

# 헌법과 국제인권규범을 통해서 본 주거권과 “적절한 주거(Adequate housing)” 확보 방안\*

하성규\*\*

## 〈 요약 〉

인간은 누구나 적절한 수준의 삶을 누릴 권리를 가진다. 인간다운 삶의 가장 기본적 조건은 적절한 주거확보이다. 주거권은 이미 세계인권선언에서 선언한바 있다. 주택 및 주거생활에 연관된 권리에 관한 논의로서 국제기구(UN 등)와 인권단체 및 학계에서는 “적절한 주거생활을 누릴 권리” 즉 “주거권” 보장을 위한 노력이 유엔 등 국제기구를 통해 오랜 세월 동안 지속되어왔다. 많은 선진외국에서는 주거권에 대한 다양한 조치들이 취해졌고 이를 보장하기 위한 노력이 결실을 맺고 있다. 아울러 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 유엔인권위원회 결의(제77호)는 강제퇴거가 명백한 인권침해이며 각국 정부는 강제퇴거(철거)를 방지할 수 있는 제도적 장치 마련을 강력하게 권고 하였다. 우리나라도 적절한 주거생활을 누릴 권리는 헌법 및 주택법등에서 근거를 찾을 수 있다. 그러나 강제철거

\* 이 논문은 2010년도 중앙대학교 학술연구비 지원에 의한 것임.

이 논문은 국가인권위원회가 주최한 “우리사회 재개발 사업의 문제점과 대안토론회(2010년 1월 19일)” 발표한 내용을 일부 수정 보완한 것임

\*\* 중앙대학교 도시 및 지역계획학과 교수(skha47@hanmail.net)

(퇴거), 안전을 위협받고 주거차별 등이 법적으로 보호받지 못하는 경우가 종종 발생하고 있다. 정부는 주택정책을 수립함에 있어 주거권 보장 및 저렴주택공급을 우선으로 하는 주택프로그램을 사회취약계층을 중심으로 보다 더 체계적 주거안전망이 구축되어야 할 것이다.

주제어: 주거권, 주거관련법률, 강제철거(퇴거), 인권, 주택정책

## 1. 서론

주택이란 단순히 물리적인 지붕, 벽, 창문 등이 있는 건물만을 의미하는 것은 아니다. 주택은 최소한의 인간다운 생활을 할 수 있는 공간과 서비스를 갖추어야 한다. 아울러 주택은 물리적 시설물과 건축적 의미이외에 경제적 재화이고, 사회적 신분의 상징이며, 사회갈등의 한 부분을 차지하는가 하면 때로는 정치적 이념과도 관련되는 매우 다차원적인 속성을 지니고 있다.

주택에서 한 개인이나 가족이 살아간다는 것은 기본적인 사회생활의 일부이자 인간의 기본적 권리이다. 주택은 휴식을 취하는 곳이며 지역사회 및 공동체의 구성요소가 되며 정부정책(도시계획, 사회복지 등)의 중요한 어젠다(agenda)이기도 하다.

기본적 인간의 은신처로서 주택이 부당하게 철거의 위협을 받거나 그곳에 살아가는 사람들이 비자발적 퇴거를 당하는 경우가 발생한다(COHRE, 1999). 이러한 불행한 사태는 ‘개인사생활과 휴식’, ‘개인 정체성의 지속’, ‘사회활동의 기반’을 잃게 되는 경우이다. 주택은 가정, 권리, 사회적 관계, 복지, 문화 등의 요소가 포함되어 있기에 국가정책의 주요 영역에 포함되며 사회적 기본권(사회권)으로서 국가의 의무를 규정하고 있다.

사회권은 사회의 집합적 노동 산물에 대해 시민이 개인적으로 향유하는 정당한 몫에 대한 권리(Marshall, 1981)로 정의되며, 모든 사회 구성원이 사회·경제·문화적으로 최소한의 인간적 생활수준을 누릴 수 있는 권리를 의미한다.<sup>1)</sup> 사회권 실현을 위해 우리나라

1) 사회권은 국제인권규약 가운데 하나로 국가에 의한 인권보장을 요구하는 권리이다. '경제적·사회적·문화적 권

라에서도 국가의 책임이 강조되고 있다(유춘근, 2009; 윤도현, 2009; 안치민, 2006).

이러한 중요한 영역을 차지하는 주택 및 주거생활에 연관된 권리에 관한 논의로서 국제기구(UN 등)와 인권단체 및 학계에서는 “적절한 주거생활을 누릴 권리(the right to adequate housing)” 즉 “주거권”<sup>2)</sup> 보장을 위한 노력이 오랜 세월 동안 지속되어왔다. 많은 선진외국에서는 주거권에 대한 다양한 조치들이 취해졌고 이를 보장하기 위한 노력이 결실을 맺고 있다.

본고는 첫째, “적절한 주거생활을 누릴 권리”의 현실을 진단하고, 둘째, 헌법과 국제인권규범의 관점에서 주거권의 내용을 파악하고, 셋째, 주거권 보장을 위한 방안을 모색하고자 한다.

## 2. 주거권에 대한 인식과 정책적 대응 실태

우리나라 주거권에 연관 연구는 역사적으로 일천하다. 그 이유는 주거권에 대한 사회적 인식의 정도가 낮을 뿐 아니라 우리사회에서 주거권에 대한 학술적 논의가 다른 선진외국에 비해 늦게 시작되었다고 판단된다. 아울러 주거에 관한 권리를 포함하여 사회권 전반에 관한 논의도 2000년대에 와서 활발히 진행되었다(안치민, 2006; 김영란, 2001; 유춘근, 2009; 윤도현, 2009, 장은주, 2006).

주거권 및 적절한 주거의 학술적 논의는 한국도시연구소(1999)의 국제세미나가 시발점이 되었다고 판단된다. 1998년 11월 “IMF 시대 서민주거안정위한 국제토론회: 집 - 인간의 권리, 국민의 권리”를 통해 우리나라 주거권 관련 문제가 국제사회에 학술적으로 논의되기 시작하였다. 이 세미나에서 세계적 주거권 운동가이며 학자인 Scott Leckie 변호사 및 Kirtee Shah 하비타트 총재 등이 참석 보편적 권리로서의 주거문제가 논의되었다. 이후 산발적으로 주거권에 대한 논의가 이루어지다 2005년 이후 국가인권위원회

---

리에 관한 국제규약'의 약칭이며, 'A규약'이라고도 한다. 1966년 12월 제3회 국제연합(UN) 총회에서 채택되고 1976년 1월 3일 발효되었다. '시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(자유권 규약, B규약)과 함께 '국제인권규범'의 근간을 이루고 있다.

2) 현재 한국에서는 “주거권”은 실정법상 명시된 용어는 아니다. “적절한 주거(생활)”은 ‘인간으로서 존엄과 가치를 유지하는 데에 필요한 최소한의 주거수준’을 의미한다(UN HABITAT I & II). 그리고 유엔 사회권규약위원회 일반논평 4. 적절한 주거생활을 누릴 권리(1991)에 따르면 사회권을 누리는 데 가장 중요한 요소는 주거권이 라고 규정하고 주거권의 실천적 내용을 제시한바 있다.

가 주도적으로 주거권 문제를 접근하기 시작하였다. 국가인권위원회는 2005년 “개발 사업지구 주거권 보장 개선방안”이라는 인권상황실태보고서를 발표하였으며, 2007년 일반논평 3(당사국의 의무와 성질), 4(적절한 주거에 대한 권리), 그리고 일반논평 7(적절한 주거에 대한 권리: 강제퇴거)에 대한 보고서를 발행함으로써 보다 구체적인 주거권논의를 선도하였다. 아울러 인권위원회는 2008년 사회권 심포지엄을 개최하여 사회권에 관한 다양한 논의를 하였고, 2009년과 2010년에는 용산사태 등 구체적 주거권 관련 인권침해 사례에 대한 연구, 토론회 등을 개최하여 정책당국자, 학계, 시민단체 등의 주의를 환기시키는 역할을 했다.

그리고 순수한 학술적 논의는 주로 주거권의 의미와 당위성 그리고 법적, 제도적 틀의 미흡이라는 원론적 수준에 머물러 있다고 해도 과언이 아니다. 그리고 인권운동사랑방(2003)은 사회권규약해설서 발간 및 주거권 연관 국제규약 가이드라인 등의 보고서를 발간하기도 하였다.

우리사회에서 주거권에 대한 인식이 다른 선진국에 비해 매우 미약하다. 이를 나타내는 다양한 측면을 관찰해보면 아래와 같은 지적이 가능하다.

첫째, 경제수준의 향상 및 국민소득의 증대로 주거의 질 향상은 급격하게 높아지고 있다. 그리고 정부가 언급하는 지표, 즉 주택공급율을 보아도 주택의 양적 공급은 2000년대 초부터 100%를 상회하였다. 그러나 불행하게도 우리 사회의 저소득층, 특히 주거빈곤층은 내 집을 갖지 못하는 것은 물론 남의 집에 세 들어 살아가기도 힘든 상태이다. 정부가 말하는 주택공급율 100% 달성 혹은 상회라는 것이 주거 빈곤층의 “적절한 주거 생활을 누릴 권리”를 보장하거나 주거 빈곤을 해소한 것을 의미하는 것은 아니다. 지난 30-40년 동안의 정부 정책은 ‘주택을 많이 공급하여 주택난을 해결한다’는 공급위주, 물량위주의 정책에 우선권을 둔 것이 사실이다. 주거권문제 해결에는 우선적인 정책적 고려가 미흡했거나 방치했다고 볼 수 있다.

