

# 노숙인 주거지원 프로그램과 효과

남 기 철\*

(2008.12.22. 접수 / 2009.01.13. 1차수정 / 2009.01.22. 게재확정)

## － 요약 －

본 연구는 노숙인에 대한 주거지원 프로그램과 그 효과로서 주거안정성에 대한 논의이다. 노숙인에 대한 서구사회의 접근은 시설보호와 아울러 지역사회에서의 주거지원 프로그램에 초점이 두어져 있다. 그러나 우리나라에서는 쉼터를 이용한 시설보호프로그램에 집중되어 있고 주거지원 프로그램은 취약한 상태이다. 본 연구에서는 2006년부터 2008년까지 시범사업형태로 전개되고 있는 노숙인 임시주거비지원사업 참여자, 단신계층매입임대주택사업 참여자의 후속 주거유지상태에 대해 조사하였고 이 결과를 같은 기간의 보호시설 입퇴소자 주거유지상태와 비교하였다. 사례관리기록을 통해 수집된 자료의 분석결과 두 가지 주거지원프로그램을 이용한 노숙인의 후속주거유지 상황은 보호시설 입퇴소자의 주거유지 상황에 비해 더 안정적이거나 유사한 상태인 것으로 나타났다. 특히 거리노숙인을 중심으로 한시적으로 월세를 지원하는 임시주거비지원사업은 이용자의 인구학적 취약성이 상대적으로 두드러짐에도 불구하고 보호시설이용자의 주거안정성에 못지않은 후속주거상황을 나타내었다. 이는 노숙인에 대한

---

\* 동덕여자대학교 사회복지학과 부교수(kcnam@dongduk.ac.kr)

주거지원사업이 지역사회에 정착할 수 있도록 지원하는 좋은 방안이 될 수 있음을 시사한다. 서구사회 주거지원 프로그램의 운영경험을 감안할 때, 주거지원사업에서 사례관리의 강화, 민간 시범사업이 아닌 공공 프로그램으로서의 지역사회주거복지 프로그램의 강화가 제안되었다.

주제어: 노숙인, 주거지원, 주거복지

## 1. 들어가는 말

21세기 전환기의 시점에서 전 세계적으로 노숙인의 수는 1억에서 10억인 것으로 추산되었다. 그리고 후기산업화된 사회에서 전 인구의 1%는 노숙을 경험한다고 한다(Speak, S. & Tipple, G., 2004). 우리나라에서 최근 수 년간 노숙인의 수를 5,000명 이내로 발표하고 있는 것과는 다소 대조적인 모습이다. 이는 노숙의 개념을 극히 협의적으로 규정하고 있는 우리나라의 정책적 집계방식에 의한 것이다.

우리나라의 노숙인에 대한 법적 규정은 ‘노숙인및부랑인복지시설 설치운영에관한규칙’ 제2조에서 나타나고 있다. 여기서는 “노숙인이라 함은 일정한 주거 없이 상당한 기간 거리에서 생활하거나 그에 따라 노숙인 쉼터에 입소한 18세 이상의 자를 말한다”는 것으로 정의한다. 또한 같은 시행규칙 제2조 1항에서는 부랑인을 정의하고 있는데 “부랑인이라 함은 일정한 주거와 생업수단 없이 상당한 기간 거리에서 배회 또는 생활하거나 그에 따라 부랑인 복지시설에 입소한 18세 이상의 자”를 말한다”고 정의하고 있다. 노숙인과 부랑인의 개념이 상당부분 모호하게 중첩되어 있는 상황이다. 자구를 그대로 해석한다면, ‘생업수단’과 ‘배회’의 여부를 통해 노숙인과 부랑인을 구분하는 것이 된다. 이는 실제에서 적용될 수 없는 규정이다. 노숙인 쉼터와 부랑인 복지시설이라는 기존의 생활시설체계를 통해 대상인구를 규정하는, 즉, 대상육구에 의한 서비스 규정이 아니라 거꾸로 서비스에 의해 대상육구가 규정되면서 나타난 비논리성이라 할 수 있다.

우리나라의 노숙인 보호사업은 1990년대 말 소위 IMF 경제위기 상황에서 부각되었다. 임시구호사업에서 시작된 노숙인 보호사업이 10여 년의 기간을 거치면서 거리노숙인(rough sleeper)과 노숙인 쉼터에 입소한 노숙인에 대해서만 서비스 대상으로 인식하고 정책을 전개해 왔다. 또한 거리 노숙인도 시설에 입소시켜야 할 대상으로 인식하였

기 때문에 사실상 노숙인 정책이 시설정책으로 간주되어 온 것이 사실이다. 하지만 생활시설보다는 지역사회에서의 생활이 가능하도록 지원하는 것이 현대적인 사회복지서비스의 원리이고 추세이다. 더욱이 노숙인은 요보호 아동, 장애인, 노인, 폐질 및 요양대상자 등과는 달리 인구학적 취약성이 덜하므로 생활시설을 활용해야 할 필요성이 상대적으로 작다. 쪽방, 고시원, 비닐하우스촌 등 부적절하고 불안정한 주거를 활용하고 있는 인구층이 매우 많으며 사실상 이들은 노숙인과 잘 구별될 수 없는 상황이다. 때문에 최근 들어 노숙인에 대한 주거지원정책에 대한 관심이 높아지고 있다. 이 관점에서는 생활시설도 주거지원의 한 수단으로 본다.

한편으로 현재의 생활시설 중심 노숙인 정책 효과성이라는 측면에서도 지역사회 주거지원은 큰 의미를 갖는다. 노숙인 쉼터를 퇴소하였을 경우 직업을 가지고 있는 상황에서도 주택시장을 통한 저렴주거를 확보하기 어렵다. 때문에 단기보호시설로 규정되어 있는 노숙인 쉼터나 부랑인 복지시설은 장기간의 입소수용을 유지하고 있다. 혹은 시설 퇴소자가 다른 시설에 반복하여 입소하고 있다. 소위 ‘보호의 회전문 현상(revolving phenomenon)’이 심각해지고 있는 실정이다.

노숙인 등 광범위한 주거취약계층에 대한 사회복지서비스로서 그리고 현행 노숙인 보호체계에 대한 개선방안으로서 노숙인에 대한 지역사회주거지원은 중요한 현안이 된다. 하지만 일각에서는 노숙인은 기본적으로 주거 유지의 능력이 결여되어 있기에 지역사회 주거지원 프로그램이 이루어져도 그 주거를 유지하지 못하고 쉽게 주거로부터 이탈하게 될 것이라고 보기도 한다. 주거지원에 예산을 투입해봐야 곧장 거리 노숙생활로 귀결될 것이라는 지적이다. 이는 결국 시설에 입소시켜 노숙인을 보호하여야 한다는 논리로 연결된다. 하지만 노숙인을 대상으로 하는 지역사회 주거지원 프로그램이 주거유지 효과가 낮아 시설보호가 더 우월한 방법인지에 대해 우리나라에서 실제의 검

토나 실증적 분석이 이루어진 바가 없다. 물론 이는 우리나라에서 노숙인 주거지원 프로그램이 실행된 경험이 매우 일천하기 때문이기도 하다.

본고에서는, 비록 시범사업 수준에서 부분적으로 이루어지고 있는 것이지만, 현재 우리나라 주거지원 프로그램이 나타내는 노숙인의 주거유지 효과를 분석해 보고자 한다. 특히 생활시설인 노숙인 쉼터 입퇴소 경우와 비교함으로써 시설중심의 정책방향과 지역사회 주거지원 정책방향 중 어느 것이 더 적절한 방향인지를 타진해 보는 것이다.

먼저 노숙인이 노숙생활을 반복하는 재노숙이나 시설 재입소와 관련된 선행연구의 논의를 살펴본다. 그리고 아직까지 노숙인 주거지원 프로그램에 대한 인식이나 사회적 경험이 거의 없는 우리나라의 상황을 감안하여 외국에서의 노숙인 주거지원 프로그램 사례에 대해 소개한다. 그리고 최근 시행되고 있는 우리나라 노숙인 주거지원사업의 실태를 살펴본다. 이 중 두 가지 대표적인 사례로 임시주거비지원사업과 단신계층매입임대주택사업의 실태 및 그 주거안정 효과에 대해 살펴본다. 그리고 우리나라 주거지원 프로그램의 주거안정 효과에 대해서 기존의 노숙인 쉼터 프로그램에서의 입퇴소 내용분석 결과와 비교하여 분석하고자 한다.

