

■ 거리 노숙인 Outreach 자원활동모임 「노숙인인권공동실천단」 지원

노숙인 복지와 인권을 실천하는 사람들은 지난 2002년 6월 월드컵 기간 중 거리 노숙인을 반강제적으로 지방의 연수원으로 보내려는 서울시의 움직임을 모니터링하기 위해 노숙인인권공동실천단 조직을 제안하고 지원하게 되었으며, 이후 조직된 노숙인인권공동실천단은 2년여에 걸친 활동을 통해 매주 한차례(매주 목요일-남산공원, 회현역 등 틈새지역) 정기적인 활동과 직장인, 학생, 당사자, 실무자, 간호사로 구성된 다양한 사람들이 참여하는 거리 Outreach전문 자원활동조직으로 거듭나고 있다.

동계-예산

■ 사회운동단체와의 연대활동 참여

노숙·홈리스 상태에 있는 사람들은 대부분이 한가지 이상의 문제가 복합적으로 작용하여 현재와 같은 상황에 처하게 되는 것이며, 노숙·홈리스 상태로의 전락을 최소화 하는데 있어서 일자리의 문제와 주거의 문제는 매우 중요하다. 따라서 실업과 주거와 관련된 사회운동을 전개하는 여러 시민사회단체와의 연대를 위해 노력하고, 또한 노숙·홈리스에 대해 가해지는 여러 가지 사회적 차별과 배제에 대해서도 끊임없이 사회적 여론을 만들어 내기 위한 연대활동을 벌여나가고 있다.

현재 한국도시연구소를 비롯한 15개 시민사회단체가 참여하고 있는 주거복지연대회의와 참여연대, 장애인이동권연대 등 27개 시민사회단체로 구성된 국민기초생활보장제도 개선 연석회의에 참여하고 있다.

(사진설명) 기초생활보장 시위 | 공권력에 의한 가혹행위 항의 1인 시위



"가혹행위 권리"

■ 한국, 일본의 홈리스 지원단체 당사자와의 홈리스 국제 교류회 참여

2000년부터 시작된 동아시아 홈리스 국제교류회에 2003년부터 참여하고 있으며, 특히 일본의 홈리스 지원단체 및 당사자운동단체와의 교류는 시혜적인 측면이 있는 한국의 노숙인 지원사업에 대해 여러 가지 시사점을 안겨주고 있다. 그것은 특히 관주도의 지원사업에 의존하거나 종속되지 않고, 영리를 목적으로 하지 않는 민간 NPO가 비영리활동의 영역을 만들어 내는 부분에서 더욱 확연히 나타나고 있다.

2004년 사업에서도 일본과 나아가 구미 유럽의 여러 홈리스 지원단체와 당사자 운동단체와의 교류를 통해 민간지원그룹의 활동 방향을 모색하는 기회의 장을 만들려고 한다.

프랑스의 홈리스 문제와 정책1)

홈리스 주거지원과 사회적 포섭연구모임2)

1. 홈리스 지원책의 역사와 현황

프랑스정부 직속의 '해택 받지 못한 자'의 주택에 관한 고등위원회의 제5차 보고서3)에 따르면 홈리스의 규모는 73만명으로 '숙박센터나

- 1) 본 글은 코다마 토우루 등이 편지한 「구미의 홈리스 문제: 실태와 정책(上)」중 프랑스편을 번역하여 그 내용을 간추린 것이다. 번역문 원문은 <http://cafe.daum.net/socialinclusion>에서 내려받을 수 있다.
- 2) <홈리스 주거지원과 사회적 포섭 연구모임>은 홈리스 주거지원에 관심을 갖고 있는 활동가 및 연구자들이 정책적 대응과 실천방안을 모색하고자 만든 연구모임이다. 현재 정은일, 조성준, 김지연, 이동현(이상 전설노협), 문현준(노숙인복지와인권실천하는사람들), 오법석(종로폭방상당센터), 남원익, 김윤이(한국도시연구소), 손명애(이과여대 석사과정), 전홍규(동경대 박사과정), 김선미(성균관대 박사과정) 등이 참가하고 있다.
- 3) 1996년의 국립통계경제연구소(INSEE)에 의한 주택조사, 1995년 국립인구

임터 체류자' 3만5천명, '호스텔·기구가 딸린 방 등의 거주자' 55만명(어린이 5만명), '제3자의 집에서 동거나 숙박을 하는 자' 10만명, '캠핑카나 임시방편의 주택거주자' 4만5천명이라고 추정했다. 이처럼 프랑스의 주택상실 문제는 노숙자 문제에만 한정되지 않는다는 것을 알 수 있다.

1) 전사(前史)

프랑스의 사회사를 보면 14세기 중반에는 부랑 및 구걸에 대한 금지 및 처벌이 있었고, 17~18세기는 노동능력이 없는 빈민에게 병원이거나 수용소에 의지한 자선 또는 공적인 부조가 있었으며, 노동능력이 있는 부랑자에게는 강제노동이 실행되었다. 19세기 중반의 산업혁명 이후부터 제2차 세계대전 후까지는 '실업자로 보이는 노동능력자는 빈민과 구분되어 구빈(救貧)행정으로부터 노동·직업소개 행정에 이관되었고, 구빈행정은 장애인, 고령자, 아동 등의 노동능력이 없는 자로 한정하였다. 따라서 노동능력은 있지만 취업의 의사와 그 가능성이 없는 자는 형법에 의거하여 징벌·수감의 대상이 되었다.

이러한 사회정책과는 별개로 19세기 중반 카톨릭 수도회에서 자선 시설을 설립·운영하기도 하였다. 이후 민간복지는 지방자치단체와 협정을 맺고 재정지원을 받았으며, 이로 인해 종교단체에서 운영하는 자선시설이 약 1,800여개까지 늘어났고 후에 홈리스의 사회복지조속시설로 발전해 갔다.

2) 제2차 세계대전 후·고도성장기(1945~75년)의 홈리스 문제

제2차 세계대전 후의 새로운 '사회국가' 또는 '복지국가' 체제 하에서도 홈리스 대책은 구태의연한 채로 남아 있었고, 1953년에 들어서야

문제연구소에 의한 홈리스 sans-domicile 조사

사회부조에서 '빈곤자'를 대상으로 한 숙박시설이 규정되었다. 그렇지만 입소대상은 '병원, 간호 및 재활시설에서 퇴원한 자, 출옥자, 매춘의 위험이 있는 사람들과 '단신자'였다(1953년 11월 29일 법령). '방랑자'는 1959년에 와서야 숙박시설의 입소대상자로 추가되었다. 하지만, 방랑자의 부조시설 입소에는 독자적인 선정기준(특히 '노동의 의무'가 부과되는가 그렇지 않은가)이 적용되었다.

또 다른 '방랑자' 대책으로는 전(前)세기부터 이어져 오는 경찰력에 의한 강제수감·수용이 있다. 위에서 나타나 있는 사회복지숙박시설로의 입소는 강제가 아닌 스스로의 신청과 노동·재취업의 가능성과 장여의사가 확인되면 입소가 허가 되었지만, 경찰력에 의한 수용은 형법에 근거하여 거의 강제적이었고, 경찰이 정기적인 순찰을 통해 방랑자, 폐회자를 수용하였다. 이렇게 방랑을 경범죄로 보는 형법규정은 1994년 2월말까지 존재했다.

또한 이러한 '방랑자'와 함께 주택빈곤가족들의 문제도 관련에 있었다. 그들은 전경피해자, 외국인, 구식민지로부터의 인양자 등 불량주택지역과 가건물 주거지역의 주민이었는데, 이러한 주거지역은 고도성장기의 공항, 고속도로, 대학건설 등의 지역계획의 장애물이 되었다. 따라서 사회·경제적으로 그것을 일소시키는 것이 급선무로 되어 대도시 교외에서는 공격보조가 이루어지는 사회복지 건설이 진행되었다. 그러나 가건물 주거지역의 거주가족들이 사회복지적으로 입주하는 것은 매우 어려웠고, 단지 사회복지의 한 부분만이 인정되어 통파주택단지, 긴급주택단지 등에 일시적 입주만이 허용 되어졌다.

③ 빈곤의 발견과 홈리스 문제

오랜 시간동안 '참여적' 위치에 있던 '빈곤'이 경제성장에 의해서도 해결되지 못한 대중적 성격을 가진 사회문제로서 등장한 것은 1970년대 중반이며 프랑스인의 10명 중 1명 또는 5명 중 1명이 빈곤에 다다

르게 되었다는 것이 알려졌다. 그러나 이 시대의 빈곤피착은 단지 생활이 불안정과 되어가는 과정으로 파악되었을 뿐, 주거상실이라는 위험을 동반한 빈곤화라는 지적은 없었다. 하지만, 이러한 빈곤의 발견은 사회복지에 있어 오늘날에 이어지는 숙박소사회부조제도를 규정한 1974년 11월 19일 법이 제정되는 계기가 되었다. 이 '1974년법'은 종래의 사회복지숙박시설이 병원퇴원자, 형기종료자, 매춘의 위험이 있는 자, 그리고 방랑자로 단신자만의 입소에 한정된 것에 비해, '가족 및 사회복지법전'을 개정하여 '가족에게도 확대하였다. 그래서 '1974년법'은 프랑스에서 홈리스 문제가 부상하기 이전에 거리생활의 확대를 회피할 수 있도록 작용할 수 있었다.

4) 대량실업시대의 홈리스문제

(1) 1980년대의 신빈곤과 홈리스 문제

1970년대 말 조금씩 지속적으로 확대되어 갔던 실업률은 1985년에는 250만명의 실업자가 발생하여 1984년에 들어섰다. 실업기간의 장기화로 인해, 잔여 빈곤이 아닌 노동시장의 악화로 인한 '새로운 빈곤'이 사회문제화 되었다. 사회복지숙박시설에는 종래의 사실입소자와는 달리 실업수당의 권리를 유효한 실업자·가족, 또는 실업수당의 권리가 없는 실업청년들이 많아졌다. 또한, 임대료 체납으로 인해 주택으로부터 퇴거당할 위기에 있거나 어쩔 수 없이 폐회하게 되는 경우가 많아 숙박시설만으로는 새로운 홈리스 문제가 해결되지 않는다는 것이 지적되었다. 실제로 1987년의 경제사회평의회(CES)의 우레갈스키 보고서에는 '파리의 주택이 없는 사람은 15,000명, 집이 없는 사람들 또는 임시방편의 주택에 거주하고 있는 자는 20만에서 40만명에 달해 주택의 권리는 현실적으로 존중되고 있지 않다' 라고 써 있다.

(2) 비제와 홈리스 문제

1990년대에는 기존의 빈곤대책을 능가하는 규모로 빈곤화가 진행되었고, 홈리스 문제도 보다 사회문제화 되었다. 우선, 실업자는 1983년에는 300만명을 넘었고, 실업률은 12%로 고정화 되었으며, 1년 이상의 장기실업자는 100만명에 가까웠다. 동시에 일시적 고용, 파견, 파트타임 등의 불안정 고용이 현저하게 증가하여 피고용자의 2할을 넘어섰다. 게다가 1990년 최저기준에 미치지 못하는 주택 거주자 중 '주거빈곤자'는 261만명, 저가호텔제자는 30만명, 부정주자(SDF)나 시설제자 등 '주택에서 배제된 자'는 15만명에 가까웠다. 이러한 빈곤은 소득수준뿐만 아니라 고용, 주택, 건강문제, 사회적 고립, 즉 사회적 유대의 약화 등 인간생활의 전반을 불안정화 시켰다. 따라서 이러한 빈곤에 대해서 지금까지와는 다른 의미로 '배제의 문제로서 논의가 진행되기 시작했다.

즉, '고용불안 → 빈곤 → 사회적 유대 약화'의 연쇄라고 하는 새로운 '배제'개념, 그리고 오늘날의 '배제된 사람들'이란 누구인가에 대해서는 커다란 논쟁이 생겨났으며, 주택으로부터 배제된 홈리스 및 숙박시설을 전전하는 부정주자가 '배제의 극한상황에 처한 사람들'이라고 여겨지게 되었다.

(3) 호황기의 홈리스 문제

1996년 이후 경제의 호전은 청년실업을 현저하게 감소시켰지만 학력 및 취업자격이 없는 청년은 여전히 실업에 빠져 있는 상태였다. 이러한 청년들의 실업률은 17%(고등교육 수료청년의 실업률 7%)에 이르렀고 청년들의 부모도 동일하게 빈곤하여 빈곤의 원인이 되는 가족 문제도 악화되고 있었다. 이러한 청년 문제와 더불어 외국인 이민과 무국적자의 문제도 증가했다.

2. 긴급시책 : 아웃리치 · 긴급수용으로부터 숙박시설에 이르기까지

1) 아웃리치 및 긴급수용

프랑스의 홈리스에 대한 복지지원은 19세기부터 오랜 기간동안 주로 민간복지(자선단체)에 의해서 담당되었지만 법체계가 정비된 것은 1950년대 이후부터이다. 홈리스에 대한 긴급지원은 1980년대 중반부터 민관협력으로 실행되어 왔지만, 거리에서의 조직적 혹은 정기적인 아웃리치 활동은 1980년대에 들어서부터라고 볼 수 있다.

1991년 겨울, 파리교통공사(RATP)의 3명의 직원이 역주변의 사람들의 수를 파악하기 시작한 것을 계기로 훈련을 받은 100명이 넘는 전일직원에 의해 주 5일 동안 심야의 정기적인 아웃리치로 숙박시설을 이용하도록 설득·유도하였다. 그 결과, 1991년 1,125명에서 1999년에는 거의 1/3인 347명으로 감소했다. 이러한 국철의 홈리스 지원은 지역의 의료·보건, 사회복지, 고용의 다양한 빈곤자 지원기구와의 협력체계 하에서 역이나 차량의 개방, 식료·의약품, 의료검진, 역에서 숙박시설로의 유도, 취직알선을 시행하고 있다.

아웃리치 활동으로 가장 대규모인 것은 사회복지긴급지원(SAMU-sodia)이다. 사회복지긴급지원의 활동은 차량에 간호사와 사회복지사가 동승하여 시내순회를 하며, 거리에 있는 부정주자들을 설득한 후에 숙박시설로 유도한다. 그리고 1994년 겨울부터는 무료전화로 숙박을 구하는 부정주자에게 그날 밤에 비어 있는 숙박시설을 알려주는 서비스도 실시하였다.

또한, 긴급시설 및 장기숙박시설 외의 서비스를 소개하는 무료전화는 1977년부터 여러 지방자치단체들에서 깊게 관여하였고 이것이 1998

년의 '반(反)배제법'의 사회적 각성시책으로 발전하여 무료전화 서비스, 숙박소 목록 작성과 야간에 숙박가능한 시설정보를 게시하는 의무를 부여하였다.

이러한 긴급지원항과 동시에 빈곤자 지원기구인 긴급수용상담소도 있다. 주간수용은 약 100개소가 설치되어 상담활동, 식사, 샤워·위생, 우편함, 개인화물 보관 등의 서비스를 제공한다. 민간의료 아웃리치 활동으로는 '프랑스 적십자'와 '국경의 의사단'에서 분화한 '세계의 의사단'에 의한 부정주자 수용센터·진료센터, 그리고 순회서비스에 의한 무료건강 활동이 알려져 있다. 이상과 같이, 프랑스에서는 거리에 사람들을 방치하는 것은 법적으로도 사회적으로도 허락되어 있지 않고, 실제로도 넓은 범위에서 민관의 긴급지원이 시행되고 있다.

2) 숙박시설

(1) 다양한 시설: 장기체계의 사회복지숙박시설

사회복지숙박시설이란 1인당 면적과 설비의 최저기준을 분명히 하고 그 위에 숙박의 보장뿐만 아니라 전문 사회복지사에 의한 개호적, 사회복지, 오늘날에서는 사회복지관의 지원체계가 시행되고 있는 시설이다. 기본적으로는 6개월 동안 머무를 수 있고 갱신도 가능하다. 사회복지숙박시설은 지방자치단체장에 의해서 허가되고, 매년 (재)장기계획(4)을 갖고 국가(보건사회복지국)와의 협정에 근거해서 국가사회복지에 의해 운영되고 있다.

사회복지숙박시설의 외관은 다양하다 200~300명의 대규모 집단시설부터, 1~30명의 소규모시설, 호텔 형식 또는 아파트의 각 실을 빌려 다시 임대하는 사회복지호텔, 협동주택, 담당자의 사회교화지원을 수반

4) (재)장기계획이란 사회복지사의 동반활동, 건강의 유지·회복, 직업 오리엔테이션, 구직활동의 지원, 직업자격의 취득·(재)취직, 그리고 일반주택으로의 입주지원 등이다.

하는 기술사, 외국인 이민을 위한 임시숙박센터, 단신자용시설(남성, 여성 전용부터 남녀혼합시설), 가족향상주택단지, 알코올이나 약물의존 그리고 에이즈 바이러스 보균자 통을 위한 전문숙박시설도 있다.

숙박생활의 질도 시설에 따라 크게 다르다. 큰 방에서의 공동생활을 없애고 2~3인실이 일반적이지만, 개별실을 제공하는 시설도 있고, 사적공간(책상, 의자나 신반), 식사실 등의 설비 등을 갖추고 있는 시설도 있다.

(2) 긴급시설(쉼터)

긴급지원 및 아웃리치 활동에 의해서, 야간숙박보장(침대 확보)이 필요한 사람들이 예상한 것 이상으로 많다는 것이 명확하게 확인 된 후에 긴급시설(야간쉼터)이 급속하게 확대되었다. 그러나 침대 제공, 기껏해야 간단한 점진, 식사나 의류, 샤워의 제공에 그쳤고, 지원자도 자원봉사자 중심이었다. 이곳을 이용하는 사람들은 주간에는 짐 전부를 갖고 거리를 배회할 수밖에 없는 상황이었다. 보통은 2주간이라는 단기체계(과리는 3일 정도)에서 장기지원으로 연결되지 않은 채로 퇴소를 시켰고, 이에 따라 시설을 전전할 수밖에 없다는 문제점이 지적되었다. 이러한 사태에 대처하기 위해 1994년 '주거법'에서는 지방자치단체에서의 긴급수용·숙박에 대한 강화시책이 의무적으로 부과되었지만, 대부분의 긴급시설은 법외시설이라 이러한 문제점들은 해결되지 않았다.

(3) 사회복지진입숙박시설·사회복지센터의 현황과 과제

오래된 역사를 가지고 안정된 운영을 하고 있던 사회복지진입숙박시설·사회복지센터는 새로운 개선을 하지 않을 수 없었는데, 첫 번째 문제는 가족단위의 노숙자에 대한 대응력을 마련해야 하는 것이었다. 이는 무엇보다도 가족생활을 유지할 전용시설이 부족하다는 점을 들 수 있는데, 1970년대 중반까지의 숙박시설들은 단신자만을 대상으로

하고 있었고, 이 후 중실된 것도 단산자를 위한 시설이었기 때문이다. 따라서 가족단위의 노숙자들은 분리·분산되어 체재해야 하는 경우가 많았으며, 1980년대 들어 현충 더 늘어난 난민 등 외국인들이 가족을 이룬 경우가 많아 상황은 더욱 심각해졌다. 이에 따라, 1998년 '반배제법'에서는 가족분산을 금지하는 규정을 명기하고 선진적인 시설에는 가족용 시설을 병설하도록 권했으며 불법체재중인 외국인이라 할지라도 입소할 수 있게 하였으며 경찰의 출입조사도 금지시켰다.

두 번째 문제는 사회복지진입(자활)이 계약리절음을 하고 있다는 것이었다. 체재자의 현황을 살펴보면 30대 미만인 사람이 절반에 가깝고, 반면 50대 이상은 10%에도 미치지 못하고 있다. 취업의 경우, 정규고용은 57%에 그치고 있고, 국고보조고용이나 사회복지진입취업(자활근로), 직업양성교육 등을 포함하면 40%의 사람들이 직업적인 진입과정을 밟고 있었으나, 반면 고용가능성은 대단히 낮았다. 또한, 피소자의 거주 이동을 살펴보면 사회복지적으로 입주하는 자 10.9%, 사회적 레지던스로 입주하는 자 10.5%, 친구의 집이나 가족이 있는 집으로 돌아가는 자 21.1%, 썬 호텔 등 불안정 거주가 9.9% 등으로 개인적이고 불안정한 해결책에 머무르고 있었다. 이는 실업이 인정되고 있는 프랑스에서는 직업진입·고용확보가 이루어지지 않아도 소득보장 및 의료보장의 체계가 확고하게 구축되어 있지만 문제는 주택 등 생활조건이 가능한 토대가 결여된 상황, 즉 '집이 없는' 상황이 계속되고 있다는 것이었다.

