

# 한·일 홈리스실태와 주거지원에 관한 국제세미나

## 日・韓ホ-ムリス實態と住居支援に關するセミナ

### [진행일정]

14:40~ : 2003년 한일교류회 동영상 상영

15:00~15:30 : 인사 및 세미나에 대한 소개

15:30~16:10 :

#### 한국측 발표

- 이태진(Lee Tae-Jin 한국보건사회연구원 초빙연구원): 한국 홈리스실태와 지원정책 방안
- 문현준(Moon Heon-Jun노숙인 복지와 인권을 실천하는 사람들 대표): 민간부문의 노숙자 주거지원 활동

16:10~17:40

#### 일본측 발표

- 미즈우치 토시오(오사카 시립대학교수, 지리학): 일본의 빈곤과 주택문제  
Toshio MIZUUCH: 日本の貧困と住宅問題
- 코다마 토오루(오사카 시립대학교수, 주택정책): 홈리스 문제와 주택정책  
Toru KODAMA: ホ-ムリスと住宅政策
- 에비 카즈오(재단법인니시나리노동복지센터, 직원): 오사카의 공적취로의 실제  
Kazuo EBI: 公的就勞の實際
- 미즈우치 토시오(오사카 시립대학교수, 지리학): 자립지원사업의 현상과 금후  
Toshio MIZUUCH: 自立支援事業の現況と今後
- 나카야마 토오루(오사카부립대 교수, 사회복지): 생활보호에 의한 주거보장의 현상  
Toru NAKAYAMA: 生活保護による住居保障の現況

17:40~17:50 휴식

17:50~18:30 토의 및 질의

# 한국 홈리스 실태와 지원정책방안

## -노숙자·부랑인·쪽방거주자-

한국보건사회연구원 이태진<sup>1)</sup>

### 1. 서론

IMF 위기극복 이후에도 실직·가족해체·질환으로 주거를 상실한 노숙자, 쪽방 생활자 등 취약계층의 삶은 더욱 열악해지고 있다. 최근 노숙자는 다시 증가하고 있으며, 이들 중 많은 노숙자가 자활의지를 잃고 장기노숙자로 전락하고 있다. 또한 쪽방 거주자도 열악한 주거환경 속에서 질병과 저임금으로 노숙의 길목에 놓여 있다.

이러한 노숙자 문제는 일시적인 사회문제가 아닌 빈곤이라는 보다 거시적이고 구조적인 원인속에서 발생하는 문제로 볼 수 있다. 즉, 신자유주의가 세계적으로 팽창, 심화하면서 이에 따른 고용불안으로 광범위한 빈곤 계층이 존재하고 이들이 경제가 불안정한 국면에 노숙자로 분해되는 양상에 기인하는 것으로 보인다. 또한 정부의 저소득층을 위한 생계지원과 주거 대책 등 사회안전망의 미흡과 사회복지 인프라의 현저한 부족으로 노숙문제가 발생하고 있다고 보여진다. 따라서 노숙자문제는 자본주의적 도시화에 수반되는 필연적인 과정이자 다른 한편으로 한 사회의 복지수준을 가늠하는 기준이 되기도 함에도 불구하고 우리사회의 노숙자는 사회안전망으로부터 배제된 가장 주변부에 위치한 집단으로 낙인되어 지고 있다.

아직까지 노숙자 대책은 IMF 이후 일자리를 잃은 실직노숙자들이 대거 발생하여 잠식되어 있던 문제가 수면위로 떠오름에 따라 사회적 관심사로 대두되어 정부의 노숙자 지원사업은 노숙당사자<sup>2)</sup>에 대해 응급구호 및 임시처방의 성격을 가지고 있었고 최근에 이르기까지 변화된 여건속에서 보다 안정적인 틀을 갖추어야 할 시점에도 불구하고 쉼터 중심의 일자리 제공을 통한 노숙자 지원사업으로 이어져 오고 있다.

노숙자 문제에 대한 그동안 성공적 한계에 도달하면서 정부 지원의 축소와 민간의 사회적 책임과 참여를 약화시키는 응급구호 차원의 서비스를 넘어서 본격적인 사회복지체계의 일부로 정비되어야 한다는 요구들이 제기되고 있다. 이에 구조적이고 제도적인 접근에 기반하여 노숙자를 단순한 보호의 대상이 아니라 독립적인 하나의 개체로 바라보고 자립 및 재활을 지원할 수 있도록 복지적인 관점에서 다양한 지원을 제공하여야 한다는 틀에서 이 문제를 다루어야 한다.

이미 미국, 영국, 일본 등 선진외국에서는 홈리스문제가 중요한 도시문제이자 복지문제로 인식되어 적극적인 조치들이 취해져왔으며, 주거공간이 상품화되고 노동시장 구조가 유연화되며, 지역사회 공동체 의식이 와해되고 가족해체현상이 가속화되는 현 시점에서 노숙자 문제에 대한 통합적이고 거시적인 접근은 반드시 지향되어야 하는 바이다.

노숙자를 복지서비스의 대상으로서의 구분 개념은 노인, 장애인, 만성정신장애인 등 일차적 사회복지서비스 대상기준에 따른 구분과 이로 인해 구분되지 않는 ①무주거 ②무의탁 ③빈곤이라는

1) ginihome@kihasa.re.kr

2) 주로 실직노숙자를 정책의 대상으로 삼았음.

특성에 입각한 “홈리스(homeless)”로 구분되어야 하며 이렇게 볼 경우 대상자 추계는 크게 달라질 수 있다. 즉, 거리노숙자, 쉼터노숙자외에도 쪽방거주자, 부랑인시설입소자 등 불안정한 주거나 임시시설에서 생활하고 있는 잠재적 노숙자를 포함하며 따라서 기존의 서비스 대상으로서 노숙자, 부랑인, 쪽방거주자는 홈리스로 개념지어 구분되며 이들을 위한 통합지원정책 및 서비스 전달체계 정비의 필요성이 요구되고 있다.

본 원고는 우리나라의 홈리스 지원정책의 전개과정을 살펴보고 정책대상으로서의 홈리스 개념을 정의하고, 홈리스의 보호실태와 문제점을 지적하여 향후 홈리스 정책의 개선방안을 제시하고자 한다.

## 2. 우리나라 홈리스 지원정책의 전개과정

노숙자 정책의 등장 이후 그 내용은 몇 차례 중요한 변화를 겪었는데, 노숙자 문제의 양상이 변화함에 따라, 또 정책을 집행하는 주체의 조건이 변화함에 따라 노숙자 정책의 구성 및 방향이 달라진다.

노숙자 정책의 전개과정은 세 시기로 구분되어진다. 그 첫 번째 시기는 복지부와 민간의 협력관계 속에서 여러 가지 구상과 실험이 이루어지던 시기이고, 두 번째 시기는 지자체, 특히 서울시가 노숙자 정책을 주도하기 시작하면서 나타난 수용중심의 정책이 이루어지던 시기이며, 세 번째 시기는 수용위주의 정책에서 많은 문제점이 제기되고 노숙자 문제의 장기화가 예상됨에 따라 자활사업을 점차 중요시하게 되는 시기가 그것으로서 각 시기별 특징<sup>3)</sup>들을 살펴보면 다음과 같다.

### 첫 번째 시기: 응급대책으로서의 실직노숙자 정책 등장

1975년부터 월 1회 부랑인 신고 및 단속을 하면서 상설 부랑인 신고센터를 설치하고 운영하고 있었으며 1981년 부랑인복지시설을 신·증축하면서 임시보호성격의 사회복지시설로 운영지원되고 있었다.

1997년 중반 외환위기를 타개하기 위해 구조조정을 단행함에 따라 1998년 초부터 대량실업이 본격적으로 시작되어 일용직과 임시직 노동 계층의 일부가 노숙자로 나타나기 시작하였다. 이후 전국적으로 대도시의 역사 및 공원을 중심으로 노숙자들이 증가하였으며 언론에서는 이 문제를 앞다투어 보도하기에 이른다. 노숙자에 대한 사회적인 인식이 바뀌게 되는 것은 바로 이 때부터였으며 본격적으로 노숙자 문제가 사회문제화 되기 시작하였다.

이에 1998년 4월 보건복지부는 공식적으로 노숙자의 존재를 인정하고, 이들을 위한 대책을 발표하게 된다. 보건복지부는 구체적인 노숙자 지원정책에 필요한 예산을 조성하고 분배하였으며, 노숙자 증가추이를 살피고 그 지원방식을 결정하였고 대도시 노숙자 특별보호사업을 발표하게 되었으며 그 내용은 급식비 지원과 쉼터의 확보, 상담과 귀향여비 지급, 의료구호 등이었다. 또한 노숙자와 부랑인을 구분하여 부랑화를 예방하고, 부랑인에 대한 단속을 강화한다는 내용도 포함<sup>4)</sup> 시킴으로써 노숙자 지원정책을 이원화시켰다. 그리하여 약 3,000명에게 무료급식과 잠자리를 제공

3) 전실노협, 『한국의 노숙자 2년의 흐름과 진단』, 2000. pp.79~109 요약참조.

4) 보건복지부, 『대도시 노숙자 특별보호사업』, 1998.

하고 상담을 통해 귀향을 유도하였고, 노숙자의 규모 및 현황에 대해 본격적으로 파악하기에 이른다.

한편 거리에 있는 사람들이 지속되는 거리생활로 인해 자신의 자립의지를 상실하는 것을 막기 위한 '쉼터'가 시급해짐에 따라 종교계 및 민간단체를 중심으로 한 쉼터를 운영하도록 하고, 정부가 재정과 행정적 지원을 뒷받침하기에 이른다. 당시 민관협의체 성격을 지닌 실직노숙자대책종교시민단체협의회가 결성되어 쉼터개소 및 지역선정, 예산지원을 결정함으로써 민·관의 역할분담을 적절히 결합시켰다. 이를 통해 1998년 6월까지 전국적으로 20개의 노숙자 쉼터가 개설되어 1,195명의 노숙자를 수용 보호하게 되었고, 30여 개 이상의 노숙자 급식소가 운영되었다.

이 시기는 정부가 민간과 함께 노숙자 문제에 대한 대책 논의가 시작된 시기로 복지부와 민간의 종교·시민단체들이 적극적으로 연대하여 대책을 강구하고 여러 가지 실험적인 사업이 실시된 시기로, 미약하나마 노숙자에 대한 본격적인 정책적 시도가 가시화되었다는 점에서 의미가 있다고 하겠다. 그러나 늘어나는 노숙자를 막기 위한 응급구호적인 성격을 띄고 있었다.

## 두 번째 시기: 수용위주의 노숙자 정책 실시

이 시기는 지자체, 특히 서울시가 노숙자 정책을 주도하기 시작하면서 나타난 수용중심의 정책이 이루어지던 시기라 할 수 있다.

노숙자 문제와 관련된 전문가들로 구성된 서울시노숙자대책협의회가 꾸려져 '노숙자다시서기프로그램'을 내놓게 되는데 이 '노숙자다시서기프로그램'은 희망의 집 대폭 확충, 노숙자다시서기지원센터<sup>5)</sup>설립, 희망의 집의 노숙자 관리프로그램개발 등 노숙자 정책의 전반을 망라하고 있다. 그리하여 1998년 9월까지 서울시에 14개소에(1,085명 수용) 불과하던 쉼터를, 사회복지관을 중심으로 한 희망의 집 105개소로 확대하기에 이른다. 이를 통해 수용능력 3,345명에 이르는 희망의 집을 확보하였으며 수차례의 집중상담을 통해서 노숙자들의 입소를 추진했다. 그리고 1999년 1월에는 대규모 노숙자 시설인 '자유의 집'을 개설했으며 이러한 정책과 동시에 서울 시내 주요지역을 노숙금지구역<sup>5)</sup>으로 지정하였다. 희망의 집 입소자에게는 공공근로사업 등의 취업을 알선하고 취업된 노숙자로서 자활이 가능한 노숙자에 대해서는 중간단계로서 전·월세자금을 융자하거나 직접 숙소를 마련하여 '자활의 집'을 제공하며 귀가 희망자에 대해서는 주소지 행정기관과 협조하여 한시적 생활보호대상자로 지정하는 등의 내용 또한 포함되어 있다. 그러나 이에 소요되는 채원전달 방안이 없었으며 따라서 자유의 집이나 희망의 집은 수용의 의미를 크게 벗어나지 못하고 있었던 것이었다.

의료문제에 있어서는 복지부가 적극적으로 나서 국립의료원 등의 병원을 무료로 이용하게 하였으나 이 역시 아무런 법적인 근거도 없이 긴급하게 대응한 것이다. 1999년 2월에는 시설수용 노숙자에게 시설보호대상자가 받을 수 있는 혜택 가운데 의료보호를 제공하기로 하였으며 의료보호 기간은 원칙적으로 3개월로 제한하되 필요시 연장 가능하도록 했다.

또한 여성노숙자, 가족노숙자가 나타나기에 따라 이들을 위한 시설을 만들자는 의견이 받아들여

5) 서울시는 자유의 집을 개소할 때 지정하기 시작한 노숙금지지역을 계속 확대, 금지구역 17개소에 대한 관리를 더욱 강화하였다. 서울시에 이어 부산시에서도 노숙금지지역을 지정하게 된다. 이러한 정책이 가능한 것은 노숙자가 쉼터에 입소하기를 원치 않으면 부랑자로 여기고 이들을 수용해야 한다는 판단에 기인한다.

지게 되었고 이에 쉼터 차별화 정책을 수용, 여성(가족)노숙자 쉼터가 만들어지게 된다.

이 시기의 노숙자 지원정책은 종합적인 프로그램을 수립했음에도 불구하고 증가하는 거리노숙자의 수를 줄이고 가능한 많은 사람을 수용하는 것에 역점을 두어 장기적인 안목을 여전히 갖추지 못한 임시방편의 수준을 넘어서지는 못했다.

### 세 번째 시기: 자활중심의 노숙자 정책으로

1999년 3월 이후 희망의 집과 자유의 집 입소자가 줄기 시작했다. 거리노숙자를 포함해 서울시 전체의 노숙자는 감소했지만, 전체 노숙자의 수적 감소는 지속되지 않고 안정된 추세를 보이기 시작했다. 이에 수용위주의 노숙자 정책은 변화의 요구를 받아들이지 않으면 안 되는 상황에 놓이게 된다. 이 후 노숙자 지원정책은 노숙자들의 자활을 지원하는 것으로 그 중심을 옮겨가기 시작한다. 자활지원사업의 내용은 이미 1998년 복지부에서 발표한 종합대책에서도 포함되었지만 본격적으로 추진되기 시작한 것은 1999년 하반기 자활프로그램 실시부터라고 할 수 있다.

앞서 살펴보았듯이 노숙자에 대한 과감한 수용정책의 결과로 노숙자에 대한 정책은 거리로부터 희망의 집과 자유의 집에 입소한 사람들로 옮겨지게 되었다. 즉 노숙자지원정책은 각 시설에서 보호하고 있는 노숙자들을 대상으로 한 자활프로그램을 만드는 것에 관심이 집중되기 시작한 것이다.

이러한 관심은 노숙자 예방정책의 필요성 또한 가중시켰다. 노숙자 발생 예방정책에 대한 주장은 이미 발생한 노숙자에 대한 대책만으로는 문제의 원인을 해결하지 못하기 때문에 전반적인 노숙자지원체계를 새롭게 구축, 선진화하자는 의미를 담고 있는 것이라 하겠다.

복지부의 2000년 노숙자 정책을 보면 노숙자 예방 정책이 포함되어 있는데, 그 내용으로 사회복지전문요원이나 사회복지사들이 지속적으로 노숙발생의 우려가 있는 위기가정을 방문하여 필요를 지원한다는 것을 포함하고 있으나 그다지 포괄적이거나 효율적이지 못한 내용으로 보인다. 또한 1999년에 쪽방지원대책<sup>6)</sup>이 수립되었는데, 이 또한 노숙자 예방 정책 중의 하나였으나 뚜렷한 사업실적은 없다고 할 수 있다.

이 시기는 노숙자 문제가 장기화될 것이라는 전망 하에 쉼터의 기능을 정비하는 등 노숙자 정책을 재정립해야 할 필요성이 제기되면서 시작되었다. 따라서 노숙자 지원정책은 단순한 응급구호적인 성격, 수용의 차원을 넘어서서 노숙자의 자활을 어떻게 지원하며, 노숙을 어떻게 예방할 것인가에 관심의 축이 옮겨지게 되었다.

2001년을 지나면서 현재 노숙자 지원에 대한 시각은 이전과 다르게 변화되었으며, 정책적 지원 및 사업에 있어서도 축소와 유지에 대한 논란에 빠진 듯 하다. 이는 노숙자쉼터 입소자의 감소에 기인하는 것일 뿐만 아니라, 노숙자의 복지의존성 증가, 그리고 기존 프로그램의 효과성에 대한 의문제기, 그리고 쉼터의 프로그램 운영 능력의 문제제기에 기인하는 것으로 보인다. 그런데, 이것은 역으로 정부의 노숙자지원정책의 방향이 이제까지와는 다른 새로운 형태로 개입해야 할 필요성을 갖도록 한다는 점에 주목해야 한다.

2003년 현재 노숙자지원정책은 사업추진의 근간이 되는 제도화 추진의 국면에 놓여 있다. 이와

---

6) 1999년 10월에 현재 서울시내 주요 쪽방지역에 3,000여명이 거주하는 것으로 파악되었으며, 복지부자료에 의하면 쪽방거주자는 2001년에는 5,716명, 2002년에는 6,141명으로 파악되고 있다.

관련하여 2003년 6월 사회복지사업법중개정령안이 통과되면서 법 제2조 사회복지사업의 범위에 '노숙자'조항이 삽입되었다.

### 3. 홈리스 정의와 규모추이

#### 1) 홈리스 정의

노숙자라는 용어 이전에 우리에게 널리 익숙해져 있던 용어는 부랑인이라는 용어이다. '부랑인은 일정한 주거나 생업수단이 없이 거리생활을 하는 자로서 구걸을 하거나 노숙을 하는자'로 규정하고 있어 사회일탈의 의미가 부각되어 있었다. 이러한 부랑인의 개념이 노숙자라는 개념으로 변화된 것은 구조조정과 경제위기를 거치면서 거리생활자가 증가하면서 부터이다. 이에 노숙자에 대한 개념은 실직노숙자<sup>8)</sup>, 혹은 도시노숙자<sup>9)</sup>로 규정하기도 하지만, 이는 노숙의 원인을 경제적인 원인으로 한정하는 경향이 강하다.

홈리스를 거리에서 사는 사람으로 규정할 것인가, 안정된 주거공간을 확보하지 못한 사람으로 규정할 것인가에 따라 홈리스의 범위는 크게 달라지며, 후자의 경우 영국에서는 주택법에 의거하여 '주거문제로 현저한 고통을 받고 있는 개인이나 가정'으로 노숙자 외에 사람이 살기에 부적합한 주택에 거주하는 사람과 불안정한 상태로 거주하는 사람 등도 범위에 포함, 인정받게 되면, 홈리스로 등록되어 임시주택을 제공하고 있다.

노숙자를 정의함에 있어 가장 우선하여 고려할 점은 주거문제로 보아야 할 것이다. 노숙자는 정상적인 주택에서 주거생활을 유지하지 못하는 사람들을 의미한다. 따라서 주택정책과 주택시장이라는 보다 구조적인 틀 안에서 노숙자 문제를 바라보아야 하며 이러한 주택문제는 빈곤과 맞물리는 문제이므로 빈곤을 심화시키고 소득분배 상태를 악화시키는 실업이나 불안정 고용, 저임금 구조라는 구조적 요건 속에서 정의 되어야 한다. 이러한 측면에서 볼 때 노숙자는 자신이나 가족의 힘으로 당면한 주거를 해결할 수 없는 자로 정의 할 수 있을 것이다.

홈리스(Homeless)는 거리 노숙자부터 주거불안계층까지를 포괄하는 매우 광범위한 의미를 갖는다. 이 집단은 크게 네 개의 집단으로 분류된다(【그림 1】 참조). ① 아직 주거를 상실하지 않았지만 주거불안상태에 놓인 계층(퇴거의 위협에 몰린 계층 등), ② 이미 주거를 상실하였으나 가족적 지지망이 해체되지 않아 형제나 친척집에 거주하고 있는 주거취약계층, ③ 이미 주거를 상실하였고 가족적 지지망마저 해체되어 비닐하우스나 쪽방과 같은 임시의 불안정한 주거시설에서 생활하는 계층, ④ 끝으로 비닐하우스나 쪽방에도 머무르지 못하고 거리로 나와 숙식을 해결하는 계층(엄밀한 의미의 노숙자)을 포괄하는 것이다.

하지만 노숙자라는 표현은 벌써 수년간 원래 그 단어가 갖고 있던 의미보다 넓은 홈리스와 동일한 의미로 사용되어 왔다. 실제로 한국도시연구소의 한 보고서(1998)는 노숙자를 '실제로 노숙하

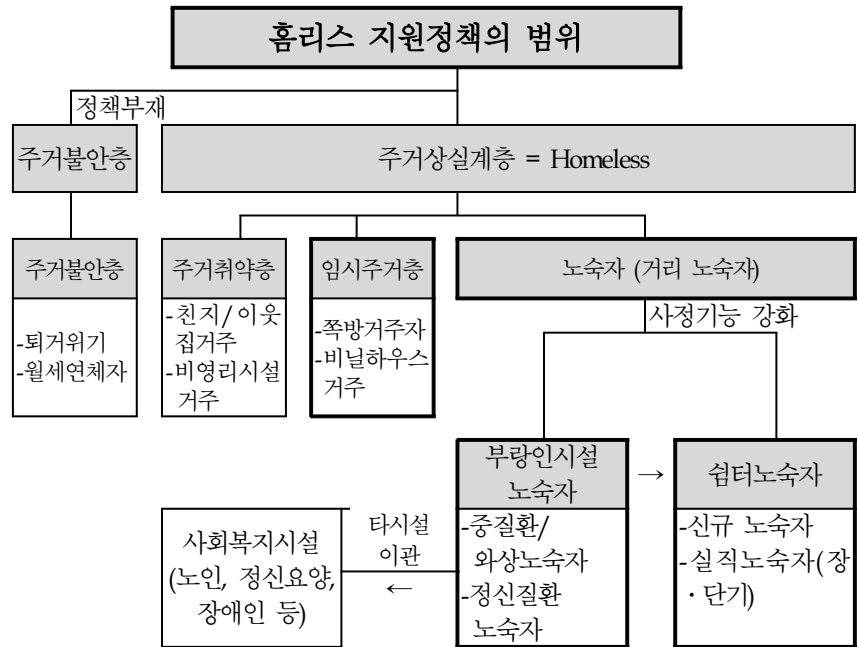
7) 차홍봉, '부랑인 복지의 실태와 대책', 1989년도 춘계 한국사회복지학회 학술 토론회 및 연구발표 요지, 한국사회복지학회, 1987.

8) 송경용, '실직노숙자 대책에 대한 몇 가지 생각', 1998. 국회의원포럼 제 2회 정책심포지움. 현재 노숙자들은 기존의 노숙자나 부랑인과는 성격이 다르며 개인의 잘못이나 실수로 거리생활에 이른 사람들이 아니라는 점을 지적하면서 실직노숙자라는 명칭을 사용한다.

9) 김미숙, '도시노숙자 현황과 보호대책', 보건복지포럼 통권 제2호, 1998.

거나 노숙에 가까운 불안한 주거상태에 있는 사람들'이라고 폭넓게 정의하여 왔다.따라서 현 시점에서 노숙자라는 용어를 새로운 용어로 대체하기에는 기술과정에서 많은 어려움이 있을 것이다.

【그림 1】 우리나라 홈리스 유형



본 원고에서는 정책대상으로서의 홈리스를 거리노숙자, 시설노숙자(쉼터, 부랑인시설), 쪽방거주자를 포괄하는 개념으로 설정하였으며 각각의 개념은 다음과 같이 설명할 수 있다.

- ① 거리노숙자: 글자 그대로 홈리스(homeless)로 비닐하우스나 쪽방, 쉼터에도 머무르지 못하고 거리로 나와 숙식을 해결하는 계층임.
- ② 시설노숙자: 노숙자(부랑인) 임시거주시설에 거주하는 계층임.
- ③ 쪽방거주자: 아직 주거를 상실하지 않았으나 임시의 불안정한 쪽방에 거주하고 예비노숙자로 간주되어질 수 있는 주거취약계층임.

## 2)홈리스 규모 추이

### 가. 노숙자

외환위기를 기점으로 급증한 노숙자는 1999년 2월 6,300여명에 달했으나, 2000년에 들면서 우리 경제는 급속도로 회복되고 실업률도 외환위기 이전 수준으로 낮아지면서 재할 및 자활 촉진에 중점을 두어 점차 노숙자 수는 감소추세를 보여, 2002년도 12월 전국 쉼터거주 노숙자와 거리노숙자는 4,654명이었으며, 2003년도 3월말 현재 쉼터 노숙자는 4,957명, 2003년도 11월 말 현재 거리노숙자는 1,160명으로 추정되고 있다.

#### 나. 부랑인

2000년도 34개소의 부랑인 시설과 9개소의 부랑인시설에 총 13,300여명이 수용되어 있었고, 2001년 6월 현재 11,721명에 현원 11,532명으로 나타났다. 2003년 6월말 현재 전국 38개소 시설에 10,182명이 수용·보호되고 있다.

#### 다. 쪽방 거주자

2000년 12월 2,712명, 2001년 12월 5,716명, 2002년 3월 6,141명으로 쪽방거주자수 증가추세이며, 2003년 12월 현재 전국 9,900여개 쪽방에 약 9,535여명이 거주하고 있는 것으로 나타났다. 이는 쉼터나 시설에서 거주하고 있는 노숙자들이 전반적인 경기회복에 힘입어 노동시장에서 일자리를 찾고 쉼터(시설)를 떠나는 것으로 볼 수 있으나 최근의 비정규직노동 증가와 주택가격인상에 따른 원인이 또 다른 잠재적 노숙의 경향을 높이고 있다고 보여진다.