둘째, 주거권 침해와 주거빈곤문제 해결을 위해 정부 정책의 대응이 미흡하다. 예를 들어 재개발사업 혹은 신도시 사업 등을 통해 많은 주거 빈곤층과 세입자들이 비자발적 퇴거를 당했고, 이들의 경제적 능력으로 살아갈 만한 저렴한 주택이 공급되지 못하고 있다. 특히 지난 4-5년 동안 서울시내 신도시 사업(재개발)으로 인해 해당지구의 물리적 시설과 사회적 서비스 수준이 향상되고 살기 편리한 장소로 변했지만 그동안 오랜 기간

거주해온 저소득층은 뉴타운사업이후 이곳에 재입주해서 살아가기 힘들다. 예로 서울시 뉴타운 사업지구의 경우 뉴타운 사업이후 저소득층이 필요로 하는 전세금 4천만원 이하 주택비율은 사업 전 83%에서 사업 후 0%로, 전용면적 60m2 이하 주택비율은 사업 전 63%에서 사업 후 30%로 줄어들었다. 소형주택부족으로 전세가가 폭등하고 주거 부담능력이 부족한 저소득층을 서울외곽으로 몰아내는 결과를 초래했다.

[표 1] 재개발(뉴타운)사업이후 주거상황 변화

구분	사업 전	사업 후
전용면적 60m2 이하 비율	83%	30%
매매가 5억 원 이하 주택비율	86%	30%
전세가 4천만원미만 주택비율	83%	0%

출처: 서울시 주거환경정착개선자문위원회 공청회 자료, 2009.

셋째, 강제철거 및 강제퇴거 문제는 지속적으로 발생하고 있음에도 불구하고 이 문제는 민간의 집단 간 갈등, 즉 세입자와 가옥주, 가옥주와 조합, 조합과 시행업체 간의 갈등으로 여겨져서 정책적 대응이 미진했다. 이 강제철거와 강제퇴거 부분이야말로 주거권의 침해의 진원지이며 갈등의 심화로 폭력사태, 화재, 자살 등으로 인한 인명피해가 심각한 사회문제가 발생했음에도 “주거권 보장” 관점에서 인식과 정책적 배려는 미흡했다.

넷째, 노숙자, 쪽방거주자, 비닐하우스 촌 거주자 등 적절한 거처가 아닌 곳에서 생활하는 사람들은 생명과 안전을 위협받고 있다. 이들은 거처가 불확실하거나 떠돌아다니는 처지라 정치적 권리나 시민권의 행사도 제대로 하지 못한다. 이런 사람들이 증가할수록 사회통합은 물론 사회적 건전성과 개인적 정체성의 상실 등 심각한 사회 심리적 문제를 야기 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 국가는 이들의 주거권의 확보 내지 적절한 주거를 위한 정책적 배려가 체계적이지 못한 실정이다.<sup>3)</sup>

다섯째, 한국은 선진외국과 비교하여 국가적 차원의 주거의 권리 인식수준은 매우

3) 2007년 현재 우리나라의 공공임대주택 재고는 입주기준으로 461,457호인데, 이는 전체주택 재고 13,793천 가구의 3.3%에 불과한 것으로, 저소득층을 위한 공공임대주택이 절대부족 상태를 알 수 있다.

낮은 편이다. 헌법 및 국제사회에 합의한 수준에 미치지 못할 뿐만 아니라 유엔의 권고 사항을 정부는 제대로 이행하지 못하고 있다. 주택정책이 위에서 언급한 바와 같이 물량위주, 공급위주여서 주거권적 배려와 이를 기초한 주택프로그램이 미흡한 실정이다.

주거권은 이미 국제사회에서 공감대 형성은 물론 적극적으로 이를 보장하기 위한 노력이 추진되었고 그 결실을 가져오고 있다. 우리나라 헌법에서도 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 수는 권리가 있다”고 명시함으로써 국가는 국민의 주거안정을 위해 노력해야 함을 확인할 수 있다. 그리고 적절한 주거를 보장하기 위해서는 사회권의 이해와 이를 위한 제도적 장치가 요구되고 있다.

자유권이 소극적 권리라면 사회권은 적극적 권리라 할 수 있다. 즉 국가의 불법적이고 부당한 행위에 대해 개인의 생명·재산·자유 등을 요구하는 것이 자유권이라면 사회권은 '실질적 평등'과 분배 정의를 핵심 내용으로, 국가에 그 이행을 적극적으로 요구하는 권리이다. 사회권은 예를 들어 실업으로부터 보호 받을 권리, 일정기간의 유급휴가 등 휴식과 여유를 가질 권리, 건강 및 행복에 필요한 생활수준을 누릴 권리, 교육을 받을 권리, 자신의 지적 창조물에 대해 보호 받을 권리를 말한다. 사회권이 권리의 성취를 목표로 한다는 의미에서 능동적이라면, 자유권은 권리의 수호를 목표로 하기 때문에 수동적이라고 할 수 있다. 사회권이 처음으로 헌법에 반영된 것은 1919년 독일 바이마르 공화국 때로, 바이마르 공화국 헌법은 "사회·경제적 강자의 경제활동에 대해 적극적인 제한 규정을 도입하고 사회·경제적 약자에게는 사회권을 보장한다"라고 명시하고 있다. 1999년 1월 현재 사회권 조약을 비준한 나라는 140개국이며, 한국은 1990년에 비준했다(인권운동사랑방, 2003; 김경우, 2006; 안치민, 2006).

### 3. 헌법과 법률에서 본 주거권

#### 1) 헌법

헌법 제10조(인간의 존엄과 가치)에서는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확

인하고 이를 보장할 의무를 지닌다. 그리고 헌법 제14조(거주이전의 자유)는 모든 국민은 거주이전의 자유를 가진다고 명시되어 있으며 헌법 제16조(주거의 자유)는 모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 않는다고 규정하고 있다. 이는 공권력에 의해 개인의 사생활이 침해되는 것을 방지하는데 있다. 주거의 자유는 불가침을 전제로 하는 소극적 내용을 담고 있지만 주거권은 적절한 주거를 확보한다는 점에서 주거권과 구분이 된다. 주거의 자유를 사생활보호 수준이 아닌 보다 더 적극적인 주거에 대한 권리로 발전시킬 필요가 있다.

헌법 제34조(사회보장)에서는 ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ②국가는 사회보장, 사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다고 규정하고 있다. 적절한 주거의 확보 없이는 인간다운 생활을 보장할 수 없을 것이다. 이런 관점에서 주거권은 인간의 존엄 및 행복추구권과 인간다운 생활권리의 중요한 요소라 판단된다.

헌법 제35조(환경권)에는 ①모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다. 그리고 ②국가는 주택개발 정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다고 규정되어 있다. 이는 국가가 적극적으로 주택개발정책을 추진하여 국민이 주거안정을 누릴 수 있도록 하며 인간다운 생활을 할 수 있도록 할 의무가 있음을 규정한 것이다.

헌법 제122조는 국민의 기본적인 생활, 생산수단인 토지의 효율적 이용과 개발을 위한 필요한 규제 등을 통하여 사회국가원리를 구현하고 있으며, 제124조의 소비자 보호 등의 조항을 통해 사회국가원리를 천명하고 있다.

헌법 제37조에 의하면 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다. 헌법에 열거되지 아니하였으나 경시되어서는 아니 되는 기본권으로서 자기결정권, 일반적 행동자유권, 일조권, 생명권, 저항권 등을 들고 있다. 적절한 주거의 확보 역시 인간으로서 존엄과 가치를 누리기 위하여 필요불가결한 것인 이상, 주거권이 헌법에 명시되어 있지 아니하다는 이유만으로 경시되어서는 아니 될 것이다.

## 2) 주택법

주택법에서는 모든 국민은 인간답게 살 수 있는 최소한의 주거기준, 즉 최저주거기준을

입법화하고 있다. 제1조(목적)를 보면, 이 법은 쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설·공급·관리와 이를 위한 자금의 조달·운용 등에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하였다.

주택법 제3조(국가 등의 의무)에서는 국가 및 지방자치단체는 주택정책을 수립·시행할 때에는 다음 각 호의 사항을 위하여 노력하여야 한다: ①국민이 쾌적하고 살기 좋은 주거생활을 할 수 있도록 할 것 ②주택시장의 원활한 기능 발휘와 주택산업의 건전한 발전을 꾀할 수 있도록 할 것, ③주택이 공평하고 효율적으로 공급되며 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것, ④국민주택규모의 주택이 저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에게 우선적으로 공급될 수 있도록 할 것을 규정하고 있다 [전문개정 2009.2.3].

주택법 제5조의2(최저주거기준의 설정 등)에는 ① 국토해양부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다. ② 제1항에 따라 국토해양부장관이 최저주거기준을 설정·공고하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 제84조에 따른 주택정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 공고된 최저주거기준을 변경하려는 경우에도 또한 같다. ③ 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다고 명시되어 있다 [전문개정 2009.2.3].

