



이슈분석

Issue Analysis

일본 장기요양서비스 품질의 과학적 측정을 위한 새로운 시도 | 이선영

프랑스의 장기실업 제로 지역 실험(TZCLD) | 양정승, 김신애

독일의 접근성강화법 제정과 시사점 | 정다운

일본 홀리스 실태조사의 결과와 시사점 | 임덕영

네덜란드와 이탈리아의 사회적 농업 관련 제도와 발전 과정 | 김정섭

청년 정신건강 서비스 제공을 위한 디지털 플랫폼 활용: 호주, 캐나다, 영국 사례를 중심으로 | 최민재, 이요한

일본 홈리스 실태조사의 결과와 시사점

The Results and Implications of the Survey on the Homeless People in Japan

임덕영 (한국보건사회연구원 빈곤불평등연구실 부연구위원)
Lim, Deokyoung (Korea Institute for Health and Social Affairs)

이 글은 2021년 11월에 실시되어 2022년 4월에 결과가 발표된 일본 홈리스 실태조사의 주요 결과를 소개한 것이다. 이를 통해 비슷한 시기에 이루어진 한국의 노숙인 실태조사와 비교 분석을 하기 위한 기초 자료를 제공하고자 하였다. 일본의 홈리스는 거리에 기거하는 자만을 의미하며, 이들에 대한 실태조사는 5년마다 실시되고 있다. 주요 결과로는 노숙인의 고령화가 진행 중이며 만성화가 심화되고 있다는 점이 확인되었다. 또한 복지서비스 및 의료서비스는 접근성이 높지 않으며 그 효과도 제한적이었다. 실태조사의 체계적인 비교 분석은 한·일 간 정책 범위와 대상이 상이하고 실태조사의 조건이 다른 점 등을 유념한다면, 양국 간 공통된 과제를 확인하면 서 문제 해결을 위한 실마리를 찾는 데 기여할 수 있을 것이다.

1. 들어가며

노숙인은 유동적인 특징이 있는 데다 관찰자의 주관적 판단이 개입될 여지가 많아 규모 파악이 쉽지 않은 정책 대상자이다. 또한 조사가 쉽지 않고 대표성의 문제가 있어 면접 조사를 통해 실태를 파악하는 것도 어렵다. 그럼에도 불구하고 문제의 심각성을 파악하고 적절한 정책을 마련하기 위해 규모 파악 및 실태조사를 하는 것은 피할 수 없는 과제이다.

한국에서 노숙인 실태조사는 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」(이하, 노숙인복지법)에 근거하여 5년마다 이루어지고 있다. 주관 부서인 보건복지부는 매년 지자체 보고를 통해 연말 기준으로 노숙인 규모를 파악하고 있으나, 더욱 엄밀한 조사 방법론에 근거한 일시 집계 조사와 이를 바탕으로 한 표본추출에 의한 면접 조사는 5년마다 실시된다. 최근 2021년 5월에 일시 집계 조사가, 6~7월에 면접 조사가 실시되었으며 2022년 4월에 결과가 발표되

었다(보건복지부, 2022).¹⁾

한편 일본에서는 규모 파악은 홈리스 개수(概數) 조사를 통해 매년 실시하고 있으며, 홈리스의 구체적인 실태 파악을 위한 조사는 「홈리스 자립 지원 등에 관한 특별조치법」(이하, 홈리스지원법)에 근거하여 ‘홈리스 실태에 관한 전국 조사(생활실태조사)’로 대체로 5년마다 실시하고 있다.

이 글에서는 2021년 11월에 실시되어 2022년 4월에 결과가 발표된 일본 홈리스 실태조사의 방법론과 조사 항목, 주요 결과를 소개한다. 구체적으로는 조사 개요를 개괄하면서 한국과 일본의 노숙인 조사 방법론, 노숙인(홈리스) 개념 차이 등 실태조사 결과를 비교 연구할 때 유의할 점과 시사점을 제시한다. 다음으로 주요 실태조사 결과를 소개하여 일본 홈리스의 현황을 파악하고, 기존 일본 홈리스의 특징으로 언급되었던 남성 중심 및 고령화 경향성과 그 외 특징적인 경향을 확인한다. 이상의 내용을 통해 한·일 노숙인(홈리스) 실태조사 결과의 비교 분석을 위한 기초 자료를 제공하는 것이 이 글의 목적이라 할 수 있다.

본격적으로 들어가기에 앞서 조사의 대상자 범위와 호칭에 대해 다룬다. 먼저, 노숙인 조사의 대상자 범위이다. 한국은 「노숙인복지법」에 근거하여 거리 노숙인, 시설 노숙인, 주거취약계층으로서 쪽방 주민을 실태조사 대상자로 집계하여 조사한다(노숙인복지법 제2조, 2020). 일본은 한국의 시설 노숙인과 주거취약계층은 포함하지 않고 오직 거리에서 잠을 자는 노숙인만 법적으로 홈리스로 규정(홈리스지원법 제2조)하고 있으며 집계 조사 및 실태조사도 공원, 도로, 하천, 역사 등에 기거하는 사람만을 대상으로 실시한다.

호칭에 대해 한국에서는 일부 민간단체에서 주거취약계층까지 포함하는 의미로 ‘홈리스’라는 단어를 사용하는 경우가 있으나 공식적이고 법적인 단어는 ‘노숙인(露宿人) 등’²⁾이다. 일본에서 사용하는 표현은 ‘홈리스(ホームレス)’로, 예전에는 야숙자(野宿者)라는 단어도 일상적으로 자주 사용했으나 「홈리스지원법」이 제정된 이후 ‘홈리스’가 공식적이고 법적인 용어로 자리 잡았다. 이 글에서는 일본 상황을 반영하여 실태조사의 대상자 호칭은 ‘홈리스’로 통일하며, 일정한 거처가 없는 거리 노숙인을 지칭하는 단어로 사용하고자 한다.

1) 한국의 노숙인 등의 실태조사에 대한 조사 방법론과 조사 항목, 이번 조사의 결과에 대한 상세 내용은 임덕영 외(2021)를 참조하라. 또한 노숙인 실태조사를 할 때 발생하는 쟁점과 해결하기 위한 시도들은 이태진 외(2020)에 상세하게 제시되어 있다.

