KOREAN
WOMEN'S
DEVELOPMENT
INSTITUTE

젠더리뷰

기획특집

변화하는 젠더폭력의 사각지대와 피해자 보호지원을 위한 정책적 과제

- **인공지능 매개 젠더폭력의 확장·변형과 피해자 보호·지원의 과제**
  김애라 | 한국여성정책연구원 연구위원

- **교제폭력 법제화 논의의 쟁점과 과제 : 관계 기반 위험과 피해자 안전을 중심으로**
  박상민 | 한국여성정책연구원 부연구위원

- **여성폭력 피해자 주거지원의 한계와 개선방안 : 현행 공공주거지원제도와 여성폭력 피해자 지원제도를 중심으로**
  황정임 | 한국여성정책연구원 선임연구위원

KOREAN WOMEN'S DEVELOPMENT INSTITUTE

여성폭력 피해자 주거지원의 한계와 개선방안 : 현행 공공주거지원제도와 여성폭력 피해자 지원제도를 중심으로[1)]

황정임 한국여성정책연구원 선임연구위원

1. 들어가며

그동안 여성폭력 피해자 지원체계에서 주거지원은 폭력 발생 공간으로부터 여성폭력 피해자를 분리하여 안전을 확보하는 것에 초점을 두었고, 이를 위한 제도적 방안인 쉼터 혹은 생활시설 중심으로 운영되어 왔다. 쉼터 혹은 생활시설은 여성폭력 피해자의 안전과 회복을 위한 공간으로 중요한 역할을 수행해 왔지만, 최근 들어 노후된 시설, 협소한 공간, 공동생활에 따른 개인공간이나 개인생활, 자율성 보장 미흡 등의 문제가 제기됨에 따라 현행 보호시설 중심의 주거지원을 넘어 피해자의 주거선택권을 확대하고 독립적인 생활을 위한 준비로서의 주거지원 방안을 모색하는 것이 필요하다.

폭력피해여성의 주거지원 관련 선행연구 결과에 따르면, 피해여성에게 집이 먼저 해결된다면 나머지 문제들은 점진적으로 해결할 수 있으며, 지금처럼 보호시설을 경유하고 자립이 준비된 경우에 주거지원이 제공되는 한정적이고 단계적 접근이 아니라 선제적인 주거지원을 필요로 하는 것으로 나타났다[2)]. 그런 면에서 폭력 피해가 발생했을 때 가해자로부터 분리하여 안전하게 보호할 수 있는 보호시설도 필요하지만, 변화하는 여성폭력 피해자의 주거지원 수요를 충족할 수 있도록 주거지원 방식을 다변화하여 여성폭력 피해자의 여건과 수요 등에 부합하는, 보호시설 이외의 다양한 주거지원 방안을 모색해야 한다.

1) 본 원고는 황정임·정수연·홍미리·송아영·임세희(2025)의 '여성폭력 피해자를 위한 대안적 주거지원 방안 연구' 결과를 요약 정리하였다. 자세한 내용은 본 연구보고서를 참고한다.

2) 고은정(2022). 가정폭력 피해 여성의 주거 이동 경험과 맥락에 관한 연구: 자기만의 방을 향한 불완전한 분투. 가족과 문화 34(2): 1-59. p.9.

2. 여성폭력 피해자 주거지원 관련 법·제도 현황과 문제점

가. 여성폭력 피해자 관련 주거지원 관련 법적 근거

「여성폭력방지법」 제15조(피해자 보호·지원) 및 「성폭력방지법」 등 개별 법령에 주거지원이 규정되어 있지만 주거지원의 범위, 주거지원을 위한 내용, 방법 등이 구체화되어 있지 않다.

「여성폭력방지법」 제15조(피해자 보호·지원)는 '국가와 지방자치단체는 피해자에 대한 상담, 의료 제공, 구조금 지급, 법률구조, 취업 관련 지원, 주거 지원, 취학 지원 및 그 밖에 피해자의 보호, 회복, 자립·자활에 필요한 시책을 마련하여야 한다'라고 명시하고 있다[3]. 주거지원과 관련된 별도 조항은 제시되어 있지 않다.

개별 법령의 경우도 「여성폭력방지법」과 마찬가지로 '주거' 혹은 '주거지원' 관련 별도 조항은 없고, 국가 책무 관련 조항의 세부 내용으로 언급되어 있다. 보호시설이나 상담소 등과 관련해서는 각각의 업무, 설치·운영 등에 대한 개별 조항이 있고 구체적으로 기술된 것과 달리, 주거지원은 국가 책무 관련 조항의 세부 내용만 명시되어 있다. 다만, 가정폭력의 경우 임대주택 우선 입주권 부여와 관련해 법률과 시행령에 별도 조항이 마련되어 있다. 「가정폭력방지법」 제4조(국가 등의 책무) 제1항제4호에 국가 및 지방자치단체의 조치로 임대주택의 우선 입주권 부여가 규정되어 있고, 제8조의5(임대주택의 우선 입주권 부여)에 제4조제1항제4호에서 정하는 임대주택의 우선 입주권 부여의 대상자 선정기준 및 선정방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다[4]. 이는 임대주택에 대한 가정폭력 피해자의 우선 입주권을 법적으로 보장한다는 점에서 의의가 있다고 볼 수 있으나, 보호시설 및 주거지원시설 입·퇴소를 전제하고 있고, 신청 가능한 기간을 퇴소 이후 특정 시점으로 제한함으로써 제도 이용의 접근성을 제약할 수 있다.

한편, 주거지원정책은 「대한민국헌법」에서 가장 큰 틀을 정하고, 「주거기본법」에서 주거권을 정의하고 정책 대상을 정하고 있다. 즉 소득수준과 생애주기 등에 따라 주택이나 주거비를 스스로 마련할 수 없으면 국가가 이를 지원하고 개인이 부담할 수 있도록 주거복지정책 대상으로 설정하고, 그중에서도 특수한 상황이나 필요가 있는 경우 우선 지원 대상에 대해 주거지원필요계층으로 설정해 왔다. 「주거기본법」 제3조(주거정책의 기본원칙) 2호에 따르면 '주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 장애인·고령자·저소득층·신혼부부·청년층·지원대상아동(「아동복지법」 제3조제5호에 따른 지원대상아동을 말한다) 등 주거지원이 필요한 계층(이하 "주거지원필요계층"이라 한다)의 주거수준이 향상되도록 할 것'으로 규정되어 있는데[5], 여기에 여성폭력 피해자는 포함되어 있지 않다.

3) 「여성폭력방지기본법」. https://www.law.go.kr/법령/여성폭력방지기본법 (검색일: 2025.6.14.)
4) 「가정폭력방지법」. https://www.law.go.kr/법령/가정폭력방지및피해자보호등에관한법률 (검색일: 2025.11.10).
5) 「주거기본법」. https://www.law.go.kr/법령/주거기본법 (검색일: 2025.12.7.)

