

## 여성폭력 피해자 주거 지원 정책 개선방안: 미국 VAWA의 사례와 시사점을 중심으로\*

고은정\*\*

### 초 록

본 연구는 여성폭력 피해자가 탈폭력 과정에서 직면하는 주거 불안정과 상실 상황 등 주거 위기를 지원할 방안 모색을 목적으로 한다. 이를 위해 주거권 보호 조치를 강화해 온 사례로서 미국의 연방법인 「여성폭력방지법(The Violence Against Women Act, 이하 VAWA)」의 주거 지원 방식과 작동 맥락을 분석하여 국내 제도에 주는 시사점을 탐색하였다.

검토 결과, VAWA를 통해 피해 유형을 포괄하여 지원하는 미국은 주거 상실 시 가능한 장기주택을 확보하고 유지할 수 있도록 다양한 보조금을 지원한다. 또한 상대적으로 민간 주택시장에서 주거 확보가 어려운 주택 프로그램 이용자를 VAWA의 보호 범위 내로 포괄하여 가해자와 점유권 분할, 긴급 이전 보장 등 안전을 위한 조치를 강화해 온 것을 알 수 있었다. 정책 작동 기반으로 각 주정부의 법적인 차이를 보완하는 연방법 내의 주거권 보호를 위한 구체적인 조치 방안과 관련 전달체계의 역할 명시, 유연하고 적절한 재원의 확보 등이 드러났다. 이를 바탕으로 국내에서도 여성폭력 피해자가 기존 주거를 상실하지 않을 제도적인 보호조치 강화 방안과 피해자의 복합적이고 다양한 상황에서 주거 선택지 확장을 위해 고려할 점을 제시하였다.

주제어 : 여성폭력, 여성폭력방지법, VAWA, 주거 정책, 주거권

\* 본 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2023S1A5B5A16077591)

\*\* 가톨릭대학교 인문사회연구소 연구교수(sw-eunjung@hanmail.net)

## I. 서론

### 1. 연구의 필요성

폭력 피해 상황에서 쉼터(shelter) 입소와 적절한 보호는 여성폭력 피해자가 보장받아야 하는 권리이다(WAVE-NETWORK, 2023). 쉼터는 거주 시설과 서비스가 결합한 형태로, 피해자의 가장 가까이에서 안전과 회복을 지원할 수 있는 중요한 지원 방식이다. 그러나 국가의 지원은 긴급한 상황에서 주거 위기를 단기적으로 봉합할 뿐인 시설을 통한 보호와 지원에 멈추어서는 안 된다. 피해 여성들은 탈폭력 과정에서 독립된 공간 또는 주거 지원이 필요함을 이야기해 왔다(이연화, 2017; 이태진 외, 2005; 황정임, 2017).

국가는 “물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안전한 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리”<sup>1)</sup>로서 국민의 주거권을 보장할 책무가 있다. 특히 우리나라는 「여성폭력방지법」(제15조)과 피해자 보호 관련 법에서 피해자에 대한 ‘주거 지원’에 필요한 시책 마련을 국가와 지방자치단체의 책무로 명시하고 있다. 이때 ‘주거’는 단순히 지붕이 있는 곳과 같이 외부 환경으로부터 안전이 확보된 곳 또는 살던 집으로의 ‘귀가’와 같은 납작한 의미로 접근해서는 안 된다. 여성폭력 피해자들에게 가해자가 알고 있거나 함께 거주해야 하는 ‘집’은 주거로서 기본적인 조건을 충족하지 못하기 때문이다. 국제규약에서 제시하는 ‘적절한 주거’<sup>2)</sup>의 개념을 고려할 때 ‘주거’는 가해자와 온전히 분리되어 안전을 확보할 수 있는 공간, 피해 상황에서도 감당할 만한 적절한 주거 비용, 빈번하게 거주지를 옮기지 않기 위한 점유권의 안정적인 보장, 안전·피해 상황·일과 학업 등을 고려한 다양한 사회서비스의 접근 가능성이 보장되어야 한다. 즉 단기적으로는 쉼터를 통한 지원도 중요하지만, 장기적으로는 지역 사회 안에서 정착할 수 있도록 다양한 ‘주거’ 지원방안을 모색해야 한다.

그러나 ‘시설’ 입소에 초점을 두는 현 정책만으로는 여성폭력으로 인한 기존 주거 상실과 새로이 주거를 확보할 자원없음으로 인하여 피해자가 마주하는

1) 「주거기본법」 제2조.

2) UN(1991)의 《일반논평 4호》는 물리적으로 거주 환경이 적절한가만이 아니라, 어떤 형태의 주택이든 점유권을 법적으로 보장, 감당할 만한 주거 비용, 사회적 약자의 주택과 토지 등 자원에 대한 접근 가능성, 삶의 요구를 충족할 수 있는 위치, 문화적인 측면 등 개별적인 특성이 권리로서 보장되어야 함과 그렇지 못한 사람에 대한 적극적 조치의 필요성을 강조한다. 이는 《UN 여성차별철폐협약(1979)》에서도 강조되고 있다.

주거위기를 해결하기 어렵다. 보호·지원시설<sup>3)</sup>은 자신이 살 곳을 결정할 수 없고, 일정 기간 거주 이후 퇴소해야 하는 ‘임시’ 거주라는 점에서 점유의 안정성을 보장하지 못하므로 ‘적절한’ 주거라 할 수 없다. 폭력 피해 상황에서 가해자로부터 분리와 안전 확보가 가장 중요하지만, 피해자들에게는 동시에 학업과 일을 지속하고 자신이 살던 곳에서 관계와 삶을 이어가고자 하는 욕구도 존재한다. 그러나 안전을 최우선으로 하는 시설에서 이는 후순위가 되기도 한다. 시설 입소를 통한 보호가 모두에게 최선이 아닐 수도 있다는 뜻이며 다양한 주거가 필요한 이유이기도 하다. 물론 시설 입소는 장애, 연령 등 의사결정에 제한이 있는 경우를 제외하고 당사자가 ‘선택’할 수 있는 부분이다. 그러나 시설 외에 적절하게 생활할 수 있는 주거 선택지가 없는 상황에서 ‘선택’은 미사여구에 불과하다(Blunden & Flanagan, 2021).

물론 시설 외에 매입임대주택을 활용한 주거지원시설 운영(2008년~), 신규 공급 국민임대주택(2009년~) 및 주거사다리 사업(2019년~) 입주 기회 제공 등 공공임대주택을 활용한 주거 지원도 이루어지고 있다. 공공임대주택은 독립적인 공간, 상대적으로 저렴한 주거비, 장기 거주 가능성 등의 장점이 있어 피해자들이 독립 주거를 확보하는 과정에서 선호하는 주거 형태(고은정, 2022)라는 점에서 의미있는 정책이다. 그러나 상세히 들여다보면 개별 보호법과 지침에 근거하여 시설 입소 경험 유무·피해 유형·연령·소득 등을 기준으로 특정 피해자만을 선별하여 매우 적게 공급되고 있을 뿐이다(고은정, 2024a). 또한 피해자가 공공임대주택으로 입주할 경우 피해를 고려한 안전 조치나, 거주 중 폭력 발생 시 피해자의 점유권을 확보할 방안은 마련되어 있지 않아 신청하지 못하거나 주거를 상실하고 있다(고은정, 2022). 그러나 주택을 관리하고 공급하는 국토교통부나 이를 계획하고 실현할 여성가족부 내에서 주택의 수요와 피해를 고려한 지원 방안은 마련되어 있지 않다(고은정, 2024b; 최유연, 2024: 45).

안전과 거처 없음을 이유로 여성쉼터에서 거주하고 있거나, 시설 퇴소가 예정되어 있지만 갈 곳 없는 사람들은 ‘주택 상실(houseless)’ 상태라는 점에서 잠재적(Thurston et al., 2013) 또는 사실상(고은정, 2022: 15) 노숙(homelessness) 상태로 이후 살 곳을 찾아야만 한다. 그러나 짧은 시설 입소 기간 중 피해와 관련된 문제를 해결하면서 동시에 고용과 집 문제를 해결하기

3) 국내 여성쉼터는 제도적인 지원을 받으며 ‘시설’로 명명되었는데, 가정폭력과 성폭력 ‘피해자 보호시설’과 성매매 ‘피해자 지원시설’로 구분된다. 본 연구에서는 이를 아우르는 용어로 피해자 ‘보호·지원시설’로 정리하여 명명하며, 맥락에 따라 쉼터, 보호시설, 지원시설 등 용어를 달리 사용하였다.

는 어렵기 때문에(Messing et al., 2021), 자신의 소득을 모두 쏟아부어도 집을 장만하기 어려운 한국 사회<sup>4)</sup>에서 안정적으로 살만한 집을 구하는 것은 현실적으로 어렵다. 주거를 확보할 자원과 능력을 훼손하는 경제적 폭력이나 통제를 동반하는 여성폭력의 맥락(고은정, 2022; Adams et al., 2012; McLaughlin, et al., 2016; Schaitkin, 2022)을 고려할 때, 피해 이후 적절한 주거 마련과 유지는 개인의 ‘역량’이나 ‘노력’의 영역이 아닌 제도적 지원이 필요한 문제이다.

안전하고, 살기에 적합하고, 감당할 수 있을 만큼 저렴한 주거는 피해로부터의 회복을 촉진하는 강력한 보호 요인이다(WAVE-Networks, 2023). 피해자의 삶을 저해하는 진화하는 폭력의 양상과 그로 인해 경험하는 어려움의 복잡성과 다양성을 고려할 때, ‘ 획일화된 방식(One size fit all)’이 아닌 다양한 주거 지원 방안을 모색하는 것이 필요하다(Clark, Wood & Sullivan, 2019; Fraga et al., 2022).

이는 기존 정책을 효과적으로 운용할 방안을 모색하는 것에서 시작할 수 있다. 그러나 국내에서 여성에 대한 폭력을 포괄적으로 고려한 주거 지원에 대한 논의는 시발점에 있다.<sup>5)</sup> 주거취약계층을 고려한 기존 정책 내에 피해자를 추가로 나열하는 방식에서 나아가 여성폭력의 맥락에서 적극적인 정책개선 방안을 논의할 필요가 있다. 특히 여성에 대한 폭력은 피해 유형을 막론하고 주거 위기를 야기함(고은정a, 2024)을 고려할 때, 여성폭력을 포괄적으로 고려하며 법·제도적으로 실질적인 주거권을 보장할 기본법인 「여성폭력방지법」의 ‘주거 지원’의 구체적인 사항을 채워가기 위해 국외 사례 검토가 필요한 시점이다.