2) 노숙인은 거리 노숙인과 시설 노숙인을 의미하며, ‘노숙인 등’은 여기에 쪽방 주민을 합한 개념을 나타낸다(임덕영 외, 2021).

또한 일본의 홈리스 정책은 위에서 언급한 「홈리스지원법」에 근거하여 이루어지고 있는데, 이 법은 2002년에 15년의 한시법으로 제정되었으며 다시 10년 연장된 상태이다. 한편 2015년 4월에 생활보호제도 진입을 예방하는 포괄적 취약계층 대책으로 수립된 「생활곤궁자 자립 지원법」 시행 이후 상담 사업과 임대료 보조 사업, 긴급보호 사업의 대부분을 이 법으로 관할을 옮겼다. 따라서 현재 홈리스에 대한 정책은 「홈리스지원법」에서 계획 및 실태조사, 평가 등을 담당하고, 대부분의 홈리스 지원 사업은 취약계층을 포괄하는 「생활곤궁자 자립 지원법」에 포함되어 있는 구조라고 할 수 있다.³⁾

이상을 바탕으로 이 글에서는 조사의 법적 조건 등과 조사 항목을 설명하고 조사 영역별 조사 결과를 소개한다. 중요하다고 판단되는 항목 위주로 언급하였다. 그리고 결론에서는 주요 결과를 다시 요약하고 시사점을 제시해 보았다.

2. 조사의 개요

일본의 홈리스 실태에 관한 전국 조사(생활실태조사)는 「홈리스지원법」 및 홈리스 자립 지원 등에 관한 기본 방침을 검토하는 데 필요한 데이터를 얻는 것을 목적으로 한다(厚生労働省, 2022a). 기본 방침은 주관 부처인 후생노동성이 수립하도록 되어 있으며, 각 도도부현(광역지자체에 해당)은 이 기본 방침에 입각하여 계획을 수립한다. 따라서 실태조사 → 기본 방침(정부) → 지방자치단체(시책)로 이어지는 홈리스 정책에서 실태조사는 전국 중앙정부 및 지자체의 홈리스 정책 수립에 근간이 되는 데이터 제공을 목적으로 한다고 할 수 있다.⁴⁾

조사 대상은 「홈리스지원법」 제2조의 규정대로 “도시 공원, 하천, 도로, 역사, 기타 시설을 특별한 이유 없이 기거의 장소로 삼아 일상생활을 영위하는 자”이다. 조사 방법은 약 1,300명을 대상으로 한 개별 면접 조사(응답자 1,169)이며, 대상 지자체는 도쿄도 23구 및 정령지 정도시,⁵⁾ 그리고 전년도 1월의 규모 파악 조사에서 20명 이상의 홈리스가 보고된 지자체⁶⁾이

3) 「생활곤궁자 자립 지원법」의 홈리스 지원 내용과 최근 코로나19에 대한 지원 내용은 임덕영 외(2020, pp. 214-220)를 참조하라.

4) 일본의 「홈리스지원법」 제정 배경과 홈리스 정의, 실태조사 개요(전국 개수 조사와 생활실태조사) 최근의 법적 동향 등에 대한 상세한 설명은 이태진 외(2017, pp. 116-136)를 참조하라.

5) 인구 50만 명 이상 도시 중 정령에 의해 규정된 도시를 의미한다.

6) 조사 전년도인 2021년 1월 일본의 홈리스 수는 총 3,824명으로 집계되었으며, 20명 이상의 홈리스가 보고된 지자체는 29곳(도쿄도 23구 포함)이었다(厚生労働省, 2022a, p. 8).

다. 조사는 2021년 11월에 실시되었다. 조사 항목은 크게 7가지 영역, 총 49문항(세부 문항 포함 86문항)이다. 이를 요약하면 <표 1>과 같다.

표 1. 일본 홈리스 실태에 관한 전국조사(생활실태조사) 개요

목적	• 「홈리스 자립 지원 등에 관한 특별조치법」 및 홈리스 자립 지원 등에 관한 기본 방침을 검토하는 데 필요한 데이터를 얻는 것
조사 대상	• 도시 공원, 하천, 도로, 역사, 기타 시설을 특별한 이유 없이 기거의 장소로 삼아 일상생활을 영위하는 자
조사 방법 및 응답 실적	• 약 1,300명을 대상으로 한 개별 면접 조사(응답자 1,169명) • 대상 지자체는 도쿄도 23구 및 정령지정도시(인구 50만 명 이상 도시로 정령에 의해 규정된 도시) 전년도 1월 조사(규모 파악 조사)에서 20명 이상의 홈리스가 보고된 지자체(시)
조사 실시 시기	• 2021년 11월
조사 항목	• 총 7개 영역, 총 49문항(세부 문항 포함 86문항)이며 영역은 아래와 같음. ① 거리 생활에 대하여 ② 거리 생활까지 이른 경로 ③ 건강 상태 ④ 복지제도 ⑤ 향후 생활에 대하여 ⑥ 생활력 ⑦ 기타

자료: 필자 작성.

조사 결과에 대한 분석 내용은 후생노동성 홈페이지의 ‘홈리스 실태에 관한 전국 조사(생활실태조사) 결과에 대하여’로 공개되어 있다.⁷⁾ 조사 결과는 네 가지 버전으로 홈페이지에 게재되어 있다. ① 개요판(厚生労働省, 2022a), ② 상세판(厚生労働省, 2022b), ③ 분석 결과(厚生労働省, 2022c), ④(참고 자료) 조사표(厚生労働省, 2022d)이다. 조사의 개요는 ① 개요판, 조사 항목은 ④(참고자료) 조사표, 분석 결과는 ② 상세판을 참고하였다. ③ 분석 결과는 각 문항을 성별, 연령별, 거리 생활 기간별, 지원 제도 이용 유형별, 지역별(사업 실시별, 인구별) 등 교차분석을 추가한 버전으로 너무 상세하여 실태조사 결과를 요약하여 소개하는 이 글에는 포함하지 않기로 한다.

7) 관련 홈페이지(厚生労働省, 2022e)는 https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_25330.html이다.