<표 1> 여성폭력 관련 법제의 주거지원 관련 조항

법률	내용
여성폭력방지법	제15조(피해자 보호·지원) ① 국가와 지방자치단체는 피해자에 대한 상담, 의료 제공, 구조금 지급, 법률구조, 취업 관련 지원, 주거 지원, 취학 지원 및 그 밖에 피해자의 보호, 회복, 자립·자활에 필요한 시책을 마련하여야 한다.
가정폭력방지법	제4조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 가정폭력의 예방·방지와 피해자의 보호·지원을 위하여 다음 각 호의 조치를 취하여야 한다. 4. 임대주택의 우선 입주권 부여, 직업훈련 등 자립·자활을 위한 지원서비스 제공 제8조의5(임대주택의 우선 입주권 부여) 제4조제1항제4호에서 정하는 임대주택의 우선 입주권 부여의 대상자 선정기준 및 선정방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ※ [동법 시행령] 제4조의2(임대주택의 우선 입주권 부여 대상자)
성폭력방지법	제3조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 성폭력을 방지하고 성폭력피해자(이하 "피해자"라 한다)를 보호·지원하기 위하여 다음 각 호의 조치를 하여야 한다. 4. 피해자에 대한 주거지원, 직업훈련 및 법률구조 등 사회복귀 지원
성매매방지법	제3조(국가 등의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 성매매를 방지하고, 성매매피해자 및 성을 파는 행위를 한 사람(이하 "성매매피해자등"이라 한다)의 보호, 피해 회복 및 자립·자활을 지원하기 위하여 다음 각 호의 사항에 대한 법적·제도적 장치를 마련하고 필요한 행정적·재정적 조치를 하여야 한다. 4. 성매매피해자등에 대한 주거지원, 직업훈련, 법률구조 및 그 밖의 지원 서비스 제공
스토킹방지법	제3조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 스토킹의 예방·방지와 피해자의 보호·지원을 위하여 다음 각 호의 조치를 하여야 한다. 4. 피해자에 대한 법률구조와 주거 지원 및 취업 등 자립 지원 서비스의 제공

출처: https://www.law.go.kr/법령/여성폭력방지기본법
https://www.law.go.kr/법령/가정폭력방지및피해자보호등에관한법률
https://www.law.go.kr/법령/성폭력방지및피해자보호등에관한법률
https://www.law.go.kr/법령/성매매방지및피해자보호등에관한법률
https://www.law.go.kr/법령/스토킹방지및피해자보호등에관한법률
(검색일: 2025.6.14.)

나. 여성폭력 피해자 지원체계 내 주거지원제도 현황과 문제점

폭력피해자 주거지원사업과 스토킹 피해자 주거지원사업을 중심으로 보호시설 형태가 아닌 개별주거(독립주거) 형태로 제공되는 여성폭력 피해자 주거지원 현황을 살펴보면 다음과 같다.

1) 폭력피해자 주거지원 사업 : 주거수요 충족 및 주거전환 지원 기반 취약

폭력피해자 주거지원사업은 2008년에 서울, 부산 지역에 임대주택 24호를 공급하는 것으로 시작하였다. 국토교통부 '주거복지사업'용 매입임대주택 중 일부를 별도 물량으로 받아 운영기관을 선정하여, 1개의 운영기관에 임대주택 10호 내외를 배정해 운영하고 있다. 임대기간은 2년 원칙이며(2년씩 연장 가능), 입주자선정위원회에서 공실 현황, 입주자 여건 등을 종합적으로 감안하여 결정하는데 최대 6년까지 거주가 가능하다. 입주자의 임대보증금을 면제하고 운영기관에서 부담하며, 관리비(월 임대료 포함) 및 각종 공과금은 입주자가 부담한다. 가정폭력, 성폭력, 스토킹 등 피해자로서 자립·자활을 원하며 의지가 있는 사람(장기보호시설 입주자, 이주여성도 포함)을 대상으로 한다.

폭력피해자 주거지원 사업은 여성폭력 피해자를 위한 주거지원을 제공하고 있음에도 불구하고, 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 가정폭력, 성폭력, 스

토킹, 교제폭력 피해자를 모두 포괄하고 있으나, 실제로는 가정폭력 피해자가 다수이고, 성매매 피해자는 제외되고 있다. 또한 인구사회학적 특성이나 자립의지(계획) 등을 기준으로 여성폭력 피해자지원기관(보호시설, 상담소, 1366 등)의 추천을 통해 입주 대상을 선정하고 있어서, 이들 기관을 이용하거나 경유하지 않으면 대상에서 제외될 수 있다. 둘째, 전국에 354호가 운영되어(2024년 기준) 주택 수가 충분하지 않고, 폭력피해자 주거지원 임대주택의 80% 가까이가 비수도권 지역에 위치하고 있는데, 주거지원 수요는 수도권에 많아 공급과 수요간 미스매칭이 발생하고 있다. 그리고 거주기간을 4년에서 6년으로 연장했지만, 주택 물량 확대가 함께 이뤄지지 않으면서 신규 이주도 어려운 상황이다. 셋째, 임대주택이 노후화되어 안정성, 단열·난방 부분에서 취약하고, 생활설비나 가구, 가전 노후 문제 등도 존재하며, 주택수리나 교체 등이 제대로 이뤄지지 않으면서 지속·반복적 공실도 존재한다. 그리고 수도권 지역 주택의 경우 상대적으로 임대보증금과 월 임대료가 높아 입주자의 경제적 부담이 크다. 넷째, 임대주택 10호 중 4호 가량은 비상벨, 안전벨, 침입감지기, 현관/창문 이중 잠금장치 등의 기타 안전설비가 미설치 상태여서, 가해자에 의해 폭력이 언제라도 다시 발생할 수 있음을 상기할 때 다양한 방식의 안전 조치의 보완이 필요하다. 다섯째, 주거지원사업 운영기관들은 입주 기간 동안의 생활 지원, 입퇴소 과정에서의 주택 및 입주자 관리 등을 제공하고 있는데, 현실적으로 자립상담원 1인이 10호의 주택을 담당하고 있어서 임대주택 퇴거 후 주거지 마련 등을 위한 밀착된 지원을 제공하기에 한계가 있다.

실제 여성폭력 피해자들의 폭력피해자 주거지원사업 이용 경험에 따르면, 폭력피해자 주거지원사업에서 제공되는 주택은 주거환경이 열악하며, 입주 및 이주 일정이 기약 없이 지연되거나 정확한 정보가 제공되지 못하여 입주·이주 예정인 이용자들이 주거 계획을 세우지 못해 혼란을 겪고, 운영기관에 따라 지원의 밀도와 지원 연속성에 있어 편차가 있었다.

2) 스토킹피해자 긴급주거지원사업 : 긴급보호를 위한 주거지원, 퇴거 후 주거 마련 지원의 한계

스토킹피해자 긴급주거지원사업은 스토킹(교제폭력 포함) 피해자와 그 가족 구성원(동거인 포함, 성별을 기반으로 한 폭력으로서의 스토킹 피해자를 대상으로 함, 채권·채무관계·층간소음 등의 갈등으로 발생하는 스토킹 피해자는 제외)을 대상으로 긴급 주거지원과 임대주택 주거지원을 제공한다. 긴급 주거지원은 원룸 오피스텔 등 임시숙소를 활용한 긴급 보호·지원으로, 30일 이내로 이뤄지고 24시간 상담 및 숙소 관리 등 피해자 지원을 제공하고, 경찰 등 유관기관과 연계하여 피해자를 안전하게 보호한다. 임대주택 주거지원은 매입임대주택을 활용하여 주거 공간을 제공하는 것으로 3개월 이내, 1회 연장이 가능하며(2025년 기준), 개별 거주 및 일상생활(출퇴근 등)이 가능한 임대주택, 입주자 상담 및 주택 관리·점검 등 피해자 지원을 제공한다. 긴급 주거지원과 마찬가지로 경찰 등 유관기관과 연계하여 피해자를 안전하게 보호한다.

