인권정보자료실
ESd1.3

IMF시대 서민주거 안정을 위한 국제토론회

인간의 권리 국민의 권리

International Forum on Housing Rights in Korea
"Home-Human Rights, Citizens' Rights"

1998.11.6
한국도시연구소 · 천주교서울대교구빈민사목위원회

IMF시대 서민주거 안정을 위한 국제토론회

천주교서울대교구 빈민사목위원회
주소 : 서울시 중구 명동2가 1번지 카톨릭회관4층 (100-022)
전화 : 02-777-7261, 팩스 : 778-3414, 천리안 : scup

The Urban Poor Pastoral Committee of the Seoul Archdiocese of Catholic Church
4th floor, Catholic Center, #1 Myong-dong 2-ga, Chung-ku, Seoul 100-022, Korea
Tel. : (82-2) 777-7261, Fax : (82-2) 778-3414, e-mail : scup@chollian.net

한국도시연구소
주소 : 서울시 마포구 신수동 서강대학교 내 (121-742)
전화 : 02-701-9004(팩스겸용), 011-702-9004, 천리안 · 하이텔 ID : kocer

Korea Center for City and Environment Research (KOCER)
ILM Bldg., Sogang University, #1 Shinsoo-dong, Mapo-ku, Seoul 121-742, Korea
Tel.& Fax : (82-2) 701-9004, e-mail : kocer@chollian.net

IMF시대 서민주거 안정을 위한 국제토론회
1998.11.6 한국도시연구소 · 천주교서울대교구빈민사목위원회

IMF시대 서민주거 안정을 위한 국제토론회

인간의 권리 국민의 권리

International Forum on Housing Rights in Korea "Home-Human Rights, Citizens' Rights"

On November 6, 1998 / At Conference Room, Korea National Assembly Building
Organized by - Urban Poor Pastoral Committee of the Seoul Archdiocese of Catholic Church
- Korea Center for City and Environment Research (KOCER)
Sponsored by - Citizens' Coalition for Economic Justice (CCEJ)
- People's Solidarity for Participatory Democracy (PSPD)
- Korean Coalition for Housing Rights (KCHR)

일시 : 1998년 11월 6일(금) 오후 1시~6시
장소 : 국회의원회관 소회의실
주최 : 한국도시연구소, 천주교서울대교구빈민사목위원회
후원 : 경제정의실천시민연합
참여민주주의시민연대
주거권실현을위한국민연합

IMF시대 서민 주거 안정을 위한 국제토론회
"집 — 인간의 권리, 국민의 권리"

개회식

13:00-13:20 개회사 : 김형국 (한국도시연구소 이사장, 서울대 교수)
축 사 : 김수환 추기경

제 1 부 주거권의 국제적 조망

사회 : 박문수 (서강대 교수)

13:20-14:20 <발표>
1. 세계의 주거권 현황과 전망
키르티 샤아 (HIC 총재)
2. 보편적 권리로서의 주거
스코트 레키 (COHRE 대표)
3. 도시저소득층의 주거환경 개선방안
에두아르도 호르게 안조레나(일본 소피아대학 교수)

14:20-15:45 <토론>
김정호 (국토개발연구원 주택연구실장)
이은기 (변호사)
김수현 (한국도시연구소 토지주택연구부장)
김영준 (주거권실현을 위한 국민연합 사무총장)

15:45-16:00 휴 식

제 2 부 한국사회의 주거권 실현 계획

사회 : 김형국 (한국도시연구소 이사장, 서울대 교수)

16:00-16:40 <발표>
1. 한국 사회의 주거권 현실과 정책 방향
하성규 (한국도시연구소장, 중앙대 교수)
2. 주거기본법의 취지와 주요 내용
정태용 (법제처 법제관)

16:40-18:00 <토론>
추병직 (건설교통부 주택도시국장)
유해웅 (국토개발연구원 연구위원)
신영섭 (한국경제신문 논설위원)
신현규 (대한주택공사 도시정비처장)
유종성 (경제정의실천시민연합 사무총장)

18:15-20:00 **주거기본법 입법추진위원회 결성식 및 리셉션**
장소 : 국회 후생관

Forum on Housing Rights in Korea
"Home — Human Rights, Citizens' Rights"

<Opening Ceremony>

13:00-13:20 Opening Remarks : Dr. Hyung-Kook Kim (Chairman, Board of Directors, KOCER / Professor, Seoul National University)
Congratulatory Remarks : Cardinal Su-Hwan Kim, Stephen

SESSION 1: International Prospects for Achieving Housing Rights
Chair / Dr. Mun Su Park (Professor, Sogang University)

13:20-14:20 <Presentation>
1. The Global Situation and Prospects for Housing Rights
Mr. Kirtee Shah (President, HIC)
2. Housing Rights are for All People, All the Time
Mr. Scott Leckie (Director, COHRE)
3. Ways to Improve the Living Conditions of the Urban Poor
Fr. Eduardo Jorge Anzorena (Professor, Sophia University, Japan)

14:20-15:45 <Discussion>
Dr. Jung-Ho Kim (Senior Research Fellow, KRIHS)
Dr. Eun-Ki Lee (Attorney at Law)
Dr. Soo-Hyun Kim (Research Fellow, KOCER)
Mr. Young-Jun Kim (General Secretary, Korean Coalition for Housing Rights)

15:45-16:00 Coffee Break

SESSION 2: The Plan for Materializing Housing Rights in Korea
Chair Dr. Hyung-Kook Kim (Chairman, Board of Directors, KOCER / Professor, Seoul National University)

16:00-16:40 <Presentation>
The Issues of Housing Rights and Policy Directions in Korea
Prof. Seong-Kyu Ha (Director, KOCER)
Rationale and Content of a Basic Housing Law
Mr. Tae-Yong Chung (Legislation Officer, Ministry of Legislation)

16:40-18:00 <Discussion>
Mr. Byung-Jik Choo (Director General, Housing Urban Affairs Bureau, Ministry of Construction & Transportation)
Dr. Hai-Woong Yoo (Research Fellow, KRIHS)
Mr. Young-Seob Shin (Editorial Writer, The Korea Economic Daily)
Mr. Hyun-Kyu Shin (General Manager of Urban Redevelopment Div., KNHC)
Mr. Jong-Sung You (Secretary General, CCEJ)

18:15-20:00 **Inaugural Ceremony of the Committee for Legislating Basic Housing Act and Reception of the International Forum**
Venue : National Assembly Welfare Center

개 회 사

오늘 이 행사를 주최하게 된 〈한국도시연구소〉를 대표해서 환영 인사드리게 됨을 대단히 기쁘게 생각합니다. 〈한국도시연구소〉로서는 매년 이맘때 개최하는 창립기념 심포지움을 겸한 토론회이기도 합니다.

우선, 먼 길을 마다 않고 귀한 말씀을 들려주시기 위해, 이 곳 한국까지 찾아주신 Kirtee Shah 총재님, Anzorena 신부님, 그리고 Scott Leckie 선생님께 심심한 사의(謝意)를 전합니다. 아울러 바쁜 일정에도 불구하고 이 자리에 참석해주신, 김수환 추기경님을 비롯한 내빈과 방청객 여러분께도 깊은 감사를 드립니다. 추기경님께서는 김대중 대통령과의 면담을 추진해주시고, 또 일간 신문사들에 적극적인 보도협조를 부탁하시는 등, 그 누구보다도 이번 행사에 많은 힘을 쏟아주셨습니다. 이 자리를 빌어 다시 한 번 감사드립니다.

사실, 이 토론회가 처음 구상된 배경의 출발점에는 가난한 도시서민들이 있습니다. 그동안 우리나라의 주택문제는 정부와, 당사자인 가난한 서민들과, 그리고 시민단체를 비롯한 NGO들의 어우러진 노력으로 조금씩 개선되어 온 것이 사실입니다. 그래서 정부에서 발표한 주택보급률이, 적어도 수치상으로는, 90%를 넘어서고 있습니다. 그러나 이같은 긍정적인 징표의 다른 이면에는, 미래를 낙관할 수만은 없는, 참으로 우려스러운 상황이 또한 있습니다.

주택시장에서의 경쟁에서 탈락한 사람들, 즉, 스스로의 경제 능력으로 집을 마련할 수 없는 사람들에 대한 정부의 대안은 여전히 미미합니다. 더구나 작년 우리 경제가 급격히 하강하기 시작한 이래로, 자기 집이 없는 사람들의 생활은 몇 배 더 힘들어지고 있습니다. 실직 한파(寒波)로 수입이 끊겨, 몇 달씩 월세를 못내게 된 사람들이 거리로 나오고 있고, 심지어 가족 단위의 노숙자까지 생기고 있다는 얘기도 자주 듣고 있습니다. 작년 겨울, 백여명의 부랑자가 떠돌던 서울역 앞에는 요즈음 천여명의 노숙자들이 몰려있다 합니다. 이런 현상들이 비단 주택문제에서만 비롯된 것이 아니라, 총체적 경제 위기의 연쇄적 파급이라 하더라도, 우리 사회가 이같은 위기 앞에 속수무책으로 흔들린다는 것은, 그동

안 주거와 같은 인간 생활의 기본 영역에서 튼튼한 안전 장치를 갖추고 있지 못했다는 증거가 아닌가 합니다.

주택문제와 관련해서 그동안 우리 사회가 이룩한 발전을 폄하하려는 것이 아닙니다. 우리가 우려하는 것은, 90%가 넘는 주택보급률을 근거로 '우리나라의 주택문제는 더 이상 심각하지 않다'거나, '실업문제가 더 화급하므로 주택문제에 신경쓸 겨를이 없다'거나, 혹은 '신자유주의 경향에 따라서 우리나라도 주택문제는 철저히 시장기제에 맡겨야 한다'는 식의, 주택문제를 경시하는 주장입니다. 때문에 우리가 관심을 갖는 것은, 그리고 정부에 대해 관심을 촉구하는 것은, 중산층의 주택문제가 아니라, 바로 가난한 서민들의 주택문제입니다. 지금 이들의 주거문제는 분명, "심각하고", "마땅히 신경을 써야 하며", 또한 "시장기제에 맡겨서는 결코 해결되지 않는" 문제입니다.

우리는, '국가가 도시서민들의 주택문제 해결을 위해 실질적인 관심과 책임을 가져야 한다'는 생각에 한국사회가 동의하게 되기를 희망하며, 이를 공동의 약속으로 법규화하는 데에 온 힘을 쏟고자 합니다.

도시서민들을 위한 주거권 보장을 도모하려는 이번 입법 추진은 단지 그들에게 기본권을 보장하자는 수준에 그치는 일이 아닙니다. 그 이상으로 이 나라와 이 사회의 정통성(正統性)을 지키자는 대의(大義)의 구현이라 우리는 믿고 있습니다. "집없는 사람에겐 애국심을 기대하지 말라"는 경구(警句)가 있지 않습니까. 이 경구는 다름아니라 주거권이 국가존립의 기초임을 말해 주는 것입니다. 이 분단된 나라처럼 사회통합의 장치가 절실한 게 없는 바, 우리는 주거권 확보야말로 이 시점에서 중요하고 시급한 사회통합의 장치임을 다시 한 번 확인하고 싶은 것입니다.

오늘의 이 값진 토론회가, 우리 사회가 정의에 바탕한 주택정책의 기본을 세우는 계기가 되기를 충심으로 바라면서 인사 말씀에 대신하고자 합니다. 감사합니다.

한국도시연구소 이사장 김 형 국

축 사

1. 친애하는 형제 자매 여러분,

서민 주거 안정을 위한 국제 토론회를 위해 이 자리에 와 주신 여러분 모두를 집 없는 가난한 이들을 사랑하시는 예수님의 이름으로 진심으로 환영합니다. 특히 집 없이 고통을 당하는 온세계 모든 이를 위해 애쓰시는 Habitat International Coalition의 키르티 샤아 총재님과 Center on Housing Rights & Evictions의 스코트 레키 대표님, 그리고 막사이사이상의 수상자이신 예수회 에두아르도 호르게 안조레나 신부님, 이렇게 집 없는 가난한 이들에게 애정을 가지시고 헌신해 오신 여러 귀한 손님들을 맞이하게 되어서 정말 기쁩니다.

또한 세계적으로도 유례없이 열악한 우리 나라의 주거 현실을 안타깝게 생각하시고 집 없는 서민들의 주거 안정을 법적으로 보장할 수 있도록 주거기본법안을 마련해 주시고 음으로 양으로 자문해 주시는 여러분들과 토론자 여러분께도 이 자리를 빌어서 경의를 표하며 진심으로 감사드립니다. 아울러 뜻을 함께 해 주시는 경제정의실천시민연합과 참여민주주의시민연대의 관계자 여러분께도 역시 같은 감사를 드리고 싶습니다.

동시에 이번 토론회를 계획하고 준비함에 있어 수고하신 한국도시연구소의 김형국 이사장님과 하성규 소장님 그리고 여러 연구원들, 또한 주거권 실현을 위해 집 없는 서민들 속에서 온갖 고생을 마다하지 않는 주거권 실현을 위한 국민연합의 김진홍 대표님과 여러 활동가들, 그리고 우리 교구의 최창무 주교님, 또 빈민사목위원회의 이기우 신부님과 수고해 주신 여러 위원님들께도 감사합니다.

2. 우리 다라의 주택 문제는 그동안 정부, 무주택서민, 그리고 「주거연합」 등의 시민·사회단체들의 노력으로 꾸준히 개선되어 왔습니다. 그럼에도 주택시장에서 자신들의 능력으로 적정한 주거를 스스로 확보할 능력이 없는 서민들의 주거 고통은 여전히 남아 있고 점점 더 어려워져 가고 있습니다. 때로는 무자비

한 강제철거로 인해 최소한의 주거마저 위협받는 심각한 현상이 지금 이 시간에도 벌어지고 있습니다. 더구나 6·25 전쟁 이래 최대의 국난이라 일컬어지는 IMF 시대의 경제위기에 따른 소득 감소와 대량실업사태로 인해, 임시직과 일용직에 종사해 오던 집 없는 가난한 사람들의 고통은 더욱 깊어지고 확대되는 경향을 띠고 있습니다. 나날이 늘어가는 노숙자들은 차가운 길바닥에서 온 가족이 몇 달째 구걸하며 잠을 자면서 집 없는 고통을 온 몸으로 겪어 내고 있습니다. 이들 노숙자들의 존재와 증가현상은 우리 나라 주거 현실을 잘 드러내 주는 단면이 아닐까 합니다. 그런데 더욱 우리의 마음을 어둡게 하는 것은 언제 이 고통과 위기가 끝날지 아무도 모른다는 사실입니다. 저소득층의 생존 위기에 대한 사회 안전망의 필요성이 심각하게 제기되고 있는 가운데, 생존의 가장 기본이 되는 주거 공간을 상품이나 재산이 아니라 삶의 터전이요 보금자리라는 측면에서 다시 조명해 볼 필요가 있습니다. 그래서 주거권에 정통하신 외국 전문가들을 초청해서, 세계 각국의 주거 보장을 위한 노력을 들어 보고, 특히 주거기본법의 의미와 필요성을 우리 사회의 맥락에서 점검해 보는 자리를 마련했다고 봅니다.

