

홀리스화하는 장애인, 장애인화하는 홀리스 —한국의 1997년 경제위기 이후 「노숙인」개념의 변천—

리츠메이칸대학대학원 첨단종합학술연구과
임덕영(번역 임덕영)

들어가며

■ 목적·연구방법

- 1997년 겨울에 발생한 경제위기 이후, 한국 홀리스 개념이 어떻게 변화해왔는지를 밝히는 것을 목적으로 한다.
- 주로 정부가 공식적으로 발표한 문헌을 중심으로 고찰한다.

■ 일반적인 홀리스를 중심으로 둘러싼 논점: 주거형태

- 일본: 노상생활자 만
- 한국: 노상생활자 + 홀리스 시설 이용자
- FEANTSA(홀리스지원 유럽 연합): 거주상실집단, 거주상실 우려가 있는 집단, 적절한 주거상태에서 배제되어 있는 집단

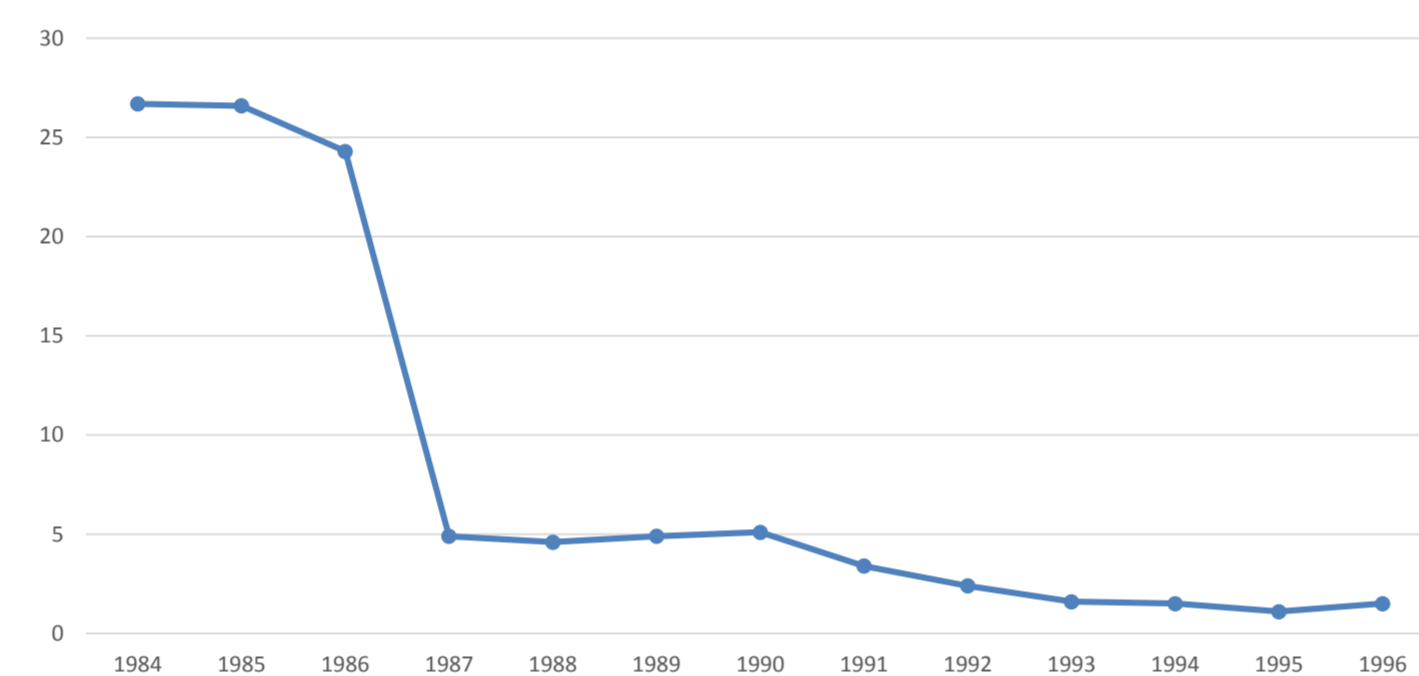
■ 그러나, 이른바 「니즈」에 따른 구분도 존재한다.

- 예를 들어,
- 갈 곳 없는 청소년·장애인·여성은 청소년·장애인·여성 정책의 대상자인가 「홀리스」정책 대상자인가.
 - 특히, 「시설」은 「갈 곳」이 없는 사람을 「니즈」에 따라 구분해왔다.

1. 전사: 「부랑인」카테고리의 변화 —「아동」시설의 보조역할에서 「장애인」시설의 보조역할로 (1960년대부터 1997년 이전)

■ 「부랑아」시설(한국전쟁~1970년대)

- 한국전쟁후: 주로 「부랑아」시설·대책
- 「성인·부랑인」시설은 「공식통계」에는 존재하지 않는다.
- ↓ 군대식 부랑아 대책(「국가기록원 홈페이지」)



■ 노동능력이 없는 성인 「부랑인」시설로(1980년대부터)

- 「부랑인」시설이 공적 국가시책으로서 등장
- 1980년대 초반, 다수의 장애인 시설이 건설된다→「장애인 복지」의 강조
- 장애인 중 일부가 「부랑인」시설에 수용되게 된다.

