

## 영국의 노숙자 연구: 원인과 정책을 중심으로

윤 일 성\*

이 글은 영국 홈리스에 대한 기존의 연구들을 검토하면서 홈리스의 세 가지 측면을 고찰한다. 첫째, 홈리스의 현황을 파악하기 위하여, 홈리스에 대한 서로 다른 정의와 홈리스 규모에 대한 여러 추정치를 비교 검토한다. 이 글은 또한 거리노숙자 규모를 측정하는 방법을 둘러싼 논쟁을 정리한다. 둘째, 홈리스의 원인을 분석한다. 홈리스의 원인을 규명하는데 다섯 가지 접근이 있다. 이 글은 이런 다섯 가지 접근들의 등장 배경, 내용, 그들 사이의 논쟁을 정리한다. 셋째, 영국 홈리스 정책을 고찰한다. 영국 홈리스 정책의 가장 중요한 특징은 홈리스에게 임시 주택 혹은 안정적인 주택을 제공하는 것이다. 이 글은 1960년대 이후 영국 홈리스 정책의 변화 과정을 정리한다. 1997년 집권한 노동당 정부는 거리노숙자 정책을 정부의 최우선 정책과제들 가운데 하나로 설정하면서 거리노숙 문제의 해결에 적극적으로 개입했다. 그 결과 2000년 이후 거리노숙자가 대폭 줄어들었다. 현재 시행되고 있는 거리노숙자 정책은 주거지원 뿐만 아니라 다양한 차원의 지원을 포함한다. 홈리스 예방도 중요한 정책으로 다루어지고, 정부와 민간단체가 협력해서 거리노숙 문제를 해결하고자 한다. 거리노숙자를 줄이는데 성공한 영국의 거리노숙자 정책은 우리에게 많은 시사점을 줄 것이다.

**핵심용어:** 홈리스, 노숙자, 영국, 홈리스 원인, 홈리스 정책

### I. 들어가는 말

영국은 홈리스라는 사회현상이 중요한 정치적, 사회적 이슈가 되어 홈리스의 원인과 홈리스 정책을 둘러싸고 심각한 논쟁이 벌어졌던 몇 안 되는 나라들 중 하나이다. 영국의 홈리스는 공식적으로 두 집단으로 구분되어서 논의된다. 법정 홈리스(statutory homelessness)와 거리노숙자(rough sleeper)이다. 법정 홈리스는 심각한 주거위기를 겪고 있다고 지방정부에 의해서 인정된 사람이며, 거리노숙자는 문자 그대로 거리에서 잠을 자는 사람이다. 법정 홈리스와 거리노숙자 모

\* 부산대학교 사회학과 교수

두 1980년대를 통틀어 그리고 1990년대 초반까지 증가하다가, 1990년대 중반 이후 차츰 감소하고 있다. 이런 홈리스의 추이를 둘러싸고, 특히 홈리스의 원인과 홈리스 정책을 중심으로 많은 논의가 이루어졌다.

영국에서는 1990년 이후로 지난 10여년 동안 거리노숙자에 대한 연구가 폭발적으로 증가하였다. 이는 그 동안 거리노숙자 문제의 해결이 중앙정부의 최우선 정책 과제에 속해 있었던 것과 관련이 있을 것이다. 거리노숙자에 대한 연구가 활성화되면서 예전과는 달리 전문적인 연구들이 많이 나왔다. 즉, 청년, 여성, 소수인종, 노인 등 특정 집단의 거리노숙자에 대한 깊이 있는 연구가 계속 이루어졌다. 이런 경향은 거리노숙자 연구가 다양성을 추구한다는 것을 의미한다. 즉, 거리노숙의 원인과 거리노숙자의 특성은 특정 집단, 혹은 개인에 따라서 다를 수 있다는 것이다. 그렇다면 거리노숙자 정책 역시 다양한 측면을 포괄하는 것이 중요할 것이다.

이 글은 영국의 홈리스에 대한 기존의 연구들을 분석하면서 영국 홈리스에 관한 세 가지 측면을 고찰하고자 한다. 첫째, 홈리스의 정의와 홈리스의 규모에 대한 다양한 논의를 살피면서 영국 홈리스의 현황을 파악한다. 둘째, 홈리스의 원인을 설명하는 여러 가지 접근들(개인적 접근, 사회구조적 접근, 통합적 접근, 사회적 배제 접근, 개별적 접근)의 특성 및 내용, 그들 사이의 논쟁을 탐구한다. 셋째, 1960년대 이후 영국 홈리스 정책의 변화과정을 정리하고, 특히 1990년대 이후 발전되어 온 거리노숙자 정책의 내용을 분석한다. 거리노숙자 수를 줄이는데 중요한 영향을 끼쳤다고 평가되는 영국의 거리노숙자 정책은 우리에게 많은 시사점을 가져다 줄 것이라고 믿는다.

## II. 영국 홈리스의 현황에 대하여

### 1. 홈리스의 정의

홈리스(homelessness)에 대한 정의는 다양하다. 거리에서 생활하는 노숙자만 홈리스로 정의하는 연구도 있고, 부적합한 주택에서 생활하는 사람과 불안정적인 주거생활을 하는 사람도 홈리스의 범주에 넣는 연구도 있다. 홈리스를 어떻게 정의하느냐에 따라서 홈리스의 특성과 규모가 달라진다. 홈리스 정책 또한 달라질 수밖에 없다. 하지만 홈리스에 대해서 보편타당하게 인정된 정의는 아직

없다. 홈리스의 정의와 그에 따른 규모를 둘러싸고 논쟁만 계속될 뿐이다.<sup>1)</sup> 룩슨과 포우스티에 따르면, 홈리스에 대한 정의는 최소한의 범주만으로 정의하는 것에서부터 최대한의 범주까지 확대해서 정의하는 것 등 5가지가 있다(Robson and Poustie, 1996). 1) 지붕 없는 자(rooflessness). 홈리스에 대한 최소한의 정의로서, 집이라고 여겨지는 어떤 종류의 보호막도 없이 문자 그대로 야외에서 노숙하는 자, 2) 집이 없는 자(houselessness). 쉼터 등 응급주거시설 혹은 임시주거시설에서 살고 있는 자와 숙박업소(B & B)나 장기주거시설로서 적합하지 않은 장소에서 거주하는 자, 3) 불안정한 주거생활자. 친척이나 친구집에 임시로 같이 살고 있는 자 혹은 집을 비워달라는 요구에 직면한 세입자나 무단가옥점유자 등이 여기에 해당된다. 4) 견딜 수 없는 주거상황 속에서 생활하는 자. 여기에는 과밀하거나 수준이하의 주택에서 생활하는 자와 개인적 안전과 심리적 안정에 위협을 받는 상태에서 거주하는 자가 포함된다. 5) 원하지 않지만 다른 사람들과 더불어 주택을 공동으로 사용하지 않으면 안되는 자.

홈리스에 대한 정의는 다양하지만, 홈리스 정의에 대한 사회적 합의는 아직까지 이루어지지 않고 있다. 홈리스에 대한 정의는 “본질적으로 경험적인 문제가 아니라 정치적인 문제이다. 증거가 아니라 가치판단을 요구하기 때문이다”(Fitzpatrick et al, 2000: 47). 정부는 홈리스를 최소한의 범주만으로 정의하려고 하는 반면에 민간단체들은 가능한 한 광범위하게 홈리스를 정의하려고 한다. 그래서 홈리스를 둘러싼 논의가 갈수록 논쟁적이 되어왔고, 이는 홈리스 정의의 정치적인 성격과 무관하지 않은 것으로 보인다(Jacobs et al, 1999).

홈리스가 정의되고 측정되는 것은 단순한 집계의 문제가 아니라 훨씬 더 정치적인 과정이다. 지원할 대상에 대한 이데올로기적 구성일 뿐만 아니라 이용가능한 자원의 수준과 관련된 정책적인 고려대상이기도 하기 때문이다(Cloke et al, 2001: 262). 많은 연구자들은 거리에서 생활하는 것에서부터 부적절하고 불안정한 주거상태에 있는 것에 이르기까지 광범위한 범주를 가지고 홈리스를 정의하고 있다. 민간단체들 역시 정부의 정책적 개입을 더 많이 이끌어내기 위해서 홈리스를 최대한 광범위하게 정의한다. “홈리스의 정의 범주가 확실하지 않으면, 정부에게 홈리스의 요구를 충족시키기 위한 정책을 강구하라고 강력히 권유하는

1) 런던 중심부에 있는 St. Mungo's Endell Street Hostel을 살펴보면 쉼터의 특성을 보다 잘 이해할 수 있을 것이다. 이 쉼터는 거리노숙자를 대상으로 89개의 침상을 두고 있다. 이 쉼터는 정신질환, 약물 및 알콜 등 다양한 지원을 필요로 하는 거리노숙자들도 받는다. 현장팀으로부터 추천받아서 오는 거리노숙자를 최우선적으로 받는다. 약물 및 알콜문제를 가지고 있는 사람들을 위해서 24시간 지원을 받는 침상 15개를 확보하고 있다. 이 쉼터는 입주자들을 재정착시키거나 독립적인 생활을 하도록 도와주기 위해서 건강, 직업교육, 사회적 기술교육 프로그램 등을 마련하고 있다(ODPM, 2001: 27).

것이 쉽지 않을 것이다”(Chamberlain and Mackenzie, 1992: 274). 주택소요(housing need)가 있는 사람을 모두 홈리스로 규정하여 주택소요를 충족시키는 정부 정책을 이끌어낼 필요가 있다는 것이다. 하지만 주택소요가 있다고 해서 모두가 다 홈리스가 되는 것은 아니다. 게다가 홈리스의 범주를 확대한다고 해서 반드시 좋은 효과를 낳는다는 보장은 없다. 주택소요와 홈리스를 따로 떼어서 고려하는 것이 더 나올 수 있다. 오히려 홈리스에 대한 너무 광범위한 정의는 홈리스에 대한 정부 정책의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다는 우려도 제기된다.

모든 주택소요를 홈리스라는 형태로 언급하는 것은 실제 홈리스의 고유한 위험과 긴장이 사라지게 만들 위험이 있다. 과밀, 열악한 주거상황, 주거점유의 불안정은 수백만 명은 아니더라도 수십만 명의 사람들에게 영향을 미치는 아주 중요한 문제이다. 그러나 가장 극단적인 것을 제외하고 그것들은 홈리스로 여겨질 수 없다. 아주 단순하게 말하면, 가난하게 거주하는 것과 들어가 살 수 있는 집이 없다는 것은 꽤나 다른 것이다(Pleace et al, 1997: 8).

클로크와 동료들 역시 홈리스에 대한 정의와 그에 따른 홈리스 규모에 대한 추정치가 중구난방인 것을 우려하면서 정책지원 대상 집단을 보다 더 구체적으로 적시하는 것이 건설적인 논의를 할 수 있는 기초가 될 것임을 강조한다.

우리 모두가 동의할 수 있는 홈리스에 대한 정의가 없는 상황에서 가장 건설적인 것은 특정한 홈리스 집단 혹은 홈리스의 특정한 차원을 비판적으로 검토하는 것이라고 생각한다. 거리노숙자, 쉼터거주자, 숙박업소(B&B) 거주자 등이 이에 해당된다(Cloke et al, 2001: 264).

홈리스를 어떻게 정의하느냐를 놓고 논란이 분분하지만, 영국 정부의 공식적인 홈리스 구분은 다음의 두 가지이다(Pleace et al, 1997: 6). 1) 지방정부의 주택국에서 홈리스로 인정한 사람들인 법정 홈리스(statutory homeless), 2) 거리노숙자(rough sleepers). 홈리스에 대한 이원론적 구분은, 뒤에 자세히 논의하겠지만, 1977년 주택법에서부터 비롯되어 지금까지 계속되고 있다. 첫 번째 집단은 주택소요가 있는 집단이며 두 번째 집단은 문자 그대로 거리에서 잠을 자는 노숙자 집단이다. 법정 홈리스는 주거 위기에 처한 사람들이 지방정부에 홈리스 신청을 해서 지방정부로부터 홈리스로 지정받은 사람들인데, 법정 홈리스로 신청할 자격이 있는 대상은 자녀 있는 가구, 임산부, 유약자(고령자, 신체장애자, 정신장애자, 기타 특정한 이유가 있는 자)로 제한되어 있다. 홈리스 정책이 몇

번에 걸쳐서 바뀌었지만 정책의 기본방향은 다음과 같다. 법정 홈리스에 대해서는 주택정책에 의해서 전통적인 공공임대주택을 공급함으로써 주택소요를 해결하려고 했고, 거리노숙자에 대해서는 응급구호 정책, 쉼터와 같은 임시거주 정책, 그리고 안정적인 주택공급과 재정착 정책 등을 통해서 거리노숙의 문제를 해결하려고 했다.

## 2. 홈리스의 규모

영국 홈리스 수에 대한 정확한 자료는 없다. 정부와 민간단체들에서 조사, 발표하는 홈리스 수는 많은 차이가 있다. 홈리스 수의 정확한 추산이 쉽지 않은 것은 다음의 이유 때문이다. 1) 홈리스는 접근하기가 어렵고, 또한 종종 숨겨져 있어서 수를 추정하기가 어렵다. 2) 홈리스는 정태적 현상이 아니다. 이 장소 저 장소를 옮겨 다니기도 하고, 홈리스에서 탈피했다가 다시 홈리스가 되기도 한다. 3) 홈리스에 대한 정의가 다양하기 때문에 수를 추정하는데 혼선이 생긴다 (Fitzpatrick et al, 2000: 11).

〈표 1〉 영국의 법정 홈리스 가구 수, 1997년

	최우선 홈리스	의도적 홈리스	비최우선 홈리스
런던	14,979	591	7,966
영국(England)	97,173	5,089	53,866

자료: Cloke et al, 2001, p.263

홈리스 수를 추산하기가 어렵다는 것은 홈리스 규모를 파악하는 것이 중요하지 않다는 것을 의미하지는 않는다. 홈리스 수를 추정하는 것은 여전히 중요하다. 그것은 홈리스 수의 추정을 통해서 우리는 홈리스 문제의 규모를 알 수 있고, 시간변화에 따른 홈리스의 흐름을 알 수 있으며, 홈리스 정책의 효과를 평가할 수 있기 때문이다. 피츠패트릭과 동료들은 홈리스의 수를 파악하는 3 가지 측면을 상술한다. 규모(stock), 흐름(flow), 그리고 분포(prevalence)이다. 규모는 어느 한 시점에 홈리스가 되어 있는 사람들 수이다. 즉, 어느 한 시점의 홈리스 분포이다. 흐름은 어느 기간 동안 홈리스가 되었거나, 홈리스에서 벗어난 사람들의 수이다. 분포는 어느 특정 기간 동안(혹은 평생동안) 어느 시점에 홈리스가 되어 본 적이 있는 사람 수이다. 영국에서 홈리스의 수를 논할 때는 주로 흐름 및 분포 보다는 규모의 측면에 관한 것이다(Fitzpatrick et al, 2000: 11).

