

국제인권법 및 인권규범의 주거권 규정에 대한 연구

김 용 창*

A Study on the Right to Housing in International Human Rights Laws and Instruments

Kim, Yong Chang*

요약: 오늘날 인권은 국제법 체계에서 가장 복잡하면서도 두드러진 쟁점이며, 주거권도 세계인권선언을 비롯하여 국제인권규범에서 기본인권으로 인정되고 있다. 본 연구는 85개 국제인권법 및 인권규범을 대상으로 인권으로서 주거권 규정을 종합적으로 검토한다. 주거권 일반, 노동자의 주거권, 사회적 취약집단의 주거권, 국제지역기구의 주거권으로 나누어 국제규범에 나타난 주거권의 내용과 특징을 분석한다. 주거권은 보편성, 불가분성, 상호의존성이라는 인권일반의 성격을 마찬가지로 가지고 있으며, 적절한 주거권이란 단순한 물리적 공간의 보장이라는 의미를 넘어 점유의 법적 안정성, 생활편익시설의 이용가능성, 비용의 적정성, 입지의 적합성 등 총체적인 의미로 해석하고 있다. 다양한 규범에 나타난 주거권에 대한 접근은 발전권적 관점, 양성평등의 관점, 차별금지 원칙, 참여권적 관점 등을 종합적으로 반영하고 있으며, 인간존엄 및 안정과 평화 속에서 주거생활을 향유하는 것을 지향하고 있다.

주요어: 인권, 주거권, 국제인권법, 적절한 주거에 대한 권리, 주택

Abstract: Today human rights are the most complex and prominent issue in the system of international law, and the right to housing(housing right) is also recognized as a basic human right in the international human right instruments including the Universal Declaration of Human Rights. This study targets to comprehensive review of the housing rights provisions with 85 international human rights laws and instruments. And the contents and characteristics of housing rights are analyzed with categorization based on housing rights in general, housing rights of workers, socially vulnerable groups, international regional organizations. Housing right takes also the features of universality, indivisibility, interdependence, and right to adequate housing should be interpreted with holistic view including legal security of tenure, accessibility, affordability, location beyond ensuring just a physical housing space. Approaches to the housing right comprehensively reflect the view of the right to development, the perspective of gender equality, the principle of non-discrimination, the participation rights, and orient the housing right should be seen as the right to live somewhere in security(safety), peace and dignity.

Key Words: human right, right to housing(housing right), international human right law, right to adequate housing, housing.

1. 머리말

『세계인권선언』(1번)¹⁾의 전문(preamble)에서는 인류가족 모든 구성원의 고유한 존엄성을 인정하고, 빼앗길 수 없는 권리이자 평등한 권리가 있다는 것을 인정할 때, 자유, 정의, 평화가 있는 세상의 토대가 마련될 것이라고 선언하고 있다. 주거에 대한 권리는 적절한 생활수준을 향유할 권리의 한 대상으로서 세계인권선언 제25조 1항에 규정하고 있다. 국제사회가 주거권을 인권(human rights) 차원에서 접근해야 하는 권리로 인식하고 있다는 것을 알 수 있다.

오늘날 주거권(housing rights) 또는 적절한 주거에 대한 권리(right to adequate housing)는 수많은 국제법과 국제규범, 지역기구 조약, 국가 헌법이나 법령차원에서 근본 인권으로 인정하고 있다. 따라서 이러한 주거권 관련 규범과 정부의 의무에 대한 정보와 지식은 주거권의 구체적 실현 및 국제 인권규범에 부합하는 주택정책 수립에서 필수적인 조건으로 자리 잡고 있다(강현수, 2009; Golay and Özden, 2007; OHCHR, 2009). 특히나 지난 20세기 후반 국제사회에서 주거권의 인권 법적 위상은 다른 사회경제적 권리보다 빠르게 발전하였고, 인권으로서 주거권에 대한 대중적 인식

* 서울대학교 사회과학대학 지리학과 부교수(Associate Professor, Department of Geography, College of Social Sciences, Seoul National University)(kimyc@snu.ac.kr), 서울대학교 국토문제연구소 겸무연구원.

도 매우 높아졌다(Leckie, 2000).

아울러 주거권의 중요 근거 규정인 『경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약』(3번)에 대한 의정서가 2013년 5월 5일에 발효됨으로써 개인 진정이 가능해졌고, 이와 관련한 강제절차 도입의 필요성, 한국의 의정서 비준문제 등 주거권 관련 쟁점이 새로운 국면에 접어들었다(신혜수, 2013; 황필규, 2013).

우리나라는 국제인권장전을 비롯하여 9대 국제인권협약 가운데 7개의 협약에 가입해 있어 인권의식이 빠르게 높아지고 있다(국가인권위원회, 2011). 그만큼 주거권에 대한 인권차원의 인식도 높아졌다. 최근에는 우리나라의 주거권 현실 및 강제퇴거에 대한 유엔 권고사항의 적극적 실현운동, 주거권에 대한 한국 정부의 인식과 처리방법을 개선하기 위한 시민운동, 강제퇴거 금지법 제정 운동 등에서 볼 수 있는 것처럼 주거권 일반에 대한 정립차원을 넘어 구체적인 주거권 실현을 위한 실천운동으로 전환하고 있다(강제퇴거금지법제정 특별위원회, 2011; 국제인권네트워크·국회경제사회정책포럼, 2013).

이러한 시점에서 본 논문은 어떠한 국제법과 국제규범이 인권으로서 주거권 규정을 포함하고 있는가를 종합적으로 검토한다. 주거권 일반에 대한 국제규범과 주거권의 내용구성을 검토한 다음, 노동자의 주거권, 사회적 취약집단의 주거권, 지역기구의 주거권으로 나누어 세부 규범의 주거권 규정을 분석하고자 한다. 이러한 연구는 향후 국제사회에서 우리나라의 주거권과 관련한 쟁점에 대처하면서 주거권의 실질적 구현에 기여할 수 있는 토대를 마련할 수 있을 것이다. 국제 규약, 결의안 등 국제인권규범은 주거권에 대한 국제법적 근거가 되기에 주거관련 입법활동, 주택정책 수립, 주거관련 정치적 행동 및 시민활동 등 다양한 분야에서 활용할 수 있기 때문이다(Leckie, 2000).

2. 이론적 검토: 인권으로서 주거권

인권이란 인간이 완전히 인간다운 삶을 살아야 한다는 법적 명제이며, 일종의 포괄적이고 총체주의적인 명제(holistic statement)이다. 따라서 모든 인권은 보편성, 불가분성, 상호보완성을 본질로

하는 권리묶음체계(body of rights)로 인식된다(OHCHR, 2005).

현재 유엔회원국의 80% 이상이 9개 핵심인권조약 가운데 4개 이상을 비준하고 있고, 개발과 발전양식 문제에서도 인권기반 접근이 대두하는 것처럼 인권은 21세기 국제법 체계에서 가장 복잡하면서도 가장 두드러진 측면이다. 그만큼 인권론 분야도 리얼리즘, 제도적 자유주의 등 철학적 기반과 접근방법이 다양해지고 있다(Moravcsik, 2000; Gamble, et al, 2001; UNDG, 2013). 이처럼 국제사회에서 행동준거로서 인권의 부각은 광범위한 법, 조약 및 국제조직의 네트워크를 만들고 있고, 이를 토대로 개별 기업 활동은 물론 모든 국가 활동 분야에도 직접적인 영향을 미치는 포괄적인 주체가 되었다. 아울러 인권에 대한 국제규범은 필연적으로 개별 국가에게는 특별한 제약을 가하게 마련이다. 국제 인권규범에서 정하는 정부의 준수나 의무 요건 때문에 대부분의 국가들은 주권행사에서 일정한 제약을 인정하며, 적어도 표면상으로는 인권을 보호하기 위해 만들어진 조약과 협약들에 대해 묵종하게 된다(지영환·김민진, 2011; Harrelson-Stephens and Callaway, 2007).

인권의 범주와 관련하여 일반적으로 인권에는 계층(위계)이 없이 모두 동등하게 중요하다고 본다. 1948년 세계인권선언이 분명하게 했듯이 경제·정치·시민·문화·사회적 권리 등 모든 종류의 인권들이 동등하게 타당하고 중요하다는 것이다. 그렇기에 인권은 불가분적이고(indivisibility) 상호 의존적(interdependence)이다. 여기서 불가분성의 원칙은 본래부터 하위 범주로 간주되는 인권이 있는 것이 아니라 시민권 및 정치권과 대등하게 모두 존중되고 보호받아야 한다는 것이고, 상호의존성의 원리는 모든 인권을 고립적으로 따로 떼어 놓고 실현하는 것이 사실상 불가능하다는 점을 인정하는 것이다(OHCHR, 2006).

따라서 인권으로서 주거권에 대한 인식과 접근도 이러한 기본원칙에서 예외가 아니기 때문에 주거권에 대한 논의는 기본적으로 인간의 존엄성 및 동등한 인권범주라는 인식에 기초한 접근을 바탕으로 한다. 그리고 최근의 현실상황 측면을 보더라도 주택금융의 세계화, 국제적 이주노동자의 증가, 사회(공공임대) 주택의 사유화, 전환기 경제에서 주택

의 상품화와 시장경제체로의 흡수(marketization) 국면에서 인간의 존엄성을 구성하는 중요 토대로서 적절한 주거와 주거권이 시의적절한 현실적 적합성을 얻고 있다(Kenna, 2010).

오늘날 주거권은 이와 같은 인권이론, 법학이론(jurisprudence)뿐만 아니라 국제공법규정과 조약에서 하나의 인권으로 확립되어 있고, 개별 국가의 헌법에서도 기본 권리로 규정되어 있는 경우가 많다. 그리고 주거권의 성격과 범위, 주거권 실현에 대한 국가의 의무규정 등에 대한 정의와 구체성을 확고히 하고자 하는 법과 해석들 역시 증가하고 있다. 또한 주거권이 모든 환경과 지역에서 같은 방식으로 엄밀하게 인정받고 있는 것은 아니지만 주거권의 핵심요소에 대해 국가의 차이와 자원의 불충분성에도 불구하고 최소핵심 의무의 실행에 대한 합의가 커지고 있다(Kucs, et al, 2008; Kenna, 2010).

그러나 주거권의 기본성격과 주거권의 구체적 실현 방식에 대해서는 여전히 많은 쟁점을 낳고 있다. 주거권을 인간의 보편적·당위적 권리로써 자유권과 같은 성격으로 보고 정당화작업을 시도하는 연구가 있지만 대부분은 사회권으로서 권리제도화 모델을 따르는 경우가 많다. 이 경우 사회권은 현실적 기반을 고려하면서 인권가치를 실현하기 위한 제도의 성격을 띠기 때문에 구체적 실현과정에서 이해당사자들 사이 갈등을 낳을 수밖에 없다. 그럼에도 사회권으로서 주거권은 사회보장, 교육과 동일한 차원에서 주거의 권리보장에 대해 적극적 의미와 책임을 부여하는 것이다. 때문에 자원의 배분에서 국가의 개입방식을 놓고 1980년대와 90년대에 커다란 쟁점을 형성하였고, 유엔차원에서든 한국을 비롯한 각 나라에 많은 개선권고를 제시하고 있다(김용창, 2007; Dean et al, 2000; King, 2003).

물론 적절한 주거(adequate housing)에 대한 권리의 성격과 관련하여 유엔 경제·사회·문화적 권리 위원회(CESCR)의 관점은 주거권을 단순히 물리적 대상으로서만 협소하게 해석하는 것을 경계한다. 안전(안정), 평화 및 존엄이라는 관점에서 적극적으로 거주자의 권리를 해석하고 있다(OHCHR, 2009). 그리고 주거권에 대한 인권기반접근(HRBA: human rights-based approach)은 유엔이 1997년

개혁프로그램을 통해 유엔의 모든 시스템에서 인권을 근본으로 할 것을 선언하면서 활발하게 논의되고 있다. 이 접근은 개발을 비롯한 모든 행위의 전 과정에 걸쳐 인권적 준칙을 지키는 것으로서 핵심 실천기준은 참여, 책무, 비차별, 역량강화, 인권규범준수이다(UNDP, 2006; BASPIA, 2007; UNPF, 2010). 주거분야의 인권기반접근 역시 1990년대 이후에 본격적으로 접목되었다. 남아프리카공화국 헌법은 이러한 관점의 전형적인 사례로서 적절한 주거에 대한 권리를 명시적으로 보장하고 있다. 아울러 국가는 의무적으로 이러한 권리의 점진적 실현을 성취하기 위한 합리적인 단계를 밟아야 한다고 규정하고 있고, 강제철거 행위를 금지하고 있다(HREA, 2013).

이러한 논리에서 보면 주택정책 역시 인권기반 접근을 내재화해야 한다. 인권기반 접근은 규범적으로는 국제인권기준에 근거하고, 실무적으로는 인권을 증진·보호하는 방향에서 인간발전을 추구하는 개념적 틀이다. 인권기반 접근에서 두 개의 핵심 준거원칙은 이 접근이 도덕적으로나 법적으로 올바른 일이라는 것을 인정하는 내재적 준칙(intrinsic rationale)과 이 접근은 보다 양호하고 지속가능한 인간발전을 유도한다는 것을 인식하는 도구적 준칙(instrumental rationale)이다(OHCHR, 2006).

