

주거기본법의 의의와 과제

The Significances and Issues of Framework Act on Housing

윤 현 식*

Yoon, Hyun-Sik

목 차

- | | |
|----------------------------|-----------------------|
| I. 서 론 | III. 주거기본법 및 관련 법제 검토 |
| II. 헌법과 국제규범 상 주거권의 의의와 내용 | IV. 결 론 |

2015년 주거기본법이 제정되었다. 주거권이 기본적인 인권임은 헌법의 이념과 각 규정에 따라 유추할 수 있다. 그러나 우리 헌법이 주거권에 대한 명문의 규정을 두지 않고 있어 그동안 주거권의 실체적 권리여부를 두고 혼선이 빚어져 왔다. 주거기본법은 헌법상의 기본권으로서 주거권의 의미와 내용을 명확히 규정하고 주거정책의 근본규범을 마련했다는 의의가 있다. 한편 주거기본법은 주거권과 관련되어 시행되고 있는 각종 법률의 기준이 된다. 주거권과 관련된 각종 법률이 일관된 체계로 정비될 수 있는 계기가 마련된 것이다. 특히 국제규범이 제시하고 있는 주거권의 요건을 만족하는 법체계가 이루어지는 출발점이 될 수 있다.

그럼에도 주거기본법은 보다 폭넓은 주거권 보장을 위한 보완이 필요하다. 이해당사자의 참여 보장, 철거민의 생존을 위협하는 강제철거의 금지, 노숙자 등 주거상실계층에 대한 주거권 보장의 방식 등이 주거기본법에 담겨 있지 않다. 주거기본법에 이러한 내용을 담을 수 있어야만 다른 법

투고일 : 2015. 7. 24. 심사회의일 : 2015. 7. 29. 게재확정일 : 2015. 8. 12.

* 건국대학교 법학연구소 연구원

Researcher, The Institute of Legal Studies Konkuk University

률의 정비에도 영향을 미칠 수 있을 것이다. 더불어 주거기본법이 제시하는 이념과 방향에 맞추어 제반 법률이 정비되어야 한다. 각 법률의 구체적인 정비방향은 후속연구과제가 될 것이다.

[주제어] 주거권, 주거기본법, 주거불안, 헌법상 기본권, 참여

I. 서 론

2015년 5월 29일 주거기본법이 국회 본회의를 통과했다.¹⁾ 2012년 11월 발의된 ‘주거복지기본법안’이 국회 국토교통위원회의 논의를 거쳐 올해 5월 ‘주거기본법’으로 대안 제시되었고 이 안이 본회를 통과했다. 6월 22일 공포된 이 법은 6개월의 시행관련 준비기간을 경과한 후 연말부터 시행된다.²⁾ 정부는 이번 주거기본법 제정의 의미로 기존 물리적 주택공급에 치중했던 주거정책의 방향이 주거복지차원으로 전환되었다고 평가했다. 특히 생애주기별 맞춤형 주거복지정책의 실현을 위한 기반이 마련된 것이라고 분석하고 있다.³⁾ 주거권을 헌법상의 기본권으로 확인하고, 다각적이며 양질의 주거복지정책을 위한 근부규범을 마련하였다는 의미가 있다는 것이다. 국토교통부는 주거기본법의 시행을 위한 시행령 및 시행규칙 제정안을 6월 26일부터 40일 간의 기간을 두고 입법 예고했다.⁴⁾

-
- 1) 연합뉴스, “주거기본법 국회 통과…‘주택 공급’서 ‘주거 복지’로”,
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/05/29/0200000000AKR20150529027100003.HTM>, 검색일 : 2015. 6. 20.
 - 2) 원안 및 상임위 대안은 국회, 의안정보시스템, 주거복지기본법안에서 확인.
http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_G1I2Z1W1B0M2M1E6R2U7R009K8V8S7, 검색일 : 2015. 6. 20.
 - 3) 국토교통부, “[보도자료] 주거기본법 제정안 국회 통과”,
http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_72/dtl.jsp?id=95075742, 검색일 : 2015. 6. 20.

주거기본법이 제 역할을 발휘하기 위해 해결해야 할 과제는 산적해있다. 발전담론을 벗어나지 못한 개발정책의 하위개념으로 주거의 문제를 다루어왔던 관행⁵⁾을 극복할 수 있는 획기적인 의식전환도 필요하다. 또한 취약집단의 의사를 외면한 채 민간주도 부동산 개발을 지원하는 방식으로 이루어져 왔던⁶⁾ 각종 재개발 또는 도시재생사업 등의 문제해결을 위한 정책의 개발도 있어야 한다. 가계부채가 1100조 원대를 넘어가는 시대⁷⁾임에도, 저금리 기조에 기댄 부동산 부양정책에 따라 빚을 얻어 집을 사도록 하는⁸⁾ 현재의 경제대책은 특단의 조치가 필요한 상황이다. 정책적인 차원과 마찬가지로, 이를 보장하기 위한 제도의 정비 역시 필요하다. 현재 주거권과 밀접하게 관련된 법령들을 일관된 형태로 정리하는 것만도 상당한 노력이 있어야 한다. 주무부처의 조정 또는 업무협조를 위한 정밀한 설계도 필요하다.

본 논문에서는 주거권 보장을 위한 정책과 제도의 정비를 위해 주거기본법의 제정취지와 목적이 무엇인지를 먼저 확인한다. 이 과정에서 제정된 주거기본법이 우리 헌법의 가치와 이념을 충실히 반영하고 있는

4) 국토교통부, 주거기본법 시행령 및 시행규칙 입법예고.

[〈http://www.molit.go.kr/USR/law/m_46/dtl.jsp?r_id=4149〉](http://www.molit.go.kr/USR/law/m_46/dtl.jsp?r_id=4149), 검색일 : 2015. 6. 30.

5) 발레리 줄레조는 한국의 아파트문제를 분석하면서, 대규모 아파트단지들의 건설이 재분배보다는 정권의 정당성을 목적으로 하는 양적성장에 치우쳤음을 지적한다. 특히 그는 아파트와 관련한 이러한 현상을 “강력한 권위주의 정부가 재벌과 손을 잡고 급격한 성장을 추구하면서 만들어낸 한국형 발전모델의 압축적 표상”이라고 규정한다. 발레리 줄레조, 길혜연 옮김, 아파트공화국, 후마니타스, 2007, 86쪽.

6) 엄철호, “주택정책과 복지정책의 접점으로서의 주거복지”, 건축 56권 제10호, 대한건축학회, 2012. 10, 45쪽.

7) 뉴시스, “[시한폭탄 가계부채 ①] ‘1100조 돌파...정말 관리 가능한가?’

[〈http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150612_0013724577&cID=10401&pID=10400〉](http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20150612_0013724577&cID=10401&pID=10400), 검색일 : 2015. 6. 20.

8) 경향신문, “[사설] 잇단 주택시장 ‘과열 경고등’ 보고만 있을 텐가”,

[〈http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201507052109465&code=990101〉](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201507052109465&code=990101), 검색일 : 2015. 7. 6.

지, 주거와 관련한 국제규범의 기준을 만족하고 있는지를 검토하게 될 것이다. 또한 주거권과 관련된 각종 법률의 현황을 분석하고 헌법과 주거기본법의 제정 취지에 부합하는 정비방향을 검토하도록 하겠다.

Ⅱ. 헌법과 국제규범 상 주거권의 의의와 내용

1. 헌법상 기본권으로서 주거권

1.1 주거권의 통상적 정의

실존주의적 교육사상가인 볼노브(Otto Friedrich Bollnow, 1903~1991)는 ‘집’을 삶의 중심이자 근거이며 관계의 중심으로 파악한다. 그럼으로써 ‘거주(居住)’는 세계와의 관계를 전적으로 결정하는 인간의 본질규정이며, 이로 인해 “인간은 오직 ‘거주함’을 통해서만 비로소 진정한 인간일 수 있다”는 명제가 성립한다.⁹⁾

이처럼 거주는 인간의 존재양식을 규정하는 생존의 요건이다. 그럼에도 거주와 근거가 되는 집의 문제, 즉 주거의 문제는 오롯이 개인의 문제로 한정되어온 경향이 있다. 그 연장선에서 주거결핍이 개인적인 결함으로부터 기인한다는 사고는 그리 낯선 것이 아니었다. 이것은 빈곤을 개인의 책임으로 전가해왔던 관행, 즉 게으름에 의한 일종의 징벌로 치부했던 사고와 밀접하게 관련되어 있다. 여기에 더해 주거의 문제가 생존에 필요한 각 요소 중 하위의 개념으로 다루어져 왔던 우리 사회의 특징도 한 몫을 했다. 이로 인해 주거권 특히 영세민의 주거복지에 사회

9) 거주에 대한 볼노브의 실존철학적 인간학적 분석에 대해서는, 강학순, “볼노브의 인간학적 공간론에 있어서 ‘거주’의 의미”, 하이데거연구 제16집, 한국하이데거학회, 2007. 9, 15쪽 이하 참조.