〈표 2〉 영국의 최우선 홈리스 가구 수, 2003년 1분기

지 역	최우선 홈리스가구 수	1,000 가구 당 최우선 홈리스가구 수
노스 이스트	1,920	1.8
노스 웨스트	4,200	1.5
요크 앤드 험버	3,950	1.9
이스트 미들랜드	2,080	1.2
웨스트 미들랜드	3,930	1.8
이스트 오브 잉글랜드	2,910	1.3
런 던	8,120	2.6
사우스 이스트	3,770	1.1
사우스 웨스트	3,300	1.6
합 계	34,170	1.6

자료: Homelessness Directorate, 2003b, p. 3

영국의 지방정부에 의해서 인정된 법정 홈리스 수는 <표 1>에 잘 나와 있다. 이 표는 홈리스로 인정을 받으려고 홈리스 신청을 한 사람들 가운데서 영국 지방정부가 법정 홈리스로 지정한 홈리스 가구 수를 보여준다. 법정 홈리스는 최우선 홈리스, 의도적 홈리스, 비최우선 홈리스의 3 가지 범주로 구분된다. 법정 홈리스 가구 수의 추이를 보면, 1980년대부터 1990년대 초반까지 꾸준히 증가하다가 1990년대 초반부터는 예전보다 조금씩 감소하는 모습을 보인다. 플리스는 이 추이를 주택정책과의 관련성으로 이해하려 한다(Pleace et al, 1997: 12-13). 그러다가 2000년대에 와서는 법정 홈리스 가구 중 최우선 홈리스의 수가 대폭 줄어들었다. 1997년, 지방정부가 적절한 주거를 제공해야만 하는 의무를 지닌 최우선 홈리스(priority homeless) 수는 97, 173가구이다. 이들은 지방정부로부터 주거지원을 받을 권리가 있으며, 지방정부는 이들에게 공공임대주택을 제공하거나, 임대료 보증을 통해서 민간임대주택에 들어가도록 하거나, 혹은 숙박시설인 B & B, 아니면 쉼터에 입주시켜야 한다. 홈리스 신청을 한 사람들 가운데 공공임대주택에 빨리 입주하기 위해서 의도적으로 홈리스의 위기에 직면했다고 지방정부가 판단한 가구(의도적 홈리스, intentionally homeless) 수는 5,089 가구이고, 홈리스 신청을 했지만 급박한 주거위기를 겪고 있지 않다고 판단된 가구(비최우선 홈리스, non-priority homeless) 수는 53,866 가구이다. 이 표에 나와 있지는 않지만 홈리스 신청을 했는데 홈리스로 인정받지 못한 가구(not homeless) 수는 거의 7만 가구에 이른다. 하지만 최우선 홈리스의 수는 1996년 주택법의 개정으로 대폭 줄어들었다. 뒤에 자세히 논의하겠지만, 이는

최우선 홈리스의 자격요건을 강화했기 때문이다. 2003년 1분기 현재 영국(England)에서 임시주택에 살고 있는 법정 홈리스 가구는 90,680 가구인데, 그 중에서 최우선 홈리스로 지정된 가구는 34,170 가구이다(Homelessness Directorate, 2003b: 3). <표 2>를 통해서 우리는 영국(England) 최우선 홈리스의 지역별 규모와 전체 가구 대비 상대적 규모를 알 수 있다. 2003년 1분기의 경우, 런던이 다른 지역 보다 최우선 홈리스를 많이 보유하고 있으며, 영국의 최우선 홈리스는 1,000 가구당 1.6 가구인 것으로 나타났다.

영국 정부에서 집계한 홈리스의 수는 실제보다 훨씬 적게 추산되었다는 비판이 있다. 이 수치는 홈리스를 다 포괄하지는 못한다. 왜냐하면 주거가 어려운 사람이라고 해서 모두가 다 지방정부에 홈리스 신청을 하는 것은 아니기 때문이다. 지방정부에 홈리스 신청을 하면 지방정부로부터 개별 조사를 받아야 하고, 뜻하지 않게 받게 되는 홈리스라는 낙인을 꺼려하기 때문에 홈리스 신청을 안 한 사람들도 많이 있다. 또한 지방정부의 주거지원에 대한 불신 때문에 홈리스 신청을 하지 않은 사람들도 꽤 있다(Bramley, 1993; Cloke et al, 2001). 눈에 잘 띄지 않는, 숨겨진 홈리스(hidden homelessness)는 그 규모를 정확히 추산하기는 어렵지만, 분명히 존재한다. 1994년/1995년 어느 사회조사를 보면, 지난 10년 동안 홈리스가 되었던 적이 있는 가구는 전체의 4.3%로 나와 있다. 그들 가운데 77%가 지방정부에 홈리스 신청을 했었고, 홈리스 신청을 한 가구 중 76%가 지방정부로부터 홈리스로 지정받았다(Burrows, 1997). 스코틀랜드 사례를 조사한 피에다에 의하면, 지난 10년간 홈리스를 겪은 적이 있었다고 응답한 사람들을 보면, 홈리스를 경험했다고 응답한 사람 가운데 10명 중 3명이 쉼터나 거리노숙과 같은 ‘눈에 보이는 홈리스’ 상황을 겪었고, 대부분은 어떤 의미에서는 숨겨진 홈리스 상태를 겪은 것으로 나타났다. 즉, 친구나 친척의 보호 속에서 하루하루를 보내거나, 불안정한 임대주택에서(짧은 시간 안에 퇴거될 수도 있는) 거주했던 것으로 나타났다(Pieda, 1996).

주택관련 민간단체인 셸터(Shelter)는 1997년/1998년 영국(UK) 홈리스 수를 750,000명으로 추정했다. “문자 그대로 머리 위에 지붕이 없는 사람들은 수십만 명이 있다. 그들은 눈에 잘 띄지는 않지만 적당한 주택을 필요로 하고 있다”(Shelter, 1999). 셸터에서 나온 한 보고서를 보면, 정부로부터 법정 홈리스로 인정받지 못했지만 당장 시급히 주거문제가 해결되어야 하는 사람들로서는 쉼터나 무단점유가옥에 거주하는 41,000명(1995년-1997년), B&B에 76,680명(1996년), 한 집에서 여러 세대가 공동으로 거주하는 사람들 78,000명(1996년) 등이 있는 것으로 되어있다(Shelter and Crisis, 1998).

법정 홈리스에 비해서 거리노숙자(rough sleeper)는 훨씬 규모가 작다. 영국에서 거리노숙자에 대한 전국적인 조사가 최초로 시행된 것은 1965년 때의 일이다. 이 때 거리노숙자는 965명으로 파악되었다(NAB, 1966). 1991년 센서스에서 거리노숙자 규모를 파악한 적이 있는데, 전국에 2,703명이 있는 것으로 나타났다. 런던광역권에는 전체 거리노숙자의 47%에 해당하는 1,275명의 거리노숙자가 있는 것으로 집계되었다. 1992년 이후 민간단체인 홈리스 네트워크(Homeless Network)가 런던 노숙자를 1년에 두 번 측정해 왔는데, 1990년대 중반 이후 거리노숙자의 수가 감소되고 있는 것으로 나타났다(Fitzpatrick et al, 2000: 15). 1998년 영국 중앙정부의 사회배제 대책반(SEU, Social Exclusion Unit)의 조사와 셸터의 조사에 의하면 영국의 거리노숙자 수는 2,000명에 이르는 것으로 보인다(Cloke et al, 2001). 란달과 브라운도 1998년 6월 런던 거리노숙자를 621명, 영국 거리노숙자를 1,850명으로 집계했다(Randall and Brown, 1999). 2001년 11월 영국의 거리노숙자는 550명으로 획기적으로 감소한 것으로 보고되었다(Randall and Brown, 2002). 뒤에 자세히 논의가 되겠지만, 1990년대 중반이후 거리노숙자 수가 감소한 것은 정부의 거리노숙자 정책과 관련이 있다. 즉, 1990년 보수당 정부가 주도한 RSI(Rough Sleepers Initiative)와 1998년 노동당 정부가 설립한 RSU(Rough Sleepers Unit)의 효과로 인해 거리노숙자 수가 감소되었다는 것이다.

거리노숙자 수에 대한 추정치는 어느 특정한 날의 밤 시간대에 거리에서 잠을 자는 전국의 거리노숙자 수를 헤아린 것이다. 거리노숙자 수를 추산하기 위해서 이와 같이 하룻밤 동안 집계하는 방법(single-night counting)을 가장 많이 사용한다. 이 방법을 통해서 거리노숙자 수를 헤아리면 물론 집계에서 빠지는 사람들도 있고, 헤아리는 시간대별로 차이가 날 수도 있다. 하지만, 이 방법은 적어도, 이해할 수 있는 오차범위 내에서 지역간 그리고 시기별 상대적 차이를 확인할 수 있는 가장 유용한 측정방식이다(Randall and Brown, 2002).

그러나 거리노숙자 규모를 파악하는데 있어서 이 방법이 유용하다고 하나, 그렇다고 해서 이 방법이 가지고 있는 핵심적인 문제를 무시해서는 안된다. 그것은 과소집계의 문제이다. 실제 거리노숙자 수를 있는 그대로 파악하지 못한다는 것이다. 란달과 브라운은 런던의 경우 실제 거리노숙자의 수는 하룻밤 동안 집계해서 나온 거리노숙자의 수보다 10배 정도 더 많을 것으로 추정한다. “런던 도심의 경우, 1997년-1998년 약 2,600명의 거리노숙자가 있는데, 그 중에서 1,900명 정도는 거리노숙을 처음 시작한 사람들이다. 이것은 하룻밤 동안 집계된 거리노숙자 수의 약 10배에 해당된다”(Randall and Brown, 1999: 2). 브리스



톨의 경우, 1998년 하룻밤 동안의 집계 결과 거리노숙자는 42명이었다. 하지만, 지난 1년 동안 브리스톨의 거리노숙 현장팀은 821명의 새로운 노숙자를 상담했는데, 그 중 41%인 340명이 거리노숙을 하고 있었다(Bristol City Council, 1998; Cloke et al, 2001: 270). 런던과 브리스톨의 경우를 보면, 하룻밤 동안에 측정하는 거리노숙자 수(규모, stock)는 1년 동안 거리노숙을 한 적이 있는 거리노숙자 수(분포, prevalence)의 10분의 1 정도에 지나지 않는다는 주장은 일리가 있는 듯이 보인다.

하룻밤 동안 집계하는 방법이 실제보다 훨씬 적게 노숙자 수를 집계할 수밖에 없는 이유는 다음과 같다. 첫째, 조사하기 어려운 지역들이 도시 내에 있다. 밤에 조사하러 들어가기가 위험하거나, 알려지지 않은 지역, 접근하기 어려운 지역들이 있다. 영국의 경우, 특히 청년, 여성, 소수인종 노숙자들은 숨겨진 장소에서 노숙하는 경향이 있다. 그 장소에서 예전에 노숙을 했던 노숙자의 도움을 받아 그런 지역에 들어가야 되지만 실제 상당한 어려움이 있다. 둘째, 거리노숙자들이 조사 당일 자신이 노숙을 하던 자리를 떠나는 경우가 많다. 눈에 띄고 싶어 하지 않거나, 집계되기 싫어하거나, 혹은 경찰이나 행정공무원을 피하고 싶어 하기 때문이다. 셋째, 거리노숙자들은 모두가 다 계속해서 노숙만 하지는 않는다. 때로는 거리에서 잠을 자지 않고 쉼터로 가거나 숙박업소에 가거나 혹은 친척 친구 집에 찾아가기도 한다. 즉, 노숙/노숙탈피/노숙 등 노숙의 주기를 가지고 있는 노숙자들이 상당히 많은데, 이들의 경우 상당부분이 하룻밤 동안 집계하는 계산방식에 의해서는 거리노숙자로 집계되지 못한다(Cloke et al, 2001: 266-69).

거리노숙자 수의 집계는 현실적으로 매우 중요하다. 현행제도에 의하면, 각 지방정부의 관할지역에 거리노숙자가 10명 이상이 있으면 지방정부는 중앙정부에 거리노숙자 지원을 위한 재정을 요구할 수 있다. 그래서 정부의 재정지원을 받기 위해서도 거리노숙자 집계는 필수적이다. 하지만 위에서 지적되었듯이 거리노숙자 수를 하룻밤 사이에 집계하는 것은 많은 문제를 가진다. 특히 과소집계의 문제는 아주 심각하다. 실제 거리노숙자 수의 10분의 1밖에 집계하지 못한다면 그 추정치는 실제적으로 별로 의미가 없는 것인지도 모른다. 다른 좋은 대안이 없을까? 클로크와 동료들은 상담시설, 쉼터, 데이센터(day centre), 무료급식소 등 거리노숙자들이 이용하는 시설들에 대하여 사회조사를 계속하는 것이 거리노숙자 수를 좀더 정확하게 파악할 수 있을 것이라고 주장한다. 물론 중소도시와 농촌 등 그런 시설들이 많이 없는 곳에서는 여전히 과소집계의 문제는 남아있겠지만, “정보의 출처를 다양화하고, (거리노숙자들이) 이용하는 시설에서 어느 기간 동안 거리노숙자를 조사하는 것이 하룻밤 사이에 집계하는 것보다 거

리노숙자 수를 훨씬 더 정확하게 헤아릴 수 있을 것이다”(Cloke et al, 2001: 274). 이 방법은 또한 거리노숙자를 위한 주거지원과 다른 서비스지원의 수요를 파악하는데 훨씬 더 효과적일 것이다.

거리노숙자 수의 집계 그리고 거리노숙자 수와 노숙자 정책을 연계시키는 것은, 그것을 하룻밤에 거리에서 집계하든 일정기간 동안 거리노숙자 관련 시설에서 집계하든, 다른 형태의 덜 극단적인 홈리스 형태를 상대적으로 무시해 버리는 효과를 가져왔다. 가령, 친구나 친척집에 임시로 거주하고 있거나, 숙박업소(B&B)에서 장기적으로 거주하는 사람들 등, 집계하기가 어렵고, 거리노숙자처럼 눈에 잘 띄는 사람들이 아닌 사람들은 주거문제로 인하여 고통을 받고 있어도 거리노숙자 만큼의 사회적, 정치적 관심을 받고 있지 못한 실정이다.

거리노숙자 수를 집계하는 것은 거리노숙자에 대한 부정적인 이미지를 강화시킬 수 있다. 우리가 조심해야 하겠지만, 자칫 잘못하면, 거리노숙자의 집계는 거리에서 구걸하고, 거리에서 술 마시고, 반사회적인 행위를 하는 사람들은 이 사회에 얼마나 많이 있는가를 측정하는 것이라는 인식을 심어줄 수도 있다는 것이다. 한편, 거리노숙자 수를 집계하여 그 규모의 변화에 큰 의미를 부여하는 것은 거리노숙의 원인을 노숙자들의 개인적인 경험에서 찾으려고 하는 개인적인 접근과 깊은 관계가 있는 듯이 보인다. 빈곤, 주택공급의 문제, 부적합한 사회적 지망 등 사회구조적인 요인들보다도 개인의 무능력, 무책임성 등 개인적인 특성 때문에 거리노숙을 한다는 논리를 은연중에 붙여넣기 쉽다(Cloke et al, 2001). 거리노숙자 수와 관계된 논의를 할 때, 노숙자에 대한 부정적인 이미지를 강조하거나, 그들의 개인적인 특성을 노숙의 원인으로 당연시 여겨버린다면 그것은 잘못된 일일 것이다.

### Ⅲ. 영국 홈리스의 원인에 대하여

노숙의 원인에 대한 논의는 노숙자 연구에서 중요한 부분을 차지하는데 연구자에 따라 강조되는 노숙의 원인은 각기 다르다. 노숙원인에 대한 연구들을 강조점에 따라 크게 분류해 보면 두 가지로 나눌 수 있다. 노숙자의 개인적 요인에서 노숙원인을 찾는 연구와 사회구조적 요인에서 노숙원인을 찾는 연구이다(윤일성, 2000). 최근 영국에서는 이 두 가지 관점을 통합하여 다중적인 요인들이 얽혀 있는 모습을 파악하려는 연구들이 시도되고 있다.