3. 사회보호정책 : RMI와 의료보장⁵⁾

5) 프랑스의 홀리스 대책에서는 독자적인 특별법은 제정하지 않고, 일반정책으로서 지원하는 것을 기본으로 하고 있다. 이차에서는 사회복지(사회복지·사회보장)의 일반정책으로서 홀리스, 특히 가장 곤궁한 주거상실자(단일상실자인 거리생활자는 제외)들에게 지원하는 방법과 실제를 살펴본다.

1) 최저적용수당(RMD)제도

사회보호의 일반정책으로 홀리스를 보장하는 방법이 정식으로 된 것은 1998년 12월에 창설된 최저적용수당(RMD)제도를 통해서이다. RMI는 노동능력이 있는 자는 대상으로 삼지 않는다는 종래의 부조원리를 수정하고 저소득층이라면 누구나 최저적용수당을 받을 수 있게 했다.

RMI의 지원에는 현금지급(수당)과 진입지원(자활지원) 두 가지 방식이 있다. 현금지급의 경우 단산자에게는 법정최저임금(SMIC)의 약 2분의 1을, 자녀 2명씩 부부에게는 최저임금 상당의 최저소득을 보장한다. 수당을 지급할 때는 자살조사가 아니라 소득조사만을 실시하며, 부양의무자도 부부기간과 미성년(실제 25세 미만) 자녀의 부모만 해당된다. 또한 취업동기를 높이기 위해 취업을 한 후 3개월 동안은 수입이 전혀 발생하지 않는 것으로 간주되고, 그 후 9개월 동안도 50%만 소득이 발생하는 것으로 인정된다.

두 번째 지원인 진입지원은 오랫동안 사회복지로부터 소외되어 온 사람들에게 사회복지사의 도움으로 몸을 위생적으로 돌보고, 읽고 쓰는 것을 배우며, 권병보합에 가입하고 주택에 입주하게 하는 등 '사회적 진입'을 권장하고, 나아가서는 직업양성, 공격고용, 그리고 일반고용의 확보에 이르는 '직업적 진입'을 유도하는 지원이다.

RMI 수급자의 수는 현재 약간 감소하고는 있으나 약 200만명으로 유지되고 있으며, 35세까지의 수급자가 절반을 차지하고 있다.

하지만 평가위원회에서는 부정수자가 신청당시 의욕이 낮은 것을 지적하고 있다. 이는 생활이 불안정한 가운데 주소를 선정하고 신청서를 작성하는 등 행정적 수속이 번거로워서 신청을 포기하거나, 행정을 불신하는 것에서도 기인한다. 행정적 수속을 자세히 살펴보면, 단체 등에 주소를 선정하면 신청 후에도 결과를 알기 위해 선정된 단체를 매일 찾아가야 하며 선정 뒤 수당을 건네받을 때도 찾아가야 하고, 더욱

이 3개월마다 수입이 얼마인지 신고해야 된다. 이러한 부담 때문에 결과적으로 수당을 받게 되어도 지속적인 수입이 이루어지지 못하고 있다.

2) 의료보장

(1) 개인보험과 의료부조

RMI 제도의 장설과 함께 저소득자에 대한 의료보장도 개선되어 질병수당 등의 현금급여를 제외하고 일반고용자와 동질의 의료서비스를 받을 수 있게 되었다. 종래에는 병에 걸리고 나서야 복지사무소에 신청하여 사회복지위원회 등의 인정을 거쳐(긴급한 경우에도 진료 후에 인정 필요) 무료진료를 받았으나, 새로운 의료부조에서 RMI 수급가구원은 처음부터 의료부조의 수급자로 인정되어 지방자치단체로부터 '건강수첩' 등의 의료증명서를 교부받게 되었다. '건강수첩'을 소지하고 있으면 즉시 병원에서 완전무상으로 진료 및 치료를 받을 수 있게 되었다.

(2) 보편적 질병보장(CMU)제도

2000년 1월 이후 '개인보험'이 폐지되고 '보편적 질병보장법(CMU)(1999년 7월)'이 도입되어 16세 이상의 개인인 경우 프랑스 거주 중령이 있으면 일정소득요건을 근거로 하여 민간노동자제도인 질병보험(일반제도)에 가입된다. 또한 CMU제도와 함께 큰 병원에서는 종래의 의료서비스에서 배제되어 있던 사람들도 항상 진료를 받을 수 있는 진료체계이면서 마을의 일반의사들도 연계되는 장구이기도 한 '진료사무소'도 함께 설립하였다. 하지만 CMU에 있어서도 RMI 등 다른 지원과 같이 안정된 거주지가 확보되지 않으면, 그 수급과 보장은 안정될 수 없고 의료와의 연계도 어려울 수밖에 없다.

4. 고용확보를 위한 지원책

1) 고용정책의 개요와 특징

프랑스의 적극적인 실업대책인 고용정책은 노동사회학자 D. 드마젤에 의하면 크게 3가지로 나뉘어 있는데, ① 국가, 지자체의 보조에 의한 직업양성 및 실습, ② 고용장출을 유도하기 위한 민간기업에 대한 보조금 지급, 사회보험 사업주 각출면제, 또는 세금감면, ③ 공적 부문이나 직업지원단체(자활지원단체)에 대한 직접적인 임금보조를 통한 보조고용장출대책이 그것이다.

(1) 직업양성정책

직업양성은 우선 가장 높은 실업률을 보인 청년을 대상으로 1970년대 중반부터 시작되었으나 직업양성프로그램이 폭넓게 실행된 것은 1980년대에 들어서면서부터이다. 처음에는 16세에서 21세까지의 연령층이 주된 대상이었으나 이후 25세까지 연령의 폭을 넓혔고, 연령에 무관하게 1년 이상 장기 실업한 경우에도 그 대상이 되었다. 하지만 실습의 반복, 불안정한 고용으로부터의 퇴출, 그리고 실업으로의 귀귀 등의 문제점이 지적되고 있다.

(2) 민간기업에서의 고용유도책

실업자, 그리고 직업양성실습을 수료했으나 일반노동시장으로 진입하기 어려운 청년들을 임시적으로 고용하는 역할은 우선적으로 민간기업에 맡겨졌다. 사회보험사업주각출면제, 그리고 고용에 대한 보장금 지급 등의 고용유도정책이 있었다. 하지만 기업들은 유용한 노동력만을 선별하여 고용해 궁극적으로는 실업자를 감소시키는 고용장출은 아니라는 평가를 받게 되었다.

(3) 공적고용

공직고용은 민간기업에서의 고용유도정책상의 문제점을 보완하기 위해 등장한 것으로 공직 부문, 비상업적 부문에서의 보조고용이다. 1984년에 처음으로 지방자치단체와 공기업, 그리고 단체에 국가가 직접적으로 임금을 보장하는 공직취업인 '공공유용노동(TUC)'이 도입되었다. TUC는 직업적 진입(자활)이 어려운 25세 미만의 청년들을 대상으로 하여 새로운 각종 및 직위를 준비하여 현행 고용(노동자) 규모를 감소시키지 않는 등의 고용창출대책으로 큰 성공을 거두었다. 그러나 TUC에서는 법정최저임금의 보장과 노동자로서의 사회보험은 있으나 노동계약이 맺어지는 일은 없었으므로 수급자는 정식으로 고용된 것은 아니었다. 그래서 RMI의 창설과 함께(RMI가 25세 미만인 자에게 수급자격을 주지 않았던 것에 대한 보상으로서), 1980년 TUC는 '연대 고용계약(CES)'으로 이행 및 재편성되었다.

공직고용은 1995년 '장기고용계약(CBC)', 그리고 1997년부터 '청년 고용'에 의해 더욱 안정화되어 단순히 일시적이었던 고용에서 벗어나게 되었다. CBC는 CES를 수트했으나 일반고용을 확보할 수 없었던 자에게 5년간의 노동계약, 주 30시간 노동, 최저임금의 120%의 임금을 보장하는 것을 그 내용으로 하였으며 국고의 임금 보조율은 CES에서는 약 93%, CBC에서는 80%였다. 한편 청년고용 프로그램은 35만명의 고용창출이라는 목표를 세우고 그때까지 충족되지 못했던 새로운 사회적 요구에 맞게 광범위한 직종을 창출했다.⁶⁾ 또한, 청년고용 프로그램은 5년간의 노동계약이지만 계약 도중 일반고용을 확보하는 청년도 많았다. 따라서 이 시책은 원래 2002년 말 종료할 예정이었지만 2008

- 6) CES에서는 원칙적으로 주 20시간, 2년간의 노동계약을 조건으로 하는 노동계약의 체결이 의무화 되었다.
7) 스포츠·여가·문화지도원, 학교에서의 학습 및 생활지도원, 교령자나 가족보호원, 경찰 등의 안전보호원, 공원환경정비원, 주택정비원, 컴퓨터 정보보직원, 역에서의 정보 안내원 등

년까지 계속하기로 다시 결정되었다.

(4) 취약층에 대한 보조고용: '경제적 활동에 의한 진입(자활) 지원제'

사회적진입기업(자활기업), 노동자과전중개단체, 사회진입(자활)지원노동과전기업 등은 '경제적 활동에 의한 진입(자활)'이라고 명명하여 가장 고용확보가 어려운 실업자를 대상으로 노동(고용 및 자활취업)을 제공하고, 그것을 통해 일반고용과 연결시키는 역할을 맡고 있다.

사회적진입기업(자활기업)의 직종은 공공사업을 하청받는 건축업, 환경 및 녹지보전, 자동차정비, 청소, 폐품회수나 재활용사업, 그리고 최근에는 빈칸가게, 식당 경영(학교, 공공시설 등에 식당을 넣)에까지 확대되어, EMI 수급자나 플리스의 취업, 경영 성공이 메스럼 등에서 다루어져 큰 주목을 끌고 있다.

노동자과전중개단체를 통한 노동과전장소는 주로 개별가정으로, 73%가 가사노동, 베이비시터 등의 일을 주로 했으며, 상점·직공·농업 등 자영업으로의 파견은 8%, 민간기업은 7% 등으로 분포되어 있다. 사회적진입(자활)지원노동과전기업은 노동자과전중개단체보다도 장시간 파견을 시행하는 곳으로서 파견하는 곳은 주로 민간기업이다. 파견되는 기업은 건축업 30%, 제조업 15%, 농업제조업 3%, 경비·청소 등이 13%로 나타났다. 사회적진입(자활)지원노동과전기업의 노동자는 상대적으로 '고용확보력'이 높은 사람들이다. 또한, '경제활동에 의한 사회적 진입(자활)'에 의해 일하는 사람들은 RMI와 실업부조의 수급(노동으로 번 수입)도 받을 수 있다.

2) 개별적인 지원제

고용정책에 있어서 직업과 관련한 자격이 없거나 또는 취업경험이 없는 청년, 그리고 장기실업자를 대상으로 한 시책이 연이어 등장하였

지만 육체적·생리적인 노동능력이나 직업자격 등의 문제에 그치지 않는 상황이 다수 존재한다는 것도 밝혀지게 되었다. 이로 인해 채택된 것이 취업지도의 개별화와 개인에 대한 동반보호활동 등이다. 1990년대 중반 무사적 청년에 대한 고용제공의 역할이 강조되면서 기업의 노동비용 경감 조건으로 노동현장에 반드시 생활지도원(tutor)이 배치되었는데, 이들은 취업지도가 아니라 고용시책의 수급자를 직장환경에 적응시키는 역할을 맡는 것으로 이를 위해 개인의 생활상의 문제, 직장에서의 인간관계와 관련한 고민상담, 그리고 해결을 위한 조언 등을 수행하고 있다.

3) 보조고용창출대책

프랑스의 사회학자들은 수많은 실업자에 대한 추적조사, 그리고 보조된 고용의 효과를 검증하는 조사를 실행해 왔지만 공적인 부문 등 으로부터 일반고용으로 탈출 가능한 자는 많지 않다는 것이 밝혀졌다. 민간기업에서의 보조된 고용은 상대적으로 양호한 결과를 보이고 있지만 이는 앞서 소개한 바와 같이 '수급자'를 선별한 결과이다. 그러나 이러한 보조된 고용의 '수급자'가 됨에 따라 '고용확보력'이 적은 자라는 낙인이 붙어져 이들이 기업으로부터 꺼려지기 쉽다는 것도 지적되고 있다. 그러나 디디에 드마지엘은 실업대책에 대한 평가를 다르게 내린다. 보조된 고용 및 평가형 위업을 통해 현실적으로 고용과 소득이 (재)분배되고 있는 것, 그리고 공적인 고용의 당사자들은 민간의 노사관계와는 다른 상호관계를 형성하고 있고, 여기서 수급자들은 자신에 대한 신뢰와 자아정체감의 회복, 의욕환기 등 고용 접근만으로 환원할 수 없는 효과를 얻고 있다고 평가했다.

5. 주택정책과 주택공공자 지원정책

프랑스에서는 노숙자와 거주시설 입주자 등 정주가능한 주거를 갖고 있지 않은 홈리스 상태에 있는 자만이 아니라 열악한 주거상태와 부적절한 주택에 거주할 수밖에 없는 자, 또한 임대료 부담능력이 낮다는 등의 이유로 퇴거를 강요당하고 있는 자 등 다양한 이유로 주택에 대해 곤궁한 자를 '해택 받지 못한 자'로 규정하고, 복지와 고용분야만이 아니라 주택정책의 일환으로서도 지원책을 강구하고 있다. 프랑스의 주택정책이 이처럼 확장된 것은 비교적 최근의 일이며 이 배경을 이해하기 위한 특징은 다음과 같다.

첫째, 프랑스에서는 '주택에 대한 권리' 보장이 명확하게 자리매김되었다며, 둘째, 적정임대주택이라고 불리는 사회임대주택의 공급에 주택에 왔고, 셋째, 주택건설 및 개선에 대한 조성 등의 '건물에 대한 지원'으로부터 거주자의 소득에 따른 임대료 보조와 주택자금 대출 등 '사람에 대한 지원'으로 지원형태가 이행되고 있으며, 넷째, 통상적인 주택만이 아니라 '일시적인 주택'과 '숙박소' 등 거주시설을 포함하는 포괄적인 주택정책이 전개되었다. 그리고 마지막으로 1980년대부터 추진되어 온 지방공공단체에 의해 주택정책의 권한은 국가에 있지만 그 집행에는 지방공공단체의 협력이 불가결하게 되었다.

1) 주택정책과 '특정층' 대책

(1) 주택용자채도개혁과 '특정층' 대책

프랑스의 주택정책은 노동능력이 있는 자를 오랫동안 시책 대상으로부터 배제해 왔으나 제 2차 세계대전 후 약 20여년 간은 건설산업의 육성과 도시개발의 추진, 경기부양 대책으로서의 주택정책이 중시되었고 이 시기의 시책대상은 주로 도시로 유입한 노동자였다. 사회주택의 입주자는 그 후 일반근로세대로부터 이민노동자로 주변화해갔지만, 제도상 사회주택은 곤궁자를 위한 잔여적인 주택이 아니라 어디까지나 일반 근로자를 위한 주택으로서 자리매김되어져 왔다.

하지만, 공공자에 대한 주택시책이 전혀 없었던 것은 아니다. 1950년대에는 심각한 주택난을 배경으로 피에르 신부 등이 추진한 전국적인 홈리스 구제 캠페인 등에 따라 긴급주택단지가 건설되었고 1960년대에는 저소득 이민노동자 등을 우선적으로 받아들이는 사회임대주택의 용자가 이루어졌다. 그러나 특정층의 주택문제가 주택정책상의 과제로 다루어진 것은 1970년대에 들어오면서부터였다. 특정층의 공공자 지원책으로서 이민노동자와 노동자계층의 하층에 위치하는 빈곤세대를 대상으로 '통과단지'가 제공되게 되었다. '통과단지'란 사회적인 지원을 필요로 하는 세대에게 제공된 일시적 거주를 전제로 한 주택단지로, 주택제공과 동시에 사회적 지원이 수행되는 특징이 있다. 하지만, 이러한 통과 단지는 소수인종이 집중하는 특이한 지구라는 부정적인 이미지를 형성시켰다.

이에 따라 '건물에 대한 지원(건설조성)에서 사람에게 대한 지원'라는 커다란 방향 전환을 제시하며 1977년 주택용자제도개혁이 단행되었다. 이 개혁은 '특정층' 대책을 주택정책의 중심과제의 하나가 되는 계기가 되었는데 새로이 도입된 주택비대인조성(AFL)은 입주자의 임대료 부담능력을 높여 저소득자가 고수준, 고임대료의 신설 사회주택에 입주하는 것을 가능하게 하였다.

(2) 배상법 제정배경

1990년대에 들어서면서부터 사회주택이나 시장에서 공급되는 주택으로도 입주가 불가능한 사람들이 증대하여 안정적인 주거를 확보할 수 없는 사태는 특정층에 한정되지 않고 사회구성원 누구에게나 발생할 수 있는 문제로서 이해되었다. 이러한 상황을 배경으로 1984년 키레스 공공시설장관에 의해 주택공공자 지원문제가 주거국민평의회(Conseil National de l'Habitat, CHN)의 자문⁴⁾에 붙여졌다. 이에 대해

B) 보편적인 사회주택 정책을 추진하는 지지자뿐만 아니라 인도적 지원활동

공공자의 주택확보와 거주 안정을 지원하는 결사체의 역할에 명확한 위치를 부여함과 더불어 사회주택 공급의 확대와 대인조성제도에 의한 지원을 확장하는 등 국가의 개입, 즉 사회주택 정책을 지지하였고 구체적인 지원책으로서 150항목에 이르는 시책이 제안되었다.

1988년 대통령 선거에서 미테랑이 개선되자 새로이 구성된 사회당 내각은 주택정책을 우선시책으로 규정하고 '주택에 대한 권리를 실현하기 위한 법률(1990년 5월 31일 제90-449법, 통칭 배상법)'을 제정했다. 이 법률의 제1조는 '주택에 대한 권리를 보장하는 것은 국민에게 있어서 현대의무의 하나이다'라고 선언하고 공공자를 위한 주택을 확보하기 위해 '① 광역자치단체수준의 행동계획을 책정한다, ② 주택연대기금(FSL)을 설치한다, ③ 사회주택공급조작과 비영리민간단체와 협력한다, ④ 공공자의 주거비를 조성한다, ⑤ 민간임대주택을 활용한다' 등의 구체적인 방침을 내세웠다.

하지만 배상법은 규제적 수법이 아니라 주택시책 수행주체간의 '계약관계'에 의거한 시책 추진을 지향한 것으로, 공공자를 받아들이는 것에 난색을 표하는 기초자치단체와 기업적 경영을 추구하고 있는 일부 사회주택 공급조직에 대해서는 그 효과가 미미했다.

2) 주택사정과 빈곤세대의 거주상황

(1) 주택사정

주택정책과 관련하여 주택내고상향을 볼 때 가장 주목되는 것은 주택의 소유형태이다. 1948년 차가(저임대료의 민간임대주택)의 수는 71만호였는데, 1990년에는 약 34만호로 12년간에 절반 가까이 감소하였다. 반면, 자가율은 1989년 54.7%로 1990년의 54.4%와 비교하여 거의 변화가 없었고 20~30대 세대에 한정하면 이들 연령층의 자가율

에 관계하는 비영리민간단체의 대표자도 포함되었다.

