

거리노숙인 특화 자활사업 성과지표 개발 연구

연구책임자	송아영(가천대학교)
공동연구원	김미현(서울시복지재단) 이상아(한국자활복지개발원) 이재웅(한국자활복지개발원)

제 출 문

한국자활복지개발원장 귀하

본 보고서를 “거리노숙인 특화 자활사업 성과지표 개발 연구”의 최종보고서로 제출합니다.

2021년 11월 30일

가 천 대 학 교	연 구 책 임 자 :	송	아	영
산 학 협 력 단	공 동 연 구 원 :	김	미	현
		이	상	아
		이	재	웅
	연 구 보 조 원 :	장	효	진

【 목 차 】

I. 거리노숙인 특화 자활사업의 특성 및 성과지표 개발의 필요성.....	6
1. 거리노숙인 특화자활사업의 배경과 현황.....	6
2. 거리노숙인 특화 자활사업 성과지표 개발의 필요성.....	10
II. 연구 내용 및 범위.....	3
III. 거리노숙인 특화자활사업 관련 국내외 기존 연구 및 이론 검토.....	5 1
1. 국내 거리노숙인 자활사업 관련 기존 연구 및 이론.....	15
1) 노숙인 자활사업 관련 정책제안 연구.....	16
2) 노숙인 지원 사업과 관련 효과성 지표 개발 연구.....	17
3) 자활사업과 관련 효과성 지표 개발 연구.....	22
2. 해외 거리노숙인 자활사업 관련 기존 연구 및 이론.....	24
1) HUD의 노숙인 자활 사업 특징.....	24
2) Austin, Texas의 노숙인 자활 프로그램 특징.....	62
3) 미국 IOWA에서 운영 중인 노숙인 자활 사정 도구.....	26
4) 영국의 노숙인 자활 프로그램 ‘For-Home’.....	27
5) 해외사례를 통해 본 거리 노숙인 자활사업의 방향.....	28
IV. 거리노숙인 특화자활사업 지표 개발 결과.....	03
1. 예비 성과지표 1차 개발 과정 및 결과.....	30
1) 거리노숙인 특화 자활사업 성과지표 개발 원칙.....	30
2) 1차 예비 성과지표 도출.....	31
3) 1차 전문가 자문 진행을 통한 예비성과지표 검토.....	32
4) 1차 전문가 자문 결과를 토대로 한 2차 성과지표(안) 구성.....	48
2. 현장전문가 FGI 과정 및 결과.....	36
1) FGI 개요.....	36
2) FGI 진행을 위한 성과지표 초안 수정.....	37
3) 1차 FGI 진행 결과.....	39
4) 2차 FGI 진행 결과.....	48
5) 1, 2차 현장전문가 FGI 결과 종합.....	5
3. 거리노숙인 특화 자활사업 3차 성과지표안 개발 과정 및 결과.....	57
1) 3차 성과지표안 개발 과정.....	57
2) 3차 성과지표안 구성 결과.....	59

4. 제 2차 전문가 자문 및 영역별 중요도 산출을 위한 전문가 조사 실시.....	60
1) 2차 자문단 자문 결과 정리.....	61
2) 영역별 중요도 산출을 위한 전문가 조사 결과.....	62
5. 거리노숙인 특화자활사업 최종 성과지표(안) 결과.....	63
V. 논의 및 제언.....	70
1. 주요 연구 결과.....	70
2. 거리노숙인 특화 자활사업 운영 및 성과지표 활용에 관한 제언.....	71
1) 성과지표 활용 방안에 대한 제언.....	71
2) 거리노숙인 특화 자활사업 개선을 위한 제언.....	71
VI. 참고문헌.....	74

【 표 목차 】

[표 1] 거리노숙인 특화 자활사업 참여 기관 현황(2021년 11월 기준).....	9
[표 2] 거리노숙인 특화 자활사업 개선 방향.....	11
[표 3] 2016년도 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 평가지표.....	17
[표 4] 거리노숙인 특화 자활사업 실적 관리 항목	18
[표 5] 거리노숙인 특화 자활사업 실적 관리: 과거 직업이력상태	19
[표 6] 거리노숙인 특화 자활사업 실적 관리: 주거지원 상태.....	19
[표 7] 거리노숙인 특화 자활사업 실적 관리: 건강상태.....	20
[표 8] 거리노숙인 특화 자활사업 실적 관리: 경제상태.....	21
[표 9] 자활사업 효과성 측정지표에 관한 선행연구.....	22
[표 10] 노대명 외(2004) 자활사업 평가지표.....	32
[표 11] 정해식(2019) 자활사업 효과측정.....	42
[표 12] 거리노숙인 특화 자활사업 1차 예비 성과지표(안).....	3
[표 13] 거리노숙인 특화 자활사업 1차 예비 성과지표에 대한 전문가 자문 결과.....	32
[표 14] 거리노숙인 특화 자활사업 2차 성과지표(안) 구성 결과.....	3
[표 15] FGI 참석자 특성.....	36
[표 16] FGI 이전 참석자 지표 반영 의견.....	37
[표 17] FGI 진행을 위한 거리노숙인 특화자활사업 성과지표 초안 1차 수정.....	3
[표 18] 현장 전문가 1차 FGI 결과.....	39
[표 19] 현장 전문가 2차 FGI 결과.....	55
[표 20] 성과지표 초안에 대한 현장전문가 FGI 결과(종합).....	6
[표 21] FGI 결과에 대한 연구진 의견(1차).....	58
[표 22] 거리노숙인 특화 자활사업 성과지표안 구성 결과.....	59
[표 23] 거리노숙인 특화 자활사업 2차 자문가 자문 결과.....	61
[표 24] 거리노숙인 특화 자활사업 영역별 중요도 전문가 조사 결과.....	63
[표 25] 거리노숙인 특화 자활사업 최종 성과지표안 구성 결과.....	64

【 그림 목차 】

[그림 1] 거리노숙인 특화 자활사업 시범사업 운영 체계	8
[그림 2] 거리노숙인 통합지원 자활프로그램 추진 개요	8
[그림 3] 거리노숙인 특화 자활사업 수행기관 사업 내용	9
[그림 4] 연구 수행 절차 및 내용	14
[그림 5] 아이오와 노숙인 자활사업 사정 도구	27
[그림 6] 주거 영역 세부 지표 내용(예시)	66
[그림 7] 일자리 영역 세부 지표 내용(예시)	66
[그림 8] 경제적 영역 세부 지표 내용(예시)	67
[그림 9] 심리·정서 영역 세부 지표 내용(예시)	67
[그림 10] 건강 및 일상생활 관리 영역 세부 지표 내용(예시)	68
[그림 11] 사회적 관계 영역 세부 지표 내용(예시)	68

I. 거리노숙인 특화 자활사업의 특성 및 성과지표 개발의 필요성

1. 거리노숙인 특화 자활사업의 배경과 현황

거리노숙인 특화 자활사업은 기존의 거리노숙인 제도의 한계를 극복하고 거리노숙의 만성화를 예방하기 위한 목적으로 중앙정부 차원에서 이루어지는 사업이다. 2005년을 거치면서 거리노숙인 사업의 대부분은 지방정부로 이양됨에 따라 중앙정부차원에서 주도적으로 이루어지는 거리노숙인 사업을 찾아보기 어려웠으나 거리노숙인 문제에 대한 보다 중앙차원의 대응이 필요함에 따라 거리노숙인 특화 자활사업이 운영되기 시작하였다.

중앙정부인 보건복지부는 거리노숙인 특화 자활사업의 효율적 운영을 위해 한국자활복지개발원에 사업운영을 위탁하였으며 한국자활복지개발원은 위탁 범위와 역할 규정에 따라 현재 거리노숙인 특화 자활사업을 총괄·운영하고 있다. 2019년도 거리노숙인 특화 자활사업 운영가이드를 발표하는 것을 시작으로 현재 한국자활복지개발원은 거리노숙인 특화 자활사업과 관련하여 행정 및 운영상의 가이드라인을 제공하고 있으며 참여 기관들이 지역의 특성 및 노숙인의 특성에 맞게 사업을 운영할 수 있도록 지원하는 역할을 수행하고 있다. 본 거리노숙인 특화 자활사업은 참여 기관의 자율성을 존중하며 지역적 특성과 기관의 역량에 맞는 사업을 구성하여 운영하는 것을 원칙으로 시범사업을 수행하게 된다. 2019년 7월에 시작된 거리노숙인 특화 자활사업 시범사업은 2020년 12월 이후 일 년 연장되어 현재 2021년까지 운영되고 있는데 시범사업을 추진하게 된 주요 배경은 아래와 같다(보건복지부·중앙자활 센터, 2019).

- 첫째 대도시 거리노숙인 만성화 현상 발생
- 둘째 노숙인 지원정책의 편중화에 따른 사각지대 발생
- 셋째, 거리노숙인의 특성과 여건에 따른 맞춤형 자활프로그램 발굴 및 통합적 지원체계 마련 필요

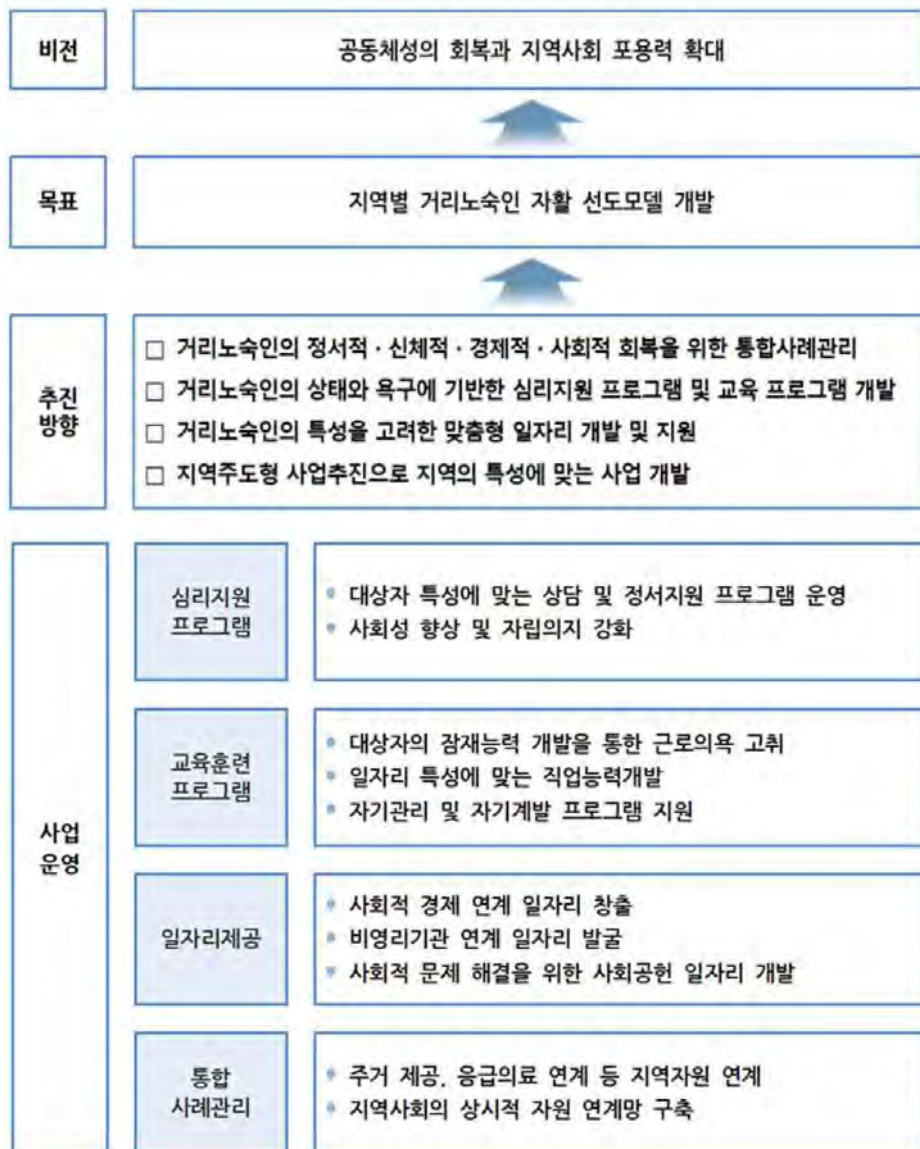
거리노숙인 특화 자활사업의 내용과 범위를 결정하는 과정에서 기존의 거리노숙인 지원 사업의 한계점이 확인되었으며 이러한 한계점을 극복하고 보다 적극적인 거리노숙인 자활이 가능하도록 하는 노력이 필요함에 대한 공감대가 향상되었다. 동시에 지자체에서 자체적으로 진행하는 거리노숙인 사업이 지역에 따른 편차나 거리노숙인을 예방하고 만성화를 방지하는 데 효과적이지 않은 점 등이 문제점으로 드러나면서 중앙정부 차원의 노력의 필요성이 보다 강하게 확인되기도 하였다. 보건복지부·중앙자활센터

터(2019)는 기존의 거리노숙인 지원 사업의 한계를 다음과 같이 정리하고 있다.

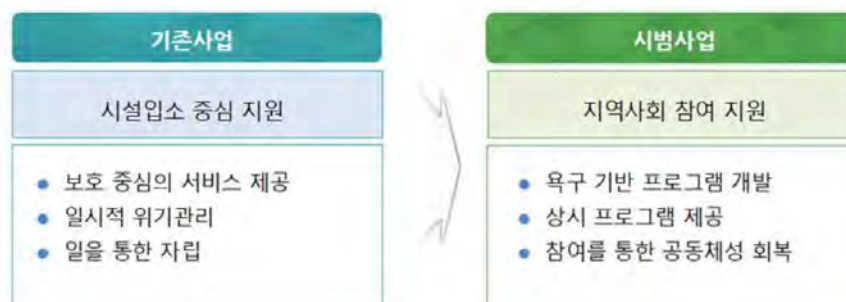
첫째, 공동작업장 및 환경미화 등 보호적·단기적 성격의 일자리 및 분절적 서비스 제공으로는 거리노숙인 만성화 해소에 미흡하며 둘째, 대다수 지자체의 노숙인 사업은 시설입소자 대상으로 운영하며 거리노숙인 대상으로는 시설입소 상담, 의료지원, 취약 시기 보호사업 등 일부사업에 집중 되어 있어 거리노숙인 만성화 해소에는 한계가 존재하는 것이 주요한 한계로 지적되었다. 노숙인 사업 및 프로그램이 시설 입소 노숙인을 대상으로 집중되어 있는 한계로 인해 가장 취약한 거리노숙인의 거리생활 탈피 및 자활을 돕는 체계적인 프로그램이 매우 부족했던 것이다.

이러한 한계를 극복하기 위해 2019년에 시작된 거리노숙인 특화 자활사업은 다음과 같은 운영 체계를 기반으로 운영되고 있다.

특히 시범사업이라는 특성상 시범사업의 추진 목표는 향후 거리노숙인 특화 자활사업을 확대·발전시키기 위한 선도모델을 개발하는 것으로 설정하였으며 추진방향에서 읽어낼 수 있듯이 전체적인 사업은 거리노숙인에 대한 보다 통합적인 방향을 지향하며 사업설계가 이루어질 수 있도록 유도하고 있음을 알 수 있다. 특히 보건복지부·중앙자활센터(2019)는 기존의 노숙인 사업이 시설에 입소한 후의 서비스체계를 중심으로 이루어졌던 점을 한계로 지적하며 시범사업에서는 거리노숙인에 대한 직접적인 자활서비스를 강화함에 따라 지역사회로의 통합이 보다 빠르게 이루어질 수 있도록 하는 차별성을 강조하고 있다.



[그림 1] 거리노숙인 특화 자활사업 시범사업 운영 체계



[그림 2] 거리노숙인 통합지원 자활프로그램 추진 개요

본 사업에 참여하는 사업 수행기관은 총 10개 기관으로 시작되었으나 2020년 두 기관의 사업이 종료되어 2021년 현재 총 8개의 기관이 거리노숙인 특화 자활사업에 참여하고 있으며 그 현황은 아래와 같다.

[표 1] 거리노숙인 특화 자활사업 참여 기관 현황(2021년 11월 기준)

지역	실행기관	사례관리자	시설유형	비고
서울	서울시립다시서기종합지원센터	파견	종합지원센터	
	서울용산지역자활센터		지역자활센터	2020년 3월 종료
	햇살보금자리 일시보호시설		일시보호시설	
	(사)열린복지 디딤센터		일시보호시설 (여성)	
수원	수원다시서기노숙인종합지원센터	파견	종합지원센터	
대전	대전광역시노숙인종합지원센터		종합지원센터	
대구	대구노숙인 종합지원센터		종합지원센터	
부산	부산희망등대종합지원센터		종합지원센터	
	부산소망종합지원센터	비파견	종합지원센터	
창원	창원지역자활센터		지역자활센터	2020년 7월 종료

거리노숙인 특화 자활사업 시범사업에 참여하는 수행기관은 다음과 같은 사업내용을 거리노숙인 특화 자활사업에 포함시켜야 한다.



[그림 3] 거리노숙인 특화 자활사업 수행기관 사업 내용

현재 제시되어 있는 사업내용을 토대로 확인할 수 있는 노숙인 자활사업의 특성을 간략히 정리하면 다음과 같다. 우선, 거리노숙인 자활사업에 통합적 관점을 바탕으로 통합사례관리를 주요 사업 내용으로 구성한 것은 적절하나 거리노숙인 특화 자활사업에서 우선적으로 수행해야 하는 사업의 위계가 명확하지 않아 사업 구성에 있어 통일성이 부족할 수 있다. 물론 지역적 특성을 고려한 다양한 시도가 필요한 것은 사업 배경에서도 제시되어 있으나 거리노숙인 특화 자활사업이 공통으로 수행해야 하는 핵심사업 내용에 대한 공감과 시도가 어려울 수 있는 한계가 있다. 이와 더불어 필수사업

에 포함되어 있는 심리지원 프로그램의 경우 그 목적과 수준이 필수사업이 아닌 부가사업 분류에 적합해보이며 심리지원 프로그램이 핵심인 이유가 불분명하게 제시되어 있다. 이와 함께 거리노숙인이라는 특수성을 고려하여 거리의 생활을 중단하고 주거지원으로의 연계가 매우 필수적인 요소일 수 있음에도 불구하고 거리노숙인의 이러한 특수성을 고려하지 못하고 주거지원이 부가사업으로 배치되어 있는 점 역시 한계로 지적할 수 있다.

이러한 혼란은 거리노숙인 자활사업의 목적이 무엇인지, 노숙인 전체 사업 체계 안에서 본 사업이 갖는 위치와 기능이 무엇인지에 대한 명확한 정리가 부족하기 때문인 것으로 보이는데 이러한 문제점은 성과로서 제시되어 있는 지역사회통합이라는 성과에서도 드러난다. 지역사회통합은 매우 거시적인 범위의 성과로 거리노숙인 특화 자활사업을 통해 지역사회통합이 실제로 이루어질 수 있는지에 대한 비판적 고찰과 자칫 본 사업이 모든 거리노숙인 문제를 해결하여야 하는 포괄적인 서비스 범위를 갖는 사업으로 오용될 가능성을 높인다.

이에 거리노숙인 특화 자활사업의 안착과 안정화를 위해서는 사업의 내용의 재점검, 지역사회통합이라는 성과 설정의 적정성이 재검토 되어야 할 필요성이 대두된다.

2. 거리노숙인 특화 자활사업 성과지표 개발의 필요성

2020년 수행된 거리노숙인 특화 자활사업의 효과성 연구에 따르면 본 사업은 1년간의 시범사업 동안 일정 부분의 성과를 도출한 것으로 확인된다. 특히, 본 사업은 기존의 거리노숙인들에게 제공되었던 시설입소자 대상 시설입소상담, 의료지원 등에서 나아가, 일자리 제공과 심리지원프로그램이 함께 제공됨에 따라 적극적 복지서비스 연계를 통해 거주지 마련 등의 탈 노숙 효과를 가져온 것으로 평가할 수 있었다. 2020년 조사(한국자활복지개발원)에 따르면, 거리 노숙인 생활변화 결과, 참여자가 3.35점, 비참여자가 2.82점으로 거리노숙인 특화 자활사업의 참여로 거리노숙인의 생활이 긍정적으로 변화하고, 자립의지를 높였음을 확인할 수 있어 본 사업의 소기의 성과를 어느 정도 확인할 수 있었다.

거리노숙인 특화 자활사업의 새로운 가능성을 확인했음에도 불구하고, 성과평가가 체계적이고 객관적으로 이루어지지 않았으며 코로나-19에도 불구하고 거리노숙인 특화 자활사업은 “일=소득”이라는 공식을 넘어 탈 노숙과 자립의지를 높였으나 종합적인 성과의 측정과 평가가 이루어지지 못한 한계가 존재한다. 또한 기존의 자활사업의 경우, 사업집행 주체인 지역자활센터를 중심으로 참여자 탈수급율, 취·창업자 수 등 경제적 산출을 중심으로 평가에 집중하는 경향을 보이고 있으나 거리노숙인 특화 자활사업에 있어 사업의 목적과 성격상 경제적 산출을 중심으로 성과를 평가하는 것의 적절성 검토가 필요한 상황이며 사업의 특성에 맞는 체계적 평가가 이루어지지 않고 있는

것이 한계로 지적할 수 있다.

한편, 2년간의 사업경험으로 사업수행 현장에서는 사업성과를 알맞게 제시할 수 있는 성과지표 마련 및 관련 행정서식의 필요성이 제기되고 요구하고 있으며 다음과 같은 현장의 요구가 존재하는 것을 확인할 수 있다.

- (성과지표에 대한 현장의 요구) '19년 사업 운영가이드 제작 시 노숙인복지 현장의 성과지표 관련 양식(실적보고, 참여자 사전·사후조사 등) 최소화를 통한 사업담당자의 행정적 부담 경감 요구 의견을 반영해 사업을 추진해 왔으나, 사업을 운영하면서 수행기관 현장에서 오히려 참여자 변화를 정확하게 보여줄 수 있는 지표 마련을 요구하게 됨.
- (지표와 행정의 통합 필요) '19~20년 본 사업의 실적보고 및 모니터링 체계가 제각각인 문제가 있었고, 이에 '20년 연구수행 시 자료의 제약으로 사업수행 실적을 보다 세부적으로 분석할 수 없던 한계를 보였음.

2020년도 연구에서는 거리노숙인 특화 자활사업의 개선 영역을 크게 통합사례관리를 위한 개선방향 및 지원기관의 역할과 과제로 설정하고 세부적인 개선 내용을 제시하였다.

[표 2] 거리노숙인 특화 자활사업 개선 방향

영역	개선 내용
통합사례관리를 위한 개선방향	거리 노숙인의 지속적이고 일상적인 참여 보장
	전담 사례관리자의 기본 배치
	고용-주거-의료를 통합한 종합적 지원체계 구축
	사업 수행기관의 상담 기능 강화 및 수퍼비전 체계 구축
	근로능력을 고려한 상향적 일자리 개발
지원기관의 역할과 과제	지역 간 편차 극복을 위한 균형 지원
	제도적 지원책 마련을 위한 모니터링 체계 강화
	거리노숙인 맞춤형 자활을 지위하는 지속적인 연구 개발

출처: 거리노숙인 특화 자활사업 효과성 연구(2020) 내용을 재구성

사업의 운영 방식은 본 연구의 주요 연구 범위가 아니기 때문에 성과 및 사업 내용과 관련한 주요 개선점을 살펴보면 다음과 같다. 우선 2020년 연구에서도 지역 간의 편차가 심함을 한계로서 제시하고 이를 극복하기 위한 노력을 요구하고 있는데 이는

사업의 목적과 내용을 명확히 하고 사업의 내용에 있어서의 핵심요소에 대한 체계화 과정을 거쳐 어느 정도 극복할 수 있을 것으로 예상된다. 또한 고용-주거-의료를 주요한 통합적 지원체계로 제시하고 있는데 현재의 사업내용 상에서는 이러한 통합적 지원체계의 그림을 확인하기 어려우며 이에 대한 개선이 요구된다.

본 연구는 이러한 기존 거리노숙인 특화 자활사업의 한계를 토대로 개선방안의 한 축으로서 성과지표를 개발하는 데 주요한 역할을 담당한다. 현재 거리노숙인 특화 자활사업은 사업 체계의 모호성, 사업 결과의 적절성, 그리고 사업 내용의 불분명한 구조 등이 문제점으로 확인되는데 이를 개선하기 위한 한 가지의 방안으로 사업성과 체계를 명확히 하여 사업의 체계를 보다 효과적으로 견인하는 것이 가능하다.

이러한 점에서 본 연구의 주요 내용인 성과지표 개발은 사업 내용과 체계를 보다 명확히 하여 거리노숙인 특화 자활사업 구성의 우선순위 정리, 본 자활사업이 집중해야 하는 영역의 명확화, 본 사업의 범위와 기능 제시라는 효과를 기대할 수 있을 것으로 본다. 또한 향후 거리노숙인 특화 자활사업의 확대와 안정화라는 단계에 앞서 현재 사업의 부족한 점, 개선할 점을 보다 뚜렷하게 확인하며 기관 간, 지역 간의 격차를 줄이는 데도 효과가 있을 것으로 예상된다.

2020년도 선행연구에서 다양한 성과를 질적분석 및 양적조사를 통해 확인하였으나 이를 보다 사업의 구조와 영역에 맞추어 구체화하고 기관에서의 일상적인 성과관리 및 사업의 적절성을 검토하기 위한 기준으로서 성과지표의 필요성이 제기되는 바 본 연구에서는 현재 운영 중인 거리노숙인 특화 자활사업의 성과를 확인하기 위한 성과지표 개발을 수행하고자 한다.

II. 연구 내용 및 범위

위에서 살펴본 바와 같이 2020년 수행된 거리노숙인 특화 자활사업 효과성 및 개선 방안 연구에서 확인한 바와 같이 본 사업은 적극적 복지서비스 연계를 통해 다양한 성과 및 효과를 확인하였다. 거리노숙인 특화 자활사업의 안정적 운영, 확대 등을 위해서는 이러한 새로운 가능성을 기반으로 성과를 지속적으로 관리하고 사업 확대와 발전을 위한 성과평가체계의 개선이 요구되고 있다.

단순히 취·창업률과 같은 산출 위주 및 타당성이 낮은 성과지표 설정은 사업의 범위와 규모가 작은 지방자치단체 사업의 속성상 불가피한 측면이 있고, 거리노숙인 특화 자활사업의 특성과 성과를 드러내기 어려운 측면이 있어 일반 자활사업과는 차별되는 거리노숙인 특화 자활사업의 성과 체계를 별도로 마련할 필요가 있다.