영국에서 홈리스, 특히 거리노숙자에 대한 이해는 계속적으로 변화해 왔다. 퍼츠파트릭과 동료들에 의하면, 거리노숙자에 대한 이해의 변화에 영향을 끼친 것은 다음의 세 가지이다. 1)노숙자 연구자들과 정책가들의 견해가 바뀌었고, 2)거리노숙자 내부구성이 변했으며, 3)정부의 재정지원의 영향 때문이다(Fitzpatrick et al, 2000: 2). 노숙자 연구의 추이를 살펴볼 때, 노숙의 원인에 대한 이해는 시기별로 상당히 다른 모습을 보인다는 사실을 알 수 있다.

1960년대 이전까지만 해도, 거리노숙자들이 지닌 생활방식이 노숙을 초래했다는 인식이 지배적이었다. 즉, 자신의 삶에 대해 책임지지 않으려고 하는 태도와 일을 하기 싫어하는 성향이 노숙의 근본요인이라는 것이었다. 나태하고, 무책임하고, 도덕적으로 취약한 생활방식에 주목하는 것은 노숙자들이 가진 개인적인 병리현상을 노숙의 원인으로 강조하는 것이다. 하지만 1960년대에 들어와서는, 여전히 개인적인 병리현상을 노숙의 원인으로 파악하지만, 논의의 초점은 생활 방식이라기 보다는 거리노숙자들의 건강상태였다(National Assistance Board, 1966). 노숙자들은 스스로 원해서 노숙을 하는 것이 아니라 질병 때문에 마지못해 노숙을 한다는 것이다. 그래서 노숙의 원인을 생활방식에서 찾을 것이 아니라 육체적, 정신적 질병 그리고 알콜중독 등과의 관련 속에서 찾아야 한다는 것이다. 이런 관점의 논리는 다음과 같다. 노숙자들은 약하고 자신들을 제대로 돌보지 못하기 때문에 노숙을 하게 된다. 노숙자들은 다른 일반 사람들 보다 신체적 질병과 정신질환을 훨씬 더 많이 가지고 있다. 술, 약물, 정신질환 등으로 인하여, 일을 할 수 없게 되고, 다른 사람들과의 관계를 만들어 나가지 못하거나, 매일매일 다가오는 삶의 압박을 견디지 못한다. 노숙자는 그들이 노숙자라는 사실 때문에 비난받아서는 안된다. 그들은 그들의 생활방식을 추구하기 위해서 노숙을 선택한 것이 아니라 사회에 적응을 잘 하지 못해서 어쩔 수 없이 노숙자가 된 것이다.

개인적인 병리현상을 노숙의 원인으로 파악하는 1960년대의 논의들은 아직까지 계속 이어지고 있다. 이런 논의는 영국 보다 미국에서 더 많이 이루어지고 있다. 윤일성(2002)에 따르면, “(미국에서) 노숙자의 육체적, 정신적 장애 및 질병에서 노숙의 원인을 찾는 연구들도 꽤 많이 나와 있다. 알콜중독 (alcoholism), 약물남용(drug abuse), 정신질환(mental illness) 등이 노숙의 주요 원인이라는 것이다. 이 중에서 대표적인 것이 바움과 버네스 연구이다(Baum and Burnes, 1993). 이들은 노숙은 당사자들의 개인적 장애에서부터 비롯된다고 본다. 노숙자들은 대부분 개인적으로 결함이 있고, 사회복지 서비스를 통해 이런 결함이 치유될 수 있으며, 이런 결함을 치료하면 노숙에서 벗어날 수 있다는 것을 강조

한다. 특히 술, 약물, 정신질환(ADM 장애)이 노숙의 근본적인 원인인 것으로 간주되고, 이런 장애를 치료하는 시설과 프로그램에 대한 투자가 대폭 이루어져야 노숙문제를 해결할 수 있다고 주장한다”(윤일성, 2002: 252-3).

그러나 개인적인 병리현상에서 노숙의 원인을 찾는 연구들은 1980년대에 영국에서 많은 비판에 직면했다. 개인적인 병리현상, 특히 육체적, 정신적 건강상태라는 것이 노숙이라는 결과를 초래하는 원인인가? 질병에 걸린 자와 정신질환자들이 모두 노숙자가 되는 것은 아니지 않는가? 노숙자가 되고 난 다음 질병에 걸리는 경우도 많지 않은가? 개인적 특성과 경험으로 노숙의 원인을 설명하는 것을 비판하면서 사회구조적 요인의 중요성을 제기한, 1980년대의 대표적인 연구자들로는 드레이크와 동료들(Drake et al, 1982)이 있다. 그들은 건강문제를 노숙의 원인이 아니라 노숙의 결과로 파악했다. 노숙자의 일부만 건강에 문제가 있을 뿐 대부분의 노숙자는 건강에 문제가 없다는 것을 강조하면서, 그들은 사회경제적 변화, 그 중에서도 특히 주택공급의 변화가 노숙문제의 근본 원인임을 주장했다. 그들에 의하면, 모든 노숙자가 아프거나 의존적인 성향을 띠는 것은 아니다. 그들에게 없는 것은 주택이고, 그들이 원하는 것 역시 적절하고 적당한 주택이다. 그들이 노숙자가 된 것은 시장이 그들에게 적절하고 적당한 주택을 제공하지 못했기 때문이다. 그들에게 주택을 제공해주는 것이 필요하다(Drake et al, 1982).

연구자들은 일반적으로 노숙의 원인을 사회구조적 요인들에서부터 찾는 경향이 있다. 노숙을 초래하는 사회구조적인 요인들을 강조하는 대표적인 연구는 다음과 같다(Wright et al, 1998; Kennett and Marsh, 1999). 이들은 노숙의 원인을 노숙자의 개인적 특성이나 경험에서 찾지 않고, 주택시장의 추이, 노동시장의 변화, 사회복지의 축소, 빈곤의 증가, 가족구조의 변화 등 사회구조적 요인에서 찾으려고 한다. 사회구조적 요인에서 노숙의 원인을 찾는 연구자들은 노숙문제를 해결하기 위해서는 노숙자의 개인적 병리를 치유하는 것보다는, 사회적, 정치적, 경제적 요인들을 제거하는 것이 더 중요하다는 것을 강조한다.

하지만, 이런 요인들로 인해서 모든 사람들이 노숙자가 되는 것이 아니고, 그렇다고 해서 노숙자들이 이런 요인들의 영향을 전혀 받지 않은 것도 아니다. 1980년대 후반 이후에 나온 많은 연구들은, 사회구조적인 요인들의 영향 속에서 노숙의 위기가 발생하고 어떤 특정한 개인적인 문제나 상황들이 노숙의 위기를 증폭시킨다는 인식을 공유하고 있는 듯이 보인다(Fitzpatrick et al, 2000: 19). 사회경제적 요인이 노숙에 영향을 끼치는 중요한 요인임을 인정한다 할지라도 그것만으로 노숙의 원인을 다 밝힐 수 없다. 사회경제적 요인들을 강조하는 사

회구조적 접근만으로 노숙의 원인을 제대로 설명할 수는 없다는 것이다. 이 관점만 가지고는 취약한(vulnerable) 사람들이 노숙자들 가운데 아주 많은 비중을 차지하고 있다는 것을 해석하기 어렵다. 그래서 사회구조적 접근에서 비판했던, 노숙자 개인의 특성과 경험을 강조하는 개인적 접근 역시 노숙을 이해하는데 필요한 것이라는 인식이 등장했다. 칸톤은 개인적 접근과 사회구조적 접근을 통합 시켜서 노숙을 이해하려고 했다(Canton, 1990). 즉, 사회구조적인 요인들이 영향을 미치는 가운데 개인적인 문제가 있는 취약한 사람들이 노숙자가 된다는 설명 방식이다. 그에 의하면, 거리노숙자 중 아주 취약한 사람들이 많이 존재하는 것은 그들이 가난을 초래하는 힘에 가장 적응을 잘 하지 못했기 때문이고, 가난에 적응하지 못한 사람들 중 가장 극단적인 형태가 거리노숙자로 나타난다(Canton, 1990). 가령, 주택공급이 변화했다더라도 모든 사람들이 노숙자가 되는 것은 아니다. 주택공급의 변화에 가장 취약한 사람들이 노숙자가 된 것이다. 영국에서 공공임대주택의 공급이 축소되었을 때, 예전 같았으면 그 곳에서 살 수 있었을지도 모를 가장 취약한 사람들이 노숙자로 전락한 것이다.

거리노숙자의 재정착에 관한 최초의 체계적인 연구로 평가받는 단트와 디콘의 연구는 노숙자의 개인적인 특성과 사회구조적 요인들 간의 복잡한 상호작용을 강조한다(Dant and Deacon, 1989). 그들은 배제(exclusion)라는 개념을 사용해서 노숙의 원인을 규명하려고 한다. 노숙자는 고용, 가족, 친구들로부터 배제된 사람들이다. 그들은 종종 노숙자가 되기 전부터 육체적, 정신적 질병을 가지고 있었다. 그들은 개인적인 무능력과 그들을 도와줄 수 있는 지지망의 부재 속에서 사회구조적인 요인에 특히 취약한 상태에 있었던 사람들이다. 빈센트와 동료들 역시 배제라는 개념으로 노숙문제를 이해하고 있고(Vincent et al, 1993, 1995), 플리스는 사회적 배제(social exclusion)라는 개념으로 노숙의 원인을 설명하려고 한다(Pleace, 1997, 1998). 케네디와 피츠패트릭은 플리스가 사회적 배제라는 개념으로 노숙문제에 접근하는 것에 동의한다. 사회적 배제의 개념을 둘러싸고 다양한 논의가 있지만, 그 개념이 지닌 공통적인 내용은 다음과 같다. 1) 사회적 배제는 빈곤을 포함하지만 그 보다는 범위가 넓은 다차원적 개념이다. 삶의 사회적, 경제적, 정치적 영역을 가로지르는 박탈을 포함한다. 2) 사회적 배제는 불이익을 유지시키는 과정들과 관련이 있다. 사회적으로 배제된 사람들은 장기적인 삶의 기회가 심각하게 제한받고 있는 사람들이다. 3) 사회적 배제는, 반드시 그렇지는 않지만, 종종 특정한 지역이나 사회집단에 집중되어 있다(Kennedy and Fitzpatrick, 2001: 2003).

배제라는 개념으로 노숙문제를 이해하는 연구자들은 배제된 노숙자들을 다시

사회 속으로 통합시키기 위해서는 다양한 사회복지서비스와 적절한 주거를 정부가 노숙자에게 공급해야 한다고 강조한다(Deacon et al, 1995; Vincent et al, 1995). 플리스 역시 정신질환에 대한 재정지출의 축소와 사회주택에 대한 투자 감소는 노숙자의 증가와 관련이 있다고 주장하면서 노숙을 사회적 배제의 한 결과인 것으로 보고 있다.

노숙의 원인은 열악한 건강상태, 빈곤, 교육, 소외 등으로 환원될 수 없다. 노숙 문제는 사회로부터 배제된 것으로 논의될 수 있다. 노숙문제를 해결하기 위해서는 다양한 사회적 서비스가 필요하다. 적당한 주택을 공급하는 것에서부터, 주택, 건강, 공동체 보호, 사회적 지원서비스의 패키지에 이르기까지(Pleace, 1997:170-1).

노숙문제는 사회적으로 배제된 어느 집단이 국가의 지원과 사회복지의 혜택을 받을 수 없었기 때문에 나타난 현상이다. 대부분의 사회적으로 배제된 사람들이 사회적 배제의 극단적인 형태인 노숙을 겪지 않도록 예방하기 위해서는 국가의 지원과 사회복지가 필요하다(Pleace, 1998: 54).

한편, 닐은 1960년대 이후 노숙의 원인에 대한 보편적인 이론을 추구하는 3가지 접근(개인적 접근, 사회구조적 접근, 통합적 접근)을 모두 비판하면서 노숙의 원인을 규명하는 보편타당한 접근은 없다는 것을 주장한다(Neale, 1997a). 위의 3 가지 접근 모두 노숙경험을 실제적으로 보여주지 못한다. 그에 의하면, 특정한 유형의 사람이 노숙자가 된다는 증거는 없다. 특정한 유형의 구조적인 요인들이 노숙을 초래한다는 증거 또한 없다. 칸톤의 접근과 같은 통합적 접근 역시 많은 것을 설명해주지는 못한다. 그는 다음과 같이 주장한다.

노숙자에 대한 절대적이고 보편적인 진리들은 존재하지 않는다(Neale, 1997a: 59).

사회구조적 요인의 영향과 개인적인 경험의 상호작용 속에서 노숙의 원인을 찾는 것이 합리적일 것처럼 보이지만, 닐과 플리스는 사회구조적 요인과 개인적 경험이 상호작용하는 보편적인 경로를 찾을 수 없다고 주장한다(Neale, 1997a; Pleace, 1998, 2000). 거리노숙은 여러 요인들이 복잡하게 얽혀 있는 가운데 일어난 현상이지만, 그 상호작용을 일반화시키기가 어렵다. 상호작용의 몇 가지 유형을 찾는 것 역시 쉽지 않을 것이다. 경우에 따라서 때로는 사회구조적 요인들이 결정적일 수도 있고, 개인적인 이유들이 더 결정적일 수도 있다. 노숙에 이

르게 하는 요인들이 얽혀 있는 모습은 어쩌면 노숙자 개개인 마다 다를지 모른다. 노숙을 설명하는 보편타당한 논리를 찾는 것이 아니라 노숙을 하게 된 개별적인 특수한 상황들에 관심을 두는 것이 더 나올지 모른다. 요인들 간의 상호작용의 특성은 각 노숙자마다 결국에는 특수할 지도 모른다(Pleace, 2000). 플리스는 다음과 같이 말한다. 노숙자들이 상대적으로 동질적인 집단처럼 보인다고 할지라도 그들의 사례들을 자세히 고찰하면 그들의 경험과 요구가 아주 다양함을 알 수 있다. 노숙자들에게서 중심적인 경향성 보다 이질적인 다양성을 더 쉽게 찾을 수 있을 것이다(Pleace, 2000).

#### IV. 영국 홈리스 정책의 변화과정

영국에서 홈리스의 문제를 사회복지적 관점으로 접근한 것은 1948년 국가지원법(National Assistance Act)이 제정되고 난 이후이다. 홈리스를 엄격하게 취급했던 빈민구호법(Poor Law)의 전통에서 벗어나서 지방정부의 사회복지국은 홈리스에게 임시거주를 제공해야 한다는 책무를 부여받았다. 1948년 이후로 영국에서 홈리스는 단속의 대상이 아니라 사회복지의 대상이 되었지만, 자녀 있는 홈리스 가구만 수혜의 대상이 되었지 단신홈리스는 거의 국가의 지원을 받지 못했다(Robson and Poustie, 1996).

