

국제연합 지속가능발전목표와 주거권*

The Sustainable Development Goals and the Right to Adequate Housing

여 경 수**
Yeo, Gyeongsu

목 차

- | | |
|---------------------------------------|----------------------------|
| I. 머리글 | V. 국제연합 지속가능발전목표와 공공임대주택법제 |
| II. 국제연합 지속가능발전목표 11-1의 규범적 구조와 지표 체계 | VI. 국제연합 지속가능발전목표와 도시재생 법제 |
| III. 국제연합 지속가능발전목표와 비적정 주거 | VII. 맺음말 |
| IV. 국제연합 지속가능발전목표와 주거급여제도 | |

국제연합의 지속가능발전목표(SDGs) 제11은 2030년까지 안전하고 적정한 주거에 대한 보편적 접근을 보장할 것을 요구하는 성과지향적 국제규범이다. 이러한 목표는 불량주거지, 비공식 주거지, 비적정 주거라는 세 가지 유형 분류와 정량적 지표 체계를 통해, 개별 국가의 주거권 보장 수준을 국제사회의 보편적 감시와 상호 비교의 대상으로 편입시킨다. 그러나 우리나라의 주거법제는 해당 규범을 실질적 법적 기준으로 전환하

<https://doi.org/10.35148/ilsire.2026..32.253>

투고일: 2026. 4. 15. / 심사완료일: 2026. 5. 13. / 게재확정일: 2026. 5. 18.

* 이 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2023S1A5B 5A16079691).

** 국립순천대학교 10·19연구소 학술연구교수

Academic Research Professor, 10·19 Research Institute, Suncheon National University

는 데 있어 여전히 제한적 단계에 머물러 있다. 주거권은 독립된 권리의 위상을 충분히 확립하지 못한 채 단지 시혜적 정책 영역에 고착되어 있다. 이에 본 연구는 지속가능발전목표 11의 규범적 구조와 지표 체계를 분석하고, 이를 우리나라의 주거 현실에 대응시킴으로써 국내 비적정 주거 문제를 비교법적·정량적 평가의 대상으로 전환한다. 나아가 최저주거기준 미달 가구 비율, 공공임대주택 공급 규모, 주거급여 보장 범위라는 세 가지 핵심 지표를 준거로 삼아, 우리나라 주거법제의 구조적 한계를 진단하고 입법 개선 과제를 제시한다. 결론적으로 지속가능발전목표 11-1이 우리나라의 주거 입법과 정책의 정당성을 평가하는 법적 통제 기준으로 기능할 수 있는 방안을 모색한다.

[주제어] 지속가능발전목표, 주거권, 비적정 주거, 최저주거기준, 공공임대주택

I. 머리글

2015년 국제연합 총회에서 채택된 「2030 지속가능발전의제(Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development)」는 17개의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 ‘지속가능발전목표’)와 169개의 세부목표를 설정하고, 국제사회 전체가 공동의 책임 아래 이를 이행할 것을 선언하였다. 지속가능발전목표는 단순한 원조·개발 패러다임의 연장선이 아니라, 선진국과 개발도상국을 가리지 않고 적용되는 보편적 규범 체계로서의 성격을 지닌다는 점에서, 종전의 새천년개발목표(MDGs)와는 질적으로 구별된다. 특히 목표 11(지속가능한 도시와 공동체)은 급격한 도시화의 과정에서 도시를 단순한 경제활동의 공간이 아니라 인권 실현의 장소로 정의하고 있다.

주거권은 1948년 세계인권선언 제25조, 1966년 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(이하 ‘사회권규약’) 제11조 제1항을 통해 국제인권법 체계에 명시적으로 편입된 이래, 국제연합 경제적·사회적·문화적 권리 위원회(이하 사회권위원회)의 일반논평 제4호를 통해 그

규범적 내용이 구체화 되었다. 그러나 지속가능발전목표 11-1이 갖는 고유한 의의는, 이러한 선언적 권리 언명을 정량적·성과지향적 지표 체계와 결합함으로써 주거권의 실질적 이행 여부를 국제사회가 직접 측정하고 비교할 수 있는 기제를 처음으로 제도화하였다는 점에 있다. 이로써 주거권은 규범적 선언의 단계를 넘어, 국가 간 책임 추궁과 이행 감시의 실질적 대상으로 전환되었다.

우리나라는 1990년 사회권규약에 가입하고, 2015년 지속가능발전목표 채택에 적극적으로 참여한 당사국으로서, 지속가능발전목표 11-1의 이행에 관한 국제적 의무를 부담하고 있다. 그럼에도 불구하고 국내의 주거법제는 해당 국제규범을 실질적 법적 기준으로 내면화하는 데 있어 구조적 한계를 드러내고 있으며, 지하층·고시원·쪽방 등 비적정 주거 형태의 광범위한 존속은 이러한 규범적 괴리를 단적으로 증명한다. 아울러 국가인권위원회 역시 ‘적정한 주거에서 살 권리’ 보장을 위해 국가가 주거권 실현을 위한 구체적인 목표와 이행 계획을 수립할 것을 권고하고 있는바, 이러한 국내외 권고의 일치된 방향성은 주거권의 기본권성을 뒷받침하는 보완적 근거로 기능한다. 본 연구는 이 문제의식을 출발점으로 삼아, 지속가능발전목표 11-1의 규범적 구조를 체계적으로 분석하고, 이를 한국 주거법제의 현실에 대응시킴으로써 입법적·정책적 개선의 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

본 연구의 시간적 범위는 지속가능발전목표가 채택된 2015년부터 현재까지로 설정하며, 필요한 경우 2000년대 이후 우리나라 주거법제의 전개 과정을 비교의 준거로 활용한다. 공간적 범위는 우리나라의 주거법제를 중심으로 하되, 국제규범 및 비교법적 검토를 위해 국제연합 기구의 문서와 주요국 사례를 보조적으로 참조한다.

연구방법으로는 첫째, 문헌연구를 통해 지속가능발전목표 11-1의 규범적 구조와 지표 체계를 분석한다. 구체적으로는 국제연합 총회 결의문, 국제연합 해비타트 자료, 사회권위원회 일반논평 등 국제규범 문서

를 1차 자료로 활용하며, 관련 국내외 학술 문헌을 보조적으로 검토한다. 둘째, 규범분석의 방법을 통해 「주거기본법」, 「공공주택 특별법」, 「주거급여법」 등 국내 주거 관련 법제의 구조와 내용을 지속가능발전목표 11-1의 요구 수준에 비추어 체계적으로 평가한다. 셋째, 통계적 실증자료-국토교통부 주거실태조사, 주거급여 통계, 통계청 지속가능발전목표 이행현황 보고서 등-를 활용하여 규범과 현실 사이의 간극을 정량적으로 확인한다.

II. 국제연합 지속가능발전목표 11-1의 규범적 구조와 지표 체계

1. 국제연합 지속가능발전목표 11의 목표 체계와 주거권의 위치

2030 지속가능발전의제는 지속가능발전목표 11을 “포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 주거지 조성”으로 설정하고, 이를 구현하기 위한 10개의 세부목표와 15개의 공식 지표를 규정하고 있다.¹⁾ 지속가능발전목표 11의 세부목표들은 주거 접근성(11.1), 교통 체계(11.2), 도시계획 참여(11.3), 문화유산 보호(11.4), 재난 대응(11.5), 환경관리(11.6) 등을 망라함으로써, 도시를 단일한 공간 단위가 아니라 복합적 권리 실현의 장으로 규정한다.²⁾ 이 가운데 지속가능발전목표 11-1은 목표 체계의 최선두에 위치하면서, 주거를 도시 지속가능성의 물질적·규범적 토대로 설정한다는 점에서 구조적 우선성을 갖는다.

1) UN General Assembly, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, 25 September 2015.

