

무너지지 않는 삶




“강제퇴거금지법” 제정 토론회

- 일시 : 2011년 10월 11일(화) 오후 2시
- 장소 : 국회 도서관 소회의실

■ 주최 : 민주노동당 동영 의원
김희철 의원
김진애 의원
민주노동당 강기갑 의원
강제퇴거금지법제정 특별 위원회

【목차】

자료집 목차

 토론회 진행 순서	3
 “무너질 수 없는 삶, 강제퇴거금지법”	4
발제문	
△ ‘강제퇴거금지법’ 제정의 필요성 및 법안 해설	5
차혜령 변호사 (공익변호사 그룹 ‘공감’)	
토론문	
△ 토론 1 - 강제퇴거금지법의 필요성에 대한 토론	56
권정순 변호사 (민주사회를위한변호사모임 민생경제위원회)	
△ 토론 2 - 강제퇴거금지법에 대한 헌법적 변론	70
이계수 교수 (건국대학교 법학전문대학원, 민주주의법학연구회)	
△ 토론 3 - 강제퇴거금지법 법제화의 필요성과 가능성	76
홍인욱 박사 (전 한국도시연구소 연구부장)	
△ 토론 4 - 강제퇴거금지법	80
백 준 대표 (주식회사 J&K 도시정비)	
 강제퇴거 금지법 제정하라! 1만인 선언운동 소개	89

【진행순서】

토론회 진행순서

□ 사회 - 유명우 (사단법인 주거권실현을위한 국민연합 상임이사)

〈여는 순서〉

① 인사말

〈무너질 수 없는 삶' 강제퇴거금지법〉

- ① 발제. '강제퇴거금지법' 필요성과 법안 해설 / 20분
- 차혜령 변호사 (공익변호사 그룹 '공감')
- ① 토론 1. 강제퇴거금지법 필요성에대한 토론 / 10분
- 권정순 변호사 (민주사회를위한변호사모임 민생경제위원회)
- ① 토론 2. 강제퇴거금지법에 대한 헌법적 변론 / 10분
- 이계수 교수 (건국대학교 법학전문대학원)
- ① 토론 3. 강제퇴거금지법의 필요성과 가능성 / 10분
- 홍인옥 박사 (전 한국도시연구소 연구부장)
- ① 토론 4. 강제퇴거 지양하는 지자체 사례 및 개선방안 / 10분
- 백 준 대표 (주식회사 J&K 도시정비)

- ① 보충토론
- ① 질의 응답 및 의견
- ① 폐회

무너지질 수 없는 삶, 강제퇴거금지법

부수고 짓고 부수고 짓고, 개발의 역사가 오늘도 이어지고 있습니다. 수십 년에 걸쳐 개발이 이루어졌고, 지금도 곳곳에서 공사장의 기계 소리가 요란합니다. 개발은 마치 새로운 미래를 열어줄 것처럼 화려하게 포장되어 우리의 눈을 현혹합니다. 그러나 우리는 이제 더 이상 속지 않습니다.

2009년 1월 20일 용산참사는 우리 모두에게 씻을 수 없는 상처를 남겼습니다. 용산참사 이전에도 강제퇴거의 과정에서 많은 사람들이 죽어났습니다. 그리고 그/녀들의 죽음 뒤로 더욱 많은 인권의 박탈이 있었습니다. 무너진 건물들은 다시 지어 올렸지만 무너진 삶들은 쉽게 복원되지 않았습니다.

개발을 향한 탐욕이 사람의 생명과 삶을 앗아가는 야만의 시간들을 멈추어야 합니다. 개발 사업의 문제점은 충분히 알려져 있습니다. 가난한 사람들로부터 집과 삶을 빼앗아 건설사와 부동산 부자들에게 넘겨주는 것이 법의 이름으로, 공익의 목적이라는 기만으로 이루어지고 있습니다. 사람을 폭행하고 협박하는 것은 처벌이 아니라 비호를 받고 있습니다. 기본적인 인권은 이윤의 논리에 밀려 설 자리가 없습니다. 더 이상 이대로는 안 됩니다.

개발 사업이 짓밟는 우리의 권리를 말하기 위한 자리가 필요합니다. 이윤이 아니라 인권의 관점에서 새로운 틀을 짜야 합니다. 강제퇴거금지법은 그 시작입니다. 죽음을 맞은 비통한 마음들을 치유하고 더 이상의 죽음은 없어야 한다는 절박한 마음들을 위로하는 강제퇴거금지법을 제정합니다.

강제퇴거금지법제정 특별위원회

【발제문 1】

강제퇴거금지법 제정의 필요성과 법안 해설

차혜령 | 공인변호사 그룹 '공감' 변호사

1. 강제퇴거 금지 법제화의 필요성

가. 현실

- 2009년 1월 20일 용산참사 이후에도 각종 개발사업과 그에 따른 퇴거와 철거는 현재진행형임. 2009년 12월 홍대 앞 두리반, 2010년 1월 왕십리 뉴타운, 2011년 4월 상도동, 2011년 8월 포이동 재건마을 화재 후 복구주택 철거, 2011년 명동 마리가 대표적인 사례임.
- 외관상 적법한 집행권원으로 철거와 퇴거를 집행하는 듯하나, 현장은 집행현장은 퇴거, 철거를 실행하는 용역들과 퇴거당하는 사람들의 물리적 충돌이 발생하기 일쑤임. 동절기 또는 새벽, 군사작전을 방불케 하는 방식으로 행해지기도 함. 법원의 판결에 의해서 '정상적으로' 이루어지는 집행인지 의문스러움. 그럼에도 개발사업 현장의 강제집행은 으레 그런 것, 어쩔 수 없다는 인식이 만성화되어 있음.

- 그리고 이런 현장의 근원에는 보상의 문제가 있음. 퇴거 후 퇴거 전의 주거생활, 생계활동이 곤란한 수준의 보상으로는, 어디로 가서 어떻게 살 것인가 하는 근원적인 문제가 제기됨.

나. 국내법

- 개발 관련 법으로는 도시 및 주거환경 정비법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법, 도시재정비 촉진을 위한 특별법, 도시개발법, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 등이, 집행 관련 법으로는 민사집행법, 행정대집행법, 경비업법이 있음.
- 대표적인 개발사업의 구조를, 사업종류별 사업방식, 사업 추진과정의 개방성과 공지성, 사업절차에서 세입자가 축출되는 구조는 다음 표와 같음.¹⁾

재정비 사업종류별 사업방식

구분	시행주체			시행방식	개발방식		관리방식
	일반경우	특별경우 (문제)	대행경우				
주택재개발 사업	조합 공동(공·민)	시장·군수 공사 지정개발자		관리처분 (전면철거) 환지방식	-	분할개발 방식 또는 결합개발 방식	공공관리 자 운영 가능
주택재건축 사업	조합 공동(공)			관리처분 (전면철거)	-		
주거환경개 선사업	시장·군수 공사	현지개량 주택건설 환지방식 혼용방식	순환 개발 방식				
도시환경 정비사업	조합 소유자 공동(공·민)	관리처분 (전면철거) 환지방식					
시장정비 사업	조합 소유자 정비법인	시장·군수 공사 지정개발자	환지방식	-			

1) 이하의 표는, 안균오, 재정비사업의 세입자 축출구조와 강제퇴거 방지를 위한 제도 개선방안, 제 3회 강제퇴거금지법 쟁점포럼 발표자료에서 전부 인용.

	공공 공동(공·민)					
도시계획 설립사업	특별시장 광역시장 시장·군수	공공 민투자사업자		수용사용	-	-
도시개발 사업	조합 소유자 공공 민간 공동(공·민)	지자체 공사 신탁업자	국가지자 체 공공,공사 출연기관	수용사용 환지방식 혼용방식 입체환지	-	-
재정비 축전사업	개발법 공공	공공 총괄사업 자 (우선구역)	민투자업 자 (기반시설)	개발법	개발법 순환개발	개발법

사업절차적 측면의 세입자 축출구조

사업단계	문제점	사업절차 측면의 세입자 축출구조
기본계획 수립단계	<ul style="list-style-type: none"> · 예정지구 지정의 불합리성 - 구역 지정 조건 - 주거안정대책 수립 미흡 - 계획수립 과정의 공정성 미흡 - 예정지구의 사전 공개 	<ul style="list-style-type: none"> · 정비예정지구 내에서의 세입자 축출 - 구역지정조건 완화에 따른 주거안정성 약화 - 실효성 낮은, 충분하지 않은 주거안정대책 - 세입자 등의 충분한 참여 및 정보공개 미흡 - 세입자 등 보상회피를 위한 사전 계약조정
정비계획 수립 및 구역지정 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 사회적 배려가 부족한 정비계획 - 주거안정대책 반영 미흡 · 소유자 중심의 구역지정 추진 - 사업성 극대화를 위한 구역지정 	<ul style="list-style-type: none"> · 구역지정 단계에서의 세입자 축출 - 실효성 낮은, 충분하지 못한 주거안정대책 - 세입자 등 보상회피를 위한 세입자 축출 (정비계획 수립단계에서 세입자 재계약 회피)
추진위원 회 조합설립 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 소유자 중심의 추진위/조합설립 - 토지/건축 소유자, 지상권자 - 도시거주자의 의견 미반영 	<ul style="list-style-type: none"> · 추진위/조합 설립단계에서의 세입자 축출 - 세입자/임차자 조합원 배제 - 도시거주자의 도시거주권, 이용권 박탈
사업시행 인가단계	<ul style="list-style-type: none"> · 거주자의 의견 배제한 시행인가 - 소유자 3/4 이상 동의로 인가신청 - 의견수렴이 불가능한 인가구조 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업시행인가 단계에서의 세입자 축출 - 인가신청의 세입자/임차자 의견 불필요 - 계획내용의 적정성이 아닌 형식성만을 판단
관리처분 계획단계	<ul style="list-style-type: none"> · 세입자 수용 임대주택 건설미흡 · 생활이 불가능한 보상대책 · 임시 거처 제공대책 부재 	<ul style="list-style-type: none"> · 관리처분단계에서의 세입자 축출 - 임대주택 제공 미흡 (세입자수>>임대주택) - 상가: 권리금, 상가분양권 등 대책 부재
착공 및 건설과정	<ul style="list-style-type: none"> · 세입자/임차자 거주권 침해 - 합법적 재산권 보호 명분 	<ul style="list-style-type: none"> · 착공 및 건설단계에서의 세입자 축출 - 강제철거 및 강제퇴거

재정비사업 추진과정의 개방성

추진절차	내용	관련 조항	참여수준	
			소유자	임차자
기본계획 수립단계	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회 의견청취 	제3조제3항	-	-
정비계획수립 구역지정단계	<ul style="list-style-type: none"> 주민제안 주민설명회 지방의회 의견청취 	제4조제3항	O O -	X △(의견) -
추진위원회 조함설립단계	<ul style="list-style-type: none"> 추진위 : 토지 등 소유자 과반수 동의 조합 : 토지 등 소유자 3/4, 토지면적 과반수 동의 (주택재건축사업: 공동주택 구분소유자 2/3, 토지면적 과반수와 전체 구분소유자의 3/4, 토지면적 3/4 동의) 자격 : 토지 등 소유자 (주택재건축사업은 동의한 자) 정관작성 : 조합원 과반수 (일부 항목 3/4 이상) 조합임원 선출, 해임 : 과반수 출석, 과반수 동의 총회의결 : 정관으로 정함, 단, 1/10 이상 직접 출석 대의원회 : 조합원수가 100인이 넘는 경우, 1/10 이상 주민대표회의 : 소유자 외가 사업을 시행하는 경우 	제13조제2항 제16조제1항 제16조제2항 제19조제1항 제20조제3항 제23조제4항 제24조제5항 제25조제2항 제26조제1항	O O O O O O O O O O	X X X X X X X △(의견)
사업시행 인가단계	<ul style="list-style-type: none"> 총회의결 : 과반수 동의(도시환경정비사업: 3/4 동의) 의견청취 : 14일 이상, 이해관계자 및 일반인 존치 및 리모델링 : 구분소유자, 연면적 2/3이상 동의 손실보상 및 매도청구 지상권 등의 계약해지 	제28조제5/6항 제31조제1항 제33조제2항 제37조/제39조 제44조 각항	O O O O O	X △(의견) X O O
관리처분 계획단계	<ul style="list-style-type: none"> 분양신청 및 현금청산 의견청취 : 30일 이상 	제46조/제47조 제49조	O O	X △(의견)
착공 및 시행단계	<ul style="list-style-type: none"> 해당 사항 없음 	-	-	-
준공 및 청산단계	<ul style="list-style-type: none"> 청산총회 : 정관으로 정함 	제20조 외	O	X

재정비사업 추진과정의 공지성

추진절차	내용	관련 조항	접근성수준	
			소유자	임차자
기본계획 수립단계	<ul style="list-style-type: none"> 주인공람 (14일 이상) 지방자치단체 공보 고시 	제3조제3항 제3조제6항	○ ○	○ ○
정비계획수립 구역지정단계	<ul style="list-style-type: none"> 주인 서면 통보 주인 공람 (30일 이상) 지방자치단체 공보 고시 일반인 열람 	제4조제1항 제4조제1항 제4조제5항 제4조제5항	○ ○ ○ ○	X ○ ○ ○
추진위원회 조합설립단계	<ul style="list-style-type: none"> 추진위원회 승인 고시 조합설립 인가 고시 	별도조항없음 (행정절차)	○ ○	○ ○
사업시행 인가단계	<ul style="list-style-type: none"> 사업시행계획 공람 (14일 이상) 지방자치단체 공보 고시 	제31조제1항 제28조제4항	○ ○	○ ○
관리처분 계획단계	<ul style="list-style-type: none"> 분양신청 내용 통지(토지등 소유자) 및 일간신문 공고 관리처분계획 문서 통지 (조합원, 1개월 이전) 토지등 소유자에 대한 공람 (30일 이상) 지방자치단체 공보 고시 공람계획 및 관리처분 인가내용 고시 	제46조제1항 제48조제1항 제49조제1항 제49조제2항 제49조제4항	○ ○ ○ ○ ○	X(△) X X ○ ○
착공 및 시행단계	<ul style="list-style-type: none"> 일반분양 신청 승인 (해당하는 경우, 주택법) 	제50조제5항	○	○
준공 및 청산단계	<ul style="list-style-type: none"> 준공인가 공보 고시 공보에 소유권 이전 고시 	제52조제3/4항 제54조제2항	○ ○	○ ○
전반적인 시행단계	<ul style="list-style-type: none"> 정비사업전문관리업 정보체계 구축 정비사업 관련자료의 공개 (인터넷 등과 병행) 정비사업 관련자료의 서면 통지 (조합원, 소유자) 	제74조의3 제81조의제1항 제81조의제2항	○ ○ ○	○ X X

(1) 현재 국회에 제안된 관련 법률안 검토

용산참사 이후 강제퇴거와 관련하여 제안된 법률을 발의한 의원별, 법률안의 쟁점별로 정리하면 다음과 같음.

(가) 경비업법 개정법률안

	이정희 의원안	유원일 의원안	강명순 의원안	김성순 의원안
경비업		허가받은 업무 외		

에 관한 규정		의 경비업무에 종사하여 허가 취소의 경우 허가를 받을 수 없음		
제한	행정대집행, 도시및 주거환경정비법에 따른 정비사업, 노사분규 등 허가 받은 자만이 경비업무	행정대집행, 주주총회, 주택재개발, 재건축 등허가받은 자만 경비업무	행정대집행법, 주택재개발, 재건축, 노사분규 허가받은 자만 경비업무	
허가 취소/갱신 허가 제한	다른 사람의 자유와 권리 침해, 정당한 활동 간섭 허가 취소, 도급받은 업무가 위법 또는 부당함에도 거부하지 않은 경우 영업정지		영업 전부에 대하여 허가 취소, 영업정지처분 받은 법인이 허가나 갱신허가를 받으려 할 때 일정기간 허가 제한가능	
자격	형법상 폭행죄등 경비업법 위반자 포함	만 18세 미만자, 한정치산자, 금치산자	경비업법 위반자	
교육		교육 실시 사항을 관할경찰서장에게 보고		
장비/복장	경비업자에게 경비원의 복장 증표 의무	복장, 장비 출동 차량에 대하여 행정안전부령으로 정함	경비원임을표시하는복장, 증표 착용 의무/휴대하는 장비종류 규정(경적, 경봉, 분사기), 근무중에만 휴대	경비원임을표시하는복장, 증표 착용 의무/휴대하는 장비종류 규정(경적, 경봉, 분사기), 근무중에만 휴대, 분사기는 총포도검 화약등단속법에 따른 사전허가받아야함
가 중 처벌	경비업법에서 정한 장비외의 장비 사용 폭행등의 죄를 범한 경우	경비업법에서 정한 장비외의 장비 사용 폭행등의 죄를 범한 경우	경비업법에서 정한 장비외의 장비 사용 폭행등의 죄를 범한 경우	경비업법에서 정한 장비외의 장비 사용 폭행등의 죄를 범한 경우
신고 의무		경비원을 배치하기 24시간 전까지 신고(행정대집행, 주주총회, 주택재개발, 재건축 등)		경비원을 배치하기 24시간 전까지 신고(노사분규, 주택재개발, 재건축, 주주총회 등)
의제	사업장의 사용자가 일반경비원을 직접 고용(과실로	사업장의 사용자가 일반경비원을 직접 고용(결격사	사업장의사용자가 일반경비원을직접고용(결	

	인한 손해배상의 무, 벌칙까지 적 용)	유,교육,복장,신고 의무, 경비업제한, 감독)	격사유,교육,복장, 신고의무,경비업제 한,감독)	
벌칙	경비업법에서정한 외의장비사용,허가 받은자만이할수있 는경비업영위,결격 사유자채용,교육받 지않은자경비업무 에종사,신고의무위 반배치	경비업법에서 정 한 외의 장비사용, 허가받은 자만이 할 수 있는 경비 업 영위, 결격사유 자 채용, 교육받지 않은자 경비업무 에 종사, 신고의무 위반 배치	경비업법에서정한 외의장비사용,허가 받은자만이할수있 는경비업영위,결격 사유자채용,교육받 지않은자경비업무 에종사,신고의무위 반배치	경비업법에서 정 한 외의 장비사용, 허가받은 자만이 할 수 있는 경비 업 영위, 결격사유 자 채용, 교육받지 않은자 경비업무 에 종사, 신고의무 위반 배치
과태료	복장, 증표의무 위 반 경비원 배치	복장, 증표의무 위반 경비원 배치 교육에 관한 보고 하지 않은 경우	4조3항에위반하여 신고의무위반,복 장,증표의무위반 경비원배치,이법에 서정한장비외의장 비휴대	복장, 증표의무 위반 경비원 배치

(나) 행정대집행법 개정법률안

	이재선의원안	김성곤의원안	김충조의원안
대집행 절차	비상시 위험이 절박한 경우에 있어서 급속한 경우에도 수속을 거쳐 서 대집행해야 함	집행책임자 지정 규정/ 집 행책임자에게 의무자의 재 산상 손실과 비용의 부담 최소화 노력 의무 규정/경 찰기관의 행정응원 규정(요 건 : 대집행 시 의무자의 저항행위가 명백히 예견되 고 저항행위로 인하여 대집 행이 뚜렷이 곤란하다고 판 단, 관할 행정청 응원없는 경우 경비업법의 허가업자 참여 가능, 이 때 경찰의 감 독의무)/이의신청절차규정	
대집행 요건	사전조치(주거로 사용 되는 시설물 철거의 경 우 퇴거가 완료된 경우 대집행, 세입자를 포함 한 이해관계자와 충분 한 사전협상기회, 주택 에 대한 대집행 경우 적절한 주거대책, 법 적 상담과 지원에 대한 정보제공)	즉시집행 절차 규정(즉시 집행 요건: 다른 사람의 생 명 또는 신체에 위해를 미 치거나 재산에 중대한 손해 염려, 의무자에게 위반사유, 절차 고지)/대집행 시 주의 사항 규정(대집행 대상물 점유자가 반드시 퇴거완료 후 대집행의무, 대집행 전에 이주정책 또는 이주정착금 지급 사실 확인, 대집행 대	

		상자에게 임시 거처 통지 등 주거권 보장 노력	
대집행 실행	, 동절기, 일출전 일몰 후, 자연재해 등의 경우에 주택에 대해서 대집행 수행할 수 없음	퇴거가 완료되지 않은 경우 동절기, 약천후 일몰 후 일출 전의 대집행시 사전승인 의무)	행정대집행시 12월 1일부터 다음해 2월 말일까지, 해가 뜨기 전이나 해가 진 후, 그 밖에 대통령령으로 정하는 약천후에는 의무자의 거주지를 대상으로 처분할 수 없음.

다. 국제법

- 기본 문서로는 유엔 경제적, 사회적, 문화적 권리위원회의 일반논평 7(1997년), 개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침들(2007)이 있음.
- 또한 경제적, 사회적, 문화적 권리위원회는 2009년 한국 정부가 제출한 보고서를 심의한 최종견해 27항에서 용산참사를 명시하면서 다음과 같이 권고한 바 있음.