【주요정부문헌】

- 내무부훈령제410호(1975제정) 「부랑인의 신고, 단속, 수용, 보호와 귀향 조치 및 사후 관리에 관한 업무 지침」
- 보건복지부 훈령 제523호(1987년 제정) 「부랑인 선도시설운영규칙」(1987년) ■ 보건사회부, 『보건사회통계연보』(1957년~1994년) ■ 보건복지부, 『보건복지통계연보』(1995년~1996년)

2. 「실직노숙자」의 포섭, 노동할 수 없는자(「부랑인」)의 배제 —경제위기 이후~2000년

■ 1997년 경제위기의 발생→「노숙인」카테고리의 탄생

- 1997년 경제위기 이후, 노상생활자가 증가하여, 그들은 실직 「노숙자」로서 「실업대책」의 대상으로 간주되었다.

■ 「노숙자」대책

- 「실업상태의 해소」「임시적 주거」의 제공
- 노숙자 시설→임시적인 「이용시설」

■ 「부랑인」과 「노숙자」의 비교

- 구걸이나 상습적 음주자 등, 「자립이 어려운 자」는 「부랑인」
- 「부랑인」 법률의 정비

【주요정부문헌】

- 재정경제부, 1998, 「실업문제해결을 위한 종합대책」 ■ 보건복지부, 1998, 「도시노숙자종합지원대책」 ■ 「사회복지사업법」(1999년개정)

3. 「노숙인」카테고리의 내부 분화—다양한 니즈의 발견(2001년~2003년)

- 다양한 문제를 안고 있는 대상자로서의 노숙인*(이 시기부터 노숙자를 노숙인이라 호칭)
- 거리노숙인이 줄어들지 않는다. →니즈를 분류·유형화할 필요성→「자활 프로그램」
- 그 외 사회복지 시설에서 운영하고 있는 프로그램의 실시.
- 「커뮤니티 능력의 증진」, 「금주 프로그램」등.

■ 「부랑인」대책

- 변화없음

【주요정부문헌】

- 보건복지부, 2000, 『2000년상반기 노숙인자활사업보고서』 ■ 「사회복지사업법」(2003년개정)

4. 다양한 사회복지 카테고리를 포섭하게 된 「노숙인」이라는 카테고리—의료 니즈의 강조(2004년~2011년)

■ 거주형태의 확장 「쪽방」「고시원」등

■ 기타 「사회복지대상자」의 포섭 「여성」「(지적 및 정신)장애인」「모자가정」등

■ 만성적 노숙 문제→의료·재활의 문제화

○ 정신장애인의 노숙인으로의 포섭

- 2007년-2009년: 서울 정신보건센터의 모바일 팀, 거리노숙인을 대상으로 정신건강 케이스 관리사업을 실시
- 2011년: 노숙인(시설)단체, 서울시에 알코올 의존증 및 정신질환이 있는 노숙인 대책을 요구함.
- 2011년 겨울: 서울시·노숙인단체, 만성적 정신질환이나 알코올 문제가 있는 노숙인을 대상으로 야간 아웃리치 상담을 실시.

■ 법률의 정비

- 노숙인이 법률로 규정되다. 「노숙인·부랑인 보호시설설치및운영규칙」
- 정부 예산도 「노숙인 지원」이라는 항목이 신설된다.

【주요정부문헌】

- 보건복지부, 2000, 『2000년 상반기 노숙자 자활사업보고서』 ■ 「사회복지사업법」(2003년개정)

5. 광범위한 「노숙인 등」이라는 개념의 창출—2012년~

■ 광범위한 개념의 성립

- 2011년 새로운 법률 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」이 제정(2012년도부터 시행)
- 「부랑인」「노숙인」「쪽방」그 외, 현저하게 열악한 거주상황에 놓여 있는 사람도 포함한 「노숙인 등」이라는 법률용어가 탄생.

■ 시설의 세분화·확장

- 기존 「노숙인 시설」과 「부랑인 시설」은, 「일시적 보호시설」「자활시설」「재활시설」「요양시설」로 세분화.
- 「여성」 및 「가족노숙인」 특히 (정신 및 지적)장애인 등 「노숙인」의 하위 카테고리의 증가

■ 「노숙인 등」과 (정신·지적) 장애인의 위치

- (정신·지적) 그룹 홈의 확산과 함께 「정신장애인인 노숙인」만을 받고 있는 시설도 신설되었다.
- 노숙인을 대상으로 해 온 시설이 「장애인 그룹 홈」을 직접 운영하는 경우도 생겨났다.

【주요정부문헌】

- 보건복지부, 『노숙인사업안내』(2005년~2011년) ■ 보건복지부, 2005년 「노숙인상담보호센터시설기준 등보호제도화」

6. 결론을 대신하여

: 홀리스화하는 장애인, 장애인화하는 홀리스

- 한국의 「노숙인」이라는 카테고리는 집이 없는 실업자에서 다양한 「니즈」를 가진 사회복지대상자까지 포섭해 왔다.

- 현재 「노숙인」정책의 범위는 확정되어 있지 않으나, 기존의 사회복지 서비스, 특히 (지적·정신)장애인시설 기능과 중복되어 가고 있다고 생각된다.

- 그러한 「노숙인」의 확장이라는 현상, 그 원인과 의미를, 정부의 문헌 뿐 아니라, 연구자 및 정부기관관계자, 시설 운영자 조사를 통해 고찰하는 것을 향후 과제로 삼고자 한다.