정책의 대상이 되는데 상당한 시간을 소요할 수밖에 없었다.¹⁰⁾

주거기본법이 제정되기 전까지 우리 법체계 안에서 주거권은 법적 개념이 아닌 사실상의 개념으로 다루어져 온 한계가 있었다.¹¹⁾ 따라서 주거권의 정의(定意)나 인정의 범위는 물론, 헌법과 법률에서 보장될 수 있는 성격에 대한 논의는 다양하게 이루어질 수밖에 없었다. 예컨대 주거권을 주택에 한정하여 고찰하는 정의에 따르면 “인간의 존엄성에 적합한 주택조건을 향유할 권리”¹²⁾ 정도가 될 수 있다. 그런데 단지 주택에만 한정하는 것이 아니라 일정한 공간을 점유하고 그 안에서 권리를 보장받는다든 측면에서는, “모든 사람이 적절한 주거를 향유할 권리”¹³⁾로 개념정의를 확장할 수 있다. 또한 국가적 의무에 대한 강조를 전제한다면 “주거에 관한 국민생활최저선의 확보”¹⁴⁾로 규정하는 것도 가능하다.

1.2 헌법상 기본권으로서 주거권

우리 헌법에서는 ‘주거권’이라는 확정적인 권리의 실체를 명확하게 규정하고 있지 않다. 그러나 명확한 개념규정이 없다고 할지라도 우리 헌법이 주거권을 국민의 기본권으로 인정하고 있음을 확인할 수 있는 규정은 충분하다.

우선 주거와 관련한 국가의 의무로서 제35조 제3항에 “국가는 … 모

10) 김형국, “주거권의 역사적 전개-서울 달동네 세입자를 중심으로”, 환경논총 제30권, 서울대학교 환경대학원, 1992. 6, 5쪽.

11) 장은혜, “주거권의 법리적 쟁점과 보장법제에 관한 연구”, 아주법학 제8권 제1호, 아주대학법학연구소, 2014. 6, 51쪽.

12) 이은기, “프랑스의 주거기본권 실현형태로서의 사회주택에 관한 법적 고찰 : H.L.M. (저임료 주택)을 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 1995. 8, 25쪽.

13) 이대열, “주거권의 법리에 관한 연구”, 서강대학교 박사학위논문, 2012. 2, 6쪽.

14) 하성규, “주거권보장과 서민주거안정: 유엔 Habitat II를 중심으로”, 한국사회정책 제3집, 한국사회정책학회, 1996. 12, 110쪽.

든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야’ 함을 규정하고 있다. 이 규정은 특히 동조 제1항의 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를” 가지고 있음을 천명한 것과 연동된다. 또한 제34조 제1항의 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”는 규정, 동조 제2항의 “사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무”를 국가에 부여하는 규정도 주거권 보장과 깊은 관련을 가진다. 제34조와 제35조는 특히 주거권을 사회권적 기본권으로 자리매김하는 중요한 근거가 될 수 있다. 사회권으로서의 성격이 강조되면 국가의 재정 등 종합적인 상황의 감안에 따른 법적 근거를 마련하여야 하고, 이 경우 입법자에게 광범위한 입법재량권이 인정된다.¹⁵⁾ 결국 주거권을 즉각적으로 급부를 청구할 수 있는 권리로 승인받기 위해서는 법률을 통한 구체화작업이 선행되어야만 한다.

한편 제10조가 밝히고 있는 “인간으로서의 존엄과 가치” 및 “행복추구권” 개념, 제14조의 거주·이전의 자유, 제15조 주거의 자유 침해 금지, 제17조 사생활의 자유도 주거권과 밀접하게 연관되어 있다. 이들 규정은 특히 주거권을 자유권적 기본권의 한 내용으로 확인하는데 필요한 근거가 된다. 주거권을 자유권의 일종으로 보는 견해가 가지는 장점은 국가의 가용자원의 규모에 따라 보장의 정도가 달라질 수 있는 사회권의 한계를 극복하기 때문이다. 인권의 성격 상 자유권은 국가의 경제수준이나 정치체제에 따라 우선순위가 달라지는 것이 아니다. 주거권을 자유권으로 보게 되면 국가는 재정 등 전제요건의 유무를 따지지 않고 즉각적이고 실효적으로 이 권리를 보장해야만 한다.¹⁶⁾ 그러나 실물적인 급부를 제공하기 위해서는 국가적 재정확보 등 제반의 여건이 필요함을 인정하지 않을 수 없어 자유권적 성격만을 강조하는 데는 실질적 곤란함이 따른다.

15) 헌법재판소 1998. 2. 27. 선고, 94헌가10 등(병합).

16) 장은혜, 앞의 논문, 60쪽.

또한 현행 헌법에서는 ‘경제의 민주화’로 대체되기는 하였으나, 제헌 헌법에서부터 현행 헌법 이전까지 유지되어왔던 “모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현”이라는 이념 안에는 그 “생활의 기본적 수요”의 핵심인 주거권이 포함되어 있음을 확인할 수 있다.

이러한 헌법상의 주거권 관련규정은 우리 헌법이 주거생활의 권리를 국민에게 부여하고 있으며 그 보장을 위한 국가의 의무를 분명하게 하고 있음 알 수 있다. 즉 우리 헌법은 국민생활의 균등한 향상이라는 경제정의의 전제를 두고, 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권의 보장이라는 원칙 아래, 쾌적한 환경에서의 생활과 그 내용으로서 인간다운 주거생활의 권리가 보장된다는 체계를 갖추고 있는 것이다. 이러한 헌법구조에 따라, 주거권은 “인간의 존엄성에 적합한 주거조건과 주거환경을 향유할 권리”로 정의할 수 있다.¹⁷⁾¹⁸⁾

1.3 각국 헌법의 주거권 정의

우리 헌법과는 달리 주거권을 명문의 규정으로 헌법에 보장한 국가도 존재한다. 헌법에 주거권 조항을 두고 있는 각 국가는 그 형식에 있어 차이를 보이지만 주거권을 사회권적 기본권으로 보는 데는 그 입장이 일치한다.

주거권을 기본권으로 보장하는 각국 헌법의 예는 다음 표와 같다.

17) 이에 대해서는 하성규, “저소득 임차가구의 주거권 확보와 임대주택정책”, 천주교 서울대교구 도시빈민사목위원회, 정책토론회 자료, 1992. 6. 5. 참조.

18) 한편 주거권을 환경권의 일종으로 보자는 견해도 있다. 그런데 이 경우도 주거권을 사회권으로 파악하는 것과 마찬가지로의 효과가 발생하게 된다. 장은혜, 앞의 논문, 61-62쪽.

〈표 1〉 헌법에 주거권 조항을 보유한 국가와 그 내용

국가	조문
남아프리카 공화국 ¹⁹⁾	제26조 (주거) ① 모든 사람은 적당한 주거를 이용할 권리를 가진다. ② 국가는 가용자원의 범위 내에서 이러한 권리를 점진적으로 실현하기 위해 적절한 입법 조치 및 기타 조치를 취해야 한다. ③ 모든 관련 상황을 검토한 후 이루어진 법원의 명령 없이는, 누구도 자신의 집에서 퇴거당해서는 안 되며 집이 파괴되어서도 안 된다. 법률은 임의적 퇴거조치를 허용해서는 안 된다.
러시아 ²⁰⁾	제40조 ① 모든 개인들은 주거의 권리를 갖는다. 누구도 부당하게 주거의 권리를 박탈할 수 없다. ② 주거의 권리를 보장하기 위해 국가기관이나 지방자치기관의 주택건설은 권장된다. ③ 국민자, 법으로 정해진 시민, 주거가 여의치 않은 개인들에게는 법이 정하는 기준에 따라 국가, 지방자치단체, 기타 주택자산에서 무상으로 또는 저렴한 임대료로 주택이 제공될 수 있다.
베네수엘라 ²¹⁾	제82조 모든 국민은 인간적인 가족·이웃·공동체 관계가 가능한 주거공간을 확보하는 등, 필수 기본 시설이 구비된 안전하고 편안하며 위생적인 주택에 대한 권리가 있다. 이 같은 필요를 점진적으로 충족시켜나가기 위해 국가와 시민은 모든 영역에서 책임을 분담하도록 노력한다. 국가는 주택의 구입, 건축, 확장을 위한 사회 공공정책과 용자의 우선권을 가족(단위)에 주며, 특히 경제기반이 빈약한 가족들의 활용기회를 널리 보장한다.
스위스 ²²⁾	제108조(주택건설 및 주택소유의 촉진) ① 연방은 주택건설, 개인적 용도의 공동주택 및 단독주택의 취득, 공익목적의 주택건설을 위한 발주자 및 단체의 활동을 촉진한다. ② 연방은 주택건설, 건설의 합리화 증대, 건설비용의 인하 및 주거비용의 경감을 위한 토지의 취득과 개발을 장려한다. ③ 연방은 주택건설을 위한 토지의 개발 및 건설의 합리화에 관한 법률을 제정할 수 있다. ④ 연방은 법률제정에 있어서 가족, 노인, 장애인 및 저소득 계층의 이익을 감안한다. 제109조(임대차) ① 연방은 임대차의 악용, 과도한 임대료 근절, 계약파기 남용의 무효화 및 임대차 기간의 제한에 관한 법률을 제정한다. ② 연방은 임대차계약의 일반적 구속력에 관한 법률을 제정할 수 있다. 해당 계약이 일반적 구속력을 가지기 위해서는 소수자의 이익, 지역의 특수성 및 법적 평등성 원칙이 준수되어야 한다.
스페인 ²³⁾	제47조 모든 스페인 국민은 존엄하고도 적절한 주거를 향유할 권리를 가진다. 공공력은 필요조건을 개선하고, 또한 위험을 억제하기 위하여 공공의 이익에 준하는 토지의 이용을 규제하고 이 권리를 이행하기 위한 규범을 정한다. 지역사회는 공공기관의 도시계획에 기여하여야 한다.