## 2. 연구 목적 및 연구 방법

본 연구의 목적은 여성폭력 피해자가 탈폭력 과정에서 경험하는 주거 위기

4) <https://v.daum.net/v/20240917083432700>(기사 “연봉 8000만원 아들이, 서울생활 어떻게 할래?” ... 아파트 1채 사려면 한푼 안쓰고 11년 모아야 2024.9.17. 서울경제. 2024.9.18. 검색).

5) 관련하여 국내 여성폭력 피해자 지원 정책을 급여, 할당, 전달체계, 재원의 측면에서 분석한 연구(고은정, 2024a)가 있다. 주거지원 전반을 고려한 연구는 가정폭력 피해에 주목(고은정, 2022)하거나, 기존 쉼터나 주거지원시설에서의 피해자 경험에 주목하며 대안을 제시하는 연구(공미혜, 2017; 유은주, 2011)가 있다. 한편, 국내 「여성폭력방지법」 제정 이후, 스페인 ‘젠더폭력 통합 보호 조치에 관한 조직법’(정도희, 2023)과 미국의 스토킹 규제 및 피해지원 관련 제도(염윤호, 2024) 검토를 통해 법 개정 방향을 논의한 바 있으나 주거에 초점을 맞추고 있지 않다.

상황에서 시설 외에도 다양한 주거를 지원할 정책적인 대안을 모색하는 것이다. 이를 위해 여성폭력 피해자에게 공공주택 및 바우처 제공을 포함하여 지역 사회에서 빠르게 정착할 수 있도록 주거를 지원해 온 미국의 사례에 주목하였다. 특히 정책 결정의 산물로서 제도 운영의 바탕이 되는 연방법인 「여성폭력 방지법(The Violence Against Women Act, 이하 VAWA)」<sup>6)</sup>에 초점을 두고 그 내용을 분석한다. 연구 문제는 다음과 같다. 첫째, 미국의 VAWA는 피해자의 주거권을 보호하기 위하여 누구에게, 무엇을 지원하는가? 둘째, 그러한 정책이 현실적으로 작동할 수 있는 맥락으로서 전달체계와 재원은 어떻게 구성되어 있나?

이를 위하여 문헌 연구 방법을 채택하였고, 구체적으로 VAWA의 변화 과정과 현재의 주거 지원 정책을 파악하기 위하여 연도별 제·개정법 원문과 정부의 개정법에 대한 브리핑 자료를 중심으로 자료를 수집하고, 주거지원과 관련된 사항을 파악하였다. 더불어 주요 전달체계인 여성폭력방지국(Office on Violence Against Women, 이하 OVW)과 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development, 이하 HUD)의 문서와 각 제·개정 시기의 주요 쟁점과 관련된 연구를 참조하였다.

미국의 VAWA에 초점을 두는 것은 국가 간 법체계와 주거를 둘러싼 구체적인 맥락 차이를 고려하더라도, 우리나라와 유사하게 여성에 대한 폭력을 포괄적으로 지원하며, 각 주(state)별 법의 격차를 보완할 기본법의 형태를 갖추고 있기 때문이다. 또한 미국 사회에서 주거는 사적 재산이라는 관점이 강함에도, 2005년 VAWA 2차 개정 이후 지난 30여년 간 주거권 보호조치가 강화되는 변화가 이어졌기 때문이다. VAWA의 사례는 여전히 주거를 사적 재산으로 바라보며 피해자의 주거 문제에 소극적으로 대처해 온 우리 사회가 주거 문제를 다른 관점으로 바라보고 지원할 방안을 모색하는데 시사점을 제시할 수 있을 것이다.

6) 이하에서 법 전체는 VAWA로 표기하였고, 제·개정법은 해당연도를 병기하였다. 각 연도별 제·개정법의 내용은 원문(<https://uscode.house.gov/> 및 <https://www.congress.gov/>)을 해석하고 재구성하였다.

## II. 미국의 여성폭력 피해자 주거 지원 정책

### 1. 연방법 VAWA의 제·개정 및 주거 지원 변화 과정

미국에서 여성폭력 피해자가 경험하는 주거 위기를 지원할 방향을 제시하는 것은 1994년 제정된 연방법인 VAWA이다. VAWA는 여성에 대한 폭력 전반에서 각 주(state)나 지방정부가 최소한 준수해야 하는 기준을 제시하는 포괄적인 법이다. 이 법은 5년마다 개정 및 재승인 과정을 거치는데, 실효성에 대한 논쟁이 있었지만, 전반적으로는 보호범위를 확장하는 방향으로 개선되어 왔고(Stupakis, 2019), 관련된 전달체계들이 어떻게 대응해야 하는지 명시적인 가이드라인을 제시한다. 특히 주거 지원은 초기 가정폭력·성폭력 피해자에 대한 시설 중심지원에서 지원 방식과 피해자 보호범위가 점차 확대되어 왔다. 이에 기존 정책의 한계가 보완 되어온 과정을 살피기 위하여 주요 개정 내용을 정리하였다.

1994년 제정법<sup>7)</sup>은 성범죄 및 가정폭력 피해자에게 초점을 두었고, 주거 지원은 제한적으로 이루어졌다. 가정폭력 예방 및 서비스법(Family Violence and Prevention and Services Act)에 관한 쉼터 보조금(Shelter Grants)이 포함되었을 뿐이다. 특기할 만한 점은 법에 따라 승인한 보조금을 관리할 전달체계로서 1995년 법무부 내에 OVW를 설립하였고 현재까지 유지되고 있다는 점이다. 쉼터 외 주거 지원에 대한 법적 근거로는 가해자로 인한 손실에 대한 피해자의 금전적 권리를 보장하는 조항이 있다. 유죄판결 시 폭력으로 인하여 지출된 임시거주지 비용을 포함하여 피해자의 모든 손실에 대한 강제 배상 명령을 부과<sup>8)</sup>하거나, 민권구제조항(Civil Rights Remedy)<sup>9)</sup>을 통해 기소되지

7) H.R.3355 - Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994 - Title IV: Violence Against Women

8) §2248(성범죄 피해자에 대한 강제배상), §2264(가정폭력 피해자에 대한 강제 배상) 조항에 따르면 소송에 든 비용을 포함하여 임시 거주지와 소득 손실을 포함하여 폭력 피해로 인해 발생한 모든 손실(신체적, 정신적·심리적 치료, 재활 등 의료 서비스, 관련 서비스 이용에 필요한 교통비, 자녀 돌봄비용 등)에 대한 배상명령이 가능하다. 강제 배상은 일시불 또는 지정된 간격으로 부분 지불하도록 명령할 수 있다. 지급된 모든 금액은 피해자가 피고로부터 다른 연방, 국가 민사소송 등으로 보상적 손해배상으로 회수한 모든 금액의 액수와 상계된다.

9) 그러나 2000년 미국 대법원은 United States v. Morrison 사건에서 연방정부의 민사구제권 부여가 위헌이며, 주(state) 차원에서 다루어야 한다고 결정하면서 민사소송 제기를 통한 손해배상 요구는 현재 불가능하게 되었다.

않은 사건이더라도 가해자에게 민사소송을 제기하여 손해에 대한 금전적 권리를 요구할 수 있는 조치가 여기에 해당한다. 이처럼 초기 제정법에서는 피해자의 주거 위기를 쉼터를 통하여 단기적으로 지원하고, 주거비 등 손실을 개인 간의 손해배상 문제로 다루었다. 즉, 주거 문제를 개인 간 해결해야 하는 영역으로 보고 국가의 개입이 적극적으로 이루어지지 않았음을 알 수 있다.

VAWA 2000<sup>10)</sup>은 기존 조항 대부분이 재승인되었고 가정폭력 정의 내에 “중범죄 또는 경범죄”를 포함하고 “친밀한 파트너”를 추가하고, 가정폭력과 스토킹 범죄에 대한 처벌이 강화되는 변화가 있었다. 긴급대피소 보조금이 확장되었고, 긴급대피소 서비스가 부족하거나 서비스를 제공받기 어려운 경우 최대 12개월까지 영구적인 주거를 찾기 이전에 거주할 수 있는 임시 주거(transitional housing) 거주 및 자립을 위한 서비스를 제공하는 기관에 대한 보조금을 승인하여 주거 서비스가 확대되었다.

의회 만장일치로 2차 재승인된 VAWA 2005<sup>11)</sup>는 주거와 관련하여 “획기적”(McLaughlin, et al., 2016)이라고 평가되며 현재까지 의미 있게 운영되고 있는 새로운 주거 관련 법적 보호 및 프로그램이 포함한다. 우선 임시 주거 지원 보조금의 지원 기간을 24개월로 연장하며 서비스를 강화하였고, 효과적인 서비스 제공을 위하여 보조금 수혜 기관의 보고 의무가 강화되었다. 또한 VAWA의 보호범위에 해당하는 주택에서 피해자라는 이유로 입주 거부나 퇴거당하지 않도록 관련 법 개정이 이어졌다. VAWA 보장 주택 거주자의 경우 안전을 위해 필요한 경우 다른 관할 구역으로 긴급하게 이주할 수 있도록 하고, 가해자와 임대 계약을 분리할 수 있도록 명시하여 기존 주택의 점유권 상실을 예방할 조치를 강화하였다. 피해자들이 다른 법령에 의해 주거 지원을 받는 경우에도 비밀보호 조치를 강화하고, 피해자를 위한 장기 주택 개발을 위한 신규 보조금 마련, 지역의 공공주택청(Public Housing Agencies, PHAs)에서 피해자의 수요를 고려하여 계획을 수립하도록 권고하는 조항 또한 포함되었다. 피해자의 주거 선택지를 확대하면서 권리를 보호하기 위한 조치가 적극적으로 이루어질 수 있도록 실질적인 예산을 지원하고, 주택을 보유하고 있는 기관에서 적극적인 조치가 이루어질 수 있도록 변화가 이어진 것이다. 이는 가정폭력이 노숙의 주요한 원인임이 다양한 실태조사 결과에서 지속적으로 드러났고, 공공주택 거주자가 가해자의 행위로 인하여 피해자인 임차인이 ‘무관용 원칙(One strike out)’에 따라 퇴거되는 등(Baker, Cook & Norris,

10) H.R.1248 - Violence Against Women Act of 2000.

11) H.R.3402 - Violence Against Women and Department of Justice Reauthorization Act of 2005 (109th Congress(2005-2006)).

2003) 주거지에서 차별받는 문제를 인식(NLCHP, 2006)했기에 가능한 변화였다.

