석 사 학 위 논 문
지도교수 이 성 우

노숙자 자활을 위한 원불교의 지원방안에 관한 연구

A study on the supporting plan for self-support of homeless in Wonbuddhism

2002년 8월

한성대학교 행정대학원
복지행정학과
사회복지전공
문 종 임

석 사 학 위 논 문
지도교수 이 성 우

노숙자 자활을 위한 원불교의 지원방안에 관한 연구

A study on the supporting plan for self-support of homeless in Wonbuddhism

위 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2002년 8월

한성대학교 행정대학원
복지행정학과
사회복지전공
문 종 임

문종임의 행정학 석사학위 논문을 인정함

2002년 8월 일

심사위원장 _____ 인

심 사 위 원 _____ 인

심 사 위 원 _____ 인

目　　次

제1장 서론

1. 연구의 목적 ····· 1
2. 연구의 범위와 방법 ····· 4

제2장 이론적 고찰

제1절 노숙자의 정의 ····· 5
제2절 노숙자 발생의 원인 ····· 8
제3절 노숙자의 유형 ····· 20

제3장 노숙자 정책의 진행과정 및 서비스 체계

제1절 노숙자 정책의 진행과정 및 서비스 체계 ····· 25
제2절 노숙자 정책 및 서비스 체계의 문제점 ····· 31
제3절 노숙자 정책 및 서비스 체계의 개선방안 ····· 36

제4장 노숙자 자활을 위한 원불교의 지원방안

제1절 노숙자에 대한 교리적 이해 ····· 52
제2절 IMF 이후 원불교의 노숙자 지원사례 ····· 55
제3절 타종단의 노숙자 지원사업 현황 ····· 56
제4절 노숙자 자활을 위한 원불교의 지원방안 ····· 60

제5장 결론 ····· 66

참고문헌 ····· 70
영문초록 ····· 73

제1장 서론

제1절 연구의 목적

1997년 말 외환위기 이후 기업의 연쇄부도, 구조조정 등으로 인한 대량실업 사태와 함께 서울역을 중심으로 불어나기 시작한 노숙자는 IMF 시대의 상징처럼 여겨졌다. 그러나, 경제위기 당시 실업률의 증가 예측에도 불구하고 노숙자의 사회화 문제는 전혀 예상하지 못한 일이었다. 그것은 그동안의 우리 사회가 경제여건의 변화에 의해 노숙으로 전락할 수 있는 사람들에 대한 연구나 그와 관련한 구체적인 자료를 갖고 있지 못하다는 것을 반증하는 것이었다. 더욱 중요한 것은 경제규모의 외적인 성장에도 불구하고 실업률의 증가라고 하는 위기적 상황이 발생하면 노숙을 양산할 수밖에 없는 매우 취약한 사회구조를 갖고 있다는 것이 여실히 드러난 것이며 빈민층 구제를 위한 사회안전망의 취약성을 드러낸 것이라 할 수 있다.

IMF 당시 노숙자들의 문제에 대하여 사회의 일각에서는 노숙자들의 문제를 해결하기 위해 종교계에서 좀 더 적극적으로 나서지 않는 것에 대하여 비판의 목소리를 높였다. 국가적 위급의 시기를 당하여 많은 사람들이 삶의 터전을 잃고 거리로 몰려 나왔지만 정작 인류를 구원하겠다는 각 교회나 사찰들은 대부분 이들에게 문을 열지 않았기 때문이다. 교회나 사찰들은 외형적 성장위주로 치달아 왔고 가진 자들의 전유물이 되어 텅텅 비워둔 성전 속에서 과연 가난한 사람들에 대한 진정한 사랑을 찾을 수 있을 것인가 하는 물음을 던져 본다.

IMF 이전에도 거지나 부랑인들이 교회나 사찰, 교당(敎堂)[1]을 찾아와 구걸하는 일은 그다지 보기 드문 일이 아니었다. 본 연구자도 교당에 재직하면서 교당을 찾아오는 거지, 부랑인들을 많이 보아왔다. 그리고 그들

---

1) 원불교 교도들이 모여 각종 종교생활을 하는 장소. 교회·절·성당 등에 해당하는 말. 출가 교역자가 주재한다.

을 보며 항상 머리 속에 물음표를 던졌다. 어떻게 하면 그들에게 '그들이 갖고 있는 문제를 해결하여 남에게 의뢰하지 않고 자기 스스로의 힘으로 살아갈 수 있는 길을 열어 줄 수 있을 것인가' 하는 문제였다. 그러나, 그 당시 원불교[2] 산하 사회복지법인 삼동회(三同會)에서 운영하는 부랑인선도시설인 '이리 자선원' [3]이 있는 것은 알았었지만 교당에 찾아오는 부랑인들과의 연결고리를 찾지 못했었다. 여기에서 그동안의 원불교의 사회복지사업은 교당과 사회복지시설이 상호 협력관계가 형성되지 못했으며, 교역자들을 대상으로 한 교단의 사회복지전달체계에 대한 교육이 미약했다는 점을 이제 깨닫게 된다.

소태산 대종사[4]는 1916년 대각을 이루고 정신과 육신을 아울러 병진하는 영육쌍전(靈肉雙全)[5]의 표어아래 궁촌벽지[6]의 가난한 백성들을 결집하여 낮에는 공동작업으로 해안가 버려진 갯벌을 막아 논을 만들고 저

---

2) 원불교(圓佛敎)는 소태산 박중빈 대종사의 대각으로 1916년 4월에 창립된 한국의 민족종교이며, 후천개벽 시대의 세계종교를 지향하는 종교이다. 소태산 대종사는 1891년 전남 영광군 백수읍 길룡리 영촌마을에서 가난하고 평범한 농민의 아들로 태어났다. 7세경부터 우주의 자연현상과 인생의 모든 일에 대해서 스스로 큰 의심을 일으키어 이 때부터 20여 년에 걸친 고난의 구도생활로 스승의 지도없이 1916년 4월 28일에 마침내 우주와 인생의 근본진리를 크게 깨쳤다. 이 날이 곧 원불교가 창립된 날이다.

3) 1981년 6월 29일 설립, 전북 익산시 신룡동 소재, 원불교 교조인 소태산(少太山) 대종사(大宗師)의 재생의세의 이념과 복지사회 구현의 정신에 입각하여 부랑인들을 수용·보호함과 동시에 1인 1기를 연마시켜 새 삶의 길을 열어 주어 정상적인 사회의 일원으로 복귀할 수 있도록 인도함을 목적으로 한다.

4) 박중빈 (朴重彬), 1891~1943, 원불교의 교조(敎祖). 1891년 5월 5일(음 3월 27일) 전남 영광군 백수읍 길룡리 영촌마을에서 탄생하였다. 밀양 박씨의 후예이며 부친은 박성삼(朴成三), 모친은 유정천(劉定天). 어릴 때에는 진섭(珍燮)이라 불렀고, 청년 시절에는 처화(處化)라 불렀다. 소태산 대종사(少太山 大宗師)라는 호칭은 뒷날 제자들이 부르는 존칭이다. 가난한 산골에서 이름없는 농민의 아들로 평범하게 태어났으나, 7세경부터 우주 대자연의 모든 현상에 대해 큰 의심을 가지게 되었고, 9세경 부터서는 다시 인생의 모든 일에 대해서도 크게 의심을 일으켜, 이를 깨치기 위해 구도생활을 시작하였다. 마침내 20여년의 구도생활 끝에 26세 되던 1916년 4월 28일(음 3월 26일) 이른 새벽에, 동녘 하늘이 밝아오는 것을 보고 우주와 인생의 큰 진리를 깨치게 되었다.

5) 교리표어의 하나. 인간의 정신과 육신을 아울러서 건전하고 튼튼하게, 조화있고 균형있게 발전시켜 가는 것. 정신생활과 물질생활, 정신과 육신, 이상과 현실의 조화 발전으로 영육일치의 생활을 하는 것. 손정윤(2000),『원불교 용어사전』, 익산 : 중앙문화원, http://www.wonbuddhism.or.kr

6) 현 전라남도 영광군 백수읍 길룡리 영촌마을.

녁에는 정신계몽운동을 하며 술과 담배와 놀이에 익숙해 있던 주민들에게 금주·금연운동, 저축조합 등을 실천케 함으로써 궁촌벽지의 가난한 농민들의 삶을 윤택하게 함과 아울러 정신적 성숙을 꾀하였다. 지금의 용어로 말하자면 가난한 백성들의 삶의 질을 향상시키는 생산적 복지사업을 수행했던 바 이것이 원불교 사회복지사업의 효시라 할 수 있을 것이다 이처럼 원불교는 창립 초기부터 일반 대중의 생활을 떠나지 않으며 생활 속에서 불법을 실현하는 생활종교를 지향하면서 사회에 공헌하는 것을 목표로 한다. 또한 소태산 대종사는 제자들에게 「우리의 사업 목표는 교화·교육·자선[7]의 세 가지이니 앞으로 이를 늘 병진하여야 우리의 사업에 결함이 없으리라」[8]라고 제자들에게 당부함으로써 원불교 교단이 수행해야할 사업의 방향을 명확히 제시하였다.

물질문명의 발달과 더불어 인류의 삶의 형태는 급속도로 변화하고 있고 그 흐름에 대처하지 못한 사람들은 사회적 약자로 전락하고 있다. 세상의 이러한 흐름을 예견한 소태산 대종사는 대각을 이룬 후 최초로 내린 법문에서 '강자(强者)·약자(弱者)의 진화상 요법' 을 설하였다. 이 법문에서 '강자는 약자를 강자로 진화시키는 것이 영원한 강자가 되는 것이요, 약자는 강자를 선도자로 삼고 어떠한 천시만고가 있다 하여도 약자의 자리에서 강자의 자리에 이르기까지 진보하여 가는 것이 다시없는 강자가 되는 길' 이라 밝히고 있다.

삶의 터전을 잃어버린 노숙자들이야말로 이 시대를 대표하는 가장 약한 사회적 약자일 것이다. 이 시대의 가장 힘없는 약자 '노숙자' 이들이 약자의 자리에서 강자의 자리에 이르도록 까지, 타력생활을 자력생활로 돌리도록 까지 원불교는 이들을 대상으로 사업을 수행해야만 한다.

이것이 파란고해(波瀾苦海)의 일체생령(一切生靈)을 광대무량한 낙원으로 인도하기 위해 원불교를 창교한 소태산 대종사의 포부와 경륜이요, 그 포부와 경륜을 이어받은 우리들의 몫이기 때문이다.

따라서, 본 연구에서는 원불교 개교의 이념에 근거해서 노숙자들을 대

---

7) 지금은 '자선' 이라는 용어 대신 사회적 흐름의 변화에 따라 포괄적 개념인 '복지' 라는 용어를 사용한다.

8) 「원불교 교전」 대종경 부촉품 15장.

상으로 어떻게 사업을 수행할 것인가 그 방안을 제시해 보고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

제2장에서 이론적 고찰로서 노숙자의 정의, 노숙자에 이르는 원인, 노숙자의 유형에 대하여 살펴봄으로써 노숙자에 대한 이해를 돕고자 한다. 제3장에서는 우리나라 노숙자 정책의 진행과정 및 서비스 체계를 살펴보고, 그것들이 안고 있는 문제점 및 개선방안에 대하여 다루고자 한다. 제4장에서는 타 종단의 노숙자 지원사업 현황을 살펴보고, 노숙자 자활을 위해 원불교가 보유하고 있는 인적·물적 자원을 활용해 어떠한 사업을 수행할 수 있을지 그 방안을 제시하고자 한다.

우리나라에서 노숙자 문제가 본격화 된 것은 1998년 이후의 일이므로 이 분야와 관련된 연구는 아직 미약하다고 할 수 있다. 1998년 9월 서울시가 설치한 '노숙자 다시서기 지원센터' 및 '전국실직노숙자대책종교시민단체협의회'가 중심이 되어 발간한 각종 연구자료와 토론회, 심포지움, 인터넷 등의 자료를 분석 활용하는 한편 실무자들과의 대담을 통해 현장감 있는 증언을 취합하여 연구에 활용하였다.

원불교 관련 자료는 원불교 경전, 교단현황자료, 원불교와 사회복지를 주제로 한 학위논문과 단행본, 기타 간행물, 인터넷 자료를 참고했으며, 관련분야의 실무자들과의 면담을 통해 현장의 소리를 취합 정리하였다.

제2장 이론적 고찰

제1절 노숙자의 정의

'노숙자(homeless)' 의 정의는 광범위하다. 노숙자는 말 그대로 '일정한 숙소가 없어 길거리에서 자는 사람' 을 일컫는다. 그러나 관점이나 연구대상의 차이로 학자마다 다르게 정의하고 있다. 노숙자는 좁은 의미로 '잠잘 곳이 없어 길거리에서 잠을 자는 사람' 9)이며, 넓은 의미로는 '정규적이고 고정된 적절한 주거시설이 없고 실제로 길거리, 역사, 공원 같은 공공장소, 차 안이나 버려진 건물, 임시보호시설(노숙자 쉼터), 친척이나 친구의 입에 임시로 얹혀 사는 사람들' 로 정의한다.10) 이러한 노숙자에 대한 정의의 차이는 노숙자 문제에 대한 입장 차이에서 기인하는 것으로, 음식과 임시보호시설 등의 최소한의 사회복지서비스를 제공해야 하는 정부로서는 좁은 의미의 정의를 채택하는 반면에, 노숙자의 문제를 사회문제로 규정하고 노숙자의 권익을 옹호하는 단체(예, 미국의 National Coalition for the Homeless, 이하 NCH)로서는 현재 노숙을 하지 않는 '잠재적' 노숙자까지 그 정의에 포함하고 있다.

현재 우리나라에서 발생하고 있는 노숙자 집단은 노숙의 원인별로 2개의 집단으로 나누어 생각할 수 있다. 첫째, 종래부터 존속하던 '부랑형 노숙자' 로서 50대 이상이 대부분이며 실직, 질병, 폭음, 가족해체, 주거비 상승 등으로 인해 사실상 노동력을 상실한 상태에서 복지시설 입소와 노숙을 반복한다. 둘째, 소위 'IMF형 노숙자' 또는 '실직노숙자' 로서 연령이 젊고 노동 능력과 의지가 있으며, IMF 체제 이후 경제난과 함께 노숙을 시작하게 되었다는 점에서 종전의 부랑형 노숙자와 구별된다. 그러나 실직노숙자의 경우도 오랜 사회적 소외, 가족 해체, 경제적 불안정이 누적되어 실직 이후 완충기간 없이 노숙에 이르게 됨으로써 종래 부

---

9) 이기우 외(1998), 『홈리스의 발생원인과 실태에 관한 연구』, 한국도시연구소, p. 6

10) 신원우(1999), 「실직 건설 일용 노동자의 노숙 결정 요인」, 서울대학교 석사학위 논문, p. 5. 재인용

랑형 노숙자와 발생 구조는 차이가 없다고 할 수 있다.[11]

UN은 노숙자를 매우 광범위하게 정의하고 있으며 다음과 같은 두 종류의 사람을 노숙자로 포함시킨다. (1) 집이 없는 사람과 옥외나 단기보호시설 또는 여인숙 등에서 잠을 자는 사람, (2) 집이 있으나 UN의 기준에 충족되지 않는 집에 사는 사람. 이러한 기준에는 적절한 보호, 깨끗한 물과 위생적인 환경, 부담 가능한 거주비, 안정된 거주권과 개인적인 안전, 그리고 직업과 교육, 건강관리에 대한 접근성 등이 포함된다.[12]

영국의 홈리스는 크게 ① 정부가 인정하고 지원하는 홈리스(statutorily homeless people), ② 임시적인 거주공간에서 생활하는 단신 홈리스(single homeless people), ③ 실제 거리노숙자(rough sleeper)로 구분할 수 있다. 물론 이들간의 경계는 매우 애매하지만, 각각을 좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

① 정부가 인정하는 홈리스(statutorily homeless people) : 대개 가족 단위이고, 지방정부에서 주택을 배정받을 권리가 있다. 곧바로 지속적인 주거 혹은 지방정부 소유의 숙소를 배정받거나(이 시점부터는 홈리스가 아니다), 임시숙소(temporary housing)에서 생활하면서 주택의 배정을 기다리는 사람들이다.

② 단신 홈리스(single homeless people) : 대개 단시 남성들로 홈리스로 인정을 못 받거나 지원을 원치 않는 사람들이다. 합숙소(hostel)나 여인숙(Bed & Breakfast), 여성피난소(women's refuge), 야간쉼터(night shelter) 등의 시설에서 생활하는 사람들인데, 이들의 건강상태와 취약성은 홈리스로 인정받은 사람들보다 더 나쁘다고 할 수 있다.

③ 거리노숙자(rough sleeper) : 역시 단신 남성이 대부분이다. 건강상태가 가장 나쁜 집단이며, 홈리스 중에서 가장 심각한 상황을 보이고 있다.[13]

---

11) 앞의 논문, p. 5
12) 김영택(1998), 「노숙자쉼터 이용자의 서비스 만족도와 욕구에 관한 연구」, 중앙대학교 석사학위 논문, p. 7, 재인용.
13) 김수현(1998), 「영국의 홈리스 실태와 정책」, 노숙자다시서기지원센터 편, 『영국·일본·미국의 홈리스 실태와 대책』, 서울, pp. 9~10.

일본도 우리와 마찬가지로 노숙자는 실제 거리에서 잠을 자는 사람(rough sleeper)만을 의미한다. 그러나 표현의 뉘앙스에는 약간씩 차이가 있는데 홈리스는 부랑인(浮浪人)과 같은 의미로 보아, 노숙자를 비하하는 표현이기 때문에 사용을 꺼리는 경향이 있다. 반면 야숙자(野宿者)는 민간단체에서 가장 많이 쓰는 표현으로, 거리에서 잠을 자는 그 상태를 의미하기 때문에 중립적인 것으로 이해한다. 비슷한 표현으로 노상생활자(路上生活者)가 있다. 또 행정에서는 주소부정자(住所不定者)나 노상생활자(路上生活者) 등을 주로 사용한다.[14]

미국에서는 홈리스 지원 프로그램을 위한 법령인 Stewart B. Mckinney Homeless Assistance Act of 1987에 나타난 연방정부의 정의에 의하면 "홈리스란 고정되고, 일반적이며 적절한 잠자리를 갖지 못한 사람, 또는 일시적인 주거지로서 공공 또는 민간이 운영하는 보호소(welfare hotel, transition housing 포함)나 시설, 버려진 빌딩, 차 공원, 거리와 같이 일반적인 잠자리로서는 적합하지 않은 장소를 이용하는 사람" 을 뜻한다(U. S. Congress, 1987). 협의의 개념 정의에 의하면, 자신의 집이 아닌 친척, 친구 집에 얹혀 살거나, 또는 감옥이나 정신병원과 같은 시설에 수용되어 있는 사람은 포함시키지 않고 있다.[15]

결론적으로 노숙자는 표면적으로는 "집이 없어 길거리에서 생활하는 사람" 이라고 할 수 있으며, 내면적으로는 "일정한 거주처가 없이 길거리, 공원, 차안, 폐가, 친척집, 여인숙 등지에서 생활하는 사람" 을 의미한다고 할 수 있다.

---

14) 전홍규(1998), 「일본의 노숙자 실태와 대책」, 노숙자다시서기지원센터 편, 『영국 · 일본 · 미국의 홈리스 실태와 대책』, 서울, p. 143
15) 홍선미(1998), 「미국의 홈리스 실태와 대책」, 노숙자다시서기지원센터 편, 『영국 · 일본 · 미국의 홈리스 실태와 대책』, 서울, p. 249

제2절 노숙자 발생의 원인

1. 노숙자 문제의 현황

우리나라 전역의 노숙자 규모를 어느 정도인가 파악하기는 쉽지 않다. 왜냐하면 노숙생활과 비노숙 생활을 반복하는 유동성이 있을 뿐 아니라, 거리를 떠돌고 있어서 특정 지점에 전체를 포착하기가 어렵기 때문이다. 뿐만 아니라 노숙자 개념을 어떻게 규정하느냐에 따라 노숙자의 규모는 다르게 측정된다. 문자 그대로 거리에서 자는 사람을 노숙자로 규정할 것인지, 서구에서 사용하는 홈리스(homeless)의 개념을 수용하여 안정된 주거공간을 확보하지 못한 사람으로 규정할 것인지에 따라 노숙자의 규모는 달라진다. 홈리스의 개념을 수용한다고 하더라도 문제는 간단하지 않다. 안정된 주거공간의 의미를 어떻게 해석할 것인가의 문제가 여전히 남는다. 개인이나 가구의 규모나 특성을 고려하여 인간의 기본적인 욕구를 충족할 수 있는 최저 수준의 주거공간, 즉 최저주거기준을 확보하고 있는 것으로 할 것인지, 아니면 이용자의 특성과는 무관하게 주거공간으로 갖추어야 할 최소한의 조건을 갖추고 있는 독립된 생활공간을 확보하였는가의 문제로 해석할지는 여전히 논쟁거리이다.[16)]

원칙적으로 보면 홈리스의 의미는 최저주거수준에 미달하는 주거생활을 영위하고 있는 사람으로 규정하여야 할 것이다. 이러한 개정 규정에 가장 근접한 개념을 사용하고 있는 나라가 영국이다. 영국에서는 주택법에 의거하여 '주거문제로 현저한 고통을 받고 있는 개인이나 가정'으로 인정받게 되면 공식적인 홈리스로 등록되며, 이들에게는 임시주택이 제공된다. 이렇게 등록된 홈리스가 1995년의 경우 12만 가구(약 36만명)로 나타난다.(한국도시연구소, 1998: DOE, 1996)

공식적인 홈리스 등록 제도를 갖추고 있지 않은 대부분의 나라에서는 영국과 같은 방식으로 홈리스를 파악하기는 어렵다. 홈리스에 대한 대부

---

16) 위정희 외(2000), 『한국의 노숙자 2년의 흐름과 진단』, 전국실직노숙자대책 종교시민단체협의회 편, 서울, pp. 1~4.