주택법 제5조의3(최저주거기준 미달 가구에 대한 우선 지원 등)에는 ① 국가 또는 지방자치단체는 최저주거기준에 미달되는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하는 등 혜택을 줄 수 있다. ② 국가 또는 지방자치단체가 주택정책을 수립·시행하거나 사업주체가 주택건설사업을 시행하는 경우에는 최저주거기준에 미달되는 가구를 줄이기 위하여 노력하여야 한다. ③ 국토해양부장관 또는 지방자치단체의 장은 주택의 건설과 관련된 인가·허가 등을 할 때 그 건설사업의 내용이 최저주거기준에 미달되는 경우에는 그 기준에 맞게 사업계획승인신청서를 보완할 것을 지시하는 등 필요한 조치를 할 수 있다. ④ 국토해양부장관 또는 지방자치단체의 장은 최저주거기준에 미달되는 가구가 밀집한 지역에 대하여는 우선적으로 임대주택을 건설하거나 「도시 및 주거환경정비법」에서 정하는 바에 따라 우선적으로 주거환경정

비사업을 시행할 수 있도록 하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다. [전문개정 2009.2.3]. 그리고 제4조(임대주택의 우선 건설), ① 국토해양부장관은 「주택법」 제7조에 따른 주택종합계획을 수립할 때에는 임대주택의 건설에 관한 사항을 포함시켜야 한다고 명시되어 있다.

위에서 언급된 헌법에서 명시된 주거권 관련 내용과 주택법이 정하는 주거권 연관 내용을 종합하면, 쾌적한 주거생활을 누릴 권리, 즉 (1) 국민은 국가에 대하여 쾌적한 주거를 개발하고 공급할 주택정책의 수립을 요구할 수 있다. 주택은 주변 환경에 의해 거주민의 건강과 행복, 자녀교육 등에 지대한 영향을 미치기 때문에, 주택에 대해서는 거시적이고 종합적인 국가정책이 수립되어야 한다. (2) 국민은 국가에 대하여 쾌적한 주거생활에 필수적인 환경조성을 요구할 수 있다. (3) 국민은 양질의 주택에서 건강하고 문화적인 주거생활을 영위할 수 있는 여건을 조성하도록 국가에 대하여 권리를 가진다 (권영성, 1994; 구병삭, 1996; 한국도시연구소, 1999).

### 3) 임대주택법

임대주택법 제4조(임대주택의 우선 건설)는 ① 국토해양부장관은 「주택법」 제7조에 따른 주택종합계획을 수립할 때에는 임대주택의 건설에 관한 사항을 포함시켜야 한다. ② 지방자치단체와 대한주택공사가 주택을 건설할 때에는 임대주택을 우선 건설하여야 한다고 명시되어 있다.

임대주택법 제10조(택지의 우선 공급)에는 ① 국가·지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조제3항에 따른 공기업 및 준정부기관(이하 "공기업등"이라 한다)은 그가 소유한 택지나 개발한 택지를 매각하는 경우에는 「주택법」 제25조제1항에도 불구하고 건설임대주택을 건설하려는 임대사업자(이하 "건설임대사업자"라 한다)에게 우선적으로 매각할 수 있다. ② 국가·지방자치단체·대한주택공사 또는 한국토지공사는 그가 개발한 택지 중 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상을 임대주택 건설용으로 사용하거나 건설임대사업자에게 공급하여야 한다. ③ 제1항과 제2항에 따라 택지를 매수하거나 공급받은 자는 택지를 취득한 날부터 2년 이내에 임대주택을 건설하여야 한다는 점을 강조하였다.

임대주택법 제29조(임차인대표회의)는 ① 임대사업자가 대통령령으로 정하는 호수 이상의 임대주택을 공급하는 공동주택단지에 입주하는 임차인은 임차인대표회의를 구성할 수 있다. ② 임대사업자는 입주예정자의 과반수가 입주한 때에는 과반수가 입주한 날부터 30일 이내에 입주현황과 임차인대표회의를 구성할 수 있다는 사실을 입주한 임차인에게 통지하여야 한다고 규정하고 있다. 다만, 임대사업자가 본문에 따른 통지를 하지 아니하는 경우 시장·군수·구청장이 임차인대표회의를 구성하도록 임차인에게 통지할 수 있다. 즉, 임차인들이 대표기구를 구성하여 임대주택의 관리와 하자보수 등 주거유지, 개선사업에 참여할 수 있는 근거를 제시하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 헌법, 주택법, 임대주택법에서 인간다운 주거생활을 할 수 있도록 하는 “주거권”의 법적 근거를 확인할 수 있다. 다만 헌법상의 사회적 기본권의 성격에 관한 헌법에서 국민 개개인의 구체적 권리가 직접적으로 도출되는 것은 아니다. 그러나 헌법에 근거한 법률을 통하여 사회적 기본권이 직접적으로 구현된다는 추상적 권리설이 판례, 통설이며, 헌법상의 주거권을 구현하는 법률로는 주택법과 임대주택법 등을 들 수 있다(김남근, 2009).

국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다고 규정한 헌법 제35조 3항을 인간다운 생활에 필수적인 쾌적한 주거생활의 확보를 위하여 국가에 대하여 일정한 배려와 급부를 요구할 수 있는 권리를 보장하는 규정으로 보고 있다(권영성, 1994). 아울러 모든 국민이 인간다운 생활을 영위하기 위하여 좋은 생활환경의 주택에 거주할 권리가 있으며, 이 권리는 각자의 행복을 추구하고 건강하고 문화적인 생활을 영위할 권리로서 평등하게 보장되어야 한다(구병삭, 1996). 이와 같이 적극적 헌법 해석을 하는 경우 주거권이라는 용어만 사용하지 않을 뿐, 사실상 국민이 국가에 대하여 적절한 주거를 요구하는 권리, 즉 주거권을 인정하는 것과 본질적인 차이가 없다고 할 수 있다(한국도시연구소, 1999; 하성규, 1999; 하성규, 2006).

## 4. 국제인권규범에서 본 주거권

국제사회에서 주거권의 중요성을 인식하고 “적절한 주거생활을 누릴 권리”를 위한 각종 규약 및 권고안, 선언 등은 수없이 많았다. 특히 유엔(UN)을 중심으로 주거권의 인식 제고와 이를 실천하기 위한 다양한 방안들이 논의되었고 사회권 관련 회의에서는 빠짐 없이 주거권이 핵심 주제(agenda)로 다루어지고 있다.

국제규약과 선언에 있어 주목할 것은 사회권규약으로 불리는 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)이다. 이 규약은 대한민국 국회를 통해 정식으로 비준한 규약이므로 국내법과 동일한 효력을 갖는다. 대한민국 헌법 제6조에서는 “헌법에 의하여 체결 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”라고 규정하고 있기 때문이다. 주거권 관련 국제규약, 선언 등을 보다 구체적으로 그 내용을 살펴보면 아래와 같다 (COHRE, 2000a, 2001a).

### 1) 세계인권선언 (1948)

국제사회가 주거권을 기본적 인권으로 인정하는 대표적인 근거는 세계인권선언이다. 세계인권선언 25.1장에서는 “모든 사람은 자신과 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활수준에 대한 권리를 가지고 있다. 여기에는 의·식·주와 의료, 필수적인 사회서비스가 포함된다.”고 하여 보편적 원칙을 제시하였고 명시적인 선언을 하고 있다.

### 2) 사회진보와 발전에 관한 선언 (1969)

이 선언은 사회의 존재 의의를 그 구성원의 물질적, 정신적 생활수준을 향상시키는 것에서 찾고 있으며 이는 곧 인권의 실현이라 보았다. 그 내용을 보면(Part II, article 10), “모든 사람 특히 저소득층과 가족이 많은 가구들에 대한 적절한 주거와 지역사회 서비스를 제공해야 한다”고 선언하였다.

### 3) 제 1차 세계주거회의(HABITAT I)와 밴쿠버 선언(1976)

유엔이 개최한 제1차 세계주거회의는 인간정주 전반에 관련된 문제를 논의하였고 특히 저소득층에 대한 주거 지원과 보조가 필요하고, 정주환경개선을 위한 물리적·사회적 기반시설을 갖추어야 한다는 것을 강조하였다. 이 회의에서 채택된 ‘인간정주에 관한 밴쿠버 선언’은 주거는 기본적인 인권임을 명시하고 이러한 권리실현을 위해 국가의 의무를 규정하였다. Section III(8)에서는 “적절한 주택과 서비스는 기본적인 인권이고, 정부는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다. -----” 고 규정하였다(하성규, 1999; COHRE, 2000a).

### 4) 개발에서의 권리에 대한 선언(1986)

국가는 국내적 차원에서 개발에 대한 권리의 실현을 위해 필요한 모든 조치를 수행해야 한다. 특히 국가는 모든 사람들에게 기본적인 자원, 교육, 의료서비스, 음식, 주거, 고용, 공정한 소득배분 등에 대해 접근할 수 있도록 공정한 기회를 보장해야 한다고 규정하고 있다 (Article 8(1)).

