



수시 | 19-15

국토에 대한 권리 보장을 위한 시론적 연구

Policy Directions for Securing Korean People's Right to the National Territory
and Improving the Vulnerable Areas in Korea

변필성

수시 19-15

국토에 대한 권리 보장을 위한 시론적 연구

Policy Directions for Securing Korean People's Right to the National Territory
and Improving the Vulnerable Areas in Korea

변필성

■ 연구진

변필성 국토연구원 선임연구위원(연구책임)

■ 연구심의위원

이왕건 국토연구원 선임연구위원

김태환 국토연구원 선임연구위원

김호정 국토연구원 선임연구위원

김중은 국토연구원 연구위원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 국토에 대한 권리의 정의 및 내용적 범위를 ‘국토기본법’ 등 법률에 명시함으로써, 국토에 대한 권리를 헌법의 기본권을 보장하기 위한 법률상의 권리로서 실현할 토대를 확보함
- 2 국토에 대한 권리는 ‘국민이 누구든 어디에 있는 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위해 사회적으로 인정되는 최소필요사항을 충족할 수 있게 국토공간을 사용할 권리’로 정의 가능하고, 개인의 재산권을 부정하지는 않지만 그 틀 내에 한정되지는 않음
- 3 국토에 대한 권리가 포괄하는, 인간으로서 자유를 실질적으로 누리기 위한 국토공간 사용은 거주, 생계, 쇼핑, 업무, 친교, 여가 등을 위한 공간 사용 그리고 그에 따른 교통이동을 포함하며, 인간의 건강과 생명에 직결되는, 오염 및 훼손에서 벗어난 생활공간의 자연 환경에 기초하고, 국토공간 사용에 관한 의사결정 참여와 관련 정보에의 접근에 근거함

본 연구보고서의 정책제안

- 1 국토에 대한 권리의 보장이 필요한 지역을 법적으로 정의함으로써, 해당 지역의 권리보장 틀 내에서 국가가 최소한의 조치인 생활여건 개선시책을 지속적으로 추진하고 발전시킬 수 있게 제도적 기반을 확보함
- 2 이해당사자의 실질적인 의사결정 참여 및 관련 정보접근 보장, 그리고 환경부정의의 사전 방지를 전제로 환경오염·훼손의 피해 및 위험 지역 발생 사전 예방대책이 우선되어야 함
- 3 주거취약지역 개선시책의 효과적 추진을 위해, 전국을 대상으로 주거취약지역 모니터링을 시행해야 하고 주거취약지역 정의 및 관련 기준 등에 관한 법적 근거도 보강, 마련해야 함
- 4 대중교통 취약사각지역 개선을 위해, 해당 지역의 정의 및 관련 교통이동권 보장 시책에 관한 법적 근거를 마련하고 대중교통 취약사각지역 모니터링 시행의 기반도 보강해야 함
- 5 국토에 대한 권리 보장과 생활여건 개선시책 간 제도적 연결고리 강화 차원에서, 국토계획평가 및 국토조사를 정비해야 하고 권리 보장 기여도에 관한 사전 평가를 도입, 운영해야 함

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	i
--------------------	---

제1장 연구의 개요

1. 연구의 필요성	3
2. 연구 목적	5
3. 연구의 범위 및 방법	6
4. 선행연구와의 차별성	9

제2장 국토에 대한 권리의 이론적 고찰 및 개념 정의

1. 이론적 고찰	15
2. 인간으로서 국민이 갖는 권리와 국가의 권리보장 의무	22
3. 국토에 대한 권리의 개념 정의	27

제3장 국토에 대한 권리의 법제화: 예시적 논의

1. 법제화 방식	37
2. 법제화 내용	40
3. 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 법적 정의	48

제4장 국토에 대한 권리의 보장을 위한 생활여건 개선시책 발전방향

- 1. 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 생활여건 개선시책 발전방향 61
- 2. 국토에 대한 권리 보장과 생활여건 개선시책 간 제도적 연결고리 강화 87

제5장 결론 및 향후 과제

- 1. 요약 및 결론 97
- 2. 향후 과제 101

참고문헌 103

SUMMARY 110

부록 112



1

CHAPTER

연구의 개요

- 1. 연구의 필요성 | 3
- 2. 연구 목적 | 5
- 3. 연구의 범위 및 방법 | 6
- 4. 선행연구와의 차별성 | 9

연구의 개요

1. 연구의 필요성

□ 그간 포용도시, 포용국토, 도시에 대한 권리, 균형발전 등을 학계 및 정책부문에서 활발히 논의해왔는데, 그 논의의 핵심은 국토, 도시 등 공간에서 살아가는 거주민들의 삶의 질 보장이며, 궁극적으로는 국민이 국토에 대해 갖는 권리를 국가가 확인하고 보장하는 것임

- 실제로 국가는 법률 제정·개정 과정에서 국민의 국토에 대한 권리와 관련되는 내용을 점진적으로 반영하고 논의해옴
 - 2019년 2월 13일에 발의되어 국회에서 검토 중인 ‘국토기본법’ 개정안(강훈식 의원 대표 발의)에 따르면, 국토에 대한 권리와 관련 있는 내용인 “국민의 삶의 질을 개선하기 위해 국민 모두가 생활에 필요한 적정한 수준의 서비스를 제공받을 수 있는 국토 여건 조성”을 국토관리 기본이념에 추가하고자 하며, “국토계획 등에 관한 국민들의 의견이 반영될 수 있도록 의사결정 과정에 국민들이 참여할 수 있는 다양한 방안 마련”을 별도 조항으로 ‘국토기본법’에 명시하고자 함
 - 2019년 1월 모든 국민들이 건강하고 쾌적한 국토 환경을 공정하고 평등하게 향유할 권리를 보장하기 위해 ‘환경정책 기본법’을 개정하고 ‘환경정의’에 관한 내용을 추가함
 - 2018년 10월 ‘상가건물 임대차보호법’ 개정을 통해 임차인의 계약갱신요구권이 적용되는 임대차기간 한도를 10년으로 연장함으로써 생계활동 공간을 안정적으로 사용하도록 함
 - 2015년 6월 ‘주거기본법’을 제정하여 “물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리”를 규정함
 - 2009년 6월 ‘지속가능 교통물류 발전법’의 제정을 통해 국민 모두가 “사회의 구성원으로서 쾌적하고 편리하게 교통물류체계의 혜택을 누릴 권리”를 가짐을 명시함

- 2005년 1월 ‘대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률’을 제정하여 “대중교통 서비스를 제공받는데 있어 부당한 차별을 받지 아니하고, 편리하고 안전하게 대중교통을 이용할 권리”가 모든 국민에게 있음을 규정함

• 지자체 차원에서도 거주민들이 관할 구역에서 양질의 삶을 영위할 권리와 직결되는 인권을 증진하기 위해 조례를 제정해왔고, 인권정책 기본계획을 수립·시행해왔으며, 그리고 지자체의 시책사업 등을 대상으로 주민들의 인권 증진에 기여할 수 있게 인권영향평가를 시행해옴(이영안 외 2017 ; 이영안 외 2019)

- 특히 광주광역시, 서울특별시, 부산광역시는 조례에서 인권도시를 정의하고 인권도시 육성을 위한 정책도 규정함

- 또한 2012년 서울시 성북구를 시작으로 수원시, 서울특별시, 광주광역시, 서울시 은평구, 인천시 미추홀구 등에서 인권영향평가를 조례에 근거 규정을 마련하여 시행해옴

- 상기의 지자체들에서는 조례 제정·개정, 계획 수립·집행, 세출예산의 단위사업 집행, 또는 공공시설 건립이 이루어질 경우 발생할 주민들의 인권 침해를 방지하고 인권을 증진하기 위해 사전에 인권영향평가를 시행해옴

□ 요컨대 국토에 대한 권리는 포용도시, 포용국토, 도시에 대한 권리,¹⁾ 그리고 균형발전에 관한 내용을 반영하여 실정화(實定化)한 헌법의 기본권 또는 법률상의 권리가 될 수 있으며, 특히 도시에 대한 권리의 공간 대상을 국토로 설정하여 실정화한 국민의 권리가 될 것임

• Purcell(2003 : pp. 577-578)에 따르면, 도시에 대한 권리는 거주민이 일상 생활을 영위하기 위해 도시공간을 사용하여 편의를 얻을 권리와 그러한 도시공간의 사용에 관한 의사결정에 주도적으로 참여할 권리로 구성되는데, 도시뿐만 아니라 인간이 살아가는 모든 정주공간에 적용됨

□ 국토에 대한 권리는 ‘개인이 누구든 어디에 있는 “인간으로서 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구”하거나(‘대한민국헌법’ 제10조), “인간다운 생활”을 영위하기 위해(헌법 제34조 제1항) 국토공간을 사용할 권리를 가진다’는 내용을 포괄할 수 있음

1) 도시에 대한 권리(right to the city)는 이론적으로 프랑스 철학자 르페브르(H. Lefebvre)로부터 비롯되었으며, 그 이후 국제기구(OECD, World Bank, UN-Habitat, ADB 등)의 포용성장, 포용도시 논의 과정에서 해석되고 재해석됨

-
- 따라서 국민의 인간다운 삶과 직결되는 국토공간의 사용, 즉 안전하고 쾌적한 주거공간에서의 안정적인 거주, 편리하고 안전한 통행이동, 생활공간에서의 건강하고 쾌적한 자연환경의 평등한 향유 등이 국토에 대한 권리의 주요 내용이 될 것임
- 또한 이러한 국토에 대한 권리를 보장하기 위해, 국가는 모든 국민이 인간으로서 존엄하고 가치 있게 삶을 영위함에 있어 최소한 필요하다고 사회적으로 인정되는 사항을 충족시키기 위해 사용할 국토공간을 조성하고 유지관리해야 함
- 이러한 국가의 권리보장 의무는 현행 ‘국토기본법’ 제2조~제5조에서 규정하는, 국가가 지자체와 함께, 실현해야 할 국토관리의 기본이념(균형 있는 국토발전, 국토 경쟁력 강화, 환경친화적 국토관리 ; ‘부록 1’ 참조)에도 내재되어 있음
- 이러한 제반 맥락에서 국가가 국민의 국토에 대한 권리를 효과적으로 보장하기 위해, 해당 권리를 헌법에서 규정하는 기본권 또는 그것을 실현하는 수단인 법률상의 권리로 제도화하는 방안을 논의할 필요가 있음
- 그리고 법률상의 권리로 제도화될 국토에 대한 권리를 보장하기 위한 국가의 공간분야(국토, 도시 등) 정책 방향을 논의해야 할 것임
- 이는 국가의 공간분야 정책 수립·집행 등과 같은 권력 행사가 헌법의 기본권 또는 그것의 구체화·보장 수단인 법률상의 권리에 구속받는다는 점(김문현 2012 : p. 171, pp. 175-176)을 감안할 필요가 있기 때문임

2. 연구 목적

- 이 연구는 국토에 대한 권리를 보장하기 위한 시론적 연구로서, 해당 권리의 법제화를 예시적으로 논의하고, 국가의 공간분야 정책 방향, 특히 국토에 대한 권리 보장이 필요한 지역을 대상으로 생활여건 개선시책 발전방향을 모색하고자 함

-
- 이는 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 취약해진 생활여건을 개선하는 시책이 공간분야 정책의 주요 내용임과 동시에 실천수단이며, 더 나아가 국가가 국토에 대한 권리를 보장하기 위한 최소한의 조치라는 점을 감안한 것임

3. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 내용적 범위

(1) 국토에 대한 권리의 이론적 고찰 및 개념정의

□ 인간으로서 국민이 갖는 권리, 그리고 국가의 권리보장 의무를 이론적으로 고찰함

- 이를 위해 인권, 기본권, 자유권 및 사회권, 소극적 및 적극적 자유(negative and positive freedom), 자기발전(self-development), 자율(autonomy), 분배 정의의 원칙(equity, equality, needs), 복합평등(complex equality) 등을 논의함

□ 더 나아가 도시에 대한 권리에 관한 르페브르와 UN-Habitat III의 논의도 고찰함으로써, 궁극적으로 국토에 대한 권리를 개념적으로 정의함

(2) 국토에 대한 권리의 법제화: 예시적 논의

□ 국토에 대한 권리를 법제화하는 방식을 논의함

- 먼저 현행 헌법의 기본권을 구체화보장하기 위한 법률상의 권리로 실정화하는 방식, 그 다음으로 현행 헌법에 명시된 기본권을 구체화시켜 도출되는 기본권을 또는 헌법에 열거되지 아니한 새롭게 창출되는 기본권을 구체화보장하는 수단인 법률상의 권리로 실정화하는 방식을 제시함

-
- 법제화의 내용으로서, 국토에 대한 권리의 법적 정의, 권리가 포괄하는 내용적 범위, 그리고 국가의 권리보장 의무를 예시함
 - 국토에 대한 권리의 법제화 내용에 맞춰, 해당 권리의 보장이 필요한 지역에 관한 법적 정의를 예시적으로 논의함
 - 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 법률상의 정의는, 해당 지역의 국토에 대한 권리 보장이라는 틀에 맞춰, 최소한의 조치이자 국토 계획 및 정책의 실천수단인 생활여건 개선시책을 지속적으로 기획, 시행, 정비하게 하는 출발점임
 - 또한 이 연구에서 예시적으로 논의한, 국토에 대한 권리 보장 필요 지역에 관한 법률상의 정의에 해당되는 사례지역을 조사하고 고찰함

(3) 국토에 대한 권리의 보장을 위한 생활여건 개선시책 발전방향

- 국토에 대한 권리 보장을 위한 최소한의 조치인, 해당 권리 보장 필요 지역의 생활여건 개선시책의 내용 및 추진절차 그 자체를 정비하거나 근거 법령을 마련하는 방향을 제시함
 - 주거취약지역, 대중교통 취약사각지역 각각의 생활여건 개선시책인 ‘새뜰마을 사업’ 그리고 ‘도시형·농촌형 교통모델사업’을 고찰하고 해당 사업별 이슈 및 발전방향을 제시함
 - 새뜰마을사업은 도시와 농어촌의 주거취약지역 내 기초 생활 기반시설 및 노후·불량 주택을 정비하는 시책이며, 도시형·농촌형 교통모델사업은 대중교통 취약사각지역 주민들을 위한 대중교통서비스 공급 지원 시책임
 - 그리고 오염물질 배출(위험)시설 입지가동 등에 따른 생활공간 내 자연환경 오염·훼손으로 건강상 또는 재산상의 피해를 입거나, 오염물질 배출위험으로 심리적 불안에 시달리는, 국토에 대한 권리 보장 필요 지역 발생의 사전 예방 대책도 논의함

□ 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 생활여건 개선시책을 지속적으로 기획, 시행, 정비하는 제도적 여건을 구축하기 위해, 국토에 대한 권리의 보장과 국토공간 계획 및 정책 간 제도적 연결고리 강화를 논의함

- ‘국토기본법’에 근거하는 국토계획평가 및 국토조사의 정비, 그리고 국가 또는 지자체 승인 하에 추진하는 시책 및 사업을 대상으로 국토에 대한 권리 보장 기여도에 관한 사전평가 도입·운용을 제시함

2) 연구방법

□ 국토에 대한 권리의 정의 및 법제화에 관련되는 문헌을 고찰하고, 국토공간 계획 및 정책의 실천수단인 생활여건 개선시책에 관한 선행연구를 검토함

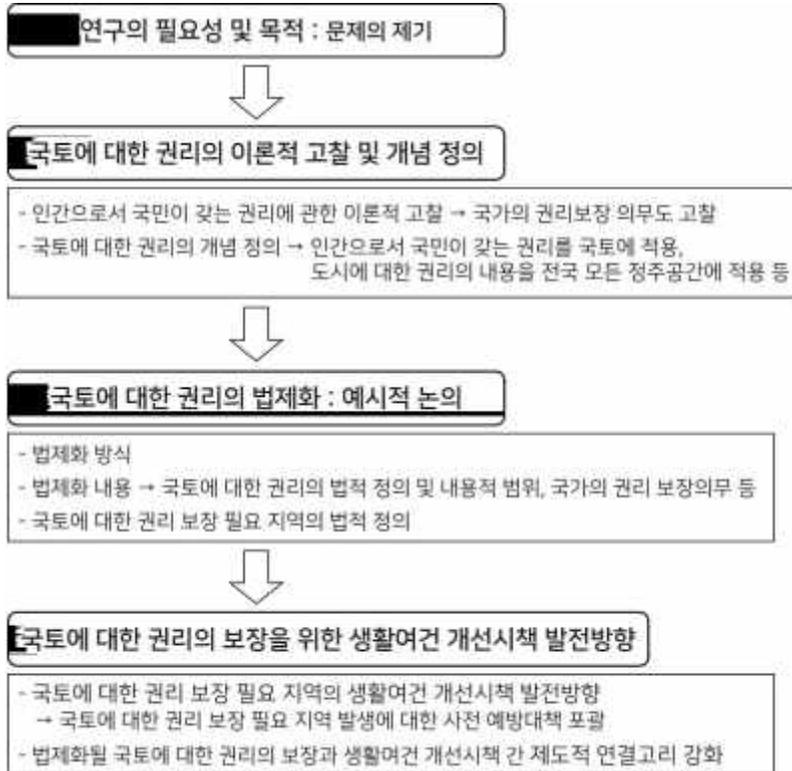
□ 국토에 대한 권리의 정의 및 법제화를 예시적으로 논의하고 해당 권리 보장이 필요한 지역의 생활여건 개선시책 발전방향을 도출하기 위해 연구 자문회의 또는 세미나를 개최함

- 또한 국토에 대한 권리 보장 필요 지역을 정의하고 해당 지역 생활여건 개선 시책의 발전방향을 도출하기 위해, 사례지역 현지에서 자문회의를 개최하고 조사를 진행함
 - 연구 자문회의 및 세미나는 국토·도시계획, 주거·교통·환경주민참여(생활여건 개선 시책 관련), 헌법·법률(국민의 권리 및 국가의 의무 관련) 등 분야별 전문가 등을 대상으로 개최하였으며, 자문회의 및 세미나에서의 주요 논의사항은 ‘부록 2’에 정리하였음

3) 연구의 흐름

□ 전술한 내용적 범위와 추진방법을 토대로 하여, 이 연구는 [그림 1-1]에서와 같은 흐름으로 진행함

그림 1-1 | 연구의 흐름



자료: 저자 작성

4. 선행연구와의 차별성

□ 김수진(2018)은 주거환경개선이 지연되는 주거취약지역에 대해서는 국가 및 지자체가 선제적으로 직접 개입하여 안전상의 위험 등 취약성을 제거시킬 필요가 있음을 강조함

- 연구의 사례지역인 서울 홍제동 개미마을의 경우 기반시설이 질적·양적으로 미흡하고 무허가·불법 주택의 노후화로 안전상의 위험은 크지만, 주거환경개선, 재개발, 도시재생, 새뜰마을사업 등을 시행하더라도, 사업을 주도할 주민의 역량이 결여

되어 있고 사업성도 낮으며 토지소유관계도 복잡하여 해당 법정사업의 유용성에 한계가 있음을 지적함

- 국토에 대한 권리 중 주거에 관한 내용을 정의하고 보장하기 위한 국가의 역할을 모색하고 르페브르의 도시에 대한 권리와 그에 대한 UN-Habitat 등 국제기구의 재해석은 다루지만 해당 권리의 법제화는 논의하지 않음