본 사업은 직장 등 일상생활이 가능한 방식으로 운영되어 가해자에게 노출 가능성이 상존한 상태여서 CCTV 설치, 112신고 비상벨 설치, 입주자 동선 확인 등 주거지원에서의 안전관리를 최우선으로 하고 있다. 그러나 가해자에게 기존 주거지가 노출되어 주거이동이 필요한데, 안전하고 안정적인 새로운 주거지를 마련하기에는 입주기간이 짧고, 주거지원

관련 전문성이나 인력 등 주거 전환을 위한 지원 기반이 취약하다.

실제 여성폭력 피해자들의 스토킹피해자 주거지원사업 이용 경험에 따르면, 스토킹 피해자 긴급 주거지원은 경찰 단계에서 타 기관 경유 없이 빠르게 입주하였고, 입주자 1인의 독립 생활공간으로 운영되어 개인 활동의 제약은 크지 않았지만, 안전을 위한 규칙들이 있었다. 그러나 입주 기간이 짧고, 지속적이고 안정적인 주거지원을 위한 운영기관의 역량과 인력이 충분치 않아 퇴거 이후 주거이동의 선택지가 피해자 보호시설 혹은 폭력피해자 주거지원에 한정되어 주거이동의 단절이 발생하고 있었다.

이상에서 살펴본 폭력피해자 주거지원사업과 스토킹피해자 긴급주거지원사업을 통해 제공되는 주거(임대주택 기준)에 대해 접근성, 주택상태, 안전도 등을 종합적으로 살펴본 결과[6], 폭력피해자 주거지원사업은 모든 영역에서 점수가 골고루 분포하지만, 4점(매우 양호)에 가까운 경우는 없었고, 스토킹피해자 주거지원사업은 주택 상태나 안전 상태는 양호하였지만, 상대적으로 접근성이 불편한 것으로 나타났다.



출처 : 황정임·정수연·홍미라·송아영·임세희(2025)의 '여성폭력 피해자를 위한 대안적 주거지원 방안 연구'. p.88.

[그림 1] 폭력피해자 주거지원사업 및 스토킹피해자 주거지원사업의 주택상태 및 주거환경 비교(임대주택 중심)

다. 공공주거지원제도 내 여성폭력 피해자 주거지원 현황 및 문제점

공공임대주택과 주거상향지원사업을 중심으로 공공주거지원제도 내 여성폭력 피해자 주거지원 현황을 살펴보면 다음과 같다.

1) 공공임대주택 : 주택공급대상으로 제도화, 실제 수혜는 제한적인 운영 구조

여성폭력 피해자에게 공공임대주택 이용 자격은 부여하였으나, 실제 수혜는 제한적인 운영 구조라고 볼 수 있다. 국민임대주택의 경우 성폭력 및 가정폭

6) 각 운영기관에서 보유하고 있는 임대주택에 대해 1.매우 불량~4.매우 양호를 기준으로 응답한 결과를 평균을 제시함. 자세한 조사 결과는 황정임·정수연·홍미라·송아영·임세희(2025)의 '여성폭력 피해자를 위한 대안적 주거지원 방안 연구에 수록된 내용을 참고함.

력 피해자가 우선공급 대상으로 규정되어 있다. 가정폭력, 성폭력 피해자는 '나. 장애인 등(20%) 우선공급'에 포함되어 있는데, '나'에 포함된 대상 집단은 총 18개 집단이다(성폭력, 가정폭력 피해자 포함). 따라서 다수와 경쟁해야 하므로 현실적으로 물량 확보나 확대가 용이하지 않을 수 있다. 동일 순위 내 경쟁할 경우 역시 연령이 높고, 부양가족 수와 미성년 자녀 수가 많은지 등에 따라 선정되므로 성폭력 및 가정폭력 피해자가 선정될 가능성이 높지 않다. 결국 우선공급 대상에 속하나, 다른 주거약자 집단들과 함께 묶여 있어서 할당도 적고 경쟁률이 높아 선정 가능성이 높지 않은 것이다. 매입임대주택과 전세임대주택의 경우[7] 일반 공급/기존 공급에서는 여성폭력피해자에 대한 별도 고려가 없고, 운영기관을 선정해 운영기관에게 전세임대주택과 매입임대주택을 제공하는 공동생활 특례 방식만 존재한다.

공공임대주택 자기부담금은 공공임대주택 입주 시 임대보증금 중 임차인이 부담하는 금액으로 계약 시 임대보증금의 일정 비율을 납부하는 것인데, 임대주택 유형에 따라 금액 수준은 상이하다. 전세임대는 보증금의 5%나 2%, 영구임대는 250만 원이나 150만 원 등인데, 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」에 따른 1호, 3호, 4호[8]에 해당하는 주거취약계층의 경우 건설임대, 매입임대, 전세임대 모두 자기부담금이 50만 원이다. 이는 주거취약계층의 경제적 자원이 부족하므로 자기부담금을 낮춘 것이다. 그런데 가정폭력 피해자는 이와 다른 기준이 적용되고 있다. 다른 대상자들은 50만 원이면 공공임대주택에 입주가 가능한데, 2호에 명시된 가정폭력 피해자는 각 임대주택 유형별 표준보증금을 부담해야 한다. 이는 가정폭력 피해자의 경우 시설 퇴소 시 자립지원금(500만 원)을 지원받고 있어 이중 지원이 된다는 이유인데, 이로 인해 가정폭력 피해자는 전세임대를 신청하려면 보증금의 5%나 2%를 부담해야 하므로 자기부담금을 마련하는 데 어려움이 있다.

뿐만 아니라, 공공임대주택의 신청 과정에서도 여성폭력 피해 특성은 고려되고 있지 않다. 공공임대주택 신청을 하려면 무주택세대구성원이어야 한다. 과거에는 세대주만 공공임대주택을 신청할 수 있었으나 현재는 세대원도 신청이 가능하도록 개선되었는데, 이때 주민등록등본상 함께 있는 모든 구성원의 무주택 여부를 확인하고 있다. 그런데 가정

7) 매입임대주택은 '현 생활권에서 안정적으로 거주할 수 있도록 LH가 주택을 매입하여 시중 시세의 30% 수준으로 임대하는 주택'으로 기 매입된 임대주택에 입주하는 방식이고, 전세임대주택은 '무주택 저소득계층이 현 생활권에서 거주할 수 있도록 기존주택에 대해 전세계약을 체결한 후 저소득층에서 저렴하게 재임대'하는 방식이다. LH 청약+. 임대주택 가이드. 매입임대. https://apply.lh.or.kr/lhapply/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=11508&cntntsId=1029 ; LH 청약+. 임대주택 가이드. 전세임대. https://apply.lh.or.kr/lhapply/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=1240&cntntsId=1143 (검색일: 2025.10.3.)