### 5) 유엔인권위원회 결의 제77호(1993년)

강제퇴거를 명백한 인권침해로 규정하며, 각국의 정부에게 이러한 강제퇴거를 막기 위한 다양한 조치를 취하도록 촉구하였다. 강제퇴거는 적절한 주거에 대한 권리에 있어서 심각한 침해임을 선언하고 정부는 모든 수준에서 강제퇴거를 없애기 위한 즉각적인 조치를 취해야 함을 권고하였다. 그리고 모든 정부는 강제퇴거 되는 사람이나 지역사회에 그들의 희망과 필요에 따라 적절한 반환과 보상, 적절하고 충분한 대안적인 거처나 토지를 제공하도록 권고하고, 여기에는 영향을 받는 사람이나 집단과 상호 만족할 만한 협상이 선행되어야 함을 강조하였다.

## 6) 제2차 세계주거회의(HABITAT II) 하비타트 의제(1996)

유엔은 1996년 ‘제2차 세계주거회의(HABITAT II)’를 개최하였다. 하비타트 총회에서 채택된 의제에서는 적절한 주거에 대한 권리가 보편적인 인권의 실현이라는 점을 재천명하였다. 집 없는 사람, 이주민 등 사회취약계층에게 주거와 기본서비스, 교육 및 보건 시설을 제공해야 한다. 특히 퇴거가 불가피한 경우 반드시 적절한 대안이 마련되어야 한다는 것을 강조하면서 적절한 보상을 제공하도록 촉구하였다. 인권 차원에서 불법적인 강제퇴거로부터 사람들을 보호하고, 법적인 보호와 보상책을 마련해야 한다. (Para 30. 40).

## 7) 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 (ICESCR, 1966)

유엔에서 인권에 관한 조약이 채택되었는바 하나는 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR), 다른 하나는 ‘경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)이다.<sup>4)</sup> ICESCR의 내용 중 사회인권규약 11.1장은 "본 규약에 가입한 국가는 모든 사람이 적당한 식량·의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다.“고 하여 주거권을 명문화하고 있다. 이러한 주거권에 관한 내용을 구체화하기 위하여 유엔 사회인권위원회는 1991년 ”적절한 주거에 대한 권리(The right to adequate housing)"라는 제목으로 일반논평(General Comment) 4를 발표하였는데, 일반논평 4의 8장에서는 적절한 주거(adequate shelter)의 구성요소로 “점유의 안정성” 등을 들고 있다.

## 8) 사회권규약위원회 - 일반논평 4. 적절한 주거생활을 누릴 권리(1991)

사회권을 누리는 데 가장 중요한 요소는 주거권이라고 규정하고 주거권의 실천적 내용

---

4) 대한민국은 1990년 3월 국회 동의를 얻어 가입서를 제출하였고 같은 해 7월부터 국내에서도 효력이 발휘되었다.

으로; ① 임차인은 임차의 형태와 상관없이 강제퇴거의 위협으로부터 임차기간을 보호 받을 수 있어야 한다는 점유의 법적 보장(legal security of tenure), ② 깨끗한 물, 전기, 채광, 상·하수도, 도로, 요리를 위한 에너지 사용, 세면시설, 음식물 저장 등의 필요한 시설 및 설비 등을 갖추고 있어야 한다는 서비스·물자·시설·인프라에 대한 가용성(availability of services, materials, facilities and infrastructure), ③ 모든 사람들은 자신들의 경제적 처지에서 적절한 주거를 구할 수 있어야 한다는 비용의 적절성(affordability), ④ 주거공간이 일정 규모 이상이어야 하고, 추위·습기·더위·비·바람 등을 막을 수 있는 수준이어야 한다는 거주 가능성(habitability), ⑤ 노인, 장애인, 어린이, 병자 등의 조건에 관계없이 접근하기 용이한 주거조건을 갖추어야 한다는 접근성(accessibility), ⑥ 생산 활동의 기반으로부터 멀리 떨어져 있지 않아야 하며, 보건소, 학교, 탁아소 등의 사회적 시설들로부터 인접한 곳에 있어야 한다는 위치(location), ⑦ 주택의 건설방식에 있어 그 재료나 형태 등이 문화적 다양성을 인정해야 한다는 문화적 적절성(cultural adequacy) 등 적절한 주거권의 구성요소를 구체적이고 체계적으로 명확히 정리하였다.

## 9) 사회권규약위원회 - 일반논평 7. 강제철거(1997)

강제퇴거를 개인이나 가족 또는 커뮤니티를 그들의 의지에 반하여 적절한 제도나 그 외의 보호수단을 강구하지 않고 그들이 점유하고 있는 주거로부터 영구히 또는 임시적으로 떠나도록 하는 조치로 규정하였다. 강제퇴거를 방지하기 위한 제도적 마련이 기본적으로 이루어져야 함을 지적하고 거기에 포함할 수단을 제시하고 있으며, 불가피하게 강제퇴거가 이루어질 경우, 사전협의 및 고지의 의무, 적절한 주거대책의 제공여부, 사법적 지원의 제공 등 반드시 지켜야 할 8개의 보호규정을 제시하였다.

## 10) 마스트리히트 가이드라인(1997)

사회권규약에 관한 권리의 침해와 국가의 의무사항을 규정하고 있는 마스트리히트 가이드라인은 강제퇴거와 관련한 국가의무를 언급하고 있다. 국가가 자의적인 강제퇴거

에 관여했거나 다른 제3자의 강제퇴거 행위를 방지하지 못했을 경우, 또한 강제퇴거를 방지하기 위한 적절한 ‘법률·행정·예산·사법조치’를 취하지 못하고 있거나 최소한 그러한 노력을 기울이지 못하고 있다면 이는 국가의 존중의무, 보호의무, 실현의무를 위반한 것이라 할 수 있다고 규정하였다.

## 11) 개발로 인한 퇴거에 관한 포괄적인 인권지침(2003)

강제퇴거에 대한 보호의 최대수준을 포함한 모든 적절한 수단에 의한 보장 제공해야 하며, 강제퇴거로부터 권리를 침해당했다고 주장하는 사람은 누구나 이용할 수 있는 적절하고 효과적인 법적 및 기타의 구제조치 제공해야 한다. 그리고 강제퇴거의 결과로 어떤 개인이나 집단, 지역사회도 홈리스(homeless)가 되서는 안 되며, 그로 인한 여타의 인권침해에 노출되는 것을 방지해야 한다.

## 12) 유럽의회 사회헌장 (1996)

UN 중심의 주거권 보장 노력이외에 지역단위에서의 노력도 추진되고 있다. 그 대표적인 것으로 유럽의회가 채택한 유럽사회헌장에서 주거권에 권리를 규정하고 있다. 제31조 주거권의 효과적인 실현을 위해 국가는 다음과 같은 수단을 이행해야 함을 천명하였다: ① 적절한 수준의 주거에 대한 접근성을 보장한다. ② 홈리스에 대한 점진적으로 문제를 해소한다는 관점에서 홈리스를 예방하고 줄여나간다. ③ 주택가격을 충분한 재정적 능력이 없는 사람들도 부담할 수 있도록 만든다.

## 5. 주거권 실현의 한계와 주거권 보장을 위한 노력

### 1) 적절한 주거에 대한 권리 실현의 한계

주거권을 실현하기 위한 구체적인 구성요소는 무엇이며 이를 어떤 기준에 의해 확인할 수 있는가? 이에 대한 국제적으로 동의하고 합의를 이루었다고 판단되는 것은 유엔 사회인권위원회(1991년)의 "적절한 주거에 대한 권리(The right to adequate housing)"가 제시된 일반논평(General Comment) 4를 기준이라 할 수 있다. 적절한 주거에 대한 권리는 크게 7개 항목으로 구성되어 있다. 각 항목별 실현 상 문제점과 한계를 살펴보도록 한다.

첫째는 점유의 안정성(Legal security of tenure)이다. 점유의 안정성이란 임차인은 임차의 형태와 상관없이 강제퇴거의 위협으로부터 임차기간을 보호받을 수 있어야 함을 의미한다. 불행하게도 강제퇴거 및 점유의 안정성을 위협받는 경우는 지난 30여 년 간의 도시재개발 사업 및 신도시건설 사업 등을 통하여 밝혀지고 있다. 우리나라는 임대용 거처의 대부분이 비공식 임대주택으로 법에서 정하는 임차인 보호는 제대로 지켜지지 않고 있다. 예를 들어 임대료의 인상범위 및 임대차계약기간 2년 등은 비공식 임대주택에서는 보장받지 못하는 실정이다. 세입자는 계속 거주할 수 있는 권리, 즉 자동갱신권이 전혀 보장되어 있지 않기 때문이다. 임대료 인상이나 계약기간 등에 대한 법적인 조건이 지켜지지 않기 때문에 점유의 안정성 확보는 한계에 직면하고 있다.

둘째, 적절한 주거기반시설 및 서비스(Availability of services, materials, facilities and infrastructure)의 확보이다. 이는 인간이 거주하는 모든 주거지에는 주민의 건강과 위생적인 생활을 보장하는 기반시설과 서비스가 공급되어야 함을 의미한다. 물론 도시계획 용도지역 혹은 용도지구에 따라 주거기반시설 및 서비스의 내용과 규모가 달라 질 수 있다. 그러나 주민이 거주하는 지역에는 기본적 기반시설과 서비스가 공급되어야 함에도 이는 지켜지지 않고 있다.