이러한 필요성에 근거하여 본 연구의 목적은 거리노숙인 특화 자활사업의 탈 노숙·자립을 유도할 수 있는 차별화 된 정책과 지원방안을 제시하는 데 있으며 구체적인 연구 과업은 아래와 같다.

- 국내외 노숙인 자립 및 자활 관련 선행연구 및 지표 관련 선행 연구 및 보고서 검토
- 선행연구를 통한 예비지표 추출
- 자문회의 및 실무자 FGI 그리고 전문가조사 등을 병행하여 3차에 걸친 지표 개발 과정
- 최종 성과지표 도출 및 향후 성과지표 활용을 위한 가이드라인 작성을 위한 제언 도출

본 연구는 거리노숙인 특화 자활사업 성과 측정을 위한 지표를 체계적으로 개발하는데 주 목적이 있으며 도출된 지표의 실질적 활용을 위해 향후 별도로 이루어지는 가이드라인 작성 및 지표 활용 방안에 대한 제언을 제시하는 데 주된 과업이 있다.

이러한 연구 과업을 수행하기 위한 연구 수행 체계를 제시하면 아래와 같다.

단 계		주요 내용		방법
1단계	예비 성과평가 지표 도출	국내 노숙인 성과지표 관련 선행연구 검토	기존 거리노숙인 특화 자활사업 운영가이드 검토를 통 한 측정 성과지표 도출	문헌 연구 (웹 사이트 분석 등)
		해외 노숙인 성과지표관련 선행연구 검토	해외 노숙인 자활사업의 성과평가 측정 방식과 자활성 공 측정 방식 중심으로 각국 사례 검토 진행	
		1차 예비 지표 도출	국내외 선행연구 및 거리노숙인 특화 자활사업 관련 자료 검토를 통한 1차 예비 지표 도출	
2단계	거리노숙인 특화자활사업 성과지표 도출	2차 성과지표(안) 도출	- 1차 예비 지표 검토를 위한 1차 학계 전문가 자문단 의견 취합 및 현장 전문가 FGI 실시 - 학계 전문가 의견 및 현장 전문가 FGI 결과를 토대 로 한 2차 성과지표(안) 도출	자문 회의, 전문가 조사 및 현장 실무자 인터뷰
		3차 성과지표(안) 도출	- 중간보고를 통한 자활개발원 지표 의견 수렴 - 연구진 회의를 통한 3차 성과지표(안) 마련	
		최종 성과지표(안) 도출	- 3차 성과지표(안)에 대한 2차 전문가 자문 진행 - 노숙인 및 자활 전문가 10인에 대한 지표 배점 조사 실시하여 지표 영역별 중요도 산출 - 종합하여 최종 성과지표(안) 도출	
3단계	거리노숙인 특화자활사업 성과 최종 지표 제안 거리노숙인 성과지표 자료 수집을 위한 운영가이드 수정(안) 제안 거리노숙인 성과지표 자료 수집을 위한 실적보고 서식 개편(안) 제안 ↓ 연구 마무리			보고서 완료

[그림 4] 연구 수행 절차 및 내용

III. 거리노숙인 특화 자활사업 관련 국내외 기존 연구 및 이론 검토

1. 국내 거리노숙인 자활사업 관련 기존 연구 및 이론

한국의 거리노숙인 자활사업은 1999년 10월 동절기 노숙자 대책의 일부로서 약물 및 알코올 중독 예방, 분노조절, 금전관리, 공동체 훈련, 정신교육, 직업교육 등을 포함하는 57개 재활프로그램과 함께 등장하였다. 1998년 노숙자 종합지원대책에 따라 한시적으로 시행되었던 사회복지시설의 유료봉사원 제도나 농어촌 일손 돕기, 푸른 숲 가꾸기 등의 공공근로 프로그램 등은 자활사업의 기초가 그것이다(홍선미, 2002). 당시 노숙인 지원 사업은 보호, 재활, 자활의 세 가지 목표를 가지고 대상을 구분하였다. 보호의 목표를 지니는 질환과 장애가 있어 근로활동은 불가능하며 중장기적으로 보호시설에 입소해야 할 집단, 재활의 목표를 지니는 오랜 노숙 기간과 열악한 건강상태로 노동시장 진입 자체가 어려우며 자활에 앞서 재활 프로그램과 지속적인 일자리 제공이 정책적으로 필요한 집단, 그리고 자활의 목표로 지니는 신규 노숙자처럼 단기간에 걸친 자활지원으로 노동시장을 통한 경제적 사회적 자립이 가능한 집단이다(이태진 외 2002). 이러한 유형화 작업의 결과로 ‘거리상담→자유의 집→희망의 집→자활의 집’으로 지원체계가 정착하기 시작하였다(신원우, 2019).

2005년부터는 노숙인 대상 일자리 사업이 체계화되기 시작했는데, 건설현장, 공원주변청소, 자원재활용, 복지관 지원 등 노숙인 특수성에 기반한 일자리 정책이 실시되었다. 2010년 보건복지부는 노숙인의 사회복지귀를 증대시키기 위한 정책적 목적에 입각하여 자활의지 제고와 자활사업 참여기회를 확대하였다. 주민등록 등 신원 관계회복을 지원하는 사업으로, 쉼터 등 관리자가 있는 등록시설에서 숙식하는 노숙인(약 3,400명)을 대상으로 주민등록 회복을 추진하여 국민기초생활보장제도 안으로 포괄하고자 하였다. 그리고 지역공동체 일자리(행안부)사업을 통해 신원이 확인된 노숙인이나 시설에 거주하여 노숙인 입증이 된 자가 소득 및 재산조회 결과가 신청적격자로 확인되는 경우에는 우선 선발하여 지원하도록 하였다(보건복지부, 2010.6.4.).

이후 2011년 ‘노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률’이 제정된 이후 2012년 시행됨에 따라 노숙인시설 입소자의 특성과 욕구에 따라 자립지원, 자활교육, 재활치료 및 요약서비스 제공을 통해 조기 사회복지귀를 유도하기 위하여 노숙인 종합지원센터, 노숙인복지시설(일시보호시설, 노숙인자활시설, 노숙인재활시설, 노숙인 요양시설 등)로 구분되어 운영되었다. 이 시기에 거리의 노숙인을 위한 무료 급식소, 시설의 노숙인을 위한 열람여성센터, 무료 진료소, 임대주택 등의 다양한 프로그램과 함께 도입되었다. 더불어, 노숙인 집중지역인 서울시, 부산시 등 지역단위를 중심으로 노숙인 특성에 맞

는 일자리를 개발하고 취업을 통한 자활지원을 강화하고자 하였다.

이와 같이 노숙인 지원 서비스는 노숙 유입 예방을 강화, 노숙인 인권 강화, 다양한 주거 지원 확대 등 노숙인 정책이 체계적으로 변화하였다. 노숙인 대상 자활사업 역시, 이에 발맞추어 일자리 제공을 통한 재활과 자활이라는 두 가지 정책적 목표를 가지고 운영되고 있다. 즉, 근로 능력이 미약한 노숙인들에게 근로활동 습관형성과 기초생계 지원, 지속가능한 민간일자리를 발굴, 지원함으로써 근로를 통한 독립기능을 강화하는데 초점을 두고 운영되고 있다(신원우, 2019).

이에 노숙인 지원정책이 노숙인 복지 및 사회 복귀 지원이라는 정책 방향 아래, 노숙인 자활사업은 정책 목표를 적절하게 달성하고 있는가에 대한 문제 제기는 지속되고 있다. 거리노숙인 자활사업 관련 기존 연구들은 크게 두 가지 부문으로 나누어져 살펴볼 수 있다. 하나는 재활과 자립 관련 정책을 제안하는 연구이고 다른 하나는 노숙인 관점에서 자활의 가능성을 모색하는 질적 연구들이 있다.

1) 노숙인 자활사업 관련 정책제안 연구

김군수·이수행(2012)은 경기도 노숙인 실태 분석자료를 바탕으로 노숙인들의 자활의지가 있는 경우가 77.0%로 높으나 자활프로그램에 대한 만족도는 36.8%에 머무르고 있는 점을 지적하였다. 이렇듯 자활프로그램에 대한 만족도가 낮은 이유로 프로그램이 목표와 맞지 않고, 내용이 취약하여 요식행위에 그치고 있다고 해석하면서, 자활프로그램의 개선을 위해서 실질적인 일자리와 연계하여 추진하여야 한다고 제안하였다. 특히 노숙인의 더 좋은 일자리를 확보하기 위해 구직활동에 필요한 직업교육과 자격증 취득을 지원해 실질적인 일자리 연계 가능성을 제고할 필요성이 있다고 주장하였다.

박은철(2015)은 서울시 노숙인들 중 노숙인 시설과 전문성 부족으로 시설을 전전하는 만성적 노숙인이 10-22%에 달하는 것으로 지적하면서, 탈 시설 노숙인에 대한 사후 관리 및 사례 관리 체계가 구축되어 있지 않아 지역사회 복귀를 실패하는 문제를 지적하였다. 구체적으로 노숙인 자활프로그램과 관련하여 현행 노숙인 정책이 시설입소 중심의 ‘보호’차원만을 중심으로 시행되고 있으며 노숙인의 특성에 따라 재활프로그램과 자활프로그램이 명확하게 구분하여 시행되지 못하는 한계를 지적하였다. 이를 보완하기 위해 재활프로그램의 다음 단계로써 자활프로그램이 진행되어야 한다고 제안하였다. 특히 자활프로그램은 노숙인의 독립적인 사회·경제 활동을 지역사회나 산업현장 등에서 활용할 수 있도록 소득이나 직업 활동을 지원하는 데 정책적 초점을 두어야 하며, 적절한 재활프로그램으로 상당한 기능수준을 갖추게 된 노숙인이 자활프로그램의 대상이 되어야 한다고 제안하였다.

임덕영 외(2020)은 노숙인 및 쪽방 주민 실태조사 결과를 바탕으로 코로나-19 이후 일자리를 잃고 노숙을 시작하는 경로가 늘어났다고 지적하면서 코로나-19라는 상황을 고려하여 노숙인 일자리 지원에 대한 전반적 재검토가 필요하다고 주장하였다. 구체적으로 보건복지부의 거리노숙인 특화 자활사업이나 행정안전부 희망일자리 지원 사업

등의 시행은 고무적이거나, 실질적으로 노숙인 일자리 사업과 자활근로사업과의 연계를 통해 보다 안정적 일자리 정책이 수립될 필요가 있다고 지적하였다. 또한 노숙인의 특수성을 고려하여, 일자리를 통한 노동시장 진입을 강조하기 보다는 접근이 용이한 낮은 강도의 케어가 수반된 일자리 제공을 통해 자립하는 과정의 보조적 수단으로 일자리가 제공될 필요가 있다고 제안하였다.

2) 노숙인 지원 사업과 관련 효과성 지표 개발 연구

이태진 외(2017)은 2017년 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 정책 성과평가를 실시하였다. 이때에 평가틀로 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 정책 성과평가 지표는 계획P 집행D 성과C 환류F의 논리모형(logic model)에 근거하며, 4개의 평가부문과 12개의 평가지표로 구성하였다. 평가부문은 연차별 시행계획의 적절성, 시행과정의 적정성, 시행결과의 성과 달성도, 소관기관의 관심도로 구분하였다. 세부적으로 살펴보면 아래의 표와 같다. 평가점수는 각 과제별 100점 만점 점수를 기준으로 절대등급을 구분하였다. 매우우수는 76점에서 100점까지를 의미하며, 우수는 51점에서 75점까지를 의미, 보통은 26점에서 50점까지를 의미, 미흡은 0~25점까지를 의미하였다.

[표 3] 2016년도 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 평가지표

평가부문	평가지표	세부 평가지표/평가기준	지표성격	배점
1. 연차별 시행계획의 적절성 (30점)	① 종합계획과의 연계성	- 종합계획 과제와의 일치성 여부	정성	5
	② 계획수립의 적합성	- 사업목적의 논리성, 구체성 여부	정성	10
	③ 사업내용의 적합성	- 사업목적과 추진배경 및 사업내용의 연계성 여부	정성	5
	④ 추진체계의 적절성	- 계획수립 추진체계 구성 및 운영의 적절성 여부 - 세부 사업 추진내용의 명확성, 합리성 여부	정성	10
2. 시행과정의 적정성 (30점)	① 추진과정의 충실성	- 사업시행 절차에 대한 충실성 여부 - 성과목표 달성을 위한 적극성 여부	정성	10
	② 추진과정의 구체성	- 세부 추진내용의 구체성 여부 - 추진과정의 적정성 여부	정성	10
	③ 사업관리의 적정성	- 사업 추진에 대한 모니터링의 적정성	정성	10
3. 시행결과의 성과달성도 (30점)	① 사업성과 이행정도	- 사업성과 결과에 대한 달성 여부 - 사업성과에 대한 수요자 충족 여부	정성	5
	② 성과지표 목표설정의 적정성	- 성과목표치 설정의 적정성 여부 - 측정방법 및 실적산출근거의 적정성 여부	혼합	10
	③ 목표달성률	- 시행계획에 제시된 성과지표의 목표달성률(%)	정량	10
	④ 예산집행 실적	- 계획대비 예산 집행률	정량	5
4. 소관기관의 관심도 (10점)	① 노숙인 등의 지원 정책에 대한 노력의지	- 노숙인 등의 지원 정책에 대한 노력의지	혼합	10
소계				100

출처: 이태진외(2017), 2017년 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 정책 성과평가: p. 74

김연아 외(2020)는 거리노숙인 특화 자활사업 효과를 측정하기 위해 기존의 거리노숙인 특화 자활사업 실적 보고 항목을 고려하여, 사업수행가이드 양식에 따라 효과성을 살펴보았다. 거리노숙인 특화 자활사업 실적보고는 다음의 항목으로 이루어지고 있다. 크게 참여자 현황, 사례관리 제공 현황, 프로그램 참여현황, 프로그램 제공현황, 사례관리 시스템 현황으로 구분된다(표 4 참고).

[표 4] 거리노숙인 특화 자활사업 실적 관리 항목

구분		항목
참여자 현황	인적정보	• 성별 • 연령 • 생년 • 학력
	참여일자	• 등록일 • 재등록일 • 중도 종료일 • 최종 종료일
	참여지속 현황	• 3개월 이상 지속참여 여부
	노숙상태	• 노숙기간(년) • 노숙사유 • 과거 직업 • 과거 근무형태
	건강상태	• 현재질환 • 장애여부 • 장애종류 • 건강상태 • 정신질환 여부 • 정신질환 내용 • 알코올 중독 여부
	경제상태	• 신용상태 • 통장유무 • 자격증 유무 • 자격증 내용
	참여경로	• 발굴 방법 • 타 기관 연계 기관명 • 참여초기 거주 상태
	연도별 사업 참여	• 2019년 사업 참여 여부 • 2020년 사업 참여 여부
사례관리 제공현황	주거지원	• 주거지원 여부 • 주거 지원 방식 • 주거 지원 주택 형태 • 입주 완료 공공임대 주택 형태
	사회안전망 지원	• 국민기초생활보장사업 신청 급여종류 • 결정된 국민기초생활보장사업 급여종류 • 국민기초생활보장사업 미선정 사유 • 일반수급자 및 조건부수급자 결정 구분
	기타 사례관리 제공	• 기관 금전관리 지원 • 지역자활센터 자활사업 연계 및 참여 여부 • 상위 일자리 이동(지역자활센터 자활사업 제외) • 상위 일자리(지역자활센터 자활사업 제외) 내용 • 주민등록 지원 • 의료 지원 • 기타 지원
프로그램 참여현황	일자리	• 프로그램 명칭 • 프로그램 참여일 수 • 참여중단 사유
	심리지원	• 프로그램 명칭 • 프로그램 참여일 수 • 참여중단 사유
	교육훈련	• 프로그램 명칭 • 프로그램 참여일 수 • 참여중단 사유
프로그램 제공현황 (기관단위)		• 프로그램 구분 • 프로그램명 • 일자리 프로그램 진행방법 • 심리지원 프로그램 진행방법 • 교육훈련 프로그램 진행방법 • 사업기간 • 협력기관 명칭 • 진행내용 • 진행 횟수 • 참여현황(실 인원) • 프로그램 만족도 조사 여부
사례관리 시스템 현황 (기관단위)		• 사례관리 실행 형태 구분 • 상담/회의 주관기관 구분 • 사례회의 진행 방법 • 사례회의 정기/비정기 구분 • 정기 사례회의 진행시기(기간) • 사례회의 참석자 구성 • 사례회의 주 진행 내용 • 사례회의 진행 횟수

본 실적 지표는 2가지 지점에서 한계를 가지고 있다. 첫째, 사업에 참여한 행위 주체인 참여자에 대한 변화와 성과를 측정하는 데에 한계가 존재하고 있다. 즉, 거리노숙인 특화 자활사업에 참여한 개인 변화와 영향을 양적과 질적 측면 모두에서 고려되어 측정되기 어렵다. 특히, 사업의 성과를 질적으로 측정하기 위해서는 참여자 개인의 양적

측면에서의 소득변화뿐만 아니라, 마음가짐의 변화나 가족관계 및 대인관계의 향상과 같은 질적 측면에서의 변화나 영향도 중요하게 고려될 필요가 있다는 점에서 더욱 그러하다.

그럼에도, 이 실적 지표 중 참여대상자인 거리노숙인의 질적 변화를 확인할 수 실적 항목은 참여자 현황과 사례관리 제공현황이다. 참여자 현황의 세부지표 내용을 보면 노숙상태에서 과거 직업, 과거 근무형태를 통해 사업 진입 전 참여자 노동시장 참여이력을 확인할 수 있다. 건강상태에서는 참여자의 현재 질환, 주관적 건강상태, 정신질환, 알코올중독 여부를 확인할 수 있다. 경제상태에서는 신용상태, 통장유무, 자격증 유무, 자격증 내용을 확인할 수 있다. 다음으로 사례관리 제공현황의 세부지표 내용을 보면 주거지원에서 주거지원 여부, 주거지원 방식, 주거지원 주택 형태를 확인할 수 있다.

[표 5] 거리노숙인 특화 자활사업 실적 관리: 과거 직업이력상태

과거 직업	과거 근무형태
-최초 노숙이전의 직업을 기재 -한국표준직업분류(sheet2)에 맞춰 기재 *자영업자,고용주는상위메모참고	-최초 노숙이전직업의 근무형태를 기재 -과거직업"11"무직시, 코드6 또는 7만 기입가능
코드기입: 1.관리자 2.전문가및관련종사자 3.사무종사자 4.서비스종사자 5.판매종사자 6.농림어업숙련종사자 7.기능원및관련기능종사자 8.장치·기계조작및조립종사자 9.단순노무종사자 10.군인 11.무직 99.모름/확인불가	코드기입: 1.자영업자·고용주 2.상용직(정규직) 3.임시·일용직(비정규직) 4.재정지원일자리(공공근로,자활근로등) 5.무급가족종사자 6.무직(근로능력있음) 7.무직(근로능력없음) 99.모름/확인불가

[표 6] 거리노숙인 특화 자활사업 실적 관리: 주거지원 상태

주거지원 여부	주거지원 방식	주거지원 주택 형태	입주완료 공공임대주택형태
“2.아니오” 기재 시, “사회안전망지원”으로 이동	-주거지원방식제도안내(sheet4)를 참고하여 분류 후 코드 기재 -여러 가지 주거지원(신청)을 했을 경우 아래의 3개 칸을 구분하여 가장 먼저 지원(신청)한 내용부터 앞 칸에 코드를 기재(3가지까지 기재 가능)	-참여자가주거지원(신청)받은 주택 형태 기재 -여러 가지 주거지원을 받은 경우 아래의 3개 칸을 구분하여 가장 먼저 지원(신청)된 주택 형태부터 앞 칸에 코드를 기재(3가지까지 기재 가능) -“5.노숙인쉼터 연계”기재 시, 본 항목에서는 미기재	-참여자가 입주 완료한 공공임대주택형태 기재 -주거지원주택형태에서 “5, 6번”에만 기재된 경우, 본 항목에서는 미기재

주거지원 여부	주거지원 방식	주거지원 주택 형태	입주완료 공공임대주택형태
코드기입: 1.예 2.아니오	코드기입: 1.긴급복지지원법(취약 계층긴급주거지원) 2.임시주거비지원 3.보증금지원 4.공공임대주택지원 5.노숙인 쉼터 연계	코드기입: 1.건설형 공공임대(영구임대, 행복주택 등) 2.매입임대주택(주거취약계층, 청년 등 공공임대) 3.전세임대주택(주거취약계층, 청년 등 공공임대) 4.자립생활주택 및 지원주택(공공임대형태) 5.비정형주택(고시원, 쪽방, 여인숙 등) 6.민간주택(민간임대)	코드기입: 1.건설형 공공임대 2.매입임대주택 3.전세임대주택 4.자립생활주택 및 지원주택

[표 7] 거리노숙인 특화 자활사업 실적 관리: 건강상태

현재질환 (1~4개 까지 기입)	건강상태	정신질환 여부	정신질환 내용 (1~4개 까지 기입)	알코올중독 여부
-사례관리자가 참여자의 질환 명을 확인 후 분류하여, 코드로 기재 -여러 가지 질환이 있을 경우 아래의 4개 칸을 구분하여 심각한 질환부터 앞 칸에 질환코드를 기재 (4가지까지 기재 가능) -질환이 없을 경우, "0"을 기재	-사례관리자 가 판단하여, 참여자의 현재 건강상태를 기입	-정신질환진단 기준(DSM-V)을 기준으로 정신질환여부 확인	-정신질환진단기준(DSM-V)을 기준으로 내용을 분류하여 코드 기재 -여러 가지 질환이 있을 경우 아래의 4개 칸을 구분하여 심각한 질환부터 앞 칸에 질환코드를 기재(4가지까지 기재 가능) -진단기준(sheet3)참 고 -알코올중독(남용, 의존)의 경우"15"번 코드 기입	- 정신질환 진단기준(DSM-V) 또는 타 알콜 중독 진단 기준에 따른 알콜 중독(남용, 의존) 여부 기입
코드기입 0.질환 없음 1.근골격계통(등통증, 디스크, 관절염 등) 2.손상, 중독(알코올제외) 및 외인(염좌(뺨), 열상 등) 3.신경계통(신경마비, 편두통, 파킨슨병 등) 4.순환계통(중풍, 고혈압, 뇌졸중 등) 5.암 및 암관련 증후군	코드기입: 1.양호 2.활동에 다소 지장 있음 3.활동에 많이 지장 있음 4.재활치료필 요	코드기입: 1.있음(진단) 2.있는 것 판단(비진단) 3.없음	코드기입: 1.신경발달장애 2.조현병(정신분열) 스펙트럼 및 기타 정신병적 장애 3.양극성 및 관련 장애 4.우울장애 5.불안장애 6.강박 및 관련 장애 7.외상 및 스트레스관련 장애 8.해리장애 9.신체증상 및 관련 장애 10.급식 및 섭식장애	코드기입: 1.알코올중독 2.알코올비중독

현재질환 (1~4개 까지 기입)	건강상태	정신질환 여부	정신질환 내용 (1~4개 까지 기입)	알코올중독 여부
6.내분비 및 대사 (당뇨, 영양실조, 갑상선질환 등) 7.소화계통(소화불량, 위염, 기능성장장애, 치과 등) 8.호흡계통(감기, 비염, 천식 등) 9.정신 및 행동장애(기분장애(우울 등), 알코올 사용 장애, 조현병 등) 10.피부 및 피하조직(아토피성 피부염, 발진 등) 11.비뇨생식계통(신 부전, 전립선, 월경장애 등) 12.귀 및 주위기관(중이염, 이명 등) 13.눈 및 눈 부속기관 계통(다래끼, 결막염, 백내장 등) 14.혈액계통(빈혈, 혈소판 감소증 등) 15.임신출산 및 산후기(유산, 분만합병증) 16.달리 분류 되지 않는 증상(어지럼증, 눈떨림 등)			11.배설장애 12.수면/각성장애 13.성관련(성기능부 전)장애 14.파괴적 충동통제, 품행장애 15.물질관련 및 중독 장애(알코올 사용 장애, 도박 등) 16.신경인지장애 17.성격(인격)장애 18.성도착(변태성욕) 장애	

[표 8] 거리노숙인 특화 자활사업 실적 관리: 경제상태

신용상태	통장유무	자격증 유무	자격증 유무_ "1. 자격증 있음" 내용 기입란
-현재 신용 상태 기입 -참여자가 개인 회생 또는 개인파산진행중일시, "2"번 기입	- 현재 통장 유무 현황 기재	-자격증명 유무 기재	-자격증명 내용 기재 -여러 가지 자격증이 있을 경우 아래와 같이 첨표(.)로 구분하여 주요한자격증부터 앞 순위로 기재
코드기입: 1.양호 2.개인회생·파산진행 3.불량	코드기입: 1.통장 있음 2.통장 압류 3.통장 없음	코드기입: 1.자격증 있음 2.자격증 없음	기입방법: 자격증유무에서"1"자격 증있음을기입한경우에만, 내용기입할것

3) 자활사업과 관련 효과성 지표 개발 연구

노숙인 대상 자활사업은 노숙인 자활 시설과 지역자활센터 이 2개의 기관에서 대다수 자활사업은 수행하고 있다. 이 기관들은 국민기초생활보장제도 내 자활사업 안에서 수급자의 지위를 가지게 된 노숙인들을 대상으로 전문적인 직업상담, 훈련 등 복지서비스를 직접 제공하고 일 경험을 쌓도록 돕고 있다. 이에 거리노숙인 특화 자활사업의 성과지표의 개발을 위해 기존의 자활사업에서 성과지표를 어떻게 설정하고 있는지를 살펴보았다.