분의 연구에서는 현실적인 측정의 문제로 인하여 홈리스를 안정된 주거 공간을 확보하지 못하고 거리에서 생활하는 사람, 그리고 이들을 위한 시설이나 급식 등의 서비스를 이용하는 사람으로 규정한다. 미국의 경우 1988년의 특정한 한 주 동안 쉼터에 있거나 급식소 혹은 거리에 모여 있는 사람들을 측정했을 때, 홈리스의 규모는 50만~60만 명 정도로 측정되었다(Burt and Cohen, 1989). 이를 기준으로 매년 약 5% 정도 홈리스가 증가한다고 가정하여 1996년은 760,000명으로 추정하고 있다(NCH, 1998)

<표 2-1> 전국 노숙자 현황(2002. 3월 현재)[17]

지역 / 구분	강원	경기	대구	대전	부산	인천	전북	충남	충북	울산	광주	경북	서울	합계
전월	57	290	223	103	694	100	28	24	5	77	17	6	2,956	4,580
쉼터 (명)	56	279	216	102	685	86	29	21	5	72	18	7	2,781	4,357

※위 현황은 지역별 노숙자 쉼터에서 조사된 입소인원을 기준으로 하며 아래 현황내용 중 거리노숙현황의 경우 지역별로 중복되는 인원을 감안하여야 함.

노숙자를 어떻게 정의할 것인가 하는 개념의 문제를 차치하고라도 이러한 수치가 정확한 것이라고 보기는 어렵다. 지방정부마다 노숙자 문제에 관심을 기울이는 차이가 크고, 큰 관심이 없는 경우에는 노숙자 현황을 제대로 파악했을 것으로 기대하기는 어렵기 때문이다. 또 쉼터 이용자는 공식적인 시설에서 생활하는 사람들만을 대상으로 한 것이고, 비공식적인 시설에 대한 현황은 파악되어 있지 않다.

노숙자의 개념 정의와 관련해서 몇 가지 분명히 해야할 점이 있다. 우선 노숙자의 수에 부랑인 시설에 수용되어 있는 약 13,000여명을 포함해야 한다. 부랑인은 과거 격리 수용 위주의 정책을 집행할 당시의 개념이고, 향후 노숙 정책이 다루지 않으면 안될 영역이다. 따라서 이들도 노숙자에 포함시켜 다루어야 한다. 노숙자라는 개념을 사용한 것이 노숙자를 부랑인과 구분하기 위한 것이 아니라 부랑인이라는 개념에 문제가 있어

17) http://www.homeless.or.kr/new_home/homeless/Main/frame.html

서임을 분명히 할 필요가 있다. 둘째, 친척이나 친구의 집에 얹혀 사는 사람들이나 쪽방, 함바, 여인숙, 만화방 등지에서 생활하는 사람들도 포함하는 개념을 만들어 가야 할 것이다. 이들은 집이 없는 사람들로 홈리스라는 개념에는 당연히 포함된다. 하지만 노숙자라는 용어로는 아우르기는 어려운 집단이다. 보다 넓게 본다면 월세 등 일반적인 주택점유형태인 경우라 하더라도 최저주거기준에 미달하는 사람들 또한 주거빈곤층에 개념으로 포괄할 수 있다.

현재 파악하고 있는 노숙자의 규모는 서구 사회와 비교하면 그 수가 많다고는 말하기 어렵다. 그러나 우리나라의 경우 몇 가지 측면에서 문제를 가벼이 넘기기 어려운 면이 있다. 첫째, 불완전한 주거 상태에서 불안정한 고용 지위에 있었던 광범한 빈곤 계층이 존재하고, 이들이 경제가 불안정한 국면에 노숙자로 분해되는 양상이 급격하게 진행되었다는 점이다. 그리고 이러한 빈곤 계층의 분해는 앞으로 고실업 사회가 지속될 것으로 보이고 경제는 더욱 불안정한 변화를 보이면서 더욱 심각한 양상을 보일 것이다. 둘째, 선진국과 같이 저소득층을 위한 생계지원과 주거 대책 등이 사회안전망으로 제도화되어 있지 않은 상태에서 노숙자가 급증한 것이다. 따라서 노숙에 이르게 된 사람들에게 심각한 영향을 미치고, 사회적으로도 큰 부담이 될 수밖에 없다.

보건복지부와 서울시의 자료를 기초로 1998년 이후 노숙자수의 변화 추이를 보면, 1998년부터 1999년 초까지 급격하게 증가해 오던 것이 1999년 후반기부터 경기 회복의 영향으로 소폭 감소하다가 최근에는 일정한 수준을 유지하는 경향을 보이고 있다. 경기 회복에도 불구하고 노숙자가 완만하게 줄어든 것이나 큰 변화가 없는 것은 노숙자들이 노동시장에 대한 접근성이 매우 약하고 재적응이 쉽지 않다는 것을 보여준다.

서울의 노숙자수 변화 추이를 보면, 전국적인 추세와 마찬가지로 1999년 초까지 급격하게 증가하다가 1999년 봄이 되면서 25% 정도가 감소했다. 1999년 겨울부터는 다시 증가하는 경향을 보였다. 지난 겨울 전국적 현황에 큰 변화가 없음에도 불구하고 노숙자의 수가 다시 늘어난 것은 노숙자들의 일거리가 계절적인 영향을 많이 받고, 이에 따라 서울과 지방을 오가는 사람들이 있음을 짐작하게 한다. 서울에 있던 노숙자들이 일자리를 구해 지방으로 갔다가 일자리가 없어지면 서울로 올라오는 것

으로 추측할 수 있다.

2. 노숙 생활의 원인

누가 노숙자가 되는가? 어떤 요인에 의해 노숙생활로 전락하는가? 홈리스(homeless)를 연구한 많은 논문들에서 가장 중요한 요인으로, 그리고 근본적인 원인으로 지적하는 것은 빈곤과 주택문제이다. 홈리스라 함은 정상적인 주택에서 조거생활을 유지하지 못하는 사람들을 의미한다는 점에서 주택문제는 기본적으로 지적되어야 할 사항이다. 그렇지만 노숙자를 발생시키는 구조적인 근본적인 요인은 빈곤문제이다. 빈곤을 심화시키고 소득 분배 상태를 악화시키는 실업과 저임금 취업구조를 잔존시키는 경제의 구조적 문제이다. 경제불황과 대량실업 사태는 빈곤을 악화시키는 사회적 요인이며, 경제불황은 일거리를 단절할 뿐만 아니라 임금수준의 감소를 초래하여, 주거비용을 감당하지 못하는 계층을 거리의 생활로 전락하게 하는 것이다. 이러한 맥락에서 좀더 사회적인 요인을 찾는다면 사회보장제도의 미비, 저렴한 주택의 부족 등으로 확장될 수 있는 것이다. 우리나라의 최근 상황은 이러한 구조적 요인에 의한 노숙자 발생을 잘 설명해 주고 있다. 빈곤과 저렴한 주택의 부족이 사회구조적인 근본적인 원인이라며, 이러한 조건 속에서 또 다른 부가적인 요소들이 사람들을 홈리스로 밀어내는 작용을 하는 것으로 추측하고 있다. 미국의 홈리스를 위한 전국연맹(National Coalition for the Homeless : NCH)의 1998년 보고서에 따르면, 그러한 요소를 다음의 4가지[18]로 설명하고 있다.

첫째, 부적절한 의료보호 : 주거비용을 지불하는데 어려움을 겪고 있는 가족과 개인들에게, 심각한 질병과 장애는 홈리스로 전락하는 출발점이 될 수 있다. 이러한 과정은 직업을 상실하여 치료하거나 보호하는 비용을 지불하기 위해 저축이 고갈되는 시점에서 시작될 수 있다.

둘째, 가정폭력 : 빈곤계층의 매맞는 아내들은 학대받는 관계를 유지할 것인가, 홈리스로 떨어질 것인가를 선택해야만 한다. 1990년의 포드재단의 연구에 의하면 홈리스 여성과 아동의 50%가 학대를 벗어나기 위한

---

18) 위정희 외(2000), 『한국의 노숙자 2년의 흐름과 진단』, 전국실직노숙자대책 종교시민단체협의회 편, 서울, pp. 4~5.

것으로 밝혀졌다(Zorza, 1991)

셋째, 정신질환 : 독신 성인 홈리스의 약 20~25%는 심각하고 지속적인(만성적인) 정신질환으로 고통받고 있는 것으로 나타난다(Koegel et al. 1996). 50년대와 60년대의 탈시설화 운동의 영향으로 많은 정신병동 입원환자들이 지역사회로 복귀했지만, 이들이 곧바로 홈리스로 연결된 것은 아니다. 80년대에 소득의 악화와 저렴한 저택의 부족 문제가 심각해지면서 정신질환자의 일부가 홈리스로 전락한 것으로 추정된다. 홈리스와 정신질환에 대한 연방 대책기구의 보고에 따르면 정신질환 상태에 있는 홈리스의 5~7%만이 정신병원에 입원이 필요한 것으로 파악되고 있다.[19]

넷째, 약물의존 : 최근까지 약물 남용과 홈리스와의 관계는 많은 논쟁을 촉발시켰다. 알코올 의존과 약물 남용의 사례가 홈리스 인구 집단에서 높은 비율을 차지하고 있음에도 불구하고, 1980년대의 홈리스 증가를 약물 남용만으로 설명할 수는 없기 때문이다. 알코올과 약물을 탐닉하는 많은 사람들이 결코 홈리스가 되지는 않는다. 그러나 빈곤하고 약물에 의존하는 사람들은 명확하게 홈리스에 이를 위험성이 증가한다.

이상과 같은 요소들은 홈리스의 개인적 특성을 분석하는 연구들에서 주로 지적되는 요소들이다. 질병 및 장애, 정신질환, 알코올 및 약물 의존, 가정 폭력, 비행 및 범죄, 저학력(저기능) 등이 홈리스 인구집단에 발견되는 특징적인 현상들이며, 이러한 개인적인 특성이 노숙생활로 전락하는 미시적인 요인으로 작용하는 것으로 설명한다.

이러한 요인들은 홈리스를 분석하는 연구자에 따라 다양한 형태로 설명된다. 리치(Leach, 1979)는 홈리스에 이르는 원인을 내생적(intrinsic) 원인과 외생적(extrinsic) 원인으로 구분하여 설명한다. 전자는 노숙의 원인을 개인의 정신적·신체적인 능력 손상이나 장애로 설명하는 것이며, 후자는 실직, 빈곤과 같은 외부의 상황적 요인을 의미한다.

신과 와이츠만(Shinn & Weitzman, 1990)은 홈리스를 보다 포괄적으로 이해하기 위해서는 사람들을 홈리스로 밀어 넣는 요소들을 다차원으로 구분할 필요성을 제시하고, 개인적 차원(the level of individuals), 사회적 조직의 차원(the level of social groups), 사회경제적 상황의 차원

---

19) Federal Task Force on Homelessness and Severe Mental Illness, 1992.

(the level of the socio-economic context)으로 구분하여 설명하고 있다. 개인적 차원의 요소들은 개인의 mr성, 경험, 행위들로 구성된다. 개인의 특성은 연령, 저소득, 인종, 가족 구성원으로서의 지위, 정신적·신체적 질환으로 인한 장애, 교육 수준으로 구성된다.[20] 개인적 경험들 중에서 중요한 요소들은 퇴거로 인한 주거의 상실, 임신 등의 이유로 인한 주거 수요의 증가\, 실업 혹은 복지급여의 상실에 따른 물질적 자원의 감소, 약물 남용과 가족해체, 가정폭력 등이다. 홈리스와 관련된 개인적 행위는 앞에서 언급한 개인적 경험을 겪을 수밖에 없도록 만드는 행위와 그것을 방어하고자 하는 행위 두 가지를 포함하고 있다.

사회적 조직의 차원은 사회적 관계망(social network)을 의미한다. 맥체스니(McChesney, 1987)에 의하면 사회적 관계망은 홈리스로 전락하는 것을 막아주는 안전망의 역할을 한다. 사회적 관계망의 구성원들은 주거를 유지하거나 주거공간을 획득할 수 있도록 지원하거나, 자원의 부족에 대처할 수 있는 정서적 지원을 제공하기도 한다. 그런데 홈리스에 관한 연구들에 의하면 홈리스들은 사회적 유대가 결핍되어 있고 특히 친척과의 밀접한 유대가 결여된 경우가 많다.[21]

사회경제적 상황의 차원에서는 저렴한 주택의 부족, 특히 저소득 가구와 저렴 주택 비율의 불일치를 가장 근본적이고 직접적인 요소로 설명하고 있다.

이상과 같은 세 가지 차원의 설명은 다차원적으로 얽혀 있는 홈리스를 발생시키는 구조를 보다 포괄적으로 이해하기 위해 구분한 것이며, 실제에 있어서는 각 차원의 요소들이 상호작용을 하는 역동적인 관계에 있다. 보다 중요한 것은 이러한 요소들이 홈리스의 원인 요소이기도 하며 또한 홈리스의 결과이기도 하다. 이러한 변수들 중에 일부는 홈리스로 전락하는 데 영향을 미칠 뿐만 아니라 홈리스를 지속시키는, 즉 홈리스의 기간은 결정하는 요인으로 작용하기도 할 것이다. 또한 변수들 간에는 상호 영향을 미치는데 주로 거시적 수준의 요인이 미시적 수준의 요

---

20) 연령의 측면에서 연소자가 홈리스의 위험이 높다는 연구들이 있으며(Weitzman et al., 1989), 교육 수준이 홈리스와 특별한 관련이 없다는 연구들이 있다(Sosin et al, 1988). 이러한 주장들은 주요한 논쟁의 주제이다.

21) 이와 관련한 연구들은 Bassuk & Rosenberg, 1988 ; Mowbary et al., 1986 ; 캔냐 et al., 1987 ; Sosin et al., 1988 등에서 찾아볼 수 있다.

인으로 영향을 미치지만, 미시적 수준의 변수들은 상호 중간매개의 역할을 하기도 한다. 이러한 관계에 대한 구체적인 이해는 더 많은 실증적인 연구와 논의가 필요한 부분이며, 다양한 측면에서의 연구가 지속되어야 할 이유이다.

3. 노숙생활에 이르는 요인

노숙자의 생활사에서 공통적으로 나타나고 있는 요소들을 정리하며 다음의 6가지로 요약할 수 있다.[22] 각각의 분야를 구성하는 요소들이 노숙자로 떨어뜨리는 주요한 요인으로 간주해도 큰 무리가 없을 것이다.

1) 불우한 가정 환경

빈곤은 노숙생활로 떨어뜨리는 가장 근본적인 요인임에 틀림없다. 그런데 빈곤은 노숙자의 인생의 출발부터 작용하고 있는 것 같다. 부모의 빈곤 혹은 부모의 상실로부터 비롯되는 경제적 결핍이 이들의 인생에 지속적으로 작용하고 있다. 무론 불우한 성장 배경을 지니지 않은 예외적인 노숙자들도 존재한다. 또한 불우한 가정환경 속에서 성장한 많은 사람들이 노숙자로 전락하는 것은 아니다. 그러나 현재의 노숙자들 중 다수는 불우한 가정환경 속에서 성장했음을 고백하고 있다. 성장과정에서 아동학대, 가정폭력 등을 경험하는 사례가 많고 동시에 부모의 알코올 의존이나 정신질환을 경험하는 경우도 있다.

2) 저학력, 연소 취업

부모의 이혼, 재혼 조기 사망 등의 가족해체와 경제적 빈곤현상이 결합하여 대부분의 노숙자들은 어린 나이에 직업전선으로 뛰어드는 경향이 있다. 이 과정에서 가출과 적은 학교교육 경험을 지니게 된다. 홈리스에 대한 외국의 연구들에 의하면 교육수준이 미치는 영향에 대하여 논란이 되고 있으며, Sosin 등(1998)의 연구결과는 교육수준이 홈리스와 특별한

---

22) 위정회 외(2000), 『한국의 노숙자 2년의 흐름과 진단』, 전국실직노숙자대책 종교시민단체협의회 편, 서울, pp. 27~28.

관련이 없다는 주장을 제기한다. 그러나 한국의 노숙자들은 그들의 생활사에서 나타난 바에 의하면 저학력이 노숙자 발생과 상당한 관련성이 있을 가능성이 있다. 특히 저학력과 연소 취업이 결합하여 직업적 특성을 구성하고 있으며, 이러한 요소들은 이들의 삶의 대부분을 규정하고 있다.

3) 불안정한 주거생활

저소득 가구의 수와 저렴한 주거공간의 비율이 일치하지 못하는 구조적인 문제는 노숙자 발생의 가장 직접적인 요인이다. 빈곤한 가구가 주거상품을 구매할 수 있는 물질적 자원이 고갈될 때 노숙생활로 전락하기 때문이다. 이러한 구조적인 문제는 극빈계층의 직장생활의 한 특성을 규정하기도 한다. 일반인들은 임금을 획득하기 위해 직장을 선택하지만, 잠재적 노숙자들에게 직업은 임금과 더불어 숙소의 획득을 위한 하나의 방편으로 기능하고 있다. 직장의 공간과 숙소가 결합되어 있는 사례가 많았다.

4) 취약한 가족 구성

빈곤과 불안정한 직장생활은 이들로 하여금 정상적인 가족 구성을 어렵게 하고 있으며, 가족이 구성된 경유에도 쉽게 해체되는 경향이 있었다. 이러한 취약한 가족형태는 이들의 이동을 증가시키고 있으며, 불안정한 주거생활이 유지될 수 있는 배경이 되고 있다.

5) 저임금과 불안정한 고용형태

저임금과 불규칙적인 소득은 안정적인 주거생활을 어렵게 한다. 특히 만성적인 빈곤 상태에 있는 계층에게 직업의 상실로 인한 장기적인 소득 단절은 노숙생활로 떨어지는 직접적인 요인이 되고 있다.

6) 사고

노숙자의 생활사에서 일상적이지 않은 사건들은 이들의 삶을 굴곡시키

는 계기가 되고 있다. 이러한 사건들은 배우자의 사망, 배우자의 가출, 이혼, 질병, 재해, 비행 및 범죄, 사기, 사업실패(부도) 등 다양한 형태로 나타난다. 노숙자들은 이러한 사건들을 극복해 나갈 수 있는 물질적, 정서적인 자원이 결핍되어 있는 상태에서 생활하고 있기 때문에 돌출적인 사고를 만난 노숙자들은 걷잡을 수 없는 극단적인 상황으로 떨어지는 경우가 많다.

우리나라의 노숙자들은 IMF라는 특수한 상황에서 갑작스럽게 출현하긴 했지만, 노숙에 이르기까지는 상당한 '준비' 내지는 '악화' 과정이 있었다. 노숙자가 형성되는 과정은 크게 보아 우리 사회의 빈곤화 내지 빈민형성 과정의 일부라고 할 수 있다. 1960년대나 70년대의 빈곤이 대체로 농촌에 그 뿌리를 두고 도시의 판자촌으로 이전되어 왔다면, 1980년대의 빈곤은 상대적 풍요에서 탈락된 계층의 문제였다. 특히 1980년대말 이후, 부동산 투기와 거품 경제 속에서 일부 계층의 과도한 경제력 집중의 이면에는 빈곤의 나락에서 벗어날 수 없는 계층의 고통이 있었다.

서구에서 발달한 사회보장제도들이 소득의 재분배와 불평등의 완화, 그리고 대 빈곤 정책으로서 기능하고 있는 것과 상반되게 한국에서 사회보장제도는 중산층 이상의 사회적 위험에 대한 대비책으로 작동하고 있었고, 저소득계층이 빈곤의 나락으로 떨어지는 현상을 막아주는 사회적 안전망으로서의 기능은 거의 없었다. 빈곤계층에 대한 지원 제도인 생활보호제도는 소년소녀 가장이나 근로능력을 상실한 고령자 위주로 제한된 지원을 제공하는 한계를 지니고 있어서, 저소득계층의 불안정한 가족관계망 속에서 성장하여 저학력, 저기능, 불안정 고용, 저임금의 악순환을 헤어나지 못하는 계층에 대한 적절한 빈곤대책으로서의 기능을 하지 못하였다.

더구나 우리나라의 주택문제는 매우 심각하다. 소득에 대비한 주택가격이나 임대료 모두 세계 최고 수준이며, 특히 서울의 임대료는 홍콩이나 싱가폴과 같은 도시국가를 제외하고는 가장 높다. 또한 저소득계층이 주로 거주하는 불량주택이 재개발사업으로 사라지면서, 주거비용이 소득

에서 차지하는 비중이 과도하게 높은 계층이 주거비용을 절약할 수 있는 여지가 점차 줄어들었다. 서울의 예를 들면 1980년대 중반까지 달동네에는 서울 시민의 10% 내외가 살았지만 1980년대 후반에 들어서면 1%도 되지 않는다.

쪽방에서 일세를 주고 생활하는 경우나 건설현장이나 식당을 거처에서 생활하는 경우를 비롯하여 여러 가지 형태의 주거빈곤은 대부분의 노숙자들이 생활사에서 나타나는 특징이다. 이는 거리에서 생활하는 노숙자 집단과 노숙에 이를 가능성이 높은 주거빈곤층과의 관련 속에서 이해되어야 함을 의미하는 것이다. 따라서 이제 거리에 나와 있는 노숙자에 대한 대책과 더불어 쪽방 등지에서 불안정한 주거생활을 영위하고 있는 빈곤계층 전체에 대한 대책이 마련되지 않으면 노숙의 문제는 계속될 것이다. 또 기본적인 생활수준을 보장하기 위한 소득보장과 주거보장 없이 노숙자 대책이 체계적으로 강구되기 어렵다. 왜냐하면 자활 소득보장과 주거보장 없이 노숙자 대책이 체계적으로 강구되기 어렵다. 왜냐하면 자활 프로그램을 수행한 노숙자들이 숙소를 벗어난 순간 맞이할 차가운 사회구조는 전혀 변화가 없을 것이기 때문이다.

4. 노숙의 원인에 대한 평가 및 미래에 대한 전망

노숙자들이 응답한 노숙의 원인, 자신들의 미래에 대한 전망과 노숙 탈출 가능성, 노숙자 탈출 시기, 정부에 바라는 것, 사회에 바라는 것에 대하여 선행연구의 자료를 빌려 언급해 보면 다음과 같다.[23]

노숙자들이 생각하는 노숙생활의 원인에 대한 견해는 다음 <표 2-2>와 같이 나타났다. 가정 중요한 원인(우선순위 1) 중에서 노숙자들이 가장 많이 선택한 요인으로는 '일자리가 없어서'이었고(58.2%), 다음으로 가정불화(10.9%)와 질병 및 사고(10%)로 나타났다. 우선 순위 1과 2를 합칠 경우에도 '일자리가 없어서'라는 요인에 가장 높은 비율을 보였다. 두 요인을 합칠 경우 두 번째로 높은 비율을 차지한 것은 '저축이 없어서'였고, 그 다음으로 '가정 불화'의 순이었다. 노숙자들이 판단하는 노

---

23) 앞의 책, pp. 51~53.

