

II. 빈민의 생존권 보장관련 이론

1. 분배적 정의

존 롤스(John Rawls)는 최소극대화의 원칙에 따라 가장 가난하고 불리한 위치에 있는 자에게 이득을 가져다주기 위해 절대적으로 필요한 경우가 아니고서는 모든 사회의 기본적인 가치 및 제도는 평등하게 분배되어야 한다고 함.

2. 시민권

마셜(Marshall)은 시민권을 공민권(civil rights), 정치권(political rights), 사회적(social rights)으로 구분. 사회적(social rights)으로서의 생존권 즉, 최소한의 사회복지를 보장받을 수 있는 권리를 주장.

3. 기본소득(Basic Income)보장

미국의 소득보장운동은 시민권으로서의 사회적 보장과 그 맥락이 약간 다름. 미국에서는 인간의 기본적인 권리인 생존권의 보장이 소득청구권(Citizen's Income) 혹은 사회적 배당권(Social Dividend)의 형태로 주창됨. 1960년대에 들어서서 기초소득보장운동(1)은 Milton Friedman을 중심으로 단일세제에 의하여 복지와 조세를 연동시킨 부의소득세(Negative Income Tax)운동으로 발전. 그 후 EITC(Earned Income Tax Credit)로 정착.

4. 사회적 배제

빈곤에 대한 전통적인 시각과 대책은 우리 시대의 새로운 위험들, 즉 세계화, 직업 구조의 변화, 장기실업, 가족해체, 사회적 연대 및 관계망 붕괴 등에 따른 다양한 양상들에 적절하게 대응하지 못함. 새로운 위험 변화양상을 다양하게 포괄하고 대처할 수 있는 새로운 시각에 입각한 대책을 세우기 위하여 사회적 배제(social exclusion)이론이 제시됨. 사회적 배제는 절대적 빈곤이나 상대적 빈곤의 개념으로 접근하던 전통적 방법과는 달리 다차원적 개념으로 빈곤화를 야기시키는 사회구조적 원인이나 빈곤화 과정에 더 많은 관심을 가짐. 사회적 배제담론은 사회연대(solidarity), 분화(specialization) 및 독점(monopoly)의 3가지 패러다임으로 정리될 수 있는데, 사회연대 패러다임에 의하면 개인과 사회간의 연대가 붕괴될 때 사회적 배제가 발생. 달리 말하면 배제현상은 집단 구성원이 공유하는 가치체계의 상실 혹은 사회적 구조물이 파괴되어 나타남. 대표적 취약계층인 장애인, 노인, 편모 등이 겪고 있는 배제현상은 사회적 연대의 붕괴로 인한 결과이므로 이들에게 기초생활을 보장하는 것은 사회적 의무라는 논리적 귀결에 이르게 됨. 사회적 배제이론이 던지는 빈곤정책에 던지는 함의는 종합적 빈곤대책

수립의 필요성과 적극적 탈빈곤정책에 대한 강조, 그리고 각 집단의 다층적 욕구에 따른 다양한 대책마련.

IMF 때의 빈곤화는 경기침체로 인한 수동적 배제, 그러나 IMF 극복과정에서 급격하게 비정규직화가 이루어 졌는데 이러한 정책은 적극적 배제.

5. 성인지적 관점

여성들은 가사노동과 보살핌노동의 책임으로 인하여 노동시장 진입부터가 남성보다 훨씬 어렵고, 노동시장 내에서도 저가치, 저임금의 노동력으로서 주변적 지위에 놓여있으며, 또한 여성들은 출산, 양육, 가사노동, 보살핌노동 등으로 인하여 쉽게 취업의 단절을 경험하거나, 시간제노동, 임시직 등의 불안정고용형태로 취업한다. <즉 여성은 남성과는 달리 가족의 책임으로부터 "자유로울 수"가 없기 때문에 자신의 노동력을 자유로이 상품화할 수 없음.> 복지체계는 기여와 임금소득에 기반을 둔 사회보험과 비기여 형태로서 자산조사에 기반을 둔 사회부조의 형태로 이분되는데, 사회보험은 임금노동자를 대상으로 하고 있어서 노동시장 바깥에서 유급노동을 하지 않는 사람이나 보살핌노동을 하는 사람들이 제외됨. 결국 여성들은 복지의 이중체계 속에서 저변적인 지위를 형성하고 있으며 현재의 복지프로그램은 성별분업을 전제로 설계됨.

6. 일하는 빈곤층에 대한 소득세환급 형태의 소득보장

미국에서는 사회적 보장과 그 맥락이 약간 다른 사회적 배당권(Social Dividend)이 주장되어 부의소득세(Negative Income Tax)를 거쳐 소득세환급제도(Earned Income Tax Credit)로 정착. (우리사회에도 소득세환급제도의 도입이 필요.) 또한 사회적 배제 측면에서 빈곤문제를 접근하여 제도적 개선책을 모색해야 할 것이며 여성의 빈곤화가 점점 심각해져 가는 현 상황에서 성인지적 관점에서 전반적인 사회정책의 틀을 다시 점검해보고 개선을 모색해야 될 필요성이 절실함.

7. Becker의 가족경제학 이론

Becker의 이론에 의하면 노동시장에서 제대로 된 일자리가 없을 때 여성은 남편의 소득에 의존하는 전통적 남녀관계를 노동시장에서의 차별에 대한 안경망으로 이용. 따라서 노동시장의 성별분업과 성별차별은 전통적인 가정과 같은 여성차별적 가족관계를 강화시킴. 노동시장의 차별철폐, 여성고위직 진출, 사회적 일자리 창출 및 복지제도 확대. 특히 양육수당, 간병수당제도와 같은 사회적 보살핌 시스템의 구축은 여성들로 하여금 시장노동 참여를 통한 가정 내에서의 지위향상에도 기여.

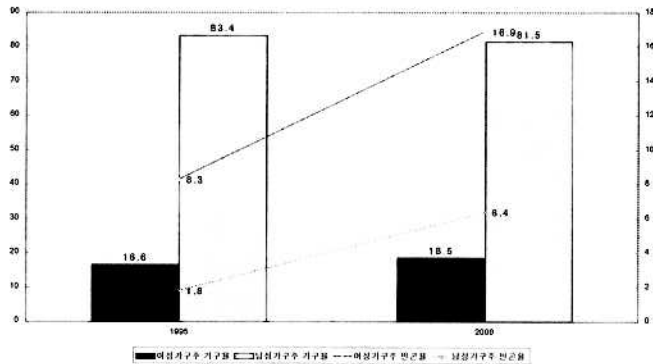
III. 빈곤의 여성화 실태

1. 여성가구주 가구의 증가와 여성가구주 가구의 빈곤화

석재은(2004)이 가수소비실태조사자료를 이용하여 분석한 결과에 의하면 전체 가구 중 여성가구주 비율이 1996년 16.6%에서 2000년 18.5%로 증가했으며, 여성가구주 가구의 빈곤율은 1996년에서 2000년 사이에 8.3%에서 16.9%로 크게 증가. 여성가구주가 증가하는 동시에 여성가구주 중 빈곤 여성가구주의 비중이 커진다는 것은 빈곤의 여성화를 보여주는 중요 지표.

여성가구주 가구가 전체가구 중 차지하는 비중이 18.5%인 데 비하여 빈곤가구 중 여성가구주가 차지하는 비중은 그 2.5배인 45.8%, 여성가구주 가구 중 빈곤가구 비율은 21.0%이고, 남성가구주 가구 중 빈곤가구 비율은 7.0%로 여성가구주 가구의 빈곤위험이 남성가구주 가구의 3배에 이룸.

[그림 1] 성별 가구주 비율과 빈곤율 변화

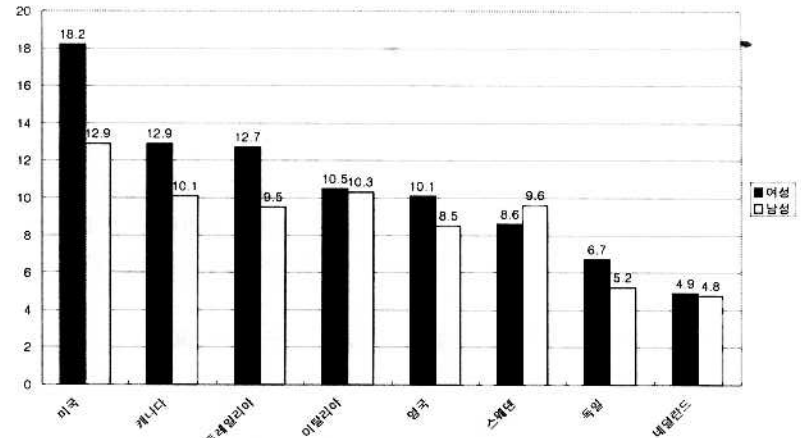


자료: 가구소비실태조사(2000) 원자료; 최저생계비 기준 빈곤율.

Casper, McLanahan, and Garfinkel(1994)는 8개 국가의 빈곤율의 성별차이를 비교분석하였는데, 미국이 빈곤율의 성 격차가 가장 크고, 오스트레일리아, 독일, 캐나다, 영국, 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴 순으로 빈곤율의 성 격차가 큰 것으로 나타났다[그림 2]¹).

1) 타 국과 직접 비교할 한국의 빈곤인구 중 여성의 비율과 남성의 비율 자료가 없는 것이 아쉽다.

[그림 2] 국가별 여성과 남성의 빈곤율



자료: Casper, McLanahan, and Garfinkel(1994)

<표 1> 성별 빈곤율 비율: 남성 빈곤율 대비 여성 빈곤율

(단위 : %)

미국	오스트레일리아	독일	캐나다	영국	이탈리아	네덜란드	스웨덴
1.41	1.34	1.29	1.28	1.19	1.02	1.02	0.9

자료: Casper, McLanahan, and Garfinkel(1994)

2. 수명의 연장과 노령여성의 빈곤화

여성가구주 가구 평균 연령은 65.6세인 반면에 남성은 60.6세로 여성가구주의 평균 연령이 5세 정도 높고, 여성노인 가구의 유배우자율은 연령이 증가할수록 현격하게 감소. 65세 이상 노인 인구 중 여성가구가 62.7%이고, 65세 이상 노인 중의 남녀 비율은 37: 63, 80세 이상 노인 중의 남녀의 비율은 26:74에 이룸. 여성 수명의 연장과 더불어 노령 여성가구의 경제적 궁핍으로 인하여 여성의 빈곤화는 더욱 심화됨.

석재은(2004)의 연구결과에 의하면 2000년 20세 미만의 경우 여성가구주와 남성가구주 가구의 빈곤율은 9.7%, 10.0%로 유사하고, 20-64세 연령층의 경우 여성가구주 가구는 11.8%, 남성가구주 가구는 5.3%로 20-64세 여성가구주 가구의 빈곤위험이 2.2배나 높은 것으로 나타났다. 그러나 노인가구는 남여 공통적으로 빈곤률이 높는데 특히 65세 이상 여성가구주 가구의 반이 넘는 56.1%가 빈곤가구이며, 남성가구주 가구보다 빈곤률이 1.9배 더 높은 것으로 나타남.

〈표 2〉 가구주 성별 연령별 빈곤가구 비율 및 빈곤율(2000)

(단위: %)

	가구주 연령	여성가구주 가구(A)	남성가구주 가구(B)	전체가구	A/B(배)
가구	20세 미만	9.7	10.0	9.8	1.0
	20-64세	11.8	5.3	6.2	2.2
	65세 이상	56.1	29.3	39.3	1.9
	전 체	21.0	7.0	10.1	3.0
가구원	20세 미만	9.8	9.8	9.8	1.0
	20-64세	11.6	5.4	6.0	2.2
	65세 이상	51.0	25.1	31.2	2.0
	전 체	16.9	6.4	7.9	2.6

자료: 석재은, 가구소비실태조사(2000) 원자료; 최저생계비 기준 빈곤율.

3. 외환위기 이후의 여성빈곤화

석재은(2004)이 가구소비실태조사자료를 이용하여 외환위기가 가구주 성별 간에 어떠한 차별적 영향을 미쳤는지를 분석한 결과에 의하면 <여성가구주 가구의 빈곤율은 1996년 8.4%에서 2000년 16.9%로 2.0배 증가하였으며/남성가구주 가구의 빈곤율은 동기간 1.8%에서 6.36%로 3.5배 증가.>

여성가구주 가구의 빈곤위험은 남성가구주 가구에 비하여 1996년에는 4.6배였으나, 2000년에는 2.7배로 줄어들었으나, 가구주 성별간 빈곤율의 격차는 동기간 6.6%에서 10.5%로 오히려 증가. 8.4-1.8

중위소득 50% 기준으로는, 여성가구주 가구의 빈곤율은 1996년 28.5%에서 2000년에는 34.2%로 1.2배 증가하였으며, 남성가구주 가구의 빈곤율은 동기간 6.74%에서 11.04%로 1.6배 증가. 여성가구주 가구의 빈곤위험은 남성가구주 가구에 비하여 1996년 4.2배에서 2000년 3.1배로 줄어들었으나, 가구주 성별간 빈곤율의 격차는 동기간 21.8%에서 23.2%로 오히려 증가.

이와 같이 절대빈곤율 및 상대빈곤율 모두 경제위기를 겪는 과정에서 빈곤위험의 보편적 증가로 여성가구주 가구의 빈곤위험의 배수는 감소하였으나, 빈곤율의 격차는 더욱 확대. 즉, 경제위기 과정의 대량실업의 여파가 비교적 안정적인 근로소득을 갖고 있던 남성가구주 가구를 빈곤층으로 전락시키는 결과를 낳음으로써, 경제위기 이전의 낮은 빈곤율이 경제위기 과정의 급격한 빈곤율의 증가를 더욱 극적으로 대비시키고 있는 반면에 여성가구주의 경우에는 경제위기 이전에도 이미 상당수가 빈곤상태에 놓여져 있었던 상태에서 경제위기를 겪으면서 빈곤선의 경제선에 다수 포진하던 저소

득층이 빈곤층으로 내려앉음으로써, 극적인 증가는 남성가구주 보다 덜해 보이지만, 오히려 양과 내용의 측면에서는 경제위기 과정에서 여성가구주의 상당수가 더욱 주변으로 내몰리는 양상을 보임.

또한 경제위기 과정에서 절대빈곤율의 증가에 비해 상대빈곤율의 증가는 비교적 미미한 것으로 나타나고 있는데, 이는 경제위기 과정에서 상위 20%를 제외한 전 소득계층의 소득이 동반하락하였기 때문에 중위소득 50%라는 빈곤선 자체도 같이 낮아졌기 때문. 즉 경제위기 과정에서 중하위층 소득의 동반하락을 반영하는 상대빈곤율은 크게 변화가 없을 수밖에 없는 반면에, 절대빈곤율은 상대적인 소득동향에 관계없이 절대적인 생활필요 소득이므로 경제위기과정에서 빈곤율의 현격한 증가를 보임.

〈표 3〉 가구주 성별 빈곤동향 비교: 가구소비실태조사 기준

(단위: %)

	최저생계비						B/A (배)	B-A (%)
	빈곤율(%)			1996년 대비 빈곤율 증감(배)				
	전체	남(A)	여(B)	전체	남	여		
1996	2.70	1.82	8.37	-	-	-	4.60	6.55
2000	7.94	6.36	16.88	2.94	3.49	2.02	2.65	10.52
	중위소득 50%						B/A (배)	B-A (%)
	빈곤율(%)			1996년 대비 빈곤율 증감(배)				
	전체	남(A)	여(B)	전체	남	여		
1996	11.19	6.74	28.50	-	-	-	4.23	21.76
2000	16.12	11.04	34.23	1.44	1.64	1.20	3.10	23.19

자료: 석재은(2004), 가구소비실태조사(2000) 원자료

최저생계비이하 여성가구주 가구의 빈곤율은 1996년 9.3%에서 1997년 6.8%로 낮아지다가, 1997년말 경제위기를 계기로 1998년 13.2%, 1999년 16.9%까지 높아졌고, 2000년 13.3%, 2001년 11.0%, 2002년 9.3%로 다시 낮아지고 있으나, 1997년 수준으로는 회복되지 못하고 있음. 남성가구주 가구의 빈곤율은 1996년 2.5%에서 1997년 2.2%로 낮아지다가, 1997년말 경제위기를 계기로 1998년 5.6%, 1999년 5.9%까지 높아졌다가 2000년 4.1%, 2001년 3.4%, 2002년 2.4%로 다시 낮아졌고, 거의 1997년 수준으로 회복.

또한 성적 빈곤격차에 대한 변화를 살펴보면, 경제위기 이전에 여성가구의 빈곤위험은 남성가구에 비하여 3.75배 수준이었는데, 경제위기를 겪는 과정에서는 남성가구 가구의 빈곤율 증가율이 여성가구 가구의 최고 2.6배에 이르고 가구주 성별간의 빈곤위험도 2.34배 수준까지 축소되는 등 경제위기 과정에서 빈곤위험이 성별간에 보편화되는 경향을 보였음. 그러나 경제위기를 회복하는 과정에서 여성가구의 빈곤위험은 남성가구의 3.83배 수준으로 다시 높아짐.

중위소득 50% 기준으로, 여성가구 가구의 빈곤율은 1996년 22.2%에서 1997년 20.5%로 낮아졌다가, 1997년말 경제위기를 계기로 1998년 22.0%, 1999년 24.0%까지 높아졌다가, 2000년 22.1%, 2001년 21.6%, 2002년 21.9%로 다시 낮아지고 있으나, 1997년 수준으로 회복되지 못함. 남성가구 가구의 빈곤율은 1996년 7.2%, 1997년 7.0% 수준에서 1997년말 경제위기를 계기로 1998년 9.3%, 1999년 8.7%까지 높아졌다가, 2000년 7.7%, 2001년 7.6%, 2002년 7.0%로 다시 낮아졌고, 1997년 수준으로 회복/여성가구 가구의 빈곤위험은 남성가구 가구에 비하여 최저 2.4배에서 최고 3.1배까지 높은 것으로 나타났으며, 여성가구 가구가 남성가구 가구보다 빈곤율이 최저 12.6% 포인트에서 최고 15.2% 포인트 높은 것으로 나타났다. 경제위기 이전에 여성가구의 빈곤위험은 남성가구에 비하여 3.1배 수준이었으며, 오히려 경제위기를 겪는 과정에서 남성가구 가구의 빈곤율 증가율이 여성가구 가구의 최고 4.8배에 이르고 가구주 성별간의 빈곤위험도 2.36배 수준까지 축소되는 등 경제위기 과정에서 빈곤위험이 성별간에 보편화되는 경향을 보였으나, 경제위기를 회복하는 과정에서 여성가구의 빈곤위험은 남성가구의 3.12배 수준으로 다시 높아진 것으로 나타났음.

〈표 4〉 가구주 성별 빈곤동향 비교: 도시근로자 가구 기준

(단위 : %)

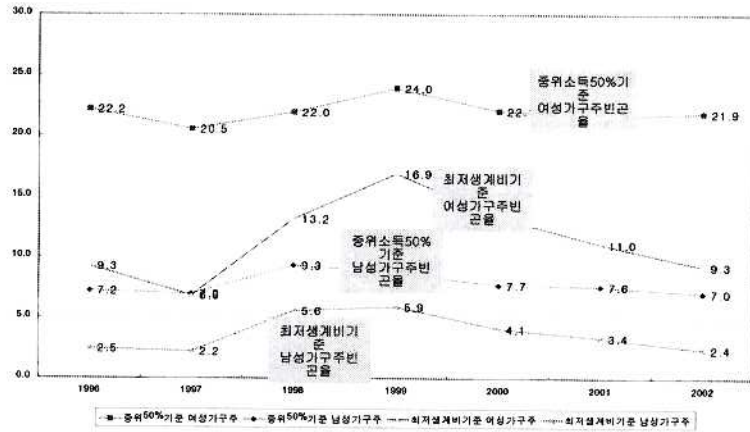
	최저생계비							
	빈곤율(%)			전년대비 빈곤율 증가율(%)			B/A (배)	B-A (%)
	전체	남(A)	여(B)	전체	남	여		
1996	3.25	2.47	9.27	-	-	-	3.75	6.80
1997	2.80	2.24	6.83	Δ13.8	Δ9.31	Δ26.3	3.05	4.59
1998	6.35	5.61	13.15	126.8	237.0	92.5	2.34	7.54
1999	7.26	5.87	16.89	14.3	4.63	28.4	2.88	11.02
2000	5.37	4.09	13.29	Δ26.0	Δ30.3	Δ21.3	3.25	9.20
2001	4.44	3.36	11.04	Δ17.3	Δ17.8	Δ16.9	3.29	7.68
2002	3.46	2.42	9.28	Δ22.1	Δ28.0	Δ15.9	3.83	6.86
	중위소득 50%							
	빈곤율(%)			전년대비 빈곤율 증가율(%)			B/A (배)	B-A (%)
	전체	남(A)	여(B)	전체	남	여		
1996	9.25	7.23	22.20	-	-	-	3.07	14.97
1997	8.95	7.00	20.54	Δ3.2	Δ3.18	Δ7.48	2.93	13.54
1998	10.75	9.31	21.95	20.1	33.0	6.86	2.36	12.64
1999	10.91	8.71	23.95	1.5	Δ6.44	9.11	2.75	15.24
2000	10.02	7.71	22.09	Δ8.2	Δ11.5	Δ7.77	2.87	14.38
2001	9.92	7.60	21.59	Δ1.0	Δ1.43	Δ2.26	2.84	13.99
2002	9.70	7.01	21.88	Δ2.2	Δ7.76	1.34	3.12	14.87

자료: 도시가계조사 원자료

남성가구 가구의 경우 급작스런 경제위기로 실업위기를 겪으면서 빈곤층으로 전락했다가 비교적 빠르게 제자리로 회복하는 모습을 보이는 반면, 여성가구 가구의 경우 경제위기 여파가 그 당시뿐만 아니라 장기간 영향을 미치며 그 회복과정도 더딤. 이는 경제위기 이전인 1997년 빈곤율과 경제위기가 회복된 2002년 빈곤율을 비교 보더라도, 남성가구 가구의 경우 빈곤율이 경제위기 이전 수준으로 거의 회복된 것으로 나타나는 반면, 여성가구 가구의 경우 경제위기 이전보다 거의 3% 포인트 높은 빈곤율을 보이며 경제위기 이전의 2/3 수준으로만 회복. 즉, 여성가구 가구의 경우 경제위기를 거치면서 빈곤층으로 전락한 다수가 빈곤층에 계속 머물게 되는 빈곤의 고착화됨. 상대빈곤율에서도 역시 빈곤의 성적격차가 경제위기를 겪으며 더욱 확대된 양상을 보이

며, 여성가구주 가구의 경우 경제위기 이전보다 다수가 빈곤층으로 전락되었음을 보여준다는 점에서 절대빈곤율과 유사한 패턴을 보임.

[그림 3] 가구주 성별 빈곤동향: 도시근로자 가구 기준



자료: 도시가계조사 원자료

3. 빈곤 여성가구주 가구의 특성

1) 노인

석재은(2004)이 가구소비실태조사를 이용하여 분석한 결과에 의하면 1996년에 비하여 2000년의 65세 이상 노인가구의 최저생계비 이하 빈곤율이 무려 18.8% 포인트나 증가되었다. 65세 이상 여성노인가구의 증가(7.2% 포인트)를 감안하더라도 그 동안 최저생계비의 상대적 수준이 많이 하락했음에도 불구하고 빈곤화의 위험이 이토록 높아졌다는 것은 공격부조 제도의 부실을 여실히 나타내 주고 있다.