8) 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」. https://www.law.go.kr/행정규칙/주거취약계층 주거지원 업무처리지침 (최종 검색일 : 2026.9.8.)
제3조(입주대상자)에 따르면, 1호는 다음 각 목에 해당하는 주거환경에서 3개월 이상 거주하는 사람(주거사다리 지원사업 신청일을 기준으로 하되, 최근 1년간 각 호의 거주기간을 합산하여 산정할 수 있다.) 다만, 라목의 경우 3개월 이상 노숙인시설에 등록된 사람을 포함한다.
가. 쪽방(상가건물 내 쪽방을 포함한다)
나. 고시원, 여인숙
다. 비닐하우스
라. 노숙인시설(「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」제2조제2호)
마. 컨테이너, 움막 등
바. PC방, 만화방
사. 최저주거기준(「공공주택업무처리지침」 [별표 6] 제5호 또는 「최저주거기준」공고 제2조 '용도별 방의 개수'를 말한다. 이하 같다.)에 미달하는 「건축법」제2조제1항제5호에 따른 지하층(이하 "지하층"이라 한다.)과 시장 등이 홍수, 호우 등 재해 우려로 인해 이주가 필요하다고 인정하는 지하층
아. 「최저주거기준」제3조에 따른 필수설비시설을 갖추지 않은 옥탑방
3호는 최저주거기준을 미달하는 주거환경에서 만 18세미만의 아동과 함께 거주하고 있는 사람
4호는 공공주택특별법 시행규칙 제23조의3에 따라 「재해구호법」에 따른 이재민 등 지방자치단체의 장이 긴급한 주거지원이 필요하다고 인정하여 공공임대주택을 임시로 사용하는 사람

폭력 피해자가 이혼을 하지 않아 등본상에 배우자가 있는 경우, 배우자의 자산이 있거나 주택이 있으면 가정폭력 피해자가 실제 거주하지도 않는 주택이고 피해자의 경제적 사정과는 무관함에도 불구하고, 공공임대주택 입주 자격 요건(무주택 여부, 자산 및 소득 기준)에 부합하지 않아 공공임대주택 신청이 어렵다. 주소를 분리하면 신청자인 가정폭력 피해자의 소득과 자산만 적용될 수 있는데, 가정폭력 피해자가 보호시설에 입소하고 있을 경우 주소지 노출 우려로 주소지 등록이 어렵고, 다른 주소지를 등록할 곳이 없으면 결국 이혼할 때까지 공공임대주택을 신청하지 못하기도 한다. 보호시설 등에서 사실상 이혼관계 확인서를 발급받아 LH에 제출하여 배우자의 소득과 자산을 제외하고 가정폭력 피해자를 기준으로 적용되는 경우도 있지만, 이는 균질하게 모든 지역에서 이뤄지는 것이 아닌, 지방자치단체 혹은 LH 지역본부마다 그 판단과 적용이 상이하다.

또한 임대주택 신청은 등록된 주소지에 하는 것이 원칙이다. 많은 사회복지제도를 신청하려면 본인이 거주하고 있는 동주민센터에 해야 하는 것처럼 공공임대주택(국민주택 제외)도 등록된 주소지를 기준으로 이뤄지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 여성폭력 피해자는 폭력 피해로부터 안전하기 위해 주소지를 떠났음에도 불구하고, 공공임대주택 신청을 위해 폭력 피해가 발생했던 지역에 가야 하는 것이다. 이러한 원칙은 여성폭력 피해자의 공공임대주택 신청을 제약하는데, 공공임대주택을 신청하려 했던 가정폭력 피해자가 트라우마 때문에 등록주소지를 방문하지 못해 결국 공공임대주택 신청을 하지 못하기도 한다.

한편 여성폭력 피해자들은 공공주거지원제도에 대한 정보에 접근하는 것도 어려웠다. 여성폭력 피해자 지원기관들의 공공주거지원제도에 대한 이해와 역량에도 차이가 있고, 피해자 지원기관과 주거지원기관이 유기적인 협업이 이루어지는 경우, 개인의 정보접근성은 중요한 변수가 되지 않아서 개인이 공공주거지원제를 찾아나서지 않더라도 보호시설과 주거지원센터 간의 업무 협력 프로세스를 통해 주거 안정에 도달하였다. 그러나 대부분의 경우 두 영역 간 협업 사례가 드물어, 제도 접근과 이용은 비체계적이며 우연적으로 이뤄지고 있었다.

2) 주거상향지원사업 : '가정폭력 피해자 등'의 규정에도 불구하고 그 외 여성폭력 피해자까지 확대 적용 미흡

주거상향지원사업은 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」에 의해 긴급하게 주거가 필요한, 예를 들어 고시원이나 쪽방, 비닐하우스에 거주하는 경우, 가정폭력 피해자, 미혼모, 한부모 등에게 긴급하게 공공임대주택을 지원하는 사업이다. 통상적으로 공공임대주택은 모집기간이 있는데, 이러한 주거취약계층은 긴급하게 주거지원이 필요하기 때문에 모집 기간이 없이 상시적으로 주거지원 대상자를 발견한 즉시 신청해서 공공임대주택 입주를 할 수 있도록 지원하고 있다. 주거상향지원사업에서는 '가정폭력 피해자 등'을 지원 대상으로 명시하고 있는데[9], '등'과 관련해 규정에 대한 판단의 여지를 두었지만 많은 경우 가정폭력에만 한정되어 적용되고 있다. 주거지원 실무자들은 가정폭력 이외에 다른 폭력 피해까지 지원받을 수 있도록 시도하지만, 주거상실

9) 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」. https://www.law.go.kr/행정규칙/주거취약계층주거지원업무처리지침/ (검색일: 2026.9.8.)

상황에 놓여있는 성폭력, 성매매 등 다른 여성폭력 피해자까지 폭넓게 해석하지 않고, 폭넓게 판단되더라도 그건 담당자에 따라 좌우된다. 다른 여성폭력 피해자의 지원 여부가 법적으로 명확히 보장되어 있지 않으므로 여성폭력 피해자 전반으로 확대하려면 명확하게 명시하는 것이 필요하다.

3. 여성폭력 피해자 주거지원정책 개선 방안

가. 여성폭력 피해자 주거지원의 성격 : 주거권 및 주거취약계층으로의 포괄적 접근 필요

주거지원정책은 인권 차원에서, 주거를 권리로 접근하는 흐름 속에서 추진되어 왔다. 「유엔 사회권 규약위원회 일반논평 제4호(1991)(적절한 주거에 대한 권리, 규약 제11조 1항)」에 따르면[10], '주거권은 '단순히 비를 피할 지붕이 있으면 된다는 식의 좁거나 제한적인 의미로 해석해서는 안 되고, 안전하고 편리하며 존엄성을 지킬 수 있는 곳에서 살 권리'이며, '적절한 주거'로 해석되어야 한다'라고 제시하고 있다. 이때 '적절한 주거'란, 적절한 사생활, 적절한 공간, 적절한 안전, 적절한 조명과 통풍, 적절한 기본적 인프라, 직장과 기본 시설 이용에 대한 적절한 위치 등을 의미하며, 이 모두가 합리적인 비용으로 보장되는 것이라고 규정한다.

