

# 핀란드의 하우스징 퍼스트(Housing First)에 기반한 노숙인 지원 정책

## Finnish Housing First and Homelessness Policy

박영선 (헬싱키대학교 사회정책학 박사과정)

Park, Youngsun (Doctoral researcher, Faculty of Social Sciences, University of Helsinki)

### 1. 배경

한 사람이 노숙인이 되는 것은 주택시장 정책, 사회적 배제, 정신질환, 이주민 문제 등 다양한 사회문제가 복잡하게 연결되어 있다. 하우스징 퍼스트(Housing First) 기반의 노숙인 지원 정책은 주택을 마지막에 제공하던 기존의 계단형 지원(Stair-case model) 모델과는 반대로 주거 우선 제공 및 적절한 보건사회서비스를 적시에 제공함으로써 노숙인 문제를 해결하는 것이다(Demos Helsinki Hub & Housing First Europe, 2022). 대부분의 유럽 국가와는 달리 핀란드 정부는 하우스징 퍼스트 원리(principles)를 지방정부 수준 혹은 파일럿(pilot) 형태가 아닌 중앙정부 차원의 장기적 정책으로 2008년에 도입하여 현재까지 시행 중이다(Pleace, 2016). 결과적으로 2008년부터 2023년까지 핀란드의 노숙인 수는 지속적으로 감소해 56.9%가 줄어든 상황이다

(ARA [The Housing Finance and Development Centre of Finland], 2024a).

이러한 핀란드의 사례는 최근 20~30년간 노숙인의 수를 감축하고 있는 유럽의 국가가 몇 안 되는 상황에서 벤치마킹 모델로 여겨지고 있으며, 정책 시행 역량에 대해서 높게 평가받고 있다(Kangas & Kalliomaa-Puha, 2019; Demos Helsinki Hub & Housing First Europe, 2022). 이 글에서는 핀란드의 노숙인 지원 정책에 있어서, 하우스징 제공과 더불어 보건사회서비스 지원에 포커스를 맞춰 간략한 개괄과 함께 최근 동향 및 이슈에 대해서 알아보려고 한다.

### 2. 노숙인의 정의 및 현황

Feansta(2024)에서는 노숙인을 다음의 네 가지 특성을 가진 자로 정의한다. 첫째, 주거 공간이나 건물의 실내 공간이 아닌 곳에서

취침을 하는 자(rooflessness), 둘째, 임시보호시설이나 생활시설에서 거주하는 주택을 소유하고 있지 않은 자(houselessness), 셋째, 현재 거주하고 있는 주택에서 강제 퇴거(eviction)의 위협, 혹은 가정폭력 등으로 불안정하게 삶을 유지하고 있는 자(living in insecure housing), 마지막으로 불법 캠핑지역과 같은 곳에서 텐트, 카라반(caravan) 등 부적절한 주거 공간(inadequate housing) 등을 설치하여 거주하는 자로 구분하여 설명하고 있다. 이는 광의적 의미에 포커스를 맞추어 정의한 개념으로(Y-Foundation, 2024), 핀란드 정부 또한 이를 반영하여 노숙인을 주택에 대한 임차권이 없거나 소유권이 없는 경우로 보고 있다. 좀 더 구체적으로는 다음의 다섯가지로 노숙인을 정의 및 분류하고 있다.

- 길거리, 또는 건물 내 계단에서 취침하는 자
- 임시 야간 보호소(overnight shelters)에서 취침하는 자
- 기숙형 숙소(dormitories)나 저가 숙소(hostels)에서 생활하고 있는 자
- 복지시설(welfare home-type housing units)이나 재활 시설(rehabilitation units), 병원 등 생활시설에서 거주하고 있는 자
- 자신이 소유 혹은 임차하고 있는 주거공간의 부재로 임시로 지인이나 친척의 주택에서 거주하고 있는 자(ARA, 2024a, p. 26)

