

주제회의  
주거권

## 노숙인 문제 해결 방법, 핀란드 사례

테이자 오얀코스키  
[와이(Y) 재단 대표]

## Y재단(Y-Säätiö) 소개

Y재단은 1985년에 설립되었습니다. 1980년대는 유난히 추운 겨울이 많았습니다. 몇 주 동안 기온이 영하 30도 이하를 기록한 적도 있었고, 따뜻한 쉼터가 부족해서 많은 거리의 노숙인들이 사망하였습니다. 그러자 많은 유력 정치인들은 대도시, 정신건강단체, 교회, 적십자사 및 노동조합에 요청하여 노숙인에게 집을 제공하기 위한 목적의 Y재단을 설립하기로 결정했습니다. 그 끔찍한 겨울들이 핀란드의 노숙인 사업의 전환점이 되었습니다.

Y-Foundation은 핀란드의 비영리 재단으로, 국제적으로는 노숙인 사업의 선구자 중 하나로 알려져 있습니다. 저희 재단은 정치적 초당파적인 단체이며 재단의 업무를 통해 영리를 추구하지도 않습니다.

저희 재단은 핀란드에서 네 번째로 집을 많이 보유한 집주인입니다. 재단은 핀란드 전역에 18,600채의 주택을 소유하고 있습니다. 보유한 주택은 특수집단과 노숙인을 위한 Y-Home(7,600채)과 저소득층을 위한 M2-Home(11,000채)으로 구분됩니다. Y재단은 이러한 주택의 건설을 위해 주택금융개발청(ARA)에서 보조금 지원을 받습니다.

이러한 집들을 활용하여 수천 명의 사람들에게 안전한 집을 제공했습니다. 이들 중 다수는 노숙인 또는 저소득층으로, 재단의 도움이 없었더라면 자신의 집을 마련하기 어려웠을 사람들입니다.

저희 재단은 거주민들에게 주거 환경에 대한 조언, 취업 기회 및 지역사회로 나아갈 기회를 생활환경 속에서 제공합니다. 재단은 모든 상황에서 거주민들을 동등하게 대합니다.

Y재단은 주택 임대 외에도 현장에서 현안을 해결할 수 있는 노숙자 사업의 전문가로도 알려져 있습니다. 예를 들어, 재단에는 거주민들의 경제적 복지 및 사회적 복지의 개선 연구를 수행하는 연구원들도 있습니다. 이러한 연구는 프로젝트, 국제 협력 네트워크 및 파트너십이 중요한 활동 분야인 재단의 광범위한 개발 사업의 일부입니다.

요약하자면, 재단은 수행하는 모든 업무에서 거주민들이 성공적으로 주택을 소유할 수 있도록 보장하는 것을 목표로 삼고 있습니다.

## 핀란드는 노숙인의 수를 성공적으로 줄였습니다.

따라서 재단은 필요한 사람을 위해 주택을 구입하여 제공할 수 있을 때에만 노숙인을 예방하고 심지어 근절할 수 있다고 굳게 믿고 있습니다. 재단의 업무는 집이 인간의 여생을 구축하기 위한 출발점이며 기타 주거 지원 서비스는 그다음이라는 핀란드식 집이 우선 (Finnish Housing First) 모델을 기반으로 합니다. 집은 인간의 권리이지, 노숙 이후 발생한 다른 모든 문제들을 정상으로 돌려놓는 것에 대한 보상이 아닌란 점입니다.

핀란드(인구 560만 명)는 EU 내에서 노숙인의 수가 유일하게 감소하고 있는 국가입니다. 하지만 상황이 항상 이렇게 좋았던 것은 아닙니다. Y재단이 설립된 1985년 당시 핀란드에는 노숙인이 2만 명이 넘었고 주택난도 심각했습니다. 1980년대 핀란드의 노숙인들은 자신의 사회적 가치를 입증한 후에야 집을 가질 수 있었습니다. 가치의 입증은 종종 이들이 더 이상 약물을 남용하지 않아야 한다는 것을 의미했습니다. 노숙인들은 주로 야간 쉼터 형식의 주거지에 수용되었습니다.

