

DOI: 10.23063/2025.06.8

홈리스 여성 실태조사의 해외 사례 검토: 영국, 캐나다, 미국 로스앤젤레스

A Review of International Surveys on Homeless Women:
UK, Canada, and Los Angeles (USA)

이채윤 (연세대학교 사회복지대학원 석사과정)

임덕영 (한국보건사회연구원 사회보장정책연구실 연구위원)

Lee, Chaeyoon (School of Social Welfare, Yonsei University)

Lim, Deokyoung (Korea Institute for Health and Social Affairs)

한국에서는 2011년 노숙인복지법 제정 이후 노숙인 등의 실태조사가 시행되고 있으나, 홈리스 여성이 과소 집계 되는 문제가 지속해서 제기되고 있다. 이 글은 영국과 캐나다, 미국 로스앤젤레스에서 홈리스 여성을 대상으로 시행한 실태조사를 검토하여 한국의 홈리스 여성 실태 파악에 참조점을 제시하는 것을 목적으로 한다. 영국에서는 거리 노숙 여성 규모를 파악하기 위한 센서스, 캐나다에서는 여성의 주거와 홈리스 상태에 대한 실태조사, 미국 로스앤젤레스에서는 홈리스 여성의 욕구 사정 조사가 각각 시행되었다. 이들 조사는 각 국가의 특성과 정책 환경에 따라 다른 접근 방식을 취하면서도 홈리스 여성의 가시성을 높이고, 이들의 욕구를 반영한 정책을 마련한다는 공통점을 가진다. 이는 기존 조사 방식을 넘어 여성들의 실제 삶에 다가가려는 유연한 접근과 조사와 정책 개입 간의 연계가 필요함을 강조한다.

1. 들어가며

근대 국민국가에서 개인에 대한 ‘가독성’을 확보하는 것은 국가가 사회 문제에 개입하는 초석이 된다(Scott, 1998/2010). 이는 곧 개인의 삶에 수반하는 문제를 수치화하고, 표준화하는 것을 의미한다. 복지국가에서도 실태조사는 정책 설계와 시행의 기반이 된다. 문제를 수치화하여 이를 개입 가능한 형태로 번역할 때 비로소 문제 현상과 이를 경험하는 사람들이 정책에 포

함될 수 있기 때문이다.

한국에서 ‘노숙인’¹⁾이 사회 문제로 대두된 것은 1997년 시작된 국제통화기금(IMF) 외환위기 이후이다. IMF 외환위기 이후 가장으로서 일터와 집을 잃고 거리 노숙을 하게 된 실직 노숙자가 사회 문제로 대두되었고, 한국 사회 홈리스의 전형으로 자리 잡았다. 이에 우리 사회는 2011년 ‘노숙인복지법’을 제정하여 국가와 지방자치단체에 노숙 등을 예방하고 노숙인 등의 복지를 향상시킬 책임이 있음을 명시하였고, 실태조사 시행을 법제화하였다.

노숙인 복지제도가 개선되는 가운데 홈리스 상태에 있는 여성들의 삶은 크게 주목받지 못했다(Song, 2009/2016). 그러나 스스로를 보호할 수 있는 자원이 취약한 홈리스 상태에서 성별에 따른 경험의 차이는 매우 크다(이채운, 2023). 예컨대 여성들은 거리에서 더 많은 위협에 놓이는데, 스스로를 숨기는 전략을 취하기도 한다. 이 때문에 홈리스 여성의 존재와 이들이 경험하는 어려움은 가시화되기 어렵다.

2021년 노숙인 등의 실태조사에 따르면 거리 노숙인 중 여성은 9.2%로 파악된다(임덕영 외, 2021). 일선 지원 체계에서는 여성이 과소 집계되었음을 지적하는 목소리가 대두되고 있다(김수연, 2024). 또한 젠더를 고려한 서비스가 제공될 필요가 있음에도 별도의 서비스를 제공하는 시설은 매우 제한적이다. 이는 비단 한국만의 문제가 아니다. 이에 많은 지역에서 젠더 관점으로 홈리스 여성의 실태를 파악하고 개입하려는 노력을 전개하고 있다.

이 글에서는 해외에서 실시된 홈리스 여성 실태조사를 검토하여 한국에 시사점을 제시하고자 한다. 구체적으로 영국과 캐나다, 미국 로스앤젤레스를 사례로 각 지역에서 시행된 실태조사의 배경과 방법, 주요 결과, 정책적 시사점을 살핀다. 영국에서는 거리 노숙 여성의 전반적인 규모를 파악할 목적으로 센서스를 실시하였고, 캐나다에서는 홈리스 여성 주거 문제의 원인과 실태를 이해하기 위해 국가 전역에서 500여 명의 홈리스 여성을 설문조사하였다. 미국 로스앤젤레스에서는 도시 내 홈리스 여성의 복지와 주거 욕구를 파악하기 위해 욕구 사정 형태의 조사를 수행하였다. 각각의 실태조사는 홈리스 여성의 실태 파악이라는 공통된 목적을 갖는 한편 세부적인 방향이 다르다. 방법론과 질문 역시 차이를 보인다. 영국, 미국, 캐나다를 주요 사례

1) 이 글에서는 거리 노숙을 포함해 열악한 거처에 머무는 사람을 포괄하여 홈리스로 칭한다. 홈리스는 한국어로 ‘노숙인(露宿人)’으로 불린다. 그러나 노숙인은 ‘이슬을 맞으며 한뼘잠을 사는 사람’을 뜻해 그 정의가 협소하다. 이에 노숙인복지법(2021)은 일정한 주거가 없거나, 노숙인 시설을 이용하는 경우, 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에 거주하는 경우를 ‘노숙인 등’으로 통칭하고 있다. 다만 이 글에서 다루는 ‘노숙인 등’이라는 표현의 가독성이 낮고, 여성의 홈리스 상태가 거리 배회하기, 지인 집에 머물기, 파트너 만들기 등 유동적이고 관계적이라는 점에 근거하여 ‘노숙인’ 또는 ‘노숙인 등’ 대신에 확장적 용어로서 ‘홈리스’라는 단어를 사용하고자 한다. 거리 노숙을 특정하거나 제도상 노숙이라는 용어를 사용한 경우는 ‘노숙인’ 혹은 ‘노숙’을 사용하였다.