숙의 원인은 경제적인 요인과 가정적인 요인이 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 판단된다.

<표 2-2> 노숙의 원인에 대한 견해

	우선순위 1	우선순위 2	우선순위 3
일자리가 없어서	64(58.2)	25(24.8)	89(42.2)
저축이 없어서	6(5.55)	28(27.7)	34(16.1)
주거비용(월세, 일세)	5(4.5)	9(8.9)	14(6.6)
가정불화	12(10.9)	15(14.9)	27(12.8)
질병 및 사고	11(10.0)	7(6.9)	18(8.5)
원래부터 떠돌아 다님	7(6.4)	1(1.0)	8(3.8)
기 타	5(4.5)	16(15.8)	21(10.0)
합 계	110(100.0)	101(100.0)	211(100.0)

자료 : 노숙자다시서기지원센터(1999)

노숙자들은 자신의 미래에 대해서 생각조차 해본 적이 없는 사람이 17.8%에 달했지만 노숙생활을 벗어말 가능성이 응답한 사례가 94.3%로 상당히 긍정적인 견해를 보여주고 있다. 또한 이들 중 8.5%는 3개월 이내에 노숙생활을 벗어날 수 있을 것으로 생각하고 있었으며, 1년 정도의 기간이 경과되어야 할 것으로 생각하는 사례가 68.1%로 가장 높은 비율을 나타냈다. 대체로 1년 이하로 생각하는 사람들이 대부분이었다.(84.0%)(<표 2-3>, <표 2-4>)

<표 2-3> 미래에 대한 전망과 노숙 탈출 가능성 (단위 : 사례, %)

	미래에 대한 전망 유무	노숙 탈출 가능성
예	88(82.2)	100(94.3)
아니오	19(17.8)	6(5.7)
합 계	107(100.0)	106(100.0)

자료 : 노숙자다시서기지원센터(1999)

<표 2-4> 노숙 탈출시기

	빈도	비율(%)
3개월 미만	8	8.5
6개월 미만	7	7.4
1년 정도	64	68.1
2년 정도	10	10.6
3년 정도	2	2.1
4년 정도	0	0.0
5년 이상	1	1.1
잘 모르겠다	2	2.1
합 계	94	100.0

자료 : 노숙자다시서기지원센터(1999)

마지막으로 이들은 정부에 대해서 경제 활성화와 일자리 창출을 가장 많이 요청하였으며, 사회에 대해서는 빈곤층 및 노숙자에 대한 지원과 관심을 바라고 있었다.(표2-5)

<표 2-5> 정부에 바라는 것

	빈도	비율(%)
경제활성화(일자리 창출)	38	55.1
사회적 안전망(빈곤층, 노숙자 복지) 확충	26	37.7
취업알선	2	2.9
기 타	3	4.3
합 계	69	100.0

자료 : 노숙자다시서기지원센터(1999)

<표 2-6> 사회에 바라는 것

	빈도	비율(%)
빈곤층 및 노숙자에 대한 지원과 관심	13	35.1
구체적 서비스 제공(급식, 숙소 등)	9	24.3
취업알선	7	18.9
기타	8	21.7
합계	37	100.0

자료 : 노숙자다시서기지원센터(1999)

제3절 노숙자의 유형

노숙자들은 노숙이라는 외형은 비슷하지만 노숙생활에 이르는 경로와 노숙생활에 적응하는 방식과 이들이 직면하고 있는 문제들은 다양하다. 이러한 다양성에 대한 보다 정확한 이해에 기반하여 적절한 대책을 마련할 수 있을 것이다. 노숙자의 유형을 노숙자의 손상정도에 따른 분류, 노동능력과 자활의지에 의한 분류로 정리해 보고자 한다.

1. 노숙자의 손상 정도에 따른 분류

우리나라에서 노숙자 유형화에 관한 최초의 체계적 연구라고 할 수 있는 노숙자다시서기지원센터에서는 요양대상자, 치료대상자, 재활대상자, 자활대상자로 그 유형을 구별하고 있다. 이러한 분류는 노숙자의 손상정도 그리고 필요한 서비스의 수준에 따라 일정한 순서를 나타내고 있다. 즉, 요양대상자, 치료대상자, 재활대상자, 자활대상자라는 순서로 노숙생활과 관련된 손상이 심각하고 각 단계별로 순서화된 서비스의 필요성을 부각시키고 있다.[24]

1) 치료대상자

치료대상자는 전문적인 의료서비스가 필요한 사람이다. 간염, 매독, 폐결핵 등의 육체적 질환을 보유하고 있는 사람도 있으며, 알코올 중독, 약물의존, 정신질환 등을 보유하고 있는 사례도 있다. 이들 중에는 일회적인 수술 혹은 처치와 약간의 요양을 통해 치료가 가능한 사례도 있지만, 장기간 입원과 요양이 필요한 사람도 있다. 특히 만성적인 정신질환 상태의 경우 정신과 병동의 입원과 장기적인 사회적응과정이 필요한 사례들이다. 장기적인 노숙자나 여성노숙자의 경우 정신질환 상태에 있는 비율이 높게 나타나고 있다.

2) 요양대상자

---

24) 정원오 외(1998), 「노숙의 원인과 양상」, 서울시 노숙자다시서기지원센터 편, 서울, pp. 116~122.

요양대상자는 오랫동안의 노숙생활로 심신이 쇠약해진 사람들이다. 이들에게는 의료적인 치료보다는 양질의 급식과 숙소를 제공하는 안락한 휴식처가 필요하다. 투약과 같은 간단한 의료서비스가 부가되어야 할 경우도 있지만, 더 중요한 것은 영양결핍의 해소와 상당기간의 휴식이다. 주로 고령자와 여성 노숙자에게서 많이 발견되고 있다.

3) 재활대상자

여기서 재활이란 육체적인 재활이 아니라 정신적인 재활을 의미한다. 많은 노숙자들이 단순히 직업이 제공된다면 자립하고 정상적인 사회구성원으로 돌아갈 수 있는 상태에 있는 것은 아니다. 그들이 찾을 수 있는 직업은 여전히 저임금과 불안정 고용을 특성으로 하고 있다. 대다수의 노숙자들은 불우한 성장과정을 거치고, 어린 나이에 취업전선으로 뛰어들면서, 가정과 학교교육을 통한 사회화 과정을 거의 거치지 않게 된다. 그들의 삶의 방식과 소비패턴 등은 정상적인 사회구성원과 다른 형태로 고착된다. 그리고 노숙자로 전락하는 과정에서 겪게 되는 특별한 경험들은 그들의 삶의 의욕을 박탈하고 만다. 이 과정에서 그들은 술과 도박, 범죄 등에 의존하는 생활에 빠져들기도 한다. 이들에게 일자리는 그날그날 생존 이상의 의미는 없다. 정상적인 사회구성원으로 홀로 설 수 있기 위해서는 상당기간 정서적 지원과 재교육이 전제되어야 할 것이다.

4) 자활대상자

자활대상자는 단기간의 숙식을 해결할 수 있는 서비스가 제공되고 일자리와 연결되기만 하면 곧 자립이 가능한 사람들이다. 이들은 노숙자로 전락하는 과정에서 심각한 정신적 해체현상을 경험하지 않았던 사람들이거나, 여인숙과 일세방 등과 같은 형태로 불안정하지만 자신의 힘으로 숙소를 마련해 왔던 사람들이어서 완전한 노숙생활을 경험한 기간이 극히 짧은 사례들이 많다. IMF와 같은 경제위기 상황에서, 일용 노동시장에서 일거리가 거의 고갈되어 가는 상황에서도 일주일에 하루 이틀 정도는 일을 해왔던 사람들이다. 이들의 경우 노숙과 일세방이 교차하는 한

계상황에 있었던 사람들이라고 볼 수 있다. 그러므로 이들은 노숙자에 대한 정체감이 적게 형성되어 있다.

자활 대상자들 중 일부는 특정 분야에서 일정정도 숙련된 기능을 보유하고 있는 사례들이다. 임금과 전문성의 측면에서 기능수준이 낮지만, 상당기간 축적된 경력에 의해 획득된 숙련노동자들로서 그 분야의 일자리만 있다면 언제든지 현장으로 복귀할 수 있는 사람들이다. 이들 중 일부는 그 분야의 경험을 기반으로 영세 사업장을 직접 운영한 경험이 있는 사람들도 있다. 저임금과 장시간 노동을 견디며 한 분야에서 젊은 시절을 보냈던 결실이 독립적인 사업형태로 나타난 경우이다. 그렇지만 축적된 자본 규모가 미약한 상태에서 출발하기 때문에 부채에 의존하는 비율이 높을 수밖에 없는 특성을 지니고 있다. 구조적인 경제 불황과 중소기업의 연쇄도산이 이어지는 과정에서 이들 대부분은 부도를 벗어나기 어려웠고 이들 중 일부는 노숙자로 전락한 사례도 있다.

위와 같은 분류기준은 원인론에 입각한 유형화가 아니기 때문에 중요한 장점을 가지고 있다. 즉, 원인에 의한 분류가 아니라 정상적인 사회경제생활로의 진입을 위해 현재의 손상 상태를 기반으로 필요한 서비스의 수준이 그 기준이 되고 있다. 따라서 여기에서는 서비스를 위한 실천적 함의가 크다고 할 수 있다.

그러나 이는 아직 노숙자에 대한 서비스 제공의 경험이 전혀 없는 시스템 하에서 어떠한 서비스가 유용할 것인가 하는 분류이었기 때문에 현재 3년여에 걸친 쉼터 서비스의 제공상황 하에서는 이들이 쉼터 서비스의 체계 속에서 나타내는 유형과 특성에 대해 다시 검토할 필요성이 제기된다.

2. 노동능력과 자활의지에 의한 구분

많은 실무자들은 노숙자들의 자활에 '관건'이 되는 요소로 '자활의지'와 '노동능력'을 언급하고 있다 이 두 가지 기준을 중심으로 다음 유형화를 시도한다면 <표 2-7>와 같이 네 가지의 일차적인 구분이 가능하다.[25]

---

25) 남기철 외(2001), 「자활의 관점에서 본 노숙인의 이해와 지원체계」, 노숙인다시서기지원센터 편, 서울 : 지평문화, p. 15.

<표 2-7>노숙자의 쉼터생활양상 구분 기준

구분		노동능력의 적절성 수준	
		높음	낮음
자활의지	높음	유형 1	유형 2
	낮음	유형 3	유형 4

이 중 유형 1은 빨리 자활하여 정상적인 사회생활로 복귀하고자 하는 의욕이 높고, 이를 위한 노동능력도 좋은 편인 쉼터 생활자들이다. 다음으로 유형 2는 자활하여 정상적인 사회생활로 복귀하려는 의욕은 높은 편이나 보유하고 있는 노동능력이 취약하다고 판단되는 경우이다. 유형 3은 노동능력에는 문제가 없으나 쉼터에서 벗어나 정상적인 사회생활로 복귀하려는 자활의욕이 상대적으로 낮은 경우이다. 마지막으로 유형 4는 자활의 의욕도 낮은 편이고 노동능력에도 결함이 있는 경우를 말한다.

한국보건사회연구원의 2001년도 연구에서는 이러한 기준을 적용하여 실제로 노숙자를 분류하고 있다. 이는 다음의 <표 2-8>와 같이 나타난다.[26]

<표 2-8> 노숙자의 유형

근로의욕 / 신체건강상태	근로의욕 있음	근로의욕 없음
비교적 신체 건강 (근로능력 있음)	자활가능자	정신적 재활 필요자 알코올 해독 필요자
별로 건강하지 않음 (근로능력 없음)	신체적 치료 필요자	근로가 어려운 사람 부랑인, 장애인, 노인 정신지체

그리고 이 연구에서는 10개 쉼터의 사례조사를 기초로 각 유형별 인원수를 대략 다음의 <표 2-9>와 같이 추정하고 있다.[27]

---

26) 앞의 책, p. 16.
27) 앞의 책, p. 17.

<표 2-9> 실직 노숙자 유형별 추정 인원

근로의욕/능력 / 건강상태	근로의욕/능력 있음	근로의욕/능력 없음
건강함	2,744명(56%)	833명(17%)
건강하지 않음	392명(8%)	931명(19%) 노 인 : 343명(7%) 장애인 : 392명(8%) 기 타 : 196명(4%)

그리고 이러한 분석의 결과로 자활가능자에 대한 해당 인원만큼의 자활쉼터, 치료필요자에 대한 치료쉼터, 심리적 혹은 알코올과 관련된 재활필요자들에 대한 재활쉼터, 그리고 나머지 범주에 대한 각종 보호시설의 서비스를 활용해야 함을 제안하고 있다.

이 유형화의 경우도 실천적으로 큰 함의를 가지고 있다. 그러나 다양한 노숙자의 특성을 자활의지와 노동능력(건강상태)라는 임의적 기준으로 4분화하는 과잉단순화의 문제를 가지고 있다. 이는 노숙자의 유형을 반영한 실천적 함의 도출이라기 보다는 서비스를 위한 기준을 설정해 놓은 상태에서 여기에 맞는 노숙자의 규모를 추산한 것이라고 보아야 하기 때문에 노숙자의 쉼터생활양상을 반영한 유형적 분류로 보기는 어렵다.

제3장 노숙자 정책의 진행과정 및 서비스 체계

1997년 말부터 불어닥친 경제위기의 상황에서 갑자기 늘어난 노숙자의 문제가 대두되면서 사회복지 체계와 서비스 형태가 주목되기 시작했고, 이러한 문제를 미리 예상치 못한 상태에서 정부와 민간은 그들을 보호하기 위하여 노력하여 왔다. 초기에 정부와 민간은 노숙자 문제가 일시적일 거라고 예상했지만 노숙자 문제는 장기화될 전망이고, 우리나라 경제가 안정을 되찾은 현재까지도 아직 구체적인 해결책은 제시되지 못하고 있으며, 서비스를 제공하는 문제에 있어 이견들이 존재하고 있다. 그동안 진행되어온 한국의 노숙자 대책에 대한 고찰을 통해 보다 발전된 장기대책을 세워야 하는 시점이라고 보여진다.

본 장에서는 IMF 이후 우리나라 노숙자 정책의 진행과정 및 서비스 체계와 이들의 문제점 및 개선방안에 대해 살펴보고자 한다.

제1절 노숙자 정책의 진행과정 및 서비스 체계

1. 노숙자 정책의 진행과정

우리나라 노숙자 정책의 진행과정은 1) 응급구호의 과정, 2) 욕구 파악을 위한 상담과 일자리 제공, 3) 수용보호를 위한 쉼터의 설치 과정으로 정리할 수 있다.[28]

1) 응급구호의 과정

우리나라가 구제금융이라는 국가적인 위기에 봉착하여 실업의 문제가 가장 심각한 사회문제로 비화된 것이 노숙자 문제이다. 그동안 집이 없어 떠돌던 사람들은 부랑인이라는 이름으로 존재해 왔지만, 그렇게 많은

---

28) 조흥식 외(2001), 「노숙자쉼터 방문조사를 통한 한국형 노숙자 쉼터(shelter) 발전방안 연구」, 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회 편, 서울, pp. 3~6

수의 사람들이 밀집된 경우는 경험하지 못한 일이었다. 6.25 이후의 최대의 국난이라고 표현했듯이 피난민처럼 역 주위에서 하루 하루를 연명하는 사람들의 숫자가 늘어났다. 구제금융의 위기 뒤에 따라오는 당연한 현상이지만 초유의 사태에 모두들 긴장할 수밖에 없었다. 1997년 말 1998년 초부터 대도시 역사를 중심으로 노숙자들이 증가하였으며, 서울역 주변에 노숙자들이 밀집하는 상황은 극적이었다. 1997년 말까지 서울역 주변의 노숙자는 100명을 넘지 않았으나, 1998년 4월에 약 400명, 6월에 1,300여명, 9월에 2,000여명으로 증가하였다. 1998년 2월 들어서 언론에서 이 문제를 앞다투어 보도하기 시작했고, 과거 부랑인, 거지라는 이름으로 우리와 함께 살아왔던 노숙자들의 문제를 외면했던 것과는 달리, 경제 위기를 계기로 특별한 누군가가 부랑인이 되는 것이 아니라 보통 사람들이 노숙자가 될 가능성이 커졌음을 부각시켰다.

1998년 3월 보건복지부는 종교계, 부랑인 시설 등 다양한 사람들을 모아 갑자기 늘어나기 시작하는 역과 공원주변의 노숙자 문제를 논의했다. 여기서 보건복지부는 갑자기 노숙자가 늘어난 것에 대한 대책으로 실업시대 도시노숙자보호 세부집행계획을 제안했다. 여기에는 민간의 복지자원을 최대한 활용하고, 사회복지사업기금 등을 활용하여 급식, 쉼터, 상담을 제공하는 내용이 포함되어 있었다. 복지부와 민간의 모임은 이후 몇 차례 지속되면서 그 과정에 단순한 시혜차원의 구호가 아닌 정부의 책임있는 정책적 구호를 해야한다는 의미와 민간의 입장에서도 기존의 부랑인 보호와는 다른 자활까지의 보호를 포함한다는 의미로 논의가 모아졌다. 이 모임이 이후 몇 차례 지속되면서 그 과정에서 노숙자 사업을 담당할 사람들이 중심이 되어 논의를 보다 심화해 갔다. 이 모임에서는 먼저 어떤 대책에 우선 순위를 두어야 할 것인지를 논의했고, 여기서 응급구호와 중장기적 고용대책을 병행하기로 했다. 그런데 당면한 문제인 먹고 쉴 수 있는 공간(쉼터)의 마련을 위한 응급구호에 초점이 모아지게 된다.

노숙자에 대한 대책으로 제일 먼저 시작된 것은 급식대책이었다. 실제로 서울역을 중심으로 한 조사에서 2-3일을 굶었다는 사람들이 많았고, 무엇보다 밥은 먹어야 한다는 생각에서 시작된 것이다. 보건복지부는 20억 원의 예산을 마련하여 이것을 어떻게 배분할 것인지, 노숙자는 몇 명

이고 이들에게 얼마씩 지원할 것인지, 이 돈이 떨어지면 어떻게 할 것인지를 논의했다. (처음으로 책정된 1인당 한끼 식사에 대한 정부지원금은 880원이었다.) 1998년 4월 보건복지부는 이렇게 만들어진 대도시 노숙자 특별보호사업을 발표한다. 그 내용의 핵심은 급식비 지원과 쉼터 확보, 상담과 귀향여비 지급, 의료 구호이다. 약 3,000명에게 무료급식과 잠자리를 제공하고 상담을 통해 귀향을 유도하는 것으로 요약될 수 있다. 여기에 더하여 노숙자의 실태 파악, 의료에 대한 내용과 노숙자와 부랑인을 구분하여 부랑화를 예방하고 부랑인에 대한 단속은 강화한다는 것 등도 포함되어 있다.

노숙자에 대한 논의가 진행되는 동안 종교계를 비롯한 민간단체들은 우선 현장에 나가 급식을 시작했다. 그러면서 어느 정도 현장 상황이 파악되어 갔고, 이어서 급식 시스템이 갖추어졌다. 급식과 함께 거리에 있는 사람들이 지속되는 거리 생활로 인해 자신의 자립의지를 상실하는 것을 막기 위한 '쉼터'가 시급하게 요구되었고 이는 종교계를 중심으로 한 민간에서 맡기로 하고 정부는 재정과 행정적 도움을 주기로 논의를 모았다. 이러한 사업에 서울역 같은 대도시 역사에 이동상담소 설치를 논의했고, 5월 중순에는 200억 원의 추경이 긴급하게 편성되었다.

당시 복지부와 실직노숙자에 대한 대책을 논의하던 실직노숙자대책 종교시민단체협의회가 어느 곳에 어떤 단체에서 쉼터를 개소할 것이며 쉼터에 얼마나 예산을 지원할 것인가를 결정하게 되었다. 즉 6개 종단이 서로 의논하여 지역을 나누었고 지역마다 가장 오랫동안 어려운 이웃들과 함께 해온 종단이나 선교회, 그리고 사찰에서 쉼터를 개소하기로 협의가 이루어지는 모습을 통해 1차로 의견을 실직노숙자 대책 종교시민단체협의회를 통해 점검하고 비로소 시도에 실직노숙자대책 종교시민 단체협의회 의견서를 첨부하여 제출하도록 하였다. 이렇게 제출된 쉼터의 계획에 따라 재정, 행정적 지원이 결정되는 위의 방법은 많은 우려도 낳았지만 민·관의 역할을 가장 잘 배분한 모델이 될 수 있는 사업수행 과정이었다. 그러나 쉼터의 확보는 그리 용이하지 않았다. 이를 통해 1998년 6월까지 전국적으로 20개의 노숙자 쉼터가 개설되어 1,195명의 노숙자를 수용 보호하게 되었고, 30여 개 이상의 노숙자 급식소가 운영되었

다. 이것으로는 계속 늘어나는 노숙자의 수를 감당할 수 없었다. 급식대책, 쉼터 그리고 서울역 같은 노숙자 밀집지역에 상담소를 설치하기 시작했다.

보건복지부는 위의 조직된 민간단체와 의사통로를 일원화하여 크고 작은 정책결정을 하였다. 이 때 민간단체에서 제안한 여러 사업은 응급보호 이외에도 푸드뱅크, 이동상담소, 페트롤카, 생필품에 대한 쿠폰, 목욕탕 이용권, 공공근로 우선 제공 등이 있었다. 그리고 이 중에서 몇 가지는 정부의 정책으로 받아들여졌다. 보건복지부는 자주 민간 부문과 논의를 했고, 필요할 경우 곧바로 정책을 수립하여 추진했다. 민간 부문도 이러한 보건복지부의 태도를 신뢰했다. 하지만 보건복지부와 민간 부문의 합의가 지방자치단체와의 관계에서는 원활하게 집행되지 못했다. 급식과 쉼터의 예산을 집행하는 것이 애초에는 전국적인 민간 기구가 중심이 되어 추진될 계획이었으나, 100% 국고지원이 아닌 국고 85%, 지방비 15% 구성비율로 짜여진 집행예산은 자치단체 공무원의 책임공방을 낳았고, 이러한 민간이 주도하는 사업은 예산 집행에 있어 개선점이 마련되지 않은 상태에서의 한계를 가지고 있다.