□ 박경아·임서현·박태윤(2017)은 대중교통현황조사(‘대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률’ 제16조에 근거)의 원 데이터를 사용하여 전라북도를 사례로 대중교통 취약 및 사각지역을 분석함

- 대중교통현황조사 내용 중 지역 내 대중교통서비스 최소기준에 활용되는 지표 조사 원 데이터를 사용하여 분석을 수행하였는데, 분석결과는 국토에 대한 권리 중 교통이동에 관한 내용을 국가가 정의하고 보장하기 위한 시책 도출에 시사점을 제공함
- 하지만 분석결과에 따른 대책 논의가 시군 내 대중교통서비스(예: 수요응답형 버스) 공급에만 초점을 맞추므로, 인간으로서 존엄과 가치를 갖고 삶을 영위하기 위해 필요하다고 사회적으로 인정되는 최소필요사항을 충족하는 활동(예: 생계, 쇼핑, 업무, 진료, 교육, 여가, 친교, 오락 등)이 이루어지는 시군 내 그리고 시군 외 장소로의 접근성을 확보하는 대중교통서비스 공급 등은 다루지 않음

□ 김태현 외(2017)는 시군구를 공간단위로 하여 환경약자, 환경오염, 환경피해에 관한 지표별 공간분포를 분석하고 지표 간 상관관계 및 지표별 공간적 이질성 등을 분석함²⁾

- 국가가 국토에 대한 권리의 보장 시책으로서 건강하고 쾌적한 환경의 평등한 향유를 보장하는 시책이 필요한 지역을 파악하는 기법의 개발에 유용할 것임
- 하지만 분석의 공간단위가 시군구이므로, 분석결과 자체는 환경정의뿐만 아니라 국토에 대한 권리에 관한 논의에 대해서도 시사점을 도출하기에는 한계가 있음

2) 김태현 외(2017)는 환경약자를 기초생활수급자, 15세미만 아동, 65세이상 노인, 장애인 등으로, 환경오염을 폐수, 대기오염물질(CO, NO_x, SO_x 등), 미세먼지(PM₁₀, PM_{2.5}) 배출량 등으로, 환경피해를 순환계, 뇌혈관, 호흡계 질환 사망자수로 조작적으로 정의함

표 1-1 | 선행연구와의 차별성

구분	연구목적	연구방법	주요연구내용	
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 김수진. 2018. 포용도시를 위한 도시취약지역 실태와 정책제언 연구목적: 포용도시 관점에서 도시 내 주거 취약지역 실태를 파악하고 주거취약지역 개선에 관한 사업의 한계를 고찰함으로써 해당 사업의 개선 방향을 제시함 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 전문가 자문 사례지역 주민 설문조사 및 인터뷰 	<ul style="list-style-type: none"> 포용도시와 도시취약지역에 관한 개념적 논의 도시취약지역 정의 및 유형화, 사례지역 실태 고찰 도시 내 주거취약지역 개선에 관한 법정 사업의 검토 및 개선방향 제언
	2	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 박경아임서현박태윤. 2017. 경제·사회적 약자를 위한 친서민 교통서비스 강화 방안 연구목적: 경제·사회적 약자에게 대중교통 서비스가 공정하고 평등하게 공급되고 있는 지를 진단하고 그렇게 되지 못하는 요인을 고찰함으로써, 경제·사회적 약자가 고립되지 않고 인간다운 기본적 삶을 영위할 수 있게 교통·이동권을 보장하는 방향으로 공공 교통서비스를 강화시키는 방안을 제시함 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 지리통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> 경제·사회적 약자 고찰, 교통부문 공정성의 이론적 고찰 경제·사회적 약자(소득취약계층, 건강취약계층, 교통서비스 취약계층)의 교통 불평등 수준 진단 경제·사회적 약자를 위한 교통부문 공정성 개선 방안
	3	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 김태현 외. 2017. 환경정의 실현을 위한 지역단위 환경불평등 분석 연구목적: 환경정의를 실현하기 위한 기초적인 현황 파악을 목적으로 시군구 단위에서 환경불평등을 분석함 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 공간통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> 환경정의에 관한 개념 및 지표 논의, 국내외 환경정의 평가 사례 및 관련 선행연구 고찰 환경약자, 환경오염, 환경피해에 관한 지표별 공간분석(시군구 단위) 지표들 간 상관분석, 지표별 공간이질성 분석 등 시군구 간 환경 불평등 분석
	4	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 문정호 외. 2016. 포용적 국토실행을 위한 정책과제 연구 연구목적: 포용적 국토라는 규범을 개념적으로 정의하고, 포용적 국토를 실현하기 위한 국토정책 목표(3대 목표), 정책목표별 핵심 정책과제(7개 과제), 과제별 추진 방향 및 로드맵을 제시함 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 포커스 그룹 인터뷰(전문가 대상) 	<ul style="list-style-type: none"> 포용에 관한 국내외 논의 동향과 포용 개념의 사회규범적 함의 국내 공간정책의 포용성 및 외국의 공간적 포용 정책에 관한 검토와 시사점 포용국토 실현을 위한 국토정책 목표 및 핵심 정책과제 포용적 국토정책의 핵심과제 추진방향 및 로드맵추진체계
	5	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 임정민 외. 2016. 새뜰마을사업 추진체계 및 평가방안 연구 연구목적: 도시 새뜰마을사업(도시 주거취약지역 생활여건 개조사업) 추진체계 구축 방안과 사업추진과정 모니터링평가 방안을 마련함 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 현지조사 및 인터뷰 자문회의 및 워크숍 	<ul style="list-style-type: none"> 도시 새뜰마을사업 대상지(2015년에 선정된 30개소)에 초점을 맞춰 해당 사업추진실태 고찰 외국(영국, 독일, 일본)의 관련 사업사례 사례 분석 및 시사점 사업추진체계 구축 및 개선 방안 사업 모니터링평가 방안
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 국토에 대한 권리 보장을 위한 시론적 연구 연구목적: 국토에 대한 권리를 보장하기 위한 시론적 연구로서, 해당 권리의 법제화를 예시적으로 논의하고, 국가의 공간분야 정책 방향 특히 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 생활여건 개선시책 발전방향을 모색함 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌연구 자문회의 현지조사 	<ul style="list-style-type: none"> 국토에 대한 권리의 이론적 고찰 및 개념 정의 국토에 대한 권리의 법제화: 예시적 논의 국토에 대한 권리의 보장을 위한 생활여건 개선시책 발전방향 	

자료 : 김수진(2018), 박경아임서현박태윤(2017), 김태현 외(2017), 문정호 외(2016), 임정민 외(2016)를 참고하여 저자가 작성

□ 문정호 외(2016)는 포용적 국토를 실현하기 위한 국토정책의 목표 및 과제를 논의하였는데, 이는 국토에 대한 권리를 정의하고 보장하기 위한 국가의 시책 마련에 하나의 지향점을 제공할 것으로 기대됨³⁾

- 특히 해당 연구(p. 102)에서 제안한 “사회적 약자가 배제되지 않는 공간서비스 구현”이라는 목표의 정책과제 중 하나인 “합리적이고 지역적정성 있는 최소 공공서비스 기준 마련”은 국토에 대한 권리를 정의하고 보장하는 시책에 관한 논의와 연결 가능할 것임
- 국토에 대한 권리에 개념적으로 연결될 포용국토는 논의하였지만, 그러한 권리를 직접 다룬 것은 아니며, 국토에 대한 권리 또는 포용국토를 실현하기 위한 국가의 국토, 도시 등 공간 분야 정책방향 그 자체에 초점을 맞춘 것도 아님

□ 임정민 외(2016)는 도시 새뜰마을사업은 생활여건이 취약해진 지역을 개선하는 국가 시책 중 하나라는 점을 강조하면서 해당 사업의 발전방향을 제시함

- 그리고 대도시와 중소도시에는 도시 새뜰마을사업 대상지 선정지표를 차별화 시켜 적용하여 평가를 시행할 필요가 있음을 제안함
- 도시 새뜰마을사업이, 국토에 대한 권리에 포함될, 안전하고 쾌적한 주거공간에서 안정적으로 거주할 권리를 보장하는 국가 시책으로서 의의를 가짐에도 불구하고, 그러한 권리를 직접 논의하지는 않았고 해당 권리를 보장하기 위해 국가가 수행해야 할 생활여건 개선시책을 정비하는 등의 역할에 초점을 맞춘 것은 아님

□ 선행연구와 달리, 이 연구는 국민의 국토에 대한 권리의 정의 및 법제화, 그리고 해당 권리의 보장을 위한 국가의 국토, 도시 등 공간분야 정책 방향, 특히 국토에 대한 권리 보장 필요 지역을 대상으로 생활여건 개선시책 발전방향을 중점적으로 다루고자 하며, 바로 이점에서 차별성을 가짐

3) 문정호 외(2016 : p.40)는 포용적 국토를 “공간의 물리적 개발을 통한 성장을 넘어 누구나 어디서나 안전쾌적편리하게 살아가고, 계층지역 간의 격차배제갈등을 최소화시킬 수 있으며 사회의 모든 구성원이 기회균등, 잠재능력 증진, 행복을 추구하기 위해 적극적으로 권리를 추구하고 자발적으로 참여를 실천하는 삶의 터전”으로 정의함



CHAPTER 2

국토에 대한 권리의
이론적 고찰 및 개념 정의

- 1. 이론적 고찰 | 15
- 2. 인간으로서 국민이 갖는 권리와 국가의 권리보장 의무 | 22
- 3. 국토에 대한 권리의 개념 정의 | 27

국토에 대한 권리의 이론적 고찰 및 개념 정의

1. 이론적 고찰

- 국토에 대한 권리의 이론적 고찰 및 개념 정의를 위해, 먼저 인간으로서 국민이 갖는 권리에 관한 개념 및 용어를 논의함

1) 인권과 기본권

- 인권은 인간이기에 당연히 누려야 하는 보편적 권리이고 자연권 내지 국가이전의 권리라고 볼 수 있으며, 기본권은 이러한 인권을 헌법에 의해 실정화시킨 것임(김문현 2012 : p.172 ; 박문석 2014 : p.22, p.27 ; 이동희 2018 : p.60)
- 그런데 인권과 기본권 간에는 개념적으로 다소 차이가 존재하는데, 이는 실정화된 기본권 중에는 자연권으로도 보기 어렵고 국가이전의 권리로도 보기 어려운 권리가 있기 때문임
 - 사회적 기본권은 국가를 전제로 하는 권리라고 볼 수 있는 반면에(박문석 2014 : p. 23), 자유권적 기본권은 자연권 내지 국가이전의 권리로서 국가의 침해로부터 개인을 방어하는 권리라고 간주할 수 있음(홍성방 1998 : p. 177)
- 인권과 기본권 간에는 상호의존적 관계가 형성되는데, 인권은 헌법에 의해 기본권으로 실정화되어야만 그 내용이 명확해지고 국가에 의한 보장이 담보될 수 있음(박문석 2014 : p.25)¹⁾

1) 인권이란 '대한민국헌법' 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다 ... ('국가인권위원회법' 제2조 제1호)

-
- 또한 헌법의 기본권은 인권 개념을 토대로 헌법재판소의 유권해석을 통해 확대될 수 있으며 여건 변화에도 탄력적으로 대응 가능하게 됨(박문석 2014 : p. 25)
 - 헌법의 기본권은 그것의 보장을 위해 국가에 의한 입법권, 행정권, 사법권 등의 권력 행사를 구속하고(김문현 2012 : p. 171, pp. 175-176), 결국 인권을 보장함

2) 자유권적 기본권과 사회적 기본권

(1) 자유권

- 자유권, 즉 자유권적 기본권은 국가에 의한 침해구속간섭으로부터의 자유를 의미하고 헌법 규정만으로도 보장됨(홍성방 1998 : p.177 ; 최희수 2017 : p.441)
 - 그리고 타인에 의한 침해를 방지하는 입법적 조치(또는 보호)를 국가에 요구하는 권리도 포괄함(최희수 2017 : p. 441)
- 요컨대 자유권은 개인이 국가 또는 타인으로부터 침해구속간섭을 받지 않고 자유롭게 자신들의 삶에 대해 선택을 하거나 결정을 내리는 권리라고 볼 수 있음
- 그러한 맥락에서, 기본권으로서 청구권과 참정권도 개인이 자신들의 삶에 관해 자유롭게 결정하는 권리에 포함됨
 - 국가의 의사결정이 개인들의 삶에 영향을 미친다는 점을 고려한다면, 기본권으로서 국가의 주요 의사결정에 참여할 권리(홍성방 1998 : p. 178)인 청구권(청원권 등) 또는 참정권(선거권, 공무담임권 등)을 개인이 자신 삶에 대해 자유롭게 결정하는 권리라고 간주할 수 있음

(2) 사회권

- 사회권, 즉 사회적 기본권은 국민이 자유를 실질적으로 향유하며 인간으로서의 존엄을 갖는 생활을 영위할 수 있도록 국가에 적극적 배려를 요구하는 권리임(홍석한 2015 : p.417 ; 김복기 2018 : p.54)²⁾

- 헌법 제34조 제1항의 ‘인간다운 생활을 할 권리’가 사회권에 해당되는데, 헌법 재판소는 헌법상 인간다운 생활을 할 권리를 “사회적 기본권의 일종으로서 인간의 존엄에 상응하는 최소한의 물질적 생활의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 권리를 의미”한다고 판시함(김복기 2018 : p. 55)

□ 다시 말해 개인이 자신의 삶에 대해 실질적인 결정권을 가지며 인간다운 삶을 영위하기 위한 최소 조건을 마련해줄 것을 국가에 요구하는 권리라고 할 수 있음

- 이는 후술하게 될 자유권과 사회권 간에 경계가 희미해지고 있다는 점과도 연결됨
- 다만 사회적 기본권은 헌법 규정만으로는 보장되지 않으며, 입법을 통해 구체적으로 보장되고 국가의 재정적 상황 및 능력으로부터 영향을 받음(홍석한 2015 : p. 417 ; 최희수 2017 : p. 441)³⁾
- 그러나 사회적 기본권의 이러한 특성이, 국가 특히 입법자가 사회적 기본권에 관한 헌법 조항으로부터 자유롭다는 점을 의미하는 것은 아님(홍석한 2015 : p. 433)
- 사회적 기본권을 실효성 있게 보장하기 위해서는 입법 결과인 법률의 제정·개정 그리고 국가예산의 확보·배정 등이 필요하며, 특히 기본권을 구체화하고 보장하는 수단으로서 법률상의 권리가 요구됨

(3) 자유권과 사회권 간 경계의 약화

□ “자유권의 생활권화 현상”(홍성방 1998 : p.179) 그리고 “자유권과 사회권간 구별의 상대화”(홍석한 2015 : p.430)로 인해 자유권과 사회권 간의 경계가 희미해짐

2) 1948년 제헌헌법 제84조에서도 사회권의 근거를 다음과 같이 담고 있음. “대한민국의 경제질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다. 각인의 경제상 자유는 이 한계 내에서 보장된다.”(김복기 2018 : p.67)

3) 사회적 기본권에 대해서는 그것을 구체화시키는 입법이 없더라도 헌법상의 규정만으로 소구 가능한 구체적 권리로서 보장된다는 입장(‘구체적 권리설’), 그리고 헌법의 규정에 근거하여 구체적 권리가 되지만 입법을 통해 실질적으로 보장되므로 자유권에 비해 상대적으로 불완전한 권리라는 입장(‘불완전한 구체적 권리설’) 등이 있음

-
- 이는 기본권이 근본적으로 자유권과 사회권 두 측면을 모두 갖고 있으며, 따라서 개인이 자유를 실질적으로 향유하기 위해서는 국가로부터의 침해구속간섭을 받지 않아야 함과 동시에, 최소한의 인간다운 삶은 영위할 정도로 국가로부터의 배려 또는 급부도 필요하다는 것으로 이해할 수 있음(홍석한 2015 : p. 430)

□ 개인이 사회관계 속에서 살아가므로 국가뿐만 아니라 타인으로부터도 의도적이든 의도적이 아니든 침해를 받아 비인간적 불편 또는 부정의를 경험하게 되는 문제가 발생하므로, 개인의 자유를 실효성 있게 보장하기 위해서는 국가의 적극적 배려도 요구됨

- 요컨대 개인이 사회관계 속에서 자유를 실질적으로 누리며 인간다운 삶을 영위하고 행복을 추구하기 위해서는 자유권과 사회권 간의 경계가 희미해지는 현상은 불가피하고 오히려 당연하다고 볼 수 있음

3) 소극적 자유(negative freedom) 및 적극적 자유(positive freedom)

□ 자유권과 사회권 간의 경계가 약해짐으로써, 기본권을 소극적 자유 및 적극적 자유의 관점에서 이해할 수 있음

□ 소극적 및 적극적 자유를 종합하면, 기본권은 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 삶을 영위할 권리라는 것임

- 소극적 자유는 개인이 국가 및 타인으로부터 침해간섭구속을 받지 않고 자신의 삶의 목표를 선택하며 살아갈 자유라고 정의 가능함
- 적극적 자유는 개인이 자율적으로 선택한 삶의 목표를 실질적으로 추구실현하는 것을 의미하므로, 국가의 주요 의사결정에 참여하거나 국가에 적극적 배려를 요구하는 권리를 포괄 가능함

□ 따라서 소극적 및 적극적 자유는 자유권, 사회권, 그리고 그 이외 기본권인 청구권과 참정권을 개념적으로 포괄할 수 있음([그림 2-1] 참조)

4) 자기발전(self-development)과 자율(autonomy)

□ 자기발전(Gould 1988) 또는 자율(Raz 1986)이 소극적 및 적극적 자유를 개념적으로 포괄할 수 있고 내용적으로 더욱 발전시킬 수 있음

- 전술하였듯이 자유권과 사회권 간의 경계가 희미해짐에 따라 기본권을 소극적 및 적극적 자유의 관점에서 이해할 수 있는데, 그 핵심 내용은 기본권이 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 삶을 영위할 권리라는 것임

(1) 자기발전

□ Gould(1988)의 논의를 종합하면, 자기발전은 자유의 실질적 향유이며, 무엇보다도 모든 개인이 자기발전의 역량을 보유함

- 그리고 자기발전은 개인이 사회관계 속에서 생활하면서 국가 또는 타인으로부터 침해·구속·간섭을 받지 않고 스스로 목표를 선택하고 해당 목표를 추구하여 실현하는 것으로 정의 가능함

□ Gould(1988)는 자기 발전을 위한 조건에 대해 모든 개인에게 동등한 권리를 보장할 필요성과 함께, 모든 개인들이 사회관계 속에서 삶을 영위하므로 자유의 실질적 향유인 자기 발전을 위한 조건에 대해 공동으로 의사결정권을 보유한다는 점도 강조함

- 자기발전의 조건은 다음과 같이 세 가지 측면으로 정리할 수 있으며, 모든 개인들에게 해당되는 공통적이고 기초적인 필요사항 그리고 개인별로는 차별화되지만 동등한 가치를 갖는 필요사항으로 구분됨(Gould 1988 : p. 41, pp. 153-154, p. 167)
 - 사회적 측면: 보건·의료 시설 및 서비스, 교육 시설 및 서비스, 문화 시설 및 프로그램, 주거 공간, 교통인프라 및 대중교통서비스 등
 - 경제적 측면: 일자리, 소득, 생계활동 등
 - 정치적 측면: 자유권, 사회권, 청구권, 참정권, 사적 재산권 등 개인들이 갖는 헌법상의 기본권 또는 법률상의 권리로서, 사회적 지배 및 경제적 착취로부터의 보호 수단

