

## 한국과 일본의 노숙인 비교\*

- 고령 노숙인이 많은 이유에 대한 시론(試論) -

김수현\*\*

### A Comparison of Korean and Japanese Homeless People: An Examination on 'Older Homeless'\*

Soo-Hyun Kim\*\*

**요약 :** 이 논문은 왜 나라별로 노숙인들의 연령이나 생활방식, 발생배경, 나아가 정책수준이 차이가 나는가 하는 의문에서 출발한다. 특히 일본과 한국은 노숙인의 연령이 서구에 비해 현저히 많은 반면, 알코올이나 약물에 의존한 경우가 적고 소득활동을 계속하는 비율이 높다. 따라서 이 연구는 일본과 한국의 노숙인 발생과정과 정부의 정책을 살펴보고, 이들 두 나라의 사례가 서구와 대비되는 특징을 갖는 이유를 검토하고자 했다. 서구에 비해 상대적으로 '높은 연령'을 특징으로 하는 일본과 한국의 노숙인은 그 현상만 놓고 보면 분명히 독특한 현상이라고 규정할 만하다. 그러나 고령 노숙인이 많다는 것은 그만큼 두 나라의 사회안전망이 취약하고 미성숙한 상태라는 점을 보여준다. 따라서 현재의 특징은 인력시장인 요세바의 존재나 급격한 가족복지의 약화와 같은 역사적 차이가 반영되어 있기는 하지만, '고령 노숙인'마저 거리에서 보호하지 못하는 낮은 수준의 복지제도 문제가 핵심이다. 따라서 이 문제는 고령 노숙인 자체에 주목할 것이 아니라, 노인빈곤을 적극적으로 해결하지 못하는 복지체제나 사회안전망 수준의 문제에 주안점을 두어야 할 것이다. 그러나 본 연구는 아직 직관적인 문제의식 수준에 그치고 있다는 한계가 있어, 다양한 분야의 추가적인 연구과제를 남기고 있다. 이와 같은 비교연구를 통해 우리는 노숙인 문제에 대한 인식범위를 넓히고, 그 특성과 전망에 대한 보다 종합적인 이해에 도움을 얻을 수 있을 것이다.

**주제어 :** 노숙인, 한국과 일본의 노숙인 비교, 고령 노숙인

**ABSTRACT :** This paper begins with a simple question that why homeless people in Korea and Japan are much older than those in western countries. The homeless in the two countries are on average older but less substance addicted and more engaged in working. Is it possible to call them 'Asian homeless' which may be distinguished as a unique style of homeless people? Comparing the characteristics of homeless people among Korea, Japan and western countries, we can find many different aspects of homelessness. The differences in age, work, mental health and historical background such as day-labor market Yoseba and skid row hotel Doya are particular characters of Asian homeless people. In spite of those differences, however, this paper focuses on the welfare system which can not protect the older people from being homeless. The issue is not the older homeless itself but the welfare system. This paper should be developed with more accurate comparative studies

\* 이 논문은 2009년 춘계 사회학회에서 발표한 '일본과 한국의 노숙인 비교: 아시아형 노숙인에 대한 시론'을 수정, 보완한 것입니다.

\*\* 세종대 도시부동산대학원 부교수(Associate Professor, Sejong University, Department of Real Estate).

E-mail: shkimsdi@sejong.ac.kr, Tel: 02-3408-3818

which include survey on the homeless in each countries with same questionnaires. From these comparative studies we can expect more in-depth and comprehensive understandings on Korean homeless issues.

**Key Words** : homeless, Korean and Japanese homeless, older homeless

## I. 서론

### 1. 연구배경과 목적

불과 10여 년 전만하더라도 우리 사회에서 노숙인은 ‘낮선 집단’이었다. 당시까지는 ‘부랑인’이 행정 및 일상용어로서 거리생활자들을 부르는 이름이었다. 외환위기 이후 서울역 주변에서 노숙하는 사람들의 숫자가 갑자기 10배 이상 늘어나자<sup>1)</sup> 처음에는 이 ‘새로운’ 거리생활자들을 어떻게 부르는가가 혼란스러울 정도였다. 무주거자, 홈리스, 노숙자, 노숙인 등의 표현이 혼용되었다.<sup>2)</sup>

이후 노숙인 보호사업의 전개와 함께 이들에 대한 다양한 연구가 진행된다. 초기에는 이들이 누구이며 어떤 과정을 거쳐 노숙에 이르렀는가가 중점이었지만(정원오 외, 1998; 남기철, 2000; 윤일성, 2000), 이후 노숙인의 자활지원 방법(김수현, 2002; 남기철 · 황운성, 2002), 알코올의존이나 정신질환 특성(신원우, 2003) 등으로 연구영역이 확장된다. 최근에는 전반적으로 노숙인에 대한 학계의 관심이 떨어지기는 했지만, 사회적 배제나 소수자 논의, 거리적응 등에 대한 다양한 접근(김진미 · 서정화, 2006; 김홍수영, 2005; 강내원, 2007)도 나타나고 있다.

그런데 최근 우리는 전 세계적인 경기침체 속에서 이른바 ‘제2의 금융위기’를 맞았다. 10여 년 전의 경험에 비춰보면 노숙인이 대폭 늘어나지 않을까 우려하는 것은 당연하다. 실제로 2009년 들어 노숙인 숫자가 늘어난 경향이 있다. 그러나 그동안 노숙인 보호체계가 구축되고 기초생활보장제도 시행 등 사회안전망이 강화되었으므로 당시와 같은 급격한 증가는 없을 것으로 볼 수도 있다. 어떤 예측이 맞든 그간의 노숙인 보호정책의 성과와 한계를 점검하면서, 보완하거나 추가할 부분을 검토해야 될 시점인 것은 분명하다.

이 연구는 이러한 시점에서 그동안 노숙인 연구에서 다뤄지지 않았던 국가 간 비교를 시도해 보고자 한다. 물론 노숙인은 각국의 상황과 맥락에 따라 큰 차이를 보이기 때문에, 국가 간 비교가 중점 분야가 아닌 것은 분명하다. 하지만 국가 간 비교를 통해 우리나라 노숙인을 보다 정확히 이해하고, 나아가 정책개선의 시사점을 얻을 수 있는 가능성 역시 있다. 따라서 이 연구는 같은 동북아시아 국가로서 사회·문화적으로도 공통점이 많은 일본과 한국의 노숙인을 비교해 보고자 한다.

우선 드는 궁금증은 왜 서구에 비해 아시아 국가의 노숙인들은 중노년층이 압도적으로 많은 것일까 하는 점이다. 노숙인의 범위를 거리노숙에

1) 1997년까지는 서울역 주변 노상이나 지하에서 잠을 자는 사람이 대략 200명 내외에 그치고 있었다. 이 숫자가 1998년 봄부터 급격히 늘어나 그해 8월경에는 최대 2400명 가까이로 불어났다(서울시 노숙자대책협의회, 2001).

2) 이 논문은 2003년 보건복지부가 개정한 ‘부랑인 및 노숙인 복지시설 설치·운영에 관한 규칙’에서 정한 ‘노숙인’이라는 표현을 사용하도록 한다.

한정해서 비교해 보면, 서구는 대체로 20대가 주류를 이루지만 일본은 60대, 한국은 50대가 중심이다. 왜 이런 현상이 나타나고 있을까? 이것은 '아시아형 노숙인'이라고 부를만한 특징적 현상인가? 또 일본과 한국에서 노숙인이 어떤 과정을 거쳐 형성되고 퇴적되어 왔을까? 특히 1998년부터 본격적인 노숙인 보호가 시작되면서 어떤 차이를 나타냈을까? 일본도 2002년 '홈리스의 자립지원 등에 관한 특별조치법'(이하 홈리스지원법)을 제정하면서 노숙인 정책이 본격화되었는데, 그 경로가 우리와 어떤 차이를 보이고 있을까? 양국이 그러한 경로를 선택하게 된 사회적, 역사적 배경은 무엇일까?

이 연구는 이런 의문들을 가지고 일본과 한국의 노숙인 문제와 정책을 비교해 보고자 한다. 이를 위해 먼저 한국과 일본의 노숙인 현황, 성격, 발생배경 등을 살펴보고(Ⅱ장), 양국의 노숙인 대책의 흐름과 특징을 정리했다(Ⅲ장). 이를 바탕으로 한국과 일본의 노숙인 상황이 고유의 특수한 성격을 가지고 있다고 볼 수 있는지를 검토하는데, 특히 고령 노숙인이 많이 분포하는 이유를 다양한 측면에서 살펴보았다(Ⅳ장). 마지막 V장에서는 한국과 일본의 노숙인들이 서구와 비교해서 특징이 있기는 하지만, 이는 기본적으로 빈곤문제의 연장에서 이해해야 하며 불변의 특성으로 봐서는 안 된다는 취지로 결론을 내리고 있다.

그런데 그동안 외국의 노숙인 정책을 소개하는 수준(김수현 외, 1998)을 넘어 본격적으로 분석한 연구도 드물었지만(윤일성, 2005가 유일함), 직접 비교를 시도한 연구는 아직 없었다. 그런 점에서 이 연구는 공통점과 차이점을 분명히 지닌 일본과 한국의 노숙인을 비교하는 시도로서 의미가 있다.

그러나 이 연구는 여러 가지 면에서 한계가 있다. 무엇보다 공통의 잣대로 조사를 실시하지 못했다는 것이다. 양국의 주된 노숙인 분포형태에 차이가 있어 인용한 조사결과가 비교잣대로서 불완전하다. 또한 직접적인 노숙인 정책 외에도 배경이 되는 복지나 주택정책 전반에 대한 비교가 필요하지만, 그 범위가 너무 넓어 본 연구에서 제대로 다루지 못했다. 결국 이 연구는 아직 시험적인 시도라는 한계가 명확하다. 이 논문의 끝부분에 앞으로 더 검토하고 분석해야 될 과제들을 제시함으로써 시론(試論)으로서의 성격을 분명히 해두고자 했다.

## 2. 노숙인의 비교 범위<sup>3)</sup>

노숙인의 가장 상식적인 정의는 '거리에서 잠을 자는 사람'이다. 말 자체가 '이슬을 맞으며 잔다'는 뜻을 담고 있고(露宿人), 일본에서 쓰는 한자말도 같은 뜻이다(野宿人 또는 路上生活者). 영어에서는 노숙인을 일반적으로 홈리스(homeless)라고 부르지만, 특별히 거리노숙을 강조할 필요가 있을 때에는 '한데 잠을 자는 사람'이라는 뜻의 rough sleeper를 사용한다.

그런데 모든 노숙인들이 거리에서만 자는 것은 아니다. 정부가 응급대책의 일환으로 제공한 쉼터나 치료시설, 하룻밤을 머물 수 있는 상담보호센터(Drop in center) 등을 이용하기도 한다. 뿐 아니라 일부 노숙인들은 수중에 돈이 조금 있으면 쪽방이나 여인숙 등 민간의 유료시설을 이용하기도 한다. 따라서 상당수의 노숙인들은 거리노숙과 쉼터, 여인숙 등을 전전한다.