2) 욕구 파악을 위한 상담과 일자리 제공

보건복지부는 1998년 6월 7일 '도시노숙자종합지원대책'을 밝혔다. 노숙자에 대한 집중적인 상담을 실시하고, 상담을 통해서 일자리 희망자, 귀가 희망자, 상습 부랑인이나 노쇠 병약자를 구분하여 각각 숙소 제공, 귀향 여비 지급, 부랑인 시설 입소 등을 권유하기로 했다. 이 계획의 가장 큰 특징은 긴급구호 차원에서 벗어나 노숙이 장기화되고 있는 문제에 대응하여 노숙자들이 스스로 생계를 해결할 수 있도록 일자리를 제공하겠다는 것이다. 이를 위해 공공근로사업, 취로사업, 3D 업종 등 정부와 민간에서 일할 능력이 있는 노숙자들에게 지원할 수 있는 거의 모든 일자리를 찾았다. 보건복지부는 '사회복지시설 유료 봉사원' 제도라는 획기적인 시범사업을 제안하였다. 12월까지 6개월 간 월 90만원의 급여를 제공하고 복지부 산하 500개 사회복지시설에 한시적으로 노숙자를 취업시켜 자신보다 어려운 이웃들의 아픔을 몸으로 느끼고 볼 수 있는 시범사업이었다. 이를 통해 심리 정서적인 안정을 도모할 수 있도록 했고, 노동

부 등 관계부처와 협력해서 일자리 정보 제공, 농어촌 일손 돕기, 푸른 숲 가꾸기 등을 제공하기로 했다.

이러한 계획에 따라 6월 15일부터 30일까지 서울지역 7개소의 2,593명에 대한 상담이 이루어졌다. 이 사업에는 모두 27개 팀 661명의 상담원이 참여했다. 상담원은 종교단체, 시민단체, 이동복지관, 정부 유관 부서를 망라하여 구성되었다. 이를 통해 민·관 협력사업의 중요한 경험을 하였으며 이를 통해 제공된 충실한 상담기록을 작성하는 성과도 거두었다. 이를 통해 358명이 사회복지시설 유료 봉사원, 143명이 공공근로로 선발되었다. 또 386명에 대해서는 직업훈련이나 기타 취업을 알선했다. 모두 1,125명에 대하여 취업 기회와 직언훈련 기회를 제공했고, 이 중 164명에 대해서는 한시적인 생활보호대상자로 생계보호조치도 취했다. 또 74명은 귀가했으며, 사회복지시설에 입소한 사람은 147명이다. 이 과정에는 의료 서비스도 제공되었는데 474명이 이를 제공받았다.

3) 수용보호를 위한 쉼터의 설치

1998년 9월까지도 서울시에는 쉼터가 1,085명을 수용할 수 있는 14개소에 불과했다. 따라서 서울시는 동절기를 대비하여 사회복지관을 중심으로 한 쉼터를 대거 확보하여 전체 쉼터(희망의 집)를 105개소로 확보하기에 이른다. 이를 통해 수용능력 3,345명에 이르는 쉼터를 확보했고, 수 차례의 집중상담을 통해서 노숙자들의 입소를 추진했다. 그리고 1999년 1월에는 대규모 노숙자 시설인 자유의 집을 개설했다. 자유의 집은 당초 300~400명 정도가 입소할 것으로 예상했으나, 개설 당시 1,000명 이상 입소하였다. 이와 동시에 서울시내 주요 지역을 노숙금지구역으로 지정하였다. 지방에서도 민간단체를 중심으로 쉼터를 설치하였다. 부산, 대구, 전북, 대전, 강원, 충남, 경기, 인천 등의 지역에서 정부의 지원 또는 민간의 자발적인 노력으로 설치되어 노숙자를 보호하게 된다. 1998년부터 1999년 초까지 정부지원을 받지 않는 곳까지 포함하여 전국적으로 160여 개소의 노숙자 쉼터가 설치되기에 이른다. 이 시기 노숙자 정책의 특징은 거리 노숙자를 줄이고 가능한 많은 사람을 수용하는 것이었고, 이것은 곧 노숙자 정책의 골간을 이루게 된다.

부자가구, 모자가구 등 가족 노숙자, 여성노숙자도 나타났고, 이들을 위한 시설을 만드는 것이 시급하게 요구되었다. 대부분의 지방정부는 여성노숙자를 인정하지 않으려 했고 그런 이유로 반대했다. 소수이기는 하나 가족 단위의 노숙자들이 거리에서 생활을 하고 있었고, 이들을 보호하기 위해 알아본 모자원은 이미 꽉 차있고 입소 기준에 맞지도 않았다. 이에 따라 가족 쉼터와 여성 쉼터가 서울 지역의 민간 종교단체를 중심으로 생겨났으며, 지방의 경우도 남성 노숙자 쉼터로 찾아오는 가족노숙자들과 여성노숙자들의 문제가 빈번하게 발생되면서 여성노숙자와 가족을 위한 쉼터가 만들어지게 되었다. 이들 중에는 정신적 장애를 가지고 있는 사람, 가정폭력에 시달리던 사람이 많으며, 가출하여 노숙을 하게 된 직접적인 계기는 경제적인 문제가 많았다. 즉 대부분 여러 가지 차원의 문제를 중복해 가지고 있고, 특별한 보호를 필요로 하는 집단이었다.

<표 3-1> 노숙자 정책의 진행과정

기간	과정	세부내용
1998년~ 1999년 상반기	응급구호로서 노숙자 복지 기간	▸무료급식소,노숙인다시서기지원센터, 희망의집 등 긴급 설립
	노숙의 원인에 대한 규명 작업 진행	▸노숙인다시서기지원센터 자료집 [노숙의 원인과 양상] 1998. 12.
1999년 하반기 ~2000년	심리치료 중심의 재활사업 실시	▸시스템의 부재를 전제로 한 사업으로 효과는 거의 미약했다.
	직업교육 및 취업알선 사업 중심의 지원대책	▸취업이 불가능한 직업교육(사양 업종 직업훈련)과 안정적인 주거 및 사회지지망이 구축되지 않은 상황에서의 취업알선은 노숙인 복지의 방향으로 자리잡을 수가 없었다.
2001년 현재	실험적으로 진행되었던 모든 사업의 효과에 대한 불만족스러운 평가 이후 재충전 및 재검토의 기간	▸정부기관은 자활을 성급하게 강요하였고, 준비가 미흡한 각 지원주체들은 자활의 기대감으로 대부분의 사업을 진행하였다. 결과적으로 각 개인의 자활은 개인의 몫일 수밖에 없는 현실을 자각하지 못하였던 것이다. ▸더불어 사업주체들의 소진으로 더 이상 열정적인 자활사업을 추진할 수 있는 동력을 상실하였다.
	향후 노숙인 복지의 비전을 준비하는 기간	▸이는 기간동안의 모든 재활 및 자활사업이 비효율적이었음을 반영하는 것이다. ▸한국형 쉼터 모델 실험 ▸노숙인 복지 실무자들의 자체적인 움직임 등

2. 노숙자 서비스 체계

현재 노숙자 사업의 서비스 체계는 일원화된 단순체계로 되어 있다. 이를 구체적으로 설명하면, 서울시의 경우 먼저 거리에 있던 노숙자들은 노숙인다시서기지원센터가 운영하는 2개의 상담소에서 일차 상담을 받는다. 상담소에서는 상담을 통해 이들의 일차적인 욕구를 파악하고(귀향여비, 의료 등 다양한 상담을 하지만 대부분 쉼터 입소를 원해서 옴) 쉼터 입소를 원하는 경우 자유의 집으로 의뢰한다. 더불어 거리 노숙자들은 노숙인다시서기지원센터가 심야에 상담을 실시할 경우에 거리에서 심야 상담을 통해서 자유의 집에 의뢰하기도 한다.

자유의 집에서는 의뢰된 노숙자들에게 건강검진을 실시하고, X-ray 촬영을 하며, 2차적인 상담을 진행한다. 이 상담의 과정에서 간단한 사정(assessment)이 진행되어 알코올 중독인 경우와 정신질환이 의심되는 경우는 재활사업실과 정신건강센터로 의뢰된다. 사정에서 문제가 안 드러나는 보통의 경우에는 생활지도실로 옮겨져서 자유의 집 생활을 하게 된다. 자유의 집은 6개월 이상 입소해 있을 수 없으며 6개월 이내에 희망의 집으로 의뢰된다.

희망의 집에서는 상담, 취업알선, 공공근로, 재활 및 자활프로그램 등을 실시하며 희망의 집 내규에 의해 거주기간이 정해지며 1년 이상 동일한 희망의 집에 거주하기 위해서는 노숙인다시서기지원센터에 저축실적, 자활계획서 이행여부 등을 점검받아 승인을 얻어야 한다.

희망의 집에서 자활의지가 높아 정규직에 취업해서 다니거나 자활의지가 높으면서 가족과 재결합을 희망하는 사람들은 자활의 집(전세방)으로 보내져 독립적인 생활을 시작하게 된다. 자활의 집 거주 기간은 2년이며 1회에 한해 연장이 가능하다.

제2절 노숙자 정책 및 서비스 체계의 문제점

1. 노숙자 정책의 문제점

우리나라 노숙자 정책은 경제위기와 함께 짧은 기간 안에 갑작스럽게

추진되어 왔기에 다분히 응급대책의 성격을 많이 띤다. 이것은 사회적 상황이 어쩔 수 없는 불가항력적인 일이었을 것이다. 그러나 이제 노숙자 문제는 장기화될 전망이다. 따라서 응급대책의 한계를 극복하여 노숙자들이 다시 정상적인 사회구성원으로 복귀하는데 바람직한 정책의 수립이 요구되며 더 나아가 또 다른 노숙자의 발생을 예방할 수 있는 사회안전망의 보완이 절실히 요구되고 있는 시점이다.

정부의 노숙자 정책의 문제점은 첫째, 여전히 '수용' 중심의 대책이라는 점이다. 노숙자를 '권리의 주체' 인 국민으로 대하는 것이 아닌 '단속과 격리' 의 대상으로 인식하고 있는 것은 분명 우리나라의 헌법을 무시하는 행동이다. 그리고 거리 노숙을 인정하지 않음에 따라 실무행정에 있어서도 많은 혼선이 생기고 있다.

둘째, 응급구호 차원의 '임기응변식' 단기 조치이다. 노숙자 응급구호대책은 노숙자가 우리 눈에서 안 보이도록 하는 데는 성공했다. 그러나 장기적으로 보면 예산의 불균등한 분배와 체계성 없는 지원으로 인하여 엄청난 예산낭비를 초래하고 있다.

셋째, 법적 근거가 없는 행정프로그램이다. 현재의 노숙자 보호대책은 법적 근거없이 시행되고 있다. 이는 언제든지 정책 자체가 표류할 가능성을 갖고 있는 것과 같다. 이로 인해 행정의 혼선과 예산의 낭비뿐만 아니라 노숙자를 국민으로 인정하지 않으며 그들의 인권을 박탈하는 조치를 낳을 수도 있다.

넷째, 근시안적인 대책이 노숙자를 만들어 내고 있다. 노숙자 발생원인을 우리 사회의 근본적인 '빈곤', '실업', '가정해체' 등과 연계하여 바라보지 않고 '거리에서 잠을 자는 사람' 그 자체로만 바라봄으로써 재활이 가능한 대부분의 노숙자들에게 재활을 포기하고 쉼터에 안주하게 만들고 있다. 또한 일세방, 여인숙 등에서 생활하는 잠재적 노숙자를 고려하지 않아 많은 새로운 노숙자를 만들어 낼 수도 있다.

다섯째, 민간 부문의 효율적인 지원을 이끌어내지 못하고 있다. 98년 겨울에 갑자기 늘어난 노숙자들에게 지역 사회의 민간 활동이 지원될 수 있었다면 보다 원활한 대처가 가능했을 것입니다. 이는 물론, 노숙자 보호를 위한 사회적 여건이 성숙되지 않은 탓도 있지만, 노숙자 대책에 참여하게된 민간단체들이 정부의 정책을 하달받고 관리되어지는 형식으로

운영됨으로써 마치 정부의 일처럼 보이게 된 이유도 있고 지역 사회의 합의를 이루어내지 못하였다.[29]

2. 노숙자 서비스 체계의 문제점

현재 노숙자 서비스체계의 문제점은 첫째, 현장체계가 없다는 점이다. 노숙자들이 거리에 남아 있는 경우는 다양한데 가장 우선적으로는 부랑인 시설 등에서 나온 사람들로 노숙자 쉼터에서 생활하기 어려운 부랑성이 몸에 밴 사람들이다. 구리고 다음으로는 알코올 중독 등으로 인해 희망의 집 등에서 여러 번 강제퇴소 등을 당해 쉼터에서 생활하기 불가능한 사람드로 이들은 대개 쉼터에 다시 들어간다고 하더라도 2~3일 안에 강제 퇴소되어 나오는 경우가 많다. 다음으로는 빚 혹은 개인적인 이유로 기소 중지가 되어 자기 신분을 노출시키기 꺼려하여 쉼터 입소를 기피하는 경우이다. 그리고 마지막으로 꾸준히 근로를 하는 등 생활은 건전하게 하지만 쉼터 생활보다는 조용하게 혼자서 거리에서 지내고 싶어하는 사람들이다. 이러한 사람들의 경우에는 쉼터에 들어가기를 꺼릴 뿐 아니라 쉼터에 입소한다 하더라도 곧 퇴소하고 거리로 돌아오게 된다. 이러한 사람들에게도 숙식과 의료적 서비스가 지원되어야 한다. 그러나 현재의 노숙자 사업체계에서는 이들에 대한 숙식과 의료적 서비스를 제공할 방법이 없다. 따라서 이들은 무료급식을 먹으면서 거리에서 자고, 아플 경우에는 인도주의실천의사협의회나 선재의료원 등이 1주일에 단 3시간 진료하는 거리진료에 의존할 수밖에 없는 현실이다.

둘째, 사정기관(assessment center)이 없다는 점이다. 앞서 살펴본 것처럼 노숙자들은 주거가 없다는 공통점이 있으나 자활의 관점에서 하나의 범주로 쉽게 묶일 수 있는 집단이 아니기 때문에 노숙자 유형에 따른 서비스가 차등화되고 구분되어야 한다. 특히 대부분의 노숙자들은 이전의 생애사에서나 노숙으로 전락하는 과정에서 상당한 정도의 정신적 손상을 입었다. 따라서 이들이 입은 정신적 손상의 내용을 사정하고 이에 맞는 적절한 서비스를 알선하는 것은 이들의 자활의지를 회복하는데 대단히 중요한 일이다. 더불어 알코올 중독과 정신질환자 등에 대한 판단

---

29) http://www.homeless.or.kr

은 일반 생활지도사 등이 할 수 없으며 정신보건 지식이 있는 전문가들의 진단이 필요한 사안이다.

그럼에도 불구하고 현재 노숙인 사업에서 사정기능은 아주 원시적인 수준에 머무르고 있다. 일단 일차적인 사정이 이루어지는 상담소에서는 전산상으로 이전퇴소 경력만을 살펴보는 정도에 머무를 뿐 실질적인 사정기능을 담당하지는 못하고 있다. 그리고 중간 쉼터이면서 사정기관의 역할을 담당해야 하는 자유의 집의 경우에도 상황은 비슷하다. 일단 전문인력이 없어 정신과적인 사정을 하기 어려우며, 생활지도사들이 맡고 있는 사례수가 많아 상담을 통한 사정도 이루어지기 어려운 실정이다. 이러한 이유로 노숙자들에 대한 면밀한 사정이 이루어지지 않고 노숙자 쉼터를 이용한 적이 없는 신규입소자들을 중심으로 희망의 집에 배치를 하는 경우가 많다. 더불어 자유의 집에 정신건강센터와 재활사업본부가 있기는 하나 기존 사례들을 맡아서 개입하기도 벅차 입소자들에 대한 사정을 맡기에는 한계가 있다.

이러한 결과로 노숙자들에 대한 사정은 거의 형식적으로 이루어지며 이들에게 제공되는 서비스의 내용도 구체성이 떨어진다. 더불어 사정이 잘 되지 않기 때문에 각 개인의 자활에 걸맞는 희망의 집에 배치하는 기능이 원활치 않아 정원을 채우려고 하는 희망의 집을 우선으로 노숙인들 배치하고 있는 실정이다.

셋째, 쉼터가 유형화가 되어 있지 않다는 점이다. 한편 사정기관이 있고 면밀하게 사정된다고 하더라도 현대 조건으로는 사정 결과에 따라 노숙자들을 적절한 시설이나 쉼터로 배치하기가 어렵다는 것도 해결해야 할 중요한 문제이다. 현재 노숙자 쉼터의 유형화 수준은 가족, 여성과 남성, 노인 등 인구학적인 기준에 의해 나누어진 경우가 대부분이며, 자활과 관련해 유형화된 쉼터는 극소수에 지나지 않는다. 이로 인해 많은 노숙자 쉼터들이 연령대조차도 잘 분화가 된지 않은 데다가 개별 입소자의 특성 및 자활 방향도 제각각인 상태로 구분없이 섞여 있어 재활 혹은 자활 프로그램을 효과적으로 진행하기 어렵다.

자활과 관련된 유형화 사업을 펼치기 위해서는 물적·인적 자원이 필요한데 이에 대한 정부의 지원이 없이 자활을 기준으로 한 쉼터 유형화를 추진하기에는 한계가 있다. 특성화된 쉼터의 기능에 맞는 프로그램의 개발과 추진을 위한 재정적 뒷받침이 없다면 상응하는 전문인력이나 프

로그램 추진이 어려워 실질적으로 그 본연의 기능을 수행하기가 어렵게 된다. 이런 상황에서 선뜻 유형화를 하겠다고 적극적으로 나서는 희망의 집이 없는 것은 당연한 것이다. 더구나 알코올 중독자나 정신질환자를 위한 쉼터의 경우에는 이들의 재활사업에 위험부담이 많이 따르고 전문가 배치가 필수적이나 지원이 없기 때문에 이들을 위한 치료쉼터는 대부분 기피하고 있는 실정이다.

넷째, 실무자들의 전문성이 낮다는 점이다. 앞서 살펴본 바에 의하면 모든 노숙자들이 자활에 이르는 과정은 장기적이며 굴곡이 많고 복잡한 경우가 일반적이다. 따라서 다양한 자원들을 동원하여 연계하고 여러 기관에 의뢰해야 하는 경우가 많다. 더불어 이들은 노숙으로 전락하는 과정에서 보편적으로 심리적·정신적 손상을 입는다. 따라서 노숙자 사업을 실무를 담당하기 위해서는 자원의 연계와 동원방법과 의뢰할 수 있는 기관에 대한 지식이 필수적이며 더불어 정신적 손상을 치유할 수 심리상담을 기본으로 진행할 수 있는 기능을 가지고 있어야 한다.

그러나 현재 노숙자 쉼터의 실무자들은 전문성이 낮아 이러한 역할을 효과적으로 수행하기 어렵다. 쉼터 실무자들의 전문성이 낮은 이유는 노숙자 사업이 입시사업에 머물고 있을 뿐 아니라 저임과 장시간 노동 등 처우가 열악하여 전문성 있는 인력 유치가 어렵기 때문이다.

다섯째, 쉼터 퇴소 이후 노숙자들에 대한 서비스 제공이 없다는 점이다. 현 체계에서는 노숙자들이 해당 쉼터를 떠나기만 하면 자활한 것으로 생각하여 추후 제공되는 서비스가 없다. 자활의 집도 단지 전세를 얻어주는 것으로 그치고 있을 뿐 대개는 추후 개입을 하지 않는 경우가 일반적이다. 그러나 노숙자들은 사회적 지지망도 없으며 물질적·심리적 자원도 적기 때문에 조그마한 장애에도 다시 노숙에 떨어질 가능성이 높다. 따라서 이들이 쉼터에서 퇴소한 이후에도 지속적으로 서비스가 제공되어야 하며, 관심과 지지를 유지해 나가야 한다. 퇴소 노숙자들에게 지속적인 서비스를 제공할 수 있는 방법은 다양할 수 있다. 무엇보다도 이들이 퇴소 후 머물 수 있는 주거를 중심으로 서비스를 제공하는 것이 중요하다. 다양한 형태의 그룹홈을 이루면서 자조집단 혹은 지지집단을 유지해 나가는 것이 사회적 지지망을 상실한 이들에게 적합한 주거형태라고 할 수 있다. 더불어 자조 집단과 지지집단에 속해 있지는 않더라도 정기적으로 귀가의 날(home coming day)을 만들어 이들이 기존 혹은

실무자 그리고 노숙동료들과의 관계를 꾸준히 유지하게 하는 것도 한 방법일 것이다.

여섯째, 지역사회의 다양한 자원과 연계가 부족하다는 점이다. 성공적인 노숙자 자활 경로는 많은 자원과 전문적 개입을 필요로 한다. 이러한 자원과 전문성을 일개 쉼터 단독으로 동원하기는 어렵고 쉼터가 속해 있는 지역사회와의 연계 속에서 가능하다. 지역사회에서는 지역사회의 종교단체, 시민단체, 그리고 자활후견기관 정신보건센터, 그리고 다양한 기업체 등이 쉼터 주변에 존재하고 있다. 이러한 다양한 자원들을 동원하고 연계하여 사업을 한다면 더욱 풍부한 노숙자 자활사업을 벌여나갈 수 있을 것이다.

제3절 노숙자 정책 및 서비스 체계의 개선방안

처음에 노숙자 지원사업은 IMF 외환위기가 끝나고 경기가 좋아져 일자리가 많아지면 끝날 임시사업으로 생각했었다. 이러한 결과 모든 노숙자쉼터가 정식시설로 인가받지 못한 임시시설이다. 그러나 외환위기에서 탈출하였다고 국내외적으로 공표된 현재까지도 노숙자 수는 거의 줄어들고 있지 않은 상태이다. 노숙자 수가 줄어들지 않고 있는 것은 여러 가지 이유가 있다. 첫째, 과거에는 노숙자에 대한 정부방침이 시설에 강제로 입소시키는 것이었기 때문에 거리에 나올 수 없었다. 그러나 현재는 노숙자들에게 서비스를 제공하고 보호하는 정책을 기본으로 하고 있기 때문에 한계계층에 머무르고 있던 사람들이 노숙자 지원사업의 대상으로 유입되는 경향이 있다. 둘째, 노숙자의 70%정도가 30~40대이다. 이들은 노숙으로 떨어지는 과정에서 기존의 물적·인적 자원을 모두 소진하였기 때문에 사회에 복귀하기가 쉽지 않다. 셋째, 노숙자들의 80% 정도가 한계계층으로서 임시직·일용직 등을 전전하였던 사람들로, 가벼운 외부적 충격에도 쉽게 노숙으로 떨어질 가능성이 높은 사람들이다. 따라서 이들의 사회복귀는 쉽지 않으며 설사 사회복귀가 되었다 하더라도 일시적일 가능성이 높다. 이러한 이유들로 해서 노숙자 문제는 IMF 외환위기가 종결되었다 할지라도 계속 우리 사회가 안고 갈 문제가 된 것이다.