[표 9] 자활사업 효과성 측정지표에 관한 선행연구

구분	측정변수	측정지표(예)	연구자	
양적 연구	경제적 자립에 초점	■ 소득변화	취업·창업 등+자활특례자(상향이동)	보건복지부 통계
		■ 취업여부	탈수급율, 취업률, 취업유지율	보건복지부(2010)
		■ 수급권 탈피	소득변화에 따른 수급권 탈피여부	권승(2005)
			임금효과	안서연(2008)
			근로유인 효과	박창균(2011)
			취업, 창업	임동진(2001)
			자격취득 여부, 취업 여부, 소득	오영훈(2005)
			참여 전후 소득변화, 근로의욕 효과	김영미(2002)
			취업·창업 등의 객관적 사건	김 교 성 · 강 철 희 (2003)
	경제적 자활+ 삶의 과정을 구성하는 다른 측면 추가	■ 경제적 자활 ■ 정서적 자활 ■ 사회적 자활	■ 자활사업 참여 후 증가 소득 ■ 일자리에 대한 보람, 즐거움 정도, 적응, 자신·가정의 일에 대한 적극성 ■ 가족, 친척, 이웃관계 정도	이 형 하 · 조 원 탁 (2004)
		■ 경제적 자활 ■ 정서적 자활 ■ 사회적 자활	■ 소득 변화를 측정하는 대신 자활 기술 및 능력 습득, 자활계획의 구체화, 취업전망, 자립자금 확보에 대한 참여자의 인식 ■ 근로에 대한 긍정적 태도, 자아존중감, 자립의욕 및 자신감 ■ 대인관계의 형성	이상록(2003)
		■ 경제적 자활 ■ 정서적 자활 ■ 사회적 자활	■ 자활기술 및 능력 습득, 자활계획의 구체화, 취업전망, 자립자금의 확보, 자립정보의 습득, 경제적 자립기반의 형성 ■ 적극적 생활, 자립의욕 및 자신감, 생활의욕의 고취, 자아존중감 형성 ■ 대인관계의 형성	정 원 오 · 김 진 구 (2005)
		■ 경제적 자활 ■ 정서적 자활 ■ 사회적 자활	■ 자활사업 참여이후 근로소득의 증감정도 ■ 새로운 일에 대한 보람과 즐거움, 새로운 사업단 일에 대한 적응, 안정적인 일자리 확보, 자신과 가정의 일에 적극적으로 임하는 태도 ■ 가족지지·격려, 가족 상호간 감정 존중, 전체적 가족관계 향상, 친척과의 관계 향상, 친구·이웃과의 관계향상	임진섭(2010)

구분	측정변수	측정지표(예)	연구자
	■ 경제적 효과 ■ 정서적 효과 ■ 사회적 효과	■ 자활사업 참여 후 증가 소득율 ■ 새로운 일에 대한 보람과 즐거움, 새로운 일에 적응하는데 불안감 감소, 계속 출퇴근할 수 있는 일자리가 있어 좋음, 자신과 가정에 도움이 되는 일에 대한 적극적 태도 ■ 가족의 지지와 격려, 가족 간 이해 정도, 가족 각자의 감정 존중 정도, 전체적인 가족 관계, 친척들과의 관계, 친구·이웃관계	이 형 하·조 원 탁 (2004)
	■ 경제적 자활 ■ 정서적 자활	■ 구직(창업)의 도움, 직업능력 개발의 도움, 생계유지에 도움 ■ 심리적 안정에 도움, 자존감 향상에 도움	한국복지패널 박정호(2010)
	소득효과+ 인식 및 태도 변화	소득향상을 통한 경제적 자활, 직업능력의 향상, 고용안정성의 향상, 인식과 태도의 변화	손능수(2005)
	참여 전후 소득변화 및 주관적 만족도		한성옥(2007)
	경제적 자활 3문항, 역량강화 5문항, 고용안정성 9문항, 인식 및 태도변화 8문항		이 영 철·김 소 정 (2009)
	일에 대한 기대감, 일에 대한 만족감, 가족에 대한 배려감		정재욱(2011)
질적연구	경제적 자립, 과정 중시하는 자활, 자주적 자활		김인숙(2008)
	자활사업 참여자가 과거 자신의 모습으로 되돌아가는 것		백 학 영·고 미 선 (2007)

자료: 이영범 외 (2012), 자활사업 신성과지표연구 p.18-19

국민기초생활보장법 내 자활사업 대상자들의 전반을 고려하여 설정되어 있는 성과측정 지표들은 노숙인이라는 다양한 취약지점을 안고 있는 자활참여자들을 대상으로 한 사업의 성과지표로 적용하기에는 한계가 있다. 그럼에도 위의 선행연구 중에 일을 통한 자활사업의 순효과를 평가할 수 있는 지표로 유용하게 활용될 수 있다. 이에 구체적으로 자활 성과평가 지표 선행연구 중에 참고할만한 지표를 정리하면 다음과 같다. 노대명 외(2004)은 자활사업의 순효과를 평가할 수 있는 지표로 탈수급률, 근로소득 증가율, 취업률, 자활사업예산 절감률을 제시하였고, 자활사업 성과평가를 위한 데이터 구축 시에는 자활사업 참여자의 만족도를 측정하도록 함으로써 자활프로그램에 대한 선호도를 확인할 필요가 있다고 주장했다. 관련하여 사업 전반의 효과를 측정하기 위한 지표와 평가방식을 제안 하였는데 <표 10>과 같다.

[표10] 노대명 외(2004) 자활사업 평가지표

성과목표	평가지표 및 평가방법
탈수급 촉진	탈수급률 = 탈수급자 / 해당년도 수급자
	자활사업 참여집단의 탈수급 변화 - 자활사업 비참여 집단의 탈수급률 변화
근로소득 증가	근로소득 비율 = 근로소득 / 가구소득
	자활사업 참여집단의 근로소득 비율 변화 - 자활사업 비참여 집단의 근로소득비율 변화

성과목표	평가지표 및 평가방법
취업률 증가	취업률 = 취업자 / 경제활동인구
	자활사업 참여집단의 취업률 변화 - 자활사업 비참여 집단의 취업률 변화
자활예산 절감	1인당 투입비용 = 자활사업 예산 / 자활사업 참여자
	A시점의 1인당 투입비용 - B시점의 1인당 투입비용

정해식(2019)은 영향평가에 초점을 맞춰서 정책이 의도하지는 않았지만 정책이 대상자 및 대상자를 둘러싼 환경 나아가 사회에 미치는 긍정적, 부정적 영향을 평가하는 영향평가(Ministry of Foreign Affairs, 2009, p15)를 질적연구를 통해 실시하였다. 이때, 자활사업의 경제적 효과, 사회적 효과, 개인적 효과를 구분하여 보았다. 관련하여 효과를 구분하고 내용 제안 하였는데 <표 11>과 같다.

[표 11] 정해식(2019) 자활사업 효과측정

구분	내용	
질적조사	자활사업의 경제적 효과	1. 자활사업 참여 전과 후의 생활비 지출 변화 2. 자활사업 참여 전과 후의 의료비 지출 변화 3. 자활급여가 가계에 도움이 되는 정도
	자활사업의 사회적 효과	1. 자활사업 참여 전과 후의 사회적 관계 변화 2. 자활사업을 통한 보람, 지역사회에의 기여 등
	자활사업의 개인적 효과	1. 자활사업 참여 이후 일반 노동시장 진입 노력 여부 2. 자활사업 참여 후 정서적, 심리적 변화 3. 기타 개인이 경험한 자활사업의 효과
	자활사업에 대한 의견	1. 자활사업 참여의 긍정적 영향 2. 자활사업 참여에 대한 불만, 개선점 3. 타인에게 자활사업 추천 의향 여부

2. 해외 거리노숙인 자활사업 관련 기존 연구 검토

1) HUD의 노숙인 자활 사업 특징

해외 거리노숙인 자활사업과 관련한 주요 사례와 연구를 검토하였을 때 확인되는 특징 중 하나는 자활 프로그램의 핵심 요소를 주거(housing)에 두고 있다는 점이다. HUD에서 진행 중인 거리노숙인 자활사업으로 볼 수 있는 HUD's Self-Sufficiency Programs의 경우 자활사업의 주요 프로그램 내용으로 일자리 사업(job-plus)사업과 함께 주거유지(housing maintenance)를 구성하여 자활사업을 운영 중에 있다.¹⁾

HUD의 노숙인 자활은 진정한 경제적 독립과 자활이 가능하도록 하는 기본 요인들에

1) HUD (https://www.huduser.gov/portal/pdredge/pdr_edge_featd_article_112315.html)

대한 관심을 중심으로 자활사업을 운영 중에 있는데 주요 요소로서 주거와 건강 서비스를 중심으로 운영 중에 있다. 우선 주거부분부터 구체적으로 살펴보면 다음과 같은 내용을 확인할 수 있다.

HUD의 노숙인의 자활은 주거 안정에서 비롯되며 따라서 거리 노숙의 탈피와 주거 확보 그리고 이 주거를 적절하게 유지할 수 있도록 돕는 전략이 프로그램 안에 포함되어 있는 것이 특징이다. 실제로 HUD는 이러한 관점에 근거하여 노숙인 자활사업에 있어 주거의 중요성을 다음과 같이 기술한다.

“Quality, stable housing, which housing assistance makes possible, is a foundation for self-sufficiency.”²⁾

주거를 기반으로 하여 오랜 빈곤과 스트레스가 신체적 또는 정신적 건강에 영향을 미치고 이로 인해 자활이 불가능해지거나 어려워질 수 있음을 이해하여 건강과 관련한 서비스와 프로그램의 필요성을 강조하고 있다. 또한 자녀가 있는 노숙인의 경우³⁾ 연계된 일자리를 유지하고 근무할 수 있도록 하는 자녀 돌봄 서비스도 포함하고 있는 것이 특징이다.

이렇듯 HUD의 노숙인 자활사업은 노숙인의 자활이 가능하도록 하는 자원과 서비스 영역을 기본적으로 구성하고 이를 기반으로 하여 노숙인들이 일자리 및 소득활동에 집중하여 참여할 수 있도록 하는 전략을 취하고 있다. HUD의 노숙인 자활사업은 크게 Family Self-Sufficiency와 Jobs-Plus 프로그램으로 구성되는데 전자의 경우 가족 단위의 사업으로 한국의 거리노숙인 자활사업의 주된 관심이 아니므로 우선적으로 후자인 Jobs-plus사업을 구체적으로 살펴보면 아래와 같은 내용으로 운영되고 있다.

Jobs-plus사업은 공공임대주택(public housings)에 거주하고 있는 노숙인이 보다 적극적으로 소득활동에 집중할 수 있도록 하는 사업 내용으로 구성되어 있다. 크게 세 가지 요소를 중심으로 사업이 운영되는데 아래와 같다.

- 일자리센터에서 제공되는 일자리 서비스
- 소득활동 및 일자리 사업에 참여하는 거주자에 대한 금전적 인센티브 지원
- 거주자들 간의 네트워크를 강화하여 서로의 소득활동을 지지할 수 있도록 하는 체계 마련

일자리 센터에서 제공되는 일자리 서비스는 일자리 탐색 지원, 직업 교육 지원, 그 외 필요한 교육 프로그램 지원 및 일자리 참여 및 소득활동 참여를 돕는 자녀 돌봄 서비스 제공과 이동 서비스가 대표적이다.

2) HUD (https://www.huduser.gov/portal/pdredge/pdr_edge_featd_article_112315.html)

3) HUD의 경우 개인 노숙인 뿐만 아니라 가족단위의 노숙인에 대한 자활 및 보호 전략을 주요한 사업으로 구성하고 있어 노숙인 자활 사업 영역에 가족단위 노숙인에 대한 전략이 함께 포함되어 있는 것이 특징임

2) Austin, Texas의 노숙인 자활 프로그램 특징⁴⁾

미국 텍사스 오스틴에서 운영 중에 있는 노숙인 자활 프로그램 역시 HUD의 그것과 유사성을 보여준다. 거리노숙인이 경제적 독립으로 이동할 수 있도록 돕는 목적을 토대로 주거 지원과 건강 서비스 지원, 돌봄 서비스 제공, 그리고 시설 연계 지원이 주된 내용으로 구성된다. 즉 HUD에서의 자활과 비슷하게 거리노숙인의 특수성을 고려하여 자활을 준비하고 가능하게 하는 지원에 보다 힘을 싣고 있는 것이 확인된다. 사업 전반에서 본격적인 자활 준비 이전에 이를 가능하게 하는 제반 조건들을 강화하고 위험을 제거하는 방식의 자활 프로그램을 기획하고 있는 것이 특징이다. 구체적인 사업 내용을 살펴보면 아래와 같다.

- 노숙인 특성에 따른 적절한 시설 연계
- 여성 노숙인과 아동을 위한 중간집(transitional housing) 구성
- 영구적 거주 가능한 주거 확보
- 자활(self-sufficiency)가 가능하도록 하는 서비스 제공

텍사스의 사례에서 확인되는 특이한 점은 거리노숙인이 거리 생활에서 벗어나 자립과 자활을 시도하고 유지할 수 있게 하기 위해 다른 사업보다도 거리 생활 탈피에 보다 많은 에너지를 쏟고 있다는 것이다. 즉, 노숙인에게 거리생활은 자활과 자립을 가로막는 주요한 위험요인으로 상정하고 이를 개선하기 위한 노력을 기울이고 있다. 노숙인의 주거상태의 변화, 즉 탈 거리노숙에 초점을 맞추면서 영구 주거지원(permanent housings) 뿐만 아니라 중간집(transitional housings)이나 생활시설(shelters)에 대한 지원을 통해 거리 생활에서 노숙인들이 빠져나올 수 있도록 지원하는 체계를 강조하고 있다.

3) 미국 IOWA에서 운영 중인 노숙인 자활 사정 도구⁵⁾

거리노숙인 자활사업에 있어 주거와 자활 기반 요소를 강조하는 흐름은 아이오와에서도 동일하게 확인된다. 이를 통해 미국의 거리노숙인 자활사업은 거리노숙 탈피라는 주요한 목적 하에 구성되고 운영되고 있음을 추측할 수 있다. 아이오와의 경우 노숙인의 주거위기와 함께 자활 사정도구 안에 다양한 자활을 촉진하고 돕는 기반 요소들과 일자리 및 소득활동 대한 사정을 적극적으로 포함하고 있다.

사정도구 세부 내용을 고찰하면 노숙인 자활사업은 주거요소를 가장 우선적으로 사

4) <https://icma.org/documents/homeless-self-sufficiency-and-responsibility-initiative>

5)

<https://www.iowafinance.com/content/uploads/2019/07/SelfSufficiencyMatrixandScoringToolforCaseManagers.pdf>

정하며 그 후 취업 여부, 소득 특성을 파악한다. 이후 노숙인의 자활을 지원하고 돕는 다양한 요인들에 포함되어 있는데 대표적으로 건강상태 및 의료 보험 여부, 아동 돌봄, 식생활, 법적인 문제 여부, 약물 중독 및 정신건강, 안전, 그리고 일상생활과 관련한 다양한 사회 관계적 요인이 포함되어 있다.

아래는 아이오와에서 거리노숙인 자활사업 사정도구로 활용하고 있는 측정도구를 제시한 것이다. 각각의 문항에 대해 현재의 노숙인의 상황을 파악하고 자활사업 참여를 통해 어떻게 변화하는지 여부까지도 추적 조사할 수 있는 특성이 있다.

Life Domain	1	2	3	4	5	
A. Shelter/Housing						
B. Employment						
C. Income/Financial Resources						
D. Food/Nutrition						
E.. Childcare**						N/A
F. children's Education**						N/A
G. Adult Education						
H. Health Insurance/Health Status(Adults)						
Health Insurance/Health Status(Children)**						N/A
I. Life Skills						
J. Family/Relationships						
K. Mobility						
L. Community Involvement						
M. Parenting Skills**						N/A
N. Legal						
O. Mental Health						
P. Substance Abuse						
Q. Safety						

RATING SCALE

- 1 = in crisis
- 2 = vulnerable
- 3 = Safe
- 4 = building capacity
- 5 = empowered

**If no children are in the household, these domains do not apply=N/A

[그림 5] 아이오와 노숙인 자활사업 사정 도구

*출처: Iowa Finance Authority (retrieved 2021. 11. 15 from <https://www.iowafinance.com/content/uploads/2019/07/SelfSufficiencyMatrixandScoringToolforCaseManagers.pdf>)

4) 영국의 노숙인 자활 프로그램 'For-Home'

다음으로 영국의 노숙인 자활 프로그램인 'For-Home'을 살펴보도록 하겠다. For-Home은 제목에서도 확인할 수 있듯이 주거중심의 기조를 토대로 이루어지는 노숙인 자활 프로그램이다. 영국에서 거리노숙인의 자활과 자립을 돕는 대표적인 프로그램이라고 볼 수 있는데 영국 역시 미국과 비슷하게 주거 및 자립/자활 기반을 공고히 하

는 데 주된 노력을 기울이고 있는 것이 확인할 수 있다.

본 사업의 세부적인 내용을 살펴보면 아래와 같다.

- 자립을 위한 프로그램 구성-주거를 기반으로 한 주거 유지에 초점을 맞춘 프로그램
- 주거확보 전까지 적절한 곳에서의 보호
- 노숙인의 정신건강 및 약물중독에 대한 개입
- 주거지 관리 및 유지를 위한 기술
- 경제적 계획 및 자산 관리 기술
- 자립을 위해 필요한 교육 및 직업교육 서비스 및 취업

For-Home 프로그램은 사업의 주된 성과로 재정착 준비 정도(readiness to resettled)를 제시하고 있다. 즉 취업이나 소득활동 자체를 성과로 보는 것이 아니라 이를 위한 준비가 어느 정도 이루어졌는지를 성과로 확인한다는 것이 특징이다. 일반적으로 자활과 자립은 경제적 활동이나 취업 여부가 주요한 성과로 이해되는 경향이 있으나 거리노숙인이라는 특징을 고려하여 이들을 대상으로 이루어지는 자활사업의 경우 그 목적과 성과의 범위와 정도를 조정하는 것이 확인된다.

재정착 준비를 파악하기 위해 본 사업은 주거유지 여부를 주요한 성과로 확인하고 있으며 이를 위해 다양한 프로그램의 참여를 통해 재정착을 준비할 수 있도록 돕고 있다. 대표적인 프로그램으로 주거 프로그램에 지속적이고 안정적으로 참여하고 있는지 여부, 공과금 및 임대료 납부 훈련 참여 여부, 경제 및 소비관리 트레이닝 프로그램 참여 여부 등의 세부 활동 내용을 파악하는 것이 특징이다.

5) 해외 사례를 통해 본 거리노숙인 자활사업의 방향

해외 사례를 통해 확인한 거리노숙인 자활사업의 방향은 거리노숙 위험 감소 및 자활 및 자립을 가능하도록 하는 기반을 마련하는 것에 초점을 맞출 필요가 있는 것으로 확인된다. 해외 사례에서 볼 수 있듯이 거리노숙인 자활사업은 일반 저소득 자활사업과는 그 시작점부터 다르다. 거리노숙인은 주거가 없거나 머물 수 있는 곳이 없는 주요한 특징을 가지고 있으며 이에 따라 자활사업은 거리 생활을 벗어나는 것에서부터 시작할 수 있다. 이러한 특징은 이미 앞에서 살펴본 해외 사례들에서 분명하게 확인되는 주요 특징이라고 볼 수 있다. 해외 거리노숙인 자활사업은 적절한 주거 및 보호자원을 적극적으로 활용하고 있으며 노숙인들이 거리를 벗어나 자활을 시작할 수 있는 공간을 확보하는 것을 돕는다.

이와 동시에 거리 노숙의 기간이나 특성에 따라 자활을 어렵게 하는 다양한 장애물들이 있을 수 있어 이러한 장애물을 견어내고 노숙인이 소득활동과 자활에 집중할 수 있도록 하는 기반을 마련하는 데 집중하는 것이 특징이다. 영국의 경우 이러한 기반

요소들을 확보하고 노숙인이 자활과 자립을 준비하는 정도를 거리노숙인 자활사업의 주된 성과로 제시하고 있기도 하다. 미국의 HUD는 기반적 요소가 어느 정도 마련된 노숙인에 대해 Job-plus 사업과 같이 소득활동 및 구직을 돕는 일자리 사업을 연계하여 경제적 자립을 적극적으로 돕는 체계를 갖추고 있기도 하다.

전체적으로 거리노숙인 자활사업은 주거자원 연계를 통한 거리에서 벗어나는 과정을 거쳐 자립과 자활을 위해 필요한 건강 및 기반 요소의 확보로 이어지며 이후 경제적 활동 및 소득활동으로의 연계가 과정적으로 이어지는 흐름이 필요하다고 볼 수 있다. Jones(2007)은 이미 노숙인의 경제적 자활을 위해서는 노숙인의 특성에 기반한 통합적인 접근이 우선적으로 이루어져야 함을 강조한 바가 있다. 특히 노숙인의 경우 주거지원 그리고 사회서비스를 소득활동과 연결시키는 것이 필수적임을 강조하였으며 직업교육이나 취업 연계 등의 활동 역시 주거자원과 연계한 상태에서 운영될 필요가 있음을 주장한 바 있다. 해외 사례에서는 이러한 과정이 체계적으로 이루어지는 것을 확인할 수 있으며 이는 한국의 거리노숙인 자활사업서도 분명하게 고려해야 하는 영역으로 이해할 수 있다.

IV. 거리노숙인 특화 자활사업 지표 개발 결과

1. 예비 성과지표 1차 개발 과정 및 결과

1) 거리노숙인 특화 자활사업 성과지표 개발 원칙

거리노숙인 특화 자활사업의 성과지표는 우선 자활사업의 목적과 목표, 그리고 사업 내용뿐만 아니라 국내외 자료 검토를 통해 일차적으로 예비지표가 도출되었다. 예비지표 도출을 위해 다음의 사항이 고려되었는데 그 구체적인 내용은 아래와 같다.

첫째, 거리노숙인 특화 자활사업의 목적과 목표, 그리고 현재 운영 중인 가이드라인에 대한 검토를 통해 다음의 성격을 확인하였다. 거리노숙인 특화 자활사업은 그 특성이 포괄적인 것이 특성이며 이에 따라 통합적 사례관리를 강조하는 사업내용이 확인되었다. 이에 따라 성과지표는 자활사업의 포괄성, 통합성을 고려하여 다양한 영역을 포함하여야 함을 원칙으로 확인하였다.

둘째, 현재 거리노숙인 특화 자활사업은 시범사업으로 완성형이 아니므로 향후 자활사업의 안정과 확대라는 계획을 고려하였을 때 현재의 한계를 극복하고 보다 효과적인 자활사업이 가능하도록 유도하는 역할을 수행할 필요가 있음을 확인하였다. 성과지표는 일반적으로 실제 수행하고 있는 사업의 성과를 확인하는 용도이기도 하지만 성과지표를 통해 사업 전반의 수준을 높이고 보다 바람직한 방향으로 유도하는 효과도 존재한다. 이에 거리노숙인 특화 자활사업 성과지표는 현재의 상황을 반영하되 보다 효과적이고 적절한 자활사업이 가능하도록 유도하는 효과를 갖추어야 함을 원칙으로 확인하였다.

셋째, 국내외 문헌 검토 결과 거리노숙인 특화 자활사업은 기존 자활사업과는 달리 거리노숙인이라는 특수한 상황을 경험하는 대상을 목표로 하는 바 이들에게 적합한 형태로 내용이 구성될 필요가 있음을 확인하였다. 특히 해외 관련 연구를 검토한 결과 거리노숙인 자활사업은 대부분 일자리 또는 경제적 요인을 주된 목표로 하기 보다는 경제적 활동 및 소득활동을 어렵게 하는 요소들의 제거, 지역사회에서의 자립과 경제적 활동을 지원하는 지원서비스의 제공 등이 핵심으로 확인되었다. 그러나 국내 자활사업 문헌은 경제적 활동과 일자리 등을 중요하게 여기는 것이 확인된 바 이 둘을 적절하게 절충하는 노력이 필요한 것으로 보인다. 따라서 이러한 기존 문헌들의 특성과 내용에 근거하여 경제적 또는 일자리 관련 영역을 포함하되 그 내용이 거리노숙인 또는 기관이 성취하기 어려운 정도의 것이어서는 안되며 경제적 자립과 활동을 가능하게 하고 준비하게 하기 위한 제반 요인들과 관련한 영역을 폭넓게 포함하는 것을 주요 원칙으로 삼았다.

넷째, 성과지표는 현장에서 활용할 수 있는 것이어야 하며 데이터 수집이 용이하고 기록 및 입력이 수월하여야 한다. 따라서 거리노숙인 성과지표 구성에 있어 지나치게 복잡하거나 입력 또는 응답이 불가능하거나 어려운 지표는 제외하며 현장의 부담과 지표의 정확도를 위해 현장에서의 활용 가능성을 중요한 원칙으로 제시하였다.

다섯째, 지표의 효율성을 지향할 필요가 있다. 성과지표는 효율성과 효과성을 모두 갖추어야 하며 성과 측정에 있어 효율성은 특히 간결한 형태로서 최대의 성과를 측정할 수 있어야 함을 의미한다. 지표가 지나치게 많거나 긴 경우 지표의 효율성은 상대적으로 떨어질 수밖에 없다. 이에 본 성과지표 개발에서는 다섯 개에서 최대 여섯 개의 영역을 제시하고자 하며 각 영역당 최대 세 개의 세부지표를 구성하여 지표의 효율성과 경제성을 도모하고자 한다.

마지막으로 거리노숙인 성과지표에 객관적 지표와 노숙인 주관적 응답을 적절히 혼용하여 실제적 성과를 확인할 수 있도록 하는 노력이 요구된다. 일반적으로 지표의 경우 객관성이 강조되나 본 사업과 같이 참여자의 변화가 중요한 지표의 경우 주관적 또는 정성적 지표의 구성이 필요하다. 또한 노숙인 정책과 서비스는 노숙인의 주도성과 자기결정권을 존중하는 형태로 구성되어야 하며 평가의 과정에도 참여자가 적극적으로 의사를 제시할 수 있는 방안이 포함되어야 한다.

2) 1차 예비 성과지표 도출

위에서 제시한 성과지표 원칙에 따라 연구진 회의를 통해 1차적 예비 성과지표가 다음과 같이 도출되었다. 1차 예비지표는 세부지표의 조정 및 탈락을 고려하여 영역별로 4-5개의 세부지표로 충분하게 구성한 것이 특징이다.

지표 영역은 크게 경제적 영역, 자립기반 영역, 그리고 신체적·정서적 영역, 마지막으로 사회적 영역으로 구분하였으며 각 영역별로 세부지표를 제시하였다. 거리노숙인 특화 자활사업의 성격과 목적, 그리고 현장에서 이루어지는 사업의 특성, 거리노숙인의 특성 등을 고려하여 영역을 1차적으로 결정하였으며 영역별로 세부지표가 구성되었다.