그러나 주거권을 포함한 경제·사회·문화적 권리에 대한 국제법적 근거가 있다는 사실 자체가 국내법 차원에서도 동시에 확고한 기반을 갖게 하는 것은 아니다. 많은 나라에서 구체적인 사안과 그에 대한 실천적 대응 속에서 주거권과 관련한 국내법적 기반을 지속적으로 쌓아가고 있는 것이다. 예컨대 미국에서 주거권에 대해 가장 유명한 판례 가운데 하나가 1975년 *Southern Burlington County NAACP v. Township of Mount Laurel*(*Mount Laurel I*) 판례이다. 뉴저지 주 대법원은 이 판결에서 모든 사람들이 적절한 주거를 제공받아야 하는 것은 인간의 가장 기본적인 필요사항이라고 보았다; “먹을 것과 마찬가지로 거처(shelter)는 가장 기본적인 인간욕구라는 것은 추호도 의심의 여지가 있을 수 없다.....모든 부류의 사람들에게 적절한 주거를 제공하기 위한 규정은 보편적 복지의 증진에서 너무나도 절대적인 본질이라는 것에 대

해 이론의 여지없이 자명하다.”²⁾

그리고 무주거자(homeless)의 권리에 대한 가장 성공적인 판례이자 처음으로 거처에 대한 권리를 인정한 *Callahan v. Carey*(1979) 사건 판례 또한 주거권과 주거기준 발전에서 중요한 토대를 제공하고 있다. 일종의 집단소송 형태로 진행된 이 사건에서 뉴욕 주 대법원은 뉴욕 주 헌법에 기초하여 무주거자의 주거수요를 충족시킬 수 있는 거처를 제공하라는 법원명령을 내렸다. 인권으로서 주거권은 아니지만 거처에 대한 법적 권리를 인정

것이었고, Callahan 동의명령을 통해 적절한 주거 환경 및 주거기준(shelter standards)을 구체적으로 제시하였으며, 이러한 기준을 충족시키는 주거시설을 무주거자에게 제공하도록 결정하였다(Coalition for the Homeless, 1981; McKittrick, 1987).³⁾

우리나라도 헌법재판소의 판례에서 주택은 쾌적한 주거생활을 통한 행복 추구 권리의 실현 장소로서 필수불가결한 것이라고 본다. 그리고 국민의 주거생활 안정과 주거수준의 향상을 도모할 의무는 국가에게 있다고 인정함으로써 인간존재의 필

표 1. 주거권 관련 국제규범 정보 자료

자료명	발간주체	비 고
The Right to Housing	Human Rights Education Associates(HREA)	<ul style="list-style-type: none"> 주소: http://www.hrea.org/ 국제인권교육 전문기관인 HERA가 제공하는 국제 주거권 규정 소개와 규정모음
Housing Rights	UN HABITAT	<ul style="list-style-type: none"> 주소: http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingrights/ 주거권 관련 유엔 공식문서, 보고서, 주거권에 대한 주제별·유엔기구별 결의안 자료목록과 사이트 정보 제공
The Right to Adequate Housing Toolkit	Office of the High Commissioner for Human Rights	<ul style="list-style-type: none"> 주소: http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/toolkit/ 국제인권규정들에서 규정하고 있는 적절한 주거에 대한 권리(주거권 국제규범 정보), 주거에 대한 국제문서, 적절한 주거에 대한 유엔특별보고관의 보고서, 주거권 해설서
Women and Housing	Office of the High Commissioner for Human Rights	<ul style="list-style-type: none"> 주소: http://www.ohchr.org/ 여성에 대한 재산권, 토지권, 적정주거권 관련 특별보고관 보고서, 지역별 자문보고서, 유엔인권위원회결의안, 주거권 관련문서
What are Housing Rights, Legal Resources	Centre on Housing Rights and Evictions	<ul style="list-style-type: none"> 주소: http://www.cohre.org/resources 주거권 관련 각종 자료와 국제법적 근거규정, 주거권 정의, 주거권 정보 관련 사이트 및 교육자료
Housing Rights Legislation	UN-HABITAT OHCHR(2002)	<ul style="list-style-type: none"> 주거권 관련 국제규범 및 국내규정, 각 나라의 주거권 정립 과정에서 나타난 판례 사례 등에 대한 문헌정보
Legal Resources for Housing Rights	Leckie(2000), COHRE	<ul style="list-style-type: none"> 국제법적 근거, 국내법적 근거에서 주거권과 관련한 각종 규정을 소개하고 정리한 문헌
Compilation of Selected United Nations Documents on Housing Rights	UN-HABITAT (2005)	<ul style="list-style-type: none"> 2,518페이지에 이르는 주거권에 대한 방대한 유엔문서 선집 주거권 일반, 강제퇴거, 여성의 주거권, 원주민의 주거권, 난민과 장애인의 주거권으로 주제별 분류 기구별 주거권 문서분류
International Instruments on Housing Rights	UN-HABITAT (2005)	<ul style="list-style-type: none"> 주거권 관련 내용을 담고 있는 국제협약, 유권해석문서, 선언 및 권고안, 국제인권법 및 형사재판소, 기타 문서 목록을 정리한 문헌
Compilation of United Nations Resolutions on Housing Rights	UN-HABITAT (2005)	<ul style="list-style-type: none"> 유엔총회, 인권위원회, 여성지위에 대한 위원회 등 기구별 주거권 관련 결의안 목록정리 주거권일반, 강제퇴거, 여성의 주거권, 원주민 및 난민의 주거권, 기타 범주별로 구분한 결의안 목록정리

수요건으로서 주택 및 주거생활의 안정성을 인정하였다고 볼 수 있다(김지혜, 2011).⁴⁾

이러한 실천적 대응 못지않게 개별 국가나 국제사회에서 주거권의 구체적 실현을 위해서 중요한 분야가 주거권 구현수준에 대한 평가라고 할 수 있다. 주거권 평가지표의 개발은 국제규범에서 정하고 있는 인권으로서 주거권의 실현정도를 평가하면서 세계차원의 비교평가를 통해 주거권의 지역적 불균등성 및 개선필요 분야를 파악할 수 있게 해주기 때문이다. 대표적인 주거권 평가지표 모형은 UN-HABITAT and OHCHR(2003)의 연구이다. 이 연구에서는 6개의 주거권 구성요소(주거적합성, 강제퇴거의 규모와 범위, 무주거자의 규모와 범위, 차별금지과 평등, 국가의 법적 보호장치, 국제기준의 수용정도)와 17개 지표로 구성되어 있다.

한편, 주거권을 규정하고 있는 국제인권규범에 대한 기초정보를 제공하고 있는 자료들을 정리하면 <표 1>과 같으며, 본 논문도 이들 자료를 기초로 하였다.

3. 국제인권규범의 주거권 일반에 대한 규정과 의미

1) 주거권 일반에 대한 국제규범⁵⁾

국제관계를 다루는 규범의 경우 외교관계 및 국가주권 문제를 대상으로 하기 때문에 용어의 사용에 세심한 고려와 신중을 기하게 된다. 주거권을 인정한 국제법 및 규범에서 사용하는 용어와 의미는 몇 가지로 구분할 수 있다. 먼저 규약 또는 협약(Covenant and Convention)은 이를 비준하거나 가입한 국가들의 경우에는 국제법으로서 효력과 구속력이 있는 조약(treaty)이며, 서명만 한 국가들은 통상 이들 문서에 포함된 권리를 집행하는데 법적 구속력은 없다. 결의안(Resolution)은 일반적으로 정부로 구성된 단체에서 채택하는 것이며, 이들 단체는 정부대표보다는 개별 전문가로 구성된다. 대부분 결의안은 법적 구속력을 갖지 않지만 정부가 그 결의안에 대해 투표할 때는 해당 내용의 달성을 위한 작업에 대해 적극적인 정치적 의지를 표명하는 것이고, 사안에 따라서는 특정 목

적에 대한 국제사회의 중요한 정치적 서약(pledge)으로서 의미를 지닌다. 선언과 권고(Declarations and Recommendations)는 일반적으로 의향(intent)을 갖는 문서(documents)이지만 대부분의 상황에서는 여기에 서명한 국가들에게 법적으로 구속력이 있는 의무를 부과하지는 않는다. 그러나 해당 선언이 관습법의 지위를 갖는다면 법적 구속력을 얻을 수 있으며, 인권선언의 경우가 이러한 법적 지위를 갖는다고 보기도 한다(Leckie, 2000). 그리고 조약기구의 일반논평은 규약의 조항에 대한 해석, 또는 규약을 보충하기 위한 안내의 성격을 가진 문건이다. 주거권과 밀접한 관련을 맺고 있는 사회권위원회는 1989년에 규약이행 보고서 작성에 관한 일반논평 제1호를 시작으로 지금까지 21건의 일반논평을 통해 사회권규약의 거의 대부분 조항에 대해 일반논평을 채택하였다(신혜수, 2013).

주지하다시피 유엔은 모든 국가가 달성해야 할 공통의 인권기준을 확립하기 위해 1948년 유엔총회에서 『세계인권선언』을 채택하였다. 이 선언은 국제기구 차원에서 최초의 포괄적인 인권규범이고, 국제관습법으로서 논란이 있지만 개별 국가에 대한 법률적 효력이 있다고 보기도 한다. 즉 인권선언이 정치적 상징주의일 뿐이라는 냉소적 비판도 있고, 국제적으로 관습법적 효력을 갖는다는 주장, 국제법적 구속력이 없다는 주장 등 법적 지위에 대해서는 확고한 기반을 구축하고 있는 것은 아니다. 우리나라 헌법재판소도 국제사회에서 공통의 기준이라는 선언적 의미는 있지만 국제법적 구속력은 없다고 본다(정경수, 2008; Dugard, 2009; Bernstorff, 2008).⁶⁾

세계인권언의 정신을 보다 굳건하게 모든 국가에 대해 강제력이 있는 국제법의 효력을 갖도록 하기 위한 것이 다음의 두 국제규약이다. 1966년 12월 유엔총회는 『시민적·정치적 권리에 관한 국제규약』(2번, 일명 B규약 또는 자유권 규약으로 부름, 이하 ‘자유권 규약’)과 『경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약』(3번, 일명 A규약 또는 사회권 규약으로 부름, 이하 ‘사회권 규약’)을 채택하였다. 자유권 규약은 생명권, 사상의 자유, 집회결사의 자유, 거주이동의 자유 등과 같은 자유권적 기본권의 존재를 대상으로 하고, 사회권 규약은 노동, 사회보장, 주거, 교육 등과 같은 생존권적 기본권

의 존재를 대상으로 한다.⁷⁾ 국제규범에서 인권으로서 주거권을 도출할 때 가장 상위에 있는 규범들이다.

주거권 일반에 대해서 규정하고 있는 다양한 국제규범들은 <표 2>에 나타난 것처럼 인권일반에 대한 규범, 발전양식에 대한 규범, 주택문제에 대한 규범에서 찾을 수 있다. 먼저 인권일반에 대한 대표적인 규범인 『세계인권선언』(1번) 제25조 제1항에서 “모든 사람은 식량, 의복, 주거(housing), 의료, 필수적인 사회서비스를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 기타 자신이 통제할 수 없는 상황의 생계곤란과 같은 경우에 사회보장의 권리를 갖는다.”고 규정하고 있다. 이 규정이 의미하는 바는 주거를 포함한 적절한 생활수준에 대한 향유권리와 사회보장권은 모든 사람이 누려야 하는 기본적인 권리라고 천명한 것이다. 그리고 본 규정은 주거권과 관련한 대부분의 국제규범에서 기본 준거로 삼고 있는 규정이기도 하기 때문에 인권선언에 대한 국제법적 효력 논란에도 불구하고 국제사회와 개별 국가의 인권관계법 제정에서 갖는 정치적·도덕적 중요성이 크고, 상징적·실천적 의미가 가장 크다고 볼 수 있다. 주거권 정립에서 국제인권규범 차원의 확고한 근거이고, 정당화 토대이다(Harvey, 2000; Bernstorff, 2008).

다음으로 자유권 차원에서 주거권과 관련한 규범은 1966년 채택한 자유권 규약(2번)이다. 동 규약 제12조와 17조에서는 거주이동의 자유, 거주에 대한 불간섭의 권리를 인정하고 있다. 적절한 주거에 대한 권리로서 주거권을 직접적 대상으로 한 것은 아니지만 거주자의 권리를 자유권 차원에서 규정하고 있다는 것에 의의가 있다.

주거권을 보다 구체적으로 규정하고 있는 규범은 역시 1966년 유엔총회에서 채택한 사회권 규약(3번)이며, 이 규약은 주거권을 포함한 경제·사회·문화적 권리들의 완전한 실현을 위한 조치들을 각국 정부가 취하도록 강제하고 있다. 자유권 규약에서 천명한 여러 가지의 자유권들은 경제·사회·문화적 권리를 향유할 수 있는 여건이 조성되는 경우에만 성취될 수 있다는 것을 전문에서 천명함으로써 자유권의 실천적 토대로서 사회권의

위상을 부여한 것이고, 주거권 역시 자유권 실현의 기본토대라는 것을 명확히 한 것이다.

그리고 경제·사회·문화적 권리위원회는 1991년 이후 이 규약의 주거권에 대한 의미와 내용을 보다 명확하게 하기 위해 일반논평을 제정하였다. 이들 일반논평, 특히 제4호는 주거권의 내용을 가장 구체적으로 제시하고 있다. 일반논평 제4호(1991)에서는 주거권의 총체적 개념과 기준의 구체화를 제시하였고, 제5호(1994)는 장애인 주거차별 금지, 제6호(1995)는 노인주거, 제7호(1997)는 강제퇴거(forced evictions), 제14호(2000)는 건강권과 주거의 내용을 담고 있다.

1986년 『발전의 권리에 대한 선언』(8번)에서는 자유권과 사회권 규약의 규정들을 강조하면서 발전권(right to development)이 양도할 수 없는 인권이며, 발전을 위한 기회균등이 모두의 특권임을 천명하면서 주거를 포함한 기본적 자원들에 대한 접근에서 기회균등을 보장해야한다고 제시하였다. 이와 마찬가지로 발전양식 차원에서 권리에 대해 전반적으로 다루고 있는 또 다른 규범은 1995년 『코펜하겐 사회발전선언과 행동계획』(11번)으로서 덴마크 코펜하겐에서 개최된 사회개발 정상회의의 최종채택문서이다. 회의의 목적은 발전의 목표가 인간중심이어야 하며, 삶의 질 개선, 사회발전 조건의 향상에 중점을 두되 여성, 아동 등 취약집단의 사회통합, 빈곤퇴치와 고용증대 등을 강조하였기 때문에 이 규범도 많은 주거권 관련 조항을 담고 있다. 이 선언은 주거불안정을 가정의 불안정 및 도시빈곤의 문제와 긴밀한 관계로 파악하고 있다는 것이 특징이다. 이외에도 발전권 차원에서 주거권을 기본인권으로 설정한 규범으로는 『사회진보와 발전에 관한 선언』(9번), 『환경과 개발에 관한 리우선언 의제21』(10번), 『지속가능한 발전을 위한 요하네스버그 선언과 행동계획』(12번) 등을 들 수 있다. 이들 규범의 특징은 지속가능한 발전양식의 관점에서 주거권을 설정하면서 안전하고 위생적인 주거는 물리적·정신적·사회경제적 복지의 기본을 구성한다고 본다는 것이다.