로 선정한 것은 홈리스 여성에 대한 실태조사와 정책 마련에 있어 구체적인 목표 설정에 따라 각기 참조할 점이 있기 때문이다.

2. 영국의 노숙 여성 센서스(The Women's Rough Sleeping Census)

가. 조사 배경과 방법

1) 조사 배경

영국에서는 2023년 여성의 거리 노숙 규모와 실태를 파악하고자 전국적으로 ‘노숙²⁾ 여성 센서스’를 실시한 바 있다(Wright et al., 2024). 영국 정부 차원에서 노숙 실태를 파악하기 시작한 것은 2010년으로, 이후 영국 정부는 ‘노숙 규모 포착^(Rough Sleeping Snapshot)’이라는 이름으로 매년 영국 전역에서 특정 하룻밤을 기준으로 노숙 규모를 집계하고 있다. 그러나 영국 정부에서 정의하는 ‘노숙’의 범위가 협소해 해당 조사에서 노숙 여성의 규모가 과소 집계되는 문제가 지속해서 제기되었다(Breterton and Maycock, 2021). 노숙 여성은 타인의 집에 단기간 무상으로 거주하거나, 안전하지 않은 비공식 거처에 머무는 등 타인의 눈에 띄지 않도록 숨는 경우가 많기 때문이다. 이에 2022년 가을 여성 지원 단체와 홈리스 관련 단체가 연합을 꾸려 노숙 여성 센서스를 기획하였다.³⁾ 2022년에는 런던 노숙 여성 센서스^(Pan-London Women's Rough Sleeping Census)를 실시하였고, 이듬해인 2023년에는 조사 범위를 확장해 영국 전역의 주요 도시⁴⁾를 대상으로 센서스를 시행하였다.

2) 조사 방법

노숙을 어떻게 정의하는가에 따라 실태조사의 규모와 결과가 상이해진다. 해당 조사에서는 ‘지난 3개월 이내에 거리에서 노숙한 경험이 있는 여성’을 대상으로 하되 다양한 노숙 상태에 놓인 여성을 포함하기 위해 노숙 기준을 유연하게 적용하였다. 예컨대 알코올 및 약물 중독, 젠

2) 영국은 홈리스 상태(homelessness)와 거리 노숙(rough sleeping)을 구분하여 사용한다. ‘rough sleeping’은 주로 거리, 공공장소, 대중교통 등 야외나 주거용 공간이 아닌 장소에서 잠을 청하는 상태를 의미한다. ‘homelessness’는 거리 노숙을 포함해 주거 안정성이 침해된 상태를 포괄적으로 일컫는 말로 사용된다. 불안정하거나 적절하지 않은 거처에 사는 경우를 함께 지칭하며, 거주 시설이나 과밀한 공간에 머무는 경우를 포함하기도 한다(UK Government, 2018).

3) 연합체에는 솔라스 여성 지원 단체(Solace Women's Aid), 단신 홈리스 프로젝트(Single Homeless Project), 런던 의회(London Councils), 홈리스 링크(Homeless Link) 등이 포함된다(Wright et al., 2024).

4) 런던 30개 자치구와 14개 지방 당국에서 조사에 참여하였다(Wright et al., 2024). 참고로 런던은 32개 자치구와 런던시로 이루어진 행정구역이며, 영국 전역의 지방 당국은 317개이다.



더 기반 폭력, 이민 등 다양한 영역의 지원 단체를 조사 대상에 포함하여 정부에서 정한 ‘노숙’ 정의에 들어맞지 않더라도 노숙과 같은 상태에 있는 여성을 조사하고자 하였다. 또한 자신을 여성으로 정체화하거나 여성이나 남성으로 구별되지 않는 논바이너리⁵⁾이면서 여성으로서 경험을 겪은 경우도 여성의 범주에 포함하여 성정체성에 따른 사각지대를 해소하고자 하였다.

노숙 여성 센서스를 성공적으로 실시하기 위해서는 노숙 여성과 접촉할 기회를 늘리는 조사 방법을 도입해야 한다. 이들은 지방 당국의 협조를 바탕으로 노숙 경험이 있는 여성을 만나 이 들로부터 아웃리치를 나갈 주요 장소에 대한 정보를 수집하였다. 런던에서는 조사 시행 이전에 당사자 8명과 실천가에게 조사 방법과 설문 내용에 관한 의견을 청취하는 과정을 거치기도 하였다. 또한 조사원을 대상으로 성인지적 아웃리치와 조사 방법, 설문 등에 관한 교육을 시행하였다.

조사는 현장 조사와 지역 단체와의 협력을 통한 정보 수집 2단계로 진행하였다. 먼저 현장 조사의 경우 시간대를 달리하여 이른 아침과 낮, 밤으로 세 번에 나누어 시행했다. 거리뿐 아니라 병원이나 24시 카페 등 여성들이 머물 만한 다양한 공간을 찾아다녔다. 2명이 조를 이루어 조사하고, 각 조에는 1명 이상의 여성 직원을 배치하여 경계를 낮추고자 했다. 다음으로 현장 조사가 종료된 이후에는 각 지역 지원 단체와 협력하여 기본 정보를 모으는 등 해당 지역의 노숙 여성 규모를 파악하는 데 도움을 받았다.

조사의 목적과 형식이 규모 파악을 위한 센서스인 만큼 조사 문항은 크게 10개로 간단히 구성되었고, 조사 시간도 대략 10분 이내로 기획되었다. 질문은 지난 3개월 동안의 노숙 기간, 노숙 빈도, 노숙하며 머무른 모든 장소와 주요 장소 1곳, 이용 중인 지원 체계, 나이, 인종·민족, 현재 성별, 출생 시 성별과 현재 성별의 일치 여부, 해당 조사 참여 여부로 구성되었다.