은 10년 전에 비해 감소하였다. 이는 주거비 부담 능력이 낮은 자가 이용할 수 있는 다양한 저임대료 주택이 줄어들어 **사회임대주택에 거의 집중되어 왔다는 것을 알 수 있다.**

(2) 빈곤세대의 거주상황

총리의 빈곤세대의 절반 이상은 농가, 60세 이상의 비취업자, 60세 미만의 비취업자, 학생 등 네 가지 범주의 어딘가에 해당되었지만, 1996년 조사에서는 직업장여 과정에 있는 30세 미만의 취업자와 노동 시장에서 문제를 안고 있는 30세 이상의 취업자가 차지하는 비율이 높아져 빈곤세대의 46%를 차지하기에 이르렀다. 따라서 1996년의 빈곤세대는 과거의 빈곤세대보다도 상대적으로 젊고 도시에서 취업하고 있음에도 불구하고 충분한 임금을 얻고 있지 않기 때문에 '빈곤상태'에 빠져 있었다. 이들의 주택사정은 위와 같은 특징에 결부되어 있는데 자가세대는 1984년 시점에서는 빈곤세대의 48%였지만 1996년에는 31%로 감소했다. 또한, 계급미타당 임대료가 10프랑 이하인 저임대료 주택은 1984년 약 300만호로부터 1996년에는 82만호로 감소하는 등 빈곤세대에게 있어 적절한 주택의 확보는 이전보다 더욱 어려워졌다.

3) '혜택 받지 못한 자' 시책의 양면성

(1) 사회주택으로의 우선입주

← 배상법은 '가장 혜택 받지 못한 자'에 대한 지원을 우선한다는 점에서 사회주택정책을 특정층 대책에 한정하고자 하는 정치세력의 주장과도 상통한다. → 보수혁신 내각 하에서 제정된 주거법(1994년 7월 21일)은 노숙자를 비롯한 극한적 상태에 있는 사람들에게 쉼터를 제공하는 시책을 우선한다는 방침을 제출하여 긴급숙박시설에 대한 지원을 중약했다. 또한 사회주택에 대해서도 입주자를 곤궁자에 한정하는 조성용자체제를 확대하는 등 '가장 혜택 받지 못한 자'를 우선하는 조성

계도를 확충했다.

(2) 반배제법의 방침

반배제법(1998년)은 '무엇보다 혜택 받지 못한 자'에 대한 지원을 강화한다는 점에서 1994년 주거법과 공통된 성격을 갖고 있으며, 한편으로 우선되어야 할 시책 대상이 '주택으로부터 배제된 자'라는 것을 강조하고 있다. 이 이념에 따라 주택관련 시책은 네 가지로 분류된다. 첫째, '혜택 받지 못한 자' 대상의 주택공급을 확대하고, 둘째, 사회주택 계고를 활용하며, 셋째, 계속적인 거주를 보장하고, 넷째, 위의 세 가지 시책을 추진하기 위해 광역자치단체 행동계획의 책정과 시행, 또한 주택연대기금 활용 등 배상법에 의해 도입된 제도 운용을 촉진하는 것이다. →

6. '반배제법'에서 '국가행동계획', 그리고 이후의 과제

1) 재정배경

1980년대 말 이후, 프랑스에서는 '빈곤 및 배제와의 전쟁'을 위한 제도가 등장했지만, 그 방향에 큰 영향을 끼친 것으로는 정부의 자문 기관인 사회경제평의회(CES)의 우레강스키 보고서(1987년)를 들 수 있다. 이 보고서는 국민생활의 불안정화·빈곤화에 대해서는 교육, 고용, 소득보장, 주택, 의료, 시민활동의 여러 영역에서 '최저한 보장을 공동으로 확보하는 여러 조치가 필요하다'고 하여 포괄적인 법의 작성을 제안했다.

실제로 보고서 이후 여러 법들이 등장했지만, 예상한 것과 같은 결과를 가져오지 못하고, 오히려 빈곤의 확대·심화에 대한 우려가 나오고 있었다. 포괄법 개정 운동은 1995년의 대통령 선거를 앞두고 일거

에 중독되었고 전국조직을 가진 40개의 단체는 현대조직 '경고'를 결성하여, 포괄적인 법과 구체적인 국가행동계획(National Action Plan)을 요구하는 캠페인을 전개했다. 그 결과 보수와 좌의 모두가 포괄적인 법의 작성과 국가행동계획에 의한 법을 구체화 하겠다는 공약을 내게 되었다.

2) 여러 시책의 특징

'반배제법'은 3부(기본적 권리로의 접근, 사회적 배제의 예방조치, 사회기관)로 구성되어, 주택, 의료, 시민권, 책무, 생활수단(사회급부 등), 교육, 문화·스포츠·여가, 사회적 긴급력의 영역을 망라하고 있으며, 제2차 국가행동계획은 고용(복구)책, 기본적 권리(소득, 주택·주거, 보건·의료, 학교·스포츠·여가·예술·문화 등 사회생활)에 대한 용이한 접근, 그리고 접근을 지원하는 사회복지서비스, 특히 사회복지사 등의 강화책으로 구성되어 있다.

(1) 고용시책

'반배제법'에는 공적인 직업양성이나 공적고용에 있어서 그 대상의 연령제한 완화 또는 철폐, 노동시간이나 노동계약 기간의 연장 등이 포함되어 있고 '제2차 국가행동계획'에서는 일반 노동시장으로의 진출 정책도 강화되어 있다. 또한, '반배제법'에서는 경제적 곤란, 특히 주택 문제를 가지고 있으며 직업자격이 없는 청년(16~25세)을 대상으로 한 청년을 위한 고용접근지원(TRACE) 프로그램을 장려했고, '제2차 국가행동계획'에서는 TRACE가 가장 곤란한 상황에 처해있는 청년에게 도달하지 않는 문제점에 대처하기 위하여 동반활동의 예산을 증액하여 복지사무소나 숙박시설·빈곤자 지원단체 등 고용관계 이외의 지원조직들과 협력관계를 강화하였다. TRACE와 함께 '반배제법'은 장기실업자, RMI 수급자를 대상으로 하는 구직·직업의 진입의 개별지원인 '고용으로의 재출발을 위한 개별지원활동' 프로그램이 실시되었으며

'제2차 국가행동계획'에서는 가장 곤란한 층의 광가형 취업을 지원하는 '경제활동에 의한 참가 사업제', 즉 사회적진입기업(자활기업), 노동자 파견중개단체 등에서 개별지원을 위한 보조금을 증액하여 노동시장의 복귀를 권장하였다.

(2) 주택 및 주거보장책

'반배제법'의 주택시책은 주택 곤궁자의 주택제공을 위해 민간부분의 주택공급의 촉진책을 내세운 것이 특징이다(민간의 공가(空家)에 대한 과세, 법인소유 공가(空家)의 접수 등). 또한 사회주택으로의 입주나 지방자치단체의 지원(주택현대기금을 활용한 주택임주, 체납된 임대료 지원 등에 의한 주택 보유 및 유지 또는 강제퇴거의 예방)에서 소외되기 쉬운 사람들을 확인하여, 권리를 확실하게 하기 위한 특별지원도 실시하였다. 이에 따라, '가족이 있는 사람'에 한정되어 있던 지방자치단체의 지원이 단신의 홈리스 청년이나 해당 지역에서 일정기간 체재하지 않은 사람들도 지원의 대상임이 명기되었다.

'제2차 국가행동계획'의 주택시책은 2년 동안을 공가(空家) 접수의 제2단계로 규정하고 부적절한 주거의 해소, 그리고 접수한 주거를 지방자치단체의 자산으로 설정하기로 하였다. 하지만, 이것에 의한 주택의 증가수는 파리와 주변 3개 지방자치단체의 도시를 합하여도 870호 밖에 되지 않았다. 또한 주택의 점유안정성을 높이기 위한 시책으로 임대료제한 세대의 상황을 조사하였으며 민간보건·복지단체 전국조직에 의한 임대료제한세대의 지원, 주택현대기금에 의한 사회적 동반활동에 대한 가이드북 작성에 보조금을 지급하였다.

또한, '제2차 국가행동계획'에서는 부정주자나 남민가족의 사회복지부 숙박시설에서의 입소확대 등을 실시하였다. 그러나 전국숙박·사회장가시설단체연합회는 이러한 숙박시설의 증가는 잠재력 요구의 1.5% 밖에 만족시키지 못하고 있다고 비판하였다.

(3) 그 외

교육의 기회균등책, 문화·여가에 대해서도 '제2차 국가행동계획'은 '반배제법'의 여러 조치를 답습하고 예산을 증액했다. 특히 빈곤지역에 있어 중학생과 고등학생을 대상으로 한 장학금 확충, 예술·문화활동과 여가·스포츠활동으로의 접근을 위해 쿠폰 또는 수당을 늘렸으며, 근처의 지역복지센터에서의 문자습득이나 인터넷 교육의 확충과 접근을 위한 수당에 관한 예산을 증액했다. 또한 '반배제법'에서는 시민권 보장을 위해 부정주자에게도 투표권을 EMI 방식(복지사무소 또는 인가단체의 주소등록이 조건)으로 부여하게 되었다.

③ '국가행동계획' 등 이후의 '빈곤·배제'와의 전쟁의 과제

프랑스의 옴리스 대책은 광범위한 빈곤 그리고 배제에 대한 대책의 일환으로 실행되어 왔다. 옴리스를 이질적인 사람들이 아닌 사회의 최대 문제인 배제의 극한적 상황에 부딪힌 사람들로 보고 빈곤·배제와의 예방책도 실행했다. 특히 '반배제법'과 '제2차 국가행동계획'이 소득문제만이 아니라 주택문제, 건강 및 정신적인 문제를 가지고 있는 자에 시책을 집중시켜 대상자의 수, 그리고 수급자의 수를 증가시켰다는 점은 평가해야 할 점이다. 그러나 시책의 중심인 고용복귀(일반시장으로의 진입)가 저임금의 불안정 고용(일시직 등)이었기 때문에 이러한 시책은 빈곤을 방지하지 못했다라는 점이 문제점으로 지적되고 있다. ■■■■■

영국의 홈리스 문제와 정책1)

홈리스 주거지원과 사회적 포섭 연구모임²⁾

1. 머리말 : 포괄적 주택정책에 의한 사회적 배제의 극복

영국에 있어서 홈리스 문제는 1977년 <주택법>의 개정 전까지 주택정책에 포함되지 않았다. 이는 17세기의 <구빈법>에 의해 홈리스 문제가 개인의 문제로서 '주거권'이라는 일반적인 문제와는 다르다고

- 1) 본 글은 코다마 토오루(小玉 豊) 등이 편지한 『구미의 홈리스 문제: 실태와 정책(상)』(區米のホームレス問題 實態と政策(上)) 중 "영국편"을 번역하여 그 내용을 간추린 것이다.
- 2) <홈리스 주거지원과 사회적 포섭 연구모임>은 홈리스 주거지원에 관심을 갖고 있는 활동가 및 연구자들이 정책적 대응과 실천방안을 모색하고자 만든 연구모임이다. 현재 정은일, 조성준, 김지연, 이동현(이상 권설노협), 문원준(노숙인 복지와 인권을 실천하는 사람들), 오범석(종로 북방상담센터), 남원식, 김환이(한국도시연구소), 손영애(이화여대 석사과정), 권종규(동경대 박사과정), 김선미(성균관대 박사과정)가 참가하고 있다.

간주되었기 때문이다. 그러나 1977년의 <주택법>을 계기로 '홈리스 문제'는 주거권 일반의 문제로 획기적인 인식의 전환이 일어났다. 이에 이 법안을 '홈리스 법'으로 칭하기도 한다.

영국에서는 홈리스를 세 그룹으로 구분한다. ① 가족이나 커플 등 자녀를 가진 사람들, ② 특별한 문제는 없으나 수입이 적은 사람들, ③ 취약한 상황에 처해 있으면서 주거를 부여받지 못하는 사람들로서, 요양시설이나 정신병원, 형무소, 군대에서 나온 사람들과 약물·알코올 문제를 가지고 있는 사람들이 그것으로, 영국의 홈리스에 대한 정의는 빈곤과 주거의 문제를 아우르고 있다.

본 글의 구성은 다음과 같다. 먼저 이들 ①, ② 집단에 대한 주거보장의 의무, 주택급여에 의한 보호가 어떻게 제도화되어 왔는가를 살펴보고, 다음으로 ①, ②, ③ 집단의 속성과 문제점을 파악하여 각각에 적용되는 홈리스 정책을 주거법의 성격과 행정체계의 측면에서 비판적으로 검토한다. 그리고 사회적 배제의 극단적인 상황에 처한 ③ 집단의 구체적인 양상을 살펴본 후 그에 대한 대책으로서 1990년대 초반 실시된 노숙자 우선프로그램(보수당)에 의한 재정확화 시책의 문제점과, 1999년에 블레이 내각의 노숙인대책실에 의한 새로운 전략(주운거리에서 살내로)을 상세하게 논하며, 마지막으로 사회적 배제의 극복을 위한 영국의 국가행동계획(National Action Plan)의 개요를 소개한다.

2. 홈리스 지원정책의 변천

1) 1977년 <홈리스 법> 제정과 그 의의

영국 홈리스 대책의 전환점은 1977년 <홈리스법>의 성립이라고 할 수 있다. 17세기의 <구빈법>과 1948년의 <국민부조법(National

Assistance Act) 하에서 홈리스는 단지 복지서비스의 문제로 취급되었다. 빈곤구제와 사회질서 유지를 목적으로 한 <구빈법>에 의해 홈리스는 빈민시설(Workhouse)에 수용되었고 이 체제는 홈리스 정책에 장기간 영향을 끼쳤다.

1928년 <국민부조법> 제정으로 <구빈법>이 폐지되어 지방자치단체 복지국이 <구빈법> 시대의 열악한 '임시시설'을 홈리스에게 제공하게 되었다. 지원 대상은 화재나 홍수 등의 예기치 못한 사태에 의해 발생한 홈리스였다. 그런데 몇몇 호스텔(hostel)³⁾에서는 남성은 받아들여지지 않았으며, 아동은 부모와 분리되어 아동보호시설로 옮겨지게 되었다⁴⁾.

홈리스는 1950년대 후반부터 급속히 증가하였다. 1957년 <임대법>에 의거한 임대료 통제와 임대주택에서 자가로의 전환, 표준(일반)세대의 욕구에 맞춘 공영주택의 축소가 그 배경이었다. 급증한 홈리스들은 영구적인 주택을 원하고 있었으나 중앙정부의 복지국은 주택 재고가 없어서 그 주거요소에 대응할 수 없었다. 또한 지방자치단체는 홈리스에게 공영주택을 제공하는 것은 원칙에 위배된다고 대부분 판단했던 것으로 보인다.

1960년대부터 1970년대 초반에 걸쳐 주택공급을 요구하는 목소리는 점점 커졌다. 그리하여 1966년에는 홈리스를 수용하는 주택협회(housing association)에 활동자금을 공급하는 전국적 자선기부금 운용단체(shelter)가 조직되었다. 주택협회는 자원봉사 성격의 위원회로 운영되었으며, 주택 및 그에 준하는 시설을 공급하는 독립된 비영리민간 주택공급조직으로 활동하기 시작했다. 또한 같은 해 11월에는 남편의

3) 호스텔(hostel)은 주거를 확보하지 못한 대상에게 거처를 제공함을 목적으로 하는 시설이었다.

4) 1974 년도에 잉글랜드와 웨일즈에서 2,000명의 아이들이 홈리스 상태에 있다는 이유만으로 아동보호시설에 수용되었다.

실업으로 홈리스 상태에 빠진 가족을 다룬 다큐멘터리 '캐시 컴 홈'이 방영(BBC)되어, 국민에게 큰 파문을 던져주기도 하였다.

1972년 <지방정부법>에서는 1974년 4월 이후 일시적인 주거시설의 공급을 지방자치단체의 재량으로 변경시켰다. 셸터(shelter)를 비롯하여 카톨릭주택조성위원회, 집이 없고 사회적인 지지망도 없는 사람들을 위한 운동단체, 중앙주택조성위원회, 아동빈곤문제를 다루는 활동단체는 지방자치단체(주택국)의 주거보장의 의무를 일깨우기 위해 「자선단체연합」을 결성했다. 1976년에 들어 이 연합은 지방자치단체연합과 협상을 진행하면서 법안개정 작업에 착수하였다. 1977년 <홈리스법>은 통달 18/74(1972년 보수당에서 채택한 안)를 기초로 한 것이며, 홈리스 상태를 '주택이 필요하다고 보이는 극단적인 형태'로 정의하고, 우선(그룹5)에 대한 거주확보를 의무화했다. 「자선단체연합」은 이 외에도 국가의 불이행에 대한 대처를 규정할 것, 우선적 욕구를 가진 단신자로 그 대상을 확대할 것 등을 요구하였다. 그러나 정부가 제출한 법안에 대하여, 군·읍·면의회 연합, 대도시자치단체연합은 실행비용과 자치권의 상실이라며 반대하였다. 그들은 특히 이미 공영주택의 대기자 명단에 올라가 있는 사람들과의 공평성을 문제로 삼았으며, '고의(intentionally)로 홈리스를 선택했다고 판단되는 사람에게서는 주거를 제공하지 않도록 법안을 수정함으로써 그 취지를 약화시켰다. 뿐만 아니라 자치단체의 의무를 '지역에 연고가 있는(local connection)' 사람으로 한정시켰다.

1977년의 <홈리스법>은 자치단체의 원조를 그 지역민에게 한정하고, '합당한 사람(deserving)'과 '합당하지 않은 사람(undeserving)'을 구별한다는 점에서 통달 18/74의 취지에서 후퇴하였으나, 홈리스의 기

5) 부양 아동이 있는 가족, 고령, 장애, 임신 그 외의 이유로 인하여 긴급을 요하거나 사회적 약자가 된 단신자에게는 우선순위가 부여되었다.

본권리를 인정하여 영구주택을 제공하도록 정부가 자치단체에게 요구한 최초의 시도였다. 법률의 구체적인 운용은 지방자치단체가 준수해야 할 시행규칙에 의해 규정되었다. 그것은 환경성, 보건사회보장성, 레일즈정(廳)이 공동으로 작성하였으며, 홈리스의 범위는 '집이 없는 사람' 이상으로 확대되었다.

1977년 <홈리스법>은 후에 1985년 <주거법>으로 흡수되었다. <주거법>에 의해 홈리스라고 인정된 가구는 1978년에는 53,110가구(잉글랜드)에서 1990년에는 145,800가구로 증가되었다. 또한 자녀가 있는 가족과 그 외 우선적 욕구를 고려하여 지원하게 되었다. 그러나 각 자치단체는 해당 자치체의 규칙에 의해 '고의적 홈리스', '나태함', '적절한 어드바이스와 지원'이라는 용어에 대해 재량을 가지게 되었다. 1986년에 환경성이 실시한 조사를 살펴보면, 자치단체의 45%가 임대료 체납자에 대해, 그리고 55%가 다른 지역의 구직자를 '고의적인 홈리스'로 보았고, 40%는 보호시설에서 나온 아동들을 홈리스로 인정하지 않았다.

2) 공영주택 매각에 의한 홈리스 문제의 심화

<홈리스법>이 도입된 이후 1980년대는 불황으로 실업자가 증가하여 주택에 관한 지출도 하강국면에 들어섰다. 임대주택 정책, 공영주택 매각, 주택투자의 지속적인 삭감은 양질의 저렴한 주택을 감소시켰다. 그리하여 잉글랜드의 임대주택은 1981년 204만 4천호에서 1986년 195만 3천호로 감소하였으며, 그 후 약간의 증가추세를 보였으나, 1991년에 들어서도 196만 7천호로서 1981년 수준이상으로는 회복되지 않았다. 대처정부의 '공공주택 구매권'(1980년 <주택법>에 의거) 도입으로 1981년에 506만 1천호였던 공영주택은 1991년에 384만 4천호로 크게 감소하였다. 그러나 사회주택인 주택협회의 재고는 1981년 42만 2천호

에서 1991년 62만 1천호로 확실하게 확대되었다. 그러나 사회주택 증가분 19만 9천호로는 공영주택 재고의 감소분 111만 7천호를 감당할 수 없었고, 그 결과 법률에 의해 홈리스로 인정된 사람들이 비어있는 공영주택을 점유하는 결과를 낳았다. 잉글랜드에서는 그 비율이 1978년도에 14%에서 1989년도의 30%로, 같은 시기 런던에서는 25%에서 58%로 증가했다고 한다.