19) 국회도서관, 세계의 헌법 I, 2010, 71쪽.

20) 국회도서관, 위의 책, 339쪽.

21) 김병권 외, 베네수엘라 혁명의 역사를 다시 쓰다, 시대의 창, 2007, 432쪽.

22) 국회도서관, 앞의 책, 654쪽

23) 국회도서관, 위의 책, 692쪽.

24) 국회도서관, 세계의 헌법 II, 2010, 458쪽.

25) 국회도서관, 위의 책, 532쪽.

26) 국회도서관, 위의 책, 603쪽.

포르투갈 ²⁴⁾	제65조(주택 및 도시계획) ① 모든 국민은 자신과 가족을 위해 청결하면서도 쾌적한 조건에서 개인 및 가족의 생활을 보호하는 충분한 규모의 주택을 보유할 권리가 있다. ② 국민의 주거의 권리를 보장하기 위해 국가는 다음에 열거한 의무들을 이행한다. 1) 일반 지자체 및 국가개발계획문서에 구체적으로 설명되어 있으며 충분한 교통망 및 사회 시설망의 존속을 보장하는 도시계획을 통해 입증된 주택정책을 계획 및 실시할 의무 2) 자치구 및 지방자치단체와 협력해 저비용의 사회적 주택 건설을 촉진할 의무 3) 일반적인 이해관계에 따라 민간 부문의 주택건설을 촉진하고 자택 또는 임대주택을 이용할 수 있는 기회를 증진할 의무 4) 주택문제해결을 위해 노력하면서 주택 및 자가건축 협동조합의 구성을 촉진하는 지역사회 개발계획을 장려 및 지원할 의무 ③ 국가는 가계소득 및 개인주택 보유능력에 걸맞은 임대제도를 위한 정책을 마련한다. ④ 국가, 자치구 및 지방자치단체는 특히 계획기구를 통해 지자체 및 국가개발계획과 도시계획에 관한 제반 법규의 전반적인 틀 안에서 도시 대지의 점유, 사용 및 전환을 규율하는 규칙들을 규정하며, 공용도시계획의 목적을 달성하는데 필요한 대지를 수용한다. ⑤ 이해당사자들은 도시계획기구와 기타 물리적인 지자체 및 국가개발계획기구들을 구성하는 작업에 참여할 자격이 있다.
폴란드 ²⁵⁾	제75조 ① 공공기관은 국민의 주택수요 충족에 이바지하는 정책, 특히 무주택에 대처하고 저소득주택의 개발을 촉진하고 국민 개개인의 주택마련을 목적으로 하는 활동을 지원 하는 정책을 추진하여야 한다. ② 임차인의 권리에 관해서는 법률로 정한다.
핀란드 ²⁶⁾	제19조(사회보장의 권리) 공공기관은 모든 국민의 주거 관련 권리와 자기 주거를 마련할 기회를 확대한다.
필리핀 ²⁷⁾	제13장 사회정의와 인권 제9조 국가는 공익을 위해 민간부문과 협력하여, 도심과 재정착 지역 내 비특혜 계층과 무주택 시민에게 적절한 주택과 기본 서비스를 제공하는 도시토지개혁 및 주택에 관한 영구 프로그램을 법률로 정하여 이행한다. 또한 국가는 이러한 시민에게 적절한 고용기회를 제공한다. 이러한 프로그램을 시행함에 있어 국가는 소규모 자산 소유자의 권리를 존중한다.

2. 국제규범의 주거권 정의

2.1 주거권 관련 주요 국제규범의 현황

“모든 나라가 달성하여야 할 공통의 기준으로 선언하는 의미”를 인정함에도 각 조항이 국내에 법적 구속력을 갖거나 국제법적 효력을 갖는 것은 아니라는 헌법재판소의 판단²⁸⁾에도 불구하고, 1948년 유엔의 ‘세계인권선언’은 주거권에 대해서도 그 방향성의 설정을 위한 중요한 근

27) 국회도서관, 위의 책, 663쪽.

28) 헌법재판소 1991. 7. 22. 선고, 89헌가106.

거가 된다. 세계인권선언 제25조 제1항은 “누구나 식량, 의복, 주거 및 의료와 필수적인 사회적 서비스를 포함하여 자신과 가족의 건강과 복지에 적합한 생활수준을 누릴 권리”를 선언하고 있다.²⁹⁾

세계인권선언을 필두로 하여 주거 및 주거권 일반에 대한 규정을 두고 있는 다수의 국제규범³⁰⁾ 중 중요한 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 1966년 채택된 ‘시민적 정치적 권리에 관한 국제규약(B규약)’과 ‘경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)’의 규정이다. B규약은 제12조에서 모든 사람의 거주이전의 자유를 규정하고, 제17조에서 주거에 대한 자의적 또는 불법적 방해를 받지 않을 권리를 규정하고 있다.³¹⁾ A규약은 제11조에서 세계인권선언이 밝힌 바와 마찬가지로 모든 사람들의 주거권을 포함해 자신과 가족의 건강과 복지에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가진다고 선언하면서, 규약 당사국들에게 이 권리를 보장하기 위한 적절한 조치를 할 의무를 부여하고 있다.³²⁾

‘인간정주에 관한 밴쿠버 선언(Vancouver Declaration on Human Settlements 1976)’은 거주권 자체를 다룬 중요한 국제규범으로서 의미를 가진다. 유엔이 1976년 밴쿠버에서 개최한 제1차 세계주거회의(Habitat I)에서는 인권의 한 항목으로서 적절한 주거의 권리를 확인했다. 그리고

29) UN, The Universal Declaration of Human Rights, 1948.

〈<http://www.un.org/en/documents/udhr/>〉, 검색일 : 2015. 6. 20.

30) 주거권과 관련한 국제규범의 종류와 특징 등에 관한 일별은, 김용창, “국제인권법 및 인권규범의 주거권 규정에 대한 연구”, 한국지역지리학회지 제19권 제3호, 한국지역지리학회, 2013. 8, 514-540쪽 참조. 김용창은 이 논문에서 주거권일반, 세대 및 의제 별 주거권 국제규범을 상세하게 분류하고 있다. 이하 본 논문은 김용창의 구별을 중심으로 주거권 관련 국제규범들을 정리한다.

31) UN OHCHR, International Covenant on Civil and Political Rights 1966, 〈<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>〉, 검색일 : 2015. 6. 20.

32) UN OHCHR, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966, 〈<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>〉, 검색일 : 2015. 6. 20.

이 권리를 모든 사람이 충족할 수 있도록 보장할 의무를 국가 가진다고 선언했다. 선언은 전문과 3개 조문으로 이루어진 정주정책의 목적과 해결원칙, 19개의 일반원칙, 24개의 행동지침으로 구성되었고, 여기에 6개 장 64개 권고안이 행동계획으로 구체화되었다. 특히 뱅쿠버선언은 적절한 주거와 서비스의 제공이 우선적으로 가장 취약한 계층에게 돌아가야 하며, 사회적·인종적 차별의 제거가 정부의 목표달성을 위해 제거되어야 할 장애라고 규정한다.³³⁾

뱅크버 선언 20년 후인 1996년 유엔이 주거권 일반에 관하여 채택한 ‘하비타트 의제 : 목적과 원칙 및 세계행동계획(The Habitat Agenda: Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action 1996)’은 주택문제를 포함한 주거권에 대해 광범위한 내용을 담고 있다. ‘인간정주에 관한 이스탄불 선언(Istanbul Declaration on Human Settlements)’으로 알려진 이 의제선언은 주거권의 일반적 보장에 관한 사항은 물론, 부적절한 주거환경이나 홈리스에 노출된 사람들에 대한 보장책의 제시 등 주거권의 질적 기준에 대한 사항을 규정한다. 여기에는 주거에 필요한 상수도과 하수처리 등 기반시설과 기본적 서비스, 편의시설과 오락시설, 세입자의 법적 안정성과 같은 주거권을 보장하기 위한 제반사항에 대한 의무를 두고 있다.³⁴⁾

주거권의 일반적 성격에 관한 국제적 기준을 제시하고 있는 규범들은

33) UN HABITAT, The Vancouver Declaration On Human Settlements, United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada, 31 May to 11 June 1976.

〈<http://unhabitat.org/about-us/history-mandate-role-in-the-un-system/>〉,
검색일 : 2015. 6. 20.

34) UN HABITAT, The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action, the Habitat II conference in Istanbul, Turkey 3 10 14 June 1996.

〈<http://unhabitat.org/about-us/history-mandate-role-in-the-un-system/>〉,
검색일 : 2015. 6. 20.