3차 재승인된 VAWA 2013<sup>12)</sup>은 보호 대상을 확대하며 차별금지 조항을 포함하였고, ‘주거권(Housing rights)’장이 신설되었다. 임대인들이 피해자라는 이유로 주택 지원을 거부할 수 없음을 명시하여, 안전하고 저렴한 주택을 확보하는 것이 피해자의 ‘주거권’임을 명확히 하였다. 주택을 지원하는 전달체계의 역할도 강화되었다. VAWA가 적용되는 보장주택 프로그램 주관 행정부처에 피해자인 임차인을 위한 계획을 채택하도록 요구하고, 필요시 다른 주택으로 긴급 이전할 수 있는 “가능한 모든 조치”를 취하도록 권장하였으며, HUD의 연간 계획 및 5개년 계획 내에 피해자의 요구를 충족할 수 있는 구체적인 방안을 강구하도록 하였다. 이러한 조치는 실제 정책 변화로 이어졌는데, HUD와 농무부 농촌개발국(RD)에서는 피해자에 대한 주거 차별 금지, 피해자 이송계획 수립, 비밀보장을 위한 기록 요건 설정, 생존자의 선호에 따른 주거 선택과 더 많은 주거 옵션 제공 의무화 등의 새로운 규칙을 채택하였다(Stupakis, 2019). 법령 내에서 의회 검토 사항을 살펴보면, 피해자의 수요 대비 부족한 주거 지원, 그간 주거 지원의 긍정적 효과, 연방 주택 입주 가정폭력 피해자에게 특별한 요구가 있음이 개정 과정에서 고려되었음을 알 수 있다. 이는 보조금 지원에 그치지 않고 피해자의 주거 수요를 파악하고, 지원의 효과를 파악하는 노력이 이루어지고 있음을 보여주는 부분이다. 그러나 VAWA 2013은 2018년 만료된 이후, 트럼프 행정부에서 자금 지원에 대한 문제 제기와 예산 삭감 등 재승인이 미루어진 바 있다.

조 바이든 행정부에서 다섯 번째 재승인된 VAWA 2022는 가정폭력, 데이트 폭력, 성폭력, 스토킹, 인신매매 “생존자(survivors)”를 위한 기존 주거 지원 규정을 유지하면서 보호의 범위를 확대한다(Schaitkin, 2022). 타 부처 주택 프로그램에 대한 VAWA 적용 범위를 확장하여 국가가 감독하는 범위를 확대하였다. 또한 VAWA의 주택 조항 이행을 위하여 HUD 내에 젠더기반폭력 예방 사무소(Gender-Based Violence Prevention Office)를 신설하고, 관련 보조금 예산도 확대되었다.

VAWA는 폭력으로 인한 주거 상실과 이를 예방하기 위한 개입 방안을 마련하며 주거 지원을 확대하고, 전달체계의 역할을 강화하는 방향으로 개정되어 왔다. 특히 피해로 인해 겪게 되는 ‘주거 위기’의 범주를 점차 넓혀가며 개인이 해결하는 영역에 두지 않고, 피해자의 기본적인 ‘권리’ 침해의 문제로 바라보

12) S.47 - Violence Against Women Reauthorization Act of 2013 (113th Congress (2013-2014)).



는 관점의 변화가 있었음이 드러난다.

## 2. 여성폭력방지법이 보호하는 주거 위기

### 1) VAWA의 지원 대상

VAWA의 가장 큰 특징은 생존자를 보호하는 데에 생존자의 성별, 성적지향, 피해의 종류에 따라 차등을 두지 않는다는 점이다(Madison, 2024). 당초 제정법은 성범죄 및 가정폭력에 초점을 두었으나, 2000년 가정폭력 정의 내에 ‘친밀한 파트너’를 추가하고 성매매 피해자를 포함하도록 보조금의 목적을 변경한 바 있다. 특히 VAWA 2022는 데이트 폭력, 스토킹 피해 외에도 아동기 성적 학대 피해 성인 생존자, 가정폭력·성폭력·데이트폭력·스토킹 피해자 이면서 성매매 및 기타 심각한 형태의 인신매매 피해자 또는 여성 성기 절단이나 여성폭력의 원인이자 결과로서 강압적 요소가 존재하는 강제 결혼 피해자도 대상임을 명시하고 있다. 또한 중범죄만이 아닌 경범죄를 포괄하고, 신체적, 정서적, 성적 학대 외에도 경제적 학대와 기술적 학대 등 피해자를 통제하는 가해자의 행위를 포괄적으로 규정하여 법이 보호하는 피해자의 범위를 넓혀가고 있다. 2013년에는 인종, 피부색, 종교, 출신 국가, 성별, 성적체성, 성적 지향 또는 장애 등 실제 또는 인지된 차이로 기금에서 배제되거나 차별받지 않도록 보호 조항을 신설하여 피해에 대한 지원을 ‘시민권’으로 인정하였다.

따라서 법에서 보호되는 피해자<sup>13)</sup>는 VAWA의 보조금을 통하여 운영되는 긴급대피소 입소 또는 임시 주거를 지원받을 수 있고, VAWA 지원을 받는 주택 프로그램에 거주하거나 신청하는 경우 법에 따라 적절한 주거 보호를 받을 수 있는 대상이 된다.

### 2) VAWA의 주거 지원

#### (1) 긴급 주거부터 장기주택 확보까지 지원하는 조치

VAWA 2022는 폭력에서 탈출한 여성들에게 긴급하게 거주할 수 있는 쉼터(30일~60일) 외에도 영구적인 주거 확보 이전에 거주할 임시 주거를 지원하기 위한 보조금의 규모와 적용 범주에 대하여 명확하게 규정한다. 24개월 이

13) §12491: 법의 보호를 받는 개인(a)은 피해 당사자는 물론, (A) 피해자의 배우자, 부모, 형제자매 또는 자녀, 해당 개인이 친자관계에 있는 개인, (B) 해당 개인의 가구에 거주하는 개인, 임차인 또는 합법적인 점유자를 포함한다.

내(주거 확보를 위해 노력하였지만 취득하지 못한 경우 6개월 연장 가능) 거주할 수 있는 임시 주거 지원 보조금<sup>14)</sup>은 여성폭력으로 인하여 노숙상태, 임시주거지 또는 기타 주거지원이 필요한 사람, 긴급 쉼터나 다른 위기 개입 서비스를 이용할 수 없거나 부족한 피해자에게 서비스를 제공하는 기관에 제공된다. 임시 주거는 피해자가 안정적인 주거로 진입하는 데 도움되는 제도로 평가되고 있다(McLaughlin, et al., 2016). VAWA 2022에서 승인된 예산은 2023년부터 2027년까지 각 회계연도에 3,500만 달러이다. 이 보조금의 특기할만한 점은 ‘주거 지원’의 범주를 유연하게 해석하여 적용할 수 있다는 점이다. 기존 또는 신규 주거시설 운영 경비, 임대료 또는 공공요금, 임시 주거지의 이사, 보증금, 비용 지원을 통한 단기 주거 지원, 영구적인 주거지와 일자리를 찾고 확보하는 것 등에 활용할 수 있다. 서비스의 일부 또는 전부에 참여하는 것이 주택 지원의 조건이 되어서는 안 된다는 것도 법에 명시함으로써, 거주자의 선택과 자율성을 보장하는 방향으로 운영한다.

피해자의 주거 안정성을 장기적으로 높이기 위한 보조금도 있다.<sup>15)</sup> 회계연도별 400만 달러까지 지원할 수 있는 이 보조금은 장기적이고 지속가능한 주거 옵션을 개발하기 위한 다양한 기관 간의 자원과 개입 노력을 조정하는 것을 포함하며, 피해자가 장기주택<sup>16)</sup>을 찾거나 확보하는 데에 도움되는 재정적인 지원과 서비스를 제공하도록 한다. 이 보조금에는 장기 주택을 ‘가까운 장래에 확보하여 기간에 제한 없이 지속 유지할 수 있고, 저렴하고 안전한 주택’임이 명시되어 있다. 이는 피해자가 신속하게 저렴한 주택을 확보하는 과정에서 열악하거나, 불안정한 주거로 유입되는 것을 방지하는 안전장치로 기능할 수 있는 조항이라 볼 수 있다. 또한 재정 지원과 함께 주택 확보와 자원 조정 과정에 직접적으로 개입하는 것을 지원기관의 역할로 명시한다는 점도 주목해야 할 부분이다. 피해 이후 안정적인 주거 확보를 개인적으로 노력하여 극복해야 하는 문제로 바라보지 않고, 안전과 안정을 위한 필수적인 요소(OVW, 2025a)로 국가가 적극적으로 개입해야 하는 영역으로 본다는 것을 보여주기 때문이다. 이 보조금은 주거 서비스 분절 문제를 완화하면서, 피해자의 주거

14) §12351. Transitional housing assistance grants for victims of domestic violence, dating violence, sexual assault, or stalking.

15) §12474. Collaborative grants to increase the long-term stability of victims.

16) 법에서 장기주택(Long-term housing)은 1) 개인이 임대하거나 소유하는 주택, 2) 기간의 제한이 없거나 자격을 충족하는 한 계속 사용할 수 있는 바우처나 기타 프로그램에 의해 보조금을 받아 확보한 주택, 3) 기관 또는 단체에서 제공하여 시간제한이 없고 자격에 충족하는 한 거주할 수 있는 주택을 의미한다.

자원 접근성을 개선하는 데 도움이 될 것으로 기대되고 있다(Thomas et al., 2021).

VAWA에는 피해자가 공공주거에 우선적으로 입주할 권리를 부여하는 조항이 명시되어 있지 않다는 한계가 있지만, 법 개정 과정에서 드러나는 바와 같이 타 행정부처의 법안 내에 피해자가 우선 고려되도록 권고하여 저렴한 주택 접근성을 향상하기 위해 노력한다. 이러한 권고에 따라 다른 행정부처 소관의 주택 관련 법의 개정도 이어졌다. 저소득층에게 저렴한 주택 제공을 위한 연방법<sup>17)</sup>은 지원주택(Supportive Housing) 공급을 확대하면서 FHAs에서 우선 공급을 고려해야 하는 ‘특별한 필요’를 가진 사람 내에 폭력, 학대, 스토킹 등으로 인해 안전한 주거 환경이 필요한 사람들을 포함하는 방향으로 개정되었다. 노숙인 및 주거 불안정 가구 지원 관련법<sup>18)</sup>은 폭력 피해를 경험한 노숙인을 위한 특별한 쉼터 및 서비스 제공, 법에서 제공하는 긴급 및 임시 주거에 우선 지원, 노숙인 보호 프로그램이 여성폭력 피해자 지원단체와 협력하여 주거 문제 해결을 위해 노력해야 함을 명시하고 있다.