### 4. 홈리스 보호실태 및 문제점

#### 1) 노숙자

##### 가. 거리노숙자의 특성<sup>10)</sup>및 지원실태

거리 노숙자의 인구학적 특성을 살펴보면, 남성이 97%, 여성이 3%로 구성되어 있으며, 30대와 40대가 주를 이루고, 쉼터노숙자에 비해 평균연령이(43세)로 약간 낮은 편이다. 이는 신자유주의 경제정책의 복지정책 축소를 통한 사회안정의 기본틀을 깨고 경쟁 부적응자격을 양산하고 있는 것으로 자본주의의 과정자체가 노숙자 발생구조의 배경으로 작용하고 있다. 거리노숙의 원인을 외부적 충격(실업, 사업실패 등)으로 인한 근본적인 원인보다는 오랜기간의 경제적 결핍과 사회적 소외를 경험하였을 가능성이 크다고 볼 수 있다.

또한 거리노숙자들의 평균 노숙기간은 28개월(2년 4개월)로 2년 이상 노숙을 한 집단이 39%에 달하고 있어 일자리 연결과 숙소의 제공과 같은 일시적인 지원만으로는 정상적인 사회구성원으로 복귀하기를 기대하기는 어렵다. 이같이 거리 노숙자는 쉼터노숙자와 다른 특성을 갖는다는 점에 주목해야 하며, 그 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 쉼터생활이 곤란한 정도의 알콜중독, 정신질환을 갖고 있는 집단이다. 둘째, 집단생활을 거부하는 집단이다 셋째, 신분공개를 꺼려 입소를 거부하는 집단으로 성장기에서부터 누적된 문제를 가지고 있거나 정신건강이 취약하여 일상적인 사회생활을 위한 재활훈련이 필요한 사람들이라고 할 수 있다.

이러한 복합적인 문제를 안고 있는 거리 노숙자에 대한 서울시를 중심으로 한 서비스 지원체계는 서울역에 상담소를 두어 거리상담 및 거리진료소를 운영하고 있으며, 2002년 이용보호시설(drop-in-center)을 시범적으로 서울에 2개소 운영하고 있으나 아직까지 입소권유 활동이 중점화될뿐, 응급구호적인 사업지원으로 거리상담 인력지원부족, 의료비 부족, 관련시설간의 연계 부족 등으로 충분한 현장보호체계의 정착은이루어지지 못하고 있는 실정이다.

---

10) 노숙자다시서기지원센터 2002년 10월 거리노숙자 실태조사.

현재 거리노숙자들은 현재 쉼터체계에 편입되기 어려운 집단으로서, 일정 규모를 유지하고 있는 추세임을 볼 때, 거리노숙자에 대한 서비스의 체계화가 필요하며, 이는 다음의 두 방향으로 강화되어야 한다. 거리노숙자의 응급구호를 위한 시설에서 의료 서비스 강화 함으로써 오랫동안 노숙생활로 인한 질병 및 질환으로부터 야기 될 수 있는 부분을 지속적으로 관리할수 있는 무료진료소의 지원과 거리노숙자의 생활유지를 위한 상시적인 드롭인센터에 전문인력을 배치함으로써 사정센터로서 기능을 강화하여 재활 및 자활에 따르는 필요한 자원 연계 또한 다른 유관시설로의 연계체계 활성화를 도모해야 할 것이다.

#### 나. 쉼터노숙자의 특성<sup>11)</sup>및 보호실태

거리 노숙자와 마찬가지로 쉼터 입소자들로 성별로 나누어 볼 때, 남성이 대부분이며 여성은 전체 중 5%미만으로 나타나 우리나라에서 보는 노숙자에 대한 개념설정이 협소하며 유교문화의 영향으로 여성노숙자를 바라보는 시각이 곱지 않는다는 점을 감안할 때 성인남성노숙자를 주대상으로 지원사업에서 소외당하고 있다고 보여진다. 또한 여성노숙자의 경우 대부분 모자가구로 구성되어 있어 이들에 대한 적극적인 개입이 필요하다.

연령분포별로는 30세 이상 50세 미만의 중장년층이 약 80% 분포되어 있으며, 쉼터 입소자 2,854명의 건강상태에 대한 조사결과 전체 노숙자 중 18.2%가 정신질환(2.1%), 알콜중독(6.1%), 신체질환(10.0%) 등을 갖고 있는 상태로 규칙적이지 못한 생활공간과 습관으로 인해 사회로부터 도태되거나 만성적 질환을 갖고 있어 재활프로그램이 시급히 제공되어야 한다. 쉼터 노숙자 중 69%가 근로활동을 하고 있는 상태이나 직종별 분포를 보면, 일용직이 57.4%, 임시직인 14.7%, 자활근로가 12.4%로 대다수가 고용상태가 불안정한 비정규직에 종사하고 있다.

또한 사회보장과 관련하여 실태를 파악한 결과, 쉼터 노숙자 중 5%가 기초생활보장 수급자이며, 15.9%만이 건강보험에 가입되어 있고, 7.8%가 의료급여 수혜자로 나타나 절반 이상이 공적부조 혜택을 받지 못하고 있어 사회안전망 사각지대에 놓여 있음을 알 수 있다.

한편, 노숙자 보호시설현황을 살펴보면,<sup>12)</sup> 2002년 6월 현재 노숙자 쉼터는 전국 123개소로 지역적으로 서울이 79개소(63.9%), 경기 11개소(9.0%)로 분포되어 약 70%이상이 서울·경기지역에 분포되어 있다. 유형별로 A형인 20인 이하의 쉼터가 64개소(52%), C형인 30인 이상 50인 이하의 쉼터가 37개소(30.1%), 100인 이상의 대규모 시설인 E형과 F형도 7개소(5.7%)로 나타났으며 여성가족쉼터는 총 8개소가 분포되어 있다.

전체적으로 쉼터의 정원은 총 4,313명으로 약 1,459명의 노숙자가 추가로 입소 가능하며, 쉼터별로 약 11.96명이 추가입소의 여지 있으나, 부분적으로 정원보다 많은 현원을 수용하는 현상이 발생하고 있음을 나타내고 있다. 쉼터입소경로를 보면 2002년도 한국보건사회연구원의 조사결과, 스스로 상담을 통해 입소하는 경우가 58%로 가장 많이 분포를 나타냈다. 이어 자유의 집 28%, 지자체 및 병원 등 관련기관의 소개는 5%에 불과하여 노숙자 지원체계에 있어 사정기관으로서의 제 역할을 제대로 수행하지 못하고 있으며 관련기관의 관심부족으로 노숙자 지원체계 상 관련 기관들과의 연계체계가 미흡한 실정이다.

11) 한국보건사회연구원 2002년 6월 쉼터노숙자 실태조사.

12) 한국보건사회연구원, 2002년 6월 쉼터실태조사.

#### 다. 노숙자 지원사업 문제점

첫째, 노숙자지원체계 주체들의 소극적인 자세로 노숙자 사업에 임하고 있는 것 같다. 문제는 노숙자 지원사업에 계속 참여할 의지가 없는 쉼터의 경우 최소한의 역할에 만족하고 있는 상황이며 타 기관과의 연계를 통한 사업을 확대하기를 원하지 않고 있다. 또한 1차 사정기능을 담당하고 있는 자유의 집의 경우 노숙자를 희망의 집으로 이관하는 문제와 관련해서 적극적인 자세를 보이지 않고 있다. 이러한 문제들의 배경에는 1차 사정기관의 업무지침에 대한 규정이 미흡하고, 기관 간 상호협력관계를 유지할 만한 정책적인 뒷받침이 부족한 것에 기인한다고 볼 수 있다.

둘째, 정책대상의 범위가 모호하다는 점이다. 현재 국내의 노숙자에 대한 개념정의는 지원대상을 규정하는 개념으로는 부적합한 것이라는 논의가 있어왔다. 이 개념은 경제적으로 급박한 외환 위기 상황 속에서 주로 실직노숙자를 대상으로 한 가장 협의적인 접근에 초점을 맞추었기 때문이다. 노숙자 지원정책체계의 골격을 구축하는데 있어 정책적인 대상집단의 설정은 무엇보다 중요한 요인이 된다. 실제로 국내 노숙자 지원정책 가운데는 쪽방거주자에 대한 지원을 하고 있다는 점에서 사실상 노숙자 지원범위를 포괄적으로 적용할 필요가 있다. 이와 같이 노숙자의 범위가 주거불안계층을 포괄하고 있으나 각 집단의 욕구와 능력에 맞는 서비스를 제공하지 못하고 있는 것이 현실이다.

셋째, 현재 모든 거리상담 및 쉼터의 상담을 통해 시설에 입소하는 모든 노숙자에 대해 일괄적으로 동일한 서비스가 제공되어지고 있다. 이렇듯 노숙자 쉼터가 전문화·유형화되어있지 않음으로써 문제가 발생하는데, 이는 대상자의 요구와 특성에 따라 적절한 의료 서비스 및 자활지원 서비스를 받지 못하도록 하고 있다.

넷째, 쉼터의 유형화 및 전문화 작업과 관련하여 생각해 볼 때, 자활을 전문적으로 수행하는 자활전문쉼터에서는 노숙자의 특성에 따른 적극적이고 체계적인 자활계획이 수립되어야 한다. 그러나 현재 그에 대한 사례관리도 부재하며, 이러한 사업의 추진을 위한 관련 부처간의 협력 또한 미흡한 실정이다.

다섯째, 노숙자의 기초생활보장이 이루어지지 못하고 있다. 우리나라의 기초생활보장제도가 가진 가장 두드러진 사각지대 중 하나는 노숙자에 대한 기초생활보장이며, 이러한 사각을 발생시키는 원인은 최저생계비를 기준선으로 하는 보충급여방식과 모든 급여를 함께 묶어 제공하는 통합급여 방식에 있다고 할 수 있다. 문제는 기초생활보장제도가 정한 최저생계비는 1인 가구의 기초생활에 필요한 비용을 제공하지 못하고 있다는 점이다. 노숙자 대부분이 1인 가구라는 특성에 비추어 볼 때, 수급자격은 36만원이나 이들이 공공근로에만 참여해도 최저생계비를 훌쩍 뛰어넘는 상황이 발생하게 된다. 이럴 경우, 주거와 의료급여에 대한 권리를 상실하게 됨으로써, 대부분의 1인 가구 노숙자들을 근로를 하지 않거나 소득을 신고하지 않게 되는 현상이 발생한다.

여섯째, 거리 및 현장보호가 취약하다는 점이다. 그 동안 정부가 많은 노력을 기울였으나 거리 노숙자의 숫자는 그 만큼 줄지 않았고 거리 노숙자에 대한 서비스 내용도 1998년의 응급보호에 비해 '쉼터로의 유인'이라는 점을 뺀다면 기본적으로 나아진 것이 없다. 이는 지난 6년간의 노숙자 보호정책이 '쉼터보호'를 원칙으로 함으로써, 쉼터에서마저도 적응하기 어려운, 혹은 거리생활을 '선택'한 거리노숙자에 대한 현장보호와 서비스 지원에 대한 고려가 이루어지지 못했다는 점과 관련된다. 최근 거리진료소를 상설화, 드롭인센터의 설치 등의 노력이 있기는 하지만 아직 병원

의뢰체계 등이 정착되지 않은 것이 현실이다. 이러한 상황은 컴퓨터라기보다는 중간컴퓨터와 사정기능의 중추로서 상정했던 자유의 집이 대형 컴퓨터화 됨으로써 본래의 사정과 컴퓨터 알선이라는 현장기능 부분을 거의 상실하고 컴퓨터기능을 위주로 운영되었다는 점, 그리고 이와 관련되어서 거리상담소와 민간을 주로 활용한 거리진료소 만으로는 현장보호체계로서의 기능에 부족하다는 점, 현장보호체계로 중요한 의미를 가지는 드롭인 센터(drop-in center)의 취약한 현실 등이 나타나고 있어 현장보호체계의 시급한 보완의 필요성을 제기한다.

## 2) 부랑인

### 가. 부랑인의 특성 및 보호실태

대부분의 부랑인 시설 입소자들이 컴퓨터 입소자와는 달리 정신질환, 알콜중독, 정신박약, 결핵, 치매, 신체장애, 중복장애 등 다양한 문제를 가지고있어, 중복장애인, 정신질환자, 신체질환자가 80%이상 분포 비율을 보이고 있어 체계적이고 전문적인 재활서비스 위주의 프로그램 운영을 요하고 있으며 또한 건강상태가 양호한 일반인이 10%정도 입소되어 있는 것으로 나타나 재활서비스가 필요한 대상자에게 필요한 다른 기관과의 연계가 부랑인 시설에서도 미흡한 것으로 지적된다.

부랑인들의 건강상태는 2002년 12월 실태조사 자료에 따르면 일반부랑인이 19%(건강 13%, 허약 6%), 장애인이 26%(지체장애 9%, 정신지체 14%, 시각장애 1%, 언어장애 2%), 정신질환자 40%(정신분열 32%, 간질 3%, 알콜중독 5%), 노인(치매 3%, 요양 3%, 일반 2%), 신체질환자(와상환자 4%, 결핵 1%, 만성질환 2%)가 분포되어 건강상태가 전적으로 양호하지 못한 것으로 나타나 다양한 욕구를 충족할 수 있는 통합적인 프로그램을 개발·실시하는 어렵다고 보여진다. 연령별로는 2002년 12월 현재, 성인이 11,053명, 아동이 668명 수용·보호되고 있어<sup>13)</sup> 연령에 따른 차별화된 부랑인 재활지원 전략이 필요할 것으로 보인다.

한편, 부랑인 시설의 지역별 분포는 2002년 12월 현재 총 38개소로 서울 4개소(정원 3,250명), 부산 4개소(정원 470명), 대구 1개소(정원 1,195명), 인천 1개소(정원 500명), 광주 1개소(정원 250명), 대전 1개소(정원 231명), 경기 3개소(1,197명), 강원 3개소(정원 352명), 충북 2개소(정원 1,020명), 충남 1개소(정원 221명), 전북 4개소(정원 575명), 전남 6개소(정원 908명), 경북 2개소(정원 410명), 경남 4개소(정원 521명), 제주 2개소(정원 159명)로 구분되어 있다.

이에 입소과정은 본인이나 관계기관에서 입소요청을 하고 시설 입소보호요청을 받을 보호기관은 부랑인의 연고자, 사회복귀 가능성, 건강상태 등의 입소적격여부를 심사한 후 결정하게 된다. 심사는 보호기관 소속하에 둔 입·퇴소 심사위원회(종교인, 사회복지전문가, 의사 및 관계공무원으로 구성됨)가 담당하고 있다.

### 나. 부랑인 지원체계의 문제점

첫째, 부랑인 사업 문제 중 근본적인 문제점은 부랑인복지시설 관계자 및 일반인의 인식에 관련된 문제이다. 부랑인복지시설 관계자 가운데에서도 시설 직원들은 현실적으로 시설 운영의 어

13) 보건복지부 자료.

려움 때문에 시설생활자 일상생활 유지에 급급하다 보면 매너리즘에 빠지게 될 가능성이 크다. 특히 시설 운영자가 이러한 매너리즘에 빠지게 되면 양질의 시설보호를 기대하기 어렵게 된다. 또한 부랑인 복지시설에 대한 주민의 부정적인 시각은 시설생활자의 자립과 사회복귀에 부정적인 영향을 미치게 된다. 부랑인에 대한 의식과 관련한 핵심 문제는 "부랑인"이라는 명칭을 계속 사용함으로써 불량한 사람들이 수용된 혐오시설로 오인되고 있다라는 점이다.

둘째, 부랑인복지시설의 고질적인 문제로 지적되는 것이 시설생활자의 혼합수용이다.<sup>14)</sup> 부랑인 복지시설 자체가 유형화되어 있지 않음에 따라 대상자 또한 유형화되어 있지 않아 알코올 중독, 정신지체, 정신질환, 일반인, 노인과 아동 등이 혼합되어 각 욕구에 맞는 서비스를 제공하기에 어려움이 따르기 때문에 단순 통제와 수용이 주어지는 상황이다. 이는 시설에서 전문적인 서비스의 제공을 어렵게 만들고 있다. 이에 현재 대형 부랑인복지시설에서는 자체적으로 시설을 대상별로 분화하여 운영하거나 전문사회복지시설로 전환하려는 의지를 보이고 있다.

셋째, 시설관리 인력의 절대부족이다. 부랑인복지시설의 관리 인력의 절대부족으로 입소자의 다수가 주방보조, 시설관리, 생활보호 등에 노력봉사의 형식으로 근로하고 있다. 따라서 환자입원 시 간병할 인원이 없어 시설입소자로 대신하거나 또는 다양한 형태의 장애인에 대한 관리인원의 부족으로 특성에 따른 전문서비스가 결여되어 대상자를 방치하거나 단순수용하는 데 그치고 있는 현실이다.

넷째, 시설 운영비 지원이 부족하다. 현재 부랑인복지시설의 운영비는 1인당 월 30,020원으로 책정되어 있고, 시설 생활자 인원수에 따라 차등지원하고 있다. 그러나 문제는 이러한 금액의 산출근거가 매우 모호하다는 점과, 동대상에 대한 타사회복지시설에 비해 지원단가가 상당히 낮은 수준이라는 점이다.<sup>15)</sup> 따라서 현재 운영비 수준으로 시설의 생활을 유지의 곤란을 호소하고 있는 실정이며, 이는 결과적으로 비정상적인 시설운영의 결과를 가져오는 요인이 되는 것이다.

다섯째, 현재 부랑인복지시설은 사회복지사업법 제 35조 제 4항과 부랑인복지시설 설치·운영규칙(보건복지부령 제 165호)에 의해 운영되어 법적 근거를 마련하고 있다. 그러나 사회복지사업법은 사회복지시설의 기본법에 해당되고 부랑인복지시설 설치·운영규칙은 별도의 보건복지부령으로 제정되어 있으므로 법적 근거가 약하다고 하겠다.

여섯째, 현재 부랑인복지시설에서 수행하고 있는 프로그램은 자활프로그램과 재활프로그램으로 구성되어 있다. 그러나 효과적으로 자립과 연계되는 프로그램은 부족하다. 그간 부랑인복지시설의 주된 역할은 단순히 사회에서 낙오자로 분리된 사람들을 단순히 수용하는 기능에 치우쳤다고 해도 과언이 아니다. 따라서 주로 재활프로그램이 다양하게 분포하고 있는 반면, 자활프로그램은 상대적으로 정착되어 있지 못한 실정이다.

14) 2002년 12월말 현재 부랑인복지시설에는 총 10,437명이 생활하고 있으며, 이들은 정신질환 4,400명(42.2%), 지체장애 1,145명(10.9%), 시각·언어·청각장애 281명(2.7%), 정신박약 1,640명(15.7%), 정상인 1,416명(13.6%), 그리고 아동과 노인을 포함한 기타 1,555명(14.9%)으로 구성되어있다. 복지부 내부자료 참조.

15) 2003년 기준 부랑인복지시설에 지원되는 1인당 지원예산과 타전문사회복지시설의 지원단가를 비교해 볼 때, 부랑인복지시설의 1인당 지원예산은 장애인복지시설의 1/3.5, 노인복지시설의 1/2, 아동복지시설의 1/2.6, 정신보건시설의 1/1.3의 수준이다.

### 3) 쪽방거주자

#### 가. 쪽방거주자의 특성 및 지원실태

한국도시연구소의 조사결과 쪽방거주자의 약 20%정도가 쪽방과 노숙을 오가는 형태로 나타났으며, 이들은 불안정한 고용과 낮은 수입이 쪽방을 벗어날 수 없도록 제약하고 있어 노숙의 위기에 처할 가능성이 높은 집단으로 추정된다. 인구학적 특성을 보면, 쪽방 거주자는 대부분 남성으로 여성은 5%미만으로 연령은 대략 30~50세의 분포가 주되며, 최근 들어 노인층이 늘어나고 있는 추세로 보여진다.

쪽방거주자 중 주민등록이 되어 있지 않는 집단이 48% 수준으로 즉, 생활하는 곳이 일정하지 않고 주민등록이 없거나 말소되어 공공복지서비스의 제외대상자로 낙인·소외되어 지고 있는 것이다. 쪽방거주자는 독거 노인, 단신 장애인, 단신 청장년, 가족단위 거주자로 유형화되어 나타난다.

현재 쪽방 장기거주자들은 정치적 격변과 농촌의 빈곤화로 도시로 유입된 경우와 도시의 하층 노동자들이 생활곤란 혹은 가정해체로 쪽방지역으로 유입된 경우, 크게 두 가지의 경로를 가진다. 위치상 대개 역이나 도심인근에 위치하여 구직이나 취업에 유리한 곳을 토대로 적은 수입의 단순 노동자에게 저렴한 잠자리를 제공하게 되어 거리노숙으로 전락하는 것을 방지하고 있는 것이다. 쪽방 운영은 1평 정도의 유료숙박시설로 일세 및 월세로 이용되고 있으며 일세의 경우 평균 6,000원, 3,000원에서 10,000원까지 분포되어 있으며, 월세의 경우 평균 117,000원이며 40,000원에서 210,000원까지 지불하는 형식으로 시설의 편의시설과 지역특성에 따라 차등되어 운영되고 있다.

#### 나. 쪽방생활의 문제점

첫째, 거주환경이 열악하다는 점이다. 방 이외의 편의시설이 마련되지 않아 목욕, 세탁, 화장실 이용이 불편함은 물론, 도시 빈민들이 밀집하여 생활하고 인구유동성이 높아 위생문제가 두드러지게 나타난다. 별도의 욕실이나 화장실이 한 동에 하나 정도로 주거시설이 매우 영세하며 화재 및 안전사고에 노출되어 있으며, 또한 매일 세끼의 식사는 하는 경우는 37%에 불과하며 10% 이상이 영양상태에 충족되지 않아 질환의 유병률을 높이는 이유로 나타내고 있다. 이 또한 쪽방지역의 의료나 복지 서비스는 민간의 무료 병원이나 자선적 종교기관에서 제공하는 매우 제한적인 수준에 불과하다. 따라서 쪽방기능을 공공이 보완하는 차원에서 위험 환경을 관리하도록 하고 공영 합숙소를 추진하도록 하여야 한다.

둘째, 잠재적 노숙자로 전락할 가능성이 높다. 의료보호증과 의료보험증이 없는 이들이 전체 42%를 차지, 의료보호증이나 의료보험증이 있다고 하더라도 본인부담금이 높아 의료이용을 못하는 경우가 많은 실정이다. 곧, 이들은 의료보장의 사각지대에 놓여있는 집단임을 확연하게 들어내주는 결과이다. 또한 일세를 내는 단기거주자 30%정도는 노숙의 가능성을 내포한 집단으로 추정치를 가늠해 볼 수 있다. 따라서 현실적으로 사회복지전달체계안에서 접근이 어려우므로 쪽방상담소의 기능을 강화하는 한편 쪽방지역의 관할 보건소에서 의료실태를 조사하도록 대책을 수립하여 필요한 복지서비스를 직접제공하거나 연계하도록 해야한다. 또한 도시미관과 주거환경을 개선한다는 의도에서 주로 물리적인 측면을 중심으로 재개발이 추진된다면, 가난한 사람들은 다른 지역으로 쫓겨나 노숙자로 전락하게 될 것이다. 이와 같이 대상자의 복지서비스 대책으로 노숙자 쉼터, 이용시설, 부랑인시설

등 사회복지시설 지원과 연계가 필요하다.

## 5. 홈리스 정책방안

### 1) 홈리스 지원정책의 기본원칙

홈리스 지원정책은 노숙을 야기하는 사회구조적 문제에 적극적으로 대처하는 한편, 노숙에 처하게 된 각 개인의 특수성을 고려하는 차별화된 접근을 중시하며 필요한 서비스를 종합적으로 제공하는 정책이어야 한다. 이러한 노력을 전제로 할 때, 홈리스 지원정책은 다음과 같은 원칙에 따라 수립하는 것이 바람직 할 것이다.

첫째, 홈리스 지원정책은 노숙을 야기하는 사회구조적 원인을 차단하고, 이미 발생한 노숙문제를 종합적 지원으로 해결하는 대책, 즉 예방적이며 종합적인 지원대책이어야 한다. 다시 말하면 노숙의 문제가 구조적인 해법이나 개별적 치료만으로 해결될 수 있는 사안의 문제가 아니기 때문에 사후적인 측면뿐만 아니라 사전적인 측면에서의 동시접근이 필요하다는 것을 의미한다.

둘째, 홈리스 지원정책은 대상의 욕구를 반영하는 포괄적인 정책이어야 한다. 홈리스들은 전형적으로 복합적인 문제를 안고 있기 때문에, 그 욕구가 다양한 범주들로 구성되어 있어 접근 또한 다중적으로 이루어져야 한다. 즉 주거, 건강상태, 소득지원, 급식, 사회적지지, 고용, 보건, 직업교육 및 취업알선, 재활서비스에 대한 접근성 등이 지원정책 안에 녹아있어야 하며 서비스전달체계에 걸쳐 고루 분포되어 있어야 할 것이다. 또한 이들은 공공부문과 민간부문에 적절히 배치되어야 한다.

셋째, 홈리스 지원정책은 “재활”과 “자활”이라는 기본 개념에 기초해야 한다. 현재 홈리스의 유형을 살펴보면 근로능력이 미약하여 사실상의 장기실업자로 전락한 노숙자가 존재하고 있고, 다른 한편에서는 근로능력이 있어 일을 하고 일정수준의 임금을 받지만 가족이나 주거공간의 상실로 인해 지속적으로 노숙상태에 머물고 있는 집단이 있다. 따라서 홈리스 지원정책은 홈리스의 특성에 따라 치료·보호를 통해 재활해야 하는 집단과 근로활동을 촉진하여 자활을 촉진해야 할 집단으로 구분하여 체계화해야 할 것이다.