2) UN General Assembly, A/RES/70/1, 2015; United Nations, The Sustainable Development Goals Report 2021; Jeffrey Sachs, *The Age of Sustainable Development*, Columbia University Press, 2015, p. 15.

지속가능발전목표 11은 단순한 주거 공급의 차원을 넘어, 도시의 포용성·회복력 및 지속가능성을 담보하는 복합적 요소들-주거시설 접근성, 공공교통 체계, 도시계획 참여 보장, 문화유산 보호, 재난 대응 역량, 환경 관리 등-을 포괄적으로 규정하고 있다. 이러한 맥락에서 지속가능발전목표 11-1은 단편적인 개별 정책 영역에 머무르지 않고, 도시 시스템의 전체 구조 속에서 주거권을 유기적으로 재구성하도록 요구하는 규범적 핵심 축으로 기능한다.³⁾

지속가능발전목표 11-1의 세부목표 문언은 “2030년까지 모든 사람이 적절하고 안전하며 경제적으로 감당 가능한 주택과 기초서비스에 접근할 수 있도록 보장하고, 불량주거지를 정비한다”고 규정한다.⁴⁾ 이 문언은 단순한 물리적 주택 공급을 넘어, 경제적 감당 가능성(affordability)·안전성·기초서비스 접근성이라는 다차원적 요소를 주거권의 실질적 내용으로 구성하고 있다. 이는 사회권위원회 일반논평 제4호가 제시한 적정 주거의 7가지 구성요소-점유 안정성, 서비스·시설·인프라 이용 가능성, 경제적 감당 가능성, 거주 가능성, 접근 가능성, 입지, 문화적 적절성과 구조적으로 조응하는 것으로, 지속가능발전목표 11-1이 국제인권법상 주거권의 규범적 내용을 계승·발전시키고 있음을 보여준다.⁵⁾

2. 지속가능발전목표 11.1.1 지표의 구조와 국제적 평가 기능

지속가능발전목표 11.1.1의 공식 지표는 “불량주거지·비공식 주거지 또는 비적정 주거에 거주하는 도시 인구의 비율”로 정의된다. 국제연

3) UN-Habitat, *SDG Indicator 11.1.1 Training Module: Adequate Housing and Slum Upgrading*, United Nations Human Settlements Programme, 2018.

4) Maha Al-Zu'bi/Vesela Radovic, *SDG11 - Sustainable Cities and Communities: Towards Inclusive, Safe, and Resilient Settlements*, Emerald Publishing Limited, 2021.

5) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing, UN Doc. E/1992/23, 1991.

합 해비타트는 이 지표의 측정 방법론을 체계화하면서, 국가별 데이터를 수집·집계하여 국제사회에 보고하는 역할을 수행하고 있다. 이 지표의 측정은 단순한 통계 작업에 그치는 것이 아니라, 각국의 주거법제와 정책이 국제 기준에 부합하는지를 실질적으로 검증하는 규범 집행적 기능을 동시에 수행한다.

특히 지속가능발전목표 11-1의 지표 체계는 개별 국가의 주거권 보장 수준을 객관적으로 비교·검증할 수 있는 정량적 준거를 제시함으로써, 선언적 정책 권고를 넘어 실질적인 국제적 평가 기준으로 기능한다. 이는 주거권 보장의 성취 정도가 개별 국가의 자율적 정책 선택에만 맡겨지는 것이 아니라, 국제사회의 보편적 감시와 상호 비교의 대상이 되는 규범적 영역으로 편입되었음을 의미한다.

지속가능발전목표 11.1.1 지표가 갖는 규범적 의의는 세 차원에서 파악할 수 있다. 첫째, 보편적 적용성의 차원에서, 동 지표는 개발도상국뿐 아니라 한국을 포함한 선진국에도 동일하게 적용됨으로써 주거권 보장의 책임을 모든 국가에 귀속시킨다. 둘째, 비교 가능성의 차원에서, 공통의 지표 정의와 측정 방법론은 국가 간 성과 비교를 가능하게 하여 이행 압력을 실질화한다. 셋째, 시계열 추적 가능성의 차원에서, 동일 지표의 반복 측정은 국가별 개선 또는 악화 추세를 가시화함으로써 정책 책임성을 제고한다.⁶⁾

나아가 지속가능발전목표 11-1의 실질적인 이행 수준은 ① 최저주거 기준 미달 가구의 비율(물리적 지표), ② 공공임대주택의 공급 규모와 배분(제도적 지표), ③ 주거급여의 보장 범위 및 재정 투입 수준(경제적 지표)이라는 세 가지 핵심 지표를 통해 종합적으로 평가될 수 있다. 이러한 다층적 지표 체계는 주거권 보장을 구성하는 핵심 요소를 포괄한다는 점에서, 한국 주거법제의 구조적 한계와 개선 과제를 진단하는 유효한 분석 틀로 기능한다.

6) United Nations, The Sustainable Development Goals Report 2021.

3. 국제인권법상 주거권과 지속가능발전목표 11

우리나라에서 주거권은 실정법상의 권리로 인식된다.⁷⁾ 주거권의 국제인권법적 연원은 1948년 세계인권선언 제25조 제1항으로 소급되며, 동 조항은 적절한 생활 수준에 관한 권리의 구성요소로서 주거권을 명시하고 있다.⁸⁾ 이후 1966년 채택된 사회권규약 제11조 제1항은 “모든 사람이 적절한 식량, 의복 및 주거를 포함하여 자신과 가족을 위한 적절한 생활 수준을 누릴 권리”를 당사국의 법적 의무로 규정하였다.⁹⁾ 우리나라는 1990년 사회권규약에 가입함으로써 이 의무를 승인하였다.

사회권위원회는 1991년 일반논평 제4호를 통해 사회권규약 제11조 제1항 상 주거권의 규범적 내용을 체계화하였다.¹⁰⁾ 이는 이후 지속가능발전목표 11-1의 세부목표 문언 및 지표 체계를 구성하는 데 직접적인 규범적 기초로 작용하였으며, 지속가능발전목표 11-1은 선언적 권리 언명에 정량적 이행 지표를 결합함으로써 국제인권법상 주거권을 실효적 이행의 단계로 진전시킨 규범적 성취로 평가될 수 있다.

2016년 국제연합 총회에서 채택된 새로운 도시의제(New Urban Agenda)는 지속가능발전목표 11-1의 이행을 위한 구체적 실천 틀로서 가능하다. 새로운 도시의제는 도시에 대한 권리(right to the city) 개념을 원용하면서, 주거권을 도시 정책의 핵심 원리로 위치시키고 있다.¹¹⁾ 지

7) 안세희, “사회적 기본권으로서 주거권의 실현 방향”, 연세법학논총 제4권 제1호, 연세대학교 법학연구원, 2025, 96쪽; 국가인권위원회, “적정한 주거에서 살 권리” 보장을 위한 권고, 2021.

8) Universal Declaration of Human Rights, Art. 25(1), 1948.

9) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Art. 11(1), 1966.

10) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing, UN Doc. E/1992/23, 1991, para. 7.

11) United Nations General Assembly resolution 71/256, New Urban Agenda, A/RES/71/256, 2016; Bharat Dahiya/Ashok Kumar Das, *New Urban Agenda in Asia-Pacific*, Springer Nature, 2019.

속가능한 도시화는 단순한 공간 개발을 넘어 주거권의 질적 실현을 좌우하는 핵심 토대이며, 주거권은 도시 구조 전반을 통해 구체화 되는 권리로 이해되어야 한다는 점에서, 지속가능발전목표 11-1과 새로운 도시의 제는 주거권을 도시 정책의 중심적 요소로 위치시키고 도시 공간의 포용성을 재구성할 것을 함께 요구하고 있다.