2) 저학력

석재은(2004)의 연구결과에 의하면 2000년 여성빈곤가구주의 절반이상인 58.3%가 무학인 반면, 남성은 27.3%로서 훨씬 적음. 1996년과 2000년의 빈곤 여성가구주의 학력별 분포의 변화를 살펴보면, 변화율로는 고등학교 학력의 빈곤율이 가장 큰 폭인 292% 증가하였으며, 그 다음으로 초등학교 204.8%, 중학교 156%, 무학 63.3%, 대학교 47.1% 순. 전문대학 학력자의 경우에는 오히려 빈곤율이 30% 감소. 또한 교육수준은 강력한 빈곤영향 요인으로 나타나, 교육연수 1년이 증가하는 경우 빈곤위험은 14.4% 감소하는 것으로 밝혀짐.

<표 5> 빈곤 여성가구주의 학력별 분포

(단위: %)

	무학	초등학교	중학교	고등학교	전문대학	대학교	대학원	전체
1996(A)	35.7	8.3	5.0	2.5	4.0	1.7	0.0	9.3
2000(B)	58.3	25.3	12.8	9.8	2.8	2.5	0.0	21.0
증감율(B/A)	63.3	204.8	156.0	292.0	Δ30.0	47.1	0.0	125.8
증감폭(B-A)	22.6	17.0	7.8	7.3	Δ1.2	0.8	0.0	11.7

자료: 가구소비실태조사(2000) 원자료; 최저생계비 기준 빈곤율.

3) 모자가정

석재은(2004)이 2000년 가구소비실태조사자료를 이용하여 분석한 모자가구에 대한 빈곤영향 요인 분석결과에 의하면, 미성년자녀를 가진 여성가구주의 빈곤위험이 남성가구주에 비해 무려 74.4% 높음. 또한 무배우의 경우 유배우에 비하여 빈곤위험이 무려 331% 증가하는 것으로 나타났다.

4) 비정규직

석재은(2004)이 가구소비실태조사자료를 이용하여 분석한 바에 의하면 가장 바람직한 고용형태가 상용직이고, 그 다음은 자영업임에 비하여 임시일용직의 빈곤위험이 훨씬 더 높은 것으로 나타났는데, 상용직임금근로자는 자영자에 비해 빈곤위험이 87.1% 더 낮고, 자영업자는 임시일용직근로자에 비해 빈곤위험이 62.3% 더 낮음. 빈곤 비정규직 여성가구주 가구의 빈곤률은 1996년 13.1%에서 2000년 22.5%로 무려 9.4% 포인트 증가. 그 동안 비정규직의 비율이 증가된 점을 감안할 때 비정규직 여성빈곤률은 더 높을 것으로 추정됨.

<표 6> 빈곤 여성가구주의 고용형태별 분포

(단위: %)

	정규직	비정규직	전체
1996(A)	7.1	13.1	7.8
2000(B)	9.1	22.5	12.0
증감율(B/A)	28.2	71.8	53.8
증감폭(B-A)	2.0	9.4	4.2

자료: 도시가계조사 원자료; 최저생계비 기준 빈곤율.

<표8> 고용형태별 사회보험 및 노동조건 적용률

(단위: %)

	국민연금	건강보험	고용보험	퇴직금	상여금	시간외수당
임금노동자	57.7	59.5	49.8	52.9	51.3	40.2
정규직	96.6	97.6	79.5	98.8	97.1	76.6
비정규직	26.4	28.9	26.0	16.0	14.4	10.9
임시근로	25.1	27.5	24.7	14.2	12.9	9.9
(장기임시근로)	18.9	21.7	19.3	5.8	5.9	5.6
(계약근로)	34.3	36.2	32.6	26.7	23.3	16.3
파트타임	2.0	2.7	3.0	1.8	1.3	2.3
호출근로	3.6	0.2	1.7	-	0.2	0.8
특수고용	22.1	24.5	20.8	17.0	16.0	9.0
파견근로	52.0	55.1	52.0	46.9	41.8	34.7
용역근로	55.2	69.7	52.3	42.2	32.1	19.7
가내근로	4.8	4.8	4.8	4.2	3.6	3.0

자료: 경제활동인구조사 부가조사에서 필자 계산

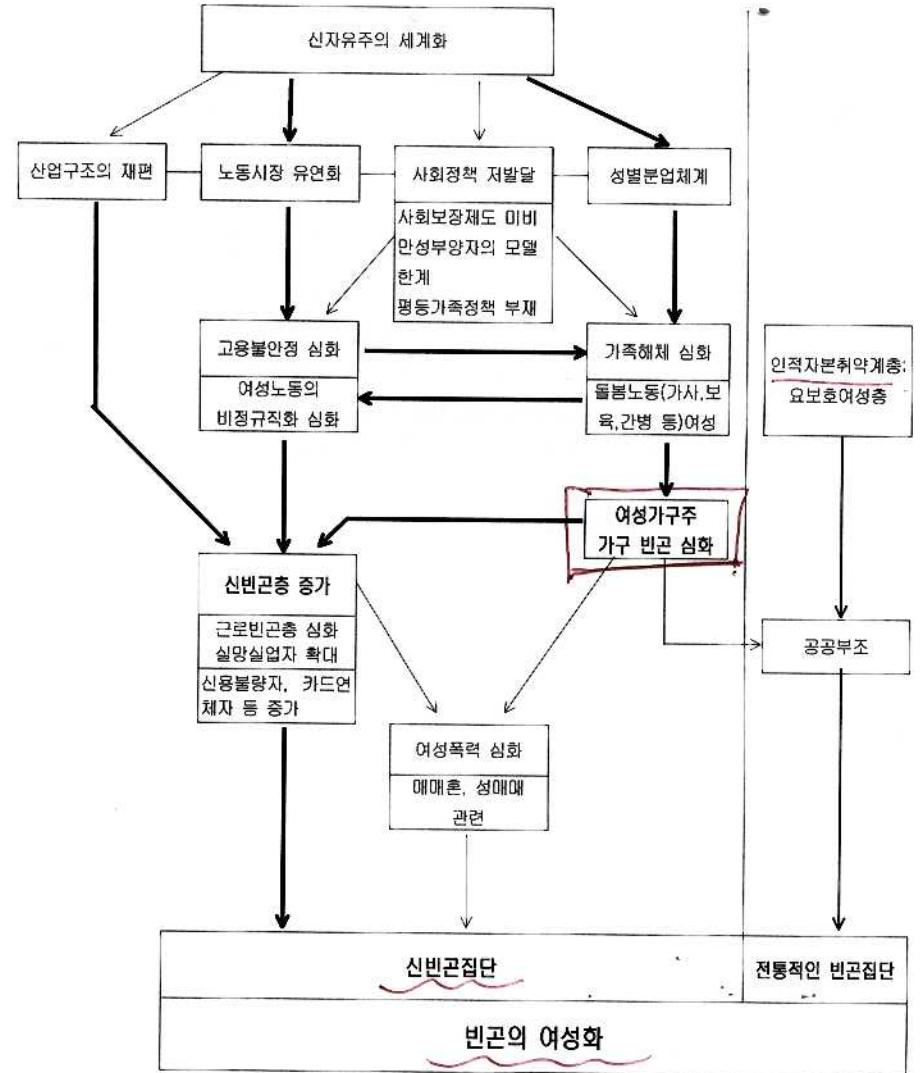
IV. 빈곤의 여성화 원인

IMF 경제위기 이후에 부각되기 시작한 신빈곤층 문제는 여성빈곤, 특히 여성가정주가의 빈곤문제가 핵심. 여성빈곤층의 증가는 신자유주의적 세계화가, 남성들에 비해 구조적, 제도적, 관습적으로 불평등한 위치에 놓여 있는 여성들을 먼저 공략하기 때문. 즉 신자유주의적 세계화의 시대에 여성빈곤 증가는 (1) 노동시장의 유연화에 의해 여성 비정규직화 가속과 함께 실망실업자 및 실업 증가, (2) 사회정책의 저발달 및 부재로 인해 사회보장제도의 미비, (3) 남성생계부양자복지모델, (4) 평등가족정책의 부재, (5) 성별분업체계의 강화 등에 의한 것. 이러한 요인들에 의해 여성들의 실업 및 실망실업자의 증가와 함께 여성가정주가의 빈곤 심화가 일어남(<그림6> 참조).

따라서 이제 여성빈곤문제 해결을 위해서는 양성평등한 복지패러다임에 입각하여, 구체적으로 불평등한 여성지위향상과 관련된 정책 -고용, 가족(과 보육), 교육, 폭력, 그리고 제반 사회보장정책-에 대한 재구조화를 바탕으로, 개인적인 접근과 함께 사회구조적인 접근이 통합적으로 이루어져서 추진되어야 한다(<그림 6> 참조).

2) 이에 대한 보다 구체적인 내용은 다음을 참조. 강남식, "여성 빈곤현실과 탈빈곤을 위한 정책 모색", 한국여성단체연합 제18차 정기총회자료집.

<그림 6> 빈곤의 여성화 원인



V. 여성빈곤화 방지정책에 대한 평가와 개선방향

1. 내수경기 침체에 대한 정부의 대응

올해의 수출 증가율은 32%에 이르며 무역흑자액이 2천2백억달러로서 사상 최대이고, 경상수지는 사상 최고의 흑자를 기록했으며, 2004년 3/4분기까지의 경제성장률은 5%에 달했다(한국은행, 2004). 그러나 성장은 고용을 창출하지 못하여 실업률은 3.5%에 이르며, 청년실업률은 7.3%로서 특히 심각하다. 수출이 잘 뒀어도 불구하고 내수경기의 침체가 심각하게 나타나고 있는 것은 단순한 경기순환적 현상이 아님. 가장 큰 이유는 가계신용정책의 실패로 인한 서민 가계경제의 파탄사태. 내수소비 위축은 경제회복을 가로막는 걸림으로 작용하고 있으며 빈민을 양산되는 주 원인으로 작용하고 있다.

현재의 상황을 외환위기가 심화되었던 때와 비교해보면, 1998년에 77.9%이던 소비자평가지수는 2004년 8월에는 63.1%로 14.8%가 감소하였고, 1998년에 226.3조원이던 가계부채는 2003년 3월에는 462.3조원으로 두 배 이상 증가하였으며, 1999년에 503건이었던 개인파산신청자수는 2004년 상반기에만 3,759건으로 7배 이상 증가하였다. 그리고 '98년에 587천 가구 이었던 전기요금 단전대상 가구수는 2004년 6월에는 893천가구로 1.5배 이상 증가되었다. 이와 같이 최근의 빈곤문제는 IMF 때보다 더 심각하다.

돈이 없어 단전·단수를 당한 가구수가 89만가구를 넘어서 사상 최고를 기록하고, 적자흑자 분기점이 하위 30%선까지 높아졌고 하위 30% 이하 가구의 절반 이상이 적자경제를 꾸리고 있다(통계청)³⁾. 이와 같이 서민 가계경제가 살림이 파탄에 직면하고 있으며, 자살이 20~30 대 사망원인 중에서 1위를 차지하고 있고, 가족해체가 가속화되고 있는 등의 문제점들이 큰 사회문제로 대두되고 있다.

왜 이토록 빈곤이 더 심화되었는가? 그 이유는 정책실패에 있다. 최초의 정책실패는 신용정책이었다. 4백만에 이르는 신용불량자를 양산하였고, 이들이 빚 갚느라 소비할 돈이 없게 되자 내수경기가 침체될 수밖에 없는 상황으로 치달았다.

이러한 상황 아래에서 저소득층의 구매력 향상정책을 통하여 적극적으로 내수 경기부양정책을 펴야만 했던 정부는 오히려 의도적으로 부동산 투기 잡는다고 건설현장의 일용직 노동자의 일자리를 뺐고, 과외근절 시킨다면서 학습지 교사와 같은 비정규직 노동자의 일자리를 뺐었으며, 방카슈랑스 한다면 보험아줌마들의 일자리를 없애는 내수경기 죽이기 정책을 썼다. 여기에서가 실상가상으로 성매매방지 한담시고 술집, 노래방, 음식점, 숙박업소, 미장원, 세탁소, 텍스, 은행 등의 일자리까지 없애고 있다. 상황이 이러하니 저소득층을 상대로 영업을 하는 유통업과 중소기업이 파산으로 몰리고 있다.

3) 1993년의 적자흑자분기점은 하위 7.5%선 이었다.

설령 최초의 정부의 의도가 분배정의의 실현과 도덕을 바로 세우기 위하여 정책을 실시하였다고 하더라도, 결과적으로 일자리가 줄어들었고, 그 결과 신용불량으로 인하여 빚더미 위에 올라 앉아 있던 저소득층 가계를 빈곤의 나락으로 떨어뜨리는 결과를 초래했다면 정부는 마땅히 책임을 져야 한다.

현재의 서민 가계경제상황은 헬리콥터로 돈을 뿌려서라도 저소득층의 구매력을 살려내어야 국가경제의 붕괴를 막을 수 있는 심각한 상황이다. 그러나 노무현 정부가 내놓은 정책들이라고는 고작 부자들을 위한 감세안과 PDP TV, 골프용품, 모터보트, 요트 등의 11개 품목의 특소세를 폐지하는 세금인하 정책, 자영업자의 소득세 감면정책과 노동능력 취약계층의 비정규화 정책이다. 김근태 복지부장관은 여기에 한 술 더 떠서 기존에 있던 복지정책을 다시 한 번 읊으면서 마치 새로운 복지정책이 도입된 듯이 발표하는 기만적인 방법으로 국민을 우롱하고 있다.

고통 받고 있는 서민과 빈민, 영세자영업자, 중소기업인, 신용불량자들이 극심하게 겪고 있는 경제적 고통에 대한 인간적인 연민의 정이 묻어나는 대책이라고는 눈 씻고 봐도 하나도 내놓지 않고 있을 뿐만 아니라 경제활성화 정책이라고 내놓은 비정규직 보호법은 오히려 비정규직 축진법으로서 일하는 여성의 비정규직화와 빈곤화를 가속시킬 것이 불을 보듯이 뻔하다.

복지 차원의 사회안전망 구축은 물론, 빈부격차 확대, 불평등 해소 및 소득 양극화 문제에 대한 개선책이 나오지 않고, 단지 부자들의 소비축진 정책과 기업의 투자축진 대책만 나오고 있다.

경기침체는 단기적인 상황으로서 다시 회복될 수 있으나, 저출산·고령화 사회의 귀중한 산업역군으로 활용되어야 할 젊은이들의 자살과 가족해체로 인하여 아동들이 버림받은 상태에서 자라도록 내버려 두는 것은 장기적인 성장잠재력을 낮추는 결과를 초래할 뿐만 아니라, 그들이 돌봐야 할 노인, 여성, 어린이와 같은 취약계층을 양산하게 되어 우리 사회가 저야할 복지부담을 더욱 키우는 결과를 초래한다.

4백만명에 이르는 신용불량자들에 대한 대책이 8년 동안이나 부채를 갚아 나가도록 만드는 대책이외에는 별로 없고, 서민경제를 회복시킬 특단의 대책이 부재한 상황이 지속된다면, 현재의 침체국면이 시장의 힘 자력으로 회복되기를 기대하기는 어렵다. IMF 직후에 김대중 정부는 즉각적으로 위기상황을 인식하고 한시생계보호제도를 도입하였으며, 1999년에는 연 1,515천명이 참가한 공공근로제도를 실시하여 저소득 가계의 구매력 확보를 통한 경기부양책을 썼다.

정부는 여러 지표들이 하나같이 현재의 사태가 IMF 때보다 훨씬 더 심각함을 나타내주고 있는데, 이런 사태의 심각성이 정책실패에 기인한다는 점을 겉저히 받아들이고, 저소득층의 가계경제파탄 사태가 초래할, 빈곤문제, 가족해체, 범죄증가, 사회통합의 저해

및 내수침체와 장기적 성장잠재력 잠식에 대한 대책을 즉각적으로 강구하여야 할 것이다. 정부는 가난한 사람들의 살림살이가 더 어려워지는 겨울이 오기 전에 기초생활보장제도를 획기적으로 개선하여 수급자의 수를 최소한 50만명을 더 증가시키고, 한시생계보장 제도를 도입하여 사각지대에 방치되어 있는 추정소득부과로 인하여 탈락한 차하위계층과 부양의무자기준, 등재된 주민등록지 거주기준 때문에 탈락한 차하위계층의 생계를 제도권 안에서 보장해 주어야 할 것이다. 그리고 대대적인 사회적 일자리 창출사업의 실시로 실업빈곤층에게 적어도 백만개의 일자리를 제공하여야 할 것이다.

2. 노동시장 정책

직장 사회에서의 연대 및 관계망이 붕괴된 상태에서 언제 해고될지 모르는 불안정한 상태에 위치되는 비정규직의 양산으로 인하여 경기회복에도 불구하고 빈곤선에도 못 미치는 근로빈곤가구가 양산되고 있다. 따라서 빈곤은 단지 불황의 문제만이 아니라 주류 노동사회로 통합시키지 못하는 사회적 배제층의 만연의 결과물인데, 이것은 남성 정규직의 임금을 100으로 볼 때 남성비정규직의 임금은 51이고 여성비정규직은 38에 불과하다는 사실이 입증하고 있다. 비정규직이 양산된 상황은 온 식구가 다 나가서 뼈빠지게 일해도 빈곤상황에서 벗어날 희망이 보이지 않는 절망의 근로빈곤층의 확산을 의미하고, 이는 바로 빈부격차와 사회적 불평등의 심화로 연결되어 결국 사회 통합성을 저해하고 우리사회의 분절을 초래한다.

그런데 정부는 경제활성화 정책이라면서 비정규직 보호법을 내어 놓았는데, 이 법은 오히려 비정규직 촉진법으로서 일하는 여성의 비정규직화와 빈곤화를 가속시킬 것이 불을 보듯이 뵈었다. 전노동계, 여성계, 복지계 및 빈민계가 나서서 이 법안의 통과를 저지하여야 할 것이다.

3. 사회적 일자리 창출정책

대표적인 사회적 일자리 창출사업은 2001년부터 실시된 자활사업이다. 자활사업을 주도하는 자활후견기관은 운영주체의 성격에 따라 세 가지: 사회복지관, 사회운동단체, 여성운동단체. 이중 여성운동단체에 의해 운영되는 기관은 총 7개 기관에 불과하다. 자활기관의 수는 시행 초기에 157개, 2002년 12월 192개, 2003년 7월 209개 기관으로 증가. 2004년에는 농어촌과 노숙자들을 대상으로 하는 후견기관을 추가 지정함으로써 242개소로 확충할 계획이다. 자활후견기관 자활사업에 참여 총 인원 7,914명이며 이와 같은 성별 현황은 자활사업이 주로 여성을 대상으로 한 사업임을 나타내 준다.

자활사업은 국민의 정부의 정책기조인 생산적 복지의 의제화된 수단으로서 근로능력자의 최저생계 방안으로 제시되었는데, 생산적 복지의 개념은 미국식의 근로연계복지(workfare, welfare-to-work)인지에 가까우나 자활사업이 최저생계의 사회적 보장을 약속한 기초법

(welfare) 내에 위치하고 있어서 그 성격이 모호. 참여정부의 사회정책 기조인 참여복지의 자활사업 또한 그 성격이 모호하기는 마찬가지이다. 공적부조제도의 수혜는 일반적으로 근로의욕을 떨어뜨리는 것으로 알려져 있으나 강병구(2004)의 연구결과에 의하면 한국의 여성가장의 경우에 기초생활보장 수급이 오히려 노동공급효과를 증대시킨다고 함. 이러한 세계사에 유래가 없는 결과는 기초생활보장 수급자 중에서 조건부수급 여성가장이 주로 자활사업에 참여하기 때문에 근로의욕증진 효과가 크게 나타나는 것으로 자활사업의 확대실시가 중요한 여성빈곤탈출지원 정책임을 시사하고 있다.

2001년 자활사업 시행 초에 6만명이던 자활사업 참여자는 4만명으로서 전체 기초생활보장 수급자의 2.9%에 불과하고, 그 중에서 본격적인 자활사업이라고 할 수 있는 업그레이드형 자활사업 참여자는 9천명으로서 전체 자활사업 참여자의 22.5%에 불과한데, 이중 여성이 71.5%를 차지. 전체 기초생활보장 수급자 중에서 여성이 58% 정도. 만약 이 비율이 바로 여성빈곤율이라고 가정할 때 464만명 ~ 215만명이 여성빈곤인구인데. 그 중에서 7,814명이 자활사업에 참여(자활공동체에 698명(8.8%), 자활근로에 6,652명(84.1%), 부업장에 564(7.1%)명의 여성이 참여). 만약 전체 빈곤인구 중에서 총 여성빈곤 인구의 비율이 수급자 중에서 여성의 비율인 58%라고 가정할 때 81만2천명 여성빈곤인구의 0.37% ~ 0.17%만이 자활사업에 참여. 이토록 참여률이 저조한 자활사업이 대표적인 일자리 창출사업. 한편 노동부의 사회적 일자리 창출을 통한 탈빈곤 지원 대상자는 남여 합쳐서 3천명인데 그 중에서 반이 여성이라고 하더라도 1천5백명에 불과하다. 이 밖에 노동부, 여성부, 사회연대은행, 신나는 조합, 아름다운재단 등의 기관에서 창업 지원을 하고 있으나 그 실적은 아주 미미하다.

각각 다른 특성을 가진 모든 근로빈곤층의 소득을 기초생활보장제도 안에서 자활사업으로 해결하기에는 그 그릇이 너무 적고, 인권침해적임. 자활사업은 기초생활보장과 분리하여 실시하고, 기초법의 조건부수급 조항은 폐지해야 함. 또한 자활사업은 그 대상층을 기초생활보장 수급권자뿐만 아니라 모든 참여를 원하는 저소득층으로 확대하고 근로능력정도에 대한 제한을 두지 말아야 할 것이다.

4. 기초생활보장을 통한 탈빈곤 지원

2000년 10월부터 최저생계의 사회적 보장을 약속한 국민기초생활보장법(기초법)이 시행되고 있다. 빈곤규모는 기관이나 학자에 따라 370만명에서 800만명까지 다양하다. 한국보건사회연구원 2003년 10월 ~ 2004년 7월 동안에 실시한 '빈곤층, 차상위계층 실태조사 실시현황 및 결과보고서'에 의하면 <표 9>에 나타난 바와 같이 차상위계층을 포함한 빈곤층은 전 국민의 10.4%에 해당하는 494만 5,335명이고, 소득이 최저생계비에 못 미치는 빈곤층은 384만 5,770명으로서 빈곤률은 8.07%로 나타났다. 그러나 기초생활보장 수급자는 2.85%에 불과하기 때문에 실제 소득이 최저생계비에 미치지 못하지만 사각지대에 방치된 빈곤층은 248만6,808명인 5.22%인 것으로 나타났다.