이외에도 하비타트의제의 지속과 실천 및 추가적 행동계획을 규정한 ‘새천년 도시 및 인간정주에 관한 선언(Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium 2001), 강제퇴거를 금지하고 거주자의 인권을 보장하는 목적의 강제퇴거 금지에 관한 결의안들³⁵⁾이 있다. 또한 발전권의 측면에서 주거를 비롯한 점유와 정주에 관한 포괄적인 내용을 다루고 있는 선언들이 존재한다.³⁶⁾

국제노동기구(ILO)는 노동자의 지위향상과 노동조건 개선과 관련하여 주거권에 대해 각별한 관심을 가져왔다. 이미 1921년에 ‘농업 노동자의 주거조권에 관한 권고(Recommendation concerning Living-in Conditions of Agricultural Workers(No.16) 1921)’을 채택했던 ILO는 이후에도 노동자의 거주권 향상을 목적으로 하는 각종 권고 및 국제협약을 주도했다.³⁷⁾ 국제사회는 노동자뿐만 아니라 생존자체를 위협받고 있는 부족이나 인종, 난민, 여성, 아동, 장애인, 노인 등의 주거권에 대해서도 각종 국제적 기준을 제시하고 있다.³⁸⁾

한편 지역 기구별로도 주거권에 대한 규범들을 채택하고 있다. 주거권에 대한 지역 내 공조를 위한 규범들은 주로 미주와 유럽에서 많은 사례들을 보이고 있다. 상대적으로 아시아는 주거권과 관련한 역내 국가들의 공통적 규범을 만드는데 소극적인 태도를 보이고 있다.³⁹⁾

35) 대표적인 예로는 ‘강제퇴거 결의안(Forced evictions 1993)’과 ‘강제퇴거 금지 결의안(Prohibition of forced evictions 2004)’

36) 대표적인 예로는 ‘코펜하겐 사회발전 선언과 행동계획(Copenhagen Declaration on Social Development and Programme of Action 1995’, ‘지속가능한 발전을 위한 요하네스버그 선언과 행동계획(Johannesburg Declaration on Sustainable Development and Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development 2002)’ 등이 있다.

37) ILO가 제시한 노동자의 주거권 관련 국제규범에 대해서는, 김용창, 앞의 논문, 526-528쪽, 표4) 참조.

38) 김용창, 위의 논문, 529-532쪽, 표5) 참조.

39) 김용창, 위의 논문, 534-536쪽, 표6) 참조.

2.2 주거권 관련 국제규범적 원칙

2.2.1 적절한 주거의 일반적 원칙

주거권의 정의와 내용에 대한 권위 있는 유권해석은 1991년 사회권규약 ‘일반논평4: 적절한 주거에 대한 권리(General comment No.4: The right to adequate housing 1991)’다. 이 논평에 따르면 ‘적절한 주거(adequate housing)’는 다음과 같은 내용을 포함한다.

- ① 점유의 법적 안정성 : 점유형태와 상관없이 점유에 대한 법적 안정성을 보장받아야 하며, 상응하는 조치가 즉각적으로 시행되어야 한다.
- ② 서비스, 물, 시설, 하부구조에 대한 이용가능성 : 주거생활의 안정성 확보에 필요한 편의시설, 제반 자원 등에 대한 지속적인 접근성을 확보할 수 있어야 한다.
- ③ 주거비용의 적정성 : 주거 관련 비용이 다른 기초수요의 충족을 제한할 정도로 소득수준의 적정수준을 넘어서는 안 된다.
- ④ 물리적 거주적합성 : 적절한 공간규모가 있어야 하며, 건강위해요소로부터 안전을 보장받을 수 있어야 한다.
- ⑤ 접근의 편리성 : 토지에 대한 접근성을 포함하여 모든 사람들에게 지속가능한 주거접근성을 보장하며, 사회적 약자의 주거접근성에 우선순위를 두어야 한다.
- ⑥ 주거입지의 적합성 : 생활편의시설에 근접하고 있어야 하며, 건강부적합 지역의 주거입지를 지양해야 한다.
- ⑦ 주택의 문화적 적합성 : 현대 시설을 갖추면서 주택의 다양성과 문화적 정체성을 확보해야 한다.⁴⁰⁾

적절한 주거에 관한 이러한 기준을 충족시키는 것은 다분히 사회권의 실현에 부합하는 방식으로 보장되어야 한다. 따라서 이때 발생하는 국가

40) 이상의 정리는, 장은혜, 앞의 논문 64쪽.

적 책무에 대해서는 사회권규약위원회 ‘일반논평 3(CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties’ Obligations 1990)’의 최소핵심의무규정의 원리,⁴¹⁾ 마스트리히트 가이드라인(The Maastricht Guideline on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 1997)이 천명한 3가지 의무, 즉 존중의 의무(obligation to respect), 보호의 의무(obligation to protect), 실현의 의무(obligation to fulfill)의 원칙이 존중되어야 한다.⁴²⁾

2.2.2 강제퇴거의 제한원칙

일반논평4는 강제퇴거와 관련하여 중요한 의미를 가진다. 위에서 살펴본 7가지의 원칙은 특히 강제퇴거를 당하는 사람들에게 생존권과 직결되는 문제와 관련되어 있다. 일반논평 4는 사회권 규약에 위배되는 강제철거는 i) 지극히 예외적인 상황에서 ii) 국제법의 관련규정을 준수하는 경우에 한하여 정당화된다고 해석한다.⁴³⁾

사회권규약 일반논평 7(CESCR General comment 7 : The right to adequate housing : forced evictions)은 강제퇴거와 관련해 당사국이 관련 자들과 협의를 통한 대안검토를 할 것을 요구하고 있다.⁴⁴⁾ 한편, 앞서 살펴본 강제퇴거와 관련된 유엔의 각 결의안들은 점유의 법적 보장 및 이를 위한 참여, 자문, 협상 등 필요한 조치를 취할 것을 촉구한다. 더불어 1996년 하비타트 의제와 1997년 마스트리히트 가이드라인은 강제퇴

41) 박병수, “주거권의 의미와 현실- 강제철거의 인권문제를 중심으로”, 한국사회정책연구원, 2009. 4. 16. 2쪽.

〈http://kspi.kr/artboard/mboard.asp?exec=view&strBoardID=data&intPage=1&intCategory=0&strSearchCategory=|s_name|s_subject|&strSearchWord=&intSeq=59〉, 검색일 : 2015. 6. 20.

42) 류은숙, “[인권문헌읽기] 경제·사회·문화적 권리의 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인”, 인권오름, 인권운동사랑방, 2007. 9. 11.

〈<http://sarangbang.or.kr/bbs/view.php?board=hrweekly&id=562>〉, 기사검색 : 2015. 6. 20.

43) 박병수, 앞의 논문, 4쪽.

44) 박병수, 위의 논문, 5쪽.

거에 보상은 물론 적절한 주거대책 없는 강제퇴거가 일어나지 않도록 제반계획과 조치를 취할 것을 요구한다.

사회권위원회는 ‘용산참사’로 알려진 2009년 1월 용산4구역 철거현장 화재사건과 관련하여 위 원칙들을 재천명하고 있다. 당사국의 의무사항으로서 정부가 제출한 제3차 보고에 대해 심의한 사회권위원회는 강제철거에 대해 우려와 유감을 표시했다. 1997년 일반논평7의 원칙에 근거하여 사회권위원회는 i) 강제퇴거나 강제철거에 영향을 받는 사람들에게 대한 법적 구제책의 미비, ii) 충분한 보상 및 적절한 이주지의 부재에 대한 우려를 나타내면서, 동시에 보고서가 강제퇴거에 관한 충분한 정보를 제공하지 않고 있는 것에 대한 유감을 표명한 것이다. 더불어 위원회는 개발사업 등이 폭력에 의존하지 않도록 하기 위해 당사자들에게 대한 사전통지 및 임시주거 제공 등이 필요함을 권고했다.⁴⁵⁾

2.2.3 노동자 및 사회적 약자의 주거권

국제적인 주거권 규범은 노동자의 주거에 대해서도 일정한 기준을 제시하고 있다. 기본적으로 노동자와 사회의 관련을 검토하여, 노동자의 가정생활이 사회에 중요한 사안이고, 이를 보호하기 위한 가장 효과적인 방법이 편안한 안식처의 제공이라는 결론을 도출한다. 이러한 전제는 이미 ILO가 1924년에 밝힌 것이며⁴⁶⁾, 이후 노동자 주거권 논의의 전제가 된다.

노동자의 주거권에 대해 ILO의 각 협약이나 권고 등은 주요하게 주거에 대하여 i) 연령, 국적, 인정 등에 따른 차별의 금지, ii) 소유재산의 임의적 박탈 금지, iii) 최저주거기준의 보장, 부당임대료로부터의 보호

45) 장은혜, 앞의 논문, 65-67쪽.

46) ILO, Recommendation concerning the Development of Facilities for the Utilisation of Workers' Spare Time 1924(No.21),
 <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R021>, 검색일 : 2015. 6. 20.