3. 조사 결과

아래에서는 조사 결과를 영역별로 나타내고자 한다. 영역별 구분은 후생노동성의 상세 분석(厚生労働省, 2022b)을 따랐다. 핵심적인 문항이라 생각되는 결과는 연차별 조사 결과의 추이도 살펴본다.

가. 조사 대상자의 기본적 속성

먼저 성별과 관련하여, 2021년에는 남성 95.8%, 여성 4.2%로 남성이 압도적으로 많으며, 연도별 변화는 크지 않다. 연령대는 최근으로 올수록 고령화가 진행되었다. 65~69세 및 70세 이상 비율은 2003년 각각 10.5%, 4.6%에서 2021년 각각 20.0%, 34.4%로 상당히 증가하였다.

이번 노숙 생활을 한 이후 경과 시간은 10년 이상이 40.0%, 5~10년 미만이 19.1%이며, 연속적인 노숙 기간이 길어지고 있는 것으로 나타났다. 또한 처음 노숙한 이후 경과 시간은 20년 이상이 25.7%, 15~20년 미만이 12.6% 등으로 처음 조사가 시작된 2003년에 비해 장기화 경향이 두드러진다.

수입이 있는 일 현황을 살펴보면, 일을 하고 있는 비율은 48.9%로 2003년의 64.7%에 비해 15.8%포인트 감소하였다. 2003년에 비해 건설 일용 및 폐품 회수 등 빈민층의 전통적인 일감이 감소하였으며 기타가 증가하였다.

다음으로, 거리 생활에서 어려운 점 및 가장 어려운 점을 각각 복수 응답 및 단수 응답 하에 한 결과, 어려운 점으로는 ‘먹을 것이 없음’이 각각 28.9%, 33.0%로 가장 높은 비율을 차지하였다. 그 외에 ‘비 혹은 추위’, ‘청결 유지 어려움’ 등이 있었다.

마지막으로, ‘코로나19의 영향으로 수입이 줄어들었다’는 응답이 15.3%였으며, 나머지는 기타 응답으로 처리되었다.

조사 대상자의 기본적 속성과 관련한 주요 응답 결과를 요약하면 <표 2>와 같다.

표 2. 일본 홈리스 실태조사의 주요 응답 결과(기본적 속성)

질문 내용	주요 응답 결과
성별 및 연령대	<ul style="list-style-type: none"> • 성별: 남성(95.8%), 여성(4.2%) • 연령대: 30세 미만(1.1%), 30대(1.8%), 40대(7.5%), 50~54세(8.9%), 55~59세(10.7%), 60~64세(15.6%), 65~69세(20.0%), 70세 이상(34.4%)
노숙 생활을 한 이후 경과 시간	<ul style="list-style-type: none"> • 1개월 미만(7.2%), 1~3개월 미만(4.3%), 3~6개월 미만(3.6%), 6개월~1년 미만(5.2%), 1~3년 미만(11.4%), 3~5년 미만(9.2%), 5~10년 미만(19.1%), 10년 이상(40.0%)
처음 노숙한 이후 경과 시간	<ul style="list-style-type: none"> • 5년 미만(24.0%), 5~10년 미만(18.0%), 10~15년 미만(19.5%), 15~20년 미만(12.6%), 20년 이상(25.7%)
수입이 있는 일 현황 및 수입 있는 일의 종류	<ul style="list-style-type: none"> • 수입 있는 일 여부: 하고 있다(48.9%), 하고 있지 않다(51.1%) • 수입 있는 일의 종류: 폐품 회수(66.4%), 건설 일용(11.4%), 기타 잡업(2.3%), 운수 일용(2.1%)
거리 생활에서 어려운 점 및 가장 어려운 점	<ul style="list-style-type: none"> • 어려운 점: 먹을 것이 없음(28.9%), 비 혹은 추위(27.0%), 목욕, 세탁 등 청결 유지 어려움(22.8%), 잠잘 장소를 찾기가 어려움(19.5%), 홈리스가 아닌 사람의 괴롭힘(11.3%), 퇴거 명령(9.6%), 홈리스 동료 간 다툼(4.2%), 기타(49.1%) • 가장 어려운 점: 먹을 것이 없음(33.0%), 비 혹은 추위(16.2%), 목욕, 세탁 등 청결 유지 어려움(12.9%), 잠잘 장소를 찾기가 어려움(11.2%), 홈리스가 아닌 사람의 괴롭힘(5.4%), 퇴거 명령(4.2%), 홈리스 동료 간 다툼(1.2%), 기타(15.9%)
코로나 바이러스 감염증의 영향	<ul style="list-style-type: none"> • 수입이 줄었다(15.3%), 먹는 양이 줄었다, 먹을 것을 얻기 어렵게 되었다(10.0%), 긴장감을 느끼게 되었다(8.8%), 고립이나 불안을 느끼게 되었다(6.6%), 커뮤니케이션이 줄었다(5.8%), 지원을 이용하기 어렵게 되었다(3.9%), 잘 장소를 확보하기 어렵게 되었다(3.3%), 기타(69.7%)

자료: 厚生労働省. (2022b). ホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)の結果(詳細版). pp. 2-3, 8, 10-12, 17-18, 25.

나. 거리 생활까지의 경로

처음 거리 생활을 하기 바로 전 직업으로 '건설 및 채굴'이 36.3%로 가장 높았으며, '생산 공정'이 12.9%, '운반·청소·포장'이 9.6% 순이었다. 또한 처음 거리 생활을 하기 바로 전 직업의 종사지위는 '상근 직원'이 45.8%로 가장 높았으며 '임시·파트타임·아르바이트' 23.2%, '일용'이 20.7%였다.

노숙 생활 직전 주거 형태는 '민간임대주택'이 45.7%로 가장 높았으며, '직장에서 제공하는 주택이나 기숙사'가 15.7%, 자가가 11.3% 순이었다.

거리 생활을 하게 된 이유를 물어본 결과, '도산 및 실업'(22.9%), '일이 줄었다'(24.5%) 등 일자리와 관련된 이유의 비율이 높았으며 그 외에는 '인간관계의 어려움'이 18.9%, '병이나

부상 등으로 일을 하지 못하게 됨'도 14.3%를 차지하였다. 또한 거리 생활력이 3년 미만인 사람을 대상으로 코로나19로 인한 영향을 물어본 결과, '일이 줄었다'가 43.2%로 가장 많았으며, '도산 및 실업'이 21.6%였다.