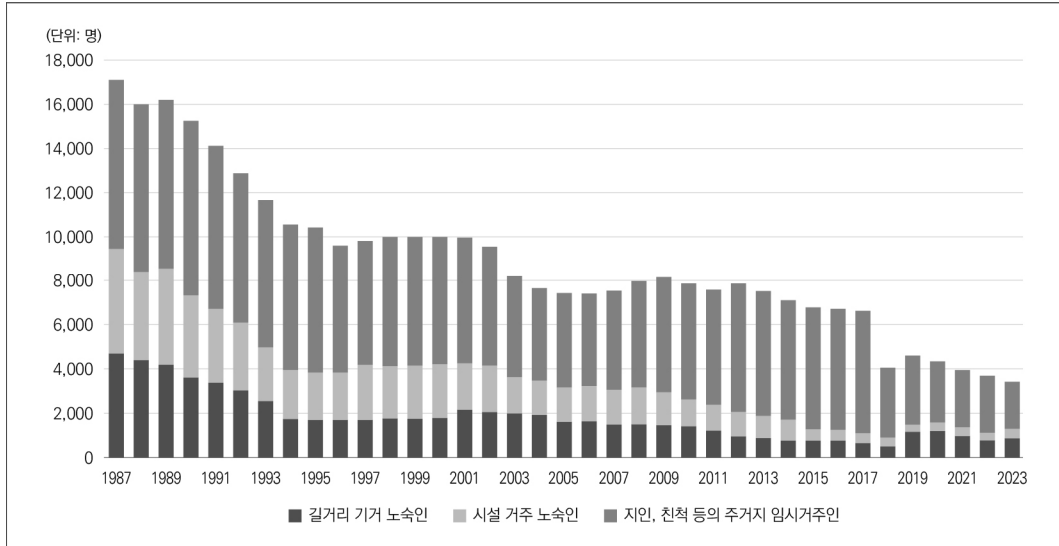
핀란드의 노숙인 수는 1987년 정부가 노숙인 실태를 파악했을 당시 1만 7110명이었다. 1987년부터 2000년대까지 길거리에서 기거하거나 시설에서 거주 중인 노숙인 수가 집중적으로 줄었고, 2010년대 이후에는 지인이나 친척의 주택에서 임시 거주하고 있는 주거 불안정 계층의 수가 줄어드는 추세를 보이고 있다. 전반적인 노숙인 수 변화는 [그림 1]과 같다.

하우스링 퍼스트에 기반한 정책을 실시할 당시인 2008년 노숙인 수는 7960명이었으며, 이 중 거리 및 시설에 기거 혹은 거주하는 노숙인(협의의 노숙인)은 3160명, 주거 불안정 계층으로서의 노숙인은 4800명이었다. 2023년 현재 전체 노숙인 수는 3429명으로 2008년 기준 56.9%가 줄어들었다. 이 중 협의의 노숙인은 59.17%가 줄어든 1290명, 주거불안정 계층은 55.43%가 줄어든 2139명이다. 정부는 이러한 노숙인 수의 변화를 하우스링 퍼스트 모델의 성과로 보고 있다(Ministry of the environment, 2024).

### 3. 하우스링 퍼스트 관점의 노숙인 지원 정책

정상화의 원리(Normality principle)에 따라서 하우스링 퍼스트 관점의 노숙인 지원 정책은 노숙인에게 보통의 주거임대차 계약을 통한 주거 제공과 정상적인 삶으로의 회복을 위한 보건사회서비스가 지원된다(Y-Foundation,

| 그림 1. 핀란드 노숙인 수 변화(1987~2023) |



출처: “Homeless people 2023”, ARA, 2024a, <https://www.ara.fi/en/media/101>

2024). 노숙인에게 안정적인 주거 공간의 보장과 함께 이들의 건강과 웰빙을 지향하며, 노숙인의 사회적 지원 네트워크 구축 및 장기적으로 보았을 때 지역공동체로의 통합을 목표로 삼고 있다(Y-Foundation, 2024).