-
- 또한 Gould(1988)에 따르면, 모든 개인들이 사회관계 속에서 삶을 영위하면서 작간접적으로 참여하게 되는 공동의 활동(common activities)에 의해 자기발전이 이루어지므로, 그러한 공동 활동의 결과물인 자기발전 조건에 관한 의사결정에 이해관계 주체들이 동등하게 참여할 권리를 보장해야 함

- 이는 노동의 결과물에 대한 의사결정권은 노동의 주체가 갖는다는 입장(labor theory of property)⁴⁾에 근거함

□ Gould(1988)가 모든 개인에게 동등하게 보장해야 한다고 강조한 자기발전 조건에 대한 권리는 개인이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 (모든 개인에게 공통적이거나 개인별로는 차별화되지만 동등한 가치를 갖는) 최소필요사항에 대한 권리임

- 자기발전 조건 그 자체에 관한 공동의 의사결정권은 자기발전 조건의 정치적 측면에도 포함되므로, 개인이 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 삶을 영위하기 위한 최소필요사항에 해당된다고도 볼 수 있음

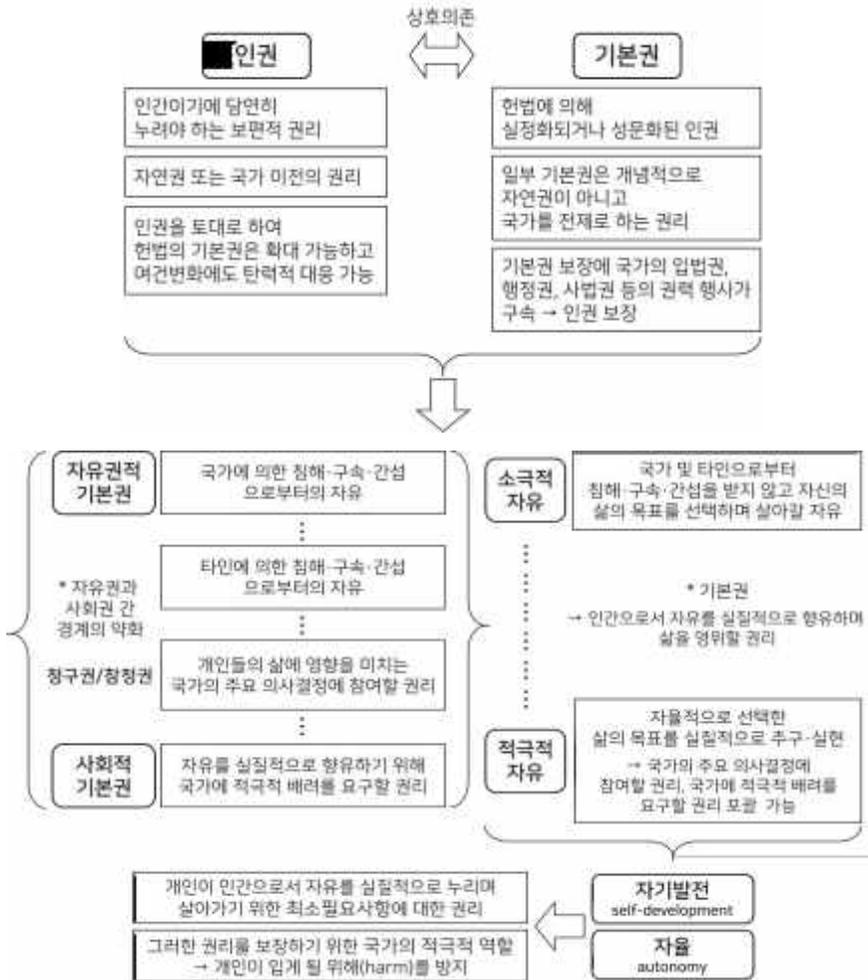
(2) 자율

□ Raz(1986)는 자율을 자유의 실질적 향유로 보는데, 모든 개인이 자율의 조건을 충분히 누리게 국가의 적극적인 역할이 필요하므로 완전주의적(perfectionist or paternalistic) 국가가 요구된다고 주장함

- 게다가 Raz(1986)의 논의를 정리하면, 자율을 개인이 (사회관계 속에서) 좋은 삶을 영위하기 위해 침해·구속·간섭을 받지 않고 스스로 목표를 정하고 해당 목표를 추구하여 실현하는 역량으로 정의 가능함
- 자율의 조건은 ㉠ 충분한 선택지(adequate range of options) 제공, ㉡ 개인의 적절한 정신적 또는 육체적 능력, ㉢ 독립(independence)으로 구성됨(Raz 1986 : p. 372)

4) Gould(1988)는 그러한 입장에 근거하여 공동 활동의 결과이자 조건이 되는 "사회적 자산"(social property, p.177) 그리고 그에 대한 개인들의 권리를 주장함

그림 2-1 | 인간으로서 국민이 갖는 권리에 관한 이론적 고찰



자료 : 저자가 홍성방(1998), 김문현(2012), 박문석(2014), 홍석한(2015), 최희수(2017), 김복기(2018), 이동희(2018), Gould(1988), Raz(1986)를 참고하여 작성

- 특히 Raz(1986)에 따르면, 충분한 선택지의 제공은 다양하고, 심지어 양립하기 힘들 수도 있지만, 도덕적으로 수용 가능한 다수의 선택지를 충분히 제공함을 의미하며, 각각의 선택지는 차별적인 삶의 형태 또는 스타일 그리고 그에 따른 상이한 미덕(virtues)을 포출함

-
- Raz(1986)가 제시한 자율의 조건은, Gould(1988)의 자기발전 조건과 마찬가지로, 개인이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 최소필요사항에 해당됨
 - 무엇보다도 개인의 자율이 상실·감소되거나 자율의 향상이 요구되지만 그렇지 못하게 되는 상황을 개인이 위해(危害; harm)를 입게 되는 것으로 간주하므로 (Raz 1986 : pp. 415-416), 자율의 조건은 자유의 실질적 향유를 위한 최소필요 사항이라고 볼 수 있음
 - 국가는 모든 개인이 충분히 누릴 수 있는 자율의 조건을 창출해야 하며, 특히 자율이 상실감소되거나 향상되지 못해 개인이 입게 될 위해(harm)를 방지하기 위해서는 적극적으로 개인에게 강제력을 행사하거나 또는 개인의 사적 영역에 개입할 수 있음(Raz 1986)
 - 이러한 국가의 적극적 역할은 개인이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 최소필요사항에 대한 권리 보장임

2. 인간으로서 국민이 갖는 권리와 국가의 권리보장 의무

1) 인간으로서 국민이 갖는 권리

- 앞서 논의한 결과를 종합하면, 인간으로서 국민이 갖는 권리는 자유를 실질적으로 향유하며 삶을 영위하기 위해 (사회적으로 인정되는) 최소필요사항을 충족시킬 권리를 의미함 ([그림 2-1] 참조)
 - 그러한 권리는 헌법의 기본권(헌법 제10조, 제34조 제1항, 제35조 제1항, 제37조 제1항 등)⁵⁾ 또는 그것의 구체화·보장을 위한 법률상의 권리로 실정화됨

5) 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다 ... (헌법 제10조). 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다(헌법 제34조 제1항). 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다(헌법 제37조 제1항). 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며 ... (헌법 제35조 제1항)

□ 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위해 최소필요사항을 충족시킬 권리는 최소필요사항 그 자체에 관한 의사결정권을 포괄함

- 그러한 의사결정권은 개인이 자유를 실질적으로 누리기 위해 자신의 삶에 관한 결정권을 가진다는 점을 강조하는데, 최소필요사항은 국민 개인들의 적극적 참여 하에 민주적으로 결정해야 하고, 궁극적으로는 그 내용을 헌법의 기본권 또는 그것을 보장하기 위한 수단인 법률상의 권리로 실정화해야 함
- 이는 시장이 인식하지도 못하고 충족시키지도 못하는 최소필요사항이 존재하기(서영표 2012 : p. 90) 때문이며, 그러한 최소필요사항을 충족해줄 재화는 상품이 아니라 필요재화이므로 시장에만 의지하여 공급할 수는 없기(Walzer 1983 : p. 90) 때문임
- 그리고 최소필요사항은 모든 국민에게 해당되는 공통사항 그리고 개인별로는 차별화되더라도 동등한 가치를 갖는 사항으로 구분 가능함

2) 국가의 권리보장 의무

□ 국가는 모든 국민이 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 삶을 영위하기 위해 최소필요사항을 충족할 수 있게 헌법상의 또는 법률상의 권리를 보장해야 하는데, 이러한 국가에 의한 권리보장은 사회정의 실현과 긴밀하게 관련되어 있음(강현수 2011 : p.16)

- 국가가 인간으로서의 권리를 모든 국민들에게 보장할 경우, 후술하는 바와 같이 ‘개인의 위해(危害 ; harm)를 방지하기 위한 분배정의 원칙의 적용’, ‘복합평등의 달성’ 등을 가능케 함으로써, 결국은 사회정의 실현에 기여할 것임

□ 이러한 국가의 권리보장 의무는 권력 행사가 국민의 헌법상 기본권 또는 그것을 보장하기 위한 법률상의 권리에 구속 받는다는 점으로부터 도출됨([그림 2-2] 참조)

□ 게다가 다음과 같이 ① 분배정의 원칙, 또는 ② 재화의 사회적 의미에 따른 분배원칙으로부터도 국가의 권리보장 의무가 도출됨([그림 2-2] 참조)

(1) 국가의 성격에 대한 입장과 그에 따라 적용하는 분배정의의 원칙

□ Miller(1999 : pp.26-31)의 논의를 참고하면, 국가의 권리보장 의무는 국가를 동등한 시민권(citizenship)을 갖는 개인들로 구성되는 조직체(association)로 보는 입장, 그리고 구성원 개인들 간의 연대(solidarity)에 근거하는 공동체(community)로 보는 입장 각각에 따라 국가가 적용하게 되는 분배정의 원칙으로부터 도출할 수 있음

- 국가의 성격에 관한 이러한 입장들에 따르게 되면, 국가는 개인이 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 삶을 영위하기 위해 최소필요사항을 충족할 수 있도록, 분배정의의 원칙 중 평등(equality)과 필요(needs)에 따라 자원을 직접 배분하거나 자원이 배분되도록 유도할 것이고, 인간으로서 국민의 권리를 보장하게 될 것임
- 이것은 최소필요사항이 충족되지 않으면, 해당 개인은 발생에 책임이 없는, 인간으로서의 존엄을 갖고 살기 어려운 상황, 즉 위해(危害 ; harm)에 처하게 된다고 인정되기 때문임(Miller 1999 : pp. 228-229)⁶⁾

(2) 최소필요사항을 충족해줄 재화의 사회적 의미와 그에 따른 분배원칙

□ 국가의 권리보장 의무는 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 삶을 영위하기 위한 최소 필요사항을 충족해줄 재화의 사회적 의미와 그에 따른 고유의 분배원칙으로부터도 도출됨

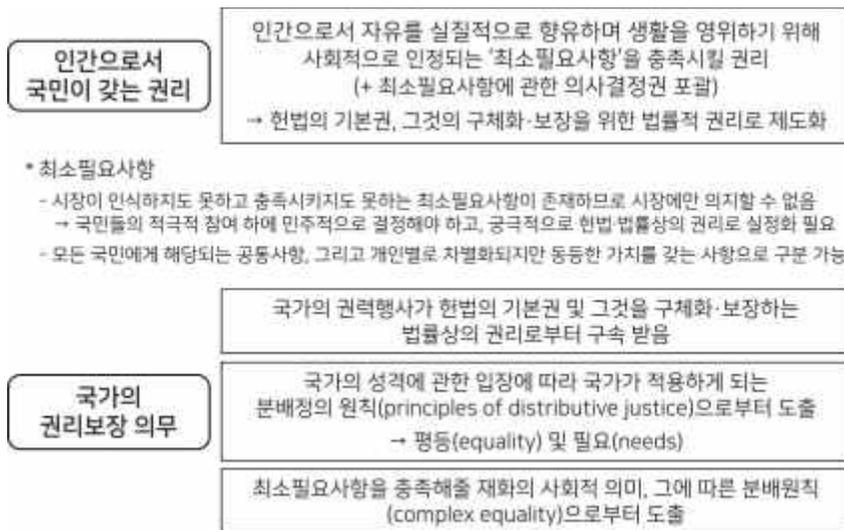
- 각각의 재화는 그것이 갖는 사회적으로 공유된 의미에 따라 고유한 분배원칙이 적용되는 별도의 분배영역을 형성함(Walzer 1983 : pp. 3-10)
- 특정 재화에 적용해야 할 분배원칙 대신에 다른 재화에 적용해야 할 분배원칙을 적용하게 되면 복합평등(complex equality)의 침해, 그리고 지배(domination)의 문제가 발생하게 됨(Walzer 1983 : pp. 10-20)

6) 물론 국가가 권리보장 의무를 이행하는 과정에서는 자원 배분투입의 효율성 및 효과 극대화를 고려할 수밖에 없음. 사실 국가는 효율성을 중시하는 도구적(instrumental) 조직의 성격도 가짐. 국민은 자신들이 국가에 납부한 세금이 본인들의 생활여건 향상에 사용되기를 요구하므로 국가는 그러한 요구에 최대한 부응하기 위해 주어진 재원으로 최대 다수의 국민들이 최대의 혜택을 누리는 방향으로 재원을 활용하고자 함. 이 경우 결국은 분배정의의 원칙 중 형평(equity)에 근거하게 될 것임

□ 국가는 최소필요사항을 충족해줄 재화를 모든 국민이 공급받도록 분배원칙을 적용해야 하고, 그렇게 함으로써 국민이 인간으로서 갖는 권리를 보장해야 함

- 만일 국가가 해당 재화를 자산 및 상품의 거래가 이루어지고 수익이 추구되는 시장을 통해서만 또는 시장의 분배원칙에만 의지하여 공급이 이루어지게 할 경우, 해당 재화의 공급 자체가 어렵게 되거나 불가능해질 수 있음
 - Walzer(1983 : p. 90)가 주장한 대로, “최소필요사항을 충족해줄 재화는 상품이 아니라 필요재화(needed goods)이므로, 먼저 필요재화로서 공급해야 하는 수준을 민주적으로 결정해야 하고,” 그러한 공급수준이 달성되고 남은 해당 재화의 추가분만이 시장을 통해 상품으로서 공급될 수 있음

그림 2-2 | 인간으로서 국민이 갖는 권리 및 국가의 권리보장 의무



자료: 저자가 서영표(2012), Miller(1999), Walzer(1983)를 참고하여 작성

- 예를 들어 주거 공간, 대중교통서비스, 건강하고 쾌적한 환경 등은 모든 개인이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 최소필요사항을 충족해줄 재화라는 사회적 의미를 가지는데, 국가는 그에 맞춰 국민 모두가 해당 재화를 향유할 수 있도록 분배원칙을 적용해야 함

※ 주거 공간(또는 주택)

→ 자산상품으로서 주택은 시장에서 거래되는데 자금력을 가진 개인(또는 법인)만이 보유할 수 있지만, 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 최소필요사항을 충족시켜줄 주거 공간은 국가가 모든 국민이 누릴 수 있도록 분배가 이루어지도록 유도해야 함. 그럼에도 불구하고 주거 공간을 자산상품의 거래가 이루어지고 수익이 추구되는 시장에만 의지하여 공급하게 할 경우에는 다수의 주택을 자산상품으로서 보유할 정도로(또는 건설할 정도로) 자금력을 가진 개인(또는 법인)들이 그렇지 못한 개인들보다 시장에서 우위를 점하게 되어 지배(domination)하게 되는 문제가 발생하게 됨. 그 결과 최소필요사항을 충족시켜주는 주거공간이 저소득층에게 공급되지 않는 대신, 해당 계층이 최소필요사항을 충족하기 어려운, 즉 쾌적하지도 안전하지도 않거나 주거 안정성도 낮은 주거 공간에 거주할 위험성이 높음. 이는 사실상 복합평등의 침해이며 모든 국민이 최소필요사항을 충족하는 주거공간을 사용할 권리에 대한 국가의 보장에도 역행함

※ 대중교통서비스(버스 운행 서비스)

→ 대중교통수단인 버스는 자산상품으로서 시장에서 거래되며, 구입능력을 가진 사업자만이 (대중교통 담당 정부기관의 인·허가를 받아) 보유하고 운행할 수 있지만, 모든 국민이 대중교통수단인 버스를 이용할 수 있어야 함. 다시 말해 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 최소필요사항을 충족하는 대중교통서비스는 국민 모두가 이용할 수 있도록 분배가 이루어져야 함. 하지만 대중교통서비스를 자산상품의 거래가 이루어지고 수익이 추구되는 시장에만 의지하여 공급할 경우, 대중교통 사업자가, 이동을 위해서는 대중교통수단을 이용할 수밖에 없는 개인들보다 시장에서 우위를 차지하여 지배하게 되는 문제가 일어날 수 있음. 그에 따라 대중교통서비스는 그 이용수요가 서비스 공급자의 적정수준 수익성을 담보하기 힘든 지역(즉 대중교통 취약사각지역)의 거주민 또는 교통약자에게 제공되지 않을 위험이 높음. 또는 배차대수도 적고 배차간격도 길며 이용편의성·쾌적성·안전성은 낮지만 이용요금은 상대적으로 비싼 대중교통서비스가 공급될 위험도 높음. 따라서 대중교통 취약사각지역 거주민은 대중교통을 이용하여 주거 공간 그리고 그 이외 최소필요사항을 충족하는 활동(생계, 쇼핑, 업무, 교육, 진료, 여가, 친교, 오락 등)을 영위하는 공간으로 편리하고 안전하게 이동·접근하기가 어렵게 됨. 이는 복합평등의 침해이며, 국가에 의한 국민의 편리하고 안전한 대중교통 이용 및 교통이동에 대한 권리 보장에도 배치됨

※ 건강하고 쾌적한 환경

→ 건강하고 쾌적한 환경은 환경 오염 및 훼손에 따른 피해 또는 그 위험으로부터 보호 받는 생활공간의 자연적 구성요소라고 할 수 있는데, 무엇보다도 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 삶을 영위할 수 있도록 건강과 생명에 직결되는 최소필요사항을 충족시켜준다는 점에서 모든 국민이 평등하게 누릴 수 있게 분배되어야 함. 그러나 건강하고 쾌적한 환경을 자산 및 상품의 거래가 이루어지고 수익이 추구되는 시장에만 의지하여 공급할 경우 그러한 환경을 용이하게 누릴 만큼 자금력을 가진 개인들이 그렇지 못한 개인들보다 시장에서 우위를 점하게 되어 지배의 문제가 발생할 수 있고, 그 결과 저소득층 또는 그에 준하는 취약계층이 건강하고 쾌적한 환경을 향유하기가 힘들어짐. 이는 복합평등의 침해이며, 모든 국민에게 건강하고 쾌적한 환경을 평등하게 향유할 권리를 보장하지도 못하고, 환경정의와도 배치됨