등을 기준으로 제시한다. 한편 권리보호에 제한을 받아오던 가사노동자에 대해 주거의 사생활 보장과 적절한 기준을 충족하는 주거공간 보장을 권고하고 있다.⁴⁷⁾

사회적 약자의 주거권에 대한 국제규범들도 일정한 기준을 제시한다. 국제규범은 단위국가 차원의 사회적 약자뿐만이 아니라 “원주민, 부족민, 인종, 비본토 지역 거주민, 전시상황의 민간인, 난민, 살해위험이 높은 특수집단, 여성, 아동, 장애인, 노인 등” 국경과 관계없는 포괄적인 주체를 그 대상으로 한다.⁴⁸⁾

이들에게 보장되어야 할 주거권의 내용을 정리하면 i) 주거와 관련된 사회·경제적 프로그램에 참여보장, ii) 토지자원에 대한 전통적 관계의 유지보장 및 접근권 보장, iii) 여성, 아동, 인종, 고령자, 장애인, 난민에게 주거를 포함한 생활수준보장의 권리 인정, iv) 강제적인 거주이동이나 불법적 추방 및 민간주거시설 파괴 금지 등이다.

Ⅲ. 주거기본법 및 관련 법제 검토

1. 주거기본법의 의의와 내용

1.1 주거기본법 제정의 경과

주거권 보장을 위한 제도정비가 필요하다는 목소리는 오래 전부터 이어졌다. 공급위주의 주택정책, 궁극에는 대단지 아파트 건설로 귀착되는 방식을 주거복지정책으로 전환해야 한다는 요청⁴⁹⁾은 그 핵심에 있다.

47) 김용창, 앞의 논문, 528쪽.

48) 김용창, 위의 논문, 528-532쪽.

49) 참여연대, “현장리포트 2009 대한민국 실종된 주거권을 찾습니다”, 월간 복지동향

최근에도 주택 임대시장에서 나타나는 문제를 해소하기 위한 방안으로
도 주거복지중심의 주택정책 패러다임 전환의 요구⁵⁰⁾가 제기된다.

주거복지의 범위를 어디까지로 해야 할 것인가에 대한 논의도 있다.
무엇보다 소외계층에 대한 우선순위 부여가 제시된다. 즉, i) 강제퇴거조
치자, 임대료 연체자 등 주거위גיע층, ii) 쪽방, 고시원, 비닐하우스, 여
관 거주자 등 주거불안계층, iii) 노숙인, 공원, 만화방, 찜질방 생활자
등 주거상실계층에 대한 주거권 보장의 문제⁵¹⁾가 불거지는 것이다⁵²⁾.
한편 세대분류의 시각에서 주거권 문제가 제기되기도 한다. 20대 청년계
층의 주거권 문제 해결의 요청⁵³⁾이 그것이다.

주거권과 관련하여 강제퇴거인 혹은 철거민에 대한 권리보장문제는
첨예한 갈등의 대상이다. 이 과정에서 소유권에 철저히 종속된 점유권
의 한계로 인해⁵⁴⁾ 철거민들을 테러리스트로 몰아가는 가혹한 주거권
박탈행위에 대한 문제제기⁵⁵⁾가 끊임없이 계속되고 있다.

문제해결의 단초를 마련한다는 취지에서 주거기본법 제정을 요구하
는 시민사회의 조직적 움직임은 1990년대 후반까지 소급되는 역사를
가지고 있다. 참여연대 등이 본격적으로 조직적인 주거기본법 입법운동

제127호, 참여연대사회복지위원회, 2009. 5, 52쪽.

50) 서순탁, “전월세 문제에 대한 진단과 과제”, 박근혜 정부 경제정책과 서민주거안정
토론회 자료집, 2014. 11. 20. 39쪽.

51) 참여연대, 앞의 글, 48쪽 참조.

52) 주거취약계층의 상생한 개념 및 유형분류와 각 계층의 현황에 대한 내용은, 남원석,
“주거취약계층의 개념 및 유형에 관한 연구”, 주택연구 제21권 2호, 한국주택학회,
2013. 5, 49쪽 이하.

53) 박경란, “20대의 주거권에서 본 주거복지와 소셜믹스”, 건축 제54권 제7호, 대한건축
학회, 2010. 7, 34쪽.

54) 김형국, “주거권의 역사적 전개”, 환경논총 제30권, 서울대학교 환경대학원, 1992,
6, 17쪽. 김형국은 80-90년대 대규모 재개발 사업과 관련된 문제로 “가옥주에게는
주거권이 인정되면서 세입자에게는 주거권이 인정되지 않고” 있는 상황을 지적한다.

55) 문상민, “민중들에게 돌과 화염병을 들게 하는 주택정책”, 진보평론 2005년 가을(제
25호), 메이데이, 2005. 9, 110-113쪽.

을 시작한 것이 1998년 말이다.⁵⁶⁾ 2000년대 들어와 국가인권위원회는 기초현황에 대한 조사에서부터 주거권에 대한 인권적 대안제시를 해왔다.⁵⁷⁾

이런 과정을 거쳐 2012년 11월 2일 주거복지기본법안이 발의되었다. 이미경 의원을 대표발의자로 한 이 제정법안은 i) 주거복지에 대한 기본 원칙의 천명과 관련정책의 포괄적 규율, ii) 종합적, 체계적, 일관적인 주거복지정책 구현, iii) 주거관련급여제도의 재정립, iv) 주거복지정책의 규범력 확보와 책임행정 보장을 목적으로 한다.⁵⁸⁾ 주거복지기본법 제정 법률안 제출의 배경으로 “1인 가구의 급속한 증가, 인구 고령화, 다양한 임대주택 선호 경향 등 소유 중심의 주택 소비패턴이 급속히 변화하는 시대의 흐름을 체계적으로 반영”할 필요성이 제기되었다.⁵⁹⁾

주거복지기본법안에서 우선 주목할 부분은 주거복지의 의의를 명확히 하고(안 제2조 제1호) 주거복지에 관한 제 법률이 이 기본법의 목적과 이념에 부합해야 함을 명시(안 제5조)했다는 점이다. 또한 임대주택 제공 및 임대보조에 대한 기준을 설정하고(안 제10조), 주거불안계층 및 사회적 약자에 대한 우선 주거제공의 근거를 마련(안 제12조)했다.

2015년 1월 국토교통부는 민간임대주택에 관한 특별법안, 도시 미 주거환경 정비법 일부개정법률안, 주거기본법안 등 주택 3대 법안의 추진을 공개했다. 특히 주거복지기본법안을 대체하는 주거기본법안 제출에 대하여 이 법안이 “주거정책의 기본방향을 주택공급량 확대에서

56) 참여연대, “주거권 토론회와 주거기본법 입법운동”, 1998.12.10. 참여연대 홈페이지, <http://www.peoplepower21.org/index.php?_filter=search&mid=Welfare&search_target=title_content&search_keyword=%EC%A3%BC%EA%B1%B0%EA%B6%8C&page=7&listStyle=list&document_srl=642639>, 검색일 2015.6.20.

57) 국가인권위원회는 2004년 연구용역을 발주하여 국제수준의 주거권 보장을 위한 계획 수립을 목적으로 기초조사를 수행했다. 이에 대해서는 (사)한국도시연구소, “국가 인권정책기본계획 수립을 위한 주거권 기초현황조사”, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2004. 8. 10. 참조.

58) 의안번호 2399, 주거복지기본법안, 이미경의원 대표발의, 2012. 11. 2.

59) 제313회 국회(임시회) 국토해양위원회회의록, 2013. 2. 21, 19쪽.

주거복지로 전환하며, 국민의 주거기본권을 보장한데 의의가” 있다고 밝히고 있다.⁶⁰⁾ 한편 국토교통위원회는 주거복지기본법안을 심사하고 주거권 관련 개별 법률과의 관계를 검토한 후 법안의 제명을 주거기본법으로 하며, “국민의 주거수준 향상을 위해 주거권, 주거정책의 기본원칙, 주거종합계획, 최저주거기준, 유도주거기준 등을 규정”하는 내용으로 대안을 제출했다.⁶¹⁾ 국토교통위의 상임위 회의에서는 이의 없이 대안을 채택했고⁶²⁾ 5월 29일 본회의에서 가결되었다.

1.2 주거기본법의 내용

제정 주거기본법은 주거권의 내용을 명시적으로 규정하고 있다. 법 제2조는 “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거 생활을 할 권리를 갖는다.”고 주거권을 정의하고 있다. 이러한 법의 태도는 헌법이 보장하는 기본적 인권의 항목에 주거권이 포함되고 있음을 제도적으로 확인했다는 데에 의미가 있다.

법은 국가 및 지방자치단체의 주거정책에 대하여 주목할 만한 원칙을 정하고 있다. 즉 i) 부담가능한 주거비 유지, ii) 주거취약계층 우선 정책, iii) 주거수준 향상을 위한 일련의 원칙 제시, iv) 장애인·고령자 등 주거 약자의 편의 도모, v) 사회적·경제적 변화에 대한 선제적 대응이 그것이다(법 제3조 각호). 이러한 원칙을 전제로 본 법은 주거정책과 관련한 법제의 제·개정에 기준이 된다(법 제4조).

한편 국토교통부장관은 10년 단위로 주거종합계획을 수립·시행하여야 하며, 5년마다 해당 계획의 타당성을 재검토해야 한다. 주거종합계

60) 국토교통부, 보도자료 New Stay 정책 관련 주택 3대법안 국회제출, 2015. 1. 29, 3쪽.

61) 주거복지기본법안에 대한 국토교통위원회의 상세한 검토내역은, 주거복지기본법안 심사보고서, 2015. 4, 참조.