3. 우리 나라의 역대 정부는 급격한 도시화와 이에 따른 이농현상으로 인해 턱없이 모자라는 대도시의 주택난 해소를 위해 많은 노력을 기울여 왔습니다. 특히 80년대 후반에는 임대아파트를 대량으로 지어 어느 정도 서민주택문제가 해결의 가닥을 잡아가기도 한 것이 사실입니다. 그런데 문제는 그것이 어떻게 배분되고 있느냐 하는 현실의 문제입니다. 정작 임대아파트를 필요로 하는 가난한 사람들에게는 제대로 돌아가지 않았는가 하면 그나마도 이제와서는 예산 배정에 있어서 중단되고 만 현실은 참으로 안타까운 일이 아닐 수 없습니다. 이래서는 집 없는 서민들의 주거 고통이 개선될 수 없습니다. 단적으로 우리 나라 정부에서는 주거자원 배분의 형평성을 고려하는 주거수준 지표가 없는 상태입니다. 최저주거기준이 설정되어 있지 않기 때문에 주거빈곤상태에 있는 가구가 얼마인지 확인하기 어렵습니다. 정부가 국민의 세금으로 배려해야 할 가장 가난하고 어려운 가정들이 과연 얼마나 있는지, 또 어느 정도까지 정책적으로 배려를 해야 좋은지에 대한 객관적인 기준조차 마련되어 있지 않고 있다는 것이 문제입니다. 그래서 우리 나라 사회의 전반적인 차원에서 재산상의 불평등과 빈부격차가 점점 늘어나고 이로써 주거불평등과 주거격차는 더욱 심화되고 있음을

발견할 수 있습니다. 우리 나라보다 경제적으로 더 잘 사는 미국이나 일본, 영국 등과 같은 선진국들보다도 소득에 대비한 주거 비용이 3배 이상 비싼 우리 현실에서 이와 같은 주거 불평등과 주거격차는 집 없는 서민들에게 절망을 안겨다 줄 것이 분명합니다. 무엇보다도 집 없는 부모 밑에서 최소한의 공간조차도 없이 자라나야하는 청소년들의 그늘진 눈망울을 우리는 잊어서는 안됩니다. 가난한 청소년들이 절망하지 않을 수 있도록 노력하는 일은 우리 모든 어른들의 포기할 수 없는 책무입니다. 우리는 이러한 우리 사회의 그늘에 희망의 빛을 비추어야 한다고 믿습니다.

4. 그에 반해서 오늘날 국제 사회는 주거를 인간의 기본적인 권리의 하나로 인정하고, 그 실현을 위한 노력을 기울이고 있습니다. '적절한 주거에 관한 권리'가 인간의 권리에서 가장 중요한 권리 중의 하나라고 천명한 1948년 '세계인권선언'에서는 물론이요, 1996년 터어키 이스탄불에서 열렸던 유엔 세계주거회의에서는 유엔인간정주센터(United Nations Center for Human Settlements: UNCHS)를 설립하여 주거권 실현을 위한 국제적인 활동을 담당하도록 한 바 있습니다. 교황청 정의평화위원회에서도 이 유엔 세계주거회의에 대표단을 파견해서 주거권이야말로 인간의 기본 권리임을 강력하게 천명하였음은 그리스도의 사랑을 따르는 가톨릭 교회의 가르침에서 볼 때 당연한 일이 아닐 수 없습니다.

교황 요한 바오로 2세께서는 유엔이 정한 세계 홈리스의 해였던 지난 1987년에 전세계 가톨릭 신자들에게 보내신 회칙「사회적 관심」의 17항과 18항을 통해서 다음과 같이 가르치신 바 있습니다. 주택의 위기와 실업의 위기는 대표적인 사회악의 결과라고 말씀하시면서, "이같은 현상은 그 사회가 경제적으로는 물론이요 사회적으로나 문화적으로도 병든 징표입니다. 주택난이 해결되지 못하는 사회는 인간의 발전이 이룩되지 못한 사회"라고 가르치셨습니다. 그런가 하면, "사람이 일하지 못하는 데서 오는 굴욕감은 그 자신과 사회에 대단히 부정적인 결과를 초래합니다. 이는 지난 고도경제성장으로 추진되어 온 발전이 과연 제대로 발전되어 온 것인지 의심하게 만드는 것"이라고 말씀하시면서, "노동과 고용의 조직에 있어서 무엇인가 잘못되어 있음을 보여주는 것"이라고 지적하셨습니다. 교황 성하의 가르침을 받들어, 저희 가톨릭 교회로서는 받은 바 복음적인 사명에 의거하여, 가난한 이들을 우선적으로 선택하고, 그들의 요청에 정의

가 담겨 있음을 식별하며, 전체적인 선익을 간과하지 않으면서도 공동선이라는 맥락에서 가난한 이들에게 복음을 전하라는 소명을 느끼는 바입니다. 그리고 이 소명의 증거로서, 그리고 또한 다가오는 서기 2000년 그리스도 강생 대희년의 선물로서 집 없는 가난한 이들의 주거 안정을 위해 마련되는 이 주거기본법이 입법되도록 할 수 있는 모든 노력을 경주할 것입니다.

5. 주거 정책을 담당하시는 공직자들은 '적절한 주거'가 모든 사람이 누려야 할 권리라는 점을 인식하시고, 주거권 실현을 위해 정책이 추구해야 할 원칙을 제도적으로 보장하는 데 노력해 주시기 바랍니다. 국민의 주거권 실현과 주거수준의 향상을 위해 정부가 적극적으로 노력해야 하는 일은 공직자들의 신성한 의무라고 우리는 믿습니다. 이 점에 있어서 최저주거기준은 한 사회가 책임져야 하는 기본적인 주거수준입니다. 최저주거기준이 존재하지 않고 주거빈곤이 제대로 측정도 되지 않고 있는 현실은 주택정책이 가장 먼저 고려해야 할 계층이 누구인가에 대한 고려가 제대로 이루어지지 않았음을 보여주는 것이기 때문에, 정부와 공직자들은 속히 최저주거기준을 설정하고 이를 바탕으로 주거정책을 시행해야 할 줄로 압니다.

아울러 경제 위기 극복을 위해서 노심초사하시는 김대중 대통령님께도 간곡한 기대를 걸고 싶습니다. 취임사에서 밝히신 바와 같이 집 없는 가난한 서민들의 눈물을 씻어 주는 일이 그리 간단히 이루어질 일은 아닙니다. 하지만 대통령님의 그 소망과 진심을 믿고 가난한 이들을 사랑하시던 신앙인으로서 김대중 대통령님께 호소합니다. 이 법안에 각별한 관심을 기울여 주시고 여·야 정치인들과 관련 공직자들에게 이 뜻을 알려 주셔서 이 어려운 시기에 서민들의 주거가 안정될 수 있도록 도와 주실 것을 당부드리고 싶습니다.

다시 한 번 이번 국제 토론회를 축하드리며 뜻한 바 성과를 거두시기를 하느님의 이름으로 축원합니다. 감사합니다.

김 수 환 추기경

제 1 부　주거권의 국제적 조망

SESSION 1
International Prospects for Achieving Housing Rights

세계의 주거권 현황과 한국 사회의 과제 1
What the Korean Society should do to guarantee housing rights in the light of the global attempts to implement them?
— 키르티 샤아 (Kirtee Shah)

보편적 권리로서의 주거 27
Housing Rights are for All People, All the Time
— 스코트 레키 (Scott Leckie)

도시저소득층의 주거환경 개선방안 57
Ways to Improve the Living Conditions of the Urban Poor : International Experiences
— 에두아르도 호르게 안조레나 (Eduardo Jorge Anzorena)

세계의 주거권 현황과 한국 사회의 과제

키르티 샤아
HIC[1] 총재

1. 주거권을 보장하는 것은 정부나 NGO 또는 국회의원들만의 문제가 아니라, 한국 사회 전체의 책임이다. 이 사회의 모든 기관과 분야가 함께 상호관계를 맺으며 해야할 일인 것이다. 필자가 모든 사람들, 특히 가난한 이들을 위한 주거권이라고 할 때 의미하는 바는, 법적 차원의 좁은 의미가 아니라 그보다 넓은 개념을 뜻하는 것이다.

2. 외국인이지만 같은 아시아인으로서, 나는 한국에 대해 대조적인 두 가지 이미지를 갖고 있다. 한 가지는 경제적인 성공으로, 아시아의 호랑이들 중에서 가장 강하고 지속적이며 가장 높은 경제성장, 급속한 산업화와 기술의 발전, 세계 시장에서의 높은 점유율, 그리고 전통을 중시하며 열심히 일하는 부지런한 민족, 그리고 교육열이 높은 나라라는 것이다. 1960년대에 한국에서는 글을 아는 국민들의 비율이 71%였는데 반해, 인도는 28%였다. 이러한 차이는 1980년에 한국 93%, 인도 36%로 더욱 벌어졌다.

1955년 서울 인구는 90만명밖에 안되었다. 그러나 1998년에는 1,200만명이 되었으며, 지금 서울의 GDP는 인도네시아의 그것보다 높다. 또한 서울은 부(富)와 세련됨에 있어서 동경과 라이벌일 정도의 도시로 성장했다. 전체적으로 볼 때 역동적인 경제, 진보적이고 현대화된 도시, 발전하고 있는 도시라고 생각한다.

3. 그러나 또 다른 이미지도 있다. 곳곳에 흩어져 사는 도시빈민들의 수가 최소한 200만명이고 (1990년 자료), 이들 중 70%는 국유지에 살고 있으며, 이들 중 절반 이상

1) 세계주거연합 HIC (Habitat International Coalition)은 인류의 주거문제에 관여하는 전세계의 단체와 개인들로 구성된 국제기구로서, 비영리 독립기구이다(역자 주).

이 세입자인 도시로서의 서울이라는 이미지이다. ACHR[2] / HIC 강제철거감시단의 합동 재개발에 대한 조사보고서(1990)에 의하면, "1985-89년까지 70만명이 강제철거를 당했다. 그 중에서 약 10%만이 새로 지은 아파트에 다시 입주할 수 있었다." 1988년에는 서초동에서 800가구가 강제철거를 당하였다. 그리고 1998년 5월 도원동에서 강제철거가 일어나 폭력과 싸움이 야기되었다. 두 번째 보고서(1996-97, 「아시아에서의 강제철거와 주거권 침해」)에서 케네스 페르난데스(Kenneth Fernandes)는 "한국의 서울에서 건설회사는 철거용역회사를 고용한다. 그들은 조직폭력배를 고용해서 강제철거에 나선다. 이 깡패들이 철거지역에 들어와 욕설과 위협적인 행동으로 폭력적인 분위기를 조성하여 주민들에게 공포감을 심어 준다. 그리고 철거를 진행하는 날은 깡패들을 더 많이 고용한다."라고 밝히고 있다.

4. ACHR과 HIC은 1990년 서울에 조사단을 보냈는데, 그 목적은 서울에서 대규모 철거가 일어나고 있는 상황을 조사하기 위해서였다. 이것은 가난한 사람들에게 강제철거가 미치는 영향을 알아보기 위한 것이었고, 주택정책과 토지정책을 연구하고, 구체적인 제안을 당국과 가난한 사람들, 그리고 한국 국민들에게 하기 위해서였다. 이 보고서에 의하면 1985년부터 1989년까지 서울에서 도시빈민 70만명이 철거를 당하였다. 서초동에서는 800가구가 철거를 당하였고, 그 중에는 친척들에게 간 이들도 있었지만, 100가구 정도는 길거리에서 계속 살았다. 사람들의 증언에 의하면, 5년 전의 철거보다 잔인한 철거가 이루어졌다고 한다. 그 전에는 조직폭력배들이 주먹으로 사람들에게 위협을 주는 정도였으나, 이번에는 칼과 쇠파이프를 썼다고 한다. 역설적이게도 이 땅은 법원 청사 부지였다. 주민들의 말에 따르면, 그 당시는 경찰과 깡패들, 그리고 공무원을 합해서 5,000여명이 철거에 참여하였다고 한다.

5. 주택 200만호 건설이 끝난 뒤, 그 중 정부가 90만호는 사무직 노동자들과 산업노동자들에게 제공하였고, 25만호는 영세민들에게 제공하였다. 그 후 ACHR은 두 번째 조사를 실시하였다. (첫 조사단이 한국을 방문한지 8년만인) 1998년 5월4일에 ACHR 철거감시단이 서울시에 보낸 항의 편지에는, 용산구 도원동에서 벌어진 세입자에 대한 철거

2) 아시아주거권연합 ACHR (Asian Coalition for Housing Rights)은 1988년 아시아 각국의 전문가, 사회운동가들이 아시아 서민대중의 주거권 확립과 주거환경 개선을 목적으로 조직한 단체로서, HIC의 아시아지회 같은 역할을 하고 있다. 강제철거 추방을 위한 첫번째 사업으로 1988년부터 두 차례에 걸쳐 한국에 조사단을 파견하여 한국의 주거실태를 세계에 알리고 개선을 촉구하는 캠페인을 벌인 바 있다(역자 주).

에 관해서 "귀 정부는 한국의 법이 규정하고 있는 적법한 절차도 따르지 않고, 세입자들이 들어가 살 수 있는 대안도 제시하지 않았으며, 또한 악명높은 적준 철거용역과 협력하여 강제로 세입자들의 집을 철거하였다. 이 철거용역회사는 철거 와중에 부상당한 사람을 도우려던 두 사람 중 한 명에게 폭력을 가했고, 다른 한 명의 몸에 불을 붙이는 만행을 저질렀다. 우리는 귀 정부가 (하비타트Ⅱ의) 범지구실천계획(Global Plan of Action)을 따르기로 약속했음에도 불구하고, 이와 같은 강제철거가 발생한 것을 보고 충격을 받았다"고 서술하고 있다.

6. 이같은 슬픈 사건에도 불구하고 한 가지 희망적인 사실은 이같은 항의 편지에 대해 2주가 안돼서 서울시 주택개량과 과장으로부터 답장이 왔다는 것이다. 그 편지는 당시 상황을 설명하면서 몇 가지 사실에 대해서는 이의를 제기하고 항의 편지와는 다른 각도의 주장을 펴고 있었는데, 어쨌거나 '폭력과 철거가 발생했고, 사람들이 강제로 이주당했다'는 사실은 인정하고 있었다.

7. 서울시 주택개량과 직원들과 재개발조합, 그리고 건설회사의 입장에서는 이같은 철거가 합법적이고 불법적인 건축물을 철거하는 것이며, 불법적인 점유자를 추방하는 합법적인 행동이라 생각할 수도 있다. 그러나 불행한 피해자의 입장에서는 모든 것을 잃는 것이다. 이들에게는 육체적인 고통이나 정신적인 고통 뿐만이 아니라, 전부터 가난했던 이들에게 사회경제적인 박탈감을 더욱 뼈저리게 느끼도록 만드는 행위인 것이다. 한 가구를 철거할 때마다, 한 가구의 사회적 고아가 발생하는 것이다. 이런 철거는 문제를 해결하는 것이 아니라, 사람을 파멸시킬 뿐이다. 그러므로 아무리 좋은 목적이라 하더라도 가난한 이들에 대한 강제철거는 이 지역의 문제를 해결하지 못한다. 정부는 자신들에게 속한 구성원들을 파멸시켜서는 안된다. 특히 이들은 열악한 조건에서 저임금을 받으며 이 도시와 이 나라의 경제적 발전에 핵심적으로 기여한 사람들이다. 창조를 하기 위해 파괴가 꼭 필요한 것은 아니다. 미관을 위해서, 편하고 화려한 집을 사람들에게 제공하기 위해서 고통을 줄 필요는 없다. 또한 이를 위해 노숙자들이 발생하는 것을 방치하는 것 역시 잘못된 정책이다. 누군가의 이익을 위해서 다른 사람들의 생계를 박탈하는 것은 옳지 못하다. 이는 잘못되고 비틀린 경제학이다. 도시를 미화하기 위해서 다른 사람들의 생활을 파괴한다면, 이는 매우 잘못된 정책인 것이다.

8. 계획가들과 개발당국, 실제 개발을 담당하는 이들로 하여금, 열악한 빈민지역에 살

고 있거나 불법적인 점유를 하고 있는 주민들이 그 곳에 사는 것밖에는 다른 도리가 없었다는 사실을 깨닫도록 해야 할 필요가 있다. 도시의 빈민지역은 한편으로 사회적 불의와 구조적 착취, 그리고 불평등이 낳은 현상이고, 다른 한편으로는 도시 자원의 사용에 대한 잘못된 계획과 비능률적인 행정에 의한 결과이다. 이같은 도시빈민지역은 나태함이나, 국법을 무시하고 도시에 혼란을 일으키는 범죄에 의해 형성된 것이 아니다. 빈민지역의 거주자들은 법을 지키고 열심히 노동을 하고 있는 이들이며, 경제와 도시에 순기능을 하고 있다는 것이 이미 세계적으로 인정된 바이다. 이들은 이 사회를 온전하게 충족시키는 역할을 담당하는 당당한 한 부분이다. 이들의 존재가 드러나는 것이 남들에게 그리 유쾌한 것은 아니지만, 그들의 존재는 사라지게 할 수 없는 현실인 것이다.