## 2. 노숙인의 노숙생활 역동성과 주거지원 프로그램

### 1) 노숙생활의 역동성과 재노숙

노숙은 고정적인 특성(trait)이라기보다는 상태(state)의 개념이다. 노숙생활은 노숙인에게 큰 영향을 미치는 것이지만 불변의 것이라기보다는 인생주기 상에서 나타나는 생활경험이다. 그리고 이 생활경험의 가장 큰 특징은 ‘극단적인 주거의 취약성’이고 안정적 거처가 없는

‘홈리스(homeless)’의 상태인 것이다. 이들에 대한 사회복지적 지원은 궁극적으로 지역사회에서 정상적이고 통합적인 생활로 복귀할 수 있도록 지원하는 것이다. 그리고 이 지원방법은 가장 큰 취약성의 근간인 주거의 안정성과 지역사회생활에 필요한 사회복지서비스의 제공이다. 때문에 ‘쉼터(shelter)’ 등 사회복지생활시설을 이용한 방법은 다양한 주거복지 지원의 한 선택이다. 그런데 우리나라에서는 현실적으로 대부분의 노숙인 지원 프로그램이 시설 중심으로 제공되고 있다. 이 경우에는 보호시설 퇴소 후 지역사회에서의 주거안정성 부분이 다시 문제가 된다. 특히 쉼터를 비롯한 노숙인 보호시설은 단기보호시설이기 때문에 이는 더욱 중요한 이슈가 된다.

이와 관련하여 대표적 연구자인 Piliavin 등은 노숙에서의 이탈과 재진입과정에 대해서 사건사 분석방법의 Cox regression을 활용한 실증 연구를 수행하였다(Piliavin etc., 1996). 여기서는 쉼터 등 노숙인 보호시설 이용자들의 향후 주거상황에 초점을 두었다. 이 연구에서 종속변수가 되는 노숙에서의 이탈을 독립적인 이탈(independent exit)과 비독립적인 이탈(dependent exit)로 분류하였다. 독립적인 이탈은 자신의 정규적 주거를 확보하는 경우고 비독립적 이탈은 타인의 거처에 의존하게 되는 것으로 정의하였다. 이에 따라 비독립적인 이탈의 경우에 노숙으로 재진입하게 될 가능성이 높은 것으로 보고 있다. 이들은 조사결과 특히 제도적 비연계성 요인을 강조하였다. 제도적 사회적 연계를 얼마나 유지하고 접근할 수 있는가가 노숙생활에서의 독립적인 이탈에 중요한 역할을 한다고 보았다.

우리나라에서도 서정화(2001)의 연구 등이 노숙인 보호시설 퇴소자의 보호시설 재입소 즉, 노숙생활의 반복상황에 대해 조사하였다. 질적 면접방법을 활용한 이 연구에서 인적자본의 취약성 등 개인적 요인과 아울러 과도한 주거비 지출과 이에 따른 불안정한 주거상황이 노숙인 보호시설로 되돌아가는 주요요인인 것으로 지적하고 있다. 노

숙인이 보호시설을 퇴소한 후 지역사회에서 주거지원이나 사회복지 서비스 지원이 잘 연계되지 않는 경우 보호시설에서의 장기적 보호나 반복적 시설 이용은 불가피한 현상이 된다는 것이다. 이는 결국 쉼터 중심의 보호체계도 지역사회 주거지원 프로그램의 구축을 필요로 하며 이 프로그램과의 체계적 연계성 속에서 위치지워져야 한다는 점을 제기하는 것이다.

## 2) 외국의 노숙인 주거지원 프로그램 사례

### (1) 유럽의 노숙인 개념과 영국의 노숙인 주거지원

노숙인(homeless)에 대해서 지역사회 주거지원 프로그램을 주요한 대응책으로 활용하는 것이 대개의 선진국에서 나타나는 정책방향이 다. 이는 노숙이라는 범주 자체가 주거의 취약성에 초점이 두어져 있기 때문이다. 그리고 노숙과 비노숙의 명확한 경계가 있다기보다는 주거취약계층의 연속선 상에서 가장 극단적 형태를 노숙이라고 보는 것이다. 유럽의 대표적 노숙인 옹호조직인 FEANTSA에서는 ETHOS(European Typology on Homelessness and Housing Exclusion)라는 명칭으로 유럽에서의 노숙과 주거 배제의 개념을 제시하고 있다 (FEANTSA, 2008). 특수인구층으로서가 아니라 주거측면에서의 사회적 배제 양상으로서 노숙인 문제를 고찰하는 것이다. 여기서는 다음과 같이 네 가지로 노숙 상황의 유형 혹은 정도를 표현하고 있다.

- rooflessness(어떠한 종류의 쉼 곳도 없는 상황, 소위 sleeping rough)
- houselessness(임시로 쉼터나 시설에서 기거할 수는 있는 상황)
- living in insecure housing(불안정한 임대나 퇴거, 가정폭력 등으로 위협받는 상황)

○ living in inadequate housing(불법적 야영지 이동주택이나 부적절한 주거, 극단적 과밀주거에 사는 경우)

영국의 노숙인 문제에 대한 대응은 유럽국가 일반들과 마찬가지로 주거문제 중심으로 접근하고 있으며<sup>1)</sup> 주택법을 중심으로 이루어진다. 1977년의 주택법(Housing Act)을 계기로 “노숙인 문제는 주거권 일반의 문제”라는 인식이 정책의 기초가 된 것이다. 이 중 최근의 가장 대표적인 주거지원 프로그램으로 ‘서포팅 피플 프로그램(Supporting People Program)’을 들 수 있다. 이는 부수상실(ODPM)에서 운영하는 것으로 2003년 4월 1일 발족했다.

프로그램은 지원대상이 되는 사회적 취약계층이 독립적이고 그들의 주거(임차)를 유지할 수 있도록 지원하는 것을 최종목적으로 한다. 이 프로그램은 부수상실에서 총괄책임을 담당하고 있으며, 이곳에서 교부금(grant)을 분배한다. 행정당국은(중앙정부와 지방정부의 두 차원에서) 지방수준의 프로그램 운영방식을 책임지고, 서비스 제공을 위해 민간단체 등과의 계약을 맺게 된다. 또한 위탁체는 행정당국과 함께 프로그램의 전략을 개발하는데 주요한 역할을 하고 있다. 서포팅 피플 프로그램은 120만 명의 취약 계층에게 주거 관련 지원 서비스를 제공하고 있다. 150개의 행정기관에 의해서 지역적으로 제공되고 있으며, 6,000개 이상의 주거 관련 서비스 공급 주체와 연계를 맺고, 약 37,000개 이상의 개별 사업을 위한 계약이 체결되어 있다. 이 프로그램은 영국 정부로부터 효과성이 높은 것으로 평가되고 있다(이태진 외, 2007).

1) 영국은 사회복지의 래짐 구분에서는 흔히 미국과 유사하게 보수적이고 소극적인 유형으로 구분되곤 하지만, 주택정책의 문제와 관련해서는 국가의 적극적 역할, 사회적 요구가 강조되는 것으로 이야기되고 있다. 영국의 복지레짐에서의 위치와 주택정책 레짐에서의 위치의 차이에 대해서는 허용창(2007) Stephen & Fitzpatrick(2007) 등의 연구에서 구체적으로 지적되고 있다.

## (2) 미국의 노숙인 주거지원

미국에서는 노숙인에 대한 맥킨니법 이후 주택도시개발성(HUD)을 중심으로 해서 쉼터 및 주거지원 프로그램을 운영하고 있다. HUD의 맥킨니 프로그램은 응급쉼터(emergency shelter), 쉼터 + 보호 프로그램(shelter plus care), 지원주거(supportive housing), SRO 프로그램(single-room occupancy) 등 네 가지 주거유형으로 정리될 수 있다. 여기서는 시설에 해당하는 응급쉼터를 주거지원의 한 방법으로 고려하면서 보호의 연속성을 확보하려는 의도를 나타내고 있다.

이중에서 가장 큰 의미를 가지는 부분은 지원주거(supportive housing)의 부분이다. 지원주거 프로그램은 홈리스가 가능한 한 독립적인 생활을 할 수 있도록 주거와 지원서비스를 결합한 형태로 개발된 프로그램이다. 주정부와 지방정부, 관련 정부기관, 그리고 비영리 민간기관들이 이 프로그램을 위해 국고보조금을 신청할 수 있고, 공모형 형태로 지원이 결정된다. 지원주거 프로그램은 궁극적으로 홈리스들이 첫째 주거 안정성의 성취, 둘째, 기술수준과 수입증대, 셋째, 보다 나은 자기결정권의 확보라는 세 가지 목표를 수행할 수 있도록 도모하고 있다. 보조금의 수혜기관들은 지속적인 수행평가를 통해 클라이언트의 진전을 모니터링하게 된다. 지원주거 프로그램의 프로세스는 다음과 같이 대략 5가지의 유형이 있다(김선미, 2004).