조사에 앞서 설문지 서두에 조사 참여자의 특성을 기재하여 자신을 ‘노숙인’으로 정의하지 않는 여성이더라도 노숙 상황을 경험하고 있는 여성이 조사에 참여할 수 있도록 하였다. 밤에 잠을 청할 안전한 장소가 없거나, 계단 등 보이지 않는 공간에서 잠을 자거나, 밤새 배회하거나, 지하철역에서 밤을 지새우거나, 친구나 낯선 이의 집에 단기간 머물며 이동하거나, 성 노동으로 생계를 이어 가면서 집이 없는 경우 등이 예로 제시되었다.

5) 논바이너리(nonbinary)는 ‘비이분법적인’이라는 뜻으로, 남성과 여성의 이분법적인 성별 구분을 벗어난 사람을 칭하는 말로 사용된다. 논바이너리는 자신의 성을 정의하기를 거부하거나, 어느 하나의 성정체성에 속하지 않는다고 느끼는 사람들을 의미한다(Nonbinary gender, 2025).

나. 주요 결과

조사 결과 영국 전역의 주요 도시에서 노숙 여성 815명이 집계되었다. 전국적으로 시행되는 영국 정부의 노숙 규모 포착 조사 결과 노숙 여성 규모는 2023년 568명으로 집계된 바 있다. 2023년 센서스 조사에 참여한 지역 기준으로 노숙 여성 규모는 포착 조사(186명)의 4.4배에 달했다. 두 조사 간의 차이는 런던 이외의 지방 당국에서 더욱 크게 나타났다. 포착 조사에 따르면 2023년 센서스 조사 지역 기준으로 노숙 여성은 28명으로 집계된 데 비해 센서스 결과는 424명으로 15.1배가량 높았다.

| 표 1. 영국 정부의 노숙 규모 포착 조사와 노숙 여성 센서스 결과 비교(2023년) |

(단위: 명, 배수)

구분	2023 노숙 규모 포착 조사(명)	2023 노숙 여성 센서스(명)	두 조사 간의 차이(명)	노숙 규모 포착 조사 대비 노숙 여성 센서스(배수)
런던(pan-London)	158	391	233	2.5
런던 이외의 지방 당국	28	424	396	15.1
센서스 조사 지역 기준 총계	186	815	629	4.4
영국 전역	568	-	-	-

출처: "Women's Rough Sleeping Census 2023 Report", Wright et al., 2024. <https://www.shp.org.uk/wp-content/uploads/2024/09/Womens-Rough-Sleeping-Census-2023-Report.pdf>.

여성의 노숙 패턴은 일시적이고 간헐적인 형태로 나타난다. 센서스 결과 응답자의 절반 이상은 지난 3개월 동안 거리 노숙(56.2%)을 경험했다. 안전한 장소가 없어 밤새 배회(36.4%)한 비율도 높게 나타났다. 다음으로 친구 집(29.1%), 역사 등 공공장소(25.1%), 지인 또는 낯선 사람의 집(21.5%) 순으로 비율이 높아 임시적 거처를 이용하거나 사회적 관계망을 간헐적으로 이용하여 거처를 마련하는 경우가 상당한 것으로 나타났다.

다. 조사 결과에 따른 제언

영국 정부의 노숙 규모 포착 조사와 노숙 여성 센서스 결과의 차이는 노숙 상태에 있는 여성이 국가 지원 체계에 충분히 포함되지 않고 있음을 시사한다. 노숙 여성 센서스 연구팀에서는 그간 노숙 여성이 과소 집계된 이유를 기존 조사에서 '노숙'을 제한적으로 정의하였기 때문으로 진단한다. 특히 '노숙'의 정의가 남성의 노숙 경험에 기반해 설정되어 있으므로 이를 폐지하

거나, 여성의 경험을 반영하도록 수정할 필요가 있다고 제언한다. 제한적이고 남성중심적인 ‘노숙’ 정의는 노숙 여성이 과소 집계되는 문제뿐 아니라 이들의 지원 체계 접근성을 낮추는 결과를 초래한다. 법적 정의에 따른 ‘노숙’ 상황을 증명해야 하는 노숙 지원 체계에서 배제되기 때문이다.

또한 지난 3개월간 시설을 이용한 경험이 있으나 여전히 노숙 상태에 있는 여성들이 있는 것으로 나타났다. 이는 노숙 상태를 경험하는 여성이 지속해서 시설을 이용할 수 있도록 개인의 욕구에 따라 맞춤형으로 지원받는 안전한 전달체계의 필요성을 나타낸다. 따라서 노숙 여성과 직접 대면하는 지원 단체의 직원이 성인지적인 태도를 갖추고, 노숙 여성이 노출되기 쉬운 트라우마에 관한 교육을 받을 수 있도록 지원할 필요가 있다고 언급한다.

마지막으로, 중앙정부가 지방 당국의 연례 총조사를 지원하여 데이터를 바탕으로 정책을 개선할 수 있도록 해야 함을 제언하였다.

3. 캐나다 전역 여성 주거와 홈리스 실태조사(The Pan-Canadian Women's Housing & Homelessness Survey)

가. 조사 배경과 방법

1) 조사 배경

캐나다에서는 전국 여성 주거와 홈리스 네트워크(WNHHN: Women's National Housing and Homelessness Network), 이것은 집이 아니다(TINH: This Is Not Home) 조직이 협업해 캐나다 전역을 범위로 여성 주거와 홈리스 실태조사(이하 여성 홈리스 실태조사)를 실시한 바 있다(Schwan et al., 2021). 해당 조사는 여성을 비롯해 다양한 젠더⁶⁾의 사람들이 불평등과 차별로 인해 안정적이지 않고, 안전하지 않은 집에서 살고 있는 현실에 대한 문제의식에서 시작하였다.