그렇기 때문에 대부분 국가의 노숙인 정책대상

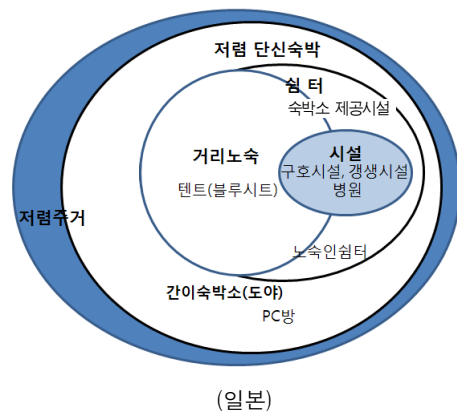
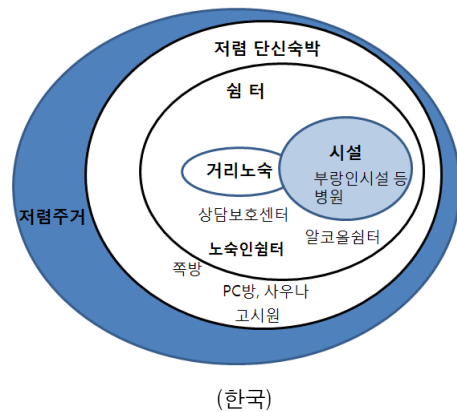
3) 노숙인의 정의와 범위에 대해서는 윤일성(2005), 이태진 외(2007)의 연구와 흐름을 같이 한다.

은 거리노숙인 외에도 공공이나 민간이 제공한 무상 쉼터에서 생활하는 사람들을 포함한다. 또한 하루하루 세를 내는 쪽방, 여인숙, 만화방 등에서 생활하는 불안정 거주층도 정책논의의 대상에 두고 있다. 일본에서는 인력시장 근처 일용노동자들의 여인숙 밀집지역(공식명칭 ‘簡易宿泊所’, 일상명칭 ‘도야<sup>4)</sup>’) 거주자나 PC방(일본식 표현 ‘네트 카페’) 이용자 등이 해당한다.

이는 더 나아가 넓은 의미의 주거불안정 상태까지도 노숙(homelessness)의 범위에 넣어야 한다는 논의로 발전하게 된다. 당장 거리나 거리생활을 반복하는 수준에서 생활하는 사람들만 정책 대상으로 놓게 되면 노숙예방이라는 차원에서 문제가 생기기 때문이다. 이는 실제로 영국에서 현실 정책에 반영되어 있다. 영국의 홈리스 정의는 전 세계적으로 가장 넓은 편인데, ‘가정 내·외의 폭력 및 위협 등이 이유가 되어 적절한(reasonable) 거처에 머물고 있다고 할 수 없는 경우’도 홈리스 상태(homelessness)로 인정하고 있다(Housing Act, Homelessness Act). 따라서 영국에서는 자녀가 딸린 여성이 당장 거처할 곳이 없다면, 법정 홈리스(statutory homeless)로 인정하여 일단 가족이 생활할 수 있는 주거시설을 제공하고 있다.

따라서 노숙인의 범위는 ① 거리노숙인(rough sleeper), ② 공공이 제공한 쉼터 등 응급 및 임시 주거시설 생활자, ③ 여인숙이나 쪽방, 간이숙박소 등 장기거주시설로 적당하지 않은 공간에서 생활하는 사람, ④ 친척이나 친구 집에 임시로 사는 경우나 세를 못 내 퇴거의 위협을 받고 있는 불안정 거주자 등으로 나눌 수 있다. 이 중 어디까지를 정책대상으로 삼는가는 나라마다 차이가 있는데, 대부분의 나라들은 ①, ②를 직접적인 노숙인 정

책범위에 두고, ③은 노숙 고위험군으로 분류하여 잠재적 정책대상으로 고려하는 경향이 있다. ④를 실제 정책에 반영한 나라는 영국이 유일하지만, 주거복지정책이라는 차원에서 보면 대다수 유럽 국가들이 주거지원 우선순위에 두고 있다고 할 수 있다. 즉, 홈리스 정책이라는 표현을 쓰지는 않지만 주거지원 정책 차원에서는 대상이 되고 있는 것이다.



주: ‘시설’은 노숙인 쉼터와는 차이가 있기 때문에 별도로 구분함.

〈그림 1〉 한국과 일본의 노숙인 범위

이렇게 나라마다 노숙인(혹은 홈리스) 정책의

4) 잠자리를 나타내는 宿의 일본어 발음은 ‘야도(ヤド)’인데, ‘도야(ドヤ)’는 이를 거꾸로 발음한 은어이다.

범위가 다르기 때문에 국가별 비교에서는 어디까지가 대상인지를 명확히 해야 한다. 그런 점에서 일본과 한국의 노숙인은 ①, ②를 직접적인 범위로 하고, ③을 노숙인 발생배경 차원에서 검토하고 있다는 공통점이 있다. 그러나 ①, ②가 사실상 한 덩어리라 하더라도 한국은 쉼터가 발달하여 ②에 노숙인의 주력군이 분포하는 반면, 일본은 거리노숙인(①)이 퇴적되어 있다는 차이가 있다. 양국의 비교를 위해서는 ‘거리는 거리끼리, 쉼터는 쉼터끼리’ 해야 할 듯하지만, 노숙인 보호정책의 차이 때문에 양자 간의 비교는 보다 복잡한 고려가 필요하다. 이 논문에서는 그러한 점을 감안하여 그때그때 비교집단과 내용을 밝히도록 하겠다. <그림 1>은 양국의 노숙인 정의별 분포를 개념화해서 비교한 것으로, 원의 크기는 대체로 존재하는 규모를 반영하고 있다.

## II. 한국, 일본의 노숙인

### 1. 노숙인 추이

먼저 한국과 일본의 노숙인 숫자를 알아보자. 앞에서 설명했지만 양국이 정책대상으로 하는 노숙인은 거리 및 쉼터(혹은 직접적인 정책지원) 노숙인이다. 한국에서는 노숙인의 80% 내외가 쉼터에 입소한 반면 일본에서는 공원, 강변 등에서 텐트나 박스를 이용하여 잠자리를 해결하는 노숙인이 80%를 넘는다.

한국은 1999년에 노숙인 숫자가 최대치를 기록한 이후 점진적으로 줄어들다가 2003년부터는 대체로 일정한 추세를 유지하고 있다. 일본은 1990년대 말부터 빠른 속도로 늘어나 2003년에 최대치

를 보인 다음 해마다 줄어드는 추세에 있다. 이렇게 피크를 이룬 시기에 양국 모두 노숙인 정책이 본격화되었다는 공통점이 있다(<표 1>).

두 나라의 차이점 중의 하나는 수도집중률이다. 한국은 서울에 전국 노숙인의 65~70%가 집중된 반면, 도쿄는 20% 정도에 그치고 있다. 더구나 오사카에는 오히려 도쿄보다 더 많은 노숙인이 생활하고 있는데, 이는 뒤에서 설명할 일본 노숙인 형성의 특징인 인력시장(요세바)이 오사카에서 가장 큰 규모로 형성되어 있기 때문이다.

<표 1> 거리노숙인 추이

(단위: 명)

연도	한국(괄호 안은 쉼터노숙인)		일본		
	전국	서울	전국	도쿄	오사카
1997	-	-	-	3,700	-
1998	-	거리 최대 2400	-	4,300	-
1999	-	150(4,551)	20,451	5,800	8,660
2000	445(4,601)	205(3,963)	-	5,700	-
2001	517(4,321)	324(3,581)	24,090	5,600	8,660
2002	670(3,569)	312(3,043)	25,000	-	-
2003	928(3,612)	340(2,750)	25,296	5,927	6,603
2004	969(3,497)	555(2,291)	-	-	-
2005	959(3,763)	698(2,524)	-	-	-
2006	1,293(3,563)	611(2,567)	-	-	-
2007	1,181(3,363)	-	18,564	4,213	4,069
2008	1,285(3,163)	-	16,018	3,436	3,647
2009	1,588(3,875)	615(2,521)	15,759	3,105	3,724

자료: 보건복지부, 서울시, 東京都福祉保健局

### 2. 연령 및 생활특성

노숙인의 연령분포는 도쿄의 경우 2007년 평균 58.9세이며, 2003년 조사에 비해 조금 더 고령화된 것으로 볼 수 있다.<sup>5)</sup> 반면 서울은 거리노숙인은 50.0세이나 쉼터입소자는 46.9세로 약 3세 정도 더 젊다. 전체 평균은 47.4세로 일본에 비해 10년 정도

5) 일본의 노숙인 통계는 특별한 언급이 없는 한 기본적으로 거리생활자를 의미한다.

젊은 편이다. 외환위기 직후와 비교하면 약 7세 정도 더 나이가 많아졌다. 그러나 서구와 비교하면 두 나라 모두 나이가 매우 많은 것으로 볼 수 있다. 미국이나 영국은 50대 이상이 10~20%에 그치는 반면, 20·30대가 대부분을 차지한다(〈표 2〉).

〈표 2〉 거리노숙인의 연령분포

(단위: %)

	서울				도쿄		서구
	1999	2002	2004	2007	2003	2007	
평균(세)	43.0	44.6	46.1	50.0	57.3	58.9	• 영국: 50대 이상은 20% 이하(35세 이하50~70%) • 미국: 50대 이상 약 10%(29세 이하 46%), 45세 이하 86% • 캐나다: 쉼터 이용자 2%가 65세 이상
29세 이하	6.4	6.0	4.8	1.5	0.2	0	
30~39세	21.4	29.0	21.5	14.6	4.2	1.6	
40~49세	45.2	43.0	34.4	35.9	11.2	10.0	
50~59세	18.6	19.0	30.3	32.3	38.2	41.2	
60~69세	6.9	3.0	7.7	11.5	40.4	39.0	
70세 이상	1.5	0	1.6	4.2	5.0	7.8	
기타					0.5	0.1	

자료: 서울-김해수(2007), 도쿄-東京都福祉保健局(2007), 영국-Crane and Warnes(2005), 미국-wikipedia/homeless ness in the US, 캐나다-Stergiopoulous (2003)

또한 알코올 의존의 경우, 서울은 거리와 쉼터 노숙인이 확연한 차이를 보이는데 각각 57%, 22%를 나타낸다(김해수, 2007). 노숙인쉼터 입소 조건 자체가 음주절제를 내세우고 있기도 하지만, 쉼터 생활에 적응하지 못하는 사람들의 상당수가 음주문제와 연관이 있기 때문이다. 전체 노숙인 평균으로는 약 28% 정도가 알코올 의존 성향을 보이는 것으로 볼 수 있다. 일본은 오사카 지역 거리노숙인 조사에 따르면 전체 노숙인의 31%가 문제음주자로 나타나 있다(黒田研二, 2006). 반면 서구는 약물의존 비율이 상대적으로 매우 높다. 미국의 경우 알코올의존도 한국, 일본보다 높은 38% 정도지만, 마약 등 다른 약물의존 비율이 26%나 되며, 39%는 다양한 정신질환을 가지고

있다(National Resource and Training Center on Homelessness and Mental Illness, 2009). 서구 홈리스들에 대한 다른 조사에서도 약물의존 비율이 24%로 비슷하게 나타났다(Herrman, 2008).