넷째, 홈리스 지원정책은 홈리스의 지역적 편중문제를 해결하기 위해서라도 중앙정부의 적극적인 개입과 중재가 필요하다. 왜냐하면 홈리스 지원사업 대부분이 자치단체의 의지와 노력에 힘입어 실시되고 있지만, 그것만으로는 홈리스 문제를 온전히 해결하기 힘들기 때문이다. 가령 홈리스 시설을 설치하는 것이 홈리스를 유인한다는 이유에서 홈리스 시설을 설치하지 않는 지방자치단체가 있다면, 이것 또한 공평한 일이 아니다. 그 결과, 선의를 갖고 홈리스 사업을 실시하는 자치단체가 노숙자 문제와 관련해서 원하지 않는 부담을 지게 된다. 따라서 홈리스 지원정책은 중앙정부의 적극적인 개입이 필요한 것이다.

다섯째, 홈리스 지원정책은 정부와 민간의 협력에 기초해 새로운 사업모형을 개발해야 한다. 즉 홈리스 문제는 한국사회가 일찍이 경험하지 못했던 새로운 유형의 문제이며, 이것을 해결하는 방법 또한 공공과 민간 모두에게 새로울 수밖에 없다. 더욱이 이것은 민간이나 공공기관 단독으로 해결할 수 있는 성격의 문제가 아니다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 공공과 민간의 긴밀한 협조를 통해 새로운 형태의 사업모형을 개발해야 할 것인데, 이 때 특히 홈리스 지원사업

은 종교단체와 시민단체의 자발적 지원이 매우 중요하며 이들의 참여를 통해서 사회적 관심과 지원을 끌어낼 수 있다는 점에서 홈리스 지원사업의 정책수립, 사업집행, 사업평가의 전 과정에 걸쳐 민간부문의 적극적인 참여를 확보하는 노력이 있어야 한다.

## 2) 홈리스 지원정책방안

노숙자, 부랑인, 쪽방거주자는 현재 제공되고 있는 기존의 서비스 체계의 대상이라는 공급자 위주의 측면에서 편의적으로 이루어진 것이며 실제 사회복지서비스의 대상층으로 적절한 구분 아니다. 따라서 쪽방지원, 노숙자 지원체계, 부랑인 시설의 성격 등을 무의탁, 무주거, 빈곤이라는 공통적인 특성에 입각하여 통합된 하나의 개념아래 ‘홈리스’ 대상 성격에 적합한 서비스 체계로 연계성을 갖도록 한다(【그림 2】 참조).

이러한 홈리스의 개념과 범위 아래 정책방안을 제안하면 다음과 같다. 첫째, 현대적 지역복지 체계로서 홈리스 지원체계가 구축되어야 한다. 이를 위해 전 근대적 수용시스템인 부랑인 시설 구조의 해체가 필요하다. 즉 기존 부랑인 시설의 전환을 통해 전문 사회복지시설로 유도하거나 지원체계를 개편하는 작업이 필요하다.

둘째, 사정센터를 강화하여 대상자와 복지자원을 연계하는 기능의 강화, 즉 상담보호센터(Drop-in Center)의 보강, 쪽방상담소의 기능보완을 통해 대상자에 대한 배치권 및 쉼터, 쪽방, 기타 사회복지시설(부랑인복지시설 포함)과의 연계를 구축할 수 있도록 해야 한다. 이때, 대상자 특성에 맞는 보호 프로그램 제공과 제도적 기반확립이 필요하다.

셋째, 의료지원이 강화되어야 한다. 이를 위해 쉼터 및 부랑인시설은 기초생활보장제도의 의료급여를 지원하고, 보건소, 국·공립병원 등에 의뢰하여 보호해야 하며, 거리노숙인은 무료진료소를 내실화 하여 보호(민간의료자원 활용)하고, 주기적 건강검진, 결핵·당뇨병 등 만성질환에 대한 치료를 제도화해야 한다. 넷째로, 주거지원 강화가 필요하다. 노숙탈출 및 부랑인의 사회통합을 촉진하기 위한 주거지원대책으로 전세지원(자활의 집) 사업을 강화해야 할 것이다.

다섯째, 자활지원을 강화하는 방안이 필요하다. 노숙인과 부랑인의 근로활동을 촉진하기 위한 자활근로, 직업훈련, 취업알선 프로그램을 강화해야 하며, 노숙인 쉼터를 중심으로 자활공동체(자활사업단)를 운영하고 이를 위한 지원체계를 연계해야 한다. 아울러 쪽방 상담소의 수와 기능을 확충하여 쪽방생활자를 위한 자활지원 또한 강화해야 할 것이다.

【그림 2】 대상유형별 서비스 및 프로그램 지원방안

| 홈리스(Homeless)                                                                                           |                                                                                                                                            |                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                               |              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>거리노숙자</li> <li>쉼터입소자</li> <li>부랑인시설입소자</li> <li>쪽방생활자</li> </ul> |                                                                                                                                            |                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                               |              |
| 독립<br>희망자                                                                                               | 자활<br>대상자                                                                                                                                  | 재활<br>대상자                                                                                                                                            | 거리                                                                                                                                                                                            | [대상]         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>주거급여 (개인/시설)</li> </ul>                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>의료급여 (개별)</li> <li>주거급여 (시설)</li> <li>자활지원 (시설)</li> </ul>                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>생계급여 (개인)</li> <li>의료급여 (개별)</li> <li>주거급여 (시설)</li> <li>재활지원 (시설)</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>기초생활보장번호 부여</li> </ul>                                                                                                                                 | [기초생활<br>보장] |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>쪽방</li> <li>공공임대주택, 민간임대주택, 공영숙박소 (신설)</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>자활쉼터</li> </ul>                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>치료보호전문시설 (부랑인복지시설)</li> <li>재활중심전문시설 (부랑인복지시설/노숙자쉼터)</li> </ul>                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>드롭인센터</li> <li>거리상담소</li> <li>거리진료소</li> <li>거리급식소</li> </ul>                                                                                          | [전달체계]       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>사례관리</li> <li>주거환경 개/보수비용 보조</li> <li>임대료 보조 및 용자</li> </ul>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>사례관리</li> <li>근로능력에 따른 직업 프로그램(직업훈련, 자활공동체 등)</li> <li>소득창출을 위한 일자리 알선</li> <li>자활의 집 운영</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>사례관리</li> <li>전문 알콜치료 프로그램 제공 (의료체계와 연계하여 전문성 확보)</li> <li>기본프로그램제공: 심리재활 프로그램, 사회재활프로그램 중점적으로 제공.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>사정기능: 건강상태, 근로능력 및 근로의지를 파악하여 대상자 구별<br/>→ 대상별 시설 연계</li> <li>아웃리치(out-reach)</li> <li>이용 및 숙박서비스 및 정보 제공: 의료서비스, 숙박권, 식권, 노숙생활탈피에 필요한 정보 등</li> </ul> | [프로그램]       |

주1) 재활대상자: 근로능력이 없어 사회적 보호나 시설보호가 필요한 집단으로, 단순치료보호가 필요한 집단과 자활희망자로 심리재활이 필요한 두 집단으로 구분됨.

자활대상자: 근로능력이 있으나 미약하여 지속적인 근로활동 참여가 다소 어려운 집단.

독립희망자: 근로능력이 있고 경제활동에 종사하고 있으나 주거생활이 불안정한 집단으로, 주거지원이 주어지는 경우 독립생활이 가능한 집단.

주2) 이용 및 수용시설은 기존의 노숙자 쉼터와 부랑인시설의 통합을 통해 대상별 전문시설로 전환을 전제로 함.

## [ 참고문헌 ]

- 김수현·이세영·서종균·전홍규, 「IMF사태와 홈리스 대책」, 『홈리스의 발생원인과 실태에 관한 연구』, 한국도시연구소, 1998.
- 남기철, 「노숙자 문제의 현황과 시각」, 『동향과 전망』, 1998.
- 보건복지부 복지지원과 내부자료, 「쪽방생활자 지원사업」, 2002.
- 보건복지부, 「한국의 노숙자 2년의 흐름과 진단」, 2000.
- 서종균, 『쪽방지역의 실태와 대책』, 2001.
- 이태진 외, 『노숙자 자활지원체계 개선방안』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.
- 이태진 외, 『노숙자·부랑인 지원체계개선방안』 보건복지부·한국보건사회연구원, 2003.
- 인도주의실천의사협의회, 『노숙자 의료실태에 대한 공개 토론회 자료집』, 1999.
- 임현철, 「노숙인과 부랑인의 심리사회적 특성 비교」, 성공회대학교 석사학위논문, 2002.
- Linda B. Fosburg & Deborah L. Dennis(노숙인복지연구회 역), 「노숙인복지, 그 실천을 위해」, 노숙인다시서기지원센터, 2002.
- Applewhite, S. L. "Homeless Veterans: Perspectives on social services use", Social Work, 42(1), 1997, pp.19~30
- Goodman, L. A. "The Relationship between Social Support and Family Homelessness: A comparison study of homeless and housed mothers", Journal of Community Psychology, 1991.
- Neale, J. "Homelessness and theory reconsidered." Housing Studies, 12(1), 1997.

# ‘노실사 사랑방’운영 사례를 통해서 본 홈리스 주거지원

노숙인 복지와 인권을 실천하는 사람들 문헌준

(전자 메일 주소: bongjam@bcline.com/ 홈페이지: <http://www.homelessaction.or.kr>)

## 1. 시작하며

한국 홈리스 지원정책의 핵심이라 할 수 있는 “쉼터를 근간으로 하는 지원체계”는 IMF사태가 발생한 1998년 이후부터 단기간에 구축된 측면을 감안하면 높이 평가할 만 하나, 현재에 이르러서 볼 때 쉼터 입소를 전제로 한 접근인 데다, 숙식 제공 수준에서 머물러 버린 쉼터를 거쳐서 홈리스가 자립해나갈 수 있다는 너무나도 희망적인 전제에 입각해 있어서 일하지 않는 홈리스를 먹여주고 재워준다는 불필요한 과잉서비스 논란을 발생시키는 측면이 있다.

최근에 홈리스 지원에 대한 법제화가 추진되고 있으나, 법제화가 공급자 중심의 관리사업화와 시설 중심의 경쟁을 더욱 부추켜 오히려 홈리스 상태에 있는 그들을 돕는다는 것이 실제로는 정부가 인정하는 공식적 홈리스에 대한 부정적 인식의 확산과 사회적 배제를 더욱 고착화 시키는 방향으로 나아가지 않을까 하는 민간 지원그룹 일부의 우려가 제기되고 있다.

다행히 그동안 쉼터 위주로 사고하던 민간 홈리스 지원그룹 내에서 홈리스의 문제를 주거의 문제로 접근하며, 이제는 “홈리스 상태에 있는 사람들에게 필요한 주거가 어떠한 형태인지”에 대해 정부의 주거정책 차원에서 요구하고, 특히 민간의 비영리 주거지원 활동 차원에서 적극적으로 모색하기 위한 흐름이 조성되고 있는데, 이는 홈리스 대책이 이미 발생한 홈리스에 대한 대책이 기도 해야 하지만 홈리스 발생을 예방하는 역할도 해야 하기 때문에 매우 유의미한 현상이라 할 수 있다.

미국이나 유럽의 사례를 보더라도 정부가 주거정책 차원에서 홈리스 문제를 접근하거나 상당한 역사를 가지고 정부(공공부문) 혹은 영리 목적의 민간부문에 속하지 않은 소위 비영리민간부문에 해당하는 여러 조직들이 해당사회의 홈리스 상태에 있는 주거빈곤계층을 대상으로 한 저렴한 주택의 공급과 관리 등의 활동을 진행하는 것이 하나의 사회적 흐름으로 자리 잡고 있음을 볼 수 있는데, 지난 2003년 7월 제4차 홈리스 한일교류회 프로그램으로 진행된 오오사카 카마가사키지역 방문과 요세바교류회 참여를 통해서 가까운 일본에서도 간이숙박소(한국의 경우 쪽방이나 월세화된 여인숙과 같은) 경영자와 NPO(민간 비영리조직)가 연계해서 여관을 공동주택으로 용도 전환한 서포티브하우스와 같은 민간 주거지원모델의 새로운 움직임을 확인할 수 있었다.

한국의 경우 지난 2003년 6월 임시국회본회의에서 정부가 최저주거기준을 설정, 공고해야하는 것을 의무화하고, 최저주거기준 미달가구에 대한 우선 지원을 골자로 한 주택법개정안이 통과되

었고, 7월에는 최저주거기준과 관련된 정책을 전담하는 건교부 주택국 내에 주거복지과가 신설되어 최저주거기준의 설정과 미달가구의 해소방안에 대한 정책을 수립 중에 있는 등 그 어느 때보다 유리한 여건이 조성되어 있는 시점이긴 하나, 그렇다고 정부의 정책에만 기대는 것이 아니라 외국의 민간 비영리주택활동에서처럼 주택정책을 보완해 나가는 대안적 축으로서 스스로 대안을 만드는 민간의 노력이 필요하다고 생각되며, 특히나 우리가 논의하고자 하는 홈리스 상태에 있는 사람들에게 대해 쉼터 중심의 틀에 묶여 있지 말고 민간 스스로의 주거지원 모델을 만드는 노력을 의지를 갖고 펼쳐야 한다.

## 2. 노실사 사랑방 개요

### 1) 개소 배경

한국은 주거빈곤계층을 대상으로 한 비영리민간주택활동의 사례를 한국 하비타트 활동이나 지역 조직과 이웃들의 집수리 활동에서 찾아 볼 수 있으나 우리가 논의의 대상으로 두고 있는 홈리스 상태에 있는 사람들-확대한다면 늘어만 가는 단신생활자-에게 필요한 민간의 주거지원 활동은 그 사례를 찾기가 쉽지 않은 것 같다.

노실사 사랑방은 홈리스 상태에 있는 사람들의 가장 큰 특징인 부유하는 특성에 주목한 쉼터의 젊은-물론 노실사 활동에 주도적으로 참여하고 있는-실무자들이 의기투합해 도심에서 정착해 지역 주민으로 살아 갈 수 있는 사생활이 보장되는 주거를 지원하자는 취지로 지난 2002년 12월에 개소한 단신생활자용 주거 공간이며, 주거 지원만이 아니라 특히 의료적 지원을 비롯한 입주자들의 생활적 이해와 요구를 수렴하고 지원 할 수 있는 '시설에 가까운 주거'를 염두해 두었기 때문에 초기 개소 당시에는 '유료 쉼터'라는 다소 애매한 개념을 사용하게 되었다.

[사진1] - 사랑방 최초 보고서

노실사 사랑방을 개소한 젊은 실무자들은 쉼터나 아웃리치 현장에서 수년간 직접 상담활동을 진행하면서 홈리스 상태에 이른 사람들의 상당수가 그 이전 단계에서 무보증 월세나 일세가 가능한 쪽방이나 여인숙, 고시원 등 단신생활자용 숙소를 대부분 거쳐 쉼터에까지 이르게 되고, 그러한 단신생활자용 숙소는 가족이 해체되었거나 가족을 구성하지 못하고 최소한의 목돈 마련조차 어려운 도시빈곤층의 최후의 주거형태라는 점을 알게 되었고, 그렇다면 굳이 쉼터만이 아니라 그 단계에서 무언가 지원할만한 틀을 찾자는 순수한 고민이 집중되어 얻어진 결과물이다.

경제가 아무리 발달한 나라라도 '빈곤층을 위한 마지막 주거지'는 존재할 것이다. 미국의 SRO(Single Room Occupancy), 일본의 도야, 홍콩의 닭장집(Cage house)의 경우는 대표적인 사례들이다. 이들은 거의가 정상적인 주거로 인정받지 못하고 매우 열악한 주거환경을 지닌 주거지이지만 이용하는 사람은 줄어들지 않고 있다. 한국에서는 이러한 주거지가 쪽방과 고시원, 독서실 등으로까지 확대되고 있는데 바로 정상적인 주거를 구할 수 없는 도시빈곤층이 불가피하게 선택

해야 되는 마지막 주거지라는 점에서 민·관 모두에게 중요하게 고려되어야 할 지점이며, 이러한 배경에서 노실사 사랑방은 나름의 의미를 찾고자 하는 것이다.

[사진2] - 쪽방풍경

## 2) 대략의 사랑방 개요

소재지는 서울 영등포구 영등포동 2가 29-96호(영등포 시장안)이며, 철근 콘크리트구조의 2층 근린 상가로서 계약기간 2년에 보증금 1500만원과 40만원의 월 임대료를 지불하고 있다.

[사진3] - 사랑방 외관

2층 전관을 개보수해 1인 1실의 방 7개, 화장실 1개, 샤워실 겸 세탁실 1개, 주방과 거실 겸 사무실 용도의 공간 1개를 갖추었으며, 개보수비용은 총 850만원이 지출되었다.

[사진4 - 평면도/내부사진

보증금 1500만원 중 1400만원은 대출을 통해 마련하고, 개보수비용은 노실사 자체적인 재정 마련활동과 후원금을 통해, 개소 이후 유지에 필요한 모든 제반 경비(2층 임대료를 비롯한 건물 유지 보수 및 생활비, 공과금 등)는 총 7명의 입주자들이 내는 월 12만원~15만원의 이용료(숙식 제공)로 충당하고 있다.

## 3. 사랑방 사람들[2002.12월~2004.1월]

| 이름  | 연령  | 가족관계(결혼여부) | 직업/주수입원/월 소득 | 거주기간  |
|-----|-----|------------|--------------|-------|
| 정00 | 32  | 미혼/가족해체    | 건설 일용직/30만원  | 6개월   |
| 김00 | 53  | 이혼/가족해체    | 국기법수급권자/32만원 | 13개월  |
| 이00 | 50  | 미혼/가족해체    | 건설 일용직/50만원  | 2개월   |
| 박00 | 54  | 이혼/가족해체    | 건설 일용직/80만원  | 8개월   |
| 이00 | 36  | 미혼         | 건설 일용직/60만원  | 1개월   |
| 유00 | 55  | 이혼/가족해체    | 건설 일용직/80만원  | 4개월   |
| 김00 | 51  | 기혼         | 건설 일용직/60만원  | 4개월   |
| 차00 | 47  | 미혼/가족해체    | 건설 일용직/60만원  | 4개월   |
| 김00 | 41  | 미혼/가족해체    | 비정규직/80만원    | 10개월  |
| 권00 | 22  | 미혼/가족해체    | 아르바이트/40만원   | 8개월   |
| 이00 | 42  | 미혼         | 국기법수급권자/35만원 | 4개월   |
| 박00 | 56  | 미혼/가족해체    | 국기법수급권자/38만원 | 3개월   |
| 이00 | 53  | 기혼/가족해체    | 국기법수급권자/32만원 | 7개월   |
| 정00 | 38  | 기혼         | 노점상/70만원     | 1개월   |
| 평균  | 45세 |            |              | 5.3개월 |

#### 4. 운영상의 문제와 시사하는 점

어떠한 의미로 들릴지 모르겠지만 홈리스 상태에 있는 사람들에 대한 민간의 주거지원활동은 사생활이 보장되는 주거공간을 제공하는 데만 그치지 않고 이를 뛰어 넘어 ‘시설에 가까운 주거’를 지향해야 한다는 것이다. 홈리스 상태에 이르기까지 여러 가지 문제가 중첩되어 사회성을 잃거나 불건강의 악순환을 안고 반복하고 있는 사람들에 대한 주거지원활동이기 때문에 결여된 능력과 필요한 욕구를 지속적으로 사후 지원할 수 있는 방향으로 가야한다는 의미에서 ‘시설에 가까운 주거’라는 개념이 적합하다고 생각한다. 이를 위해서는 주거공간의 소규모 주택화가 필연적으로 뒷받침되어야 하며, 유관 복지자원간의 협의체를 구성하고, 지역의 복지 자원을 적절히 활용해 연결할 줄 아는 조직가적 마인드를 지닌 주택매니저의 양성이 절실히 필요하다.

[사진 5] - 사랑방 초기보고서

초기 사랑방을 개소할 때 쉼터 중심의 정책에 대한 반발의식이 한 몫 작용한 측면도 있고, 쉼터처럼 인식이 될 경우에서 오는 무거운 분위기에 대한 부담으로 정부의 지원은 절대 받지 않고 입주 당사자와 자체 재정으로 운영해나간다고 고집했으나 이러한 인식은 궁극적으로 홈리스 상태에 있는 사람들의 이해에 복무할 수 있는 비영리민간주택활동이 되어야 한다는 측면에서 보면 바람직하지 않은 폐쇄적 인식인 것 같다. 수년간 보건복지부나 서울시 등에서 자활의집이나 월세지원 등이 이루어지고 있고, 건교부의 주거복지과가 신설 등의 최근 흐름을 고려할 때 비영리민간주택활동의 활성화를 위해 토지와 건물매입, 건물 임대, 건물 개보수 과정과 사후 유지 및 관리 과정에 대한 중앙정부와 지방정부, 민간 그룹의 협의와 파트너쉽 유지에 대해 적극적으로 요구하고 그 어느 때보다 인식의 전환이 요구되는 시점인 것 같다. 한국의 불안정한 정치 상황을 고려한다면 민간과의 협의를 형식화 한 채 정부의 정책만 너무 앞서가 버릴 경우 정말 좋은 정책이라도 사회적 도마 위에 올라 몇 년도 못 가서 폐기 처분 될 수 있다는 점에서 지금이 중요한 시점이라 생각된다.

또한 애초 사랑방을 쪽방지역 일부 임대를 통하는 방법도 생각했으나 쪽방에 대한 접근은 주거 환경 개선 쪽으로 가고, 주거지원을 위한 임대는 노후 불량주택이나 다가구 주택, 상가형 근린시설 등을 개조하는 방식이 더 좋을듯하고, 전 층을 입주 당사자에게 임대하려하지 말고, 1층은 일반 상가임대나 다른 형태로 임대해 임대수입구조를 만들거나 증축이나 토지 활용도를 높인 신축에 가까운 개보수 등 다양하게 이루어 질 수 있다고 생각한다.

민간의 주거지원 활동은 어떤 형태이든 많으면 많을수록 좋으며 다양할수록 좋다고 생각한다. 그 이유는 주택을 필요로 하는 저소득층이나 단신 생활자들이 자신의 처지와 조건에 맞게 선택의 폭이 넓어지기 때문이다. 따라서 홈리스 상태에 있는 사람들에 대한 주거비영리주택활동이 필요하고 그 수요가 존재함에도 그것이 사회적으로 크게 주목받지 못하고 있는 상황을 타개하기 위한 최 접점에 민간 그룹의 역할이 있어야 한다고 생각하며, 정부 예산으로부터 전적으로 의존하거나 기대지 말고 스스로 문제의식을 느끼고 자발적으로 주택을 공급·관리하면서 자신의 역량을 지속적으로 축적할 필요성이 있으며, 이런 맥락에서 보면 비영리주택활동의 시작은 결국 ‘의지’의 문제로 귀착이 되는 것 같다.