첫째는 전환주택(TH : Transitional Housing) 프로그램이다. 이는 단신 및 가족 홈리스들이 영구주거로 이전하는 것을 지원하는 것이다. 24개월간 거주할 수 있으며 그동안 독립생활능력 증진을 위한 지원서비스를 제공받는다. 접근성을 높이는 일, 주거배치지원의 개입 등 운영자는 전문적 개입을 병행할 수 있어야 한다.

두번째는 장애 홈리스를 위한 영구주거이다. 이는 장애인 홈리스를 위해 지원서비스를 가지는 지역사회에 기반을 둔 장기적인 주거이다. 이는 특수욕구를 가진 인구집단이 영구적인 세팅에서 가급적 독립적

으로 생활할 수 있도록 해준다. 단일 건물 안에 16명이나 그 이하의 사람들이 이용하는 주거구조이다. 주택유형은 아파트, 단독주택, 연립주택, 그룹홈, SRO 등을 망라한다.

세번째는 ‘세이프 헤이븐(Safe Heaven)’ 프로그램이다. 이는 거리에 있고 다른 지원서비스에 참여할 수 없거나 참여하지 않는 중증 정신 질환 홀리스들에게 서비스를 제공하는 지원주거 형태이다. 이는 접근하지 어려운 사람을 대상으로 하고 있다. 세이프 헤이븐은 의식주 제공과 같은 기본적 욕구를 제공하는 진입문으로 기능하기도 하며 거리 밖에서의 생활에 대한 적응과 영구주거로의 전환을 위한 거주대안을 도모하고 있다.

네번째는 지원서비스만 제공하는 프로그램(SSO)이다. 이는 홀리스의 서비스 욕구를 다루며 주거까지 제공하지는 않는 경우이다. 이는 한 건물 안에 있을 수도 있고 하나의 중심지역 내에 있는 건물들에 있을 수도 있다.

다섯번째는 혁신적 지원주거이다. 이는 신청기관들이 여타의 지원 주거 형태들이 커버할 수 있는 범위 밖에 있는 프로그램들을 설계할 수 있도록 하는 프로젝트이다. 이는 독창적이고 일반화 가능한 프로그램의 초기 개발에 도움을 주고자 하는 것이다.

이 밖에도 주로 정신건강이나 취약성을 가지는 노숙인에게 제공되는 서비스의 원리로 채택되고 있는 주거우선접근(Housing First Approach)은 주거지원이 핵심적 중요성을 가지고 있음을 나타내고 있다. 이는 주거준비(Housing Ready)의 접근 방법과 대조를 이루는 것이다. 주거준비의 접근은 정신장애나 기타 일상적인 사회경제생활에 취약성을 가지고 있는 노숙인에게 우선적으로 주거에 들어갈 수 있도록 심리사회적 장애요인 제거(clean and sober)하도록 요구하는 것이었고 이를 위해 시설입소나 치료 프로그램을 마쳐야 했다. 즉, 치료 프로그램에 참여하여 효과를 거두도록 하는 것을 주거지원의 ‘미끼’로 제시

하는 것이었다. 하지만 이는 큰 성과를 보지 못하였다. 이에 대응하는 반대 방향의 접근방법으로서 주거우선접근이 제기되었다. 주거우선은 1992년 주거로의 이전경로(The Pathways to Housing) 프로그램과 관련된다. 여기서는 적극적 사례관리 팀(ACT team)이 대상자들에게 먼저 주거지원을 실행하고 이 자체에는 주거준비의 조건을 달지 않는다. 단, 주거제공과 아울러 이를 유지할 수 있도록 프로그램과 사례관리가 행해진다. 서비스는 ACT 팀에 의해 제공된다. 이는 지역사회기반, 다학문적, 집중적, 개별화된 프로그램을 지향한다. 1년 265일 24시간 소비자와 팀이 연계된다. 여기에는 두 가지 신념이 우선 원칙이 된다. 첫째는 주거는 누구에게나 기본권이라는 것이고 두 번째는 변화의 선택은 소비자 권한이라는 것이다.

이 역시 지원주거의 모형으로 구현되었는데 이는 독립적인 아파트와 같은 독립주거를 제공하고(안전하고 최소한의 적절성을 갖추고 안정성을 지닌), 서비스는 주거 외부의 팀에 의해 제공된다. 다른 많은 기존의 주거 프로그램에서는 소비자는 주거시설의 규칙위반, 비용 연체, 이웃의 민원 등으로 퇴거당하는 경우가 많았다. 지원주거 프로그램의 성과에 대한 조사결과에서 450명 이상의 소비자 중 1건의 퇴거만이 발생하였다(Tsemberis, 2004).

### 3) 우리나라의 노숙인 주거지원 프로그램

우리나라는 노숙인 등 주거취약계층에 대한 주거복지 프로그램이 가지는 특징 중의 하나는 노숙인에 대한 정부 정책의 절대부족과 민간 프로그램의 부각이다. 정부는 노숙인에 대해 응급쉼터 혹은 부랑인복지시설 입소에 대해 예산 책임을 지고 있다. 그러나 이는 아직 주거지원을 통한 지역사회복귀로의 연속성이 구현되고 있다기보다는 ‘시설보호’의 수준을 넘지 못한다. 정부 재원에 의한 자활의 집과 공

공임대주택 프로그램은 실제 노숙인이 이용할 수 있는 경우가 극히 제한적이다. 다만 최근 들어 단신자용 매입임대주택 등은 민간의 운영관리 지원이 시작되면서 활성화되고 있는 추세이다. 우리나라 노숙인 주거지원프로그램 중 가장 특징적인 점은 민간재원에 의한 ‘노숙인 임시주거비지원사업’이 거리 노숙인을 중심으로 하여 활발하게 운영되고 있는 점이다.

#### (1) 자활의 집 프로그램

2005년까지는 자활의 집 프로그램이 공공 예산으로 이루어지는 노숙인 주거지원 프로그램의 전부라고 볼 수 있다. 자활의 집은 1999년 서울의 일부지역을 중심으로 시작된 것으로 정기적 소득이 있는 쉼터 입소 노숙인에게 전세자금을 지원해주는 형태이다. 거의 대부분의 프로그램이 서울에서 운영되고 있는데 1999년부터 10년 간 연인원 계산으로 총 120가구가 수혜를 받았다. 양적으로 극히 제약되어 있다는 점에서 다소 전시적인 프로그램이다.

#### (2) 공공임대주택 프로그램

공공임대주택 프로그램 중 영구임대주택이나 국민임대주택, 재개발임대주택, 매입임대주택 사업 등이 대다수를 차지하고 있는데 이 대부분은 실제에서 노숙인이 연결·활용하는 사례는 거의 없다.

공공임대주택 프로그램 중에서 노숙인에게 실질적으로 활용되고 있는 프로그램은 최근 들어 활성화되고 있는 단신자용 매입임대주택 사업과 쪽방/비닐하우스촌 주거지원사업이다. 이는 각각 2006년과 2007년부터 대한주택공사에 의해 거리 노숙인, 노숙인 쉼터 입소자와 쪽방, 비닐하우스촌 거주자 등 노숙인을 대상으로 임대주택을 제공하려는 프로그램이다. 대한주택공사가 직접 혹은 공모로 선발된 사업 운영기관을 통해 간접적으로 주거를 지원하고 있다. 대한주택공사가

다가구 혹은 다세대주택을 매입하여 시세의 약 1/3 선에서 보증금과 월세 부담이 가능한 노숙인에게 임대하는 방식이다. 2008년 현재 단신계층매입임대사업은 300호의 시범사업을 전개하고 있으며 쪽방/비닐하우스촌 주거지원사업은 5,000호 이상을 추진하고 있다.

노숙인에게 대상 초점이 두어지고 있는 단신계층매입임대사업은 전국 11개 운영기관에 의해 입주자가 선정되고 사례관리가 진행된다. 대체적으로 쉼터나 상담보호센터를 이용하는 노숙인 중 자활동기와 능력이 상대적으로 높아 지역사회복귀를 위한 경로의 지원으로 제공되고 있다. 입주기간은 2년 계약이며 최장 6년까지 재계약을 통한 거주 가능하다. 2006년부터 2008년까지의 1차 시범사업 기간 동안 목표수치인 300호 중 약 70%에 해당하는 매입임대주택에 입주가 이루어졌다.

