

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000787-01

www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상



주거권 국제기준 자료집

적정한 주거에 대한 권리, 강제퇴거 관련



목 차



- 1. 인간 정주를 위한 밴쿠버 선언(1979) 7
- 2. 사회권규약위원회 일반논평 4: 적절한 주거에 대한 권리(1991) 17
- 3. 사회권규약위원회 일반논평 7: 강제퇴거(1991) 27
- 4. 유엔인권위원회 결의 제77호: 강제퇴거(1993) 35
- 5. 인간 정주를 위한 이스탄불 선언(1996) 39
- 6. 적정 주거 특별보고관 밀룬 코타리의 보고서(A/HRC/4/18, 2007) 45
 - 부속서 I. 개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침
 - 부속서 II. 적정한 주거에 대한 권리를 설명하는 지표 목록
 - 부속서 III. 여성 및 적정한 주거에 관한 설문지
- 7. 모두를 위한 지속가능한 도시와 인간 정주에 대한 키토 선언(2016) 81
- 8. 적정 생활 수준을 누리기 위한 권리의 요소로서 주거권(A/71/310, 2016) 91
- 9. 적정 주거 특별보고관 레일라니 파르하의 보고서(A/HRC/37/53, 2018) 121
- 10. 적정 주거 특별보고관의 대한민국방문결과보고서(A/HRC/40/61/Add.1, 2018) ... 153
- 11. 적정한 주거에 대한 권리 이행 지침(A/HRC/43/43, 2020) 183

Contents



1. The Vancouver Declaration on Human Settlements(1979)	217
2. General comment No. 4: the right to adequate housing(1991)	229
3. General comment No. 7: Forced evictions(1991)	239
4. Commission on Human Rights resolution 1993/77: Forced evictions(1993)	247
5. Istanbul Declaration on Human Settlements(1996)	253
6. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari(A/HRC/4/18, 2007)	259
Annexe I . Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement	
Annexe II . List of illustrative indicators on the right to adequate housing	
Annexe III. Questionnaire on women and adequate housing	
7. Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All(2016)	301
8. Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living(A/71/310, 2016)	311
9. Report fo the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context(A/HRC/37/53, 2018)	343
10. Visit to the Republic of Korea(A/HRC/37/53, 2018)	379
11. Guidelines for the implementation of the right to adequate housing (A/HRC/43/43, 2020)	411

주거권 국제기준 자료집

적정한 주거에 대한 권리, 강제퇴거 관련

국문번역



인간 정주를 위한 밴쿠버 선언(1979)



인간 정주를 위한 밴쿠버 선언

해비타트 보고서: 유엔 인간정주회의,
1976년 5월 31일~6월 11일, 캐나다 밴쿠버
해비타트: 유엔 인간정주회의.

유엔 인간환경회의의 권고 사항과 그 후 유엔총회 결의, 특히 개발도상국들에서 널리 퍼져 있는 극도로 심각한 인간 정주 상태에 관해 세계 각국이 우려를 표명한 결의안 3128(XXVIII)호에 따라 본 회의가 소집되었음을 유념하며,

유엔 헌장의 원칙에 기반한 국제 협력이 세계 문제에 대한 해결책을 제시하고 평등과 정의, 연대에 바탕을 둔 국제사회를 조성할 수 있도록 발전되고 강화되어야 함을 인식하고,

유엔 인간환경회의의 결정과 세계인구회의, 유엔 세계식량회의, 제2차 유엔 산업발전기구총회, 국제 여성의 해에 관한 세계회의, 제6차 유엔총회 특별회의에서 채택된 선언 및 행동계획 및 새로운 국제경제질서의 근간을 확립한 '유엔과 국가의 경제적 권리와 의무에 관한 헌장'의 권고 사항을 상기하고,

인간 정주 환경의 개선은 고용, 주거, 보건 서비스, 교육, 휴양 등 기본적 요구를 온전히 충족시키기 위한 전제조건으로 인간 정주 환경이 삶의 질을 크게 좌우함에 주목하며,

인간 정주 문제는 국가의 사회 및 경제 개발에서 단절되어 있지 않으며 기존의 부당한 국제 경제 관계와 분리될 수 없음을 인식하고,

인간 존엄성 원칙에 따른 기본적 요구와 열망을 충족시키는 데 있어 전 세계가 직면하고 있는 어려움이 커지고 있음을 심각하게 우려하며,

인간 정주 공간에 있는 사람들 상당수의 생활 환경이 용납할 수 없는 수준이며 그 상황이 개발도상국에서 특히 심각하고, 국내 및 국제적 차원에서 해결책을 찾고 이행하기 위해 적극적이고 구체적인 조치를 취하지 않으면 다음의 이유로 인해 더 악화할 수 있음을 인식한다.

국가들 사이 및 사람들 사이 심각한 부의 격차를 반영하고, 수백만 명의 사람들을 빈곤한 삶으로 몰아가며, 식량, 교육, 보건 서비스, 주거, 환경 위생, 물, 에너지에 대한 기본적 요구를 충족시키지 못하는 불공평한 경제성장, 국가 및 국제 차원에서의 생활 여건의 불공평, 사회적 분리, 인종 차별, 극심한 실업, 문맹, 질병과 빈곤, 사회관계 및 전통적 문화 가치 붕괴, 생명 유지 자원인 공기와 물, 토지 오염 증가에서 볼 수 있는 사회, 경제, 생태 및 환경 파괴,

향후 25년 안에 세계 인구가 2배 증가해 현재도 제대로 충족되지 못하는 식량, 주거, 삶과 인간 존엄성에 대한 기타의 요구가 2배 이상 증가할 것임을 시사하는 세계 인구 증가 추세,

통제되지 않는 도시화와 이로 인한 대도시 지역의 과밀화, 오염, 퇴보 및 심리적 긴장 상태,

인류 대다수를 최저 생활 수준으로 살게 만들고 통제되지 않는 도시 성장의 원인이 되는 농촌의 후진성, 특히 물, 보건, 교육 관련 기반시설과 서비스의 공급을 저해하는 소규모의 분산된 정주지와 고립된 농가로 대표되는 농촌 분산,

정치적, 인종적 및 경제적 이유로 인한 비자발적 이주와 고국으로부터의 이전과 추방.

또한, 국제 무역, 통화 제도, 산업화, 자원 이전, 기술 이전 및 전 세계 자원 소비 분야에서 필요한 변화를 통해 정당하고 공평한 세계경제질서를 확립하는 것이 특히 개발도상국의 사회경제적 개발과 인간 정주 개선에 필수적임을 인식하고,

이러한 문제들이 인간의 이해, 상상력, 독창성 및 결의에 엄청난 도전을 제기한다는 것과, 새로운 국제경제 질서의 실질적 이행으로 귀결되는 해결책을 찾기 위한 새로운 정치적 노력뿐 아니라 경제 개발에 대한 정성적 차원을 촉진하기 위한 새로운 우선순위가 더욱 절실해진다는 것을 인식한다.

I. 기회와 해결책

1. 인류는 눈앞에 있는 과제의 규모에 위축되어서는 안 된다. 다음을 통해 경제 자원 동원, 제도 변화 및 국제 연대를 목표로 한 각국 정부와 국제사회의 증가하는 활동에 대한 인식과 책임이 필요하다.

- (a) 지역 여건에 현실적으로 맞춰진 과감하고 의미 있으며 효과적인 인간 정주 정책과 공간 계획 전략 채택,
- (b) 사회적 정의의 프레임워크 안에서 건강, 서비스, 교육, 식량 및 고용의 제공을 보장하기 위해 인간 척도, 인간의 유산과 문화, 소외된 집단, 특히 아동, 여성 및 노약자의 특별한 소요를 인식하여 좀 더 살기에 적합하고 매력적이며 효율적인 정주 창출,

(c) 모든 사람이 자신의 인간 정주 계획, 구축 및 관리에 효과적으로 참여할 가능성 창출,

(d) 과학과 기술의 더 적절한 활용과 충분한 국내 및 국제 자원조달을 통한 정주 프로그램의 고안과 이행에 대한 혁신적 접근법 개발,

(e) 인간 정주 분야에서 지식과 경험을 나누기 위한 가장 효과적인 소통 수단 활용,

(f) 지역적 및 전 세계적인 국제 협력 결속 강화,

(g) 여성과 남성 모두가 건강하고 안전한 노동 환경에서 노동에 대한 금전, 건강 및 기타 개인적 혜택을 공정하게 보상받는 완전 고용에 공헌하는 경제적 기회 창출.

2. 이 문제의 해결에서 인간 정주는 개발의 도구 및 대상으로 간주하여야 한다. 정주 정책의 목표는 사회 및 경제생활의 모든 부문과 분리될 수 없다. 따라서 인간 정주 문제의 해결책은 각국 및 국제사회의 개발 과정에서 필수 요소로 다루어져야 한다.

3. 이와 같은 기회와 고려를 유념하고 인간 정주 문제 해결에 있어 정부와 국제사회를 인도할 공통의 원칙을 찾아야 한다는 데 동의하며 본 회의는 다음과 같은 일반 원칙과 행동 지침을 선언한다.

II. 일반 원칙

1. 인간의 삶의 질 개선은 인간 정주 정책에 있어 무엇보다 중요한 목표이다. 정책들은 인종, 성별, 언어, 종교, 이념, 국가, 사회적 출신 혹은 다른 이유로 인한 차별이 없는 자유, 존엄 및 사회 정의의 틀 안에서 식량, 주거, 깨끗한 물, 고용, 건강, 교육, 훈련, 사회 보장에 대한 기본 요구의 충족에서 시작해 모든 사람의 삶의 질을 신속하고 지속적으로 개선해야 한다.

2. 목표 달성을 위한 노력에 있어 가장 소외된 사람들의 소요를 우선시해야 한다.

3. 경제 개발은 인간의 소요 충족으로 이어져야 하며, 경제 개발이 사람들과 국가 간에 혜택을 더 공정하게 분배하는 데 기여한다면 그것은 삶의 질을 개선하는 데 있어 필수적 수단이 될 수 있다. 이와 관련해서 개발도상국의 1차 개발에서 2차 개발, 특히 산업 개발로의 가속화된 전환에 특별한 관심을 기울여야 한다.

4. 인간 존엄성과 전반적인 공공복지에 부합하는 자유로운 선택권 행사는 모든 사회에서 보장되어야 할 기본 권리이다. 따라서 모든 사람과 정부는 유엔 총회에서 채택된 결의안에 언급된 모든 형태의 식민주의, 외국 침략 및 점령, 지배, 인종 분리와 모든 형태의 인종주의 및 인종 차별에 함께 맞서 싸울 의무가 있다.

5. 강제로 점령한 영토에 정주지를 설립하는 것은 불법이다. 국제사회는 이를 규탄한다. 하지만 이와 같은 정주지 설립과 관련해 여전히 아무런 행동을 취하지 않고 있다.

6. 자국 영토 내에서 자유롭게 이동할 권리와 개인별로 정주지를 선택할 권리는 인정 및 보호받아야 한다.
7. 모든 국가는 어떠한 종류의 간섭, 강요 또는 외부 위협 없이 국민의 뜻에 따라 자국의 경제, 정치, 사회 및 문화 체제를 선택할 수 있는 주권과 양도할 수 없는 권리를 가진다.
8. 모든 국가는 환경 보호와 보존, 향상을 위한 자원의 계획과 관리에 필요한 조치를 채택하고 자국의 부, 천연자원 및 경제 활동에 대해 온전하고 영구적인 주권을 행사할 권리가 있다.
9. 모든 국가는 역사를 통해 창조된 문화적 가치의 최고 상속자가 될 권리가 있고 인류 문화 유산의 필수적인 부분인 문화적 가치를 보존할 의무가 있다.
10. 토지는 인간 정주의 핵심적 요소 중 하나이다. 모든 국가는 토지의 사용, 소유, 처분 및 보존을 공적으로 통제하는 데 필요한 조치를 취할 권리가 있다. 모든 국가는 도시와 농촌의 인구 중심의 성장이 종합적 토지 이용 계획에 기반하도록 하는 방식으로 가장 중요한 자원 중 하나인 토지의 이용을 계획하고 규제할 권리가 있다. 이와 같은 조치는 국가 토지 점유 체제와 법률에 따라 모든 국가에 대한 사회 및 경제 개혁의 기본 목표가 달성되도록 해야 한다.
11. 국가는 생물권과 해양의 오염을 피하고 장기적으로 재생 가능한 자원인지 여부와 관계없이 모든 환경 자원의 무분별한 개발을 종식하기 위한 노력에 동참해야 한다. 환경은 인류의 공동 유산이며 환경 보호는 전체 국제사회의 책임이다. 따라서 국가와 인간의 모든 행동은 생명체가 의존하는 환경 자원 보호에 대한 깊은 존중에서 기인해야 한다.
12. 전쟁과 분쟁에서의 자원 낭비 및 오용을 예방해야 한다. 모든 국가는 엄격하고 효과적인 국제 통제 하에서 총체적이며 완전한 군축, 특히 핵 군축 추진을 확고하게 결의해야 한다. 따라서 자원 일부는 인류의 삶의 질 향상에 활용되어야 하며 특히 개발도상국 사람들을 위해 사용되어야 한다.
13. 모든 사람은 개별적으로 또 집단으로 인간 정주 정책과 프로그램의 구체화 및 이행에 참여할 권리와 의무가 있다.
14. 삶의 질에 대한 보편적 진전을 이루기 위해 국가 간 경제 관계의 평등하고 균형 잡힌 구조가 증진되어야 한다. 따라서 제6차 유엔총회 특별회의에서 승인된 선언 및 행동계획과 국가의 경제적 권리와 의무에 관한 헌장에 기반한 새로운 국제경제질서를 시급하게 이행하는 것이 중요하다.
15. 자연재해 또는 외국 침략 행위와 같은 인적 재난으로 인해 이주하게 된 추방자와 노숙자의 재할에 우선 순위를 두어야 한다. 외국 침략 행위의 경우 모든 국가는 이주된 사람들이 집으로 돌아오는 것을 허용하고 간섭 없이 자신의 재산을 소유하고 향유할 수 있는 권리를 부여하기 위해 전적으로 협력해야 할 의무가 있다.
16. 역사적 정주지, 기념물 및 종교적 유산을 포함한 기타 국가 유산은 점령 세력에 의한 침략과 약탈 행위로부터 보호되어야 한다.

17. 모든 국가는 인간 정주 프로그램에 직·간접적인 영향을 미치는 초국적 기업 등 외국 투자를 국가 관할권 내에서 효과적으로 통제할 수 있는 주권을 가진다.
18. 모든 국가, 특히 개발도상국은 여성이 세계 인구의 절반을 구성한다는 사실을 유념해 가용 인적 자원을 효율적이고 온전하게 활용하기 위해 동등한 권리에 기반하여 여성과 청소년이 정치, 경제 사회 활동 특히, 인간 정주 제안의 계획과 이행 및 모든 관련 활동에 완전하게 통합되는 여건을 조성해야 한다.
19. 국제 협력은 모든 국가의 목표이자 공통 의무이기에 개발도상국의 요구 및 열망과 양립할 수 있고 주권 평등에 대한 합당한 존중을 담고 있는 우호적 외부 환경의 프레임워크 안에서 개발도상국의 사회 및 경제 개발을 가속하는 데 필요한 노력을 해야 한다.

III. 행동 지침

1. 정부와 국제기구에게 다음 지침에 규정된 시급한 조치를 취하기 위해 모든 노력을 기울일 것을 권고한다.
2. 정부는 사회-경제 개발을 이끌기 위해 공간 전략 계획을 준비하고 인간 정주 정책을 도입해야 할 책임이 있다. 인간 정주 정책은 종합 개발 전략의 핵심 요소로 산업화, 농업, 사회 복지와 환경 및 문화 보존 정책과 연계되고 조화를 이루어 전 인류의 점진적 행복 증진을 상호 지원해야 한다.
3. 인간 정주 정책은 인구 증가와 분포, 고용, 주거, 토지 사용, 기반시설, 서비스 등 광범위한 요소의 조화로운 통합 또는 조율을 도모해야 한다. 정부는 이와 같은 정책을 개발하고 이행하는 메커니즘과 제도를 만들어야 한다.
4. 국내 및 국제적 활동에서 농촌 주거 개선을 최우선시하는 것이 가장 중요하다. 이런 의미에서 조화로운 인간 주거 개발을 위해 농촌과 도시 지역 간, 필요하면 지역 간 또 도시 지역 내 격차를 줄이기 위해 노력해야 한다.
5. 많은 국가의 인구 통계적, 자연적 및 경제적 성격은 인구 성장과 분포, 토지 점유 및 생산 활동의 현지화에 대한 정책을 통해 질서 있는 도시화를 도모하고 농촌 공간을 합리적으로 이용하도록 조정해야 한다.
6. 인간 정주 정책 및 프로그램은 수용 가능한 삶의 질에 대한 점진적인 최소 기준을 규정하고 지향해야 한다. 이러한 기준은 국가 내, 국가 간, 또 시대에 따라 달라지기 때문에 환경과 가능성에 따라 변경될 수 있어야 한다. 일부 기준은 양적인 용어로 가장 잘 규정되어 있고, 지역 및 국가 차원에서 정확한 목표를 제공한다. 동시에 사회 정의와 자원의 공정한 공유는 과도한 소비의 단념을 요구한다.

7. 또한, 소수 집단만이 도입할 수 있고 불평등, 자원 남용 및 개발도상국의 사회, 문화 및 생태계 파괴를 심화시킬 수 있는 표준 및 기준의 변경으로 인해 발생하는 악영향에 주의를 기울여야 한다.
8. 적절한 주거와 서비스는 인간의 기본적 권리로 정부는 가장 소외된 사람들에게 자조 프로그램과 지역 사회 활동 프로그램을 안내하는 것을 시작으로, 모든 사람이 이를 누리도록 할 의무가 있다. 정부는 이와 같은 목표 달성을 저해하는 모든 장애물을 제거하기 위해 노력해야 한다. 무엇보다 서로 다른 사회 집단, 직업, 주택 및 편의 시설이 조화를 이루는 더 균형 잡힌 공동체의 창출을 통해 사회 및 인종 분리를 타파하는 것이 특별히 중요하다.
9. 건강은 개인의 발전에 필수 요소이며 인간 정주 정책의 목표 중 하나는 환경의 건강 상태와 기초 보건 서비스 개선이 되어야 한다.
10. 사람들이 개별 및 집단으로 그들의 삶에 영향을 미치는 정책과 프로그램 형성에 직접적으로 참여할 수 있는 권리는 인간의 기본적인 존엄이다. 인간 정주 개선을 위해 주어진 행동 방침을 선택하고 이행하는 과정은 그 권리를 이행하기 위해 명확히 설계되어야 한다. 효과적인 인간 정주 정책은 모든 차원에서 정부와 국민 사이에 지속적인 협력 관계를 요구한다. 중앙 정부는 지방 정부가 국가 개발에 보다 더 광범위하게 참여하도록 장려하고 지원하는 프로그램을 증진하도록 권장된다.
11. 진정한 인간 정주 정책은 전체 인구의 효과적 참여를 요구하기 때문에 숙련 및 미숙련 인적 자원을 모두 활용하게 하는 기술적 방식에 항상 의지해야 한다. 여성의 평등한 참여가 보장되어야 한다. 이와 같은 목표는 글로벌 훈련 프로그램과 연계되어 생산적 고용을 극대화하는 기술의 도입 및 활용을 촉진해야 한다.
12. 국제 및 국가 기관은 “인간 정주”에 관한 교육 프로그램과 과정을 장려하고 시행해야 한다.
13. 토지는 도시와 농촌 정주 개발의 필수 요소이다. 개발 관련 법률과 입법을 통한 토지의 공급이 제한적이므로 토지의 사용과 보유는 공공 통제의 대상이 되어야 한다. 이는 국가 개발 계획 및 프로그램에 따라 경제 자원의 농업 분야 이전 및 농공업 활동 촉진을 장려해 인간 정주의 통합과 조식을 개선할 것이다. 공공 결정과 투자로 인한 토지 가치의 상승은 사회 전체의 이익으로 되돌아와야 한다. 또한, 정부는 주요 농경지가 가장 필수적 용도로 활용되도록 해야 한다.
14. 인간 정주는 생활 수준과 기회에 대한 상당한 불균형이라는 특징이 있다. 인간 정주의 조화로운 개발은 농촌과 도시 지역 간, 지역 간 및 지역 내 불균형 감소를 요구한다. 정부는 도시와 비도시 지역 간 생활 수준 및 기회 불균형을 줄이는 정책을 도입해야 한다. 국가 차원의 이러한 정책은 새로운 경제 질서 프레임워크 안에서 국가 간 불균형을 감소시키기 위해 고안된 정책으로 보완해야 한다.

15. 인간 정주 개발의 사회·경제적 및 환경적 목표 달성에 있어 실질적 설계와 물리적 계획을 우선시해야 한다. 이에 따른 주요 과제는 종합 또는 다양한 계획 접근법 및 광범위하고 일반적인 목표에 대한 특정한 설계 해법으로의 전환이다. 인간 척도에 대한 고려에 기반하고, 시공간의 특정 상황과 관련된 민감하고 종합적인 설계 방법론을 추구하고 장려해야 한다.
16. 인간 정주의 설계는 개인, 가족 및 사회의 정체성이 보존되고 적절한 사생활 유지 수단과 대면 상호 작용 가능성이 제공되며 의사 결정 과정에 공개적으로 참여할 수 있는 생활 환경 제공을 목표로 해야 한다.
17. 인간 정주는 인간과 주거, 직장을 하나로 묶는 것 이상을 의미한다. 문화적, 미학적 가치가 반영된 인간 정주 특성의 다양성을 존중하고 장려해야 하며, 이 다양성은 후손을 위한 역사적 및 종교적 영역이 되어야 한다. 종교적 표현의 자유에 따라 서로 다른 집단의 영적 및 종교적 요구를 충족시키기 위해, 특히 확장되는 인간 정주의 공간에서 승배의 장소를 제공하고 인정해야 한다.
18. 정부와 국제사회는 관련 기술과 경험의 이전을 촉진하고 참여국의 주권과 이해관계를 고려한 양자 간 또는 다자간 협약의 방식으로 사회·경제적 특징과 인구 유형에 더 적합한 내인성 기술의 창출을 장려하고 지원해야 한다. 인간 정주와 관련해 축적된 지식과 경험을 모든 국가가 활용할 수 있어야 한다. 연구 및 교육 기관은 인간 정주 문제에 더 큰 관심을 기울여 위와 같은 노력에 보다 전적인 기여를 해야 한다.
19. 더 유리한 조건으로 현대 기술에 대해 접근할 수 있어야 하며 필요에 따라 개발도상국의 특정한 경제, 사회 및 생태 조건과 다른 개발 단계에 맞추어 조정되어야 한다. 기술 이전에 관한 상업 관행을 개발도상국의 요구에 맞게 조정하고 구매자의 권리가 약용되지 않도록 노력해야 한다.
20. 선진국과 개발도상국의 국제, 기술 및 재정 협력은 국가 주권과 국가 개발 계획 및 프로그램에 대한 존중을 바탕으로 이루어져야 하고 정주자의 삶의 질 개선을 목표로 하는 인간 정주 프로그램 하의 프로젝트와 관련된 문제를 해결할 수 있도록 고안되어야 한다.
21. 보존과 재활용 기술 구현에 충분한 관심을 기울여야 한다.
22. 인간 정주 계획과 관리에서 정부는 삶의 질과 이에 영향을 미치는 개발 문제를 다루었던 초기 회의에서 제기된 인간 정주 계획에 관한 모든 관련 권고 사항을 고려해야 한다. 정부는 국가 및 국제적 차원의 경제 질서 변화(제6차 및 7차 특별회의), 인간 정주의 환경 영향(인간환경회의, 스톡홀름), 인구 성장이 주거와 위생에 미치는 영향(세계인구회의, 부쿠레슈티), 농촌 개발과 식량 공급 확대 요구(세계식량회의, 로마), 주거와 도시 개발이 여성에 미치는 영향(세계여성대회, 멕시코시티)으로 나타나는 세계적으로 우선순위가 높은 것부터 시작해야 한다.

23. 기존 인간 정주를 개편하는 새로운 정주를 계획하는 과정에서 인간이 공존하기 위한 최적의 창조적 조건을 증진시키는 것을 우선해야 한다. 이는 인간적 척도에 따라 잘 구성된 도시 공간 창출, 서로 다른 도시 기능의 밀접한 상호 연결, 과밀화와 혼돈으로 인한 도시민의 참기 힘든 심리적 긴장의 경감, 사람의 만남의 기회 창출 및 인간 고립을 야기하는 도시적 개념들의 제거를 의미한다.
24. 앞서 언급한 원칙에 따라 국제사회는 직면한 인간 정주 과제를 해결하기 위한 국가의 활동을 지원하는 책임을 다해야 한다. 정부의 자원이 당면한 모든 과제를 해결하고 모든 요구를 충족시키기에 충분하지 않기 때문에 국제사회는 필요한 재정 및 기술 지원을 제공하고 적절한 제도적 장치를 발전시키며 이를 촉진하기 위한 새롭고 효과적인 방법을 모색해야 한다. 한편, 개발도상국에 대한 지원은 적어도 제2차 유엔 개발 10년 계획을 위한 국제개발전략에 규정된 백분율 목표를 달성해야 한다.

사회권규약위원회 일반논평 4 적절한 주거에 대한 권리(1991)



6차 회기 (1991)¹⁾ 일반논평 4: 적절한 주거에 대한 권리 (규약 제11조 1항)

1. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 규약) 제11조 1항에 따라 당사국은 “적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활 조건을 지속적으로 개선할 모든 사람의 권리”를 인정한다. 적당한 생활수준을 영위할 수 있는 권리에서 파생된 적절한 주거에 대한 인간의 권리는 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 누리는 데 있어 가장 중요한 요소이다.
2. 위원회는 지금까지 동 권리와 관련된 많은 정보를 축적할 수 있었다. 1979년 이래 위원회 및 그 전신이었던 기구는 적절한 주거권을 다룬 75건의 보고서를 검토했다. 위원회는 3차 회기(E/1989/22, 312항 참조)와 4차 회기(E/1990/23, 281-285항)에서 각각 하루를 일반 토론의 날로 본 사안에 할애하였다. 또한 위원회는 유엔총회가 1987년 12월 11일 결의 42/191호에서 채택한 ‘2000년까지 거주지 확보를 위한 범세계적 전략’을 포함한 ‘국제 노숙자를 위한 거주지 확보의 해(1987)’로부터 생성된 정보를 주의 깊게 주목하고 있다.¹⁾ 위원회는 인권위원회와 그 산하의 차별방지 및 소수자보호 소위원회의 관련 보고서와 기타 문건들도 또한 검토하였다.²⁾
3. 여러 다양한 국제협약에서 적절한 주거권을 각각 다른 측면에서 다루고 있지만³⁾ 규약 제11조 1항은 여타 관련 규정 가운데 가장 포괄적이고 아마도 가장 중요한 규정이다.
4. 국제사회가 적절한 주거권을 충실히 존중해야 할 중요성을 여러 차례 재확인하여 왔으나 규약 제11조 1항의 기준과 세계 여러 나라의 실태는 우려스러울 만큼 큰 차이가 있다. 이러한 문제는 주요 자원의 부족과 기타 여러 제약을 안고 있는 일부 개발도상국에서 특히 심각하게 나타나고 있지만 위원회는 일부 경제 선진국에서도 노숙자 문제와 부적절한 주거문제가 심각하게 나타나고 있다고 보고 있다. 유엔은 전 세계적으로 노숙자가 1억 명을 넘으며 부적절한 주거환경에서 살고 있는 인구가 10억 명을 넘는 것으로 추산하고 있다.⁴⁾ 이러한 수치가 줄어들 조짐은 보이지 않고 있다. 주거권과 관련해서 이러저러한 중대한 문제를 겪고 있지 않은 당사국은 없는 것으로 판단된다.

1) 문서 E/1992/23에 수록.

5. 때때로 위원회가 검토한 당사국의 보고서는 적절한 주거권을 보장하는 데 있어서의 어려움을 인정하고 기술하고 있다. 하지만 제공된 정보만으로는 위원회가 해당국가의 상황을 제대로 파악하기가 어려운 경우가 대부분이다. 따라서 본 일반논평은 동 권리와 관련하여 위원회가 중요하다고 생각하는 일부 주요 쟁점을 규명하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

6. 적절한 주거에 대한 권리는 모든 이에게 적용된다. “자기 자신과 가족(himself and his family)”이라는 용어가 1966년 규약이 채택될 당시에 일반적으로 인정되었던 성 역할과 경제 활동 패턴에 대한 추정을 반영하고 있기는 하지만, 오늘날 개인이나 여성이 가장인 가정과 그러한 집단에 권리를 적용하는 데 있어 한계를 내포하고 있다고 해석될 수는 없다. 따라서 “가족”의 개념을 광범위한 의미로 이해해야 한다. 또한 가족뿐만 아니라 개개인도 연령, 경제적 지위, 집단 또는 기타 다른 이와 관계 또는 신분 및 기타 요인 등과 관계없이 적절한 주거권을 누릴 권한이 있다. 특히 규약 제2조 2항에 의거하여 적절한 주거권의 향유는 어떤 형태의 차별의 대상도 되어서는 안 된다.

7. 위원회의 견해로는 주거권을 예를 들어 주거를 단지 머리위에 지붕이 있는 거주지와 동일시한다든가 순전히 하나의 상품으로만 여기는 등 좁은 의미로 또는 한정적인 의미로 해석해서는 안 된다. 그보다는 안전하며 평화롭고 존엄하게 살 권리로 해석해야 한다. 위원회는 다음 두 가지 이유에서 후자가 적절한 해석이라고 보고 있다. 첫 번째로, 주거권은 다른 인권과 불가분하게 연계되어 있을 뿐 아니라 규약이 전제로 하고 있는 기본 원칙과도 관계가 있다. 규약의 권리들을 파생시킨 것으로 일컬어지는 “인간 고유의 존엄”은 “주거”라는 용어가 다양한 기타 고려 사항을 모두 담을 수 있도록 해석되어야 하며, 특히 중요하게는 소득이나 경제적 자원에 대한 접근성과는 별개로 주거에 대한 권리가 모든 이에게 보장되어야 한다는 것을 요구한다. 두 번째로, 제11조 1항은 단순한 주거가 아닌 적절한 주거로 해석되어야 한다. 인간정주위원회와 ‘2000년까지 거주지 확보를 위한 범세계적 전략’은 모두 “적절한 주거란... 적절한 사생활, 적절한 공간, 적절한 안전, 적절한 조명과 통풍, 적절한 기본적 인프라, 직장과 기본시설 이용에 대한 적절한 위치 등을 의미하여, 이 모두가 합리적인 비용으로 보장되는 것”이라고 언급한 바 있다.

8. 따라서 적절성의 개념은 규약의 목적에 비추어 특정 형태의 주거가 “적절한 주거”를 구성하는 지를 결정하기 위해 고려해야 할 많은 요소들을 강조하기 때문에, 주거에 대한 권리와 관련하여 적절성의 개념은 특히 중요하다. 적절성이 부분적으로 사회, 경제, 문화, 기후, 생태적 요인 등에 따라 결정되기는 하지만, 그럼에도 불구하고 위원회는 어떤 특정 상황에서도 적절성을 위해 고려해야 하는 주거권의 특정 측면들을 파악하는 것이 가능하다고 믿는다. 여기에는 다음이 포함된다.

(a) 점유의 법적 보장. 점유는 여러 가지 형태, 즉 임대(공공/민간), 조합주택, 대여, 자가, 긴급 임시주택, 토지나 재산 점유 등을 포함한 비공식적 정주 등으로 존재한다. 하지만 점유형태와 상관없이 모든 사람은 강제 퇴거, 괴롭힘, 또는 기타 위협으로부터 법적인 보호를 받을 수 있는 점유에 대한 법적 안정성을 보장받아야 한다. 그에 따라 당사국은 현재 이러한 보호를 받지 못하고 있는 개인 및 집단과의 성실한 협의를 통하여 점유의 법적 안정성을 부여할 목적으로 즉각적인 조치를 취해야 한다.

(b) 서비스, 물자, 시설, 인프라에 대한 가용성. 적절한 주택은 건강, 안전, 편안함, 영양에 필수적인 일정한 시설을 갖추고 있어야 한다. 적절한 주거권의 모든 수혜자는 천연의 공동자원, 안전한 식수, 요리·난방·조명에 필요한 에너지, 위생과 세면시설, 음식저장수단, 폐기물 처리시설, 하수시설, 비상 서비스 등에 지속적으로 접근할 수 있어야 한다.

(c) 비용의 적정성. 주거와 관련된 개인 또는 가정의 비용은 다른 기본적인 수요의 확보 및 충족을 위협하지 않거나 제한하지 않는 수준이 되어야 한다. 당사국은 일반적으로 주거 관련 비용의 비율이 소득 수준에 적합하도록 보장하는 조치를 취해야 한다. 당사국은 주거비용을 감당할 수 없는 이들에 대한 주택 보조금 및 주택 수요를 적절하게 반영하는 주택 보조금의 형식과 그 수준을 확립해야 한다. 비용의 적정성 원칙에 의거하여 점유자는 적절한 수단을 통해 불합리한 수준의 임대료나 임대료 인상으로부터 보호받아야 한다. 천연물질이 주택 건축의 주요 자재로 사용되는 사회의 경우 당사국은 해당 물질의 이용가능성을 보장하는 조치를 취해야 한다.

(d) 거주 가능성. 적절한 주거는 거주자에게 충분한 공간을 제공하고 추위, 습기, 더위, 비, 바람, 기타 건강에 위협이 되는 요인, 구조적 위험, 해충으로부터 거주자를 보호해야 한다는 점에서 거주 가능해야 한다. 거주자의 물리적인 안전도 보장되어야 한다. 위원회는 모든 당사국이 세계보건기구가 작성한 ‘주거의 건강 원칙’을 포괄적으로 적용할 것을 독려하고 있다. 세계보건기구는 전염병리학적 분석에 있어서 주거가 질병유발조건과 가장 밀접한 관계를 갖는 환경적 요인이라고 보고 있는데, 즉 부적절하고 결함이 있는 주거 및 생활 여건이 항상 높은 사망률과 유병률로 이어진다는 것이다.

(e) 접근성. 적절한 주거는 권한을 갖는 자들 모두에게 접근 가능해야 한다. 혜택받지 못한 집단들에게도 적절한 주거 자원에 대해 완전하고 지속적인 접근이 허용되어야 한다. 따라서 다음과 같은 혜택 받지 못한 집단, 즉 노인, 아동, 신체장애인, 불치병환자, 후천성면역결핍증 양성 환자, 만성질환자, 정신질환자, 자연재해의 피해자, 재해 상습 지역 거주자 등에게 주거영역에서 일정 정도의 우선순위가 보장되어야 한다. 주택에 관한 법률 및 정책 모두 이들 집단들의 특별한 주거의 필요성을 충분히 감안해야 한다. 많은 당사국에서 토지를 소유하지 못한 계층과 사회 빈곤층의 토지에 대한 접근성을 높이는 것이 핵심적 정책 목표가 되어야 한다. 모두가 평화롭고 존엄하게 살 수 있는 안전한 공간에 대한 실질적인 권리를 확보할 목적으로, 권리로서의 토지에 대한 접근성을 포함하여, 정부의 의무가 확실하게 개발될 필요가 있다.

(f) 위치. 적절한 주거는 직장 선택, 보건 의료 서비스, 학교, 보육시설 및 기타 사회적 시설에 근접한 장소에 있어야 한다. 이는 출퇴근의 시간적, 재정적 비용이 빈곤 가정의 지출에 있어서 과도한 부담을 줄 수 있는 대도시나 외곽지역에 모두 적용된다. 마찬가지로 거주민의 건강권을 위협할 수 있는 오염원과 근접한 지역이나 오염지역에 주택이 신축되어서는 안 된다.

(9) 문화적 적절성. 주택 건축방법, 사용되는 건축 자재, 이들을 지원하는 정책들은 문화적 정체성과 주택의 다양성을 적절히 표현할 수 있도록 하여야 한다. 개발 활동 및 주거 영역의 현대화는 주택의 문화적 차원이 희생되지 않도록 해야 하며, 무엇보다 특히 현대적 첨단 시설을 적절하게 갖추도록 보장해야 한다.

9. 위에서 언급한 바와 같이 적절한 주거에 대한 권리는 양대 국제인권규약과 여타 적용 가능한 국제협약 등에 포함되어 있는 다른 인권과 별개로 볼 수 없다. 이런 관점에서 인간존엄성의 개념과 비차별 원칙을 이미 언급하였다. 또한 사회의 모든 집단들이 적절한 주거권을 실현하고 유지하려면 표현의 자유, 결사의 자유(점유자와 공동체 기반 그룹 등을 위해), 거주자의 자유, 공공 정책 결정에 참여할 자유에 대한 권리 등 여타 권리의 완전한 향유가 필수 불가결하다. 마찬가지로 개인의 사생활, 가족, 가정, 통신에 대해 자의적이거나 불법적인 간섭을 받지 않을 권리는 적절한 주거에 대한 권리를 정의하는 데 있어 매우 중요한 차원을 구성한다.

10. 각국의 개발 상태와는 별개로 모든 국가가 즉시 시행해야 할 특정 조치가 있다. '쉼터 확보를 위한 범세계적 전략'과 여타 국제적 분석 자료에서 인정되고 있는 바와 같이, 주거권을 촉진하기 위한 많은 조치들은 정부가 단지 특정 관행을 자제하고 영향 받는 집단의 '자조 노력'을 촉진할 결의만 있으면 된다. 그러한 조치가 당사국의 최대 가용자원을 넘어선다고 여겨지는 경우, 최대한 빨리 규약 제11조 1항, 제22조, 제23조에 의거하여 국제적 협력을 요청하고, 위원회에 그 상황을 알려주는 것이 적절하다.

11. 당사국은 불리한 여건에서 생활하고 있는 사회 집단에 특별한 관심을 기울임으로써 그들에게 우선권을 마땅히 제공하여야 한다. 또한 이에 상응하여 다른 집단의 희생으로 이미 혜택을 누리고 있는 사회계층에게 이익을 주도록 정책과 법안을 고안해서는 안 된다. 외적 요인이 지속적인 생활조건 개선에 대한 권리에 영향을 줄 수 있다는 것, 그리고 다수 당사국에서 전반적인 생활조건이 1980년대에 퇴보하였다는 점을 위원회는 인지하고 있다. 그러나 위원회가 일반논평 2(1990) (E/1990/23, 부속서 3)에서 주목한 바와 같이, 외부적으로 야기된 문제에도 불구하고 규약 상의 의무는 계속 적용되며, 경기 침체기에는 더 관련이 있다. 따라서 위원회가 보기에는 생활 및 주거 상황의 일반적인 저하가 당사국의 정책과 법적 결정에 직접적으로 기인하고, 이에 수반되는 보상적 조치가 부재한 경우에 규약 상의 의무와 불일치한 것이다.

12. 적절한 주거권을 완전하게 실현하기 위한 가장 적절한 방법은 불가피하게 당사국에 따라 상당히 다르겠지만, 규약은 각 당사국이 당해 목적을 위하여 필요한 조치는 무엇이든지 취할 것을 명백하게 요구한다. 이를 위해서는 거의 변함없이 국가 주택 전략의 채택이 필요하며, 이 전략은 '거주지 확보를 위한 범세계적 전략' 32항에서 언급한 바와 같이, "주거 환경 개발을 위한 목표를 정의하고, 이러한 목표를 실현하기 위한 가용자원 및 이를 사용하는 데 있어 가장 비용 효율적인 방법을 확인하며, 필요한 조치의 이행을 위한 책임과 기간을 설정한다." 연관성과 효율성으로 인해, 뿐만 아니라 기타의 인권 존중을 보장하기 위해서도 이러한 전략은 모든 영향 받는 사람들, 노숙자, 부적절한 주거의 거주자들 및 그들의 대표들을 포함한 모든 사람들과의 광범위한 진정한 협의를 그들의 참여하에 반영해야 한다. 또한 관련 정책(경제, 농업, 환경, 에너지 등)이 규약 제11조에 따른 의무와 조화될 수 있도록 정부 각 부처와 지역 및 지방 당국 간의 조정을 보장하기 위해 필요한 조치를 취해야 한다.

13. 주거에 관한 사항을 효과적으로 감독하는 것도 즉각적 효력을 갖는 또 다른 의무이다. 당사국이 규약 제 11조 1항에 따른 의무를 충족하기 위해서 무엇보다 특히 당사국 단독으로 혹은 국제적 협력을 바탕으로 그 관할권 내의 노숙과 부적합한 주거의 정도를 완전히 규명하기 위해 필요한 조치를 취했다는 것을 증명해야 한다. 이러한 점에서 위원회가 채택한 개정된 보고서의 형식과 내용에 대한 일반 지침 (E/C. 12/1991/1)은 "주거 측면에서 취약하고 혜택을 받지 못하는 사회 내 상위 집단에 대한 상세한 정보를 제공해야 할" 필요성을 강조하고 있다. 특히 이러한 집단에는 노숙자와 노숙자 가족, 부적합한 주거환경에서 살면서 기본적인 시설에 대한 접근성을 갖추지 못하고 있는 집단, "불법" 거주지에 살고 있는 집단, 강제 퇴거를 당한 사람들 및 저소득층 등이 포함된다.

14. 적절한 주거에 대한 권리와 관련된 당사국의 의무를 충족시키기 위한 조치는 적절하다고 판단되는 공공 및 민간 부문의 조치의 모든 조합을 반영할 수 있다. 일부 국가에서는 공적 주택자금이 직접적인 주택신축에 유용하게 사용되고 있는 반면, 대다수의 경우는 공공건축주택을 건설하여 주택 부족분을 완전히 해결하기에는 역부족인 것을 경험으로 보여주었다. 따라서 적절한 주거권 상의 당사국의 의무에 대한 완전한 결의와 더불어, 당사국의 "실현 전략"의 촉진이 장려되어야 한다. 본질적으로 동 의무는 자국이 취한 조치가 총체적으로 최단시간 내에 최대의 가용자산으로 모든 국민의 권리를 실현시키기에 충분하다는 것을 증명하는 것이다.

15. 요구되는 조치의 대부분은 자원배분과 일반적 성격의 정책 이니셔티브를 필요로 한다. 그럼에도 불구하고 이러한 맥락에서 공식적인 입법적·행정적 조치의 역할이 과소평가되어서는 안 된다. '거주지 확보를 위한 범세계적 전략'(6-67항)은 이러한 측면에서 취할 수 있는 조치의 유형과 그 중요성에 대해 주의를 환기하였다.

16. 일부 국가에서는 적절한 주거에 대한 권리가 헌법상 보호되고 있다. 위원회는 이런 경우 그러한 접근 방식의 법적, 실질적 의미를 습득하는데 특히 관심이 있다. 따라서 특정 사례와 상기 보호가 유용하다고 증명된 기타 방법의 세부사항이 제공되어야 한다.
17. 위원회는 적절한 주거권의 여러 구성요소가 국내법적 구제 조치의 규정과 적어도 합치한다고 보고 있다. 법적 체제에 따라 다르지만, 상기 영역은 다음을 포함하는데, 이에만 국한되지는 않는다. (a) 법원 강제명령에 따른 계획된 퇴거나 철거를 방지하기 위한 항소, (b) 불법 퇴거에 따른 법적 보상절차, (c) 주택 소유주(공공 또는 민간)에 의하여 행해지거나 지원되는 임대료 수준, 유지 보수, 인종 또는 기타 유형의 차별과 관련된 불법행위에 대한 제소, (d) 주거 접근에 대한 배분 및 가용성에 있어서 모든 형태의 차별에 대한 주장, (e) 비위생적이거나 부적합한 주거 여건과 관련된 소유주에 대한 제소. 또한 일부 법 체제에서는 노숙자가 크게 늘어나는 상황에서 집단소송을 활성화시킬 수 있는 가능성을 타진해 보는 것이 적절할 것이다.
18. 이러한 점에서 위원회는 강제퇴거는 일단 규약 상 요건과 양립하지 아니하는 것으로 간주하고 있으며, 아주 예외적인 상황에서만, 또한 국제법의 관련 원칙에 부합하는 경우에만 정당화될 수 있다.
19. 마지막으로 규약 제11조 1항은 “자유로운 동의에 근거한 국제협력의 본질적 중요성”을 인정하는 것이 당사국의 의무라고 결론짓고 있다. 전통적으로 국제 원조의 5% 미만이 주거나 인간거주지에 사용되고 있으며, 그러한 지원을 제공하는 방식은 혜택을 받지 못하는 집단의 주거 욕구를 해결하는 데는 거의 아무것도 못하고 있다. 당사국은 수혜국과 원조 제공국 모두가 자금의 상당부분이 더 많은 국민이 적절한 주거환경을 누리도록 하는 여건을 조성하는 데 사용되도록 보장해야 한다. 구조조정 조치를 촉진하는 국제금융기구는 상기 조치가 적절한 주거에 대한 권리의 향유를 제한하지 않도록 보장해야 한다. 당사국은 국제적인 자금 협력을 고려할 때 외부 자금이 가장 효과적일 수 있는, 적절한 주거에 대한 권리와 관련된 부문을 지정하도록 해야 한다. 이러한 요청은 영향 받는 집단의 요구와 견해를 충분히 고려해야 한다.

주(註)



1 제43차 회기 유엔총회 공식기록, 부록 8, 추록(A/43/8/Add.1).

2 인권위원회 결의 1986/36호 및 1987/22호; 소위원회 특별 보고관 Danilo Turk의 보고서 (E/CN.4/Sub.2/1990/19, 108-120항; E/CN.4/Sub.2/1991/17, 137-139항); 소위원회 결의 1991/26호).

3 예로 세계인권선언 제25조 1항, “모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약” 제5조 (e)(iii), “여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약” 제14조 2항, “아동의 권리에 관한 협약” 제27조 3항, “사회진보 및 발전에 관한 선언” 제10조, 인간정주에 관한 벤쿠버 선언 1976 Section III(8) (Habitat 보고서: 유엔인간정주 회의(United Nations publication, Sales No. E.76.IV.7과 정오표 1장), “발전권에 관한 선언” 제8조 1항, 1961년 근로자주거에 관한 국제노동기구 권고(No. 115)).

4 주석 1 참조.

5 제네바, 세계보건기구, 1990.

사회권규약위원회 일반논평 7 강제퇴거(1991)



제16차 회기(1997) 일반논평 7: 적절한 주거에 대한 권리(규약 제11조 1항): 강제 퇴거

1. 일반논평 4(1991)에서, 위원회는 모든 사람이 강제퇴거, 괴롭힘과 기타 위협으로부터의 법적 보호를 보장하는 점유의 안정성을 어느 정도 보유해야 한다는 점에 주목했다. 위원회는 강제퇴거가 일견 규약의 요구조건들과 분명히 양립 불가능하다고 결론을 내렸다. 위원회가 당사국의 의무 위반으로 결정을 내린 사례를 포함 최근 수년간 발생했던 수많은 강제퇴거 관련 보고서를 검토한 결과, 위원회는 현재 규약상의 의무에 비추어 상기 관행들의 함의에 대해 좀 더 명확하게 해야 할 입장에 놓이게 되었다.
2. 국제사회는 강제퇴거 문제가 심각한 사안임을 오랫동안 인정해 왔다. 1976년 유엔인간정주회의에서는 “보존 및 재건이 현실적으로 불가능하고 재배치 조치가 취해진 경우에만 주요 제거 작업에 착수할 수 있다”는 점에 특별한 관심을 기울여야 한다는 것에 주목했다. 1988년 유엔총회가 결의 43/181호로 채택한 ‘2000년을 향한 주거확보를 위한 범세계적 전략’은 “정부의 근본적인 의무는 주택 및 동네에 위해를 가하거나 파괴하는 것이 아니라 보존 및 개선하는 것임”을 명시하고 있다. 의제 21에서 “사람들은 그들의 집 혹은 토지로부터의 부당한 퇴거조치로부터 법적으로 보호받아야 한다.”³ 고 명시했다. 인간정주 의제에서 각국 정부는 “인권을 고려하여, 불법적인 강제퇴거로부터 모든 사람들을 보호하거나 법적 보호와 배상조치를 취할 것, 그리고 강제퇴거가 불가피한 경우 적절한 범위 내에서 적합한 대체 해결방안을 확보할 것”을 약속했다.⁴ 인권위원회는 또한 “강제퇴거가 인권에 대한 중대한 위반”임을 밝혔다.⁵ 그러나, 이러한 언급들이 각기 중요성을 지니지만, 가장 중요한 사안중 하나, 즉 강제퇴거가 용인되는 상황을 결정하는 문제와 규약의 관련조항을 준수하는데 요구되는 보호의 유형들을 제시하는 문제는 남겨두고 있다.

3. “강제퇴거”라는 용어의 사용도 여러 면에서 문제의 소지가 있다. 이러한 표현은 자의성 및 불법성의 의미를 내포하고 있다. 그러나 다수는 “강제퇴거”라는 말이 동의반복이라고 보는 반면, 다른 이들은 “불법퇴거”라는 용어에 대해 비판적인데, 실제로는 항상 그런 것이 아닌데도 관련법이 주거권을 충분히 보장하고 있으며 규약에 합치함을 전제하고 있다는 이유에서이다. 유사한 논리로, “부당퇴거”라는 용어는 어떤 법적인 틀을 전혀 언급하지 못하고 있다는 이유로 더욱 주관적이라고 여겨져 왔다. 국제사회는, 특히 인권위원회에 관계되어서는 “강제퇴거”라는 용어를 선호해 왔는데, 모든 제시된 대안들이 많은 유사한 결함을 갖고 있다는 이유에서이다. 본 일반논평 전반에 걸쳐 사용된 ‘강제퇴거’라는 용어는 개인, 가족 및 공동체가 자신의 의지에 반하여 거주하고 있는 집이나 토지로부터 적절한 법적형태 또는 다른 형태의 보호도 받지 못한 채 영구적 혹은 일시적으로 축출되는 것으로 정의된다. 그러나 강제퇴거 금지는 법적 절차에 따라, 그리고 국제인권규약의 조항에 합치하는 방식으로 강제력에 의해 집행된 퇴거에는 적용되지 않는다.
4. 강제퇴거의 관행은 선진국이나 개도국 모두에서 널리 퍼져있고, 사람들에게 영향을 미친다. 모든 인권간의 상호연관성 및 상호의존성으로 인해 강제퇴거는 빈번하게 다른 인권을 침해한다. 따라서 강제퇴거의 관행은 규약에서 보장된 권리에 대한 분명한 침해일 뿐 아니라, 또한 시민적 및 정치적 권리, 즉 생명권, 개인의 안전에 대한 권리, 개인, 가족과 가정의 사생활 불간섭에 대한 권리, 그리고 소유물의 평화적인 향유에 대한 권리 등에 대한 침해이기도 하다.
5. 강제퇴거 관행은 주로 인구가 밀집된 도시지역에서 발생하는 것처럼 보이지만, 강제 인구 이주, 국내 이주, 무력갈등 상황에서의 강제 이주, 대규모 피난, 난민 이동 등과 관련하여 발생하기도 한다. 이러한 모든 맥락에서 적절한 주거에 대한 권리 및 강제퇴거를 당하지 않을 권리 등이 당사국의 책임으로 귀착되는 광범위한 행위 또는 부작위로 인해 침해될 수 있다. 심지어 그러한 권리를 제한하는 것이 필요할 수 있는 상황일지라도 규약 제4조를 완전하게 준수해서 어떠한 제한이 부과되더라도 “그러한 (경제적, 사회적 및 문화적) 권리의 본질과 양립할 수 있는 한도 내에서, 또한 오직 민주 사회에서의 전반적인 공공복지 증진의 목적으로 반드시 법에 의하여 되어지도록” 하는 것이 요구되어진다.
6. 다수의 강제퇴거는 폭력과 관련이 있는데, 국제적 무력갈등, 국내 분규 및 지역 또는 인종간의 폭력 등의 결과로 나타나는 퇴거 등의 경우이다.
7. 강제퇴거의 다른 경우는 개발이라는 명목 하에 발생한다. 퇴거는 토지소유권과 댐 건설이나, 대규모 에너지 프로젝트 등과 같은 개발과 기간산업 프로젝트 사이의 갈등에서, 도시 재생, 주거 재건축, 도시미화 프로그램 등과 관련된 토지 수용취득 조치, 농경 목적 토지 개간, 부동산투기 열풍, 또는 올림픽 경기 등의 대규모 스포츠 행사유치 등과 관련해서 발생할 수 있다.

8. 본질적으로 강제퇴거와 관련한 당사국의 규약상의 의무는 제11조 1항에 근거하며, 다른 관련 조항을 같이 읽어야 한다. 특히 제2조 1항에 따라 당사국은 적절한 주거에 대한 권리를 증진하기 위해 “모든 적절한 수단”을 사용해야 한다. 그러나 강제퇴거 관행의 본질에 비추어볼 때, 자원의 가용성에 기초한 점진적 달성이라는 제2조 1항을 언급하는 것은 적절하지 못하다. 당사국은 스스로가 강제퇴거를 자제하여야 하며, 강제퇴거를 수행하는 당사국의 요원이나 제삼자에 대해 법이 집행되도록 보장해야 한다(위 3항에 정의된 바대로). 또한 이러한 접근방식은 적절한 보호조치 없이 강제적으로 퇴거당하지 않을 권리를 보충하는 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약’ 제17조 1항에 의해 강화된다. 동 조항은 무엇보다도 주거지에 대한 “자의적거나 불법적인 간섭”으로부터 보호받을 권리를 인정한다. 상기 권리가 존중되도록 보장해야할 당사국의 의무는 가용자원과 관련된 고려에 의해 면제될 수 없다는 점에 주목해야 한다.
9. 규약 제2조 1항에 따라 당사국은 규약 상 보호되는 모든 권리를 증진하기 위해 입법조치의 채택을 비롯한 “모든 적절한 수단”을 사용해야 한다. 위원회가 일반논평 3(1990)에서 그러한 조치가 모든 권리와 관련하여 필수불가결한 것은 아닐 수도 있다는 것을 언급하였으나, 강제퇴거에 대한 입법이야말로 효과적인 보호 제도 마련의 본질적 근간이 된다는 것은 자명하다. 이러한 법률은 (a) 주택 및 토지의 점유자에 대해 최대한으로 가능한 점유의 안정성을 제공하고 (b) 규약을 따르며, (c) 강제퇴거가 집행될 수 있는 상황을 엄격히 통제할 수 있도록 설계되어야 한다. 법률은 국가의 권위 하에 행동하는 모든 요원 혹은 책임져야할 사람들에게도 적용되어야 한다. 또한, 정부의 주택분야에서의 책임성이 크게 감소하고 있는 국가가 증가하고 있는 추세를 고려할 때, 당사국은 사인 및 사설 기구가 적절한 보호조치 없이 자행하는 강제퇴거를 금지하고, 필요하다면 처벌하기 위한 입법 및 기타 조치가 적절하도록 보장해야 한다. 그러므로 당사국은 관련 법률 및 정책을 검토하여 적절한 주거에 대한 권리가 야기하는 의무와 양립가능한지를 살펴 본 후, 규약에서 요구하는 것과 일치하지 않는 모든 법률 및 정책을 폐지하거나 수정해야 한다.
10. 여성, 아동, 청소년, 노인, 토착민, 종족 및 다른 소수자를 비롯한 기타 취약한 개인 및 집단은 모두 강제퇴거 관행으로 인해 더 편파적으로 고통을 받고 있다. 모든 집단에서 여성은 특히 취약한데, 종종 재산권(가택소유권을 포함한) 또는 재산 및 숙소에 대한 접근권과 관련해서 받는 법적 또는 기타 형태의 차별을 볼 때, 그리고 그들이 노숙자로 전락할 때 폭력 및 성적 학대 행위에 대한 특별한 취약성 등을 고려할 때 그러하다. 규약 제2조 2항 및 제3조의 비차별 조항들은 강제퇴거 발생 시 어떤 형태의 차별도 발생하지 않도록 적절한 조치를 취해야 하는 추가적인 의무를 정부에게 부과한다.
11. 반면에 지속적인 임대료 미납이나 합당한 사유 없이 임대 자산에 손해를 가하는 경우 등의 퇴거조치는 정당하지만, 관련 당국은 상기 퇴거가 규약과 양립 가능한 법률에 의해 보장되어지는 방식으로 집행되고, 퇴거 당사자들이 법적 대응과 해결을 구할 수 있도록 보장할 의무가 있다.

12. 징벌조치로서의 강제퇴거 및 주택철거 역시 규약의 규범과 일치하지 않는다. 마찬가지로, 위원회는 민간인 이주 및 사유재산 파괴에 관한 금지와 관련한 1949년 제네바 협약 및 1977년 부속 의정서에 명시된 의무가 강제퇴거 관행과 관련이 있다고 보고 이에 주목한다.
13. 당사국은 어떠한 퇴거라도 그 이전에, 특히 대규모 집단이 관련된 경우에 강제력 사용의 필요성을 피하거나 적어도 최소화시키기 위해 퇴거 대상자들과의 협의 하에 가능한 모든 대안을 검토해야 한다. 법적 구제 및 절차가 퇴거명령에 의해 영향을 받은 사람들에게 제공되어야 한다. 당사국은 또한 피해를 입은 모든 재산, 동산과 부동산 모두에 대해 적절한 배상을 받을 권리를 가질 수 있도록 배려해야 한다. 이런 점에서 '시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약' 제2조 3항을 상기하는 것이 적절한데, 이 조항은 권리를 침해당한 개인에 대해 "효과적인 구제조치"를 당사국이 보장하고, 내려진 구제조치를 관할당국이 집행할 것을 의무화하고 있다.
14. 퇴거가 정당하다고 간주되는 경우에는 국제인권법의 관련조항을 엄격하게 따르고, 합리성 및 비례성의 일반원칙에 의거하여 집행하여 한다. 이런 점에서 "시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약" 제17조와 관련된 자유권위원회의 일반논평 16을 상기하는 것이 특히 적절한데, 여기에는 한 개인의 가정에 대한 간섭은 "법률에 규정된 경우에만" 허용될 수 있다고 하였다. 동 위원회는 법률이 "규약의 조항, 의도, 목적에 합치해야 하고, 어떤 경우이라도 특수한 상황에서 합리적이여야 함"을 명시했다. 동 위원회는 또한 "관련 법률은 그러한 간섭이 허용될 수 있는 명확한 상황을 세부적으로 구체화해야 한다"고 지적하였다.
15. 적절한 절차적 보호 및 적법 절차는 모든 인권의 필수적인 요소이지만, 강제퇴거 등과 같이 양 국제인권규약에서 인정한 여러 권리가 직접적으로 적용되는 문제에 있어서 특히 관련성이 있다. 위원회는 강제퇴거 관련 적용되어야 할 보호 절차가 다음의 사항을 포함할 것을 고려한다. (a) 퇴거 대상자들과의 진정성 있는 협의 기회, (b) 예정된 퇴거일 이전에 모든 퇴거 대상자들에게 적절하고 합리적인 통지, (c) 제시된 퇴거에 관한 정보, 그리고 해당되는 경우 토지나 주거가 어떤 대안적 용도로 이용될 지에 대한 정보를 모든 퇴거 대상자들에게 합리적 기간 내에 제공, (d) 특히 집단들이 관련된 경우 정부 관리, 혹은 정부 대표들의 퇴거 현장파견, (e) 모든 퇴거 집행자의 신원 제시, (f) 퇴거 당사자들의 동의 없이는 약천후 시, 혹은 야간에 퇴거 감행의 금지, (g) 법적 구제의 제공, (h) 법원에 구제신청을 하기 위해 법률 구조가 필요한 사람에게 가능한 경우 이를 제공.
16. 퇴거로 인해 개인이 노숙자가 되거나 기타 인권 침해의 가능성에 노출되지 않아야 한다. 퇴거 당사자들이 생계를 꾸려나갈 수 없는 경우, 당사국은 가용자원을 최대한 활용하여 퇴거민들의 적절한 대안적 주거, 재정착 및 필요한 경우 생산력을 지닌 토지 이용을 보장하기 위해 가능한 모든 적절한 조치를 취해야 한다.

17. 위원회는 국제기구의 재정지원 하에 당사국 영토 내에서 행해진 다양한 개발 프로젝트가 결국 강제퇴거로 귀결됨을 인지하고 있다. 이 점과 관련하여 위원회는 일반논평 2(1990)를 상기하는 바, 여기서는 특히 "국제기구는 규약의 조항에 위반하여 개인 및 집단에 대한 차별행위를 부추기거나 강화하는, 또는 적절한 보호 및 금전 보상의 제공이 없는 대규모의 퇴거 및 이주를 야기할 수 있는 프로젝트 시행에 개입하는 것을 신중히 피해야 한다. 개발 프로젝트의 각 단계에서 규약에 포함된 권리가 정당하게 고려될 수 있도록 최선을 다 해야 한다."고 명시하고 있다.⁶
18. 세계은행, 경제협력개발기구(OECD) 등의 국제기구는 강제퇴거와 연관된 인간의 고통과 그 규모를 줄이기 위하여 재배치 및 재정착에 관한 지침을 채택했다. 그러한 관행들은 댐 공사 및 주요 에너지 프로젝트 등 대규모 개발 프로젝트에서도 이루어진다. 규약에 명시된 의무사항을 반영한다는 한에 있어서, 동 지침을 완전히 준수하는 것은 국제기구나 당사국 모두에게 필수적이다. 이러한 관점에서 위원회는 '비엔나 선언 및 행동계획'에서 언급한 대로, "개발이 모든 인권의 향유를 증진시키지만, 개발이 덜 이뤄졌다는 사실을 들어 국제적으로 인정된 인권을 축소하는 것은 정당화될 수 없다"(제1부, 10항)는 취지를 상기한다.
19. 위원회가 채택한 보고서작성 지침에 따라 당사국은 강제퇴거 관행과 직접적으로 관련 있는 다양한 형식의 정보를 제출하도록 요구된다. 본 정보는 (a) "지난 5년간 강제퇴거를 당한 개인의 수 및 자의적 퇴거나 기타 형태의 퇴거에 대해 적절한 법적 보호를 받지 못한 개인의 수" (b) "점유의 안정성 및 강제퇴거로부터 보호받을 세입자의 권리에 관련된 법률", (c) "어떤 형태의 퇴거든지 이의 금지에 관한 법률"에 관한 정보를 포함한다.⁷
20. 또한 "강제퇴거로부터의 보호를 보장하고 퇴거지역 근처 거주자들과의 상호 합의에 근거한 새로운 주거 제공을 보장하는, 특히 도시 재건 프로그램, 재개발 프로젝트, 지역 개발, 국제 행사(올림픽 및 기타 스포츠 행사, 박람회, 국제회의 등)를 준비하기 위한 '아름다운 도시' 캠페인과 관련해 취해진 조치에 대한 정보" 또한 요청된다.⁸ 그러나 상기 필수 정보를 위원회에 제출한 보고서에 포함시킨 당사국은 거의 없었다. 따라서 위원회는 상기 정보의 수령의 중요성을 강조하고자 한다.
21. 일부 당사국은 이러한 성격의 정보가 부재함을 지적하였다. 위원회는 요청한 적절한 자료의 수집 없이는 해당 정부나 위원회가 적절한 주거 보장에 대해 효과적인 모니터링을 할 수 없음을 상기하며, 모든 당사국이 필요한 정보를 수집하여 규약상 당사국이 위원회에 제출하는 보고서에 반영하도록 보장하도록 요구한다.

주(註)



1 해비타트 보고서: 유엔인간정주회의, 밴쿠버, 1976년 5월 31일 - 6월 11일, 제2장, 권고 B.8, C항(ii).

2 인간정주위원회의 제11회기의 업무 보고서, 부록(A/43/8/Add.1), 13항.

3 유엔환경개발회의 보고서, 리오데자네이로, 1992년 6월 3-14일, 제1권(A/CONF.151/26/Rev.1(vol. I)), 부속서 II, 의제 21, 제7.9(b)장.

4 유엔인간정주회의 보고서(Habitat II)(A/CONF.165/14), 부속서 II, 인간정주의제, 40항(n).

5 인권위원회 결의 1993/77, 1항.

6 E/1990/23, annex III, 6항과 8항 (d).

7 E/C. 12/1998/8. 부속서 IV.

8 동일 문서

유엔인권위원회 결의 제77호 강제퇴거(1993)



유엔인권위원회 결의 제77호: 강제퇴거



인권위원회는,

소수자 차별 방지 및 보호에 관한 소위원회에서 1991년 8월 26일 채택한 결의안 1991/12를 상기하고,

경제적·사회적 및 문화적 권리위원회가 1991년 12월 12일 제6차 회기에서 채택한 적정한 주거권(E/1992/23, 부록 III)에 관한 일반논평 4(1991)를 특히 주지하면서 1992년 2월 21일에 채택한 자체 결의안 1992/10과 그 틀 안에서 인간의 존엄성에 대한 존중과 차별금지 원칙에 대한 중요성을 재확인하였다는 점을 상기하고,

남녀노소를 막론하고 모든 사람은 평화와 존엄성을 누리면서 살 수 있도록 주거의 안정성에 대한 권리를 가진다는 점을 재확인하고,

유엔 통계에서 보듯이 전 세계 10억여 명에 달하는 사람이 홈리스 상태에 있거나 비적정한 주거 형태에서 지내며, 이 수치는 계속 증가 추세에 있다는 점을 염려하고,

강제퇴거로 인하여 개인, 가족, 집단이 집이나 지역사회로부터 비자발적으로 이주하게 되어 홈리스 상태와 비적정 주거 및 주거 환경의 수준이 더욱 악화된다는 점을 인식하고,

강제퇴거와 홈리스 상태는 사회적 갈등 및 불평등을 심화시키고 극빈자와 사회적, 경제적, 환경적, 정치적으로 불리하고 취약한 자들에게 예외 없이 피해를 준다는 사실을 대단히 안타깝게 생각하고,

강제퇴거는 다양한 주체에 의하여 감행, 승인, 요구, 제안, 주도 또는 용납될 수 있다는 점을 인식하고,

강제퇴거를 예방하는 법률상의 최종 책임은 정부에게 있다는 점을 강조하고,

경제적·사회적 및 문화적 권리위원회가 제4차 회기에서 채택한 국제적 기술지원에 관한 일반논평 2(1990)의 경우, 국가, 특히 국제기구예를 들어 모든 적절한 보호와 보상을 제공하지 않고 주민들을 대규모로 추방하거나 강제 이주시키는 등의 행위에 관련된 프로젝트에 연루되지 않도록 신중한 노력을 기울여야 한다고 규정하고(E/1990/23, 부록 III, 6항) 있음을 상기하고,

경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제16조, 제17조에 따라 각 국이 제출하여야 하는 보고서 작성 지침에 나와 있는 강제퇴거에 관한 문제를 상기하고(E/1991/23, 부록 IV),

경제적·사회적 및 문화적 권리위원회가 일반논평 4에서 강제퇴거는 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 상의 요건과 양립하지 않으며, 지극히 예외적인 상황에 한하여 국제법의 관련 원칙에 부합하는 경우에만 정당화될 수 있다고 한 것을 주지하고(E/1992/23, 부록 III, 18항),

경제적·사회적 및 문화적 권리위원회가 제5차, 제6차 회기에서 발표한 강제퇴거에 대한 분석결과를 주지하고,

Mr. Rajindar Sachar가 적정한 주거권에 관한 연구보고서에서 국제 주거 위기의 주요 원인 중 하나로 강제퇴거를 꼽고 있음을 주지하고(E/CN.4/Sub.2/1992/15),

또한 소위원회에서 1992년 8월 27일 채택한 결의안 1992/14를 주지하면서,

1. 강제퇴거는 인권, 특히 적정한 주거에 대한 권리에 심각한 침해가 된다는 사실을 확인한다.
2. 각 국 정부가 강제퇴거를 철폐하기 위한 조치를 다방면에서 즉시 취할 것을 촉구한다.
3. 또한 현재 강제퇴거의 위협을 받고 있는 모든 사람에게 주거의 안정성을 법적으로 보장하고 당사자가 효과적으로 참여한 가운데 상의, 협의하여 강제퇴거로부터 안전하게 보호를 받을 수 있도록, 이에 필요한 제반 조치를 취할 것을 각 국 정부에 촉구한다.
4. 각 국 정부가 강제로 퇴거된 사람들이나 집단들과 상호 만족스러운 협의를 거쳐, 이들이 원하고 또한 필요로 하는 대로 지체 없이 보상을 해주고/해주거나 적절한 거주지나 토지를 충분히 제공할 것을 건의한다.
5. 유엔 사무총장이 동 결의안을 각국 정부, 유엔 인간정주센터, 전문기구, 지역 정부 간 기구 및 비정부기구, 지역 관련 유엔기구, 지역사회기구와 같은 관련 유엔기구에 제공하여 이들의 견해와 의견을 구할 것을 요청한다.
6. 또한 유엔 사무총장이 국제법 및 법률체계에 대한 분석 결과와 이 결의안 5항에 의하여 제출한 정보를 토대로 강제퇴거 실태에 대한 분석 보고서를 작성하여 위원회 제50차 회기에 제출할 것을 요청한다.
7. 제50차 회기에서 이 분석보고서를 국제인권선언 및 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에 규정된 경제적, 사회적, 문화적 권리에 대한 국가별 실현 및 인권확보 과정에서 개발도상국이 직면하게 되는 특수 문제에 대한 연구라는 의제 하에 검토하기로 한다.

1993년 3월 10일
 67회 회의

인간 정주를 위한 이스탄불 선언(1996)



인간 정주를 위한 이스탄불 선언



1. 1996년 6월 3일부터 14일까지 터키 이스탄불에서 개최된 제2차 유엔 인간정주회의(해비타트 II)에 모인 국가 원수와 정부 수반 및 공식 대표단은 이 기회를 통해 모두를 위한 적절한 주거 보장, 보다 안전하고, 건강하며, 살기에 적합하고, 공정하며 지속가능하고 생산적인 거주지 생성을 보편적 목표로 승인한다. 본 회의의 두 가지 주요 주제인 '모두를 위한 적절한 주거'와 '도시화하는 세계에서 지속가능한 인간 정주개발'에 대한 우리의 논의는 유엔 헌장의 정신을 이어받은 것이며, 우리의 생활환경 개선을 위해 국제·국가·지역적 차원에서 행동할 기존 파트너십 재확인 및 필수적인 새로운 파트너십 형성을 목표로 한다. 우리는 해비타트 의제의 목표, 원칙 및 권고 사항에 전념하고 그 이행에 대한 상호 지원을 약속한다.
2. 우리는 주거 및 인간 정주 여건이 지속적으로 악화되는 것을 긴급하게 검토했다. 동시에 우리는 경제 개발 및 사회·문화·정신·과학적 진전이 만들어지는 문명의 중심이 도시와 마을이라는 것을 인지한다. 우리는 정주 환경으로 만들어지는 기회를 활용해야 하고 우리 모두 사이의 유대감을 증진하기 위해 다양성을 보존해야 한다.
3. 우리는 전 인류가 더 큰 자유 속에서 보다 나은 수준의 생활을 영위할 수 있도록 기여할 것을 재확인한다. 또, 우리는 인간 정주 문제에 대한 국제적인 인식 발전에 기여하고 모두를 위한 적절한 주거를 보장하는 행동을 요구했던 캐나다 밴쿠버에서 개최된 제1차 유엔 인간정주회의와 세계 홈리스 주거의 해 기념식, 그리고 세계주거전략 2000을 상기한다. 유엔 환경개발회의 등 최근 유엔이 주최하는 국제회의는 지속가능한 개발에 필요한 상호의존적이면서 상호보완적 요소인 경제·사회적 개발 및 환경 보호에 기반한 공정한 평화, 정의, 민주주의 달성에 관한 포괄적인 의제를 제시해왔다. 우리는 이 회의의 결과를 해비타트 의제에 통합시키고자 한다.
4. 우리는 인간 정주에서 삶의 질을 개선하기 위해 이미 심각한 수준에 이른 주거와 정주 여건의 악화 문제를 해결해야 한다. 이는 특히 개발도상국에서 심각한 문제이다. 이를 위해 특히 선진국에서 많이 나타나는 지속 가능하지 않은 소비와 생산 양식, 인구 구조 및 분포 변화(인구 과밀 경향을 우선적으로 고려해야 함) 등 지속 가능하지 않은 인구 변화, 노숙, 빈곤의 증가, 실업, 사회적 소외, 가족의 불안정, 부적절한 자원, 기반시설과 서비스 부족, 적절한 계획 부재, 불안정과 폭력 증가, 환경 파괴 및 재해에 대한 취약성 증가에 대응해야 한다.

5. 인간 정주에 대한 도전은 전 세계적 문제이지만 국가와 지역 또한 특정한 해결책을 요구하는 특정한 문제에 직면해 있다. 우리는 전 세계적으로, 특히 상황이 더 심각한 개발도상국이나 시장경제로 전환 중인 국가의 생활환경 개선을 위한 노력과 협력을 강화해야 한다는 점을 인지한다. 이와 관련하여 경제의 세계화가 위험과 불확실성뿐 아니라 개발 과정에 대한 기회와 도전을 제공하며 개발의 재원조달, 외채, 국제 무역과 기술 이전 문제에 대한 적극적인 행동이 해비타트 의제 목표 달성을 용이하게 한다는 점을 인지한다. 우리의 도시는 인간이 존엄, 건강, 행복, 희망을 가지고 충만한 삶을 영위하는 장소여야 한다.
6. 농촌과 도시의 개발은 상호의존적이다. 농촌 지역의 매력도를 높이고, 통합적인 인간 정주 연계망을 개발하며 농촌에서 도시로의 이주를 최소화하기 위해 도시의 주거 환경 개선과 더불어 적절한 기반시설, 공공 서비스 및 취업 기회가 농촌 지역까지 확대되어야 한다. 중소규모의 도시에 특히 초점을 맞추어야 한다.
7. 지속가능한 개발의 중심은 인간이므로, 인간은 해비타트 의제 이행을 위한 모든 행동의 기반이 된다. 우리는 안전하고 건강하며 안정적인 생활 여건에 대한 여성, 아동 및 청년의 특별한 소요를 인정한다. 우리는 빈곤과 차별을 근절하고 모든 사람의 권리와 기본적 자유를 증진 및 보호하며 교육, 영양, 평생 보건 서비스, 특히 모든 사람을 위한 적절한 주거와 같은 기본적 요구를 충족시키기 위해 더욱 노력할 것이다. 이를 위해 우리는 지역적 요구와 현실에 맞는 방식으로 인간 정주의 생활 여건을 개선하는데 주력하고 모두에게 더 나은 생활환경을 조성하기 위해 세계·경제·사회·환경적 추세를 다루어야 할 필요성을 인식한다. 또한 우리는 정치·경제·사회적 생활에 모든 남성과 여성의 완전하고 평등한 참여, 청소년의 효과적인 참여를 보장할 것이다. 우리는 주거와 지속가능한 인간 정주개발을 위한 정책, 프로그램 및 프로젝트에 대한 장애인의 완전한 접근성과 양성평등을 촉구할 것이다. 우리는 특히 절대 빈곤 상태에 놓여 있는 10억 명 이상의 사람들과 해비타트 의제에서 규정한 취약하고 소외된 집단에 속해있는 사람들과 관련하여 이와 같이 약속한다.
8. 우리는 국제규약이 보장하는 적절한 주거에 대한 권리를 완전하고 점진적으로 실현할 것을 재확인한다. 차별 방지, 점유의 법적 안정성 보장, 부담가능하며 적절한 주택에 대한 모든 사람과 가족의 동등한 접근성 보장을 위해 모든 차원에서 공공, 민간 및 비정부 조직의 적극적 참여를 추구할 것이다.
9. 우리는 사회·환경적 책임 있는 방식으로 효율적이게 작동하는 시장을 생성하고, 부담가능한 주택의 공급을 확대하여 토지와 신용 대출에 대한 접근성을 높이고, 주택 시장에 접근할 수 없는 이들을 지원할 것이다.

10. 우리의 지구 환경을 지속가능하게 만들고 인간 정주에서 삶의 질을 향상시키기 위해 우리는 지속가능한 형태의 생산, 소비, 교통 및 주거개발, 오염 방지, 생태계의 수용능력 존중 및 미래 세대를 위한 기회의 보존을 위해 헌신할 것이다. 우리는 지구 생태계의 건강과 온전한 상태를 보존, 보호 및 복구하기 위해 전 세계적 파트너십 정신에 협력할 것이다. 우리는 각국이 지구 환경 파괴에 각기 다른 영향을 미쳤음을 인지하며, 각국이 공통적이면서 차별화된 책임이 있다는 원칙을 재확인했다. 또한, 각국의 역량에 따라 광범위하게 적용되어야 하는 예방적 원칙에 부합하는 방식으로 행동해야 함을 인식한다. 우리는 특히 안전한 물을 충분히 공급하고 쓰레기를 효율적으로 처리함으로써 건강한 생활환경을 증진할 것이다.
11. 우리는 역사·문화·건축·자연적·종교·정신적 가치가 있는 건물, 기념물, 공원, 경관 및 주거의 보존, 재건 및 관리를 도울 것이다.
12. 우리의 약속을 실행하기 위한 가장 민주적이며 효과적인 접근 방법으로 우리는 지원 전략 및 협력과 참여의 원칙을 채택한다. 해비타트 의제를 이행하는 데 있어 지방 정부는 우리에게 가장 가까우면서 핵심적인 동반자이다. 각국의 법적 프레임워크 안에서 민주적 지방 정부를 통한 분권화를 증진해야 한다. 모든 정부에 요구되는 핵심 요소인 투명성, 책임성, 사람들의 소요에 대한 반응성 확보와 함께 각국의 사정에 따른 지방 정부의 재정적 및 제도적 역량 강화가 필요하다. 또한, 우리는 의회, 민간부문, 노조, 비정부기구 및 다른 시민사회단체들과 서로의 자율성을 존중하면서 협력을 증진해야 한다. 또한, 우리는 여성의 역할을 확대하고 민간부문의 투자가 사회적 및 환경적인 측면에서 책임성 있게 이루어지도록 해야 한다. 의제 21, 해비타트 의제를 비롯한 다른 유사한 프로그램과 더불어 이스탄불 도시 및 지방 정부 세계회의에서 각국의 정책, 목표, 우선순위 및 프로그램에 대해 편견 없이 시작된 전 세계적 협력의 경험을 바탕으로 한 지역 프로그램을 통해 각 지역의 행동을 지도하고 촉진해야 한다. 실행 전략은 소외되고 취약한 사람들을 위해 정부가 적절한 경우에 특별한 행동을 해야 하는 책임을 포함한다.
13. 해비타트 의제를 이행하려면 적절한 재원이 필요하므로, 우리는 공공과 민간부문의 다자간 혹은 쌍방 간 국가·국제적 협력을 통해 추가적이거나 새로운 재원을 조달해야 한다. 따라서 우리는 적절한 기술이나 노하우 교류를 지원하고, 역량 형성을 가능하게 해야 한다. 이에 더해 최근 유엔 회의에서 결의된 의제 21의 재원 조달과 기술 교류에 관한 공약 사항들을 특히 다시 한 번 확인한다.
14. 해비타트 의제를 효과적이고 완전하게 이행하기 위해선 목표와 전략적 사안에 집중할 수 있는 유엔 인간정주센터(해비타트)의 역할과 기능을 강화해야 한다. 이를 위해 우리는 해비타트 의제와 국제적 실천계획의 성공적 이행을 지원할 것이다. 또한, 우리는 본 회의를 위해 준비된 지역·국가적 해비타트 의제 이행 관련 실천계획의 기여를 충분히 인정한다.

15. 본 이스탄불 회의는 새로운 협력 시대와 연대 문화 시대의 이정표이다. 21세기를 향해 나아가고 있는 이 시점에서 우리는 지속가능한 인간 정주에 대한 긍정적 전망과 미래에 대한 희망을 제시하며, 우리 모두가 존엄성, 건강, 안전, 행복, 희망에 찬 삶을 보장받으며 안전한 집에서 살 수 있는 세상을 만들어가는, 진정으로 가치 있고 멋진 도전에 함께하기를 권한다.

적정 주거 특별보고관 밀룬 코타리의 보고서 (A/HRC/4/18, 2007)





총 회

인권이사회
제4차 세션
임시 의제의 항목 2

배포: 사무총장
A/HRC/4/18
2007년 2월 7일
원본: 영어

2006년 3월 15일 유엔 총회에 의해 채택된 '인권이사회'라는 제목의 결의안
60/251호의 이행

적정한 생활 수준을 누리기 위한 권리의 요소로서 적정 주거
특별보고관 밀룬 코타리(Miloon Kothari)*의 보고서 **

* 보고서와 부속서 I은 모든 공식 언어로 배포된다. 지면 상의 제약으로 인해 부속서 II는 제출된 언어로만 배포되며 부속서 III은 제출된 언어(영어, 프랑스어, 스페인어)로만 회람된다.

** 본 보고서는 최신 정보를 반영하기 위해 기한을 넘겨 제출되었다.

GE.07-10628 (E) 150207

 요약

인권이사회 결정 1/102호에 따라 제출된 본 보고서는 적절한 주거에 대한 인권을 증진, 감시, 이행하기 위한 실질적이고 실무적인 도구를 제공할 목적으로 작성되었다. 또한 보고서는 토지에 대한 인권을 다룬 국제 인권법은 인식하지 못하는 규범상의 차이를 확인한다.

인권 지표에 대한 개념 작업은 상당한 진전을 보였으며 현재 적절한 주거권을 감시하기 위한 지표 목록을 뒷받침하는 충분한 근거도 존재한다. 특별보고관은 정부가 자국의 인권 의무에 부합하는 국가 기준을 마련하기 위해 지표를 시험 및 조정하고, 유엔 인권최고대표사무소 및 유엔 인간정주계획(유엔해비타트)과 함께 지표를 실험하고 입증하는 데 적극적으로 참여할 것을 촉구한다.

인권위원회는 결의안 2002/49호를 통해 특별보고관에게 여성 주거 및 적절한 주거에 대한 전 세계적인 조사를 수행하는 추가적 임무를 위임했다. 이에 따라 특별보고관은 국가와 시민사회단체에서 정보를 수집하는 특수 전략을 개발하면서 위임권한의 모든 측면에 성인지적인 관점을 통합했다. 여기에는 주거 및 토지에 대한 여성의 권리 실현을 모니터링하는 유용한 도구가 된 여성 및 주거에 관한 상세한 설문이 포함된다.

특별보고관은 위임권한을 수행하는 동안 강제퇴거 관행에 대해 경고했다. 강제퇴거에 대한 국제 워크숍(International Workshop on Forced Eviction) 개최 결과 국가와 국제 사회에서 강제퇴거 관행을 크게 줄이도록 지원하기 위한 기본 원칙과 지침이 구체화되었다. 특별보고관은 본 보고서에 추가된 개발로 인한 퇴거과 이주에 대한 기본 지침 및 가이드라인을 유엔 인권이사회가 폭넓게 배포할 것과 국가가 이를 국내법과 정책에 도입할 것을 요청한다.

또한 본 보고서에서는 특별보고관이 적절한 주거권 이행에 특히 중요하다고 생각하는 토지에 대한 인권을 촉진하고 이행하기 위한 법 체계를 강화하는 전략의 중요성을 논의하고 관련 전략을 제안한다.

목 차

- I. 서문 50
- II. 이행의 실질적 도구 50
 - A. 적절한 주거권 지표 50
 - B. 적절한 주거 및 토지에 대한 여성의 권리 모니터링 53
 - C. 개발로 인한 퇴거과 이주에 관한 기본 원칙과 지침 54
- III. 규범적인 차이 확인: 토지에 대한 인권 56
- IV. 결론 및 권고 57

부속서

- I. 개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침 58
- II. 적절한 주거에 대한 권리를 설명하는 지표 목록* 72
- III. 여성 및 적절한 주거에 관한 설문지** 75

* 제출된 언어로만 배포됨

** 제출된 언어(영어, 프랑스어, 스페인어)로만 배포됨

I. 서문

1. 특별보고관은 위임권한을 수행하는 동안 적절한 주거에 대한 인권을 증진하기 위한 건설적인 접근법을 지지해왔다. 이를 위해 특별보고관은 몇 가지 수단을 사용한다. 첫째, 특별보고관은 불가분의 접근법을 사용하여 적절한 주거권의 다양한 요소와 적절한 주거권 실현을 촉진 또는 저해하는 요소를 분석하고, 국제 인권법과 국내법 및 정책 간에 존재하는 격차를 확인한다. 둘째, 특별보고관은 국가 및 기타 행위자와의 건설적인 대화에 참여하고 정보를 수집하며 통신¹⁾을 준비하고 국가 임무²⁾를 수행한다. 셋째, 특별보고관은 국가와 시민사회가 적절한 주거에 대한 인권을 이행하도록 지원할 실질적인 도구와 해결책을 제안한다.
2. 본 보고서는 이러한 접근법에 기반하여 두 부분으로 구성되었다. 첫 번째 부분에서는 적절한 주거권의 실현, 모니터링, 이행을 위한 실질적인 도구를 제공하고자 한다. 두 번째 부분에서는 특별보고관이 적절한 주거권 이행에 핵심적이라고 믿는 토지에 대한 인권을 증진하고 이행하기 위해서 법 체계의 강화가 얼마나 중요한지를 다룬다.

II. 이행의 실질적 도구

A. 적절한 주거권 지표

3. 지표와 모니터링 방법을 포함하여 적절한 주거권 실현을 위한 실무적 체계의 발전은 새천년개발계획(MDG)의 수립으로 인해 더욱 중요해졌다. 권리에 기반한 지표와 모니터링 도구 개발은 MDG의 보다 효과적인 이행과 관련 인권의 실현에 기여할 수 있다. MDG는 인류 발전과 인류의 복지 향상을 위해 국가 및 기타 행위자에게 설정된 목표에서 중요하다. 하지만 가장 중요한 인권 지침과 인권의 점진적인 실현은 목표 달성의 기초가 되어야 한다. MDG의 목표 중 하나인 "2020년까지 빈민가 거주자 1억 명 이상의 삶을 크게 향상시킨다(목표 7)"는 빈민가에 적용되는 적절한 주거권과 관련이 있다. 이 목표의 실현은 (a) 개선된 위생 시설에 접근하는 사람의 비율 (b) 안정적인 토지 이용권을 누리는 사람의 비율로 모니터링한다. '빈민가'와 '안정적 점유'에 대한 정의가 나라마다 크게 다르기 때문에 빈민가 거주자의 삶의 질을 모니터링하는 데 있어 두 가지 지표에 의존하는 것은 제한적이거나 충분하지 않을 수 있다. 이러한 문제를 인식한 유엔해비타트(UN-HABITAT)는 2002년 10월에 우려를 해소하기 위해 도시 지표에 관한 전문가 그룹 회의를 개최했으며 특별보고관과 유엔 인권최고대표 사무소(OHCHR)도 회의에 참석했다.³⁾

1) 보고 기간 중의 통신 요약은 A/HRC/4/18/Add.1. 참고.

2) 현 보고 기간 중 특별보고관은 호주(A/HRC/4/18/Add.2)와 스페인(A/HRC/4/18/Add.3)을 방문했다.

3) 빈민가의 정의와 관련하여 유엔해비타트 MDG 목표 II 모니터링 가이드(2003년) 6쪽 참고.

4. 특별보고관은 적절한 주거권 모니터링을 위한 지표 및 도구에 대해 다룬 문서인 E/CN.4/2003/5와 E/CN.4/2004/48에서 작업의 진행과 관련된 문제와 선택가능한 옵션을 설명했다. 이후 모두가 최고 수준의 신체 및 정신 건강을 누릴 권리 담당 특별보고관인 폴 헌트(Paul Hunt)의 조사(E/CN.4/2006/48 참고), 유엔해비타트⁴⁾ 및 유엔 인권최고대표 사무소의 인권 조약감시기구와 보고 절차⁵⁾에 대한 지속적인 개혁 지지 등 해당 분야에서 진전이 있었다. 시민사회 수준에서도 적절한 주거권의 모니터링을 위한 지표를 개선하는 데 상당한 진전을 보였다.⁶⁾ 특별보고관은 2006년 12월 19일, 20일 유엔 인권최고대표 사무소 주관으로 주거권 지표를 논의하고 특별보고관이 적극적으로 기여하는 전문가 협의에 대한 관심을 촉구하고자 한다.
5. 발전된 사항을 검토한 결과 특별보고관은 인권 지표에 대한 개념 작업이 상당한 진전을 이뤘으며 적절한 주거권 모니터링을 위한 지표의 예시 목록을 뒷받침하는 근거를 제공한다고 판단한다. 특별보고관은 2006년 12월 전문가 회의의 논의에 기초하여 해당 목록을 부속서 II에 제시하며, 제안된 체계를 국가와 국가 하위의 수준에서 이해하고 적용하는 데 있어 중요한 사안에 관심을 요구하고자 한다.
6. 첫 번째 문제는 인권 모니터링을 위한 세부 데이터 확보와 관련된다. 취약한 집단의 확인은 이러한 권리의 향유를 모니터링하기 위한 정보를 찾는 출발점이 되어야 한다. 따라서 주거권에 관한 대부분의 경우 성별, 주요 인구 연령 집단, 지역(농촌과 도시 포함)으로 세분화한 데이터가 필요하며 가능하다면 인종, 민족 또는 종교 집단, 소수 민족, 원주민, 난민, 국내실향민과 이주민 등의 기타 집단에 관련된 데이터가 필요하다. 또한 일부 데이터는 개인과 가구 수준에서 제시할 수 있으나 여성이 가장인 가구와 같이 가구 유형별로 세분화가 필요한 경우도 많다. 인권 감시에도 성 평등, 비차별, 참여 등 인권 지침이 포함된 권리의 실질적 기준을 반영하는 지표가 필요하다.
7. 둘째, 지표가 인권 이행 모니터링에 유용하려면 허용 가능하고 참여적인 방식으로 수집한 데이터에 기반하여 분명하고 정확하게 정의되고 정기적으로 조사할 수 있어야 한다는 점이 중요하다.

4) 유엔 주거권프로그램(UN-HABITAT 및 OHCHR)이 2003년 11월 제네바에서 주최한 주거권 모니터링에 관한 전문가 회의 보고서(www.unhabitat.org/programmes/housingrights/expert_group_meeting.asp) 참고.

5) 문서 HRI/MC/2006/7.

6) 주택 및 토지 권리 네트워크(HLRN)가 수행한 작업 참고. <http://toolkit.hlrn.org>

8. 셋째, 지표를 확인하는 데 사용하는 접근법은 단순하고 체계적이며 포괄적이어야 한다. 이와 동시에 특정 지표의 선정은 유연성을 갖추어 국가와 국가 하위 수준의 맥락을 반영할 수 있어야 한다. 끝으로, 인권 이행을 평가하기 위해 채택하는 프레임워크는 적합한 지표의 선택을 통해 당사국이 특정 인권 기준을 이행하기 위해 기울이는 노력과 그러한 노력의 결과 모두를 평가해야 한다.
9. 이러한 사안을 고려하여 본 보고서에서는 활용 가능한 데이터로부터 설명적인 지표를 최대한 확인하는 데 주안점을 둔다. 이 같은 지표는 권리의 법적 기준(예: 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR) 제11조(1), 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반 논평 4호 및 7호)을 권리 이행을 위한 모니터링 지표의 확인을 용이하게 하는 특정한 속성으로 바꾼다. 예를 들어 부속서의 목록은 적절한 주거권의 4가지 속성(필수 요소)을 주거 가능성, 서비스 접근성, 주택 구매 가능성, 토지의 안정적 이용으로 확인한다. 상호 간 철저한 방식으로 권리의 속성을 확인하고 다음 단계로 구조-절차-결과 지표의 구성을 확인한다.
10. 구조적 지표. 특정 인권의 실현을 촉진하는 데 필요한 것으로 간주되는 법적 도구의 비준/채택과 기초 제도적 체계의 유무를 반영하는 지표다. 구조적 지표는 양적이기보다는 질적인 특성일 가능성이 높으며 이 지표 가운데 “해당하는 경우 다양한 수준의 정부에서 적절한 주거권을 점진적으로 실현하기 위한 국가 주거 정책 발표/전략의 기간과 범위”와 같은 지표를 고려해볼 수 있다.
11. 절차 지표. 국가의 정책 도구를 중요한 단계와 결부시키는 지표로, 보다 직접적으로 인권 실현에 관련될 수 있는 결과 지표로 집적된다. 이 지표는 책임성 개념의 중요한 측면을 평가하는 데 기여한다. 결과 지표와 달리 절차 지표는 변화에 더 민감하기 때문에 권리의 점진적 실현과 당사국이 ICESCR 제2조에 명시된 의무⁷⁾를 포함한 권리 보호에 기울이는 노력을 보다 효과적으로 반영한다. 따라서 ‘사회주택/공동체주택에 지출되는 공공 개발 예산의 비율’은 당사국이 적절한 주거권을 보호하고 증진해야 하는 의무를 준수하기 위해 기울이는 노력을 포착한다.
12. 결과 지표. 주어진 맥락에서 인권 실현의 상태를 반영하는 개인 및 집단의 성과를 포착하는 지표다. 결과 지표에는 두 가지 중요한 특징이 있다. 첫째, 앞서 언급했듯 결과 지표는 해당 권리의 실현과 보다 직접적으로 관련이 있다. 둘째, 한 가지 결과의 성취에 여러 절차가 기여했을 가능성이 있다. 이 경우 절차 지표와 결과 지표를 구분하는 것이 유용해진다. 결과 지표의 예로는 “계약, 법률, 기타의 방법으로 법적으로 강제할 수 있는 점유의 보장을 받는 가구의 비중”을 들 수 있다.

7) “각 당사국은 현재 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위해 가용 자원을 최대한 활용하여 조치를 취하며...”

13. 제안된 프레임워크는 당사국의 국제 인권 문서 준수를 위한 지표 개발을 진행 중인 작업에서 도출되었다. 구조, 절차, 결과 지표의 구성은 의무 이행자와 이들의 의무 관점에서 뿐만 아니라 권리 보유자와 이들의 권리를 포함하여 권리 실현의 모든 측면을 체계적으로 아울러야 한다. 그러한 접근법은 지표의 선택을 단순화하고 맥락상 관련이 있는 정보의 사용을 촉진한다. 이는 인권 평가를 위한 적절한 접근법을 구축할 때 발생하는 여러 문제를 해결하고 있지만 여전히 개선이 필요한 분야가 있다. 그 중 하나는 인권 지침의 준수를 위해 특정 인권의 이행 절차를 모니터링하는 구체적인 지표의 필요성과 관련되어 있다. 이 모니터링 절차에서는 국가 내의 취약 계층, 정보 제공자와 정보 사용자, 인권이 위태로운 상태에 있는 개인과 공동체를 확인하는 것이 중요하다.
14. 분산된 데이터를 수집하고 사용하는 역량을 구축하기 위한 추가작업도 필요하다. 제안된 프레임워크에서 확인된 일부 속성에 대한 성인지적 지표(부속서 II 참고)를 고안할 영역도 있다. 또한 각 지표의 정의에 대한 상세한 정보, 지표 선택의 근거, 가능한 분해 및 맥락의 체계화, 데이터의 가용성과 주기성을 담은 구체적인 메타시트가 필요하다. 이에 따라 가령 “보호 시설을 이용하는 노숙 인구의 비율”에 대한 결과 지표를 세분화하기 위해 “노숙 여성 1,000명당 보호 시설 숫자”와 같은 구체적인 정보를 요청하는 지표를 포함할 수 있다. 끝으로, 제안된 지표는 국제 및 국내 수준에서 적절한 주거권을 감시하는 표준화된 접근을 제공하기에 앞서 국가 수준에서 시험을 통해 입증될 필요가 있다.
15. 특별보고관은 그러한 지표를 개발하는 작업을 지속적으로 수행할 예정이다. 다음 단계는 유엔 인권 최고대표 사무소 및 유엔해비타트와의 협의를 통해 지표를 세분화하는 작업으로 구성될 것이다. 특별 보고관은 국가 임무를 포함한 업무 수행에서 지표 사용을 늘릴 계획이다. 또한 이러한 지표로 생성된 데이터를 국가와 시민사회가 적절한 주거권 이행을 모니터링하는 데 사용하도록 장려할 것이다.

B. 적절한 주거 및 토지에 대한 여성의 권리 모니터링

16. 유엔 인권위원회는 ‘여성의 토지에 대한 평등한 소유, 접근 및 관리와 부동산 및 적절한 주거에 대한 동등한 권리’라는 제목의 결의안 2002/49호에서 특별보고관에게 여성 및 적절한 주거에 대한 전 세계적 연구를 수행할 추가적인 임무를 부여했다.
17. 이에 따라 특별보고관은 여성과 적절한 주거에 대한 설문지를 정교화하고 일반인과 시민사회집단과의 지역 협의를 수행⁸⁾하는 등으로 국가와 시민사회집단에서 정보를 취합하는 구체적인 전략을 개발하여 여성의 권리에 주력했다.

8) 전 세계적 연구의 결과로 유엔 인권이사회에 제출된 보고서 세 편과 일곱 차례에 걸친 지역 협의의 보고서는 다음을 참고: www.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm.

18. 설문지는 특히 국가 임무 중 여성들로부터 얻은 증언과 지역 협의를 비롯해 여성과 주거에 대해 연구하는 동안 축적된 경험을 토대로 한다. 이는 여성의 적절한 주거권을 이루는 요소를 분명히 한다. 이 설문지는 권리의 불가분성 접근을 사용하여 여성에 대한 폭력과 적절한 주거권 사이의 긴밀한 연관성을 강조하는 것을 비롯해 다양한 시민적, 정치적 권리와 경제적, 사회적, 문화적 권리 사이의 관계를 여성의 적절한 주거, 토지, 유산에 대한 권리와 관련 지어 보여준다.
19. 설문지의 1부에서는 여성의 적절한 주거를 실현하기 위한 법 및 정책 프레임워크 관련 정보를 수집한다. 2부에서는 적절한 주거의 다양한 요소가 여성에게 어떻게 영향을 미치는지에 주력한다. 설문지는 특별보고관이 제공한 적절한 주거권의 확대된 정의를 기초로 구성되었으며 이 같은 정의가 여성의 삶과 경험에 관련된 '적정함'의 요소를 더 정교하게 만들었다.
20. 특별보고관은 이 설문지가 쓰임새가 다양한 용도의 도구로서 적절한 시점에 작성되었다고 생각한다. 설문지는 여성의 적절한 주거권 실현과 권리 침해를 모니터링하기 위해 분산된 데이터를 취합하는 지표의 도출, 특히 최근 채택된 장애인권리협약(2006년 12월)에서 인식된 바와 같이 접근성에 문제를 겪는 장애인 여성의 적절한 주거권 관련 정보 수집, 시정을 위해 활용 가능한 체계와 국제 법체계 접근 역량 등 국가와 시민사회가 인권 교육을 실시하여 공동체가 인권 프레임워크 내에서 위반을 분석하고 제시할 수 있는 역량 강화, 유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)에서 여성, 토지 및 주거에 대한 일반 권고를 수립하는 근거로서 모니터링하는 모델 문항을 작성하는 데 사용될 수 있다.

C. 개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 지침과 원칙

21. 특별보고관은 위임권한을 수행하기 시작한 시점부터 전 세계에서 강제퇴거와 이주를 목격했으며 관련 보고서를 점점 더 많이 받게 되었다⁹⁾. 여러 인권 기구에서 인식하고 있듯 강제퇴거는 국제적으로 인정된 다양한 인권을 명백히 위반하며 예외적 상황에서 국제 인권법에 완전히 부합하는 경우에만 실시될 수 있다. 생계 유지의 수단이 없고 효과적인 법적 또는 기타 구제책을 사실상 이용할 수 없는 상태에서 강제퇴거되는 사람들은 많은 경우 노숙과 극빈에 처한다. 강제퇴거는 일반적으로 피해자에게 신체 및 심리적 상처를 입히며 여성, 이미 극빈 상황에 처해 있던 사람들, 아동, 원주민, 소수민족, 기타 취약 집단에게 특히 큰 영향을 미친다.

9) 특별보고관의 보고서(E/CN.4/2004/48)는 강제퇴거에 주안점을 두며 지침을 정교화하기 위한 전문가 세미나 개최의 권고를 포함했다.

22. 특별보고관은 국가와 국제 사회의 강제퇴거 해결을 위한 정책 개발을 지원하는 가이드라인을 마련할 목적으로 독일 연방 외무부 및 독일 인권기구와 협력하여 2005년 6월 베를린에서 강제퇴거에 대한 국제 워크숍을 공동으로 주최했다. 첨부된 개발에 따른 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침(부속서 I)은 워크숍과 이후의 협의에서 도출된 결과물이다.

23. 특별보고관은 강제퇴거에 대한 기존의 기준을 인정하면서도 보다 실무적인 측면에서 강화되고 진전될 여지가 있다고 판단했다. 이러한 원칙과 지침은 1997년 이후 전 세계에서 축적된 경험을 기반으로 몇 가지 새로운 처방을 제공하며 특별히 다음을 예로 들 수 있다.

- 강제퇴거의 관행 규정(4~8항)
- 이주가 '완전한 정당성'과 절차적 보장을 갖추고 '예외적 상황'에서 일어날 수 있는 엄격한 요건을 규정(21항)
- 퇴거 이전, 도중, 이후에 국가가 인권 보호를 위해 밟아야 하는 구체적인 단계를 나열(37~58항)
- 이주에 앞서 포괄적인 '퇴거 영향 평가'를 실시하도록 촉구(32, 33항)
- 인권 기준에 부합하는 보상, 배상, 적절한 재이주 제공의 촉구(42, 60~63항)
- 재난 등 이주로 이어지는 기타 현상에 대한 유용한 지침 제공(52, 55항)
- 유해한 환경에서 생활하는 이주 공동체를 위해 적절한 주거권에 부합하는 '재정착 권리' 확립(16, 52~56항)
- 국가가 '직접적 의무'로서 현재 주택과 토지에 대한 권리가 없는 사람들에게 점유의 안정을 보장하도록 요구(23, 25항)
- 여성의 보호 및 권리 부여를 포함해 강한 성인지적 관점 제공(7, 15, 26, 29, 33, 34, 38, 39, 47, 50, 53, 54, 57, 58항)
- 시장 세력이 저소득층과 하계 집단의 강제퇴거를 증가시키지 않도록 국가가 개입하는 조치를 요구(8, 30항)

24. 특별보고관은 유엔 인권이사회 제2차 세션에서 진행된 상호 대화에서 국가가 지침에 대해 제공한 여러 긍정적인 의견에 고무되었다. 또한 국가 및 국제 시민사회단체가 지침을 사용하는 것에 고양되었다. 일부 대표단과 시민사회단체에서는 지침을 유엔 공식 언어로 번역할 것을 요청했다. 특별보고관은 지침이 임무 수행에 유용하다는 사실도 발견했다. 이제 지침은 통신에서 정기적으로 언급되고 있다(특별보고관의 통신과 다른 위임권한 수행자와 공동으로 작성한 문서 모두 해당). 특별보고관은 인권이사회가 지침을 지지할 필요가 있다고 보고 있다. 이러한 이유에서 특별보고관은 지침을 본 보고서의 부속서로 첨부한다.

III. 규범적인 차이 확인: 토지에 대한 인권

25. 업무를 수행하는 동안 특별보고관은 적정한 주거권의 실현에 긍정적 또는 부정적 영향을 미치는 요소를 확인하고자 했다. 토지를 이용할 권리는 적정한 주거권의 침해 정도와 실현 정도를 이해하기 위한 필수 요소인 경우가 많다.
26. 이전의 여러 보고서와 성명서에서 특별보고관은 토지가 주거에 대한 인권에서 중요한 요소라는 점을 강조한 바 있다. 부적정한 주거는 토지와 공동 자원에 접근이 금지되기 때문에 발생하는 경우가 많다. 불공평한 토지 소유 유형과 토지를 소유하지 못함으로 인해 부적정한 주거, 생계를 선택할 기회의 부재, 취약한 건강 상태, 기아, 식량난에서부터 극빈에 이르는 서로 연관된 문제가 발생한다.
27. 국가 방문에서 특별보고관은 토지 및 토지권에 관련된 적정한 주거 문제를 매우 빈번하게 접하고 있다.¹⁰⁾
28. 토지 문제는 원주민, 역사적으로 차별을 당한 공동체, 소수민족, 국내실향민, 귀환한 난민과 같은 집단 에 특히 영향을 미친다. 상속 문제, 접근과 이용, 생계 문제와 관련하여 여성에게 특히 중요하다.
29. 개인과 공동의 토지권을 법적으로 적합하게 인정받지 못하면 적정한 주거권이 사실상 실현될 수 없는 경우가 많다. 하지만 토지에 대한 권리는 적정한 주거권과 연관되어 있을 뿐만 아니라 식량, 생계, 일, 자기 결정, 개인과 가정의 안전, 공동 자원의 유지에 관한 인권과 필수적으로 연관되어 있다. 따라서 토지에 대한 권리를 보장하는 것은 삶과 생계를 토지와 토지 기반의 자원에 의존하는 세계 인구의 대다수에 중요하다. 일반적으로 도시 맥락에서 토지권을 법적으로 인정하는 것은 특히 도시 빈곤층의 필수 서비스와 생계에 대한 접근을 포함해 적정한 주거권을 보호하는 데 중요하다.
30. 적정한 주거권에 대한 지표(부속서 II)에는 토지에 대한 언급이 포함된다. 여성과 주거에 대한 설문지(부속서 III)는 토지가 여성의 주거권을 충분히 실현하는 데 중요한 권리임을 설명한다. 또한 기본 원칙과 지침(부속서 I)은 퇴거 과정에 걸쳐 적정한 주거권의 보호가 중요하다는 점을 확인하면서 토지에 대한 권리의 다양한 측면을 포함한다.
31. 특별보고관은 유엔 인권이사회가 토지에 대한 인권 문제에 관심을 집중하는 방안을 고려하고, 이와 관련하여 농민과 원주민의 조직적인 이동에 관한 작업에 기반하여 연구를 수행해야 한다고 굳게 믿는다. 인권이사회는 국제 인권법에 토지를 인권으로 인정하도록 보장하기에 이상적인 기관이다. 교차하는 문제로서 토지는 원주민의 권리, 여성을 향한 폭력, 식량과 주거 등을 담당하는 위임권한 수행자들이 공동 분석을 실시할 만한 대상이다.