9. 한국의 현실에 있어 핵심적인 질문은 21세기를 바라보고 있는 위대한 경제적 국면에서 이런 일이 일어나도 되는 것인가 하는 것이다. 우리는 지금 아시아에서 일어나고 있는 도시화 현상뿐만 아니라 대도시권의 급속한 변화 속에서 일어나는 요구, 그리고 불가피한 상황을 잘 알고 있다. 이 상황은 어떤 때는 공공의 사업을 위해 사람들을 이동시키거나 철거를 발생시키고 있다. 그러나 한국은 다른 아시아의 나라보다 경제적으로 부유하고 아시아의 호랑이 중에서도 가장 경제적으로 부유하다. 비록 현재 약간 경제가 침체되고 있기는 하지만, 철거에 있어 대안적인 주거와 보상을 해줄 수 있다. 부유한 것에는 책임도 따른다. 한국의 경제 및 사회 조건은 가난한 이들에게, 불가피한 철거에 따른 고통과 모욕과 수치를 안겨줄 필요가 없다. 한국 사회는 영원히 철거를 추방시키고 모든 사람들에게 적절한 주거를 줄 수 있는 돈, 자원, 기술, 산업, 기관, 그리고 무엇보다도 가난한 사람들에 대한 연민을 갖추고 있는 것이 틀림없는 사실이다. 필요한 것은 정치적 의지, 사회적 실천, 세계적으로 인정받는 경제 기적을 일으킨 국민들의 능력과 재능을 창조적으로 사용하는 것이다. 한국은 결정을 하면 그것이 무엇이든 할 수 있고, 할 것이라는 점을 우리 모두는 잘 알고 있다.

10. 국민들에게 주거권을 보장하기 위한 조건은 무엇이고, 이것을 어떻게 준비해야 하는지를 말하기 전에, 세계적으로 주거권에 관한 이슈가 어떻게 진행되고 있는지 요약하는 것이 도움이 될 것이다. 스코트 레키씨가 이에 관해 자세한 이야기를 하겠지만, 나도 몇 가지만 언급하겠다.

모든 인권에 있어서 주거권은 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 1948년 유엔에서 결의한 세계인권선언에서는 적절한 주거에 대한 권리가 기본권으로 인정을 받았다. 이 선언이

작성되었을 때에 적절한 주거에 대한 권리는 국제사회에서 인정되고 보편적으로 적용할 수 있는 기준의 일부가 되었다. 이 선언 후에는 '경제·사회·문화적 권리에 대한 협정'(Pact for Economic, Social and Cultural Rights(1996))과 '공민권 및 정치적 권리에 대한 협정'(Pact for Civil and Political Rights(1966))이 나왔다. 이 모든 규정은 모든 정부가 동의하고 실천해야 할 국제적 법률의 도구가 되는 것이다. 그러므로 이것들은 중요한 의무를 표시한 것이다. 온전한 형태의 인권은 상호 분리할 수 있는 것이 아니다. 시민권과 정치에 대한 권리를 지키는 것은 경제·사회·문화적 권리와 분리할 수 없으며, 한 쪽을 위반한다면 이는 전체를 위반하는 것이다.

주거권은 이미 세계적으로 중요성이 인정되었기 때문에 국제 선언과 대회를 통해서 주거권의 내용이 비준되고 더욱 강화되어 왔다. 국제적인 규정을 이야기할 때에는 최근의 하비타트 II 뿐만이 아니라 제1차 하비타트 선언(1976년)과 국제 노숙자의 해(1987), 2000년 주거를 위한 범지구적 전략(1988) 회의에서 나온 선언을 주목해야 한다.

마찬가지로 다른 범지구적 모임에서도 주거와 관련한 논의를 해왔다. 주거에 대한 이슈는 물리적 공간을 넘어서는 도시, 사회, 그리고 경제에 대한 이슈 안에서 중요한 요소로 다루어져 왔다. 1992년의 리우 세계환경회의에서와 같이, 1995년 코펜하겐 사회발전 정상회의, 그리고 1996년의 베이징 세계여성대회에서도 주거, 인간 정주에 관련된 이슈들에 대해 더 많은 관심이 주어져 왔다. 1998년의 세계인간정주(Global Human Settlement)회의에서는 적절한 주거에 대해서 다음과 같이 정의하였다. "각 개인들은 자신들이 원하는 곳 — 적절한 가격으로 적절한 공간, 적절한 안전, 적절한 일조권, 적절한 환기가 가능하고, 기본적인 하부구조가 적절하게 갖추어져 있고, 그리고 적절한 일과 서비스를 제공받을 수 있는 — 에 접근할 수 있어야 한다."

이러한 주거권을 인정하는 것은 다른 인권 즉, 인간의 존엄성, 차별없고 적절하게 기본적인 생활을 할 권리, 주거의 위치를 선택할 수 있는 자유, 결사의 자유, 표현의 자유, 안전을 보장받을 권리, 사생활의 침해를 받지 않을 권리 등도 보장하는 것이다.

·주거권을 기본권으로 인정하는 것은 필수적인 것이다. 왜냐하면 사람들의 삶의 질에 있어 주거권은 가족의 저축, 건강의 증진, 안전한 조건, 가족을 중심으로 한 생산활동을 포함한 이익을 가져 오는 것을 포함하여 거부할 수 없는 긍정적인 영향을 주고 있기 때문이다.

만약 주거에 대한 권리를 온전히 인정한다면, 이러한 것들은 제도화되어야만 한다. 정부의 의무가 명시되어야 하고 사람들과 공동체가 자신을 보호하기 위한 내용들을 제도로써 명시해야만 한다. 이는 국제적인 차원에서 뿐만 아니라 지방 정부의 차원에서도 이루

어져야 한다.

최근의 법적인 제안은 '경제·사회·문화적 권리에 대한 협정'(Pact for Economic, Social, Cultural Rights)을 보다 효과적으로 만드는 데 초점이 맞추어졌다. 이러한 제안은 국제적인 차원에서 주거권을 보호하는 데에 중대한 진전을 나타낸다. 이 제안에 의하면, 주거권은 "모든 어린이들, 모든 남녀들은 적절한 주거를 법으로 보장받을 수 있다. 그리고 이 주거는 안전하고 경제능력에 맞고 안정된 장소에 대한 권리를 포함하여, 평화롭고 자신의 존엄성을 보장받을 수 있는, 그리고 자신이 스스로 선택할 수 있는 주거이어야 한다."

이러한 권리를 일반적으로 표현한다면, 정부는 재정과 다른 차원의 자원을 충분히 제공하면 된다. 그러나 '경제·사회·문화적 권리에 대한 협정'에 따르면 정부는 더 광범위하고 더 복합적인 일련의 의무를 갖고 있다. 협정 제2조 첫 문단에는, 주거와 관련해서 정부는 a) 주거권을 효과적으로 실현하기 위해서 모든 적절한 방법을 채택해야 한다. b) 활용가능한 자원을 최대한 그 목적에 투입해야 한다. c) 이 주거권을 점차적으로 실현할 의무가 있다고 되어 있다.

레키씨가 나중에 더욱 자세히 말씀드리겠지만, 보다 자세한 연구를 위해서 나는 한국도시연구소(KOCER)에게 멕시코 Habitat Coalition and Fomento Solidario de la Vivienda에서 준비한 '주거에 대한 권리, 원칙, 정책, 제도'를 제공하겠다. 이 자료는 멕시코에서 하비타트II를 위해 준비한 자료이다.

11. 국제 규약, 협약, 대회 결의문, 법 및 기타 제도들은 주거권을 증진하고 실현하며 감시하기 위한 것이다. 이러한 내용들을 각국의 정부가 법제화하는 것, 시민단체 및 활동가들에게 이러한 내용의 정보를 제공하고 알리는 것, 그리고 주거권을 침해당한 피해자인 가난한 사람들과 소외계층들에게 이러한 내용이 실현되도록 하는 것은 국제적인 노력만큼이나 중요하다. 8년전 ACHR과 HIC의 진상조사단에서 제안했던 것도 이와 연관되어 있다. 즉, 강제철거를 중단하고, 폭력과 강제력의 사용을 중단하며, 지역공동체를 유지할 수 있는 대안을 마련하고, 철거를 당하는 사람들을 위해 공공임대주택에 재정착할 수 있도록 — 충분한 대화와 세입자들의 참여가 보장되는 인간적이고 정의로운 과정을 통해서 — 해야 한다는 것이며, 세입자의 권리를 보장하고 보호할 수 있는 협동조합적 운동을 수행해야 한다는 것이다. 그리고 가난한 사람들은 게으르고 의존적이며, 투기꾼이고 범죄자라는 당국의 편견을 바꾸어야 한다. 그리고 보다 작고 저렴하며, 자기 경제 능력에 맞는공간을 가난한 사람들을 위해 마련해야 하고, 독창적이고 지속적인 지원, 지불가능하고 접근가능

한 주택금융, 계획과 실행에 있어서 주민들의 참여보장, 주거를 위한 사람들의 행동에 대한 NGO들 및 전문가들의 지원, 땅투기의 근절, 연대를 위한 가난한 이들의 조직 건설 강화, 가난한 사람들이 보다 큰 목소리를 낼 수 있게 하는 다방면에 걸친 효과적인 민주화, 당국과 공공기관의 보다 큰 책임성이 필요하다. 이러한 제안들을 실천한다면, 주거에 대한 권리를 보장하기 위한 좋은 조건을 만들어낼 수 있을 것이다.

12. 다른 나라라면 모르지만, 한국에 있어서는 부와 빈곤, 높은 시민적 가치와 기본권의 무시라는 모순에 대해 더 깊은 분석이 필요하다. 이를 위해 한국의 경우는 보다 깊은 구조적, 사회적, 문화적인 이슈를 검토하는 것이 긴요하다고 생각한다. 따라서 a) 경제성장의 패턴, b) 경제성장을 증진시키는 개발모델, c) 도시생활과 도시문화의 특징, d) 빈곤문제에 대한 태도, e) 새로운 사회에 대한 가치 등에 대한 질문을 던져야 한다. 이런 검토를 하지 않으면, 사람들은 주거권을 보장하기 위해서 한국 사회가 무엇을 해야 하는지 충분히 대답할 수 없다.

13. 나는 깊은 분석을 제공할 만큼 한국에 대해 충분히 알지 못한다. 그리고 이 문제에 대한 깊은 대화를 할 시간도 없다. 그러므로 나의 관심사에 대한 몇 가지 일반적인 생각을 함께 나누겠다.

경제성장에 관하여

성장과 발전은 똑같은 것이 아니다. 성장에 초점을 맞춘 개발의 원칙은 경제적인 성과를 증가시키는 것이다. 가난한 사람들을 위해 직업을 제공하는 것은 성장의 핵심이다. 이런 이념을 주장하는 사람들은 가난한 사람들의 유일한 희망이 지속적인 성장이라고 주장한다. 이러한 논리에는 두 가지 기본적인 문제가 있다. 첫째는 기존의 경제적·정치적 구조 속에서, 성장 혜택의 대부분이 가장 궁핍하지 않은 사람들에게 돌아간다는 것이다. 두 번째는, 이같은 재래식 성장 패턴을 지속하게 되면 지구의 생태학적 능력이 저하돼서 이제까지 달성한 수준의 경제적 성과를 유지하기도 어려워진다는 것이다. 인간발전보고서(The Human Development Report)는 성장에 있어 나쁜 패턴 5가지 — 일자리 없는 성장(Jobless Growth), 무자비한 성장(Ruthless Growth), 인간의 목소리가 없는 성장(Voiceless Growth), 뿌리 없는 성장(Rootless Growth), 미래가 없는 성장

(Futureless Growth)을 언급하고 있다. 그렇다면 문제는 이상의 우려들이 한국 사회에도 해당되는가 하는 것이다.

발전모델에 관해서

인간의 진보란 곧 경제적 성과의 시장가치가 증가하는 것이라고 보고 인간과 환경에 대한 생각을 이런 목표에 종속시켜버리는 이같은 발전모델은, 소수가 이 세상의 자원을 독점하도록 허용하는 결과를 낳았다. 그러나 이것은 대다수의 사람들이 치러야하는 환경적·사회적 비용 — 전세계 인구 1/4의 존립과 생존을 위협할 수 있는 댓가를 인정하지 않고 있다.

이 모델은 경제성장을 발전의 전부이며 동시에 최종적인 것이라고 본다. 이 모델은 사회적 불평등을 낳고 지속시키며, 생태학적으로 지속 가능하지 않고 파괴적이며, 인간공동체에 파괴적인 영향을 미치고, 또한 엘리트들을 위한 것이다. 카운탄 회의의 시민의제(Citizens' Agenda of the Kauntan Conference)에 의하면, 이 모델은 "가난한 사람들을 소외시키고, 가진 사람들에게 이익을 주는 프로젝트를 제시하며, 가난한 사람들 자신의 필요를 위해 생산되어야 하는 것을 수출 등을 통해 외부로 보내고, 직업을 만든다는 명목으로 사람들의 생계를 파괴한다. 사람들에게서 기본적인 공공서비스를 박탈하는 정책을 합법화시킨다. 이 모델은 제도를 변화시킴으로써, 국민과 정부에게서 권력을 빼앗아, 단기 이익을 최대화하는 것이 유일한 목표라고 할 수 있는 무책임한 다국적 기업과 금융기관에게 넘겨 준다. 이는 부유한 자들이 아무런 연민도 없이 자신에게 필요없는 것조차 착복하는 약육강식의 논리를 반영하는 것이다. 소수가 대다수를 대신해서 결정을 내리고, 그 소수는 큰 이익을 거두며 다수에게는 그 짐을 떠넘기는 제도를 만든다. 소수에 의해 제도는 기능하고, 따라서 변화의 필요를 느끼지 못한다. 대신 그 짐을 떠맡는 많은 이들은 그 제도에 참여할 수 없다." 이 모델은 편향적인 개발을 낳고(예를 들어, 마실 물이 귀한 곳에서의 코카콜라), 또한 세계인구의 40%가 빈곤 속에서 고통받고 있는데 한편에서는, 파괴용 무기에 1분에 200만불씩을 투자하는 것과 같은 부조리를 양산한다.

이 발전모델에 이의를 제기할 필요가 있는가? 경제 침체를 경험하고 있는 지금보다, 이 질문을 던지기에 더 좋았던 때는 지난 20년간 한 번도 없었을 것이다.

도시에 관하여

우리는 도시화된 세계에 살고 있다. 어디든지 도시가 계속해서 성장하고 그러한 성장을 제한하는 모든 시도들을 무력화시킨다. 도시는 세계 금융과 산업, 그리고 통신의 중심이다. 문화적 다양성과 정치적 역동성, 그리고 엄청나게 생산적이고 창조적이며 혁신적인 것이 도시에 있다. 또한 도시는 가난한 마을에서 빈곤을 탈출하려는 가난한 이들의 생계에 있어 마지막 피난처이다. 추상적으로 말하자면, 도시는 좋을 것도 나쁠 것도 없는 곳이다. 하비타트II에서 간사역을 맡았던 월리 엔도우(Wally N'Dow)는 '도시는 지금과 비교가 안될 만큼 좋은 미래와 전례가 없는 재난이 닥칠지 모르는 가능성을 모두 안고 있다. 이 두 가지는 오늘날 우리가 무엇을 하는가에 달려 있다'고 말한 바 있다.

세계에 대한 관점이나 이념이 어떤 것이든, 도시화의 경향(인구의 증가, 대도시권과 대도시로의 집중)은 모든 사람들에게 중요한 관심사가 된다. 도시내의 어떤 조건(환경파괴, 서비스와 주거의 열악한 질, 빈곤, 불평등, 범죄)은 새로운 통치형태를 통해서 발빠른 대책을 요구한다. 도시화의 이슈에 대한 어떤 태도(도시화의 불가피성, 특히 자원의 고갈과 환경오염, 비인간화시키는 도시화의 불가피성)들에 대해 우리는 다시 한 번 생각해 봐야 할 것이다. 지금까지 우리가 간과했던 어떤 문제들(적절한 기술개발)은 우선적인 투자와 행동을 필요로 한다. 또한 어떤 새로운 관심(지속가능성, sustainability)은 새로운 사고와 새로운 개발 패러다임을 요구한다.

한국 사회는 도시화의 진행과 이런 식의 도시 성장 패턴에 의문을 제기할 준비가 되어 있는가?