한편 UN의 「Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing」(2019)[11]에 따르면, 여성은 적절한 주거권을 향유하는 과정에서 여러 형태의 차별에 직면하고, 이에 국가는 여성이 남성과 동등한 기반 위에서 '적절한 주거권을 향유'할 수 있도록 보장해야 한다고 규정하고 있다. 이때 여성의 적절한 주거권에 여성폭력 피해자의 주거권도 포함한다고 언급하고 있다. 그리고 여성폭력 피해자의 주거권보장을 위해, 국가는 1) 여성폭력 피해자가 안전하고 부담가능한 다양한 주거지를 제공해야 하며, 2) 강제퇴거로부터의 보호, 3) 긴급주거와 전환주거의 제공, 4) 장기적인 주거 대책, 5) 사회주택에서의 우선 공급순위에 배치, 6) 임대료 지원, 7) 젠더기반폭력 피해자를 지원하는 서비스들과의 협력 등을 제공해야 한다고 보았다.

그간 여성폭력 피해자의 주거권에 대한 논의와 문제제기는 가시화되지 못했는데, UN 등의 논의, 일반적인 주거권 논의 등을 볼 때 여성폭력 피해자를 위한 주거지원은 '주거권'의 개념 속에서 접근되어야 한다. 즉 주거권의 개념 속에서, 여성폭력 피해자의 주거지원은 여성폭력 피해자가 주거 대안이 부족하여 폭력 상황에 머무르지 않도록, 부담가능한 다양한 주거지를 제공해야 하고, 폭력피해의 위험으로부터 벗어나 안전하고 쾌적하며 안정적인 주거생활을 할 수 있는 권리가 보장되어야 한다.

한편, 우리나라도 주거권에 근거하여, 「대한민국 헌법」 제35조의 환경권, 제14조의 거주이전의 자유, 제16조의 주거의 자유 등에 주거 관련 내용이 포함되어 있고, 「주거기본법」 제2조(주거권)에서 '국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다'라고 규정하고 있다[12]. 이에 따라 주거빈곤, 주거불

10) 「사회권위원회 일반논평 제04호(1991): 적절한 주거에 대한 권리 (규약 제11조 1항)」. https://uhr.humanrights.go.kr/pub/uhrstd/409 (검색일: 2025.6.14.)

11) United Nations General Assembly(2019). 「Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing」. p.21

안, 주거취약, 주거위기 등의 다양한 개념에 근거하여 주거지원의 정책 대상을 주거취약계층으로 정의하고[13], 정책 대상 범주를 지속적으로 확대하며 이들에게 다양한 방식의 주거지원을 제공해 오고 있다.

그러나 여성폭력 피해자는 주거취약계층의 범주에서 상대적으로 가시화되지 못하여 일부 특정 피해 유형 및 특정 지원제도에 국한되어 왔다. 주거지원 정책 대상을 설명하는 다양한 개념들 중 주거취약의 관점에서 보면 여성폭력 피해자도 주거취약계층에 속하며, 주거취약계층을 위한 공공주거지원제도를 통한 주거지원의 정책 대상이어야 한다. 즉 현재의 주거가 얼마나 취약한지 뿐 아니라, 어떤 계기로 주거문제를 겪게 되었는지, 주거문제를 스스로 해결하는 것이 어려운지, 주거문제가 악화가 될 상황인지 등의 동태적 의미에서 주거 취약성을 규정했을 때, 여성폭력 피해자는 주거취약계층인 것이다. 왜냐하면, 폭력 발생 혹은 폭력 위협의 긴급하고 위기적인 상황을 피해서, 안전을 확보하는 과정에서 주거지를 상실하게 되고, 가해자로부터의 안전 보장, 피해에 따른 치유와 회복, 자립 등을 이루기까지는 주거상실의 문제에서 빠져나오기 어렵기 때문이다. 그리고 이와 같은 경향은 특정 피해 유형에 국한되지 않으므로 여성폭력 피해자 전체가 주거취약계층으로 규정될 수 있다. 따라서 특정 피해 유형이 아닌 포괄적으로 접근되어 주거취약계층으로서 국가의 공공주거지원제도 안에서 가시화되어야 하며, 이와 함께 여성폭력 피해 특성을 고려한 제도 개선을 통해 공공주거지원제도에서 여성폭력 피해자의 주거권을 보장할 수 있어야 한다.

나. 여성폭력 피해자를 위한 주거지원 전략 : 해외 동향을 중심으로

OHCHR(2012)의 WOMEN AND THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING에 따르면, 여성폭력 피해자를 포함한 여성의 주거권을 실질적으로 보장하기 위한 방안으로 다음의 내용을 권고하고 있다[14]. 첫째, 여성의 주거권을 제한하는 법·정책 등을 개정·개선하고, 주거권을 보호하는 법률을 제정하며, 폭력 가해자를 주거지에서 퇴거하는 법적 조치를 마련해야 한다. 둘째, 저렴한 공공임대주택을 제공하고 주거비를 지원하여 주거와 관련된 경제적 부담을 완화해야 한다. 셋째, 안전한 주거 공간을 제공하고, 주거지 내외의 안전한 환경을 조성해야 한다. 넷째, 법률지원, 심리지원, 사회적 자원 등을 위한 서비스를 종합적으로 제공하고, 유관기관들이 협력해야 한다. 다섯째, 여성의 주거권 관련 정책의 성과를 평가하고 정책 설계 및 이행 과정에서 여성들의 참여를 보장해야 한다.

한편, 하우징 퍼스트(Housing First)에 대한 논의가 여성폭력 피해자 주거지원에서도 이뤄지고 있다. 하우징 퍼스트는 주거를 먼저 제공하고 주거 유지 및 지역사회 생활에 필요한 서비스를 추후에 지원하는 것이다. 즉 계단식 서비스는 독립적으로 생활할 수 있도록 '훈련'을 통해 '주거 준비'가 완료된 후에 주거를 제공하는 방식이라면, 하우징 퍼스트는

12) 「대한민국헌법」. https://www.law.go.kr/법령/대한민국헌법 (검색일: 2025.12.7.)

13) 보다 자세한 내용은 박미선·조정희·허소영·이후빈·임이랑·윤진희·송아영·다무라 후미노리(2021)의 '코로나19 팬데믹 이후 주거위기가구 진단 및 대응 전략', 최은희·조승연·이슬해(2023)의 'LH 임대주택 중장기 공급·운영 발전 방안 연구', 이길제·김지혜·윤성진·박미선·우지윤·임지현(2022)의 '주거취약계층을 위한 주거상향 지원사업 강화 방안 연구' 등을 참고한다.

14) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights(2012). WOMEN AND THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING. pp.74-80.

주택을 계단식 모델에서처럼 '마지막'이 아니라, '먼저' 제공함에 따라, 지역사회 정착을 위한 주거에 신속하게 접근할 수 있도록 하는 것이다. 하우징 퍼스트 관점은 주류 정책은 아니지만, 하우징 퍼스트에 기반한 정책이 확산되고 있고, 다양한 서비스를 통해 지역사회에서 생활하는 성과를 낳고 있다[15]. 여성폭력 피해자 주거지원도 쉼터 등을 경유한 후에 주거지원이 제공되는 단계적 접근에서 시간이 오래 소요되고, 그 과정에서 이탈되는 상황이 발생하는 등의 문제를 인식하면서 하우징 퍼스트 논의가 시도되었다. 가정폭력 피해자에 대한 하우징 퍼스트 모델(Domestic Violence Housing First Model, 이하 DVHF)[16]에서는 '주거(안전한 주택)를 우선(First)으로 제공함으로써 피해자가 안전한 주거를 얻을 수 있도록 지원하고, 안전과 웰빙에 영향을 미치는 다른 문제(예를 들어 고용, 교육)도 지원하며, 주거비용뿐 아니라 안전과 웰빙을 위해 필요한 비용에 대한 현금지원도 제공하고 있다.