1960년대 도시내 슬럼이 정비되고, 민간임대주택의 공급이 감소하면서 홈리스가 대폭 늘어났고, 이 무렵 홈리스는 좋지 못한 상황의 희생자로 여겨져 대중의 동정을 얻었다. 1966년 홈리스의 애환을 다룬 TV 시리즈물인 <캐시 집에 돌아오다, Cathy Come Home>가 대중의 관심을 끌면서 홈리스 문제가 중요한 사회 문제로 등장하였다. 이 무렵, 중앙정부는 홈리스 문제에 적극적으로 개입하였고, 주택관련 민간단체인 쉼터(Shelter)가 창립되었다. 1960년대 후반부터 1970년대 초반까지 홈리스는 영국에서 최초로 정치적인 이슈로 등장했다. 이 당시 홈리스의 문제는 주거위기의 문제로만 여겨졌다. 대부분의 홈리스 가구들은 단지 적당하고 감당할 수 있는 주택을 필요로 하기 때문에 주거지원 정책이 가장 중요하며, 홈리스에 대한 어떤 다른 사회보장 서비스는 그렇게 중요하지 않은 것으로 간주되었다(Neale, 1997b; Pleace, 1997). 1960년대 후반부터 영국 중앙정부의 주택국이 이제까지 홈리스 문제를 담당했던 지방정부의 사회복지국의 업무에 깊이 개입했던 것은 이런 상황을 반영하는 것이다. 이것은 또한 주택부족이 홈리

스의 중요한 원인으로 여겨졌던 당시 상황을 반영하는 것이기도 하다. 하지만 여전히, 가난한 가족 홈리스만 홈리스 정책의 대상으로 여겨졌을 뿐, 단신 거리노숙자는 별로 주목을 받지 못했다(Robson and Poustie, 1996). 이 당시만 해도, 가족 홈리스의 경우 주택부족 등 사회구조적 상황의 희생자로 여겨졌지만, 단신노숙자들의 거리노숙 문제는 주택부족 때문이라기보다도 개인적인 병리현상 때문인 것으로 인식되었다.

홈리스 문제가 정치적인 이슈로 계속 제기되면서 홈리스를 지원하라는 정치적인 압력이 나타났고, 이런 상황 속에서 1977년 영국에서 홈리스를 체계적으로 지원하기 위한 최초의 법인 주택법이 만들어졌다. 이 법의 입안에는 셸터를 비롯한 여러 민간단체들이 큰 역할을 수행하였다. 그 당시 자유당 국회의원인 스테판 로스(Stephen Ross)가 발의하여 노동당 정부가 받아들인 1977년 주택법(1977 Housing Act)은 영국 홈리스 정책의 중요한 전기를 마련하였다. 이 법에 의해서 홈리스 업무 소관이 지방정부의 사회복지국으로부터 지방정부의 주택국으로 이관되었으며, 홈리스를 지원해야 하는 지방정부의 의무가 명백히 강화되었다. 홈리스에 대한 지방정부의 의무의 내용은 홈리스에게 안정적이고 장기적으로 거주할 수 있는 주택을 제공하는 것이었다. 이 법은 영국에서 최초로 홈리스에게 장기 주택에 대한 권리를 인정한 법인 것이다(Fitzpatrick et al, 2000).

1977년 주택법은, 부적절한 주택공급이 홈리스의 원인임을 국가가 인정한 기반 위에서, 안정적인 주거생활을 하지 못하는 사람들을 위해서 국가가 주택을 공급해야 하는 것을 강조한 법이었다. 즉, 홈리스의 발생은 국가의 책임이며, 국가는 홈리스에게 주택을 제공해야 하는 의무를 지닌다는 점을 명시한 법이었다. 이 법에 따라 홈리스는 국가의 공공임대주택을 최우선적으로 배분받을 수 있게 되었다. 그러나 이 법은 홈리스에 대한 판단기준을 아주 엄격하게 적용할 것을 담고 있었다. 실제적인 홈리스가 아닌 사람들이 홈리스인 것처럼 해서 국가의 공공임대주택을 우선적으로 공급받는 것을 막기 위해서였다. 자격이 있는(deserving) 홈리스와 자격이 없는(undeserving) 홈리스를 엄격하게 구분한 것은 이런 이유 때문이었다.

1977년 주택법은 홈리스에게 주택을 공급해야 한다는 점을 명백히 하면서 홈리스에 대한 국가의 책임을 강조하였지만, 한편으로는 자격이 있는 홈리스와 자격이 없는 홈리스를 구분함으로써 개인적인 병리에 의해서 주거위기에 처한 사람들은 국가가 보호할 필요가 없다는 것을 보여준다. 보호해야 될 홈리스는 자녀가 있는 가족홈리스, 임산부, 유약한 단신노숙자로 제한되었다. 홈리스에 대한 기준의 엄격한 제한은 나태하거나 일을 하기 싫어하거나 거리생활을 즐기거나



혹은 국가에 의존적인 성향을 지닌 단신노숙자를 국가가 정책적으로 지원하지 않겠다는 뜻을 담고 있었다. 이 법에 의해 홈리스로 지정받기 위해서는 사람들은 몇 가지 허들을 넘어야 했다(Pleace, 1988). 다른 사회보장의 혜택을 받는 것보다 훨씬 더 엄격한 심사기준을 충족시켜야 하기 때문이다. 신청자 스스로 홈리스임을 증명해야 하고, 자녀가 있음을 증명해야 하고, 유약함을 증명해야 하도록 되어 있다. 게다가 자신이 신청한 그 지역과 자신이 연고가 있음을 증명해야 한다. 홈리스에 대한 엄격한 자격요건은 이후 개정된 1985년 주택법과 1996년 주택법에서도 그대로 이어지고 있다.

홈리스에 대한 법적 자격 구분으로 인하여 단신노숙자나 거리노숙자는 국가의 지원을 받기가 상당히 어려웠다. 이들은 자신들이 유약한 상태임을 정부에 입증하지 못하면 정부의 홈리스 지원을 받을 수가 없었다. 대부분의 단신노숙자들은 정부로부터 임시주택도 제공받을 수 없었다. 1977년 주택법 이후부터 지금까지 홈리스 연구나 정책에서 가족홈리스가 주가 되는 법정 홈리스와 대부분 단신노숙자로 이루어진 거리노숙자를 구분해서 연구하고 정책을 집행하는 일이 계속되어 왔다. 법정 홈리스(statutory homeless)와 거리노숙자(rough sleeper)로 구분하여 논의하는, 홈리스에 대한 이원론적 인식의 출발점도 역시 1977년 주택법이라고 할 수 있을 것이다(Fitzpatrick et al, 2000). 그 이후, 거리노숙자를 위한 구호 사업은 국가보다도 자원봉사부문을 중심으로 이루어졌다.<sup>2)</sup>

1990년대에 영국의 보수당 정부는 거리노숙자 문제를 해결하는데 상당한 심혈을 기울였다. 하지만 그와 동시에 1977년 주택법 제정 이후 정부의 주택 지원을 받아 왔던 법정 홈리스의 자격조건을 더욱 강화시키고, 법정 홈리스에 대한 지방정부의 책무를 완화시키는 노력을 계속하였다. 이제 홈리스 정책의 방향은 법정 홈리스에게 주어지는 주택 지원을 줄이고, 거리노숙자를 집중 지원하는 것이었다. 이런 홈리스 정책의 방향을 담아낸 것이 1996년 주택법이었다. 이 법은 홈리스에게 최우선으로 공공임대주택을 공급하는 것이 지방정부의 의무인 것으로 규정한 1977년 주택법을 수정한 것이다. 이 법의 개정 배경은 다음과 같다.

1) 매년 지방정부에서 공급하는 공공임대주택의 거의 대부분이 법정 홈리스에게 배분된다. 공공임대주택에 입주하기 위해서 대기명부에 이름을 올리고 기다리고

2) 영국의 노숙자를 돕기 위한 자원봉사단체들은 단신노숙자를 보살피는 전통적인 자선단체(예를 들면, 구세군)에서부터 1970년대에 새로 생겨난 단체에 이르기까지 상당히 널리 분포되어 있다. 특히 1970년대에 새로 생겨난 단체들은 청년, 여성 등 특정 홈리스 집단을 수혜대상으로 하는 것이 특징이다. 이 단체들은 자문, 상담, 현장서비스를 제공한다. 그러나 가장 중요한 활동은 쉼터를 운영하는 것이다. 몇몇 자원봉사단체는 공공의 기부에 의존하지만, 많은 자원봉사단체들은 정부의 재정지원에 의존하고 있다(Fitzpatrick et al, 2000).

있는 저소득층은 상대적으로 불이익을 받는다. 1994년-1995년 동안 영국 지방정부에서 공급한 공공임대주택의 40%가 법정 홈리스에게 돌아갔으며, 런던의 경우에는 거의 모든 공공임대주택이 법정 홈리스에게 돌아갔다. 2) 법정 홈리스로 지정받는 것은 공공임대주택에 입주할 수 있는 지름길이다. 많은 사람들이 이 방식을 이용하고 있다. 3) 법정 홈리스로 인정된 사람들 중 많은 경우 실제 홈리스가 아니다(Lowe, 1997: 27-29).

“공공임대주택의 배분에 있어서 공정성을 증진시키기 위하여” 개정된 1996년 주택법의 주요 내용은 다음과 같다. 1) 홈리스를 최소한의 범주로 정의했다. 덜 절박하지만 역시 아주 불안정한 주거생활을 하는 사람들을 가급적 법정 홈리스로 인정하지 않으려고 했다. 2) 의도적 홈리스에게 더 이상 혜택을 주지 않음으로써 공공임대주택을 배급받는 급행노선으로 홈리스가 이용되는 것을 근절하려고 했다. 3) 공공임대주택 입주를 기다리고 있는 사람들 보다 법정 홈리스가 특별한 대우를 받는 것은 공정하지 못하다는 것을 부각시키려고 했다. 1996년 주택법 이후, 영국의 지방정부는 이제 더 이상 법정 홈리스에게 공공임대주택을 공급할 의무를 지니지 않는다. 법정 홈리스에게 2년 동안 거주할 수 있는 임시거처를 마련해주면 되는 것으로 지방정부의 의무가 축소되었다. 그 지역에 민간임대주택 등 공공임대주택이 아닌 다른 형태의 적합한 주택이 있다면, 법정 홈리스에게 충분한 상담과 자문을 해주는 것만으로도 지방정부의 의무를 다할 수 있게 된 것이다(Lowe, 1997).

영국에서 거리노숙자의 문제가 중요한 사회적인 쟁점으로 부각된 것은 1980년대 중반부터인 것으로 알려져 있다. 1980년대에 들어오면서 영국에서 거리노숙자 수가 증가하기 시작했다. 특히 1980년대 후반 거리노숙자의 수는 급증하였다. 한 연구에 의하면, 1983년 런던의 거리노숙자의 수는 486명이었는데 1990년에는 2,000명 이상으로 증가한 것으로 조사되었다(Single Homelessness in London, 1990). 이 당시 보수당 정부도 런던의 거리노숙자 수가 적어도 1,000명은 되는 것으로 인정하였다(Cloke et al, 2001: 265). 1980년대 이후의 홈리스는 그 전의 홈리스와 내부구성이 조금 다른 것으로 알려졌다. 예전과 달리, 청년, 여성, 소수인종이 거리노숙자에서 차지하는 비중이 눈에 두드러지게 높아진 것이다(Kemp, 1997). 1980년대 거리노숙자 수가 증가한 것은 대처수상의 보수당 정부에서 시행한 정책과 관련이 있는 것으로 여겨진다. 대처정부의 신자유주의적 경제정책의 결과로 파악된다. 즉, 실업급여 및 다른 사회복지정책의 축소가 거리노숙자의 증가에 영향을 끼쳤고, 특히 공공임대주택의 축소와 판매가 가난한 사람들이 살 수 있는 적절한 임대주택의 공급을 줄이는 결과를 초래해 거리

노숙자를 증가시켰다는 것이다(Kemp, 1992). 한편, 유약자에 대한 공동체 보호 (community care)를 내세우면서 의료지원에 대한 재정지출을 삭감했던 것도 정신질환자, 약물중독자, 시설보호자들이 거리노숙자로 전락한 중요한 이유가 되었다(Fitzpatrick et al, 2000).

1980년대 중반부터 비롯된 거리노숙자에 대한 사회적인 논쟁은 노숙의 원인에 대한 논쟁뿐만이 아니라, 거리노숙자에 대한 정부의 정책적 지원의 내용을 둘러싼 논쟁이었다. 거리노숙자에게 필요한 것은 단지 주택인가? 정부가 주택만 제공해주면 거리노숙의 문제를 해결할 수 있는가? 거리노숙자는 주택 이외에 다른 지원을 절실히 필요로 하는가? 정부가 정책적 지원을 제공할 때 어디에 비중을 더 두어야 하는가? 이런 문제를 둘러싸고 1980년대 중반 이후 1990년대 내내 학자들 간에 상당한 논쟁이 있었다. 다수의 연구들은 거리노숙자들의 요구는 복잡한 것이어서 주택에 관한 정책만으로 거리노숙의 문제를 해결할 수 없다는 입장을 취했다. 거리노숙자에게 다양한 차원의 지원이 필요하며, 주택부문을 넘어서는 정책적 개입이 필요하다는 논리가 설득력을 얻어가고 있었다. 플리스는 거리노숙자에게 절실한 5 가지 부문을 다음과 같이 주장했다. 주택소요, 건강, 복지 등의 요구, 일상 생활기술의 요구, 재정적 요구, 대인관계 및 대인행동과 관계된 사회적 요구 등이다(Pleace, 1995). 고용과 직업훈련에의 요구 또한 거리노숙자에게 절실한 요구사항일 것이다(Fitzpatrick et al, 2000).

거리노숙자에게 정부가 지원해 주어야 할 것은 주택이 전부인가 아니면 다른 사회적 서비스까지 포함해야 하는가에 대한 논쟁은 아직도 여전히 계속되고 있다. 가령, “홈리스에 대한 정의의 주요 특성은 그들이 집을 필요로 한다는 것이다. 그런 홈리스들은 다른 지원을 필요로 한다고 여겨져서는 안된다”(Scottish Office, 1997)라는 주장과, “홈리스는 단지 주택문제만이 아니다”(Yanetta and Third, 1999: 25)라는 주장이 여전히 대립각을 이루고 있다. 거리노숙자에 대한 지원책 중 주택 이외의 다양한 지원책에 논의의 초점이 모아지는 것을 경계하는 연구도 있다(Hutson, 1999). 허트슨에 따르면, 거리노숙자들이 자신들에게 가장 필요한 것에 대해 이야기하는 것을 들어보면 주택이 거의 대부분이고 다른 필요사항들은 부차적인 문제임을 알 수 있다. 사정이 이러함에도 불구하고, 거리노숙자를 지원하기 위해서 주택이 아닌 다른 다양한 지원책을 강조하는 것은 자칫 잘못하면 노숙문제에 대한 책임을 노숙자 개인에게 돌리는 오류에 빠질 수 있다는 것이다(Hutson, 1999: 219). 한편, 피츠패트릭과 동료들은, 거리노숙자에 대한 다양한 차원의 지원책은 효과적이며, 더 중요한 것은 거리노숙자 집단의 특성에 적합한 다양한 지원책을 고안해 내는 것이라고 주장한다. 가령 같은 거리

노숙자라 하더라도, 청년, 노인, 여성 노숙자집단의 특성이 다르므로 각각의 대상 집단에 적합한 다양한 지원책을 모색해야 한다는 것이다(Fitzpatrick et al, 2000).

1980년대를 걸쳐 거리노숙자 수가 증가하고, 1980년대 중반부터 거리노숙자를 위한 다양한 지원책을 둘러싼 논쟁이 진행되면서 보수당 정부는 거리노숙자를 위한 획기적인 정책적 개입을 시도했다. 이는 1990년 출범한 거리노숙자 이니셔티브(RSI, Rough Sleepers Initiative)로 구체화되었다. RSI를 통해서 중앙정부, 지방정부, 자원봉사단체 등이 상호협력하는 조직이 만들어졌으며, RSI의 목적은 거리노숙자에게 주택, 현장서비스, 재정착, 다른 지원서비스를 제공하는 것이다. RSI는 확고한 전략을 가지고 있으며, 여러 기관들이 상호협력을 통해서 정책을 입안하고 집행하는(multi-agency working) 것을 추구한다. 거리노숙 문제를 해결하기 위해서는 주택을 넘어서서 건강이나 고용까지 고려해야 한다는 것을 강조한다. 즉, 1990년 마련된 보수당 정부의 RSI는 주택을 포함해서 다양한 지원책을 제공함으로써 거리노숙의 문제를 해결하려고 했던 것이다. RSI는 거리노숙자에 대한 대책에 있어서 정부, 자원봉사단체, 학계의 합의가 최초로 구현된 것이라는 평가를 받기도 한다. 1990년 이 프로그램이 출범할 때는 런던 거리노숙자만을 대상으로 했지만, 1996년에 브리스톨에도 적용된 이후 1997년까지 영국의 36개 도시로 확대되었다. RSI를 통한 재정지출은 1990년부터 1996년까지 2억 파운드(4,000억원)였고, 1999년까지 추가로 7,300만 파운드(1,500억원)를 사용할 예정이었다(Cloke et al, 2001: 266). 1990년대를 통틀어 한 해 평균 500억원을 거리노숙자 문제를 해결하는데 사용했던 것이다.