10) 예를 들어 특별보고관의 아프가니스탄, 호주, 브라질, 이란, 케냐, 팔레스타인 점거 지역, 페루 방문 보고서를 참조.

IV. 결론 및 권고

32. 본 보고서는 특별보고관이 위임권한을 건설적인 방식으로 수행함에 있어 당사국 및 기타 당사자가 적정한 주거에 대한 인권 보호 및 실현을 촉진하기 위해 활용하고 더욱 발전시킬 수 있는 기준과 도구를 제공한다. 이러한 맥락에서 특별보고관은 유엔 인권이사회에 다음을 권고하고자 하며, 해당 권고는 유엔 인권위원회에 특별보고관이 제출한 마지막 두 개 보고서와 함께 읽어야 한다.¹¹⁾
33. 특별보고관은 인권이사회에 특히 다음 사항을 요청한다.
 - (a) 정부가 적정한 주거에 대해 제공된 지표(부속서 II)를 시험 및 조정하고 자국의 인권 의무에 부합 하는 국내 기준을 마련하며 그러한 지표를 유엔 인권최고대표 사무소와 실험하고 확인하는 데 적극적으로 참여한다.
 - (b) 주거, 토지, 재산, 상속에 대한 여성의 인권을 인권이사회 업무와 관련 특별 절차 내에서 제도화 하기 위해 문서 E/CN.4/2006/118에 포함된 권고를 다시 논의한다.
 - (c) 개발로 인한 퇴거와 이주에 대한 기본 원칙과 지침(부속서 I)을 폭넓게 알리고, 특히 원주민의 권리, 식량, 여성에 대한 폭력, 적정한 주거 등 인권이사회에서 관련 특별 절차의 위임권한을 상술함에 있어 개발과 시장으로 인해 발생한 퇴거 문제를 포함하도록 보장한다.
 - (d) 국가는 이러한 지침을 주거 및 토지 문제에 관한 국내법과 재정착 정책 등의 정책에 포함한다.
 - (e) 토지에 대한 권리를 인권으로 인정하고 국제 인권법에서 그 보호를 강화한다. 전 세계에서 주택과 토지가 없어 발생하는 문제의 심각성을 고려할 때 이러한 인정은 강제퇴거에 대한 보호를 포함해 적정한 주거권을 증진한다.
 - (f) 국가가 농지 개혁과 토지 및 부의 재분배에 우선순위를 둘 것을 촉구한다. 강제퇴거와 분리, 토지 마피아와 카르텔의 증가, 무절제한 부동산 투기를 견제할 법안을 제정하고 이행해야 한다.
 - (g) 토지와 토지 기반의 자원에 의존하고 정체성과 생계가 그것들로부터 비롯되는 원주민, 농민, 토지가 없는 사람들, 기타 집단의 토지에 대한 권리 보호를 포함해 토지를 인권으로서 법적으로 인정하기 위해 전문가 세미나를 개최하는 방안을 고려한다.
 - (h) 적정한 주거에 대한 위임권한을 검토함에 있어 적정한 주거를 분명한 인권으로 인식하는 것을 좀 더 명시적으로, 그리고 유엔 조약기구 및 특별보고관의 작업과 일관성을 갖도록 할 것을 고려한다.

11) E/CN.4/2006/41 및 E/CN.4/2006/118.

개발로 인한 퇴거와 이주에 대한 기본 원칙과 지침

목 차

- I. 범위 및 성격 59
- II. 일반 의무 61
 - A. 의무 이행자와 의무의 성격 61
 - B. 기본 인권 지침 61
 - C. 국가 의무의 이행 62
 - D. 예방 전략, 정책, 프로그램 64
- III. 퇴거 이전 65
- IV. 퇴거 도중 66
- V. 퇴거 이후: 즉각적인 구제와 재배치 67
- VI. 강제퇴거에 대한 구제책 69
 - A. 보상 69
 - B. 배상 및 귀환 70
 - C. 재정착 및 재건 70
- VII. 모니터링, 평가, 후속조치 71
- VIII. 국제기구를 포함한 국제 사회의 역할 71
- IX. 해석 71

I. 범위 및 성격

1. 주택과 토지로부터의 강제퇴거를 금지하고 강제퇴거로부터 보호하는 국가의 의무는 적절한 주거에 대한 인권 및 기타 관련 인권을 보호하는 국제법 문서에서 비롯된다. 여기에는 세계인권선언, 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(제11조 1항), 아동의 권리에 관한 협약(제27조 문단 3), 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(제14조 2(h)항, 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 제5(e) 조가 포함된다.
2. 이와 함께 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제17조는 인권의 불가분성에 따라 “그 누구도 사생활, 가족, 주거 등에 대해 자의적이거나 불법적인 간섭을 당해서는 안된다”라고 밝히며, 나아가 “모든 사람에게는 그러한 간섭 또는 공격으로부터 법의 보호를 받을 권리가 있다”라고 명시한다. 아동의 권리에 관한 협약 제16조 문단 1에도 유사한 조항이 포함되어 있다. 국제법의 다른 언급으로는 1951년 난민의 지위에 관한 조약 제21조, 국제노동기구(ILO)의 원주민과 부족민에 관한 169호 협약(1989년) 제16조, 1949년 8월 12일 전시에 민간인 보호에 관한 제네바 협약(제4차 제네바 협약) 제49조가 있다.
3. 본 지침은 도시 및/또는 농촌 지역에서 개발로 인한 퇴거, 관련 이주가 인권에 미치는 영향을 다룬다. 이러한 지침은 개발로 인한 이주에 대한 포괄적 인권 지침(E/CN.4/Sub.2/1997/7, 부속서)를 더 발전시킨 것이다. 국제 인권법에 기반하고 있으며, 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반 논평 4호(1991년), 일반 논평 7호(1997년), 국내실향민에 대한 이행 지침(E/CN.4/1998/53/Add.2), 유엔 총회가 결의안 60/147호에서 채택한 국제인권법의 중대한 위반과 국제인도주의법의 심각한 위반에 대한 피해자 구제 및 배상에 관한 기본 지침 및 가이드라인, 난민과 이주민에 대한 주택 및 부동산 배상 지침(E/CN.4/ Sub.2/2005/17 및 Add.1 참고)에 부합한다.
4. 국제 인권 기준의 맥락에서 “강제퇴거” 관행의 모든 관련 정의를 고려하여, 본 지침은 적절한 형태의 법적 또는 기타의 보호를 제공하지 않고 개인, 집단, 공동체가 점거하거나 의존하는 주거지 및/또는 토지와 공동 자산에서 강제로 또는 비자발적으로 이주시킴으로써 개인, 집단 또는 공동체가 특정 거주, 거주지, 위치에 거주하거나 일할 기회를 제거하거나 제한하는 행위 및/또는 부작위에 적용한다.¹²⁾

12) 강제퇴거의 금지는 법률에 부합하고 동시에 국제 인권 조약의 조항을 준수하는 퇴거에는 적용되지 않는다.

5. 강제퇴거는 국제법에서 뚜렷한 현상이며 적절한 주거권의 필수 요소로 간주되는 점유의 법적 안정성이 없기 때문에 발생하는 경우가 많다. 강제퇴거로 인한 인구 이주, 대규모 추방, 대탈출, 인종청소와 주택, 토지, 공동체로부터의 강압적이고 비자발적인 이주와 관련된 기타 관행 등의 많은 결과는 강제이주¹³⁾에서 비롯되는 결과와 공통된다.
6. 강제퇴거는 적절한 주거, 식량, 물, 건강, 교육, 근로, 개인의 안전, 가정의 안전, 잔혹하고 비인간적이며 굴욕적인 처우로부터의 자유, 이동의 자유에 대한 인권 등 국제적으로 인정된 다양한 인권의 총체적 위반에 해당한다. 퇴거는 예외적인 상황에서만 법에 따라 이루어져야 하며 국제 인권 및 인도주의법의 관련 조항에 완전히 부합해야 한다.
7. 강제퇴거는 불평등, 사회 갈등, 분리, "슬럼화"를 심화시키며 빈곤층, 사회·경제적으로 가장 취약한 계층과 여성, 아동, 소수민족, 원주민과 같이 사회적으로 소외된 집단에 분명한 영향을 미친다.
8. 본 지침의 맥락에서 개발로 인한 퇴거에는 종종 "공공선"을 위한다는 구실로 계획되거나 이루어지는 경우가 포함된다. 여기에는 개발 및 인프라 사업(대형 댐, 대규모 산업 또는 에너지 사업, 광업, 기타 채굴 산업 등); 도시 재개발, 빈민가 개선, 주택 개조, 도시 미화, 기타 토지 이용 프로그램(농업 목적 포함)과 연관된 토지취득 수단; 자산, 부동산, 토지 분쟁; 무분별한 땅 투기; 대규모 국제 사업 또는 스포츠 행사; 표면상 환경 목적 사업이 포함된다. 국제개발원조의 지원을 받는 활동도 포함된다.
9. 환경 파괴나 악화로 인한 이주 또는 치안 불안, 자연재해, 인재, 긴장, 불안, 국내외 갈등(국내 및 국제적 차원), 공공 비상사태, 가정 폭력, 특정 문화와 전통 관습으로 인한 퇴거 또는 소개는 많은 경우 적절한 주거에 대한 권리를 비롯해 인권과 인도주의 기준을 무시하고 이루어진다. 본 지침이 그런 상황들에 유용한 안내를 제공할 수 있다 하더라도, 그러한 상황들은 본 지침이 명백하게 다루지 못한 일련의 추가적인 사항들과 연관될 수 있다. 국제인권법의 중대한 위반과 국제인도주의법의 심각한 위반의 구제 및 배상에 관한 기본 지침 및 가이드라인, 국내실향민에 대한 이행 지침, 난민과 유랑자의 주거 및 부동산 배상에 대한 지침을 주목하라.
10. 강제퇴거가 발생하는 광범위한 맥락을 고려하면서, 본 지침은 개발로 인한 퇴거가 기존의 국제 인권 기준에 위배되는 방법으로 실행되지 않으며, 따라서 "강제퇴거"에 해당하지 않는다는 점을 보장하기 위해 국가가 취해야 할 조치와 절차에 대한 지침을 제공하는 것에 중점을 둔다. 이러한 지침은 국가와 기관에서 강제퇴거가 발생하지 않도록 보장하는 정책, 법안, 절차, 예방 조치를 개발하도록 지원하고, 예방에 실패할 경우 인권을 침해당한 사람들에게 효과적인 구제책을 제공하는 실질적 도구를 제공하고자 한다.

13) 국내이주에 대한 이행 지침의 원칙 6과 일치한다.

II. 일반 의무

A. 의무 이행자와 의무의 성격

11. 다양한 행위자들이 강제퇴거를 실시, 승인, 요구, 제안, 개시, 용납, 묵인할 수 있다 하더라도, 주요한 의무를 지는 것은 국가이다. 국가는 본 지침에 반영된바와 같이 구속력 있는 국제조약과 국제공법의 일반 원칙을 존중하도록 인권 및 인도주의 규범을 적용할 의무가 있다. 하지만 이로 인해 프로젝트 관리자와 직원, 국제 금융 및 여타의 조직, 초국적기업 및 여타의 기업, 민간 임대인과 토지 소유주를 포함한 개인 당사자 등 다른 행위자들의 책임이 면제되는 것은 아니다.
12. 국제법에 따라 국가의 의무에는 모든 인권과 기본적 자유를 존중, 보호, 실현하는 것이 포함된다. 이는 국가가 국내와 영토 외에서 인권 침해를 삼가고, 국가의 사법권과 실효적 지배의 범위 내에서 다른 당사자가 타인의 인권을 침해하지 않도록 보장하며, 인권을 수호하기 위한 예방 및 구제 조치를 취하며, 권리가 침해된 사람에게 지원을 제공해야함을 의미한다. 이러한 의무들은 지속적이고 동시에 존재하며 조치 간의 위계를 제시하지 않는다.

B. 기본 인권 지침

13. 국제인권법에 따라 모든 사람은 적절한 생활수준을 영위할 권리의 요소로서 적절한 주거에 대한 권리를 갖는다. 적절한 주거에 대한 권리에는 사생활, 가족, 주거에 대한 자의적 또는 불법적인 간섭으로부터 보호받을 권리와 점유의 법적 안정성이 포함된다.
14. 국제법에 따라 국가는 강제퇴거로부터 보호, 적절한 주거와 안정적인 점유에 대한 권리가 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교나 신념, 정치 또는 다른 분야의 견해, 국적, 민족이나 사회적 신분, 법적이거나 사회적 지위, 연령, 장애, 재산, 출생이나 기타 지위에 따라 차별받지 않고 보장되도록 해야 한다.
15. 국가는 본 지침에 반영된 대로 여성과 남성에게 강제퇴거로부터 보호받을 권리를 동등하게 보장해야 하며 여성과 남성이 적절한 주거, 안정적인 점유에 대한 인권을 동등하게 누릴 수 있도록 해야 한다.
16. 모든 개인, 집단, 공동체는 재정착에 대한 권리를 가지는데, 여기에는 접근 가능성, 경제적 부담 가능성, 거주 적합성, 점유의 법적 안정성, 문화적 적절성, 위치의 적합성, 보건과 교육 등 필수 서비스에 대한 접근성이라는 적정성 기준을 충족하는 동일하거나 더 나은 대체 토지 및 주거지에 대한 권리가 포함된다.¹⁴⁾

14) 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회가 1991년 채택한 적절한 주거권 관련 일반논평 4호 참고.

17. 국가는 강제퇴거로부터 보호받을 권리를 침해당했거나 침해의 위협이 있다고 주장하는 모든 사람에게 적절하면서도 효과적인 법적 또는 기타 적합한 구제책이 제공될 수 있도록 보장해야 한다.
18. 국가는 강제퇴거에 대한 법률상 또는 실질적인 보호와 관련하여 퇴행적인 조치를 일부러 도입하지 말아야 한다.
19. 국가는 영향을 받는 사람들의 민족, 종교 또는 인종 구성을 변화시킬 수 있는 강제 이주가 강제퇴거 금지에 포함됨을 인식해야 한다.
20. 국가는 국제개발원조의 추구하고 제공을 포함한 국제정책과 활동이 국가의 인권 의무에 부합하도록 공식화하고 이를 수행해야 한다.

C. 국가 의무의 이행

21. 국가는 퇴거가 예외적인 상황에서만 발생하도록 보장해야 한다. 국제적으로 인정된 다양한 인권에 미치는 부정적 영향을 고려하여 퇴거를 위해서는 온전히 타당한 사유가 필요하다. 모든 퇴거가 (a) 법적으로 승인되고 (b) 국제 인권법에 부합하게 이루어지며 (c) 공공 복리¹⁵⁾를 증진할 목적으로만 실시되어야 하고 (d) 합리적이고 비례적이며 (e) 완전하고 공정한 보상과 회복을 보장하도록 규제되며 (f) 본 지침에 부합하게 이루어져야 한다. 이러한 절차상 요건에 따른 보호는 국내법상 주택 및 부동산에 대해 소유권을 보유하고 있는지 여부와 상관없이 취약한 상태의 모든 사람과 영향을 받는 집단에 적용된다.
22. 국가는 국제 인권 의무에 부합하지 않는 퇴거의 실시를 금지하는 법안과 정책을 채택해야 한다. 국가는 주거지 또는 토지의 소유권을 빼앗거나 몰수하는 것을 최대한 삼가야 하는데, 특히 그러한 조치가 인권의 향유에 기여하지 않는 경우에 그러하다. 예를 들어 취약하거나 궁핍한 개인, 집단, 공동체의 이익을 위한 토지 개혁 또는 재분배 조치와 관련된 경우 퇴거는 정당한 조치로 간주될 수 있다. 국가는 관할권 내에서 현지법과 국제 인권 기준에 완전히 부합하지 않는 방식으로 퇴거를 자행하는 공공 또는 민간 개인과 조직에 적절한 민사 또는 형사 처벌을 내려야 한다. 국가는 강제퇴거를 당하거나 강제퇴거에 취약한 상태에 있거나 강제퇴거에 대항하고 있는 모든 사람에게 적합하고 효과적인 법적 혹은 또 다른 형태의 적절한 구제책을 보장해야 한다.

15) 본 지침에서 공공 복리의 증진은 국가가 가장 취약한 사람들의 인권을 특히 보장하기 위해 국제 인권 의무에 부합하여 취하는 조치를 일컫는다.

23. 국가는 가용 자원을 최대한 활용하여 모두가 적절한 주거에 대한 권리를 동등하게 누릴 수 있도록 보장하는 조치를 취해야 한다. 국가는 개인, 집단, 공동체를 기존 국제 인권 기준에 부합하지 않는 퇴거로부터 보호하는 적절한 법안 및 정책을 채택할 직접적 의무가 있다.¹⁶⁾
24. 국가는 법에 근거하는지 여부를 떠나 어떠한 형태의 차별도 적절한 주거에 대한 인권을 누리는 데 부정적인 영향을 미치지 않도록 관련 국내법과 정책을 포괄적으로 검토하고 국제 인권 조항에 부합하도록 보장해야 한다. 또한 포괄적 검토를 통해 기존의 법제, 규제, 정책이 공공 서비스의 사유화 관행과 문화적 관습을 바로잡아 강제퇴거를 야기하거나 촉진하지 않도록 해야 한다.¹⁷⁾
25. 국가는 관할권 내의 모든 사람을 강제퇴거 관행에서 실질적이고 법적으로 최대한 보호하기 위해 주택과 토지에 대한 공식 소유권이 없는 모든 사람을 포함해 현재 그러한 보호를 받지 못하는 개인, 가구, 공동체에 점유의 법적 안정성을 부여하는 조치를 즉각 취해야 한다.
26. 국가는 여성과 남성이 적절한 주거에 대한 권리를 동등하게 누릴 수 있도록 보장해야 한다. 이를 위해 국가는 여성을 강제퇴거에서 보호하는 특별 조치를 채택하고 이행해야 한다. 그러한 조치는 주거지와 토지에 대한 소유권이 모든 여성에게 부여되도록 보장해야 한다.
27. 국가는 구속력 있는 인권 기준을 무역과 투자, 개발원조, 다자간 포럼 및 조직 참여와 같은 국제관계에 반영해야 한다. 국가는 공여국으로서나 수혜국으로서 국제협력¹⁸⁾에 관련된 인권 의무를 이행해야 한다. 본 지침에 명시되어 있듯 국가 소속의 국제조직이 국제법에 온전히 부합하지 않는 강제퇴거에 관련될 수 있는 사업, 프로그램, 정책을 지원 또는 이행하지 않도록 해야 한다.

16) 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회가 1990년 채택한 당사국 의무에 관한 일반논평 3호 참고.

17) 적절한 생활 수준에 대한 권리의 요소로서 적정 주거 특별보고관의 위원회 보고서(2002년, E/CN.4/2002/59)에 포함된 주거 및 차별에 대한 가이드라인 참고.

18) 세계인권선언 제22조, 유엔헌장 제55조, 제56조, 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조 1, 11, 15, 22, 23항, 아동의 권리에 관한 협약 제23조 4항, 48, 3항에 명시되어 있음.

D. 예방 전략, 정책, 프로그램

28. 국가는 가용 자원을 최대한 활용하여 개인, 집단, 공동체를 강제퇴거와 그로 인한 결과에서 효과적으로 보호할 수 있는 적절한 전략, 정책, 프로그램을 채택해야 한다.
29. 국가는 관련 전략, 정책, 프로그램이 국제 인권 규범과 조화를 이루도록 포괄적인 검토를 실시해야 한다. 그러한 검토를 통해 여성과 소외 집단, 취약한 집단에 부정적 영향을 미치는 기존의 불평등을 유지하거나 악화시키는 데 일조하는 조항을 삭제하도록 노력해야 한다. 정부는 정책과 프로그램이 차별적으로 만들어지거나 이행되지 않고 도시 또는 농촌에서 빈곤한 생활을 하는 사람들을 더 소외시키지 않도록 특별한 조치를 취해야 한다.
30. 국가는 토지와 부동산 투기와 같은 강제퇴거의 근본 원인을 피하거나 없앨 수 있는 구체적인 예방 조치를 취해야 한다. 국가는 주택과 임대 시장의 작동과 규제를 검토하고, 시장의 힘이 저소득층과 소외 집단을 강제퇴거에 취약한 상태로 내몰지 않도록 필요시 개입해야 한다. 또한 주택 또는 토지 가격이 상승할 때 국가는 거주자가 적절한 주택 또는 토지를 떠나거나 박탈당하는 물리적 또는 경제적 압박으로부터 충분한 보호를 보장해야 한다.
31. 주택과 토지의 배분에서 노인, 아동, 장애인과 같은 사회적 약자에게 우선순위를 보장해야 한다.
32. 국가는 이주를 최소화하는 전략을 모색하는 데 우선순위를 뒤야 한다. 개발로 인한 퇴거와 이주를 야기할 수 있는 사업을 시작하기 전에 강제퇴거로부터 보호하는 등 영향을 받는 모든 개인, 집단, 공동체를 보호하기 위해 포괄적이고 전체적인 영향을 평가해야 한다. "퇴거 영향" 평가에는 피해를 최소화하기 위한 대안과 전략도 포함되어야 한다.
33. 영향 평가에는 강제퇴거가 여성, 아동, 노인, 사회의 소외 집단에 미치는 다양한 영향을 고려해야 한다. 그러한 모든 평가는 개별 데이터의 취합에 기반해야 하며 모든 차별적인 영향을 적절하게 확인하고 밝혀야 한다.
34. 국제 인권 규범을 적용하는 데 있어 적절한 훈련이 필요하며 법률가, 법집행 관계자, 도시 및 지역 설계자, 개발 사업의 설계와 관리, 이행에 관계된 기타 인력을 포함한 관련 전문가에게 이러한 훈련을 제공해야 한다. 여기에는 주택 및 토지에 관해 여성만의 관심사와 요구사항을 강조하는 여성의 권리 교육이 포함된다.
35. 국가는 인권에 대한 정보, 강제퇴거에서 보호하는 법안과 정책을 널리 알려야 한다. 특히 퇴거에 취약한 집단에게 문화적으로 적합한 채널과 방법을 사용해 시의적절한 정보를 제공하도록 분명한 관심을 기울여야 한다.
36. 국가는 개인, 집단, 공동체가 해당 사건이 국가, 지역 또는 국제 법원에서 조사되는 동안 퇴거에서 보호 되도록 보장해야 한다.

III. 퇴거 이전

37. 도시 또는 농촌 계획과 개발 과정에는 영향을 받을 가능성이 있는 모든 사람이 관여해야 하며 (a) 영향을 받을 가능성이 있는 모든 사람에게 퇴거가 고려되고 있고 제안된 계획과 대안에 대한 공청회가 예정되어 있음을 적절하게 알리고 (b) 당국은 토지 기록과 취약한 집단을 보호하기 위한 노력을 담은 포괄적 재정착 계획을 포함한 관련 정보를 사전에 효과적으로 전달하며 (c) 대중이 제안된 계획을 검토, 의견 개선, 이의 제기하기에 충분한 기간을 제공하고 (d) 영향을 받는 사람에게 그들의 권리와 선택사항에 대해 법적, 기술적, 기타 조언 제공을 촉진하는 기회를 만들고 노력을 기울이며 (e) 영향을 받는 사람과 그들의 옹호자에게 퇴거 결정에 문제를 제기하고 대안이 되는 제안을 제시하며 요구사항과 개발 우선순위를 밝힐 기회를 제공하는 공청회 개최가 포함되어야 한다.
38. 국가는 퇴거의 모든 가능한 대안을 모색해야 한다. 여성, 원주민, 장애인, 영향을 받는 사람을 위한 대리인을 포함해 영향을 받을 가능성이 있는 모든 집단과 개인은 관련 정보에 대한 권리와 전체 과정에서 완전한 협의와 참여를 보장받을 권리가 있으며 당국이 반드시 고려해야 하는 대안을 제안할 권리가 있다. 제안된 대안에 대해 관련 당사자 간 합의가 이뤄지지 않는 경우 법원, 재판소 또는 행정음브스만과 같은 법적 권위를 지닌 독립적 기구가 적절히 조정, 중재, 판결해야 한다.
39. 계획 과정에서 여성, 취약계층, 소외집단 등 영향을 받는 모든 사람에게 대화와 협의의 기회가 제공 되어야 하며 필요한 경우 특별 조치나 절차를 채택해야 한다.
40. 당국은 퇴거를 시작하는 결정을 내리기에 앞서 퇴거가 불가피하며 공공의 복지를 보호하는 국제 인권 의무에 부합함을 입증해야 한다.
41. 퇴거와 관련된 모든 결정은 충분한 시간을 두고 관련된 모든 개인에게 현지어로 된 서면으로 발표해야 한다. 퇴거 공지에는 (a) 합리적인 대안이 없음 (b) 제안된 대안에 대한 전체 세부정보 (c) 대안이 없는 경우 퇴거로 인한 부정적 영향을 최소화하기 위해 실시되고 예상되는 모든 조치 등 퇴거 결정에 대한 정당한 사유를 구체적으로 포함해야 한다. 모든 최종 결정은 행정적, 사법적 검토를 거쳐야 한다. 또한 영향을 받는 당사자가 시의적절하게 변호인을 만날 수 있도록 보장해야 하며 필요한 경우 수입료를 면한다.
42. 적합한 퇴거 공지는 퇴거 대상자가 재산, 투자, 손상을 입을 가능성이 있는 기타 물적 재화의 가치를 평가할 수 있도록 재물 조사를 허용해야 한다. 또한 퇴거 대상자에게 비금전적 손실을 보상받도록 평가하고 문서화할 기회를 제공해야 한다.

- 43. 퇴거로 인해 개인이 거주할 장소가 없어지거나 기타 인권 침해에 취약한 상태가 되어서는 안 된다. 국가는 특히 자활이 불가능한 사람 등에게 적절한 대체 주거지, 재정착을 보장하거나 가능한 경우 생산적인 토지를 이용할 수 있도록 가용 자원을 최대한 활용하여 모든 적절한 조치를 채택할 준비를 해야 한다. 대체 주거지는 원래 주거지와 퇴거되는 사람들의 생계수단에서 최대한 가까운 곳에 위치해야 한다.
- 44. 주택 건설, 물과 전기, 위생시설, 학교의 제공, 도로 접근, 토지와 부지 할당과 같은 모든 재정착 조치는 본 지침, 국제적으로 인정된 인권 지침에 부합해야 하며 퇴거되는 사람들이 원래 거주 지역에서 이주하기 전에 마련되어야 한다.¹⁹⁾

IV. 퇴거 도중

- 45. 인권 기준의 존중을 보장하는 절차상의 요건에는 정부 관계자 또는 대표자가 퇴거 중에 의무적으로 참석한다는 사항이 포함된다. 정부 관계자, 그 대표자, 퇴거를 실행하는 인력은 퇴거되는 사람들에게 신원을 밝히고 퇴거 조치가 공식 승인되었다는 자료를 제시해야 한다.
- 46. 요청이 있을 경우 지역 및 국제 참관인을 포함한 중립적 참관인이 퇴거 조치가 진행되는 동안 국제인권 지침에의 부합, 투명성의 확인을 위하여 현장에 접근할 수 있어야 한다.
- 47. 퇴거는 영향을 받는 사람의 존엄, 생명과 안전에 대한 인권을 침해하는 방식으로 수행되어서는 안 된다. 또한 국가는 여성이 퇴거 과정에서 성별을 근거로 폭행과 차별의 대상이 되지 않으며 아동의 인권이 보호되도록 조치를 취해야 한다.
- 48. 합법적으로 물리력을 사용할 때는 필요성 및 비례의 원칙과 더불어 법집행 관계자에 의한 물리력 및 화기 사용에 대한 기본 지침, 국제 법 집행과 인권 기준에 부합하는 국내 또는 현지 행동강령을 준수해야 한다.
- 49. 악천후, 야간, 축제 또는 종교 휴일, 선거 전, 학교 시험 기간이나 직전에는 퇴거를 실시해서는 안 된다.
- 50. 국가 및 국가의 대리자는 특히 여성과 아동이 직접적 또는 무분별한 공격이나 기타 폭력 행위의 대상이 되지 아니하고 파괴, 방화, 다른 형태의 고의적 파괴, 부주의, 과실 또는 집단적 징벌의 결과로 인해 자의적으로 재산 또는 소유물을 빼앗기지 않도록 조치를 취해야 한다. 비자발적으로 남겨진 재산과 소유물은 파괴와 자의적이고 불법적인 수용, 점유나 사용으로부터 보호받아야 한다.

19) 본 지침의 5항 참고.

- 51. 당국과 당국의 대리자는 어떠한 경우에도 퇴거되는 사람들에게 자신의 거주지나 기타 구조물을 직접 파괴하도록 요구하거나 강제해서는 안 된다. 하지만 이러한 행위가 소유물과 건축 자재를 회수하는 것을 촉진하는 경우 영향을 받는 사람에게 선택사항으로 제공되어야 한다.

V. 퇴거 이후: 즉각적인 구제와 재배치

- 52. 공정한 보상과 충분한 대안이 되는 숙소, 배상이 가능한 경우 그것을 제공할 책임이 있는 정부 및 기타 당사자는 천재지변의 경우를 제외하고 퇴거가 실시되는 즉시 책임을 이행해야 한다. 감독 당국은 자활이 불가능한 사람을 비롯해 퇴거된 개인 또는 집단이 상황에 무관하게 차별 없이 (a) 필수 식량, 휴대용 식수, 위생시설 (b) 기초 보호시설과 주거지 (c) 적절한 의복 (d) 필수 의료서비스 (e) 생계수단 (f) 가축 사료와 이전에 의존하던 공동 자원의 이용 (g) 아동의 교육과 보육 시설을 안전하고 확실하게 이용할 수 있도록 해야 한다. 또한 국가는 대가족이나 공동체가 퇴거로 인해 분리되지 않도록 해야 한다.
- 53. 모든 계획의 절차와 기본 서비스, 보급품의 분배에서 여성의 동등한 참여가 보장되도록 각별한 노력을 기울여야 한다.
- 54. 가능한 최상의 신체적 정신적 건강에 대한 인권 보호를 위하여 퇴거를 당하는 사람 중에 상처를 입고 아픈 사람과 장애인 등 필요한 건강 관리와 관심을 비의료적인 이유로 인한 차이 없이 최대한 빠르게 받아야 한다. 퇴거되는 사람은 필요한 경우 심리 및 사회 서비스를 이용할 수 있어야 한다. (a) 필요한 경우 여성 의료인의 이용, 성적 학대와 기타 학대를 당한 피해자를 위한 산부인과 진료 및 적절한 상담 서비스 등을 포함한 여성과 아동의 보건 요구 (b) 퇴거 또는 이주에 따른 결과로 지속적인 치료가 중단되지 않도록 보장 (c) 이주 지역에서 HIV/AIDS를 비롯한 전염병 및 감염병 예방에 각별한 관심을 기울여야 한다.
- 55. 이주 지역으로 확인된 장소는 국제 인권법에 따라 적절한 주거 기준을 충족해야 한다. 여기에는²⁰⁾ (a) 점유의 안정성 (b) 휴대용 식수, 조리와 난방, 조명용 에너지, 위생 및 세면 시설, 식량 저장과 쓰레기 처리, 배수 설비, 해당하는 경우 천연 및 공동의 자원 이용 등의 서비스, 재료, 시설 (c) 경제적으로 부담할 수 있는 주거지 (d) 거주자에게 적절한 공간, 추위와 습기, 열기, 강우, 바람, 건강에 대한 기타 위협, 구조적 위험, 질병 매개체로부터의 보호, 입주자의 신체적 안전이 보장되는 거주하기 적합한 주거지

20) 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회가 1991년 채택한 적절한 주거권 관련 일반논평 4호 참고.

(e) 사회적 약자를 위한 접근 가능성 (f) 도시와 농촌 지역을 불문하고 고용, 의료 서비스, 학교, 보육 센터, 기타 사회 시설에 대한 접근 (g) 문화적으로 적절한 주거가 포함된다. 주거의 안정성을 보장하기 위해 적절한 주거에는 사생활과 안전, 의사결정에의 참여, 폭력으로부터의 자유, 권리 침해에 대한 구제책 이용과 같은 필수 요소가 포함되어야 한다.

56. 국가는 재정착이 본 지침과 조화를 이루는지 판단할 때 모든 맥락의 재정착 사례가 다음을 준수하도록 보장해야 한다.

(a) 본 지침 및 국제적으로 인정된 인권 지침에 부합하는 포괄적인 재정착 정책이 마련될 때까지 어떤 재정착도 실시되어서는 안 된다.

(b) 재정착은 부동산 소유권과 자원 이용 권리를 포함해 여성, 아동, 원주민, 기타 취약 집단의 인권을 동일하게 보장해야 한다.

(c) 재정착을 제안 및/또는 수행하는 행위자는 법에 따라 모든 재정착 비용을 포함한 관련 비용을 지불해야 한다.

(d) 영향을 받는 개인, 집단 또는 공동체는 인권에 관련된 피해를 입어서는 안되며 생활여건의 지속적인 개선에 대한 권리가 침해되어서는 안 된다. 이는 재정착 지역의 호스트 커뮤니티(host community), 강제퇴거의 영향을 받는 개인, 집단, 공동체에 동일하게 적용된다.

(e) 영향을 받는 개인, 집단, 공동체가 재배치와 관련하여 사전 정보에 근거한 완전한 동의를 할 권리를 보장해야 한다. 국가는 재배치가 제안된 지역에 필요한 모든 부대시설, 서비스, 경제적 기회를 제공해야 한다.

(f) 일터로 이동하거나 필수 서비스를 이용하기 위해 이동하는 데 드는 시간과 비용이 저소득 가구의 예산에 과도한 부담이 되어서는 안 된다.

(g) 재배치 지역은 오염된 토지이거나 거주자가 최상의 정신적 및 신체적 건강을 누릴 권리를 위협하는 오염원에 인접해 있어서는 안 된다.

(h) 영향을 받는 개인, 집단, 공동체는 퇴거된 주거지 또는 지역의 용도와 예상되는 수혜자 등 해당 재정착에 관련된 모든 국가 사업과 계획, 이행 절차에 대해 충분한 정보를 제공받아야 한다. 이 과정에서 원주민, 소수민족, 토지가 없는 사람들, 여성, 아동의 의견이 반영되고 포함되도록 각별한 관심을 기울여야 한다.

(a) 전체 재정착 과정은 영향을 받는 개인, 집단, 공동체가 완전히 참여하는 가운데 실시되어야 하며 특히 국가는 영향을 받는 개인, 집단, 공동체가 제안한 대안을 고려해야 한다.

(b) 완전하고 공정한 공청회를 거친 후에도 재정착을 추진할 필요가 있는 것으로 나타나면 영향을 받는 개인, 집단, 공동체에 재정착 공지에 앞서 90일 이상의 기간을 제공해야 한다.

(c) 재정착 과정에 강압, 폭력, 협박이 개입되지 않도록 적절한 확인을 거친 지방 정부 관계자와 중립적인 참관인이 참석해야 한다.

57. 재건 정책에는 주거, 식량, 물, 교육, 근로, 개인의 안전, 가정의 안전, 잔혹하고 비인간적이거나 굴욕적인 처우를 받지 않을 자유, 이동의 자유에 대한 인권을 동일하게 누릴 수 있도록 여성과 소외된 집단, 취약 집단을 위한 프로그램이 포함되어야 한다.

58. 퇴거의 영향을 받는 개인, 집단 또는 공동체는 적절한 주거를 점진적으로 실현할 권리 등의 인권을 침해 받아서는 안 된다. 이는 재배치 지역의 호스트 커뮤니티에도 동일하게 적용된다.

VI. 강제퇴거에 대한 구제책

59. 강제퇴거의 위협을 당하거나 강제퇴거를 당하게 되는 모든 사람에게는 시의적절하게 구제책을 이용할 권리가 있다. 적절한 구제책에는 공정한 공청회, 법적 자문, 법적 지원, 복귀, 배상, 재정착, 재건, 보상에 대한 접근이 포함되어야 하며 해당하는 경우 국제인권법의 중대한 위반과 국제인도주의법의 심각한 위반의 구제 및 배상에 관한 기본 지침 및 가이드라인을 준수해야 한다.

A. 보상

60. 퇴거가 불가피하고 공공 복지의 증진을 위해 필요한 경우 국가는 재산에 대한 권리나 이해관계를 포함해 개인, 부동산, 기타 재산이나 물건의 손실에 타당하고 공정한 보상을 제공하거나 보장해야 한다. 보상은 사례별로 위반의 심각성 및 상황에 비례하여 적절하게 경제적으로 평가 가능한 피해를 고려하여 제공되어야 한다. 예를 들어 사망 또는 신체 절단, 신체적 또는 정신적 피해, 고용과 교육, 사회적 혜택 등의 기회 박탈, 물질적 손해와 수익 창출 기회의 상실을 포함한 수입의 손해, 정신적 손해, 법률 또는 전문가 자문, 의료 서비스, 심리적 및 사회적 서비스에 필요한 비용이 포함된다. 어떠한 상황에서도 토지와 공동 자원 형태의 보상을 현금 보상으로 대체해서는 안 된다. 퇴거된 사람이 토지를 빼앗겼다면 상태, 규모, 가치가 동일하거나 더 나은 토지로 보상을 받아야 한다.

61. 퇴거된 모든 사람은 부동산 소유권을 보유하고 있는지 여부에 상관없이 퇴거 과정에서 상실 또는 파괴된 원래 주거지와 토지를 포함해 영향을 받는 재산의 손실, 구조, 이동에 대한 보상을 받을 권리가 있다. 각 사례의 상황에 대한 고려는 빈민가 거주자와 같은 비공식 재산의 상실에 대한 보상 조항도 허용해야 한다.

- 62. 모든 보상 정책에서 여성과 남성이 공동 수혜자가 되어야 한다. 미혼 여성과 배우자와 사별한 여성에게도 보상받을 권리를 제공해야 한다.
- 63. 재배치 지원에 포함되지 않는 경우에 대해서는 경제적 피해의 평가에 토지구획, 주택 구조, 내용물, 인프라, 모기지나 기타 부채의 위약금, 임시 주거지, 행정 및 법률 수수료, 대체 주거지, 임금 및 수입 상실, 교육 기회의 상실, 보건 및 의료, 재정착, 이동 비용(특히 생계수단에서 먼 곳에 재배치되는 경우) 등의 손실과 비용을 고려해야 한다. 주택과 토지가 퇴거되는 주거자에게 생계수단을 제공하는 경우에는 그 영향과 손실 평가에 사업 손실, 장비/재고, 가족, 토지, 수목/작물, 임금/수입의 손실/감소 가치를 고려해야 한다.

B. 배상 및 귀환

- 64. 강제퇴거의 경우가 개발과 인프라 사업(위의 문단 8에서 언급된 경우 포함)에 연관되어 있을 때는 배상과 귀환이 허용되는 경우가 거의 없다. 그러나 상황이 허락하는 경우 국가는 강제퇴거를 당한 모든 개인, 집단, 공동체의 권리를 우선시해야 한다. 하지만 개인, 집단, 공동체의 의사에 반하여 원래 거주하던 주택, 토지나 장소로 귀환하는 조치를 취해서는 안 된다.
- 65. 귀환이 가능하거나 지침에 부합하는 적절한 재정착 방안이 제공되지 않는 경우 감독 당국에서 주택 또는 거주 장소로의 자발적 귀환이 안전하고 품위 있게 이뤄지도록 금융을 포함한 수단을 제공하고 조건을 마련해야 한다. 책임 있는 당국은 귀환한 개인의 재통합을 촉진하고 영향을 받는 개인, 집단, 공동체가 귀환 절차에 온전히 참여할 수 있도록 노력해야 한다. 여성이 소외되고 배제되는 데 일조하는 기존의 가정, 공동체, 제도, 행정, 사법 또는 기타 성별에 근거한 편견을 극복하도록 여성이 귀환 또는 반환 절차에 동등하게 실제적으로 참여하는 특별 조치가 필요할 수 있다.
- 66. 감독 당국은 귀환하는 개인, 집단 또는 공동체가 남기고 떠나거나 퇴거로 빼앗긴 재산과 소유물을 최대한 돌려받을 수 있도록 지원할 의무와 책임이 있다.
- 67. 거주 장소로의 귀환이나 재산 및 소유물의 회복이 불가능한 경우 감독 당국은 강제퇴거된 피해자에게 적절한 보상 또는 기타 형태의 정당한 배상을 제공하거나 지원해야 한다.

C. 재정착 및 재건

- 68. 모든 당사자에 대하여 귀환의 권리가 우선적으로 주어져야 하지만 특정 상황(공공 복지의 증진을 위하거나 안전, 보건, 인권의 향유를 위해 필요한 경우 등)에서는 특정 개인, 집단, 공동체가 개발로 인한 퇴거로 인해 재정착이 필요할 수 있다. 그러한 재정착은 정당하고 공평하게 이뤄져야 하며 지침의 5항에 명시되어 있듯 국제인권법에 완전히 부합해야 한다.

VII. 모니터링, 평가, 후속조치

- 69. 국가는 사법권과 실효적 지배 영토 내에서 발생하는 강제퇴거를 포함한 퇴거 관련 숫자, 유형, 장기적 결과를 판단할 수 있도록 정량적 및 정성적 평가를 수행하고 적극적으로 모니터링해야 한다. 감시 보고서와 발견사항은 권장사항을 개발하고 교훈을 토대로 한 문제 해결 경험을 축적하기 위해 대중과 관련 국제 당사자에게 공개되어야 한다.
- 70. 국가는 국가인권기구와 같은 독립 기관에서 강제퇴거, 국가의 지침 및 국제인권법 준수를 모니터링하고 조사하도록 맡겨야 한다.

VIII. 국제기구를 포함한 국제 사회의 역할

- 71. 국제사회는 주택, 토지, 재산에 대한 인권을 증진, 보호, 이행할 의무를 가진다. 국제 금융, 무역, 개발, 기타 관련 기관과 기구, 그러한 단체에 투표권을 갖는 회원국 또는 공여국은 국제인권법과 관련 기준에 따라 강제퇴거의 금지를 충분히 고려해야 한다.
- 72. 국제기구는 관행과 정책으로 인해 강제퇴거가 발생한 경우 진정을 제기할 수 있는 체계를 마련하거나 응해야 한다. 이 지침에 명시된 바에 따라 피해자에게 법적 구제책을 제공해야 한다.
- 73. 초국가적 기업과 기타 기업체는 기업 활동과 영향력이 미치는 범위 내에서 강제퇴거의 금지를 포함하여 인권을 존중해야 한다.

IX. 해석

- 74. 개발로 인한 퇴거 및 이주에 관한 기본 원칙과 지침은 국제 인권, 난민, 형법, 관련 기준에서 인정된 권리 또는 국내법에서 인정된 법과 기준에 부합하는 권리를 제한, 변경 또는 침해하는 방식으로 해석되어서는 안 된다.

적정한 주거에 대한 권리를 설명하는 지표 목록
(제11조 (1) ICESCR;* MDG 지표)

지표 유형	거주 적합성	서비스 접근성	주택의 경제적 부담 가능성	점유의 안정성
구조	<ul style="list-style-type: none"> · 국가에서 비준한 적정한 주거권에 관련된 국제 인권 문서 · 최고 법규/헌법/권리장전에서 적정한 주거권의 시행일 및 적용 범위 · 적정한 주거에 대한 권리 이행과 관련된 국내법의 시행일 및 적용 범위 · 적정한 주거권의 증진 및 보호에 참여하는 등록 중/운영 중인 시민사회단체 숫자 			<ul style="list-style-type: none"> · 점유의 안정성, 동등한 상속, 강제 퇴거로부터의 보호 관련 법안의 시행일 및 적용 범위
	<ul style="list-style-type: none"> · 해당하는 경우 다양한 수준의 정부에서 적정한 주거권 정책을 점진적으로 이행하는 국내 주거 정책 발표/전략의 기간 및 적용 범위 · 재건 및 재정착에 대한 국내 정책의 기간 및 적용 범위 			

지표 유형	거주 적합성	서비스 접근성	주택의 경제적 부담 가능성	점유의 안정성
절차	<ul style="list-style-type: none"> · 보고 기간 중 국내 인권 기관/인권옹호조만/특별 기관 및 기타 행정 체계(특정 인구 집단의 이해관계 보호를 위해 마련됨)에서 접수, 조사, 결정한 주거권 관련 진정의 숫자 · 이주민을 위한 재건축과 재건에 투입된 공적 지출이 공공 개발 예산에서 차지하는 비중 · 주거에 대한 공공지출/국민총소득으로 접수/제공된 주거용 순 ODA 			
	<ul style="list-style-type: none"> · 건축 법률과 내규 조항에서 다루는 거주지 규모(도시, 마을, 촌락) · 공공개발예산에서 사회/공동체 주거에 지출되는 비율 · 유해지역 등의 개간을 통해 주거 가능한 지역의 증가와 토지 이용 패턴의 변화 · 보고 기간 중 사회/공동체 주거에 배정된 주거 가능 지역의 추가 	<ul style="list-style-type: none"> · 가구에서 상수도, 위생 시설, 전기, 쓰레기 처리 등의 공공시설 접근을 위해 지출하는 예산의 비중 · 취약한 가구에서 상수도 이용을 시설 공급자에 의존하는 가구 비율 · 공공개발예산에서 위생 시설, 상수도, 전기, 거주지의 물리적 연결성 제공 및 유지 관리에 지출되는 비율 	<ul style="list-style-type: none"> · 보조금을 지급 받는 임대 주거지 등 공공 주거지원을 받는 가구와 소유에 보조금을 지급받는 가구 비율 · 자가 가구에서 주거지 및 불법 거주지 정착을 공적으로 제공 받은 비율 · 소득 상위 30 퍼센트 대비 소득 하위 30퍼센트의 평균 임대료 	<ul style="list-style-type: none"> · 법원 및 재판소에서 주거권과 토지권 관련 분쟁을 해결하는 데 소요된 평균 시간 · 보고 기간 중 법원 판결문 발행을 통해 계획된 퇴거/철거를 방지할 목적으로 제기된 항소 건수 · 보고 기간 중 제기된 퇴거 이후 보상을 요구하는 소송 건수 · 보고 기간 중 연간 재건/재정착한 이주민 또는 퇴거민 비율

부속서 III

여성 및 적절한 주거에 관한 설문지

일반 법률 및 정책 체계에 대한 질문

- Q1. 주거 및 관련 서비스에 관련되어 있는 국내법의 정보를 제공해 주십시오. 또한 적절한 주거에 대한 권리(right to adequate housing, RAH)가 헌법에서 인정되거나 특정 법률에서 보장되는지 알려주시기 바랍니다. 아울러 여성 평등이 헌법에서 인정되거나 특정 법률에서 보장되는지 알려주십시오.
- Q2. 헌법에서 주거권을 보장하는 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약, 또는 기타 국제 인권조약이 국내법의 일부를 구성하고 국내에 적용된다고 규정합니까? 법안이 여성의 적절한 주거권 보호를 비롯해 국제 인권조약의 관련 조항에 부합되도록 하는 법적 검토 절차가 있습니까?
- Q3. 기존 제도(공식 및 관습, 전통 규범과 관행 포함), 예산, 프로그램을 통해 토지 등 적절한 주거에 대한 권리, 금융과 시민서비스, 정보, 여성에 대한 폭력(violence against women, VAW)으로부터의 자유 관련 다양한 권리 부여에서 법, 정책, 관습은 실질적인 성 평등을 어떻게 보장합니까?
- Q3.b. 기타 법률(예: 속인법, 가족법, 가정폭력법, 상속법)은 여성에게 적절한 주거권을 동등하게 보장합니까?
- Q4. 여성이 가장인 가구, 토착 및 부족 여성, HIV/AIDS 감염자인 여성, 질병이 있는 여성, 생계형 농업에 종사하는 농촌 여성, 강제추방의 피해를 당한 여성, 가정폭력을 포함한 폭력에 희생된 여성, 난민, 이주민, 이주 노동자, 가사도우미, 국내실향 여성, 다른 성적 지향을 가진 여성 등 특히 취약한 집단에 속한 여성의 주거 상황을 어떻게 평가하십니까?
- Q5. 여성이 주택, 토지, 관련 서비스에 동등하게 접근하는 데 영향을 미치는 역사, 전통, 문화, 종교, 기타 요소에는 무엇이 있습니까?
- Q6. 무역, 금융, 투자, 부채와 같은 세계화 정책과 과정이 적절한 주거와 관련 서비스 접근에 대한 여성의 권리에 어떤 영향을 미쳤습니까? 이러한 동향은 어떤 방식으로 여성을 VAW에 더욱 취약하게 만들습니까?

지표 유형	거주 적합성	서비스 접근성	주택의 경제적 부담 가능성	점유의 안정성
결과	<ul style="list-style-type: none"> 충분한 생활 공간을 확보한 인구 비율 (방당 사람수 또는 가구당방수 /대상 가구에서 방당 평균 사람 수) 건축 법률과 내규에 부합하는 영구적 구조물에 거주하는 가구 비율 유해지역 근처에 거주하는 거주지 /가구 비율 	<ul style="list-style-type: none"> 빈민가에거주하는 도시 인구 비율 개선된 수자원을 지속가능하게 이용할 수 있는 농촌및도시) 인구비율* 개선된 위생 시설을 이용할 수 있는 농촌 및 도시) 인구 비율* 	<ul style="list-style-type: none"> 월 수입/주거에 대한 지출에서 'x%'를 초과하여 지출하는 가구 비율 인구 10만 명 당 연평균 노숙자 수 공공 및 공동체 기반의 보호 시설을 이용하는 노숙자 비율 'x'는 국가 맥락에서 규범적으로 정의됨 	<ul style="list-style-type: none"> 보고기간 중인구 10만명당보고된 '강제퇴거' 사례 (예: 유엔 특별 절차에 보고) 법적으로 강제할 수 있고 계약에 근거 하며 법에 명시되어 있거나 기타 보호조치로 인한 안정적 점유의 비율/안정적인 점유가 가능한 가구의 비율* 개인 중에서 토지/주택에 대한 권리를 보유한 여성 비율

- Q7. 적절한 주거 및 관련 서비스에 대한 여성의 권리는 귀하가 거주하는 국가의 빈곤완화 전략과 프로그램에서 어떻게 반영되었습니까?
- Q8. 적절한 주거 및 관련 서비스에 대한 여성의 권리는 귀하가 거주하는 국가의 여성 폭력 법안과 프로그램에 어떻게 반영되었습니까?
- Q9. 정부 및 시민사회가 적절한 주거에 대한 여성의 권리 보호 및 증진을 위해 개별적 또는 공동으로 시도한 긍정적 사례나 '권장사항'을 소개해 주십시오.
- Q10. 성별로 분류한 주거 통계를 제공해 주십시오(도시/농촌, 소유 형태, 여성이 가장인 가구, 홈리스 상황, 기초 서비스에 대한 접근 등).

적절한 주거권의 특정 요소에 대한 질문

- (a) 점유의 법적 안정성. 자가, 임차, 또는 개인과 집단의 주거에 대한 기타 형태의 권리에 상관없이 점유의 안정성에 대한 법적 권리로 강제퇴거, 괴롭힘, 기타 위협으로부터의 보호와 관련된다. 또한 토지, 부동산, 주거 자원의 접근, 사용, 관리를 실질적으로 보장한다.
 - Q11. 여성과 남성은 시민 또는 기타 지위와 무관하게 토지 이용권과 재산권을 동등하게 누립니까? 점유의 법적 안정성의 부재가 VAW 상황의 발생에 일조합니까? 강제퇴거로부터 온전하게 보호하기 위해 영향을 받는 개인 또는 집단의 실질적 참여, 협의, 협상을 토대로 채택한 조치는 무엇입니까?
 - Q12. 정부는 공동체의 필요를 충족하기 위한 서비스의 제공 또는 규제를 위해 어떤 정책과 조치를 채택했습니까? 여성 및 여성이 가장인 가구는 그러한 서비스를 동일하게 이용할 수 있습니까? 기초 서비스가 사유화되어 있습니까? 만약 그렇다면 빈곤층이 저렴하게 이용할 수 있도록 보조금 및/또는 차등 가격체계가 제공됩니까?
- (c) 토지, 수자원, 기타 천연 자원의 이용. 모든 공동체는 생존과 생계를 위해 연료, 사료, 수자원, 건축 자재 등의 천연자원을 이용할 수 있어야 한다.

- Q13. 성 평등과 빈곤 가구, 기타 소외계층과 취약집단을 위한 필요 자원의 제공에 주안점을 두고 토지의 동등한 분배를 보장하기 위해 어떤 법안, 정책, 조치가 채택되었습니까? 도시와 농촌의 토지개혁은 공공재로서 공정하게 배분되도록 실시되었습니까? 토지에 의존하는 원주민 일반과 여성 등의 주거권을 존중하기 위해 어떤 조치가 취해졌습니까?
- Q14. 여성과 여성이 가장인 가구는 토지, 수자원, 건축 자재, 연료, 사료를 포함해 생존과 생계에 필요한 수요를 충족할 수 있도록 천연자원을 동등하게 이용할 수 있습니까? 국가는 여성과 여성이 가장인 가구의 자원 접근성과 이용 가능성을 보장하고 배분을 규제하기 위해 보조금을 비롯하여 어떤 조치를 채택했습니까?
- Q15. 깨끗하고 안전한 물을 안정적으로 이용하고 개인, 가구, 공동체에 충분하게 공급되도록 어떤 조치가 채택되었습니까? 여성은 안전한 식수, 농업용 또는 기타 가정용 물을 동등하게 이용할 수 있습니까?
- (d) 경제적 부담 가능성. 개인과 공동체는 저렴한 주택을 이용할 수 있어야 하며 인간다운 주거지를 마련할 수 있도록 생계에 대한 권리를 가져야 한다.
 - Q16. 여성은 주택금융을 동등하게 이용할 수 있습니까? 국가는 여성과 여성이 가장인 가구의 주택 구매를 보장하기 위해 보조금, 세제혜택, 시장규제를 포함해 어떤 정책과 조치를 채택했습니까? 국내에 주택의 '구매 가능성'에 대한 정의(예: 적절한 주택을 얻는 데 투입되는 자금은 가구 소득에서 최대 3분의 1이 충분)가 있습니까? 주택을 구매할 수 없는 상황은 여성의 VAW에 대한 취약성에 어떻게 기여합니까(예: 여성이 가정 폭력 상황을 벗어나지 못하도록 가로막음)?
- (e) 거주 적합성. 적절한 주거는 존엄과 평안 속에 생활할 수 있는 공간을 제공해야 한다. 또한 신체적 안위를 위협하는 자연적 요소, 구조적 위험, 질병 매개체로부터 보호해야 한다. 주택의 물리적 상태는 정신 및 신체 건강 기준을 최대한 충족하는 등 다른 권리의 실현에 영향을 미치며 적절한 상태가 확보되지 않으면 학습에 지장을 준다(특히 아동의 경우).
 - Q17. 주택의 거주 적합성을 규제하거나 적절한 주거지의 거주 적합성을 규정하는 법안 및 정책은 여성의 특별한 필요를 어떻게 고려합니까?
 - Q18. 환경 파괴를 규제하고 안전한 환경에 대한 권리를 보장하기 위해 어떤 법안과 정책이 채택되었습니까?

(f) 물리적 접근성. 많은 경우 여성과 여성이 가장인 가구가 포함되는 사회적으로 소외된 공동체와 집단이 토지, 인프라, 생계수단 등 적절한 주거 및 자원에 완전하고 지속가능하게 접근할 수 있도록 허용되어야 하며 국가는 특수한 주거 관련 필요를 고려해야 한다.

Q19. 여성 및 여성이 가장인 가구, 공동체에서 혜택을 누리지 못하는 기타 집단(예: 매 맞는 여성, HIV/AIDS 감염자인 여성, 장애인 여성, 토착 여성, 난민, 국내실향민)에서 적절한 주거를 동등하게 이용할 수 있도록 보장하기 위해 어떤 조치와 정책이 채택되었습니까?

(g) 위치. 적절한 주거지는 고용, 기초 보건, 교육, 기타 사회 서비스, 편의시설에 접근할 수 있는 장소에 위치해야 한다. 교통을 위한 금융 및 일시적 비용이 가계에 과도한 금융 및 기타 부담으로 작용해서는 안 된다. 또한 농촌과 도시의 주거지는 특히 환경 위험과 오염물질로부터 안전한 장소에 위치해야 한다.

Q20. 여성이 거주하는 장소로 인해 생계에 필요한 서비스 및 자원에 접근하는 데 제약이 있습니까? 그러한 제약을 완화하기 위해 어떤 정책과 조치가 채택되었습니까?

(h) 문화적 적절성. 주거지의 구성, 공간 설계, 부지/공동체 조직은 현지에서 결정되고 공동체의 문화적 선호 및 속성과 조화를 이뤄야 한다.

Q21. 모든 문화, 인종, 종교, 기타 배경을 가진 여성이 문화적 다양성을 표현하고 계획 과정에 참여(아래의 질문 23, 24 참고)하며 주거와 관련된 자체 결정권을 보유합니까? 그러한 경우와 사례가 있으면 공유해 주십시오.

(i) 강탈, 훼손, 파괴당하지 않을 자유. 각 개인과 공동체에게는 토지, 모든 형태의 재산, 주택, 자원, 생계 유지에 필요한 개인과 집단의 소유물을 강탈당하는 위협을 받지 않고 거주지에서 살아갈 권리가 있다.

Q22. 국가는 강탈을 포함하여 주택, 개인, 사생활에 대한 자의적인 간섭을 당하지 않을 권리를 실질적으로 보호합니까? 강탈이 발생한 경우 여성이 가장인 가구를 포함하여 여성을 보호하고 보상하며 재정착 또는 배상을 제공하기 위해 어떤 정책과 조치가 채택되었습니까?

(j) 정보 접근성. 개인과 공동체는 적절한 주거지를 얻을 권리에 영향을 미치는 적합한 데이터, 문서, 지적 자원에 접근할 수 있어야 한다. 적합한 데이터에 접근한다는 것은 산업 및 자연적 위험, 인프라, 계획, 서비스와 자원, 권리에 영향을 미치는 기타 요소의 이용가능성에 대한 정보를 얻는 것을 의미한다.

Q23. 산업 및 자연의 잠재적 위험, 인프라, 계획, 서비스와 천연자원에 대한 정보를 포함해 적절한 주거권에 영향을 미치는 정보의 접근을 촉진하기 위한 법안과 정책에는 무엇이 있습니까? 여성은 그러한 정보를 정기적으로 이용하고 혜택을 받고 있습니까?

(k) 참여. 의사결정에 실질적으로 참여하는 것은 주거권의 요소뿐 아니라 다른 모든 권리를 실현하는 데 필수적이다. 적절한 주거 공급과 권리에 관한 모든 단계의 의사결정 절차에서 개인과 공동체는 자신의 의견을 표명하고 공유할 수 있어야 한다. 또한 위치, 공간 차원, 공동체와의 연결, 사회 자본과 생계, 주택 구성, 기타 실제적 기능 등 주거에 영향을 미치는 절차에 대해 협의하거나 기여할 수 있어야 한다. 국가는 건축 및 주택법과 정책에서 문화 및 종교 다양성 등 표현의 자유를 배제하지 않도록 보장해야 한다.

Q24. 주택 정책과 계획에 관한 의사결정에서 대중의 참여를 보장/독려하기 위해 어떤 정책과 조치가 채택 됐습니까? 이 과정에서 여성은 충분히 의견을 내고 있습니까?

Q25. 주택법과 정책은 조화롭고 효과적인 디자인, 공동체의 구현과 유지를 보장하기 위해 자유롭게 표현할 권리를 명시적으로 보호, 증진, 이행합니까?

(l) 재정착, 배상, 보상, 강제송환금지, 귀환. 재정착은 갈등과 갈등 이후의 상황을 포함해 인재 또는 자연재난에서 생존하는 데 필수적일 수 있다. 따라서 이동의 자유에 대한 권리는 다른 모든 권리를 실현하는 데 중요할 수 있다. 원인을 불문하고 모든 재정착 협의는 합의에 기반하고 공정하며 개인 및 집단의 필요를 충족하기에 적절해야 한다.

Q26. 재정착 절차에서 여성 및 여성이 가장인 가구가 손실에 대한 공정하고 적절한 배상 및/또는 보상을 받을 뿐 아니라 생계, 생산 토지, 인프라, 사회 서비스, 편의시설을 충분히 이용할 수 있도록 필요를 인정하는 특별한 조치가 있습니까?

(m) 사생활과 안전. 모든 여성, 남성, 청소년, 아동은 안전한 장소에서 사적인 생활을 영위하고 집 안팎에서 정신적 및/또는 신체적 안위나 온전함을 저해하거나 위협하는 행위에서 보호받을 권리가 있다.

Q27. 가정폭력의 방지를 포함해 여성의 신체 및 정신적 안전과 사생활을 보장하기 위해 어떤 조치가 채택됐습니까?

(n) 구제책의 이용. 국내 법률과 기타 구제책의 조항은 적절한 주거권 보호에서 중요한 부분에 해당한다. 개인과 집단은 임대인, 부동산 개발자, 토지 소유주 또는 권리를 남용할 수 있는 제3자로부터 보호를 받아야 한다. 당국은 박탈이 추가로 일어나지 않도록 조치를 취하고 침해가 발생하는 경우 법적이고 공정한 구제책을 포함해 법적 보상을 이용할 수 있도록 보장해야 한다.

Q28. 여성이 이용할 수 있는 구제책과 법적 지원이 있습니까? 여성이 사법 절차와 구제책을 동등하게 이용할 수 있도록 보장하기 위해 어떤 조치가 채택됐습니까? 여성의 주거 및 생계에 대한 접근을 촉진할 수 있도록 돕는 자립 집단 및 여성 공동체 등 어떤 혁신적 체계가 있습니까?

(o) 교육 및 권익 신장. 개인과 공동체는 생활 수준을 향상하고 경제, 문화, 사회적 권리와 발전 가능성을 온전히 실현할 수 있도록 기술 지원과 기타 수단을 이용할 수 있어야 한다. 국가는 적절한 주거권을 보호하고 실현하기 위한 절차적 조치에 대해 모든 시민이 인지하도록 기울이는 노력 등을 알리고 촉진책과 체계를 제공하도록 애써야 한다. 인권 교육은 그러한 권익 신장 전략의 핵심이다.

Q29. 귀하가 거주하는 국가에서는 여성의 적절한 주거권에 대해 역량을 강화하고 인식을 제고하기 위해 어떤 조치를 취했습니까? 어떤 필요와 문제가 남아 있다고 평가하십니까?

(p) 여성에 대한 폭력으로부터의 자유. 여성의 RAH를 보장할 수 있도록 국가는 국가 또는 비국가 행위자가 여성에게 행하는 모든 형태의 폭력을 예방해야 한다. 여성에 대한 폭력 근절에 관한 유엔 헌장(1993년)은 VAW를 “여성에게 신체적, 성적 또는 심리적 해나 고통을 일으키거나 그럴 가능성이 있는 성별에 근거한 폭력이며, 여기에는 공적 생활 또는 사생활에서 그러한 행위의 위협, 강제, 자유의 자의적 박탈이 포함된다”라고 정의한다. 또한 국가는 가정과 공동체에서 일어나거나 국가에 의해 일어나는 개별적 및 구조적 형태의 폭력을 해결하고 VAW 행위 또는 위협에 대한 법적 보상을 보장할 책임이 있다.

Q30. 강간, 가정폭력, 폭행, 인신매매, 가정학대, 강제결혼, 지참금 살인 등의 결과로서 어떤 형태의 VAW와 VAW 위협이 존재합니까? 가정폭력은 어떤 방식으로 여성을 VAW에 더 취약하게 만듭니까?

Q31. 가해자는 누구입니까? VAW 피해자들(예: 매 맞는 여성, 강간 피해자)은 어떠한 종류의 가정폭력에 직면해 있습니까? RAH의 실현이 VAW 완화로 이어진 경우에 대한 정보를 제공해 주십시오.

Q32. 주거권 위반과 관련하여 VAW를 해결하기 위해 어떤 전략/권장사항이 사용되었습니까? 가정폭력 피해자를 위한 적절한 보호 시설이 마련되어 있습니까?

모두를 위한 지속가능한 도시와 인간 정주에 대한 키토 선언(2016)



모두를 위한 지속 가능한 도시와 인간 정주에 대한 키토 선언



1. 국가 원수와 정부 수반, 장관 및 고위 대표인 우리는 지방 정부, 의회, 시민사회, 원주민과 지역사회, 민간부문, 전문가와 실무자, 과학계와 학계 및 기타 이해당사자와 함께 2016년 10월 17일부터 20일까지 키토에서 개최된 주거 및 지속 가능한 도시 발전에 관한 유엔 회의(해비타트 II)에 모여 새로운 도시의제를 채택하였다.
2. 2050년까지 세계 도시 인구는 거의 두 배 증가해 도시화는 21세기의 가장 변혁적인 추세 중 하나가 될 전망이다. 인구, 경제 활동, 사회 및 경제 상호작용과 환경 및 인도주의적 영향이 점점 더 도시로 집중되고 있으며 이는 주거, 기반시설, 기초 서비스, 식량안보, 보건, 교육, 양질의 일자리, 안전, 천연자원 등의 측면에서 심각한 지속가능성 문제를 제기한다.
3. 1976년 캐나다 밴쿠버와 1996년 터키 이스탄불에서 개최된 인간 정주에 관한 유엔 회의와 2000년 새천년개발목표 채택 이후 빈민가와 비공식 주거지 거주자를 포함해 수백만 도시 거주자의 삶의 질이 개선되었다. 하지만 여전히 다양한 형태로 지속하는 빈곤, 불평등 증가 및 환경 파괴는 전 세계적으로 지속 가능한 발전을 가로막고 있으며 사회적 및 경제적 배제와 공간적 분리는 종종 도시와 인간 정주에서 반박할 수 없는 현실이다.
4. 우리는 이러한 문제뿐 아니라 기존 및 새로운 도전 과제들을 적절하게 해결하지 못하고 있다. 도시화가 제공하는 기회를 지속적이고 포용적인 경제 성장, 사회 및 문화 개발, 환경 보호의 동력으로 삼아 활용해야 하며 변혁적이고 지속 가능한 발전에 도시화가 이바지할 수 있는 잠재력을 잘 활용해야 한다.
5. 도시와 인간 정주의 계획, 설계, 자원조달, 개발, 운영 및 관리 방식을 재점검함으로써 새로운 도시의제는 모든 형태와 차원의 빈곤과 기아 종식, 불평등 감소, 지속적이고 포용적이며 지속 가능한 경제 성장 촉진, 지속 가능한 발전에 대한 핵심 기여를 최대한 이끌어내도록 성평등 및 여성과 소녀들의 권리 신장 달성, 인간 보건 및 복지의 개선, 회복력 강화 및 환경 보호를 지원할 것이다.

6. 우리는 2015년의 기념비적 성취, 특히 2030 지속가능발전목표¹⁾ 제3차 개발금융 국제회의의 아디스 아바바 행동의제,²⁾ 유엔 기후변화협약³⁾ 하에서 채택된 파리협약, 2015-2030 재난위험감소를 위한 센다이 프레임워크,⁴⁾ 2014-2024 내륙개도국을 위한 비엔나 행동계획,⁵⁾ 군소도서개도국 행동가속화 세부원칙,⁶⁾ 2011-2020 최빈국을 위한 이스탄불 행동계획⁷⁾ 등 2030 지속가능발전의제 관련 성취를 고려한다. 또한, 환경과 개발에 관한 리우 선언,⁸⁾ 지속가능발전 세계정상회의, 세계사회발전 정상회의, 세계인구개발회의 행동계획,⁹⁾ 베이징 행동강령,¹⁰⁾ 유엔 지속가능발전회의 및 이들 회의의 후속 조치를 고려한다.
7. 우리는 정부 간 합의된 결과가 없음을 인정하는 한편 2016년 5월 이스탄불에서 개최된 세계인도주의 정상회의를 주목한다.
8. 우리는 새로운 도시의제를 정의하는 데 있어 중앙 정부와 지방 정부의 기여를 인정하고 제2차 세계지 방정부총회를 주목한다.

1) 결의안 70/1.

2) 결의안 69/313, 부속서.

3) FCCC/CP/2015/10/Add.1, 결정 1/CP.21, 부속서 참조.

4) 결의안 69/283, 부속서 II.

5) 결의안 69/137, 부속서 II.

6) 결의안 69/15, 부속서.

7) 제4차 유엔 최빈국회의의 보고서, 터키 이스탄불, 2011년 5월 9-13일 (A/CONF.219/7), II장.

8) 유엔 환경개발회의의 보고서, 리우데자네이루, 1992년 6월 3-14일, I권, 회의 채택 결의안(United Nations publication, Sales No. E.93.I.8 and corrigendum), 결의안 1, 부속서 I.

9) 국제인구개발회의의 보고서, 카이로, 1994년 9월 5-13일(United Nations publication, Sales No. E.95.XIII.18), I장, 결의안 1, 부속서.

10) 제4차 세계여성회의(World Conference on Women), 베이징, 1995년 9월 4-15일(United Nations publication, Sales No. E.96.IV.13), I장, 결의안 1, 부속서 II.

9. 새로운 도시의제는 지속 가능한 도시 발전이 세계, 지역, 국가 및 지방 차원에서 모든 관련 주체가 참여한 가운데 통합되고 조율된 방식으로 지속 가능한 발전을 실현하기 위한 핵심단계라는 우리의 전 세계적 약속을 재확인한다. 새로운 도시의제의 이행은 2030 지속가능발전의제를 통합된 방식으로 이행하고 현지화하는 것에 기여한다. 또 도시와 인간 정주를 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속 가능하게 만드는 11번 목표를 포함해 지속가능발전목표와 세부목표의 달성에도 기여한다.
10. 새로운 도시의제는 문화와 문화적 다양성이 인류를 풍요롭게 만드는 원천이며 도시, 인간 정주 및 시민이 개발 계획에서 적극적이고 특별한 역할을 할 수 있도록 지원함으로써 이들의 지속 가능한 발전에 중요하게 기여하고 있음을 인식한다. 새로운 도시의제는 자원의 책임 있는 활용에 기여하고 기후 변화의 악영향을 해결하는 새로운 지속 가능 소비 및 생산 방식의 추진 및 이행에 문화가 고려되어야 함을 인정한다.

우리의 공동 비전

11. 우리는 도시와 인간 정주의 공평한 활용 및 향유를 의미하는 ‘모두를 위한 도시’라는 비전을 공유한다. 이 비전은 모두를 위한 번영과 삶의 질 증진을 위해 포용성을 증진하고, 현재와 미래 세대의 모든 거주자가 어떠한 종류의 차별도 받지 않고, 정당하고 안전하며 건강하고 접근하기 쉽고 저렴하며, 회복력이 있고 지속 가능한 도시와 인간 정주 공간에 거주하고 그러한 공간을 만들어 낼 수 있도록 노력한다. 우리는 “도시에 대한 권리”로 지칭되는 이와 같은 비전을 법률, 정치 선언문 및 헌장에 명시하기 위한 일부 중앙 및 지방 정부의 노력에 주목한다.
12. 우리의 국제법에 대한 완전한 존중을 포함해 유엔 헌장의 목적과 원칙에 따라 모든 사람이 기본적 자유와 더불어 동등한 권리와 기회를 누릴 수 있는 도시와 인간 정주 실현을 목표로 한다. 이런 의미에서 새로운 도시의제는 세계인권선언,¹¹⁾ 여러 국제인권조약, 새천년선언¹²⁾ 및 2005년 세계정상회의결과¹³⁾를 토대로 한다. 발전권 선언¹⁴⁾ 등 다른 문서의 내용도 반영한다.

11) 결의안 217 A (III).

12) 결의안 55/2.

13) 결의안 60/1.

14) 결의안 41/128, 부속서.

13. 우리는 다음과 같은 도시와 인간 정주를 구상한다.

- (a) 적절한 생활 수준에 대한 권리의 한 구성 요소로서 적절한 주거에 대한 권리와 안전하고 저렴한 식수와 위생에 대한 차별 없는 보편적 접근성, 식량안보와 영양, 보건, 교육, 기반시설, 이동성과 교통, 에너지, 대기질, 생계 등의 영역에서 공공재와 양질의 서비스에 대한 모두 사람의 평등한 접근을 점진적으로 완전하게 구현하기 위해 토지의 사회 및 생태적 기능 등 사회적 기능을 실현한다.
- (b) 참여적이고 시민의 참여를 장려하며 모든 거주자 간 소속감과 주인의식을 불러일으킨다. 안전하고 포용적이며 쉽게 접근할 수 있고 친환경적이며 가족 친화적인 양질의 공적 공간에 우선순위를 둔다. 적절한 사회 및 세대 간 상호작용, 문화적 표현 및 정치 참여를 증진하며 모든 주거자의 요구가 충족되는 평화롭고 다원적인 사회에서 사회적 유대, 포용 및 안전을 강화해 취약한 상황에 놓인 사람들의 특별한 요구를 인식한다.
- (c) 성평등을 이룩하고 여성과 소녀의 권리를 강화한다. 이를 위해 여성이 모든 분야와 모든 의사결정 단계의 리더십에 완전하고 효과적인 참여와 평등한 권리를 부여받으며, 모든 여성에게 양질의 일자리 및 평등한 업무 또는 동일 가치의 업무에 대한 동일 임금을 보장하고 민간과 공공 부문에서 여성과 소녀들에 대한 모든 형태의 차별, 폭력 및 괴롭힘을 예방하고 철폐한다.
- (d) 도시화를 활용해 구조 혁신, 높은 생산성, 부가가치 활동 및 자원 효율성을 달성하며 지방 경제를 활용하고 비공식 경제의 기여에 주목하는 한편 공식 경제로의 지속 가능한 전환을 지원해서 현재와 미래의 지속적, 포용적 및 지속 가능한 경제 성장과 관련된 도전과 기회에 대응한다.
- (e) 행정적 경계를 넘어 영토의 기능을 수행하고 균형 잡히고 지속 가능하며 통합적인 도시 및 국토 개발을 모든 차원에서 추진할 거점 및 원동력의 역할을 수행한다.
- (f) 모두를 위해 지속 가능하고 안전하며 접근 가능한 도시 이동성에 대한 계획과 투자를 연령 및 성별을 고려해서 증진한다. 사람, 장소, 상품, 서비스 및 경제적 기회를 효과적으로 연결하는 자원 효율적인 여객 및 화물 운송 체계를 추진한다.
- (g) 재해 위험 경감과 관리를 도입 및 이행하고 취약성을 감소시키며 자연재해 및 인적 재난에 대한 회복력과 대응력을 키우고 기후변화 완화 및 적응을 장려한다.
- (h) 생태계, 물, 자연 서식지 및 생물 다양성을 보호, 보존, 복원 및 증진하고 그에 따른 환경 영향을 최소화 하며 지속 가능한 소비와 생산 패턴으로 변화시킨다.

우리의 원칙과 약속

14. 상기 비전을 실현하기 위해 우리는 다음과 같이 상호 연결된 원칙에 따라 새로운 도시의제를 채택하기로 결의한다.

- (a) 누구도 소외되지 않게 한다. 이를 위해 극빈을 포함해 모든 형태와 차원에서 빈곤을 종식하고 평등한 권리와 기회, 사회경제적 및 문화적 다양성, 도시 공간에서의 통합을 보장하고 HIV/AIDS, 결핵 및 말라리아 퇴치를 포함해 생활 여건, 교육, 식량안보 및 영양, 보건과 복지를 개선한다. 안전을 증진하고 차별과 모든 형태의 폭력을 근절하며 모두가 물리적 및 사회적 기반시설과 기초 서비스, 적정하고 부담가능한 주거에 안전하고 평등하게 접근할 수 있게 하는 공개적 참여를 보장한다.
 - (b) 지속 가능하고 포용적인 도시 경제를 보장한다. 이를 위해 높은 생산성, 경쟁력, 혁신 등 잘 계획된 도시화에 따른 집적된 혜택을 활용하고 모두를 위한 완전하고 생산적인 고용 및 양질의 일자리를 증진한다. 양질의 일자리를 창출하고 모두가 경제 및 생산 자원과 기회에 평등하게 접근할 수 있게 한다. 토지 투기를 방지하고 안전한 토지 점유를 증진하며 도시 축소를 적절하게 관리한다.
 - (c) 환경적 지속가능성을 보장한다. 이를 위해 도시 개발에서 청정에너지와 토지 및 자원의 지속 가능한 활용을 장려한다. 자연과 조화를 이루는 건강한 생활방식을 도입하는 등 생태계와 생물 다양성을 보호하고 지속 가능한 소비와 생산 유형을 증진한다. 도시 회복력을 구축하고 재해의 위험을 낮추고 기후변화를 완화하고 기후변화에 적응한다.
15. 우리는 다음과 같은 역할을 수행할 새로운 도시의제로 도시 패러다임을 전환하기 위해 노력할 것이다.
- (a) 지속 가능한 도시 및 국토 개발이 모두를 위한 지속 가능한 발전과 번영을 이룩하는 데 핵심임을 인식하며 도시와 인간 정주를 계획, 자원조달, 개발, 운영 및 관리하는 방식을 재점검한다.
 - (b) 지속 가능한 도시 발전을 위한 포용적이고 효과적인 도시 정책과 법률의 수립 및 시행에서 중앙 정부의 주도적 역할과 이와 동일하게 중요한 지방 정부, 시민사회 및 기타 이해당사자의 기여를 투명하고 책임성 있는 방식으로 인식한다.
 - (c) 도시와 국토 개발에 지속 가능하고, 사람 중심의, 연령과 성별을 고려한 종합적인 접근방식을 채택한다. 이를 위해 다음과 같은 변화의 근본적 동력원을 바탕으로 모든 차원에서 정책, 전략, 역량 개발 및 조치를 이행한다.
 - (i) 지방-중앙 및 다중 이해당사자 파트너십 등 적절한 차원에서 도시 정책을 개발 및 실행하고 종합적 도시와 인간 정주 시스템을 구축한다. 지속 가능한 종합적 도시 발전을 달성할 수 있도록 모든 차원의 정부 간 협력을 촉진한다.

- (ii) 도시 이해당사자를 포함하고 이들에게 권한을 주는 건전한 제도와 메커니즘, 적절한 견제와 균형을 통해 도시 거버넌스를 강화한다. 이는 도시 발전 계획에 예측 가능성과 일관성을 제공해 사회적 포용과 지속적이고 포용적이며 지속 가능한 경제 성장과 환경 보호를 가능케 한다.
- (iii) 도시 형태의 공간적 차원을 최적화하고 도시화의 긍정적 결과를 도출하기 위해 장기적인 종합 도시 및 국토 계획과 설계를 활성화한다.
- (iv) 지속 가능한 도시 발전으로 인해 발생한 가치를 포용적인 방식으로 창출, 지속 및 공유하기 위해 시 차원의 자원조달과 지방의 재정 시스템을 강화할 수 있는 효과적이고 혁신적이며 지속 가능한 자원조달 프레임워크와 수단을 지원한다.

행동 계획

- 16. 다양한 규모의 도시와 마을은 각기 다른 상황에 처해 있지만 우리는 새로운 도시의제가 범위 측면에서 보편적이고 참여적이며 사람 중심이고 지구를 보호하며 장기적 비전을 가지고 있음을 확인한다. 새로운 도시의제는 각국 정부와 이해당사자가 그들의 요구에 기반해 도입할 수 있는 세계, 지역, 국가 및 지방 차원의 우선순위와 조치를 명시한다.
- 17. 우리는 국가별로 상이한 현실, 역량 및 발전 수준을 고려하고 각국의 법과 관행, 정책 및 우선순위를 존중하며 국내에서 또 지역 및 세계 차원에서 새로운 도시의제를 이행하기 위해 노력할 것이다.
- 18. 우리는 환경과 개발에 관한 리우 선언의 모든 원칙, 특히 각국의 공통되지만, 차별화된 책임을 명시한 제7조 등을 재확인한다.
- 19. 새로운 도시의제 이행에서 모든 국가, 특히 아프리카 국가, 최빈국, 내륙개도국, 군소도서 개도국 등 개발도상국 고유의 새로운 도시 개발 과제와 중소득 국가가 직면한 고유의 문제에 특히 주의를 기울여야 함을 인식한다. 또한 분쟁 상황에 있는 국가, 외국의 점령을 받는 국가 및 영토, 분쟁 후 국가 및 자연재해 및 인적 재난의 영향을 받은 국가에 특별한 주의가 필요하다.
- 20. 우리는 다양한 형태의 차별을 해결하는 데 특별한 관심을 기울여야 할 필요가 있음을 인식한다. 특히 여성과 소녀, 아동과 청소년, 장애인, HIV/AIDS 감염자, 노인, 원주민과 원주민 지역사회, 빈민가와 비공식 주거지 거주자, 노숙자, 노동자, 영세 농어민, 난민, 귀환자, 국내 실향민과 이주 상태를 불문한 이주자가 차별에 직면해 있다.

- 21. 우리는 모든 중앙 정부와 지방 정부, 관련 이해당사자가 새로운 도시의제를 효과적으로 이행하고 우리의 공유 비전을 실현하기 위한 공조와 협력을 증진하는 파트너십을 각국의 정책과 법률에 따라 활성화, 강화 및 조성할 것을 촉구한다.
- 22. 우리는 지속 가능한 도시 발전을 촉진 및 실현하는 집단 비전이자 정치적 약속으로서, 또 점점 더 도시화하는 세계에서 지속 가능한 발전의 원동력으로 도시와 인간 정주가 수행하는 핵심 역할을 활용하는 역사적 기회로서 새로운 도시의제를 채택한다.

**적정 생활 수준을 누리기 위한
권리의 요소로서 주거권
(A/71/310, 2016)**



적정 생활수준을 누리기 위한 권리의 요소로서 적정한 주거

유엔총회 제71차 세션

임시 의제의 69 (b) 항목

인권 증진 및 보호: 더욱 효율적으로 인권과

기본적 자유를 누리기 위한 대안적 접근을 포함한

인권에 대한 질문들

사무총장의 평

사무총장은 유엔 인권이사회 결의안 15/8과 31/9에 따라 유엔 총회에 적정 생활수준을 누리기 위한 권리의 요소로서 적정한 주거 및 해당 맥락에서 차별 받지 않을 권리에 대한 특별보고관 레일라니 파르하의 보고서를 영예로운 마음으로 제출한다.

적정 생활수준을 누리기 위한 권리의 요소로서 적절한 주거 및 해당 맥락에서 차별 받지 않을 권리에 대한 특별보고관의 보고서

요약

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 그리고 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 채택 50주년은 세계인권선언 내 통합된 권리들을 두 가지 범주로 나눈 것이 어떤 영향을 미쳤는지 되돌아볼 중요한 기회다. 그 중 생명권을 주거권에서 분리한 것이 특히 중요한 선택이었다.

사실 생명권은 인권의 어느 한 분류에 포함되는 것이 아니다. 생애 경험을 통해 생명권은 안전한 거주지에 대한 권리에서 분리할 수 없는 것임을 알 수 있으며, 안전한 거주지에 대한 권리는 존엄성 및 안전을 존중 받고, 폭력 없이 살 권리라는 맥락에서만 온전한 의미를 가진다.

주거권은 굉장히 빈번하게 생명권 및 핵심 인권 가치와 동떨어진 것으로 여겨지며, 근본적인 권리보다는 시의적절한 권리 기반 대응 및 사법적 접근이 필요한 정책적 요구로 고려되고 있다.

생명권 위반은 주로 개인의 목숨을 빼앗아가거나 그렇게 하겠다고 위협한 국가들의 직접적인 작위 또는 의도적 부작위의 사례에서 나타난다. 국가들이 빈곤, 특히 심각하게 부적절한 주거 및 홈리스 상태와 연관된 생명권의 체계적 침해 문제 해결에 실패한 점은 같은 수준의 주목을 받지 못했다. 수백만 명의 사람들이 살아가도록 강제되는 이런 조건에 대응하는 긴급함과 분노는 사라지는 것 같고, 이를 해결하고자 하는 정치적 의지도 마찬가지다.

각국 및 지역적·국제적인 인권법에서 등장하는 법해석에 의지하고, 권리자의 생애 경험, 국제 인권 메커니즘에 대응하면서, 국가, 국내 법원, 시민사회 및 미디어는 생명권의 통합적 이해를 제시하기에 좋은 상태에 있다. 지금이 바로 홈리스 상태나 주거가 극도로 비적정한 상태가 주거권과 생명권을 위반하는 용납할 수 없는 문제라는 점을 지적하고, 이를 해결하기 위해 이 두 가지 권리를 재통합할 적기이다.

목 차

I. 서론	96
II. 연결고리 밝혀내기: 생명, 안전, 존엄 및 주거	98
A. 홈리스 상태	99
B. 비공식 거주지	100
C. 이주	101
D. 자연재해	102
E. 분쟁 후 상황	103
F. 금융 및 주택 위기	103
G. 가정폭력	104
H. 자립생활 및 보호시설 생활	105
III. 인권법: 생명권 및 주거권	106
IV. 생명권 및 주거권에 대한 더 포용적인 이해를 향해	110
A. 생명권에 대한 자유권 규약 위원회의 일반논평 36 초안	110
B. 기타 조약 기구	111
C. 역내(regional) 법	114
D. 국내 법	117
V. 앞으로 나아가기: 결론 및 전략적 권고사항	119

1. 서론

1. 적정 생활수준을 누리기 위한 권리의 요소로서 적정한 주거에 대한 권리 및 해당 맥락에서 차별 받지 않을 권리에 대한 특별보고관의 본 보고서는 유엔 인권이사회 결의안 15/8 및 31/9에 따라 제출한다. 생명권은 “가장 우선하는” 인권이며, 모든 인권 실현을 위해 보호해야 한다.¹⁾ 그 중요성 및 수백만의 소외된 개인 및 집단이 그들의 생명권을 위협하는 심각한 주거 상황을 겪고 있다는 사실에도 불구하고 적정한 주거에 대한 권리에 대한 생명권의 적용가능성은 국제 인권 사회의 충분한 관심을 받지 못하고 있다.
2. 본 보고서는 비적정 주거에 거주하는 이들과 홈리스인 사람들의 생명권에 관한 관련성 및 중요성에 대해 꼭 필요한 논의에 기여할 목적으로 작성된다. 본 보고서는 시의적절하며 현재까지의 임무에 관한 경험을 반영한다.²⁾
3. 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 그리고 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 채택 50주년은 세계인권선언 내 통합된 권리들을 두 분류로 나눈 것이 어떤 영향을 미쳤는지 되돌아볼 중요한 기회다. 그 중 생명권을 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 아래 놓은 것은 특히 중요한 선택이었다. 사실 생명권은 시민적 및 정치적 또는 경제적·사회적 및 문화적 분류 중 인권의 어느 한 분류에만 포함되는 것이 아니다. 양쪽 모두에 포함된다. 개인은 법적절차를 거치지 않은 처형 과 같은 국가의 작위를 통해서뿐만 아니라, 식량, 물, 위생 및 안전하고 안정적인 거주지에 대한 접근 결여로 인해 생명권이 박탈당하기도 한다. 유엔 헌장과 1993년 세계인권회의에서 채택된 비엔나 선언 및 행동계획은 바로 이 인권에 대한 전체적 이해를 참조하며, 권리들의 상호의존성과 불가분성 뿐만 아니라 존엄한 삶과 모든 인권 실현 사이의 명확한 연결성에 대해서도 인지한다.
4. 권리를 하나의 규약에만 포함시킨 바로 이 핵심이 된 50년 전의 결정은 다음과 같은 딜레마를 던졌다. 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제6조의 생명권이 경제적·사회적 및 문화적 권리에 분리되어야 하는가? 사형, 살인 또는 유아 살해처럼 의도적이거나 막을 수 있는 죽음의 경우에만 생명권 침해라고 제한해야 하는가? 아니면 식량, 주거, 물 그리고 기타 생활필수품에 대한 접근을 보장하는 타당한 조치를 취하는 데 실패하는 등 국가의 방관으로 일어나는 생명권 침해도 동일한 경중으로 봐야 하는가? 이 질문에 대한 답변은 두 국제규약 내 권리의 해석을 한참 넘어선 함의를 지닌다. 이는 홈리스

상태나 비적정 주거에 의해 생명권을 위협 받는 사람들에게, 그리고 국가 및 기타 행위자가 이들의 역경에 대응하는 방식에 중요한 영향을 미친다.

5. 생명권과 주거권의 관계는 임무 수입자의 중심업무로 부상했다. 주거권은 빈번하게 그 핵심을 이루는 인권 가치와 동떨어진 것으로 여겨지고 있으며, 효율적이고 권리에 기반을 둔 대응 및 시의적절한 사법적 접근을 필요로 하는 근본적 권리보다는 사회경제적 정책 요구사항으로 취급되고 있다.
6. 선진 및 신흥 경제국에서의 공식 임무 및 실무방문을 통해 특별보고관은 거리, 공원, 차량 또는 버려진 건물, 보호소, 집단 정착센터, 컨테이너 시설, 수용시설 및 수용소, 그리고 비공식 거주지에 머무는 모든 연령대의 홈리스인 사람들을 만날 기회를 가졌다. 많은 이들이 인구 과밀 환경에서, 수도 시설이나 전력을 제공받지 못하고, 오물과 쓰레기더미에서, 굶은 날씨를 피할 마땅한 시설 없이, 누울 침대나 먹을 음식, 씻거나 용변을 볼 곳이 없는 곳에서 살아가고 있었으며, 폭력, 불안전성, 사회적 낙인의 위협에 노출되어 있었다. 특히 홈리스 다수는 충분한 물, 위생 또는 거주지 없이 설사병 또는 삶에 영향을 미치는 기타 요소로 인해 고통을 받고 사망하는 아이들을 지켜봐야하기도 했다. 모두가 생명과 존엄, 인간성을 붙잡고 있는 가장 얇은 실오라기에 달려 있었으며, 그 어떠한 형태의 사회적 보호도 없는 경우가 많았다.
7. 이와 같은 환경이 교도소 및 수용시설과 관련해 수면 위로 부상했을 경우엔 조치를 취해야 하는 심각한 인권 침해의 현장으로 받아들여진다. 반면, 이런 문제를 주거권 침해와 관련해 다룰 경우, 시급함이나 분노의 감정은 별로 없고, 사회의 관심이 필요한 끔찍한 인권 문제로 보는 시각보다는 인프라 구축 및 지속가능한 발전 측면에서 논의해야 하는 주제로만 보는 경우가 많다.
8. 홈리스이거나 비적정 주거에 거주하는 사람들은 그 경험을 자신들의 존엄성과 생명을 위한 분투로 묘사한다. 그것이 그들이 인권을 주장하는 방식이다. 이들은 생활환경과 자신들이 인권 침해라고 여기는 것 사이에 인위적인 구분을 짓지 않는다. 이들은 자신들이 인간다운 대우를 받지 못하며, 정부 관료에게 자신들의 생사는 하찮은 일이고, 자신들을 “소모품” 같은 존재로 여긴다고 말한다. 이들은 정부에게 잊히고 방치된 존재가 되고, 끔찍한 상황에 놓여 고생한 경험이 있으며, 이는 정부의 직접적 작위 없는 인권 침해와 다를 바가 없다고 이야기한다. 이러한 생활조건에 적절한 대응은 적정한 주거에 대한 권리를 주장하는 것뿐 아니라 생명권을 더 주요하게 주장하는 개방성을 필요로 한다. 하지만 국제인권사회는 이러한 목소리를 놓치고 있다.

1) 자유권 규약 위원회 일반논평 6(1982), 1항

2) 특별보고관은 본 보고서를 준비하며 받은 모든 기여와 도움에 감사의 말을 전하며, 해당 내용은 www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/RighttoLifeRighttoAdequateHousing.aspx에서 확인 가능하다.

9. 유엔 최고위 관료들이 이토록 널리 퍼진 홈리스 상태 및 비적정 주거 문제를 우선적 관심이 필요한 인권 위기로 보는 경우는 드물다. 자유권 규약 위원회는 홈리스 상태를 다루는 적극적 조치를 취하지 못하는 것이 생명권 침해로 구성하는지에 대해 아직 결정하지 못했다. 제3차 주거와 지속가능한 도시 개발에 관한 유엔 회의인 유엔 해비타트 III 총회에서는 체계적 생명권 및 주거권 위반을 주요 안건으로 제시하지 못했다. 그리고 각국의 법원 및 인권 기구들은 강제가능한 인권상의 의무로서 홈리스 상태와 참을 수 없는 생활조건을 다루고 제거하는 효율적인 전략을 채택할 의무에 대해 정부와 이야기를 나누는 경우는 거의 없다.
10. 임무 수행 시, 특별보고관은 권리자들이 이야기하는 주거권의 박탈과 정부 관료와의 회의에서 논의되는 주거권 박탈 사이 뚜렷한 대비점이 있다는 것을 발견했다. 매우 비적정한 주거 또는 홈리스인 사람들은 이를 그들의 존엄성과 권리에 대한 침해로 경험하는 반면, 정부 관료들은 종전 거주지 문제로 영향을 받는 사람들의 생활에 대한 유의미한 파악도 없이 주택을 주택 수나 제공되는 화장실의 수로 평가하여 고속도로나 스포츠 경기장과 예산 배정 경쟁을 해야 할 프로그램 수요 중 하나로 본다. 비적정 주거 및 홈리스 상태를 인권 침해로 보고 효율적으로 대응하기 위해서는 주택 정책 및 프로그램들이 존엄하고 안정된 삶에 대한 근본적인 권리를 보장하는 수단이라는 점을 인식할 필요가 있다.

II. 연결고리 밝혀내기: 생명, 안전, 존엄 및 주거

11. 전 세계 사망의 삼분의 일이 빈곤 및 비적정 주거와 관련 있다고 추정³⁾되며, 최빈층의 생명, 안전 및 존엄에 있어 비적정 주거 및 거주지 없이 살아가는 것이 광범위한 영향을 미친다는 점은 부정할 수 없다. 특정 상황에서의 특정 집단의 거주 경험에 중점을 두는 아래의 예시들을 통해 주거권과 생명권이 서로 교차한다는 것을 더 깊게 이해할 수 있다.

3) Anne-Emanuelle Birn, "Addressing the societal determinants of health: the key global health ethics imperative of our times", in Solomon Benatar and Gillian Brock, eds., *Global Health and Global Health Ethics* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge University Press, 2011), 43항.

A. 홈리스 상태

12. 홈리스 또는 거리에서 생활하는 사람들에게 안전 및 존엄을 보장 받는 것은 거의 불가능한 일이다. 홈리스인 사람들의 사망률은 홈리스가 아닌 사람들에 비해 두 배에서 열 배 정도 높다.⁴⁾ 2010년에서 2016년 사이 인도의 여덟 주에서는 대략 2만 4천 명의 홈리스가 전염병, 도로 사고, 악천후에 대한 노출 등 생활조건으로 인해 사망했다.⁵⁾ 일례로, 영국 및 북아일랜드에서 진행된 연구의 중간 결과에 따르면 일반적인 여성의 기대 수명이 80세인데 비해 홈리스 여성의 기대 수명은 43세에 불과하다고 한다.⁶⁾
13. 홈리스 인구는 지속적 위협, 차별 및 괴롭힘에 노출되어 있다. 이들은 씻거나 대소변을 보거나 음식을 먹을 장소에 접근할 수 없고, 이틀끼리만 묶여 도시에서 멀리 떨어지고 아무도 살고 싶어 하지 않는 외딴 지역으로 쫓겨나며, 극단적인 형태의 폭력에 노출된다(A/HRC/31/54, 21항). 아이들에게 안전과 존엄을 보장하는 삶을 제공하지 못한다는 이유로 정부 관료들은 종종 홈리스 여성들의 아이들을 부모로부터 빼앗는다.⁷⁾
14. 가장 최근의 추정치에 따르면 거리에서 사는 아이들의 수가 1억 명에 달할 수 있다고 한다.⁸⁾ 이는 가정 폭력, 극빈, 가정 파탄 및 이주 또는 노숙 등 심각한 상황 때문에 일어난 일이다. 이 아이들은 대중뿐만 아니라 경찰 당국의 지속적인 위협 아래 아주 위험한 삶을 살아간다. 이 아이들은 영양 결핍 상태에 놓여있으며, 위생 시설에 가지 못하고, 제대로 된 잠자리를 누리지 못한다. 이 아이들은 성 착취에 취약하게 노출되어 있어 성병 등을 통한 생명의 위협 또한 겪는다.⁹⁾ 여러 연구에 따르면 거리 아동은 자신들에게 전혀 미래가 없다고 느끼며 삶을 아주 암울한 것이라 생각한다고 한다.¹⁰⁾

4) 상계서, 41항.

5) 본 보고서 작성을 위해 Housing Rights and Land Network에서 제출

6) Crisis, "Homelessness: a silent killer; a research briefing on mortality amongst homeless people", 2011년 12월.

7) Women and the Right to Adequate Housing (유엔 출판, Sales no. E.11.XIV.4).

8) 유엔 아동기금(UNICEF), *The State of the World's Children 2006* (2006년, 뉴욕).

9) Md Jasim Uddin 외 다수, "Vulnerability of Bangladeshi street children to HIV/AIDS: a qualitative study", *BMC Public Health*, vol. 14, No. 1151 (2014) 참고. <http://bmcpublichealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-2458-14-1151>에서 확인 가능.

10) 유니세프, "A study on street children in Zimbabwe", 2001년, www.unicef.org/evaldatabase/index_14411.html에서 확인 가능.

B. 비공식 거주지

15. 국가가 비공식 거주지 내 문제 해결에 실패하면 생명, 존엄 및 안전은 복합적인 위협을 받는다. 사고는 일상이다. 무허가 전선 연결, 취사 시 실내 장작불 사용, 또는 판지 및 플라스틱 등의 가연성 건축 자재 사용으로 인해 화재가 발생한다. 거주지는 주로 위험한 지역에 지어진다. 구급대가 해당 지역에 접근하지 못하거나 접근을 꺼릴 경우, 단순한 사고가 인명 사고로 이어질 수도 있다.
16. 물과 위생 관련 질병으로 인해 매년 전 세계에서 84만 명이 넘는 사람이 사망하며, 이 중 상당수는 5세 이하의 아동이다.¹¹⁾ 이 수치에는 안전하지 못한 식수, 씻기 위한 물의 부족, 그리고 열악한 위생에서 비롯된 설사병으로 사망한 수도 포함된다.¹²⁾ 위생이 갖춰지지 않고, 병충해, 동물 및 가축에 노출된 상황에서는 광견병, Dengue열 및 사카스병 등의 열대병도 창궐한다.¹³⁾ 분변으로 오염된 식품 또는 물에서 퍼진 박테리아로 인해 발병하는 콜레라 또한 자주 나타나며, 수 시간 내의 적절한, 신속하며 효율적인 치료가 부재할 경우엔 사망에 이를 수 있다.¹⁴⁾

11) Annette Prüss-Ustün 외 다수, "Burden of disease from inadequate water, sanitation and hygiene in low- and middle-income settings: a retrospective analysis of data from 145 countries", *Tropical Medicine & International Health*, vol. 19, Issue 8 (2014년 8월), www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4255749/에서 확인 가능.

12) 세계보건기구(WHO)와 유니세프, *Progress on Sanitation and Drinking Water: 2015 Update and MDG Assessment* (Geneva, 2015) 참고. 또한 Annette Prüss-Ustün 외 다수, "Burden of disease from inadequate water, sanitation and hygiene in low- and middle-income settings: a retrospective analysis of data from 145 countries", *Tropical Medicine and International Health*, vol. 19, No. 8 (2014년) 참고, www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4255749/에서 확인 가능.

13) 149개국 10억 명 이상이 방치된 열대병의 영향을 받음, WHO, *Health in 2015, from MDGs to SDGs* (2015년, 제네바) 참고.

14) A/HRC/28/85 문서 내 공동 진정서, 사건 번호 HTI 3/2014 및 10/10/2014 답변과 25/11/2014 답변; 그리고 A/HRC/31/79 문서 내공동 진정서, 사건 번호 OTH 7/2015 참고.

C. 이주

17. 오늘날 전 세계에 대략 2억 3200만 명의 국제 이주민(유엔 경제사회국, 2013) 및 7억 4천만 명의 국내 이주민(유엔개발계획, 2009)이 존재한다.¹⁵⁾ 이주민들은 흔히 새로운 사회에서 차별 또는 사회적 소외를 겪고, 안전한 삶의 터전을 가지지 못한다. 이주민들은 특히 급속히 성장하는 도시 및 대도시에서 최근 도착한 사람들을 수용하기 위해 만들어진 비공식 거주지 "1세대"에서 살아간다. 이 거주지는 정부 당국의 공식적 인정을 받지 못하고 가장 비참한 상황에 놓인 경우가 많다. 거주자들은 주로 텐트 또는 내구성 없는 주택에 장기 거주하며, 지속적인 퇴거의 위협 속에서 충분한 식량 또는 생계수단이 부재한 가운데 물, 위생, 전기 및 쓰레기 수거와 같은 기초 서비스조차 제공 받지 못한 채 살아간다. 예를 들어, 한 연구에 따르면, 가나의 아크라의 비공식 거주지 내 이주민의 94 퍼센트가 화장실 시설 없이 살아간다고 한다.¹⁶⁾
18. 대규모 스포츠 이벤트 프로젝트의 건설 노동자 대부분이 이주민이며, 이들은 주로 민간 계약자 및 개발업자의 처분 아래 노동자 캠프 내 비참한 상황에서 살아간다. 국제사면위원회는 카타르의 노동자 캠프 상황을 문서로 기록하며, 이 시설들이 비위생적이며, 과밀수용되어 있고 배수 시설이 제대로 갖춰지지 않아 홍수의 위험에 노출되어 있으며, 화재 알람 또는 소화기 등의 안전 조치가 미흡하다고 했다. 노동자들은 이러한 상황을 바로잡을 기회를 가지지 못한다.¹⁷⁾ 국내 이주 노동자는 강제로 복도, 보호되지 않은 공간 또는 머무는 집의 옷장에서 잠을 자야했다고 이야기 했다.¹⁸⁾ 몇몇 선진국의 공공 보호시설에서는 이주민들을 거부했거나 제한된 기간 동안만 수용했다.¹⁹⁾ 이러한 경우, 이주민들은 슬럼가, 판잣집, 버려진 건물 또는 공사 중인 건물에서 머물렀다.

15) 국제이주기구, 2015년 세계 이주 보고서: *Migrants and Cities — New Partnerships to Manage Mobility* (2015년, 제네바).

16) 상계서 44쪽.

17) 국제사면기구, "The ugly side of the beautiful game: exploitation of migrant workers on a Qatar 2022 World Cup site", 2016년 3월 30일, www.amnesty.org/en/documents/mde22/3548/2016/en/에서 확인 가능.

18) 국제 인권 감시단(Human Rights Watch), "Domestic plight: how Jordanian laws, officials, employers and recruiters fail abused migrant domestic workers", 2011년 9월 27일, www.hrw.org/report/2011/09/27/domestic-plight/how-jordanian-laws-officials-employers-and-recruiters-fail-abused에서 확인 가능.

19) A/HRC/29/50 문서 내 공동 호소문, 사건 번호 NLD 1/2014 참고.

D. 자연재해

19. 2008년 이후로 연평균 약 2천6백4십만 명의 사람들이 산사태, 지진, 홍수, 태풍 및 쓰나미 등 자연재해로 인해 삶의 터전을 잃었다. 오늘날 재해로 인해 삶의 터전을 잃을 확률은 40년 전에 비해 60 퍼센트나 높다. 제대로 계획되거나 관리되지 않고 급하게 이루어진 도시화가 그 주요 원인이라는 점은 놀라운 사실이 아니다.²⁰⁾ 자연재해의 영향을 받는 사람들의 상당수가 최빈층 및 가장 불안정한 환경에 살아가는 사람들이며, 이들은 자주 비극적인 결말을 맞이한다. 또한 이들은 회복하는 데에도 가장 큰 어려움을 겪는다.
20. 재해 후 주거 환경은 안전, 존엄과 생명 사이에서 아슬아슬한 줄타기를 하게 한다. 예를 들자면, 2015년 4월과 5월에 네팔을 강타한 두 번의 지진은 네팔 인구의 삼분의 일에 영향을 미쳤고, 71만 2천여 채의 주택에 피해를 입히거나 이를 파괴했으며, 이로 인해 260만 명 이상의 사람들이 삶의 터전을 잃었다. 2015년 11월에도 여전히 20만 이상의 가정이 임시 보호소에 살고 있었고, 적합한 식량이나 생계수단, 학교 또는 기타 필수 서비스를 제공받지 못해 고통 받고 있었다. 우기 및 겨울로 인해 이들의 극심한 상황은 더욱 힘들어졌다. 많은 사람들이 재정착을 위한 중기 계획의 부재 및 퇴거의 두려움에 대한 깊은 우려를 표했다.²¹⁾ 재해 후, 토지 소유권 또는 기타 거주권을 입증할 수 있는 문서가 소실되거나 손상되었는데, 이는 비공식 거주지에 살거나 복잡한 거주권 계약을 맺은 싱글맘을 비롯한 많은 사람들이 살아가기 위한 안전한 장소에 대한 권리를 주장하는 것을 불가능하게 했다.²²⁾

20) 노르웨이 난민 의회 및 국내 이주 감시 센터, "Global estimates 2015: people displaced by disasters", 2015년, 24쪽.