62) 제332회 국회(임시회) 국토교통위원회회의록, 2015. 4. 30, 12쪽.

획에는 주택정책의 기본목표와 방향은 물론, 공공주택의 공급과 주거환경정비, 임대주택정책 등 주거권 실현을 위한 제반 사항들이 포함된다(법 제5조). 광역지방자치단체 역시 10년 단위의 시·도 주거종합계획을 수립해야 하며 5년마다 타당성 재검토를 수행해야 한다. 광역지방자치단체의 주거종합계획 수립 기준 및 절차 등은 국토교통부장관이 정할 수 있도록 했다(법 제6조).

그동안 주택법에 의해 시행되던 최저주거기준 설정이 주거기본법의 사항으로 전환되었다. 국토교통부장관은 최저주거기준을 설정해야 하며(법 제17조) 동시에 주거수준 향상을 유도하기 위한 지표로서 유도주거기준을 설정·공고할 수 있다(법 제19조). 국가 및 지방자치단체는 최저주거기준에 미달하는 가구에 대해서 우선지원을 하는 등의 주거권 보장을 위한 노력을 해야 한다(법 제18조).

더불어 국민의 주거복지 정책에 대한 접근성 제고를 위해 국토교통부장관으로 하여금 주거복지정보체계를 구성하도록 하는 한편(법 제23조), 국가 및 지방자치단체에 주거복지 전문인력을 양성하도록 요청하고 있다(법 제24조).

1.3 국제규범에 따른 적합성 판단

주거기본법의 의의를 확인하기 위해 우선 국제규범이 정하고 있는 주거권의 내용을 충실하게 담고 있는지를 확인할 필요가 있다. 국제규범이 주거권의 요건으로 제시하고 있는 항목을 간략하게 정리하면 아래의 표2와 같다.⁶³⁾

63) 김용창, 앞의 논문, 525쪽. 표3) 주거권의 구성요건과 동일. 다만 이때 ‘수혜권’과 ‘주거환경의 적절성’ 항목은 국가의 재정확보와 제도정비 등 물리적 보장체계가 필요하다는 측면에서 사회권적 측면의 권리보장체제로 볼 필요가 있다.

〈표 2〉 국제규범에 따른 주거권의 구성요건

구성요건	내용 구성
자유권	- 강제퇴거, 주거(home)의 임의적 파괴와 철거로부터 보호 - 주거, 사생활 및 가족에 대해 임의적인 간섭을 받지 않을 권리 - 거주지 선택과 이동의 자유에 대한 권리
수혜권	- 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	- 거주에 적합한 최소한의 주거환경 요건 - 점유안정성, 서비스 및 편의시설 이용가능성, 비용의 적절성, 물리적 거주적합성, 접근의 편리성, 주거입지의 적합성, 문화적 충실성

주거권 보장의 중심적 내용으로서 주거안정과 주거개선의 두 측면을 고려할 필요가 있다. 우선 주거기본법은 주거의 제공 또는 보장을 중심으로 법체계가 구성되어 있다. 따라서 적절한 주거에 대한 보편적 접근성을 강화하고, 주거약자에 대한 주거제공에 대한 틀을 정하고 있다. 주거안정이라는 측면에서 본 법은 주거제공에 대한 부분에서 일정부분 국제규범의 기준에 부합한다고 볼 수 있다.

반면 철거 및 강제이주의 대상이 되는 주거위גיע층의 보호와 이들의 주거권보장에 대한 부분이 본 법에 없는 것도 한계이다. 철거민 등의 주거박탈상황을 막기 위해 국가는 현 상태의 존중의무와 침해방지를 내용으로 하는 보호의무라는 즉각적 권리보장 실현의 의무를 진다.⁶⁴⁾ 국제적 규범들이 ‘강제퇴거, 주거(home)의 임의적 파괴와 철거로부터 보호’나 ‘주거, 사생활 및 가족에 대해 임의적인 간섭을 받지 않을 권리’ 등을 즉각적으로 보장해야 할 주거권의 요건으로 하고 있는 것에 비교할 때 주거기본법이 이에 관한 가이드라인을 제시하지 않고 있다는 것은 간과할 수 없는 맹점이다. 본 법이 주거안정이라는 측면에서 국제규범의 기준을 전부 만족하고 있지 않다는 비판이 가능하다.

64) 서종균, “주거권 보장과 인권”, 월간 복지동향 제79호, 참여연대 사회복지위원회, 2005. 5, 33-34쪽.

다음으로 본 법은 주거개선의 측면에 중점을 두고 있다. 적절한 주거 환경을 제공하기 위한 기본적인 조건을 명시하면서, 사회권적 기본권의 성격을 가지는 주거권에 대하여 국가의 의무, 즉 점진적 실현의 의무를 구체적으로 적시하고 있다. 국가와 지방자치단체가 주거에 관한 종합계획을 수립하고 시행하는 한편, 이를 위한 실태조사를 하고, 그 결과 구성된 주거복지체계를 전파할 수 있는 물적·인적 네트워크를 구성하도록 법은 규정하고 있다. 이러한 점에서 국제규범의 기준 일부를 충족하고 있다고 판단된다.

주거정책의 기본원칙을 설정하는 동시에 주거종합계획의 수립·시행에 필요한 요건들을 구체적으로 적시한 점은 주거환경의 적절성에 필요한 국제규범의 요구들을 거의 대부분 반영하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 법의 구조와 내용은 주거권과 관련된 다른 법률에 영향을 미쳐 산발적으로 분산되어 있는 요건들을 일관된 체계로 정비함은 물론 정부 부처 간 기능적 행정업무처리에 기여할 것으로 판단된다.

그러나 주민 등 이해당사자의 참여를 보장하는 내용이 법에 명시되어 있지 않은 한계를 본 법은 노정하고 있다. 법은 물론이고 현재 국토교통부가 입법예고한 시행령 제정안에 따르면, 주거정책심의위원회를 구성함에 있어서 주민 등 이해당사자의 입장을 대변할 수 있는 구성원은 포함되어 있지 않다. 정책 수립 등 주거관련 의사결정과정에 이해 당사자들의 폭넓은 참여를 권고하고 있는 국제규범의 조건을 만족시키지 못하고 있는 것이다.

주거정책을 수립하는 과정에서 장애인, 노인, 아동 등 주거약자를 포함해서, 철거위기의 주거위기계층이나 주거불안계층 및 주거상실계층의 실질적 주거권보장이 실질적으로 논의될 수 있을지 우려되는 부분이다. 다른 법령에서 개별적으로 규정하고 있는 경우가 있다고 할지라도 기본법에서 이해당사자의 참여를 보장하는 부분이 빠진 것은 재검토해야 할 부분이다.

가장 문제가 되는 부분은 주거상실계층의 주거권 보장에 대한 고려가 전무하다는 점이다. 긴급복지지원법,⁶⁵⁾ 범죄피해자보호법⁶⁶⁾ 등 개별 법률이 특정한 상황의 주거위גיע층에 대한 각각의 주거지원을 규정하고 있기는 하다. 그러나 공원, 만화방 등을 전전하는 사람들이나 노숙인과 같이 주거 자체를 가지지 못하고 있는 계층에 대해 본 법은 다른 규정을 두고 있지 않은 실정이다.

2. 주거권 관련 제도정비의 방향

2.1 주거권 보장과 관련된 법제도 현황과 내용

헌법상 명문의 주거권 규정이 없음에도 불구하고 주거기본법이 제정되기 이전에도 주거권 보장과 직간접적으로 관계된 많은 법률이 존재한다. 현행 법체계에서 주거권의 보장은 크게 i) 주택의 보급, ii) 주거환경의 개선, iii) 주거복지의 제공, iv) 기타 주거관련 지원체제로 분류할 수 있다. 그 구체적인 내용은 아래와 같다.

〈표 3〉 현행 주거권 관련 법률체계의 분류

구분	법률
주택 보급	- 공공주택건설 등에 관한 특별법 - 부동산 개발업의 관리 및 육성에 관한 법률 - 임대주택법 - 주택법 - 주택임대차보호법 - 토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법

65) 긴급복지지원법 제9조 ① 이 법에 따른 지원의 종류 및 내용은 다음과 같다. 1. 금전 또는 현물 등의 직접지원 다. 주거지원 : 임시거소 제공 또는 이에 해당하는 비용지원

66) 범죄피해자보호법 제7조 ① 국가 및 지방자치단체는 범죄피해자의 피해정도 및 보호·지원의 필요성 등에 따라 상담, 의료제공(치료비 지원을 포함한다), 구조금 지급, 법률구조, 취업 관련 지원, 주거지원, 그밖에 범죄피해자의 보호에 필요한 대책을 마련하여야 한다.