『27. 위원회는 강제퇴거나 강제철거로 영향을 받거나 받게 될 사람들을 위한 효과적인 협의 및 법적 구제책이 부족한 점, 그리고 강제퇴거된 개인과 가족들에게 충분한 보상 또는 적절한 이주지가 주어지지 않는 점에 대하여 깊이 우려한다. 또한 위원회는 당사국의 보고서에 당사국 내에서 시행된 강제퇴거, 특히 대규모 개발사업의 결과로 시행된 강제퇴거의 규모에 관한 충분한 정보가 포함되어 있지 않아 유감스럽다. (제11조)

위원회는 강제퇴거는 오로지 최후의 수단으로 이용될 것, 그리고 용산 사건에서와 같이 폭력에 의존하는 일이 없도록 하기 위하여 어떠한 개발사

업이나 도시 재개발사업도 그 사업으로 영향을 받는 사람들에게 사전 통지하지 않거나 임시 주거를 제공하지 아니한 채 시행되어서는 안 된다는 것을 권고한다.

위원회는 당사국에게 최우선적 사항으로서, 그리고 위원회의 강제퇴거에 관한 일반논평 제7호에 따라 다음의 점을 촉구한다.

- (a) 자신의 주거에서 강제퇴거되는 사람들에 대한 적절한 보상과 이주지 (relocation)의 동시 또는 선택적 제공 보장
- (b) 개발사업과 주거환경개선사업을 시행하기 전, 그 사업 시행으로 영향을 받는 거주자 및 공동체들과의 공개적 토론 및 유의미한 협의의 진행
- (c) 새 주거지에서 식수·전기·세탁 및 공중위생시설과 같은 기본적인 서비스와 편의시설 및 학교, 보건소와 교통수단의 용이한 접근의 보장
- (d) 다음 정기보고서에서 성, 연령 및 가구별로 분류된 연도별 자료와 함께 강제퇴거에 관한 상세한 정보의 제공』

2. 강제퇴거 금지 법제화의 가능성

가. 권리의 명시

(1) ‘강제퇴거’의 정의

- 강제퇴거를 유엔 경제적, 사회적, 문화적 권리위원회의 일반논평 7(1997년)을 참조하여 ‘건축물 또는 토지 점유자의 의사에 반하여 또는 비자발적으로 점유자를 퇴거하게 하여 점유자가 적절한 법적 보호 또는 그 밖의 보호를 받지 못하고 특정 거주지나 지역에서 거주할 수 없게 되거나

일할 수 없게 되는 것'으로 정의함(강제퇴거 금지에 관한 법률 제정안 제2조 제1호. 이하 '강제퇴거 금지에 관한 법률 제정안'은 '제정안'으로 약칭). 여기서 '건축물'은 건축법 제2조 제1항 제2호의 정의에 따라 '토지에 정착하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물, 지하나 고가(高架)의 공작물에 설치하는 사무소·공연장·점포·차고·창고, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것'을 뜻함.

(2) 권리와 원칙의 명시 ; 주거권, 강제퇴거 금지와 재정착 권리

- 안 제1조에서 강제퇴거 금지가 궁극적으로 적절한 주거에 대한 권리를 누리게 하기 위함임을 명시하고, 안 제5조에서 누구도 강제퇴거되어서는 아니된다는 원칙 명시함.
- 강제퇴거는 퇴거되어 재정착할 수 없는 상태이기도 함. 재정착을 '거주민이 개발사업의 시행 중 및 개발사업의 완료 후에 개발사업 시행 전과 동등한 수준으로 거주하거나 일하는 것'으로 명시함(안 제2조 제8호).

나. 강제퇴거 금지의 일반원칙

- 퇴거 및 철거의 사전절차, 퇴거 및 철거의 집행절차, 퇴거 및 철거 이후의 보호에 대하여 규정함.

(1) 퇴거의 고지 절차

- 종래 개발사업이 본격적으로 시행되면 사업구역 내 용역이 상주하면서 거주민들에게 퇴거 종용하는 행위를 방지하기 위하여, 퇴거의 고지는 인도청구소송 확정판결에 의하여만 하고, 모욕, 폭행, 협박, 손괴, 성적 괴롭힘, 위력을 행사하거나 불안감을 조성하는 등의 방법으로 퇴거를 고지하거나 종용하는 행위를 금지함(안 제6조 제1항, 제3항).

- 퇴거 고지는 퇴거 일시로부터 90일 이전에 미리 퇴거되는 사람에게 서면으로 하여야 하고, 이러한 퇴거 고지 사실을 관할 행정청은 신고하고, 이 신고는 퇴거가 예상되는 사람에게 주거와 생활 안정대책을 수립, 시행할 수 있는 시발점이 되도록 함(안 제6조 제2항, 제7조)

(2) 퇴거 및 철거 집행시

(가) 공무원의 책임 강화

- 퇴거 현장에 퇴거가 적법하게 이루어지는지 감독하기 위하여 공무원을 파견하고 파견 공무원이 퇴거 준비시부터 완료시까지 현장에 있으면서 위법행위가 생기지 않도록 감독하도록 함(안 제8조). 이는 민사집행법상 집행관과는 별도의 공무원을 관할 지방자치단체에서 파견하자는 것임.

(나) 금지행위

- 퇴거 과정에서 타인의 생명의 안전과 존엄성을 침해하는 행위를 하여서는 아니됨을 명시하고, 퇴거를 실행하는 사람이 퇴거 현장에서 폭언, 폭행, 협박, 손괴 등 폭력행위 하는 것을 금지함(안 제10조 제1, 2항).

(다) 금지시기

- 퇴거되는 사람의 동의를 없는 한, 일출 전과 일몰 후, 공휴일, 겨울철, 악천후에 퇴거 금지함(안 제10조 제3항)

(3) 퇴거 및 철거 이후의 보호

- 국가 및 지방자치단체는 강제퇴거된 사람을 보호하기 위하여, 대안적 숙박시설, 음식과 물, 위생시설, 의복, 의료서비스, 생계수단, 교육시설을 제공하고, 장기적으로 주거 및 생활 안정을 위한 대책을 세워야 함(안 제12조).

다. 개발사업에 관한 특칙

(1) 개발사업 시행 원칙 명시(안 제13조)

- 개발사업은 개발사업을 시행하여야만 주거환경 개선 등 관계 법률이 정한 공익의 목적을 달성할 수 있을 경우에 시행되어야 함.
- 개발사업구역의 지정, 개발사업 시행을 위한 계획의 수립 또는 승인·인가 등 개발사업의 주요 추진 단계마다 개발사업구역 안의 모든 거주민에게 정보 제공하도록 함. 정보 제공은 서면 통보와 30일 이상의 공람 방식으로 정확한 정보를 제공함. 이는 거주민들로부터 실질적인 의견을 수렴하기 위한 전제가 됨.
- 소유자와 세입자를 포함한 거주민 4분의 3 이상의 동의를 얻어 개발사업 시행하도록 함.

(2) 인권영향평가 시행(안 제14조)

- 지방자치단체는 관할 구역 내 거주민의 퇴거를 요하는 개발사업이 시행되는 경우, 개발사업구역을 지정하기 전에 개발사업의 시행이 거주민의 인권에 미칠 영향을 평가하여, 강제퇴거를 최소화하기 위한 전략을 반영하고 거주민의 재정착을 보장하기 위한 대책이 포함되도록 함.

(3) 재정착 대책 수립(안 제15조)

- 재정착의 핵심은 개발사업 시행 전후에 동등한 수준의 주거와 생계 유지가 가능하도록 하는 것임.
- 주거를 영위하는 거주민들이 개발사업 시행 전과 동등한 수준으로 거주할 수 있는 주택의 보장 또는 안정적인 점유가 보장되는 임대주택의 공급(동등한 수준의 비교는 주거의 면적, 주거비, 주변 환경, 학군, 생활권 등을 종합적으로 고려해야 함)
- 생업을 영위하는 거주민들이 개발사업 시행 전과 동등한 수준으로 생계활동을 지속할 수 있는 대체상가 등의 공급(상가세입자의 경우 동등한 수준의 비교는 상가의 면적, 차임, 상권, 수입 등을 종합적으로 고려

해야 함)

- 임시이주대책, 사회경제적 손실보상

라. 위반시 제재 조항

(1) 폭력행위에 대한 형사처벌

(2) 행정제재의 활용

마. 다른 법률과의 관계

퇴거·철거에 대한 강제집행, 행정대집행 및 강제퇴거 금지에 관하여는 강제퇴거금지법을 다른 법률보다 우선하여 적용하고, 퇴거·철거에 대한 강제집행, 행정대집행 및 강제퇴거 금지에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 강제퇴거금지법에 부합하도록 함.

3. 토론 : 남은 문제들

가. 주거권 보장에 관한 법률 또는 주거기본법의 제정

나. 개발사업을 규율하는 일반법 제정

다. 이른바 '존속보장'의 문제 : 주택임대차보호법, 상가건물 임대차보호법 개정안 검토

라. 재산권과 주거권의 충돌

【부록1. 법률안】

강제퇴거금지에 관한 법률 제정안

제1장 총칙

제2장 강제퇴거의 금지

제3장 개발사업에 관한 특칙

제4장 벌칙 등

제1장 총칙

제1조(목적)

이 법은 강제퇴거 금지에 관한 사항을 정함으로써 모든 사람이 강제퇴거로부터 보호받도록 하여 「헌법」 및 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 적절한 주거에 대한 권리를 누리게 함을 목적으로 한다.

제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “강제퇴거”란 건축물 또는 토지 점유자의 의사에 반하여 또는 비자발적으로 점유자를 퇴거하게 하여 점유자가 적절한 법적 보호 또는 그 밖의 보호를 받지 못하고 특정 거주지나 지역에서 거주할 수 없게 되거나 일할 수 없게 되는 것을 말한다.
2. “철거”란 건축물, 가건물, 시설 등을 제거하는 것을 말한다.
3. “철거예비행위”란 철거를 개시하기 전 창호, 벽, 문 등 건축물, 가건물, 시설 등의 일부를 손괴하는 행위를 말한다.

4. “건축물”은 건축법 제2조 제1항 제2호에서 정한 것을 말한다.
5. “개발사업”이란 개발이익 환수에 관한 법률 제2조 제2호에도 불구하고 다음 각목의 1에 해당하는 사업을 말한다.
 - 가. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조의 규정에 따른 공익사업
 - 나. 「주택법」에 의한 주택건설사업과 대지조성사업 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제49조에 따른 지구단위계획을 수립해야 하는 사업다. 건축물이나 토지를 종전과 다른 방식으로 사용하기 위하여 개발하는 사업 중 퇴거를 수반하는 사업으로서 사업으로 인한 퇴거되는 사람의 수가 대통령령으로 정하는 수 이상의 다수인인 사업
6. “개발사업구역”이란 개발사업이 시행되는 구역을 말한다.
7. “거주민”이란 개발사업구역에서 거주하거나 일하는 사람을 말한다. 이때 주택의 소유 여부, 주민등록의 여부, 국적이 무엇인지 여부는 묻지 않는다.
8. “재정착”이란 거주민이 개발사업의 시행 중 및 개발사업의 완료 후에 개발사업 시행 전과 동등한 수준으로 거주하거나 일하는 것을 말한다.

제3조 (다른 법률과의 관계)

- ① 퇴거·철거에 대한 강제집행, 행정대집행 및 강제퇴거 금지, 개발사업에 관하여는 이 법을 다른 법률보다 우선하여 적용한다.
- ② 퇴거·철거에 대한 강제집행, 행정대집행 및 강제퇴거 금지, 개발사업에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합하도록 하여야 한다.

제4조 (국가와 지방자치단체의 책임)

- ① 국가와 지방자치단체는 강제퇴거를 예방하고 거주민의 재정착 권리를 보장하여야 한다.
- ② 국가와 지방자치단체는 강제퇴거로부터의 보호에 역행하는 조치나 현재보다 보호수준이 후퇴하는 정책을 취해서는 안 된다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 강제퇴거되었거나 강제퇴거의 위협을 받고 있

다고 주장하는 사람에게 적절하고 효과적인 구제책을 보장해야 한다.

④ 국가와 지방자치단체는 강제퇴거를 예방하고 거주민의 재정착 권리를 보장하기 위해 필요한 재원을 마련해야 한다.

제2장 강제퇴거의 금지 등

제5조(강제퇴거의 금지)

누구든지 강제퇴거되어서는 아니된다.

제6조(퇴거의 고지 등)

① 퇴거의 고지는 건축물 인도청구소송의 확정판결, 그 밖에 이에 준하는 집행권원에 의해서만 할 수 있다.

② 제1항 본문에 따라 퇴거를 고지할 때에는 퇴거 일시로부터 90일 이전에 미리 퇴거하는 사람에게 서면으로 하여야 하고, 이러한 퇴거 고지 사실을 관할 시장, 군수, 구청장에게 신고하여야 한다.

③ 누구든지 전 2항에 의하지 아니하고 모욕, 폭행, 협박, 손괴, 성적 괴롭힘, 위력을 행사하거나 불안감을 조성하는 등의 방법으로 퇴거를 고지하거나 종용하여서는 아니된다. 제3자로 하여금 같은 방법으로 퇴거를 고지하거나 종용하게 하여서도 아니된다.

④ 제2항에 따라 관할 시장, 군수, 구청장에게 신고하는 구체적인 절차와 방법은 대통령령으로 정한다.

제7조(주거 및 생활안정대책)

제6조 제2항에 따라 퇴거 고지 사실을 신고받은 관할 시장, 군수, 구청장은 퇴거가 예상되는 사람에게 다음 각호의 주거 및 생활 안정대책을 수립, 시행해야 한다.

1. 강제퇴거 금지에 관한 정보 제공
2. 공공임대주택 및 전세자금 대출 등 주거복지제도에 관한 정보 제공 및 상담
3. 국민기초생활보장제도, 신용회복 및 파산면책제도, 고용촉진제도 등 생

활 안정을 위한 제도에 관한 정보 제공 및 상담

4. 임대료 연체로 인한 퇴거의 경우, 제2호 및 제3호의 상담을 통한 임대료 연체 원인을 파악 및 해소계획 수립
5. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

제8조(공무원 등 준수사항)

- ①국가 및 지방자치단체는 퇴거가 실행되는 경우 퇴거가 적법하게 이루어지는지 감독하기 위하여 담당 공무원(이하 '파견 공무원'이라 한다)을 현장에 파견해야 한다.
- ②파견 공무원은 퇴거 준비시부터 퇴거 완료시까지 퇴거 상황을 보고 들을 수 있는 현장에 있어야 한다.
- ③파견 공무원은 퇴거를 실행하는 자의 신원을 파악하고, 제10조(퇴거시 금지사항)에서 금지하는 행위가 발생하지 않도록 감독하여야 하며, 위법한 퇴거 행위가 있을 때에는 퇴거의 중단 명령, 응급 의료 조치, 경찰 신고 등 필요한 조치를 신속히 취하여야 한다.
- ④퇴거에 관여하는 공무원과 퇴거를 실행하는 자는 퇴거되는 사람에게 자신의 신분을 밝히고 퇴거를 할 수 있는 권한을 나타내는 문서를 제시해야 한다.

제9조(참관인)

- ①국가 및 지방자치단체, 그 밖의 퇴거 주체는 퇴거되는 사람이 아닌 자로서 퇴거 현장 참관을 원하는 자가 있는 경우 퇴거 현장의 참관을 보장해야 한다.
- ②퇴거 참관인은 퇴거 현장에 머무르면서 퇴거가 적법하게 이루어지는지 감시할 수 있고, 퇴거 현장의 상황을 수기, 사진 촬영, 영상 녹화 등의 방법으로 기록할 수 있다.
- ③퇴거 참관인은 적법한 절차에 따라 이루어지는 퇴거를 방해하여서는 아니된다.

제10조(퇴거시 금지사항)

- ①누구든지 퇴거 과정에서 타인의 생명의 안전과 존엄성을 침해하는 행위를 하여서는 아니된다.
- ②퇴거를 실행하는 사람은 퇴거 현장에서 폭언, 폭행, 협박, 손괴 등 폭력 행위를 하여서는 아니된다.
- ③퇴거는 일출 전과 일몰 후, 공휴일, 겨울철, 악천후에 행하여서는 아니된다. 다만, 퇴거되는 사람의 동의가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④제8조 제1항에 따른 파견 공무원이 참관하지 않은 상태에서 퇴거를 실행하여서는 아니된다.
- ⑤제3항에 따라 퇴거가 금지되는 시기의 구체적인 사항에 대하여는 대통령령으로 정한다.

제11조(철거시 금지사항)

- ①누구든지 퇴거가 완료되지 아니하여 사람이 거주하거나 일하는 건축물 또는 시설물을 철거하거나 철거예비행위를 하여서는 아니된다.
- ②개발사업 시행으로 인한 퇴거의 경우 개발사업 시행주체는 개발사업구역 전체에서 모든 거주민이 퇴거하기 전에는 개발사업구역 내의 개별 건물을 철거하거나 철거예비행위를 하여서는 아니된다.
- ③제10조 제1항 내지 제3항은 철거의 경우에 준용한다.

제12조 (퇴거 후의 대책)

국가 및 지방자치단체는 강제퇴거된 사람을 보호하기 위하여 다음 각호의 대책을 수립하고 시행해야 한다.

1. 대안적 숙박시설의 즉각적인 제공
2. 음식과 물의 공급
3. 위생시설, 의복, 의료서비스의 제공
4. 생계수단, 교육시설
5. 주거 및 생활 안정을 위한 장기적 대책
6. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

제3장 개발사업에 관한 특칙

제13조 (개발사업 시행의 원칙)

① 국가 및 지방자치단체는 제2조 제5호 가목 및 나목의 개발사업(이하 이 조와 제14조에서의 ‘개발사업’은 제2조 제5호 가목 및 나목의 개발사업을 말한다)을 시행하여야만 주거환경 개선 등 관계 법률이 정한 공익의 목적을 달성할 수 있을 경우에 개발사업을 시행하거나 승인·인가하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 개발사업구역의 지정, 개발사업 시행을 위한 계획의 수립 또는 승인·인가 등 개발사업의 주요 추진 단계마다 개발사업구역 안의 모든 거주민에게 대통령령으로 정하는 내용을 서면으로 통보하고, 이를 30일 이상 공람하는 등 정확한 정보를 제공하여 거주민들로부터 실질적인 의견을 수렴하여야 한다. 필요한 경우에는 주민설명회, 공청회 등 집단적으로 주민 의견을 수렴할 수 있는 절차를 거쳐야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체를 포함한 개발사업 시행주체는 개발사업 시행에 관한 계획을 수립하거나 승인·인가를 신청하기 전에 거주민 재정착 대책을 포함하여 개발사업 시행에 관한 계획에 대하여 개발사업구역 안의 모든 거주민과 협의하고, 거주민의 4분의 3 이상의 동의를 얻어야 한다. 동의를 얻지 못한 거주민에 대해서는 그 사유와 후속대책을 개발사업 시행에 관한 계획에 포함하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 거주민의 주거권 및 재정착 권리를 거주민에게 설명하고 거주민의 신청에 의해서 또는 직권으로 상담을 제공하여야 한다.

제14조 (인권영향평가)

① 지방자치단체는 관할 구역 내 거주민의 퇴거를 요하는 개발사업이 시행되는 경우, 개발사업구역을 지정하기 전에 개발사업의 시행이 거주민의 인권에 미칠 영향을 평가하여야 한다.

② 전항의 평가(이하 ‘인권영향평가’라 한다)에는 강제퇴거를 최소화하기 위한 전략을 반영하고 거주민의 재정착을 보장하기 위한 대책을 포함하여

야 한다.

③지방자치단체는 정비계획에 다음 각 호의 사항이 포함된 인권영향평가서를 첨부하여야 한다. 단, 대통령으로 정하는 규모 미만의 개발사업의 경우 인권영향평가를 생략할 수 있다.

1. 주거환경 개선 등 공익사업의 목적 달성을 위한 개발사업 외 다른 방법에 대한 검토
2. 개발사업 전후 거주민들의 주거권 지표
3. 개발사업 전후 생계대책과 사회안전망
4. 개발사업이 여성, 어린이, 노인, 이주민 등 사회적 소수자에 미치는 영향 및 사업 이후 차별 시정(사회혼합) 효과
5. 개발사업 과정에서 거주민들의 정보접근권
6. 개발사업 전후 교육권
7. 개발사업과 재정착, 퇴거 등의 사항에 대한 거주민들의 의견 제시, 참여 및 협의의 권리
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

④ 인권영향평가서의 작성 기준 및 방법은 국가인권위원회가 정한다.

제15조 (재정착 대책의 수립)

①개발사업의 시행주체는 거주민의 재정착 권리를 보장하기 위하여 다음 각호의 사항을 고려하여 재정착 대책을 수립하여야 한다.