자료: 저자가 Walzer(1983)를 참고하여 작성

3. 국토에 대한 권리의 개념 정의

- 국토에 대한 권리는 인간으로서 국민이 갖는 권리를 공간 즉 국토에 적용한 것임
- 그런데 인간의 권리를 도시를 비롯한 정주공간에 적용하여 담론 수준에서 또는 사회운동의 관점에서 논의한 것이 ‘도시에 대한 권리’이므로, 국토에 대한 권리를 개념적으로 정의하기 위해, 먼저 도시에 대한 권리에 관한 논의를 살펴볼 필요가 있음

1) 도시에 대한 권리에 관한 논의

(1) 르페브르의 ‘도시에 대한 권리’ (right to the city)

- 도시에 대한 권리는 르페브르가 1960년대 말에 처음으로 제안하여 실현하고자 하였고, 그 이후로도 학계, 정책분야, 사회운동가 그룹 등에서 빈번하게 논의해왔음(Purcell 2014 : p.141)

- 그 결과 도시에 대한 권리를 인정하고 보장하기 위해, 지방정부와 국제기구에서 다양한 헌장들을 마련하였으며,⁷⁾ 특히 브라질과 에콰도르의 경우 국가 차원에서 각각 법률과 헌법에 도시에 대한 권리에 관한 내용을 명시함
 - 브라질은 2001년에 도시에 관한 법률(City Statute)을 제정하여 도시에 대한 권리에 관한 내용을 명시하였고, 에콰도르는 2008년에 헌법을 개정하여 도시를 향유할 권리를 명시함(Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2016 : p. 41)
 - 남아프리카 공화국 헌법의 경우, 도시에 대한 권리를 규정한 것은 아니지만, 국민 모두가 “자신의 건강 또는 행복에 유해하지 않은 환경에 대한 권리”(제24조)가 있음을 명시함(장경석 2018 : p. 74)
- 국내에서도 일부 지자체가 조례에서 도시에 대한 권리와 관련성이 높은 ‘인권 도시’를 정의하고 있으며 인권도시 육성에 관한 정책도 규정함
 - 인권도시를 ‘광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례’ 제2조 제4호에서는 “민주·인권·평화의 역사성과 정신을 계승 발전시키고 지역사회 공동체 속에서 구현해 나가며 이를 널리 전파하는 도시 전형”이라고 정의함
 - ‘서울특별시 인권 기본 조례’ 제2조 제3호는 인권도시를 “모든 시민의 인권이 생활 속에서 실현되며 행복한 도시공동체를 구현해 나가는 도시”로, ‘부산광역시 인권 기본 조례’ 제2조 제3호에서는 “시민의 인권이 생활 속에서 실현되며, 시민 스스로 도시 구성원으로서 행복한 공동체를 구현해 나가는 도시”라고 정의함

□ 르페브르의 도시에 대한 권리는 거주민이 인간다운 삶을 영위하기 위해 도시정주공간을 사용하여 편익을 누릴 권리⁸⁾, 그리고 거주민이 삶의 토대인 도시정주공간의 사용 및 생산에 관한 의사결정에 주도적으로 참여할 권리⁹⁾로 구성됨(Purcell 2003 : pp.577-578)

7) World Charter for the Right to the City(2005년), Montreal Charter of Rights and Responsibilities(2006년), Global Charter-Agenda for Human Rights in the City(2011년) 등을 예로 들 수 있음(Purcell 2014 : p.141)

8) World Charter for the Right to the City(2002년에 World Social Forum에서 처음으로 제안, 2005년에 채택)는 도시에 대한 권리를 지속가능성, 민주주의, 형평(equity), 사회정의의 원칙 하에서 “도시를 공정하게 사용하여 편익을 얻을 권리”(equitable usufruct of cities)라고 정의함(Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2016 : p.42)

9) World Charter for the Right to the City도 “인간다운 삶의 조건”(adequate standard of living)에 대한 권리뿐만 아니라 “자유로운 자기결정”(free self-determination) 권리도 규정하며, Global Charter-Agenda for Human

① 거주민이 갖는 도시정주공간을 사용하여 편의를 얻을 권리는 주민들이 도시정주공간에서 다양한 사회관계를 형성하면서 살아가므로 공간의 사용가치와 거주민의 필요가 우선이라는 점을 강조함

- 도시정주공간을 사용하여 편의를 얻는다는 것은 사회관계 속에서 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위해 최소필요사항을 충족시키는 활동(거주, 생계, 쇼핑, 업무, 교육, 진료, 여가, 친교, 오락 등)이 이루어지는 공간을 만들어 사용하거나, 그러한 공간으로 편리하고 안전하게 이동(또는 접근)하여 해당 활동을 안정적으로 영위함을 의미함
- 르페브르는 자본주의를 극복하고자 하였는데, 자본주의에서는 교환가치 및 사적 재산권이 지배적이며 그러한 틀 내에서만 도시정주공간을 생산하고 사용하게 되며 그에 따라 거주민이 도시정주공간으로부터 소외된다는 점을 비판함(Purcell 2014 : p. 149)

② 거주민이 도시정주공간의 사용 및 생산에 관한 의사결정에 주도적으로 참여할 권리는 거주민들이 다양한 사회관계를 형성하면서 살아가는 공간을 대상으로 자주관리(autogestion ; self-management)를 실행할 권리를 가짐을 의미함

- 다시 말해, 거주민들이 자신들이 생활하는 공간을 어떻게 만들고 사용할 것인가에 관해 주도적으로 의사결정을 내리려면, 공간을 대상으로 자주관리를 수행할 수 있는 능동적 시민(active citizens)이 되어야 하고 더 나아가 국가를 대체할 수 있어야 한다는 것임(Purcell 2014 : pp. 147-148)
- 르페브르는 국가사회주의를 강조한 스탈린주의를 비판하였고 국가에 대한 대안으로서 자주관리를 주장함으로써, 국가도 극복하고자 함(Purcell 2014 : p. 147)

Rights in the City(United Cities and Local Governments에서 2011년에 채택)의 도시에 대한 권리 규정은 거주민에게 “인간다운 삶의 조건”(adequate living conditions) 보장뿐만 아니라, “도시생활을 영위하기에 충분한 발달된 주체”(fully-fledged actors in the life of the city)로서의 거주민, 생활공간의 형상조정에 참여할 권리, 능동적 시민으로의 성장에 필수적인 공간 및 자원에 대한 권리 등도 강조함(Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2016 : p.42)

-
- 이상의 논의를 확장하면, 도시정주공간은 거주민이 사회관계 속에서 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가도록 최소필요사항을 충족시켜주는 공통재(common good)로서 기능해야 함

(2) UN-Habitat III의 ‘신도시의제(New Urban Agenda)’ 준비 과정에서의 도시에 대한 권리 논의

- UN-Habitat III는 신도시의제의 내용적·실천적 토대로서 도시에 대한 권리를 논의하였고, 궁극적으로는 국가별로 도시에 대한 권리를 법제화하여 보장하는 단계까지 도달하고자 하였음
 - 물론 이러한 제반 움직임은 르페브르의 도시에 대한 권리와는 개념적 간극이 있을 수밖에 없는데, 이는 르페브르가 자본뿐만 아니라 국가도 근본적으로 극복하려고 했으므로(Purcell 2014 : p. 146) 국가에 의한 도시에 대한 권리 법제화에 부정적이었기 때문임
- UN-Habitat III의 신도시의제 준비 과정에서 작성한 ‘Policy paper 1 : Right to the city and cities for all’(Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2016)은 도시에 대한 권리를 중점적으로 그리고 체계적으로 논의함
 - 그러나 선진국과 개발도상국 간의 의견 충돌로 인해 UN-Habitat III의 최종 결과물인 신도시의제에서는 도시에 대한 권리를 표명하지 않았고, 그 대신 “모두에게 지속가능한 도시와 인간 정주공간”(Sustainable Cities and Human Settlements for All)으로 변형하여 정리함(문정호 외 2016 : pp. 36-37 ; The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2017)
 - 한편 UN-Habitat를 비롯하여 World Bank, OECD, ADB 등의 국제기구를 중심으로 진행해온 포용성장과 포용도시 논의는 개념적으로 도시에 대한 권리와 연결되지만¹⁰⁾, 도시에 대한 권리를 중점적으로 다룬 것은 아님

□ Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development(2016)의 내용을 종합하면, 도시에 대한 권리는 도시를 비롯한 정주공간(human settlements)의 모든 거주민들¹¹⁾이 “인간다운 삶”(decent and full life ; p.4)을 영위하기 위한 최소필요사항을 충족시켜줄 공통재인 도시-정주공간을 점유하고, 사용하며, 생산할 권리라고 정의 가능함

- 여기서 ‘도시’는 도시뿐만 아니라 소도읍, 농촌마을 등 모든 정주공간에 해당됨(Purcell 2003 : p. 583 ; Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2016 : p. 6)
- 그리고 ‘인간다운 삶’은 ① 성, 인종, 소득, 연령, 종교 등에 따른 차별이 없는 상태, ② 정책 또는 계획 등 도시-정주공간에 관한 의사결정에 참여할 권리 보장, ③ 안전하고 쾌적한 주거, ④ 양질의 공공서비스(quality public services)에의 형평성 있는 접근(equitable access), ⑤ 환경오염·훼손으로부터의 보호(생태계, 생물다양성, 서식지 등 보전), ⑥ 도시와 농촌 간 연계 또는 균형, ⑦ 안정적인 생계(secure livelihoods)와 양질의 일자리(decent work), ⑧ 문화적 다양성 존중 등으로 구성됨(Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2016 : pp. 5-6의 내용을 저자가 재구성)
- 또한 ‘최소필요사항’은 인간다운 삶에 대한 최소한의 보장한도를 의미하고, 실제로 국가(또는 지자체)는 인간다운 삶에 관한 다양한 최소기준(최저임금, 최저주거기준, 공공 인프라 및 서비스의 공급기준 등)을 법제화시키고 시행해옴
- ‘권리’는 인권(human rights)에 해당되는 모든 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 그리고 환경적 권리를 포괄함(Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2016 : p. 3)

10) 신자유주의가 지배적인 세계경제체제 하에서 심화되는 소득 양극화 및 사회적 배제 등에 대응하기 위해 국제기구를 중심으로 논의한 포용성장과 포용도시의 핵심 내용은 모든 개인들에게 경제성장의 이득을 공평하게 배분하고, 인간다운 삶을 위한 최소조건을 보장하며, 자신들의 삶의 조건에 관한 의사결정에 참여하도록 보장하는 것임 (문정호 외 2016 : pp.15-24)

11) 도시-정주공간의 거주민들은 현세대뿐만 아니라 미래세대도 포함함(Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2016 : p.7)

-
- 물론 도시에 대한 권리는 도시·정주공간의 점유, 사용, 생산 주체로서 모든 거주민들이 도시·정주공간에 관한 의사결정에 참여할 권리도 포함하며, 궁극적으로는 토지, 부동산 등의 사용가치 극대화를 지향함(Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2016 : p. 7)

- 이러한 맥락에서, 도시에 대한 권리는 모든 거주민을 포괄하지만, 특히 취약계층의 동등한 참여도 적극 보장하고, 도시에 대한 권리를 보장하기 위한 정부뿐만 아니라 거주민들의 책임도 도출함(Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2016 : p. 7)

2) 국토에 대한 권리의 개념 정의

□ 국토에 대한 권리는 ‘국민이 누구든 어디에 있든 모두가 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위해 사회적으로 인정되는 최소필요사항을 충족할 수 있게 국토공간을 사용할 권리’라고 정의 가능함

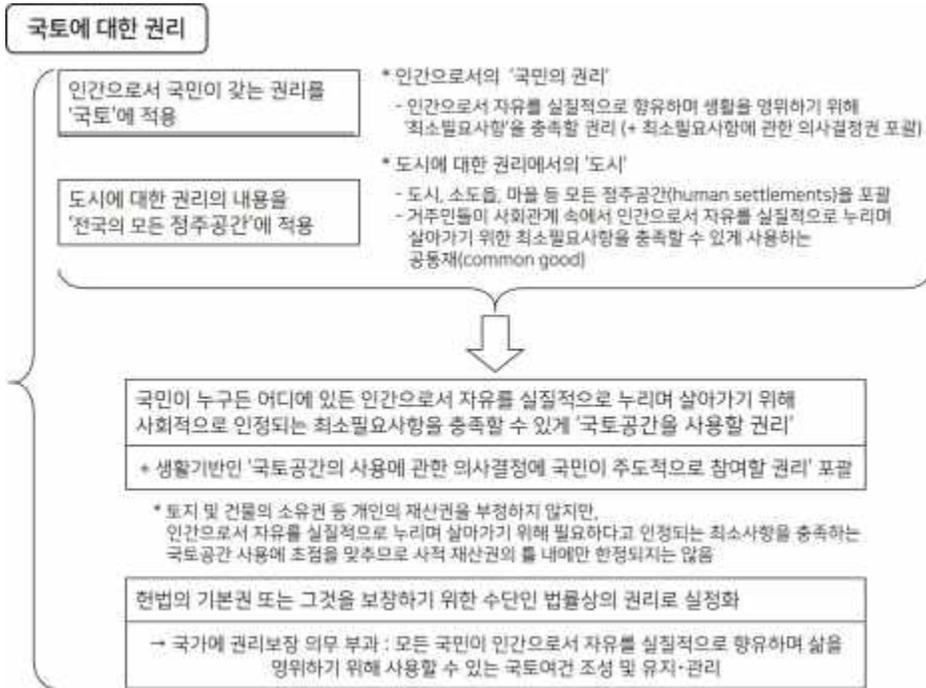
- 또한 국토에 대한 권리는 모든 국민이 생활기반인 국토공간의 사용에 관한 의사결정에 주도적으로 참여할 권리¹²⁾, 그리고 의사결정을 위해 국토공간에 관한 정보에 접근할 권리도 포괄함
- 그리고 최소필요사항은, 전술하였듯이, 국민들이 민주적으로 결정해야 하며, 모든 국민에게 해당되는 공통사항과 개인별로 차별화되더라도 동등한 가치를 갖는 사항으로 구분할 수 있음

□ 요컨대 국토에 대한 권리는 앞서 논의한 인간으로서 국민이 갖는 권리와 도시에 대한 권리에 관한 내용을 전국의 모든 정주공간, 즉 국토에 적용한 것임([그림 2-3] 참조)

12) Gould(1988)는 개인이 자신들의 삶 또는 자기발전에 직결되는 공동의 활동(common activities)에 관한 의사결정에 참여할 권리를 동등하게 보장해야 한다고 강조하였는데, 그러한 관점에서 보면, 공동의 활동이 전개되는 공간 범위의 확대, 즉 광역화, 전국화 등으로부터도 공동의 활동 그 자체가 될 국토공간 사용에 관한 의사결정에 모든 국민이 참여할 권리가 도출 가능함. 이와 관련하여 Gould(2006)는 공동의 활동이 전개되는 공간범위가 지역(local)을 넘어서고 국가(sovereign nation-states)도 넘어섬에 따라 “초국가적 지역”(transnational localities ; p.45)이 출현한다고 주장함

- 특히 도시·정주공간이 거주민이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 최소필요사항을 충족할 수 있게 사용하는 공통재라는 점, 그리고 도시에 대한 권리에서의 도시가 모든 정주공간에 해당된다는 점을 감안한 것임

그림 2-3 | 국토에 대한 권리의 개념 정의



자료: 저자 작성

□ 무엇보다도 국토에 대한 권리는 헌법 또는 법률에서 실정화 또는 성문화될 권리이므로 국가에 권리보장의 의무도 부과하게 될 것임

- 국토에 대한 권리가 헌법의 기본권 또는 그것을 보장하기 위한 법률상의 권리가 되면, ‘모든 국민이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 삶을 영위하기 위해 사용할 수 있는 국토여건을 조성하고 유지·관리해야 하는 의무’가 국가에 부과됨

-
- 다만 도시에 대한 권리가 도시정주공간의 모든 거주민들이 권리주체임을 주장하지만, 국토에 대한 권리는 일단 국토에 거주하는 모든 국민 또는 그에 준하는 거주민만이 국토공간을 사용할 권리와 그 사용에 관한 의사결정에 참여할 권리의 주체라고 간주함
 - 또한 국토에 대한 권리는 토지 및 건물의 소유권 등 개인의 재산권을 부정하지 않지만, 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하고 삶을 영위하기 위해 필요한 최소사항을 충족하는 국토공간 사용에 초점을 맞추므로 사적 재산권의 틀 내에만 한정되지는 않음

3) 국토에 대한 권리에 관한 잠재적 비판 및 그에 대한 반론

- 이상에서 논의한 국토에 대한 권리 및 그것의 법제화는 도시에 대한 권리의 이론적 창시자인 르페브르의 원래 의도, 즉 자본뿐만 아니라 국가도 극복하여 거주민의 도시정주공간에 대한 권리를 실현하려는 의도와는 거리가 있다는 비판을 받을 수 있음
- 하지만 르페브르는 도시에 대한 권리를 헌법의 기본권 또는 법률적 권리로 실정화시켜 확인하고 보장하는 것이 능동적 시민에 의한 자주관리가 국가를 대체하게 되는 단계로 나아가는 출발점으로 보았음(Purcell 2014 : p.146)
 - 물론 르페브르는 권리가 천부인권 또는 자연권이 아니라 정치투쟁의 산물이라고 보았고(Purcell 2014 : p. 146), 따라서 권리를 쟁취하여 제도화시키기 위해서는 거주민이 국가를 대체할 정도로 능동적 시민의 역량을 갖추어야 함
 - 그런데 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위해 최소필요사항을 충족할 수 있게 공통재로서의 도시정주공간을 사용할 권리 그리고 해당 공간의 사용에 영향을 미치게 될 의사결정에 주도적으로 참여할 권리를, 르페브르가 주장한 대로 모든 거주민에게 동등하게 보장하기 위해서는, 일차적으로 헌법의 기본권 또는 법률상의 권리로의 실정화가 필수적임
 - 또한 국가의 정책 수립 및 집행 등 권력 행사가 헌법의 기본권 보장의 틀 또는 기본권의 실현수단인 법률상의 권리 보장 틀 내에서 이루어져야한다는 점을 감안한다면, 도시에 대한 권리를 일단 헌법의 기본권 또는 법률상의 권리로 실정화해야 함



CHAPTER **3**

국토에 대한 권리의
법제화: 예시적 논의

- 1. 법제화 방식 | 37
- 2. 법제화 내용 | 40
- 3. 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 법적 정의 | 48

국토에 대한 권리의 법제화: 예시적 논의

- 국토에 대한 권리의 법제화는, 헌법의 기본권을 구체화보장하기 위한 수단인 법률상의 권리로 실정화함을 의미함
 - 실제로 헌법상의 기본권을 보장하기 위해 관련 법률에서 권리를 명시하고 정의하고 있음(김문현 2012 : pp. 175-176)
 - 이와 관련하여, 브라질과 에콰도르 등 일부 국가에서 도시에 대한 권리를 보장하기 위해 법률과 헌법에 도시에 대한 권리에 관한 규정을 담고 있다는 점(‘부록 1’ 참조)을 고려할 필요도 있음
- 국토에 대한 권리의 법제화는 그 방식 및 내용뿐만 아니라 국토에 대한 권리 보장이 필요한 지역에 대한 법적 정의도 포괄함
 - 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 법적 정의는 해당 권리의 법제화 내용, 특히 그 내용적 범위에 근거할 것이며, 더 나아가 해당 권리의 구체화에도 기여할 것임