### (3) 임시주거비지원사업

민간 프로그램 중 특히 거리노숙인을 초점으로 하여 주거를 지원하는 대표적인 프로그램은 ‘임시주거비 지원을 통한 노숙인 사회복귀 지원사업’이 있다. 2005년 기획되어 2006년부터 사회복지공동모금회의 예산지원으로 전실노협(전국실직노숙인대책종교시민단체협의회)이 사업 조정과 네트워크역할을 담당하고 해마다 12-13개소의 운영기관이 사업을 수행해오고 있다.

이 사업은 ‘주거지원과 공공보장’이라는 목표를 가지고 진행되었고, 거리노숙인 중 공공복지서비스의 연계의 기회가 박탈되어 있는 사람들에게 임시주거비를 제공하고 그 기간 동안 공공서비스를 연계하는 지역사회 통합 프로그램이다<sup>2)</sup>. 서비스 대상자는 노숙 및 노숙위

---

2) 가장 전형적인 상황으로 많은 거리 노숙인은 국민기초생활보장제도 대상자가 되어 생계급여를 받아야 하는 빈곤 상황이지만 일정 주거지가 없어 수급권을 인정받지 못하는 경우가 많다. 이러한 경우 인근의 가능한 저렴한주거(쪽방, 고시원 등 포함)에 거주할 수 있는 2-3개월의 월세를 지원하면서 이 기간 동안 사례관리를

기에 처한 여성, 모·부자가족을 1순위로 하며, 2순위로 고령·장애·질병으로 인해 주거지를 확보할 능력이 없는 사람, 3순위는 기초생활수급권 전환이 가능한 사람, 4순위를 노숙경험이 짧고 단기간의 개입으로 노숙 탈피가 가능한 사람으로 기준을 설정하여 지원 대상자를 선발하고 있다.

기본적으로 월세(최장 3개월, 평균 2개월) 지원을 핵심내용으로 하여 이 지원기간 동안 집중적 사례관리를 통해 대상자에 따라 주민등록 복원 및 장애인 등록 지원, 국민기초생활보장 수급권 지정을 통한 생계비 지원, 일자리 연계를 통해 주거를 유지할 수 있도록 하고 있다. 2008년말까지 1,800여 명의 노숙인에게 임시주거비 지원이 이루어졌다. 이 수치는 정부가 전국 거리노숙인의 수를 보통 1,200명으로 발표하고 있는 수치를 감안한다면 상당히 많은 숫자의 거리노숙인에게 제공된 프로그램이라 할 수 있다.

이 사업의 기획과 운영에서 쟁점이 되었던 부분은 거리노숙인이 월세 지원을 받는 동안에는 주거가 유지된다 하더라도 통상 2개월의 월세 지원 기간이 끝나면 다시 거리 노숙으로 되돌아가는 것이 일반적이지 않겠느냐 하는 점이었다. 이에 대해서 사업내용에서는 사회복지 프로그램이나 사회복지서비스의 연계를 도모하는 사례관리를 통해 주거안정성을 높인다는 기획을 가지고 있다.

#### (4) 주거복지센터 운영과 기타사업

사회복지공동모금회 등 민간 재원에 의해 지역사회 주거취약계층에 대한 주거복지 프로그램을 연계 혹은 지원하는 기구로 주거복지센터의 운영이 운영되고 있다. 2007년부터 시범사업으로 시작된 주거복

---

통해 국민기초생활보장제도 수급권을 연결하는 등 주거를 유지할 수 있는 방안을 모색한다. 거리노숙생활을 탈피하고 일반인에게 적용되는 사회복지 프로그램과 연결되도록 지원하는 것을 지원활동의 일차적 목표로 삼는다.

지센터는 지역사회에서 노숙의 위기에 처할 수 있는 주거 안정성과 적절성 취약계층에 대한 지원사업을 중심사업으로 하고 있다. 지역사회 내에 기존에 편재되어 있던 지역사회복지관, 공공의 기구 등이 주거복지사업에 대한 역할을 수행하고 있지 못하여 새로 모색되고 있는 활동이다. 2007년부터 2009년까지 전국에 8개소 정도의 주거복지센터가 공동모금회 예산지원에 의해 운영되고 있으며, 자체적으로 운영되고 있는 곳도 몇 개소가 더 있다. 주거복지센터의 현재 활동초점은 집수리사업, 지역주민의 주거복지제도 연계, 긴급임대료 지원, 공공임대주택 정보제공 및 의뢰, 지역사회 주거복지 네트워크 구성 등으로 이미 노숙생활을 하고 있는 거리노숙인이나 시설입소자에 대한 지원보다는 노숙 예방적 차원에서의 내용에 더 가깝다.

### 3. 주거지원사업의 후속주거 상황 조사방법

#### 1) 조사의 내용과 초점

노숙인 주거지원 프로그램의 궁극적 성과는 ‘탈노숙’에 해당하는 주거의 상향이동 혹은 주거안정성의 확보이다. 그러나 이는 단일 프로그램으로 확보되기 어려우며, 또한 단시간 내에 성과를 실증적으로 확인하기 어려운 조작화의 난점을 가진다. 본고에서는 주거지원서비스를 받은 노숙인이 현재까지의 시점을 기준으로 주거를 유지하고 있는가에 대해 중점적으로 조사하였다. 자료수집의 내용은 노숙인의 성별, 연령, 건강상태, 이용한 주거지원 프로그램, 지원된 주거의 유지상황 등이다. 특히 본 연구에서는 주거의 안정성과 관련된 주거유지 여부에 초점을 두고 있으므로 주거지원이 이루어진 일자와 이후 주거변화 발생시 그 일자에 대해서도 자료를 수집하였다.

## 2) 조사대상과 방법

본 조사는 세 가지 대상에 대해 자료를 수집하였다. 임시주거복지원사업에 의해 지원을 받은 노숙인, 매입임대사업에 의해 지원을 받은 노숙인, 그리고 노숙인 쉼터 이용 노숙인이다. 임시주거복지원사업과 단신자용 매입임대사업에 의해 서비스를 받은 노숙인에 대해 자료를 수집하였다. 쉼터 이용 노숙인은 비교의 집단이라는 의미도 있지만, 쉼터 역시 정상적인 지역사회 주거생활로의 복귀를 지원하는 방안의 하나이기 때문이다. 임시주거복지원사업 이용 노숙인과 매입임대사업 이용 노숙인은 전수에 대해 조사하였고, 쉼터 노숙인에 대해서는 표본조사를 통해 자료를 수집하였다.

현재 임시주거복지원사업과 노숙인에 대한 단신자용 매입임대사업은 공공의 재원으로는 사례관리가 지원되지 않고 있지만 사회복지공동모금회의 지원을 통해 전실노협(전국실직노숙인대책종교시민단체협의회)이 주관하여 두 사업의 운영기관에게 사례관리를 위한 인건비를 지원하고 있다. 이 사례관리자를 통해 두 주거지원사업에 대해서는 지원받은 전수에 대해 하여 후속 주거 상황에 관한 자료를 수집하였다.

노숙인쉼터에 대해서는 자료수집의 협조가 가능한 전국 12개 쉼터로부터 2006년부터 2008년까지 1주일 이상 쉼터생활을 했던 노숙인의 퇴소 후 후속 주거상황을 조사하였다. 노숙인 쉼터에서도 사례관리자를 통해 자료를 수집하였고 입소 며칠 만에 퇴소하는 경우에는 사례관리 기록이 보존되기 어려운 상황이므로 1주일 이상 쉼터를 이용한 노숙인에 대해 조사하였다. 쉼터 이용 노숙인에 대한 자료는 다시 두 측면으로 구분할 수 있는데, 하나는 2006년부터 2008년 10월까지 쉼터에 1주일 이상 입소한 노숙인에 대한 것이고 다른 하나는 그 이전부터 입소해있던 노숙인을 포함하여 2006년부터 2008년 10월까지

지의 기간 동안에 쉼터를 퇴소한 노숙인에 대한 것이다. 이는 각각 ‘쉼터 입소자’와 ‘쉼터 퇴소자’라는 명칭으로 구분하였다. 물론 이 양자의 자료는 해당 기간 내에 입소와 퇴소가 모두 발생한 경우에는 중복된다.