1. 주거를 영위하는 거주민들이 개발사업 시행 전과 동등한 수준으로 거주할 수 있는 주택의 보장 또는 안정적인 점유가 보장되는 임대주택의 공급(동등한 수준의 비교는 주거의 설비, 성능, 면적, 주거비, 주변 환경, 생활권 등을 종합적으로 고려해야 한다)
2. 생업을 영위하는 거주민들이 개발사업 시행 전과 동등한 수준으로 생계활동을 지속할 수 있는 대체상가 등의 공급(상가세입자의 경우 동등한 수준의 비교는 상가의 면적, 차임, 상권, 수입 등을 종합적으로 고려해야 한다)

②개발사업 시행주체는 개발사업을 시행하는 동안 거주민이 임시로 이주해야 할 경우 임시이주대책을 제공해야 한다.

③개발사업 시행주체는 개발사업 시행으로 인하여 퇴거하고 재정착하기까지 거주민에게 발생하는 사회경제적 손실을 보상하여야 한다. 손실보상의 내용은 거주민에게 목록으로 제시되어야 하며 이에 대한 협의를 보장해야 한다.

④재정착 대책에 대한 협의는 퇴거 전에 완료해야 한다.

제16조 (국가 및 지방자치단체의 지원)

①국가 또는 지방자치단체는 개발사업 시행주체가 제15조의 재정착 대책을 수립할 때 일정한 한도의 재정 지원을 할 수 있다.

②국가 또는 지방자치단체는 개발사업 시행으로 인하여 이주해야 하는 거주민에게 제15조 제2항의 임시이주대책을 제공할 수 있다.

제17조(입증책임)

① 개발사업의 시행주체가 퇴거할 사람을 상대로 하여 법원에서 건물인도 청구소송의 확정판결, 그 밖에 이에 준하는 집행권원을 부여받고자 할 경우에는 다음 각호에 관한 사항을 이행하였음을 입증하여야 한다.

1. 제13조에서 정하는 개발사업 시행 원칙의 준수(제2조 제5호 가목 및 나목의 개발사업에 한한다)

2. 제15조에서 정하는 거주민에 대한 재정착 대책 및 지원

3. 기타 대통령령으로 정하는 사항

② 개발사업의 시행주체가 제1항 각호의 사항을 이행하였음을 입증하지 못하는 경우 개발사업구역 내 토지 및 건물에 거주하는 거주민의 점유는 적법한 것으로 본다.

제18조(준용)

개발사업구역이 지정된 토지 및 건축물의 소유자가 개발사업구역 지정 공람공고일 이후에 세입자를 상대로 임대차기간 만료, 임대차계약 해지, 임대차계약 갱신 거절 등의 이유로 퇴거를 요구하는 경우에도 제6조 및 제17조를 준용한다.

제19조(인·허가의 취소 등)

국가 및 지방자치단체는 개발사업 시행주체가 이 법 제6조, 제10조, 제11조, 제13조, 제15조를 위반하여 거주민을 강제퇴거한 경우 다음 각호의 조치를 취할 수 있다.

1. 개발사업 시행절차상 행하였던 인·허가의 취소 또는 철회
2. 개발사업 시행주체의 자격 상실 또는 정지를 위한 처분
3. 강제퇴거에 책임 있는 시공사, 정비사업 전문관리업자 등 개발사업 관여자의 자격 상실 또는 정지를 위한 처분

제4장 벌칙 등

제20조(벌칙)

① 퇴거 및 철거를 실행하는 자가 제10조 제2항(제11조 제3항에 의하여 제10조 제2항이 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 퇴거 및 철거 현장에서 「형법」 제257조 제1항(상해), 제260조 제1항(폭행), 제283조 제1항(협박), 제366조(재물손괴 등), 제276조 제1항(체포, 감금)의 죄를 범한 자는 각 형법 본조에 정한 형의 2분의 1까지 가중하여 처벌한다.

② 퇴거 및 철거를 실행하는 자가 제10조 제2항(제11조 제3항에 의하여 제10조 제2항이 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 퇴거 및 철거 현장에서 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 사람은 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 「형법」 제311조(모욕)의 죄
2. 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하는 행위

제21조(벌칙)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제6조 제3항을 위반한 사람
2. 제10조 제3항 및 제4항을 위반한 사람
3. 제11조 제1항 및 제2항을 위반한 사람

제22조(양벌규정)

법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제20조 및 제21의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 1억 원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다

제23조(벌칙)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 파견 공무원이 정당한 사유 없이 제8조 제2항, 제8조 제3항을 위반한 경우
2. 파견 공무원과 퇴거 실행자가 제8조 제4항에 위반하여 퇴거되는 사람에게 신분을 밝히지 않은 경우
3. 퇴거를 실행하는 자가 정당한 사유 없이 제9조 제1항을 위반하여 참관을 거부하는 경우

제24조(과태료)

제6조 제2항에 따른 서면 고지 또는 신고를 하지 않은 사람에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

제25조(징계)

국가 및 지방자치단체는 관할 공무원이 이 법을 위반한 사실이 확인된 경우 지체 없이 해당 공무원을 징계하여야 한다.

【부록2】

유엔 사회권위원회 일반논평 7
적절한 주거에 대한 권리 (동 규약 11조1항)
: 강제퇴거

제16차 회기 (1997)*

1. 일반논평 4에서(1991), 본 위원회는 모든 개인이 강제퇴거, 괴롭힘과 기타 위협에 대한 법적 보호를 보장하는 어느 정도의 점유의 안정성을 보유해야 한다는 점에 주목했다. 본 위원회는 강제퇴거가 일견 동 규약의 요구조건들과 분명히 양립 불가능하다고 결론내렸다. 당사국의 의무 위반으로 결정을 내린 사례를 비롯해 최근 수년간 발생했던 수많은 강제퇴거 관련 보고서를 검토한 결과 본 위원회는 현재 동 규약 상의 의무에 비추어 상기 관행들의 함의에 대해 좀 더 명확하게 해야 할 입장에 놓이게 되었다.

2. 국제사회는 강제퇴거 문제가 심각한 사안임을 오랫동안 인정해 왔다. 1976년 유엔 인간정주회의에서 “보존 및 재건이 현실적으로 불가능하고 재배치 조치가 취해진 경우에만 주요 제거 활동에 착수할 수 있다”는 점1에 특별한 관심을 기울여야 한다는 것에 주목했다. 1988년 유엔총회가 결의 43/181호로 채택한 2000년을 향한 주거확보를 위한 범세계적 전략은 “정부의 기본적인 의무가 주택 및 주택 지역에 피해를 가하거나 파괴하는 것이 아닌 보존 및 개선하는 것임”²을 명시하고 있다. 의제 21에서 “사람들은 그들의 집 혹은 토지로부터의 부당한 퇴거조치로부터 법적으로 보호받아야 한다.”³고 명시했다. 인간정주의제에서 각국 정부는 “인권을 고려

하여, 불법적인 강제퇴거로부터 모든 사람들을 법적으로 보호하거나 법적 보호와 배상조치를 취할 것, 그리고 강제퇴거가 불가피한 경우 적절한 범위 내에서 적합한 대체해결방안을 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 동 규약의 관련조항의 준수를 확보하는데 필요한 보호

의 유형들을 제시하는 문제를 남겨두고 있다.

* 문서 E/1998/22, 부속서 4에 포함.

3. “강제퇴거”라는 용어의 사용도 여러 면에서 문제의 소지가 있다. 이러한 표현은 자의성 및 불법성의 의미를 내포하고 있다. 그러나 다수는 “강제퇴거”에 대한 언급은 동의반복이라고 보는 반면, 다른 이들은 실제로 그렇지 못한 경우가 있긴 하지만, 관련법이 주거에 대한 권리를 충분히 보장하고 있으며 동 규약에 합치함을 전제하고 있다는 이유로 “불법퇴거”라는 용어에 대해 비판을 가한다. 유사한 논리로, “부당한 퇴거”라는 용어는 어떤 법적인 틀을 전혀 언급하지 못하고 있다는 이유로 더욱 주관적이라고 여겨져 왔다. 특히 인권위원회에 관계되어서는 국제사회는 모든 제시된 대안들이 많은

유사한 결함을 갖고 있다는 이유로 “강제퇴거”라는 용어를 선택해서 사용해 왔다. 본 일반논평 전반에 걸쳐 사용된 ‘강제퇴거’라는 용어는 개인, 가족 및 공동체가 자신의 의지에 반하여 거주하고 있는 집이나 영토로부터 적절한 법적형태 또는 다른 형태의 보호도 받지 못한 채 영구적 혹은 일시적으로 축출되는 것으로 정의된다. 그러나 강제퇴거의 금지는 법적 절차에 따라 국제인권규약의 조항에 합치하는 방식으로 강제력에 의해 수행된 강제퇴거에는 적용되지 않는다.

4. 강제퇴거의 관행은 널리 퍼져있고, 선진국이나 개도국 모두에서 개인들의 삶에 영향을 미친다. 모든 인권간의 상호연관성 및 상호의존성으로 인해 강제퇴거는 빈번하게 다른 인권을 침해한다. 따라서 강제퇴거의 관행

은 동 규약에서 보장된 권리에 대한 분명한 침해일 뿐 아니라, 또한 생명권, 개인의 안전에 대한 권리, 개인, 가족과 가정의 사생활 불간섭에 대한 권리, 그리고 소유물의 평화적인 향유에 대한 권리 등과 같은 시민적 및 정치적 권리에 대한 침해이기도 하다.

5. 강제퇴거 관행은 주로 인구가 밀집된 도시지역에서 발생하는 것처럼 보이지만, 강제 인구 이주, 국내 이주와 함께 무력충돌, 대규모 피난, 및 난민 이동 등의 사유로 강제 재배치 등과 관련하여 발생하기도 한다. 이러한 모든 맥락에서 당사국에게 귀속되는 광범위한 작위 및 부작위 행위를 통해 적절한 주거에 대한 권리 및 강제퇴거를 당하지 않을 권리 등이 침해될 수 있다. 심지어 주거에 대한 권리를 제한하는 것이 필요한 상황에서조차 부과된 어떤 제한도 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 본질과 양립가능하고, 또한 오직 민주사회의 전반적인 복지증진의 목적인 경우에만 한해서만 법에 의해 결정되어지도록 동 규약 제4조를 완전하게 이행하는 것이 요구되어진다.

6. 다수의 강제퇴거는 국제 무력충돌, 국내 분규 및 지역 또는 인종간의 폭력사태 등의 결과로 나타나는 추방과 같이 폭력과 관련이 있다.

7. 강제퇴거의 다른 경우는 개발이라는 명목 하에 발생한다. 토지소유권 분쟁 및 댐 건설, 대규모 에너지 프로젝트 등과 같은 개발과 기간산업 프로젝트 그리고 도시 재건관련 토지 취득 조치, 주택 수리, 도시미화 프로그램, 농경 목적 토지 개간, 부동산투기 열풍 및 올림픽 경기 등의 대규모 스포츠 행사유치 등의 이유로 강제퇴거가 발생할 수 있다.

8. 본질적으로 강제퇴거와 관련한 당사국의 의무는 제11조 1항 및 기타 관련 조항에 근거를 두고 있다. 특히 제2조 1항에 따라 당사국은 적절한 주거에 대한 권리를 증진하기 위해 모든 “적절한 모든 수단”을 사용해야 한다. 그러나 강제퇴거 관행의 본질에 비추어볼 때, 자원의 유용성에 근거한 점진적 달성에 대한 제2조 1항에 대한 언급은 적절하지 못하다. 당사

국은 스스로가 강제퇴거를 자제하여야 하며, 강제퇴거를 수행하는 당사국의 대리인이나 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 보호 받을 권리를 인정한다. 상기 권리의 존중을 확보할 당사국의 의무는 가용자원과 관련된 고려에 의해 제한될 수 없다는 점에 주목해야 한다.

9. 동 규약 제2조 1항에 따라 당사국은 동 규약 하에 보호되는 제반 권리를 증진하기 위해 입법조치의 채택을 비롯한 “모든 적절한 수단”을 사용해야 한다. 본 위원회가 일반논평 3(1990)에서 상기 조치가 제반 권리와 관련하여 보호를 위해 필수불가결하지 않을 수도 있다는 것을 언급하였으나, 강제퇴거에 대한 입법조치야말로 효과적인 권리보호 제도 마련의 본질적 근간이 된다는 것은 자명하다. 이러한 입법조치는 (a) 주택 및 토지의 점유자에 대해 최대한으로 가능한 점유의 안전성을 제공하고 (b) 동 규약을 따르며, (c) 강제퇴거가 수행될 수 있는 상황을 엄격히 통제할 수 있는 조치를 포함해야 한다. 입법조치는 국가 혹은 그 외 책임 있는 자의 권위 하에 강제퇴거를 실시하는 모든 대리인에게도 적용되어야 한다. 또한, 정부의 주택분야에서의 책임성이 크게 감소되고 있는 국가가 증가하고 있는 추세를 고려할 때 당사국은 개인 및 단체가 적절한 보호조치 없이 자행하는 강제퇴거를 금지하고 필요하다면 책임자를 처벌하기 위한 입법 및 기타 조치를 충분히 확보해야 한다. 그러므로 당사국은 관련 입법 및 정책을 검토하여 적절한 주거에 대한 권리로부터 야기되는 의무와 양립가능한지를 살펴 본 후, 규약에서 요구하는 조건과 일치하지 않는 모든 입법 및 정책을 폐지하고 수정해야 한다.

10. 여성, 아동, 청소년, 노인, 토착민, 종족 및 다른 소수자를 비롯한 기타 취약한 개인 및 집단은 모두 강제퇴거 관행으로부터 불균형하게 고통받고 있다. 재산권(가택소유권을 포함한) 또는 재산 및 편의시설에 대한 접근권

과 관련해서 받는 법적 또는 기타 형태의 차별 그리고 노숙자로 전락할 때 가해지는 폭력과 성학대에 대한 특별한 취약성등을 고려할 때 모든 집단에서 여성은 특히 취약하다. 동 규약 제2조 2항 및 제3조의 비차별 조항에 근거하여 정부는 강제퇴거 발생시 어떤 형태의 차별도 발생하지 않도록 적절한 조치를 취해야 하는 추가적인 의무를 가진다.

11. 반면에 지속적인 임대료 미지급이나 합당한 사유 없는 임대 자산에 손해를 가하는 경우의 강제퇴거는 정당하지만, 관련 당국은 상기 강제퇴거가 동 규약과 양립 가능한 법률에 의해 보장되어지는 방식으로 수행되고, 관련 당사자에 대한 법적 상환 및 배상이 이루어질 것을 보장할 의무가 있다.

12. 징벌조치로서의 강제퇴거 및 주택철거 역시 동 규약의 규범과 일치하지 않는다.

마찬가지로, 본 위원회는 민간인 이주 및 사유재산 파괴에 관한 금지와 관련한 1949년 제네바 협약 및 1977년 제네바협약 의정서에 명시된 의무가 강제퇴거 관행과 관련이 있다고 보고 이에 주목한다.

13. 당사국은 어떠한 강제퇴거, 특히 대규모 집단이 관련된 강제퇴거에 앞서 강제력사용의 필요성을 피하거나 적어도 최소화시키기 위해 관련자들과의 협의 하에 가능한 모든 대안을 검토해야 한다. 퇴거명령에 의해 영향을 받은 사람들에게 법적 구제 및 절차가 제공되어야 한다. 당사국은 또한 관련 당사자가 입은 모든 인적, 물적 재산에 대한 적절한 금전 보상을 받을 권리를 가질 수 있도록 배려해야 한다. 이런 점에서 당사국이 권리를 침해당한 개인에 대해 “효과적인 구제조치”를 하고, 내려진 구제조치를 관할당국이 집행할 것을 의무화하고 있는 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 제2조 3항을 상기하는 것은 적절하다.

14. 강제퇴거가 정당하다고 간주되는 경우에는 국제인권법의 관련조항을 엄격하게 따르고, 합리성(reasonableness) 및 비례성의 일반원칙에 의거하

여 수행되어야 한다. 이를 고려할 경우 개인의 주거에 대한 간섭은 “법에 명시된 경우에만” 허용될 수 있다고 명시된 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약” 제17조와 관련된 시민적 및 정치적 권리에 관한 위원회의 일반논평 16을 상기하는 것이 특히 적절하다. 본 위원회는 동법이 “동 규약의 조항, 목적, 대상에 합치해야 하고 어떤 경우에라도 특별한 상황에서도 합리적이어야 함”을 명시했다. 본 위원회는 또한 “관련 법안이 주거에 대한 간섭 행

위가 허용될 수 있는 명확한 상황을 세부적으로 구체화해야 함”을 나타내고 있다.

15. 적절한 절차적 보호 및 적법 절차는 모든 인권의 필수적인 요소이지만, 인권에 관한 양 국제규약에서 인정된 다수의 권리에 직접적으로 호소하는 강제퇴거등과 같은 문제에 있어서 특히 관련성이 있다. 본 위원회는 강제퇴거 관련 적용되어야 할 보호절차가 다음의 사항을 포함할 것을 고려한다. (a) 피해자들과의 성실한 협의할 기회, (b) 예정된 강제퇴거일 이전에 모든 당사자들에게 적절하고 합법적인 방법으로 통지, (c) 제안된 강제퇴거에 관한 정보 및 가능한 경우 모든 피해자에게 합리적 기간 내에 토지 및 주택이 이용될 수 있거나 유용하게 쓰여질 수 있는 대안적 용도에 대한 정보, (d) 특히 집단들이 관련된 경우 정부 관리, 혹은 정부 대표들의 현장파견, (e) 모든 퇴거 집행자의 신원 제시, (f) 퇴거당사자들의 동의 없이는 악천후 시, 혹은 야간에 퇴거 감행의 금지, (g) 법적 구제의 제공, (h) 가능한 경우 법원으로부터 배상신청을 할 필요가 있는 자를 도울 법률 구조의 제공 등을 고려한다.

16. 강제퇴거로 인해 개인은 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 지닌토지 확보를 보장하기 위해 가능한 모든 적절한 조치를 취해야 한다.

17. 본 위원회는 국제기구의 재정지원 하에 당사국 영토 내에서 행해진 다양한 개발프로젝트가 결국 강제퇴거로 귀결됨을 인지하고 있다. 따라서 본 위원회는 특히 “국제기구는 동 규약의 조항에 위반하여 개인 및 집단에 대한 차별행위를 부추기거나 강화하는, 또는 적절한 보호 및 금전 보상의 제공이 없는 개인의 대량퇴거 및 이주를 야기할 수 있는 프로젝트 시행에 개입하는 것을 신중히 피해야 한다. 개발 프로젝트의 각단계에서 동 규약에 포함된 권리가 정당하게 고려될 수 있도록 최선을 다 해야 한다.”

고 명시하고 있는 일반논평 2(1990)를 상기한다.⁶

18. 세계은행과, 경제협력개발기구(OECD) 등의 국제기구는 강제퇴거와 연관된 인간 고통 및 그 규모를 줄이기 위하여 재배치 및 재정착에 관한 지침을 채택했다. 상기 관행들은 댐 공사 및 주요 에너지 프로젝트 등 대규모 개발 프로젝트 등에서도 이루어진다. 동 규약에 명시된 의무사항을 반영하는 한, 동 지침을 완전히 준수하는 것은 국제기구나 당사국 모두에게 필수적이다. 이러한 관점에서 본 위원회는 “개발이 모든 인권의 향유를 증진시키지만, 개발이 덜 이뤄졌다는 사실을 들어 국제적으로 인정된 인권

을 축소하는 것은 정당화할 수 없다”(제1부(Part I), 제10항)는 취지의 비엔나 선언 및 행동계획의 진술을 상기한다.

19. 본 위원회가 채택한 보고서의 지침에 의거하여 당사국은 강제퇴거 관행과 직접적으로 관련 있는 다양한 형식의 정보를 제출하도록 요구된다. 본 정보는 (a) “지난 5년간 강제퇴거를 당한 개인의 수 및 자의적 퇴거 및 기타 형태의 퇴거에 대한 적절한 법적 보호를 받지 못한 개인의 수” (b) “점유의 안전성 및 강제퇴거로부터 보호받을 점유자의 권리에 관련된 법률”, (c) “모든 형태의 퇴거 금지에 관한 법률”에 관한 정보를 포함한다.

20. 또한 “강제퇴거로부터의 보호를 보장하고 퇴거 주택에 주거하거나 근

처 주거자들의 상호 동의에 근거한 새로운 주거 제공을 보장하는, 특히 도시 재건 프로그램, 재개발프로젝트, 지역 개발(site upgrading), 국제 행사 준비(올림픽 및 기타 스포츠 행사, 박람회, 국제회의 등), 및 도시 미화 캠페인과 관련해 취해진 조치에 대한 정보” 또한 요청될 수 있다.⁸ 그러나 상기 필수 정보를 본 위원회에 제출한 보고서에 포함시킨 당사국은 거의 없었다. 따라서 본 위원회는 상기 정보의 입수의 중요성을 강조하고자 한다.

21. 일부 당사국은 이러한 성질의 정보가 유용하지 않음을 지적하였다. 본 위원회는 요청한 적절한 자료의 수집 없이는 해당 정부 혹은 본 위원회의 적절한 주거에 대한권리 보장에 대한 효과적인 감시가 이루어질 수 없음을 상기하며 필요한 정보가 수집되어 동 규약 하에서 당사국에 의해 위원회에 제출하는 보고서에 반영되어야 한다는 사실을 모든 당사국이 보장할 수 있도록 요구한다.