공영주택의 부족 문제는 1980년 후반 이후 보다 심각해졌다. 런던의 임시시설 이용자는 1982년에 4만 2천가구, 같은 해 법률로 홈리스 상태에 있다고 인정된 수는 3만9천600가구였으며, 2000년에는 홈리스 상태에 있다고 인정된 수가 2만 9천630세대, 임시시설 이용자는 5만 세대에 달했다. 광역자치단체인 런던청 조사에 의하면 2001년 9월 현재 임시시설 이용자는 5만 1천315세대로서 이들은 B&B(Bed & Breakfast) 7천123가구, 별관이 4천637가구, 자가 대기 6천511가구, 그 외(호스텔, 단기체류시설 등) 3만 3천107가구로 구성되었다.

3) '물적 조성'에서 '인적 조성'으로

영국의 <주택법>에서 단신 홈리스는 우선적인 수요(needs)로부터 배제되어 있다. 잉글랜드에서 단신 홈리스는 11만명(1999년)에 이르고 있으나, 이들이 실업 등으로 인해 곧바로 거리노숙인(rough sleeper, 모포 등을 돌돌 말고 거리에서 자는 사람들)이 되는 경우는 드물다. 1999년 12월의 1일(야간조사) 평균 거리노숙인 수는 1,600명에 지나지 않았다. 호스텔, B&B, 지방자치체가 제공하는 일시적인 시설을 이용할 수 있었기 때문이다. 홈리스 상태라 하더라도 실업 중이라면 보편이 없는 경우라도 구직보조를 받고, 질병이나 장애가 있는 경우는 소득보조(income support)의 대상이 된다. 통상 호스텔 등의 시설은 무료가 아니라 임대료를 받는다. 구직보조나 소득보조의 어느 쪽인가를 수급

하고 있으면서도 동시에 주거급여를 요구할 수 있다. 소득보조를 받고 있는 경우 원칙적으로 임대료 전액이 주거급여로서 지급된다.

대처 정부의 공공주택 구매권의 도입에 따라 공공주택의 상당 부분은 자기로 전환되었다. 동시에 지방자치체에 의한 주택건설은 대규모 주택개발에 대해서만 경비가 지출되었다. 그러나 1980년대 들어 주거급여가 증가했기 때문에 공공의 지출은 사실상 변동이 없었다. 1989년 <지방자치단체 주택법>에 의해 공공주택의 수지를 독립채산으로 하도록 의무화되었다. 이에 임대료가 상승하였고 이 상승분에 따라 주거급여도 상승, 1990년대에는 공공지출이 확대되었다. 노동당의 복지 국가 노선을 비판한 대처정권의 보수당에서는 공공주택 지출을 대폭적인 삭감이 아닌, 물력 조성(주택공급)에서 '인력기반 조성(다양한 서비스의 공급)으로 전환하게 되었다.

4) 증가하는 단신 홈리스와 주거급여

주거급여가 도입되기 이전에 호텔, 호스텔, 거주용 시설의 거주자는 후생·사회보장성에 '바우처'라는 형태로 숙박수당(Board and Lodgings Allowance)⁶⁾을 요구하고 있었다. 1970년대 후반부터 1980년대 중반에 걸쳐 실업 상태인 젊은이들이 호스텔과 B&B로 밀려들었다. 지방자치단체가 영구주택에 입주시킬 수 없었던 가족 홈리스의 증가도 B&B 붐의 요인이 되었다.

이에 1982년부터 1983년 21~25세 연령층의 숙박수당 신청이 급증하였다⁷⁾. 1984년도의 숙박수당 신청자는 13만 9천명, 정부 지출은 3억 8천파운드에 달했다. 1985년 정부는 26세 이하에 대해서 숙박수당 인정 기간을 제한했고, 이에 따라 적당한 숙소를 찾지 못하는 이동노동자는

6) 요금을 전담하는 숙박권 제도이다.

7) 보충급여에 해당한다.

8) 이 시기에 증가한 2만 5천명의 신청자 중 44%를 차지하였다.

노숙인이 되었다. 런던에서 야간숙박(Riverpoint Nightshelter)를 운영하는 단체인 리버포인트에 의하면, 심터를 이용하는 26세 이하의 젊은 홈리스가 1984년 전체 이용자 중 35%에서 1988년 57%까지 증가했다고 한다.

1994년까지 주거급여는 전체 사회보장 예산에서 급속하게 증가하고 있었다. 이에 1996년 정부는 주거급여액을 제한하기 위해 '1실 임대료'라는 지역평균임대료 제도를 도입하였고, 1997년 사회보장국은 '1실 임대료'의 도입 후 12개월간 주거급여를 받고 있는 사람들이 13만 6천명 감소했다고 발표하였다. 민간임대부문의 주택과 관련된 수급자는 7.6% 축소되었다. 그러나 이와 동시에 전국적으로 거리노숙인을 포함한 25세 이하 홈리스는 증가했다⁸⁾.

5) 사회적 배제의 극복과 취업지원

1977년에 공공주택 입주가구 중 실업자는 38%로 분포되었으며, 1989년에는 71%로 확대되었다. 젊은이와 고령자의 공공주택 입차인의 비율이 높았고, 그 중간 연령층은 감소하였다. 다른 한편 1989년 이후 공공주택의 수지(收支)를 독립채산으로 할 것이 의무화되어 임대료가 상승했다. 이로 인해 소득보조와 주거급여의 대상이 되지 않으면 인정된 주거를 확보할 수 없는 빈곤한 계층⁹⁾은 취업에 대한 동기부여가 약화되었다. 즉 이는 빈곤의 덫(poverty trap)이었던 것이다(Maipass and Muris, 1999: 123-130).

1986년 보수당인 메이저 정권은 구직활동을 수행하는 자를 대상으로

9) 로즈디일 주택법에 홈리스로 보호된 한 젊은 여성은 임대료를 지불하기 위해 개인수당(Personal Allowance, 소득보조의 일부로 기본적인 생활지출에 이용)을 모두 사용에 버려 영양실조가 되어 있었다(Foord, Palmer, Simpson, 1998: 23-31).

10) 물론 여기에는 홈리스로 인정되어 공공주택에 입주한 가구도 포함된다.

로 실업급여와 소득보조를 포함한 구직자 수당(Jobseeker's Allowance: JSA)을 도입했다. 구직자 수당은 두 종류로서 보혐료 납부 요건을 만족시키는 이에게는 최초 6개월간 조사 없이 납부에 근거한 구직자 수당(Contribution-based JSA)이 지급된다. 6개월을 넘어 실업이 지속되고 있는 자와 보혐료 납부 요건을 만족시키지 못하는 자에게는 자산조사를 거쳐 소득에 근거한 구직자 수당(Income-based JSA)이 지급된다. 이 결과 기존의 소득보조(IS)는 노동능력이 없는 자, 취업의사가 없는 자에게 한정되게 되었다.

1997년 블레어 노동당은 이상의 구직자 수당을 포괄하여 뉴딜정책을 발표했다. 여기에서는 ① 저시 경제의 안정과 성장의 지속, ② 노동 연계 프로그램(Welfare to Work), ③ 근로의욕을 자극하는 세제와 급여의 개혁, ④ 교육에 대한 투자 증대, ⑤ 최저 임금이 보장되는 유연한 노동시장 구축 등이 제시되었다. 이를 위한 자금 조달은 민영화된 공익사업에 대한 일시적 과세(Windfall Tax)에 의해 이루어져 1997년부터 1998년까지 합계 52억 파운드가 징수되었다.

3. 홈리스의 생활자의 현황과 그 지원제도

1) 홈리스 생활자의 상(像)

영국에서는 '홈리스'를 1977년 <주택법> 제정 이래 법률로 정의하고 있다. 법률에서 정의되어 지방자치단체에 승인된 홈리스를 '공식 홈리스'라고 한다면, 그 이외의 홈리스 상태에 있는 사람들은 '비공식 홈리스'가 된다. 또한 주택사정으로 인해 가구 분리가 불가능한 사람들은 '숨겨진 홈리스'라고 불려진다. 노숙 상태는 무엇보다 혹독한 홈리스 상태로서의 '노숙자(rough sleeper)'¹¹⁾라는 용어로 구별된다. 이하에서

11) 노숙자는 '리프 슬리퍼(rough sleeper)' 이외에도 '루프리스(roofless)', '스

도 '노숙자(rough sleeper)'와 일반적인 '홈리스'는 구분하여 사용한다.

'공식적인 홈리스'는 제도의 기준에 맞는 사람들이다. 홈리스 대상이 되려면 앞서 기술한 바와 같이 신청자가 증명해야 하고 조건에 합치하면 홈리스라고 인정받게 된다. 공식적으로 인정된 홈리스 수는 가장 많은 때가 1990년대 초로 약 17만 세대(Great Britain)이었고, 2000년에 약간 감소하여 약 13만 6,000가구이다. 잉글랜드에는 11만 1,550가구¹²⁾, 스코틀랜드에는 2만 400가구¹³⁾, 웨일즈에는 4,390가구¹⁴⁾ 등이다. 그러나 이들 수치는 앞서 기술한 다양한 조건을 만족시키는 사람만을 포함하고 있어, 전체적인 홈리스 규모는 신청하지 않는 사람들을 고려해야 한다. 또한 인정기준이 변경될 때마다 변동되기도 한다. 거리에서 생활하고 있는 이른바 '노숙자' 수는 '어디서 생활하고 있는지 불확실하다', '이동한다', '노숙과 호스텔 등의 일시 거주지를 방문한다' 등의 이유로 불확실하다. 홈리스는 런던을 중심으로 한 대도시권에 집중하고 있다. 지역별 '공식 홈리스' 수는 런던이 가장 많아 잉글랜드 전체의 4분의 1 이상을 차지한다. 또한 그 주변의 남동 및 남서지역을 더하면 전체의 절반 가까이를 차지한다. 영국의 홈리스의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

드리프트 홈리스(street homeless) 등으로 불려지고 있지만 행정상으로는 '리프 슬리퍼'라는 말을 일반적으로 사용하고 있다.

- 12) 우선조건을 갖추고 있고 지방자치단체에 의해 홈리스로서 받아들여진 가구수이다. Department of Transport, Local Government and Regions, *Housing Statistics 2000*(2000).
- 13) 우선조건을 갖추고 있는 홈리스 또는 홈리스 상태의 가능성이 있는 가구수이다. *Scottish Executive Statistical Bulletin HSG/2001/6 Housing Trends in Scotland: Quarter Ending 30 June 2001*(1999-2000).
- 14) 우선조건을 갖추고 있고 자의성이 없이 격렬한 자격을 갖춘 홈리스 가구수이다. *Welsh Housing Statistics 2000*(2000-2001).

(1) 성별 및 연령

홈리스는 청년층이 중심이지만 홈리스 상태의 정도에 따라 약간 다르다. 젊을수록 홈리스 상태의 경향이 많고, 가장 그 비율이 높은 것이 16~29세(13.7%)이다. 약 75%가 35세 이하이다. 홈리스 상태의 신청자 중 여성은 전체의 61%에 달하며, 한부모 세대가 90%, 단신이 40%를 차지한다. 일시 숙박소의 단신 홈리스의 연령은 성별에 따라 약간 다르지만 과거와 비교하면 최근에는 청년화 경향이 현저하다.

특히 여성문제는 표면화되기 어렵다. 그러나 홈리스 상태 신청자 중 여성이 많은 수를 차지하고 있어, 광범위하게 불이익을 당하고 있음을 짐작케 한다¹⁵⁾.

(2) 인종 및 가구구성

알콜·마약·정신건강문제 등 복잡한 문제를 안고 있는 백인은 호스텔과 B&B 등의 일시 숙박소에 입주할 수 없어 노숙자로 되는 예가 많다. 또한 흑인을 비롯한 소수자는 사회적으로 불이익을 당하는 계층으로 단순하게 빈곤에 의해 홈리스가 되는 예가 많다. 소수집단의 노숙자가 증가하고 있지만 최근 조사에서도 여전히 백인이 대부분을 차지하고 있다.

전통적인 가족 이외의 가구가 사회적인 불이익을 받아, '한부모 가구'(13.7%)와 '남성 단신 가구'(7.4%)의 경우 홈리스 상태의 경향이 평균보다도 높다. 그런데 가족 홈리스를 우선하는 제도로 인해 신청 시점에서는 '단신 가구'의 비율이 낮다. 홈리스 상태 신청자의 과반수¹⁶⁾

15) 여성의 임금은 남성의 4/5이고, 파트타임의 90%가 여성이다. 이 결과 민간주력시장에서의 주력취득은 어려운 상황이다(Watson, 1999: 81-100). 뿐만 아니라 가정 내 폭력, 가족우로부터의 괴롭힘 등의 문제도 산재해 있다.

16) 신청자 과반수 중 44%가 자녀를 동반한 가족(그 중 약 50%가 한부모 가구)이고, 10%가 임신부가 포함된 가구(그 중 반수가 단신)이다.

가 우선 조건을 구비한 가구로서 양육할 자녀를 동반하고 있다.

(3) 교육수준 및 취업상태

홈리스의 교육수준은 일반적으로 낮다. 낮은 교육수준은 격경수준의 급여를 받는 직업에 취업하는 것을 어렵게 하고 홈리스 신청 절차에 불이익을 미치게 한다(Peace and Quilgars, 1997: 154).

취업 상태가 한 가구의 경제 상태를 좌우하고 있으며, 미취업과 불안정한 취업은 홈리스 상태를 초래하기 쉽다. '미숙련공'(14.3%), '실업'(14.4%), '그 밖의 미취업'(12.4%), '파트타임'(7.8%) 등과 같은 취업상태에 있는 사람은 홈리스 상태를 주로 경험하고 있다. 홈리스 상태의 신청자는 취업자가 약 20%이고, 직업훈련 중인 경우를 포함하면 실업자가 반수를 차지한다.

일시 숙박소의 단신 홈리스는 취업 비율이 낮고(10%), 만성질환과 장애(13%)·퇴직(10%)이 많다. 거리 노숙자는 취업비율이 더 낮으며, 실망실업자가 증가하고 있다.

(4) 급여 수급상황

1998~1999년 영국에서 종류에 무관하게 급여를 받은 전체 가구는 53%이다. 홈리스 상태를 신청한 가구 중 급여를 전혀 받지 않는 가구는 14%이며, 대다수는 소득보조(Income support), 양육수당(Child benefit), 주거급여(housing benefit) 등의 급여를 받고 있다.

(5) 건강문제

일반인의 '건강 문제 없음'의 비율이 45%인 것인데 반해 일시 숙박소의 단신 홈리스는 38%, 주간이용센터 22%, 급식이용자 24%로 그 비율이 점점 낮아지고 있다(Blades, 1997: 133). 반대로 복수의 건강문제를 갖고 있는 비율을 보면, 일반인이 24%, 일시 숙박소의 단신 홈리스가 38%, 주간이용센터 57%, 급식이용자 53%로 증가하고 있음을 알

수 있다(Attd 133) 건강문제 중 큰 비중을 차지하는 것이 정신건강문
제와 알콜문제로 홈리스 상태가 극심해 질수록 그 비율이 높아진다.

(6) 현재 주거와 거주력

'공공주택'(11.0%)과 '주택협회'(10.0%)에 홈리스 상태 경험자가 많
지만 '민간임대주택'(8.6%)에도 많은 홈리스 상태 경험자가 있다. 홈리스
상태를 신청한 사람들의 거주력을 살펴보면, 약 40%가 '독립적인
주거에 살 적이 없다'는 점이다. 이러한 경향은 실업의 영향으로 젊은
층에서 높은 비율을 보인다. 또한 홈리스 이전 주거경유형태는 '임
차'(42%)가 가장 많은 분포를 보였다.

(7) 홈리스 상태에 이르게 된 이유

홈리스 상태 신청세대가 주거를 잃게 된 이유를 구분하자면 '주거
의 문제'(51%), '가족관계의 문제'(21%), '가족형성과 확장의 문
제'(17%), '모든 인간관계의 문제'(17%), '기타 문제'(2%)로 주거의 문
제가 절반을 차지한다.

2) 정책 과제

홈리스 상태의 원인에는 일반적으로 '경제적 변화', '인구구조의
변화'¹⁷⁾, '정책의 변화'¹⁸⁾ '개인적 문제' 등의 요인이 서로 얽혀 있다.
영국의 홈리스생활자 지원제도는 개인책임론과 사회구조론의 양론 사
이에서 자본의 제약 등을 근거로 지원 대상을 결정한다(Jacobs
Kernery and Manzl, 1999, pp.11-28).

홈리스 정책에서의 과제는 제도적인 것과 관련된 과제, 주택정책에

17) 전통적인 가족형태의 붕괴 등을 가리킨다.

18) 보수정권하의 정책관행을 가리키는 것으로서 공적주택의 매각(The Fight
to Buy), 사회보장과 복지예산의 삭감, 호스텔 폐쇄, 1실 임대료보조제도
등의 도입을 말한다.

서의 과제, 거주지원과 관련된 과제로 구분해 정리해 볼 수 있으며 내
용은 다음과 같다.

첫째, 제도적 과제이다. 영국의 홈리스 생활자 지원제도는 적격판
단의 기준을 엄밀히 해서 '우선조건'과 '자의상'이라는 기준에 따라
대상자를 정한다. 때문에 기준에 맞지 않는 자는 지원받지 못하는 홈
리스 생활자로 남아 새로운 문제를 남게 된다. 홈리스 생활자 지원제
도에 따라서 영구주택을 제공받는 홈리스 신청자는 겨우 30%이고, 게
다가 지원제도가 가족홈리스 생활자에 대한 지원을 목적으로 만들어
졌기 때문에 단산홈리스 생활자는 지원을 받을 수 없다. 산입구조의
고도화에 따라 배제되는 저임금비숙련 청년노동자들에게 대한 지원을
상정하지 않았던 탓에 젊은 단산홈리스 생활자가 증가했다. 다른 한편
으로 또 다른 과제는 '탈시설주의'에 따른 병원이나 사회시설의 축소
혹은 폐지에 대한 대응이었다. 지역사회와 보호체계가 충분히 정비되
어 있지 않았기 때문에 갈 곳을 잃은 시설입소자들은 홈리스 생활자
가 되었다. 둘째, 주택정책의 과제이다. 주택공급을 기반으로 하는 홈
리스 생활자 지원제도 중 가장 큰 변화는 주택수의 총량과 공영주택
의 감소이다. 주택수가 대상 수를 상회한다고 하더라도 홈리스 생활자
는 존재한다. 이는 '주택가격 격정성의 문제'이다. 이러한 문제에 대
해서 주택공급뿐만 아니라, 지역의 산업과 고용·복지 등과의 협력 및
조화가 불가피하다. 셋째, 거주와 관련된 여러 가지 과제이다. 거주환
경의 문제와 함께 보건, 의료의 이용근원에 따른 문제도 크다. 또한 약
물¹⁹⁾과 알콜의 탓으로 주거장소의 확보와 문제해결이 곤란한 경우가
많아서 주택·보건·사회사업의 연계가 반드시 필요하다.

2002년 현재 홈리스 생활자 지원정책은 1998년의 <주거법>과 그

19) EU의 약물모니터링에이전시에 따르면, 15~16세의 아동의 약물 사용율이
EU국가 가운데 영국이 가장 높다고 한다(The Guardian 12/1 0/2000).

아래에서 다듬어져 온 홈리스 생활자 지원제도가 기본이 된다. 1986년 개정된 <주거법>은 첫째, 홈리스 생활자에 대해 2년까지 임시주거를 제공할 것, 둘째, 홈리스 생활자를 포함하여 주택을 필요로 하는 모든 사람들을 대상으로 사회주택에 등록할 것, 셋째, 자치단체에 홈리스 생활자를 위한 상담이나 정보를 제공할 것을 의무화하는 것을 주된 골자로 하고 있다.

③ 홈리스 생활자 지원제도의 구조

영국의 홈리스 생활자 지원제도는 계층에 따라 구성되어 있고 지방에 따라 독자적인 특징을 갖고 있다. 법제도는 법, 지침, 전략, 계획, 사업으로 구성된다. 1986년 법에서 정해진 틀은 지침으로 상세하게 규정된다. 나아가 지방정부가 전략과 계획을 입안한다. 그와 병행해서 지방자치제도 지역의 조건을 고려하여 전략과 계획을 입안한다.