가난한 사람에 관하여

세계화와 자유화 정책, 그에 따른 상품 및 서비스 제공에 있어서의 시장 역할의 강조, 국가 역할의 시장으로의 양보, 새로운 노동정책의 출현과 국가보조금 및 기타 지원금의 축소 등은 도처에서 가난한 이들에게 불리하게 작용하고 있다. 이로 인해 비공식 부문은 불가피하게 확대되게 된다. 빈곤을 억제하기 위한 정책과 제도를 수립하고 개선하기 위해서 많은 노력이 필요하다. 특히 비공식부문을 지원하고 효율적인 사회안전망 구축과 인적

자원 개발을 위한 투자가 원활해져야 한다.

도시빈곤의 문제를 해결하기 위한 첫 단계는 a) 도시경제 안에서 비공식부문의 역할과 기여하는 바를 인정하고, b) 거시경제계획을 수립하고 실행하는 과정에 비공식부문을 통합시키고, c) 공식부문과의 관계에 대한 인식을 높이고, d) 비공식부문 종사자들과 비공식 서비스를 제공하는 사람들이 두려움을 갖지 않고 도시의 다른 기능들에 방해가 되지 않도록 이들에게 일을 할 수 있는 물리적인 공간을 제공하고 e) 비공식부문의 생산을 위한 장애를 제거하고, f) 금융과 시장의 지원, 그리고 기술의 개선에 대해 지원하고, g) 법적인 위협을 제거하는 것이다.

도시빈민은 사회적으로 이해받고 사회적으로 받아 들여지고 있는가? 그들은 합법성과 사회적 공인(recognition), 일할 자유, 물리적 공간, 그리고 제도적 지원을 받고 있는가?

사회에 관하여

마지막으로, 가난한 이들의 고통에 공감하거나 그들의 불가피한 상황을 이해하지 않고서, 과연 철거를 예방하고 진정으로 가난한 이들의 인권과 주거권을 보장할 수 있는가?

한 가지 예를 들어보자.

몇 년전, 캘커타 시 개발국의 노숙자(pavement dwellers) 조사단과 동행하면서, 우연히 나는 세 아이의 엄마인, 시타데비라는 이름의 한 연약한 여자를 만났다. 그녀는 무려 25년 동안 똑같은 길거리에서 살고 있었다! 그 날 밤 우리가 만났던 노숙자들은 대부분이 12-15년 이상 거리 생활을 해온 사람들이었다. 그 전까지 내가 노숙 생활의 원인인 가난에 대해서 가졌던 생각, 그리고 노숙자 개인에게 있어 노숙 생활은 일시적인 것일 거라고 생각했던 나의 고정 관념은 여지없이 깨졌으며, 뿐만 아니라 인간에 대한 보다 복잡한 질문을 던지게 되었다. 이 질문은 정책이나 행정에 대한 것도 아니고, 또한 '왜 캘커타 시는 노숙자 문제를 해결하지 못하는가' 하는 것도 아니었다. 그것은, 합법적인 거처를 찾으려는 이 무력한 과부의 몸부림은 어째서 25년간 끝나지 않고 있을까 하는 것이었다. 인간과 사회가 왜 그렇게 되었을까? 우리는 개인으로서, 이웃으로서, 공동체로서, 사회로서, 같은 인간이 당하고 있는 고통과 모멸감에 둔감해져 버렸는가? 이것이 비인간화의 과정은 아닌가? 우리는 이러한 문제를 민감하게 바라보았는가? 이는 도시 환경으로 인해 생기는 무감각인가? 이것은 도시의 새로운 문화인가?

이것이 바뀌기 위해서는 우선, 이러한 문제를 외화(externalize)시키기 보다는 내면

화(internalize)시키는 것이 필요하다. 먼저 '느끼는 것'이 필요하다. 공감하는 것(empathy)이 가난의 문제를 해결하는 필요조건이자 전제조건이다. 연민을 갖는 것이 가장 기본적이고 필수적이다. 문제의 핵심을 직시해야 하는데, 그것은 인간의 고통과 타락이다. 10년 전, 서초동에서 우리는 이런 식으로 문제를 바라보았던가? 올해 5월, 도원동 사건은 이런 차원에서 다루어졌던가? 다음 달이나 내년쯤에는 뭔가 달라질까? 나는 잘 모르겠다.

그러나 우리가 반드시 알아야 하는 것은, 인권과 주거권이 사람들에게 보장되기를 우리가 진심으로 원하고 있는가 아닌가이다.

<Presentation 1>

What the Korean Society should do to guarantee housing rights in the light of the global attempts to implement them?

Kirtee Shah

President, Habitat International Coalition

It is a matter of great honour and privilege for me to be with you this afternoon at the `International Forum on Housing rights in Korea' to participate on the subject `What the Korean Society should do to guarantee housing rights in light of the global attempts to implement them'. I am grateful to the Korea Center for City and Environment Research (KOCER) and the Urban Poor Pastoral Committee of the Seoul Archdiocese of the Catholic Church for the opportunity to visit Korea for the first time, to be with you all, and also to make a presentation at this important meeting. It is indeed my pleasure and privilege to share this platform with two distinguished individuals, Mr. Scott Leckie and Fr. Jorge Anzerona who, besides being friends, are my teachers, guides and advisors on the subject. Mr. Scott Leckie, the young, dynamic Director of Centre on Housing Rights and Evictions(COHRE), is a passionate advocate of housing rights. His contributions in advocacy, formulation and adoption of the international law on housing rights is significant. Fr. Anzerona is not only a Professor of Architecture at the Sophia University in Japan. He has made a notable contribution to building a movement in the Asia region for the promotion of low cost and affordable housing for the poor, on the role of non-governmental organizations in the process, and in creating regional platforms for sharing and collective action. Before moving on to the theme of my presentation, I would also like to remember my association

with Fr. John Daly, the founder of the Urban Poor `Research Institute, whose `heroic' work with the evicted squatters in Bogum Jhari area in the early 80s has been a great inspiration and education for many NGOs and activists in the region. It is a measure of the relevance of their work that both Fr. John Daly, an American working in South Korea, and Fr. Jorge Anzerona, an Argentanian living in Japan and working in Asia, have been honoured with the prestigious Magasaysay Award.

1. It is appropriate that the subject of this International Forum on Housing Rights in Korea is `what the Korean society should do to guarantee the housing rights' and not what the Korean government or Korean NGOs or the Korean law makers should do. What it rightly implies is that the responsibility to ensure housing rights is societal, of the entire society rather of one of its organs or arms. It is an inclusive, wholistic concept demanding complimentary, synergic and targetted actions and contributions from various sections and actors. It is in that broader societal context rather than a narrow legal sense that I view the matter of ensuring housing rights to all, especially the poorer sections of Korean society.

2. As an outsider – but I must hastily add, as an Asian I have two contrasting images of South Korea, the country, and Seoul, the city images which somehow do not fit together well. The first one is a familiar image of South Korea's astounding success on the economic front: that of the strongest among the `Asian Tigers'; of high economic growth rate sustained over long periods of time; of rapid industrialization; of great strides in technology development; of phenomenal export growth and high share in the global market, and hard working, tradition respecting, industrious people. Also the image of a country which made massive investments in the quality of its population in the 60s'. The Korean literacy rate crossed 71 per cent while we, in India, were at a mere 28 per cent in 1960. By 1980, the gap increased further: 93 against 36.

One has known Seoul as a city which grew from a mere 9,00,000 people in

1955 to over 12 million people now; whose GDP exceeds the entire GDP of Indonesia; and as a city which probably rivals Tokyo in wealth and sophistication. The image is that of a vibrant economy; a progressive, modern city; and an achieving society.

3. There is another image as well, the image of Seoul as a city with at least 2 million urban poor (in 1990) `dispersed throughout the city, with 70% still living on government lands, more than half as renters'; of Joint Development Programmes about which the Fact Finding Mission of ACHR/HIC said, Between 1985-89, over 7,00,000 urban poor people were evicted, but only 10% were admitted to the new housing that replaced their houses ; of evictions in Seocho Dong area, where 800 families were evicted by force in 1988, and the recent one, in May '98, in Towon Dong settlement, where the renters were forcibly evicted resulting in violence and strife. Mr. Kenneth Fernandez in the Second Report (1996-97) on Forced Evictions and Housing Right Abuses in Asia says, In Seoul, South Korea, construction companies hire an eviction agency .. They hire gangsters and thugs to be the main evictors. These men move in the district and create an atmosphere of violence and fear by their abusive language and threatening gestures. On the designated day of eviction, thugs are hired in large numbers.

4. The Asian Coalition for Housing Rights (ACHR) and the Habitat International Coalition (HIC) whom I represent here, organized a Fact Finding Mission in September 1990 to assess the situation arising out of large scale evictions in Seoul, their effects on the lives of the poor, to study land and housing policies and make specific suggestions to the authorities, to the Korean people and to the poor themselves. The report assessed that between 1985-88, over 700,000 urban poor people were evicted in Seoul. While commenting on evictions in Seocho Dong settlement, the report elaborated, Some 800 families were evicted. Many moved in with relatives in other areas. About 100 families were on the side-walks. According to the people, the eviction was more violent than those four or five years ago. Earlier the gangsters, employed by the government to intimidate

people, used fists. This time they used knives and iron bars. Ironically, the evicted land is to be used for the Supreme Court of Justice! About 5,000 policemen, thugs and government officials came to manage the eviction, people said

5. Following a programme to build 2 million houses with private sector co-operation, 9,00,000 of them by the government itself for office and industrial workers and 2,50,000 for families of the poorest tenth of the population, using first ever housing subsidy, came another intervention from the Asian Coalition for Housing Rights. This time in 1998, eight years after the first FFM. In his letter of May 4,1998 protesting against evictions of the renters from their homes in Towon Dong settlement in the Yongsan area of Seoul, the ACHR Regional Coordinator for Eviction Watch programme said, your government has forcefully evicted renters from their houses, without following the legal procedures required by the Korean law, without providing alternative housing, and by co-operating with the notorious Chockjum eviction agency. This eviction agency has beaten or burned two people assisting the victims. We are alarmed that forced evictions continue to take place in your society, despite your government's commitment to the Global Plan of Action.

6. The hopeful part of this rather sad story is that the letter was answered, in about two weeks, by the Director of Housing Renewal Division of the Seoul Metropolitan Government explaining the situation, contesting some facts and providing its version of the incidence. It still admitted that eviction and violence did take place and that the people were forcibly moved.

7. The officers of the Housing Renewal Division of the Seoul Metropolitan Government and the business executives of the estate development companies and corporations may consider these justifiable demolitions of `unauthorized' structures and lawful eviction of `illegal' encroachers, but for the unfortunate victims it was nothing less than wanton destruction. Not only did it leave behind a trail of physical suffering and mental agony, it caused severe social and economic

dislocations for the already disadvantaged citizens. Each razed settlement is a new orphan of the city society. Such demolitions solve no problems. They only destroy people. Therefore, however laudable the objective and whatever the justification, this is no way to handle the squatter problem. One cannot destroy one's own people the people whose poorly paid hard work forms the backbone of the city's and the nation's economic prosperity. To create one does not necessarily have to destroy. In pursuit of ellusive `beauty' and `aesthetics; one does not need to cause misery in providing a more comfortable and luxurious house to a person, a person else is to be made homeless then it is wrong housing. If, to ensure someone a higher income or profit, if someone else's basic livelihood is to be snatched away, it is wrong business and skewed economics. If, to beautify a city, someone's life is to be shattered, it is poor planning.

8. It is necessary to remind the planners, the development authorities and the real estate developers that those who live in these `ugly slums' and `unauthorized squatters' are there, not out of choice but compulsion. The urban slums are manifestations, not of devious designs of the lazy and of criminals who flout laws of the land and cause chaos and disorder in cities, but of societal injustice, exploitation and inequalities, on the one hand, and poor planning and inept management of urban resources, on the other hand! It is now established all over that the slum dwellers, like any other people, are law abiding and hard working citizens who keep the wheels of the economy moving and the machine of the city society functioning. They are an integral part of the urban fabric and however unpleasant their presence may appear to some, their reality simply cannot be wished away.

9. In the South Korean context, however, the more pertinent question to ask is: Should this happen in Seoul, in the city of great economic prosperity, at the threshold of the 21st century? Should it happen this way? We are obviously aware of the needs and compulsions of the fast transforming metropolitan cities as well as the reality of Asia's urbanization: that people at times have to relocate to make

way for important public projects and that the demolitions do take place in most Asian cities. Still, Korea is richer than other countries, the strongest of the Asian tigers, notwithstanding current economic slow down, and could do better in terms of alternate housing and compensation. Wealth also carries obligations. There is no real need for the South Korean economy and society to subject the poor people to the indignity, humiliation and suffering of optionless evictions. It is doubtless that the Korean society has the means-- the money and resources, skills, industry, technology, institutions and, above all, compassion to put to an end permanently the practice of evictions that inflict suffering and provide adequate housing to all. What is needed is political will, societal commitment and putting to creative use the ingenuity and enterprise of the people which produced the economic miracle about which the word still raves. We all know that if Korea decides to do so it can and will do it.

10. Before going into how that could be done and what would create conditions to ensure housing rights to the people, it would be helpful to point out briefly the progress on the housing rights issue globally. Whereas the details on this matter will be presented by the expert, Mr. Scott Lackie, I would make some preliminary observations.

- The human right to adequate housing has a central place within the body of human rights in general. The right to adequate housing was recognized as a basic human right in 1948 in the Universal Declaration of Human Rights of the General Assembly of the United Nations.

- When the Universal Declaration was written, the right to adequate housing became part of a series of internationally accepted and universally applicable human rights standards.

- Following that Declaration came the pact for Economic, Social and Cultural Rights (1966) and the Pact for Civil and Political Rights (1966). These

agreements serve as international legal instruments to be ratified and enforced by respective government. Thus they signify important obligations.

◂ Human rights in their entirety are interdependent and indivisible, that is, respect for the civil and political rights cannot be separated from the enjoyment of economic, social and cultural rights, since the violation of one implies the violation of the other.

◂ The recognized importance of the right to housing over time has led to its ratification and reinforcement through other international declarations, conventions and conferences, in which more precise and complex objectives have been developed.

◂ Of these declarations, special note should be made of The Habitat I Declaration at Vancourer (1976), the International Year of the Homeless (1987), The Global Strategy for Housing Towards the Year 2000 (1988) as well as the recent Habitat Ⅱ Conference in Istanbul (1996).

◂ Likewise, a variety of housing-related issues have also been treated in other global conferences. These have taken the issue of housing beyond the mere physical domain to recognize it as a key factor within the realm of urban, social and economic issues. Such was the case at the 1992 Rio Conference on Environment and Development, the Social Development Summit in Copenhagen in 1995, and the Beijing Conference on Women in 1996. In each of these cases, ever greater attention has been given to housing, human settlements and related issues.

◂ The Global Housing Strategy (1998) defined adequate housing in the following way: Access to a place in which to isolate one's self when desired, with adequate room, adequate security, adequate lighting and ventilation, an adequate basic infrastructure and an adequate location in

relation to work and basic services at a reasonable cost.

◂ The recognition of the housing right guarantees the respect of other rights such as human dignity; non-discrimination; an adequate standard of living; the freedom to choose one's place of residence, freedom of association and expression; security; the right not to be subjected to arbitrary intervention into one's private life, etc.

◂ It is essential that the right to housing be ratified as a basic right, because of the undeniable positive effects of housing on quality of life as well as the numerous benefits it brings, including family savings, improved health and safety conditions, a place for family based production, etc.

◂ If the right to housing is to be fully respected, it must be instrumentalised. Government obligations must be specified, and must include the legal and judicial instruments to which people and communities have the right to use for their defense, on the level of local governments as well as within international courts

◂ A recent legislative proposal noted the importance of making Economic, Social and Cultural Rights effective. This represented important progress in the defense of the Right to Housing on an international level. The proposal defined the Right to Housing in the following way: All children, women and men have the enforceable right to adequate housing, which is affordable, accessible and self-determined, and includes the right of access to a safe, affordable and secure place to live in peace and dignity.

◂ It is frequently assumed that for this right to be made effective, Governments must provide sufficient public funding and other resources. However, according to the concepts embodied within the economic, social and cultural rights, such a commitment actually implies a broader and more

complex series of obligations for the State.