<표 9> 빈곤층 및 차상위 계층 실태 현황

(단위 : 명, %)

	가구	전국민대비
기초생활보장수급자수 ¹⁾	135만8,962명	2.85%
비수급 빈곤층 ²⁾	248만6,808명	5.22%
잠재 빈곤층 ³⁾	109만9,565명	2.29%
최저생계비 미만	384만 5,700명	8.07%
최저생계비 미달가구 및 차상위계층 (4인가구 106만원)	494만5,335명	10.4%

1) 기초생활보장수급자 : 소득도 최저생계비 이하이고, 부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없어 정부의 보조금을 받는 계층

2) 비 수급 빈곤층 : 소득은 최저생계비 이하이지만 일정규모의 고정재산을 가져 정부의 보조금을 지급받지 못하는 계층

3) 잠재빈곤층 : 소득이 최저생계비(4인가족 기준 106만원)의 100~120%에 해당하는 계층

자료 : 한국보건사회연구원

같은 자료에 의하면 절대빈곤계층의 비율은 외환위기 이후 꾸준히 증가하고 있다. <표 10>에서 보는 바와 같이 외환위기 직후인 1999년에는 3.35%이었던 최저생계비 이하의 절대빈곤율은 2000년 7.61%로 4.26%p 증가하였다. 2001년 6.5%, 2002년 5.21%로 다소 감소하였으나, 2003년에는 6.13%로 전년 대비 0.92%p 증가하였다. 그리고 2004년 2/4분기에는 다시 큰폭으로 증가하여 8.07%로 전년 대비 1.94%p 증가하였다. 동절기에 빈곤율이 증가하는 추세로 볼 때, 2004년말에는 더욱 증가되었을 것으로 예측된다.

<표 10> 절대빈곤계층 비율 및 증감수준

(단위 : %, %p)

	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
절대빈곤계층비율	3.35	7.61	6.50	5.21	6.13	8.07
증감율	-	4.26%p	-1.11%p	-1.29%p	0.92%p	1.94%p

자료 : 한국보건사회연구원

사각지대에 방치된 사람들은 대부분 노동능력이 있다고 간주된 사람들이다. 기초법 중 가장 문제가 되는 인권 침해적 조항은 조건부 수급인데, 이 조항으로 근로능력이 있는 빈곤층 방치를 정당화시키고 있는 셈이다. 그 외에도 등재된 주민등록지 거주기준, 추정소득부과, 엄격한 부양의무자기준, 터무니 없이 높은 재산의 소득환산율 적용, 등을 통하여 국가의 생계보장의무를 회피하고 있다.

보장수준은 4인가구의 최저생계비는 106만원이나 소득, 재산 및 부양의무자가 없는 가구가 최대한 받을 수 있는 금액은 938천원으로서 최저생계비보다 훨씬 낮다. 최저생계비는 1999년 4인도시근로자 가구 평균소득의 39.0%에서 2003년은 32.4%로 낮아졌는데 새로 설정된 2005년의 최저생계비(4인가구 기준 113만6천원)는 2005년 평균 4인근로자가구의 32%수준이 될 것으로 예측된다. 국민기초생활보장제도 시행 직전과 비교해 볼 때 수급자의 수는 56만명 정도 줄어들었고, 보장수준은 주거급여의 신설과 보충급여의 실시로 인하여 약간 더 높아졌다.

가구원수별 기초생활보장 여성 수급율은 1991년 53.4%에서 1995년 56.7%로 높아졌고, 경제위기 때인 1998년에는 58.5%로 더 상승했다. 그 이후 대략 58%를 유지하고 있다. 이와 같이 IMF 이후 여성수급율이 증가되기는 했으나, 빈곤율의 증가에는 턱없이 못미치고 있다. 공적부조를 통한 여성빈곤개선의 미흡은 기초생활보장 수급 가구수에서도 뚜렷하게 나타나는데, 여성수급가구 비율은 1991년 45.4%에서 1994년 50.7%로 수급가구의 절반을 넘기 시작하여, 경제위기시인 1998년 56.9%, 1999년 57.4%까지 상승하였다가 2002년에 55.5%를 나타내고 있다.

또한 전체 가구 중 기초생활보장 수급가구비율을 보면, 여성수급율은 1991년 15.9%에서 1995년 12.2%로 낮아졌다가, 2000년 14.1%로 다시 증가하고 있다. 이 수치는 남성수급가구의 5.4배로 높게 나타나고 있는데, 이 수치는 현재 한국에서는 뚜렷하게 '빈곤의 여성화' 현상이 나타나고 있음을 나타내 주고 있다.

5. 차상위 계층의 탈빈곤 지원 정책

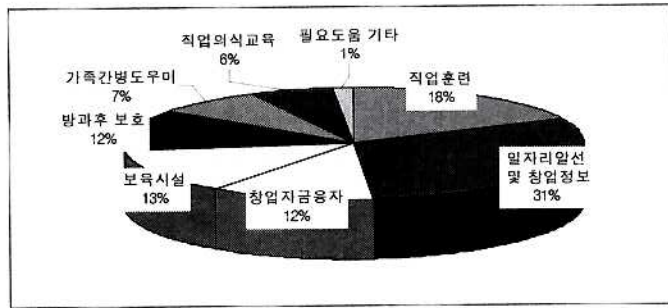
차상위계층은 소득이 최저생계비의 100%~120% 사이의 가구를 의미한다. 필자가 2000년 가구소비실태조사자료를 이용하여 추정한 바에 의하면 도시의 차상위계층 빈곤가구율은 5.0%이다. 농촌의 차상위계층 빈곤인구율이 도시와 같다고 가정할 때 전국의 차상위계층의 빈곤규모는 2,306,805명으로 추정된다. 또한 한국개발연구원(KDI, 2004)의 '빈곤의 정의와 규모' 보고서를 보면, 가계소비 지출이 최저생계비(4인 가족 기준 한달 105만원) 이하인 국내 빈곤층의 비율(2000년 기준)은 8.4%이며, 여기에 '차상위 빈곤층'(7.3%)을 더한 실제 빈곤층은 15.7%인 것으로 추정된다.

차상위 계층 여성 자활사업 참여자는 1,691명으로 전체 여성 자활사업 참여자의 21.4%이다. 정부는 방치된 수급권자의 존재를 부정하기 때문에 실제 생활수준이 최저생계 미만이지만 아무런 복지혜택을 못 받는 사람들과 차상위계층을 같이 취급하고 있다. 필자가 2000년 가구소비실태조사자료를 분석한 결과에 의하면 소득이 20만원 이하임에도 불구하고 사각지대에 방치되어 있는 가구가 3만5천가구가 넘는데, 어떻게 소득이 20만원도 못되는 가구에 대한 대책이 소득이 127만원(4인 가구)인 가구와 같은가? 정부는 이들을 차상위계층과 같이 취급할 것이 아니라 시급히 제도를 개선하여 사각지대에 방치되어 있는 비수급 빈곤층의 최저생계를 보장할 수 있도록 기초생활보장제도의 선정기준을 완화해야 할 것이다. 그리고 차상위 계층에 대한 의료급여, 교육급여, 주거급여 등의 부분급여 지급이 시급하다.

6. 취업지원 서비스

한국여성단체협의회(2001)의 국민기초생활보장제도의 여성수급실태에 관한 조사에 의하면 자활사업 참여여성들의 취업시 원하는 지원서비스는, 일자리 알선 및 창업정보제공 31%, 보육서비스 지원 25%(방과후보호 및 보육시설), 직업훈련 18%, 자금지원 12% 등이 있다. 이는 구직 장애의 어려움과 맥을 같이 하고 있는 것으로, 여성자활사업은 직접적인 취업과 관련하여 일자리알선, 보육서비스와 직업훈련 등은 다른 무엇보다 우선시 되어야 할 것임을 나타내고 있다(<그림 7> 참조). 그러나 현재 여성취업지원을 위한 종합적이고 체계적인 지원정책을 입안하고 시행할 전담할 부서가 없이 노동부, 복지부, 여성부, 지방자치단체가 제각각 따로 부분적으로 취업지원 서비스를 실시하고 있으나, 서비스의 내용은 부실하고 수혜대상자의 수 또한 적다.

<그림 7> 취업에 필요한 지원 서비스



자료:한국여성단체협의회, <국민기초생활보장제도의 여성수급실태에 관한 조사>, 2001

7. 모자가구지원 정책

모자가정이나 저소득 자녀 양육가정을 위한 별도의 사회복지 체계가 없다. 기초생활보장제도에 6세 이하의 자녀를 둔 어머니는 근로능력조사를 면제해 줄 수 있도록 되어 있다. 그러나 일선 읍면동의 복지사들은 장애인이나 환자가 아닌 경우에 설령 어린 아이를 돌봐야 할지라도 젊고 근로능력이 있다는 이유로 추정소득을 부과하여 탈락시키고 있는 것이 현실이다. 모자가정이 받을 수 있는 혜택은 6세 이하의 자녀를 유치원, 유아원에 보낼 때 월 2만원의 보육료가 감면되고, 중고등학생은 등록금과 입학금이 면제되고, 어린이집 무료이용, 영구임대주택 입주, 모자원 입주, 생업자금 1200만원까지 저리로 대출 등이다. 가구소득이 최저생계비의 100~120%인 차상위계층의 자녀가 어린이 집에 다닐 때 40%만 부담하고, 교육료지원이 수급권자지원액 대비 60%지원된다. 가구소득이 최저생계비의 120~150%인 차상위계층에게는 수급자 지원액 대비 40%가 지원된다.

미국의 경우에 WIC(Women with Infant Child) 프로그램 수혜대상자의 선정기준은 최저생계비의 185%인데 비하여 우리나라는 최저생계비대비 겨우 130%~137%수준으로서 낮음(표 참조). (그리고 일본은 모자가정에게는 가산금의 형태로 일반가구보다 최저생계비가 더 지급되는데 비하여 한국은 보장수준이 최저생계비보다 훨씬 낮다.)

<표 9> 2004년 모자가정 선정기준

(단위 : 만원)

	2인 가구	3인 가구	4인 가구
모부자가정	84만원	111만원	138만원

8. 환자가구 탈빈곤 지원정책

건강보험료를 3개월 이상 체납하여 보험급여 지급이 정지된 자들이 139만세대, 300만명에 달하여 전체국민의 6%가 의료보험의 사각지대에 놓여 있다. 의료급여의 내용도 높은 본인부담으로 중증을 앓고 있는 빈곤층에게는 큰 부담이 되어 이러한 빈곤층이 의료이용을 이용할 수 없게 하는 한계로 작용하고 있다. 건강보험에 지원되는 국고보조금은 일반회계 2조4천448억원과 담배부담금 4천392억원을 합하여 2조8천930억원에 달하나 이러한 국고지원은 소득계층에 따라 차별적으로 지원되는 것이 아니라 지역가입자 의료비의 50% 수준에 해당하는 재원을 건강보험 제정에 일괄적으로 투입하는 방식으로 지원되고 있어 저소득층의 의료문제 해결에 직접적인 도움을 주지 못하고 있다. 따라서 큰 병이 걸리면 재산을 탕진하고, 아파도 제대로 치료를 받지 못한 채 죽어가는 사람들이 많은 것이 현실이다. 특히 노숙인은 완전히 기초생활보장 체계 밖에 있으며, 이들에 대한 응급의료비를 최근에 서울시에서 중환함에 따라 시민단체가 들고 일어나서 겨우 확보한 실정임. 특히 치매노인이 있는 가정의 여성에게 강도 높은 보살핌노동이 요구되나 아직 치매는 장애의 범주에 들지 못하고, 가족 보살핌에 대한 아무런 지원이 없고, 저렴한 시설 또한 턱없이 부족하다.

9. 주거빈곤가구의 지원정책

공공임대 주택임주자들 중에서 임대료나 관리비를 못 낼 정도로 가난한 사람들에게 과도하게 높은 과태료를 물리고 있다. 또한 기초생활보장 수급자이었다가 탈락된 가구들이 강제퇴거에 직면하고 있다. 공공임대주택의 과태료는 계약기간 만료 후에는 50%. 과태료에 과태료가 눈덩이처럼 불어나는 체제로 운영되고 있다. 납부할 돈이 없는 사람들에게 엄청난 고율의 과태료를 물리고, 납부하지 못할 경우에는 갈 곳이 없는 줄 뻔히 알면서 강제퇴거 시키는 것은 생존권의 침해. 뿐만 아니라 재개발이라는 이름 하에서 강제퇴거를 당하는 사례도 비밀비재하며, 비닐하우스촌과 같은 지역은 엄연히 사람이 살고 있음에도 불구하고 주거지로 인정을 받지 못하고 있는 실정이다. 최저주거기준 이하의 가구는 전체가구의 약 23% 정도. 이들에 대한 주거대책 또한 미비하다.

건설교통부에서는 다가구주택을 공공임대주택으로 활용하는 정책을 시범사업 중에 있는데 이 정책의 활성화를 기대한다.

단전가구가 63만 세대에 이르고 잠재적인 단전가구는 백만에 달한다고 보고되고 있다. 단수 가구 및 단가스 가구 또한 이에 못지않게 많다. 민사집행법에는 압류금지채권이 규정되어 있고, 현재 입법과정 중에는 통합도산법(안) 및 개인회생법에는 면제자산의 범위와 개인회생절차 시에 최저생계보장의 개념이 포함되어 있다. 조명기구, 가스레인지와 같은 생필품은 압류금지 품목이다. 그러나 단전단수는 아무런 채권회수절차를 밟지 않고 진행되고 있는데 이는 생존권 침해의 대표적인 사례이다.

10. 채무자의 탈빈곤 지원정책

신용불량자의 수는 4백만명에 이르는데, 신용불량자들은 대부분 근로능력이 있기 때문에 기초생활보장제도의 사각지대에 방치되어 있다. 자본주의 사회의 특징은 시장진입과 퇴출이 자유로운 것임. 실령 신용불량자나 파산자가 되었을지라도 최소한의 인간다운 생활은 유지하고 살아갈 수 있을 정도의 생활을 공공부조제도를 통하여 보장되고, 재기할 수 있는 기회가 제공될 때 자본주의 체제가 제대로 돌아갈 수 있다. 그러나 우리사회는 한 번 신용불량의 나락으로 떨어지면 재기는커녕 생존마저도 위협받게 되며, 신용불량의 늪에서 빠져나올 수 있는 희망이 보이지 않는 경우가 대부분이다. 신용불량자들을 위한 지원책은 정부의 워크아웃, 배드뱅크 정책과 법원의 개인회생제도, 개인파산제도가 있으며 금융기관별로 별도의 지원제도가 있으나 이 대책들은 소득활동을 하는 사람들을 대상으로 하고 있을 뿐, 주로 가난한 사람들로 사채이용자, 실직자, 경제활동을 하지 않는 자, 파산자, 6개월 이상 세금체납자, 자활사업 참가자, 기초생활보장 수급자 등을 위한 대책은 전무하다고 해도 과언이 아닐 정도이다.

민사집행법에는 생계용 자동차도 압류 가능하도록 되어 있음. 따라서 자동차를 이용하여 행상을 하는 신용불량자의 생계용 자동차도 압류대상이 된다. 벌어먹는 수단을 빼앗긴 사람이 어떻게 빚을 갚을 수 있나? 민사집행법에 생존권 보장의 개념이 부재. 더욱이 놀라운 것은 근로복지공단이나 국민연금관리공단마저도 생계용 차량이나 영구임대 아파트의 보증금과 같은 생존을 위한 필수적 물품까지 압류한다. 국민연금 보험료와 같은 사회보험이 적금이지 부채인가에 대한 논란이 일자 복지부에서는 선별적으로 완화하겠다고 했으나 이와 관련된 민원이 아직도 지속되고 있다.

워크아웃, 배드뱅크 및 개인회생제도를 통한 부채상환은 5~8년으로서 상당히 길다. 신용불량으로 인한 내수경기 침체에 대한 가장 시급한 대책은 신불자들로 하여금 빨리 부채에서 벗어나도록 지원하는 제도의 도입이다. 저소득자의 소액 생계형 부채는 과감하게 탕감해주고, 현재 미국에서 실시하고 있는 IDA(Individual Development Asset) 제도의 도입으로 빈곤 신불자가 100원의 부채를 갚으면, 정부에서 100원, 그리고 민간기금에서 100원을 더 지원하여 지원금을 합하면 총 300원을 갚을 수 있도록 하는 매칭펀드식 제도의 도입을 건의한다.

VI. 빈곤의 여성화 방지를 위한 여성단체의 활동방향

1. 성인지적 관점에서의 진보의 개념 정립

여권은 인권의 한 하위영역이다. 그러나 여성계는 이제까지 여권이라는 좁은 측면에서 접근해왔다. 여성빈곤문제는 여권에 노동권, 생존권, 복지권의 보장을 통한 여권신장의 측면으로 그 지평을 넓혀서 여성주의 시각에서의 진보를 생각해 봐야 할 때이다.

2. 신자유주의적 경쟁체제 반대운동 전개

[그림 6]에서 살펴보았듯이 빈곤의 여성화의 주범은 신자유주의적 경쟁체제로의 이행이다. 자본주의체제는 마치 모든 것을 황금으로 바꾸는 마이다스의 손처럼 시장체화가 되지 말아야 할 것을 시장체화로 바꾸는데 그 대표적인 것이 성매매, 무기매매와 의료. 큰 틀에서 삶의 전방위적 시장화를 막고, 시장논리에 지배되지 않는 공공영역을 지키는 것 또한 성인지적 관점에서의 진보된 세상을 열기 위한 활동이다.

3. 사회권으로서의 생존권 보장을 위한 활동 전개

시장실패자나 시장참여 불능자에게 최소한의 인간의 존엄성을 유지하고 살 기본 사회권으로서 생존권은 사회적으로 보장되어야 한다. 기초법 제2조에는 생존권의 사회적 보장이 명시되어 있으나 제9조에는 조건부 수급 조항이 삽입되어 있음. 복지법의 방지와 근로의욕고취를 내세워 조건부급여제도를 도입하였고, 근로능력이 있는 수급자가 정부에서 앞선해준 작업장에서 일하지 않을 경우에는 조건부수급자 한 사람당 일인분의 생계비를 박탈. 제9조를 없애는 법의 개정이 필요하다.

기초생활의 중요한 영역이 의료. 건강보험 재정악화를 빌미로 최근에 의료보호가 많이 개악되고 건강보험 수혜수준 또한 낮아진 부분이 많음. 특히 건강보험은 단기 질환 위주로 설계되어 장기요양을 필요로 하는 노인성 질환자들에게 가혹하다. 여성 노인이 남성노인보다 수명이 7년 이상 길지만 건강수명은 오히려 짧아서 노인의료문제는 여성문제. 간병 또한 여성의 몫이므로 육아 못지않게 노인간병은 여성취업을 어렵게 만드는 요인으로 작용. 따라서 의료기본권 확보 운동은 바로 여성노동자의 몫이다.

주택건설촉진법에 시민단체에서 추진하고 있는 주거기본법의 내용을 보완하여 주택법으로 개정하는 작업이 준비단계에 있는데, 정부는 주택법에 주거권을 명시하지 않으려고 하는 반면에 시민단체에서는 주거권의 명시를 요구하며 맞서 있음. 주거권은 생존권의 하위영역이므로 사회권으로서 생존권을 보장한다면 당연히 주거권은 인정되어야 함. 그럼에도 불구하고 정부 관계자들이 이 조항을 넣지 않으려는 것은 국민의 정부의 생존권의 사회적 보장에 대한 의지가 없음을 나타냄. 주거기본권 확보운동에 동참이 필요하다.

4. 빈민의 대변인 역할

대부분의 빈민은 기력이 쇠약한 노인이거나 장애인. 자신들의 권익보호를 위하여 목소리를 내기에는 정보인지 능력과 정보해석 능력이 낮고, 또한 조직화되어 있지 않다. 오늘 내년도의 최저생계비를 심의하는 중앙생활보장위원회가 열리고 있으나, 그 위원회에 참여연대와 여연의 대표가 빈민당사자 대표 대신에 들어가 있음. 노사정위원회와 최저임금위원회에 노동자 대표가 들어가 있는 것과 대조적. 최저생계비 이하의 비정규직, 일용직 혹은 영세자영업자가 많다. 비정규직 여성노동자 조직이 빈민의 권익을 대변해 주어야 할 것이다.

5. 정부 정책 모니터와 상담/중재/구제 활동의 전개

정부는 실제로 제도적으로 보장해 주겠다고 약속하고 있는 수준까지 보장해주고 있지 않음. 사정이 이러함에도 실제로 수급권리가 있으나 수혜자가 되지 못하고 사각지대에 방치된 수급권자들이 아무런 문제를 제기하지 않고 있는 것이 현실이다. 여연과 단체에서 조직적으로 현장을 모니터하고 문제사례를 발굴하여 시정을 요구하지 않으면, 이는 정부의 편에서 있는 것과 마찬가지이다. 16 가지에 이르는 각종 사회복지제도에 대하여 각 지역의 조직을 활용하여 사례를 찾아내고, 소송, 언론기고, 성명서 발표, 집회, 시위, 등의 방법으로 제도개선 요구를 할 것인 의한다.

6. 성매매방지법 시행의 유보

21세기는 정보화·세계화의 시대로서 할리우드식의 개방적인 성도덕이 확산됨에 따라 성의 해방이 가속되고 있다. 특히 여성의 순결 지키기는 여권 신장론자들에게 의하여 주도적으로 무너지는 경향이 있다. 혼전과 혼외정사, 성윤리문제와 여성이 주체적으로 성을 상품화하는 것에 대한 여권신장론적, 생산노동적 측면과 연장선상에서 성매매문제를 접근해야 할 것이다.

성매매방지법의 시행과 관련하여 사회적 권리로서의 생존권과 도덕적화 중 어느 것이 더 먼저 고려되어야 할 것인가를 따져 볼 필요가 있다. 기존에 존재하였던 한 산업을 없애는 것은 필연적으로 구조적 실업을 유발하는데, 달리 돈 벌 방법이 부재한 극심한 경쟁체제 속에서 사회적으로 음성적으로나마 허용되어 있던 일자리를 갑자기 줄이는 것은 생존권의 침해이자. 어떤 측면에서는 이것이 바로 적극적 배제(active exclusion)의 한 사례이다.

빈곤은 자유의 물질적인 측면인데, 달리 일자리를 사회가 제공하지 못할 때, 적극적으로 빈곤으로부터 벗어나고자 몸부림치는 여성에게 일자리라는 것은 바로 성산업에서 밖에 제공되지 않을 때, 이 자유는 박탈되어도 되는가? 자활사업이라는 이름 아래에서 적성에 맞지도 않은 일을 강요해도 되는가?

성산업에 유입되도록 방치한 데 대한 사회적 책임이 없지 않은 상황에서 갑자기 범인으로 몰아서 생계수단을 박탈하는 것이 바로 여성의 권리(생존권) 침해가 아닌가?

7. 마이너스 소득보전세제(EITC)의 도입 촉구 활동

마이너스 소득보전세제(EITC)의 도입에 대하여 참여연대, 한국빈곤문제연구소, 한국노동총 등의 단체는 찬성하는 입장이다. 민주노동당, 빈곤문제해결을 위한 사회연대는 반대의 입장이다. 한편에서는 근로빈곤층(working poor)에 대한 소득보장방법이라고 환영하고 있으나, 다른 한편에서는 노동시장의 유연화를 통한 노동자 소득의 불평등 정책의 시행을 위한 방편에 불과하다고 반대하고 있는 이 제도의 도입에 여성계에서 힘을 실어줄 것을 당부한다.