1. 법제화 방식

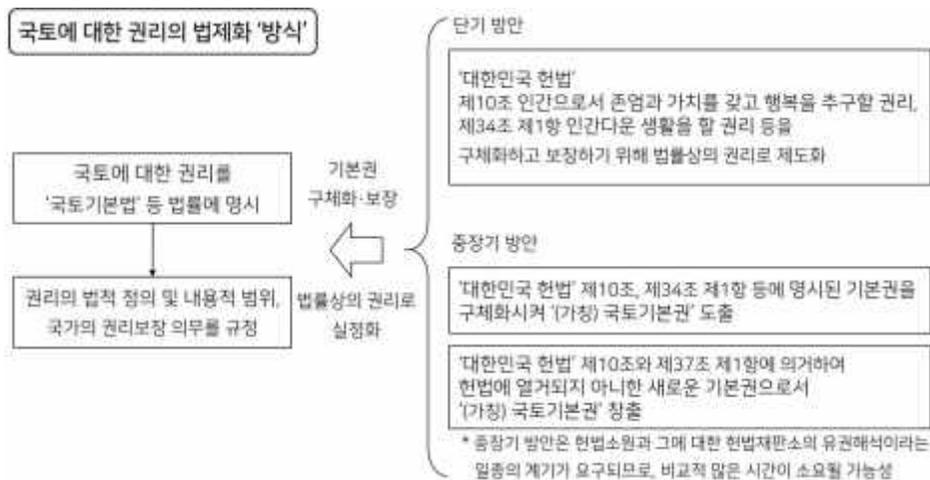
- 국토에 대한 권리를 법제화시키는, 즉 헌법의 기본권을 보장하기 위해 법률상의 권리로 실정화하는 방안은 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있음([그림 3-1] 참조)
 - 세 가지 방안은 기본권이 헌법에 명시적으로 열거된 기본권, 헌법에 열거된 기본권을 구체화시켜 도출한 기본권, 헌법에 열거되지 아니한 새롭게 창출된 기본권으로 구성된다는 점(표명환 2011 : p. 98)을 고려함

(1) 헌법에 명시된 기본권을 보장하기 위한 법률적 권리로 제도화: 단기 방안

□ 국토에 대한 권리를 헌법 제10조의 인간으로서 존엄과 가치를 갖고 행복을 추구할 권리, 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리 등을 구체화보장하기 위한 법률상의 권리로 실정화함

- 예를 들어 상기의 기본권을 보장하기 위한 법률적 권리로서 국토에 대한 권리를 현행 ‘국토기본법’ 등에 명시하고, 그로부터 국가에 권리보장 의무를 부과함

그림 3-1 | 국토에 대한 권리의 법제화 방식: 예시



자료: 저자 작성

(2) 헌법의 기본권 내용을 구체화시켜 도출되는 기본권을 보장하기 위한 법률적 권리로 제도화: 중장기 방안

□ 헌법 제10조, 제34조 제1항 등에서 규정하는 기본권을 구체화시켜 '(가칭)국토기본권'을 도출한 후, 도출된 기본권을 구체화보장하기 위한 법률상의 권리로서 국토에 대한 권리를 '국토기본법' 등 법률에 명시하고, 국가에 권리보장 의무를 부과함

-
- 헌법에 명시된 기본권, 특히 헌법 제10조의 인간으로서 존엄과 가치를 갖고 행복을 추구할 권리와 제21조의 언론·출판의 자유 각각으로부터 실제로 구체화시켜 도출한 기본권으로는 “일반적 인격권 또는 알 권리”가 있음(표명환 2011 : pp. 92-93)

□ 그런데 이상의 제도화 방안은 중장기적 관점에서 추진할 수 있을 것인데, 이는 현행 헌법의 기본권으로부터 구체화된 기본권을 도출하기 위해서는 헌법소원과 그에 대한 헌법재판소의 유권해석이라는 일종의 계기가 마련될 필요가 있기 때문임

(3) 헌법 제10조와 제37조 제1항에 의거하여 새롭게 창출된 기본권을 보장하기 위한 법률적 권리로 제도화: 중장기 방안

□ 헌법 제10조와 제37조 제1항에 근거하여 새로운 기본권으로서 ‘(가칭)국토기본권’을 창출한 후, 창출된 기본권을 구체화·보장하기 위한 법률상의 권리로써 국토에 대한 권리를 ‘국토기본법’ 등 법률에 명시하고, 그에 맞춰 국가에 권리보장 의무를 부과함

- 헌법 37조 제1항은 헌법에 열거되지 아니한 기본권의 인정 및 보장을 규정함
- 헌법 제10조와 제37조 제1항에 근거함으로써, 헌법에 열거되지는 않았지만 새롭게 창출된 기본권으로는 “자기결정권, 일반적 행동 자유권, 개성의 자유로운 발현권, 생명권” 등이 있음(표명환 2011 : p. 92)
- 또한 헌법재판소는 헌법 제10조의 인간으로서 존엄과 가치를 갖고 행복을 추구할 권리를 헌법에서 열거하거나 또는 열거하지 아니한 모든 자유와 권리를 포괄하는 기본권이라고 해석하였고, 헌법 제37조 1항은 헌법에 열거되지 아니한 자유와 권리라도 제10조의 인간의 존엄과 가치 실현에 필요하다면 모두 보장해야 함을 천명한다고 판시함(박문석 2014 : p. 32)

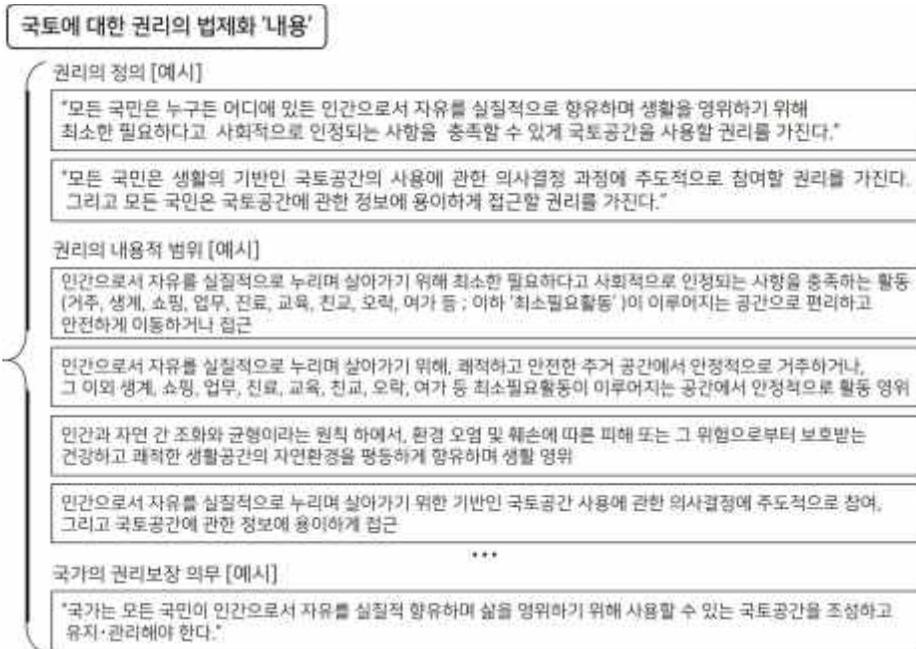
□ 이상과 같은 제도화 방안도 중장기적 관점에서 추진할 수 있을 것인데, 헌법에 열거되지 아니한 새로운 기본권을 창출하기 위해서는 헌법소원과 그에 대한 헌법재판소의 유권해석이라는 일종의 계기가 있어야 하기 때문임

- 그리고 헌법에 열거되지 아니한 새로운 기본권을 창출하려면 “헌법에 명시된 기본권과 중복되지 않아야 하고 새로운 기본권으로 인정할 필요성”이 있어야 한다는 점도 고려해야 함(표명환 2011 : p. 91)

2. 법제화 내용

- 제1절에서 논의한 방식으로 국토기본법 등에 국토에 대한 권리를 명시한다면, 법률에 담아야 할 권리에 관한 정의 또는 내용적 범위, 그리고 국가의 권리보장 의무도 논의해야 하며, 그 내용은 [그림 3-2]와 같이 예시할 수 있음

그림 3-2 | 국토에 대한 권리의 법제화 내용: 예시



자료: 저자 작성

1) 국토에 대한 권리의 법적 정의

□ 전술한 대로 국토에 대한 권리는 ‘국민이 누구든 어디에 있든 모두가 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하고 삶을 영위하기 위해 최소한 필요하다고 사회적으로 인정되는 사항을 충족할 수 있게 국토공간을 사용할 권리’라고 정의 가능함

- 또한 ‘국민이 생활의 기반인 국토공간의 사용에 관한 의사결정에 주도적으로 참여할 권리’, 그리고 ‘국민이 국토공간에 관한 정보에 용이하게 접근할 권리’도 포괄한다고 정의 가능함
- 이와 관련하여 국회에서 검토 중인 ‘국토기본법’ 개정안(강훈식 의원 대표 발의 2019년 2월 13일)에서 다음과 같이, 이 연구에서 논의하는 국토에 대한 권리에 관련되는 내용을 담고 있음을 감안해야 함
 - ㉔ “국민의 삶의 질을 개선하기 위해 국민 모두가 생활에 필요한 적정한 수준의 서비스를 제공받을 수 있는 국토 여건 조성”, ㉕ “국토계획 등에 관한 국민들의 의견이 반영될 수 있도록 의사결정 과정에 국민들이 참여할 수 있는 다양한 방안 마련”, 그리고 ㉖ “국토계획 등에 관한 국민 이해 제고를 위한 교육·홍보”등
- 게다가 ‘환경정책기본법’ 제2조 제2항에서 환경정의를 실현하기 위해 국가 등이 환경에 관한 법령 제정·개정 및 정책 수립·시행 시 모든 사람들에게 실질적인 참여를 보장하고 환경정보에의 접근도 보장해야 함을 명시한다는 점도 고려해야 함¹⁾

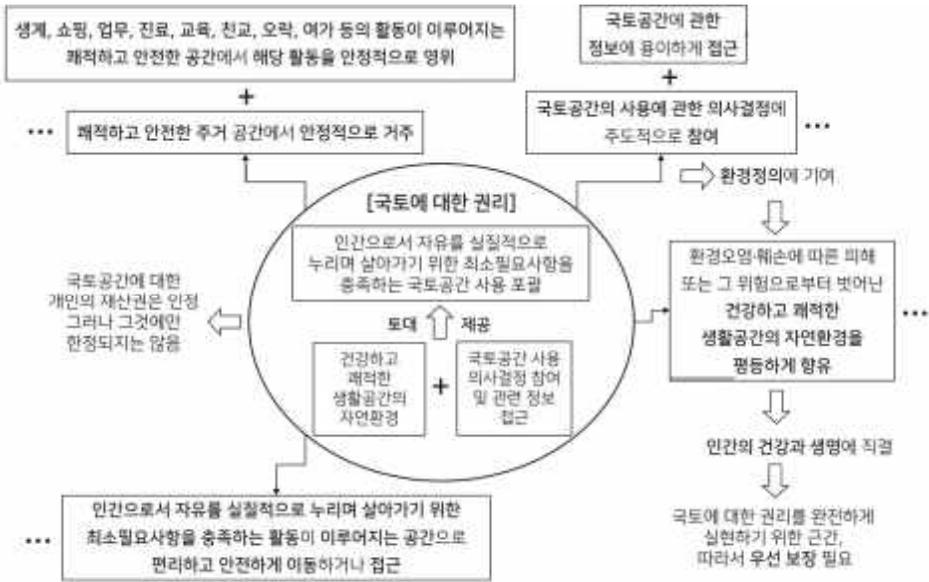
2) 국토에 대한 권리의 내용적 범위

□ 국토에 대한 권리의 법적 정의에 맞춰 해당 권리가 포괄해야 할 내용적 범위를 ‘국토기본법’ 등에 열거함으로써 권리를 구체적으로 보장할 수 있는 토대를 마련함

1) ‘환경정책기본법’ 제2조(기본이념) … ㉔ 국가와 지방자치단체는 환경 관련 법령이나 조례·규칙을 제정·개정하거나 정책을 수립·시행할 때 모든 사람들에게 실질적인 참여를 보장하고, 환경에 관한 정보에 접근하도록 보장하며, 환경적 혜택과 부담을 공평하게 나누고, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해에 대하여 공정한 구제를 보장함으로써 환경정의를 실현하도록 노력한다.

□ 법제화될 국토에 대한 권리를 구성하는 내용은 다음과 같이 예시 가능함(그림 3-3 참조)

그림 3-3 | 국토에 대한 권리의 세부 구성 요소: 내용적 범위



자료: 저자 작성

□ 앞서 제시했듯이, 국토에 대한 권리는 국민 개개인이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 최소필요사항을 충족하는 국토공간 사용에 관한 권리임

- 여기서 국토공간 사용은 일상생활을 구성하는, 주거 공간에의 거주뿐만 아니라 생계, 쇼핑, 업무, 진료, 교육, 친교, 오락, 여가 등의 활동이 이루어지는 공간의 사용, 그리고 주거 공간과 생계, 쇼핑, 업무, 진료, 교육, 친교, 오락, 여가 등 나머지 활동 공간을 연결시키는 교통·이동 등도 포함함
- 이러한 국토공간 사용은 환경오염·훼손에 따른 피해 또는 그 위험으로부터 벗어난 건강하고 쾌적한 생활공간의 자연환경 향유를 포괄하며, 동시에 그것을 토대로 하는데, 이는 그러한 환경이 모든 인간의 건강과 생명에 직결되기 때문임

- 또한 국토공간 사용은 국민이 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 삶을 영위하기 위해 필요하므로, 사용 권리 주체로서 국민의 국토공간 사용에 관한 의사 결정 참여, 그리고 그것을 위한 국토공간 정보에의 용이한 접근을 토대로 함

□ 물론 국토에 대한 권리가 이상에서 기술한 내용으로만 구성되지는 않을 것이지만, 이하에서는 상기의 내용을 비교적 구체적으로 논의하고자 함

① 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위해 최소한 필요하다고 사회적으로 인정되는 사항을 충족하는 활동(거주, 생계, 쇼핑, 업무, 진료, 교육, 친교, 오락, 여가 등 ; 이하 ‘최소필요활동’)이 이루어지는 공간으로 편리하고 안전하게 이동하거나 접근

- 물론 교통기술 발전 및 교통인프라 확충은 시간거리를 감소시켜 일정 시간 내 도달 가능한 공간범위를 확대시킴으로써 잠재적 이동성(potential mobility) 증가를 초래하고, 그 결과 이동 및 선택의 자유가 확대되고 있음(Martens 2012 : p. 1039)
- 하지만 모든 개인이 확대된 이동 및 선택의 자유를 실현하려면, 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 최소필요사항을 충족하는 활동이 이루어지는 공간으로도 접근성(accessibility)을 확보해야 함(Martens 2012 : p. 1042)
- 이를 위해 대중교통서비스를 편리하고 안전하게 이용하여 이동할 권리를 교통약자를 비롯한 모든 국민에게 보장해야 함²⁾

② 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위해, 쾌적하고 안전한 주거 공간에서 안정적으로 거주하거나, 그 이외 최소필요활동이 이루어지는 공간에서 해당 활동을 안정적으로 영위

- 이와 관련하여 헌법 제34조 제3항은 국민이 쾌적한 주거생활을 영위하기 위한 국가의 의무를 규정하며, ‘주거기본법’ 제2조는 안전하고 쾌적하며 안정적인 주거에서 국민이 거주할 권리를 명시함³⁾

2) ‘대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률’ 제4조 제1항에서는 “모든 국민은 대중교통서비스를 제공받는데 있어 부당한 차별을 받지 아니하고, 편리하고 안전하게 대중교통을 이용할 권리를 가진다”라고 규정함

3) 헌법 제34조 제3항은 “국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”고 규정하며, ‘주거기본법’ 제2조는 “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다”고 규정함

- 거주 이외 최소필요 활동(생계, 쇼핑, 업무, 진료, 교육, 친교, 오락, 여가 등)이 이루어지는 공간을 안정적으로 사용할 권리는 헌법 제34조 제1항에서 명시하는 인간다운 생활을 할 권리에 근거를 둘 수 있음

③ 인간과 자연 간의 조화와 균형이라는 원칙 하에서, 환경오염훼손에 따른 피해 또는 그 위험으로부터 보호받는 건강하고 쾌적한 생활공간의 자연환경을 평등하게 향유하며 삶을 영위

- 헌법 제35조 제1항은 쾌적하고 건강한 환경에서 생활할 권리를 기본권으로 명시하는데, 여기서 환경은 생활공간의 자연적 구성요소(대기, 물, 토양, 생태계, 자연경관, 일조 등) 또는 생활공간을 구성하는 자연환경을 의미한다고 볼 수 있음
- 이는 기본권이 인간으로서 존엄과 가치를 갖고 행복을 추구하거나 인간다운 생활을 영위할 권리이므로, 기본권의 내용인 국민 모두가 누려야 할 건강하고 쾌적한 환경을 국민 개개인이 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 생활을 영위하는 것에 연결시킬 필요가 있기 때문임⁴⁾
- 이와 관련하여 ‘환경정책기본법’ 제3조의 환경, 자연환경, 생활환경에 대한 정의를 보면, 환경이 자연환경과 생활환경을 포괄하며, 특히 생활환경의 주요 내용이 사실상 인간의 삶과 관련되는 자연환경에 해당됨을 알 수 있음⁵⁾
- 국토에 대한 권리는 그 주체가 국민 즉 인간이므로, 인간과 자연이 대등하거나 인간이 자연의 일부로서 자연이 우선한다는 입장(이덕연 2013 : p. 146)을 담아내기가 용이하지 않을 수 있지만 그러한 입장을 부정하지는 않음
- 또한 ‘국토기본법’ 제5조 제3항, 그리고 ‘환경정책기본법’ 제2조 제1항 등에서도 같이 인간과 자연 간의 조화와 균형의 필요성을 인정함⁶⁾

4) 박진원(2008 : pp.15-17)은 헌법의 기본권인 환경권의 보장 대상 즉 환경 개념을 확대할 경우, 다른 기본권과의 구별을 어렵게 만들고, 환경권 보장의 실효성을 떨어뜨릴 수 있음을 여러 헌법학자들의 의견을 인용하면서 지적함

5) 환경정책기본법 제3조(정의) ... 1. "환경"이란 자연환경과 생활환경을 말한다. 2. "자연환경"이란 지하지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)를 말한다. 3. "생활환경"이란 대기, 물, 토양, 폐기물, 소음진동, 악취, 일조(日照), 인공조명, 화학물질 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 말한다 ...