국제인권법상 주거권 보장과 관련된 국가의 의무는 일반적으로 존중의무, 보호의무, 실현의무의 세 단계로 체계화된다. 이는 국가의 입법·행정·사법 작용 전반에 걸쳐 주거권 보장의 구체적 기준으로 기능한다. 특히 존중의무는 강제퇴거 및 자의적 주거 박탈을 금지하는 최소한의 소극적 의무로서 즉각적 이행이 요구되며, 보호의무는 민간 시장의 구조적 불균형을 교정하기 위한 규제 권한의 적극적 행사로 구체화 된다. 나아가 실현의무는 공공주택 공급, 주거급여, 사회보장제도의 확충 등 재정적·제도적 수단을 통해 단계적으로 실현되어야 하는 적극적 의무로서, 가용자원의 최대한 활용과 퇴행금지 원칙의 적용을 전제로 한다.¹²⁾

4. 국제연합 지속가능발전목표 수용과 규범적 괴리

우리나라 학계를 중심으로 지속가능발전목표의 수용에 관한 논의가 지속적으로 축적되어 왔다. 다만 국토 및 도시 주거법제 영역에서의 국제 규범 실현은 여전히 선언적 수준에 머물러 있으며, 이를 실질적인 법적 기준으로 전환하려는 시도는 제한적 단계에 그치고 있다. 특히 우리나라에서 주거급여 수급 가구의 소득 대비 임대료 부담 수준은 높은 편이며, 최저주거기준 미달 가구 비율도 높은 편이다.¹³⁾ 이러한 규범적 괴리는 주거권이 기본권으로서의 독자적 위상을 충분히 확립하지 못한 채, 단지

12) United Nations, Report of the Special Rapporteur on adequate housing - A place to live in dignity for all: make housing affordable, UN Doc. A/78/192, 15 August 2023, paras. 21, 26, 31-32, 111.

13) 국토교통부, 2024년도 주거실태조사 일반가구 연구보고서, 국토교통부, 2025, 45-62쪽.

시혜적 성격의 정책 영역에 고착되는 구조적 원인으로 작용한다.¹⁴⁾

정부 차원에서 국무조정실은 「제4차 지속가능발전 기본계획(2021~2040)」을 수립하여 지속가능발전목표의 국내 이행을 위한 정책 체계를 정비하고, 통계청은 「한국의 지속가능발전목표 이행 현황 보고서」를 통해 주요 지표의 달성 현황을 주기적으로 공표하고 있다. 그러나 이러한 이행 체계는 지표 측정과 현황 보고에 집중되어 있으며, 지속가능발전목표 11-1의 요구 수준을 구체적 법적 의무로 전환하는 입법적 준비는 미비한 상태이다. 「주거기본법」 제2조가 “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 쾌적하고 살기 좋은 주거환경에서 생활할 권리를 갖는다”고 규정하고 있으나, 동 조항이 구체적 권리성을 갖는지에 관하여는 해석론상 논란이 있으며 사법적 집행 사례도 드물다. 이는 결국 지속가능발전목표 11-1이 요구하는 ‘성과 기반 책임성(accountability)’ 구조가 국내 법제에서는 제도화되지 못하고 있음을 의미한다.

지속가능발전목표 11-1의 실질적 국내 정착을 위해서는 주거법제 전반에 걸쳐 국제인권규범과의 정합성을 확보하는 작업이 필요하다. 이는 단순히 국제 기준을 국내 법제에 형식적으로 반영하는 것을 넘어, 주거권의 규범적 내용을 국제인권법적 기준에 부합하도록 재구성하는 과정을 의미한다. 구체적으로 「주거기본법」상 주거권의 내용을 일반논평 제4호의 구성요소를 반영하여 구체화하고, 이를 최저주거기준·공공임대주택·주거급여 제도의 설계 원칙으로 명확히 규정하는 입법적 개선이 요구된다. 지속가능발전목표 11-1은 「지속가능발전기본법」을 통해 국내 정책 체계에 일정 부분 내재화되어 있다는 점에서,¹⁵⁾ 단순한 국제선언을 넘어 국내 법질서와 연결되는 규범적 지위를 가진다. 이러한 점에서 지속가능발전목표 11-1을 정책 지표에서 법해석 및 입법의 기준

14) 여경수, “국제연합 사회권위원회와 인권이사회를 통한 주거권 보장”, 인권과 정의 제482호, 대한변호사협회, 2019, 129쪽; 국토교통부, 앞의 연구보고서, 45-62쪽.

15) 국무조정실, 제4차 지속가능발전 기본계획(2021~2040), 2021.

으로 전환하는 작업은, 주거권을 정책 영역에서 기본권 영역으로 전환하는 이론적 근거를 제공한다.

지속가능발전목표 11-1의 성과지향적 규범 구조는 단순한 정책 수립을 넘어, 이행 여부를 정기적으로 측정·평가·공개하는 감독체제의 제도화를 요구한다. 현행 법제에서 이 기능은 주로 국무조정실의 지속가능발전 기본계획과 통계청의 지속가능발전목표 이행 현황 보고서를 통해 수행되고 있으나, 이는 행정부 내부의 자체 평가에 머무르는 한계를 갖는다. 실질적인 이행 감시를 위해서는 다음의 법제화 조치가 필요하다. 첫째, 「주거기본법」에 지속가능발전목표 11.1.1 지표에 대응하는 주거권 이행 지표를 법정화하고, 국토교통부장관으로 하여금 동 지표의 달성 현황을 매년 국회에 보고하도록 하는 의무 규정을 신설하는 방안을 검토해야 한다. 둘째, 비적정 주거 거주 현황에 관한 전국 단위의 정기 실태조사를 법률에 근거하여 실시하고, 그 결과를 지속가능발전목표 11.1.1 지표의 국제 보고와 연계하는 제도적 연결고리를 구축해야 한다. 셋째, 주거권 보장에 관한 독립적 감독 기구를 법률에 근거하여 설치하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 행정부의 자체 평가를 보완하는 독립적 견제 기능을 제도화함으로써, 주거권 보장의 책임성을 실질적으로 제고하는 효과가 있다.

결론적으로 이행 감독체제의 법제화는, 지속가능발전목표 11-1이 단순한 선언적 목표가 아니라 입법과 정책의 정당성을 실질적으로 통제하는 법적 기준으로 기능하도록 하는 제도적 토대를 형성한다. 이러한 규범적 재구성의 과제는 이하 각 장에서 검토하는 최저주거기준·공공임대주택·주거급여 제도의 개별 분석을 통해 보다 구체화 된다. 특히 지속가능발전목표 11-1은 단순한 국제정책 지표에 그치지 않고, 사회권 규약 제11조에 기초한 주거권의 구체적 이행 기준을 정량화한 규범이라는 점에서, 헌법상 인간다운 생활을 할 권리 및 복지국가원리의 해석에 있어 보충적 기준으로 기능할 수 있다. 이러한 점에서 지속가능발전목표

11-1은 단순한 정책지표를 넘어, 국가의 입법형성권과 정책재량을 통제하는 기준으로 재구성될 수 있다. 이와 같이 지속가능발전목표 11-1은 선언적 권리 규범을 정량적 지표와 결합함으로써, 주거권을 국제적 평가와 책임성의 대상으로 전환하는 규범적 전환점으로 기능할 수 있다.