노숙자 지원사업의 출발은 민간이 앞장서고 관이 행정적·재정적 지원

을 하는 민관 협력체제로 시작되었다. 그러나 현재는 관이 앞장서고 민간이 보조적인 역할을 하는 것처럼 비춰진다. 이는 노숙자 지원사업의 일차 목표가 아사(餓死)·동사(凍死)를 방지하는 긴급한 사업이었기 때문에 조직력과 행정력이 있는 관이 주도적인 모습을 보일 수 없었던 데에 기인한다.

이제 노숙자 지원사업은 응급구호의 측면을 넘어서서 자활과 재활 중심으로 옮겨가고 있다. 이러한 상황에서 민간의 역할이 매우 중요하다. 노숙자 재활과 자활은 다양하고 복잡하며 탄력을 요구하는 사업이기 때문에 민간의 창의성과 다양성이 요구되기 때문이다. 따라서 응급구호라는 측면에서의 지원과 집행은 행정이 담당하고, 노숙자 자활을 위한 프로그램과 자활을 위한 자원을 동원하는 사업은 민간이 담당해야 할 역할인 것이다.

우리 사회의 노숙자들은 아직 서구의 홈리스에 비해 건강한 측면을 많이 갖고 있다. 대부분은 근로의욕을 잃지 않고 있으며, 취업의 욕구도 높은 편이다.[30] 따라서 이러한 건강한 측면을 살려서 이들을 사회로 복귀시키기 위한 재활과 자활사업에 초점을 두는 노숙자 지원사업을 전개할 필요가 있다. 더 나아가 아직 노숙으로 떨어지지는 않았으나 떨어질 가능성이 있는 사람들을 대상으로 보다 안전하고 촘촘한 사회안전망을 마련함으로써, 노숙을 '예방' 하는 정책을 시행하여야 할 것이다.

1. 노숙자 정책의 개선방안

노숙자 정책의 개선방안을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 노숙자문제는 우리사회의 '빈곤 없애기' 에서부터 시작되어야 한다. 노숙자 문제는 우리 사회의 빈곤문제를 해결하려는 시각으로 접근하지 않으면 깨진 독에 물 붓기 식으로 그 해결의 끝이 보이지 않을 것이다. 우리 사회의 빈부격차가 심해질수록 그 희생자들이 광범위한 빈곤층으로 떨어지게 되고, 그 벼랑 끝에 바로 노숙자들이 서게 되는 것이다. 장기실업과 높은 주거비용 등의 빈곤구조가 바뀌지 않을 경우, 이러한 상황은 계속될 수밖에 없는 것이다. 따라서 거리 노숙의 예방을 위해 국

30) 98년 지원센터 사업보고서에 실린 상담사례 분석 보고서는 노숙자의 욕구 중 63%를 차지하는 것이 취업의 욕구임을 밝히고 있다.

민기초생활보장법의 보완과 저렴한 주택의 보급을 위해 노력해야 할 것이다.

둘째, 노숙자를 우리의 '이웃'으로 받아들이고 이들의 권리를 보호해야 한다. 이 사회가 저렴한 주택과, 일자리, 공동체로서 그들을 받아들이지 않는 한 노숙자는 끊임없이 발생하게 될 것이다. 또한 노숙자들은 거리생활로 인하여 정신적으로나 육체적으로나 많은 질병을 얻게 된다. 그러나 그들의 대부분은 진료를 받을 수 있을지 모르지만 치료는 받지 못하고 있는 실정이다. 이들이 비록 노숙이라는 한계상황으로 밀려났다 하더라도 아프면 치료받고 거리가 아닌 지붕이 있는 곳에서 밥을 먹고 비나 추위를 피해서 잠을 잘 곳은 있어야 한다. 그래서 우리는 거리 노숙자들이 최소한의 인간다운 생활을 할 수 있는 공간인 주·야간보호시설을 확충하고 의료지원을 위한 체계를 세워야 할 것이다.

셋째, 노숙자정책은 응급대책이 아닌 '법'적인 보장이 되어야 한다. 법으로 보호하지 않는 정책은 의지에 따라 여론에 따라 얼마든지 바뀌게 되고 표류할 수밖에 없다. 그 결과는 많은 비효율성과 행정의 혼란을 일으킬 뿐이다. 따라서 좀 더 긴 안목을 가지고 노숙자의 인권을 법적으로 보장하고 지원해야 한다. 노숙자 정책의 입법화는 노숙자에 대한 관심을 확대시키고 민간자원을 효율적으로 활용할 수 있게 할 것이다. 또한 사회통합에 기여하고 서울과 지방의 불균형을 조절하여 노숙자의 서울 집중을 방지할 수 있다. 따라서 노숙자의 국민으로서의 권리 찾기와 사회적 공감대 형성을 위한 노숙자 보호법 제정을 서둘러야 할 것이다.

넷째, 노숙자의 유형별 특성에 따른 특화된 지원이 계속되어야 한다. 노숙생활의 원인은 여러 가지 원인이 서로 복합되어 있기에 노숙자를 실직노숙자와 부랑인으로 단순 구분하는 것은 무의미하다. 이제는 실직노숙자나 부랑인이나 하는 이중적인 잣대를 버리고 노숙자가 처한 상황에 따라 세분화된 대책을 세워야 한다. 그리고 희망의 집과 같은 수용시설이 급식지원뿐만 아니라 실질적인 재활시스템을 갖춘 공간으로 변하기 위해서는 전문성을 갖춘 투자도 이루어져야 한다. 따라서 노숙자 보호시설의 지원 확대와 함께 각 쉼터의 유형화와 재활프로그램 중심으로 사업을 전환이 이루어져야 한다.

2. 노숙자 서비스 체계의 개선방안

현 서비스 체계의 문제점을 극복하고 앞서 살펴 본 유형별 노숙자들에게 적합한 서비스를 체계적으로 잘 제공할 수 있는 서비스 체계로 보완해 가야 한다.

우선 현장체계가 만들어지고 보다 세분화되어야 한다. 현재 존재하는 현장 상담소 뿐 아니라 거리노숙자들을 찾아가서 라포를 형성하고 욕구를 파악하고 상담하는 현장방문상담(out-reach), 그리고 거리에서 직접 진료하고 병원으로 의뢰할 수 있는 현장진료소, 그리고 거리 노숙자들이 일시로 숙식을 해결하고 세탁과 목욕 등을 할 수 있는 일시방문쉼터(drop-in center)등의 체계로 세분화되어야 한다.

기존에 자유의 집에서 일부 담당했던 사정센터의 기능은 전문가들을 배치하여 더욱 강화하거나 아니면 전문적인 독립기관으로 설치되어야 한다. 동시에 각 쉼터들이 유형화되어 개별 노숙인의 특성에 따라 적절한 쉼터로 배치될 수 있어야 한다. 유형화된 쉼터에서 자활에 적합한 서비스를 집중적으로 제공함으로써 자활사업의 효과성을 높여야 한다.

한편 현재로서는 자활의 집을 제공하는 정도에 그치고 있는 쉼터 퇴소 이후의 지원체계가 다양한 형태로 구축되어야 한다. 자활체계 내에서 다양한 쉼터들과 프로그램이 만들어져 노숙자들의 자활방향과 정도에 따라 쉼터 퇴소 이후 지속적인 서비스를 받으며 사회복귀를 준비할 수 있도록 되어야 한다. 더불어 많은 자원이 존재하는 지역사회와의 연계 역시도 중요한 문제로 지적한 바 있다.

그러나 이러한 시스템이 구축되었다고 할지라도 실제로 일을 하는 사람들은 쉼터 실무자들이기 때문에 이들의 사기와 전문성이 결정적인 영향을 미친다. 그럼에도 불구하고 현재 노숙자 사업은 저임금과 열악한 근무조건 등 처우가 열악하여 자활 및 재활 기능을 적절히 수행할만한 전문인력을 고용할 수 없는 수준이다. 그러다보니 쉼터 실무자들에게 단순 숙소관리요원 정도 이상의 역할을 기대하거나 요구하기에는 한계가 많은 상황이다. 일부 희망의 집에서는 실무자의 역할이 저녁에 잠만 자고 아침에 퇴근하는 정도 이상을 넘어서지 못하고 있기도 하다. 노숙인 다시서기지원센터와 서울시의 2001년 하반기 희망의 집 지도점검 결과에 의하면 상당수의 쉼터들이 상담과 금전관리 그리고 취업알선 등의 기능

을 제대로 수행하고 있지 않는 것으로 나타나 실무자들의 사기저하와 전문성 부족이 노숙자 자활에 심각한 저해요인으로 작용하고 있음을 확인할 수 있었다.[31] 이러한 문제점들은 보완할 수 있는 새로운 노숙자 사업체계를 설명해 보고자 한다.

1) 현장체계

현장체계란 거리에서 생활하는 노숙자들을 보호하고 사정하여 이들을 쉼터로 의뢰하는 체계이다. 앞서도 언급했지만 거리에서 노숙자들이 생활하는 이유는 다양하다. 쉼터체계를 잘 몰라서 거리에 머물고 있는 신규 노숙자, 기소중지 등으로 신원을 밝힐 수 없어 쉼터 입소를 꺼리는 노숙자, 알코올중독과 정신질환 등으로 인해 여러번 쉼터에서 퇴소 당하면서 쉼터 입소를 포기한 노숙자, 쉼터에 대한 잘못된 정보를 갖고 쉼터 입소에 거부감을 갖는 노숙자, 자유롭게 생활하는 것이 좋기 때문에 거리에서 생활하는 노숙자 등 다양하다.

어떻든 쉼터 입소를 하지 않는 사람들이라 할지라도 이들은 보호되어야 한다. 따라서 현장보호체계의 일차적인 목표는 이들에게 숙식을 제공하고 건강을 악화시키지 않도록 보호하는 것이다. 더불어 이들과 긴밀한 신뢰관계를 형성하여 이들의 욕구를 정확히 파악하여 욕구에 맞는 서비스를 제공하는 것이 필요하다. 쉼터에 대한 정보를 모르는 경우는 정보를 제공하고, 이들이 잘못된 정보를 갖고 있을 때에는 수정해 주고, 알코올 중독 등으로 치료가 필요한 노숙자들에게는 치료를 설득하고 동의를 얻어 치료쉼터에 의뢰할 수 있어야 한다. 그리고 자활의지가 부족하거나 다른 입소자들의 자활에 걸림돌로 작용하여 쉼터에 입소시키기 어려운 대상자들을 현장에서 보호할 수 있는 체계를 갖춤으로써 쉼터 내 자활기능이 보다 원활히 진행 될 수 있도록 도울 수 있다.

① 상담소

거리에서 생활하던 사람들이 서비스를 제공받기 위해 자발적으로 찾을

---

31) 남기철 외(2001), 『자활의 관점에서 본 노숙인의 이해와 지원 체계』, 노숙인다시서기지원센터 편, 서울, pp. 127~128.

수 있는 곳이 거리 상담소이다. 이 상담소에서는 내담자의 상황과 욕구를 파악하고 이러한 욕구에 맞는 1차적 정보를 제공하고 도움이 될만한 기관에 의뢰하는 역할을 수행한다.

처음 노숙상황에 처한 사람에게는 각 쉼터에 대한 정보를 알려주고, 내담자가 자활의지가 있다고 판단되거나 내담자 본인이 쉼터 입소를 희망하면 중간쉼터로 안내한다. 더불어 알코올 중독이나 정신질환이 의심되는 사람은 1차 사정한 후 사정센터에 의뢰한다. 그리고 이미 다양한 쉼터를 거치면서 자활의지가 전혀 없는 것으로 판단되는 사람들은 일시방문센터(drop-in center)로 안내하여 숙식에 국한된 서비스를 제공받도록 안내한다.

② 일시방문센터(drop-in center)

일시방문센터는 상담소나 거리방문상담을 통해 즉시 쉼터입소가 불가능하거나, 본인이 쉼터입소를 원하지 않는 경우, 쉼터입소를 결정하기 전에 유예기를 필요로 하는 경우, 쉼터는 필요로 하나 입소를 전제로 신분노출을 하기 부담스러워 하는 경우, 욕구에 부합되는 쉼터를 당장 찾지 못해 적절한 쉼터로 의뢰할 수 있을 때까지 임시거처를 필요로 하는 경우 등 다양한 사유로 거리에 남아 있는 노숙자들을 위해 그들이 최소한의 서비스를 이용할 수 있도록 거리를 중심으로 구축하는 시스템이 다. 당장 입소가 어렵지만 위기상황에 처한 사람들이나 강제퇴소로 당분간 쉼터 입소가 불가한 사람들 또한 이용할 수 있다. 입소를 전제로 하지 않으므로 일시방문센터는 번거로운 신원확인 절차나 자활가능성 탐색을 위한 사정절차를 별도로 규정하지 않으며 본인이 원하는 경우에 한해 사정 및 상담서비스를 제공할 수 있다.

일시방문센터는 다양한 문제로 공동체생활이 불가능하거나 신분노출을 꺼려 굳이 거리생활을 고수하는 노숙자라 할지라도 인간다운 생활을 위한 최소한의 서비스 기회를 제공할 필요가 있다는 이념에 기초한다. 이곳에서 제공할 수 있는 기본 서비스에는 숙식, 목욕, 세탁, 상담 및 진료, 피복지원, 휴식처 및 정보제공, 교육훈련 등이 있으며 외국의 선례를 통해 운영기관에 따라 운영시간, 운영형태, 제공하는 서비스의 범위에는 다양한 편차가 있음을 알 수 있다. 예를 들어 주로 야간에 숙식이나 상담 및 진료를 제공하는 운영형태도 있고, 영등포의 햇살보금자리처럼 주간

이용을 전제로 운영되는 형태, 주야간 항시 이용할 수 있으나 숙박을 전제로 하지는 않는 형태 등 다양하다. 이 곳에서는 목욕이나 빨래를 할 수도 있고 헌 옷을 지원받거나 이 곳을 통해 우편물을 받을 수도 있다. 필요한 경우 여타의 사회복지 서비스에 대한 안내를 받고 수급자격을 얻도록 필요한 도움을 받을 수도 있다.

이용자 중 자활의지가 있어 자활쉼터로 가길 원하는 경우에는 중간쉼터를 거쳐 자활쉼터로 옮겨갈 수 있다.

③ 현장방문서비스(out-reach)

노숙자들 중에는 스스로 서비스를 찾지 않는 사람들이 많다. 정보가 빈약하여 필요한 서비스를 어디서 제공하는지 잘 모르는 경우, 심한 알코올 중독이나 정신질환 우울증 등으로 인해 심리적 기능이 취약하여 서비스를 찾지 않는 경우, 초기 노숙으로 떨어져서 심리적으로 많이 위축되고 자신을 드러내기 싫어 서비스를 찾지 않는 경우 등 다양하다.

이러한 사람들에게 직접 다가가 좋은 인간관계를 형성하고 서비스를 안내하는 것은 노숙의 만성화를 막는 중요한 역할이다. 또한 서비스 체계 안으로 들어오지 않고 거리에 잔존하는 거리노숙자들에 대한 정보를 수집하여 그들의 욕구와 상황에 부합하는 대책을 수립하는 차원에서도 현장방문서비스는 크게 의의를 가진다. 현장방문서비스를 통해 그들의 이야기를 경청하고, 적절한 정보를 제공하며, 서비스체계에 대한 불신을 경감시키는 것이 중요하다. 이를 통해 서비스와 거리노숙간 격차를 좁히는 노력이 필요하다.

현장방문서비스는 거리상담소를 본부로 하여 진행할 수도 있고, 이동차량 등을 통해 진행할 수도 있다. 현장방문상담 서비스에서 중요한 점은 노숙자들이 쉽게 마음을 열지 않기 때문에 서비스 담당자가 자주 바뀌지 않아야 한다는 점이다. 더불어 서비스 담당자는 노숙자 사업의 내용을 구체적으로 알고 있어 거리노숙자들의 욕구에 맞는 적적한 서비스 의뢰가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

④ 거리진료소

거리생활은 거리노숙자들의 건강에 많은 악영향을 끼친다. 이러한 이유로 거리노숙자들의 건강보호를 위해 알게 모르게 많은 단체들에서 자

발적으로 정기적 거리진료에 참여하고 있다. 그러나 건강 염려증이 있는 일부 노숙자의 경우 진료기관마다 찾아가 중복진료를 하거나 이곳저곳에서 약을 받아 약물남용에 노출되기도 한다. 따라서 거리진료소를 상설화하고 일원화하여 체계적으로 거리노숙자의 건강을 보호할 필요가 있다. 이를 위해 진료기록부를 일원화하여 관리하고 데이터를 체계적으로 정리할 수 있어야 한다. 한편 진료를 매개로 상담을 하거나 서비스를 의뢰하는 것은 대단히 효과적인 방법이 될 수 있을 것이다.

2) 중간쉼터 및 사정센터

이는 거리에서 희망의 집 체계로 넘어가는 과정에 위치한 일시쉼터이다. 쉼터는 자활 혹은 보호를 준비하는 곳이기 때문에 거리생활과 쉼터 생활간에는 격차가 크다. 따라서 중간쉼터를 통해 거리생활과 쉼터 생활간 간격을 최대한 좁힌 후 쉼터로 의뢰할 필요가 있다. 더불어 중간쉼터는 사정센터와의 연계를 통해 노숙자들의 욕구와 자활가능성을 사정하여 적절한 쉼터로 배치하는 역할을 한다.

① 중간쉼터

거리체계에서 1차적으로 의뢰되는 쉼터가 중간쉼터이다. 중간쉼터는 의뢰되어 온 사람들이 그간의 거리생활로 지친 심신을 회복하면서 쉼터 생활에 적응하도록 돕고, 사정센터와 결합하여 면밀한 2차 사정을 통해 욕구를 파악하고 배치에 대한 계획을 세운다. 노숙자들의 욕구와 2차 사정된 내용을 근거로 하여 입소자들과 함께 개략적인 자활계획서를 작성하며 이 자활계획서에 의거하여 이들을 유형화된 자활쉼터나 기타 시설로 배치한다. 따라서 중간쉼터에서는 각 자활쉼터에 대한 정보를 아주 자세히 파악하고 있어야 하며 입소자들의 자활계획에 도움이 되는 쉼터를 선정하여 의뢰하여야 한다. 중간쉼터는 타 쉼터로 의뢰를 전제로 하는 쉼터이기 때문에 머무르는 기간이 3개월을 넘지 않는 것이 좋다.

② 사정센터(assessment center)

사정센터는 중간쉼터와 긴밀하게 협조하여 의뢰되어 온 노숙자를 전문적으로 사정한다. 이 사정은 입소자들의 정신질환 혹은 알코올중독의 가

능성을 먼저 한다. 그에 따라 정신질환 및 알코올중독자가 발견되면 정신질환 및 알코올중독 쉼터로 배치한다. 더불어 정신질환 및 알코올중독자를 거리체계에서 직접 의뢰 받아 재배치할 수도 있다. 더불어 중간쉼터에 입소한 노숙자들에 대한 다양한 심리재활프로그램을 실시하고, 상담 및 직업적성에 관한 검사와 알코올 예방교육도 실시한다.

3) 쉼터 체계

사실 노숙자들에 대한 실질적인 자활 프로그램은 이 쉼터체계에서 이루어진다. 각 유형화된 쉼터들에서 유형화된 서비스를 갈망하는 노숙자들이 입소하여 이들의 자활사업이 이루어진다. 노숙자들에 대한 초기상담과 심층상담, 취업알선, 금전 및 생활관리, 사회복귀를 위한 새로운 지지망의 형성, 자조집단의 단초 마련 등이 모두 이 쉼터 체계에서 이루어진다.

비슷한 유형의 노숙자들이 한 쉼터에 있을 경우에는 이들에게 맞는 집중적인 프로그램을 실시할 수 있다는 장점이 있으나 한편으로는 긍정적 상호작용을 하기 어렵다는 단점이 있기도 하다. 다양한 유형의 노숙자들이 한 쉼터에 있을 경우에는 집단적 프로그램보다는 개별적 프로그램이 많아진다는 단점이 있으나 긍정적 상호작용을 할 수 있다는 장점이 있다.

① 유형화된 쉼터

쉼터는 유형화되어야 한다. 쉼터가 그 목적을 분명히 하고 유형화되어 있어야 그 목적 실행에 적합한 전문가들을 고용하고, 목적에 맞는 프로그램을 일관되게 진행할 수 있다. 목적에 맞는 사업을 해나가면서 초기에는 많은 시행착오를 경험하겠지만 그러한 과정 속에서 많은 지식과 경험을 축적하게 되고 자체 전문성을 강화할 수 있다. 그러한 과정 속에서 많은 지식과 경험을 축적하고 자체 전문성을 강화할 수 있다. 또한 개입지점이 분명치 않은 나열식 프로그램을 지양하고 면밀한 사정과 표적문제에 기초해 자활지원이라는 쉼터의 고유기능을 보다 강화할 수 있다.

유형화된 자활쉼터는 노숙자들의 자활계획과 관련이 있다. 자활계획에 걸맞는 쉼터의 형태는 건설일용직 쉼터, 자활공동체 쉼터, 취업알선 쉼

터, 자격증 획득을 위한 쉼터 등 다양하다. 이 쉼터로의 배치는 중간의 집과 사정센터에서 파악된 입소자들의 욕구와 자활계획 및 상담자의 소견 등을 참조하여 결정된다. 그리고 종전처럼 가족쉼터나 여성쉼터 등 인구학적인 특성에 따라 유형화된 쉼터는 별도로 운영되면서 입소자의 특성에 걸맞는 프로그램들을 보다 확충해 나가는 방향으로 나나가야 할 것이다.