경제적 차원은 일자리 및 구직 등과 관련한 영역으로 자활사업의 보편적이고도 중요한 특성을 반영한 영역이라고 볼 수 있다. 거리노숙인은 일반적으로 자립을 위해 요구되는 요소들이 절대적으로 박탈되어있는 경우가 대부분이기 때문에 거리노숙인의 자활을 위해서는 자립기반이 마련되는 것이 중요하다는 판단 하에 저축이나 주거와 같이 자립을 위한 기반 차원을 포함하였다. 거리노숙인의 경우 거리생활로 인해 신체적 또는 정신적 건강의 어려움으로 자활사업에 참여하기 어려운 점을 고려하여 이와 관련한 세부지표를 구성하였다. 마지막으로 자활사업은 프로그램 참여 여부뿐만 아니라 이를 통해 다양한 사람들을 만나고 지역과의 네트워크를 형성하는 등의 효과를 기대할 수 있고 현재 자활사업의 주요 목표인 지역사회통합적인 측면에서 이러한 사회적 관계의 변화를 확인하는 것은 중요한 부분으로 고려되어 마지막 영역에 포함하였다.

[표 12] 거리노숙인 특화 자활사업 1차 예비 성과지표(안)

영역	세부지표	내용
경제적 차원	구인이나 구직과의 프로그램 연계	타 취업 및 고용 기관으로의 연계 파악
	고용형태(취·창업 포함)	실제 고용형태를 파악
	근로능력	근로능력의 변화 파악
	자격증 취득	자격증 취득 여부 및 종류 파악
	직업훈련 프로그램 참여	직업훈련 및 취업프로그램 참여 현황 파악
자립기반	신용상태	신용상태(특히 신용불량에서의 탈피여부) 확인
	저축	저축액 확인
	독립된 주거 여부	독립된 주거여부 확인 (주거지 유형도 파악)
	주거지원 여부	주거지원 프로그램 참여 여부
신체적· 정서적 차원	알코올 중독 경감 지표	알코올 중독 지표 확인
	자활기본정보	자활기본정보에 있는 건강영역의 정보 활용 (심리, 정서, 정신건강 특성 파악 가능)
사회적 차원	사회관계망 변화_공정적 네트워크 의 증감	사회관계망 조사 방식을 활용하여 진행
	사회관계망 변화_공적 네트워크 연계	사회관계망 조사 방식을 활용하여 진행

3) 1차 전문가 자문 진행을 통한 예비성과지표 검토

연구진 회의 및 검토를 통해 마련된 1차 예비지표의 타당성 검토 및 수정 사항 확인을 위해 노숙인 분야 전문가로부터 1차 전문가 자문을 진행하였다. 총 3명의 노숙인 분야 전문가들로부터 전체 지표 구성, 각 영역의 타당성, 세부 지표의 타당성 등에 대한 의견과 동시에 지표의 수정이나 변경의 필요성에 대한 의견을 구하였다.

1차 전문가 자문 의견을 정리하면 아래와 같다.

[표 13] 거리노숙인 특화 자활사업 1차 예비 성과지표에 대한 전문가 자문 결과

영역	자문단 의견
종합적 의견	1) 거리노숙인 특화 자활사업과 타 자활사업과의 차별성 - 거리노숙인 특화 자활사업의 자활의 의미는 일반 자활사업 또는 타 노숙인 자활사업과는 다름 - 자립에 주된 목적이 있기보다는 ‘참여’, ‘재활’, ‘특정 지원 프로그램에의 안정적인 포괄’이 주된 목적이 됨 - 탈 거리노숙인을 목적으로 할 것인지에 대한 것은 검토 필요

영역	자문단 의견
	2) 거리노숙인 특화 자활사업의 목적과 목표에 대한 의견 ▪ 공공부조에의 안정적인 편입 그리고 이러한 상태의 지속만으로도 거리노숙인 자활의 의미가 있음 ▪ 최소한의 생활유지, 극단적 생활위기로부터의 탈출 ▪ 마중물 정도의 역할로 사업의 특성이 정리될 필요가 있음 3) 지표 전반에 대한 의견 ▪ 현재의 안이 범위가 적절하게 좁혀져 적당함(거리노숙인 특화 자활사업에 초점을 맞출 필요. 노숙인 지원 전반으로 넓어지는 것은 적절하지 않음) ▪ 사회안전망 연계, 사회보장 적용 ▪ 경제적 차원과 자립기반 영역의 적절성 검토 필요 ▪ 노숙인의 주관적 평가가 포함 필요하며 무리한 실적 중심은 지양하여야 함 ▪ 신용상태는 단기간에 이루기 어려우며 추구할 목표로 보기 어려워 포함 필요성을 검토하고 필요하다면 중요도를 낮추거나 또는 해당 자에게만 적용하는 별도 지표로 구성하는 것이 필요함
경제적 차원	▪ 경제적 차원의 목표치를 적당히 조정 ▪ 고용영역과의 연계는 찬성 ▪ 일자리 중심의 구성으로 영역명의 적절성 검토 ▪ 거리노숙인의 경제적 여건에 초점을 맞추어야 함(최소한의 수입 여부와 수입 변화, 사업 이후의 계획 등) ▪ 근로능력 측정이 가능한지 여부에 대한 판단이 필요하며 추상적인 내용 보다는 구체성을 띤 지표가 필요할 것으로 판단 ▪ 경제적 차원 세부 지표가 사업 참여자에게 고루 적용될 수 있는지를 검토
자립기반	▪ 통장 유무, 핸드폰 개설 유무 추가 ▪ 신용상태의 개선보다는 상담 및 진행 여부 자체만으로도 지표로 가능 (신용상태 포함 여부가 적절한지 현장 의견 필요) ▪ 국가기초생활보장제도와 공공부조 체계와의 연계, 편입 등에 대한 내용을 포함하는 것이 필요 ▪ 주거형태는 자립기반의 주요한 요소로 거리노숙인임을 고려하여 탈 거리노숙에 초점을 맞춘 주거 및 거주 형태에 대한 지표를 추가하여야 함
신체적·정서적 차원	▪ 별도의 영역으로 구성하는 것은 적절함 ▪ 알코올은 의미가 없음 ▪ 심리, 정서, 정신건강의 변화 확인 필요 ▪ 의료연계 여부 필요
사회적 차원	▪ 사회관계망 포함은 매우 중요함 ▪ 사회안전망이나 보장의 연계도 이 안에서 볼 수 있을 수도 있음 ▪ 대인관계 변화의 필요성이 보완되어야 함 ▪ 긍정적 네트워크, 공적 네트워크 포함은 의미 있음

4) 1차 전문가 자문 결과를 토대로 한 2차 성과지표(안) 구성

1차 자문결과를 연구진 검토 및 회의를 통해 2차 성과지표(안)이 구성되었다. 자문결과 중 반영 필요성이 인정되는 의견을 중심으로 지표 재구성의 근거로 활용하였으며 이를 통해 마련된 2차 성과지표(안)은 현장 전문가 조사를 위한 자료로 활용되었다.

거리노숙인 특화 자활사업 성과지표는 학술적인 목적으로 마련되는 지표가 아니며 실제 현장에서의 활용을 염두하고 개발되는 특징이 있다. 따라서 본 성과지표를 실제로 활용하게 될 현장 전문가들의 의견 수렴을 통해 보다 현장 밀착형의 성과지표를 구성하는 노력이 필요하다. 또한 현재 사업을 수행하고 있는 현장 전문가들의 의견 수렴을 통해 문서 속에서 확인되는 거리노숙인 특화 자활사업의 성격과 구조를 보다 실질적으로 청취하여 성과지표 구성에 활용하고자 하였다.

현장 전문가 의견 청취를 위하여 구성된 2차 성과지표(안)을 제시하면 아래와 같다. 현장 전문가를 통해 각 지표의 활용 가능성을 본격적으로 검토할 예정이므로 지표는 각 영역당 충분하게 구성한 것이 특징이다. 실질적 활용이 어렵거나 통폐합이 필요한 지표는 의견에 따라 재구성되는 것을 염두한 지표 구성이라고 볼 수 있다.

[표 14] 거리노숙인 특화 자활사업 2차 성과지표(안) 구성 결과

영역	세부지표	내용
일자리 관련	직업훈련 프로그램 등 참여	직업훈련 및 구직프로그램 등 참여 현황 파악
	타 일자리 프로그램과 연계	사업 참여 이후 타 일자리 사업 프로그램으로의 연계 파악
	고용형태(취·창업 포함)	거리노숙인 특화 자활사업을 통해 이루어진 실제 고용 형태 파악
	근로능력	근로능력의 변화 파악
	자격증 취득	자격증 취득 여부 및 종류 파악
경제적 차원	신용상태	신용상태(특히 신용불량에서의 탈피 여부) 확인
	소득변화	사업 참여 이후 실제로 소득의 변화가 있었는지 확인
	저축유무	사업 참여 이후 실제로 저축이 있었는지 확인
	주거 유형 변화	노숙 탈피 여부 및 주거 유형 확인
	주거지원 여부	주거지원 프로그램 참여 여부

영역	세부지표	내용
신체적 차원	알코올 중독 경감 지표	알코올 중독 지표 확인
	자활기본정보	자활기본정보에 있는 건강영역의 정보 활용 (심리, 정서, 정신건강 특성 파악 가능)
	식사 챙기기	사업 참여 이후 이전보다 세끼 식사를 잘 챙기고 있는지 확인
	신체 청결 유지	사업 참여 이후 이전보다 신체 청결에 더 신경 쓰고 있는지 확인
	건강상의 변화	본인이 가지고 있던 질병 등의 변화 상태 확인
	병원 진료 등	몸이 아프면 진료를 잘 받고 약을 잘 챙겨먹고 있는 가
정서적 차원	우울감·무력감 등의 변화	사업 참여 이후 감소 여부 등
	삶에 대한 욕구 변화	자활 프로그램에 적극적으로 참여하고 있는지 술 마시는 횟수 및 양에 변화가 있었는지
	대인관계 변화	가족이나 지인, 동료들과 기분 좋게 대화하는 횟수 변화 동료들과 말다툼하거나 화를 내는 횟수 등의 변화
	자활기본정보	자활기본정보에 있는 건강영역의 정보 활용(심리, 정서, 정신 건강 특성 파악 가능)
사회적 차원	네트워크 변화	사업 참여 이후 연락하고 지내는 사람(가족, 지인 및 동료 등) 수의 변화 사업 참여 이후 알게 된 기관(직원) 수의 변화
	관련 프로그램 참여 욕구 변화	사업 참여 이후 관련 프로그램에 적극적으로 참여하는지 확인
	사회관계망 변화_긍정적 네트워크의 증감	사회관계망 조사 방식을 활용하여 진행
	사회관계망 변화_공적 네트워크 연계	사회관계망 조사 방식을 활용하여 진행

앞서 설명한 것과 같이 2차 성과지표(안)은 현장 전문가 FGI의 주요 자료로 활용되었으며 현장 전문가는 본 2차 지표(안)에 대한 의견과 실현가능성, 적절성에 대한 다양한 의견을 제시하여 3차 지표(안) 구성을 위한 주요한 의견 제공자로서 역할을 수행하였다. 또한 본 성과지표를 실제적으로 활용할 주요 담당자로서 실제 활용 가능성을 적극적으로 제시하여 성과지표의 실현가능성을 확인하는 데 주요 정보제공자로서의 역할도 있었다.

구체적인 인터뷰 과정과 내용을 정리하면 다음 장과 같다.

2. 현장전문가⁶⁾ FGI 과정 및 결과

1) FGI 개요

거리노숙인 특화 자활사업 성과지표 개발을 위해 현장 전문가 8인을 대상으로 초점 집단인터뷰(이하‘FGI’)를 실시하였다. 원활한 인터뷰 진행을 위해 FGI 실시 이전 한국자활복지개발원에 의뢰하여 FGI에 참여하는 현장 전문가 명단 및 인적 사항 등 기본 정보를 취합하였다. 거리노숙인 특화 자활사업 성과지표 개발을 위해 가장 적절한 의견을 제시할 수 있는 현장 전문가는 실제로 본 사업을 수행하고 있는 실무자일 것으로 연구진에서 의견을 모았으며 이에 따라 본 FGI에 참여한 현장 전문가는 거리노숙인 특화 자활사업에 참여한 적이 있거나 참여하고 있는 총 8인의 실무자로 구성하였다.

FGI는 수도권과 비수도권으로 나누어 2회 실시하였다. 비수도권(1차)은 9월 10일(금) 오전 10시 대전광역시자활센터에서, 수도권(2차)은 9월 13일(월) 오후 2시 한국자활복지개발원에서 각각 2시간 내외로 진행되었다. 인터뷰는 참여자들에게 개인정보 제공 동의서를 받은 후 실시되었으며, 내용은 모두 녹취되었다. 보고서 작성 시 참석자 이름은 관련 내용과 함께 익명으로 표시하였다.

FGI에 참여한 현장 전문가들은 총 8명으로 남성 6명, 여성 2명이다. 지역별로는 서울 3명, 부산 2명, 대전 1명, 대구 1명, 경기도 1명이다. 연령대는 50대 1명, 40대 1명, 30대 3명, 20대 3명이다. 관련 경력은 5년 경력자 1명을 제외하고는 2, 3년의 경력을 가진 현장 전문가가 가장 많았다. 또한 참여자들은 사회복지사, 평생교육사, 직업상담사 등의 자격증을 보유하고 있었다(<표 15> 참조).

[표 15] FGI 참석자 특성

일시	이름	소속 기관	성별(나이)	사회복지 관련 경력		자격증 보유 현황
				현 기관	이전 기관	
1차 9/10 (금)	(A)	대구	남(35세)	5년	6개월	사회복지사 2급
	(B)	대전	남(29세)	2년 2개월	-	사회복지사 1급
	(C)	부산(1)	남(34세)	3개월	2년	사회복지사 2급
	(D)	부산(2)	여(28세)	7개월	6개월	사회복지사 1급
2차 9/13 (월)	(E)	서울(1)	남(39세)	2년 1개월	1년	사회복지사 2급
	(F)	서울(2)	남(52세)	2년 1개월	-	사회복지사 평생교육사
	(G)	경기도	여(45세)	2년 8개월	-	직업상담사 2급
	(H)	서울(3)	남(26세)	1년 6개월	-	사회복지사 2급

6) 현장전문가 8인이 FGI에 참여하였으며, 본 보고서에서는 실무자라는 용어와 혼용하여 사용함

FGI 실시 이전 기본 정보 취합 과정에서 현장전문가들이 이번 성과지표 개발에 반영되기를 바라는 내용이 무엇인지 알아보았다(<표 16> 참조).

[표 16] FGI 이전 참석자 지표 반영 의견

일시	이름	소속
9/10 (금)	A	·연말까지 참여하고 다음 연도에 자립을 하시는 분들에 대한 성과는 올해에도 다음 연도에도 반영이 되지 않고 있어 그 부분에 대한 반영이 필요하다고 봄
	B	·(거리노숙인) 일자리 사업 이외에 개인적으로 근로활동을 하는 지표 ·사업 참여자의 급여 중 저축 빈도 또는 액수 ·상행된 주거의 유지 기간 반영
	C	·자활 일자리가 부족하여 특화 자활사업을 참여하게 되는 인원이 많은 점 ·참여자의 상위일자리 미이동에 대한 이유를 보여줄 수 있는 지표 ·상담 횟수에 따른 참여자의 변화를 알아볼 수 있는 지표
	D	·참여자의 음주 심각성을 판단할 수 있는 검사지 필요 ·검사지표가 있다면 참여자 본인 스스로의 경각심과 참여자에 대한 음주 개입의 확실성을 판단하는데 도움이 될 것임
9/13 (월)	E	·근로 정도 지표 측정을 위해 참여자의 최근 3년(또는 1년) 내 자활(근로) 참여 여부를 확인 ·(타 자활사업) 참여 기록이 없는데, 본 사업에 참여한 경우 의미 있는 지표가 될 수 있음 ·알코올중독(의존, 남용)의 변화지표로 참여자가 절주 수첩 작성 여부, 절주 수첩 관리 여부 또는 정도 확인으로 지표가 될 수 있음
	F	·기초생활보장법에 근거한 자활기업 ; 조건부 수행 가능한 지역사회활동 지원에 본 사업을 한국자활복지개발 인준기관 요청
	G	·근로 의지 지표 측정을 위해 참여자가 월별 급여를 받은 뒤에 즉시 다음 달에 프로그램(일자리, 심리치료 등)에 참여하는지, 아니면 알코올 섭취, 나태 등으로 얼마의 기간이 소요되고 프로그램에 참여하는지 시기를 파악하고, 시기가 줄어드는 것을 근로의지가 높아진 것으로 볼 수 있는 지표가 될 수 있음
	H	·근로기간(근로유지 기간), 근로 이력 또는 이전 근로 능력(노숙 이전 평균 근로유지 기간), 근로 경험 여부

2) FGI 진행을 위한 성과지표 초안 수정

연구진은 FGI 실시 이전 성과지표 초안을 개발하였다(IV장 1절 참조). 개발된 성과지표 초안은 FGI 진행자가 현장 전문가 서면 의견 및 관련 문헌 등을 참조하여 일자리 관련 5개 지표, 경제적 차원 5개 지표, 신체적 차원 5개 지표, 정서적 차원 3개 지표, 사회적 차원 4개 지표 등 총 22개의 지표들로 재구성하였다. 일자리 관련 영역은 ①직업훈련 프로그램 등 참여, ②타 일자리 프로그램과 연계, ③고용형태(취·창업 포함), ④근로 능력, ⑤자격증 취득 등의 내용으로 구성되었다. 경제적 차원 영역은 ①신용상태, ②소득변화, ③저축유무, ④주거유형 변화, ⑤주거지원 여부 등이 포함되어 있다. 신체적 차원 영역은 ①알코올 의존도 변화, ②식사 챙기기, ③신체 청결 유지, ④건강

상의 변화, ⑤병원진료 등이 포함되어 있다. 정서적 차원 영역은 ①우울감·무력감 등의 변화, ②삶에 대한 욕구변화, ③대인관계 변화 등을 포함하고 있다. 사회적 차원 영역은 ①네트워크 변화, ②관련 프로그램 참여 욕구변화, ③사회관계망 변화(긍정적 네트워크의 증감), ④사회관계망 변화(공적 네트워크 연계) 등이 포함되어 있다(<표 17> 참조).

FGI에서는 이를 기초로 현장 전문가 8명의 의견을 두 그룹으로 나누어 듣고 그 결과를 최종 성과지표에 반영하고자 하였다.

[표 17] FGI 진행을 위한 거리노숙인 특화 자활사업 성과지표 초안 1차 수정

영역	세부지표	내용
일자리 관련 (5)	직업훈련 프로그램 등 참여	직업훈련 및 구직프로그램 등 참여 현황 파악
	타 일자리 프로그램과 연계	사업 참여 이후 타 일자리 사업 프로그램으로의 연계 파악
	고용형태(취·창업 포함)	거리노숙인 특화 자활사업을 통해 이루어진 실제 고용 형태 파악
	근로능력	근로능력의 변화 파악
	자격증 취득	자격증 취득 여부 및 종류 파악
경제적 차원 (5)	신용상태	신용상태 (특히 신용불량에서의 탈피 여부) 확인
	소득변화	사업 참여 이후 실제로 소득의 변화가 있었는지 확인
	저축유무	사업 참여 이후 실제로 저축이 있었는지 확인
	주거 유형 변화	노숙 탈피 여부 및 주거 유형 확인
	주거지원 여부	주거지원 프로그램 참여 여부
신체적 차원 (5)	알코올 의존도 변화	알코올 의존증 수치 변화 확인
	식사 챙기기	사업 참여 이후 이전보다 세끼 식사를 잘 챙기고 있는지 확인
	신체 청결 유지	사업 참여 이후 이전보다 신체 청결에 더 신경 쓰고 있는지 확인
	건강상의 변화	본인이 가지고 있던 질병 등의 변화 상태 확인
	병원 진료 등	몸이 아프면 진료를 잘 받고 약을 잘 챙겨먹고 있는가
정서적 차원 (3)	우울감·무력감 등의 변화	사업 참여 이후 감소 여부 등
	삶에 대한 욕구 변화	자활 프로그램에 적극적으로 참여하고 있는지 술 마시는 횟수 및 양에 변화가 있었는지
	대인관계 변화	가족이나 지인, 동료들과 기분 좋게 대화하는 횟수 변화 동료들과 말다툼하거나 화를 내는 횟수 등의 변화
사회적 차원 (4)	네트워크 변화	사업 참여 이후 연락하고 지내는 사람(가족, 지인 및 동료 등) 수의 변화 사업 참여 이후 알게 된 기관(직원) 수의 변화
	관련 프로그램 참여 욕구 변화	사업 참여 이후 관련 프로그램에 적극적으로 참여하는지 확인
	사회관계망 변화- 긍정적 네트워크의 증감	사회관계망 조사 방식을 활용하여 진행
	사회관계망 변화- 공적 네트워크 연계	사회관계망 조사 방식을 활용하여 진행

3) 1차 FGI 진행 결과

1차 FGI는 대전광역자활센터에서 약 2시간 반 동안 진행되었다. 참석자는 비수도권 지역 현장전문가 4명, 한국자활복지개발원 관계자 1명, 연구진 2명 등이다.

1차 FGI에서는 일자리 관련 영역의 고용형태와 근로능력, 경제적 차원 영역의 신용상태와 소득변화, 신체적 차원 영역의 병원진료 등, 마지막으로 사회적 차원 영역의 관련 프로그램 참여 욕구 변화, 사회관계망 변화 등에 대해 다양한 논의가 진행되었다 (<표 18> 참조).

[표 18] 현장 전문가 1차 FGI 결과

영역	지표	비수도권 (9/10)	세부 내용
일자리 관련	직업훈련 프로그램 등 참여	0	직업훈련 및 구직프로그램 등 참여 현황 파악
	타 일자리 프로그램과 연계	0	사업 참여 이후 타 일자리 사업 프로그램으로의 연계 파악
	고용형태 (취·창업 포함)	×	거리노숙인 특화 자활사업을 통해 이루어진 실제 고 용형태 파악
	근로능력	×	근로능력의 변화 파악
	자격증 취득	0	자격증 취득 여부 및 종류 파악
경제적 차원	신용상태	×	신용상태 (특히 신용불량에서의 탈피 여부) 확인
	소득변화	×	사업 참여 이후 실제로 소득의 변화가 있었는지 확인
	저축유무	0	사업 참여 이후 실제로 저축이 있었는지 확인
	주거 유형 변화	0	노숙 탈피 여부 및 주거 유형 확인
	주거지원 여부	0	주거지원 프로그램 참여 여부
신체적 차원	알코올 의존도 변화	0	알코올 의존증 수치 변화 확인
	식사 챙기기	0	사업 참여 이후 이전보다 세끼 식사를 잘 챙기고 있 는지 확인
	신체 청결 유지	0	사업 참여 이후 이전보다 신체 청결에 더 신경 쓰고 있는지 확인
	건강상의 변화	0	본인이 가지고 있던 질병 등의 변화 상태 확인
	병원 진료 등	×	몸이 아프면 진료를 잘 받고 약을 잘 챙겨먹고 있는 가
정서적 차원	우울감·무력감 등의 변화	△	사업 참여 이후 감소 여부 등(기존 가이드 활용)
	삶에 대한 욕구 변화	△	자활 프로그램에 적극적으로 참여하고 있는지 술 마시는 횟수 및 양에 변화가 있었는지(X)
	대인관계 변화	△	가족이나 지인, 동료들과 기분 좋게 대화하는 횟수 변화 동료들과 말다툼하거나 화를 내는 횟수 등 변화(X)
사회적	네트워크 변화	0	사업 참여 이후 연락하고 지내는 사람(가족, 지인 및

영역	지표	비수도권 (9/10)	세부 내용
차원			동료 등) 수의 변화 사업 참여 이후 알게 된 기관(직원) 수의 변화
	관련 프로그램 참여 욕구 변화	×	사업 참여 이후 관련 프로그램에 적극적으로 참여하 는지 확인
	사회관계망 변화- 긍정적 네트워크의 증감	×	사회관계망 조사 방식을 활용하여 진행
	사회관계망 변화- 공적 네트워크 연계	×	사회관계망 조사 방식을 활용하여 진행

(1) 일자리 관련

FGI에서 일자리 관련 영역은 ①직업훈련 프로그램 등 참여, ②타 일자리 프로그램과 연계, ③고용형태(취·창업 포함), ④근로 능력, ⑤자격증 취득 등의 내용으로 구성되었다. 실무자들은 ①직업훈련 프로그램 등 참여, ②타 일자리 프로그램과 연계하는 것을 성과지표로 삼는 것에 대해서는 대체로 동의하는 분위기였다. 그러나 ③고용형태와 ④근로능력, ⑤자격증 취득과 관련하여서는 다양한 의견들을 내놓았다.

전술한 바와 같이 ①직업훈련 프로그램 등 참여, ②타 일자리 프로그램과 연계하는 것을 지표로 넣는 것에 대해서는 대체로 수긍하는 분위기였으나, 코로나-19로 인해 어려움이 많다고 하였다. 또한 정작 자활근로가 무엇인지에 대해 명확하게 설명해주는 곳이 아무도 없다는 볼멘소리도 나왔다. 거리노숙인 특화 자활사업(이하 ‘특화사업’) 참여자들에게 자활근로가 무엇인지 교육하는 프로그램이 필요하다는 것이다.

광역자활센터도 방문도 못하고. 이제 그렇게 되면서 나가리가 돼서. 사실 새희망고용지원센터라고 저희 자체적으로 이제 직업알선소가 있었는데 고용노동부 사업을 받아서 하고 있었는데. 그런 것도 고용노동부에서 실적 안 나온다고 사업 없애고 보건복지부 쪽으로.. 근데 노숙인종합지원센터에서 어쨌든 노숙인분들에 대한 구직상담 이런 취업 지원활동을 해야 되는 거라서. 이 업무에 대해서는 사실 프로그램지원사업, 구직프로그램지원 사업 선생님들이...(A)

근데 그 누구도 자활근로가 어떤 건지, 어떻게 되는 건지, 어떤 내용인지 얘기해주는 선생님들이 한 분도 안계시더라고요. 자활근로는 나중에 신청하셔서라. 참여해라 그것만 얘기하시더라고요. 그래서 이분들한테는 그럼 자활근로가 어떤 건지 알려 드려야겠다. 그래서 지역자활센터 선생님 초빙해서 자활근로가 어떤 건지, 어떻게 진행되는지, 어떻게 나중에 어떻게 되는지 그거까지 한번 다 했었거든요...(B)⁷⁾

7) 현장전문가들이 이야기한 내용은 문맥상 전혀 맞지 않는 내용이거나 비속어들이 섞여 있는 경우를 제외하고 가능한 낱것 그대로 적었음

③고용형태를 지표로 넣는 것에 대해서는 특화사업은 단기간 진행되는 것이므로 참여자들이 사업 종료 이후 계약직 형태로라도 취업을 한다는 것은 현실적으로 어려운 일이라는 의견들이 이어졌다. 따라서 성과지표에 고용형태를 넣는 것은 큰 의미가 없다는 것이다. ④근로능력을 지표로 넣는 것 역시 특화사업이 진행되는 짧은 기간 동안 근로능력이 향상된다는 것은 쉽지 않다고 입을 모았다. ⑤자격증 취득과 관련하여서도 특화사업 기간 동안 자격증을 따는 사람의 수가 극히 적지만, 어쨌든 존재하기 때문에 가능하다는 의견과 어렵다는 의견이 상존하였다.