또한 독립주거 방식의 주거지원에서 피해자의 안전 문제 대응도 강화하는 전략이 시도되고 있다. 상대적으로 독립주거에서의 안전 논의가 부족했는데, WASHINGTON STATE COALITION AGAINST DOMESTIC VIOLENCE의 Domestic Violence Housing First에 따르면[17], 독립주거에서 여성폭력 피해자의 안전 확보를 위한 방안을 다음과 같이 제시하고 있다. 1) 피해자가 안전에 대한 판단기준을 세울 수 있도록 하고, 그 선택을 존중하되 위험 감소를 위한 다양한 정보를 제공해야 하며, 2) 입주할 때 입주 전, 입주 후, 입주 기간이 유지되는 동안의 안전 계획을 수립하고(연락 방식, 주소 관리, 비상 대응 방법 등), 이행 상황을 모니터링해야 하고, 3) 우편물, 행정문서 등에서 주소 노출을 줄이는 절차를 진행하고, 4) 디지털기기/기술을 활용한 안전 체크리스트(위치추적 기능 점검 및 제거 등)를 마련·실행하며, 5) 보안문/잠금장치/비상연락 체계 등 물리적·비상대응 방안을 마련해야 한다. 한편, 이와 같은 물리적 안전 뿐 아니라 안전한 지역사회 환경, 재정적 안정, 사회적 연결, 심리적 회복 등도 안전과 관련되어 있는 것으로 보아야 한다.

다. 여성폭력 피해자 주거지원을 위한 개선 방안

1) 여성폭력 피해자를 포괄하는 주거지원 제도 운영을 위한 법적 근거 마련

현재와 같은 성폭력, 가정폭력 등의 개별 피해 유형을 나열하여 특정 피해 유형에 한정하지 않고 여성폭력 피해자 전체를 포괄하여 제도를 시행할 수 있는 근거를 마련함으로써, 여성폭력 피해자의 주거권을 제기하고 주거지원제도의 정책 대상으로 여성폭력 피해자를 가시화하여 시행 과정에서 자의적으로 판단되지 않고 안정적으로 운영될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 「주거기본법」 제3조(주거정책의 기본원칙)의 제2호에 여성폭력 피해자를 추가하며, 이때 여성폭력 피해자는 「여성폭력방지법」 제3조 1호(여성폭력 정의)와 2호(여성폭력 피해자 정의)의

15) 임덕영(2023). 유럽연합(EU) 국가들의 하우징 퍼스트 관점에 기반한 노숙인 지원 현황과 시사점. 국제사회보장리뷰 가을호 Vol. 26. pp.65-67.
16) 이인선·김보화·최지현·차정음(2023). 여성폭력 피해자 보호시설·주거지원시설 현황 및 개선방안 연구. 한국여성인권진흥원. pp.41-42
17) WASHINGTON STATE COALITION AGAINST DOMESTIC VIOLENCE. Domestic Violence Housing First Toolkit. https://wscadv.org/projects/domestic-violence-housing-first/toolkit/survivor-driven-trauma-informed-mobile-advocacy/?utm_source=chatgpt.com (검색일: 2025.10.14.)

규정을 적용해야 한다. 또한 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 제2조(정의)에 가정폭력 피해자 혹은 가정폭력 피해자 등으로 표기된 내용을 여성폭력 피해자로 변경해야 한다. 이와 함께 「여성폭력방지법」 제15조(피해자 보호·지원)의 하위로 제15조의 1(주거지원)을 신설하고, 신설된 조항에서는 주거지원에 대해 정의하고, 주거지원의 기준, 방법, 절차 등 실무적인 부분은 시행령으로 위임하도록 규정해야 한다. 이때 주거지원에 대한 정의는 기존 보호시설을 통한 보호와 그 외의 다양한 주거지원제도를 포괄함으로써, 현행 보호시설 중심에서 보다 더 다양한 주거지원 경로를 마련하고, 주거지원 확대를 위한 정책 추진을 위한 법적 근거를 마련해야 한다.

2) 여성폭력 피해자 관련 주거지원사업 운영 개선

가) 폭력피해자 주거지원사업의 운영 개선

첫째, 보호시설을 퇴소했으나 독립을 위한 자원이 부족한 폭력피해여성들이 독자적인 삶을 꾸릴 수 있는 안정적인 독립주거(민간임대, 공공임대 등)를 마련하여 퇴거할 수 있도록 주거 준비(전환)를 지원하는 기능을 강화해야 한다. 주거 전환 지원 기능을 강화하기 위해서는 현재와 같은 사업 위탁방식이 아닌 주거지원 전담기관으로 전환하여, 거주기간 동안 영구적이고 안정적인 주거를 마련하기 위한 보다 더 집중적이고 효과적인 주거 전환을 위한 지원이 제공될 수 있도록 해야 한다. 그러나 현재와 같은 사업 위탁방식 구조를 전면적으로 변경하기 어렵다면 현재 10호당 자립상담원 1명을 배치하는 것에서 최소 2~3명으로 확대해 생활상담, 주택관리 뿐 아니라 '주거전환을 위한 지원'을 담당할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 노후화된 임대주택을 교체해야 한다. 이를 위해 성평등가족부, 국토교통부나 LH, 지방자치단체 등 간에 실무협의 채널을 운영해야 한다. 이와 함께 가전제품 등 노후화된 제품 교체 및 구비를 위한 기능 보강비 등 관련 예산을 편성해야 하고, 입주자들의 주거비용 부담을 완화하기 위해 보증금 지원을 상향하고 월 임대료 부담을 완화하는 전환보증금을 확보해야 한다.

셋째, 독립주거에서의 안전 문제는 다른 주거취약계층의 주거지원과 구분되는, 여성폭력 피해자 주거지원에서 중요하게 다뤄져야 하므로, 안전문제가 여성폭력 피해자 개인이 감당해야 하는 문제가 되지 않도록 혹은 폭력피해자 주거지원 운영기관의 책임과 부담으로만 맡겨두지 않도록 해야 한다. 따라서 국가와 지자체는 안전 설비 예산을 마련하고, 경찰과의 협력을 통해 정례적인 순찰 등 안전한 지역환경 조성을 위한 조치를 취해야 한다. 운영기관은 국가와 지자체에서 예산 지원을 받아 CCTV, 잠금장치 등 물리적 안전을 위한 설비를 설치하고, 주소지 노출 등을 줄이며, 입주자 개인별로 안전 관리 혹은 안전 계획을 수립할 수 있도록 관련 정보를 제공하고 안전계획의 이행 상황을 모니터링해 입주자의 안전 관련 인식과 대응 행동을 개선하도록 지원해야 한다.