한편, 주거권을 구체적으로 다루고 있는 인권관련 규범은 『인간정주에 관한 밴쿠버 선언』(1976, 13번), 『하비타트의제』(1996, 17번), 『인간정주에 관한 이스탄불 선언』(1996, 18번), 『새천년 도시 및

표 2. 주거 및 주거권 일반에 대한 국제규범

번호	국제인권규범		채택 연도	성격	주거권 관련조항	주요 내용
	영문	국문				
1	Universal Declaration of Human Rights	세계 인권선언	1948	선언 (권리 일반)	12조 13조 17조 25조(1)	<ul style="list-style-type: none"> • 사생활, 가정, 주거 등에 대해 자의적인 간섭을 받지 않으며, 법률의 보호를 받을 권리. • 모든 사람은 각국의 영역 내에서 이전과 거주자의 자유가 있음. • 재산소유의 권리와 자의적으로 박탈당하지 않을 권리를 가짐. • 모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회서비스를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가짐(주거권).
2	International Covenant on Civil and Political Rights	시민·정치적 권리에 관한 국제규약 (B규약)	1966 (1990)	협약 (권리 일반)	12조 17조 23조	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 사람은 이동과 거주자의 자유를 가짐. • 사생활, 가정, 주거 등에 대해 자의적이거나 불법적인 간섭을 받지 않음. • 가족(family)은 사회의 기초단위이고, 사회와 국가의 보호를 받음.
3	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약 (A규약)	1966 (1990)	협약 (권리 일반)	2조(2) 11조(1)	<ul style="list-style-type: none"> • 본 규약의 권리는 재산 등 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장. • 모든 사람이 적절한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가족을 위한 적절한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가짐. • 당사국은 상기 권리실현을 위한 적절한 조치를 취함
4	Vienna Declaration and Programme of Action	비엔나선언과 행동계획	1993	선언 (권리 일반)	I부 10조, 31조 II부 72조	<ul style="list-style-type: none"> • 발전권은 보편적이고 양도할 수 없는 권리이자 기본적인 인권의 불가결한 부분임을 재확인함. • 국제법과 유엔헌장에 합치하지 않는 조치는 인권, 특히 식량, 의료, 주거와 필수적인 사회적 서비스를 포함해서 건강과 복지가 충족된 삶에 대한 권리의 완전한 실현을 방해함.
5	General comment No. 4: The right to adequate housing	A규약 일반논평 4: 적절한 주거에 대한 권리	1991	유권 해석 (주거권 일반)	논평 전체	<ul style="list-style-type: none"> • 적절한 주거에 대한 인간의 권리는 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 누리는 데에서 가장 중요한 요소임. • 적절한 주거는 좁은 의미의 해석이 아니라 안전하며 평화롭고 존엄하게 살 수 있는 권리로 해석함. • 주거의 권리는 점유의 법적 보장, 서비스와 물자 및 시설, 하부구조 가용성, 비용의 적정성, 거주가능성, 접근성, 적합한 입지, 문화적 적합성을 포함함.
6	General comment No. 6: The economic, social and cultural rights of older persons	A규약 일반논평 6: 노인의 경제·사회·문화적 권리	1995	유권 해석 (노인)	5조 33조	<ul style="list-style-type: none"> • 노인의 주거는 단순한 주거지 이상의 의미를 지닌 것으로서 주거의 물리적 측면뿐만 아니라 심리적·사회적 중요성도 고려해야 함 • 노인들이 자신의 주거지에서 가능한 지속적으로 생활할 수 있도록 도와야 하며, 도시재건축과 개발계획을 비롯하여 사회통합에 중점을 두는 법안이 필요함.
7	General comment No. 7: forced evictions	A규약 일반논평 7: 강제퇴거	1997	유권 해석 (강제퇴거)	논평 전체	<ul style="list-style-type: none"> • 강제퇴거의 관행은 A 규약에서 보장된 권리에 대한 분명한 침해일 뿐 아니라, 생명권, 개인의 안전에 대한 권리, 개인, 가족과 가정의 사생활 불간섭에 대한 권리, 소유물의 평화적인 향유에 대한 권리 등과 같은 시민적·정치적 권리에 대한 침해이기도 함. • 강제퇴거에 대한 입법조치가 효과적인 권리 보호제도 마련의 본질적 근간임. • 정당한 강제퇴거의 경우 관련 당사자에 대한 법적 상환 및 배상을 보장함. • 정당한 강제퇴거라도 국제인권법을 준수하고, 합리성,

						비례성 원칙에 따라 수행되어야 하며, 적절한 절차적 보호 및 적법 절차가 필요함.
8	Declaration on the Right to Development	발전의 권리에 대한 선언	1986	선언 (발전권)	8조(1)	<ul style="list-style-type: none"> 교육, 보건 서비스, 식량, 주거, 고용 그리고 소득의 공정한 분배 등에 대한 접근에서 모든 사람들에게 기회의 균등을 보장해야 함
9	Declaration on Social Progress and Development	사회 진보와 발전에 관한 선언	1969	선언 (발전권)	10조(d) 17조(d) 18조(d)	<ul style="list-style-type: none"> 사회진보와 발전은 모든 사람, 특히 저소득 집단과 대가족에게 적절한 주거와 지역사회 서비스의 제공을 목표로 함. 사회의 이익 속에서 토지 이용에 대한 적절한 감시 조치 정부의 참여 속에서 농촌과 도시 지역 모두에서 저비용의 주거 프로그램을 도입하기 위한 조치의 채택
10	Agenda 21	환경과 개발에 관한 리우선언 의제21	1992	선언 (지속가능개발)	7장	<ul style="list-style-type: none"> 제7장 지속가능한 인간정주 개발 증진 인간정주의 목적은 사회, 경제, 환경의 질 및 모든 인류 특히, 도시 및 농촌지역 빈민들의 삶과 생활의 질 개선에 두어야 함. 사람들은 주거 또는 토지로부터 부당한 퇴거조치를 당할 때 법적으로 보호받아야 함. 안전하고 위생적인 주거는 인간들에게 물리적, 정신적, 사회·경제적 복지의 기본이며, 적정주거는 인간의 기본 권리임. 모든 국가들은 도시 및 농촌지역 빈민들, 실업자 및 저소득자들의 주거지 확보노력을 실행함.
11	Copenhagen Declaration on Social Development and Programme of Action	코펜하겐 사회발전 선언과 행동계획	1995	선언 (권리 일반)	<ul style="list-style-type: none"> 선언29조 commitment 1(f),2(b,c), 3(c),5(c) 행동계획 2장19조, 21조,23조, 26조(g), 29조(a), 31조(g), 32조(a,f), 33조,34조 (c,d,e,h), 35조(c), 36조(m), 39조(e,h) 3장59조(b), 4장 76조(a) 	<ul style="list-style-type: none"> 빈곤의 양상은 무주거, 부적절한 주거, 사회차별 등을 포함하여 다양하게 나타나며, 토지 등과 같은 자원에 대한 통제와 결핍과 불가분의 관계가 있음. 절대빈곤은 건강, 거처(shelter)를 포함하여 인간으로서 누려야 할 기본소요의 심각한 박탈상태를 띠고 있음. 생산적 자원 및 토지소유권, 상속 재산권에 대한 접근에서 여성참여를 제고하여 빈곤을 줄여야 함. 무주거, 무토지, 사회적 배제 등을 포함하여 빈곤 및 취약성에 대한 성별 분리지표를 개발하고 수집함. 영세농, 무토지 임차인, 기타 소생산자 조직 강화, 토지개혁 및 토지개발을 포함한 종합적인 농촌개발 촉진, 여성과 남성의 토지관련 동등권리 보장, 공정한 토지임대 추진, 유목민·원주민 등의 토지에 대한 전통적 권리보호 도시빈곤은 주택, 위생, 대중교통, 고용 분야 개선을 위한 투자촉진으로 해소하여야 함 취약가정의 적절한 주거와 아동보호, 주거와 가족생활의 개선을 통한 취업역량의 강화 도모, 안전한 가정의 권리 보호
12	Johannesburg Declaration on Sustainable Development and Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development	지속 가능한 발전을 위한 요하네스버그 선언과 행동계획	2002	선언 (지속가능개발)	<ul style="list-style-type: none"> 선언18조 행동계획 7조(h,l) 10조(a, b,e) 38조 40조(i) 67조(b) 71조 	<ul style="list-style-type: none"> 인간 존엄성의 불가분성에 초점을 맞춘다는 사실을 환영하면서 주거지, 에너지, 건강 등과 같은 기본적인 조건들이 빨리 충족되어야 함. 지역고유의 토지관계를 인정·보호하는 토지점유 장치를 촉진함. 토지와 수자원의 퇴화를 최소화. 빈민지역 거주민 생활여건의 현저한 개선추구. 여성가정에 대한 토지, 재산, 주거접근성 개선. 빈민층 주택 공급 정책에 대한 지원. 빈곤, 토지 퇴화, 식수 및 식량에 대한 접근, 인간 건강 문제가 지구적 중심 관심사임을 인식함 토지점유에 대한 공정한 접근보장과 여성의 토지상속 관련 의사결정 참여 보장. 아프리카국가들의 하비타트의체와 이스탄불선언 이행 지원, 적절한 주거 및 기초서비스 지원.

국제인권법 및 인권규범의 주거권 규정에 대한 연구

13	Vancouver Declaration On Human Settlements	인간정주에 관한 밴쿠버 선언	1976	선언 (주거권 일반)	밴쿠버 선언 및 행동계획 권고 64개	<ul style="list-style-type: none"> •적절한 주거와 서비스는 기본적 인권임. •인간정주의 심각한 환경, 특히 개발도상국의 정주환경의 심각성에 대한 인식을 강조하는 전문, 인간정주정책의 목표와 해결 3개 조항, 일반원칙 19개 조항, 행동지침 11개 조항으로 구성된 밴쿠버 정주선언. •정주정책과 전략, 주거지계획, 거처와 하부구조 및 서비스, 토지, 제도와 운영 등 6개 장 64개 권고안으로 구성된 밴쿠버 행동계획
14	Realization of the Right to Adequate Housing	적절한 주거에 대한 권리의 실현	1987	결의안 (주거권 일반)	결의안 전체	<ul style="list-style-type: none"> •국가·국제수준에서 적절한 주거를 포함한 적절한 생활기준의 권리를 증진하기 위한 조치 필요성 재천명. •『2000년 세계주거전략』의 틀에서 국가주거전략 및 거주지 개선프로그램 개발을 위한 조치 실행. •유엔경제사회이사회 및 관련 위원회는 주거권에 대한 관심을 지속적으로 유지할 것을 요구함.
15	Realization of the Right to Adequate Housing	적절한 주거에 대한 권리의 실현	1987	결의안 (주거권 일반)	결의안 전체	<ul style="list-style-type: none"> •유엔 경제사회이사회는 인권선언과 경제·사회·문화적 권리에 대한 국제협약에 기반 하여 모든 사람들은 자신과 그 가족들을 위한 적절한 주거를 포함하여 적절한 생활수준을 가질 권리가 있음. •국가는 이러한 권리의 실현을 보장하기 위해 적절한 조치를 취해야 함.
16	Global Strategy for Shelter to the Year 2000	유엔세계주거전략 총회 결의안	1988	결의안 (주거권 일반)	결의안 전체	<ul style="list-style-type: none"> •적절한 주거에 대한 권리는 세계의 국가공동체에서 예외 없이 인정하고 있는 권리임. •정부는 가난한 시민이라고 하더라도 이들의 주거소요에 관심을 갖고, 주거와 근린지역의 보호 및 개선에 대한 의무가 있음.
17	The Habitat Agenda: Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action	하비타트 의제: 목적과 원칙 및 세계행동 계획	1996	선언 권고 (주거권 일반)	하비타트 의제 전체	<ul style="list-style-type: none"> •주거권 및 주택문제에 대한 가장 포괄적이고 종합적인 국제문서임 •적절한 주거는 인간으로서 존엄과 가치를 유지할 수 있는 최소한의 주거생활을 확보하는 것을 뜻하며, 이러한 목적 달성을 위한 6대 주요 정책분야 제시. •내용 구성은 1장 전문, 2장 목표와 원칙, 3장 실천과제(서론, 적절한 주거, 지속가능한 정주공간, 역량강화와 참여확대, 양성평등, 재원조달, 국제협력, 진척평가), 4장 행동계획(서론, 적절한 주거, 지속가능한 정주공간 개발, 역량제고와 제도발전, 국제협력, 하비타트 의제의 실행과 후속조치) •인간정주와 관련한 100개의 실천과제와 600개의 권고안을 담고 있음.
18	Istanbul Declaration on Human Settlements	인간정주에 관한 이스탄불 선언	1996	선언 (주거권 일반)	선언 전체 15개 조항	<ul style="list-style-type: none"> •하비타트 의제에 포함된 목적, 원칙, 권고사항을 이해하고 활동을 상호 지원함. •여성, 장애인, 아동을 고려한 주거와 지속가능한 정주공간 추구. •국제법이 보장하는 적절한 주거에 대한 권리의 충실한 실현.
19	Implementation of the outcome of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II)	하비타트 실행 결의안	1996	결의안 (주거권 일반)	결의안 전체	<ul style="list-style-type: none"> •적절한 주거에 대한 권리의 완전하고도 꾸준한 실현 책무를 재확인함. •거처의 확보, 주거와 근린지역 개선에 대한 정부의 의무를 인정함. •특히 개발도상국가에서 하비타트 의제의 완전하고도 효과적인 실행을 강조함.
20	Realization of the human right to	적절한 주거에 대한	1997	결의안 (주거권 일반)	결의안 전체	<ul style="list-style-type: none"> •적절한 식량, 의복, 주거, 물 및 위생을 포함하여 생활기준에 대한 권리, 하비타트 의제 11에서 기술한 생활환경의 개선 권리를 인정함.