Ⅲ. 국제연합 지속가능발전목표와 비적정 주거

1. 비적정 주거의 현황과 법적 문제

주거권 보장의 출발점은 비적정 주거의 실태를 법적 문제로 정확히 인식하는 데 있다. 우리나라의 대표적인 비적정 주거 형태인 지하층·고시원·쪽방 등의 임차인은 민법상 구제 수단을 보유하고 있음에도 불구하고, 실제 권리 행사는 극히 제한적으로 이루어지고 있다. 이러한 비적정 주거는 물리적 열악함을 넘어 거주자의 건강권·안전권, 나아가 인간의 존엄성과 직결되는 문제임에도, 현행 법체계는 이를 사적 계약의 영역으로 남겨두는 경향이 강하다. 임차인의 경제적 취약성과 주거 이동의 어려움은 법적 권리 행사를 사실상 불가능하게 만들며, 이는 민사적 구제 수단만으로는 비적정 주거 문제를 해결할 수 없음을 보여준다.¹⁶⁾ 비적정 주거는 단순한 물리적 주택 성능의 미달을 의미하는 것을 넘어, 인간의 존엄과 안전 및 건강을 침해하는 구조적 불평등의 발현으로 이해되어야 한다. 특히 지하층·고시원·쪽방 등은 국제적 기준에 비추어 볼 때 비적정 주거(*inadequate housing*)에 해당하며, 이는 주거권 침해의 전형적 사례로서 국가의 적극적이고 신속한 법적 개입을 정당화하는 규범적 근거가 된다.

16) 이은희, “인간다운 주거의 보장: 임대주택의 주거적합성을 중심으로”, 민주법학 제88호, 민주주의법학연구회, 2025, 193쪽.

비적정 주거 문제는 국내적 차원을 넘어 국제사회가 공동으로 대응하여야 할 규범적 과제이기도 하다. 국제연합은 전 지구적 도시화 과정에서 주거 부적합성과 슬럼 문제가 지속가능발전목표 달성의 핵심 저해 요인임을 경고하고 있으며,¹⁷⁾ 국제연합 해비타트는 주거권을 지속가능발전목표 달성의 중심적 요소인 ‘도시 행동(Urban Action)’의 촉매제로 규정하면서 비적정 주거의 개선을 도시 정책의 최우선 과제로 설정할 것을 요청하고 있다.¹⁸⁾ 이러한 국제적 흐름은 우리나라의 비적정 주거 문제가 단순한 복지 정책의 영역이 아닌, 지속가능발전목표 11-1의 이행이라는 국제적 규범 의무의 관점에서 재검토되어야 함을 시사한다. 이러한 점에서 비적정 주거 문제는 단순한 주거정책의 실패가 아니라, 지속가능발전목표 11-1의 이행 의무 위반으로 평가될 수 있다.

2. 비적정 주거의 국제적 유형화

지속가능발전목표 11.1.1 지표는 비적정 주거의 범주를 ① 불량주거지(slums), ② 비공식 주거지(informal settlements), ③ 비적정 주거(inadequate housing)로 세분화하여 정의한다.¹⁹⁾ 이러한 유형화는 각국의 주거 실태를 국제 기준에 비추어 정밀하게 평가하기 위한 체계적 도구로 기능한다. 이를 한국적 주거 현실에 대응시키면, 불량주거지는 빈곤의 공간적 집적이 현저한 쪽방 밀집지역으로, 비공식 주거지는 비닐하우스나 무허가 건축물 등 법적 권원 없이 형성된 거주지로, 비적정 주거는 지하층이나 고시원 등 최저주거기준에 미달하는 주거 형태로 구체화할

17) UN General Assembly, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, 2015; United Nations, The Sustainable Development Goals Report 2021.

18) UN-Habitat, Annual Report 2024: Adequate Housing for All, United Nations Human Settlements Programme, 2025, p. 6.

19) UN-Habitat, SDG Indicator 11.1.1 Training Module: Adequate Housing and Slum Upgrading, United Nations Human Settlements Programme, 2018.

수 있다.²⁰⁾ 이와 같은 국제지표의 원용은 국내 비적정 주거 문제를 비교 법적 분석과 정량적 평가의 대상으로 전환함으로써, 주거권 논의의 객관적 기초를 제공한다.

한편, 국제연합 해비타트는 불량주거지의 식별 기준으로 ① 내구성 있는 구조의 주택 결여, ② 최소 거주 공간의 부재(과밀), ③ 안전한 식수 접근성 부재, ④ 위생시설 접근성 부재, ⑤ 점유 안정성 결여라는 다섯 가지 요소 중 하나 이상을 충족하는 경우를 기준으로 제시하고 있다.²¹⁾ 이 기준은 주거의 물리적 성능뿐 아니라 법적 안정성과 기초서비스 접근성을 복합적으로 고려함으로써, 비적정 주거를 단순한 건축 결함의 문제가 아니라 구조적 배제의 문제로 파악하게 한다. 비공식 주거지는 불량주거지와 부분적으로 중첩되나, 토지 또는 건물에 대한 법적 권원의 부재라는 점에서 구별되며, 이는 점유 안정성의 결여를 핵심 징표로 한다. 비적정 주거는 위 두 유형에 포함되지 않으면서도 사회권위원회 일반논평 제4호가 제시한 적정 주거의 구성요소-거주 가능성, 경제적 감당 가능성, 접근 가능성 등-를 충족하지 못하는 주거 형태를 포괄하는 보충적 범주로 기능한다.

3. 최저주거기준의 규범

주거권 보장을 위한 최저주거기준은 현재의 정책적 지표에 그치지 않고 실질적 규범으로서의 지위를 확보하여야 한다. 「주거기본법」상 최저주거기준은 면적 및 방의 수 등 양적 기준에 치우쳐 있어, 일반논평 제4호가 강조하는 거주 가능성·접근 가능성·위치의 적절성 등 다차원적 요소를 실질적으로 담보하는 데 미흡하다. 특히 주거적합성 기준을

20) 여경수, “비적정 주거 개선을 위한 법제 연구 -영국과 미국의 법제를 중심으로-”, 일감부동산법학 제26호, 건국대학교 법학연구소, 2023, 139쪽.

21) UN-Habitat, World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization, United Nations Human Settlements Programme, 2020; Maha Al-Zu'bi/Vesela Radovic, *op. cit.*

위반한 경우에도 이를 강제하거나 제재를 부과할 수 있는 직접적인 법적 수단이 부족하여, 최저주거기준은 실질적 규범으로 기능하지 못하고 정책적 지표에 머무르는 한계를 지닌다.

이를 위한 구체적 개선 방향은 다음과 같다. 첫째, 「주거기본법」 제17조를 개정하여 최저주거기준의 내용을 일반논평 제4호의 다차원적 구성 요소-거주 가능성·접근 가능성·부담가능성·위치의 적절성 등-를 반영하는 방향으로 확대하여야 한다. 이를 통해 최저주거기준이 지속가능발전목표 11-1의 실질적 이행 지표로 기능할 수 있도록 하여야 한다. 둘째, 기준 미달 주거에 대한 개선명령·사용 제한 등 행정적 조치를 취할 수 있는 법적 근거를 명확히 마련하고, 이를 이행하지 않을 경우 실효적인 제재 수단이 작동할 수 있는 구조를 설계하여야 한다. 셋째, 최저주거기준을 정책적 권고에서 법적 의무의 영역으로 전환함으로써, 기준 위반이 임차인의 직접적 권리구제 청구의 근거가 될 수 있도록 하여야 한다.

아울러 지속가능발전목표 11-1이 지향하는 안전한 주거환경을 실현하기 위해서는 영국의 주거위생안전평가체제 및 미국의 주택품질기준 등을 참고하여 주거의 질적 요소와 안전성을 포함하는 주거적합성 기준을 법제화할 필요가 있다. 국제연합 주거권 특별보고관은 각국 정부에 대하여 주거적합성 기준을 법적 의무의 영역으로 전환하고, 기준 미달 주거에 대한 실효적 행정 제재 및 임차인의 직접적 권리구제 수단을 마련할 것을 지속적으로 권고하고 있다.²²⁾ 이러한 권고는 법적 구속력은 없으나 국제인권법 해석에 관한 권위 있는 기준으로서, 우리나라 주거적합성 기준 법제화의 방향과 내용을 설계하는 데 있어 중요한 규범적 참고 기준으로 기능한다.

22) Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, A/HRC/40/61/Add.1, 28 February 2019.