21) "Nepal: obstacles to protection and recovery", Alexander Bilak 외 다수, "Global report on internal displacement", (2016년, 국내 이주 감시 센터, 제네바), www.internal-displacement.org/globalreport2016/에서 확인 가능.

22) 또한, 전임 주거권 특별보고관의 보고서, A/66/270 및 A/HRC/16/42 참고.

E. 분쟁 후 상황

21. 생명권과 주거권의 불가분성은 분쟁 상황에서도, 특히 공격 받은 주택과 주거지역에서 잘 나타난다. 분쟁 상황에서는 공격을 위해 주택 파괴, 주거지역에 대한 포격 및 폭격, 그리고 수도, 하수, 전력 체계 등 인프라 파괴가 빈번히 일어나는데, 이로 인해 분쟁 지역 전체가 생명이 살아가기에 어려운 상황이 된다. 예를 들어, 2014년 가자 지구 공습 당시 16만 채의 주택이 파괴되었거나 중대 또는 경미한 피해를 입었다.²³⁾ 전쟁 18개월 후에도 전쟁 당시 삶의 터전을 잃은 팔레스타인 가정의 74 퍼센트는 여전히 주택 재건 또는 수리조차 시작하지 못한 상태였고, 대략 9만 명의 사람들이 삶의 터전을 잃거나 홈리스로 살아야 했다.²⁴⁾

F. 금융 및 주택 위기

22. 규제되지 않은 부동산 및 토지에 대한 투기, 약탈적 주택 대출 및 규제되지 않은 국제 자본 흐름으로 인해 세계적으로 경제 위기가 발생했다. 1980년대 중반부터 1990년까지 일본의 부동산 "거품", 2000년대의 아르헨티나 금융 위기, 그리고 2007년 미국 및 서유럽권 국가 등에서 발생한 서브프라임 모기지 사태 등은 저소득 빈곤 가정에 심각한 영향을 미쳤다.

23) 인도지원조정국, Humanitarian Bulletin: Occupied Palestinian Territory, 2016년 1월, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2016_01_05_english_0.pdf에서 확인 가능, "Gaza initial rapid assessment", 2014년 8월 27일, http://gaza.ochaopt.org/2015/06/key-figures-on-the-2014-hostilities/#_ftn6에서 확인 가능.

24) 인도지원조정국, Humanitarian Bulletin: Occupied Palestinian Territory, 2016년 1월, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2016_01_05_english_0.pdf에서 확인 가능.

23. 일본은 아직 회복하지 못한 상태이며 계속해서 홈리스 인구가 늘어나고 있다.²⁵⁾ 아르헨티나에서 10년간 실업률이 3배나 증가했고, 이로 인해 많은 수의 가구가 담보대출을 상환하거나 집세 또는 전기·가스·수도 요금을 내지 못했다.²⁶⁾ 스페인, 아일랜드, 그리스에서는 수천 명의 저소득 또는 빈곤층 개인들이 압류 또는 채무로 인한 추징으로 고통을 겪었으며 이 때문에 집에서 강제퇴거 당해 수용 시설로 들어가거나, 친인척 및 친구와 좁은 곳에서 부대껴 살거나, 홈리스가 되었다. 이러한 경우 자살률이 늘어난 것은 그다지 놀라운 결과가 아니다. 미국에서는 퇴거 및 압류 스트레스로 인한 자살이 2005년과 2010년 사이 두 배나 증가했다.²⁷⁾ 유럽에서도 2007년과 2011년 사이 자살이 6.5 퍼센트 증가했다.²⁸⁾ 피해자들을 위한 사회 프로그램이 갖추어진 국가에서는 자살률이 이 정도로 치솟진 않았다.²⁹⁾

G. 가정폭력

24. 여성 및 아동 가정폭력 피해자에게 집은 본래와 다르게 피난처가 아니라 오히려 가장 위험한 장소가 되고, 몇몇 경우에는 사망으로까지 이어진다.³⁰⁾ 과밀 주거지, 열악한 주거상태, 물, 전기 및 위생 등의 서비스 접근 부재는 가정 폭력 발생 정도를 높인다. 이런 상황에 놓인 많은 여성들의 경우, 가족, 사회 및 국가의 지원 부족으로 인해 가해자들이 계속 집에 머물러 있는 경우가 많다. 더 나아가, 많은 여성들은 애초에 대안이 될 수 있는 주거 또는 금융 지원이 없으므로 폭력 상황에서 벗어나지 못하기도 한다. 설령 집에서 벗어난다 하더라도 홈리스 상태에서 취약한 상황에 놓이고, 결과적으로는 더 심한 폭력에 시달릴 수 있다.

25) Yoshihiro Okamoto 외 다수, "Homelessness and housing in Japan", 도시 및 공동체 연구 센터 제출용 논문, 캐나다 토론토, 2004년 6월, www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/housingconference/Okamoto_et_al_Homelessness_.pdf에서 확인 가능.

26) Comision Economica para America Latina y el Caribe 및 유니세프, "Efectos de la crisis en Argentina: las politicas del Estado y sus consecuencias para la infancia", documento de difusion, 2006년 11월, www.unicef.org/argentina/spanish/Efectos_Crisis_en_Argentina_-_Documento_de_Difusion.pdf에서 확인 가능.

27) Katherine A. Fowler 외 다수, "Increase in suicides associated with home eviction and foreclosure during the United States housing crisis: findings from 16 national violent death reporting system States, 2005-2010", American Journal of Public Health, vol. 105, No. 2 (2015년 2월).

28) Aaron Reeves, Martin McKee 및 David Stuckler, "Economic suicides in the Great Recession in Europe and North America", The British Journal of Psychiatry, vol. 205, No. 3 (2014년 9월).

29) 상계서.

30) 미주인권재판소, Maria Da Penha 대 Brazil, 2001년 참고; 또한 www.corteidh.or.cr/tablas/r23765.pdf 참고.

H. 자생활 및 보호시설 생활

25. 장애인들의 주거 상황이 그 자체로 존엄하고 안전하게 살아갈 권리 및 생명권과 충돌하는 경우가 많다. 자립생활을 하려면 장애인들도 어디에서, 어떻게 살지 선택할 수 있어야 한다.³¹⁾ 국가가 자립생활 지원에 실패한다는 것은 많은 장애인들이 심각한 상황에 살게 된다는 것을 의미한다. 사회가 장애인들을 외면할 경우, 이들은 가족 구성원들의 폭력 또는 소외 속에서 살아가도록 강요받을 수 있다. 비공식 거주지에 살 경우, 위생 시설에 접근하지 못하거나, 설령 접근하더라도 적절한 지원 또는 설비 없이 시설을 이용하며 질병에 걸릴 위험에 놓여있다.³²⁾ 이동이 제한된 사람들에게 적절한 지원이 부재하다는 것은 죄수와 다름없는 상태가 되어, 집 안에 갇혀서, 특히 자연재해 또는 응급상황과 같이 잠재적으로 치명적인 상황에 놓이게 된다.

26. 사회의 자립생활 보장 지원 실패로 많은 장애인들이 보호시설에 거주한다. 그 중 상당수는 동의하지 않았는데도 보호시설에 산다. 이러한 보호시설도 거의 대부분 과밀인 경우가 많다. 거주자들은 외부에서 사회 또는 가족 관계를 구축하지 못하는 경우가 많고, 몇몇 경우 장기간 독방에서 지낼 것을 강요받는다(A/HRC/28/37). 몰도바 공화국(A/HRC/31/62/Add.2, 48-52항 및 61-72항) 등 몇몇 국가에서 거주자들은 신체적으로 제약을 받고, 향정신성 의약품 다량 복용 또는 안정제 투여 등을 통해 "통제 받는다." 몇몇 거주자들은 병원 침대를 우리로 개조한 "케이지 침대"에서 감금된 채로 잘 것을 강요받는다. 폭력은 일상적이다. 이 모든 환경이 더해져서 사망의 위험이 커진다.³³⁾

31) 장애인권리협약 19조 참고.

32) Aime Tsinda 외 다수, "Challenges to achieving sustainable sanitation in informal settlements of Kigali, Rwanda", International Journal of Environmental Research and Public Health, vol. 10, No. 12 (2013년 12월) 참고.

33) Luke Clements 및 Janet Read, eds., Disabled People and the Right to Life: The Protection and Violation of Disabled People's Most Basic Human Rights (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2008).

III. 인권법: 생명권 및 주거권

27. 생애 경험을 통해 적절한 주거, 존엄, 안전 및 생명은 굉장히 밀접하게 얽혀 근본적으로 분리할 수 없다는 것을 알 수 있다. 국제인권법에서도 이는 마찬가지다. 생명권은 안전한 곳에 살 권리와 분리하여 생각할 수 없으며, 안전한 곳에 살 권리는 존엄 및 안전을 제공 받으며 폭력으로부터 자유롭게 살아갈 권리라는 맥락 내에서만 의미를 가진다.
28. 적절한 주거에 대한 권리에 대한 일반논평 4에서 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회는 적절한 주거에 대해 물리적 주거지라는 의미에 중점을 두는 정의를 거부하고 생명권과 직결되는 정의를 채택했다. 위원회가 내린 정의는 다음과 같다.
- 주거권은 머리 위에 단순히 지붕이 있는 수준의 주거지를 갖는다는 좁은 의미 또는 제한적 의미로 해석되어서는 안 되며 주거지를 단순히 하나의 사물만으로 보지 않는다. 주거권은 안전하고, 평화롭고, 존엄성을 존중 받으며 어딘가에서 살아갈 권리로 봐야한다.³⁴⁾
29. 이와 비슷하게, 자유권 규약 위원회는 일반논평 6에서 생명권은 “최우선시 되는 권리”로, “좁은 의미로 해석되어서는 안 되며,” 이는 “제한적인 의미로는 제대로 이해할 수 없으며, 생명권을 보호하려면 국가는 이를 위한 조치를 취해야 한다”고 확인했다.³⁵⁾ 정기검토에서 위원회는 흡리스 상태의 건강 및 생명에 대한 기록된 영향을 인지하고, 생명권이 흡리스 상태를 해결하기 위한 적극적 수단을 필요로 한다고 발표했다(CCPR/C/79/Add.105).
30. 생명권과 주거권이 명백하게 서로 교차하는데도 불구하고 두 국제규약 내 인권의 분리는 이 두 권리 사이의 상호작용을 이해하기 어렵게 만들었다. 재판 가능한 시민적, 정치적 권리라는 전통 규범에 따르기 위해 생명권은 주로 국가의 직접적 작위 또는 의도적 부작위가 개인의 생명을 앗아가거나 앗아갈 위협을 한 경우에만 다루어졌다.
31. 빈곤과 비적정 주거와 흡리스와 관련하여 생명권의 시스템적인 박탈을 해결하는 것에 대한 정부의 실패는 제2장에서 설명한바와 같이 일반적으로 인권침해로 다루어지지 않는다. 재판할 수 있는 권리와 요구하는 목표라는, 지금은 거부되는 “제1세대”와 “제2세대” 권리의 구분은 주거권과 접점을 가지는 생명권의 해석과 적용에도 영속되어 왔다.

32. 생명권을 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약에 배치하면서 자유권 규약 위원회는 생명권의 보편적 의미를 해석하고, 생명권을 존중하고 보호하며 충족할 국가의 의무를 명확히 할 책임을 갖게 되었다. 생명권이 특히 아동, 이주민 및 장애인 등 특정 그룹에 적용되기 때문에 최근의 인권 조약은 생명권에 대한 내용을 담고 있다. 조약 기구의 이러한 조항에 대한 해석이 다양한 그룹의 생애 경험을 통해 알게 된 생명권에 대한 이해를 발전시키리라는 점에는 의심의 여지가 없다.³⁶⁾ 하지만 오늘날까지 오직 자유권 규약 위원회만이 생명권에 대한 일반논평을 채택했고, 생명권을 침해했다는 주장에 관하여 판결을 내리는 국제적 차원의 모든 실질적인 법해석은 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 선택의정서에 따른 사례들에서 나오고 있다. 이런 주도적 역할에 비추어 볼 때 자유권 규약 위원회의 법해석에 대한 충분히 숙고한 관심이 필요하다.
33. 자유권 규약 위원회는 일반논평 6과 정기적 검토를 통해 흡리스 문제와 빈곤 문제를 해결하려면 생명권에 대한 적극적 조치가 필요하다고 인정했는데, 이는 위원회가 선택의정서에 따른 권리 침해 혐의에 대해 살펴볼 때에는 이런 의무에 대해 고려하지 않았다는 점과는 대비된다.
34. 소수 사례에서 자유권 규약 위원회는 어떻게 흡리스 문제가 취약한 환경에 놓인 개인의 생명, 건강 그리고 개인의 온전함에 심각한 위협이 되는지에 대해 검토했다. 하지만 놀랍게도 위원회는 흡리스 문제를 생명권 침해로 보는 것에는 주저해왔다. 위원회는 흡리스 문제로 이어지는 국가의 작위는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제7조와는 배치되는 잔인하고 비인간적 처우가 된다거나, 또는 제17조와 배치되는 주거에 대한 위법한 침해가 된다고 했다. 시민적 및 정치적 권리와 적절한 주거에 대한 권리의 상호의존성을 인식하면서도, 위원회는 이런 인식을 처우, 처벌 또는 침해라는 전통적인 소극적 권리 틀에 한정시키고, 흡리스 문제 및 비적정 주거를 해결하기 위한 실체적 의무를 생명권 침해로 연관 짓지 않았다.

34) 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회 일반논평 4(1991년), 7항.

35) 자유권 규약 위원회 일반논평 6(1982), 1항 및 5항, HRI/GEN/1/Rev.1.

36) 아동권리협약 6조, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약 9조, 장애인권리협약 10조. 해당 협약의 이행을 감독하는 위원회는 특정 그룹의 생명권을 해석하는 권한을 가질 수 있다. 해당 협약에서 생명권은 국가가 적극적 의무를 인지하도록 넓은 범위에서 설정 되었다. 이에 더불어, 인종차별철폐 위원회와 여성차별철폐 위원회는 반드시 국가 당사자가 생명권을 포함한 기본권을 동등하게 누리도록 보장하는 의무를 준수하는지 평가해야 한다.

35. A.H.G 대 캐나다 사건에서 자유권 규약 위원회는 조현병 진단을 받은 A.H.G를 “그의 건강 상태를 악화시키고, 사회적으로 소외, 고립되며 홀리스 문제를 겪을 더 큰 위험”에 노출 시킬 수 있는 자메이카로 추방할 경우 생길 결과에 대해 살펴보았다(CCPR/C/113/D/2091/2011, 3.2항). A.H.G는 추방은 생명권(제6조)과 잔인하고 비인간적 처우를 받지 않을 권리(7조)를 침해할 것이라고 주장했다. 위원회는 자메이카 내 조현병 환자들에 대한 비적정 주거 및 지원 서비스에 관한 증거를 받았고, 비극적이게도 원고는 강제추방 된 후 실제로 홀리스가 되었으며 “개방된 쓰레기장”에 살게 되었다(상게서, 5.8항). 하지만 위원회는 생명권 침해 주장에 대한 “입증이 불충분”해서 인정할 수 없다고 했다. 위원회는 개별 커뮤니케이션의 맥락에서 원고의 생명에 대한 직접적이며 의도적인 위협의 증거를 요구하며 자신들이 일반논평 6에서 경고했던 생명권에 대한 협소한 접근을 스스로 적용했다. 반면, 잔인하고, 비인간적이거나 삶의 질을 하락시키는 처우를 받지 않을 권리에 대해 위원회는 침해의 소지를 발견하고 개인의 존엄성 및 신체적이고 정신적인 온전함을 모두 보호하는 것이 사실 생명권에도 동등하게 적용되었을 수 있었던 제7조의 목표라는 것을 확인했다.

36. 이와 비슷하게 Jasin 대 덴마크 사건(CCPR/C/114/D/2360/2014 참고)에서 자유권 규약 위원회는 이탈리아로 추방될 위기에 놓인 싱글맘 이야기와 관련해 홀리스 문제가 끼칠 수 있는 영향을 살펴보았다. Osman Jasin은 살기 위해 폭력적인 남편을 피해 소말리아에서 도망쳤고 지중해를 건너던 중 이탈리아 해안경비대에 구조 되었다. 이탈리아에서 그녀는 집을 구하려 했지만 실패하고 한 살짜리 딸과 거리에서 생활하며 기차역이나 시장바닥에서 잠을 잤다. Jasin과 딸은 이탈리아를 떠나 네덜란드에 망명 신청을 했지만 이탈리아로 돌아와야 했고, 두 살이 된 딸과 다시 거리에 살며 임신한 몸을 이끌고 기차역에서 잠을 자야했다. 둘째 아이 출산 시 그녀는 거주지 주소가 없다는 이유로 의료 지원을 받지 못했다. 이탈리아 거주허가 갱신 비용을 지불하지 못하게 되자 그녀는 덴마크로 건너갔다. 위원회는 그녀와 아이들을 다시 이탈리아로 돌려보내면 다시 홀리스 생활을 하게 될 것이므로 잔인하고 비인간적인 처우에 해당한다고 결정했다.

37. 이러한 경우에 자유권 규약 위원회가 홀리스 생활로 이어질 수 있는 추방이 잔인하고 비인간적 처우 또는 처벌에 해당할 수 있으며 이런 맥락에서 홀리스 상태의 피해자들이 구제를 받을 권리가 있다고 인정한 것은 중요하다. 하지만 국가의 국경 내에서 부작위 또는 방치로 인해 홀리스 상태의 박탈을 경험하는 사람들에게 재판 절차 및 적절한 구제수단을 보장하는 것 또한 동일하게 중요하다. A.H.G 와 Jasin 사례의 경우, 위원회는 안전과 존엄을 누릴 권리에 대한 침해가 체계적으로 널리 퍼져있다는 것을 살펴보았다. 하지만 이러한 고려는 여전히 금지된 “처우” 또는 “처벌” 이라는 소극적 권리의 틀 내에서만 머물러 있다. 장애를 가진 사람들 또는 폭력을 피하고자 하던 여성들은 자신들의 인권 실현을 단지 어떤 처우나 처벌에서 자유로워지는 것이 아니라 보다 근본적으로 존엄과 안전을 보장받으며 살아갈 장소에 대한 권리로 보고, 존엄과 안전을 누리고 소외받지 않을 삶에 대한 실제적 주장을 듣는데 있어서 이러한 틀은 좋지 못하다.

38. 시민적 및 정치적 권리에 대한 국제규약 아래 퇴거 및 철거로 인해 발생하는 홀리스 문제를 다룰 때 이와 비슷한 역설이 생겼다. 생명권에 대한 홀리스 문제의 재앙과 같은 영향은 인권 침해의 범주에서 다루어졌지만, 여전히 오직 거주 침해라는 맥락에서만 고려되었다. 생명권을 보호하고 보장하기 위해 비적정 주거 문제를 해결하기 위한 국가의 적극적 의무는 다루어지지 않았다. 지오르고폴로스 등 대 그리스 사건(CCPR/C/99/D/1799/2008 참고)의 경우 자유권 규약 위원회는 전기를 공급 받지 못하고 깨끗한 위생을 누리지 못하며 오직 두 개의 수도꼭지로만 물을 공급 받는 거주지에 살아가는 로마 가족의 사례를 살펴보았다. 그리스 총리의 ‘삶의 질 보좌관’은 이 거주지를 그리스 내 최악의 거주지이며 “인류에 대한 모욕(상게서, 2.1항)”이라고 묘사했다. 그 공동체의 생활 조건을 개선하거나 거주자들을 더 나은 거주지로 옮기려는 모든 시도는 로마 가족들을 향한 적개심 때문에 무산되었다. 지오르고폴로스 가족이 계절 일자리를 찾기 위해 한동안 거주지를 비운 사이, 지역 공무원들은 건물을 헐고 부지 내 대체 건축물 신축은 막았다. 위원회는 원고의 거주지 철거 및 신규 거주지 건축 금지는 제 17조(거주방해), 제23조(가족을 보호할 권리), 그리고 제27조(문화를 즐길 권리)를 침해했다고 보았다.

39. 사생활, 가족, 집 또는 이에 해당하는 장소에 대한 자의적 또는 위법한 침해를 금지하는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제17조와 관련해 위원회는 국제규약 아래 주거권에 해당하는 몇몇 요소를 인정했다. 위원회는 국내에 부재했다는 이유로 부동산 임차권을 종료시키는 것은 자의적인 조치고, 그러므로 국제규약 제17조에 위반되며(CCPR/C/112/D/2068/2011 참고), 자치단체 소유의 부지에 공식 허가 없이 건축된 주거라도 “집”으로 보아야하며, 위법한 침해로부터 보호받아야 한다고 판단했다(CCPR/C/106/D/2073/2011 참고). 위원회는 또한 퇴거 명령이 가족과 사회에 심각한 악영향을 미치며, 그로 인해 홀리스 문제가 발생할 경우 허가되어서는 안된다고 인정했다(상게서). 지오르고폴로스 사건에 대한 보충 의견으로 자유권 규약 위원회의 파비앙 살비올리 위원은 해당 사건에 대한 위원회의 결정은 두 권리 사이의 상호의존성과 불가분성의 원칙이 존재함을 인정한 것이며 “권리를 가공적이고 인위적으로 카테고리들로 분류하는데서 벗어난 현대 국제인권법 경향”과 일맥상통하는 것이라고 했다(CCPR/C/99/D/1799/2008, 3항 참고).

40. 하지만 여전히 자유권 규약 위원회가 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약의 권리와 주거권이 교차한다는 점을 기술한 소극적 권리 프레임은 계속해서 국가가 추방 또는 퇴거 등 국가의 작위로 발생하는 홀리스 문제 등을 해결할 책임을 제한하고 있다. 이 프레임으로 인해 국가들은 면책을 받으면서 “인류에 대한 모욕”이라는 평을 받는 지오르고폴로스 사건에서의 로마 가족 거주지 사례와 같은 생활 조건 문제를 해결해야 할 의무를 무시할 수 있게 하고 있다. 이는 추방 또는 퇴거 등으로 홀리스 생활을 하게 된 아이는 권리 침해 피해자로 여겨지고 문제 해결을 위한 적절한 조치를 받을 권리가 있지만, 애초에 그런 적절한 주거지가 없는 환경에서 태어난 아이는 그렇지 못하다는 의미가 된다. 그러므로 위반을 직접적인 “침해”의 상황으로만 한정하지 않는 것이 중요하다. 사회경제적 박탈 등의 환경으로 생명권을 침해당한 사람에게도 반드시 효과적인 구제수단에 대한 권리가 있어야 한다.

41. 홈리스 문제 등 체계적 권리 박탈로 인해 발생하는 생명권 범주의 주장들에 대해 듣기를 거부하거나, 재판 받을 기회를 주지 않거나, 권리구제수단을 제공하지 않는 것은 유엔 조약 감시체계에서 벗어나는 심각한 결과를 가져온다. 이는 많은 재판 관할 지역에서 가장 심각한 수준의 생명권 침해 사례가 발생했을 때 많은 사안에 대해 계속해서 사법 절차를 밟을 기회를 주지 않는 소극적 권리 관행을 더욱 강화한다. 많은 경우, 소극적 권리 프레임은 피해자가 법적 도움을 받을 만한 사건의 유형을 제한하고, 변호사들이 향후 계속 주장할 주장의 종류에 영향을 미치며, 법원에서 재판을 받을 만한 사건의 종류를 결정하고, 주장하고 결정하는 권리구제 수단을 제한한다.
42. 소극적 권리 프레임은 홈리스 상태와 비적정 주거 문제 등에 대해 정치권과 대중이 보이는 반응의 방향을 정하기도 한다. 법원에서 체계적인 홈리스 상태 및 대단히 비적정한 주거를 인권침해 사례로 보지 않고 국제 인권 기금 공여자, 언론, 비정부기구 및 인권 기관들이 동등한 수준의 관심을 주지 않는다면, 정치 및 사회 수준에서 신속한 권리 기반 반응을 이끌어내기 어렵다. 이와는 달리 법원 및 인권 단체들이 진심으로 집 없는, 또는 적절한 주거가 없는 사람들의 삶의 경험을 대면하게 될 때에는 이런 것이 정치 영역에서 권리 기반 옹호의 목소리를 이끌어내는 효과를 낼 것이다.

IV. 생명권 및 주거권에 대한 더 포용적인 이해를 향해

A. 생명권에 대한 자유권 규약 위원회의 일반논평 36 초안

43. 자유권 규약 위원회의 생명권에 대한 새로운 일반논평 36의 초안은 생명권에 대한 더 포용적인 이해를 다시금 확인 할 중요한 기회를 제공한다. 위원회는 다수의 시민사회기관뿐만 아니라 전 특별보고관으로부터 생명권과 적정한 주거, 식량, 건강을 제공 받을 권리 및 기타 경제, 사회, 문화적 권리 사이의 불가분성과 상호의존성에 대해 강조하고 체계적인 침해 문제를 해결하기 위한 적극적 조치가 필요하다는 내용의 보고서를 받았다.³⁷⁾ 위원회는 또한 생명권과 주거권의 특별한 관계에 대해 논의를 나누기 위한 회의도 가졌다.³⁸⁾

37) 전임 주거권, 건강, 물과 위생, 식량 그리고 극빈 문제에 대한 특별보고관과 비정부 기구의 경제 사회 문화적 권리에 대한 시각을 통해 제공받은 도움, www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/WCRightToLife.aspx에서 확인 가능.

38) 2016년 7월 11일 비공식 회의

44. 자유권 규약 위원회의 2015년 10월 일반논평 36 초안에는 생명권에 대한 위원회의 일반논평 6에서 확인된 적극적 의무에 대한 더 넓은 범위의 접근과 인식에 대한 새로운 기반을 마련할 수 있는 요소가 포함되었다. 예를 들어, 초안에는 제6조에서 극빈, 홈리스 문제 및 기타 생명권에 대한 체계적인 박탈 문제를 해결하기 위한 장기적인 요소인 전략 및 계획의 채택에 대한 의무를 부과한다는 점이 재확인되었다. 이는 거리에서 살아가는 아이들의 생명권에 대한 유명한 미주인권재판소의 판결을 참고해 생명권에 “존엄한 삶에 대한 권리”가 포함되어 있음을 인정한다.³⁹⁾ 초안에는 국가가 “모든 개인이 존중을 받으며 살기 위한 적절한 생활조건을 촉진할 것을 목표로 해야 한다”고 나와 있다.
45. 하지만 더 포용적인 패러다임으로 향하는 이런 내용은 일반논평 초안의 다른 부분에서는 부정 된다. 초안에는 비록 제6조에 단기 및 장기 의무가 모두 부과되어 있지만, 국제규약 선택의정서 하의 주장은 오직 단기 의무만을 주장할 수 있다고 나와 있다. 생명권이 국가의 작위 또는 부작위로 인해 직접적으로 침해되거나 또는 직접적인 침해가 임박한 경우로만 의사소통이 제한될 수 있다. 다시 말해, 초안은 생명권을 재판 받을 수 있는 권리와 강제할 수 없는 요구라는 두 범주로 나눈다. 이러한 제한은 장기 전략 및 계획을 필요로 하는 체계적인 양상의 과실로 인해 생명권을 침해당한 사람들의 재판 절차 및 효율적인 구제수단에 대한 접근을 제한 할 수 있다.

B. 기타 조약 기구

46. 기타 조약 감시 기구 또한 생명권에 대한 더 포용적인 이해를 하는 데 있어서 중요한 역할을 할 수 있다. 예를 들어, 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회는 주거권 및 기타 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 권리들을 생명권과 불가분의 관계에 있고 상호의존적인 것으로 해석하고 적용하는 역할을 한다. 강제퇴거에 대한 일반논평 7에서 위원회는 퇴거가 생명권을 침해할 수 있으며⁴⁰⁾ 정기검토에서는 주거권과 생명권이 상호작용한다는 점을 이해하는 데 있어 중요한 기여를 했다.
47. 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회가 국내법 내에서 적정한 주거에 대한 권리의 이행은 법원 및 정부가 생명권이 주거권 및 기타 사회경제적 권리와 불가분의 관계에 있다고 인정하느냐에 달려 있다고 인정한 것은 특히 중요하다. 위원회는 주거권은 명시적인 헌법상의 보호를 받지 못하지만 생명권은 그러한 경우, 정부와 법원은 국제규약의 권리들을 위한 효율적 권리구제 수단에 대한 접근을 보장하기 위해 생명권을 그렇게 해석할 의무가 있다고 강조했다.(E/C.12/CAN/CO/6, 5항 및 6항 참고).

39) 미주인권재판소, “Street Children” (Villagran-Morales et al.) 대 Guatemal 사건, 1999년 11월 19일 판결, 144항.

40) 경제 사회 문화적 권리 위원회, 7번 총평 (1997년), 4항.

48. 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회는 우선적으로 해결해야 할 권리 침해 문제를 확인하고자 생명권과 주거권의 상호의존성에 암묵적으로 의존했다. 위원회는 필수 식량물품 또는 기본적인 주거지 등 국제규약 내 권리들의 “최소한의 필수적 수준”을 확인하기 위해 일반논평 3에서 권리의 “최소한의 핵심 내용”이라는 개념을 적용했다. 위원회는 이러한 필수적인 수준의 체계적 침해가 발생하는 상황에서는 국가가 “국제규약 상의 의무를 이행하지 못하고 있는 것으로 추정”된다고 했다.
49. “최소한의 핵심 내용”이라는 개념은 상당한 논란 및 논의를 불러일으켰다.⁴¹⁾ 몇몇 법원은 이를 실무적으로 적용하는 것에 대해 의문을 표시했다.⁴²⁾ 하지만 상당히 많은 사람들이 삶의 기본적인 필요사항들을 제공받지 못하는 경우에는 해당 침해 사례에 시급한 대응을 해야 한다는 일반적인 합의가 존재한다. 특별보고관의 관점에서, 시급히 해결해야 할 문제를 확인하기 위해 생명권과 주거권이 교차하는 부분을 강조하는 것은 자원이 부족한 경우일지라도 가장 심각한 침해 문제를 해결하기 위한 국가의 의무를 명확히 하는데 도움이 된다고 본다. 이러한 접근 방법은 보편적으로 적용 가능한 주거권의 최소 요구사항을 정의하려는 시도가 필요하지 않으며, 대신 핵심 인권 가치와 연관된 삶의 경험을 맥락적으로 평가하는 것에 의존하게 될 것이다.
50. 아동의 권리에 관한 협약 제6조 아래 당사국들은 모든 아동에게 천부적인 생명권 및 아동의 생명 및 발달을 최대한 보장하기 위한 의무를 인정한다. 아동의 권리에 관한 협약의 초안 작성 위원회 의장은 다른 협약에서 생명권에 대한 접근은 좀 더 소극적이었지만, 해당 위원회의 접근은 적극적이어야 하고 경제적·사회적 및 문화적 상황을 고려해야 한다고 이야기하며 이 특별한 조항에 대해 설명했다.⁴³⁾

51. 정기검토 과정에서 아동권리위원회는 생명, 생존 그리고 발달에 대한 권리를 적정한 주거에 대한 권리 및 특히 퇴거가 홈리스 상태로 이어질 경우의 퇴거로부터의 아동 보호와 연관지었다(CRC/C/IDN/CO/3-4 참고).⁴⁴⁾ 위원회는 또한 생명권 침해에 특히 취약하고 높은 자살률을 보이는 거리에서 살아가는 아이들의 문제에 대해서도 다루었다(CRC/C/FJI/CO/2-4 참고). 위원회는 일반논평 초안에서 생명권이 거리에서 살아가는 아이들에 대한 중요 조항이라고 봤다.⁴⁵⁾
52. 생명과 존엄에 대한 권리는 장애인의 권리에 관한 협약에서도 핵심적인 가치다. 해당 협약 제3조는 협약의 목적이 장애인의 천부적인 존엄성에 대한 존중을 증진하는 것이라고 밝힌다. 제10조에서는 생명권에 연관된 적극적 의무를 구체적으로 언급한다. 이는 당사국이 모든 인간에게 천부적인 생명권이 있음을 재확인하고, 장애인도 다른 사람들과 마찬가지로 해당 권리를 제대로 향유할 수 있도록 보장하기 위해 모든 조치를 취해야 한다고 이야기 한다. 제9조(접근 가능성), 제11조(위기 및 인도주의적 긴급 상황), 제19조(자립 생활 및 공동체 참여) 그리고 제28조(적절한 생활 기준 및 사회 보호)를 포함한 협약 내 모든 조항은 반드시 그 핵심 가치의 맥락에서 해석되어야 한다.
53. 장애인권리위원회가 수백만 장애인의 주거 상황에 만연한 비적정 주거에서의 거주, 공동체 삶에 대한 지원 부재, 시설 생활, 그리고 접근성이 보장되는 주거지의 부재 등의 문제 해결에 대한 논의를 시작한지 얼마 되지 않았다. 하지만 정기검토 시 위원회는 주거권과 사회 보장을 실현하고 장애 여성, 이주민, 그리고 청년의 특정 문제를 해결하기 위해 국가가 포용적이고 효율적인 전략을 이행하는 의무를 다하는 것이 중요하다고 강조했다.
54. 이주노동자와 그 가족의 권리보호를 위한 국제협약 제9조는 이주노동자와 그 가족의 생명권이 법으로 보호 받아야 한다고 단언했다. 이주노동자권리 위원회는 부에노스아이레스의 공원에서 두 건의 사망 사건으로 이어진 이주자의 강제퇴거의 맥락에서 그들의 생명권 침해 문제에 대한 관심을 이끌어냈다(CMW/C/ARG/CO/1, 19항 참고).

41) Sandra Liebenberg, “Socioeconomic rights: revisiting the reasonableness review/minimum core debate”, in Stu Woolman and Michael Bishop, eds., Constitutional Conversations (Pretoria University Law Press, 2008년).

42) 남아프리카 헌법 재판소, 보건부 장관 외 다수 대 Treatment Action Campaign 외 다수, 2002년 7월 5일 판결.

43) Sharon Detrick, A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child (The Hague, the Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1999년).

44) CRC/C/IDN/CO/3-4.

45) 아동권리위원회, “Outline general comment on children in street situations,” www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/ChildrenInStreetSituations.aspx에서 확인 가능.

55. 여성차별철폐 위원회는 주택 부족으로 인해 여성이 마주하는 위협 등의 문제를 해결하기 위한 당사국의 의무에 대해 법해석을 통해 짚어볼 기회가 있었다. Ms. A.T. 대 헝가리 사건에서 위원회는 남편에게 끔찍하게 구타당하고 목숨의 위협을 느꼈던 두 아이를 둔 여성의 상황을 살펴보았다. 이 여성은 그녀의 장애를 가진 아이를 수용할 공간이 없어서 보호소로 거처를 옮길 수 없었다. 국내 법원은 남편의 재산을 이류로 A.T.씨에게 그녀 소유의 주거지를 제공하기를 거부했다. 위원회는 재산권과 사생활에 대한 권리를 포함해 여성의 생명권과 육체적 정신적 온전함보다 우위에 올 수 있는 권리는 없다는 입장을 보였다. 위원회는 헝가리 정부에 일반적인 여성에게 더 확실한 보호를 보장하기 위해 A.T.씨의 상황에 대해 적극적인 해결 조치를 취하고, A.T.씨가 아이들과 함께 살 안전한 집과, 아이들을 위한 지원, 법적 도움, 그리고 그녀의 권리 침해에 대한 보상을 지급하라고 권고했다.⁴⁶⁾
56. 국제인권법 내 생명권과 주거권에 대한 이해를 돕는 또 다른 훌륭한 자료는 바로 원주민의 권리에 관한 국제연합선언 제7조다. 이 선언은 원주민은 “인간에게 보장되는 생명권과 육체적 정신적 온전함, 자유 및 안전을 누릴 권리”가 있고, 원주민은 “소수 민족으로서 자유, 평화, 안전을 누리며 살아갈 집단적인 권리”가 있다고 나와 있다. 이러한 권리의 발달 및 적용은 생명권의 사회적 차원에 대한 이해를 증진하고, 해당 권리의 집단 및 개인적 차원의 상호작용을 개선할 잠재력이 있음을 보여준다. 또한 이는 토지, 대지 또는 자원에 대한 권리 침해 시 신속한 대응을 이끌어 낼 수 있다.

C. 역내(Regional) 법해석

57. 지난 20년간 법을 통해 미주인권재판소는 미주인권협약 제4조(생명권)의 맥락에서 *vida digna*(존엄한 삶을 살에 대한 권리)라는 개념을 발달시켜 왔다. 이 개념은 미주인권재판소의 유명한 “거리에서 사는 아이들”(Villagran Morales 등) 대 과테말라 사건 판결(39)에 처음으로 언급 되었고, 어쩌면 다음보다 더 자세히 설명된 경우는 없을 것이다.

생명권은 기본적 인권이며, 모든 다른 인권의 실현을 위해서는 이 권리의 실현이 필수다. 만약 생명권을 존중하지 않으면, 모든 권리는 그 의미를 잃는다. 생명권은 기본적 권리이므로 이 권리에 대한 제한적인 접근은 받아들일 수 없다. 본질적으로, 생명권에는 모든 개인이 임의로 생명을 박탈당하지 않을 권리뿐만 아니라, 그 개인이 존엄한 존재로 보장받는 것을 거부당하지 않을 권리를 포함한다. 국가는 이 기본적 권리가 침해당하지 않도록 하기 위한 조건을 만들도록 보장할 의무와, 특히 정부 공무원이 이를 침해하는 상황을 방지할 의무를 가진다.

46) 여성차별철폐위원회, 커뮤니케이션 번호 2/2003, Ms. A. T. 대. 헝가리 사건, 2005년 1월 26일.

58. 미주인권재판소는 존엄한 삶에 대한 권리 원칙을 원주민의 조상들의 영토에 대한 권리 주장 등 다수의 맥락에 적용했다. 예를 들어, 사후야마사(Sawhoyamasa) 대 파라과이 사건에서 한 원주민 부족은 거주하던 땅에서 거리 한 편에 살도록 쫓겨났다. 적절한 주거와 식수, 위생, 의료 등 기초 서비스를 제공받지 못하자 수많은 사람들이 이주 및 홀리스 상태에서 기인한 예방 가능한 질병으로 인해 사망했다. 재판소는 사후야마사 부족 구성원들이 당시 거주하고 있던 물리적 상황뿐만 아니라 그 환경으로 인해 사망한 여러 구성원을 고려하여 생명권 침해가 있다고 판결했다.⁴⁷⁾

59. 아프리카에도 비슷한 접근이 있었다. 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 프레토리아 선언에서 아프리카인권헌장의 당사국들은 주거권을 포함한 사회경제적 권리는 반드시 생명권에 대한 내용을 고려하여 의미가 부여되어야 한다고 동의했으며 이에 대해 다음과 같이 언급했다.

아프리카 헌장 하에 확실히 보장된 사회적·경제적 및 문화적 권리는 생명권과 천부적인 인간 존엄성에 대한 존중 등 헌장 내 다른 권리와 함께 의미를 이해되고, 보호소에 대한 권리, 기본 영양을 공급받을 권리, 사회보장권 등 기타 경제 사회적 권리에 대한 인식을 시사한다.⁴⁸⁾

프레토리아 선언은 사회 경제적 권리 행동 센터와 경제 사회적 권리 센터 대 나이지리아 사건에 대한 아프리카인권위원회의 결정을 참고했다. 위원회는 환경 황폐화로 인해 “오고니랜드의 삶은 악몽”이 되었고, 토지 및 농장 파괴는 “오고니 공동체 전체의 삶에 영향”을 미쳤다는 점을 확인했다. 위원회는 “생명권이라는 가장 기본적인 인권이 침해되었다”고 결정을 내렸다.⁴⁹⁾

47) 미주인권재판소, Sawhoyamasa 원주민 부족 대 파라과이 사건, 2006년 3월 29일 판결.

48) 아프리카 인권 위원회, 경제 사회 문화적 권리에 관한 프레토리아 선언 (2004년), 10항.

49) 아프리카 인권 위원회, 사회 경제적 권리 행동 센터와 경제 사회적 권리 센터 대 나이지리아 사건, 2001년 10월 27일, 67항.

60. 유럽사회권위원회는 계속 “보호소에 대한 권리는 생명권과 모든 사람의 인간 존엄성을 존중할 권리”와 밀접한 관련이 있다고 강조했다.⁵⁰⁾ 이러한 맥락에서 위원회는 퇴거 등 관련 국가의 작위와 관련된 침해 문제를 다루었을 뿐만 아니라, 체계적 침해와 관련한 지대한 영향을 미칠 결정에 대한 문제를 제기하고, 홈리스 문제 및 비적정 주거 문제를 해결할 국가 차원의 전략 및 입법을 개발하고 이행할 의무에 대해 확인했다.⁵¹⁾
61. 유럽인권재판소는 생명권에 대해 다소 더 제한적인 접근 방법을 채택했다. 이는 유럽인권재판소가 의도적인 생명권의 박탈에 대한 내용을 담은 유럽인권보호조약 제2조의 영향을 받고, 해당 조항이 주로 국가의 무력 사용으로 인한 문제를 다루는 것이라고 이야기하기 때문일 수 있다. 이러한 제한이 있지만, 재판소는 제2조가 조약의 가장 기본적인 조항 중 하나고, “국가가 의도적이고 불법적으로 생명을 빼앗는 행위를 하지 못하도록 명할 뿐만 아니라, 관할권 내에서 살아가는 사람들의 생명을 지키기 위한 적절한 조치를 취할 것을 명한다”고 했다.⁵²⁾ Oneryildiz 대 터키 사건⁵³⁾의 경우, 재판소는 당국 기관들이 즉각 일어날 수 있고 이미 알려진 메탄가스 폭발의 위험으로부터 쓰레기 처리장 근처의 비공식 거주지에 사는 사람들을 보호하는 데 그들의 권한 내에서 모든 조치를 취하지 못한 것이 생명권 침해로 이어졌다고 판단했다.

50) 유럽 사회적 권리 위원회, European Roma and Travellers Forum 대 프랑스, 소장 번호 64/2011, 본안에 대한 판결, 2012년 1월 24일, 126항, 및 Conference of European Churches (CEC) 대 네덜란드, 소장 번호 90/2013, 2013년 1월 21일.

51) 유럽 사회적 권리 위원회, 유럽 홈리스 문제에 대한 국가 기관 연합(FEANTSA) 대 프랑스, 소장 번호 39/2006, 허용성에 대한 판결, 2007년 3월 19일, 및 European Roma Rights Centre 대 불가리아, 소장 번호 31/2005, 본안에 대한 판결, 2006년 10월 18일.

52) 유럽인권재판소, L.C.B. 대 영국 사건 (14/1997/798/1001), 1998년 6월 9일 판결, 36항.

53) 유럽인권재판소, Oneryildiz 대 터키 사건, 적용 번호 48939/99, 2004년 11월 30일 판결.

D. 국내 법

62. 각국 차원의 경험은 생명권 및 기타 핵심 인권 원칙과 연결 되었을 때 적정한 주거에 대한 권리를 가장 효율적으로 주장 할 수 있다는 점을 보여준다. 심지어 적정한 주거에 대한 권리를 독립적인 권리로 받아들이는 지역에서도 이 권리가 존엄 및 생명권과 처음부터 연결된 권리라는 것을 인정한 후 주거권을 효율적으로 주장 할 수 있었다. 예를 들어, Irene Grootboom과 그녀의 공동체는 스포츠 경기장의 플라스틱 방수포 아래에서 물 또는 위생을 제공받지 못하고 존엄, 평등 및 자유라는 헌법의 가치와 극명히 대비되는 “인내할 수 없는 상황”에 거주하고 있었는데, 이 문제에 직면했을 때 남아프리카 헌법재판소는 사법소극주의를 버리고 정부가 취한 적극적 조치의 합리성 여부를 판단하는 데 전념했다.⁵⁴⁾

63. 인도 헌법이 재판 절차를 거칠 수 있는 권리로서 생명권을 정책 지침으로서의 주거권과 분리함에도 불구하고, 인도 대법원은 1981년에 이미 두 권리를 분리하는 것이 불가능하다는 점을 인정하고 다음과 같이 판시했다.

생명권에는 인간 존엄성 및 적절한 의식주와 독서, 글쓰기 및 다양하게 자신을 표현하기 위한 시설, 자유롭게 이동하고 다른 사람들과 섞여 사는 것 등 삶의 모든 필수 사항을 존중 받으며 살 권리가 포함되어 있다.⁵⁵⁾

이 사건 뒤에 생계에 대한 권리가 생명권의 중요한 부분을 구성한다고 확실히 인정한 Olga Tellis 사건, 생명권 내에 “거주를 위한 합리적 수준의 거처가 포함된다”고 판시한 Shantistar Builders Society 사건⁵⁶⁾, 세계인권선언과 경제적·사회적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 아래 의무에 대한 논의가 이루어지고 “보호소에 대한 권리가 생명권의 필수적인 필요조건으로 이용될 경우, 이 권리는 기본권으로 보장된다고 간주되어야 한다”고 명시한 Chameli Singh 대 우타르프라데시 주의 사건⁵⁷⁾ 등 많은 수의 중요한 결정이 뒤따랐다.

54) 남아프리카 헌법재판소, 남아프리카공화국 정부 외 다수 대 Grootboom 외 다수, 2000년 10월 4일 판결.

55) 인도 대법원, Francis Coralie Mullins 대 Union Territory of Delhi 관리자 외 다수, 1981년 1월 13일 판결.

56) 인도 대법원, Shantistar Builders 대 Narayan Khimalal Totame, (1990년) 1 SCC 520, 9항.

57) 인도 대법원, Chameli Singh 대 우타르프라데시 주, 1996년 (2) SCC 549, 1995년 12월 15일 판결.

64. 인도 대법원의 몇몇 판결은 원고의 생명권 침해 여부를 검토하고자 원고들의 현실을 직접적으로 마주했기 때문에 공감, 인류애, 정의에의 헌신 등의 특성이 포함되어 있다. 생명권에 주거권이 포함되어 있다고 해석함에 따라 법원들은 사회 운동에 응답을 하고, 동시에 정치권에서도 이를 받아들이도록 하는 촉진하는 역할을 했다. 이러한 판결은 그 역할을 다하며 생명이라는 요소를 유엔 헌장, 세계인권선언 그리고 비엔나선언 및 행동계획의 중심 요소로 만들고자 힘썼다.
65. 케냐의 2010년 개정 헌법은 생명권과 접근 가능하고 적절한 주거에 대한 권리를 모두 재판받을 수 있는 권리로 포함한다. 케냐 법원은 개정헌법 아래 두 권리의 관계를 어떻게 통합적으로 이해해야 하는지 확인했다. 예를 들어, 가리사 사건의 경우, 1940년대부터 거주해오던 땅에서 난폭하게 퇴거된 1,122 명을 대표해 소송이 제기됐다. 고등법원은 “기본 필수품 없이 살아가는 모든 사람은 인간 존엄성, 자유, 평등을 박탈당하는 것”⁵⁸⁾이라고 하며 케냐 헌법은 모든 인권 사안이 재판 절차를 따를 수 있음을 명시한다고 했다. 법원은 퇴거로 인해 생명권과 적절한 주거에 대한 권리가 침해 되었고, 국가가 원고에게 토지를 돌려주고 주택을 재건 해주거나 대안적 주거지 또는 기타 시설을 제공하라는 명령을 내렸다. 이와 비슷하게, 다른 대규모 강제퇴거가 있었던 Santrose Ayuma 사건의 경우, 고등법원은 영향을 받은 이들의 유의미한 참여가 없고, 대체 주거지 제공 없는 퇴거로 인해 생명권과 주거권이 침해당했음을 확인했다. 법원은 재정착 계획이 존엄한 삶의 권리의 맥락에서 제공되어야 한다고 주장했다.⁵⁹⁾
66. 콜롬비아 헌법재판소는 또한 생명권과 적절한 주거에 대한 권리 사이 연결성의 이해에 있어 중요한 발전을 이루어냈다. 국가 내에서 거처를 잃은 이주민들의 요구를 해결하기 위한 헌법의 의무에 대한 역사적인 T-025 판결에서, 헌법재판소는 주거, 생산성 있는 일에 대한 접근, 건강관리, 교육 및 인도주의적 지원과 관련해 장기적으로만 이행 가능한 적극적 조치가 생명권과 관련해 필요하다고 했다.⁶⁰⁾

58) 케냐 고등법원, Ibrahim Sangor Osman 외 다수 대 주 행정 및 국가 안보에 대한 국무장관 외 다수, 헌법소원 번호 2011년 2번, 2011년 11월 16일 판결.

59) 케냐 고등법원, Satrose Ayuma 외 다수 대 Registered Trustees of the Kenya Railways Staff Retirement Benefits Scheme 외 기타, 청원 번호 2010년 65번, 2013년 8월 26일 판결.

60) 콜롬비아 헌법재판소, 2004년 T-025 판결, www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm에서 스페인어로 확인 가능.

V. 앞으로 나아가기: 결론 및 전략적 권고사항

67. 생명권과 적절한 주거에 대한 권리에 대해 역내(regional) 단체와 국내 법원이 더 잘 이해하게 된 점은 보편성, 불가분성, 상호의존성의 원칙에 맞추어 국제사회 수준에서도 이 두 권리를 통일된 시각으로 바라볼 수 있는 단단한 기반을 제공해준다. 그리고, 생명권과 적절한 주거에 대한 권리 모두와 관련된 문제를 겪는 권리자들이 반드시 목소리를 내고 이에 대한 대답을 들을 수 있도록 하는 것이 더 중요하다. 국제 인권 체계는 이러한 권리를 더 포용적으로 이해하려는 움직임에 저항할 것이 아니라 오히려 이런 움직임을 이끌어 나가야 한다.
68. 생명권의 범위를 이해하는 시발점은 권리자들이 어떤 권리를 가지고 있는지 아는 것이지, 권리 침해의 원인을 찾는 것이 아니다. 홈리스 상태와 비적정 주거 문제는 퇴거 및 추방으로 이어지는 조치의 결과로 나타날 수 있지만, 마찬가지로 사회적 소외와 권리 침해 등 장기적인 체계의 문제를 해결하는데 실패하는 등 부작용의 결과로 나타날 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 예방 가능한 질병에 걸리고, 기대수명이 줄어들고, 존엄과 안전을 박탈당하는 등 권리 침해로 인해 겪는 경험은 본질적으로는 같다.
69. 국가가 이러한 상황에서 권리를 침해했는지 여부를 평가한다는 것은 단지 국가의 행위가 생명을 빼앗아갔는지를 보는 것이 아니고, 더 근본적으로 들어가서 이러한 문제를 해결하기 위해 국가가 취했을 것이라고 합리적으로 기대할 수 있는 행위가 있는지 여부다. 몇몇 생명권 및 적절한 주거에 대한 권리 침해 사례는 즉각적인 조치로 해결될 수 있고, 이와 달리 장기적 해결 조치가 필요한 경우도 있다. 하지만, 재판 절차에 대한 접근은 반드시 보장되어야 하며, 생명권과 적절한 주거에 대한 권리는 반드시 실현 되어야 한다.
70. 생명권을 소극적 권리 프레임으로 좁혀서 이미 사회적으로 혜택을 받지 못하고 있는 수백만의 사람들이 이 핵심적인 권리를 완전히 보호받지 못하고 있다. 수많은 국가에서 주거권은 법에 명시되어 있지 않아 직접적으로 그 권리를 주장하지 못할 수 있지만, 이에 반해 생명권은 대부분의 헌법에 명시되어 있다. 이러한 맥락에서 생명권을 좁은 의미로 해석하는 것은 홈리스이거나 심각하게 비적정한 환경에 거주하는 사람이 어떠한 종류의 인권에 대한 주장도 전혀 하지 못하도록 할 수 있다. 반면, 적절한 주거에 대한 권리가 헌법상 독립적 권리로서 확실히 보호되는 경우, 이 권리는 생명권과 관련된 문제에 속할 경우 법원에서 더욱 효율적으로 보호 받는다. 이렇게 두 권리가 연결된 경우, 법원은 핵심 인권 가치에 맞추어 적절한 자원이 할당되었고 합리적인 조치가 취해졌는지 더 잘 평가할 수 있게 된다.

71. 국제 인권이 두 개의 국제규약으로 분리되고 50년이 흐른 후, 유엔은 인권에 대해 다시 한번 통합적이고 포용적으로 이해할 수 있게 되었으며, 생명권 내에 존엄하고, 안전하며, 폭력 없이 살 장소에 대한 권리가 포함되어 있다는 것을 확인하게 되었다. 자유권 규약 위원회는 이러한 생명권에 대한 통합적인 이해를 현재 준비 중인 일반논평 36 내에서 확인할 기회를 가지게 되었다. 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회는 선택의정서 아래 삶의 경험에 비춘 생명권과 적정한 주거에 대한 권리의 연결성에 대해 강조할 기회를 가지게 되었다. 기타 조약 감시 기구는 생명권과 적정한 주거에 대한 권리에 대한 이해가 장애인, 여성, 아동, 이주민, 소수 인종 그리고 원주민의 경험과 주장에 의해 알려지도록 보장할 기회를 가지게 되었다.
72. 하지만 생명권과 주거권의 진정한 재통합은 오직 입법부와 사법부를 포함한 국가와 인권 기구와 시민사회의 주도 아래 전 세계적 반응이 있어야만 이루어질 수 있다.
73. 국가는 비적정 주거 문제와 홈리스 상태에 대한 쟁점을 반드시 해결해야 하고, 이러한 문제를 국내법과 정책 그리고 지속가능한 개발을 위한 2030 의제와 새로운 도시 의제를 포함한 국제 이니셔티브 내에서 생명권과 관련된 핵심 인권 문제로 지정해야 한다. 국가는 또한 반드시 입법부와 사법부의 관행과 공공 정책을 철저하게 검토하여 생명권이 소극적 권리 프레임에 제한되지 않도록 확실히 해야 한다. 국가는 생명권 내에 존엄 받으며, 안전하게, 폭력으로부터 자유롭게 살 거주지에 대한 권리가 포함되어 있다는 점을 반드시 공식적으로 인정해야 하고, 홈리스 문제 및 비적정 주거 문제를 겪는 사람을 비롯해 생명권 침해 피해자들이 법적 절차를 밟을 수 있도록 보장해야 한다. 정부는 주거 정책이 핵심 인권 의무 이행의 범위에서 제대로 갖춰지고 효율적인 해결 조치가 계획 설계 및 이행 단계에 포함될 수 있도록 주거 정책과 사회 보장이 반드시 인권 프레임, 메커니즘, 그리고 제도와 효율적으로 통합되도록 보장해야 한다.
74. 국가 인권 기구들은 공동으로 권리들이 잘못 분리되는 것을 막기 위해 헌신하고, 그들의 의무와 계획을 검토하여 홈리스 문제 및 비적정 주거 문제를 포함한 사회경제적 문제와 연관된 생명권 침해 사례에 온전한 관심이 가도록 해야 한다.
75. 인권 기관과 인권 기여자들은 적절한 관심 및 자원이 생명권과 주거권을 침해당한 피해자들에게 제공되는지 평가하기 위해 우선순위 과제 및 계획에 대한 감사를 진행해야 한다. 국가들이 주거권과 생명권에 대한 체계적인 침해에 대응하고자 합리적인 조치를 취했는지 평가하기 위해 더 많은 관심을 가져야 한다. 극빈한 환경, 심각하게 비적정한 주거에서 살거나 홈리스인 사람들의 권리에 대한 주장을 체계적으로 더 잘 인식하고, 발달시켜 나가고, 보호하기 위해 전략적 소송과 기타 이니셔티브를 개발해야 하고, 이에 대한 자금을 지원해야 한다.

적정 주거 특별보고관 레일라니 파르하의 보고서 (A/HRC/37/53, 2018)



적정 생활수준을 누리기 위한 권리의 요소로서 적정한 주거 및 해당 맥락에서 차별 받지 않을 권리에 대한 특별보고관의 보고서



유엔 인권이사회 제 37차 세션

2018년 2월 26일 - 3월 23일

아젠다 항목 3

개발에 대한 권리를 포함한 모든 종류의 인권, 시민,
정치, 경제, 사회 및 문화적 권리의 증진 및 보호

사무국의 평

본 보고서를 통해 적정 생활수준을 누리기 위한 권리의 요소로서 적정한 주거 및 해당 맥락에서 차별 받지 않을 권리에 대한 특별보고관은 국가 정부 및 기타 행위자에게 효율적인 권리기반 주거 전략 이행을 위한 구체적인 지침을 제공한다. 본 보고서는 주거 전략과 주거 정책 사이의 차이점이 무엇인지 설명한다. 본 보고서는 주거 전략에 대한 인권 기반 접근방법의 가치를 보여주고, 효율적인 권리기반 주거 전략이 그 근거를 뒤야 하는 주요 원칙이 무엇인지 설명한다. “만병통치약” 수준의 주거 전략은 존재하지 않지만, 특별보고관은 국가 및 지역 차원의 특성에 맞추기 위한 각 원칙의 가장 중요한 요건이 무엇인지 밝힌다. 이는 유엔 조약기구, 법원 및 인권 기관들이 이야기한 인권규범과 특별보고관, 다양한 수준의 정부, 시민사회, 전문가 및 기타 행위자의 실용적 경험에 기인한다. 본 보고서는 또한 어떻게 이러한 주요 원칙이 다양한 국가 또는 지역 차원에서 실제 이행 되었는지 그 예시를 보여준다. 본 보고서는 인권기반 주거 전략의 설계, 감시, 재정 지원, 이행을 촉진하기 위한 체크리스트와 함께 결론을 내린다.

적정 생활수준을 누리기 위한 권리의 요소로서 적절한 주거 및 해당 맥락에서 차별 받지 않을 권리에 대한 특별보고관의 보고서

목 차

- I. 서론 125
- II. 주거 전략이란 무엇인가? 126
- III. 인권기반 주거 전략의 가치 126
- IV. 권리기반 주거 전략의 주요 원칙 128
 - A. 원칙 1: 법률과 법적 기준에 기반 두기 128
 - B. 원칙 2: 가장 도움을 필요로 하는 이들을 우선시하고 평등을 보장하기 131
 - C. 원칙 3: 포괄적이고 정부 전체를 아우르기 134
 - D. 원칙 4: 권리기반 참여 136
 - E. 원칙 5: 책임 있는 예산 책정 및 조세정의 139
 - F. 원칙 6: 인권기반 목표 및 타임라인 141
 - G. 원칙 7: 책임 및 모니터링 143
 - H. 원칙 8: 법적 절차에 대한 접근 보장 145
 - I. 원칙 9: 민간 행위자의 의무 명확화 및 금융, 주택, 부동산 시장 규제 147
 - J. 원칙 10: 국제 협력 및 지원 이행 149
- V. 결론 및 권고사항 152

I. 서론

1. 우리는 중요한 기로에 서있다. 전 세계적으로, 주거 환경은 걱정스러운 상황에 놓여있다. 선진국에서도 홈리스 문제가 부상하고 있으며, 강제퇴거 문제도 수그러들지 않으며, 적정 수준의 주거 선택지가 부재한 가운데 점점 더 많은 수의 개인 및 가족이 안정적 점유 없이 또는 기본 서비스도 제공받지 못한 채 비공식 거주지에 살고 있고, 기후변화와 관련된 재앙 및 환경변화로 인해 빈곤한 사회 구성원들은 삶의 터전을 잃고 있으며, 자원 추출로 인해 원주민들이 문화적으로 중요하거나 역사가 깃든 땅에서 강제로 쫓겨나고 있고, 수많은 도시의 주택은 중산층에게조차 심각하게 비싸다. 이러한 존엄성 및 생명에 대한 도전과제가 신 세계경제질서 내에선 변하지 않을 특징으로 받아들여진다는 점은 그 중에서도 특히 걱정스럽다.
2. 국가들은 이러한 상황은 지속불가능하며 여러 측면에서 인권 침해와 다름없다는 것을 인지했고, 적절하게 대응했다. 2030 지속가능개발목표에서 국가들은 일제히 모든 사람들이 2030년까지 적정하고 안전하며 부담가능한 주택 및 기본 서비스를 제공받을 수 있도록 보장하기로 했다. 더 나아가, 새로운 도시 의제를 통해 국가들은 모두를 위한 적절한 주거에 대한 권리의 점진적 실현을 지원하는 주거 정책 개발에 전념하기로 했다. 이는 모든 종류의 차별과 침해 문제를 해결하고, 자의적인 강제퇴거를 예방하며, 홈리스들, 취약한 상황에 놓인 사람들, 저소득층과 장애인의 수요 충족에 집중하는 한편 공동체 및 관련 이해당사자의 참여 및 관여를 가능하게 하는 정책이다.¹⁾ 새로운 도시 의제에서 국가들은 함께 거주지에 대한 포용적 비전에 대한 논의를 나눴으며, 토지 및 주택의 사회적 기능을 인지해야 할 필요가 있다는 점을 확인했고, 다양한 점유의 형태, 넓은 범위의 주택 마련 옵션, 그리고 인간 중심 접근방법의 촉진을 위해 힘쓰기로 했다.
3. 이는 다음의 질문을 던지게 한다. 모든 사람들에게 안전하고, 부담가능하며, 적절한 주택을 보장하기 위해 어떻게 국가들이 이토록 쉽지 않은 약속을 지켜 주택 체계를 바꿔놓을 수 있는 실용적인 무언가를 만들 수 있을까? 그 대답은 해당 약속들이 “명백하게 인권에 단단히 기반을 두고 있다”는 사무총장의 성명에 내포되어 있다.²⁾
4. 지속가능개발목표와 새로운 도시 의제의 역사적 약속을 진지하게 받아들여려면, 각 국가는 반드시 인권기반 주거 정책을 설계하고 이행해야 한다. 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회는 적절한 주거에 대한 권리를 이루기 위해서는 인권기반 전략의 개발 및 이행이 필요하기 때문에 이것이 바로 적절한 주거에 대한 권리에 관한 중심적 의무라는 것을 확실히 밝혔다.³⁾

1) 총회 결의안 71/256, 부록, 31항.

2) A/HRC/34/25, 4항 참고.

3) 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회의 주거권에 대한 일반논평 4(1991년) 12항 참고

II. 주거 전략이란 무엇인가?

5. 본 보고서에는 “주거 전략” (또는 “실행계획”)이라는 용어와 “주거 정책”이라는 용어가 구분된다.
6. 일반적으로, 주거 정책은 홈리스, 사회 주택 공급, 또는 민간 시장에서의 주택에 대한 접근 등 현 주거 문제의 해결을 위한 다수의 프로그램으로 구성되어 있다. 주택 프로그램은 흔히 중앙정부, 법령에 따른 기관, 또는 다양한 수준의 정부가 운영한다.
7. 주거 전략은 주거 정책이나 프로그램보다 높은 단위에서 작동하며, 시간이 지남에 따라 필요한 구조적 변화를 위한 비전에 기반을 둔다. 전략에는 함께 어우러질 경우 주거 체계가 되어 주거 수요 문제를 해결할 수 있는 넓은 범위의 법, 프로그램, 정책 및 결정이 포함된다. 주거 전략은 주택 공급만이 아니라 현행 체계의 격차 및 불평등 해소 또한 목표로 한다. 이는 정책 및 프로그램의 효용성을 보장하고, 주거 체계 실패의 기저에 깔린 사회적 낙인, 소외 및 차별에 도전하기 위해 정책 및 프로그램을 검토하고 변화 시킬 기회를 제공한다. 주거 전략은 반드시 다양한 수준의 정부 및 부처 내 다수의 책임 및 관할과 관련이 있어야 한다.
8. 2030 지속가능개발의제의 목표를 이루기 위해, 주거 전략은 반드시 그 누구도 소외되지 않도록 해야 한다. 다시 말해, 주거 전략은 반드시 상당수의 사람들이 적정한 주거에 대한 권리를 보장받지 못하는 사회를 모든 사람이 적정한 주거에 접근할 수 있고, 주거가 존엄, 안전, 그리고 지속가능한 사회로의 참여라는 의미를 지니는 사회로 바꾸는 것을 목표로 해야 한다.

III. 인권기반 주거 전략의 가치

9. 정부와 기타 행위자는 빈번히 주거 정책의 분야에 인권 프레임워크를 이용하는 것이 어떤 가치가 있는지에 대해 질문한다. 특별보고관은 주거 전략의 효용성 측면에서 인권 프레임워크를 중요하게 만들어주는 다음의 요소를 확인했다.

인권 문제는 반드시 이와 같이 확인하고 해결되어야 한다

10. 홈리스의 삶의 경험과 비적정 주거 환경 문제는 인간이라는 존재의 가장 핵심에 도전하는 것이며, 이는 존엄성에 대한 공격이자 생명 그 자체를 위협하는 것이다. 바로 이러한 경험이 홈리스 및 비적정 주거 환경 문제를 단순 프로그램 실패 사례가 아닌 인권 침해 사례로 만드는 것이다.

인권은 정부가 국민과 상호작용하는 방식을 바꾼다

11. 홈리스 상태에 있거나 비적정 주거에서 사는 사람들은 과거부터 원조 대상자, 수혜자, 또는 정부 또는 자선 프로그램의 “대상”으로 여겨졌다. 하지만 권리자로 인지되면, 이들은 능동적인 주체로 받아들여지며, 그들의 삶과 권리를 누리는데 영향을 미치는 의사결정 과정에 관여하고 참여할 권한을 가지게 된다. 이 말인즉, 이들도 자신들의 삶의 경험에 대응하는 전략을 보장하는 데 도움을 줄 수 있고, 그렇기에 더 효율적인 전략을 만들 수 있다는 의미이다.

인권은 주거 체계 및 프로그램의 격차 및 구조적 약점을 발견하는데 도움을 준다

12. 홈리스 또는 비적정 주거에서 사는 사람들은 주거 정책과 프로그램의 결점 또는 문제를 발견해야 할 위치에 놓인다. 권리 소유자의 전문성을 인지하며, 인권 프레임워크는 그 누구도 소외되지 않고, 지속적으로 발전을 이루도록 보장하는 관점과 함께 주거 전략의 요소를 재평가하기 위한 진행 중인 교정 메커니즘으로 작용한다.

인권은 의사결정 및 책임 소재를 명확히 한다

13. 국제인권법은 누가 누구에게 책임을 지는지 아주 명확하게 드러낸다. 모든 수준의 정부는 국민, 특히 소외되고 취약한 사람들을 위한 책임이 있다. 인권은 모든 사람을 위해 적정한 주거를 보장하려면 많은 행위자가 필요하지만, 실제로는 주요 행위자의 역할을 하고 민간 행위자에 대해 규제하는 것은 국가의 의무라는 점을 명확히 한다.

인권은 다른 법률보다 우선하며 거버넌스 및 의사 결정의 틀을 제공한다

14. 인권은 넓은 범위의 정책과 프로그램에 적용되어 공동의 목표와 공동의 가치를 통해 서로 다른 분야의 법과 정책에 일관성과 조직성을 부여한다. 이는 맥락 및 특정 상황에 대응하는 한편, 동시에 보편적 규범을 생성한다.

인권은 변화를 일으킨다

15. 인권에 대한 주장은 체계, 구조 및 주거권의 실현을 막는 장벽을 보여주고, 효율적 해결 조치를 보장하며 변화를 만들어낸다. 주거권은 현재 그리고 시간의 흐름에 따라 국가들의 의무에 대한 정의를 내린다. 이는 주거권이 실현되는 비전 및 과정이 무엇인지 알려준다. 인권은 2030 지속가능개발의제 등의 목표를 성취하기 위해 필수적인 변화를 이루는 데 필수적이다.

IV. 권리기반 주거 전략의 주요 원칙

A. 원칙 1: 법률과 법적 기준에 기반 두기

16. 주거권은 주거 전략 내에서 효율적인 해결조치를 받을 수 있는 법적 권리로 인식되어야 한다. 권리 기반 주거 전략은 그 자체의 모든 차원에서 주거권을 인지하고 있는 법률에 기반을 두어야 한다. 주거 전략은 주거권이 헌법 또는 법률적 인식에 더불어 국제인권법에 보장된 권리라는 점을 참고하고 이를 따라야 한다.
17. 주거 전략은 합리적인 기한 내에 주거권을 충족시킬 과정을 계획해야 한다. 전략 내 조항들은 비단 현재 권리, 즉 즉각적 의무를 보장하는 것을 넘어 시간의 흐름에 따른 행동 지향적 의무, 즉 점진적 실현 의무를 보장하기 위해 필요하다.
18. 주거 전략은 홈리스를 반드시 근절해야 한다. 만약 국민의 상당수가 기본적인 거처 또는 주택에 접근할 수 없는 경우 해당 국가는 국제인권법을 위반한 국가로 간주된다. 그러므로 홈리스 문제를 해결하는 것은 즉각적 의무다. 국가는 반드시 모든 가용자원을 이용해 우선적으로 홈리스를 근절할 의무를 다하기 위한 모든 노력을 해야 한다.⁴⁾
19. 강제퇴거는 상당한 수준의 인권 침해를 불러일으킨다. 강제퇴거를 예방하고 멈추는 것은 반드시 즉각적이고 우선시 할 의무로 받아들여져야 한다. 오직 아주 예외적인 상황과, 모든 대안적 조치를 다 살펴본 후에도 어쩔 수 없을 경우에만 강제퇴거를 할 수 있다. 이러한 상황에서도 영향을 받는 집단들에게 적절한 대체 주거지를 자유롭게 선택하도록 보장하는 등 국제법의 관련 원칙을 엄격하게 따라야 한다. 개발로 인한 퇴거 및 이주에 대한 기본 원칙과 지침은 이러한 의무를 명시한다.⁵⁾
20. 주거권을 점진적으로 실현할 의무는 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조 1항에 잘 나타나 있다. 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회는 1991년 작성한 적절한 주거에 대한 권리에 관한 일반논평 4의 14항에 이 의무를 다하기 위해 국가는 자국이 취한 조치가 총체적으로 최단시간 내에 최대의 가용자원으로 모든 국민의 권리를 실현시키기에 충분하다는 것을 증명해야 한다고 언급했다. 권리기반 주거 전략에서 국가들은 주거권 실현을 위한 조치가 계획되고, 구체적이며, 권리 충족을 위해 설정되었으며, 정책이 권리와 일맥상통하고, 이를 이루기 위해 최대한의 가용자원이 할당되었음을 보장할 의무가 있다. 주거 전략은 현재에도 바로 성취 가능한 의무와 일정 시간이 흐른 후에 비로소 실현 가능한 의무를 구분해야 한다. 국가역량의 차이는 곧 몇몇 국가에서는 미래에 실현 가능한 의무가 다른 국가에선 당장 실현 가능한 의무가 되기도 한다는 것을 보여준다.

4) 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회의 국가 당사자 의무의 특성에 대한 일반논평 3(1990년) 10항 참고

5) A/HRC/4/18, 부록 I 참고.

21. 주거 전략은 반드시 주거권 관련 의무를 나타내야 한다. 이에는 국가들이 존중해야 할 (침해하지 않을) 의무, 보호해야 할 (제3자의 개입을 막을) 의무, 그리고 실현해야 할 (필요한 경우 주거지 또는 지원에 대한 접근을 촉진하고 이를 제공할) 의무가 포함된다. 실현해야 할 의무가 가용자원 및 기타 요소에 따라 상대적으로 평가되므로 보편적 용어로 정의하기가 가장 어렵다. 하지만, 이 의무가 주거권이 실현될 수단을 계획하기 때문에 이는 주거권과 관련해 중심적인 역할을 한다.⁶⁾
22. 권리기반 주거 전략은 단지 법적 기준이 아니라 변혁적인 비전과 행동지침으로서 주거권에 관련 되어야 한다. 이 비전은 지역 및 중앙정부, 사회 운동 그리고 공동체가 행동하도록 동기부여를 한다. 주거 전략은 반드시 새로운 도전과제가 부상하고 새로운 목소리가 나타날 때 진화하고 반응할 수 있는 “살아있는 문서”여야 한다.

실제에서

23. 다양한 종류의 법적 전통과 정책은 다양한 범위의 주거권 형태가 나타날 수 있음을 의미한다. 현재 많은 국가의 헌법은 주거권을 명시하고 있고, 그렇지 않더라도 주거에 관한 접근을 증진 또는 보장할 정책을 채택할 정부의 책임을 확인하고 있다. 또 다른 국가에서는 법원에서 생존권 등 기타 헌법상 권리를 포괄적으로 해석하며 주거권을 보장한다. 몇몇 국가는 주로 법에 기반하여 주거권을 보호한다.
24. 주거 전략은 법원이 주거권에서 발생하는 의무를 명확히 하는 역할을 하기를 기대한다. 추위가 홈리스의 건강에 악영향을 미친다는 증거를 검토한 후, 인도 대법원은 생명권 침해 사례를 확인하고 거주지 건축 명령을 내렸다.⁷⁾

6) 국제법 위원회, 경제 사회 문화적 권리 침해에 대한 마스트리히트 지침 (1997년 1월 26일, 마스트리히트) 참고. www.refworld.org/docid/48abd5730.html에서 확인 가능.

7) People's Union for Civil Liberties 대 Union of India 외 다수 사건, 인도 대법원, 민원번호 196 (2001년) 참고.

25. 나이지리아에서는 강제퇴거의 피해를 입은 사회 공동체가 강제퇴거가 헌법상 명시된 존엄에 대한 권리를 침해한다고 주장한 것이 인정되었다.⁸⁾ 아부자 고등법원은 주거권을 그저 사람의 머리 위로 지붕이 있으면 된다는 좁은 의미로 해석해서는 안 되고, 상대적으로 평화롭고, 안전하고 존엄을 지킬 수 있는 곳에서 살아갈 권리라는 넓은 의미로 해석해야 한다고 명시했다. 아부자 고등법원은 또한 정부가 이러한 가치의 향상을 위한 주거 정책을 세울 의무가 있다고 지적했다.⁹⁾
26. 우루과이 헌법은 제대로 된 집에서 거주할 권리를 보장하고, 이는 2015년에서 2019년까지의 5개년 주거 계획¹⁰⁾에 잘 드러나 있다. 이 5개년 계획은 도시에 대한 권리를 그리며, 차별 및 사회 공간 분리 문제 등을 다루는 일반논평 4에 내포된 적절한 주거에 대한 포괄적 정의에 기반을 둔다.
27. 스코틀랜드에서 1987년 제정된 주택법은 가정 폭력 및 주거지 내 인구 과밀 등에 직면해 비자발적으로 홈리스가 된 모든 사람들에게 지역 정부가 주거지를 제공하며, 이를 통해 홈리스 문제를 해결할 즉각적 의무를 다룬다.¹¹⁾
28. 이러한 각 국가 차원의 맥락에서 시민사회는 주거권 침해 사례를 발견했고, 계속해서 더 효율적인 주거권 실현을 위한 목소리를 내고 있다. 이는 헌법 및 법률에 따른 주거권 보호가 항상 충분한 수준으로 이루어지는 것은 아니라는 점을 보여준다.¹²⁾

8) Akakpo Agemo 및 Ors. 대 라고스 주 법무장관 외 다수, 라고스 주 고등법원 (2017년 1월 26일) 참고. <https://static1.squarespace.com/static/535d0435e4b0586b1fc64b54/t/58947fc686e6c0558d87e37e/1486127074123/170126+Ruling+-+Akakpo+Agemo+%26+Ors+v+LASG+%26+Ors.pdf>에서 확인 가능.

9) Chief Jacob Obor 외 다수 대 Federal Capital Development Authority 외 다수, 아부자 고등법원 (2017년 2월 2일) 참고. www.fcthighcourt.gov.ng/download/main%20judgement/2017_judgements/1st_quarter/court_23_hon_justice_a_i_kutigi/CHIEF-JACOB-OBOR-13-ORS-V.-F.C.D.A-3-ORS-TITLE-TO-LAND-DEMOLITION.pdf.

10) www.anv.gub.uy/archivos/2016/02/PLAN_QUINQUENAL_DE_VIVIENDA_2015_2019.pdf에서 확인 가능.

11) Fiona King, "Scotland: Delivering a Right to Housing", in Journal of Law and Social Policy, vol. 24 (2015년), 158쪽 참고.

12) www.justempower.org 및 https://scotland.shelter.org.uk/get_involved/campaigning/homelessness_far_from_fixed 참고.

B. 원칙 2: 가장 도움을 필요로 하는 이들을 우선시하고 평등을 보장하기

29. 평등권과 차별받지 않을 권리는 반드시 주거 전략의 모든 면에서 보호되어야 한다. 이러한 권리와 효율적인 해결 조치를 보장하는 것은 즉각적 의무이다.
30. 주거 전략은 반드시 어떤 공동체와 사람들이 가장 절박한 상황에 있는지, 누가 가장 위험한 상황에서 살아가는지 확인하고, 이들의 문제를 인권을 준수하는 방향 내에서 해결해야 한다.¹³⁾
31. 강가나 해안가와 같이 재해 및 홍수에 취약한 지역을 반드시 우선시하여 도와야 한다. 국가는 반드시 제방 또는 방수로 건설 등의 재해 예방 개발 계획 때문에 사회 공동체와 가구들이 불필요하게 거주지에서 떠나지 않도록 보장해야 한다. 이주와 재해방지를 위한 전략에 있어서는 "사람 중심 계획"이 우선시 되어야 한다.
32. 주거 전략은 반드시 사회 공동체가 가능한 모든 지역 및 토착 전문가와 자원에 기반하여 기상이변, 지진 및 기타 재해를 견딜 수 있는 주거지를 지을 수 있는 자원 및 기술적 역량을 갖도록 보장해야 한다.
33. 주거 전략은 반드시 주거 체계가 사회경제적 불평등과 소외를 지속시키고 증가시키는 것을 막아야 한다. 주거 전략은 주거지를 상품으로 보는 법률과 정부 정책 사이의 긴밀한 관계, 최저소득계층이 감당할 수 없는 주거비가 홈리스와 이주를 증가시키며, 부의 편중을 발생시킨다는 점을 인지하고 이에 비롯되는 문제를 반드시 해결해야 한다.
34. 효율적인 주거 전략을 세우기 위해서는 해당 전략이 그저 주거의 수요만을 다루는 것이 아니라 그 기저에 깔린 구조적 원인도 함께 다뤄야 한다. 예를 들어, "주거 우선" 프로그램은 장애가 있는 홈리스를 감소시킬 수 있지만, 여기에도 충분한 사회 보장 프로그램, 배리어프리 디자인, 부담가능한 주택에 대한 선택지, 주택 공급자가 장애인을 위한 합리적인 주택을 제공할 수 있도록 보장하는 대책 등이 함께 뒷받침 되어야 한다.
35. 평등권은 반드시 실질적으로 이해해야 한다. 즉, 이것은 현재 존재하는 주거지에 평등하게 접근 할 수 있도록 보장하는 것 이상을 의미한다. 이것은 차별 및 소외로 인한 영향을 상쇄할 적극적 조치를 필요로 한다. 국가는 주거 전략이 실질적 평등 및 그 적용을 보장하기 위해 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회의 모든 경제적·사회적 및 문화적 권리를 누릴 남성과 여성의 동등한 권리에 대한 일반논평 16(2005)과 경제적·사회적 및 문화적 권리 주장에 있어 차별받지 않는다는 내용의 일반논평 20(2009)을 참고해야 한다.

13) E/C.12/2007/1, 4, 8 (f)항 및 13(b)항.

36. 주거 전략은 주거 관련 문제로 고통 받는 그룹을 찾아내고 그들이 직면한 장벽을 없애야 한다. 이 그룹에는 여성, 장애인, 빈곤층, 이주민, 소수 인종 및 소수 민족, 토착민, 청년, 노인, 성소수자(LGBT) 및 간성, 홈리스 또는 비공식 거주지에 사는 사람들이 포함된다. 이들은 주거 분야에서 효율적으로 차별로부터 법적 보호를 받아야 하며, 홈리스 상태를 포함한 주거 환경과 사회 경제적 환경이 차별의 장으로 인정되지 않도록 해야 한다.¹⁴⁾
37. 여성의 동등한 주거권은 반드시 주거 전략의 모든 면에서 보장되어야 한다. 이에 토지, 자산, 상속에서의 차별과 더불어 여성에 대한 폭력과 여성에 대한 불합리한 강제퇴거, 비적정한 물과 위생이 여성에게 더 큰 영향을 미치는 점, 만연한 빈곤 문제 등 여성만의 주거 경험 문제를 다루는 것을 포함한다.
38. 주거 전략은 토착민들이 겪은 식민지배의 유산과 체계적 거주 불평등 그리고 강탈 문제도 다루어야 한다. 이를 위해서는 자신의 주거 우선권과 전략을 직접 개발할 권리에 기반 한 토착민 주도의 특별 조치가 필요하다.¹⁵⁾
39. 주거 전략은 여러 분야에 걸친 복합적인 차별에서 기인한 특별한 거주 경험에 대해 추가적으로 인식하고 이에 대응해야 한다. 예를 들어, 여성 장애인은 가정 폭력에 더 취약하고 보호소 또는 대체 주거지에 접근할 확률이 낮으며, 여성 지체장애인은 근처에 물과 위생 시설이 갖춰지지 않았을 경우 특히 더 고통을 겪을 수 있다.
40. 주거 전략은 소외, 차별 또는 외국인 혐오와 같이 새로이 점점 심해지는 문제에 대응해야 하고, 사회 낙인 및 혐오 문제를 다루어야 한다. 점증하는 이주민들이 이러한 측면에서 특히 문제를 겪고 있다. 주거 전략은 증빙서류의 유무와 관계없이 모든 이주민의 주거권을 보장해야 한다. 유엔인권고등판무관실에서 발표한 이주에 대한 지침 초안은 이러한 의무에 대한 지침을 제공한다.¹⁶⁾

실제에서

41. 비록 주거 전략이 가장 도움을 필요로 하는 사람들을 우선시 한다고 주장하지만, 많은 경우 이러한 전략은 오히려 그런 사람들이 갖추지 못한 자격 요건을 요구한다. 예를 들어, 현찰 지불, 신분 증명, 부동산 소유권 또는 토지이용 허가 또는 거주 증명에 대한 확증 서류 구비 등의 요건은 모두 적절한 주거가 필요한 수많은 사람들에게 장벽으로 존재한다.
42. 아프가니스탄에서는 저소득층 거주민들에게 주택 보수 대출금을 지원하는 소액 금융 프로젝트가 있다. 본래 해당 프로그램은 거주민들이 토지 소유권을 증명할 수 있는 문서를 제출하게 되어 있었다. 하지만, 현재는 이러한 장벽을 없애기 위해 이웃의 증언과 같은 대체 증명 방식도 허용된다.¹⁷⁾
43. 우간다의 2016년 주거 정책¹⁸⁾은 아프리카인들은 도시 외곽으로 쫓아내고 유럽인의 수요만을 해결했던 과거의 식민지 경험과 역사적인 주거 정책을 철회한다. 현 정책은 취약계층에게 적절한 주거를 보장하고, 특히 2백만명의 HIV/에이즈 감염인에 대한 낙인 및 차별을 철폐하고, 주거계획과 프로그램의 설계, 형성 및 이행 절차에 여성의 참여를 보장할 수 있도록 젠더 문제를 해결하는 것을 목표로 한다.
44. 콜롬비아의 메데인에는 최빈층이 사는 지역을 위한 새로운 교통 체계가 개발되었다. 해당 교통 체계는 케이블카를 통해 비공식 주거지역과 도시를 잇는다.¹⁹⁾
45. 인간 존엄성 등 헌법상 인권 조항을 실현하고자 포르투갈에서는 2023년까지 비차별 및 평등의 원칙에 기반하여 홈리스를 근절하기 위한 다면적 행동계획을 채택했다. 정부 부처 합동 위원회가 해당 전략의 이행을 감독할 것이다.
46. 유럽의 단체들은 최근 홈리스들이 겪는 차별과 불평등에 대한 경각심을 높이고, 도시들이 홈리스가 공공 장소를 사용할 권리, 기본 위생 시설에 접근할 권리, 생존에 필요한 훈련을 이행할 권리를 인지하도록 하고자 “노숙인 권리장전”의 개발을 위해 힘을 합쳤다.²⁰⁾

17) 2017 유럽 마이크로 파이낸스 어워드의 특별 보고관의 정보.

18) <http://mlhud.go.ug/wp-content/uploads/2015/10/National-Housing-Policy-May-2016.pdf>에서 확인 가능.

19) <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/ds2/stream/?#/documents/47914/page/1> 참고

20) Fondation Abbe Pierre, Housing Rights Watch, FEANTSA, “Template for a homeless bill of rights” 참고. www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Template%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20EN.pdf에서 확인 가능.

14) 일반논평 20 참고

15) 유엔 원주민권리협약 참고

16) www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx에서 확인 가능.

47. 2017년 홈리스 감소법에 따라 영국의 지역 정부들은 홈리스 문제를 검토하고, 홈리스 문제 해결 전략을 채택하고, 우선적으로 보호 받아야 할 사람들에게 주거지를 제공해야 한다. 또한, 2010년 시행된 평등법에 따라 공공지원 주택 제공자와 영국 내 모든 지역 정부 당국은 측정 가능한 평등 목표를 채택하는 “평등의 의무”를 준수해야 한다.

C. 원칙 3: 포괄적이고 정부 전체를 아우르기

48. 권리기반 주거 전략은 반드시 적절한 주거에 대한 권리의 모든 면을 다양한 맥락에서 확실히 다루도록 해야 한다. 경제적·사회적 및 문화적 권리 위원회는 적절한 주거에 대한 권리란 안전하고, 평화롭게, 존엄성을 존중 받으며 살 권리라고 정의했다. 이러한 넓은 범위의 정의 내에서 위원회는 일반논평 4에서 점유의 법적 보장, 비용의 적정성, 거주 가능성, 서비스 가용성, 접근성, 위치, 문화적 적절성이라는 적절한 주거에 대한 권리에 관한 일곱 가지 주요 특징을 확인했다. 적정성을 다른 차원에서 본다면, 예를 들어 장애인 및 여성의 주거 경험도 포괄할 수 있도록 확실히 보장해야 한다는 것이다.²¹⁾

49. 적정성의 각 요소는 특정 의무와 관련되어 있다. 예를 들어, 비용의 적정성이라는 요소를 위해 임대료 규제, 주택 보조금, 대출 접근성, 투기 방지 조치 등이 필요하고, 서비스 가용성을 위해서는 물과 위생시설, 아동복지 및 건강관리 서비스가 제공되어야 하며, 점유의 법적 보장을 위해서는 공식/비공식, 개인/집단, 관습, 임대/자가 등 다양한 점유의 형태를 강화하는 방안, 현 거주지 우선보장 방안, 점유에 기초해 차별에 대항하는 방안 등 도시 빈민의 점유의 보장 지침에 설명된 여러 조치를 필요로 한다.²²⁾

50. 주거 전략은 토지 과다 점유, 투기, 민영화, 약탈적 대출, 환경오염, 홍수, 화재 또는 지진에 대한 취약성 등 주거권에 지대한 영향을 미칠 수 있는 모든 문제를 해결해야 한다.

51. 주거 전략은 반드시 다수의 프로그램, 정책 및 여러 층위의 정부가 함께 관여해야 한다. 주거 전략은 반드시 소득 지원과 공공지원 주택 프로그램을 위한 토지 사용에서부터 금융 지원까지 여러 분야의 공조가 확실히 이루어지도록 해야 한다.

52. 주거 전략은 또한 반드시 지역 정부에서부터 중앙정부까지 다양한 단계의 정부가 함께 관여하여 각각의 장점을 이용하도록 해야 한다. 각 정부 단계의 책임은 상세히 기술되어야 하고 이는 인권 관련 의무와 명확히 연결되어야 한다.

21) A/72/128, 8-32항 및 A/HRC/19/53, 12-13항 참고.

22) A/HRC/25/54, A/HRC/4/18 및 A/72/128 참고.

53. 권리기반 주거 전략을 세울 때 반드시 참여해야 할 다양한 단계와 영역의 정부가 공조하도록 하기 위해 다수의 접근 방법을 취할 수 있다. 전략 수립을 주도하는 부처나 부서가 설정될 수 있다. 정부 간 합의는 공동의 의무를 인식하고 책임을 확실히 하는 내용을 담아야 한다. 관할권이나 책임 여부가 불명확한 곳에서는 위태로운 권리를 우선적으로 보호해야 하고, 그 후에 분쟁에 대해 더 고려하고 이를 해결해야 한다.

54. 주거 전략은 거주권 상황과 무관하게 도시, 농어촌, 또는 교외 지역 등 거주지역이 어디든, 이주민 또는 분쟁이나 재해로 인해 주거지를 잃은 사람들을 포함해 다양한 이들에게 발생하는 문제를 반드시 다루어야 한다.

55. 주거 전략 수립 시에는 정부뿐만 아니라 민간 행위자, 국제 금융 및 투자 기관, 상호기구와 다자기구 등 주거권에 영향을 미치는 행동을 할 수 있는 다양한 행위자가 관여해야 한다.

실제에서

56. 다수의 국가 주거 전략은 어느 정도의 권리기반 프레임워크를 채택했지만 포괄성은 고려하지 않은 경우가 있으며, 이 점에서 효율성이 떨어진 경우가 있다.

57. 예를 들어, 주거권에 대한 법적 강제력이 있는 2007년 제정된 프랑스의 법(이하 “Droit au Logement Opposable” 또는 “DALO”)은 프랑스 시민 또는 거주권/거주 허가를 받은 사람 중 적절한 주거를 보장받지 못한 사람들에게 우선적 주택을 요청할 수 있는 권리를 부여한다.²³⁾ 해당 법 시행 후 10년 간 약 10만 가구가 주택을 제공 받았다.²⁴⁾ 비록 “DALO”법이 주거권을 확인하고 있음에도 불구하고, 도시의 비적정한 주택 공급이나 이주민 배제 등 주요 체계적 문제와 홈리스 발생 원인 등을 해결하는 데 실패했고, 가장 취약한 계층에게 “DALO”법을 통해 혜택을 제공하는 데 실패했다. 프랑스 정부는 가장 취약한 계층에 집중하며 주택 공급을 늘리고 삶의 조건을 개선하는 새로운 주거 전략을 도입할 것이라 밝혔다.²⁵⁾

23) Julie Clauzier, “The DALO law: a step towards making the right to housing a reality”, 2017년 7월 6일 July 2017 참고. www.housingrightswatch.org/content/dalo-law-step-towards-making-right-housing-reality에서 확인 가능.

24) Jean Michel David, “The DALO law is 10 years old”, 2017년 6월 26일 참고. www.housingrightswatch.org/content/dalo-law-10-years-old에서 확인 가능.

25) 프랑스 정부, “The Government’s Housing Strategy” 참고. www.gouvernement.fr/en/the-government-s-housing-strategy에서 확인 가능.

58. 아르헨티나에서는 다양한 이해관계자의 공동기획으로 “아르헨티나 주거(Habitar Argentina)”가 만들어졌고, 여기에는 10가지 요소를 포함한 포괄적인 “제대로 된 집에 대한 국가적 합의”가 담겼다. 10가지 요소에는 토지 정책, 부동산 수익 재분배, 주택담보대출에 대한 보편적 접근, 참여, 공정한 재판, 사법 접근성, 강제퇴거 금지, 임대 시장 규제, 사회 인프라에 대한 접근 등이 포함된다.²⁶⁾
59. 아일랜드에서는 지방 정부와 비영리 영역이 관여하는 범정부 계획인 “아일랜드 재건(Rebuilding Ireland)”이 개발되었다. 총리가 의장직을 맡는 주거에 관한 내각 위원회는 해당 계획의 이행을 감독할 책임을 부여받았다.²⁷⁾
60. 르완다는 세계에서 가장 빠른 도시화율을 보이며, 소득 수준과 생활비용 간의 상당한 수준의 격차가 존재하는 국가로, 인구의 90 퍼센트가 비용 문제로 공식적인 주택에 거주하지 못하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 2015년 국가 주거 정책과 2017년 비공식 도심 주거지 발전 전략을 도입하며 주거권을 기본 인권으로 받아들이고, 다양한 범위의 당국 및 여러 단계의 정부가 “수평적, 수직적 관계를 초월한 협력”을 바탕으로 책임 영역을 분명히 할당하고, “민심의 조화”를 이루기 위한 다양한 프레임 워크를 검토하고 있다.²⁸⁾

D. 원칙 4: 권리기반 참여

61. 권리기반 주거 전략은 반드시 설계에서부터 이행을 거쳐 모니터링까지 모든 단계에서, 주거권 문제에 영향을 받은 사람들의 유의미한 참여를 확실히 보장해야 한다. 참여는 소외와 침묵에 대항하는 요소로서 인권기반 주거 전략에서 중심적인 역할을 한다. 주거 전략을 세울 때, 주거권과 기타 인권 침해 사례는 국민에 대한 민주주의의 책임을 다하지 못하는 데 온다는 점을 반드시 인지해야 한다.

26) www.consensohabitar.org.ar/ 및 www.cels.org.ar/web/publicaciones/consenso-nacional-para-un-habitat-digno-diez-propuestas-de-politicas-publicas에서만 스페인어로 확인 가능.

27) Rebuilding Ireland, Action Plan for Housing and Homelessness, 2016년 7월. http://rebuildingireland.ie/Rebuilding%20Ireland_Action%20Plan.pdf에서 확인 가능.

28) Centre for Affordable Housing Finance in Africa, 2017 Yearbook (2017년 요하네스버그), 213쪽 참고. http://housingfinanceafrica.org/app/uploads/2017_CAHF_YEARBOOK_14.10-copy.compressed.pdf에서 확인 가능.

62. 권리기반 참여는 단순한 협의와는 구분되어야 한다. 협의라는 틀 안에서는 정부는 의견을 요청할 수 있지만, 중요한 의사 결정은 계속해서 정부가 하며, 보통 그 과정에서 관련 유권자의 기여를 무시하기도 한다. 권리기반 참여는 공동체의 행동으로부터 시작되며 어떤 것이 부재하고 어떤 변화가 필요한지 확인하는 권리가 이를 주도한다. 정부는 반드시 이에 맞추어 대응해야 한다.
63. 주거 전략은 주거 협의체, 자문단, 위원회, 전문위원회 등 그 전략 이행을 감독하기 위한 특정 참여 메커니즘을 포함해야 한다. 노숙인, 비공식 주거지 또는 심각하게 비적정한 주거에 사는 홀리스인 사람들이 이러한 메커니즘에 참여할 수 있도록 지원하는 것이 중요하다. 효율적인 참여를 보장하기 위해서 가능한 지역의 자원을 활용하여 기술적 지원과 전문지식이 활용될 수 있도록 해야 한다. 의사소통과 상호작용의 방법은 접근이 가능해야 하고 공동체의 기존 관행을 존중해야 한다.
64. 주거 전략 수립 및 계획 시 토착민의 참여는 반드시 사전에 충분한 설명을 제공하여 자유로운 동의를 얻도록 하는 요건을 포함하고 있는 유엔 원주민 권리선언 및 국제노동기구의 1989년 원주민 협약(제169호)과 일치하는 방식으로 이행되어야 하며, 다른 국제기구 또는 토착민 집단과 그들의 정부 사이에서 제정된 헌법적인 합의와 일치하는 방식으로 이행되어야 한다.
65. 여성, 홀리스, 레즈비언, 게이, 바이섹슈얼, 트랜스젠더, 간성, 비공식 주거지 대표, 소수 인종, 소수 민족, 문화적 소수자, 이주민, 노인, 청년 등 차별 또는 소외로 인해 참여의 기회를 제공 받지 못하는 취약 계층의 참여를 보장하기 위한 특별한 관심이 반드시 필요하다. 장애인의 효율적 참여를 보장하는 특별한 조치는 장애인의 권리에 관한 협약 제3조에 명시된 완전하고 효율적인 참여 및 포용의 기준을 준수해야 한다.
66. 이주로 인해 영향을 받은 사람들도 반드시 대체적인 토지 및 주거에 관한 의사 결정을 할 권리를 가져야 한다.²⁹⁾ 지역 차원에서 참여권은 공동체의 거주자가 그들 스스로 주택 개발과 비공식 주거지의 개선을 통제한다는 뜻으로 해석되어야 한다.
67. 지역 정부는 보통 지역사회와 직접적으로 관여하고 지역사회의 우려를 지역 거버넌스, 정부 간 협상, 국가 차원의 전략에 포함시킬 최적의 위치에 있으므로 참여 지원과 관련해 중요한 교량 역할을 해야 한다.³⁰⁾

29) A/HRC/4/18 참고

30) A/HRC/28/62 참고

실제에서

68. 지역정부와 퇴거와 이주의 영향을 받은 공동체 사이의 대화 프레임워크를 구축하는 과정에서, 남아프리카 공화국 헌법재판소는 당사자들이 주거권 준수를 기반으로 함께 의사 결정을 하는 “유의미한 참여”의 개념을 만들었다.³¹⁾
69. 앙골라의 루안다 도시 빈곤 계획은 “주거지역 개발조직”의 발전과 지원에 시민사회의 참여를 독려하여, 지역정부의 계획과 인프라에 관여하도록 한다.³²⁾
70. 태국은 주택 개선 계획에 특별한 권리기반 참여 모델을 시행했다. 태국은 이 모델을 통해 공동체들의 토지 협상, 도시 범위의 계획 수립, 인프라 제공 및 모든 차원의 개선 프로젝트 관리를 위한 재정 및 기술 지원을 제공한다.³³⁾
71. 토착민들이 자신들의 주택을 설계하고 건축하는 것에 참여하고 관리하는 것이 불가능했기 때문에, 문화적으로 적절한 주거에 대한 권리가 빈번하게 침해되었다. 예를 들어, 칠레에서는 해 뜨는 방향으로 문이 나도록 해야 한다는 단순한 사항도 원주민 사회의 주택 건설에서는 무시되었다. 칠레의 새로운 사회주택 건축의 일부 설계는 나무줄기와 가지로 만들어진 마푸체 족의 “루카” 주택에서 영감을 얻었다.³⁴⁾
72. 주거 전략 수립 과정에 참여하는 것은 민주정치에의 더 효율적인 참여로 이어질 수도 있다. 자카르타의 2017년 주지사 선거 준비 기간 중에 시민사회는 후보 한 명과 비공식 주거지인 “캄퐁”을 합법화하는 도시 계획과 부담 가능한 주택 계획을 포함하는 인권기반 주거 전략을 요구사항으로 담도록 “정치적 계약”에 대한 협상을 했다. 캄퐁에 살던 많은 유권자들이 해당 후보를 지지했고, 해당 계획은 현재 시행되고 있다.

31) L. Chenwi and K. Tissington, “Engaging meaningfully with government on socioeconomic rights: A focus on the right to housing” (University of the Western Cape, 2010년), 10쪽 참고. https://docs.escr-net.org/usr_doc/Chenwi_and_Tissington_-_Engaging_meaningfully_with_government_on_socio-economic_rights.pdf에서 확인 가능.

32) <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=10266&catid=34&typeid=73&SubMenuID=69> 참고.

33) N. Castanas et al., “Leave no one behind” (working paper, 2016년 12월). http://www.achr.net/upload/downloads/file_12012017132717.pdf에서 확인 가능.

34) M. Ayenao Lagos의 기사 참고, 스페인어로 오직 http://revistaplano.uc.cl/wp-content/uploads/Articulo_Margarita_Ayenao.pdf에서 확인 가능. 또한 루카 주택에 대한 2013년 12월 10일에 대한 기사 참고, <https://www.archdaily.com/456299/ruca-dwellings-undurraga-deves-arquitectos>에서 확인 가능..

E. 원칙 5: 책임 있는 예산 책정 및 조세정의

73. 만약 정부가 주거 전략 시행을 위한 합당한 수준의 예산과 자원을 편성하지 못하면 주거 전략은 성공하지 못할 것이다. 주거 전략에는 반드시 단기 및 장기의 적절한 자원 배정이 모두 필요하다.
74. 주거 전략을 위한 예산은 유엔 사회권규약 제2조 1항에 따른 “최대한의 가용 자원”과 “모든 적절한 수단”의 기준을 준수해야 한다. 이 기준을 준수한다는 것은 주거 문제 해결을 위한 합리적 수준의 지출을 한다는 의무와 합리적 조세 부과 및 기타 조치를 통한 가용 자원 확보 의무를 이행한다는 것을 의미한다.
75. 젠더 반응적 예산 책정 절차는 여성의 주거 경험에 미치는 영향의 측면에서 국가 및 지역 정부의 예산이 분석되고, 여성 주거 평등을 촉진하는 재정적 결정이 이루어지도록 해야 한다.
76. 참여 예산 책정 절차는 인권기준에 초점을 맞추고, 일정한 목표와 타임라인이 달성되기 위한 적절한 자원이 할당되도록 하며, 취약계층의 수요에 대해 충분히 숙고하는 것을 보장하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.
77. 주거 전략은 반드시 주거 문제에 대한 책임을 지는 지역 및 지방 정부가 충분한 자금, 세금 또는 기타 자원 확보 수단을 이용할 수 있게 보장해야 한다.
78. 주거 전략은 주거와 부동산 영역에서 조세회피와 탈루가 생겨나지 않도록 해야 한다. 주거 체계에서 조세회피는 주거권 실현을 위해 사용되어야 하는 막대한 재원을 잃어버리는 요소가 된다.
79. 주거 전략은 필수 세제 개혁을 통해 과세제도가 주거권을 저해하는 것이 아니라 오히려 증진한다는 점을 보장하는 데 그 역할을 다해야 한다. 예를 들어, 호화 주택에 투기하고 투자하는 사람들은 더 높은 세율을 적용 받아야 하며, 재개발 또는 인프라에 대한 공적 투자의 결과로 민간 소유주가 얻은 수익은 회수되고 공공 목적으로 이용되어야 한다. 기타 조세전략들은 특별보고관의 “주거의 금융화”에 대한 보고서에 명시되어 있다.³⁵⁾
80. 조세 탈루를 막고 부자 누진세를 도입하며 거두는 추가 세수는 부담가능한 주택의 공급, 저소득 가정 보조금 제공, 토지 은행 설립, 주거 전략 지원을 위한 기타 자원 마련을 위해 회수되어야 한다.
81. 많은 국가에서 주택 소유자는 임차인에 비해 세금을 우대 받는데, 이는 사회경제적 격차를 키우는 원인이 된다. 주거 전략은 이러한 격차를 검토하고 해결해야 한다.

35) A/HRC/34/51.

- 82. 조세 제도는 주로 남성에게 주택 소유권이 제공되는 사회에서 여성이 토지 또는 주택 소유주로 등록할 수 있게 세금 인센티브를 제공하는 방법 등을 통해 체계적 차별 개선을 위한 조치를 도입해야 한다.
- 83. 주거 전략은 부패에 맞서기 위한 정책, 주택 공급과 관리에 대한 공공-민간 간 파트너십과 계약을 엄격히 감시하기 위한 정책과 통합되어야 한다.
- 84. 도시 또는 지역 내, 특히 기술 분야의 다국적 대기업 설립 또는 확장은 기존의 주택 시장에 과도한 압박 및 수요를 불러일으킬 수 있다. 이러한 회사들이 높아진 주택 수요를 충족시키는 것을 지원하기 위해 자원을 제공하도록 하는 메커니즘을 모색해야 한다.

실제에서

- 85. 공공 재정 관리에 대한 참여가 헌법에 포함된 케냐에서 현재 해당 조항 이행을 위해 참여 예산 책정 실험이 진행되고 있다. 초기 결과를 보면 특히 여성의 참여가 높아진 것으로 나타났고, 예산 배정은 주택 프로젝트보다는 시설 개선에 집중하도록 바뀌고 있다.³⁶⁾
- 86. 싱가포르의 어떤 국가보다 금융화를 성공적으로 통제해왔다. 싱가포르는 18 퍼센트의 부동산 거래세를 부과하고, 부유한 부동산 소유주와 투자자에게 추가적인 인지세를 부과하여 얻은 수입을 저소득 개인의 주택 소유를 위한 보조금으로 사용한다.³⁷⁾
- 87. 캐나다 밴쿠버의 주거 전략은 빈집세, 호화 주택에 대한 차등적 부동산세, “징벌세”, 투기세, 비영구적 거주자의 부동산 소유 제한, 재개발로 상승한 부동산 가격을 회수하기 위한 조치 등을 포함한다.³⁸⁾
- 88. 대만에서는 주거용 부동산 소유주가 매입 1년 내에 부동산을 매매할 경우 매매가의 15 퍼센트를 세금으로 내고, 2년 내에 매매할 경우 매매가의 10 퍼센트를 세금으로 낸다. 뉴질랜드에서는 정부의 ‘브라이트-라인 테스트(bright-line test)’에 따라 2년 이내에 구매한 임대 주택을 매매할 경우 판매 수익에 대해 소득세를 내야 한다.³⁹⁾

36) <http://blogs.worldbank.org/governance/citizen-engagement-kenya-law-practice> 참고.

37) Sock-Yong Phang 및 Matthias Helbie, “Housing policies in Singapore”, Asian Development Bank Institute Working Paper No. 559 (2016년 도쿄) 참고. www.adb.org/sites/default/files/publication/181599/adbi-wp559.pdf에서 확인 가능.

38) <http://council.vancouver.ca/20171128/documents/rr1appendixa.pdf.1> 참고.

39) <http://www.ird.govt.nz/technical-tax/legislation/2015/2015-111/leg-2015-111-ta-bright-line.html> 참고.