시책의 실시는 기본적으로 지방자치체의 주택부국이 담당하고 있다. 주택이외에 복지·교육·노동·건강·의료 등 여러 부국의 협력이 필요하고, 자치단체부국 이외의 각종 민간지원단체와 자원봉사자의 협력도 필요로 한다. 자치단체가 직접 모든 서비스를 제공할 수는 없기 때문에, 각종 민간지원단체 등에 자금을 제공하여 사업을 전개하고 있다. 그로 인해 홈리스 생활자의 욕구에 정확하게 부응하는 것보다 정부에게 인정받는 사업제안을 통해 자금을 확보하려는 경향이 발생하여 '홈리스 산업화'에 대한 비판도 제기되고 있다.

영국의 홈리스 생활자 지원책은 주택제공을 바탕으로 다양하게 복합적으로 구성되어 있다. 거리노숙 등 가장 극심한 홈리스 상태에 대해서는 시설에 입소하도록 대처하고 있으며, 이 때 시설은 소규모와 주택화를 지향한다. 또한 단순히 건물로서의 주택제공뿐만 아니라 주택에서의 생활을 지원하는 서비스를 연계시키고 있다.

시책은 가장 심한 상태의 노숙자에 대한 아웃리치, 긴급숙박소의 제공을 비롯해서, 일시적인 주거지로서 호스텔과 B&B 등의 제공, 영구적인 주택의 제공, 홈리스 생활자의 발생을 미연에 방지하기 위한 상담과 정보제공 등이 있다. 일시적인 주거지에서 영구적인 주거지로 옮기기까지의 시간 동안 홈리스 생활자에게 결여된 능력을 육성하고, 문제를 해결할 수 있도록 지원한다.

이러한 홈리스 생활자 지원책은 간단히 예방조치, 주택제공, 생활지원등의 서비스지원, 긴급주거지제공, 각 시책에 대한 점검 등으로 구성되어, 그 내용은 다음과 같다.

우선 홈리스 상태 예방조치로서 주택 등에 관한 정보제공·상담, 임대료·주택보증금 등의 경제적 지원과 거주권 유지 지원 등이 이루어진다. 또한 공영주택, 주택협회주택, 홈리스 생활자에 영구적인 주택으로서 제공된다. 물론 일시적인 주거로서 B&B와 호스텔 등이 이용되지만, 이들은 사생활침해와 고비용에 대한 문제가 제기되고 있다. 따라서 단순한 거처의 제공은 절절하지 못하다는 비판이 있다.

따라서 개개의 홈리스 생활자의 욕구에 부응하는 시책의 필요성이 제기되어 주택의 제공과 동시에 생활지원이 이루어진다. 이때 특별히 고려할 대상자는 고령자, 장애자, 학습장애자, 정신질환, 약물중독 등 다양하다. 지원요구는 사람에 따라 다르기 때문에 지원정도의 폭이 넓은 기획이 필요하다. 예를 들어 일반적인 주거로부터 시작해서 '경제적 보장을 더한 것', '신체적·정신적 생애를 배려하는 것', '아동(임신을 포함)과 노인을 배려하는 것', '생활기술 등을 지원하는 것', '방이 구분된 주택' 등을 들 수 있다(Swansae (C), pp.11-14). 마지막으로 이러한 시책이 효율적인지, 개선점을 무엇인지 점검하는 작업이 필요하다.

4. 노숙자의 현상과 노숙자 지원정책

단신홈리스생활자의 문제는 노숙자 문제와 함께 1990년대 전반부터 사회문제가 되었다. 본 장에서는 주택법의 홈리스생활자 규정에서 누락된 단신 홈리스생활자의 형태²⁰⁾와 노숙자(rough sleeper)의 현상, 그리고 그에 대한 정책지원책에 초점을 맞추어 고찰하고자 한다.

1) 노숙자의 구체적 양상

잉글랜드와 런던의 노숙자 수에 대한 추이를 살펴보면 1990년대 전반의 감소는 노숙자 우선 프로그램(Rough Sleeper Initiative RSD)에 따른 정책적 효과에 기인하며, 1998년 이후의 감소는 노숙자대책실(Rough Sleeper Unit RSU)의 노숙자 지원전략의 성과로 평가된다.

이들 노숙자의 특징에 관해서 환경성의 1991년 조사²¹⁾ 결과를 살펴보자. 압도적으로 남성이 많으며 25세~44세의 비율이 남녀 모두에 있어서 과반수 이상을 차지하고 있다. 인종별로는 99%가 백인이었으

20) 단신홈리스생활자라고 불리는 사람의 범위에는, 다수의 사람이 포함되어 있다. 첫 번째, 노숙이라는 극한상태에 있는 사람들이다. 노상이나 공원에서 잠자리를 마련하거나 거주를 대체로 예정하지 않는, 혹은 버스정류장이나 주차장 등을 잠자리로 정한 사람들이다(Alexander, 1998, p.10). 두 번째, 호스텔과 아간셉터에서 생활하고 있는 사람들이다. 세 번째, BSB(간이호스텔)에서 살고 있는 사람들이다. 네 번째, 다른 제도와 함께 살고 있는 등 '숨겨진 홈리스생활자'라고 불리는 사람들로서 이들의 존재를 파악하는 것은 지극히 곤란하다. 다섯 번째, 불법정거장이다. 여섯 번째, 임대와 주택대부금의 제남에 따라 주거를 상실할 위기에 처한 사람들이며, 일곱 번째, 지극히 파멸된 주거환경에 있는 사람들이다. (ibid, pp.3-4; Fitzpatrick/Kemp/Klinker, 2000, pp.8-10).

21) 잉글랜드의 10개 지방자치체에 호스텔 거주자 1,261명과, 데이센터(노숙자들을 대상으로 아침식사를 제공하며 이발, 세탁, 샤워, 의류제공과 호스텔 등의 소개 서비스를 하는 센터)와 수프 런(soup run) 거리노숙자에게 제공 하는 식사서비스)이용 노숙자 약 500명을 대상으로 정취한 대규모 조사이

며, 노숙기간은 비교적 길게 분포되었다. 취업 중인 사람은 7%에 지나지 않고, 약 70%가 실업상태이다. 이들의 소득원천(과거 7일 이상 소득이 발생)은, 소득보조(Income Support)수급이 40%, 실업수당 5~12%의 분포를 보였다.

다음으로 사회적배제대책실(Social Exclusion Unit: SEU)의 노숙자에 대한 보고서를 통해 노숙자의 양상을 살펴보면 다음과 같다.

연령별로는 18세 이상의 노숙의 수는 적고, 약 25%가 18~25세로 1991년 조사결과와 비교하면 젊은 층의 비율이 높다. 65세 이상의 고령자가 6% 포함되어 있는데, 고령자우선정책 등을 감안한다면 주목할 만한 숫자로 판단하고 있다. 성별로는 여전히 남성이 90% 이상을 차지한다. 노숙의 직접적인 계기는 가족관계의 붕괴이나 여전히 사회경제적 원인 등 복합적인것임을 간파해서는 안 된다. 약 75%가 시설을 경험했고, 반 정도의 사람이 형무소에 입소한 경험을 가지고 있다. 노숙자의 건강상태 역시 심각한 것으로 드러나 45~64세의 사망률은 일반인의 25배, 자연사 이외의 사망은 평균 4배에 달한다.

2) 홈리스생활자에 대한 사회보장과 취업지원

홈리스생활자에 대한 시책은 <주택법> 이외에도 일반시책으로서 소득보장정책이 있다. 그러나 제도활용에 관한 지식이 없기 때문에 각 종류에 접근할 수 없다는 점이나 제도 운영상의 문제로 제급여로부터 누락되는 홈리스생활자나 노숙자가 적지 않다. 여기에서 소득보장과 홈리스문제에 관한 제도적 대응을 확인해보자.

영국의 사회보장제도의 중요한 축은 사회보험과 공공부조이다. 종래 실업급여를 1년간 수급한 사람이나 학생 실업자와 같이 국민보험의 납부요건을 충족하지 않는 사람은, 소득보조에 따라 소득이 보전되었지만, 근로의욕을 저해한다는 이유로, 1998년에 <구직자법(Jobsseeker

Act)이 개정되어, 정밀로 구직활동을 하는 자에 대해서만 구직자수당(Jobseeker's Allowance)이 지급되고, 노동능력이 없는 사람이나 취로 의지가 없는 자는 소득보조의 대상이 되었다. 결국, 실업자를 소득보조로부터 분리해냈던 것이다.

구직수당은 주거지가 없는 홈리스생활자도 수급 가능한 것으로서 취급된다. 홈리스상태로 등록되어 있으므로 일정한 주거가 없다고 해도 곧 연락이 되고, 즉시 일할 수 있으며, 동시에 근로의욕이 있다고 판단되면, 취업가능성이 있다고 판단되어져 주거가 없어도 JSA 수급이 가능하다²²⁾. 그렇지만 실제로는 통상 신청자와 다르게 연락이 취하기 어려운 점 등으로 인해 여러 가지 곤란한 점이 수반된다.

소득보조는 최저생활의 기준으로 도달하지 못한 사람들에게 최저 소득을 보장하는 제도로서, 국민보험료를 납부하지 못해도 수급이 가능하다. 다만 위에서 지적한 바와 같이 실업자에 대해서는 구직자수당으로서 완결되어졌기 때문에, 그 주요 대상은 노동능력이 없는 자 등이 해당한다. 소득보조 역시 주소지가 없는 사람도 신청가능하다. 급여 에이전시는 주소가 없는 사람을 다음의 2개의 집단으로 구별하고 운영하고 있다. 즉 하나는 개정한 주소가 없고, 친구의 집에 숙식하고 있는 자, 불법점거하고 있는 자, 정주하는 주거가 아니라 야간캠퍼, 호스텔, 그리고 B&B 등에 살고 있는 자이다. 다른 하나는 없고 누울 수 있는 공간, 난방설비나 조리가 가능하고 식사가 가능한 설비 등을 갖춘, 즉 계속적 거주에 적절한 설비가 없는 자(Persons Without Accommodation)가 그것이다. 전자는 소위 단신홈리스 생활자가 해당되며, 후자는 거리노숙자가 해당할 것이다.

소득보조의 신청은 급여에이전지에서, 구직자수당의 신청은 고용서

22) 다만, Job Center에 매일 들러야 한다. 지원에는 주소가 없는 홈리스 상태에 있기 때문에 주거를 찾는 시간이 필요한 것과 고용주에 대해서 서류를 제출할 것 등을 고려하도록 지시되어있다(Krik, 2000, pp.35-36).

비스직업센터에서 수행한다. 다만 자치체마다 약간 다르게 구축되어 있다. 그리고 주소가 정해지지 않은 경우, 신원확인에 관해서 국민보험번호라든가 과거의 거주를 증명하는 서류가 이용된다. 분실한 경우, 급여 에이전지에서 조사가 이루어진다.

주거급여는 저소득의 세대에 임대료 등을 보조하는 제도로서, 소득 기초형 구직자수당(Income-based JAS)을 수급하는 세대는, 통상적으로 주거급여와 지방세급여(Council Tax Benefit)를 수급할 수 있다. 지방세급여는 저소득자를 대상으로 지방세를 감면하는 제도이다. 신청한 지 14일 이내에 주거급여의 지급을 수행하도록 정한 법적 규정이 있음에도 불구하고 현실에서는 수행되지 않아 호스텔 이용이 지연되고, 영구주택 차입(借入)이 불가능하게 되는 경우도 있다. 더욱이 주거급여의 지급은 주거지가 정확히 결정된 후에 실시되기 때문에, 1개월간 주택을 빌리는 자금이 없는 사람은 주거지를 확보할 수 없는 문제가 발생한다²³⁾.

18~24세의 구직자수당 신청자는 '게이트웨이(gate way)'라는 프로그램 참여가 강제되고 있다. 이 기간은 4개월이다. 참여기간동안 개인 상담원이 조언과 지도를 수행한다. 일거리를 찾는 것이 곤란한 특별한 요구(needs)를 가진 이들이 6개월의 구직자수당을 신청하기 전에 이 프로그램에 참여하는 것이 가능하다. 단지 JSA의 청구는 필요하다. 이 특별한 요구를 가진 자는 노숙자라든가 홈리스생활자, 약물·알콜 문제를 가진, 노동시장에서 분명하게 불리한 상태에 있는 사람들, 건강문제와 장애를 가진 자, 제대한 군인, 범죄자, 문맹자 등의 기본적인 능력이 있어서 지원을 필요로 하는 사람들, 제 1언어가 영어가 아닌자, 무연고자 등이 있다(CPAG, 2000, PP.259-303). 이 최후의 특별한 그룹

23) 민간지원조직(Voluntary)에 의한 임차토지급 재정주 프로그램을 이용하는 것은 가능하지만, 그러나 그 금액에도 제한이 있고 노숙상태로부터 이탈하는 데에는 곤란한 점이 있다.

가운데, 노숙자용 호스텔에 거주하고 있는 사람도 시책대상이 되기 때문에, 위에서 지적한 개인상담자가 호스텔에 출장을 나간다.

3) 정부의 노숙자 지원책

우선 노숙자 우선 프로그램(Rough Sleepers Initiative-RSD)을 살펴보면 이는 구관청에 의해 재정지원을 받는 종합적인 프로그램으로서 노숙자 대책에 획기적 계기를 갖게 했다는 점에서 의의를 갖는다(Crane, 1999, pp.150-152). 1990년 최초로 런던에서 실시되어 1999년까지 전국 36개 지역으로 확대되었다. 목적은 노숙방지와 해소로서 ① 노숙자에 대한 아웃리치와 재정주(兩定住) 지원, ② 호스텔 제공, ③ 겨울철에 개설되는 야간쉼터(Night Shelter), ④ 민간 임대주택이나 주택협회의 영구주택의 제공 등의 활동을 한다.

(1) 노상지원

우선, 노상에 있는 노숙자에 대해 공격인 시민상담장구나 쉼터에 의한 무료전화상담 등이 전국규모로 실시되고 있다. 이들은 호스텔 등에 노숙자를 분배하는 기능을 한다. 노숙자 지원에서 중요 역할을 담당하는 노숙자용 데이센터(day-center)는 2002년 현재 54개소가 있다. 부엌이나 샤워시설 등을 완비하고 있고, 무료 식사나 의복, 그리고 숙박설비를 갖고 있거나 정기적으로 의뢰서비스나 생활상담을 실시하고 있는 데이센터(day-center)도 있다. 또한 주택에 관련한 조언을 제공할 뿐만 아니라, 예를 들면 생활기술(life-skill)의 습득을 위한 교육·훈련 프로그램이나, 스스로 일어나 거주시설을 발견할 수 있기 위한 생활기술에 대한 지원을 제공하고 있는 센터도 있다.

(2) 일시적인 시설 제공

노숙자가 숙박할 수 있고, 일시적으로 생활할 수 있는 시설로서 호

스텔이 있다. 그러나 수급의 불균형과 열악한 설비의 문제, 호스텔 운영상의 문제²⁴⁾를 가지고 있었으나 홈리스를 재정주로 유도하기 위해서는 이 단계에서 보다 적극적인 접근(approach)이 필요했다. 후에 이 시설은 나중에 서술하는 노숙자 대책실의 시책에 의해 그 형태가 변했다.

(3) 재정주 과정

RSI의 노숙자 지원의 최종과정은 영구적인 주택으로의 재정주이다. 영구적인 주택은 지방자치체에 의한 분배나 주택협회에 의해 제공된 공영주택으로의 재정주이다. 단순히 주거의 제공문제 뿐만 아니라, 고용이나 약물, 정신적 건강 등이 그들이 안고 있는 문제에 대한 다양한 서비스가 있어야 비로소 재정주가 성공한다.

이와 같은 RSI의 노숙자지원책은 노숙자 수의 감소에는 일정부분 공헌했지만, 여전히 호스텔의 불충분, 현황과 조적상의 문제, 절차의 지연, 호스텔입주거부 등의 문제는 여전히 남아있다. 이에 대해 SEU는 조적상의 문제 즉 노숙자문제 전체를 총괄하는 성(省) 혹은 청(廳)이 없다는 점을 들고, 정책결정과 실천의 통합을 강조했다.

(4) 기타

그밖의 노숙자대책실의 노숙자 지원전략을 살펴보면, 다음과 같다.

① 거주시설 확충 노숙자가 이용할 수 있는 침대 수를 늘리는 것 혹은 영구주택의 확보, 그리고 회전쉼터(rolling shelter)의 설립이 있다. 기존 쉼터의 양적확보를 도모하고, 영구주택에 입주할 경우 임차권을 유지시키도록 한다.

24) 호스텔 입주에 관련된 세세한 번거로운 규제 즉 커튼의 일소 거부, 개 등의 애완동물 동반 금지, 흡주 금지 등의 규격이 있다. 또한 호스텔은 정신 질환이 있는 사람이나 복합적 문제를 갖고 있는 노숙자의 경우 입소가 거부되었다.

② 런던의 빈건물을 활용하여 회전섀퍼(rolling shelter)를 개설해 4개월 단위로 운영한다. 이는 노숙자가 최초로 건물로 진입하는 1단계로 의의를 갖는다.

③ 새로운 접근방식을 담당하는 조직설치 CATs(Contact and Assessment Teams)라고 불리는 전문가를 포함한 아웃리치 팀을 개설, 사정기능을 보다 강화하였다.

④ 보다 명확한 대상을 설정한 긴급숙박시설설치 여기에는 고령자용 야간섀퍼와 젊은청년용으로 가족연락을 증가하는 긴급숙박시설 등이 있다.

⑤ 정보시스템 모니터 개발 호스텔의 결원 정보와 장기노숙자의 데이터베이스인 「아웃리치 안내서」를 연결시키는 역할을 하도록 개발하였다.

⑥ 급식(soup run)이나 의류 제공(doth run)등의 전통적인 노상서비스의 효과성 평가

⑦ 전문적인 아웃리치팀 설치: 알코올·약물·정신장애에 대한 전문적 지식을 가진 사회사업가 50인의 채용과 정신적 건강문제를 안고 있는 노숙자에 대한 특별팀을 설치했다.

⑧ 주택급여에 대한 접근성 향상: 절차의 간소화를 위해 개인중명, 소득중명 구조를 개선하여 주택급여제도로의 접근을 용이하게 했다.

⑨ 의료지원의 신속함을 위해 노숙집중지구에 의사팀 배치에 대한 추가자금 제공 및 실무자에 대한 관련 지식이나 대면방법 등, 전문적인 교육·훈련을 내용으로 하고 있다.

⑩ 리사이클이나 데이센터, 고령자를 위한 식료품배달 등의 다양한 취업에 관련된 지원을 시도하였다.

⑪ 새로운 노숙자의 발생을 방지하는 것으로 「장래의 노숙자를

예방하는 사례 핸드북」을 통해 자치체에서 비교적 용이하게 실시 가능한 각지의 프로젝트의 예를 소개한다.

이상에서 영국에서의 노숙자지원정책의 특징은 적어도 아래와 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 첫째, 특별대책으로서 실시했다는 것이다. 둘째, 노숙을 전제로 한 혹은 노숙을 고정화시키는 지원을 피하고, 거주생활로 이행시키기 위해 다양한 지원 프로그램을 실시한 것이다. 셋째, 발생한 노숙자에 대한 사후적 지원뿐만 아니라, 노숙에서 탈거한 후의 계속적인 지원이나 더 나아가 예방적 시책도 고려한 것이다. 넷째, 노숙자전략을 담당한 파트너로서의 자발적인 조직의 존재와 이들이 기획한 프로젝트의 자금제공을 들 수 있다. 마지막으로 이러한 전략이 사회적 배제로부터 사회적 포섭(social inclusion)을 목표로 실시되었다는 것이다.

5. 사회 재검가를 위하여

가맹국의 빈곤과 사회적 배제에 대처하기 위해 협력하는 것이 2000년 3월 리스본에서의 EU 정상회의에서 처음으로 결의되었다. 지금까지 각국 가맹국 주권 하에 있다고 본 빈곤대책이 이제부터 EU의 차원에서 검토의 대상이 된 것이다. 2000년 12월의 빈곤과 사회적 배제에 대한 각 국가의 목표는 다음과 같이 결정되었다. 이러한 목표에 따라 가맹 각국의 정부는 향후 2년간 「빈곤 및 사회적 배제에 대항하기 위한 국가행동계획」(이하 NAP)을 2001년 6월까지 유럽(UE)위원회에 제출하도록 되어있다.