특히 2022년 반지하 침수 사고가 보여주듯, 기후 위기는 비적정 주거의 위험을 심화시키는 구조적 요인으로 작용하고 있다.²³⁾ 우리나라에서 기후 위기는 인간 삶의 터전인 부동산과 주거의 안전을 실존적으로 위협하고 있다. 그러므로 국가의 주거권 보호 의무는 더욱 주목되어야 한다.²⁴⁾ 이를 위한 방안으로는 최저주거기준의 내용에 기후 적응 요소를 통합하는 법제적 접근의 필요성이 있다.

4. 판례의 경향과 구조적 한계

우리나라 민사법 체계 내에서 비적정 주거 문제에 대한 사법적 구제는 구조적 한계를 드러내고 있다. 대법원은 임대인의 수선의무 범위를 제한적으로 해석한다. 이러한 판례의 경향은 비적정 주거에 거주하는 취약계층 임차인에게 불리하게 작용하며, 주거의 질적 수준을 실질적으로 보장하는 데 있어 명백한 한계를 드러낸다. 이러한 한계는 단순히 개별 판결의 문제가 아니라, 비적정 주거 문제를 사인 간의 계약 분쟁으로 환원하는 현행 법체계의 구조적 문제에서 비롯된다. 사회권위원회 일반논평 제4호가 제시하는 ‘거주 가능성(habitability)’ 기준, 즉 주거는 거주자에게 물리적 안전을 제공하고 한기·습기·열기·비 등으로부터 보호하여야 한다는 요건은 현행 민사법적 접근만으로는 충족될 수 없다. 결국 비적정 주거 문제의 구조적 해결을 위해서는 민사법적 접근의 한계를 인식하고, 국가의 공법적 개입을 통해 주거권을 실효적으로 보장하는 체계로의 전환이 불가피하다.

23) 서울특별시, 호우피해 현황 및 복구 관련 긴급 현황 보고, 2022, 3-5쪽.

24) 김나래, “기후 위기 대응 부동산 규제의 헌법적 정당성과 한계”, 동북아법연구 제19권 제3호, 전북대학교 동북아법연구소, 2026, 297쪽.

5. 공법적 개입의 방향

사적 자치에 의존하는 주거시장에서 벗어나 국가의 공법적 개입을 통해 주거권을 실효적으로 보장하는 구조로의 전환이 요청된다. 지속 가능한 도시화는 단순한 경제 성장을 넘어 주거환경의 질적 개선과 포용성을 실현하는 과정이며, 주거환경의 질적 수준은 기본권 실현의 전제 조건으로서 입법 및 정책 형성에 대한 법적 통제 기준으로 작용할 수 있다.

이러한 관점에서 공법적 개입의 방향은 다음과 같이 설정될 수 있다. 첫째, 현행 최저주거기준을 안전성·위생·거주 가능성을 포함하는 실질적 주거적합성 기준으로 개편하되, 일반논평 제4호의 다차원적 구성 요소를 반영하여 지속가능발전목표 11-1의 실질적 이행 지표로 기능할 수 있도록 「주거기본법」 제17조의 입법적 개선을 추진하여야 한다. 둘째, 기준 미달 주거에 대한 개선명령·사용 제한 등의 행정적 조치를 취할 수 있는 법적 근거를 명확히 마련하고, 이를 이행하지 않을 경우 실효적인 제재 수단이 작동할 수 있는 구조를 설계하여야 한다. 이는 궁극적으로 주거권 보장을 사인 간의 계약 문제에서, 국가가 적극적 의무를 부담하는 문제로 전환하는 것을 의미한다.

IV. 국제연합 지속가능발전목표와 주거급여제도

1. 주거비 부담 적정성의 규범적 의의

주거비 부담의 적정성은 국제인권법상 적정한 주거권을 구성하는 본질적 요소이다. 사회권위원회는 일반논평 제4호를 통해 주거비용이 가구 소득의 일정 비율을 초과하지 않아야 하며, 주거비 지출로 인해 다른

기본적 필요를 충족하는 데 지장이 초래되어서는 안 된다는 점을 명시하고 있다.²⁵⁾ 이러한 국제규범의 관점에서 볼 때, 주거비 부담의 적정성은 단순한 정책적 목표가 아니라 국가가 이행 의무를 부담하는 규범적 요청에 해당한다.

주거비 부담 문제는 국내적 차원을 넘어 전 지구적 도시화 과정에서 심화되는 구조적 문제이기도 하다. 국제연합 해비타트는 급속한 도시화와 민간임대시장의 팽창이 주거비 부담을 가중시키는 핵심 요인임을 지적하며, 지속 가능한 도시화는 단순한 경제 성장을 넘어 주거환경의 부담가능성(affordability)을 실현하는 과정이어야 함을 강조하고 있다.²⁶⁾ 이는 주거비 부담의 적정성 확보가 지속가능발전목표 11-1의 이행과 직결된 과제임을 의미하며, 현행 주거급여 제도가 이러한 규범적 요청을 실질적으로 충족하고 있는지에 대한 비판적 검토를 요청한다.

2. 주거급여 제도의 현황과 한계

주거급여법상 주거급여는 수급자의 임차료 및 유지수선 비용을 지원하는 제도로서, 주거비 부담 경감을 위한 핵심적 사회보장 수단으로 기능하고 있다. 그러나 현행 주거급여 제도는 다음과 같은 구조적 문제를 안고 있다.

첫째, 기준임대료가 실제 시장 임대료 수준을 충분히 반영하지 못하는 괴리 문제가 있다. 급격한 임대료 상승 국면에서 기준임대료와 실제 임대료 간의 격차가 확대될 경우, 수급자는 주거급여만으로는 실질적인

25) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing, UN Doc. E/1992/23, 1991, para. 8(c); 여경수, “외국의 주거비보조 입법례와 시사점”, 법학논총 제25권 제2호, 조선대학교 법학연구원, 2018, 261쪽.

26) UN-Habitat, World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization, United Nations Human Settlements Programme, 2020; Maha Al-Zu'bi/Vesela Radovic, *op. cit.*

주거비 부담을 감당하기 어렵게 된다. 이는 주거급여가 일반논평 제4호가 요구하는 주거비 부담 적정성의 규범적 요청을 충족하지 못하고 있음을 의미한다.

둘째, 주거급여 수급자가 거주하는 주택의 질적 수준과 급여 지원이 연계되지 못하는 문제가 있다. 이로 인해 급여를 수령하면서도 앞서 언급한 비적정 주거에 거주하는 사례가 발생할 수 있으며, 이는 주거급여가 주거권 보장의 실질적 수단으로 기능하지 못하는 구조적 결함을 드러낸다. 국제연합 주거권 특별보고관은 이러한 문제를 지적하면서, 주거급여가 단순한 소득 지원을 넘어 수급자의 주거 품질 향상으로 이어질 수 있도록 주거적합성 기준과 연동되어야 함을 권고하고 있다.²⁷⁾

3. 주거급여와 사회보장

주거급여를 단순한 소득보전 수단이 아니라, 주거상실을 예방하고 수급자의 주거 품질을 향상시키는 적극적 사회보장 장치로 재구성하여야 한다. 이는 경제적 위기 상황에서 임대료 미납을 이유로 하는 강제퇴거를 방지하고, 시장의 변동성으로부터 주거의 안정성을 독립시키라는 국제사회의 구체적 권고와도 맥락을 같이한다. 국제연합 주거권 특별보고관은 주거급여가 단순한 소득지원을 넘어 주거권의 실질적 보장을 위한 국가의 적극적 의무 이행 수단으로 자리매김 되어야 하며, 이는 주거권이 구체적 권리로서 사법적 심사의 대상이 될 수 있는 제도적 기반을 강화하는 방향으로 나아가야 한다고 강조하고 있다.²⁸⁾

27) United Nations, Report of the Special Rapporteur on adequate housing - A place to live in dignity for all: make housing affordable, UN Doc. A/78/192, 15 August 2023, paras. 2, 111.