고용형태에 대해서는 사실 다 시급제잖아요? 초단기근로고. 그 이외에는 그니까 타 일자리 프로그램과의 연계에서 뭔가 더 사실 이거 해봐야 공공근로가 일단은 그게 있지만. 고용형태에 대해서는 따로 뭔가 이야기하고 할 것은...(A)

고용형태가 특화사업들을 통해서 이루어진 실제 고용형태라는 게. 이거를 어떻게. 그러니까 참여를 통해서.. 아래에서 보시면은 능력평가.. 이거를 단기간에는 어려울 텐데. 그럼 단기간으로 어떻게 정말 일반 회사에 취업하는 건 어렵고 고정 노가다면 모르겠는데 정말 일반적으로 4대보험으로 되는 그런 직장은 어렵지 않나.....근데 현실적으로 어려운 게 만약에 진짜 저희가 어디 파견을 보내가지고 예를 들어서 복지관에 진짜 파견을 보내가지고 계약직이 되지 않는 이상은 거의 어렵죠. 또 이제 파견도 어렵고...(B)

저희는 이제 청소사업단이거든요. 그래서 사실상 근로능력이 향상이 된다는 평가를 하기가 사실은 쉽지가 않아요. 그리고 다른 곳들은 계약기간을 어떻게 하고 있는지 잘 모르는데 저희는 6개월 안에 웬만하면 자립할 수 있도록 하고 있고. 그리고 쪽방도 연계하고 있기 때문에 쪽방의 거주자이시면서 저희와 일을 하시는 분도 있거든요. 이분들이 근로능력이 향상되었다 이것은 일단 지표로 만들기가 사실 조금 쉽지가 않아요...(C)

⑤자격증 취득과 관련하여서는 참여자들이 짧은 사업기간 동안 자격증을 취득하는 것이 쉽지 않으나, 사업의 상향평준화를 고려할 때 성과지표에 넣는 것이 바람직하다는 데 의견이 모아졌다.

예전에 저희 고용센터에서 일하는 직업상담사 선생님이 계셨는데 사회복지사 자격증 따라고 하면서 이제 지금 일을 하고 계시거든요. 그 선생님이 하고는 있어요. 자격증 취득도 프로그램지원사업 하시면서 어쨌든 자격증 취득도 희망하시는 분들은 하시고...(A)

네. 그리고 약간 그 자격증 취득 관련해서도 실상 진짜 거의 케이스가.. 제가 이전 케

이스를 많이 봤는데 저희도. 올해도 그렇고 작년도 그렇고 이런 케이스가 없었어요. 그
래도 혹시나 이제 이런 자격증 취득까지 되면 사실 저희가 적게 봐도 1년은 같이 있어
야 변하는 단계를 볼 수 있을 것 같은데...(C)

(2) 경제적 차원

FGI에서는 경제적 차원 영역에 ①신용상태, ②소득변화, ③저축유무, ④주거유형 변
화, ⑤주거지원 여부 등이 포함되어 있다. 이중 ①신용상태와 ②소득변화를 성과지표로
보는 것에 대해 우려하는 의견들이 있었다. ③저축유무, ④주거유형 변화, ⑤주거지원
여부에 대해서는 대체로 동의하였으며 발전적인 의견들을 내놓았다.

①신용상태를 지표로 보는 것에 대해 특화사업에 참여하는 짧은 기간 동안 신용회복
을 하는 것은 거의 불가능하다고 보기 때문에 신용회복이 되었는지를 보기보다는 신용
회복을 하기 위해 노력하고 있는지, 즉 관련 프로그램에 참여하면서 신용회복을 위하
고 시도하고 있는지를 보는 것이 중요하다는 의견이었다. 신용불량자뿐만 아니라 특화사
업에 참여하는 모든 참여자를 대상으로 경제교육을 실시하는 것도 필요하다는 의견도
있었다.

그러니까 이 신용회복의 종류가 회복, 회생, 파산 뭐 이런 쪽으로 있는데 사실 이제
회복 쪽으로 가려면 보통 8년이잖아요, 80개월. 그 다음에 회생이 한 2년 반인가....예,
5년인가 2년 반인가. 뭐 그렇게 되는데. 이 사업 기간에 참여해서 저희가 처음부터 진
행을 한다고 했을 때는 신용불량에서 탈피할 때까지 사업을 참여하실 수 있느냐도 일
단은...(중략)그래서 만약에 지표로 넣는다면은 참여자분들 중에서 신용불량인 분이 몇
명 계시고 이분들에 대해서 이제 신용회복 교육이 이루어지고 그 다음에 몇 분이 뭐
신용회복을 하고 계시는지에 대한 것까지 넣으면은 좀 괜찮지 않을까 라는 생각을 했
었고요...(A)

신용회복하는 프로그램이 있어서 그쪽으로 연계를 할 수도 있고 그래서 가능하다고,
본인 의지만 있으면 어디나 똑같겠지만 본인 의지만 있고 비용만 좀 충당할 수 있으면
충분히 가능하다고 보고...다만 이제 참여를 이전에 선생님이 얘기하셨던 거는 신용회
복을 시도한 것, 신용회복을 위해서 어떤 사이클에 들어가는 것을, 들어오긴 하는데 그
런 것들이 어떻게 유지되고 있는지를 파악하는 게 사실 ...(중략) 결과적인 것은 결국
알 수 없는 부분이 돼버리니까 저희가 그런 이 사람이 이걸 해서 뭘 했다고... 결과
값이 없는 어떤 그냥 참여를 했고 프로그램을 받았고 이게...(C)

제가 궁금한 게, 제가 신용 프로그램 같은 경우에는 교육프로그램을 넣어서 뭐 어떤
금전적인 부분을 지원하고 있는데 이런 교육프로그램 같은 경우엔 신용불량자만 할 것

인지 아니면 신용이 문제가 없어도 다 같이 듣게 할 건지 뭐 이런 것들도 좀 고민이 되네요...저는 사실 이런 프로그램들을 하면서 생각이 들었던 게 오히려 선생님들이 돈을 조금 관리하거나 경제교육이 좀 더 필요하지 않나, 전체적으로 신용관리 하는 부분도 배울 수 있을 거고, 경제교육 프로그램을 차라리 넣는 게 좋지 않을까 생각을 한번 했습니다...(C)

②소득변화를 성과지표로 보는 것이 과연 의미가 있는 것인 지에 대한 질문도 있었다. 참여자들의 대부분이 52시간을 채워 일하려고 하기 때문에 소득에 큰 차이가 없을 것이라는 것이다. 그보다는 오히려 정확한 액수를 파악하기에는 어려움이 있을 것이나, 참여자와 실무자 간 서로 라포(rapport)가 형성된 상황이므로 사업 참여 이후 저축을 하고 있는지 정도를 파악함으로써 참여자들의 소비행태에 대한 변화를 볼 수 있을 것이라고 하였다. 거리노숙인의 자활에서는 특히 ③저축유무 등 행동변화가 중요하다는 의견이 현장전문가 모두에게 호응을 얻었다. 참여자들이 일자리를 구하고 탈 노숙해야 한다고 마음먹는 일은 쉽지만 실제로 직장을 구하고 빌린 돈을 갚는 등 구체적인 행동으로 옮기는 것은 쉽지 않다는 것이다.

(모두) 다 52시간 풀로 이제 보통 하시려고 하고, 저희도 이제 중간에 뭐 쉬고 이런 걸 잘 안 하거든요. 참여하시면 꾸준히 참여하시고. 한 번씩 이제 아프다고 전화하시면 그럼 한번 쉬세요. 이런 식으로 많이 하지. 그래가지고 소득 변화...분명히 이게 그니까 생각하셨던 게 예를 들어 0시간에서 52시간까지의 참여 이게 조금씩 늘어나지 않았을까 라는 생각 때문에 넣으셨을 수도 있는데. 그런 기관이 만약 있으면 필요는 하겠지만 사실 지금...(A)

하여튼 하는 거 보면 일을 어떻게 시간대를 어떻게 하시냐, 보면은 ‘일을 구하고 있다.’ 그런 분들 많거든요. 거리에 제가 딱 돌아봤을 때. 근데 그분들을 보면 일을 구하는 게 아니라 항상 누워계시고. 옆에 술이 있고. 근데 본인 생각은 난 일을 구해야 돼. 그런 분이시거든요. 해서 마음은 다 먹죠. 마음은 다 먹는데 행동을 안 하시는 거예요. 그래서 제가 생각하는 자활은 마음은 누구나 먹을 수 있고 생각은 누구나 할 수 있는데 행동을 해야된다.... (B)

현금으로 급여를 드리는데 이분들 이제 조금씩 처음에는 막 쓰세요. 자기 돈이니까. 그래서 이제 그 다음 달에 가불해달라고....이분들이 그러니까 어쨌든 돈을 현금으로 가지고 계시다가 조금씩 조금씩 제가 계속 잔소리로 돈을 모으라고, 모으라고...우리 계약서 적을 때 월 10만 원 저금하는 거 체크하면서 이제 물론 강제는 아니지만 계속 이제 말로써 이렇게 하다가 어느 순간 보면 저한테 찾아와서 돈 좀 맡길 수 있냐고, 50만원 모으시고 한 달, 거의 한달 월급치 모으시고 그 다음에 작년부터 참여하셨던 분들 사실 지금 한 200만 원 이상 모으신 분들도 있어요...(A)

나는 탈노숙하겠다. 난 다시 돈을 벌겠다. 직장을 어떻게든 구하겠다. 그런 분들이잖아요? 그래서 정말 행동하시는 분들, 스스로 마음먹고 스스로 행동하시는 분들. 그게 좀 자활이라고 생각합니다... 사실 저희 대상자분들 중에서 내가 이렇게 돈을 벌게 되었으니까 이전에 빌렸던 돈이나 아니면 내 주변 지인들을 좀 돕고 싶다 이렇게 하시는 분도 있고. 아니면 어쨌든 욕구가 점점 커지게 만들어지는 게 자활이라고 생각을 하거든요. 그래서 아직 제일 첫 단계, 내 주머니가 어쨌든 돈이 차는 거. 이런 내가 근로를 할 수 있고 그다음 단계로 나아갈 수 있다는 것을 보여주는 게 자활이 아닌가라는 생각이 조금 듭니다...(C)

②소득변화 대신 지출 내용, 즉 소비특성을 성과지표로 보면 좋을 것 같다는 의견도 있었다. 참여자와 실무자 간 라포(rapport) 형성 정도에 따라 다를 것 같다는 의견도 있었으나, 지출항목(의식주, 문화생활, 유흥비 등)을 너무 세분화하지 않은 정도에서 소비특성을 보는 것으로 정리되었다⁸⁾.

이제 예전에는 술, 뭐 아니면 먹는 거에만 주로 지출하셨던 분이 이제 주거를 얻으셔 가지고 ‘아, 내가 뭐 옷도 사고 신발도 사고.’ 이런 분들이 현재 이제 계시기는 하거든요. 있기는 한데 이제 뭐 그런 거에 대한 소득에 이제 지출의 다양성 정도까지만? 뭐 의식주에서 뭐 기타 뭐 이런...(A)

말씀하신대로 라포형성 안되면...이제 만난 지 일주일 됐는데 참여 시작한 지 얼마 안 됐는데 ‘어디다 쓰세요? 저축하세요.’그러면... (중략) 그런데 이제 참여자 특성이 하기 싫으면 안 나오고, 나 노가다 그냥 뛰겠다 그러면 안 나오고. 그러면 이제 전화해서 어떻게 쓰는지 그렇게 파악하시긴 어렵잖아요, 그게...(B)

저도 그렇게 하면 사실 이제, 참여자와 저희의 라포가 형성되었는 지에 따라 다를 거 같기는 해요...(C)

파악하는 시점이 인테이크할 때 대부분 다 어느 정도 파악을 하실거고요. 그 다음에 종결할 때 파악을 하실 거 같아요. 보통 이제 상반기, 맨 처음 연초, 연초에 대충 다 파악되시겠죠? 중간에 한번씩 있고, 상반기 가면 또 파악되실 거고. 하반기 때까지 한 세 번 정도 이렇게 파악되지 않나 싶기는 하거든요...(자활복지개발원 업무담당자)

저도 사실은 이 생각은 돈 쓰는 거는 개인인데 뭘 그렇게 하나.. 저희 센터장님께서 한 번 이야기를 하셨는데, 그 사람들 돈 모으게 해서 뭐하는데, 그 사람들이 뭐 때문에 돈 모으고, 뭐 때문에 그런, 쓰는 건 뭐 때문에 썼는지 알아본 적은 있냐고 이렇게 이야기를 하셨었어요, 그때 이제 그런 것에 대해서는 사실 너무 개인적인 일이라고. 그냥

8) 이는 FGI 결과를 반영한 연구진의 성과지표 2차 수정안에 반영됨(<표 6> 참조)

일반적으로 옆사람한테 물어보듯이 어, 어제 뭐했어요? 뭐 이런 식으로, 정도까지는 물어볼 수 있는 그거니까. 일단 그렇게 해서 그 정도까지 지출항목도 너무 막 세분화하게 이러는 게 아니라... 너무 뻥하게 세분화되지 않는다면 하기는 괜찮을 거 같아요...(A)

④주거유형 변화 지표와 관련하여서는 대체로 쪽방에 거주하는 경우가 많다는 의견이었으며, ⑤주거지원 여부와 관련하여서는 비수도권이다보니 지역에 따라 직접적인 주거지원이 어려운 곳도 있어 주거지원 (연계)로 성과지표에 넣어야 할 것 같다는 의견들이 제기되었다.

뭐, 거리에 계신 분들은 일단 일시보호센터 오신 다음에 주거지원 받고, 거의 코스가 다들 비슷하실 것 같은데.... 주거지원 받든지 시설 들어가시든지. 주거지원 받으시면은 나중에 매입임대 주거로. 뭐 또 이제 시설에 계시다가도 매입임대 갈 수 있고. 아무것도 아니신 분들은 나는 도움받기 쪽팔린다, 그럼 본인이 알아서 이제 뭐...(B)

저희는 대부분 쪽방, 저희 쪽에는 일시보호시설이 없어가지고 쪽방이랑 연계 해가지고 하거나 아니면 쪽방에서도 사실 그 뭐 비용이 없으시면 안된다고 하실 때도 있거든요. 그렇게 되면 긴급복지지원을 시켜 드려가지고 지원해드릴 수 있다거나. 아니면 저희 쪽에서 ‘응급호방’이라고 있는데 그것도 사실 그거는 이제 하반기 쪽에서만 가능하기 때문에...그쵸. 쪽방같은 것도 저희는 이제 특화자활사업에 참여한다는 그 전제 하에 1개월 정도만 지원해드리고, 1개월 동안 일하시만 이제 본인 스스로 해야 되고 긴급복지지원도 이런 것도 1개월만 하거나 아니면 뭐 조건부수급 신청을 같이 하면서 뭐 3개월 지원해준다 이렇게 되면 만약에 일 하시다가 바로 수급 들어가고 이렇게 되시니까 대체적으로 좀 저희 쪽에서는 조금 주거지원 쪽에서는 조금 열악한...(D)

네. 거의 저도 비슷한데. 그 이제 쪽방에다 예산을 거기다 주고 그쪽에서 집행하는 대로 하고 있어서. 사실 연계 건수로 잡으면 저희가 잡을 수는 있겠지만. 저희가 되게, 부산 같은 게 그렇지만. 그게 타 지역에는 또 다르다 보니까 그것도...(C)

(3) 신체적 차원

FGI에서는 신체적 차원 영역에 ①알코올 의존도 변화, ②식사 챙기기, ③신체 청결 유지, ④건강상의 변화, ⑤병원진료 등이 포함되었다. 1차 FGI에서는 이중 ①알코올 의존도 변화에 대해 알코올의 정확한 수치를 알 수 있는 진단프로그램을 제시해주면 좋을 것 같다는 실무자 의견이 있었다. 그러나 절차가 복잡해지고 실무자들의 업무가 과중될 우려도 있으므로 개발원에서 간단한 체크리스트를 제시해주고 실무자가 참여자 관찰을 통해 확인할 수 있다는 데 의견을 모았다. ⑥병원진료에 대한 내용은 건강상의 변화로 대체해도 될 것 같다는 의견이 제시되었다.

이거는 근데 하고자 하면은 아예 프로그램으로, 그 뭐냐 알코올 중독 프로그램이 있잖아요. 그 선생님한테 자가진단하는 거 있잖아요. 그거로 뭐 연초에 한번, 기관 실무자 선생님들이 그때 시기를 정해서 뭐 그렇게 하면 나쁘지 않을 것 같아요...(B)

그거 아니더라도 저희 같은 경우에 이제 알코올에 의존하시던 분들이 참여할 때 공백이 많이 생기다가 계속 좀 쪽 참여하게 된다는지 이런 것들을 보면 바로 알 수 있긴 하죠....(C)

예. 그래서 대부분 그냥 주관적으로 몇 회 드세요, 뭐 주에 몇 번 드세요, 얼마 정도 드세요. 그런 것만 하고 있어 가지고. 그런 걸 사실 할 수 있는 지표를 조금 정확하게 주시면...(D)

고혈압을 질병이라고 생각을 거의 안 하셔가지고...약 먹으면은 ‘아 이거 평생 못 내린다.’ 하고...(A)

저희가 병원 진료하는 것을 제가 직접 가지 않으시더라도 노숙인시설 이용하고 계시면 무료진료 가능하니까 저희를 통해서 대부분 연계가 되는 케이스 많다고 생각하는 데...(C)

(4) 정서적 차원

FGI에서 정서적 차원 영역은 ①우울감·무력감 등의 변화, ②삶에 대한 욕구 변화, ③대인관계 변화 등을 포함하였다. 1차 FGI에서는 이중 ①우울감·무력감 등의 변화를 성과지표로 보는 것에 대해 특화사업 자체에서 사전, 사후조사 시 실시하는 것으로 대체 하면 좋을 것 같다는 데 의견이 모아졌다. 또한 사전, 사후 조사 시 질문지를 참여자들이 이해하기 쉽게 만들어주었으면 좋겠다는 의견도 있었다. ②삶에 대한 욕구 변화를 성과지표로 보는 것에 대해서는 표면적으로 출석이나 지각 등 근태를 확인하는 것이라면 대부분의 참여자들이 ‘돈’을 받기 위해 근태를 챙기기 때문에 큰 의미가 없을 것이라는 의견을 보였다. 그러나 단순히 근태만 보는 것이 아니라 실제로 참여자가 삶의 의지나 욕구에 변화가 있었는지를 보려고 한다는 진행자의 추가 의견에는 긍정적인 답변을 주었다. ③대인관계 변화를 성과지표로 보는 것에 대해서는 긍정적인 변화만을 보는 것이 좋겠다는 의견이었다.

그 사전조사서 얘기가 나와서 그런데, 저희가 사전조사 쪽 (...)를 좀 쉽게 썼으면 좋겠다는 생각이 들었어요. 읽었을 때 사실 그러니까 학습 수준이 어느 정도 되신 분들도 많이 있지만 학력이 많이 높지 않으신 분들은...이 단어가 도대체 뭔지 잘 모르시거

나 아니면 그냥 모르니까 안 읽고 다 체크하시는 분들이 꽤 많이 있거든요. 그래서 사전조사 사업도 조금 쉬웠으면 좋겠어요...(C)

이거는 사실, 이제 자활프로그램에 적극적 참여 이런 거는 출근, 각 기관에서 출근하셨을 때 출근부나 뭐 이런 거 하고 계신 걸로...(A)

그것까지 따질 거면은 그래도 되긴 하는데 정말 표면적으로만 할 거면은 딱히. 아마 대부분 다들 돈 받으시려고 참여는 아마 다들 열심히 하실 거잖아요. 그래서 표면적인 이유면은 빼도 좋긴 한데 선생님 말씀하신대로 정말 그것까지 표현을 할 거면은....그런 의미에서는 뭐 필요하다고 보거든요...(B)

저희는 만약에 너무 심하게 말다툼하시거나 문제가 생기면 두 분 다 잠깐 제한을 시키거든요. 일자리 지원을. 그 때 실질적으로 긍정적인 변화가 있는 것들이 보여서 이런 형태로 체크를 해도 괜찮을까요? 근데 저희는 이제 이렇게 하자? 이렇게 화를 내거나 부정적인 변화는 뭔가 이 사람들이 또 긍정적으로 변하는 것이기 때문에 긍정적인 변화에 또 이제 체크 가능할 게 아닌 것 같다는 생각이 들어서 긍정적인 변화만 해도 되지 않을까...(C)

(5) 사회적 차원

FGI에서는 사회적 차원 영역에 ①네트워크 변화, ②관련 프로그램 참여 욕구 변화, ③사회관계망 변화(긍정적 네트워크의 증감), ④사회관계망 변화(공적 네트워크 연계) 등을 포함하였다. ①네트워크 변화를 성과지표로 넣는 것에 대해 노숙인들의 경우 네트워크 자체가 많다고 볼 수는 없으나 가족이나 함께 참여하는 동료 등 수준에서 참여자들과 자연스럽게 대화 중에 확인해볼 수 있을 것이라는 의견이 제시되었다. ③사회관계망 변화(긍정적 네트워크의 증감)과 ④사회관계망 변화(공적 네트워크 연계)에 대해서는 수급자 선정을 위한 노력의 결과로 동사무소 등과의 연계 정도를 사회적 지표로 볼 수 있는지에 대한 질문이 있었다. 특화사업으로 인한 사회적 차원의 변화를 기대하기에는 좀 더 시간이 필요할 것 같다.

근데 저희도 그 케이스가, 최근에 제가 병원 연계를 갔다 오면서, 막 ‘ 쌤 뭐 요즘엔 뭐하고 지내세요.’라고 물어보니까 가족들하고 연락을 안 하셨는데 연락하고 계신다고.. 그런 변화를 저희한테는 말을 하진 않지만 물어보면 되게 잘... 원래는 뭐 예전에 우리 누나가 어떤 사업장을 하는데 예전에 거기서 일을 하다가 뭐 이런 얘기까지 하시고. 그리고 가족들 변화라든지 이런 것들은 의료연계 나올 때 같이, 재산부분할 때 말씀해서 여쭙보면...(C)

그렇니까 어, 작년에 그 커뮤니케이션... 개정하고 대구가 하고 있었잖아요. 그때 이

제 초점, 초점 해가지고 서로 조를 해서 했던 분들 그분들은 좀...그러니까 그렇게 조를 짜면서 이제 그 조끼리 활동을 하면서 좀 잘.. 어쨌든 저희도 이제 연령대하고 성향하고 해서 했기 때문에 좀 그래도 괜찮았던 거 같아요. 이제 음.. 그거 이외에는 딱히 지금 저도 떠오르지를...(A)

이분이 수급선정이 됐다, 그거는 사회적 차원으로 지표가 가능한 건가요?... (B)

일자리, 경제, 사회적은 어차피 저희가 실적에 포함되는 거니까 이거를 실적으로 포함하면은. 그러니까 일자리, 경제, 사회적, 사회적은 좀 네트워크도 좀 애매하긴 한데. 일자리, 어쨌든 일자리, 경제는 저희가 보기에 확실하게 판단 가능한 거고....근데 이제 신체, 정서는 본인이 하는 거잖아요. 그래서 이거를 이제 사전, 사후로 성과지표를 넣으면은 굳이 더블 체크할 필요 없지 않을까. 저 네트워크, 사회적 차원은 조금 더 생각을 해봐야 될 것 같긴 한데.....(B)

4) 2차 FGI 진행 결과⁹⁾

수도권 지역 현장 전문가 4명을 대상으로 실시한 2차 FGI는 한국자활복지개발원에서 실시하였으며, 한국자활복지개발원 관계자 2명과 연구진 2명이 참석하였다. 1차 FGI와 마찬가지로 연구진이 작성한 성과지표 초안을 중심으로 약 2시간 동안 자유롭게 질의 응답을 이어나갔다. 2차 FGI에서는 1차 FGI에서와는 다소 다른 의견들이 제기되어 지역에 따른 특성과 차이를 볼 수 있었다.

2차 FGI에서도 실무자들은 일자리 관련 영역에서 고용형태를 성과지표로 보는 것에 큰 의미가 없을 것이라는 데 동의하였다. 반면, 근로능력을 성과지표로 보는 것에 대해서는 다소 차별화된 의견을 나타냈다. 경제적 차원 영역에서도 소득변화에 대해서는 1차 FGI와 유사한 의견을 나타냈으나, 신용상태에 대해서는 다소 다른 견해를 보였다. 신체적 차원 영역에서는 1차 FGI와 달리 병원진료 등을 성과지표로 볼 필요가 있다는 의견이 있었으며, 사회적 차원 영역에서도 1차 FGI와 달리 너무 복잡하지 않은 선에서 사회관계망 변화를 살펴볼 필요가 있다는 데 동의하였다(<표 5> 참조).

(1) 일자리 관련

2차 FGI 역시 일자리 관련 영역은 ①직업훈련 프로그램 등 참여, ②타 일자리 프로그램과 연계, ③고용형태(취·창업 포함), ④근로 능력, ⑤자격증 취득 등을 성과지표로 볼 것인지에 대해 논의하였다. ①직업훈련 프로그램 등에 참여하는 것과 관련하여서는 추가적으로 문해교육 프로그램을 넣었으면 좋겠다는 의견이 있었다. 연구진 역시 다른

9) 2차 FGI 역시 1차 FGI에서 사용한 성과지표 초안과 동일한 내용으로 진행되었음. 2차 FGI 결과는 주로 1차와 다른 의견을 중심으로 서술됨

자격증을 따려면 글을 알아야 할 수 있으므로 문해교육은 아주 기본적인 과정임에 동의하였다. 2차 FGI에서는 특히 ④근로능력 항목에 대해 1차 FGI와는 달리 사업에 참여하는 노숙인들의 근로능력 변화를 실감한다는 의견들이 있었다. 근로능력 변화와 함께 타 일자리사업으로의 연계가 자연스럽게 이루어진다는 것이다.