넷째, 주거지원 대상을 확대하고 입주자 선정 절차를 개선해야 한다. 현행 폭력피해자 주거지원사업의 입주대상은 가정폭력, 성폭력, 스토킹 등 피해자 및 동반가족으로, 운영 관련 근거 법령 역시 「가정폭력방지법」, 「성폭력방지법」, 「스토킹방지법」으로 되어 있는데, 「성매매방지법」에 명시된 주거지원 관련 규정도 포함하여, 폭력피해자 주거지원의 포괄범위를 변경해야 한다. 더불어 입주 우선순위의 추천기관에서 '가정폭력상담소장'으로 특정되어 있는 것을 '상담소장'으로 변경하여 보호시설장, 상담소장,

1366센터장 등과 같이 모든 여성폭력 피해자 지원기관에서 피해 유형에 무관하게 주거지원이 필요한 여성폭력 피해자들이 포괄될 수 있도록 해야 한다.

나) 스토킹 피해자 주거지원사업 운영 개선

첫째, 현재 스토킹 피해자 주거지원사업은 긴급주거지원이나 임대주택 주거지원으로 구분되어 있으나, 확보된 주거지의 성격(공공임대주택과 민간임대주택)과 보호기간의 차이를 둔 '긴급' 보호의 성격은 동일하다고 볼 수 있다. 따라서 공공임대주택과 같이 고정된 지역(공간)보다는 경찰서 인근 등 긴급하게 안전한 보호를 제공할 수 있도록 민간임대 방식은 유지하되, 기존 임대주택 주거지원은 폭력피해자 주거지원사업으로 통합 운영하고, 임대주택 주거지원은 3개월, 긴급주거지원은 30일로 구분해 왔던 것을 긴급 주거지원 중심으로 단일화하면서 주거지원 기간을 연장해야 한다.

이와 더불어 긴급 주거지원 이후에 안전하고 안정적인 주거지를 마련할 수 있도록 주거 전환 지원 기능을 추가하여, 긴급보호 이후에 스토킹 피해자에 대한 새로운 주거지를 마련할 수 있도록 한다. 이를 위해 주거 전환(새로운 주거 마련) 지원을 위한 인력 및 예산 운영 등의 운영 기반을 마련해야 한다.

3) 공공임대주택을 활용한 여성폭력 피해자 주거지원 강화

가) 공급대상을 개별 피해 유형이 아닌, 여성폭력 피해자로 변경하여 규정

현재 「공공주택 특별법 시행규칙」[별표4]에 명시된 우선공급 대상 중 '나. 노부모 부양, 장애인, 국가유공자 등'에 기 포함되어 있는 성폭력, 가정폭력 규정을, 성폭력, 가정폭력 뿐 아니라 스토킹/데이트폭력/성매매 피해자가 포함될 수 있도록 '여성폭력 피해자'로 변경해야 한다. 이때 여성폭력 피해자는 「여성폭력방지법」 제3조 1호(여성폭력 정의)와 2호(여성폭력 피해자 정의)의 규정을 적용하고, 이외에 국민임대주택 신규공급은 통합공공임대주택으로 단일화됨에 따라 통합공공임대주택 우선공급 대상에 여성폭력 피해자를 포함하여야 한다. 매입임대주택/전세임대주택의 경우 각각의 업무지침에 공동생활가정 등 운영 특례(각 지침 4장에 공동생활가정 등 운영 특례가 위치함)가 있는데, 이들 지침에 성폭력, 가정폭력, 탈성매매 여성으로 한정되어 있는 대상자 규정을 '여성폭력 피해자'로 변경해야 해야 한다. 이때 여성폭력 피해자는 「여성폭력방지법」 제3조 1호(여성폭력 정의)와 2호(여성폭력 피해자)의 규정을 적용한다.

나) 성폭력, 가정폭력 피해자의 임대주택 신청 시 보호시설 거주기간 관련 규정 변경

「공공주택 특별법 시행규칙」[별표 4]에 명시된 우선공급과 관련한 자격요건 중 가정폭력 피해자와 성폭력 피해자에 대한 규정은, 「가정폭력방지법」 제2조 제3호에 따른 피해자로서 일반공급의 입주자격(신청자와 동일한 세대별 주민등록표 상에 등재되어 있지 아니한 배우자 및 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 세대원의 무주택 및 소득요건은 제외한다)을 충족하는 사람 중 같은 법 시행령 제4조의2에 따라 성평등가족부장관이 정하는 기준에 해당하는 사람, 「성폭력방지법」 제2조에 따른 성폭력 피해자 또는 성폭력 피해자를 보호하는 가족으로서 일반공급의 입주 자격을 충족하는 자 중 성평등가족부장관이 정하는 기준에 해당하는 사람이다.

이때 '성평등가족부장관이 정한 기준에 해당하는 사람'은 보호시설에 6개월 이상 입소하고 퇴소일로부터 2년이 지나지 않은 사람, 주거지원시설에 1년 이상 입주한 피해자로 한정하고 있다. 최근에 주거지원시설에 2년 이상 입주한 피해자에서 1년 이상 입주한 피해자로 개선하였으나, 여전히 이와 같은 규정은 성폭력 피해자 및 가정폭력 피해자의 임대주택 신청에 대한 접근성을 제한하므로 개정이 필요하다. 최근 가정 밖 청소년과 자립준비청년도 시설에서의 거주기간을 임대주택 신청 요건으로 설정했던 것을 삭제하여 안정적인 주거를 제공하고자 한 바, 여성폭력 피해자도 현행 보호시설의 6개월 이상 입소 기간 요건을 단축하거나 퇴소일로부터 2년 이내로 제한한 것을 5년 이내로 변경해야 한다.

다) 공공임대주택 신청 시 폭력 피해에 따른 예외 인정

공공임대주택 신청을 위해서는 기본적으로 무주택세대구성원이어야 하고 소득 기준 및 자산 기준을 충족해야 하는데, 여성폭력 피해자의 경우 배우자, 직계존속, 직계비속 및 그 배우자 등에 의한 피해 발생이 있을 수 있고 이들로부터 분리되어 안전한 주거 공간이 필요하여 임대주택을 신청함에도 불구하고 배우자의 소득과 자산 등으로 인해 가정폭력 피해자의 임대주택 신청이 제약되고 있다. 따라서 가구 단위로 입주 자격을 심사하는 것에서 여성폭력 피해자에 대한 예외 인정이 필요하다. 최근 자립준비청소년(청소년복지시설 퇴소자)에 대해 건설임대의 입주자격을 소득과 자산기준, 무주택세대구성원에서 '본인'의 무주택으로 변경하였는데[18], 여성폭력 피해자 역시 본인의 무주택을 기준으로 적용하는 것이 필요하다.

또한 현행 가구 단위의 무주택세대구성원 적용을 유지할 경우 사실상 이혼관계 확인서를 공공임대주택 신청 시 증빙자료로 제출하여 배우자의 자산이나 소득에서 여성폭력 피해자의 주거상실 상황이 반영될 수 있도록 해야 한다. '사실상 이혼관계 확인서'는 이혼을 하지 않았지만 사실상 혼인 관계가 해소된 상태에 있음을 확인하는 서류로, 기초연금 수급 등 특정 목적으로 법률상 이혼은 아니지만 사실상 이혼 상태임을 입증하여 소득 산정을 변경하거나 분리된 가구로 인정받고자 사실상 이혼 관계를 확인해야 할 경우 사용되고 있음을 참고한다.