- According to Article 2, Paragraph 1 of the Pact for Economic, Social and Cultural Rights, in relation to housing, Governments are obliged to: a) adopt measures by all appropriate means to make effective the right to housing; b) dedicate the greatest possible amount of available resources; c) achieve these rights in a progressive fashion.

- As I said earlier Mr. Scot Lackie will elaborate this subject in his presentation. For your detailed study, however, I am presenting to KOCER The Right to Shelter: Principles, Policies and Instruments prepared by Mexico Habitat Coalition and Fomento Solidario de la Vivienda. The book is their contribution to the Habitat Ⅱ process.

11. The international covenants, conventions, conference resolutions, laws and other instruments are an aid to promote, enforce and monitor the right to housing. Equally important is their adoption by the national Governments in their statute books; knowledge of and awareness about them among civil society activists and organizations; and, of course, their effective reach to the poor and other vulnerable groups who are most likely to be the victims of the housing right violations and abuses. The practical recommendations made by the ACHR/HIC Fact Finding Mission, some eight years ago, are equally relevant today: stopping forcible evictions and use of force and violence; community upgrading alternatives; selective, consultative, participatory, just and humane relocation with a public rental housing option for the evicted; co-operatives to protect and ensure tenants' rights; changing the authorities' perceptions of the poor as lazy, beggars, speculators and criminals; smaller, cheaper and affordable housing for the poor; creative and sustainable subsidization; affordable and accessible housing finance; people's participation in planning and management; NGOs and professionals in support of people's housing actions; curbing land speculation; building and strengthening the poor's own organizations for solidarity action and effective

democratization at all levels for greater voice to the poor and greater accountability by the authorities and the corporations. These provisions, formulations and actions will go a long way in creating conditions favourable to ensuring the right to housing.

12. One would be content with the above pragmatic prescriptions and remedies if it were not for South Korea. However, the South Korean parodox juxtaposition of wealth and poverty; coexistence of high civic values with violation of basic civil rights calls for much deeper analysis. I think, in the Korean case, it is essential to examine the much deeper structural, societal, institutional and attitudinal issues. Questions need to be asked about (a) the pattern of economic growth, (b) the development model that it promotes, (c) the nature of urban civilization and city life (d) attitude to the poverty problem, and (e) the values of the new society. Unless that is done, I am afraid, we will not be able to do justice to the deeper dimensions of the question asked: What should the Korean society do to guarantee housing rights to the people?

13. I obviously am not knowledgeable enough to suggest an in-depth analysis, nor is there enough time to engage in a dialogue on the subject. I, therefore, offer a few general observations reflecting some of my concerns.

On economic growth

- Growth and development are not synonymous. The growth-centred development vision is based on the premise that the central task is to increase economic output. Growth is accepted as the key to providing jobs to the poor. Proponents of the growth vision argue that continued growth is the only hope for the poor.

- There are two basic flaws in this argument. First, given the existing economic and political structures, the majority of the benefits of growth

accrue to those who are least in need. Second, the continuation of conventional patterns of growth are likely to reduce the ability of the global ecology to sustain even those levels of economic outputs already achieved.

◂ The Human Development Report mentions five bad patterns of growth. The Jobless Growth, Ruthless Growth, Voiceless Growth, Rootless Growth and Futureless Growth.

The questions is: are these concerns valid in the South Korean case?

On the development model

◂ This model of development, which equates human progress with growth in the market value of economic output and subordinates both human and environmental considerations to that goal, has resulted in appropriation of the world's resources by a few with no recognition of the social and environmental costs borne by the majority endangering the very existence and survival of one quarter of the world's population.

◂ This model views economic growth as the `be all and end all' of development; generates and perpetuates social inequality; is ecologically destructive and unsustainable; has destructive effects on the communities and is essentially an elite agenda. This model , as powerfully articulated in the Citizens' Agenda of the Kauntan Conference, throws up projects that displace the poor to benefit those already better off; diverts resources to export production that might otherwise be used by the less advantaged to produce for their own needs; destroys livelihood in the name of creating jobs; and legitimates policies that deprive persons in need of essential public services. The model advances institutional changes that shift the power to govern from people and governments to unaccountable global corporations and financial institutions devoted to a single goal maximizing their own short

--term financial gains. Its values honor a compassionless Darwinian struggle in which the strong consume the weak to capture wealth beyond reasonable need. It creates a system in which a few make decisions on behalf of the whole that return to themselves great rewards while passing the costs to others. For them the system works and they see no need for change. The many who bear the burden have no meaningful voice. This model often leads to lop-sided development (Coca-Cola in a place where drinking water is scarce) and creates absurdities such as expenditure of two million dollars per minute on weapons of destruction while 40 per cent of the world's people struggle in poverty.

Is there a need to question this development model? Faced with a difficult economic slowdown, there was never a better time or climate in the last two decades to ask this question.

On cities

◂ We live in an urbanizing world. Cities everywhere continue to grow, resisting all attempts to limit them. Cities are the centres of global finance, industry and communication. Immensely productive, creative and innovative and home to a wealth of cultural diversity and political dynamism, they are also the last refuge for livelihood for the wretched of the earth trying to escape grinding poverty in the impoverished villages. In the abstract, cities are neither good not bad; they can and do contain elements of both. As Secretary of Habitat Ⅱ Mr. Wally N' Dow said, urbanization holds out both the promise of an unequal future and the grave threat of unparalled disaster, which it will be depends on what we do today

◂ Whatever be one's world view or guiding ideology, some of the urbanization trends (growth rate of population, concentration in metro and big cities) are a cause for concern. Some of the conditions within cities (environmental

degradation, poor quality of services and housing; poverty, inequality, and crime) demand quick remedial action through a new form of governance. Some attitudes to the urbanization issue (inevitability of urbanization, especially the inevitability of resource depleting, polluting, exploitative and, in some ways, dehumanizing urbanization) need serious questioning. Some of the neglected matters (appropriate technology development) suggest priority for investment and actions and some of the new concerns (sustainability) demand a new way of thinking, a new development paradigm.

Is the Korean society prepared to question the march of urbanization and this pattern of growth of cities?

On the poor

- The liberalization and globalization policies; subsequent emphasis on role of the markets in delivering goods and services; shrinking role of the State in favour of markets; new labour policies and withdrawal of subsidies and other supports are adversely affecting the poor everywhere. It inevitably leads to expansion of the informal sector. Much is to be done in formulating policies and developing institutional arrangements for poverty alleviation--especially facilitation to the informal sector, effective safety net strategies, and investments in human resource development.

- The first steps in addressing the urban poverty issue, therefore, are: (a) recognizing the role and contribution of the informal sector in the urban economy, (b) its integration in the macro economic planning and processes, (c) understanding the formal sector links (d) providing physical space for the informal sector entrepreneurs and service providers, to operate without hindrance to other city functions and without constant fear (e) removing obstacles to their productivity, (f) arranging support in form of credit, marketing assistance and technology improvement, and (g) eliminating the

threat by the law-enforcing machinery.

Are the urban poor understood and accepted? Are they offered legitimacy, recognition, freedom to work, physical space and institutional support?

On society

And Lastly, can one prevent evictions, can one truly ensure human and housing rights to the poor without feeling for their suffering, without understanding their compulsions?

Let me elaborate this by an example.

While accompanying surveyors from the Calcutta Metropolitan Development Authority who were conducting a census of pavement dwellers many years ago, I came across a frail Bihari woman, a mother of three, named Sitadevi, who had lived on the same pavement for 25 long years! Every second pavement dweller with whom we talked to that night in Calcutta had been there, on the pavement, for more than 12 to 15 years! That not only shattered my perception regarding the temporary nature of pavement dwelling and its cause, poverty, but it also brought to the surface more disturbing human issues. The questions that emerged were neither on policy nor administration; nor why Calcutta was unable to tackle the pavement dwellers' problems.. The questions raised were: why for 25 years did a helpless widow's search for a legitimate shelter did not end? What had happened to us as human beings, as a society? Had we, as individuals, as neighburs, as community, as a society, lost sensitivity to the suffering, indignity of the fellow beings? Is this a process of dehumanization? Have we been desensitized? Is this insensitivity a product of the urban environment? Is that the new culture of a city?

In order for this to change, to begin with, it is necessary perhaps to internalize

rather than externalize the problem. It is necessary to `feel' first. Empathy is a pre-requisite and a precondition to tackle poverty. The problem must be seen for what it is: one of human suffering and degradation.

Was it seen that way in Seocho Dong 10 years ago? Was it handled in that spirit in Towon Dong this May? Will it be different next month, next year? I don't know.

But we must know if we truly want human and housing rights ensured to the people.

보편적 권리로서의 주거

스코트 레키

COHRE[1] 대표

저는 적절한 주거에 대한 인권(人權)을 주제로 다루는 이번 회의에 지대한 관심을 가지고 있습니다. 이번 회의의 토론 주제에는, 이 권리가 실제로 유럽에서는 어떤 의미를 지니며, 또 최근의 경제 위기에도 불구하고 여전히 세계 부국(富國) 가운데 하나라고 할 수 있는 한국이 어떻게 하면 전 시민들에게 평화롭고 존엄하게(in peace and dignity) 살 수 있는 적법한 권리를 보장해 줄 것인가 하는 문제가 포함되는 것으로 알고 있습니다. 이번 회의가, 적절한 주거의 권리를 명시적으로 인정한 최초의 세계 인권 텍스트인 "세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)" — 물론 종종 무시되고는 있지만 —의 50주년 기념일을 꼭 한 달 앞둔 시점에서 열린다는 것은 자못 의의가 있다고 하겠습니다.

우리가 가끔 잊거나 혹은 지극히 당연한 것으로 받아들이곤 하지만, 사람이라면 그가 누구이건, 어디에서 왔건, 어떤 일을 하며 살아가건 간에, '우리 모두는 살아 있는 매순간마다 반드시 어딘가에 있어야' 하며, 이 사실은 거역할 수 없는 진리이자 또한 인간의 많은 공통 요소 가운데 하나입니다. 이 중에서도 대부분의 사람들이 자신의 안전과 평화와 사생활을 보장받으며 대부분의 시간을 보내는 장소는 집일 것입니다. "세계인권선언"이 주장하고 있듯이, 우리 모두는 '이성과 양심'을 부여받은 각국의 시민이며, 또한 동시에 '어딘가에 살고 있는' 거주자이기도 합니다. 만약 우리가 적절한 집을 가지고 있고 이 집이 대체로 안정되고(secure) 안전하다면(safe), 우리의 삶 또한 안정되고 안전할 것입니다.

이처럼 우리 모두가 공유하고 있는 인간 보편의 속성을 통해서, 우리는 인간이 온전하

1) COHRE (Centre on Housing Rights and Evictions, 철거 및 주거권 센터) - COHRE는 전세계인의 적절한 주거에 대한 권리를 신장시키기 위한 독립된 인권단체이다(역자주).

고 존엄하게 살아가기 위해서는 적절한 주거가 절대적으로 필요하다는 것을 알 수 있습니다. 우리가 주거를 이런 식으로 바라본다면, 남들에게는 가능한 적정한(decent) 주거가 자신한테는 불가능한 것으로 여겨질 때 느끼는 분노와 절망감을, 그리고 우리를 '다른 사람' 취급하거나 적절한 주거를 누릴 자격이 없다고 여기는 다른 민족, 다른 사회에서 과연 그런 권리를 폭력적으로 박탈당한다는 것이 어떤 것인가를, 주거권을 충분히 누리고 있는 사람들은 좀처럼 이해하지 못할 것입니다.

그러나 주거가 명백히 인권이라는 사실을 우리가 알고 또 인정한다면, 주거권만큼 많은 곳에서 실현되지 않고 있는 권리도 드물다는 사실을 발견하게 됩니다. 우리는 주거와 주거권을 얘기할 때, 단순히 집의 추상적이고 물리적인 특성을 얘기하는 것이 아니라, 우리의 집이 우리를 위해(危害)와 비바람으로부터 지켜 주고, 우리의 사생활(privacy)과 자유, 건강과 존엄성, 우리의 가족, 그리고 여러가지 면에서 우리의 삶 자체를 지켜주고 있는 상태를 말하는 것입니다.

따라서 주거권을 얘기할 때 우리가 뜻하는 것은, 지붕, 벽, 문이나 창문만이 아니라, 삶의 여러가지 중요한 영역에서 그것이 우리에게 제공해주는 보호의 기능까지를 포함합니다. 우리의 생활은 집을 중심으로, 갖가지 중요한 방향으로 전개됩니다. 우리에게서 집을 빼앗아가버리거나, 살기에 적절하고 능력에 맞는 주거를 허용하지 않는다면, 그것은 우리 삶의 일부를 빼앗아가버리는 것입니다.

이것이 바로 한국을 비롯한 아시아·태평양 각 나라와 전세계민들의 복리(福利)에 있어 주거권이 왜 그토록 중요한가 하는 이유입니다. 이는 또한, 지난 50년 동안 체결된 각종 인권협약에서 주거권이 그토록 요소요소마다 소중하게 다루어지고, 모든 나라가 — 예외없이 — 그것을 기본적 인권으로 인정해 오고 있는 이유이기도 합니다. 그러나 각 나라가 어떤 인권을 원칙상으로 인정하는 것은 비교적 쉬운 일이며, 그 권리가 사람한테 실제로 구현되도록 하는 것은 또 다른 차원의 문제입니다.

이 점이 바로 오늘 제가 보다 자세히 말씀드리고자 하는 구체적인 주제와 관련돼 있습니다. 즉, 어떻게 유럽이 적절한 주거에 대한 인권에 접근하고 문제를 제기하고 그것을 실행·실현시키고자 노력해 왔는지를 말씀드리고자 합니다. 만약 우리가 유럽 개개의 국가들이 국제 주거권 의무조항에 대해 어떤 태도를 보여 왔는지를 알고 유럽의 주거권 전략을 파악할 수 있다면, 우리는 여기서 얻은 교훈을 한국에 적용해서 한국에도 주거권을 옹호하는 새로운 법이 제정되어 가난한 사람의 권리를 보호하는 기초가 되게 할 수 있을지도 모릅니다.

유럽은 어떻게 주거권에 접근해 왔는가?

유럽 국가들은 역사적으로 오래 전부터, '모든 개인은 살기에 적당하고 능력에 맞는 적절한 주거를 가질 권리가 있다'는 생각을 지지해 왔습니다. 모든 유럽 국가들은 '경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)'을 오래 전에 비준했습니다. 대한민국도 비준한 바 있는 이 규약의 11(1)조에는 주거권에 관한, 세계 차원의 중요한 법적 근거가 명시되어 있습니다. 불과 몇 개의 단어로 이루어진 이 11(1)조에 대해 '경제·사회·문화적 권리에 관한 유엔위원회'는 방대한 내용의 유권해석을 했으며 — 내용의 상당부분은 NGO들의 요청으로 포함된 것임 — 주거권의 실질적 의미에 관한 위원회의 해석에 대해 공공연하게 반발하는 유럽 국가는 하나도 없었습니다. 11(1)조는 만인이 적절한 의식주를 포함해서 적절한 생활수준을 유지하고 생활조건을 지속적으로 개선시켜 나갈 권리가 있음을, 간단하면서도 심오한 주장 속에 담고 있습니다.

주거권의 개념을 명확히 하는 데 중요한 역할을 했던 두 개의 문헌 — 주거권에 관한 일반사항 4호(1991)와 강제철거에 관한 일반사항 7호(1997)는 11(1)조의 주거권 조항과 일치하고 있으며 오늘날 널리 인정되고 있습니다.

이같은 주거권의 법적 근거 외에도, 유럽 국가들은 다른 인권협약에 나와있는 의무 규정들을 거리낌없이 받아들여 왔는데, 이들 규정 역시 주거권의 특정한 측면들을 보장해 주고 있는 것입니다. 이런 규정으로는 "인종차별 금지협약(CERD: the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)", "아동권리 보호협약(CRC: the Convention on the Rights of the Child)", "여성차별 금지협약(CEDAW: the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against of Women)" 등이 있습니다. 이들 국가는 2년여 전 터키의 이스탄불에서 열린 하비타트 II 회의 정신에 따라 주거권을 지지하고 있다는 점에서 일치된 모습을 보이고 있습니다. 따라서 현재 유럽연합의 국가들과 과거 소비에트 연방에 속한 국가들을 포함하는 유럽은, 세계 차원의 국제법이라는 관점에서 보면, 주거권을 보장하는 법을 준수하는데 별로 주저함이 없는 것 같습니다.