노숙기간은 두 나라를 바로 비교하기 곤란한 점이 있기는 하다. 우선 노숙인이 대거 발생한 시점이 두 나라 간에 차이를 보이는데다(한국은 1998년 이후), 거리-쉼터-쪽방 등을 반복하는 경우 응답자가 '노숙상태'를 적절히 인식하고 답했는가 하는 문제점이 있기 때문이다. 그러나 두 나라 모두 대체로 연령이 높아지면서 노숙기간도 늘어나는 추세에 있는 것은 분명하다(〈표 3〉).

〈표 3〉 거리노숙기간 비교

(단위: %)

	서울		도쿄		서구
	2003	2007	2003	2007	
1년 미만	18.0	13.7	25.9	16.2	미국: 80%는 3주 이내의 단기 홈리스, 10%는 만성적 홈리스로 주로 약물의존 문제에서 기인
1~3년	30.8	24.2	19.0	18.0	
3~5년	51.2	13.6	22.0	20.0	
5~10년	-	48.5	23.9	24.8	
10년 이상	-	-	9.0	21.0	

자료: 서울-김해수(2007)의 노숙시작 연도 자료를 기초로 개산(概算)했지만, 만성화 추세는 확인 가능. 도쿄-東京都福祉保健局(2007), 日本住宅會議(2004), 미국-Substance Abuse and Mental Health Services Administration(wikipedia/homelessness in the US에서 재인용)

도쿄와 서울의 노숙인 생활의 특징적인 차이는 거리노숙 시의 잠자리 해결 방식이다. 도쿄에서는 공원이나 하천변에 가설텐트(주로 파란색 방수 천으로 만들었다고 해서, '블루시트'로 부른다)를 짓고 사는 경우가 49.8%에 이른다. 일종의 정착형 노숙이라고 할 수 있다. 가설텐트 외에도 골판지 등을 이용해서 잠자리를 만드는 경우도 24.8%에 이르고, 매트리스·모포 등을 이용하는 경우는

19.6%인 반면 잠잘 곳을 특별히 꾸리지 않는 경우는 3.8%에 불과하다(東京都福祉保健局, 2007). 거리노숙이 주를 이루다보니 비교적 튼튼한 잠자리를 만드는 경우가 많은 것이다. 반면 서울에서는 1998년 여름에 서소문 공원에 한때 텐트가 등장하기도 했지만, 이후 쉼터 입소가 일반화되면서 더 이상 정착형 노숙시설은 찾아볼 수 없다. 다만 지하철 역사 등지에 골판지나 모포 등을 이용해서 잠자리를 꾸리는 경우는 다수 있다.

노숙인들 중 일을 하는 비율은 도쿄의 경우 69.2%에 이르고, 주된 일은 깡통 등의 폐품수집 61.6%이며, 건설일용 17.1%, 운수(하역 등)일용 3.5%, 기타 잡업 9.0% 순이다. 일하는 비율은 전 연령대에 걸쳐 나타나는데, 30대 87.5%, 40대 58.0%, 50대 71.4%이고 60대 69.7%, 70대 64.1% 등이다. 또한 노숙경력이 길수록 일하는 비율이 오히려 더 높게 나타나서, 10년 이상 69.5%인 반면 1년 미만은 55.6%로 차이를 보인다(東京都福祉保健局, 2007). 반면 서울은 쉼터노숙인과 거리노숙인 사이에 큰 차이를 나타낸다. 쉼터노숙인은 입소 자격 유지 조건의 하나가 취업(내지 소득활동)이므로 대다수가 일에 참여하고 있다. 반면 거리노숙인은 일을 하고 있는 비율이 상대적으로 낮고, 일본에서는 볼 수 없는 구걸이나 교회 등에서 제공하는 용돈(일명 ‘꼬지’)으로 생활하는 경우도 있다.

### 3. 노숙인 발생배경과 유형

일본과 한국의 노숙인을 구분 짓는 가장 큰 차이는, 일본의 경우 거리노숙인 발생 배경에 일용직 인력시장인 요세바(寄せ場)<sup>6)</sup>가 자리 잡고 있다는 점이다. 실제 도쿄의 노숙인 중에서 요세바에서 일자리를 찾은 경험이 있는 사람의 비율이 60%를 차지하고 있다(日本住宅會議, 2004). 그만큼 요세바 지역에 형성된 단신자용 간이숙박소(도야)에서 생활한 경험이 있는 비율도 높고, 거리노숙인의 분포 역시 요세바와 도야 지역에 집중되어 있다. 도쿄에서 노숙인이 가장 많이 분포한台東區, 墨田區 등은 상야(山谷) 요세바가 속한 지역이며, 오사카의 西成區 역시 일본 최대의 요세바인 가마가사키(釜ヶ崎) 지역이 속한 곳이다.

이에 따라 일본에서 노숙인의 유형을 나눌 때 요세바를 거쳤는가(경유형), 아닌가(직행형)가 중요한 구분기준이 될 정도로 일본 노숙인의 특징을 규정하고 있다. 즉, 일본 노숙인은 고도 성장기에 요세바에 들어와 건설업 일용노동에 종사하다가, 이후 가족에게 돌아가지 못하고 그대로 퇴직된 경우가 전형적이다. <표 4>에서 보는 바와 같이 도쿄의 요세바인 상야지역의 노동자 연령은 40년 만에 가장 젊은 층과 나이 많은 층의 비율이 역전되고 만다. 요세바와 그 배후 숙박소인 도야 지역

6) 요세바는 에도시대 때부터 사용한 용어로 유동적인 노동력이 매매되는 노동시장을 의미한다. 현존하는 요세바는 1950년대 후반부터 고도경제 성장기에 걸쳐 형성된 것으로, 산업구조 전환에 따른 많은 실업자를 흡수하고 동시에 기간산업인 제조업이나 토목건축업의 임시노동력을 담아두는 장소로 발전했다(日本住宅會議, 2004: 35).

<부표 1> 일본 5대 도시의 요세바(2003년 현재)

도시	도쿄	요코하마	오사카	나고야	가와자키
요세바 명칭	상야(山谷)	고토부키쵸(壽町)	가마가사키(釜ヶ崎)	사사지마(笹島)	가와자키
간이숙박소(도야) 건물 수	170	89	140	34	51
수용능력(95년)	8,526	6,480	19,143	2,237	2,503
지역내 생활 일용노동자 수	5,900	5,000	21,000	1,000	2,000

자료: 日本住宅會議 編, 2004, ホームレスと住まいの權利, ドメス出版, 37쪽

은 더 이상 일자리를 구할 수 없는 중고령 일용노동자들이 마지막으로 침전되는 장소로 변한 것이다(川上昌子, 2006: 53).

〈표 4〉 도쿄 상야 지역 노동자의 연령구성 추이

(단위: %)

연도	40세 미만	40대	50대	60대 이상
1961년	65.0	18.4	12.1	4.5
1970년	48.1	28.9	15.2	7.8
1980년	23.0	35.3	26.7	15.0
1992년	6.8	25.7	40.7	26.8
2000년	3.2	12.5	29.7	54.6

자료: 川上昌子 編, 2006, 日本におけるホームレスの實態, 東京: 學文社, 45쪽

그런데 이렇게 요세바에서 일자리를 구하기 어려워지면 집세를 낼 수 없어 주거상실로 이어지는 것은 이해할 수 있는데, 그동안 ‘가족관계’는 어떻게 된 것일까? 일본 노숙인들의 가족관계에 대한 조사를 보면, 요세바에 근거를 둔 장기 불안정층의 경우 가족형성 경험이 없거나 해체된 경우가 대부분이다(岩田正美, 2009). 그럼 이들은 원래 가족이 해체된 상태에서 도시지역 인력시장으로 유출되었는가, 아니면 돈 벌러 나왔다 제대로 안 되어 귀향을 못한 것일까? 이 부분에서 일본 특유의 출가(出稼)노동 관행에 대해 이해할 필요가 있다. 일본에서는 봉건시대부터 계절에 따라 집을 떠나 장기간 막노동에 종사하다 귀가하는 관행이 있었고, 이것이 현대에 들어와 대도시 요세바와 결합하면서 생활 근거지를 떠난 도시지역 일용노동으로 굳어지고 말았다. 게다가 일본식 체면문화와 결합되어 ‘돈을 벌지 못한 상태에서 가족에게 돌아가지 못함으로써’ 자연스럽게 가족관계가 해체되었다고 할 수 있다(김수현 외, 1998).

반면 한국의 경우, 가설적인 해석이기는 하지

만, 인력시장이 산동네 판자촌을 중심으로 형성되었으며, 빈곤층의 이촌향도가 개인단위가 아니라 가족단위로 이루어졌다는 점에서 일본과는 근본적인 차이를 보인다. 즉, 판자촌을 매개로 한 가족단위 이주였기 때문에 남성 단신 거주자 중심의 요세바가 형성될 필요가 없었던 것이다. 이는 판자촌이 일용직 인력의 주거지였을 뿐 아니라 인력시장 배후지로 기능했던 한국적 특징을 나타낸다. 비록 한국에도 쪽방이라는 이름의 일본 도야 거리와 비슷한 단신자 숙박소가 존재했지만, 이는 대규모 인력시장을 배후로 한 것이 아니라 서울역, 영등포역 등 도심지 역사 인근에 입지하고 있다. 따라서 일본의 요세바-도야, 한국의 판자촌-인력시장-쪽방 간의 공통점과 차이점을 밝혀보는 것은 일용노동, 가족관계, 주거문제 등 여러 측면에서 시사점을 줄 것으로 보인다. 별도의 기획·조사가 필요한 분야이다.

이상의 노숙인 특징을 비교해 볼 때, 노숙에 이르는 원인에 대해서는 공통점과 차이점이 있다. 공통점은 일본, 한국뿐 아니라 전 세계적으로 노숙인 발생의 원인으로 지적되는 실업, 가족해체, 질병, 알코올의존이나 심리·정서 장애, 높은 주거비 등이다. 더구나 정부의 복지정책이 취약하고 사각지대가 광범하다는 것도 노숙에 이르거나, 노숙에서 탈출하는 데 영향을 끼친다.