1. 고용으로서 사회재가를 지원하며, 자원·권리·재산·서비스에 대해 모든 사람의 접근을 촉진한다.
2. 사회적 배제의 위험을 미연에 방지한다.
3. 사회적 취약계층을 지원한다.

4 모든 경제자를 동원한다.

이같은 영국의 NAP의 개요를 간단히 살펴보면, '사회적 배제 문제'는 현재 영국의 중요한 정책과제의 하나로서 자리매김하고 있으며, 시책실시에 적합하게 자금을 배분하는 등 우선조건이 부여되고 있다. 영국의 NAP는 지방의 독자성 확보, 다양한 조직과 분야의 협력, 사업에 근거한 계획 등을 근간으로 구성되었으며, 이들은 사회적 배제의 예방, 사회로의 재평가, 기본적 권리의 보장을 목표로 한다. 그 내용은 다음과 같다.

첫째, '취업 및 그것을 유지하는 다양한 자원이거나 서비스의 이용 촉진'이다. 이는 사회적 배제를 예방하는 가장 효과적인 방안이 고용이라는 인식에 근거한 것이다. 여기에는 취업유자를 위한 교육, 장애인 및 고령자서비스, 주택 등의 시책이 포함된다.

둘째, '사회적 배제의 위험성 제거'로서 특히 빈곤이나 사회적 배제로의 하강을 차단하여 빈곤의 대물림을 방지하고자 한다. 따라서 아동과 가정지원, 교육개혁, 고령자(연금생활자)등에 대상의 초점을 둔다.

셋째, '적용능력이 저하된 사람들을 돕는' 시책이다. '빈곤'에 대한 간단한 정의가 없기 때문에, 생애주기를 근간으로 하여 삶의 위기를 포착해 그를 중심으로 대책을 전개한다. 여기에는 보호를 받고 있거나 보호로부터 벗어난 어린이 등 적용능력이 저하된 어린이, 정신건강문제나 약물문제를 안고 있는 사람들과 노숙자 등 근로현장이면서도 적용능력이 저하된 사람, 적용능력이 저하된 고령자 등을 포함하고 있다.

독일의 홈리스 문제와 정책1)

번역 / 홈리스 주거지원과 사회적 포섭 연구모임)

1. 홈리스 상태를 둘러싼 개념

독일의 홈리스 문제를 다루는 데 있어서 홈리스와 관련된 용어를 살펴보면, 홈리스생활자(Wohnungslose), 주택난(Wohnungsnotafälle), 무숙자(Obdachlose), 비정주자(Nichtseßhafte)가 있고 그 정의는 다음과 같다.

- 1) 본 글은 코다아 토우루 등이 편지한 '구미의 홈리스문제: 실태와 정책(上)' 중 독일편을 번역하여 그 내용을 간추린 것이다. 번역문 원문은 <http://cafe.daum.net/socialinclusion>에서 내려받을 수 있다.
- 2) <홈리스 주거지원과 사회적 포섭연구모임>은 홈리스 주거지원에 관심을 갖고 있는 활동가 및 연구자들이 경제적 대응과 실천방안을 모색하고자 만든 연구모임이다. 현재 정은일, 조성준, 김지연, 이동현, 최은숙(이상 전 설노협), 문현준(노숙인복지와인권운동실천하는사람들), 오범석(종로북방상담센터), 남원석, 김윤이(한국도시연구소), 손병애(이화여대 석사과정), 권홍규(동경대 박사과정), 김선미(성균관대 박사과정) 등이 참가하고 있다.

먼저 독일어로 홈리스에 상당하는 용어 중 하나로 'Wohnungslos'가 있다. 그러나 독일의 Wohnungslosen은 어떠한 숙소도 가지지 않고 거리에서 생활하고 이는 사람뿐만 아니라, 지인이나 친척 집에 거주하고 있는 사람, 사비로 겨우한 숙소에서 숙박하고 있는 사람, 그리고 걸 서법이나 사회부조법에 의거하여 일시적 체재시설에 입소해 있는 사람들을 포함한 넓은 개념이다. 독일 홈리스생활자 지원조직연합체인 홈리스생활자부조원협의회(Bundes arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe)의 정의에 의하면, '임대차계약에 의해 보증된 주거를 가지지 않은 사람'으로 주택시장에 있어서 임대차 계약을 통해 자격으로 주거를 확보할 수 없는 사람을 말한다. 이처럼 독일어의 Wohnungslosen은 일본의 노숙자보다도 넓은 범위의 사람들을 포함하고 있지만, 여기서는 Wohnungslosen을 홈리스라고 하는 언어로 사용하고자 한다.

다음으로 홈리스는 보다 넓은 개념인 '주택난(Wohnungsnotafälle)'의 일부 사례로 보고 있다. 주택난이라 함은 1987년에 열린 독일도시 회의에서 정식화되어 보급된 개념으로, 여기에는 ① 현재 홈리스 상태에 있는 사람 또는 세대 ② 홈리스 상태에 가까이 있는 사람 또는 세대 ③ 부적절한 주거환경에 처해있는 사람 또는 세대 포함되어 있다. 이러한 주택난이라는 용어와 더불어, 독일도시회의는 '잠재적으로는 무숙상태(Obdachlosigkeit)에 가까워진 사람'이라는 개념도 제안하고 있다. 이것은 홈리스 상태와 그렇게 가깝지는 않으나, 충분하지 못한 소득과 주거환경의 탓으로 홈리스 상태에 빠질 확률이 상대적으로 높은 사람'을 말한다. 이러한 사람은 대체로, 도시 안에서도 여러 사회적 문제가 집중하는 지역에서 많이 볼 수 있다.

이처럼 '주택난'이나 '잠재적으로는 무숙상태에 가까워진 사람'이라고 하는 넓은 개념과 이것을 세세하게 구분하는 용어법이 행정과 연

구에 있어서 보급된 때에는, 홀리스 문헌은 거리생활자를 일시적인 시설에 수용하면 끝나는 문제가 아니라, 홀리스 상태가 발생하는 원인이나 과정 전체를 고려하며 대처하지 않으면 안 된다고 하는 공통인식이 있기 때문이다. 따라서 현재 홀리스 상태에 있는 사람의 주택취득을 지원하는 것뿐만 아니라, 홀리스 상태의 발생을 예방하기 위한 조치가 동시에 이루어져야 한다는 것이며, 현재 그러한 조치가 이루어지고 있다는 것이다.

세 번째로는 무숙자(Otdachlose)를 들 수 있는데, 1970년대까지는 홀리스생활자라는 용어 대신 무숙자라는 개념이 사법이나 행정에서 널리 사용되고 있었다. Otdach라고 하는 것은 보호해 주는 '지붕'이 있는 체재장소를 말하는 것이고, Otdachlose는 비나 눈을 피하는 '지붕'조차 없는 장소에 체재하는 사람을 일컫는다. 1950년대 몇몇 행정계관소 판결의 정의를 보면, '자신의 머리 위에 지붕이 없이 밤낮을 옥외에서 지내지 않으면 안되는 사람'이라고 했다. 1960년대에는 주택시장의 침체 하에 현재의 주거가 '인간의 존엄'을 지킬 수 있는 수준에 미치지 않는 사람들을 '무숙자'로 보는 재판소의 판결이 나왔다. 1970년대에 햇선주를 시작으로 하는 몇몇 주정부가 '무숙자'문제에 보다 효과적인 정책을 펴기 위하여 넓은 정의를 채택하게 되었으며, 1983년에 G.Schuler와 H.Sautter가 행정예외한 부조조치를 위하여 '무숙자'에 관한 광의의 정의를 제안하여 햇선주 당국에 의해 채택되었다. 그 정의는 현재 무숙상태에 있는 사람(일시적인 숙박시설에 입주하고 있는 사람을 포함), 무숙상태에 가까운 사람, (저소득 등의 이유로) 무숙상태에 빠질 잠재적 위험을 가지고 있는 사람, 이라고 하는 3개의 범주로 구분하였다.

마지막으로 홀리스생활자나 무숙자에 가까운 표현으로 '비정주자(Nichtsohafte)'라는 용어가 사용되는 경우가 있다. 연방사회부조법 72

조를 위한 구(舊)시행규칙에는 '비정주자'라고 하는 개념이 사용되어 있으며, 거기에는 '확실한 경제생활상의 기초를 가지지 않고 방방하는 사람, 또는 사회생활로의 참가 준비를 위해, 또는 지속적인 인력 케어(care)를 받기 위해 비정주자들의 시설에 체재하고 있는 사람'이라는 정의가 있다. 그런데 이 개념은 나치시대에 널리 사용된 것으로, 1980년 이후의 전문적인 논의에 있어서는 '단신의 홀리스생활자'라는 개념으로 바뀌게 되었다. 그러나 연방사회부조법 72조의 시행규칙은 변함없이 이 표현을 사용하고 있었기 때문에, NPO들은 오랫동안 이 표현의 삭제를 요구해 왔고, 1998년 9월 연방회의의 선거로 성립된 사회민주당과 녹색당의 연립정권은 '비정주자'라는 언어를 삭제한 새로운 시행규칙안을 제출하였으며 2001년 8월 1일 발표되었다.

2. 홀리스생활자 지원의 역사

1) 1945~1960년

이 시대의 홀리스 지원책은 바이마르 공화국 시대로부터 시작된 것이라 할 수 있다. 따라서 비정주자에 대한 부조와 관련하여 전후(戰後)에도 나치시대 이전의 전통으로 회귀하고자 하였기 때문에 부정적인 측면을 수반하고 있음을 알 수 있다. 당시 수용시설을 제공하고 있던 단체에서는 비정주자를 자신의 의사에 반하여 비정주자 된 사람과 끊임없이 방방하는 사람의 두개 범주로 분류하는 경향을 볼 수 있으며, 여기에는 비정주자에 대한 방방생활의 근거를 개인의 성격이나 습관의 문제로 환원시켜버리는 등의 일정한 가치판단을 엿볼 수 있다. 이러한 배경 하에서 정주생활에 익숙하게 하기위한 시설로의 (강제를 수반하는)수용과 노동의 미덕을 몸에 지니게 하기 위한 '공익노동 중사의무'라고 하는 정책으로 나타났으며, 이 정책은 전후 독일의 홀리스

지원제도에도 반영되어 있었다.

2) 1960년대: 과도기

1960년대 서독의 수출주도형 고도경제 성장을 통해 실업률은 1966~67년 경기후퇴기를 제외하면 낮은 수준에 머물렀다. 국민의 생활수준이 향상됨에 따라 공적부조의 역할도 종래의 일반적인 빈곤상태에 대응하기 위한 생활부조로부터 장애, 의료, 개호 등 특별한 생활상의 곤란을 안고 있는 사람들에 대한 원조로 그 중점이 옮겨갔다. 따라서 1961년 종래의 '의무령'과 '라이히 원칙'에 대신하여 연방사회부조법이 공포되었다(공적보호에서 사회부조로 바뀜). 이 법률의 제정에 따라 홀리스 대상의 원조가 일반적인 사회부조 체계 속에 포함되면서 선별성은 상당부분 퇴색해졌다.

연방사회부조법의 조항에서 '의무령'과 '라이히 원칙'에 상응하는 것은 72조~74조의 '비행자 부조(Erlöse für Gefährdete)'로, 72조는 '비행자'를 '18세 이상의 자로 내면적인 안정이 결여되어 있기 때문에 지역사회에서 쫓겨있는 생활을 보낼 수 없는자'로 규정하고 있다. 또한 73조는 '비행자'를 강제로 시설수용할 수 있는 가능성에 대해 규정하고 있으나 이는 연방헌법재판소에서 1967년 위헌이라는 판결을 내렸다.

3) 1970년대 이후: 수용에서 '사회 재참가'로

이 시기에는 사회학 연구 등을 참조로 하면서 클라이언트(client)에 대한 기존 관점과 부조의 실천을 재검토하고자 하는 움직임이 나타났다. 지금까지 지배적이었던 개인주의적·병리학적인 클라이언트관(觀)으로 인해 홀리스를 본인의 탓으로 여기는 견해는 치료요법적 접근과

3) 이 규정에는 부조를 필요로 하는 사람들이 안고 있는 문제를 오로지 본인의 기질로 파악시키는 것과 같은 관점이 변함없이 포함되어 있으며, 이와 더불어 비정주자는 비행자의 하위범주로서 자리잡았다.

사회정책적 접근에 의해 비판을 받았다. 치료요법적 접근은 '비정주성'을 '정상적인 생활'로부터의 이탈로 단정하지 않고 각각의 특수한 육체적·정신적·심리적인 요인을 찾아 그 요인에 맞는 전문적인 치료를 한다. 반면, 사회정책적인 접근은 '비정주자부조원방범의제' 등이 발전시킨 것으로, '비정주성'이라는 현상을 유발하는 사회적인 문제상황이 강조된다. 홀리스에 대한 시선과 부조의 구상을 둘러싼 위와 같은 변화로 인하여 부조제도와 이를 지행하는 실천에서 변화가 나타났다.

제도면에서의 변화는 1974년 연방사회부조법의 개정(72조 '비행자 부조'의 개정), 1976년 72조의 시행규칙 공포가 그 핵심으로, 변경 내용은 ① '내면적인 안정의 결여'라는 차별적인 규정을 수반하는 '비행자'라는 범주를 대신하여 '특별한 생활상태로 인해 사회적인 곤란을 안고 있는 자'라는 개념이 설정되었고 ② 구(舊) 72조에서 부조의 지급은 당위규정이었지만 개정된 72조에서는 강행규정으로 바뀌었으며 ③ 시행규칙 4조에서는 '비정주자'가 독자적인 집단으로서 정의되었다. 제도상의 두 번째 변화는 1974년 형법전 361조의 폐지로 '결안과' '정해진 주거도 없이 방랑하는 것이 더 이상 범죄로 간주되지 않게 되었다는 것이다.'

실천면에서의 변화는 치료요법적 접근에서의 영역별 부조내용을 보면 알 수 있다. 이는 ① 보호의 강화(조언, 시설수용을 수반하지 않는 치료요법, 시설수용을 수반하는 계사회화를 위한 보호, 계속적인 보호) ② 거주형태(주거상실의 위기에 처해있는 경우, 홀리스 상태, 시설에 수용되어 있는 상태, 주거공동체에서의 거주, 자신이 임대계약을 맺은 주거에서의 거주), ③ 문제형태(중독문제, 청소년, 고령자, 여성, 도시방랑자, 취업불능자 혹은 일할 능력에 제약이 있는 자, 직업과 관련

4) 사회적인 문제상황이란 클라이언트에 있어서 주거와 직업, 생계수단의 결여이고, 사회보장 시스템이 갖고 있는 결함이다.

된 자격을 갖고 있지 않은 자)로 구분하여 민간복지단체는 거리에서 생활하고 있는 상태로부터 주거와 일자리의 획득에 이르는 단계를 상징한 부조 프로그램을 개개인에게 제공하게 된다(임시숙박소→과도적 주거→주거프로젝트→사회주택과 민간임대주택). 교육·심리학적인 치료법 활용으로는 특정 집단(알코올 의존증자와 고령자 등)에 특화된 프로그램과 시설을 제공하면서 교육·심리학적인 치료법을 활용하고 있으며, 시설 내 취업의무 원리가 노동생활에 재장기하기 위한 부조라는 이념으로 전환하여 직업훈련과 자격취득을 위한 프로그램이 운영되고 있다.

사회정책적 접근에 있어서는 시설수용을 수반하지 않는 부조시스템의 구축이 중시된다. 그 내용을 살펴보면 먼저 1987년 '주택난'이라는 광의의 개념이 정식화 된 것으로, 이에 따라 지자체 수준에서의 홈리스대책은 질서법 내지 경찰법에 근거한 접근으로부터 사회복지정책과 주택정책을 중시하는 접근(가족이 있는 홈리스만을 대상으로 함)으로 변화했다. 둘째, '비정주자부조연방협의체'에 의해 제안된 상담소의 중심로, 홈리스생활자가 필요로 하는 급부와 시설의 소개, 긴급을 요하는 부조의 제공, 동반보호, 부조계획 작성을 위한 홈리스생활자의 부조요구 기록 등이 이뤄진다. 셋째, '법의 실현'이라는 모토 하에 민간복지

- 5) 사회학자 Ingrid Sahlin에 의하면 스웨덴에서 각 단계를 상징한 주거(계)별 특 지원 시스템이 잠재적으로 갖는 위험성은, 단계적인 주거 시스템은 당초의 목표와는 반대로 보다 질 좋은 과도적 주거로부터 보다 질 낮은 과도적 주거로의 '낙오'가 발생하게 되는 경우가 나타난다고 한다. 또한 각각의 질과 조건이 다른 주거는 각각 특정 집단을 위한 주거로 특화되고 있다(예를 들어 임시숙박소는 알코올 단신 남성 집단, 계약에 의한 통상적인 주거는 가족집단 등). 따라서 독일의 부수 게이아루제어는 과도적인 주거 형태가 질이 떨어지는 '제2주택시장'을 형성하지 않게 하기 위해 이행기간을 짧게 하고, 통상적인 임대주택의 수준에 가능한 한 근접시켜 거주자의 권리와 자유가 보장되게끔 해야 한다고 제안하고 있다.

단체에 의해 추진된 시도로, 현재 제공되고 있는 부조의 형태와 내용을 연방사회부조법을 비롯한 법규범에 맞도록 개선하는 일로, 1984년 이래 연락을 위한 주소를 상담소에 두고 있으면 '비정주자'를 고용촉진법에서 말하는 실업자로 간주하여 부조를 받을 수 있게 되었다. 넷째, 스스로 임대차 계약을 맺어 주거를 획득하는 것을 촉진하기 위해 연방부조법 15a조에 제임대료의 대납 가능성을 규정하였다. 이는 홈리스 상태에 대한 예방책으로서 큰 효과를 올리게 된다. 또한 사회주택)의 우선적 입주도 이루어졌다. 마지막으로 취업지원책에 있어서 고용촉진법에 근거한 고용장출조치와 지자체 재정으로 기금을 마련하여, 주로 '제2노동시장'에서의 일거리를 홈리스에게 제공하는 시도도 시작되었다.

지금까지의 홈리스생활자 지원역사를 요약하면, 1900년대까지는 시설로의 장기수용과 그곳에서의 노동의무를 중시하는 격려훈련형 접근과 일찍이 형법 381조의 적용에서 볼 수 있었던 비와 같은 치안대책이 지배적이었다. 그러나 1970년대 초부터 홈리스에 대한 견해, 제도, 부조 실현의 면에서 변화가 시작되어 홈리스가 안고 있는 구체적인 문제와 이를 수반하는 사회상황 모두를 고려하는 새로운 접근이 등장하여 시설로의 수용에 한정되는 것이 아니라 홈리스의 '계사회화'를 목표로 한 시책이 전개되었다.

3. 홈리스생활자의 현황

연방정부가 독일전체의 홈리스에 관한 통계를 직접 작성하지 않으므로 '홈리스부조연방협의체'가 1992년 이후 독일 전체의 홈리스 추정

- 5) 입차인, 임대료 수준 및 주거면적에 대해 일정한 규제를 부과하는 것을 조건으로 하여, 무(혹은 낮은)이자로 중적인 조성금을 받아 건설된 저소득층 대상의 주택을 가리킨다.

차별 주와 지자체 차원에서 홈리스 통계, 주택시장과 노동시장에서의 변화, 이주민 수의 변화, 사회복지수급자 수의 변화 등을 근거로 발표하고 있다.

2000년도의 수치로 홈리스 현황(귀환자⁷⁾은 포함하지 않는다)을 보면, 성인남성이 55%, 성인여성이 23%, 청소년이 22%를 차지하고 있다. 또한 같은 해 단신 홈리스의 14%에 해당하는 약 24,000명이 어떠한 숙소도 갖지 못한 노숙자이고, 그 중 2,000~2,500명이 여성이라고 어림잡을 수 있다(1998년 시점에서 독일의 총인구는 8,204만 명이었던).

<표 1> 1994~2000년의 홈리스의 추정치 (단위: 명)

세대구조	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
다수세대	37만	39만	38만	37만	38만	35만	22만
단신세대	18만	19만	21만	22만	20만	18만	17만
귀환자	33만	34만	34만	27만	15만	11만	11만
합계	88만	92만	93만	86만	73만	64만	50만

주: 상기의 수치는 전부 10%의 오차를 가지고 있다.