여기서 우리는 주거권의 핵심 원칙을 따지기에 앞서, 두 개의 주요 일반협정에 담겨 있는 유럽 인권법 체계에 대해 간단히 살펴 보고, 이들 유럽 지역의 협정들이 어떻게 주거권 문제를 다루고 있는지를 보아야겠습니다. 두 개의 일반협정이란 1) "유럽사회헌장

(ESC: the European Social Charter)"과 2) "인권과 기본적 자유에 관한 유럽협약(ECHR: the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms)"을 말합니다.

유럽사회헌장

유럽사회헌장에는 경제·사회·문화적 권리의 대표적 특성이 반영돼 있고, 유럽지역 차원의 국제협약과 같은 것으로 간주되고 있습니다. 1961년 처음 채택되었을 때는 별다른 주목을 받지 못했고 ECHR보다도 비중이 낮게 취급되었는데, 그 결과 헌장의 문안은 1996년 전면 개정되었고 텍스트로서 다시 태어나게 되었습니다. 초기의 헌장은 이민 노동자의 권리, 가족 및 노인의 권리라는 맥락에서 주거를 언급한 반면, 보편적으로 적용할 수 있는, 주거에 대한 만인의 권리라는 개념은 부족했던 것이 사실입니다. 그럼에도 불구하고 유럽전문가위원회—국가가 헌장을 제대로 준수하고 있는 지를 감시하는 법적 기구—라는 독립기구는 종종 국가가 그 협약에 나와있는 주거에 관한 요구 조항을 충분히 실현하고 있지 않다고 비난을 가하곤 했습니다. 그러나 1996년에 개정된 헌장에는 주거권을 인정하는 명백하고 독립적인 조항이 명시돼 있습니다. 31조에는 이렇게 씌어있습니다.

주거권이 실제적인 효력을 가질 수 있도록, 모든 정당은 다음과 같은 목적을 담은 조치를 취해야 한다.

(1) 적절한 기준을 갖춘 주거에 대한 접근성을 높여준다.
(2) 홈리스(homeless)를 점진적으로 없앤다는 목표하에서 홈리스를 예방하고 줄여나간다.
(3) 주택의 가격을, 충분한 재산이 없는 사람도 접근 가능하게 조정한다.

따라서 이 새 헌장을 비준한 유럽국가들은 주거권의 효과적인 행사(行使)를 명시적으로 보장함으로써, 시민들에 대한 국가의 법적 의무조항을 더욱 확대시켜왔습니다. 여기서 주거란 적절한 기준에 맞고 경제적으로 부담할 수 있으며, 공무원 들이 홈리스의 예방과 근절을 최우선시하는 광범한 정치적·사회적·경제적 환경 속에 있는 공간을 뜻합니다.

'집단 고소 절차(collective complaints procedure)'가 1995년 '유럽국가평의회'에서 비준됨으로써, NGO들과 기타 공인 단체들은 헌장의 규정을 준수하지 않거나 위반한

사례에 대해서 '유럽전문가위원회'에 정식으로 고소를 할 수 있게 되었습니다. 이것은 중요한 진전입니다. 이의 제기는 말할 것도 없고 이러한 절차가 존재하기 때문에, 우리는 헌장에 보장된 주거권과 기타 경제·사회적 권리들도 다른 공민권이나 정치적 권리와 마찬가지로 사법적 집행력을 가질 것으로 기대할 수 있습니다. 일단 이 절차가 긍정적 개선의 효과를 나타내기 시작하면, ECHR에서 오랫동안 시행돼 온 고소 절차의 보완 장치 역할을 하게 될 것입니다.

인권과 기본적 자유에 관한 유럽협약

"인권과 기본적 자유에 관한 유럽협약(ECHR)"은 흔히 시민권이나 정치적 권리라고 부르는 것을 주요 내용으로 담고 있기는 하지만, 주거권을 지지하는 방향으로의 사회 변화를 촉진하기 위한 논거로서 인권법을 활용하려 할 때 이 협약은 매우 중요한 의미를 지닙니다. 유럽재판소와 인권위원회의 법리(法理)—지난 40년간 수만 건의 고소를 접수한 바 있음—는 주거권에 대한 판결 내용을 적나라하게 보여주는데, 이들 판결은 프라이버시의 권리, 가정을 존중받을 권리, 소유물에 대한 평화로운 향유의 권리 등과 같은 별개의 권리에 근거해서 이루어지고 있습니다. 사회경제적 권리를 추구함에 있어서 시민권 내지 정치적 인권을 활용하는 것은—간혹 권리의 상호침투성이라고 일컫고 있음—매우 중요합니다. 특히 인간의 제 권리, 즉 문화적, 경제적, 정치적, 사회적, 공민적 권리들이 독립적이면서 또한 동시에 서로 불가분의 관계에 있음이 거듭 천명돼 온 것을 생각할 때 더욱 그러합니다.

적절한 주거에 대한 인권(human right to adequate housing)과 직접 관련이 있는 유럽 인권단체들의 판례법 내용은 너무나 방대하기 때문에 여기서 다 설명할 수가 없습니다만, 전통적인 인권 규범을 효과적으로 이용해서 주거권 보장을 주장하는 수단으로 삼는 전략은 확실히 효과가 있었다는 사실을 말하는 것으로도 충분할 것 같습니다. 특히 이 사실은 기존의 헌법 및 국제법상의 공민권과 정치적 권리에 근거해서 법률적 차원의 가능한 해결방안의 형태를 정하는 데 있어서 뿐 아니라, 주거에 관한 새로운 입법을 추진하기 위해서도 한국인들이 확실히 명심해주었으면 하는 것입니다.

유럽의 법률적 상황은 유럽의 인권법에 의거해서 대부분의 문제가 합리적이고 긍정적이며 전향적인 양상을 띠고 있습니다. 이같은 합당하고 큰 변화는 상당 부분 유럽에서 주거권과 같은 경제적·사회적·문화적 권리를 옹호하는 가운데 지난 50년 사이에 이루어

졌고, 오늘날의 주거 상태는 국제 기준에 비추어볼 때 매우 높은 수준입니다. 그러나 이 같은 유라한 법적 상황에도 불구하고, 법을 통해서 완전한 해결이 이루어지는 시대는 유감스럽게도 아직 요원하다는 생각이 듭니다. 이처럼 법적인 진전이 있었음에도 불구하고 (법적으로 모든 인권을 인정하고 있다는 것은 사실임), 유럽 전역을 통해서 주거권이 완전히 지켜지는 수준에 이르렀다고 말할 수는 없는 처지입니다.

다른 지역에서는 상황이 더 나을 수도 있겠지만, 유럽주거연합인 FEANTSA에 따르면, 유럽에서는 적어도 2백만명의 사람들이 현재 집이 없는 상태이며, 유럽의회(European Parliament)는 1천8백만명의 유럽인들이 주거권과 관련된 기본 편의시설 한 가지 이상이 결여된 집에서 살고 있다고 밝히고 있습니다.

따라서 중요한 문제가 여전히 미제로 남아있고, 주거권을 완전히 실현하기 위해서는 유럽의 모든 국가들이 무언가 조치를 취할 필요가 있습니다. 그렇다 하더라도, 유럽의 국제법 및 지역단위 법률의 기본 골격은 주거권을 지지하고 있으며, 말과 행동으로 공약하고 있는 정부들은 실행에 옮길만한 충분한 법적 근거를 가지고 있습니다. 이 점은 기본적이지만 매우 중요한 사실인데, 주거 문제가 성격상 전적으로 정치적인 문제도 아니고 또한 최우선적인 경제 문제도 아니라는 점을 밝혀내는 데 중요한 것입니다. 주거 문제는 인권이 과연 무엇에 관한 것인지를 요약해주고 있습니다. 즉, 인권은 영구적이고 만인에게 적용될 수 있으며, 만인을 굴욕과 불의와 공포로부터 지켜주게 되어 있습니다.

주거권은 국내법 안에서 어떤 의미를 지니는가?

모든 나라의 국내법에는 주거권의 핵심요소를 충족시키는 한두 가지의 두드러진 내용이 포함되어 있습니다. 예외 없이 모든 정부는 적절한 주거의 인권적 측면을 어느 정도는 명시적으로 인정하고 있습니다. 그 결과 많은 나라가 이러한 국제사회의 법적 요구에 대해 긍정적인 반응을 보여왔고, 새 법을 채택함으로써 국제법이 제시하는 각국 차원의 의무조항을 부분적으로나마 준수하려고 노력해왔습니다. 이는 이 문제에 관한 전세계의 입장이 어느 정도 합치돼 가고 있음을 보여주고 있습니다. 그러나 이러한 추세에도 불구하고 주거권의 완전한 실현에 걸림돌이 되는 법적 또는 기타의 장애요소를 모두 제거했다고 실제로 주장할 수 있는 정부는 얼마 되지 않습니다. 또한 만인에게 적절한 주거에 대한 권리가 주어지도록 가능한한 단기간 안에, 최대한의 가용자원을 쏟아부었다고 솔직하게 주장할 수 있는 정부의 수는 아마 더욱 적을 것입니다. 주거권이 국제법이나 국내법의 법

전 속에 존재하는 만큼 실제로 법원의 판결 속에도 존재한다고 선언할 수 있는 정부는 아마 하나도 없을 것입니다.

정부는 만인을 위해 주택을 지어야 하는가?

주거권에 대한 표현이 다양하다보니, 어떤 사람들은 "적절한 주거에 대한 인권"의 의미를, "정부에게는 집을 요구하는 사람이면 누구한테나 즉각적으로 집을 제공해주어야 할 실질적인 의무가 있다"는 식으로 해석하기도 합니다. 그러나 이런 식의 자귀 해석은 세계 국가들의 일반적 관행을 반영하고 있지도 않을 뿐 아니라, 국제법에 따라 내려진 유권해석도 아닌 것입니다. 주거권 특별보고관(Special Rapporteur on Housing Rights)이었던 인도의 판사, 라진다르 사카르(Rajindar Sachar)의 최종보고서는, 적절한 주거권에는 다음과 같은 의미가 포함되는 것으로 해석해서는 안된다고 밝힘으로써 주거권에 대한 지침을 제공해주고 있습니다.

(a) 국가는 전체 인구가 들어가 살 집을 지어야 한다.
(b) 국가는 집을 요구하는 모든 사람에게 무상으로 집을 제공해야 한다.
(c) 국가는 이 권리를 실현해야 할 의무를 받아들이는 즉시, 이 권리의 모든 측면을 완벽하게 실현해야 한다.
(d) 국가는 만인에게 이 권리를 보장하기 위해서, 국가 스스로가 전적인 역할을 떠맡거나 전적으로 자유시장에 일임해야 한다.
(e) 주거권은 어떠한 상황이나 지역의 구분 없이 완전히 동일한 양상을 띠게 될 것이다.

한편 적절한 주거에 대한 권리의 법적 의미를 판단함에 있어, 이 권리를 인정한다는 것은 대략 다음과 같은 의미로 해석해야 한다고 특별보고관은 밝혀 놓고 있습니다.

(a) 일단 그런 의무를 공식적으로 받아들이게 되면, 국가는 가능한한 적절한 모든 수단을 동원해서, 건강, 복지, 안정이 보장되고 다른 인권과도 조화되는 주거를 모든 사람들이 이용할 수 있도록 노력해야 한다.
(b) 사회에 대해 주거의 제공 혹은 주거에의 접근이용권을 주장하거나 요구할 수 있

다고 할 때, 그것을 주장하거나 요구할 수 있는 사람은 주거 형태가 적절치 못하거나 또는 주거권이 함축하는 제반 자격을 갖출 수 없는 홈리스이어야 한다.

(c) 국가는 법적 의무를 받아들이는 순간 곧바로, 문제의 그 권리를 구성하는 항목 하나 하나를 정책적으로, 그리고 법적으로 인정하고 있음을 보여주는 일련의 조치를 취해야 한다.

지난 1996년 1월, 적절한 주거에 대한 인권을 주제로 열린 UN전문가그룹회의는 다음과 같이 선언한 바 있습니다.

> "적절한 주거에 대한 인권을 실현시키기 위한 정부의 역할 중 가장 핵심적인 것 가운데는 거주기간의 안정, 주거와 관련한 각종 차별의 예방(억제), 불법적인 대규모 강제철거의 금지, 홈리스의 근절, 특별한 경우를 필요로 하는 개인과 가족의 참여 기회 촉진 등을 보장해주는 것이다. 국가가 재난(天災, 人災를 막론하고)을 당한 사람과 그 사회에서 가장 취약한 집단에게, 주택 공급을 비롯한 직접적인 지원을 해야만 하는 경우도 있다."

정부가 필요하다고 요구하는 모든 사람들에게 주택을 건설해주어야 할 의무는 없지만, 상당수 국가의 법률과 법체계 속에는, 어떤 상황하에서는 국가가 특정한 개인들 혹은 집단에게 최선의 방안으로 적절한 주거를 공급해야 할 법적 의무가 있다고 명시하고 있습니다. 따라서 국가한테 주거권 보장의 의무가 있다고 해서 그것이 집을 필요로 하는 사람에게 국가가 주택을 공급해주어야 한다는 의미는 아니라는 주장은, 정확히 사실과 일치하는 얘기가 아닙니다. 예를 들어서 핀란드 법에는, 어떤 상황하에서 중증 장애를 입은 사람에게는 지방정부가 의무적으로 주택을 공급해주도록 되어 있습니다(Art. 8(2) Act No. 380/1987). "아동복지법(Child Welfare Act)" 수정조항을 비롯해서 또 다른 법에는, 지방정부가 부적절한 주거 조건을 개선해야 하고, 때로 주거가 부적절하거나 아예 없어서 아동의 특별복지대책이 필요하다든지, 그 아동과 가족을 사회에 복귀시키는 데 현저한 장애가 될 경우에는 지방정부가 주택을 공급하도록 규정하고 있습니다. 스웨덴에서는 관리가 잘 되고 쉽게 이용할 수 있는 편안한 현대식 '주택에 대한 권리'가 주택개혁10개년계획 속에 포함되어 있습니다.

한편 독일 정부는 '홈리스의 경우, 사회민주주의 국가 원리에 근거한 기본법 제1(1)조, 제20(1)조 및 28(1)조에 따라서, 홈리스에게는 인간으로서의 존엄한 생활을 가능케

해주는 숙박시설을 배당받을 주체적 권리가 주어진다. 더구나 예의 그 원리에 따라서 국가는 경제질서를 입안하고 공공선(general good)을 실현시켜 나갈 때 충분한 주거공간 건설방안을 의무적으로 고려해야 한다'고 공표한 바 있습니다. 영국의 홈리스법은 지방의회로 하여금 가족 홈리스와 특히 처지가 어려운 개인 홈리스에게 숙박시설을 제공하도록 규정하고 있습니다.

그밖에 예를 더 들 수도 있지만, 여기서 중요한 점은, 관련법상으로 책임이 있는 국가가 해야할 일차적 의무는, 모든 거주자들이 주거권과 관련된 권한들을 충분히 향유하고 혜택을 볼 수 있도록 가급적 짧은 시간 안에 (법 및 규칙상의, 행정적, 경제적, 사회적, 정책적…) 조건(conditions)을 마련하는 것이라는 점입니다. 일반사항 4호는 다음과 같이 명시적으로 밝히고 있습니다. "적절한 주거에 대한 권리를 완전히 실현하기 위한 최상의 수단은 국가마다 다를 수밖에 없지만, 협약(Covenant)에는 분명히, 개개의 국가들은 그 목적을 달성하는 데 필요한 일체의 조치를 모두 취해야 한다고 되어 있다."