예를 들어 비닐하우스촌이 대표적이다. 비닐하우스촌은 도시화와 산업화 과정에서 저렴한 주거비용의 주택이 소멸되자, 비교적 감시가 소홀한 채비지, 늪지, 그린벨트 및 농지 등에 자연적으로 생성된 임시거처공간이다. 따라서 현재까지 주소지 미등재로 인해 아이들 학교 등 지자체로부터 최소한의 편의 제공도 되지 않고 있다. 이에 정부는 "최저주거기준"에 부합한 주거공간(임대주택)으로 상향 이동 될 수 있도록 하여야 하며, 이동 할 때 까지 주민등록등재 및 기본적으로 화재예방, 수방안정대책, 화장실, 등 주거환경을 개선 해 주어야 한다. 거주민 역시 점유하고 있는 땅을 대책이 수립되면 그 사용

자(국가, 토지주)에게 조건 없이 환원해 주어야 한다. 비닐하우스촌 주거문제는 "주거복지"차원의 정책이 국가로부터 수립될 때 해소 될 수 있으며 "집"은 사유적 가치로의 수단도 있지만 인간이 사람으로 살아가는 필수적인 조건인 사회재적 가치도 있음을 인식해야 할 것이다.<sup>5)</sup>

셋째, 경제적 적절성(Affordability)이다. 아무리 훌륭하고 살기 좋은 집이 공급되었다 해도 이를 구입하거나 임차하여 사용할 수 있는 경제적 능력이 부족하면 소용이 없다. 즉 주민들의 구입능력에 알맞은 주택이 많이 공급되어야 한다는 점이다. 우리나라는 OECD 국가들에 비해 소득 대비 주택가격 비율(Price to Income Ratio: PIR)과 월소득 대비 임대료 (Rent to income Ratio: RIR)이 매우 높은 실정이다. 산은경제연구소는 2008년 서울의 PIR이 12.64 (전국은 6.26)로 미국의 뉴욕(7.22), 샌프란시스코(9.09) 등 선진국 도시들 보다 높다고 발표했다.<sup>6)</sup>

넷째, 최저기준 확보(Habitability)이다. 최저주거기준은 정부가 2000년 10월 최초로 발표한 바 있다. 2000년 고시된 최저주거기준은 법적 근거가 없는 임의기준으로서, 정책지표로 적극적으로 활용되지 못했다. 이후 최저주거기준은 우리의 주거현실과 정부 재정여건 등을 감안하여 재검토 하여, 가구구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수, 전용 입식부엌·수세식화장실 등 필수적인 설비기준, 주택의 구조·성능·환경기준을 포함하고 있다. 2004년 6월에 발표한 기준은 2003년 11월에 시행된 주택법에 따라 정부가 공식적으로 제시하는 기준으로, 그동안 시민단체, 연구기관, 관계부처 등의 의견을 수렴한 것이며, 주거복지향상을 위한 정책지표로 활용될 전망이다.

---

5) 서울행정법원 제14부는 2007년 11월 비닐하우스촌인 서초구 잔디마을에 거주하는 주민이 양재2동 사무소에서 전입신고를 받아주지 않는 것은 부당하다고 제기한 행정소송에서 원고승소 판결을 내렸다. 재판부는 판결문을 통해 "원고가 10년 이상 이 사건 거주지에서 장기간 실제로 거주하고 있는 이상, 피고는 주민등록법의 관련 규정에 따라 원고의 전입신고를 수리하여야 할 의무가 있다"며 "투기나 전입신고에 따른 이주대책 요구 등을 방지하기 위하여 주민등록 전입신고를 거부하는 것은 주민등록법의 입법 목적과 취지 등에 비추어 허용될 수 없다"고 밝혔다.

6) 국토부는 '2008년 주거실태조사'를 근거로 9.7이라고 주장함. 유엔 인간정주권위원회'(UN HABITAT)는 PIR는 3~5를 적정수준으로 보고 있음. 절대기준은 없지만, 통상 PIR 10이 넘으면 거품이 끼었다고 평가함.

[표 2] 최소주거기준 미달가구 추정 (2004년)

구분	전체가구	미달가구	침실수 미달	전용부엌 및 화장실 미달	중복미달
가구수	14,312 (100%)	3,306 (23.2%)	2,090 (14.5%)	744(5.2%)	472(3.3%)

주: 정부가 2004년 6월 공식적으로 발표한 최저주거기준을 근거로 추정함  
출처: 건교부, 2004.

정부가 최저기준을 발표할 당시 2004년 최저주거기준 미달가구는 330만호(23%)로 추정되었다. 지역별로는 수도권이 152만가구(23.4%), 서울 73만(23.5%), 부산 30만(26.7%), 대구 20만(26.3%), 울산 9만(29.2%) 등으로 나타났다. 그리고 서울시내 공공임대주택에 거주하는 가구의 40%가 최저주거 기준에 미달하는 것으로 나타났다. 서울시 정책개발연구원은 서울시내 20개 임대아파트 단지에 거주하는 1천21명을 대상으로 “공공임대주택 입주자 주거실태”를 조사한 결과, 40%가 최저주거기준에 미달하는 것으로 나타났다고 밝혔다(건설교통부, 서민주거확대방안, 2004년 6월 8일 보도자료.<sup>7)</sup>

주거권보장을 위하여 취약계층의 주거실태를 파악하고, 기준미달가구의 유형, 특성, 소득수준 등을 종합적으로 검토하여, 지원대상별 구체적 지원방안을 마련되어야 할 것이다. 향후 임대주택공급은 많은 저소득가구에 혜택이 돌아가도록 하기 위해 소득계층에 따라 임대료를 차등 부과하고, 국민기초생활보장법에 따라 지급되는 주거급여제도를 수정해 임대료 보조제도를 시행하는 것이 최저주거기준 확보의 한 방안이라 할 수 있다.

다섯째, 접근가능성(Accessibility)이다. 노인, 장애인, 어린이 등의 조건에 관계없이 접근하기 용이한 주거 조건을 갖추어야 함을 뜻하는 것이다. 아직 우리나라는 접근가능성에 대한 구체적인 제도적 장치가 미흡한 실정이다.

여섯째, 적절한 위치(Location)로서 주택은 생산 활동의 기반으로부터 멀리 떨어져 있지 않아야 하며, 보건소, 학교, 탁아소 등의 사회적 시설들로부터 인접한 곳에 위치해

7) 최저주거기준은 가구원이 1명일 경우 전용면적은 4.2평(방 1개, 부엌 1개), 2명일 경우 7.0평(방 1개, 부엌 1개), 3명일 경우 9.7평(방 2개, 부엌 1개), 4명일 경우 12.1평(방 3개, 부엌 1개) 등으로 돼 있다. 서울시 공공임대주택은 전체적으로 전용면적 9평 이하가 32.3%, 10~12평이 57.8%으로 전체의 90% 이상이 12평 이하이며, 영구임대주택은 9평 이하가 전체의 60.1%로 조사됐다. 반면 입주 가구의 규모는 3인 이상이 62.7%로 전체 공공임대주택의 39.7%(방 수 기준)~42.2%(면적 기준), 영구임대주택은 34.1%(방 수 기준)~49.4%(면적 기준)이 최저주거 기준에 미달했다.

야 한다. 주거 빈곤층 교통비용과 통근시간을 절약하기 위해서는 직주불치(job-housing mismatch)를 극복할 수 있는 공공주택의 공급이 이루어져야 한다. 그러나 우리나라 서울의 경우 서울시내 공공주택건설을 위한 부지가 부족하거나 비싼 점을 감안, 대부분의 공공주택(국민임대, 보금자리 주택)은 시 외곽지인 그린벨트지역에 입지시키고 있다. 이는 공공임대주택거주자들이 서울 통근비용과 시간을 증대시키는 결과이다. 대한주택공사가 건립한 공공주택의 82%이상이 서울에서 25km 이상 떨어진 곳에 입지하고 있다(대한주택공사, 2008).

일곱째, 문화적 적절성(Cultural adequacy)으로서 주택의 건설방식에 있어 그 재료나 형태 등이 문화적 다양성을 인정해야 하며 저소득층이 거주하는 커뮤니티에 형성된 문화적 정체성과 전통을 파괴하지 않도록 해야 한다. 그러나 우리나라 도시지역 재개발 사업은 오랜 세월 동안 형성된 빈민지역 문화는 철거재개발로 와해되고 재개발 이후 원주민의 입주율이 평균 20%이하 수준으로 본래 커뮤니티가 보유하고 형성된 사회적 자본(social capital)의 요소들, 즉 신뢰(trust), 규범(norms), 그리고 사회적 네트워크(social network)라 파괴되는 경우가 허다하다(Ha, 2008).

## 2) 주거권 보장을 위한 유엔의 권고 사항

유엔 경제적, 사회적, 문화적 권리위원회 제3차 대한민국 최종견해 권고항목(제6항-제35항) 내용 중 주거부문의 내용을 소개하고자 한다. 권고사항에 대한 대한민국 정부의 정책적 노력과 실천성 담보가 매우 중요하다고 판단된다(국가인권위원회 내부자료 참조).

첫째, 제27항에서 “노숙자”에 관해 유엔은 우리나라 정부가 “노숙 및 노숙자 문제” 해결 전략이 부족하다는 점을 지적하였다. 노숙자 문제에 대해 권고사항은; ① 노숙문제의 범위와 원인을 점검하고 노숙자들에게 적절한 생활수준을 보장한 후 노숙문제를 해결할 수 있는 전략을 채택할 것, ② 노숙의 범위와 관련하여 상, 연령, 도-농 인구별로 세분된 자료를 차기보고서에 포함시켜야 한다는 것이다.