이러한 지원정책은 환경부, 주택금융개발센터(ARA), 사회보건부(Ministry of Social Affairs and Health), 사회복지 및 보건 관련 기관 재정지원센터(STEA [Funding centre for social welfare and health organisations]), 지방정부, Y-Foundation, 지역 내의 비정부기구와의 협업을 통해 시행된다(Morales, 2024). Y-Foundation은 하우스링 퍼스트 정책에 참여하고 있는 핵심 비정부기구(Non-governmental organisation)이며 정책개발과 국내 및 국외의 노숙인 정책 관련 네트워크

를 관리하고 있으며(Demos Helsinki Hub & Housing First Europe, 2022), STEA는 사회보 건부와 연계되어 있는 행정기관(State-aid authority)으로 보건사회 서비스 관련 기관에 대한 재정적 지원, 이와 관련한 모니터링, 영향력 평가 등을 담당하고 있다(STEA, 2024).

### 가. 주거공간 제공

노숙인에게 제공되는 주거공간은 대기하는 기간이 거의 없이 입주가 가능하며, 주거 공간 자체는 핀란드의 일반적 임대아파트와 거의 동일하다. Y-Foundation에서 제공되는 주택을 예로 들자면, 평균 크기는 49.4㎡이며 평균적 월세는 2022년 기준 ㎡당 13.54 유로이다. 주거 공간은 독립적인 공간으로

부엌과 개인 화장실, 발코니를 갖추고 있다. 대부분의 노숙인을 위한 주택단지는 도시의 중심가에 위치해 있다. 임대인(landlord)은 임차인이 동의하는 경우에만 주거 공간에 방문할 수 있다(Y-Foundation, 2022).

#### 나. 일반 주택 수당(general housing allowance) 및 사회보장(social assistance) 관련 급여

노숙인을 위한 주택의 경우 저소득 임차인의 경제적 역량을 고려하여 낮은 수준으로 유지가 되고 있다(Y-Foundation, 2022). 그럼에도 월세를 지불할 능력이 부족한 노숙인에게 핀란드 사회보험제도인 Kela(Kansaneläkelaitos)에서는 주택수당을 지급하고 있다. 일반 주택수당은 저소득 집단이 주거비용을 충족할 수 있도록 주거비용의 일정 부분을 정부에서 지급하는 것인데, 여기에는 임차 주택비용(월세)이 포함되어 있다. 일반 주택수당의 최대치는 2024년 기준 주거비용의 70%이며, 임차인의 소득과 주거비용에 따라 다르게 책정된다(Kela, 2024a). 또한 Kela에서는 주택을 비롯하여 기본적인 생활유지 비용을 감당할 수 없는 노숙인에게 기초 사회보장 급여(basic social assistance) 명목으로 587.71유로(2024년 기준)를 만 18세 이상 1인 가구인 노숙인에게 지급하고 있다(Kela, 2024b).

#### 다. 주요 보건사회 서비스

안정적인 주거 공간에 입주한 후 거주인은 보건사회서비스를 개별화된 맞춤형으로 받을 수 있도록 안내받는다. 서비스는 가능한 광범위하게 주거를 포함한 보건사회서비스 전반을 범위로 통합적으로 제공된다(Ministry of Social and Health Affairs, 2023). 모든 서비스는 지방정부와 서비스 제공기관과의 협업을 통해서 제공된다(Y-Foundation, 2022). 주요 서비스로는 주거비용 지불 계획 설립, 약물 남용 및 알코올 중독 치료, 재활 서비스, 정신건강 관련 서비스, 고용지원 서비스, 노인 및 아동 돌봄 서비스, 주거문제 관련 상담(housing advice) 서비스 등이 있다(Y-Foundation, 2022; Ministry of the Environment, 2023a; Pleace, 2016; ARA, 2024b).