28) United Nations, Report of the Special Rapporteur on adequate housing - A place to live in dignity for all: make housing affordable, UN Doc. A/78/192, 15 August 2023, paras. 2, 111, 113.

이를 위한 구체적 방향은 다음과 같다. 첫째, 기준임대료를 시장 임대료와 연동하는 실시간 조정 체제를 도입하여 급여의 현실화를 도모하여야 한다. 둘째, 주거적합성 기준과 주거급여 수급을 연계함으로써, 급여 지원이 수급자의 주거 품질 향상으로 이어지는 구조를 마련하여야 한다. 셋째, 주거급여와 긴급복지지원과 같은 관련 제도를 유기적으로 연계하는 통합 지원 체계를 구축하여야 한다. 넷째, 사회권위원회가 확립한 퇴행금지 원칙에 따라 기준임대료의 삭감이나 수급 대상의 축소와 같은 퇴행적 정책 변화를 방지한다.

V. 국제연합 지속가능발전목표와 공공임대주택법제

1. 공공임대주택 정책의 현황과 과제

우리나라의 공공임대주택은 영구임대·국민임대·행복주택·장기전세 등 다양한 유형으로 분화되어 운영되고 있으나, 각 유형 간의 연계성이 부족하고 입주 자격 및 임대료 기준이 복잡하게 설계되어 있어 수요자 중심의 접근이 어려운 구조적 문제를 안고 있다.²⁹⁾ 지속가능발전목표 11-1은 모든 사람이 적절하고 안전하며 저렴한 주거에 접근할 수 있도록 보장할 것을 목표로 설정하고 있는바, 이는 공공임대주택 정책이 지속가능발전목표 11-1의 이행이라는 국제적 규범 의무의 관점에서 검토되어야 함을 시사한다. 특히 공공임대주택 정책은 공급의 양적 확대를 넘어 세대별·계층별 특성을 반영한 질적 평가가 병행되어야 한다.

29) 여경수, “「공공주택 특별법」에서 행복주택에 관한 평가와 과제”, 입법과 정책 제8권 제1호, 국회입법조사처, 2016, 375쪽.

2. 공공임대주택법제에 관한 비판적 검토

우리나라에서 공공임대주택 제도가 주거취약계층의 실질적 주거안정에 기여하였는지를 비판적으로 검토할 필요가 있다.³⁰⁾ 첫째, 공공임대주택 정책이 양적 공급 목표 달성에 치우친 나머지, 일반논평 제4호가 강조하는 접근가능성을 실질적으로 충족하지 못하고 있다는 점이다. 둘째, 지속가능발전목표 11이 지향하는 포용적·통합적 주거환경의 구성과 배치되는 결과를 낳고 있는데, 즉 최저소득계층의 구조적 배제가 공공임대주택 제도 내에서도 재생산되고 있다는 점이다. 이는 공공임대주택 정책의 질적 목표를 재설정하고, 주거취약계층의 실질적 필요를 우선적으로 충족하는 방향으로 제도를 전환하여야 함을 시사한다.

3. 사회주택의 개념과 공급 필요성

사회주택은 사회적 경제주체가 저렴한 임대료로 장기간 안정적 주거를 제공하는 비영리적 성격의 주택이다. 사회주택제도는 단순한 공공임대주택의 공급을 넘어 지역사회와의 연계, 거주자의 자립 지원, 주거커뮤니티 형성 등 사회적 가치를 실현하는 수단으로 기능한다.³¹⁾ 유럽 주요국에서 사회주택은 전체 주택 재고의 상당 부분을 차지하며 주거권 보장의 핵심 기반으로 자리 잡고 있는 반면, 우리나라의 사회주택은 아직 초기 단계에 머물러 있어 법적 기반의 확충이 시급한 과제로 부각된다.³²⁾ 특히 새로운 도시의제(New Urban Agenda)는 도시의 사회적 기

30) 박미선, “주거권실현수단으로써 공공임대주택 정책의 발전경로와 지속가능성에 대한 고찰”, 공간과 사회 제33권 제1호, 한국공간환경학회, 2023, 11쪽.

31) UN-Habitat, Annual Report 2024: Adequate Housing for All, United Nations Human Settlements Programme, 2025, p. 3; 여경수, “유럽에서 주거권 보장”, 일감부동산법학 제20호, 건국대학교 법학연구소, 2020, 161쪽.

능과 토지의 사회적 역할을 강조하면서, 비영리적 주거 공급 체계의 확충을 포용적 도시공간 형성의 핵심 조건으로 설정하고 있는바,³³⁾ 이는 사회주택 공급 확대를 위한 별도의 법적 근거와 재정 지원 체계 마련의 국제규범적 근거로 기능한다.

우리나라에서 시장의 변동성으로부터 독립된 충분한 규모의 사회주택(social housing)을 공급함으로써 주거권이 시장논리에 종속되지 않도록 하는 제도적 기반을 마련하여야 한다.

4. 공공임대주택의 사회통합형 전환

공공임대주택은 단순한 복지 수혜의 대상에서 벗어나 사회통합을 위한 사회적 기반시설로 재구성되어야 한다. 이를 위하여 공급 규모의 확대와 함께 다양한 소득계층이 혼합된 주거환경을 조성하는 방향으로 공급 구조를 전환하여야 한다. 혼합 거주 방식은 주거의 계층화와 낙인 효과를 방지하면서 지속가능발전목표 11이 지향하는 포용적·통합적 주거환경을 실현하는 실증적으로 검증된 수단이다.³⁴⁾ 공공임대주택 정책의 질적 전환과 사회주택 공급의 확대는 주거 복지의 핵심이다. 공공임대주택 및 사회주택이 주거권 보장의 핵심적인 수단으로 기능할 수 있도록 법제를 정비하여야 한다.

32) 여경수, “유럽 사회주택 법제 비교와 사회주택 특별법(안) 입법 방향 제언”, 부동산 법학 제30집 제1호, 한국부동산법학회, 2026, 55쪽.

33) United Nations General Assembly resolution 71/256, New Urban Agenda, A/RES/71/256, 2016; Bharat Dahiya/Ashok Kumar Das, *op. cit.*.

34) Maha Al-Zu'bi/Vesela Radovic, *op. cit.*.

VI. 국제연합 지속가능발전목표와 도시재생 법제

1. 국제연합 지속가능발전목표 11-1과 도시재생

지속가능발전목표 11-1은 2030년까지 모든 사람이 적절하고 안전하며 저렴한 주택과 기본 서비스에 접근할 수 있도록 보장하고 슬럼을 개선할 것을 목표로 설정하고 있는바, 이는 주거권의 보장이 단순한 국내 복지정책의 문제를 넘어 국제사회가 공동으로 이행 의무를 부담하는 국제적 규범적 과제임을 선언한 것으로 평가된다.³⁵⁾ 따라서 우리나라의 도시재생 법제 역시 지속가능발전목표 11-1의 이행이라는 국제적 책무의 관점에서 재검토될 필요가 있으며, 이는 도시재생이 주거취약계층의 배제를 심화시키는 도구가 아닌 주거권 실현의 수단으로 기능하여야 함을 의미한다.

2. 새로운 도시의제와 포용적 도시

국제연합 해비타트는 주거권을 도시계획 정책의 핵심 의제로 설정할 것을 강조하고 있다. 지속가능한 주거권은 도시재생 법제와의 연계 속에서 통합적으로 논의되어야 하며, 2016년 해비타트 III에서 채택된 새로운 도시의제(New Urban Agenda)에 비추어 포용적 도시공간의 형성과 원주민 주거권 보호를 위한 법적 과제를 도출할 필요가 있다.³⁶⁾ 새로운 도시의제는 도시의 사회적 기능과 토지의 사회적 역할을 강조하며, 지속가능

35) UN General Assembly, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, 2015; UN-Habitat, SDG Indicator 11.1.1 Training Module: Adequate Housing and Slum Upgrading, United Nations Human Settlements Programme, 2018; United Nations, The Sustainable Development Goals Report 2021.