8. 빈곤여성 대표자 발굴

당사자 활동이 필요하다. 중앙생활보장위원회를 비롯한 각종 위원회에 당사자가 참가하여야 한다. 비정규직, 모자가정, 연금수급자, 장애인, 노인, 기초생활보장 수급자 등의 각 영역에서 당사자 대표를 찾아내어 전문성과 운동성을 가지고 빈곤여성의 대표자로서 활동을 하도록 지원해야 할 것이다.

9. 각 당의 여성복지정책을 모니터

각 당이 지난 대선과 총선 때 약속한 복지정책 공약을 실천하도록 압박해야 한다. 참고로 지난 총선 때의 각 당의 여성복지관련 공약은 <표 10>과 같다.

<표 10> 지난 총선 때 각 당의 여성 및 아동복지 공약 비교

한나라당	민주당	열린우리당
<ul style="list-style-type: none"> ■ 직장보육시설 설치 규정 강화 ■ 환승전철역 지역 내 보육시설 마련 ■ 보육시설평가제도 도입 ■ 가족 보육에 대한 지원(세제감면, 보육비 지원) ■ 입양부모의 상한 연령 조건 폐지 ■ 이혼시 의무상담제 도입 ■ 종합가족복지센터 설치 및 전문 상담 활성화 ■ 미아·실종아동법 제정 ■ 가정정책 전담직제 도입 ■ 양육·간병 부모 휴가제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공기관 및 기업의 직장보육 시설 확대지원 ■ 보육료를 차등 지원 ■ 호주제 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국공립 보육시설 확충 ■ 저소득 영·유아의 보육료 지원대상 차상위계층까지 확대, ■ 만5세아·장애아 입양아에 대한 무상보육 실시 ■ 아동성폭력전담기구 설치하여 조사, 상담, 보호, 치료 및 법률지원 등, One-Stop지원시스템 구축 ■ 산전후 휴가급여 전액을 사회부담 ■ 육아휴직급여 전체근로자 평균임금의 40% 인상 ■ 호주제 폐지 ■ 비통거 이혼 부모의 양육비 지원 의무화

자민련	민주노동당	녹색사민당
<ul style="list-style-type: none"> ■ 영아전담시설에 대한 운영비와 인건비 지원 ■ 영아·장애아 전담보육시설, 24시간 보육시설 등을 확대·설치 ■ 호주제의 기본 틀을 유지하면서 호주승계위조정 ■ 개별호주제 도입 검토 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 무상교육 ■ 유급 출산휴가 100일, 육아휴직 급여 평균임금 50% ■ 아동수당·실업수당·노인 도우미 제도 도입 ■ 국공립 보육시설 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 5세 아동 보육비 지원액 상향조정 ■ 저소득가정 4세 이하 아동의 보육비도 지원 ■ 육아휴직급여 70만원 지급

10. 국제연대활동

세계 어느 국가에서든 전체 경제활동인구 중 여성 비율이 50%(필리핀은 심지어 70%)를 육박하고 있으나 이 중 절대 다수가 아무런 보호를 받지 못하는 비정규, 미조직 부문에서 일하고 있다. 전세계 추정치에 의하면 여성노동자의 94%가 이러한 불안전 고용 상태. 특히 제3세계 국가들은 외자 유치물 명목으로 모든 규제로부터 자유로운 대규모 공단을 다국적 기업에게 제공해주고 여기에서 벌어지는 각종 인권탄압과 노동착취를 눈감아 주고 있다(전 세계적으로 850개의 수출자유지대(EZP)가 존재. 사실상 '초 착취지대'인 이곳 전체 노동자의 90%가 여성이다) 이들은 장시간 노동, 저임금, 끊임없는 산재, 성폭력과 강제 임신 테스트 등 결코 인간의 삶이라 할 수 없는 조건에서 일하고 있고 노조를 결성했다는 이유로 해고는 물론, 폭행과 위협, 심지어 살인까지 벌어지고 있는 실정. 여성노동자들이 집중적으로 고용되어 있는 초 착취 사업장'중에 한국의 하청업체도 많다. 외국의 노동단체, 시민단체들과 연대하여 부당노동행위를 자행하는 한국 하청업체의 실상을 폭로하고 불매운동을 전개해야 함. 또한 한국에서 착취당하고 있는 외국인 노동자들의 권익보호에도 앞장서야 할 것이다.

“잠자리용 깔개로는 스티로폼이 최고”

- (연) 사회적 소수자의 인권배제와 인권딜레마에 관한 연구 : 사회적 배제와 통합의 관점에서 접근한 노숙인의 인권, 김홍수영,
- (연) 노숙자 지원정책에 대한 비판적 검토/노대명/아세아연구 제47권 1호, 고대 아세아문제연구소/2004
- (연) 노숙자 지원정책의 문제점/문현준
- (연) 프랑스의 홈리스 문제와 정책, 홈리스 주거지원과 사회적 포섭 연구 모임 번역, <도시와 빈곤>, 2004.10.
- (연) 영국의 홈리스 문제와 정책, 홈리스 주거지원과 사회적 포섭 연구모임 번역, <도시와 빈곤>, 2004.8.
- (연) 독일의 홈리스 문제와 정책, 홈리스 주거지원과 사회적 포섭 연구모임 번역, <도시와 빈곤>, 2005.2.
- (연) 미국의 지원주택 프로그램과 비영리단체의 지원주택 운영사례, 김윤이, <도시와 빈곤>, 2004.10.
- (연) 노숙자 문제, 주택 문제로 보아야 한다, 박신영, <도시와 빈곤>, 2001.3.
- (연) 서울시 쪽방지역의 존속요인/이준호/서울대학교/2001.2
- (연) 쪽방지역실태및정책개발/도시연구소/2003
- (연) 주거권으로보는 노숙인 문제/유영우/
- (정) 노숙자쪽방국고보조사업안내/보건복지부/2004.1
- (연) 돈의동 쪽방 실태 조사/사랑의 쉼터/2004

노숙자 지원정책에 대한 비판적 검토

취업노숙자에 대한 주거지원을 중심으로

노대명

한국보건사회연구원 책임연구원

I. 문제제기

한국사회에서 노숙자 문제는 다른 어떤 사회문제 이상으로 세간의 주목을 받았고, 이들에 대한 정책적 지원 또한 적지 않았다. 하지만 외환위기 이후 노숙자가 대량으로 발생한지 6년이 다가오는 시점에서 그 규모는 크게 감소하지 않고 있다. 이는 한편으로는 이미 발생한 노숙자에 대한 보호와 지원이 적절했는가 하는 의문을, 다른 한편으로는 노숙발생을 예방할 수 있는 대책이 미흡한 것은 아닌가 하는 의문을 제기하게 한다.

먼저 노숙자에 대한 보호와 지원은 특성별로 차별화되어 있지 않아, 효과성의 측면에서 많은 한계를 가진 것으로 확인되고 있다. 질환자나 정신질환자를 보호할 수 있는 충분한 시설과 인프라를 마련하는 데 소홀하였으며, 노숙상태에서 탈출할 잠재력을 가진 사람들에 대한 지원 또한 효과적으로 이루어지지 않았다고 말할 수 있다. 그것은 노숙자 지원정책이 갖고 있는 근본적인 한계, 즉 국가가 개입해서 효과를 거둘 수 있는 영역과 사안의 선택과 그에 따른 지원방향의 수립, 그리고 이러한 정책을 수행할 수 있는 적절한 지원 인프라가 체계적으로 마련되지 않았음을 의미하는 것이다.

노숙이 발생하는 사회구조적·가족적·개인적 층위의 원인 중 국가와 시민사회가 개입할 수 있는 영역에 대한 정확한 판단이 매우 중요했던 것처럼 보인다. 국가는 더 이상 전능한 행위자가 아니며, 그렇게 될 수도

없다. 과거 거리 노숙자를 강제로 수용시설에 입소시키는 방식은 가능하지도 않으며, 바람직하지도 않다. 마찬가지로 노숙발생을 근본적으로 예방할 수 있는 총체적인 해결방안 마련도 결코 쉬운 일이 아니다. 특히 가족문제와 개인특성에 따른 문제를 국가의 개입을 통해 해결하기란 여간 어려운 일이 아니다.

지난 수 년간 많은 사람들이 노숙자 문제에 대해 다양한 관점에서 해결방안을 제시하여 왔다. 하지만 노숙자에 대한 대중적 관점¹⁾이나, 수용 중심적 관점²⁾이나, 병리학적 관점³⁾ 모두 노숙자 문제를 해결하는 성공적인 모델이 될 수 없었던 것처럼 보인다. 물론 이러한 관점은 노숙자에 대한 외재적 접근방법에 기초하고 있으며, 부분적으로는 외부의 개입을 통해 인간을 개조할 수 있다는 매우 위험한 생각마저 내포하고 있었다. 물론 외재적 접근방법이 갖는 한계에 대한 비판으로 내재적 접근방법의 필요성을 강조하는 논자들이 없었던 것은 아니다.⁴⁾ 하지만 내재적 접근방법 또한 그것이 갖는 시사점에도 불구하고 현장의 노숙자 지원사업에 적용하기 쉽지 않았던 것처럼 보인다. 노숙자들이 진정으로 원하는 것이 정책결정의 중요한 고려사항이지만, 그것이 정당한 것인가 하는 점과 가능한 것인가 하는 문제에 대한 답변이 용이하지 않기 때문이다. 특히 노숙자에 대한 진정한 이해에 근거한 서비스를 누가 어떻게 제공할 수 있는가 하는 점 또한 중요한 쟁점이 될 수 있을 것이다. 정부는 현재의 지원인프라로서는 그러한 기능을 수행하기에 많은 한계를 갖고 있으며, 민간은 그러한 서비스를 제공할 의사를 갖고 있어도 이를 수행할 역량 또한 한계가

1) 노숙자에 대한 동정심이나 자비심에 바탕을 둔 관점으로, 실제 사업에서는 무료급식, 의류지원, 의료상담 등이 주를 이루고 있다. 참고로 이러한 경향은 외환위기 이후 종교·시민단체의 노숙자 구호사업의 중심을 이루었다.
2) 1998년 여름, 노숙자가 밀집해 있던 지하상가의 보안문제를 거론하며, 모 구청의 부구청장이 노숙자를 범죄위험이 있는 부랑인 집단으로 규정하여, 강제수용의 필요성을 제안했던 사례나, 검찰에 의한 강제수용 주장이 이러한 관리관점이라고 말할 수 있다.
3) 1970년대 미국사회는 노숙자에 대한 의학적 검사를 통해 이들이 정신질환 또는 정신질환 병력이 일반인에 비해 매우 높다는 해석이 부각되었다. 이 해석은 노숙의 주요 발생원인 중 하나인 정신질환에 대한 사회적 관리의 부재라는 주장으로 이어져 향후의 노숙자 정책과 여론에 큰 영향을 미쳤다(Caton C.L.M ed. 1999).
4) 이에 대해서는 김수현(2000), 안준화(2000) 참조.

있다고 판단되기 때문이다.

분명한 것은 이러한 일련의 경험을 통해, 노숙자 문제는 도무지 해결하기 힘든 문제로 치부되는 경향을 나타내고 있다는 점이다. 그리고 이는 현재의 사회적·제도적·문화적 여건 하에서 노숙자의 입장에서 그들의 욕구와 특성을 감안한 지원정책이 가능한가라는 의문으로 이어지게 된다.

그렇다면 한계에 봉착한 노숙자 지원정책의 기본방향에 대한 전면적인 재검토가 필요한 것은 아닌가. 특히 노숙자 지원정책을 다음 세 가지 측면에서 근본적으로 재검토해야 하는 것은 아닌가. 먼저 국가와 시민사회가 개입해야 하고, 개입할 수 있는 영역을 정하는 기본방향이 명확하게 수립되어야 하는 것은 아닌가 하는 점이다. 이는 각자의 지원목표가 명확해야 한다는 것을 의미한다. 이어서 이러한 목표에 따라 지원체계를 노숙자의 특성과 욕구에 맞게 다양화하는 노력이 필요한 것은 아닌가 하는 점이다. 이는 만성질환이나 정신질환이 있는 노숙자에 대한 사회적 보호를 강화하고, 노숙탈출의 잠재력이 있는 사람에게는 취업문제와 주거문제에 초점을 둔 지원정책으로의 다변화를 의미한다. 끝으로 민과 관의 고유한 책임영역과 협력방식을 명확히 함으로서 책임소재의 실종과 사업의 부실화를 예방해야 하는 것은 아닌가 하는 점이다.⁵⁾

따라서 본 연구는 노숙자 지원정책의 기대수준을 현실화하고, 그에 따른 지원체계를 내실화하는 노력이 필요하다는 것을 논증하고자 한다. 아울러 지원체계를 내실화함에 있어 각 행위주체의 역할과 책임에 대해서도 간략하게 기술할 것이다.

5) 외환위기 이후 한국사회는 급격히 증가하는 사회복지 서비스 수요를 충족시키기 위해 민간의 자원을 활용하는 정책을 추진하여 왔다. 이것은 시민사회의 역량 강화를 의미하는 것이었고, 국가와 시민사회의 견제와 균형을 위한 첫 단추가 끼워졌음을 의미하는 것이었다. 하지만 결과적으로 사회복지서비스를 제공하는 많은 민간단체들은 필요한 자원을 민간으로부터 조달하기보다 국가의 지원에 의존 또는 종속되는 경향을 나타냈던 것처럼 보인다. 그리고 이러한 경향은 자신의 생존 또는 양질의 서비스 제공을 위해 국가로부터 보다 많은 자원을 배정받는 것을 가장 중요한 목표로 삼게 만들었던 측면이 있다. 그러나 이는 시위과정에서 서비스 수혜자가 아닌 서비스 공급자들의 논리가 과잉대표될 위험성을 안고 있다. 따라서 한국사회의 사회정책에서 서비스의 공급과 관련해서 민과 관의 협력에 따른 원칙과 방향을 재정립하는 문제는 매우 시급한 과제라 말할 수 있다.

II. 선행연구와 연구방법

1. 선행연구결과에 대한 검토

일반적으로 노숙자 문제에 대한 연구는 노숙발생의 원인, 노숙의 양태와 특성, 노숙자 지원정책의 효과성 평가에 대한 연구로 구분할 수 있다. 그리고 지난 6년 간의 많은 선행연구는 해당 항목에 대한 연구자들의 많은 공금증을 해결해 주고 있다.

노숙발생의 경로와 특성에 대해서는 한국도시연구소(1998), 노숙자다시시기지원센터(1999) 등의 연구가 대표적인 연구성과라고 말할 수 있다. 이 두 연구는 노숙발생의 다양한 경로를 체계적인 사례조사를 통해 풍부하게 설명하고 있다. 이 두 연구는 노숙자 대부분이 <불우한 성장환경 → 청소년기의 학업중단 및 조기취업 → 저임금·불안정고용 → 취약한 가족관계와 주거 → 외부의 충격(실업) 및 사고>의 경로를 거쳐 노숙상태에 이르렀다고 지적하고 있다.

노숙자의 건강상태에 대해서는 주영수(2000) 등의 연구결과를 참고할 수 있다. 이에 따르면, 거리노숙자가 '쉼터' 노숙자에 비해 정신·심리적 으로 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 확인되었으며, 그 중에서도 서울지역 노숙자들의 우울증, 적대감, 공포심이 높은 것으로 나타났다. 질환과 관련해서는 고혈압, 위장관질환, 알코올중독, 근육·관절질환 등이 심한 것으로 나타나고 있다. 특히 노숙기간이 장기화될수록, 건강상태가 악화되고, 대인예민성이 증가하고, 우울증이 심화될 가능성이 높다고 지적하고 있다.

노숙자의 사회심리적 특성에 대해서는 안준호(2001)와 남기철(2001) 등의 연구가 많은 시사점을 안겨주는데, 먼저 전자에 따르면 노숙발생이 정신질환에 의한 것이라는 가설은 기각되는 것으로 판단한다. 또한 후자에 따르면 노숙자들은 심리사회적 외상을 갖고 있으며 그것은 노숙기간과 밀접한 상관성을 갖는 것으로 확인되고 있다. 즉 기존의 취약했던 사회적 지지가 노숙생활을 통해 더욱 약화되고 노숙자 내부의 지지망은 노숙탈출

을 위해 실질적인 지원기능을 하지 못하게 되어, 노숙기간이 장기화될 경우, 주류사회로의 편입에 더욱 큰 어려움을 겪게 된다고 말하고 있다.

쪽방거주자에 대해서는 서종균(1999) 등의 연구에 주목할 수 있다. 거리노숙자는 아니지만 소득의 발생여부에 따라 거리노숙을 병행하기도 하는 노숙자집단에 대한 연구로 쪽방 등의 거주자에 대한 매우 주목할만한 연구이다. 이에 따르면, 쪽방거주자들의 성장과정과 직업생활, 현재의 삶과 건강상태 등은 노숙자의 그것과 크게 다르지 않은 것으로 판단된다. 특히 이 연구는 쪽방생활에서 노숙생활로 이어지는 과정에 대한 연구를 통해 가족의 해체와 노숙을 야기하는 사회정책의 부재를 잘 설명하고 있다.

끝으로 노숙자 지원정책 및 지원 프로그램의 효과성에 대해서는 김수현(1999), 전국실직노숙사대책종교시민단체협의회(2000), 노숙자다시서기지원센터(2000), 이태진(2002) 등을 주요한 연구성적으로 들 수 있다. 앞의 세 연구는 지원정책과 관련해서는 항상 노숙자의 입장에서 정책을 마련하는 내재적 접근과 그들의 자발성을 끌어내는 접근의 중요성을 동일한 전제로 하고 있다는 점에 그 특징적이며, 지원 프로그램의 효과성과 운영방안에 초점을 맞추고 있다는 점에서 공통점이 있다. 그리고 이태진의 연구는 노숙자 지원정책의 체계문제를 본격적으로 다루고 그 중에서도 근로빈곤 노숙자(Working Poor Homeless) 문제에 주목하고 있다는 점에서 독특하다.

하지만 이상의 연구결과가 포괄하지 못하는 중요한 문제 또한 존재하고 있다. 그것은 노숙자 지원정책이 현실의 사회·제도적 여건 하에서 노숙자의 특성과 욕구에 맞는 개입의 영역과 목표를 어떻게 설정할 것이며, 이를 실현 가능한 정책으로 만들어 가는 데 필요한 전제조건은 무엇인가에 대한 검토일 것이다. 노숙자에 대한 지원은 그 특성 상 최대주의의 성격을 가질 수 있으나, 그것이 국가중심으로 진행될 경우, 외부개입에 대해 과도한 기대와 실망을 초래할 위험성이 있다. 반면에 노숙자 지원사업을 민간에 방치할 경우, 부족한 자원으로 인해 사업이 지역적 불균형과 사각지대 발생으로 이어질 위험성이 있다. 이 점에서 노숙자 지원정책은 정책

목표의 현실화와 이를 위한 자원배분의 효과성 증대를 위한 연구가 절실하다고 말할 수 있다.

2. 연구방법에 대한 검토

연구방법에 대해 검토하기에 앞서, 한국사회에서 노숙자 문제에 대한 체계적인 연구가 얼마나 힘든 일인지에 대해 간단히 지적해야 할 것이다. 특히 경기침체·실업률·빈곤율·주거비 상승과 같은 거시지표와 관련된 노숙의 증감을 설명하기란 극히 힘든 일이다. 그것은 노숙자의 규모변화를 정확하게 파악하는 것이 힘들기 때문이다. 서구의 경우, 거리노숙자만이 정책연구의 대상으로 확인되는 것이 아니라, 잠재적 노숙위험집단인 주거불안계층과 주거상실계층 그리고 노숙자에 대한 체계적인 조사가 이루어지고 있다. 이는 거시지표의 변화에 따라 어떠한 집단이 증가하고 있으며, 정책적으로 누가 어느 영역에 개입해야 하는가의 문제가 중요하다는 것을 잘 말해주고 있다.⁶⁾ 반면, 우리사회는 주거불안계층이나 주거상실계층의 규모를 제대로 파악하지 못하고 있어, 향후 노숙자의 증가 및 감소와 관련해 신뢰할만한 예측을 할 수 없는 상황인 것이다.

이러한 한계를 전제로, 노숙자의 발생경로와 생활양태 그리고 노숙탈출의 잠재력에 대한 연구방법을 간단히 살펴볼 필요가 있다. 먼저 노숙자 규모파악을 위해서는 전국적 규모의 일제조사가 필요할 것이다. 그것은 대부분 행정통계자료를 통해 확인할 수 있다. 이와 관련해서는 한국보건사회연구원이 2002년 실시했던 조사자료를 활용할 것이다.⁷⁾ 둘째, 노숙

6) 프랑스의 노숙자 지원정책은 주거위험계층을 주거불안계층과 주거상실계층으로 구분하여 파악하고 있다. 노대명(2003)에 따르면, "2001년 현재 프랑스의 주거불안계층 중 대략 8만 6천 명 가량이 노숙자라고 분류할 수 있는 주거상실계층이며, 이들은 전체 주거위험계층 328만 명의 2.6%에 해당하는 규모이다. 그밖에도 심각한 노숙위험에 처해 있는 집단이 약 20만 명에 달하고 있다. 더 나아가 임시거처에 머물고 있는 사람이 약 50만 명에 달하고, 기본적인 생활조건이 갖추어져 있지 않은 집에서 생활하는 사람은 약 190만 명에 달하고 있다. 그리고 좀더 흥미로운 사실은 제때 월세를 내지 못하고 있는 집단이 약 32만 명에 달한다는 점이다."

자에 대한 면접조사가 필요할 것이다. 실제로 노숙 발생원인과 노숙자의 생활양태 및 노숙탈출 잠재력 등에 대해서는 각종 면접조사가 토대가 될 것이다. 먼저 성장환경은 부모의 직업과 가족환경을 주요한 항목으로, 직업이력은 최초 취업시기와 취업형태 그리고 임금수준 등을, 가족관계는 결혼시기와 가족구성 및 특성 등을 주요한 항목으로 파악할 수 있을 것이다. 그리고 노숙이 발생하게 된 가장 직접적인 계기가 실직이었던지, 가족해체였는지, 사건 또는 사고로 인한 것이었는지를 확인할 수 있을 것이다. 끝으로 노숙자의 현재 취업상태와 건강상태 등을 통한 취업잠재력도 파악이 가능할 것이다. 이 면접조사와 관련해서는 전국실직노숙자대책중요시민단체협의회 등의 조사자료와 노숙자다시서기기지원센터 등의 조사자료 분석결과를 활용할 것이다. 셋째, 노숙자에 대한 참여관찰의 방법 또한 필요할 것이다. 현재 노숙자 지원정책의 대부분이 외부자적 관점에 따라 이루어지고 있다는 점을 감안할 때, 이 방법은 매우 중요한 의미를 갖고 있는 것이다. 이와 관련해서는 1998년 이후 간헐적으로 이루어졌던, 연구자의 관찰사례와 선행연구를 통해 파악된 사례를 활용할 것이다.