	adequate housing	인권의 실현				<ul style="list-style-type: none"> • 국제규정에서 규정한 대로 적절한 주거에 대한 권리의 완전하고도 점진적인 실현에 대한 국가의 책임을 재확인.
21	Promoting the realization of the human right to adequate housing	적절한 주거에 대한 인권실현의 증진	1995	결의안 (주거권 일반)	결의안 전체	<ul style="list-style-type: none"> • 평화와 존엄을 가지고 살 수 있는 안정적인 장소에 대한 모든 사람의 인권을 재확인함. • 적절한 주거에 대한 인권을 보장하기 위해 필요한 조치를 취하지 못하는 것에 대한 우려를 표명함. • 주거권을 위한 법적 의무의 충실한 집행, 주거권 위반에 대한 증거를 강력히 촉구함.
22	Promoting the realization of the right to adequate housing	적절한 주거에 대한 권리실현의 증진	1993	결의안 (주거권 일반)	결의안 전체	<ul style="list-style-type: none"> • 무주거 상태, 부적절한 거주상태에 중점을 두면서 모든 사람의 적절한 주거에 대한 권리의 완전한 실현을 위한 정책과 법제의 집행을 강력히 촉구함. • 경제적 구조조정, 자유시장 경제에 따른 주거 및 생활환경의 부정적 영향을 특히 고려할 것을 촉구함.
23	Human Right to Adequate Housing	적절한 주거에 대한 인권	1993	결의안 (주거권 일반)	결의안 전체	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 국가에게 적절한 주거에 대한 인권의 위반을 초래하는 모든 행위, 특히 강제퇴거와 주거분야에서 모든 형태의 차별행위를 중단할 것을 강력히 권고. • 적절한 주거에 대한 권리실현에 부정적으로 영향을 미치는 모든 입법, 정책, 프로그램 등의 폐지, 개혁, 수정을 요구함.
24	Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium	새천년 도시 및 인간정주에 관한 선언	2001	선언 (도시 개발)	선언 전체 68개 조항	<ul style="list-style-type: none"> • 이스탄불 선언과 하비타트 의제의 집행을 점검하고, 그 실행의지를 재천명함. 지속가능한 인간정주 개발의 기본 틀로 지속적으로 간주될 것임을 재확인 • 하비타트 실행계획의 재차 강조와 실천측면에서 진전 상황에 대한 환영 • 지속가능한 인간정주개발의 장애요인과 격차 인식 • 빈곤퇴치 및 적절한 주거에 대한 강력한 실천의지 천명과 추가 행동계획 규정
25	Forced evictions	강제퇴거 결의안	1993	결의안 (강제퇴거)	결의안 전체	<ul style="list-style-type: none"> • 강제퇴거는 인권, 특히 적절한 주거에 대한 권리의 심각한 침해임. • 정부는 강제퇴거를 금지하기 위한 즉각적인 조치를 취해야 하며, 관련 당사자의 참여하에 보호조치 강구. • 강제퇴거자에 대해서는 희망과 필요에 따라 적절한 보상, 대안거처 또는 토지를 제공받아야 함.
26	Prohibition of forced evictions	강제퇴거 금지	2004	결의안 (강제퇴거)	결의안 전체	<ul style="list-style-type: none"> • 합법적 시행과 상관없이 강제퇴거의 폭력적 실행은 가정과 토지, 지역사회로부터 비자발적인 강압적 제거를 낳고, 더 많은 무주거자와 부적절한 주거 및 생활 조건을 초래함. • 강제퇴거는 특히 적절한 주거에 대한 권리와 같은 인권의 침해이며, 국제인권규정의 위반임. • 강제퇴거를 금지하는 조치들을 즉각적으로 시행할 것을 강력히 촉구하며, 모든 거주자의 안전성에 대한 권리를 보장하는 입법을 시행하여야 함.

주: 채택연도의 괄호는 대한민국 적용일을 나타냄.

인간정주에 관한 선언』(2001, 24번) 등이 대표적이다. 그리고 <표 2>에 나타난 것처럼 1980년대 후반 이래 주거권 및 강제퇴거와 관련하여 다양한 유엔인권기구와 다른 기구들이 일련의 결의안들을 본격적으로 채택하였다. 이러한 결의안들은 주거권과 강제퇴거 모두에서 유엔 차원의 광범위한 활동을 독려하기 위한 법적·정치적 기반을 형성하기 때

문에 중요한 위치를 갖는 문서이다(Leckie, 2000).

밴쿠버 선언과 하비타트 의제는 특히 주거권 및 주거문제와 관련하여 국제기구에서 채택한 가장 포괄적인 문서이다. 유엔이 1976년 개최한 제1차 세계주거회의(Habitat I)에서 채택한 밴쿠버 선언에서는 적절한 주거와 서비스에 대한 권리가 기본적인 인권이고, 정부는 모든 사람이 이를 충족시

킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다고 선언하였다. 그리고 하비타트 의제(Habitat Agenda)는 도시정상회의라고 불리는 제2차 유엔인간정주회의(Habitat II)가 1996년 이스탄불 회의에서 채택한 문서이다. 이 회의는 리우환경회의(1992년), 사회개발정상회의(1995년), 세계여성회의(1995년) 등 지속가능한 개발, 시민권 향상 및 건강한 사회발전을 위한 일련의 국제노력의 연장선상에서 이루어진 것으로서 인간의 정주환경, 특히 저소득층과 소외계층의 주거안정 및 주거권 보장을 위한 국제적 결의와 합의를 도출하였다. 하비타트 II의 목적은 모든 사람을 위한 적절한 주거 및 지속가능한 인간정주공간의 개발이며, 하비타트 의제는 4개장, 238개 조문으로 구성되어 있어 주거권 및 주거문제와 관련하여 가장 방대한 내용을 담고 있다(하성규, 1997).⁸⁾

2) 주거권 일반의 개념과 내용구성

지금까지 살펴본 것처럼 국제인권장전을 비롯한 기본적인 국제인권 규범은 모두 기본인권으로서 주거권을 규정하고 있다. 이러한 규범에서 표현하고 있는 인권으로서 ‘적절한 주거에 대한 권리’의 개념정의와 내용구성도 주거권 규정 자체의 정립 못지않게 중요한 문제이다.

적절한 주거에 대한 권리를 인권으로 표현한 것은 1976년 『인간정주에 관한 뱀쿠버 선언』(13번)이다. 이어서 유엔총회는 1982년 12월 20일 결의안 37/221을⁹⁾ 통해 1987년 『세계무주거자의 해(International Year of Shelter for the Homeless)』를 선포하였고, 이를 통해 주거와 관련한 문제들에 대한 국제사회와 일반 공중의 인식을 높게 되었다. 세계무주거자의 해에 유엔총회는 결의안 42/191¹⁰⁾을 통해 적절하고 안전한 주거(adequate and secure shelter)는 기본적인 인권이며, 인간소망(aspirations)의 충족에 절대적이라는 것을 상기하면서 『2000년 유엔세계주거전략』을 결정한다. 이듬해인 1988년 유엔총회는 세계주거전략 문서를 채택하였으며, 이를 계기로 유엔 인권의제에서 그 어느 때보다도 두드러지게 주거권이 자리를 잡게 되었고, 주거권이 『세계주거전략 2000』의 토대를 구성하게 되었다.¹¹⁾ 이 문서 제2장의 Paragraph 5

에서 적절한 주거란 사람의 머리를 덮은 단순한 지붕이상으로서 적절한 사생활, 적절한 공간·안전·채광·환기 및 기본 하부구조, 적합한 입지를 갖춘 것을 의미하며, 이 모든 것은 합리적인 비용으로 가능해야 한다고 정의하고 있다. 이러한 정의는 1991년 사회권 규약 『일반논평4』(5번), 1996년 『하비타트 의제』(17번)에서도 그대로 이어진다.

이러한 주거권의 정의와 내용은 특히 1991년 사회권 규약 『일반논평4』(5번)에서 보다 명확하게 이루어진다. 유엔 경제·사회·문화적 권리 위원회가 만장일치로 채택한 논평으로서 국제법상 주거권이 실제 무엇을 의미하는가에 대한 가장 권위 있는 유권해석이다. 따라서 다양한 국제인권 협약, 선언, 결의안, 권고 등에 나타난 주거에 대한 권리와 의무를 완전하게 준수하는지 여부를 비교하거나 실천운동을 전개할 때, 일반논평에 근거한 원칙들을 활용할 수 있다(Leckie, 2000).

이 논평에서 ‘적절성’의 개념은 주거에 대한 권리에서 아주 중요하며, 적절성이 부분적으로 사회, 경제, 문화, 기후, 생태적 요인 등에 따라 결정되기는 하지만 주거에 대한 권리에는 다음과 같은 구성요소들이 포함되어야 한다고 유권해석을 내렸다: ① 점유의 법적 안정성: 점유형태와 상관없이 점유에 대한 법적 안정성을 보장받아야 하며, 상응하는 조치의 즉각적 시행, ② 서비스, 물, 시설, 하부구조에 대한 이용가능성: 주거생활의 안정성 확보에 필요한 편의시설, 제반 자원 등에 대한 지속적인 접근성 확보, ③ 주거비용의 적정성: 주거 관련 비용이 다른 기초수요의 충족을 제한할 정도로 소득수준의 적정수준을 넘어서는 안 됨, ④ 물리적 거주적합성: 적절한 공간규모, 건강위해요소로부터 안전을 보장받을 수 있어야 함, ⑤ 접근의 편리성: 토지에 대한 접근성을 포함하여 모든 사람들에게 지속가능한 주거접근성을 보장하며, 사회적 약자의 주거접근성에 우선순위를 둬, ⑥ 주거입지의 적합성: 생활편익시설에 근접하고 있어야 하며, 건강 부적합 지역의 주거입지를 지양함, ⑦ 주택의 문화적 적합성: 현대 시설을 갖추면서 주택의 다양성과 문화적 정체성의 확보.

이처럼 인권으로서 적절한 주거에 대한 권리는 협소하게 해석되는 것이 아니라 인간다운 존엄성을 지킬 수 있는 주거를 의미한다고 볼 수 있다. 국제

표 3. 주거권의 구성요건

구성요건	내용 구성
자유권	<ul style="list-style-type: none"> 강제퇴거, 주거(home)의 임의적 파괴와 철거로부터 보호받아야 함 주거, 사생활 및 가족에 대해 임의적인 간섭을 받지 않을 권리 거주의 선택과 이동의 자유에 대한 권리
수혜권	<ul style="list-style-type: none"> 점유의 안정성 주택, 토지 및 재산반환(또는 보상, restitution) 적절한 주거에 대한 동등하고 비차별적인 접근 국가 및 지역사회 차원에서 주거관련 의사결정에 대한 참여
주거환경의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 거주에 적합한 최소한의 주거환경 요건 점유안정성, 서비스 및 편의시설의 이용가능성, 비용의 적절성, 물리적 거주적합성, 접근의 편리성, 주거입지의 적합성, 문화적 충실성

자료: OHCHR(2009)에서 필자정리

인권규범에 나타난 주거권을 종합적으로 정리하자면 자유권 요건(freedom), 수혜권 요건(entitlement), 거주환경 적합요건으로 구성되어 있다고 볼 수 있다(표 3 참조, OHCHR, 2009). 그리고 이러한 주거권을 정의할 때 중요한 점은 1993년 채택한 『적절한 주거에 대한 권리실현의 증진』(22번) 결의안에 나타나 있는 것처럼 경제적 구조조정, 자유 시장경제에 따른 주거 및 생활환경의 부정적 영향을 특히 고려해야 한다는 점이다. 주거권의 실현을 위해서는 자본주의 경제체제라고 하더라도 시장논리에만 의존해서는 안 되는 것은 물론, 이러한 경제체제가 낳는 무주거자 등의 주거생활 불안정을 인권침해의 관점에서 더욱 주목해야 한다는 것이다.

4. 사회 집단과 지역기구의 인권규범과 주거권

1) 노동자의 주거권에 대한 국제규범

노동자 지위향상과 노동조건 향상을 위해 설치한 유엔의 전문기구인 국제노동기구(International Labour Organization, 이하 ILO)가 구속력이 있는 협약과 구속력이 없는 선언, 권고안 등 많은 규범을 통해 주거권을 정립하고 있다. ILO는 일치감치 1921년 채택한 『농업노동자의 주거조건에 관한 권고』(33번)에서 농업노동자 및 그 가족을 위한 기본적인 주거시설 요건을 제시하고 이를 충족시

킬 입법조치를 요구한 바 있다. 이처럼 주거시설에 대한 전문적 규범도 있으나 대부분 ILO 규범은 노동자 권익향상이라는 기본 목적을 달성하기 위한 구성요소로서 적절한 주거 또는 숙소(거처) 요건을 요구하고 있다.

1944년 채택한 『국제노동기구의 목적에 관한 선언(일명 필라델피아선언)』(27번)은 완전고용과 생활수준의 향상, 주거시설의 제공 등을 ILO의 책무로 규정하고 있다. 노동자의 주거권에 대한 특징은 일반노동자의 주거권과 더불어 고령노동자, 이주노동자, 농업노동자, 농원노동자(plantation workers), 다국적기업 노동자, 선원, 가사노동자 등 취약노동자 계층을 위한 주거생활과 주거권을 독립적으로 강조하고 있다는 것이다.

노동자 일반의 주거권을 가장 구체적으로 다루고 있는 규범은 1961년 ILO 총회에서 채택한 『노동자 주택에 관한 권고』(37번)로서 ILO의 주택을 다루는 국제법적 문서 가운데 가장 길고 포괄적인 문서이다. 모든 노동자와 그 가족들은 적절한 주거시설과 적합한 생활환경을 향유할 권리가 있다는 것을 천명하고, 정부는 이러한 목표를 위해 국가주택정책을 실시할 것을 요구하고 있다. 아울러 지역상황을 고려한 최저주거기준을 확립하고 실행 조치를 주문하고 있으며, 공공임대정책, 슬럼지역의 개량과 보존, 주택건설 산업 활성화, 토지투기를 막기 위한 모든 조치의 시행 등을 요구하고 있다. 최저주거기준을 제시하고 있는 또 다른 규범은 『농원노동자의 고용조건에 관한 협약』(40번)으