정치적 의지가 강력하지 않았다면 핀란드 노숙인들은 줄어들지 않았을 것입니다. 30년 동안 정부의 모든 프로그램은 노숙인의 수를 줄이거나 근절한다는 목표로 운영되었습니다. 특별한 점은 지난 30년간 모든 이해당사자들이 노숙자 근절이라는 목표에 전념해 왔다는 점입니다. 이들의 주요 수단은 다음과 같습니다.

- 1) 전국 규모의 노숙인 프로그램,
- 2) 노숙인에게 제공될 주택 수에 대한 구체적인 목표,
- 3) 저렴한 임대 주택 수에 대한 구체적인 목표; 그리고
- 4) 집이 우선 원칙.

집이 우선 원칙에 기초한 노숙자 사업은 지난 30년 간 노숙인의 수를 20,000명에서 현재 약 3,700명으로 줄이는 데 성공했습니다. 사업의 속도는 느렸지만 효과적이었습니다.

**집이 우선 원칙하에 사람들은 집을 영구적으로 제공받습니다.**

집이 우선 원칙은 간단합니다. 노숙인들에게 먼저 영구히 거주할 수 있는 집을 제공한 다음에 필요한 지원을 제공하는 것입니다. 집이 우선 원칙은 집이 보상이 아닌 인권이라는 전제에서 출발합니다. 집을 보상을 걸었을 때에 노숙인들은 약물 남용, 정신 건강 또는 행동 문제 등의 모든 문제가 해결된 후에만 자신의 집을 얻을 수 있었습니다.

노숙인이 된 것에는 항상 이유가 있습니다. 누구도 노숙인이 되기를 선택하지는 않았지만, 노숙인의 문제는 일반적으로 너무 복잡해서 영구적으로 거주할 수 있는 집, 즉 집이 우선 되지 않는다면 누군가를 돕는 것이 불가능합니다.

과거의 전통적인 노숙인 사업에서는 노숙인은 먼저 "주거에 적합"하도록 재활을 받은 이후 집이 제공되어야 한다고 가정했습니다. 이러한 조건들은 단계별 시스템의 일부였으며, 각 단계에서 사람들은 자신의 집에서 독립적인 생활을 영위할 준비를 하도록 설계되었습니다. 이러한 노숙인 사업 하에서 거주민들은 약물을 사용하지 않아야만 했습니다.

기존에는 영구히 거주할 수 있는 집이 제공되지 않았기 때문에 노숙인들은 임시 기숙사나 야간 쉼터에서 생활했습니다. 기숙사에서 임시 거주는 지속 가능한 해결책이 아닙니다. 일시적인 해결책으로 삶을 구축하기는 매우 어렵습니다.

영구히 거주할 수 있는 집은 모든 사람들이 누려 마땅합니다. 건강 문제 및 사회 문제는 영구히 거주할 수 있는 집과 마음의 평화가 보장될 때만 해결될 수 있습니다.

집이 우선 원칙에는 노숙인들이 임시 기숙사와 야간 쉼터에서 벗어나 영구히 거주할 수 있는 집으로 이사하는 것이 포함됩니다.

1985년 헬싱키에는 비상시 수용을 위한 2,121개의 침상이 마련되어 있었습니다. 수년에 걸쳐 이러한 야간 쉼터 형식의 해결책은 집이 우선 이념 하에 영구히 거주할 수 있는 집으로 전환되었습니다. 현재에는 비상 수용 시설에 약 250개의 침상만이 있습니다.

집이 우선 원칙에서 임차인은 임대차법에 따라 임대차 계약을 맺습니다. 모든 사람들은 자신의 주머니에 본인의 집 열쇠를 가지고 다니며 문에는 자신의 이름이 새겨져 있습니다. 집은 안전한 장소이자, 평화로운 장소이며, 자신만의 공간을 창출할 수 있는 장소입니다. 집은 자존감을 위해 중요합니다. 집은 사람들이 공동체에 평등하게 속해 있다는 신호입니다. 많은 노숙인들에게 자신의 이름을 대문 앞에 새기는 것이 중요합니다.

Y재단은 핀란드 법률에 따라 무기한 및 고정 기간 임차 계약을 체결합니다. 대부분의 재단 임대 계약은 무기한 계약입니다. 계약에는 예를 들어 임차인이 술에 취하지 않았다는 등의 조건 같은 것은 없어야 합니다. 계약에 약물 남용에 관한 조건 역시 포함되어서는 안 됩니다.