그리고 ‘환경영향평가법’ 시행령 [별표 1]에 따르면, 악취는 환경영향평가의 대기환경분야 평가항목에 해당함

6) ‘국토기본법’ 제5조(환경친화적 국토관리) ... ③ 국가와 지방자치단체는 ... 자연생태계를 통합적으로 관리·보전하고

- 무엇보다도 오염물질 배출(위험) 시설 입자가동 등으로 인한 환경오염·훼손의 피해 또는 그 위험으로부터 벗어나 건강하고 쾌적한 생활공간의 자연환경을 평등하게 향유하며 살아가는 것은 인간의 건강과 생명에 직결되므로(이상헌 외 2017 : p. 7), 국토에 대한 권리의 완전한 실현을 위해 우선적으로 보장해야 함⁷⁾

④ 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 삶을 살아가는 기반인 국토공간의 사용에 관한 의사결정에 주도적으로 참여하고, 국토공간에 관한 정보에 용이하게 접근

- 생활기반인 국토공간의 사용에 영향을 줄 공간계획 수립·승인 또는 개발사업 대상지 지정 및 해당 사업 승인 등에 관한 법적 절차가 개시되기 이전부터 권리주체로서 국민(또는 주민)이 의사결정에 참여하는 것을 국토에 대한 권리의 세부 구성 요소에 포함시켜야 함
- 그와 관련하여, 국민이 국토공간에 관한 정보에 용이하게 접근할 권리도 국토에 대한 권리의 세부 구성 요소, 즉 내용적 범위에 포함시켜야 함
- 무엇보다도 국토공간의 사용에 관한 의사결정에 주도적으로 참여할 권리, 그리고 국토공간에 관한 정보에 접근할 권리는 환경정의의 실현에 기초가 되므로 환경오염·훼손에 따른 피해 또는 그 위험으로부터 벗어나 건강하고 쾌적한 생활공간의 자연환경을 평등하게 향유할 권리 보장에 기여할 것임
 - 환경정의는 환경적 혜택과 부담의 지역 간, 계층 간, 세대 간, 생물종 간의 공평하고 평등한 배분을 지향하는데, 이해당사자, 특히 환경적 부담을 지게 되는 주체에게 배분에 관한 의사결정에 참여할 권리, 이를 위한 관련 정보에 접근할 권리, 피해 구제를 공정하게 받을 권리 등을 보장함으로써(환경정의의 ‘절차적’ 측면) 환경적 혜택과 부담의 배분 결과에 있어 평등(환경정의의 ‘분배적’ 측면)을 달성하고자 함 (김홍철 2015 : pp. 368-369)

훼손된 자연생태계를 복원하기 위한 종합적인 시책을 추진함으로써 인간이 자연과 더불어 살 수 있는 쾌적한 국토 환경을 조성하여야 한다 ... ‘환경정책기본법’ 제2조(기본이념) ① 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경 간의 조화와 균형의 유지는 ... 국가, 지방자치단체, 사업자 및 국민은 ... 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며 ...

7) 포르투갈 헌법 제66조는 “모든 국민은 건강에 유익하면서 생태학적으로 균형을 이룬 생활환경에서 생활할 권리가 있으며 그러한 권리를 옹호해야 할 의무가 있다”고 명시함(장경석 2018 : p.76)

- 예를 들어, 환경오염물질 배출원 또는 배출위험시설에 의한 환경오염·훼손의 피해(건강상의 또는 재산상의 피해) 그리고 그 위험에 관한 심리적 스트레스를 줄이고 예방하는 시책(입지규제 등)에 관한 의사결정에 참여할 권리를 모든 국민에게 보장해야 하며, 이를 위해 환경오염물질 배출원 또는 배출위험시설과 그것이 미칠 영향에 관한 정보에 접근할 권리도 모든 국민에게 보장해야 함⁸⁾
- 그리고 대기·수질·토양 오염물질, 소음·진동, 악취 등의 배출원이 환경오염물질 배출원에 해당된다고 볼 수 있고, 폐수종말분뇨처리시설, 폐기물처리시설, 쓰레기 매립지, 전염병 감염 가축 매몰지 등을 환경오염물질 배출위험 시설로 볼 수 있음

3) 국가의 국토에 대한 권리보장 의무

□ 국토에 대한 권리를 ‘국토기본법’ 등에 명시하여 헌법의 기본권을 보장하기 위한 수단, 즉 법률상의 권리로 제도화시키면, 해당 법률을 통해 국가에 권리보장 의무를 부과해야 함

- 이는 헌법의 기본권 또는 그것을 보장하기 위한 법률적 권리가 마련되면, 해당 권리를 보장한다는 틀 내에서 국가가 권력을 행사해야 하기 때문임
- 다시 말해, 국가의 국토공간 계획 및 정책의 수립·집행 등 권력 행사는 헌법의 기본권을 실현하는 법률상의 권리인 국토에 대한 권리의 보장에 구속받게 될 것임
- 이러한 맥락에서, 예를 들어 ‘모든 국민이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 삶을 영위하기 위해 사용할 수 있는 국토공간을 국가가 조성하고 유지·관리해야 한다’는 권리 보장 의무 조항을 법률에 명시할 수 있음

□ 현행 ‘국토기본법’에서 명시하는 국토관리의 기본이념을 국가의 국토에 대한 권리보장 의무로 변경하는 방안을 강구할 만함

- 이는 국토관리의 기본이념(‘부록 1’ 참조), 즉 ‘국토의 균형 있는 발전’, ‘경쟁력 있는 국토 여건의 조성’, ‘환경친화적 국토관리’는 국가(또는 지자체)가 수립·

8) 이와 관련하여 노르웨이 헌법 제110b조의 “모든 사람은 건강에 유익한 환경에 대한 권리와 생산성과 다양성이 유지되는 자연환경에 대한 권리를 갖는다 … 위 권리의 보호를 위하여 국민은 자연환경의 상태 및 자연환경에 대하여 계획·실행되는 침해의 영향에 대한 정보의 접근권이 있다”는 내용(장경석 2018 : p.74)을 참고해볼 만함

집행하는 국토공간에 대한 계획 및 정책의 지향점이기 때문임

- 의원 발의를 통해 2019년 현재 국회에서 검토하고 있는 복수의 ‘국토기본법’ 개정안에서 다음과 같이 국가가 수립하여 시행하는 국토 계획 및 정책이 지향하는 국토관리 기본이념의 내용을 보완하고자 한다는 점도 고려해야 함
 - ㉔ “국민의 삶의 질을 개선하기 위해 국민 모두가 생활에 필요한 적정한 수준의 서비스를 제공받을 수 있는 국토 여건 조성” 그리고 “관련 정책 수립·집행 시 기반 시설 설치 등에 필요한 기준 확정”을 국토관리 기본이념에 추가하고자 하며(국토기본법 일부 개정 법률안, 강훈식 의원 대표 발의 2019년 2월 13일), ㉕ “재난재해 등에 대한 회복력 제고”도 해당 이념에 반영하고자 함(국토기본법 일부 개정 법률안, 황희 의원 대표 발의 2018년 12월 7일)
- 그리고 2019년 1월 ‘환경정책기본법’ 개정에 따른 후속 조치로서 2019년 8월 ‘국토기본법’ 개정을 통해, 환경친화적 국토관리라는 국토관리 기본이념에 ‘환경정의’에 관한 내용이 추가되었음을 감안할 필요도 있음⁹⁾

□ 이상의 내용을 종합하여, ‘국토기본법’에 국토에 대한 권리 및 국가의 권리보장 의무에 관한 조항을 다음과 같이 신설하는 방안도 검토해볼 수 있음

[예시] ‘국토기본법’에 국토에 대한 권리 및 국가의 권리보장 의무에 관한 조항을 신설

‘국토기본법’ ◇◇조(국토에 대한 권리와 국가의 의무) ① 모든 국민은 누구든 어디에 있던 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 생활을 영위하기 위해 최소한 필요하다고 사회적으로 인정되는 사항을 충족할 수 있게 국토공간을 사용할 권리를 가진다.

② 모든 국민은 생활의 기반인 국토공간의 사용에 관한 의사결정에 주도적으로 참여할 권리를 가진다. 그리고 모든 국민은 국토공간에 대한 정보에 용이하게 접근할 권리를 가진다.

9) ‘국토기본법’ 제5조(환경친화적 국토관리) ① 국가와 지방자치단체는 국토에 관한 계획 또는 사업을 수립·집행할 때에는 ‘환경정책기본법’에 따른 환경보전계획의 내용을 고려하여 자연환경과 생활환경에 미치는 영향을 사전에 검토함으로써 환경에 미치는 부정적인 영향을 최소화하고 환경정정이 실현될 수 있도록 하여야 한다 …

③ 제1항과 제2항에 따른 국토에 대한 권리는 다음 각 호를 포괄한다.

1. 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 생활을 영위하기 위해 최소한 필요하다고 사회적으로 인정되는 사항을 충족시키는 활동(이하, 최소필요활동)이 이루어지는 공간으로 편리하고 안전하게 이동하거나 접근할 권리
2. 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 생활을 영위하기 위해, 쾌적하고 안전한 주거 공간에서 안정적으로 거주하거나, 또는 그 이외 생계, 구매, 업무, 진료, 교육, 친교, 오락, 여가 등 최소필요활동이 이루어지는 공간에서 안정적으로 활동을 영위할 권리
3. 인간과 자연 간의 조화와 균형이라는 원칙 하에서, 환경 오염 및 훼손에 따른 피해 또는 그 위험으로부터 보호받는 건강하고 쾌적한 생활공간의 자연환경을 평등하게 향유하며 생활할 권리 …

④ 국가는 제1항과 제2항에 따른 국토에 대한 권리와 제3항에 따른 세부적 내용을 보장하기 위해, 제2조부터 제5조까지의 규정에 따른 국토관리의 기본이념을 실현하며, 국토공간을 조성, 유지, 관리하는 계획 및 정책을 수립하고 집행해야 한다.

자료: 저자 작성

3. 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 법적 정의

- 국토에 대한 권리가 법제화될 경우, 해당 권리의 보장이 필요한 지역을 법적으로 정의함으로써, 그러한 지역을 대상으로 국토에 대한 권리보장의 틀 내에서 생활여건 개선 시책을 지속적으로 추진하고 발전시킬 수 있는 출발점을 마련함
- 다시 말해 국토에 대한 권리 보장 필요 지역은 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 최소필요사항을 충족하는 국토공간 사용(거주, 이동, 자연환경 향유 등)이 곤란하고 그에 따라 취약해진 생활여건을 개선해야 하는 지역으로 정의 가능함
 - 주거환경 취약으로 쾌적하고 안전하며 안정적인 거주가 어려운 지역, 수익성 문제로 인해 대중교통 운행으로부터 소외되어 이동에 있어 부당하게 불편을 겪는 지역,

오염물질 배출원 또는 배출위험시설의 과도한 집중 때문에 건강하고 쾌적한 생활 공간의 자연환경을 평등하게 누리며 살아가기 힘든 지역 등이 해당됨¹⁰⁾

- ‘국토기본법’ 등에서 주거, 대중교통, 환경 등 분야별 국토에 대한 권리 보장 필요 지역을 종합하고 체계화할 수 있는 법적 정의를 마련함으로써, 해당 지역의 국토에 대한 권리 보장을 위해 국가가 생활여건 개선시책(또는 조사)을 지속적으로 기획·시행·정비할 수 있는 근거를 확보함
- 국토관리의 기본이념 중 국토의 균형있는 발전을 명시하는 ‘국토기본법’ 제3조에서 “생활 여건이 현저히 뒤떨어진 지역이 발전할 수 있는 기반 구축”이라는 내용을 담고 있으므로 국토에 대한 권리 보장을 위해 생활여건 개선시책이 필요한 지역에 대한 정의를 ‘국토기본법’에 명시하기는 어렵지 않음

□ 국토에 대한 권리 보장이 필요한 지역의 법적 정의를 ‘국토기본법’ 및 시행령에 추가하면 다음과 같이 예시 가능함

[예시] 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 법적 정의를 ‘국토기본법’ 및 시행령에 추가

‘국토기본법’ 제3조(국토의 균형 있는 발전) … ② 국가와 지방자치단체는 수도권과 비수도권(非首都圈), 도시와 농촌·산촌·어촌, 대도시와 중소도시 간의 균형 있는 발전을 이룩하고, 제◇◇조 제1항부터 제3항까지의 규정에 따르는 국토에 대한 권리가 미흡하게 보장되어 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 생활을 영위할 수 있게 국토공간을 사용하기가 어려운, 대통령령으로 정하는 생활여건이 현저히 뒤떨어지는 지역이 발전할 수 있는 기반을 구축하여야 한다.

‘국토기본법’ 시행령 제△△조(생활여건이 현저히 뒤떨어지는 지역의 정의) 법 제3조의 국토에 대한 권리 보장이 필요한 생활여건이 현저히 뒤떨어지는 지역은

10) 자연적 특성으로 인해 유해물질 배출 위험이 높지만 그에 대한 예방대책이 마련되지 않아 건강하고 쾌적한 자연 환경을 향유하며 생활하기 어려운 지역도 국토에 대한 권리 보장이 필요한 지역에 포함시킬 수 있음. 예를 들어 지질대 특성상 석면, 라돈, 우라늄 등 발암물질 노출 및 배출의 위험이 높지만 그에 대한 사전방지 대책 없이 토지이용이 이루어져 유해물질 배출과 그에 따른 건강상의 피해가 발생하는 지역을 국토에 대한 권리 보장 필요 지역이라고 간주할 수 있음(2019년 8월 9일 충남연구원 명형남 책임연구원의 자문회의 내용 ; ‘부록 2’ 참조)

다음 각 호에 해당되는 지역이다.

1. ‘주거기본법’ 제17조 규정에 따른 최저주거기준에 미달하는 가구가 밀집한 지역, 또는 주거환경 취약으로 쾌적하고 안전하며 안정적인 주거생활을 영위하기 어렵다고 인정되는 지역

2. ‘대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률’ 제16조에 따라 실시하는 대중교통 현황조사에서 대중교통 운행이 부족하다고 인정되는 지역, 또는 편리하고 안전하게 이동하기 위해 대중교통을 이용함에 있어 부당하게 불편을 겪는다고 인정되는 지역

3. ‘환경정책기본법’ 제12조의 규정에 따른 환경기준에 미달하는 지역, 또는 오염물질을 배출하거나 그 위험이 있는 시설의 입지 및 가동으로 환경 오염 및 훼손에 따른 피해를 입거나 그 위험에 노출됨에 따라 건강하고 쾌적한 생활공간의 자연환경을 평등하게 향유하며 생활하기 어렵다고 인정되는 지역 …

자료: 밑줄 친 내용은 저자가 작성 ; 나머지는 ‘국토기본법’ 조항을 인용

□ 상기의 법적 정의에 해당되는, 국토에 대한 권리의 보장을 위해 생활여건 개선시책이 필요한 지역을 사례지역을 통해 살펴보면 다음과 같음

① 예산군 대솔면 ‘시산리’ 및 ‘곶곡리’ 일대 → 환경오염훼손에 따른 피해 또는 그 위험으로 인해 건강하고 쾌적한 생활공간의 자연환경을 평등하게 향유하며 생활하기 어려운 지역¹¹⁾

- 예산군 대솔면, 특히 대솔면 내 시산리 및 곶곡리 일대는 주민들이 건강하고 쾌적한 생활공간의 자연환경을 평등하게 향유하며 살아가기 어렵고 오히려 환경적 부담을 져야 하므로 국토에 대한 권리 보장이 필요한 지역이라고 볼 수 있음
- 특히 오염배출원의 입지로 인해, 그리고 허가를 받아 입지할 예정인 오염배출위험 시설로 인해, 주민들이 오염에 노출되거나, 그 위험에 대해 심리적 불안을 겪고 있음

11) 예산군에서 진행한 2019년 8월 30일 자문회의 및 현지조사 결과를 토대로 정리하였으며, 추가 사항은 ‘부록 2’에 정리되어 있음

그림 3-4 | 예산군 대술면 시산리 및 결곡리 일대 환경오염물질 배출(위험)시설 현황



폐기물 매립시설 입지 예정지 및 그 주변 현황



채석단지



폐유저장시설 입지 후보지 및 주민반대 현수막

자료 : 상단부 도면은 대전지방방법원 제2행정부 판결문(2014년 12월 4일) p.11 ; 하단부 좌측은 2019년 8월 30일 촬영 ; 하단부 우측은 충남연구원 명형남 책임연구원 촬영 사진(2019년 8월 30일 촬영)을 동의하에 활용

- 시산리 일대에서는 2005년 이후 토석채취장 운영에 따른 석산개발로 인해 소음·진동, 분진 등의 환경오염이 발생해왔으며, 그에 따라 2019년의 해당 토석채취장 부지 확장에 의한 채석단지(41.7만㎡ ; 기허가지지 25.2만㎡ 포함) 지정¹²⁾도 환경오염 예방

등에 관한 22개 조건 충족을 전제로 이루어졌지만 해당 조건의 충족 여부에 대한 모니터링이 적절히 이루어지지 않고 있어 주민들의 불안감이 커지고 있음

- 궤곡리 일대에는 2016년의 대법원 최종 판결을 거쳐 예산군 밖 사업장에서 배출되는 일반폐기물을 매립하는 시설(조성 면적 9.3만㎡ ; 매립 면적 4.9만㎡)이 입지할 예정인데,¹³⁾ 예산군 밖의 사업장에서 발생한 폐기물까지 매립하는 공공적 성격의 시설임에도 불구하고 정부, 충청남도, 예산군이 직접 운영하지 않고 민간업체가 해당 시설을 운영할 예정이므로, 주민들은 민간업체가 해당 시설을 설치하여 운영하다 도산하거나 또는 매립용량 초과로 철수할 경우 시설 유지·관리 부실에 따른 오염물질 배출의 위험에 불안해하며 해당 시설 설치에 강력히 반대하고 있음
- 상기의 환경오염물질 배출원 또는 배출위험시설 외에도 예산군 대술면 시산리와 궤곡리 일대에는 연탄공장, 폐비닐재활용시설이 이미 입지해 있고, 최근에는 폐유 저장시설 입지도 추진되고 있어 그에 대한 주민들의 반대가 커지고 있음

② 홍성군 홍성읍 '다운지구' 그리고 보령시 명천동 '수청지구' → 주거환경 취약으로 쾌적하고 안전한 주거공간에서 안정적으로 거주하기 어려운 지역¹⁴⁾

- 새뜰마을사업 집행 예정지인, '홍성군 다운지구'와 '보령시 수청지구'는 안전하고 쾌적한 주거에서 안정적으로 거주하기가 어려운 지역으로서 국토에 대한 권리 보장이 필요한 지역이라 할 수 있음
- 홍성군과 충남개발공사 조사결과에 따르면, 다운지구(홍성읍 문화로 90번길 일대 2만 4000여㎡ ; 151명 거주)는 다음과 같은 주거환경 취약성을 가짐 (홍성군·충남개발공사 2018)
 - 지구 내 총 61호 주택 중 공폐가가 4호이고 무허가 주택이 12호이며, 건축된 지 30년 이상 경과된 주택은 54호(88.5%)에 달하고, 슬레이트 지붕개량, 벽체의 균열·누수 단열 정비, 재래식 화장실 정비, 붕괴위험 담장 수리 대상 주택이 각각 7호, 32호, 9호, 31호임

12) '산지관리법' 제29조 규정에 근거하여 2019년 2월 중앙산지관리위원회 심의를 거쳐 채석단지로 조건부 지정됨

13) '환경영향평가법' 시행령 별표 3을 보면, '폐기물관리법' 제2조 제8호 및 동법 시행령 별표 3에 따른 폐기물 매립시설을 설치할 경우 시설의 조성면적이 30만㎡ 이상이거나 매립용적이 330만㎡ 이상이면 환경영향평가 대상이 됨. 그리고 지정폐기물 매립시설 설치는 조성면적이 5만㎡ 이상이거나 매립용적이 25만㎡ 이상이면 환경영향평가 대상이 됨