참고. 사진자료

[사진 1] 사랑방 최초 보고서

| 보 고 서                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                 |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>■ 사랑방(노설사 사무실 및 유료 센터)을 어떤 방향으로 운영할 것인가?(지난 11월 19일 집행위원회 논의 결과 정리)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 12월 1일(일요일)까지 개보수 공사를 완료하고 12월 5일(목요일)에는 개소한다.</li><li>- 공식적으로 쪽방이라는 용어보다 유료 센터로 기초를 잡고 공식화한다.</li><li>- 기존 노숙인 지원 시스템(희망의집/자유의집/지원센터 상담체계)과 결합될 수 있는 지점, 가령 영등포 지역 (가람)홀리스 대책회의(단주공동체 피사모 문혜은 목사님/영등포산언선교회 Drop-In-Center 이원기 신장/영등포보호의집 임도영 사회복지사/지원센터 영등포 상담팀 이병승 팀장/자유의집 알코올센터/노숙인 정신건강센터)를 구성해 유료 센터로서 역할 분담할 수 있는 지점을 찾는다.</li><li>- 어떤 형태로는 근로활동을 하는 사람에 한해 입주 자격을 주고, 최초 입주서류를 명확히 한다.</li><li>- 입주인 생활모임을 통해 여러 가지 생활규칙을 세워낸다.</li></ul> |                                                                                                                                                 |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <p>■ 노설사 1년 예산안 및 사랑방(사무실 및 유료 센터) 운영경비 예측</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                 |                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 과 목                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 수 입                                                                                                                                             | 과 목             | 지 출                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 총 계                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 32,600,000                                                                                                                                      | 총 계             | 32,600,000                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 후 원 회 비                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 운영 및 자원위원 회비<br>$50,000 \times 10\text{명} \times 12\text{월} = 6,000,000$<br>일반회원 회비<br>$10,000 \times 50\text{명} \times 12\text{월} = 3,600,000$ | 인건비             | $700,000(1\text{인}) \times 12\text{월} = 8,400,000$                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 사무실(사랑방) 후원 회비<br>$20,000 \times 20\text{명} \times 12\text{월} = 4,800,000$<br>(집행위원 및 개인후원자)                                                    | 임대료             | $400,000 \times 12\text{월} = 4,800,000$                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 후 원 생 사                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 사무주회<br>$5,000,000 \times 1회 = 5,000,000$                                                                                                       | 사무실 및 유료 센터 운영비 | 통신비 $5\text{만} \times 12\text{월} = 600,000$<br>수도세 $10\text{만} \times 12\text{월} = 1,200,000$<br>전기세 $8\text{만} \times 12\text{월} = 960,000$<br>전화요금 $7\text{만} \times 12\text{월} = 840,000$<br>광비 $15\text{만} \times 12\text{월} = 1,800,000$<br>예비비 $10\text{만} \times 12\text{월} = 1,200,000$ |

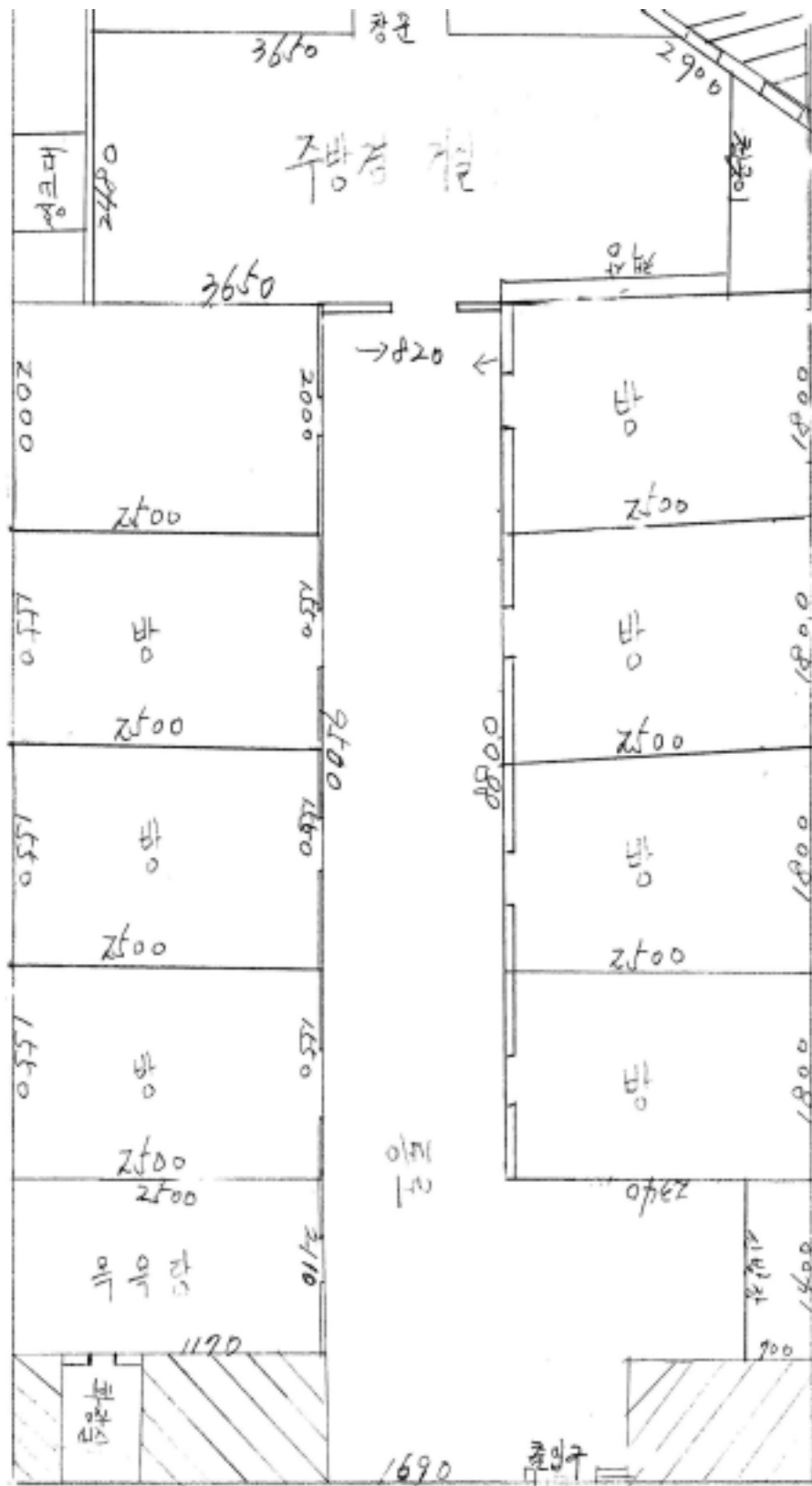
[사진 2] 한국의 쪽방

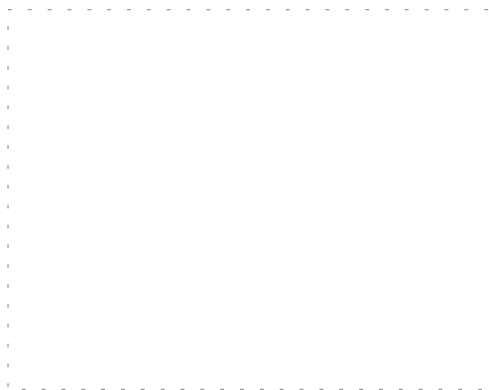


[사진 3] 사랑방 외관



[사진 4] 평면도 및 내부모습





## 일본의 빈곤과 주택문제

### 일본의 도시를 대상으로 한 개관: 일본의 도시재개발, 슬럼클리어런스의 역사와 현황

- 도시계획의 단계적 발전과 도시정책의 대응
- 전쟁, 전재의 영향
- 도시빈곤층의 거주지구형성의 특징
- 도시빈곤층에따른 도시사회운동
- 연구, 조사로에서 실천으로: 거주지원, 생활지원의

### 슬럼 클리어런스의 역사

- 슬럼=빈곤층의 열악한 주택지구를 가리킨다. 도시병리적인 의미는 포함되어 있지 않다.
- 일본의 도시빈곤층
  - A : 피차별부락민(전인구의 1%)
  - B : 일용노동자
  - C : 영세공장노동자
  - D : 조선인(최대400만, 1944년) ,

### 슬럼 클리어런스의 역사(계속)

- 피차별부락민: 봉건시대로부터 피차별부락, 지리적인 고착
- 공업화와 함께 1999년대 보다, 도시빈곤사회의 등장(도시영세민) 도시하층사회를 대상으로한 많은
- 열악한주택지구의 대량 등장 (도시계획 부재의 시기, 일본의 도식계획법은 1919년제정됨), 목조로 긴방(1층건물로 후에 2층건물로)

### 슬럼 클리어런스의 역사(계속)

- 1911년 일본 최초의 도시빈민 조사
- 1920년대 사회조사의 열광, 도시빈민
- 1921년 일본초의 도시빈민조사(동경, 오사카, 나고야, 고베, 요코하마)
- 1923년 관동대지진(동경, 요코하마) 후에 재해복구사업(1923년부터1930년까지), 화재소실지구의 대규모적인 토지구획정리사업(대도시개조)

### 슬럼 클리어런스의 역사(계속)

- 국영주택사회의 등장, 1924년 「同潤會」, 내무성사회국의 백업(1920년 이후)
- 1925년, 전국시도불량주택지구조사
- 1925년 同潤會에 의해, 실험적인 슬럼클리어런스 도쿄 ? 筋아파트3층5개동
- 1927년 불량주택지구개량법

### 슬럼 클리어런스의 역사(계속)

- 1928년부터 1941년에 걸쳐 동경, 오사카, 나고야, 요코하마, 신주쿠 17개지구 4000호 スラムクリアランス
- 1919년도시계획법시행이후 1920년대 후반부터 교외에서는 토지구획정리사업이 일제치전개, 교외에 슬럼은 발생하지 않았고, インナ-シティ에 집중함.

### 슬럼 클리어런스의 역사(계속)

- 1937년 일중전쟁이후, 사회사업과 도시내도시계획사업은 사실상 중단됨(특히 1939년 이후)
- 1943년 インナ-シティ의 건설속개, 7만세대 30만명의 건물이 강제적으로 도시로부터 철거됨.
- 1945년 3월 9일부터 8월 14일까지 미군에 의한 도시폭격, 110도시 250만1천세대, 1000만명분의 건물유실(40%의 시가지를 잃었음)

### 도시비곤사회의 양상

- 부락(피차별부락민), 0.001, 간이숙박소거리(일용노동자, 도시잡업층), 조선인거리, 수상생활자
- 도시빈곤사회의 불만의 폭발, 1918년의 0.001, 도시거리에서의 대규모도시? 擾
- 그러나, 기본은 위로부터의 정책, 도시사회정책의 등장, 내무성사회국, 대도시정부 특히, 오사카시
- 1919년부터의 도시사회사업은 주목됨.
- 직업소개소, 무료숙박소, 시영주택, 탁아소, 0.001, 시민관, 시민위원, 대량의 사회조사

### 도시비곤사회의 양상(계속)

- 전국水平社1923년 피차별부락민의 운동결사, 주택개선요구보다도 0.001이 주됨
- 水平社運動에 대항하여, 내무성사회국은 1925년에 보다 0.001和事業10개년계획, 소규모의 부락내, 슬럼클리닝을 개시함.
- 조선인에는 0.001, 무료숙박소의 제공

### 전후의 도시개조, 도시재개발

- 1946년부터 1959년에 걸쳐, 전후복구사업 110 도시에. 0.001의 토지구획정리사업, 구획적으로는 새로운 시가지에 0.001
- 이 사업과정에 있어서 대항의 불법점거주택지가 インナ-シティエリア에 발생, 슬럼의 부활
- 이 슬럼은 도시잡업층, 부락민, 조선인, 0.001의 비율이 높음.

### 전후의 도시개조, 도시재개발(계속)

- 1951년에, 공영주택법이 성립, 제1종주택, 제2종주택 후자는 저소득세대를 타겟으로 but 슬럼클리어런스는 아님
- 1955년에 국영주택공급사회의 일본주택공급단이 설립, 교외의 뉴타운에 아파트를 대량 건설, 5000명부터 15만 규모까지 오사카의千里뉴타운 13만명, 1959년 개발개시, 화이트카라를 대상으로 함

### 전후의 도시개조, 도시재개발(계속)

- 부락민의 움직임: 전국水平社를 승인, 1946년에 부락해방위원회, 후의 부락해방동맹이 결성. 1950년대시작부터, 경제쟁쟁운동과 주택요구운동을 시작.
- 부락의 슬럼클리어런스개시, 1952년부터
- 소액자본으로 좀처럼 슬럼클리어런스가 진행되지 않아서, 1958년 보다 전국적인 요구투쟁이 있음. 정당적으로는 사회당, 공산당이 지지
- 요약 1960년에 주택지구개량법이 제정되고, 슬럼클리어런스에 대한 국가자금의 투입이 가능해졌음.

### 전후의 도시개조, 도시재개발(계속)

- 국가적 프로젝트로서 전국40부락을 대상으로 슬럼클리어런스사업이 시작되었으나, 2년간만 지속됨 자민당계열의 대부락해방동맹대책
- 부락해방동맹은 이러한 위에서의 대책에 대항하고, 대규모는 국가예산을 투입한 종합적부락개선국강사업을 요구함. 1965년에 정부는 부락으로의 특별시책시행을 용인함.
- 1969년에 同和지구(부락)개선특별조치법을 제정함. 10년간의 한시입법임. 대규모적인 슬럼클리어런스와 사회복지시설건설이 시작됨.

### 전후의 도시개조, 도시재개발(계속)

- 1960년주택지구개량법은 피차별부락의 개량외에, 불법점거주택지구, 응급가설주택(전후직후)를 사업대상지구로함. 소위 전후의 슬럼은 이 사업에 따라 1970년대 중반까지 없어짐.
- 고도성장기의 슬럼은 대도시교외의 목조임대아파트가 집중된지역에 등장함(1960년부터 75년까지)
- 1960년에는 도시개조법도 시행됨. 이는 도시내부의 역전의 0.001의 클리어런스, 그리고나서 대규모상업빌딩의 건설이주가됨.

## 전후의 도시개조,도시재개발(계속)

- 이 외 일용노동자의 간이숙박소지구의 클리어런스사업도, 오사카에서 진행됨. 1970년
- 그러나 1970년대까지 토지의 사유권이 극에달해 일반시가지에서 도시개조사업은 거의 수행되지 않음.
- 역전과 繁華한 상점가에서는 1969년시행하는 도시개발법에 따라(1961년의 도시개조법의 개정판). 보다 확대된지역클리어런스사업이 수행됨. 역전재개발이라는 표현으로 대표됨. 도시갱신사업은 전국적으로 확대됨.

## 전후의 도시개조,도시재개발(계속)

- 조선인은 120만, 재일조선, 한국인, 재일코리언의 집중주거지구는 어느정도 있었으나, 주거환경개선에 대해서는 일본국적을 취득하지않았기때문에 자력자로주택갱신을 포함.
- 1959년부터의 북조선으로의 귀국에 따라, 생활개선을 꾀하는 것도 하나의 선택지였음.
- 조선슬럼, 조선バラック, 불법점거バラック는 현재는 극히 적게 남아있음.
- 同和지구의 슬럼클리어런스사업은 결국 1969년부터 2001년까지 실시됨. 거의 부락슬럼은 없어지고, 공영아파트지구로 변모함. 그러나 파벌은 남아있는 상황임.

## 전후의 도시개조,도시재개발(계속)

- 1970년대 중반경부터,成工場の 위기, 오사카시의 成工場の 조업중지, 공동화, 인구감소, 고령화.
- 跡地での 주택개발은 부분적으로 진행되었지만, 1980년대후반부터의 버블경제로, 대량 민간맨손의 건설이 시작됨. インナ-シティ의 민간자본에 의해 재개발
- 한편, 슬럼클리어런스형은 아니고, 修復型の 소규모 건물갱신을 목표로, 마을만들기 운동이 등장함.

## 전후의 도시개조,도시재개발(계속)

- 이러한 흐름을 받아서 1996년에 밀집시가지개조사업이 시작됨. 개별건설의 갱신이 주가됨. 대도시내インナ-シティ로 1960년대개발의 郊外를 대상으로 함.
- 하나의 救世主: 협소수지의 목조3층주택, 꽤 안정적인 가격의 집1채의 취득이 가능함.
- 1997년의 공영주택법의개정 공영주택의 복지주택화가 전일보험과 동시에 임대료의 응약부담도 도임됨.
- 적절한 저가의 목조주택이 고갈되기 시작하고, 저임고령자에 있어서는 선택지가 적어지게 됨.
- 고수입고령자에는 개호시설과 특별양호노인시설이

## 도시사회의 현황과 운동의 지향

- 同和지구도 주거환경개선사업이 거의 완료되었기 때문에, 다음은 급속하게 고령화가 진행되는同和지구이므로, 고령자와 취약자에 대한 복지지원, 주거지원 생활지원을 중시하기 시작함.
- 1995년의 阪神淡路大震災의 복구사업으로 많은 마을만들기 자원활동, NPO가 육성되기 시작함.
- 1990년대 중반, 급속하게 노숙생활자문제가 부상하기 시작함.

## 도시사회의 현황과 운동의 지향(계속)

- 전국적으로 3만인정도의 노숙생활자, 오사카에서는 1만인이, 노상에서 생활하기 시작함.
- 주소가 없기 때문에,생활보호등의 기존사회복지시스템이 발휘되지 않음
- 2002년에 홀리스 특별조치법이 10년시한법으로 성립
- 1970년대 거의 없어진 무료숙박소, shelter, 그리고 새롭게 자립지원센터 등이 대도시에 건설됨.

## 도시사회의 현황과 운동의 지향(계속)

- 노숙생활자 클리어런스를 관련해 인권문제로서 활발한 자원활동이 보임
- 1997년NPO 법의 성립에 따라 마을만들기 NPO도 대량 나타남.
- 처음에 생활지원, 거주지원을 조직하고, NPO 주도의 마을만들기가 시작됨.
- 개인적으로는 탈노숙생활자의 단신남성(평균 55세)의 취로자립, 생활자립의 자원활동, 정보발신을 インナ-シティ를 거점으로 행하고 있음.

## 소결

- 1960년이전 슬럼과 1960년이후 슬럼  
전자는 도시잡업형슬럼, 후자는 공장노동 서비스산업형 슬럼, 전자에는 조선인도 포함됨. 후자에는 0? 출신자가 포함됨.
- 피차별부락  
1969년부터 2001년까지 특별조치법의 효력威力은大
- 1970년중반경  
前期型슬럼은 일본의 도시로부터는 거의 소멸됨. 後期型슬럼은 목조임대아파트문제에 있음.
- 고령단신, 혹은 외국으로부터의 ニュ-カマ-, 홀리스의 문제로서

코다마 토우루(Toru KODAMA 오사카 시립대학교수, 주택정책)

## 홈리스문제—무엇이 문제인가

코다마 토오루(오사카 시립대학 교수)

이는 올해 3월에 출판된 이와나미출판사 발행 소책자의 타이틀이다(한국도시연구소, 『도시와 빈곤』(제64호 / 65호 / 66호: 발간예정)에 번역 연재되고 있다). 그 서두를 보면 「전국 최대의 홈리스가 상주하고 있는 오사카시에서는 가까운 주변도로나 공원까지 가건물, 텐트가 늘어서기 시작했다. 오사카 시내에 사는 필자는 매일 출퇴근길에 알루미늄캔을 가득 싣고 무겁게 패달을 밟는 홈리스와 자주 마주친다」라는 요즘의 상황이 스케치되어 있다.

오사카시에서 홈리스가 급증한 것은 1990년대 중반부터이다. 그러나 홈리스의 상황은 그다지 달라지지 않고 있다. 홈리스는 실업 등의 사회적 요인에 의해 증가하고 있음에도 불구하고 그들에 대한 세상의 시선은 차갑기만 하다.

유럽에서도 초기에는 홈리스를 거칠고 게으른 사람들로 생각해서 그들을 수용하는 시설의 환경은 정벌을 가하는 곳처럼 가혹했다. 케인즈 정책에 의한 완전고용하에서 노동능력이 있는 사람이 실업자가 되는 것은 일시적이고, 또한 소수에 지나지 않는다고 생각했기에 시설적인 대응으로 적당히 문제를 처리해 왔다. 그러나 공업화시대에서 포스트공업화사회로의 이동, 재래형산업의 스크랩앤드빌드(scrap and build)와 실업의 장기화와 더불어 1970년대 후반부터 홈리스 문제가 심각해지자, 그 대책의 중점을 「시설」에서 「주택」으로, 나아가서는 「고용」으로 옮기게 되었다.

거칠고 게으른 「그들의 문제」에서, 무엇보다 주거권 침해라는 부분의 「우리들의 문제」로 정책이 전환되고, 최근에는 사회적 배제라는 문맥에서 「주택」과 「고용」을 통합한 전략이 강하게 추진되고 있다(이 점에 관해서는 코다마 토오루 외, 『구미의 홈리스문제』, 법률문화사, 2003 참조).

일본 홈리스 대책의 문제는 무엇보다 「시설」에서 「주택」으로의 정책전환의 중요성을 제대로 인식하지 못하고 있다는 점이다.

작년에 성립된 홈리스자립지원법의 제1조에는 「이 법률은 자립 의사가 있으면서도 불가피하게 홈리스가 된 사람이 다수 존재하고, 건강하고 문화적인 생활을 영위하지 못하고 있으며...」라고 밝히고 있다. 이 법조문은 이미 취로에 의해 「자립」한 「우리들의 사회」에 홈리스인 여러분들도 참가할 수 있도록 노력해 달라, 그렇지 못한 사람은 우리가 「자립의사가 없는 것으로 간주하겠다」라는 식의 톤으로 말하고 있다. 「우리들의 문제」로 생각하지 않고, 「그들의 문제」로 바라보는 것이다.

현재와 같은 불황 속에서 안정된 일자리를 찾는다는 것은 보통 실직자에게도 어려운 일이고, 홈리스에게 구직지원을 하고 있는 자립지원센터(후생노동성이 보조)를 통해 취직이 되었다고 해도 지금까지의 취로형태(일당 근로)와는 맞지 않아 오래가지 못하는 경우도 있다. 이렇게 해서 홈리스로 되돌아가면 「자립의사가 없다」고 여겨지게 되는 것이다.

자립지원법은 노동능력이 있는 자의 실업은 일시적이고, 소수일 뿐이라는 식의 공업화시대와

같은 구시대적 상황인식을 갖고 있다. 또한 「주택」을 총괄하는 국토교통성이 주거권의 침해를 인정하고 공영주택의 우선적인 입주나 임대료를 보조하는 등 홈리스대책을 풀어가려는 움직임도 거의 보이지 않고 있다.

일반적으로 선진국가의 임대료보조는 저소득층에 널리 지급된다. 일본의 임대료 보조는 대기업 직원, 관청직원의 복리후생을 목적으로 한 것, 지방자치체의 재량에 의한 것(일정수입이 있는 신혼세대, 중견소득자, 고령자), 생활보호의 주거급여가 체계화되어 있지 않은 실정이다. 그 결과 민간임대주택 상당수의 세대가 임대료보조의 대상이 되지 못하여 소득수준에 걸맞지 않는 고액의 임대료, 혹은 세대 규모에 맞지 않는 협소한 주택에서 부득불 거주하고 있다.

실업이나 도산으로 수입이 상실되고 저축도 고갈되어 임대아파트의 집세를 내지 못하게 되어도, 지방자치체의 임대료보조는 이에 대응할 만한 제도를 갖추고 있지 않다. 물론 이 경우 생활보호의 주거급여가 적용되어야 하지만 현 실정에서는 생활보호법 제4조의 「보족성補足性」이라는 선별원리 하에서, 신청자가 「자산, 능력, 그 외 모든 것을」 「활용」하고 있다고 인정되어야만 비로소 보호를 받을 수 있게 되어있다. 일본의 임대료보조에는 취업의 유무에 상관없이 저소득층에게 지급된다는 주택정책의 기본적인 이념이 관철되어 있지 않은 것이다.

기업사회와 토건국가(土建國家)를 주요 특징으로 하는 일본형 구체제(Ancien Regime)는 1990년도 전후의 거품경제를 그 정점으로 하여 해체에 이르렀다. 그럼에도 불구하고 포스트 공업화사회로의 이행을 향해 방향 수정이 제대로 되어 있지 않은 일본정치의 부끄러운 모습을 홈리스 문제는 적나라하게 보여주고 있는 것이다.

## 공적취로사업은 어떻게 이루어지고 있는가

### —오사카 카마가사키로부터의 레포트—

에비 카즈오(Kazuo EBI 재단법인 니시나리노동복지센터 직원)

#### 첫머리에

2001년12월의 완전실업률은5.6%, 337만명으로 과거 최악을 기록했고, 회사의 도산이나 권고해직에 의한 비자발적인 실업도 과거 최대인 125만명에 달했다. 오사카에서의 실업률은 2000년 10월 국세조사(國勢調査)의 수치속보에 나타나듯 오사카시 8.97%, 오사카부 전체에서도 6.87%로, 전국적으로 봐도 심각한 상황이다.

이처럼 오사카가 전국에서도 심각한 실업상황에 놓여진 배경에는 중소영세기업이 많기 때문이기도 하지만, 전국최대의 일용노동자 인력시장인 카마가사키(아이린 지구)<sup>16)</sup>가 있는 것도 영향이 있다.

본고에서는 거품경제 붕괴 후의 카마가사키 인력시장의 현 상황을 통해 지역취로대책의 실태와 문제점을 국가나 지방자치체의 고용실업대책과의 관계 속에서 논해 보고자 한다. 또한 사회문제가 되고 있는 홈리스<sup>17)</sup> 문제와의 관련 속에서 부득이하게 홈리스 상태에 있는 사람들을 조금이라도 줄일 수 있는 고용실업 대책에 대해 살펴보고자 하겠다.

#### 1. 카마가사키 인력시장의 현 실정과 일용노동자의 실태

##### (1) 건설인력시장의 변모와 카마가사키일용노동자의 실태

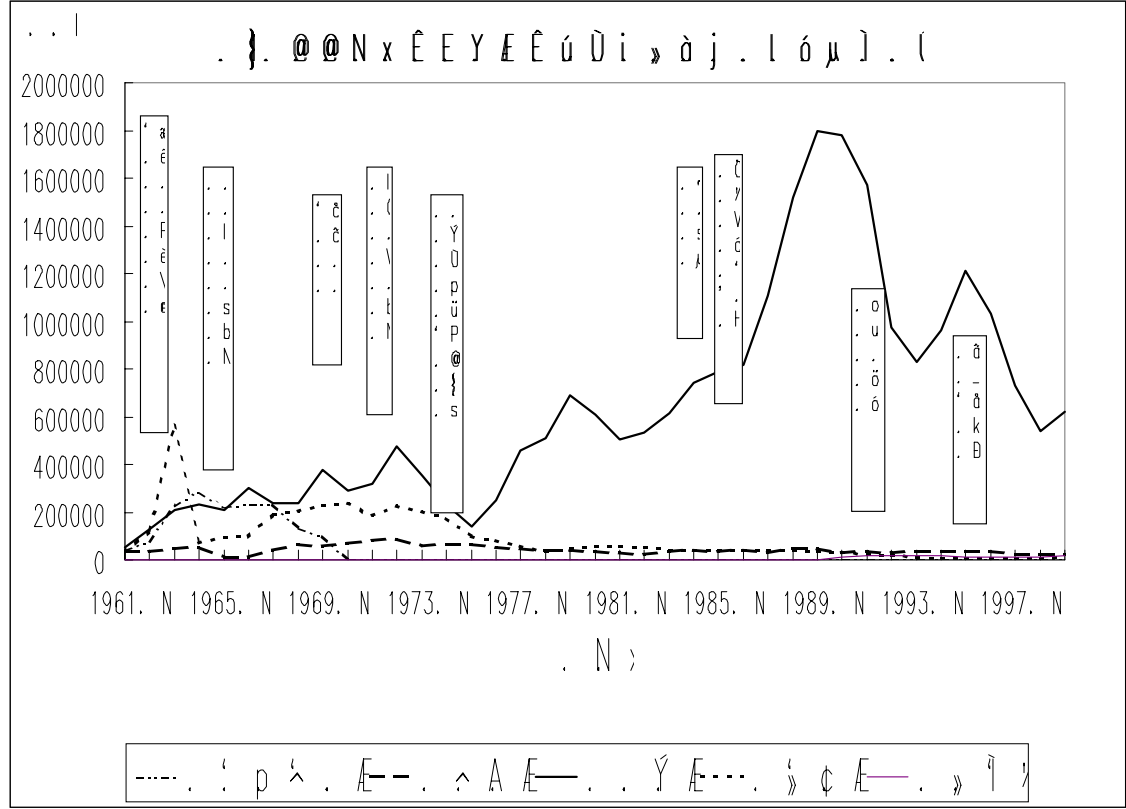
카마가사키(아이린 지구)는 일본 최대의 인력시장이다. 전에는 항만, 운송, 제조업에 종사했고, 고도경제성장기 이후에는 건설업의 하청을 받아 가장 말단에서 일해 온 약2만 명의 노동자가 모이는 곳이다. 그들은 경기의 영향을 직접적으로 받으며, 손쉽게 고용될 수 있는 노동력으로 쓰여 지다가도 경기가 나빠지면 간단히 해고되는 경기를 나타내는 신호기와 같이 여겨져 왔다.