자료는 기본적으로 두 가지 주거지원사업의 운영기관과 노숙인쉼터의 사례관리기록(case management recording)을 통해 수집되었다. 쉼터에 대해서는 2006년부터 2008년 10월까지를 대상 기간으로 하였고, 임시주거비지원사업과 단신자용매입임대사업은 사업 전 기간에 걸친 내용을 해당 범위로 하였다. 이는 두 주거지원사업의 기간 자체가 2006년부터 2008년에 해당하기 때문이다. 세 자료가 수집된 대상기간은 동일한 것으로 볼 수 있다. 단 임시주거비지원사업과 단신자용매입임대주택사업은 시범사업의 속성상 2006년보다는 최근에 더 활성화되고 있어 자료가 최근의 시점에 더 집중되어 있는 것이 사실이다.

임시주거비지원사업 이용 노숙인 1,475명, 매입임대주택사업 221명, 쉼터 입소노숙인 830명, 퇴소 노숙인 821명에 대한 자료가 분석에 포함되었다. 이 자료는 사례관리 기록에 의한 것이므로 주거변화일시나 내용 등 일부 사항에 누락이 있는 경우에 해당항목의 분석에서는 제외되었다.

### 3) 자료분석방법

조사된 자료에 대해서 기본적으로는 기술통계와 교차분석, 평균비교 등의 방법이 활용되어 분석되었다.

한편, 본 조사에 관심의 초점이 되는 후속 주거의 안정성에 대한 분석은 그 내용이 고정적인 상태가 아니라 시간에 따라 달라지는 속성을 가지고 있으므로 생존분석 혹은 사건사분석(event history analysis)방법을 활용하였다. Kaplan-Meier 생존분석을 통해 생존기간의 평균 추

정값과 생존함수 그래프를 도출하여 각 주거지원 프로그램별 후속주거의 유지정도를 비교하였다.

#### 4. 조사결과와 쟁점

##### 1) 조사대상자의 일반적 사항

조사대상자는 40대의 연령에 남성이 다수로 나타난다. 이는 우리나라의 노숙인 실태에 대한 조사 일반과 유사한 경향이다. 통상적으로 여성 노숙인의 비율은 약 10%나 이보다 약간 적은 정도로 알려지고 있으며 이는 임시주거비지원사업과 매입임대사업의 조사결과에서도 유사하다. 단, 쉼터의 경우 여성이 거의 30%로 나타나는데, 이는 쉼터가 남성쉼터와 여성쉼터로 각기 구별되어 있음으로 인해 여성 쉼터가 조사에 포함되는 경우 그 응답자 비율이 한꺼번에 높아짐으로 인해 나타난 것이라 할 수 있다.

<표 1> 조사대상자의 일반적 사항

	임시주거비 지원사업 이용 노숙인	매입임대사업 이용 노숙인	쉼터 입소자	쉼터 퇴소자
연령	49.77 (19-95)	47.24 (20-77)	42.72 (20-83)	43.54 (20-83)
성	남성 92.6% 여성 7.4%	남성 90.0% 여성 10.0%	남성 71.2% 여성 28.8%	남성 71.4% 여성 28.6%
건강상태 평균 (1점-4점)	2.25	3.35	2.94	2.92

쉽터 입소자나 퇴소자가 연령이 상대적으로 낮고, 임시주거비지원 사업 이용 노숙인이 가장 연령이 높다. 건강상태는 1점이 가장 좋지 않은 상태, 4점이 건강한 상태를 나타내는데 매입임대사업 이용 노숙인이 가장 양호하고 임시주거비지원사업 이용 노숙인이 가장 좋지 않다. 전체적으로 임시주거비지원사업 대상자가 인적 자본의 측면에서는 취약한 편인 것으로 볼 수 있다. 이는 본 조사결과와 관련하여 중요한 의미를 가질 수 있다. 즉, 임시주거비지원사업 대상자의 인적 자본이 취약하다면 다른 조사대상자에 비해 후속 주거의 유지가 잘 되기 어려운 결과로 연결될 가능성이 높기 때문이다. 임시주거비지원사업에 대해 부정적인 견해는 월세를 현금으로 제공하는 2개월이 지나면 노숙인은 사회경제적 기능수준이 낮아 곧 거리노숙생활로 회귀할 것이라는 것이라고 본다. 쉽터 입소자 등 다른 대상자에 비해 임시주거비지원사업 대상자의 인적 자본이 더 취약하다면 이는 더 극명한 결과로 나타날 것이라 일반적으로 생각할 수 있다.

## 2) 이전의 주거 상황

조사대상자 중 두 가지 주거지원 프로그램 이용 노숙인의 이전 주거에 대해 확인하였다. 이는 직전의 가장 주된 주거양상 한 가지로 조사하였다. 그 결과 임시주거비지원사업은 거리노숙인이었던 경우가 절반 이상으로 가장 많았고, 단신계층매입임대주택사업은 쉽터나 시설입소자가 70% 이상으로 가장 많았다. 이는 두 사업의 기본적인 특징 차이를 나타낸다. 전자는 거리노숙인을 중심으로 ‘거리노숙생활보다는 더 나은’ 임시주거로 연결하는 사업이고 후자는 시설입소자가 이후 지역사회로 복귀하는데 연결고리가 될 수 있도록 안정적인 사회주거형태를 모색하는 것이다. 이 차이가 이용자의 직전 주거상황 차이에서 부각된다고 할 수 있다.

<표 2> 주거지원프로그램 이용노숙인의 이전 주거 상황

	임시주거비지원사업 이용 노숙인	매입입대사업 이용 노숙인
거리노숙	781(53.4%)	-
노숙인 쉼터나 사회복지시설	449(30.7%)	158(71.5%)
쪽방·고시원	88(6.0%)	29(13.1%)
일반 주택 퇴거 위기	45(3.1%)	24(10.9%)
기타 및 미확인	99(6.8%)	10(4.5%)
계	1462(100.0%)	221(100.0%)

한편, 조사된 쉼터입소자와 퇴소자<sup>3)</sup>는 대상 쉼터의 사례관리기록 특성상 직전 주거형태보다는 입소경로 중심으로 자료가 정리되었는데 상담보호센터의 의뢰가 절반 가량으로 나타났다. 이는 퇴소자의 경우에도 쉼터 입소전의 주거상황을 나타내는 것이다. 다른 입소경로를 살펴보아도 사회복지시설의 의뢰라는 약 10% 선을 제외하면 대부분 거리노숙 상황에서 쉼터에 입소한 것이라 볼 수 있다.

<표 3> 쉼터입소자와 퇴소자의 시설 입소경로

	쉼터입소자	쉼터퇴소자
상담보호센터 의뢰	384(46.2%)	360(43.8%)
다른 쉼터나 사회복지시설 의뢰	97(11.7%)	87(10.6%)
지자체 및 행정관서 의뢰	44(5.3%)	38(4.6%)

3) 쉼터에 대해 1회의 자료수집이 이루어졌지만 수집된 대상범주는 두 가지로 분류될 수 있다. 2006년부터 2008년 사이에 신규로 입소하여 1주일 이상의 기간을 생활한 노숙인이 입소자의 범주에 정리된 것이다. 반면, 같은 기간에 쉼터에서 퇴소한 노숙인이 퇴소자이다. 물론 이들은 상당 부분 중첩된다. 즉, 2006년부터 2008년 사이에 입소하여 퇴소한 노숙인은 양자에 모두 포함이 된다. 반면, 해당 기간 내에 입소하였으나 퇴소하지 않은 노숙인은 입소자 범주에만, 그리고 2006년 이전부터 입소해 있다가 해당 기간 내에 퇴소한 노숙인은 퇴소자 범주에만 포함되었다.

쉼터 자체 outreach	9(1.1%)	14(1.7%)
노숙인 자진방문 입소	61(7.3%)	53(6.5%)
기타 및 미확인	235(28.3%)	269(32.8%)
계	830(100.0%)	821(100.0%)

### 3) 지원서비스와 주거상황

조사시점인 2008년 말까지를 기준으로 하여 각 조사대상자의 주거 유지 상황을 조사하였다. 여기서 주거유지란 해당 프로그램과 관련되어 지원받은 주거상황을 그대로 유지하고 있는가이다. 즉, 임시주거비지원사업과 단신계층매입임대사업의 경우는 해당 사업에서 지원받은 주거를 그대로 활용하고 있는가 하는 것이다. 쉼터입소자의 경우는 입소한 쉼터생활을 유지하는가이고, 쉼터퇴소자는 해당 쉼터를 퇴소하면서 나타난 주거지나 주거형태를 그대로 유지하고 있는가를 확인한 것이다.