이러한 VAWA의 조항들은 ‘주거’문제를 단기적으로 머물 곳의 해결이라는 긴급한 수요만이 아니라, 가해자와 분리되어 안정적으로 살 곳을 찾고, 그것이 가능한 환경을 만드는 것까지 포괄하고 있음을 보여준다. 또한 피해자가 적절한 주거에 접근하고 확보하는 데에 취약한 계층임을 고려하여 국가가 주거 접근성(Accessibility)을 높인다는 점에서 주거에서 실질적인 성평등을 향상하기 위한 조치(UN, 2012)라고 할 수 있다.

## (2) 피해자의 주거 상실과 노숙 진입 예방을 위한 조치

VAWA는 법의 보호 범위 내에 있는 주택 프로그램 또는 바우처 등으로 거주하고 있거나, 거주하고자 하는 피해자가 폭력으로 인하여 주거를 상실하거나, 주거를 확보·유지하는 데 차별받지 않게 함으로써 노숙으로 진입하지 않도록 예방하는 조치를 구체화해 왔다.<sup>19)</sup>

특히 상대적으로 민간 주택을 확보하고 유지하기 어려운 상황에서 폭력 피해로 인한 주거 위기를 겪지 않을 수 있도록 보호하는 주택 프로그램의 범주를

17) 42 U.S.C. 8013. Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act.

18) 42 U.S.C. 11360. McKinney-Vento Homeless Assistance Act.

19) VAWA의 보호는 법에 명시되지 않은 공공주택 프로그램이나 민간 주택에는 적용되지 않는다. 또한 법체계 특성상 VAWA에서 포함하지 않는 범위에 대해서는 개별 주(state) 법에 따라 지원 방식에 차이가 있다.

점차 확대해 왔다.<sup>20)</sup> 저소득 가구에 지원되는 프로젝트 기반 및 임차인 기반 임대료 또는 바우처(Section 8)를 지원받은 경우, 노인·장애인을 위한 지원주택, AIDS 환자 주거 지원 프로그램, 노숙 위기에 처한 재향 군인, 저소득 개인 또는 가족을 위한 공공주택 및 바우처, 주거 관련 대출 및 세액공제 프로그램의 대상이 되는 사람이 포함된다. 특히 섹션 8 바우처를 활용하여 민간 주택을 임대한 경우에도 동일한 보호가 적용된다.

VAWA가 상기 주택에 거주 중 피해가 발생하였거나, 거주하고자 하는 피해자에 대한 주거권을 보호하기 위한 조치는 다음과 같다. 첫째, 피해자가 재산과 거주지로서 주택에서 퇴거당하지 않고 지속적으로 주거를 점유할 수 있도록 한다. VAWA에 따라 여성에 대한 폭력은 피해자가 임대차 계약을 위반하였다고 판단하거나, 그에 따라 피해자의 주택 지원·임차·점유권을 종료할 사유가 되지 않는다. 이 조항에 따라 PHAs와 임대인은 점유권을 분할(Lease bifurcation)하여 가해자는 지원 자격을 종료하여 퇴거시키고, 피해자를 계속 거주하게 할 수 있다.<sup>21)</sup> 또한 가해자와 분리될 경우 피해자가 단독으로 연방

20) §12491(a)(3)에 따라 적용되는 주택은 다음과 같으며, (G)이하는 VAWA 2022에서 추가되었다. (A) 노인 지원주택과 해당 섹션에 의한 대출 프로그램, (B) 장애인 지원주택, (C) 후천성면역결핍증후군(ADIS)을 앓고 있는 사람과 그 가족의 주거 지원을 위한 보조금에 의해 운영되는 프로그램, (D) McKinney-Vento 노숙자 지원법에 의해 노숙 위험, 만성 노숙상태에 있는 개인 또는 가족, 타법에 따라 노숙자로 정의된 아동 및 청소년이 있는 부모(또는 보호자)로 주거지원을 받는 경우, (E) Cranston-Gonzalez National Affordable Housing 법 Title II-Subtitle A에 따라 제공되는 임대주택 프로그램, (F) 국민주택법에 따라 주택 마련 시 이자율 적용을 받는 가구, (G) 국민주택법에 의해 저소득층을 대상으로 운영되는 임대·협동조합 주택 프로그램 거주자 중 이자를 감면받는 대상, (H) THE PUBLIC HEALTH AND WELFARE 법에 따라 저소득 가구에 지원되는 프로젝트 기반 및 임차인 기반 임대료 또는 바우처(Section 8) 지원을 받는 경우(민간주택임차 시에도 포함), (I) 농가주택, 농촌지역의 노인·장애인·저소득층을 위한 주택, 임대료 지원을 받는 농촌 노동자, (J) 주택 세액 공제를 받는 저소득 주택 거주자, (K) 주택 신탁기금에 의해 보조금을 지원받아 주택을 마련한 저소득 가정, (L) 노숙 재향군인 지원 시설 또는 치료 주택, (M) 특별한 도움이 필요한 노숙인 재향주택 또는 시설, (N) 노숙 상황에서 영구주택으로 진입한 극빈층 재향군인 가구, (O) 가정폭력, 데이트폭력, 성폭행 또는 스토킹으로 인하여 노숙 상태이거나 임시 주거지 또는 기타 주거지원이 필요한 경우, (P) 저소득층·중산층 대상 임대료를 지원하는 기타 연방 주거 프로그램.

21) PHAs나 임대인에게 생존자인 임차인 퇴거가 허용되는 범위는 매우 제한적이다. HUD의 가이드라인(HUD, 2023)에 따르면 1) 생존자가 거주 시 해당 거주지 다른 임차인에게 “실제적이고 임박한(actual and imminent)” 사망 또는 심각한 신체적 상해를 초래할 물리적 위험을 입증하는 경우(24 CFR §5.2003), 2) 위험을 줄이거나 제거하기 위하여 다른 주택으로 이전, 가해자 접근 금지 등을 할 수 없는 경우(24 CFR § 5.2005(d)(4))에 퇴거가 가능하며, 이 경우에도 연방, 주, 지방에 피해자 보호를 위한 다른 조항이 있는 경우 적용받을 수 있다.

주택을 받을 자격이 없는 상황이라도, 주택 지원 자격을 확보할 기회 또는 다른 보장주택 프로그램으로 이전 또는 자격을 확보할 합리적인 시간을 제공해야 한다.<sup>22)</sup> 연방주택 프로그램 거주자의 폭력이나 범죄로 인한 퇴거 조치에 여성폭력이 예외 사유로 고려되지 않았을 때, 가해자의 재정 보조 중단과 연체로 인한 퇴거 위기, 이전 신청 후 확정 전까지 가해자와 머물러야 하는 위험한 상황, 또는 피해자가 주거를 상실하는 원인(Baker, Cook & Norris, 2003; Phillips, 2014)이었음을 고려할 때, 이는 매우 중요한 조치이다.

둘째, 폭력으로 인하여 갑자기 주거를 상실하지 않을 수 있도록 주거의 연속성을 보장한다. 연방주택 프로그램 거주자들은 임대 기간 중 주거 이전의 제약을 받지만, 폭력 피해로 인하여 더 이상 해당 거주지에서 살 수 없는 경우는 긴급 이전 요청이 가능하다.<sup>23)</sup> 이는 1) 임차인이 구체적으로 전출을 요청하는 경우, 2) 임차인이 해당 주택에 남는다면 추가 폭력으로 인하여 즉각적인 위험에 처할 위험이 있다고 합리적으로 판단되는 경우, 3) 이전 90일 이내 성폭력 피해자인 경우가 해당된다. 이러한 조항을 이행하기 위하여 HUD는 바우처 프로그램의 가용성을 고려하여 피해자를 긴급하게 지원할 정책과 절차를 수립해야 한다.<sup>24)</sup> 또한 주거 공급 주체인 PHAs 및 임대인은 피해자의 안전을 위해 해당 주택 프로그램 내에서 이용할 수 있고 안전한 다른 세대로 긴급 이주할 계획을 마련해야 하고, 이전 계획 및 새로운 거주지가 가해자에게 노출되지 않도록 기밀을 보장해야 한다. 피해자는 이전할 거주지가 안전하지 않다고 판단되는 경우 다른 거주지로 이전을 요청할 수 있으며, PHAs는 적절한 주택이 없는 경우 다른 주택공급업체를 찾아주는 지원을 한다(HUD, 2017).

셋째, VAWA의 보호를 받기 위한 절차를 명확히 한다. 또한 보호를 적용할 의무가 있는 PHAs 및 임대인과 보호받을 권리가 있는 피해자에게 이를 통지하여 실질적으로 법이 작동할 수 있도록 한다. VAWA의 보호를 요청하려면 주거비를 납부하기 어렵거나 계약조건을 위반한 사유가 가해자의 직접적인 폭력 범죄 행위, 가해자의 행동으로 인한 경찰 신고 등 여성폭력임을 임대인에게 알려야 한다. 이 경우 임대인은 증거(문서)를 서면으로 요청<sup>25)</sup>할 수 있으며 피

22) 34 U.S.C. §12491(b)(3)(A)(C).

23) 34 U.S.C. §12491(e).

24) 42 U.S.C. §1437f(o). 단 현재 섹션 8 바우처로 입주할 수 있는 프로젝트 기반 주택은 신규 공급이 되지 않아 부족한 상황이다(NLIHC, 2023). 또한 폭력 피해로 긴급하게 주거가 필요한 상황에서 바우처를 받는 것과 바우처를 허가하는 저렴한 적절한 주택을 찾고 찾는 것에 어려움이 있다(Messing et al., 2021).

25) 임대인은 피해자·가해자 및 사건 관련된 정보를 기술할 수 있는 VAWA 자체 인증 양식

해자는 적합한 서류를 제출해야 한다. HUD는 이전을 요청한 피해자의 비밀을 보장하고, VAWA에 의해 보호되는 피해자의 권리를 통지할 절차를 마련해야 한다. 이러한 규정에 따르면 PHAs와 임대인은 피해자의 권리와 VAWA의 보호를 요청할 수 있는 서식을 다양한 언어로 제공해야 한다(HUD, 2023).

넷째, 보호 대상 주택에서 범죄로 인한 피해를 예방하고, VAWA 규정 준수를 강화하기 위하여 신고 또는 증언하는 개인을 보호하는 조항을 포함한다. 범죄 및 응급 상황에서 신고자에게 과실이 없는 경우 금전적 또는 형사적 처벌이나 벌금, 퇴거·계약 갱신·점유허가증 발급 거부 또는 위협하는 행위가 금지된다.<sup>26)</sup> 또한 주택 제공자들의 VAWA 위반 행위나 관행에 대한 반대, 문제에 대한 증언 등을 하지 못하게 강요, 위협, 방해, 보복하는 행위도 금지된다.<sup>27)</sup>

다섯째, 여성폭력 피해자라는 사실로 인하여 임차 또는 거주를 거부당하거나, 주거를 상실하는 상황을 예방하기 위한 활동을 지원하는 보조금을 책정하여 법의 사각지대를 찾고 보완할 수 있도록 한다.<sup>28)</sup> 보조금은 법에서 보호 조치를 하고 있음에도 여성폭력으로 인한 퇴거, 임차 거부 당한 피해자의 주거 확보, 피해로 인한 퇴거 및 이전 시 안전 지원, 피해자의 기밀 보호 등을 통해 주거 상실을 예방하는 것을 주목적으로 한다. 또한 더 적절하고 더 효과적인 주택 정책과 관행을 개발하고 시행하는 것, 피해자를 식별하고 지원하기 위해 관련 단체를 교육·훈련하는 것, 피해자 서비스 제공기관과 임차인 단체와의 협력 강화에 활용될 수 있다.