F. 원칙 6: 인권기반 목표 및 타임라인

- 89. 주거 전략이 모두를 위한 적절한 주거라는 목표에 최대한 신속하게 도달하게 하고, 최대한의 가용 자원에 맞춰 가능한 단기간에 모든 개인의 권리를 실현하게 하기 위해서는 엄격한 인권기반 목표 및 타임라인이 필요하다.⁴⁰⁾
- 90. 목표와 타임라인은 합리적이어야 한다. 성취 불가능할 정도로 너무 야심에 차서는 안 되지만, 인권침해를 해결하기 위한 긴급성을 반영해야 한다. 국가들은 2030 지속가능개발의제와 새로운 도시 의제에서 약속한 결과의 성취를 보장하기 위해 주거 전략 내에 반드시 목표와 타임라인을 채택해야 한다.
- 91. 주거 전략 내 목표와 타임라인은 반드시 인권 관련 의무로 받아들여져야 한다. 이러한 목표와 타임라인을 맞추는 데 실패하면 용인할 수 없는 주거 환경에 사는 사람들에게 심각한 결과를 초래하고, 예기치 못한 사건 또는 상황 때문에 그런 것이 아닌 이상, 이는 국가가 책임을 져야 하는 인권 침해 사례가 된다.
- 92. 목표와 타임라인은 유엔 인권고등판무관에 의해 확인된 다음 세 종류의 인권 지표에 기반하여 설정할 수 있다.⁴¹⁾
 - (a) “과정 지표”는 일정 기간 동안 어떤 목표를 이뤘는지 보여주는 지표다. 여기에는 몇 채의 주택에 자금을 지원하고 이를 공급했는지, 몇 채의 주택 개선 사업이 완료되었는지, 또는 주거비 보조에 할당된 금액의 가치가 얼마인지 등에 대한 정보가 포함된다.
 - (b) “결과 지표”는 권리 소유자의 경험에 비추어 결과가 어땠는지 평가하는 지표다. 이 지표는 물과 위생설비가 갖춰진 가구의 수와 같은 양적 데이터와 삶의 경험과 직접적인 증언, 사진, 영상, 소셜 미디어 자료 등을 포착한 질적인 데이터 모두에 의존한다.
 - (c) “구조 지표”는 부담 가능성 또는 점유의 안정성 등 주거권의 구성 요소가 법적 보호 및 효율적인 해결 조치를 받는지 측정하는 지표다. 구조 지표는 실제 현장에서의 법적 보호의 효과, 사법 접근성과 실효적인 대책이 취약계층에게 실제로 유효한지에 대한 평가를 포함해야 한다.

40) 일반논평 3 9항 및 일반논평 4 14항 참고.

41) 유엔 인권고등판무관, Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation (2012년 뉴욕 및 제네바), 34-42쪽 참고. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf에서 확인 가능.

93. 주거 전략은 반드시 프로그램 수혜자(과정), 주거 환경(결과), 사법 접근성(구조)에 대한 충분한 데이터가 수집되고, 인종, 민족, 장애, 나이, 성별 및 기타 관련 특성 등에 따라 분류되도록 보장해야 한다.⁴²⁾
94. 특정 집단, 지역, 위치에 따라 독립적인 목표와 타임라인이 설정되어야 한다. 예를 들어, 거리에서 살아가는 아동 및 청년에 대한 주거 공급 상황을 측정하고, 장애인에 대한 공동체 기반 주거 공급을 측정해야 한다.
95. 목표는 낙인, 인종 분리, 불평등한 서비스와 교통의 제공, 토지 취득, 농업의 감소 등 체계적인 문제를 해결해야 한다.
96. 목표 설정 및 진행 상황 평가를 위해 내린 개념의 정의가 삶의 경험에 기반한 것인지 살피는 것은 중요하다. 예를 들어, “부담 가능성”은 극빈층, 추가적인 생활비용 지출이 발생하는 장애인, 또는 의료 지출이 많은 노년층 각각의 소득 수준을 모두 반영하는 방식으로 정의되어야 한다.
97. 주거 정책은 목표 설정의 기반이 되는 기본 인권 가치를 고려하지 않은 채 너무 통계에만 이끌려서는 안 된다. 수치화된 목표를 충족하기 위한 노력이 관련 당국이 더 복잡한 수요를 해결하거나 새롭게 제기되는 문제에 대응하는 것을 방해해서는 안 된다. 목표와 타임라인을 맞추는 데 있어 항상 인권 기반 주거 전략이라는 더 큰 종류의 목적을 잊어서는 안 된다.

실제에서

98. 많은 국가 및 지역 정부가 홈리스를 종식하겠다고 했지만, 성공 사례는 그다지 보이지 않는다. 캐나다 알베르타 주 메디슨 핫 시는 2015년 홈리스 종식을 선언했지만, 이는 메디슨 핫 시민 중 영구 거주 주택을 배정 받기 전 홈리스 쉼터에 10일 이상 머문 사람이 없다는 뜻이었다. 미국 스포캔 시에서는 만성적인 홈리스와 가족 단위 홈리스를 각각 2017년과 2018년까지 종식하기 위한 계획이 채택되었다. 해당 계획들은 주택에 대한 접근이 기본적 인권이라는 믿음에 기반했다. 하지만, 두 계획의 목표는 성취되지 못했다.

42) 일반논평 20 참고.

99. 핀란드의 홈리스 종식을 위한 2008-2015년 전략의 첫 번째 단계에는 1,250 호의 신규 주택 건설이라는 목표가 포함되었고, 10개의 도시에서 주택을 지원했다. 해당 전략은 목표치를 300호 초과 달성했지만, 홈리스를 50 퍼센트 줄이겠다는 주요 목표는 이루지 못하고 28 퍼센트 줄이는 데 그쳤다. 이 기간 동안 핀란드는 유럽 내에서 홈리스 감소에 성공한 유일한 국가였다. 해당 전략의 두 번째 단계는 홈리스의 구조적 원인을 해결하고, 긴급한 수요가 있는 사람들에게 주택을 제공하기 위해 전략의 도달 범위를 넓히는 것으로 목표가 조정되었다. 두 번째 단계에는 홈리스를 방지하기 위한 서비스 제공, 드러나지 않은 홈리스 해결, 그리고 청년 및 난민신청자를 위한 주거지 제공 등의 내용이 포함되었다.⁴³⁾
100. 2008년, 카보 베르데는 2013년까지 주택 미보급률을 20퍼센트 줄이기 위해 주택 8,400호를 공급한다는 내용의 “모두를 위한 주택”이라는 국가 차원의 주택 계획을 도입했다. 해당 목표치는 2011년, 국제통화기금이 카보베르데 정부에 해당 계획에 대한 지출을 줄이라는 경고를 한 후 6,010 호로 조정되었다. 금융기관들 또한 해당 계획의 주 수혜자가 되어야 했던, 대부분 비공식 분야에서 일하는 저소득층에게 모기지를 제공하는 것을 꺼렸다.⁴⁴⁾

G. 원칙 7: 책임 및 모니터링

101. 주거 전략의 이행 및 결과를 위한 효과적인 모니터링은 국가의 확실한 의무다.⁴⁵⁾
102. 지정된 모니터링 기구는 주거 전략의 실효성을 평가하고, 실패 사례 또는 결점을 확인하고, 계획 변경이 필요할 시 이를 권고하고, 정부 및 기타 행위자가 책임을 지도록 감시할 의무가 있다. 그 형태가 위원회이든, 주거 옴부즈맨이든, 주거 관련 대변 단체든, 국가 또는 지역 차원의 인권 기구이든, 지정된 모니터링 기구는 반드시 정부로부터 독립된 기구여야 하며, 충분한 재정 자원을 제공받고, 자유로이 의견을 발표하고, 정책과 법률에 대해 권고할 수 있어야 한다.⁴⁶⁾

43) N. Pleave, “The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness?”, European Journal of Homelessness, vol. 11, No. 2 (2017년 12월) 참고.

44) A/HRC/31/54/Add.1 참고. 또한 www.expressodasilhas.sapo.cv/economia/item/49517-fmi-aconselhou-fim-do-casa-para-todos-ha-quatro-anos 참고 (포르투갈어만 제공).

45) 일반논평 20 11항 참고.

46) 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회의 국가인권기구의 경제적·사회적 및 문화적 권리 보호 역할에 대한 일반논평 10(1998년) 3항 참고.

103. 모니터링 기구는 또한 국제인권기구 또는 지역인권기구에 주거권의 준수에 대한 독립적인 정보를 제공하거나, 관련 사건이 있을 경우 국내 법원 또는 인권재판소의 청문회에 참여할 의무를 가질 수 있다. 모니터링 기구는 또한 법원 또는 재판소의 권고 또는 시정 명령이 이행되는지 모니터링할 책임을 가질 수 있다.
104. 모니터링 기구는 또한 영향을 받는 공동체를 방문하고, 체계적 문제 또는 보고된 문제에 대한 공청회를 열고, 경험을 통해 전문성을 획득한 사람들의 지식을 이용할 권한과 자원을 가져야 한다.
105. 모니터링을 할 때에는 인권 지표를 사용하고, 합의된 목표 및 타임라인에 관한 진행 상황을 점검하고, 모든 관련 데이터를 고려해야 한다. 데이터는 집단별 특성에 따라 세부화되어야 하며, 이주민뿐만 아니라 홈리스 또는 비공식 거주자에 대한 내용도 포함해야 한다.
106. 영향을 받는 공동체, 시민사회단체, 언론, 인권기구가 수행한 주거 전략에 대한 점검 또한 진행상황을 평가하고 문제를 해결하기 위한 측면에서 고려되어야 한다.

실제에서

107. 스페인에서 옴부즈맨은 공공 당국과 입법부에 권고할 권한이 있으며, 법률을 개정안을 만들거나 제안할 수 있다. 옴부즈맨은 스페인 모기지 위기의 원인과 취약계층에게 미친 영향을 분석했고, 포괄적인 권고안을 제시했다.⁴⁷⁾
108. 캐나다의 국가 주거 전략은 적절한 주거의 접근에 있어 체계적 장벽과 관련하여 취약 계층의 경험을 청취할 책임이 있는 연방 주거 대변 단체를 위한 규정을 포함한다.⁴⁸⁾
109. 페루의 옴부즈맨은 주택에 대한 국민의 접근에 영향을 미치거나 제한하는 상황에 개입한다. 예를 들어, 페루 옴부즈맨은 리마 광역 지방 자치체가 쓰레기 처리장에서 살아가던 칸타갈로 공동체의 시피보-코니보 부족 사람들을 위한 이주 대책을 도입할 것을 권고했다. 이에 대해 페루 주거 건설 위생부는 해당 가구를 위한 주택 건설에 2300만 페루 솔레를 투자하겠다고 발표했다.⁴⁹⁾

47) www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/Ndp_hipotecas_en.pdf 참고.

48) “Canada’s National Housing Strategy” (Ottawa, 2017년 오타와) 참고. www.placetocallhome.ca/pdfs/Canada-National-Housing-Strategy.pdf에서 확인 가능.

49) 본 보고서를 위해 페루 옴부즈맨이 제출한 자료, 6쪽.

H. 원칙 8: 법적 절차에 대한 접근 보장

110. 권리 기반 전략은 반드시 침해 사례에 대한 구제수단 접근을 보장하는 효율적인 권리주장 메커니즘을 포함해야 한다. 이러한 메커니즘은 포용적이고 실효적인 주거 체계 운영을 보장하는 데 중심적 역할을 할 수 있다. 이러한 메커니즘은 취약계층의 주택 부족 문제를 확인하고, 그동안 방치되거나 무시되었던 상황에 대한 관심을 이끌어내며, 적절한 주거에 대한 접근을 막는 법, 정책, 계획이 무엇인지 확인하는 데 도움을 준다. 이러한 메커니즘은 권리 소유자들에게 주거 문제에 대한 적절한 대책 또는 해결책을 알아볼 기회를 제공한다.
111. 권리기반 주거 전략은 법적 절차에 대한 접근을 보장하는 다양한 수단에 의존할 수 있다.⁵⁰⁾ 법원은 주거권 침해에 관해 헌법에 기반한 주장을 듣거나 주거 전략을 관리하는 법률을 시행하는 것에 의존할 수 있다. 권리자들이 법 절차에 접근하거나 목소리를 낼 수 있도록 보장하는 필수적인 법적 지원과 기타 지원이 반드시 제공되어야 한다.
112. 법원에 소송을 하는 최종단계도 중요하지만, 보다 접근하기 쉬운 다른 권리 주장 메커니즘이 주거 전략에 포함되어야 한다. 옴부즈맨 사무실, 주거 위원회, 인권기구, 지역사회 주거위원회 또는 주거 문제 관련 대변 단체는 권리 주장 사안에 대해 검토하고 이에 대한 정부 및 기타 관련 행위자들의 응답을 요구할 권한을 가질 수 있다.
113. 권리 주장 메커니즘이 체계적 문제에 대한 권리청구 주장을 듣고, 모든 관련 행위자들에게 책임을 지도록 하는 것은 특히 중요하다. 이러한 메커니즘에는 시민사회의 목소리를 듣고, 다양한 수준의 정부를 참여시키고, 민간 행위자에게 책임을 지도록 하는 광범위한 범위의 권한이 주어져야 한다.
114. 주거 전략과 관련해, 법적 절차에 대한 넓은 범위의 접근이 가능해야 한다. 국가들은 강제퇴거 등의 특정한 행위에 대해 책임이 있다. 그러나 국가는 또한 반드시 전략 내 지정된 기간 내에 비공식 거주지에 기본 서비스를 제공하지 못하는 등 점진적인 주거권 실현에 실패해서 생기는 권리 침해 사례에도 책임을 져야 한다.

50) 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회의 국제규약의 국내 적용에 대한 일반논평 9(1998년) 9항 참고.

실제에서

115. 프랑스의 “DALO”법은 권리 침해가 일어난 사건에서 타협적인 해결 절차와 소송 선택권을 둔다. 정부가 해당 법에 따라 주택을 공급하는 것에 실패한 것에 대해 1,290만 유로의 벌금을 선고받은 사례가 있다.⁵¹⁾
116. 많은 도시에 옴부즈맨 사무실이 있어 주거권 침해에 대한 진정 제기 절차를 제공한다. 인권 도시로 지정된 책임을 다하기 위해 서울시는 지역 인권위와 옴부즈맨 사무실을 설립하여 지역 주민들의 진정 사항을 처리한다.⁵²⁾
117. 남아프리카 인권위원회는 진정 사항 처리 절차를 만들었고, 청문회를 개최할 의무를 가진다. 주거권 침해 관련 다수의 진정을 받은 후, 위원회는 주택에 대한 접근과 지역 거버넌스, 서비스 전달 체계를 조사하기 위한 청문회를 열었다. 위원회는 10개의 정부 기관 및 공공 기관을 피고로 지명했다. 청문회 종료 시, 위원회는 남아프리카에서 당시 진행하던 주거 계획이 적정한 주거에 대한 권리의 점진적 실현을 이루는 데 실패했다고 결론을 내렸다. 위원회는 모든 수준의 정부에 광범위한 권고를 내려, 존엄 받으며 살 권리를 지키기 위한 중심 요소로서 주거권을 실현하기 위해 “정부 부처는 주거 의무를 다루는 사고방식을 바꿀 것”을 요청한다.⁵³⁾

51) C. Levy-Vroelant, “The Right to housing in France: Still a long way to go from intention to implementation”, Osgoode Hall Journal of Law and Social Policy, vol. 24 No. 5, 102쪽. <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1210&context=jlsp>에서 확인 가능.

52) 유엔 인권고등판무관, “Implementing the Right to Adequate Housing: A Guide for Local Governments and Civil Society” (제네바), 8쪽 참고. www.uclg-cisd.org/sites/default/files/GuideSubnationalReport_EN.pdf에서 확인 가능.

53) 남아프리카 인권위원회 “Investigative Hearing Report: Access to Housing, Local Governance and Service Delivery”, (2015년 2월 23-25일), 19쪽 및 100쪽 참고. www.sahrc.org.za/home/21/files/Access%20to%20Housing%202015.pdf에서 확인 가능.

I. 원칙 9: 민간 행위자의 의무 명확화 및 금융, 주택, 부동산 시장 규제

118. 대부분의 국가에서 주거 및 관련 서비스는 주로 민간부문에서 생산 및 제공한다. 그러므로 민간 행위자의 중요한 역할을 무시하면 주거 전략의 실효성은 떨어질 수 있다. 관련 민간 행위자의 범위는 소규모 건물주부터 부동산 개발업자까지, 건설사에서 다국적 부동산 법인까지, 그리고 에어비앤비와 기타 단기 임대사업자까지 다양하다. 또한 은행 및 기타 금융기관, 국제 헤지 펀드 및 수십억 달러의 민간 주식회사도 이에 포함된다.
119. 주택 투자가 전 세계적으로 가장 큰 사업 분야라는 사실에도 불구하고, 주거 영역에서의 기업과 인권에 대한 관심은 부족했다. 주거 전략을 세울 때에는 투자자와 건물주를 대상으로 한 인권 교육 캠페인 또는 예비 건물주의 인권 의무 준수에 대한 의무교육을 포함해야 한다.
120. 주거 전략은 유엔 기업과 인권 이행원칙에 제시된 모든 기준을 충족시켜야 한다. 실효성 있는 대책과 기업과 이행 이행원칙에 따른 고충 처리 절차에 대한 접근을 통해, 영향을 받는 공동체에게 젠트리피케이션, 토지 취득, 투기 활동의 영향에 대한 우려를 제기할 수 있는 수단을 제공해야 한다.
121. 하지만 기업과 인권 이행원칙은 주거권 실현을 위해 필요한 기업 규제에 대한 포괄적인 내용을 제공하지는 않는다. 주거 전략은 주거권을 실현하기 위한 국가의 의무에 중점을 두는 것에 반해, 해당 원칙은 주로 주거권을 존중하고 보호할 의무를 보장하는 것에 한정되어 있다. 대부분의 주거 체계가 민간 행위자에게 의존한다는 점을 볼 때, 정부는 민간 행위자가 불법적인 퇴거나 철거를 하지 않는 등 위해 행위를 하지 않을 것이라고 쉽게 보장할 수는 없다. 정부는 반드시 민간 행위자와 투자자의 행위가 주거권을 실현해야 하는 국가의 의무와 배치되지 않도록 보장해야 한다. 이런 측면에서, 예를 들어 주거 전략은 투자자에게 고급 주택보다는 부담 가능한 주택을 공급하도록 요구하거나, 장애인을 위한 주택을 일정 비율 마련하거나, 거주자의 선택에 따라 기존 주택이 개선되도록 보장하는 것을 요구할 수 있다.
122. 주거 금융화에서 발생하는 도전과제는 국가가 민간 행위자를 규제하고 금융시장의 활동을 감독하는 방법에 대한 중대한 전환을 요구한다. 주거 전략은 반드시 토지와 주택의 사회적 기능을 확인하고, 투기를 억제하는 조치를 채택하고, 불필요한 고급 주택 공급을 막고, 공공 토지의 사유화를 방지해야 한다.
123. 주거 전략은 주택 투자의 대안적 형태를 증진하고 인식하여 토지 및 주택의 사유화를 방지해야 한다. 민간 투자에 의존하는 것보다 지역사회 토지신탁, 집단적 소유 형태, 사회주택을 우선시해야 한다.
124. 주거 전략은 민간 파트너십과 공공 당국과 민간 개발자 간의 관계에 대한 엄격한 감독을 위한 메커니즘을 생성해야 한다. 그 메커니즘은 “공익적 목적”으로 인해 발생하는 이주 또는 토지 취득이 사적 이익을 위해 악용되지 않도록 보장해야 한다. 지구계획 변경과 토지사용에 대한 결정은 투명성, 지역사회에 대한 책임, 부패 방지를 보장하기 위한 독립적인 감시를 받도록 해야 한다.

- 125. 주거 전략은 돌봄제공자, 가사노동자, 노점상, 가내 수공업자 등 비공식 경제활동으로 생계를 의존하는 사람들을 보호하고 지원해야 한다.
- 126. 농촌 지역에서 주거 전략은 물, 식품 안전, 토지, 생계에 대한 권리 등 주거권이 채취 산업과 기업식 농업으로부터 보호받고, 토지 탈취를 방지하고, 유엔 원주민권리선언에 따른 원주민의 권리를 보호하도록 보장해야 한다.

실제에서

- 127. 아르헨티나의 공정한 주거지 접근에 대한 법은 컨트리클럽과 폐쇄적 주택단지와 같은 대규모 부동산 개발이 필요한 경우에는 국가가 토지나 부동산 가격의 10퍼센트에 대한 권리를 양도받아 사회주택을 위한 비용으로 사용하도록 한다. 이 법은 또한 비공식 거주지 거주자들의 퇴거를 금지하고, 지역 개발로 인해 부동산 가치가 오를 경우 부동산세를 인상할 수 있게 한다. 이렇게 얻은 수익은 비공식 주거지 및 위험한 주거환경 개선에 사용된다.
- 128. 인도 의회는 2016년, 부동산 개발에 있어 불필요한 지연을 없애고 투명성을 증진하기 위해 부동산(의 규제 및 개발에 대한) 법을 통과시켰다. 이 법은 개발 프로젝트를 등록하고 프로젝트에 참여하는 모든 개인과 기업을 명시할 것을 요구한다. 이 법으로 인해 부담 가능한 주택 건축 프로젝트가 늘어나고 부동산 분야의 책임성이 향상될 것으로 기대된다. 하지만 주거권 및 토지권 네트워크라는 기관에서 요구했던 바와는 달리, 이 법에 부동산 투기 규제나 저소득 가구에 부담 가능한 주택을 제공하는 것에 대한 내용은 없다.⁵⁴⁾
- 129. 많은 지역 정부는 개발자들이 적어도 신축 주택 중 최소한의 비율이라도 부담 가능한 가격대에 제공할 것을 요구한다. 캐나다 몬트리올은 주택의 15퍼센트를 부담 가능한 가격대에 제공해야 하는데, 영국 런던은 25퍼센트이며, 프랑스 파리의 플렌느 코뮌은 40퍼센트다.⁵⁵⁾

- 130. 리마에서는 지역사회 주민들의 협회와 민간 개발업자 간의 파트너십을 통해 주로 리마 지역에서 재생 작업이 이루어졌다.⁵⁶⁾ 지역사회 단체들은 민간 개발업자가 역사적으로 유래 깊은 주택을 매입하려고 한다는 것을 인정한다. 그 후 해당 건물들은 재건축되어 현재 거주자에게는 보조금이 지원되는 주택을 공급하며, 신규 매입자에게는 시장 가격이 책정된 주택으로 공급된다.⁵⁷⁾

J. 원칙 10: 국제 협력 및 지원 이행

- 131. 주거 전략은 주로 국가내 주거권 실현과, 새로운 도시 의제 및 2030 지속가능개발 의제의 약속에 따라 모두에게 적절한 주택을 제공하기 위한 국내 정책과 계획의 설계 및 이행 보장에 집중한다. 하지만, 국가들은 동시에 주거 전략을 통해 다루는 수많은 도전 과제는 전 세계에서 일어나며, 또한 해결을 위해 국제사회의 행동을 필요로 한다는 점을 인지해야 한다.
- 132. 유엔 사회권규약 제2조 1항은 규약의 권리를 점진적으로 실현하기 위한 국제적 차원의 의무를 인정하며, 국가는 특히 경제적 및 기술적으로 각자 그리고 국제적 공조와 협력을 통한 조치를 취해야 할 것을 명시한다. 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회는 한 국가의 개발 원조가 주거권과 관련한 국제인권 의무를 준수하지 않아 다른 국가의 주거권을 침해한 결과를 가져온 것을 확인했다.⁵⁸⁾ 주거 전략은 세계적인 도전 과제를 해결하기 위한 국제 협력, 원조, 공동목표 달성 촉진 등을 강화하며 국제적인 차원의 주거권 보장에 힘써야 한다.
- 133. 개발 원조는 보통 주거권 실현에 도움보다는 방해물이 된다. 자금을 지원 받아 이루어지는 인프라 개발 프로젝트는 강제퇴거로 이어지고, 부동산 및 주택 금융화에 대한 지원은 투기와 부동산 가격 상승으로 이어진다. 이보다는 오히려 지역사회가 주도하는 주거 환경 개선을 지원하고 공동의 명목과 공동 소유의 모델을 그릴 수 있는 혁신적인 기술적, 금융적 지원 모델이 채택되어야 한다. 개발 원조 수혜국은 원조가 주거 전략을 지원하고 촉진하는 방식으로 제공될 것을 주장해야 한다.

54) Housing and Land Rights Network, Housing and Land Rights in India: Submission to Habitat III (2016년 뉴델리) 참고. http://hlrn.org.in/documents/Housing_and_Land_Rights_in_India_Report_for_Habitat_III.pdf에서 확인 가능.

55) 세계지방자치단체연합에서 본 보고서를 위해 제출한 자료.

56) 상계서 30쪽.

57) 상계서 31쪽.

58) E/C.12/DEU/CO/5 11항 참고.

134. 국제 금융 기관은 빈번히 대출을 위한 환경 또는 프로젝트로서의 주거 전략의 기반을 약화시키는 규제 완화 또는 긴축 정책을 부과했다. 국제 또는 지역 금융기관에서 재정 지원을 받아야 하는 국가들은 자국의 주거 전략을 지원하는 기간 및 조건에 대한 협상을 진행해야 하고, 주거권 침해로 이어질 대출 조건은 받아들이지 말아야 한다.⁵⁹⁾ 인권 의무에 반하는 조건에 대응하기 위해서는 긴급 진정 처리 절차가 제공되어야 한다.
135. “국제 도시”에서 나타나는 전례 없는 자본 흐름과 주택 금융화는 주택 자산을 국제 무역 상품으로 바꾸어 놓았다. 주거 전략은 투자 회사와 펀드, 부동산 투자자, 기타 기업의 투명성과 책임성을 확보해야 한다. 주거 전략은 유엔 글로벌콤팩트와 같은 국제계획과 맞물리도록 하여 투자와 사업의 관행이 지속가능성과 주거권에 조응하는 것을 촉진시켜야 한다. 주거 전략은 국가 금융 기관, 증권사, 자본 시장을 주거권을 증진하는 방식으로 규제하고, 국제증권감독기구와 같은 국제기구가 주거권 지원 기준을 개발하고 발전시키도록 압박해야 한다.
136. 국제 조세 피난처와 부동산 투자 투명성 부족은 정부가 주거 전략 이행에 사용할 수 있는 자원을 고갈시킨다. 국가들은 탈세에 효율적으로 맞서고, 조세 피난처를 제공하는 국가들이 더 이상 그러지 못하도록 압박하기 위한 공동 전략을 도입하기 위해 국제금융등록제⁶⁰⁾ 작성 등의 조치와 국제개발협력기구(OECD)가 제안한 조치⁶¹⁾ 등을 함께 이행해야 한다.
137. 채취 산업, 기업식 농업, 부동산 분야의 다국적 기업은 주택, 생계 지역사회를 파괴하고 추방시킨다. 국가들은 자국에 위치하거나, 등록되었거나, 활동 중인 초국적 기업들이 주거권 및 기타 인권에 대한 책임을 지도록 하는 법을 채택해야 한다.
138. 다수의 무역 및 투자 협정은 국가가 새 규제 조치를 도입할 시, 그 규제가 주거권 보장을 위해서 반드시 필요하다라도, 투자자들이 국가에 소송을 걸 수 있게 한다. 주거 전략은 이런 협정이 주거권을 실현하도록 해야 하며, 인권의무를 충족시키기 위해 도입된 조치들을 투자자들의 공격으로부터 보호해야 한다. 주거권과 기타 인권을 보호하고 촉진하는 새로운 형태의 무역 및 투자 협정을 위해 협상해야 한다.

59) E/C.12/2016/1 4항 참고.

60) 세계불평등연구소, “World Inequality Report 2018” (2017년 베를린), 15-16쪽. <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-english.pdf>에서 확인 가능.

61) OECD, Base Erosion and Profit Shifting, (2013년 파리). www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf에서 확인 가능.

실제에서

139. 라고스 주가 세계은행으로부터 인프라 구축 및 개선을 위한 자금을 지원 받던 2013년, 나이지리아 정부는 바디아 이스트 지역에서 약 9,000명의 사람들을 강제로 퇴거시켰다. 이러한 퇴거는 나이지리아 정부가 준수하기로 한 세계은행의 세이프가드 정책에 위반하는 것이었다. 사회 경제적 권리 행동 센터는 세계은행 조사단에 그 퇴거 사건에 대해 조사해달라고 요청했다. 조사를 진행하는 대신 조사단은 지역사회와 협상을 추구하는 사전접근을 추진했다. 이는 약간의 보상과 고충처리 메커니즘을 제공하도록 하는 재정적 행동계획을 낳았다. 본래 고충처리 과정에 참여했던 지역사회 구성원들은 협정에 만족하지 못했다. 하지만, 조사단은 조사를 진행하는 것을 거부했다.⁶²⁾
140. 유럽 연합은 조세 피난처 역할을 하는 17개의 국가명이 담긴 목록을 만들었으며, 만약 문제가 해결되지 않을 시에는 해당 국가에 제재를 가하는 것을 검토하고 있다.⁶³⁾
141. 2004년 이후로 진행 중인 독일과 이집트 사이 도시 지역 참여 개발 프로그램은 혁신적인 지역사회 주도 개발 원조 프로젝트의 예시 중 하나다. 이것은 그레이터 카이로 지역의 도시 개선사업에서 지역 정부와 시민 사회 단체들을 위한 참여절차를 실행하는 것을 지원함으로써, 비공식 구역을 개선하는 것에 집중한다.⁶⁴⁾
142. 전 세계 지역정부의 연합조직인 세계지방자치단체연합은 새로운 도시 의제, 파리협약, 그리고 다른 국제 협약을 실현하고자 지역정부를 국제 개발 메커니즘과 국제기관에 통합시킬 것을 제안하는 보고타 약속과 실천 의제를 채택했다.⁶⁵⁾
143. 세계지방자치단체연합은 또한 유엔 인권고등판무관 및 특별보고관과 새로운 다양한 이해관계자가 참여하는 국제적인 운동인 “시프트”에 함께하며, 주거권을 위협하는 전 세계적인 문제를 해결하기 위해 전 세계적인 인권기반의 조치가 필요하다는 것을 인지하고 있다.

62) 세계은행, “Lagos Metropolitan Development and Governance Project” (2015년 워싱턴 D.C.). <http://projects.worldbank.org/P071340/lagos-metropolitan-development-governance-project?lang=en>에서 확인 가능.

63) EU 위원회, “The EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes” (2017년 12월 5일 브뤼셀). www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf에서 확인 가능.

64) <http://egypt-urban.net/about/> 참고.

65) 세계지방자치단체연합, “The Bogota Commitment and Action Agenda” (2016년 10월 보고타) 참고. www.bogota2016.uclg.org/sites/default/files/bogota_commitment.pdf에서 확인 가능.

V. 결론 및 권고사항

144. 새로운 도시 의제와 2030 지속가능개발의제의 목표를 이루기 위해 필수적인 주거 전략을 개정 또는 수립하는 데 있어, 특별보고관은 다음의 인권기반 전략 “체크리스트”와 위에서 언급한 특정 조치들을 함께 이용할 것을 권고한다.

- (a) 주거 전략에 법적효력을 부여하는 법률이 있는가? 그 법은 실효성 있는 조치를 수반하는 법적 권리로서 주거권을 최우선적으로 인정하는가? 해당 법은 최대한의 가용 자원에 맞추어 즉각적이고 점진적인 의무를 확인할 수 있는 주거권을 실현하기 위한 과정을 담고 있는가?
- (b) 주거 전략은 가장 도움을 필요로 하는 사람들을 우선시하고, 실질적 평등을 보장하며, 차별을 겪는 그룹의 특별한 상황에 대응 하는가? 식민지 경험의 영향이 유엔 원주민권리선언에 따른 방식으로 해결되고 있는가?
- (c) 주거 전략이 주거권의 모든 차원을 포함시키고, 모든 관련 문제, 정책, 집단, 지역을 다루고 있을 만큼 포괄적인가? 주거 전략에 모든 단계와 수준의 정부가 함께 관여하고 있는가?
- (d) 주거 전략이 특정 메커니즘을 통해 권리기반 참여를 보장하는가? 주거 전략의 계획, 이행, 모니터링 과정에서 의미 있는 참여가 보장되며, 취약계층의 참여를 위한 지원이 제공되는가?
- (e) 주거 전략이 최대한의 가용 자원 할당을 보장하는가? 주거 전략이 조세제도의 불평등하고 부당한 문제를 해결하기 위한 조치를 포함하고 있으며, 세수로 주거권 실현을 촉진하도록 보장하는가?
- (f) 주거 전략이 인권지표에 기반을 둔 합리적 목표와 타임라인을 포함하며, 이를 이루기 위해 엄격하게 모니터링하고 집행하는가?
- (g) 주거 전략이 독립적인 감시기구에게 정부와 다양한 위원회와 함께 체계적 문제를 직접 해결할 수 있는 권한을 부여하는가?
- (h) 주거 전략이 주거권을 점진적으로 실현하는 데 실패한 경우를 포함하여 주거권을 효과적으로 주장하기 위한 메커니즘을 법원 및 기타 수단들을 통해 보장하는가?
- (i) 주거 전략이 주거권을 충족시켜야 할 의무 등 국가의 모든 의무에 맞추어 민간 행위자의 의무를 명확히 하며, 금융, 주택, 부동산 시장에 대한 규제를 보장하고 있는가?
- (j) 주거 전략이 국제 협력과 원조를 포함하고 있으며, 국제금융기관이 적정한 주거에 대한 권리를 위협하는 국제적인 문제를 해결하기 위한 역할을 맡도록 하고 있는가?

적정 주거 특별보고관의 대한민국방문결과보고서 (A/HRC/40/61/Add.1, 2018)





대한민국 방문에 대하여

유엔 인권이사회 제 40회 세션

2019년 2월 25일 - 3월 22일 25

아젠다 항목 3

발전권을 포함한 모든 인권과 시민적,
정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리
증진 및 보호

적정 생활수준을 누리기 위한 권리의 요소로서 적정한 주거 및 해당 맥락에서 차별받지 않을 권리에 대한 특별보고관의 보고서**,*

배포: 일반
2019년 2월 28일

원문 언어: 영어

사무국은 인권이사회 결의안 34/9호와 관련하여 2018년 5월 14일부터 23일까지 대한민국을 방문한 레일라니 파르하 특별보고관의 적정 생활 수준을 누리기 위한 권리의 요소로서 적정한 주거 및 해당 맥락에서 차별받지 않을 권리에 대한 보고서를 인권이사회에 제출함.

* 본 보고서의 요약본은 모든 공식 언어로 배포됩니다. 단, 보고서 원문은 영어로만 배포됩니다.

** 본 보고서는 가장 최근의 정보를 반영하고자 마감 기한 이후에 제출되었습니다.

적정 생활수준을 누리기 위한 권리의 요소로서 적정한 주거 및 해당 맥락에서 차별 받지 않을 권리에 대한 특별보고관의 보고서

목 차

- I. 서론 157
- II. 법체계 158
- III. 적정한 주거에 대한 권리 159
 - A. 주거 환경에 대한 개괄 160
 - B. 주요 사안 162
- IV. 차별과 사회적 배제 172
 - A. 여성, 청년 그리고 노인 172
 - B. 이주 노동자 174
 - C. 장애인 174
 - D. 성소수자 175
- V. 사법 절차에 대한 접근 176
- VI. 결론 및 권고사항 178

I. 서론

1. 레일라니 파르하 적정 주거 특별보고관은 대한민국 정부의 초청을 받아 2018년 5월 14일부터 23일까지 대한민국을 방문했다. 특별보고관의 방문 목적은 한국 내 주거권 실현에 관한 긍정적 성과와 현존하는 도전과제를 확인하려는 것이었다. 이러한 과정에서 특별보고관은 취약계층이 어느 수준까지 주거권을 누리며, 해당 맥락에서 차별받지 않고 있는지에 대해 주의 깊게 살펴보았다.
2. 특별보고관은 대한민국 정부의 초청과 한국 방문 당시 철저한 협력을 해준 것에 대해 감사하는 마음을 표한다. 또한 특별보고관은 국가 고위 공직자, 서울특별시와 부산광역시의 공무원, 판사, 변호사, 국가인권위원회, 시민사회 대표를 포함한 모든 대화 상대에게도 감사를 전한다. 특별보고관은 자신들의 개인적인 경험을 직접 만나 공유해 준, 다양한 수준의 비적정 주거에서 살고 있거나 홈리스 상태에 있는 개인 및 가족들에게 특히 감사하는 마음을 표한다.
3. 특별보고관은 대한민국 국토교통부, 외교부, 법무부, 보건복지부, 노동부, 여성가족부와 유익한 만남을 가졌다. 특별보고관은 또한 대법원, 국가인권위원회, 경찰청을 방문했고, 한국토지주택공사(LH), 한국주택금융공사(HF), 코레일 등 관련 국영기업과의 만남도 가졌다. 특별보고관은 국민연금공단, 국토연구원 그리고 한국공인중개사협회와 만남의 기회를 가진 것에 대해서도 감사를 전한다.
4. 대한민국은 다양한 방법으로 주거권을 추구하고 있으며 주거권의 점진적 실현을 향해 상당한 노력을 기울여왔다. 서울특별시와 서울시장은 주거권을 포함한 인권 실현을 위해 특히 헌신해왔으며, 전 세계에서 주거권을 주장하고 주거권의 실현을 위해 노력하는 다양한 이해관계자들의 국제적 운동인 시프트(SHIFT)에 참여했다.
5. 2017년 인구총조사에 따르면 대한민국의 인구는 5,140만 명을 기록했으며, 거의 절반인 2,550만 명이 수도권 지역에 거주한다. 도시화는 지난 40년간 이어졌으며 현재 인구의 82.7 퍼센트가 크고 작은 도시에 거주한다.
6. 현재 기대 수명이 82.5세까지 늘어나고 2017년 여성 한 명당 1.05의 출산율을 기록할 정도로 출산율이 급격하게 떨어지는 대한민국은 현재 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되는 국가 중 하나다.¹⁾

1) 통계청, 2017년 인구주택총조사 및 2017년 사회적 지표, <http://kostat.go.kr>.

동시에 대가족, 다세대 가정은 줄어들고 있으며, 1인 가구와 2인 가구의 수는 상당히 증가했다. 2000년에는 1인과 2인 가구가 전체의 34퍼센트에 불과했는데, 이 수치는 2017년 55.3 퍼센트를 기록했다. 여성이 가장인 가구의 수도 점점 늘고 있으며, 그 비율은 1990년 15.7 퍼센트에서 2017년 30.6 퍼센트로 거의 두 배 증가했는데 이 수치는 계속해서 증가할 것으로 보인다.²⁾

7. 지난 50년간 대한민국은 대규모의 상대적으로 급격한 경제성장을 경험하며 개발도상국에서 현재 세계 11위 경제국으로 발돋움했다. 하지만 지난 10년간 경제 성장률이 둔화하고 소득 분배는 점점 더 한쪽에 집중되었는데, 이는 많은 이들의 주거에 대한 접근성에 영향을 미치고 있다.
8. 과거의 인상적인 경제성장을 통해 전체적으로 빈곤율이 낮아졌지만, 여전히 전체 인구의 13.1 퍼센트는 OECD 빈곤선 아래에 놓여있다.³⁾ OECD 국가 중 한국의 노인빈곤율은 최고 수준이다. 65세 이상 인구 중 거의 절반인 45.7 퍼센트가 상대적 빈곤 속에 살아가며, 이들은 비적정한 주거 환경에 취약하다.⁴⁾

II. 법체계

9. 대한민국은 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우와 처벌의 방지에 관한 협약, 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약, 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약, 아동의 권리에 관한 협약, 장애인의 권리에 관한 협약을 포함한 다수의 국제인권조약을 비준했다.
10. 대한민국은 아직 국제 진정 절차를 통해 개인, 단체, 비정부기구의 사법 절차에 대한 접근성을 높일 수 있는 모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약과 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서를 비준하지 않았다.
11. 대한민국 헌법 제6조는 “체결·공포된” 조약은 국내법과 같은 효력을 가진다고 인정한다. 즉, 법원에서 국제인권조약을 근거로 하여 판결을 내릴 수 있다는 의미이다. 헌법에는 “적정한 주거에 대한 권리”가 명확히 나와 있지는 않지만, 헌법 제34조 1항은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”

2) 상동

3) 출처는 2015년 OECD 데이터, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=58290>

4) 상동

고 규정하고, 제35조 3항은 “국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”고 언급한다. 헌법 제23조 3항은 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한에 대해 정당한 보상을 지급하여야 한다고 명시한다.

12. 주거권 및 이와 관련한 다양한 사안은 법률에서도 확인할 수 있다. 2015년 제정된 주거기본법 2조는 “국민은 ... 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거 환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다”고 규정한다.⁵⁾ 해당 법은 더 나아가 소득수준·생애주기 등에 따른 주택 공급 및 주거비 지원을 통하여 국민의 주거비가 부담 가능한 수준으로 유지되도록 할 것과 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 저소득층 등 주거지원이 필요한 계층의 주거수준이 향상되도록 할 것을 명시한다. 이에 더해 해당 법은 장애인·고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것을 언급한다. 또한, 도움을 가장 필요로 하는 사람들을 위한 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률과 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률도 존재한다.⁶⁾

III. 적정한 주거에 대한 권리

14. 국제인권법에 따르면, 국가는 최대한의 가용 자원을 사용해 점진적으로 주거권을 실현할 의무가 있다. 주거권은 단순히 비를 피할 지붕이 있으면 된다는 식의 좁거나 제한적인 의미로 해석해서는 안 된다. 오히려 주거권은 안전하고, 편리하며 존엄성을 지킬 수 있는 곳에서 살 권리로 받아들여야 한다. 적정한 주거에 대한 권리는 (a) 점유의 법적 보장, (b) 서비스, 시설 및 인프라에 대한 가용성, (c) 비용의 적정성, (d) 거주 가능성, (e) 접근성, (f) 적절한 위치, (g) 문화적 적절성을 포함한다.⁷⁾
15. 대한민국은 주거권을 점진적으로 실현하고자 부단한 노력을 기울였다. 2000년대 초반 공공주택 프로그램의 시행으로 주택 부족 문제를 상당 수준 해결할 수 있었고, 전체적인 주거 환경은 지난 수십 년간 굉장히 개선되었다. 하지만 현재, 저소득 가정과 주거약자를 위해 시급히 주택비용과 주택의 질 문제를 해결해야 한다.

5) 2015년 6월 22일 13378번 법안 및 2017년 11월 28일 15120번 법안에 의해 개정

6) 모든 관련 국내법은 elaw.klri.re.kr에서 영어와 한국어로 확인 가능

7) 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회 일반논평 4

16. 국제인권법은 국가가 포괄적인 국내 주거 전략 또는 계획을 채택할 것을 요구한다.⁸⁾ 비록 한국이 주거기본법을 제정했지만, 다양한 주거 관련 법률과 프로그램이 어떻게 상호작용하고 있는지는 불분명하고, 상호작용할 경우에도 이것이 적절한 주거에 대한 권리, 지속가능개발목표(SDG)의 11번 목표와 새로운 도시 의제의 효율적 실현으로 이어질지는 미지수다.

A. 주거 환경에 대한 개괄

17. 1950년부터 1953년까지 이어진 한국전쟁 후, 대한민국은 중대한 주택 부족 문제에 직면했다. 서울에는 1960년대 초까지 전쟁 중 삶의 터전을 잃은 사람, 난민 그리고 도시로 이주한 농어촌 출신들이 형성한 임시 거주지가 다수 존재했다. 1966년 서울에는 380만 명의 인구와 약 72만 가구가 있었지만, 서울 시내 사용 가능한 주택은 단지 36만 호뿐이었다. 당시 여전히 군사정권 아래 있던 한국은 “빈민가” 지역을 “불도저”로 밀어버린다고 볼 수 있는 방식으로 정리했는데, 이는 인권기반의 임시 거주지 개선 방식과는 거리가 매우 멀었다.⁹⁾ 바로 그 당시 서울에 첫 번째 대규모 아파트 단지가 조성되기 시작했다.

접근성

18. 1981년 한국 정부는 국민주택기금을 설치했고 민간 및 공공 부문 개발자의 대규모 주택 개발 용도로 공공택지를 제공하기 시작했다. 몇 년 후, 정부는 단기간에 주택 200만 호를 짓기 위한 대규모 건설 작업에 들어갔고, 1980년대에 연간 20만에서 25만 호이던 주택 건설은 1990년대 초에는 연간 50만 호 수준이 되었다.¹⁰⁾ 공공임대주택의 수는 2007년 약 82만 5천 5백 호에서 2016년 약 136만 호까지 꾸준히 늘었다.¹¹⁾ 특별보고관은 수많은 국가가 공공주택에 대한 투자를 어려워하는 모습을 보이는 것과 달리, 한국의 현 정부는 계속하여 굳은 의지로 공공주택에 투자하는 움직임을 보이는 점을 환영한다. 한국 정부는 공공임대주택 비율을 2022년까지 6.7 퍼센트에서 9 퍼센트까지 높이고, 매년 13만 호의 추가적인 공공주택을 공급하는 것을 목표로 하고 있다.

19. 2007년, 한국 정부는 공공임대주택의 15 퍼센트를 취약계층에 할당하는 주거 지원 정책을 채택했다. 하지만, 2013년에서 2017년 7월 사이, 공급된 전체 물량의 3.5 퍼센트만이 주거약자에게 제공 되었다.¹²⁾

거주가능성

20. 1980년대에 한국인 대부분은 단독주택에 거주했지만, 오늘날 가장 전형적인 주거형태는 아파트로, 전체 주택의 60 퍼센트를 차지한다. 한국 내 전체 주택 중 46.5 퍼센트만 20년 이상 되었는데, 이는 노후 주택을 더 크고 높은 아파트 단지로 대체하는 것이 주된 정책이었기 때문이다.¹³⁾

21. 특별보고관은 한국 정부가 2004년 최저주거기준을 도입한 점과 해당 기준을 준수하지 않는 주택에 대한 모니터링을 시행한 점을 환영한다. 해당 기준은 구성원 수에 따라 필요한 방의 개수, 면적 등의 기준을 제시한 것으로 2011년에 개정되었다. 지난 10년간, 최저주거기준 미달 가구 비율은 2006년 16.6 퍼센트에서 2017년 5.9 퍼센트까지 하락했다. 하지만, 절대적인 수치를 보면 여전히 100만 가구 이상이 최저주거기준에 미달한다.

22. 전체적인 주택 내 인구 과밀 문제도 상당히 줄어들었다. 1980년과 2016년 사이 1인당 평균 주거 면적은 세 배 늘어 33 제곱미터를 기록했다. 하지만, 여전히 많은 이들이 아래에서 다룰 내용처럼 면적이 평균적으로 3.3 제곱미터 밖에 되지 않는 ‘쪽방’ 또는 ‘고시원’에 살고 있다. 수도 시설을 갖춘 주택 비율은 1980년 56 퍼센트에서 2010년 98 퍼센트까지 크게 증가했고, 현대식 화장실을 갖춘 주택 비율은 같은 기간 18.4 퍼센트에서 97 퍼센트까지 늘었다.¹⁴⁾ 하지만, 빈곤선 아래에 놓인 가구 중 5.3 퍼센트는 여전히 독립적인 수세식 화장실을 갖추지 못하고 있는데, 이 수치는 OECD 평균을 웃돈다.¹⁵⁾

8) 상동, 법률 제13378호 제5조 12항, 2015년 6월 22일.

9) A/73/310/Rev.1 참고

10) 박경환, 박미선 저, “대한민국의 주거 정책”, 아시아개발은행 연구소, 조사 보고서 570번 시리즈, 2016년 4월, p. 3-4.

11) 국토교통부에서 특별보고관에게 제공한 통계

12) 출처: 국회의원 윤소하의 요청에 따라 국토교통부가 제출한 자료

13) 통계청, 2017년 인구주택총조사

14) 박경환, 박미선 저, “대한민국의 주거 정책,” (상기 10번 각주), p.6.

15) OECD의 Affordable housing database, indicator HC2.2 참고.
다음 주소에서 확인 가능: <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>.

B. 주요 사안

1. 주택의 경제적 부담 가능성

23. 한국에서 적절한 가격대의 주택 부족 문제는 청소년, 노인, 한부모, 장애인 등 최저소득층에게 적절한 주거를 제공하는 데 심각한 장애물로 작용한다. 하위 20 퍼센트 저소득 가정은 소득의 26.3 퍼센트를 집세로 지출하고, 이로 인해 때때로 기타 생활필수품 구매에 어려움을 겪기도 한다. 주택의 경제적 부담 가능성 문제는 특히 수도권에 두드러지는 현상으로, 수도권 가정의 33.6 퍼센트는 과도한 주택비용 부담 문제에 직면했다.¹⁶⁾
24. 또한, 집값은 점점 상승했다. 지난 10년간 수도권 지역의 집값은 평균적으로 연간 3.8 퍼센트 씩 상승했다.¹⁷⁾ 서울에 집을 마련하기 위한 비용은 2017년 4분기 기준 6년 연속 최고를 갱신했다.¹⁸⁾ KB 국민은행에 따르면, 서울의 평균 아파트 가격은 2017년 5월과 2018년 5월 사이 19.1 퍼센트 증가했다. 아파트 가격이 치솟는 동안, 평균적인 3인 가정의 월 평균 소득은 1.5 퍼센트 증가하는 데 그쳤다.¹⁹⁾ 부동산 투기와 수도권 지역 주택 수요 증가가 집값 상승의 주요 원인이다.
25. 정부는 다양한 공공주택 프로그램과 빈곤층을 위한 생계급여와 주거급여 등을 통해 저소득층에게 적정 가격대의 집을 제공하고자 노력해왔다.
26. 한국토지주택공사(LH)는 세계에서 가장 큰 규모의 공공주택 사업자 중 하나며, 한국 공공임대주택의 70 퍼센트를 공급한다. 국민임대주택 계획은 LH 최대의 공공주택 프로그램으로, 평균 중위소득의 70 퍼센트 미만 소득 가정이 이용할 수 있는 60만 호의 주택을 보유하고 있다. 국민임대주택 임대료는 시장 가격보다 60에서 80 퍼센트 저렴하다. 정부는 또한 저소득층을 위한 공공영구임대주택에도 투자했다. 해당 프로그램은 기초수급자들이 이용 가능하다. 공공 영구임대주택의 임대료는 시세의 약 30 퍼센트로 정해져 있다. 하지만, 현재는 오직 약 20만 호의 공공 영구임대주택만이 있다.²⁰⁾

16) 국토교통부에서 특별보고관에게 제공한 자료, 2018년 5월, p.6.

17) 상동, p. 4.

18) "Burden of buying a house in Seoul hits 6-year high", 코리아 헤럴드, 2018년 3월 19일.

19) "Surging apartment prices frustrate Seoul residents", 코리아 헤럴드, 2019년 1월 10일.

20) 더 포괄적인 정보는 OECD의 "Housing Dynamics in Korea: Building Inclusive and Smart Cities", (OECD, 2018년 파리), pp. 81-85에서 확인 가능

27. 격려의 의미로, 위의 공공 지원 프로그램들에 칭찬의 박수를 보낸다. 그동안 최저소득층에게 공공임대 보증금은 주요 장벽 역할을 했는데, 특별보고관이 한국을 방문하고 돌아간 후, 한국 정부가 취약계층에 대해서는 공공임대 주택을 보증금 없이 이용 가능하도록 했다는 소식을 듣게 되어 기뻐다.
28. 1999년 한국 정부는 국민기초생활보장제도를 통해 최저소득 가구를 위한 주거급여를 제공했다. 주거급여법에 따라, 민간 임대 주거시설에 거주하는 사람은 가구 소득, 임대료 수준, 가족 규모와 거주지 위치 등을 기준으로 책정된 임차료를 매달 지원받을 수 있다.²¹⁾
29. 주거급여 수급자 수가 2015년 68만 6천 가구에서 2018년 94만 가구로 늘었지만 아주 최근까지만 해도 가장 가까운 가족이 지원 자격 수준을 넘는 자산을 소유하거나 그 이상의 소득을 올렸다는 이유로 많은 신청자가 주거급여를 받지 못했다. 뿐만 아니라 중위소득 44퍼센트 미만의 소득을 올리는 사람만이 지원 자격을 가진다.²²⁾ 특별보고관은 또한 주거비용 수준을 고려했을 때 주거급여가 충분치 못하다는 사실을 알게 되었다. 특별보고관이 생계급여와 주거급여를 지원받는 다수의 수급자와 만났을 때, 이들은 주거급여만으로는 실제 주거비용을 충당하기엔 부족하며, 그런 이유로 집세를 내기 위해 생계급여까지 사용해야 한다고 이야기했다. 몇몇 사람들은 가장 비좁고 심각하게 열악한 거주지의 집세로 월 250달러 이상을 내고 있으며, 이는 제곱미터당 비용으로 따졌을 때 특히 비싼 수준이었다. 2016년 기준, 수급자들이 받는 평균 주거급여로는 실제 평균 집세의 69.8 퍼센트만을 충당할 수 있었다.
30. 특별보고관은 외국인 거주자와 영구 거주 사실을 입증할 수 없는 고정적인 주소가 없는 사람은 지원대상에서 배제된다는 점에서 사회보장과 주거급여 적격성 기준이 차별적이며, 이는 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 제2조 2항, 9조 그리고 11조 1항을 위반하고 있기에 우려를 표한다.
31. 특별보고관이 한국을 방문하고 돌아간 후, 한국 정부가 주거급여의 부양의무자 규정을 폐지했다는 소식을 듣게 되어 아주 기뻐다. 한국 정부는 또한 주거급여를 받기 위한 소득 적격성 기준을 향후 완화할 것이라 발표했다. 2020년에는 중위소득의 45 퍼센트 미만의 소득을 올리는 경우 급여를 받을 수 있는 자격을 갖게 된다. 하지만 이러한 변화를 통해 주거급여에 대한 접근성이 향상되더라도, 상대적 빈곤 아래에 살아가는 다수는 여전히 제외될 것이다.

21) 법률 제12333호, 2014년 1월 24일.

22) 이는 중위소득의 50퍼센트 미만인 상대적 빈곤 기준보다도 낮다. "Govt, softens eligibility rules for welfare subsidies", 코리아 헤럴드, 2018년 6월 22일 기사도 참고.

2. 점유의 안정성: '전세'와 월세

32. 한국에서 두드러지는 주거형태는 자가, '전세,' 월세의 세 종류가 있다.
33. 전체 인구의 거의 60 퍼센트가 자가 소유자인 상황에서 대다수 한국인은 적절한 주거에 대한 권리의 토대인 점유의 안정성을 누리고 있다고 말할 수 있다. 하지만 이 수치는 한부모 가정의 경우 47 퍼센트, 1인 가구의 경우 30 퍼센트 아래로 떨어지며, 이들은 점점 비싸지고 불안정한 임대주택 시장에 의존하게 된다.
34. 전통적으로 한국에서 가장 흔한 임대 형태는 '전세'였다. 전세 제도에서 세입자는 주로 2년 정도의 특정 계약 기간 동안 머물기 위해 해당 주택 총 시장 가격의 50에서 70 퍼센트에 이르는 큰 규모의 보증금을 일시에 지불해야 한다. 임대인은 이 보증금을 투자금으로 사용하고, 월세를 받는 대신 해당 투자로 인한 수익을 올리게 된다. 계약이 종료되면 세입자는 보증금을 돌려받는다.
35. 많은 세입자가 '전세'를 다양한 저축 계획을 통해 주택 소유주로 한발 다가가는 기회로 생각한다. 또한, 금융 제도가 불안정했던 과거에 주택 소유주들은 전세금을 건설 또는 개발을 위한 유동자금으로 사용하며 한국의 급격한 성장에 이바지했다. 1980년대와 1990년대의 고금리는 임대인들에게 충분한 월간 이자 소득을 보장했고, 이들은 월세를 걷는 수고를 하지 않아도 되었으며, 세입자의 월세 연체 또는 미납과 같은 위험 요소에서도 벗어날 수 있었다.
36. 지난 10년간 임대 시장에서 전세 비율은 감소했다. 2017년 기준, 전체의 22.5 퍼센트가 월세 계약으로 이루어졌고, 당시 전세 비율은 15.2 퍼센트였다.²³⁾ 이는 낮은 금리로 인해 전세 계약이 주택 소유주들에게 덜 매력적으로 다가오기 때문에 일어난 변화다. 더 많은 수익을 올리기 위해서 주택 소유주는 평균 전세금을 물가상승률과 가구 소득을 뛰어넘는 수준으로 급격하게 올렸고, 중위 소득 가구를 비롯해 많은 이들에게 전세가 부담으로 다가왔다.²⁴⁾

23) 국토교통부, 2017년 주거실태조사

24) 김경환, 박미선 저, "대한민국의 주거 정책" (상기 10번 각주) p. 8.

37. 종류를 불문하고 모든 임대차 형태에 대하여 점유의 안정성이 보장되었다면 이러한 변화는 덜 우려스러웠을 것이다. 하지만, 한국에서 점유의 안정성은 자가 소유주에게만 진정으로 보장되어 있다. 전세와 월세 세입자를 보호하기 위한 적절한 조치가 부족한 점은 자가 소유주가 아닌 사람이 겪는 주거 불안정성의 주요 원인이 되어왔다. 주택임대차보호법 제4조²⁵⁾에 따르면, 임대차는 그 기간을 2년으로 본다 고 명시되어 있다. 하지만 임대차 계약이 만료된 후, 임차인은 계약을 갱신할 권리가 없으며 임대인은 자유로이 그리고 제한 없이 전세금을 올릴 수 있다. 이런 이유로 세입자는 오른 금액을 받아들이거나 그렇지 않으면 다른 집을 찾아야 한다.
38. 국토교통부에서 가장 최근에 발표한 수치에 따르면, 평균적으로 세입자들은 한 집에 3.4년을 머무르며, 같은 집에 2년 미만 거주하는 가구의 비율이 현재 35.9 퍼센트까지 올라갔다고 한다.²⁶⁾
39. 한국 방문 기간 동안, 한 세입자는 특별보고관에게 임대차 계약 갱신 시점에 상승한 전세금이 자신의 경제력을 넘어서는 바람에 자신과 가족이 지난 20년간 열여섯 번이나 이사를 다녀야 했다고 말했다. 이는 상당한 수준의 불안정성을 야기한다. 지역사회에서 관계를 발전시켜 나가는 것이 어려워지고, 자녀의 학교 교육에도 악영향을 미친다. 연간 임대료 인상에 대한 엄격한 상한선 설정 실패로 점유의 안정성을 보장하지 못하고 있는 것은, 결국 전세 거주자가 매 2년마다 자금 대출을 받아야 하는 일이 종종 일어난다는 것을 의미한다. 이는 무려 실질 가처분소득의 163 퍼센트에 이르는 대한민국 평균 가계부채에 영향을 미쳤다.
40. 같은 아파트에 월세로 들어가는 것보다 전세로 들어가는 것이 평균적으로 가격이 낮으므로 그동안 많은 사람이 전세 제도를 이용해왔다. 하지만, 전세금 마련에 상당량의 초기 자본이 필요한데, 이는 청년이나 한부모 등 저소득 가구에게는 걸림돌이 된다. 소득이 낮고, 저축액이 부족하거나 가족으로부터 돈을 빌릴 수 없는 세입자는 전세보다 더 비싸고 세입자에게 더 낮은 수준의 보호를 제공하는 월세 시장에 의존할 수밖에 없다.³⁹⁾
41. 한국 정부는 공공대출 등으로 이러한 사안을 해결하려고 시도했다. 2017년 12월, 한국 정부는 "임대주택 등록 활성화 방안"을 마련하여 세금 혜택을 주며 다주택자가 자발적으로 소유지를 임대주택으로 등록하도록 유도했다. 임대주택 등록 활성화 방안을 통해 임대료 상승률에 상한선이 정해지고, 임대인이 선택한 등록 기간에 따라 4년에서 8년 단위의 계약 갱신이 가능해짐으로써 세입자는 혜택을 받게 된다. 현재, 다주택자의 임대주택 등록율은 상대적으로 낮은 18 퍼센트를 기록하고 있다.

25) 법률 제3379호, 1981년 3월 5일. 법률 제14175호, 2016년 5월 29일, 일부개정.

26) "6.8 years needed to own a home", 코리아 헤럴드, 2018년 5월 9일

3. 비공식 주거지: 고시원, 쪽방 그리고 비닐하우스

42. 인구주택총조사에 따르면 비닐하우스, 쪽방, 고시원 그리고 컨테이너 등 비공식 주거지나 주거 목적이 아닌 기준 미달의 시설에서 거주하는 가구의 수가 2005년 5만 7천 가구에서 2015년 39만 4천 가구로 급격하게 증가했다. 이러한 비공식 주거지의 전체적인 주거 환경은 극도로 열악한데, 비좁고, 과밀하며, 홍수나 화재에 취약하고, 실내 위생시설이 부재하여 특히 여성이 위험에 노출된다.
43. 특별보고관은 고시원과 쪽방 거주자를 모두 만났다. 고시원은 초기에 학생을 위한 임시 숙박 시설로 지어졌다. 평균적으로 고시원은 3 제곱미터 남짓의 좁은 방으로, 방에 창문이 없는 경우가 많고, 1인용 침대와 작은 책상이 하나씩 들어가면 딱 찰 정도로 좁다. 고시원은 주로 해당 건물에 입주한 관리자가 관리하며, 공용 주방과 공동 위생시설을 가지고 있다. 오늘날 이와 같은 기준 미달의 주거지에는 비단 학생만이 거주하지 않는다. 오히려 고시원에는 주로 실직하거나 은퇴한 노인 등 저소득층이 거주한다. 비좁은 면적과 기준 미달의 환경을 고려하면 고시원 월세는 터무니없이 비싸며, 그 비용은 한 달에 22만원에서 45만원(220에서 450 달러) 수준이다.
44. 쪽방은 건설노동자나 일용직 근로자를 위한 임시 숙박 시설로, 2.5에서 5 제곱미터 남짓의 단칸방과 공동 주방 및 위생시설로 이루어졌다. 특별보고관은 이와 같은 주거지를 몇 군데 방문했고, 해당 방문을 통해 몇몇 쪽방은 앉아서 자거나 구부린 채 잠을 자야 할 정도로 비좁다는 사실을 확인했다. 쪽방은 월, 주 또는 일 단위의 단기 임대만 가능하다. 하지만 이렇게 단기 임대차 계약만 존재함에도 쪽방 거주자의 57 퍼센트는 장기적으로, 약 7년 이상 쪽방에 머문다.²⁷⁾
45. 많은 빈곤층에게 이러한 주거형태는 최후의 보루이다. 쪽방에는 하루에 7천원에서 8천원 (약 6에서 7 달러) 또는 한 달에 25만원 (약 220 달러) 수준에서 머물 수 있다. 서울 시내 다수의 쪽방을 조사하던 중, 특별보고관은 쪽방이 대부분 비좁을 뿐 아니라 유지보수 수준이 형편없다는 점을 발견했다. 몇몇 방에는 빗물이 새고 있었고, 거주자들은 대체 주거지 마련도 못한 채 쫓겨날 수 있으므로 수리를 요구하기 어려운 처지에 놓여있었다.
46. 이러한 비공식 주거 거주자들은 점유의 안정성을 보장받지 못하고, 그런 이유로 특히 도시 개발 프로젝트에 밀려 강제로 퇴거될 위험에 놓여있다. 이러한 주거지는 주로 플라스틱, 나무판자, 판지 등 가연성 자재로 지어지는 경우가 많아 거주자들은 화재의 위험에도 직면한다. 구룡마을은 서울 시내 가장 큰 비공식 주거 지역으로, 2010년 이후 여러 차례의 화재가 발생한 지역이기도 하다. 낙후되거나 기준 미달의 농촌 지역에서 근무하는 외국인 노동자는 비닐하우스에서 묵기도 한다.

27) 서울특별시, "Housing Seoul: Improving the Quality of Life", 서울시장, 주택정책부, 2016년 10월 12일, p.148.

47. 특별보고관은 대한민국 공무원들이 고시원, 쪽방, 비닐하우스 그리고 기타 비공식 주거가 국제인권법 하의 적정한 주거 기준에 미달한다는 점을 인지하고 있다는 사실에 안도한다. 일곱 명의 목숨을 앗아가고 열두 명의 부상자를 낳은 2018년 11월 9일 고시원 화재 사건을 보면 적절치 못한 주거 환경과 안전설비 미비 문제를 시급하게 해결해야 함을 알 수 있다.²⁸⁾
48. 특별보고관은 한국 정부가 아직 지속가능개발목표의 11번 목표, 11.1번 세부목표와 정부의 인권 의무에 따라 이러한 비공식 주거를 개선하고 거주자들의 적정한 주거에 대한 접근을 보장하는 계획을 수립하지 않은 것을 우려한다.

4. 홈리스

49. 한국의 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 제2조²⁹⁾를 보면 노숙인은 상당한 기간 동안 일정한 주거 없이 생활하는 사람과 노숙인 시설을 이용한 사람뿐만 아니라 주거로서의 적절성이 현저히 낮은 곳에서 생활하는 사람을 포함하는 광범위한 용어다. 이러한 포괄적인 정의에도 불구하고, 2016년 보건복지부의 통계에는 오직 거리 홈리스와 노숙인 시설을 이용하는 사람만이 포함되었고 그 수는 11,340 명이었다.³⁰⁾
50. 시민사회단체에 따르면, 이 수치는 비닐하우스와 움막뿐만 아니라 고시원, 쪽방 그리고 컨테이너 등 기준 미달의 비공식 주거 환경에서 살아가는 사람을 포함하면 26만 2천 명까지 치솟는다.
51. 거리 홈리스의 증가 요인으로는 아시아 금융위기뿐만 아니라 수익성이 좋은 게스트하우스로의 변경을 위해 시내 중심지에서 쪽방 같은 부담가능한 소형 주거지의 수가 감소한 것을 꼽을 수 있다.
52. 특별보고관은 서울역과 그 주변에서 살아가는 다수의 홈리스들을 만나 이야기를 나누었다. 홈리스들은 주거가 없는 상황을 이유로 차별, 사회적 낙인, 강한 수치심 등을 느꼈다고 이야기했다. 쪽방, 고시원, 여관 또는 비닐하우스와 같은 기준 미달의 주택이나 홈리스 시설 또는 거리에서 살아가는 취약계층에게 장기적이고 적정한 주거 문제 해결을 보장하기 위한 정부의 정책 시행은 충분치 못했다.

28) 김재훈, "Fire at housing facility in Seoul kills seven", 코리아타임즈, 2018년 11월 10일, https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2018/11/281_258419.html

29) 법률 제10784호, 2011년 6월 7일. 법률 제14882호, 2017년 9월 19일, 일부개정.

30) 이태진 외, 2016년 노숙인 실태조사, 보건복지부

53. 한국에서 홈리스 상태가 일반적으로 범죄로 받아들여지지 않지만, 한국 국내법은 공공장소에서의 구걸을 금지하며, 공공 안전이 우려된다는 이유로 공원 등에서 노숙인들을 강제로 쫓아내려는 시도를 하기도 했다. 특별보고관은 다리 아래에서 사람들이 잠을 자는 것을 막으려는 목적으로 설계된 건축물 등을 직접 목격했다.
54. 특별보고관은 2011년부터 철도역에서 잠을 자는 것을 금지한 것 외에도 기차역의 홈리스들을 쫓아내기 위한 목적으로 보안회사를 고용한 점에 대해 여전히 우려한다. 특별보고관은 또한 고정적인 주소 없이는 생계급여와 주거급여를 신청할 수 없다는 점을 우려한다. 이는 거리 홈리스들의 생활환경 및 주거 환경 개선을 매우 어렵게 만들고 있다.
55. 특별보고관은 경찰청이 홈리스에 대한 지역사회 경찰활동 방식을 채택할 것을 권장한다. 특별보고관은 2012년에 코레일이 홈리스의 사회 재통합을 지원하고자 시간제 일자리 프로그램을 마련한 것을 환영한다. 특별보고관은 또한, 한국을 방문하고 돌아간 후, 해당 프로그램이 서울역뿐만 아니라 부산역, 대전역 그리고 청량리역 까지 확대되었다는 소식을 들어 기뻐했다. 서울역의 초기 참가자 240명 중 20명은 추후 코레일이 직접 고용했으며, 65명은 다른 공공 및 민간 부문 일자리를 찾았다. 하지만 시간제 고용인들의 월급은 기초 생계비보다 적었다.
56. 한국은 홈리스 문제의 심각성에 대해 인지하고 있지만, 정부에게 국제인권 의무, 지속가능개발목표 그리고 도시 의제에 기반을 두어 홈리스 근절을 목적으로 그 근본 원인을 파악하고 해결하려는 계획은 없는 것으로 보인다. 또한 특별보고관은 홈리스에게 장기적으로 적절한 주거 선택지를 보장하기 위한 계획에 대해서도 듣지 못했다.

5. 도시 재개발 및 재건축

57. 한국에서는 그동안 재개발 및 재건축이 대규모로 자주 진행되어왔지만, 특별보고관은 강제퇴거와 철거, 재건축을 진행하던 방식에서 벗어나, 원치 않는 이주를 최소화하고 지역사회의 생활환경을 개선하려는 목표를 가지고 거주자들과의 협의 후 소규모 도시 재생 사업에 집중하려는 정부의 패러다임 전환을 환영하는 바이다. 이러한 방식은 인권기반 접근 방식과 일치한다.
58. 하지만 대규모 철거와 재건축을 진행하던 기존의 정책이 완전히 사라지지 않았다. 특별보고관은 한국에서 이미 철거와 재건축이 예정되었던 다수의 프로젝트는 여전히 기존 정책대로 진행되고 있다는 정보를 얻었다. 예를 들어, 2018년 4월, 부산시는 기존에 계획된 171개의 대규모 재개발 및 재건축 프로젝트를 계속하기로 했다. 특별보고관은 이러한 기존에 계획되었거나 현재 진행 중인 대규모 재개발 프로젝트에 대한 재평가가 이루어지고, 이것이 국제 인권 기준에 부합하는 방식으로 진행되기를 희망한다.

59. 어떤 지역이 재건축 지역으로 지정되기 위해서는 적어도 '주택 소유주'의 75 퍼센트가 동의해야 한다. 주택 소유주들은 재건축이 완료되면 우선적인 주택 제공을 보장받는다. 하지만 재건축 관련 지역 인구의 약 70 퍼센트를 차지하는 '세입자'들에 대해서는 정부 또는 주택 소유주들이 충분히 협의하지 않고, 몇몇 세입자들은 기존 거주지에 근접한 위치에 새로 집을 구하기엔 보상이 충분치 못하다고 주장한다. 특별보고관은 또한 민간 개발업자가 거주자에게 폭력을 행사하거나 위협을 가하기도 한다는 충격적인 보고를 들었다. 강제퇴거가 임박한 몇몇 사람들은 집에 남아서 버티는 것 말고는 항의할 수 있는 방법이 아무것도 없는 상황이라 무력감을 느낀다고 이야기했다.
60. 특별보고관은 재건축이 진행 중이며 사전 협의, 보상 또는 적절한 이주 지원 없이 강제퇴거 당한 거주자들이 있는 서울 아현동을 방문하였다. 경찰은 주택을 철거하라고 개발자가 고용한 사람들로부터 거주자들을 보호하는 데 실패했다고 추정된다.³¹⁾ 해당 지역은 2003년 재개발 지역으로 지정되었지만 2018년 퇴거 및 철거가 시작되기 전 10년이 넘는 기간 동안 재개발 계획은 미뤄진 상태였다. 방문하는 동안 특별보고관은 민간 철거업체가 거주자들을 집에서 쫓아내기 위해 사람이 사는 집의 문과 창문을 부수고, 해당 지역에 사람이 살기 어려운 환경을 만들기 위해 거리에 쓰레기를 뿌리는 등 비정상적인 방법을 사용하는 것을 직접 목격했다.
61. 특별보고관은 한국을 방문하고 돌아간 후, 어머니와 함께 반복된 퇴거를 경험한 한 아현동 거주자가 임시 주거지에서도 퇴거된 후, 2018년 12월 3일 스스로 목숨을 끊었다는 보고를 받았다.³²⁾ 뉴스에 따르면, 이 비극적인 사건 후, 개발업자는 고인의 어머니에게 보상하기로 했으며, 어머니와 집을 비우기를 거부한 다른 세 가구에 지원을 제공했다고 한다.³³⁾
62. 특별보고관은 서울시에서 아현동 강제퇴거의 적법성 여부를 평가하기 위한 조사를 시작했다는 소식을 들었다. 이러한 조사를 할 때는 반드시 국제인권법을 위반한 사례가 하나라도 있었는지 분석해야 한다.

31) 주거권 관련 업무를 진행 중인 몇몇 한국 비정부기구가 2018년 12월 10일 제출한 자료 참고

32) 이소정, "Death of evictee raises call for action on resettlement", 코리아 헤럴드, 2018년 12월 17일 참고

33) 박주영, "Ahyeon redevelopment union to compensate mother of deceased evictee". 코리아 헤럴드, 2019년 1월 10일

63. 특별보고관은 현재의 재개발과 재건축에 관한 법체계가 적정한 주거에 대한 권리, 강제퇴거에 대한 일반논평 7(E/1998/22), 개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침 (A/HRC/4/18)에 완전히 부합하지 못하는 것은 아닌지 우려한다. 이러한 인권 기준은 국가가 이주에 대해 모든 대안을 찾아보고, 재개발 계획의 기획 및 시행 단계에 주택 소유주 또는 세입자를 막론하고 모든 거주자가 협의하고 참여하며, 그 어떠한 개인도 재개발과 재건축 사업의 결과로 홈리스나 주거 취약 상태가 되어서는 안 되며, 경제적 부담 가능성을 포함해 모든 적정성 기준을 충족하는 대안적 주거가 제공되며, 거주자가 퇴거 관련 법적 청구권에 접근할 수 있어야 한다고 명시한다.

64. 특별보고관은 2016년에 한국 경제개발기금과 한국수출입은행이 비자발적 이주에 관해 개선된 규정을 포함하는 세이프가드 정책을 채택했음을 인지한다. 특별보고관은 이러한 세이프가드 정책 채택을 환영한다. 하지만, 국내보다 국외 개발 프로젝트의 영향을 받은 지역사회와 개인을 보호하는 기준이 더 강력하고 국제인권기준에 더 부합한다는 사실은 당혹스럽다. 특별보고관의 의견으로는 해외에서 진행되는 프로젝트 때문에 해외에 거주하는 사람들에게 지원하는 혜택은 국내에서도 지원할 수 있고, 지원해야 한다.

6. 금융화

65. 1990년대 초, 주택 가격 안정화는 정부의 최우선 과제였고, 정부는 주택을 집을 소유하는 동시에 그곳에 실제로 거주할 사람에게 공급하며 투기를 억제하려 했다. 투기가 집값 상승의 주요 원인이라는 시선이 많았고, 토지에 대한 외국인 투자는 1994년까지 엄격하게 금지되었지만 낮은 주택 수요로 인해 정부가 외국인의 상업용 부동산 소유를 제한적으로 허가하며 바뀌었다.³⁴⁾ 1996년 OECD에 가입한 후, 대한민국은 규제 완화에 주의를 기울이기 시작했고 주택 시장에서 집값을 유지하고 투기를 억제하는 역할을 했던 규제를 풀기 시작했다. 또한, 부동산 시장 규제 완화는 1998년 국제통화기금(IMF)의 구제금융 제공 조건 중 하나였다.³⁵⁾ 이 두 사건으로 인해 55%로 제한되었던 외국인 소유 지분 상한선 폐지, 해외 금융기관의 제한 없는 국내 은행에서의 자본 구매 등 주택의 금융화로 이어진 정책들이 나타나기 시작했다.

66. 1998년에 외국인투자촉진법이 통과되었다. 이 법률은 외국인 투자에 대한 규제와 제한을 더욱 완화했고, 동시에 외국인의 부동산 구매에 대한 세제 혜택은 늘려주었다.³⁶⁾ 정부는 또한, 각 도시의 시장이 외국인 투자를 유치하기 위한 “외국인투자지역”을 지정할 수 있도록 허가하는 등 외국인 친화 정책을 시행했다.³⁷⁾

67. 특별보고관은 현 정부가 서울과 부산의 몇몇 지역에서 투기를 제한하기 위해 주택담보대출 규정과 신규 건물 전매제한을 강화했다는 소식을 듣고 기뻐했다. 가계부채 증가를 우려하여 과도한 대출을 막고자 두 번째 주택 구매를 위한 담보대출 기준도 강화될 것이다.³⁸⁾ 이에 더해, 정부는 현재 한국 내 가장 과열된 시장을 면밀하게 추적하고 분류하여 해당 지역을 적절하게 지정하고 그곳의 집값 안정화를 위한 조치를 시행하고 있다.

68. 전세 제도의 성격상, 임대인들은 빠르게 다주택자가 될 수 있고, 이는 주택 시장 금융화로 이어지며 집값 상승의 원인이 된다. 특별보고관은 2018년 4월에 제정된 신규 법률이 다주택자가 제대로 주택을 등록하고 세금을 내도록 하여 투기를 줄이는 역할을 하게 될 것이라고 들었다.

69. 한국의 국민연금공단은 5천 9백 60만 달러의 자산을 보유하여 그 규모가 세계 3위 수준이다. 지난 10년간, 국민연금공단은 포트폴리오를 다양화하고, 손실의 위험을 낮추고, 수급자에게 연금을 보장할 수 있다는 점을 보여주기 위해 해외 부동산 투자 등 해외 투자를 늘려왔다.

70. 한국의 급속한 고령화뿐만 아니라 점점 늘어나는 연금 기여자 대비 수급자 비율로 인해 국민연금공단은 높은 수익률을 올리도록 압박을 받고 있다. 그러므로 국민연금공단은 유동적 주식시장 또는 저금리 채권에만 의존하지 않고 높은 투자 수익을 올리기 위해 ‘지리적 위치를 고려한 부동산 분산 투자를 다양화’해야 한다는 압박을 받고 있다.³⁹⁾

36) 법률 제 5559호, 1998년 9월 16일. 법률 제14839호, 2017년 7월 26일, 일부개정.

37) 상동, 제18조

38) “South Korea to tighten mortgage rules for owners of multiple homes”, 로이터, 2017년 10월 24일

39) 프라이스워터하우스쿠퍼스, “Beyond their borders: evolution of foreign investment by pension funds”(2015년), <https://www.pwc.lu/en/asset-management/docs/pwc-am-beyond-their-borders.pdf>, p. 36에서 확인 가능

34) 김경환, 조만, “Structural Changes, Housing Price Dynamics and Housing Affordability in Korea”, Housing Studies, Vol. 25, No. 6 (2010년), p. 840.

35) 상동.

71. 국민연금공단의 대체 자산 목록 중 부동산 투자는 가장 큰 비율을 차지하고 있으며, 대체투자 비율도 2005년 0.5 퍼센트에서 2016년 11.4 퍼센트까지 상당히 많이 증가했다. 비록 국민연금공단이 자신들이 아는 한 주거용 부동산에는 오직 작은 비율만 투자가 이루어지고 있다고 이야기했지만, 특별보고관은 부동산 투자가 주거권 실현에 부작용을 미칠 수 있다는 점에 대해 충분히 숙고하지 않은 채 내린 결정은 아닌지 우려한다. 전 세계의 주거용 부동산에 대한 투자 흐름은 수많은 국가에서 주택 가격의 심각한 상승에 기여했다. 부동산 투자는 그 자체로는 부정적인 것은 아니다. 하지만, 공공 연금 재단이 사회적 목표를 이루려는 목적에서 사회 또는 공공주택에 투자하는 것과, 투자로 인해 주거권 실현에 부작용이 있지 않을지 전혀 고려하지 않은 채 수익을 극대화하려는 의도로 주요 지역의 주거용 부동산에 투자하는 것에는 큰 차이가 있다.

IV. 차별과 사회적 배제

A. 여성, 청년 그리고 노인

73. 위에서 언급하였듯, 대한민국은 급격한 인구구조 변화를 겪었고, 이런 맥락에서 여성, 노인뿐만 아니라 청년층의 주거 문제 해결을 위해 별개의 조치가 필요하다.

74. 여성은 특히 전세 제도 아래에서 주거 진입에 심각한 장벽과 마주친다. 2016년 기준, 한국의 성별 임금 격차는 35.4 퍼센트로 OECD 국가 중 가장 큰 수준이다.⁴⁰⁾ 남녀 고용 평등 실현을 목적으로 2009년 남녀 고용 평등과 일·가정양립지원에 관한 법률을 제정했지만, 여전히 임금 및 고용 차별 문제는 남아있다.⁴¹⁾ 이는 여성이 큰 액수의 전세금을 마련하거나 심지어 높은 월세를 내는 것을 힘들게 한다.

75. 이혼, 별거 또는 사별한 여성의 경우, 특히 아이가 있다면 더욱, 주거 진입에 있어서 더 심한 차별을 겪는다. 싱글맘에 대한 사회적 낙인은 싱글맘을 기피 세입자로 만든다. 특별보고관은 한국 정부가 빈곤 속에 살아가는 한부모 가정을 줄이기 위해 2019년에 한부모 가정의 아이들을 위한 지원금을 늘렸다는 소식을 환영한다. 이혼 후 재산이 동등하게 분배되는 것이 아니라 배우자 각각의 상대적 기여도에 따라 분배되기 때문에 여성은 이혼 후 상당한 불이익을 겪는다. 이혼한 배우자가 사망한 경우, 재산이 남성 배우자 명의로 되어있으면 여성 배우자는 상속을 받지 못한다.⁴²⁾

40) CEDAW/C/KOR/CO/8, 38항 참고

41) 상동.

42) CEDAW/C/KOR/CO/8, 47항과 한국여성단체연합: CEDAW에 대한 비정부기구 자료 제출, p. 26, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/KOR/INT_CEDAW_NGO_KOR_30063_E.pdf

76. 청년은 부담가능하고 적절한 주거에 접근하는 데 심각한 장벽에 직면한다. 2005년과 2015년 사이, 서울의 1인 가구 수는 다섯 배 증가했는데, 이 중 거의 절반이 청년이다.⁴³⁾ 하지만 정부의 주택정책은 여전히 부부 또는 가족으로 구성된 가구에 집중되어있고, LH가 제공하는 공공주택 세입자 중 오직 8.8 퍼센트만이 1인 가구다. 대부분 학생과 청년으로 구성된 임대 아파트의 임대료와 품질에 대해서는 정부의 별다른 규정이 없으며, 이로 인해 청년은 소득의 많은 부분을 기준 미달의 주거에 소비하도록 강제된다.

77. 노인의 거의 절반이 상대적 빈곤과 가난한 생활환경에서 살아가며, 주택 소유주가 아닌 경우엔 특히 더 그렇다. 가족 구조의 변화로 인해, 노인들은 더 이상 자녀나 친척들이 돌봐주는 것에 의존할 수 없고, 65세 이상 1인 가구 비율은 급격하게 늘고 있으며 2035년에는 39.2 퍼센트를 기록할 것으로 전망된다.⁴⁴⁾ 사회보장연금은 항상 평균 임대료에 비례하는 것은 아니며, 특히 여성 노인의 경우 일반적으로 낮은 액수의 연금을 받는다.

78. 노인은 고시원과 쪽방 등 비공식 거주지에 사는 가장 큰 규모의 집단 중 하나다. 이들의 집은 주로 도심에 위치하여, 도시 재개발 사업의 영향에 취약한 경향이 있다. 2010년, 아시아인권위원회는 대부분 노인으로 구성된 고척 시장 세입자 수 백 명의 강제 퇴거 문제와 관련해 우려를 표했다. 위원회는 정부가 재개발 사업은 “민간 문제”라는 핑계를 대며 개입에 실패했고, 이 때문에 취약계층의 주거권 보호가 제대로 이루어지지 않았다고 이야기했다.⁴⁵⁾

79. 물론 노인이 마주한 문제를 해결하기 위해 노력을 더 들여야 하지만, 특별보고관은 정부가 이와 관련해 몇몇 긍정적인 절차를 밟은 점에 대해 칭찬한다. 2009년과 2017년 사이 노인에게 통합 사회 서비스가 포함된 공공주택 150만 호를 제공할 목적으로 진행된 보금자리 프로그램이 그 예이다. 2017년에는 서울특별시와 지난 5년간 독거노인을 위한 맞춤형 임대주택을 포함해 105,770호의 공공임대 주택을 제공했다고 발표했다.

43) 통계청, 인구주택총조사 (1990-2015년).

44) 박미선, “Housing support for Young Generation responding to socioeconomic changes”, KRIHS Special Report 2017, Vol 39, 국토연구원, p. 12.

45) 아시아인권위원회, Urgent Appeal Case, AHRC-UAC-068-2010, 2010년 5월 19일, <http://www.humanrights.asia/news/urgent-appeals/AHRC-UAC-068-2010/> 에서 확인 가능

B. 이주 노동자

80. 광산업, 제조업 그리고 농업 분야의 이주 노동자 수요가 늘어나며 한국 내 외국인 인구는 작년 한 해 동안 상당히 증가했다. 2017년 기준, 한국에는 218만 명의 외국인이 거주하고 있다.⁴⁶⁾ 이주 노동자는 정부의 주거 정책에서 배제되는 경우가 많다. 근로기준법 또는 외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률은 현재까지 이주 노동자의 적정한 주거에 대한 접근 문제를 제대로 다루지 못했다. 이주 노동자는 공공임대 주택과 공공주택 혜택에서도 배제되는데, 이는 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 제2조 2항, 제9조 그리고 제 11조 1항에 대한 명백한 위반이다.
81. 국가인권위원회에서 수행한 실태조사에 따르면, 농업 분야에 종사하는 이주 노동자의 생활환경이 매우 좋지 못하다고 한다. 고용주가 제공하는 숙소는 비닐하우스 또는 컨테이너 등의 가건물 또는 구조물 이고, 천막이나 판자로 이루어졌으며, 화장실이나 샤워 시설이 미비한 경우가 많다.⁴⁷⁾ 특별보고관은 실제로 한 곳을 방문했다. 국가인권위원회는 2013년과 2017년에 각각 정부에 이주 노동자의 주거 환경을 개선할 것을 권고한 바 있다.
82. 고용노동부는 최근에 고용주가 적절한 식사 또는 숙박을 제공하지 않을 경우 이주 노동자가 사업장 변경을 요청할 수 있도록 하는 입법예고를 했다.⁴⁸⁾ 물론 이주 노동자가 고용 상태를 조정하는 것을 막는 모든 제한을 철폐해야 하지만⁴⁹⁾, 이 새로운 규정도 한 단계 앞으로 나아가는 것이다.

C. 장애인

83. 2008년에 한국 정부는 장애인의 권리에 관한 협약을 비준했고, 해당 협약 제19조는 장애인이 지역사회에서 자립할 수 있도록 정부가 적극적인 조치를 해야 한다고 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고, 여전히 3만 명 이상의 장애인이 장애인 시설에서 살아가며 정신장애를 가진 7만 8천 명의 사람들이 정신병원에서 지낸다고 한다. 장애인의 지역사회에서의 자립을 촉진하고 지원하기 위한 전략이 부족하므로 오직 개인적 또는 가족의 지원을 받을 수 있는 운이 좋은 개인들만 시설이 아닌 곳에서 살 수 있다.

46) 출입국·외국인정책본부, 월간 통계, 2017년 12월

47) 국가인권위원회, "농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사", 2013년

48) 공지번호 2018-110

49) CESCR, 최종 권고문, E/C.12/KOR/CO/4, 37항

84. 정부가 장애인의 권리를 보호하기 위한 법률을 제정했지만,⁵⁰⁾ 유엔 장애인권리위원회는 이러한 법률이 효율적으로 이행되지 않는다는 우려를 표했다.⁵¹⁾ 특별보고관은 정부가 점수를 매겨 장애인의 지원 수준을 결정했던 기존의 장애등급제를 폐지했다는 소식을 듣게 되어 기뻐했다. 특별보고관은 장애등급제가 2019년 7월에 생활 지원 적격성을 결정하는 더 포괄적인 평가 기준으로 대체될 것이라는 소식을 들었다.⁵²⁾ 특별보고관은 정부가 특별보고관의 주거권과 장애인에 대한 보고서(A/72/128)를 검토할 것과 장애인 개인의 특성, 상황과 욕구에 따라 생활 지원 적격성 기준을 설정하길 촉구한다.

D. 성소수자

85. 특별보고관은 한국의 성소수자가 일상에서 다양한 형태의 차별을 받는다는 이야기를 들었다. 성소수자는 일련의 차별적인 법률과 관행 때문에 주거권을 제대로 누리기 힘들다. 같은 맥락에서 한국은 임대주택 정책 측면에서 신혼 이성애자 부부를 우선시하는 조치를 취한 반면 성소수자 부부에 대해서는 고려하지 않았다. 더 나아가, 한국의 상속법이나 임대차 관련 법 모두 동거하던 성소수자 부부 중 한 명이 사망했을 경우, 그 파트너에게 거주권을 보장해주지 않는다.
86. 트랜스젠더는 주거에 접근할 때 거대한 장벽과 마주친다. 불임 수술을 포함해 성인지 측면에서 외과 수술을 받아야 하는 트랜스젠더는 정부 발행 신분증에서 성별 표시를 바꿀 수 없다. 특별보고관은 신분증에 적힌 성별과 성 정체성이 일치하지 않는 사람들이 주택임대와 관련해 큰 어려움에 직면했던 사례를 들었다. 의심과 사회적 낙인으로 인해 많은 임대인들이 트랜스젠더에게는 집을 임대하기를 거부한다. 이에 더해, 트랜스젠더와 젠더 비순응 청소년이 가정폭력에 시달리고 가출할 경우, 일반적으로 성별을 구분해서 수용하는 쉼터에 접근하기 어려워 결국 홈리스가 될 위험에 처하게 된다.

50) 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률, 장애아동 복지지원법; 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률

51) UN 장애인권리위원회, 최종 권고문, CRPD/C/KOR/CO/1, 11항.

52) 장호경, "Let Everyone Shine: South Korea to Abolish Decades-Long Disability Rating System", Korea Expose (2018년 3월 16일), 온라인: <www.koreaexpose>.

87. 성소수자와의 만남 당시 특별보고관은 성소수자가 직면한 장벽이 여성가족부의 “정책적인 관심 밖”에 있다는 이야기를 듣고 경악했다. UN 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회는 최종견해에서 한국이 성소수자 차별에 대해 법률상 및 사실상의 차별을 철폐하기 위한 효율적인 조치를 취하고 “사회보장, 생식 건강, 주거와 관련된 차별적이거나 차별적인 영향이 있는 법 조항 또는 규정을 수정” 할 것을 권고했다.⁵³⁾ 특별보고관은 2017년 8월에 대법원이 정부에게 성소수자 재단이 자선단체 법적 등록하는 것을 허가하라는 판결을 내렸다는 이야기를 듣고 고무되었다.⁵⁴⁾ 이 판결은 성소수자가 한국 사회에서 취약계층이라는 것을 인지하고 성소수자의 주거권을 옹호하기 위해 그들의 대표들에게 힘을 실어 준 중요한 발걸음이다.

V. 사법 절차에 대한 접근

88. 특별보고관이 가장 최근의 주제별 보고서에서 주장했듯, 주거권 실현을 위해서는 권리를 가진 자가 주거권을 주장할 수 있어야 한다는 점이 중요하다 (A/HRC/40/61).

89. 대한민국 헌법은 인간다운 삶을 살아갈 넓은 범위의 권리를 담고 있다. 주거, 존엄성, 생명 그 자체의 관계에 있어서⁵⁵⁾, 적정한 주거에 대한 권리는 이 조항에 포함된다고 해석할 수 있다. 현재까지 해당 조항은 이러한 주장의 근거로 사용되지는 않았다. 더 나아가, 특별보고관은 헌법상 주거권은 그 범위가 제한되어 있으므로 사법부가 국내법의 주거권 준수 여부 검토를 주저할 수 있다는 이야기를 들었다. 특별보고관은 만약 주거급여의 도달 범위와 수준 등 정부 정책에 대하여 체계적인 주거권 주장 사례가 발생할 경우, 사법부가 정부의 손을 들어줄 확률이 높다는 점을 알게 되었다. 특별보고관은 실제로 한 공익기업이 개인에게 서비스를 제공할 자신의 의무에 대해 소송을 제기한 사례에 대해 들었다. 법원은 해당 기업에 적극적인 의무를 부과하며 사법 당국이 주거권을 포함해 기타 적극적인 권리 주장에 개방되어 있음을 시사했다.

90. 대한법률구조공단은 113개의 사무소에서 무료 법률상담을 제공하고, 2018년 제공한 모든 상담 중 5 퍼센트가 주택임대차보호법 관련 사례였다. 주거권 주장을 위한 사법 절차에 대한 접근을 가로막는 장벽으로는 인지 수수료 등 법적 절차를 진행하는데 수반하는 높은 비용이 포함된다.⁵⁶⁾ 이에 더해, 한국에는 시민사회단체의 주도 아래 전략적인 소송을 통해 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 주장하는 문화가 갖춰지지 않은 것으로 보인다. 물론 주거기본법에서 쾌적한 주거 환경에서 생활할 권리에 대해 명시하지만, 한국에서 거주자가 주거권을 주장할 방안과 방법은 개선의 여지가 남아있다.

91. 국가인권위원회는 권리자들의 진정을 접수해 조사를 진행할 수 있다. 하지만 그 조사 권한은 헌법 제 10조와 제22조 사이의 권리에 관련된 것으로 제한되어 있어서, 비록 위원회가 차별 관련 진정 사항을 접수하고 조사할 수 있고 이를 통해 주거권 관련 몇몇 연구를 진행하기는 했지만, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 조사는 제외되는 경우가 많다. 2017년 5월 기준 위원회에 접수된 진정은 대부분 차별보다는 시민적 및 정치적 권리에 관한 것이었다.⁵⁷⁾ 대략 2만 건의 차별 관련 사례 중, 269건만이 주거시설 차별과 관련이 있었다.⁵⁸⁾

92. 특별보고관은 주택임대차보호법에 대한법률구조공단 각 지부에 분쟁조정위원회를 설립하는 조항이 있다는 사실을 알고 있다. 해당 위원회는 임대료 및 보증금 상승 또는 인하와 임대차 기간 및 유지보수 사안 등에 대해 심의하고 관련 분쟁을 중재할 수 있다.⁵⁹⁾ 분쟁조정위원회가 2017년에서야 설치되었기에, 주거 분쟁 사례에서 위원회가 입주자 보호를 위한 효율적인 해결방법을 제공하는지 평가하기엔 아직 매우 이르다.

53) E/C.12/KOR/CO/4, 25 (b)항

54) 국제인권감시기구, "South Korea: Supreme Court Affirms LGBT Rights" 2017년 8월 4일.

55) A/71/310.

56) CESR, 최종 권고문, E/C.12/KOR/CO/4, 7-10항

57) <https://www.humanrights.go.kr/site/program/link/statisticsEng?menuid=002003005>

58) 국가인권위원회, 2017년 연간보고서, p. 88.

59) 법률 제3379호, 제14-31조, 1981년 3월 5일. 법률 제14175호, 2016년 5월 29일, 일부개정.

93. 특별보고관은 서울특별시가 한국 내에서 인권 정책을 시 수준에서 이행할 때 주도적인 역할을 맡아왔다는 사실을 환영한다. 그 일환으로 설립한 시민인권침해구제위원회는 시 행정 차원과 시로부터 금전적인 지원을 받는 복지기관 등을 포함한 공공기관과 공기업 관련 인권 침해 진정을 접수하고 조사할 수 있는 메커니즘이다. 위원회의 권고를 받은 기관과 단체는 두 달 내에 서울시 인권팀에 권고사항 이행을 위해 어떤 후속 조치를 취했는지 알려야 한다. 위원회는 또한 인권에 영향을 미치는 시 규정과 정책에 대한 권고를 할 수 있다. 많은 주거 관련 사안이 지방 당국의 업무 범위 내에 있기 때문에, 이러한 종류의 메커니즘은 지역 수준에서 사법 절차에 대한 완전한 접근을 제공하기 위한 중요한 발걸음이다.⁶⁰⁾

94. 서울특별시는 더 나아가 서울지방변호사회의 회원이 포함된 철거 현장 인권지킴이단을 만들었다. 인권지킴이단은 인권 모니터링을 통해 철거 현장의 거주자 보호를 목적으로 한다. 이름에서도 알 수 있듯 철거 현장 인권지킴이단의 주요 역할은 “거주자가 자발적으로 그리고 평화롭게 집을 떠나도록” 설득하고 “거주자에 대한 폭력을 예방하기 위해 퇴거 현장에서 일어나는 절차”를 전체적으로 감시하는 것이다.⁶¹⁾ 인권지킴이단은 30곳 이상의 철거 현장에서 모니터링을 진행했지만, 지킴이단이 예를 들어 퇴거와 철거 명령에 대한 법적 분쟁 상황에서 퇴거와 이주에 직면해 있는 주택 소유주와 세입자의 적정한 주거에 대한 권리의 보호까지 지원하는지는 분명하지 않다.

VI. 결론 및 권고사항

95. 대한민국은 점진적으로 주거권을 실현하기 위해 상당한 노력을 해왔다. 한국 정부는 특별보고관의 방문 후에도 주거권을 인정하고 그것을 실행하기 위한 법안과 정책을 제공하려는 노력을 계속했다. 지난 50년간 대한민국은 한국 내 주택 품질 및 공급에 있어 커다란 발전을 거듭했다. 수자원과 위생시설에 대한 접근 그리고 인구과밀 문제가 많은 부분에서 해결되었다. 그리고 어쩌면 가장 두드러진 발전은 바로 정부가 전 세계에서 가장 큰 규모의 공적자금을 지원하는 주택 프로그램을 실행했다는 점이다.

96. 특별보고관은 이러한 발전에도 불구하고 주택 품질, 안전 그리고 경제적 부담 가능성 등의 몇몇 요소가 특히 저소득 가구와 취약계층에게 심각한 문제로 남아있다는 점을 우려한다.

97. 30만 명 이상이 계속해서 기준 미달의 시설 또는 비공식 거주지에 살고 있다. 수도권 지역의 재건축과 재개발 사업은 이에 영향을 받는 사람들과의 협의 없이 진행되고 있으며 이로 인해 강제로 퇴거되거나 이주하는 사례가 생기고 있다. 넓은 의미로 정의한 경우, 홈리스는 한국에서 26만 명 이상에게 영향을 미치는 중대한 문제다. 몇몇 취약계층은 사회보장 제도에서 제외되어 있고, 수급을 받는 경우에도 충분히 받지 못하고 있다. 한국의 사회경제적 현실에 제대로 대응하기 위해 전세 제도에 대한 추가적인 규제가 반드시 필요하다.

98. 특별보고관은 본 보고서에 서술된 주거 문제는 해결 가능하다고 믿으며 특히 인권과 주거권 실현을 위한 정부의 굳은 의지를 고려하면 해결될 것이라 확신한다. 한국 정부는 대한민국에 거주하는 모든 이를 위해 적절한 주거에 대한 권리를 실현하고 개선하기 위한 역량, 재정 자원, 계획 수립 능력을 갖추고 있다.

99. 본 보고서의 윗부분에서 언급된 권고사항에 더불어, 특별보고관은 대한민국 정부에 다음의 사항을 권고한다.

(a) 주거기본법(2015)은 국제인권법과 국제인권기준을 반영하도록 개정되어야 하며 특별보고관의 주거 전략에 관한 보고서(A/HRC/37/53)의 내용과 그 방향이 일치해야 한다. 해당 법을 시행할 때, 정부는 주거권의 점진적 실현을 위해 반드시 최대한의 가용 자원을 활용해야 한다. 또한, 정부는 필요시에 관련 이해관계자와 시민사회 기관과의 협의를 거쳐 주거기본법 시행에 대해 검토하고 관련 정보를 갱신해야 한다.

(b) 정부는 권리기반 주거 전략에 관한 특별보고관의 보고서(A/HRC/37/53)에 명시된 인권 원칙에 따라 다양한 주거 프로그램과 정책이 함께 어우러져 일관성 있는 국가 행동 계획 또는 전략을 형성하도록 해야 한다.

(c) 정부는 2030년까지 지속가능개발목표, 그 중에서도 11번 목표와 11.1번 세부목표에 맞추어 노숙인복지법에 정의된 홈리스의 발생을 예방하고, 줄이고 근절하기 위한 계획을 시급히 마련해야 한다. 정부는 반드시 홈리스가 장기적 주거에 대한 선택지를 가질 수 있도록 하고, 모든 공무원, 그 대리인, 민간 경비 인력을 포함한 제3자들이 폭력이 아닌 존엄과 존중으로 홈리스를 대하도록 보장해야 한다.

60) 서울특별시청, “서울 인권거버넌스에 대한 소개” 참고.

61) 상동, p. 6.

- (d) 경제적으로 부담불가능한 주택이 늘어나는 문제를 해결하기 위해, 정부는 다음과 같은 조치를 취해야 한다.
 - i. 평균 임대료에 상응하고 물가상승률을 반영한 수준으로 주거급여를 인상해야 한다.
 - ii. 차별받지 않을 권리와 평등권에 따라 소득수준 등의 자격을 갖춘 성소수자, 외국인 거주자, 고정 주소가 없는 이들을 포함한 모든 이에게 사회보장과 주거급여를 보장해야 한다.
 - iii. 거주용 부동산 소유주가 전세 제도를 단계적으로 폐지하도록 장려하는 조치를 취해야 한다. 이런 측면에서 첫 번째로 정부는 임대료 인상 상한제와 더 오랜 기간 거주를 허락하는 민간임대주택 특별법에 따른 다주택자의 임대사업자 등록을 의무화해야 한다. 이런 조치는 임대주택 거주자의 거주 안정성을 향상시킬 것이다.
 - iv. 장기 임대가 가능한 공공임대주택을 충분히 제공하고 최저소득계층의 공공임대주택에 대한 접근성 강화를 위해 보증금 면제 제도를 유지해야 한다.
 - v. 일상생활비용을 충당할 소득을 올리지 못하는 노인 주택 소유주가 금전적 어려움을 이유로 그들의 주택에서 나가게 되는 일이 없도록 역주택담보대출 제도를 계속해서 촉진해야 한다.
- (e) 청년, 성소수자, 이주민, 노인, 장애인 등 취약계층을 위한 주택의 적절한 공급을 보장하기 위해 정부는 주거약자 지원에 관한 법률을 개정하여 주거약자를 위해 할당된 주택 비율을 수요에 맞춰야 한다.
- (f) 공공임대주택과 사회보장 프로그램은 반드시 차별이 금지되어야 하며, 고정된 주소가 없는 자, 외국인 거주자, 이주민 그리고 성소수자 등이 이에 접근 가능토록 해야 한다.
- (g) 정부는 민간 건설사와 개발자가 공급하는 신규 주택의 일정 비율은 임대 또는 소유의 방식으로 저소득 거주자에게 할당하도록 하는 규정을 제정할 것을 고려해야 한다.
- (h) 정부는 거주자와 협의를 거치고 지속가능개발목표의 11번 목표와 11.1번 세부목표를 이루기 위해 전념하며 고시원, 쪽방, 비닐하우스 등 국제인권법 상의 최소 적정 주거 기준에 미달되는 모든 주거지의 품질과 안전 개선을 위한 국가 전략을 반드시 마련해야 한다. 정부는 기준 미달 주거지를 개선한 결과가 부담가능성의 감소, 홈리스의 증가, 가난한 사람들의 시설 수용으로 이어지지 않도록 보장해야 한다.

- (i) 강제퇴거는 심각한 주거권 침해이며, 절대로 일어나서는 안 되는 일이다. 정부는 도시 지역의 재건축과 재개발에 관한 법체계, 정책, 관행이 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회의 일반논평 7, 개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침 및 적정한 주거에 대한 권리를 포함한 국제인권법을 완전히 준수하도록 해야 한다.
- (j) 정부는 연금공단 등의 국내외 투기를 줄이기 위해 주택에 대한 금융 투자를 계속해서 규제하고 외국인의 부동산 투자에 대한 규제 재도입을 고려해야 한다.
- (k) 국민연금공단과 한국의 기관 및 민간 투자자는 UN 기업과 인권 이행 지침(A/HRC/17/31)의 권고에 맞춰 인권 실사를 실시해야 한다. 이 과정에서 강제퇴거 등 국내 또는 국외 투자의 직접적 또는 간접적 인권 침해 여부와 민간 매입으로 인한 공공주택 수 감소 또는 젠트리피케이션으로 인한 부담가능한 주택 수의 상당한 감소 등 적정한 주거에 대한 권리에 대한 부동산 투자의 부작용 여부를 평가해야 한다.
- (l) 정부는 국제인권법에 맞춰 주거에 대한 차별로부터의 보호를 보장해야 한다. 이에는 다음의 내용이 포함된다.
 - i. 주거 지원, 쉼터, 민간 임대 주거시설 등 모든 형태의 거처에 적용 가능한 차별금지법을 제정 할 것. 여기에는 여성과 동성 파트너십의 성소수자에 대한 상속권 및 재산권을 동등하게 보장하는 내용을 포함해야 한다. 해당 법안은 국가인권위원회에서 시행 및 감독하여야 하고, 권리를 주장할 수 있는 메커니즘을 포함해야 한다.
 - ii. 취약계층이 임대인으로부터 차별받지 않도록 여성, 특히 싱글맘과 성소수자가 겪는 사회적 낙인과 차별에 맞설 수 있는 교육 캠페인을 마련할 것. 이는 여성가족부가 시행할 수 있으며 이를 통해 여성가족부는 정책에 성소수자를 포함 시키는 방향으로 정책 포커스를 재정립 할 수 있다.
 - iii. 장애인의 권리에 관한 협약의 제19조에 명시되었듯, 장애인이 시설보다는 지역사회에서 자립하여 살 수 있도록 촉진하고 지원하는 국가 전략을 채택할 것.⁶²⁾ 이러한 맥락에서, 정부는 장애인이 가족과 함께 거주하거나 지역사회에서 자립하여 살아갈 수 있도록 보장하기 위해 적절한 주거와 사회적 지원을 제공해야 한다.
 - iv. 모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약을 비준할 것.

62) CRPD/C/PRT/CO/1, 38-39항 및 특별보고관의 보고서, (A/72/128) 참고.