둘째, 제28항 “최저주거기준”에 관한 사항을 우리나라는 최저주거기준이하 생자가 2백6만 명에<sup>8)</sup> 달한다는 점에 우려를 표명하였고 권고사항은 다음과 같다.

- ① 주택 문제와 관련 진정이나 민원을 처리할 부서를 정부 내에 설립할 것
- ② 특히 취약, 소외 계층의 주택 소유를 보장하고 이들에게 적정가격의 주택을 제공하는 정책을 실현시키기 위한 충분한 예산을 확보할 것.
- ③ 이때 노숙자와 기준이하 심각한 환경에서 생활하는 사람들이 우선적으로 고려되어야 함
- ④ 성, 연령 및 가구별로 세분하여 매년 조사한 자료를 포함하여 상세한 정보를 제공할 것.

셋째, 제29항 “강제퇴거와 용산 사건”과 관련하여 유엔은 강제철거 문제에 우려를 표명하였고 권고 사항은 다음과 같다.

- ① 강제퇴거는 단지 최후수단으로만 사용되어야 한다는 점과, 용산 사건과 같이 폭력동원을 피하기 위해서라도 퇴거 대상자들에게 사전 통지와 임시 주거 보장이 없이 어떠한 개발 사업이나 도시재개발사업도 하지 말아야 한다는 점이다.
- ② 강제퇴거와 관련 위원회 일반 논평 제7호에 부합되도록 우선적으로 다음을 촉구한다.
  - (a) 자신의 집에서 강제로 퇴거된 사람들에 대한 적절한 보상과 재정착지 제공을 보장할 것.
  - (b) 개발사업과 주거환경개선사업을 시행하기 전에 동 사업으로 영향을 받게 될 거주자들과의 공개토론과 유의미한 협의를 보증할 것.
  - (c) 새 주거지에는 먹는 물, 전기, 세탁 및 위생 시설과 같은 기본 서비스와 설비를 갖추고 학교, 의료시설 및 교통 접근이 용이하도록 보장할 것.
  - (d) 성, 연령, 가구별로 세분하여 매년 조한 자료를 포함하는 강제퇴거 관련 정보를 차기 보고서에서 제공할 것을 권고한바 있다.

위 세 가지 분야의 권고 사항은 주거권을 보장하기 위한 한국 정부의 정책적 노력과

---

8) 2005년 주택 및 인구센서스 자료를 기준으로 우리나라의 최저주거기준 미달가구는 총 206.2만 가구로 전체 가구의 13.0%에 해당한다. 기준별로는 시설기준 미달가구 136.0만(65.9%) 가구, 침실기준 미달가구 16.7만 (8.1%) 가구, 면적기준 미달가구 82.8만(40.2%) 가구, 시설+침실기준 미달가구 3.1만 가구, 시설+면적기준 미달가구 17.8만 가구, 침실+면적기준 미달가구 10.8만 가구, 그리고 시설+침실+면적기준 모두 미달가구는 2.4만 가구이다.

진정한 국민의 주거권을 향유할 수 있도록 하는 조치들이라 할 수 있다. 유엔의 권고를 묵살하거나 가볍게 취급할 수 없는 것은 앞서서도 지적한 바와 같이 대한민국 헌법 제6조에서 “헌법에 의하여 체결 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있기 때문에 유엔의 권고사항을 지켜야 할 것이다.

주거권 보장을 위한 노력은 제 주체가 모두 협력하여 추진해야 할 과제이다. 먼저 주거권 침해사례와 주거권 보장과 가장 연관이 높은 사업은 공공개발사업 및 재개발사업이라 할 수 있다. 여기서는 주로 이들 사업과 관련하여 주거권 보장 방안을 논의하고자 한다.

### 3) 제도적 장치의 마련: 주거기본법 제정

각종 개발 사업을 통해 원주민, 세입자, 거주민의 주거안정을 위해 제도적 개선노력이 지속되고 있긴 하다. 그러나 아직까지 원만한 해결을 보지 못하고 있으며 오히려 제 주체간의 갈등이 심화되는 양상을 보이기도 한다. 그 구체적 예가 지난해 “용산사태”라 할 수 있다.

제도적 장치, 즉 특별법(예, 주거기본법)을 제정하는 방안 과 기존의 법률을 개정하여 주거권 보장을 명문화 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 주거기본법은 법체계상 기본법적 성격과 상위법적 성격을 갖게 될 것이다. 물론 주거기본법이 선언적, 추상적 내용을 담을 것인가 아니면 보다 구체적인 내용을 포함해야 할 것인가는 법 전문가 및 다양한 의견을 수렴해야 할 부분이다. 어떻던 주거기본법은 주거에 대한 권리 개념의 분명한 설정과 주거권을 보장·실현할 수 있는 장치의 마련이 필요하다. 이 주거기본법은 이러한 개념의 설정 및 장치를 규정하는 것만으로도 주거권 실현을 위한 매우 중요한 발전이라 생각된다. 둘째, 기존 주택법을 부분적으로 개정 보완하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 이 경우 주택법에 주거권을 구체적으로 명시하여 이를 보장하기 위한 정부의 책무 등을 열거해야 할 것이다.

주거기본법 제정에 관한 전문가 집단의 반응은 매우 긍정적으로 나타났다. “모든 국민이 적절한 주거를 확보하도록 하기 위해서는 주거권 등을 명시한 별도의 법률이 있어야 한다고 생각하십니까?” 라는 질문에 절대다수(82.6%)의 전문가들은 찬성의 의견

을 보였다.<sup>9)</sup>

#### 4) 강제철거 및 퇴거

위에서 제시한 법률의 제정 혹은 개정을 통해 국가 및 지방자치단체가 수립 시행하는 주거정책의 기본방향이 명확히 설정되어야 한다. 주거권을 인정하고 이를 보장하기 위해서는 국가의 의지가 제도적 장치(법률 등)를 통해 실현되도록 해야 한다. 특히 주거권의 침해 사례는 공공개발사업 또는 재개발(뉴타운 사업 포함)사업을 통해 많이 발생된다.

현 제도 하에서는 강제철거 및 퇴거사태가 발생할 경우 국가나 지방자치단체가 해야 할 일은 무엇이며 어떻게 해결해 나가야 할 것인가의 제도적 근거 혹은 지침이 미약한 상태이다. 현행 법률에서는 정부가 주택의 공급을 확대하고 주거생활안정을 위해 노력한다는 정도로 규정되어 있다 (예를 들어 주택법). 즉 주택의 공급주체로서의 역할만 규정했을 뿐 강제철거의 경우 국가 및 지방자치단체의 역할 및 권한, 절차 등에 관한 구체적인 규정이 존재하지 않기 때문에 이러한 규정의 삽입을 통한 법 개정이 시급한 요구된다. 아울러 실제 철거를 당해 어려움을 겪게 되는 사람들에게 대한 구체적 프로그램을 제시할 필요가 있다. 아울러 강제철거와 퇴거가 공익의 관점에서 보아 불가피한 상황 하에서는 어떠한 조치들이 취해 져야 하는지에 관한 규정이 요구되고 있다.

해당 재개발지역서 오래 동안 거주해온 원주민(가옥주, 세입자 포함)들이 재개발사업이 완료된 이후 축출되지 않고 현지에서 지속적으로 거주할 수 있도록 하는 “재정착”을 위한 지원 방안이 제시될 필요가 있다. 지원 방안으로는 공공임대주택 공급확대, 바우처 (voucher) 제도 도입 등의 임대료 보조방식, 소득 수준에 맞는 공공임대주택 임대료 차등부과 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

중요한 사실은 강제철거나 퇴거가 있을 경우 이를 집행하는 조합측 (혹은 시행사측)과 이를 반대하는 측 (세입자 등) 간에 폭력이 발생하는 것을 종종 목격하게 된다. 어떤 경우도 폭력을 동원하는 방식이 허용되지 않도록 하고 폭력의 주체에 대해서는 형사

9) 한국도시연구소가 1998년 9월 1일부터 9월 30일 까지 전문가 185명을 대상으로 전문가 델파이 조사를 실시한 결과임(한국도시연구소, 1999). 이 연구에서 필자는 연구책임자로 참여하였음.

상 처벌을 강하게 하며 동시 사전적으로 폭력행위 금지하고 폭력행위 주체의 소속기관까지 책임을 묻는 방식이 동원될 필요가 있다.

강제철거가 불가피하게 이루어진다 해도 기준과 원칙을 준수하도록 해야 한다. 겨울 혹한기 및 야간 등 부적절한 시기의 강제철거는 금지되어야 한다. 혹한기에는 이사, 이동의 불편은 물론 적정한 임시거처를 구하기가 쉽지 않다. 서울시의 경우 겨울철 철거하는 일이 없도록 한다는 강제철거 금지 원칙을 천명한 적이 있다.<sup>10)</sup> 이러한 행정조치에도 불구하고 동절기 철거는 자행되고 있다.