거리노숙자 문제를 해결하기 위해서 영국의 보수당 정부가 최초로 본격적인 정책을 마련한 것이 RSI였다. 이 프로그램의 효과는 거리노숙의 원인을 제거하기 보다는 증상을 완화시키는 것에 그칠 뿐이라는 비판(Anderson, 1993)도 있지만, RSI에 대한 연구자들의 평가는 대체로 긍정적이다(Randall and Brown, 1993, 1996, 2002; Fitzpatrick et al, 2000).

한편, 1997년 노동당이 집권하면서 거리노숙자에 대한 지원책을 대폭 강화시켰다. 1998년 노동당 정부는 중앙정부 내의 사회적 배제 대책반(SEU, Social Exclusion Unit) 산하에 기존의 거리노숙자 프로그램들을 통합하여 거리노숙자 대책반(RSU, Rough Sleepers Unit)이라는 새로운 통합조직을 설립하면서 거리노숙자 문제 해결을 정부의 최우선적 과제 가운데 하나로 부각시켰다. 거리노숙자 대책반(RSU)은 기존의 RSI, 정신질환 노숙자 지원 프로그램(Homeless Mentally Ill Initiative), 약물 및 알콜기금(Drug and Alcohol Specific Grant),

DSS 재정착 프로그램(DSS Resettlement Programme) 등을 통합하여 만들어졌다. 노동당 정부는 또한 2002년 4월까지 영국의 거리노숙자 수를 현재의 3분의 1 수준이 되도록 3분의 2를 줄이는 것을 정책목표로 설정했다. 이 목표를 달성하기 위해, 영국 정부는 향후 3년 동안 런던의 거리노숙자를 위해서는 한 해에 평균 1,000억원, 런던 이외 지역의 거리노숙자를 위해 한 해에 평균 700억원을 사용하기로 했다(Fitzpatrick et al, 2000). 2002년 3월 영국 정부는 기존의 거리노숙자 대책반(RSU)과 2001년 10월에 만들어진 B&B 대책반(BBU, Bed and Breakfast Unit)을 새로 신설된 홈리스국(Homelessness Directorate)의 산하에 두었다. 현재는 홈리스국에서 홈리스 업무를 총괄한다.

2002년 4월까지 거리노숙자 수의 3분의 2를 줄인다는 목표를 달성하기 위해 영국의 노동당 정부는 몇 가지 전략을 수립했다. 1) 전문가들로 구성된 현장팀을 운영한다. 2) 쉼터를 거리노숙자들에게 더 이용가능하게 한다. 3) 거리노숙자와 쉼터에 있는 사람들에게 안정적인 주택을 공급함으로써 그들의 재정착을 돕는다. 4) 재정착을 유지할 수 있도록, 즉, 새로운 임대를 지속시킬 수 있도록 돕는다. 5) 안정적인 고용을 유지하고, 직업훈련을 더 받을 수 있도록 돕는다. 6) 거리노숙을 하지 않도록 예방책을 강구한다(Randall and Brown, 2002: 7). 이에 따라 거리노숙자 대책반(RSU)은 다음과 같은 대책을 마련했다. 1) 런던에 7개, 그 외 지역에 15개 등 22개의 현장팀(CATs, Contact and Assessment Teams)을 구성했다. 현장팀의 주된 역할은 거리에서 거리노숙자들을 상담하여 가능한 한 그들을 쉼터로 옮기는 것이었다. 2) 쉼터의 증설과 관리에 재정지출을 강화했다. 약물, 알콜, 정신질환 노숙자들을 위한 전문 쉼터를 개설했고, 기존의 쉼터에 추가로 재정을 지원했으며, 쉼터에 가기 싫어하거나 쉼터에서 거절당한 사람들을 위해서 런던, 브리스톨, 맨체스터에 야간센터(night centre)를 만들었다. 게다가 쉼터를 중심으로 새로운 정보체계와 모니터링 체계를 갖추려고 했다. 3) 새로운 주택으로 옮긴 거리노숙자들이 그곳에 지속적으로 머물게 하기 위해서 임대유지팀(TSTs, Tenancy Sustainment Teams)을 운영했다. 이 팀은 약물, 알콜, 정신질환, 고용, 청년문제에 대한 전문가들로 구성되었다. 4) 고용, 직업훈련 등 직업과 관계된 프로그램들을 가동했다. 5) 보호시설, 감옥, 군대를 떠나는 사람들을 포함해서, 거리노숙을 예방하기 위해서 정부의 다른 부서와 협력 프로그램들을 운영했다(Randall and Brown, 2002: 8).

## V. 영국 거리노숙자 정책의 내용

현재 영국의 노동당 정부는 거리노숙자 문제를 해결한다는 강력한 의지를 가지고 있다. 이런 의지는 중앙정부 산하의 거리노숙자 대책반(RSU)의 설립과 충분한 재정지원을 통해서 구체화되었다. 하지만 거리노숙자 문제를 직접 담당하는 것은 각 지방정부이다. 그래서 거리노숙의 문제를 해결하기 위해서는 지방정부의 역할이 아주 중요하다. 더구나 2002년 홈리스법(2002 Homelessness Act)이 제정됨에 따라 영국의 모든 지방정부는 홈리스 전략을 수립해야 하는 의무를 부여받았다. 각 지방정부의 주택국을 중심으로 지역 사정에 입각한 홈리스 전략이 마련되고 있다. 각 지방정부의 주택국에는 홈리스를 담당하는 스태프가 있으며, 여기서 다른 홈리스 관련 단체들에게 재정을 지원하기도 한다. 최근에는 거리노숙자 구호사업에 관여해온 많은 단체들과 지방정부가 협력해서 거리노숙자에 대한 전략을 수립하고, 실행에 옮기는 사례들이 늘어나고 있는 추세이다. 아래에서는 거리노숙자 문제를 해결하기 위해 영국 정부가 실시하고 있는 정책의 내용들을 고찰할 것이다.

### 1. 현장팀

거리에서 거리노숙자들을 직접 찾아다니면서 그들을 쉼터로 옮기는 것을 목적으로 활동하는 현장팀은 거리노숙자 수를 줄이는데 큰 역할을 수행하고 있다. 현장팀을 구성할 때 지역에서 거리노숙자 구호사업을 수행해 온 단체나 전문가들에게 합류할 것을 제도화했고, 약물 및 알콜, 정신질환 전문가들이 합세한 현장팀은 경찰과 함께 거리노숙의 장소를 찾아다니면서 노숙자들로 하여금 노숙생활을 청산할 것을 권유한다. 다른 지역에서 옮겨온 거리노숙자들에게는 옮겨온 지역으로 돌아가도록 설득하기도 한다. 거리노숙자 개개인에 대한 데이터베이스를 확보하여 노숙자 개개인에 대한 행동계획을 따로 수립한다. 매일매일 현장에 나가서 확신을 가지고 거리노숙자에게 쉼터로 옮기기를 권하는 현장팀의 성공요인은 무엇보다 분명한 목표 설정과 거리노숙자에 대한 체계적인 관리이다. 1998년 6월 1,850명이었던 영국의 거리노숙자는 2001년 11월 550명으로 획기적으로 줄어들었다. 2000년대에 들어와서 노동당 정부가 거리노숙자의 수를 획기적으로 줄일 수 있었던 가장 큰 요인은 현장팀의 활동이라는 평가도 있다(Randall and

Brown, 2002: 44).

현장팀이 경찰과 같이 현장을 순회하는 것은 긍정적인 효과를 가져왔다고 평가되지만, 현장팀 내에 약물, 알콜, 정신질환 전문가들이 꼭 있어야 하는가에 대한 문제제기도 있다. 오히려 그런 전문가들은 현장팀 보다는 쉼터에 있는 것이 더 효율적이라는 지적이다(Randall and Brown, 2002: 44-5).

현장팀의 활동을 통해서 거리노숙자 수를 줄이는 것은 거리노숙의 문제를 해결하는 것이 아니라 거리노숙의 문제를 쉼터로 옮겨놓는 것에 불과할 뿐이라는 비판도 있다. 하룻밤 동안 헤아리는 거리노숙자 수로 정책 목표를 설정하고, 거리노숙자 수를 줄이기 위해서 현장팀의 역할을 강조하는 것은 거리노숙자 문제를 해결하기 위하여 장기적인 계획을 세우는 것이 아니라 단기적인 정책 목표를 달성하기 위한 임기응변적 정책이라는 비판이다. 하지만 거리노숙자들의 재정착을 돕기 위해서는 어떻게 하던지 간에 일단 거리노숙자들이 거리에서 떠나서 쉼터로 옮겨가는 것이 중요하기 때문에 현장팀의 활동은 효율적인 것이라고 평가할 수 있을 것이다(Randall and Brown, 2002: 13).

## 2. 쉼터

대부분의 거리노숙자가 거리를 떠나는 첫 번째 단계는 쉼터를 통해서이다(Randall and Brown, 2002: 22). 전통적으로 영국의 지방정부는 대형 쉼터를 운영해 왔다. 민간자선단체들이 운영하는 대형 쉼터도 있었다. 대형 쉼터가 거리노숙자들에게 응급 피난처가 되어 왔었지만, 건물의 시설이 수준미달이었고 개보수에 대한 투자도 미미한 수준이었다. 이런 상황에서 1980년 영국 정부는 쉼터 개선안(Hostel Initiative)을 통하여 전통적인 대형 쉼터들을 폐쇄하거나 현대화시키고, 작고 수준 높은 쉼터를 공급하고자 했다. 이 정책으로 인하여 거리노숙자에게 기숙사의 형태로 즉각적인 주거를 제공했던 대형 쉼터들은 문을 닫았고, 작은 규모의 전문화된 쉼터들이 생겨나기 시작했다(Anderson et al, 1993). 1980년대와 1990년대에 생겨난 소형 쉼터들은 개인에 대한 보호, 프라이버시, 개인의 독립을 강조하면서, 틀에 짜여진 공동생활을 강조하는 예전의 기숙사와 같은 모습에서 벗어나서 가정적인 분위기를 만들려고 노력했다(Evans, 1991; Neale, 1997b). 최근에 생겨난 더 작고, 고도로 전문적인 쉼터는 청년, 여성 등 새롭게 등장한 거리노숙자 집단을 대상으로 한다(Fitzpatrick et al, 2000).

1998년 거리노숙자 대책반(RSU)이 설립되면서 쉼터가 증설되었다. 1999년 12월에 발표된 거리노숙자 대책을 담은 보고서 <Coming in from the Cold: the

Government's Strategy on Rough Sleeping>에 의하면, 런던에 850개, 다른 지역에 4,000개의 침상을 확보하기 위해서 쉼터를 증설하고자 했다(Cloke et al, 2001). 또한 알콜, 약물, 정신질환을 겪는 거리노숙자들을 돕기 위해 60명의 전문직 종사자를 고용하여 쉼터에 배치하고자 했다. 한편, 쉼터와 현장팀(CATs)의 연계가 만들어졌다. 즉, 쉼터는 거리노숙자를 위한 예약 침상을 준비하고 있다가 현장팀이 거리노숙자의 동의를 얻어 쉼터로 옮겨오면 언제든지 거리노숙자를 받아들이는 것이었다. 또한 쉼터를 사용할 수 있는 사람들에 대한 자격요건을 완화시켰다. 거리노숙자를 위한 쉼터의 확보와 접근 기준의 완화 그리고 현장팀과의 긴밀한 연계는 거리노숙자 수를 줄이는데 중요한 역할을 한 것이라 할 수 있다(Randall and Brown, 2002: 13).<sup>3)</sup>

거리노숙자 대책반(RSU)은 또한 쉼터의 규모를 줄이고, 전문적인 쉼터를 설립하는 동시에 기존의 쉼터에 입주하기를 꺼리는 거리노숙자들을 위해서 몇 가지 특수한 유형의 쉼터를 만들어서 운영했다. 1) 120개의 침상을 확보한 롤링 쉼터(rolling shelter). 기존 쉼터로 가기를 꺼리거나 쉼터에서 배척당한 거리노숙자들을 한시적으로 입주시켰다. 쉼터로 옮기기 전의 단계로 여겨졌다(Randall and Brown, 2002: 28). 2) 생활규칙이 기존의 다른 쉼터보다 자유로운 응급 쉼터. 여기에서 술을 마실 수 있고, 애완동물을 데리고 입주할 수도 있다(Pleace, 1998). 3) 크리스마스 기간이나 겨울철에 한시적으로 운영하는 야간센터(night centre). 낮에는 문을 닫고 저녁에는 기숙사의 형태로 잠을 잘 수 있는 공간을 제공한다. 한 조사에 의하면 이용률이 90%를 넘는 것으로 나타났다(CRASH, 1999; Fitzpatrick et al, 2000). 야간센터는 기존의 쉼터에서 퇴소당한 사람들이 주로 이용하나, 란달과 브라운은 수준이 높지 못한 야간센터는 거리노숙을 탈피시키기 위한 좋은 방안이 되지 못한다고 비판한다. 야간센터가 거리노숙자들의 노숙생활을 연장시키는 결과를 초래하고 있다는 것이다(Randall and Brown, 2002).

쉼터의 추이를 보면 대형 쉼터에서 소형의 전문 쉼터로 변화하고 있지만, 여전히 쉼터에 대한 사회의 인식은 부정적이다. 쉼터는 건물의 물리적인 수준이 아주 낮고 청결하지 못한 열악한 형태의 주거시설이고 쉼터에 거주하는 사람들

3) 런던 중심부에 있는 St. Mungo's Endell Street Hostel을 살펴보면 쉼터의 특성을 보다 잘 이해할 수 있을 것이다. 이 쉼터는 거리노숙자를 대상으로 89개의 침상을 두고 있다. 이 쉼터는 정신질환, 약물 및 알콜 등 다양한 지원을 필요로 하는 거리노숙자들도 받는다. 현장팀으로부터 추천받아서 오는 거리노숙자를 최우선적으로 받는다. 약물 및 알콜문제를 가지고 있는 사람들을 위해서 24시간 지원을 받는 침상 15개를 확보하고 있다. 이 쉼터는 입주자들을 재정착시키거나 독립적인 생활을 하도록 도와주기 위해서 건강, 직업교육, 사회적 기술교육 프로그램 등을 마련하고 있다(ODPM, 2001: 27).



은 인생의 패배자들이라는 인식이 지배적이다. 사람들이 선호하는 것은 자신의 집에서 독립적인 삶을 사는 것인데, 쉼터에서는 독립적인 생활을 하지 못한다. 기숙사 생활, 공동식사, 제도화된 생활규칙 등 쉼터는 진정한 집을 제공해주지 못한다는 것이다. 한편, 쉼터에 입주하기를 거부하는 거리노숙자들은 쉼터생활에 대한 두려움을 그 이유로 들기도 한다. 쉼터에 입주해 보았자 무질서와 범죄가 난무하는, 안전하지 못한 환경 속에서 정신질환자, 알콜중독자, 마약중독자와 같이 생활해야 한다는 것이다. 차라리 거리에서 노숙하는 것이 더 안전하다는 것이다(Pleace, 1997; 164). 넓은 쉼터에 대한 이런 부정적인 인식을 비판하면서 쉼터에서의 생활을 조금 더 긍정적으로 볼 필요가 있음을 주장한다(Neale, 1997b).