일본의 특수성은 앞서서도 설명한 요세바와 도야에서 찾을 수 있다. 일본 경제구조의 변화와 함께 요세바의 일자리 제공기능이 약화되면서 해체과정(deyosebisation)에 들어가고, 임시·일용노동자들이 일자리를 잃게 된 것(disemployment)이 거리노숙인 대량발생의 원인이 된 것이다(Aoki, 2003). 그런데 요세바와 도야 중심의 노숙인은 사회적으로 ‘익숙한 모습’이었기 때문에 사실상 방



치되어 왔다. 도야 지역을 벗어나지 않게 하는 식으로 노숙인 대책을 펼친 것이다. 그러나 2000년대 들어 요세바를 경유하지 않은 이른바 '새로운' 노숙인이 다수 출현하면서 일본의 노숙인 정책도 근본적인 변화를 겪게 된다. 이외에도 기업복지가 다른 나라에 비해 강한 일본에서는 직장의 주거제공 복지기능 축소를 노숙인 발생의 원인으로 지적하기도 한다(Aoki, 2003; 日本住宅會議, 2004).

우리나라에서 노숙에 이르는 원인은 대체로 앞에서 설명한 빈곤과 가족해체의 기본 틀 속에서 특히 외환위기가 초래한 경제상황이 단기적인 급증의 원인이 되었다. 더구나 거리노숙인이 일시에 늘어나자 노숙에 대한 그동안의 사회심리적 억제장치, 즉 '노숙은 부랑인만 하는 것이라는 인식'이 약화되어 빈곤층들이 노숙을 결정하는 데 좀 더 용이해진 측면도 있다. 그리고 역시 가설적 문제의식이기는 하지만, 1980년대부터 계속된 서울의 판자촌 해체가 1990년대 중반 거의 완료된 것도 외환위기 이후의 노숙인 급증에 영향을 끼쳤을 것으로 보인다. 다시 말해 일본과 같은 단신자 숙박소가 대규모로 형성되지 않은 한국은, 그 기능을 수행해 왔던 판자촌이 해체됨으로써 저렴주거 상실이라는 노숙인 발생의 배경요인이 형성되었다. 이후 그 대체공간으로 고시원 등에 거주하는 인원이 늘어난 것도 이와 연관하여 생각할 수 있다.

반면 서구에서 노숙인 발생의 중요 원인으로 지적되는 탈시설화 문제는 일본, 한국 모두 별다른 영향을 끼치지 않았다. 뒤에 설명하겠지만 두 나라의 특징적인 보호시설인 救護施設 및 更生施設(일본), 부랑인복지시설(한국)의 인원은 거의 변화가 없다.

노숙인의 유형에 대해서는, 일본에서는 이동형·정착형, 요세바 경유형·직행형, 고령자형·

비고령자형 등의 논의가 있다(ありむら潜, 2007; 堤圭史郎, 2009). 또한 이와타 마사미(岩田正美, 2009: 95~136)는 노숙에 이르기까지의 과정과 불안정 생활정도에 따라 ① 상용직 취업기간이 길고 노숙시작 전에 일반주택에 거주했으며 교육수준이나 가족형성 경험이 높은 편인 '안정형', ② 노숙 전에 장기간 혼자 생활하기는 했으나 직장이 제공하는 주거(기숙사, 현장숙소 등)에서 거주한 경우인 '노동숙사(勞働宿舎)형', ③ 장기간 불안정한 직업을 전전하고 주택도 불안정했던 경우로 교육수준이 낮고 가족형성 경험이 적으며, 노숙기간도 긴 '불안정형'으로 나누고 있다.

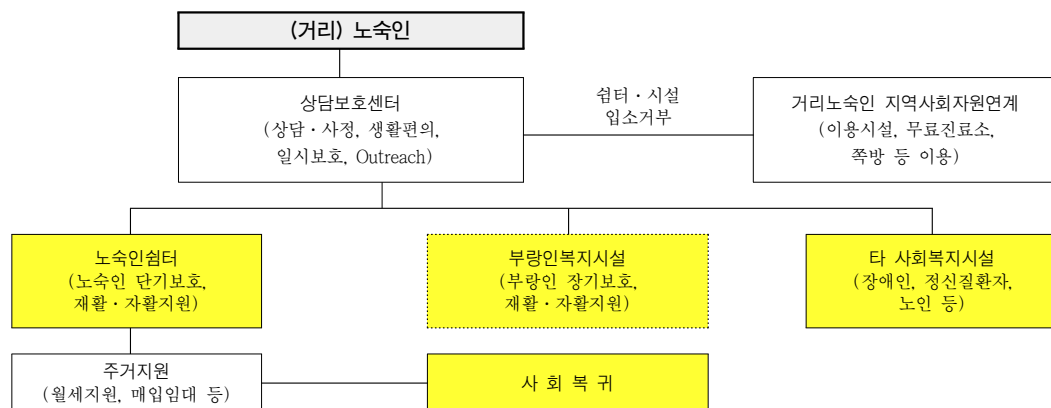
우리나라의 노숙인 유형은 주로 자립가능성이나 필요서비스를 구체화하는 차원에서 논의가 되어 왔는데, 생래형·가출형·실직형 구분이나 건강과 근로의지에 따른 구분, 독립생활지원·자활지원·재활지원 등의 구분이 있다(김수현, 2002; 남기철·황운성, 2002; 남기철, 2007; 현시웅·최희경, 2008).

### III. 한국, 일본의 노숙인 대책

#### 1. 한국의 노숙인 대책

일본과 한국은 노숙인 성격과 마찬가지로 노숙인 대책 역시 전개과정이나 내용에 있어 공통점과 차이점을 보이고 있다.

우선, 한국은 잘 알려져 있듯이 1997년 말 외환위기 이후 거리노숙인들이 급증하면서, 그에 대응하는 방식으로 정책이 도입·발전하였다. 초기에는 일단 거리노숙인을 쉼터에 입소시키는 것이 목표였으며, 이를 위해 서울시는 우선 시내의 사회복지관마다 사실상 의무적으로 쉼터를 설치토



자료: 보건복지부, 2007, 2007년도 노숙인보호사업 안내, 32쪽을 보완

〈그림 2〉 한국의 노숙인 보호체계

록 했다. 다양한 복지서비스를 지역사회에 제공하는 ‘이용’시설에다 ‘생활’시설을 붙인 것이다. 이와 함께 종교사회단체들이 만든 쉼터에 대해서도 인원에 비례하여 정부가 재정지원을 하게 된다. 그러나 1998년 말이 되어서도 거리노숙인이 줄어들지 않자, 급기야 1999년 1월에는 1000명을 수용할 수 있는 초대형 응급쉼터를 설치한다. 지금은 없어졌지만 영등포구 문래동 구 방림방직 기숙사 자리에 설치한 ‘자유’의 집이다. 이렇게 1998년부터 1999년까지 2년간 서울시는 쉼터확보 위주의 대책을 펼쳤고, 거리노숙인이 줄어들면서부터는 자활·자립을 위한 프로그램을 시도했다(서울시 노숙자대책협의회, 2001).

이후 2001년경부터는 거리노숙 자체를 없애는 것은 불가능하다는 전제 아래, 거리에서 생활하더라도 최소한의 서비스를 제공한다는 차원에서 자유롭게 이용할 수 있는 시설인 ‘상담보호센터’를 강화하게 된다. 최근에는 거리진료 등 거리생활 지원책을 보강하는 한편, 임시일자리 제공이나 단신세대용 매입임대사업, 쪽방 거주자용 주거지원사업, 고시원 등에 대한 월세지원사업 등이 시범사업 차원에서 시행되고 있다. 〈그림 2〉는 최근 운

영되고 있는 노숙인 보호체계를 나타낸 것이다. 그림의 과정은 크게 보아 ‘거리 긴급보호와 상담 → 단기보호(쉼터) → 자활·자립 능력 배양 → 주거지원’을 통한 사회복귀를 지원하는 체계라고 할 수 있다.

## 2. 일본의 노숙인 대책

일본은 1990년대 초 이른바 버블붕괴가 일어나면서 건설일용직 노동자들이 더 이상 일자리를 찾기 어렵게 되자, 요세바와 도야 지역을 중심으로 노숙인들이 계속 늘어나기 시작했다. 1999년 전국적으로 거리노숙인이 2만 명을 넘어설 정도였다. 그러나 노숙인 정책은 이들을 ‘요세바 내부’에 묶어두는 데 그치고 있었다. 전통적으로 요세바에는 일자리를 구하지 못한 노동자들이 노숙하는 경우가 많았기 때문에, 이 문제도 같은 맥락에서 덮여두려는 방식이었다. 이때까지 노숙인 보호는 생활보호법에 따른 것이 아니라 지자체가 자체적으로 시행하는 사업이었다(法外援護). 이른바 ‘요세바 대책’의 일환으로 식권을 제공하거나 겨울철에 월동용 임시숙박시설(대형 텐트) 개설, 특별청소사

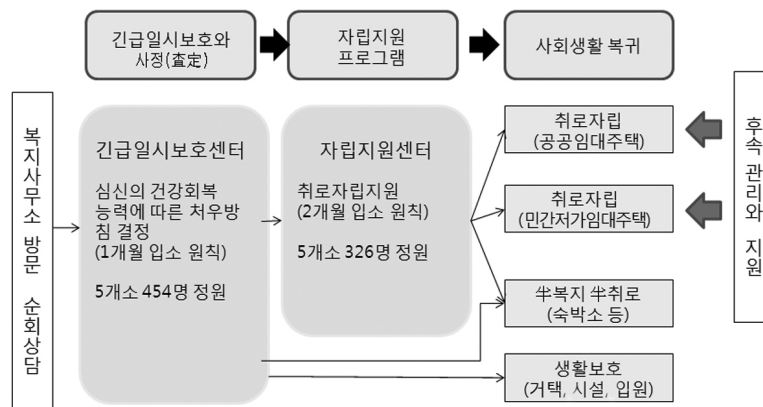
업 실시 등이었다. 65세 이상의 노인에게 대해서도 '주소가 불명확하다'는 이유로 생활보호제도의 적용 대상에서 제외시켰다.

그러나 2000년대 들면서 인원이 절대적으로 늘어난 것도 문제지만, 노숙인들의 분포가 요세바와 도야 지역을 넘어 시민들이 생활하는 도심으로 밀려왔다. 공원, 하천변은 물론이고 지하철역사 등지에 노숙인들이 가설텐트나 골판지 집(단보루 하우스)을 짓고 자리 잡은 것이다. 더구나 요세바 경험이 없는 이른바 새로운 노숙인의 출현은 더 이상 이 문제가 무시할 수 없는 수준까지 확대되었음을 의미했다.