다수의 홈리스 여성은 주거의 선택지가 적고, 응급 쉼터가 부족한 상황에서 사적이고 비공식적인 네트워크에 기대어 거처를 마련하는 등의 생존 전략을 취한다. 이 때문에 홈리스 상태를 경험하는 여성은 길거리 등 외부에 노출된 상태에서 살아가기보다 보이지 않는 홈리스 상태에 놓이곤 한다. 그러나 보이지 않는 홈리스 상태에서는 착취와 학대의 위험에 노출되기 쉽고, 주

6) 해당 조사는 여성뿐 아니라 다양한 젠더의 사람들(gender diverse people)이 경험하는 주거 불안정성을 함께 살펴보는 것을 강조한다. 다양한 젠더의 사람들을 ‘여성’으로 통칭하는 것에는 한계가 있으나, 연구의 목적이 남성중심적, 이성애중심적인 사회 구조에 따른 문제에서 공통적으로 비롯되는 상태를 살피기 위함이라는 점에 기대어 여기에서는 여성과 다양한 젠더의 사람들을 ‘여성’으로 통칭한다.

요 지원 체계와 정책 대상에서 배제되기 쉽다.

캐나다 정부는 2016년부터 일시집계조사(PIT: Point in Time) 방식으로 전국적 홈리스 규모를 집계해 왔다(Employment and Social Development Canada, 2016). 캐나다 정부의 PIT는 거리에서 노숙하거나 응급 쉼터, 전환 시설 등에 머무는 경우와 함께 여성 폭력 대피소에 머무는 경우도 집계에 포함하여 조사 대상이 포괄적인 특징이 있다. 그러나 일시집계조사는 거리 홈리스나 쉼터 거주 홈리스 등 가시화된 홈리스를 주로 집계하는 특성상 조사 결과가 남성중심적 경향성을 띠기 쉽다. PIT 조사 결과 응답자 가운데 여성의 비율은 2016년 38%, 2018년 36%, 2020~2022년 36% 수준에 머물렀다(Employment and Social Development, 2016; 2018; Department of Housing, Infrastructure and Communities, 2024). 이에 ‘보이지 않는 홈리스 상태(hidden homelessness)’에 놓인 여성의 경험을 파악하는 것을 목적으로 주거 문제를 겪는 여성을 대상으로 캐나다 전역에서 실태조사를 시행하였다.

2) 조사 방법

보이지 않는 홈리스 상태를 조사하기 위해서는 먼저 여성들이 경험하는 홈리스 상태의 구체적인 양상을 파악하여야 한다. 여성 홈리스 실태조사는 선행연구를 통해 비가시화된 홈리스 상태를 인신매매, 빈곤, 비적정 거처, 과밀, 생존을 위한 섹스, 물리적·감정적·성적 학대, 카우치 서핑(couch surfing)⁷⁾, 친밀한 파트너의 폭력, 차에 거주하기 등으로 구체화하였다. 조사 대상은 캐나다에 거주하는 16세 이상의 사람으로, 자신을 여성 또는 이분법적 성별이 아닌 다양한 젠더로 정체화하는 사람으로 설정하였다.

해당 조사의 목적은 노숙 여성의 규모를 파악하는 센서스와 달리 여성들이 경험하는 핵심적인 주거 문제와 그에 대한 대응 방식을 연구하는 데 있다. 이와 부합하도록 양적 조사와 질적 조사를 병행하였는데, 양적 조사는 캐나다 전역에서 500명을 대상으로 하였다. 주로 온라인 설문 플랫폼(Qualtrics)을 활용하였고, 온라인 조사에 참여하기 어려운 경우에는 전화나 화상통화(Zoom)로 진행하였다. 실태조사 참여자 모집은 캐나다 전역에 WNHHN이 구축하고 있는 지역사회 파트너 27개 단체와의 협력을 바탕으로 했다. 해당 조사에서 접촉한 지역사회 파트너 조직에는 홈리스 쉼터, 폭력 피해 여성 지원 단체, 전환주택(transitional housing)뿐 아니라 불법 여성이나

7) 카우치 서핑(couch surfing)은 직역하면 ‘이리저리 소파 옮겨 다니기’이다. 이는 타인의 집에 단기간 무상으로 거주하는 식으로 계속해서 거처를 옮겨 다니며 주거 불안정을 겪는 상황을 지칭한다.

청소년 지원 단체 등이 포함된다. 또한 당사자 전문가 11명의 도움을 받아 조사 참여자를 모집하였다. 특히 캐나다 북부 지역의 원주민 여성, 주거 불안정을 겪는 다양한 젠더의 사람들, 여성 청소년을 만나는 데 당사자 전문가의 도움이 유효했다.

나. 주요 결과

조사 참여자의 연령대별 분포는 25~49세(58.68%), 50~64세(23.14%), 13~24세(12.60%), 65세 이상(5.58%) 순이었다. 성적 지향별로는 이성애자(57.6%)가 과반이었으며, 양성애자(14.0%), 무성애자(7.4%), 동성애자(5.2%) 순으로 많았다.⁸⁾

이들이 집을 상실한 주된 이유는 결별(47.0%), 퇴거(37.2%), 주거비 부담 불가(34.8%), 동거인과의 갈등(33.6%), 소유주와의 갈등(28.8%), 안전하지 않음(28.4%) 순이었다. 여성의 주거 불안정은 경제적 불안정과 친밀한 파트너와 맺는 관계의 위계가 뒤엎히는 형태로 나타난다. 자신의 온전한 주거 안정을 도모하기 어려운 여성의 거주권(tenure)은 친밀한 파트너의 통제 아래에 있는 경우가 많으며, 통제권을 가진 사람은 주로 남성이다.

생애 전반에서 취약한 상황에 노출된 경험 역시 조사되었다. 응답자의 75.2%는 생애 전반에 걸쳐 트라우마와 학대 경험이 있다고 답했다. 구체적 예시로는 범죄로 인한 사법 체계 접촉(40.4%), 적극적 약물 사용(31.4%), 아동복지 대상자였던 경우(27.8%), 성 노동(25.4%) 등이 언급되었다. 또한 동거인에 의한 폭력, 통제, 괴롭힘(harassment), 차별 경험에 대해 ‘물리적 갈등과 위협(21.8%)’, ‘행동과 연락에 대한 통제(17.0%)’, ‘경제적 통제(15.8%)’, ‘성희롱·성폭력(12.2%)’ 등이 조사되었다.