위의 표를 보면 1996년에 93만명으로 정점에 달했던 홈리스의 수는 4년 동안에 꾸준히 줄어들어 2000년에는 50만명까지 감소하였다. 이를 볼 때 현저한 변화가 있다고 말할 수 있다. 홈리스의 감소요인으로는 ① 동구로부터의 귀환자들의 유입이 고비를 넘었다는 것 ② 서독뿐만 아니라 동독에서도 신축주거와 새롭게 단장한 주거가 완성되어 주택시장에서 수급의 어려움이 완화되었다는 것 ③ 지자체에 의한 체납 임대료의 일시적 대납이나 민간복지단체에 의한 케어서비스를

7) 귀환자(Aussiedler)는 2차 세계대전 후에 독일이 잃어버린 영토 내에 살았지만 패전 후 피거를 당한 독일인으로, 현재 독일로 되돌아 온 사람을 말한다.

통해서 주거상실이 미연에 방지된 것 등을 들 수 있다.

홈리스부조연방협의체가 정리한 통계보고서(1997~1998)를 참조로 홈리스의 특성을 살펴보면, 가장 먼저 홈리스의 국적을 들 수 있다. 1998년에는 독일국적을 갖고 있는 사람이 89.2%, 독일 이외의 EU가맹국의 국적을 갖고 있는 사람이 3.0%, EU가맹국 이외의 국적을 갖고 있는 사람이 7.8% 국적을 갖고 있지 않은 사람이 0.2%였다. 남성 홈리스만을 보면, EU가맹국 이외의 국적을 갖고 있는 남성의 비율은 1995년에는 5.8%였던 것이 1998년에는 6.8%로 상승했다. 마찬가지로 남성홈리스 중 독일 이외의 EU가맹국의 국적을 갖고 있는 비율은 1995년의 1.8%에서 2.5%로 높아졌다.

다음으로 홈리스의 연령구성을 살펴보면, 남성의 경우 30대와 40대에 걸쳐 활동이 왕성한 연령층의 홈리스가 많은데 비해, 여성의 경우는 30세 이하의 젊은 홈리스가 많다. 이 수치는 노숙자보다 넓은 의미의 홈리스에 관한 것이기 때문에, 일본의 노숙자와 단순비교는 할 수 없지만, 일본에 비하면 비교적 젊은 연령층이 주거를 상실했다고 말할 수 있다.

또한 홈리스 전체에서 여성이 차지하는 비율이 1990년대를 지나서 높아지고 있다는 것도 통계에서 확인할 수 있다. 1990년에는 홈리스 전체 중에서 여성이 차지하는 비율이 약 6.8%에 머물렀지만(남성은 93.2%), 매년 차츰 증가해서 1998년에는 14%에 달했다. 홈리스부조연방협의체의 구축에 의하면, 홈리스에서 여성이 차지하는 비율이 이렇게 증가하는 것은 이혼율 증가와 관련 있다고 한다. 또한 여성홈리스의 경우 고학력자의 비율이 높다는 사실은 여성이 생활 위기에 직면할 때 홈리스 상태로 빠질 위험이 남성보다 크다는 것을 의미한다. 더불어 홈리스의 세대구성을 보면, 남성은 자녀가 없는 단신 홈리스가 대다수(33.5%)를 차지하고 있는 것에 비해, 자녀가 있는 여성의 비율

은 약 21%에 달하고 있다. 주거상실 이전의 직업에 대하여 가장 많은 것은 취직경험이 없다는 것이고, 부조를 받기 시작했을 때 실업상태에 있던 홈리스는 1998년 조사용달자 전체의 88%에 달했으며, 1년 이상 실업상태에 있다고 답한 사람은 70%, 4년 이상 실업상태에 있다고 답한 사람은 40.8%로 대부분이 장기실업자이며, 이를 볼 때 취업지원의 중요성을 알 수 있다.

홈리스 상태가 지속되는 기간에 대해서는 남성의 경우 2개월 미만인 경우(27.6%)가 가장 많지만, 5년 이상(20.2%)인 경우도 많다. 이처럼 장기간 홈리스 상태에 있는 사람에게 있어, 지자체나 민간복지단체가 제공하는 체재시설은 과도적인 체재장소에 그치지 않고 영구주택과 되는 경우도 많다. 이에 비해 여성은 2개월 이하(33.6%)인 사람이 가장 많다. 여성 홈리스 중 10.5%만이 거리에서 생활하고 있지만, 30.8%가 친구나 지인의 집에서 생활하고 있다. 그러나 전체적으로 볼 때, 실업이 바로 홈리스 상태로 직결하는 것을 막고 있는 것으로 보아 독일의 사회안전망(실업부조와 사회부조¹⁾)이 아직도 견고하다고 생각할 수 있다.

4. 오늘날의 홈리스 지원제도

독일의 홈리스대책은 예방정책, 거리에서의 여러 '문턱 낮은 부조'에서부터 주거취득 후의 사회복지사 개입까지, 연속적으로 실시되고 있다고 말할 수 있다. 그 대부분은 사회복지법에 따라 재정지원을 받을 수 있는 민간지원단체가 담당하고 있다. 그리고 지자체에 의한 임대료 대행 시책도 이뤄지고 있는데, 이러한 활동으로 인해 확실히

B) 실업부조는 실업보험급부가 도중에 중단되는 동안에도 조세를 재원으로 하여 무기한으로 지원되는 것이고, 사회부조는 사회보험료를 납입하지 않는 빈곤가구에게도 지원되는 것을 말한다.

근 홈리스 수가 감소하고 있다. 그 서비스를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 질서법 또는 경찰법에 입각한 홈리스 대책

질서법 내지는 경찰법에 입각한 홈리스 대책의 경우, 우선은 독일에 있어서 '경찰(Polizei)'이라는 말이 대단히 넓은 의미로 이해되어 왔다는 점에 유의할 필요가 있다. 독일에서 경찰법의 발전에 커다란 영향을 미친 것이 1734년의 프로이센일반관트법에서의 경찰개념인데, 이에 의하면 경찰이 대상으로 하는 것은, 국방, 재정, 외교 등을 제외한 시민의 사회생활 전반에 관한 것이고, 경제질서, 주거환경, 보건위생 등의 감독규제도 경찰의 임무에 포함되어 있다. 이러한 의미에서 원래 Polizei라 하는 말은 오늘날의 협의의 '경찰'보다는 '내무행정'이라는 개념에 가깝다고 할 수 있다.

오늘날의 독일에서, '경찰'이라는 말에는 이러한 뉘앙스가 다소 남아있는 것에 주의하지 않으면 안 된다. 경찰법상의 홈리스 대책으로서 오늘날 가끔 이용되고 있는 것은 이러한 '범죄추급책(Straftatenverfolgung)'은 아니고, 오히려 '위협예방(Gefahrenabwehr)'이라고 불리는 경찰상의 조치이다. 대부분 주(Länder)의 경찰법 혹은 질서법에는 경찰의 의무로서, '공공의 안전(혹은 질서)에 대한 위협을 예방한다는 것이 명시되어 있다. 이 경우 '공공의 안전'이란 국가와 법질서의 보호뿐만 아니라, 생명·건강·자유·명예·재산에 대한 개인 권리의 보호도 의미하고 있다. 즉, 홈리스 상태는 독일 기본법(헌법)에서 '인간의 존중(1조), 혹은 '자기의 인격을 자유롭게 발전시킬 권리'나 '생명으로서 권리 또는 신체에 해를 당하지 않을 권리'(2조)가 위협받고 있는 상태인 것이고, 이러한 의미에서 공공의 안전이 위협에 처하고 있는 상태인 것이다.' 이러한 경우, 경찰법에서 홈리스는 범죄의 용의자로 여겨지고 있는 것이 아니라, 권리를 침해당하고 있는 시민으로

여겨지고 있다.

따라서 경찰법상의 조치로서는 지자체가 운영하는 긴급숙박시설로 홈리스를 수용하는 방법이 주로 활용되고 있다. 그렇지만, 경찰법에 입각한 긴급숙박시설로의 수용은 아직까지도 단기적인 조치이고, 홈리스에 대한 장기적인 숙소의 제공이나 케어는 원래대로 연방사회부조법에 따라서 사회부조 담당부국이 수행하지 않으면 안 되는 과제라고 여겨지고 있다. 1987년에 독일도시의회가 '주택난'이라는 넓은 개념을 제창한 것을 계기로 연구자나 민간복지단체 등은 홈리스를 경찰법에 입각한 조치에 위임하는 것이 아니라 가능한 한 사회법에 따라서 지원하는 방향으로 해야 한다고 주장하고 있다.

2) 사회부조법에 따른 홈리스 지원체

사회부조법에 따른 홈리스 지원체의 일환으로 독일연방사회부조법(BSHG)이 1961년 6월30일에 공포되었고 1962년 6월1일부터 시행되었다. 지금까지는 1924년 '라이히보호의무령'과 같은 해 12월의 '공적보호'의 요건, 종류 및 정도에 따른 라이히원칙'에 기반하여 공적부조가 실시되어 왔다. 그러나 청구권이 명기되어있지 않다는 등의 이유로 새로운 공적부조제도 확립의 필요성이 제기되었고, 현행법이 성립하기에 이르렀다.

연방사회부조법은 전152건으로 되어있고, 현금급여를 중심으로 하는 '생활부조(HLU)'와 일본의 복지서비스법과 유사한 '특별부조(HBV)' 등 두 가지의 급여체계를 채택하였다. 이 '특별부조'는 '개호부조', '장애인통합부조' 등 12종류의 부조로 구성되었고, 홈리스 등에 대한 '특별한 사회적 곤란을 극복하기 위한 부조'(12조)도 그 하나로 포함되어 있다. 사회부조법의 목적은 1조 2항에 명기되어 있듯이 '부조수급자가 인간존엄에 합당한 생활을 영위하는 것이 가능하도록 할 것', '부조수급자가 가능한 한 부조에 의존하지 않는 생활을 하기 위해 인적능력

을 갖도록 할 것'이며, 단 그 때, '수급자 역시 그에 용하여 협력하지 않으면 안 된다' 라는 규정이 있다.

사회부조법에서 주목할만한 점으로는 사회부조의 실시주체와 민간 복지단체의 관계에 대해 명문화하고 있다는 것이다. 그 외에 사회부조 실시주체의 취업지원에 대한 의무를 결정한 '취업부조'는 실업보장정책에 있어서 배울만한 점이 많다. 이 사회부조의 급여자 동향을 살펴보면 1998년 시점에서 생활부조 수급자는 287만9,322명, 생활부조 수급율은 3.5%(시설업소자 제외)이다. 생활부조 수급율을 볼 때, 일본 생활보호율의 약 4배이다. 이것은 빈곤의 양적인 차이에서 비롯되는 것이 아니라, 제도가 빈곤층을 얼마나 포괄하고 있는지의 차이에 기인하는 것이다. 또한 특별부조를 받는 전체 수급자수는 137만8,287명이다. 주요한 부조를 들자면, '장애인통합부조'는 49만4,925명, '개호부조'는 28만 9,299명에 이르고 있다.

다음으로 임대료 대항조치에 따른 예방시책이 있다. 최근 독일에서는 현재 홈리스상태에 놓여있는 사람들을 위한 시책뿐만 아니라, 주거상실을 미연에 방지하는 예방시책에 그 중점이 옮겨지고 있다. 예방적 조치로서 대표적인 시책이 지자체에 의한 임대료체납 대항조치이다. 이것은 사회부조법의 '특별한 경우의 생활부조(15a조)에 의해 실시되고 있다. '특별한 경우의 생활부조'는 이전까지의 규정에서는, '생활부조가 가능하지 않은 경우에도 주거를 확보하고, 또는 상당한 곤궁상태의 제거가 타당하다고 판단될 때는 생활부조수행이 가능하다'(15a조 1항 1문)고 되어있다. 이것은 임의부조이지만, 1996년 사회부조개정법에 의해 추가되어진 1항 2문 '그것이 타당한 동시에 필요하고, 생활부조를 행하지 않으면 주거를 상실할 위기에 처한 때에는 생활부조가 발령된다'라는 상위규정이 있기 때문에 이를 충족할 경우, 사회부조 실시주체는 통상적으로 급여를 거부할 수 없다고 해석된다. 급여의 내용으로서

는 현재 체납하고 있는 임대료뿐만 아니라 장래의 주택비용, 에너지 공급에 따른 비용(가스, 수도, 전기)도 대항의 대상이 된다. 현금급여는 수당으로서 혹은 대부금으로서 지급된다.

세 번째로는 현재 주택을 상실한 사람을 위한 시책으로, 독일 각 도시에서는 홈리스의 복지서비스에 대한 접근이 용이하도록, 사전에 신청서류에 대한 제출을 필요로 하지 않고 익명으로도 이용이 가능한 '문턱 낮은 부조'를 사용하고 있다. 여기에는 하루동안 체제가 가능한 시설, 이동 의자에 의한 의뢰서비스, 임시숙박소, 주택소유 여부와는 무관하게 거리에서 받을 수 있는 사회복지가 있다. 주택보장을 축소시킨 결과로, 현금지급과 '문턱낮은 부조'를 이용하는 사람을 거리생활에서 벗어나지 못하게 하고, 따라서 문제의 근본적인 해결이 이루어지지 않는다는 비판은 당연한 것이다. 그러나 홈리스의 생활상태를 보다 악화시키지 않는 관점에서 그들이 이용할 수 있는 '다양한 선택'을 보장하고 있는 것이 중요하며, 그들이 이러한 행정서비스를 이용하는 과정에서 복지행정기관이나 민간복지단체와 신뢰관계를 구축하고 통상적인 부조시스템과 연계되는 가능성을 내포하고 있다는 점은 긍정적으로 평가받을 만 하다. 무엇보다 주목해야 할 것은 홈리스 상태로부터 탈출하려는 의사를 표시하고 사회복지조를 신청하면 주택취득과 생활보장의 길이 열려있다는 사실이다.

네 번째로는 주택취득 후의 사회복지사의 지원이 있다. 거리생활로부터 벗어날 의사를 표명한 사람에게 대해서 사회복지법에 의한 생활보장에 따라 사회복지 혹은 임대주택에 거주하도록 한다. 그러나 그들에 대한 지원은 그 단계에서 종료되지 않는다. 주택을 확보한다 해도 여러 가지 생활문제에 의해 다시 거리생활로 돌아가는 경우가 적지 않기 때문이다. 장기간 지속적으로 거주하기 위해서는 '사후관리와 동시에, 사회복지사에 의한 동반조치가 필요하다'는 것이 인식되어 있다.

베를린주에서는 가구주로부터 퇴거를 요구받은 사람, 임대료를 체납하고 있는 사람, 이웃으로부터 불평을 들은 사람 등에 대해 상담서비스를 제공한다.

마지막으로 '특별한 사회적 곤란을 극복하기 위한 부조(72조)'로, 이것은 앞에서 본 '문턱 낮은' 서비스와 재택방문형 상담지원활동의 주요한 재정적 근거가 되고 있는 사회복지법의 특별부조 중 하나이다. 72조에 따라서 급여는 일반부조에서는 불충분한 경우에 '보충적 급여'로서 제공되어지고 있다. 이 조치의 내용으로 '이 부조는 모든 종류의 곤란을 회피하고, 제거하고, 조화하고, 또 그 악화를 방지하기 위해 필요한 일체의 조치, 특히 원조를 구하는 자와 그 가족에 대한 상담과 인격인 지원, 직업교육과 직장취득, 혹은 그것의 유지를 위한 지원 및 주거의 유지와 조달에 관한 여러 조치'(72조 2항)가 포함되어 있다. 72조 2항 2문에는 종합계획의 수립이 의무화되고, 4항에서는 사회복지 실시주체는 동종의 임무를 목적으로 하는 여러 단체와 그 외 관련부처와 협력하고 활동하며, 동시에 사회복지 실시주체와 그들의 단체, 부처의 활동이 효과적으로 연계될 것이 명기되어 있다. 72조 급여부분에는 현금급여와 현금급여도 포함되어 있지만, 특히 '상담과 인격지원'이라는 사회복지사의 역할에 역점을 둔 것이 특징이다. 또 급여의 방법으로서 제3자가 이 인격지원을 실시하고 사회복지급여 주체가 그것을 보조하는 것도 상정되어 있다.

3) 주택정책

독일에 있어서 주택정책은 사회복지와 주택수당이 주요한 줄기를 형성한다. 여기에서는 그 두 가지의 계도에 대하여 검토하고자 한다. 우선, 사회복지법은 '임차인, 임대료수준 혹은 거주면적에 대해서 일정한 규제를 조건으로 저리 또는 무이자로 공적자금을 제공하는 주택건설 촉진제도'를 근거로 하여 '건설주체와 무관하게 공적조성자금이 미비한

상태에 있는 주택'을 의미한다. 민간의 '사회주택' 가옥주가 공적 차입금을 전액 반환하면, 그 주택은 일정한 구속의 기간을 거쳐 일반의 민간임대주택으로서 민간시장에서 임대된다. 사회주택은 그 성격에 의해 '대물족진'으로도 불려지고 있으며, '제1조성' 방식으로부터 '제3조성' 방식까지 분류된다. '제1조성' 방식은 제1차 주택건설법(1955년 이후는 제2차 주택건설법)에 따라 설계되었고, 공적조성에 의해 건설된 주택의 임대료 상한선은 법에 의해 규정된다. '제2조성' 방식에서는 사회주택 입주자격에 있어서 소득상한선이 40% 상승되었고, 그 결과 국민의 3/4이 그 대상이 되었다. '제3조성' 방식은 1988년에 도입된 짧은 구속기간(통상 10년 미만) 지자체와 투자자의 협의에 따른 임대료의 융통성 있는 설정 등 유연한 규정을 가졌다. 그 목표는 짧은 규제기간의 설정에 의해 민간자본의 추가투자를 유도하는 것이다.

사회주택은 지금까지 '장비위한 계층'을 위한 제도로서 진행되어 왔다. 그러나 2001년 9월13일 주택건설법규개정과 함께 주택족진법은 사회임대주택의 목적절단으로서 '저소득가구, 아동이 있는 가구, 단신가구, 임산부가 있는 가구, 고령자, 장애자, 홈리스와 타 지원을 필요로 하는 사람들의 위치를 확고히 했다(주택족진법 1조 2항). 최근 특정한 집단에 대한 공가(空家) 활용시력이 실시되고 있다. 예를 들면 주택기업은 일정수의 공가를 지자체에 대해서 '문제절단' 거주용으로서 제공하는 대신에 지자체가 임대료 체납시의 보증, 수선비의 부담을 담당하는 제도이다.

한편 사회주택 이외에 대인족진으로서 주택수당은 임대료, 세대수입, 가족규모, 거주지 등에 기준을 두고 그것을 만족하는 세대가 노인 이른 학생이든 무관하게 누구든지 청구권을 가지고 있으며, 외국인에 게도 기본적으로 지급된다.

4) 취업지원책

취업은 정기적인 소득에 의해 거주 안정적임 확보를 가능하게 할 뿐만 아니라 사회참여와 자아경제성을 획득할 수 있게 함으로써 홈리스 상태를 극복하는 데 중요한 역할을 한다. 홈리스만을 대상으로 한 취업지원 시스템은 독일에 존재하지 않으며, 그것은 장기 실업자 일반을 대상으로 한 것이다. 그 중 지금까지 홈리스에게 적용되어 온 취업지원책을 소개하면 '고용장출조치'와 '취업부조', '직업교육 및 직장 획득과 확보를 위한 부조', 그리고 유럽연합의 '유럽사회기금'을 들 수 있다.

'고용장출조치'는 실업보험을 재원으로 연방이 담당하는 노동행정에 속하는 조치이고, '취업부조'와 '직업교육 및 직장획득과 확보를 위한 부조'는 지자체가 담당하는 공적부조행정에 속하는 조치이다. 그러나 실제로는 취업부조에 의해 취업기간을 종료한 실업자가 연속고용장출조치를 받는 등의 연계를 볼 수 있고, 공적부조의 자금과 유럽사회기금으로부터 자금을 차용해서 취업지원프로젝트를 실시하고 있는 민간복지단체도 존재한다. 앞의 3개의 조치에는 우선순위가 있어 먼저 실업보험급여 등을 받을 권리를 가진 실업자에 적용되는 '고용장출조치'의 적용가능성이 탐색될 수 있고, 그에 해당하지 않을 경우 '취업부조'가 적용되며, 그럼에도 불구하고 해당사항이 없는 홈리스상태에 있는 어떤 '특별한 사회적 곤란'의 형태로 고용을 확보할 수 없는 사람에 대해서는 '직업교육 및 직장'의 획득과 확보를 위한 부조가 적용되는 일반적인 순서가 있다.