이에 따라 2001년 전국적인 노숙인 조사가 시행되고 2002년 8월부터 홈리스지원법이 10년 한시법으로 시행된다. 이 법에서는 노숙인의 보호와 자활지원을 위한 중앙정부, 지방정부 및 시민사회의 기본적 역할을 규정하고, 특히 각 지자체별로 홈리스 자활촉진을 위한 시행계획을 수립토록 했다. 이 법의 시행과 함께 빠른 속도로 노숙인 보호 체계가 구축되는데, 도쿄의 경우 <그림 3>과 같이

'응급보호-자활지원-사회생활 복귀'의 흐름으로 구성된다. 응급보호를 위해서는 도쿄도를 권역별로 나눠 2007년 현재 모두 454명이 입소할 수 있는 쉼터(寮)를 확보하고, 자립지원센터는 5개소, 326명이 이용할 수 있는 시설을 운영하고 있으며 노숙인 특성과 상황에 따라 다양한 주거자립지원 프로그램을 운영하고 있다.

그러데 홈리스지원법 시행 이후 가장 큰 변화는 노숙인들에게 생활보호제도를 적극적으로 적용하고 있다는 점이다. 도쿄도, 가와자키시, 요코하마시에서는 간이숙박소(도야)를 주소지로 인정하고(오사카는 예외였으나, 2009년 가을부터 적용한다고 한다), 생활보호의 거택보호 장소로 활용하고 있다.<sup>7)</sup> 또한 2000년 들면서부터 민간단체(NPO)들도 적극적으로 노숙인 보호에 참여하고 있는데, 이들은 생활보호제도의 주택부조비(住宅扶助費)를 활용하여 노숙인 등에게 잠자리를 제공하는 사업(숙박소 사업)을 활발히 전개하고 있다. 숙박소는 복지시설은 아니지만(따라서 운영 자체를 정부가 지원하지는 않는다), 주거가 곤란한 노인, 장



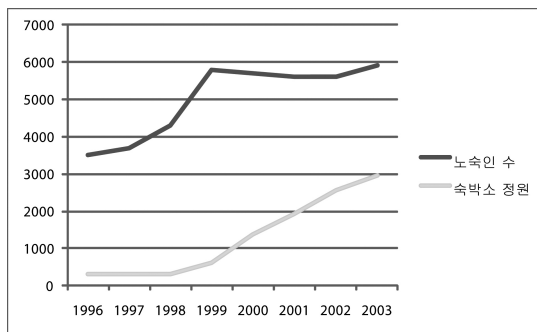
자료: 도쿄도 福祉保健局 홈페이지

<그림 3> 도쿄도의 노숙인 자립지원 체계

7) 2009년 10월, 오사카 현지 방문 시 홈리스 지원사업 종사자들로부터 들은 설명에 따르면, 최근 일본 대도시에서 인구감소와 도심공동화 현상으로 가옥주들이 세입자를 구하기 어려워지자, 보증금 없는 순수 월세주택이 늘어나면서 노숙인이 상대적으로 주택을 구하기 쉬워졌다고 한다.

애인 등에게 지원되는 주거보조금을 활용하여 운영하는 시설이다. 실제로 도쿄의 노숙인 증가가 멈춘 시기와 숙박소 확대시기가 일치하고 있다. 노숙인 증가인원에 해당하는 만큼을 숙박소가 수용했다고 할 수 있다(〈그림 4〉).<sup>8)</sup> 반면 오사카의 경우는 생활보호제도의 거택보호를 적극적으로 활용하여 노숙인 숫자를 줄이고 있다. 거리노숙인

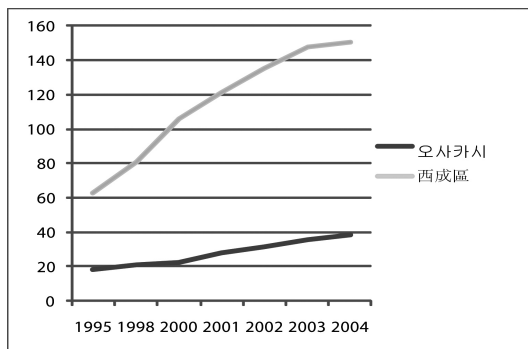
(단위: 명)



자료: 日本住宅會議 編, 2004, ホームレスと住まいの權利, ドメス出版, 202쪽 그래프를 재구성

〈그림 4〉 도쿄의 숙박소 증가와 노숙인 숫자 추이

(단위: 천분율)



자료: 大阪市, 2006, 大阪市西成區の生活保護受給の現状, 2쪽.

〈그림 5〉 오사카시와 西成區의 생활보호적용 추이

이 밀집된 西成區에서 생활보호 대상자가 급격히 늘어난 것을 확인할 수 있다(〈그림 5〉).

### 3. 양국 노숙인 대책의 특징

한국과 일본의 노숙인 보호사업의 주안점은 각각 '쉼터'와 '생활보호'를 특징으로 한다고 할 수 있다. 그런데 한국의 쉼터는 기본적으로 소규모 단체생활을 하는 공간이기 때문에 상대적으로 좁고, 일할 수 있으며, 다른 사람과의 공동생활을 감수할 수 있는 사람들이 중심이 된다. 반면 일본의 생활보호제도 확대 적용은 그동안 주소부정을 이유로 제외된 사람들에게 혜택을 제공했을 뿐 여전히 근로능력자는 적용이 어렵도록 되어 있다. 이처럼 한국은 일하는 사람들을 우선적으로 지원(쉼터)하고, 일본은 근로능력이 없는 노년층을 우선적으로 지원(생활보호)하는 차이가 있다.

반면 일본과 한국은 중요한 공통점이 한 가지 있다. 바로 부랑끼를 가졌거나 무의탁·무능력 노인들을 수용하는 생활시설이 존재한다는 것이다. 한국의 부랑인복지시설, 일본의 구호시설(救護施設), 갱생시설(更生施設)이 그렇다. 두 나라 모두 노인, 장애인, 정신질환자를 위한 별도의 전문시설이 있음에도 무의탁, 무연고자를 보호하는 일종의 복합시설로 존속되고 있다. 일본은 2004년 현재 구호시설 181개소에 16,940명, 갱생시설 20개소에 1,899명이 생활하고 있는데, 각각 61.5%, 93.8%가 노숙을 입소이유로 하고 있다. 구호시설의 경우 50세 이상이 90.5%에 이르며, 10년 이상 생활한 비율은 54.5%에 이른다(則岡昇一, 2006). 우리나라의 부랑인복지시설은 2008년 현재 모두 36개소에 9,547명이 생활하고 있는데, 역시 50대

8) 숙박소 입소 이유의 35%가 노숙이다(日本住宅會議, 2004: 75).

이상이 80%, 10년 이상 생활한 비율이 50%에 이른다. 일본 구호시설 생활자의 대다수가 복합 장애나 질환을 가지고 있으며,<sup>9)</sup> 우리의 부랑인복지시설의 경우 입소자의 67.5%가 장애를, 19.8%가 정신질환을 가지고 있다(보건복지가족부가 변웅전 의원실에 제출한 자료, 2009).

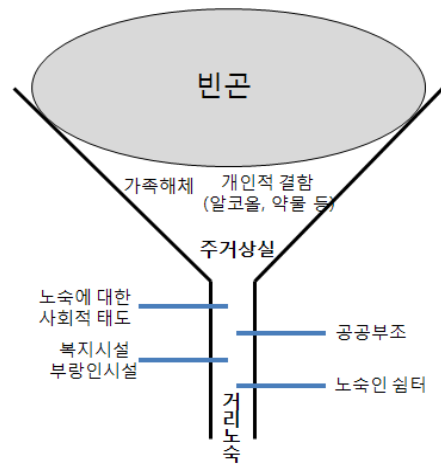
#### IV. 서구와 한국·일본 노숙인 차이에 대한 해석

##### 1. 노숙인 성격의 차이와 원인

###### 1) 노숙 발생과정 개념화

앞에서 살펴본 바와 같이 일본과 한국의 노숙인이 서구와 대비되는 가장 중요한 지점은 연령이다. 서구는 젊고 약물의존 비율이 높은 경향이 있지만, 일본과 한국은 상대적으로 고령이고 일할 의지가 높거나 일에 참여하는 경우가 많다. 그럼 서구에서 고령 노숙인은 왜 적은가? 이들은 모두 시설에 있는가? 아니면 노인의 빈곤율이 상대적으로 낮은 것인가? 반대로 왜 서구의 경우 젊은층이 더 쉽게 노숙에 이르는가?

이 문제를 본격적으로 검토하기에 앞서, 빈곤층이 거리노숙에 이르기까지 발생요인들을 다시 한번 생각해 보자(〈그림 6〉 참조). 일반적으로 전체 빈곤층에 비하면 극히 일부만이 노숙에 이른다. 빈곤층 중에서도 약물·도박의존, 정신적 문제를 가지고 있거나 무엇보다 가족이 해체된 경우가 노숙 위험이 높으며, 이들 중에서도 생애 전반기부터 장기간에 걸쳐 단신생활 혹은 애초 가족형성 경험이 없는 경우는 더 위험도가 높다. 그러나 이처럼 극단적인 빈곤상황에서 주거상실의 위험이



〈그림 6〉 거리노숙 발생과정 개념도

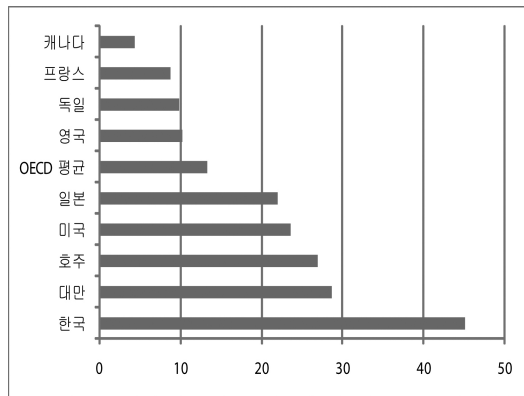
있다 하더라도 사회적 태도가 노숙을 억제하거나 부정적인 기류가 형성되어 있다면 실제 거리로 나오는 비율은 줄어들 수 있다. 또한 공공부조제도를 통해 극빈층을 보호하고 주거상실 위험계층에 대해 지원책을 편다면 노숙에 이르는 상황은 예방될 수 있다. 설령 그 과정이 작동하지 않았을 경우라면, 병원이나 노숙인 쉼터가 적절히 갖춰져 있으면 거리노숙은 줄어들 수 있다. 또한 최악의 경우 부랑인시설처럼 수용에 중점을 둔 집단생활시설이 있다면 어떻게든 거리노숙은 줄일 수 있다. 물론 이 경우, 부랑인시설 수용이 바람직한 일인가 하는 점은 논외로 하기로 한다. 개념적이기는 하지만, 거리노숙에 이르기까지의 과정을 염두에 두고 서구에 비해 일본, 한국에서 고령 거리노숙인이 많은 이유를 생각해 보기로 한다.