주註)

- 1 주거보고서 : 유엔인간정주회의, 뱅쿠버, 1976년 5월 31-6월 11, 제2장, 권고 B.8, C항(ii).
- 2 인간정주위원회의 제11회기의 업무에 관한 보고서, 부록(A/43/8/Add.1), 13항.
- 3 유엔환경개발회의의 보고서, 리오데자네이로, 1992년 6월 3-14일, 제1권 (A/CONF.151/26/Rev.1(vol. I), 부속서 II, 의제 21, 제7.9(b)장).
- 4 유엔인간정주회의의 보고서(Habitat II)(A/CONF.165/14), 부속서 II, 인간정주의제,40항(n).
- 5 인권위원회 결의 1993/77, 제1항.
- 6 E/1990/23, annex III, 6항과 8항 (d).
- 7 E/C. 12/1998/8. annex IV.
- 8 위 문서

【부록3】

개발로 인한 퇴(첼)거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침들

목차

- I. 범위와 성격
 - II. 일반적 의무
 - A. 책임자와 의무의 성격
 - B. 기본적 인권 원칙
 - C. 국가 의무의 이행
 - D. 예방 전략, 정책 및 프로그램
 - III. 퇴거 이전
 - IV. 퇴거 과정 중
 - V. 퇴거 이후: 즉각 구제 및 재정착
 - VI. 강제 퇴거에 대한 구제
 - A. 보상
 - B. 반환과 귀환
 - C. 재정착과 회복
 - VII. 모니터링, 평가 및 후속작업
 - VIII. 국제단체를 포함한 국제사회의 역할
 - IX. 해석
-
- I. 범위와 성격

1. 적절한 주거권 및 여타 관련된 인권을 보호하는 국제법들로부터 집과 토지에서의 강제퇴거를 삼가고 방지할 국가의 의무가 발생한다. 여기에는 세계인권선언, 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(제11조 1항), 아동권리협약(제 27조 3항), 여성차별철폐협약(제14조 2(h)항의 비차별 규정), 인종차별철폐협약(5조 (e)항)이 포함된다.

2. 추가로, 인권의 불가분성에 부합하여 시민·정치적 권리규약 제 17조는 “어느 누구도 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받아서는 안된다”고 했고, “모든 사람은 그러한 간섭 또는 공격에 대하여 법의 보호를 받을 권리를 가진다”고 했다. 아동권리협약 제16조 1항도 유사한 규정을 담고 있다. 국제법의 또다른 언급에는 1951년 난민지위와 관련한 협약 제 21조, ILO(국제노동기구)의 1989년 독립국가의 원주민에 관한 제 169호 협약 제 16조, 1949년 8월 12일(제 4 제네바 협약)의 전시 민간인보호에 관한 제네바 협약 제 49조가 있다.

3. 이 지침은 도시 및 농촌 지역에서의 개발 관련한 철(퇴)거와 이주의 인권적 함의를 다룬다. 이 지침들은 발전에 근거를 둔 이동에 관한 포괄적인 인권지침(E/CN.4/Sub.2/1997/7, annex)을 더 발전시킨 것이다. 이 지침들은 국제인권법에 근거하며 유엔사회권위원회의 일반논평 4(1991)와 일반논평 7(1997), 국내유민에 관한 지도원칙(E/CN.4/1998/53/Add.2), 유엔총회 결의안 60/147으로 채택된 국제인권법의 대규모 침해와 국제인도주의법의 심각한 침해의 피해자들을 위한 구제와 보상의 권리에 관한 기본원칙과 지침, 그리고 난민과 유민의 주거 및 재산 보상에 관한 원칙(E/CN.4/Sub.2/2005/17 and Add.1)에 부합하는 것이다.

4. 국제인권기준의 맥락에서 “강제 퇴거” 관행에 대한 모든 관련된 정의들을 고려하여, 본 지침은 다음과 같은 작위 및 부작위에 적용된다. 개인, 집단 및 공동체를 그들이 점유 또는 의존해 살아가던 집, 땅, 공동자산으로부터 강제 또는 비자발적으로 이주시킴으로써 그들이 적절한 형태의 법적 보호 및 기타의 보호를 제공받지 못하고, 특정 거주지나 지역에서 거

주하거나 일할 수 있는 능력을 빼앗기거나 제한받는 것이다.²⁾

5. 강제 퇴거는 국제법상 특별한 현상을 구성하며 흔히 법적으로 안전한 소유권이 없는 현상과 연결된다. 소유권은 적절한 주거에 대한 권리의 필수적인 요소를 구성한다. 강제 퇴거는 자의적 이주³⁾와 유사한 결과를 낳는다. 여기에는 집, 토지, 공동체로부터의 인구 이동, 대량 축출, 집단이동, 인종청소 및 강제적이고 비자발적인 사람의 이동과 관련된 여타의 관행이 포함된다.

6. 강제 퇴거는 국제적으로 인정된 인권 범주의 대규모 침해를 구성한다. 즉 적절한 주거권, 식량권, 물에 대한 인권, 건강권, 교육권, 노동권, 인격과 가정의 안전, 잔인하고 비인도적이고 모욕적인 처우로부터의 자유, 이동의 자유에 대한 인권 침해를 포함한다. 퇴거는 오직 예외적인 상황에서만 법에 따라 수행되어야 하며 국제인권법과 인도주의법의 관련 규정에 완전히 부합되어야 한다.

7. 강제 퇴거는 불평등, 사회적 갈등, 분리 및 “게토화”를 악화시키며 가장 가난하고 가장 사회적으로나 경제적으로 취약하고 소외된 사람들에게 항상 큰 영향을 준다. 특히 여성, 아동, 소수자 및 원주민에게 그렇다.

8. 본 지침의 맥락 속에서 개발과 관련된 퇴거에는 흔히 “공익”을 수행한다는 구실로 계획되거나 수행되는 퇴거가 포함된다. 가령 (대규모 댐 건설, 대규모 산업 혹은 에너지 계획, 광산 및 기타 채취 산업 등) 개발 및 기반시설 프로젝트, 도시 재개발과 결합된 토지수용조치들, 슬럼 재개발, 주거 개선, 도시 미화, 기타 토지 이용 프로그램(농지 목적을 포함하여), 재산, 부동산 및 토지 분쟁, 통제 없는 부동산 투기, 주요 국제행사나 스포츠 행사, 표면상 환경 목적을 내세운 것들이다. 또한 국제개발원조가 지

2) 강제퇴거의 금지는 국제인권조약의 규정에 부합되는 동시에 법에 따라 수행된 퇴거에는 적용되지 않는다.

3) 국내유민에 관한 지도원칙의 원칙6과 일치

원하는 것도 포함돼 있다.

9. 환경 파괴 또는 악화로 인한 이주, 치안 불안, 자연 재해 또는 인재, 긴장 또는 불안, 내전 및 국제적 분쟁 또는 복합적인 분쟁(국내 및 국제적 차원의), 긴급 사태, 가정 폭력, 특정한 문화적·전통적 관행으로 인한 퇴거 또는 소개(evacuations)로 초래된 이동은 흔히 주거권을 비롯한 기존의 인권 및 인도주의 기준에 대한 고려 없이 발생한다. 본 지침이 이런 상황들에 유용한 지침을 제공할 수 있다 하더라도, 이러한 상황들은 본 지침이 명백하게 다루지 못한 일련의 추가적인 사항들과 관련될 수 있다. 추가적으로 관심을 기울여야 할 것은 ‘국제인권법의 대량 침해와 국제인도주의법의 심각한 침해의 피해자에 대한 구제와 보상의 권리에 관한 기본 원칙과 지침’, ‘국내 유민에 관한 지도원칙’, ‘난민과 유민의 주거와 재산에 관한 손해배상원칙’이다.

10. 강제퇴거가 발생하는 광범위한 맥락을 고려하면서, 본 지침은 개발로 인한 퇴거가 기존의 국제인권기준을 위반하지 않으며, 따라서 “강제 퇴거” 요건을 구성하지 않게끔 국가들이 취해야 할 조치와 절차에 대한 지침을 제공하는 것을 강조하고 있다. 본 지침은 강제퇴거가 발생하지 않도록 보장하는 정책과 입법, 예방조치를 개발하도록 국가와 기관들을 보조하기 위하여 그리고 예방이 실패한 경우 인권을 침해받은 사람들에게 효과적인 구제책을 제공하기 위한 실제적인 도구를 제공하는 걸 목적으로 한다.

II. 일반적 의무

A. 책임자와 의무의 성격

11. 강제 퇴거에 대해서 인가, 요구, 신청, 개시, 용인 또는 묵인하는 쪽이 다양하다 할지라도, 주요한 의무를 지는 것은 국가이다. 국가는 본 지침에 반영된바와 같이 구속력 있는 국제 조약과 국제공법의 일반 원칙을 존중

하도록 인권 및 인도주의 규범을 적용할 의무가 있다. 국가의 의무가 그렇다고 해서 다른 행위자들의 의무가 면제되는 것은 아니다. 여기에는 프로젝트 운영자 및 직원, 국제 금융 기구 또는 조직, 초국적기업 및 여타의 기업, 지주 등 이 포함된다.

12. 국제법상 국가의 의무는 모든 인권 및 기본적 자유의 실현을 존중·보호·실현하는 것을 포함한다. 이것의 의미는 국가가 다음과 같은 사항을 이행해야 한다는 것이다. 즉 국내에서나 역외에서나 인권침해를 삼가야 하며, 국가 관할권내의 제3자가 타인의 인권을 침해하지 않도록 보장해야 하며, 인권을 지지하기 위한 예방조치와 교정조치를 취해야 하며 권리를 침해당한 사람들에게 지원을 제공해야 한다. 이들 의무는 지속적이며 동시병행되는 것으로 이들 조치간에 위계가 있는 것이 아니다.

B. 기본적 인권 원칙

13. 국제 인권법에 따르면, 모든 사람은 적절한 생활수준에 대한 권리의 구성 요소로서 적절한 주거에 대한 권리를 갖는다. 적절한 주거권에는 특히 프라이버시, 가족, 가정 및 소유의 법적 안정성에 대한 자의적이고 불법적인 방해로부터 보호받을 권리가 포함된다.

14. 국제법에 따르면, 국가는 강제 퇴거로부터 보호를 보장해야만 한다. 인종, 피부색, 성, 언어, 종교 또는 신념, 정치적 또는 여타의 의견, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신, 법적 또는 사회적 지위, 나이, 장애, 재산, 출생 또는 기타의 지위 등에 따른 어떠한 차별도 없이 적절한 주거권과 안전한 소유권을 보장해야 한다.

15. 국가는 강제퇴거로부터 보호받을 남녀의 동등한 권리와 적절한 주거권 및 소유의 안전의 동등한 향유를 본 지침에 반영된 대로 보장해야만 한다.

16. 모든 사람, 집단 및 공동체는 재정착에 대한 권리를 갖는다. 이 권리에는 더 낫거나 동등한 질의 대체 토지와 주거에 대한 권리가 포함되며, 주거는 다음과 같은 적절성의 기준을 충족시켜야만 한다: 접근성, 감당성, 거주적합성, 소유의 안전, 문화적 적절성, 지역 적합성, 보건 및 교육 등 필수적인 서비스에 대한 접근.⁴⁾

17. 강제퇴거로부터 보호받을 권리를 침해당했거나 침해의 위협을 받고 있다고 주장하는 사람 누구나가 이용할 수 있는 적절하고 효과적인 법적 및 기타 적합한 구제책을 국가는 보장해야만 한다.

18. 국가는 법적으로나 사실적으로 강제퇴거로부터의 보호에 관해 고의적으로 역행하는 조치를 도입하지 않아야 한다.

19. 강제퇴거로 인해 영향 받는 인구의 종족적, 종교적 또는 인종적 구성을 바꾸게 되는 결과를 낳는 자의적 이주가 강제퇴거 금지에 포함된다는 것을 국가는 인식해야만 한다.

20. 국가는 자국의 국제 정책과 활동을 인권 의무에 부합되도록 만들고 수행해야만 한다. 여기에는 국제적 개발 원조의 추구하고 제공을 통한 정책과 활동이 모두 포함된다.

C. 국가 책임의 이행

21. 국가는 예외적인 상황에서만 퇴거가 발생하도록 보장해야만 한다. 국제적으로 인정된 광범위한 범주의 인권에 끼치는 퇴거의 악영향에 대해 완전히 해명해야 한다. 어떤 퇴거이건 (a) 법으로 공인되어야 하며, (b) 국제인권법에 부응하여 수행되어야 하며, (c) 일반복지⁵⁾를 증진시키기 위한

4) 1991년 유엔사회권위원회가 채택한 적절한 주거권에 관한 일반논평 4를 보라.

5) 본 지침에서, 일반복지의 증진이란 국가가 자국의 국제적 인권 의무와 부합되게 취한 조치들을 말한다. 특히 가장 취약한 사람들의 인권을 보장할 필요성에서 그렇다.

목적만을 위해서만 취해져야 하며, (d) 합리적이고 균형적이며, (e) 완전하고 공정한 보상과 회복을 보장할 목적으로 규제되며, (f) 본 지침에 부합되게 수행돼야 한다. 이러한 절차적 요건들이 제공하는 보호는 모든 취약한 사람과 영향 받을 집단에게 이들이 국내법상 집과 재산에 대한 권리자격을 가졌느냐 아니냐와 무관하게 적용된다.

22. 국가는 국제 인권법적 책임을 준수하지 않은 퇴거의 집행을 금지하는 입법적 및 정책적 조치들을 채택해야만 한다. 국가는 주거나 토지를 빼앗거나 몰수하는 일을 가능한 최대한도로 삼가야 한다. 특히 그러한 행위가 인권의 향유에 기여하지 않을 때 그러하다. 예를 들어, 토지개혁이나 재분배 조치가 특히 취약하고 가난한 사람, 집단 및 공동체에게 혜택을 주기 위한 것이라면 퇴거는 정당한 것으로 간주될 수 있다. 국가는 그 관할권 내에서 적용 가능한 법과 국제인권기준에 부합되지 않는 방식으로 퇴거를 자행한 공인 또는 사인 또는 조직에게 적절한 민법 또는 형법적 처벌을 적용해야 한다. 강제퇴거를 겪거나 강제퇴거에 취약하거나 강제퇴거로부터 지켜져야 할 모든 사람들이 이용할 수 있는 적절하고 효과적인 법적 구제 및 기타의 구제책을 국가는 보장해야만 한다.

23. 국가는 가용자원의 최대한까지 적절한 주거권을 모든 사람이 동등하게 누릴 수 있도록 보장하기 위한 조치를 취해야 한다. 가능한 최대한도의 자원을 이용하여 모두가 적절한 주거권을 동등하게 보유할 수 있도록 하는 단계들을 거쳐야 한다. 현 국제인권기준에 부합하지 않는 퇴거로부터 개인, 집단 및 공동체를 보호하기 위한 입법적 및 정책적 조치를 취할 국가의 의무는 즉각적으로 이행되어야 한다.⁶⁾

24. 어떠한 형태의 차별도, 그것이 법령에 의한 것이든 아니든, 적절한 주거권 향유에 악영향을 끼치지 못하도록 보장하기 위하여, 국가는 관련 국내법과 정책들이 국제인권규정에 부합되는지를 포괄적으로 검토해야 한다. 공공서비스의 민영화, 전통유산 및 문화적 관행을 다루는 기존 법률,

6) 1990년 유엔사회권위원회가 채택한 국가의무의 성격에 관한 일반논평 3을 보라.

규제 및 정책이 강제 퇴거를 초래 또는 촉진하지 않도록 보장하는 것도 앞서 말한 포괄적 검토가 해야 할 일이다.⁷⁾

25. 강제 퇴거 관행으로부터의 효과적인 법적 보호의 최대 수준을 관할권 내의 모든 사람에게 보장하기 위하여, 집과 토지에 대한 공식적 권리자격을 갖지 못한 모든 사람들을 포함하여 법적 보호를 현재 받지 못하는 사람들, 가구 및 공동체에게 보유의 법적 안전성을 주기 위한 목표로 국가는 즉각적 조치를 취해야 한다.

26. 국가는 적절한 주거권의 남녀의 동등한 향유를 보장해야만 한다. 이를 위해서 국가는 여성을 강제 퇴거로부터 보호하기 위한 특별 조치를 채택하고 수행해야 한다. 이러한 조치는 주거와 토지에 대한 권리자격이 모든 여성에게 부여되도록 보장해야 한다.

27. 국가는 법적 구속력있는 인권기준이 자국의 국제관계에 통합되도록 보장해야 한다. 여기에는 무역 및 투자, 개발 원조, 다자간 포럼 및 조직 참여가 포함된다. 국가는 국제협력⁸⁾의무적인 인권기준이 무역, 투자, 개발 원조, 다변적인 포럼과 기구 참여를 포함한 국가의 국제적인 관계에서 통합됨을 보장해야 한다. 국가는 기부자로서건 수혜자로서건 국제 협력(g)에 관한 인권의무를 이행해야 한다. 국가는 강제퇴거, 즉 국제법과 본 지침에 규정된 바에 따르지 않는 퇴거와 연루된 프로젝트, 프로그램 또는 정책을 자국을 대리하는 국제조직들이 후원하거나 수행하지 않도록 보장해야 한다.

D. 예방 전략, 정책 및 프로그램

28. 국가는 최대한도의 자원을 이용하여 강제퇴거와 그에 따르는 결과에

7) 적절한 생활수준에 대한 권리의 구성요소로서 적절한 주거권에 관한 유엔인권위특별보고관의 2002년 보고서에 포함된 주거와 차별에 관한 지침을 보라.(E/CN.4/2002/59)

8) 세계인권선언 22조, 유엔헌장 55조, 56조, 경제.사회.문화적권리규약 2조 1항, 11, 15, 22, 23 조, 아동권리협약 23조 4항, 28조 3항

대항하는 개인, 집단, 지역사회의 효과적 보호를 보장하는 적절한 전략, 정책, 프로그램을 채택해야 한다.

29. 국가는 국제인권규범과의 적합성을 보장하기 위하여 관련 전략, 정책 및 프로그램에 대한 포괄적인 재검토를 수행해야 한다. 이에 관해, 이러한 재검토에는 반드시 여성, 소외되고 취약한 집단을 향한 현존하는 불평등을 존속시키거나 심화시키는데 기여하는 조항들을 제거하려는 노력이 수반되어야만 한다. 정부는 반드시 정책과 프로그램이 차별적인 방식으로 조직되거나 이행되지 않도록, 그리고 도시든 농촌이든 빈곤층의 삶이 더욱 소외되지 않도록 보장하는 특별 조치를 취해야만 한다.

30. 국가는 땅 투기와 부동산 투기 같은 강제퇴거의 잠재적인 원인을 막거나/막고 제거하기 위한 구체적인 예방 조치를 취해야 한다. 국가는 주택과 임차 시장의 시행과 규정에 대해 재고해야 하고, 필요하다면 시장 원리가 저소득, 소외 집단의 취약성을 증가시키지 않도록 개입해야 한다. 주택이나 토지의 가격이 오르는 경우에도 또한, 국가는 적절한 주거나 주택에서 떠나야 하거나 혹은 이를 빼앗긴 거주자들이 겪는 물리적 혹은 경제적인 압박에 대한 충분한 보호를 보장해야 한다.

31. 주택, 토지 배분의 우선권은 노인, 어린이, 장애인과 같은 취약 집단에 게 먼저 돌아가야 한다.

32. 국가는 반드시 퇴거를 최소화하는 전략을 모색하는 데에 최우선권을 두어야만 한다. 모든 잠재적으로 영향받는 사람, 집단, 지역사회의 인권과 강제퇴거에 대항하는 이들의 보호를 충분히 보장하려는 시각에서, 개발로 인한 퇴거와 이주라는 결과를 낳는 그 어떤 계획의 시작보다도, 포괄적이고 총체적인 영향 평가가 선행되어야 한다. “퇴거-영향” 평가에는 또한 피해를 최소화하려는 전략과 대안의 탐색이 포함되어야 한다.

33. 영향 평가는 여성, 어린이, 노인 및 사회의 소외된 부문에 대해 강제

퇴거가 낳는 차별적인 효과에 대해서 반드시 고려해야만 한다. 그러한 모든 평가는 모든 차별적인 효과들이 적절하게 식별되고 다뤄질 수 있도록 개별적으로 분화되어 있는 자료들의 모음에 기초해야 한다.

34. 변호사, 법 집행 공무원, 도시·지역계획가, 개발 사업의 디자인·관리·시행 직원들과 같은 관련 전문가들에게 국제인권을 적용하는 데 있어서의 적절한 훈련이 요구되며 제공되어야 한다. 여기에는 반드시 주택과 토지와 관련한 여성만의 특정 관심사와 요구사항에 중점을 둔 여성인권에 관한 훈련도 포함돼야 한다.