14) 2019년 8월 30일에 토주주택연구원 임정민 수석연구원과 공동으로 현지조사를 진행함

- 그리고 지구 내 주택 61호 모두가 폭 4m미만인 도로에 접해 있어 점도불량 상태임

그림 3-5 | 홍성군 홍성읍 다운지구 현황



새마을사업 대상지



점도 불량



공폐가



수리 필요 담장



자료: 상단부 좌측 도면은 홍성군충남개발공사(2018 : p.3) ; 나머지는 2019년 8월 30일 촬영

- 또한 하수도 설치 미비로 인해 오수와 우수가 합류됨에 따라 하절기 악취 발생 등 환경보건상의 문제가 발생하며, 도시가스관도 설치되지 않아 생활에 불편이 있음

그림 3-6 | 보령시 명천동 수청지구 현황



새마을사업 대상지



접도불량



공폐가

자료: 상단부 도면은 보령시(2018 : p.3) ; 나머지는 2019년 8월 30일 촬영

- 그리고 보령시 조사결과, 수청지구(보령시 명천동 명천6통 일대 4만 400여㎡ ; 225명 거주)도 다음과 같은 주거환경 취약성을 가짐(보령시 2018)
 - 하수도 노후화, 비교적 낮은 하수도 보급률(43.5%), 그리고 오수와 우수의 합류로 인해 악취 등의 문제가 발생하고 있으며, 현재까지 도시가스관도 설치되지 않아 주거생활에 불편이 발생함
 - 지구 내 총 117호 주택 중 접도 불량 주택, 건축된 지 30년 이상 경과된 주택, 공폐가, 무허가주택 각각의 비율이 82.4%, 84.6%, 11%, 13.2%에 달함

③ 의성군 안계면 ‘봉양2리’, ‘안정2리’, ‘시안2리’ 내 마을 → 대중교통 운행 부족으로 편리하고 안전하게 이동하기 위해 대중교통을 이용함에 있어 불편을 겪는 지역¹⁵⁾

- 봉양2리, 안정2리, 시안2리 내 마을은 버스승강장으로부터 500m 이상 떨어져 있고 도로 폭이 좁아 마을 안으로 버스가 들어오지도 않음에 따라 편리하고 안전하게 이동하기 위해 대중교통을 이용함에 있어 교통약자 등 주민이 불편을 겪고 있으므로 국토에 대한 권리 보장이 필요한 지역임
- 의성군은 상기의 마을을 포함하여 대중교통 소외 마을을 대상으로 수요응답형 택시인 ‘행복택시’의 운영을 공적 재원을 투입하여 지원하는데, 마을 주민이 봉양2리, 안정2리, 시안2리 각각의 마을회관에서 안계면 소재지 내 1개소까지 편도 또는 왕복으로 수요응답형 택시를 이용할 수 있으며, 그로 인해 택시기사가 입게 되는 손실은 의성군이 보상함
 - 수요응답형 택시서비스 이용 시 이용자는 1인당 1300원을 요금으로 지불하면 되는데, 발생하는 실제 택시요금과의 차액에 대해서는, 해당 택시기사의 지급 청구를 통해, 의성군에서 보조함
 - 그런데 의성군은 특정 마을에의 행복택시 이용 편중을 사전에 방지하기 위해 상기의 안계면 내 마을에 대해 마을별로 행복택시 이용횟수를 월간 왕복 10회로 제한함

15) 2019년 9월 6일에 의성군 안계면을 대상으로 자문회의 및 현지조사를 진행하였고, 추가 사항은 ‘부록 2’에 정리되어 있음

- 행복택시 운행의 주요 목적지 중 하나인 안계면 소재지의 경우, 면사무소로부터 도보 가능 거리에 전통시장(5일장), 안계버스정류장(군내버스 및 시외버스 승하차 지점) 등이 입지해 있음

그림 3-7 | 의성군 안계면 행복택시 운행마을 승하차 지점 및 마을 내 연결도로



봉양2리 마을회관



봉양2리 마을회관과의 마을 내 연결도로



시안2리 마을회관



시안2리 마을회관과의 마을 내 연결도로



안정2리 마을회관 및 마을 내 연결도로

자료: 2019년 9월 6일 촬영

- 의성군과 안계면은 모두 2000~2018년에 연평균 2% 내외로 주민등록인구가 감소하였고, 65세 이상 비율이 모두 10%대에서 30%대로 상승하였으며, 65세 이상 인구도 모두 증가함
- 이러한 제반 상황에서는 편리하고 안전한 이동을 위해 대중교통에 의존하게 되는 교통약자가 증가할 가능성이 커지는 반면에, 수익성 악화로 역내 노선버스 운행이 감축될 위험도 커짐

표 3-1 | 주민등록인구 및 65세 이상 비율: 의성군과 안계면

	주민등록인구			65세 이상 인구 및 비율	
	2000년	2018년	연평균 변화율	2000년	2018년
의성군	76,327인	52,944인	-2.01%	15,017인 19.67%	20,570인 38.85%
안계면	6,450인	4,552인	-1.92%	1,040인 16.12%	1,578인 34.67%

자료: 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 주민등록인구 통계를 가공(2019년 9월 11일 검색하여 구득)



4

CHAPTER

국토에 대한 권리의 보장을 위한 생활여건 개선시책 발전방향

1. 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 생활여건 개선시책
발전방향 | 61
2. 국토에 대한 권리 보장과 생활여건 개선시책 간 제도적
연결고리 강화 | 87

국토에 대한 권리의 보장을 위한 생활여건 개선시책 발전방향

- 국토에 대한 권리가 헌법의 기본권을 구체화보장하기 위한 법률적 권리로서 실정화된다면, 국가는 국토에 대한 권리 보장이라는 틀에 맞춰, 국토공간 계획 및 정책을 수립 시행해야 하고 관련 제도적 여건도 조성해야 함
- 특히 국토에 대한 권리 보장이 필요한 지역을 법적으로 정의하면, 해당 지역의 권리 보장을 위한 최소한의 조치로서 국토 계획 및 정책의 실천수단인 생활여건 개선시책을 지속적으로 기획시행정비해야 함(그림 4-1] 참조)

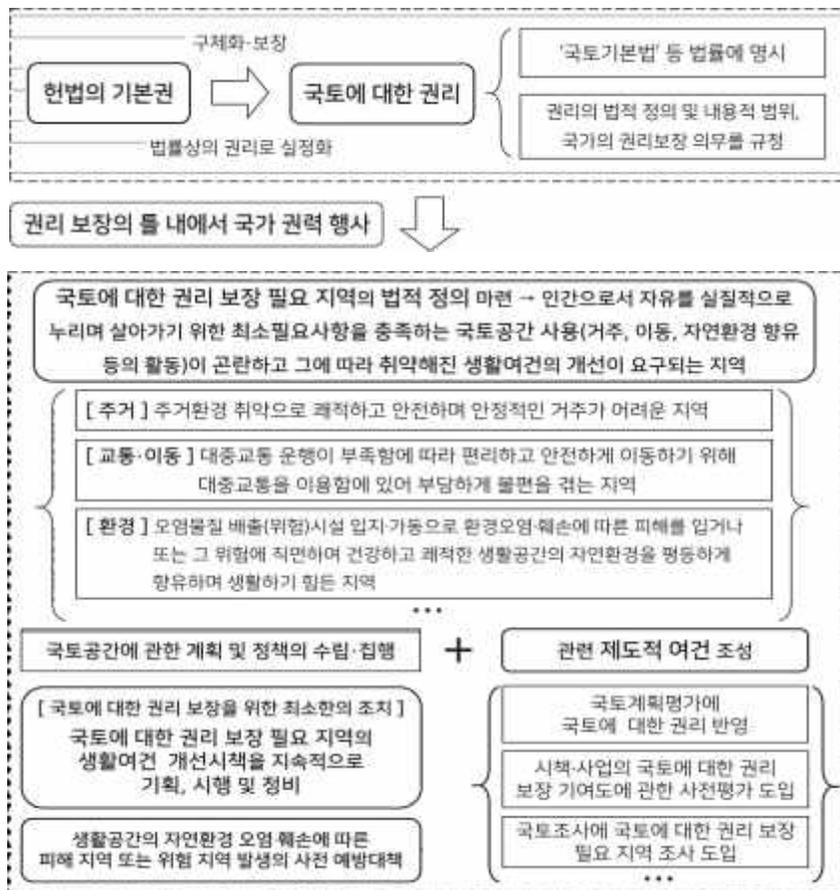
1. 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 생활여건 개선시책 발전방향

- 제3장에서 국토에 대한 권리 보장 필요 지역을 ① 생활공간의 자연환경 오염·훼손 피해 및 위험 지역, ② 주거취약지역, ③ 대중교통 취약사각지역으로 예시하였으므로, 예시된 지역 유형별 국토에 대한 권리 보장을 위한 생활여건 개선시책 발전방향에 초점을 맞춰 논의함
 - 전술한 대로, 국토에 대한 권리 보장 필요 지역은 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 최소필요사항을 충족하는 국토공간 사용(거주, 이동, 자연 환경 향유 등)이 곤란하고 그에 따라 취약해진 생활여건을 개선해야 하는 지역임
- 먼저 주민들이 오염물질 배출(위험)시설 입지 및 가동 등에 따른 생활공간 내 자연환경 오염·훼손으로 건강·재산상의 피해를 입거나 또는 오염물질 배출위험으로 심리적 불안에 시달리게 되는 지역 발생에 대한 사전 예방대책을 논의함

□ 다음으로, 주거취약지역과 대중교통 취약사각지역의 국토에 대한 권리 보장을 위한 생활여건 개선시책이 될 수 있는 ‘새뜰마을사업’ 그리고 ‘도시형·농촌형 교통모델사업’의 이슈 및 발전방향을 논의함

- 새뜰마을사업은 도시와 농어촌의 주거취약지역 내 기초 생활 기반시설 및 노후·불량 주택을 정비하는 시책이며, 도시형·농촌형 교통모델사업은 대중교통 취약 사각지역 주민들을 위한 대중교통서비스 공급 지원 시책임

그림 4-1 | 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 생활여건 개선시책 발전방향



자료: 저자 작성

1) 환경오염·훼손 피해 및 위험 지역 발생의 사전 예방대책

□ 주민들이 오염물질 배출(위험)시설 입지 및 가동에 따른 생활공간 내 자연환경 오염·훼손으로 건강·재산상의 피해를 입거나 또는 오염물질 배출위험으로 심리적 불안을 받게 되는 지역의 개선시책은 사실상 사후적 조치에 해당됨

- 사후적 조치로는 주민 피해 보상·배상 또는 피해 주민 이주 지원, 추가 피해를 방지하기 위한 오염물질 배출 저감시설 설치 또는 오염물질 배출시설의 이전 및 집단화(특히 유해물질 배출 개별입지 공장 등), 피해지역 모니터링 등을 들 수 있음

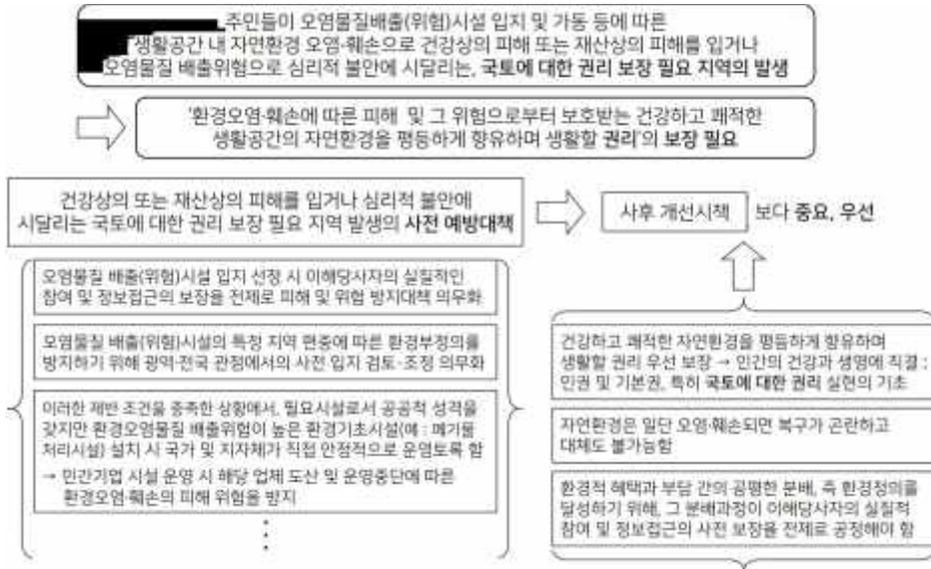
□ 그러나 이러한 사후 개선시책보다는 생활공간의 자연환경 오염·훼손에 따른 피해를 입거나 그 위험에 시달려 국토에 대한 권리 보장이 필요하게 되는 지역이 발생하는 것을 사전에 예방하는 대책이 중요하며, 우선적으로 마련해야 함

- 즉 환경오염·훼손에 따른 피해 및 그 위험으로부터 보호받는 건강하고 쾌적한 생활공간의 자연환경을 평등하게 향유하며 생활할 권리가 우선 보장되어야 하는데, 이는 해당 권리의 보장이 인간의 건강과 생명에 직결되기 때문이며(이상헌 외 2017 : p. 7), 따라서 인권 및 기본권에 근거를 두고 있는 국토에 대한 권리의 완전한 실현의 근간도 되기 때문임
- 또한 자연환경은 일단 오염되거나 훼손되면 복구가 용이하지 않고 대체도 불가능함
- 환경적 혜택(편익)과 부담(비용)의 공평하고 평등한 분배, 즉 환경정의의 달성하기 위해서는, 이해당사자의 실질적인 의사결정 참여와 관련 정보접근을 사전에 보장함을 전제로 그 분배 과정을 공정하게 진행해야 함(김홍철 2015 : p. 369)

□ 이러한 제반 맥락에서 오염물질 배출(위험)시설 입지 및 가동에 따른 자연환경 오염·훼손으로 건강·재산상의 피해를 입게 되거나 오염물질 배출위험으로 심리적 불안에 시달리게 되어 국토에 대한 권리 보장 필요 지역이 발생하는 문제의 사전 예방대책을 다음과 같이 제시함¹⁶⁾

16) 2019년 8월 30일 예산군 대술면 시산리 및 꺾곡리 일대에서 진행된 자문회의 및 현지조사 결과에 기초하여 제시함. 조사결과에 대한 보다 구체적인 내용은 '제3장 제3절'과 '부록 2'에 정리되어 있음

그림 4-2 | 생활공간의 자연환경 오염·훼손 피해 및 위험 지역 발생 사전 예방대책 : 예시



자료: 저자 작성

- 환경오염물질 배출(위험)시설 입지 선정 시, 이해당사자의 실질적인 의사결정 참여 및 관련 정보접근의 보장을 전제로 하여 건강 또는 재산상의 피해, 그리고 심리적 불안 등의 발생 방지 대책을 사전에 마련하도록 의무화시킬 필요가 있음
 - 예산군 대술면 골곡리 일대에 입지 예정인 폐기물 매립시설 관련 근거 법률인 ‘폐기물 관리법’ 제25조를 보면, 폐기물 처리 사업계획서 적합여부에 대한 환경부 장관 또는 시도지사의 검토 사항에 “사람의 건강이나 주변 환경에 영향을 미치는지 여부”는 포함되어 있으나 이해당사자인 시설 주변 주민의 참여 여부는 없음(‘부록 1’ 참조)
 - 그리고 시산리 일대에 지정된 채석단지 관련 ‘산지관리법’ 시행령 제39조에서 명시하는 채석단지 지정기준에는 수질오염분진·진동소음 등으로 “지역주민의 생활환경을 크게 해치지 아니할 것”, ‘환경영향평가법’ 평가 대상인 경우 해당 평가를 받아야 할 것 등을 포괄하지만, 채석단지 주변 주민의 참여여부는 명시하지 않음(‘부록 1’ 참조)
 - 이러한 제반 상황을 고려한다면, 환경오염물질 배출(위험)시설 입지 결정을 위한 법적 절차의 일부로서 환경영향평가를 진행할 경우에는 최소한 평가 항목 및 범위 선정에 주변 주민의 참여를 의무화시키는 규정을 ‘환경영향평가법’에 마련해야 함¹⁷⁾

- 환경오염물질 배출(위험)시설의 특정 지역 편중에 따른 환경적 혜택과 부담 배분의 불공평 또는 불평등, 즉 환경부정의 방지하기 위해 광역·전국적 관점에서 오염물질 배출(위험)시설의 사전 입지 검토 및 조정을 의무화해야 할 것임
 - 예산군 대술면 시산리와 곁곡리 사례에서 볼 수 있듯이 교통접근성이 양호한 비도시지역에 환경오염물질 배출(위험)시설이 편중되는 현상이 나타나는데, 시군 등 기초지자체는 관할 구역 내 오염물질 배출(위험)시설 집중에 대응하여 관련 사업자의 시설 입지 등에 관한 사업계획서를 대상으로 부적합하다고 통보함으로써 지연시킬 수만 있을 뿐, 오염물질 배출(위험)시설의 집중을 억제하기는 힘들¹⁸⁾
 - 실제로 예산군 곁곡리 폐기물 매립시설의 경우, 사업자가 해당 시설 설치를 위한 토지 형질변경 허가를 2013년에 예산군에 신청하였고 예산군은 비오톱 1등급 및 2등급 토지의 형질변경을 허용하지 않는다는 당시의 ‘예산군 도시계획 조례’를 근거로 하여 불허하였지만, 이에 대해 사업자는 예산군의 불허 처분을 취소해달라는 행정소송을 제기하였고, 2016년에 대법원 최종 판결을 통해 승소함¹⁹⁾
- 전술한 의무화 조건이 충족되는 상황에서, 필요시설로서 공공적 성격을 갖지만 오염물질 배출위험이 높은 환경기초시설(예: 폐기물 처리장, 분뇨처리시설 등)을 설치할 경우, 민간 사업자가 운영하게 하기 보다는 국가 및 지자체가 직접 안정적으로 운영하도록 함
 - 해당 시설을 국가 및 지자체가 직접 운영할 경우, 시설 운영에 대해 국민들 또는 주민들이 보다 용이하게 감시하고 견제할 수 있으며, 그리고 민간기업 운영 시 해당 업체 도산 및 운영중단에 따른 환경오염·훼손의 피해 위험을 사전에 방지할 수 있음

17) 2019년 10월 31일 한신대학교 이상헌 교수와의 자문회의 내용을 토대로 정리함. 회의에서 논의된 보다 구체적인 내용은 ‘부록 2’에 제시되어 있음. 그리고 ‘환경영향평가법’을 보면, 제25조에서 환경영향평가 항목 및 범위에 대해서가 아니라 환경영향평가서 초안에 대해서만 주민의견 수렴(공람, 설명회·공청회 개최 등)을 규정하고 있으며, 해당 법률에는 소규모 환경영향평가에 관한 주민의견 수렴을 규정하는 조항은 없음

18) 2019년 8월 30일 예산군 대술면 시산리 및 곁곡리 일대에서 진행한 자문회의 및 현지조사 결과에 기초함(‘부록 2’ 참조)

19) 2019년 8월 30일 예산군 대술면 시산리 및 곁곡리 일대에서 진행한 자문회의 및 현지조사 결과에 기초함(‘부록 2’ 참조)