##### 2) 고령 노숙이 많은 이유

먼저 노인빈곤 문제에서 시작해 보자. 〈그림 7〉에서 보는 바와 같이 아시아 국가(일본, 한국, 대

9) 신체장애 9.0%, 정신장애 28.2%, 지적장애 21.2%, 중북장애 30.5%(則岡昇一, 2006)

만)의 노인빈곤율은 모두 20%를 넘는 수준이며, 특히 한국은 OECD 국가 중에서 가장 높다.



주: 대만은 LIS 자료

자료: OECD, 2009, Pensions at a Glance:

Retirement-Income Systems in OECD Countries

〈그림 7〉 각국의 노인빈곤율 비교

이는 아직 연금제도가 성숙하지 않았을 뿐 아니라 연금의 사각지대가 큰 것이 가장 중요한 원인이다. 우리나라는 빈곤층 노인이 연금혜택을 받는 경우가 3.2%에 불과하며(박영란, 2005: 207), 외환위기 이후 가족 부양이 약화되는 현상도 빈곤에 영향을 끼치고 있다. 노숙인들에 대한 조사에서 연금수급을 받는 경우는 아예 확인조차 되지 않고 있다.<sup>10)</sup> 일본의 갱생시설 입소자에 대한 사례조사에 따르면 연금수급자는 전혀 없는 것으로 나타나고 있으며(中山徹, 2006), PC방 등에서 생활하는 사람들에 대한 조사에서도 90% 이상이 공적연금에 가입하지 않은 것으로 나타난다(岩田正美, 2009: 146). 또한 일본의 국민연금 체납률은 1980년 3.9%, 1990년 14.8%, 1997년 20.4%에서

2004년 36.4%로 급격히 높아지고 있다(里見賢治, 2006). 우리는 이보다 더 나쁜 상황으로 OECD 국가 중 공적연금을 실제로 납부하고 있는 비율을 뜻하는 강제기여자 수의 비율이 58.8%로 이는 멕시코, 터키를 제외하고는 가장 낮은 수준이다. 이는 특히 자영자 비율이 앞의 2개국을 제외하고 가장 높은 이유와 연관되어 있으며(김정숙, 2008), 그 결과 전체 연금가입 대상자 중 약 1/3이 장기적으로 연금의 사각지대에 놓일 가능성이 있다.

이처럼 일본과 한국 모두 연금제도가 빈곤층의 안전망 역할을 하지 못하는 가운데, 전통적인 가족 복지가 빠른 속도로 해체되면서 노인들의 빈곤상황은 더 심화되고 있다. 일본, 대만, 한국 모두 이른바 아시아적 복지체제의 특성 속에서 공적이전보다는 가족들 간의 사적이전 소득이 매우 큰 비중을 차지하고 있기 때문에, 가족관계의 약화와 부양담당자의 경제적 불안정이 노인빈곤율을 더 높이는 것으로 나타나고 있다.<sup>11)</sup>

그러나 이어서 드는 의문은 왜 노인빈곤율이 일본과 비슷한 미국에서는 고령 노숙인의 비율이 상대적으로 낮은가 하는 점이다. 특히 가족부양 사례를 찾아보기 힘든 미국에서 빈곤 노인은 누구의 도움을 받고 사는가 하는 궁금증이다. 보다 세부적인 분석이 필요한 해석이기는 하나, 여기에는 미국의 공공부조제도(SSI)가 일본처럼 '주소부정'을 이유로 대상자를 배제하고 있지 않다는 점, 그리고 상대적으로 무료요양시설에 대한 입주기준이 완화되어 있는데서 그 답을 찾을 수 있을 것으로 보인다. 또한 대부분 유럽 국가들도 이러한 노인요양시설을 사회서비스 차원에서 강화함으로써

10) 다만 2008년부터 기초노령연금 제도가 시행되어 65세 이상 노인의 70%에 대해 월 약 8만원씩 지급되기 시작했다.

11) 일본의 경우 노인들의 수입원에서 1981년에 가족원조가 29.8%를 차지했지만, 2000년에는 그 비율이 12.0%로 줄어든다. 반면 미국은 같은 기간에 각각 2.4%, 2.7% 수준에 그치고 있다(조영훈, 2006: 304). 한국의 경우 2000년 현재 사적이전 소득이 노인들의 소득에서 차지하는 비중은 21.2%이다(구인회·손병돈, 2005).

길거리로 노인이 나가는 사태는 막는다고 볼 수 있다.

같은 맥락에서 노인빈곤율이 우리보다 낮은 일본에 고령 노숙인이 많은 이유를 생각해 볼 수 있다. 우선 우리나라는 부랑인과 같이 주거가 없는 부유형 빈곤층에 대한 보호(내지 '수용') 강도가 훨씬 높다. 노인인구는 일본이 우리나라의 약 6배에 이르지만, 부랑인복지시설(일본은 구호시설 및 갱생시설) 수용인원은 2배에 못 미친다. 그만큼 최하층 빈곤가구에 대한 지원(생활보호) 또는 수용(부랑인복지시설) 수준이 한국이 일본에 비해 높다는 것을 알 수 있다. 결국 노인빈곤율 외에도 '무의탁 노인들을 어떤 방식으로 보호'하는가 하는 점이 고령 노숙인 발생빈도와 깊은 관련이 있다. 노숙 상황은 일반적인 빈곤과 달리, 장기간에 걸친 퇴적과 사회적 관계망의 단절을 담고 있기 때문에 직접적인 보호시설의 유무가 큰 영향을 끼친다고 할 수 있다.

또한 이미 빈곤율에는 반영되어 있는 요소이기는 하지만, 공공부조제도의 적극적인 적용도 노숙을 방지하는 데 도움이 된다. 일본은 생활보호제도의 혜택을 받는 가구의 비율이 2005년 현재 1.15%에 불과한 반면(嵯峨嘉子, 2006), 우리는 기초생활보장제도 시행과 함께 대상자도 크게 늘어나 4.72%에 이르고 있다. 양국 모두 사회보험 제도가 미성숙하고 사각지대가 많기는 하지만, 우리는 그 공백을 공공부조제도가 메우고 있는 반면, 일본은 그마저 제한적으로 운영된다고 할 수 있다.

그리고 극빈층 노인들이 거리생활을 하는 데 대한 사회적 태도를 생각해 보면, 일본의 경우 요세바 지역에는 오래 전부터 일자리를 찾지 못한 일용노동자들이 거리노숙을 하는 경우가 많았으므로 이들이 고령화된 시점에도 그런 식의 '둔감

한' 사회적 태도가 형성되었을 수 있다. 그러나 요세바가 일본 고유의 특성으로 앞으로도 계속될 것이라는 데 대해서는 주의 깊은 해석이 필요하다. 이미 요세바는 과거에 비해 구인·구직기능을 사실상 상실했으며, 체재 근로자도 대부분 돌아갈 가족이 없는 단신 고령자들이다. 따라서 요세바를 서구와 구별되는 '고유'의 성격으로 보기보다는, 산업구조 근대화와 도시개발 과정에서 변화 중인 공간으로 이해하는 것이 타당하다. 일본의 요세바는 새로운 인력 충원 및 일자리 알선 기능을 상실했기 때문에 현재의 요세바 중심 거리노숙인은 그 해체과정 중의 현상으로 이해할 수 있다. 그만큼 이들 문제는 근대적 복지제도를 통해 해결해야 하는 과제인 것이다.

### 3) 젊은층 노숙이 적은 이유

이제 반대로 서구의 젊은층이 좀 더 노숙에 빠지기 쉬운 점을 생각해 보자. 먼저 노인의 경우와는 달리 젊은층의 빈곤율은 서구가 왜 더 높을까? 한국, 일본의 근로가능 연령대의 빈곤율은 모두 12%로 OECD 평균 9%보다 높으며, 미국(15%)보다는 낮지만 영국(7%)에 비해서는 높다(OECD, 2008). 아시아 국가들이 특별히 서구보다 낮다고 볼 근거가 없으며, 서구 국가들 간의 차이도 간단히 설명하기 어려운 구조를 가지고 있다. 다만 라운트리재단이 실시한 유럽 13개국의 14~24세 청년층 빈곤문제에 대한 연구에 따르면 이들의 빈곤에 가장 중요한 영향을 끼치는 것은 어린 나이에 부모로부터 독립 내지 관계가 단절되는 것을 지적하고 있다(Iacovou and Aassve, 2007).

따라서 서구 국가들이 대체로 아시아 국가들에 비해 젊은층의 경제적 독립연령이 빠르고, 부모와 함께 사는 비율이 낮기 때문에 극심한 빈곤문제에

대처하기 어려울 것으로 예상할 수 있다. 그러나 본 연구는 성인자녀(adult children)들이 부모와 동거하거나 경제적으로 의존하는 비율을 국가별로 비교할 수 있는 신뢰성 있는 자료를 구하지 못했다. 젊은층 1인 가구비율은 UN이나 OECD 자료를 통해 비교할 수 있지만, 부모와의 경제적·정서적 연계정도 등을 비교한 자료는 찾기 어려웠다. 더구나 최근 서구에서도 높은 주택가격으로 인해 결혼 전까지는 부모와 함께 사는 비율이 늘고 있고, 이것이 언론의 관심사가 되고 있다는 점을 감안하면 좀 더 구체적인 분석이 필요할 것으로 보인다.

다음 가능성은 서구 젊은이들의 사회적 일탈문제이다. 우선 마약복용률을 나라별로 비교한 데 따르면, 서구 국가들은 일본에 비해 코카인은 5~10배(미국은 100배), 마리화나는 10~20배(미국은 약 40배)나 많이 복용하는 것으로 나타났다. 특히 청소년의 경우, 일본은 유의미한 통계를 보이지 않을 만큼 낮은 수치를 보였으며, 음주율도 훨씬 낮았다(Degenhardt et al., 2008). 또한 노숙인들의 약물 의존 수준을 서구 국가별로 비교한 데 따르면 1980년대에 비해 1990년대, 2000년대로 올수록 의존 정도는 더욱 증가하고 있다(Fazel et al., 2008). 이어서 근로가능 연령대의 한부모 가정의 비율은 서구 국가들 간에도 상당한 차이를 보이는데, 일본은 미국이나 영국의 1/3 수준이다. 특히 영국은 16~24세 여성으로 혼자 자녀를 키우는 비율이 유럽국가 중 가장 높은 수준(The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies, 2009)으로, 이는 영국기준 홈리스가 늘어나는 이유의 하나로 지목되고 있다. 10대 출산비율은 반드시 일탈만이 아니라 저출산 추세를 반영하기도 하는 것이지만, 한국, 일본은 OECD

국가 중 최하수준으로 미국, 영국의 10~20분의 1에 불과하다(The Nationmaster, 2009).