35. 국가는 인권에 관한 적절한 정보 및 강제퇴거로부터의 보호에 관한 법과 정책들에 대한 정보의 배포를 보장해야 한다. 특별히 유의할 것은 문화적으로 적합한 통로와 방법을 통해 퇴거에 특히 취약한 집단에게 시기적절하고 적합한 정보를 배포하는 것이다.

36. 국가는 국가적, 지역적 또는 국제적 법 기관에서 자신들의 사건이 검토되고 있는 기간 동안에 개인, 집단 및 지역사회를 퇴거로부터 보호할 것을 보장해야 한다.

III. 퇴거에 앞서(Prior to evictions)

37. 도시 또는 농촌 계획과 개발과정은 그에 영향 받을 수 있는 모든 사람들을 포함시켜야 하며 다음 요소들을 포함해야 한다. (a) 모든 잠재적 영향받는 사람들에게 퇴거가 고려중이라는 것과 제시된 계획과 대안들에 대한 공청회가 있을 것이라는 적절한 고지 (b) 관련 당국은 사전에 정보를 효과적으로 배포해야 한다. 여기에는 토지 기록과 취약집단을 보호하기 위한 노력들을 구체적으로 다루고 있는 포괄적인 재정착 계획의 제시가 포함된다. (c) 제시된 계획에 대해 공적으로 검토하고 비평하고 또는 반대할 수 있는 합리적인 기간 (d) 피영향자들에게 그들의 권리와 선택에

대하여 법적, 기술적 및 기타의 자문 제공을 용이하기 위한 기회와 노력 (e) 피영향자와 그들의 옹호자들에게 퇴거결정에 반대할 기회, 대안적인 제안을 낼 기회, 요구사항과 개발의 우선순위를 표현할 수 있는 기회를 제공하는 공청회(들)의 개최

38. 국가는 퇴거에 대해 충분히 모든 가능한 대안들을 모색해야 한다. 모든 잠재적 피영향자들(여성, 원주민, 장애인을 포함)과 피영향자 편에서 활동하는 사람들에게는 관련 정보에 대한 권리, 전체 과정 내내 충분히 협의하고 참여할 권리, 당국이 정식으로 고려해야 하는 대안을 제시할 권리가 있다. 관련 당사자들이 제안된 대안에 대해 합의에 도달할 수 없는 경우에 헌법적 권위를 가진 독립 기구(가령 법원, 법정 또는 옴부즈맨)가 적절하게 조정, 중재 또는 판결해야 한다.

39. 개발 계획 과정에서 대화와 협의의 기회는 피영향자의 모든 범위(여성, 취약·소외층을 포함하여)를 효과적으로 포괄해야 하고 필요하다면 특별한 조치나 절차의 채택을 통해야 한다.

40. 퇴거에 착수하려는 어떤 계획에 앞서서건 당국은 그 퇴거가 불가피하며 일반복지를 보호하는 국제인권의 약속에 부합된다는 점을 증명해야 한다.

41. 퇴거와 관련된 어떠한 결정이건 그 지역의 언어로 서면으로 공지되어야 하며 충분히 사전에 모든 관련된 개인들에게 공지되어야 한다. 퇴거 고지는 퇴거 결정을 한데 대한 상세한 근거를 담아야 한다. 다음이 포함된다. (a) 합리적인 대안의 부재 (b) 제시된 대안에 대한 모든 상세한 사항 (c) 어떤 대안도 없는 경우, 퇴거의 부작용을 최소화하기 위해 취한 조치와 예견하는 모든 조치들. 모든 최종 결정은 행정 및 사법적 검토를 받아야 한다. 퇴거에 영향받는 당사자들은 제때에 법적 자문(필요하다면 무료로)에 접근을 보장받아야 한다.

42. 정당한 퇴거고지는 피영향자들이 손상될 수 있는 자신들의 재산, 투자 및 기타 물질적 재화의 가치를 평가하기 위해 목록을 만들 수 있도록 해야 한다. 퇴거 대상에게는 또한 금전으로 환산할 수 없는 손실을 보상받을 수 있도록 평가하고 문서화할 기회가 제공되어야 한다.

43. 퇴거가 흠리스를 만들거나 기타 인권침해에 취약하게 만드는 결과를 낳아서 안된다. 국가는 적절한 대안 주거, 재정착 또는 생산적 토지에 대한 접근이 가능하며 제공될 수 있도록 보장하기 위해, 특히 자력해결할 수 없는 사람들을 위해, 가용자원의 최대한도까지 모든 가능한 조치를 채택하기 위한 준비를 해야 한다. 대안 주거는 철거민의 생계 원천과 원래 살던 곳에 가능한 가까운데 위치해야 한다.

44. 모든 재정착 조치들(가령 주거건축, 수도, 전기, 위생, 학교, 도로접근성, 토지와 부지 할당)은 본 지침과 국제적으로 인정된 인권원칙에 부합해야 하며 철거민들이 원래 거주 지역에서 이주하기 전에 완료되어야 한다.

IV. 퇴거 과정 중(During evictions)

45. 인권기준 존중을 보장하는 절차적 요건에는 퇴거중인 지점에 정부 공무원 또는 그 대리인들이 의무적으로 있을 것을 포함한다. 정부 공무원, 그 대리인, 퇴거 집행자들은 철거민에게 자기 신분을 밝혀야 하며 철거행위에 대한 공식허가를 제시해야 한다.

46. 중립적 참관인들(지역 및 국제적 참관인 포함)에게는 퇴거가 집행되는 동안에 투명성과 국제인권원칙의 준수를 보장하기 위해 요청에 따라 접근이 허용되어야 한다.

47. 퇴거는 철거민의 생명과 안전에 대한 인권과 존엄성을 침해하는 태도로 집행해서는 안된다. 국가는 퇴거 과정에서 여성이 성에 근거한 폭력과 차별을 받지 않도록 보장하고 아동의 인권보장을 위한 조치를 취해야 한다.

다.

48. 무력의 합법적 사용은 필수성과 비례성의 원칙을 존중해야 한다. 뿐만 아니라 ‘법집행공무원의 무력 및 무기사용에 관한 기본 원칙(the Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials)’과 국제법 이행과 인권기준에 부합하는 국가 및 지역의 행위규범을 존중해야 한다.

49. 철거는 굶은 날씨, 밤, 축제 또는 종교적 휴일, 선거 이전, 또는 학교 시험기간이나 직전에는 행해져서는 안된다.

50. 국가와 그 기관은 어느 누구도(특히 여성과 아동) 직접적인 또는 무차별적인 공격이나 기타 폭력 행위를 당하지 않도록 보장하고, 폭파, 방화 및 기타 형태의 고의적인 파괴 및 여하한 형태의 집단적 학대의 결과로 재산 및 소유물을 자의적으로 박탈당하지 않도록 보장해야 한다. 모르는 사이에 남겨진 재산과 소유물은 파괴 및 자의적이고 불법적인 유용, 점유 및 사용으로부터 보호되어야 한다.

51. 당국과 그 기관은 철거민들이 자신의 거주지 또는 여타 구조물을 파괴하도록 요구하거나 강요해서는 결코 안된다. 그러나 그렇게 하는 것이 소유물과 건축자재를 구하는데 좋은 거라면 그렇게 할 선택권이 철거민에게 제공되어야 한다.

V. 퇴거 이후: 즉각 구제 및 재정착

52. 정당한 보상과 충분한 대안적 숙박시설 혹은 가능할 경우 피해보상을 할 책임이 있는 정부 또는 관계자는 불가항력적인 상황을 제외하고는 철거 후 이를 즉각 실행해야만 한다. 책임 당국은 어떤 상황에서건 차별 없이, 퇴거당한 개인과 집단, 특히 자력 부양할 수 없는 사람들에게 최소한 다음의 것들을 안전하게 보장해주어야 한다: (a) 필수적인 음식과 마실

수 있는 물, 그리고 위생시설, (b) 기본적인 쉼터와 주거, (c) 적절한 의복, (d) 필수적인 의료서비스; (e) 생계 수단; (f) 가축 사료와 이전에 생계수단이었던 공동 자원에 대한 접근, (g) 아동을 위한 교육과 보육 시설. 정부는 또한 퇴거로 인해 가족 혹은 공동체의 일원이 헤어지는 일이 없도록 보장해야 한다.

53. 계획의 모든 과정과 기본적인 서비스와 자원의 배분과정 중 여성의 동등한 참여를 보장하기 위해 특별한 노력을 기울여야 한다.

54. 도달가능한 최상의 신체적 및 정신적 건강에 대한 인권 보호를 보장하기 위해, 장애인 및 다치거나 아픈 모든 철거민들은 가능한 최대한까지, 지체 없이, 의학과는 무관한 근거로 인한 구분 없이, 마땅한 치료와 관심을 받아야 한다. 필요한 경우, 철거민은 심리적 및 사회적 서비스를 받을 수 있어야 한다. 다음 이들에게는 특별한 관심을 기울여야 한다. (a) 여성과 아동의 의료적 필요, 필요한 경우 여성 의료진의 이용, 산부인과 진료, 성폭력 및 기타 학대의 피해자를 위한 적절한 상담 등의 서비스, (b) 퇴거 혹은 재배치로 인해 진행 중이던 치료가 중단되지 않는다는 보장, (c) 재배치 장소에서 HIV/AIDS를 포함한 전염성 및 감염성 질병으로부터의 보호.

55. 확인된 재배치 장소는 국제인권법에 부합되는 적절한 주거의 조건을 충족시켜야만 한다. 여기에는 다음이 포함된다.⁹⁾(a) 보유의 안전 (b) 마실 수 있는 물, 조리와 난방과 조명을 위한 에너지, 위생시설과 씻을 수 있는 물, 음식 보관 수단, 쓰레기 처리, 배수장치, 긴급서비스를 위한 수단, 그리고 필요한 경우 천연자원과 공공자원 등의 서비스, 물질, 시설 및 인프라 (c) 비용을 감당할 만한 주거 (d) 충분한 공간, 추위·습기·열기·비·바람 혹은 기타의 건강 위협, 구조적 위험, 질병 경로로부터의 보호, 거주자의 물리적 안전을 보장하는 거주 가능한 주거 공간 (e) 취약집단의 접근성 (f) 도시와 농촌지역 모두에서 직업 선택, 건강관리 서비스, 학교,

9) 1991년 유엔사회권위원회가 채택한 적절한 주거에 관한 일반논평 4를 보라.

보육시설 및 기타 사회시설의 접근성 (g) 문화적으로 적절한 주거.
주거의 안전을 보장하기 위해, 적절한 주거에는 다음과 같은 필수요소도 포함해야 한다: 프라이버시와 안전, 결정과정의 참여, 폭력으로부터의 자유, 그리고 어떤 침해에 대해서건 구제책의 이용.

56. 본 지침에 따른 재정착의 가능성을 결정함에 있어 국가는 그 어떤 재정착의 경우에도 다음의 조건을 지키도록 보장해야 한다.

(a) 본 지침과 국제적으로 인정된 인권 원칙에 부합되는 포괄적인 재정착 정책이 제자리를 잡고 나서야 재정착이 이뤄져야 한다.

(b) 재정착은 여성, 아동, 원주민 및 기타 취약집단의 인권(재산소유권과 자원이용권을 포함)이 동등하게 보장될 것을 보장해야 한다.

(c) 재정착을 제안하거나 수행하는 자는 모든 재정착 비용을 포함하여 부가되는 어떤 비용도 법적으로 지불을 책임져야 한다.

(d) 재정착으로 인해 영향 받는 개인, 집단, 공동체는 그들의 인권에 관한 유해한 고통을 겪어서는 안되며, 생활조건의 부당한 향상에 대한 권리 역시 침해해서는 안된다.

(e) 재정착과 관련하여 완전하며 사전고지에 입각한 동의의 권리가 영향 받는 개인, 집단, 공동체에게 보장되어야 한다. 국가는 재정착지로 제안한 장소에 모든 필수적인 편의시설, 서비스 및 경제적 기회를 제공해야 한다.

(f) 직장 통근 혹은 필수적인 서비스에 대한 접근에 드는 시간과 비용이 저소득 가구의 가계에 과도한 부담이 돼서는 안된다.

(g) 재정착 장소는 거주민의 도달가능한 최상의 정신적 및 신체적 건강권을 위협하는 오염지나 오염원에 가까운 곳이어서는 안된다.

(h) 재정착과 관련된 정부의 모든 프로젝트와 계획 그리고 수행 과정에 영향 받는 개인, 집단 및 공동체에게는 퇴거 장소의 이용 목적과 그로 인한 혜택에 대한 정보를 포함한 충분한 정보가 제공되어야 한다. 원주민, 소수자, 땅 없는 사람, 여성 및 아동이 이 과정에서 대표되고 포함될 것을 보장하는 데에 특별한 관심을 기울여야 한다.

(i) 재정착의 모든 과정은 영향을 받는 사람들, 집단, 공동체의 완전한 참여로 그들과 더불어 수행되어야 한다. 특히, 국가는 이들이 제기하는 모든 대안들을 고려해야 한다.

(j) 완전하고 공정한 공청회 이후에도 여전히 재정착을 진행시켜야 할 필요성이 드러난다면 영향을 받는 사람들에게 적어도 90일 이전에 통보해야 한다.

(k) 철저하게 검증된 지방 정부의 공무원들과 중립적인 감시자들은 강제, 폭력, 위협이 없도록 보장하기 위하여 재정착이 이뤄지는 동안 현지에 있어야 한다.

57. 회복 정책에는 여성과 소외되고 취약한 집단에게 주거, 식량, 물, 건강, 교육, 노동, 인신의 안전, 가정의 안전, 잔인하고 비인간적이며 모욕적인 처우로부터의 자유, 이동의 자유에 대한 인권을 보장하기 위하여 구상된 프로그램이 포함되어야 한다.

58. 철거민들은 적절한 주거권의 점진적 실현에 대한 권리를 포함하여 인권침해로 고통받지 않아야 한다. 이점은 마찬가지로 재정착지의 원래 지역사회들에도 적용된다.

VI. 강제퇴거에 대한 구제

59. 강제퇴거의 위협을 받거나 그 대상인 모든 사람은 시기적절한 구제를 이용할 권리를 갖는다. 공청회, 법적자문, 법률 지원, 반환, 상환, 재정착, 회복과 보상을 포함하는 적절한 구제책은 적용가능한 것으로서 ‘국제인권법의 대규모 침해와 국제인도주의법의 심각한 침해의 피해자들을 위한 구제와 보상에 관한 기본원칙과 지침’을 따라야 한다.

A. 보상

60. 퇴거가 불가피하고 일반 복지의 증진을 위해 필수적일 경우, 재산권 또는 재산 수익을 포함하여 동산 및 부동산, 또는 기타 재산 또는 재화에 대한 공정하고 정당한 보상을 국가는 제공하거나 보장해야 한다. 보상은 경제적으로 환산할 수 있는 어떠한 손실에 대해서도 각각의 침해와 상황의 중대성에 걸맞게 비례하여 제공되어야 한다. 가령 생명 또는 사지 상실, 신체적·정신적 위해, 고용·교육 및 사회적 혜택의 상실, 잠재적 소득의 상실을 포함하여 물질적 손해와 소득의 상실, 도덕적 손상, 법률 또는 전문가 지원 비용, 의약품과 의료 서비스 비용, 심리적 및 사회적 서비스 비용 등이다. 현금 보상은 어떤 경우에도 토지와 공유자원 형태의 부동산 보상으로 대체해서는 안된다. 토지가 수용된 경우에는 퇴거자에게 질, 크기 및 가치에서 같은 수준이거나 더 나은 수준의 토지가 보상되어야 한다.

61. 재산에 대한 권리자격 여부와 상관없이 모든 철거민에게는 원래 주거와 토지의 상실 또는 그 과정에서의 손상을 포함하여 영향 받은 재산의 상실, 구조 및 운반에 대한 보상을 받을 권리가 있다. 각각의 상황을 고려할 때 슬럼 거주지와 같은 비공식 재산과 관련된 손실에 대한 보상의 제공도 고려해야 한다.

62. 남녀는 모든 보상의 공동 수혜자여야 한다. 단신 여성과 과부는 그들 자신의 보상을 받을 권리가 있다.

63. 경제적 손해 평가는 재정착에 대한 지원으로는 포괄될 수 없는 수준까지 손실과 비용을 고려해야 한다. 가령 작은 토지와 주택 구조물, 면적, 인프라, 담보 또는 기타 부채, 임시거처, 번잡한 행정절차 및 법적 비용, 대안 주거, 상실된 임금과 소득, 상실된 교육기회, 건강과 의료 혜택, 재정착 및 운송비용(특히 본래의 생활터전으로부터 먼 재정착의 경우)이다. 주거와 토지가 철거민의 생계원일 경우 영향 및 손실 평가는 사업 손실, 설비/재고, 가축, 토지, 나무/작물, 손실/감소된 임금/소득의 가치를 고려해야 한다.

B. 반환과 귀환

64. 개발과 인프라 구축 프로젝트(위 8번 단락에 언급된 것들을 포함하여)와 관련된 강제 퇴거의 상황이 반환과 귀환을 고려하는 일은 드물다. 그럼에도 불구하고 조건이 허락하는 한, 국가는 철거민의 권리를 우선해야 한다. 그러나 철거민은 자신들의 의사에 반하여 원래 집, 토지 또는 본고장으로 귀환을 강요당해서는 안된다.

65. 귀환이 가능하거나 본 지침에 부합되는 적절한 재정착이 제공되지 않을 경우, 책임 당국은 안전하고 존엄하게 자발적으로 귀환할 수 있는 조건을 만들고 그 수단(재정적 수단을 포함하여)을 제공해야 한다. 책임 당국은 귀환한 사람들의 재통합을 촉진하고 귀환과정의 계획과 운영에 그들의 완전한 참여를 보장해야 한다. 여성의 소외나 배제에 일조하는 기존의 가정적, 사회적, 제도적, 행정적, 법적 및 기타의 성적 편견을 극복하기 위해 귀환 과정에 여성의 동등하고 효과적인 참여를 보장하기 위한 특별 조치가 요구된다.

66. 책임당국은 가능한 최대 한도까지 귀향민들이 퇴거로 인해 남겨두거나 빼앗긴 재산과 소유물을 회복할 수 있도록 지원할 의무와 책임이 있다.

67. 거주지로의 복귀와 재산과 소유물의 회복이 가능하지 않을 경우, 책임 당국은 강제 퇴거의 피해자들이 적절한 보상 또는 다른 형태의 공정한 배상을 받을 수 있도록 제공하거나 지원해야 한다.

C. 재정착과 회복

68. 모든 당사자는 귀환의 권리에 우선순위를 두어야 하지만 어떤 상황에서는(일반복지의 증진, 안전, 건강 또는 인권의 향유가 요구하는 경우를 포함) 개발로 인한 퇴거자들의 재정착이 필요할 수 있다. 재정착은 본 지침의 V장에서 열거된 대로 정당하고 공정한 방식으로 국제인권법에 완전히 부합되게 수행되어야 한다.

VII. 모니터링과 평가, 후속작업

69. 국가는 자국의 관할권과 효력 있는 통제영역내에서 발생하는 강제퇴거를 포함한 퇴거의 숫자, 유형 및 그것의 장기적 영향을 명확히 알기 위해 적극적으로 모니터링하고 양적 및 질적 평가를 수행해야 한다. 모니터링 보고서와 결과는 전례의 교훈에 기반한 최선의 실천과 문제해결경험을 증진시키기 위해 대중적으로 그리고 관계된 국제 당사자들이 이용할 수 있도록 해야 한다.

70. 국가는 강제 퇴거에 관해 그리고 국가가 본 지침 및 국제인권법을 준수하는지를 모니터링하고 조사하는 일을 국가인권위원회와 같은 독립적인 국가 기구에 위임해야 한다.

VIII. 국제기구를 포함한 국제사회의 역할

71. 국제사회는 주거, 토지 및 재산에 대한 인권을 증진하고 보호하고 이행할 의무를 진다. 국제 기구에서 투표권을 가진 회원국이나 원조국을 포함하여 국제적 금융, 무역, 개발 및 기타 관련된 기구와 기관들은 국제인권법과 관련 기준의 강제퇴거 금지규정을 충분히 고려해야 한다.

72. 국제기구들은 자신들의 관행과 정책으로 인한 강제 퇴거 사례에 대해 불만을 제기하는 장치를 마련하거나 응해야 한다. 본 지침에 명시된 것에 부합되는 법적 구제책이 피해자들에게 제공되어야 한다.

73. 초국적 기업과 기타 기업체들은 활동 및 영향력 있는 영역 내에서 강제퇴거의 금지를 포함한 적절한 주거권을 존중해야 한다.

XI. 해석

74. 개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 본 지침은 국제인권법, 난민법, 형법, 인도주의법 및 관련 기준에서 인정된 권리들, 그리고 이들 법과 기준에 부합되는 것으로 어떤 국내법으로건 인정된 권리들을 제한·변경하거나 편파적이게 하는 것으로 해석되어서는 안된다.