주거 환경	- 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 - 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 - 농어촌마을 주거환경개선 및 리모델링 촉진에 관한 특별법	- 도시개발법 - 도시 및 주거환경정비법 - 도시재정비 촉진을 위한 특별법 - 역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 - 지역개발 및 지원에 관한 법률 - 택지개발촉진법
주거 복지	- 국민기초생활보장법 - 근로복지기본법 - 긴급복지지원법 - 노인복지법 - 범죄피해자보호법 - 부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법 - 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률	- 아동복지법 - 장기 공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 - 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 - 장애인아동복지지원법 - 주거급여법 - 지방소도읍 육성 지원법 - 한부모가족지원법
기타	- 개발이익환수법 - 기업도시개발특별법 - 재건축 초과이익 환수에 관한 법률	- 주택도시기금법 - 한국주택금융공사법 - 한국토지주택공사법

주거기본법이 제정되기 전까지 만들어지고 현재 시행된 각 법률은 주택의 건설과 제공에 중점을 두고 있었다. 주거환경과 관련된 각종 법제 역시 중국에는 양적 차원의 주택공급을 위한 저변확보에 주안점을 두고 있었다. 주거복지에 관한 제 법률은 잔여적 또는 시혜적 차원의 복지제공의 성격에서 벗어나지 못하고 있었다. 특히 이해당사자의 참여 보장이나 철거대상자들의 주거권 보장에 관한 법률적 체계는 사실상 제 자리를 잡지 못하고 있었다.

주거권 자체를 권리로 보장하는 이념적 배경을 충분히 갖지 못하고 있는 법률의 시행은 많은 문제를 낳았다. 민간자본에 의해 대단위 아파트 건설 일변도로 추진되는 대규모 개발 또는 재개발 과정에서 생존권과 직결되는 문제들이 발생했다. 점유권을 무력화하는 소유권 절대원칙이 관철되는 과정에서 주로 세입자들의 주거안정이 급속도로 침해되었다. 원주민들의 재정착이 고려되지 않음에 따라 빈곤계층이 생활반경을 잃게 되는 상황이 발생했다. 또한 저소득층의 주거공간이 축소되기도 한다.⁶⁷⁾ 더 나가 주거공간의 구분에 따라 계층 간 차별 또는 낙인효과와

67) 김세용, “[서울특별시] 뉴타운, 그 현황과 문제”, 건축과 사회 통권 제19호, 새건축사

같은 소외현상이 발생하기도 한다.⁶⁸⁾

2014년 제정되어 시행되고 있는 주거급여법은 물량공급 위주 주택정책이 근간을 이루어왔던 주거권 보장의 틀이 급여제공을 통한 주거권 보장체제로 전환되고 있음을 보여준다. 기존 주택법 상의 주택바우처제도를 현금급여체제로 전환하는 것을 골자로 하는 주거급여법은 국민기초생활보장법 등 다른 법률과 함께 급여지원을 통한 주거권 보장을 위한 제도로 기능한다. 이러한 주거권 보장 패러다임의 변화는 공공임대주택의 단기적인 재고증가세가 둔화되면서⁶⁹⁾ 주로 임대차에 의존하는 사회적 취약계층의 임대료 폭등 등의 문제를 해소하기 위한 방안⁷⁰⁾의 필요성에서 제기되었다. 이러한 정책방향의 전환과 함께 주거기본법은 주거비 보조에 대하여 저소득가구에 대한 주거급여 지급(법 제15조 제1항)과 저소득가구에 대한 주거비 보조(동조 제3항)를 규정하고 있다.

이처럼 제반 법률들은 아직도 주거권이라는 포괄적인 개념보다는 주거권의 일부분인 주거복지측면에서 주거문제에 접근한다는 한계를 보이고 있다.⁷¹⁾ 주거기본법 자체도 주거권을 “물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리”로 보장함에도 불구하고, 전반적으로는 저소득층 등 주거불안계층에 대한 복지수급의 차원의 방점을 유지하고 있다. 주거기본법이 제정되고 향후 제도정비가 뒤따르겠지만, 보편적 인권으로서 주거권에 대한 인식의 제고가 필요하고, 보편적 복지체계의 일환으로서 주거권 보장의 중요성이 강조될 필요가 있다.⁷²⁾

협의회, 2010. 3, 32쪽 이하.

68) 박운영, “경기도 영구임대주택 입주민의 주거실태에 관한 연구”, 한국도시행정학회 제20집 제3호, 한국도시행정학회, 2007. 12, 123-124쪽.

69) 남원석, “한국 공공임대주택의 미래”, 공간과 사회 제24권 2호(통권 48호), 한국공간환경학회, 2014. 6, 158쪽.

70) 이호근, “사회적 취약계층에 대한 주거정책의 현황과 법·제도 개선방안”, 제3회 사회정책연합학술대회, 2014. 10. 17. 796쪽.

71) 장은혜, 앞의 논문, 73쪽.

2.2 법제정비 방향에 대한 제언

이상에서 살핀 바와 같이 주거기본법의 제정은 주거권의 의의와 내용을 명확히 하고, 주거권 보장을 위한 법제정비의 기준을 설정했다는 점에서 큰 의미를 가진다. 그럼에도 불구하고 주거기본법 자체의 한계를 극복하고 다른 법률의 정비 방향을 명확히 해야 한다는 측면에서 다음 몇 가지 법제정비의 방향을 고려할 필요가 있다.

우선 국제규범의 기준에 부합하는 내용의 보완이 필요하다. 주거기본법이 제시하고 있는 각 기준들은 국제규범이 설정하고 있는 주거권의 일반적 원칙에 일견 거의 부합하는 것으로 보인다. 앞의 2-2-1에서 살펴본 적절한 주거의 일반적 원칙에서 열거된 사항들은 현행 주거기본법 제3조와 제5조에 거의 언급되어 있다. 그러나 이러한 일반적 원칙 외에 철거민 등의 주거안정성 보장이나 노동자·사회적 약자의 주거권에 대한 방향성은 크게 나타나지 않고 있다.

즉 주거안정과 주거개선의 동시적 보장이라는 측면에서 특히 철거민 등에 대한 주거안정성 보장책이 전무하다. 주거권의 보장여부가 당장의 생존권과 직결될 수 있는 철거민 등에 대한 제도적 조치는 국제규범에서도 지속적으로 강조되고 있는 바다. 앞의 2-2-2의 강제퇴거의 제한원칙에서 살폈던 국제적 기준에 부합하도록 강제퇴거 제한 등에 관한 규정이 기본법에 포함되어야 할 것이다.

또한 노동자 및 사회적 약자의 주거권에 대한 포괄적 규정 또는 다른 법률의 정비방향에 대한 규정도 필요하다. 앞의 2-2-3에서 확인했듯이, 향후 주거권의 문제는 일국적 차원의 범위를 넘어 국경을 넘는 주체들에 대해서도 문제가 확산될 수 있다. 비록 당장의 문제가 되지는 않는다고

72) 예컨대 광노완은 도시주택문제와 주거평등권 문제를 동시에 해결할 방안으로 토지와 지대의 공유화를 주장한다. 광노완, “도시토지공유와 주거평등권의 비전”, 마르크스주의연구 제9권 제3호, 경상대학교 사회과학연구원, 2012, 8, 241쪽.

할지라도 주거권의 실질을 명확히 하고 있는 기본법이라면 이 부분에 대한 여지를 최대한으로 남기는 것이 바람직하다고 판단한다.

주거기본법과 함께 다른 법률의 정비에서도 일정하고 체계적인 방향성이 설정되어야 할 것이다. 각 법률은 개별적인 사안을 독립적으로 다루는 것이 아니라 주거권의 보장이라는 전체 구조 속에 각 사안을 유기적으로 결합해 총체적인 효과를 거둘 수 있도록 조정되어야 한다. 이 때 중요하게 염두에 두어야 할 몇 가지 방향은 다음과 같다.

첫째, 주거권의 향유에서 배제되는 사람들을 최소화하는 것이다. 특히 비주택거주자로 통칭되는 사람들의 주거안정에 초점을 맞추어야 한다. 여기서 비주택거주민은 노숙자를 포함해서 여관 등 숙박업소를 전전하는 사람, 판잣집·비닐하우스·옴막 거주자, 고시원이나 컨테이너, 만화방·다방·PC방 등을 전전하는 사람들을 통칭한다.⁷³⁾ 이들이 주거권을 상실하게 되는 상황이 개선될 때 보편적 인권으로서 주거권의 효용이 적실하게 발휘될 수 있다.

둘째, 주택바우처 혹은 주거급여가 주거권 보장을 위한 실효성을 가질 수 있도록 해야 한다. 특히 주거급여법에 따른 주거급여가 잔여적 주거복지정책으로서가 아닌 실질적인 주거권보장책으로 기능할 수 있도록 주의를 해야 할 것이다.⁷⁴⁾ 더불어 제도의 지속성과 안정성을 위한 충분한 재원확보와 지원의 적정성 보장, 신규지원과 계속지원의 균형유지 등의 과제,⁷⁵⁾ 지역적 격차를 반영한 합리적 제도운영⁷⁶⁾ 역시 중요하다.

셋째, 위에서 확인한 것처럼, 국제규범의 기준에 부합하는 주거기본

73) 이현석/여경수, “비주택거주민의 주거복지 향상을 위한 법제개선방안”, 공법연구 제12권 제3호, 한국비교공법학회, 2011. 8, 365쪽.

74) 이호근, 앞의 논문, 812쪽.

75) 진미운, “주택바우처 시행에 대한 기대와 우려”, 월간 복지동향 제178호, 참여연대사회복지위원회, 2013. 8, 21쪽.