표 4. 노동자의 주거권에 대한 국제규범

번호	국제인권규범		채택 연도	성격	주거권 관련조항	주요 내용
	영문	국문				
27	Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation	국제노동기구의 목적에 관한 선언	1944	선언 (노동자)	3조 (III의 a, c, i)	<ul style="list-style-type: none"> • 완전고용과 생활수준의 향상, 정주(settlement) 목적의 이민편의 제공, 주거시설 제공 사항을 달성하기 위한 계획의 추진은 ILO의 엄숙한 책무.
28	Recommendation concerning Older Workers, (No.162)	고령노동자에 관한 권고	1980	권고 (고령 노동자)	2장5조(g)	<ul style="list-style-type: none"> • 고령 노동자들이 주거, 사회서비스, 보건제도에 대한 접근에서 연령에 따른 차별을 받지 않으며, 다른 노동자에 비교하여 동등한 대우를 받아야 함.
29	Convention concerning Migration for Employment (No.97)	이주노동자에 관한 협약	1949	협약 (이주 노동자)	6조(a, iii) 부속서1의 6조(a) 부속서2의 7조(c)	<ul style="list-style-type: none"> • 합법적 이주노동자의 거처(accommodation)와 관련하여 자국민과 동등한 대우를 적용함. • 이주노동자 모집 등과 관련해 공공직업안정기관은 이민지역에 정주하는 초기에 필요한 원조의 무상제공.
30	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families	모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약	1990	협약 (이주 노동자)	14조 15조 39조(1) 43조(1,d)	<ul style="list-style-type: none"> • 사생활, 주거 등에 대해 자의적이거나 불법적인 간섭을 받지 않음. • 소유재산을 자의적으로 박탈당하지 않음. 수용 시에는 적절한 보상을 받음. • 거주지 선택과 이전의 자유에 대한 권리를 가짐 • 주택의 이용, 사회주택 정책 및 임대료 착취로부터의 보호에서 자국민과 동등한 대우.
31	Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers(No. 143)	이주노동자의 기회 및 대우 균등증진에 관한 협약	1975	협약 (이주 노동자)	8조(1) 9조(4)	<ul style="list-style-type: none"> • 이주노동자가 취업을 목적으로 회원국의 영토 내에 합법적으로 거주한다는 조건하에 취업상실 자체가 해당 이주노동자의 주거권 박탈을 의미하는 것이 아님. • 회원국이 자국의 영토 내에 비합법적으로 거주하거나 취업하고 있는 사람들에게 체류할(stay) 권리와 합법적인 취업에 대한 권리를 부여하는 것을 금지 할 수 없음
32	Recommendation concerning Decent Work for Domestic Workers(No.189)	가사노동자를 위한 양질의 일자리에 관한 권고	2011	권고 (가사 노동자)	5조(2, d) 6조(2, f) 7조(c) 14조(c, d) 17조(a~c) 18조 21조(1, c)	<ul style="list-style-type: none"> • 『가사노동자를 위한 양질의 일자리에 관한 협약』의 구체적인 적용에 대한 지침. • 가사노동자의 노동과 생활조건에 대한 모니터링 체계 확립 또는 강화. • 고용조건 항목에는 거처(accommodation)에 대한 세부사항을 포함할 것. • 거처 규정을 포함하여 학대, 괴롭힘, 폭력의 대상이 된 가사노동자의 재할, 취업대상 가구로부터 이전(relocation) 프로그램 확립. • 보수의 현물지급은 거처와 같이 가사노동자의 개인적 이용과 편익이 명확한 것으로 한정함. 노동자가 동의하지 않는 한 거처와 관련하여 보수에서 공제할 수 없음. • 거처를 제공할 때는 환기, 조명, 가구, 잠금장치, 위생시설 등이 구비된 분리된 사적 공간.

						<ul style="list-style-type: none"> • 고용자 사정으로 고용관계 종료 시에는 새로운 일자리와 거처를 찾을 수 있는 기간을 부여함. • 가사노동자, 특히 이주노동자를 보호하기 위해 비상주거망을 개발하여야 함.
33	Recommendation concerning Living-in Conditions of Agricultural Workers(No.16)	농업 노동자의 주거조건에 관한 권고	1921	권고 (농업 노동자)	권고안 전체	<ul style="list-style-type: none"> • 회원국은 농업노동자의 주거조건을 규제하기 위한 입법 및 제반 조치를 취해야 함. • 주거용 설비에는 난방, 개인별 침대, 이동용 시설, 남녀구별, 신체적 청결유지 시설, 지붕 없는 노출가옥 배제 등의 거주가능 요건을 준수함.
34	Recommendation concerning the Development of Facilities for the Utilisation of Workers' Spare Time(No.21)	노동자의 여가활용을 위한 편의시설개발에 관한 권고	1924	권고 (노동자)	III	<ul style="list-style-type: none"> • 노동자 가정생활의 조화로운 발전은 노동자 및 사회 전체를 위해 유익한 것이고, 노동자를 위협에서 보호하는 가장 효과적인 방법은 편안한 안식처임. • 전원도시 또는 교외에 건강 및 안락에 적합한 조건을 구비하고 임대료가 저렴한 위생 주택을 양적으로 증가시킬 것을 권고함.
35	Recommendation concerning Unemployment among Young Persons(No.45)	청소년 실업에 관한 권고	1935	권고 (청소년)	11조(1) 17조	<ul style="list-style-type: none"> • 직업훈련소가 기숙사를 갖추는 문제는 사정에 따라 결정됨(residential or non-residential). • 청년실업이 만연한 곳에서는 저가로 숙박과 식사를 해결할 수 있는 사회서비스 시설과 숙소(hostel) 설치를 위한 조치를 취해야 함.
36	Recommendation concerning the Promotion of Seamen's Welfare in Ports(No.48)	항구에서 선원의 복지증진에 관한 권고	1936	권고 (선원)	9조(a)	<ul style="list-style-type: none"> • 항구에 체류 중인 선원을 물질적·일반적으로 지원하기 위해 숙소로서의 충분한 특성을 지니고 있고, 합리적인 가격으로 숙식을 제공할 수 있는 선원용 숙소(hostel)의 도입과 개발.
37	Recommendation concerning Workers' Housing(No.115)	노동자 주택에 관한 권고	1961	권고 (노동자)	전문, 일반원칙 10장 25조항, 적용방법에 관한 제안 9장47조항	<ul style="list-style-type: none"> • 자영업자, 노령자, 퇴직자, 장애자를 포함하여 모든 육체 및 비육체 노동자의 주택문제에 적용함. • 국가주택정책의 목적, 공공당국의 책임, 사원주택, 주택금융, 최저주거기준, 건설 산업의 효율적인 촉진, 주택건설과 고용안정, 도시·농촌·지역계획 등 노동자 주택문제의 모든 범위 걸친 권고안임. • 적절한 주거시설과 적합한 생활환경은 모든 노동자와 그들의 가족이 활용 가능하여야 함. • 주무관청은 지역상황에 부합하는 최저주거기준을 확립하고 이러한 기준을 실행하기 위한 적절한 조치를 취해야 함.
38	Convention concerning Occupational Health Services (No.161)	산업보건기구에 관한 협약	1985	협약 (노동자)	5조(b)	<ul style="list-style-type: none"> • 고용주가 제공하는 시설로서 위생시설, 구내식당 및 주거를 포함하여 노동자의 보건에 영향을 미칠 수 있는 작업환경 및 작업관행에 내재하는 요소의 감독.
39	Convention concerning Basic Aims and Standards of Social Policy (No.117)	사회정책의 기본적인 목적 및 기준에 관한 협약	1962	협약 (노동자)	2조 4조(d) 5조(2)	<ul style="list-style-type: none"> • 생활수준의 향상이 경제개발계획의 근본목적으로 간주되어야 함. • 농업생산자의 생활향상과 생산역량 증진을 위해 주무관청은 생활수준에 대한 임차인과 노동자 보호의 관점에서 노동조건과 임대차 관계를 감독함.

						<ul style="list-style-type: none"> • 최저생활수준을 규정하는 경우에 식량, 주거, 의복, 의료 및 교육과 같은 노동자 가족의 기본요구를 고려해야 함.
40	Convention concerning Conditions of Employment of Plantation Workers(No,110)	농원 근로자의 고용조건에 관한 협약	1958	협약 (플랜테이션노동자)	27조(3) 제7부 주거 (86-88조)	<ul style="list-style-type: none"> • 주거, 식량 등이 보수의 일부를 형성하는 경우에는 정당한 가치평가가 이루어져야 함. • 최저주거기준에 부합하는 주거를 제공하도록 장려함. • 농원근로자의 주거조건은 국내 관습 또는 국내 법령에서 정한 조건보다 불리해서는 안됨. • 해고 시에는 주거를 비울 수 있는 적절한 기간을 주어야 함.
41	Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy	다국적 기업의 원칙과 사회정책에 관한 삼자선언	1977 (2001 개정)	선언 (다국적 기업노동자)	33조 34조	<ul style="list-style-type: none"> • 다국적 기업은 진출한 국가의 동업종 사용자가 제시하는 사회 보장 수준에 못지않은 것을 제시해야 함. • 개발도상국에 진출한 다국적 기업은 그 국가에 비교 기준이 될 만한 동업종 사용자가 없다고 하더라도 정부방침을 따르고, 노동자와 그 가족의 기본적 생활을 충족시킬 수 있어야 함. 다국적 기업이 노동자들에게 제공하는 주거, 의료 혹은 식량 같은 기초적 조건은 양호한 기준(good standard)에 맞아야 함.

로 제86조 2항에서는 이들에게 최저주거기준에 부합하는 주거를 제공할 것을 장려하고 있고, 구체적으로는 ① 사용될 건축재료, ② 주거의 최저 크기, 설계, 환기 및 방의 면적과 높이, ③ 베란다의 면적, 요리, 세탁, 저장, 수도 및 위생시설 등을 제시하고 있다. 농원노동자에 대해서는 열악한 주거 환경에서 이루어지는 과잉착취문제에 특히 주목하고 있다는 것을 알 수 있다.

노동자 주거권 규범에서 또 하나 중요한 점은 『노동자의 여가활용을 위한 편의시설개발에 관한 권고』(34번)에서 사회전체를 위해 노동자 가정생활의 조화로운 발전이 중요하고, 노동자를 보호하는 가장 효과적인 방법은 편안한 안식처라고 인식한 것이다. 이를 위해 임대료가 저렴하면서도 거주에 적합한 주택의 공급을 양적으로 늘릴 것을 권고하고 있다.

고령노동자, 이주노동자 등의 취약노동자 계층의 주거권은 이들의 특수한 상황을 고려하여 일반적으로 차별금지 원칙을 천명하고 있다. 『고령노동자에 관한 권고』(28번), 『모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약』(30번), 『다국적 기업의 원칙과 사회정책에 관한 삼자선언』(41번) 등에서 규정하고 있는 것처럼 주거, 사회서비스,

보건제도에 대한 접근에서 연령, 국적, 인종 등에 따른 차별을 받지 않도록 하며, 자국 노동자 또는 일반노동자와 동등한 대우를 받아야 한다는 것을 규정하고 있다. 아울러 소유재산을 임의적으로 박탈당하지 않도록 함으로써 재산권을 인권보호의 관점에서 해석하고 있고, 최저주거기준의 보장, 부당 임대료로부터의 보호 장치 등을 둘 것을 요구하고 있다. 2011년에는 『가사노동자(Domestic Worker)를 위한 양질의 일자리에 관한 권고』(32번)와 협약을 채택하여 그동안 권리보호의 사각지대에 놓여 있던 가사노동자에 대해서도 주거 사생활 보장과 적절한 기준을 충족하는 주거공간을 보장하고 있다.

2) 사회적 약자의 주거권에 대한 국제규범

〈표 5〉에 나타난 바와 같이 본 범주의 주거권 규정은 집단 자체의 특수성과 처한 상황의 취약성을 고려하여 차별을 금지하거나 유리한 대우 또는 일반적인 다른 집단에 불리하지 않은 대우를 부여하도록 한 것이 가장 큰 특징이다.

주요 대상 집단은 원주민 또는 부족민, 인종, 비본토 지역 거주민, 전시상황의 민간인, 난민, 살

표 5. 사회적 약자집단의 주거권에 대한 국제규범

번 호	국제인권규범		채택 연도	성격	주거권 관련조항	주요 내용
	영문	국문				
42	Declaration on the Rights of Indigenous Peoples	원주민권리 선언	2007	선언 (원주민)	21조 23조 25조 26조	<ul style="list-style-type: none"> • 원주민은 고용, 주거 등을 포함하여 차별 없이 경제·사회적 조건의 향상에 대한 권리를 가짐. • 원주민은 발전권에 대한 권리를 가지며, 건강, 주거 등 경제·사회적 프로그램을 개발하고 결정하는데 적극적으로 참여할 권리를 지님. • 원주민은 전통적으로 소유, 점유, 사용해 온 토지, 영역, 물, 기타 자원들에 대한 권리를 가지며, 고유의 정신적 관계를 유지·강화시킬 권리가 있음. • 국가는 원주민의 입장에서 토지, 영역 및 자원들에 대한 법적 인정과 보호를 하여야 함.
43	Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries	독립국가의 원주민 및 부족민에 관한 협약	1989	협약 (원주민)	7조(1) 14조(1)	<ul style="list-style-type: none"> • 점유 또는 사용하고 있는 토지, 생활, 제도 등에 영향을 미치는 발전과정의 우선순위 결정권 및 개발계획 참여권. • 자유의지가 아닌 한 점유하고 있는 토지로부터 쫓겨나지 않음. • 의료 및 사회서비스, 사회보장편의 및 주거의 측면에서 차별을 받지 않음.
44	Convention concerning Social Policy in Non-Metropolitan Territories (No.82)	비본토지역에서의 사회정책에 관한 협약	1947	협약 (비본토)	4조	<ul style="list-style-type: none"> • 공중보건, 주거, 영양, 교육, 이주노동자의 보호 등과 같은 분야에서 개선을 촉진하기 위한 조치들이 이루어져야 함. • 최저생활수준을 규정하는데 음식, 주거, 의료, 교육 등의 노동자 가족 기본욕구를 고려해야 함. • 식량, 주거, 의복 등이 보수의 일부를 구성하는 경우 현금가치의 적절한 평가를 보장해야 함.
45	Geneva Convention Relating to the Protection of Civilian Persons in Time of War	전시예 있어서 민간인의 보호에 관한 제네바협약 (제4협약)	1949	협약 (전시 민간인)	41조 42조 49조 53조	<ul style="list-style-type: none"> • 피보호자를 통제아래 두고 있는 국가는 종래의 주거장소에서 다른 장소로 이동할 것을 요구받은 자에 대해 억류자대우규정의 복지기준을 따라야 함. • 피보호자의 억류, 주거 지정은 억류국의 안전보장상 절대 필요로 하는 경우에 한해 명할 수 있음. • 피보호자들을 강제이송·추방하는 것을 금지함. • 점령군이 부동산 또는 동산을 파괴하는 것은 군사행동상 절대 필요한 경우를 제외하고는 일체 금지함.
46	Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts	제네바협약에 대한 추가 및 국제적 무력충돌의 희생자 보호에 관한 의정서(제1의정서)	1977 (1982)	의정서 (무력 충돌 희생자)	69조(1)	<ul style="list-style-type: none"> • 식량 및 의료품에 관한 제4협약 제55조에 규정된 의무에 추가하여, 점령국(Occupying Power)은 가용한 수단을 다하여 그리고 어떠한 불리한 차별도 없이, 피복, 침구, 대피장소(means of shelter), 피점령 지역의 민간주민의 생존에 필수적인 기타 물품 및 종교적 예배에 필요한 물건의 공급을 보장함.
47	Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August	제네바협약에 대한 추가 및 비국제적 무력충돌의	1977 (1982)	의정서 (무력 충돌 희생자)	17조(1,2)	<ul style="list-style-type: none"> • 관계 민간인의 안전이나 절대적인 군사적 이유에 의하지 아니하고는 충돌과 관련된 이유로 민간주민의 이동을 명령해서는 안 됨. 이동 시에는 거처, 위생, 건강, 안전 등이 만족할 만한 조건이어야 함.