【토론문】

강제퇴거금지 법제화의 가능성

토론문¹⁰⁾

권정순 | 민변 민생경제위원회 변호사

1. 토론에 들어가며

본 토론은 인권단체와 ‘공익변호사그룹 공감’ 등이 주도하여, 마련한 ‘강제퇴거금지법(안)’(이하, ‘퇴거금지법안’)과 관련하여, 왜 이와 같은 법제화가 필요한 것인지, 필요성이 인정되더라도 새로 제정될 법이 실효성있게 시행될 수 있을지 등에 대해 살펴보기 위해 마련된 자리로 보여집니다. 이에, 본 토론자는 발제자의 발제문을 근거로, 퇴거금지법안의 필요성과 실효성있게 시행될 가능성(퇴거금지법안의 문제점) 등에 검토하되, 이미 퇴거금지법안의 성안되었으므로, 위 법안과 이미 존재하는 법률과의 충돌문제 등을 살펴보도록 하겠습니다.

2. 퇴거금지법안의 필요성

가. 개발과 보상을 둘러싼 현행 법의 문제

(1) 개발 관련 법률

10) 본 토론문은 서울지방변호사 주최 '강제퇴거금지법 필요성과 가능성' 토론회에서 토론한 내용을 일부 수정한 것임.

발제문에 나타난 것처럼, 우리는 개발 공화국에 살고 있다는 말이 무색하지 않을 정도로 온갖 종류의 개발 관련 법률이 존재합니다. 도시및주거환경정비법(도시정비법), 도시재정비촉진을 위한 특별법(도촉법, 뉴타운법), 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법), 도시개발법, 관광진흥법¹¹⁾, 기업도시개발특별법, 택지개발촉진법, 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법, 동서남해안발전특별법, 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률, 사회기반시설에 대한 민간투자법, 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률, 신발전지역 육성을 위한 투자촉진특별법, 지방소도읍육성지원법, 제주도특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법, 주한미군공여구역 주변지역 등 지원특별법, 2011 대구세계육상선수권대회 및 2014 인천아시아경기대회 지원법, 2012 여수세계박람회지원특별법, 수도권신공항건설촉진법, 전원개발촉진법, 수도법, 하수도법, 항공법, 광업법, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률, 주택법 등 그 수를 헤아리기 어려울 정도입니다.

(2) 보상 관련 법률

개발 관련 법률이 당해 개발사업의 목적이나 성격 등에 비추어 개별적으로 존재하는 것과 달리, 개발사업이 공익사업에 해당하는 한 보상과 관련하여서는 ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’(공익사업법)이 일반법의 역할을 하면서, 개발의 성격에 따라 위 공익사업법의 규정된 보상과 다른 내용의 보상을 인정할 필요가 있는 경우에는 개별 개발법에서는 이를 규정하고 있습니다. 예를 들어, 공익사업법에서는 영업보상 중 휴업보상을 하는 경우, 영업이익의 3개월분을 보상하도록 하고 있으나, 용산 참사 후 개정된 도시정비법에서는 휴업보상시 ‘영업이익의 4개월분’을 보상하도록 하고 있는 것 등이 그러합니다.

(3) 개발과 보상 관련 법을 둘러싼 문제

- ‘개발은 쉽게, 보상은 간이하게’

현존하는 개발법의 주요 특성을 들자면, 무엇보다 ‘공익사업으로 인

11) 이하, 인용 법률은 ‘한겨레 21 제873호’ ‘기업에 눈 뜨고 땅 뺏긴 시민들’ 기사를 참고한 것임.

정되는 범위가 지나치게 광범위하면, 공익사업으로 인정되면 사업시행자인 민간기업에게까지 토지수용권을 인정하고, 도시정비법에서 재개발조합 설립요건을 토지등소유자 4/5이상의 동의에서 3/4이상의 동의로 완화하는 등 개발사업 관련 인,허가를 규제완화측면에서 접근하여 가급적 개발 요건을 완화하여 개발에 장애가 되는 것을 제거하는 등, 개발을 보다 쉽게 할 수 있도록 하는데' 개발법의 제정, 개정의 방향이 담겨 있다고 해도 과언이 아닙니다.

반면, 보상법인 공익사업법에 따른 보상은, 헌법의 기본 이념인 '정당한 보상'이라고 보기 어려울 정도의 간이한 보상에 그치고 있습니다. 공익사업법에서는 토지의 경우, 감정평가액에 따르고 있으나 감정평가 실무상 시가를 제대로 반영하고 있지 못하고 있으며, 영업보상의 경우에도 휴업보상과 (영업)폐지보상으로 구분하여 지급하고 있으나, 3개월의 영업이익을 휴업보상의 내용으로 하고 있어, 상가 영업과 관련하여 '권리금'으로 표현되는 '상권에 따른 유, 무형의 이익 및 인테리어 시설 설치 등에 소요된 비용 등'에 대해서는 전혀 보상이 이루어지지 않고 있습니다. 즉, 입법자는 '정당한 보상, 충분한 보상을 마치 개발을 막는 장애물로 생각하고 있는 것은 아닌지'라는 의문이 들 정도의 간이한 보상, 불충분한 보상만이 규정되어 있는 것입니다¹²⁾.

사정이 이렇다보니, 개발업자들은 '법에 따른 보상'을 주장하게 되고, 개발로 인해 종전 주거지나 영업지를 잃게 되는 사람들은 법률 규정의 미비를 지적하면서, 때로는 집회, 농성 등의 방법으로 '충분한 보상'을 받기 위해 노력하는 것이 당연시(?)되고 있습니다. 2009. 1.에 발생한 용산 참사나 최근의 홍대 앞 '두리반사건', 명동 도시환경정비사업과 관련한 '카페 마리사건' 등이 모두 여기에 해당합니다.

12) 만약, 개발사업 시행시 충분한 보상이 주어진다고 하면, 사업시행자가 향유할 개발이익은 줄어들 수밖에 없을 것이고, 결과적으로 개발사업을 시행할 유인이 줄어들게 될 것입니다.

(4) (철거민¹³)들의 저항을 야기하는) 공익사업법상 보상 절차의 문제

공익사업법에 따른 보상은, ‘① 보상금과 관련하여 협의 진행 ② 협의 불성립시 토지수용위원회에 수용재결신청 ③ 수용재결에 따른, 보상금을 지급(공탁 포함)함으로써 사업시행자가 해당 부동산의 소유권을 취득하며, 토지소유자 및 관계인과 그 밖에 토지소유자나 관계인에 포함되지 아니하는 자로서 수용하거나 사용할 토지나 그 토지에 있는 물건에 관한 권리를 가진 자는 그 토지나 물건을 사업시행자에게 인도하거나 이전하여야 할 의무 발생(공익사업법 제43조)하므로, 사업시행자는 철거민 등을 상대로 명도소송 제기 가능’과 같은 절차를 거치게 됩니다.

위와 같이, 수용재결에 따른 보상금을 지급하는 것만으로 사업시행자는 소유권을 취득하고, 철거민들에게는 해당 토지나 물건의 인도, 이전 의무가 발생하므로, 만약 위 보상금에 불만이 있어 수용재결에 대해 이의 재결을 신청하거나 행정소송을 제기하더라도, 사업시행자가 제기한 명도소송에서 이를 항변사유로 주장할 수 없습니다. 즉, 일단 수용재결절차가 완료되면, 사업시행자는 바로 명도소송이나 명도단행가처분을 제기하여 철거민들에 대한 집행권원을 확보하여, 강제집행에 착수할 수 있습니다.

(5) 사업시행자가 제기한 명도소송에서 항변이 거의 불가능한 문제

물론, 사업시행자가 제기한 명도소송에서 개발사업의 인허가 절차에 중대, 명백한 하자가 존재하여 무효라는 주장을 할 수 있으며, 이는 명도사건의 선결문제가 되어 명도사건의 담당 법원이 판단을 하여야 하지만(대법원 2010.4.8. 선고 2009다90092 판결 참조), 행정소송 일반 법리에 비추어 행정처분에 하자가 존재하더라도 그 하자의 정도가 중대, 명백하여 무효에 이르는 경우가 많지 않고, 취소사유에 해당하는 정도의 하자가 대부분입니다. 따라서, 명도사건을 담당하는 법원은, 철거민이 당해 공익사

13) 퇴거금지법안 제2조 제7호에서는 ‘개발사업구역에서 거주하거나 일하는 사람’을 거주민으로 정의하고 있으나, 개발사업으로 인해 이주를 요구받는 사람들을 흔히, 철거민으로 부르고 있는 사정을 참작하여, 이하에서는 철거민 등의 표현을 사용하기로 함.

업의 위법성을 주장하며 행정소송을 제기하였다고 주장하더라도, 하자의 존재를 부정하거나 하자가 취소사유에 불과하다는 이유로 명도판결을 선고하고 있습니다. 이러한 이유 때문에, 명도판결이 선고되어 이미 강제집행이 이루어진 후 뒤늦게 행정법원의 판단에 따라 개발사업의 취소되는 경우도 발생할 수 있는데, 이미 퇴거하고 철거까지 이루어진 상황에서 개발사업의 하자가 인정된다고 한들 어떤 의미가 있을지 의문입니다. 이에, 명도사건을 담당하는 법원은, 철거민(명도소송의 피고)들의 온갖 하소연을 듣게 되는데, 법률에 따라 권리, 의무관계를 확인해야 할 법원으로서 철거민들의 사정이 아무리 딱하더라도 별다른 구제책을 찾기 어려운 형편입니다.

한편, 개발사업 자체의 하자를 주장하는 것이 아니고, 단순히 보상금의 증액을 구하는 경우에는 더욱 명도사건의 항변사유가 되지 못합니다. 따라서, 수용재결절차가 완료된 이후 보상금의 증액을 구하는 의미로 재결에 대한 이의신청을 제기하거나 행정소송을 제기하더라도, 이의재결 및 행정소송절차에서 보상금을 새로 산정하기 위해 감정평가절차를 진행하기도 전에 목적 부동산이 철거되는 등의 일이 빈번합니다. 이미 건물이 철거되어, 흔적조차 찾아 볼 수 없는 상태에서 건축물의 가액을 감정하고, 목적 부동산의 위치를 확인하기 어려운 상태에서 토지의 가액을 감정하는 웃지 못할 일이 벌어지게 되는 것입니다.

나. 개발로 인한 명도 및 철거시 폭력이 난무하는 문제

민사집행법 제5조에서는, 집행관이 집행시 저항을 받으면, 군대나 경찰의 원조를 요청할 수 있도록 규정하고 있으나, 집행관은 개발로 인한 명도 및 철거 집행시 저항이 예상되는 경우 위와 같은 규정에 따르지 않고, 집행보조자라는 이름으로 재개발 조합을 비롯한 사업시행자의 보조 인력(철거를 전담하는 용역)을 사용하는 것이 일반적입니다. 이로 인해 명도 및 철거 집행이 이루어지는 개발현장은 폭력과 협박이 난무하는 현장이 되고

있습니다. 용산참사가 이로 인한 것이었으며, 최근에는 명도 도시환경정비 사업 현장에서 그 실체를 확인할 수 있었습니다.

다. 국가나 지방자치단체가 폭력이 개입된 명도 및 철거집행을 묵인하는 문제

국가인권위원회에서는 용산참사가 발생한 후 얼마 지나지 않은 2009. 3. 12. ‘강제철거에서 거주민의 인권을 보호하기 위해 강제철거 시 반드시 준수되어야 할 기본원칙을 마련하고, 국토해양부장관, 행정안전부장관, 경찰청장에게 △이러한 기본원칙이 실현될 수 있도록 관련법을 정비하고, △강제철거 현장에 대한 관리감독을 강화할 것을 권고하기로 결정’한바 있습니다¹⁴⁾. 그러나, 인권위의 이러한 권고가 무색하게 권고를 받은 국가기관은 위 권고를 받아들일 수 없다는 취지를 공공연히 밝히는 등 반발하였으며, 실제로도 명도 및 철거가 이루어지는 개발현장의 상황이 나아지지 못했습니다. 최근, 명도 ‘카페 마리사건’이 발생했을 때, 담당 관청인 서울 중구청과 서울 남대문경찰서의 무책임한 태도가 이를 잘 보여주는 것입니다.

라. 결국, 개발현장의 무분별한 명도 및 철거집행을 막기 위해서는 관련 법률 개정이나 퇴거금지법안 제정이 필요

위에서 말씀드린 몇 가지 이유에 비추어 보더라도, 현재와 같이 폭력이 난무하는 개발현장을 더 이상 두고 볼 수는 없을 것입니다. 다만, 현재 상황을 개선하기 위한 방법으로, ‘개발은 쉽게, 보상은 간이하게’라는 방향에 서 있는 현행 개발법 및 공익사업법, 집행관련 법률을 개정하는 방안과 퇴거금지법을 일반법 형태로 제정하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이며, 인권단체와 공감에서는 후자의 방안을 선택하여 법안을 마련한

14) 이와 관련한, 인권위 보도자료는 토론문 맨 뒤 부분에 첨부.

것으로 보입니다. 짐작컨대, 전자의 방안에 따를 경우, 개정해야 할 법률(공익사업법, 민사집행법, 행정대집행법, 경비업법 및 개별 개발법 등)이 다수 존재하고, 종전의 법률체계나 법에 담긴 이념을 근본적으로 변화시키기 어렵다고 판단하였기 때문인 것으로 보입니다.

3. 퇴거금지법안 일부 조항의 문제점

가. 퇴거금지법안에서 금지하는 강제퇴거가 개발사업에 국한된 것인지 여부

위 법안은 강제퇴거를 일반적으로 금지하는 규정을 두고 있으면서도(법안 제5조) 제2조 제5호 내지 제8호 등에서는 개발사업을 전제로 한 여러 정의 규정을 두고 있어, 법안이 금지하고자 하는 강제퇴거가 개발사업에 국한된 것인지 등에 대해 의문을 가지게 됩니다. 법안 전체의 취지는 개발사업을 전제로 하여 마련된 것으로 보이는데, 그렇다고 하면, 금지하고자 하는 강제퇴거의 범위를 보다 명확히 하는 것이 바람직할 것으로 보입니다.

나. 퇴거금지법안과 민사소송 및 집행절차와의 충돌 문제

퇴거금지법안은, 제3조 제1항에서는 ‘퇴거, 철거에 대한 강제집행, 행정대집행 및 강제퇴거 금지에 관하여는 이 법을 다른 법률보다 우선하여 적용한다’고 규정하고 있으나, 소송법에 따른 명도판결의 선고 및 민사집행법 및 행정대집행법에 따른 강제집행 자체를 부인하기는 어려울 것이므로, 명도판결에 따른 강제집행과의 충돌이 문제될 수 있습니다. 이의 해결을 위해 법안 제17조에서는 ‘개발사업의 시행주체가 퇴거할 사람을 상대로 하여 건물인도청구소송의 확정판결 및 이에 준하는 집행권원을 부여받고자 할 경우’에는 ‘법안 제13조에서 정하는 개발사업 시행 원칙을 준수한 사실과 제15조에서 정하는 거주민에 대한 재정착 대책을 수립한 사실’을 입증하여야 하는 것으로 규정하고 있습니다.

현재, 사업시행자가 수용재결에 따른 보상금을 지급하고 명도소송을 제기하면 위 소송에서 항변이 거의 불가능한 문제가 있음을 고려한다면, 위와 같은 법안 조항은 종전 법 체계 및 소송과 집행체계와의 다소간의 충돌을 무릅쓰는 것을 감수한, 교육지책의 하나로 보여집니다. 그러나, 명도소송에서 원고인 사업시행자에게 법안 제17조와 같은 광범위한 입증책임을 부여하는 것이 실효성 여부를 떠나, 현재 법제 및 소송 체계와 지나치게 충돌하는 것은 아닌지, 따라서, 본 법안의 입법가능성을 낮추는 것은 아닌지 의문이 듭니다.

다. 법안 중 ‘제3장 개발사업에 관한 특칙’이 전체 법 조항을 조화를 이루는지 의문

토론자의 이러한 문제제기가 야만적인 강제퇴거를 실효성있게 금지하고자 하는, 위 법안 성안들자의 노력에 동참하지 못한 채 지나치게 형식에 얽매인 것은 아닌지 걱정스럽습니다만, 본 법안은 개발현장의 강제퇴거 및 철거를 금지하고자 하는 목적에서 마련된 것으로 퇴거 및 철거와 관련한 절차 등을 규율하는 것을 주요 내용으로 하는 것인데, 갑자기 실제법적 내용에 해당하는 ‘개발사업에 관한 특칙’이 포함되는 것이 적절한지 의문입니다. 발제자가 발제문 ‘3. 토론 : 남은 문제들’에서 ‘나. 개발사업을 규율하는 일반법 제정’을 추후 과제로 돌린 것에 비추어 볼 때, 더욱 그렇습니다. 다만, 퇴거금지법안에서 위 내용이 빠질 경우, 법안 제정의 목적을 달성하기 어려운 점을 고려한다면, 위와 같은 내용이 포함된 것은 불가피한 측면이 있는 것으로 보입니다.

4. 결론

명도 및 철거가 집행되는 개발현장, 혹은 위 절차에 이르지 아니한 상태, 즉 개발계획이 수립되고, 개발사업에 대한 인허가가 이루어지고, 개발사업을 위한 보상이 이루어지는 절차 등에 많은 문제점이 있다는 것은 의문의

여지가 없습니다. 또한, 명도 및 철거단계의 문제는 사실 명도와 철거만의 문제가 아니라 그 이전에 이루어진 계획수립, 인허가절차, 보상절차의 문제를 모두 포함한 것이라 할 수 있습니다. 따라서, 폭력이 난무하는 명도 및 철거의 문제를 해결하기 위해서는 단순히 명도, 철거에만 집중할 것이 아니라 그 이전에 이루어지는 각 절차의 정당성을 확보하는 것이 필요하며, 이를 위해 관련 법률의 문제점을 드러내고, 이를 시정하기 위한 작업도 동시에 이루어져야 할 것으로 보입니다.

[첨부자료]



서울 중구 을지로 1가 16 금세기 빌딩 12층전화 02 2125 9973팩스 02 2125 9898언론홍보담당 윤설아(fpsls00@humanrights.go.kr)

보도자료 | 2009년 3월 12일 | 담당: 박병수, 인권정책본부 인권연구팀(전화 02-2125-9752)

“강제철거 시 거주민 인권 철저히 보호돼야” 국가인권위원회, 강제철거에서 준수되어야 기본 원칙 제시

국가인권위원회(위원장 안경환; 이하 ‘위원회’)는 강제철거에서 거주민의 인권을 보호하기 위해 강제철거 시 반드시 준수되어야 할 기본원칙을 마련하고, 국토해양부장관, 행정안전부장관, 경찰청장에게 △이러한 기본원칙이 실현될 수 있도록 관련법을 정비하고, △강제철거 현장에 대한 관리감독을 강화할 것을 권고하기로 결정했습니다.

Ⅰ 강제철거 시 준수되어야 할 기본원칙

적절한 주거생활을 누릴 권리를 심각하게 침해할 수 있는 강제철거는 원칙적으로 금지되어야 하고, 불가피한 경우에 필요한 최소범위 내에서 극히 예외적으로 인정되어야 합니다. 이러한 전제 아래 국가인권위원회는 국제인권규범을 참고해 부득이한 경우에 강제철거가 시행되더라도 반드시 준수되어야 할 기본원칙을 다음과 같이 제시하기로 했습니다.

- 사람이 살고 있는 주택에 대하여는 퇴거 절차 완료 이후에만 강제철거가 가능하다는 원칙 확립

- 퇴거를 당하는 이들에 대한 충분한 협상기회와 적절한 보상 제공 및 퇴거 예정 시기에 대한 적절한 사전고지 시행
- 공무원(또는 그 대표자)의 입회 및 그들의 강제철거 상황에 대한 철저한 관리
- 겨울철과 야간 등 부적절한 시기의 강제퇴거 금지
- 강제철거 피해자에 대한 적절하고 효과적인 구제조치 제공

② 권고 내용

국가인권위원회는 위에서 제시한 강제철거 시 준수되어야 할 기본원칙의 실질적 구현을 위해서는, 관련법제가 정비될 필요성이 있다고 판단하여 관련된 행정기관에 다음과 같이 권고하기로 했습니다.

1. 국토해양부장관

충분한 사전고지와 사전협상 및 적절한 보상이 없는 강제철거와 사람이 살고 있는 주택에 대한 강제철거, 겨울철과 야간 등 부적절한 시기의 강제철거 등을 금지하도록 「도시 및 주거환경 정비법」(이하 '도정법')과 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '토지보상법')을 정비할 것

현재 개발사업 및 공익사업과 관련한 대부분의 강제철거는 민사판결에 의한 집행의 방식으로 이루어지고 있으며 「행정대집행법」에 의한 철거의 대집행은 빈번하지 않습니다. 현행법 상 「도시 및 주거환경 정비법」 제40조에 따라 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제89조에 행정대집행을 할 수 있도록 되어 있지만, 대법원은 명도의무는 그것

을 강제적으로 실현하면서 직접적인 실행행사가 필요한 것이지 대체적 작위의무라고 볼 수 없으므로, 특별한 사정이 없는 한 행정대집행법에 의한 대집행의 대상이 될 수 있는 것은 아니라고(대법원 2005.8.19. 선고 2004다2809 판결) 판단하고 있습니다. 따라서 행정대집행에 의한 주택에 대한 강제집행은 자제되어야 하고, 행정대집행과 민사집행에 따른 주택에 대한 강제철거 시에도 준수되어야 할 내용을 주택 재개발 관련 법령에 규정하도록 정비하는 것이 필요합니다.