1989년 버블경제 붕괴 후 도시의 거대은행이 안고 있던 불량채권 처리의 마지막 영향을 받은

16) 행정은 「아이린 지구」 혹은 「아이린 지역」이라고 부르고 있으나 본고에서는 일용노동자가 통상 불러 익숙해진 「카마가사키」라는 명칭을 사용하고자 한다.

17) 1999년 2월에 국가에서는 「홈리스」문제연락회의를 발족하고, 5월에는 「홈리스」의 정의와 실정, 당면대책을 정리했다. 거기에는 「실업, 가족붕괴, 사회생활의 도피 등 각종 원인에 의해 특정주거를 가지지 않고 도로, 공원, 강가, 전철역내에서 노숙생활을 하고 있는 사람들」이라고 정의되어 있다. 노숙의 최대원인은 경제(노동)정책의 실패에서 온 실업과 고용 및 사회보장의 결여에 의한 것으로 파악하고 있기 때문에 여기에서는 「홈리스」라고 기술하겠다.

건설업은 기계화나 합리화 등을 이유로 카마가사키 노동자의 고용을 회피하기 시작했다. 또한 대규모 프로젝트에 의한 공공사업에 의지할 수밖에 없는 건설업계에서는 경쟁이 더욱 치열해졌고 앞다투어 단가를 내렸다. 또 한신대지진에 의한 「재해특수수요」 이후로는 한층 더 구인이 줄어들어 젊은 노동자층에도 일이 없는 상황이 계속되었다. 그 결과 일용(현금)노동자 구인수는 거품경제 최고 번성기인 89년도의 연간 약 187만 명을 최고점으로 해서 계속 줄어들어, 98년도에는 58만 명으로 번성기의 약 3분의1로 곤두박질했다. 【그림 1】



한편 지역노동자의 고령화가 진행되는 가운데 노동시장은 연령제한으로 고령자를 배제해 갔다. 2001년 3월 현재 지역노동자의 평균연령은 54.5세로 55세 이상인 고령노동자가 차지하는 비율은 52.9%나 된다. 【표 1】 55세 이상의 고령자는 고용보험 일일노동 피보험자수첩을 소지한 자만도 7,616명에 이르러 비소지자를 합치면 1만 명이 넘는다.

표 1. 건설업 취업자 수 및 취업률 (단위: 명, %)

| 구분      | 연도별 취업자 수 및 취업률 (단위: 명, %) |         |          |         |         |         |         |         | 비고      |       |       |
|---------|----------------------------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|-------|
|         | 1963. N                    | 1965. N | 1984. N  | 1994. N | 2001. N | 2003. N | 2005. N | 2007. N |         |       |       |
| 20. 건설업 | 92                         | 1.6%    | 4        | 0.0%    | 4       | 0.0%    | 7       | 0.0%    |         |       |       |
| 20. 건설업 | 2,144                      | 37.4%   | 261      | 1.7%    | 131     | 1.0%    | 196     | 1.2%    |         |       |       |
| 30. 건설업 | 2,351                      | 41.0%   | 2,985    | 19.0%   | 509     | 3.7%    | 701     | 4.8%    |         |       |       |
| 40. 건설업 | 824                        | 14.4%   | 6,563    | 41.9%   | 3,534   | 26.2%   | 2,411   | 17.0%   |         |       |       |
| 50. 건설업 | 280                        | 4.9%    | 4,632    | 29.6%   | 6,029   | 44.8%   | 6,564   | 46.4%   | 55. 59. | 3,297 | 23.3% |
| 60. 건설업 | 41                         | 0.7%    | 1,228    | 7.8%    | 3,261   | 24.3%   | 4,219   | 29.6%   | 60. 64. | 2,700 | 19.1% |
| 70. 건설업 | 5,732                      | 100.0%  | 15,653   | 100.0%  | 13,468  | 100.0%  | 14,098  | 100.0%  | 65. 69. | 1,184 | 8.3%  |
| 80. 건설업 | 33.9. 1                    |         | 46.82. 1 |         | 53.3. 1 |         | 54.5. 1 |         | 70. 74. | 335   | 2.2%  |

출처: 한국노동연구원, 「건설업 취업자 수 및 취업률」, 2008년 11월.

이와 같은 사실을 여실히 나타내고 있는 것이 니시나리 노동복지센터(이하 센터로 지칭함) 구인창구의 연령제한상황이다. 2001년 11월에는 건설업 전체의 구인에서 연령제한(55세까지)을 하고 있는 것이 63.8%를 차지하고 있다(일반토공인 경우는 81.5%로 높다).

또한 「센터」에서 사람을 구하는 사업소를 대상으로 실시한 「건설업기숙사재적조사」를 보면 건설업에 있어 소위“카마가사키 이탈”현상이 진행되고 있는 것을 알 수 있다. 1997년 8월 조사에서는 조사대상인 「센터」 구인실적사업소 610개 사업 (기숙사 수용 가능자 수는19,978명) 중 회답이 있었던 400개 사업소 (기숙사 수용 14,270명)의 재적인원은 9,105명 (재적률63. 8%)으로, 그 중 카마가사키로부터 취로한 노동자의 재적인원은 5,053명 (재적률 55.5%)이었다. 그러나 98년4월의 조사에서는 회답이 있었던 220개 사업소 (기숙사 수용 정원 7,589명)의 재적인원은4,819명 (재적률 63.5%)으로, 카마가사키에서의 취로자는 2,390명 (재적률49.6%)으로 감소했다. 특히 지방 사업소는 카마가사키에서 사람을 고용하는 일이 적고, 근처에 살고 있거나 통근 가능한 사람으로 충당하고 있다는 회답이 눈에 띄었다. 또한 시공청탁자로부터 단가절하를 요구당해 노동자를 반이상 쉬게 하고 있다는 업자도 있었다. 그리고 기숙사를 없애고 조만간 폐업하게 될 지 모르는 업자도 뒤를 이어 나타나고 있다.

실제로 노동자의 목소리를 들어보면 임금단가가 계속해서 저하되어 온 데 대한 불만이 매우 크다. 일일 구인 노동자인 일반토공의 평균임금은11,206엔, 기간 구인의 기숙사비(식대)가 평균 3,000엔 (2001년11월 현재)이다. 겨우 일을 할 수 있게 되었다고 기뻐했는데 알고 보니 기숙사에서 교대로 일을 하는 것이었고, 일이 없는 날에도 기숙사비를 내야하므로 임금정산일에는 결국 적자가 된다는 고충을 털어놓는다.

이처럼 카마가사키만을 봐도 큰 변화가 나타나고 있는 건설업계는 전국적으로 취로자가 전년도에 비해20만명이나 감소했다. 총무청의 「노동력조사연보」를 봐도 건설업 취로자는 97년685만명의 최고치에서 2000년에는 653만명으로 32만명이 줄었다. 건설전문기업의 임시 일용노동자수는 1990년도의 약33만명에서 1999년도의 21만명으로 감소했다.

코이즈미 정권의 불량채권처리가 가속화됨에 따라 앞으로 더욱더 건설업 실업자는 증가하여, 「불량채권 처리의 최종처리에 의한 건설업계의 실업자 수는 전체 30.6만명의 38%인 11.6만명으로 추정된다. 이는 전 산업계의 추정실업자수 58.5만명의 약 20퍼센트에 상당한다」<sup>18)</sup>고 한다. 카마가사키 일용노동자가 실업으로 노숙자가 되는 배경에는 이러한 사회적 요인이 근저에 깔려있다.

## (2) 카마가사키 인력시장과 「홈리스」 문제와의 관계

2000년 국세조사의 수치속보에서도 확실히 알 수 있듯이 오사카시내에서 노숙생활을 하고 있는 사람 수는 6,413명 (오사카부 전체에서 7,051명) 으로 5년 전에 비해 약 4배로 늘어났다. 후생노동성이 2001년 12월에 발표한 「전국 홈리스 상황에 대해서 (수치조사 결과)」에 의하면 같은 해 9월말 현재의 수는 24,090명 (지난 조사에서 1999년 11월말은 20,451명) 이었다. 이 조사에서 오사카시를 보면 1998년에 실시된 「1998년 오사카시 홈리스의 대략적인 수와 상황조사」<sup>19)</sup>에 의한 8,660명이다<sup>20)</sup>.

오사카의 「홈리스」 문제의 특징은 건설인력시장인 카마가사키를 무시할 수 없다는 데 있다. 1999년에 실시된 오사카시의 「1999년도 홈리스 인터뷰 조사」<sup>21)</sup>에 의하면 과거에 직업을 가진 경험이 있다고 회답한 670명중 건설업에 한 번이라도 종사한 경험을 가지고 있다고 답한 사람이 80퍼센트나 되었다. 그 중 카마가사키에서 건설업에 종사한 경험이 있는 사람이 건설업 종사자의 약 70퍼센트, 건설업에 종사는 했지만 카마가사키에서 일한 경험이 없는 사람이 30퍼센트 정도이다.

1990년대를 통해서 다른 산업에서 생긴 실업자의 고용을 떠맡아 온 건설업이 제조업과 함께 실업자를 양산해 내는 산업이 되었다. 「증가하는 홈리스들 중에 건설현장 노동자 출신이 많은 것은 단순한 실업자가 아닌 장기실업자나 홈리스와의 긴밀한 관계 안에서의 객관적인 존재로서 주목된다」<sup>22)</sup>라고 하듯이, 「센터」의 직업소개창구에도 도산이나 해직으로 일자리를 상실한 노동자가 일을 구하러 방문하게 되었다. 그러나 「센터」에 들어오는 구인요청이 적어서 매일 “뿔기”로 추첨을 해서 일을 알선하고 있다. 일을 구하지 못한 노동자는 그 날로 노숙생활을 하게 되는 것이다.

카마가사키 인력시장과 오사카에 있는 「홈리스」 문제의 관련성을 생각할 때 다음과 같은 상황의 변화가 있다는 것을 알게 되었다. 버블경제 붕괴 후 장기화된 고용과 실업정세의 악화가 노동자의 생활을 일각의 여유도 주지 않는 곳까지 내몰고 있는 것이다.

필자가 살고 있는 사카이시에서는 앞서 언급한 후생노동성 발표의 수치조사에 의하면 부득이하게 노숙하고 있는 사람이 83명 (99년 10월 조사) 에서 215명 (2001년 1월 조사) 으로 늘었고, 5

18) 「건설노동자는 어디로 가는가—최대 160만명의 잉여인력—」 동양경제신보사 『주간동양경제 「특집 제네콘 대도태」』 (2001년 8월 4일호) 45페이지 참조.

19) 오사카시립대학도시환경문제연구회 『노숙생활자(홈리스)에 관한 종합조사연구보고서』 (2001년 1월) 에 상세히 정리되어 있다.

20) 이 조사는 민간, 야간을 통한 목시(目視)조사만으로 이루어졌다. 따라서 앞에서 기술한 국세조사의 수치보다 정확하다. 국세조사는 회답거부수가 많은 것으로 알고 있다.

21) 『홈리스에 관한 종합조사연구보고서』 308페이지 참조.

22) 시나 코우, 노나카 이쿠에 『일본의 빅 인더 스토리 ⑧ 건설—제기되는 탈공공사업 산업화의 과제—』, 오오츠키서점 (2001년 9월) 178페이지 참조.

개 도시 (동경도23구, 요코하마시, 카와사키시, 나고야시, 오사카시) 와 그 외 지정도시를 제외한 전국의 중심도시 및 현청소재지의 시 (38개의 시) 중에서 최다수를 기록했다. 또한 이번에 새롭게 보고된 것으로 기초자치단체(市町村, 288개의 시정촌) 에서2,355명이다.

실제로 근처 공원에서 홈리스 생활을 하고 있는 이에게 직접 이야기를 들어보았다. 그는 건설업에서의 취로경험이 없었고 원래 공원주변에서 살고 있었으나 실업자가 되어 같은 지역에서 홈리스 생활을 하고 있었다. 홈리스 생활 직전까지 자신의 일터와 거주지가 함께 있었지만(회사의 기숙사나 일자리에서 침식을 하는 형태), 실업으로 있을 곳을 잃고 집세도 내지 못해 홈리스가 된 것이다. 또한 처음 노숙장소인 오사카시내에서 오사카부의 관할지역으로 이동해 온 예도 보였다. 실업의 장기화로 알루미늄캔 등의 폐품회수를 하기 좋은 노숙장소를 찾아 온 것으로 여겨진다.

어쨌든 앞에서 본 오사카시의 조사와 비교가 되지 않지만 오사카시 주변 지역에서는 카마가사키에서의 취로경험이 없는, 그리고 건설업 취로경험이 없는 홈리스가 증가하고 있는 것으로 사료된다.

## 2. 카마가사키의 공적취로사업의 실정과 취로대책의 과제

(1) 긴급지역고용특별교부금사업에서의 공적취로사업의 현황

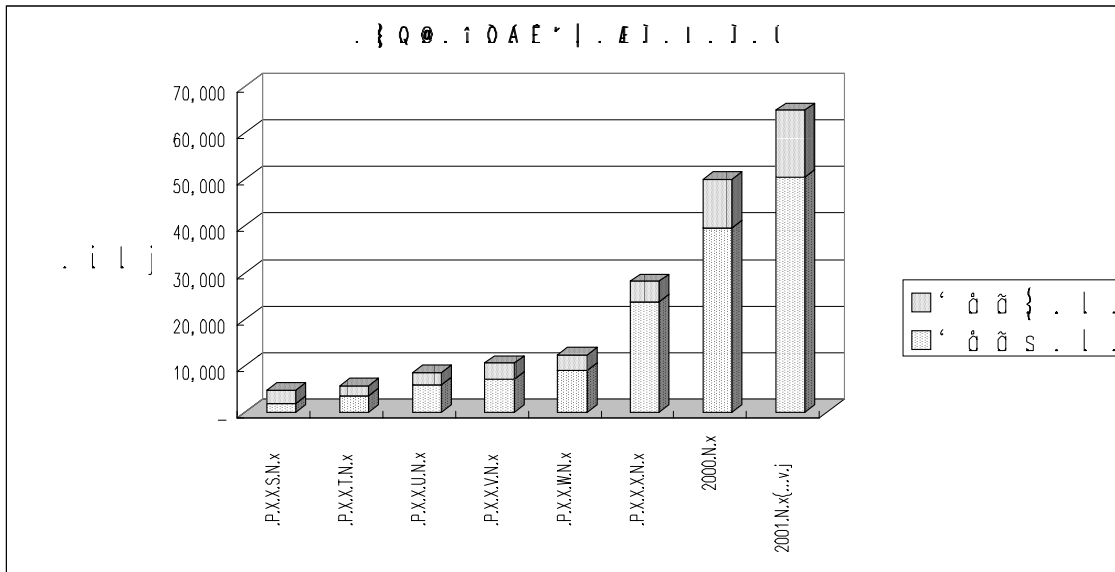
① 「고령자특별청소사업」의 개시와 사업의 확대

거품경제 붕괴 후 1993년 9월 카마가사키에서는 지역의 일용노동자들로 구성된 「카마가사키 취로·생활보장제도 실현을 위한 연학회」<sup>23)</sup> (통칭 「카마가사키 한시츠렌(反失連)」)가 결성되었고, 부(府)의회에 카마가사키종합대책으로서 고령자취로대책의 제도적 확립을 기본으로 한 청원서를 제출하는 행정투쟁을 시작했다.<sup>24)</sup>

당시의 행정자세는 1996년 3월에 폐지된 「긴급실업대책법」을 근거로 한 국가나 지방자치체가 사업을 일으켜도 실업대책은 강구하지 않는 식이었다. 그러나 1994년 6월 카마가사키 한시츠렌의 「센터」창구와의 교섭결과, 부(府)와 시(市)의 협력과 「별도의 취로대책」을 실시할 것을 약속받았다. 이로 인해 11월부터 「고령자특별청소사업」이 시작되었고, 그 이후 전개된 「카마가사키 한시츠렌」의 행정투쟁에 의해 그 규모가 조금씩이긴 해도 확대되어 왔다. 【그림 2】

23) 구성단체는 「카마가사키 일용노동조합」, 「카마가사키 기독교연합」, 「카마가사키 고령일용노동자의 일과 생활을 되찾는 모임」, 「니시나리 경찰서의 폭행을 밝히는 모임」의 4개단체와 「카마가사키의료연학회」, 「카마가사키자료센터」, 「구원회」가 뜻을 같이했다. 후에 「홈리스네트워크」가 참가했다.

24) 카마가사키의 공적취로사업인 「고령자특별청소사업」이 실현되기까지의 여정은 줄져 「오사카의 고령일용노동자의 실태와 대책」(미야시타 타다코 편, 『노상에서 살아가는 생명의 군상—홈리스문제의 대책과 제안—』, 1999년8월, 227 ~236페이지에서 상세히 논하고 있다.



고용, 실업상황이 더욱더 악화되어 이 사업에 대한 기대가 높아지는 가운데 「홈리스」 문제가 사회문제화되자 국가차원에서 「홈리스문제연락회의」가 발족되어 「당면 대응책」을 만들었다. 고용, 실업정세가 전혀 호전되지 않고 있는 가운데 국가는 지금까지의 실업대책사업을 거부하고 고용대책에 공적취로사업을 포함시키지 않을 수 없게 되었다.

1999년 11월부터 국가는 「긴급고용대책 및 산업경쟁력강화대책」에 따른 「긴급지역고용특별교부금」(이하 이 기금을 「교부금」, 이 사업을 「기금사업」이라 하겠다)을 개시했다. 이 사업은 「현재의 어려운 고용실업상황에 대한 임시응급조치로서 긴급지역고용 특별교부금을 광역자치단체(都道府縣)에 교부하고 기금을 결성한다. 그 기금을 활용, 각 지역의 실정에 맞게 각 광역자치단체 및 기초자치단체의 독창성에 근거한 긴급대응사업을 실시하고 고용, 취로기회의 창출을 꾀한다」<sup>25)</sup>라는 취지이다.

2년 반의 기간에 30만명의 고용을 창출하기 위해 2,000억엔을 광역자치단체에 교부했다. 오사카부에는 142억엔이 교부되어, 그 중 오사카부의 몫이 71억엔, 오사카시에 22억엔, 나머지 49억엔이 오사카부 관할 각 기초자치단체에 분배되었다. 이 「교부금」을 활용하여 그 후 오사카부나 오사카시에서 「고령자특별청소사업」등의 취로대책을 시작했다. 【표 2】

25) 노동성 (현재 후생노동성) 『긴급지역고용특별기금사업실시요강』 참조.

アイリン生活道路清掃

(2001. 11. 1. 現在)

| アイリン     | アイリン生活道路清掃       | 地域外作業          |                |                | 除草等の作業         | スバルゲート外周道     | センター内清掃       |
|----------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| 事業所名     | 大阪自警館            | NPO釜ヶ崎         | NPO釜ヶ崎         | NPO釜ヶ崎         | 大阪自警館          | 大阪自警館         | 大阪環境整備        |
| 1日紹介数    | 30(36)名          | 30名            | 125名           | 25名            | 10名            | 3名            | 20名           |
| 事業主体     | 大阪市              | 大阪市            | 大阪市            | 大阪府            | 大阪市            | 大阪市           | 大阪府           |
| 就労時間     | AM10:00~PM3:00   | AM10:00~PM3:00 | AM10:00~PM3:00 | AM10:00~PM3:00 | AM10:00~PM3:00 | AM9:45~PM2:45 | PM1:45~PM6:45 |
| 手取賃金     | 5,700円           | 5,700円         | 5,700円         | 5,700円         | 5,700円         | 5,700円        | 5,700円        |
| 雇用保険(印紙) | 3級               | 3級             | 3級             | 3級             | 3級             | 3級            | 3級            |
| 健康保険(印紙) | 5級               | 5級             | 5級             | 5級             | 5級             | 5級            | 5級            |
| 備考       | 緊急地域雇用特別交付金により実施 |                |                |                |                |               |               |

資料出所：西成労働福祉センター。なお色つきのところが緊急地域雇用特別交付金事業。紹介人数増減あり。また( )

の数字は休日あけの紹介人数

このほか、2001年11月1日よりNPO釜ヶ崎の財源により毎週月・月末を除き6名の地域外作業（府立中之島図書館での書庫内作業）がある。

アイリン生活道路清掃

|        | 1994年度 | 1995年度 | 1996年度 | 1997年度 | 1998年度 | 1999年度 | 2000年度 | 2001年度(推計) |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------|
| 大阪市求人数 | 1,800  | 3,530  | 5,880  | 7,086  | 8,945  | 23,661 | 39,710 | 50,621     |
| 大阪府求人数 | 2,820  | 2,230  | 2,580  | 3,465  | 3,325  | 4,454  | 10,345 | 14,270     |
| 登録者数   | 940    | 922    | 924    | 1,249  | 1,749  | 1,966  | 2,815  | 3,303      |

資料出所：西成労働福祉センター

## ② 오사카시의 지역고령일용노동자 취로대책현황

오사카시는 99년11월부터 독자적인 판단<sup>26)</sup>으로 카마가사키의 고령자취로대책으로써「고령자특별청소사업」에「교부금」을 활용했다. 1999년은 약1억4,300만엔의「교부금」예산을 상정하고, 1일90명의 일일고용으로 전체 15,000명의 고용을 창출했다. 「교부금」에 의해 새롭게 실시된 사업은 종래부터 실시되어 온 「아이린 생활도로청소사업」의 취로인원 증원과 「아이린 고령일용노동자 별초 등의 작업」 신설이었다. 작업내용은 시내 각 행정구의 청소, 버스 정류장 주변의 청소, 보육소나 아동공원의 놀이기구를 페인트칠하는 작업 등 아이린 지역외의 작업이다.

2000년도는 「아이린 생활도로청소작업」이 1일 30명, 「아이린 고령일용노동자 별초 등의 작업」이 1일 60명을 소개하여 모두 33,000명의 고용창출이 이루어졌다.

2001년도에도 당초에는 「아이린 생활도로청소작업」이 1일30명, 「아이린 고령일용노동자 별초 등의 작업」이 1일 75명을 소개하여 모두 38,256명의 고용이 있었으나 교부금을 높여 10월 15

26) 국가는 당초 기금사업에서 상용(常用)을 중심으로 한 고용창출을 주장했다. 전국에서 가장 홈리스가 많은 오사카에서 오사카시는「홈리스 문제의 기본은 노동문제」라고 인식하고 있었다. 시는 동경시, 요코하마시, 나고야시, 카와사키시와 함께 국가에 대해 특별취로대책을 실시해 줄 것을 요망했다. 독자적 판단은 이러한 사태의 심각성에서 온 것으로 생각된다. 그러나 부는 국가의 생각을 답습했기 때문에 처음에는 「고령자특별청소사업」에 기금을 활용하지 않았다.

일부터 「아이린 고령일용노동자 별초 등의 작업」에 1일125명을 소개하고 있다.

또한 이러한 사업들을 99년 9월에 발족한 「특정비영리활동법인 카마가사키 지원기구 (통칭 「NPO카마가사키」)」<sup>27)</sup>에 위탁해서, 관리운영하고 있다.

### ③ 오사카부의 지역(고령)일용노동자 취로대책현황

오사카부는 1999년11월부터 「아이린 노동복지센터 취로알선기능회복 위탁사업」 (당시의 노동부가 재단법인 오사카부 노동자복지협회에 보조하여 거기에서 오사카환경정비에 위탁)에 약 2,466만엔의 「교부금」 예산을 상정하고, 기간고용 (실제취로6日)으로서 1일 20명, 총2,297명의 고용을 창출했다. 또한 「풍도목(風倒木)반출처리위탁사업」 (환경농림수산부에서 부 관할의 각 삼림조합에게 위탁)에게 지역노동자를 고용하도록 장려한 결과, 전체280명의 고용창출이 실시되었다.

2000년도에는 「고령자특별청소사업」의 「교부금」 활용을 실시했다. 약7,700만명의 「교부금」 예산을 상정하여, 1일35명, 총5,110명의 고용을 창출했다. 구체적인 내용은 부 관할 도로 (보도, 가로수거리)의 청소, 잡초제거, 경사면 별초, 강가 청소 등 「지역외 청소」 (토목부에서 「NPO 카마가사키」에 위탁)이다.

앞서 말한 「아이린 노동복지센터 취로알선기능회복 위탁사업」 (현재는 상공노동부)은 연령에 관계없이 취로할 수 있으나 2개월에 한 번 모집으로, 160~200명의 구인에 비해 300명~560명의 구직자가 몰려 매회 추첨을 하고 있다.

또한 「고령자특별청소사업」 이외의 교부활용으로서 2000년도에는 「종합청소년 야외활동센터 정비사업」 (생활문화부)이나 「풍도목(風倒木)반출처리위탁사업」 (환경농림수산부), 「도로환경 정비사업」 및 「강가의 별초 및 청소」 (토목부)를 실시했다. 부 관할의 10개 토목사무소 및 공원사무소 등이 발주한 각각의 사업을 입찰한 민간사업소(46개 사업소)에 대해 부 관할의 공공직업 안정소 혹은 「센터」에서의 구인모집이 적극적으로 이루어졌다. 노동조건은 고용기간이 1개월이 내로, 임금은 8,000~10,000엔 이내로 되어있다. 11월 현재 12개 사업소에서 1,519명을 소개했다. 그러나 2001년도에는 현재 「풍도목(風倒木)반출처리위탁사업」 (환경농림수산부)만 실시하고 있다.

한편 「홈리스」 취로대책으로도 「교부금」이 활용되고 있다. 「홈리스 취로대책사업」으로 2000년도부터 오사카시내 3개소에 설치된 자립지원센터 입소자에게 부 관할의 땅에서 별초를 시키는 등 가벼운 작업의 고용창출을 하고 있다.