라) 공공임대주택에서의 여성폭력 피해자 안전 강화

여성폭력 피해자가 공공임대주택에 거주할 경우 가해자의 침입 등 폭력 피해 등 입주자의 책임으로 볼 수 없는 사유로 주거이동이 필요할 경우 이주를 신청할 수 있도록 「여성폭력방지법」 제15조의 1(주거지원)을 신설할 경우 여기에 입주자 주거이동 관련 사항을 규정해야 한다. 서울시(서울주택도시공사)에서도 주거이동 기준이 불명확하고 이동가능한 주택의 범위 등이 규정되어 있지 않아 입주민들이 주거이동 과정에서 불편을 겪음에 따라, 주거이동이 필요한 사유를 규정하고 이때 범죄 피해를 포함하도록 관련 기준을 마련하고 있다.

18) 여성가족부 보도자료(2025.9.22.일자). 여성가족부, 가정 밖 청소년 주거지원 강화.

4) 여성폭력 피해자 주거지원 정책의 운영기반 마련

가) 주거정책 수립·추진 과정에 여성폭력 피해자 주거지원 수요 반영을 위한 성평등가족부 참여 확대

「주거기본법」 제5조(주거종합계획의 수립)에 따르면 국민의 주거안정과 주거수준 향상을 위해 주거종합계획이 수립되고, 여기에는 주거정책의 기본목표 및 기본방향에 관한 사항, 공공임대주택 등의 공공주택의 공급에 관한 사항, 주거환경 정비 및 노후주택 개량 등에 관한 사항, 주거지원필요계층에 대한 임대주택 우선공급 및 주거비 지원 등에 관한 사항 등이 포함된다. 주거종합기본계획의 수립 및 변경은 주거정책심의위원회에서 심의하는데, 동법 시행령[19] 제5조(주거정책심의위원회)에 따르면 10개의 중앙행정기관[20]이 나열되어 있는데, 여기에 성평등가족부는 명시되어 있지 않다. 주거정책 수립 및 주거지원제도 운영 과정에 여성폭력 피해자의 주거수요를 반영하고, 여성폭력 피해자를 위한 공공임대주택 물량 확보, 기 확보된 임대주택 중 노후주택 개량, 주거환경 개선 등을 추진하기 위해 주거정책심의원회에 성평등가족부가 참여할 수 있도록 「주거기본법 시행령」 제5조 개정을 국토교통부에 적극 요청해야 한다. 이와 함께, 5년마다 수립되는 여성폭력방지정책기본계획을 수립할 때, 10년마다 수립되는 주거종합계획을 수립할 때, 여성폭력 피해자의 주거지원을 위한 정책과제가 포함될 수 있도록 해야 한다.

나) 여성폭력 피해자 주거 통계 생산

증거기반정책 수립이 강조되고 있는 상황에서, 여성폭력 피해자의 주거 실태 및 주거 수요, 주거지원 현황 등을 파악할 수 있는 통계를 취합·생산하여 시계열 자료로 구축하는 것은 여성폭력 피해자를 위한 주거지원 정책의 설계 및 이행을 위해 반드시 필요한 기초 작업이다. 이를 위해 「여성폭력방지기본법」 제12조에 근거하여 3년마다 진행되는 여성폭력 실태조사를 활용하여 여성폭력 피해자의 주거 현황, 주거 수요 등을 파악함으로써 기초 실태를 파악하고, 폭력피해자 주거지원사업과 스토킹피해자 주거지원사업을 통한 주거지원 실적을 체계화하여 기초 통계를 생산해야 한다. 그리고 이렇게 취합된 통계 자료를 토대로 3년마다 공표되는 여성폭력통계에 여성폭력 피해자의 주거 관련 통계가 포함될 수 있도록 한다.

이와 함께 공공주거지원제도에서 여성폭력 피해자를 위한 주거지원 통계를 산출하도록 국토교통부에 요청하는 것도 필요하다. 이를 위한 첫 시도로 「주거취약계층 주거지원 업무처리지침」 별지 제3호서식에 따른 '입주자격 기초 조사서'에 따르면, 대상자 유형 중에 '가정폭력 피해자 등'을 별도 항목으로 분류하도록 해서, 가정폭력 피해자 등과 관련된 통계 산출을 요청해야 한다. 그리고 국토교통통계누리 플랫폼에 공시하거나 국토부가 발간하는 주택업무편람에 게재하거나, 통계청의 국가통계포털의 주거 메뉴에 포함하는 등 주거복지제도 관련 통계에도 포함되어 생산·관리될 수 있도록 해야 한다.

19) 「주거기본법 시행령」. https://www.law.go.kr/법령/주거기본법 시행령 (검색일: 2026.11.03.).

20) 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원이 참여하도록 되어 있는데, 재정경제부 제1차관, 교육부 차관, 행정안전부 차관, 농림축산식품부 차관, 산업통상부 차관, 보건복지부 차관, 기후에너지환경부 제1차관, 고용노동부 차관, 국무조정실 국무2차장, 금융위원회 부위원장이다.

다) 여성폭력 피해자를 위한 주거정보 제공체계 강화

여성폭력 피해자의 주거 관련 정보에 대한 접근성이 취약했기 때문에, 여성폭력 피해자들이 주거정보를 탐색할 수 있는 정보 제공 체계가 마련되어야 한다. 이를 위해 첫째, 현재 여성폭력 피해자를 위한 주거지원 제도에 대한 개괄적이고 기초적인 정보는 대한민국 복지포털 복지로를 통해 제공하고 있다. 그러나 일부 정보들이 누락되거나 오기되어 있어서, 여성폭력 피해자 주거지원 관련 제도 정보가 정확히 제공될 수 있도록 사업 누락 여부, 정보 오류 여부 등을 점검하여 보완해야 한다. 둘째, 공공 주거지원제도에서 여성폭력 피해자에게 도움될 수 있는 정보는 커스터마이징을 통해 가공 혹은 정제하여 제공해야 하고, 이를 위해서는 별도 인력, 예산과 조직 등이 필요하다.

• 참고문헌 •

LH 청약+. 임대주택 가이드. 국민임대. https://apply.lh.or.kr/lhapply/cm/cntnts/cntntsView.do?cntntsId=1021&mi=1142 (검색일: 2025.10.3.)

LH 청약+. 임대주택 가이드. 매입임대. https://apply.lh.or.kr/lhapply/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=1150&cntntsId=1029 (검색일: 2025.10.3.)

LH 청약+. 임대주택 가이드. 전세임대. https://apply.lh.or.kr/lhapply/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=1240&cntntsId=1143 (검색일: 2025.10.3.)

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights(2012). WOMEN AND THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING. pp.74-80.

United Nations General Assembly(2019). 「Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing」. p.21

WASHINGTON STATE COALITION AGAINST DOMESTIC VIOLENCE. Domestic Violence Housing First Toolkit. https://wscadv.org/projects/domestic-violence-housing-first/toolkit/survivor-driven-trauma-informed-mobile-advocacy/?utm_source=chatgpt.com (검색일: 2025.10.14.)