쉼터의 유형화도 중요하지만 이러한 유형에 맞는 프로그램을 실시하고 입소노숙자들에게 다양한 서비스를 제공할 수 있는 실무자들의 역량과 의지 또한 매우 중요하다. 앞서도 언급한 바 있지만 각 유형별 노숙자들에 따라 제공되어야 할 서비스의 내용이 달라지며 또한 동일한 유형이라고 할지라도 처지와 조건에 따라 필요한 서비스의 내용은 대단히 다르다. 이러한 욕구를 파악하고 서비스를 제공하는 것은 전문성과 많은 노력이 보다 필수적인 요소라고 볼 수 있다.

각 쉼터들은 특성에 맞는 자활프로그램을 마련하여 입소자들의 자활을 촉진하고자 노력하지만 쉼터 단독의 자원으로는 자활사업을 효과적으로 이끌어갈 수 없다. 자활이란 종합적인 측면이 지원되어야만 되기 때문이다. 노숙자들은 물적·인적 자원을 소진한 상황인 경우가 많아 이러한 물적·인적 자원의 원천을 지역사회에서 마련하는 것이 중요하다. 더불어 정부에서도 종합적인 지원책을 마련해야만 실질적인 자활이 이루어질 수 있다는 점을 명심하고 충분한 인적·물적 지원을 마련하는데 심혈을 기울여야 할 것이다.

② 다양한 그룹홈

유형화된 자활쉼터에서 자활의 준비가 어느 정도 이루어지면 쉼터의 보호를 벗어나서 그룹홈으로 이전하는 것이 좋다. 자활공동체 회원들만의 그룹홈, 자조집단을 이루고 있는 그룹홈, 지지집단 회원들로 이루어진 그룹홈 등 다양한 그룹홈들이 존재할 수 있다.

이 그룹홈들은 자활의 정도와 그룹홈 성원들의 자립정도에 따라 실무자들의 개입정도가 결정된다. 기능손상형 노숙자들을 중심으로 이루어진 지지집단 그룹홈의 경우에는 실무자들의 개입이 강화되어야 할 것이며, 자활공동체 사업을 위한 그룹홈의 경우에도 자활공동체가 안정성을 갖기 전까지는 실무자들의 많은 개입을 필요로 한다. 각기 직업을 갖고 있으

면서 서로 의지하면서 생활하는 자조집단 그룹홈의 경우는 실무자들의 개입을 서서히 줄여가도 괜찮을 것이다.

다양한 그룹홈은 유형화된 쉼터들 주변에 존재하는 것이 좋다. 각 쉼터들이 관계 맺고 있는 지역사회 자원을 활용하기 용이할 뿐 아니라 효율적인 사후관리를 할 수 있도록 실무자의 개입을 용이하게 해주기 때문이다. 아울러 쉼터에 있는 입소자들에게 방향성을 제시하고 자극을 줄 수 있다는 효과도 기대할 수 있겠다.

4) 지역사회 자원

① 다양한 지지체계

노숙인들 중 상당수는 이미 사회적 혹은 가정적 지지체계를 상실한 사람들이다. 이들이 자활하기 위해서는 새로운 지지체계가 확립되어야 한다. 이러한 지지체계로서 새롭게 관심을 기울여야 하는 것이 지역사회의 지지체계이다.

각 쉼터(특히 지역사회 종합복지관에서 운영하는 쉼터)들은 지역사회의 많은 자원과 지지체계를 이미 확보하고 있다. 이러한 자원과 지지체계를 활용하여 입소자들에게 취업을 알선하고, 행상 등의 자리를 확보할 수 있도록 돕고, 지역사회 유지나 다양한 종교기관을 대상으로 후원을 개발하고 새로운 지지망을 형성할 수 있도록 도울 수 있다.

더욱이 사회복지의 중심이 지역사회 재활로 이동하고 있기 때문에 지역사회의 자원개발과 연결에 민·관 모두 관심이 높아지고 행정적·재정적 투입이 많아지고 있다. 이러한 상황에서 지역사회의 다양한 지지체계를 확보한다는 것은 사회복지의 전체 방향과 일치하며 발전가능성이 높다고 할 수 있다.

② 자활후견기관

정부는 도시의 빈곤층과 조건부 수급자들의 취업과 자활공동체 운영 및 직업훈련을 위해 전국에 161개 자활후견기관을 세웠다. 2003년에는 240개로 늘어날 전망이다. 노숙자들은 대개 대도시의 빈곤층이 밀집해 있는 곳에 많이 존재하며 또한 이러한 지역에는 대개 자활후견기관들이 정부로부터 인건비와 사업비를 지원받으며 저소득층과 조건부 수급자들

에게 자활사업을 진행하고 있다.

노숙자 쉼터들은 이러한 지역사회 내 자활후견기관들의 자활사업과 적극적으로 연계하여 자활사업을 펼칠 필요가 있다. 쉼터의 경우에는 실무자들이 입소자들의 생활관리에 바빠 자활사업을 벌려나가는데는 한계가 있다. 그리고 자활사업은 종합적인 사업으로 많은 자원에 대한 정보와 사업에 대한 지식을 필요로 하는 전문적 사업이라는 점에서 쉼터 실무자들이 감당하기 어려운 것이 현실이다. 쉼터 노숙자들은 자활후견기관에 의뢰하여 자활후견기관에서는 자활사업을 진행하고 쉼터에서는 생활관리, 저축관리, 출근관리 등을 서로 연계하여 자활사업을 진행한다면 좋은 성과를 얻을 수 있을 것이다.

③ 지역사회 정신보건센터와 사회복귀시설

정부는 각 지역사회 내 정신질환자들에게 정신건강 서비스를 제공하기 위하여 지역사회 정신보건센터를 개소하였다. 현재 전국적으로 약 120개 정도의 정신보건센터가 있으며 지역사회에서 등록된 정신질환자들에 대한 치료와 재활을 담당하고 있다. 정신과 의사와 정신보건 간호사 그리고 정신보건 사회복지사들이 팀으로 구성되어 지역사회 정신질환자들을 사례관리 방식으로 관리하고 치료한다.

사회복귀시설은 정신질환자의 탈원화를 추진하고 지역사회내의 각종 지지체계를 구성하며, 정신질환자의 조기발견과 예방에 관한 일을 주로 담당하고 있다. 사회복귀시설은 전국적으로 76개 정도가 있다. 현재 정신보건센터와 사회복귀시설들의 역할에 큰 차이는 없으나 지역사회정신보건센터에서는 주로 중증 정신질환자들의 사회재활과 취업을 담당하는 방향으로 역할이 나뉘고 있는 상황이다.

중증 혹은 경증 정신질환 노숙자 쉼터들은 정신보건센터와 연계없이 독자적으로 향정신성 약물을 처치할 수 없다. 그리고 지역사회 정신보건센터나 사회복귀시설과 긴밀한 관계를 통해 정신질환자와 관련된 지역사회의 다양한 정보를 얻을 수 있다.

두 시설은 모두 지역사회에 등록된 정신질환자들에 대한 책임을 지고 있기 때문에 중증과 경증 쉼터의 입소자들의 주소를 쉼터로 이전하고, 장애 등록을 하며, 국민기초생활보장 수급권자로 등록을 한다면 정신보건센터와 사회복귀시설을 보다 체계적이고 안정적으로 이용할 수 있을

것이다.

5) 알코올과 정신질환 체계

알코올 중독자와 정신질환자들은 공통점과 상이점이 있다. 차이가 가장 큰 부분은 정신질환자들은 약물을 통해 불안 혹은 우울 불면 등을 안정 시킨 후에 다른 재활 프로그램을 실시할 수 있으나 알코올 중독자들은 약물의 효과가 아주 적어 무조건 단주부터 하고 나서 다른 프로그램을 실시해야 한다는 점이다. 따라서 정신질환자들은 약물관리 프로그램이 가장 중요하며, 알코올중독자들에게는 단주 프로그램이 가장 중요하다.

공통점으로는 알코올중독자들이나 정신질환자들은 대체로 심리·사회적인 기능이 많이 손상되어 있기 때문에 심리상담과 사회기술훈련, 대인관계기술훈련 등을 제공할 필요가 있다. 아울러 안정적 주거공간이 전제되지 않은 상태에서 제한된 서비스만 제공하고서는 안정적인 회복과정을 도모할 수 없기 때문에 주거서비스가 필히 병행되어야 한다. 또한 보호작업장, 직업재활, 취업알선 등의 서비스가 양자 모두 공통적으로 필요하다.

정신질환자들과 알코올중독자들은 매우 취약하면서도 서로 특성이 다르기 때문에 정신질환 쉼터와 알코올중독자 쉼터는 분리되어 운영하는 것이 바람직하다. 물론 정신질환과 알코올중독을 동시에 갖고 있는 이중질환인지, 정신질환으로 인한 알코올중독인지를 먼저 사정하고 먼저 치료받아야 할 문제들을 정해야 한다.

① 중증 알코올 및 정신질환자 쉼터

이 쉼터의 입소자들은 알코올인 경우에는 병원에서 금단증상이 해독된 사람들이거나 본인이 알코올에 대한 조절능력이 없는 사람들이고, 정신질환의 경우에는 만성질환으로서 사회적 기능이 극히 약한 사람으로 사정센터를 통하거나 혹은 병원 등에서 주거가 없는 중증 퇴원환자들을 의뢰하는 경우 이러한 쉼터에 입소하게 된다. 쉼터는 반폐쇄 쉼터로 운영되며, 쉼터 안에 보호작업장이 마련되어 있는 것이 좋다. 따라서 이 쉼터들은 민원의 소지가 많은 도시보다는 시 외곽지역에 위치해 있는 것이

좋다.

이 쉼터에서 입소자들은 강도 높은 약물관리 프로그램과 단주 프로그램을 받게 되며, 심리사회적 기능을 높이기 위한 상담서비스, 사회기술훈련, 일상생활기술 훈련, 대인관계훈련 등의 서비스를 받는다. 그리고 취업준비를 위한 직업훈련도 받는다.

더불어 이후 사회에서 지지적 관계를 형성할 수 있도록 자조모임(AA나 정신질환자 자조집단)과도 긴밀한 관계를 유지할 수 있도록 한다. 더불어 쉼터는 이들이 사회적 서비스를 원활하게 받을 수 있도록 국민기초생활보장 수급권자로 등록을 하거나 장애인 등록을 하도록 돕는다.

이 쉼터들에서는 정신보건 관련 전문이력들이 배치되어 전문적 서비스를 제공해야 하며, 입소자들의 특성상 실무자들이 소진(burn-out)될 가능성이 높기 때문에 충분한 인적·물적 자원이 제공되어야 한다. 더불어 지역사회 정신보건센터와 사회복귀시설과의 연계도 중요하다.

② 경증 알코올 및 정신질환자 쉼터

이 쉼터는 알코올에 대한 조절능력이 어느 정도 있거나 혹은 정신질환에 대한 병식이 있는 사람들이 입소한다. 이 쉼터의 입소자들은 중증 쉼터에서 많이 회복된 사람들과 사정센터에서 경증으로 판정·의뢰된 사람들이다.

이 쉼터는 출입이 자유롭고 기본적으로 쉼터 외부에 있는 직장을 다니면서 생활하는 개방쉼터이다. 따라서 지역사회 내에 유치하여 지역사회와 상호교류의 기회가 많아야 한다. 이 쉼터에서도 단주프로그램과 약물관리 프로그램을 진행하나 중증쉼터와 비교할 때 사회관계 유지·발전 기술과 취업알선 및 직업생활 유지와 관련된 서비스에 대한 비중이 높다. 이 쉼터에서도 역시 입소자들의 국민기초생활보장 수급권자 등록과 장애인 등록 등을 추진한다. 더불어 지역사회 내에 밀착해 있기 때문에 중증쉼터보다 정신보건센터·사회복귀시설과 더욱 긴밀한 관계를 형성할 수 있으며, 더 나아가 자활후견기관 등의 자활공동체 사업에 적극 참여할 수 있도록 관계를 형성하는 것이 중요하다.

이 쉼터의 입소자들은 내부에서 자조집단을 형성하던지 혹은 외부의 자조집단과의 관계를 더욱 긴밀히 하여 사회복귀 이후 안정적인 지지체계의 토대를 만들어야 한다. 더불어 이 쉼터 역시도 정신보건 전문인력

이 배치되어야 하며 실무자 소진 예방을 위해 충분한 자원이 제공되어야 한다.

③ 그룹홈

정신질환자와 알코올 중독자를 위한 그룹홈은 경증알코올쉼터를 거쳐서 혼자서도 충분히 약물관리가 가능하고 단주가 가능한 사람들을 대상으로 운영된다. 그룹홈에서는 주로 자조집단 성원들이 공동체를 이루어 서로 지지하면서 살아가게 된다. 때로는 실무자들이 함께 거주하는 그룹홈도 있을 수 있겠으나 이는 특수한 경우이고, 실무자들은 간헐적으로 사후지도 차원에서 개입이 이루어지는 것이 일반적이다.

정신질환과 알코올 중독자를 위한 그룹홈의 경우에는 실무자들이 상당기간 강하게 개입하여야 한다. 그러나 현실적으로 실무자들이 이러한 일들을 감당하기에는 어려움이 많기 때문에 정신보건과 관련된 지역사회자원(정신보건센터와 사회복귀시설 등)들을 최대한 활용하여 공동으로 접근하는 방안을 마련하여야 한다. 더불어 이들의 직업 혹은 자활공동에 사업을 위해 지역사회 자활공동체와도 긴밀한 관계를 형성하여야 한다.

그룹홈의 재원은 정부에서 지원할 수도 있고, 여러 명이 공동으로 주거비를 마련할 수도 있으며, 혹은 전세금은 공동체에서 월세는 정부에서 지원하는 등 다양한 형태가 있을 수 있다.

6) 보호쉼터

노숙자 사업은 기존 우리사회의 사회안전망에서 보호받지 못하는 사람들을 총체적으로 보호하는 성격을 지니고 있다. 보호쉼터 역시도 이러한 성격을 보여주고 있는데 엄밀한 의미에서 보호쉼터에서 보호해야할 사람들은 다른 사회복지 시설로 이전되어야 할 사람들이다. 그럼에도 불구하고 시설에서 보호할 제도적 장치가 없기 때문에 당분간은 노숙인 보호쉼터에서 보호될 수밖에 없는 실정이다. 예를 들면 65세 노인으로서 호적상 연고자(자식)가 있으나 연고자의 학대로 거리에 나온 노인들의 경우에는 기존의 양로원에 입소할 수 없다. 따라서 이러한 경우는 노숙자 노인쉼터에서 보호할 수밖에 없는 경우 등이 이에 속한다.

① 노인쉼터

이 쉼터의 입소자들은 65세 이상자로서 무연고자 혹은 가정에서 발생하는 노인학대 등을 피해 거리로 나온 사람들이다. 이들 중 상당수는(전체 19명 중 7명이 가정을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 이들의 나이가 많은 점을 감안하여 사별까지 생각한다면 가정의 유지비율은 대단히 높다.) 가정을 유지하고 있기 때문에 가정으로 복귀를 유도하는 것이 중요하다. 가정으로 복귀가 곤란한사람들은 양로원이나 요양원 등 노인시설로의 전원을 유도하는 것이다. 이들은 현실적으로 공공근로 이외의 노동은 할 수 없기 때문에 이들의 목표는 자활이 아니라 남은 생을 건강하고 긍정적으로 살아가도록 돕는 것이다. 이들은 건강이 나쁘기 때문에 의료서비스 제공이 중요하며, 심리적 안정을 회복하기 위한 상담 서비스 그리고 가정으로 복귀 유도를 위한 가정복귀 서비스 등이 제공되어야 한다.

② 만성질환자 혹은 장애인 쉼터

노동력취약형 36명 중 65세 미만이면서 만성질환이나 장애를 가진 사람들은 17명(47.2% 전체로는 약 4%)이다. 이들은 거의 가족관계가 해체되어 가정으로 되돌아가기 어려운 조건이다. 이들도 역시 질환이나 장애로 인해 노동력이 취약하여 공공근로 이외의 일은 하기 어려운 상황이기 때문에 자활보다는 치료와 요양이 중요하다. 이들 중 상당수는 장애인 쉼터로 의뢰되어야 할 필요가 있으며 나이가 젊고 호전 가능성이 있는 사람들은 자활준비도 함께 해나가야 한다.

V. 노숙자 자활을 위한 원불교의 지원방안

원불교의 사회복지사업은 개교 87년을 맞이하는 올해 교정원 공익복지부 산하에 중앙봉공회, 은혜심기운동본부, 원불교사회복지협의회, 자선사업회, 법은사업회, 후생사업회 등의 조직과, 그 산하에 8개의 사회복지법인[32]을 갖추고 있으며 앞으로 각 교구[33]단위로 사회복지법인을 설립하는 것을 목표로 하고 있다. 복지·의료·산업·교육·훈련·문화기관과 각종 단체, 국내외 교당 등에서 다양한 대상층에게 다양한 복지사업과 봉사활동을 펼쳐 오고 있다. 그러나 IMF이후 사회적 문제로 급부상했던 노숙자들을 지원했던 사례는 미미한 수준이다.

원불교 교단에서는 이제부터라도 좀 더 적극적으로 사회의 가장 취약계층으로 떠오른 노숙자들에게도 관심의 눈길을 돌려야만 한다. 노숙자에 대한 기존의 부정적인 인식을 개선하고 원불교가 보유하고 있는 인적·물적 자원을 충분히 활용하여 노숙자 문제 해결에 동참해야 한다. 왜냐하면, 앞에서도 언급했듯이 그것이 개교의 이념을 실현하는 길이기 때문이다.

따라서, 본 장에서는 노숙자 지원을 위하여 원불교가 참여할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 그러기 위하여 먼저 노숙자에 대한 교리적 이해를 도모하고, IMF 이후 교단에서 실시했던 노숙자 지원사업 사례를 점검해 보며, 타종단의 활동현황을 살펴보고, 앞장에서 제시했던 노숙자 정책 및 서비스 방향과 원불교에서 활용 가능한 자원들에 근거하여 지원방안을 제시하고자 한다.

제1절 노숙자에 대한 교리적 이해

---

32) 사회복지법인 삼동회, 중도원, 원불교창필재단, 유린보은동산, 강원삼동회, 한울안, 원봉회, 원봉공회

33) 국내 13개 교구(강원, 경기인천, 경남, 광주전남, 대구경북, 대전충남, 부산, 서울, 영광, 전북, 제주, 중앙, 충북), 해외 5개 교구(미주동부, 미주서부, 유럽, 일본, 중국).

노숙자를 원불교 교리에 입각해서 어떻게 바라볼 것인가 하는 문제는 간단하지 않다. 바라보는 각도에 따라 여러 가지로 해석할 수 있기 때문이다. 노숙자에 대해 이해할 수 있는 교리를 먼저 살펴보기로 하겠다.

원불교에서 신앙의 대상이며 수행의 표본인 일원(一圓)[34]은 법신불(法身佛)로서 우주만유(宇宙萬有)의 본원(本源)이요 제불제성(諸佛諸聖)의 심인(心印)이며 일체중생(一切衆生)의 본성(本性)[35]이라 한다.

일원(一圓)의 내역은 곧 사은(四恩)[36]이요, 사은(四恩)은 천지은(天地恩)[37]·부모은(父母恩)[38]·동포은(同胞恩)[39]·법률은(法律恩)[40]의 네 가지 범주의 큰 은혜이다.

다시 사은의 내역을 말하자면 곧 우주 만유로서 천지만물 허공 법계가 부처 아님이 없으니, 우리는 어느 때 어느 곳이든지 항상 경외심을 놓지 말고 존엄하신 부처님을 대하는 청정한 마음과 경건한 태도로 천만 사물에 응할 것이며, 천만 사물의 당처에 직접 불공하기를 힘써서 현실적으

---

34) (1) 원불교의 입장에서 본 우주의 궁극적 진리에 대한 상징적 표현. 부처님·하나님·진리·도(道)·태극 등과 같은 뜻으로 해석한다. 말로써는 일원상 또는 일원이요, 형상으로써는 「○」으로 표현한다. 말로만 표현할 때는 일원이라고 하지만, 말과 형상으로 다 표현하기 위해서 일원상 또는 법신불 일원상이라고 한다. 소태산 대종사가 1916년 4월 28일 이른 새벽에 우주와 인생의 궁극적인 진리를 크게 깨치고, 「만유가 한 체성이요 만법이 한 근원이로다. 이 가운데 생멸 없는 도와 인과보응되는 이치가 서로 바탕하여 한(一) 두렷한(圓) 기틀(相)을 지었도다」라 했다. 원불교에서는 일원상의 진리를 우주와 인생의 궁극적인 진리라 하여, 신앙의 대상과 수행의 표본으로 삼는다. (2) 선가(禪家)에서 깨달음의 경지를 일원상으로 표현하기도 한다. 일원상을 맨 처음 사용한 사람은 중국 당나라 때의 남양 혜충(南陽 慧忠··?~775) 국사라고 전해온다.

35) 『원불교 전서』, 교리도(敎理圖).

36) 일원상의 진리를 구체적·현실적으로 네 가지로 분류해서 설명하는 말. 궁극적인 진리를 일원상이라 하고, 그 진리가 현실적으로 나타날 때에는 천지은·부모은·동포은·법률은의 사은으로 전개된다고 한다.

37) 천지은(天地恩)이란 우주만유 전체의 진리성을 말하는 것이다. ① 천지가 인간에게 베풀어준 은혜, 곧 하늘의 공기, 땅의 바탕, 일월의 밝음, 바람·구름·비·이슬 등의 은혜. ② 우주가 대기대용으로 운행함에 따라 나타나는 결과로 만물이 생성 발전하게 되는 은혜. ③ 일원의 진리가 천지를 통해서 작용하는 결과로 만물이 생명을 유지하게 되는 은혜를 말하는 것이다.

38) 부모은(父母恩)이란 부모님으로부터 받은 은혜로서, 육신을 낳아주고 길러준 은혜. 인간으로서의 의무와 책임을 가르쳐준 은혜를 말하는 것이다.

39) 동포은(同胞恩)이란 동포로부터 입은 은혜로서, 동포의 도움으로, 동포의 의지로, 동포의 공급으로 살아가는 은혜를 말한다

40) 법률은(法律恩)이란 법률에 의해 개인·가정·국가·세계가 안녕과 질서를 유지하고 평화 안락하게 살아갈 수 있는 은혜를 말한다.