노숙인에게 제공되는 보건사회서비스 중에서 가장 중점이 되는 부분은 정신건강, 약물 남용 및 알코올 중독 관련 서비스다. 해당 서비스 이용 시 노숙인은 자기선택과 제어를 충분히 할 수 있다. 그렇기 때문에 유해한 약물 섭취와 음주를 최소화하고 관련 치료를 적극 권장받으나 의무적으로 서비스를 받는 것은 요구되지 않는다(Pleace, 2016). 고용지원 서비스는 거주인에게 수습직(apprenticeship) 등과 같이, 직업훈련의 기회를 제공하는 것인데, Y-Foundation에서는 우라스(Uuras) 고용프로그램 명목하에 재단이 운영하는 주택

의 거주인에게 일정 근무 할당량을 제공한다. 이를 통해 노숙인은 Y-Foundation과 단기 고용관계를 형성하며, 안정적인 부가소득을 얻을 수 있게 된다. 또한 이들은 고용프로그램을 통해 판매업이나 운송업 등의 분야에서 구직활동을 할 수 있다(Y-Foundation, 2022). 주거 상담은 강제 주거퇴거의 위기에 있거나 임차 관련 문제에 있는 자들을 지원하는 서비스이며, 새로운 주택을 탐색하고 지원하는 것 또한 필요시 도움을 받을 수 있다(ARA, 2024b). 주택상담 서비스의 주요 목표는 노숙인이 될 (재)위험에 처해 있는 자를 조기에 발견하여 주거 문제 해결 및 필요한 사회서비스를 초기 위기 상황에 종합적으로 연계하여 지원하는 것에 있다(Ministry of the Environment, 2023a). 노숙인이 거주하는 건물 내에 관련 서비스 안내 및 지원 과정을 돕고 상담이 가능한 사회복지사를 포함한 인력이 상주하고 있으며(Morales, 2024), 주거 관련 상담 서비스의 경우는 지방정부에 의해서 서비스가 제공되거나 건물 내의 주거상담 전문가(Housing advice professionals)를 이용할 수 있다(ARA, 2024b).

#### 4. 최근 동향 및 주요 이슈

현 페테리 오르포(Petteri Orpo) 정부는 이전 산나 마린(Sanna Marin) 정부의 노숙인 지원 정책의 방향을 이어서 2027년까지 노숙인의 완전한

소멸(elimination)을 정책 목표로 노숙인 지원 정책을 시행하고 있다(The Finnish government, 2023; Ministry of the Environment, 2024).

보건사회서비스 측면에서 현 노숙인 지원 정책의 주요 이슈는 노숙인을 담당할 전문인력의 부족 문제다. 이는 핀란드 내의 웰빙서비스 카운티(Wellbeing services counties)에서 전반적으로 나타나는 현상이다. 특히 핀란드 환경부는 가장 수요가 높은 정신건강 및 약물남용과 관련한 인적자원을 충원하는 것이 필요하다고 평가하고 있다(Ministry of the Environment, 2023a).

또한 현 정부는 노숙인 지원 정책에 있어서 노숙인의 형태 변화를 반영해야 한다고 보고 있다. 초기 하우스링 퍼스트에 기반한 노숙인 지원 정책을 시작할 당시에는 대부분의 노숙인이 알코올 중독과 관련한 지원이 필요한 집단이었다(Morales, 2024). 현재는 이러한 집단이 고령화를 거치면서 이들의 웰빙과 거주지 내에서의 젊은 세대와의 갈등과 불화가 새로운 문제로 대두되고 있다. 무엇보다도 최근 노숙인의 사회적 집단이 점점 이질화(heterogeneous)되고 있는 것이 노숙인 집단의 형태 변화에 있어서 주요한 특징인데, 이러한 새로운 집단에는 사회적으로 배제된(exclusion) 청년층, 이민자 집단 등이 있다(Demos Helsinki Hub & Housing First Europe, 2022). 환경부에서는 노숙인이 될 위험에 처