### III. VAWA의 작동 맥락 분석

정책이 작동하는 맥락은 다양한 측면을 살필 수 있으나, 이 장에서는 전달 체계와 재원에 주목하였다. 이는 정책 산물을 살필 수 있는 핵심적인 구성요소

---

(HUE-5382), 경찰, 법원 또는 행정 기록(예: 보호명령), 제3자가 작성한 진술서(서비스 제공자, 의료전문가, 정신건강 전문가 변호사 등이 법의 보호범위에 부합하는 폭력 사건이 발생하였음을 믿고 있음을 명시하고, 위증 시 처벌 조건 하에 제3자 및 피해자 모두 서명) 중 선택 가능하다(HUD, 2017). 기관과 연장 협의가 이루어진 경우를 제외하고는 14일 이내에 서면으로 서류를 제출해야 한다.

26) 34 U.S.C. §12495.

27) 34 U.S.C. §12494.

28) 34 U.S.C. §12475. VAWA 2022는 2023년부터 2027년까지 각 회계연도에 400만 달러의 보조금을 승인하였다.

이자, 국내 여성폭력 피해자 주거 지원 정책의 현실적인 작동을 어렵게 하는 요소(고은정, 2024a)라는 점에서 국내 정책에 시사점을 발견하기 위함이다.

## 1. 전달체계에 부여되는 구체적인 역할

복지 정책의 전달체계는 공급자와 수요자를 만나게 하는 방식을 구조화한 것이며, 그것에 대한 책임을 포함한다(윤홍식 외, 2019). 법에서 명시된 전달 체계로서 주무부처는 서비스를 직접적으로 전달하지는 않지만, 정책을 구체화하고 그 전반을 관리하는 주체라는 점에서 그 역할을 어떻게 명시하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. VAWA의 특징은 보조금을 총괄하는 주체(법무부 내 OVW)와 주택문제를 총괄하는 주체(HUD)가 피해자 주거 지원을 위한 전달체계임을 명확히 하고, 이들의 역할과 의무를 점차 구체적으로 명시했다는 점이다.

1995년 설립되고, VAWA 2000 개정 시 명문화된 OVW는 2002년부터 대통령령이 국장을 임명하고 상원의 인준을 받는 부서로 격상되었다. VAWA에 의한 보조금 프로그램을 관리·감독하는 권한이 부여되어 있으며, 행정부나 의회, 서비스 제공자 및 피해자에게 적절한 지침을 제공하고 기술 지원을 촉진하는 역할을 한다. 법무부는 VAWA의 서비스 제공 현황과 활동의 효과를 격년으로 의회에 보고해야 하는 의무가 있다. 주무부처와 다양한 현장의 활동 결과가 의회를 통하여 VAWA 개정에 적극적으로 고려되고 있음이 드러난다.

VAWA는 여성폭력 피해자의 요구에 대응하기 위하여 사법체계만이 아니라 관련 부처와 지역사회 내의 다양한 주체들이 공동으로 대응해야 함을 강조해 왔다(OVW, 2025a). OVW도 이러한 흐름 안에서 피해자 주거 문제 해결을 위하여 VAWA의 보호 범위에 해당하는 HUD, 법무부, 농무부(USDA), 재무부, 재향군인부 등과 협력한다. 2024년도에는 5개 연방기관이 VAWA의 주택 보호조항 이행을 위한 공동 성명을 발표하는 등(OVW, 2025b) 타 부처의 역할을 구체화하는 결과로 이어지고 있다.

다음으로 HUD는 주택문제를 총괄하는 행정부처로 VAWA에 의한 보호조치를 실행해야 하는 주체이다. 2022년 개정된 VAWA는 HUD 내에 젠더기반 폭력예방사무소(Gender-based Violence Prevention Office)를 설치하고 여성폭력방지법국장(Violence Against Women Act Director)을 두도록 하였다.<sup>29)</sup> 해당 전달체계는 피해자의 주거 보호와 관련된 주택조항에 영향을 미치는 입법 또는 시행 등을 위하여 연방, 주정부 및 지방정부, 금융기관 등과

---

29) 34 U.S.C. §12493.

기관과 협력하는 역할을 한다. 피해자의 주거 보호를 증진하기 위하여 VAWA의 조항을 준수하도록 하고, 이를 모니터링하면서 해결하기 위한 시스템을 구축하는 역할도 주어져 있다. 또한 공공주택 또는 주거지원 프로그램의 임대인 또는 관리자에 의한 성폭력과 성희롱 피해자가 직면한 주거 요구사항과 장벽을 해결해야 한다.

VAWA는 2022년 개정 이전에도 HUD와 PHAs 등 주택 관련 기관들이 여성폭력에 대한 이해를 바탕으로 계획을 수립하고 추진할 수 있도록 명문화하고 권고해왔다. 그러나 Baker 등(2010), Messing 등(2021), Kulkarni와 Notario(2023)의 연구나, 지난 30년간의 정책 이행에 관한 협력 기관들의 의견을 수렴한 OVW(2025a) 보고서에 따르면 피해자들은 각 주정부의 공공주택 관련 기관이나 임대인의 여성폭력에 대한 이해 부족, 저렴한 주택의 부족, 여전히 존재하는 피해자에게 불리한 주정부법, 관련 기관의 관료적인 태도 등 부정적인 관행으로 주택을 거절당하거나 안전의 문제에 노출되는 문제를 꾸준히 경험하고 있는 것으로 보고된다. 이는 법적으로 보호 조항이 있다고 하더라도 관련 기관들의 이해 제고를 위한 다양한 노력이 필요함을 의미한다. HUD 내의 전담 사무소 설치하는 기존 전달체계의 한계를 보완하는 데에 주요한 역할을 할 것으로 보인다.

## 2. 실현가능성을 보장하는 재원

재원은 그 사회가 해결하고자 하는 문제에 투입하는 자원의 규모를 보여주며, 안정적으로 공급될 때 정책의 지속성을 담보할 수 있다는 점에서도 중요하다. 일반적으로 정책의 재원 분석에서는 재정의 원천에 주목하나, 아래에서는 VAWA에서 명시된 예산의 구조와 집행 방식에 초점을 두었다. VAWA는 제·개정 과정에서 해당 법이 적용되는 회계연도의 예산을 승인받는 절차를 거친다. 과거 재승인 과정에서 주택 서비스 관련 보조금 삭감은 피해자가 적절한 주택을 찾지 못하여 노숙의 위험이 증가할 수 있음이 지적되었고(Haugen, 2012), 재승인 법에 대한 재무부의 예산 편성 지연으로 인하여 주(state) 보호의 편차가 발생되었음(McLaughlin, et al., 2016)을 고려할 때, 적시에 적절한 예산 편성은 무엇보다 중요하다.

VAWA는 시설 보조금 외에도 피해자의 주거 확보를 지원할 다양한 보조금과 그에 소요되는 예산을 회계연도별로 편성하고 그 용처를 법에 명문화함으로써 실질적인 프로그램이 운영될 수 있도록 한다. 또한 주거와 관련된 여러



보조금을 편성하여 민간단체들은 다양한 목적으로 추진되는 프로그램을 제안하고 관련된 기금을 지원받을 수 있다. 재원의 규모도 점차 증가하는 추세로 보인다. VAWA 2022에 관한 NHLP(2022)의 분석에 따르면 HUD 관련 기금이 40억 달러 증가하였고, 퇴거 위기에 처한 임차인 법률지원을 위한 HUD 보조금 프로그램 2024년까지 2,000만 달러로 증액된 바 있다. 보조금의 적용 범위도 확대되었다. 주거 선택 바우처(Housing Choice Voucher) 중 모든 프로젝트 기반 임대(Project-Based Rental) 계약에 자금을 지원하며, 농촌 주택 바우처 자금 및 자격을 완화하였고, 생존자를 포함하는 주거위기가구에 대한 주택 바우처를 추가한 바 있다. 또한 VAWA 2022는 선주민이나 LGBTQIA2S+ 생존자 등에 대한 제도의 차별적인 영향력을 완화하기 위하여 별도 보조금 또는 주택 관련 재원의 일정 비율을 할당한다. 일정 규모 이상의 충분한 재원을 지속적으로 확보하는 것은 정책을 지속적으로 추진할 기반이 되며, 반드시 할당되어야 하는 대상을 명시하는 것은 정책에서 해당 대상이 배제되지 않게 한다는 점에서 중요하다.

VAWA의 재원과 관련하여 주목할 점은 예산 편성과 집행의 유연성이다.<sup>30)</sup> 주택과 관련된 보조금의 용처는 직접적인 ‘주거’ 확보 비용에 한정되어 있지 않다. 연체된 임대료나 공과금, 보증금, 생존자가 고용 상태를 유지하기 위해 필요로 하는 자동차 수리 비용 지급 등 피해 상황에서 노숙이나 주택 상실 방지하기 위하여 활용할 수 있다(Sullivan, Bomsta & Hacskaylo, 2016). 피해자들이 마주하게 되는 재정적 위기와 그것이 살 곳을 유지하는 데에 미치는 영향은 다양하고, 피해자마다 동일하지 않으며, 복합적이다(Pavao et al., 2007; Rollins, et al., 2012). 유연한 재정 지원은 개별적인 상황을 고려하여 주거와 관련된 긴급한 위기를 해결하면서 장기적으로 안정된 기반을 구축하는 데에 중요하다(Klein et al., 2021; OVW, 2025a; Sullivan, Bomsta & Hacskaylo, 2016).

30) 이는 법에 따라 승인된 보조금을 OVW에서 재량권을 가지고 편성할 수 있는 방식이기에도 가능한 부분이기도 하다(OVW, 2025a: 30). 한편 저소득 가구를 대상으로 하는 HUD 등 타 부처의 프로그램에 의존하고 있는바 해당 재원도 검토하는 것이 필요하나 본 고에서는 예외로 한다. 다만, HUD 예산의 증가 없이 주거 비용은 증가하는 상황은 연방기금에 의존해야 하는 저소득층에 대한 지원을 축소하며, 그간 반복된 예산 협상 과정에서 보조금 승인 중단 상황은 가정폭력 피해자들의 주거 안정 프로그램 운영에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예측된 바 있다(NLICH, 2023).