2. 행정안전부장관

행정대집행 과정에서 발생하는 폭력을 예방하고 금지하는 규정을 마련하고, 불이행 시 처벌할 수 있는 규정을 「행정대집행법」에 신설할 것

특별한 사정으로 행정대집행에 의해서 강제철거가 이루어지더라도 그 과정에서 일어나는 폭력을 예방하기 위해서 「행정대집행법」에 폭력행위를 금지하고, 위반시 처벌할 수 있는 조항을 신설하는 등의 정비가 필요합니다.

3. 경찰청장

강제철거 현장에서 발생하는 철거업체 및 경비업체 직원에 의한 폭력문제, 철거업체가 법적 자격 없이 경비업체의 업무를 수행하는 문제를 예방하고 처리하기 위한 관리감독을 더욱 강화할 것

강제철거 현장에서 거주민에 대한 폭력문제는 대부분 철거업체 직원들에 의해서 발생하고 있는 것으로 파악되고 있습니다. 그리고 이러한 철거업체 폭력에 대해서 경찰이 적극적으로 대처하지 않는다는 지적이 있습니다.

다. 또한 부분적이기는 하지만 경비업체 직원들도 재개발 사업 현장에서 폭력을 행사하는 문제가 지적되고 있습니다. 경비업체 직원들이 허가받은 경비업무 외의 업무에 종사한다든지, 경비원의 의무를 위반하면서 타인에게 위력을 과시하거나 물리력을 행사한 행위에 대한 엄격한 관리가 필요합니다. 이러한 배경에서 경찰의 철거현장에 대한 관리 감독은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것입니다.

③ 권고 배경

강제철거는 정치적, 경제적, 사회적 권리의 침해를 동반하기 때문에 인간이 누려야 할 기본적인 권리와 적절한 생활을 누릴 권리를 총체적으로 침해하는 행위라고 할 수 있습니다. 즉 강제철거는 해당 거주민의 적절한 주거생활을 누릴 권리를 침해할 뿐 아니라, 거주민 자신이 원하는 주거공간에서 계속 거주할 수 있는 권리와, 본인이 원할 경우에만 거주지를 이전할 수 있는 헌법적 권리인 거주이전의 자유를 침해할 수 있습니다. 또한 강제철거는 원하지 않는 전학 등 학생의 교육권을 침해할 수 있고, 생업 종사를 어렵게 할 수 있어 노동권의 침해를 유발하기도 합니다.

이처럼 강제철거로 인한 인권침해가 심각하기 때문에 마스트리히트 가이드라인(1997년), 유엔인권위원회 결의안 제77호(1993), 제2차 세계주거회의 하비타트 의제(1996) 등 여러 국제인권규범은 무리한 강제퇴거 및 강제철거를 금지하고 있습니다. 대표적 사례로 마스트리히트 가이드라인은 사회권규약이 정한 의무를 다하기 위해서 국가는 개발사업에서 적절한 주거대책 없이 강제퇴거가 발생하지 않도록 적절한 조치를 취해야 한다고 규정하고 있습니다. 그리고 유엔 사회권규약위원회는 우리정부가 제출한 정부보고서에 대한 최종견해(1995년, 2001년)에서 강제철거 피해자 수와 강제철거 발생시의 구체적 상황에 대한 정확한 정보가 없는 것에 유감을 표명하고 주거대책 없는 철거를 중단할 것과 임시주거시설을 제공할 것을

권고했습니다.

국가인권위원회는 강제철거로 인한 인권침해를 예방하기 위해 관련 법령과 제도를 정비하고, 강제철거 시 거주민의 인권을 보호하는 방안을 마련하기 위해 2008. 하반기부터 본격적으로 정책검토를 진행해 위와 같이 권고하게 되었습니다.

국가인권위원회는 이번에 제시한 기본원칙이 사회적 합의를 토대로 정부 정책에 충실히 반영되고, 관련 법령이 제대로 정비되어 강제철거로 인해서 주거권뿐만 아니라 기본적 생활을 하기에 필수적인 제반 권리가 보호되기를 기대합니다. 끝.

【토론문】

강제퇴거금지법에 대한 헌법적 변론

이계수 | 건국대 법학전문대학원 교수

ksyi@konkuk.ac.kr

1. 입법의 역사에서 결정적인 순간들

시민사회단체가 하는 입법 운동의 주류는 정부 여당이 만들고자 하는 악법에 반대하는 의견제출 및 여론 형성이었다. 그리고 때로는 어떤 법률을 ‘만들기 위해’ 정부와 비판적 협력 관계를 형성하면서 법률안을 만들기도 한다. 장애인차별금지법의 제정이 그러했고, 현재의 차별금지법 제정운동이 그러하다.

반면, 정부 여당은 물론 야당도 움직이지 않는데, 오로지 시민사회만의 힘으로 법안을 만들고 그것을 관철시키기 위해 노력한 예는 그렇게 흔한 것은 아니다.¹⁵⁾ 강제퇴거금지법 제정운동은 그 점에서 우리 시민사회에서도 그 예가 많지 않은 주체적 입법운동이다.¹⁶⁾

15) 국가인권위원회법 제정 같은 경우는 독립된 정부기구로 만들려고 하는 시민사회의 안이 관철된 사례이지만, 김대중 정부 당시 어쨌건 인권위원회를 만들려고 했던 사정은 존재했다.

16) 우리 사회 일각에서 막 논의되기 시작하고 있는 ‘탈핵 및 에너지 전환 기본법’도 강제퇴거금지법 제정운동과 마찬가지로 시민사회가 주도하고 있다.

하나의 법률을 만드는 것은, 특히 강제퇴거금지법처럼 한국 사회 개발주의 주거정책, 자산증식 중심 도시재개발을 근본적으로 전환시키는 ‘기본’ 법률을 만드는 것은 대단한 입법적·법학적·정책적 역량을 필요로 한다.

강제퇴거금지법안 읽어본 다수의 변호사들(여기에는 ‘민변’ 소속 변호사들도 포함된다)이, “이 법은 개발을 불가능하게 만드는 악법”일 수도 있다고 공공연히 비판하거나, 그러한 비판을 받을 우려가 있다고 걱정한다.

현행 개발 사업법제만 보면 그러한 비판과 우려도 이해할 만하다. 그러나 입법의 역사에서는 결정적인 순간이 있다. 실정법 조문만 들여다보고 있으면 결코 파악하지 못할, 역사적 전환 같은 것이 있다. 나는 그것이 2009년 1월의 용산참사에서 이미 시작되었다고 생각한다.

독일 사회민주당(SPD)과 녹색당의 연립정권이 2002년 4월 22일, “원자력법 등 개정법”으로 ‘脫原子力發電政策’을 선언하였을 때만 하더라도 그것의 향후 전개는 다소 불투명해 보였다. 그러나 당시 독일의 연립정부는 ‘탈핵’이라는 시대정신을 정확히 읽고 있었기에, 혹은 先取하고 있었기에, 전력산업의 기본방향을 완전히 전환시키는 중대한 결단을 내릴 수 있었다.

지금까지 해온 관성대로만 읽으면 강제퇴거금지법은 현행 법제에 대단히 異質的인 법으로 다가올 것이다. 그러나 뉴타운이 거꾸러지고 있고, 지가 상승 혹은 지가의 안정을 전제로 했던 도시재개발 사업이 사실상 불가능해지기 시작한 현재의 시점(地價大勢下落期), 그리고 그것이 지속된 일정 시간 이후 장래의 시점에서 이 법을 읽으면 강제퇴거금지법은 너무나 당연한 내용만을 담고 있다고 느낄 수 있다.

II. 耕者有田, 居住者有居

1. 그럼에도 불구하고 이 법에 대해서는 이러저러한 현실적·규범적 반론이 제기될 수 있다. 2008년 제18대 국회의원 선거 당시 서울에 지역구둔 정치인들이 ‘재미를 본 것’이 뉴타운 개발공약이었다. 이런 나라에서 강제퇴거금지법이 될 것 같으냐는 반론도 있다. 이런 법안은 엄청난 논란을

불러일으킬 것이고 언젠가는 될지 모르겠지만 지금은 아니라고도 조언한다. 그러나 서울시민들이 뉴타운 세력의 사기성을 깨닫는 데는 채 4년도 걸리지 않았다.

강제퇴거금지법에 대한 규범적 반론의 핵심은 이 법이 개발사업 시행과정에서의 무게중심을 소유자에서 거주자로, 재산권에서 주거권으로 옮기는 일종의 패러다임 전환을 시도하는 데 그것은 위헌의 소지가 있다는 것이다. 나는 이 부분에 대한 헌법적 변론을 <주거권의 재산권적 재구성: 강제퇴거금지법 제정운동에 붙여, 민주법학, 제46호(2011), 13-55쪽>에서 다룬 바 있다. 그 글의 요지는 다음과 같다.

2. 세입자들이나 무허가건축물의 소유자들, 나아가 ‘불법’ 거주자들이 개발업자·재산권자로부터 듣게 되는 대표적 비난이 “자기 재산도 없고 아무 권리도 없는 자들이 불법적으로 가옥이나 상가를 점유한 채 정치적 요구를 한다.”는 것이다.

그러나 이러한 ‘비난’은 정당한 ‘비판’이 아니다. 세입자 등이 갖는 점유의 권리도 헌법상 재산으로 보장된다고 보아야 한다. 그런데 많은 이들이 이러한 주장을 터무니없다고 생각하는 까닭은 재산권을 근대적·자본주의적·물권적 소유관념에 입각하여 판단하기 때문이다.

그러한 관념을 극복하는 논거는 헌법 제23조의 재산권 조항에서 찾아야 한다. 우리 헌법은 유럽의 어느 사회민주주의 국가에 못지않은 재산권 조항을 갖고 있다.

- ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.
- ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.
- ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

헌법상의 재산권은 민법상의 소유권과 구별되는 개념이며, 19세기 이후의 이기적-부르주아적 소유관념을 넘어선다. 헌법상의 재산권 개념은 “소유

의 외연과 재산권의 외연”을 분리시킴으로써 주거를 둘러싼 법률관계를 물(物)을 매개로 한 지배의 권리이자 ‘배타적 권리’로서의 물권의 관점이 아니라, 인간 상호간의 사회적 관계의 권리이자 ‘호혜성의 권리’로서의 인권의 관점에서 재해석할 수 있는 단초를 제시한다.

바로 그러한 단초로부터 세입자들이나 무허가건축물의 소유자들, 나아가 ‘불법’ 거주자들이 주택이나 상가에 대해 갖고 있는 점유권을 헌법상 보장되는 재산권으로 이론 구성하였다.

그러한 이론 구성을 통해 세입자 등 거주자에 대한 국회와 법원의 보호가 헌법에 의해 정당화될 뿐만 아니라 또한 명령되고 있음을 논증하였다. 그러한 명령을 구체화한 것이 강제퇴거금지법이다.

Ⅲ. 주거공간에 대한 공동결정권

강제퇴거금지법이 세입자만을 위한 법이라고 생각하면 큰 오산이다. (인권으로서) 소유권에 대한 보호 또한 이 법이 추구하는 목적이라는 사실을 간과해서는 안 된다. 토지 혹은 주택에 대한 소유권은 매우 강력한 권리인 것처럼 보이나, 우리의 개발 사업 법제를 들여다보면 전혀 그렇지 않다는 것을 알 수 있다. 2/3 혹은 3/4의 소유권자의 동의만 있으면 개발 사업이 진행될 수 있는 구조이다. 그 개발에 동의하지 않는 자의 소유권은 ‘다수’의 개발 찬성세력에게 강제로 넘어간다. 그런데 여기서 다수의 개발 찬성세력은 결국은 시공사와 결합한 소수 주민인 경우가 대부분이다.

강제퇴거금지법은 그가 세입자이건 아니면 개발에 반대하는 소수의 지주이건 주택소유자이건 관계없이, 의사에 반하여 살던 곳에서 쫓겨나는 것을 방어하고자 하는 법이다. 그 점에서 강제퇴거금지법은 모든 거주민에게 헌법상 보장된 방어권으로 구체화하는 법이다. 이를 나는 방어권으로서 주거권이라고 표현한다.

방어권으로서 주거권은 거주민에게 주거의 존속을 방어할 권리, 즉 주거의 존속에 대한 민주적 관리와 통제를 행할 절차적·실체적 권리를 부여한다. 나는 이를 자신의 주거공간에 대한 공동결정권이라고 부르고 싶다.

이들 권리의 射程距離는 공적 주체의 위헌적인 철거행위와 같은 구체적 행위에 대한 방어뿐만 아니라, 대책 없는 철거를 가능케 하는 행정계획 혹은 그것의 사전준비에까지 미친다. 이 중에서 특히 중요한 것은 개발 사업 계획이 설계되는 가장 초기 단계에서부터 개입할 수 있는 거주민(일반 주민)의 권리이다. 이것이 보장되어야 거주민들에게는, 계획조정절차에 참여하여 계획안의 전면 폐기 혹은 중요부분의 변경 가능성을 포함하여 주거권을 보장하는 적절한 토지이용 방법을 공동으로 모색할 수 있는 길이 열리게 된다. 그런데 한국의 개발 사업 법제에 그와 같은 조기 개입절차는 존재하지 않는다.

소유권자는 물론 세입자, 즉 임차인이 개발계획 작성의 초기 단계에서부터 공동결정자로 참여할 수 있게 하는 것이 방어권으로서 주거권 보장의 첫 단추가 되어야 한다. 강제퇴거금지법은 바로 이러한 방향으로의 전환을 개발사업 시행의 원칙(법안 제13조)으로 내세웠다. 또한 재정착에 대한 거주민의 권리를 “주택의 소유 여부”와 연계하지 않았다(법안 제2조 제7호, 제8호; 제15조).

이러한 방향전환은 자산공동체의 다수결이 아니라 주거공동체의 다수결을 지향한다. 이것이 공동결정의 정신이고 (사회)민주주의의 본질이다.

IV. 건축의 부자유 원칙과 강제퇴거금지법

우리 사회를 지배하는 것은 자유와 재산의 과잉이다. 과잉된 자유란 건설 자본의 도시재개발사업의 자유, 건축의 자유이고, 과잉된 소유는 자본소유로서의 재산이다. 앞에서 지적하였듯이 현재는 이러한 과잉으로부터 벗어나야 할 역사적 시점이다. 2008년의 금융위기, 그리고 2011년 현재 지속되고 있는 세계 경제위기는 그러한 전환이 현실에서 일어나야 함을 끊임없이 일깨우고 있다.

한국과 유사한, 그러나 한국보다 일찍 버블경제의 붕괴를 경험한 일본에 대해 OECD가 2000년에 권고한 것이 있다. 2000년에 “對日都市定策勸告”에서 OECD는 다음과 같이 말한다.

“생활의 질과 도시 디자인의 질 향상, Sustainability의 개선은 도시의 매력에 불가결한 것이므로, 일본은 ‘건축자유 원칙’을 (건축부자유 원칙으로) 전환해야 하고 규제완화의 조류를 재검토해야 한다.”

OECD조차도 (일본에 대해) 건축자유 원칙을 건축부자유 원칙으로 전환하라고 권고하였다.¹⁷⁾ 일본은 그래도 임대차보호법제에서 한국보다는 선진적이다. 도시재개발 과정도 한국보다는 조금 덜 착취적이다. 그러나 유럽의 기준에 비추어보면 건축의 자유, 건축자본의 자유가 과잉되어 있기는 한국과 별반 다르지 않다.

일본식 개발법제, 그리고 그것의 문제점을 더욱 증폭시킨 한국의 개발사업 법제에서 하루빨리 정착시켜야 할 이념과 원칙이 ‘건축부자유 원칙’이다. 강제퇴거금지법에서 정한 개발사업 시행의 원칙 등은 그러한 전환에서 아주 중요한 기폭제가 될 것으로 본다.

공동결정의 정신, 건축부자유 원칙이라는 주거인권의 글로벌 스탠더드에서 비춰 보자면 강제퇴거금지법은 진작 제정되었어야 할 법이다. 이 법은 헌법적으로 뒷받침된다. 현실적·규범적 이유를 내세워 국회가 미적거릴 이유는 전혀 없다. 법안의 구체적인 내용에 다소 간의 이견이 있다면 그것은 법률을 제정하는 과정에서 충분히 논의할 수 있다. 시민사회가 오랫동안 준비해오고 희망해온 법률의 제정에 이제 국회가 답해야 할 차례이다. <끝>

17) 건축부자유 원칙에 대한 자세한 헌법적 논증은 다음 기회로 미룬다.

【토론문】

강제퇴거금지법 법제화의 필요성과 가능성

홍인옥 | 전 한국도시연구소 연구부장

1. 강제퇴거의 문제점

주거는 인간의 기본적인 권리이다. 헌법에서는 모든 국민은 인간다운 생활을 할 수 있는 권리가 있다고 규정하고 있으며, 실질적으로 주거는 인간다운 생활에 없어서는 안 될 요소이다. 따라서 모든 사람의 적절한 주거에 대한 권리를 실현하기 위해 국가를 비롯한 사회 전체가 최선의 노력을 다 해야 한다. 하지만 우리나라는 주거에 대한 권리, 즉 주거권에 대한 인식이 사회적으로나 정책적으로 제대로 자리를 잡지 못하고 있다. 적절한 주거를 영위할 수 있는 권리를 부정하거나 이를 개인의 능력으로 환원해버리는 경우가 비일비재하다. 국제사회에서 가장 심각한 주거권 침해의 사례로 지적되고 있고 그래서 엄격히 금지해야 할 사항으로 다루고 있는 강제철거의 문제가 특히 그러하다. 이미 1980년대 우리나라는 불명예스럽게도 강제철거가 빈번히 자행되는 국가의 하나로 선정되는 오명을 남긴 바 있고, 이후에도 강제철거에 대해 국제사회의 권고를 받은 적이 있다. 하지만 여전히 각종 개발사업에서 강제철거가 행해지고 있으며 사회문제로 등장하고 있다.

왜 이런 일이 계속되고 있는가?

지금까지 우리 사회에서는 강제철거의 관행이 보편화돼 있어서 철거대상자에 대한 근본적인 대책수립을 사업수행의 필수적인 요건으로 여기지 않는 경향이 있다. 합의도출이나 대안을 모색하는데 충분한 시간과 노력을 들이기보다는 법에서 정해진 절차에 따라서 곧바로 물리력 행사에 돌입하는 것을 당연한 것으로 여기고 있다. 강제철거의 근거가 되는 행정대집행법상의 절차를 준수한 합법적 행위는 그것이 어떤 문제를 안고 있더라도 크게 문제 삼지 않고 있다. 결국 현행 관련법이 OECD국가 수준에 걸맞은 인권의 정신을 반영하지 않고 있는 소치라 하겠다.

문제는 여기에만 있는 것은 아니다. 합법적인 강제철거를 기본방침으로 삼고 있는 사업주체들도 주민들의 저항이 거세고 끈질겨지면 편법적인 대안을 내놓고 합의를 이끌어내왔다. 이러한 관행은 결국 ‘우는 아이에게 떡 하나 더 준다’는 왜곡된 통념을 재확인 시키고 물리적 저항을 정식화함으로써 결과적으로 철거반대투쟁을 조장한 측면마저 없지 않다.

2. 강제퇴거 및 철거를 최소화하기 위한 제도적 노력

앞으로 우리 사회에서 강제철거를 최소화하기 위해서는 제도적 노력이 필요하다. 개인적으로 강제철거를 무조건 금지하자는 것이 아니라, 합법적이라는 이유로 강압적인 수단이 남발되어 인권이 침해되는 피해를 최대한 방지해야 한다. 그러기 위해서는 다음의 원칙들이 지켜져야 한다.

우선 첫째로는 모든 사람은 주택 점유형태 등의 법적 지위와 상관없이 적법한 법원의 명령 이외에는 자신의 의사에 반해서 철거, 퇴거, 이주하지 않을 권리를 갖도록 한다. 그리고 법원의 철거, 퇴거, 이주명령은 불가피한 경우로 제한되어야 한다. 또한 철거의 집행은 지금처럼 철거용역이라 불리는 민간이 대행해서는 안되며 행정기관이 직접 해야 한다.

두 번째는 강제철거를 집행해야 할 경우에는 충분한 대책과 기간이 주어

져야 한다. 긴급한 재난의 위험이 있을 경우를 제외하고는 주민이 이해할 수 있도록 내용을 전달하고 대책을 마련할 수 있는 기간여유를 주어야 한다.

세 번째는 철거된 주민이 즉각적으로 이용할 수 있는 합리적이고 적절한 대체 주거공간이 제공되어야 한다. 적절한 대체 주거공간을 제공하는데 있어서도 두 가지의 원칙이 지켜져야 하는데, 하나는 가구 특성에 따라 기본적인 수준 이상의 주거를 제공해야 하며, 다른 하나는 철거 이전보다 주거수준이 더 열악해지는 경우는 없어야 한다는 것이다.