일시보호시설(drop-in)과 쉼터(shelter) 이용의 문제점으로는 ‘여기에 소속되지 않는다고 느낌(29.8%)’, ‘잠자리가 충분하지 않음(29.4%)’, ‘다른 이용자의 차별(27.6%)’, ‘서비스에 대해 알지 못함(26.4%)’, ‘안전하다고 느껴지지 않음(26.2%)’ 등이 제시되었다. 한편 응답자의 32.6%는 필요에도 불구하고 쉼터를 이용할 수 없었다고 답했다. 쉼터에 대한 욕구가 있으나 이용하지 못한 주된 이유는 쉼터의 수용 인원이 이미 찼기 때문이었다. 이 외에 쉼터를 이용할 수 없던 이유에는 차별, 기준 자격 미달, 코로나19 관련 이용 제한, 가족이나 반려동물과 동반 가능한 쉼터의 부족 등이 언급되었다. 장애가 있는 경우에는 쉼터 이용에 어려움을 겪은 비율이 장애

8) 이성애, 양성애, 무성애, 동성애에 포함되지 않는 경우는 13.4%로, 범성애, 모름, 쿼어 등이 해당된다(Schwan et al., 2021).

가 없는 경우보다 2배 이상 높았다. 신체장애가 있는 경우는 65.1%, 정신장애가 있는 경우는 43.1%가 컴퓨터 접근에 어려움을 겪은 반면 신체장애가 없는 경우는 34.9%, 정신장애가 없는 경우는 18.0%로 나타났다.

다. 조사 결과에 따른 제언

여성 홈리스 실태조사 결과의 제언은 크게 실태조사 개선과 홈리스 예방을 위한 정책 수립으로 수렴된다. 먼저 젠더 포용적이고, 권리에 입각한 홈리스 정의를 만들어 전국에서 공통적인 정의에 따른 자료 수집이 가능하게 해야 한다. 이어 조사 결과를 바탕으로 포용적인 홈리스 예방 정책을 수립하여야 한다. 예컨대 여성과 원주민 등 소수자의 주거 문제 해결을 위한 목적으로 예산을 확대하여야 한다. 저소득 가구, 유색인종, 원주민, 장애인, 성소수자, 여성 등 소수자의 임차인으로서의 권리를 보장하고 차별을 해소하는 것 역시 주요 과제로 제시되었다.

4. 미국 로스앤젤레스의 홈리스 여성 욕구 사정 조사(Homeless Women's Needs Assessment in Los Angeles)

가. 조사 배경과 방법

1) 조사 배경

미국 로스앤젤레스에서는 홈리스 및 도시 관련 민간 기관의 협력⁹⁾을 바탕으로 2022년 홈리스 여성의 욕구 사정 조사를 하였다(Batko et al., 2022). 로스앤젤레스의 도심여성센터(DWC: Downtown Women's Center)¹⁰⁾는 2001년부터 로스앤젤레스 홈리스 밀집 지역인 스킨로(Skid Row)¹⁰⁾에 거주하는 여성을 대상으로 3년마다 실태조사를 수행하여 맞춤형 개입의 근거를 마련해 왔다. 2022년에는 욕구 사정의 지역적 범위를 확장해 최초로 로스앤젤레스 카운티 전역을 대상으로 홈리스 여성의 욕구 사정 조사를 하였다.

욕구 사정 조사는 홈리스 여성 가운데서도 단신 홈리스의 취약성과 욕구에 대응하는 포괄적인 체계를 마련하는 근거로 활용하기 위해 시작되었다. 해당 조사는 가정폭력, 성차별, 빈곤,

9) 연구를 통해 현실 변화를 이끌어 내는 것을 목적으로 삼은 어반학회(Urban Institute)가 주축이 되어 홈리스 이니셔티브(Homeless Initiative)와 도심여성센터(DWC: Downtown Women's Center)의 지원으로 수행되었다(Batko et al., 2022).

10) 스킨로 지역은 로스앤젤레스 도심 동쪽에 있는 지역이다. 미국에서 홈리스 규모가 가장 큰 지역 중 하나이며, 로스앤젤레스에서 홈리스 인구 밀도가 가장 높은 곳이다. 2022년 기준으로 스킨로에 약 4400명의 홈리스가 거주하는 것으로 파악되었다(Homeless Initiative, 2023).



정신건강 및 여러 요인의 결합으로 인해 나타나는 젠더화된 홈리스화의 특수성을 이해하고, 홈리스화에 영향을 미친 복합적 원인을 파악하며, 이에 대응하는 해결 방안을 제시하려는 목적을 갖는다.

2) 조사 방법

욕구 사정 조사의 문항은 주로 주거 욕구나 지원 서비스 이용 욕구 및 경험 등으로 구성되었다. 구체적으로 단신 홈리스 여성의 로스앤젤레스 홈리스 지원 서비스 이용 경험은 어떠한지, 홈리스 지원 이외에 다른 서비스를 이용한 경험이 있는지, 단신 홈리스 여성의 주거 욕구는 어떠한지 등을 물었다.

연구는 혼합 방법론을 사용한 2단계 조사로 기획되었다. 1단계는 질적 연구로, 로스앤젤레스의 8개 서비스 구역(Service Planning Areas)에서 온 홈리스 여성 당사자를 만나 인터뷰를 수행하였다. 100여 명을 대상으로 실태조사 기획에 관한 의견을 듣고, 핵심 연구 질문에 대한 응답자의 경험을 청취하는 과정을 거쳤다. 2단계는 양적 연구로, 홈리스 상태를 경험한 600여 명의 여성을 대상으로 설문조사를 수행하였다. 문항은 총 78개이며, △인구 특성, △주거와 홈리스 이력, △홈리스 지원 체계 이용 경험, △범죄 피해와 안전, △건강, △기타 지원 체계 이용 경험, △고용과 소득의 7개 범주로 구성된다. 설문조사는 2022년 10월 24일부터 12월 9일까지 수행되었다. 조사원은 대부분 자원봉사자였으며, 이 중 93%는 여성이었다. 이들은 거리로 직접 찾아가거나 사회서비스가 제공되는 주요 지역을 방문해 설문을 수행하였다.