76) 강신욱, “기초보장으로서 주거지원의 재설계”, 보건복지포럼 제197호, 한국보건사회연구원, 2013. 3, 58-59쪽.

법의 정비과제와 맞물려 각 법률을 체계적으로 정비해야 한다. 예컨대 개발 또는 재개발 과정에서 발생하는 강제퇴거의 문제를 해결할 수 있도록 보다 심도 있는 제도정비가 필요하다.

현행 법률들 중 일부는 철거민이 되는 사람들에게 대해 일정한 주거보장의 방안을 마련하고 있다. 예를 들어 도시 및 주거환경정비법 제36조는 임시수용시설 설치 혹은 그에 상응하는 조치를 규정하고 있으며, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제78조는 공익사업으로 인해 발생한 이주대책 대상자에게 이주대책 제공 혹은 이주정착금 지급하도록 하고 있다. 또 도시개발법 제21조의2는 세입자 등의 임시거주 보장 등을 위한 순환개발을, 제21조의3은 세입자 등 주거안정을 위한 임대주택 건설 등을 규정하고 있다.

하지만 심야시간대 철거, 폭한기 철거, 철거과정에서의 폭력행위 등에 대한 규제를 법적으로 명시하고 있지는 않다. 여기에 더해 점유권으로 소유권에 대항할 수 있는 여지를 더 넓힐 필요도 있다. 즉 토지의 불법적 점유가 전제된 주거행위가 존재한다고 할지라도, ‘적절하게 대체할 거처 혹은 토지의 이용가능성이 없는 상황의 무작위 퇴거명령 또는 강제퇴거의 금지’ 등⁷⁷⁾이 주거기본법에 명시되거나 개별 법률에 명시될 필요도 있다.

IV. 결 론

이상으로서 주거기본법의 의의와 내용을 일별하고, 헌법의 규범구조와 국제규범의 기준에 본 법이 부합하고 있는지 여부를 집중적으로 검토했다. 주거기본법이 헌법에서 불분명하게 설정되어 있는 주거권의 내용

77) 장은혜, 앞의 논문, 74쪽.

과 의의를 명확하게 하는 의미가 있음을 확인했다. 주거권의 보장을 규정하고 있는 헌법의 정신을 주거기본법이 최대한 포섭하고 있다는 평가가 가능하다. 또한 주거기본법의 각 규정들이 국제규범이 제시하고 있는 주거권 보장의 일반원칙들을 다수 만족시키고 있음도 확인할 수 있었다. 더불어 기본법으로서 본 법의 기준들이 주거권과 관련된 다른 법률들의 체계적인 정비방향을 지시하고 있다는 것도 알 수 있었다.

그러나 주거권의 기본권적 성격을 명확히 하고 이에 대한 국가의 의무를 명확히 설정하는 측면에서 주거기본법에 일정한 한계가 있음을 보았다. 또한 주거기본권의 제정은 주거권과 관련한 다른 법률들을 체계적으로 조합하고 일관된 효과를 거둘 수 있도록 정비할 과제를 남기고 있다. 주거권을 단순한 법률상의 권리로 한정하지 않도록 하기 위해 총체적인 제도상의 검토가 필요한 상황이다.

다만 본 연구는 이러한 과정을 위한 전초작업으로서 향후 심도 있는 주거권 및 주거기본법 관련 연구를 위한 시론의 역할에 국한한다. 주거권을 구성하는 각각의 내용에 대한 세부적인 연구가 지속적으로 이어질 필요가 있고, 본 연구는 그 출발점으로서 의의를 가질 것이다.

참고문헌

1. 단행본

국회도서관, 세계의 헌법 I, 2010.

_____, 세계의 헌법 II, 2010.

김병권 외, 베네수엘라 혁명의 역사를 다시 쓰다, 시대의 창, 2007.

발레리 줄레조, 길혜연 옮김, 아파트공화국, 후마니타스, 2007.

(사)한국도시연구소, “국가인권정책기본계획 수립을 위한 주거권 기초 현황조사”, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2004. 8. 10.

2. 학술지

강신욱, “기초보장으로서 주거지원의 재설계”, 보건복지포럼 제197호, 한국보건사회연구원, 2013. 3. 56-63쪽.

강학순, “불노우의 인간학적 공간론에 있어서 ‘거주’의 의미”, 하이데거 연구 제16집, 한국하이데거학회, 2007. 9. 5-32쪽.

곽노완, “도시토지공유와 주거평등권의 비전”, 마르크스주의연구 제9권 제3호, 경상대학교 사회과학연구원, 2012. 8. 238-265쪽.

김용창, “국제인권법 및 인권규범의 주거권 규정에 대한 연구”, 한국지역지리학회지 제19권 제3호, 한국지역지리학회, 2013. 8. 514-540쪽.

김세용, “[서울특별시] 뉴타운, 그 현황과 문제”, 건축과 사회 통권 제19호, 새건축사협의회, 2010. 3. 28-34쪽.

김형국, “주거권의 역사적 전개-서울 달동네 세입자를 중심으로”, 환경논총 제30권, 서울대학교 환경대학원, 1992. 6. 3-21쪽.

남원석, “주거취약계층의 개념 및 유형에 관한 연구”, 주택연구 제21권 2호, 한국주택학회, 2013. 5. 47-71쪽.

_____, “한국 공공임대주택의 미래”, 공간과 사회 제24권 2호(통권 48호), 한국공간환경학회, 2014. 6. 136-177쪽.

문상민, “민중들에게 돌과 화염병을 들게 하는 주택정책”, 진보평론 2005년 가을(제25호), 2005. 9. 110-121쪽.

박경란, “20대의 주거권에서 본 주거복지와 소셜믹스”, 건축 제54권 제7호, 대한건축학회, 2010. 7. 33-36쪽.

박윤영, “경기도 영구임대주택 입주민의 주거실태에 관한 연구”, 한국도

- 시행정학보 제20집 제3호, 2007. 1. 99-129쪽.
- 서종균, “주거권 보장과 인권”, 월간 복지동향 제79호, 참여연대 사회복지위원회, 2005. 5. 33-41쪽.
- 엄철호, “주택정책과 복지정책의 접점으로서의 주거복지”, 건축 56권 제10호, 대한건축학회, 2012. 10. 44-52쪽.
- 이헌석/여경수, “비주택거주민의 주거복지 향상을 위한 법제개선방안”, 공법연구 제12권 제3호, 한국비교공법학회, 2011. 8. 363-388쪽.
- 장은혜, “주거권의 법리적 쟁점과 보장법제에 관한 연구”, 아주법학 제8권 제1호, 아주대학법학연구소, 2014. 6. 47-82쪽.
- 진미윤, “주택바우처 시행에 대한 기대와 우려”, 월간 복지동향 제178호, 참여연대사회복지위원회, 2013. 8. 18-23쪽.
- 참여연대, “현장리포트 2009 대한민국 실종된 주거권을 찾습니다”, 월간 복지동향 제127호, 참여연대사회복지위원회, 2009. 5. 43-54쪽.
- 하성규, “주거권보장과 서민주거안정: 유엔 Habitat II를 중심으로”, 한국사회정책 제3집, 한국사회정책학회, 1996. 12. 99-119쪽.

3. 학위논문

- 이대열, “주거권의 법리에 관한 연구”, 서강대학교 박사학위논문, 2012.
- 이은기, “프랑스의 주거기본권 실현형태로서의 사회주택에 관한 법적 고찰 : H.L.M.(저임료 주택)을 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 1995.

4. 자료집

- 서순탁, “전월세 문제에 대한 진단과 과제”, 박근혜 정부 경제정책과 서민주거안정 토론회 자료집, 2014. 11. 20. 26-40쪽.

박병수, “주거권의 의미와 현실- 강제철거의 인권문제를 중심으로”, 한국사회정책연구원, 2009. 4. 1-8쪽.

하성규, “주거권은 보장되고 있는가”, 창립기념공청회 자료집, 한국빈곤문제연구소, 2001. 6. 65-75쪽.

[Abstract]

The Significances and Issues of Framework Act on Housing

Yoon, Hyun-Sik*

The Framework Act on Housing (FAH) has been enacted since 2015. According to the idea and each regulation of the constitution, it can be inferred that the residential rights are the basic human rights. But, there has been confusion in reference to whether it is substantive right or not because the constitution has no substantive enactment for the residential rights. Therefore, it is important that FAH clearly defines the definition and contents of the residential rights as the fundamental rights from the constitution and provides fundamental principles for housing policy. FAH, meanwhile, is the standard for all kinds of housing laws being implemented. This paved the way for all of the related laws to be sorted out in a consistent system. Especially, it can be the starting point of making the legal system which fulfills the requirements from the international norm in reference to the residential rights.

But improvements of FAH are still needed for more extensive housing security. The FAH does not include the guarantee of participation of a party interested, prohibition of forced removal which threatens the evictees' lives and means for ensuring the residential rights of the class of homelessness

* Researcher, The Institute of Legal Studies Konkuk University

like homeless people. Thus, FAH should include those things to have an effect on modifications of the other regulations. In addition, all of the related laws should be improved in compliance with the ideology and direction of FHA. The specific way to improve each regulation is going to be the task of a follow-up study.

[Key Words] right to housing, framework act of housing, instability of housing,
basic right on Constitutional Law, participation