그래서 최근까지 계속 시도했던 부분이 뭐냐면 인문학 (...) 문해지원센터를 좀 유치하자. 그래서 평생교육진흥원의 도움을 받을 수 있는... 이 사업을 통해 계속 성과사업을 만들어 내는 첫 번째 케이스가 이제 일자리와 관련된 능력을 개발하는 거죠. 그건 문해 지원을 좀 밀어주면 좋겠다. 그래서 문해능력 지원도 사례관리 평가에 좀 넣어서 관리를 할 수 있는...(F)

거리에서 이제 아웃리치를 통해서 오신 분들 중에서 이제 특별자활이라고... 특별자활, 서울시에서 운영하는 5시간 근로, 15일 근무에 주차, 월차 다 받는 근무하고의 차이점이 뭐냐면 거기는 결근하면 안 되고 15일 일 시작하면 무조건 채워야 된다는 전제조건이 들어가기 때문에 그게 알코올이 있으신 분이 특히 힘드시거든요. 그런데 이제 저희 사업 같은 경우에는 시설마다 조금씩 특색이 있기는 하지만 어쨌든 결근한다고 그 분들을 몰아세우고 그런 특색이 아니기 때문에 확실히 이쪽 일을 하면서 근로능력... 약간 알코올도 조절하고 해서 특별자활로 넘어가는 경우도 많이 있으시거든요..그리고 이제 근로능력이 향상되는 것이 확실히 보이는 것들이 있기 때문에...(E)

그래서 가장 낮은 단계의 일자리로 지정을 해서 특별히 거리노숙인 특화자활, 이 사업에서만 쓸 수 있도록 했습니다. 그래서 공식 문서에서도 전일제, 반일제 이렇게 쓰도록 했습니다. 이제 여기에서는 이 사업에 참여하는 참여자들은 근로능력의 변화가 분명히 있다. 이런 시설 안에서도 진입할 수 있는 초기 단계가 있다. 이렇게 말씀드릴 수 있는가...(F)

⑤자격증 취득과 관련하여서는 거리노숙인들이 자격증 취득하는 것을 기대하기는 어렵다는 의견과 함께, 어려움은 있으나 드물게 성공사례가 발견되므로 서비스의 상향평준화를 위해 성과지표에 넣는 것이 좋겠다는 의견도 있었다.

저희 기관 기준으로 하면 거리에 노숙하시던 분들이 와서 참여하는 경우가 100%거든요. 이분들이 지금 육체적으로나 심신으로나 이걸 먼저 회복하는 데에, 거기에 지금 집중하는... 자격증... 하다못해 저희가 경비(...) 교육 3회 받는 것. 그걸 저희도 지원이 돼서 ‘한 번 받아 보시겠어요?’ 했는데 그런 것도 힘들어 하시거든요. 그런데 하물며 이런 분들이 다른 어떤 자격증을 할 수 있는... 저희는 이거 0으로 나올 것 같아요...(E)

근로능력이라든지 자격증 취득은 반드시 들어가야 할 것 같고요. 그 배경에 있어서는 서울시립... 예를 들면은 제가 이 사업을 하면서 참여하시는 우리 참여자들의 학력이라

든지 근로능력평가라든지 이런 정보를 아까도 우리 수원다시서기에서 말씀주셨듯이 앞서 제가 제공 드렸던 자료 중에 70%, 만성노숙인들은 정신질환이라든지 알코올 치료에 굉장히 어려움을 느끼고 있습니다. 나머지 30% 중에서 가장 많은 니즈가 있는 것이 뭐냐면 뭘 좀 배웠으면 좋겠다. 다행히 서울시립 같은 경우에는 인문학 과정이 있어요...(F)

(2) 경제적 차원

2차 FGI에서도 경제적 차원 영역은 ①신용상태, ②소득변화, ③저축유무, ④주거유형 변화, ⑤주거지원 여부 등이 포함되어 있다. 이중 ①신용상태와 ②소득변화를 성과지표로 보는 것은 의미가 없다는 데 의견이 일치하였다.

①신용회복을 성과지표로 넣는 것에 대해 한 실무자는 신용회복을 위한 지원책이 있는 기관조차도 이런저런 제약으로 인해 지원을 받을 수 있는 참여자가 거의 없다는 이야기를 하였다. 반면, 신용회복 단계까지 가는 참여자가 많지 않더라도, 특화사업의 상향평준화를 위해 일자리 관련 영역의 ⑤자격증 취득을 성과지표에 넣은 것과 마찬가지로 신용회복 역시 성과지표에 넣는 것이 좋을 것 같다는 의견도 있었다. 연구진은 실무자들과의 논의를 통해 자신의 빛이 얼마나 있는지, 어떻게 신용회복을 해야 하는지 잘 알지 못하는 노숙인들에게 정보를 제공하고 서비스를 연계하는 것까지 내용에 포함하여 성과지표로 넣는 것을 추가로 제안하였으며 실무자 모두 동의하였다. ③저축유무, ④주거유형 변화, ⑤주거지원 여부에 대해서는 1차 FGI 결과와 큰 차이는 없었으나 지역적 특성을 볼 수 있었다.

저희는 그 자활 프로그램 지원 사업에 신용회복 관련된 사업비가 있어서 저희는 이 부분을 도와드릴 수가 있는데 이게 또 개인회생 같은 경우에도 할 수 있는 사람의 그 어떤 조건들이 있어요. 세금 안 되고 통신비 안 되고 천만 원이나 천오백만 원 이하 안 되고, 이런 조건들이 있어요. 근데 저희 선생님들은 60~70%는 다 여기에 다 걸려요. 벌금, 세금 (...) 몇백만 원 내는 것. 다 여기에 걸려 계신 거예요. 물론 그 많으신 분은 차라리 오히려 여기 혜택을 보고 저희가 파산 신청 도와드려서 혜택받으신 분들이 있어요. 근데 이 혜택을 받으신 분들이 진짜 그 테두리 안에 들어오기가 오히려 더 힘든 상황이 되는 거예요. 휴대폰 요금, 많으면 칠백만 원, 오백만 원. 이건 안 되잖아요. 어찌됐던간에 내가 갚아야 되는 거잖아요. 이런 거. 벌금. 그다음에 명의도용으로 사업자, 내 이름으로 사업자 내서 세금 물려 있는 거 이것도 안 되잖아요. 이거 몇천만 원인 사람 안되는 거잖아요....(G)

그러니까 이런 자격증 취득처럼 보면 어쨌든 한 두 명 상향평준화를 하려면 그래도 체크되는 것이 있지 않을까요? 저희도 작년에...저희는 있기는 있어요. 저희 작년에 파산면책하신 분 계시고, 개인회생 중인 분들도 계시기는 해서...극히 일부기는 하지만 그런 거 같아요. 이게 약간 상태 확인이잖아요. 그러니까 어쨌든 저희가 그분들의 상황

을... 빛이 있다. 얼마인지도 모르겠다. 뭐가 있는데... 뭐 그런 얘기를 하면 저희도 마찬가지로 파산면책 관련해가지고 저희가 동행을 하기도 하거든요. 이게 웃긴 게 자기 빛이 얼마인지도 모르고 어디에 빛이 있는지도 몰라요. 이제 그런 것들은 좀 도움을 드릴까... 저도 그쪽은 잘 모르기 때문에 동행해서 같이 상담도 하고 그런 케이스들이 있기는 한데... 약간 그런 거 같아요. 얘기하신 것처럼 극히 드물지만 어쨌든 진행 중. 그리고 극히 드물지만 종료. 있을 수 있다고 생각은 되거든요...(H)

④주거유형 변화와 관련하여서는 지역 특성에 다른 차이를 엿볼 수 있었다. 비수도권의 경우 참여자들이 주로 쪽방을 이용하고 있는 반면, 수도권의 경우 고시원이나 쪽방이 아닌 이용시설을 이용하려는 참여자들이 많다는 것을 알 수 있다. 수도권의 경우 비교적 인프라가 갖추어져 있어 좀 더 넓은 곳을 이용하려고 하고 혼자 있기보다는 동료들과 어울리는 것을 더 선호하는 경향이 있다는 것을 짐작할 수 있다. 노숙인들의 탈 노숙을 위해서는 사회주택이 필요하다는 이야기를 하는 실무자도 있었다.

네. 임시보호시설을 계속 이용하는데, 이게 그분들도 이해가 되는 게 일단은 저희 지원해주시는 것이 고시원 쪽방이잖아요. 그 좁은 걸 못 견디시는 거예요...그것도 그렇고 임시보호시설, 어쨌든 넓은 공간에서 단체 생활하는 것이 좀 불편할 뿐이지 서로 얘기도 하고 하는 그걸... 심지어는 특이 케이스인데 임시.. 임시가 아니고 임대에 계시던 분이 시설로 들어오셨어요. 임대를 포기하시고. 최근에 한 분이...나 너무 싫다. 너무 힘들다. 그러면서 여기 있으면 같이 담배도 피고 커피도 한 잔 마시고 그러면서 얘기도 하고 그러는데... 그런 것을 보면서 이분들이 제가 항상 임시주거를 권유하는, 가능하다고 하는데 의외로... 물론 갔다가 오시는 경우도 많으시고, 일단은 지원을 받았으니까 가는데 가보니까 이제 뭐 비좁기도 하고 뭐 이런 것도 있고 또는 우리가 주는 급여를 가지고 그것을 유지하기도 힘들다는 생각을 하고서 그냥 나오는... 케이스들이 있긴 하더라고요. 그래도 받으려고 하시는 분들이 있으니까...(E)

지속적으로 생활 활동이라던지 안전(...)이라던지 정신사례관리라던지 이런 것을 통해서 사회주택을 운영하면서 얻는 기대효과는 뭐냐면 거리특화에 참여하는 참여자들이 주거는 반드시 필요하다. 광장에 나와서 생활하더라도 잘 때는 반드시 본인 자리에 가서 특히 사회주택, 이 모델을 하면서 가장 큰 중앙점을 두고 있는 것은 그 속에서 공동체를 (...)하는 것을 만들어 내고, 그들이 함께 살 수 있는...(F)

⑤주거지원 여부와 관련하여 1차 FGI 결과에서 나온 의견, 즉 실무자들이 소속된 기관의 직접적인 주거지원 외에도 타 기관 연계까지 포함하자는 의견에 대해 어떻게 생각하는지 질문하였다. 이에 대해 참여자의 입장에서는 어차피 어떤 기관이든 별 차이가 없지 않냐는 실무자 의견이 있었으나, 연구진은 참여자 입장에서는 자신이 어느 기관에서 지원을 받았는지에 대한 구분이 어려울 수 있기에 타 기관 연계도 포함을 하는 것이 좋겠다는 입장을 표명하였고 실무자들도 이에 동의하였다.

주거지원여부에 프로그램 참여할 때 주거지원을 받았는지 여부를 한다고 했잖아요. 거기에다가 타 기관 연계까지 포함을 하겠다고 했잖아요. 그런데 타 기관 연계라는 것은 이거는 우리, 그러니까 기관 평가했을 때 내가, 우리가 못해서 타 기관에 연계했다. 이것도 하나의 지원이죠. 그런데 이거는 참여자 변화 지표면, 내가 참여자 입장에서 생각하면 여기에서 지원을 받았던 연계를 받아서 지원을 받았던 어차피 난 지원을 받은 거잖아요. 굳이 두 가지가 다 같 필요가 있나.....(G)

자활도 마찬가지로 노숙인도 그렇고. 내가 직접 지금 관여하는 이 시설과의 관계를 굉장히 중요하게 생각하시고 그 실무자가 마치 부모님같이 이렇잖아요. 다른 데에서 하는 것도 이분을 통해서 이렇게 가는 것이기 때문에 그것을 되게 다르게 생각하시거든요. 참여자는 그것을 아니라고 생각할 수도 있어요. 오히려. 그렇기 때문에 이거는 명확하게 그렇게 연계도 포함해서 하는 것이 좋을 것 같아요...(연구진)

(3) 신체적 차원

2차 FGI에서도 신체적 차원 영역은 ①알코올 의존도 변화, ②식사 챙기기, ③신체 청결 유지, ④건강상의 변화, ⑤병원진료 등이 포함되었다. 이중 다른 항목들에 대해서는 1차 FGI와 큰 차이가 없었으나, ⑥병원진료를 성과지표로 넣으면 좋을 것 같다고 하여 1차 FGI와 다른 의견을 나타냈다.

네. 그걸 할 정도의, 15일 동안 알코올을 참고. 그걸 막 딱 끝나자마자 술을 드시긴 하시죠. 그런데 그 15일이라는 또 기간이 있잖아요. 그때동안 먹고 컨디션 다시 회복해서 또 와 가지고 나 다시 일하겠다. 또 15일 버티시고. 지금 저희 같은 경우에 지금 3차 과정 나가시기는 하셨는데 저희 1호 선생님, 19년도 처음 자기가 길바닥에서 상담하고서 나 하겠다하고 직접 찾아오신 선생님이... 진짜 그분 술 먹기 시작하면 2주, 3주씩 드시던 분이신데 처음에 제가 막 거리 찾아다니면서 계속 설득하고 막 이래서 계속한 2년 끌고 왔거든요. 그분이 올해 초부터는 저희 사업 안한다고 하고 특별자활로 넘어가셨어요.... 네, 조절을 하시고. 그래서 그분이 진짜 한 6개월인가를 15일 일하고 한 3일 먹고, 뭐 5일 먹고... 이렇게 15일 정도 버티다가 또 다시 15일 일하고... 뭐 이런 식으로 생활을 해서 6개월 정도 일하고 나서 여름에 서울시 일자리에서 전일제 일자리가 나왔거든요. 거기까지 올라가셨는데 이제 거기서 약간 뺨뽕이 나 가지고 좀 힘드시기는 하셨는데... 약간 그런 것들이...(E)

이제 실험 단계에 놓여 있는 데 거기에 거리노숙인 선생님들을 대상으로 하고 있는 음식테라피를 하고 있어요. 그것을 이제 기획을 하고 거기에 대한 구체적인 어떤 평가지표를 개발하고 있는데 이 부분도 한 번 편성해보면 어떨까. 마지막에 세끼 챙기는 부분에 있어서 물론 의미가 있겠지만 이 거리노숙인들에 있어서 가장 큰 실험거리는

뛰냐면 음식이예요. 음식 속에는 한도 있고 눈물도 있고 배고픔의 서러움도 있고 이런 부분들을 이제 음식을 보면서 치료할 수 있는, 정서적 지원을...(F)

건강상 변화에 있어서 참여자들이 대부분 지역보호 내지는 2종으로 이제 분류가 되면서 동네병원을 이용해야 하는 경우가 있어요. 올해 2년 동안에 걸쳐서 성과가 나오기 때문에. 이제 아마 건강상 변화 속의 지표로 본인이 직접 동네병원을 방문했다 하는 것도 하나의 척도로 넣는다면 좋은 지표가 되지 않을까. 그런 생각을....(F)

(4) 정서적 차원

2차 FGI에서도 신체적 차원 영역에는 ①우울감, 무력감 등의 변화, ②삶에 대한 욕구 변화, ③대인관계 변화 등이 포함되었으며 실무자들은 모든 항목을 성과지표로 넣는 것에 대해 긍정적인 의견을 내놓았다. 연구진은 신체적 차원과 정서적 차원이 서로 엄격히 분리할 수 없는 것이나 편의상 분리할 수밖에 없는 상황임을 설명하였다. ②삶에 대한 욕구 변화에 대해 노숙인들에게 술은 ‘종교적 현상’이라 할 수 있을 만큼 삶의 일부가 되다 보니 알코올 의존도를 측정하는 것은 불가피하다는 의견도 있었다. ③대인관계 변화에 대해서는 전반적으로 크게 변화를 느끼지는 못하고 있었으나, 동료들 간의 관계는 변화를 볼 수 있다는 입장을 보였다.

그리고 심리정서적인 차원이죠. 정서적 차원이라고 되어 있지만. 제가 잠깐 말씀드린 대로 우울감이나 무력감. 그런데 이제 사실 이런 변화들이 결국은 신체적으로 나타나는 거예요. 신체적인 것과 정서적인 것은 사실 굉장히 분리하기가 쉽지 않은 지표들이죠. 왜냐면 서로 영향을 주기 때문에. 몸과 마음이 같이 가잖아요. 그죠? 내가 기분이 안 좋으면 밥도 먹기 싫은 거고. 씻기도 싫은 거고. 이런 똑같은 거죠. 그렇지만 그럼에도 불구하고 어쨌든 신체적, 정서적으로 나누어 놓은 것인데요. 정서적 차원에서 삶에 대한 만족도 변화를 넣는 것이 좋을 것 같아요. 전반적으로 이전보다, 이 사업에 참여함으로써 내가 삶에 대한 만족도가 어느 정도 높아졌는지...(연구진)

별개의 것 같거든요. 이룰테면 노숙인 선생님들에게 있어서 술이라고 하는 것은 삶의 일부일 뿐만 아니라 아주 면밀하게 들어가 보면 종교적 현상과 비슷해요. 그러니까 그야말로 현실을 도피하고자 하는 하나의 도구이거든요. 그것을 얼마만큼 제어를 하느냐 하는 부분을 우리 사례관리자들이 개입할 수 있느냐 하는 이 부분도 한계가 있는 거죠. 그렇지만 다만 어떤 삶의 대한 욕구, 변화에 있어서 어떤 양적 측정은 필요하지 않나. 그렇게 생각합니다...(F)

많은 변화는 없기는 한데. 약간 동료에 같은 것은 좀 있는 것 같아요...(E)

저희도 별로 변화가 없는 것 같아요....오히려 같이 노숙했던 선생님들끼리. 본인들끼

리...네. 워낙 내성적인 분은 그렇게 화를, 옆 사람한테 화를 표출하거나 그러시지 않으시니까. 그날 기분이 나빠도... 이거를 전체적으로 이걸로 확인 가능하기는 조금 부정적인 부분은 어려울 것 같기는 해요. 긍정적인 부분은 아무리 내성적인 분이어도 조금의 변화는 보이거든요. 혼자 계시다가 그래도 바로 옆 사람하고 얘기하는 것...표정이 밝아지는 것. 처음에는 혼자 계시던 분이 그래도 몇 사람과 대화를 하고. 이런 것은 가능하지만 부정적인 부분은 가능한 분이 있는 반면에 그러지 않은 분들이 더...(G)

(5) 사회적 차원

2차 FGI에서도 사회적 차원 영역에는 ①네트워크 변화, ②관련 프로그램 참여 욕구 변화, ③사회관계망 변화(긍정적 네트워크의 증감), ④사회관계망 변화(공적 네트워크 연계) 등이 포함되어 있다. 이중 ①네트워크 변화는 성과지표에 반드시 포함시켜야 한다는 의견이 있었다. 사회관계망 변화 조사 방식은 실무자들에게는 다소 생소한 용어 인듯하여 이에 대해 연구진의 설명이 이어졌으며, 너무 복잡하지 않은 선에서 성과지표에 포함시키자는 데 동의가 이루어졌다.

거리노숙인 특화 자활사업이 결국에는 사회적 차원으로 이제 상향평준화되는 사례관리 차원일 것 같아요. 그 전에 있어서 네트워크 변화는 좀 상향평준화되서라도 좀 사례를 만들게끔 필요하지 않을까. 예를 들어 서울 다시서기 같은 경우에 작년에 도시재생사업을 유치하면서 알게 된 지역 네트워크가 상당히 있습니다. 9개 단체가 같이 연계가 되어서 (...) 간다던지 우리 참여자들과 함께 밥을 먹는다던지 그런 일이 있는데요. 그러니까 이 부분은 아직까지 아주 미세한 단계예요. 이거를 상향평준화라고 한다면 지표를 만들어 개발을 하는 단계가 있을 텐데 이것은 빠지 말고 같이 좀...(F)

사회관계망 조사 방식이라는 것이 이제 어떤 거냐면요. 실은 이제 네트워크 변화를 보는 방식인데 형식의 차이인 거예요. 이제 실은 저희가 네트워크 변화를 볼 때 굉장히 주의해야 하는 것 중 하나가 그냥 알고 지내는 사람은 별로 도움이 안 됩니다. 여기에서 중요한 것은 얼마나 긍정적인 관계가 많이 생겼냐는 것이거든요. 내가 그냥 시간이 있을 때 얘기하고 이런 정도의 것이 아니라 예를 들어서 이전에는 내 주변에는 다 술 마시는 사람들, 술만 같이 마시는 사람들이었는데 일을 시작하면서 그 사람들보다는 일을 같이 하는 사람들을 만나고 그러니까 그 질적인 부분이 실은 되게 중요해요. 네트워크가 단순히 몇 명이 있느냐 혹은 내가 연락한 사람들, 이 정도 수준에서는 저희가 별로 볼 수 있는 것은 없고요. 실은 중요한 것은 이 사람들이 어떤 사람들이냐, 실은 그 자원을 보는 것이 굉장히 중요하거든요....(연구진)

2차 FGI에서 논의된 지표 영역 및 세부지표에 관한 의견을 표로 정리하면 아래 <표 19>와 같다.

[표 19] 현장 전문가 2차 FGI 결과

영역	지표	수도권 (9/13)	세부 내용
일자리 관련	직업훈련 프로그램 등 참여	0	직업훈련 및 구직프로그램 등 참여 현황 파악
	타 일자리 프로그램과 연계	0	사업 참여 이후 타 일자리 사업 프로그램으로의 연계 파악
	고용형태 (취·창업 포함)	×	거리노숙인 특화 자활사업을 통해 이루어진 실제 고용 형태 파악
	근로능력	0	근로능력의 변화 파악
	자격증 취득	0	자격증 취득 여부 및 종류 파악
경제적 차원	신용상태	△	신용상태 (특히 신용불량에서의 탈피 여부) 확인
	소득변화	×	사업 참여 이후 실제로 소득의 변화가 있었는지 확인
	저축유무	0	사업 참여 이후 실제로 저축이 있었는지 확인
	주거 유형 변화	0	노숙 탈피 여부 및 주거 유형 확인
	주거지원 여부	0	주거지원 프로그램 참여 여부
신체적 차원	알코올 의존도 변화	0	알코올 의존증 수치 변화 확인
	식사 챙기기	0	사업 참여 이후 이전보다 세끼 식사를 잘 챙기고 있는 지 확인
	신체 청결 유지	0	사업 참여 이후 이전보다 신체 청결에 더 신경 쓰고 있 는지 확인
	건강상의 변화	0	본인이 가지고 있던 질병 등의 변화 상태 확인
	병원 진료 등	0	몸이 아프면 진료를 잘 받고 약을 잘 챙겨먹고 있는 가
정서적 차원	우울감·무력감 등의 변화	0	사업 참여 이후 감소 여부 등(기존 가이드 활용)
	삶에 대한 욕구 변화	0	자활 프로그램에 적극적으로 참여하고 있는지 술 마시는 횟수 및 양에 변화가 있었는지(X)
	대인관계 변화	0	가족이나 지인, 동료들과 기분 좋게 대화하는 횟수 변 화 동료들과 말다툼하거나 화를 내는 횟수 등의 변화(X)
사회적 차원	네트워크 변화	0	사업 참여 이후 연락하고 지내는 사람(가족, 지인 및 동 료 등) 수의 변화 사업 참여 이후 알게 된 기관(직원) 수의 변화
	관련 프로그램 참여 욕구 변화	0	사업 참여 이후 관련 프로그램에 적극적으로 참여하는 지 확인
	사회관계망 변화_ 긍정적 네트워크의 증감	△	사회관계망 조사 방식을 활용하여 진행
	사회관계망 변화_ 공적 네트워크 연계	△	사회관계망 조사 방식을 활용하여 진행

5) 1, 2차 현장전문가 FGI 결과 종합

이상 1, 2차 FGI 결과를 취합하여 1, 2차 FGI에서 확인된 현장 전문가의 지표별 의견을 정리하였다. 아래 <표 20>에 제시된 것과 같이 현장 전문가들은 각 영역 및 지표의 현장 활용성, 실제 사업 내용과의 연계성, 사업의 효과적 운영 및 발전을 위한 의미 등

을 고려하여 의견을 제시하였으며 참여자의 특성 및 지역적 특성에 따라 1, 2차 FGI에서의 의견에 차이를 보인 지표도 존재하나 다음과 같이 종합하여 그 결과를 제시할 수 있다.