조사 대상자의 거리 생활까지의 경로와 관련한 주요 응답 결과를 요약하면 <표 3>과 같다.

표 3. 일본 홀리스 실태조사의 주요 응답 결과(거리 생활까지의 경로)

질문 내용	주요 응답 결과
처음 생활하기 바로 전 직업	• 건설·채굴(36.3%), 생산공정(12.9%), 운반·청소·포장(9.6%), 서비스직종(7.5%), 판매(6.0%), 운송·기계운전(5.2%), 보안(3.9%), 전문기술직(2.2%), 사무(2.0%), 관리직(1.2%), 농림어업(1.0%), 직업 없음(2.9%), 기타(9.2%)
처음 거리 생활을 하기 바로 전 직업의 종사지위	• 상근 직원·종업원(정사원)(45.8%), 임시·파트타임·아르바이트(23.2%), 일용(20.7%), 자영·가족종사자(4.8%), 경영자 회사 임원(2.2%), 기타(3.3%)
노숙 생활 직전 주거 형태	• 민간임대주택(45.7%), 직장 제공 주택 혹은 기숙사(15.7%), 자가(11.3%), 건설 현장 혹은 작업자 합숙(6.3%), 친족·지인 주택(5.3%), 간이 숙박소(일명 도야)(4.9%), 공영주택(2.3%), 비즈니스 호텔·캡슐호텔(1.6%), 24시간 영업 음식점(1.1%), 갱생시설 등 복지시설(0.5%), 교정시설(0.2%), 자립지원센터나 쉼터(0.1%), 기타(1.9%)
거리 생활을 하게 된 이유	• 거리 생활 이유: 일이 줄었다(24.5%), 도산 및 실업(22.9%), 인간관계 어려움(18.9%), 병·부상이나 고령으로 일을 하지 못하게 됨(14.3%), 임대료를 지불하지 못하게 됨(13.2%), 가족과의 이별·사별(8.5%), 가족관계 악화(7.9%), 음주·도박(6.9%), 노동 환경이 열악하여 일을 그만둠(5.5%), 호텔비, 도야 임대료 지불 못 함(5.3%), 빚 독촉으로 집을 나옴(3.0%), 계약 기간 만료로 기숙사에서 나옴(2.7%), 수입 감소(일 감소, 도산 및 실업, 인간관계, 질병 등 이외의 이유)(1.6%), 병원 및 시설에서 나온 뒤 갈 곳 없음(1.5%), 차압으로 강제퇴거(1.1%), 기타(21.2%) • 코로나19로 인한 영향: 일이 줄었다(43.2%), 도산 및 실업(21.6%), 인간관계 어려움(9.5%), 임대료를 지불하지 못하게 됨(9.5%), 호텔비, 도야 임대료 지불 못 함(8.1%), 병·부상이나 고령으로 일을 하지 못하게 됨(2.7%), 가족관계 악화(2.7%), 수입 감소(일 감소, 도산 및 실업, 인간관계, 질병 등 이외의 이유)(2.7%), 빚 독촉으로 집을 나옴(2.7%), 노동 환경이 열악하여 일을 그만둠(1.4%), 계약 기간 만료로 기숙사에서 나옴(1.4%), 차압으로 강제퇴거(1.4%), 병원 및 시설에서 나온 뒤 갈 곳 없음(1.4%), 가족과의 이별·사별(1.4%), 음주·도박(1.4%), 기타(8.1%)

자료: 厚生労働省, (2022b). ホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)の結果(詳細版), pp. 2-3, 8, 10-12, 17-18, 25.

다. 건강 상태

주관적 건강 상태는 '매우 좋다' 11.4%, '좋다' 53.7%로 좋은 편의 비율이 절반을 넘는다. '그다지 좋지 않다', '좋지 않다'라고 응답한 사람에 대해 대처 방안을 물어본 결과 '병원'

20.0%, ‘시판약’ 16.5%, ‘아무것도 하지 않는다’ 63.5%로 나타났다. 이 중 아무것도 하지 않는다고 응답한 사람에게 그 이유를 물어본 결과, ‘통원하거나 약을 구입할 돈이 없다’(48.2%), ‘보험증이 없다’(42.6%)가 대부분을 차지하였다.

자각 증상으로는 ‘치아가 나쁘다’가 25.7%로 가장 높은 응답률을 나타냈으며, 그 외 ‘요통’(24.8%) ‘잘 잠들지 못하는 날이 이어짐’(16.2%) 등의 순이었다. ‘없음’도 30.5%였다.

진단받은 질병을 노숙 생활 중과 노숙 생활 이전으로 구분하여 물어본 결과, 노숙 생활 중에 진단받은 질병으로는 ‘고혈압’ 9.8%, ‘치아’ 5.3%, ‘디스크(요통 등)’ 3.3% 순이었다. 노숙 생활 이전에는 ‘고혈압’ 9.8%, ‘치아’ 7.9%, ‘디스크(요통 등)’ 4.9% 순이었다. 노숙 생활 전후의 비율이 크게 다르지 않다. 다만 노숙 생활 중에는 ‘진찰받아 보지 않아 잘 모른다’는 비율이 44.5%에 달해 의료 접근성 문제가 심각함을 시사한다.

입원 경험 및 장애인 수첩 소지 여부를 물어본 결과, 입원 경험이 있는 비율은 14.7%, 장애인 수첩을 소지하고 있는 비율은 2.5%였다. ‘이전에 있었으나 지금은 없다’는 응답은 1.1%였다. 장애인으로 등록된 적이 있는 비율은 적어도 3.6%라 할 수 있다.

조사 대상자의 건강 상태와 관련한 주요 응답 결과를 요약하면 <표 4>와 같다.