### (2) 공적취로사업에서 일하는 일일 노동자의 실태

카마가사키의 고령일용노동자에게 있어 「고령자특별청소사업」은 말 그대로 『생명의 그물망』이 되고 있다. 55세 이상인 등록노동자는 금년도 최고인 3,303명으로 1사람당 월2~3일을 취

27) 홈리스와 홈리스가 될 위험이 있는 사람들의 사회적 처우개선 및 자립지원이 될 수 있는 지역형성에 관한 사업을 위해 설립되었다. 지역의 노동자나 연구자, 지역내 모임의 간부, 복지단체의 사람들로 운영되어 지역노동자나 홈리스에게 취로기회나 숙소를 제공하는 것 외에도 복지상담사업을 하고 있다. 구체적으로는 위탁사업으로 「고령자특별청소사업」, 야간센터, 자립지원센터에서의 상시고용촉진 사업이나 능력개발촉진사업 (직업훈련을 포함)을 실시하고 있다.

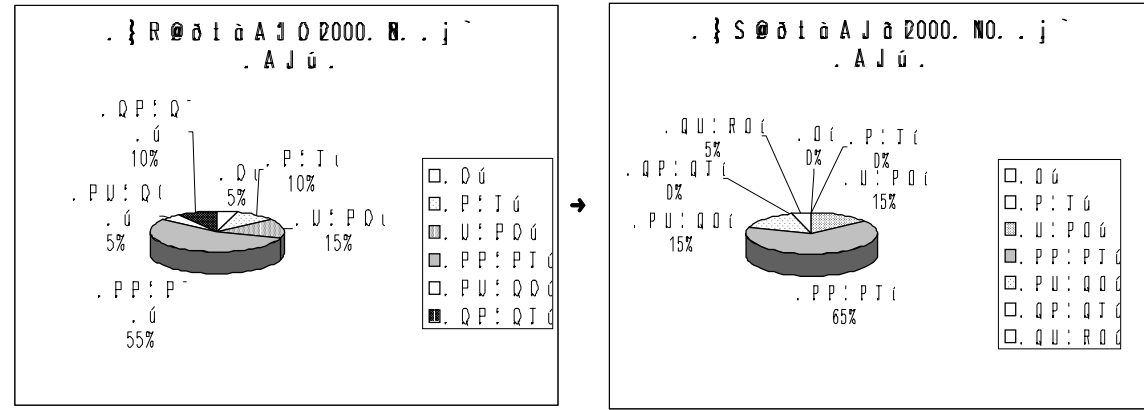
로하고 있다. 1999년 11월에 처음으로 오사카시가「교부금」을 활용하여 1인당 취로일수가 늘었을 때 등록자들 중에는 “생활이 다소 바뀌었다”, “음식을 주워 먹지 않게 되었다”라는 절실한 의견이 들려왔다.

또한 2000년 새로이 실시된「교부금」에 의한「종합청소년 야외활동센터 정비사업」및「풍도목(風倒木)반출처리위탁사업」이나「도로환경정비사업」,「강가의 벌초 및 청소」에서 일한 노동자의 취로, 생활실태를 통해서 다시 한번 이 사업의 중요성이 확실해졌다. 「기금사업」에 의해 취로한 노동자는, 고용기회가 늘어 아직 수는 미미하지만 고용보험의 수급자격을 취득한 사람도 있다. 또한 지금까지 노숙하거나 야간숙터 등을 이용하다가 간이숙박소를 이용하게 된 사람도 있다.【그림 3 ~그림 8】

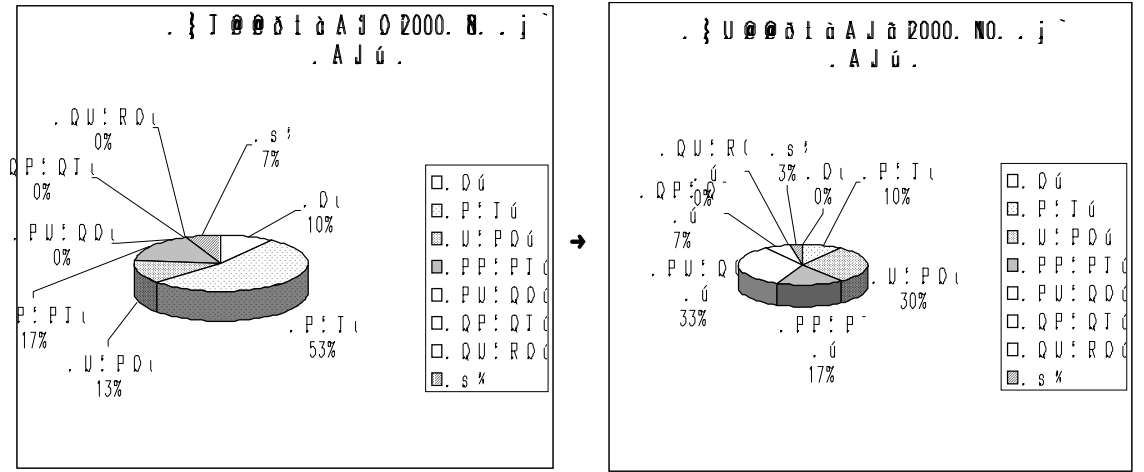
緊急地域雇用特別交付金事業に就した日雇者への聞き取り【1999年12月調べ】

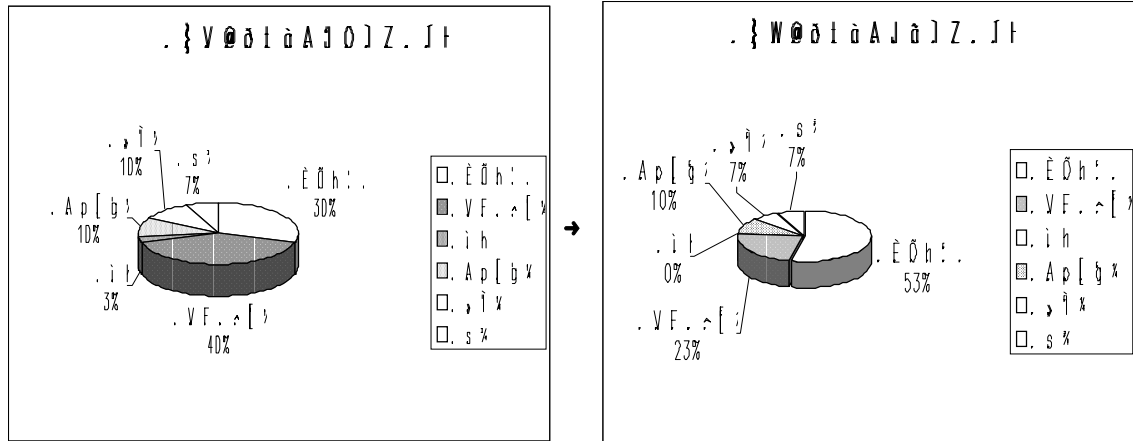
●「風倒木搬出?理委託事業」や??合?少年野外活動センタ?整備事業（立木伐採整備事業）」に?事した??者の 就?日?はどう?化したか.

A.



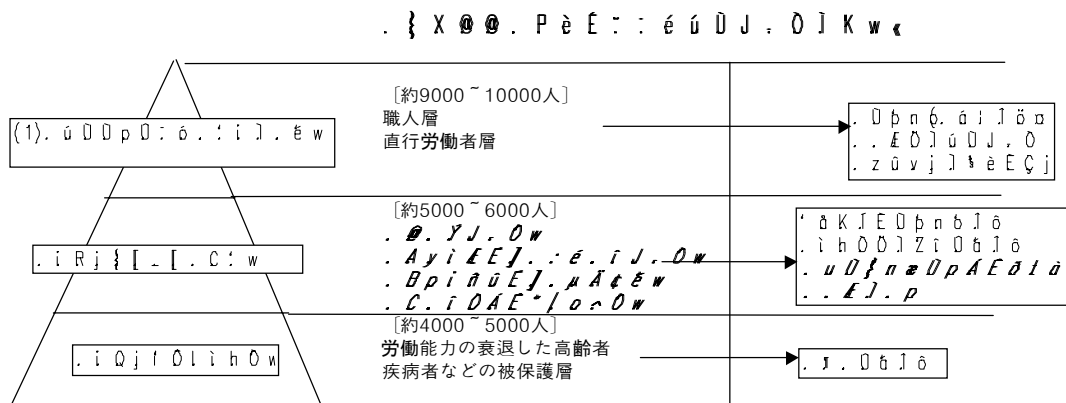
●「道路環境整備事業」や「河川敷の除草及び?掃」に?事した??者の就?日?と住居にどのような?化があらわれたか





資料出所：財?法人西成??福祉センター

많은 노동자에게서 “그저 조금이라도 길게 일할 수 있는 곳을 원한다”는 목소리가 큰데, 이런 경향은 「고령자특별청소사업」에 의존해서 일하는 층일수록 강해서 【그림 9】에서 보듯이 계층별로 새로운 고용창출사업이 필요하다.<sup>28)</sup>



資料出所：西成労働福祉センター労働組合政策委員会「日雇高齢労働者の雇用創出に関する提言」

그러한 가운데 어려운 고용정세에도 불구하고 (1)의 고용보험수급자격을 얻은 층은 상대적으로 안정된 생활을 유지하고 있다. 철근공, 목공, 공사인부 등의 기능 인력이 그들이다. 임금단가는 상당히 떨어졌으나 기능(자격)을 가진 노동력을 확보할 수 있는 일일노동시장의 기능까지 떨어진 것은 아니다 [약9,000~11,000명]. (2)의 일상홈리스층은 노동능력이 쇠퇴한 고령자, 질환자, 알코올의존증 환자, 취로의욕 상실자, 장애인 등 보호가 필요한 층이다 [약4,000명~5,000명]. (3)의 층은 (1)과 (2)의 사이에 존재하는 이른바 「한계계층(border line)」이다. [약5,000~6,000명] 또한 이 층

28) 일용노동자의 계층별 취로대책에 대해서는 전노련전국일반 오사카본부 니시나리 노동복지센터 노동조합 「오사카 카마가사키로부터의 제안 일용고령노동자에게 일자리를—이른바 「한계계층」의 취로보장을 어떻게 할 것인가」, 순보사, 『임금과 사회보장』 1270호(2000년3월호), 30~31페이지에 상세히 보고되어 있다.

의 노동자는 다음과 같은 몇 개의 층으로 나뉜다. ①고용보험의 수급자격에는 미치지 못하지만 월10만엔 정도의 수입으로 간신히 생활유지가 가능한 건설노동자층 (노숙은 피하고 있다) . 이 층은 일자리만 있으면 금방이라도 (1)의 층에 복귀할 수 있다. ②건설현장에서 취로하는데는 체력적으로도 힘들어 가벼운 작업 (정리, 경비원, 벌초 등) 에 종사하는 고령노동자층 (고용보험수급 자격 취득은 어렵지만 기본적으로 노숙은 피하고 있다) . ③건설현장에서 완전히 물러나, 주로 폐품회수 (알루미늄캔, 폐지, 가구 등 대형 쓰레기 재이용) 에 종사하고 있는 층 (많은 경우 노숙을 피하지 못하고 있다) . ④「고령자특별청소사업」 등록자 (많은 경우 노숙을 피하지 못하고 있다) . 월수입은 5,700엔×3일간의 「특별청소사업」에 의한 임금과 알루미늄캔 등의 회수에 의한 수입을 합해 3만~5만엔 정도이다.

그리고 이러한 계층분류에서의 홈리스의 상황은 일이 없는 기간이 길어지면 길어질수록 위 계층의 사람이라도 홈리스가 될 가능성이 많아지게 된다. 예를 들어 기술이 있어도, 일자리가 없고 노숙을 하게 될 상황에 처하면 노동능력이 극단적으로 저하된다고 한다.

한편 「기금사업」에서 지역의 노동자를 고용한 사업소의 의견을 들어보면 당초 지역노동자를 고용하는 것에 불안을 느꼈다는 사업소가 있었다. 그러나 실제로 고용해 보니 “시간을 잘 지키고 일도 확실히 해 주었다”, “일처리가 좋고 견실하다”, “노동자가 가지고 있는 높은 기술이나 성실한 자세 등을 보고 불안이 없어졌다. 오히려 일의 노하우까지 배웠을 정도다”, “다른 사업소가 들어간 현장에 비해 우리 현장은 지역노동자 덕택에 비교대상이 되지 않을 만큼 꼼꼼히 일을 완성했다고 자부한다”, “교부금사업 외에 일반사업도 인지 구입 통장이 매년 갱신된다면 지역노동자를 고용하겠다”라는 등의 평가가 이루어지고 있다.

### (3) 금후 취로대책의 과제

#### ① 카마가사키의 긴급지역고용특별교부금사업의 의미와 사업의 중요성

「기금사업」은 「완전실업률이 과거 최악의 수준이 되는 등 극히 어려운 고용실업정세에 대처하기 위해 국가의 긴급고용대책으로써 주장된(중략) …기업이나 해고 등으로 실업자가 된 사람들을 비롯한 재취업희망자 등을 위한 임시응급적인 고용취업의 장을 만들기 위한 것」 (2000년10월 부(府)의회 상공노동상임위원회에서 오사카부가 한 답변: 이하「부의회답변」이라 함) 이다.

오사카가 전국에서 가장 홈리스가 많은 이유가 일본 최대의 일용노동자 인력시장인 카마가사키가 있기 때문이라는 것은 지금까지 행정에 의한 조사를 인용해서 살펴본 대로이다. 오사카부 자체에서도 「홈리스에 도달하게 된 원인은 여러가지가 있습니다만, 역시 가장 큰 원인은 실업에 있다고 생각합니다. 일용노동자의 수요가 저하되고 기업이 도산, 정리해고에 의한 실업을 당한 것이 원인의 하나이며, 홈리스의 고용대책으로 기금을 활용하는 것도 기금사업의 목적에 따른 것입니다」 (「부의회답변」) 라고 말하고 있다.

부 및 시의「교부금」실적을 봐도 2000년도 부의「교부금」전체에서 카마가사키가 차지하는 비율은 사업집행액에서 약 4억5천만엔 (전체의14.1%) , 시에서는 약2억9천만엔 (전체의27.3%) 이다.

이처럼 자치체에서 일용노동자가 실업에 의해 노숙자가 되는 일이 없도록「기금사업」으로 고용

을 창출하고 있는 카마가사키에서의 실천은 그 목적에 걸맞는 것이다.

덧붙여서 노동성 (현재의 후생노동성) 에서 알린 「긴급지역고용특별기금사업의 운영에 대해서」 (「지역발 제29호」 2000년 11월 20일자) 에 명기되어 있듯이 ①고용, 취업창출 효과가 높은 사업의 실시 「한 사람이라도 많은 실업자에게 고용, 취업기회를 줄 수 있도록 하며… (중략) … 신규고용, 취업기회를 만드는 효과가 높은 사업이 아니면 안 된다」, ②공공직업안정소와의 연계에 대해 「해당 사업에 대한 노동자 모집에서는 관할 직업안정소에 구직신청을 하게 하는 등을 통해서 폭넓게 대상자를 모집할 것」 등의 사항을 준수하며 운영되어 온 것이 지역 「기금사업」 이다.

## ② 긴급지역고용특별교부금사업의 문제점과 개선방향

2001년9월 국가에서는 「종합고용대책」을 내세워 「사회안전망의 정비」의 하나로 금년도 말에 종료되는 「기금사업」을 연장하고 다시 살펴볼 것을 결정했다.

이번에 결정된 「긴급지역고용창출특별교부금」 (이하 이 기금을 「신(新)교부금」, 이 사업을 「신(新)기금사업」이라 함) 은 2002년 1월부터 2005년 3월말까지 3년 3개월간 3,500억엔을 상정하여 50만명 정도의 고용을 창출한다. 오사카부에서는 이 「신교부금」이 200억엔 교부된다. 그 중부의 몫이 100억엔, 오사카시에 32억엔, 오사카시를 제외한 부 관할의 각 기초자치단체에 68억엔이 분배된다.

고용, 실업정세가 한층 심각해지고 있는 상황에서 「기금사업」을 지속하게 된 것은, 2차대전 후 일관적으로 실업자운동에 힘써 온 전일본건설교운(交運)일반노동조합 (「건교노(建交勞)」) 등을 중심으로 전국각지에서 운동의 성과이다.

카마가사키에서도 「신교부금」을 활용한 공적취로사업이 지속될 수 있는 자금이 확보되게 되었다.

이 2년간 한계는 있었으나 「교부금」을 어떻게 해서든 실업자에게 도움이 되도록 할 수는 없을까 하는 시각에서 공적취로사업을 뿌리내리려는 노력에 동행해 왔다. 현재의 「기금사업」과 이번에 결정된 「신기금사업」의 문제점을 보면서 카마가사키라고 하는 가장 실업실태가 심각한 지역의 입장에서 본 개선점을 이야기해 보고자 한다. 【표 3】

. \ R . O { n æ O p Á E ò l ò . E @ V ! J ò \

|                            | 現・基金事業                                                                                                         | 新・基金事業                                                                                                             |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 名称                         | 緊急地域雇用特別交付金                                                                                                    | 緊急地域雇用創出特別交付金                                                                                                      |
| 趣旨                         | 厳しい雇用失業情勢をふまえ、臨時応急の措置として交付金を創設し、都道府県に交付して、各地方自治体の創意工夫にもとづく緊急事業を実施し、雇用就業機会の創出をはかる。                              | 地域の実情に応じ、緊急かつ臨時的な雇用（公共サービス）を創出する。雇用効果の高い事業に重点化。                                                                    |
| 予算額                        | 2000億円                                                                                                         | 3500億円                                                                                                             |
| 交付金の交付指標                   | ①都道府県の申請によって、原則として人口及び求職者数にもとづき配分。②都道府県と市町村との配分は、とくに規制しない。                                                     | ①都道府県の申請によって、原則として労働力人口及び求職者などにもとづき配分。（12月中旬に申請してもらい1月には第1回分を交付、13年度内に全額交付する）<br>②都道府県と市町村との配分は、とくに規制しない。          |
| 基金の造成                      | 都道府県は条例を制定し、交付金を財源として基金を設定。                                                                                    | ①都道府県は条例を制定し、交付金を財源として基金を設定する。（12月議会にて制定する必要がある）<br>②都道府県及び市区町村は、基金を財源に事業を実施しあわせて、自らの財源により、事業の上積みにも努める。            |
| 事業期間                       | 平成13年度末まで（2年半）→99年10月1日～02年3月30日                                                                               | 平成16年度末まで（3年3ヶ月）→02年1月1日～05年2002-03-30                                                                             |
| 基金による事業                    | ①都道府県による「民間企業、NPOなど」への委託<br>②市町村への補助金事業（民間企業、NPOなどへの委託）<br>補助率10/10<br>③都道府県（市町村）が直接実施する事業（臨時講師、生活指導員、他は本省と協議） | ①民間企業、シルバー人材センターなどへの委託方式を原則とする。<br>②市町村への補助金事業（民間企業、NPOなどへの委託）。補助率10/10<br>③都道府県（市町村）が直接実施する事業（臨時講師、生活指導員、他は本省と協議） |
| 都道府県が実施する事業（委託事業または直接実施事業） | ①教育・文化、福祉、環境、リサイクルなど、緊急に実施する必要性が高い事業。<br>②建設・土木事業及び直接的な収益を見込んだ事業は対象外                                           | ①国の例示した事業を参考に、都道府県が主体的に決める。<br>②建設・土木は、原則として除外するが、不特定多数の処理など環境美化事業として実施する中で、一部組み込むこともある。                           |
| 雇用期間                       | 雇用期間は6ヶ月未満に限定し、雇用期間の更新は、行わない（有珠山噴火対策では更新を認めた）                                                                  | ①6ヶ月を原則とする。極端に短い事業のないよう工夫する。<br>②学校関係など、事業にとって必要な場合は、1回更新を認める。                                                     |
| 委託先                        | 法人企業、NPO法人その他の法人及び法人以外の団体などで業務を的確に遂行する能力を有するもの（宗教、政治団体は除く）                                                     | 法人企業、NPO法人その他の法人及び法人以外の団体などで業務を的確に遂行する能力を有するもの（宗教、政治団体は除く）                                                         |
| 委託方法                       | 入札、随意契約など業務委託のやり方は、自治体の判断による                                                                                   | 入札、随意契約など業務委託のやり方は、自治体の判断による                                                                                       |
| 研修事業                       | ホームヘルパー養成講座を実施                                                                                                 | 研修のみの事業は、雇用でないので原則として認めない。働きながら研修などをする。                                                                            |
| 失業者の認定                     | 認定しなかった                                                                                                        | ①採用時に失業者であることを証明する証明書（雇用保険証等）を提出させる。②事業報告書で確認する。                                                                   |
| 都道府県の単独事業                  | 推進していなかった                                                                                                      | ①国の「交付金事業」と別個に独立して実施する。<br>②国の事業とともに、付加して都道府県ができるだけ実施してもらおうが望ましい。                                                  |
| 事業内容の確認など                  | 公表なし                                                                                                           | ①都道府県は、毎年度、事業計画を国に提出。国の確認を受けるとこれを公表。②事業の実績についても国に報告するとともにこれを公表。                                                    |
| 雇用創出の効果                    | 30万人の雇用                                                                                                        | 50万人の雇用をめざす                                                                                                        |
| 事業の周知                      | あまり重視していない                                                                                                     | 事業の計画と発注段階でインターネットなども活用して公表する。職安だけでなく、広く関係団体にも募集する。                                                                |
| 実施要綱                       | 作成した                                                                                                           | 12月始めに要綱を都道府県に送付する。同時にQ&Aを作成する。                                                                                    |
| 法律・制度                      | 根拠となる法律はなく、政令で実施。                                                                                              | 根拠となる法律はなく、政令で実施。                                                                                                  |

資料出所：全日本建設交通一般労働組合（建交労）「新交付金の内容と地域・政治を変える新たな失業者闘争を」2001年12月より

#### 〈예산규모를 늘리고 고용기간의 제한을 없앤다〉

「신 기금사업」에서는 원칙적으로 기간을 6개월 미만으로 하고 있고, 학교의 보조교원 등은 1회에 한해서 갱신이 가능하게 되어있다. 한정된 예산으로 보다 많은 실업자를 고용하기 위해서이지만, 실업자가 6개월 후에 다시 실업의 위기에 모면하는 일을 없애야만 한다. 그를 위해서는 예산규모의 확대가 필요하다.

#### 〈생활관련 사업을 대상으로 한다〉

건설업의 실업자가 전직하는 상황을 보면, 「10명중 7명 정도가 같은 건설업계에 다시 취직하고 있다」<sup>29)</sup>. 그 때문에 I T 등 새 산업으로의 고용은 어려운 형편이다. 「고령자특별청소사업」이 지역의 취로장소를 확대하는 차원에서 부 관할의 시내 공원, 보육소 등 공공시설의 환경미화작업을 시작하면서 지역주민에게서 크게 환영받고 있다. 이러한 사업은 지역주민생활의 개선이라는 점에서도 중요하다. 또한 건설관련 산업의 실업자대책으로도 유효하고, 더욱이 공공사업보다도 고용효과가 큰 것으로 지적되고 있다.<sup>30)</sup>

실제로 오사카시에서 1999년도 총 공공공사비 평가액 100만엔당 노동자수는 11.4명인데 비해, 같은 해 「기금사업」 실시계획에 의하면 「교부금」 총액 31억2,902만6천엔 (연수나 강습을 포함)의 고용총량은 전부16만1,300명으로 「교부금」 100만엔당 고용총수는 51.5명으로 약4.5배나 된다. 부(府)에서도 국가에 대한 예산희망의 가장 큰 중점항목으로 들고 있는 것이, 앞서 기술한 「고용기간 6개월을 갱신할 수 있을 것」 「건설, 토목사업에 대해서도 공공시설의 유지보수 등에 해당되는 것은 대상으로 한다」 등 지방의 실정에 맞는 운용이 이루어지는 새로운 교부금제도의 확립이다.

#### 〈노동조건의 명시와 최저임금기준을 명확하게〉

위탁사업의 임금에 대해서는 전문적이고 기술적인 직업이나 일반사무, 손쉬운 작업 등 직종별로 등급을 매겨, 그 내용을 공개한다.

#### 〈실업자에게 제대로 일자리가 주어지는 시스템 만들기〉

「기금사업」에는 앞에서 본대로 공공직업안정소에서 구인을 모집하도록 명기되어 있으나 국가나 부 차원에서도 철저하지는 못하다. 「신 기금사업」에서는 종사하는 노동자에 차지하는 실업자의 비율을 4분의 3으로 하거나, 사업비에 차지하는 인건비의 비율을 대략 80%이상으로 해서 계획과 실적을 공표하고 있다. 단 국회답변을 봐도 「(구인신청을 직업안정소에서 행하는 것에 대해) 모집방법은 가능한 한 많아도 좋다. (중략) 광역자치단체 혹은 기초자치단체에 이 사업의 창구를 만들도록 한다」<sup>31)</sup>라는 등 떠넘기기 식의 자세가 문제다.

29) 『주간동양경제 「특집 제네콘 대도태」』 46 페이지 참조.

30) 椎名恒, 「홋카이도센터가 행한 긴급지역고용특별교부금사업의 조사보고」, 건설정책연구소, 『건설정책』 제80호, 2001년11월, 24페이지에는, 홋카이도의 공공사업과 비교하면 「기금사업」은 8배의 고용효과가 있는 것으로 지적하고 있다.

31) 참의원후생노동위원회에서 코이케 노보루의원의 질문에 대한 사와타 요타로 후생노동성 직업안정국장의 답변. 「참의원 후생노동위원회 의사록」 (2001년 12월4일자) 에서 자세히 다루고 있다.

### 〈가장 공적인 취로사업이 필요한 층에 대한 고용의무화〉

기업도산, 공장폐쇄 등의 실업자, 장기실업자나 불가피하게 노숙을 하는 자, 또는 장애를 가진 자는 현재의 고용, 실업정세에서는 일자리를 찾기가 대단히 어렵다. 이러한 사람들이야말로 가장 공적취로사업이 필요한 층이다. 따라서 「기금사업」의 직접고용사업으로써 일정한 고용의 의무화가 필요하다.