III. 노숙자의 유형과 노숙발생의 경로

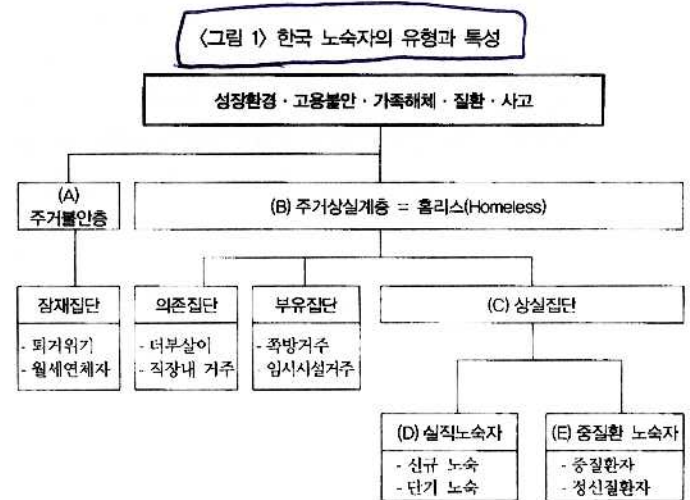
1. 노숙자의 유형

노숙자는 거리에서 잠자고 있거나, 쉼터 등에 입소한 사람만을 지칭하는 것이 아니다. 실직이나 가족해체 등의 이유로 주거를 상실한 상태에서 준(準) 노숙상태에 있는 많은 집단까지 포괄하는 것이다. 더욱이 거리 노숙자라고 해서 모두 동일한 집단인 것도 아니다. 이미 많은 연구결과를 통해 노숙자라 불리는 집단이 <폐지, 뼈끼, 불박이, 천새, 꽃지, 노숙자>

7) 이 조사자료는 전국 쉼터노숙자에 대한 실태조사자료와 '자유의 집' 노숙자에 대한 초기상담자료로 구성되어 있으며, 쪽방 거주자를 제외한 모든 노숙자를 포괄하는 최초의 조사자료이다.

라는 다양한 하위집단으로 구성되어 있음을 알 수 있다(안준희 2000). 이를 좀더 도식화시켜 본다면, 노숙생활에 안주하여 거리에서의 생존방식을 터득한 집단과 여전히 노동시장과의 관계를 유지하며 노숙상태에 놓여 있는 집단으로 구분할 수 있다. 이것이 흔히 재활보호가 필요한 노숙자, 부랑민화 된 노숙자, 실직노숙자를 구분하는 근거이다.⁸⁾

하지만 노숙자의 유형을 정책지원의 기본틀을 구성한다는 목적에 따라 유형화하면 아래 <그림 1>과 같다. 물론 이것은 노숙자 발생의 모든 측면을 섬세하게 고려한 것이라고 말할 수는 없다. 하지만 현재 노숙자가 어떠한 집단으로 구성되어 있으며, 그들이 어떠한 원인으로 그 지점(아래 그림에서의 위치)에 이르렀는지를 설명하는 데 매우 유용하다고 판단된다.



8) 의환위기 이후 발생한 노숙자는 대부분 실직노숙자로 구성되어 있었다. 하지만 노숙기간이 장기화되면서, 이들 중 상당수는 거리에서의 생존방식을 터득한 집단으로 변화한 것으로 파악된다. 이는 앞서 언급했던 두 개의 상이한 노숙자 집단이 본시부터 서로 다른 이집적 집단이라고 주장하기 힘들다는 것을 의미한다.

그렇다면 우리사회에 노숙자는 얼마나 존재하고 있는가. 2002년 1/4분기 전국적으로 약 4,654명의 쉼터 노숙자와 거리 노숙자가 존재하고 있으며, 여기에 쪽방 거주자 6,141명을 더하면 총 10,795명의 노숙자가 존재하고 있다. 하지만 그 밖에도 고시원이나 만화방과 같은 불안정한 주거공간 속에 거주하는 사람들의 규모를 고려하면, 주거상실집단의 실제규모는 추계한 규모보다 훨씬 클 것으로 예측할 수 있다.

아래 <표 1>은 2000년 이후 한국의 노숙자 노숙형태별 추이를 보여주고 있다. 여기서 주목해야 할 점은 전반적으로 쉼터 및 거리 노숙자가 감소하는 상황에서 2001년 말 이후 쪽방 거주자는 급속히 늘어나고 있다는 사실이다. 실제로 2000년 12월에서 2002년 3월의 기간동안 전체 노숙자 수는 5,046명에서 4,654명으로 감소하였으나, 쪽방 거주자 수는 2,712명에서 6,141명으로 두 배 이상 증가한 것으로 나타나고 있다.⁹⁾ 아울러 노숙자의 성별 규모는 남성 노숙자가 전체 노숙자의 80~90%를 차지하는 것으로 추정되며, 여성 거리노숙자의 규모는 훨씬 적은 것으로 파악된다.¹⁰⁾

이러한 현상은 다음과 같이 해석할 수 있다. 첫째, 쉼터나 '자유의 집'에 거주하고 있는 노숙자들이 전반적인 경기회복에 힘입어 노동시장에서 일자리를 찾아 소득이 증가함에 따라 쉼터를 떠나 상대적으로 독립성이 보장되는 쪽방에 거주하게 되었음을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 둘째, 그럼에도 불구하고 쪽방 거주자의 규모 증가는 쉼터 및 거리 노숙자의 쪽방 이동으로만 설명할 수 없는 측면이 있다. 비록 노숙자가 지속적으로 쪽방으로 옮겨갔다고 가정하더라도 노숙자 감소가 쪽방 거주자의 증가에 비해 매우 작은 폭으로 이루어졌기 때문이다. 이 점에서 쪽방 거주자의 증가는 외환위기 이후 본격화된 근로빈곤계층의 증가와 주택가격인상에 따른 저소득층의 주거상실의 증가에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

9) 비교적 규모파악이 용이한 서울지역 노숙자 규모를 살펴보면, 2004년 3월 현재 3005명이 분포하고 있다.

10) 여성노숙자 비율이 적은 이유는 여성의 노숙생활이 힘들어, 가정폭력 등으로 인한 극한 상태가 발생하기 전에는 노숙생활을 기피하기 때문으로 파악된다. 김광례(2000) 참조.

<표 1> 2000년 12월 이후 한국 노숙자 및 주거취약계층 추이

	쉼터수	전체노숙자 (A+B)	쉼터노숙자 (A)	거리노숙자 (B)	쪽방거주자 (C)
2000년 12월	152	5,046	4,601	445	2,712
2001년 03월	152	5,810	5,145	665	-
2001년 06월	152	5,358	4,522	836	-
2001년 09월	149	4,933	4,099	834	-
2001년 12월	148	4,838	4,321	517	5,716
2002년 03월	137	4,654	4,054	600	6,141

자료: 보건복지부(2002a); 보건복지부(2002b).

2. 노숙발생의 사회경제적 환경

먼저 노숙자 문제는 사회구조적 측면에서 접근하지 않을 수 없다. 노숙자 문제는 실업과 고용불안의 심화와 밀접한 관련이 있으며, 소득감소에 따른 주거부담의 문제와도 밀접한 관련이 있다. 한국사회가 외환위기 당시의 대량실업 이후 노숙자 문제가 대두되었다는 사실은 노숙발생과 취업상태가 밀접한 관련이 있음을 보여주는 것이다. 실제 많은 선행연구 결과는 노숙자 대부분이 노숙이전에 장기간에 걸쳐 실직이나 고용불안상태에 처해 있었음을 지적하고 있다.¹¹⁾

먼저 개략적으로 노숙자 발생의 사회경제적 환경으로서 실업률과 빈곤률의 변화를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 외환위기의 대량실업 상태가 실직노숙자를 양산했음에 비추어 볼 때, 실업률과 노숙발생은 밀접한 관계가 있음을 쉽게 확인할 수 있다. 물론 2003년 12월 현재 실업률은 3.4%로 감소해 있다. 하지만 이것으로 노숙발생의 위험성이 해소된 것은 아니다. 실업자는 청년실업자(신규실업자)와 중장년실업자(장기실업자)를 중심으로 구성되어 있으며, 취업자 또한 저임금·고용불안에 시달리는 비정규직 노동자로 구성되어 있다. 이는 저학력, 비숙련 노동자가 양질의 일자리(decent jobs)를 발견하기 힘들며, 실직이나 집환에 직면할 경우, 주거상

11) 이에 대해서는 김수현(1998), 김한근(1999)을 참조.

실과 가족해체의 위협에 이어 노숙상태에 처할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 이것이 2002년도 이후에도 노숙자 규모가 감소하지 않는 이유인 것이다.

〈표 2〉 실업률 추이(단위: 천 명, %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
근로자	근로자 합계	20,432	20,817	21,106	19,994	20,281	21,061	21,362	21,884	22,139
	비임금근로자	7,649	7,752	7,880	7,804	7,759	7,919	8,023	8,105	7,736
	임금근로자	12,784	13,065	13,226	12,191	12,522	13,142	13,339	13,780	14,402
	-상용직(%)	58.1	56.6	54.1	52.6	48.3	47.6	48.7	48.0	50.5
-비정규직(%)	41.9	43.4	45.9	47.4	51.7	52.4	51.3	52.0	49.5	
실업률	전체(%)	3	3.7	4.1	6.3	6.8	2.6	2	2	3.4
	남성(%)	3.4	4.2	4.6	7.1	7.6	2.8	2.3	2.2	3.6
	여성(%)	2.5	3	3.3	5.1	5.6	2.3	1.6	1.7	3.1

자료: 통계청(1995~2003)을 가공

그렇다면 이제 노동시장구조의 변화 및 소득분배정책의 취약성으로 인해 발생하는 결과로서 빈곤율에 대해 살펴보기로 하자. 외환위기 이후 빈곤율은 급격히 증가하다 2001년을 기준으로 감소하는 추세로 나타나고 있다. 하지만 1~2인 가구의 최저생계비가 30~50만 원대에 불과하다는 점을 감안하여 그 상위에 존재하는 준빈곤층의 규모를 살펴보면, 전반적으로 빈곤층 규모가 그다지 감소하지 않고 있음을 알 수 있다. 참고로 2002년 현재 최저생계비 이하의 빈곤층은 전체 인구의 6.6%, 차상위층은 4.4%로 추정된다.¹²⁾ 이것은 저소득·고용불안계층이 증가하고 있는 현실을 그대로 반영하는 것으로 이해할 수 있다. 그리고 소득분배구조는 여전히 악화된 상태로 머물러 있어, 사회적으로 상대적 박탈감을 심화시키는 요인으로 작용하고 있다고 추정해 볼 수 있다.¹³⁾

12) 위의 빈곤률은 2002년 도시가계조사자료(연간)에 기초하여, 실제 기초보장수급자 선정기준(경상소득-공적이전소득-사회보장세)을 적용하여 추정한 것이다. 그러나 도시가계조사자료가 1인 가구를 제외한 조사결과라는 점에서 노숙발생과 빈곤률의 관계를 추정하여 설명하기에는 한계가 있는 자료임을 밝혀둔다.

13) 석재은(2002)에 따르면, 상위10% 소득계층과 하위10% 소득계층의 소득배율을 보면,

하지만 더욱 심각한 문제는 이처럼 빈곤층의 규모가 300~500만 명에 이르는 상황에서 이들에게 생계비와 의료비, 주거비 등을 지원할 수 있는 제도가 매우 취약하다는 점이다. 2003년 현재 빈곤층의 소득과 생계를 보장하는 기초생활보장제도는 135만 명의 수급자만을 보호하고 있다. 이는 나머지 165~365만 명이 소득보장의 사각지대에 놓여 있음을 의미하는 것이다. 이것이 바로 빈곤과 가족해체를 심화시키며, 중국에는 이들을 노숙상태로 내모는 중요한 제도적 요인인 것이다.

3. 노숙발생의 주요 원인과 경로

앞서 언급했던 사회경제적 환경 속에서 노숙에 이르는 개인적 경로에 대해 살펴보기로 하자. 선행연구결과를 참조하여 보면, 중요한 노숙발생 경로는 <불우한 성장환경 → 청소년기의 학업중단 및 조기취업 → 저임금·불안정고용 → 취약한 가족관계와 주거 → 외부의 충격 및 사고>로 이어지고 있음을 알 수 있다(정원오 1999). 하지만 그 밖에도 외부의 충격에 대한 개인의 대응방식 또한 중요한 변수로 고려해야 할 것이다.

먼저 많은 노숙자의 공통점으로는 불우했던 성장환경을 들 수 있다. 각종 선행연구를 통해 확인할 수 있는 사실은 노숙자의 상당수가 성장기에 가족해체나 극심한 빈곤을 경험하였으며, 교육과정을 정상적으로 마치지 못하였고, 어린 나이에 취업전선에 뛰어들었던 것으로 확인되고 있다. 그리고 이는 그들에게 만성적인 저임금과 고용불안을 야기하였던 원인이었다.

둘째, 자유의 집 입소 노숙자의 노숙이전의 취업상태¹⁴⁾를 살펴보면, 단순노무직 및 단순기능직 종사자 등 비숙련·불완전취업자가 전체 취업자의 83%가량을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 사무관리직 종사자의

1997년 7.1에서 1998년 9.5로 급격히 증가하여 정점에 이르고, 2001년에는 8.8로 다소 낮아졌다. 그러나 이것은 외환위기 이전에 비해서 소득분배구조가 악화되었음을 보여준다.

14) 자유의 집(2002) 참조.

비율 역시 매우 낮게 나타나고 있다. 이는 노숙자 대부분이 최근의 일자리 감소추세에 충격을 받기 쉬운 업종 및 직종에 종사하고 있었다는 것을 의미한다.

셋째, 이들 중 상당수는 사회적 충격을 견딜 수 있는 안정적인 가족관계를 형성하지 못했던 것으로 보인다. 물론 이것이 이들이 일반적인 가구(부부와 자녀로 구성된)를 구성하지 못했음을 의미하는 것은 아니다. 하지만 노숙자 중 많은 사람들은 가족을 구성조차 하지 못한 비율이 높으며, 가족을 구성하더라도 실업과 빈곤에 직면했을 경우, 이를 극복할 수 있는 충분한 가족적 지지망을 갖추지 못했던 것처럼 보인다. 이는 해당 가구에 실업에 따른 빈곤을 피할 수 있는 최소한의 사적 안전망도 존재하지 않았음을 의미하는 것이다. 그 결과, 가족을 구성한 노숙자 중 많은 사람들이 이혼을 경험하였고, 이혼이 아니라도 사실상의 가족해체를 경험하고 있는 것이다. 참고로 2002년 자유의 집 노숙자 중 결혼경험이 있는 노숙자들을 대상으로 살펴보면, 이혼으로 가족이 해체된 경우가 전체 결혼경험 노숙자의 75% 이상을 차지하며, 본인이나 배우자의 가출로 인한 가족해체가 그 다음을 차지하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3〉 자유의 집 노숙자 가족해체 유형 (단위: 명, %)

구분	노숙자 수	비율
이혼	254	75.4
사별	20	5.9
본인 가출	51	15.1
배우자 가출	12	3.6
계	337	100.0

주: Data Set 1, n=337(기혼자: 법률혼+사실혼).
자료: 『입소노숙자 상담자료』(자유의 집, 2002a)

넷째, 노숙의 발생은 앞서 언급한 구조적 요인이 개재되어 있지만, 마찬가지로 특정한 사건이 개재되어 있다는 점이다. 그 사례로 갑작스러운 해고나 사업파산, 건강악화나 장애발생, 가구의 가출 등이 언급될 수 있을 것이다. 물론 이러한 사건은 중복해서 나타나는 경우가 많다. 예를 들면, 산재나 질환으로 인한 노동능력의 상실과 실직상태, 빈곤에 따른 가족관계의 악화

넷째, 노숙의 발생은 앞서 언급한 구조적 요인이 개재되어 있지만, 마찬가지로 특정한 사건이 개재되어 있다는 점이다. 그 사례로 갑작스러운 해고나 사업파

와 가구의 가출 등은 많은 실태조사¹⁵⁾에서 이를 쉽게 확인할 수 있다. 물론 사업부도에 따른 일시적 노숙 또한 존재하였지만, 이들은 가족적 지지망이나 인적자본이 상대적으로 양호하여, 단기간 내에 노숙에서 벗어났던 것으로 추측된다. 동일한 맥락에서 최근 들어 청년노숙을 이야기하는 경우가 있지만, 이 또한 장기노숙으로 이어지는 경우를 발견하기는 쉽지 않다.¹⁶⁾

끝으로 노숙발생과 관련하여 외부의 충격에 대한 노숙자 개인의 대응방식에 문제를 제기하는 경우를 발견할 수 있다. 이는 노숙자들의 해이한 근로의욕과 정신질환이 노숙발생의 원인이라는 지적이다. 물론 이러한 지적은 일부 언론 등을 통해 유출되는 대중적 편견과 밀접한 관련이 있다. 실제 2004년 3월 현재의 거리노숙자를 살펴보면, 상당수의 노숙자가 심각한 육체적·정신적 질환에 시달리고 있음을 알 수 있다. 하지만 이들이 애당초 정신질환이 있거나 근로의지가 없어서 노숙에 이르렀다고 과장하기보다 장기간의 노숙생활 통해 그러한 상태에 이르렀다는 점에 주목해야 할 것이다. 실제로 안준호 외(2001)의 연구결과는 한국의 노숙자들의 정신질환이나 정신질환병력이 일반인에 비해 그다지 높지 않다는 점을 잘 말해주고 있다. 결국 노숙발생을 정신질환에서 비롯된 것으로 이해하는 시각은 노숙자에 대해 질환자나 문제인물로 낙인찍는 부정적인 측면이 있을 뿐 아니라, 노숙자의 정실질환이나 해이한 근로의욕의 문제가 이들에 대한 취약한 사회적 보호체제로 인해 더욱 심화되고 있다는 점을 간과 또는 은폐하는 측면이 있다고 말할 수 있다.

15) 가까운 예로 가장 최근에 실시되었던 근로빈곤층 관련 조사인 2002년도 저소득층 자활사업 실태조사(한국보건사회연구원)을 들 수 있다.

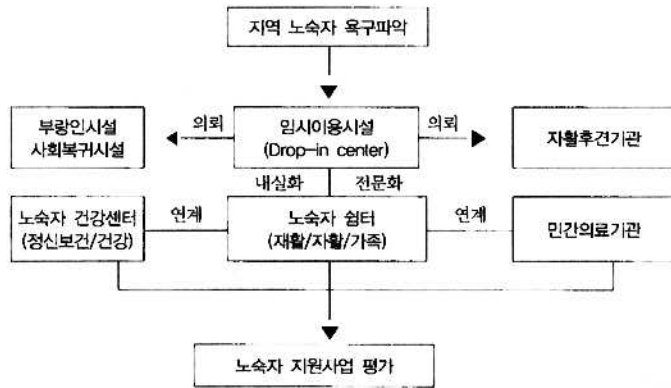
16) 최근 서울역과 영등포역 등의 노숙자를 살펴보면, 청년노숙자를 발견하기 힘들다는 점을 알 수 있다.

IV. 노숙자 지원정책과 노숙탈출

1. 노숙자 지원정책의 현황과 문제점

노숙자 지원정책은 아래 (그림 2)와 같이 지역차원의 노숙자 규모(욕구)에 따라 실시되며, 제 1단계에서는 임시이용시설(자유의 집, 드롭인센터(Drop-in-Center))를 통해 노숙자에 대한 상담과 분류가 진행되고, 그 분류에 따라 해당되는 지원시설 및 서비스와 연계되도록 구성되어 있다. 그리고 이러한 사업을 추진하기 위해, 전국적으로 약 100여 개의 노숙자 쉼터와 상대적으로 출입이 자유로운 자유의 집(1개소), 서울지역에서 거리노숙자 보호를 담당하는 노숙자다시서기지원센터(1개소), 쪽방거주자를 지원하는 쪽방상담센터 등이 설치되어 있으며, 인의협 등이 실시하는 거리노숙자 의료상담사업이 진행되고 있다. 그리고 2003년 이후 2개소의 드롭인센터가 설치되어 거리보호, 상담, 일시보호의 기능을 담당하고 있다. 대부분의 노숙자 전문보호시설(약 70%)은 서울지역에 설치·운영되고 있다.

〈그림 2〉 노숙자 지원정책의 흐름



노숙발생의 경로는 매우 다양하지만 예방기능은 매우 취약한 것으로 확인되었다. 그렇다면 이미 발생한 노숙자에 대한 지원정책은 효과적으로 운영되고 있는가. 이를 살펴보기 위해서는 지원이 필요한 노숙자에 대한 구분이 필요한 것이다. 여기서 지원이 필요한 노숙자는 쪽방 등에 거주하는 부분노숙집단과 거리와 쉼터 등을 이용하는 노숙집단으로 분류되고, 노숙집단은 건강상태에 따라 장애·질환자와 근로능력자로 분류된다. 그리고 근로능력자는 실직노숙자와 부랑인화된 노숙자로 분류할 수 있다.

먼저 장애나 질환을 갖고 있는 노숙자는 사회적 보호가 필요한 집단이라고 규정할 수 있으나, 이들은 관련시설에 입소하지 못하고 재활사업을 담당하는 쉼터를 통해 지원을 받고 있다. 따라서 장애나 정신질환 등으로 시달리는 노숙자에 대한 전문시설의 확충이 필요한 상황이다. 하지만 이를 위한 시설확보는 지역주민들의 시설설치 거부현상과 맞물려 매우 힘든 실정이며, 정부와 지자체 또한 이 문제에 대한 해결방안 마련에 매우 소극적이라고 말할 수 있다.¹⁷⁾

둘째, 심각한 질환이나 장애가 없는 노숙자에 대한 지원은 매우 취약한 상황이다. 현재 노숙자 지원정책은 취업과 주거지원이 필요한 집단에 대해서도 획일적으로 시설보호를 기본방향으로 삼고 있다. 그 결과, '사지가 멀쩡한 노숙자에게는 지원이 도리어 해가 된다'는 상식수준의 비판과, 노숙자의 욕구를 무시한 형식적이고 획일적인 현재의 지원체계가 노숙자의 노숙탈출을 저해한다는 내재적 비판에 직면하고 있다. 물론 이러한 비판은 지난 6년간의 경험에 기초한 것이며, 나름대로의 진실성을 갖는다고 말할 수 있다. 부실하며 온정적인 지원은 노숙자의 노숙탈출을 위한 실질적인 도움이 될 수 없음이 분명하다. '노숙자에게 급식을 하고, 의복을 지원하는 것은 노숙생활을 위해 필수 불가결한 것이며, 이것이 나름대로 큰 가치를 갖는 것은 분명하다. 더욱이 노숙발생이 계속되는 이상,

17) 과거 1970-80년대 거리노숙자 및 질환자 등은 거리에서 강제로 특정한 수용시설에 수용되었고, 이러한 기능은 갱생원 등이 담당하였다. 이 점에서 거리노숙자 및 취약계층에 대한 강제수용을 담당했던 시설들이 새로운 이념과 운영방식으로 개편되는 것은 바람직한 변화라고 여겨진다.