국제인권법 및 인권규범의 주거권 규정에 대한 연구

	1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts	희생자 보호에 관한 의정서 (제2의 정서)				<ul style="list-style-type: none"> • 민간인은 충돌과 관련되는 이유로 그들의 영토를 떠나도록 강요받지 않음.
48	Rome Statute of the International Criminal Court	국제형사재판소에 관한 로마규정	1998 (2002)	협약 (전쟁범죄)	8조(2)의 (a-vii) (b-v, xiii, xvi) (e-v)	<ul style="list-style-type: none"> • 불법적인 추방이나 이송 또는 감금은 전쟁범죄임. • 군사 목표물이 아닌 마을·촌락·거주지 또는 건물에 대한 공격이나 폭격, 전쟁의 필요에 의하여 반드시 요구되지 아니하는 적의 재산 파괴 또는 몰수, 도시 또는 지역(place)의 약탈은 전쟁범죄임.
49	Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide	집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약	1948 (1951)	협약 (집단살해)	2조(c, e)	<ul style="list-style-type: none"> • 국민적, 인종적, 민족적 또는 종교적 집단을 전부 또는 일부 파괴할 의도로서 행하여진 행위로서 육체적 파괴를 초래할 목적으로 의도된 생활조건을 집단에게 고의로 과하는 것, 집단의 아동을 강제적으로 타 집단에 이전시키는 것은 집단살해에 해당함.
50	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination	모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약	1966 (1979)	협약 (인종)	5조(d) 5조(e)	<ul style="list-style-type: none"> • 단독 및 공공재산 소유권, 상속권 등을 포함한 기타 시민권(civil rights)에서 모든 형태의 인종차별 금지와 폐지할 의무. • 주거에 대한 권리를 포함한 경제·사회·문화적 권리에서 모든 형태의 인종차별 금지와 폐지할 의무.
51	Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination	모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 선언	1963	선언 (인종)	3조(1)	<ul style="list-style-type: none"> • 특히 시민적 권리, 시민권에 대한 접근, 교육, 종교, 고용, 점유와 주거의 분야에서 인종, 피부색 또는 종족적 기원에 기초한 차별을 금지하기 위한 특별한 노력이 이루어져야 함.
52	Declaration on Race and Racial Prejudice	인종과 인종편견에 관한 선언	1978	선언 (인종)	9조(2)	<ul style="list-style-type: none"> • 주거, 고용, 보건과 관련하여 차별이나 제한 없이 전적으로 평등한 터전 위에서 사회경제적으로 불이익을 받고 있는 인종·종족집단에 특별한 주의를 기울임.
53	International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid	아파트헤이트 범죄의 진압 및 처벌을 위한 국제협약	1973	협약 (인종)	2조(b, c)	<ul style="list-style-type: none"> • 육체의 파괴를 초래할 목적으로 인종집단에게 고의와 의도적으로 부과한 생활조건, 인종집단 기반의 거주이전 자유에 대한 권리를 부정하는 것은 비인도적 행위의 아파트헤이트 범죄임. • 인종집단 구성원에 대한 격리된 보호구역과 강제 거주지구의 창설, 인종집단이나 그 구성원에 속한 토지의 수용을 통해 인종별로 주민을 격리시킬 목적의 입법조치는 아파트헤이트 범죄임.
54	Declaration of Principles on Tolerance	관용의 원칙에 관한 선언	1995	선언 (인권, 평화)	3조(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 취약집단에 대해 주거, 고용, 보건과 관련하여 법의 보호와 시행 중인 사회적 조치를 제공하여야 함. 개인과 집단의 존엄성과 권리에서 평등을 보장하기 위해 필요한 조치임.
55	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약	1979 (1985)	협약 (여성)	14조(2, g) 제15조(4) 16조(1,h)	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌여성이 지역개발에 참여하며 그 개발에 따른 이익을 향유할 수 있도록 보장, 토지 및 농지개혁과 재정착 계획에 있어 동등한 대우를 받음. • 주거 및 주소선택의 자유에서 남성과 동일한 권리 • 재산의 소유, 취득, 운영, 관리, 향유 및 처분에서 배우자와 동일한 권리

56	Beijing Declaration and Platform for Action of the Fourth World Conference on Women	세계 여성회의 북경선언 및 행동강령	1995	선언 (여성)	<ul style="list-style-type: none"> • 선언 16조, 35조 • 강령 2장 31조, 4장 47조, 51조, 58조(m, n), 60조(f), 61조(b), 92조, 156조, 165조(e), 166조(c), 247조, 249조, 256조(f, k) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능한 개발에 남녀 공히 완전하고 동등한 참여 필요. 토지를 포함한 경제자원에 대한 여성의 동등한 접근보장. • 여성은 주거, 고용 등에 대한 접근에서 불이익을 당하고 있다는 것을 인식함. 빈곤은 무주거와 부적절한 주거 등과 같은 양태로 나타남. • 여성의 빈곤은 토지소유권과 상속을 포함한 경제 자원 접근성 부족 및 경제기회와 자율성의 부재와 연관되어 있음을 인식. • 적절한 주거 및 토지, 기타 재산권, 상속에 대한 접근, 하부구조 접근과 관리를 부여하며, 법적·행정적 개혁에 착수함. • 농촌지역 여성의 토지, 천연자원 등에 대한 접근은 지속가능한 개발을 위한 여성 참여를 제고함. • 토지이용계획에서 여성의 역할에 대한 지식을 증진. 주거하부구조에 대한 여성의 접근을 지원함.
57	Women and the right to adequate housing and to land and property	여성과 적절한주거와 토지, 재산에 대한 권리	1997	결의안 (여성)	결의안 전체	<ul style="list-style-type: none"> • 적절한 주거에 대한 권리는 여성에게도 보편적 인 권임을 재확인함. • 토지, 재산, 상속, 점유안정성 및 적절한 생활기준, 생활과 주거환경의 지속적인 개량을 포함하는 적절한 주거에 대한 여성의 권리들과 관련한 국제적·지역적 의무와 책무를 완전하게 준수해야 함.
58	Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa	인간 및 인민의 권리에 관한 아프리카헌장의 아프리카여성권리에 대한의정서	2003	의정서 (여성, 아프리카)	16조	<ul style="list-style-type: none"> • 아프리카 인권헌장을 보충하는 여성인권의정서로서 여성의 정치, 사회, 문화, 경제적 권리를 보장. • 여성은 건강한 환경에서 적합한 생활조건 및 주거에 대한 동등한 접근의 권리를 가짐. • 당사국은 여성의 혼인상태와 상관없이 적절한 주거에 대한 접근을 부여해야 함.
59	Convention on the Rights of the Child	아동의 권리에 관한 협약	1989 (1991)	협약 (아동)	27조(2) 27조(3)	<ul style="list-style-type: none"> • 부모 또는 기타 아동에 대해 책임이 있는 자는 능력과 재산의 범위에서 아동에 필요한 생활여건을 확보할 일차적 책임이 있음. • 아동의 생활수준 향유의 권리실현을 위해 영양, 의복 및 주거에 대해서 물질적 보조와 지원계획을 제공하여야 함.
60	Declaration of the Rights of the Child	아동의 권리선언	1959	선언 (아동)	원칙4	<ul style="list-style-type: none"> • 아동은 적절한 영양, 주거, 오락 및 의료를 제공받을 권리가 있음.
61	Children and the right to adequate housing	아동과 적절한 주거에 대한 권리	1994	결의안 (아동)	결의안 전체	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤에 기인한 아동의 부적절한 주거와 생활환경이 계속 악화되는 것을 주목함. • 원주민, 인종, 기타 소수집단을 포함하여 취약집단에 속하는 아동의 생활환경 악화에 우려 표명함. • 아동의 적절한 주거 및 생활조건에 대한 권리를 인정하고, 이에 대한 개선은 정부의 의무임.
62	Convention relating to the Status of Refugees	난민의 지위에 관한 협약	1951 (1993)	협약 (난민)	13조 21조 26조 30조	<ul style="list-style-type: none"> • 체결국은 부동산소유권 및 기타권리, 임대차 및 기타계약에서 유리한 대우 부여. 일반적으로 외국인에 부여되는 대우보다 불리하지 않은 대우부여. • 주거관련 사항이 법령 규제 또는 공공기관의 관리 아래에 있는 경우 주거에 대해 유리한 대우부여. • 거주지 선택의 자유와 이동의 자유 부여 • 자산의 이전 허용

63	Housing and Property Restitution in the Context of the Return of Refugees and Internally Displaced Persons	난민 및 국내난민의 귀환에서 주거와 재산 반환	1998	결의안 (난민)	결의안 전체	<ul style="list-style-type: none"> • 난민과 국내난민이 자신들의 주거와 상거소(habitual residence)를 버리는 이유는 인권위반과 국제인권법의 침해에 있음. • 난민의 주거 및 상거소 귀환, 난민의 주거권과 거주이전 자유의 보편적 적용 등과 관련한 상세한 규정을 제시하고 있음.
64	Declaration on the Rights of Disabled Persons	장애인인권선언	1975	선언 (장애인)	9조 11조 13조	<ul style="list-style-type: none"> • 거주에 관하여 차별대우를 받지 않음 • 장애인 인격과 재산보호를 위해 법적 조력을 받음 • 지역사회는 장애인 선언의 권리를 주지하여야 함
65	Vienna International Plan of Action on Aging	고령화에 대한 비엔나 국제행동계획	1982	권고 (노인)	III(A-3-c) 권고 19-24	<ul style="list-style-type: none"> • 고령자의 주거와 환경관련 행동계획에 대한 권고 • 노인의 주거는 단순한 거처가 아니라 심리·사회적 중요성을 지님. • 도시개발계획과 재개발에서 노인의 사회통합을 보장하는 방향으로 특별한 주의를 기울임. • 노인과 사회적 약자를 고려한 주거정책을 채택하며, 주택정책에서 노인이 참여할 수 있어야 함.
66	Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing	마드리드 고령화국제행동계획	2002	결의안 (노인)	A(34) C(95-100)	<ul style="list-style-type: none"> • 문화적으로 적절하고 개인들이 희망하는 경우 세대간 공동거주를 촉진하는 주택설계를 장려함 • 주택과 주거환경은 재정부담, 주택의 중요한 정서적·심리적 안정성과 같은 특성, 안전과 같은 요소 때문에 노인들에게 특별히 중요함. • 노인들의 개인적인 선호를 반영하고, 이들에게 주거선택을 제공하는 지역사회에서 생활기회를 제공하고 함. • 특히 장애노인과 같은 노인들의 욕구를 고려하여 독립적인 주거를 향상시킬 수 있도록 주택과 환경설계를 증진, 노인들을 위한 접근 가능하고 공급 가능한 교통수단의 제공증진.

주: 채택연도의 괄호는 대한민국 적용일을 나타냄.

해위험이 높은 특수집단, 여성, 아동, 장애인, 노인 등이다. 특수집단이라고 하더라도 국가발전상황에 따라 중점을 두는 부분에 차이가 있다. 저개발국과 농촌지역의 원주민과 여성의 경우는 『원주민권리선언』(42번), 『독립국가의 원주민 및 부족민에 관한 협약』(43번), 『여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약』(55번), 『세계여성회의 북경선언 및 행동강령』(56번)에 나타나 있는 것처럼 인권으로서 발전권적 관점과 지속가능한 발전양식 관점에서 접근하는 경우가 중요한 특징이다. 이러한 집단의 경우는 주거권 일반에서 규정하고 있는 적절한 주거에 대한 권리를 향유한다는 것을 넘어 원주민은 주거 등 사회·경제적 프로그램을 개발하고 결정하는데 적극적으로 참여할 권리를 지닌다

는 것을 선언하고 있다. 이러한 관점은 농촌지역 여성이 지역개발에 참여하여 그 이익을 향유할 수 있도록 보장하고, 토지 및 농지개혁, 재정착 계획에서 동등한 대우를 받을 권리가 있다는 것과 같은 성격을 지닌다고 볼 수 있다.

또 다른 중요한 특징은 토지자원에 대한 접근권을 강조한다는 것이다. 자본주의 사회에서 부의 축적수단으로서 사적 토지재산권에 부여되는 일반적인 의미와는 달리 기존의 토지에서 전통적·관습적으로 향유하던 권리가 개발이나 새로운 경제체제로 전환하는 과정에서 박탈당할 가능성이 높다는 점을 인식한다. 이로부터 생존권 자체가 박탈당하는 상황으로 이어진다는 점을 고려하여 ‘생존권적 기반’으로서 토지에 대한 기존의 권리를 인

정한다는 것이다. 즉 자유의지가 아닌 한 점유하고 있는 토지로부터 쫓겨나지 않을 권리, 정신적 관계를 포함하여 토지 및 자연자원에 대해 전통적으로 맺고 있는 고유의 관계들을 유지할 권리를 인정하는 것이다. 이러한 권리의 강화를 위해 특별히 강조하고 있는 점은 계획 및 의사결정에 대한 ‘참여권’을 보장하는 것이다.

여성의 경우는 양성평등의 관점에서 주거권에 접근하고 있다. 토지, 주거 등의 경제자원에 대한 접근성의 부재와 차별이 여성빈곤으로 이어진다는 점을 주목하여 『여성과 적절한 주거와 토지, 재산에 대한 권리』(57번)에서 선언한 것처럼 적절한 주거에 대한 권리는 여성에게도 보편적 인권임을 재확인 하고, 경제자원 접근성 및 상속재산, 생활하부구조 등에 대한 동등한 접근권을 천명하고 있다. 아동과 인종, 고령자, 장애인, 난민의 경우도 차별금지 기본원칙 아래 주거를 포함한 적절한 생활수준을 향유할 권리와 정부로부터 물질적 보조와 지원을 받을 권리가 있다는 것을 인정하고 있다. 나아가 고령자의 경우 『고령화에 대한 비엔나 국제행동계획』(65번), 『마드리드 고령화 국제행동계획』(66번)에서 볼 수 있는 것처럼 노인에게 주택과 주거환경은 단순한 물리적 거처의 기능만이 아니라 심리·사회적 의미가 부각된 공간으로서 기능하기 때문에 개발계획에서 노인 통합적 원칙을 견지하도록 권고하고 있다. 인종 관련 인권규범의 경우는 일반적인 주거권 및 거주이전의 자유권에 더해서 인종분리를 의도하는 방향의 주거정책이나 토지이용정책은 비인도적 행위이자 인종차별범죄에 해당한다고 규정하고 있다.