해당 조사는 기획 단계부터 결과 분석에 이르기까지 정책 입안자와 복지서비스 제공자 및 홈리스 상태를 경험한 여성으로 자문단을 꾸려 지역사회 참여적인 연구를 수행하고자 하였다.

나. 주요 결과

조사 참여자의 기본 특성은 다음과 같다. 연령은 18~83세이고, 40~64세가 59%로 절반 이상이었다. 응답자의 94.7%는 자신을 여성으로 정체화하였으며, 3.7%는 논바이너리, 1.6%는 미상(응답 거부 포함)이었다. 여성으로 정체화한 트랜스젠더는 7.7%였다.¹¹⁾ 응답자의 51.4%는 배우자와 별거를, 30%는 이혼을 경험하여 파트너와의 관계가 주거 불안정에 영향을 미치는 것

11) 욕구 사정 조사에서도 설문조사 대상에 여성뿐 아니라 자신을 남성으로 여기지 않는 다른 성별(논바이너리, 트랜스젠더 등)을 포함하였다(Batko et al., 2022).

으로 나타났다. 또한 치아 건강(70%)과 정신건강(66%)에서 ‘나쁨’ 비율이 특히 높았다.¹²⁾

응답자의 57.3%는 최근 홈리스 상태에 놓이기 이전에도 한 번 이상 홈리스 상태를 경험한 적이 있는데, 65세 이상 여성의 경우 66.6%가 처음 홈리스 상태에 놓여 대조적인 결과를 보였다. 응답자의 80% 이상은 1년 이상 홈리스 상태에 있었고, 40% 이상은 5년 이상 홈리스 상태에 놓인 만성 홈리스였다. 단신 홈리스 여성 가운데 거리(40.2%) 또는 자동차 등(23.2%)에서 머무는 비율이 63.4%로 절반 이상이었다. 쉼터 이용 비율은 20.8%였다.

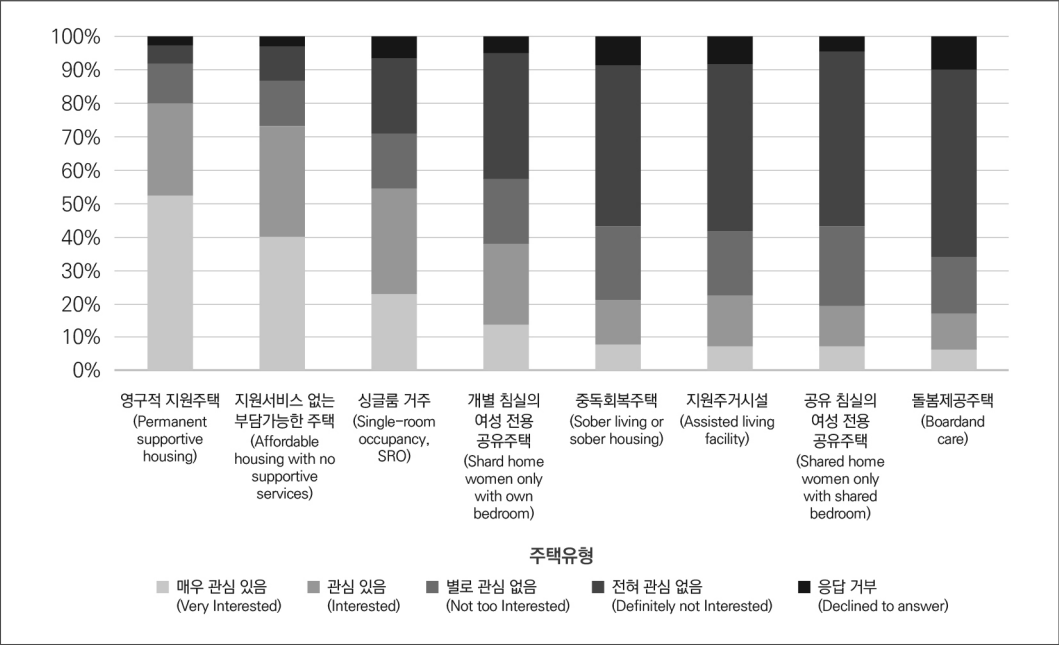
쉼터 등 홈리스 응급 지원을 이용하는 데 어려움이 없다고 응답한 비율은 5.4%에 불과했는데, 쉼터 이용에 어려움을 겪는 이유에 대해 응답자의 절반 이상은 ‘쉼터가 안전하지 못하다고 느껴서(53.6%)’라고 답했다. 다음으로 ‘쉼터의 부족 등 접근성이 낮아서(45.8%)’, ‘사생활 보호가 우려되어서(45.4%)’, ‘욕구를 충족할 수 있는 쉼터의 선택지가 부족해서(42.8%)’ 비율이 쉼터 접근성을 가로막는 요인으로 제기되었다.

주거 지원 체계에 대한 홈리스 여성의 욕구도 조사되었다. 여러 영구적 주거 지원 가운데 선호를 조사한 결과 ‘서비스 지원 주거(Permanent supportive housing)’, ‘서비스 없는 부담 가능한 주거(Affordable housing with no supportive services)’, ‘1인 가구 임대주택(SRO: Single-room occupancy)’ 순으로 욕구가 높았다(그림 1). 이 외에 특정 위치에 거주하고 싶은 욕구도 있었는데, 이는 교통편의와 가족과의 거리 및 지역 치안에 대한 욕구와 연관된 것으로 보인다.