로 복락을 장만하게 함으로써, 소태산 대종사는 편협한 신앙을 돌려 원만한 신앙을 하게 하고, 미신적 신앙을 돌려 사실적 신앙을 하게 하였다.[41] 소태산 대종사는 인간이 사는 이 세상을 천지은·부모은·동포은·법률은이 가득 찬 희망적인 세계, 살맛 나는 세계, 미래지향적인 세계라고 하였다. 이 세계는 더럽고 추하고 고통스러운 세계, 전쟁·불안·죄악·비극·질병·혼란·무질서로 가득 찬 지옥세계가 아니라, 사은으로 가득 찬 희망차고 즐겁고 아름답고 밝은 세계라고 한 것이다.

사은의 큰 은혜에 대해서 늘 감사 보은생활을 해 가는데 있어 천지은에 대해서는 응용무념의 도를 체받아 실행하고, 부모은에 대해서는 무자력자 보호의 도를 체받아 실행하며, 동포은에 대해서는 자리이타의 도를 체받아 실행하고, 법률은에 대해서는 정의 실현의 도를 체받아 실행하는 것이 사은에 대한 보은의 강령이다.

「우주의 진리는 원래 생멸이 없이 길이길이 돌고 도는지라, 가는 것이 곧 오는 것이 되고 오는 것이 곧 가는 것이 되며, 주는 사람이 곧 받는 사람이 되고 받는 사람이 곧 주는 사람이 되나니, 이것이 만고에 변함없는 상도」[42]라 하였다.

이처럼 우주만유 허공법계가 부처아님이 없는 법신불 일원상(法身佛一圓相) 측면에서 바라보면 노숙자도 불공의 대상인 부처님이요, 법신불 사은(法身佛四恩)의 피은(被恩)된 도를 보아서 보은하기로 할 때 부모은에 대한 보은의 강령처럼 무자력자를 보호해야 하는 보호의 대상이요, 소소영령하게 보응하는 인과보응(因果報應)의 진리 측면에서 바라보면 전생에 지은 대로 가난과 고통을 받고 있는 것이라 할 수 있다.

모든 인간에게 있어서 자기 자신의 삶은 자기 스스로의 선택이요 결정이며, 자기의 인생은 자기 스스로의 힘으로 개척해야 하고, 어느 누구도 대신 살아줄 수 있는 삶이 아닌 것이며, 따라서 자기 인생에 대한 책임도 자기 스스로가 져야 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 자기의 힘으로는 도저히 어떻게 할 없는 불가항력적인 경우가 많다. 이럴 경우에는 사회의 보호가 당연히 필요한 것이다.

인간은 누구나 평등한 인간의 존엄성을 갖는다. 우주만유 허공법계 모

---

41) 원불교 전서, 대종경 교의품 4장, p. 113.
42) 원불교 전서, 대종경 인과품 1장, p. 219.

두가 부처인 것처럼 말이다. 그러므로 노숙자는 차가운 멸시의 대상이 아니라 부처님처럼 공경해야 할 대상이요, 사회가 따뜻하게 품어 안아 자력을 기를 때까지 지원하고. 또한 진리에 바탕해서 미래세상의 복락을 준비하도록 그 길을 열어줘야 할 교화의 대상이다. 또한, 노숙의 과정에 이르는 동안 피폐해진 정신과 육신을 아울러 온전하게 되돌림으로써 정신의 자주력, 육체의 자활력, 경제의 자립력을 키워 보편적인 사회생활로의 복귀를 이끌어 줘야 하는 보호의 대상으로 이해할 수 있다.

제2절 IMF 이후 원불교의 노숙자 지원사업 사례

IMF 이후 원불교 교단 내에서 실직노숙자를 대상으로 한 서비스를 살펴보면 미미한 수준이다. 서울교구 봉공회[43]가 중심이 되어 1998년 3월 30일부터 11월 30일까지 원불교서울회관[44] 광장에서 「은혜의 무료급식」[45]과 더불어 「은혜의 쉼터」[46]을 실시했으며, 1999년 1월 10일부터 12월 30일까지 「실직자쉼터」[47]를 운영했고, 2000년 1월 1일에서 12월 31일까지 실직자 쉼터(3명), 모녀살림터(6명)을 운영했다. 종로교당[48]에서는 취업정보센터를 운영하기도 했다. 중앙총부 영산출장소[49]에서는 귀농교육을 시도했으나 실직자들이 적응하지 못하는 등의 이유로 중도에 그만 두게 되었다. 이리하여 현재 자발적으로 운영되고 있는 지원사업은 없는 실정이다. 단지, 서울에 소재한 원불교산하 법인 3개 복지관[50]에서 서울시의 시책에 따라 「희망의 집」을 운영해 오고 있다.

IMF 이후 교단 내에서 이와 같은 실적과 시도가 있었으나 이것은 다

---

43) 원불교 봉공회는 은혜(恩慧)사상을 이 사회에 구현시키고자 하는 사람들의 모임이다.
44) 서울특별시 동작구 흑석동 소재.
45) 166일 중식제공, 봉사자수 627명, 수혜자수 7,393명 : 서울봉공회.
46) 1998년 4월 7일부터 11월 30일까지 158일간, 쉼터이용자 연인원 2,070명, 취업알선 18명)
47) 동작구 흑석1동 19통 5반 237-19번지, 월세.
48) 종로구 낙원동 소재.
49) 원불교 성지, 전라남도 영광군 백수읍 길룡리 소재.
50) 등촌1종합사회복지관, 유린원광종합사회복지관, 번동2단지종합사회복지관.

분히 소수의 단체와 기관에서 자발적 또는 서울시 정책에 의한 실천이었다고 볼 수 있다. 교단적인 의지와 대책은 없었던 것이다. 타종단의 경우 교단적인 차원에서 노숙자대책협의회를 구성해서 전국적인 조직을 갖고 현재까지 노숙자 문제해결을 위해 다양한 서비스를 제공하며 고군분투해 온 것에 비하면 노숙자들에 대해 원불교가 대응했던 사례는 너무나 미미한 것이라 할 수 있다.

제3절 타종단의 노숙자 지원사업 현황

타종단의 노숙자 지원사업 현황을 살펴봄으로써 원불교가 나아갈 방향에 참고를 삼고자 한다. 먼저 종교·시민단체협의체인 "전국실직노숙자종교시민단체협의회"의 구성 및 진행과정을 살펴보고, 각 종단의 활동 현황을 살펴보기로 하겠다.

1998년 3월 노숙자 무료급식단체를 중심으로 노숙자의 종합적인 지원대책의 필요성을 느끼게 되어 5월 "실직노숙자대책종교시민단체협의회"가 구성된다. 실직노숙자대책종교시민단체협의회는 정부(보건복지부)와의 계속적인 협의를 통하여 노숙자의 자활에 필요한 급식 및 의료 등의 지원을 확보하고, 전국적으로 쉼터를 설치하게 된다. 1999년 2월 5일 노숙자 지원대책의 장기적인 대책과 지원을 위하여 전국조직으로 사업을 확대, "전국실직노숙자대책 종교시민단체협의회"로 단체명을 개정하기에 이른다. 이 때 참여한 단체는 종교계에서 "서울가톨릭사회복지회, 가톨릭실직노숙자대책협의회, 대한성공회사회선교부, 대한불교조계종사회복지재단, 구세군 대한본영사회부, 한국기독교장로회교회와사회위원회, 대한예수교장로회총회 사회부"이며, 시민단체로는 "경실련이웃을돕는사람들, 참여연대사회복지위원회, 인도주의실천의사협의회"이다.

1999년 5월 서울 중구 정동 구세군회관에 사무국을 구성하여 홈페이지 제작, 정기적인 실무자 워크샵 등을 통하여 노숙자와 실무자의 의견을 정부정책에 반영하는 조정자의 역할과 심포지엄, 토론회, 노숙자 돕기 홍보 지침서 제작 등을 통하여 노숙자에 대한 사회의 편견을 버리고 '이웃화'하는 가교의 역할을 하게 된다. 또한 재활프로그램 지원 및 실무자 교육을 통하여 전문성 향상에도 힘쓰고 있다. 지난 2000년은 노숙자 권

리선언대회 및 자원활동가 조직 등을 통하여 노숙자의 인권을 옹호하고, 노숙자 복지수요 조사 및 노숙자 복지서비스 체계 구축방안을 위한 심포지엄을 통하여 장기적인 대책을 마련하고자 노력하였다. 또한 재활 및 자활사업 프로그램 보급 및 실무자 교육을 통하여 실무자의 전문성 향상과 인적 지원체계를 구축하고자 노력하고 있다. 2001년에도 계속하여 자원활동가 조직 및 홈페이지를 통한 정책공유를 통하여 노숙자의 인권을 옹호하고 사각지대(쪽방, 거리) 지원체계를 구축하며, 실무자 스스로가 권리를 찾을 수 있도록 실무자 협의회를 구성하여 보다 나은 서비스를 제공하고 소진상태를 예방하는데 힘쓰고 있다.

1. 가톨릭 실직노숙자복지협의회 활동 현황

가톨릭실직노숙자복지협의회는 실직노숙자의 문제가 사회적으로 심각한 상황에서 복음정신을 현장 속에서 실천함으로써 노숙자들에게 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 함을 사업목표로 1999년 11월 18일 설립되었다. 광주교구사회복지위원회, 대구가톨릭사회복지회, 마산교구사회복지국, 서울가톨릭사회복지회, 수원교구사회복지회, 안동교구사회복지회, 원주가톨릭사회복지회, 청주교구사회복지국 등 9개 교구가 연합하여 협의회를 구성하고 19개 쉼터를 운영하고 있다

주요 사업내용을 살펴보면 정보교류사업(각 교구 실직노숙자를 위한 프로그램 연계 및 교류, 각 시설운영에 관한 정보교류 및 협력방안 모색), 시설실태 파악(각 교구 시설 운영 현황 및 실태 파악), 실무자 워크샵, 자료집 모음, 노숙자 대책(노숙자 쉼터운영, 신규시설 마련 및 개선에 대한 대정부 정보교류 및 사안별 협력), 행려인 야간 순찰(겨울 동사 예방을 위한 야간 순찰) 등이다..[51]

2. 구세군 대한본영 활동 현황

구세군 대한본영에서는 IMF가 시작된 97년 후반기부터 장기실업자가 늘어가는 추세 속에서 그들이 다시 재기할 수 있도록 자신감과 함께 실

51) 전국실직노숙자대책 종교시민단체협의회 편(2002), 「2002 전국실직노숙자대책 종교시민단체협의회 정기총회」, pp. 69~73.

업에서 벗어날 수 있는 교육을 실시하는 것을 사업목표로 하여 1998년 1월 8일 정동 다일사를 개설하게 된다. 이를 시작으로 다일사자활센터, 사랑방, 무료급식소, 노숙자 상담센터 등을 운영하고 있다.

다일사자활센터로는 정동다일사자활센터(60명), 서대문다일사(20명), 인천다일사(20명), 청주다일사(20명), 제주다일사(20명) 등 5개소를 운영하고 있고, 사랑방(노숙자 숙소)으로는 충정로사랑방(130명), 서대문사랑방(50명), 북아현사랑방(30명), 강북사랑방(25명) 등 4개소를 운영하고 있다. 무료급식소는 구세군 사관학교, 영등포무료급식소, 제주 나눔의 집, 모산 나눔의 집, 명천사회복지관, 송림영문 식당, 서산석림복지관(무료급식 도시락 배달), 여주 나눔의 집, 문창영문 등 9개소에 운영하고 있다. 노숙자 상담센터는 동대구 상담센터, 대구 우정의 집 상담소, 대전 상담소, 동대전 상담소, 서대전 상담소, 천안 상담소 등 6개소를 운영하고 있다.[52]

3. 기독교 장로회 활동 현황

기독교 장로회에서는 1998년 '성남내일을 여는집' 개소를 시작으로 서대문·강동·포항·인천동구·인천·상암 내일을 여는 집과 은행골 우리집 등 8개의 쉼터를 운영하고 있다.

내일을 여는 집 주요사업으로는 재활 및 자활을 위한 교육프로그램, 노숙자 상담활동(전문상담원에 의한 상담 및 치료방법 모색), 노숙자 종교활동, 노숙자 무료숙식 제공, 노숙자 취업알선, 자립을 위한 저축 독려 및 안정직업 알선 등의 활동을 전개하고 있다.[53]

4. 대한불교조계종 노숙인 지원사업 현황

1998년 4월 14일 탑골공원 내에 노숙자급식소를 개설한 것이 대한불교조계종의 노숙인 지원사업의 시작이 되었다. 그 후 노숙자들에게 잠자리 제공과 취업알선을 통해 다시 가정으로 복귀시키는 쉼터가 필요하다는

---

52) 앞의 책, pp. 75~79.
53) 앞의 책, pp. 80~83.

인식에 1998년 4월 22일 80명이 함께 살 수 있는 서계보현의집[54]을 개설을 시작하여 영등포보현의집(300명), 수송보현의집(40명), 부산보현의집(80명)을 설립하여 일500명 여명의 노숙자를 보살피는 활동을 전개하고 있다.

주요사업으로는 숙식제공사업, 취업 및 직업알선(10개의 인력회사 유치 운영), 재활 및 자활사업진행(자활금고·정보교육장·공동작업장 운영), 사회교육(집단상담프로그램, 명사특강, 지역사회연대활동, 야외활동) 프로그램을 운영하고 있다.[55]

5. 예수교 장로회 활동 현황

예수교장로회에서는 총회 사회부 산하에 '희망의 쉼터협의회'가 있다. '희망의 쉼터협의회'는 자활후견센터, 자활그룹홈, 쪽방상담소, 희망의 쉼터가 있다.

자활후견센터는 대전자활지원센터, 대구자활지원센터, 태백자활지원센터가 있고, 자활그룹홈으로는 가족터잡이의 집, 터잡이의 집, 영등포 산업선교회 '기쁨의 집'이 있다. 쪽방상담소로는 햇살보금자리, 영등포 쪽방상담소가 있고, 희망의 쉼터는 영등포산업선교회를 포함하여 22개소[56]를 운영하고 있다.[57]

---

54) "보현(普賢)의 집"이란 불교의 행(行을) 상징하는 普賢보현)에서 유래된 말로서, 부처님의 자비사상과 덕목을 구체적으로 실행, 실천하는 곳이라는 의미를 담고 있다. 노숙인들이 어렵고 힘든 시기일지라도 실천하고, 실행하여 어려운 조건을 헤쳐나갔으면 하는 바람으로 보현이라는 이름을 붙이게 되었다.

55) 앞의 책, pp. 84~87.

56) 영등포산업선교회, 성수삼일내일의 집, 서울선교교회, 에덴교회, 신생자립원, 노숙자야간상담, 새날쉼터, 부산희망의집, 소망관, 다대중앙교회, 구민교회 근로자의 집, 선한사마리아인의 집, 대구제일평의 집, 한벗희망의 쉼터, 새나루교회, 희망의집, 안산제일교회, 황지중앙희망의 쉼터, 밥상공동체, 전주근로자 선교상담소, 안양희망사랑방, 울산희망의 쉼터.

57) 앞의 책, pp. 88~89.

제4절 노숙자 자활을 위한 원불교의 지원방안

노숙자 쉼터는 일반적으로 시민들에게 혐오시설로 인식되어 왔다. 복지시설 중 특히 생활시설에 대해서는 분야를 불문하고 터부시하는 경향이 있다. 노숙자 쉼터도 마찬가지였다. 이것은 노숙자들에 대한 부정적인 편견과 오해의 소산일 것이다. 특히 초기에는 일부 입소자들이 음주 후 불미스런 행동을 함으로써 주민들의 거부감을 불러일으키기도 했으나 그것이 그들 모습의 전부는 아닌 것이다. 원불교에서는 먼저 그러한 인식들을 개선하고 노숙자 자활을 위하여 발벗고 나서야 하겠다.

노숙자 자활을 위해 원불교에서는 어떠한 방법으로 지원할 것인가 하는 물음에 답하기 전에 먼저 활용가능한 인적·물적 자원현황을 검토해 본 다음 교단 차원의 정책적인 접근을 시도하고 서비스 제공방안에 대하여 논하고자 한다.

1. 노숙자 지원을 위하여 활용 가능한 인적·물적 자원 현황

현재 원불교는 전국에 교당 545개, 유치원 및 어린이집 149개, 교육기관 17개, 훈련기관 23개, 문화기관 9개, 자선복지기관 72개, 산업기관 11개, 기타기관 8개 등 182개의 기관이 있고, 각종 단체 24개가 설립되어 있다(해외에 설립되어있는 교당 및 기관은 제외). 교역자 현황을 보면 출가교역자[58]는 1,706명, 재가교역자[59]는 9,489명이다. 일반교도 및 신도수는 1,389,106명에 이른다[60].

이러한 인적·물적 자원은 교단 구성원 개개인의 관심 또는 교단적인 의지만 있다면 이러한 자원들을 활용하여 사회적 약자인 노숙자들의 자활을 지원하는 자원으로 얼마든지 활용될 수 있을 것이다. 쉼터의 기능, 심리적 재활서비스, 의료서비스, 일자리 제공 등 그 방법은 무수히 많을 것이다.

---

58) 심신을 교단 발전을 위해 헌신하는 전무출신 교역자를 말한다.
59) 일반교도로서 전무출신을 보좌하는 교역자를 말한다.
60) 원불교 교정원 기획실, 2001년 12월 31일 현재.

2. 노숙자 지원을 위한 정책적 접근

원불교는 "밖으로 미래로 사회로 세계로" 의 열린 공동체를 구현하고 있다. 그러기 위해 10대 전략과제를 설정하고 전략과제별 Sub과제설정 및 목표설정을 해서 진행하고 있다. 10대 전략과제 중 하나가 「사회화 운동 전개」이다. 사회화 운동의 개념을 정의하면 '교법 실천에 의한 사회운동 전개, 교화 저변확대에 의한 간접교화의 장 마련' 이다. 교법의 사회화는 미래 종교의 모습으로 교법정신의 실천과 삼동윤리 사상의 구체적 실현, 보편종교 지향에 따른 교화의 저변 확대 기대, 종교간 협력으로 낙원세계 건설에 기여하는 기대효과를 갖고 있다. 「사회화운동 전개」의 Sub전략과제로서 「은혜심기 운동」을 설정하였고 그 실천과제로서 1) 봉공활동의 활성화 2) 교구별 사회복지법인 설립 3) 사회복지시설 운영의 정체성 확립 4) 시민운동을 통한 사회교화 5) 대사회적 기구의 서울집중화를 들고 있다.

원불교의 '사회복지 시설운영 정체성 확립' 방향을 보면 사회적으로 기피하는 시설위탁에 관심을 갖는 것으로 방향을 설정하고 있다. 하지만, 필자가 조사한 바에 의하면 현재 교단 행정부나 원불교사회복지협의회나 교당·기관·단체 또는 개인이 노숙자 지원사업을 하기 위한 시도가 없는 것으로 알고 있다. 종종 노숙자쉼터에 대해 꼭 해야할 일이라고 이야기하면서도 선뜻 나서지 못하는 것은 제반 여건이 여의치 않다고 생각하기 때문일 것이다. 그러나 필자가 생각하기에는 사회적 약자에 대한 열정의 문제라고 생각한다. 노숙자 문제에 관심을 갖고 그 일에 투신하겠다는 뜨거운 열정을 가진 사람이 나와진다면 위에서 보는 바와 같이 교당, 각종 기관·단체들은 노숙자 지원사업을 실행하기에 충분한 인적·물적 자원이 된다. 단 한 사람의 노숙자일지라도 그 사람에게 서비스를 제공하므로써 그 사람이 자활할 수 있는 길을 열어준다면 그것들이 하나하나 모여 큰 일이 되는 것이다.

위에서 보는 바와 마찬가지로 교법의 사회화 운동은 다시 말하면 사회의 저변에 교법을 실현하자는 것일 게다. 그렇다면 사회현상을 묵과할 수 없는 일이다. 현재 우리나라의 노숙자문제는 가장 사회적 약자 계층으로 떠올랐다. 따라서 교단에서는 사회적 약자에 대한 관심을 더욱 깊이 가져야만 한다. 그것이 교법을 사회화시키기 위한 기초작업이 될 것

이다. 필자는 원불교 교단의 사회복지전달체계의 문제점을 짚어봄과 동시에 아래와 같이 노숙자 지원을 위한 정책적 접근방안을 제시하고자 한다.

첫째, 공익복지부에서는 복지기관을 비롯한 각종 기관과 교당이 서로 정보를 공유할 수 있는 네트워크를 형성한다.

소태산 대종사는 원불교 교단의 사업목표를 교화·교육·자선(복지)로 설정하였고, 후래 제자들은 그 포부와 경륜을 이어받아 실현해 오고 있다. 교화의 중심지는 교당이요, 교육의 중심지는 교립학교요, 자선(복지)의 중심지는 각종 복지시설로서 분야별 특성에 따라 그 업무를 수행하고 있다. 그러나 여기에 하나의 맹점이 있다. 상호간 정보교류가 빈약하다는 점이다. 그래서 교화는 교화요, 교육은 교육이며, 자선(복지)은 자선(복지)인 것이다. 이렇게 정보를 공유하지 못하는 체제는 비효율적일 뿐만 아니라 교단의 3대사업을 수행해 가는데 있어서 상당한 손실이 있다. 정보를 공유함으로써 얼마든지 상호보완적인 사업을 수행할 수 있는데도 말이다. 예를 들면 교당에 찾아오는 거지나 부랑인이 있을 때 이들에게 어떤 서비스를 제공해 주면 좋을지 복지시설과의 정보가 공유된 상태였다면 '자선원'을 비롯한 부랑인 선도시설로 인도해 줄 수 있을텐데 대부분의 교역자들이 그러한 절차를 모르기 그들에게 아무런 도움을 줄 수가 없는 것이다. 또한 교당에서는 교도들 중에 복지시설을 이용해야 하는 대상자가 발생할 경우 적절한 시설로 안내해 줄 수 있다. 실례는 이것뿐만이 아닐 게다. 비단 이뿐만이 아니라 의료기관, 산업기관, 교육기관들도 마찬가지일 것이다. 이와같이 정보를 공유함으로써 서로 그 기능을 강화해 줄 수 있는 기반이 조성되는 것이다.

둘째, 교단행정부에서는 노숙자에 대한 인식의 전환과 함께 '노숙자 자활을 위한 지원방안'에 관한 정책을 수립한다.

물론 개개인의 관심도 중요하지만 '교법의 사회화'를 위해서는 교단적 차원에서 반드시 노숙자들의 자활을 위한 지원방안에 관한 정책을 수립해야만 할 것이다. 정책을 수립함으로써 사업의 방향을 제시해 줘야 하는 것이다. 이를 위해 먼저 노숙자에 대한 부정적인 인식을 개선해야 할 것이다. '노숙자 바로 알리기' 홍보를 통하여 교단적으로 노숙자를

지원하여야 하겠다는 여론이 형성될 수 있도록 노숙자에 대한 인식을 전환시켜야 하겠다.