사회적 약자에 대한 차별금지의 강력한 선언은 『집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약』(49번)에서 잘 나타나 있다. 국민·인종·종교 등의 기반에 입각하여 의도적으로 열악한 생활조건을 부과하거나 특정집단의 아동을 다른 집단으로 강제 이전시키는 등의 행위는 집단살해라는 범죄로 규정하고 있다. 전쟁관련 협약들(45번, 46번, 47번, 48번)에서는 강제적인 민간인 거주이동, 불법적인 추방과 이송, 민간주거시설 및 재산의 파괴를 금지하고 있거나 전쟁범죄로 간주한다.

3) 국제 지역기구의 인권규범과 주거권 규정

일반적으로 인권은 세계인권선언, 자유권 규약, 사회권 규약의 세 규약으로 구성되는 국제인권장전으로 정의하며, 이러한 권리장전에 더해서 지금까지 살펴본 대로 유엔 및 다양한 전문국제기구 차원의 선언, 결의안, 권고 및 협약을 통해 보다 구체적으로 정의된다. 이러한 인권규범에 더해서 국제지역기구들 역시 다양한 인권규범을 제정하고 있다. 다만 해당 지역의 국가들에 한해 법적 구속력을 갖거나 선언 또는 권고적 효력을 갖는 차이가 있다. 그럼에도 유엔 안에서 이루어지는 국제적 입법기능과 더불어 몇몇 지역기구 또한 해당 지역에서 인권법적 형성권을 갖고 있다. <표 6>에 정리한 것처럼 이들 지역기구 역시 적절한 주거에 대한 인권, 주거권과 직접적으로 연결된 권리를 명시적으로 인정하는 규범들을 채택하고 있다(Leckie, 2000; Global Reporting Initiative, 2011).

『인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장』(67번)에서는 아프리카의 현실을 반영하여 발전에 적합한 만족스런 환경에 대한 권리, 약탈재산의 회복에 대한 권리를 주목하고 있으며, 『미주기구헌장』을 비롯한 미주기구의 규범들(82번~85번)은 유엔의 국제인권장전에서 규정하고 있는 것과 마찬가지로 주거권 일반, 품위 있는 생활유지의 기본토대로서 재산권, 거주이동의 자유와 같은 주거생활의 자유권적 측면을 다시금 기본 인권으로 선언하고 있다. 아울러 미주기구의 규범은 사회발전론적 관점에서 기회균등, 극단적 빈곤의 퇴치, 부와 소득의 공평분배 등이 통합적 발전의 핵심목적이라는 것을 인정하고 있다.

이들 두 지역에 비해 주거권 관련 규정이 다양하면서 활성화되어 있는 곳이 유럽지역기구이다. 『유럽사회헌장』, 『유럽연합기본권헌장』, 『무주거자의 거처에 대한 공동체 결의안』 등 유럽지역기구의 인권규범들(68번~81번)은 유럽지역이 안고 있는 특성을 반영하고 있다. 사회의 근본단위로서 가족에 의미를 부여하면서 가족생활의 보호를 촉진하는 수단으로서 주거생활의 안정을 중시하고, 재산권 보호와 정당보상 원칙, 거주이동의 자유, 주거생활을 침해받지 않을 권리, 주거를 포함한 사회권의 완전한 실현 등을 규정하고 있는 것은

표 6. 국제지역기구의 주거권에 대한 규정

번호	국제인권규범		채택 연도	성격	주거권 관련조항	주요 내용
	영문	국문				
67	African[Banjul] Charter on Human and Peoples' Rights	인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장	1981	협약 (아프리카, 인권)	14조 21조 24조	<ul style="list-style-type: none"> 재산권 보장. 공공필요나 공동체 이익에 의한 제한. 부와 천연자원의 자유로운 처분권리. 약탈재산의 합법적 회복과 보상받을 권리. 발전에 적합한 만족스러운 환경에 대한 권리.
68	European Social Charter	유럽사회 헌장	1961	협약 (유럽, 인권)	16조 19조(4) 23조 30조 31조	<ul style="list-style-type: none"> 적절한 기준의 주택에 대한 접근 증진, 무주거자 방지, 적절한 주택가격에 대한 조치를 통해 주거권의 효과적 실행 보장. 가족을 위한 주택(family housing) 공급 등을 통한 사회적 근본단위인 가족의 생활 보호 촉진. 거처에 대한 차별금지를 포함한 이주노동자와 그들 가족의 권리 보호. 고령노동자의 소요 및 건강상태에 적합한 주거의 공급, 주거선택의 지원. 고용, 주거, 직업훈련, 교육 등에 대한 지원을 통해 빈곤과 사회적 배제에 대한 효과적 조치의 수행.
69	Charter of Fundamental Rights of The European Union	유럽연합기본권헌장	2000	협약 (유럽, 인권)	7조 17조 19조 34조 45조	<ul style="list-style-type: none"> 모든 사람은 사생활, 가족생활, 주거 및 의사소통의 침해받지 않을 권리가 있음. 재산에 대한 권리를 가지며, 공익목적의 정당보상기반 이외에는 재산을 박탈당하지 않음. 강제퇴거, 추방·인도에 대해 보호를 받음. 인간다운 생활을 할 수 있도록 사회부조와 거주 지원을 받을 권리가 있음. 회원국의 영토 내에서 이주와 거주 자유가 있음
70	Additional Protocol to the European Social Charter	유럽사회 헌장 추가의정서	1988	의정서 (유럽, 인권)	4조	<ul style="list-style-type: none"> 고령자의 소요와 건강상태에 적합한 주거의 공급 또는 이들의 주거선택을 위한 충분한 지원 수단을 통해 원하는 생활양식과 생활조건의 향유를 보장.
71	Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약	1950	협약 (유럽, 인권)	8조(1) 14조	<ul style="list-style-type: none"> 모든 사람은 그의 사생활, 가족생활, 주거 및 통신을 존중받을 권리가 있음. 사회적 출신, 재산, 소수민족 소속 등에 따른 어떠한 차별도 받지 않고 권리와 자유를 향유함.
72	Protocol No.1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약 제1추가 의정서	1952	의정서 (유럽, 인권)	1조	<ul style="list-style-type: none"> 모든 자연인 또는 법인은 자신의 재산을 평화적으로 향유할 권리를 가짐. 공익 또는 법률 및 국제법의 일반원칙에 따라 규정된 경우를 제외하고는 자신의 재산을 박탈당하지 않음.
73	Protocol No.4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms	인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약 제4추가 의정서	1963	의정서 (유럽, 인권)	2조	<ul style="list-style-type: none"> 합법적으로 국가의 영토 내에 있는 모든 사람은 그 영토 내에서 이전의 자유와 주거선택의 자유에 대한 권리를 가짐.

74	European Convention on Establishment	유럽평의회 의 설립에 관한 유럽협약	1955	협약 (유럽)	2조	<ul style="list-style-type: none"> • 체약국은 경제·사회적 조건이 허락하는 한 다른 당사국의 국민들에게 자국 영토 내에서 장기 또는 항구적 거주지(residence)를 촉진해야 함
75	Helsinki Final Act	유럽안보협 력기구의 헬싱키 최종협약	1975	협약 (유럽, 안보 협력)	Basket II 5, 6	<ul style="list-style-type: none"> • 토양오염의 통제, 토지개발 및 매립 등을 포함한 토지의 보다 효과적인 이용과 결부된 문제, 교통, 주택, 도시개발 등과 연관된 인간정주지역 환경조건의 개선 문제에서 협력하기 위한 기회의 도모. • 고용과 직업 및 사회보장의 조건과 관련하여 이주노동자와 자국민사이 권리의 형평성을 보장하는데 동의하고, 이주노동자들의 생활조건, 특히 만족스런 주거조건 향유를 보장하는데 동의.
76	Concluding Document of the Vienna Meeting	비엔나결론 문건	1989	결의안 (유럽, 안보)	원칙14	<ul style="list-style-type: none"> • 참여국의 공민 및 정치권과 더불어 경제·사회·문화적 권리의 증진이 인간존엄성에 중요함을 인정함. • 고용, 주거, 사회보장, 건강, 교육, 문화 분야의 문제에 특별한 관심을 두어야 함.
77	Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE	유럽안보협 력기구의 코펜하겐 문건	1990	결의안 (유럽, 인권)	23조	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 적절한 수단을 통해 경제·사회·문화적 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성한다는 관점을 가지고, 참여국의 노력을 지속한다는 차원에서 고용, 주거, 사회보장, 건강, 교육 및 문화 분야의 문제에 특별한 관심을 쏟음.
79	European Convention on the Legal Status of Migrant Workers	이주노동자 의 법적 지위에 관한 유럽협약	1977	협약 (유럽, 이주 노동자)	6조(1) 13조 (1-4)	<ul style="list-style-type: none"> • 체약국은 미래의 이주노동자에게 거주지, 생활조건, 사회보장, 주거, 식량 등에 대한 적절한 정보를 제공하여야 함. • 국내법과 규정이 허락하는 한 체약국은 이주노동자에게 주거 및 임대접근에서 자국민과 동등한 대우를 제공하여야 하며, 최저주거기준의 보장, 임대료 착취로부터 보호, 적합한 주거 제공도 마찬가지임. • 자국민과 마찬가지로의 기준으로 이주노동자를 위한 최저주거기준의 보장.
80	Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers	노동자의 기본적 사회권에 관한 공동체 헌장	1989	협약 (유럽, 노동자)	1조 3조 26조	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽공동체의 모든 노동자는 회원국 영토 내에서 이동의 자유를 가지며, 이동의 자유에 대한 권리는 거주지 조건의 조화, 한계노동자의 생활 및 노동조건의 개선을 포함함. • 장애인에 교통수단, 주거, 이동성 등과 관련하여 별도의 구체적 조치들을 부여받음.
81	Resolution on Shelter for the Homeless in the European Community	무주거자의 거처에 대한 공동체 결의안	1987	결의안 (유럽, 무주 거자)	para4-8	<ul style="list-style-type: none"> • 적절한 주거의 권리 실현, 사회복귀 재활보조 등에 우선순위를 요청함. 임차인에 대한 지원. • 무주거자는 적절한 품위유지와 적절한 주거에 거주할 수 있는 권리가 있음. • 재정착 없는 철거는 안 되며, 가정(home)은 보호받아야 함.
82	Charter of the Organization of American States	미주기구 헌장	1948	협약 (미주)	34조 (k, l)	<ul style="list-style-type: none"> • 기회균등, 극단적 빈곤의 퇴치, 부와 소득의 공평분배 등이 통합적 발전의 핵심목적임. • 이러한 목적을 달성하기 위해서는 모든 사람을 위한 적절한 주거, 건강하고 완전한 생활기회를 제공하는 도시환경의 성취가 기본이라는 것을 회원국이 동의함.

83	American Declaration of the Rights and Duties of Man	인간의 권리와 의무에 관한 미주선언	1948	선언 (미주, 인권)	8조 11조 24조	<ul style="list-style-type: none"> 모든 사람은 정착할 권리, 자유로 이동할 권리, 자의가 아니고는 떠나지 않을 권리를 가짐. 식량, 의복, 주거 및 의료보호와 관련한 위생과 사회적 조치를 통해 자신의 건강을 보전할 권리가 있음. 품위 있는 생활, 가정의 존엄에 필요한 재산을 소유할 권리가 있음.
84	American Convention on Human Rights	미주인권협약	1969	협약 (미주, 인권)	11조(2) 21조 22조	<ul style="list-style-type: none"> 사생활, 가족, 가정에 대해 자의적인 간섭을 받지 않음. 재산을 사용·향유할 권리를 가지며, 정당보상이 없는 재산을 박탈당하지 않음. 자유로운 퇴거, 거주이전의 권리를 가짐.
85	Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights	경제·사회·문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서	1988	의정서 (미주, 인권)	11조(1) 18조(c)	<ul style="list-style-type: none"> 모든 사람은 건강한 환경 속에서 살고, 기본적인 공공서비스를 이용할 권리를 가짐. 장애인의 필요에 따른 특별한 요구사항의 해결책 검토를 도시개발계획의 우선요소로 포함시킴.

여타 인권 일반론적 접근과 마찬가지로이다. 이와 더불어 유럽지역의 특성 상 고령자, 무주거자, 이주노동자, 한계노동자, 토양오염의 통제와 같은 정주환경의 개선 등을 주목하는 규정을 별도로 두고 있다. 무주거자의 적절한 품위유지와 적절한 주거에 거주할 권리, 이주노동자를 위한 최저주거기준 및 주거 적합성 보장, 정주환경 개선을 위한 협력, 고령자를 위한 적합한 생활조건과 주거공급 권고 등이 그것이다. 또한 이러한 규정을 관통하는 공통의 원칙으로서 연령, 성, 인종에 따른 차별을 금지하고 있다.

5. 결론

지금까지 85개 국제인권 규범에 나타난 주거권 규정을 주거권 일반, 노동자의 주거권, 사회적 취약집단의 주거권, 지역기구의 주거권으로 나누어 살펴보았다. 적절한 주거에 대한 권리는 세계인권선언을 비롯하여 수많은 국제인권 규범에서 기본 인권으로 규정되어 있으며, 모든 인간은 존엄 및 안전과 평화 속에서 주거생활을 향유할 권리가 있고, 정부는 주거권 실현의 의무를 진다고 규정한다. 그러나 전반적으로 주거권은 사회적 규약의 권리로 인식되어 자유권 규약에 비해 정부의 의무나 실천노력에서는 상대적으로 소홀하게 간주되는

측면도 있다. 주거권의 실행규정이나 행동계획 관련 규범들에서도 나타나는 것처럼 사회적 규약은 최대 가용자원 범위 내에서 점진적으로 실현하는 것으로 인식되고 있는데다 개인진정 절차를 제공하는 선택의정서의 제정과 발표가 최근에서야 이루어진 것에도 기인한다(신혜수, 2013).

그럼에도 주거권이 인권규범의 규정이나 선언적 차원을 넘어 의미를 갖는 것은 신자유주의적 세계화의 전개과정, 전환기 경제체제에서 나타나는 사회적 양극화에 따른 주거빈곤 문제에 대응하고, 저소득층이나 사회적 약자를 위한 최소한의 주거 제공을 보장할 수 있는 도덕적·실천적 정당성을 확보하게 해준다는 것이다. 2010년 새천년 개발정상회의에서는 세계화에 따른 사회적 배제와 불평등을 완화하기 위한 발판으로서 생애주기에 걸쳐 생활을 보장할 수 있도록 주거, 보건 등과 같은 근본적인 사회서비스에 대해 보편적 접근성을 부여해야 한다는 사회적 보호의 최후선 접근(사회안전망접근, social protection floor approach)을 채택하였다(Kenna, 2008; Kenna, 2010; ILO, 2011). 이와 같이 현실적 측면에서도 국제사회의 주거권 규범에 대한 연구는 품위 있는 생활조건 및 주거권의 실현에 기여할 수 있으며, 그 자체로서도 실천전략이 될 수 있다.