해 있는 청년들을 위해 원스톱 가이드 센터(One-stop guidance centres)의 설치와 찾아가는 청년 서비스(outreach youth work)를 확대하여 서비스 접근성을 강화하고 있다. 약물 남용이나 정신 질환 등 특별한 보건사회서비스가 필요치 않은 청년 노숙인의 경우, 이들에 대한 보건사회 서비스 지원보다는 주거 공간 재마련(re-housing)에 더 초점을 두는 방향으로 서비스 지원의 형태를 바꾸고 있다(Ministry of the Environment, 2023b). 이민자 집단의 경우, 언어적 장벽과 이들이 이용할 수 있는 서비스에 대한 정보의 접근성이 상대적으로 떨어지기 때문에 노숙인이 될 잠재적 위험이 크고, 현재 우크라이나의 불안정한 정세로 인해 핀란드 내 난민 수 증가의 우려가 있는 상황이다. 따라서 이에 대한 정책적 대응이 새로운 정책적 현안으로 대두되고 있다(Morales, 2024).

## 5. 맺음말

지금까지 핀란드의 하우스링 퍼스트 관점에 기반한 노숙인 지원 정책과 최근 동향 및 현안에 대하여 알아보았다. 핀란드의 노숙인 수는 2023년 기준 약 3500명대를 유지하고 있지만(ARA, 2024a), 정부는 통계상에 포함되지 않을 수 있는 노숙인의 특성상 단순히 통계수치만으로 노숙인 예방 및 지원 정책의 성과를 가늠할 수는 없다고 보고 있다(Ministry

of the Environment, 2023b).

현 핀란드 정부가 노숙인에 대한 보건사회 서비스 지원에 대하여 강조하는 부분은 첫째, 통합적인 개인 맞춤형 서비스의 제공, 둘째, 주요 서비스의 충분한 제공, 셋째, 노숙인 예방 관련 서비스의 접근성 강화이다. 거주지가 불안정하고 복합적인 서비스 수요가 있는 노숙인에게 일정한 주거공간을 중심으로 보건사회서비스가 통합되어 제공되는 것은 장기적 관점에서 노숙인 수 감축의 핵심 요인으로 학계에서는 논의하는데(Pleace, 2024), 핀란드 정부에서도 서비스 기관 간 협업을 노숙인 정책을 평가하는 중요한 요소이자 앞으로도 계속 발전시켜야 하는 부분으로 보고 있다(Ministry of the Environment, 2023b). 또한 정신건강, 알코올 중독 및 약물 남용 등 수요가 높은 관련 서비스의 불충분성은 핀란드와 같이 성공적인 노숙인 지원 정책을 시행하고 있는 국가에서도 만성적인 문제로 논의되고 있는 상황이다(Ministry of the Environment, 2023a). 이를 위한 전문적인 인적·물적 자원을 지원하는 것은 지속 가능한 노숙인 지원 정책의 관점에서 중요한 요소로 보고 있다(임정기, 2019; Ministry of the Environment, 2023a, 2023b). 마지막으로 핀란드 정부는 주거 상담과 같이 노숙인이 될 (재)위험을 예방하기 위한 보건사회서비스를 가장 낮은 수준의 지역단위(low-threshold point)

에서 이용할 수 있도록 하여 서비스 접근성을 강화하는 것을 강조하고 있다(Ministry of Social and Health Affairs, 2023; ARA, 2024b). 이는 전형적인 노숙인이 아닌 청년, 이민자 등과 같은 사회 집단의 초기 위기 상

황에 정부가 개입하여 위기에서 벗어날 수 있도록 도울 뿐만 아니라, 장기적인 관점에서 노숙인의 수 감축에 도움이 되는 정책적 요소로 보고 있다.