이러한 긴급구조체계는 앞으로도 매우 중요한 역할을 하게 될 것이다. 하지만 노숙자 지원정책이 현재 노숙생활을 영속화하는 방향으로 추진되지 않아야 한다는 주장은 정당하다고 판단된다. 또한 노숙자의 특성과 욕구를 무시한 공급중심의 획일적인 지원으로는 노숙자의 자활 또는 빈곤탈출을 촉진하는 정책 또한 효과가 없을 것이다. 외환위기 직후 노숙자를 위한 공공근로사업은 그 긴박성으로 인해 지원의 임시성과 발전전망의 부재라는 문제점에 대해 양해 받을 수 있었다. 그러나 그것이 얼마 지나지 않아 예상치 못했던 문제를 야기했음에 주목해야 한다.¹⁸⁾ 이 점에서 노숙자 자활지원정책이 그들의 욕구와 특성에 맞는 정책으로 근본적으로 개편되어야 한다는 주장 또한 설득력을 갖는다.

셋째, 거리노숙에 익숙해진 노숙자에 대한 최소한의 지원 또한 이루어지지 않고 있는 상황이다. 거리노숙자 중 상당수의 사람은 취업과 같은 정기적인 근로활동 참여가 힘든 집단이라고 말할 수 있다. 하지만 이들에 대한 거리보호 또한 효과적으로 이루어지지 않고 있는 상황이다. 즉, 노숙에 따른 질병예방, 양질의 식사와 청결한 의복 등이 이들에게 필요한 지원일 것이다. 하지만 이러한 지원이 정부와 민간의 적절한 역할분담을 통해 효과적으로 이루어지지 않고 있다고 판단된다.

2. 노숙자의 생활 및 취업욕구

과연 노숙자들은 이토록 열악한 여건 하에서 어떻게 생활하고 있는가. 이를 생활방식과 취업상태를 통해 설명해 보기로 하자. 먼저 알코올 의존도를 살펴보면, 쉼터노숙자의 경우, 입소조건으로 인해 알코올 의존도가 상대적으로 낮으며, 일정액의 저축을 하는 경우도 발견할 수 있다. 반면에 거리노숙자의 경우, 추위와 수치심을 이기기 위해 알코올 의존도가 높으며,

18) 노숙자들이 공공근로사업에 대해 쉼터 입소하기 위한 조건이나 '용돈을 버는 방법'으로 인식하고 있다는 점은 노숙자에 대한 지원정책이 새롭게 개선되어야 하는 이유를 잘 말해준다. 이에 대해서는 안준희(2000) 참조.

저축을 하는 경우도 적은 것을 알 수 있다. 하지만 거리노숙자 중에서도 근로활동에 참여하는 노숙자는 알코올 의존도가 크게 낮은 것으로 나타나고 있다.

주목해야 할 점은 노숙자 중 상당수(주로 노숙기간이 짧은 실직노숙자)가 취업을 통한 노숙탈출을 꿈꾸고 있다는 점이다. 쉼터 입소 노숙자의 취업현황을 살펴보면, 전체 입소 노숙자의 69%가 여전히 근로활동에 종사하고 있음을 알 수 있다(아래 <표 4> 참조). 그리고 미취업자의 대부분이 전환자로 구성되어 있다는 점을 감안하면, 이들의 취업률은 결코 낮은 비율이라고 말할 수 없을 것이다. 그리고 이들이 근로활동에 참여하는 이유는 노숙상태에서 벗어나기 위한 노력과 노숙생활에 필요한 최소한의 비용을 마련하기 위한 방편일 것이다. 특히 자활근로사업 등에 참여하는 노숙자의 경우, 자활노력보다 거리노숙에 소요되는 비용을 마련하기 위한 경우가 있는 것으로 파악된다.

<표 4> 쉼터 노숙자 취업현황 (단위: 명, %)

구분	노숙자 수	비율
취업	1,968	69
미취업	886	31
합계	2,854	100

자료: 『노숙자 실태조사』 원자료(한국보건사회연구원, 2002a).

이러한 노숙자의 취업을 통한 근로활동에도 불구하고 노숙탈출의 잠재력이 매우 낮은 것처럼 보인다. 그 이유는 그들의 낮은 직업능력에서 기인한 취업의 질(質)에서 그 원인을 발견할 수 있다. 취업하고 있는 노숙자의 종사상의 지위를 살펴보면, 전체 조사대상 1,968명 중 일용직이 1,129명(57.4%)으로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 그 다음으로 임시직이 289명(14.7%), 자활근로가 245명(12.4%)을 차지하여, 취업 노숙자 중 약 80% 이상이 고용상태가 매우 불안정한 비정규직에 종사하고 있음을 알 수 있다. 그리고 자활근로를 제외한 대부분의 일자리를 새벽인력시장

을 통해서 찾고 있다.

〈표 5〉 쉼터 취업 노숙자의 종사상 지위(단위: 명, %)

구분	노숙자 수	비율
취업	정규직	231 (8.1)
	임시직	289 (10.1)
	일용직	1,129 (39.6)
	영세자영업	74 (2.6)
	자활근로	245 (8.6)
	소계	1,968 (69.0)
미취업	886	31.0
계	2,854	100.0

자료: 보건사회연구원(2002a).

3. 노숙자의 노숙탈출

이제 근로능력이 있는 노숙자가 쉼터나 자유의 집 등에서 퇴소하는 경우, 어떠한 주거공간을 마련하고 있는가 살펴보기로 하자. 먼저 쉼터 노숙자의 경우, 가족제결합 등을 통해 자가 및 전세주거공간을 확보하는 경우를 제외하고는, 자력으로 주거공간을 마련해서 퇴소하는 경우가 많지 않음을 알 수 있다. 이를 위해서 독자적인 주거공간마련을 위한 일시적인 전세금 지원정책이 실시되고 있다. 이는 노숙자가 열악한 취업상태에서 독자적인 주거공간을 마련하는 데 어떠한 어려움에 직면하고 있는가를 말해주는 것이다.

이와 관련해서는 2002년 자유의 집 노숙자의 입소전과 퇴소후의 주거상태 변화를 살펴보기로 하자.¹⁹⁾ 아래 〈표 6〉은 자유의 집에 입소했던 노숙자의 절대다수인 82.9%가 퇴소 후에 쉼터 등 사회복지시설이나 쪽방

19) 이 데이터는 전체 노숙자를 대상으로 한 것이 아니라 자유의 집 노숙자를 대상으로 하였다는 점에서 한계가 있다. 즉, 자유의 집의 특성상 쉼터에서의 계약을 견디지 못하는 노숙자의 쪽방에 들어갈 비용이 없는 노숙자가 거리노숙을 통해 자유의 집에 입소하기 때문에, 입소 전 주거 중 상당수가 쉼터나 쪽방이라는 것을 알 수 있다. 하지만, 노숙자 주거문제와 관련해서 일정한 경향성을 보여준다고 말할 수 있다.

등에 새로운 주거공간을 마련하고 있으며, 가족과의 재결합 등을 통해 자가나 전세의 형태의 새로운 주거공간을 마련하는 경우가 10.9%, 월세형태의 주거를 마련하는 경우가 6.2%로 나타나고 있다. 여기서 주목해야 할 것은 노숙자 중 많은 사람들이 취업을 통해 일정한 소득을 벌고 있음에도, 월세부담능력이 부족하여 새로운 주거공간을 마련하지 못하고 있다는 점이다. 실제로 선행연구결과를 통해, 노숙 전 단계에는 월세에 살았으나 노숙 후에 월세를 얻지 못하는 경우가 많다는 것을 알 수 있다.²⁰⁾

〈표 6〉 자유의 집 노숙자 입소전과 퇴소후의 주거형태(단위: 명, %)

구분	퇴소후 주거형태	
	노숙자 수	비율
자가 및 전세	187	10.9
월세	107	6.2
더부살이, 쪽방, 복지시설 등	1,428	82.9
합계	1,722	100.0

자료: 이태진 외(2002) 〈표 2-49〉을 재구성

물론 쉼터 노숙자 중 일부 취업자의 소득이 비교적 높다는 현상을 발견할 수 있으며, 이들에게 월세부담능력이 있다고 생각할 수 있다. 그러나 월세부담능력이 있다고 하더라도 여전히 간과할 수 없는 문제가 있다. 그것은 취업을 통한 소득이 다른 지출요인을 통해 빠져나가, 노숙자 본인이 소비할 수 있는 소득은 최저생계비 이하 수준이라는 점이다. 이와 관련해서 한 가지 사례를 들 수 있을 것이다. 2003년 강원도 원주지역 노숙자 쉼터에서 만났던 한 노숙자는 비교적 건강하며, 알코올 의존성도 없고, 정상적인 출퇴근을 하는 사람이었다. 하지만 그는 해체가정의 가장이었으며, 월급 80만 원 중 70~80%를 두 자녀의 학비로 지출하고 있었다. 따라서 그는 자신의 노숙생활을 통해 월세조차 아껴야 하는 것이다.

위의 분석결과를 요약하면, 노숙자 지원정책은 전반적으로 공급부족으로 시달리고 있는 것처럼 보인다. 근로빈곤 노숙자(Working Poor

20) 이태진 외(2002) 참조.

Homeless)에 대해서도 그러한 상황은 마찬가지라고 여겨진다. 실제 근로 능력이 있는 노숙자 중 상당수는 노숙탈출을 위해 나름대로 많은 노력을 하고 있지만 이와 관련한 지원정책의 부재 속에서 많은 어려움을 겪고 있다. 이것이 노숙자의 계층에 대한 편견을 갖기보다, 이들의 노숙탈출노력에 대한 지원의 부족과 지원체계의 투박함을 비판해야 할 이유일 것이다. 뿐만 아니라 정부의 지원정책 중 취업지원과 주거공간에 관한 지원이 강화되어야 할 필요성을 보여주고 있다.

V. 시사점과 정책제안

1. 연구의 시사점

1) 노숙자 지원에 대한 많은 우려가 있다. 그러나 문제의 핵심은 거리 노숙자에게 최소한의 편의시설을 설치해 주는 것이 노숙의 장기화를 초래하는 것이 아니라, 노숙을 탈출할 수 있는 지원이 없어 노숙의 장기화와 부랑인화를 야기한다는 사실에 있음을 지적하고자 한다. 따라서 국가와 자치단체는 적절한 목표설정과 따른 효과적인 지원을 전제로 노숙자에 대한 재활보호, 자활지원, 주거지원 등 '제도적 후견자'로서의 역할을 담당해야 한다. 이와 달리, 민간부문은 노숙자에 대한 상담과 사례관리 등을 토대로 한 '인간적 후견자'로서의 역할을 담당해야 할 것이다.

2) 노숙자 지원정책은 노숙발생을 예방하고, 발생한 노숙자의 특성에 맞는 지원체계를 구축, 지원 프로그램과 인프라를 내실화하며, 지원에 따른 효과를 평가할 수 있는 평가체계를 구축해야 한다. 그리고 이와 관련하여 지원수요를 정확히 파악하고, 그에 따른 중장기 공급계획을 수립해야 할 것이다. 아울러 주택가격 및 전·월세가격 상승에 따른 저소득층 지원대책을 강화함으로써 노숙발생을 억제하는 제도적 예방체계를 구축해야 할 것이다.²¹⁾ 이를 노숙자 특성별 지원정책으로 구분하여, 질환·장

애자에 대해서는 <재활보호정책>을 강화하고, 실직노숙자에 대해서는 <취업지원정책 및 자활지원정책>을 강화하며, 취업노숙자에 대해서는 <중거지원정책>을 강화해야 할 것이다.

3) 노숙자 지원정책은 노숙자의 욕구를 반영한 서비스 연계방식을 취해야 할 것이다. 노숙자 개인이 생활방식 및 취업실태 그리고 거주방식과 같은 특성을 토대로 그들의 욕구를 파악하고, 그러한 욕구에 따른 개인의 노력을 지원할 수 있는 지원서비스를 연계(Matching)해야 할 것이다. 재활보호가 필요한 노숙자에게는 적절한 시설을 연계해야 하고, 이를 위해서는 현재의 부랑인 시설과 사회복지시설을 확대·개편하는 정책이 선행되어야 한다. 노숙탈출을 희망하는 노숙자에게는 취업과 주거지원을 강화하며, 거리노숙을 원하는 노숙자에게는 최소한의 보호시설을 확충해야 할 것이다.

4) 노숙탈출을 꿈꾸는 노숙자를 위한 대책을 강화해야 한다. 하지만 그것은 실직노숙자에게 근로활동의 의무를 부과하는 조건으로 지원하는 방식을 취해서는 안 된다. 이 네거티브 전략은 자활사업의 사례에서 확인할 수 있었던 것처럼, 자발성에 부정적인 영향을 미칠 위험성이 크다. 이 점에서 취업상태에 있고 노숙탈출 의지가 강한 노숙자를 중심으로 월세 보조 방식의 주거급여를 지원하는 정책을 취해야 할 것이다. 이는 노숙자 중 노숙탈출 의지를 가진 사람들을 유인하는 효과를 가질 수 있을 것이다.

21) 노숙자 대부분은 실업이나 파산을 견뎌낼 수 있는 자산형성이 되어 있지 않은 계층이다. 기존의 빈곤개념이 소득에 초점을 두었다면, 21세기 빈곤문제는 자산의 규모가 빈곤계층을 규정하는 또 다른 핵심개념으로 부각될 수 있을 것이다. 그리고 노숙자 대부분은 자산형성이 되어 있지 않아 실업상태가 장기화되면 집사리 노숙의 길로 접어들게 되는 것이다.

2. 정책제안: 노숙자 주거보호를 중심으로

만일 한국의 노숙 이전 및 노숙탈출 후의 주거실태가 앞서 언급했던 것처럼 매우 열악하다면, 노숙자 주거보호정책은 어떻게 추진되어 왔던 것일까. 이미 많은 연구자들이 지적하였던 것처럼, 현재 기초생활보장제도는 다섯 가지 수급기준으로 인해 다양한 층위에서 사각지대에 놓인 집단을 발생시키고 있다. 이 집단 중 노숙자는 가장 상징적인 의미를 갖는 소외집단이라고 말할 수 있다. 결국 노숙자는 기초생활보장제도의 수급기준으로 인해 주거보호를 받는 데 많은 어려움을 겪고 있는 것이다. 아래 <표 7>에 따르면, 쉼터에 거주하고 있는 노숙자 중 기초보장 수급자의 비율은 약 5%에 불과하며, 이는 쉼터별로 한 명의 수급자가 존재하고 있음을 의미한다. 의료보호만을 받고 있는 노숙자는 기초생활보장제도 수급자보다 많은 7.9%를 차지하고 있어, 이들에 대한 최근의 특례보호조치가 제한적으로나마 효과를 발휘하고 있다고 말할 수 있다.

<표 7> 한국의 쉼터 노숙자 사회보장 실태 (2002년 6월)(단위: 명, 개소, %)

		가입자/보호자		해당 쉼터 (개소)	쉼터평균 (명)
		(명)	비율		
쉼터 노숙자 (n=2854)	기초보장	143	(5.0)	122	1.17
	건강보험	454	(15.9)	122	3.72
	의료보호	224	(7.9)	122	1.84
	기타사회보장	383	(13.4)	122	3.14
자유 의 집 노숙자 (n=659)	기초보장 ¹⁾	-	-	-	-
	건강보험	359	(54.5)	1	359
	의료보호	65	(9.9)	1	65
	기타사회보장	235	(35.7)	1	235

자료: 한국보건사회연구원(2002b), 자유의 집(2002b).

* 자유의 집 노숙자는 임시이용시설인 자유의 집에 체류할 경우, 기초생활보장제도 수급자가 될 수 없음.

하지만 정작 주거급여는 생계급여와 통합적으로 운영되고 있어서, 기초생활보장제도 수급자가 되지 않고서는 주거급여를 독립적으로 지원받을 수 없는 상황이다. 노숙자 대부분이 1인 가구이며 공공근로에만 참여

해도 소득이 50만 원대에 이르는 점을 감안하면, 2004년 1인 가구 최저생계비 36만 8천 원은 구조적으로 취업노숙자를 배제하고 있음을 알 수 있다. 더욱이 자유의 집이나 쉼터를 떠난 노숙자의 경우는 앞서 언급했던 것처럼 주거비 부담으로 인해 생활상태가 더욱 열악해질 위험성이 있다.

물론 공공부조제도가 노숙자에게 주거급여를 제대로 제공하지 못하는 상황에서 주거보호에 해당하는 사업으로 '자활의 집' 프로그램과 '월세보조' 프로그램이 존재하고 있다. '자활의 집' 프로그램은 쉼터 입소 노숙자 중 자립·자활기반이 구축된 사람들에게 일정기간 전세집을 임대해 주는 사업으로 1999년 시작되었으며, 노숙자를 위한 최초의 주거지원 사업이라는 상징적 의미를 갖고 있다. 2000년에는 보증금을 모아 독립할 수 있는 쉼터 입소 노숙자를 위해 월세를 지원해 주는 사업이 일시적으로 실시되기도 하였다. '자활의 집'은 서울지역의 경우 1999년에 22개(71명), 2000년에 20개(56명), 2001년에 19개(48명), 2002년에 7개(20명)로, 2002년 현재까지 총 68개 소가 설치되어, 현재 전국에 걸쳐 총 75개의 '자활의 집'이 운영되고 있다. 그러나 '자활의 집' 프로그램은 정해진 입주기간이 짧아 해당 기간(최장 4년) 중 노숙자가 전세금을 마련하여 독립하는 경우가 드물고, 함께 입주한 노숙자들과 불화가 발생할 경우 관리가 어려울 뿐만 아니라 주거공간 유지에 필요한 각종 공과금과 생계비에 대해 큰 부담감을 느끼는 것으로 나타나고 있다. 또한 이 프로그램이 큰 성공을 거두지 못하는 이유 중 하나는 지원규모에 비해 수혜자 수가 너무 적어 전체 노숙자를 대상으로 하는 프로그램으로 발전하는 데 한계가 있기 때문이다.

노숙자 월세지원 사업으로는 2000년 노숙인다시서기지원센터의 시범 사업이 있었다. 당시 사업은 서울지역 쉼터에서 생활하고 있는 노숙자 중 일정금액의 월세보증금을 저축하고 있거나 근로활동 참여를 통해 정기적인 소득이 있어 월세부담이 가능한 사람들을 대상으로, 월세 30만 원 한도 내에서 최고 15만 원까지 6개월 동안 지원해 주는 방식이었다. 아울러 월세지원뿐 아니라 쉼터 실무자들과의 정기적인 상담을 통해 지속적으로

자활을 유지할 수 있도록 하는 사업내용도 담고 있었다. 쉼터에서 대상자 추천이 이루어지면, 소정의 서류심사를 통해 대상자가 결정되고, 매월 정기적인 상담 후 임대인에게 직접 월세의 50%를 지원해 주게 된다. 특히 가족결합의 가능성이 높은 신청자에게는 우선 지원대상이 될 수 있도록 하였다. 하지만 2000년 한해동안 불과 6명만이 월세지원 사업 대상자로 선정되었는데, 그 이유는 월세 보조액이 적고 지원기간이 제한적이어서 해당 기간 중 자립이 불가능할 뿐만 아니라 월세 보조를 받더라도 자신이 담당해야 할 추가적인 월세와 기타 공과금이 부담스러웠기 때문이다. 이는 월세 보조기간의 현실화와 기타 공과금에 대한 면제조치가 노숙자 월세보조 사업의 핵심임을 말해준다.

이상 주거지원사업의 경험에 비추어 볼 때, 향후의 노숙자 주거지원 정책은 다음 세 가지 측면을 고려해야 할 것이다. 첫째, 잔여적 노숙자 주거지원정책에서 보편적 빈곤층 주거지원정책으로의 방향전환이 필요하며, 둘째, 집단수용방식의 주거지원정책에서 개별주거지원정책으로 방향전환이 필요하며, 셋째, 자산형성기간을 고려한 일정기간의 월세보조정책이 필요한 것이다.

이를 위해서는 다음의 두 가지 세부적인 정책개선이 필요할 것으로 판단된다. 첫째는 기초생활보장제도의 주거급여를 분리하여 빈곤층에 대한 주거지원을 확대하는 것이다. 이는 수급자 중심의 잔여적 주거지원제도를 주거빈곤의 증가문제를 해결할 수 있는 보편적 지원제도로 개편하는 첫 걸음이라고 말할 수 있다. 현재 기초생활보장제도의 특례규정이 있음에도 이러한 제도개편을 주장하는 이유는 특례제도가 수급자의 소득초과를 전제로 한 것이지, 신규 신청자의 선정에 적용되는 기준이 아니기 때문이며, 최저생계비의 120%라는 차상위기준이 취업노숙자의 소득을 고려할 때, 여전히 지나치게 낮기 때문이다. 둘째는 주거급여를 제공하는 경우에도 개별적으로 주거급여를 수급하는 데 어려움이나 문제가 있을 것으로 간주되는 노숙자에 대해서는 쉼터 등의 시설에게 월세지원과 관련된 역할을 위임하는 방안이 필요할 것이다. 또한 주거급여와 관련해서

는 다양한 현물서비스 제공을 위한 노력이 필요하다고 여겨진다. 그 이유는 월세보조 이외에도 임대아파트 제공이나 민간가정 위탁과 같은 다양한 방법이 결합됨으로써 주거보호를 현실화할 수 있기 때문이다. 특히 주거형태에 있어서 단계적으로 독립주거를 강화하는 방식이 필요하다고 여겨진다. 이를 위해서는 복지부는 물론이고 건교부나 지방자치단체가 공동으로 노숙자 독립주거설치와 관련한 구체적인 계획을 협의할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 통계청. 1995. 『경제활동인구조사』.
 ———. 1996. 『경제활동인구조사』.
 ———. 1997. 『경제활동인구조사』.
 ———. 1998. 『경제활동인구조사』.
 ———. 1999. 『경제활동인구조사』.
 ———. 2000. 『경제활동인구조사』.
 ———. 2001. 『경제활동인구조사』.
 ———. 2002. 『경제활동인구조사』.
 ———. 2003. 『경제활동인구조사』.
 김광례. 2000. “여성노숙자 실태에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로.” 서울시립대학교 석사학위논문.
 김수현 외. 1999. 『노숙자 재활프로그램 개발연구』. 서울시정개발연구원.
 ———. 1998. “홈리스 문제의 구조와 대책.” 『경제와 사회』 제38호.
 ———. 2000. “노숙자와 쭈방 거주민 문제 해결의 첫 단추.” 『월간 복지동향』 2000년 12월호.
 김한곤. 1999. “노숙자의 생활실태 및 노숙기간과 건강에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 대구시를 중심으로.” 『우리사회연구』 제6집.
 남기철. 2001. “노숙자의 심리사회적 외상특성과 보호시설 퇴소.” 『사회복지연구』 제17호.
 노대명. 2003. “노숙자 주거보호정책의 쟁점과 과제.” 『홈리스』 1월호.