물론 이상에서 살펴본 주거권 관련 국제규범에

대한 규정과 그에 대한 지식만으로는 주거권 실현이 담보되지는 않는다. 즉 주거권의 인정과 선언이 인권으로서 주거권의 가치를 현실에서도 실제적으로 보장하는 것은 아니며, 무주거자, 적정기준 미달 거주가구, 철거민 등을 보호하는 사회운동, 지역단체 및 비정부기구들의 구체적인 실천 활동이 주거권의 실현과 주거수준 향상을 위해 동시에 이루어져야 한다. 이처럼 국제규범과 현실 사이에는 커다란 격차가 존재하고, 주거권의 근거규정에 대한 냉소주의에도 불구하고 행동의 준거로서 주거권 관련 국제규범은 유용성이 있다고 볼 수 있다(Leckie, 2000; Golay and Özden, 2007). 주거권 성립과 정립의 본질에 해당하는 인권으로서 주거권의 정당성과 개념규정에 대한 보다 구체적인 연구는 후속연구과제로 여전히 남는다.

주

- 1) 이하 각 규범의 영어원문은 표 2, 4, 5, 6에 있는 것을 참조바라며, 본문 국제규범 명칭의 괄호에 있는 번호는 표 2, 4, 5, 6에 있는 일련번호를 뜻하고, 해당 번호의 인권규범에서 구체적인 주거권 내용을 참조할 수 있다.
- 2) 이 사건에 대한 판례는 Southern Burlington County N.A.A.C.P. v. Township of Mount Laurel, 67 N.J. 151 (1975)을 참조할 수 있다. 이 사건을 비롯한 뒤이은 일련의 Mount Laurel 사건들이 약 10여년에 걸쳐 소송으로 이어지면서 뉴저지주 공정주택법(Fair Housing Act)의 입법을 유도하였다.
- 3) 이 사건에 대한 판례는 Callahan v. Carey, N.Y. L.J., Dec. 11, 1979(Sup. Ct. N.Y. County Dec. 5, 1979)를 참조할 수 있다.
- 4) 이와 관련한 헌법재판소의 판례는 2005헌마222(헌재2008.10.30), 2006헌바112(헌재2008.11.13) 판례를 참조할 수 있다.
- 5) 인권에 대한 규범의 한국어 번역은 국가법령정보센터, 국가인권위원회 등의 공식기관 번역어가 있는 경우 이를 사용하였다.
- 6) 헌법재판소는 국가공무원법 제66조 위헌제청사건에서 “세계인권선언에 관하여 보면 ... 모든 국민과 모든 나라가 달성하여야 할 공통의 기준으로 선언하는 의미는 있으나 그 선언내용인 각 조항이 바로 보편적인 법적 구속력을 가지거나 국제법적 효력을 갖는 것으로 볼 것은 아니다”라고 판결하였다(헌재 1991.7.22, 89헌가106, 2007.8.30, 2003헌바51, 2005헌가5(병합)결정)
- 7) 기본권을 이렇게 두 유형으로 구분한 것은 일본학자인 我妻榮으로부터 기원한 것으로 보이며, 우리나라의 헌법학자들이 이를 그대로 따른 것으로 보인다

(강희원, 2010:33).

- 8) 하비타트 의제에 대해 보다 구체적인 내용에 대해서는 천주교 서울대교구 빈민사목위원회·한국도시연구소(1997)를 참조할 수 있다.
- 9) 유엔총회에서 1982년 12월 20일 채택한 결의안 『International Year of Shelter for the Homeless』(A/RES/37/221/1982)를 말한다.
- 10) 유엔총회에서 1987년 12월 11일 채택한 결의안 『Global Strategy for Shelter to the Year 2000』(A/RES/42/191/1987)을 말한다.
- 11) 이 문서는 1988년 유엔총회 결의안 A/RES/43/181/1988(Global Strategy for Shelter to the Year 2000)에서 채택한 문서로서 United Nations Center for Human Settlements(Habitat), 1988, *The Global Strategy for Shelter to the Year 2000*을 말한다. 적절한 주거에 대한 권리의 인권의제화의 전개과정과 의의에 대해서는 OHCHR(2009)를 참조할 수 있다.

문헌

- 강제퇴거금지법제정 특별 위원회, 2011, 강제퇴거금지법 제정 토론회 자료집.
- 강현수, 2009, 도시에 대한 권리 개념 및 관련 실천운동의 흐름, *공간과 사회*, 32, 42-90.
- 강희원, 2010, 《인권》에 관한 용어사적(用語史的) 고찰, *경희법학*, 45(1), 7-57.
- 국가인권위원회, 2004, 경제·사회·문화적 권리 국가인권정책기본계획 수립을 위한 주거권 기초현황조사, 한국도시연구소.
- 국가인권위원회, 2005, 노숙인 인권상황 실태조사.
- 국가인권위원회, 2011, 노숙인 인권 실태조사: 서울역의 야간노숙행위 금지조치가 노숙인 인권에 미치는 영향.
- 국가인권위원회, 2011, 다르지만 평등한 이주민 인권 길라잡이.
- 국가인권위원회, 2009, 비주택 거주민 인권상황 실태조사, 한국도시연구소.
- 국제인권네트워크·국회경제사회정책포럼, 2013, UN 경제적·사회적·문화적 권리 규약 선택의정서 비준 토론회 자료집.
- 김수갑·여경수, 2005, 주택권 관련 국제법규의 분석과 국내법적 수용과제, *헌법학연구*, 11(2), 337-367.
- 김용창, 2007, 복지대상으로서 주택 및 지방자치단체의 주거복지서비스 평가, *공간과 사회*, 27,

- 172-204.
- 김지혜, 2011, 홈리스의 주거권: 법적 근거와 구성 요건, 사회복지정책, 38(2), 117-138.
- 나종일, 2012, 자유와 평등의 인권선언 문서집, 한울아카데미.
- 류은숙, 1995, 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제조약에 대한 이해, 민주법학, 9, 105-126.
- 신혜수, 2013, 유엔 사회권위원회의 동향과 주요 논의, 월간 복지동향, 176, 40-48.
- 오병선·박중보·김비환·홍성필·박경서, 2011, 인권의 해설, 국가인권위원회.
- 이호, 2012, 주거권의 개념과 규정력, <http://grasslog.net/home/72940>
- 이계수, 2011, 주거권의 재산권적 재구성: 강제퇴거금지법 제정운동에 붙여, 민주법학, 46, 13-55.
- 장복희, 2012, 국제법상 개발권의 범위와 이행, 법학논고, 38, 433-454.
- 정경수, 2008, 국제법의 국내적용에 관한 한국의 법체계와 경험, 국제법 평론, 28, 95-125.
- 정남철, 2009, EU법에 있어서 재산권보장의 의미와 한계: 유럽연합(EU) 기본권헌장 및 유럽헌법초안의 해석을 중심으로, 토지공법연구, 43(1), 379-394.
- 조규범, 2009, 강제철거에서의 주거권 보호를 위한 입법론적 소고, 미국헌법연구, 20(2), 345-375.
- 조효제, 2011, 인권을 찾아서, 한울아카데미.
- 지영환·김민진, 2011, 국제인권조약의 한국적용에 관한 입법적 연구, 경희법학, 46(2), 237-271.
- 천주교서울대교구빈민사목위원회·한국도시연구소, 1997, 하비타트 의제와 이스탄불 선언.
- 최 현, 2008, 인권, 책세상.
- 하성규, 1997, 하비타트 의제와 서민주거안정: 세계실천계획을 중심으로, 하비타트 의제와 이스탄불 선언, 천주교서울대교구빈민사목위원회·한국도시연구소, 4-27.
- 한국도시연구소, 1999, 주거기본법 제정을 위한 연구.
- 황필규, 2013, 유엔사회권규약 선택의정서의 발효와 한국 정부의 과제, 월간 복지동향, 176, 34-39.
- BASPIA, 2007, RBA 핸드북 제1권: 권리에 기반한 접근(RBA)의 개념과 적용에 대한 이해.
- Beetham, D., 2007, What future for economic and social rights?, in Callaway, R. L. and Harrelson-Stephens, J.(eds), 2007, *Exploring International Human Rights: Essential Readings*, Lynne Rienner Publishers, 11-15.
- Bernstorff, J., 2008, The changing fortunes of the universal declaration of human rights: genesis and symbolic dimensions of the turn to rights in international law, *The European Journal of International Law*, 19(5), 903-924.
- Callaway, R. L. and Harrelson-Stephens, J., 2007, *Exploring International Human Rights: Essential Readings*, Lynne Rienner Publishers.
- Coalition for the Homeless, 1981, The Callahan consent decree: establishing a legal right to shelter for homeless individuals in New York City, http://coalhome.3cdn.net/98ddd439f5e1c43409_6gm6bnxa2.pdf
- COHRE(Centre on Housing Rights and Evictions), 2001, *Bibliography on Housing Rights and Forced Evictions(Sources No. 2)*.
- Dean, J., Goodlad, R. and Rosengard, A., 2000, Citizenship in the new welfare market: the purposes of housing advice services, *Journal of Social Policy*, 29(2), 229-245.
- Driedger, L., 2012, Human rights types: separatist to engaged religious variations, *Forum on Public Policy*, 2012(2), 1-15.
- Dugard, J., 2009, The influence of the universal declaration as law, *Maryland Journal of International Law*, 24 (1), 85-93.
- Fredman, S., 2008, *Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties*, Oxford Univ. Press(조효제 옮김, 2009, 인권의 대전환: 인권공화국을 위한 법과 국가의 역할, 교양인).
- Gamble, J. K., Bailey, T. A., Hawk, J. S. and McCurdy, E., 2001, Human rights treaties: a suggested typology, an historical perspective, *Buffalo Human Rights Law Review*, 7, 33-54.
- Global Reporting Initiative, 2011, Indicator protocols set: human rights(HR), <https://www.globalreporting.org/resource/library/G3.1-Human-Rights-Indicator-Protocol.pdf>

- Golay, C. and Özden, M., 2007, *The Right to Housing*, Europe-Third World Centre (CETIM).
- Harrelson-Stephens, J. and Callaway, R. L., 2007, What are human rights? definitions and typologies of today' human rights discourse, in Callaway, R. L. and Harrelson-Stephens, J.(eds), 2007, *Exploring International Human Rights: Essential Readings*, Lynne Rienner Publishers, 4-10.
- Harvey, D., 2000, *Spaces of Hope*, University of California Press(최병두·이상률·박규택 역, 2007, 희망의 공간, 한울).
- HREA, 2013, The right to housing, <http://www.hrea.org/>
- Hulchanski, D. and Leckie, S., 2000, *The Human Right to Adequate Housing 1945-1999: A Chronology of United Nations Activity*, Centre on Housing Rights and Evictions.
- ILO(International Labour Office), 2011, *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization*.
- Kabir, A. H. M., 2002, Development and human rights: litigating the right to adequate housing, *Asia Pacific Journal on Human Rights and the Law*, 3(1), 97-119.
- Kenna, P., 2005, *Housing Rights and Human Rights*, FEANTSA.
- Kenna, P., 2008, Globalization and housing rights, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 15(2), 397-469.
- Kenna, P., 2010, International instruments on housing rights, *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering and Construction*, 2(1), 11-21.
- Kenna, P., 2012, Adequate housing in international and european human rights law: a panoramic view, *International Journal of Land Law and Agricultural Science*, 7, 4-17.
- King, P., 2003, Housing as a freedom right, *Housing Studies*, 18(5), 661-672.
- Koch, I. E., 2005, Dichotomies, trichotomies or waves of duties?, *Human Rights Law Review*, 5(1), 81-103.
- Kucs, A., Sedlova, Z. and Pierhurovica, L., 2008, The right to housing: international, european and national perspectives, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrigue Furió Ceriol*, 64/65, 101-123.
- Leckie, S., 2000, *Legal Resources for Housing Rights: International and National Standards*, Centre on Housing Rights and Evictions (CORE).
- Leckie, S., 2003, *National Perspectives on Housing Rights*, Kluwer Law International Publishers.
- McKittrick, N. V., 1987, The homeless: judicial intervention on behalf of a politically Powerless group, *Fordham Urban Law Journal*, 16(3), 389-440.
- Moravcsik, A., 2000, The origins of human rights regimes: democratic delegation in postwar Europe, *International Organization*, 54(2), 217-252.
- OHCHR(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), 2005, *Economic, Social and Cultural Rights Handbook for National Human Rights Institutions*, UN(국가인권위원회, 2007, 경제적, 사회적 및 문화적 권리: 국가인권기구를 위한 안내서).
- OHCHR(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), 2006, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*.
- OHCHR(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), 2009, *The Right to Adequate Housing*, Fact Sheet No. 21/Rev.1
- Sepúlveda, M., van Banning, T., Gudmundsdóttir, G. D., Chamoun, C. and van Genugten, W., 2004, *Human Rights Reference Handbook*, University for Peace.
- UNCHS (Habitat), 2001, Position paper on housing rights, <http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingrights/documents/housing.P>

DF

UNDG(UN Development Group), 2013, *Human Rights-based Approach to Development Programming(HRBA)*, <http://www.undg.org/index.cfm?P=221>.

UNDP(United Nations Development Programme), 2006, *Applying a Human Rights-based Approach to Development Cooperation and Programming*.

UN-HABITAT and OHCHR(United Nations Human Settlements Programme and Office of the High Commissioner for Human Rights), 2002, *Housing Rights Legislation: Review of International and National Legal Instruments*, United Nations Housing Rights Programme

Report No. 1.

UN-HABITAT and OHCHR(United Nations Human Settlements Programme and Office of the High Commissioner for Human Rights), 2003, *Monitoring housing rights: developing a set of indicators to monitor the full and progressive realisation of the human right to adequate housing*, UNHRP Working Paper No. 1.

UNPF(United Nations Population Fund), 2010, *A Human Rights-based Approach to Programming: Practical Implementation Manual and Training Materials*.

(접수: 2013.07.15, 수정: 2013.07.28, 채택: 2013.08.14)