이 외에 민간 홈리스 지원시설에 의한 취업지원책은 재원면에서 연방사회부조법과 사회복지법 3편에 바탕하고 있다. 이와 동시에 유럽사회기금도 재원으로서 상당히 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 이러한 고용의 대부분은 기간이 한정되어 있고 12개월까지만 경우가 약 60%

를 차지하고 있다. 이러한 취업지원대책이 안고 있는 문제점을 살펴보면 첫째, 취업부조와 고용장출조치를 중도한 홈리스가 '제1노동시장'에서 직장을 발견하는 것은 지극히 곤란하다는 점이다. 취업부조와 고용장출조치를 통해 제공된 고용에는 직업훈련적인 성격을 갖는 것이 포함되어 있다고는 하지만 이것도 정식 직업자격을 부여하는 것이 아니므로 '제1노동시장'에서의 취업을 촉진하는 데에는 불충분하다. 둘째, 대다수의 사실이 제공·소개하고 있는 12개월의 고용기간은 홈리스에게 있어서 매우 짧다. 이미 몇몇 사례에서 시도되고 있다시피 취업부조와 고용장출조치 등을 조합시켜 장기 고용을 보장하는 것이 필요하다. 셋째, 체제형 혹은 부분 체제형 민간시설에서 제공되고 있는 노동의 대부분은 노동종사자에 대해 '장려금'을 지불하는 시스템(연방사회부조법 19조 2항 1문 제2선택지에 의한 취업부조)을 변형없이 취하고 있는 것 같지만, 장려금액은 앞서 기술한 비와 같이 시간당 2~3마르크 정도에 불과하므로 근로에 대한 인센티브를 주지 못하는 경우가 많다.

5. 국가행동계획과 홈리스 지원대책의 미래

독일 정부는 2001년 6월 다른 EU가맹국과 같이 유럽위원회에 대해 '빈곤 및 사회적 배제에 맞서 싸우기 위한 국가행동계획(National Action Plan)(이하 NAP)을 제출했다. 독일의 NAP가 제시한 '전반적인 전략'에서 독일이 지향하는 목표로서 제시하고 있는 것은 '경제적·사회적인 사안에 대한 시민들의 적극적인 관여를 가능하게 할 것'이다. 여기에는 이미 발생한 빈곤에 대해 사회보험과 공적부조에 의해 사후적으로 대처하기보다는 사회변화에 대한 적응능력을 사람들에게 부여함으로써 이들이 가능한 한 혼자서의 힘으로 경제사회에 참가해 갈 수 있도록 지원한다는 의도가 담겨 있다. 따라서 빈곤과 사회적 배제

는 가능한 한 예방적인 정책으로 해소하지 않으면 안 된다. 이 때 예방적인 정책으로서 NAP가 중시하고 있는 것은 첫째, '지식사회'라고 불리는 경제와 사회의 급속한 변화 속에서 생기는 기회를 시민이 누릴 수 있도록 하는 교육정책과 고용정책이며, 둘째, 사회적 요구에 부응하기 위한 사람들의 준비 능력을 고양하는 것과 같은 사회적 보호 시스템을 구축하는 것이다. 이에서 알 수 있듯이 사회적 배제에 대항하기 위한 독일 정부의 접근은 '제1노동시장'으로의 통합에 중점을 두고 있다.

NAP에서 명확하게 홈리스에 대해 언급하는 곳은 제2장 '배제의 위험을 예방한다' 중 '주거의 상실'(b-2), 및 제3장 '사회적 약자를 위해 행동한다'의 '특별한 사회적 곤란을 안고 있는 사람들'(a-3)의 두 곳이다. 주거의 상실에 대해서는 먼저 그 원인인 임대료 체납에 대한 새로운 대응책으로서 2001년 7월부터 시행된 임대주택법 개정(Mietrechtsreform)이 언급되어 있다. 그 외 홈리스와 관련된 기타 조치로는 지자체 복지사무소와 직업안정소의 연계 강화를 연방정부가 지원하기 위해 2001년에서 2002년까지 시현부 조성금으로서 '직업안정소와 사회부조 실시주체의 공동작업을 개선하기 위한 혁신적인 모델 계획(MoZArt)'이 실시되고 있다. 다음으로 2002년 1월에 발효한 '일자리 순환(jobrotation)'을 위한 고용촉진법 개정으로, 이는 직업상 계속을 받기 위해 일시적으로 휴직하는 피고용자에 대신하여 실업자를 고용하고자 하는 기업에 대해 조성금을 지급하는 것이다. 셋째로 슈뢰더 수상 의 제안에 따라 정부·노동조합·사용자 단체가 참가하여 실시되고 있는 '교육, 직업교육, 경쟁력을 위한 동맹'에서 합의를 본 '직업자격이 열악한 피고용자와 장기 실업자의 취업능력을 발전시키기 위한 모델 프로젝트'를 들 수 있다. 여기에는 미인크 모델⁹⁾과 자르브

9) 실업자 동이 임금이 낮은 일자리와 파트타임 노동에 취업하는 것을 촉진

류엔 모델¹⁰⁾이 있다. 마지막으로 NAP는 주택시장의 동향에 대해 '1990년대 중반 이래 독일 주택 시장은 광범위한 주민계층이 양호한 주택, 혹은 지극히 양호한 주택을 확보하고 있는 상태에 도달했다. 소득 수준이 낮은 세대도 주거비용의 부담이 높아졌다고는 하더라도 전체적으로는 양호한 주택을 확보하고 있다'며 상당히 낙관적인 견해를 보이고 있다.

앞서 소개하였듯이 전체적으로 본다면 독일의 NAP는 '제1노동시장'으로의 통합을 통해 사회적 배제를 극복한다는 전략을 취하고 있다. 이 때문에 NAP에는 장기 실업자 일반을 염두에 둔 '적극적인' 노동시장 정책의 새로운 축이 다수 열거되고 있다. 그러나 이에 비해 '특별한 곤란을 안고 있는 사람들에 대한 대책에 대해서는 추상적인 목표를 언급하는 것만으로 끝나고 있다. 독일의 홈리스가 직면하고 있는 중독 문제, 읽고 쓰기 능력의 문제, 정신적인 질환 문제 등 '제1노동시장'으로의 통합 이전에 극복되지 않으면 안 되는 일련의 복잡한 계층 문제가 NAP에 있어서는 거의 무시되고 있다. 이와 같은 제한된 관점에서 '제1노동시장'으로의 통합을 강조하는 것은 '제1노동시장'으로의 취업이 지극히 곤란한 홈리스의 입장에서 '사회로의 통합을 제1노동시장으로의 통합으로 축소해버릴 위험성'을 암시하고 있다는 느낌이 강하다. 따라서 '수동적·소극적·사후적 고용정책'이라고 불리며 빛전으로 밀려 경시되기 쉬운 생활보장을 위한 급전·서비스 급부를 충실화하는 것 없이는 '적극적' 노동시장 정책 그 자체도 실은 충분한 효과를 발휘할 수 없을 것이다. 왜냐하면 빈곤상태에 빠지는 것을 방지하는 안전망이 충실한 것이야말로 자립적인 노동생활로의 (재)취기를 가능하게 하는 조건이 되기 때문이며, 이와 같은 안전망이 축소된다면 노

하기 위해 피고용자의 사회보험료 부담을 경감하는 제도

10) 자격을 충분히 갖고 있지 않은 사람과 장기실업자를 고용한 고용주에 대해 사회보험료에 대한 보조금을 지급하고자 하는 것

동사회로의 (재)취기가 가능한 용과 본디 이를 위한 조건이 없는 상태에서 '자립'을 계속적으로 강요받고 있는 층으로 구분될 지도 모르기 때문이다. 따라서 '제1노동시장'으로의 취업이 당장은 곤란한 노동자에 대해 NAP의 언급이 누락되어 있는 것은 상징적인 의미를 갖고 있는 것처럼 여겨지며, NAP와 EU의 방향이 앞으로 독일의 홈리스 부조에 어떠한 변화를 초래하게 될지 주의 깊게 주시해야 한다. ■■■■

미국의 지원주택 프로그램과 비영리단체의 지원주택 운영사례

김윤이 (한국도시연구소 연구원)

1. 들어가며

지난 2월, 노숙인인권공동실천단에 참여하면서부터 목요일이면 어김없이 지하철 4호선 회현역으로 향하게 된다. 거창하게 말하면 아웃리치(outreach) 활동을 한다고 할 수 있지만, 개인적으로는 어느새 편안한 이웃처럼 느껴지는 홈리스 당사자분들과 함께 커피를 마시고 지난 한 주 동안의 생활을 주고받기 위해 '마실 간담'는 느낌이 더 강하다. 8개월간의 지속적인 만남을 통해, 홈리스에 대한 편견과 오해에서 벗어날 수 있었고 그들도 우리와 똑같은 인간이라는 당연한 사실을 새삼 깨닫게 되었다. 또한 정부차원에서 이뤄지고 있는 쉼터 위주의 홈리스 지원정책이 얼마나 그들의 현실을 고려하지 않고, 그들의 욕구

를 충족시키지 못하는지를 알 수 있었다. 쉼터의 역할과 필요성에 대해서 부정하는 것은 아니지만, 노숙이라는 극단적인 상황에 이르게 된 배경이나 현재의 건강상태, 자활에 대한 의지가 홈리스마다 다르고, 현재 그들이 필요로 하고 있는 욕구도 다양한 상황에서 쉼터라는 획일적인 방식으로 진행되는 홈리스 지원정책이 실효성을 거둘 수 있다는 전망은 그다지 낙관적이지 않은 듯하다. 특히 이미 발생한 홈리스에 대한 현상적 대책으로서는 어느 정도 의미가 있다고 할 수 있지만, 폭방, 여인숙, 고시원, 한화방 등에 거주하는, 노숙의 위험성을 안고 살아가는 사람들에게 대한 예방책으로서는 의미부여하기가 쉽지 않다.

이러한 상황에서 홈리스 주거지원의 필요성이 계속해서 제기되고 있고, 현재 홈리스 주거지원정책으로 시행되고 있는 자활의 점과 월세 지원사업의 한계에 대한 비판적인 주장도 제기되고 있다(노대명, 2003; 문현준, 2004; 이태진, 2009). 비영리단체(NPO) 차원에서도 홈리스 문제를 해결하기 위해서는 안정적인 주거가 우선되어야 한다는 인식 아래, 자체적으로 그룹 홈, 단신생활자를 위한 슈트스튜디오 등 홈리스 주거지원 모델을 개발하여 시도하고 있는 중이다. 분명 홈리스에 대한 주거지원은 홈리스 문제를 해결하고, 홈리스 발생을 예방하는 하나의 대안으로서 기여할 수 있을 것이다. 그러나 홈리스 주거지원에 있어 무엇보다 중요한 것은 단순한 물리적 공간으로서 주거만 제공하는 것이 아니라 홈리스가 독립적으로 살아갈 수 있을 때까지 그들이 필요로 하는 여러 가지 지원서비스를 함께 제공해야 한다는 것이다.

홈리스 주거지원의 필요성에 대한 고민 속에서 1987년 '멕키니 홈리스 지원법(McKinney Homeless Assistance Act)'이 제정된 이래 홈

1) 대표적인 것으로 '노숙인 복지와 인권을 실천하는 사람들'에서 운영되는 단신생활자를 위한 주거지원 모델인 "노숙사 사랑방"과 실직노숙인 재활 그룹 홈인 "한울타리 사람들"이 있다.

리스 문제를 해결하기 위해 주거와 지원서비스가 결합된 형태인 지원주택(Supportive Housing) 등 다양한 접근방식을 시도하고 있는 미국의 경험을 보는 것은 어느 정도 의미가 있을 것이다. 미국의 경우 정부 차원에서는 지원주택 프로그램(Supportive Housing Program)을 통해 지방정부나 비영리단체의 홈리스 주거지원 활동을 지원하고 있고 이러한 지원을 통해 다양한 형태의 지원주택이 지속적으로 공급되고 있으며, 지원주택 방식이 홈리스 문제를 해결하는 데 어느 정도 긍정적인 역할을 하고 있다고 평가받고 있다. 따라서 이 글에서는 주택도시개발성(Department of Housing and Urban Development)의 지원주택 프로그램과 비영리단체가 운영하는 지원주택 사례를 살펴봄으로써 우리나라에서 지원주택 공급을 통한 홈리스 주거지원의 필요성과 이를 위한 정부 및 비영리단체의 역할에 대해 고민하고자 한다.

미국의
서버티브 하우스.

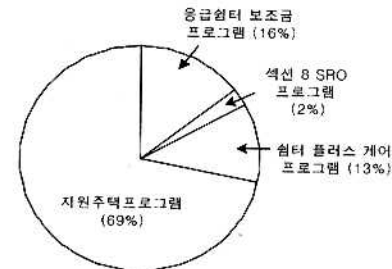
2. 주택도시개발성의 지원주택 프로그램

주택도시개발성에서는 '지속적인 보호(Continuum of Care)' 전략에 따라 홈리스 지원대책을 수립하여 실시하고 있으며, 그 중에서도 홈리스의 주거지원 문제를 중점적으로 다루고 있다. 홈리스 주거지원

- 2) 지속적인 보호 전략은 몇 개의 단계를 거쳐 홈리스 상태에서 벗어날 수 있도록 하여졌는데, 단계별 주요 활동 내용과 프로그램은 다음과 같다. 우선 아웃리치(outreach)와 사정(assessment) 단계를 통해 홈리스 개인이나 가족의 수요(needs)를 파악하고, 경우에 따라 응급쉼터(emergency shelter)나 중간주택(transitional housing) 등 적절한 시설이나 서비스로 연결한다. 두 번째 단계인 응급쉼터와 중간주택에서는 직업훈련, 약물치료, 정신질환 치료, 생활기술 습득 등 입소자의 상황에 맞는 적절한 지원서비스(supportive service)를 제공한다. 마지막으로 영구주택(permanent housing)이나 영구지원주택(permanent supportive housing)을 제공함으로써 사회로 복귀할 수 있도록 한다.

에 관련한 프로그램으로 ① 응급쉼터 보조금 프로그램(Emergency Shelter Grants Program), ② 지원주택 프로그램(Supportive Housing Program), ③ 셸터 플러스 케어 프로그램(Shelter plus Care Program), ④ SRO 프로그램(Single-Room Occupancy Program)이 있다.

위의 네 가지 주거지원 프로그램에 대해 1990년대 후반(1995~1998년)에 할당된 예산을 살펴보면, 응급쉼터보다는 중간주택 이상의 성격을 갖는 프로그램에 대한 지원이 많다는 것을 알 수 있고, 그 중에서도 영구주택의 성격을 갖고 있는 셸터 플러스 케어 프로그램이나 SRO 프로그램 보다는 중간주택의 성격이 강한 지원주택 프로그램에 대해 가장 많은 예산이 투입되었음을 알 수 있다.



자료: U.S. General Accounting Office, 1999b, p.125

<그림 1> 주택도시개발성의 홈리스 주거지원 프로그램의 구성

- 3) 주택도시개발성의 지원주택 프로그램을 제외한 나머지 주거지원 프로그램에 대해서는 『도시와 빈곤』 제66호에 게재된 "미국의 홈리스 지원대책과 민간의 주거지원 활동"을 참조하길 바란다.

여기에서는 가장 많은 예산이 지속적으로 투입되고 있는 지원서비스가 결합된 저소득층 주택 프로그램에 대해 살펴보고자 한다. 저소득층 주택 프로그램이 무엇인지, 어떻게 구성되어 있는지, 프로그램에 대한 정부의 지원은 어느 정도인지 등을 파악함으로써, 정부차원에서 홈리스 문제를 해결하기 위해 주거지원이라는 측면에서 어떻게 접근하고 있는지 설명하고자 한다.

1) 저소득층 주택 프로그램이란?

주택도시개발청의 저소득층 주택 프로그램은 홈리스가 가능한 한 독립적으로 살아갈 수 있도록 하는 저소득층 주택과 지원서비스를 제공하는 단체에게 보조금을 제공한다. 따라서 다른 홈리스 지원 프로그램과 마찬가지로 홈리스가 홈리스 상태에서 벗어나 가능한 한 독립적으로 살아갈 수 있도록 하는 것을 가장 중요한 목적으로 하고 있다. 기본적으로 세 가지 목표를 정하고 있는데, 첫째가 프로그램 참여자가 영구주택을 획득하고 유지할 수 있도록 하는 것이다. 둘째는 기술수준이나 소득을 높일 수 있도록 하는 것인데, 이는 독립적으로 살아가기 위한 소득을 보장하고 관리하는 데 반드시 필요하다. 마지막 목표는 참여자들이 자기결정권을 가질 수 있도록 도움으로써, 홈리스 상태에서 벗어나는 데 필요한 자신감을 얻게 하는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서 몇 가지 실행방법을 설정하도록 하고, 이에 대한 몇 가지 지침을 주고 있다. 기본적으로 주거와 서비스 모두를 고려하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 서비스를 제공받는 홈리스의 수요(needs)와 특성에 맞게

3) 독립.

4) 실행방법에 대한 핵심적인 지침은 다음과 같다. 첫째, 성과와 관련지어 단 순히 제공할 서비스에 초점을 맞추기 보다는 참여자가 프로그램을 졸업한 이후의 단계에 대한 특별한 전망을 가져야 한다. 둘째, 목표 달성에 이르기까지의 일정 계획을 작성해야 한다. 셋째, 목표달성 정도를 알려주는 수 나 비율을 포함함으로써 측정가능하게 해야 한다.

설정되어야 한다.

주(States), 지방정부, 공공주택청(Public Housing Agencies)과 같은 정부기구, 비영리단체, 공공비영리조직인 지역정신보건협회(community mental health association)가 이 보조금을 받아 지원주택 및 지원서비스를 제공할 수 있다. 그리고 저소득층 주택 프로그램의 보조금을 통해 실행되는 사업의 대상자는 홈리스로 한정하고 있어 홈리스 이외의 계층을 지원하기 위한 사업은 보조금 수여대상에서 제외된다. 이 때의 홈리스는 현재 홈리스 상태에 처한 사람뿐만 아니라 과거에 홈리스 상태에 처했던 사람, 앞으로 홈리스 상태로 될 위험을 안고 있는 사람까지 포함한다. 즉, 저소득층 주택 프로그램의 도움이 없이는, 침대에서 밤을 보내거나 사람이 살기에 적합하지 않은 장소에서 밤을 보내야 하는 사람들은 대상으로 하고 있다는 것이다.

주택도시개발청에서는 매년 전국 공모(competition)를 개최하여 저소득층 주택 프로그램 보조금을 수여하고 있다. 따라서 지원단체들은 지속적인 보호라는 전략에 맞는 특장적이면서도 효과적인 사업계획서를 작성하기 위해 노력하고 있다. 또한 이러한 사업계획서의 내용대로 시행했는지에 대한 평가를 매년 엄격하게 실시하고 있다.

그리고 주택도시개발청에서는 보조금 수여대상으로 선정된 단체에

- 5) 구체적으로 살펴보면 ① 차, 중원, 보도 방치된 건물 등 인간의 거주로서 적합하지 않은 장소에서 잠을 자는 사람, ② 응급실터에서 자는 사람, ③ 현재는 홈리스용 중간주택이나 지원주택에서 살고 있지만 원래는 거리나 응급실터에서 생활했던 사람, ④ 대개 홈리스용 중간주택이나 지원주택에서 가지만, 병원이거나 다른 시설에서 단기(연속 30일 이하) 지내는 사람, ⑤ 일주일내로 민간임대주택에서 퇴거당할 처지에 있으나, 이후의 거처가 정해지지 않았고 주택을 구할 수 있는 자원이나 지지가 부족한 사람, ⑥ 일주일내로 30일 이상 연속해서 거주했던 시설에서 퇴거당할 처지에 있으나 이후의 거처가 정해지지 않았고 주택을 구할 수 있는 자원이나 지지가 부족한 사람으로 규정하고 있다.