외적 요인에 의해 주거를 상실하게 되는 경우 이전의 주거수준에 상응하는 주거를 확보토록 하여 주거상실로 인한 불안정을 해소시켜야 하며 나아가 주거권이 보장될 수 있도록 해야 한다.

3. 향후 추진방향

사실 강제퇴거 및 철거문제에 대해서는 시민사회단체를 비롯하여 국가인권위원회 등 공공기관에서도 여러 차례 문제제기가 있었다. 물론 그 동안의 노력으로 지금의 대책들이 마련되기는 하였으나, 여전히 대책없는 강제퇴거 및 철거가 이루어지고 있고, 곳곳에서 문제가 발생하고 있다. 이런 점에서 현재와 같은 강제퇴거를 근절할 수 있는 대책으로 강제퇴거금지법은 의미가 있다고 하겠다. 그러나 강제퇴거를 금지하려고 하는 것은 강제퇴거 및 철거 그 자체의 문제뿐만 아니라 그 보다 더 현실적인 문제는 실질적인 주거 및 생활대책 없이 그리고 절차를 생략·무시한 채 이루어지는 퇴거 및 철거의 문제일 것이다. 이런 점에서 현실적인 측면에서 강제퇴거금지법 제정운동을 추진하면서 다른 한편으로 강제퇴거와 철거 관련 제도를 보완하고 또한 강화하는 작업도 함께 추진되어야 한다고 생각한다.

또한 강제퇴거금지법과 관련하여 보상 문제도 검토할 필요가 있다고 하겠다. 특히 보상 차원으로 접근할 경우 재산권 문제도 함께 고려할 수 있다.

현재 우리나라는 헌법에서 보상에 대한 대원칙(헌법 제23조 제3항 ‘공공 필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대상 보상은 법률로서 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.’)만 제시한 채 구체적인 내용을 규정하지 않았고, 실제 보상은 개별 사업단위에서 개별법에 근거하여 이루어져왔다. 점점 공공사업이 늘어나면서 보상의 기본원칙, 사업 간의 형평성 등이 문제가 되고 있다. 그러나 여전히 보상체계에 대한 본격적으로 논의는 이루어지지 않고 있으며, 개별 사업단위로 보상의 범위와 내용을 조정하는 수준에서 대책들이 마련되고 있다. 정비사업의 경우 기본적으로 정당보상을 전제로 사회적 약자에 대한 배려 차원에서 주거세입자 보상대책 즉 임대주택 입주권, 주거이전비 지급, 임시주거시설 제공 등이 시행되고 있다. 각종 개발사업을 비롯한 공공사업의 정당한 보상차원 생활보상으로서 주거권 보장에 대한 논의도 필요하다고 하겠다.

강제퇴거금지법의 목적은 법에서 제시한 바와 같이 강제퇴거를 금지하여 이로 인해 피해를 당하는 사람을 보호하려는 것이지만 여기에는 주거권을 비롯한 개발과 관련한 우리 사회의 여러 쟁점들이 연관되어 있다. 이런 점에서 강제퇴거금지법 제정운동과 함께 강제퇴거와 연관된 제반 문제들이 본격적으로 논의되어야 할 것이다.

【토론문】

강제퇴거 지양하는 지자체 사례 및 개선방안

백 준 | J&K 도시정비 대표이사

1. 조선왕조실록에서도 발견되는 '대책없는 강제퇴거 금지'

성종(1470년 5월 9일) - 빈민 우선 보상제

철거한 인가가 매우 많아 모두 보상하기 어려우니, 그 가운데 가장 빈곤한 자를 골라 먼저 보상한다.

성종(1472년 6월 1일) - 공공주택 제공

군자감의 빈 행랑은 먼저 집이 철거된 사람에게 주고, 만약 나머지가 있으면 집이 가난한 사람에게 준다.

연산군(1503년 11월 6일) - 동절기 철거 금지

철거 전에 빈 터를 떼어주고, 심한 추위에 의지할 곳 없으므로 봄을 기다려 철거한다.

중종(1511년 5월 10일) - 철거민 주거대책 마련

철거 가옥에게는 빈 땅과 재목, 기와를 주어서 옮겨 짓게 한다. 가난한 백

성들에게는 기와를 싸게 공급해서 가난한 사람들도 모두 기와를 덮을수 있게 한다.

*** (참고) 조선왕조실록에서도 발견되는 주택소유 상한제 ***

태조(1395년 1월 14일) - 집터 상한제 실시

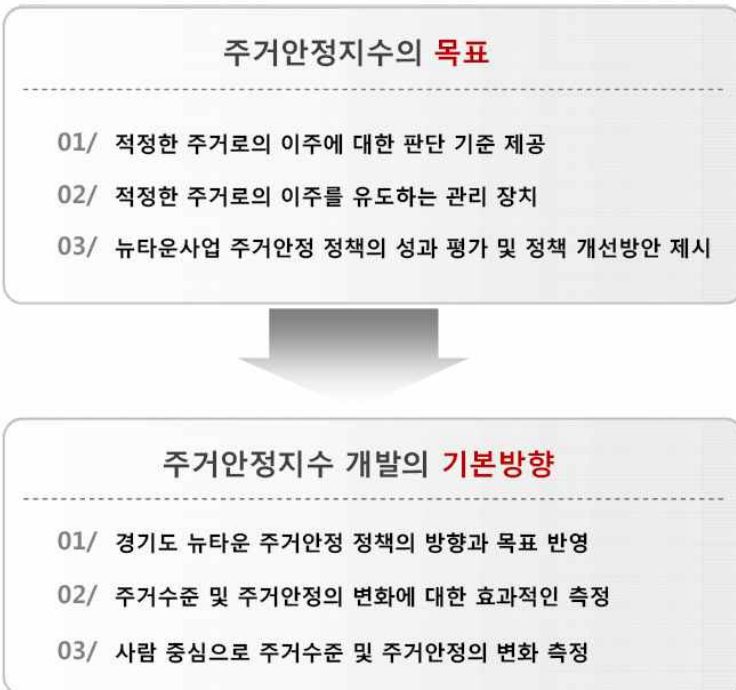
정1품에게 60부를 주고 차차 내려오면 서민에게는 줄 터가 없으니. 최고 3,40부로 제한 한다.

세종(1440년 7월 27일) - 집터 및 주택규모 상한제 실시

대군(大君)은 60간 내에 건물이 10간이고, 친형제와 친자·공주는 50간 내에 건물이 8간 이며, 2품 이상은 40간 내에 건물이 6간이고, 3품 이하는 30간 내에 건물이 5간이며, 백 성들은 10간 내에 건물이 3간이다.

2. 강제퇴거를 지양하는 지자체 사례

(1) 경기도 - 주거안정지수 (2010.10.27 발표)



▣ 주거안정지수의 향상을 위한 주거지원대책 예시

01 공공임대주택거주가구율	<ul style="list-style-type: none"> 국민임대주택 공급물량 중 철거민에게 배정된 우선 공급 물량의 확보 및 확대
02 최저주거기준미달가구비율	<ul style="list-style-type: none"> 가구원수를 고려한 임대주택 입주 지원
03 평균임대료	<ul style="list-style-type: none"> 이주물량이 순차적으로 발생하고 택지개발지구 입주시기와 일치하도록 사업시기 조정
04 비정상거처가구율	<ul style="list-style-type: none"> 비정상거처 및 주변 정비사업지구로의 이주를 지양하고 정상거처로의 이주가 가능하도록 상담프로그램 연계
05 생활권내이주가구율	<ul style="list-style-type: none"> 공공임대주택에 입주하지 못하는 가구를 위한 기존주택 매입및전세임대주택을 확보하고 임대보증금지원제도 실시

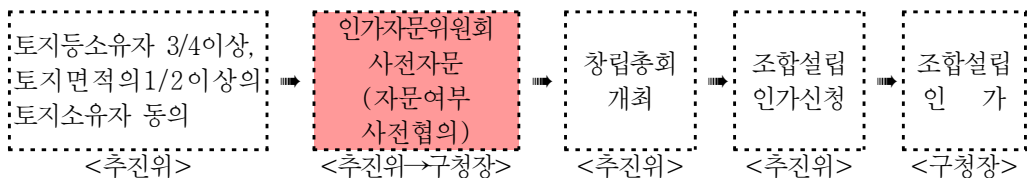
(2) 성북구청 - 정비사업인가 자문위원회 구성 (2011.10.4 발표)

성북구 정비사업인가 자문위원회는 부동산, 법률, 도시설계, 감정평가, 시민운동, 회계 등 정비사업 관련 각 분야별 전문가 11명과 지역주민 3명, 관계 공무원 2명 등 모두 16명으로 구성됐다. 단, 지역주민의 경우, 토론 참여는 가능하지만 의견채택을 위한 토론회에는 출석할 수 없고 의결정족수에서도 제외된다.

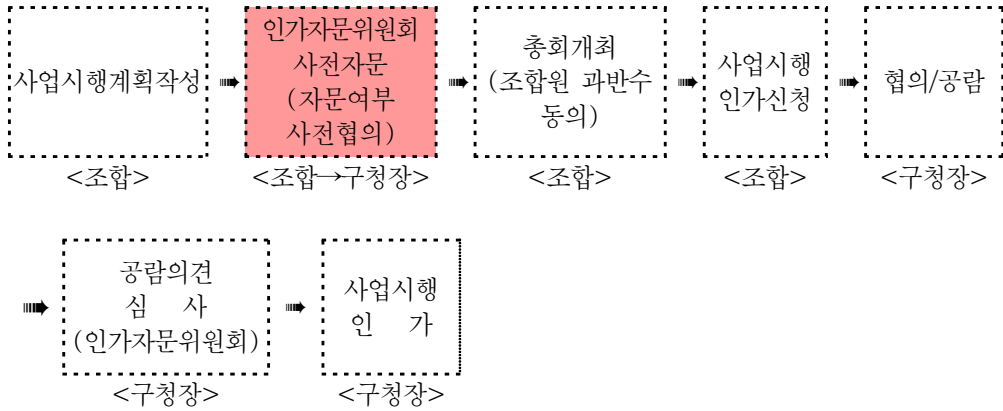
위원회는 조합설립 시 첨부된 동의서의 법령기준 적정 여부와 사업시행계획 및 관리처분계획의 적정여부를 살핀다.

나아가 성북구는 ▲주택시장동향, 이주시기 집중여부, 철거시기 등 인가 시기의 타당성 ▲설계의 타당성과 합리성 ▲집단민원 및 분쟁 소지 등에 대해서도 위원회에 자문을 구한다.

① 조합설립인가 시 → 창립총회 개최 전



② 사업시행인가 시 → 인가총회 개최 전



(3) 대전시 - 주민참여 정비사업, 무지개 프로젝트 (2006~2009년)

무지개프로젝트 대상지역 인구현황

지역	인구 (명)	취약계층 (명)						
		소계	수급자	노인	장애인	한부모	새터민	차상위
계	105,39	57,79 54.8%	12,34 11.7%	12,79 12.1%	7,00 6.6%	3,48 3.3%	352 0.3%	21,821 20.7%
관암 1,2동	24,78	16,24 65.5%	3,79 15.3%	2,90 11.7%	1,97 8.0%	662	120	6,791 27.4%
월평2동	19,85	10,28 51.8%	2,97 15.0%	2,01 10.1%	1,24 6.3%	864	122	3,066 15.4%
법1,2동	37,48	19,47 52.0%	3,91 10.4%	3,82 10.2%	2,09 5.6%	1,62	75	7,942 21.2%
대동	9,37	5,04 53.8%	652 7.0%	1,79 19.1%	816 8.7%	128		1,662 17.7%
문창 부사동	13,89	6,745 48.5%	1,011 7.3%	2,26 16.3%	876 6.3%	201	35	2,360 17.0%

*자료: 대전광역시(2009년)내부 자료

무지개프로젝트의 주민참여 기법

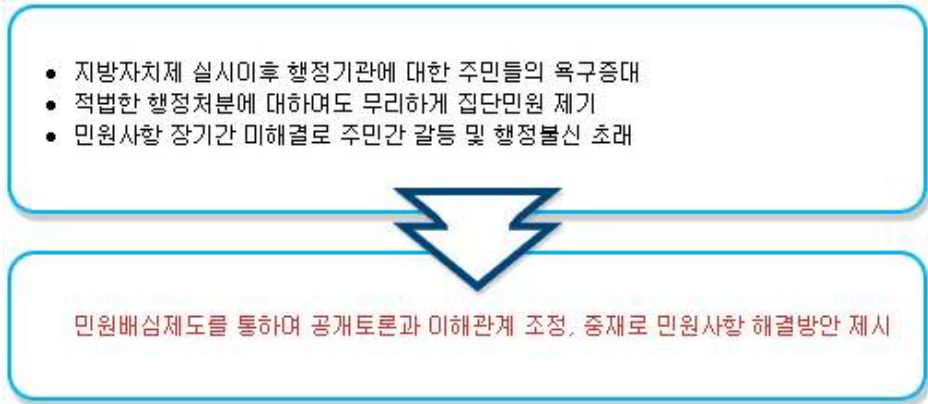
주민참여기법	주거지 정비			공동체 복원		
	정보제공 (행정)	상호 협약	직접 참여	공동체 의식	복지 신장	자활 지원
지역신문	○			○		
공답공고	○					
공공정비 사업공모	○					
게시 및 전시	○			○		
주민의견조사	○					
면담	○					
홍보활동 (캠페인)	○					
동네포럼	○	○				
주민공청회 /설명회	○	○				
워크샵		○				
자문위원회 ¹⁶⁾		○				
주민협의체		○		○		
현장답사	○					
공동작업장				○	○	○
공사참여 /주민체험			○	○		○
벼룩시장				○		○
주민 소모임 활동지원				○		
마을행사 /음식제공	○		○	○		
자활프로그램					○	○
무지개 스타거리조성				○		
마을청소			○	○		
주민교육				○		○
무지개 튜터제				○		
주민활동 공간제공	○	○		○		

(4) 대구시 수성구청 외 - 민원 배심원제 (2000~현재)

○ 행정배심원제 시행지역 : 대구 수성구, 서울 양천구, 충북 옥천군, 전남

여수시, 경상북도, 경상남도, 경남 남해군

○ 대구 수성구, 전국에서 처음으로 민원배심 제도 도입



▶ 대상민원

- 적법한 행정행위가 다수의 주민들에게 피해를 초래할 경우 당해 행정 처분을 조정하고자 하는 민원
- 장기간 해결되지 않고 있는 고질적 민원 및 집단민원 사항
- 지역개발과 관련하여 주민상호간 이해관계가 대립된 민원

▶ 처리절차



▶ 민원배심 개최실적 (2011. 1. 1 현재)

회의개최 : 149회

상정건수 : 203건(재상정 포함)

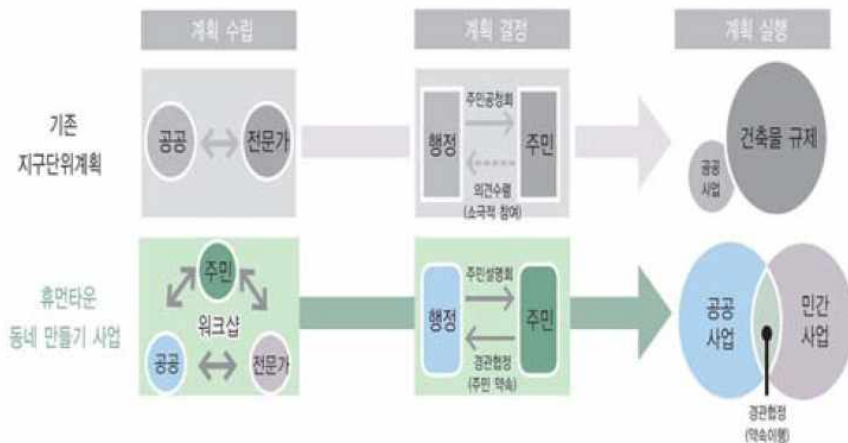
아파트건축 (78) 종교 관련 (45) 가스 및 석유 판매소 허가관련 (9)

유흥주점 허가 (12) 자동차매매업 허가 (1) 기타 건축 관련 (58)

판정결과 : 조건부여 허가 (182), 불허가 (15), 원안수용 (6)

(5) 서울시 휴먼타운 시범단지 조성 - 단독주택 또는 다세대다가 구 밀집지형으로 구분

- 대상지역 : 강동구 서원마을, 마포구 연남동, 서대문구 북가좌동
- 특징 : 주민협의체가 주축이 되어 구청 및 전문가가 지원하는 지구단위계획 수립



==> 물리적 개발중심에서 유지관리 위주의 사회적 주거지 재생사업으로의 전환

3. 토론 발표문에서 검토되지 않은 사항

(1) 장기적인 과제

- 대규모 입체도시 건설 중심의 도시계획이 수정되지 않는 한 집단적인 강제 주거 문제는 지속적으로 발생
- 명품 중심의 공급확대 정책에서 사회적 약자의 주거권 확장 중심으로 개발정책 변경

사회적 약자의 범위 : 경제적 소외계층-저소득층,

사회적 소외계층-장애인 및 노인층

(2) 강제퇴거금지법 시행 이전에 분쟁요인 최소화 방안

- 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 중 ‘공익사업’의 범위 확대 필요

(현행) 공공개발사업 외에는 ‘수용 또는 사용할수 있는 사업’에 국한되어, 민간개발사업 및 재건축정비사업은 공익사업에 제외됨

(대책) 일정규모 이상의 모든 개발사업은 공익사업의 개념에 포함

- 사실상 ‘갑’의 지위에 있는 시공사와의 불공정한 계약 시정

(현행) 시공사는 전문인력 및 자금력에 의해 사실상 사업을 주도하고 있으며, 기업이윤 논리에 의해 강압적 퇴거를 종용하고 조종하고 있음

(대책) 정비사업 및 민간개발사업의 표준건축비 고시 및 의무적용하여 폭리 차단

표준계약서의 주요사항 의무 적용, 관리처분인가시 심의 항목에 포함

- 철거업체의 페이퍼회사에 불과한 정비사업 경호업체 관리감독 강화

(현행) 정비사업에 참여하는 경호업체의 상당수는 철거업체에서 세운 페이퍼회사

사업초기부터 철거계약 이전까지 경호업체 명분으로 참여하여 현장 관리

(대책) 경호업체의 정비사업 참여시 자치단체에 신고 의무화하여 실태 파악

사고가 자주 발생하는 업체에 대하여 행정조치 강화

- 정비업체 제도의 폐지

(현행) 자본금 5억인 영세 정비업체가 수백억~수조원의 정비사업 대행 권한 행사

시공사 및 철거업체와의 유착이 빈번할 수 밖에 없는 구조

수백~수천명의 재산권 행사를 영세 컨설팅업체에 위탁하는 것은 모순

정비업체 대행 제도 존속하는 한, 개발사업의 공공성 확보는 사실상 불가능

(대책) 사업대행 권한을 삭제하고, 사업시행인가 및 관리처분인가를 위한 서류정리

업체로 위상 약화. 해당 시기에 단기 용역 처리 필요.

'강제퇴거금지법 제정하라! 1만인 선언'

서명에 함께해 주세요

모든 사람은 적절한 주거에 대한 권리가 있습니다.

강제로 또는 비자발적으로 쫓겨나지 않도록 보호하는 것은 주거권의 기본입니다.

강제퇴거금지법은 개발 사업으로 쫓겨나는 철거민들뿐만 아니라,

무너질 수 없는 우리 모두의 삶을 위한 법입니다.

강제퇴거금지법이 제정되기를 바라는 여러분의 서명을 받고 있습니다.

참여방법

① 선언용지에 서명을 받아 강제퇴거금지법 제정 특별위원회로 보내주세요.

* 선언용지는 홈페이지(<http://noeviction.net>)에서 내려받을 수 있습니다.

* 서명을 받은 선언용지는 '(120-012)서울시 서대문구 충정로 2가 65-12, 2층'으로 보내주세요.

② 온라인 선언으로 참여할 수 있습니다. <http://noeviction.net>

▶ 마감 : 10월 29일(토)

▶ 문의 : noeviction@jinbo.net 혹은 02-3147-1444, 트위터 NOeviction

선언인들은...

* 강제퇴거금지법 소책자를 구입해서 읽어주세요.(권당 2,000원 이상 입금시 배송해드립니다)

입금할 곳 : 신한은행 110-317-937120 (예금주: 이원호)

* 주위 사람들에게 강제퇴거금지법을 알리고 제정을 바라는 서명을 받아주세요.

* 홈페이지에 10인용 서명용지가 있습니다. 한 분이 열 분의 서명을 모아주세요.

* 트위터를 하신다면 @NOeviction을 팔로우하고 주위에 널리 알려주세요.

* 강제퇴거금지법 제정 특별위원회 홈페이지에 올라오는 소식들을 잘 읽고 널리 알려주세요.

용산참사 진상규명 및 재개발제도개선위원회 강제퇴거금지법제정 특별위원회 noeviction.net