임시주거비지원사업의 대상이었던 노숙인은 약 45.6%가 해당 주거를 그대로 유지하고 있었다. 단신계층매입임대사업의 경우는 90%의 높은 유지율을 나타내었다. 쉼터입소자는 21.3%가 쉼터에 머물러 있었다. 쉼터퇴소자는 55.4%가 퇴소 이후 주거를 유지하고 있었다. 물론 조사시점까지의 서비스주거상황유지 자체가 무조건 긍정성이나 부정성을 나타내는 것은 아니다.

<표 4> 지원사업 참여 노숙인의 주거유지

	임시주거비 지원사업	매입임대 사업	쉼터입소자 (쉼터유지/퇴소)	쉼터퇴소자 (퇴소 후 주거)
주거상황 유지	669(45.6%)	199(90.0%)	177(21.3%)	455(55.4%)

주거변화	799(54.4%)	22(10.0%)	653(78.7%)	366(44.6%)
계	1468(100.0%)	221(100.0%)	830(100.0%)	821(100.0%)

예를 들어 쉼터입소자가 일정 기간이 지나도 퇴소하지 않고 장기간 시설에 머무르는 것은 단기보호시설인 쉼터의 정체성에 비추어볼 때 오히려 부적절한 양상일 수 있다. 물론, 쉼터를 퇴소하고 거리노숙 생활로 연결되는 것보다는 쉼터생활을 유지하는 것이 낫지만, 쉼터를 퇴소하여 지역사회의 주거지를 마련하여 독립적인 주거생활을 영위하는 것보다는 쉼터생활유지는 부정적 양상이 된다. 때문에 쉼터입소자의 상황에 대해서는 쉼터퇴소의 양상을 함께 보아야 할 필요가 있다.

쉼터퇴소자는 쉼터입소자의 주거변화(쉼터퇴소)의 결과로 나타나는 후속양상을 범주화한 것이다. 쉼터퇴소자는 쉼터입소자 중 주거변화 즉, 퇴소에 해당하는 653명에 2006년 이전에 입소하여 2006년부터 2008년 사이에 퇴소한 170명 가량의 퇴소자가 추가된 것이다. 그리고 다시 이들 821명 쉼터퇴소자 중에서 약 55.4%는 쉼터 퇴소 시의 주거상황을 유지하고 있는 것으로 후속사례관리 결과 확인된 것이고, 44.6%는 쉼터퇴소 시의 주거상황을 유지하지 못하는 것이다.

지원사업 후 나타난 주거변화의 내용은 <표 5>에서 보는 바와 같다. 임시주거비지원사업의 경우 사업에 의해 지원된 주거에 계속 머무르지 않고 주거변화가 발생한 전체의 54.4%를 대상으로 확인한 것이다. 이 중에서 다시 42%는 거리노숙, 17%는 쪽방이나 고시원, 또 17%는 만화방이나 찜질방을 전전하는 생활을 하는 것으로 나타났다. 임대주택이나 일반 전월세로 옮긴 일부(10% 가량)의 경우를 제외하고는 임시주거비지원사업에 의해 지원받은 주거를 유지하지 못하는 것은 대체로 부정적 양상이라 할 수 있다. 매입임대사업 이용노숙인은 대개 주거유지가 잘 되고 있었으며 전체의 약 10% 선인 22명의 경우

는 역시 해당 사업의 주거에 머무르지 못하고 있었는데 이 내용을 살펴봐도 해당 사업의 주거에 머무르지 못하는 것은 부정적 양상으로 볼 수 있다.

<표 5> 변화된 후속 주거상황의 내용

	임시주거비 지원사업	매입임대 사업	3년간 쉽터입소자	3년간 쉽터퇴소자
모름 (사례관리이탈)	324(42.0%)		쉽터입소유지 : 177(21.3%) 쉽터퇴소 : 653(78.7%)	190(23.1%)
거리노숙	45(5.8%)			19(2.3%)
쪽방·고시원	134(17.4%)	9(40.9%)		225(27.4%)
쉽터	40(5.2%)	2(9.1%)		
임시주거비지원				35(4.3%)
매입임대입주	15(1.9%)	2(9.1%)		21(2.6%)
자활의집입주	2(0.3%)			13(1.6%)
일반 전월세	48(6.2%)	4(18.2%)		87(10.6%)
귀향	30(3.9%)	2(9.1%)		74(9.0%)
만화방찜질방 등 기타 비전형주거생활 복합	133(17.3%)	3(13.6%)		157(19.1%)
계	771(100.0%)	22(100.0%)	830(100.0%)	821(100.0%)

쉽터입소자의 경우 일단 입소유지가 21.3%, 퇴소는 78.7%인데 이 경우 유지가 긍정적인 양상인가에 대한 판단은 어렵고 일단 가치중립적인 유지상황의 수치로 간주해야 할 것이다. 단, 쉽터퇴소자의 경우에는 사례관리에서 이탈되거나(사실상의 거리노숙을 의미함), 거리노숙인으로 확인된 경우, 비전형주거의 복합 상황은 후속 주거를 유지하지 못한 부정적 양상으로 간주할 수 있다<sup>4)</sup>.

4) 후속 주거는 그 이전 상황에 비해 주거의 질이 상승되거나 유지되어야 의미가 있다. 이런 면에서 볼 때 주거의 안정성과 적절성에 대한 ‘질’의 서열성이 중요하게 부각될 수 있다. 똑같은 쪽방생활이라고 해도 거리노숙인이 쪽방 생활을 하게

#### 4) 지원서비스와 후속 주거유지 상황의 분석

주거유지는 시간에 따른 개념이다. 앞에서 살펴보았던 현재시점까지의 주거유지 여부가 주거유지의 종국적인 결과인 것으로 보기 어렵다. 즉, 지원 프로그램 종결 후 30일 만에 주거를 유지하지 못하는 경우와 300일 간 주거를 유지한 경우는 다르게 보아야 한다. 어느 시점을 기준으로 주거 유지를 판단하든 이 결과는 고정된 것이 아니므로 주거 유지의 여부만이 아니라 유지의 기간이 동시에 고려되어야 한다.

이와 같은 경우에 많이 사용되는 사건사분석방법인 Kaplan-Meier 분석방법에 의해 주거유지의 평균값을 추정해보았다. 단, 여기서 쉼터 이용자의 경우 입소자의 주거유지는 쉼터생활을 유지하는 것을 의미하고, 쉼터퇴소자의 주거유지는 거리노숙이나 비전형주거생활을 전전하는 부정적 주거양상을 제외한 후속주거 상황을 의미한다. 결과는 <표 6>과 같다.

<표 6> 사업유형별 후속주거 유지기간 추정값

구분	Kaplan-Meier 생존분석에 따른 생존시간 평균 추정			
	평균추정값	표준오차	95% 하한	95% 상한
임시주거비지원	674.269	15.990	642.929	705.609
매입임대사업	614.363	12.734	589.405	639.321
쉼터입소자 쉼터유지	245.809	11.803	224.086	267.532

된 경우와 쉼터퇴소자나 매입임대사업 이용자가 이후 쪽방 생활을 하게 되는 경우는 다르기 때문이다. 이러한 면에서 쉼터퇴소자가 이후 쪽방 생활을 하게 되는 경우를 후속주거의 한 양상으로 인정하는 것에는 무리가 따를 수 있다. 하지만 본고에서는 논의의 지나친 세분화를 막기 위해 거리노숙이나 비전형 주거를 복합적으로 전전하는 경우를 제외하고는 모두 후속주거의 양상으로 간주하였고 그 주거안정성의 복잡한 서열화는 고려하지 않았다.

쉽터퇴소자 후속주거유지	726.441	11.507	703.886	748.995
-----------------	---------	--------	---------	---------

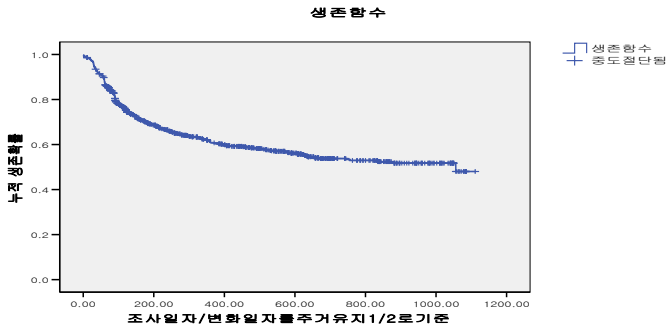
여기서 눈에 띄는 점은 임시주거비지원사업의 대상자가 주거를 유지하고 있는 기간이 쉽터입소자의 쉽터생활 유지기간보다 현저히 길게 나타나며 퇴소자의 후속주거유지기간 추정값과 큰 차이가 없다는 것이다. 특히 이 평균추정치의 결과에서 임시주거비지원사업이나 단신계층매입임대주택사업은 2006년부터의 시범사업이라고는 하지만 초기 시범사업이라 2008년의 최근 시기에 도달해서야 그 이용이 활성화된 것이다. 즉, 이 자료에서 주거지원프로그램은 후속유지기간이 실제의 주거안정성보다 과소평가될 가능성이 높다. 사업참여의 총 기간이 짧아 후속주거 유지기간도 쉽터이용자에 비해 상대적으로 짧게 나타나는 경향이 있기 때문이다.