응급 지원 체계에 대한 욕구 조사 결과 응답자의 40% 이상이 여성 전용 쉼터의 필요성을 호소하였다. 주거 시설 이외의 응급 지원에 대해서는 ‘샤워와 세탁 등이 가능한 위생 시설(62.1%)’, ‘소지품 보관함(56.2%)’에 대한 욕구가 가장 컸다. 화장실 이용에 어려움을 겪는 비율은 70%, 샤워할 장소 물색에 어려움을 겪는 비율은 60%에 달했는데, 기본적인 위생 등에 대한 필요가 충족되지 않기 때문이다. 소지품을 보관하거나 보유하는 데 어려움을 겪는 비율은 74.7%(‘매우 어렵다’ 48.4%, ‘어렵다’ 26.3%)로 높았다. 한편 쉼터 이용 여성 가운데 소지품 보관이 ‘매우 어렵다’고 응답한 비율은 35.2%인 데 비해 쉼터 미이용 여성은 53.9%로 상대적으로 높게 나타났다.

12) 5가지 항목(신체, 정신, 치아, 시각, 청각)의 건강에 대한 인식을 ‘매우 건강하다’, ‘건강하다’, ‘괜찮다’, ‘나쁘다’, ‘매우 나쁘다’의 5점 척도로 질문하였다(Batko et al., 2022). ‘나쁨’은 ‘매우 나쁘다’와 ‘나쁘다’를 합한 결과이다.

그림 1. 미국 로스앤젤레스 홈리스 여성의 영구적 주거 지원 유형별 선호도



출처: “Los Angeles County Women’s Needs Assessment Survey,” Batko et al., 2022, p.55의 그림을 저자가 일부 수정함. Copyright 2022 by the Batko et al.

다. 조사 결과에 따른 제언

욕구 사정 조사 결과를 바탕으로 응급 지원 체계에 대한 개선점이 대두되었다. 여성들이 쉼터를 비롯한 응급 지원을 이용하지 못하는 주된 이유는 ‘안전하다고 느끼지 못해서’로, 지원 체계를 구축할 때 ‘안전함’을 우선순위에 둘 필요가 있다. 특히 신체적 안전뿐 아니라 심리적 안전을 보장받을 수 있도록 프로그램을 개선하여야 한다. 또한 위생 시설이나 소지품 보관함과 같은 서비스를 확대해 주거 부재 상태에서도 존엄을 지킬 수 있도록 지원해야 한다.

5. 나가며

영국의 노숙 여성 센서스, 캐나다의 여성 주거와 홈리스 상태 조사, 미국 로스앤젤레스의 홈리스 여성 욕구 조사는 공통적으로 일시조사집계와 같은 기존의 조사 방식으로는 홈리스 여성을 만나고 이들의 경험을 파악하는 데 한계가 있다는 문제의식에서 출발한다. 각 조사는 여성

들의 경험과 젠더화된 맥락을 포괄하는 조사 기획의 필요성을 구체화한다. 국가별 특성과 정책 환경에 따라 조사 대상과 활용 목적을 다르게 설정하였다. 이에 따라 조사 방법 역시 상이하다.

먼저 영국에서 실시된 노숙 여성 센서스는 일시집계조사에서 포착하지 못한 노숙 여성의 규모를 파악하는 게 주된 목적이었다. 조사 목적에 부합하도록 실태조사 문항을 간단하게 구성하여 조사 대상의 참여를 독려하는 데 초점을 두었고, 질적 연구를 병행하여 심층적인 내용을 보완하였다. 또한 여성이 머무는 장소나 관계적 특성을 반영하여 조사 대상을 확장하였다. 캐나다 전역에서 실시된 여성 홈리스 실태조사는 국토가 넓고, 인구 집단의 다양성이 큰 캐나다의 지리적 특성을 반영한 홈리스 여성 실태를 파악하는 게 목적이었다. 성소수자 및 장애 여부, 원주민, 인종 등을 조사 항목에 포함하여 홈리스 여성의 공통적 경험뿐 아니라 이들 내부의 다양성을 파악하고자 하였다. 미국 로스앤젤레스의 홈리스 여성 욕구 사정 조사는 홈리스가 밀집한 지역을 중심으로 조사를 수행하여 욕구를 파악하고 서비스에 반영하고자 하는 목적을 갖는다. 해당 조사는 복지 이용 경험을 (1) 주거 지원, (2) 홈리스 응급 지원, (3) 홈리스 지원 외 여타의 지원 체계로 구분해 서비스 이용 경험을 다면적으로 파악하고자 하였다.

한국의 경우 노숙인복지법에 의거해 5년마다 일시조사집계 방식으로 ‘노숙인 등 실태조사’를 수행하고 있으나 유동적이고 불안정한 홈리스 여성의 수를 포착하기 어렵다는 문제가 지속해서 제기되고 있다. 앞서 살펴본 3개의 실태조사는 한국의 상황에 시사점을 제시한다. 영국에서 실시된 센서스는 한국의 현행 노숙인 등 실태조사와 병행하여 노숙 여성의 규모를 파악하기 위한 조사 방법을 구체화하는 데 참고할 수 있을 것으로 생각된다. 한국에서도 성적 지향, 성정체성이 광범위한 의미의 홈리스화에 미치는 영향을 조사해야 한다는 목소리가 점차 대두되고 있다(성소수자주거권네트워크, 2022; 박주연, 2021). 젠더 포괄적인 조사 필요성이 증대되고 있는 만큼 성인지적 조사 기획 방법에 캐나다의 여성 홈리스 실태조사를 참고할 수 있다. 한국 사회가 다문화 사회로 접어드는 가운데, 인종과 종족에 따른 홈리스 경험을 파악하기 위한 조사 방법을 고려하는 데도 용이할 것으로 보인다. 마지막으로, 욕구 사정 조사는 여성 노숙인 대상의 복지 지원 체계를 구체화하는 데 도움이 될 것으로 보인다. 한국은 노숙인복지법 제12조의 2 및 시행령 제4조의 2에서 의료 지원의 일환으로 보건위생물품을 지급할 수 있다고 명시하고 있으나, 그 외 성별 특성을 고려한 지원 내용은 미흡하다. 이에 한국에서 성별 특성을 고려한 노숙인 지원 제도를 도입하는 과정에서 홈리스 여성 욕구 사정 조사를 참고할 만하다.