표 4. 일본 홀리스 실태조사의 주요 응답 결과(건강 상태)

질문 내용	주요 응답 결과
건강 상태 및 대처 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 주관적 건강상태: 매우 좋다 (11.4%), 좋다 (53.7%), 그다지 좋지 않다 (28.3%), 좋지 않다 (6.6%) • 대처방안(그다지 좋지 않다, 좋지 않다 응답자): 아무것도 하지 않는다 (63.5%), 병원 (20.0%), 아무것도 하지 않는다 (63.5%) • 아무것도 하지 않는다 응답자의 이유: 통원이나 약을 구입할 돈이 없다 (48.2%), 보험증이 없다 (42.6%), 의사나 약에 의존하고 싶지 않다 (15.9%), 의료기관에 가도 상대해 주지 않는다 (10.0%), 기타 (31.5%)
자각 증상	<ul style="list-style-type: none"> • 현기증 (13.5%), 저림·마비 (11.2%), 기침계속 (9.1%), 미열계속 (2.2%), 심한설사계속 (6.0%), 피부가려움이나 발진(12.6%), 눈곱이 나옴, 눈이 흐림 (12.9%), 식욕부진 (5.2%), 급격하게 마름 (5.6%), 매우 노곤함 (10.4%), 이명이 심함 (6.2%), 구역질, 구토 (4.2%), 부종 (6.2%), 두통 (9.5%), 요통 (24.8%), 복통 (8.6%), 치아가 나쁘다 (25.7%), 몸 마디 마디가 아프다 (14.2%), 잘 잠들지 못하는 날이 이어짐 (16.2%), 2주 이상 거의 매일 힘빠져 있다 (6.6%), 기타 (18.9%), 없음 (30.5%)

표 4. 일본 홈리스 실태조사의 주요 응답 결과(건강 상태) (계속)

질문 내용	주요 응답 결과
노숙 생활 및 노숙 생활 이전 구체적으로 진단받은 질병	<ul style="list-style-type: none"> • 노숙생활 중: 고혈압 (9.8%), 위·십이지장(2.6%), 당뇨병 (2.4%), 감염 (0.8%), 디스크(요통) (3.3%), 피부질환 (2.0%), 알코올의존증 (0.6%), 결핵 (1.7%), 치아 (5.3%), 우울증 (1.1%), 기타 (11.6%), 질환이 없다 (27.5%), 진찰받아보지 않아 잘 모른다(44.5%) • 노숙생활 이전 : 고혈압 (9.8%), 위·십이지장 (4.4%), 당뇨병 (3.6%), 감염 (1.4%), 디스크(요통) (4.9%), 피부질환 (1.8%), 알코올의존증 (0.3%), 결핵 (1.1%), 치아 (7.9%), 우울증 (1.6%), 기타 (13.8%), 질환이 없다 (45.6%), 진찰받아보지 않아 잘 모른다(18.7%)
입원 경험 및 장애인 수첩 여부	<ul style="list-style-type: none"> • 입원 경험: 있다(14.7%), 없다(85.3%) • 장애인 수첩 소지 여부: 지금 가지고 있다(2.5%), 이전에 있었으나 지금은 없다(1.1%), 없다 (94.4%), 잘 모른다(1.9%)

자료: 厚生労働省. (2022b). ホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)の結果(詳細版). pp. 41-43, 44, 46.

라. 복지제도

일본의 홈리스는 거리 노숙인을 의미하므로 거리의 순회 상담은 노숙인 복지에서 상당히 비중이 큰 복지서비스라 할 수 있다. 순회 상담원을 만난 경험 유무를 살펴보면, 2021년에 ‘만난 적 있고 상담하였다’는 응답은 29.5%, ‘만난 적은 있지만 상담한 적은 없다’는 응답은 49.4%였다. 그런데 순회 상담 인지율(만난 적 있는 비율)은 조금씩 높아지고 있으나, 상담 비율은 낮아졌다. 순회 상담 빈도는 월 1회 29.8%, 반년에 2~3회 정도 23.2%였다. 인지율이나 상담 빈도를 통한 순회 상담 실적은 향상되고 있다고 보기 어렵다.

상담 내용으로는 ‘건강에 관한 상담’이 48.3%로 가장 많았으며, ‘주거에 관한 상담’ 40.5%, ‘일에 관한 상담’ 14.4% 순이었다. 상담을 할 때 권유받은 서비스에 대해 다양한 상담 서비스 및 의식주 지원이 가능한 ‘자립지원센터 이용’을 권유받았다는 응답은 38.1%였으며, 일시적 숙박 제공을 하는 ‘쉼터 이용’을 권유받은 비율은 13.1%였다. 특별히 권유받은 사항이 없다는 비율도 32.3%여서 순회 상담을 통한 서비스 연계가 그다지 적극적이지 않았을 가능성이 높아 보인다.

다음으로, 일시숙박소 및 자립지원센터 인지 여부 및 이용 의향을 물어본 결과, 일시숙박소에 대해서는 ‘알고 있으며 이용한 적이 있다’는 비율이 21.9%, ‘알고 있지만 이용한 적 없다’는 비율이 47.3%였다. 자립지원센터는 각각 13.3%, 55.0%였다. 일시숙박소의 이용률은 조금씩 상승하고 있으며, 자립지원센터는 2016년보다 오히려 감소하였다. 이용 의향은 일시

숙박소 11.7%, 자립지원센터 13.0%이며, 시기에 따라 감소하는 추세를 보인다.

일본의 공공부조제도인 생활보호제도를 이용한 경험이 있는지 물어본 결과, 이용해 본 경험자는 2021년 조사에서 32.7%로 나타났다. 이는 2007년의 24.3%에 비해 8.4%포인트 높은 수치이다. 생활보호 이용 방법은 ‘아파트 등에서의 단신 생활’이 38.6%로 가장 높았다. 2007년에 가장 높은 비율이었던 ‘병원에 입원한 상태’는 점차 비율이 감소하여 2021년에는 16.5%에 불과하였다. 생활보호 이용률은 조금씩 증가하는 추세이며 병원이나 복지시설이 아닌 아파트에서의 단신 생활자 비율이 높아짐을 확인할 수 있다. 생활보호에서 어떻게 탈락하여 노숙에 이르렀는지 추가 분석이 필요하다.

민간단체로부터 지원받은 경험은 ‘급식’ 49.1%, ‘순회·안부 확인’ 37.3%, ‘의류·일용품·침낭’ 등 제공 35.2% 순이다.