#### 참고문헌

- 임정기. (2019). 핀란드의 노숙인지원제도에 대한 사례 연구. *스칸디나비아연구*, 24, 127-158.
- ARA [The Housing Finance and Development Centre of Finland]. (2024a). *Homeless people 2023*. (Report No. 2/2024). <https://www.ara.fi/en/media/101>
- ARA. (2024b). *Housing advice secures housing*. <https://www.ara.fi/en/housing-development/housing-advice>
- Demos Helsinki Hub & Housing First Europe. (2022). *A new systems perspective to ending homelessness*. Demos Helsinki. <https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2022/05/DRAFT-HF-Systems-Change.pdf>
- Feansta. (2024). *ETHOS-European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*. <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>
- Kangas, O., & Kalliomaa-Puha, L. (2019). *ESPN thematic report on national strategies to fight homelessness and housing exclusion - Finland*. European Commission.
- Kela [Kansaneläkelaitos]. (2024a). *Housing allowance*. [https://www.kela.fi/housing-allowance?pk\\_campaign=AsumisenTuetENG&pk\\_source=google&pk\\_medium=sem&pk\\_content=kela%20housing%20allowance&gad\\_source=1&gclid=CjwKCAjw3624BhBAEiwAkgTOrxve4Mu6FqPnh6DZyakDQZ2tVrlpyA4TJfO46PMddYimnbEpezWhoCOHIQAvD\\_BwE](https://www.kela.fi/housing-allowance?pk_campaign=AsumisenTuetENG&pk_source=google&pk_medium=sem&pk_content=kela%20housing%20allowance&gad_source=1&gclid=CjwKCAjw3624BhBAEiwAkgTOrxve4Mu6FqPnh6DZyakDQZ2tVrlpyA4TJfO46PMddYimnbEpezWhoCOHIQAvD_BwE)
- Kela. (2024b). *Types of expenses for which you can get basic social assistance*. <https://www.kela.fi/social-assistance-types-of-expenses-for-which-you-can-get>
- Ministry of the Environment. (2023a). *Going home: Report on the measures needed to end homelessness by 2027*. <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410903/report-homelessness-can-be-eradicated-by-2027-with-close-cooperation>
- Ministry of the Environment. (2023b). *Asunnottomuuden yhteistyöohjelman arviointi* [Evaluation of the cooperation programme on homelessness]. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165138>
- Ministry of the Environment. (2024). *Homelessness reduced with long-term cooperation*. <https://ym.fi/en/homelessness>
- Ministry of Social and Health Affairs. (2023). *Reducing homelessness with better-targeted health and social services*. <https://stm.fi/en/reducing-homelessness-with-better-targeted-health-and-social-services>
- Morales, L. (2024). *Finland's "Housing First" Policy successfully tackles long-term homelessness(2008-ongoing)*. <https://www.sdg16.plus/policies/housing-first-policy-finland/>
- Pleace, N. (2016). *Housing first guide Europe*. Feansta. [https://www.feantsa.org/download/hfg\\_full\\_digital1907983494259831639.pdf](https://www.feantsa.org/download/hfg_full_digital1907983494259831639.pdf)
- Pleace, N. (2024). Enhancing European Social and Healthcare Services for People Experiencing Homelessness: A Discussion Paper. *European Journal of Homelessness*, 18(1), 11-36.
- STEA [The Funding Centre for Social Welfare and Health Organisations]. (2024). *About STEA*. <https://www.stea.fi/en/about-stea/>
- The Finnish Government. (2023). *Homelessness can be eradicated by 2027 with close cooperation*[Report]. <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410903/report-homelessness-can-be-eradicated-by-2027-with-close-cooperation>
- Y-Foundation. (2022). *Home for All: A practical guide to providing homes for those in need: The story of the Y-Foundation*. <https://ysaatio.fi/wp-content/uploads/2022/03/Home-for-all.pdf>
- Y-Foundation. (2024). *Homelessness*. <https://ysaatio.fi/en/housing-first/homelessness-in-finland/>