- (m) 주거권 관련 사법 절차에 대한 접근성 향상을 위해 다음과 같은 조치를 취해야 한다.
- i. 헌법재판소는 사회권에 관한 주장들을 들어야 하며, 헌법을 국제인권법의 내용에 부합하는 방향으로 해석해야 한다.
 - ii. 비정부기구와 변호사들은 주거권에 대한 청구가 적절한 사법 절차를 거칠 수 있도록 해야 한다.
 - iii. 정부는 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택 의정서를 비준해야 한다.
 - iv. 정부는 임차인에 대한 법률상담 및 지원을 제공하기 위한 제도적 장치를 강화해야 한다.
 - v. 정부는 서울특별시의 모델을 따라 지역정부 차원에서 인권 관련 진정 처리 메커니즘을 마련할 수 있도록 권장해야 하며, 강제퇴거로부터 임차인을 효율적으로 보호하기 위해 현재의 모니터링 메커니즘을 더 강화해야 한다.

적정한 주거에 대한 권리 이행 지침 (A/HRC/43/43, 2020)





총 회

배포: 사무총장
2019년 12월 26일
원본: 영어

인권이사회 제43차 세션

2020년 2월 24일~3월20일

의제 항목 3

발전권을 포함한 모든 인권, 시민적, 정치적,
경제적, 사회적, 문화적 권리의 증진 및 보호

적정한 주거에 대한 권리 이행 지침

적정한 생활 수준을 영위할 권리의 요소로서 적정한 주거 및 해당 맥락에서 차별받지 않을 권리에 대한 특별보고관의 보고서

적정한 생활 수준을 영위할 권리의 요소로서 적정한 주거 및 해당 맥락에서 차별받지 않을 권리에 대한 특별보고관 레일라니 파르하는 유엔 인권이사회 결의안 15/8 및 34/9에 따라 현 보고서를 제출한다. 보고서는 적정한 주거에 대한 권리 이행 지침을 포함하며 긴급한 문제에 권리 기반의 실질적인 대응을 하기 위한 핵심 요건을 중점적으로 다룬다.

주거와 관련해 현재 전 세계에서 진행되는 위기는 이전의 어떤 위기보다도 비교할 수 없다. 심화되는 사회경제적 불평등, 주택과 토지의 대규모 금융화, 주거지를 상품으로 취급하는 지속 가능하지 않은 주거 체계가 위기와 연관되어 있다. 특별보고관의 경험에 의하면 국가는 인권 의무가 주거 맥락에서 어떻게 적용되는지 모르는 경우도 있으며, 특히 위기를 해결하기 위해 인권 의무를 어떻게 구체적인 조치로 전환시킬 수 있는지 제대로 인식하지 못한다.

지침은 국가에 흡리스, 부담가능하지 않은 주거, 이주, 퇴거, 기후 변화, 비공식 주거지의 개선, 불평등, 기업 규제를 포함해 관련된 핵심 분야에서 이행 조치를 제공한다. 모든 이행 조치는 기본적인 인권으로서의 주거를 되찾는 긴급한 필요에 영향을 받는다. 지침의 이행은 국가가 주거를 취급하는 방식을 크게 변화시켜 주거가 모두를 위한 인권으로서 보장될 수 있는 새로운 지평을 열 것이다.

목 차

- I. 서문 187
- II. 적절한 주거에 대한 권리 이행 지침 188
 - 지침 1호. 존엄과 생명권에 연관된 기본적인 인권으로서 주거권 보장 189
 - 지침 2호. 타당성 기준에 따라 적절한 주거에 대한 권리의 점진적 실현을 보장하는 조치를 즉각 실시 190
 - 지침 3호. 주거 정책 및 결정의 고안, 이행, 감시에 의미 있는 참여를 보장 191
 - 지침 4호. 주거권 실현을 위한 포괄적인 전략 이행 192
 - 지침 5호. 최대한 단기간에 홈리스를 없애고 홈리스의 범죄화를 중지 193
 - 지침 6호. 강제퇴거의 금지와 가능한 경우 퇴거의 방지 195
 - 지침 7호. 인권에 기반한 접근을 포함한 비공식 주거지 개선 196
 - 지침 8호. 차별 해소와 평등 보장 198
 - 지침 9호. 주거지와 토지에 대한 성 평등 보장 200
 - 지침 10호. 이주자와 국내실향민에게 적절한 주거에 대한 권리 보장 202
 - 지침 11호. 적절한 주거에 대한 권리 실현을 위한 지방 정부의 역량 및 책무 보장 204
 - 지침 12호. 국가 의무에 부합하는 방식으로 기업을 규제하고 주거지의 금융화를 해결하도록 보장 205
 - 지침 13호. 주거권이 기후 변화를 반영하고 대응하며 기후 위기가 주거권에 미치는 영향에 대처하도록 보장 208
 - 지침 14호. 적절한 주거에 대한 권리 실현을 보장하기 위한 국제 협력에 동참 209
 - 지침 15호. 효과적인 모니터링 및 책무성 장치 보장 211
 - 지침 16호. 주거권의 모든 측면에 대해 사법접근을 보장 212

I. 서문

- I. 본 보고서는 적절한 생활 수준을 영위할 권리의 요소로서 적절한 주거 및 해당 맥락에서 차별받지 않을 권리에 대한 특별보고관 레일라니 파르하의 마지막 보고서다. 특별보고관은 위임권한을 수행하는 기간 중에 경험한 바와 전 세계 주거 수준에 기반하여 적절한 주거에 대한 권리 이행 지침을 제출한다.¹⁾
- II. 전 세계에서 18억 명 넘는 사람이 적절한 주거를 누리지 못하고 있고 10억 명 넘는 사람이 비공식 주거지에 거주하고 있다.²⁾ 해마다 1,500만 명이 강제퇴거를 당하며 홈리스는 약 1억5,000명으로 추산된다.³⁾
- III. 민간 개발자와 투자자가 전례 없는 방식으로 주거 체계를 장악하고 주거지를 투기를 위한 상품으로 취급함에 따라 주거가 사회적 기능과 분리되는 경우가 많다. 비공식 주거지가 있는 토지와 저렴한 주택은 사모투자 기업과 연기금의 주요 목표물이 되었는데, 이들은 자본을 증식, 축적하고 차입투기할 저평가 자산을 찾아 주택과 토지를 점점 부담하기 어렵게 만든다.
- IV. 오늘날 전 세계의 주거 위기는 이전의 주거 위기와는 양상이 다르다. 자원의 감소나 경기 침체 때문이 아니라 경제 성장, 확대, 불평등한 성장으로 인해 위기가 발생한다. 주택은 사회경제적 불평등을 심화시키고 주택을 소유한 사람들의 부를 증식하며 주택이 없는 사람들이 더 큰 부채와 가난에 시달리도록 만드는 핵심 동인이 되었다.
- V. 이러한 상황은 주거권 실현에 특별한 도전을 제기한다. 지속 가능하지 않은 경제발전 모델을 임시변통으로 수정해서는 효과가 없을 것이다. 주거권은 현재 주거지에 대한 인식, 가치평가, 생산, 규제 방식을 변화시키는 조치로 이행되어야 한다.

1) 특별보고관은 본 보고서와 다른 보고서를 지원해준 스테파니아 에리코(Stefania Errico), 샘 프리먼(Sam Freeman), 줄리에타 페루카(Julietta Perucca) 등 모든 연구자와 학생에게 감사를 표한다. 현 보고서와 위임권한을 수행하는 동안 광범위한 작업을 진행한 브루스 포터(Bruce Porter)에게 특별한 감사를 전한다. 또한 유엔 인권최고대표 사무소(OHCHR)의 특별 절차 부서 직원들, 특히 후아나 소토마요르(Juana Sotomayor), 군나르 타이슨(Gunnar Theissen), 마도카 사지(Madoka Saji), 존 이사히레(Jon Izagirre), 나타샤 푸카르(Natacha Foucard)에게 위임권한 수행 중의 지원에 감사 말씀을 드린다.

2) <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11> 참고.

3) <https://fe.witness.org> and <https://yaleglobal.yale.edu/content/cities-grow-so-do-numbers-homeless> 참고.

VI. 변화가 가능하다고 믿는 근거가 있다. 시민사회와 정부 모두 주거 위기를 인권 관점의 대응이 필요한 인권 위기로 점차 인식하고 있다. 전 세계의 지역사회와 공동체가 유해한 개발, “관광지화”와 투기에 맞서 연대하고 있고 적절한 주거에 대한 권리 보장에 있어 점점 더 많은 지방 정부로부터 지원을 받고 있다.

VII. 하지만 전례 없는 문제를 해결하기 위해 주거권을 포괄적이고 효과적으로 이행한다는 것이 실제로 무엇을 의미하는지에 대해 많은 정부와 시민사회의 분명한 이해가 부족한 실정이다.

VIII. 다행히 국가와 권리 보유자가 참고할 수 있는 국제인권법의 체계적인 틀이 마련되어 있다. 적절한 주거에 대한 권리에 대한 내용은 국제 인권체계의 범위 내에서 광범위한 논평과 법 해석의 주제로 다뤄졌으며 전 세계 인권 옹호자가 주된 관심을 두었다.⁴⁾

IX. 아래에 제시된 지침은 이러한 법 해석에서 대두된 규범적 기준과 더불어 특별보고관의 권고 및 경험에서 도출된 것이다. 임무를 수행하는 동안 국가와 기타 이해관계자와의 협의를 통해 발전되었다.⁵⁾ 이는 주거권에 관한 국가의 모든 의무를 다루려는 시도는 아니다. 그보다는 국제인권법에 정교하게 기술된바와 같이 주거권을 실질적으로 이행하는 데 필요한 핵심 요소를 설명하는 것이다.

II. 적절한 주거에 대한 권리 이행 지침

전문

1. 현재 지침은 국제인권법에 따른 주된 의무 이행자로서 국가의 의무에 주안점을 둔다. “국가”는 지방 정부에서 중앙 정부에 이르기까지 입법, 사법, 준사법 기관을 아우르는 모든 공공 기관 및 정부의 모든 수준과 부문을 가리킨다. “국가의 의무”는 국가와 기업, 금융기관, 투자자, 주거권 실현에서 중요한 역할을 하는 민간 행위자의 관계의 모든 측면을 포함하는 것으로 이해된다. 현재 지침에서 “주거권”은 국제인권법에서 보장된 “적절한 주거에 대한 권리”를 지칭한다.

4) 예를 들어 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 적절한 주거에 대한 권리에 대한 일반논평 4호(1991년), 강제 퇴거에 대한 일반논평 7호(1997년) 참고. 또한 개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침(A/HRC/4/18, 부속서 I), 도시 빈곤층의 점유 안정성에 대한 이행 지침(A/HRC/25/54), Ben Djazia and Bellili v. Spain(E/C.12/61/D/5/2015), I.D.G. v. Spain(E/C.12/55/D/2/2014)에 대한 위원회의 의견 참고.

5) 또한 지침의 초안에 대한 협의가 국가, 시민사회, 지방 정부 대표자들과 함께 제네바, 캄팔라, 더반에서 열렸다. 접수된 서면 의견은 www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/GuidelinesImplementation.aspx 참고.

2. 현재 지침은 국제인권법 또는 인도주의법에서 인정된 어떠한 권리도 제한하거나 변경하거나 악영향을 미치는 것으로 해석되어서는 안 되며, 해당되는 이주, 퇴거, 점유의 안정성, 공공 참여, 기업 및 인권 관련 기타 인권 기준 및 지침, 유엔 인권조약 감시 기구와 특별 절차의 법 해석 및 논평과 함께 읽어야 한다. 본 지침은 그 자체가 서로 관련되고 상호의존적인 것으로 해석되어야 한다.

지침 1호. 존엄과 생명권에 연관된 기본적인 인권으로서 주거권 보장

3. 적절한 주거에 대한 권리는 존엄, 평등, 포용, 웰빙, 개인의 안전, 공공 참여와 같은 인권의 핵심 가치에 필수적이기 때문에 기본적인 인권으로 인식되고 있다.

4. 해마다 수백 만 명이 홈리스와 부적절한 주거로 인해 목숨을 잃으며 더 많은 사람들이 상해를 입는다. 하지만 정부, 인권기구나 사법 체계는 주거권, 생명권과 더불어 건강, 신체 보전, 사생활 보호, 수자원 이용, 위생 시설에 대한 권리 등의 인권을 크게 침해하는 이러한 상황을 거의 다루지 않았다.⁶⁾

5. 국가는 주거권을 의미 있는 책임이나 사법적 주제에 대한 접근성 없이 단지 주택 프로그램에 대한 실행, 인권 가치와 의무에서 분리된 사회경제 정책 문제로 오해하는 경우가 많다.⁷⁾

6. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회가 명시했듯 적절한 주거에 대한 권리는 단순히 상품으로 인식되는 물리적 주거에 대한 권리로 제한적으로 해석되어서는 안 된다. 그보다 주거권은 천부적인 인간의 존엄과 관계된 것으로 이해해야 한다.

7. 이행 조치는 다음과 같다.

(a) 사법부를 포함하여 국가는 해당 헌법 및 법률 조항 또는 생명권과 같은 상호의존적인 권리의 해석을 통해 적절한 주거에 대한 권리를 기본적인 인권으로 인식하고 이를 실현해야 한다. 적절한 주거에 대한 권리는 정책과 사업 설계에 포함되고 변호사와 판사의 훈련에 포함되어야 한다.⁸⁾

(b) 주거권은 평화롭고 안전하며 존엄한 집에서 살 권리로 정의되어야 하며 점유의 안정성, 서비스의 이용 가능성, 경제적 부담 가능성, 거주 적합성, 접근성, 적절한 위치와 문화적 적절성을 포함해야 한다.⁹⁾

6) A/71/310 문단 31.

7) A/69/274 문단 18, A/71/310 문단 5.

8) A/71/310 문단 73.

9) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반논평 4호 문단 8.

(c) 법원은 국내법을 검토할 때 주거권과 일치하는 국내법의 해석을 채택해야 하며 정부는 법원 사건의 변론 등에서 그러한 해석을 촉진해야 한다.¹⁰⁾

(d) 주거권은 생명, 개인의 안전, 평등에 대한 권리 등 다른 권리와 불가분하며 상호의존적인 것으로 인식되고 확인되어야 하며 이러한 권리들은 주거권의 완전한 보호를 촉진하는 방법으로 최대한 광범위하게 해석되어야 한다.¹¹⁾

지침 2호. 타당성 기준에 따라 적정한 주거에 대한 권리의 점진적 실현을 보장하는 조치를 즉각 실시

8. 강제퇴거와 같은 주거권의 침해는 많은 경우 국가의 행위에 의해 발생하지만 가장 심각한 침해의 상당수는 국가가 많은 사람이 부득이하게 거주할 수 밖에 없고 용납할 수 없는 주거 환경 문제를 해결하기 위한 적극적인 조치를 취하지 않는 데서 비롯된다.

9. 국가는 입법 조치의 채택 등 모든 적절한 수단을 통해 적정한 주거에 대한 권리의 완전한 실현을 점진적으로 해결하기 위해 가용 자원을 최대한 활용하여 조치를 취할 의무가 있다.¹²⁾ 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 선택 의정서는 취해진 조치의 타당성에 기반하여 의무의 이행을 평가해야 한다고 명시한다.¹³⁾

10. 이행 조치는 다음과 같다.

(a) 국가는 주거권의 점진적 실현을 국내법의 법적 의무로서 인정해야 하며 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회가 발전시킨 타당성의 기준을 적용해야 한다. 이는 국가가 모두를 위한 주거권을 최대한 신속하고 효율적으로 이행할 의무가 있음을 의미한다.¹⁴⁾

(b) 조치는 합리적인 기간 내에 주거권을 이행하는 것을 목표로 신중하고 구체적으로 취해져야 한다. 국가는 충분한 자원을 배분하고 위태로운 주거 환경에 거주하는 사회적 약자, 소외된 개인이나 집단의 소요를 우선시하며 투명하고 참여를 이끌어 내는 의사결정을 보장해야 한다.¹⁵⁾

(c) 권리 보유자의 이해관계와 상황과 관련하여 합리적이고 적합하게 조치를 취해야 한다.¹⁶⁾

(d) 국가는 관련된 개인 또는 집단의 권리를 지키기 위해 가용 자원과 모든 적합한 수단을 최대한 활용했음을 입증할 수 있어야 한다.

(e) 국가는 법원을 포함한 모든 관련 기관과 의사 결정자가 타당성 기준을 숙지하고 있다는 점과, 공공기관이 주거권에 대한 책임을 지도록 하기 위해 타당성 기준을 적용할 수 있음을 보장해야 한다.

지침 3호. 주거 정책 및 결정의 고안, 이행, 감시에 의미 있는 참여를 보장

11. 의미 있고 효과적인 참여에 대한 권리는 주거권의 핵심 요소이며 존엄, 대리권의 행사, 자율성, 자주적 결정에 중요하다.

12. 집이나 관련 사회적 지원이 필요한 사람들은 자신의 수혜자가 아니라 권리 보유자이자 품위 있는 생활에 필요한 요소가 무엇인지에 관한 전문가로 취급되어야 한다. 이들은 자신에게 영향을 미치는 사업과 정책의 계획과 이행에 적극적이고 자유로우며 의미 있게 참여할 권리가 있다.¹⁷⁾

13. 하지만 주택 프로그램은 비효율적인 상명하달식 의사결정을 통해 만들어지고 이행되는 경향이 있으며, 이러한 방식은 사회적 배제 패턴을 더욱 강화하고, 사람들의 소요에 맞지 않고 흔히 먼 곳에 위치하며 종종 버려지는 주택을 만들어낸다.

14. 모든 수준의 정부에 의해 지원받는 권리에 기반한 참여는 거주자를 적극적인 시민, 참여하는 공동체 구성원으로 변화시켜 주택 프로그램을 보다 부담가능하고 효과적이게 하고, 활기차고 보다 지속가능한 공동체를 만든다.

10) Ibid., 규약의 국내 적용에 대한 일반 논평 9호(1998년) 문단 14~15; E/C.12/1993/5 문단 21~24.

11) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반논평 9호 문단 15.

12) 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조(1).

13) 국제규약의 선택 의정서 제8.4조, 또한 Ben Djazia and Bellili v. Spain 문단 15.1 참고.

14) Ben Djazia and Bellili v. Spain 문단 15.3.

15) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 당사국 의무 성격에 대한 일반논평 3호(1990년) 및 4호 참고. 또한 규약의 선택 의정서에서 “최대한의 가용 자원으로” 조치를 취할 의무의 평가에 대한 위원회의 성명서(E/C.12/2007/1 문단. 3)와 Ben Djazia and Bellili v. Spain 문단 15.3 및 21 (c) 참고.

16) Ben Djazia and Bellili v. Spain 문단 15.3 및 15.5 참고.

17) Ibid. 또한 아동권리위원회의 거리 상황에서 아동에 대한 일반논평 21호(2017년) 참고.

15. 이행 조치는 다음과 같다.

(a) 주거 정책에 자유롭고 의미 있게 참여할 권리는 법으로 보장되어야 하며, 참여에 필수적인 제도적 지원과 기타 지원의 제공을 포함해야 한다.

(b) 영향을 받는 개인은 자신의 권리에 대한 지식에 기반하여 의사 결정 절차의 결과에 영향을 미칠 수 있어야 하며, 관련 정보에 접근할 수 있고, 협의할 충분한 시간을 확보할 수 있어야 한다. 사회경제적, 언어적 장벽과 문맹이나 기타 참여를 막는 장벽들은 해결되어야 한다.¹⁸⁾

(c) 주거지의 설계, 건설, 관리에 대한 참여에 공동체의 다양성을 반영해야 하며 모든 거주자의 소요가 대변되도록 보장해야 한다. 여성, 비공식 거주자와 홈리스 거주자, 장애인, 차별이나 소외를 겪는 기타 집단의 동등한 참여를 보장해야 한다.¹⁹⁾

(d) 원주민은 자신에게 영향을 미치는 주거 사업의 개발과 결정에 적극적으로 개입할 권리가 있다. 국가는 원주민에게 영향을 미칠 수 있는 행정 및 입법 조치를 채택하거나 이행하기에 앞서 자유롭고 정보에 기반한 사전 동의를 얻기 위해 원주민과 협의해야 한다.²⁰⁾

지침 4호. 주거권 실현을 위한 포괄적인 전략 이행

16. 홈리스, 비공식화, 기타 제도적인 주거권 침해는 일어난 주된 구조적 문제는 다차원적이고 여러 분야의 정책과 프로그램이 관련되어 있으며, 시간의 흐름에 따라 의미 있는 변화를 일으키기 위한 포괄적인 계획을 필요로 한다.

17. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 주거권을 점진적으로 실현할 의무에는 거의 언제나 국가 주거 전략의 채택을 필요로 한다고 강조했다.²¹⁾ 전략들은 분명하게 정의된 목표를 포함하여 영향을 받는 집단과의 협의를 통해 개발되어야 하고, 배분할 자원을 명시하며 책임과 이행 기간이 명확해야 한다.²²⁾

18) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반 논평 4호 문단 12, 개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침(A/HRC/4/18, 부속서 I, 문단 39) 참고.

19) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 모든 사람이 문화 생활에 참여할 권리에 대한 일반논평 21호(2009년), 문단 16 ff.

20) 원주민 권리 선언 제10조, 제19조, 제23조.

21) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 일반 논평 4호 문단 12.

22) Ibid.

18. 대다수의 국가는 주거권 실현을 위한 실질적인 전략을 이행하지 않았다. 일정과 목표가 명확한 경우에도, 전략을 충족하기 위한 충분한 노력과 의미 있는 책임을 다하지 않은 경우가 종종 있었다.

19. 이행 조치는 다음과 같다.

(a) 주거 전략이 최대한 단기간에 구체적인 결과와 모두를 위한 적절한 주거에 대한 권리를 달성하도록 국가가 분명한 목표와 기간에 기반하여 점진적으로 실현해야 할 의무를 명시해야 한다.

(b) 전략은 도시 계획, 토지 규제, 조세와 재정, 사회적 편익과 서비스 등 모든 관련 정책 분야에서 일관성과 조화를 이뤄야 한다.

(c) 국가는 차별, 금융화, 투기, 약탈적 대출, 토지 약탈, 갈등, 강제퇴거, 환경파괴, 재난에 대한 취약성 등 주거권에 대한 장벽을 해결하는 구체적인 전략을 세워야 한다. 도시 및 농촌 지역에서 공간의 불평등, 기후변화와 같은 지속적이고 새로 부상하는 문제에 대응하는 전략을 채택해야 한다.

(d) 국가는 목표와 일정에 따른 진행상황에 대한 독립적인 모니터링을 제공해야 하며, 영향을 받는 공동체가 주거권 실현에 영향을 미치는 제도적인 문제를 확인하고 효과적인 대응을 할 수 있도록 절차를 마련해야 한다.²³⁾

지침 5호. 최대한 단기간에 홈리스를 없애고 홈리스의 범죄화를 중지

20. 홈리스는 거리나 보도에서의 생활 또는 농촌이나 도시 지역에서의 임시 야영, 타인과 함께 거주, 과밀한 임시 거주지에 거주, 비바람에 노출, 수자원이나 위생 시설, 전기에 접근하지 못하는 상태 등 여러 형태로 나타난다.

21. 홈리스는 존엄, 사회적 포용, 생명권에 대한 심각한 공격이다. 홈리스 상태는 명백한 주거권 침해이며 비차별을 포함하여, 생명, 건강, 수자원, 위생 시설, 개인의 안전에 대한 권리, 잔혹하며 모멸적이고 비인간적 처우를 받지 않을 자유와 더불어 다른 많은 인권을 침해한다.²⁴⁾

22. 홈리스와 비공식 주거지에 거주하는 사람은 거주 상태로 인해 범죄화, 괴롭힘, 차별적 처우의 대상이 되는 경우가 많다. 그들은 위생 시설 이용을 거부당하고 검거되고 공동체에서 쫓겨나고 극심한 폭력의 대상이 된다.

23) 또한 A/HRC/37/53 참고.

24) A/HRC/31/54 문단 4.

23. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회와 인권이사회는 홈리스를 포함한 사회경제적 지위에 기반한 차별을 국내법에서 금지해야 하는 차별 형태로 인식했다.²⁵⁾ 국가는 현재 홈리스 상태인 사람의 필요에 긴급하게 대응하고 구조적인 홈리스를 방지 및 제거하는 계획을 최대한 신속하게 이행할 직접적 의무가 있다.

24. 이행 조치는 다음과 같다.

(a) 국가는 이주 상태, 국적, 성별, 가족상황, 성 정체성, 연령, 출신 민족, 장애 유무, 알코올이나 마약 의존성, 범죄 기록, 미납 벌금 또는 건강 등을 포함하여 어떠한 이유에서든 차별 없이, 필요한 지원과 함께 안전하고 안정적이며 존엄한 긴급 거처를 이용할 수 있도록 제공해야 한다.²⁶⁾ 국가는 거리에 사는 아동의 권리를 보호하는 특별 조치를 취해야 한다.²⁷⁾

(b) 개인과 가정이 장기간 긴급 거처에 의존하는 상황에 내몰리지 않도록 적절한 영구 주거지를 제공해야 한다. 홈리스 상황에 있는 사람들을 영구 주거지로 신속하게 이동시키는 데 중점을 둔 “주거지 우선” 접근은 지역사회에서 지속 가능한 주택과 생활에 필요한 모든 필수 지원을 제공해야 한다.

(c) 국가는 홈리스 또는 기타 주거 상태를 근거로 한 차별을 금지하고 해결해야 하며 홈리스 또는 공공 장소에서 먹고 자는 것 같은 홈리스와 연관된 행위를 범죄화하거나 처벌하는 모든 법률과 조치를 폐지해야 한다. 홈리스를 공공 장소에서 강제퇴거하고 개인 소유물을 파괴하는 행위는 금지해야 한다. 홈리스는 거주 장소와 무관하게 사생활과 주거지 간섭으로부터 동등하게 보호받아야 한다.

(d) 국가는 사법 체계 내에서 홈리스가 범죄화, 감금, 홈리스 상태의 고리를 끊고 주거권을 확보할 수 있도록 지원하기 위해 홈리스의 경범죄를 처리하는 대체 절차를 제공해야 한다. 경찰이 홈리스를 존중하고 홈리스의 품위와 권리를 증진하는 방식으로 소통하도록 훈련을 실시해야 한다.

25) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 경제적, 사회적, 문화적 권리의 비차별에 대한 일반논평 20호(2009년) 문단 35, 인권이사회 생명권에 대한 일반논평 36호(2018년) 문단 61.

26) A/HRC/31/54. 원주민의 홈리스 경험에 대해서는 A/74/183 참고.

27) 아동권리위원회의 일반논평 21호 참고.

지침 6호. 강제퇴거의 금지와 가능한 경우 퇴거의 방지

25. 강제퇴거는 개인, 가족 및/또는 공동체가 점유하던 주택 및/또는 토지에서 국제인권법에 부합하는 적절한 형태의 법적 보호나 기타 보호의 제공과 이용 권한 없이 의사에 반해 영구적이거나 임시적으로 축출되는 것을 의미한다.²⁸⁾ 오랫동안 강제퇴거는 인권의 중대한 침해로 인식되었다.

26. 퇴거가 국제인권법에 부합하기 위해서는 영향을 받는 사람들과 의미 있는 소통, 실행 가능한 모든 대안 강구, 누구도 홈리스가 되지 않도록 영향을 받는 가구가 동의한 적절한 주거지로 재배치, 절차상의 공정성을 보장하기 위한 사법접근, 모든 인권 준수 등 여러 기준을 충족해야 한다. 이러한 기준이 충족되지 않는 경우 퇴거가 강제적으로 실시된 것으로 간주하며 주거권 침해가 성립한다.

27. 강제퇴거는 만연해 있으며 파괴적인 결과를 낳는다. 대규모 개발사업, 자원채굴, 기업형 농업사업을 위해 비공식 주거지 또는 홈리스 야영지를 제거하거나 기존의 저비용 주거지를 고급 주거지 또는 상업 개발지로 대체하거나 표면상 공공 질서, 안전, 도시 미화를 실시하는 경우가 많다. 이러한 맥락에서 성별을 이유로 폭행과 살해를 당하는 등 잔혹한 폭력이 일어난다. 또한 퇴거는 집값이 오르는 상황에서 임대료나 모기지 체납에 대응하는 방안으로 점점 활용되고 있으며 많은 경우 그러한 퇴거를 다루는 국내법은 국제인권법에 부합하지 않는다.

28. 국가는 강제퇴거를 금지하고 국내법에 따라 실시되는 모든 퇴거가 국제법에 완전히 부합하도록 보장해야 한다. 공동체와 의미 있는 소통을 통해 퇴거 절차나 공권력 행사 없이 거주자의 권리를 존중하고 협조적으로 이행될 수 있는 계획의 개발을 보장해야 한다.²⁹⁾

29. 이행 조치는 다음과 같다.

(a) 국제인권법에 규정된 강제퇴거는 소유권이나 영향을 받는 사람의 점유 상태와 무관하게 금지되어야 한다. 강제퇴거의 피해자는 적절한 보상, 배상을 받고 주거지나 생산성 높은 토지를 적절하게 이용할 수 있어야 한다.³⁰⁾

28) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반논평 7호 문단 3 참고.

29) A/HRC/40/61 문단 38.

30) 개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침(A/HRC/4/18, 부속서 I, 문단 23~27) 및 유엔 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리 선언 제17조 및 제24조.

(b) 퇴거를 다루는 국내법은 인간 존엄성의 존중 원칙, 타당성, 비례의 원칙, 적법 절차의 일반 원칙을 포함한 인권 규범에 부합해야 하며 홈리스 야영지에 거주하는 사람들에게도 동등하게 적용되어야 한다. 퇴거가 임박했을 때뿐만 아니라 절차가 진행되는 내내 사법접근이 보장되어야 한다. 영향을 받는 사람들과 협의하여 실행 가능한 모든 대안을 살펴야 한다. 영향을 받는 사람들과 의미 있는 소통을 한 후에 공동체에 재배치가 필요한 것으로 보이거나 재배치를 바라는 경우 크기, 품질, 비용이 유사한 적절한 대체 주거지를 원래 거주지와 생계수단에 가까운 곳에 제공해야 한다.³¹⁾ 퇴거로 인해 사람들이 홈리스가 되어서는 안 된다.³²⁾ 퇴거가 임박했을 때뿐만 아니라 절차가 진행되는 내내 사법접근이 보장되어야 한다.

(c) 모기지 주택압류나 임대료 체납이 발생한 경우 퇴거 조치는 긴급주거급여, 채무상환 조정, 필요한 경우 적정성 기준을 충족하는 경제적으로 부담 가능한 주택으로의 재배치 등을 통해 미지급 채무를 해결하기 위한 대체 수단을 철저히 살핀 후 가장 마지막으로 실시되어야 한다.

(d) 국가는 임대료 안정화와 관리, 임대 지원, 토지 개혁, 도시와 농촌에서 토지 및 점유 안정성을 증진하는 기타 계획 등의 조치를 통해 퇴거를 방지하는 프로그램을 실시해야 한다. 예방 조치는 토지, 부동산, 주거지에 대한 투기 등 퇴거와 이주를 일으키는 근본 원인을 제거하도록 채택되어야 한다. 원주민의 재배치가 자유롭고 정보에 기반한 사전 동의 없이는 허용되어서는 안 된다.³³⁾

지침 7호. 인권에 기반한 접근을 포함한 비공식 주거지 개선

30. 전 세계 도시 인구의 약 4분의 1이 비공식 주거지에 살고 있어 많은 경우 기본 서비스를 누리지 못하고 재난에 취약하며 불모지에 거주하도록 내몰리고 종종 강제퇴거의 대상이 된다.³⁴⁾ 비공식 주거지의 매우 부적정한 주거는 전 세계에서 주거에 대한 인권 침해가 가장 만연한 분야다.³⁵⁾ 이와 동시에 비공식 주거지는 거주자가 가장 어려운 상황에서 활기차고 자급자족하는 공동체를 조성한 중요한 성취이기도 하다.

31) 개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침(A/HRC/4/18, 부속서 I, 문단 60).

32) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반논평 7호 문단 10, 13.

33) 유엔 원주민 권리 선언 제10조.

34) 또한 A/73/310/Rev.1 참고.

35) Ibid., 문단 12.

31. 비공식 주거지의 거주자는 종종 차별과 비난을 받으며 주거 상황 개선을 위한 지원이 필요한 권리 보유자로 인식되기보다는 법 위반자나 “침입자” 취급을 받는 경우가 많다.³⁶⁾ 개선 계획에 따라 거주자가 부적당하고 원래 주택에서 멀리 떨어져 있으며 고용 기회나 공동체 생활에서 소외되고 적절한 교통을 이용할 수 없는 곳으로 재배치되는 경우가 지나치게 많다.

32. 2030 지속가능발전 의제에 따라 국가는 모든 사람에게 적당하고 안전하며 경제적으로 부담할 수 있는 주거지 접근을 보장하고 비공식 주거지를 개선하겠다고 밝혔다(지속가능발전목표 목표 11.1).³⁷⁾ 목표를 달성하기 위해 국가는 비공식 주거지의 거주자와 소통하여 역량을 개발하고 여건을 개선하며 공동체를 유지하는 방안을 강구해야 한다.

33. 이행 조치는 다음과 같다.

(a) 주거지를 개선하는 노력은 설계와 이행을 공동체가 주도하고 포용적이며 권리에 기반한 참여와 책임이 가능하도록 이뤄져야 한다. 개선 노력은 거주자가 생계수단을 계속 이용하도록 보장하고 공동체의 경제발전을 지원하며 가능하면 거주자의 기술과 노동력을 활용해야 한다.³⁸⁾ 개선된 주거지를 경제적으로 계속 부담할 수 있도록 보장하는 조치를 취해야 한다.

(b) 국가는 그것이 가능하고 거주자가 원하는 경우 원래 주거지에 머물 권리를 보호해야 한다. 재배치는 거주자의 동의 및 의미 있는 협의와 참여를 거쳐 다른 모든 선택사항을 살핀 이후에만 이루어져야 한다.³⁹⁾

(c) 정부는 인권 기준에 따라 비공식 주거지를 개선함에 있어 인권기관 및 법원을 통해 책임을 져야 한다. 또한 개선 계획은 진정을 접수할 수 있고 공청회를 개최하며 공동체와 정보 공유 회의를 할 수 있는 독립 기관이 검토하고 감독해야 한다. 거주자는 대안적인 제안을 개진하고 요구사항과 개발 우선사항을 표현할 수 있도록 어떠한 결정에도 문제를 제기할 수 있어야 한다.⁴⁰⁾

(d) 비공식 주거지에 대안을 제공하기 위해 점유의 법적 안정성을 갖춘 주거지의 사회적 생산을 위한 서비스 토지를 확보해야 한다. 국가가 건설된 주택을 제공할 수 없거나 거주자가 원하는 경우 자체 건축이 가능하도록 건축 자재와 기술적 지원을 이용할 수 있어야 한다.

36) Ibid., 문단 44, A/HRC/40/61 문단 41.

37) 새로운 도시 의제 참고.

38) A/73/310/Rev.1 문단 72 ff. 또한 Ben Djazia and Bellili v. Spain 문단 15.1 참고.

39) 개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침 (A/HRC/4/18, 부속서 I, 문단 38).

40) Ibid., 문단 37~38.

지침 8호. 차별 해소와 평등 보장

34. 차별, 배제, 불평등은 거의 모든 주거권 침해의 핵심이다. 주거 체계는 사회, 경제, 정치, 공간상의 불평등을 심화시켰다.
35. 난민, 망명 신청자, 특히 불법 상태의 이민자, 국내실향민, 무국적자, 장애인, 아동과 청소년, 원주민, 여성, 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더, 간성, 노인, 인종과 민족, 종교 소수자는 홈리스, 비공식 거처, 부적정한 주거지의 거주자들을 불균형하게 대표하고 가장 소외되고 안전하지 않은 지역으로 밀려나는 경우가 많다.⁴¹⁾ 이러한 집단은 주거 상태로 인해 종종 교차차별을 당한다.⁴²⁾
36. 주거지에서의 차별적인 배제는 이러한 집단의 구성원에게 사회경제적 불평등을 크게 악화시키고 심화시켜 고용, 생산성 있는 토지에 대한 접근을 가로막고 서비스를 이용하는 데 더 높은 비용을 지불하도록 만든다. 많은 국가에서 주택이나 토지를 구입하고 소유하는 능력은 불평등을 영구화하는 주된 요인이 되었다.
37. 많은 국가가 주거에 적용되는 평등 또는 비차별 법안을 채택했으나 일반적으로 이러한 법안은 주거에 깊이 자리 잡은 구조적 차별을 해결하거나 불평등을 심화시키는 주거 및 토지 정책의 대대적 개혁을 요구하도록 실질적으로 적용되지 못했다.
38. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 평등과 비차별의 보장이 적절한 주거에 대한 권리의 완전한 보호를 촉진하는 방식으로 최대한 해석되어야 한다고 강조했다.⁴³⁾
39. 이행 조치는 다음과 같다.
- (a) 국가는 공공 또는 민간 행위자에 의한 모든 형태의 차별을 금지하고 공식적일 뿐만 아니라 실질적인 평등을 보장해야 한다. 이를 위해 주거 불평을 해소하고 주거권을 동등하게 누릴 수 있도록 보장하는 적극적인 조치를 취해야 한다.⁴⁴⁾

(b) 평등권에 따라 주거 및 주거 관련 사회 프로그램에는 차별이 없어야 한다. 또한 그러한 프로그램은 소외 집단에 대한 차별 효과를 완화하고 소외 집단의 상황을 해결하는 데 적합해야 한다.⁴⁵⁾ 법원, 재판소, 인권기구는 주거의 불평등을 일으키는 구조적 원인을 해결하는 조치를 포함해 차별에 대한 개별적, 프로그램상의 구제책 모두를 제공해야 한다.

(c) 주거 평등권은 사회적 약자에게 미치는 모든 역효과를 없애도록 엄격하게 적용되어야 한다. 개발 또는 재개발 계획에는 사회적 약자를 위한 주거지가 포함되어야 하며 재배치가 필요한 경우 귀환할 권리를 제공하고 절차가 진행되는 동안 의미 있는 소통을 가져야 한다.

(d) 국가는 국내법, 정책, 행정 관행에 특정 집단을 위해 해당 집단이 개발한 별도의 기준과 접근법을 포함해야 한다. 예를 들면 다음과 같다.

(i) 국가는 적절한 주거에 대한 아동의 권리를 보장해야 하고 특히 아동의 이익을 최우선시하는 원칙을 적용하며 해당하는 경우 관련 의사결정에 아동을 포함해야 한다. 주거지의 부족으로 부모가 자녀와 머무는 상황이 위협을 받으면 가족분리를 방지하도록 적절한 주거와 관련 지원을 제공해야 한다.⁴⁶⁾ 또한 아동복지기관을 떠나는 청소년이 경제적으로 부담할 수 있고 적절한 주거지를 이용하며 홈리스를 면하도록 특별한 관심을 기울여야 한다.

(ii) 국가는 유엔 원주민권리선언에 따라 원주민의 주거권을 보장해야 한다. 이는 주거지와 기타 사회 및 경제 프로그램을 개발하고 결정하는 데 원주민의 권리가 적극적으로 고려되고 가능한 그러한 프로그램을 원주민 자체 기관을 통해 운영하도록 보장함을 의미한다.⁴⁷⁾ 또한 국가는 원주민과 체결한 관련 국내 조약과 합의를 온전히 준수해야 한다.⁴⁸⁾

(iii) 국가는 적절한 주거에 대한 권리가 장애인에게는 특별한 의미를 가지며 장애인의 권리에 관한 협약에서 장애인에게 합리적인 거처, 독립적 거주, 공동체 포함에 대한 권리 보장 등 별도의 의무를 국가에 지운다는 것을 인식해야 한다. 홈리스 장애인의 숫자가 특히 많은 상황은 실질적인 평등권 위반에 해당하며 해결되어야 한다.

41) A/70/270 문단 38.

42) A/69/274 문단 46.

43) E/C.12/2019/1 문단 9.

44) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반논평 20호 문단 37.

45) 인종차별철폐위원회의 일반 논평 27호 및 34호.

46) 예를 들어 아동의 권리에 관한 협약 제27조, 아동권리위원회 일반논평 21호 참고.

47) 유엔 원주민권리선언 제23조. 또한 A/74/183 참고.

48) 유엔 원주민권리선언 제37조.

(iv) 국가는 주거 체계가 종종 인종 분리와 불평등에 기반하고 이를 심화시킨다는 점을 인식해야 한다. 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약에 보장된 대로 평등권에는 인종, 피부색, 국적, 민족을 근거로 한 차별 없이 실질적으로 적정한 주거에 대한 권리를 동등하게 누리는 것이 포함된다고 해석되어야 하며 식민지화, 아파르트헤이트, 점령, 인종주의의 유산이 지속되는 것을 해결하기 위한 적극적인 조치가 필요하다.⁴⁹⁾

(v) 국가는 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더, 간성이 주거와 관련하여 종종 비난, 차별, 범죄화로 고통받고 홈리스가 만연한 상태에 처하는 집단에 속함을 인식해야 한다. 이들은 주거에서 당하는 차별로부터 법적 보호를 받고 주거지에서 강제퇴거 당하는 상황에서 보호받아야 한다.

지침 9호. 주거지와 토지에 대한 성 평등 보장

40. 주거에서 차별과 불평등으로 인해 많은 여성과 소녀가 불안정하고 품위가 없으며 안전하지 않은 환경에서 거주하며 홈리스와 폭력에 처할 위험이 높다.⁵⁰⁾ 여성은 여성을 직간접적으로 차별하는 상속법, 관습, 전통으로 인해 토지 및 부동산에 대해 점유의 안정성과 동등한 권리를 누리지 못하는 경우가 많다. 신용의 이용 등을 통한 여성의 주거지, 토지, 부동산 이용은 종종 남성 가족에 좌우되며 파경 또는 배우자의 사망으로 인해 이용이 위태로워지는 경우가 많다.

41. 부적정한 주거는 특히 여성과 소녀에게 역효과를 미친다. 예를 들어 안전한 식수를 가져오거나 위생 시설을 이용하기 위해 도보로 이동할 때 괴롭힘, 신체적 공격, 강간, 심지어 살해 당하는 경우도 드물지 않게 일어난다. 화장실과 사생활 보호의 부족은 특히 월경 중인 여성과 소녀에게 악영향을 미친다. 퇴거 역시 여성에게 더 나쁜 영향을 미치며 여성은 주거지를 지키기 위해 최전선에 서고 퇴거로 인한 여파를 처리해야 하는 경우가 많다.

42. 가정 폭력은 여성이 홈리스에 처하게 되는 주요 원인의 하나다. 종종 가해자인 남성이 아닌 폭력을 당한 여성이 가정을 떠나게 된다. 여성은 특히 아동을 돌보는 경우 거리에서의 생활을 피하기 때문에 “드러나지 않는 홈리스”에 처할 가능성이 높고 보다 가시적인 형태의 홈리스를 위해 마련된 프로그램의 수혜를 받지 못한다. 가정 폭력을 당한 여성에게 대안적인 주거 선택사항의 부재는 여성의 안전과 삶을 위협에 빠뜨린다.⁵¹⁾

49) 제5 (e) (iii).

50) A/HRC/19/53 문단 3. 또한 OHCHR, 여성과 적정한 주거에 대한 권리(뉴욕, 2012년), A/74/183 문단 45~47, A/HRC/31/54 문단 34 ff. A/73/310/Rev.1 문단 83 ff.

51) OHCHR, 여성과 적정한 주거에 대한 권리, 76쪽. 또한 A/71/310 문단 24, A/HRC/35/30 문단 73 참고.

43. 주거권은 여성의 실질적 평등권의 핵심 요소로 인식되어야 하며 여성이 경험하는 구조적 불이익을 유지하지 않고 완화시키기 위해 법, 정책, 관행이 변해야 한다.⁵²⁾ 여성은 주거상의 불이익 경험을 모든 측면에서 다루는 방식으로 주거권을 표현하고 주장할 수 있도록 권한을 부여받아야 한다.

44. 이행 조치는 다음과 같다.

(a) 안정적 점유에 대한 여성의 독립적 권리는 가정의 상태 또는 관계의 상태와 무관하게 국내법, 정책, 프로그램에서 인정되어야 한다.⁵³⁾ 이 점에서 국가는 여성의 주거지 및 토지 권리 접근을 제한하는 가족, 상속, 기타 관련 법을 적절하게 개정하거나 폐지해야 한다. 여성을 차별하고 국제인권법 규범에 위배되는 관습법 조항은 인정되거나 적용되어서는 안 된다.⁵⁴⁾

(b) 여성이 더 낮은 임금으로 인해 주거에서 배제되지 않도록 보조금 등을 통해 신용, 모기지, 주택 소유, 주택 임대 등을 이용할 수 있도록 보장받아야 한다.⁵⁵⁾ 여성의 경제 활동은 가정에서 일어나는 경우가 많은데 특히 개선 시도나 재배치 기간 중에 지원과 보호를 받아야 한다.

(c) 가정 폭력이 발생하는 경우 법은 여성이 권리, 공식 소유권 또는 임차권을 보유했는지 여부와 무관하게 적절하고 가해자가 없는 자신의 주거지에 머물 수 있도록 보장해야 한다.⁵⁶⁾ 국가는 긴급 거처를 즉시 이용하고 우수한 위기 대응 서비스를 즉각 이용할 수 있도록 제공해야 한다. 영구적인 공공 주택 또는 공공 지원 주택 배분을 위한 장기 주거 프로그램에서 여성과 폭력에서 대피 중인 가정을 우선시해야 한다.⁵⁷⁾

52) S.C. and G.P. v. Italy (E/C.12/65/D/22/2017) 문단 8.2.

53) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 남성과 여성이 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 동등하게 누릴 권리에 관한 일반논평 16호(2005년) 문단 28, 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 헌장 제2조 (f), 15 및 16, 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐 위원회의 결혼 및 가족 관계에서의 평등에 관한 일반 권고 21호(1994년), 결혼, 가족 관계, 가족 해체의 경제적 결과에 대한 일반 권고 29호(2013년), 농촌 여성에 대한 일반 권고 34호(2016년), 인권 이사회의 남성과 여성 간 권리의 평등에 관한 일반 논평 28호(2000년) 문단 19, A/HRC/19/53 문단 68.

54) 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐 위원회 일반 권고 21호 문단 28 및 33, 34호 문단 58 및 77.

55) 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 헌장 제13조.

56) 여성폭력, 가정폭력 예방 및 철폐를 위한 유럽평의회 협약 제52조. 또한 A/HRC/19/53 문단 36, A/HRC/35/30 참고.

57) 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐 위원회의 성별에 기반한 여성폭력에 관한 일반 권고 35호(2017), 업데이트된 일반 권고 19호 문단 24 ff. 또한 A/HRC/35/30 참고.

(d) 여성이 주택 설계와 건설, 공동체 개발과 계획, 교통, 인프라 등 주택 관련 정책 결정의 모든 측면에 참여할 권리를 보장해야 한다. 이는 비공식 주거지나 수용소에 거주하는 여성에게도 적용된다.

지침 10호. 이주자와 국내실향민에게 적절한 주거에 대한 권리 보장⁵⁸⁾

45. 최근 이주자는 주거권 침해에 특히 더 취약했다. 이동 중인 이주자는 비공식 수용소, 삼림, 폐가, 기차역, 기타 공공장소에서 위생 시설 없이 안전한 식량과 수자원을 제한적으로 이용하고 종종 강제퇴거에 노출되는 등 매우 위태로운 상황에 내몰렸다. 정착한 이주자는 서비스와 시설 이용이 어렵고 점유의 안정성이 없는 지리적으로 분리된 지역에서 매우 부적절한 주거 환경에 거주하는 경우가 많아 차별, 빈곤, 경제적 주변화를 겪게 된다.⁵⁹⁾
46. 전 세계에서 난민과 국내실향민 수용소는 과밀 상태에 부적절한 주거와 서비스를 제공하는 경우가 많다. 때로는 기본 서비스를 전혀 제공하지 않는다. 이러한 수용소가 장기 주거지의 부적절한 대체지 역할을 하는 경우도 많다.
47. 고용주는 종종 이주 노동자에게 기본적인 시설이 없는 운반용 컨테이너나 임시 숙소와 같은 열악한 주거지를 제공한다.⁶⁰⁾ 가정에 거주하는 가사 노동자는 사생활 보호를 받지 못하고 학대와 폭력에 취약한 상태로 주방이나 화장실 바닥에서 수면을 취하도록 강요당한다.
48. 이러한 환경은 반이민 미사여구로 더욱 악화되고 점차 법률과 정책에 반영되고 있다. 홈리스자를 위한 거처 이용은 내국인이나 허가증이 있는 이민자에게만 허용되는 경우도 있다. 일부 관할권에서는 밀입국 이민자에게 숙소를 임대하는 행위가 범죄에 해당한다.
49. 이행 조치는 다음과 같다.

(a) 국가는 국제인권법과 인도주의법에 따라 모든 국내실향민과 모든 이주자가 허가증 보유와 무관하게 동등한 주거권을 누릴 수 있도록 보장해야 한다.⁶¹⁾ 국가는 이주, 국내실향, 주거 프로그램 간 조화를 이루도록 하여 모든 맥락에서 적절한 주거에 대한 권리를 보장해야 한다. 이주자 수용 센터 및 기타 센터는 존엄, 적절성, 가족의 보호 기준과 국제인권법 및 국제인도주의법의 기타 요구사항을 충족해야 한다.⁶²⁾ 이주 아동은 부모나 보호자에게서 절대 분리되어서는 안 되며 이주로 인해 분리된 가족은 최대한 신속하게 재결합해야 한다.⁶³⁾

(b) 이주자의 지위를 기반으로 여러 주거 형태의 자격을 부여하는 차별적인 대우는 합리적이고 비례적이어야 하며 국가의 영토 또는 관할권 내에서 모든 사람에 대한 주거권 보호를 침해해서는 안 된다.⁶⁴⁾ 이주자의 지위를 근거로 긴급 거처 이용에 차별이 있어서는 안 되며 국가는 불법 이주자가 자신과 가족을 위한 거처를 마련하지 못하도록 주거지 제공자가 당국에 정보를 전달하도록 허용하거나 요구하지 않도록 보장해야 한다. 주거지 제공자, 시민사회단체, 개인은 이주자의 거처나 주거지 확보를 도왔다는 이유로 처벌을 받아서는 안 된다.⁶⁵⁾ 필요한 경우 장기 주거지를 이용할 수 있도록 최대한 신속하게 제공해야 한다.

(c) 이주자가 주거권 및 차별받지 않을 권리를 침해당했을 때 실질적인 구제를 받을 수 있는 효과적인 보호 장치를 마련해야 한다. 고용자가 제공하는 주거지에 거주하면서 매우 부적절한 환경에 처하거나 학대를 당하는 이주 노동자에게는 특별 보호 조치와 구제책을 제공하여 적절한 숙소로 재배치되고 편견 없이 재취업할 수 있도록 해야 한다.⁶⁶⁾

61) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반논평 20호, 인종차별철폐위원회의 외국인 차별에 대한 일반 권고 30호(2004년) 문단 32, 모든 이주 노동자 및 이주 노동자 가족의 권리 보호에 관한 국제규약 제43조 (1) (d). 또한 안전하고, 질서 있고 정규적인 이주를 위한 글로벌 컴팩트(Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration) 목표 15, 난민에 대한 글로벌 컴팩트(A/73/12(2부) 문단 78~79).

62) 예를 들어 OHCHR 및 세계이주그룹(Global Migration Group), 취약한 상황의 이주자 인권 보호에 대한 실질적 가이던스가 지지하는 원칙 및 지침(제네바), 원칙 11.

63) 국내 실향에 대한 이행 지침, 원칙 17 ff.

64) 인종차별철폐위원회, 일반 권고 30호 문단 32.

65) 취약한 상황의 이주자 인권 보호 원칙과 지침, 원칙 13 문단 4

66) 국제노동기구(ILO)의 가사 노동자에 대한 권고, 2011년(201호) 문단7 201)

58) 여기에서 “이주자”는 난민, 망명 신청자, 무국적자, 인신매매 당한 사람, 이주 노동자 등 외국인의 구체적인 법적 범주에 대한 국제법에 존재하는 보호 제도를 침해하지 않고 사용되었다.

59) E/C.12/2017/1, A/HRC/14/30 문단 14 ff., OHCHR, 비정규 상황에서 이주자의 경제적, 사회적 및 문화적 권리

60) 예를 들어 A/HRC/14/30 문단 49, A/HRC/40/61/Add.1 문단 81 참고.

(d) 불법 또는 자의적으로 이전의 주거지, 토지, 부동산 또는 상시적인 주거지를 빼앗긴 난민과 국내실향민에게는 난민과 실향민을 위한 주거지 및 부동산 배상 원칙에 따라 귀환할 권리를 보장해야 한다.⁶⁷⁾

지침 11호. 적정한 주거에 대한 권리 실현을 위한 지방 정부의 역량 및 책무 보장

50. 대다수 국가는 지방 정부에 적정한 주거에 대한 권리와 관련하여 중요한 책임을 부여했다. 여기에는 공공 지원 주택, 인프라, 토지 사용 계획, 비공식 주거지 개선, 투자자 주도의 시장 규제가 포함될 수 있다. 따라서 지방 정부는 주거권 실현에서 중요한 역할을 수행할 수 있다. 지방 정부는 영향을 받는 공동체에 가장 근접해 있으며 참여를 통한 의사 결정을 보장하고 지방 환경에 맞는 혁신적인 해결책을 더 잘 개발할 수 있다.

51. 하지만 지방 정부는 국제인권법에 따른 적정한 주거에 대한 권리 관련 의무에 주의를 기울이지 않거나 모르는 경우가 많다. 종종 주거권 실현을 위해 자원, 지식, 역량, 책무성 장치를 적절하게 배분하지 않고 책임을 나눈다.⁶⁸⁾

52. 사실 강제퇴거, 비공식 주거지 서비스에 대한 차별적인 거부, 홈리스 “청소”, 투기와 금융화를 통해 경제적으로 부담 가능한 주거지의 상실을 지방 정부가 자행하거나 촉진하는 경우가 많다.

53. 국가 내에서 주거권 이행을 위한 책임 배분은 국내의 의사 결정 문제이지만 주거권 실현을 위한 국가의 의무에 부합해야 한다. 어느 정부에 어떤 책임이 있는지가 분명해야 하며 주거권 실현을 위해 중앙 정부와 지방 정부가 협력해야 한다.⁶⁹⁾

54. 이행 조치는 다음과 같다.

(a) 지방 정부가 명시된 책임 영역 내에서 주거권을 이행할 의무를 법제화해야 한다.⁷⁰⁾ 정부 모든 수준의 주택 정책 및 프로그램은 중앙 정부 수준의 지도 및 감시와 더불어 주거권 이행을 촉진하고 보강할 명시적 권한을 가진 정부 간 기구를 통해 조화를 이뤄야 한다.⁷¹⁾ 관할권 분쟁으로 인권이 침해되어서는 안 된다는 원칙에 근거하여 관할권 문제를 즉시 해결하기 위한 조항이 마련되어야 한다.

(b) 지방 정부는 위의 지침 4호에 기술된 바와 같이 중앙 정부 수준에서 이행되는 전략에 따라 인권에 기반한 주거 전략을 이행하고 자체적인 모니터링 및 책무성 장치를 마련해야 한다. 국가는 지방 정부의 주택 전략에 적절하게 자원이 제공되고 지방 정부가 전략을 이행할 역량을 갖추도록 보장해야 한다.

(c) 주거권은 관련 국내법, 계획, 프로그램에 포함되어야 한다. 지방 정부는 주거권을 보호하는 인권 헌장의 채택을 고려하고 주거권 진정을 처리하고 주거권 이행을 모니터링하도록 사법접근을 제공하거나 옴부즈실을 설치해야 한다.

(d) 원주민 정부는 자치 제도를 통해 국제인권법과 일치하고 유엔 원주민 권리 선언에 부합하는 주거 프로그램을 개발하고 결정할 권리가 있다.⁷²⁾ 국가는 원주민 정부가 주거권을 이행할 적절한 자원을 갖추도록 보장해야 한다.⁷³⁾

지침 12호. 국가 의무에 부합하는 방식으로 기업을 규제하고 주거지의 금융화를 해결하도록 보장

55. 민간 부문은 대부분의 주거 체계와 주거권 실현에서 중요한 역할을 한다. 투자자, 기업, 개인은 주택을 개발하고 건축하고 매매하며 임대한다. 금융회사는 신용을 이용할 수 있도록 제공한다. 가계는 주택을 구입하거나 건축하거나 개선하며 타인에게 임대할 수 있다. 여러 민간 행위자가 수행하는 역할은 다양하지만 국가는 이러한 행위자의 참여와 관련된 모든 측면이 모두를 위한 주거권 실현이라는 국가의 의무에 부합하도록 보장해야 한다.

67) E/CN.4/Sub.2/2005/17, 부속서. 또한 국내실향 이행 지침 A/64/255 문단 55, 취약한 상황의 이주자 인권 보호 원칙과 지침 문단 8, 안전하고, 질서 있고 정규적인 이주를 위한 글로벌 컴팩트 목표 13, 난민에 대한 글로벌 컴팩트 문단 60.

68) A/HRC/28/62 문단 5, A/HRC/42/22.

69) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반논평 4호 문단 12.

70) A/HRC/27/59 문단 31.

71) A/HRC/37/53 문단 51.

72) 제4조 및 제23조.

73) 유엔 원주민권리선언 제4조. 또한 A/73/176 문단 5 참고.

56. 최근 들어 주택 부문에서 민간 투자의 역할이 변화했다. 주거지는 기업금융 기관의 상품 선택사항, 글로벌 시장의 원격지에서 거래되는 금융 상품의 담보가 되었다.⁷⁴⁾ 기관 투자자는 경제적으로 부담 가능한 공공 지원 주택을 대규모로 매입하여(때로는 지역 전체를 매입) 저소득 가구와 공동체를 이주시킨다. 부유한 개인과 기업은 주거용 부동산을 활용해 자본을 축적하고 세금을 회피하거나 부당이득을 은닉한다. 이로 인해 토지와 주택 비용이 상승하고 주택 재고의 상당 부분이 공실인 경우도 많다.⁷⁵⁾ 농촌 지역에서는 민간 투자자의 대규모 토지 취득과 농지에 대한 투기로 거주자들이 이주하고 있다.⁷⁶⁾

57. 국가는 주택 부문에서 민간의 역할 변화를 촉진하고 조장했다. 부동산 투기자에게 세금 우대 조치를 제공하고 주택 소유자에게 세제 혜택을, 외국인 투자자에게 “황금 비자”를 제공했다. 국가는 임대 시장의 규제를 완화하고 부유층을 위한 주거지 조성에 주력하는 개발을 장려했다. 많은 국가가 입법 조치, 정책, 프로그램을 통해 주거지를 사회적 선과 인권보다는 매매와 투기를 위한 상품으로 취급했다.

58. 방향 전환이 시급하며 현재 주택 분야에서 정부와 투자자가 새로운 관계를 정립해야 한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 국가가 모든 사람이 경제적으로 부담 가능하고 적절한 주거를 이용하도록 부동산 시장과 해당 시장에서 활동하는 금융 행위자를 규제하는 데 실패하여 주거권에 관련된 국가의 의무를 어겼다고 밝혔다.⁷⁷⁾

59. 국가가 주택의 개발 또는 소유에 직접 관련된 기업에 부과하는 의무는 역시 인권에 해당하는 상품의 공급에 관련된 기타 기업에 적용하는 종류의 의무와는 다르다. 국가는 적절한 주거에 대한 권리 실현을 포함해 국가의 모든 의무에 부합하는 방식으로 기업을 규제해야 한다. 점검해야 할 의무와 관련된 일반적 접근을 통해 기업이 주거 분야에서 인권에 부정적 영향을 미치지 않도록 금지하는 조치가 필요하지만 이러한 조치만으로는 충분하지 않은 경우가 많다. 예를 들어 국가는 개발업자가 거주자를 경제적으로 부담 가능한 주거지에서 이주시키지 않을 뿐만 아니라 경제적으로 부담 가능한 주거지를 만들고 주거지를 공실 상태로 두지 않으며 주거지나 기타 경제 활동에서 발생한 이익의 일부를 저소득 가구가 적절한 주거지를 이용하는 데 전용하도록 보장할 필요가 있다.⁷⁸⁾

74) A/HRC/34/51.

75) 하우징 유럽(Housing Europe), 2019년 유럽연합의 주거 현황 (브뤼셀, 2019년 9월).

76) A/HRC/13/33/Add.2.

77) 기업 활동 맥락에서 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약에 따른 국가 의무에 관한 일반논평 24호 (2017년) 문단 18.

78) Ibid.

60. 이행 조치는 다음과 같다.

(a) 국가는 주거권에 부정적 영향을 미치는 투자를 방지하기 위해 다음을 포함하여 기업을 규제해야 한다.

- (i) 국가가 적절한 주거에 대한 권리를 보장할 역량을 반감시키는 공공 주택 또는 공공 지원 주택의 민영화 방지
- (ii) 임대료 상한제, 통제 또는 필요한 경우 임대료 동결 등을 통해 임차인이 점유의 안정성과 경제적으로 부담 가능한 주거지를 보호받을 수 있도록 임대 규제 체계를 유지
- (iii) 부패, 자금 세탁, 탈세, 조세 회피를 방지하도록 주거 시설에 대한 모든 투자를 완전히 공개하도록 요구
- (iv) 주거권에 중대한 영향을 미칠 수 있는 개발, 사업 계획 또는 민간 투자자를 적극적으로 감시할 독립적인 모니터링 기구 설립
- (v) 단기간에 부동산을 재매각하는 행위를 방지하도록 주거용 부동산 및 토지의 투기와 공실 상태의 주거용 부동산에 과세
- (vi) 주택 소유자와 부동산 투자 신탁에 대한 세금 우대 조치 제거
- (vii) 특별 비자와 시민권 제공 등 외국인의 주거용 부동산 투자 인센티브 제거

(b) 국가는 기업이 다음을 포함하여 모든 적절한 수단을 통해 주거권을 실현시키는 국가의 의무에 부합하도록 규제해야 한다.

- (i) 주택 개발 제안이 저소득 가구에 경제적으로 부담 가능한 주거지와 고용 기회 등 거주자의 실제 필요에 부합하도록 계획 및 개발 승인 기준을 채택
- (ii) 경제적으로 부담 가능한 주거지 조성을 장려하고 비어 있는 주택이나 토지의 투기 또는 소유를 막도록 세제 개편
- (iii) 경제적으로 부담 가능한 주거 또는 개선 사업을 위한 혁신적인 금융 모델을 도입
- (iv) 개발을 승인하기에 앞서 지방 정부, 거주자, 시민사회단체와 구속력 있고 인권을 보호하며 사회적 편익이 있는 합의를 협의하도록 요구
- (v) 투자가 주거권 침해에 기여하지 않도록 투자의 승인에 앞서 연기금과 기타 투자자가 독립적인 인권 영향 평가를 수행하도록 촉진

(c) 국가는 공동 소유 또는 협동적 소유, 공유지, 점유의 기타 대안적 형태, 경제적으로 부담 가능하며 지속 가능한 자재 등으로 토지 이용을 보장하여 (주거지의 사회적 생산으로) 가계가 주거지를 창출하고 개선하는 데 중요한 역할을 하도록 지원해야 한다.

(d) 임대료와 모기지 체납, 압류와 관련된 모든 법률과 정책은 홈리스를 야기하는 퇴거의 금지 의무를 포함하여 적정한 주거에 대한 권리에 부합하도록 검토되어야 한다.⁷⁹⁾ 국가는 은행과 기타 대출 기관이 여성, 어린 아이가 있는 가정, 비공식 주거지의 거주자, 주택 금융이 필요한 사람들이 신용을 이용하는 데 문턱을 없애도록 요구해야 한다.

지침 13호. 주거권이 기후 변화를 반영하고 대응하며 기후 위기가 주거권에 미치는 영향에 대처하도록 보장

61. 자연재해와 기후위기는 주거권을 누리는 데 막대한 영향을 미치며 앞으로 수십 년 동안 영향이 크게 증가할 것으로 예상된다. 기후 변화로 인한 재해는 지난 십 년 동안 국내실향의 주된 동인으로 작용했으며 연간 약 2,000만 명을 주거지에서 이주시킨다.⁸⁰⁾ 홈리스 또는 회복력 있거나 안전한 주거지를 이용할 수 없는 사람이 가장 타격을 입으며 이들은 홍수, 허리케인, 사이클론, 폭풍해일, 산사태, 지진, 쓰나미에 취약한 지역에 거주하는 경우가 많다. 게다가 재난 위험 관리 조치를 취하는 국가는 종종 취약한 공동체와 이들의 주거권에 재난이 미치는 영향을 고려하지 못한다.

62. 주거권이 실현되는 방식도 기후 변화에 영향을 미친다. 건축 및 건설 부문은 글로벌 에너지 관련 이산화탄소 배출의 39퍼센트를 차지하는 것으로 추정되며 이러한 배출은 대부분 중간 소득과 고소득 국가에 집중되어 있다.⁸¹⁾ 하지만 지속가능발전목표 11.1을 달성하려면 저소득 국가에서 가장 많은 건설이 일어나야 한다. 개별 국가와 전체 국제 사회가 기후 위기에 긴급하게 대처하는 한편 지속 가능한 주거지 이용을 보장하고 주거지가 가장 필요한 사람들을 우선시해야 한다.

79) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 일반 논평 7호 문단 16.

80) 옥스팜, “가정으로부터의 강제: 기후 변화로 인한 이주”, 옥스팜 미디어 브리핑(2019년 12월 2일).

81) 유엔환경계획 및 국제에너지기구, 제로 배출 및 회복력 있는 건축과 건설 부문을 향해: 2017년 글로벌 현황 보고서 (2017년) 6쪽.

63. 이행 조치는 다음과 같다.

(a) 적정한 주거에 대한 권리는 기후 변화에 대한 적응과 완화를 위한 전략뿐 아니라 기후 변화로 인한 이주 해결 정책의 계획, 준비, 이행에도 포함되어야 한다.⁸²⁾ 국가는 이러한 전략이 적정한 주거에 대한 권리를 저해하거나 방해하지 않도록 보장해야 한다.

(b) 수로나 해안가에 거주하는 등으로 공동체가 기후 변화와 기후 변화 관련 재해의 영향에 특히 취약한 경우 기존 공동체 보호를 위해 적응 조치를 우선시해야 한다. 국가는 거주자와 협의하여 보호에 필요한 조치를 확인해야 한다. 보호 조치에는 공동체가 기술 전문가를 확보하여 보호 인프라를 갖추고 일부 가구를 공동체 내에서 더 안전한 지역으로 이주시키며 보호 조치의 이행에 적절한 자원이 제공되도록 하는 보장이 포함될 수 있다.⁸³⁾

(c) 국가는 기후 변화를 완화하기 위한 최선의 노력을 기울이는 한편 기후 변화로 예상되는 이주를 철저히 분석하고 예상 시기를 파악하며 위험에 처한 공동체와 잠재적인 재배치 지역을 확인해야 한다. 재배치가 필요한 것으로 보이거나 공동체가 재배치를 선택한 경우 개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침 및 본 지침 6호와 7호에 부합하는 방식으로 실시해야 한다.

(d) 국가는 기후 변화의 영향을 해소하면서도 주거권을 보장하기 위해 친환경적인 주택 건설 및 유지를 개발하고 장려하도록 영향을 받는 공동체와 협력해야 한다. 원주민이 기후 변화에 특히 취약하다는 점을 인식하고 원주민이 자체 대응책을 개발할 수 있도록 필요한 모든 지원을 제공해야 한다. 삼림과 보존 지역은 원주민의 토지와 자원에 대한 권리, 주거에 관한 전통과 환경적으로 지속 가능한 관습에 대한 권리를 온전히 존중하는 방식으로 보호해야 한다.

지침 14호. 적정한 주거에 대한 권리 실현을 보장하기 위한 국제 협력에 동참

64. 현재 주거 분야의 인권 위기는 사실상 전 세계에서 발생하고 있으며 국제 협력과 지원 없이는 효과적으로 해결할 수 없다. 주거에 관련된 여러 행위자는 국제적 수준에서 활동하며 책무성에 상당한 난관을 만드는 복잡한 기업 구조를 다룬다. 세계적인 자본 흐름을 규제하고 세금 회피와 자금 세탁을 목적으로 주거용 부동산에 자원을 보관하지 못하도록 막는 데 국제 협력이 필요하다.

82) A/HRC/16/42.

83) A/64/255 문단 74.

65. 국제 금융기관과 개발 은행은 주거권 실현에 해로운 접근법을 적용했다. 예를 들어 공공 지원 주택의 매매를 허용하는 등 주택 시장과 엄격한 규제를 완화했으며 저소득 가구를 지원하지 않는 모기지 금융 프로그램을 요구했다.⁸⁴⁾

66. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조(1)과 제11조는 국제 협력과 지원이 주거권의 완전한 실현을 달성할 수단이라고 칭하면서 그 중요성을 인정한다. 또한 국제규약의 당사국은 국제 협력을 포함하여 모든 적절한 수단을 통해 주거권 실현을 보장할 의무가 있다.⁸⁵⁾

67. 이행 조치는 다음과 같다.

(a) 국가는 주거권 실현을 위해 필요한 경우 국제 협력을 확고한 법적 의무로 인식해야 한다. 여기에는 주거용 부동산 시장에 대한 글로벌 자본의 유입 통제, 국가가 적정한 주거에 대한 권리를 실현하는 자원을 크게 제한하는 해외 탈세 및 조세 회피의 방지 및 퇴치가 포함된다.⁸⁶⁾

(b) 국가는 다른 나라에서 주거권 향유를 저해할 위험이 예상되는 조치를 피해야 하며 영토 및/또는 관할권에 등록된 기업 또는 기타 투자자가 해외에서 주거권을 침해하지 않도록 방지하는 법안을 채택해야 하며 그러한 침해가 발생할 경우 국내 법원에서의 사법접근을 보장해야 한다.⁸⁷⁾

(c) 국가는 무역과 투자 협정을 체결하기에 앞서 적정한 주거에 대한 권리에 미치는 영향을 평가해야 하며 그러한 협정에 주거와 관련된 인권 의무를 명시하는 조항을 포함해야 한다. 기존의 협정은 국가의 주거권 실현 능력을 저해하지 않는 방식으로 해석되어야 한다.⁸⁸⁾

(d) 국제 금융기관과 개발, 인도주의, 기타 국제기구의 역할은 주거권 실현의 증진에 부합해야 한다. 개발 은행과 금융기관은 적정한 주거에 대한 권리의 모든 측면을 아우르는 보호 정책을 마련해야 한다. 국제 또는 지역 금융기관이나 개발 은행의 활동이나 사업이 주거난을 겪는 사람들의 주거권 실현을 지원하지 못하는 경우 독립적인 진정 장치를 이용할 수 있어야 한다.

84) A/HRC/37/53 문단 134, A/73/310/Rev.1 문단 99 ff.

85) 또한 발전권 선언 제3조 참고.

86) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 일반논평 24호 문단 37.

87) Ibid., 문단 26.

88) 무역 및 투자 협정의 인권 영향 평가 이행 지침.

지침 15호. 효과적인 모니터링 및 책무성 장치 보장

68. 주거권 이행의 독립적인 모니터링은 점진적으로 권리를 실현할 의무에서 핵심 요소에 해당한다.⁸⁹⁾ 국가는 절차를 모니터링할 의무를 단순히 주택 프로그램, 홈리스, 지출, 총 인구에 대한 데이터 수집과 유포 문제로 오해하는 경향이 있다. 권리 보유자의 경험에 기반한 정성 분석 없이 통계에 국한된 정보를 고려하는 경우도 많다. 다수의 국가에서 기술적 역량이 부족하거나 분석을 허용하는 법안이 미비하여 성별, 인종, 장애 유무, 연령, 가정의 상태, 소득에 기반한 구체적 데이터가 수집되지 않고 있다. 종종 모니터링은 독립적인 기관이 아닌 정부에서 수행한다.

69. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회에서 지적했듯 인권기관(또는 구체적으로 주거권에 주력하도록 권한을 위임 받은 유사 기구)은 적절한 목표와 벤치마크의 확인, 연구의 제공, 규정 준수 모니터링, 진정 검토에서 중요한 역할을 할 수 있다.⁹⁰⁾ 국가가 지속가능발전목표 11.1의 약속을 진지하게 여긴다면 실질적인 목표와 기간에 기반하고 정부 등이 책임을 질 수 있는 수단을 갖춰 엄격하고 독립적으로 절차를 모니터링하기 시작해야 한다.

70. 이행 조치는 다음과 같다.

(a) 독립적인 모니터링 기구가 투명하고 참여를 이끌어내는 방식으로 주거권을 모니터링할 수 있도록 권한을 위임하고 적절한 자원을 제공해야 한다. 해당 기구는 관련된 사람들이나 집단으로부터 진정을 접수하고 방문을 실시하며 조사를 수행하고 설문을 의뢰하고 정보 수집을 위해 공청회를 개최할 수 있는 역량을 갖춰야 한다. 당국은 모니터링 기구의 보고서에 답변을 제공하고 타당한 기간 내에 후속 조치를 취해야 한다. 절차의 정기적인 공공 검토와 정부의 실질적 답변 제공에 국회 청문회가 활용되어야 한다.

(b) 주거권 이행의 모니터링 절차는 권리를 점진적으로 실현할 의무의 준수를 평가하는 데 주안점을 뒀야 한다. 여기에는 점유의 안정성, 서비스의 이용 가능성, 경제적 부담 가능성, 거주 적합성, 접근성, 위치, 문화적 적절성, 홈리스, 퇴거 등 주거권의 모든 측면과 관련하여 권리 보유자의 존엄과 경험에 대한 질적 자료와 양적 자료가 포함된다. 또한 구조적 차별에 직면한 집단의 주거 환경, 주거에 대한 구조적 장벽, 그러한 장벽을 해소하기 위한 조치의 결과에 대해 적절하게 보호된 통계 및 질적 정보를 수집해야 한다. 주요 동향과 제기되는 문제도 파악해야 한다.

89) 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제16조, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 일반논평 3호 문단 11, 일반 논평 4호 문단 13.

90) 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 보호에서 국내 인권기관의 역할에 대한 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 일반논평 10호(1998년).

(c) 절차는 역량과 가용 자원, 정부가 주택 정책과 지속가능발전목표에 따라 설정한 목표와 기간을 지키기 위해 합당한 노력을 기울였는지 여부를 평가해야 한다.

(d) 모니터링은 민간 기업과 부동산 시장을 포함해 주거 체계의 모든 부문을 아울러야 한다.⁹¹⁾

지침 16호. 주거권의 모든 측면에 대해 사법접근을 보장

71. 주거권 침해에 대한 법적 구제 조항은 해당 권리의 실현을 보장하는 국가 의무에서 핵심 요소다.⁹²⁾ 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회가 밝혔듯 적절한 주거에 대한 권리의 많은 구성요소가 권리의 실질적 향유를 보장하는 국내법상의 구제책과 밀접하게 연관된다.⁹³⁾ 하지만 비공식 주거지의 거주자나 홈리스가 경험한 법원과 재판소는 주거권이 주장되기 보다는 퇴거를 명령하거나 제재를 범죄화하는 장소인 경우가 많다.⁹⁴⁾

72. 특별보고관이 사법접근에 대한 보고서에서 명시했듯 주거권의 침해는 의미 있는 책임과 실질적인 구제책 이용을 보장하기 위한 사법 집행에서 주택 프로그램의 실패에 준하는 실패에 해당한다.⁹⁵⁾

73. 국가는 점진적인 실현을 위한 합당한 조치의 채택 실패 등으로 주거권이 침해된 사람들에게 사법접근을 보장할 직접적인 의무가 있다.⁹⁶⁾ 국가는 의무를 이행함에 있어 특별보고관이 확인한 10가지 핵심 원칙을 따라야 한다.⁹⁷⁾

74. 이행 조치는 다음과 같다.

91) 기업 및 인권 이행 지침 원칙 5호

92) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 일반논평 3호 문단 5, 논평 4호 문단 17.

93) I.D.G. v. Spain 문단 11.1.

94) Ibid., 문단 4.

95) A/HRC/40/61 문단. 2.

96) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 일반 논평 3호 및 규약의 국내 적용에 대한 일반논평 9호(1998년). 또한 I.D.G. v. Spain, 문단 11.3 참고.

97) A/HRC/40/61.

(a) 주거권에 대한 사법접근은 법원, 행정 재판소, 인권기구, 비공식 또는 관습적인 공동체 기반의 사법체계를 통해 모든 적절한 수단으로 보장되어야 한다. 공청회와 기타 절차는 시의적절하고 접근 가능하며 절차상 공정하고 영향을 받는 개인과 집단이 온전하게 참여할 수 있으며 적절한 기간 내에 실질적인 구제책을 보장해야 한다. 실질적인 구제책이 행정 또는 준사법 절차에 의존하는 경우 법원에 호소하는 것 역시 가능해야 한다.⁹⁸⁾

(b) 사법접근은 국제인권법에 보장된 주거권의 모든 구성요소와 차원에 대해 보장되어야 하며 물리적 거처에 대한 권리뿐 아니라 집에서 안전하고 평화롭고 품위 있게 생활할 권리를 아우르고, 퇴거나 국가의 기타 조치에서 보호받을 뿐만 아니라 국가의 태만, 무대책, 주거권을 점진적으로 실현하기 위한 합당한 조치를 취하지 않음에서 보호받아야 한다. 국가는 적절한 주거에 대한 권리가 국내법에서 재판에 회부될 수 없다는 것을 시사하는 법 조항을 폐지하고 법원에서 이러한 주장을 중단해야 한다. 주거권이 국내법 또는 헌법에 기술되어 있지 않은 경우 실질적인 법적 구제책의 이용은 주거권이 생명, 건강, 비차별에 대한 권리 등 다른 권리와 상호의존적이며 불가분함을 인정하여 보장될 수 있고 보장되어야 한다.

(c) 개인과 개인을 대표하는 조직은 법적 절차에 참여할 수 있도록 보장하는 법적 지원 또는 기타 필수 지원을 이용할 수 있어야 한다. 기관, 평등 증진 기구, 시민사회단체는 개인과 집단을 대신하여 주거권을 주장할 때 법적 지위를 가져야 한다. 구제책은 주거권의 개별적 및 구조적 위반을 해결해야 한다.

(d) 국가는 초국가적 기업이 모기업 또는 집단 부채 구조를 형성하는 등으로 주거권을 침해하는 데 대해 사법접근을 보장하여 인권 관련 집단 소송과 공익소송을 가능케 하고 해외에서 관련 정보의 접근과 수집을 활성화하며 다른 나라의 주거권에 영향을 미치는 행위에 대해 국가에 등록된 투자자와 기업에게 책임을 지우는 법안을 제정하여야 한다.⁹⁹⁾

98) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 일반논평 9호.

99) 위원회의 일반논평 24호 문단 44 참고.

주거권 국제기준 자료집

적정한 주거에 대한 권리, 강제퇴거 관련

영문원서



The Vancouver Declaration on Human Settlements



The Vancouver Declaration on Human Settlements



From the report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada, 31 May to 11 June 1976 HABITAT: United Nations Conference on Human Settlements.

Aware that the Conference was convened following recommendation of the United Nations Conference on the Human Environment and subsequent resolutions of the General Assembly, particularly resolution 3128 (XXVIII) by which the nations of the world expressed their concern over the extremely serious condition of human settlements, particularly that which prevails in developing countries,

Recognizing that international co-operation, based on the principles of the United Nations Charter, has to be developed and strengthened in order to provide solutions for world problems and to create an international community based on equity, justice and solidarity.

Recalling the decisions of the United Nations Conference on the Human Environment, as well as the recommendations of the World Population Conference, the United Nations World Food Conference, the Second General Conference of the United Nations Industrial Development Organization, the World Conference of the International Women's Year; the Declaration and Programme of Action adopted by the sixth special session of the General Assembly of the United Nations and the Charter of Economic Rights and Duties of States that establish the basis of the New International Economic Order,

Noting that the condition of human settlements largely determines the quality of life, the improvement of which is a prerequisite for the full satisfaction of basic needs, such as employment, housing, health services, education and recreation,

Recognizing that the problems of human settlements are not isolated from the social and economic development of countries and that they cannot be set apart from existing unjust international economic relations,

Being deeply concerned with the increasing difficulties facing the world in satisfying the basic needs and aspirations of peoples consistent with principles of human dignity,

Recognizing that the circumstances of life for vast numbers of people in human settlements are unacceptable, particularly in developing countries, and that, unless positive and concrete action is taken at national and international levels to find and implement solutions, these conditions are likely to be further aggravated, as a result of:

Inequitable economic growth, reflected in the wide disparities in wealth which now exist between countries and between human beings and which condemn millions of people to a life of poverty, without satisfying the basic requirements for food, education, health services, shelter, environmental hygiene, water and energy;

Social, economic, ecological and environmental deterioration which are exemplified at the national and international levels by inequalities in living conditions, social segregation, racial discrimination, acute unemployment, illiteracy, disease and poverty, the breakdown of social relationships and traditional cultural values and the increasing degradation of life-supporting resources of air, water and land;

World population growth trends which indicate that numbers of mankind in the next 25 years would double, thereby more than doubling the need for food, shelter and all other requirements for life and human dignity which are at the present inadequately met:

Uncontrolled urbanization and consequent conditions of overcrowding, pollution, deterioration and psychological tensions in metropolitan regions;

Rural backwardness which compels a large majority of mankind to live at the lowest standards of living and contribute to uncontrolled urban growth;

Rural dispersion exemplified by small scattered settlements and isolated homesteads which inhibit the provision of infrastructure and services, particularly those relating to water, health and education;

Involuntary migration, politically, racially, and economically motivated, relocation and expulsion of people from their national homeland.

Recognizing also that the establishment of a just and equitable world economic order through necessary changes in the areas of international trade, monetary systems, industrialization, transfer of resources, transfer of technology, and the consumption of world resources, is essential for socio-economic development and improvement of human settlement, particularly in developing countries,

Recognizing further that these problems pose a formidable challenge to human understanding, imagination, ingenuity and resolve, and that new priorities to promote the qualitative dimensions to economic development, as well as a new political commitment to find solutions resulting in the practical implementation of the New International Economic Order, become imperative:

I. OPPORTUNITIES AND SOLUTIONS

1. Mankind must not be daunted by the scale of the task ahead. There is need for awareness of and responsibility for increased activity of the national Governments and international community, aimed at mobilization of economic resources, institutional changes and international solidarity by:
 - (a) Adopting bold, meaningful and effective human settlement policies and spatial planning strategies realistically adapted to local conditions;
 - (b) Creating more livable, attractive and efficient settlements which recognize human scale, the heritage and culture of people and the special needs of disadvantaged groups especially children, women and the infirm in order to ensure the provision of health, services, education, food and employment within a framework of social justice;
 - (c) Creating possibilities for effective participation by all people in the planning, building and management of their human settlements;
 - (d) Developing innovative approaches in formulating and implementing settlement programmes through more appropriate use of science and technology and adequate national and international financing;
 - (e) Utilizing the most effective means of communications for the exchange of knowledge and experience in the field of human settlements;
 - (f) Strengthening bonds of international co-operation both regionally and globally;
 - (g) Creating economic opportunities conducive to full employment where, under healthy, safe conditions, women and men will be fairly compensated for their labour in monetary, health and other personal benefits.
2. In meeting this challenge, human settlements must be seen as an instrument and object of development. The goals of settlement policies are inseparable from the goals of every sector of social and economic life. The solutions to the problems of human settlements must therefore be conceived as an integral part of the development process of individual nations and the world community.
3. With these opportunities and considerations in mind, and being agreed on the necessity of finding common principles that will guide Governments and the world community in solving the problems of human settlements, the Conference proclaims the following general principles and guidelines for action.

II. GENERAL PRINCIPLES

1. The improvement of the quality of life of human beings is the first and most important objective of every human settlement policy. These policies must facilitate the rapid and continuous improvement in the quality of life of all people, beginning with the satisfaction of the basic needs of food, shelter, clean water, employment, health, education, training, social security without any discrimination as to race, colour, sex, language, religion, ideology, national or social origin or other cause, in a frame of freedom, dignity and social justice.
2. In striving to achieve this objective, priority must be given to the needs of the most disadvantaged people.
3. Economic development should lead to the satisfaction of human needs and is a necessary means towards achieving a better quality of life, provided that it contributes to a more equitable distribution of its benefits among people and nations. In this context particular attention should be paid to the accelerated transition in developing countries from primary development to secondary development activities, and particularly to industrial development.
4. Human dignity and the exercise of free choice consistent with over-all public welfare are basic rights which must be assured in every society. It is therefore the duty of all people and Governments to join the struggle against any form of colonialism, foreign aggression and occupation, domination, apartheid and all forms of racism and racial discrimination referred to in the resolutions as adopted by the General Assembly of the United Nations.
5. The establishment of settlements in territories occupied by force is illegal. It is condemned by the international community. However, action still remains to be taken against the establishment of such settlements.
6. The right of free movement and the right of each individual to choose the place of settlement within the domain of his own country should be recognized and safeguarded.
7. Every State has the sovereign and inalienable right to choose its economic system, as well as its political, social and cultural system, in accordance with the will of its people, without interference, coercion or external threat of any kind.
8. Every State has the right to exercise full and permanent sovereignty over its wealth, natural resources and economic activities, adopting the necessary measures for the planning and management of its resources, providing for the protection, preservation and enhancement of the environment.

9. Every country should have the right to be a sovereign inheritor of its own cultural values created throughout its history, and has the duty to preserve them as an integral part of the cultural heritage of mankind.
10. Land is one of the fundamental elements in human settlements. Every State has the right to take the necessary steps to maintain under public control the use, possession, disposal and reservation of land. Every State has the right to plan and regulate use of land, which is one of its most important resources, in such a way that the growth of population centres both urban and rural are based on a comprehensive land use plan. Such measures must assure the attainment of basic goals of social and economic reform for every country, in conformity with its national and land tenure system and legislation.
11. The nations must avoid the pollution of the biosphere and the oceans and should join in the effort to end irrational exploitation of all environmental resources, whether non-renewable or renewable in the long term. The environment is the common heritage of mankind and its protection is the responsibility of the whole international community. All acts by nations and people should therefore be inspired by a deep respect for the protection of the environmental resources upon which life itself depends.
12. The waste and misuse of resources in war and armaments should be prevented. All countries should make a firm commitment to promote general and complete disarmament under strict and effective international control, in particular in the field of nuclear disarmament. Part of the resources thus released should be utilized so as to achieve a better quality of life for humanity and particularly the peoples of developing countries.
13. All persons have the right and the duty to participate, individually and collectively in the elaboration and implementation of policies and programmes of their human settlements.
14. To achieve universal progress in the quality of life, a fair and balanced structure of the economic relations between States has to be promoted. It is therefore essential to implement urgently the New International Economic Order, based on the Declaration and Programme of Action approved by the General Assembly in its sixth special session, and on the Charter of Economic Rights and Duties of States.
15. The highest priority should be placed on the rehabilitation of expelled and homeless people who have been displaced by natural or man-made catastrophes, and especially by the act of foreign aggression. In the latter case, all countries have the duty to fully co-operate in order to guarantee that the parties involved allow the return of displaced persons to their homes and to give them the right to possess and enjoy their properties and belongings without interference.

16. Historical settlements, monuments and other items of national heritage, including religious heritage, should be safeguarded against any acts of aggression or abuse by the occupying Power.
17. Every State has the sovereign right to rule and exercise effective control over foreign investments, including the transnational corporations - within its national jurisdiction, which affect directly or indirectly the human settlements programmes.
18. All countries, particularly developing countries, must create conditions which make possible the full integration of women and youth in political, economic and social activities, particularly in the planning and implementation of human settlement proposals and in all the associated activities, on the basis of equal rights, in order to achieve an efficient and full utilization of available human resources, bearing in mind that women constitute half of the world population;
19. International co-operation is an objective and a common duty of all States, and necessary efforts must therefore be made to accelerate the social and economic development of developing countries, within the framework of favourable external conditions, which are compatible with their needs and aspirations and which contains the due respect for the sovereign equality of all States.

III. GUIDELINES FOR ACTION

1. It is recommended that Governments and international organizations should make every effort to take urgent action as set out in the following Guidelines:
2. It is the responsibility of Governments to prepare spatial strategy plans and adopt human settlement policies to guide the socio-economic development efforts. Such policies must be an essential component of an over-all development strategy, linking and harmonizing them with policies on industrialization, agriculture, social welfare, and environmental and cultural preservation so that each supports the other in a progressive improvement in well-being of all mankind.
3. A human settlement policy must seek harmonious integration or co-ordination of a wide variety of components, including, for example, population growth and distribution, employment, shelter, land use, infrastructure and services. Governments must create mechanisms and institutions to develop and implement such a policy.
4. It is of paramount importance that national and international efforts give priority to improving the rural habitat. In this context, efforts should be made towards the reduction of disparities between rural

and urban areas, as needed between regions and within urban areas themselves, for a harmonious development of human settlements.

5. The demographic, natural and economic characteristics of many countries, require policies on growth and distribution of population, land tenure and localization of productive activities to ensure orderly processes of urbanization and arrange for rational occupation of rural space.
6. Human settlement policies and programmes should define and strive for progressive minimum standards for an acceptable quality of life. These standards will vary within and between countries, as well as over periods of time, and therefore must be subject to change in accordance with conditions and possibilities. Some standards are most appropriately defined in quantitative terms, thus providing precisely defined targets at the local and national levels. Others must be qualitative, with their achievement subject to felt need. At the same time, social justice and a fair sharing of resources demand the discouragement of excessive consumption.
7. Attention must also be drawn to the detrimental effects of transposing standards and criteria that can only be adopted by minorities and could heighten inequalities, the misuse of resources and the social, cultural and ecological deterioration of the developing countries.
8. Adequate shelter and services are a basic human right which places an obligation on Governments to ensure their attainment by all people, beginning with direct assistance to the least advantaged through guided programmes of self-help and community action. Governments should endeavour to remove all impediments hindering attainments of these goals. of special importance is the elimination of social and racial segregation, inter alia, through the creation of better balanced communities, which blend different social groups, occupation, housing and amenities.
9. Health is an essential element in the development of the individual and one of the goals of human settlement policies should be to improve environmental health conditions and basic health services.
10. Basic human dignity is the right of people, individually and collectively, to participate directly in shaping the policies and programmes affecting their lives. The process of choosing and carrying out a given course of action for human settlement improvement should be designed expressly to fulfil that right. Effective human settlement policies require a continuous co-operative relationship between a Government and its people at all levels. It is recommended that national Governments promote programmes that will encourage and assist local authorities to participate to a greater extent in national development.

11. Since a genuine human settlement policy requires the effective participation of the entire population, recourse must therefore be made at all times to technical arrangements permitting the use of all human resources, both skilled and unskilled. The equal participation of women must be guaranteed. These goals must be associated with a global training programme to facilitate the introduction and use of technologies that maximize productive employment.
12. International and national institutions should promote and institute education programmes and courses in the subject of "human settlements".
13. Land is an essential element in development of both urban and rural settlements. The use and tenure of land should be subject to public control because of its limited supply through appropriate measures and legislation including development - that will facilitate the transfer of economic resources to the agricultural sector and the promotion of the agro-industrial effort, so as to improve the integration and organization of human settlements, in accordance with national development plans and programmes. The increase in the value of land as a result of public decision and investment should be recaptured for the benefit of society as a whole. Governments should also ensure that prime agricultural land is destined to its most vital use.
14. Human settlements are characterized by significant disparities in living standards and opportunities. Harmonious development of human settlements requires the reduction of disparities between rural and urban areas, between regions and within regions themselves. Governments should adopt policies which aim at decreasing the differences between living standards and opportunities in urban and non-urban areas. Such policies at the national level should be supplemented by policies designed to reduce disparities between countries within the framework of the New International Economic Order.
15. In achieving the socio-economic and environmental objectives of the development of human settlements, high priority should be given to the actual design and physical planning processes which have as their main tasks the synthesis or various planning approaches and the transformation of broad and general goals into specific design solutions. The sensitive and comprehensive design methodologies related to the particular circumstances of time and space, and based on consideration of the human scale should be pursued and encouraged.
16. The design of human settlements should aim at providing a living environment in which identities of individuals, families and societies are preserved and adequate mean for maintaining privacy, the possibility of face-to-face interaction and public participation in the decision-making process are provided.
17. A human settlement is more than a grouping of people, shelter and work places. Diversity in the characteristics of human settlements reflecting cultural and aesthetic values must be respected and encouraged and areas of historical, religious for posterity. Places of worship, especially in areas of expanding human settlements, should be provided and recognized in order to satisfy the spiritual and religious needs of different groups in accordance with freedom of religious expression.
18. Governments and the international community should facilitate the transfer of relevant technology and experience and should encourage and assist the creation of endogenous technology better suited to the socio-cultural characteristics and patterns of population by means of bilateral or multilateral agreements having regard to the sovereignty and interest of the participating States. The knowledge and experience accumulated on the subject of human settlements should be available to all countries. Research and academic institutions should contribute more fully to this effort by giving greater attention to human settlements problems.
19. Access should be granted, on more favourable terms, to modern technology, which should be adapted, as necessary, to the specific economic, social and ecological conditions and to the different stages of development of the developing countries. Efforts must be made to ensure that the commercial practices governing the transfer of technology are adapted to the needs of the developing countries and to ensure that buyers' rights are not abused.
20. International, technical and financial co-operation by the developed countries with the developing countries must be conducted on the basis of respect for national sovereignty and national development plans and programmes and designed to solve problems relating to projects, under human settlements programmes, aimed at enhancing the quality of life of the inhabitants.
21. Due attentions should be given to implementation of conservation and recycling technologies.
22. In the planning and management of human settlements, Governments should take into consideration all pertinent recommendations on human settlements planning which have emerged from earlier conferences dealing with the quality of life and development problems which affect it, starting with the high global priority represented by the transformation of the economic order at the national and international levels(sixth and seventh special sessions), the environmental impact of human settlements(Stockholm Conference on the Human Environment), the housing and sanitary ramifications of population growth(World Population Conference, Bucharest), rural development and the need to increase food supply(World Food Conference, Rome) and the effect on women of housing and urban development(International Women's Conference, Mexico City).

23. While planning new human settlements or restructuring existing ones, a high priority should be given to the promotion of optimal and creative conditions of human coexistence. This implies the creation of a well-structured urban space on a human scale, the close interconnexion of the different urban functions, the relief of urban man from intolerable psychological tensions due to overcrowding and chaos, the creation of chances of human encounters and the elimination of urban concepts leading to human isolation.
24. Guided by the foregoing principles, the international community must exercise its responsibility to support national efforts to meet the human settlements challenges facing them. Since resources of Governments are inadequate to meet all challenges facing them. Since resources of Governments are inadequate to meet all needs, the international community should provide the necessary financial and technical assistance, evolve appropriate institutional arrangements and seek new effective ways to promote them. In the meantime, assistance to developing countries must at least reach the percentage targets set in the International Development Strategy for the Second United National Development Decade.

General comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant)



Sixth session (1991)¹⁾ General comment No. 4:
 The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant)



1. Pursuant to article 11 (1) of the Covenant, States parties “recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions”. The human right to adequate housing, which is thus derived from the right to an adequate standard of living, is of central importance for the enjoyment of all economic, social and cultural rights.
2. The Committee has been able to accumulate a large amount of information pertaining to this right. Since 1979, the Committee and its predecessors have examined 75 reports dealing with the right to adequate housing. The Committee has also devoted a day of general discussion to the issue at each of its third (see E/1989/22, para. 312) and fourth sessions (E/1990/23, paras. 281-285). In addition, the Committee has taken careful note of information generated by the International Year of Shelter for the Homeless (1987) including the Global Strategy for Shelter to the Year 2000 adopted by the General Assembly in its resolution 42/191 of 11 December 1987.¹ The Committee has also reviewed relevant reports and other documentation of the Commission on Human Rights and the Sub Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities.²
3. Although a wide variety of international instruments address the different dimensions of the right to adequate housing³ article 11 (1) of the Covenant is the most comprehensive and perhaps the most important of the relevant provisions.

1) Contained in document E/1992/23.

4. Despite the fact that the international community has frequently reaffirmed the importance of full respect for the right to adequate housing, there remains a disturbingly large gap between the standards set in article 11 (1) of the Covenant and the situation prevailing in many parts of the world. While the problems are often particularly acute in some developing countries which confront major resource and other constraints, the Committee observes that significant problems of homelessness and inadequate housing also exist in some of the most economically developed societies. The United Nations estimates that there are over 100 million persons homeless worldwide and over 1 billion inadequately housed.⁴ There is no indication that this number is decreasing. It seems clear that no State party is free of significant problems of one kind or another in relation to the right to housing.
5. In some instances, the reports of States parties examined by the Committee have acknowledged and described difficulties in ensuring the right to adequate housing. For the most part, however, the information provided has been insufficient to enable the Committee to obtain an adequate picture of the situation prevailing in the State concerned. This general comment thus aims to identify some of the principal issues which the Committee considers to be important in relation to this right.
6. The right to adequate housing applies to everyone. While the reference to “himself and his family” reflects assumptions as to gender roles and economic activity patterns commonly accepted in 1966 when the Covenant was adopted, the phrase cannot be read today as implying any limitations upon the applicability of the right to individuals or to female headed households or other such groups. Thus, the concept of “family” must be understood in a wide sense. Further, individuals, as well as families, are entitled to adequate housing regardless of age, economic status, group or other affiliation or status and other such factors. In particular, enjoyment of this right must, in accordance with article 2 (2) of the Covenant, not be subject to any form of discrimination.
7. In the Committee’s view, the right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one’s head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity. This is appropriate for at least two reasons. In the first place, the right to housing is integrally linked to other human rights and to the fundamental principles upon which the Covenant is premised. This “the inherent dignity of the human person” from which the rights in the Covenant are said to derive requires that the term “housing” be interpreted so as to take account of a variety of other considerations, most importantly that the right to housing should be ensured to all persons irrespective of income or access to economic resources. Secondly, the reference in article 11 (1) must be read as referring not just to housing but to adequate housing. As both the Commission on Human Settlements and the Global Strategy for Shelter to the Year 2000 have stated: “Adequate

shelter means ... adequate privacy, adequate space, adequate security, adequate lighting and ventilation, adequate basic infrastructure and adequate location with regard to work and basic facilities – all at a reasonable cost”.

8. Thus the concept of adequacy is particularly significant in relation to the right to housing since it serves to underline a number of factors which must be taken into account in determining whether particular forms of shelter can be considered to constitute “adequate housing” for the purposes of the Covenant. While adequacy is determined in part by social, economic, cultural, climatic, ecological and other factors, the Committee believes that it is nevertheless possible to identify certain aspects of the right that must be taken into account for this purpose in any particular context. They include the following:
 - (a) *Legal security of tenure.* Tenure takes a variety of forms, including rental (public and private) accommodation, cooperative housing, lease, owner occupation, emergency housing and informal settlements, including occupation of land or property. Notwithstanding the type of tenure, all persons should possess a degree of security of tenure which guarantees legal protection against forced eviction, harassment and other threats. States parties should consequently take immediate measures aimed at conferring legal security of tenure upon those persons and households currently lacking such protection, in genuine consultation with affected persons and groups;
 - (b) *Availability of services, materials, facilities and infrastructure.* An adequate house must contain certain facilities essential for health, security, comfort and nutrition. All beneficiaries of the right to adequate housing should have sustainable access to natural and common resources, safe drinking water, energy for cooking, heating and lighting, sanitation and washing facilities, means of food storage, refuse disposal, site drainage and emergency services;
 - (c) *Affordability.* Personal or household financial costs associated with housing should be at such a level that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised. Steps should be taken by States parties to ensure that the percentage of housing related costs is, in general, commensurate with income levels. States parties should establish housing subsidies for those unable to obtain affordable housing, as well as forms and levels of housing finance which adequately reflect housing needs. In accordance with the principle of affordability, tenants should be protected by appropriate means against unreasonable rent levels or rent increases. In societies where natural materials constitute the chief sources of building materials for housing, steps should be taken by States parties to ensure the availability of such materials;

- (d) *Habitability*. Adequate housing must be habitable, in terms of providing the inhabitants with adequate space and protecting them from cold, damp, heat, rain, wind or other threats to health, structural hazards, and disease vectors. The physical safety of occupants must be guaranteed as well. The Committee encourages States parties to comprehensively apply the Health Principles of Housing⁵ prepared by WHO which view housing as the environmental factor most frequently associated with conditions for disease in epidemiological analyses; i.e. inadequate and deficient housing and living conditions are invariably associated with higher mortality and morbidity rates;
- (e) *Accessibility*. Adequate housing must be accessible to those entitled to it. Disadvantaged groups must be accorded full and sustainable access to adequate housing resources. Thus, such disadvantaged groups as the elderly, children, the physically disabled, the terminally ill, HIV positive individuals, persons with persistent medical problems, the mentally ill, victims of natural disasters, people living in disaster prone areas and other groups should be ensured some degree of priority consideration in the housing sphere. Both housing law and policy should take fully into account the special housing needs of these groups. Within many States parties increasing access to land by landless or impoverished segments of the society should constitute a central policy goal. Discernible governmental obligations need to be developed aiming to substantiate the right of all to a secure place to live in peace and dignity, including access to land as an entitlement;
- (f) *Location*. Adequate housing must be in a location which allows access to employment options, health care services, schools, childcare centres and other social facilities. This is true both in large cities and in rural areas where the temporal and financial costs of getting to and from the place of work can place excessive demands upon the budgets of poor households. Similarly, housing should not be built on polluted sites nor in immediate proximity to pollution sources that threaten the right to health of the inhabitants;
- (g) *Cultural adequacy*. The way housing is constructed, the building materials used and the policies supporting these must appropriately enable the expression of cultural identity and diversity of housing. Activities geared towards development or modernization in the housing sphere should ensure that the cultural dimensions of housing are not sacrificed, and that, inter alia, modern technological facilities, as appropriate are also ensured.
9. As noted above, the right to adequate housing cannot be viewed in isolation from other human rights contained in the two International Covenants and other applicable international instruments. Reference has already been made in this regard to the concept of human dignity and the principle of non discrimination. In addition, the full enjoyment of other rights such as the right to freedom of expression, the right to freedom of association (such as for tenants and other community based groups), the right to

freedom of residence and the right to participate in public decision making is indispensable if the right to adequate housing is to be realized and maintained by all groups in society. Similarly, the right not to be subjected to arbitrary or unlawful interference with one's privacy, family, home or correspondence constitutes a very important dimension in defining the right to adequate housing.

10. Regardless of the state of development of any country, there are certain steps which must be taken immediately. As recognized in the Global Strategy for Shelter and in other international analyses, many of the measures required to promote the right to housing would only require the abstention by the Government from certain practices and a commitment to facilitating "self help" by affected groups. To the extent that any such steps are considered to be beyond the maximum resources available to a State party, it is appropriate that a request be made as soon as possible for international cooperation in accordance with articles 11 (1), 22 and 23 of the Covenant, and that the Committee be informed thereof.
11. States parties must give due priority to those social groups living in unfavourable conditions by giving them particular consideration. Policies and legislation should correspondingly not be designed to benefit already advantaged social groups at the expense of others. The Committee is aware that external factors can affect the right to a continuous improvement of living conditions, and that in many States parties overall living conditions declined during the 1980s. However, as noted by the Committee in its general comment No. 2 (1990) (E/1990/23, annex III), despite externally caused problems, the obligations under the Covenant continue to apply and are perhaps even more pertinent during times of economic contraction. It would thus appear to the Committee that a general decline in living and housing conditions, directly attributable to policy and legislative decisions by States parties, and in the absence of accompanying compensatory measures, would be inconsistent with the obligations under the Covenant.
12. While the most appropriate means of achieving the full realization of the right to adequate housing will inevitably vary significantly from one State party to another, the Covenant clearly requires that each State party take whatever steps are necessary for that purpose. This will almost invariably require the adoption of a national housing strategy which, as stated in paragraph 32 of the Global Strategy for Shelter, "defines the objectives for the development of shelter conditions, identifies the resources available to meet these goals and the most cost effective way of using them and sets out the responsibilities and time frame for the implementation of the necessary measures". Both for reasons of relevance and effectiveness, as well as in order to ensure respect for other human rights, such a strategy should reflect extensive genuine consultation with, and participation by, all of those affected, including the homeless, the inadequately housed and their representatives. Furthermore, steps should be taken to ensure coordination between ministries and regional and local authorities in order to reconcile related policies (economics, agriculture, environment, energy, etc.) with the obligations under article 11 of the Covenant.