헌법상의 인정

주요 법체계, 문화, 발전의 단계, 종교, 경제체제 등을 반영하고 있는 세계 각지의 헌법들은 주거와 관련한 국가의 의무를 구체적으로 명시하고 있습니다. 전세계 헌법 가운데 거의 절반 정도가 주거 분야에 대한 포괄적 의무를, 혹은 적절한 주거의 권리에 대한 구체적 의무를 언급하고 있습니다. 만약, 주거권을 누리는 문제와 직결돼 있고 필수불가결한 관계에 있는 인권 조항들을 분석 대상에 포함시킨다면, 헌법들 가운데 압도적 다수가, 적어도 간접적으로는 주거권에 대해 언급하고 있는 셈입니다. 벨기에, 리투아니아, 포르투갈, 러시아, 스페인과, 독일의 연방헌법 등 많은 헌법들이 적절한 주거에 대한 개인의 권리를 명시적으로 언급하고 있습니다. 또 다른 헌법들은, 평등한 조건하에서 만인에게 적절한 주거와 생활조건을 보장하기 위해 국가의 포괄적 책임을 제시하고 있는데, 이 책임은 종종 법의 시행령에 근거한 정책적 고려라는 용어로 표현되어 있습니다. 이런 사례는 핀란드, 네덜란드, 폴란드, 스웨덴, 스위스, 터키 등에서 찾아볼 수 있습니다.

주거권 조항을 각국 헌법 체계에 포함시키는 것이 바람직한지, 혹은 효과적인지에 대한 국제적 논쟁이 벌어지고 있는데, 이 논쟁의 핵심은 의미의 모호성(ambiguity)의 정도라고 할 수 있습니다. 대다수가 주거권을 헌법에서 인정해야 한다는 입장을 지지하고 있는 반면, 또 다른 이들은 주거권 규범을 헌법에 포함시키게 되면 거주자(dweller) 입장

에서 주거권을 누리는 데 계속 부정적인 영향을 줄 것이며, 그 사회의 전반적인 주거 상태가 저하될 거라고 주장하고 있습니다. 여기서 다음과 같은 주거권 특별보고관의 제안은 참으로 타당한 제안이라 하겠습니다. 주거권을 강화하고 의미를 명확히하기 위해서, "계속해서 헌법을 새롭게 개정 혹은 수정하면서 다듬고 있는 모든 나라들은 자국의 헌법 조문 안에 주거권 조항을 포함시키는 문제에 대해 마땅히 주의를 기울여야 한다."

정부는 주거권과 관련해 국내법을 제정해야 하는가?

인권법에 따르면, 각국은 국제사회의 기준을 적용하는 수단으로서 국내 입법을 할 것인가 하는 문제에 관한 한, 어느 정도 선택의 재량을 갖게 됩니다. 그러나 '경제·사회·문화적 권리에 관한 규약'은 각국이 주거권의 완전한 실현이라는 목표를 위해서 필요한 일체의 온갖 조치 — 입법을 포함해서 —를 취하도록 규정하고 있습니다. 일반사항 4호는 "입법을 통한, 그리고 행정적인 조치의 역할을 과소평가해서는 안된다고 거듭 밝히고 있습니다." 따라서 각국이 비록, 국제적 의무 조항이 완전히 실효를 나타낼 수 있는 국내법을 무조건 채택해야 할 의무가 있는 것은 아니지만, 이 문제에 대한 각국의 관행과 국제사회의 법률적 시각(視覺)을 분석해보면 이 중대한 문제에 대해서는 보다 이면(裏面)의 의미를 고려한(nuanced) 접근이 필요함을 알 수 있습니다. 실제로 주거권의 실현에 직접적인 영향을 주는 법규를 제정하는 추세는 국가 및 지방정부 차원에서 이제 매우 보편화되었기 때문에, "만약 국내 입법을 공식적으로 추진한다면"이라고 할 게 아니라, "어떻게 국내 입법을 공식적으로 추진할 것인가"를 묻는 편이 더 타당할 것 같습니다.

동시에, 국제인권법에 따라서 국내 입법을 해야만 하는 경우가 확실히 있습니다. 예를 들어서 기존 법률들이 주거권을 포함하고 있는 국제인권 텍스트 등과 명백히 불일치할 경우에는, 기존 법을 폐기하고 새로운 법규를 세우기 위해서도 법을 제정해야 하는 것입니다. 주거권 특별보고관은 몇 건의 의견서에서 이 문제를 언급하면서, "각국은 적절한 주거의 권리에 관한 일반사항 4호(경제·사회·문화적 권리에 관한 규약의 11(1)조)의 내용들을 관련 국내법과 정책으로 통합해내려는 노력을 기울여야 한다"고 권고하고 있습니다. 그는 또한, "각국은 포괄적인 국내 주거권법을 채택하는 문제를 긍정적으로 검토해야 하며, 국내법에 관한한 각국은 최소한 적절한 주거의 권리를 유린하는 일이 일어나지 않도록 보장해야 한다"고 덧붙이고 있습니다. 또 그는 각 나라에 대해, 경제·사회·문화적 권리에 관한 규약의 주거권 조항과 명백히 모순되는 국내법은 어떤 것이든 올바른 방향으로

개정하고, 새로운 법을 제정할 때도 그 점을 충분히 고려하도록 조언하고 있습니다.

주거 문제의 해결을 주거권이라는 과정을 통해서 모색하고 그 결과로써 이 권리를 국내법 안에 성문화시키는 것은 분명 이점을 가지고 있습니다. 법의 제정은 정책적인 결정에 비해 상대적으로 영구성을 띠기 때문에, 주거를 하나의 인권으로 인정하는 문제가 정치에 따라 바뀌는 행정부의 불안정함에 좌우되지 않을 수 있다는 보장이 있는 것입니다.

사실상 주거권의 기준을 국내 법률체계 안에 포함시키는 것이, 불우한 처지의 사람들도 공평하게 적절한 주거를 이용할 수 있도록 보장하고, 경제적인 면에서 주변으로 밀려나 있는 사람들을 보호하는 유일한 방법일 지도 모르겠습니다. 주거권 조항을 법조문에 반영하게 되면 시민들에 대한 정부의 책임성(accountability)이 높아지고, 흔히 어떤 특정 국가가 보기에는 모호한 국제 권고사항에 불과한 내용이 비로소 구체적인 실체를 가지게 되는 것입니다. 주거권의 입법은 어떤 사회의 전반에 걸쳐 실질적인 평등을 보장해주는 중요한 유인(誘因)으로서 작용할 수 있을 것이고, 그렇게 되면 이번에는 그 사회가 적절한 주거에 대해 만인이 주장해 온 순전히 도덕적 또는 윤리적인 수준을 초월하게 되는 것입니다.

한국의 주거권법 제정이 지니는 의미

우리 모두가 잘 알고 있듯이, 현재 한국은 몇십 년만에 혹독한 경제적 위기를 겪고 있습니다. 이처럼 경제가 후퇴하는 시기에는 어느 나라 정부든, 제어할 수 없는 불가항력의 상황으로 인해서 사회 비용을 지속적으로 감축하고 더구나 주택문제 영역에서는 손을 떼고 싶은 유혹을 받기 마련입니다. 그러나 모든 관련자들—국민, 공무원, 기업가, 정부 등—이 명심해야할 것은, 경제 사정이 나쁘고 앞으로 더 나빠진다 하더라도 다른 것과 비교해서 유독 주거권에 대한 의무가 선택적으로 소홀히 취급되어서는 결코 안된다는 것입니다. 주거권에 대한 의무는 본연의 모습을 확고히 지켜야합니다. 그리하여 거주 기간이 안정되고 적절한 위치에 있으며 기본시설과 사회서비스를 갖춘, 살만하고 경제능력에도 맞고 물리적으로 적절한 주거에 대한 만인의 권리는, 또한 사람들이 의사결정에 참여할 수 있게 하고 자의적인 강제철거로부터 세입자를 보호하고 동시에 가옥주의 권리도 동등하게 보호하며 홈리스로 전락하지 않게 예방해야 하는 의무는, 경제가 지금보다 더 악화된다 하더라도 결코 소멸돼서는 안될 것입니다. 사실 이러한 권리가 더욱 중요한 의미를 띠게되는 것은 오히려 경제 사정이 열악해지는 때입니다.

한 발 더 나아가서, 정부는 주거권을 옹호하는 법률이나 프로그램을 폐기하는 것과 같은 역행적인 조치가 의도적으로 취해지지 않도록 해야 할 의무를 가지며, 주거권 향유의 기본 조건이라 할 수 있는 정치 및 민사상의 규범들을 지속적으로 존중해나가야 합니다.

UN위원회는 일반권고사항 제3호에서, 경기 후퇴를 조정하는 과정에서 야기되었든 혹은 다른 원인에 의해 비롯되었든간에, 경제 자원이 심각하게 제약받는 경우에는 그 사회의 취약계층만을 대상으로 한 저비용 프로그램을 실시함으로써 그들을 보호할 수 있고 또 실제로 보호해야 한다고 거듭 밝히고 있습니다. 말할 것도 없이, 절대적으로 중요한 이같은 규정은 바로 지금 전례없는 경제 불황을 겪고 있는 한국 사회에 상당한 의미를 지닌다고 하겠습니다. 이것은 1944년, 미국 프랭클린 루즈벨트 대통령의 그 유명한 경제권리장전(Economic Bill of Rights)연설을 연상시켜 줍니다. 이 연설에서 그는, "평화의 기본 요건은 전세계 국가에서 남녀노소 한 사람 한 사람에게 적정한 생활조건을 제공하는 것이다. 두려움으로부터의 해방은 빈곤으로부터의 해방과 영원히 맞닿아 있다. …… 우리 시대에 이르러서 이같은 경제적 진리가 자명한 것으로 받아들여지게 되었다. 신분, 인종, 종교적 신조에 상관없이 만인의 안전과 번영의 초석이 될 수 있는 제2의 권리장전을 우리는 받아들이게 되었다. 이러한 권리 중에는 …… 적정한 주거(decent home)에 대한 만인의 권리도 포함된다"고 역설한 바 있습니다. 그가 이런 말을 한 것은 풍요로왔던 시기가 아니라, 금세기 최악의 대공황에 이어서 경제가 위태로왔던 때였던 것입니다.

IMF가 결과적으로 홈리스를 양산하고 주거권에 위배되는 금융 및 재정 정책을 한국정부에 요구한 것에 대해서는 신랄한 비판을 하는 것이 도덕적으로, 또한 경제적으로 타당하다고 생각합니다. IMF가 최근 계획을 입안할 때 정부의 인권 보장 의무를 완전히 무시했다는 것은 두말할 필요가 없습니다.

IMF나 아시아의 경제 상태 일반을 비판하기만 하는 것은 너무 쉽습니다. 지금 —한국과 세계 도처에서—필요한 것은, 한국정부가 책임져야할 인권 보장 의무가 완전하게 이행될 수 있도록 힘을 합치고 한국정부가 올바른 근거에서 올바른 선택을 할 수 있도록 돕는 데 협력하는 것입니다.

현재의 경제위기가 발생하기 훨씬 전인 1995년 5월 UN의 '경제·사회·문화권리 위원회'는 다른 부분을 포함하여 한국정부가 국제기준에 준한 주거와 관련된 권리를 보장받을 수 있는 보다 효과적인 조치를 취하고 있는 지를 심의한 바 있습니다.

이 자리에서 저는 다시 한번 한국정부가 주거권을 보장할 수 있는 각종 조치 등을 취해 줄 것을 희망하는 바입니다. 특히 주거기본법의 제정은 인간의 권리를 준수한다는 측면에서 주거권의 실현을 위한 매우 결정적이고 긍정적인 첫걸음이 될 것입니다. 또한 주

거기본법의 제정은 이미 지난 45년간 경제발전에 따른 여러 업적으로 인해 전 세계에 깊은 인상을 심어준 한국의 위상을 다시 한번 국제사회에 새롭게 알리는 데 일조할 것입니다. 동시에 현재의 경제위기 상황에서 한국정부가 국민, 특히 그 중에서도 사회의 소외계층인 가난하고 힘겨운 사람들을 위한 권리향상에 힘써줄 것을 바라마지 않는 바입니다.

<Presentation 2>

HOUSING RIGHTS ARE FOR ALL PEOPLE, ALL THE TIME

Scott Leckie

Director, Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)

It is a great pleasure, and indeed an honour, to be here today at this international forum on housing rights. I would like, in particular to thank KOCER and the Urban Poor Pastoral Committee of Catholic Church for inviting me here today.

I look very much forward to today's discussions about the human right to adequate housing, what this right means in practice, especially in Europe and how South Korea - still one of the world's richest nation's despite the current economic crisis - can act to secure the lawful rights of all its' citizens to a decent and secure place to live in peace and dignity. It is apt that this meeting would be held just one month shy of the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights which, as is often neglected, was the first global human rights text to explicitly recognize the right to adequate housing.

We may often forget it or simply take so obvious a fact for granted, but intrinsically we all know that everyone is drawn together by many common threads of humanity, one of which is the irresistible truth they no matter who we are, where we come from or what we do to a make a living, we all have to be somewhere each moment we are alive. This may sound piercingly obvious, but the place where most of us spend most time and where we derive security, peace,

privacy - is within our homes. Just as all of us are citizens of our countries endowed - as the Universal Declaration asserts - with 'reason and conscience', so too are we dwellers. We dwell somewhere. If we have an adequate home and this home is safe and secure, more often than not, we too are safe and secure.

And it is through this common attribute of humanity - which we all share - that we can come to understand the absolutely fundamental nature of adequate housing in the quest for a full and dignified life. If we look at housing in this way, few of us whose housing rights are fully met can fully appreciate the sensation, the daily anguish, the despair of simply finding it impossible to access decent housing which we can afford or what it might be like having those rights violently taken away from us between other people, other citizens, who somehow saw us as being different or less worthy of having adequate housing than them.

And yet, if we accept and know that housing is a human right - which it very much is - we can find very few rights whose violation is more commonplace or whose non-fulfilment is more widespread. For when we talk of housing and housing rights we are not speaking merely of the often abstract physical features of a home, but we are talking of the way in which our homes protect from harm, protect us from the elements, protect our privacy, protect our freedom, protect our health, protect our dignity, protect our families, and in many respect our life itself.

When we speak of housing rights, therefore, we mean both the roof, walls, windows and doors, as well as the protection it gives us in so many crucial areas of 'life. Our lives revolve in so many important ways around our home. Take away our home or don't allow us to access adequate, affordable and livable housing and you take away part of our lives.

And this is why housing rights are so critical to the well-being of the world's citizens; here in Korea, within the nations of the Asian and Pacific region, and throughout the world. This is also why housing rights have been so widely

enshrined within the human rights treaties which have emerged during the past 50 years and why all nations - without exception - have recognized this basic human right. But it is relatively easy for nations to recognize a certain human right in principle, but it is another to ensure that right becomes a tangible reality for the people who possess that right.

And this point leads us to the more specific topic I would like to speak in more detail about today; that of how one region - Europe - has approached, addressed and sought to enforce and implement the human right to adequate housing. If we are able to identify some of the key features of European housing rights strategies, how the very distinct nations of Europe have acted upon their international housing rights obligations, we may be able to use these lessons in Korea such that new legislation in the country supporting housing rights can be adopted and be used as a basis of protection of the rights of the poor such that they too can achieve protection afforded to those of us whose housing rights are met.

How Has Europe Approached Housing Rights?

The countries of Europe have a long history supporting the notion that all persons have a right to affordable, habitable and adequate housing. All European countries long ago ratified the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - which South Korea has also ratified - and which enshrines the most important global legal source of housing rights in article 11(1). The few words of article 11(1) have been given extensive substance and clarity by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights - much of it at the behest of NGOs - and no European Government has ever outright rejected the Committee's interpretation of what the housing rights provisions actually mean. Article 11(1) is eloquent in its simple but profound assertion of the right of everyone to an adequate standard of living ... including adequate food, clothing and housing, and

to the continuous improvement of living condition....

The two most important contributions to the conceptual clarity now accorded the housing rights provisions of article 11(1), General Comment No. 4 on Housing Rights (1991) and General Comment No. 7 on Forced Evictions (1997) - have now been widely accepted as the definitive international statement of just what article 11(1) means for States which are bound to respect it and the people who are meant to be protected by it.

In addition to this legal sources of housing rights, European nations have also freely undertaken obligations under other human rights treaties which also protect particular dimensions of housing rights. These include the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), the Convention on the Rights of the Child (CRC), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) and others. These nations were solidly unified in support of housing rights within the context of the Habitat Ⅱ City Summit held in Istanbul a little over two years ago. In terms of global international law, therefore, Europe - both European Union members, and countries of the former Soviet Bloc have shown little reluctance in binding themselves to laws enshrining housing rights.