구직 활동과 관련하여 ‘구직 활동을 하고 있다’고 응답한 비율은 2021년 8.4%, ‘지금은 하고 있지 않으나 향후 할 예정이다’ 16.1%, ‘지금도 하고 있지 않으며 앞으로도 할 계획이 없다’가 75.5%이다. ‘구직 활동을 하고 있다’는 응답 비율은 2007년 이래 계속 감소하는 추세이며, 반대로 ‘구직 활동 계획이 없다’는 응답 비율은 계속 증가하고 있다.

취업을 하기 위해 원하는 지원으로는 ‘주소 설정을 위한 아파트’가 45.9%, ‘잘 맞는 취업처 발굴’이 32.3%, ‘취업 시 신원보증 지원’이 30.1% 순이었다. 일자리 자체도 중요하지만 주소와 신원보증 등 취업을 위한 제도적 지원에 대한 요구가 높았다.

조사 대상자의 복지제도와 관련한 주요 응답 결과를 요약하면 <표 5>와 같다.

표 5. 일본 홀리스 실태조사의 주요 응답 결과(복지제도)

질문 내용	주요 응답 결과
순회 상담원 만난 경험 유무	<ul style="list-style-type: none"> • 순회 상담원 만난 경험: 만난 적 있고 상담하였다(29.5%), 만난 적은 있지만 상담한 적은 없다(49.4%), 만난 적이 없다(21.1%) • 순회 상담 빈도(만난 경험 있을 경우): 주 1회 정도(11.8%), 월 2~3회 정도(16.6%), 월 1회 정도(29.8%), 반년에 2~3회 정도(23.2%), 반년에 1회 정도(10.5%), 1년에 1회 정도(8.1%)
순회 상담원 상담 내용 및 권유받은 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 상담 내용(중복 응답): 건강에 관한 상담(48.3%), 주거에 관한 상담(40.5%), 일에 관한 상담(14.4%), 돈에 관한 상담(10.5%), 인권에 관한 상담(5.1%), 이 외 생활에 관한 상담(4.5%), 기타(22.2%) • 권유받은 서비스: 자립지원센터 이용(38.1%), 기타 서비스(16.5%), 쉼터 이용(13.1%), 권유받은 사항 없음(32.3%)

표 5. 일본 홈리스 실태조사의 주요 응답 결과(복지제도) (계속)

질문 내용	주요 응답 결과
일시숙박소 및 자립지원센터 인지 여부 및 이용 의향	<ul style="list-style-type: none"> • 긴급적 일시숙박소 인지 여부: 알고 있으며 이용한 적 있다(21.9%), 알고 있지만 이용한 적 없다(47.3%), 알지 못한다(30.8%) • 긴급적 일시숙박소 이용 의향(알고 있지만 이용한 적 없다는 응답자 대상): 의향 있다(11.7%), 의향 없다(88.3%) • 자립지원센터 인지 여부: 알고 있으며 이용한 적 있다(13.3%), 알고 있지만 이용한 적 없다(55.0%), 알지 못한다(31.7%) • 자립지원센터 이용 의향(알고 있지만 이용한 적 없다는 응답자 대상): 의향 있다(13.0%), 의향 없다(87.0%)
생활보호 이용 현황 및 이용 시 상태	<ul style="list-style-type: none"> • 이용 현황: 있다(32.7%), 상담한 적은 있으나 이용한 적 없다(2.1%), 상담했지만 거절당했다(1.7%), 상담하였으나 다른 제도를 추천받았다(0.7%), 없다(62.8%) • 생활보호 이용 시 상태(이용 경험자, 중복 응답): 아파트 등 단신 생활(38.6%), 숙박소나 도야 등 숙박시설(24.6%), 복지시설에 입소한 상태(23.0%), 병원에 입원한 상태(16.5%), 아파트 등에서 가족과 함께 거주(1.9%), 기타(9.2%)
민간단체의 지원을 받은 경험 여부	<ul style="list-style-type: none"> • (중복) 급식(49.1%), 순회·안부 확인(37.3%), 의류·일용품·침낭 등 제공(35.2%), 배식회 및 식사모임(15.0%), 숙소 제공, 쉼터(11.2%), 생활 상담 및 지원(7.9%), 회합살롱(3.8%), 취로 상담 지원(2.8%), 기타(28.2%)
향후 희망하는 생활	<ul style="list-style-type: none"> • 지금 이대리가 좋다(거리 생활)(40.9%), 아파트에 살고 취업하여 자활하고 싶다(17.5%), 아파트에서 복지 지원을 받으면서 가벼운 작업을 하고 싶다(12.0%), 취업할 수 없어 복지 지원(생활보호나 시설 입소 등)을 이용하여 생활하고 싶다(7.6%), 기숙사 있는 일로 자활하고 싶다(2.4%), 가족에게 돌아가고 싶다(1.0%), 입원하고 싶다(0.2%), 잘 모르겠다(8.3%), 기타(10.1%)
구직 활동 여부 및 구직 활동 경로	<ul style="list-style-type: none"> • 구직 활동 여부: 구직 활동을 하고 있다(8.4%), 지금은 하고 있지 않으나 향후 할 예정이다(16.1%), 지금도 하고 있지 않으며 앞으로도 할 계획이 없다(75.5%) • 구직 활동 경로(중복): 구입 잡지·신문(41.5%), 일반 공공직업안정소(34.0%), 지인·친구 등(25.5%), 노동안정소(13.8%), 알선업자(12.8%), 직접 고용주에게 지원(11.7%), NPO 단체(4.3%), 홈리스 취업 지원 사업 추진 협의회(1.1%), 기타(13.8%)
취업을 하기 위해 원하는 지원	<ul style="list-style-type: none"> • (중복) 주소 설정을 위한 아파트(45.9%), 잘 맞는 취업처 발굴(32.3%), 취업 시 신원보증 지원(30.1%), 구직 상담 및 구인 정보를 보기 쉽게 하는 것(29.3%), 사업주의 홈리스에 대한 이해 개선(21.1%), 직업훈련 및 직업강습(15.4%), 기타(8.6%), 특별히 없음(22.2%)

자료: 厚生労働省. (2022b). ホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)の結果(詳細版). pp. 51-52, 54-57, 59, 63, 67-68, 72, 75, 77-78.