13. Effective monitoring of the situation with respect to housing is another obligation of immediate effect. For a State party to satisfy its obligations under article 11 (1) it must demonstrate, inter alia, that it has taken whatever steps are necessary, either alone or on the basis of international cooperation, to ascertain the full extent of homelessness and inadequate housing within its jurisdiction. In this regard, the revised general guidelines regarding the form and contents of reports adopted by the Committee (E/C.12/1991/1) emphasize the need to “provide detailed information about those groups within ... society that are vulnerable and disadvantaged with regard to housing”. They include, in particular, homeless persons and families, those inadequately housed and without ready access to basic amenities, those living in “illegal” settlements, those subject to forced evictions and low income groups.
14. Measures designed to satisfy a State party’s obligations in respect of the right to adequate housing may reflect whatever mix of public and private sector measures considered appropriate. While in some States public financing of housing might most usefully be spent on direct construction of new housing, in most cases, experience has shown the inability of Governments to fully satisfy housing deficits with publicly built housing. The promotion by States parties of “enabling strategies”, combined with a full commitment to obligations under the right to adequate housing, should thus be encouraged. In essence, the obligation is to demonstrate that, in aggregate, the measures being taken are sufficient to realize the right for every individual in the shortest possible time in accordance with the maximum of available resources.
15. Many of the measures that will be required will involve resource allocations and policy initiatives of a general kind. Nevertheless, the role of formal legislative and administrative measures should not be underestimated in this context. The Global Strategy for Shelter (paras. 6-67) has drawn attention to the types of measures that might be taken in this regard and to their importance.
16. In some States, the right to adequate housing is constitutionally entrenched. In such cases the Committee is particularly interested in learning of the legal and practical significance of such an approach. Details of specific cases and of other ways in which entrenchment has proved helpful should thus be provided.
17. The Committee views many component elements of the right to adequate housing as being at least consistent with the provision of domestic legal remedies. Depending on the legal system, such areas might include, but are not limited to: (a) legal appeals aimed at preventing planned evictions or demolitions through the issuance of court ordered injunctions; (b) legal procedures seeking compensation following an illegal eviction; (c) complaints against illegal actions carried out or supported by landlords (whether public or private) in relation to rent levels, dwelling maintenance, and racial or other forms of discrimination; (d) allegations of any form of discrimination in the allocation and availability of access to housing; and (e) complaints against landlords concerning unhealthy or inadequate housing conditions.

In some legal systems it would also be appropriate to explore the possibility of facilitating class action suits in situations involving significantly increased levels of homelessness.

18. In this regard, the Committee considers that instances of forced eviction are prima facie incompatible with the requirements of the Covenant and can only be justified in the most exceptional circumstances, and in accordance with the relevant principles of international law.
19. Finally, article 11 (1) concludes with the obligation of States parties to recognize “the essential importance of international cooperation based on free consent”. Traditionally, less than 5 per cent of all international assistance has been directed towards housing or human settlements, and often the manner by which such funding is provided does little to address the housing needs of disadvantaged groups. States parties, both recipients and providers, should ensure that a substantial proportion of financing is devoted to creating conditions leading to a higher number of persons being adequately housed. International financial institutions promoting measures of structural adjustment should ensure that such measures do not compromise the enjoyment of the right to adequate housing. States parties should, when contemplating international financial cooperation, seek to indicate areas relevant to the right to adequate housing where external financing would have the most effect. Such requests should take full account of the needs and views of the affected groups.

Notes



- 1 Official Records of the General Assembly, Fortythird Session, Supplement No. 8, addendum (A/43/8/Add.1).
- 2 Commission on Human Rights resolutions 1986/36 and 1987/22; reports by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur of the SubCommission (E/CN.4/Sub.2/1990/19, paras. 108120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, paras. 137139); see also SubCommission resolution 1991/26.
- 3 See, for example, article 25 (1) of the Universal Declaration of Human Rights, article 5 (e) (iii) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, article 14 (2) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, article 27 (3) of the Convention on the Rights of the Child, article 10 of the Declaration on Social Progress and Development, section III (8) of the Vancouver Declaration on Human Settlements, 1976 (Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements (United Nations publication, Sales No. E.76.IV.7 and corrigendum, chap. I), article 8 (1) of the Declaration on the Right to Development and the ILO Recommendation Concerning Workers’ Housing, 1961 (No. 115)).
- 4 See note 1.
- 5 Geneva, World Health Organization, 1990.

**General comment No. 7:
The right to adequate housing
(art. 11 (1) of the Covenant):
Forced evictions**



●●●
 Sixteenth session (1997)¹⁾ General comment No. 4:
 The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant)



1. In its general comment No. 4 (1991), the Committee observed that all persons should possess a degree of security of tenure which guarantees legal protection against forced eviction, harassment and other threats. It concluded that forced evictions are prima facie incompatible with the requirements of the Covenant. Having considered a significant number of reports of forced evictions in recent years, including instances in which it has determined that the obligations of States parties were being violated, the Committee is now in a position to seek to provide further clarification as to the implications of such practices in terms of the obligations contained in the Covenant.

2. The international community has long recognized that the issue of forced evictions is a serious one. In 1976, the United Nations Conference on Human Settlements noted that special attention should be paid to “undertaking major clearance operations should take place only when conservation and rehabilitation are not feasible and relocation measures are made”.¹ In 1988, in the Global Strategy for Shelter to the Year 2000, adopted by the General Assembly in its resolution 43/181, the “fundamental obligation [of Governments] to protect and improve houses and neighbourhoods, rather than damage or destroy them” was recognized.² Agenda 21 stated that “people should be protected by law against unfair eviction from their homes or land”.³ In the Habitat Agenda Governments committed themselves to “protecting all people from, and providing legal protection and redress for, forced evictions that are contrary to the law, taking human rights into consideration; [and] when evictions are unavoidable, ensuring, as appropriate, that alternative suitable solutions are provided”.⁴ The Commission on Human Rights has also indicated that “forced evictions are a gross violation of human rights”.⁵ However, although these statements are important, they leave open one of the most critical issues, namely that of determining the circumstances under which forced evictions are permissible and of spelling out the types of protection required to ensure respect for the relevant provisions of the Covenant.

1) Contained in document E/1998/22, annex IV.

3. The use of the term “forced evictions” is, in some respects, problematic. This expression seeks to convey a sense of arbitrariness and of illegality. To many observers, however, the reference to “forced evictions” is a tautology, while others have criticized the expression “illegal evictions” on the ground that it assumes that the relevant law provides adequate protection of the right to housing and conforms with the Covenant, which is by no means always the case. Similarly, it has been suggested that the term “unfair evictions” is even more subjective by virtue of its failure to refer to any legal framework at all. The international community, especially in the context of the Commission on Human Rights, has opted to refer to “forced evictions”, primarily since all suggested alternatives also suffer from many such defects. The term “forced evictions” as used throughout this general comment is defined as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection. The prohibition on forced evictions does not, however, apply to evictions carried out by force in accordance with the law and in conformity with the provisions of the International Covenants on Human Rights.
4. The practice of forced evictions is widespread and affects persons in both developed and developing countries. Owing to the interrelationship and interdependency which exist among all human rights, forced evictions frequently violate other human rights. Thus, while manifestly breaching the rights enshrined in the Covenant, the practice of forced evictions may also result in violations of civil and political rights, such as the right to life, the right to security of the person, the right to non interference with privacy, family and home and the right to the peaceful enjoyment of possessions.
5. Although the practice of forced evictions might appear to occur primarily in heavily populated urban areas, it also takes place in connection with forced population transfers, internal displacement, forced relocations in the context of armed conflict, mass exoduses and refugee movements. In all of these contexts, the right to adequate housing and not to be subjected to forced eviction may be violated through a wide range of acts or omissions attributable to States parties. Even in situations where it may be necessary to impose limitations on such a right, full compliance with article 4 of the Covenant is required so that any limitations imposed must be “determined by law only insofar as this may be compatible with the nature of these [i.e. economic, social and cultural] rights and solely for the purpose of promoting the general welfare in a democratic society”.
6. Many instances of forced eviction are associated with violence, such as evictions resulting from international armed conflicts, internal strife and communal or ethnic violence.

7. Other instances of forced eviction occur in the name of development. Evictions may be carried out in connection with conflict over land rights, development and infrastructure projects, such as the construction of dams or other large scale energy projects, with land acquisition measures associated with urban renewal, housing renovation, city beautification programmes, the clearing of land for agricultural purposes, unbridled speculation in land, or the holding of major sporting events like the Olympic Games.
8. In essence, the obligations of States parties to the Covenant in relation to forced evictions are based on article 11.1, read in conjunction with other relevant provisions. In particular, article 2.1 obliges States to use “all appropriate means” to promote the right to adequate housing. However, in view of the nature of the practice of forced evictions, the reference in article 2.1 to progressive achievement based on the availability of resources will rarely be relevant. The State itself must refrain from forced evictions and ensure that the law is enforced against its agents or third parties who carry out forced evictions (as defined in paragraph 3 above). Moreover, this approach is reinforced by article 17.1 of the International Covenant on Civil and Political Rights which complements the right not to be forcefully evicted without adequate protection. That provision recognizes, inter alia, the right to be protected against “arbitrary or unlawful interference” with one’s home. It is to be noted that the State’s obligation to ensure respect for that right is not qualified by considerations relating to its available resources.
9. Article 2.1 of the Covenant requires States parties to use “all appropriate means”, including the adoption of legislative measures, to promote all the rights protected under the Covenant. Although the Committee has indicated in its general comment No. 3 (1990) that such measures may not be indispensable in relation to all rights, it is clear that legislation against forced evictions is an essential basis upon which to build a system of effective protection. Such legislation should include measures which (a) provide the greatest possible security of tenure to occupiers of houses and land, (b) conform to the Covenant and (c) are designed to control strictly the circumstances under which evictions may be carried out. The legislation must also apply to all agents acting under the authority of the State or who are accountable to it. Moreover, in view of the increasing trend in some States towards the Government greatly reducing its responsibilities in the housing sector, States parties must ensure that legislative and other measures are adequate to prevent and, if appropriate, punish forced evictions carried out, without appropriate safeguards, by private persons or bodies. States parties should therefore review relevant legislation and policies to ensure that they are compatible with the obligations arising from the right to adequate housing and repeal or amend any legislation or policies that are inconsistent with the requirements of the Covenant.

10. Women, children, youth, older persons, indigenous people, ethnic and other minorities, and other vulnerable individuals and groups all suffer disproportionately from the practice of forced eviction. Women in all groups are especially vulnerable given the extent of statutory and other forms of discrimination which often apply in relation to property rights (including home ownership) or rights of access to property or accommodation, and their particular vulnerability to acts of violence and sexual abuse when they are rendered homeless. The non discrimination provisions of articles 2.2 and 3 of the Covenant impose an additional obligation upon Governments to ensure that, where evictions do occur, appropriate measures are taken to ensure that no form of discrimination is involved.
11. Whereas some evictions may be justifiable, such as in the case of persistent non payment of rent or of damage to rented property without any reasonable cause, it is incumbent upon the relevant authorities to ensure that they are carried out in a manner warranted by a law which is compatible with the Covenant and that all the legal recourses and remedies are available to those affected.
12. Forced eviction and house demolition as a punitive measure are also inconsistent with the norms of the Covenant. Likewise, the Committee takes note of the obligations enshrined in the Geneva Conventions of 1949 and Protocols thereto of 1977 concerning prohibitions on the displacement of the civilian population and the destruction of private property as these relate to the practice of forced eviction.
13. States parties shall ensure, prior to carrying out any evictions, and particularly those involving large groups, that all feasible alternatives are explored in consultation with the affected persons, with a view to avoiding or at least minimizing, the need to use force. Legal remedies or procedures should be provided to those who are affected by eviction orders. States parties shall also see to it that all the individuals concerned have a right to adequate compensation for any property, both personal and real, which is affected. In this respect, it is pertinent to recall article 2.3 of the International Covenant on Civil and Political Rights, which requires States parties to ensure “an effective remedy” for persons whose rights have been violated and the obligation upon the “competent authorities (to) enforce such remedies when granted”.
14. In cases where eviction is considered to be justified, it should be carried out in strict compliance with the relevant provisions of international human rights law and in accordance with general principles of reasonableness and proportionality. In this regard it is especially pertinent to recall general comment No. 16 of the Human Rights Committee, relating to article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights, which states that interference with a person’s home can only take place “in cases envisaged by the law”. The Committee observed that the law “should be in accordance with the provisions, aims and objectives of the Covenant and should be, in any event, reasonable in the particular circumstances”. The Committee also indicated that “relevant legislation must specify in detail the precise circumstances in which such interferences may be permitted”.

15. Appropriate procedural protection and due process are essential aspects of all human rights but are especially pertinent in relation to a matter such as forced evictions which directly invokes a large number of the rights recognized in both the International Covenants on Human Rights. The Committee considers that the procedural protections which should be applied in relation to forced evictions include: (a) an opportunity for genuine consultation with those affected; (b) adequate and reasonable notice for all affected persons prior to the scheduled date of eviction; (c) information on the proposed evictions, and, where applicable, on the alternative purpose for which the land or housing is to be used, to be made available in reasonable time to all those affected; (d) especially where groups of people are involved, government officials or their representatives to be present during an eviction; (e) all persons carrying out the eviction to be properly identified; (f) evictions not to take place in particularly bad weather or at night unless the affected persons consent otherwise; (g) provision of legal remedies; and (h) provision, where possible, of legal aid to persons who are in need of it to seek redress from the courts.
16. Evictions should not result in individuals being rendered homeless or vulnerable to the violation of other human rights. Where those affected are unable to provide for themselves, the State party must take all appropriate measures, to the maximum of its available resources, to ensure that adequate alternative housing, resettlement or access to productive land, as the case may be, is available.
17. The Committee is aware that various development projects financed by international agencies within the territories of State parties have resulted in forced evictions. In this regard, the Committee recalls its general comment No. 2 (1990) which states, inter alia, that “international agencies should scrupulously avoid involvement in projects which, for example ... promote or reinforce discrimination against individuals or groups contrary to the provisions of the Covenant, or involve large scale evictions or displacement of persons without the provision of all appropriate protection and compensation. Every effort should be made, at each phase of a development project, to ensure that the rights contained in the Covenant are duly taken into account”.⁶
18. Some institutions, such as the World Bank and the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) have adopted guidelines on relocation and/or resettlement with a view to limiting the scale of and human suffering associated with forced evictions. Such practices often accompany large scale development projects, such as dam building and other major energy projects. Full respect for such guidelines, insofar as they reflect the obligations contained in the Covenant, is essential on the part of both the agencies themselves and States parties to the Covenant. The Committee recalls in this respect the statement in the Vienna Declaration and Programme of Action to the effect that “while development facilitates the enjoyment of all human rights, the lack of development may not be invoked to justify the abridgement of internationally recognized human rights” (Part I, para. 10).

19. In accordance with the guidelines for reporting adopted by the Committee, State parties are requested to provide various types of information pertaining directly to the practice of forced evictions. This includes information relating to (a) the “number of persons evicted within the last five years and the number of persons currently lacking legal protection against arbitrary eviction or any other kind of eviction”, (b) “legislation concerning the rights of tenants to security of tenure, to protection from eviction” and (c) “legislation prohibiting any form of eviction”.⁷

20. Information is also sought as to “measures taken during, inter alia, urban renewal programmes, redevelopment projects, site upgrading, preparation for international events (Olympics and other sporting competitions, exhibitions, conferences, etc.) ‘beautiful city’ campaigns, etc. which guarantee protection from eviction or guarantee rehousing based on mutual consent, by any persons living on or near to affected sites”.⁸ However, few States parties have included the requisite information in their reports to the Committee. The Committee therefore wishes to emphasize the importance it attaches to the receipt of such information.

21. Some States parties have indicated that information of this nature is not available. The Committee recalls that effective monitoring of the right to adequate housing, either by the Government concerned or by the Committee, is not possible in the absence of the collection of appropriate data and would request all States parties to ensure that the necessary data is collected and is reflected in the reports submitted by them under the Covenant

Notes



1 Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, 31 May 11 June 1976 (A/CONF.70/15), chap. II, recommendation B.8, paragraph C (ii).

2 Report of the Commission on Human Settlements on the work of its eleventh session, Addendum (A/43/8/Add.1), paragraph 13.

3 Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3 14 June 1992, volume I (A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I), annex II, Agenda 21, chapter 7.9 (b)).

4 Report of the United Nations Conference on Settlements (Habitat II) (A/CONF.165/14), annex II, The Habitat Agenda, paragraph 40 (n).

5 Commission on Human Rights resolution 1993/77, paragraph 1.

6 E/1990/23, annex III, paragraphs 6 and 8 (d).

7 E/C.12/1999/8, annex IV.

8 Ibid.

Commission on Human Rights resolution 1993/77: Forced evictions(1993)



Forced evictions
 Commission on Human Rights resolution 1993/77 

The Commission on Human Rights,

Recalling Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities resolution 1991/12 of 26 August 1991,

Also recalling its own resolution 1992/10 of 21 February 1992, in which it took note with particular interest of General Comment No. 4 (1991) on the right to adequate housing (E/1992/23, annex III), adopted on 12 December 1991 by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at its sixth session, and the reaffirmed importance attached in this framework to respect for human dignity and the principle of non-discrimination,

Reaffirming that every woman, man and child has the right to a secure place to live in peace and dignity,

Concerned that, according to United Nations statistics, in excess of one billion persons throughout the world are homeless or inadequately housed, and that this number is growing,

Recognizing that the practice of forced eviction involves the involuntary removal of persons, families and groups from their homes and communities, resulting in increased levels of homelessness and in inadequate housing and living conditions,

Disturbed that forced evictions and homelessness intensify social conflict and inequality and invariably affect the poorest, most socially, economically, environmentally and politically disadvantaged and vulnerable sectors of society,

Aware that forced evictions can be carried out, sanctioned, demanded, proposed, initiated or tolerated by a range of actors,

Emphasizing that the ultimate legal responsibility for preventing forced evictions rests with Governments,

Recalling that General Comment No. 2 (1990) on international technical assistance measures, adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at its fourth session, states, inter alia, that international agencies should scrupulously avoid involvement in projects which involve, among other things, large-scale evictions or displacement of persons without the provision of all appropriate protection and compensation (E/1990/23, annex III, para. 6),

Mindful of the questions concerning forced evictions included in the guidelines for States' reports submitted in conformity with articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (E/1991/23, annex IV),

Noting with appreciation that the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in its General Comment No. 4, considered that instances of forced eviction were, prima facie, incompatible with the requirements of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and could only be justified in the most exceptional circumstances, and in accordance with the relevant principles of international law (E/1992/23, annex III, para. 18),

Taking note of the observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights at its fifth and sixth sessions concerning forced evictions,

Taking note also of the inclusion of forced evictions as one of the primary causes of the international housing crisis in the working paper on the right to adequate housing, prepared by the expert, Mr. Rajindar Sachar (E/CN.4/Sub.2/1992/15),

Taking note further of Sub-Commission resolution 1992/14 of 27 August 1992,

1. Affirms that the practice of forced eviction constitutes a gross violation of human rights, in particular the right to adequate housing;
2. Urges Governments to undertake immediate measures, at all levels, aimed at eliminating the practice of forced eviction;
3. Also urges Governments to confer legal security of tenure on all persons currently threatened with forced eviction and to adopt all necessary measures giving full protection against forced eviction, based upon effective participation, consultation and negotiation with affected persons or groups;
4. Recommends that all Governments provide immediate restitution, compensation and/or appropriate and sufficient alternative accommodation or land, consistent with their wishes and needs, to persons and communities that have been forcibly evicted, following mutually satisfactory negotiations with the affected persons or groups;

5. Requests the Secretary-General to transmit the present resolution to Governments, relevant United Nations bodies, including the United Nations Centre on Human Settlements, the specialized agencies, regional, intergovernmental and non-governmental organizations and community-based organizations, soliciting their views and comments;
6. Also requests the Secretary-General to compile an analytical report on the practice of forced evictions, based on an analysis of international law and jurisprudence and information submitted in accordance with paragraph 5 of the present resolution, and to submit his report to the Commission at its fiftieth session;
7. Decides to consider the analytical report at its fiftieth session, under the agenda item entitled "Question of the realization in all countries of the economic, social and cultural rights contained in the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and study of special problems which the developing countries face in their efforts to achieve these human rights".

67th meeting
 10 March 1993

[Adopted without a vote.]

Istanbul Declaration on Human Settlements(1996)



Istanbul Declaration on Human Settlements(1996)



1. We, the Heads of State or Government and the official delegations of countries assembled at the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) in Istanbul, Turkey from 3 to 14 June 1996, take this opportunity to endorse the universal goals of ensuring adequate shelter for all and making human settlements safer, healthier and more liveable, equitable, sustainable and productive. Our deliberations on the two major themes of the Conference adequate shelter for all and sustainable human settlements development in an urbanizing world – have been inspired by the Charter of the United Nations and are aimed at reaffirming existing and forging new partnerships for action at the international, national and local levels to improve our living environment. We commit ourselves to the objectives, principles and recommendations contained in the Habitat Agenda and pledge our mutual support for its implementation.
2. We have considered, with a sense of urgency, the continuing deterioration of conditions of shelter and human settlements. At the same time, we recognize cities and towns as centres of civilization, generating economic development and social, cultural, spiritual and scientific advancement. We must take advantage of the opportunities presented by our settlements and preserve their diversity to promote solidarity among all our peoples.
3. We reaffirm our commitment to better standards of living in larger freedom for all humankind. We recall the first United Nations Conference on Human Settlements, held at Vancouver, Canada, the celebration of the International Year of Shelter for the Homeless and the Global Strategy for Shelter to the Year 2000, all of which have contributed to increased global awareness of the problems of human settlements and called for action to achieve adequate shelter for all. Recent United Nations world conferences, including, in particular, the United Nations Conference on Environment and Development, have given us a comprehensive agenda for the equitable attainment of peace, justice and democracy built on economic development, social development and environmental protection as interdependent and mutually reinforcing components of sustainable development. We have sought to integrate the outcomes of these conferences into the Habitat Agenda.

4. To improve the quality of life within human settlements, we must combat the deterioration of conditions that in most cases, particularly in developing countries, have reached crisis proportions. To this end, we must address comprehensively, inter alia, unsustainable consumption and production patterns, particularly in industrialized countries; unsustainable population changes, including changes in structure and distribution, giving priority consideration to the tendency towards excessive population concentration; homelessness; increasing poverty; unemployment; social exclusion; family instability; inadequate resources; lack of basic infrastructure and services; lack of adequate planning; growing insecurity and violence; environmental degradation; and increased vulnerability to disasters.
5. The challenges of human settlements are global, but countries and regions also face specific problems which need specific solutions. We recognize the need to intensify our efforts and cooperation to improve living conditions in the cities, towns and villages throughout the world, particularly in developing countries, where the situation is especially grave, and in countries with economies in transition. In this connection, we acknowledge that globalization of the world economy presents opportunities and challenges for the development process, as well as risks and uncertainties, and that achievement of the goals of the Habitat Agenda would be facilitated by, inter alia, positive actions on the issues of financing of development, external debt, international trade and transfer of technology. Our cities must be places where human beings lead fulfilling lives in dignity, good health, safety, happiness and hope.
6. Rural and urban development are interdependent. In addition to improving the urban habitat, we must also work to extend adequate infrastructure, public services and employment opportunities to rural areas in order to enhance their attractiveness, develop an integrated network of settlements and minimize rural-to-urban migration. Small- and medium-sized towns need special focus.
7. As human beings are at the centre of our concern for sustainable development, they are the basis for our actions as in implementing the Habitat Agenda. We recognize the particular needs of women, children and youth for safe, healthy and secure living conditions. We shall intensify our efforts to eradicate poverty and discrimination, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms for all, and to provide for basic needs, such as education, nutrition and life-span health care services, and, especially, adequate shelter for all. To this end, we commit ourselves to improving the living conditions in human settlements in ways that are consonant with local needs and realities, and we acknowledge the need to address the global, economic, social and environmental trends to ensure the creation of better living environments for all people. We shall also ensure the full and equal participation of all women and men, and the effective participation of youth, in political, economic and social life. We shall promote full accessibility for people with disabilities, as well as gender equality in policies, programmes and projects for shelter and sustainable human settlements development. We make these commitments with

particular reference to the more than one billion people living in absolute poverty and to the members of vulnerable and disadvantaged groups identified in the Habitat Agenda.

8. We reaffirm our commitment to the full and progressive realization of the right to adequate housing as provided for in international instruments. To that end, we shall seek the active participation of our public, private and non-governmental partners at all levels to ensure legal security of tenure, protection from discrimination and equal access to affordable, adequate housing for all persons and their families.
9. We shall work to expand the supply of affordable housing by enabling markets to perform efficiently and in a socially and environmentally responsible manner, enhancing access to land and credit and assisting those who are unable to participate in housing markets.
10. In order to sustain our global environment and improve the quality of living in our human settlements, we commit ourselves to sustainable patterns of production, consumption, transportation and settlements development; pollution prevention; respect for the carrying capacity of ecosystems; and the preservation of opportunities for future generations. In this connection, we shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of different contributions to global environmental degradation, we reaffirm the principle that countries have common but differentiated responsibilities. We also recognize that we must take these actions in a manner consistent with the precautionary principle approach, which shall be widely applied according to the capabilities of countries. We shall also promote healthy living environments, especially through the provision of adequate quantities of safe water and effective management of waste.
11. We shall promote the conservation, rehabilitation and maintenance of buildings, monuments, open spaces, landscapes and settlement patterns of historical, cultural, architectural, natural, religious and spiritual value.
12. We adopt the enabling strategy and the principles of partnership and participation as the most democratic and effective approach for the realization of our commitments. Recognizing local authorities as our closest partners, and as essential, in the implementation of the Habitat Agenda, we must, within the legal framework of each country, promote decentralization through democratic local authorities and work to strengthen their financial and institutional capacities in accordance with the conditions of countries, while ensuring their transparency, accountability and responsiveness to the needs of people, which are key requirements for Governments at all levels. We shall also increase our cooperation with parliamentarians, the private sector, labour unions and non-governmental and other civil society organizations with due respect for their autonomy. We shall also enhance the role of women and encourage socially and environmentally responsible corporate investment by the private sector. Local

action should be guided and stimulated through local programmes based on Agenda 21, the Habitat Agenda, or any other equivalent programme, as well as drawing upon the experience of worldwide cooperation initiated in Istanbul by the World Assembly of Cities and Local Authorities, without prejudice to national policies, objectives, priorities and programmes. The enabling strategy includes a responsibility for Governments to implement special measures for members of disadvantaged and vulnerable groups when appropriate.

13. As the implementation of the Habitat Agenda will require adequate funding, we must mobilize financial resources at the national and international levels, including new and additional resources from all sources - multilateral and bilateral, public and private. In this connection, we must facilitate capacity-building and promote the transfer of appropriate technology and know-how. Furthermore, we reiterate the commitments set out in recent United Nations conferences, especially those in Agenda 21 on funding and technology transfer.
14. We believe that the full and effective implementation of the Habitat Agenda will require the strengthening of the role and functions of the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), taking into account the need for the Centre to focus on well-defined and thoroughly developed objectives and strategic issues. To this end, we pledge our support for the successful implementation of the Habitat Agenda and its global plan of action.
Regarding the implementation of the Habitat Agenda, we fully recognize the contribution of the regional and national action plans prepared for this Conference.
15. This Conference in Istanbul marks a new era of cooperation, an era of a culture of solidarity. As we move into the twenty-first century, we offer a positive vision of sustainable human settlements, a sense of hope for our common future and an exhortation to join a truly worthwhile and engaging challenge, that of building together a world where everyone can live in a safe home with the promise of a decent life of dignity, good health, safety, happiness and hope.

Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari(A/HRC/4/18, 2007)





**General
Assembly**

HUMAN RIGHTS COUNCIL
Fourth session
Item 2 of the provisional agenda

Distr.
GENERAL
A/HRC/4/18
5 February 2007
Original: ENGLISH

**IMPLEMENTATION OF GENERAL ASSEMBLY RESOLUTION 60/251
OF 15 MARCH 2006, ENTITLED “HUMAN RIGHTS COUNCIL”**

**Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component
of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari* ****

* The report and its annex I are circulated in all official languages. In view of the word limits, annex II is circulated in the language of submission only; annex III is circulated in the languages of submission (English, French and Spanish).

** The present report is submitted after the deadline in order to reflect the most recent information.

GE.07-10628 (E) 150207



Summary

The present report, submitted in accordance with Human Rights Council decision 1/102, aims at providing practical and operational tools to promote, monitor and implement the human right to adequate housing. The report also identifies a normative gap - the non-recognition in international human rights law of the human right to land.

The conceptual work on human rights indicators has sufficiently progressed and there is currently a good basis for endorsing a list of indicators for monitoring the right to adequate housing. The Special Rapporteur urges Governments to test and adapt these to establish national benchmarks consistent with their human rights obligations, and to participate actively in piloting and validating them with the Office of the High Commissioner for Human Rights and the United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).

In its resolution 2002/49, the Commission on Human Rights entrusted the Special Rapporteur with the additional task of conducting a global study on women and adequate housing. He therefore integrated a gender perspective in every aspect of his mandate through the development of specific strategies for collecting information from States and civil society groups, including the elaboration of a questionnaire on women and housing that has become a useful tool for monitoring the realization of women's right to housing and land.

The Special Rapporteur has throughout his mandate cautioned against the practice of forced evictions. As a result of an International Workshop on Forced Evictions, basic principles and guidelines aimed at assisting States and the international community in significantly reducing the practice of forced evictions have been elaborated. The Special Rapporteur requests the Human Rights Council to ensure wide dissemination of the Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement annexed to this report and urges States to incorporate them into national laws and policies.

In addition, this report discusses the importance of, and proposes strategies to strengthen the legal framework to promote and implement the human right to land, an issue the Special Rapporteur believes is of particular significance for implementing the right to adequate housing.

Contents

I. INTRODUCTION	264
II. PRACTICAL TOOLS OF IMPLEMENTATION	264
A. Indicators on the right to adequate housing	264
B. Monitoring women's rights to adequate housing and land	268
C. Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement	269
III. IDENTIFYING NORMATIVE GAPS: THE HUMAN RIGHT TO LAND	271
IV. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	272

Annexes

I. Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement	274
II. List of illustrative indicators on the right to adequate housing*	291
III. Questionnaire on women and adequate housing**	294

* Circulated in the language of submission only.

** Circulated in the languages of submission (English, French and Spanish).

I. INTRODUCTION

1. Throughout his mandate, the Special Rapporteur has favoured a constructive approach to promoting the human right to adequate housing. To this end, the Special Rapporteur uses several means. First, by using the indivisibility approach, he analyses the different components of the right to adequate housing and elements that promote or impede the realization of this right, and tries to identify existing gaps in international human rights law and national law and policy. Second, the Special Rapporteur engages in constructive dialogues with States and other actors, collects information, prepares communications¹⁾ and undertakes country missions.²⁾ Third, the Special Rapporteur proposes practical tools and solutions to help States and civil societies in implementing the human right to adequate housing.
2. Based on this approach the present report is composed of two parts. The first part aims at providing practical tools to recognize, monitor and implement the right to adequate housing. The second part discusses the importance of strengthening the legal framework to promote and implement the human right to land, an issue the Special Rapporteur believes is of particular significance for implementing the right to adequate housing.

II. PRACTICAL TOOLS OF IMPLEMENTATION

A. Indicators on the right to adequate housing

3. The need for the elaboration of an operational framework for the realization of the right to adequate housing, including indicators and methods of monitoring, has become more pertinent with the emergence of the Millennium Development Goals (MDGs). Developing rights-based indicators and monitoring tools could contribute to more effective implementation of the MDGs and the realization of relevant human rights. The MDGs are important in the targets that they set for States and other actors working towards human development and improved human well-being. But the overriding human rights principles and their progressive realization must underlie the process of meeting the Goals. One of the targets of the MDGs (Goal 7) is relevant to the right to adequate housing pertains to slums: “By 2020 to have achieved

1) For a summary of communications during this reporting period see A/HRC/4/18/Add.1.

2) 2 During the current reporting period, the Special Rapporteur visited Australia (A/HRC/4/18/Add.2) and Spain (A/HRC/4/18/Add.3).

a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers.” The realization of this target is to be monitored by: (a) the proportion of people with access to improved sanitation; and (b) the proportion of people with access to secure tenure. In a world where there are significant variations across countries on the definition of a “slum” and “secure tenure”, the reliance on these two indicators for monitoring the quality of life of slum dwellers could be restrictive or insufficient. Recognizing the challenge, the United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT) convened an expert group meeting on urban indicators in October 2002 to address some of these concerns, in which both the Special Rapporteur and the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) participated.³⁾

4. The Special Rapporteur addressed the issue of indicators and tools for monitoring the right to adequate housing in his reports in documents E/CN.4/2003/5 and E/CN.4/2004/48, wherein he outlined relevant issues and possible options for taking this work forward. Since then there has been some progress in this area, including the work undertaken by Paul Hunt, the Special Rapporteur on the right of everyone to the highest attainable standard of physical and mental health (see E/CN.4/2006/48), by UN-HABITAT⁴⁾ and by OHCHR in support of the ongoing reform of human rights treaty monitoring bodies and the reporting procedure.⁵⁾ There has also been considerable progress at the civil society level in refining indicators for monitoring the right to adequate housing.⁶⁾ The Special Rapporteur would like to draw attention to the expert consultation organized by OHCHR on 19 and 20 December 2006, where housing rights indicators were discussed and to which he actively contributed.
5. After reviewing these developments, the Special Rapporteur believes that the conceptual work on human rights indicators has sufficiently progressed and provides a basis for endorsing an illustrative list of indicators for monitoring the right to adequate housing. While presenting such a list in annex II, based on discussions at the expert meeting in December 2006, the Special Rapporteur would like to draw attention to issues critical to understanding and applying the suggested framework at the national and subnational levels.

3) See Guide to Monitoring MDG Target II, UN-HABITAT, 2003, p. 6, which provides the definition of a slum.

4) Report of the Expert Meeting on Housing Rights Monitoring, organized by the United Nations Housing Rights Programme (UN-HABITAT and OHCHR) in Geneva in November 2003, available at www.unhabitat.org/programmes/housingrights/expert_group_meeting.asp.

5) Document HRI/MC/2006/7.

6) See for example the work done by the Housing and Land Rights Network (HLRN), <http://toolkit.hlrn.org>.

6. The first issue relates to the imperative of disaggregated data for monitoring human rights. Identification of vulnerable groups has to be the starting point for seeking specific information for monitoring the enjoyment of those rights. Thus, for the right to adequate housing, there is, in most instances, a need to have data disaggregated by sex, major population age groups, regions (including rural and urban) and, where possible, in relation to other groups, including racial, ethnic or religious groups, minorities, indigenous peoples, refugees, internally displaced persons and migrants. Moreover, while some data may be presented at the individual level and some at the household level, often there may be a case for further disaggregation by household types, including by female-headed households. Human rights monitoring in addition also requires indicators that reflect the substantive standards of the right, which incorporate human rights principles, including gender equality, non-discrimination and participation.
7. Second, for indicators to be useful in monitoring the implementation of human rights, it is important that they be explicitly and precisely defined, based on an acceptable and participatory methodology of data collection and presentation, and available on a regular basis.
8. Third, it is essential that the approach used for identifying indicators be simple, systematic and comprehensive. At the same time, it should be flexible in order to reflect, in the selection of specific indicators, contextual concerns at the national and subnational levels. Finally, the framework adopted to assess the implementation of human rights has to capture, through the selection of suitable indicators, both the effort being made by States parties in implementing particular human rights standards and the outcome of those efforts.
9. Taking these concerns into account, the focus in this report is on identifying from the available data, to the extent feasible, illustrative indicators that as a starting point translate the narrative on the legal standard of the right (such as article 11 (1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) and general comments No. 4 and No. 7 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights) into a specific number of characteristic attributes that facilitate the identification of indicators for monitoring the implementation of the right. Thus, for instance, the annexed list identifies four attributes (essential elements) of the right to adequate housing: habitability, accessibility to services, housing affordability, and security of tenure. Having identified the attributes of the right in a mutually exhaustive manner, the next step is to identify a configuration of structural-process-outcome indicators.
10. **Structural indicators.** These are indicators that reflect the ratification/adoption of legal instruments and the existence of basic institutional mechanisms deemed necessary for facilitating realization of the particular human right. Among the structural indicators, which are likely to be qualitative in nature rather than quantitative, one could consider indicators such as “time frame and coverage of national

housing policy statements/strategies for the progressive implementation of measures for the right to adequate housing at different levels of Government, as applicable”.

11. **Process indicators.** These relate State policy instruments with milestones, which in turn cumulate into outcome indicators that could be more directly related to realization of human rights. Such indicators contribute to assessing an important aspect of the notion of accountability. Unlike outcome indicators, process indicators are more sensitive to changes, and are thus better at reflecting progressive realization of the right and States parties’ efforts in protecting the rights, including their obligation as stated in article 2 of ICESCR.⁷⁾ Thus, indicators like “share of public development budget spent on social/community housing” capture the effort of the State party in meeting its obligation to protect and promote the right to adequate housing.
12. **Outcome indicators.** These capture attainments, individual and collective, that reflect the status of realization of a human right in a given context. Outcome indicators have two important features. First, as mentioned, they are more directly related to the realization of the corresponding right and second, a number of processes could contribute to the attainment of a single outcome. In such a case, it becomes useful to make a distinction between process and outcome indicators. An example of an outcome indicator would be “proportion of households with legally enforceable, contractual, statutory or other protection providing security of tenure”.
13. The suggested framework has emerged from the ongoing work on developing indicators for States parties’ compliance with international human rights instruments. The configuration of the structural, process and outcome indicators should be seen as a framework to systematically cover all aspects of the realization of a right - from the perspective of duty holders and their obligations, as well as of the right holder and his/her rights. Working with such an approach simplifies the selection of indicators and encourages the use of contextually relevant information. Though it addresses a range of issues in building an adequate approach to human rights assessment, a few areas still require further work. One such area relates to the need for specific indicators to monitor the process of implementing a given human right for its adherence to human rights principles. It is important, for such a monitoring process, to identify the vulnerable groups in a country, the information provider and information user, and those individuals and communities whose human rights are at stake.

7) “Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps ... to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means”

14. Further work is also required in building capacity for collecting and using disaggregated data. There is also scope to devise additional gender-sensitive indicators (see annex II) on some of the attributes identified in the proposed framework. Moreover, there is a need for detailed meta-sheets on each indicator, elaborating, for instance, information on definition of the indicators, rationale for selection of the indicator, possible disaggregation and contextual formulation, and availability and periodicity of data. Thus, for example, to disaggregate the outcome indicator of “proportion of homeless population using shelters” one could include indicators that ask for specific information, such as “number of shelters per thousand homeless women”. Finally, the suggested indicators need to be validated through piloting at the country level before they can provide the basis for a standardized approach to monitor the right to adequate housing at the international and national levels.
15. The Special Rapporteur will continue to work on the development of such indicators. The next step will consist of refining the indicators, in consultation with OHCHR and UN-HABITAT. The Special Rapporteur will make further use of the indicators in his work, including during country missions. He will also encourage States and civil society to use the data generated by these indicators to monitor the implementation of the right to adequate housing.

B. Monitoring women’s rights to adequate housing and land

16. In its resolution 2002/49 entitled “Women’s equal ownership of access to and control over land and the equal rights to own property and to adequate housing”, the Commission on Human Rights entrusted the Special Rapporteur with the additional task of conducting a global study on women and adequate housing.
17. The Special Rapporteur thus strengthened the focus on women’s rights through the development of specific strategies for collecting information from States and civil society groups, including the elaboration of a questionnaire on women and adequate housing and conducting regional consultations with grass-roots and civil society groups.⁸⁾

8) See, as one result of the global study, the three reports to the Commission on Human Rights and reports of seven regional consultations, at: www.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm.

18. The questionnaire draws from experience gained during the study on women and housing, especially through regional consultations and testimonies received from women during country missions. It makes explicit the elements of women’s right to adequate housing. Using the indivisibility of rights approach, this questionnaire demonstrates the connections between various civil and political rights and economic, social and cultural rights in relation to women’s adequate housing, land and inheritance, including an emphasis on the close link between violence against women and the right to adequate housing.
19. Part I of the questionnaire solicits information on the legal and policy framework for realizing women’s adequate housing. Part II focuses on how different elements of adequate housing affect women. The questionnaire is structured around the expanded definition of the right to adequate housing provided by the Special Rapporteur which enables greater elaboration of the elements of “adequacy” as related to women’s lives and experiences.
20. The Special Rapporteur believes in the timeliness of presenting this questionnaire to the Human Rights Council as a tool with multiple uses. The questionnaire can be used to: derive indicators that would result in the collection of disaggregated data to monitor the realization and violations of women’s right to adequate housing; to collate information on the right to adequate housing for women with disabilities, particularly in relation to access issues – as recognized in the recently adopted (December 2006) Convention on the Rights of Persons with Disabilities; by States and civil society for human rights education, thereby strengthening communities’ capacity to analyse and present violations within the human rights framework, including the capacity to access available monitoring mechanisms and international legal mechanisms for redress; to draft model questions for monitoring by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) as a basis for a general recommendation on women and land and housing.

C. Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement

21. From the start of his mandate, the Special Rapporteur has witnessed and increasingly received reports on forced evictions and displacement around the world.⁹⁾ As recognized by several human rights

9) The Special Rapporteur’s report (E/CN.4/2004/48) focused on forced evictions and included a recommendation to hold an expert seminar to elaborate guidelines.

bodies, forced evictions constitute prima facie violations of a wide range of internationally recognized human rights and can only be carried out under exceptional circumstances and in full accordance with international human rights law. As a result of forced evictions, people are often left homeless and destitute, without means of earning a livelihood and, in practice, with no effective access to legal or other remedies. Forced evictions are often associated with physical and psychological injuries to those affected, with a particular impact on women and on persons already living in extreme poverty, children, indigenous peoples, minorities and other vulnerable groups.

22. In collaboration with the German Federal Foreign Office and the German Institute for Human Rights, the Special Rapporteur co-organized an International Workshop on Forced Evictions in Berlin in June 2005, for the purpose of elaborating guidelines aimed at assisting States and the international community in developing policies and legislation to address forced evictions. The attached Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement (annex I) are the result of this workshop and subsequent consultations.

23. While acknowledging existing standards on forced evictions, the Special Rapporteur believed that these could be further strengthened and put forward in more operational terms. These basic principles and guidelines offer several new prescriptions, based on experiences gathered worldwide since 1997. In particular, they:

- Define the practice of forced evictions (paras. 4-8);
- Lay down stringent criteria under which displacement can occur in “exceptional circumstances”, with “full justification” and procedural guarantees (para. 21);
- Enumerate detailed steps to be taken by States to protect human rights prior to, during, and after evictions (paras. 37-58);
- Call for comprehensive “eviction-impact assessments” to be carried out prior to displacement (paras. 32, 33);
- Call for provision of compensation, restitution and adequate rehabilitation consistent with human rights standards (paras. 42, 60-63);
- Provide useful guidance on other phenomena that lead to displacement such as disasters (paras. 52, 55);
- Establish a “right to resettle” consistent with the right to adequate housing for displaced communities living in adverse conditions (paras. 16, 52-56);
- Call on States, in pursuance of an “immediate obligation” to guarantee security of tenure to all those currently lacking titles to home and land (paras. 23, 25);

- Provide a strong gender perspective, including protection and entitlements to women (paras. 7, 15, 26, 29, 33, 34, 38, 39, 47, 50, 53, 54, 57 and 58);
- Call for States to take intervening measures to ensure that market forces do not increase the vulnerability of low-income and marginalized groups to forced eviction (paras. 8, 30).

24. The Special Rapporteur is encouraged by the many positive comments he has received on these guidelines from States during the interactive dialogue at the second session of the Human Rights Council. The Special Rapporteur is also encouraged by the use of these guidelines by national and international civil society organizations. Several delegations and civil society organizations have asked for the translation of these guidelines into the United Nations languages. The Special Rapporteur has also found these guidelines useful in his missions. The guidelines are also now routinely mentioned in communications (both of his own and those written jointly with other mandate holders). The Special Rapporteur is of the view that these guidelines need to be endorsed by the Human Rights Council. For all these reasons he is attaching the guidelines as an annex to this report.

III. IDENTIFYING NORMATIVE GAPS: THE HUMAN RIGHT TO LAND

25. Throughout his work, the Special Rapporteur has tried to identify elements that positively or negatively affect the realization of the right to adequate housing. Land as an entitlement is often an essential element necessary to understand the degree of violation and the extent of realization of the right to adequate housing.

26. In several previous reports and statements, the Special Rapporteur has stressed that land is a critical element of the human right to housing. Inadequate housing is often the consequence of being barred access to land and common property resources. Inequitable land ownership patterns and the phenomenon of landlessness give rise to interrelated problems that range from inadequate housing, lack of livelihood options, poor health, hunger and food insecurity, to acute poverty.

27. In country visits, the Special Rapporteur is very often confronted with the problem of adequate housing in relation to land and land rights.¹⁰⁾

10) See for instance the Special Rapporteur’s country mission reports to Afghanistan, Australia, Brazil, the Islamic Republic of Iran, Kenya, the Occupied Palestinian Territories and Peru.

28. The question of land has particular effects on groups such as indigenous peoples, communities that have historically been discriminated against, minorities, internally displaced persons and returning refugees. It is of crucial importance to women when it comes to the question of inheritance and issues of access, tenure and livelihood.

29. Without the adequate legal recognition of individual as well as collective land rights, the right to adequate housing, in many instances, cannot be effectively realized. The right to land, however, is not just linked to the right to adequate housing but is integrally related to the human rights to food, livelihood, work, self-determination, and security of the person and home and the sustenance of common property resources. The guarantee of the right to land is thus critical for the majority of the world's population who depend on land and land-based resources for their lives and livelihoods. In the urban context legal recognition of land rights is often critical to protecting the right to adequate housing, including access to essential services and livelihoods, especially for the urban poor.

30. The indicators on the right to adequate housing (annex II) include references to land. The questionnaire on women and housing (annex III) demonstrates that land is an important entitlement for realizing the full scope of women's right to housing. It is also clear that in identifying the importance of protecting the right to adequate housing throughout the process of evictions, the Basic principles and guidelines (annex I) comprise numerous aspects of the right to land.

31. The Special Rapporteur strongly believes that the Human Rights Council should consider devoting attention to the question of the human right to land and should conduct studies in this regard which build on the work of organized peasant and indigenous peoples' movements. The Council is ideally placed to ensure the recognition in international human rights law of land as a human right. Land as a cross-cutting issue could also be the subject of a joint analysis by concerned mandate holders, including on the rights of indigenous peoples, violence against women, food and housing.

IV. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

32. In pursuance of the constructive manner in which the Special Rapporteur has attempted to carry out his mandate, this report provides standards and tools that could be utilized and further developed by States and other parties to promote the defence and realization of the human right to adequate

housing. In this context, he would like to make the following recommendations to the Human Rights Council, which should be read alongside the recommendations contained in his last two reports to the Commission on Human Rights.¹¹⁾

33. In particular, the Special Rapporteur requests the Council to:

- (a) Urge Governments to test and adapt the indicators presented on adequate housing (annex II), to establish national benchmarks consistent with their human rights obligation, and to participate actively in piloting and validation of these indicators with OHCHR;
- (b) Revisit the recommendations contained in document E/CN.4/2006/118, with a view to institutionalizing women's human rights to housing, land, property and inheritance within the work of the Council and relevant special procedures;
- (c) Ensure wide dissemination of the Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement (annex I) and inclusion of the issue of development and market-induced evictions in the elaboration of mandates of relevant special procedures of the Council, in particular on the rights of indigenous peoples, food, violence against women and adequate housing;
- (d) Urge States to incorporate these guidelines into national laws and policies governing housing and land issues, including resettlement policies;
- (e) Recognize the right to land as a human right and strengthen its protection in international human rights law. Given the magnitude of homelessness and landlessness across the world such recognition would promote the right to adequate housing, including protection against forced evictions;
- (f) Urge States to give priority to agrarian reform, and to land and wealth redistribution. Legislation should be enacted and implemented to check forced evictions and segregation, growth of the land mafia and cartels, and uncontrolled property speculation;
- (g) Consider holding an expert seminar to develop strategies for the legal recognition of land as a human right, including the protection of land rights of indigenous peoples, peasants, the landless and other groups that are dependent on and derive their identity and livelihood from land and land-based resources;
- (h) Consider, in its review of the mandate on adequate housing, to make more explicit, consistent with the work of United Nations treaty bodies and the Special Rapporteur, the recognition of adequate housing as a distinct human right.

11) E/CN.4/2006/41 and E/CN.4/2006/118.

**BASIC PRINCIPLES AND GUIDELINES ON DEVELOPMENT-BASED
EVICTIONS AND DISPLACEMENT**

Contents

I. SCOPE AND NATURE 275

II. GENERAL OBLIGATIONS 277

 A. Duty bearers and nature of obligations 277

 B. Basic human rights principles 278

 C. Implementation of State obligations 279

 D. Preventive strategies, policies and programmes 280

III. PRIOR TO EVICTIONS 282

IV. DURING EVICTIONS 283

V. AFTER AN EVICTION: IMMEDIATE RELIEF AND RELOCATION 284

VI. REMEDIES FOR FORCED EVICTIONS 287

 A. Compensation 287

 B. Restitution and return 288

 C. Resettlement and rehabilitation 289

VII. MONITORING, EVALUATION AND FOLLOW-UP 289

VIII. ROLE OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY, INCLUDING INTERNATIONAL ORGANIZATIONS ... 289

IX. INTERPRETATION 290

I. SCOPE AND NATURE

1. The obligation of States to refrain from, and protect against, forced evictions from home(s) and land arises from several international legal instruments that protect the human right to adequate housing and other related human rights. These include the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (art. 11, para. 1), the Convention on the Rights of the Child (art. 27, para. 3), the non-discrimination provisions found in article 14, paragraph 2 (h), of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, and article 5 (e) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.
2. In addition, and consistent with the indivisibility of a human rights approach, article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights states that “[n]o one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence”, and further that “[e]veryone has the right to the protection of the law against such interference or attacks”. Article 16, paragraph 1, of the Convention on the Rights of the Child contains a similar provision. Other references in international law include article 21 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees; article 16 of International Labour Organization (ILO) Convention No. 169 concerning indigenous and tribal peoples in independent countries (1989); and article 49 of the Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949 (Fourth Geneva Convention).
3. The present guidelines address the human rights implications of development-linked evictions and related displacement in urban and/or rural areas. These guidelines represent a further development of the Comprehensive human rights guidelines on development-based displacement (E/CN.4/Sub.2/1997/7, annex). They are based on international human rights law, and are consistent with general comment No. 4 (1991) and general comment No. 7 (1997) of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the Guiding Principles on Internal Displacement (E/CN.4/1998/53/Add.2), the Basic Principles and Guidelines on the Right to Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, adopted by the General Assembly in its resolution 60/147, and the Principles on housing and property restitution for refugees and displaced persons (see E/CN.4/Sub.2/2005/17 and Add.1).
4. Having due regard for all relevant definitions of the practice of “forced evictions” in the context of international human rights standards, the present guidelines apply to acts and/or omissions involving the coerced or involuntary displacement of individuals, groups and communities from homes and/or lands and common property resources that were occupied or depended upon, thus eliminating or limiting the ability of an individual, group or community to reside or work in a particular dwelling, residence or

location, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection.¹²⁾

5. Forced evictions constitute a distinct phenomenon under international law, and are often linked to the absence of legally secure tenure, which constitutes an essential element of the right to adequate housing. Forced evictions share many consequences similar to those resulting from arbitrary displacement,¹³⁾ including population transfer, mass expulsions, mass exodus, ethnic cleansing and other practices involving the coerced and involuntary displacement of people from their homes, lands and communities.
6. Forced evictions constitute gross violations of a range of internationally recognized human rights, including the human rights to adequate housing, food, water, health, education, work, security of the person, security of the home, freedom from cruel, inhuman and degrading treatment, and freedom of movement. Evictions must be carried out lawfully, only in exceptional circumstances, and in full accordance with relevant provisions of international human rights and humanitarian law.
7. Forced evictions intensify inequality, social conflict, segregation and “ghettoization”, and invariably affect the poorest, most socially and economically vulnerable and marginalized sectors of society, especially women, children, minorities and indigenous peoples.
8. In the context of the present guidelines, development-based evictions include evictions often planned or conducted under the pretext of serving the “public good”, such as those linked to development and infrastructure projects (including large dams, large-scale industrial or energy projects, or mining and other extractive industries); land-acquisition measures associated with urban renewal, slum upgrades, housing renovation, city beautification, or other land-use programmes (including for agricultural purposes); property, real estate and land disputes; unbridled land speculation; major international business or sporting events; and, ostensibly, environmental purposes. Such activities also include those supported by international development assistance.
9. Displacement resulting from environmental destruction or degradation, evictions or evacuations resulting from public disturbances, natural or human-induced disasters, tension or unrest, internal, international or mixed conflict (having domestic and international dimensions) and public emergencies, domestic violence, and certain cultural and traditional practices often take place without regard for existing human rights and humanitarian standards, including the right to adequate housing. Such situations

12) The prohibition of forced evictions does not apply to evictions carried out both in accordance with the law and in conformity with the provisions of international human rights treaties.

13) Consistent with Principle 6 of the Guiding Principles on Internal Displacement.

may, however, involve an additional set of considerations that the present guidelines do not explicitly address, though they can also provide useful guidance in those contexts. Attention is drawn to the Basic Principles and Guidelines on the Right to Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, the Guiding Principles on Internal Displacement, and the Principles on housing and property restitution for refugees and displaced persons.

10. While recognizing the wide range of contexts in which forced evictions take place, the present guidelines focus on providing guidance to States on measures and procedures to be adopted in order to ensure that development-based evictions are not undertaken in contravention of existing international human rights standards and do not thus constitute “forced evictions”. These guidelines aim at providing a practical tool to assist States and agencies in developing policies, legislation, procedures and preventive measures to ensure that forced evictions do not take place, and to provide effective remedies to those whose human rights have been violated, should prevention fail.

II. GENERAL OBLIGATIONS

A. Duty bearers and nature of obligations

11. While a variety of distinct actors may carry out, sanction, demand, propose, initiate, condone or acquiesce to forced evictions, States bear the principal obligation for applying human rights and humanitarian norms, in order to ensure respect for the rights enshrined in binding treaties and general principles of international public law, as reflected in the present guidelines. This does not, however, absolve other parties, including project managers and personnel, international financial and other institutions or organizations, transnational and other corporations, and individual parties, including private landlords and landowners, of all responsibility.
12. Under international law, the obligations of States include the respect, protection and fulfilment of all human rights and fundamental freedoms. This means that States shall: refrain from violating human rights domestically and extraterritorially; ensure that other parties within the State’s jurisdiction and effective control do not violate the human rights of others; and take preventive and remedial steps to uphold human rights and provide assistance to those whose rights have been violated. These obligations are continuous and simultaneous, and are not suggestive of a hierarchy of measures.

B. Basic human rights principles

13. According to international human rights law, everyone has the right to adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. The right to adequate housing includes, inter alia, the right to protection against arbitrary or unlawful interference with privacy, family, home, and to legal security of tenure.
14. According to international law, States must ensure that protection against forced evictions, and the human right to adequate housing and secure tenure, are guaranteed without discrimination of any kind on the basis of race, colour, sex, language, religion or belief, political or other opinion, national, ethnic or social origin, legal or social status, age, disability, property, birth or other status.
15. States must ensure the equal right of women and men to protection from forced evictions and the equal enjoyment of the human right to adequate housing and security of tenure, as reflected in the present guidelines.
16. All persons, groups and communities have the right to resettlement, which includes the right to alternative land of better or equal quality and housing that must satisfy the following criteria for adequacy: accessibility, affordability, habitability, security of tenure, cultural adequacy, suitability of location, and access to essential services such as health and education.¹⁴⁾
17. States must ensure that adequate and effective legal or other appropriate remedies are available to any person claiming that his/her right to protection against forced evictions has been violated or is under threat of violation.
18. States must refrain from introducing any deliberately retrogressive measures with respect to de jure or de facto protection against forced evictions.
19. States must recognize that the prohibition of forced evictions includes arbitrary displacement that results in altering the ethnic, religious or racial composition of the affected population.
20. States must formulate and conduct their international policies and activities in compliance with their human rights obligations, including through both the pursuit and provision of international development assistance.

14) See general comment No. 4 on the right to adequate housing, adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in 1991.

C. Implementation of State obligations

21. States shall ensure that evictions only occur in exceptional circumstances. Evictions require full justification given their adverse impact on a wide range of internationally recognized human rights. Any eviction must be (a) authorized by law; (b) carried out in accordance with international human rights law; (c) undertaken solely for the purpose of promoting the general welfare;¹⁵⁾ (d) reasonable and proportional; (e) regulated so as to ensure full and fair compensation and rehabilitation; and (f) carried out in accordance with the present guidelines. The protection provided by these procedural requirements applies to all vulnerable persons and affected groups, irrespective of whether they hold title to home and property under domestic law.
22. States must adopt legislative and policy measures prohibiting the execution of evictions that are not in conformity with their international human rights obligations. States should refrain, to the maximum extent possible, from claiming or confiscating housing or land, and in particular when such action does not contribute to the enjoyment of human rights. For instance, an eviction may be considered justified if measures of land reform or redistribution, especially for the benefit of vulnerable or deprived persons, groups or communities are involved. States should apply appropriate civil or criminal penalties against any public or private person or entity within its jurisdiction that carries out evictions in a manner not fully consistent with applicable law and international human rights standards. States must ensure that adequate and effective legal or other appropriate remedies are available to all those who undergo, remain vulnerable to, or defend against forced evictions.
23. States shall take steps, to the maximum of their available resources, to ensure the equal enjoyment of the right to adequate housing by all. The obligation of States to adopt appropriate legislative and policy measures to ensure the protection of individuals, groups and communities from evictions that are not in conformity with existing international human rights standards is immediate.¹⁶⁾
24. In order to ensure that no form of discrimination, statutory or otherwise, adversely affects the enjoyment of the human right to adequate housing, States should carry out comprehensive reviews of relevant national legislation and policy with a view to ensuring their conformity with international human rights

15) In the present guidelines, the promotion of the general welfare refers to steps taken by States consistent with their international human rights obligations, in particular the need to ensure the human rights of the most vulnerable.

16) See general comment No. 3 on the nature of States parties' obligations, adopted in 1990 by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

provisions. Such comprehensive review should also ensure that existing legislation, regulation and policy address the privatization of public services, inheritance and cultural practices, so as not to lead to, or facilitate forced evictions.¹⁷⁾

25. In order to secure a maximum degree of effective legal protection against the practice of forced evictions for all persons under their jurisdiction, States should take immediate measures aimed at conferring legal security of tenure upon those persons, households and communities currently lacking such protection, including all those who do not have formal titles to home and land.
26. States must ensure the equal enjoyment of the right to adequate housing by women and men. This requires States to adopt and implement special measures to protect women from forced evictions. Such measures should ensure that titles to housing and land are conferred on all women.
27. States should ensure that binding human rights standards are integrated in their international relations, including through trade and investment, development assistance and participation in multilateral forums and organizations. States should implement their human rights obligations with regard to international cooperation,¹⁸⁾ whether as donors or as beneficiaries. States should ensure that international organizations in which they are represented refrain from sponsoring or implementing any project, programme or policy that may involve forced evictions, that is, evictions not in full conformity with international law, and as specified in the present guidelines.

D. Preventive strategies, policies and programmes

28. States should adopt, to the maximum of their available resources, appropriate strategies, policies and programmes to ensure effective protection of individuals, groups and communities against forced eviction and its consequences.
29. States should carry out comprehensive reviews of relevant strategies, policies and programmes, with a view to ensuring their compatibility with international human rights norms. In this regard, such reviews

17) See the guidelines on housing and discrimination contained in the 2002 report of the Commission on Human Rights Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living (E/CN.4/2002/59).

18) As set forth in article 22, Universal Declaration of Human Rights; Articles 55 and 56 of the Charter of the United Nations; articles 2, paragraph 1, 11, 15, 22 and 23, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; articles 23, paragraph 4, and 28, paragraph 3, Convention on the Rights of the Child.

must strive to remove provisions that contribute to sustaining or exacerbating existing inequalities that adversely affect women and marginalized and vulnerable groups. Governments must take special measures to ensure that policies and programmes are not formulated or implemented in a discriminatory manner, and do not further marginalize those living in poverty, whether in urban or rural areas.

30. States should take specific preventive measures to avoid and/or eliminate underlying causes of forced evictions, such as speculation in land and real estate. States should review the operation and regulation of the housing and tenancy markets and, when necessary, intervene to ensure that market forces do not increase the vulnerability of low-income and other marginalized groups to forced eviction. In the event of an increase in housing or land prices, States should also ensure sufficient protection against physical or economic pressures on residents to leave or be deprived of adequate housing or land.
31. Priority in housing and land allocation should be ensured to disadvantaged groups such as the elderly, children and persons with disabilities.
32. States must give priority to exploring strategies that minimize displacement. Comprehensive and holistic impact assessments should be carried out prior to the initiation of any project that could result in development-based eviction and displacement, with a view to securing fully the human rights of all potentially affected persons, groups and communities, including their protection against forced evictions. "Eviction-impact" assessment should also include exploration of alternatives and strategies for minimizing harm.
33. Impact assessments must take into account the differential impacts of forced evictions on women, children, the elderly, and marginalized sectors of society. All such assessments should be based on the collection of disaggregated data, such that all differential impacts can be appropriately identified and addressed.
34. Adequate training in applying international human rights norms should be required and provided for relevant professionals, including lawyers, law enforcement officials, urban and regional planners and other personnel involved in the design, management and implementation of development projects. This must include training on women's rights, with an emphasis on women's particular concerns and requirements pertaining to housing and land.
35. States should ensure the dissemination of adequate information on human rights and laws and policies relating to protection against forced evictions. Specific attention should be given to the dissemination of timely and appropriate information to groups particularly vulnerable to evictions, through culturally appropriate channels and methods.

36. States must ensure that individuals, groups and communities are protected from eviction during the period that their particular case is being examined before a national, regional or international legal body.

III. PRIOR TO EVICTIONS

37. Urban or rural planning and development processes should involve all those likely to be affected and should include the following elements: (a) appropriate notice to all potentially affected persons that eviction is being considered and that there will be public hearings on the proposed plans and alternatives; (b) effective dissemination by the authorities of relevant information in advance, including land records and proposed comprehensive resettlement plans specifically addressing efforts to protect vulnerable groups; (c) a reasonable time period for public review of, comment on, and/or objection to the proposed plan; (d) opportunities and efforts to facilitate the provision of legal, technical and other advice to affected persons about their rights and options; and (e) holding of public hearing(s) that provide(s) affected persons and their advocates with opportunities to challenge the eviction decision and/or to present alternative proposals and to articulate their demands and development priorities.

38. States should explore fully all possible alternatives to evictions. All potentially affected groups and persons, including women, indigenous peoples and persons with disabilities, as well as others working on behalf of the affected, have the right to relevant information, full consultation and participation throughout the entire process, and to propose alternatives that authorities should duly consider. In the event that agreement cannot be reached on a proposed alternative among concerned parties, an independent body having constitutional authority, such as a court of law, tribunal or ombudsperson should mediate, arbitrate or adjudicate as appropriate.

39. During planning processes, opportunities for dialogue and consultation must be extended effectively to the full spectrum of affected persons, including women and vulnerable and marginalized groups, and, when necessary, through the adoption of special measures or procedures.

40. Prior to any decision to initiate an eviction, authorities must demonstrate that the eviction is unavoidable and consistent with international human rights commitments protective of the general welfare.

41. Any decision relating to evictions should be announced in writing in the local language to all individuals concerned, sufficiently in advance. The eviction notice should contain a detailed justification for the decision, including on: (a) absence of reasonable alternatives; (b) the full details of the proposed alternative; and (c) where no alternatives exist, all measures taken and foreseen to minimize the

adverse effects of evictions. All final decisions should be subject to administrative and judicial review. Affected parties must also be guaranteed timely access to legal counsel, without payment if necessary.

42. Due eviction notice should allow and enable those subject to eviction to take an inventory in order to assess the values of their properties, investments and other material goods that may be damaged. Those subject to eviction should also be given the opportunity to assess and document non-monetary losses to be compensated.

43. Evictions should not result in individuals being rendered homeless or vulnerable to the violation of other human rights. The State must make provision for the adoption of all appropriate measures, to the maximum of its available resources, especially for those who are unable to provide for themselves, to ensure that adequate alternative housing, resettlement or access to productive land, as the case may be, is available and provided. Alternative housing should be situated as close as possible to the original place of residence and source of livelihood of those evicted.

44. All resettlement measures, such as construction of homes, provision of water, electricity, sanitation, schools, access roads and allocation of land and sites, must be consistent with the present guidelines and internationally recognized human rights principles, and completed before those who are to be evicted are moved from their original areas of dwelling.¹⁹⁾

IV. DURING EVICTIONS

45. The procedural requirements for ensuring respect for human rights standards include the mandatory presence of governmental officials or their representatives on site during evictions. The governmental officials, their representatives and persons implementing the eviction must identify themselves to the persons being evicted and present formal authorization for the eviction action.

46. Neutral observers, including regional and international observers, should be allowed access upon request, to ensure transparency and compliance with international human rights principles during the carrying out of any eviction.

¹⁹⁾ See section V of the present guidelines.

47. Evictions shall not be carried out in a manner that violates the dignity and human rights to life and security of those affected. States must also take steps to ensure that women are not subject to gender-based violence and discrimination in the course of evictions, and that the human rights of children are protected.
48. Any legal use of force must respect the principles of necessity and proportionality, as well as the Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials and any national or local code of conduct consistent with international law enforcement and human rights standards.
49. Evictions must not take place in inclement weather, at night, during festivals or religious holidays, prior to elections, or during or just prior to school examinations.
50. States and their agents must take steps to ensure that no one is subject to direct or indiscriminate attacks or other acts of violence, especially against women and children, or arbitrarily deprived of property or possessions as a result of demolition, arson and other forms of deliberate destruction, negligence or any form of collective punishment. Property and possessions left behind involuntarily should be protected against destruction and arbitrary and illegal appropriation, occupation or use.
51. Authorities and their agents should never require or force those evicted to demolish their own dwellings or other structures. The option to do so must be provided to affected persons, however, as this would facilitate salvaging of possessions and building material.

V. AFTER AN EVICTION: IMMEDIATE RELIEF AND RELOCATION

52. The Government and any other parties responsible for providing just compensation and sufficient alternative accommodation, or restitution when feasible, must do so immediately upon the eviction, except in cases of force majeure. At a minimum, regardless of the circumstances and without discrimination, competent authorities shall ensure that evicted persons or groups, especially those who are unable to provide for themselves, have safe and secure access to: (a) essential food, potable water and sanitation; (b) basic shelter and housing; (c) appropriate clothing; (d) essential medical services; (e) livelihood sources; (f) fodder for livestock and access to common property resources previously depended upon; and (g) education for children and childcare facilities. States should also ensure that members of the same extended family or community are not separated as a result of evictions.

53. Special efforts should be made to ensure equal participation of women in all planning processes and in the distribution of basic services and supplies.
54. In order to ensure the protection of the human right to the highest attainable standard of physical and mental health, all evicted persons who are wounded and sick, as well as those with disabilities, should receive the medical care and attention they require to the fullest extent practicable and with the least possible delay, without distinction on any non-medically relevant grounds. When necessary, evicted persons should have access to psychological and social services. Special attention should be paid to: (a) the health needs of women and children, including access to female health-care providers where necessary, and to services such as reproductive health care and appropriate counselling for victims of sexual and other abuses; (b) ensuring that ongoing medical treatment is not disrupted as a result of eviction or relocation; and (c) the prevention of contagious and infectious diseases, including HIV/AIDS, at relocation sites.
55. Identified relocation sites must fulfil the criteria for adequate housing according to international human rights law. These include:²⁰⁾ (a) security of tenure; (b) services, materials, facilities and infrastructure such as potable water, energy for cooking, heating and lighting, sanitation and washing facilities, means of food storage, refuse disposal, site drainage and emergency services, and to natural and common resources, where appropriate; (c) affordable housing; (d) habitable housing providing inhabitants with adequate space, protection from cold, damp, heat, rain, wind or other threats to health, structural hazards and disease vectors, and ensuring the physical safety of occupants; (e) accessibility for disadvantaged groups; (f) access to employment options, health-care services, schools, childcare centres and other social facilities, whether in urban or rural areas; and (g) culturally appropriate housing. In order to ensure security of the home, adequate housing should also include the following essential elements: privacy and security; participation in decision-making; freedom from violence; and access to remedies for any violations suffered.
56. In determining the compatibility of resettlement with the present guidelines, States should ensure that in the context of any case of resettlement the following criteria are adhered to:
 - (a) No resettlement shall take place until such time as a comprehensive resettlement policy consistent with the present guidelines and internationally recognized human rights principles is in place;

²⁰⁾ See general comment No. 4 on adequate housing adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in 1991.

- (b) Resettlement must ensure that the human rights of women, children, indigenous peoples and other vulnerable groups are equally protected, including their right to property ownership and access to resources;
- (c) The actor proposing and/or carrying out the resettlement shall be required by law to pay for any associated costs, including all resettlement costs;
- (d) No affected persons, groups or communities shall suffer detriment as far as their human rights are concerned, nor shall their right to the continuous improvement of living conditions be subject to infringement. This applies equally to host communities at resettlement sites, and affected persons, groups and communities subjected to forced eviction;
- (e) The right of affected persons, groups and communities to full and prior informed consent regarding relocation must be guaranteed. The State shall provide all necessary amenities, services and economic opportunities at the proposed site;
- (f) The time and financial cost required for travel to and from the place of work or to access essential services should not place excessive demands upon the budgets of low-income households;
- (g) Relocation sites must not be situated on polluted land or in immediate proximity to pollution sources that threaten the right to the highest attainable standards of mental and physical health of the inhabitants;
- (h) Sufficient information shall be provided to the affected persons, groups and communities on all State projects and planning and implementation processes relating to the concerned resettlement, including information on the purported use of the eviction dwelling or site and its proposed beneficiaries. Particular attention must be paid to ensuring that indigenous peoples, minorities, the landless, women and children are represented and included in this process;
- (i) The entire resettlement process should be carried out with full participation by and with affected persons, groups and communities. States should, in particular, take into account all alternative plans proposed by the affected persons, groups and communities; (j) If, after a full and fair public hearing, it is found that there still exists a need to proceed with the resettlement, then the affected persons, groups and communities shall be given at least 90 days' notice prior to the date of the resettlement; and
- (k) Local government officials and neutral observers, properly identified, shall be present during the resettlement so as to ensure that no force, violence or intimidation is involved.

- 57. Rehabilitation policies must include programmes designed for women and marginalized and vulnerable groups to ensure their equal enjoyment of the human rights to housing, food, water, health, education, work, security of the person, security of the home, freedom from cruel, inhuman or degrading treatment, and freedom of movement.
- 58. Persons, groups or communities affected by an eviction should not suffer detriment to their human rights, including their right to the progressive realization of the right to adequate housing. This applies equally to host communities at relocation sites.

VI. REMEDIES FOR FORCED EVICTIONS

- 59. All persons threatened with or subject to forced evictions have the right of access to timely remedy. Appropriate remedies include a fair hearing, access to legal counsel, legal aid, return, restitution, resettlement, rehabilitation and compensation, and should comply, as applicable, with the Basic Principles and Guidelines on the Right to Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law.

A. Compensation

- 60. When eviction is unavoidable, and necessary for the promotion of the general welfare, the State must provide or ensure fair and just compensation for any losses of personal, real or other property or goods, including rights or interests in property. Compensation should be provided for any economically assessable damage, as appropriate and proportional to the gravity of the violation and the circumstances of each case, such as: loss of life or limb; physical or mental harm; lost opportunities, including employment, education and social benefits; material damages and loss of earnings, including loss of earning potential; moral damage; and costs required for legal or expert assistance, medicine and medical services, and psychological and social services. Cash compensation should under no circumstances replace real compensation in the form of land and common property resources. Where land has been taken, the evicted should be compensated with land commensurate in quality, size and value, or better.
- 61. All those evicted, irrespective of whether they hold title to their property, should be entitled to compensation for the loss, salvage and transport of their properties affected, including the original dwelling and land lost or damaged in the process. Consideration of the circumstances of each case shall allow for the provision of compensation for losses related to informal property, such as slum dwellings.

62. Women and men must be co-beneficiaries of all compensation packages. Single women and widows should be entitled to their own compensation.
63. To the extent not covered by assistance for relocation, the assessment of economic damage should take into consideration losses and costs, for example, of land plots and house structures; contents; infrastructure; mortgage or other debt penalties; interim housing; bureaucratic and legal fees; alternative housing; lost wages and incomes; lost educational opportunities; health and medical care; resettlement and transportation costs (especially in the case of relocation far from the source of livelihood). Where the home and land also provide a source of livelihood for the evicted inhabitants, impact and loss assessment must account for the value of business losses, equipment/inventory, livestock, land, trees/crops, and lost/decreased wages/income.

B. Restitution and return

64. The circumstances of forced evictions linked to development and infrastructure projects (including those mentioned in paragraph 8 above) seldom allow for restitution and return. Nevertheless, when circumstances allow, States should prioritize these rights of all persons, groups and communities subjected to forced evictions. Persons, groups and communities shall not, however, be forced against their will to return to their homes, lands or places of origin.
65. When return is possible or adequate resettlement in conformity with these guidelines is not provided, the competent authorities should establish conditions and provide the means, including financial, for voluntary return in safety and security, and with dignity, to homes or places of habitual residence. Responsible authorities should facilitate the reintegration of returned persons and exert efforts to ensure the full participation of affected persons, groups and communities in the planning and management of return processes. Special measures may be required to ensure women's equal and effective participation in return or restitution processes in order to overcome existing household, community, institutional, administrative, legal or other gender biases that contribute to marginalization or exclusion of women.
66. Competent authorities have the duty and responsibility to assist returning persons, groups or communities to recover, to the maximum extent possible, the property and possessions that they left behind or were dispossessed of upon their eviction.
67. When return to one's place of residence and recovery of property and possessions is not possible, competent authorities must provide victims of forced evictions, or assist them in obtaining, appropriate compensation or other forms of just reparation.

C. Resettlement and rehabilitation

68. While all parties must give priority to the right of return, certain circumstances (including for the promotion of general welfare, or where the safety, health or enjoyment of human rights so demands) may necessitate the resettlement of particular persons, groups and communities due to development-based evictions. Such resettlement must occur in a just and equitable manner and in full accordance with international human rights law as elaborated in section V of these guidelines.

VII. MONITORING, EVALUATION AND FOLLOW-UP

69. States should actively monitor and carry out quantitative and qualitative evaluations to determine the number, type and long-term consequences of evictions, including forced evictions, that occur within their jurisdiction and territory of effective control. Monitoring reports and findings should be made available to the public and concerned international parties in order to promote the development of best practices and problem-solving experiences based on lessons learned.
70. States should entrust an independent national body, such as a national human rights institution, to monitor and investigate forced evictions and State compliance with these guidelines and international human rights law.

VIII. ROLE OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY, INCLUDING INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

71. The international community bears an obligation to promote, protect and fulfil the human right to housing, land and property. International financial, trade, development and other related institutions and agencies, including member or donor States that have voting rights within such bodies, should take fully into account the prohibition on forced evictions under international human rights law and related standards.
72. International organizations should establish or accede to complaint mechanisms for cases of forced evictions that result from their own practices and policies. Legal remedies should be provided to victims in accordance with those stipulated in these guidelines.

73. Transnational corporations and other business enterprises must respect the human right to adequate housing, including the prohibition on forced evictions, within their respective spheres of activity and influence.

IX. INTERPRETATION

74. These guidelines on development-based evictions and displacement shall not be interpreted as limiting, altering or otherwise prejudicing the rights recognized under international human rights, refugee, criminal or humanitarian law and related standards, or rights consistent with these laws and standards as recognized under any national law.

Annex II

LIST OF ILLUSTRATIVE INDICATORS ON THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING (art. 11 (1) ICESCR;* MDG indicators)

Type of indicator	Habitability	Accessibility to services	Housing affordability	Security of tenure
Structural	<ul style="list-style-type: none"> International human rights instruments, relevant to the right to adequate housing, ratified by the State Date of entry into force and coverage of the right to adequate housing in Supreme Law/Constitution /Bill of Rights Date of entry into force and coverage of domestic laws relevant to the implementation of the right to adequate housing Number of registered/operational civil society organizations involved in the promotion and protection of Structural the right to adequate housing 			
	<ul style="list-style-type: none"> Time frame and coverage of national housing policy statement/strategy for the progressive implementation of measures for the right to adequate housing at different levels of Government, as applicable Time frame and coverage of national policy on rehabilitation and resettlement 	<ul style="list-style-type: none"> Date of entry into force and coverage of legislation on security of tenure, equal inheritance and protection against forced eviction 		
Process	<ul style="list-style-type: none"> Number of complaints on the right to adequate housing received, investigated and adjudicated by the national human rights institution/human rights ombudsperson/specialized institution and other administrative mechanisms (created to protect the interests of specific populations groups) in the reporting period Public expenditure on reconstruction and rehabilitation of displaced persons as a proportion of public development budget Net ODA for housing received/provided as proportion of public expenditure on housing/gross national income* 			

Annex II(continued)

Type of indicator	Habitability	Accessibility to services	Housing affordability	Security of tenure
Process (cont'd)	<ul style="list-style-type: none"> • Proportions of habitations (cities, towns and villages) covered under provisions of building codes and by-laws • Share of public development budget spent on social/community housing • Increase in habitable area effected through reclamation, including of hazardous sites and change in land use pattern • Addition to habitable area earmarked for social/community housing during the reporting period 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of household budget spent on access to utilities, including water supply, sanitation, electricity and garbage disposal • Proportion of vulnerable households dependent on private sources for water supply • Share of public development budget spent on provision and maintenance of sanitation, water supply, electricity and physical connectivity of habitations 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of households that receive public housing assistance, including those living in subsidized rented housing and households subsidized for ownership • Proportion of households in self-owned, publicly provided housing and squatter settlements • Average rent of bottom three income deciles as a proportion of the top three 	<ul style="list-style-type: none"> • Average time taken to settle disputes related to housing and land rights in courts and tribunals • Number of legal appeals aimed at preventing planned evictions/ demolitions through the issuance of court-ordered injunctions over the reporting period • Number of legal procedures seeking compensation following evictions over the reporting period • Proportion of displaced or evicted persons rehabilitated/ resettled annually over the reporting period

Annex II(continued)

Type of indicator	Habitability	Accessibility to services	Housing affordability	Security of tenure
Outcome	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of population (persons per room or rooms per household) with sufficient living space/average number of persons per room among targeted households • Proportion of households living in permanent structures in compliance with building codes and by-laws • Proportion of habitations/ households living near hazardous sites 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of urban population living in slums • Proportion of (rural and urban) population with sustainable access to an improved water source* • Proportion of (rural and urban) population with access to improved sanitation* 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of households spending more than "x" % of their monthly income/ expenditure on housing • Annual average of homeless persons per 100,000 population • Proportion of homeless population using public and community-based shelters <p>"x" being defined normatively for the country context</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reported cases of "forced evictions" per 100,000 population (e.g. as reported to United Nations special procedures) over the reporting period • Proportion of households with legally enforceable, contractual, statutory or other protection providing security of tenure/ proportion of households with access to secure tenure* • Proportion of women among individuals with titles to land/house

Annex III

QUESTIONNAIRE ON WOMEN AND ADEQUATE HOUSING

Questions on general legal and policy framework

Q1. Please provide information on relevant national legislation with regard to housing and related services. Please also specify whether the right to adequate housing (RAH) is recognized in the Constitution or guaranteed in specific legislation.

In addition, please specify whether women's equality is recognized in the Constitution or guaranteed in specific legislation.

Q2. Does the Constitution provide that the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on All Forms of Discrimination against Women or other international human rights treaties which guarantee the right to housing form a part of national law and have domestic applicability? Is there an effective judicial review process to ensure consistency of legislation with relevant provisions of the international human rights treaties, particularly those which specifically protect women's right to adequate housing?

Q3. How do laws, policies and practices, through existing institutions (both formal and customary and traditional norms and practices), budgets and programmes, ensure substantive gender equality in the various entitlements of the right to adequate housing, including land, access to finance, civic services and information and freedom from violence against women (VAW)?

Q3.b. Do other laws (e.g. personal laws, family laws, domestic violence legislation, inheritance laws) ensure equal right to adequate housing for women?

Q4. What is your assessment of the housing situation of women belonging to particularly vulnerable groups, such as female-headed households, indigenous and tribal women, women with HIV/AIDS, women with disability, rural women living on subsistent farming, women victims of forced evictions, women victims of violence including domestic violence, refugees, migrants, migrant workers, domestic workers, internally displaced women and women of different sexual orientation? Do they have access to justice and legal remedies? Please share case studies and testimonies where available.

Q5. What are the historical, traditional, cultural, religious and other factors affecting the equal access of women to housing, land and related services?

Q6. How have the policies and processes of globalization such as trade, finance, investment and debt affected women's right to adequate housing and access to related services? How do these make women more vulnerable to VAW?

Q7. How have women's rights to adequate housing and access to related services been addressed in poverty reduction strategies and programmes in your country?

Q8. How have women's rights to adequate housing and access to related services been addressed in violence against women legislation and programmes in your country?

Q9. Please share positive examples or "best practices" whereby Governments and civil society have endeavoured, separately or jointly, to protect and promote women's equal right to adequate housing.

Q10. Please provide gender-disaggregated statistics on housing (urban/rural, forms of ownership, female-headed households, homelessness, access to basic services, etc.).

Questions on specific elements of the right to adequate housing

(a) Legal security of tenure. The legal right to secure tenure, whether freehold, leasehold, or other form of individual and collective rights to housing, involves protection from forced eviction, harassment and other threats. It also effectively guarantees access to, use of and control over land, property and housing resources.

Q11. Do women and men enjoy equal tenure and property rights regardless of their civil or other status? Has lack of secure tenure contributed to situations of VAW? How does the Government guarantee such security of tenure to women? What measures have been adopted to give full protection against forced eviction, based upon effective participation, consultation and negotiation with affected persons or groups?

(b) Access to public goods and services. The right to adequate housing cannot be effectively realized without access to public goods and services, including water, health care, transport, fuel, sanitation, lighting and electricity, sewerage and waste disposal, childcare and communications.

- Q12. What policies and measures have been adopted by the Government to provide or regulate such services to meet the needs of the community? Do women and female-headed households enjoy equal access to such services? Are the basic services privatized? If so, are there subsidies and/or different pricing mechanisms designed to ensure affordable access by the poor?
- (c) Access to land, water and other natural resources. Every community must have access to natural resources necessary for its survival and livelihood, including, inter alia, fuel, fodder, water and building materials.
- Q13. What are the laws, policies and measures adopted to ensure equitable distribution of land with emphasis on gender equality and provision of necessary resources for poor households and other marginalized and vulnerable groups? Have land reforms, both urban and rural, been implemented to ensure its fair distribution as a public good? What steps have been taken to respect the housing rights of land-based indigenous and tribal peoples in general and women within these groups in particular?
- Q14. Do women and female-headed households have equal access to natural resources sufficient to their needs, including those necessary for their survival and livelihood, including, inter alia, land, water, building materials, fuel and fodder? What measures have been adopted by the State to effectively regulate distribution and ensure the accessibility and affordability of such resources for women and female-headed households, including through subsidies?
- Q15. What measures have been adopted to ensure that clean and safe water is reliably accessible and provided in adequate supply for individual, family and community use? Do women enjoy equal access to safe drinking water and to water for agricultural or other domestic use?
- (d) Affordability. Individuals and communities should have access to affordable housing and must have the corresponding right to livelihood so as to be able to afford decent housing.
- Q16. Do women enjoy equal access to housing finance? What policies and measures have been adopted by the State, including through subsidies, tax incentives or market regulation, to ensure affordability of housing particularly for women and female-headed households? Is there a national definition of “affordability” of housing (e.g. a maximum of one third of any household income should be sufficient to obtain adequate housing)? How does unaffordability of housing contribute to women’s vulnerability to VAW, e.g. preventing women from leaving situations of domestic violence?
- (e) Habitability. Adequate housing must provide needed space to live in dignity and peace. It must also provide protection from natural elements, structural hazards and disease vectors that are threats to physical well-being. The physical conditions of the home can affect the realization of other rights, including the highest attainable standard of mental and physical health, as well as education, and the absence of adequate conditions is not conducive to learning (especially for children).
- Q17. How do laws and policies that regulate the habitability of housing or define the habitability aspect of adequate housing take into consideration special needs of women?
- Q18. What laws and policies have been adopted to regulate environmental degradation and to guarantee the right to a safe environment?
- (f) Physical accessibility. Disadvantaged communities and groups, which often include women and female-headed households, must be allowed full and sustainable access to adequate housing and resources, including land, infrastructure and sources of livelihood, and the State must take account of special housing needs.
- Q19. What measures and policies have been adopted to guarantee equality of access to adequate housing for women and female-headed households and other disadvantaged groups within communities (e.g. battered women, women with HIV/AIDS, women with disability, indigenous women, refugees and internally displaced)?
- (g) Location. Adequate housing must be in a place that enables access to employment, primary health care, education and other social services and civic amenities. The financial and temporal cost of transport must not place excessive financial and other demands on the household. In addition, both rural and urban housing must be in a location that is safe, particularly from environmental hazards and pollutants.
- Q20. Do women face any particular constraints in accessing services and resources necessary for livelihood because of where they live? What policies and measures are adopted to alleviate them?
- (h) Cultural adequacy. Housing configuration, spatial design and site/community organization should be determined locally and in harmony with a community’s cultural preferences and attributes.

Q21. Are women from all cultural, ethnic, religious or other backgrounds enabled to express cultural diversity, participate in the planning process (also see questions 23 and 24 below) and have the right to self-determination in relation to housing? Please share such cases and examples.

- (i) Freedom from dispossession, damage and destruction. Each individual and community has a right to a place to live without threat of dispossession from land, all forms of their property, their homes and resources, as well as all individual and collective holdings required to sustain livelihood.

Q22. Does the State effectively safeguard the right not to be subjected to arbitrary interference with home, person and privacy, including dispossession? What are the policies and measures adopted to protect women, including female-headed households, and compensate, resettle or provide for restitution where dispossession takes place?

- (j) Access to information. Individuals and communities must have access to appropriate data, documents and intellectual resources that impact upon their right to obtain adequate housing. Having access to appropriate data means being informed about potential industrial and natural hazards, infrastructure, planning design, availability of services and natural resources and other factors that affect the right.

Q23. What laws and policies exist to facilitate access to information that impacts upon the right to adequate housing, including information about potential industrial and natural hazards, infrastructure, planning design, availability of services and natural resources? Are women regularly accessing such information and benefiting from it?

- (k) Participation. Effective participation in decision-making is essential to the fulfilment of all other rights, as well as the elements of the right to housing. At all levels of the decision-making process in respect of the provision of and right to adequate housing, individuals and communities must be able to express and share their views; they must be consulted and be able to contribute substantively to such processes that affect housing, including, inter alia, location, spatial dimensions, links to community, social capital and livelihood, housing configuration and other practical features. The State must ensure that building and housing laws and policies do not preclude free expression, including cultural and religious diversity.

Q24. What policies and measures have been adopted to ensure/encourage popular participation in the decision-making process with regard to housing policies and planning? Are women sufficiently represented in the process?

Q25. Do the housing laws and policies expressly protect, promote and fulfil the right to freedom of expression to ensure harmonious and effective design, implementation and maintenance of the community?

- (l) Resettlement, restitution, compensation, non-refoulement and return. Resettlement may be essential to survival in the case of natural or human-made disasters, including in conflict and post-conflict situations. Therefore, the congruent right to freedom of movement can be essential to the fulfilment of all other rights. Any resettlement arrangement, whatever the cause, must be consensual, fair and adequate to meet individual and collective needs.

Q26. Are there special measures adopted in resettlement processes that recognize the need of women and female-headed households to sufficient access to the sources of livelihood, productive land, infrastructure, social services and civic amenities, as well as fair and adequate restitution and/or compensation for losses?

- (m) Privacy and security. Every woman, man, youth and child has the right to live and conduct her/his private life in a secure place and be protected from threats or acts that compromise her/his mental and/or physical well-being or integrity inside or outside the home.

Q27. What measures have been adopted to ensure physical and mental security and personal privacy of women, including preventing domestic violence?

- (n) Access to remedies. Provision of domestic legal and other remedies is an important part of protecting the right to adequate housing. Individuals and groups must be protected from abuse by landlords, property developers, landowners or any other third party capable of abusing their rights. Where such infringements do occur, public authorities should act to preclude further deprivations as well as guaranteeing access to judicial redress including legal and equitable remedies for any infringement caused.

Q28. Are there remedies and legal aid available for women? What measures have been adopted to ensure equal access of women to judicial processes and remedies? What are other innovative mechanisms such as self-help groups and women's collectives that can facilitate women's access to housing and livelihood?

(o) Education and empowerment. Individuals and communities should have access to technical assistance and other means to enable them to improve their living standards and fully realize their economic, cultural and social rights and development potential. The State, for its part, should endeavour to promote and provide for catalysts and mechanisms for the same, including efforts to ensure that all citizens are aware of procedural measures available for defending and realizing her/his right to adequate housing. Human rights education is a key part of such an empowerment strategy.

Q29. What has been achieved in terms of building capacities and awareness on the right to adequate housing among women in your country? What is your assessment of remaining needs and challenges?

(p) Freedom from violence against women. The State must prevent all forms of violence against women committed by either State or non-State actors to ensure women's RAH. The definition of VAW as per the United Nations Declaration on the Elimination of Violence against Women (1993) is, "any act of gender-based violence that results in, or is likely to result in, physical, sexual or psychological harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life". Further, the State is responsible for addressing both individual and structural forms of violence, in the family, the community and by the State, and for ensuring that there is legal redress for any acts or threats of VAW.

Q30. What forms of VAW and what threats of VAW occur as a result of housing violations, such as rape, domestic violence, assault, trafficking, family abuse, forced marriage, dowry deaths and others? How do housing violations make women more vulnerable to VAW?

Q31. Who are the perpetrators? What kinds of housing violations do victims of VAW face, e.g. battered women, rape survivors? Show information where realization of RAH has led to less VAW.

Q32. What strategies/best practices have been used to address VAW related to housing rights violations, e.g. are there adequate shelters for victims of domestic violence?

Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All(2016)



Quito Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All



1. We, Heads of State and Government, Ministers and High Representatives, have gathered at the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III) from 17 to 20 October 2016 in Quito, with the participation of subnational and local governments, parliamentarians, civil society, indigenous peoples and local communities, the private sector, professionals and practitioners, the scientific and academic community, and other relevant stakeholders, to adopt a New Urban Agenda.
2. By 2050, the world's urban population is expected to nearly double, making urbanization one of the twenty-first century's most transformative trends. Populations, economic activities, social and cultural interactions, as well as environmental and humanitarian impacts, are increasingly concentrated in cities, and this poses massive sustainability challenges in terms of housing, infrastructure, basic services, food security, health, education, decent jobs, safety and natural resources, among others.
3. Since the United Nations Conferences on Human Settlements in Vancouver, Canada, in 1976 and in Istanbul, Turkey, in 1996, and the adoption of the Millennium Development Goals in 2000, we have seen improvements in the quality of life of millions of urban inhabitants, including slum and informal-settlement dwellers. However, the persistence of multiple forms of poverty, growing inequalities and environmental degradation remain among the major obstacles to sustainable development worldwide, with social and economic exclusion and spatial segregation often an irrefutable reality in cities and human settlements.
4. We are still far from adequately addressing these and other existing and emerging challenges, and there is a need to take advantage of the opportunities presented by urbanization as an engine of sustained and inclusive economic growth, social and cultural development, and environmental protection, and of its potential contributions to the achievement of transformative and sustainable development.

5. By readdressing the way cities and human settlements are planned, designed, financed, developed, governed and managed, the New Urban Agenda will help to end poverty and hunger in all its forms and dimensions; reduce inequalities; promote sustained, inclusive and sustainable economic growth; achieve gender equality and the empowerment of all women and girls in order to fully harness their vital contribution to sustainable development; improve human health and wellbeing; foster resilience; and protect the environment.
6. We take full account of the milestone achievements of the year 2015, in particular the 2030 Agenda for Sustainable Development¹⁾, including the Sustainable Development Goals, the Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development²⁾, the Paris Agreement adopted United Nations Framework Convention on Climate Change³⁾, the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030⁴⁾, the Vienna Programme of Action for Landlocked Developing Countries for the Decade 2014-2024⁵⁾, the SIDS Accelerated Modalities of Action (SAMOA) Pathway⁶⁾ and the Istanbul Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011-2020.⁷⁾ We also take account of the Rio Declaration on Environment and Development,⁸⁾ the World Summit on Sustainable Development, the World Summit for Social Development, the Programme of Action of the International Conference on Population and Development,⁹⁾ the Beijing

1) Resolution 70/1.

2) Resolution 69/313, annex.

3) See FCCC/CP/2015/10/Add.1, decision 1/CP.21, annex.

4) Resolution 69/283, annex II.

5) Resolution 69/137, annex II.

6) Resolution 69/15, annex.

7) Report of the Fourth United Nations Conference on the Least Developed Countries, Istanbul, Turkey, 9-13 May 2011 (A/CONF.219/7), chap. II.

8) Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, vol. I, Resolutions Adopted by the Conference (United Nations publication, Sales No. E.93.I.8 and corrigendum), resolution 1, annex I.

9) Report of the International Conference on Population and Development, Cairo, 5-13 September 1994 (United Nations publication, Sales No. E.95.XIII.18), chap. I, resolution 1, annex.

Platform for Action,¹⁰⁾ the United Nations Conference on Sustainable Development and the follow-up to these conferences.

7. While recognizing that it did not have an intergovernmental agreed outcome, we take note of the World Humanitarian Summit held in May 2016 in Istanbul.
8. We acknowledge the contributions of national Governments, as well as the contributions of subnational and local governments, in the definition of the New Urban Agenda, and take note of the second World Assembly of Local and Regional Governments.
9. The New Urban Agenda reaffirms our global commitment to sustainable urban development as a critical step for realizing sustainable development in an integrated and coordinated manner at the global, regional, national, subnational and local levels, with the participation of all relevant actors. The implementation of the New Urban Agenda contributes to the implementation and localization of the 2030 Agenda for Sustainable Development in an integrated manner, and to the achievement of the Sustainable Development Goals and targets, including Goal 11 of making cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable.
10. The New Urban Agenda acknowledges that culture and cultural diversity are sources of enrichment for humankind and provide an important contribution to the sustainable development of cities, human settlements and citizens, empowering them to play an active and unique role in development initiatives. The New Urban Agenda further recognizes that culture should be taken into account in the promotion and implementation of new sustainable consumption and production patterns that contribute to the responsible use of resources and address the adverse impact of climate change.

Our shared vision

11. We share a vision of cities for all, referring to the equal use and enjoyment of cities and human settlements, seeking to promote inclusivity and ensure that all inhabitants, of present and future generations, without discrimination of any kind, are able to inhabit and produce just, safe, healthy, accessible, affordable, resilient and sustainable cities and human settlements to foster prosperity and quality of life for all. We note the efforts of some national and local governments to enshrine this vision, referred to as “right to the city”, in their legislation, political declarations and charters.

10) Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995 (United Nations publication, Sales No. E.96.IV.13), chap. I, resolution 1, annex II.

12. We aim to achieve cities and human settlements where all persons are able to enjoy equal rights and opportunities, as well as their fundamental freedoms, guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations, including full respect for international law. In this regard, the New Urban Agenda is grounded in the Universal Declaration of Human Rights,¹¹⁾ international human rights treaties, the Millennium Declaration¹²⁾ and the 2005 World Summit Outcome.¹³⁾ It is informed by other instruments such as the Declaration on the Right to Development.¹⁴⁾

13. We envisage cities and human settlements that:

- (a) Fulfil their social function, including the social and ecological function of land, with a view to progressively achieving the full realization of the right to adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, without discrimination, universal access to safe and affordable drinking water and sanitation, as well as equal access for all to public goods and quality services in areas such as food security and nutrition, health, education, infrastructure, mobility and transportation, energy, air quality and livelihoods;
- (b) Are participatory, promote civic engagement, engender a sense of belonging and ownership among all their inhabitants, prioritize safe, inclusive, accessible, green and quality public spaces that are friendly for families, enhance social and intergenerational interactions, cultural expressions and political participation, as appropriate, and foster social cohesion, inclusion and safety in peaceful and pluralistic societies, where the needs of all inhabitants are met, recognizing the specific needs of those in vulnerable situations;
- (c) Achieve gender equality and empower all women and girls by ensuring women's full and effective participation and equal rights in all fields and in leadership at all levels of decision-making, by ensuring decent work and equal pay for equal work, or work of equal value, for all women and by preventing and eliminating all forms of discrimination, violence and harassment against women and girls in private and public spaces;

11) Resolution 217 A (III).

12) Resolution 55/2.

13) Resolution 60/1.

14) Resolution 41/128, annex.

- (d) Meet the challenges and opportunities of present and future sustained, inclusive and sustainable economic growth, leveraging urbanization for structural transformation, high productivity, value-added activities and resource efficiency, harnessing local economies and taking note of the contribution of the informal economy while supporting a sustainable transition to the formal economy;
- (e) Fulfil their territorial functions across administrative boundaries and act as hubs and drivers for balanced, sustainable and integrated urban and territorial development at all levels;
- (f) Promote age- and gender-responsive planning and investment for sustainable, safe and accessible urban mobility for all and resource-efficient transport systems for passengers and freight, effectively linking people, places, goods, services and economic opportunities;
- (g) Adopt and implement disaster risk reduction and management, reduce vulnerability, build resilience and responsiveness to natural and human-made hazards and foster mitigation of and adaptation to climate change;
- (h) Protect, conserve, restore and promote their ecosystems, water, natural habitats and biodiversity, minimize their environmental impact and change to sustainable consumption and production patterns.

Our principles and commitments

14. To achieve our vision, we resolve to adopt a New Urban Agenda guided by the following interlinked principles:

- (a) Leave no one behind, by ending poverty in all its forms and dimensions, including the eradication of extreme poverty, by ensuring equal rights and opportunities, socioeconomic and cultural diversity, and integration in the urban space, by enhancing liveability, education, food security and nutrition, health and well-being, including by ending the epidemics of HIV/AIDS, tuberculosis and malaria, by promoting safety and eliminating discrimination and all forms of violence, by ensuring public participation providing safe and equal access for all and by providing equal access for all to physical and social infrastructure and basic services, as well as adequate and affordable housing;
- (b) Ensure sustainable and inclusive urban economies by leveraging the agglomeration benefits of well-planned urbanization, including high productivity, competitiveness and innovation, by promoting full and productive employment and decent work for all, by ensuring the creation of decent jobs and equal access for all to economic and productive resources and opportunities and by preventing land speculation, promoting secure land tenure and managing urban shrinking, where appropriate;

- (c) Ensure environmental sustainability by promoting clean energy and sustainable use of land and resources in urban development, by protecting ecosystems and biodiversity, including adopting healthy lifestyles in harmony with nature; by promoting sustainable consumption and production patterns, by building urban resilience, by reducing disaster risks and by mitigating and adapting to climate change.

15. We commit ourselves to working towards an urban paradigm shift for a New Urban Agenda that will:

- (a) Readdress the way we plan, finance, develop, govern and manage cities and human settlements, recognizing sustainable urban and territorial development as essential to the achievement of sustainable development and prosperity for all;
- (b) Recognize the leading role of national Governments, as appropriate, in the definition and implementation of inclusive and effective urban policies and legislation for sustainable urban development, and the equally important contributions of subnational and local governments, as well as civil society and other relevant stakeholders, in a transparent and accountable manner;
- (c) Adopt sustainable, people-centred, age- and gender-responsive and integrated approaches to urban and territorial development by implementing policies, strategies, capacity development and actions at all levels, based on fundamental drivers of change, including:
 - (i) Developing and implementing urban policies at the appropriate level, including in local-national and multi-stakeholder partnerships, building integrated systems of cities and human settlements and promoting cooperation among all levels of government to enable the achievement of sustainable integrated urban development;
 - (ii) Strengthening urban governance, with sound institutions and mechanisms that empower and include urban stakeholders, as well as appropriate checks and balances, providing predictability and coherence in urban development plans to enable social inclusion, sustained, inclusive and sustainable economic growth and environmental protection;
 - (iii) Reinvigorating long-term and integrated urban and territorial planning and design in order to optimize the spatial dimension of the urban form and deliver the positive outcomes of urbanization;
 - (iv) Supporting effective, innovative and sustainable financing frameworks and instruments enabling strengthened municipal finance and local fiscal systems in order to create, sustain and share the value generated by sustainable urban development in an inclusive manner.

Call for action

- 16. While the specific circumstances of cities of all sizes, towns and villages vary, we affirm that the New Urban Agenda is universal in scope, participatory and people-centred, protects the planet and has a long-term vision, setting out priorities and actions at the global, regional, national, subnational and local levels that Governments and other relevant stakeholders in every country can adopt based on their needs.
- 17. We will work to implement the New Urban Agenda in our own countries and at the regional and global levels, taking into account different national realities, capacities and levels of development, and respecting national legislation and practices, as well as policies and priorities.
- 18. We reaffirm all the principles of the Rio Declaration on Environment and Development, including, inter alia, the principle of common but differentiated responsibilities, as set out in principle 7.
- 19. We acknowledge that in implementing the New Urban Agenda particular attention should be given to addressing the unique and emerging urban development challenges facing all countries, in particular developing countries, including African countries, least developed countries, landlocked developing countries and small island developing States, as well as the specific challenges facing middle-income countries. Special attention should also be given to countries in situations of conflict, as well as countries and territories under foreign occupation, post-conflict countries and countries affected by natural and human-made disasters.
- 20. We recognize the need to give particular attention to addressing multiple forms of discrimination faced by, inter alia, women and girls, children and youth, persons with disabilities, people living with HIV/AIDS, older persons, indigenous peoples and local communities, slum and informal-settlement dwellers, homeless people, workers, smallholder farmers and fishers, refugees, returnees, internally displaced persons and migrants, regardless of their migration status.
- 21. We urge all national, subnational and local governments, as well as all relevant stakeholders, in line with national policies and legislation, to revitalize, strengthen and create partnerships, enhancing coordination and cooperation to effectively implement the New Urban Agenda and realize our shared vision.
- 22. We adopt this New Urban Agenda as a collective vision and political commitment to promote and realize sustainable urban development, and as a historic opportunity to leverage the key role of cities and human settlements as drivers of sustainable development in an increasingly urbanized world.

**Adequate housing as a
component of the right to an
adequate standard of living
(A/71/310, 2016)**





General Assembly

Distr.: General
8 August 2016
Original: English

Seventy-first session

Item 69 (b) of the provisional agenda*

Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms

Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living

Note by the Secretary-General

The Secretary-General has the honour to transmit to the General Assembly the report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Leilani Farha, submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 15/8 and 31/9.

* A/71/150.

Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context



Summary

The fiftieth anniversary of the adoption of the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights provides an important opportunity to reflect on the impact of dividing the unified rights in the Universal Declaration of Human Rights into two categories. Of particular importance was the choice to separate the right to life from the right to adequate housing.

The right to life does not actually belong to one or the other category of human rights. Lived experience illustrates that the right to life cannot be separated from the right to a secure place to live, and the right to a secure place to live only has meaning in the context of a right to live in dignity and security, free of violence.

The right to adequate housing is too frequently disconnected from the right to life and core human rights values, treated more as a policy aspiration than as a fundamental right which demands timely rights-based responses and access to justice.

Violations of the right to life have been addressed primarily in cases where direct action or deliberate omissions by States have deprived or threatened to deprive individuals of life. The failure of States to address systemic deprivations of the right to life tied to poverty, grossly inadequate housing and homelessness have not received the same attention. The urgency and outrage that should be provoked in response to the conditions in which millions of people are forced to live seem to have gone missing; so too has the political will to address those conditions.

Relying on emerging jurisprudence in domestic, regional and international human rights law, responding to the lived experience of rights holders, international human rights mechanisms, States, domestic courts, civil society and the media are well placed to bring forward an integrated understanding of the right to life. Now is the time to reunify these two rights so that homelessness and grossly inadequate housing are seen and addressed as unacceptable violations of the right to housing and the right to life.

Contents

I. INTRODUCTION	316
II. Unearthing the connections: life, security, dignity and housing	319
A. Homelessness	319
B. Informal settlements	320
C. Migration	321
D. Natural disasters	322
E. Post-conflict situations	323
F. Financial and housing crises	323
G. Domestic violence	324
H. Independent living and institutionalization	325
III. Human rights law: the right to life and the right to housing	326
IV. Towards a more inclusive understanding of the right to life and the right to adequate housing.....	331
A. Draft general comment No. 36 of the Human Rights Committee on the right to life	331
B. Other treaty bodies	332
C. Regional jurisprudence	335
D. Domestic jurisprudence	338
V. The way forward: conclusions and strategic recommendations	340

I. INTRODUCTION

1. The present report of the Special Rapporteur on the right to adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, is submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 15/8 and 31/9. The right to life is recognized as the “supreme” human right, the protection of which is required for the realization of all other human rights.¹⁾ Despite this centrality, and the fact that millions of marginalized individuals and groups experience dire housing conditions that threaten their right to life, the applicability of the right to life to the right to adequate housing has yet to receive much attention from the international human rights community.
2. The present report is intended to contribute to a sorely needed discussion of the relevance and importance of the right to life for those living in grossly inadequate housing conditions and for those who are homeless. The report is timely and reflects on experiences of the mandate to date.²⁾
3. The fiftieth anniversary of the adoption of the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights provides an important opportunity to reflect on the impact of the division into two categories of what are unified rights in the Universal Declaration of Human Rights. Of particular importance was the choice to place the right to life in only one of the covenants: the International Covenant on Civil and Political Rights. The right to life does not actually belong to one or the other category of human rights, civil and political or economic, social and cultural. It has dimensions of both. One can be deprived of life by acts of States such as extrajudicial killings, but equally by being deprived of access to food, water, sanitation and a safe and secure place to live. The Charter of the United Nations and the Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights in 1993, reference this holistic understanding of human rights, recognizing not just the interdependence and indivisibility of rights, but also the clear connection between a dignified life and the realization of all human rights.
4. The decision made 50 years ago to place this core, overarching right in only one of the covenants created a dilemma: should the right to life in article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights be severed from its critical economic, social and cultural rights dimensions? Should violations of the right to life be restricted to situations of deliberate or preventable infliction of death, such as through a death

penalty, murder or infanticide? Or should violations that result from State neglect be considered of equal importance, violations, for example, resulting from failure to take reasonable measures to ensure access to food, housing, water and other necessities of life? Answers to these questions have implications that go far beyond the interpretation of rights in the two covenants. They have significant consequences for people whose right to life has been threatened by homelessness or inadequate housing, and for the way in which States and other actors respond to their plight.