### 〈자치체단독예산 추가의 의무화〉

「신기금사업」은 자치체가 독자적인 자금으로 사업을 추진할 것을 주장한다. 그러나 「신기금사업」의 실시를 법조례화하기위해 개최된 부의회에서 부는 「재정위기」를 이유로 독자적인 고용대책을 위한 보정예산을 세우지 않았다. 오직 재정적지원을 국가에게만 바라고 고용, 실업문제의 책임을 국가에게만 지게하고 있다.

지금 부에 시급히 요청되어지는 것은 다른 지방자치체가 실시하고 있는 것처럼<sup>32)</sup> 전국최악의 고용, 실업정세에 대응하기 위한 독자적인 고용대책비를 추가 하는 것이다.

### 〈지방분권화에서의 노동행정에 대한 국가와 지방자치체의 명확한 책임구분〉

「신 기금사업」에서는 특히 지방의 독창성이 강조되고 있지만, 국가의 역할이 단지 연락조정이나 정보제공이 아니라 고용, 실업보장의 책임을 다하기 위해서는 전적으로 지방에게 맡기지 않는 것이 중요하다. 그러기 위해서는 예를 들면 고용대책법의 「노동관계회의」에서 쌍방의 역할을 확실히 해야 하며, 또한 「지역산업노동친목회」를 개최해서 노동자측의 실태나 의견을 반영하는 자리를 만들어야 한다.

### 〈문제추궁형이 아닌 요구제안형의 노력이 가능한 창조적 작업〉

이상 몇 가지 문제점과 개선사항을 들었으나 정책을 만드는 쪽도 실업자쪽도 「고용을 창출한다」라는 일치점이 있어야만, 실업자를 위한 일을 만들어내고 실업자와 연계되어 갈수 있는 가능성이 있는 것이고, 여러 창조적인 대책이 가능한 실업자운동이 전개될 수 있다.

### ③ 일용노동자의 생명을 지키는 고용, 실업보장제의 실현을 위해

일용노동자는 글자 그대로 그 날 고용되어, 그 날 해고되기 때문에 늘 실업의 위기에 노출되어 있었다. 우리나라의 일용노동자의 고용, 실업보장제도는 취로를 해야만 기능을 발휘하는 고용보험이나 그것과 맞물려있는 건강보험제도, 그리고 대부분이 연금이 없는 실정이다.

본래의 고용보장제도의 기본틀인 「실업자 소득보장」, 「공공직업훈련제도의 확립」, 「해고제한입법」이라는 제도체계를 이루고 있지 않은데 큰 문제가 있다<sup>33)</sup>.

32) 『아사히신문』 2001년10월12일자 「40개 광역자치단체가 고용대책비—국가의 보정예산 기다릴 수 없다」의 기사에서는 고용정세의 악화에 대응하기 위해 40개의 광역자치체와 1개의 정령(政令)지정도시가 국가의 보정예산을 기다리지 못하고 새로운 고용처를 개척하거나 실업자에 대한 직업훈련에 총액 277억엔의 독자예산을 상정했다고 보도되어 있다.

33) 미즈카 타케오, 「우리나라의 고용보장을 둘러싼 여러 문제들」, 일본노무학회지, 『경영노동 문제의 대상과 방법』(1977년6월, 중앙경제사), 174~182페이지 참조.

지금까지 실시되어온 「기금사업」이나 이번에 시작되는 「신기금사업」은 국가의 불충분한 고용창출제도의 일부분일 뿐이다. 우리나라의 경우 고용보장제도의 기본인 「해고제한」이 노동기준법 제20조의 해고예고 규정밖에 없다. 이는 비자발적인 실업자가 과거 최고였던 2001년 12월의 완전 실업률을 봐도 명백히 드러난다.

또한 「실업자소득보장」이 되는 사회보험(고용보험)에 의한 지급금은 오늘날과 같은 대량의 실업자가 생기는 시기에는 재정적 한계가 있다. 2001년 4월 고용보험의 대폭적인 구직자 지급 삭감이 이루어져 고용보험제도의 대상이 되지 못하는 사람들이 대량으로 발생했다. 게다가 그것을 보완하는 실업수당제도가 없어 최후로 기댔던 생활보호제도가 필요하게 되었다.

그러나 이 생활보호제도도 주거를 가지고 있지 않은 일용노동자나 홈리스들에게는 차별적인 대응이 행해지고 있다<sup>34)</sup>. 그들은 「행려사망인」 혹은 「행려병자」라는 취급을 받고 죽어간다. 카마가사키에서는 실제로 연간 300명이나 되는 노동자가 이와 같은 사회적 사망을 하고 있다. 또한 사인(死因)의 제1위가 자살이라는, 정말이지 마지막 의지할 곳에서조차 배제당해 목숨을 스스로 끊는 현실이다. 이것은 「부모의 자살로 키타리육영회에서 장학금을 빌리는 아이가 3년 전의 7배인 144명으로 증가했고, 자살자가 3년연속 3만명으로, 특히 한창 일할 때인 중년남성이 급증했다. 자살원인은 정리하고, 도산 등 일과 관련된 문제」<sup>35)</sup>라는 인쇄물을 가두에서 배포하면서, 모금을 호소하는 학생에게서 받은 충격적인 메세지와도 겹쳐지는 일이다.

일용노동자의 고용, 실업보장을 확립하기 위한 전제조건으로써 다음과 같은 과제에 힘써야만 한다.

- (1) 「해고제한법」을 제정한다. (2) 고용보험 재정 중심의 고용대책을 일반회계안에서 행한다. 또한 「실업없는 노동이동」을 도모하는 고용보험법의 고용조정조성금제도를 다시 살펴보고, 기업의 정리해고에 대한 대책을 강구한다. (3) 직업소개의 민영화를 중지하고 공적인 책임을 명확히 한다. (4) 공공적인 직업훈련제도의 확립. (5) 고용관계나 노동조건에 책임을 가지는 공적인 고용창출 등을 들 수 있다.

이제 카마가사키의 고령일용노동자의 고용보장과제에 대해 언급해 보겠다.

#### 〈국가 차원에서의 특별취로대책의 실시와 지방자치체의 공적취로사업에 대한 국가의 조성〉

「기금사업」이나 「신기금사업」의 취로대책은 규모나 기간이 한정되어 있다. 뒤에서도 언급하게 될 고용보험의 구직자지급금(통칭 아브레수당)의 지급요건에 필요한 취로일수를 확보하는

34) 카마가사키에서는 주거를 가지지 않은 노동자(홈리스)나 간이숙박소에 사는 노동자는 생활보호에서 주거보호가 적용되지 않는다. 일단 병원이나 시설에 들어가 자립가능한 경우에 한해 그 곳을 나와 아파트에 살면 주거보호가 되도록 최근에서야 겨우 인정되었다. 현재 지역에서 일용노동자가 소송을 일으켜 오사카시의 이와같은 대응을 개선해 줄 것을 요구하고 있다. (소위 「사토소송」이라 함)

35) 키타리 육영회 「NEW키타리 웨밀리」(2000년11월30일 제56호)에 의하면 매일 33명의 어린이의 부모가 자살하고 있다. 또한 아사히신문 『「장학금을」 급증 —해고, 도산...죽음을 선택하는 부모—』(2001년11월4일자)에 보면 오사카시의 자살률이 정령지정도시에서 최고로 높다. 그 요인의 하나로 「홈리스」문제의 심각성을 들고 있다.

것이다. 그를 위해서도 관계자치체가 국가에 요구하고 있는 국가차원의 특별취로대책을 실시할 것. 또한 부나 시가 실시하고 있는 「고령자특별청소사업」에 대해 재정적으로 원조하는 것이 필요하다.

#### 〈일일노동구직자지급금의 제도완화〉

일용노동자의 고용보험은 인지가 2개월에 26장 필요하고, 1장이라도 부족하면 돈을 받을 수가 없다. 특히 고령일용노동자는 취로일수(붙여진 인지의 매수)에 따라 탄력적으로 지급이 이루어지도록 제도를 개선한다.

#### 〈일용노동자 직업훈련수당의 신설〉

국가는 2001년 4월부터 「일용노동자기능강습사업」을 개시했다. 카마가사키에서는 「센터」에서 위탁사업으로 실시하고 있다. 그러나 생활보장(수강수당 지급)에 대해서는 전혀 인정하고 있지 않다. 또한 수강기간 중에는 고용보험인지를 붙일 수 없기 때문에 고용보험수급자격을 상실하는 일도 있다. 그로 인해 일일고용 노동자가 수강할 기회가 침해받는 일도 있다. 이 사업에서는 계절노동자에게 적용되는 「동절기기능강습제도」를 참고로 기능강습을 받은 경우 수강지급금을 지급한다.

#### 〈카마가사키의 NPO조직과의 연계〉

국가나 자치체가 실시하고 있는 고용, 실업대책에 NPO의 활용이 요구되고 있다. 실제로 카마가사키에서도 「고령자특별청소사업」이나 「능력활용추진사업」<sup>36)</sup>등의 고용대책에 「NPO카마가사키」가 중요한 위치를 가지게 되었다. 또한 지역에서는 「카마가사키의 마을재생포럼」<sup>37)</sup>이 중심이 되어 각종NPO가 발족하여 각각의 타입에 맞는 역할을 다하도록 행정과 연계해 갈 필요가 있다.

#### 〈「카마가사키 일용노동자취로지원협의회」의 설치〉

국가가 「긴급고용대책」의 구체화를 자치체에 일임하는 현 상황에서 부와 시는 상호연계하여 고용창출계획을 책정하기위한 지역단체(노동조합이나 NPO도 포함)와 함께 협의회를 설치한다. 현재 행해지는 청소, 벌초작업 등 가벼운 일을 비롯해서 쓰레기불법투기단속(회수)이나 분리처

36) 후생노동성의 2002년도 「홈리스」 대책관련 예산에는 「홈리스능력활용 추진모델사업」으로 800만엔이 조치되었다. 자립지원센터 2개소에 능력활용추진원을 배치하고 ① 도시잡무적인 일의 정보 제공 ② 긴급지역고용특별교부금을 활용한 직종의 개발 ③ 민간사업자 설명회의 개최 등을 시범적으로 실시하는 것이다. NPO카마가사키에서는 오사카시에서 위탁 받아 폐인트칠 등의 주택개장 또는 자동차정비, 구두수리 등의 직업훈련을 준비해 두고 있다.

37) 1999년 가을 카마가사키의 NPO나 자원봉사자를 중심으로 발족했다. 카마가사키가 고령일용노동자에게 「정주定住의 마을」이 될 수 있도록 하기 위해, 주거환경을 한 단계씩 높여가는 「거주를 위한 사다리」 캠페인을 중심으로 마을만들기를 추진해가고 있다. 간이숙박소의 「복지아파트」화, 혹은 무료숙박사업 외에 「취로형 그룹홈」이나 NPO원기100배네트에서 음식물쓰레기 재활용사업이나 「마을만들기 개선팀」, 「카마가사키 간호팀」등의 일자리 만들기의 노력도 해 나가고 있다. 또한 활동내용에 대해서는 홈페이지가 개설되어 있으므로 <http://www.kamagasaki-forum.com>에서 볼 수 있다.

리, 공공시설의 리폼, 음식물 쓰레기 재활용 등 구인분야 확대나 취로장소의 확보를 꾀한다.

## 끝맺으며

후생노동성은 2001년 1년간의 실업률 (연평균) 이 5%대가 되어 「불량채권처리 등 구조개혁의 영향을 끝까지 지켜볼 필요가 있으나, 구인이 늘지 않는 등의 실정을 감안하면 당분간 어려운 상황은 계속될 것이다」<sup>38)</sup>라는 견해를 표명했다.

2002년4월 여당3당은 「홈리스의 자립지원 등에 관한 특별조치법」안을 발표했다. 그러나 ① 공공시설의 강제배제 ② 생활보호법이 아닌 「자립지원법」에 의한 시설조치의 강요 등이 문제가 있다는 이유로 이 법을 둘러싼 해당단체나 지원단체의 찬반이 나뉘어진 상태이다.

「홈리스」 문제가 사회문제화 된 지금 이 문제의 해결이 국가의 책무라는 것, 그리고 시책의 큰 기둥이 고용보장이라는 것이 명기되어 있는 점 등은 주목할 만한 점이라고 생각된다.

반면 국가의 「홈리스」 자립지원사업의 문제점이나 과제도 많다. 【국가의 자립지원사업에 대해서는 그림10, 오사카의 자립지원센터의 현황에 대해서는 표4를 참조할 것】<sup>39)</sup>. 앞으로의 국회 동향을 주목하면서, ① 「자립지원」의 다양성에 유의할 것 ② 생활보호법과 「자립지원법」과의 충분한 연계의 필요성 ③ 「자립지원사업」이 강제적인 것이 되지 않도록 체크할 것 ④ 기본방침 및 실행계획의 구체화와 제3자 기관에 의한 체크 ⑤ 홈리스가 집중해 있는 지역 외에서 시책의 의무화를 어떻게 실행할 것인가 ⑥ 전국조사와 지금까지 실시되어온 지방자치체에 의한 실태조사와의 관계 등 검토를 필요로 하는 사항들이 있다.

38) 『아사히신문』 2002년1월29일자 기사. 사와타 요타로 후생노동성 직업안정 국장의 담화.

39) 자립지원센터 입소자 실태에 대해서는 (1) 오사카시립대학 문학부 사회학연구실 『자립 지원 센터청취조사~이념과 현실의 사이에서~』 2002년2월 (2) N P O 지역자립추진협회 원기100배 네트 『탈노숙자가 되기 위한 실천—자립지원센터 취로퇴소자지원 매뉴얼 (사회복지, 의료사업 단조성 「고령노숙생활자의 취로자립지원모델사업」 2002년3월 (3) 카미 요시후미, 「「홈리스」 자립지원사업의 취로지원~실정과 과제~」, 순보사, 『임금과 사회보장』, 2002년 2월 하순호 등에 상세히 정리되어 있다. 취로자립퇴소자 중에는 대부분이 민간기업에서의 저임금이나 사회보장 미정비상태에서의 취로에 의해 건강상태가 악화되고, 커뮤니케이션이나 일상적인 상담 상대의 부족 등으로 다시 홈리스로 돌아가는 사람이 끊이지 않는 실정이다.

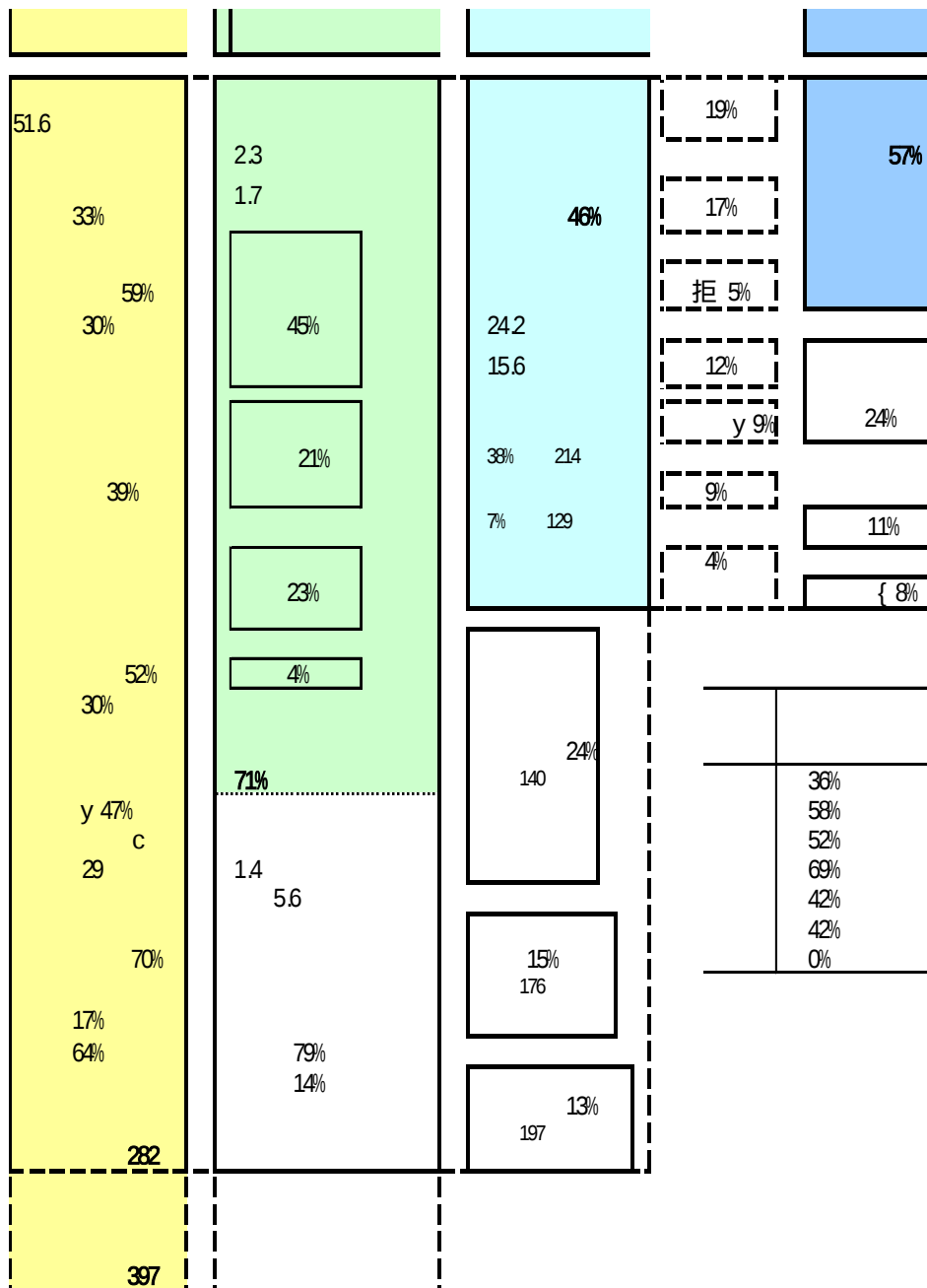
## 오사카의 홈리스 현황과 자립지원사업

미즈우치 토시오(Toshio MIZUUCHI 오카사 시립대학 교수 mizuuchi@lit.osaka-cu.ac.jp)

홈리스자립지원법이 제정된 지 1년 반이 지났다. 작년 여름 후생노동성과 국토교통성이 기본 방침을 발표하여 지금 각 지방자치단체에서는 실시계획(안)을 공표하고 있는 중이다. 그 계획에서는 우선 취로보장, 주거(생활보장), 그리고 복지의 순서로 홈리스 자립의 방향을 제시하고 있다. 그러나 유감인 것은 취로보장을 뒷받침해 줄 취로제공이 구체화되어 있지 않다는 점이다. 또한 학수고대했던 공적취로가 과거의 실업대책사업의 부활을 두려워하는 구 노동성계열 사람들의 고 집으로 전망이 보이지 않는 가운데 상황이 개선되리라는 적극적인 기대를 갖기 어려운 것이 현 상황이다. 작년 여름 후생노동성의 지시에 따라 생활보호운용 개선이 언급되자 홈리스에 대한 생활보호의 길이 크게 확대될 전망이므로 취로보다도 오히려 생활보호로 홈리스 문제에 대처해 가야 한다는 움직임도 생겨났다. 생활보호법 법조문을 액면 그대로 따른다면 어느 누구라도 보호를 받을 수 있어야 하는데, 그 운용에 있어서 홈리스에 대한 적용이 거부되어 왔던 현실은 개선되어야 마땅할 것이다. 그러나 생활보호 만능주의와 같은 현상이 생기게 되면, 조금이라도 취로의욕을 가지고 있던 사람의 소소한 취로자립에 대한 의지마저 시들게 하는 것은 아닐까 하는 염려도 든다.

노숙생활자의 취로자립이란 정규 고용을 통한 사회 복귀를 의미한다고 생각할 지 모르지만, 경비나 청소, 공장내 작업 등에 취업하면서 15만엔 정도의 수입으로 민간임대아파트나 맨션을 빌리고, 얼마 안 되는 돈이나마 저금하며 대체적으로는 고독하게 생활하는 것이 현실적인 취로자립의 가장 좋은 예이다. 가족이나 고향과의 소식은 거의 끊기고, 확실치 못한 취로조건 때문에 생활 기반은 매우 약하다. 자립지원센터는 이러한 자립을 지원하는 가장 효과적인 시설로서 전국에 10개소, 오사카에는 3개소가 설치되어 있다. 작년 가을로 개설 후 3년이 경과한 오사카에서의 경험으로 볼 때(그림1참조),

[그림 1] 자립지원센터의 기능 및 효과(2002년 9월말 현재)



이 경우 취로자립은 퇴소자를 분모로 했을 때 약40%정도이다. 이들이 퇴소 후에도 적어도 반 년이상 민간임아파트에 거주하면서 계속적으로 취업상태에 있을 비율은 다시 또 절반이 될까 말 까하기 때문에, 앞서 말한 취로자립의 케이스는 자립지원센터에 들어간 사람을 분모로 하면 20% 전후가 된다. 작년 겨울 실시된 전국실태조사에서는 취로의욕을 갖고 있는 이들이 50%를 차지하 고 있었기 때문에 대단히 엉성한 추계이지만, 만약 이러한 취로의욕을 갖고 있는 이들을 모두 자

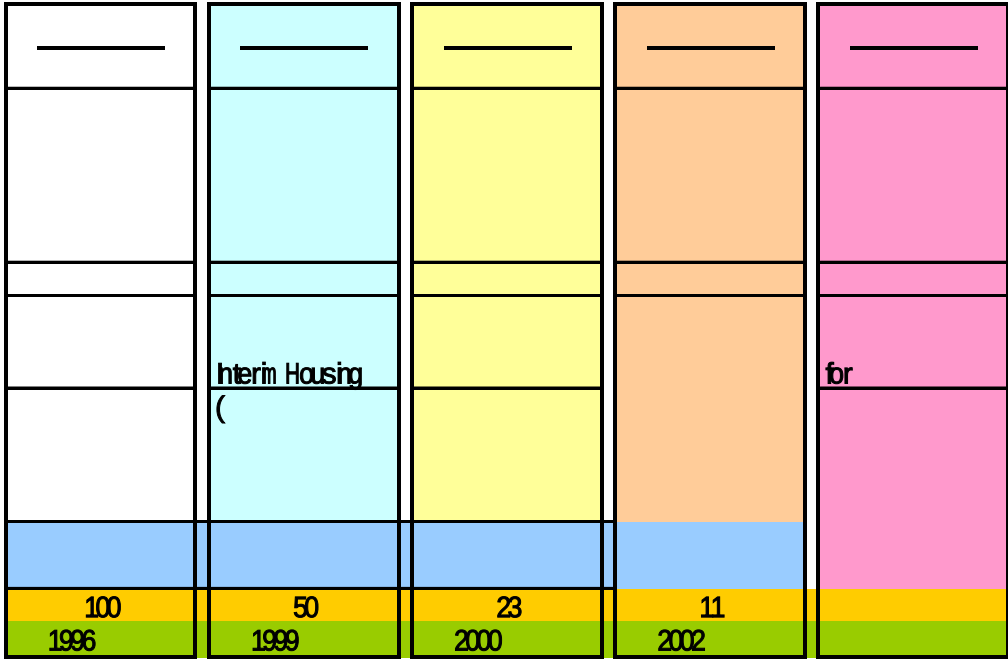
립지원센터에서 받아들였다고 해도 취로자립을 지속할 비율은 약10%라고 할 수 있다.

취로자립의 현실은 이와 같은 어려운 상황이므로 10%라는 숫자를 낮다거나 효과가 없다고 보기 보다는 이 수치의 중요성을 인정하고, 다시 이를 지원하는 틀을 만들어 가는 것이 중요하다. 자립지원센터나NPO의 자립지원주택에서는 극히 소수지만 이렇게 취로를 계속하고 있는 사람들을 반복해서 방문하고 있다. 따라서 이른바 법에서 자주 이야기되는 사후지원(after follow)은 지금부터라도 보다 더 강화되지 않으면 안 된다.