노숙인에 대한 주거지원 프로그램 중 단신계층매입임대사업을 이용하는 경우 그 유지 안정성이 높다는 점은 일반적으로 예측될 수 있다. 그러나 임시주거비지원의 경우에는 674일 이상이라는 평균 추정치는 상당히 중요한 의미를 가진다. 대개 이 사업에서 2개월 정도의 월세 금액을 보조한 후, 월세 지원은 종결된다. 따라서 평균 추정값이 23개월에 가깝게 나타났다는 것은 월세 지원이 중단된 이후에도 해당 주거를 상당히 오랜 기간 유지하고 있음을 나타내는 것이다. 이 사업에 대해 지원되는 월세금액만 낭비(?)되고 지원이 끊어지면 곧장 거리노숙생활을 반복하게 될 것이라는 우려는 사실과 다른 것으로 나타났다.

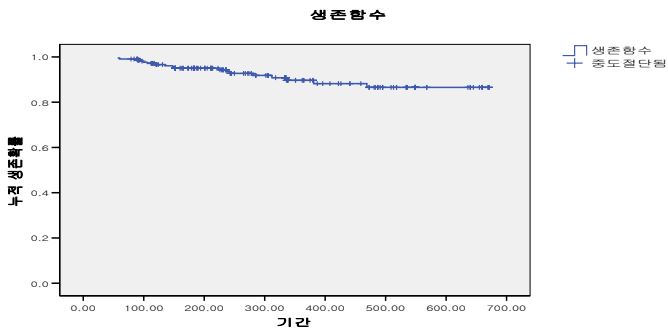
이와 같은 조사결과는 생존률에서도 나타난다. <그림 1>과 <그림 2>는 두 주거지원 프로그램의 후속주거유지 생존함수를 그래프로 나타낸 것이다. <그림 1>에서처럼 임시주거비지원사업 참여자의 누적 생존률은 월세가 지원되는 60일 정도의 기간을 넘어도 상당히 완만한

경사로 유지되고 있다는 점을 볼 수 있다. <그림 2>에서 단신계층매 입입대사업은 안정성이 높을 것이라는 예측대로 후속주거유지 누적 생존확률이 높게 나타난다.

<그림 1> 임시주거지원 대상자의 후속주거유지 생존함수



<그림 2> 매입입대사업 대상자의 후속주거유지 생존함수



컴터 이용자의 경우에 컴터입소상태를 유지하는가의 생존률 그래프와 노숙생활로 회귀하지 않고 후속주거상황이 유지되는가에 대한

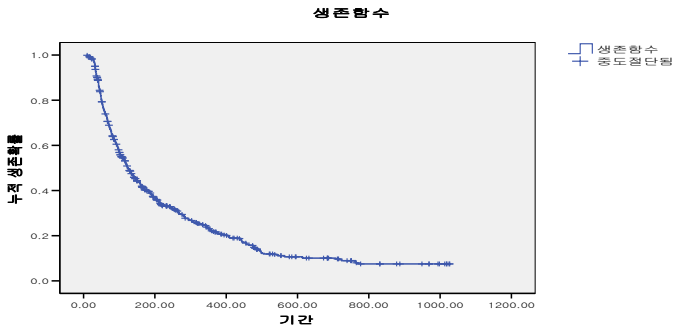
생존률 그래프는 <그림 3>과 <그림 4>에서 보는 바와 같다. 쉼터입소자의 쉼터생활유지 생존률은 초기 몇 개월 간 급속히 감소함을 볼 수 있다. 즉, 쉼터 생활 초기 몇 개월 사이에 많은 퇴소가 나타나고 이후에는 완만하게 안정성이 유지된다. 며칠이라는 아주 단기간 입소가 아니라면 초기 몇 개월 간 활발한 입퇴소의 양상은 꼭 부정적인 것이라고 할 수는 없다. 하지만 임시주거비지원사업 이용 노숙인이 쉼터입소의 경우보다는 노숙인에 대한 지원사업에서 이탈하는 것이 더 적은 편이고 안정적이라는 추론은 가능하다. 물론 노숙인쉼터는 단기보호시설이므로 2년 이내의 입소기간 제한이 있다는 점이 감안되어야 한다. 이는 쉼터생활에서의 이탈을 가속화하는 요인인 것으로 생각할 수 있다. 그러나 최근 몇 년 간 2년의 입소기간 제한은 사실상 행정적으로 강제되지 않고 있으며 대부분의 쉼터에서 그 이상의 입소기간을 허용하고 있는 실정이다.

또 하나 고려할 점은 앞의 대상자 특성에서 살펴보았듯이 임시주거비지원사업 대상 노숙인이 쉼터 이용 노숙인에 비해 건강취약성이 나 고령 등으로 상황이 더 열악한 집단이었다는 점이다. 그렇다면 쉼터 등 보호시설에 입소시키는 것이 거리노숙인에게 임시주거비를 지원하는 사업보다 더 안정적이고 신뢰성이 높은 사업이라는 선입견은 정확한 것이라 하기 어렵다. 임시주거비지원사업의 경우 인적 자본이 더 취약한 노숙인을 대상으로 쉼터입소 이상으로 거리노숙을 방지하는 상황을 나타내고 있기 때문이다.

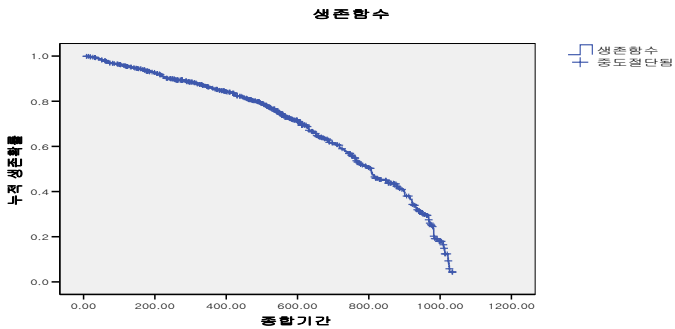
<그림 4>에서는 쉼터퇴소자의 이후 주거유지가 어떠한지를 나타내고 있다. 여기서는 쉼터 퇴소자의 경우 그 이후의 후속주거유지는 크게 나쁘지 않은 점을 보여준다. 특히 쉼터퇴소자는 쉼터입소자의 쉼터생활유지에 비해서도 더 안정적임을 나타내는데 이는 그간 쉼터에서의 사회복지적 개입이 쉼터퇴소자의 후속 주거유지에 어느 정도 도움이 된 것이라는 유추도 가능하다. 하지만 쉼터 퇴소자 중에서도

상당 사례는 시간이 지나면서 후속주거유지가 어려워진다는 점은 여전히 주거지원 프로그램의 필요성을 보여주는 것이기도 하다. 쉼터 프로그램의 주거안정성과 관련된 점은 쉼터입소자의 쉼터유지, 쉼터 퇴소자의 후속주거 유지 양자를 모두 고려해야 한다.

<그림 3> 쉼터입소자의 시설생활유지 생존함수



<그림 4> 쉼터퇴소자의 후속주거유지 생존함수



하지만 본 조사 결과의 의미를 지나치게 확대해석하기는 어렵다.

이와 관련하여 추가적으로 몇 가지 감안해야 할 사항이 있다.

첫째, 본 조사는 매입임대사업이나 임시주거비지원사업이 초기 시범사업인 단계에서 조사되었다는 것이다. 물론 이는 오히려 해당 사업의 평균 추정치를 낮추는 요인이 되므로 해당 사업의 후속 주거 안정효과는 더 크게 판단될 수도 있는 요인에 해당할 수도 있다. 하지만 아직까지 안정적인 성과를 판단하기에는 무리가 있다.

둘째는 임시주거비지원사업에 의해 얻어지는 주거지의 취약성이다. 대도시 지역 저렴주거의 부족현상으로 인해 지원된 월세지원액으로 쪽방이나 고시원과 같은 취약한 주거를 구하게 되는 경우가 많다는 점이다.

