

# 세계지방자치동향



## 지방행정

- (한국) 수요맞춤형 귀농귀촌 종합지원서비스체계 구축: 전남 귀농산어촌종합지원센터 사례
- (일본) 도쿄도(東京都)의 코로나19 대처 실태와 일본의 감염자 급감
- (미국) Houston 지역의 노숙인 지원 프로그램: The Way Home Continuum of Care(CoC)
- (독일) 망각에 맞서는 방법: 아헨(Aachen)시의 역사 프로젝트

---

## Houston 지역의 노숙인 지원 프로그램 : The Way Home Continuum of Care(CoC)

---

### 미국의 노숙인 지원제도

- 연방 정부 수준에서의 노숙인 지원 및 주거에 관한 법률(Homeless Emergency Assistance and Rapid Transition to Housing Act: HEARTH Act of 2012)에서는 노숙자 문제 해결을 위해 지역 커뮤니티의 구성원들이 네트워크(CoC)를 구성할 것을 권장하고 있음
- Continuum of Care(CoC)는 미국 전역의 모든 지역에서 지역 노숙자 서비스를 계획, 감독 및 시행하는 협력 거버넌스 기관으로서 지방정부는 물론 비영리단체와 민간 기업 등 여러 분야에 걸친 다양한 조직들에 의해 구성됨
- 대부분의 노숙자 문제 관련 연방보조금이 CoC를 통해 집행되며, 따라서 노숙자 문제가 심각한 지역을 중심으로 CoC가 구성되고 있음
- 2020년 기준 미국 내 총 392개의 CoC가 조직되어 있으며, 각 CoC는 뉴욕과 같은 몇몇 대도시를 제외하면 2개 이상의 권역을 포함함
- 각 지역별로 노숙인의 수, 지방자치단체의 재정수준, 인구밀도, 노숙인 지원 서비스 제공기관의 수 등 여러 측면에서 차이가 있으며, 이로 인해 CoC 별로 상이한 특성을 보임

### 휴스턴 지역 노숙인 문제의 특성

- 2020년 기준 휴스턴 지역의 노숙인 수는 총 3,974명으로 미국 내 392개 CoC 들 중 25위에 해당하며 노숙인 문제가 특히 심각한 지역 중 하나임
- 전체 노숙인 인구 중 2,318 (58.3%)명이 노숙자 보호시설에 입소하여 있으며, 나머지 1,656 (41.7%) 명은 시설에 입소하지 못하고 거리에 머무르고 있음
- 전체 노숙인구 중 흑인 인구 비율이 상대적으로 높으며, 휴스턴 대도시 권역 인구 중 흑인 인구 비율은 22.5%임에도 불구하고 전체 노숙인구의 약 57%를 흑인 인구가 차지하고 있음
- 시설에 입소하지 못한 노숙인구 중 약 40%가량이 3년 이상 장기간에 걸쳐 노숙자 상태에 머물러 있는 것으로 나타남
- 다른 지역과 마찬가지로 휴스턴 지역의 노숙인구도 자연재해, 실업, 약물/알콜 중독 등 여러

원인에 의해 발생하며, 노숙인구의 특성도 다양하게 나타남

- 따라서 노숙자 지원서비스는 이러한 다양한 원인과 노숙인구의 특성을 다루기 위해 단순히 보호시설의 제공에 그치는 것이 아닌 종합적 접근이 요구됨
- 또한, 휴스턴과 같은 대도시 권역에서는 노숙인구의 분포를 어느 한 자치단체로 한정하기 힘들기 때문에 권역 내 여러 자치단체 및 민간조직 간의 협력이 요구됨

### 휴스턴(Houston) 지역의 Continuum of Care(CoC) 프로그램

- 휴스턴 지역의 노숙인 지원프로그램은 CoC 조직인 “The Way Home Continuum of Care (이하 휴스턴 CoC)”에 의해 관리되며, 휴스턴시는 물론 인근의 Pasadena시, Conroe시, Fort Bend 카운티, Harris 카운티, 그리고 Montgomery 카운티가 포함됨
- 휴스턴 CoC는 2011년 조직되었으며, 권역 내 노숙인 대응 시스템 및 관련 프로그램들을 주도함
- 기존에는 휴스턴을 비롯한 인근 지자체, 여러 비영리단체에서 독립적으로 노숙인 프로그램을 운영하였으나, 2011년 미국 주택도시개발부(Housing and Urban Development: HUD)에서 휴스턴 CoC의 설립을 승인함으로써 지역 내 노숙인 지원프로그램 및 서비스들을 관리하게 됨
- 휴스턴 CoC는 직접적으로 노숙인 지원서비스를 제공하지는 않으나, 참여 자치단체들 및 비영리 단체들이 충분한 수의 주거 및 서비스 프로그램을 제공할 수 있도록 지원을 제공함