마. 생활력

다음은 출신지 및 가족 관계 현황이다. 출신지는 현재 거리 생활을 하고 있는 도도부현(광역자치체) 내가 33.9%이며, 이는 2007년의 26.2%에 비해 7.7%포인트 증가한 수치이다. 결혼 여부는 미혼이 69.0%로 2007년의 53.7%에 비해 11.8%포인트 증가하였다. 가족 여부는 ‘가족 있음’이 67.4%로 2007년과 비교해 큰 변화는 없으며, 연락하는 가족 여부도 ‘있음’이

21.1%로 큰 변화가 없다.

다음은 연금 납부 경험 및 부채 현황으로, 연금 납부 경험이 '있다'는 응답 비율은 62.2%로 2007년의 65.6%에 비해 큰 변화는 없다. '부채가 있다'는 응답 비율은 13.2%로 2007년 18.7%에 비해 5.5%포인트 감소하였다. 부채 규모로 50만 엔 미만의 소액 부채비율은 25.8%, 500만 엔 이상의 고액 부채비율은 14.2%로 2007년 각각 15.9%, 25.4%에 비해 소액 부채 비율은 증가하고 고액 부채 비율은 감소한 것으로 나타난다.

학력으로는 중학교가 46.8%로 가장 높으며 다음으로 고등학교 37.1%, 단기대학·전문학교 5.8% 순이다. 2007년에 비해 중학교는 8.7%포인트 낮아졌고 고등학교는 5.1%포인트, 단기대학·전문학교는 2.8%포인트 높아져 전체적으로 다소간의 학력 향상이 나타났다.

코로나19와 관련해 받고 싶은 서비스로는 '예방 접종'이 27.6%, '마스크 배포'가 26.0%, '검사'가 11.4% 순이었다.

조사 대상자의 생활력과 관련한 주요 응답 결과를 요약하면 <표 6>과 같다.

표 6. 일본 홀리스 실태조사의 주요 응답 결과(생활력)

질문 내용	주요 응답 결과
출신지 및 가족관계 현황	<ul style="list-style-type: none"> 출신지: 현재 거리 생활을 하고 있는 광역자치체(도도부현) 내(33.9%), 외(66.1%) 결혼 여부: 결혼 중(5.0%), 이혼·사별(25.9%), 미혼(69.0%) 가족 여부: 가족 있음(67.4%), 가족 없음(15.7%), 잘 모름(16.9%) 가족 연락 여부: 있음(21.1%), 없음(78.9%)
연금 납부 경험 및 부채	<ul style="list-style-type: none"> 연금 납부 경험: 있다(62.2%), 없다(22.3%), 잘 모른다(15.5%) 부채 여부: 있다(13.2%), 없다(86.8%) 부채 규모(있다고 응답한 경우): 50만 엔 미만(25.8%), 50만 엔~100만 엔 미만(20.8%), 100만 엔~300만 엔 미만(28.3%), 300만 엔~500만 엔 미만(10.8%), 500만 엔 이상(14.2%)
학력	<ul style="list-style-type: none"> 초등학교(0.7%), 중학교(46.8%), 고등학교(37.1%), 단기대학·전문학교(5.8%), 대학(7.5%), 기타(2.1%)
코로나19 관련 받고 싶은 서비스 (중복)	<ul style="list-style-type: none"> 예방 접종(27.6%), 마스크 배포(26.0%), 손소독제 배포(11.6%), 검사(PCR 검사 등)(11.4%), 의사의 문진이나 진료(8.2%), 감염증에 대한 지식(7.7%), 대면은 불안하므로 통신수단 확보(5.0%), 기타(50.3%)

자료: 厚生労働省. (2022b). ホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)の結果(詳細版). pp. 41-43, 44, 46.

4. 결론 및 시사점

이상으로 일본의 홈리스 실태에 관한 전국조사(생활실태조사)의 개요 및 분석 결과를 제시하였다. 이 글은 일본의 조사 결과에 대해 원시 데이터 분석을 하지 않고 보고서에 제시된 내용을 바탕으로 한 것이기 때문에 상세한 분석과 이를 통한 구체적인 정책 시사점을 제시하기에는 무리가 있다. 여기에서는 조사의 주요 결론을 통해 확인할 수 있는 일본 홈리스 실태와 한·일 양국의 노숙인 실태조사 비교 연구의 시사점을 제시한다.

첫째, 고령화가 현저해지고 있음이 발견된다. 한국뿐 아니라 일본은 다른 서구 유럽 국가보다 노숙인 중 고령층이 많다는 특징이 있다고 언급된다. 일본 홈리스 중 70세 이상은 34.4%에 달한다. 이는 ‘고령 노숙인마저 거리에서 보호하지 못하는 낮은 수준의 복지제도 문제’(김수현, 2010, p. 156)가 여전히 해결되지 못하고 있음을 나타내는 것일 수 있다. 연금 납부 경험 비율이 62.2%로 결코 낮지 않음에도 불구하고 노숙을 할 수밖에 없게 된 사회보장 체계에 대한 분석과 보완이 필요할 것이다.

둘째, 노숙의 장기화 현상이 두드러지고 있다. 최근으로 올수록 노숙 기간이 길어지는 경향이 현저해진다. 또한 구직 단념 비율이 높아지고 있으며, 향후 계획에 대해 ‘지금 이대로가 좋다’는 응답 비율이 매우 높은 상황이다. 이러한 노숙 생활의 만성화는 고령화가 심화되는 가운데 노숙 이외에 다른 선택지가 마련되어 있지 않은 현실이 작용하는 것일 수도 있다. 가족과 연락하는 비율도 20%대로 매우 낮고 사회적 관계망도 노숙 이후 낮아지고 있어 탈노숙을 지지해 줄 인적 자원이 부족한 상태로 보인다.