36) 여경수, “국제연합 해비타트 III의 새로운 도시의제에 비추어 본 도시재생법제의 과제”, 일감부동산법학 제23호, 건국대학교 법학연구소, 2021, 263쪽.

한 도시 발전의 방향을 제시하고 있다.

지속가능발전목표 11-1과 새로운 도시의제는 주거권을 도시 정책의 중심적 요소로 위치시키고 도시 공간의 포용성을 재구성할 것을 함께 요구하고 있다.³⁷⁾ 특히 급격한 도시화를 겪고 있는 아시아-태평양 지역의 맥락에서 새로운 도시의제는 한국의 도시재생 법제가 지향해야 할 포용적 주거정책의 실천적 지침을 제공한다.³⁸⁾

새로운 도시의제는 도시 내 모든 구성원의 주거권 보장을 포용적 도시공간 형성의 핵심 조건으로 설정하고 있으며, 도시재생 과정에서 발생하는 원주민의 비자발적 이주와 주거권 침해 문제를 법적으로 규율하여야 할 필요성을 직접적으로 시사한다. 나아가 개발 과정에서 발생하는 원주민 배제 문제는 헌법상 인간의 존엄과 주거권 보호의무와 결합하여 사법적 통제의 대상이 될 수 있다는 점에서, 새로운 도시의제는 단순한 정책적 권고를 넘어 도시재생 과정에서 국가의 주거권 보장 의무를 구체화하는 기준으로 기능할 수 있다.

3. 도시재생 과정에서의 주거권 침해

도시개발 과정에서 발생하는 구조적 배제를 교정하고 주거권을 실질적으로 보장하기 위한 규범적 전환이 요청된다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」은 도시재생의 목표로 도시경제 기반 강화와 주거환경 개선을 병렬적으로 규정하고 있으나, 실제 도시재생 사업의 추진 과정에서는 경제적 활성화 목표가 우선시되면서 원주민의 주거권 보호가 후순위로 밀리는 구조적 문제가 반복적으로 발생하고 있다.

이러한 문제는 구체적으로 세 가지 양상으로 나타난다. 첫째, 젠트리

37) United Nations General Assembly resolution 71/256, New Urban Agenda, A/RES/71/256, 2016.

38) Bharat Dahiya/Ashok Kumar Das, *op. cit.*

피케이션으로 인한 원주민의 비자발적 이주 문제이다. 도시재생 사업 이후 임대료 상승으로 인해 오랫동안 해당 지역에 거주하여 온 저소득 임차인이 퇴거를 강요받는 현상은, 일반논평 제4호가 강조하는 점유의 법적 안정성을 정면으로 침해한다.³⁹⁾ 둘째, 재개발·재건축 과정에서의 세입자 보호 미흡 문제이다. 현행 법제는 세입자의 재정착 권리를 실효적으로 보장하는 수단이 부족하여, 도시재생이 주거취약계층의 주거 상실을 구조적으로 야기하는 결과를 낳고 있다. 셋째, 도시재생 이후 임대료 상승으로 인한 주거 불안정 심화 문제이다. 이는 지속가능발전목표 11-1이 요구하는 저렴한 주거에 대한 접근 보장과 정면으로 충돌하는 결과를 낳는다.

지속가능한 도시화는 단순한 경제 성장을 넘어 주거환경의 질적 개선과 포용성을 실현하는 과정이어야 하며, 주거환경의 질적 수준은 기본권 실현의 전제 조건으로서 입법 및 정책 형성에 대한 법적 통제 기준으로 작용할 수 있다.⁴⁰⁾ 이러한 관점에서 도시재생 법제가 주거권 보장의 관점에서 운영되어야 한다.

지속가능발전목표 11-1과 새로운 도시의제는 주거권을 도시재생의 핵심 규범으로 자리매김할 것을 요청하고 있다. 우리나라의 도시재생 법제는 이러한 국제적 흐름에 발맞추어 주거권 보장을 도시재생의 목적 조항에 명시적으로 통합하고, 원주민 주거권 보호를 위한 실효적 법적 장치를 마련하는 방향으로 전환되어야 한다.

39) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing, UN Doc. E/1992/23, 1991, para. 8(a); Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, A/HRC/40/61/Add.1, 28 February 2019.

40) UN-Habitat, World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization, United Nations Human Settlements Programme, 2020; Maha Al-Zu'bi/Vesela Radovic, *op. cit.*.

VII. 맺음말

이번 연구는 지속가능발전목표 11-1을 규범적 기준으로 설정하고, 사회권위원회 일반논평 제4호가 제시하는 ‘적정한 주거’ 개념을 이론적 분석틀로 삼아, 우리나라 주거법제의 핵심을 구성하는 최저주거기준·공공임대주택·주거급여 제도와 도시재생 법제를 통합적으로 분석하였다. 지속가능발전목표 11-1은 직접적인 법적 구속력을 가지는 조약은 아니나, 사회권규약 제11조의 내용과 실질적으로 중첩되며 지속가능발전기본법을 통해 국내 정책 체계에 일정 부분 내재화되어 있다. 그러므로 단순한 국제 선언을 넘어 국내 법질서와 연결되는 규범적 지위를 가진다. 이러한 점에서 지속가능발전목표 11-1 및 일반논평 제4호는 헌법상 주거권 해석의 보충적 기준으로 기능하며, 입법자와 행정부가 주거 관련 정책과 법제를 설계함에 있어 준수하여야 할 규범적 방향을 제시하는 기준으로 이해될 수 있다.

우리나라 주거법제는 개별 제도 차원에서 일정한 기능을 수행하고 있으나, 지속가능발전목표 11-1이 요구하는 주거권 보장 수준에 충분히 도달하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 첫째, 최저주거기준은 비적정 주거를 식별하는 지표로서의 역할을 수행하고 있으나, 이를 강제하거나 위반에 대한 제재를 부과할 수 있는 직접적인 법적 수단이 부족하여 실질적 규범으로 기능하지 못하고 있다. 또한 기준의 내용이 주로 물리적·양적 요소에 집중되어 있어, 일반논평 제4호가 강조하는 부담가능성·입지·접근성·문화적 적합성 등 다차원적 요소를 충분히 반영하지 못하고 있다.

둘째, 공공임대주택은 주거취약계층의 주거안정을 위한 핵심적 공급 수단으로 기능하고 있으나, 재고율이 주요 유럽 국가에 비해 낮은 수준에 머무르고 있으며, 최저소득계층 중심의 선별적 공급 구조는 주거의 계층화와 낙인효과를 초래하는 요인이 되고 있다. 이는 지속가능발전목

표 11이 지향하는 포용적 주거환경의 조성과 상충되는 결과를 낳는다.

셋째, 주거급여는 민간임대시장에서의 주거비 부담을 완화하는 수요 측면의 핵심 수단이나, 수급 대상의 제한성과 기준임대료의 현실화 부족으로 인해 주거비 부담을 실질적으로 완화하는 데 한계가 있다. 아울러 주거급여가 수급자가 거주하는 주택의 질적 수준과 연계되지 못하고 있어, 급여를 수령하면서도 비적정 주거에 거주하는 사례가 발생하는 구조적 결함이 확인되었다.

본 연구에서 확인한 가장 중대한 문제는 위의 제도 사이의 구조적 연계성이 충분히 확보되어 있지 않다는 점이다. 최저주거기준·공공임대주택·주거급여는 각각 독립적인 정책 수단으로 운영되고 있으며, 비적정 주거 가구가 이들 제도를 통해 단계적으로 적정 주거로 이동할 수 있는 통합적 지원 구조가 형성되어 있지 않다. 지속가능발전목표 11-1의 실질적 달성은 개별 제도의 존재 여부가 아니라 이들 제도가 얼마나 유기적으로 연계되어 작동하는가에 의해 결정된다는 점에서, 현행 주거법제의 구조적 재편은 단순한 개별 제도의 개선을 넘어 통합적 주거권 보장 체계의 설계라는 관점에서 접근되어야 한다.