[표 20] 성과지표 초안에 대한 현장전문가 FGI 결과(종합)

영역	지표	FGI		세부 내용
		1차	2차	
일자리 관련	직업훈련 프로그램 등 참여	0	0	·직업훈련 및 구직프로그램 등 참여 현황 파악 ·금융교육, 문해교육 등 관련 프로그램 연계
	타 일자리 프로그램과 연계	0	0	·지역자활 등 사업 참여 이후 타 일자리 사업 프로그램과의 연계 파악 ·연계 후 노숙인들이 자활 또는 일자리프로그램의 주된 대상으로서 서비스를 받을 수 있는 체계가 필요
	고용형태 (취·창업 포함)	×	×	·특화사업을 통해 이루어진 실제 고용형태 파악 ·특화사업 기간 동안 고용형태의 변화에 큰 차이가 없음
	근로능력	×	0	·사업 참여 이후 근로능력의 변화 파악 ·근로능력의 개념과 측정방식에 따라 가능할 수도 있음
	자격증 취득	0	0	·자격증 취득 여부 및 종류 파악
경제적 차원	신용상태	×	△	·신용불량에서의 탈피, 신용회복 중이거나 시도 여부 확인 ·완전 회복을 측정하기보다는 신용 상태 개선 사업이나 프로그램으로의 연계, 또는 현재 회복 절차를 밟고 있는지를 확인하는 것이 가능
	소득변화	×	×	·사업 참여 이후 실제로 소득의 변화가 있었는지 확인 ·근무 일수가 비슷하여 참여자들의 소득변화가 크지 않을 것으로 예상됨. 소비유형의 변화로 나타나는 저축이나 지출항목 등을 보는 것이 더 타당함
	저축유무	0	0	·사업 참여 이후 실제로 저축이 있었는지 확인
	주거 유형 변화	0	0	·노숙 탈피 여부 및 주거유형 확인 ·거리노숙 탈피 여부에 초점을 둠
	주거지원 연계 여부	0	0	·주거지원(연계) 프로그램 참여 여부 ·비수도권의 경우 주거지원 인프라가 미흡하여 타 주거지원 프로그램과의 연계까지 성과지표로 보아야 함
신체적 차원	알코올 의존도 변화	0	0	·알코올 의존증 변화 확인 ·양적 수치는 체크리스트(개발원 제공) 정도로 파악하고, 실무자가 참여자의 상태 변화를 확인
	식사 챙기기	0	0	·사업 참여 이후 식생활을 더 잘 챙기고 있는지 확인
	신체 청결 유지	0	0	·사업 참여 이후 신체 청결에 더 신경을 쓰고 있는지 확인
	건강상의 변화	0	0	·본인이 가지고 있던 질병 등의 변화 상태 확인
	병원 진료 등	×	0	·몸이 아프면 스스로 진료를 받고 약을 챙겨먹는지 확인
정서적 차원	우울감·무력감 등의 변화	△	0	·개발원에서 제공하여 실시하는 사전·사후 조사를 활용하여 변화 상태 확인
	삶에 대한 욕구 변화	△	0	·단순히 자활 프로그램에 참여하고 있는지를 확인하는 것이 아니라 삶에 대한 전반적인 태도의 변화를 확인 ·5점 척도 혹은 4점 척도 등을 활용
	대인관계 변화	△	0	·가족이나 지인, 동료들과 기분 좋게 대화하는 등의 긍정적 변화를 확인 ·동료들과 말다툼하거나 화를 내는 횟수 등의 부정적 변화보다는 긍정적 변화에 초점을 맞추는 것이 적절함

영역	지표	FGI		세부 내용
		1차	2차	
사회적 차원	네트워크 변화	0	0	·사업 참여 이후 연락하고 지내는 사람(가족, 지인 및 동료 등) 수의 변화 ·사업 참여 이후 알게 된 기관(직원) 수의 변화
	관련 프로그램 참여 욕구 변화	×	0	·사업 참여 이후 관련 프로그램에 적극적으로 참여하는지 확인(일자리 관련 내용에서 확인)
	사회관계망 변화 ·긍정적 네트워크 증감 ·공적 네트워크 연계	×	△	·사회관계망 조사 방식을 활용하여 진행 ·실무자들이 부담을 느끼지 않는 선에서 조사

연구진은 두 번의 현장 전문가 FGI에서의 의견을 종합하여 검토과정을 거쳤으며 그 과정 및 결과는 다음 장에 제시되어 있다.

3. 거리노숙인 특화 자활사업 3차 성과지표안 개발 과정 및 결과

1) 3차 성과지표안 개발 과정

다음으로 진행한 과정은 1, 2차 FGI 결과를 취합하여 수정된 지표(안)를 구성하는 것이었으며 FGI에서 확인된 결과와 현장의 의견을 종합하여 연구진 회의를 진행하였으며 구체적인 논의 결과는 아래 <표 21>과 같다.

주요한 연구결과를 확인하면 우선 일자리 관련하여 고용형태는 현장 전문가의 실제 사업 운영에서 나타난 고용형태의 특성과 지표와의 불일치 의견을 수용하여 삭제를 결정하였다. 경제적 차원에서 소득변화의 경우 본 사업에 참여하는 동안 소득 변화가 없으며 참여자들 중 많은 경우 지속 참여의 가능성이 높아 소득에 있어 변화나 성과를 확인하기 어려울 것이기 때문에 소득변화를 제외할 것을 요청하였으며 이에 연구진 회의를 통해 소득변화를 제외하는 것을 결정하였다. 소득변화 대신 저축과 관련한 지표를 포함하여 이를 경제적 차원의 주요지표로서 활용하는 것으로 의견이 수렴되었다.

다음으로 신체적 영역의 경우 식사 챙기기 및 청결 유지 등의 항목은 별도 지표로 구성하는 것이 아니라 통합하여 하나의 일상생활 관리 지표로 구성하는 것에 대한 필요성이 제기되어 이를 반영하여 수정하는 것으로 방향을 결정하였다. 정신건강 영역의 경우 우울감 및 무력감은 기존에 이미 활용하고 있는 조사도구가 있고 현장에서 참여자들에게 사용하고 있어 이를 활용하는 것으로 의견을 모았다.

사회적 차원은 프로그램 참여 전후의 네트워크 변화를 측정하여 긍정적 네트워크의 양 및 질의 변화를 확인하고 특히 공적 영역이나 거리노숙 탈피에 도움이 되는 네트워크의 변화를 집중적으로 활용할 수 있는 내용으로 재구성 하는 것의 필요성이 제기되었다.

[표 21] FGI 결과에 대한 연구진 의견(1차)

영역	지표	1차 FGI	2차 FGI	연구진 1차 논의 결과
일자리 관련	직업훈련 프로그램 등 참여	0	0	· 참여하는 프로그램의 수
	타 일자리 프로그램과 연계	0	0	· 사업 참여 이후 타 일자리 사업 프로그램 연계 건수 ※ 중요한 내용이나 관련 정책이 수반되어야 하므로 지표에서 측정하기 어려운 것으로 보임
	고용형태 (취·창업 포함)	×	×	삭제 · 특화 자활사업을 통해 이루어진 실제 고용형태 파악 (2차) 고용형태의 변화가 본 사업을 하는 동안은 큰 차이가 없음. 이후가 문제임
	근로능력 (자격증 취득 등)	×	0	· 사업 참여 이후 자격증 취득 여부
		0	0	· 자격증 취득 건수(분야 및 종류)
경제적 차원	신용상태	×	△	· 신용 상태를 회복하기 위한 프로그램으로의 연계 또는 현재 관련 절차를 밟고 있는지 여부 ※ 아주 작은 노력이라도 하고 있다면 의미가 있을 것임
	소득변화	×	×	삭제 · 사업 참여 이후 실제로 소득의 변화가 있었는지 확인 (2차) 소득의 변화가 클 것으로 예상되지는 않음. 다만 소비의 패턴의 변화로 저축이나 여유자금은 변할 수 있음
	저축유무	0	0	· 사업 참여 이후 저축 시작 여부 · 사업 참여 이후 저축액 변화 여부
	주거 유형 변화	0	0	· 사업 참여 이후 거리노숙 탈피 여부 · 현재 주거 유형
	주거지원(연계) 여부	0	0	· 현재 참여하고 있는 주거지원 프로그램
신체적 차원	알코올 의존도 변화	0	0	· 주당 음주 횟수 변화 ※ 심리·정서적 차원으로 이동
	식사 챙기기	0	0	· 사업 참여 이후 식사를 더 잘 챙기고 있는가(4점 척도)
	신체 청결 유지	0	0	· 사업 참여 이후 신체 청결에 더 신경 쓰고 있는가(4점 척도)
	건강상의 변화	0	0	· 사업 참여 이후 건강 상태가 더 좋아지고 있는가(4점 척도)
	병원 진료 등	×	0	· 몸이 아플 때 사례관리자와 동행하지 않고 혼자서도 병원에 가거나 갈 수 있는지 여부(4점 척도) ※ 삶에 대한 의지 및 욕구 변화에 포함
심리·정서적 차원	우울감·무력감 등의 변화	△	0	삭제(기존 가이드 활용) · 사업 참여 이후 감소 여부 등(기존 가이드 활용)
	알코올 의존도 변화	0	0	· 주당 음주 횟수 변화
	삶에 대한 의지 및 욕구 변화	△	0	· 삶의 전반적 만족도 변화(4점 척도) · 프로그램 참여 태도 변화(4점 척도) - 출석, 지각 등 횟수 변화(근태 파악) · 음주량 변화(주당 음주 횟수 측정) · 몸이 아플 때 사례관리자 없이 혼자서도 병원에 가고 있는지 여부(4점 척도)

영역	지표	1차 FGI	2차 FGI	연구진 1차 논의 결과
사회적 차원	대인관계 변화	△	○	· 사업 참여 이후 가족이나 지인, 동료들과 기분 좋게 대화하는 정도의 변화(4점 척도) ※ 심리정서적 차원에서 사회적 차원으로 이동
	네트워크 수 변화	○	○	· 사업 참여 이후 연락하고 지내는 사람(가족, 지인 및 동료 등) 수의 변화 사업 참여 이후 이용하고 있는 지역사회 기관(시설) 수의 변화
	관련 프로그램 참여 욕구 변화	×	○	삭제 ※ 삶의 욕구 변화에서 '프로그램 참여 태도 변화'로 같음 · 사업 참여 이후 관련 프로그램에 적극적으로 참여하는지 확인
	사회관계망 변화 긍정적 네트워크의 증감	×	△	향후 긍정적 네트워크의 의미 명확화 필요
	사회관계망 변화 공적 네트워크 연계	×	△	공적 자원과의 연계를 네트워크에 포함하는 것이 적절할지에 대한 검토 필요. 공적 자원은 대부분 경제적 안정과 관련한 자원으로 타 영역으로의 이동이 적합할 수 있음

2) 3차 성과지표안 구성 결과

위의 의견을 종합하여 추가적인 연구진 회의를 통해 거리노숙인 특화 자활사업 성과지표 3차 가안을 아래와 같이 구성하였다. 영역은 총 여섯 영역으로 일자리, 주거, 경제적, 정서적, 신체, 사회적 영역으로 구성하였으며 각 유형 안에 최대 3개의 세부지표가 포함되도록 구성하였다. 앞서 제시한 지표구성의 원칙에 따라 지표의 대표성과 효율성을 고려하여 영역별로 2-3개 정도의 세부지표를 구성하고자 하였으며 아래 제시된 3차 지표(안)은 앞서 살펴본 1, 2차 지표(안) 및 자문진 의견 및 FGI를 통한 현장 전문가의 의견을 종합하여 연구진 및 자활개발원의 의견 수렴을 통해 구성되었음을 알린다.

[표 22] 거리노숙인 특화 자활사업 성과지표안 구성 결과

영역	세부지표	주요 내용
일자리 영역	직업훈련 프로그램 참여	기관 또는 외부기관에서 운영하는 직업교육, 훈련 등의 프로그램 참여
	타 일자리 프로그램과 연계	지역 자활센터 또는 고용, 취업 연계 외부 자원 연계
	노동 기술 향상	자활사업 이후 자격증 취득 건수(분야 및 종류)
주거 영역	주거 유형 변화	현재 주거 유형 거리노숙 탈피 여부 확인 가능

영역	세부지표	주요 내용
	주거지원 여부	현재 참여하고 있는 주거지원 프로그램(긴급복지, 임시주거비, 공공임대 및 임시주택 등 주거지원 프로그램 참여 여부)
경제적 영역	금융 교육	경제관리를 위한 금융 교육 참여 여부
	신용 회복	해당자에 한정 신용상태 회복을 위한 관련 절차 참여 여부 신용회복 여부
	저축 유무 및 저축액 변화	통장 개설 여부 저축 유무 및 저축액 변화
정서적 영역	정신건강 변화	우울감 및 무력감 변화 기존 조사도구 활용
	삶의 만족도 변화	삶에 대한 전반적 만족도 노숙인 직접 응답
	삶에 대한 의지 변화	자활사업 참여도(출석, 지각 등의 근태 확인)
신체 영역	음주량 변화	음주횟수 및 음주량 노숙인 직접 응답 및 사례관리자 의견 추가
	일상생활 관리	식사, 청결, 의복, 병원 방문 등을 챙기는 정도 노숙인 직접 응답 및 사례관리자 의견 추가
	건강 상태 변화	사업참여 이후 건강상태 변화 여부 노숙인 직접 응답 및 사례관리자 의견 추가
사회적 영역	네트워크 변화	네트워크 양과 질의 변화 긍정적 네트워크 변화 추이, 부정적 네트워크 감소 여부 노숙인 직접 응답
	공적 자원 연계 여부	공공부조 연계 여부 (해당자) 주민권 회복 여부(주민등록 말소 경우 회복)

4. 제 2차 전문가 자문 및 영역별 중요도 산출을 위한 전문가 조사 실시

현장 전문가 FGI를 통해 확인한 지표의 수정 방향 및 개선안을 토대로 3차 지표안이 개발되었으며 현장전문가 의견은 지표가 보다 현장 중심적으로 구성될 수 있도록 하는데 중요한 근거자료가 되었다. 특히 실제 사업이 수행되는 현장의 특성 및 한계와 참여자들의 특성에 기반하여 보다 실제활용 가능한 형태로의 지표 구성이 가능하였다.

3차 지표안은 최종 지표안 구성을 위한 2차 전문가 자문을 위한 주요 자료로 활용되었으며 그 구체적인 결과를 정리하면 아래와 같다.

1) 2차 자문단 자문 결과 정리

3차 성과지표안에 대한 2차 자문단 자문 결과 다음과 같은 의견이 취합되었다.

[표 23] 거리노숙인 특화 자활사업 2차 전문가 자문 결과

영역	자문단 의견
종합적 의견	▪ 당사자의 이 특화자활사업에 대한 만족도를 묻는 지표가 누락되어 있음. ▪ 사업 자체에 대한 평가 항목이 있어야 되는 것은 아닌지 검토 필요. 지표 활용목적에 따라 달라질 수 있을 것임 ▪ 또한 당사자가 이 사업을 계기로 다른 서비스 이용 증가를 나타낼 수 있는 지표 구성 가능성 검토 (예시: 필요한 복지서비스 연계, 필요한 의료 영역 및 의료서비스 연계 여부 등)
일자리 영역	▪ 노동 기술 향상 : 자활사업과 어떤 관련이 있는 지 불분명하여 재검토 필요
주거영역	▪ 특화자활사업지표는 말 그대로 이 사업의 지표로 국한되어야 하는데 노숙 문제의 본질은 자활보다는 주거취약성이므로 이 부분에 중요성을 강조하여야 함
경제적 영역	▪ 경제적 영역의 신용회복은 일부 대상자에만 국한되는 것인데 하나의 범주로 독립되어 있고, 금융교육 수료여부도 하나의 독립범주에 들어가는 것은 좀 과도해보이며 독립범주가 아니라 하나로 묶는 것을 추천함 ▪ 금융교육 등의 지표가 형식적으로 진행되지 않도록 하는 노력이 요구
신체적 영역	▪ 영역 명칭 변경이 필요하며 건강 및 복지 영역으로 제안함 ▪ '일상생활 관리'는 케어를 통해 이루어질 수 있는 점도 고려하여 '신체영역'에 포함 필요성을 확인할 필요
정서적 영역	▪ 자활사업 출석정도는 중요하지만 이를 '정서' 부분에서 '삶에 대한 의지변화'의 지표로 대표화하는 것은 무리가 있어 보임 ▪ 세부지표 이름이 너무 무겁고, 주요내용(자활사업 참여도)과도 불일치하고 있는 것으로 보임 ▪ 만족도 변화를 조금 더 상세하게 작성하거나 우울감 등 심리적 영역에 대한 평가 혹은 삶의 변화(규칙적 기상, 식사, 수면의 질 등) 지표 추가를 제안드립니다 ▪ 정신적 영역에 대한 건강 상태 변화를 포함하여야 함 ▪ 거리노숙인 특성상 정신적 어려움이 있기 때문에, 건강상태를 단순히 신체적 건강상태만으로 보는 것이 아니라 정신적 건강상태까지 포함하여 안정적인 상태로 되었는지의 그 변화를 보는 것도 의미가 있을 것임
사회적 영역	▪ '긍정적' 네트워크/'부정적' 네트워크는 어떤 의미인지, 구분의 목적은 무엇인지 불분명함 ▪ 사회적 영역 중 공적자원연계가 본 영역에 포함되는 것을 검토할 필요가 있으며 공공부조(예: 기초생활수급권 등) 등은 소득과 관련된 것이므로 경제적 영역에 개념적으로 더 적합하다고 보여지나 연구진의 판단에 맡김 ▪ 사회적 영역은 '관계'에 초점을 두는 것이 바람직함

2) 영역별 중요도 산출을 위한 전문가 조사 결과

다음으로 영역별 중요도 산출을 위한 전문가 조사를 실시하였다. 본 연구는 거리노숙인 특화 자활사업의 성과지표를 개발하는 것을 목적으로 하며 향후 본 지표가 실제 현장에서 활용되는 과정에 있어 점수 산정 방식 등을 가이드하는 역할을 수행하므로 영역별 중요도 산출을 통해 사업성과를 산정하는 데 기여하고자 한다.

주요하게 확인된 일자리, 주거, 경제적, 정서적, 신체, 사회적 영역에 대해 노숙인 및 자활 전문가들은 거리노숙인 특화 자활사업의 목적과 특성, 그리고 사업 내용에 대해 설명을 듣고 본 연구의 과정과 산출물에 대한 자료를 제공받고 1순위에서 6순위까지 자신의 전문적 지식과 경험에 따라 순위를 산정하였다.

그 결과 전문가 10인은 1인을 제외하고 대부분 주거 영역에 1순위 또는 2순위를 제시하였는데 6순위를 제시한 1인의 경우 역시 주거를 안정된 주거확보에만 초점을 맞춘 경우는 본 사업에서 이를 달성하기 어렵게 때문에 주된 사업 내용이 되기 어려울 수도 있어 6위를 제시하였다는 의견을 제시하였다. 본 사업에서 주거 영역은 거리노숙 탈피 그리고 주거자원의 연계여부를 확인하는 내용으로 구성되어 있는바, 낮은 순위를 제시한 1인의 의견도 달라질 수 있을 것으로 예상된다. 전문가들은 거리노숙인 특화 자활사업에서의 주거는 ‘탈거리노숙’에 초점이 맞추어져야 함을 강조하였으며 이에 따라 주거영역 지표는 이 부분에 초점이 맞추어져야 할 필요가 제기되었다.

다음으로 일자리 영역에 있어서는 2인의 전문가가 5위, 3인의 전문가가 1위, 그리고 4인의 전문가가 1위, 1인이 3위를 제시하였다. 5위를 제시한 전문가의 경우 일자리영역은 중요하나 거리노숙인이라는 특수성을 염두하였을 때 일자리에 초점을 지나치게 맞추는 것은 적절하지 않다는 의견이 있었으며 일자리의 범위와 특성, 그리고 거리노숙인의 삶을 고려하여 지표 내용이 구성되어야 함을 강조하였다. 일자리 영역에 있어 근로 의욕 고취나 일에서 얻는 기쁨, 성취감, 태도 등과 같은 영역이 포함될 필요성이 제기되었으며 역량 향상에 초점을 맞추는 필요성도 제기되었다. 다만 일을 대안으로 고려하지 않는 참여자들에게 적용하기 어려울 수도 있음이 확인되기도 하였다.

다음으로 경제적 영역의 경우 의견이 매우 다양하게 확인되었는데 특히 금융교육 사업과 신용회복 여부, 저축 여부는 안정적인 소득이 없다면 진행하기 어려운 바 이 부분에 대한 조정이 필요함이 제기되었다. 전문가들은 소득변화는 확인할 수 없더라도 본 사업에서 최저소득을 지속적으로 수혜하는지 여부는 확인할 필요가 있어 가능한다면 추가할 것을 제안하기도 하였다.

이후 정서적, 신체적, 사회적 영역은 결과적으로 같은 순위를 기록하여 세 영역이 동일하게 중요성을 지닌다고 결론을 내릴 수 있다. 정서적 영역의 경우 자존감이나 자신의 재발견 등에 초점을 맞추고 신체적 건강에 영향을 미치는바 중요하게 다루어야 한다는 의견이 있었으며 근태는 일상회복을 보여주는 지표로 볼 수 있어 정서영역에 포함하는 것이 가능하다는 의견도 있었다. 이에 비해 몇몇 전문가는 정서적 영역에 근태를 넣는 것은 적절하지 않으며 일자리 또는 별도의 영역에 배치하는 것이 적절하다는

의견이 있었다. 정서적 영역은 정신건강 및 심리적 상태에 초점을 맞추어 가는 것이 적절하다는 의견이 종합되었다.

신체적 영역에 있어 정서적 영역과 함께 자활사업의 주요 결과로 볼 수 있다는 전문가의 의견이 확인되었으며 주관적인 건강상태 확인이 중요하다는 의견도 있었다. 스스로 아픈 곳을 살피고 적절한 치료나 복약으로 이어지는지 여부를 확인하는 것이 중요하다는 의견과 일상생활관리가 이 영역으로 포함되는 것이 적절하다는 의견이 있었다.

마지막으로 사회적 영역의 경우 그 중요성에는 다수가 공감하였으나 세부 지표에서 공적부조 연계 여부가 중요하나 이 부분이 사회적 영역이 아닌 경제적 영역으로의 이동이 필요하다는 의견이 다수 확인되었다. 동시에 본 사회적 지표에서 네트워크의 변화뿐만 아니라 네트워크 안에서 어떠한 지원을 받는지(공적, 사적 지원)에 관한 정보가 함께 파악될 필요가 있다는 의견이 있었으며 자활사업에 참여하면서 사회적 기술의 향상여부를 확인하는 것의 필요성도 제기되었다. 대인관계기술 향상의 확인 필요성은 다른 전문가들에게서도 확인된 바 이에 대한 검토 필요성이 제기되었다.

[표 24] 거리노숙인 특화 자활사업 영역별 중요도 전문가 조사 결과

영역	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	최종 순위
일자리 영역	5	1	2	2	3	2	2	5	1	1	2
주거 영역	1	1	3	1	1	1	6	1	2	2	1
경제적 영역	2	1	1	3	2	5	1	6	6	5	3
정서적 영역	4	5	4	6	4	6	3	3	3	6	4
신체 영역	3	6	6	5	5	4	4	2	5	4	4
사회적 영역	6	4	5	4	6	3	5	4	4	3	4

5. 거리노숙인 특화 자활사업 최종 성과지표(안) 결과

2차 전문가 자문 및 영역별 중요도 전문가 조사에서 취합된 의견과 연구진 회의를 통해 거리노숙인 특화 자활사업 최종 성과지표 개발이 이루어졌으며 그 구체적인 내용은 아래와 같다.

거리노숙인 특화 자활사업 최종 성과지표는 총 6개의 영역으로 이루어지며 주거 영역, 일자리 영역, 경제적 영역, 정서적 영역, 건강 및 일상생활 관리 영역, 사회적 관계

영역으로 구성되며 각 영역별로 세부지표를 제시하였다. 주거 영역은 본 사업에 참여하는 노숙인이 거리노숙인임을 고려하여 탈거리노숙이 이루어질 수 있도록 하는 탈거리노숙 여부 및 주거지원프로그램 참여 및 연계 여부를 포함하였다. 일자리영역의 경우 취업 여부보다는 보다 상위 일자리 사업 연계 및 직업 준비를 위한 발판으로서의 성격이 부각되도록 하였으며 경제적 영역은 금융상태 개선, 저축 상태 등을 파악하여 본 사업에 참여함으로써 경제적 기반을 보다 공고히 할 수 있는 계기가 되도록 하였으며 동시에 경제적 안정에 기여할 수 있는 공적자원과의 연계 여부를 본 영역에 포함하였다. 다음으로 심리·정서 영역의 경우 정신건강 변화 및 삶의 만족도 변화를 통해 자활에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 기반을 닦을 수 있도록 하는 방향을 설정하였으며 건강 및 일상생활 관리 영역 역시 신체적 건강과 일상생활 회복을 통해 자활을 방해하는 건강 문제 및 거리노숙으로 인해 일상생활 방식을 잃어버렸던 어려움을 해소할 수 있도록 본 사업이 집중 가능하도록 지표를 구성하였다. 마지막으로 사회적 관계의 경우 사회적 관계 양과 질의 변화와 함께 대인관계향상에 대한 변화를 확인하는 것이 필요하다는 요청을 수용하여 척도를 통해 대인관계 향상 여부를 확인하고자 하였다.

영역별 배점은 전문가를 통한 영역별 중요도 조사에 기반하였으며 100점 만점기준으로 배점을 조정하였다. 거리노숙인 특화 자활사업 성과지표는 총점 90점으로 주거 영역 25점, 일자리 영역 20점, 경제적 영역 15점, 그리고 심리·정서적 영역 10점, 건강 및 일상생활 관리 영역 10점, 사회적 관계 영역 10점으로 90점의 배점이 배정되며 자활사업 자체에 대한 이용자들의 만족도를 통한 사업 평가 및 기관 별 자율지표 1개를 구성하여 각 5점의 배점으로 100점 만점의 배점 분배를 진행하였다.

[표 25] 거리노숙인 특화 자활사업 최종 성과지표안 구성 결과

영역	세부지표	주요 내용
주거 영역 (25)	탈거리노숙 여부	탈거리노숙 여부 - 사업 전후의 거주형태 변화
	주거지원 프로그램 및 사업 참여 현황	현재 참여하고 있는 주거지원 프로그램(긴급복지, 임시주거비, 공공임대 및 임시주택 등 주거지원 프로그램 참여 여부)
일자리 영역(20)	직업훈련 프로그램 참여여부	기관 또는 외부기관에서 운영하는 직업교육, 자격증 교육, 직업 훈련 등의 프로그램 참여
	타 일자리 프로그램과 연계	지역 자활센터 또는 고용, 취업 연계 외부 자원 연계
	자활사업 참여	자활사업 출석, 지각 등의 근태 확인
경제적 영역 (15)	금융 상태 개선	-금융·소비 교육 참여 여부 -(해당자에 한해) 신용상태 회복을 위한 관련 절차 참여 여부 및 신용회복 여부

영역	세부지표	주요 내용
	저축 상태	통장 개설 여부 저축 유무 및 저축액 변화
	공적 자원 연계 여부	공공부조 연계 여부 (해당자) 주민권 회복 여부(주민등록 말소 경우 회복)
심리·정서 영역(10)	정신건강 변화*	우울감 및 무력감 변화 기존 조사도구 활용
	삶의 만족도 변화*	삶에 대한 전반적 만족도
건강 및 일상생활 관리 영역 (10)	건강 관련 삶의 변화*	규칙적 기상, 식사, 수면의 질, 음주 양이 포함된 건강관련 삶의 변화 측정
	건강 상태 변화*	주관적 건강 상태 평가
	일상생활 관리*	식사, 청결, 의복, 병원 방문 등을 챙기는 정도
사회적 관계 영역 (10)	네트워크 변화*	노숙인의 사회적 네트워크 변화 확인(노숙인 외 네트워크 여부, 가족 및 친구와의 네트워크)
	사회 및 대인관계 향상*	대인관계향상 관련 척도 활용

자활 사업 평가 및 자율지표 (추가배점)

자활 사업 참여 영역 (5)	특화자활사업 만족도*	사업 참여 노숙인의 특화자활사업 만족도
자율지표 (5)	기관 및 지역 특성을 고려한 자율지표 1-2개 구성하여 운영	

*표시의 경우 노숙인의 주관적 응답이 포함되는 지표임

도출된 성과지표는 그 성격으로 볼 때 크게 3가지 범주로 나눌 수 있다.