#### IV. 결론: VAWA의 시사점과 국내 정책 과제

본 연구는 탈폭력 과정에서 피해자가 경험하는 주거 위기에 대응하는 국내 정책의 한계를 인식하고, 대안을 모색하고자 미국 VAWA를 중심으로 주거지원을 위한 세부 조항과 정책이 작동하는 맥락을 검토하였다. VAWA는 지난 2차 개정 이후 보호하는 피해자의 범위 확대는 물론, 기존의 주택 보호 조항의 적용 범위 및 이행과 집행을 강화하면서 피해자의 주거 접근성을 향상해 왔다. 이러한 정책은 연방법인 VAWA에 보조금의 활용 방향, 전달체계의 역할, 재원의 규모가 명확하게 명시됨으로써 다른 피해자 지원 서비스와 구분하여 피해자의 ‘주거’ 안정을 지원하는 실천으로 이어지고 있었다. 이와 더불어 OVW가 재량권을 가지고 유연하게 집행할 수 있는 보조금의 유연성은 피해자의 상황에 적합한 지원을 가능하게 하는 기반임을 파악하였다.

물론 VAWA도 피해자의 주거 위기를 완전하게 해결하지는 못한다는 점에서 국내 제도의 온전한 본보기가 되기는 어렵다. 법체계의 특성상 연방법이 최소한의 기준을 제시하지만, 여러 번의 개정 이후에도 주(state)마다 시행과 보호 수준의 차이가 존재한다는 점, 법의 주거 보호를 받는 프로그램이더라도 폭력 피해 지원이 주목적이 아닌 영역에서는 주거 외의 폭력 피해에 관한 프로그램이나 서비스가 원활하게 연계되지 않고 있다는 점(Arum & Khairunnisa, 2021), 민간임대주택에서 동일한 보호를 받기 어려워 주정부의 법에 의존해야 하는 상황이라는 점(Schaitkin, 2022), 실제 공공서비스 이용 과정에서 VAWA의 보호 조항과 피해자의 상황에 대한 낮은 이해로 어려움을 겪고 있다는 점(Kulkarni et al., 2023; Thomas et al., 2021) 등이 한계로 보고되고 있다. 또한 국가 간의 법체계 차이로 인하여, 법의 적용 관련 사항을 구체적으로 제시하는 VAWA의 보호 조항을 기본법 차원에서 추상적인 기준을 제시하는 국내 「여성폭력방지법」에 동일하게 적용하는 것에는 한계가 있다. 그럼에도 VAWA의 사례를 통하여 「여성폭력방지법」상의 주거지원을 구체화하기 위하여 논의되어야 하는 몇 가지 지점을 발견할 수 있었다. 각각의 논의점과 연결하여 국내 제도 개선방안을 제시하였다.

첫째, 주거지원의 대상이 되는 피해자의 범위에 대한 논의가 필요하다. VAWA는 주거지원 지원을 피해 유형에 따라 구분하지 않으며, 인지하거나 존재하는 차이가 차별이 되지 않아야 함을 법에 명시하여 피해 상황에서 주거 접근성을 보장하고 있다. 특히 가정폭력·성폭력·데이트폭력·스토킹 등의 피해 차이면서 동시에 성매매나 인신매매 피해자인 경우를 고려함으로써 여성폭력

의 중첩성을 반영하며 특정한 피해자를 배제하지 않는다.

우리나라의 「여성폭력방지법」에서도 지원 대상인 피해 유형을 나열하고 있어 피해 유형별 보호에 차이가 없는 것으로 보인다. 그러나 각 피해자 보호법과 지침에 따라 지원 방식과 보호범위에 차이가 존재한다. 일례로 국민임대주택이나 주거취약계층 주거상향지원사업은 가정폭력과 특정 성폭력 피해자만이 지원 대상이다. 주거지가 피해 장소이거나, 주거를 공유하고 있는 관계 내에서 폭력 피해는 직접적인 주거 위기와 연결되어 있지만, 그 외의 폭력이 주거 문제와 무관한 것은 아니다. 많은 여성은 생애과정에서 복합적인 폭력 피해를 경험하며, 이는 다양한 방식으로 여성이 주거를 확보하고 유지할 능력을 훼손한다. 원 거주지에 거주하고 있더라도 향후 노숙의 위험에 처할 수 있으므로, 현재의 거주지 여부와 같은 상태만으로 주거 불안정 정도를 가늠하기는 어렵다(Baker, Cook & Norris, 2003). 따라서 도움 요청 과정에서 신고·보고된 ‘피해유형’만으로 직면하고 있는 주거 위기와 그로 인한 어려움을 가늠하여 선별적인 지원을 하는 것은 의도치 않게 특정 피해 유형의 피해자가 배제하는 결과를 야기할 수 있다. 기본법인 「여성폭력방지법」 내에 ‘피해 유형’에 따라 차별적인 지원을 금지하는 조항을 포함한다면 현재와 같은 분절적, 선별적 주거 지원을 개선할 수 있을 것이다. 또한 모든 여성폭력 피해자의 주거 접근성을 높이기 위하여 법에 근거하여 시행되는 실태조사 시 실제 피해자가 처한 주거 위기와 주거 지원에 대한 수요 파악을 위한 노력도 필요하겠다.

둘째, 주거지원 정책 개선을 위해서는 현 정책의 타당성과 효과성에 대한 검토가 필요하다. VAWA는 시설 입소 시 서비스나 프로그램 참여 의무로 인한 입소자들의 어려움은 자율성을 보장하는 조항으로, 저렴하면서 안전한 주택을 찾는 것의 어려움으로 불안정 주거나 노숙으로 유입되는 문제는 장기주택 확보를 지원하는 보조금으로, 서비스 제공기관의 몰이해는 전담 부서의 설치와 협력 강화를 위한 재원 확보로, 가해자의 범죄로 공공임대주택에서 퇴거되는 문제는 피해의 특수성을 고려하는 보호 조치로 법 개정을 통하여 개선해왔다. 이러한 개정은 학계의 연구, 실천 현장의 실태조사와 옹호 활동이 만들어진 결과이면서 동시에 보조금의 주무부처인 법무부의 VAWA의 실행에 대한 2년마다 의회 보고서 제출을 의무적으로 정례화하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 해당 보고서는 주요 이해관계자들과의 협의를 통해 보조금 관리, 충족되지 않은 요구, 해당 분야의 참고할 만한 사례, 논의된 문제와 이를 해결하기 위한 정책 대안 등을 포함한다(OVW, 2023). 또한 다양한 정책의 효과성을 파악하고 더 나은 접근 방안을 모색하기 위한 관련 연구에 일정 기금을 지속 투자하고 있다(OVW, 2023). 주무부처는 정책 시행만이 아니라 더 나은

정책을 모색할 의무도 있는 것이다.

반면, 「여성폭력방지법」(제7조)에 근거하여 국가의 개입 방안을 구체화하는 <제1차 여성폭력방지기본계획>에서 주거지원정책은 “여성폭력 피해자의 주거 안정을 위한 임대주택 지원 확대”(관계부처합동, 2000: 39)와 같이 기존 정책의 소소한 진전만을 담고 있으며, 실제 수요를 파악하고 정책의 효과성을 평가할 계획은 담고 있지 않다. 또한 현재 주거 공급 주체인 국토교통부에는 협의한 물량 확보 외에 피해자의 수요를 고려한 정책을 적극적으로 계획·시행할 의무는 관련법, 계획, 지침 등에 명시되어 있지 않다. 주무부처는 매년 각 보호·지원시설 이용자의 규모와 퇴소자의 일시적인 상태를 제시하는 지원 실적, 목표 대비 이행률과 같은 양적 평가를 하고 있지만 그간의 정책에 대한 면밀한 평가는 이루어진 바 없다. 5년마다 수립되는 <기본계획>이 구체적인 주거 지원 계획을 담아내고 ‘계획’에 머무르지 않기 위해서는 정기적으로 정책의 성과와 효과를 평가하고 이를 바탕으로 개선할 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 「여성폭력방지법」 내에 계획 수립의 의무만이 아니라, 주무부처가 주거 지원을 포함하여 주요 피해 지원과 관련된 결과 보고와 개선 방안을 마련할 의무 또한 명시되어야 할 것이다. 이를 위해서는 다양한 부처와 협력과 조정 역할을 해야 하는 여성가족부가 실질적인 역할을 할 수 있도록 OVW와 같이 적절한 권한을 부여할 방안도 검토되어야 한다.

셋째, 주거 지원의 범주 내에 피해자가 지역사회에서 안정적으로 거주할 적절한 주거를 확보하고 유지하는 것 또한 고려되어야 한다는 점이다. 안전하고 저렴한, “집”이라고 부를 수 있는 장기 주택은 각자의 속도와 상황에 따라 치유하며 폭력에서 벗어난 삶으로 나아가기 위해 중요한 요소이다(Hetling et al., 2018). VAWA는 피해 이후 적절한 주택의 확보와 유지를 지역사회가 함께 노력해야 하는 문제로 인식하고 장기주택 확보 지원을 위한 보조금을 지원한다. 지역사회 내의 관련 자원을 조정하고 네트워크를 구축하는 것, 관련 기관 이해관계자들의 역량을 강화하는 것, 피해자의 주택과 관련된 비용을 유연하게 지원하는 것 또한 보조금을 받는 기관에서 예산을 집행할 수 있는 영역이다. Klein 등(2021)은 생존자의 안전 확보를 위해서는 빠르게 안전한 주거로의 진입을 돕고 서비스를 제공하는 조직을 지원하는 정책적인 전략이 중요함을 강조한 바 있다.

「여성폭력방지법」은 국가와 지자체는 주거지원을 포함하여 “피해자 보호·지원 등을 위하여 필요한 법적, 제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원을 확보하여야 한다.”(제4조)는 점을 명시하고 있다. 이를 토대로 ‘주거 지원’의 내용을 구체적으로 채워가는 것이 필요하다. 피해자들이 퇴소 이후 또는 시설

에 입소하지 않고 거주할 만한 적절한 주택을 찾고 유지하는 것에 어려움을 경험하고 있음(고은정, 2022)을 고려할 때 이를 지원할 방안이 시급하다. 따라서 향후 VAWA와 같이 ‘장기주택’ 확보 또는 주택 자원 네트워크 구축·조정, 주택 프로그램 개발 등을 목적으로 하는 별도의 유연한 자원(사업비) 확보·지원 또는 전문 조직 운영 방안이 논의될 필요가 있다. 특히 자원의 유연성은 피해자의 요구를 고려하여 저렴한 주택을 직접 마련하고 다양한 주거 선택지를 만드는 지원단체의 새로운 시도로 이어진다(Baker et al., 2010)는 점에서 중요하게 고려되어야 할 부분이다.