“행정대집행법”에 근거하여 강제철거가 이루어진다 해도 철거과정에서 발생하는 폭력을 예방할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 어떠한 경우라도 폭력적 방법으로 철거하는 행위는 금지되어야 한다는 규정을 마련할 필요가 있다. 이와 함께 경찰은 철거과정에서 발생하는 폭력적 사태에 대하여 적극적이며 예방적인 조치들을 취해야 할 것이다.

## 5) 주거 안전망(safety net) 구축 및 주택공기업의 역할

우리나라 주택법 제5조2항(최저주거기준의 설정 등)에는 “정부(국토해양부장관)는 최저주거기준을 설정·공고하며, 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비, 성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야”고 명시되어 있다. 주택법의 최저주거기준은 다분히 물리적 측면과 환경적 측면을 다루고 있다. 주거안전망 구축을 위해 주택이라는 물리적, 환경적 측면의 지표화, 기준화, 프로그램화가 체계화 되어 있어야 한다. 다행히 물리적, 환경적인 최저주거기준은 설정되었지만 주민의 주거권 측면은 규정화되어 있지 않을 뿐 아니라 이를 개선하고자 하는 노력도 부족한 실정이다. 주거권을 보장하고 최저주거기준을 확보하는 주거안전망(housing safety net)을 구축할 것을 제안한다.

주거안전망 구축을 위해 유엔이 권고한 ‘적절한 주거(adequate shelter)’의 구성요소

10) 서울시는 2008년 11월 ‘주택재개발, 도시환경정비사업 등의 세입자대책 종합계획(안)’을 발표하면서 동절시(12월-2월)에는 원칙적으로 철거를 금지하겠다고 천명한바 있다.

가 어느 정도 제도화 되어 있는지를 평가하도록 한다 [표 3]. [표 3]에 나타난 평가 결과 C를 받은 분야는 점유의 안정성, 접근가능성, 적절한 위치, 그리고 문화적 적절성이다. 기본적으로 유엔이 권고한 적절한 주거에 대한 권리를 보장하기 위해서는 먼저 C 등급 분야의 제도적 장치 마련이 시급히 요구된다.

[표 3] 주거안전망 구축기반 평가

구성요소	제도적 장치/ 법적 근거 평가	구성요소의 내용 설명
㉓ 점유의 안정성 (Legal security of tenure)	C: 불명확/ 관련제도 미흡	임차인은 임차의 형태와 상관없이 강제퇴거의 위협으로부터 임차기간을 보호받을 수 있어야 함.
㉔ 적절한 주거기반시설 및 서비스 (Availability of services, materials, facilities and infrastructure)	A: 주택법 제5조 2항 (최저주거기준 설정, 명시)	적절한 주거란 깨끗한 물, 전기, 채광, 상하수도, 도로, 요리를 위한 에너지 사용, 세면시설, 음식물 저장 등의 필요한 시설 및 설비 등이 갖추어져 있어야 함.
㉕ 경제적 적절성 (Affordability)	B: 국민임대주택, 보금자리주택 등 저렴주택을 공급 중, 그러나 Affordability 충족은 미흡한 상태	모든 사람들은 자신들의 경제적 처지(지불능력)에서 적절한 주거를 구할 수 있어야 함.
㉖ 최저기준 확보 (Habitability)	A: 주택법 제5조 등 최저기준 명시됨	주거공간이 너무 좁아서는 안 되며, 추위, 습기, 더위, 비, 바람 등을 막을 수 있는 수준이어야 함
㉗ 접근가능성 (Accessibility)	C: 제도적 장치 없음	노인, 장애인, 어린이 등의 조건에 관계없이 접근하기 용이한 주거 조건을 갖추어야 함.
㉘ 적절한 위치 (Location)	C: 불명확/ 관련제도 미흡	생산 활동의 기반으로부터 멀리 떨어져 있지 않아야 하며, 보건소, 학교, 탁아소 등의 사회적 시설들로부터 인접한 곳에 위치해야 함.
㉙ 문화적 적절성 (Cultural adequacy)	C: 제도적 장치 없음	주택의 건설방식에 있어 그 재료나 형태 등이 문화적 다양성을 인정해야 함.

주: 1) 구성요소는 유엔 사회인권위원회(1991년)"적절한 주거에 대한 권리(The right to adequate housing)"가 제시된 일반논평(General Comment) 4를 기준으로 함.  
 2) 평가: A= 제도적 장치가 있거나 유사한 제도가 존재함  
 B= 미흡하지만 정부의 프로그램은 존재함  
 C= 제도적 장치가 미흡하거나 없음

아울러 공공주택의 핵심적 역할을 하는 공공주택기관에 대한 역할 역시 매우 중요한 주거권 확보를 위한 수단으로서 고려해야 할 사항이 적지 않다. 우리나라 대표적 공공주택기관은 대한주택공사이다(최근 토공과 주공이 통합되어 LH 공사로 이름이 변경됨). 주공의 공공주택공급에 기여한 바도 크지만 동시 주공의 역할 등에 대한 비판적 견해도 적지 않다. 전문가 및 실제 주택공사가 공급한 주택에 거주하는 주민의 인식을 점검해 보도록 한다.<sup>11)</sup>

먼저 전문가 집단의 주택도시공기업이 추구해야 할 가치 우선순위에 대한 조사결과이다. 주택도시공기업의 역할과 기능을 공공성, 효율성, 기업성 세 가지 관점에서 볼 때, 어느 것을 더 중요하게 고려하느냐에 따라 역할의 방향성이 달라진다. 공기업이지만 기업성을 더 강조할 수 있고, 본래 설립 목적에 충실하여 공공성에 비중을 둘 수 있으며, 공공주택을 지역 간, 소득계층간 적절히 배분하고 경영혁신, 조직체계 등 생산성을 보다 더 강조할 수 있다.

주택공사가 주택도시공기업으로서 가장 비중을 두어야 할 가치의 우선순위에 대하여 84.8%의 전문가들이 공공성 > 효율성 > 기업성 순으로 가치를 두는 것이 가장 바람직하다고 생각하고 있다 [표 4]. 결국 주택공기업이 추구해야 할 최고의 가치는 공공성에서 찾아야 한다는 의견이다.

[표 4] 주택도시공기업이 추구해야 할 가치 우선순위

구분	빈도	백분율
기업성 > 효율성 > 공공성	2	1.52
공공성 > 효율성 > 기업성	56	84.85
효율성 > 공공성 > 기업성	9	13.64
합계	66	100.0

자료: Seong-Kyu Ha, 2009, "Low-income Housing Markets and the Role of Public Housing Corporations in Korea" AsRES conference, 22-25 August, 2009. UCLA, USA.

11) 본 조사는 한국주택학회가 수행한 “작은 정부를 지향하는 주택정책하에서 공기업의 역할 정립과 장기비전 구상” 연구 프로젝트에서 실시한 전문가 및 주민 설문조사(조사기간: 2008년 5월 1일부터 6월 14일까지 실시, 조사대상: 인천 남산, 의왕 내손, 김포 양곡의 국민임대주택단지)의 일부 자료임. 본 연구에서 필자는 연구책임자로 참여하였음.

[표 5]가 시사하는 바는 중앙정부의 지휘 감독을 받는 공공주택전담 공사의 경우 분양주택, 택지개발, 재개발-재건축 사업보다는 국민임대 등 임대주택을 주로 공급해야 한다는 인식이 지배적이다 (전체 응답자의 72%). 이러한 인식은 과거 공공주택공급기관인 주택공사가 주로 분양주택을 중심으로 공급체계를 유지해 온 것에 대한 성찰과 도시 서민들의 주거안정 및 적절한 주거확보를 위해서는 우선적으로 공공임대주택의 공급확대가 필요하다는 것을 알 수 있다.

[표 5] 주공이 공급한 공공주택 입주자의 주공 역할에 대한 인식

	응답자	%
국민임대 등 임대주택만 공급해야	124	41.3
매입임대 및 전세임대 공급	92	30.7
주택재개발 및 재건축 사업	4	1.3
소형 및 중형 분양주택공급	58	19.3
택지개발 사업 등	22	7.3
합계	300	100.0

자료: Seong-Kyu Ha, 2009, "Low-income Housing Markets and the Role of Public Housing Corporations in Korea" AsRES conference, 22-25 August, 2009. UCLA, USA.

## 6. 결론

우리나라 헌법은 사회정의 구현과 평등한 사회의 실현(헌법 전문), 그리고 제10조, 제34조, 35조 등 모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니하고, 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다고 천명하고 있다. 이는 사회적 기본권으로서 주거권의 헌법적 근거를 가지고 있음을 확인할 수 있다.

국제법 및 규약, 선언문 등을 통해서도 확인된바와 같이 “모든 사람은 자신과 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활수준에 대한 권리를 가지고 있으며”, 적절한 주택과 서비스는 기본적 인권이며, 국가는 모든 사람들이 이를 충족할 수 있도록 정책적 노력과 보장해야 할 의무가 있음을 확인할 수 있다(ICESCR, 1991; HABITAT 1976,

HABITAT II, 1996). 아울러 유엔인권위원회 결의 제 77호는 강제퇴거가 명백한 인권침해이며 각국 정부는 강제퇴거(철거)(forced eviction)를 방지할 수 있는 제도적 장치 마련을 강력하게 권고 하였다.