Before we look at some of the key housing rights principles, we should look briefly at the system of European human rights law, contained in general two key treaties: (1) The European Social Charter (ESC) and (2) the European Convention on 'Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) and how these regional treaties address housing rights concerns.

The European Social Charter

The European Social Charter contains a cross-section of economic, social and

cultural rights and is seen as the regional equivalent to the Covenant. It was first adopted in 1961 but received considerably less attention was accorded less seriousness than the ECHR and as a result of this, the Charter was throughly revised and amended in 1996 to breathe new life into the text. The first Charter mentioned housing in the context of the rights of migrant workers, the rights of families and the rights of elderly persons, however, fell short of enshrining as a universally applicable right to adequate housing for all persons. Nevertheless, the independent European Committee of Experts - legally responsible for monitoring State compliance with the norms of the Charter - often criticized States for failing to ensure the full realization of the housing requirements found in the treaty. The 1996 Charter, however, does include an independent and clear provision recognizing housing rights. Article 31 says:

With a view to ensuring the effective exercise of the right to housing, the parties undertake to take measures designed:

(1) to promote access to housing of an adequate standard;

(2) to prevent and reduce homelessness with a view to its gradual elimination;

(3) to make the price of housing accessible to those without adequate resources.

Thus, countries which have ratified the new Charter have further added to the repertoire of legal responsibilities towards their citizens by explicitly guaranteeing effective exercise of the right to housing which is of an adequate standard and affordable, set within as a wider political, social and economic context where the prevention, reduction and elimination of homelessness are officials considerations of paramount importance.

As part of the effective exercise clause in Article 31, a 'collective complaints procedure' related to rights established under the Charter was opened for ratification in 1995 by the Council of Europe countries which now enables NGOs

and other recognized groups to present formal legal complaints to the European Committee of Experts alleging violations or non-compliance with the norms of the Charter. This is an important step forward. Through the mere existence of this procedure - let alone the submission of actual complaints - we can see that housing rights and the other economic and social rights recognized in the Charter are subject to the same types of judicial enforcement traditionally reserved for rights of the civil and political domain. Once this procedure begins to bear remedial fruit, it will act as an important supplement to the long-standing complaint procedures under the ECHR.

The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms

Although the ECHR contains primarily what are commonly referred to as civil and political rights, this treaty should remain central in attempts to use human rights law as the basis for promoting social change in support in housing rights. The jurisprudence of the European Court and Commission on Human Rights - which have received tens of thousands of complaints over the past 40 years - provides a rich and flavourful cross-section of what are essentially housing rights decisions but which are based on other distinct rights such as the right to privacy, the right to respect for the home and the right to the peaceful enjoyment of possessions. The use of civil and political human rights norms in pursuit of social and economic rights - often referred to as action based upon the permeability of right is of fundamental importance, particularly when we consider that all human rights - civil, cultural, economic, political and social - have been repeatedly declared to be independent and indivisible with one another.

The immense case-law of the European human rights bodies of direct relevance to the human right to adequate housing is far too expansive to outline here. Suffice it to say, however, that the effective use of more traditional human rights

norms as a means of supporting housing rights claims has been shown to often have real effect. This should be clearly kept in mind in South Korea both in terms of drafting any new housing legislation, as well as when determining the types of possible remedies that can be pursued - in a judicial context - based upon existing constitutional and international civil and political rights.

We have then a legal situation in Europe, where under regional human rights law most things appear reasonably positive and forward-looking. And to a large extent this correct; immense progress has been made over the past 50 years in supporting economic, social and cultural rights like the right to housing in Europe and housing conditions today are very high by international standards. Despite this favourable legal situation, however, the days of taking solace in the law are, I'm afraid, still in the distant future. For despite these advances in law, (as is the case with perhaps all legally recognized human rights) we are not in a position to say that housing rights have been subject to levels of full compliance throughout Europe, for this is far from the case.

While the situation may be better than in other regions, at least two million people in Europe are currently homeless according to reports from FEANTSA, a European housing coalition, and even the European Parliament itself has found that some 18 million Europeans are living in housing which lacks one or more basic amenities associated with housing rights.

Large problems thus remain and steps do need to be taken by all European States to ensure the full realization of housing rights. Be this as it may, the basic international and regional legal framework in Europe is supportive of housing rights and Governments which are truly committed in both word and deed have more than a sufficient legal basis to act. This point is basic but important in revealing that housing issues are not entirely political in nature, nor are they entirely subject to overriding economic questions. Rather, they encapsulate what human rights are all about; they are permanent, they are applicable to everyone

and they are designed to protect everyone against indignity, injustice and terror.

What is the Meaning of Housing Rights within National Legislation?

Domestic laws of one distinction or another have a bearing upon the satisfaction of the core elements of housing rights in all countries. Without exception, every government has explicitly recognized to one degree or another the human rights dimensions of adequate housing. As a result, many countries have responded positively to these international legal imperatives, adopting legislation designed to ensure at least partial compliance with their respective obligations under international law and which indicates a degree of global convergence of views on this activity. Despite these steps, however, few governments could realistically claim to have removed all legislative or other obstacles preventing the fulfillment of housing rights. Similarly, perhaps even fewer States could honestly claim to have devoted the "maximum of its available resources" to the attainment for everyone, within the shortest possible time-frame, of the right to adequate housing. And perhaps no government could proclaim that housing rights exist as much in fact within their jurisdictions as they do in international or national law.

Are States Obliged to Build Homes for Everyone?

The abundance of terms used to describe housing rights has led certain commentators to equate 'the human right to adequate housing' with the immediate duty of governments to substantively provide a house to anyone who requests it to do so. This literal translation of the term, however, reflects neither general State practice nor the interpretation given this right under international law. The final report of the Special Rapporteur on Housing Rights, Indian Judge, Rajindar Sachar provides guidance into how the right to adequate housing should be approached by firmly stating that this should not be taken to imply:

(a) That the State is required to build housing for the entire population;
(b) That housing is to be provided free of charge by the State to all who request it;
(c) That the State must necessarily fulfill all aspects of this right immediately upon assuming duties to do so;
(d) That the State should exclusively entrust either itself or the unregulated market to ensuring this right to all; or
(e) That this right will manifest itself in precisely the same manner in all circumstances and locations.

Rather, in determining the legal implications of the right to adequate housing, the Special Rapporteur has noted that a recognition of this right must be seen and interpreted, in the most general sense, to imply:

(a) That once such obligations have been formally accepted, the State will endeavour by all appropriate means possible to ensure everyone has access to housing resources adequate for health, well-being and security, consistent with other human rights;
(b) That a claim or demand can be made upon society for the provision of or access to housing resources should a person be homeless, inadequately housed or generally incapable of acquiring the bundle of entitlements implicitly linked with housing rights; and
(c) That the State, directly upon assuming legal obligations, will undertake a series of measures which indicate policy and legislative recognition of each of the constituent aspect of the right in question.

A United Nations Expert Group Meeting on the Human Right to Adequate Housing, held in January 1996 declared that "[a]mong the core areas of the State role in realizing the human right to adequate housing are provision of security of tenure, prevention (reduction) of discrimination in the housing sphere, prevention of

illegal and mass evictions, elimination of homelessness and promotion of participatory processes for individuals and families in need of housing. In specific cases, the State may have to provide direct assistance, including provision of housing units, to people affected by disasters (natural and man-made) and to the most vulnerable groups in society".

While it is generally the case that the State is not obliged to construct housing for everyone who requests it on demand, laws and jurisprudence in a significant number of States indicates that under certain circumstances, the States legally requir to provide particular persons or groups of persons with adequate housing in an expedient manner. To argue, therefore, that housing rights obligations never signify the substantive provision of a home by the State to those in particular need does not entirely correspond to practical realities. Legislation in Finland, for instance, makes it mandatory for local government authorities to provide housing resources for the severely handicapped under certain circumstances (Art. 8(2) Act No. 380/1987). Further laws, including an amendment to the Child Welfare Act (No. 683/1983), require that local government must rectify inadequate housing conditions or, as the case may be, provide for housing when inadequate or nonexistent housing causes the need for special child welfare or constitutes a substantial hindrance to the rehabilitation of the child or the family. In Sweden 'the right to a home' which is modern, peaceful, well maintained and easily accessible is contained in a ten year plan for housing renovation.

While the German government has stated that "In the case of homelessness, Article 1(1), in association with Articles 20(1) and 28(1) of the Basic Law on the principle of a social state based on the rule of law, gives rise to the homeless person's subjective right to be allocated accommodation enabling him to lead a dignified existence. Furthermore, the said principle obligates the state to take into account the creation of sufficient living space when shaping the economic order and making provisions for the general good". In the United Kingdom, a Homeless Persons Act requires local councils to provide accommodation to homeless families

and homeless persons in priority need.

Other examples could also be given, but the important point here is that the primary duty of the States holding relevant legal obligations is to create conditions (legislative, administrative, regulatory, economic, social, policy and so forth) such that all residents may benefit from and enjoy in full the entitlements connected with the right to housing, within the shortest possible time-frame. General Comment No. 4 attests that "while the most appropriate means for achieving the full realization of the right to adequate housing will inevitably vary from one State party to another, the Covenant clearly requires that each State party take whatever steps are necessary for that purpose".

Constitutional Recognition

Constitutions from all regions of the world, representing every major legal system, culture, level of development, religion and economic system specifically address State obligations relating to housing. Close to half of the world's constitutions refer to general obligations within the housing sphere or specifically to the right to adequate housing. If human rights intricately linked to and indispensable for the enjoyment of housing rights are included in such an analysis, the overwhelming majority of constitutions make reference, at least indirectly, to housing rights.

Many constitutions contain explicit references to the individual right to adequate housing, including Belgium, Lithuania, Portugal, Russia, Spain and within range of State constitutions in Germany. Other constitutions suggest the general responsibility of the State, often phrased in terms of policy considerations, to ensure adequate housing and living conditions for all, in an environment of equality, based on the rule of law. Such formulations are found with respect to Finland, Netherlands, Poland, Sweden, Switzerland and Turkey.

International debates on the desirability or effect of enshrining housing rights provisions within national constitutional structures are characterized by a degree of ambiguity. While a large majority argue in support of such recognition, others claim that the inclusion of housing rights norms within constitutions will have an invariably negative impact upon the actual enjoyment of these rights by dwellers and that overall housing conditions in society will decline. The Special Rapporteur on Housing Rights suggests, quite rightly, that in order to clarify and strengthen the right to housing, "all States proceeding with the elaboration of new, revised or amended national Constitutions, should give due attention to including housing rights provisions in these texts".

Are States Required to Adopt National Legislation?

Human rights law affords States some degree of discretion as far as the adoption of national legislation as a means of implementing international standards is concerned. However, the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights obliges States to take "whatever steps are necessary" for the purposes of the full realization of the right to adequate housing, including, but not only, the undertaking of legislative measures. General Comment No. 4 reiterates that "the role of legislative and administrative measures should not be underestimated". Therefore, although States might not be ipso facto obliged in all cases to adopt domestic legislation giving full effect to international legal obligations, an analysis of 'State practice and international legal perspectives on this issue suggest the necessity of a more nuanced approach to this important issue. In fact, the legislative regulation of matters with a direct influence on the fulfillment of housing rights is now so widespread at the national and local levels that it may be more appropriate to ask how, rather than if, such legislation should be formulated.

There are, at the same time, certainly cases where the adoption of national legislation would be required under international human rights law. For example, in circumstances where existing laws are manifestly inconsistent with international human rights texts which include housing rights, legislation must be enacted to repeal such legislation or to create new legal rules. The Special Rapporteur on Housing Rights addresses this issue in several of his recommendations, suggesting that "States should seek to fully integrate the contents of General Comment No. 4 on the right to adequate housing (art. 11(1) of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) into relevant national legislative and policy domains". He adds that "the adoption of comprehensive national housing rights acts should be positively contemplated by States" and that "as far as national legislation ... is concerned, States should, at a minimum, ensure that no violations of the right to adequate housing ... are allowed to take place". He also recommended to States parties to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights to "duly alter any domestic laws clearly incompatible with the housing rights provisions of the Covenant, and should take it fully into account in adopting any new legislation".

There are clearly advantages of pursuing housing issues through the process of housing rights and subsequently codifying this right within domestic legislation. The relative permanency of legislation as contrasted with policy decisions provides a valuable assurance that acceptance of housing as a human right will not be subject to the whims of differing political administrations.

Indeed, enshrining housing rights standards in national legal frameworks may be the only manner of ensuring equitable access of adequate housing resources by disadvantaged groups and protecting the rights of the economically marginalized populations. The incorporation of housing rights provisions in law encourages governmental accountability to citizens and provides tangible substance to what are often in practice vague international commitments by a particular State. Housing rights legislation can act as an important incentive to ensuring substantive equality of treatment throughout given societies, which in turn transcend purely moral or

ethical claims to adequate housing by all people.

Implications for Housing Rights Legislation in South Korea

As we are all well aware, South Korea is now experiencing its most turbulent economic situation in many decades. Such periods of economic decline provide great temptations for Governments to continue to reduce social expenditures and withdraw even further from the housing sphere, due to 'circumstances beyond its control' of force majeur(?). But it must be kept in mind by all involved - the people, the civil servants, business and the government - that even if the economy is bad and maybe even getting worse, this does not in any way distinguish housing rights duties; these remain firmly in place. Thus, the right of all to housing which possesses security of tenure, and which is affordable, accessible, habitable and physically adequate, in an adequate location, provided with infrastructure and social services, and which ensures the right to everyone to popular participation, which equally protects the rights of tenants and owners to their housing and against arbitrary or forced eviction and the corresponding right not to become homeless, not cease to exist when the economy takes a turn for the worse. Indeed, it is when the going gets tough that these rights take on an even more important status. The Government must also keep constantly in mind that it - as all States parties to the Covenant has the minimum core obligation to secure for everyone basic minimum levels of enjoyment of all rights in the Covenant, including housing rights. It has further duties not to undertake deliberately retrogressive measures such as repealing protective laws or other programmes supporting housing rights and it is further bound to continue to respect those civil and political norms which are so fundamental to the enjoyment of housing rights.

The UN Committee has reiterated in its General Comment No.3 that in times of severe resource constraints whether caused by a process of adjustment of

economic recession, or by other factors the vulnerable members of society can and indeed must be protected by the adoption of relatively low-cost targeted programmes. This vital provision has, of course, immense meaning right now in South Korea as it undergoes such unprecedented economic malaise. It is reminiscent of the when US President Franklin Delano Roosevelt proclaimed, in his famous Economic Bill of Rights Speech in 1944, that a "basic essential to peace is a decent standard of living for all individual men and women and children in all nations. Freedom from fear is eternally linked with freedom from want ... In our day these economic truths have become accepted as self-evident. We have accepted, so to speak, a second Bill of Rights under which a new basis of security and prosperity can be established for all -- regardless of station, race or creed. Among these are ... the right of everyone to a decent home". He spoke then, not in a time of prosperity, but at a time of economic crisis, coming on the heels of the worst depression of this century.

It is certainly correct - both morally and perhaps even economically - to apportion significant blame on the International Monetary Fund for imposing fiscal and monetary policies upon the Government which are resulting in increased homelessness and further violations of housing rights. It goes without saying, that the IMF would have completely ignored the Government's human rights obligations when it devised its most recent plan.

It is too easy to blame only the IMF or the state of the Asian economy generally. What needs to occur now - here in Korea and everywhere - is to join forces to ensure that the human rights obligations incumbent on the Government of South Korea are complied with in full and that the Government is assisted in making the right choices for the right reasons.

In May 1995 - well before the current economic crisis - the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights examined compliance by South Korea with its international obligations and, among many things, the Government was strongly

encouraged to ensure that "appropriate measures should be taken in order more effectively to guarantee the right to housing".

It is hoped that the Government has begun taking such measures to guarantee this right. Surely, the adoption of a national housing rights act would mark a decisive and very positive step in the right direction. The creation of a national housing rights standard would not only raise the stature of South Korea in the eyes of an international community which is already so impressed by the many achievements this country has made in the past 45 years, but may well form the best assurance that the Government complies fully with its human rights obligations and that the rights of all people in the country, especially the poorest and most vulnerable, can be secured, even now in the midst of a declining economy.