넷째, 주거 지원은 주거 상실 이후에 대한 사후 조치만이 아니라 예방적인 조치도 포함되어야 한다는 점이다. VAWA는 이미 폭력으로 인해 주거 위기 상황에 있는 생존자에 대한 주거지원만이 아니라, 주거 취약계층이 피해 상황에서 주거를 상실하지 않을 수 있도록 보호한다. 이는 공공임대주택에서 범죄 발생 시 퇴거 규정으로 인하여 피해자가 강제로 퇴거당하는 것이 사회문제로 대두되면서 개선된 부분이다.

국내에서도 공공임대주택에서 발생하는 여성폭력에 대한 보호조치의 부재로 인해 피해자들이 더 열악한 주거 상황으로 내몰리는 상황이 발생하고 있다.<sup>31)</sup> 공공임대주택에 입주하는 저소득층, 신혼부부, 청년 또는 고령자, 장애인 등은 민간주택시장에서 주거 확보가 어려운 주거 취약계층이라는 점에서 피해 상황에서 주거권 보호 조치가 필요하다. 이를 위해 VAWA와 유사한 방식으로 「여성폭력방지법」에서 공공임대주택 거주자의 폭력 피해 상황, 가해자에게 거주지가 노출된 상황에서 거주권을 상실하지 않을 수 있도록 보호해야 하는 의무를 추가할 수 있을 것이다. 구체적으로는 피해 이후 매입임대주택을 활용한 주거지원시설, 긴급주거지원을 통한 매입·전세임대주택, 국민임대주택 등 공공임대주택에 입주한 피해자가 가해자에게 노출된 상황에서 국토교통부와 협력하여 타지역으로 긴급 이전할 수 있도록 절차를 마련한다면, 위험에 지속적으로 노출되거나 거주지를 상실하는 것을 예방할 수 있을 것이다. 또한 HUD와 유사한 방식으로 공공임대주택 거주 중 피해 발생 시 가해자 명의 공동명의 주택이더라도 거주자의 명의를 분할하여 피해자의 점유권을 인정할 방안이 적극적으로 검토될 필요가 있다. 이는 폭력 상황에서 가해자가 남고 피해

31) 고은정(2022)의 연구는 신혼부부 공공임대주택 입주 중이었거나, 피해자 명의로 된 전세임대주택 입주 중 가정폭력 피해 상황에서 임대권을 분할받거나 안전을 위하여 가해자와 분리하여 긴급 이전을 신청할 방안이 부재하여 보호시설에 입소하는 사례를 보고하고 있다. 동 연구에서는 주거지원시설의 경우 가해자에게 노출될 경우 타지역의 주거지원시설로 이전할 수 없고, 다시 긴급피난처나 다른 쉼터로 이동하여 공실이 나기를 기다려야 하는 문제도 지적된 바 있다.

자가 시설이나 불안정한 거처에서 머물게 되는 문제적 상황을 예방할 주요한 방안이 되리라 생각한다.

한편, VAWA의 주택 보호 조항은 존재만으로 작동하지 않았다. 관련법의 개정, 부처 간의 협력, 공공주택 관련 기관의 여성폭력과 관련 제도에 대한 이해를 높이기 위한 노력이 함께 이루어졌기에 실효성을 가질 수 있었던 것으로 보인다. 특히 VAWA에 의한 보호를 임대인과 생존자에게 고지하는 것은 HUD의 몫이며, 시행을 위한 계획과 보고 의무 또한 부여되어 있다. HUD 내에는 여성폭력 피해자의 제도 이용의 어려움을 고려하여 전담부서도 설치·운영되고 있다. 국내에서도 여성폭력으로 인한 주거취약계층의 노숙과 더 열악한 주거로의 유입을 예방하기 위해서는 현재 공공임대주택을 공급하는 국토교통부와 긴밀한 협력을 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 관계 부처 합동으로 추진하는 <여성폭력방지종합계획>과 관련 지침의 개선이 필요하다. 단기적으로는 현재 국토부와 협력하에 운영되는 국민·매입·전세임대주택 등에서 거주 중 여성폭력 피해로 인한 주거 상실, 피해 이후 주거 수요와 공급 등을 부처가 파악하고 관련 대안을 마련하도록 구체적인 역할이 부여되어야 한다. 장기적으로는 해당 부처 내에 여성폭력 피해자를 지원할 전담인력(부서)을 확보하거나, 부처 또는 지역 주거복지센터 관계자들의 여성폭력과 관련 제도에 대한 이해를 제고하기 위한 교육 과정을 운영하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

다섯째, VAWA의 개정과 재승인 과정은 피해자의 주거 위기를 어떻게 정의하고 대응하는가는 결국 정책적 결정의 영역임을 보여준다. 미국은 주거 보호 조항을 강화함으로써 피해자의 ‘주거권’을 개인의 자유와 사생활, 재산권과 결합하는 영역에서 우선 보호되어야 하는 영역으로 이동시켰다. 그 결과 피해 상황에서 보장 주택에서는 기존 주거지의 점유권을 유지할 수 있게 되었고, 기존 거주지에서 탈출하더라도 시설 거주나 노숙 외에 지역사회 내에서 거주할 주택을 지원받을 수 있는 선택지도 마련되었다. 주택 임대는 개인 간의 계약의 문제, 주택은 가족(배우자) 간의 재산 분할의 문제로 보고, 집에서 탈출한 피해자를 일시적, 선별적으로 지원하는 것으로 국가의 개입을 최소화해 온 것도 또한 우리 사회의 정책적 결정의 산물이다. 따라서 피해자에게 그간 제공되었던 좁은 선택지를 넓히는 것은 정책적 결정을 통해 가능할 것이다. 피해 생존자를 위한 주택 서비스의 부족, 재산과 주택에 접근할 기회로서 실질적인 주거권을 법·제도적으로 보장하지 않는 것은 그 사회가 피해 여성에게 폭력을 견디거나 가해자에게 돌아가는 것, 적절하지 않은 저렴한 주택으로의 유입 등 안전하지 않은 선택을 강요하는 것과 다름없다(Klein et al., 2021; Little, 2015). 따라서 피해자가 경험하는 주거 위기는 일시적인 어려움이 아닌 여성의 ‘주거

권'을 침해한 결과이자, 국가가 보호해야 하는 기본권으로 인식되어야 한다. 이를 위해 피해자의 주거 문제가 정책 의제로, 더 적극적으로 논의되어야 할 것이다.

본 연구는 국내에서 활발하게 정책 의제화되지 않고 있지만 피해자들을 가장 곤란하게 하는 '주거'문제에 초점을 맞추어 국외 사례를 검토하고 제도 개선 방안 제안했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 다음과 같은 한계는 후속 연구를 통해 보완될 필요가 있겠다. 우선 피해자가 경험하는 주거 문제는 저렴하면서 적절한 주택이 부족한 해당 사회의 주택문제 맞물려 있기에 피해자 관련 법과 제도의 개선만으로 충분하지 않다. 그러나 본 연구는 미국의 주(state)별 법령 차이나 관련 주택 정책을 함께 검토하지 못하였다는 한계가 있다. 주별 법령 차이, 국내 주택 정책과의 교차 지점에 대한 후속 논의가 필요하다. 다음으로 문헌연구는 시간적·공간적 거리에도 불구하고, 국내외의 다양한 논의를 두루 살필 수 있다는 장점이 있다. 그러나 동시에 문헌을 찾고 해석하는 연구자의 관점이 작용한다는 점에서 한계가 있다. 따라서 여전히 국내의 분절적인 피해자 지원제도와 맞물리는 당사자들의 주거 위기 경험이 정책에 반영되기 위해서는 문헌 연구에서 나아가서 피해자들의 주거 상황을 파악하고, 피해자의 목소리와 정책을 둘러싼 다양한 이해관계자들의 구체적인 경험을 듣고 살피기 위한 후속 연구가 계속되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 고은정(2022). 가정폭력 피해 여성의 주거 이동 경험과 맥락에 관한 연구. 가톨릭 대학교 대학원 박사학위논문.
- (2024a). “여성폭력으로 인한 주거 위기와 정책 대응 방안: 정책 산물분석을 중심으로”. *사회복지연구*, 제55권 제2호. 133-163.
- (2024b). “당사자 인터뷰(사례)로 본 가정폭력 피해자의 주거 이동 경험과 맥락”. 『가정폭력피해자 주거권 보장 및 주거지원 정책 개선을 위한 토론회』 자료집. 50-62.
- 공미혜(2017). “가정폭력 피해여성의 자립 후 삶과 도전”. *페미니즘 연구*, 제17권 제2호. 233-267.
- 관계부처합동(2000). 제1차 여성폭력방지정책 기본계획(2020~2024).  
<https://www.mogef.go.kr/>에서 2020.11.11.인출
- 염윤호(2024). “스토킹 규제 및 피해자 지원에 관한 미국 법체제와 시사점: 뉴욕주를 중심으로”. *치안정책연구*, 제38권 제3호. 155-194.
- 윤홍식·남찬섭·김교성·주은선(2019). *사회복지정책론*. 사회평론아카데미.
- 유은주(2011). “가정폭력피해여성의 공동주거시설 거주경험에 관한 질적 사례연구: 주거지원사업정책 대상자를 중심으로”. *한국가족복지학*, 제33권. 37-68.
- 이연화(2017). “폭력피해여성 주거지원 욕구조사: 시설입소자를 중심으로”. Issue Brief(23). (재)제주여성가족연구원.
- 이태진·박세경·천현숙·우선희(2005). 특수 사회취약계층 주거지원방안 연구: 여성폭력피해자를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 정도희(2023). “여성폭력 및 여성폭력방지기본법 개선 모색 -스페인 ‘젠더폭력 통합 보호 조치에 관한 조직법’을 반영하여-”. *원광법학*, 제39권 제1호. 263-286.
- 최유연(2024). “가정폭력피해자의 주거권 보장을 위한 과제”, 『가정폭력피해자 주거권 보장 및 주거지원 정책 개선을 위한 토론회』 자료집. 29-48.
- 황정임(2017). “가정폭력 피해자 조사 결과”, [가정폭력 피해자 실태와 보호 및 수사사법체계 개선방안 모색] 세미나 자료집. 서울: 한국여성정책연구원. 2-21.
- Adams A. E., Tolman R. M., Bybee D., Sullivan C. M., Kennedy A. C.(2012). The impact of intimate partner violence on low-income women's economic well-being: The mediating role of job stability. *Violence Against Women*, 18, 1345-1367. doi:10.1177/1077801212474294