- 노숙자다시서기지원센터. 1999. 『노숙의 원인과 양상』.
 _____, 2000. 『노숙자 보호사업의 장기적 전망』.
 보건복지부. 2002. 『노숙자 현황』 원자료.
 _____, 2002b. 『쪽방생활자 지원사업』 원자료.
 서중권. 1999. "쪽방 지역과 쪽방 사람들." 『공간과 사회』 제12호.
 석재은. 2002. "빈곤 및 소득분배 동향: 1996~2002 2/4분기." 『보건복지포럼』 12월호.
 안준호 외. 2001. "도시 노숙자의 주요 정신장애에 관한 역학연구." 『신경정신의학』 제40권 제2호.
 안준희. 2000. "노숙자의 정체성과 적응전략: 인지인류학적 접근." 『비교문화연구』 제6집 제2호.
 이태진 외. 2002. 『노숙자 자활지원체계 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원.
 자유의 집. 2002a. 『입소노숙자 상담자료』.
 _____, 2002b. 『자유의 집 방문 노숙자 관련 상담자료』.
 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회. 2000. 『한국의 노숙자: 2년의 흐름과 진단』, 한국도시연구소·보건복지부.
 정원오. 1999. "한국의 노숙원인에 관한 연구." 『서울시정연구』 제7권 1호.
 주영수. 2000. "자유의 집 노숙자들의 의료문제." 『희망나눔』 제2권 4호.
 한국도시연구소. 1998. 『홈리스의 발생원인과 실태에 대한 연구』.
 한국보건사회연구원. 2002a. 『노숙자실태』.
 _____, 2002b. 『전국 노숙자쉼터 실태조사 자료』.

Caton CLM ed. 1999. *Homelessness in America*, New York: Oxford Univ. Press.

The Study on the Homeless Support Program in Korea

No, Daemyung

This study attempts to analyze the structure and function of national homeless support programs (HSP) in Korea after 1998, especially by focusing on the housing support program to <Working Poor Homeless>. This study mainly dealt with three physically and mentally significant types of homeless : 1) disabled or homeless with mental and physical problems, 2) unemployed homeless dependant on alcohol, 3) working poor homeless who want to escape from homelessness.

The main questions of this study are : 1) Validity concerning the objective of HSP, 2) Sufficiency of the supply of HSP, 3) Effectiveness of HSP. The first question is answered by examining the coincidence of structure of HSP with the type of Homeless. The second question is answered briefly by analysing the scale of homeless excluded from HSP. The last is answered mainly by focusing on the scale and situation of homeless who escaped from homelessness.

The main concern of this study is to re-evaluate the outcome of homeless support programs, suggesting the re-construction of this program in terms of its system and functions and the reinforcement of the housing support program for working poor homeless. More important, this study also suggests the need of the reform in the Korean public assistance system and housing benefit,

and the reinforcement of housing benefits. All of these suggestions are based on a perspective to emphasize the importance of the development of support system as the focused support system.

Key Words : Homeless, housing policy, public assistance, self-reliance program, unemployment

'노란 감바'
• 시골자 감바...

노숙자 지원정책의 문제점

다중이용시설에서
응급의료체제

(부제)

1) 경과

97년 10월 한국사회는 「IMF 관리체제」라는 초유의 경험을 하게 된다. 누구도 이 여파가 어떻게 나타날지 몰랐고 해답도 없었다. 모두가 다 당황했고 앞으로 닥칠 어려움에 대한 대비를 하기에 정신이 없었다. 「IMF 관리체제」속에서 대한민국의 구성원은 모두 일정 정도의 고통을 겪을 수밖에 없었다. 그런 와중에 거리의 모습이 바뀌기 시작했다. 「IMF 관리체제」가 한국사회에 강제한 고통의 적나라한 모습이였다. 건강한 사람들이 서울역, 영등포역, 용산역 등에서 진행한 무료급식을 먹기 길게 늘어선 모습, 신문지 한 장을 깔고 덮은 채 서울역 지하도를 가득 메운 거리의 사람들의 모습은 대한민국의 현주소를 상징적이고 적나라하게 드러낸 것이었다. 거리에서 생활하던 이들은 늘상 있어 왔다. 그러나 외환위기 이후 98년 초부터 전국의 주요 역에 몰려들기 시작한 이들의 모습은 과거와는 달라 보였다. 그들은 건강해 보였고, 일자리만 있다면 다시 시작해 볼 수 있다는 희망과 자신감을 가지고 있었다. 새로운 계층이 출현한 것이다. 정부도 혼란스러워 했고, 민간단체에서도 어떻게 대처해야 할 지 어려움을 겪었다. 이러한 혼란 속에서 이들을 돕기 위한 활동이 종교·시민단체를 중심으로 시작되었다.

최저주거기준법

주거법

임대료 보조제도

「IMF 관리체제」로 인해 노숙인이 등장하기 전까지 일정한 주거가 없이 거리에서 생활하는 이들에게 적용된 부랑인 정책은 복지정책이었다고 보기 어렵다. 1987년 이전까지 부랑인은 강제수용의 대상이었다. 필요에 따라 언제든지 강제로 수용할 수 있고, 그들의 인권은 무시되었다. 1981년 정권의 정당성을 확보하기 위한 사회정화사업이나 국제적인 체육행사는 이들을 대거 수용하는 계기가 되기도 했다. 당시 일반 국민의 인권도 존중을 받지 못했지만, 스스로 자신의 주장을 할 수 없었던 부랑인의 인권은 아예 고려가 되지 않았다. 1987년 부랑인 시설의 인권 참상이 사회에 알려지면서 정부는 강제수용을 포기 하지만, 저예산으로 많은 인원을 수용하는 부랑인 정책은 계속 유지되었다.

정권교체 및 「IMF 관리체제」로 인한 정치·경제적 대변화는 그이전의 부랑인 정책만으로는 대처하기 어렵다는 것을 인식하는 계기가 되었다. 1998년 초기부터 진행된 노숙인 정책은 4기로 나누어볼 수 있다.

제1기는 1998년 초 보건복지부가 민간과 함께 노숙인 문제에 대한 대책을 논의하는 것에서부터 1998년 6월 서울지역 노숙자 집중상담에 이르는 기간이다. 이 시기에는 중앙정부의 보건복지부와 민간의 종교시민단체들이 적극적으로 연대하여 여러 가지 대책을 강구하고 실험을 한 시기라 할 수 있다. 급식소, 쉼터, 상담, 일자리 알선, 의료 서비스 등 중요한 내용의 사업이 시작되었고, 이를 위해 보건복지부는 긴급하게 예산을 확보하고 민간과 정부의 관계부처들과 긴밀한 협조체계를 구축했다. 당시까지 지방정부는 노숙인 대책에 대해 미온적인 태도를 보여 왔고, 서울시의 경우 강제수용에 버금가는 작전을 기획하는 해프닝도 있었다. 이러한 지방정부의 태도는 과거 부랑인 정책의 유물이라 할 수 있다.

* 노숙자지원법
13.2세

* 주민등록번호
-복합

* 보건복지부
* 보건복지부에 대한 지원

* '낙'과 '생애' *

제2기는 지방정부 특히 서울시가 노숙자 정책의 전면에 등장한 시기이다. 서울시는 노숙인 정책을 위해 민간과 협력하는 틀을 만들었다. 서울시는 1998년 7월 시장 자문기구로서 「서울시노숙자대책협의회」가 구성되었다. 이후 「서울시노숙자대책협의회」 산하에 「기획소위원회」를 두어 노숙자 보호사업의 골간을 마련했다. 서울시는 1998년 9월부터 1999년 2월 까지 본격적인 응급 보호사업 전개하여 1999년 1월 자유의집을 개소하는 것으로 서울시 노숙인 보호사업의 대략적인 틀을 완성했다. 이것은 노숙인 문제가 사회문제화 되고 처음 맞는 겨울에 거리에서 자는 노숙자를 없애기 위한 것이었다.

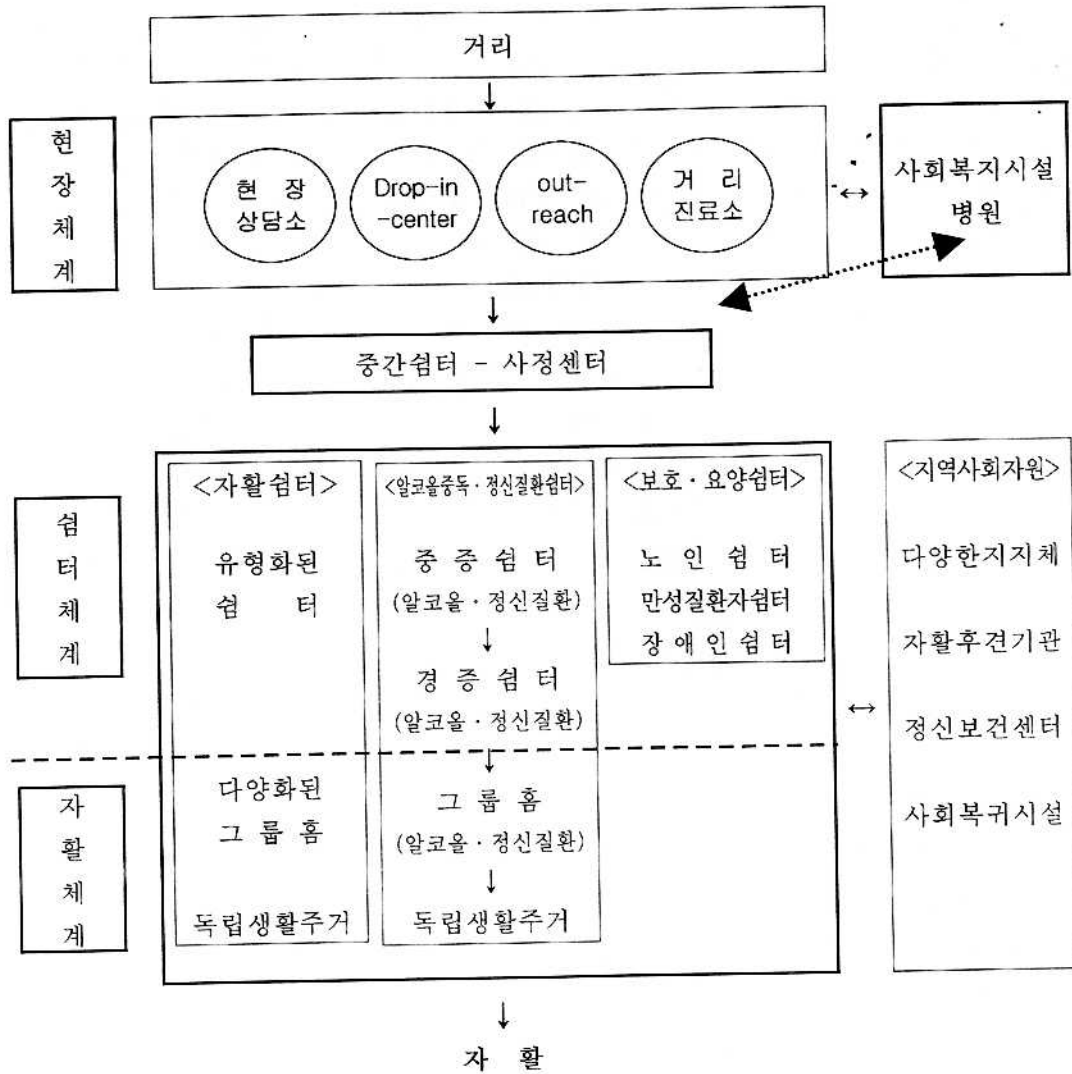
제3기는 노숙인 문제가 장기화될 것으로 전망되고, 쉼터의 기능도 다시 설정해야 할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 노숙인 정책은 단순히 수용하는 것을 넘어서 노숙인들의 자활을 어떻게 지원할 것인가로 그 중심을 서서히 옮겨가기 시작한다. 언급은 되었지만 제대로 추진되지 않았거나 지원을 받지 못했던 자활 사업들에 대한 정책이 조금씩 추진되기 시작한다. 1999년 말부터 시작된 자활 프로그램에 대한 지원 정책은 자활 사업이 노숙자 정책에서 중요한 자리를 잡아가고 있음을 확인해주는 계기로 볼 수 있다. 노숙자 자활을 위해서는 치료, 심리적 지지, 취업, 주거 등 다양한 분야에서의 대책이 필요하다는 것이 확인되었다. 그러나 이 시기 자활지원은 주로 프로그램에 국한되어 있었고, 다양한 시도에 비해 그 성과가 명확히 드러나지는 않았다고 볼 수 있으며, 취업, 주거 등 가장 절실한 부분은 단순히 프로그램으로 만으로는 해결 할 수 없다는 것을 확인하게 되었다.

제4기는 그동안 사각지대로 방치되었던 거리에 대한 보호 시스템의 도입이 되는 등 제도 보완과 노숙인보호사업의 제도화 진입이 추진되는 시기이다. 거리에 대한 아웃리치와 드랍인센터(이후 상담보호센터)의 필요성은 초기부터 제기되었으나 노숙인 보호사업은 쉼터 입소를 전제로 한 상태로 진행되어 왔고, 거리노숙인은 사각지대로 방치되어 왔다. 2002년 11월 구세군 드랍인센터가 개소를 시작으로 서울에 2개소, 부산 1개소로 거리 보호 시스템이 시작되었다. 2003년에는 서울 1개소와 대전·대구 1개소가 추가 되었다. 또한 2003년 6월 사회복지사업개정으로 제도화가 시작되었다. 2005년 1월 5일 「부랑인및노숙인복지시설설치운영규칙(이하 규칙)」이 공포되었다.

2) 문제점

노숙인보호사업은 많은 한계에도 불구하고 뚜렷한 성과를 남겼다. 무엇보다 신속한 응급구호가 이루어졌다는 것이다. 이러한 응급구호가 단순히 민간의 주도 혹은 관(정부)의 주도로만 이루어진 것이 아닌 민·관의 협력 속에서 이루어졌다는 점이 더욱 중요한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 협력 속에서 노숙인보호사업은 8년째를 맞이하고 있다.

서울시의 노숙인보호사업의 현 상황을 중심으로 문제점을 얘기해 보도록 하겠다.



첫째, 서울시 노숙인보호사업 시스템의 구조적 한계

지난 8년간 서울시가 노숙인보호사업에 기여한 점은 충분히 인정받아야 할 것이다. 그러나 현재의 모습은 그러한 성과만을 이야기하기에는 많은 한계를 지닌 것이 현실이다. 서울시는 「노숙자다시서기지원센터(이하 노다지)」를 희망의집 행정지원으로, 「서울역·영등포역 상담소」와 「상담보호센터」를 거리와 쪽방 지원체계로, 보현의집에 있는 「기초해결센터」를 중간의집으로, 「희망의집」을 자활 및 재할 쉼터로, 「자활의집」을 사회복지·자활체계로서 기능하는 것으로 설정하고 있다. 노숙인보호사업의 짧은 연륜에 비추어 보면 나름대로 적절한 시스템을 구축한 것으로 평가할 수도 있다. 문제는 각 기구(관)이 제 기능을 다하지 못하고 있다는 것이다.

쉼터체계의 유형화·전문화가 미흡하고, 자활체계의 경우 자활의집을 제외하곤 전무한 상황 이긴 하지만 위의 표는 서울시가 모델로 삼고 있는 노숙인지원체계라고 볼 수 있다.

① 입소절차의 문제점

문제는 앞의 표에 나타난 체계가 가지고 있는 구조적인 한계를 가지고 있다는 것이다. 먼저 현장체계의 핵심은 상담보호센터이다. 상담보호센터는 아웃리치, 사정에 이은 시설(부랑인 시설, 노숙인쉼터) 입소 유도, 생활편의 제공을 수행하는 것을 전제로 하고 만들어졌다. 지난 1월 5일 공포된 규칙에도 시설에 대한 부분과 생활편의 제공이 명시되어 있다. 그러나 현재 상담보호센터는 생활편의 제공과 내방자에 대한 상담 기능만을 수행하고 있다. 이것은 서울시에서 앞의 표에 있는 중간쉼터·사정센터의 기능을 하고 있는 「기초해결센터」에 쉼터 입소권을 집중시킨 결과이다. 거리에서 쉼터까지의 입소과정에서 노숙당사자들은 최소 3회 이상의 기초면접을 볼 수밖에 없는 구조이다. 또한 입소를 원하는 노숙당사자의 직접 입소에 대한 부분도 사실상 막혀 있다. 이러한 서울시의 입소체계는 규칙에 명시된 입소절차를 제한하는 결과로 나타나고 있다. 규칙에 명시된 입소절차는 다음과 같다.

제2장 입·퇴소관리

제3조(입소대상) 부랑인복지시설 또는 노숙인쉼터(이하 “입소시설”이라 한다)에 입소할 수 있는 부랑인 또는 노숙인은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다.

1. 보호기관이 입소시설에서의 보호가 필요하다고 인정하는 자
2. 입소시설에서 보호 받기를 희망하는 자
3. 관계기관 또는 상담보호센터로부터 보호의 요청을 받은 자

제4조(보호기관 및 당사자의 입소요청) ①보호기관은 제3조제1호의 규정에 의하여 부랑인 또는 노숙인을 입소시설에 입소시키고자 하는 때에는 별지 제1호서식의 입소시설보호요청서를 해당 시설의 장에게 제출하고, 부랑인 및 노숙인의 신병을 인계한다.

②입소시설의 장은 제1항의 규정에 의하여 부랑인 또는 노숙인을 인계받거나 제3조제2호의 규정에 의하여 부랑인 또는 노숙인이 보호 받기를 희망하는 경우에는 별지 제2호서식의 입소요청대장에 인적사항 등을 기재하여야 한다.

제5조의2(상담보호센터의 입소요청) ①상담보호센터의 장은 제3조제3호의 규정에 의하여 부랑인 또는 노숙인을 입소시설에 입소시키고자 하는 때에는 별지 제1호서식의 입소시설보호요청서를 해당 시설의 장에게 제출하고, 부랑인 또는 노숙인의 신병을 인계한다.

②입소시설의 장은 제1항의 규정에 의하여 부랑인 또는 노숙인을 인계받은 경우에는 별지 제2호서식의 입소요청대장에 인적사항 등을 기재하여야 한다.

현재의 서울시의 쉼터 입소절차는 결과적으로 규칙에 명시되어 있는 노숙당사자의 시설 입소권과 상담보호센터의 시설 입소 권한을 제한하고 있는 것이다.

지난 2월 18일(금) 서울시에서 진행한 거리노숙인보호 회의에서 노숙인보호체계를 쉼터중심에서 행동에 제약이 없는 상담보호센터 중심의 보호체계로 전환 하겠다고 밝히고 있다. 이것은 상담보호센터가 본래의 기능보다는 거리에서 노숙인을 보이지 않겠다는 임시방편 일 수 밖에 없다. 이외에 상담보호센터에 쉼터 입소권을 부여하겠다고 밝히고 있다. 이 내용이 이 선언적으로 그치는 것이 아니라 행정적인 뒷받침이 이루어지는 것이 중요할 것이다. 또한

상담보호센터가 노숙인쉼터에 국한되는 것이 아닌 규칙에 명시된 시설(부랑인복지시설, 노숙인쉼터)의 입소권을 행사할 수 있는 입소절차의 마련이 중요하다.

② 쉼터와 쉼터 이후의 대책

노숙인쉼터가 만들어진지 8년이 지났지만 시설의 노후와 쉼터 입소자의 생활을 개선하기 위한 시설보수비는 서울시가 지난 2000년 41개소에 9천2백만원의 예산을 사용한 것 이외에는 전무하다. 이러한 문제는 규칙이 공포되고 노숙인보호사업이 지방이양사업으로 전환되면서 더욱 커다란 문제를 드러내고 있다. 규칙에 따른 시설보장이 단계적으로 이루어져야 함에도 불구하고 중앙이나 지방정부나 어느 곳에서도 이것을 어떻게 할 것인가에 대한 고민이 없다. 중앙부처는 지방이양사업이기 때문에 담당부서가 할 수 있는 것이 별로 없다고 하고 지방정부는 중앙에서 마련하는 것 이외에는 지방정부의 능력으로 별다른 대안이 없다고 이야기 하고 있다. 서로 미루고 있는 것이다. 쉼터의 생활 환경개선, 입소자의 욕구 및 특성에 따른 전문화·유형화가 이루어지지 않는다면 거리노숙인의 쉼터 입소율은 더욱 떨어질 것이다.

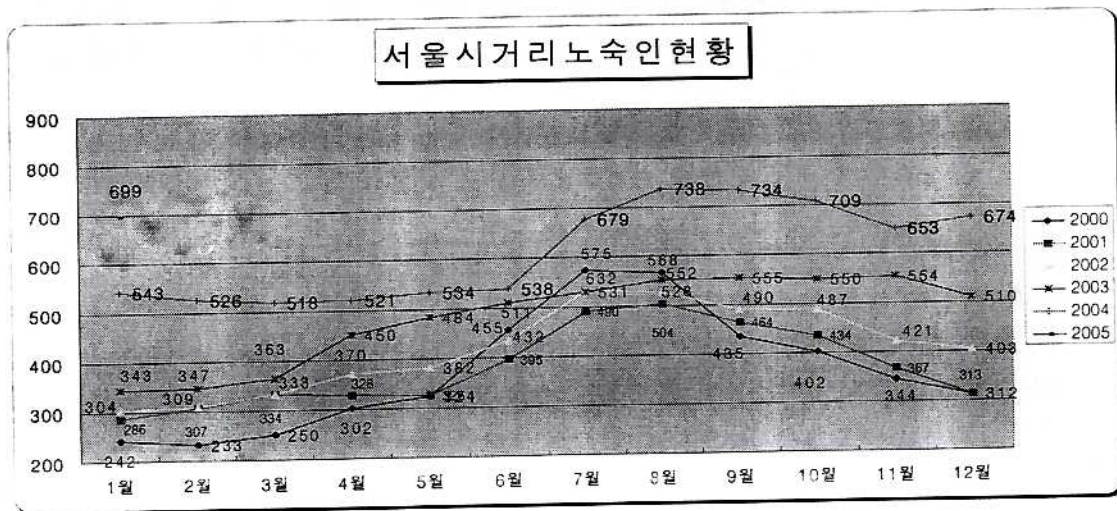
쉼터 이후의 대책으로는 「자활의집」을 제외하면 전무한 현실이다. 전국적으로 30개 정도의 자활의집이 운영되고 있고 이중 25개 정도가 서울에 있다. 자활의집 입소를 제외한 쉼터입소자들은 쉼터퇴소 이후를 순전히 자신의 능력으로만 준비해야 하는 것이다. 문제는 이들의 근로능력(기능)을 보면 취업형태가 대부분 일용직·비정규 이라는 것이다. 대부분의 쉼터입소자들이 이러한 상황에서 퇴소하다보니 퇴소 후 서너달이 지나서 일이 이어지지 않거나 실직을 하게 되는 경우 다시 쪽방 등을 전전하다 거리로 나서게 된다. 이들에 대한 주거대책이 마련되지 않는다면 이러한 악순환(쪽방 등 열악한 주거공간 ↔ 거리 ↔ 쉼터 ↔ 쪽방 등 열악한 주거공간)이 계속될 수밖에 없다는 것이다.

둘째, 서울시는 군림하려고만 하고 있다. 진정한 민·관의 파트너십을 위해 노력해야 한다. 이미 언급했지만 노숙인보호사업은 한국의 다른 사회복지 시스템과 달리 민·관의 협력을 바탕으로 태동되고 진행되어 왔다. 그러나 현재는 사업 초기에 갖고 있던 파트너십은 사라져 버리고 서울시는 감시자로서의 역할만을 수행하려고 하고 한다.

예산지원을 빌미로 감시자로서 쉼터를 통제하려고만 하는 것이다. 공공요금을 내기에도 부족한 운영비, 한끼 1,329원 이라는 열악한 급식비, 평균 일일 12~15시간에 달하는 근무시간 심지어 24시간 쉼터에서 생활하고 실무자들에게 4인가족 최저생계비 정도밖에 안되는 보잘 것 없는 인건비를 지원하면서도 마치 자신의 의무를 다한 것처럼 행동하고 있다.