향후 우리나라 주거정책에서 최저주거기준은 비적정 주거를 식별하고 국가 개입의 대상을 설정하는 규범적 출발점으로, 공공임대주택 및 사회주택은 비적정 주거 가구에 대한 직접적 주거 지원 수단으로, 주거급여는 민간임대시장에서의 접근가능성을 보완하는 수단으로 각각 기능하도록 한다. 이 체계가 실효적으로 작동하기 위해서는 최저주거기준 미달 가구를 공공임대주택 우선 공급 대상으로 연계하고, 공공임대주택 입주자에 대한 주거급여 지원을 체계화하는 방식으로 제도 간의 정보 연계·대상자 연계·급여 연계가 법제도적으로 명확히 설계되어야 한다. 나아가 도시재생 법제가 지속가능발전목표 11-1이 요구하는 포용적 주거권 보장 체계로서의 실효성을 갖추도록 하며, 젠트리피케이션과 원주민 주거권 침해를 방지하는 실효적 법적 장치를 통해 도시 공간의

포용성을 제도적으로 뒷받침하여야 한다.

지속가능한 도시화의 개념은 헌법상 인간다운 생활권과 결합될 때 단순한 정책 목표를 넘어 국가의 적극적 보호의무를 정당화하는 규범적 근거로 기능하며, 주거환경의 질적 수준은 기본권 실현의 전제 조건으로서 입법 및 정책 형성에 대한 법적 통제 기준으로 작용할 수 있다.

주거는 단순한 물리적 공간이 아니라 인간의 존엄성을 보장하는 곳이다. 주거권은 정책적 배려의 대상에 머무를 수 없으며, 헌법상 보장되어야 할 기본권으로 재정립되어야 한다. 이는 지속가능발전목표 11-1의 국내적 정착을 위한 과제이면서 동시에, 우리나라 헌법이 지향하는 인간다운 생활을 할 권리의 실질적 보장을 위한 조건이다.

참고문헌

1. 단행본

Bharat Dahiya/Ashok Kumar Das, *New Urban Agenda in Asia-Pacific*, Springer Nature, 2019.

Jeffrey Sachs, *The Age of Sustainable Development*, Columbia University Press, 2015.

Maha Al-Zu'bi/Vesela Radovic, *SDG11 - Sustainable Cities and Communities: Towards Inclusive, Safe, and Resilient Settlements*, Emerald Publishing Limited, 2021.

2. 학술지

김나래, “기후위기 대응 부동산 규제의 헌법적 정당성과 한계”, 동북아 법연구 제19권 제3호, 전북대학교 동북아법연구소. 2026, 297-316쪽.

박미선, “주거권실현수단으로써 공공임대주택 정책의 발전경로와 지속 가능성에 대한 고찰”, 공간과 사회 제33권 제1호, 한국공간환경학회, 2023, 11-47쪽.

안세희, “사회적 기본권으로서 주거권의 실현방향”, 연세법현논총 제4권 제1호, 연세대학교 법학연구원, 2025, 95-128쪽.

여경수, “『공공주택 특별법』에서 행복주택에 관한 평가와 과제”, 입법과 정책 제8권 제1호, 국회입법조사처, 2016, 375-395쪽.

_____, “외국의 주거비보조 입법례와 시사점”, 법학논총 제25권 제2호, 조선대학교 법학연구원, 2018, 261-283쪽.

_____, “국제연합 사회권위원회와 인권이사회를 통한 주거권 보장”, 인권과 정의 제482호, 대한변호사협회, 2019, 129-142쪽.

_____, “유럽에서 주거권 보장”, 일감부동산법학 제20호, 건국대학교

법학연구소, 2020, 161-189쪽.

_____, “국제연합 해비타트 III의 새로운 도시의제에 비추어 본 도시재생법제의 과제”, 일감부동산법학 제23호, 건국대학교 법학연구소, 2021, 263-301쪽.

_____, “비적정 주거 개선을 위한 법제 연구 -영국과 미국의 법제를 중심으로-”, 일감부동산법학 제26호, 건국대학교 법학연구소, 2023, 139-173쪽.

_____, “유럽 사회주택 법제 비교와 사회주택 특별법(안) 입법 방향 제언”, 부동산법학 제30집 제1호, 한국부동산법학회, 2026, 55-95쪽.

이은희, “인간다운 주거의 보장: 임대주택의 주거적합성을 중심으로”, 민주법학 제88호, 민주주의법학연구회, 2025, 193-236쪽.

3. 보고서

국가인권위원회, “적정한 주거에서 살 권리” 보장을 위한 권고, 2021.

국무조정실, 제4차 지속가능발전 기본계획(2021~2040), 2021.

국토교통부, 2024년도 주거실태조사 일반가구 연구보고서, 국토교통부, 2025.

서울특별시, 호우피해 현황 및 복구관련 긴급 현황 보고, 2022.

4. 국제연합 문서

4.1 국제연합 총회 결의 및 조약

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Art.* 11(1), 1966.

UN General Assembly, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, *A/RES/70/1*, 25 September 2015.

United Nations General Assembly resolution 71/256, New Urban Agenda,

A/RES/71/256, 2016.

Universal Declaration of Human Rights, *Art. 25(1)*, 1948.

4.2 위원회 문서

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing, *UN Doc. E/1992/23*, 1991.

4.3 특별보고관 보고서

Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, *A/HRC/40/61/Add.1*, 28 February 2019.

United Nations, Report of the Special Rapporteur on adequate housing - A place to live in dignity for all: make housing affordable, *UN Doc. A/78/192*, 15 August 2023.

4.4 UN-Habitat 문서

UN-Habitat, *SDG Indicator 11.1.1 Training Module: Adequate Housing and Slum Upgrading*, United Nations Human Settlements Programme, 2018.
_____, *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization*, United Nations Human Settlements Programme, 2020.
_____, *Annual Report 2024: Adequate Housing for All*, United Nations Human Settlements Programme, 2025.

4.5 기타 국제연합 문서

United Nations, *The Sustainable Development Goals Report 2021*, United Nations, 2021.

[Abstract]

The Sustainable Development Goals and the Right to Adequate Housing

Yeo, Gyeongsu*

SDG 11.1 calls for universal access to adequate and safe housing by 2030, functioning as a result-oriented international norm. Through a tripartite typology-slums, informal settlements, and inadequate housing-and a quantitative indicator system, it subjects the housing rights performance of individual states to universal international monitoring and comparative assessment. In South Korea, however, the translation of this international norm into substantive legal standards remains limited, and the right to housing has yet to be firmly established as an independent constitutional right, remaining confined to the realm of discretionary social policy. This study analyzes the normative structure and indicator framework of SDG 11.1 and maps it onto Korean housing realities-including basement dwellings, gosiwons, jjokbang, and vinyl-house settlements-thereby repositioning the problem of inadequate housing as a subject of comparative legal analysis and quantitative evaluation. Drawing on three core indicators-the proportion of households below the minimum housing standard, the scale of public rental housing supply, and the coverage of housing benefit programs-the study diagnoses the structural limitations of South Korea's housing legislation

* Academic Research Professor, 10 · 19 Research Institute, Suncheon National University

and identifies legislative and policy reform priorities. It concludes that SDG 11.1 can serve as a constitutional benchmark for evaluating the legitimacy of housing law and policy in Korea, providing the normative foundation for reconstituting the right to housing as a central element of urban governance.

[Key Words] Sustainable Development Goals, Right to Adequate Housing, Inadequate Housing, Minimum Housing Standard, Public Rental Housing