- Arum, L. J., & Khairunnisa, A. F.(2021). MORE THAN A HOUSE: A GENDER ANALYSIS OF LAHSA'S THE VIOLENCE AGAINST WOMEN ACT (VAWA) HOUSING POLICY. *Rubikon: Journal of Transnational American Studies*, 8(2), 122-138.
- Baker C. K., Billhardt K. A., Warren J., Rollins C., Glass N. E.(2010). Domestic violence, housing instability, and homelessness: A review of housing policies and program practices for meeting the needs of survivors. *Aggression and Violent Behavior*, 15, 430-439. doi:10.1016/j.avb.2010.07.005
- Baker, C. K., Cook, S. L., & Norris, F. H.(2003). Domestic violence and housing problems: A contextual analysis of women's help-seeking, received informal support, and formal system response. *Violence against women*, 9(7), 754-783.
- Blunden, H., & Flanagan, K.(2021). Housing options for women leaving domestic violence: the limitations of rental subsidy models. *Housing Studies*, 37(10), 1896-1915.  
<https://doi-org.libproxy.catholic.ac.kr/10.1080/02673037.2020.1867711>
- Clark, D. L., Wood, L., & Sullivan, C. M.(2019). Examining the needs and experiences of domestic violence survivors in transitional housing. *Journal of family violence*, 34(4), 275-286.
- Fraga Rizo, C., Klein, L. B., Chesworth, B., Macy, R. J., & Dooley, R. (2022). Intimate Partner Violence Survivors' Housing Needs and Preferences: A Brief Report. *Journal of Interpersonal Violence*, 37(1-2), 958.
- Haugen, A. F.(2012). When It Rains, It Pours: The Violence against Women Act's Failure to Provide Shelter from the Storm of Domestic Violence. *The Scholar: St. Mary's Law Review on Race and Social Justice*, 14(4), 1035-1074.
- Hetling, A., Dunford, A., Lin, S., & Michaelis, E.(2018). Long-term housing and intimate partner violence: Journeys to healing. *Affilia*, 33(4), 526-542.
- HUD.(2017). CERTIFICATION OF DOMESTIC VIOLENCE, DATING VIOLENCE, SEXUAL ASSAULT, OR STALKING AND ALTERNATE

- DOCUMENTATION, FORM HUD-5382.  
<https://www.peoplefirstny.org/assets/PF-VAWA-Public-Housing-Emergency-Transfer-Plan.pdf>에서 2025.01.29. 인출.
- \_\_\_\_\_(2023). The Violence Against Women Act Reauthorization Act of 2022: Overview of Applicability to HUD Programs.  
<https://www.federalregister.gov/d/2022-28073>에서 2024.03.29. 인출.
- Klein, L. B., Chesworth, B. R., Howland-Myers, J. R., Rizo, C. F., & Macy, R. J.(2021). Housing Interventions for Intimate Partner Violence Survivors: A Systematic Review. *Trauma, Violence, and Abuse*, 22(2), 249.
- Kulkarni, S. J., & Notario, H.(2023). Trapped in housing insecurity: Socioecological barriers to housing access experienced by intimate partner violence survivors from marginalized communities. *Journal of community psychology*, 439-458.  
<https://doi-org.libproxy.catholic.ac.kr/10.1002/jcop.23052>
- Little, M.(2015). Between the abuser and the street: An intersectional analysis of housing challenges for abused women. *Canadian Review of Social Policy*, 72/73, 35-64.
- Madison, M.(2024.9.12.). 30 Years of Progress: The Evolution and Impact of the Violence Against Women Act.  
<https://feminist.org/news/30-years-of-progress-the-evolution-and-impact-of-the-violence-against-women-act/>에서 2024.10.23. 인출.
- McLaughlin, M., Policy, P., Fox, D., & Policy, S. H.(2016). Housing needs of victims of domestic violence, sexual assault, dating violence, and stalking. *Advocates' Guide*. 6\_6-6\_12.
- Messing, J. T., Thomas, K. A., Ward-Lasher, A., & Johnson, J.(2021). Survivors Achieving Stable Housing: Implementation, Challenges, and Lessons Learned. *Social Work*, 66(1), 49.
- National Law Center on Homelessness and Poverty.(2006). The impact of the Violence Against Women Act 2005 (VAWA) on the housing rights and options of survivors of domestic and sexual violence.  
<https://vawnet.org/material/impact-violence-against-women-act-2005-vawa-housing-rights-and-options-survivors-domestic>에서 2025.01.25. 인출.

- NHLP.(2022). Congress Keeps the Lights On, Reauthorizes VAWA,  
<https://www.nhlp.org/our-initiatives/congress-keeps-the-lights-on-reauthorizes-vawa/>에서 2023.07.31. 인출.
- NLIHC.(2023). IMPACTS OF INCONSISTENT FUNDING ON AFFORDABLE HOUSING PROGRAMS.  
[https://nlihc.org/sites/default/files/CHCDF\\_Factsheet\\_CR-FY24\\_FINAL.pdf](https://nlihc.org/sites/default/files/CHCDF_Factsheet_CR-FY24_FINAL.pdf)에서 2025.01.25. 인출.
- OVW.(2023). Conferral on the Violence Against Women Act 2020-2021: Report to Congress  
<https://www.justice.gov/usdoj-media/ovw/media/1353446/dl?inline>에서 2025.03.10. 인출.
- \_\_\_\_\_.(2025a). 30 Years of the Violence Against Women Act: A Legacy and Future of Safety and Justice.  
<https://www.justice.gov/ovw/media/1385701/dl?inline=>에서 2025.01.28. 인출.
- \_\_\_\_\_.(2025b). Accomplishments of the Office on Violence Against Women – January 2021 to January 2025  
<https://www.justice.gov/ovw/media/1385221/dl?inline=>에서 2025.01.28. 인출.
- Pavao J., Alvarez J., Baumrind N., Induni M., Kimerling R.(2007). Intimate partner violence and housing instability. *American Journal of Preventive Medicine*, 32, 143-146. doi:10.1016/j.amepre.2006.10.00.
- Phillips, R.(2014). Addressing barriers to housing for women survivors of domestic violence and sexual assault. *Temp. Pol., & Civ. Rts. L. Rev.*, 24, 323.
- Rollins, C., Glass, N. E., Perrin, N. A., Billhardt, K. A., Clough, A., Barnes, J., ... & Bloom, T. L.(2012). Housing instability is as strong a predictor of poor health outcomes as level of danger in an abusive relationship: findings from the SHARE Study. *Journal of interpersonal violence*, 27(4), 623-643.
- Schaitkin, R.(2022). Domestic Violence and Eviction: Housing Protections for Survivors, and What We Can Learn from Eviction Diversion Programs. *Fordham Urb. LJ*, 50, 173.

- Stupakis, S. E.(2019), What the Future May Hold forVictims of Domestic and Sexual Violence Without the Violence Against Women Act, *Hastings Women's L.J.* 30, 261.
- Sullivan C. M., Bomsta H. D., Hacskeylo M. A.(2016). Flexible funding as a promising strategy to prevent homelessness for survivors of intimate partner violence. *Journal of Interpersonal Violence*, 34(14), 3017-3033. doi:10.1177/0886260516664318
- Thomas, K. A., Ward-Lasher, A., Kappas, A., & Messing, J. T.(2021). “It actually isn't just about housing”: Supporting survivor success in a domestic violence housing first program. *Journal of Social Service Research*, 47(2), 232-244.
- Thurston, W. E., Roy, A., Clow, B., Este, D., Gordey, T., Haworth-Brockman, M., … & Carruthers, L.(2013). Pathways into and out of homelessness: Domestic violence and housing security for immigrant women. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 11(3), 278-298.
- UN.(1991). 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 원문  
<https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?menuid=001003007007&searchcategory=%EC%82%AC%ED%9A%8C%EA%B6%8C%EA%B7%9C%EC%95%BD&pagesize=10&boardtypeid=7065&boardid=7602172>에서 2020.11.01. 인출.
- UN(Office of the High Commissioner for Human Rights).(2012). WOMEN AND THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING. OHCHR.  
<https://digitallibrary.un.org/record/735190?v=pdf>에서 2023.07.31. 인출.
- WAVE-Networks.(2023). WAVE COUNTRY REPORT 2023. WAVE - Women Against Violence Europe  
[https://wave-network.org/wp-content/uploads/WAVE\\_CountryReport2023.pdf](https://wave-network.org/wp-content/uploads/WAVE_CountryReport2023.pdf)에서 2024.06.18. 인출.

[기사]

- “연봉 8000만원 아들이, 서울생활 어떻게 할래?” … 아파트 1채 사려면 한푼 안쓰고 11년 모아야 2024.9.17. 서울경제.  
<https://v.daum.net/v/20240917083432700>에서 2024.09.18. 인출

[법률]

국내법률. <https://www.law.go.kr/>에서 검색: 여성폭력방지기본법(법률 제20419호); 주거기본법(법률 제18561호).

미국법률. <https://uscode.house.gov/>에서 검색: 12 U.S.C.; 26 U.S.C.; 38 U.S.C.; 34 U.S.C. 12291-2514(VAWA 2022); 42 U.S.C. §§ 11431-11435 (2018); 42 U.S.C. 8013; 42 U.S.C. 11360.

<https://www.congress.gov/>에서 검색: VAWA 1994; VAWA 2005; VAWA 2013.

Abstract

## How to Respond to the housing crisis caused by Violence Against Women: Focusing on the VAWA in the US

Ko, Eun Jung\*

This study aims to explore ways to support housing crises, such as housing insecurity and loss situations, that victims of violence face during the process of escaping the violence. To this end, as a case example of measures for stronger protection of housing rights, the context of operation of the Violence Against Women Act (VAWA), a US federal law, were analyzed to explore the implications for the Korean domestic system.

The analysis results show that, the US, which supports a wide range of victims through VAWA, provides various grants to help them secure and maintain long-term housing in the situation where they lost their homes. It was also found that housing programs that are relatively difficult to secure in the private housing market have been included within the scope of VAWA protection, strengthening safety measures such as splitting the tenancy rights with the abuser and guaranteeing emergency relocation. This shows that the US policy is built upon the specific measures for protecting the right to housing within the federal law that complements the legal differences among states while stipulating the roles of relevant policy delivery systems and securing adequate financial resources in a flexible way. Based on this, this study proposes measures to strengthen institutional protection so that victims of violence against women in Korea do not lose their existing housing and to expand housing options for victims in diverse and complicated situations.

**Keywords :** Violence against women, Housing policy, VAWA,  
Housing rights

---

\* Research Professor, The Catholic University of Korea