셋째, 서비스 인지도는 높아지나 실질적 효과가 발휘되지 못하고 있는 것으로 보인다. 순회 상담, 생활보호 경험률 등은 높아졌으나 고령화와 노숙 장기화에 대처하는 데는 한계가 있다. 민간단체의 지원 중 급식과 일용품을 받은 비율이 가장 높지만, 가장 필요한 지원에 대한 응답으로 먹을 것과 일용품의 비율이 높아, 민간단체 위주로 필요한 지원이 이루어지고 있으나 양적으로 부족하다고 추측할 수 있다. 또한 일시숙박소 및 자립지원센터는 알고 있지만 이용 의향은 없다는 비율이 매우 높다.

넷째, 의료에 대한 접근성 문제가 있다. 몸이 좋지 않음에도 별다른 대처를 하지 않는 이유로 보험증이 없거나 병원비가 없어서라는 답변이 각각 42.6%, 48.2%로 의료보장 및 의료비와 관련된 비율이 매우 높았다. 또한 순회 상담원과 상담한 내용에서 의료비가 가장 높은 비율

(48.3%)을 차지하였다. 고령화가 진행되고 있다는 점을 감안할 때, 의료적 접근성 향상을 위한 제도 개선의 필요성이 제기된다.

마지막으로, 코로나19가 일자리 감소, 도산이나 실업으로 인한 노숙 증가에 영향을 주고 있는 점이 확인된다. 그러나 코로나19 관련 원하는 서비스 항목에 제시된 서비스의 종류가 그다지 많지 않아 홈리스를 대상으로 한 적극적인 코로나19 대책이 이루어지고 있지는 않은 것으로 보인다. 더욱 적극적으로 코로나19 대책을 실시할 필요성이 제기된다.

이상의 실태 결과에 따르면, 일본의 홈리스 정책에서 보충되어야 할 점이 많아 보이고, 이는 한국의 상황에도 유사하게 적용될 여지가 있다. 다만, 일본과 한국의 실태조사를 직접적으로 비교, 분석하기에는 유의해야 할 점들이 있다. 일본의 홈리스는 거처가 거리에 국한된 반면, 한국은 노숙인 시설이나 쪽방에 거주하는 사람도 포함되므로 직접적으로 비교하는 데에는 한계가 있다. 거리 노숙으로 한정하더라도 한국은 이용 시설(노숙인 종합지원센터 및 일시보호시설)의 노숙인도 거리 노숙인과 유사한 생활 환경에 있다고 보아 거리 노숙에 포함하여 집계하는 경우가 있다는 점도 유의해야 한다.⁸⁾ 일본은 노숙 장소가 정해져 있다는 응답자 비율이 높으나, 한국은 이에 대한 질문 항목이 없어 어떤 거리 노숙인이 주로 표본화되는지 비교하기가 어렵다. 또한 한국의 표본 수가 250명(일본은 1,169명)으로 많지 않아 항목별로 세밀한 비교를 하기에는 주의가 필요하다. 그리고 일본은 홈리스가 20명 이상의 비교적 대규모로 있는 지자체로 한정하여 대도시가 아닌 곳은 누락되어 있을 확률이 높다.

그럼에도 불구하고 일본과 한국의 실태조사에 대한 체계적인 비교 분석은 의미가 있을 것이다. 이를 통해 양 국가 모두 노숙인의 절대적 수가 감소하고 있지만, 노숙 만성화와 고령화, 그리고 잠재적인 노숙 예방은 공통적으로 해결해야 할 숙제임을 확인할 수 있다. 또한 노숙인의 개념과 구성은 국가별로 너무나 상이하기 때문에 오히려 유사성이 많은 일본과의 비교를 통해 한국의 노숙인 계층의 특성을 더 확실히 파악할 수 있을 것이다. 실태조사의 방법론 등을 고려한 구체적인 양국의 노숙인(홈리스) 비교 연구는 향후 과제로 남긴다.

8) 2021년 노숙인 등 실태조사 보고서에서는 거리 노숙인은 거리 노숙과 이용시설 노숙인을 포함하여 분석하고 있지만 각각의 범주별로도 수치를 제시하고 있다. 2016년 보고서에서는 거리 노숙과 이용시설 노숙인을 하나의 범주로 묶어서 분석한 영역도 있고 그렇지 않은 영역도 있다.

참고문헌

- 김수현. (2010). 한국과 일본의 노숙인 비교 : 고령 노숙인이 많은 이유에 대한 시론(試論). **서울도시연구 제11권**, 제1호, 139-159.
- 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률, 법률 제17775호. (2020).
- 보건복지부. (2022). **2021년도 노숙인 등의 실태조사 결과 발표**. 보도자료. 2022. Retrieved from <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156502584> 2022. 4. 8.
- 이태진, 김태완, 김문길, 김현경, 정원오, 주영수, ... 김선. (2017). **2016년도 노숙인 등의 실태조사**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이태진, 임덕영, 정원오, 남기철, 신원우, 민소영, ... 우선희. (2020). **노숙인 등의 실태조사 체계 구축을 위한 사전 연구**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 임덕영, 이태진, 정연, 송아영, 유아마 아쓰시, 이봉조, 홍성운. (2020). **코로나19의 노숙인·쪽방주민에 대한 영향 및 정책 방안 연구**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 임덕영, 이태진, 하은솔, 이병재, 남윤재, 남기철, ... 이기재. (2021). **2021년도 노숙인 등의 실태조사**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 厚生労働省. (2022a). **ホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)の結果(概要版)**. Retrieved from <https://www.mhlw.go.jp/content/12003000/000932239.pdf>. 2022. 8. 2.
- 厚生労働省. (2022b). **ホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)の結果(詳細版)**. Retrieved from <https://www.mhlw.go.jp/content/12003000/000932240.pdf>. 2022. 8. 2.
- 厚生労働省. (2022c). **ホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)の分析結果**. Retrieved from <https://www.mhlw.go.jp/content/12003000/000932241.pdf>. 2022. 8. 2.
- 厚生労働省. (2022d). **(参考資料) 調査票**. 厚生労働省. Retrieved from <https://www.mhlw.go.jp/content/12003000/000932242.pdf>. 2022. 8. 2.
- 厚生労働省. (2022e). **ホームレスの実態に関する全国調査(生活実態調査)結果について**. Retrieved from https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_25330.html 2022. 8. 2.