그 외 노숙에 대한 사회적 인식도 생각해 볼 수 있다. 일본뿐 아니라 미국 등 서구에서도 홈리스에 대한 공격행위가 문제되고 있지만, 노숙은 사회적 일탈행위로서 비난받아야 될 일처럼 인식되는 경우가 많다. 이를 사회적 약자에 대한 편견(이른바 victim blame)이라고 볼 수도 있지만, 아직 노숙에 대한 사회적 태도가 노숙인 발생에 어떤 영향을 끼치는지에 대한 연구는 확인할 수 없다. 이는 향후 국가 간 비교연구의 주제가 될 수 있을 것이다. 이와 함께 가설적 해석이기는 하지만, 청년층의 의무 군복무도 거리노숙에 대한 태도를 결정하는 요인이 될 수 있다. 전반적으로 청년층의 사회적 기강(discipline)이나 질서에 대한 순응도, 자기절제 수준이 높을수록 노숙에 대한 제어가 강할 것으로 가정해 볼 수 있다. 거리노숙인 중 군복무 경험이 있는 비율이 매우 낮은 점(정원오 외, 1998)도 한 가지 참고사항이다. 그러나 이 역시 국내의 비교연구가 필요한 분야이다.

## 2. 노숙인 대책의 차이

이제 노숙인 대책의 수준이나 방법에서 서구와 대비되는 아시아적인 고유의 특징이 있는가를 생각해 보자. 기본적으로 노숙인 대책에는 노숙인을 바라보는 사회적 시각이 반영되어 있다. 따라서 노숙인을 어떻게 정의하는가 하는 차이만큼이나 나라별로 수준과 방법에서 다양한 차이를 나타낸다. 여기에는 전반적인 복지제도와 수준, 나아가 복지국가의 성격이 배경을 이루고 있다.

그러나 노숙인 대책은 적어도 일정 단계 이상으로 산업화된 국가들은 대체로 교과서적인 정책패



키지로 수렴하는 경향이 있다. 일단 발생한 노숙인에 대해서는 '현장상담-응급쉼터 입소-(건강, 근로능력, 취업의지 등) 상황과 욕구에 따른 지원-안정적인 주거지원' 등의 일련의 패키지로 구성된다. 다만 나라별로 각각의 수준과 주안점에서 차이가 있을 뿐이다. 한국은 1998년 이전에는 노숙인 대책이 별도로 없었지만, 그 뒤 불과 3~4년 사이에 적어도 거리에서 쉼터에 이르는 '직접보호 대책'에 관한 한 선진국 수준의 시스템을 구축한 바 있다. 일본 역시 2000년 이전까지는 노숙인을 사실상 방치하다시피 했지만, 최근에는 직접보호 대책도 패키지화했고 특히 공공부조제도(생활보호)를 적극적으로 활용하고 있다. 결국 노숙인 문제가 사회적 의제로 부각되면서 '응급보호와 사회복귀'라는 세계적으로 공유될 수 있는 패키지를 채택했다는 공통점을 가지고 있다. 특별히 아시아 특유의 정책이라고 부를 수 있는 여지가 없는 것이다.

그런데 이와 관련하여 흥미로운 해석이 있다. 이와타 마사미(Iwata, 2003)는 광범위한 주거 불안정층까지 지원대상으로 삼는 영국과 아직 노숙인 지원대책이 본격화되지 않았던 2000년대 초의 일본이, 외견상 노숙인 대책에서 큰 차이를 보이지만 본질적으로는 매우 유사하다는 점을 지적한다. 그녀는 영국과 일본 모두, 노숙인의 가난한 정도나 절박한 주거소요만이 아니라 '보호대상으로서 적절한가(legitimate)' 하는 문제가 그 지원대상과 수준을 결정하는 요소라고 본다. 때문에 상시적이고 체계적인 보호보다는 우회적인(bypass) 보호책이 발달했고, 지자체 재량권과 민간부문(voluntary sector)에 의한 서비스 공급이 많아서 노숙인에 대한 지원이 불안정하고 불명확하다. 또한 노동에 참여하는 것이 가장 중요한 조건이 되고 있으며, 복지제도는 가족과 가정생활 보호에

우선을 둬으로써 단신자(單身者)를 차별하고 있다고 본다. 그런 점에서 보면 일본과 한국의 노숙인 보호 중점도 '늙고 병든 사람 위주-젊고 일하는 사람 위주'로 큰 차이를 보이는 듯하지만, 본질적으로 '도와 줄 만한(deserving)' 집단에 집중되고 있다는 점에서 흐름을 같이 하고 있다.

## V. 맺음말

각 나라의 노숙인들이 연령이나 생활방식 등에서 차이를 보이는 것은 연구자들의 호기심을 자극하기에 충분하다. 특히 아시아 국가들의 노숙인이 서구에 비해 상대적으로 고령이지만, 근로의욕이 높다는 사실은 그 원인과 향후 전망에 대한 다양한 연구과제를 던져 준다고 하겠다. 이에 본 논문은 입수 가능한 자료를 활용하여 한국과 일본의 노숙인 및 그 정책을 비교하고, 특히 고령 거리노숙인이 많고 청년층이 적은 이유에 대해 여러 측면들을 살펴보았다.

개념적인 분석이라는 한계가 있기는 하지만, 이들 국가의 높은 노인 빈곤율은 고령 노숙인이 특별히 많이 분포하는 현상을 설명하는 의미 있는 변수라고 할 수 있다. 그런데 이는 유교적 전통이 강한 나라들이 오히려 노인을 보호하지 못하는 역설적 현상을 시사하고 있다 하겠다. 그 외 직접적인 보호시설이나 공공부조제도의 취약성이 빈곤 노인들을 거리에 방치하는 결과를 가져온다고 볼 수 있다. 물론 전통적인 요세바의 존재로 인해 노숙에 대한 사회적 태도가 그만큼 둔감했기 때문에, 정부의 대책이 더디 시행된 측면도 감안해야 할 것이다. 반면 젊은층의 경우 빈곤을 측면에서 한국, 일본, 서구 간에 특별한 차이를 찾기 어렵지만, 약물의존이나 가족관계 약화 등은 의미

있는 차이로 볼 수 있다.

결국 서구에 비해 상대적으로 '높은 연령'을 특징으로 하는 일본과 한국의 노숙인은 그 현상만 놓고 보면 분명히 특유의 성격이라고 규정할 만하다. 그러나 고령 노숙인이 많다는 것은 그만큼 두 나라의 사회안전망이 취약하고 미성숙한 상태라는 점을 보여주는 것이다. 따라서 현재의 특징은 요세바의 존재나 급격한 가족복지의 약화와 같은 역사적 특성이 반영되어 있기는 하지만, '고령 노숙인마저 거리에서 보호하지 못하는 낮은 수준의 복지제도 문제'가 핵심이다. 여기에는 곧 동북아시아의 '낮은 국가복지와 높은 가족복지 의존'이라는 '유교적 복지체제'의 한계가 반영된 것이다.<sup>12)</sup> 따라서 이 문제는 고유의 사회적, 문화적 속성이라기보다는 '지체된 복지의 반영'이라는 판단이다. 따라서 향후 일본과 한국의 노숙인 문제가 어떻게 진행될 것인가는 이들 국가의 복지수준이나 복지를 둘러싼 국가-시민사회-가족의 역할이 어떻게 변할 것인가 하는 점이 관건이다.

또한 본 연구는 일본과 한국의 노숙인 비교를 통해 몇 가지 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째, 일본의 예에서 보듯이 일단 거리로 나온 노숙인들은 적극적 지원이 없을 경우 경제 사정이나 개인특성 등으로 인해 고령화, 만성화 추세에서 벗어나기 어렵다. 우리 역시 거리노숙 기간이 길어지고 고령화되는 경향이 있으므로 유의해야 할 것이다. 둘째, 홈리스지원법 시행 이후 일본의 거리노숙인 변화에서 알 수 있듯이 노숙인 대책은 공공부조를

포함한 기본적인 패키지가 종합적으로 시행될 때 효과를 거둘 수 있다. 이는 1998년 이후 우리나라가 구축한 보호체계가 필수 불가결했으며 노숙인 보호에도 효과가 있었다는 것을 확인하게 된다. 셋째, 일본의 노숙인 대책이 생활보호를 활용한 주거지원에 중점을 두고 취로지원이나 복지지원을 겸하는 것처럼, 우리나라의 쉼터입소 중심 지원체계를 개별 주거지원 강화방식으로 보완할 필요가 있다. 넷째, 부랑인복지시설의 문제이다. 두 나라, 특히 한국에서 특징적인 이 시설의 장래에 대한 고민이 필요하다. 서울에 있는 한 시설은 입소인원만 2000명에 이르는 수준인데, 과대한 규모나 보호의 전문성 측면에서 문제가 있다고 할 수밖에 없다. 역사적으로도 부랑인복지시설이 효과적인 수용에 중점을 두어 왔기 때문에, 재활과 지역사회 복귀는 우선순위에서 뒤로 밀려났다. 보다 소규모의 전문시설로 전환하는 것을 우리 사회복지사업의 실질적인 과제로 채택할 필요가 있다. 마지막으로 일본이 홈리스지원법 시행 이후 지자체마다 홈리스 자립지원계획 수립을 의무화하고 주기적으로 전국적인 실태조사를 실시한 것을 참고할 필요가 있다. 노숙인 보호사업이 지방정부 책임으로 규정되어 있지만, 지자체의 실제 관심과 노력이 떨어지고 있는 우리나라로서는 시사점을 얻어야 할 대목이다.

그런데 본 연구는 아직 직관적인 문제의식 수준에 그치고 있다는 한계가 있다. 이는 본 연구가 본격적인 비교연구를 위한 사전 단계의 시론적 연구

12) 동아시아 국가들은 대체로 사회복지에 있어 공공의 책임이 낮고, 가족을 중심으로 한 비공식 부문의 역할이 크다는 특징이 있다(박병현, 2007: 215~226). 실제 빈곤완화에 있어서 공공지출보다는 사적이전의 역할이 매우 크고(대만·한국 사례: 김진욱·최영준, 2009), 구매력 기준의 동일한 소득수준 단계와 비교하여 공공사회지출 비중 역시 OECD 국가 평균에 비해 절반 이하에 머무는 상황이다(일본·한국 사례: 박병현, 2007: 79). 근로가능 연령에 대한 소득지원이나 각종 사회서비스 수준 역시 일본, 한국은 OECD 국가 중 최하위 수준에 머물고 있다. 특히 빈곤율은 두 나라 모두 약 15%로 멕시코, 터키, 미국과 함께 가장 높은 그룹의 국가에 속해 있다(OECD, 2009a). 이에 따라 동아시아 국가들의 사회안전망 수준은 서구 복지국가에 비해 훨씬 낮은 것으로 평가되고 있으며, 이는 단순히 후발 복지국가가 갖는 시차의 문제가 아니라 유교주의가 반영된 복지체제의 성격차이로 인식된다(이혜경·다케가와 쇼고, 2006).