한편 영국, 캐나다, 미국에서 시행된 실태조사는 홈리스 여성의 가시성을 높이고, 이들의 욕

구를 반영한 정책 마련에 기여하고자 한다는 공통점을 가진다. 종합하자면 조사는 단순히 홈리스 수를 집계하는 것이 아니라 이들이 실제로 머무는 공간과 생존 전략, 기존 지원 체계에서 배제되는 이유를 포괄적으로 포착할 수 있어야 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 기획 단계에서 홈리스 여성과의 면담 또는 의견 청취를 바탕으로 홈리스 여성을 발견할 수 있는 장소나 실태를 포착할 수 있는 문항의 적절성을 판단하는 과정이 중요하다.

각 실태조사는 모두 중앙정부나 지방자치단체의 지원을 받아 민간단체에서 수행하였다. 민간단체 혹은 복지기관에서 홈리스 여성 조사를 수행할 수 있었던 것은 이들이 확보한 홈리스 여성과의 관계망이나 정보가 조사에 필수적이기 때문으로 여겨진다. 동시에 이들은 공통적으로 홈리스 여성의 실태조사에 정부의 협조가 필수적임을 언급하였다. 이처럼 ‘보이지 않는’ 여성들의 홈리스 상태를 파악하기 위해서는 현장의 경험을 바탕으로 정부가 협력하여 조사 대상을 발굴하는 것이 필요하다. 더불어 조사 과정 자체가 단절된 지원 체계와 홈리스 여성을 연결하는 역할을 수행하도록 조사를 설계하는 것이 필요하다. 이는 실태조사가 단순한 조사 기획이 아니라 정책 개입의 첫 단계로 기능해야 함을 의미한다.

| Abstract |

In Korea, following the implementation in 2011 of the Act on Support for Welfare and Self-Reliance of the Homeless, regular surveys have been conducted to capture the living conditions of homeless people, but with concerns persisting about the under-sampling of women. This article reviews surveys conducted in the UK, Canada, and the US on homeless women and draws lessons for policymaking in Korea. The UK case involves a census aimed at measuring the specific circumstances of women sleeping rough. The Canadian survey is of the state of women's housing and homelessness. The example from the US is a survey of the needs of homeless women in Los Angeles. These surveys, while varying in approach depending on the characteristics and policy contexts of each country, share the common goal of bringing visibility to homeless women and informing policymakers of their needs. The emphasis throughout is on the need for linking policy interventions with more flexible approaches that go beyond traditional survey methods to reveal the realities faced by homeless women.

참고문헌

- 김수연. (2024. 1. 18.). 숨어드는 '여성 노숙인' ... 시설은 답답했고, 거리는 위험했다 [2024 대한민국 보고서③]. **파이낸셜뉴스**. <https://www.fnnews.com/news/202401161015314518>
- 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률, 법률 제17775호. (2020).
- 박주연. (2021. 7. 9.). 성소수자가 집 소유 비율 낮고 '주거불안' 더 겪는다. **일다**. <https://www.ildaro.com/9087>
- 성소수자주거권네트워크. (2022. 12.). **불안한 삶과 집: 성소수자 집을 말하다 - 트랜스젠더 남성을 중심으로**. <http://ysnanum.or.kr/archive/3>
- 이재윤. (2023). **여성 홈리스의 '집 만들기': 서울역 인근 여성 홈리스의 생존과 돌봄** [석사학위논문, 연세대학교 문화인류학과]. https://dcollection.n.yonsei.ac.kr/public_resource/pdf/000000550945_20250309232958.pdf
- 임덕영, 이태진, 하은솔, 이병재, 남윤재, 남기철, 정원오, 민소영, 신원우, 송아영, 이기재. (2021). **2021년도 노숙인 등의 실태조사**. 한국보건사회연구원.
- Batko, S., Herrera, S., Bond, L., and Girod, K. (2022). *Los Angeles County Women's Needs Assessment Survey*.
- Bretherton, J. & Maycock, P. (2021). *Women's Homelessness: European Evidence Review*. Brussels: FEANTSA.
- Department of Housing, Infrastructure and Communities. (2024). *Everyone Counts 2020-2022 - Results from the Third Nationally Coordinated Point-in-Time Counts of Homelessness in Canada*. <https://housing-infrastructure.canada.ca/alt-format/pdf/homelessness-sans-abri/reports-rapports/pit-counts-dp-2020-2022-results-resultats-en.pdf>.
- Employment and Social Development Canada. (2016). *2016 Coordinated Point-in Time count of homelessness in Canadian communities*. <https://housing-infrastructure.canada.ca/homelessness-sans-abri/reports-rapports/pit-counts-dp-eng.html>.
- Employment and Social Development Canada. (2018). *Everyone Counts 2018 - Preliminary Results from the Second Nationally Coordinated Point-in-Time Count of Homelessness in Canadian Communities*. <https://housing-infrastructure.canada.ca/homelessness-sans-abri/reports-rapports/pit-counts-dp-2018-highlights-eng.html>.
- Homeless Initiative. (2023, June 16). *More Housing and Services in Skid Row*. [https://homeless.lacounty.gov/news/skid-row-action-plan-erf/Nonbinaray gender](https://homeless.lacounty.gov/news/skid-row-action-plan-erf/Nonbinaray%20gender). (2025, April 9). In Britannica. <https://www.britannica.com/topic/nonbinary-gender>
- Schwan, K., Vaccaro, M., Reid, L., Ali, N., & Baig, K. (2021). *The Pan-Canadian Women's Housing & Homelessness Survey*. Toronto: Canadian Observatory on Homelessness.
- Scott, J. C. (2010). **국가처럼 보기 : 왜 국가는 계획에 실패하는가** (전상인, 역). 예코리브르. (Original work published 1998)
- Song, J. S. (2016). **복지의 배신** (추천영, 역). 이후. (Original work published 2009)
- UK Government. (2018. April 3.). *Homelessness data: notes and definitions*. <https://www.gov.uk/guidance/homelessness-data-notes-and-definitions>
- Wright, S., Hughes, K., Greenhalgh, E., & Campbell, L. (2024). *Women's Rough Sleeping Census 2023 Report*, Change Grow Live.