5. The relationship of the right to life and the right to adequate housing has emerged as central to the work of the mandate holder. The right to adequate housing is too frequently disconnected from the human rights values which form its core, and is treated more as a socioeconomic policy aspiration than as a fundamental right which demands effective, rights-based responses and timely access to justice.
6. Official missions and working visits, in both affluent and emerging economies, have provided the Special Rapporteur with an opportunity to meet people of all ages who are homeless, living on sidewalks, in parks, cars and abandoned buildings, in shelters, collective centres, container settlements, institutions and relocation sites, and in informal settlements. Many are forced to live in overcrowded conditions, without running water or electricity, amid excrement and garbage, without adequate protection from inclement weather, with no bed to lie on, little food to eat and nowhere to wash or defecate; often threatened by violence, insecurity and stigmatization and, worst of all, forced to watch children suffer and frequently die from prolonged diarrhoea and other effects of life without adequate water, sanitation or housing. All are hanging on by the thinnest thread, clinging to life, dignity and humanity, and often lacking any form of social protection.
7. When these same conditions are brought to light in the context of prisons and detention centres, there is no question that they are to be considered critical human rights violations demanding action. When they are raised as violations of the right to adequate housing, on the other hand, there is little sense of urgency or outrage and, rather than being addressed as egregious human rights concerns requiring concerted attention, they are relegated to discussions on infrastructure and sustainable development.

1) Human Rights Committee, general comment, No. 6 (1982), para. 1.

2) The Special Rapporteur is grateful for all the contributions and inputs received for the preparation of the report, which are available from www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/RighttoLifeRighttoAdequateHousing.aspx.

8. People who are homeless or living in inadequate housing describe their experiences in terms of their struggle for dignity and life: that is how they articulate their claim to human rights. They draw no artificial boundaries between their living conditions and what they consider human rights violations. They report that they are not treated as human beings, that whether they are alive or dead is of little significance to government officials, that they are considered “expendable”. They experience being forgotten and neglected by governments, left to struggle in intolerable circumstances, as no less a violation of human rights than direct government action. A proper response to these living conditions requires openness not just to claims for the right to adequate housing, but also to more central claims to the right to life. These claims, however, have not been fully heard by the international human rights community.
9. The highest United Nations officials rarely point to widespread homelessness and inadequate housing as a human rights crisis demanding priority attention. The Human Rights Committee has yet to consider whether failing to take positive measures to address homelessness constitutes a violation of the right to life. Habitat III, the third United Nations Conference on Housing and Sustainable Development, failed to identify systemic violations of the right to life and the right to adequate housing as key issues; and domestic courts and human rights bodies rarely engage with governments about their obligations to adopt effective strategies to address and eliminate homelessness and intolerable living conditions as enforceable human rights obligations.
10. On missions, the Special Rapporteur has found that there is a distinct contrast between the way in which deprivations of the right to housing are described by rights holders in communities and the way they are discussed in meetings with government officials. Those who live in grossly inadequate housing or who are homeless experience these deprivations as assaults on their dignity and rights, while government officials view housing as one among many programme demands competing with highways and sports stadiums for budgetary allocations, assessed by the numbers of housing units or toilets provided, often without meaningful engagement with the lives of those affected. Effective responses to inadequate housing and homelessness as human rights violations require recognition that housing policies and programmes are the means through which the fundamental right to a dignified and secure life is ensured.

II. Unearthing the connections: life, security, dignity and housing

11. An estimated one third of deaths worldwide are linked to poverty and inadequate housing³⁾ and the immense impact of substandard housing and homelessness on the rights to life, security and dignity for the most vulnerable populations is undeniable. The following examples, focusing on the lived experiences of particular groups in particular circumstances, offer a deeper understanding of the intersections between the right to housing and the right to life.

A. Homelessness

12. For anyone who is homeless or street involved, living in security and dignity is near impossible. The death rate among homeless people ranges from two to ten times higher than for those who are not homeless.⁴⁾ In eight states in India, between 2010 and 2016, approximately 24,000 homeless people died as a result of their living conditions, such as from infectious diseases, road accidents, and exposure to the elements.⁵⁾ The interim findings of a study undertaken in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, for example, showed that homeless women can expect to live for just 43 years, compared to 80 years for women in the general population.⁶⁾
13. Homeless people are subject to constant intimidation, discrimination and harassment; they are denied access to places to shower, urinate, defecate or eat; they are rounded up and forced out of cities and relocated to remote locations where no one wants to live; and they are subject to extreme forms of violence (A/HRC/31/54, para. 21). Homeless women often have their children taken away from them by government officials on the basis that they cannot provide them with a life of security and dignity.⁷⁾

3) Anne-Emanuelle Birn, “Addressing the societal determinants of health: the key global health ethics imperative of our times”, in Solomon Benatar and Gillian Brock, eds., *Global Health and Global Health Ethics* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge University Press, 2011), para. 43.

4) *Ibid.*, para. 41.

5) Submission by the Housing Rights and Land Network for the present report.

6) Crisis, “Homelessness: a silent killer; a research briefing on mortality amongst homeless people”, December 2011.

7) *Women and the Right to Adequate Housing* (United Nations publication, Sales No. E.11.XIV.4).

14. The most recent estimates available indicate there may be 100 million children living in the streets.⁸⁾ This is the result of dire situations: abuse at home, extreme poverty, family break-up, and displacement or homelessness. They live perilous lives under a constant threat of violence from the public as well as from police authorities. They are malnourished, have no access to sanitation facilities and often sleep rough. Their vulnerability to sexual exploitation brings with it many threats to life, including sexually transmitted diseases.⁹⁾ The indignity and suffering that homeless people and street connected children experience in their daily lives cannot be overestimated. In several studies, children in street situations express a grave bleakness about their lives, indicating that they feel they have no future at all.¹⁰⁾

B. Informal settlements

15. The failure of States to address conditions in informal settlements creates multiple threats to life, dignity and security. Accidents are routine. Fires break out as a result of unauthorized electrical connections, of cooking on open flames indoors or of the use of highly flammable construction materials such as cardboard and plastics. Settlements are commonly built on treacherous land. Simple accidents become fatal when emergency services either cannot reach the site or are unwilling to enter the site.

16. Water- and sanitation-related illnesses kill over 840,000 people globally each year, a disproportionate number of whom are children under the age of 5.¹¹⁾ This includes deaths from diarrhoeal disease caused by unsafe drinking water, inadequate water for hygiene and lack of adequate sanitation.¹²⁾

8) United Nations Children's Fund (UNICEF), *The State of the World's Children 2006* (New York, 2006).

9) See, for example, Md Jasim Uddin and others, "Vulnerability of Bangladeshi street children to HIV/AIDS: a qualitative study", *BMC Public Health*, vol. 14, No. 1151 (2014). Available from <http://bmcpublichealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-2458-14-1151>.

10) UNICEF, "A study on street children in Zimbabwe", 2001, available from www.unicef.org/evaldatabase/index_14411.html.

11) Annette Prüss-Ustün and others, "Burden of disease from inadequate water, sanitation and hygiene in low- and middle-income settings: a retrospective analysis of data from 145 countries", *Tropical Medicine & International Health*, vol. 19, Issue 8 (August 2014), available from www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4255749/.

12) See World Health Organization (WHO) and UNICEF, *Progress on Sanitation and Drinking Water: 2015 Update and MDG Assessment* (Geneva, 2015). See also Annette Prüss-Ustün and others, "Burden of disease from inadequate water, sanitation and hygiene in low- and middle-income settings: a retrospective analysis of data from 145 coun-

Neglected tropical diseases, such as rabies, dengue fever and Chagas disease, prevail in circumstances of inadequate sanitation and exposure to insects, domestic animals and livestock.¹³⁾ Cholera, caused by bacteria spread from food or water contaminated by human faeces is also commonplace and, without adequate, rapid and effective health care within a few hours, can cause death.¹⁴⁾

C. Migration

17. There are approximately 232 million international migrants (Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, 2013) and 740 million internal migrants (United Nations Development Programme, 2009) in the world today.¹⁵⁾ In many instances, migrants face discrimination and social exclusion in new communities, denying them access to a secure place to live. Migrants find themselves living in "first generation" informal settlements made up predominantly of recent arrivals, particularly in rapidly growing cities and megacities. These settlements tend to have the most deplorable conditions, lacking any official recognition by State authorities. Residents can be found living on a long-term basis in tents or other non-durable housing, with the constant threat of eviction, without adequate access to food or livelihoods and without any basic services, including water, sanitation, electricity and garbage collection. In Accra, Ghana, for example, a study revealed that 94 per cent of migrants in a settlement did not have toilet facilities.¹⁶⁾

18. Migrants constitute the majority of construction workers for mega-sporting event projects, tending to live in labour camps with deplorable conditions, at the mercy of private contractors and developers. Amnesty International has documented the conditions in labour camps in Qatar, finding unsanitary, overcrowded accommodations subject to flooding because of poor drainage, and a lack of safety

tries", *Tropical Medicine and International Health*, vol. 19, No. 8 (August 2014), available from www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4255749/.

13) Over a billion people in 149 countries affected by neglected tropical diseases, see WHO, *Health in 2015, from MDGs to SDGs* (Geneva, 2015).

14) See joint letter of allegation, case No. HTI 3/2014 and responses of 10/10/2014 and 25/11/2014, in document A/HRC/28/85; and joint letter of allegation, case No. OTH 7/2015, in document A/HRC/31/79.

15) International Organization for Migration, *World Migration Report 2015: Migrants and Cities — New Partnerships to Manage Mobility* (Geneva, 2015).

16) *Ibid.*, p. 44.

measures such as fire alarm systems or fire extinguishers. Workers have no opportunity to have their conditions redressed.¹⁷⁾ Migrant domestic workers have reported being forced to sleep in hallways, unprotected living spaces or closets of the homes in which they work.¹⁸⁾ In some developed countries public shelters have refused to accommodate migrants or will only do so for limited periods of time.¹⁹⁾ In these cases, migrants settle in slums, shacks and derelict or unfinished buildings.

D. Natural disasters

19. Since 2008, an average of 26.4 million people each year have been displaced by natural disasters, including mudslides, earthquakes, floods, typhoons and tsunamis. The likelihood of being displaced by a disaster today is 60 per cent higher than it was four decades ago. Not surprisingly, a key factor of vulnerability is rapid, unplanned and poorly governed urbanization.²⁰⁾ The poorest and most precariously housed are disproportionately affected by natural disasters, often experiencing tragic consequences; they are also the least able to recover.

20. Post-disaster housing conditions leave security, dignity and life hanging in the balance. For example, two major earthquakes in Nepal in April/May 2015 affected a third of the country's population, damaging or destroying more than 712,000 houses and displacing over 2.6 million people. In November 2015, 200,000 households were still living in makeshift or temporary shelters, suffering without adequate food, or access to livelihoods, schools or other essential services. Monsoons and winter further compounded their acute situation. Many expressed deep concern at the absence of medium-term plans for resettlement, and fear of eviction.²¹⁾ In a post-disaster context, the destruction and lack of

17) Amnesty International, "The ugly side of the beautiful game: exploitation of migrant workers on a Qatar 2022 World Cup site", 30 March 2016, available from www.amnesty.org/en/documents/mde22/3548/2016/en/.

18) Human Rights Watch, "Domestic plight: how Jordanian laws, officials, employers and recruiters fail abused migrant domestic workers", 27 September 2011, available from www.hrw.org/report/2011/09/27/domestic-plight/how-jordanian-laws-officials-employers-and-recruiters-fail-abused.

19) See joint urgent appeal, case No. NLD 1/2014, in document A/HRC/29/50.

20) Norwegian Refugee Council and Internal Displacement Monitoring Centre, "Global estimates 2015: people displaced by disasters", 2015, p. 24.

21) "Nepal: obstacles to protection and recovery", in Alexander Bilak and others, "Global report on internal displacement", (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, 2016), available from www.internal-displacement.org/

documentation proving land ownership or other forms of tenure mean that many, including single mothers, who are residents of informal settlements or who have complex tenure arrangements are unable to make claims to secure a place to live.²²⁾

E. Post-conflict situations

21. The indivisibility of the right to life and the right to housing is also heightened in situations of conflict, particularly where homes and residential areas are targeted. House demolitions, shelling and bombing in residential areas and the destruction of infrastructure (water, sewage and electricity systems, for example) are frequently used as acts of aggression in conflict situations, rendering entire areas unfit and inadequate for life. For example, in the 2014 incursion into Gaza, 160,000 housing units were destroyed or suffered major or minor damage.²³⁾ Eighteen months after the war, the reconstruction or repair of the homes of 74 per cent of Palestinian families who were displaced had not even begun, leaving approximately 90,000 people displaced or homeless.²⁴⁾

F. Financial and housing crises

22. Unregulated real estate and land speculation, predatory mortgage lending and deregulated global flows of capital have resulted in economic crises in countries around the world. The real estate "bubble" of the mid-1980s to 1990 in Japan, the financial crisis in Argentina in the 2000s and the 2007 mortgage crisis in many States, including the United States of America and several States in Western Europe, have all had devastating effects on low-income and poor households.

[globalreport2016/](http://www.globalreport2016/).

22) See also, reports of the former Special Rapporteur on adequate housing, A/66/270 and A/HRC/16/42.

23) See the following from the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Humanitarian Bulletin: Occupied Palestinian Territory, January 2016, available from http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2016_01_05_english_0.pdf, "Gaza initial rapid assessment", 27 August 2014, available from http://gaza.ochaopt.org/2015/06/key-figures-on-the-2014-hostilities/#_ftn6.

24) Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Humanitarian Bulletin: Occupied Palestinian Territory, January 2016, available from http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2016_01_05_english_0.pdf.

23. Japan has yet to recover and continues to see ever-growing numbers of homeless people.²⁵⁾ Unemployment rates tripled in a 10-year period in Argentina, resulting in a large number of households being unable to pay their mortgages, rent or utility bills.²⁶⁾ In Spain, Ireland and Greece, thousands of low-income and poor individuals suffered foreclosures or debt-related evictions and were thus forced out of their homes into encampments or into overcrowded accommodation with relatives and friends, or were left homeless. In these circumstances, increased suicide rates are not uncommon. In the United States, suicides spurred by severe housing stress — evictions and foreclosures — doubled between 2005 and 2010.²⁷⁾ Europe also saw a 6.5 per cent increase in suicides between 2007 and 2011.²⁸⁾ In States where social programmes were made available to those affected, similar spikes in suicide rates were not seen.²⁹⁾

G. Domestic violence

24. For women and children victims of domestic violence the home ceases to be the safe haven it is meant to be and becomes the most dangerous place, in some cases leading to their death.³⁰⁾ Factors such as overcrowded residences, poor habitability and lack of accessible services (water, electricity and sanitation) increase the incidence of domestic violence. Many women in such situations are unable to remove the perpetrator from the house, owing to a lack of family, community and State supports. Further, many women are prevented from leaving violent situations because alternative housing

25) Yoshihiro Okamoto and others, “Homelessness and housing in Japan”, paper prepared for the Centre for Urban and Community Studies, Toronto, Canada, June 2004, available from www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/housingconference/Okamoto_et_al_Homelessness_.pdf.

26) Comisión Económica para América Latina y el Caribe and UNICEF, “Efectos de la crisis en Argentina: las políticas del Estado y sus consecuencias para la infancia”, documento de difusión, November 2006, available from www.unicef.org/argentina/spanish/Efectos_Crisis_en_Argentina_-_Documento_de_Difusion.pdf.

27) Katherine A. Fowler and others, “Increase in suicides associated with home eviction and foreclosure during the United States housing crisis: findings from 16 national violent death reporting system States, 2005-2010”, *American Journal of Public Health*, vol. 105, No. 2 (February 2015).

28) Aaron Reeves, Martin McKee and David Stuckler, “Economic suicides in the Great Recession in Europe and North America”, *The British Journal of Psychiatry*, vol. 205, No. 3 (September 2014).

29) Ibid.

30) See Inter-American Court on Human Rights, *Maria Da Penha vs Brazil*, 2001; see also www.corteidh.or.cr/tablas/r23765.pdf.

and financial supports are unavailable. Those who do manage to leave home become vulnerable to homelessness and consequently may suffer further violence.

H. Independent living and institutionalization

25. There are numerous ways in which the housing conditions of people with disabilities collide with their right to live in dignity and security and to life itself. Independent living requires that persons with disabilities have a choice as to where and how they live.³¹⁾ The failure of States to provide the supports required for independent living has meant that people with disabilities often live in deplorable conditions. They may be compelled to live with family members in circumstances of abuse or isolation, where they may be ostracized by their communities. When living in informal settlements, they often have no access to sanitation facilities, or have to use facilities without adequate supports or equipment, putting them at risk of disease.³²⁾ For those with limited mobility, lack of adequate supports results in their being virtual prisoners, trapped in their homes, a potentially lethal situation, particularly in natural disasters and emergencies.

26. Many people with disabilities live in institutions because community supports to ensure independent living are unavailable. Many are institutionalized without their consent. Conditions in such institutions are invariably overcrowded. Residents are often prevented from having outside social or family relations and, in some cases, are forced to remain in isolation cells for long periods (see A/HRC/28/37). In some countries, such as the Republic of Moldova (see A/HRC/31/62/Add.2, paras. 48-52 and 61-72), residents are “controlled” through the use of physical restraints and the administration of large doses of psychiatric medications and tranquilizers. Some residents are forced to sleep in locked “cage beds” (hospital beds turned into small cages). Violence is commonplace. Together, these conditions heighten the risk of death.³³⁾

31) See Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 19.

32) See, for example, Aime Tsinda and others, “Challenges to achieving sustainable sanitation in informal settlements of Kigali, Rwanda”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 10, No. 12 (December 2013).

33) Luke Clements and Janet Read, eds., *Disabled People and the Right to Life: The Protection and Violation of Disabled People’s Most Basic Human Rights* (Abingdon, United Kingdom, Routledge, 2008).

III. Human rights law: the right to life and the right to housing

27. Lived experience illustrates that adequate housing, dignity, security and life are so closely intertwined as to be essentially inseparable. The same is true in international human rights law. The right to life cannot be separated from the right to a secure place to live, and the right to a secure place to live only has meaning in the context of a right to live in dignity and security, free of violence.
28. In its general comment No. 4 on the right to adequate housing, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights rejected definitions of adequate housing that focused on physical shelter and instead adopted a definition linked directly to the right to life. The Committee stated the following:
- The right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one's head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity.³⁴⁾
29. Similarly, the Human Rights Committee affirmed in its general comment No. 6 that the right to life is the “supreme right”, which “should not be interpreted narrowly”, and that it “cannot properly be understood in a restrictive manner, and the protection of this right requires that States adopt positive measures”.³⁵⁾ In periodic reviews, the Committee has noted the documented effects of homelessness on health and on life and has stated that the right to life requires the adoption of positive measures to address homelessness (see CCPR/C/79/Add.105).
30. In spite of the obvious convergence of the right to life and the right to adequate housing, the separation of these human rights in two covenants has tended to impoverish understanding of the interplay between the two rights. In order to conform with traditional notions of justiciable civil and political rights, violations of the right to life have been addressed primarily in cases where direct action or deliberate omissions by States have deprived or threatened to deprive individuals of life.
31. Failures of States to take positive measures to address systemic deprivations of the right to life tied to poverty, grossly inadequate housing and homelessness, as described in section II above, have not generally been addressed as violations. In this sense, the now rejected distinction between “first” and “second” generation rights, between justiciable rights and aspirational goals — a legacy of false dichotomies between the two covenants — has been perpetuated in the interpretation and application of the right to life as it intersects with the right to adequate housing.

34) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 4 (1991), para. 7.

35) Human Rights Committee, general comment No. 6 (1982), paras. 1 and 5, in HRI/GEN/1/Rev.1.

32. With the assignment of the right to life to the International Covenant on Civil and Political Rights, the Human Rights Committee was charged with interpreting its universal meaning and clarifying State obligations to respect, protect and fulfil the right to life. Recent human rights treaties include the right to life as it applies to particular groups, specifically children, migrants and persons with disabilities. No doubt the interpretation of these provisions by treaty bodies will advance the understanding of the right to life in a manner that is informed by the lived experience of these different groups.³⁶⁾ To date, however, only the Human Rights Committee has adopted a general comment on this right, and all of the substantive jurisprudence on the right to life at the international level adjudicating allegations of violations of the right to life has emerged from cases under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. In the light of this leading role, the Committee's jurisprudence requires considered attention.
33. The Committee's recognition in its general comment No. 6 and in periodic reviews that the right to life requires positive measures to address homelessness and poverty stands in marked contrast with the absence of consideration of these obligations in the Committee's consideration of alleged violations under the Optional Protocol.
34. In a few cases, the Committee has considered how homelessness creates a serious threat to life, health and personal integrity for individuals in vulnerable circumstances. Surprisingly, however, the Committee has been reluctant to engage with homelessness as a violation of the right to life. Instead it has found that State action leading to homelessness may constitute cruel and inhuman treatment, contrary to article 7 of the International Covenant on Civil and Political Rights, or unlawful interference with the home, contrary to article 17. While recognizing the interdependence of civil and political rights with the right to adequate housing, the Committee has largely confined this recognition to a traditional negative rights framework of treatment, punishment or interference and has not engaged with substantive obligations to address homelessness and inadequate housing as violations of the right to life.

36) Convention on the Rights of the Child, art. 6, International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, art. 9, and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 10. The committees that monitor the implementation of these conventions can advance authoritative interpretations of the right to life for particular groups. In these treaties, the right to life has been framed broadly to ensure that States' positive obligations are recognized. In addition, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination and the Committee on the Elimination of Discrimination against Women must assess compliance with States parties' obligations to ensure the equal enjoyment of fundamental rights, including the right to life.

35. In *A.H.G v. Canada*, the Committee considered the effect of deporting A.H.G, diagnosed with paranoid schizophrenia, to Jamaica, where he would be exposed to “a great risk of deterioration of his health condition, social exclusion, isolation and homelessness” (CCPR/C/113/D/2091/2011, para. 3.2). A.H.G alleged that deportation would violate the right to life (art. 6) and the right to freedom from cruel and inhuman treatment (art. 7). The Committee received evidence of inadequate housing and support services in Jamaica for persons with psychosocial disabilities and, tragically, after being deported, the author did in fact become homeless, living in an “open dump” (ibid., para. 5.8). Yet the Committee found the claim of a violation of the right to life “insufficiently substantiated” and therefore inadmissible. The Committee apparently applied, in the context of an individual communication, the narrow approach to the right to life that it had warned against in its general comment No. 6 by requiring evidence of a direct and intentional threat to the claimant’s life. With respect to the right to be free from cruel, inhuman or degrading treatment, on the other hand, the Committee found a violation, affirming that the aim of article 7 is to protect both the dignity and the physical and mental integrity of the individual — an aim that equally could have been attributed to the right to life.
36. Similarly, in *Jasin v. Denmark* (see CCPR/C/114/D/2360/2014) the Committee considered the effects of homelessness in the context of a single mother facing deportation to Italy. Osman Jasin had fled for her life from a violent husband in Somalia and was rescued by the Italian Coastguard while crossing the Mediterranean. In Italy, she tried without success to find housing, lived in the street with her one-year-old daughter, sleeping in railway stations and marketplaces. Ms. Jasin and her daughter left Italy to seek asylum in the Netherlands, but were returned to Italy, where she again lived in the street with her two-year-old daughter, sleeping in railway stations during a pregnancy. She was denied medical assistance during the birth of her second child because she had no address. When she was unable to pay to renew her Italian residency permit, she travelled to Denmark. The Committee found that returning her and her children to Italy would constitute cruel and inhuman treatment because they would likely become homeless again.
37. The Committee’s recognition in these cases that deportation into homelessness may constitute cruel and inhuman treatment or punishment, and that victims of homelessness in this context are entitled to a remedy, is significant. It is equally important, however, to ensure access to adjudication and remedy for those who experience the same deprivations of homelessness resulting from inaction or neglect within a State’s own borders. In *A.H.G* and *Jasin*, the Committee considered the effects of widespread and systemic violations of the right to security and dignity. However, this consideration remained within the negative rights framework of prohibited “treatment” or “punishment”. That framework is not conducive to hearing the substantive claim to a life of dignity, security and inclusion advanced by people with disabilities or women escaping violence, who do not see the fulfilment of their human rights merely as freedom from treatment or punishment but more fundamentally as a right to a place to live in dignity and security.

38. A similar paradox has emerged in the consideration under the International Covenant on Civil and Political Rights of homelessness resulting from evictions and the demolition of housing. The catastrophic effects of homelessness on the right to life have been addressed as human rights violations, but only in the context of interference with the home. States’ positive obligations to address circumstances of grossly inadequate housing in order to protect and ensure the right to life have not been addressed. In *Georgopoulos et al. v. Greece* (see CCPR/C/99/D/1799/2008) the Committee considered the case of a Roma family living in a settlement with no access to electricity or sanitation and only two taps providing running water for the settlement. The settlement was described by the Prime Minister’s Advisor on Quality of Life, as the worst in Greece and “an insult to our humanity” (ibid., para. 2.1). All attempts to improve the community’s living conditions or to relocate the residents to a better settlement had been abandoned because of hostility towards the Roma. When the Georgopoulos family left their shed for a period of time to seek seasonal employment, municipal officials demolished it and prevented the construction of a replacement. The Committee held that the demolition of the authors’ shed and the prevention of construction of a new home amounted to a violation of articles 17 (interference with the home), 23 (protection of the family) and 27 (right to enjoy one’s culture).
39. In the context of article 17 of the International Covenant on Civil and Political Rights, prohibiting arbitrary or unlawful interference with privacy, family, home or correspondence, the Committee has recognized certain components of the right to adequate housing under the Covenant. It has found that a termination of tenancy rights due to an absence from the country is arbitrary and therefore contrary to article 17 (see CCPR/C/112/D/2068/2011) and that housing constructed without formal permission on municipal property should be recognized as a “home” and protected from unlawful interference (see CCPR/C/106/D/2073/2011). The Committee has also acknowledged the devastating consequences of eviction on families and communities and has stipulated that it should not be permitted if it will result in homelessness (ibid.). In a concurring opinion in the *Georgopoulos* case, a member of the Human Rights Committee, Fabián Salvioli, noted that the Committee’s decision in that case recognized the principle of the interdependence and indivisibility of rights and was consistent with “the trend in contemporary international human rights law away from the fictitious and artificial division of rights into ‘categories’” (CCPR/C/99/D/1799/2008, para. 3).

40. Yet the negative rights framework in which the Human Rights Committee has articulated the convergence between rights in the International Covenant on Civil and Political Rights and the right to adequate housing continues to restrict State accountability to situations where homelessness results from State action such as deportation or eviction. It allows States to ignore, with impunity, their obligations to address living conditions such as those in the Roma settlement in the Georgopoulos case, described as “an insult to our humanity”. This means that a child rendered homeless by deportation or eviction is considered a victim of a violation of rights and entitled to an effective remedy, but a child born into the same circumstances of homelessness may not be. It is critical, therefore, that violations not be restricted to circumstances of direct “interference”. Those whose right to life is denied by conditions of socioeconomic deprivation must also be entitled to effective remedies.
41. A refusal to hear, adjudicate and provide remedies for the category of claims to the right to life arising from systemic deprivations such as homelessness has immense consequences extending beyond the United Nations treaty monitoring system. It reinforces a negative rights practice which continues to deny access to justice for many of the most serious violations of the right to life in many jurisdictions. Often, the negative rights framework limits the types of cases for which victims are likely to have access to legal counsel, affects the kinds of arguments that lawyers are likely to advance, determines the cases courts are likely to hear and limits the remedies that might be sought and granted.
42. The negative rights framework structures political and public responses to homelessness and inadequate housing as well. When systemic homelessness and grossly inadequate housing are not considered human rights violations by courts and are not given equal attention by international human rights funders, the media, non-governmental organizations and human rights institutions, it is difficult to prompt rights-based responses at the political or societal levels. On the other hand, when courts and human rights bodies truly engage with the lived experience of those who are without homes or decent housing, this can create a mobilizing effect for rights-based advocacy in the political realm.

IV. Towards a more inclusive understanding of the right to life and the right to adequate housing

A. Draft general comment No. 36 of the Human Rights Committee on the right to life

43. The drafting by the Human Rights Committee of a new general comment (No. 36) on the right to life provides an important opportunity to reaffirm a commitment to a more inclusive understanding of the right to life. The Committee received submissions from many civil society organizations as well as from former Special Rapporteurs emphasizing the indivisibility and interdependence of the right to life with the rights to adequate housing, food, health and other economic, social and cultural rights and affirming the need for positive measures to address systemic violations.³⁷⁾ The Committee also generously set aside time to meet with the Special Rapporteur to discuss the particular relationship between the right to life and the right to adequate housing.³⁸⁾
44. The Committee’s preliminary draft general comment No. 36, of October 2015, includes components that could lay the foundation for a renewed commitment to the more expansive approach and the recognition of positive obligations that was affirmed in the Committee’s general comment No. 6 on the right to life. For example, the draft reaffirms that article 6 imposes obligations to adopt strategies and programmes — components of which would be longer-term — to address extreme poverty, homelessness and other systemic deprivations of the right to life. It recognizes that the right to life includes the “right to a dignified life”, referring to the famous decision of the Inter-American Court on the right to life of children in street situations.³⁹⁾ The draft directs States to “aim to facilitate and promote adequate conditions for a dignified existence for all individuals”.

37) Several contributions from an economic, social and cultural rights perspective by former Special Rapporteurs on the right to housing, health, water and sanitation, food and extreme poverty, and by non-governmental organizations, available from www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/WCRightToLife.aspx.

38) Informal meeting, Geneva, 11 July 2016.

39) Inter-American Court of Human Rights, Case of the “Street Children” (Villagrín-Morales et al.) v. Guatemala, judgment of 19 November 1999, para. 144.

45. However, these advances towards a more inclusive paradigm are negated in other parts of the draft comment. The draft states that although article 6 imposes both short-term and long-term obligations, claims under the Optional Protocol to the Covenant can only invoke the former. Communications would be restricted to circumstances where the right to life is directly violated by acts or omissions of States, or where there is an imminent prospect of a direct violation. In other words, the draft bifurcates the right to life into two categories: justiciable rights and unenforceable policy aspirations. These restrictions would limit access to adjudication and effective remedies for those whose right to life has been violated by systemic patterns of neglect that require longer-term strategies and programmes.

B. Other treaty bodies

46. Other treaty monitoring bodies can also play a critical role in elaborating a more inclusive understanding of the right to life. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, for example, is responsible for interpreting and applying the right to adequate housing and other rights in the International Covenant on Economic, Social and Rights as indivisible from and interdependent with the right to life. In its general comment No. 7 on forced evictions, the Committee noted that evictions may violate the right to life⁴⁰⁾ and in periodic reviews it has made important contributions to an understanding of the interplay between the right to adequate housing and the right to life.

47. Of particular note is the recognition by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights that the implementation of the right to adequate housing in domestic law often relies on courts and governments recognizing that the right to life is indivisible from the right to housing and other socioeconomic rights. The Committee has emphasized that, in circumstances where the right to adequate housing does not enjoy explicit constitutional protection but the right to life does, governments and courts are obliged to interpret the right to life so as to ensure access to effective remedies for Covenant rights (see E/C.12/CAN/CO/6, paras. 5 and 6).

48. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights has implicitly relied on the interdependence of the right to life and the right to adequate housing to identify deprivations of rights that must be addressed on a priority basis. The Committee has applied the concept of the “minimum core content” of rights, introduced in its general comment No. 3, to identify “minimum essential levels” of Covenant rights, such as essential foodstuffs or basic shelter. The Committee has stated that in circumstances of systemic deprivations of these essential levels, the State is “prima facie, failing to discharge its obligations under the Covenant”.

40) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 7 (1997), para. 4.

49. The concept of “minimum core content” has engendered considerable debate and discussion.⁴¹⁾ Some courts have expressed doubts about its practical implementation.⁴²⁾ Yet there is general agreement that where significant numbers of people are denied basic requirements of life, such violations demand urgent responses. In the Special Rapporteur’s view, an emphasis on the intersection of the right to life and the right to adequate housing in order to identify needs that must be addressed on an urgent basis would help to clarify State obligations to address the most serious deprivations, even in circumstances of scarce resources. Such an approach does not require attempting to define universally applicable minimum requirements of adequate housing and would rely instead on a contextual assessment of lived experience in relation to core human rights values.

50. Under article 6 of the Convention on the Rights of the Child, States parties recognize the inherent right to life of every child and the obligation to ensure to the maximum extent possible the survival and development of the child. The chair of the drafting committee for the Convention explained this unique provision by noting that, while the approach to the right to life in other conventions was more negative, the committee’s approach should be positive and take into account economic, social and cultural conditions.⁴³⁾

51. In its periodic reviews, the Committee on the Rights of the Child has linked the rights to life, survival and development to the right to adequate housing and to protection of children from evictions, particularly if they may lead to homelessness (see CRC/C/IDN/CO/3-4).⁴⁴⁾ The Committee has also addressed the particular vulnerability to violations of the right to life and the high suicide rate of children in street situations (see CRC/C/FJI/CO/2-4). The Committee has identified the right to life as a key provision in the draft general comment on children in street situations.⁴⁵⁾

41) Sandra Liebenberg, “Socioeconomic rights: revisiting the reasonableness review/minimum core debate”, in Stu Woolman and Michael Bishop, eds., *Constitutional Conversations* (Pretoria University Law Press, 2008).

42) Constitutional Court of South Africa, *Minister of Health and Others v. Treatment Action Campaign and Others*, judgment of 5 July 2002.

43) Sharon Detrick, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child* (The Hague, the Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1999).

44) CRC/C/IDN/CO/3-4.

45) Committee on the Rights of the Child, “Outline general comment on children in street situations” available from www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/ChildrenInStreetSituations.aspx.

52. The right to life and dignity are core values informing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Article 3 indicates that the purpose of the Convention is to promote respect for the inherent dignity of person with disabilities. Article 10 makes specific reference to positive obligations with respect to the right to life. It provides that States parties reaffirm that every human being has the inherent right to life and shall take all necessary measures to ensure its effective enjoyment by persons with disabilities on an equal basis with others. All of the articles in the Convention must be interpreted in a manner consistent with those core values, including article 9 (accessibility), article 11 (situations of risk and humanitarian emergencies), article 19 (living independently and being included in the community) and article 28 (Adequate standard of living and social protection).
53. The Committee on the Rights of Persons with Disabilities has only started to grapple with communications addressing issues of grossly inadequate housing, lack of support for community living, institutionalization and lack of accessible housing which characterize the housing circumstances of millions of people with disabilities. In its periodic reviews, however, the Committee has emphasized the importance of States' obligations to take positive steps to implement inclusive, effective strategies to realize the right to housing and social protection and to address the particular issues affecting women, migrants and young people with disabilities.
54. Article 9 of the International Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of Their Families affirms that the right to life of migrant workers and members of their families shall be protected by law. The Committee on the Rights of Migrant Workers drew attention to violations of the right to life in the context of forced evictions of migrants from a public park in Buenos Aires which resulted in two deaths (see CMW/C/ARG/CO/1, para. 19).
55. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women has had the opportunity to consider in its jurisprudence the obligation of States parties to address threats to women linked to lack of housing. In *Ms. A.T. v. Hungary*, the Committee considered the circumstances of a woman with two children who was viciously beaten by her husband and who feared for her life. She was unable to move to a shelter because there were no spaces available to accommodate her child, who had a disability. The domestic courts refused to grant A.T. possession of her home, in consideration of the property rights of her husband. The Committee held that women's human rights to life and to physical and mental integrity could not be superseded by other rights, including the right to property and the right to privacy. The Committee recommended that Hungary take positive measures to remedy the situation of A.T., to ensure better protection for women more generally and to ensure that A.T. was given a safe

home in which to live with her children, as well as child support, legal assistance and reparation for the violations of her rights.⁴⁶⁾

56. Another rich source for understanding the right to life and the right to adequate housing in international human rights law is article 7 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. It affirms that indigenous individuals "have the rights to life, physical and mental integrity, liberty and security of person" and that indigenous peoples have "the collective right to live in freedom, peace and security as distinct peoples". The development and application of these rights has the potential to enhance the understanding of the social dimensions of the right to life and the interplay between the collective and individual dimensions of that right; it may also prompt a response to violations of rights to lands, territories or resources.

C. Regional jurisprudence

57. Through its jurisprudence over the past two decades, the Inter-American Court of Human Rights has developed the concept of *vida digna* (the right to a dignified life) in the context of article 4 (right to life) of the American Convention on Human Rights. This concept was first referenced in the Court's landmark decision in "*Street Children*" (*Villagrán Morales et al.*) v. Guatemala,³⁹ and is, perhaps, nowhere else more eloquently articulated:

The right to life is a fundamental human right, and the exercise of this right is essential for the exercise of all other human rights. If it is not respected, all rights lack meaning. Owing to the fundamental nature of the right to life, restrictive approaches to it are inadmissible. In essence, the fundamental right to life includes not only the right of every human being not to be deprived of his life arbitrarily, but also the right that he will not be prevented from having access to the conditions that guarantee a dignified existence. States have the obligation to guarantee the creation of the conditions required in order that violations of this basic right do not occur and, in particular, the duty to prevent its agents from violating it.

46) Committee on the Elimination of Discrimination against Women, communication No. 2/2003, *Ms. A. T. v. Hungary*, 26 January 2005.

58. The Court has applied the *vida digna* principle in a number of other contexts, including indigenous peoples' claims to their ancestral lands. For example, in *Sawhoyamaxa v. Paraguay*, an indigenous community was displaced from its lands and left to live on the side of a road. Without access to adequate housing and basic services, including potable water, sanitation and health care, many died of preventable illnesses associated with displacement and homelessness. The court found a violation of the right to life in the light of the physical conditions in which the members of the Sawhoyamaxa Community had been living, and still lived as well as the death of several persons due to those conditions.⁴⁷⁾

59. Similar approaches have been adopted in the African system. In the Pretoria Declaration on Economic, Social and Cultural Rights States parties to the African Charter on Human and Peoples' Rights agreed that socioeconomic rights, including the right to housing, must be read into the Charter in the light of references to the right to life, stating:

The social, economic and cultural rights explicitly provided for under the African Charter, read together with other rights in the Charter, such as the right to life and respect for inherent human dignity, imply the recognition of other economic and social rights, including the right to shelter, the right to basic nutrition and the right to social security.⁴⁸⁾

The Pretoria Declaration drew on the decision of the African Commission on Human and Peoples' Rights in the case of *Social and Economic Rights Action Center and Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*. The Commission found that environmental degradation had "made living in Ogoniland a nightmare" and that destruction of land and farms "affected the life of the Ogoni society as a whole". The Commission concluded that "the most fundamental of all human rights, the right to life, has been violated".⁴⁹⁾

47) Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, judgment of 29 March 2006.

48) African Commission on Human and Peoples' Rights, *Pretoria Declaration on Economic, Social and Cultural Rights in Africa* (2004), para. 10.

49) African Commission on Human Rights and People's Rights, *Social and Economic Rights Action Center and Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, 27 October 2001, para. 67.

60. The European Committee of Social Rights has consistently emphasized that the "right to shelter is closely connected to the right to life and to the right to respect of every person's human dignity".⁵⁰⁾ In this context, it has not only addressed violations of rights linked to State action, such as evictions, but has issued far-reaching decisions regarding systemic violations and affirmed obligations to develop and implement national strategies and legislation to address homelessness and inadequate housing.⁵¹⁾

61. The European Court of Human Rights has adopted a somewhat more restrictive approach to the right to life. This may be attributable to the fact that it is bound by the wording of article 2 of the European Convention on Human Rights, which refers to deprivations of the right to life which are intentional and suggests that the provision primarily addresses the use of force by the State. Even within these confines, however, the Court has affirmed that article 2 ranks as one of the most fundamental provisions in the Convention and "enjoins the State not only to refrain from the intentional and unlawful taking of life, but also to take appropriate steps to safeguard the lives of those within its jurisdiction".⁵²⁾ In the case of *Öneryıldız v. Turkey*⁵³⁾ the Court found that the failure of the authorities to do everything within their power to protect inhabitants of an informal settlement near a garbage dump from the immediate and known risk of a methane gas explosion gave rise to a violation of the right to life.

50) European Committee of Social Rights, *European Roma and Travellers Forum v. France*, complaint No. 64/2011, decision on the merits, 24 January 2012, para. 126, and *Conference of European Churches (CEC) v. Netherlands*, complaint No. 90/2013, 21 January 2013.

51) See, for example, *European Committee of Social Rights, European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, complaint No. 39/2006, decision on admissibility, 19 March 2007, and *European Roma Rights Centre v. Bulgaria*, complaint No. 31/2005, decision on the merits, 18 October 2006.

52) European Court of Human Rights, *Case of L.C.B. v. the United Kingdom* (14/1997/798/1001), judgment of 9 June 1998, para. 36.

53) European Court of Human Rights, *Öneryıldız v. Turkey*, application No. 48939/99, judgment of 30 November 2004.

D. Domestic jurisprudence

62. Experiences at the domestic level suggest that the right to adequate housing is most effectively claimed and adjudicated when it is linked to the right to life and other core human rights principles. Even in jurisdictions in which the right to adequate housing is recognized as a self-standing right, the effective claiming and adjudication of this right has usually relied on recognition of its inherent connection to dignity and to the right to life. The Constitutional Court of South Africa, for example, abandoned a deferential approach to adjudication and committed itself to assessing the reasonableness of positive measures taken by governments when it was confronted with the “intolerable conditions” in which Irene Grootboom and her community were living (under plastic tarpaulins on a sports field with no water or sanitation), which were in stark contrast to the constitutional values of dignity, equality and freedom.⁵⁴⁾

63. Despite the fact that the Constitution of India separates the right to life as a justiciable right from the right to housing as a policy directive, the Supreme Court of India recognized the impossibility of separating the two rights as early as 1981, stating:

The right to life includes the right to live with human dignity and all that goes along with it, namely, the bare necessities of life such as adequate nutrition, clothing and shelter and facilities for reading, writing and expressing oneself in diverse forms, freely moving about and mixing and commingling with fellow human beings.⁵⁵⁾

This case was followed by a number of crucial decisions, including in the *Olga Tellis* case, in which it was explicitly recognized that the right to livelihood forms an integral part of the right to life; the *Shantistar Builders Society* case, in which it was held that the right to life “would take within its sweep ... a reasonable accommodation to live in”;⁵⁶⁾ and *Chameli Singh v. State of U.P.*, in which the state’s obligations under the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Economic, Social and Political Rights were considered and it was noted that “[the] right to shelter when used as an essential requisite to the right to live should be deemed to have been guaranteed as a fundamental right”.⁵⁷⁾

54) Constitutional Court of South Africa, *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others*, judgment of 4 October 2000.

55) Supreme Court of India, *Francis Coralie Mullins v. the Administrator, Union Territory of Delhi and Others*, judgment of 13 January 1981.

56) Supreme Court of India, *Shantistar Builders v. Narayan Khimalal Totame*, (1990) 1 SCC 520, para. 9.

57) Supreme Court of India, *Chameli Singh v. State of U.P.*, 1996 (2) SCC 549, judgment of 15 December 1995.

64. There is a unique quality of empathy, humanity and commitment to justice in some of the judgments of the Supreme Court of India, as it has engaged directly with the lived realities of claimants in order to consider whether their right to life has been violated. By interpreting the right to life as including the right to housing, courts have responded to social movements and at the same time have acted as a catalyst for political inclusion. Those judgments are striking for their ability to bring to life the central ambition of the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights and the Vienna Declaration and Programme of Action.

65. The new Constitution of Kenya (2010) includes both the right to life and the right to accessible and adequate housing as justiciable rights. Kenyan courts have affirmed an integrated understanding of the relationship between the two rights under the new Constitution. In the *Garissa* case, for example, a claim was filed on behalf of 1,122 people who were brutally evicted from land they had occupied since the 1940s. The High Court observed that the Constitution of Kenya recognizes all human rights as justiciable, noting that “people living without the basic necessities of life are deprived of human dignity, freedom and equality”.⁵⁸⁾ The court found that the evictions violated the rights to life and to adequate housing and issued an injunction compelling the State to return the claimants to their land and to reconstruct their homes or provide alternative housing and other facilities. Similarly, in the *Santrose Ayuma* case, another large-scale eviction, the High Court found that evictions carried out without meaningful engagement with those affected and without provision of alternative shelter violated the rights to life and to adequate housing. The court insisted that resettlement plans be consistent with the right to a dignified life.⁵⁹⁾

66. The Constitutional Court of Colombia has also made significant advances in the understanding of the connection between the right to life and the right to adequate housing. In its historic T-025 decision on the constitutional obligation to address the needs of internally displaced persons, the Constitutional Court affirmed that the right to life requires positive measures, many of which can only be implemented over a period of time, to address the needs of internally displaced persons in the fields of housing, access to productive projects, health care, education and humanitarian aid.⁶⁰⁾

58) High Court of Kenya, *Ibrahim Sangor Osman and Others v. the Hon. Minister of State for Provincial Administration and Internal Security and Others*, constitutional petition No. 2 of 2011, judgment of 16 November 2011

59) High Court of Kenya, *Ibrahim Sangor Osman and Others v. the Hon. Minister of State for Provincial Administration and Internal Security and Others*, constitutional petition No. 2 of 2011, judgment of 16 November 2011.

60) High Court of Kenya, *Satrose Ayuma and Others v. the Registered Trustees of the Kenya Railways Staff Retirement Benefits Scheme and Others*, petition No. 65 of 2010, judgment of 26 August 2013.

V. The way forward: conclusions and strategic recommendations

67. Advances in the understanding of the right to life and the right to adequate housing by regional bodies and domestic courts provide a solid platform for a reunified approach to these rights at the international level, consistent with the principles of universality, indivisibility and interdependence. More importantly, rights holders living the connection between the right to life and the right to adequate housing must have their claims heard and responded to. The international human rights system must lead, not resist, the move towards a more inclusive understanding of these rights.
68. The starting point for understanding the scope of the right to life should be what rights holders are entitled to, not the cause of the deprivation. Homelessness and grossly inadequate housing may be the result of actions leading to eviction and deportation, but equally may result from inaction — a failure to address long-term systemic patterns of social exclusion and deprivation. Nevertheless, the deprivation experienced is essentially the same: preventable illnesses, a shortened lifespan and deprivation of dignity and security.
69. Assessing whether States have violated rights in these circumstances does not only mean considering whether actions of States caused a deprivation of life but also, and more fundamentally, whether there are actions which States can reasonably be expected to take to address such deprivations. Some violations of the rights to life and adequate housing may be subject to immediate remedy; others may require longer-term solutions but, regardless, access to justice must be ensured and the rights to life and adequate housing must be realized.
70. The narrowing of the right to life to a negative rights framework has deprived millions of already disadvantaged individuals of the full protection of this core right. In many domestic contexts, the right to housing may not be enshrined in law and cannot be claimed directly, whereas the right to life appears in most constitutions. In this context, a narrow interpretation of the right to life may prevent someone who is homeless or suffering severe housing inadequacy from making any human rights claim whatsoever. On the other hand, where the right to adequate housing is explicitly protected as a self-standing constitutional right, it is more effectively enforced by courts when connected to the right to life. Making this connection allows courts to better assess whether adequate resources have been allocated and reasonable measures taken in accordance with core human rights values.
71. Fifty years after the separation of international human rights into the two covenants, the United Nations is well situated to retrieve a unified and inclusive understanding of human rights and to affirm that the right to life includes the right to a place to live in dignity and security, free of violence. The Human Rights Committee has the opportunity to affirm this integrated understanding of the right to life in the ongoing

preparation of its general comment No. 36. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights has the opportunity under its Optional Protocol to highlight the connection between the rights to life and adequate housing in lived experience. Other treaty monitoring bodies have the opportunity to ensure that the understanding of the rights to life and adequate housing is informed by the experiences and unique claims of people with disabilities, women, children, migrants, racial minorities and indigenous peoples, among others.

72. The true reunification of the right to life and the right to adequate housing, however, can only be accomplished by a global response, led by States, including their legislatures and courts, by human rights institutions and by civil society.
73. States must address issues of inadequate housing and homelessness and name them as core human rights issues linked to the right to life — in domestic law and policy and in international initiatives, including the 2030 Agenda for Sustainable Development and the New Urban Agenda. States must also conduct a thorough examination of legislation, court practice and public policies to ensure that the right to life is not restricted to a negative rights framework. States must formally recognize that the right to life includes the right to a place to live in dignity and security, free of violence, and ensure access to justice for all victims of violations of the right to life, including those linked to homelessness and inadequate housing. Governments must ensure the effective integration of housing policy and social protection with human rights frameworks, mechanisms and institutions, so that housing policy is properly framed around the implementation of core human rights obligations, and access to effective remedies is incorporated in programme design and implementation.
74. National human rights institutions should jointly commit themselves to renouncing the false division between categories of rights and review their mandates and programmes to ensure that full attention is given to violations of the right to life linked to socioeconomic deprivation, including homelessness and inadequate housing.
75. Human rights organizations and human rights funders should conduct audits of their priorities and programmes to assess whether adequate attention and resources have been provided to those whose right to life and right to housing have been violated. More attention should be paid to an assessment of whether States have taken reasonable measures to respond to systemic violations of the right to housing and the right to life. Strategic litigation and other initiatives should be developed and funded to advance, on a systematic basis, better recognition, advancement and protection of the rights claims of those living in extreme poverty and in grossly inadequate housing, or who are homeless.

**Report for the Special Rapporteur
on adequate housing as a component
of the right to an adequate standard
of living, and on the right to non-
discrimination in this context
(A/HRC/37/53, 2018)**





General Assembly

Distr.: General
8 August 2016
Original: English

Human Rights Council Thirty-seventh session
26 February-23 March 2018
Agenda item 3
Promotion and protection of all human rights,
civil, political, economic, social and cultural rights,
including the right to development

Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context

Note by the Secretariat

In the present report, the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context provides States and other actors with concrete guidance on implementing effective rights-based housing strategies. The report explains the difference between a housing strategy and housing policy. It outlines the value of a human rights-based approach to housing strategies and describes the key principles upon which effective rights-based housing strategies must be based. While there is no “one size fits all” housing strategy, the Special Rapporteur identifies the most important requirements of each principle that should be shaped to fit specific national and local contexts. These draw both on human rights norms — as articulated by United Nations treaty bodies, courts and human rights institutions — and on the practical experiences of the Special Rapporteur, various levels of government, civil society, experts and other actors. The report also provides examples of how these key principles have been implemented in practice, in diverse national or local contexts. The report concludes with a checklist to facilitate the design, monitoring, financing and implementation of human rights-based housing strategies.

Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context

Contents

- I. Introduction 347
- II. What is a housing strategy? 348
- III. The value of a human rights-based housing strategy 349
- IV. Key principles of a rights-based housing strategy 350
 - A. Principle 1: based in law and legal standards 350
 - B. Principle 2: prioritize those most in need and ensure equality 354
 - C. Principle 3: comprehensive and whole-of-government 357
 - D. Principle 4: rights-based participation 360
 - E. Principle 5: accountable budgeting and tax justice 362
 - F. Principle 6: human rights-based goals and timelines 364
 - G. Principle 7: accountability and monitoring 367
 - H. Principle 8: ensuring access to justice 369
 - I. Principle 9: clarify the obligations of private actors and regulate financial, housing and real estate markets 371
 - J. Principle 10: implement international cooperation and assistance 373
- V. Conclusions and recommendations 376

I. Introduction

1. We are at a critical moment. Globally, housing conditions are fraught. Homelessness is on the rise, including in affluent countries; forced evictions continue unabated; in the absence of affordable housing options, increasing numbers of individuals and families resort to living in informal settlements without secure tenure or basic services; climate change-related disasters and responses are displacing poor communities; resource extraction is forcing indigenous peoples from their culturally significant or historic lands; and housing in many cities is simply unaffordable even for the middle class. What is perhaps most worrying of all is that these assaults on dignity and life are being accepted as fixed features of a new global economic order.
2. States have recognized these conditions as unsustainable and tantamount to violations of multiple human rights, and have responded appropriately. Through the 2030 Agenda for Sustainable Development they have, en masse, committed to ensuring access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services by 2030. Furthermore, through the New Urban Agenda, States have committed to housing policies that support the progressive realization of the right to adequate housing for all; that address all forms of discrimination and violence and prevent arbitrary forced evictions; and that focus on the needs of the homeless, persons in vulnerable situations, low-income groups and persons with disabilities, while enabling the participation and engagement of communities and relevant stakeholders.¹⁾ In the New Urban Agenda, States have united around an inclusive vision of human settlements, affirmed the need to recognize the social function of land and housing and committed themselves to promoting diverse tenure types, a wide range of housing production options and people-centred approaches.
3. This begs the question: how will States translate these lofty commitments into something practical that can transform housing systems so that they ensure access for all to safe, affordable and adequate housing? The answer lies in the statement by the Secretary-General that these commitments are “unequivocally anchored in human rights”.²⁾

1) See General Assembly resolution 71/256, annex, para. 31.

2) See A/HRC/34/25, para. 4.

4. If the historic commitments made through the Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda are to be taken seriously, each State must design and implement a human rights-based housing strategy. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights has made it clear that this is a central obligation with respect to the right to adequate housing,³⁾ because it is through the development and implementation of human rights-based strategies that the right to housing can be achieved.

II. What is a housing strategy?

5. In the present report, the term “housing strategy” (or “action plan”) is distinguished from “housing policies”.
6. Generally, a housing policy is composed of a number of programmes that address current housing issues, including homelessness, social housing supply or access to housing in the private market. Housing programmes are often operated by a single authority, a statutory agency or different levels of government.
7. Housing strategies operate at a higher level than housing policy and programmes and are based on a vision of structural change that is required over time. A strategy coordinates a wide range of laws, programmes, policies and decisions to address housing needs that, when taken together, create a housing system. The aim of a housing strategy is not only to provide housing, but also to address gaps and inequalities in existing systems. It provides opportunities to review and change policies and programmes to ensure their efficacy and challenges the stigmatization, marginalization and discrimination that lies behind failures of housing systems. A housing strategy must engage a multiplicity of allocated responsibilities and jurisdictions of various levels of government and departments.
8. To meet the commitments of the 2030 Agenda, a housing strategy must ensure that no one is left behind. In other words, it must aim to change societies in which significant numbers of people are deprived of the right to adequate housing, into societies in which everyone has access to adequate housing and in which housing is a means to ensure dignity, security and inclusion in sustainable communities.

3) See Committee on Economic, Social and Cultural Rights general comment No. 4 (1991) on the right to adequate housing, para. 12.

III. The value of a human rights-based housing strategy

9. Governments and other actors frequently ask about the value of using a human rights framework in the area of housing policy. The Special Rapporteur has identified the following factors that make a human rights framework critical to the effectiveness of housing strategies.

Human rights problems must be identified and addressed as such

10. The lived experience of homelessness and inadequate housing challenges the very core of what it means to be human, assaulting dignity and threatening life itself. It is these experiences that make homelessness and inadequate housing violations of human rights and not merely programme failures.

Human rights change the way Governments interact with people

11. Those who are homeless or living in inadequate housing are traditionally regarded as recipients, beneficiaries or “objects” of government or charitable programmes. When recognized as rights holders, however, they are active subjects, empowered to engage and be involved in decisions affecting their lives and the enjoyment of their rights. This means they can assist in ensuring strategies are responsive to their lived experiences and are thus more effective.

Human rights help to identify gaps and structural weaknesses in housing systems and programmes

12. Those who are homeless or living in inadequate housing are uniquely situated to identify shortcomings or problems in housing policies and programmes. By recognizing the expertise of rights holders, a human rights framework acts as an ongoing corrective mechanism through which to reassess the components of housing strategies with a view to ensuring that no one is left behind and that progress is continuously achieved.

Human rights clarify decision-making and accountability

13. International human rights law is very clear regarding who is accountable to whom: all levels of government are accountable to people, particularly marginalized and vulnerable groups. Human rights make it clear that, while ensuring access to adequate housing for all involves many actors, it is in fact a legal obligation of States to be both a key actor and a regulator of private actors.

Human rights have primacy over other laws and provide a framework for governance and all decision-making

14. Human Rights apply to a broad range of policies and programmes, bringing coherence and coordination to multiple areas of law and policy through a common purpose and shared set of values. They are responsive to context and specific circumstances while at the same time incorporating universal norms.

Human rights are transformational

15. Human rights claims identify systems, structures and barriers that obstruct the realization of the right to housing and create change by ensuring effective remedies. The right to housing defines obligations of States both in the present and over time; it commands a vision and a process through which the right to housing is realized. Human rights are necessary to achieve the change that is necessary for goals such as those in the 2030 Agenda to be achieved.

IV. Key principles of a rights-based housing strategy

A. Principle 1: based in law and legal standards

16. The right to housing should be recognized within housing strategies as a legal right, subject to effective remedies. Rights-based housing strategies should be based in legislation that recognizes the right to adequate housing in all of its dimensions. In addition to relying on constitutional or legislative recognition of the right to housing, strategies should reference and adhere to the right to housing as it is guaranteed in international human rights law.

17. Strategies must map a process through which the right to housing will be fulfilled within a reasonable time frame. Provisions are required to ensure not only entitlements in the present (immediate obligations) but also action-oriented obligations over time (progressive realization obligations).

18. Strategies must eliminate homelessness. A State is seen to be in violation of international human rights law if any significant portion of the population is deprived of access to basic shelter or housing. Addressing homelessness is therefore an immediate obligation. A State must make every effort to use all available resources to satisfy the obligation to eliminate homelessness as a priority.⁴⁾

19. Forced evictions constitute a gross violation of human rights. Preventing and halting them must be considered an immediate and prioritized obligation. Only in the most exceptional circumstances and after all alternatives have been explored can forced evictions be carried out. In these circumstances, relevant principles of international law must be strictly followed, including by ensuring that adequate alternative housing is chosen freely by affected communities. The Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement clarify these obligations.⁵⁾

20. The obligation to progressively realize the right to housing is found in article 2 (1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights has stated in paragraph 14 of its general comment No. 4 (1991) on the right to adequate housing that, for a State to meet this obligation, it must demonstrate that, in aggregate, the measures being taken are sufficient to realize the right for every individual in the shortest possible time in accordance with the maximum of available resources. In rights-based housing strategies, States are obliged to ensure that measures taken to implement the right to housing are deliberate, concrete and targeted towards the fulfilment of the right; that policy options are consistent with the right; and that the maximum available resources have been allocated to those ends. Housing strategies should establish which obligations are achievable in the present and which can only be implemented within a reasonable period of time. Differences in capacity between States means that a future obligation in some might be an immediate obligation in others.

4) See Committee on Economic, Social and Cultural Rights general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties' obligations, para. 10.

5) See A/HRC/4/18, annex I.

21. Strategies must outline the obligations concerning the right to housing. These include the obligations of States to respect (not to encroach), protect (prevent interference by third parties) and fulfil (promote and facilitate access to and provide housing or assistance where needed). Because the obligation to fulfil is assessed relative to available resources and other factors, it is the most difficult to define in universal terms. However, it is central to housing strategies, since they map out the means through which the right to housing will be fulfilled.⁶⁾
22. Rights-based housing strategies should draw on the right to housing not only as a set of legal standards, but also as a transformative vision and a call to action. This vision motivates local and national governments, social movements and communities around the world to act. Strategies must be “living documents” that evolve and respond as new challenges arise, and new voices are heard.

In practice

23. Different legal traditions and policy contexts allow for a range of articulations of the right to housing. Many national constitutions now recognize it explicitly; others affirm governments’ responsibility to adopt policies to promote or ensure access to housing. Elsewhere, courts have adopted inclusive interpretations of other constitutional rights, such as the right to life, to guarantee the right to housing. Some States rely primarily on legislation to protect the right to housing.
24. Strategies may rely on courts to play an important role in clarifying obligations emanating from the right to housing. In India, after reviewing evidence of the effect of cold weather on the health of homeless persons, the Supreme Court found a violation of the right to life and ordered the construction of shelters.⁷⁾

6) For more on respect, protect and fulfil see: International Commission of Jurists, Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights (Maastricht, 26 January 1997). Available from www.refworld.org/docid/48abd5730.html.

7) See People’s Union for Civil Liberties v. Union of India & Others, Supreme Court of India, Civil Petition No. 196 (2001).

25. In Nigeria, affected communities have successfully argued that forced evictions constitute a violation of the constitutional right to dignity.⁸⁾ The High Court in Abuja has stated that the right to housing should not be construed narrowly to mean having a roof over one’s head but should be viewed broadly as a right to live somewhere in relative peace, security and dignity. It also indicated that governments have a responsibility to create housing policies to enhance those values.⁹⁾
26. The Constitution of Uruguay guarantees the right to a decent home, which is given effect in a five-year housing plan for the period 2015-2019.¹⁰⁾ The plan draws on the right to the city and the comprehensive definition of adequate housing as contained in general comment No. 4 which addresses, for example, issues of discrimination and socio-spatial segregation.
27. The Housing (Scotland) Act 1987 embraces the immediate obligation to address homelessness by requiring local governments to provide housing to anyone who is unintentionally homeless, including those facing domestic violence and overcrowded accommodation.¹¹⁾
28. In each of these country contexts, civil society has identified violations of the right to housing and continues to advocate for its more effective implementation. This suggests that constitutional and legislative protections of the right to housing may not always be sufficient.¹²⁾

8) See Akakpo Agemo & Ors. v. Attorney General of Lagos State & Others, High Court of Lagos State (26 January 2017). Available from <https://static1.squarespace.com/static/535d0435e4b0586b1fc64b54/t/58947fc686e6c0558d87e37e/1486127074123/170126+Ruling++Akakpo+Agemo+%26+Ors+v+LASG+%26+Ors.pdf>.

9) See Chief Jacob Obor & Others v. Federal Capital Development Authority & Others, High Court in Abuja (2 February 2017). www.fcthighcourt.gov.ng/download/main%20judgement/2017_judgements/1st_quarter/court_23_hon._justice_a_i_kutigi/CHIEF-JACOB-OBOR-13-ORS-V.-F.C.D.A-3-ORS-TITLE-TO-LAND-DEMOLITION.pdf.

10) Available from www.anv.gub.uy/archivos/2016/02/PLAN_QUINQUENAL_DE_VIVIENDA_2015_2019.pdf.

11) See Fiona King, “Scotland: Delivering a Right to Housing”, in *Journal of Law and Social Policy*, vol. 24 (2015), p. 158.

12) See for example www.justempower.org; and https://scotland.shelter.org.uk/get_involved/campaigning/homelessness_far_from_fixed.

B. Principle 2: prioritize those most in need and ensure equality

29. The right to equality and non-discrimination must be protected in all aspects of housing strategies. Guaranteeing these rights and ensuring effective remedies are immediate obligations.
30. Strategies must assess which communities and populations are in most desperate need or living in the most hazardous conditions and address their circumstances in a human rights compliant manner.¹³⁾
31. The needs of communities in areas prone to disaster and flooding, such as along river banks and waterfronts, must be prioritized. States must ensure that disaster prevention development plans, such as the building of embankments or flood channels, do not unnecessarily uproot communities and households. “Peoples plans” for relocation and strategies for protection against disasters should be given priority.
32. Strategies must ensure that communities have the resources and technical capacity to build housing that can withstand extreme weather events, earthquakes and other disasters, drawing on local and indigenous expertise and capacities where possible.
33. Strategies must prevent housing systems themselves from sustaining and increasing socioeconomic inequality and exclusion. They must recognize and address the close association between laws and government policies that position housing as a commodity, and the unaffordability of housing for those in the lowest income brackets, leading to growing homelessness and displacement and increased concentration of wealth.
34. For housing strategies to be effective, they must address not only housing need, but also the structural causes underlying the need. “Housing first” programmes, for example, may reduce homelessness among persons with disabilities, but they need to be supplemented by adequate social protection programmes, barrier-free design, access to affordable housing options and measures to ensure that persons with disabilities are reasonably accommodated by housing providers.
35. The right to equality must be understood substantively. This means much more than ensuring equal access to existing housing. It requires positive measures to undo the effects of discrimination and exclusion. States should refer to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights general comments No. 16 (2005) on the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights and No. 20 (2009) on non-discrimination in economic, social and cultural rights, to ensure that strategies are consistent with substantive equality and its application.

13) E/C.12/2007/1, paras. 4, 8 (f) and 13(b).

36. Housing strategies should identify groups that suffer housing disadvantages and should address the particular barriers they face. These groups include: women; persons with disabilities; people living in poverty; migrants; racial and ethnic minorities; indigenous peoples; youth; older persons; lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons; and people who are homeless or living in informal settlements. They should ensure that legal protections from discrimination are effectively enforced in the housing sector and that housing status — including homelessness — and social and economic situation are recognized as prohibited grounds of discrimination.¹⁴⁾
37. Women’s equal right to housing must be ensured in all aspects of housing strategies. This includes addressing women’s distinct housing experiences, including discrimination with respect to land, property and inheritance, violence against women and the disproportionate impact on women of forced evictions, inadequate water and sanitation and pervasive poverty.
38. Strategies should address the legacy of colonization and the systemic housing inequality and dispossession experienced by indigenous peoples. This requires specific measures led by indigenous peoples based on their right to develop their own housing priorities and strategies.¹⁵⁾
39. Strategies should additionally recognize and be responsive to the unique housing experiences that result from intersectional and compound discrimination. For example, women with disabilities are more susceptible to violence in the home and less likely to have access to shelters or alternative accommodation, and women with physical disabilities may suffer particular hardship when water and sanitation facilities are not nearby.
40. Strategies should be responsive to emerging issues of marginalization, discrimination or xenophobia and address stigmatization and hatred. The increasing number of people on the move raises a particular challenge in this respect. Housing strategies must ensure the right to housing of migrants, regardless of documentation. The draft guidelines on migration produced by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) provide guidance on these obligations.¹⁶⁾

14) See general comment No. 20.

15) See the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

16) Available from www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx.

In practice

41. In many cases, although strategies claim to prioritize those most in need, they impose requirements that serve to disqualify them. For example, requirements such as cash down payments, personal identification, documentary proof of title or zoning approval, or historical occupancy, all act as barriers to many people in need of adequate housing.
42. In Afghanistan, a microfinance project provides small home improvement loans to low-income residents for renovations and upgrading. Originally the programme required residents to show documentary proof of title to their lands. However, in order to eliminate this barrier, alternative forms of proof are now accepted, such as the testimony of neighbours.¹⁷⁾
43. In Uganda, the 2016 housing policy¹⁸⁾ recalls the country's colonial past and the historical housing policy that only addressed the needs of Europeans while segregating Africans to the peripheries of urban areas. The current policy aims to ensure access to adequate housing for vulnerable groups, challenges stigmatization and discrimination, particularly of the 2 million persons living with HIV/AIDS, and addresses gender as a cross-cutting issue requiring measures to ensure women are involved in the design, formulation and implementation of housing projects and programmes.
44. In the city of Medellin, Colombia, a new transportation system targeted areas with the lowest quality of life. The system connects informal settlements to the city by cable car.¹⁹⁾
45. As a measure to give effect to constitutional human rights provisions including dignity of the person, Portugal has adopted a multi-pronged action plan to eliminate homelessness by 2023 based on principles of non-discrimination and equality. The Strategy will include an interministerial commission that oversees the implementation of the strategy.

17) Information on file with the Special Rapporteur from the European Microfinance Award 2017.

18) Available from <http://mlhud.go.ug/wp-content/uploads/2015/10/National-Housing-Policy-May-2016.pdf>.

19) See <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/ds2/stream/?#/documents/47914/page/1>.

46. Organizations in Europe have recently partnered to develop a “homeless bill of rights” to raise awareness of the discrimination and inequality experienced by homeless persons and to urge cities to recognize their rights to use public spaces, have access to basic sanitary facilities and carry out practices necessary for survival.²⁰⁾
47. In England, under the Homelessness Reduction Act 2017, local governments are required to carry out a homelessness review, adopt a homelessness strategy and provide housing to those deemed to be a priority. Also, under the Equality Act 2010, social housing providers and all local governmental authorities in England are required to comply with the “equality duty” to adopt measurable equality objectives.

C. Principle 3: comprehensive and whole-of-government

48. Rights-based housing strategies must ensure that all dimensions of the right to adequate housing are addressed in diverse contexts. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights has defined the right to adequate housing as the right to live in security, peace and dignity. Within that broad definition, the Committee has identified seven key features of adequate housing in its general comment No. 4: legal security of tenure; affordability; habitability; availability of services; accessibility; location; and cultural adequacy. Other dimensions of “adequacy” have been articulated to ensure coverage, for example, of the housing experiences of persons with disabilities and women.²¹⁾
49. Each component of adequacy gives rise to particular obligations. For example, affordability requires measures such as rent regulation, housing subsidies, access to credit, and measures to prevent speculation; access to services requires the provision of water and sanitation, childcare and health services; and security of tenure requires a host of measures, such as strengthening diverse tenure forms — for example, formal/informal, individual/collective, customary, rental/ownership — prioritizing in situ solutions and combating discrimination on the basis of tenure, which are explained in the guidelines on security of tenure for the urban poor.²²⁾

20) See Fondation Abbe Pierre, Housing Rights Watch, FEANTSA, “Template for a homeless bill of rights”. Available from www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Template%20Homeless%20Bill%20of%20Rights%20EN.pdf.

21) See A/72/128, paras. 8-32; and A/HRC/19/53, paras. 12-13.

22) See A/HRC/25/54, A/HRC/4/18 and A/72/128.

50. Strategies should address all issues that have a significant impact on the right to housing, including land-grabbing, speculation, privatization, predatory lending, environmental degradation and vulnerability to floods, fires or earthquakes.
51. Housing strategies must engage multiple programmes, policies and spheres of government. They must ensure coordination among a host of areas from income support and land use to social housing programmes to finance.
52. Housing strategies must also engage multiple levels of government, from the local to the national, drawing on the strengths of each. The responsibilities of each level of government need to be delineated and clearly linked to human rights obligations.
53. A number of approaches can be taken to coordinate the multiple spheres and levels of government that must be engaged in rights-based housing strategies. A lead ministry or department may be assigned to coordinate. Intergovernmental agreements should recognize shared obligations and clarify responsibilities. Where there is uncertainty regarding who has jurisdiction or responsibility, action should be taken first to protect the right at stake, after which time disputes may be considered and resolved.
54. Strategies must address the needs of diverse populations wherever they live — in urban, rural or peri-urban areas — regardless of their tenure status and including those who have been displaced or who have lost housing because of conflict or disaster.
55. Strategies must engage diverse actors whose actions may affect the right to adequate housing, including not only governments but also private actors, international financial and investment agencies, and bilateral and multilateral donors.

In practice

56. Many national housing strategies have adopted a rights-based framework in some respects but have lacked comprehensiveness and, on that account, have been less effective.
57. In France, for example, the national law enacted in 2007 on the enforceable right to housing (“Droit au Logement Opposable” or “DALO”) entitles any French citizen or an individual with a right of residence/ residence permit who lacks adequate housing to appeal for priority housing.²³⁾ Some 100,000

23) See Julie Clauzier, “The DALO law: a step towards making the right to housing a reality”, 6 July 2017. Available from www.housingrightswatch.org/content/dalo-law-step-towards-making-right-housing-reality.

households have been granted housing in the 10 years since the law came into force.²⁴⁾ Although the “DALO” law affirms the right to housing, it has failed to address key systemic issues and causes of homelessness, such as inadequate housing supply in cities and exclusion of migrants, and has failed to ensure that the most vulnerable benefit from the “DALO” law. France has indicated it will be introducing a new housing strategy aimed at increasing housing supply, focusing on the most vulnerable and improving living conditions.²⁵⁾

58. In Argentina a multi-stakeholder initiative (“Habitar Argentina”), has been developed, including a comprehensive “National Consensus for Decent Habitat”, with 10 components that include: land policies, redistribution of real estate revenues, universal access to mortgages, participation, due process and access to justice, prevention of forced evictions, rental market regulation and access to social infrastructure.²⁶⁾
59. In Ireland, a cross-Government plan entitled “Rebuilding Ireland” has been developed to engage local governments and voluntary sectors. A cabinet committee on housing, chaired by the Prime Minister, has been charged with overseeing the implementation of the plan.²⁷⁾
60. Rwanda has the world’s fastest urbanization rate and large discrepancies between income levels and the cost of living, with 90 per cent of the population unable to afford a formal housing unit. To address those conditions, the National Housing Policy (2015) and Informal Urban Settlement Upgrading Strategy (2017) recognize housing as a basic human right, assign clear areas of responsibility to a range of authorities and levels of government with “cross-sectoral and cross-hierarchy coordination” and consider different frameworks for the “integration of civil concerns”.²⁸⁾

24) See Jean Michel David, “The DALO law is 10 years old”, 26 June 2017. Available from www.housingrightswatch.org/content/dalo-law-10-years-old.

25) See Government of France, “The Government’s Housing Strategy”. Available from www.gouvernement.fr/en/the-government-s-housing-strategy.

26) Available in Spanish only from www.consensohabitar.org.ar/ and www.cels.org.ar/web/publicaciones/consenso-nacional-para-un-habitat-digno-diez-propuestas-de-politicas-publicas.

27) Rebuilding Ireland, Action Plan for Housing and Homelessness, July 2016. Available from http://rebuildingireland.ie/Rebuilding%20Ireland_Action%20Plan.pdf.

28) See Centre for Affordable Housing Finance in Africa, 2017 Yearbook (Johannesburg, 2017), p. 213. Available from http://housingfinanceafrica.org/app/uploads/2017_CAHF_YEARBOOK_14.10-copy.compressed.pdf.

D. Principle 4: rights-based participation

61. Rights-based housing strategies must firmly commit to ensuring meaningful participation of affected persons at every stage, from design to implementation to monitoring. Participation is central to human rights-based housing strategies because it challenges exclusion and silencing. Strategies must recognize that violations of the right to housing and other human rights emanate from failures of democratic accountability to people.
62. Rights-based participation should be distinguished from consultation. In consultations, governments may solicit input, but decision-making continues to rest with Governments, and often disregards contributions received from relevant constituencies. Rights-based participation emerges from community action and is led by rights holders who identify what is lacking and what needs to change. Governments must respond accordingly.
63. Housing strategies should include specific participatory mechanisms to oversee their implementation, such as housing councils, commissions, committees or panels. It is critical that those who are homeless, living in informal settlements or in grossly inadequate housing be supported to participate in those mechanisms. To ensure effective participation, technical support and expertise must be made available drawing on local capacities where possible. Methods of communication and interaction should be accessible and respect community practices.
64. Participation of indigenous peoples in housing strategies and planning must be implemented in a manner that is consistent with the Declaration on the Rights of Indigenous Persons and the International Labour Organization Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), including the requirement of free, prior and informed consent, as well as in a manner consistent with other national foundational or constitutional agreements between indigenous peoples and their Governments.
65. Special attention must be paid to ensuring the participation of vulnerable groups who might not otherwise be able to participate owing to discrimination or marginalization, such as: women; people who are homeless; lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons; representatives from informal settlements; racial, ethnic and cultural minorities; migrants; older persons; and young persons. Special measures to ensure effective participation of persons with disabilities should comply with the standard of full and effective participation and inclusion, articulated in article 3 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

66. Those affected by displacement must be empowered to make decisions regarding alternative land and housing.²⁹⁾ At the local level, participation rights should translate into community control of housing development and of upgrading of informal settlements by residents themselves.
67. Local governments have a critical bridging role to play in supporting participation because they are often best situated to engage directly with local communities and bring their concerns into local governance, intergovernmental negotiations and national level strategies.³⁰⁾

In practice

68. In establishing a framework for dialogue between local governments and communities affected by eviction and displacement, the South African Constitutional Court has developed the concept of “meaningful engagement”, where the parties make decisions together based on compliance with the right to housing.³¹⁾
69. In Angola, the Luanda Urban Poverty Programme encourages the participation of civil society in developing and supporting “resident area development organizations” to engage with local governments on planning and infrastructure.³²⁾
70. Thailand has implemented a unique model of rights-based participation in housing upgrading programmes. It provides financial and technical support for communities to negotiate for land, develop city-wide plans, provide infrastructure and manage all aspects of upgrading projects.³³⁾

29) See A/HRC/4/18.

30) See A/HRC/28/62.

31) See L. Chenwi and K. Tissington, “Engaging meaningfully with government on socioeconomic rights: A focus on the right to housing” (University of the Western Cape, 2010), p. 10. Available from https://docs.escr-net.org/usr_doc/Chenwi_and_Tissington_-_Engaging_meaningfully_with_government_on_socio-economic_rights.pdf.

32) See <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=10266&catid=34&typeid=73&SubMenuID=69>.

33) See N. Castanas et al., “Leave no one behind” (working paper, December 2016). Available from http://www.achr.net/upload/downloads/file_12012017132717.pdf.

71. Indigenous peoples' right to culturally appropriate housing has frequently been violated because they have been denied participation and control over the design and production of their own housing. In Chile, for example, even something as simple as ensuring that doors face the sunrise, essential for any Mapuche home, has been neglected in housing built for those communities. New social housing architecture in Chile has incorporated design inspired by the Mapuche "ruka" dwellings, made from tree trunks and branches.³⁴⁾
72. Participation in housing strategies may also lead to more effective engagement in democratic politics. In the run-up to the 2017 gubernatorial elections in Jakarta, civil society negotiated a "political contract" with one of the candidates that included a demand for a human rights-based housing strategy inclusive of urban plans to regularize "kampungs" (informal settlements) and an affordable housing programme. Many voters turned out from the kampungs to support the candidate and the contract is being implemented.

E. Principle 5: accountable budgeting and tax justice

73. Strategies will not be successful if governments fail to allocate reasonable budgets and resources for their implementation. Housing strategies must include both short- and long-term commitments of adequate resources.
74. Budgeting for housing strategies should comply with the standard of "maximum of available resources" and "all appropriate means", as in article 2 (1) of the Covenant. Accountability to this standard includes an obligation to make reasonable expenditures to address housing need and an obligation to secure available resources through reasonable taxation and other measures.
75. Gender-responsive budgeting processes should be put in place whereby national and local budgets are analysed in terms of their differing impacts on the housing experiences of women and fiscal decisions are taken that promote women's housing equality.
76. Participatory budgeting processes can play an important role in ensuring a focus on human rights standards, ensuring that adequate resources are allocated to meet stated goals and timelines and due consideration is given to the needs of marginalized groups.

34) See article by M. Ayenao Lagos, available in Spanish only from http://revistaplano.uc.cl/wp-content/uploads/Articulo_Margarita_Ayenao.pdf. See also article dated 10 December 2013 on ruka dwellings, available from <https://www.archdaily.com/456299/ruca-dwellings-undurraga-deves-arquitectos>.

77. Strategies must ensure that sufficient funds, taxation provisions or other means of securing resources are made available to local and subnational governments where they are allocated housing responsibilities.
78. Strategies must commit to addressing tax avoidance and loopholes in the housing and real estate sectors. Tax avoidance in housing systems constitutes a massive loss of revenue that should be made available for realizing the right to housing.
79. Housing strategies should commit to carrying out the necessary taxation reforms to ensure that taxation promotes rather than undermines the fulfilment of the right to housing. For example, speculators and investors in luxury housing should be subjected to higher taxes and profits made by private owners resulting from rezoning or from public investment in infrastructure should be recovered and directed towards public purposes. Other tax strategies are identified in the Special Rapporteur's report on the "financialization of housing".³⁵⁾
80. Additional tax revenues derived from the elimination of tax loopholes and from more progressive taxes on the wealthy should be retrieved for the production of affordable housing, subsidies for low-income households, the creation of land banks and other resources to support housing strategies.
81. In many States, homeowners are given preferential tax treatment in comparison to renters, contributing to growing socioeconomic disparities. Strategies should review and address such disparities.
82. Tax systems should adopt measures to ameliorate systemic patterns of discrimination, such as by providing tax incentives to women to register as owners of land or housing in societies where title is usually accorded to men.
83. Housing strategies should be integrated with measures to combat corruption and ensure rigorous oversight of public-private partnerships and contracts for housing production and management.
84. The establishment or expansion of large multinational corporations, particularly technology industries, in cities or neighbourhoods can put excessive pressure and demands on existing housing markets. Mechanisms should be explored to ensure that these businesses contribute resources to assist in meeting heightened housing demand.

35) A/HRC/34/51.

In practice

85. In Kenya, where participation in public financial management is included in the Constitution, participatory budgeting is being tested to implement the provision. The initial results indicate greater participation, particularly by women, and budget allocations have shifted to a focus on upgrading facilities rather than flagship projects.³⁶⁾
86. Singapore has been more successful than other States in controlling financialization. It imposes an 18 per cent property sales tax and an additional buyer stamp duty on wealthy property owners and investors, with revenues used to subsidize homeownership of low-income individuals.³⁷⁾
87. In Vancouver, Canada, a housing strategy has been introduced that includes a tax on vacant housing, differential property tax on luxury residential housing, a “flipping” tax, a speculation tax, restrictions on property ownership by non-permanent residents and measures to recoup increased real estate values resulting from rezoning.³⁸⁾
88. In Taiwan Province of China, residential property owners are taxed 15 per cent on the sale price of their property if they sell it within one year of purchase and 10 per cent if sold within two years. In New Zealand, the Government’s ‘bright-line test’ requires people selling a rental house bought less than two years before it is sold, to pay income tax on any sale profit.³⁹⁾

F. Principle 6: human rights-based goals and timelines

89. Rigorous human rights-based goals and timelines are required to ensure that housing strategies move as expeditiously as possible toward the goal of adequate housing for all and realize the right for every individual in the shortest possible time in accordance with the maximum of available resources.⁴⁰⁾

36) See <http://blogs.worldbank.org/governance/citizen-engagement-kenya-law-practice>.

37) See Sock-Yong Phang and Matthias Helbie, “Housing policies in Singapore”, Asian Development Bank Institute Working Paper No. 559 (Tokyo, 2016). Available from www.adb.org/sites/default/files/publication/181599/adb-wp559.pdf.

38) See <http://council.vancouver.ca/20171128/documents/rr1appendixa.pdf>.

39) See <http://www.ird.govt.nz/technical-tax/legislation/2015/2015-111/leg-2015-111-ta-bright-line.html>.

40) See general comment No. 3, para. 9; and general comment No. 4, para. 14.

90. Goals and timelines should be reasonable. They should not be so ambitious as to be unachievable, but they must reflect the urgency of addressing violations of human rights. States must adapt goals and timelines in housing strategies to ensure that they will achieve the outcomes to which they have committed in the 2030 Agenda and the New Urban Agenda.

91. Goals and timeliness within housing strategies must be understood as human rights obligations. Failures to meet such goals and timelines have severe consequences for those who are living in unacceptable housing conditions and, unless justified by unforeseen events or circumstances, constitute violations of human rights for which States should be held accountable.

92. Goals and timelines may be developed on the basis of three types of human rights indicators, as identified by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights:⁴¹⁾

- (a) “Process indicators” provide information on what has been delivered within a period of time. This could include the number of housing units funded and built, the number of in situ upgrades completed or the value of shelter subsidies allocated;
- (b) “Outcome indicators” assess results in terms of the experience of rights holders. They rely on both quantitative data, such as the number of households with water and sanitation, and qualitative information, capturing lived experience and including direct testimony, photography, videos and social media sources;
- (c) “Structural indicators” measure the extent to which the components of the right to housing, such as affordability or security of tenure, are subject to legal protections and effective remedies. Structural indicators should include assessments of the impact of legal protections on the ground and the extent to which access to justice and effective remedies is actually available for marginalized groups.

93. Strategies must ensure that adequate data on programme beneficiaries (process), housing conditions (outcome) and access to justice (structural) is collected and disaggregated by race, ethnicity, disability, age, gender and other relevant characteristics.⁴²⁾

94. Independent goals and timelines should be established for particular groups, regions and locations. For example, housing strategies should measure the provision of housing for street children and young people and of community-based housing for persons with disabilities.

41) See OHCHR, Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation (New York and Geneva, 2012), pp. 34-42. Available from http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf.

42) See general comment No. 20.

95. Goals should address systemic issues such as stigmatization, racial divides, unequal provision of services and transportation, land acquisition and loss of agriculture.
96. It is critical that definitions used for the purposes of setting goals and assessing progress be informed by lived experience. For example, “affordability” must be defined in a manner that accounts for income levels of those living in extreme poverty, of persons with disabilities who may have additional living expenses or of older persons with medical expenses.
97. Housing strategies should not become so driven by statistics alone as to lose touch with the basic human rights values on which goals are based. Striving to meet numerical targets should not discourage authorities from addressing more complex needs or from responding to emerging issues as they arise. Meeting goals and timelines should always be informed by the broader purposes of human rights-based housing strategies.

In practice

98. Though many States and local governments have committed to ending homelessness, successes are few and far between. The city of Medicine Hat, in Alberta, Canada, proclaimed in 2015 that it had ended homelessness, by which it meant that no one there lived in a homeless shelter for more than 10 days before being allocated permanent housing. In Spokane, United States, a plan was adopted to end chronic homelessness by 2017 and family homelessness by 2018. The plan is based on the belief that access to housing is a basic human right. However, the goal has not been achieved.
99. In Finland, the first phase of the 2008-2015 strategy to eliminate homelessness included a goal to build 1,250 new dwellings and supported housing units in 10 cities. That goal was exceeded by almost 300 units, but the strategy fell short of its preliminary objective of reducing homelessness by 50 per cent (reducing it instead by 28 per cent). During that period, Finland was the only country in Europe to reduce homelessness. The second phase of the strategy was adjusted to address structural causes of homelessness and broaden its reach while providing housing for those in immediate need. It includes services for homelessness prevention, addresses hidden homelessness and includes housing targeted at young people and asylum seekers.⁴³⁾

43) See N. Pleace, “The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness?”, in *European Journal of Homelessness*, vol. 11, No. 2 (December 2017).

100. In 2008, Cabo Verde introduced a national housing programme entitled “homes for all” designed to deliver 8,400 housing units to reduce the housing deficit by 20 per cent by 2013. The target was reduced to 6,010 units in 2011 after the International Monetary Fund pressured the Government to reduce expenditure on the programme. Financial institutions were also unwilling to provide mortgages to low-income beneficiaries largely working in the informal sector, who were intended to be the primary beneficiaries of the programme.⁴⁴⁾

G. Principle 7: accountability and monitoring

101. Effective monitoring of the implementation and outcomes of housing strategies is a firm obligation of States.⁴⁵⁾
102. A designated monitoring body should be mandated to assess the ongoing effectiveness of the housing strategy, identify failures or shortcomings, recommend necessary changes and hold Governments and other actors accountable. Whether it is a commission, a housing ombudsperson, a housing advocate or a national or regional human rights institution, the designated body must be independent of Government, provided with adequate financial resources and free to express opinions and make recommendations on policy and legislation.⁴⁶⁾
103. Monitoring bodies may also be mandated to provide independent information on compliance with the right to housing to international or regional human rights bodies or to participate in hearings before domestic courts or human rights tribunals in relevant cases. They may also be responsible for monitoring the implementation of recommendations or remedial orders emanating from those bodies.
104. Monitoring bodies should also have the authority and resources to visit affected communities, conduct hearings into systemic issues or into reported problems and benefit from the knowledge of those who are experts by experience.

44) See A/HRC/31/54/Add.1. See also www.expressodasilhas.sapo.cv/economia/item/49517-fmi-aconselhou-fim-do-casa-para-todos-ha-quatro-anos (available in Portuguese only).

45) See general comment No. 20, para. 11.

46) See Committee on Economic, Social and Cultural Rights general comment No. 10 (1998) on the role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights, para. 3.

105. Monitoring should include the use of human rights indicators, review progress in relation to agreed goals and timelines and consider all relevant data. Data should be disaggregated based on group characteristics and be fully inclusive of people on the move as well as those who are homeless or living in informal settlements.
106. Reviews of housing strategies conducted by affected communities, civil society organizations, the media and human rights organizations should also be considered in assessing progress and addressing concerns.

In practice

107. In Spain, the Ombudsman has the authority to make recommendations to public authorities and the legislator and may generate or propose modifications to legislation. The ombudsman analysed the causes of the mortgage crisis in Spain and its consequences for vulnerable groups and made extensive recommendations.⁴⁷⁾
108. In Canada, the National Housing Strategy includes a provision for a federal housing advocate responsible for hearing the experiences of vulnerable groups regarding systemic barriers to adequate housing.⁴⁸⁾
109. In Peru, the Ombudsman intervenes in situations that affect or restrict people's access to housing. For example, it recommended that the metropolitan municipality of Lima adopt a relocation plan for the urban indigenous Shipibo-Conibo people of the Cantagallo community who were living in a dump. As a response, the Ministry of Housing, Construction and Sanitation announced the construction of housing units for the families, with an investment of 23 million soles.⁴⁹⁾

47) See www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/06/Ndp_hipotecas_en.pdf.

48) See "Canada's National Housing Strategy" (Ottawa, 2017). Available from www.placetocallhome.ca/pdfs/Canada-National-Housing-Strategy.pdf.

49) Submission of the Peru Ombudsman for the present report, p. 6.

H. Principle 8: ensuring access to justice

110. Rights-based strategies must include effective claiming mechanisms that guarantee access to remedies where a violation is found. Such mechanisms can play a vital role in ensuring that housing systems operate inclusively and effectively. They allow marginalized groups to identify unmet housing needs, draw attention to circumstances that have been neglected or ignored and identify laws, policies or programmes that deny access to adequate housing. They provide rights holders with the opportunity to identify appropriate remedies or solutions to their housing problems.
111. Rights-based housing strategies may rely on a variety of means to ensure access to justice.⁵⁰⁾ Courts may be relied upon to hear constitutional claims related to violations of the right to housing or enforce legislation governing housing strategies. Necessary legal assistance and other support must be available to guarantee access to courts and to ensure fair hearings.
112. While ultimate recourse to courts is important, other more accessible claiming mechanisms should also be included in housing strategies. Ombudsman offices, housing commissioners, human rights institutions, community housing councils or housing advocates may be given authority to consider complaints and to require responses by Governments and other relevant actors.
113. It is particularly important that claiming mechanisms be able hear systemic claims and hold all relevant actors accountable. They should be given broad jurisdiction to hear from civil society, engage multiple levels of government and to hold private actors accountable.
114. In the context of housing strategies, access to justice must be broadly conceived. States are held accountable for specific actions, such as forced evictions. They must also, however, be held accountable for violations resulting from failures to progressively realize the right to housing, such as failures to provide basic services to informal settlements within a strategy's designated time frame.

50) See Committee on Economic, Social and Cultural Rights general comment No. 9 (1998) on the domestic application of the Covenant, para. 9.

In practice

115. In France, the “DALO” law establishes amicable settlement procedures and litigation options in the case of a violation. In one case, the Government was fined 12.9 million euros for failing to provide housing in compliance with the law.⁵¹⁾
116. A number of cities have ombudsperson offices that provide complaints procedures for violations of the right to housing. To complement its designation as a human rights city, Seoul created a local committee on human rights and an ombudsperson office to which local residents can take their complaints.⁵²⁾
117. The South African Human Rights Commission has developed a complaints procedure and has a mandate to conduct hearings. After receiving numerous complaints related to the right to housing, the Commission held an investigative hearing into access to housing, local governance and service delivery. The Commission named 10 governments and public bodies as respondents. At its completion, the Commission determined that dominant approaches to housing programming in South Africa were failing to progressively realize the right to adequate housing. The Commission made wide-ranging recommendations to all levels of government and called for “a shift in mind-set of how State departments approach their housing obligations” in order to realize the right to housing as a central component of the right to a dignified life.⁵³⁾

51) See C. Levy-Vroelant, “The Right to housing in France: Still a long way to go from intention to implementation”, in Osgoode Hall Journal of Law and Social Policy, vol. 24 No. 5, p. 102. Available from <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1210&context=jlsp>.

52) See OHCHR, “Implementing the Right to Adequate Housing: A Guide for Local Governments and Civil Society” (Geneva), p. 8. Available from www.uclg-cisd.org/sites/default/files/GuideSubnationalReport_EN.pdf.

53) See South African Human Rights Commission “Investigative Hearing Report: Access to Housing, Local Governance and Service Delivery”, (23-25 February 2015), pp. 19 and 100. Available from www.sahrc.org.za/home/21/files/Access%20to%20Housing%202015.pdf.

I. Principle 9: clarify the obligations of private actors and regulate financial, housing and real estate markets

118. In most countries, the private sector plays a predominant role in the production and provision of housing and related services. Housing strategies are therefore likely to be ineffective if they ignore the significant role of private actors. Relevant private actors range from small-scale landlords to real estate developers and construction companies to multinational corporate landlords, and AirBnB and other short-term rental providers. They also include banks and other financial institutions, international hedge funds and multibillion dollar private equity firms.
119. Despite the fact that housing investment is the largest business sector globally, scant attention has been paid to business and human rights in housing. Housing strategies should include human rights education campaigns directed at investors and landlords or require compulsory training of prospective landlords on their human rights obligations.
120. Housing strategies should meet all of the standards outlined in the Guiding Principles on Business and Human Rights. Access to effective remedies and grievance procedures as outlined in the Guiding Principles should provide a means for affected communities to raise concerns about the effects of activities linked to gentrification, land acquisition and speculation.
121. The Guiding Principles, however, do not provide a comprehensive architecture for the regulation of businesses necessary for the realization of the right to housing. They are largely limited to ensuring the obligations to respect and protect — while housing strategies are centrally focused on States’ obligation to fulfil — the right to housing. Given the reliance on private actors in most housing systems, governments cannot simply ensure that private actors do no harm by, for example, preventing illegal evictions or demolitions. They must also ensure that the actions of private actors and investors are consistent with the State’s obligation to fulfil the right to housing. In that regard, housing strategies may, for example, require investors to produce affordable rather than luxury housing; include a percentage of accessible units for persons with disabilities; or ensure that in situ upgrading is done in accordance with choices made by residents.
122. The challenges posed by the financialization of housing require a significant shift in the way in which States regulate private actors and direct the activities of financial markets. Strategies must affirm the social function of land and housing and adopt measures to curb speculation, stop the production of unneeded luxury housing and prevent the privatization of public land.

123. Strategies should promote and recognize alternative forms of housing investment to combat privatization of land and housing. Community land trusts, collective ownership models and social housing should be prioritized over reliance on private sector investment.
124. Strategies should create mechanisms for rigorous oversight of public private partnerships and other relationships between public authorities and private developers. They must ensure that displacement or land acquisition for “public purpose” is not abused for private gain. Zoning amendments and land use decisions should be subject to independent oversight to ensure transparency, accountability to communities and absence of corruption.
125. Housing strategies should protect and support the informal economic activity on which people rely for livelihoods, including caregivers, domestic workers, street vendors and those who produce or sell goods from their homes.
126. In rural areas, housing strategies should ensure that the right to housing, including the right to water, food security, land and livelihood, are protected from extractive industries and corporate agribusiness, prevent land-grabbing and protect the rights of indigenous peoples in accordance with the United Nations Declaration of the Rights of Indigenous Persons.

In practice

127. In Argentina, the Fair Access to Habitat Law requires large property developments, such as country clubs and gated communities, to relinquish 10 per cent of the land or of the cost of property to be used for social housing. The law also prohibits evictions from informal settlements and allows for an increase in taxes on property when its value increases because of neighbourhood development. The funds collected are applied to upgrade informal settlements and improve precarious housing conditions.
128. In India, parliament passed in 2016 the Real Estate (Regulation and Development) Act to remove unnecessary delays and promote transparency in real estate developments. The law requires the registration of development projects, identifying all individuals and corporations involved. The act is expected to expedite affordable housing projects and improve the accountability of the real estate sector. It does not, however, regulate property speculation or mandate the provision of affordable housing for low-income households as urged by the organization Housing and Land Rights Network.⁵⁴⁾

54) See Housing and Land Rights Network, Housing and Land Rights in India: Submission to Habitat III (New Delhi, 2016). Available from http://hlrn.org.in/documents/Housing_and_Land_Rights_in_India_Report_for_Habitat_III.pdf.

129. Many local governments require developers to ensure that at least a minimum proportion of new housing units are affordable. In Montreal, Canada, 15 per cent of units are required to be affordable, whereas in London, that figure is 25 per cent, and in the Plaine Commune in Paris it is 40 per cent.⁵⁵⁾
130. In Lima, regeneration efforts have been led in the Rimac area through partnerships between community residents’ associations and private developers.⁵⁶⁾ The community associations identify private developers to buy historic houses. The buildings are then reconstructed in order to provide subsidized units to current residents and market-rate units to new buyers.⁵⁷⁾

J. Principle 10: implement international cooperation and assistance

131. Housing strategies are primarily focused on realizing the right to housing within States and ensuring that domestic policies and programmes are designed and implemented to ensure adequate housing for all, in line with commitments made in the New Urban Agenda and the 2030 Agenda. At the same time, however, States must recognize that many of the challenges addressed in housing strategies are global in nature and also require international action.
132. Article 2 (1) of the Covenant recognizes the international dimension of the obligation to progressively realize Covenant rights, stating that States must take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights has recognized that a State is not in compliance with its international human rights obligations with respect to housing where its development assistance has resulted in the violation of the right to housing in another country.⁵⁸⁾ Housing strategies should embrace the international dimensions of the right to housing by strengthening commitments to international cooperation and assistance and facilitating shared action to address global challenges.

55) Submission by United Cities and Local Governments for the present report.

56) Ibid., p. 30.

57) Ibid., p. 31.

58) See E/C.12/DEU/CO/5 para. 11.

133. Rather than facilitating the realization of the right to housing, development assistance often impedes it. Funding continues to be provided for infrastructure projects that result in forced evictions, and to support the financialization of property and housing, which leads to speculation and unaffordability. Instead, innovative models of technical and financial assistance should be adopted to support community-driven in situ upgrading, drawing on models of collective title and cooperative ownership. States receiving development assistance should insist that it be provided in a manner that supports and facilitates the implementation of housing strategies.
134. International financial institutions have frequently imposed deregulation or austerity measures that undermine housing strategies as a condition for loans or projects. States required to borrow from international or regional lenders should negotiate terms and conditions that support their housing strategies and should not accept conditions on loans that would result in violations of the right to housing.⁵⁹⁾ Expedited complaints procedures should be available to contest imposed conditionality that is contrary to human rights obligations.
135. Unprecedented capital flows and the financialization of housing in “global cities” turn housing assets into internationally traded commodities. Housing strategies should ensure transparency and accountability of investment firms and funds, real estate investors and other corporate actors. They should engage with international initiatives such as the United Nations Global Compact to promote investment and business practices consistent with sustainability and the right to housing. They should ensure that national financial institutions, securities and capital markets are regulated in a manner that promotes the right to housing and should push international bodies such as the International Organization of Securities Commissions to develop and promote standards to support the right to housing.
136. International tax havens and lack of transparency in real estate investments deprive governments of resources that would otherwise be available for the implementation of housing strategies. States should work collaboratively on measures such as a global financial register⁶⁰⁾ and those proposed by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)⁶¹⁾ to effectively combat tax evasion and adopt joint strategies to pressure States providing tax havens to cease from doing so.

59) See E/C.12/2016/1, para. 4.

60) See World Inequality Lab, “World Inequality Report 2018” (Berlin, 2017), pp. 15-16. Available from <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-english.pdf>.

61) See OECD, Base Erosion and Profit Shifting, (Paris, 2013). Available from www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf.

137. Multinational corporations in extractive industries, agro-business and real estate destroy and displace housing, livelihood and communities. States should adopt laws to hold transnational corporations that are domiciled or registered within their territory, as well as those that are active within their territory, accountable to the right to housing and other human rights.
138. Many trade and investment agreements allow investors to sue States for new regulatory measures, even if they are necessary to ensure the right to housing. Housing strategies should ensure that such agreements recognize the right to adequate housing and protect any measures adopted to fulfil human rights obligations from challenges by investors. New types of trade and investment agreements that protect and promote the right to housing and other human rights should be negotiated.

In practice

139. In 2013 in Nigeria, during a period in which Lagos State was receiving World Bank funding for infrastructure and upgrading, the Government forcibly evicted 9,000 people from the Badia East community. The eviction was contrary to World Bank safeguard policies with which the Government had agreed to comply. The Social and Economic Rights Action Center submitted a request to the World Bank Inspection Panel asking it to investigate the evictions. Instead, the Panel initiated a pilot approach to pursue negotiated solutions with the community. This resulted in a resettlement action plan that provided some compensation and a grievance mechanism. Members of the community involved in the original complaint were not satisfied with the agreement. However, the Panel declined to proceed with the investigation.⁶²⁾
140. The European Union has developed a list of 17 countries that act as tax havens and is considering the use of sanctions against those countries if the problem is not addressed.⁶³⁾

62) See World Bank, “Lagos Metropolitan Development and Governance Project” (Washington, D.C., 2015). Available from <http://projects.worldbank.org/P071340/lagos-metropolitan-development-governance-project?lang=en>.

63) See Council of the European Union, “The EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes” (Brussels, 5 December 2017). Available from www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf.

141. The Participatory Development Programme in Urban Areas between Germany and Egypt, ongoing since 2004, is one example of an innovative community-driven development assistance project. It focuses on the upgrading of informal areas in the Greater Cairo region by supporting the implementation of participatory methodologies for urban upgrading with local government and civil society organizations.⁶⁴⁾
142. United Cities and Local Governments, an umbrella organization of local governments across the world, adopted the Bogota Commitment and Action Agenda, which suggests innovative approaches to integrate local government into international development mechanisms and institutions in order to ensure the realization of the New Urban Agenda, the Paris Agreement and other international agreements.⁶⁵⁾
143. United Cities and Local Governments has also joined with the OHCHR and the Special Rapporteur to initiate “The Shift”, a new multi-stakeholder, international movement that recognizes that the global challenges to the right to housing require a global human rights-based response.

V. Conclusions and recommendations

144. In the revision or development of housing strategies necessary to meet the commitments contained in the New Urban Agenda and the 2030 Agenda, the Special Rapporteur recommends that the following human rights-based strategy “checklist” be used in conjunction with the specific measures identified above:
- (a) Is there legislation to give the housing strategy legal effect? Does it recognize the primacy of the right to housing as a legal right subject to effective remedies? Does it map a process for its realization, identifying both immediate and progressive obligations consistent with maximum of available resources?
- (b) Does the strategy prioritize those most in need, ensure substantive equality and respond to the particular circumstances of groups facing discrimination? Are the effects of colonization addressed in a manner consistent with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples?

64) See <http://egypt-urban.net/about/>.

65) See United Cities and Local Governments, “The Bogota Commitment and Action Agenda” (Bogota, October 2016). Available from www.bogota2016.uclg.org/sites/default/files/bogota_commitment.pdf.

- (c) Is the strategy comprehensive, including all dimensions of the right to housing and addressing all relevant issues, policies, groups and regions? Does it engage all levels and spheres of government?
- (d) Does the strategy ensure rights-based participation through specific mechanisms? Is meaningful participation guaranteed in the design, implementation and monitoring of the strategy, and is support provided for the participation of marginalized groups?
- (e) Does the strategy ensure the allocation of maximum available resources? Does it include measures to address inequalities and injustices in the tax system, including tax avoidance, and does it ensure that taxation promotes the realization of the right to housing?
- (f) Does the strategy include reasonable goals and timelines that are based on human rights indicators and subject to rigorous monitoring and enforcement?
- (g) Does the strategy provide for an independent monitoring body with jurisdiction to address systemic issues directly with Governments and in a variety of forums?
- (h) Does the strategy ensure effective claiming mechanisms for the right to housing through courts and other means, including where violations result from failures to progressively realize the right to housing?
- (i) Does the strategy clarify the obligations of private actors and ensure regulation of financial, housing and real estate markets, consistent with all aspects of States’ obligations, including the obligation to fulfil the right to housing?
- (j) Does the strategy incorporate international cooperation and assistance and engage international financial institutions so as to address global challenges to the right to adequate housing?

Visit to the Republic of Korea (A/HRC/37/53, 2018)





Advance Unedited Version

Distr.: General
28 February 2019
Original: English

Human Rights Council Fortieth session
25 February-22 March 2019
Agenda item 3

Promotion and protection of all human rights,
civil, political, economic, social and cultural rights,
including the right to development

Visit to the Republic of Korea

Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context^{1*}, ^{2**}



Summary

The Secretariat has the honour to transmit to the Human Rights Council the report of the Special Rapporteur on the right to adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Leilani Farha, on her mission to the Republic of Korea from 14 to 23 May 2018 pursuant to Human Rights Council resolution 34/9.

* The summary of the report is being circulated in all official languages. The report itself, which is annexed to the summary, is being circulated in English only.