셋째는 사례관리 기록에 의한 자료수집이라는 점이다. 사업이나 프로그램의 직접 지원선정이나 활용 후 시간이 많이 지날수록 사례관리자의 후속 관리가 취약해지면서 후속주거상황이 잘 파악되지 않는 경우가 많다.

때문에 쉼터의 효용성이 낮다거나, 쉼터 서비스를 주거지원사업으로 전환해야 한다거나 하는 식의 극단적 결론을 도출할만한 분석결과가 되기는 어렵다. 하지만 시설보호가 필요한 요인이 분명히 드러나는 노숙인(정신건강 문제를 가지고 있거나, 심리사회적 기능수행 수준이 현저히 취약한 노숙인, 혹은 본인이 생활시설의 서비스나 보호를 원하는 노숙인)이 아니라면 꼭 시설보호가 아닌 주거지원 프로그램을 통해서도 거리노숙을 피하도록 어느 정도의 주거유지가 가능하다는 점이 나타났다.

## 5. 맺는 말

우리나라 일선 행정현장에서 노숙인에 대한 주거지원사업은 ‘불가능’하거나 ‘실효성’이 없다고 여기는 경우가 많았다. 즉, 주거에 대한

지원은 사회복지적 차원에서는 감당할 수 없는 많은 예산을 투입해야 하거나 혹은 사회복지 영역에서 담당할 일이 아니라는 인식이 많다. 쉼터나 생활시설을 운영하여 서비스를 제공하는 것이 예산 효율성에 서도 적절하다고 보기도 한다. 이러한 판단에는 노숙인에 대한 임시 주거지원이나 매입임대사업 등 주거복지정책이 비용만 많이 들어가고 노숙인이 거리노숙생활을 단절하는데에 이르지 못할 것이라는 생각이 내재해 있다. 미국이나 영국의 경우에서처럼 주거지원사업과 사회복지서비스를 연계하여 노숙인 문제에 대처한 경험이 아직 없기 때문이기도 하다. 때문에 노숙인에 대해 주거복지정책 프로그램으로서 이루어지고 있는 임시주거비지원사업이나 단신계층매입임대사업의 효과를 확인해 보았다. 만약 임시주거비지원이 이루어지는 2-3개월 후에 노숙인이 곧장 다시 거리노숙생활로 돌아가고 있었다면 이 사업의 효과성에는 큰 문제가 있는 것이다. 그리고 시설을 증편하는 쪽에 예산을 돌리는 것이 나올 수도 있다. 하지만 본 연구의 분석결과 임시주거비지원사업이나 단신계층매입임대주택사업이 적어도 쉼터에 입소시키는 만큼은 거리노숙생활을 방지하는 성과를 나타내고 있는 것으로 볼 수 있었다.

물론 위의 분석을 통해서 시설(쉼터)을 이용한 보호와 주거지원사업 중 어느 것이 더 우월하다고 직접 비교하기는 곤란하다. 특히 주거지원사업은 아직도 시행초기이므로 어느 정도 시간이 더 지나야 안정적인 주거유지가 가능한 지원방법인지를 확인할 수 있을 것이다. 하지만 쉼터 퇴소 노숙인에 비해 상대적으로 더 열악한 심리사회적 상황인 거리노숙인에 대한 지원인 임시주거비지원사업도 어느 정도 후속 주거유지 성과를 나타내고 있다는 점은 주거지원사업이 가지는 중요성이나 성과를 간접적으로나마 보여준다고 할 수 있다.

시설보호에 소요되는 비용을 동시에 감안한다면, 노숙인쉼터의 증편도 중요하지만 굳이 시설보호가 필요하지 않은 노숙인의 경우에는

지역사회 주거지원을 통한 주거복지정책이 오히려 비용 면에서도 더 효율적일 수 있다. 때문에 시설보호방식과 수요자인 노숙인에 대한 직접적 주거지원방식의 프로그램에 대한 비용효과성 분석은 중요한 후속연구과제로 제기될 수 있다. 그리고 비용의 측면을 떠나서도 노숙인에 대한 주거지원은 노숙인복지의 궁극적인 목표가 되는 지역사회 정착의 측면에서도 효과성 제고에 핵심적인 수단이 된다. 노숙인에 대한 사회복지정책과 프로그램을 기획하거나 혹은 실천하는 실천가들에게는 주거복지정책과 프로그램에 대한 이해와 활용이 매우 중요하다.

시설보호와 주거지원 프로그램이 서로 다른 유형의 노숙인에게 욕구 사정을 통해 각각 독립적·선택적으로 적용될 것인지, 아니면 시설보호 후 퇴소 프로그램으로 주거지원을 연결하여 서비스 연속성을 제고하는 것에 초점을 두어야 하는 것인지에 대한 부분도 실천적으로 그리고 학술적으로도 중요한 규명과제가 될 수 있다. 하지만 어떠한 경우든 노숙인에 대한 주거지원 프로그램을 확충하고 이 과정에서 공공의 책임성을 높여야 한다는 것은 공통적인 전제이다.

공공영역에서 노숙인 등 주거취약계층을 대상으로 지역사회 거주 중심의 주거복지전략(community residence welfare)에 대해 보다 적극적인 정책관심을 가지는 것이 필요하다. 특히 현재 시범사업 단계인 임시주거비지원사업은 전적으로 민간재원에만 의존하고 있다. 단신계층매입임대사업도 주택의 제공만이 공공에서 이루어진다. 운영기관의 관리운영은 전혀 지원이 이루어지지 않고 있다. 사례관리가 매우 중요한 사업인만큼 사업 관리운영기관에 대한 지원이나 사례관리가 이루어질 수 있도록 하는 부분에 공공의 지원이 필요할 것이다. 최근 경제위기와 대도시 저렴주거의 유실현상으로 인해 거리노숙현상의 급증이 우려되고 있다. 주거취약계층에 대한 주거지원사업의 보강이 절실한 시점이다.

## 참고문헌

- 김선미, 2004, "미국의 홈리스 지원대책과 민간의 주거지원 활동", 《도시와빈곤》, 66호.
- 남기철, 2007, 《노숙인과 사회복지실천》, 한국학술정보.
- 서정화, 2001, “노숙자보호시설 자활퇴소자의 재입소 결정요인에 관한 연구”, 가톨릭대학교 석사학위논문.
- 이태진 외, 2007, 《노숙인복지정책 10년 평가와 과제》, 한국보건사회연구원
- 정원오 · 남기철 · 장기성, 2004, 《취약계층의 도심생활 실태와 정책적 함의》, 성공회대학교 사회복지연구소
- 하성규, 2007, 《한국인의 주거빈곤과 공공주택》, 집문당.
- 허용창, 2007, "주택정책 레짐에 대한 탐색적 비교연구", 《사회복지연구》 34호.

FEANTSA(2008), "ETHOS". in <http://www.feantsa.org>.

Piliavin, I., Wright, B. R. E., Mare, R. D. & Westerfelt, A. H., 1996. "Exits From and Returns to Homeless", *Social Service Review*, Vol.70,

Speak, S. & Tipple, G., 2004, "Housing and Homelessness in Developing Nations". in Levinson, D. ed., 2004, *Encyclopedia of Homelessness*. SAGE.

Stephen, M. & Fitzpatrick, S., 2007. "Welfare Regimes, Housing Systems, and Homelessness - How are They Linked?", *European Journal of Homelessness*, Vol.1.

Tsemberis, S., 2004, "Housing First Approach", in Levinson, D. ed., 2004, *Encyclopedia of Homelessness*. SAGE.

<Abstract>

## Housing Support Programs for the Homeless and Their Effectiveness in Korea

Nam, Ki Cheol\*

The purpose of this study is to discuss about housing support programs for the homeless and to investigate the effectiveness of Korean pilot programs for the homeless.

Data were collected through case management recording about three program participants : temporary rental subsidy program, rental program of purchased house for the single homeless, and homeless shelter program. Collected data about programs were analyzed in terms of following residential stability. Kaplan-Meier life analysis method was used.

As a results of analysis, the participants of temporary rental subsidy program were more vulnerable than sheltered people in demographical characteristics. However, the participants of temporary rental subsidy program showed a good results in residential stability after the termination of rental provision. Community based housing support programs including temporary rental subsidy program, and rental program of purchased house for the single homeless deserve much consideration as a means of community residence and integration for the homeless.

---

\* Professor, Dongduk Women's University, Department of Social Welfare(kcnam@dongduk.ac.kr)

It is suggested that housing support programs should be expanded and that public sector should play a more active role in the domain of financial and program control.

key words : homeless, housing support, community residence welfare