첫 번째는 사업 결과물(OUTPUT) 성격의 범주이다. 거리노숙인 특화 자활사업 목적은 ‘일 경험’과 다양한 복지 프로그램의 연계를 통해 노숙인의 일상생활의 회복을 도모하는 것에 있다. 이에 범주에는 본 사업 결과물을 의미하며, 도출된 영역 중 주거영역, 일자리영역, 경제 영역이 해당된다. 보다 구체적으로 도출된 성과지표를 바탕으로 기존 거리노숙인 특화 자활사업 시범사업 시에 활용되었던 실적보고서 항목들을 재구조화하여 세부 지표(안)을 정리 하면 다음과 같다.

주거 영역은 본 사업에 참여하는 거리노숙인임을 고려하여 탈거리노숙이 이루어질 수 있도록 하는 탈거리노숙 여부 및 주거지원프로그램 참여 및 연계 여부를 포함하였다. 구체적인 측정방식은 기존 거리노숙인 특화 자활사업 실적보고 지표를 기반으로

탈거리 노숙인 여부, 주거지원 프로그램 참여여부를 양적 성과지표로 주거지원 프로그램 연계 내용은 질적 성과지표로 활용하도록 설계하였다.

■ 주거영역

1. 탈거리 노숙인(기준 개념 필요) 여부

☐ 탈거리 노숙인
☐ 탈거리 노숙인 아님

2. 주거지원 프로그램 참여 여부

☐ 주거지원 프로그램 참여
☐ 주거지원 프로그램 미 참여

3. 주거지원 프로그램 연계

☐ 긴급복지지원법(취약계층 긴급주거지원)
☐ 임시주거비 지원
☐ 보증금 지원
☐ 공공임대주택 지원
☐ 노숙인 쉼터 연계

<그림 6> 주거 영역 세부 지표 내용(예시)

일자리영역의 경우 취업 여부보다는 보다 상위 일자리 사업 연계 및 직업 준비를 위한 발판으로서의 성격이 부각되도록 직업훈련 프로그램 참여, 타 일자리 프로그램과 연계, 자활사업 참여를 포함하였다. 구체적인 측정방식은 기존 거리노숙인 특화 자활사업 실적보고 지표를 기반으로 직업훈련 프로그램 참여 여부를 양적 성과지표로 타 일자리 프로그램과 연계, 자활사업 참여 내용은 질적 성과지표로 활용한다.

■ 일자리 영역

1. 직업훈련 프로그램(기관 또는 외부기관에서 운영하는 직업교육, 자격증 교육, 직업 훈련 등의 프로그램) 참여 여부

☐ 직업훈련 프로그램 참여
☐ 주거지원 프로그램 미 참여

2. 타 일자리 프로그램과 연계

☐ 지역자활센터 연계(인턴, 참여형 등)
☐ 지자체 공공근로 연계
☐ 고용복지센터(지역고용센터) 연계
☐ 노숙인 일자리 사업 연계
☐ 기타 일자리 프로그램 연계

3. 자활사업 참여기간 지각,조퇴, 무단결근

조퇴

시간

지각

시간

무단결근

일

<그림 7> 일자리 영역 세부 지표 내용(예시)

경제적 영역은 금융상태 개선, 저축 상태 등을 파악하여 본 사업에 참여함으로써 경제적 기반을 보다 공고히 할 수 있는 계기가 되도록 하였으며 동시에 경제적 안정에 기여할 수 있는 공적자원과의 연계 여부를 본 영역에 포함하였다. 구체적인 측정방식은 기존 거리노숙인 특화 자활사업 실적보고 지표를 기반으로 금융, 소비 교육 프로그램 참여 여부를 양적 성과지표로 저축상태, 공적자원 연계 여부를 질적 성과지표로 활용한다.

- 66 -

■ 경제적 영역

1. 금융·소비 교육(신용회복 프로그램, 금전관리 프로그램, 채무조정교육, 생애설계 노후 준비 상담 등 프로그램) 참여 여부
☐ 금융소비 교육 프로그램 참여 ☐ 금융소비 교육 프로그램 미 참여
2. 신용상태
☐ 양호 ☐ 개인회생, 파산진행 ☐ 불량
3. 통장유무
☐ 통장있음(개설) ☐ 통장압류 ☐ 통장 없음
4. 저축 유무
☐ 저축 있음 ☐ 저축 없음
- 5-1. 국민기초생활보장사업 수급 급여 종류
☐ 생계, 의료, 주거급여 ☐ 의료, 주거급여 ☐ 주거급여 ☐ 교육급여
- 5-2. 일반수급자 및 조건부 수급자 등 구분
☐ 근로무능력 생계급여수급(권)자 ☐ 의료·주거·교육급여 수급(권)자
☐ 조건부 수급자 ☐ 주민등록 말소 회복 중(공공부조 신청)

<그림 8> 경제적 영역 세부 지표 내용(예시)

두 번째는 사업 투입과정(Process) 활동을 확인할 수 있는 성격의 범주이다. 즉, 사업 수행과정에서 나타나는 참여자의 변화를 확인하는 지표라고 할 수 있다. 거리노숙인 특화 자활사업은 일시적 소득지원이나 단순한 일자리 사업이 아닌 정서적·신체적·사회적 회복을 추구한다는 점에서 프로그램 투입 과정에서의 대상 집단의 주관적 변화는 매우 중요한 성과라 할 수 있다. 이에 이 범주에서는 참여자의 변화를 확인할 수 있는 심리·정서적 영역, 건강 및 일상생활 관리 영역, 사회적 관계 영역이 포함된다. 보다 구체적으로 도출된 성과지표를 바탕으로 기존 거리노숙인 특화 자활사업 매뉴얼에 포함되었던 참여자 사전·후 조사 항목과 2021년 자활사업 안내 서식 중 사례관리 욕구조사지, 들을 재구조화 하여 세부 지표(안)을 정리 하면 다음과 같다.

심리·정서 영역의 경우 정신건강 변화 및 삶의 만족도 변화를 통해 자활에 보다 적극적으로 참여할 수 있는 기반을 닦을 수 있도록 하는 방향을 설정하였다. 구체적인 측정방식은 우울감 및 무력감 변화이다.

■ 심리·정서적 영역

※ 지난 일주일 동안 아래와 같은 일이 얼마나 자주 일어났는지 해당 란에 ✓표를 해주십시오.

항목	전혀 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 기분이 울적하다.	☐	☐	☐	☐	☐
2. 기운이 없고 침체된 느낌이다.	☐	☐	☐	☐	☐
3. 죽고 싶은 생각이 든다.	☐	☐	☐	☐	☐
4. 울기를 잘 한다.	☐	☐	☐	☐	☐
5. 함정에 빠져 헤어날 수 없는 기분이 든다.	☐	☐	☐	☐	☐
6. 자책을 잘 한다.	☐	☐	☐	☐	☐
7. 허무한 느낌이 든다.	☐	☐	☐	☐	☐
8. 장래가 희망이 없게 느껴진다.	☐	☐	☐	☐	☐
9. 매사가 힘들다.	☐	☐	☐	☐	☐
10. 외롭다.	☐	☐	☐	☐	☐
11. 매사에 걱정이 많다.	☐	☐	☐	☐	☐
12. 매사에 관심과 흥미가 없다.	☐	☐	☐	☐	☐

<그림 9> 심리·정서 영역 세부 지표 내용(예시)

건강 및 일상생활 관리 영역 역시 신체적 건강과 일상생활 회복을 통해 자활을 방해하는 건강 문제 및 거리노숙으로 인해 일상생활 방식을 잃어버렸던 어려움을 해소할 수 있도록 본 사업이 집중 가능하도록 지표를 구성하였다.

■ 건강 및 일상생활 관리영역

주관적 건강상태

질문내용	해당사항 체크
1. 나는 질병(질환)이 없다.	
2. 나의 질병(질환)은 3개월 이내 단기 치료가 필요하다.	
3. 나의 질병(질환)은 6개월 이내 장기 치료가 필요하다.	
4. 나의 질병(질환)은 만성질환으로 6개월 이상 치료가 필요하다.	

정신적 건강상태

질 문		전혀 문제가 없다	약간 문제를 느낀다	상당히 문제를 느낀다	심각한 수준 이다
정신적 건강	정서적으로 불안하며 스트레스를 자주 느끼십니까? ※ 우울하거나 슬픈 기분이 지속된다./ 자주 화가 나거나 짜증이 난다./ 걱정과 불안이 지속된다.	0	1	2	3
	불안과 스트레스로 밤에 잠을 청하지 못하고 불면증에 시달리십니까?	0	1	2	3
	집에 항상 술을 준비해 두어 습관적(주 3회 이상)으로 술을 마십니까? 혹은 술로 잠을 청하는 경우가 있습니까?	0	1	2	3
	정신질환, 과도한 음주, 인터넷사용, 게임이나 도박, 기타 정신적 문제로 다른 생활에 문제가 생기고 있습니까? (직장 결근, 대인기피, 육아 및 가사 기피, 외출 자제 등)	0	1	2	3

<그림 10> 건강 및 일상생활 관리 영역 세부 지표 내용(예시)

사회적 관계의 경우 사회적 관계 양과 질의 변화와 함께 대인관계향상에 대한 변화를 확인하는 것이 필요하다는 요청을 수용하여 척도를 통해 대인관계 향상 여부를 확인하고자 하였다.

■ 사회적 관계 영역

질 문		전혀 문제가 없다	약간 문제를 느낀다	상당히 문제를 느낀다	심각한 수준 이다
친인척, 이웃 관계	이웃, 친인척 등과의 친교모임에 참석하는데 어려움을 느끼거나 부담감을 갖고 있습니까?	0	1	2	3
	이웃, 친인척 등 다른 사람들과의 갈등으로 인한 스트레스 때문에 어려움이 있습니까?	0	1	2	3
소속된 집단 및 사회생활	여러 사람 앞에 나서거나 모르는 사람과 친해지는 데에 두려움을 느끼고 있습니까?	0	1	2	3
	직장동료와의 갈등으로 인한 스트레스가 있습니까?	0	1	2	3
	활동하고 있는 종교단체, 친교모임 등이 있습니까?	아니오		예	
	① 종교단체 ② 친목모임 ③ 기타()	3		0	

<그림 11> 사회적 관계 영역 세부 지표 내용(예시)

마지막으로 지역과 지역 특성, 프로그램에 대한 만족도로 사업의 지역적 여건을 고려한 성격이다. 거리노숙인 특화 자활사업은 중앙정부가 예산을 지원하고, 사업수행기관이 지역과 기관의 설정에 맞게 운영하도록 하는 지역주도형 사업이다. 이에 자활사업 운영 자체에 대한 특성과 참여정도를 살피기 위해 노숙인의 변화에 관련한 성과지표 외에 별도로 자활사업 평가 및 자율지표 영역을 구성하였다. 구체적으로 자활사업 참여 영역은 노숙인의 참여 현황과 사업 만족도를 포함하였다. 이와 함께 본 성과지표에서는 기관 특성 및 지역 특성에 따라 별도의 사업이 운영될 수 있는 바를 고려하여 자율지표를 선정하고, 관리할 수 있도록 한다.

V. 논의 및 제언

1. 주요 연구 결과

거리노숙인 특화 자활사업 성과지표 개발을 위해 본 연구에서는 국내외 노숙인 자활 관련 연구 및 사업 특성을 검토하고 국내 시범사업 중인 거리노숙인 특화 자활사업의 사업 내용과 사업 체계 등을 토대로 지표를 개발하고자 하였다. 본 연구를 통해 개발된 성과지표는 시범사업을 진행 중인 기관의 사업 운영 평가를 위한 것은 아니며 이제까지의 시범사업 성과를 확인하여 향후 거리노숙인 특화 자활사업의 확대 및 제도화의 주요 근거를 확인하는 용도로 사용될 것이다. 이에 더해 향후 본 시범사업에 제도화되는 과정에서 어떠한 영역을 강화하고 보완할 것인지에 대한 방향성 역시 본 성과지표를 통해 확인되리라고 기대한다.

본 연구는 일반 현상 연구와는 차별된 연구방법을 통해 이루어졌는데 다음의 주요 연구방법이 지표 개발을 위해 적용되었으며 구체적인 과정은 앞 보고서 내용에 기술되어 있다.

- ☐ 국내외 노숙인 자활 관련 연구 및 실제 사례 분석
- ☐ 현 거리노숙인 특화 자활사업 사업 내용 및 관련 연구 검토
- ☐ 노숙인 분야 전문 자문단 3인 임명 후 밀도 있는 2회의 전문가 자문 활용
- ☐ 현재 시범사업에 참여 중인 8개의 기관에서 사업을 담당하고 있는 현장 전문가 초점집단인터뷰 진행
- ☐ 영역 중요도 산출을 위해 10인의 전문가 조사 실시

본 연구는 연구진 검토-노숙인 전문가 및 현장 전문가의 피드백의 지속적인 환류과정을 통해 이루어졌으며 2회의 자문단 의견 청취 및 2회의 FGI가 진행되었으며 각 의견 청취 후 연구진은 결과를 토대로 기존 지표안을 재검토 하고 수정·보완하였으며 보건복지부 및 재활개발원의 의견과 본 사업에 대한 지향점을 토대로 여러 차례의 수정 과정이 이루어졌다. 특히 거리노숙인 특화 자활사업의 본래 목적과 거리노숙인이라는 특수성에 기반한 차별성 등을 적극 반영하여 본 사업이 타 자활사업과 구별되는 지점을 명확히 하고자 노력하였으며 거리노숙인에게 본 자활사업은 단순 일자리 사업이 아닌 탈거리노숙을 시도하고 삶의 변화를 이끌어 낼 수 있는 주요 계기가 될 수 있기 때문에 이러한 특성이 반영된 성과지표 구성을 하고자 하였다.

이를 통해 개발된 성과지표는 총 6개의 영역과 15개의 세부지표로 구성되었으며 노숙인 변화에 초점을 맞춘 성과지표 외에 별도로 사업 운영과 관련한 별도의 한 개의 지표, 그리고 지역 및 기관 특성에 맞춘 특화사업을 보다 체계적으로 관리할 수 있도록 돕는 자율지표를 별도로 구성하여 제시하였다. 총합 100점은 만점으로 각 영역별로

배점을 달리하였으며 이는 전문가 영역별 중요도 조사 결과에 근거한다. 차후 성과지표 실제 활용을 위한 매뉴얼 및 가이드라인 개발을 통해 각 지표의 구체적인 측정방법 및 세부 배점 등과 관련한 기준이 마련될 예정이다.

2. 거리노숙인 특화 자활사업 운영 및 성과지표 활용에 관한 제언

1) 성과지표 활용 방안에 대한 제언

본 연구의 목표는 성과지표를 제안하는 것으로 본 성과지표를 현장에서 적용하기 위한 매뉴얼과 가이드라인은 별도로 향후에 작성 및 개발될 예정이다. 이러한 목표 달성에도 불구하고 성과지표의 효과적 운영을 위한 제언 및 향후 거리노숙인 특화 자활사업 확대 및 제도화에서 고려해야 할 몇 가지 주요한 제안점을 제시하면 아래와 같다.

우선 향후 성과지표 활용에 대한 제언을 정리하면 첫째, 본 성과지표는 현재의 시범사업 내용에 기반하여 개발된 성과지표로 향후 거리노숙인 특화 자활사업이 정착되고 제도화됨에 따라 성과지표 역시 재검토 및 수정·보완이 이루어져야 한다. 앞서 설명한 것과 같이 본 성과지표는 현재까지의 시범사업의 성과를 확인하여 거리노숙인 특화 자활사업의 확대 운영에 있어 사업의 방향성과 목적을 재검토하는 데 주요한 근거로 활용될 것이다. 따라서 거리노숙인 특화 자활사업의 목적과 방향성이 안착되고 확대 운영되는 과정에서 현재의 시범사업과는 다른 형태로 운영될 가능성이 높아 이에 따라 적절하게 성과지표 역시 보완 또는 수정이 이루어질 수 있다.

둘째, 앞서 설명한 것과 같이 본 성과지표는 기관 평가지표와는 구분되며 기관의 차등 순위를 결정하는 데 목적이 있는 것이 아니다. 현재까지 이루어진 시범사업의 현황과 성과를 종합적으로 이해하고 우수 영역과 개선이 요구되는 영역에 대한 파악을 토대로 향후 거리노숙인 특화 자활사업의 개선 방안을 모색하는 주요 근거자료로 활용될 것이다.

셋째, 본 지표의 활용에 있어 세부 배점 기준과 측정 방안을 구체화하는 향후 단계에 있어 적절한 측정방법이 제시되어야 한다. 우선, 결정에 있어 현장 전문가 및 노숙인 전문가를 적절하게 활용할 수 있어야 하며 성과지표 측정에 있어 현장의 부담을 최소화할 수 있는 방안이 함께 마련되어야 할 것이다. 지나친 시간적 소요가 필요한 측정 방법을 지양하고 현장의 적극적 참여를 최대한 이끌어낼 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다. 또한 시범사업 현재 활용하고 있는 척도나 측정 방법은 본 성과지표에 적절하지 않을 수 있어 활용할 수 있는 척도나 측정 방법은 유지하되 변경이 필요한 영역은 별도로 구체적 척도를 개발 또는 선택하여 각 영역 및 세부지표를 적절하게 측정할 수 있어야 한다. 본 연구에서 기본적인 측정 방향은 제시하였으나 이를 구체화하는 과정은 향후 좀 더 면밀한 과정을 통해 이루어질 필요가 있다.

2) 거리노숙인 특화 자활사업 개선을 위한 제언

다음으로 거리노숙인 특화 자활사업의 개선과 발전 방안에 대한 몇 가지 주요 의견을 제시하면 아래와 같다.

첫째, 본 성과지표 연구를 통해 거리노숙인 특화 자활사업은 탈거리노숙을 통한 주거 상태 변화, 본격적인 자활에 앞서 준비단계로서 경제적 안정과 일자리 기반 마련이 주된 목적으로 설정되어야 하며 오랜 거리노숙으로 자활을 방해하는 심리·정서, 건강, 부적절한 사회적 관계망 등의 장애물을 제거하는 데 주요한 기능을 수행하여야 한다. 현재의 시범사업은 지역에 따라, 기관에 따라 본 사업의 목적과 주요 내용을 개별적으로 이해하여 초점이 서로 상이한 것이 한계로 확인되었다. 지역적 특성과 이용자 특성에 기반한 다양성은 중요할 수 있으나 거리노숙인 특화 자활사업이 갖춰야 하는 기본적인 목적에 대한 공유, 이에 맞는 기본적인 사업의 운영이 체계화될 필요가 있다.

둘째, 본 성과지표 구성 및 배점 결과는 거리노숙인 특화 자활사업의 지향점을 확인하고 유도하는 목적이 존재한다. 현재의 시범사업에서 부족하게 이루어지는 주거, 일자리, 그리고 경제적 부분의 강화의 필요성이 확인되었다. 노숙인 전문가들 역시 주거, 일자리, 경제적 부분을 거리노숙인 특화 자활사업의 주요 사업 내용이자 목표로 파악하고 있었으며 해외의 거리노숙인 자활 프로그램도 대부분 주거 및 자활 기반마련이라는 주요한 목적을 토대로 이루어지고 있음을 연구를 통해 확인하였다. 향후 본 사업은 주거자원의 연계를 통해 거리노숙인의 탈거리노숙을 돕고 자활의 기초를 잡는 것에 초점이 맞추어져야 하며 지나친 목표 설정(예: 일자리 확보 및 취업 등)은 부적절할 수 있다. 따라서 본 사업을 통해 자활의 기반을 마련하고 탈거리노숙을 통해 자활을 시작할 수 있도록 지원하며 사업 이후 자활의 중단이 아니라 다음 단계의 밀도있는 자활 및 일자리, 또는 자립 지원 서비스로 연계가 이루어지는 체계가 구체화되어야 하며 본 사업은 거리노숙인을 준비시키는 과정으로서 그 기반을 강화하는 데 초점이 맞추어져야 할 것이다.

셋째, 거리노숙인 특화 자활사업의 확대 및 안정화를 위해 현재의 시범사업의 한계와 문제점을 극복하는 개선과정이 필요하다. 본 연구의 과정에서 확인된 몇 가지 개선이 요구되는 영역은 다음과 같다. 거리노숙인 특화 자활사업의 목적과 목표가 명확하지 않고 다른 노숙인 자활사업 또는 일반 지역사회 자활사업과의 차별성이 무엇인지가 모호하며 거리노숙인 특화 자활사업이 핵심적으로 수행해야 하는 우선적 사업의 부재, 그리고 사업 간의 연계성이 부족하다. 이는 결국 사업이 전체적으로 비체계적일 수 있음을 의미하며 사업 전체 총괄 주체 그리고 실제 수행하는 기관 사이에 서로 다른 해석으로 전체를 관통하는 핵심사업의 부재라는 결과를 낳을 수 있다. 거리노숙인 자활을 위한 준비는 어떠한 요소로 이루어져야 하는지가 본 연구에서 어느 정도 구체화되었는데 주거를 통한 탈거리노숙 도모, 일자리 및 소득활동을 위한 준비, 본 사업에 참여하면서 어느 정도의 경제적 안정을 도모하고 생활 안정을 위한 공공부조 등의 공적 자원으로서의 연계를 도모할 필요가 확인되었다. 이와 함께 오랜 길거리 생활로 인해 어려움을 겪을 수 있는 건강 문제는 자활을 가로막는 주요한 장애요인일 수 있어 신체

적, 정신적 건강을 회복할 수 있도록 지원하고 일상생활기술이 복구될 수 있도록 준비시키는 노력이 필요하다. 건강 부분은 일종의 일자리 및 경제 영역의 목적 달성이 가능해지도록 하는 주요한 전제조건으로서 작동할 수 있다. 마지막으로 사회관계 영역은 자활사업으로 인한 효과로 볼 수 있으며 자활사업에 참여하면서 노숙인의 사회관계가 확대되고 노숙인 외 다양한 인적자원과의 연계가 가능해지고 지역 내 자원 활용을 통해 자활과 자립을 촉진할 수 있음이 기대되는 바이다.

넷째, 보다 효과적인 거리노숙인 특화 자활사업 운영을 위해서는 기관의 자율성을 존중하되 수행기관의 사업 수행 역량을 향상시킬 수 있는 제도적인 지원이 반드시 뒤따라야 한다. 본 사업은 중앙정부(보건복지부)에서 운영하는 거리노숙인 주요 사업으로 사업에 참여하는 기관과 지자체가 사업 수행을 보다 전문적이고 효과적으로 이루어낼 수 있도록 하는 지원체계를 구체화하는 것이 필요하다. 단순히 기관 각자의 역량에 따라 맡기는 것이 아니라 각각의 주요 영역에서 주요하게 구성할 수 있는 사업의 예와 특성 등을 교육하고 안내 자료를 배포할 필요가 있다. 또한 지속적인 모니터링과 사업 운영에 필요한 컨설팅이나 지원을 통해 거리노숙인 특화 자활사업의 질적 향상을 도모해야 한다. 이에 더해 거리노숙인은 특성상 실무자의 노숙인에 대한 이해와 경험이 매우 중요하며 본 사업에 참여하는 실무자를 노숙인의 주요 사회관계망의 일원으로 이해하여 장기적이고 안정적인 관계형성을 통한 자활 의지 향상이라는 목적을 도모할 필요가 있다. 즉, 충분한 인력의 필요성뿐만 아니라 장기적이고 안정적으로 사업에 참여할 수 있는 인력 배치가 필수적이다.

VI. 참고문헌

- 김군수·이수행, 2012, “경기도 노숙인의 실태와 정책방향”, 이슈&진단(33): 1-25.
- 김연아·이선화·송기호, 2020, 『거리노숙인 특화자활사업 효과성 및 개선방향 연구』, 한국자활복지개발원.
- 노대명·문세경·최승아, 2004, 『자활사업 성과평가지표 연구』, 한국보건사회연구원.
- 박은철, 2015, “노숙 진입에서 탈출까지 경로와 정책과제”, 정책리포트, (198): 1-26.
- 신원우, 2019, “서울시 노숙인 지원 서비스 발전과정 및 정책 과제”, 예술인문사회융합멀티미디어논문지, 9: 963-972.
- 이영범·남승연·정병을, 2012, 『자활사업 신성과지표 개발연구』, 한국자활복지개발원.
- 이태진, 2002, 『노숙자 자활지원체계 개선방안연구』, 한국보건사회연구원.
- 이태진·김태완·정원오·주영수·민소영·신원우·송아영·정희선·김선, 2017, 『노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 정책 성과평가』, 한국보건사회연구원.
- 임덕영·이태진·정연·송아영·유야마·아쓰시·이봉조·홍성운, 2020, 『코로나 19의 노숙인·쪽방주민에 대한 영향 및 정책 방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 정해식·고혜진·김수진·정은희, 2019, 『자활사업의 정책효과 분석 및 평가연구』, 한국보건사회연구원.
- 홍선미, 2002, “노숙인 대책의 현황과 발전과제”, 비판사회정책, (12): 109-140.
- 보건복지부 보도자료, 2010, “노숙인의 자활을 위한 근원 대책 마련”, 2010.6.4.
- Crane, M., Warnes, A. M., & Coward, S. (2012). Preparing homeless people for independent living and its influence on resettlement outcomes. *European Journal of Homelessness*.

HUD User. retrieved 2021. 11. 15 from
https://www.huduser.gov/portal/pdredge/pdr_edge_featd_article_112315.html

Icma. retrieved 2021. 11. 15 from
<https://icma.org/documents/homeless-self-sufficiency-and-responsibility-initiative>

Iowa Finance Authority. retrieved 2021. 11. 15 from
<https://www.iowafinance.com/content/uploads/2019/07/SelfSufficiencyMatrixandScoringToolforCaseManagers.pdf>

Jones S. R., 2007, “Representing the poor and homeless: Innovations in advocacy tackling homelessness through economic self-sufficiency”