셋째, 각 교구에서는 교구사무국이 중심이 되어 교구 내 자원을 활용하여 지역의 특성에 맞게 시범적으로 지역 내 노숙자들의 자활을 지원하는 프로그램을 한가지씩 운영해 나간다.

노숙자 자활을 지원하는 사업이 각 교구마다 그 지역의 특성에 맞게 시범적으로 운영되어진다면 그것이 본보기가 되어 노숙자 자활을 지원하는 사업은 계속 번져갈 것이다. 노숙자 자활을 지원하는 사업은 그 방법상에 있어서 여러 가지가 있을 수 있다. 교구사무국에서는 교구 내 교당과 각종 기관을 유기체적 관계로 묶어서 노숙자 지원을 할 수 있는 인적·물적 자원을 충분히 활용하여 실행 가능한 서비스부터 제공해 가는 것이다. 예를 들면 각 교당에서는 노숙자들을 위한 주간이용쉼터나 상담소 등을 설치할 수 있고 기관에서는 자활후견기관 등을 설치 운영할 수 있다. 의료기관에서는 의료서비스를, 산업기관에서는 일자리 제공을, 영농기관에서는 귀농교육 및 작농 등의 프로그램을 통해 노숙자들의 자활을 돕는 것이다. 이러한 방법들 중 우선 실시 가능한 것부터 하나라도 실시해 간다면 종합적인 차원에서 노숙자를 지원할 수 있는 길도 또한 가까워질 것이다.

넷째, 교구사무국에 사회복지과를 신설하여 교구내 복지기관의 지도감독과 복지업무를 총괄 관장한다.

현재 각 교구 내에 설립되어 있는 사회복지기관은 대부분이 교구와는 밀접한 관련이 적고 중앙총부[61] 직속 사회복지법인의 지도 감독을 받고 있다. 따라서 지역내 사회현상에 대하여 민첩한 대응을 하기 어렵고, 또한 교구 내 교당이나 타 기관이 지역사회의 자원으로서 복지기관과의 밀접한 관계를 형성하기 어려운 전달체계이다. 따라서, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 교구사무국에 사회복지과를 설치하여 교구내 복지기관에 대한 지도감독과 복지업무를 관장함으로써 복지기관과 교당 또는 각종 기관이 유기적 관계를 형성할 수 있도록 전달체계를 개편하여야 하겠다.

---

61) 전라북도 익산시 신용동 소재.

다섯째, 기존의 사회복지법인의 자산 및 업무가 각 교구로 이양되어야 한다.

원불교도 지방자치시대에 발맞추어 행정기능의 일부가 각 교구에 이양되어가고 있다. 그 중 복지분야에서 두드러진 점은 각 교구별로 사회복지법인을 하나씩 설립하는 것을 목표로 하고 있는 점이다. 이것을 계기로 그동안 원불교 중앙총부를 구심점으로 해서 운영되어가던 복지사업이 앞으로는 교구 중심, 지역중심으로 전개되어질 것으로 보인다. 그러나, 기존의 중앙총부의 지도감독 하에 있던 사회복지법인은 아직 교구 자치화가 이루어지지 않았다. 각 교구에서 복지사업이 활발히 전개되기 위해서는 그동안 중앙총부의 지도감독 하에 있던 사회복지법인도 교구 자치화에 발맞추어 그 업무와 자산이 교구로 이양되어 가는 것이 바람직할 것이다.

위와 같이 노숙자 자활을 위한 지원방안에 관한 정책적 접근을 다섯 가지 측면에서 정리하였다. 이와 같이 한다면 원불교가 노숙자 자활을 위하여 지역사회 내에서 지역사회의 자원을 활용하여 좀더 적극적이고 활발하게 전개해 갈 수 있을 것이다.

3. 노숙자 지원을 위한 서비스 제공 방안

제2장 제2절에서 살펴보았듯이 우리나라의 노숙자들은 아직 자활에 대한 의지가 높다고 할 있다. 그들은 94.3%가 노숙 생활로부터 벗어날 가능성이 있다고 그들 스스로 응답했다. 또한 정부에 바라는 것은 일자리 창출에 대한 욕구가 가장 높았으며, 그 다음 사회적 안전망 확충, 취업알선 순으로 응답률을 보였다. 또 노숙자들이 사회에 바라는 것에 대한 물음에 대해서는 빈곤층 및 노숙자에 대한 지원과 관심을 가져주기를 가장 많이 바라고 있었다. 그 다음이 구체적 서비스로서 급식 및 숙소의 제공, 취업알선 순이었다.

위와 같은 자료에 근거해 볼 때 전국에 분포하여 있는 교당, 산업기관, 의료기관, 복지기관, 교육기관 등은 노숙자들이 필요로 하고 있는 서비스를 제공할 수 있는 매우 유용한 자원들이다. 교당이나 각 기관들이 유기

체적 관계를 갖고서 노숙자들의 각각의 특성에 맞게 서비스를 제공할 수 있는 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 교당에서는 상담을 통한 심리·정서적 서비스, 욕구에 따라 적절한 서비스 기관으로의 안내, 일시방문쉼터, 주간편의시설, 급식 등의 서비스를 제공한다. 물론 교당에서 교화 업무도 바쁘겠지만 위에 제시한 서비스 형태는 교화 사업과 병행하여 충분히 제공할 수 있는 것들이라고 보여진다. 진정 어려운 이웃과 함께 하고자 하는 마음만 있다면 충분히 가능하다고 본다.

둘째, 농원(전답)이나 임야를 활용한 영농·숲가꾸기 등의 프로그램을 운영하여 일자리를 제공하고 소득을 창출하여 자활의 밑거름을 마련한다. 이 프로그램은 정부의 지원을 받아 자활후견기관으로 운영하는 방법도 있다. 왜냐하면 프로그램의 특성상 결과물이 단시일 내에 나타나지 않는 것이므로 운영상에 어려움이 있을 수 있으므로 정부의 지원을 받을 수 있는 길이 있다.

셋째, 교육기관에서는 직업교육을 통하여 각종 자격증을 취득하고, 한 사람이 하나의 기술을 가져서 자아실현의 목표를 달성하고 일자리를 가질 수 있도록 기회를 제공한다.

넷째, 의료기관에서는 노숙자들의 건강 정도에 따라서 필요한 의료서비스를 제공한다. 각종 질병을 예방하고 치료하여 건강한 심신으로 자활의 문 앞에 다가설 수 있도록 지원한다. 누구에나 건강은 가장 큰 재산이라고 할 수 있다. 자활하고 싶어도 건강이 뒷받침되지 않으면 자활은 어려운 일이 될 것이다.

위와 같은 방향에서 지원이 가능한 서비스 내용을 정리해 보았다. 그러나 이것들 역시 분명히 상호 유기체적 관계를 갖고 서비스를 제공해야 한다. 예를 들면 산업기관에서 영농프로그램에 참여하고 있다면 의료 및 상담서비스 등의 서비스가 동시에 필요하기 때문이다.

V. 결론

노숙자 복지는 이제부터가 시작이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 그동안 정부와 민간은 국가의 경제 위기 상황 속에서 갑자기 늘어난 노숙자들을 위해 많은 일을 해 왔지만 초기에 노숙자 문제가 일시적인 현상일 거라는 예측과는 달리 노숙자 수는 줄지 않고 있으며 사회로의 복귀도 잘 이루어지지 않고 있는 실정이다.

노숙자 문제는 개인의 무지함이나 빈곤의 상황에 의해서만 발생하는 것이 아닌 취약한 사회적 안전망 및 가족구조와 같은 사회적 지지망의 결여로 인해 더욱 심각해지고 있다. 노숙생활로 들어가게 되면 다시 재활하는데는 많은 어려움을 겪게 되는데 이러한 어려움에도 불구하고 이들은 노동의 의지가 있고 재활을 목표로 하는 실직형 노숙자이므로 이들에 대한 사회적 원조를 할 수 있는 정책적 접근이 필요한 동시에 정부와 민간의 노력이 절실히 요구되고 있다.

우리나라의 노숙자 대책은 응급구호의 과정, 욕구 파악을 위한 상담과 일자리 제공, 수용보호를 위한 쉼터의 설치 과정을 거쳐 자활을 지원하는 형태로 이어져 오고 있다. 이것은 경제위기와 함께 짧은 기간 안에 갑작스럽게 추진되어 왔기에 4년여의 시간이 흐른 지금도 여러 가지 문제점을 안고 있다. 정부의 노숙자 정책의 문제점으로는 여전히 '수용' 중심의 대책이며, 응급구호 차원의 '임기응변식' 단기 조치라는 점이다. 또한 법적 근거가 없는 행정프로그램이며, 노숙자를 우리 사회의 근본적인 문제인 빈곤, 실업, 가정해체 등과 연계하여 바라보지 않고 '거리에서 잠을 자는 사람' 그 자체로만 바라보는 근시안적인 대책이 노숙자를 계속 만들어 내고 있다. 또 민간부문의 효율적인 지원을 이끌어내지 못하고 있고 지역사회의 합의를 이루어 내지 못하고 있는 문제점이 있다.

노숙자 서비스 체계에 있어서의 문제점은 현장체계가 없는 점, 사정기관이 없는 점, 쉼터가 유형화되어 있지 않은 점, 실무자들의 전문성이 낮은 점, 쉼터 퇴소 이후 노숙자들에 대한 서비스 제공이 없는 점, 지역사회의 다양한 자원과 연계가 부족한 점 등 서비스 체계에 많은 문제점이 드러나고 있다.

위와 같은 노숙자 정책의 문제점들을 개선하기 위해서는 다음과 같은 방향에서 그 개선방안을 찾을 수 있다. 첫째 노숙자 문제는 우리 사회의 '빈곤 없애기' 에서부터 시작하여야 한다. 둘째, 노숙자를 우리의 이웃으로 받아들이고 이들의 권리를 보호해야 한다. 셋째, 노숙자 정책은 응급대책이 아닌 '법' 적인 보장이 되어야 한다. 넷째, 노숙자의 유형별 특성에 따른 특화된 지원이 계속되어야 한다.

노숙자 서비스 체계의 문제점은 다음과 같은 방향에서 개선방안을 찾을 수 있다. 첫째, 현장체계를 갖추는 것으로써 상담소, 일시방문센터, 현장방문서비스, 거리진료소 등의 서비스를 제공하는 것이다. 둘째, 중간쉼터와 사정센터의 설치이다. 셋째, 쉼터체계를 유형화된 쉼터, 다양한 그룹 홈 등의 형태를 갖추는 것이다. 넷째, 지역사회 자원을 활용하는 방안으로서 다양한 지지체계를 확보하고, 자활후견기관, 지역사회 정신보건센터와 사회복귀시설을 활용하는 것이다. 다섯째, 알코올과 정신질환 체계로서 정도(중증, 경증)에 따른 알코올 및 정신질환자 쉼터와 그룹 홈 등을 설치하는 것이다. 일곱째, 보호쉼터로서 노인쉼터, 만성질환자 쉼터, 장애인 쉼터 등을 설치하는 것이다.

원불교에서는 경제위기 이후 발생한 노숙자들을 위해 서울교구 봉공회가 중심이 되어 급식, 쉼터의 설치, 취업정보센터 등을 운영하고 귀농교육을 시도하기도 했었다. 그러나 중요한 것은 그 사업들이 맥을 잇지 못하고 현재는 서울시의 행정적 절차에 따른 종합사회복지관에서 운영하는 노숙자 쉼터 '희망의 집' 을 세 군데 운영하데 그치고 있다는 점이다.

노숙자는 이 시대의 가장 취약한 사회적 약자이다. 그러기에 파란고해의 일체생령을 구원하기 위해 교문을 연 원불교는 이들이 노숙의 생활에서 벗어나 정상적인 사회 복귀가 이루어질 수 있도록 지원을 아끼지 말아야 한다. 특히 원불교는 불법을 생활화, 대중화, 시대화한 혁신적인 종교이다. 생활종교를 지향하는 교단으로서 교화, 교육, 자선(복지)의 세 가지 사업은 결국 모든 인류가 정신적·육체적·경제적으로 자주력과 자활력과 자립력을 얻어서 행복한 삶을 살 수 있도록 하는 것에 목적을 두고 있다. 그래서 더욱 노숙자의 자활을 위하여 원불교가 더 적극적으로 나서야 하는 것이다. 원불교의 '사회복지 시설운영 정체성 확립' 에 대한

방향을 보면 사회적으로 기피하는 시설 위탁에 관심을 갖는 것으로 방향을 설정하고 있다. 노숙자를 지원하는 시설이야말로 이와 같은 방향과 부합한 시설이라 할 수 있다.

원불교에서 노숙자 지원 사업을 전개하기 위하여 정책적인 접근과 서비스 제공 방안에 대하여 다음과 같이 정리할 수 있다.

정책적인 접근으로는 첫째, 교단의 자선·복지 업무를 총괄하는 공익복지부에서는 복지기관을 비롯한 각종 기관과 교당이 서로 정보를 공유할 수 있는 네트워크를 형성한다. 둘째, 교단 행정부에서는 노숙자에 대한 인식의 전환과 함께 '노숙자 자활을 위한 지원방안' 에 관한 정책을 수립한다. 셋째, 각 교구에서 교구사무국이 중심이 되어 교구 내 자원을 활용하여 지역의 특성에 맞게 시범적으로 지역 내 노숙자들의 자활을 지원하는 프로그램을 한 가지씩 운영해 간다. 넷째, 교구사무국에 사회복지과를 설치하여 교구 내 복지기관의 지도감독 및 복지업무를 총괄 관장한다. 다섯째, 기존의 사회복지법인의 자산 및 업무가 각 교구로 이양되어야 한다.

서비스 제공 방안으로 첫째, 교당에서는 상담 서비스, 일시방문쉼터, 주간편의시설, 급식 등의 서비스를 제공한다. 둘째, 농원(전답)이나 임야를 활용한 영농·숲 가꾸기 등의 프로그램을 운영하여 일자리를 제공하고 소득을 창출한다. 셋째, 교육기관에서는 직업교육을 통하여 자아실현의 목표를 달성하고 일자리를 가질 수 있도록 기회를 제공한다. 넷째, 의료기관에서는 노숙자들의 건강 정도에 따라서 필요한 서비스를 제공한다.

노숙자 문제는 일차적으로 정부가 책임지고 해결해야 할 문제이다. 국가가 모든 국민의 행복할 권리를 보장함에 있어 노숙자라고 해서 예외는 아니기 때문이다. 정부에서는 정책적인 측면, 재정적인 측면, 전달체계의 측면 등에서 하루빨리 법제화가 이루어지고 이제 장기적이고 넓은 안목으로 종합적인 대책을 세워야 할 것이다. 이것이 정부의 책임이라면 민간에서는 민간이 갖고 있는 자원을 충분히 활용하여 사회가 안고 있는 문제를 해결하기 위해 같이 동참해야 할 의무가 있다.

일찍이 소태산 대종사는 종교와 정치를 수레의 두 바퀴[62]에 비유하였다. 수레가 잘 운행되려면 두 바퀴가 튼튼함과 동시에 그 수레를 운전하는 사람이 지리(地理)를 잘 알아서 그에 맞추어 안전하게 운행해야 하는 것처럼 종교와 정치도 이와 같아서 두 분야가 균형과 조화를 잘 이루어 서로 도와가며 세상을 운영해 나가야 하는 것이다. 또, 종교와 정치를 한 가정의 자모(慈母)와 엄부(嚴父)에 비유[63]하였다. 이는 가정에서 부(父)·모(母)의 역할이 똑같이 중요하듯이 한 나라에 있어서도 종교와 정치는 똑같이 중요하며 두 분야가 같이 힘을 모아야 한다는 점을 강조한 것이라 할 수 있다.

필자는 원불교에서 노숙자 지원사업을 시행해야만 하는 당위성과 그 방안을 논의하였다. 이 작고 어설픈 논의가 교단에서 노숙자를 바라보는 시각을 새롭게 하고 관심의 깊이가 깊어져서 노숙자 지원사업을 전개해 가는데 조금이라도 일조할 수 있기를 기대하며 논문을 마무리한다.

---

62) 『원불교 교전』 대종경 교의품 38장.
63) 위의 책, 대종경 교의품 36장.

참고문헌

1. 단행본

김수현 외(1998), 『영국·일본·미국의 홈리스 실태와 대책』, 노숙자다시서기지원센터 편.

김수현 외(1998), 『홈리스의 발생원인과 실태에 관한 연구』(개정판), 한국도시연구소

김수현 외(1999), 『노숙자 재활프로그램 개발 연구』, 서울시정개발연구원

남기철 외(2000), 『노숙인복지 연구』, 노숙자다시서기지원센터 노숙인복지연구회 편

남기철 외(2001), 『자활의 관점에서 본 노숙인의 이해와 지원체계』, 노숙인다시서기지원센터 편.

노숙자다시서기지원센터(1998), 『노숙의 원인과 양상』

노숙인다시서기지원센터(2001), 『2001년 사업백서』

보건복지부(2000), 『노숙자 생활실태 및 욕구조사를 통한 노숙자 복지서비스 체계 구축방안』

손정윤, 『원불교 용어사전』, 원불교 출판사

전국실직노숙자대책종교시민단체협의회(2000), 『한국의 노숙자 2년의 흐름과 진단』

전국실직노숙자대책종교시민단체협의회 편(2001), 『노숙자 쉼터 방문조사를 통한 한국형 노숙자 쉼터(shelter) 발전방안 연구』

원불교 출판사, 『원불교 전서』

2. 논문

강일조(2001), 「원불교기관의 사회복지서비스 변천에 관한 사례 연구」, 전북대학교 석사학위논문

김형태(1998), 「무거주자의 생활 실태 및 욕구에 관한 연구」, 숭실대학

교 석사학위 논문
남기철(2000), 「노숙기간에 따른 심리사회적 외상이 보호시설 퇴소에 미치는 영향」, 서울대학교 박사학위 논문
박성배(1999), 「노숙자의 再活 프로그램에 관한 硏究」, 원광대학교 석사학위 논문
신원우(1999), 「실직 건설 일용 노동자의 노숙결정요인」, 서울대학교 석사학위논문
이의돈(2000), 「IMF 이후 정부와 민간의 실업대책에 관한 연구」, 대전대학교 석사학위 논문
이해식(2000), IMF 사태 이후 노숙자 문제에 대한 서울특별시의 대응에 관한 연구 『, 서강대학교 석사학위 논문
임옥희(2000), 「노숙자 재활프로그램의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 단국대학교 석사학위 논문
정덕주(1999), 「원불교 사회복지사업 활성화방안에 관한 연구」, 원광대학교 석사학위 논문
최준영(2000), 「실직노숙자 문제 해결을 위한 교회의 역할」, 장로회신학대학교 신학대학원 석사학위 논문

3. 기타 간행물

남기철 외(2001), 「다시보는 노숙인, 다시 생각하는 자활지원체계」, 노숙인다시서기지원센터 편.
노숙자다시서기지원센터(1998), 「' 98년 다시서기지원센터 사업보고」
노숙자다시서기지원센터(1999), 「제1차 실무자 워크샵」
전국실직노숙자대책종교시민단체협의회(2001), 「2001년 노숙자 자활사업 설명회」
노숙인다시서기지원센터(2000), 「실무자의 시각에서 바라본 노숙인 지원사업 2년의 평가와 과제」
노숙인다시서기지원센터(2000), 「노숙문제의 이해와 지원」
노숙인다시서기지원센터(2000), 「전환기의 과제, 노숙인 지원사업의 제도화 방안」

원불교 교정원(2000), 원불교 교단 제3대 제2회 종합발전 계획
전국실직노숙자대책종교시민단체협의회(2001), 「2001 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회 정기총회 자료」
전국실직노숙자대책종교시민단체협의회, 「HOMELES」』 2001/ 가을호, 2002 / 봄호
참여연대 사회복지특별위원회(1998), 「홈리스 지원 자원활동가 교육 자료모음집」

4. 인터넷 싸이트

http://wonbuddhism.or.kr
http://www.bohyun-home.or.kr
http://www.homeless.or.kr
http://www.homeless1919.org
http://www.homelesskr.org
http://www.mohw.go.kr
http://www.sfhh.org
http://www.metro.seoul.kr
http://www.s-win.or.kr
http://www.saswc.or.kr
http://www.kncsw.or.kr

ABSTRACT

A study on the supporting plan for self-support of homeless in Wonbuddhism

Moon, Jong Im
Major in Social Welfare
Dept., of Welfare Administration
The Graduate School of Administration
Hansung University

This study is aimed to suggest how wonbuddhism should help homeless to support themselves based on the principle of foundation of wonbuddhism.

First of all the concept of homeless, the causes of becoming homeless and the types of homeless will be presented in the view of theoretical point.

Second the progress of government policy and service system for homeless in Korea and problems caused during it's process and how to correct and improve it will be presented.

Third, homeless supporting programs of other religious foundation will be presented. Then it will be suggested what policy wonbuddhism should establish to help homeless to support themselves and what program wonbuddhism could adopt based on personal and physical resources it has.

To support homeless in policy and service of wonbuddhism I suggest followings;

The suggestions in policy are;

First, the department of charity and public welfare of

wonbuddhism should network kyodangs(wonbuddhism churches) and other various institutes including welfare institutes in oder to share their information.

Second, the administration of wonbuddhism should see homeless in a new light and establish a self support program for homeless.

Third, Each perish should use their physical and human resource and make at least one self-support program for homeless suitable for their local specific character in it's area.

Fourth, A social welfare department which plan and supervise welfare business should be set up in an executive office of each perish.

Fifth, a social welfare corparation of wonbuddhism should relinquish it's assets and business to each perish.

The suggestions in service are;

First, kyodang(wonbuddhism church) should provide counselling service, temporary housing, weekly convenience, and food.

second, Wonbuddhism should offer jobs for homeless such as agriculture and forestry and help them earn their own living.

Third, educational institute should offer vocational education to homeless and help them get self support occupation.

Fourth, medical institute should provide medical services for homeless and facilitate their self support.

Homeless is the weakest people in this society of this age. Wonbuddhism was founded to deliver all sentient beings suffering in the bitter seas of misery to a vast and limitless paradise. It will achieve it's goal as a religion which is helpful when people live their daily lives when it supports homeless and leads them to be an independent individuals in this society.