노숙자들의 자활을 위한 업무를 진행하기에도 시간이 부족한 실무자들에게 행정서류는 커다란 짐이다. 서울시, 구청에서 수시로 요구하는 행정서류의 경우 양이 많은 것은 물론이고 중복된 서류, 이미 제출한 서류를 다시 정리하는 부분도 상당히 많이 있다. 이미 제출한 서류를 보고 담당공무원이 정리하면 될 것을 대부분 쉼터 실무자들에게 다시 정리해서 서류를 제출하는 것을 당연한 것으로 여기고 있다. 가장 문제가 되는 것은 쉼터를 하급기관으로 여기는 태도이다. 쉼터 실무자들이 재활 프로그램을 진행하다가 또는 상담을 하다가 서류제출 요구로 프로그램 중간에 빠져 나오거나 상담을 중단하고 행정서류를 작성하여 보내는 일들이 비일비재하다.

마지막으로 노숙인 실태에 관한 의도적인(?) 은폐이다. 오늘(15일) 노다지 홈페이지에는 2월 11일 노숙인현황이 나와 있다. 쉼터 2286명, 중간의집(자활의집) 84명, 거리노숙 699명으로 되어 있다. 쉼터와 중간의집의 경우 그 수가 정확하다. 그러나 거리노숙인의 수에 대해서는 커다란 문제점이 있다. 지난 2월 2일 진행한 거리노숙실태에 관한 긴급 토론회 자료를 보면 그 문제의 심각성이 명확해 진다. 노다지 이범승 팀장은 "2005년 2월 1일, 서울지역의 전체 거리노숙인은 서울역 383명, 을지로 150명, 영등포 87명 등 691명에 이르고 있다. 이는 드림인센터와 기초해결센터 응급구호망의 숙박자를 제외한 것이기 때문에 이를 포함한 후 실태파악에서 제외된 지역의 거리노숙까지 합하면 훨씬 많은 수의 노숙인이 거리생활을 하고있는 것으로 추정된다." 고 밝히고 있다. 상담보호센터(드림인센터)와 기초해결센터 이용자는 쉼터 이용자의 수에도 포함되지 않는다. 이들의 수는 최소 300명 이상이다. 즉 현재 서울시 거리노숙인의 통계에는 평균 300명 이상의 거리노숙인이 사라진 상태에서 발표되고 있는 것이다. (지난 2월 18일 서울시 회의자료를 보면 상담보호센터와 기초해결센터 이용자를 시설입소자로 표현하고 있다.)



과거에도 이러한 문제가 계속되었지만 03년 상담보호센터의 확대와 04년 초 기초해결센터의 개소로 인하여 실제 04년 1/4분기 이후에는 평균 200명 이상의 거리노숙인이 은폐되어 왔고 볼 수 있다. 또한 노다지의 아웃리치가 서울역, 을지로, 영등포 등 노숙밀집지역에 국한되어 있기에 파악되지 않는 거리노숙인의 수가 적지 않다고 볼 수 있다.

지난 2003년 6월에 서울시와 노다지는 구청 공무원, 쉼터실무자, 경찰을 1개조로 하여 서울 지역의 전수조사를 2회 실시하였다. 당시 거리노숙인의 수는 600여명 선으로 발표되었다. 2차례의 전수조사 결과 노숙인의 수는 당시 발표되는 수를 200여명 이상 상회하는 숫자가 나왔다. 전수조사에 따른 정확한 숫자는 발표를 하지 않았다. 물론 이 당시 운영되는 3개의 상담보호센터에서 잠을 자는 100여명의 숫자는 당연히 거리노숙인 숫자에 포함 되어 있지 않았다. 즉 2003년 6월 발표되는 600여명의 거리노숙인 이외에 300여명의 거리노숙인이 더 존재했다는 것이다. 서울시는 그 이후 전수조사를 실시하지 않고 있다.

지금 서울의 노숙인은 얼마나 되나?

지금 서울의 노숙인은 얼마나 되나? - 노숙인 헤아리기의 어려움

IMF 경제위기의 충격과 함께 다가온 노숙인의 존재는 그래서인지 우리 사회 위기의 지표처럼 생각되곤 한다. 혹은 경기흐름을 알려주는 바로미터라고 생각하는 사람들도 있는 것 같다. 자연 많은 이들이 노숙인이 얼마나 늘었는지 혹은 줄었는지에 촉각을 곤두세운다. 경기가 안 좋다는 보도가 있을라 치면 어김없이 노숙인이 많이 늘었느냐는 질문이 쏟아지곤 한다. 그렇다면 2003년 여름을 향해 달려가는 6월, 서울에는 얼마나 많은 노숙인이 있을까?. 경기는 아주 나쁘다고 하는데, 그 영향으로 정말 늘어나고 있는가?. 해답을 얻기 위해서는 노숙인을 헤아려야 하는데, 문제는 노숙인 헤아리기가 만만치 않은 작업이라는 것이다. 이번 호에서는 올 6월에 실시된 노숙인실태조사 결과를 소개하면서, 더불어 노숙인 수 집계와 관련된 여러 문제들을 생각해 본다.

사실 노숙인 수를 헤아리는 것은 인구 센서스처럼 명확하기가 힘들다. 과연 어디까지가 노숙인인가? 거리에 있는 많은 사람들 중에서 노숙하는 사람을 어떻게 구별할 수 있나? 오늘은 거리의 주요 노숙지역에 없지만, 내일은 있을 수 있는 사람은 어떻게 봐야 하나? 등등의 많은 문제와 얽혀서, 실은 노숙인 수를 정확하게 알아내는 것은 참으로 어렵고, 어찌 보면 불가능한 일이기도 하다. 그런 이유들 때문에 노숙인 문제를 훨씬 앞서 경험한 외국에서도 노숙인 수 집계는 많은 논란이 되고 있는 분야이다. 미국의 경험을 살펴보면, 미국에서 노숙인 문제가 새로이 주목을 받기 시작한 때는 1980년대 레이건정부 시기였다. 이 당시 노숙이 큰 사회 문제가 되면서 사람들의 관심은 곧바로 도대체 얼마나 많은 노숙인이 있는가 하는 점에 모아졌다. 대책을 세우기 위해 정부에서도 노숙인 수에 대한 지식이 필요해진다. 그러던 차에 1984년 주택도시개발부(HUD) 보고서가 나오면서 노숙인 숫자 논쟁이 시작되었다. 보고서는 대규모 도시의 쉼터 수용능력을 기초로 전국 노숙인이 25만명-35만명이라고 추산했는데, 이것이 문제의 발단이였다. 당시 노숙인 옹호활동을 하던 사람들은 그들이 주장해 왔던 숫자의 1/10에도 못 미치는 결과에 격분했고, 급기야 HUD를 근무태만으로 고소하기에 이르렀다. 노숙인 수는 곧 사회복지 정책대상의 규모를 의미하기 때문에 행정가와 옹호집단간에 긴장이 있을 수밖에 없다. 이후에도 노숙인을 집계하는 몇몇 대표적인 조사가 있었는데, 모두 노숙인을 헤아리는 데 어떤 한계와 문제가 제기되는지를 보여주었다.

조사하는 날 밤에 발견된 노숙인이 전부일까?

1987년 사이언스紙에는 로씨(Rossi)의 '시카고의 노숙 조건에 관한 보고서'에 담긴 내용이 수록되어 있다. 그 보고서는 '야간 노숙인'과 '연간 노숙인'을 추정하고 있었다. 그럼 어떻게 야간 노숙인을 헤아렸을까? 먼저, 조사일 밤의 노숙인 정의는 노숙인쉼터나 노숙인시설에서 발견된 사람, 돌아갈 수 있는 정상적인 주거지를 가지지 않고 거리에서 발견된 사람. 이 수를 세기 위해서 로씨는 도시의 모든 쉼터 명단을 입수하고, 조사일 밤에 각 쉼터에 현장실무자를 보내 노숙인을 집계했다. 거리노숙인 수는 현장실무자들이 밤 12시부터

낮 12시까지 표본 지역 내에서 자동차, 아파트 계단, 지하와 옥상, 버려진 건물 등 모든 장소를 체계적으로 수색하고, 거기서 발견된 사람들을 면접하여 확인했다. 조사 결과, 시카고 지역에서의 하룻밤 야간 노숙인구 추정치는 1,600~3,100명, 그중 2,300명이 최적치였고, 연간 노숙인구는 4,500~8,800명, 7,000명이 최적치라고 추정되었다.

문제는 이 추정치에 있었다. 조사결과는 그 동안 노숙인 옹호집단이 인용해 왔던 숫자보다 현격하게 낮은 것이었다. 옹호집단은 경험적으로 시카고 노숙인구가 12,000~25,000명 정도라고 추산해 왔기 때문에, 로씨의 조사결과를 믿지 못했다. 이들은 시카고에서 HCH프로젝트 서비스를 받은 사례가 1년에 2,000명이라고 하면서, 하루 저녁의 노숙인수가 고작 2,300명이라는 건 말도 안 된다고 주장했다. 그러나 이들이 비교한 것은 시카고 지역의 하룻밤 노숙인구와 연간 HCH서비스 인구였기에 적합하지 않았다.

오히려 이 사례는 노숙인의 수를 파악할 때 생각해야 할 두 가지 중요한 점을 시사한다. 우선, 노숙인구를 세는 기간의 문제이다. 하룻밤의 노숙인수를 헤아리는 '시점에 중심을 둔 추정치'는 한달 또는 1년간의 노숙 경험인구를 집계하는 '기간에 중심을 둔 추정치'와 차이가 있게 마련이다. 1년간 노숙 경험인구는 어제는 노숙하지 않았지만 오늘은 거리에서 노숙을 한 사람도 포함하기 때문이다. 그리고 노숙인 정의에 관한 문제들. 로씨의 조사대상은 노숙인쉼터 이용자와 거리노숙인이므로 여인숙, 싸구려 호텔, 독신자 숙소(SRO)에 있는 노숙인들은 조사에서 제외되었다. 즉 노숙을 어떻게 정의할 것인가에 따라 차이가 있다는 것이다.

그날 밤, 연방 인구조사국의 조사가 남긴 것

1990년, 연방 인구조사국도 최소한 일부도시에 존재하는 노숙인의 수라도 조사하려고 시도했다. 1990년 3월 20일 밤과 21일 이른 아침, 소위 S-Night이라 불리는 노숙인 수 조사가 있었다. S는 쉼터(Shelter)와 거리(Street)를 의미한다.

조사당일 오후 6시부터 자정까지 조사팀은 노숙인을 위한 쉼터에 들어가서 노숙인을 조사했다. 다음날 새벽 2시부터 4시까지는 거리에 있는 노숙인의 수를 헤아렸다. 아침이 되자 조사자들은 버려진 건물에 살고 있는 사람들을 찾아 나섰다. 그들은 쉼터, 거리, 버려진 건물을 "한꺼번에" 조사하는 것이 미국의 노숙인 인구에 대한 추정치를 제공해 주리라 기대했다. 1991년 4월 8일 조사팀은 드디어 S-Night 결과를 발표했는데, 놀랍게도 단지 228,621명이었다. 이는 1980년대 후반에 합의된 최적치의 절반에도 못 미치는 것이었다.

S-Night 조사만의 특징은 미끼를 활용하여 조사의 정확도를 평가하고자 한 것. 조사할 노숙 지역에는 관측자이면서 '미끼(decoy)'가 배치되는데, 이들이 누구인지는 조사원들에게 알려주지 않는다. 조사원들은 새벽 2시와 4시 사이에 조사지역 길거리에서 만나는 모든 사람들에게 접근해서 조사를 실시한다. 따라서 진짜 노숙인도 만나지만 미끼도 만나 집계에 포함시킨다. 미끼들은 나중에 전체 집계에서 제외되지만, 이 미끼들이 노숙인 집계에 얼마나 포함되었는가는 노숙인 집계가 실제로 얼마나 정확히 노숙인을 포괄하는지를 알아보기 위한 지표가 된다. 결과는 어떠했을까? 5개 도시 중 적중율(배치된 미끼와 센서스에 의해서 집계된 미끼의 비율)은 22~66%까지 다양했다. 따라서 노숙인 수를 세는 노력은 목표인구의 약 1/3에서 4/5를 놓쳤을 수 있는 것이었다.

실증된 노숙인들은 어디 갔나?

- 숨겨진 노숙인의 존재

S-night 조사를 통해 고민할 수 있는 문제를 정리하면 이런 것들이다.

첫째, 모든 쉼터를 포함했나? 조사된 노숙인쉼터는 숙박시설을 갖춘 응급쉼터, 하룻밤에 12\$이하이거나 노숙인을 위한 호텔이나 모텔, 학대받는 여성을 위한 시설. 문제는 미인가시설이나 작은 교회에서 운영하는 야간시설, 의외의 장소인 병원 응급실 같은 곳은 조사대상에서 빠진다는 것이다.

둘째, 모든 장소를 포함했나? 거리노숙인 조사는 인력의 한계 때문에 주요 노숙지역을 중심으로만 이루어졌다.

셋째, 조사원들은 객관적이었나? 애초에 s-night는 노숙 여부와 상관없이 조사시간에 거리에서 발견되는 모든 사람을 헤아리는 것이었다. 하지만 뉴올리언즈 방거리에는 노숙인들뿐 아니라 술 마시러 나온 관광객들도 뒤섞여 있었고, 따라서 조사자들은 주관적인 판단에 의해 그들이 노숙인인지 아닌지를 결정해야 했다. 이 과정에서 빼 먹거나 중복하여 셀 가능성은 충분했다.

마지막으로, 보다 본질적인 문제는 노숙인들이 고정적이지 않다>는 것. S-Night 다음날 아침에 인터뷰를 한 한 노숙인은 버스 역사에 있다가 경비에 의해 쫓겨나서 거리를 배회하다 공원에서 잠시 머무르고, 마지막으로 채리티 병원에서 그날 밤을 보냈다고 한다. 그러나 이 모든 과정동안 그는 한 명의 조사원도 만나지 못했다.

흔히 노숙인들은 노숙생활을 시작한 이후 아무 일도 하지 않고 노숙만 하는 사람인 것처럼 인식되곤 한다. 그러나 일반인들이 전형적으로 생각하듯 만성·장기노숙인만 있는 것은 아니며 일종의 불안정 주거자들도 많다. 예를 들어, 노숙인들은 때에 따라 잠깐씩 가족이나 친구 집에 얹혀 살기도 한다. 값싼 쪽방이나 술집에서 밤을 보낸다든지 혹은 병원, 감옥 등에서 지내기도 한다. 조사자들이 절대 찾아보지 않는 장소에 숨어서 밤을 보내는 사람들도 있다. 주택시장에 안정적으로 편승하지 못하고 이곳저곳을 표류하는 사람들이 있는 한, 어느 날 밤 일제히 조사를 한다고 하더라도 지극히 일부만을 볼 수밖에 없다.

6월, 서울 전지역 실태조사

지금까지 서울지역의 노숙인 수는 정부의 지원을 받는 노숙인쉼터 이용자 수와 주요 노숙지역에서 심야에 눈에 띄는 노숙인 수를 합쳐서 집계되곤 했다. 노숙인쉼터 이용자의 수는 외국에 비해서는 집계가 훨씬 쉬운 편이다. 노숙인쉼터의 대부분이 정부의 지원을 받고 있다 보니, 예산 지원의 기초가 되는 노숙인 수 집계는 행정망을 통해 비교적 정확히 이루어진다. 그러나 거리노숙인 집계의 어려움은 미국의 사례가 갖는 어려움들과 대동소이하다.

우리 역시 조사인력의 한계, 노숙인 정의의 문제 등 때문에 실제 노숙인구보다 훨씬 적게 집계되기 십상이다. 예를 들면 서울지역 노숙인 집계는 '노숙인다시서기지원센터' 상담원들에 의해 일주일에 평균 3회이상 정기적으로 밤 12시경에 이루어지는데, 지역적으로는 노숙인이 밀집되어 있는 서울역부근, 영등포역부근, 시청에서 을지로4가에 이르는 지하도 정도가 포함되곤 했다. 남산공원이나 회현역 등 일부 특새 지역의 실태조사는 '노숙인인권을 실천하는사람들'의 상담원들이 실시하지만, 이는 공식적인 집계에 포함되지 않는다. 더 본

질적인 한계라고 한다면, 노숙인들의 상당수가 간헐적 노숙을 하고 있으며 이들은 조사에 포함되지 않는다는 점. 노숙지역 주변의 고시원, 쪽방, 여인숙, 여관에는 일세를 내고 며칠 이용하다가 돈이 떨어지면 다시 거리에서 노숙하는 사람들이 매우 많다고 조사되고 있다. 원래는 숙소가 아니지만, 다방이나 만화방, PC방 이용 노숙인들도 상당수이다.

이러한 상황에서 지난 6월 노숙인다시서기지원센터 상담원, 서울시 및 각 자치구 공무원, 경찰, 각 희망의집 실무자는 그 동안 조사해 왔던 주요 노숙지역 외에도 노숙인이 있을 법한 서울 전역의 공원이나 지하도 등을 모두 찾아다니며 일제조사를 실시하였다. 이전의 노숙인 실태조사 결과와 얼마나 다른지는 다음 표와 그림들을 통해 확인해 보자. 예전의 실태조사때보다 서울 전지역을 조사한 결과 평균 200여명의 노숙인이 더 많이 발견되었다.

이번 서울전역의 실태조사 결과는 노숙인 집계계의 정확성을 기하기 위해서 더 많은 인력과 더 많은 경험이 필요하다는 것을 시사한다. 또한 우리의 시야를 벗어난 숨어있는 노숙인이 훨씬 더 많이 있다는 것을 고려해야 한다는 정도 생각하게 한다.

6월 서울전지역 실태조사에서 빠진 곳

틈새 노숙지역까지 찾아다니는 조사에도 불구하고, 이번 6월의 서울전역 실태조사 결과는 비 주거공간을 이용하는 불안정주거 노숙인을 포함하지 않은 결과이다. 이들의 실상은 더 보완적인 조사를 통해 밝혀지겠지만, 현재까지 파악된 것만 소개함으로써 노숙인 실태조사 보강의 필요성을 짐작해 볼 수 있다.

- 미지원 생활시설

이번 조사에 따르면, 한울타리사람들, 수선화의집 등 정부의 지원을 받지 않고 운영되는 관련시설 13개소에만 227명이 생활하고 있다. 2002년 10월 서울의 미신고 시설이 120개에 이르고 있음을 생각해 보면 아마도 더 많은 노숙인이 우리 집계계에 빠져 있을 거라 짐작된다.

- 비 주거공간인 만화방과 사우나 24시간 pc방

현재 파악된 서울역 부근의 실태를 보자.

만화방 : 서울역에서 숙대방면(전철4호선)으로 10여개의 만화방이 있다. 요즘은 샤워시설과 세탁기, 개인물품보관함(만화방마다 10개 정도의 사물함을 갖추고 있음.)에다 잠을 잘 수 있도록 자리도 마련돼 있다. 대략 저녁(오후 7시-오전9시) 요금이 4천원이며 잠을 자는 사람은 100명 이상이다(만화방 관리인이 고정적 이용인원이라고 밝힌 것과 상담원 실태조사 결과를 종합한 결과이다.). 물론 겨울철에는 더 많은 사람이 이용한다.

오락실과 PC방 : 서울역 부근에 8개 정도의 24시간오락실과 pc방이 있다. 이곳에서 밤을 지내는 경우도 일일 50여명에 이르고 있다고 한다.

사우나 : 남대문시장 입구쪽에 있는 사우나(이용료 7천원)에서는 대략 20명이 하룻밤을 보내고 있으며 고정적으로 사물함을 사용하고 있는 경우도 10명에 달하고 있다.

고시원 : 서울역부근에 12개 정도가 운영되고 있다. 월 이용료는 대략 15만원 선. 일용직 등 일을 나가는 사람들의 숙박장소로 즐겨 이용되고 있다. 새벽 인력시장을 이용하는 사람들만 한정하여 본다면 대략 12개의 고시원에 70여명이 있다

노숙인 복지와 인권을 실천하는 사람들 주요활동

■ 단신생활자의 주거지원을 위한 유료 숙박소 '노실사 사랑방' 운영

미국과 유럽뿐만 아니라 가까운 일본의 경우에도 주택을 공급하고 관리하는데 있어서 민간단체에 의한 비영리민간주택활동이 활성화되어 주거문제로 어려움을 겪고 있는 사람들에게 대한 주거지원이 모색되고 있으며, 노실사는 비공식·불안정, 노동에 종사하는 단신생활자와 노숙·홈리스 상태에 있는 사람들이 저렴하게 이용할 수 있는 유료 숙박소(총 7개의 방을 갖추고 월 임대료 12~15만원에 숙식 제공)를 지난 2002년 12월 개소해 비영리민간주택활동의 영역을 개척하고 있다.(사진설명) 외관 | 주방 및 거실 | 1인 1실 방

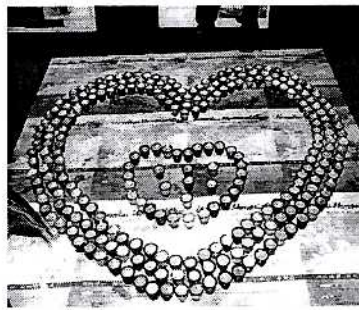


노숙인 지원
노숙인 지원

■ 사망 노숙인 추모제, Homeless Memorial Day 개최

'노숙인 사망'을 정의하기도 확인하기도 쉽지가 않지만, 보통 거리 노숙생활 중 사망한 채로 확인되거나 많은 경우는 사망하기 전에 '행려자'로 처리되어 시립병원 등 국공립병원으로 이송돼 치료받다가 사망하는 것으로 보인다. 이렇게 1998년~2001년까지 행려자로 처리되어 사망한 '사망 노숙인'의 수는 1,672명이며, 평균 사망연령은 48.3세라는 충격적인 통계가 홈리스에 대한 의료지원활동을 펼치고 있는 인도주의실천의사협의회의 실태조사에 의해 밝혀진 2001년 겨울부터 일년 중 밤이 제일 긴 동짓날을 기해 매년 한차례 Homeless Memorial Day를 개최해 오고 있다.

(사진설명) 촛불행진 | 사망 Homeless의 영혼을 상징하는 촛불 | 추모 영정



■ 계간지 '떨꺼둥이' 발행

'떨꺼둥이'란 의지하고 지내던 곳에서 맨손으로 쫓겨난 사람을 뜻하는 말로 Homeless와 가까운 순 우리말이다. 봄, 여름, 가을, 겨울 1년에 네 차례 발행되는 계간지 '떨꺼둥이'에 실리는 내용은 Homeless에 가해지는 사회적 차별의 구체적 사례(범죄 집단에 의한 인신매매, 신분도용과 금융사기, 고용과 주거, 의료로부터의 배제 사례 등)와 Homeless 문제에 대한 사회적 책임을 강조하는 내용 등으로 꾸며지고 있으며, 주로 노숙인 쉼터에서 일하는 실무자나 노숙 당사자, 노실사 회원, Homeless 문제를 연구하는 연구자들로부터 원고를 받는다.

(사진 설명) 창간준비호 | 창간호