핀란드에서는 임차인은 계약에 따라 임대 주택에 거주할 권리가 있으며, 집주인은 예외적인 상황과 임차인의 허가가 있는 경우에만 주택에 들어갈 수 있습니다.

집이 우선 모델에서는 집과 지원이 분리되어 있습니다. 주택 거주 지속성을 보장하기 위해 항상 노력하고 있습니다. 세입자가 약물 남용 서비스 또는 정신 건강 서비스를 거부하더라도 이들이 자신의 집에서 거주하는 데에는 아무런 영향도 미치지 않습니다. 그러나 지난 경험으로 미루어 보면 자신의 집으로 이사하는 것 자체가 재활 동기를 자극할 수 있는 것으로 나타났습니다. 더 이상 잠잘 곳을 찾느라 자원이 소비되지 않아도 되기 때문입니다.

거주민은 자신에게 도움이 되는 조치를 선택할 권리가 있어야 합니다. 그것이 보장되면, 그들은 서비스에 전념하고 자신의 처지를 개선하기 위한 동기를 부여받게 될 것입니다. 집이 우선 서비스의 근본은 거주민의 자율성 및 선택의 자유에 대한 존중입니다.

집이 우선 원칙의 치료적 접근 방식은 피해 감소입니다. 주거 확보 과정에서 벌어지는 약물 남용 피해 및 정신질환을 줄이는 것만으로도 목적을 충분히 달성한 셈입니다.

집이 우선 서비스를 통해 거주민은 자신의 목표 및 관심 사항을 논의하고 재활에 대한 새로운 관점을 찾는 대화에 적극적으로 참여합니다. 거주민들은 또한 피드백을 정기적으로 요청받고 있습니다. 일상생활 속에서 거주민들의 기술과 능력이 고려되며 그들의 일상 활동 및 성공에 대해 지속적인 피드백을 통해 격려합니다.

## 집이 우선 원칙은 비용을 절약합니다.

집이 우선 모델은 노숙자 문제를 효과적으로 해결하고 노숙인들의 삶의 질을 크게 향상합니다.

집이 우선 모델은 노숙인의 수를 줄이는 비용 효과적인 방법이기도 합니다. 한 연구에 따르면 지원되는 집에 거주하는 노숙자 1인당 의료, 사회 복지 및 사법 제도 부문에서 총 절약액이 연간 최대 €15,000에 달하는 것으로 나타났습니다.

예를 들어, 다수의 연구에 따르면 노숙인을 위한 의료 서비스에는 다른 나머지 인구에 비해 더 많은 사회적 비용이 들어갑니다. 노숙인들은 또한, 예를 들어, 저소득층이나 정신 건강 상의 문제가 있는 사람들 보다도 더 많은 비용이 듭니다.

이는 노숙인들의 공공 의료 서비스에 대한 지속 사용이 납세자에게 매우 큰 비용 부담을 야기하는 것을 의미합니다. 간접적으로 노숙인들에게 매우 비싼 비용의 대가를 치러야 하지만 종종 이 문제는 과소평가되곤 합니다.

집이 우선 모델의 경제적 효과성에 대한 더 많은 연구가 필요하다는 점은 확실하지만, 이 모델을 통한 재정 절감 효과가 기존의 접근 방식 대비 상당하다는 점은 이미 알고 있습니다.

비용 효과성 외에도 집이 우선 모델이 제공하는 인간적 관점에서의 이점은 노숙인들에게 자신만의 집을 제공하며 자신이 선택한 삶을 살 기회를 제공한다는 점에서 압도적입니다.

노숙인이 없는 도시는 모든 사람, 이웃, 비즈니스 생활, 서비스 제공자 및 관광객에게 아늑함을 제공한다는 점을 이해하는 것 역시 중요합니다.

## 주요 내용 요약

핀란드 집이 우선 모델의 주요 요점 요약

- 집은 그 자체로 인권이라는 점의 이해할 것
- 공동의 정치적 의지를 찾을 것
- 노숙인에게 집을 먼저 제공한 후 필요한 지원을 제공할 것
- 노숙인을 평등하게 대하고 그들이 원하는 바에 귀를 기울일 것