라는 것이 가장 큰 원인이지는 않지만, 그동안의 노숙인 연구들 또한 비교연구의 필요성에 주목하지 않았던 점도 감안해야 한다. 여기에는 각국의 노숙인 연구가 각각의 '익숙한 맥락'에 머물러 있었다는 점이 배경이 된다. 예를 들면 한국은 외환위기 이후 급작스런 노숙인 출현에 대응하여 실업, 빈곤, 사회복지대책이 중점이었고, 일본의 경우는 요세바 문제와 빈곤 및 생활보호제도에 주안점이 있다. 반면 서구에서는 주거문제, 약물의존, 가족해체, 청소년 빈곤 문제 등에 관한 연구가 많은 편이다. 이에 본문의 논의과정에서 각국의 특징적인 저렴주거와 노숙인 발생의 관계, 무의탁 빈곤노인에 대한 시설보호 방식, 청년층의 부적응 현상과 노숙위험의 관계, 청년층의 가족관계와 사회적 규범, 노숙인 문제를 인식하는 시민의식 등에 대한 심층적인 연구가 필요하다는 점을 제기한 바 있다. 아울러 본 논문의 문제의식을 보다 발전시키기 위해서는 한국과 일본의 학자들이 각국 노숙인에 대해 공동 조사를 추진할 필요가 있다. 이와 같은 비교연구를 통해 우리는 노숙인 문제에 대한 인식범위를 넓히고, 그 특성과 전망에 대한 보다 종합적인 이해에 도움을 얻을 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강내원, 2007, "사회적 배제 대상으로서의 노숙인에 대한 언론의 프레임", 『스피치와 커뮤니케이션』, 제8호: 203~231.
- 구인회 · 손병돈, 2005, "노후소득보장의 사각지대: 1990년대 후반기의 변화추이와 변화요인", 『한국노년학』, 25권 4호: 35~52.
- 김수현, 1998, "홈리스 문제의 구조와 대책", 『경제와 사회』, 제38호: 189~214.
- \_\_\_\_\_, 2002, 『서울시 중장기 노숙자 정책 연구』, 서울시 정개발연구원.
- 김수현 · 홍선미 · 전홍규, 1998, 『영국 · 일본 · 미국의 홈리스 실태와 대책』, 서울시 노숙자 다시서기지원센터.
- 김연명, 2002, 『한국 복지국가의 성격논쟁』, 서울: 인간과 복지.
- 김정숙, 2008, "한국의 공적노후소득보장체계에서의 새로운 길 모색", 『2008 한국사회보장학회 국제학술대회 자료집』, 237~250.
- 김진미 · 서정화, 2006, "거리노숙인의 유대 형성에 대한 문화기술지", 『한국사회복지학』, 제58권 제3호: 51~79.
- 김진욱 · 최영준, 2009, "신흥복지국가의 사적이전과 공적이전: 서구복지국가와의 비교를 중심으로", 『2009년 제4회 빈곤포럼 발표자료』, 한국보건사회연구원.
- 김해수, 2007, "거리노숙으로 보는 현장보호활동의 변화와 과제", 『서울시 노숙인 정책토론회 자료집』, 노숙인 다시서기지원센터.
- 김홍수영, 2005, "시민성을 기준으로 조명한 사회적 소수자의 권리", 『경제와 사회』, 제65호: 179~200.
- 남기철, 2000, "노숙기간에 따른 심리사회적 외상이 보호시설 퇴소에 미치는 영향", 서울대학교 박사학위 논문.
- \_\_\_\_\_, 2007, 『노숙인과 사회복지 실천』, 서울: 한국학술정보.
- 남기철 · 황운성, 2002, "노숙인의 쉼터 생활 유형과 특성 분류", 『사회복지연구』, 제19권: 103~134.
- 박병현 편, 2007, 『동아시아 사회복지연구』, 경기도: 공동체.
- 박영란, 2005, "이중의 빈곤, 빈곤의 여성화", 최장집 편, 『위기의 노동』, 서울: 후마니타스.
- 보건복지부, 2007, 『2007년도 노숙인보호사업 안내』.
- 서울시 노숙자대책협의회, 2001, 『서울시 노숙자 지원사업 백서(1998~2000)』.
- 신원우, 2003, "노숙인의 심리사회적 특성과 노숙경험이 노숙 전후의 음주문제에 미치는 영향", 서울대학교 박사학위 논문.
- 윤일성, 2000, "노숙자 연구: 노숙생활의 시공간에 대하여", 『한국사회학』, 제34집 여름호: 417~444.
- \_\_\_\_\_, 2005, "영국의 노숙자 연구: 원인과 정책을 중심으로", 『한국인구학』, 제28권 제1호: 235~275.
- 이태진 · 남기철 · 주영수, 2007, 『노숙인 정책의 평가와 개선방안』, 한국보건사회연구원.
- 이혜경 · 다케가와 쇼고, 2006, 『한국과 일본의 복지국가레짐 비교연구』, 서울: 연세대학교 출판부.

- 임영인, 2009, 『내가 누구인지 알려주세요』, 서울: 삶이 보이는 창.
- 정원오·김수현·주영수, 1998, 『노숙의 원인과 양상』, 서울시 노숙자 다시서기기지원센터.
- 조영훈, 2006, 『일본 복지국가의 어제와 오늘』, 서울: 한울 아카데미.
- 주영수, 2008, “노숙인 사망실태와 해결방안 모색”, 인의협 노숙인진료소 10주년 기념 심포지엄 발제문.
- 현시웅·최희경, 2008, “노숙인의 발생원인별 유형화와 정책 대안”, 『한국행정논집』, 제20권 제4호: 1153~1178.
- 大阪市, 2006, “大阪市西成區の生活保護受給の現状”.
- 東京都福祉保健局, 2007, 『東京ホームレス白書Ⅱ』.
- 水内俊雄, 2006, “大阪市におけるホームレス支援法以降の野宿生活者問題と支援策の到達点”, 中山徹 編, 『ホームレスの自立と地域生活支援に関する総合的調査研究』, 科学研究費補助金 研究成果報告書.
- 岩田正美, 2007, 『現代の貧困』, 東京: 筑摩書房.
- \_\_\_\_\_, 2009, 『社會的 排除』, 東京: 有斐閣.
- 里見賢治, 2006, “社會的セフティネットの概念とその構築の理論的課題”, 中山徹 編, 『ホームレスの自立と地域生活支援に関する総合的調査研究』, 科学研究費補助金 研究成果報告書.
- 日本住宅會議 編, 2004, 『ホームレスと住まいの權利』, ドメス出版.
- 堤圭史郎, 2009, “ホームレスへの人々への類型的な理解と「孤立」のリアリティー「問題づくり」をめぐる”, 『ホームレスと社會』, Vol. 1, 明石書店.
- 中山徹 編, 2006, 『ホームレスの自立と地域生活支援に関する総合的調査研究』, 科学研究費補助金 研究成果報告書.
- 嵯峨嘉子, 2006, “生活保護制度の近年の動向とホームレス支援の課題”, 中山徹 編, 『ホームレスの自立と地域生活支援に関する総合的調査研究』, 科学研究費補助金 研究成果報告書.
- 川上昌子 編, 2006, 『日本におけるホームレスの實態』, 東京: 學文社.
- 則岡昇一, 2006, “救護施設とホームレス支援”, 中山徹 編, 『ホームレスの自立と地域生活支援に関する総合的調査研究』, 科学研究費補助金 研究成果報告書.
- 虹の連合, 2007, 『もう一つの全國ホームレス調査』.
- 黒田研二, 2006, “ホームレスの健康支援”, 中山徹 編, 『ホームレスの自立と地域生活支援に関する総合的調査研究』, 科学研究費補助金 研究成果報告書.
- ありむら潜, 2007, 『最下流ホームレス村から日本を見れば』, 東京: 東信堂.
- Aoki, H., 2003, “Homelessness in Osaka: Globalisation, Yoseba and disemployment”, *Urban Studies*, Vol. 40 No. 2: 361~378.
- Crane, M. and Warnes, A., 2005, “Responding to the needs of older homeless people”, *Innovation*, Vol. 18, No. 2: 137~152.
- Degenhardt, L., Chiu, Wai-Tat, Sampson, N., Kessler, R. C., Anthony, J. C., Angermeyer, M., Bruffaerts, R., Girolamo, G., Gureje, O., Huang, Y., Karam, A., Kostyuchenko, S., Lepine, J. P., Mora, M. E. M., Neumark, Y., Ormel, J. H., Pinto-Meza, A., Posada-Villa, J., Stein, D. J., Takeshima, T., Wells, J. E., 2008, “Toward a Global View of Alcohol, Tobacco, Cannabis, and Cocaine Use: Findings from the WHO World Mental Health Surveys”, *PLOS Medicine*(<http://www.plosmedicine.org>).
- Fazel, S., Khosla, V., Doll, H., and Geddes, J., 2008, “The Prevalence of Mental Disorders among the Homeless in Western Countries: Systematic Review and Meta-Regression Analysis”, *PLOS Medicine*(<http://www.plosmedicine.org>).
- Herrman, H., 2008, “Mental Disorders among Homeless People in Western Countries”, *PLOS Medicine*(<http://www.plosmedicine.org>).
- Iacovou, M. and Aassve, A., 2007, *Youth poverty in Europe*, Joseph Rowntree Foundation(<http://www.jrf.org.uk>).
- Iwata, M., 2003, “Commonality of social policy on homelessness: beyond the different appearances of Japanese and English policies”, *European Journal of Housing Policy*, 3(2): 173~191.
- OECD, 2008, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*.

- \_\_\_\_\_. 2009a, "Chap. 6. Equity Indicators", *Society at a Glance 2009: OECD Social Indicators*.
- \_\_\_\_\_. 2009b, *Pensions at a Glance: Retirement-Income Systems in OECD Countries*.
- Stergiopoulous, V., 2003, "Old and homeless", *The Canadian Journal of Psychiatry*, 48: 374~380.
- [http://en.wikipedia.org/wiki/Homelessness\\_in\\_the\\_United\\_States](http://en.wikipedia.org/wiki/Homelessness_in_the_United_States)(Substance Abuse and Mental Health Services Administration, 2009. 8. 30 현재)
- <http://web.archive.org>(National Resource and Training Center on Homelessness and Mental Illness, 2009. 8. 30 현재)
- <http://www.childpolicyintl.org/>(The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies, at COLUMBIA UNIVERSITY)
- [http://www.nationmaster.com/graph/peo\\_tee\\_bir\\_rat-people-teenage-birth-rate](http://www.nationmaster.com/graph/peo_tee_bir_rat-people-teenage-birth-rate)(The Nationmaster, 2009. 8. 30 현재)
- 원 고 접 수 일 : 2009년 9월 3일
- 1차심사완료일 : 2009년 10월 30일
- 최종원고채택일 : 2009년 11월 5일