### “The Way Home” CoC의 주요 프로그램

- 2012년 이전 휴스턴 지역의 노숙인 지원프로그램 관련 기금의 경우 그 규모도 충분치 못하였으며, 제대로 조직되지 못하였기 때문에 프로그램의 효과가 충분히 발현되지 못하였음
- 휴스턴 CoC는 노숙인 관련 기금과 프로그램의 효율성 및 효과성 문제를 해결하기 위해 다양한 노력을 기울여 왔음
- 휴스턴 CoC는 개별 기금과 적절한 서비스 수요를 매칭시키고 양질의 부담가능주택(affordable housing)을 확보함으로써 전략적으로 조정된 시스템을 구축하였음
- 노숙인 관련 서비스 및 프로그램들에 대한 노숙인들의 접근성 향상을 위하여 조직화된 접근 시스템(Coordinated Access System)을 구축하였음. 이를 바탕으로 여러 관련 서비스들이 체계적으로 연계될 수 있도록 하였음
- 권역 내 지방자치단체들과 다양한 조직 간의 협력을 촉진하고 권역 내 노숙인 서비스에 대한 방향성 확립 및 조정 역할을 수행하기 위하여 조정 위원회 (Steering Committee) 형태의 거버넌스 시스템을 도입함

- 노숙인 문제의 근본적 해결을 위해 보호시설이나 임시 거주시설 대신 “주거 우선 모델 (Housing First model)”을 적용하는데 초점을 맞춤
- 주거 우선 모델(Housing First model)은 노숙인들에게 가능한 한 신속하게 안정적인 주거를 제공하는 것을 우선요건으로 하고, 필요한 서비스를 이후에 제공하는 접근방식임
- 이러한 접근방식은 관련 교육 혹은 치료서비스의 완료를 영구 주거프로그램 (Permanent housing program)의 자격요건으로 하는 기존의 노숙인 주거프로그램의 접근법과 차별화되는 부분임

### 프로그램의 효과

- 휴스턴 대도시 권역의 노숙인 서비스에 대한 시스템 개편이 이루어지기 시작한 2012년 이후 권역 내 노숙인 인구는 지속적으로 감소하는 추세를 보임(2011년 대비 약 54% 감소)
- 2012년 이후 권역 내에 약 2,500호의 영구지원주택이 공급되었으며, 1년 이상 주거를 유지하는 비율이 85% 정도로 나타남
- 시스템의 개선을 바탕으로 다양한 노숙인 서비스와 프로그램들이 세 개의 표준화된 범주를 기반으로 체계적 연계가 이루어지도록 하였음: 단기 개입(Short-term intervention), 중기 개입(medium-term intervention), 장기 개입(Long-term intervention)
- 노숙인 서비스 네트워크의 시스템 개선으로 인해 구성 조직 간 협력의 효과성이 증대되었으며, 프로그램 성과지표의 향상을 바탕으로 더 많은 연방기금을 유치할 수 있게 되었음



| 그림 1 | Houston CoC 권역의 노숙인 인구 추이(2011-2020)

## 프로그램의 시사점

- 휴스턴 CoC의 사례는 개별 노숙인 프로그램 수준의 접근이 아닌 전체 서비스 제공 시스템 차원의 접근이 이루어졌다는 점에서 지속 가능한 변화를 달성할 수 있다는데 그 의의가 있음
- 시스템 차원의 개선을 기반으로 허리케인 피해가 발생하였던 2018년을 제외하고 2012년부터 지속적으로 노숙인 인구가 감소하고 있으며, 영구지원주택의 공급도 지속적으로 증가하고 있음
- 지역 내 독립적으로 운영되던 다양한 노숙인 지원프로그램들을 표준화된 유형을 바탕으로 분류함으로써 조직 간 체계적인 연계가 가능하도록 하였음
- 이 과정에서 지방자치단체, 비영리단체, 민간 서비스 제공기관, 그리고 서비스 수혜자인 노숙 인구의 의견까지 종합적으로 반영하고 이들 사이에 지속적인 커뮤니케이션이 이루어지도록 하였음
- 이를 바탕으로 지역 내 노숙인 지원서비스와 관련된 여러 행위자들이 참여하는 포괄적인 시스템이 구축될 수 있었고, 전체적인 서비스의 양적, 질적 향상이 이루어질 수 있었음
- 또한, 향상된 성과를 바탕으로 더 많은 연방기금을 확보할 수 있게 됨으로써 노숙인 지원서비스에 대하여 선순환 구조를 구축할 수 있었음

## 참고자료

- The Way Home's Community Plan to End Homelessness 2021-2026 update.
- 'Point In Time (PIT)' dataset 2016-2020, U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD)
- 'Housing Inventory Count (HIC)' dataset 2016-2020, U.S. Department of Housing and Urban Development
- 2020 Houston Homeless Count Results Release
- CoC System Performance Measures Data Since FY 2015 by HUD

---

**김진탁** 통신원

(University of North Texas 행정학과 박사과정)  
kjtstar6@gmail.com