쉼터의 재정, 물리적 구조와 수준, 지원서비스의 공급, 관리 및 인사 등에 관한 연구들은 상당히 진척되어 있다(Fitzpatrick et al, 2000: 39). 쉼터가 수행하는 역할에 대해서는 논쟁이 있다. 쉼터가 제한적인 역할을 수행하는 것으로 보는 관점과 여전히 중요한 역할을 수행한다고 보는 관점 사이의 논쟁이다. 전자의 관점은 다음과 같다. 거리노숙자들의 거의 대부분이 독립적인 생활을 할 수 있는 안정적인 주택을 가지기를 바라고 있기 때문에 거리노숙자 정책에서 쉼터가 차지하는 역할은 제한적일 수밖에 없다. 쉼터를 운영하는 것보다 더 중요한 것은 쉼터에 있는 거리노숙자들이 쉼터에서 벗어나서 독립적인 주택으로 옮겨가는 것을 돕는 것이다(Drake et al, 1982; Anderson et al, 1993). 게다가 쉼터를 운영하는 것은 비용이 많이 들기 때문에 쉼터에 있는 거리노숙자를 주택으로 이주시키는 것이 비용에 있어서 더 효율적이라는 지적도 있다. 하지만 넓은 쉼터가 거리노숙자 정책에 있어서 아주 중요한 비중을 차지하기 때문에 쉼터의 역할을 무시해서는 안 된다고 주장한다. 대부분의 거리노숙자의 최종적인 요구사항이 독립적인 주택을 제공받는 것이라고 할지라도, 어떤 집단의 거리노숙자들은 오히려 쉼터를 더 선호하기 때문에 이런 집단의 거리노숙자에게 쉼터를 공급하는 것은 여전히 유의미하다는 것이다. 혼자 살기를 원하지 않거나 다른 사회복지 서비스를 받기 원하는 사람들은 독립적인 주택보다 쉼터를 더 원한다. 특히 오랫동안 시설에서 살았던 노인 거리노숙자들에게는 쉼터가 필수적이다(Neale, 1997b). 그래서 더 좋은 쉼터를 공급하는 것은 여전히 중요한 정책적 과제인 것이다.

쉼터에 대한 개선책을 강구하는 논의가 많이 이루어졌다. 이런 논의들을 종합하여 정리하면 다음과 같다. 1) 더 작고, 더 높은 수준의 물리적 구조를 갖춘 쉼터가 되어야 한다. 사용자에 대한 프라이버시가 보장되어야 한다. 전문적인 쉼터

가 더 설립되어야 한다. 그래서 특성화된 쉼터가 다양하게 존재해야 된다 (Fitzpatrick et al, 2000). 2) 전문적인 인력이 충원되어야 한다. 쉼터 실무자들의 퇴직률이 높는데 이를 낮출 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 쉼터 실무자에 대한 교육과 훈련이 더 이루어져야 한다. 쉼터의 목표와 목적이 분명해야 한다 (Randall and Brown, 2002). 3) 쉼터를 더 접근가능하게 하고, 쉼터에서 퇴소당하는 경우를 줄여야 한다(Carter, 1999). 4) 쉼터생활의 질적 수준을 높여야 한다. 쉼터에서의 사회생활의 분위기를 잘 형성해야 한다. 사용자에게 참여와 선택의 기회를 마련해 주어야 한다(Neale, 1997b).

### 3. B&B

1980년대 동안 영국의 지방정부들은 낮은 수준의 B&B(Bed and Blackfast)를 홈리스를 수용하기 위해서 사용했다. 2003년 현재 홈리스 신청을 했지만 정부로부터 최우선 홈리스로 인정받지 못한 가구 중 12,200 가구가 B&B에 거주하고 있다. 그 가운데 자녀가 있는 홈리스 가족은 4,800 가구인 것으로 알려졌다 (Homelessness Directorate, 2003a: 13). 몇몇 지방정부들은 거리노숙자들에게 B&B를 제공하기도 했다(Fitzpatrick et al, 2000). 하지만 B&B를 주택으로 사용하는 것이 부적절하다는 비판이 계속되었다. 자녀가 있는 홈리스 가족에겐 B&B는 특히 부적절한 것으로 알려졌다. 또한 B&B의 공급은 낮은 수준의 주거시설을 높은 비용으로 공급하는 것이기 때문에 아주 비효율적인 정책이라는 비판이 계속되었다. 에반스는 B&B 공급정책을 폐지하고 다른 유형의 임시주거를 공급하든지 아니면 쉼터를 확대하는 것을 주장했다(Evans, 1991). 카터 역시 B&B에서 이미 살고 있는 사람들을 보호하면서 그 수를 줄여나가는 다른 대안을 모색해야 한다는 것을 강조했다(Carter, 1999; Fitzpatrick et al, 2000).

이런 비판에 직면하여 2001년 10월, B&B에서 거주하는 사람들 수를 줄이기 위하여 중앙정부 산하에 B&B대책반(Bed and Breakfast Unit)이 구성되었다. B&B 정책의 목표는 2004년 3월까지 자녀가 있는 홈리스 가족은 더 이상 B&B에서 생활하지 않도록 하는 것이다. 아무리 비상시라고 할지라도 자녀 있는 홈리스 가족은 6주 이상 B&B에서 머무를 수 없다(Homelessness Directorate, 2003a: 11). B&B에 의존하는 홈리스를 줄이겠다는 정부의 의지는 다음과 같이 표명되었다.

정부는 진지한 목표를 가지고 있다. 그것은 홈리스 가족에게, 특히 자녀가 있는

홈리스 가족을 위하여 B&B를 부적절하게 사용하는 것을 끝내는 것이다. B&B를 사용하는 것은 재정적으로도 비용이 많이 들 뿐만이 아니라 오랜 기간 동안 그런 주거생활을 감내해야 하는 사람들에게 건강, 교육, 사회보장의 측면에 있어서 나쁜 영향을 끼친다는 점에서도 비용이 많이 든다. 그러므로 그것은 우리 사회에 해로운 것이다(Homelessness Directorate, 2003a: 3).

#### 4. 포이어

포이어(Foyer)는 일종의 쉼터인데 쉼터와 다른 점은 대상층이 16세에서 25세 사이의 청년으로 제한되어 있고, 주거와 고용을 일시에 해결하려는 목적으로 세워졌다는 것이다. 포이어는 원래 1950년대 프랑스에서 처음으로 시도되었다. 포이어는 2차 세계대전 후 프랑스에서 젊은 노동력을 자유롭게 이동시키기 위한 쉼터 네트워크와 같은 역할을 했던 것이다. 현재 프랑스에는 450개 정도의 포이어가 있다(Quilgars and Anderson, 1997: 218). 포이어는 1991년 쉼터에 의해 영국에 도입되었으며, 1992년 포이어연합(Foyer Federation)이 창설되었다. 그 이후 1990년대에 포이어가 영국에서 급속히 확대되었고, 최근 연구자들이 여기에 아주 많은 관심을 가지고 있다. 1996년 현재 영국에는 45개의 포이어가 운영되고 있으며, 38개가 설립중이며, 29개가 설립 예정되어 있다. 포이어의 크기는 아주 다양하다. 영국에서 처음 포이어가 생겼을 때는 침상이 50개에서 80개 정도 있는 대형 쉼터와 유사했지만 현재는 10명 정도가 거주하는 포이어도 있다(Quilgars and Anderson, 1997: 227).

포이어는 입주자들에게 임시 거주할 수 있는 공간과 직업훈련, 그리고 직업과 관계된 서비스를 지원한다. 포이어는 거리노숙을 하는 젊은이들로 하여금 임시로 거주할 수 있게 하면서 일을 하게 도와준다. 즉, 포이어의 목표는 청년들로 하여금 일을 하게 함으로써 노숙에서 벗어나게 도와주는 것이다. 청년 거리노숙자에게 주택과 고용의 필요를 동시에 제공하는 총체적인 접근방식이 포이어의 장점이다(Ward, 1997). 지금까지 포이어에 대한 평가는 긍정적이다(Anderson and Quilgars, 1995; Anderson and Douglas, 1998). 하지만 고용과 연계된 주거가 가져올 수 있는 문제에 대해서 논란이 있다. 즉, 고용이나 직업훈련에서 실패하면 더 이상 포이어에 입주가 허용되지 않는 것이 과연 바람직한가에 대한 논란이다.

## 5. 데이센터

침터가 밤에 잠을 자는 공간을 제공해 주는 것이라면, 데이센터(Day Centre)는 낮 시간 동안만 개방된다. 데이센터는 상담, 지원, 실제적 도움, 음식제공, 사교 등 다양한 서비스를 제공한다. 영국에는 250개 이상의 데이센터가 있고, 하루에 약 10,000명의 사람들이 이 서비스를 이용한다(Fitzpatrick et al, 2000: 42). 최근에는 거리노숙자들에게 술을 마시는 것을 허용하는 웻데이센터(Wet Day Centre)가 옥스퍼드에 개설되어 거리노숙자들의 거리음주를 줄이는데 일정한 역할을 수행하는 것으로 알려졌다. 거리노숙자들은 낮 시간 동안만 이 시설을 이용할 수 있다. 이웃에 불편을 끼치지 않는 적합한 장소를 찾는 어려움이 있지만, 란달과 브라운은 웻데이센터를 더 지을 필요가 있음을 강조한다(Randall and Brown, 2002).

## 6. 안정적인 주택공급과 재정착

앞에서도 언급되었듯이 거리노숙자가 가장 바라는 것은 안정적인 주택에서 독립적인 생활을 하는 것이다. 거리노숙자에게 독립적인 주택을 제공하는 것은 중요하다. 거리노숙자에게 주택을 공급하지 않는다면 그들은 거리와 침터를 오가며 생활할 것이기 때문이다. 거리노숙자 정책의 궁극적인 목적은 노숙자에게 주택을 제공하여 다시금 정상적인 사회구성원이 되게끔 하는 것이다(Randall and Brown, 2002). 이를 위해서 공공임대주택의 공급이 증가 되고, 공동주택, 민간임대주택 등의 다른 형태의 주택공급도 시도되고 있다.

1990년 도입된 RSI는 런던에 거리노숙자를 위한 공공임대주택을 확보하는데 큰 역할을 하였다. RSI의 계획대로 런던에 4,000명이 입주할 수 있는 공공임대주택이 마련되었고, 곧 5,000명이 입주할 수 있는 물량을 확보할 계획이었다. 2000년-2001년에는 RSU의 정책에 따라 787개의 공공임대주택이 거리노숙자에게 임대되었다(Randall and Brown, 2002). 거리노숙자를 위해서 준비된 주택은 거리노숙자 대책의 가장 핵심적인 자원일 것이다. 여기에는 거리노숙기간이 짧거나, 주택 이외의 다른 지원을 받을 필요가 없는 거리노숙자들이 입주한다. 거리노숙자에게 공공임대주택을 공급하는데 있어서 몇 가지 문제들이 제기된다. 1) 다양한 지원이 필요한 거리노숙자에게 주택공급이 제한되는데, 이 사람들도 주택지원을 받을 수 있도록 해야 한다. 다양한 규모의 주택들이 필요하고, 특히 유약자들을 위해서는 소규모의 주택이 필요하다(Randall and Brown, 2002). 2)공

공공임대주택이 부족한 지역에서는 거리노숙자에게 공공임대주택을 공급해 주기가 어려운 것이 현실이다(Anderson and Morgan, 1997).

공공임대주택을 공급받기 위해서 거리노숙자들은 신청한 이후에 한 동안 기다려야 하지만, 기다림 끝에 공급받은 공공임대주택이 반드시 만족스러운 것은 아니다. 플리스에 의하면, “(거리노숙자에게) 적합한 주택을 제공하는 것은 지방정부의 주택국이 직면한 가장 어려운 문제들 가운데 하나이다. 단신노숙자들은 부적합한 임시주거시설에서 몇 달 동안 기다려야만 한다. 사용가능한 공공임대주택이 나왔다 할지라도 디자인이나 위치가 항상 적합한 것은 아니다”(Pleace, 1997: 163-4). 게다가 그 주택이 안전하지 못한 지역에 위치하는 경우도 있다. 같은 단지에 사는 기존 세입자들의 태도도 입주해간 거리노숙자에게 썩 호의적인 것은 아니다(Pleace, 1997: 164-5).

독립적인 생활을 하기는 어렵지만 여러 명이 모여서 공동으로 생활하는 공동이용주택도 거리노숙자에게 제공된다. 공동이용주택은 감독받는 주택으로서 독립된 주택과 쉼터의 중간단계에 해당하는 주택이다. 이런 주택은 주로 아파트인데, 고독감과 생활비를 서로 나눌 수 있는 장점이 있다. 청년노숙자, 알콜문제를 겪는 노숙자 등 어느 특정 집단의 단신 거리노숙자들에게는 유용한 주택이라 할 수 있을 것이다. 하지만 대부분의 거리노숙자들은 이런 주택을 선호하지 않는다. 삶의 많은 부분을 다른 사람들과 공유하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 게다가 여기에 입주하는 거리노숙자들은 같이 살아야 하는 사람들에게 대한 선택권이 없어서, 개인적인 문제가 있거나, 행동에 문제가 있거나, 특히 약물중독자와 살게 될 지도 모른다는 불안감을 느끼기 때문이기도 하다(Fitzpatrick et al, 2000: 40-41).

한편, 지방정부는 임대료 보증제도를 통해서 단신 거리노숙자에게 민간임대주택을 제공하기도 한다. 이는 주거 이외의 별다른 지원이 필요 없는 거리노숙자들을 위해서 지방정부가 시장에 나와 있는 임대주택을 찾아 임대료를 주선해주고, 주택을 빌려주는 집주인에게 임대료를 정부가 보증해 주는 제도이다. 물론 임대료는 임대해 들어가는 거리노숙자가 지불해야 한다. 이 정책은 다른 거리노숙자 정책에 비해서 비용이 별로 들어가지 않는다는 점에서 아주 효율적인 정책으로 평가받는다(Randall and Brown, 1994). 하지만 비용 효율적이라는 것을 내세우면서 단지 임대료 보증만 가지고 거리노숙자의 주거문제를 민간임대에 맡기는 것에 대해서 쉐터는 지방정부가 공공의 책임을 회피하는 것이라고 비판한다(Cloke et al, 2000).

공공임대주택에 입주하는 거리노숙자들 모두가 재정착에 성공하는 것은 아니다. 임대료를 지불하지 않거나, 시설관리를 제대로 하지 않거나, 아니면 다른 종

지 못한 일로 공급받은 공공임대주택을 나와 다시 거리노숙자가 되는 경우가 꽤 있다. 플리스는 이런 사람들을 위해서 지방정부는 주택만 공급할 것이 아니라 생활에 필요한 다양한 서비스를 제공해야 한다고 강조한다.

주거만 공급하는 것으로는 충분하지 않다. 예전의 홈리스 가운데 많은 사람들이 새로운 주택에 적응하지 못하고 다시 홈리스가 되는 경향에 대응하기 위하여 다양한 지원이 필요하다(Pleace, 1997: 163).