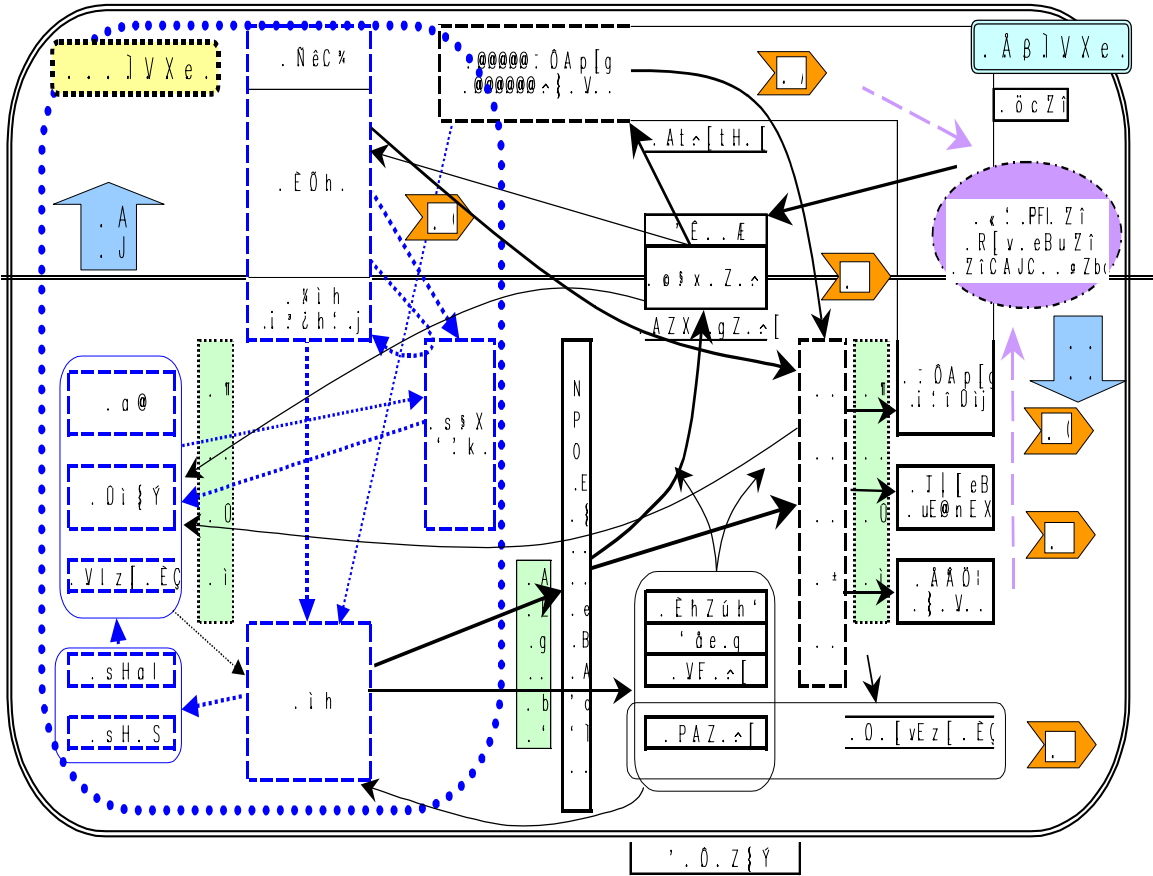
그렇다면 남은 90%는 어떻게 해야 하는가? 도움을 줄 수 있는 방법은 공적취로와 생활보호일 것이다. 취로와 생활보호를 잘 조합한 반(半)복지, 반(半)취로가 계속 주목을 받아왔다. 이것은 어떤 의미에서 일자리나누기(work sharing)에 가까운 것인데, 예를 들어 주2회, 1일3시간에 시급700엔, 월15000엔 정도밖에 되지 않는 취로형태도 많아지고 있다. 이러한 형태로라도 「취로」를 얻어야 할 것이다. 그 다음이 생활보호인데, 이것은 말의 뉘앙스가 좋지 않으니까 취로지원비, 혹은 생활지원비라는 형태로 새로이 취로지원위커, 생활지원위커 등을 설치하여 지원한다. 이를 통해 생활보호를 받고 있다는 부정적인 이미지에서 취로를 지원한다는 긍정적인 이미지로 바꾼다면 여론이나 납세자들도 납득하게 되지 않을까 조심스레 기대해 본다.

오사카의 현황을 생각하면 아이린 지역, 카마가사키라는 거대한 존재가 있다. 자립지원센터의 퇴소자 데이터를 보아도 과거 아이린 노동자의 취로자립은 수치적으로 대단히 낮다. 아이린과 같은 집합장소에 대한 집중적인 대책으로써, 예전과 같은 특별조치법을 특별지역에 만들어놓는 것이 필요할 것이다. 그것은 공적취로를 계속해 나간다는 뜻으로, 해결의 실마리가 보이게 되기까지는 시간이 걸릴 것이다. 정확한 계산은 아니나 세상에서 회자되는 취로자립은 오사카에서는 간신히 20%, 반복지 반취로가 25%, 완전복지의존형이 40%, 미해결이20%(회색지대 있어 100%를 넘는 다)이다. 여기서 취로는 30%정도는 공적취로에서 부분적으로 보충할 필요가 있지 않을까 생각된다.

[그림 2] 노숙에서 다다미 위로의 5단계 과정



[그림 3] 아이린지구/ 카마가사키의 현황 2003년 말의 상황



別添資料.

|    |        | July<br>1996 | Nov.<br>1997 | June<br>1998 | Feb.<br>1999 | Aug.<br>1999 | Feb.<br>2000 | Aug.<br>2000 | Feb.<br>2001 | Feb.<br>2002 | Jan.<br>2003 |
|----|--------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|    | 公園全體   | 374          | 704          | 1,223        | 2,031        | 2,152        | 2,424        | 2,593        | 2,118        | 1,995        | 1,680        |
| 1  | 毛馬・櫻ノ宮 | 12           | 57           | 84           | 145          | 82           | 111          | 145          | 132          | 166          | 251          |
| 2  | 扇町     | 8            | 13           | 35           | 69           | 55           | 76           | 76           | 72           | 43           | 39           |
| 3  | 中ノ島    | 21           | 31           | 20           | 34           | 40           | 41           | 39           | 41           | 40           | 57           |
| 4  | 大阪城    | 37           | 84           | 233          | 391          | 448          | 538          | 586          | 635          | 681          | 382          |
| 7  | 天王寺    | 36           | 40           | 90           | 98           | 85           | 66           | 88           | 59           | 73           | 77           |
| 12 | 西成     | 78           | 180          | 206          | 257          | 260          | 260          | 220          | 215          | 178          | 129          |
| 13 | 長居     | 30           | 35           | 102          | 236          | 220          | 422          | 458          | 79           | 8            | 19           |
|    |        |              |              | Oct.<br>1998 | Oct.<br>1999 |              | Oct.<br>2000 |              | Oct.<br>2001 |              | Oct.<br>2002 |
| X  | 物件     |              |              | 1,288        | 1,502        |              | 1,223        |              | 893          |              | 755          |

表 4 野宿生活脱出への意向

|                          | 野宿をやめ就労<br>する | 半就労半福祉 | 福祉   | 野宿繼續  | 何もない  | NA / others |
|--------------------------|---------------|--------|------|-------|-------|-------------|
| 大阪市643名<br>(1999 survey) | 21.8%         | 25.8%  | 9.5% | 21.2% | ---   | ---         |
| 大阪府401名<br>(2001 survey) | 36.2%         | 26.2%  | 3.2% | 10.7% | 10.2% | 13.5%       |
| 東京都704名<br>(1999 survey) | 54.7%         | 18.5%  | 8.1% | 5.0%  | ---   | 13.8%       |

表6 3 シェルターの退所状況 (31st March 2003) 總入所者数は469

| 理由 | 總退所者<br>數 | 自立支援センタ<br>ー入所 | 就労   | 歸郷   | 入院    | 救護    | 自主退所  | 居宅保護 |
|----|-----------|----------------|------|------|-------|-------|-------|------|
| 數  | 273       | 41             | 24   | 8    | 32    | 110   | 46    | 12   |
| %  | 100.0%    | 15.0%          | 8.8% | 2.9% | 11.7% | 40.3% | 16.8% | 4.4% |

表 7 3 シェルター (31st March 2003)

| シェルター | 開所                | 在籍／定員   | 開所前テント數 | 撤去テント | 殘存テント | 野宿生活者 |
|-------|-------------------|---------|---------|-------|-------|-------|
| 長居公園  | Dec. 2000<br>(閉鎖) | 0/250   | 458     | 452   | 21    | 12    |
| 西成公園  | Dec. 2001         | 61/200  | 251     | 122   | 129   | 92    |
| 大阪城公園 | Nov. 2002         | 135/300 | 655     | 345   | 310   | 240   |

表 8 自立支援センターの現状 (31st March 2003)

|      | 定員  | 現在員 | 總入所者  | 總退所者   | 就勞自立  | 入院   | 救護施設 | 自主退所他 |
|------|-----|-----|-------|--------|-------|------|------|-------|
| おおよど | 100 | 84  | 445   | 361    | 155   | 13   | 26   | 167   |
| 西成   | 80  | 68  | 543   | 475    | 184   | 18   | 40   | 233   |
| よどがわ | 100 | 66  | 509   | 443    | 180   | 7    | 32   | 235   |
| 合計   | 280 | 218 | 1,497 | 1,279  | 519   | 38   | 87   | 635   |
|      |     |     |       | 100.0% | 40.6% | 3.0% | 6.8% | 49.6% |

|   |            |         |           |           |          |          |          |           |
|---|------------|---------|-----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|
| 1 |            |         |           |           |          |          |          |           |
|   |            | A1      | B         | B2        | C        | C2       | D        | D         |
|   | 1819 87.2  | 83 91.2 | 441 86.8  | 114 98.3  | 61 96.8  | 61 96.8  | 70 79.5  | 107 83.6  |
|   | 267 12.8   | 8 8.8   | 67 13.2   | 2 1.7     | 2 3.2    | 2 3.2    | 18 20.5  | 21 16.4   |
|   | 77         |         | 0         | 0         | 0        | 0        |          | 0         |
|   | 2163 100.0 | 91      | 508 100.0 | 116 100.0 | 63 100.0 | 63 100.0 | 88 100.0 | 128 100.0 |

|   |            |         |           |           |          |          |          |           |
|---|------------|---------|-----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|
| 3 |            |         |           |           |          |          |          |           |
|   |            | A1      | B         | B2        | C        | C2       | D        | D         |
|   | 1109 54.4  | 31 30.7 | 279 55.4  | 107 92.2  | 49 77.8  | 49 81.7  | 69 78.4  | 32 35.6   |
|   | 472 23.2   | 35 34.7 | 94 18.7   | 2 1.7     | 5 7.9    | 5 8.3    | 15 17.1  | 26 28.9   |
|   | 254 12.5   | 23 22.8 | 45 8.9    | 4 3.4     | 5 7.9    | 5 8.3    | 2 2.3    | 20 22.2   |
|   | 91 4.5     | 4 4.0   | 26 5.2    | 1 0.9     | 1 1.6    | 1 1.7    | 1 1.1    | 2 2.2     |
|   | 111 5.4    | 8 7.9   | 60 11.9   | 2 1.7     | 0 0.0    | 0 0.0    | 1 1.1    | 10 11.1   |
|   | 126        |         | 4         | 0         | 3        | 3        | 0        | 38        |
|   | 2163 100.0 | 101     | 508 100.0 | 116 100.0 | 63 100.0 | 63 100.0 | 88 100.0 | 128 100.0 |

|   |            |          |           |           |          |          |          |           |
|---|------------|----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|
| 8 |            |          |           |           |          |          |          |           |
|   |            | A1       | B         | B2        | C        | C2       | D        | D         |
|   | 1400 64.7  | 48 52.7  | 387 76.3  | 101 87.1  | 58 92.1  | 58 92.1  | 59 67.0  | 28 21.9   |
|   | 763 35.3   | 43 47.3  | 120 23.7  | 15 12.9   | 5 7.9    | 5 7.9    | 29 33.0  | 100 78.1  |
|   | 0          | 0.0      | 1         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0         |
|   | 2163 100.0 | 91 100.0 | 508 100.0 | 116 100.0 | 63 100.0 | 63 100.0 | 88 100.0 | 128 100.0 |

|     |            |         |           |           |          |          |          |          |
|-----|------------|---------|-----------|-----------|----------|----------|----------|----------|
| 8-2 |            |         |           |           |          |          |          |          |
|     |            | A1      | B         | B2        | C        | C2       | D        | D        |
|     | 234 17.0   | 3 6.0   | 40 10.3   | 8 7.9     | 5 8.6    | 5 8.9    | 7 11.9   | 16 57.1  |
|     | 1011 73.3  | 44 88.0 | 321 82.9  | 94 93.1   | 53 91.4  | 53 91.7  | 48 81.4  | 10 35.7  |
|     | 30 2.2     | 1 2.0   | 0 0.0     | 4 4.0     | 2 3.4    | 2 3.7    | 0 0.0    | 0 0.0    |
|     | 23 1.7     | 0 0.0   | 1 0.3     | 1 1.0     | 0 0.0    | 0 0.0    | 0 0.0    | 0 0.0    |
|     | 191 13.8   | 2 4.0   | 55 14.2   | 11 10.9   | 5 8.6    | 5 8.9    | 6 10.2   | 2 7.1    |
|     | 20         | 0.0     | 0         | 0         | 0 0.0    | 0        | 0        | 0        |
|     | 1400 107.9 | 50      | 387 107.8 | 101 116.8 | 58 112.1 | 58 112.1 | 59 103.5 | 28 100.0 |

|    |            |         |           |           |          |          |   |           |
|----|------------|---------|-----------|-----------|----------|----------|---|-----------|
| 15 |            |         |           |           |          |          |   |           |
|    |            | A1      | B         | B2        | C        | C2       | D | D         |
|    | 46 2.2     | 3 3.4   | 8 1.6     | 2 1.8     | 1 1.6    | 1 1.6    |   | 8 6.5     |
|    | 83 4.0     | 4 4.6   | 15 3.0    | 5 4.5     | 2 3.2    | 3 4.9    |   | 0 0.0     |
|    | 834 39.8   | 50 57.5 | 152 30.2  | 30 27.3   | 30 47.6  | 15 24.6  |   | 68 54.8   |
|    | 291 13.9   | 15 17.2 | 59 11.7   | 19 17.3   | 4 6.3    | 13 21.3  |   | 16 12.9   |
|    | 757 36.1   | 12 13.8 | 258 51.2  | 47 42.7   | 19 30.2  | 27 44.3  |   | 29 23.4   |
|    | 87 4.1     | 3 3.4   | 12 2.4    | 7 6.4     | 1 1.6    | 2 3.3    |   | 3 2.4     |
|    | 19         | 0.0     | 4         | 3         | 3 4.8    | 2        |   | 0         |
|    | 46         | 0.0     | 0         | 3         | 0 0.0    | 0        |   | 1         |
|    | 2163 100.0 | 87      | 508 100.0 | 116 100.0 | 63 100.0 | 63 100.0 |   | 125 100.0 |

|    |            |          |           |           |          |          |          |           |
|----|------------|----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|
| 34 |            |          |           |           |          |          |          |           |
|    |            | A1       | B         | B2        | C        | C2       | D        | D         |
|    | 1021 49.7  | 59 62.1  | 247 47.2  | 59 50.9   | 20 31.7  | 30 47.6  | 25 28.4  | 79 61.7   |
|    | 138 6.7    | 1 1.1    | 48 9.2    | 12 10.3   | 11 17.5  | 9 14.3   | 8 9.1    | 5 3.9     |
|    | 176 8.6    | 11 11.6  | 41 7.8    | 12 10.3   | 5 7.9    | 7 11.1   | 3 3.4    | 15 11.7   |
|    | 155 7.5    | 2 2.1    | 74 14.1   | 7 6.0     | 6 9.5    | 2 3.2    | 9 10.2   | 13 10.2   |
|    | 15 0.7     | 1 1.1    | 8 1.5     | 0 0.0     | 0 0.0    | 0 0.0    | 0 0.0    | 4 3.1     |
|    | 270 13.1   | 6 6.3    | 43 8.2    | 14 12.1   | 12 19.0  | 13 20.6  | 19 21.6  | 4 3.1     |
|    | 97 4.7     | 2 2.1    | 28 5.4    | 5 4.3     | 5 7.9    | 1 1.6    | 5 5.7    | 2 1.6     |
|    | 184 8.9    | 13 13.7  | 34 6.5    | 7 6.0     | 4 6.3    | 1 1.6    | 19 21.6  | 6 4.7     |
|    | 107        |          | 15        | 0         | 0        | 0        | 0        | 0         |
|    | 2163 100.0 | 95 100.0 | 508 100.0 | 116 100.0 | 63 100.0 | 63 100.0 | 88 100.0 | 128 100.0 |

全国実態調査より (7市比較 A京都市 B1大阪市 B2堺市+八尾市 C1神戸市, C2  
 尼崎市, D1福岡市 D2北九州市)

|     |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       |     |       |
|-----|--|------|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|----|-------|-----|-------|
| 1   |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       |     |       |
|     |  | A1   |       | B   |       | B2  |       | C   |       | C2 |       | D   |       |
|     |  | 1819 | 87.2  | 83  | 91.2  | 441 | 86.8  | 114 | 98.3  | 61 | 96.8  | 61  | 96.8  |
|     |  | 267  | 12.8  | 8   | 8.8   | 67  | 13.2  | 2   | 1.7   | 2  | 3.2   | 2   | 3.2   |
|     |  | 77   |       |     |       | 0   |       | 0   |       | 0  |       | 18  | 20.5  |
|     |  | 2163 | 100.0 | 91  |       | 508 | 100.0 | 116 | 100.0 | 63 | 100.0 | 63  | 100.0 |
|     |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       | 88  | 100.0 |
|     |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       | 128 | 100.0 |
| 3   |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       |     |       |
|     |  | A1   |       | B   |       | B2  |       | C   |       | C2 |       | D   |       |
|     |  | 1109 | 54.4  | 31  | 30.7  | 279 | 55.4  | 107 | 92.2  | 49 | 77.8  | 49  | 81.7  |
|     |  | 472  | 23.2  | 35  | 34.7  | 94  | 18.7  | 2   | 1.7   | 5  | 7.9   | 5   | 8.3   |
|     |  | 254  | 12.5  | 23  | 22.8  | 45  | 8.9   | 4   | 3.4   | 5  | 7.9   | 5   | 8.3   |
|     |  | 91   | 4.5   | 4   | 4.0   | 26  | 5.2   | 1   | 0.9   | 1  | 1.6   | 1   | 1.7   |
|     |  | 111  | 5.4   | 8   | 7.9   | 60  | 11.9  | 2   | 1.7   | 0  | 0.0   | 0   | 0.0   |
|     |  | 126  |       |     |       | 4   |       | 0   |       | 3  |       | 3   |       |
|     |  | 2163 | 100.0 | 101 |       | 508 | 100.0 | 116 | 100.0 | 63 | 100.0 | 63  | 100.0 |
|     |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       | 88  | 100.0 |
|     |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       | 128 | 100.0 |
| 8   |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       |     |       |
|     |  | A1   |       | B   |       | B2  |       | C   |       | C2 |       | D   |       |
|     |  | 1400 | 64.7  | 48  | 52.7  | 387 | 76.3  | 101 | 87.1  | 58 | 92.1  | 58  | 92.1  |
|     |  | 763  | 35.3  | 43  | 47.3  | 120 | 23.7  | 15  | 12.9  | 5  | 7.9   | 5   | 7.9   |
|     |  | 0    |       | 0.0 |       | 1   |       | 0   |       | 0  |       | 0   |       |
|     |  | 2163 | 100.0 | 91  | 100.0 | 508 | 100.0 | 116 | 100.0 | 63 | 100.0 | 63  | 100.0 |
|     |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       | 88  | 100.0 |
|     |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       | 128 | 100.0 |
| 8-2 |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       |     |       |
|     |  | A1   |       | B   |       | B2  |       | C   |       | C2 |       | D   |       |
|     |  | 234  | 17.0  | 3   | 6.0   | 40  | 10.3  | 8   | 7.9   | 5  | 8.6   | 5   | 8.9   |
|     |  | 1011 | 73.3  | 44  | 88.0  | 321 | 82.9  | 94  | 93.1  | 53 | 91.4  | 53  | 91.7  |
|     |  | 30   | 2.2   | 1   | 2.0   | 0   | 0.0   | 4   | 4.0   | 2  | 3.4   | 2   | 3.7   |
|     |  | 23   | 1.7   | 0   | 0.0   | 1   | 0.3   | 1   | 1.0   | 0  | 0.0   | 0   | 0.0   |
|     |  | 191  | 13.8  | 2   | 4.0   | 55  | 14.2  | 11  | 10.9  | 5  | 8.6   | 5   | 8.9   |
|     |  | 20   |       | 0.0 |       | 0   |       | 0   | 0.0   | 0  |       | 0   |       |
|     |  | 1400 | 107.9 | 50  |       | 387 | 107.8 | 101 | 116.8 | 58 | 112.1 | 58  | 112.1 |
|     |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       | 59  | 103.5 |
|     |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       | 28  | 100.0 |
| 15  |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       |     |       |
|     |  | A1   |       | B   |       | B2  |       | C   |       | C2 |       | D   |       |
|     |  | 46   | 2.2   | 3   | 3.4   | 8   | 1.6   | 2   | 1.8   | 1  | 1.6   |     | 8     |
|     |  | 83   | 4.0   | 4   | 4.6   | 15  | 3.0   | 5   | 4.5   | 2  | 3.2   | 3   | 4.9   |
|     |  | 834  | 39.8  | 50  | 57.5  | 152 | 30.2  | 30  | 27.3  | 30 | 47.6  | 15  | 24.6  |
|     |  | 291  | 13.9  | 15  | 17.2  | 59  | 11.7  | 19  | 17.3  | 4  | 6.3   | 13  | 21.3  |
|     |  | 757  | 36.1  | 12  | 13.8  | 258 | 51.2  | 47  | 42.7  | 19 | 30.2  | 27  | 44.3  |
|     |  | 87   | 4.1   | 3   | 3.4   | 12  | 2.4   | 7   | 6.4   | 1  | 1.6   | 2   | 3.3   |
|     |  | 19   |       | 0.0 |       | 4   |       | 3   |       | 3  | 4.8   | 2   |       |
|     |  | 46   |       | 0.0 |       | 0   |       | 3   |       | 0  | 0.0   | 0   |       |
|     |  | 2163 | 100.0 | 87  |       | 508 | 100.0 | 116 | 100.0 | 63 | 100.0 | 63  | 100.0 |
|     |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       |     | 125   |
|     |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       |     | 100.0 |
| 34  |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       |     |       |
|     |  | A1   |       | B   |       | B2  |       | C   |       | C2 |       | D   |       |
|     |  | 1021 | 49.7  | 59  | 62.1  | 247 | 47.2  | 59  | 50.9  | 20 | 31.7  | 30  | 47.6  |
|     |  | 138  | 6.7   | 1   | 1.1   | 48  | 9.2   | 12  | 10.3  | 11 | 17.5  | 9   | 14.3  |
|     |  | 176  | 8.6   | 11  | 11.6  | 41  | 7.8   | 12  | 10.3  | 5  | 7.9   | 7   | 11.1  |
|     |  | 155  | 7.5   | 2   | 2.1   | 74  | 14.1  | 7   | 6.0   | 6  | 9.5   | 2   | 3.2   |
|     |  | 15   | 0.7   | 1   | 1.1   | 8   | 1.5   | 0   | 0.0   | 0  | 0.0   | 0   | 0.0   |
|     |  | 270  | 13.1  | 6   | 6.3   | 43  | 8.2   | 14  | 12.1  | 12 | 19.0  | 13  | 20.6  |
|     |  | 97   | 4.7   | 2   | 2.1   | 28  | 5.4   | 5   | 4.3   | 5  | 7.9   | 1   | 1.6   |
|     |  | 184  | 8.9   | 13  | 13.7  | 34  | 6.5   | 7   | 6.0   | 4  | 6.3   | 1   | 1.6   |
|     |  | 107  |       |     |       | 15  |       | 0   |       | 0  |       | 0   |       |
|     |  | 2163 | 100.0 | 95  | 100.0 | 508 | 100.0 | 116 | 100.0 | 63 | 100.0 | 63  | 100.0 |
|     |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       | 88  | 100.0 |
|     |  |      |       |     |       |     |       |     |       |    |       | 128 | 100.0 |

大阪 3 自立支援センターの比較, 特色

|      |     |       |       |       |       |       |      |       |
|------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| 2003 |     |       |       | 6     |       | 7     |      | 7     |
|      |     |       | 500   |       | 576   |       | 615  |       |
|      |     |       | 409   |       | 501   |       | 545  |       |
|      |     |       | 195   | 47.7  | 194   | 38.7  | 204  | 37.4  |
|      |     |       | 257   | 49.7  | 122   | 22.3  | 43   | 21.1  |
|      |     | 簡     |       | 0.0   | 5     | 0.9   |      | 0.0   |
|      |     |       | 138   | 26.7  | 215   | 39.2  | 26   | 12.7  |
|      |     | /     | 122   | 23.6  | 206   | 37.6  | 135  | 66.2  |
|      |     |       | 101   | 24.7  | 112   | 22.4  | 220  | 40.4  |
|      |     |       | 27    | 6.6   | 25    | 5.0   | 46   | 8.4   |
|      |     |       | 48    | 11.7  | 51    | 10.2  | 42   | 7.7   |
|      |     |       | 13    | 3.2   | 7     | 1.4   | 23   | 4.2   |
|      |     |       | 19    | 4.6   | 37    | 7.4   | 8    | 1.5   |
|      |     |       |       | 0.0   |       | 0.0   | 0    | 0.0   |
|      |     |       | 2     | 0.5   | 22    | 4.4   | 2    | 0.4   |
|      |     |       |       | 0.0   | 52    | 10.4  |      | 0.0   |
|      |     |       |       |       |       |       |      |       |
|      |     |       |       |       | 19    |       | 28   |       |
|      |     |       | 19-26 |       | 17-30 |       | 12   |       |
|      |     |       |       |       |       |       | 28   |       |
|      |     |       | 49.9  | 21    | 49.8  | 23    | 50.1 | 24    |
|      |     |       | 81    |       | 154   |       |      |       |
|      |     |       | 80    |       | 137   |       |      |       |
|      |     |       | 75    |       | 46    |       |      |       |
|      |     |       | 31    |       | 44    |       |      |       |
|      |     |       | 30    |       | 32    |       |      |       |
|      |     |       | 186   |       | 87    |       | 241  |       |
|      |     |       | 82    |       | 75    |       | 64   |       |
|      |     |       | 43    |       | 47    |       | 53   |       |
|      |     |       | 30    |       | 41    |       | 57   |       |
|      |     |       | 26    |       | 39    |       | 30   |       |
|      |     |       |       |       |       |       | 30   |       |
|      |     |       | 140   |       | 124   |       |      |       |
|      |     |       | 148   |       | 178   |       |      |       |
|      |     |       | 109   |       | 295   |       |      |       |
|      |     |       |       |       | 33    |       |      |       |
|      |     |       | 7     |       | 22    |       |      |       |
|      |     |       | 237   |       | 304   |       |      |       |
|      | 1   |       | 300   |       | 368   |       |      |       |
| 2002 | 6   |       |       |       |       |       |      |       |
|      | 285 | 100.0 | 80    | 100.0 | 99    | 100.0 | 106  | 100.0 |
|      | 89  | 31.2  | 45    | 56.3  | 27    | 27.3  | 17   | 16.0  |
|      | 67  | 23.5  | 22    | 27.5  | 41    | 41.4  | 4    | 3.8   |
|      | 129 | 45.3  | 13    | 16.3  | 31    | 31.3  | 85   | 80.2  |