** The report is submitted after the deadline to reflect the most recent information.

Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context

Contents

I. Introduction	383
II. Legal framework	384
III. Right to adequate housing	386
A. Overview of housing conditions	386
B. Issues in focus	388
IV. Discrimination and social exclusion	400
A. Women, young and old persons	400
B. Migrant workers	402
C. Persons with disabilities	403
D. LGBT persons	404
V. Access to justice	405
VI. Conclusions and recommendations	407

I. Introduction

1. The Special Rapporteur on the right to housing, Leilani Farha, visited the Republic of Korea from 14 to 23 May 2018, at the invitation of the Government. The purpose of her visit was to identify positive outcomes and existing challenges for the realisation of the right to adequate housing in the country. In this context, the Special Rapporteur considered to what extent vulnerable groups are enjoying the right to housing and non-discrimination in that context.
2. The Special Rapporteur thanks the Republic of Korea for their invitation and their full cooperation during the visit. She also thanks all her interlocutors including senior government officials, municipal officials of Seoul and Busan, judges, lawyers, the national human rights institution, and civil society representatives. A special warm thanks is extended to the individuals and families she met living in various degrees of inadequate housing or in situations of homelessness who shared their personal experiences with her.
3. The Special Rapporteur had fruitful meetings with the Ministry of Land, Infrastructure and Transport, the Ministries of Foreign Affairs, Justice, Health and Welfare, Labour, Gender Equality and Family. She also met with the Supreme Court, the National Human Rights Commission, the Korean National Police Agency, and relevant State-owned enterprises, such as the Korea Land and Housing Corporation (LH), the Korea Housing Finance Corporation (HF) and KORAIL. She was also grateful for having the opportunity to meet with the National Pension Service, the Korea Research Institute for Human Settlements, and the Korean Association of Realtors.
4. The Republic of Korea has in many ways embraced the right to adequate housing and has made substantial efforts towards its progressive realization. The City of Seoul, and its Mayor, have shown particular commitment to human rights including the right to housing and have joined The Shift, an international global movement of diverse stakeholders who are reclaiming and realizing the right to adequate housing.
5. According to the 2017 Census, the population of Republic of Korea has reached 51.4 million people, nearly half (25.5 million people) of whom live in the Seoul Metropolitan Region. In the last four decades urbanization has taken hold, with 82.7 percent of the population now living in towns and cities.

6. The Republic of Korea is currently one of the fastest ageing societies in the world due to increased life expectancy - currently at 82.5 years - and a dramatic fall in the fertility rate, which reached an all-time low with 1.05 children per female adult in 2017.¹⁾ At the same time, extended-family, and multi-generational living arrangements are on the decline, and the number of single and two-person households has increased significantly. In 2000, only 34 percent of all households were one and two person, whereas by 2017 they accounted for 55.3 percent. Households are also increasingly female-headed - their number doubled from 15.7 percent in 1990 to 30.6 percent in 2017, and it is expected to continue to increase.²⁾
7. In the past 50 years, the Republic of Korea has experienced massive and relatively rapid economic growth, having gone from being a developing country, to now being the 11th largest economy in the world. However, over the last decade, the rate of economic growth has slowed and income distribution is becoming more concentrated, affecting the accessibility of housing for many.
8. The past impressive economic growth resulted in an overall decline of poverty, though 13.1 percent of the population still lives below the OECD poverty line.³⁾ The Republic has the highest old-age poverty rate in the OECD. Nearly half (45.7 percent) of the population above 65 years lives in relative poverty and is therefore particularly vulnerable to inadequate housing conditions.⁴⁾

II. Legal framework

9. The Republic of Korea has ratified a number of international human rights treaties including: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the Convention on the Rights of the Child, and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

1) Statistics Korea, 2017 Populations and Housing Census, and Social Indicators 2017, available at: <http://kostat.go.kr>.

2) Ibid.

3) According to 2015 OECD data, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=58290>

4) Ibid.

10. The Republic of Korea has not yet ratified the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their families and the Optional Protocol on the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights, which would increase access to justice for individuals, groups, and non-governmental organizations through an international complaints procedure.
11. Article 6 of the Republic of Korea's Constitution grants treaties that have been "duly concluded and promulgated" with equal effect as the domestic laws of the Republic of Korea. This means that international human rights treaties can be relied on by Courts. The Constitution does not include an explicit "right to adequate housing", but Article 34 (1) specifies that "all citizens shall be entitled to a life worthy of a human being" and Article 35 (3) stipulates that "the State shall endeavour to ensure comfortable housing for all citizens through housing development policies and the like". Article 23 (3) requires that fair compensation shall be provided for any expropriation and restriction of property rights based on public needs.
12. The right to housing and its many dimensions is found in legislation. The Framework Act on Residence (2015) states in Article 2 that "people have the right to live in a decent residential life in a pleasant and stable dwelling environment, protected against any physical or social danger..."⁵⁾ It further specifies that people's housing expenses shall be maintained at affordable levels through housing supply and subsidization according to income levels and life cycle; and that housing standards for low-income and other disadvantaged groups shall be elevated by giving them priority over supply and expense subsidization. In addition, it specifies that support shall be provided to ensure that the housing needs of persons with disabilities, older persons, and other disadvantaged groups are met. There are also specific laws targeting those most in need, such as the Act on the Support for Housing Disadvantaged Persons including Persons with Disabilities and the Aged, the Housing Benefits Act and the Act on Support for Welfare and Self-Reliance of the Homeless.⁶⁾

5) Act No. 13378, from 22 June 2015 as amended by Act No. 15120 from 28 November 2017.

6) All relevant national laws are available in English and Korean at: elaw.klri.re.kr.

III. Right to adequate housing

14. According to international human rights law, States have an obligation to progressively realize the right to adequate housing, using maximum available resources. The right to adequate housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense such as merely having a roof over one's head; rather, it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity. The right to adequate housing contains: (a) legal security of tenure; (b) availability of services, materials and infrastructure; (c) affordability; (d) habitability; (e) accessibility; (f) location; (g) cultural adequacy.⁷⁾
15. The Republic of Korea has made many efforts towards the progressive realization of the right to adequate housing. The establishment of public housing programmes substantially addressed the housing shortage in the early 2000s, and overall housing conditions have improved significantly over the past decades. Enhancing housing affordability and quality for low-income households and disadvantaged groups is now, however, a pressing issue.
16. International human rights law require the State to adopt a comprehensive national housing strategy or plan.⁸⁾ While South Korea has adopted the Framework Act on Residence, it is unclear as to how the many housing related laws, and programmes interact, and whether taken together they will lead to the effective realization of the right to adequate housing, Sustainable Development Goal (SDG) 11 and commitments made under the New Urban Agenda.

A. Overview of housing conditions

17. After the Korean War (1950–53), the Republic of Korea faced a significant housing shortage. Seoul still had many informal settlements in the early 1960s formed by those who lost their homes in the war, refugees and people from rural areas settling in the city. In 1966, Seoul had a population of 3.8 million with approximately 720,000 households, but there were only 360,000 homes available in the city. The country, still under military rule, embarked on what can be called a “bulldozer” approach to “slum” clearance that hardly complied with human rights-based approaches for the upgrading of informal settlements.⁹⁾ It was at that time that the first large-scale apartment complexes were erected in Seoul.

7) General Comment No. 4 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

8) Ibid., para. 12 and Article 5 of Act No. 13378 from 22 June 2015.

9) See A/73/310/Rev.1.

Accessibility

18. In 1981, the Government established the National Housing Fund and started to provide public lands for large-scale development of housing by private and public sector developers. Several years later, the Government went on a massive construction drive to create 2 million units in a short period of time, increasing construction from about 200,000–250,000 units per annum during the 1980s to over 500,000 units per year during the early 1990's.¹⁰⁾ Public housing stock offered for rental continued to increase from about 825,500 units in 2007 to 1.36 million in 2016.¹¹⁾ The Special Rapporteur welcomes that the current Government is continuing its strong commitment to investing in public housing, at a time when this is under threat in many countries. The Government aims to increase the ratio of public rental housing units to total housing units from 6.7 percent to 9 percent by 2022 and supply 130,000 additional public housing units every year.
19. In 2007, the Government adopted a housing support policy that designated 15 percent of the public rental housing for vulnerable groups. However, between 2013 and July 2017, only 3.5 percent of all such units built have been provided to persons considered vulnerable.¹²⁾

Habitability

20. In the 1980s, most Koreans lived in detached houses, but today the most typical form of housing is the apartment complex, representing 60 percent of all housing units. Only 46.5 percent of all housing units in the country are older than 20 years, as the prevailing policy has been to replace old housing stock with larger and taller apartment complexes.¹³⁾
21. The Special Rapporteur welcomes the introduction by the Government of minimum housing standards in 2004, and the monitoring of the number of housing units that do not comply. These standards require a particular number of rooms, and floor size per household member and were updated in 2011. Over the last decade, the share of substandard housing according to the official minimum housing standards has plummeted from 16.6 percent in 2006 to 5.9 percent in 2017. However, in absolute numbers there are still more than one million substandard housing units.

10) Kyung-Hwan Kim and Miseon Park, “Housing Policy in the Republic of Korea”, Asian Development Bank Institute, Working Paper Series No. 570, April 2016, p. 3–4.

11) Statistics provided to the Special Rapporteur by MOLIT.

12) According to MOLIT data submitted in response to a request by Yoon So-ha, Member of the National Assembly.

13) Statistics Korea, 2017 Populations and Housing Census.

22. Overall overcrowding in housing has been reduced substantially. Between 1980 and 2016 the average floor size per person expanded three times to 33 square metres. There are, however, still many people residing in jjokbang or goshiwan, which are on average just 3.3 square meters as discussed below. There has been a marked increase in the number of households with piped water from just 56 percent in 1980, to almost 98 percent in 2010, and the number of households equipped with a modern toilet increased from just 18.4 percent to 97 percent during the same timeframe.¹⁴⁾ However, 5.3 percent of households living below the poverty line still have no access to a private flushing toilet, which is above the OECD average.¹⁵⁾

B. Issues in Focus

1. Housing affordability

23. The lack of affordable housing in South Korea is a substantial barrier to adequate housing particularly for those in the lowest income groups, which includes young people, older persons, single parents, persons with disabilities, and others. Low-income households (bottom 20%) tend to spend 26.3% of their income on rent, and can at times struggle to cover other necessities. Housing affordability is particularly a problem in the Seoul Metropolitan Area, where 33.6 percent of all households face an excessive housing cost burden.¹⁶⁾

24. Buying a home has also become increasingly expensive. During the last 10 years home prices in all metropolitan areas increased on average by 3.8 percent per annum.¹⁷⁾ The burden of buying a home in Seoul rose to a six year high in the last quarter of 2017.¹⁸⁾ According to KB Kookmin Bank, average apartment prices in Seoul increased by 19.1 percent between May 2017 and May 2018. While apartment prices soared, the monthly income of an average three-person household increased by only 1.5 percent.¹⁹⁾ Main drivers of the price increases are real estate speculation and increased demand for housing in metropolitan areas.

25. The Government has tried to ensure affordable housing for low-income households through several public housing schemes and a social and housing benefit for persons living in poverty.

26. The Korean Land & Housing Cooperation (LH) is one of the largest public housing providers in the world and provides 70 percent of the public rental housing stock in South Korea. LH's largest public housing programme is the National Rental Housing scheme with about 600,000 units accessible to households earning below 70 percent of the average median income. It provides rental accommodation at 60-80% below market rate. The government has also invested in a public permanent rental housing programme that targets low-income households. This programme is accessible to those in receipt of a basic living security benefit. Rents are set at approximately 30 percent of market price. However, there are only approximately 200,000 permanent rental housing units available.²⁰⁾

27. By way of encouragement, these publically funded programs can be commended. The Rapporteur was pleased to hear that after her visit to Korea, the Government announced that vulnerable persons can now be exempted from providing a deposit for a public rental unit which has proven to be a major access barrier for those in the lowest income bracket.

14) Kyung-Hwan Kim and Miseon Park, "Housing Policy in the Republic of Korea" (Fn. 11 above), p.6.

15) See OECD, Affordable housing database, indicator HC2.2, available at: <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>.

16) Data provided to the UN Special Rapporteur on Housing, MOLIT, May 2018, p.6.

17) Ibid, p. 4.

18) "Burden of buying a house in Seoul hits 6-year high", in Korean Herald, 19 March 2018.

19) "Surging apartment prices frustrate Seoul residents", Korea Herald, 10 January 2019.

20) For a more comprehensive overview, see OECD, "Housing Dynamics in Korea: Building Inclusive and Smart Cities", (OECD, Paris 2018), pp. 81-85.

28. In 1999, through the unified National Basic Livelihood Security System the Government introduced a rental allowance scheme for the lowest-income households. Under the Housing Benefits Act, people living in private rental accommodation can receive a monthly cash subsidy calculated on the basis of household income, rent level, family size and location.²¹⁾
29. While the number of beneficiaries receiving the housing benefit has increased from 686,000 households in 2015 to 940,000 households in 2018, until very recently many applicants could not receive this benefit, as their next of kin held assets or had income that would disqualify the applicant. In addition, only those with an income below 44 percent of median income would qualify.²²⁾ The Special Rapporteur also learned that the housing benefit is inadequate to meet housing costs. When meeting a number of residents in receipt of livelihood and housing benefits, recipients reported to her that the housing benefit is insufficient to cover actual housing costs and thus they must use their livelihood benefit to pay their rent. Some residents are paying more than \$250USD/month on rent for some of the smallest units with the most squalid conditions, which renders them exceptionally expensive on a per square metre basis. In 2016, the average housing benefit covered only 69.8 percent of the actual average rents paid by the beneficiaries.
30. The Rapporteur is concerned that the eligibility criteria for social security and housing benefits are discriminatory and violate Articles 2(2), 9, and 11(1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, as foreign residents and those without a fixed address who cannot provide proof of their last permanent residence are excluded from receiving these benefits.
31. The Special Rapporteur was very pleased to learn that after her visit, the Government abolished the regulations limiting access to the housing benefit for those with immediate family members in good economic standing. The Government also announced that the income eligibility criteria for receiving the housing benefit will be relaxed over time. By 2020 an income below 45 percent of the median income will qualify for the benefit scheme. While this will improve access to housing benefits, a large cohort of those living below the relative poverty rate will still be excluded.

21) Act No. 12333, from 24 January 2014.

22) This is below the relative poverty level of 50 percent below median income, see also “Govt, softens eligibility rules for welfare subsidies”, The Korean Herald, 22 June 2018.

2. Security of tenure: Joensei and monthly rental

32. There are three main forms of tenure that distinguish the Republic of Korea: Owner-occupied housing, joensei rental, and monthly rental.
33. With close to 60 percent of the population in a home ownership situation, the majority of the Republic’s population can be said to have security of tenure, a cornerstone of the right to adequate housing. However, this figure drops to 47 percent for single parents and less than 30 percent for single persons, making them increasingly dependent on the increasingly expensive and insecure rental housing market.
34. Traditionally the most common rental regime in South Korea has been joensei. In this regime, a tenant is required to pay a large lump sum deposit - 50 to 70 percent of the total market price of the unit - for a specified rental contract period (usually two years). The homeowner then invests this money and the return on the homeowner’s investment is in lieu of monthly rental payments. Upon termination of the lease, the tenant receives back their lump sum deposit.
35. Joensei is seen by many tenants as a step towards homeownership through a savings scheme of sorts. It also assisted in the rapid development of Korea as it provided home owners liquid capital for construction and development at a time when banking institutions were experiencing great instability. High interest rates in the 80s and 90s assured landlords sufficient monthly interest returns and spared them from the collection of monthly rent and the possible risk of the tenant defaulting on her or his monthly rent payments.
36. Over the last decade the proportion of joensei on the rental market has declined. In 2017, 22.5 percent of all households were in monthly rental contracts as compared to 15.2 percent in joensei rental arrangements.²³⁾ This is in part because the low-interest earned through capital markets makes joensei contract arrangements less attractive to owners. To generate more profits, property owners have sharply increased the average joensei deposit, and as such they are now outpacing inflation and household incomes, making this form of rental accommodation less affordable including for medium income households.²⁴⁾

23) Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Korea Housing Survey 2017.

24) Kyung-Hwan Kim and Miseon Park, “Housing Policy in the Republic of Korea” (Fn. 11) p. 8.

37. These developments would be less worrying, if security of tenure were available for all irrespective of type of tenancy. However, in Korea security of tenure is only truly guaranteed for the homeowner. The lack of adequate protections for tenants (in both joensei and monthly rentals) has been the major cause of housing instability for those who do not own home. Under article 4 of the Housing Lease Protection Act²⁵⁾, lease terms must have at minimum a duration of two years. Once the lease expires, however, the tenant does not have a right of renewal and the homeowner can increase upfront deposits at will and without restriction. The tenant is thus left to either accept the increase or find another home.
38. According to the latest figures published by the Ministry of Land, Infrastructure and Transport, on average tenants remain in rental units only for 3.4 years and the proportion of households that stay in the same home for less than two years is now as high as 35.9 percent.²⁶⁾
39. During the visit, a tenant reported to the Special Rapporteur that he and his family had to move 16 times in the last 20 years, as the cost for renewal of his existing rent contract exceeded his financial means. This causes a great deal of instability: it is difficult to develop community ties, and it disrupts schooling for children. The lack of security of tenure along with the failure to put more stringent caps on rent increases year over year means that residents with joensei contracts must often continue to borrow funds every two years., It contributed to the high average household debt at 163 percent of net disposable income in the Republic of Korea, .
40. The joensei system has remained popular because housing costs for apartments rented through this system are on average lower than for similar housing rented on a monthly basis. However, the initial capital needed for the lump-sum deposit creates a barrier, particularly for the young population and other low-income households like single-parents. If a prospective tenant is low income and has inadequate savings or any family members who can provide a loan, only the monthly private rental market is accessible, which is more expensive and provides even less protection for tenants.³⁹
41. The Government has attempted to address some of these issues by, for example, developing a public loan scheme. In December 2017, the Government established the “Plan for the Promotion of Rental Housing Registration” to encourage, through tax benefits, multi-unit homeowners to voluntarily register their places as private rentals. Under this registration plan, tenants benefit as rent increases are capped and the right of renewal for 4 or 8 years is possible, depending on the registration period chosen by the homeowner. Currently, the registration rate is relatively low at 18% of multi-unit homeowners.

25) Act no. 3379 from 5 March 1981, as most recently amended by Act No. 14175 from 29 May 2016.

26) “6.8 years needed to own a home”, Korean Herald, 9 May 2018.

3. Informal Settlements: Goshiwon, Jjokbang and Vinyl Green Houses

42. According to Household Population Surveys, the number of households occupying informal settlements or substandard housing not intended for residency, including vinyl green houses, Jjokbang, Goshiwon, and containers has rapidly increased from approximately 57,000 in 2005 to close to 394,000 in 2015. Overall the housing conditions in these informal housing units are grossly inadequate: cramped, overcrowded, prone to flooding and fires, and without adequate indoor sanitation facilities, placing women at particular risk.
43. The Special Rapporteur visited residents living in both Goshiwon and Jjokbang units. Goshiwon were initially constructed as temporary student accommodation. They are, on average, small cubicles of around 3 sq. m, often without windows and with barely enough room for a single bed and small table. The buildings, usually managed by a live-in caretaker, have a common kitchen and shared sanitation facilities. Today this substandard housing is no longer exclusively reserved for students. Instead it is used as accommodation for low-income people, most of whom are older persons, either unemployed or retired. Rental costs are surprisingly steep in light of the cramped and substandard conditions, ranging from 220,000 to 450,000 per month (220 - 450 USD).
44. Jjokbangs, originally built as temporary accommodations for construction workers and day labourers, are one-room units between 2.5 to 5 sqm, with common kitchen and sanitation facilities. The Special Rapporteur visited some of these residences where she noted that some were so small the tenants had to sleep sitting up or in a bent position. Only short term leases (monthly, weekly or daily) are available for this type of accommodation. Despite the short-term nature of the rental contracts, 57 percent of residents live in Jjokbangs on a long-term basis (more than 7 years).²⁷⁾
45. For many persons living in poverty these units are housing of last resort. Costs to reside in a Jjokbang are between 7,000–8,000 Korean Won (6–7 USD) per day, or 250,000 Won per month (220 USD). During her inspection of several Jjokbangs in downtown Seoul, the Special Rapporteur noted that many are not only small, but also very poorly maintained. Rain water poured into several rooms, and residents are in a weak position to demand repairs as they otherwise risk losing their room and have no alternative accommodation.

27) See Seoul Metropolitan Government, “Housing Seoul: Improving the Quality of Life”, The Mayor of Seoul, Housing Policy Division, 12 October 2016, p.148.

46. Residents living in these sorts of informal accommodations lack security of tenure and thus are at risk of being forcibly evicted, particularly by urban development projects. Residents also face the risk of fire breaking out because many of the units are made of highly flammable materials, such as plastic, scrap wood, or cardboard. The largest informal settlement in Seoul is Guryong village, where several fires have occurred since 2010. Vinyl tents are also used to house migrant workers in agricultural areas in deplorable, substandard housing conditions.

47. The Special Rapporteur appreciates that Government officials acknowledge that the Goshiwon, Jjokbang, vinyl and greenhouses, and other informal accommodations do not meet adequate housing standards under international human rights law. The urgency to address unsuitable living conditions and insufficient safety arrangements with immediate effect is underlined by a fire that broke out in a Goshiwon in Seoul on 9 November 2018 that was home to 50 residents, killing seven people and injuring twelve.²⁸⁾

48. The Special Rapporteur is concerned that the Government of South Korea has yet to develop a plan to upgrade these informal accommodations and ensure access to adequate housing for residents, in accordance with their commitments under Goal 11, Target 11.1 of the SDGs and its human rights obligations.

4. Homelessness

49. According to article 2 of Korea's Act on Support for Welfare and Self-Reliance of the Homeless²⁹⁾, persons living in homelessness is defined broadly to include are those who have lived without a permanent abode or who have slept in shelter for a substantial period, as well as persons who live in a dwelling that is considered uninhabitable. Despite this inclusive definition, statistics gathered in 2016 by the Ministry of Health and Welfare counted only those sleeping rough or in homeless shelters, amounting to 11,340 people.³⁰⁾

28) Kim Jae-heun, "Fire at housing facility in Seoul kills seven", The Korean Times, 10 November 2018, https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2018/11/281_258419.html

29) Act No. 10784 from 7 June 2011 as amended by Act No. 14882 from 19 September 2017.

30) Lee Tae -Jin et al, The 2016 Survey on the Status of the Homeless, Ministry of Health and Welfare.

50. According to civil society organizations, this number soars to 262,000 homeless people when those living in informal units such as vinyl homes, and huts as well as those residing in substandard housing, such as Goshiwon, Jjokbang, and containers are included in the count.

51. The factors leading to street homelessness include the Asian Financial Crisis, as well as the reduction of affordable small units like Jjokbangs in central locations, as many are being converted into more profitable guest houses for tourists.

52. The Special Rapporteur spoke with a number of homeless persons living in and around Seoul station. Each of them articulated that they had experienced discrimination, stigmatization, and deep shame as a result of their housing status. Implementation of government policies to ensure long term, adequate housing solutions for vulnerable groups living in substandard housing such as Jjokbang, Goshiwon, inns or vinyl houses, in homeless shelters or on the street has been inadequate.

53. While homelessness is generally not criminalized in South Korea, national law prohibits begging in public spaces and there have been attempts to force homeless people out of parks, citing public safety concerns. The Special Rapporteur witnessed hostile architecture under bridges designed to prevent people from sleeping there.

54. The Special Rapporteur remains concerned about the prohibition of sleeping in railway stations, enforced since 2011, as well as the hiring of security firms to remove persons living in homelessness from train stations. The Special Rapporteur is also concerned that without a fixed address, access to the subsistence allowance and housing subsidy is denied. This makes it very difficult for rough sleepers to improve their living and housing conditions.

55. The Special Rapporteur encourages the National Police to adopt a community policing approach towards homeless people. She welcomes that, in 2012, KORAIL established a programme offering part-time employment to persons living in homelessness to assist their reintegration. She is also pleased to hear that, after her visit, the programme has expanded from Seoul to Busan, Daejeon and Cheongyangni Stations. Of the initial 240 participants in Seoul Station, 20 were later employed by KORAIL, and 65 in other public and private sector jobs. The part-time employment was paid, but monthly payments were below the basic social subsistence allowance rate.

56. While the Republic of South Korea recognizes that homelessness is a significant issue, the Government does not appear to have a plan to identify and address the root causes of homelessness with a view to eliminating it, in keeping with its international human rights obligations, SDG and Urban Agenda commitments. The Special Rapporteur also did not hear of plans to ensure that long term adequate housing options are available to those who are homeless.

5. Urban Redevelopment and Reconstruction

57. While large-scale redevelopment and reconstruction projects have been common in Korea, the Special Rapporteur welcomes the Government's paradigm shift as they move away from mass forced evictions, demolitions, and reconstruction towards small-scale urban renewal projects, undertaken in consultation with residents, with minimal involuntary displacement and with the aim of improving living conditions in communities. This is consistent with a human rights based approach.
58. The previous policy of large-scale demolition and reconstruction has not been entirely phased out, however. The Special Rapporteur was informed that many projects throughout Korea that were already designated for demolition and reconstruction, continue to be executed under the previous policy. For example, as of April 2018, the City of Busan was committed to continuing 171 planned large-scale redevelopment and reconstruction projects. The Special Rapporteur hopes that these planned or ongoing large-scale redevelopment projects will be re-evaluated and carried out in a manner that is fully compliant with international human rights standards.
59. For a neighbourhood to be designated as a reconstruction zone, the consent of at least 75 percent of all homeowners must be secured. These homeowners are guaranteed to receive priority access to housing units after reconstruction is completed. Tenants, who often make up 70 percent of the residents in concerned areas, are not adequately consulted by the Government or by landlords, and some argue that compensation schemes are insufficient to secure a new rental home in a proximate location. The Special Rapporteur also heard disturbing reports of violence and intimidation of residents at the hands of private developers. Some individuals, facing imminent forced eviction, expressed to her that they feel helpless and voiceless, with no choice but to remain in their homes as a form of protest.
60. The Special Rapporteur visited Ahyeon-dong, a neighbourhood in Seoul undergoing reconstruction where residents have been forcibly evicted without prior consultation, compensation or adequate support for relocation. Local police allegedly failed to protect residents from the squads hired by the developers to demolish their houses.³¹⁾ The area was designated for redevelopment in 2003, but the plan stalled for over 10 years, before evictions and home demolitions started in 2018. During her visit she witnessed irregular methods used by private demolition companies to force out residents from their homes, including the destruction of doors and windows of inhabited homes and the spreading of garbage in the streets to make the area uninhabitable.

31) See as well the submission received on 10 December 2018 by several South Korean NGOs working on the right to housing.

61. After the Special Rapporteur's visit, she received reports that one resident of Ahyeon-dong, who alongside his mother had experienced repeated evictions, committed suicide on 3 December 2018 after he was evicted from his temporary shelter.³²⁾ According to news reports, after the tragic incident, the developer decided to compensate the mother of the deceased and has offered support to her and three other households who have refused to vacate their homes.³³⁾
62. The Special Rapporteur has been informed that the City of Seoul has launched an investigation to examine the legality of the forced evictions that took place in Ahyeong-Dong. Such an investigation must analyse any possible violation of international human rights law.
63. The Special Rapporteur is concerned that the current legal framework for redevelopment and reconstruction fails to comply fully with the right to adequate housing, General Comment No. 7 on forced evictions (E/1998/22) and the Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement (A/HRC/4/18). These human rights standards require that States explore every alternative to displacement; consultation and participation of all residents in the planning and implementation of urban renewal plans, regardless of their housing status as homeowners or tenants; that no individual should be rendered homeless or vulnerable as a consequence of redevelopment and reconstruction projects; that alternative housing that meets all adequacy standards, including affordability, is provided; and that residents have access to legal recourse to challenge an eviction.
64. The Special Rapporteur notes that in 2016, the Economic Development Fund of Korea and the Korea Exim Bank adopted a safeguards policy which includes improved regulations for involuntary resettlement. She welcomes the adoption of these safeguards. It is, however, perplexing that standards to protect affected communities and individuals in development projects abroad appear to be stronger and more in line with international human rights standards than those at home. In her view, what can be demanded of projects executed abroad to the benefit of people in foreign countries can and should also be committed to at home.

32) See Lee So-jeong, "Death of evictee raises call for action on resettlement", in: Korean Herald, 17 December 2018.

33) Park Ju-young, "Ahyeon redevelopment union to compensate mother of deceased evictee". In Korean Herald, 10 January 2019.

6. Financialization

65. In the early 90s, housing price stability was a top priority for the Government sought to suppress speculation by targeting supply to would-be qualifying owner-occupiers. Speculation was frequently regarded as the key driver of housing price increases, and foreign investment in land was strictly prohibited until 1994 when, due to lower housing demand, the Government began to allow limited foreign acquisition of commercial real estate.³⁴⁾ After joining the OECD in 1996, Korea was compelled to liberalize and do away with regulation that had preserved prices and suppressed speculation in the housing market. Property market liberalization was also a condition of the International Monetary Fund's bailout in 1998.³⁵⁾ Both of these events led to policies that fueled the financialization of housing, including lifting the ceiling on individual foreign ownership to 55%, and allowing foreign financial institutions to purchase equity in domestic banks without restriction.
66. In 1998, the Foreign Investment Promotion Act was passed. This Act further eased the regulations and restrictions on investment by foreigners, while expanding tax incentives for their real estate purchases.³⁶⁾ The Government also implemented foreigner-friendly policies, such as allowing city mayors to designate areas of the city as "foreign investment zones" to induce foreign investment.³⁷⁾
67. The Special Rapporteur was pleased to hear that the current Government has tightened mortgage rules and the resale of new builds to restrict speculative investment in parts of Seoul and Busan. Mortgages for second homes will also be tightened to prevent excessive borrowing out of concern for the increase in household debt.³⁸⁾ Additionally, the Government is now closely tracking and classifying the most heated markets in Korea, designating them appropriately and implementing measures to stabilize the housing prices therein.

34) Kyung-Hwan Kim and Man Cho, "Structural Changes, Housing Price Dynamics and Housing Affordability in Korea" in: *Housing Studies*, Vol. 25, No. 6 (2010), p. 840.

35) Ibid.

36) Act. No. 5559, from 16 September 1998 as most recently amended by Act No. 14839 from 26 July 2017.

37) Ibid., article 18.

38) "South Korea to tighten mortgage rules for owners of multiple homes", Reuters, 24 October 2017.

68. Because of the nature of the joensei system, landlords can quickly become multiple homeowners, which also financializes the housing market and drives up prices. The Special Rapporteur was informed that a new law, which came into force in April 2018, would serve to regulate landlords who own multiple homes, so that they may be registered and subject to taxation to reduce housing speculation.
69. Korea's National Pension Service (NPS) is the third largest in the world, valued at \$596 billion USD. In the last 10 years, the NPS has been increasing overseas investment, including in real estate overseas to diversify its portfolio, lower its exposure to risk and ensure it can perform adequately to provide security to its beneficiaries.
70. Korea's rapidly ageing population, as well as the increasing beneficiary to contributor ratio has put pressure on the NPS to ensure high returns. The National Pension Service is therefore under pressure to 'diversify its portfolio in terms of geographical exposure' in order to achieve high investment incomes without relying exclusively on volatile stock markets or low interest bonds.³⁹⁾
71. Real estate investments make up the largest alternative asset class within the NPS, and alternative investments have significantly grown from 0.5 percent in 2005 to 11.4% percent in 2016. Though the NPS indicated that only a small portion of its investments, to their knowledge have gone into residential real estate, the Special Rapporteur is concerned that due consideration is not being given as to whether investments in real estate may have any adverse effects on the enjoyment of the right to housing. The push of global investment into residential real estate has strongly contributed to the unaffordability of housing in many countries. Investment into real estate is not negative per se. However, there is a big difference if a public pension fund invests into social or public housing to promote a social goal, or mainly into residential real estate in prime locations with the intention of maximizing profits without any consideration whether such investments may have any adverse effect on the realization of the right to housing.

39) PriceWaterhouseCoopers, "Beyond their borders: evolution of foreign investment by pension funds" (2015), available at: <https://www.pwc.lu/en/asset-management/docs/pwc-am-beyond-their-borders.pdf>, p. 36

IV. Discrimination and social exclusion

A. Women, young and older persons

73. As stated above, the Republic of Korea has experienced a rapidly changing demographic which now demands distinct measures to adjust the housing needs of women, older persons as well as young persons.

74. Women face significant barriers when accessing housing particularly under the joensei rental system. Korea has the widest gender pay gap among all OECD countries at 35.4 percent, as of 2016.⁴⁰⁾ Despite the entry into force of the Equal Employment Opportunity and Work-Family Balance Assistance Act in 2009 which aims to realize gender equality in employment, discriminatory treatments in wages and in employment persist.⁴¹⁾ This makes it increasingly difficult for women to pay a large lump sum deposit or even a high monthly rent.

75. Women who are divorced, separated, or widowed, particularly those with children, face increased discrimination when accessing housing. The social stigma faced by single-mothers makes them undesirable tenants. The Special Rapporteur welcomes that the Government has increased in 2019 subsidies for children living in single-parent families, to reduce the percentage of single-parent families living in poverty. Women are considerably disadvantaged after a divorce as the division of marital property is not equally divided but based on each spouse's relative contribution. In the case of the death of a spouse, the property cannot be inherited if it is under the name of the male spouse.⁴²⁾

76. Young people face significant barriers when accessing affordable and adequate housing. Between 2005 and 2015, single-person households increased five fold in Seoul, almost half of which are made up of youth.⁴³⁾ The Government's housing policy, however, has remained focused on couples or family households and single person households represent only about 8.8 percent of all tenants living in public housing supplied by LH. The rent and quality of rented apartments in which most students and young people live, are not regulated by the Government forcing young people to spend a large portion of their income on substandard housing.

40) See CEDAW/C/KOR/CO/8, para. 38.

41) Ibid.

42) See CEDAW/C/KOR/CO/8, para. 47 and Korea Women's Associations United: NGO Submission to CEDAW, p. 26, available at https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/KOR/INT_CEDAW_NGO_KOR_30063_E.pdf

43) Statistics Korea, Population and Housing Census (1990-2015).

77. Nearly half of older persons live in relative poverty and in poor living conditions, particularly when they are not homeowners. Due to the changes in family support structures, older persons can no longer rely on children or relatives for care and so the percentage of single person households aged 65 and above is rapidly growing, and projected to reach 39.2 percent by 2035.⁴⁴⁾ Social security transfers are not commensurate with average rental prices, in particular for older women who tend to receive lower pension entitlements.

78. Older persons constitute one of the largest groups living in informal settlements, such as Goshiwon and Jjokbangs. Their homes tend to be located in popular urban areas vulnerable to the consequences urban redevelopment projects. In 2010 the Asian Human Rights Commission raised a concern over the forced eviction of hundreds of tenants, mostly older persons, in the Gocheck business market. The Commission stated that the public administration failed to intervene using the excuse that redevelopment projects are a "private matter", resulting in a lack of protection of the right to housing for vulnerable persons.⁴⁵⁾

79. While more efforts are needed to address the barriers faced by older persons, the Special Rapporteur commends the Government for taking some positive steps in this regard. For example, the Bogeumjari programme, aimed to provide 1.5 million public housing units with integrated social services for older persons between 2009 and 2018. In 2017, the Seoul Metropolitan government announced that it had provided over 105,770 public rental housing units over the last five years, including customized rental housing units for seniors living alone.

44) Miseon Park, "Housing support for Young Generation responding to socioeconomic changes", KRIHS Special Report 2017, Vol 39, Korea Research Institute for Human Settlements, p. 12.

45) Asia Human Rights Commission, Urgent Appeal Case, AHRC-UAC-068-2010, 19 May 2010, available at <http://www.humanrights.asia/news/urgent-appeals/AHRC-UAC-068-2010/>

B. Migrant Workers

80. The foreign population in Republic of Korea has increased significantly during the last years due to a demand for migrant workers in mining, manufacturing and agriculture. There are 2.18 million foreigners in the country as of 2017.⁴⁶⁾ Migrant workers are largely excluded from the Government's housing policy. Legislation such as the Labour Standards Act or The Act on Foreign Workers Employment has so far inadequately dealt with migrants' access to adequate housing. Migrant workers are also excluded from accessing public rental housing and public housing benefits, constituting a clear violation of Articles 2(2), 9 and 11(1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.
81. Research conducted by the National Human Rights Commission revealed the poor living conditions of migrant workers in the agricultural industry. Dormitories, provided by their employers, are often makeshift buildings or structures such as vinyl greenhouses or containers, made of sheets and panels and lacking bathrooms and showers.⁴⁷⁾ The Rapporteur visited one such place. The Commission has, both in 2013 and 2017, recommended that the Government improve housing conditions of migrant workers.
82. The Ministry of Employment and Labour recently issued a legislative notice allowing migrant workers to request a change of their place of employment if employers fail to provide adequate food or lodging.⁴⁸⁾ While it is necessary to abolish all restrictions prohibiting migrant workers to change their employment⁴⁹⁾, this new regulation is a positive step forward.

46) Korea Immigration Service, Monthly Statistics, December 2017.

47) National Human Rights Commission of Korea, "The Human Rights Situation of Migrant Workers in the Agricultural and Livestock Industry" (in Korean), 2013.

48) Notice No, 2018-110

49) CESCR, Concluding Recommendations, E/C.12/KOR/CO/4, para. 37.

C. Persons with Disabilities

83. In 2008, the Government of Korea ratified the Convention on the Rights of Persons with Disabilities which, according to article 19, states that the government should take active measures to help persons with disabilities live independently in the community. Despite this, there are more than 30,000 people with disabilities that are institutionalized and 78,000 people with psycho-social disabilities residing in psychiatric hospitals. Because of the lack of strategy to facilitate and support independent living in the community, only those individuals who are fortunate to have personal or family assistance are able to live outside of an institution.
84. While the Government has adopted legislation to protect the rights of persons with disabilities,⁵⁰⁾ the Committee on the Rights of Persons with Disabilities has expressed concern with the lack of effective implementation of these acts.⁵¹⁾ The Special Rapporteur was pleased to hear that the Government has abolished its old contested system which determined, through the tallying of points, the level of assistance for persons with disabilities. She was informed that this system will be replaced in July 2019 with a more comprehensive assessment criteria to determine eligibility for living support.⁵²⁾ The Special Rapporteur urges the Government to review her report on the right to housing and persons with disabilities (A/72/128), and base the eligibility for the living support on personal characteristics, circumstances and needs of persons with disabilities.

50) The Act on Guarantee of Rights of and Support for Persons with Developmental Disabilities; the Act on Welfare Support for Children with Disabilities; Anti-Discrimination against and Remedies for Persons with Disability Act.

51) Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations, CRPD/C/KOR/CO/1, para 11.

52) Ho Kyeong Jang, "Let Everyone Shine: South Korea to Abolish Decades-Long Disability Rating System", Korea Expose (16 March 2018), online: <www.koreaexpose>.

D. LGBT persons

85. The Special Rapporteur heard of various forms of discrimination suffered daily by LGBT persons in Korea. These include a series of discriminatory laws and practices that make it difficult for LGBT persons to enjoy their right to housing. In this regard, Korea has failed to recognize LGBT couples in their rental housing policies, while several measures have been taken by the Government to prioritize heterosexual couples that are newlywed. In addition, neither the Korean law relating to inheritance of property nor the national tenant law provides security of tenure for partners of LGBT persons that have shared a home, in case of death of one of the partners.
86. Transgender persons face enormous barriers accessing housing. Due to the invasive requirements for gender recognition, including sterilization surgery, many transgender persons cannot change their gender marker on their government issued identification. The Special Rapporteur heard of instances where those individuals whose gender identity did not match that on their ID cards faced significant difficulty in renting a home. Due to suspicion and stigma, many landlords decline renting to people that are transgendered. Additionally, transgender and gender non-conforming youth face domestic violence from their families and when they flee their homes, they have difficulty accessing shelters, as many are gender-segregated, ultimately leading them into homelessness.
87. In their meeting, the Special Rapporteur was dismayed to hear that the barriers facing LGBT persons were, “outside of the policy focus” of the Ministry of Gender Equality. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights recommended in its concluding observations that Korea take effective measures to eliminate de jure and de facto discrimination against LGBT persons, and “revise legal and regulatory provisions that are discriminatory or have a discriminatory effect, such as those relating to social security, reproductive health and housing.”⁵³⁾ The Special Rapporteur was encouraged to hear that in August 2017, the Supreme Court ordered the Government to allow LGBT foundations to legally register as charities.⁵⁴⁾ This is an important step to recognize LGBT persons as a vulnerable group in the Korean society and empower their representatives to advocate for LGBT housing rights.

53) E/C.12/KOR/CO/4, para. 25 (b).

54) Human Rights Watch, “South Korea: Supreme Court Affirms LGBT Rights” 4 August 2017..

V. Access to Justice

88. Central to the realization of the right to housing is the ability of rights holders to claim the right to housing, as the Special Rapporteur argues in her most recent thematic report (A/HRC/40/61).
89. The Constitution of the Republic of Korea includes a broad right to a life worthy of a human being. In light of the relationship between housing, dignity and life itself⁵⁵⁾, the right to adequate housing could be read into this provision. To date, this provision has not been used for such claims. Furthermore, the Rapporteur was told that because the Constitution gives only limited scope to the right to housing, there may be a reluctance by the judiciary more generally to review the conformity of domestic legislation with the right to housing. The Rapporteur learned that the judiciary was likely to accord deference to the government if systemic right to housing claims were brought challenging government policies, such as the reach and level of the housing benefit. The Rapporteur did learn of a case whereby a utility company challenged their obligation to provide utility services to individuals. The court did impose on the company positive obligations suggesting that the Court might be open to other positive rights claims including those related to housing.
90. The Korea Legal Aid Corporation provides free legal advice in its 113 offices and around 5 percent of all cases it supported in 2018 relate to the House Lease Protection Act. Barriers to access to justice for the right to housing include the high costs associated with legal procedures such as court stamp fees.⁵⁶⁾ In addition, there appears not to be a strong culture of claiming economic, social and cultural rights through strategic litigation by civil society organizations. While the National Framework Act on Residence provides the right to live in a decent residential life, avenues and mechanisms for residents to claim the right to housing in South Korea could be further strengthened.
91. The National Human Rights Commission can receive complaints by rights holders and can undertake investigations. Its investigative mandate is however limited to Articles 10 to 22 of the Constitution, thus largely excluding economic, social and cultural rights, although the Commission can investigate and receive complaints relating to discrimination and has used this to undertake some studies covering the right to housing. As of May 2017, complaints received by the Commission have mainly been related to civil and political rights rather than discrimination.⁵⁷⁾ Of the approximately 20,000 discrimination cases heard, 269 concerned discrimination in relation to residential facilities.⁵⁸⁾

55) A/71/310.

56) CESR, Concluding Observations, E/C.12/KOR/CO/4, para 7-10.

57) <https://www.humanrights.go.kr/site/program/link/statisticsEng?menuid=002003005>

58) National Commission on Human Rights, Annual Report 2017, p. 88.

92. The Special Rapporteur notes that the House Lease Protection Act includes provisions establishing Dispute Conciliation Committees in each branch of the Korean Legal Aid Corporation. These Committees can deliberate on and mediate disputes over increases or reduction of rents and deposits, lease periods and maintenance issues.⁵⁹⁾ As the Dispute Conciliation Committees were only established in 2017, it is too early to assess whether it provides an effective mechanism for tenant protection in housing disputes.
93. The Special Rapporteur welcomes that the Seoul Metropolitan Government has taken a leading role within the country in implementing human rights policies at the city level. This includes the establishment of the Committee Against Human Rights Violations - a mechanism that receives and can investigate human rights complaints related to the city's administration and its public institutions and enterprises, including welfare institutions that receive financial support from the city. Institutions and bodies that have received a recommendation from the Committee have two months to notify the Human Rights Division of the City regarding follow-up measures taken to implement the recommendation. The Committee can also give advice on municipal regulations and policies that influence human rights. As many housing issues fall under the scope of municipalities, this type of mechanism is an important step toward providing full access to justice at local level.⁶⁰⁾
94. Seoul has furthermore established a Human Rights Protection Group at Demolition Sites which includes a member of the Seoul Bar Association. Its aim is to protect residents at demolition sites through human rights monitoring. As it stands, its role focuses on persuading "residents to voluntary and peacefully leave the property" and on overseeing "the process at the eviction site to prevent violence against residents".⁶¹⁾ The group has conducted monitoring in more than 30 demolition sites, but it is not clear whether the protection group also assists in protecting the right to adequate housing for homeowners and tenants facing eviction and relocation for example in legal disputes against eviction or demolition orders.

59) See Articles 14 to 31 of Act No. 3379 from 5 March 1981 as amended by Act No. 14175 from 29 May 2016.

60) See, Seoul Metropolitan Government, "Introduction to Seoul Human Rights Governance".

61) Ibid, p. 6.

VI. Conclusions and recommendations

95. The Republic of Korea has made significant efforts to progressively realize the right to housing. The Government has taken steps, including following the visit of the Special Rapporteur, to provide a legislative and policy framework that both recognizes the right to housing and allows for its implementation. In the last fifty years the Republic has made significant progress with respect to the quality and supply of housing in Korea. Access to water and sanitation and overcrowding have been addressed for many. And perhaps most notably, the Government has implemented the largest publicly funded housing programme in the world.
96. The Special Rapporteur is concerned that despite this progress, some aspects of housing quality, security and affordability particularly for low-income households and disadvantaged groups, remain pressing issues.
97. More than 300,000 people continue to live in substandard accommodation or in informal settlements. Reconstruction and development projects affecting housing in metropolitan areas are being implemented without consultation with affected populations and are causing forced evictions and displacement. Homelessness, when broadly defined, is a significant problem in Korea affecting more than an estimated 260,000 people. Social security measures are denied to some vulnerable populations and are insufficient for those who are eligible. The joensei system must be further regulated to properly respond the socio-economic realities of the Republic of Korea.
98. The Special Rapporteur regards the housing concerns outlined in this report to be manageable and is confident that they can be addressed, especially in light of Governments' strong commitment to human rights and the right to housing. Governments in South Korea also have the capacity, financial resources and planning skills that equips them to make further significant improvements to the realization of the right to adequate housing for all people living in the Republic.
99. Beyond the recommendations contained in earlier parts of the report, the Special Rapporteur makes the following recommendations to the Government of the Republic of Korea:
- (a) The Framework Act on Residences (2015) should be amended to reference international human rights laws and standards and ensure that it is consistent with the Special Rapporteur's report on rights based housing strategies (A/HRC/37/53). In the implementation of the Act, the Government must employ the standard of maximum available resources for the progressive realization of the right to housing. It should also ensure that the implementation of the Framework Act on Residence is reviewed and updated as necessary in consultation with relevant stakeholders and civil society organizations.

- (b) The Government should ensure that its various housing programmes and policies together form a coherent national plan of action or strategy in keeping with human rights principles laid out in the Rapporteur's report on rights based housing strategies (A/HRC/37/53)
- (c) The Government should develop a plan on an urgent basis to prevent, reduce and eliminate homelessness, as defined by the Homelessness Act, by 2030 in keeping with its SDG commitments, particularly Goal 11, Target 11.1. The Government must also ensure that persons living in homelessness have access to long-term housing options and that they are treated with dignity and respect and without violence by all government officials, their agents and third parties including private security personnel.
- (d) To address growing unaffordability of housing, the Government should:
- i. raise the housing benefits to a level that is commensurate with average rents and indexed to inflation.
 - ii. in compliance with rights to non-discrimination and equality, ensure the social security and housing benefits are available to all who qualify in terms of level of income, including LGBTI, foreign residents and those who have no fixed address.
 - iii. consider taking steps to encourage residential property owners to phase out the jeonse system. As a first incremental step to this end, the Government should make the registration according to the Special Act on Private Housing mandatory for multi-unit homeowners- which places caps on rent increases and allows for longer tenancies. This will also enhance the security of tenure of residents in rental accommodation.
 - iv. ensure adequate supply of public rental housing with long-term leases and maintain the deposit waiver to enhance access for those in the lowest income brackets.
 - v. continue to promote the existing reverse mortgage scheme for older home-owners that face difficulties meeting daily living expenses, to avoid them being forced out of their homes due to financial difficulties.
- (e) To ensure adequate supply of housing for vulnerable groups, including young people, LGBT, migrants, older persons and persons with disabilities, the government should adjust the Act on the Support for Housing Disadvantaged Persons, so that the percentage of housing units reserved for these groups is commensurate with need.
- (f) Publically funded rental housing and social security programmes must be non-discriminatory and accessible to those in need including those without a fixed address, foreign residents, migrants, and LGBT persons.
- (g) The Government should also consider enacting regulations whereby a certain percentage of newly built housing units by private construction companies and developers must be reserved for low income residents through a rental or homeownership scheme.
- (h) The Government must develop a national strategy for improving the quality and safety of all homes which currently do not meet minimum housing adequacy standards under international human rights law, including goshiwon, jjokbang and vinyl homes in consultation with residents, and in keeping with commitments made under Sustainable Development Goal 11, Target 11.1. The Government should ensure that upgrading substandard housing does not result in housing that is unaffordable, or an increase of rough sleeping or institutionalization of persons living in poverty.
- (i) Forced evictions are a gross violation of the right to housing and should never occur. The Government should bring its legal framework, policies and practices with respect to reconstruction and redevelopment of urban areas into full compliance with the international human rights law including the Committee on Economic, Social and Cultural Rights' General Comment No. 7, and the Basic Principles and Guidelines on Development Based Evictions and Displacement and on the right to adequate housing
- (j) The Government should continue to regulate financial investment in housing in order to curb speculation domestically and abroad including by pension funds and consider the reintroduction of regulations for foreign investment in real estate.
- (k) The National Pension Fund, institutional and private investors in Korea should exercise human rights due diligence as recommended by the Guiding Principles on Business and Human Rights (A/HRC/17/31). This should include an assessment as to whether investments at home or abroad may directly or indirectly contribute to human rights violations, including forced evictions, and whether investments in real estate may cause adverse effects on the right to adequate housing, such as contributing to the reduction of social housing stock by private acquisitions, or gentrification resulting in a significant reduction of the affordable housing stock.
- (l) The Government must ensure protection against discrimination in housing consistent with international human rights law. This should include:
- i. Enacting non-discrimination legislation applicable to all aspects of accommodation including access to benefits, shelters, and private rental accommodations. This must include equal protection of inheritance and property rights for women and LGBT in same-sex partnerships. This legislation should be overseen and implemented by the Human Rights Commission and should include a claiming mechanism.

Guidelines for the implementation of the right to adequate housing (A/HRC/43/43, 2020)

- ii. Developing education campaigns that serve to combat the social stigma and discrimination faced by women - particularly single mothers, and those who are LGBT so that these vulnerable groups do not face discrimination by landlords. This could be executed by the Ministry of Gender Equality, and serve to reorient the Ministry's policy focus to include LGBT persons.
 - iii. Adopting a national strategy for persons with disabilities to facilitate and support independent living in the community rather than in institutions, as provided for in article 19 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.⁶² In this regard, the Government should provide adequate housing and social support to persons with disabilities to ensure that they can reside with their families or enjoy independent living in their communities.
 - iv. Ratifying the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.
- (m) To enhance access to justice for the right to housing:
- i. The Constitutional Court must be open to hearing social and economic human rights claims and interpreting the Constitution in a manner that is consistent with international human rights law.
 - ii. NGOs and private bar lawyers should bring forward to the courts appropriate right to housing claims.
 - iii. The Government should ratify the Optional Protocol to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.
 - iv. The Government should enhance institutional arrangements for providing legal advice and legal assistance to tenants.
 - v. The Government should encourage the establishment of human rights complaint mechanisms at local government level following the model of the Metropolitan Government of Seoul and enhance existing monitoring mechanism to protect effectively tenants from forced evictions.



62) See CRPD/C/PRT/CO/1, paras. 38-39 and the report of the Special Rapporteur, (A/72/128).



General Assembly

Distr.: General
26 December 2019
Original: English

Human Rights Council Forty-third session

24 February-20 March 2020

Agenda item 3

Promotion and protection of all human rights,
civil, political, economic, social and cultural rights,
including the right to development

Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing

Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context



Summary

The Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Leilani Farha, submits the present report pursuant to Human Rights Council resolutions 15/8 and 34/9. The report contains Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing, focusing on the key requirements of effective rights-based responses to emerging challenges.

The current global crisis in housing is unlike any previous crisis. It is linked to growing socioeconomic inequality, large-scale financialization of housing and land and unsustainable housing systems that treat housing as a commodity. In the Special Rapporteur's experience, States are not always aware of how human rights obligations apply in the context of housing and, more importantly, of how those obligations can be translated into concrete actions to address the crisis.

The Guidelines provide States with a set of implementation measures in key areas of concern, including homelessness and the unaffordability of housing, migration, evictions, climate change, the upgrading of informal settlements, inequality and the regulation of businesses. All of the implementation measures are informed by the urgent need to reclaim housing as a fundamental human right. Implementation of the Guidelines will substantially alter how States treat housing, creating a new landscape where housing can be secured as a human right for all.

Contents

I. Introduction	415
II. Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing	417
Guideline No. 1. Guarantee the right to housing as a fundamental human right linked to dignity and the right to life	417
Guideline No. 2. Take immediate steps to ensure the progressive realization of the right to adequate housing in compliance with the standard of reasonableness.	419
Guideline No. 3. Ensure meaningful participation in the design, implementation and monitoring of housing policies and decisions	420
Guideline No. 4. Implement comprehensive strategies for the realization of the right to housing	421
Guideline No. 5. Eliminate homelessness in the shortest possible time and stop the criminalization of persons living in homelessness	422
Guideline No. 6. Prohibit forced evictions and prevent evictions whenever possible	424
Guideline No. 7. Upgrade informal settlements incorporating a human rights-based approach	426
Guideline No. 8. Address discrimination and ensure equality	427
Guideline No. 9. Ensure gender equality in housing and land	430
Guideline No. 10. Ensure the right to adequate housing for migrants and internally displaced persons	433
Guideline No. 11. Ensure the capacity and accountability of local and regional governments for the realization of the right to adequate housing	435
Guideline No. 12. Ensure the regulation of businesses in a manner consistent with State obligations and address the financialization of housing	437
Guideline No. 13. Ensure that the right to housing informs and is responsive to climate change and address the effects of the climate crisis on the right to housing	440
Guideline No. 14. Engage in international cooperation to ensure the realization of the right to adequate housing	442
Guideline No. 15. Ensure effective monitoring and accountability mechanisms	443
Guideline No. 16. Ensure access to justice for all aspects of the right to housing	445

I. Introduction

1. This is the final report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Leilani Farha. Based on her experiences during her mandate and responding to global housing conditions, the Special Rapporteur is presenting the Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing.¹⁾
2. More than 1.8 billion people worldwide lack adequate housing, and the number of people living in informal settlements has now surpassed 1 billion.²⁾ It is estimated that 15 million people are forcibly evicted every year and that approximately 150 million people are homeless.³⁾
3. Private developers and investors are dominating housing systems in an unprecedented fashion, often divorcing housing from its social function by treating it as a commodity for speculation. The land on which informal settlements are located and affordable housing have become prime targets for private equity firms and pension funds looking for undervalued assets in which to park, grow and leverage capital, making housing and land increasingly unaffordable.
4. The present global housing crisis is not like any previous crisis of its kind. It is not caused by a decline in resources or an economic downturn but rather by economic growth, expansion and growing inequality. Housing has become a key driver of growing socioeconomic inequality, increasing wealth for those who own housing and driving those who do not into greater debt and poverty.
5. This situation raises unique challenges for the implementation of the right to housing. Tinkering around the edges of an unsustainable model of economic development will not work. The right to housing must be implemented in a manner that changes the way housing is currently conceived, valued, produced and regulated.

1) The Special Rapporteur thanks all the researchers and students who assisted in this and other reports, including Stefania Errico, Sam Freeman and Julieta Perucca. A special thanks is extended to Bruce Porter for his extensive work on the present report and throughout the duration of the mandate. Sincere thanks also go to the staff of the Special Procedures Branch of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), in particular Juana Sotomayor, Gunnar Theissen, Madoka Saji, Jon Izagirre and Natacha Foucard, for their support for the mandate.

2) See <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11>.

3) See <https://fe.witness.org> and <https://yaleglobal.yale.edu/content/cities-grow-so-do-numbers-homeless>.

6. There is reason to believe change is possible. Both civil society and governments are increasingly recognizing the housing crisis as a human rights crisis requiring a human rights response. Neighbourhoods and communities around the world are organizing against detrimental development, “touristification” and speculation and are gaining the support of a growing number of local governments in affirming their right to adequate housing.
7. There remains, however, a lack of clarity among many in government and in civil society about what it actually means to implement the right to housing in a comprehensive and effective manner so as to meet these unprecedented challenges.
8. Fortunately, there is a well-established framework in international human rights law from which States and rights holders can draw. The content of the right to adequate housing has been the subject of extensive commentary and jurisprudence within the international human rights system and has been a central focus of human rights advocacy globally.⁴⁾
9. The Guidelines set out below build on the normative standards that have emerged from this jurisprudence, as well as from the recommendations and experiences of the Special Rapporteur. They have been developed in consultation with States and other stakeholders throughout the length of the mandate.⁵⁾ They do not attempt to cover all State obligations related to the right to housing. Rather, they describe the key elements needed for the effective implementation of the right to housing as it has been elaborated under international human rights law.

4) See, e.g., the Committee on Economic, Social and Cultural Rights’ general comments No. 4 (1991) on the right to adequate housing and No. 7 (1997) on forced evictions. See also the basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement (A/HRC/4/18, annex I), the guiding principles on security of tenure for the urban poor (A/HRC/25/54) and the Views of the Committee in Ben Djazia and Bellili v. Spain (E/C.12/61/D/5/2015) and I.D.G. v. Spain (E/C.12/55/D/2/2014).

5) In addition, consultations on an earlier draft of the guidelines were held in Geneva, Kampala and Durban with representatives of States, civil society and local governments. Written comments received are available from www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/GuidelinesImplementation.aspx.

II. Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing

Preamble

10. The present Guidelines focus on the obligations of States as the primary duty bearers under international human rights law. The term “State” refers to all public authorities and all levels and branches of government, from the local to the national, including legislative, judicial and quasi-judicial bodies. “States’ obligations” are understood to include all aspects of the relationship of States with businesses, financial institutions, investors and other private actors that play important roles in the realization of the right to housing. In the present Guidelines, the “right to housing” refers to “the right to adequate housing” as guaranteed under international human rights law.
11. The present Guidelines shall not be interpreted as limiting, altering or otherwise prejudicing any rights recognized under international human rights or humanitarian law and should, where applicable, be read together with other human rights standards and guidelines related to displacement, evictions, security of tenure, public participation, business and human rights and with the jurisprudence and comments of United Nations human rights treaty-monitoring bodies and special procedures. The Guidelines themselves should be read as interrelated and interdependent.

Guideline No. 1. Guarantee the right to housing as a fundamental human right linked to dignity and the right to life

12. The right to adequate housing has been recognized as a fundamental human right because it is integral to core human rights values such as dignity, equality, inclusion, well-being, security of the person and public participation.
13. Every year, millions of lives are lost and many more damaged by homelessness and inadequate housing. Yet these massive violations of human rights, in particular of the rights to housing and the right to life, as well as other rights, such as the rights to health, physical integrity, privacy and water and sanitation, are rarely addressed as such by Governments, human rights institutions or justice systems.⁶⁾

6) A/71/310, para. 31.

14. States often misunderstand the right to housing as merely a commitment to housing programmes, a matter of socioeconomic policy insulated from human rights values and imperatives and without meaningful accountability or access to justice.⁷⁾
15. As clarified by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the right to adequate housing should not be interpreted narrowly, as a right to mere physical shelter or to housing conceived as a commodity. Rather, the right to housing must be understood in relation to the inherent dignity of the human person.
16. Implementation measures:
- (a) States, including their judiciaries, must ensure that the right to adequate housing is recognized and enforceable as a fundamental human right through applicable constitutional and legislative provisions or through interpretations of interdependent rights such as the right to life. It should be integrated into policy and programme design and included in the training of lawyers and judges;⁸⁾
 - (b) The right to housing should be defined as the right to live in a home in peace, security and dignity, and include security of tenure, availability of services, affordability, habitability, accessibility, appropriate location and cultural adequacy;⁹⁾
 - (c) Courts should adopt interpretations of domestic law that are consistent with the right to housing when exercising judicial review and Governments should promote such interpretations, including in pleadings in court cases;¹⁰⁾
 - (d) The right to housing must be recognized and affirmed as indivisible and interdependent with other rights, including the rights to life, security of the person and equality, and these rights should be interpreted to the greatest extent possible in such a way as to facilitate the full protection of the right to housing.¹¹⁾

7) A/69/274, para.18, and A/71/310, para. 5.

8) A/71/310, para. 73.

9) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 4, para. 8.

10) Ibid., general comment No. 9 (1998) on the domestic application of the Covenant, paras. 14-15; E/C.12/1993/5, paras. 21-24.

11) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 9, para. 15.

Guideline No. 2. Take immediate steps to ensure the progressive realization of the right to adequate housing in compliance with the standard of reasonableness

17. Although violations of the right to housing, such as forced evictions, are often caused by State action, many of the most egregious violations derive from failures of States to take positive measures to address the unacceptable housing conditions in which so many people are compelled to live.
18. States have an obligation to take steps to the maximum of their available resources with a view to achieving progressively the full realization of the right to adequate housing, by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.¹²⁾ The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights clarifies that compliance with that obligation should be assessed based on the reasonableness of the steps taken.¹³⁾
19. Implementation measures:
- (a) States must recognize the progressive realization of the right to housing as a legal obligation under domestic law, employing the reasonableness standard developed by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, which means that States have an obligation to fulfil the right to housing for all as swiftly and efficiently as possible;¹⁴⁾
 - (b) Measures taken must be deliberate, concrete and targeted towards the fulfilment of the right to housing within a reasonable time frame. States must allocate sufficient resources and prioritize the needs of disadvantaged and marginalized individuals or groups living in precarious housing conditions and ensure transparent and participatory decision-making;¹⁵⁾

12) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 2 (1).

13) Optional Protocol to the Covenant, art. 8.4. See also Ben Djazia and Bellili v. Spain, para. 15.1.

14) Ben Djazia and Bellili v. Spain, para. 15.3.

15) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comments No. 3 (1990) on the nature of States parties' obligations and No. 4. See also the Committee's statement on an evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional protocol to the Covenant (E/C.12/2007/1, para. 3) and Ben Djazia and Bellili v. Spain, paras. 15.3 and 21 (c).

- (c) Measures taken must be reasonable and proportionate in relation to the interests at stake and the circumstances of rights holders;¹⁶⁾
- (d) States must be able to demonstrate that they have utilized the maximum of available resources and all appropriate means to uphold the rights of the person or group concerned;
- (e) States must ensure that all relevant authorities and decision makers, including the courts, are familiar with the reasonableness standard and are able to apply it to hold public institutions accountable to the right to housing.

Guideline No. 3. Ensure meaningful participation in the design, implementation and monitoring of housing policies and decisions

- 20. The right to meaningful and effective participation is a core element of the right to housing and critical to dignity, the exercise of agency, autonomy and self-determination.
- 21. Those in need of housing or related social benefits should be treated as rights holders and as experts in what is required for a dignified life, not recipients of charity. They are entitled to participate actively, freely and meaningfully in the design and implementation of programmes and policies affecting them.¹⁷⁾
- 22. Housing programmes, however, tend to be developed and implemented through inefficient top-down decision-making that reinforces patterns of social exclusion and creates housing that is ill-suited to peoples' needs, commonly in remote locations and often left abandoned.
- 23. Rights-based participation supported by all levels of government transforms residents into active citizens and engaged community members, making housing programmes more affordable and effective and creating vibrant, more sustainable communities.
- 24. Implementation measures:
 - (a) The right to free and meaningful participation in housing policies must be guaranteed in law and include the provision of necessary institutional and other supports;

16) See Ben Djazia and Bellili v. Spain, paras. 15.3 and 15.5.

17) Ibid. See also the Committee on the Rights of the Child's general comment No. 21 (2017) on children in street situations.

- (b) Affected individuals must be able to influence the outcome of decision-making processes based on knowledge of their rights and have access to relevant information and sufficient time to consult; socioeconomic, linguistic, literacy and other barriers to participation must be addressed;¹⁸⁾
- (c) Participation in the design, construction and administration of housing should reflect the diversity of communities and ensure that the needs of all residents are represented. Equal participation must be ensured for women, informal and homeless residents, persons with disabilities and other groups experiencing discrimination or marginalization;¹⁹⁾
- (d) Indigenous peoples have the right to be actively involved in developing and determining housing programmes that affect them. States must consult with indigenous peoples to obtain their free, prior and informed consent before adopting or implementing administrative and legislative measures that may affect them.²⁰⁾

Guideline No. 4. Implement comprehensive strategies for the realization of the right to housing

- 25. The major structural issues giving rise to homelessness, informality and other systemic violations of the right to housing are multidimensional, involving many different areas of policy and programmes and requiring comprehensive plans to effect meaningful change over time.
- 26. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights has emphasized that the obligation to progressively realize the right to housing will almost invariably require the adoption of a national housing strategy.²¹⁾ Strategies should be developed in consultation with affected groups, include clearly defined goals, identify the resources to be allocated and clarify responsibilities and a time frame for implementation.²²⁾

18) Committee on Economic, Social and Cultural Rights' general comment No. 4, para. 12, and the basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement (A/HRC/4/18, annex I, para. 39).

19) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 21 (2009) on the right of everyone to take part in cultural life, in particular paras. 16 ff.

20) Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, in particular arts. 10, 19 and 23.

21) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 4, para. 12.

22) Ibid.

27. Most States have not implemented effective strategies to realize the right to housing. Where timelines and goals for outcomes have been identified, often there has been insufficient commitment to meeting them and no meaningful accountability.

28. Implementation measures:

- (a) Housing strategies must identify the State's obligations to be realized progressively, based on clear goals and timelines for achieving specific outcomes and the right to adequate housing for all in the shortest possible time;
- (b) Strategies should provide coherence and coordination in all relevant policy areas, particularly urban planning, land regulation, taxation and finance, social benefits and services;
- (c) States should establish specific strategies to address obstacles to the right to housing such as discrimination, financialization, speculation, predatory lending, land-grabbing, conflict, forced evictions, environmental degradation and vulnerability to disasters. Strategies adopted should be responsive to persistent and emerging challenges in urban and rural areas, such as spatial injustice and climate change;
- (d) States should provide for independent monitoring of progress in meeting goals and timelines, establish procedures through which affected communities can identify systemic issues affecting the realization of the right to housing and ensure effective responses.²³⁾

Guideline No. 5. Eliminate homelessness in the shortest possible time and stop the criminalization of persons living in homelessness

29. Homelessness is experienced in a number of ways: living on streets or sidewalks, or in makeshift encampments in rural or urban areas, doubling or tripling up with others, or living in overcrowded improvised shelter, unprotected from the elements or without access to water, sanitation or electricity.

²³⁾ See also A/HRC/37/53.

30. Homelessness is a profound assault on dignity, social inclusion and the right to life. It is a prima facie violation of the right to housing and violates a number of other human rights in addition to the right to life, including non-discrimination, health, water and sanitation, security of the person and freedom from cruel, degrading and inhuman treatment.²⁴⁾

31. Homeless persons and persons living in informal housing are frequently subject to criminalization, harassment and discriminatory treatment because of their housing status. They are denied access to sanitation facilities, rounded up and driven from communities and subjected to extreme forms of violence.

32. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Human Rights Committee have recognized distinctions based on socioeconomic status, including homelessness, as a form of discrimination that must be prohibited in domestic law.²⁵⁾ States have an immediate obligation to respond urgently to the needs of persons who are currently homeless as well as to implement plans to prevent and eliminate systemic homelessness as swiftly as possible.

33. Implementation measures:

- (a) States should provide access to safe, secure and dignified emergency accommodation, with necessary supports and without discrimination on any grounds, including migration status, nationality, gender, family status, sexual identity, age, ethnic origin, disability, dependence on alcohol or drugs, criminal record, outstanding fines or health.²⁶⁾ States should take special measures to protect the rights of children in street situations;²⁷⁾
- (b) Individuals and families should be provided access to adequate permanent housing so as not to be compelled to rely on emergency accommodation for extended periods. "Housing first" approaches that centre on quickly moving people experiencing homelessness into permanent housing should provide all necessary supports for as long as required for sustaining housing and living in the community;

²⁴⁾ A/HRC/31/54, para. 4.

²⁵⁾ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 20 (2009) on non-discrimination in economic, social and cultural rights, para. 35, and Human Rights Committee, general comment No. 36 (2018) on the right to life, para. 61.

²⁶⁾ A/HRC/31/54. For indigenous peoples' experience of homelessness, see A/74/183.

²⁷⁾ See in particular the Committee on the Rights of the Child's general comment No. 21.

- (c) States should prohibit and address discrimination on the ground of homelessness or other housing status and repeal all laws and measures that criminalize or penalize homeless people or behaviour associated with being homeless, such as sleeping or eating in public spaces. The forced eviction of homeless persons from public spaces and the destruction of their personal belongings must be prohibited. Homeless persons should be equally protected from interference with privacy and the home, wherever they are living;
- (d) States should provide, within their justice system, alternative procedures for dealing with minor offences of homeless people to help them break the cycle of criminalization, incarceration and homelessness and secure the right to housing. Police should be trained to interact with homeless persons in a manner that respects and promotes their dignity and rights.

Guideline No. 6. Prohibit forced evictions and prevent evictions whenever possible

- 34. Forced evictions are defined as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection that are compliant with international human rights law.²⁸⁾ Forced evictions have long been recognized as a gross violation of human rights.
- 35. In order for any eviction to comply with international human rights law, a number of criteria must be met, including meaningful engagement with those affected, exploration of all viable alternatives, relocation to adequate housing agreed upon by the affected households so that no one is rendered homeless, access to justice to ensure procedural fairness, and compliance with all human rights. Where these criteria are not met, evictions are deemed to have been forced and to constitute a violation of the right to housing.
- 36. Forced evictions are widespread and devastating in their consequences. They are frequently carried out to make way for large-scale development projects, natural resource extraction and agribusiness projects, to clear informal settlements or homeless encampments, to replace existing lower-cost housing with luxury housing or commercial developments or ostensibly for public order, safety and city beautification. In some contexts, they involve brutal violence, including gender-based violence and deaths. Evictions have also become a more frequent response to rent or mortgage arrears in the context of rising housing costs, and in many cases national law governing such evictions is not compliant with international human rights.

28) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 7, para. 3.

37. States must prohibit forced evictions and ensure that any evictions under domestic law are fully compliant with international law. Meaningful engagement with communities should ensure the development of plans that respect the rights of residents and can be implemented cooperatively, without the need for eviction procedures or police enforcement.²⁹⁾

38. Implementation measures:

- (a) Forced evictions as defined under international human rights law must be prohibited in all circumstances, regardless of ownership or tenure status of those affected. Victims of forced evictions must receive adequate compensation, reparation and access to housing or productive land as appropriate;³⁰⁾
- (b) National laws governing evictions must be compliant with human rights norms, including the principle of respect for human dignity and the general principles of reasonableness, proportionality and due process, and should equally apply to those living in homeless encampments. Access to justice must be ensured throughout the process and not just when eviction is imminent. All feasible alternatives to eviction must be explored, in consultation with affected persons. If, after meaningful engagement with those affected, relocation is deemed necessary and/or desired by the community, adequate alternative housing of similar size, quality and cost must be provided in close proximity to the original place of residence and source of livelihood.³¹⁾ Evictions must not render people homeless.³²⁾ Access to justice must be ensured throughout the process and not just when eviction is imminent;
- (c) In instances of mortgage foreclosure or rent arrears, evictions should only occur as a last resort and after a full exploration of alternative means to resolve outstanding debt, such as through emergency housing benefits, debt rescheduling or, if required, relocation to more affordable housing units meeting adequacy standards;

29) A/HRC/40/61, para. 38.

30) See the basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement (A/HRC/4/18, annex I, paras. 23-27) and the United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, arts. 17 and 24.

31) Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement (A/HRC/4/18, annex I, para. 60).

32) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 7, paras. 10 and 13.

- (d) States should implement programmes to prevent evictions through measures such as rent stabilization and controls, rental assistance, land reform and other initiatives to promote land and tenure security in urban and rural settings. Preventive measures should also be adopted to eliminate the underlying causes of eviction and displacement, such as speculation in land, real estate and housing. No relocation of indigenous peoples is permitted without their free, prior and informed consent.³³⁾

Guideline No. 7. Upgrade informal settlements incorporating a human rights-based approach

39. Nearly one quarter of the world's urban population live in informal settlements, which means they are often denied basic services and compelled to live in disaster-prone areas and on the worst lands, often subject to forced eviction.³⁴⁾ Grossly inadequate housing in informal settlements is one of the most pervasive violations of the human right to housing worldwide.³⁵⁾ At the same time, informal settlements are significant accomplishments by residents who have created vibrant, self-sufficient communities in the most adverse circumstances.
40. Residents of informal settlements often face discrimination and stigmatization, and are frequently treated as violators of laws and “encroachers” rather than being recognized as rights holders who require support to improve their housing status.³⁶⁾ Upgrading schemes too often result in the relocation of residents to alternative housing that is inadequate, distant from their original homes, isolated from employment opportunities or community life and without access to adequate transportation.
41. Under the 2030 Agenda for Sustainable Development, States have committed themselves to ensuring access for all to adequate, safe and affordable housing and to upgrading informal settlements (target 11.1 of the Sustainable Development Goals).³⁷⁾ To meet this goal, States should engage with residents of informal settlements to build on their capacities, improve conditions and keep communities intact.

33) United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, art. 10.

34) See also A/73/310/Rev.1.

35) Ibid., para. 12.

36) Ibid., para. 44, and A/HRC/40/61, para. 41.

37) See also the New Urban Agenda.

42. Implementation measures:

- (a) Efforts to upgrade housing should be community-led, inclusive, enabling and provide for rights-based participation and accountability in terms of design and implementation. Upgrading efforts should ensure that residents have continued access to their livelihoods and support the economic development of the community, integrating residents' skills and labour whenever possible.³⁸⁾ Measures must be in place to ensure that upgraded housing remains affordable;
- (b) States should uphold the right to remain in situ whenever possible and desired by residents. Relocation should only occur if agreed to by residents and after all other options have been explored through meaningful consultation with and the participation of residents.³⁹⁾
- (c) Governments should be held accountable, through human rights institutions and courts, for upgrading informal settlements in conformity with international human rights standards. Upgrading plans should also be reviewed and overseen by an independent authority able to receive complaints and hold hearings and information sessions within the community. Residents must be able to challenge any decision, to present alternative proposals and to articulate their demands and development priorities;⁴⁰⁾
- (d) In order to provide alternatives to informal settlements, serviced land should be set aside for the social production of housing with legal security of tenure. If the State is unable to provide built housing or if the residents prefer, building materials and technical support should be made available for self-construction.

Guideline No. 8. Address discrimination and ensure equality

43. Discrimination, exclusion and inequality are at the heart of almost all violations of the right to housing. Housing systems have intensified social, economic, political and spatial inequalities.

38) A/73/310/Rev.1, paras. 72 ff. See also Ben Djazia and Bellili v. Spain, para. 15.1.

39) Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement (A/HRC/4/18, annex I, para. 38).

40) Ibid., paras. 37-38.

44. Refugees, asylum seekers, migrants, especially those who are undocumented, internally displaced persons, stateless persons, persons with disabilities, children and youth, indigenous peoples, women, lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons, older persons and members of racial, ethnic and religious minorities are disproportionately represented among those living in homelessness, in informal accommodation and inadequate housing, and are often relegated to the most marginal and unsafe areas.⁴¹⁾ These groups often experience intersectional discrimination as a result of their housing status.⁴²⁾

45. Discriminatory exclusion from housing greatly exacerbates and reinforces socioeconomic inequality for members of these groups, depriving them of access to employment or productive land and forcing them to pay higher costs for services. In many States, the ability to buy and own housing or land has become the dominant factor in perpetuating inequality.

46. While many States have adopted equality or non-discrimination legislation that applies to housing, generally the laws have yet to be applied effectively to address entrenched systemic discrimination in housing or to require significant reform in housing and land policies that exacerbate inequality.

47. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights has emphasized that guarantees of equality and non-discrimination should be interpreted, to the greatest extent possible, in ways that facilitate the full protection of the right to adequate housing.⁴³⁾

48. Implementation measures:

(a) States must prohibit all forms of discrimination in housing by public or private actors and guarantee not only formal but also substantive equality, which requires taking positive measures to address housing disadvantages and ensure equal enjoyment of the right to housing;⁴⁴⁾

(b) The right to equality requires that housing and related social programmes be non-discriminatory in their effect. It also requires that such programmes be adequate to alleviate the effects of discrimination

against marginalized groups and address their unique circumstances.⁴⁵⁾ Courts, tribunals and human rights bodies should provide both individual and programmatic remedies to discrimination, including measures to address the structural causes of inequality in housing;

(c) The right to equality in housing should be rigorously applied to eliminate any adverse effect on disadvantaged groups. Development or redevelopment plans should include housing for disadvantaged groups and provide for the right of return if relocation is required and for meaningful engagement throughout the process;

(d) States should incorporate into their laws, policies and administrative practices distinctive standards and approaches to equality that have been developed by and for particular groups. For example:

(i) States must ensure children's right to adequate housing, inter alia by applying the principle of the best interests of the child and, where appropriate, including children in relevant decision-making. Where a lack of housing threatens the ability of parents to remain with their children, appropriate housing and related support must be provided to avoid family separation.⁴⁶⁾ Particular attention should also be given to young adults exiting child welfare institutions to ensure they have access to affordable and adequate housing and to prevent homelessness;

(ii) States must ensure the right to housing of indigenous peoples in accordance with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. This means guaranteeing the right of indigenous peoples to be actively involved in developing and determining housing and other social and economic programmes and, as far as possible, to administer such programmes through their own institutions.⁴⁷⁾ States must also fully comply with relevant domestic treaties and agreements concluded with indigenous peoples;⁴⁸⁾

41) A/70/270, para. 38.

42) A/69/274, para. 46.

43) E/C.12/2019/1, para. 9.

44) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 20, para. 37.

45) Committee on the Elimination of Racial Discrimination, general recommendations No. 27 and No. 34.

46) See, e.g., Convention on the Rights of the Child, art. 27, and Committee on the Rights of the Child, general comment No. 21.

47) United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, art. 23. See also A/74/183.

48) United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, art. 37.

- (iii) States must recognize that the right to adequate housing has a particular meaning for persons with disabilities and that the Convention on the Rights of Persons with Disabilities imposes distinct obligations on them, such as the rights to reasonable accommodation, living independently and being included in the community. The disproportionate number of persons with disabilities living in homelessness constitutes a violation of the substantive right to equality and must be addressed as such;
- (iv) States must recognize that housing systems are often based on and reinforce racial segregation and inequality. As guaranteed in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the right to equality should be interpreted substantively to include the equal enjoyment of the right to adequate housing without discrimination on grounds of race, colour or national or ethnic origin and requires positive measures to address ongoing legacies of colonization, apartheid, occupation and racism;⁴⁹⁾
- (v) States must recognize lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons as belonging to groups that often suffer stigmatization, discrimination and criminalization with respect to housing and experience widespread homelessness. They must be included in legal protections from discrimination in housing and protected from being forcibly evicted from their homes.

Guideline No. 9. Ensure gender equality in housing and land

49. As a result of discrimination and inequality in housing, many women and girls live in insecure, undignified and unsafe conditions, at increased risk of homelessness and violence.⁵⁰⁾ Women often lack security of tenure and equal rights to land and property as a result of inheritance laws, customs and traditions that discriminate directly or indirectly against them. Their access to housing, land and property, including through access to credit, is frequently dependent on a relationship with a male family member and is often jeopardized upon the dissolution of their marriage or the death of their spouse.

49) Art. 5 (e) (iii).

50) A/HRC/19/53, para. 3. See also OHCHR, Women and the Right to Adequate Housing (New York, 2012), A/74/183, paras. 45-47, A/HRC/31/54, paras. 34 ff. and A/73/310/Rev.1, paras. 83 ff.

50. Inadequate housing has particularly adverse impacts for women and girls. For example, harassment, physical attacks, rape and even death are not uncommon when women and girls have to walk to fetch safe drinking water or access sanitation facilities. Lack of access to latrines and to privacy affects women and girls adversely, particularly during menstruation. Evictions too have a disproportionate impact on women, who are often on the front lines defending their homes and dealing with the aftermath of eviction.

51. Domestic violence is one of the leading causes of women's homelessness. It is often the case that the woman experiencing violence, rather than the male perpetrator, must leave the home. Because women avoid living on the streets, particularly if they are caring for children, they are more likely to be found among the "hidden homeless" and denied the benefit of programmes directed at persons in more visible forms of homelessness. The lack of alternative housing options for women experiencing violence in the home places their security and lives at risk.⁵¹⁾

52. The right to housing must be recognized as a central component of women's right to substantive equality, which requires that laws, policies and practices be altered so that they do not maintain, but rather alleviate, the systemic disadvantages that women experience.⁵²⁾ Women must be empowered to articulate and claim the right to housing in a manner that addresses their experience of housing disadvantage in all of its dimensions.

53. Implementation measures:

- (a) The independent right of women to security of tenure, irrespective of their family or relationship status, should be recognized in national housing laws, policies and programmes.⁵³⁾ In that regard, States should amend or repeal, as appropriate, provisions in family, inheritance and other relevant laws that

51) OHCHR, Women and the Right to Adequate Housing, p. 76. See also A/71/310, para. 24, and A/HRC/35/30, para. 73.

52) S.C. and G.P. v. Italy (E/C.12/65/D/22/2017), para. 8.2.

53) See the Committee on Economic, Social and Cultural Rights' general comment No. 16 (2005) on the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights, para. 28, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, arts. 2 (f), 15 and 16, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women's general recommendations No. 21 (1994) on equality in marriage and family relations, No. 29 (2013) on the economic consequences of marriage, family relations and their dissolution and No. 34 (2016) on the rights of rural women, the Human Rights Committee's general comment No. 28 (2000) on the equality of rights between men and women, para. 19, and A/HRC/19/53, para. 68.

restrict women's access to housing and land title. Customary law provisions that discriminate against women and contravene international human rights norms should not be recognized or applied;⁵⁴⁾

- (b) Women should be guaranteed equal access to credit, mortgages, home ownership and rental housing, including through subsidies, to ensure that their lower incomes do not exclude them from housing.⁵⁵⁾ Women's economic activities, which often take place in the home, must be supported and protected, particularly during upgrading efforts or relocation;
- (c) In situations of household violence, legislation should ensure that, regardless of whether a woman has title, formal ownership or tenancy rights, she is able to remain in her own home where appropriate and have the perpetrator removed.⁵⁶⁾ States should provide immediate access to emergency shelters and prompt access to front-line crisis services. Long-term housing programmes, including those for the allocation of permanent public or social housing, should prioritize women and families escaping violence;⁵⁷⁾
- (d) Women should have a guaranteed right to participate in all aspects of housing-related policymaking, including housing design and construction, community development and planning, and transportation and infrastructure. This applies as well to women living in informal housing or in camps.

54) See the Committee on the Elimination of Discrimination against Women's general recommendations No. 21, paras. 28 and 33, and No. 34, paras. 58 and 77.

55) Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, art. 13.

56) Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, art. 52. See also A/HRC/19/53, para. 36, and A/HRC/35/30.

57) Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 35 (2017) on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, paras. 24 ff. See also A/HRC/35/30.

Guideline No. 10. Ensure the right to adequate housing for migrants and internally displaced persons⁵⁸⁾

- 54. In recent years migrants have become particularly vulnerable to violations of the right to housing. Migrants in transit have been compelled to live in very precarious conditions, such as in informal camps, in forests, fields, abandoned houses, train stations or other public spaces, with no sanitary facilities, limited access to safe food and water sources, and often exposed to forced evictions. Once settled, migrants often live in grossly inadequate housing conditions in geographically segregated areas with poor access to services and facilities, with no security of tenure, facing discrimination, poverty and economic marginalization.⁵⁹⁾
- 55. Around the world, camps for refugees and internally displaced persons are often overcrowded and provide inadequate shelter and services. Sometimes they provide no basic services at all. Often, they act as an inappropriate substitute for long-term housing.
- 56. Migrant workers are often housed by employers in substandard conditions, for example in transport containers or makeshift accommodation devoid of basic facilities.⁶⁰⁾ Domestic workers residing in households have been forced to sleep in kitchens or on bathroom floors, deprived of privacy and vulnerable to abuse and violence.
- 57. Such conditions are made worse by anti-migrant rhetoric that is increasingly translated into laws and policies. Access to homeless shelters is sometimes restricted to nationals or to documented migrants; in some jurisdictions, it is a criminal offence to rent accommodation to undocumented migrants.
- 58. Implementation measures:

58) The term "migrant" is used here without prejudice to the protection regimes that exist under international law for specific legal categories of non-nationals, including refugees, asylum seekers, stateless persons, trafficked persons and migrant workers.

59) E/C.12/2017/1, A/HRC/14/30, paras. 14 ff., and OHCHR, The Economic, Social and Cultural Rights of Migrants in an Irregular Situation.

60) See, e.g., A/HRC/14/30, para. 49, and A/HRC/40/61/Add.1, para. 81.

- (a) States must ensure the equal enjoyment of the right to housing without discrimination for all internally displaced persons and all migrants, regardless of documentation, in conformity with international human rights and humanitarian law.⁶¹⁾ States must ensure coordination between migration, internal displacement and housing programmes to ensure the right to adequate housing in all contexts. Reception and other centres for migrants must meet standards of dignity, adequacy and protection of the family and other requirements of international human rights law and international humanitarian law.⁶²⁾ Migrant children should never be separated from their parents or guardians, and families that have been separated by displacement should be reunited as quickly as possible;⁶³⁾
- (b) Any differential treatment in qualifying for different types of housing based on immigration status must be reasonable and proportional, and not compromise the protection of the right to housing for all people within the State's territory or jurisdiction.⁶⁴⁾ There should be no discrimination on the basis of immigration status in access to emergency shelters and States should ensure that housing providers are neither permitted nor required to convey information to authorities that would discourage undocumented migrants from seeking shelter for themselves and their families. Housing providers, civil society organizations and individuals should not be penalized for assisting migrants to secure shelter or housing.⁶⁵⁾ Access to longer-term housing must be provided, where needed, as soon as possible;

- (c) Effective protective mechanisms must be in place for migrants to secure effective remedies for violations of the right to housing and non-discrimination. Specific protective measures and remedies are required for migrant workers living in housing provided by employers suffering grossly inadequate conditions or abuse, allowing them to be relocated to adequate accommodation and to re-employment without prejudice;⁶⁶⁾
- (d) Refugees and internally displaced persons who have been unlawfully or arbitrarily deprived of their former homes, lands, properties or places of habitual residence must be ensured a right to return consistent with the principles on housing and property restitution for refugees and displaced persons.⁶⁷⁾

Guideline No. 11. Ensure the capacity and accountability of local and regional governments for the realization of the right to adequate housing

59. Local and regional governments have been assigned crucial responsibilities related to the right to adequate housing in most States. These may include: producing and managing social housing and infrastructure, land-use planning, upgrading informal settlements and regulating investor-driven markets. Local governments can therefore play an essential role in the realization of the right to housing. They are closest to affected communities and better able to ensure participatory decision-making and to develop innovative solutions adapted to local circumstances.
60. However, local and regional governments are often inattentive to or unaware of their obligations with respect to the right to adequate housing under international human rights law. They are often allocated responsibilities without a commensurate allocation of resources, knowledge, capacity and accountability mechanisms for the realization of the right to housing.⁶⁸⁾

61) See the Committee on Economic, Social and Cultural Rights' general comment No. 20, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination's general recommendation No. 30 (2004) on discrimination against non-citizens, para. 32, and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, art. 43 (1) (d). See also the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, objective 15, and the global compact on refugees (A/73/12 (Part II), paras. 78-79).

62) See, e.g., OHCHR and the Global Migration Group, Principles and Guidelines, Supported by Practical Guidance, on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations (Geneva), principle 11.

63) See the Guiding Principles on Internal Displacement, principle 17 ff.

64) Committee on the Elimination of Racial Discrimination, general recommendation No. 30, para. 32.

65) Principles and Guidelines on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations, principle 13, para. 4.

66) See the Domestic Workers Recommendation, 2011 (No. 201), para. 7, of the International Labour Organization.

67) E/CN.4/Sub.2/2005/17, annex. See also the Guiding Principles on Internal Displacement, A/64/255, para. 55, the Principles and Guidelines on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations, principle 8, the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, objective 13, and the global compact on refugees, para. 60.

68) A/HRC/28/62, para. 5, and A/HRC/42/22.

61. In fact, forced evictions, discriminatory denials of services to informal settlements, homeless “sweeps” and the loss of affordable housing through speculation and financialization, are frequently perpetrated or facilitated by local governments.
62. The allocation of responsibilities for implementing the right to housing within a State is a matter of internal decision-making but must be consistent with the State’s obligation to realize the right to housing. It must be clear which government can be held accountable, and how, and there must be coordination among national, regional and local authorities for the realization of the right to housing.⁶⁹⁾
63. Implementation measures:
- (a) The obligations of local and regional governments to implement the right to housing within clearly delineated areas of responsibilities must be established in legislation.⁷⁰⁾ Housing policies and programmes at all levels of government should be coordinated through national-level leadership and oversight as well as by intergovernmental bodies with an explicit mandate to promote and ensure compliance with the right to housing.⁷¹⁾ Provision should be made for promptly resolving questions of jurisdiction on the basis of the principle that human rights should never be compromised by jurisdictional disputes;
 - (b) Local and regional governments should implement human rights-based housing strategies, as described in guideline No. 4 above, consistent with those implemented at the national level and establish their own monitoring and accountability mechanisms. States must ensure that local or regional housing strategies are adequately resourced and that local governments have the capacity to implement them;
 - (c) The right to housing should be incorporated into relevant municipal laws, plans and programmes. Local governments should consider adopting human rights charters that protect the right to housing and provide access to justice or establish an ombuds office to address housing rights complaints and monitor the implementation of the right to housing;

69) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 4, para. 12.

70) A/HRC/27/59, para. 31.

71) A/HRC/37/53, para. 51.

- (d) Indigenous governments have the right to develop and determine housing programmes that are consistent with international human rights law through their institutions of self-governance and in conformity with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.⁷²⁾ States must ensure they have adequate resources to implement the right to housing.⁷³⁾

Guideline No. 12. Ensure the regulation of businesses in a manner consistent with State obligations and address the financialization of housing

64. The private sector plays a significant role in most housing systems and in the realization of the right to housing. Investors, businesses and individuals develop, build, sell and rent housing. Financial institutions provide access to credit. Private households purchase, build or improve their own housing, and may rent it to others. The particular role played by various private actors in housing systems varies, but the State must ensure that all aspects of their involvement are consistent with States’ obligations to realize the right to housing for all.
65. The role of private investment in housing has changed in recent years. Housing has become the commodity of choice for corporate financial institutions, a security for financial instruments that are traded remotely on global markets.⁷⁴⁾ Institutional investors buy massive amounts of affordable and social housing (sometimes entire neighbourhoods), displacing lower-income families and communities. Wealthy individuals and corporations use residential real estate to park capital, avoid taxes or hide ill-gotten gains. This has resulted in inflated land and housing costs and, often, in significant proportions of housing stock being left vacant.⁷⁵⁾ In rural areas, large-scale land acquisitions and speculation over farmland by private investors are displacing residents.⁷⁶⁾

72) Arts. 4 and 23.

73) United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, art. 4. See also A/73/176, para. 5.

74) A/HRC/34/51.

75) Housing Europe, The State of Housing in the EU 2019 (Brussels, September 2019).

76) A/HRC/13/33/Add.2.

66. States have facilitated and encouraged the change in the role of the private sector in housing. They have provided tax breaks to real estate speculators, tax advantages for homeowners and “golden visas” to foreign investors. They have deregulated rental markets and encouraged development that primarily produces housing for the wealthy. Through legislative measures, policies and programmes, many States have treated housing as a commodity for trading and speculation, rather than as a social good and a human right.

67. A change in direction is urgently needed, and a new relationship between governments and the investors currently dominating the housing landscape must be forged. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights has clarified that States violate their obligations with respect to the right to housing by failing to regulate the real estate market and the financial actors operating on that market so as to ensure access to affordable and adequate housing for all.⁷⁷⁾

68. The obligations that States must impose on businesses directly involved in the development or ownership of housing are different in kind from those that apply to other businesses that are not involved in providing for a good that is also a human right. States must regulate businesses in a manner that is consistent with all dimensions of States’ obligations, including to fulfil the right to adequate housing. Ensuring that businesses refrain from activities that have a negative impact on human rights in housing through common approaches to due diligence is necessary but often not be sufficient. States may need to ensure, for example, not only that developers do not displace residents from affordable housing, but also that they produce needed affordable housing, that housing is not left vacant and that some of the profits from housing or other economic activities are redirected to ensure the availability of adequate housing for low-income households.⁷⁸⁾

69. Implementation measures:

- (a) States must regulate business in order to prevent investments having any negative impacts on the right to housing, including by:
 - (i) Preventing any privatization of public or social housing that would reduce the capacity of the State to ensure the right to adequate housing;

77) General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, para. 18.

78) Ibid.

- (ii) Maintaining a rental regulatory framework that preserves security of tenure and affordable housing for tenants, including through rent caps, controls or rent freezes where needed;
- (iii) Requiring full and public disclosure of all investments in residential housing to help prevent corruption, money-laundering, tax evasion and tax avoidance;
- (iv) Establishing independent monitoring bodies to oversee developments, business plans or private investor activity that may have a significant impact on the right to housing;
- (v) Imposing taxes on residential real estate and land speculation to curb the short-term resale of properties and on residential real estate left vacant;
- (vi) Removing preferential tax breaks on homeowners and on real estate investment trusts;
- (vii) Removing incentives for foreign residential real estate investment such as preferential visa and citizenship awards;
- (b) States must regulate business to comply with States’ obligation to realize the right to housing by all appropriate means, including by:
 - (i) Adopting planning and development approval criteria to ensure that any proposed housing development responds to the actual needs of residents, including affordable housing for low-income households and employment opportunities;
 - (ii) Adjusting taxation measures to incentivize affordable housing and discourage speculation or ownership of housing or land left vacant;
 - (iii) Enabling innovative financing models for affordable housing or upgrading projects;
 - (iv) Requiring the negotiation of binding, human rights-compliant social benefits agreements with local authorities, residents and civil society organizations before any development is approved;
 - (v) Requiring pension funds and other investors to facilitate independent human rights impact assessments prior to investments being approved to ensure investments do not contribute to violations of the right to housing;
- (c) States should support the important role that households play in producing and upgrading their own housing (through the social production of housing) by ensuring access to land, including through collective or cooperative ownership, commons and other alternative forms of tenure and affordable and sustainable materials;

(d) All laws and policies related to rent and mortgage arrears and foreclosures should be reviewed to ensure consistency with the right to adequate housing, including the obligation to prevent any eviction resulting in homelessness.⁷⁹⁾ States should require banks and other lenders to remove barriers to access to credit for women, young families, residents of informal settlements and others in need of housing finance.

Guideline No. 13. Ensure that the right to housing informs and is responsive to climate change and address the effects of the climate crisis on the right to housing

70. Natural disasters and the climate crisis have enormous impacts on the enjoyment of the right to housing, with exponential increases in these effects anticipated in decades to come. Climate-fuelled disasters were the primary driver of internal displacement during the past decade, forcing an estimated 20 million people a year from their homes.⁸⁰⁾ Those living in homelessness or lacking access to resilient or secure housing are the most adversely affected, as they often live in areas that are vulnerable to floods, hurricanes and cyclones, storm surges, mudslides, earthquakes and tsunamis. Moreover, States taking disaster risk management measures often fail to consider their effects on vulnerable communities and their right to housing.

71. The manner in which the right to housing is to be realized also has implications for climate change. It has been estimated that the building and construction sector accounts for 39 per cent of global energy-related carbon dioxide emissions, most of which is concentrated in middle- and high-income countries.⁸¹⁾ It is in low-income countries, however, that the greatest amount of construction will be required if target 11.1 of the Sustainable Development Goals are to be achieved. States individually and the international community as a whole must respond urgently to the climate crisis while also ensuring access to sustainable housing, prioritizing those most in need.

72. Implementation measures:

79) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 7, para. 16.

80) Oxfam, "Forced from home: climate-fuelled displacement", Oxfam Media Briefing (2 December 2019).

81) United Nations Environment Programme and International Energy Agency, Towards a Zero-emission, Efficient and Resilient Buildings and Construction Sector: Global Status Report 2017 (2017), p. 6.

(a) The right to adequate housing should be integrated into strategies for the adaptation to and mitigation of climate change, as well as in planning, preparing and implementing strategies for addressing climate change displacement.⁸²⁾ States should ensure that these strategies do not undermine or impede the realization of the right to adequate housing;

(b) In situations where communities are particularly vulnerable to the effects of climate change and climate change-related disasters, such as those living on or near waterways and shorelines, priority should be given to adaptation measures to preserve existing communities. In that regard, States must consult with residents to identify the measures needed for their protection. Such measures may include ensuring that communities are able to retain technical experts, installing protective infrastructure, moving some households to safer sites within the community and ensuring that adequate resources are available for the implementation of such measures;⁸³⁾

(c) While making every effort to mitigate climate change, States should conduct thorough analyses of anticipated climate displacement, determine likely time frames and identify communities at risk and possible relocation sites. Where relocation is deemed necessary or chosen by the community, it should be implemented in a manner consistent with the basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement and with guidelines No. 6 and No. 7 above;

(d) States must work with affected communities to develop and promote environmentally sound housing construction and maintenance to address the effects of climate change while ensuring the right to housing. The particular vulnerability of indigenous peoples to climate change must be recognized and all necessary support should be provided to enable indigenous peoples to develop their own responses. Forests and conservation areas must be protected in a manner that fully respects the rights of indigenous peoples to their lands and resources and to their traditional and environmentally sustainable practices in housing.

82) A/HRC/16/42.

83) A/64/255, para. 74.

Guideline No. 14. Engage in international cooperation to ensure the realization of the right to adequate housing

73. The current human rights crisis in housing is global in nature and cannot be effectively addressed without international cooperation and assistance. Many actors involved in housing operate at the transnational level and deal with complex corporate structures that pose considerable obstacles to accountability. Regulating global capital flows and preventing the parking of resources into residential real estate to avoid taxation and for money-laundering purposes all require international cooperation.

74. International financial institutions and development banks have applied approaches that are detrimental to the realization of the right to housing. For example, they have imposed deregulation, the liberalization of housing markets and austerity measures, including the selling of social housing, and required mortgage finance programmes that do not assist the lowest-income households.⁸⁴⁾

75. Articles 2 (1) and 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights refer to international cooperation and assistance as means to achieve the full realization of the right to housing, recognizing its essential importance. Moreover, States parties to the Covenant are obliged to ensure the realization of the right to housing by all appropriate means, which includes international cooperation.⁸⁵⁾

76. Implementation measures:

(a) States should recognize international cooperation as a firm legal obligation where it is necessary for the realization of the right to housing. This includes controlling global capital flows into residential real estate markets and preventing and combating transborder tax evasion and avoidance, which significantly limits the resources of States to realize the right to adequate housing;⁸⁶⁾

(b) States should avoid conduct that would create a foreseeable risk of impairing the enjoyment of the right to housing in other States, should adopt legislation to prevent violations of the right to housing abroad by corporations or other investors that are domiciled in their territory and/or jurisdiction and should ensure access to justice for such violations within domestic courts;⁸⁷⁾

84) A/HRC/37/53, para. 134, and A/73/310/Rev.1, paras. 99 ff.

85) See also the Declaration on the Right to Development, art. 3.

86) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 24, para. 37.

87) Ibid., para. 26.

(c) States should assess the impact on the right to adequate housing of trade and investment agreements prior to entering into them, and should include in such agreements a provision explicitly referring to their human rights obligations in respect of housing. Existing agreements should be interpreted in ways that do not impair States' ability to realize the right to housing;⁸⁸⁾

(d) The role of international financial institutions and of development, humanitarian and other international organizations should be aligned with the promotion of the realization of the right to housing. Development banks and financial institutions should establish safeguard policies covering all aspects of the right to adequate housing. Independent complaints mechanisms must be available where activities or projects of international or regional financial institutions or development banks fail to support the realization of the right to housing of those most in need.

Guideline No. 15. Ensure effective monitoring and accountability mechanisms

77. Independent monitoring of the implementation of the right to housing is a central component of the obligation to progressively realize the right.⁸⁹⁾ States tend to misunderstand the obligation to monitor progress as being merely a matter of collecting and disseminating data about housing programs, homelessness, expenditures and aggregate demographics. Evidence considered is often restricted to statistical information, without qualitative evidence based on experiences of rights holders. In many countries disaggregated data based on gender, race, disability, age, family status and income are not collected due to either the lack of technical capacity or absence of legislation allowing it. Monitoring is often conducted by governments themselves, rather than by independent institutions.

78. As noted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, human rights institutions (or similar bodies mandated to focus specifically on the right to housing) can play an important role in identifying appropriate goals and benchmarks, providing research, monitoring compliance and examining complaints.⁹⁰⁾ If States are to take seriously their commitment under target 11.1 of the Sustainable Development Goals, they must institute rigorous independent monitoring of progress, based on realistic goals and timelines and with the means to hold Governments and others accountable.

88) Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements.

89) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 16, and Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comments No. 3, para. 11, and No. 4, para. 13.

90) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 10 (1998) on the role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights.

79. Implementation measures:

- (a) Independent monitoring bodies should be mandated and properly resourced to monitor the realization of the right to housing in a transparent and participatory manner. They should have the capacity to hear complaints from concerned people or groups, undertake visits, conduct investigations, commission surveys and convene public hearings to gather information. Public authorities should be required to provide a response to reports from monitoring bodies and to take follow-up action within a reasonable period of time. Parliamentary hearings should be utilized to provide periodic public review of progress and effective government responses;
- (b) Monitoring progress on the implementation of the right to housing should be focused on assessing compliance with the obligation to progressively realize the right. It should include the collection of qualitative and quantitative data related to dignity and the experience of rights holders with respect to all aspects of the right to housing, including security of tenure, availability of services, affordability, habitability, accessibility, location, cultural adequacy, homelessness and evictions. Statistical and qualitative information with appropriate safeguards should also be collected on the housing circumstances of groups facing systemic discrimination, on structural barriers to housing and on the outcomes of measures taken to address such barriers. Major trends and emerging challenges should also be identified;
- (c) Progress should be assessed in relation to capacity and available resources, and whether Governments have made reasonable efforts to meet established targets and timelines in accordance with housing strategies and the Sustainable Development Goals;
- (d) Monitoring should extend to all sectors of housing systems, including private business enterprises and real estate markets.⁹¹⁾

91) Guiding Principles on Business and Human Rights, principle No. 5.

Guideline No. 16. Ensure access to justice for all aspects of the right to housing

- 80. The provision of legal remedies for the violation of the right to housing is a core component of States' obligation to ensure the realization of this right.⁹²⁾ As stated by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, many component elements of the right to adequate housing are closely bound up with the provision of domestic legal remedies to ensure the effective enjoyment of the right.⁹³⁾ Yet courts and tribunals are often experienced by those who are living in informal settlements or homelessness as places where evictions are ordered or criminalizing sanctions imposed, rather than as venues where the right to housing can be claimed.⁹⁴⁾
- 81. As noted by the Special Rapporteur in her report on access to justice, violations of the right to housing are as much failures in the administration of justice to ensure meaningful accountability and access to effective remedies as they are failures of housing programmes.⁹⁵⁾
- 82. States have an immediate obligation to ensure access to justice for those whose right to housing has been violated, including through failures to adopt reasonable measures for its progressive realization.⁹⁶⁾ In discharging their obligation, States should follow the 10 key principles identified by the Special Rapporteur.⁹⁷⁾
- 83. Implementation measures:

92) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comments No. 3, para. 5, and No. 4, para. 17.

93) I.D.G. v. Spain, para. 11.1.

94) Ibid., para. 4.

95) A/HRC/40/61, para. 2.

96) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comments No. 3 and No. 9 (1998) on the domestic application of the Covenant. See also I.D.G. v. Spain, para. 11.3.

97) A/HRC/40/61.

- (a) Access to justice for the right to housing should be ensured by all appropriate means, through courts, administrative tribunals, human rights institutions and informal or customary community-based justice systems. Hearings and other procedures should be timely, accessible, procedurally fair, enable full participation of affected individuals and groups and ensure effective remedies within a reasonable time frame. Where effective remedies rely on administrative or quasi-judicial procedures, recourse to courts should also be available;⁹⁸⁾
- (b) Access to justice should be ensured for all components and dimensions of the right to housing that are guaranteed under international human rights law, covering not just the right to a physical shelter, but to a home in which to live in security, peace and dignity; not just protection from eviction or other State action, but also from State neglect and inaction and failure to take reasonable measures to progressively realize the right to housing. States should revoke legal provisions suggesting that the right to adequate housing is not justiciable under domestic law and should desist from making this argument before courts. Where the right to housing is not enshrined in national or constitutional law, access to effective judicial remedies can and should be ensured by recognizing the interdependence and indivisibility of the right to housing with other rights, such as the rights to life, health and non-discrimination;
- (c) Individuals and organizations representing them should have access to legal aid or other necessary assistance to enable them to participate in legal processes. Institutions, equality promotion bodies and civil society organizations should have legal standing to pursue claims to the right to housing on behalf of individuals and groups. Remedies should address both individual and systemic violations of the right to housing;
- (d) States should ensure access to justice for violations of the right to housing by transnational corporations, including by establishing parent company or group liability regimes, enabling human rights-related class actions and public interest litigation, facilitating access to relevant information and the collection of evidence abroad and enacting domestic legislation that holds investors and corporations domiciled in the State accountable for actions affecting the right to housing in other countries.⁹⁹⁾

98) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 9.

99) See the Committee's general comment No. 24, para. 44.

주거권 국제기준 자료집

발행일 2020년 10월 20일
 발행처 국가인권위원회
 주소 04551 서울시 중구 삼일대로 340(저동1가) 나라키움 저동빌딩
 전화 (02)2125-9836 FAX (02)2125-0933
 인쇄처 디자인모장
 전화 (02)2278-1990 FAX (02)2278-1992
 ISBN 978-89-6114-767-5 93360

이 저작물은 국가인권위원회가 지적재산권을 전부 소유하지 아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(변경, 복제, 배포, 상업적 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을 받으셔야 합니다.