거리노숙자의 재정착을 지원하기 위해서 플로팅 지원(floating support)이라는 개념 하에 독립주택으로 이주한 거리노숙자들에게 임대유지 지원 및 생활기술 지원을 해 준다. 이를 위해 지방정부 산하에 약물, 알콜, 정신질환, 고용, 청년문제에 대한 전문가들로 구성된 임대유지팀(TSTs)이 만들어졌다. 임대유지팀은 안정적인 주택으로 옮겨간 거리노숙자들을 위해서 6개월에서 1년 동안 다양한 차원의 서비스(임대료 관리, 재정관리, 사회생활, 건강, 고용 등)를 제공한다. 재정착을 위한 지방정부의 다양한 지원은 아주 긍정적인 평가를 받고 있다. 이것은 쉽거나 독립적인 주택을 제공하는 것에 비해서 비용 효율적이다(Quilgars and Pleace, 1999).<sup>4)</sup>

## 7. 홈리스의 예방

2002년에 홈리스법(2002 Homelessness Act)이 제정되면서 영국의 중앙정부 산하에 홈리스국(Homelessness Directorate)이 설립되었고, 각 지방정부는 홈리스 전략을 자체적으로 수립해야만 했다. 홈리스국의 중요한 홈리스 정책 가운데 하나가 홈리스 예방정책이며, 지방정부가 수립하는 홈리스 전략에는 홈리스를 예방하기 위한 방안들이 포함되어야 한다. 이제 홈리스의 예방은 영국 정부의 홈리스 정책에 있어서 필수적인 요소가 되었다.

홈리스를 예방하기 위해서는 홈리스를 초래하는 사회구조적인 요인과 개인적인 측면 모두에 정부가 정책적으로 개입해야 할 것이다. 하지만 홈리스 정책의

4) 재정착 서비스란 쉼터, 야간센터 등 임시적인 시설에 머무는 홈리스들에게 임시적인 주거에서 벗어나서 장기적이고 지속가능한 주거생활을 하도록 돕는 것을 말한다. 여기에는 여러 가지 다양한 서비스 지원이 요구된다(Harvey, 1999: 267). 거리노숙자에게 음식과 피난처 등 기본적인 서비스만 제공한다고 해서 홈리스 문제를 해결할 수 없다. 거리노숙자를 사회에 재통합시키기 위해서는 재정착 서비스가 반드시 필요하다. 홈리스 정책에서 재정착 서비스가 아주 중요한 비중을 차지하는 나라들로는 벨기에, 덴마크, 룩셈부르크 같은 나라들이고, 스페인, 그리스, 아일랜드 같은 나라들에서는 재정착이 차지하는 비중이 아주 낮다(Harvey, 1999: 270).

들 내에서 사회구조적인 부문에 개입하기는 무척 어려울 것이다. 즉, 빈곤의 완화, 실업 감소, 사회복지 확충, 공공임대주택 확충 등은 홈리스를 줄이는데 큰 영향을 미치겠지만, 이것은 홈리스 정책의 범위를 넘어서는 것들이다. 란달과 브라운은 사회구조적인 부문에 개입하는 것보다 위기에 빠져 있는 홈리스의 개인적인 측면에 개입하는 것이 홈리스를 예방하는데 훨씬 효과적이라는 것을 강조한다(Randall and Brown, 1999). 란달과 브라운이 제안한 홈리스 예방을 위한 대책은 다음과 같다. 1) 주택상담, 2) 사회적 고립을 이겨내기 위해서 친구 되어 주기, 3) 모니터링 서비스, 4) 공공임대주택 세입자 가운데서 정신질환자나 약물 및 알콜중독자 지원, 5) 홈리스와 집을 떠나는 것에 대한 학교 교육, 6) 청년들의 임대 지원, 7) 고향에 정착하려고 돌아오는 사람들 지원, 8) 보호시설, 감옥, 군대를 떠나는 사람들에 대한 재정착 지원, 9) 부모 혹은 가족, 친척, 친구와의 불화로 집을 떠날 위기에 처한 청년들에 대한 가족중재, 10) 집세보증, 11) 현장 서비스 강화 등이다(Randall and Brown, 1999).

홈리스를 예방하기 위한 정부의 개입은 크게 보아서 세 단계로 이루어져 있다 (Homelessness Directorate, 2003a, 2003b). 첫째, 초기 개입이다. 아직 홈리스가 되지 않았지만 홈리스가 될 수 있는 위기에 처한 사람들을 지원하는 것이다. 주로 민간임대주택에 살고 있지만 임대료 연체 문제 등으로 인하여 곧 퇴거가 될 위기에 처한 사람들이 주 대상이다. 이를 위하여 각 지방정부는 여러 가지 방법을 사용한다. B&B에 들어가는 예산을 일정부분 이 부문에 사용할 수 있는데 이 정책을 ‘절약하기 위해서 지출하는(Spend to Save)’ 정책으로 부른다(B&B에 들어가는 비용보다 작게 들여서 홈리스를 줄인다는 의미로 ‘절약하기 위해서 지출하는’ 이라는 용어가 쓰였다). 혹은 홈리스 예방기금(Homelessness Prevention Fund) 같이 따로 재정을 마련하기도 한다. 아무튼, 지방정부는 민간임대부문에 서 집세를 내지 못해 퇴출위기에 놓인 사람들을 위하여, 집주인에게 연체된 집세를 대신 지불하면서 세입자가 임대를 계속 유지하도록 도와준다. 혹은 집주인과의 협상이 실패로 끝나면 다른 민간임대주택을 구하는데 재정적인 도움을 주기도 한다. 기존의 임대계약을 갱신하거나 새 임대를 주선하면서 지방정부는 홈리스를 예방하는 것이다. 이 정책은 홈리스 수를 줄이는데 일정한 역할을 하는 것으로 평가된다. 홈리스를 B&B에 입주시키는데 드는 비용보다 훨씬 적은 비용으로 홈리스를 예방하는 아주 비용효율적인 정책으로 여겨진다(Homelessness Directorate, 2003a: 27). 콜체스터(Colchester)의 경우를 보면, 여기에 해당되는 민간임대시스템(Private Letting System)의 도입으로 매년 100-120 가구가 홈리스가 되는 것을 예방하는 것으로 알려졌다(Homelessness Directorate, 2003b: 7).

둘째, 위기 직전 개입이다. 이것은 홈리스의 위기에 빠진 사람들에게 지방정부가 주도적으로 출선해서 다가가는 적극적인 개입을 의미한다. 여기에는 3 가지 경우가 있다. 1) 집세 연체로 퇴거 위기에 놓인 세입자와 집주인을 지방정부가 중재하는데 아무리 소환을 해도 집주인이나 중개업소의 사람들이 나타나지 않을 때 마치 거리노숙의 현장에 달려가는 현장팀처럼 지방정부의 담당자가 집주인을 찾아가서 중재한다. 하로우(Harrow)에서는 현장예방담당관이라는 직책을 두어서 퇴거위기에 빠진 세입자를 위해서 마지막 중재를 담당하도록 한다(Homelessness Directorate, 2003a: 32). 2) 가정폭력이나, 가족, 친척, 친구와의 불화로 당장 집을 나와야 하는 사람들을 위해서 지방정부가 적극적인 문제해결과 중재에 나선다. 가정폭력의 경우에는 경찰과 더불어 피해자와 가족을 우선적으로 다른 곳으로 이주시킨다. 가족, 친척, 친구와 더 이상 같이 살 수 없다고 홈리스 신청을 하는 사람들의 경우에는 지방정부가 적극적으로 가족중재를 하여 거리로 나서는 홈리스가 생기지 않도록 예방한다. 하로우(Harrow)는 가족중재 서비스를 두어서 가족문제로 홈리스 신청을 하면 7일 이내에 상담하여 신청자가 서비스를 받을 수 있도록 한다. 만약 가족중재가 성공하지 못하면 지방정부는 다른 주거방안을 상담해준다(Homelessness Directorate, 2003b: 8). 3) 보호시설, 감옥, 군대를 떠나는 사람들 중 상당수가 거리노숙자로 전락하는 것을 예방하기 위해서 지방정부가 적극적으로 개입하여 이들에게 적당한 주거를 마련해준다.

셋째, 반복 홈리스의 예방이다. 영국의 홈리스 가운데 반복적으로 홈리스가 되는 경우는 정확한 자료는 아직 없지만 20% 내지 30% 정도 되는 것으로 추산된다. 만일 30%라고 추산한다면, 2002년-2003년의 경우 반복 홈리스(Repeat Homeless)가 40,000 가구에 달한다. 반복 홈리스의 비중이 높은 사실은 홈리스 문제를 주거지원만 가지고 해결할 수 없다는 것을 의미한다(Homelessness Directorate, 2003a: 43). 반복 홈리스를 예방하기 위하여 지방정부가 시행하는 핵심적인 정책은 임대유지이다. 이는 가족홈리스나 단신노숙자에게도 같이 적용되고, 민간임대와 공공임대부분 모두에게 적용된다. 세입자들의 임대유지를 위해서 지방정부는 클라이언트 중심의, 총체적이고, 여러 기관이 공동으로 협력하면서 서비스를 제공하는 것을 추진한다. 담당자가 가정방문을 하여 생활의 다양한 측면에서 상담을 하고, 실제적인 지원을 하는 것이다(Homelessness Directorate, 2003b: 9).

한편, 거리노숙자를 예방하기 위해서는 쉼터와 데이센터, 민간임대주택 등을 효과적으로 이용해야 하며, 특히 쉼터와 데이센터의 경우 행정적인 장애물들을 낮추어야 한다. 가령, 정신질환, 약물 및 알콜중독자를 쉼터나 데이센터에서 잘



받아주지 않으면 이들이 거리노숙자로 전락한다는 것이다(ODPM, 2001).

## 8. 민간단체와의 협력

거리노숙자들이 노숙을 하게 된 이유는 아주 다양하고, 그들이 가지고 있는 문제도 복잡하지만, 1990년 이전까지는 노숙문제를 해결하기 위한 정책적 개입이 몇 가지 부분에만 제한되어 있었다. 거리노숙자를 위한 임시 및 장기적 주거 대책은 이미 구비되어 있었지만 노숙자들의 건강, 고용, 일상생활에서의 문제 등 여러 차원에 걸친 정책적 지원이 필요하다고 인식된 것은 그리 오래전이 아니다. 쉼터에서도 잘 받아주지 않고 공공임대주택에 입주하는 것도 어려운 알콜중독, 약물중독, 정신질환 노숙자들은 주거지원 못지않게 다른 정책적 지원을 필요로 한다. 공공임대주택에 입주한 거리노숙자들도 그 곳에 정착하지 못하고 다시 거리노숙자가 되는 경우도 상당히 많다. 이는 거리노숙자 문제를 해결하기 위해서는 주거를 포함하여, 건강, 고용, 사회서비스 등 총체적 접근이 필요함을 의미한다. 이것은 곧, 거리노숙자 구호사업에 종사하는 여러 전문 기구들이 공동으로 협력하면서 거리노숙 문제를 해결하기 위하여 노력하는 것이 중요함을 의미한다. 물린즈에 의하면, 거리노숙자에게 공공임대주택을 제공하는 것은 고용, 교육, 의료 등 다른 정책들과 연계될 때만 효과적일 수 있으며, 그래서 전문화된 단체들의 영역을 가로지르는 전략이 필요하다(Mullins, 1988).

거리노숙자들은 여러 수준에서 다양한 문제점들을 가지고 있고, 이런 복합적인 문제들을 해결하기 위해서는 전문적인 일을 수행해 왔던 여러 기구들이 협력해야 한다는 인식은 1980년대 초반부터 있어 왔으나, 거리노숙 문제를 해결하기 위한 총체적인 접근법을 기반으로 하여, 관련된 여러 기구들이 협력하는 모델(Multi-agency working model)을 추구한 것은 1990년대 RSI가 등장하면서였다(Oldman, 1997). 1997년 집권한 노동당 정부 역시 거리노숙 문제를 해결하기 위해서 다기구 협력 모델을 계속 추구하였다. ‘다 함께 해결하기(joined-up solution)’라는 슬로건을 내걸고 노동당 정부는 중앙정부, 지방정부, 자원봉사부문, 기업부문 등이 다 같이 참여하는 프로젝트를 지원하여 주택, 고용, 직업훈련, 의료, 사회서비스 등을 거리노숙자에게 함께 제공하고 있다. 최근 거리노숙자들의 다양한 필요를 충족시키기 위해서 정부와 민간단체들이 상호 협력하는 사례는 증가하고 있다. 현장팀, 쉼터관계자, 사회복지 실무자, 의료실무자, 경찰, 지방정부 담당 공무원 등 여러 단체에 있는 사람들이 공동으로 참가하는 프로젝트가 갈수록 늘어나고 있는 것이다(Pannell and Parry, 1999).

하지만 여러 단체들이 모여 협력하는 프로젝트를 성공적으로 수행하는 것은 쉬운 일이 아니다. 재원이 부족한 것이 협력 작업을 어렵게 하는 가장 큰 요인으로 지적된다. 한편, 각 단체들의 전문적인 영역이 있고, 문제를 정의하는 내용이 다르고, 관심의 초점이 다르며, 우선순위가 다른데서 오는 갈등도 협력 작업을 어렵게 하는 요인이 된다. 의료지원, 주거지원, 사회서비스지원의 협력 작업을 사례 분석한 아르블라스와 동료들은 다기구 협력 프로젝트의 문제점들을 다음과 같이 지적한다. 1) 3가지 이상의 영역에서 협력하는 경우는 거의 없다. 기껏하면 두 분야의 협력 작업일 따름이다. 2) 협력하더라도 전반적인 수준에서 협력하는 것이 아니고 실무팀 혹은 고위팀 등 한 수준에서의 협력에 그친다. 3) 주요 인사들(key players)의 주도적 역할이 부족하다. 4) 공동의 목표를 확립하는 것이 필요하지만 어렵다. 5) 다른 기구의 역할과 조직문화에 대한 지식과 이해가 부족하다(Arblaster et al, 1996; Pannell and Parry, 1999: 243).

하지만, 거리노숙의 문제를 해결하기 위한 다기구 협력 작업에 여러 문제점이 있음에도 불구하고, 효율적이고 전략적인 상호 협력이 아주 중요하기 때문에 앞으로 거리노숙자 정책은 여기에 비중을 더 두어야 할 것이다(Fitzpatrick et al, 2000). 현재까지 시행된 다기구 협력 프로젝트 가운데 가장 성공적인 것으로 평가되는 것은 브리스톨의 HUB의 사례이다. 브리스톨은 영국에서 런던 다음으로 거리노숙의 문제가 심각한 도시이다. 1991년 센서스에서 파악된 거리노숙자는 100명이었고, 1993년의 경우 1년에 600명이 브리스톨에서 거리노숙을 하는 것으로 조사되었다. 또 다른 1993년 조사에서는, 쉼터에 있는 사람들 중 3분의 1이 정신질환을 앓고 있는 것으로, 그리고 병원에 입원했던 적이 있는 사람들이 쉼터 거주자의 절반을 넘는 것으로 파악되었다. 이런 상황에서 1994년 민간단체인 브리스톨 시레니안즈(Bristol Cyrenians)가 거리노숙자를 위해서 여러 단체들이 협력하는 상담센터를 만들 것을 제안했고, 다음 해인 1995년 6월에 HUB 상담센터(HUB Advice Centre)가 설립되었다(Pannell and Parry, 1999: 246).