더욱이 최근 유엔은 용산사태와 관련하여 “강제퇴거는 단지 최후수단으로만 사용되어야 한다는 점과, 용산사건과 같이 폭력동원을 피하기 위해서라도 퇴거 대상자들에게 사전 통지와 임시 주거 보장이 없이 어떠한 개발 사업이나 도시재개발사업도 하지 말아야 한다”는 점을 강조하였다. 동시 강제퇴거와 관련 위원회 일반 논평 제7호에 포함되도록 우선적으로 “자신의 집에서 강제로 퇴거된 사람들에 대한 적절한 보상과 재정착지 제공을 보장할 것이며, 개발사업과 주거환경개선사업을 시행하기 전에 동 사업으로 영향을 받게 될 거주자들과의 공개토론과 유의미한 협의를 보증할 것”을 권고하고 있다.

향후 주거권 보장 및 적절 주거생활을 보장하기 위해서는 “주거기본법”의 제정이 필요하다. 가장 먼저 시도되어야 할 첫 번째 작업은 주거기본법 제정을 위한 입법추진 위원회를 구성할 필요가 있다. 이 추진위에서는 단계별 작업을 추진해야 하며 첫 단계는 문제의 인식 및 현황의 파악, 두 번째 단계는 기본법 제정의 필요성 홍보 및 토론회 개최, 그리고 주거기본법 내용구성, 세 번째 단계는 입법의 단계로 정부기관 및 국회의원들의 참여와 입법활동 전개 그리고 네 번째 단계는 입법을 완성하는 순서를 택해야 할 것이다. 구체적인 주거기본법 내용 구성은 제2단계에서 법률전문가 그룹의 자문 및 법제처의 실무적 검토가 따라야 할 것이다.

“적절한 주거생활을 누릴 권리(the right to adequate housing)” 즉 주거권은 사회적 기본권임을 국민 모두가 인식해야 하고, 정부는 보다 적극적이고 체계적인 제도적 장치 마련을 통하여 주거권이 보장될 수 있도록 최선을 다해야 할 것이다.

## ■ 참고문헌 □

- 권영성, 1994, 『헌법학원론』, 법문사.
- 김경우, 2006, 『사회복지 법제 강좌론』, MJ 미디어.
- 구병삭, 1996, 『신헌법원론』, 제3전정관, 박영사.
- 국가인권위원회, 2009, 『강제철거 시 거주민 인권개선 권고』, 상임위원회 결정 내부 자료.
- 국가인권위원회, 2008, "사회권 지표를 통해서 본 한국의 사회권", 『2008 사회권 심포지엄 자료집』.
- 국가인권위원회, 2009, 『강제철거에서의 거주민 인권보호 방안 검토』, 내부자료.
- 국가인권위원회, 2005, 『개발사업지역 주거권 보장 개선방안』, 인권상황실태조사보고서.
- 국가인권위원회, 2007, "일반논평 3: 당사국의 의무와 성질", 『유엔인권조약감시기구의 일반논평 및 일반권고 : 경제적·사회적·문화적 권리위원회』.
- 국가인권위원회, 2007, "일반논평 4: 적절한 주거에 대한 권리", 『유엔인권조약감시기구의 일반논평 및 일반권고 : 경제적·사회적·문화적 권리위원회』.
- 국가인권위원회, 2007, "일반논평 7: 적절한 주거에 대한 권리: 강제퇴거", 『유엔인권조약감시기구의 일반논평 및 일반권고 : 경제적·사회적·문화적 권리위원회』.
- 국가인권위원회, 2009, 『유엔 경제적, 사회적, 문화적 권리위원회 제3차 대한민국 최종견해 권고 항목(제6항-제35항) 주제별 재분류 및 요약』 (인권정책과 이성택).
- 김남근, 2009, 『강제철거의 인권침해 및 용역업체의 폭력행사 문제에 대하여』, 국가인권위원회.
- 김영란, 2001, "사회권의 재정립에 관한 연구 : 배제에서 포용으로", 『사회복지정책』 제13집.
- 박병수, 2009, "주거권의 의미와 현실: 강제철거의 인권문제를 중심으로", 『한국사회정책연구원 워크숍 발표논문』.
- 서중균, 1995, "주거권이란 무엇인가: 주거권 연구를 위한 노트", 『도시와 빈곤』, 1995.4.
- 안치민, 2006, "사회권의 성격과 사회권 보장", 『한국사회복지학』, 제58권 제4호. pp.371-392.
- 인권운동사랑방, 2003, "경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 이행에 관한 립버그 원칙", 『사회권규약해설서』, 사람생각.
- 인권운동사랑방, 2003, "경제적·사회적·문화적 권리의 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인", 『사회권규약해설서』, 사람생각.
- 인권운동사랑방, 2003, 『사회권규약해설』, 사람생각.
- 유춘근, 2009, "한국의 사회권현황: 사회권 관련 예산분석", 『2009 사회권심포지엄: 경제위기와 사회권』, 국가인권위원회 · 비판사회학회.
- 윤도현, 2009, "한국 사회권에 관한 몇 가지 단상", 『2009 사회권심포지엄: 경제위기와 사회권』, 국

가인권위원회 · 비관사회학회.

장은주, 2006, "사회권의 이념과 인권의 정치", 『사회와 철학』 제12호.

하성규, 1999, "적절한 주거와 주거권 보장", 『주택연구』 제7권 제1호.

하성규, 2006, 『주택정책론』, 박영사.

한국도시연구소, 1999, 『주거기본법 제정을 위한 연구』, 한국도시연구소.

홍인옥, 2008, "주거권 지표로 본 사회권 현황", 『2008 사회권 심포지엄: 사회권 지표를 통해서 본 한국의 사회권』, 국가인권위원회.

COHRE (Centre on Housing Rights and Evictions), 1998, *Sources No. 3: Forced Evictions and Human Rights: A Manual for Action*, Geneva.

\_\_\_\_\_, 1999, *Sources No. 3. Forced Evictions and Human Rights: A Manual for Action*, 2nd edition, Geneva.

\_\_\_\_\_, 2000a, *Sources No. 4: Legal Provisions on Housing Rights: International and National Approaches*, Geneva.

\_\_\_\_\_, 2000b, *Sources No. 5: Women and Housing Rights*, Geneva.

\_\_\_\_\_, 2001a, *Sources No. 2: Bibliography on Housing Rights and Forced Evictions*, Geneva.

\_\_\_\_\_, 2001b, *Sources No. 7: Housing and Property Restitution for Refugees and IDPs: International, Regional and National Standards*, Geneva.

\_\_\_\_\_, 2002, *Sources No. 8: Housing Rights Case Law*, Geneva.

Crane, M & Warnes, A. M., 2000, "Eviction and prolonged homelessness", *Housing Studies* 15(5), pp. 757-773.

Dean, H., 2000, *Welfare Rights and Social Policy*, Essex, Prentice Hall.

Fernandes, K., 1998, *Forced Evictions and Housing Rights Abuses in Asia*, Karachi, City Press.

Ha, Seong-Kyu 2001, "Substandard settlements and joint redevelopment projects in Seoul", *HABITAT International* Vol. 25 No. 4, pp.385-397.

Ha, Seong-Kyu Ha, 2004, "Housing poverty and the role of urban governance in Korea", *Environment and Urbanization* Vol.16, No. 1,

Ha, Seong-Kyu, 2004, "New Shantytowns and the Urban Marginalized in Seoul Metropolitan Region", *HABITAT International* Vol. 28 No.1, pp.123-141

Ha, Seong-Kyu, 2007, "Housing Regeneration and Building Sustainable Low-Income Communities in Korea", *HABITAT International* 31(1), pp.116-129

Ha, Seong-Kyu, 2008, "Public Perception of Social Housing and Building Balanced Communities", *International Conference, Urban Affairs Association*, April

- 23-35, 2008, Baltimore, USA.
- Hartman, C., 1998, "The case for a right to housing", *Housing Policy Debate* 9(2), pp.223-246.
- Murphy, D., 1990, *A Decent Place to Live*, Bangkok, ACHR.
- UN, 2008, *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic Social and Cultural Rights, Including the Right to Development, Human Rights Council, Seventh Session Agenda Item 3*, A/HCR/7/16, February 2008.
- UNCHS, 1996, *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*, Oxford, Oxford University Press.

# Promotion of Housing Rights in Reference to the Constitution and International Human Rights Obligations

Ha, SeongKyu\*

Everyone shares the right to a decent standard of living. Essential to the achievement of this standard and therefore to the fulfillment of human lie beyond simple survival is access to adequate housing. The right to housing codified as a human right in the Universal Declaration of Human Rights. And The right to housing is included in several international legally-binding documents such as UN-Habitat and UN Housing Rights Programme, Among the most significant of these is UN International Covenant of Economic, Social, and Cultural Rights(Article 11.1). Although most states do not stipulates a clear right to housing, most do have legislation and national programs related to housing. Korea has the constitution and national laws that promote the progressive realization of the right to adequate housing. In Korea legal protection of the right to housing at the national level often involve arbitrary eviction, safety and health regulations, or equal protection issues. The housing policy should be oriented around securing the right to housing and the affordability of housing, particularly for the underprivileged groups.

Key words: Housing rights, Housing laws, Eviction, Human rights, Housing policy

◆ 2010.3.2. 접수 / 2010.3.23. 1차수정 / 2010.4.19. 게재확정

---

\* Professor, Department of Urban and Regional Planning, Chung-Ang University(skha47@hanmail.net)