HUB 상담센터에는 지방정부와 자원봉사단체에서 파견된 직원들이 근무한다. 브리스톨 시의 주택국과 사회서비스국, 브리스톨 의료보건청, 고용 서비스 센터, 브리스톨 시레니안즈, 쉼터 등이 여기에 참가한다. 각기 분야가 다른 공공분야에서 일하는 사람들과 여러 자원봉사단체에서 일하는 사람들이 HUB 상담센터에서 같이 근무한다. 이 상담센터에서 근무하는 직원들 이외에도 여기에는 5개의 팀이 합류해 있다. 공공부문에서는 의료지원팀과 정신건강팀이 참여했고, 자원봉사부문에서는 겨울쉼터, 데이센터, 그리고 현장팀이 참여했다. 여러 곳에서 파견된 상담센터의 직원들끼리 협력 작업을 하지만, HUB와 여기에 합류한 5개 팀끼

리도 협력 작업을 수행한다. 협력 작업의 내용을 보면, 1) 공동 현장 작업(현장 팀과 의료지원팀), 2) 의료진료(데이센터에서 의료지원팀이 활동함), 3) 주거상담(겨울쉼터에서 HUB 스태프가 활동함)(Pannell and Parry, 1999: 245) 등이 있다.

거리노숙자가 HUB 상담센터에 한번 들리면 여기에서 다양한 수준의 서비스를 받을 수 있다. HUB 상담센터는 한 곳에서 모든 것을 해결할 수 있는 원스톱숍(One-stop shop)인 것이다. HUB 상담센터 역시 재원확보의 문제와 스태프들 간의 관계에 있어서 문제가 있지만, 그럼에도 불구하고 성공적이라는 평가를 받는다. 성공의 요인은 여러 가지이겠지만, 가장 중요한 2 가지는 다음과 같다. 1) 오랫동안 브리스톨 거리노숙자 구호사업에 관계해온 주요 인사들이 만들어 놓은 네트워크가 큰 역할을 했다. 브리스톨 지방정부와 자원봉사단체들의 주요 인사들의 오래되고 지속적인 교류가 가장 중요한 요인이다. 2) HUB 상담센터에서는 다양한 실제적인 프로젝트들을 많이 시행했다. 프로젝트를 시행하면서 재원을 확보해 오고, 같이 일하면서 파견된 직원들 사이에 신뢰가 생긴 것이 성공의 또 다른 이유이다(Pannell and Parry, 1999: 262).

## VI. 결론

이 글은 영국 홈리스에 관한 3가지 측면을 집중적으로 고찰했다. 첫째, 홈리스의 정의와 규모에 대해서 검토했다. 홈리스의 정의나 그에 입각한 규모의 추산은 연구자마다 제각각이다. 하지만 홈리스를 법정 홈리스와 거리노숙자로 구분하는 영국 정부의 홈리스 정책의 영향으로 영국에서의 홈리스 논의는 법정 홈리스에 대한 논의와 거리노숙자에 대한 논의로 이원화되어 있다. 1990년 이후 영국에서 홈리스에 대한 논의는 거리노숙자에 초점이 맞추어져 있다. 이것은 거리노숙자 수를 줄이는 것이 정부의 중요한 정책과제가 되었던 것과 관련이 있다. 거리노숙자 수를 정확히 측정하는 것이 정책적으로 중요한 일이 되었고, 거리노숙자의 규모를 측정하는 방법의 타당성에 대한 논쟁이 연구자들 사이에 이루어졌다.

둘째, 홈리스의 원인에 대해서 논의했다. 홈리스의 원인을 규명하려는 여러 가지 접근의 등장배경, 내용, 그들 사이의 논쟁을 정리했다. 홈리스의 개인적인 경험과 특성(주로 병리학적 특성)을 중시하는 개인적인 접근, 주택시장, 노동시장, 사회복지, 빈곤 등 사회구조적인 요인의 영향을 강조하는 사회구조적 접근, 개인

적인 접근과 사회구조적 접근을 통합하여 홈리스의 경로를 찾으려고 하는 통합적 접근, 홈리스가 되게끔 내버려둔 사회적 배제의 메카니즘을 밝히고 국가의 적극적인 통합정책을 강조하는 사회적 배제 접근, 홈리스가 되는 보편타당한 원인이 존재하는 것을 부정하면서 홈리스 마다 다른 개별적인 특수성을 강조하는 개별적 접근 등을 검토했다.

셋째, 홈리스 정책의 변화과정과 정책의 내용을 정리했다. 영국의 홈리스 정책이 궁극적으로 지향하는 것은 홈리스에게 안정적인 주택을 제공하는 것이다. 1977년 주택법이 만들어진 후, 홈리스에겐 안정적인 주거생활을 할 수 있는 권리가 부여되었고 국가는 홈리스에게 주거를 제공해야 하는 의무를 가지게 되었다. 이때의 홈리스는 정부가 인정한 법정홈리스에 해당한다. 하지만 홈리스에게 안정적인 주택을 제공해야 하는 국가의 의무는 1996년 주택법이 개정되면서 상당히 완화되었다. 한편, 거리노숙자에 대한 정책은 미진하였지만, 1990년 이후 영국 정부는 거리노숙자 수를 줄이기 위해 다양한 홈리스 정책을 시행하였다. 특히 1997년에 집권한 노동당 정부는 거리노숙자 정책을 정부의 최우선 정책과제로 설정하면서 거리노숙 문제의 해결에 적극적으로 개입했다. 그 결과 1980년대부터 계속적으로 증가했던 거리노숙자 수는 1990년대 중반 이후로 점차적으로 감소하고 있다. 현재 시행되고 있는 거리노숙자 정책은 주택지원 뿐만 아니라 다양한 차원의 지원을 포함한다. 홈리스 예방도 중요한 정책으로 부각되었고, 거리노숙 문제 해결을 위한 정부와 민간단체의 협력방안도 비중 있게 다루어지고 있다. 거리노숙자 수를 줄이는데 성공한 영국의 거리노숙자 정책은 우리에게 많은 시사점을 던져 준다.

## 참고문헌

윤일성(2000), “노숙자 연구: 노숙생활의 시공간에 대하여”, 《한국사회학》, 제34집: 417-44.

윤일성(2002), 《도시개발과 도시불평등》, 한울.

Anderson, I. (1993), “Housing Policy and Street Homelessness in Britain”, *Housing Studies* 8(1): 17-28.

Anderson, I., Kemp, P.A., and D. Quilgars (1993), *Single Homeless People*,

- London: HMSO.
- Anderson, I. and D. Quilgars (1995), *Foyers for Young People: Evaluation of a Pilot Initiative*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Anderson, I. and A. Douglas (1998), *The Development of Foyers in Scotland*, Edinburgh: Scottish Homes.
- Anderson, I. and M. Morgan.(1997), *Social Housing for Single People? A Study of Local Policy and Practice*, Stirling: University of Stirling.
- Baum, A. and D. Burnes (1993), *A Nation in Denial: The Problem of Homelessness in America*, Westview Press.
- Bramley, G. (1993), "Explaining the Incidence of Statutory Homelessness in England", *Housing Studies* 8(2): 128-47.
- Bristol City Council (1998), *Audit of Homelessness Services for Single People in Bristol: Initial Findings*.
- Burrows. R. (1997), "The Social Distribution of the Experience of Homelessness", in R. Burrows, N. Pleace and D. Quilgars (eds), *Homelessness and Social Policy*, London: Routledge.
- Burrows, R., Pleace, N., and D. Quilgars (1997), *Homelessness and Social Policy*, London: Routledge.
- Carter, M. (1999), *The Last Resort: Living in Bed and Breakfast in the 1990s*, London: Shelter.
- Canton, C.A.(ed) (1990), *Homeless in America*, Oxford: Oxford University Press.
- Chamberlain, C. and D. Mackenzie (1992), "Understanding Contemporary Homelessness: Issues of Definition and Meaning", *Australian Journal of Social Issues* 27: 274-97.
- Cloke, P., Milbourne, P., and R. Widdowfield (2000), "Change but No Change: Dealing with Homelessness under the 1996 Housing Act", *Housing Studies* 15(5): 739-56.
- Cloke, P., Milbourne, P., and R. Widdowfield (2001), "Making The Homeless Count?: Enumerating Rough Sleepers and The Distortion of Homelessness", *Policy and Politics* 29(3): 259-79.
- CRASH (1999), *Survey of Users of Winter Shelters Provided in London, Brighton, and Cambridge*, London: CRASH.

- Dant, T. and A. Deacon (1989), *Hostels to Home? The Rehousing of Single Homeless People*, Aldershot: Avebury.
- Deacon, A., Vincent, J., and R. Walker. (1995), "Whose Choice, Hostels or Home? Policies for Single Homeless People", *Housing Studies* 10(3): 345-63.
- Drake, M., O'Brien M., and T. Beiuycck (1982), *Single and Homeless*, London: HMSO.
- Evans, A. (1991), *Alternatives to Bed and Breakfast: Temporary Housing Solutions for Homeless People*, London: National Housing and Town Planning Council and Joseph Rowntree Foundation.
- Fitzpatrick, S., Kemp, P., and S. Klinker (2000), *Single Homelessness: An Overview of Research in Britain*, Bristol: The Policy Press.
- Harvey, B. (1999), "Models of Resettlement for the Homeless in the European Union", in Kennett, P. and A. Marsh, *Homelessness: Explaining The New Terrain.*, Bristol: The Policy Press.
- Homelessness Directorate (2003a), *Reducing B&B Use and Tackling Homelessness: What's Working: A Good Practice Handbook*. London: ODPM.
- Homelessness Directorate (2003b), *Prevention of Homelessness: Policy Briefing*, London: ODPM.
- Hutson. S. (1999), "The Experience of "Homeless" Accommodation and Support", in S. Hutson and D. Clapham (eds), *Homelessness: Public Policies and Private Trobles*, London: Cassell.
- Jacobs, K., Kemeny, J., and T. Manzi (1999), "The Struggle to Define Homelessness: A Constructivist Approach", in S. Hutson and D. Clapham (eds), *Homelessness: Public Policies and Private Trobles*, London: Cassell.
- Kennedy, C. and S. Fitzpatrick (2001), "Begging, Rough Sleeping and Social Exclusion: Implications for Social Policy", *Urban Studies* 38(11): 2001-16.
- Kemp, P.A. (1992), "Housing", in D. Marsh and R. Rhodes (eds), *Implementing Thatcherite Policies: Audit of An Era*, Buckingham: Open University Press.

- Kemp, P.A. (1997), "The Characteristics of Single Homeless People", in R. Burrows, N. Pleace and D. Quilgars (eds), *Homelessness and Social Policy*, London: Routledge.
- Kennett, P. and A. Marsh (1999), *Homelessness: Explaining The New Terrain*, Bristol: The Policy Press.
- London Borough Grant (1999), *Review of Single Homelessness Policy and Provision in London*, London: London Borough Grant.
- Lowe, S. (1997), "Homelessness and The Law", in Burrows, R., Pleace, N., and D. Quilgars (eds), *Homelessness and Social Policy*, London: Routledge.
- National Assistance Board (1966), *Homeless Single Persons*. London: HMSO.
- Neale, J. (1997a), "Theorising Homelessness: Contemporary Sociological and Feminist Perspectives", in R. Burrows, N. Pleace and D. Quilgars (eds), *Homelessness and Social Policy*, London: Routledge.
- Neale, J. (1997b), "Hostels: A Useful Policy and Practice Response?" in R. Burrows, N. Pleace and D. Quilgars (eds), *Homelessness and Social Policy*. London: Routledge.
- ODPM(Office of Deputy Prime Minister) (1999), *Coming in from the Cold: The Government's Strategy on Rough Sleeping*, London: ODPM.
- ODPM(Office of Deputy Prime Minister) (2001), *Preventing Tomorrow's Rough Sleepers: A Good Practice Handbook*, London: ODPM.
- ODPM(Office of Deputy Prime Minister) (2003), *Homeless Statistics: December 2003 and Repeat Homelessness*, London: ODPM.
- Oldman, J. (1997) "Beyond Bricks and Mortar", in J. Roche and S. Tucker (eds), *Youth in Society*, London: Sage Publications.
- Pannell, J. and S. Parry (1999), "Implementing 'Joined-up Thinking': Multiagency Services for Single Homeless People in Bristol", in Kennett, P. and A. Marsh, *Homelessness: Explaining The New Terrain*, Bristol: The Policy Press.
- Pieda (1996), *Third Survey of Consumer Preference in Housing*, Edinburgh: Scottish Homes.
- Pleace, N. (1995), *Housing Single Vulnerable Homeless People*, York:

University of York.

- Pleace, N. (1997), "Rehousing Single Homeless People", in R. Burrows, N. Pleace and D. Quilgars (eds), *Homelessness and Social Policy*, London: Routledge.
- Pleace, N. (1998), "Single Homelessness as Social Exclusion: The Unique and the Extreme", *Social Policy and Administration* 32(1): 46-59.
- Pleace, N. (2000), "The New Consensus, the Old Consensus and the Provision of Services for People Sleeping Rough", *Housing Studies* 15(4): 581-94.
- Pleace, N., Burrows, R., and D. Quilgars (1997), "Homelessness in Contemporary Britain: Conceptualisation and Measurement", in R. Burrows, N. Pleace and D. Quilgars (eds), *Homelessness and Social Policy*, London: Routledge.
- Quilgars, D. and I. Anderson (1997), "Addressing the Problem of Youth Homelessness and Unemployment: The Contribution of Foyers", in R. Burrows, N. Pleace and D. Quilgars (eds), *Homelessness and Social Policy*, London: Routledge.
- Quilgars, D. and N. Pleace (1999), "Housing and Support Services for Young People", in J. Rugg(ed), *Young People, Housing and Social Policy*, London: DETR.
- Randall, G. and S. Brown (1993), *The Rough Sleepers Initiative: An Evaluation*, London: HMSO.
- Randall, G. and S. Brown (1994), *Private Renting for Single Homeless People: An Evaluation of A Pilot Rent Deposit Fund*, London: HMSO.
- Randall, G. and S. Brown (1995), *Outreach and Resettlement Work with People Sleeping Rough*, London: DoE.
- Randall, G. and S. Brown (1996), *From Street to Home: An Evaluation of Phase 2 of the Rough Sleepers Initiative*, London: HMSO.
- Randall, G. and S. Brown (1999), *Prevention Is Better Than Cure: New Solutions to Street Homelessness from Crisis*, London: Crisis.
- Randall, G. and S. Brown (2002), *Helping Rough Sleepers off The Street*, London: Homelessness Directorate.
- Robson, P. and M. Poustie (1996), *Homelessness and the Law in Britain*,



- London: Butterworths/Planning Exchange.
- Rossi, P. (1989), *Down and Out in America*, Chicago: University of Chicago Press.
- Scottish Office (1997), *Code of Guidance on Homelessness*, Edinburgh: Scottish Office Development Department.
- Shelter (1999), <http://www.shelter.org.uk/changing/facts/homelessness/html>.
- Shelter and Crisis (1998), *Street Homelessness outside London*, London: Crisis.
- Single Homelessness in London (1990), *Single Homelessness in London*, London: Single Homelessness in London.
- Springer, S. (2000), "Homelessness: A Proposal for A Global Definition and Classification", *Habitat International* 24: 475-84.
- Vincent, J. Deacon, A. and R. Walker (1993), *Security, Variety and Glorious Uncertainty: the Experiences of Ex-Alavaston Resettlement Unit Residents*, Loughborough: University of Loughborough.
- Ward, C. (1997), *Havens and Springboards: The Foyer Movement in Context*, London: Calouste Gulbenkian Foundation.
- Wright, J.D. (1989), *Address Unknown: Homelessness in Contemporary America*, Hawthorne: Aldine de Gryuter.
- Wright, J.D., Rubin, B.A., and J.A. Devine (1998), *Beside the Golden Door: Policy, Politics, and the Homeless*, Hawthorne: Aldine de Gryuter.
- Yanetta, A. and H. Third (1999), *Homelessness in Scotland: A Good Practice Note*, Edinburgh: Chartered Institute of Housing in Scotland.