2) 새뜰마을사업과 도시형·농촌형 교통모델사업의 개요 및 현황

(1) 새뜰마을사업

□ 도시와 농어촌의 주거취약지역, 특히 사업성이 낮아 재개발 등 전면철거사업이 곤란한 지역을 대상으로 ① 기초 생활 인프라 설치개보수, ② 노후 불량주택 수리, ③ 주민 공동체 지원 및 휴먼케어를 추진하여 생활여건을 개선하는 사업임(임정민 외 2016 ; 국가균형발전위원회 2018 ; 국토교통부·국가균형발전위원회·한국토지주택공사 2018)

- 도시 새뜰마을사업은 동·읍 소재 주거취약지역을, 그리고 농어촌 새뜰마을 사업은 읍·면 소재 주거취약지역을 대상으로 시행함
- 기초 생활 인프라 설치개보수는 소방도로, 도시가스관, 상하수도, 옹벽, 난간 등을 대상으로 실시함
- 노후 불량주택 수리는 빈집 철거, 슬레이트 지붕 개량, 집수리(창호·벽체단열, 도시가스인입 등), 위험주택 보강, 그리고 환경부의 ‘슬레이트 처리사업’ 예산 지원을 받는 슬레이트 지붕 철거도 포함함
 - 기초생활수급자 및 차상위계층 거주 주택을 대상으로 하는 슬레이트 지붕 개량, 창호·벽체단열 및 도시가스인입 등의 집수리, 위험주택 보강에 대해서는 자부담 의무 없이 국비 및 지방비만 투입되는데, 자가 주택은 800만원, 임대 주택은 400 만원을 보조 받음
 - 나머지 주택의 경우, 집수리 또는 위험주택 보강의 소요비용에 대한 자부담 비중이 50%이고, 슬레이트 지붕 개량 소요비용에 대한 자부담 비중은 30%(건축된 지 20년 이상 경과 주택) 또는 50%(건축된 지 20년 미만의 위생여건 개선 필요 주택)임
- 주민공동체 지원 및 휴먼케어는 주민복지, 일자리, 커뮤니티시설 관리·운영, 역량강화 등으로 구성됨

□ 새뜰마을사업은 2015년부터 시행해오고 있으며, 지자체 공모 신청을 통해 사업지구를 선정하는데, 시·군·구별로 2개소 이내로 신청 가능함(임정민 외 2016 ; 국가균형발전위원회 2018 ; 국토교통부·국가균형발전위원회·한국토지주택공사 2018)

- 2015~2019년에 총 304개소(도시 98개소, 농어촌 206개소)를 선정하여 사업을 진행해오고 있음(지역발전위원회 2017 ; 국가균형발전위원회 2019)

표 4-1 | 새마을사업 지구 선정

	선정된 사업지구 수		
	농어촌	도시	계
2015년	72	30	102
2016년	35	16	51
2017년	44	22	66
2019년	55	30	85
2015~2019년	206	98	304

주: 2018년에는 사업대상지를 선정하지 않음

자료: 지역발전위원회(2017)와 국가균형발전위원회(2019)의 내용을 정리

□ 사업시행주체는 시장·군수·구청장이지만 주민이 마스터플랜·사업계획 수립 및 집행에 공동으로 참여한다는 특성을 가짐(임정민 외 2016 ; 국가균형발전위원회 2018 ; 국토교통부·국가균형발전위원회·한국토지주택공사 2018)

- 또한 NPO, 시민단체, 민간기업·공공기관의 사회공헌 활동과 협업을 통해 사업을 추진할 수도 있음

□ 사업지구로 선정되면, 3~4년 이내의 기간(도시의 경우 4년 이내, 농어촌의 경우 3년 이내)으로 최대 50억 원의 국비를 보조받음

- 국비에 지방비를 매칭하여 보조금이 사업지구별로 투입되는데, 보조금 중 국비와 지방비의 비율은 각각 70%와 30%임(임정민 외 2016 ; 국가균형발전위원회 2018 ; 국토교통부·국가균형발전위원회·한국토지주택공사 2018)
- 지방비 중 30%를 광역지자체인 도에서 충당해야 하며, 방재시설, 소방도로, 상하수도, 재래식 화장실, 공동생활시설 등의 설치·개량 등 생활위생 인프라 및 안전 관련 사업의 경우 국비보조 비율을 80%로 상향함

□ 사업예산 편성 및 관리는 국가균형발전위원회, 농림축산식품부, 국토교통부가 담당함

- 국가균형발전특별회계 지역자율계정의 ‘지역행복생활권 협력사업’ (농림축산식품부 소관) 내 ‘농어촌 주거취약지역 생활여건 개조’ 및 ‘도시 주거취약지역 생활여건 개조’ 사업예산을 활용함(임정민 외 2016 ; 국가균형발전위원회 2018 ; 국토교통부·국가균형발전위원회·한국토지주택공사 2018)
- 2019년 새뜰마을사업 예산 중 국비는 983억 원인데, 그 중 593억 원은 2017년 이전에 선정된 사업지구의 계속 사업비이고, 나머지 390억 원은 2019년에 선정된 사업지구의 신규 사업비임(국가균형발전위원회 2019)
- 새뜰마을사업은 국비보조에 대한 지방비 매칭이 이루어지는 사업이므로, 사업 기간 동안 국가가 매년 국비를 관할 지자체에 제공하고, 지자체는 매년 사업추진 및 예산집행에 관한 실적을 국가에 제출하며, 국가는 그에 대해 평가한 결과에 맞춰 차년도 국비보조 예산을 편성함(국가균형발전위원회 2018 ; 국토교통부·국가균형발전위원회·한국토지주택공사 2018)

(2) 도시형·농촌형 교통모델사업

□ 국가가 농어촌, 도농복합시 등에 소재하는 대중교통 소외지역 주민들의 교통이동권을 보장하기 위해 수요응답형 교통서비스로서 ‘공공형 택시’(예: 100원 택시 등), ‘공공형 버스’(소형버스 등) 운영을 지원하는 사업임(국토교통부·농림축산식품부 2019a)

- 도시형·농촌형 교통모델사업은 국가균형발전특별회계 지역자율계정 시·도자율 편성사업으로 집행되는데, 사업예산(국비와 지방비로 구성 ; 국비 보조비율 50%)은 차량(버스, 택시) 구입비 또는 운영비(탑승비 차액 보조 등)로 활용 되고, bus와 택시 각각에 3억 원과 5천만 원의 국비를 보조함(국토교통부·농림축산식품부 2019a)
- 농림축산식품부가 전국 82개의 군을 대상으로 ‘농촌형 교통모델사업’ 시행에 국비를 보조하고, 국토교통부가 전국 78개의 시를 대상으로 ‘도시형 교통모델 사업’이 시행될 수 있도록 국비를 보조함

- 2019년도 국비보조 예산으로 농림축산식품부가 287억 원, 국토교통부가 265억 원을 마련함(국토교통부·농림축산식품부 2019a)

□ 2018년에 78개의 시를 대상으로 국토교통부가 시행한 ‘공공형 택시 지원사업’이 2019년에는 버스를 지원 대상으로 추가하여 ‘도시형 교통모델사업’으로 발전됨(국토교통부·농림축산식품부 2019a)

□ 2014~2017년에 농림축산식품부가 지자체 공모를 통해 진행한 ‘농촌형 교통모델 발굴사업’이 2018년부터 전국 82개 군으로 대상 지역을 확대하여 ‘농촌형 교통모델 사업’으로 발전됨(농림축산식품부 2017 ; 국토교통부·농림축산식품부 2019a)

- 농림축산식품부는 2014~2017년에 대중교통이 운행되지 않는 농촌 마을을 중심으로 소형버스 또는 택시를 활용하여 대중교통 서비스를 공급하기 위해 농촌형 교통모델 발굴사업을 지자체 공모방식으로 진행해옴
- 해당 4년의 기간 동안 선정된 사업대상지는 총 30개 사군 소재 39개소였고, 국비 보조 규모는 매년 10억 원 정도였음(국토교통부·농림축산식품부 2019a)
- 2018년부터 농림축산식품부가 전국 82개 군으로 대상 지역을 확대하여 농촌형 교통모델사업을 시행해왔으며, 2018년에는 76개 군을 대상으로 41억 원의 국비를 보조함(국토교통부·농림축산식품부 2019a)
- 또한 농림축산식품부는 2018년부터 사업의 추진체계도 다음과 같이 변경함(농림축산식품부 2017 ; 국토교통부·농림축산식품부 2019a)
 - ㉠ 광역 사도가 사업대상 기초지자체를 선정하게 하였고, 선정된 기초지자체가 이용 요금을 역내 시내버스 요금(1200원 정도)에 준하는 수준으로 자율적으로 결정할 수 있게 하였으며, 보조금의 국비와 지방비 구성을 ‘국비 50%와 사군비 50%’에서 ‘국비 50%, 사·도비 10%(권장), 사군비 40%(상한 없음)’으로 변경함
 - ㉡ 기존의 ‘택시형(100원 택시 등)’ 이외의 유형인 ‘버스형’을 ‘셔틀버스’, ‘콜버스’, ‘혼합형’으로 다양화함
 - ㉢ 100원 택시 등 택시형은 업체가 계속 운영하게 하는 반면, 버스형의 경우 보조금 지급 종료 시 자립할 수 있게 ‘마을자조형’, ‘농협활용형’, ‘비영리법인형’ 등 주민

참여형 모델을 제시하여 육성하고자 하였고, 이를 위해 사업계획 수립 단계부터 주민 또는 자조조직의 참여를 장려함

- ④ 농촌중심지 활성화 등 지역개발사업 신청 시 지자체가 농촌형 교통모델사업과의 연계계획을 제출하면 인센티브를 부여하도록 함

그림 4-3 | 도시형농촌형 교통모델사업의 발전 과정



자료: 농림축산식품부(2017)와 국토교통부·농림축산식품부(2019a)를 참고하여 저자가 작성

□ 도시형농촌형 교통모델사업이 현재 직면한 핵심적 사안은 노선 여객자동차 운송사업 분야에서의 주 52시간제 시행에 따른 대응책을 마련하되, 동시에 주민의 교통이동 권을 보장하기 위해 불편을 최소화하는 것임

- 노선 여객자동차 운송사업 분야 주 52시간제 시행은 사업자의 운전자 추가 채용과 그에 따른 인건비 증가를 의미함
- 그런데 주 52시간제에 맞춰 노선버스 운송사업자가 버스를 운행하기 위해서는 숙련된 운전기사를 충원해야 하지만, 구인난으로 인해 부득이하게 비수익·벽지 노선을 축소하고 이에 대한 대책으로서 수요응답형 버스를 도입하는 등 역대

버스노선체계를 개편해야 하는 경우가 발생하고 있으며, 역내 버스노선체계 개편 과정에서 주민 의견수렴 및 설득 과정이 충분하지 않은 경우도 적지 않음²⁰⁾

- 그리고 정부는 이러한 (지방의) 중소도시 및 농어촌에서의 시내·농어촌 버스 노선 조정, 특히 벽지 및 비수익노선 폐지 또는 단축에 대한 대응책으로 지자체가 도입하고자 하는 수요응답형 교통 서비스인 공공형 버스 및 택시의 운영을 도시형 농촌형 교통모델사업 시행을 통해 보조하고자 함
 - 사실 ‘2019년 도시형 교통모델(시), 농촌형 교통모델(군) 운영지침’ (국토교통부·농림축산식품부 2019b)을 보면, 도시형·농촌형 교통모델사업은 주 52시간제 도입으로 인한 시·군 내 버스 노선 체계의 불가피한 조정, 그에 따른 대중교통 취약사각지역 발생에 대비하기 위한 대체 교통수단 투입 등을 지원한다는 점을 명시함

3) 새뜰마을사업에 관한 이슈 및 발전방향

□ 전술한 내용을 고려하면, 새뜰마을사업은 국토에 대한 권리를 국가가 보장하기 위한 최소한의 조치로서 해당 권리 보장이 필요한 지역의 취약해진 생활여건을 개선하는 국토 계획 및 정책의 실천수단이라고 할 수 있음

- 이러한 맥락에서 새뜰마을사업은 해당 사업 대상지 등 주거취약지역 주민들이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 주거분야 최소필요사항을 충족할 수 있게 국토공간을 사용할 권리를 보장해야 하며, 이를 위해 국가가 주민들의 주거 공간 및 주변 환경 정비를 보다 적극적으로 지원해야 할 것임
- 또한 새뜰마을사업 대상지 등 주거취약지역 주민들이 사용하는 주거 공간 및 주변 환경의 정비를 통해 충족하고자 하는 주거분야 최소필요사항은 주민들 스스로가 참여를 거쳐 민주적으로 결정할 권리를 가짐

□ 국가가 주거취약지역을 대상으로 국토에 대한 권리를 보장하고, 더 나아가 그 보장을 확대할 수 있도록 새뜰마을사업에 관한 이슈 및 발전방향을 논의하면 다음과 같음

20) 2019년 10월 2일 충남연구원 김원철 연구위원과의 자문회의 결과에 근거하며, 관련 내용은 '부록 2'에 제시되어 있음

(1) 새뜰마을사업 신청지구의 이력관리, 시·군·구별 신청 사업지구 수 대폭 확대

□ 새뜰마을사업 신청지구(선정된 지구와 선정되지 않은 지구 모두 포함)의 이력관리가 이루어지지 않고 있는데, 만일 이력관리가 이루어진다면 지자체에 의한 공모신청 지구에만 한정되었으나 국가가 비교적 전국적 차원에서 주거취약지역을 파악할 수 있을 것임

- 실제로 지자체가 사업지구를 신청하려면, 해당 지구가 [표 4-2]에서와 같은 신청 기준을 충족해야 하고 사업대상지 선정 평가지표별 현황을 제출해야 함

표 4-2 | 새뜰마을사업 대상지 신청기준 및 선정 평가의 정량지표

	지자체의 사업대상지 신청에 관한 기준	사업대상지 선정 평가의 정량지표 : 서면평가 시 활용	
도시	㉠ 불량도로(폭 4m미만)에만 접한 주택비율 50%이상	생활안전 인프라	불량도로(폭 4m미만)에만 접한 주택비율(8점)
	㉡ 건축한지 30년 이상 지난 노후 주택비율 70%이상		하수도 또는 도시가스 미설치 비율(7점)
	㉢ 하수도 또는 도시가스 미설치 비율 30%이상	주택환경 기준	과소필지(지목이 '대'인 경우) 비율(5점)
	→ 이상의 세 가지 기준 중 두 개 이상을 충족하는 낙후된 지구를 중심으로 신청		건축한지 30년 이상 지난 노후주택비율(3점)
농어촌	㉠ 최소 30가구 이상	취약계층 비율	무허가 주택, 슬레이트 및 공폐가 주택비율(5점)
			기초생활 수급자 및 공동화장실 사용비율(7점)
	㉡ 건축한지 30년 이상 지난 노후주택비율이 50%이상 이거나 슬레이트 주택비율이 50%이상	생활위생 인프라	인구밀도(3점)
			기초생활 수급자 가구, 차상위 계층 가구 비율(6점)
	→ 이상의 두 조건을 충족하는 지구 중 생활여건 개선이 시급하고 사업추진 시 주민 삶의 질 개선효과가 높은 지구를 신청	주택 취약도	65세 이상 고령자, 장애인 비율(6점)
			기초생활 수급자 가구, 차상위 계층 가구 비율(6점)
		주민참여율	65세 이상 고령자, 장애인 비율(4점)
			상수도(광역 및 지방) 보급률(4점)
		밀집도	하수도 보급률(4점)
			재래식(실내 수세식 제외) 화장실 사용 비율(4점)
건축한지 30년 이상 지난 노후주택비율(5점)			
슬레이트 주택 비율(5점)			
전체 가구 수 대비 공폐가 비율(2점)			
사업 동의를 및 주택정비 참여율(8점)			
주민의견 수렴여부(4점)			
사업지역 내 전체 주택호수(4점)			

주: 사업대상지 선정 평가지표는 정량과 정성으로 나뉘며, 정량지표와 정성지표 각각의 합계는 50점임
 자료: 국가균형발전위원회(2018)의 내용을 정리

-
- 따라서 국가가 사업신청 지구를 대상으로 사업대상지 선정 평가지표 중 정량 평가 지표를 활용하여 이력관리를 수행한다면, 신청지구를 대상으로 주거취약지역 모니터링을 시행하는 효과를 얻을 수 있음

□ 이점에서 지자체에 의한 공모신청 사업지구 수를 현행 2개 이내로부터 그 숫자를 대폭 늘리거나, 중장기적으로는 공모신청 사업지구 수 제한을 없앨 필요도 있음

(2) 국가가 전국의 도시와 농어촌을 대상으로 주거취약지역 모니터링 수행

□ 새뜰마을사업의 경우 국가가 지자체 공모신청에 의지하여 주거취약지역을 파악하게 되는데, 국가가 국토에 대한 권리를 실질적으로 보장하기 위해서는 전국의 주거취약지역 모니터링을 상시 수행할 필요가 있음

- 주거취약지역 모니터링은 새뜰마을사업 등 주거취약지역 개선시책의 잠재적 대상지 파악에 유용할 것임
 - 물론 구체적인 사업지구 확정 작업은 잠재적 대상지에 대한 평가지표 분석과 현지 조사를 통해 진행될 것임
- 다만 도시와 농어촌 각각의 특수성을 고려하여 도시와 농어촌 각각에 대해 별도의 주거취약지역 모니터링을 진행할 필요가 있음

□ 도시 주거취약지역 모니터링의 경우, 도시 새뜰마을사업 대상지 선정을 위한 정량평가지표를 참고하여, '과소면적'(예: 60㎡ 이하, 지목은 '대'), '접도상태 불량', '건축된 후 갱신 없이 30년 이상 경과된 노후주택 입지' 등을 충족하는 필지에 초점을 맞추도록 함

- 이는 도시의 주거취약지역이 대체로 해당 지역 형성시점부터, 저소득층취약 계층 위주의 주민 입주, 과소필지 및 접도불량 필지 우세, 비교적 높은 불법무허가 주택 비중, 기반시설 설치 미흡 등으로 인해, 주거 공간 및 주변 환경이 취약해질 위험이 높았기 때문임

□ 농어촌 주거취약지역 모니터링의 경우, ‘건축된 후 갱신 없이 30년 이상 경과된 노후주택 입지’, ‘중심지로의 접근성 불량’ 등을 충족하는 필지에 초점을 맞추도록 함

- 중심지로의 접근성은 시청·군청 소재지 또는 시·군 중심부 소재 대중교통거점 시설(예: 버스터미널)로의 대중교통에 의한 접근성이라고 정의할 수 있음
- 그런데 중심지로의 접근성이 불량한 필지에도 초점을 맞추는 것은, 농어촌의 인구감소와 고령화로 인해, 농어촌 중심지가 쇠퇴하여 인근 대도시 등 역외 중심지로의 이동수요가 늘어나고 동시에 이동을 위해 대중교통에 의지할 수밖에 없는 고령자 등 교통약자도 늘어나지만, 대중교통서비스 공급업자의 수익성이 담보되지 않아 대중교통서비스 공급에 제약이 발생함을 고려함
- 그 결과 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위해 최소한 필요하다고 사회적으로 인정되는 사항을 충족시키는 주요 활동공간인 농어촌 역내 및 역외 중심지로 대중교통에 의해 접근하기가 어려운 마을이 다수 발생한다는 점을 인지할 필요도 있음
- 요컨대, 농어촌 주거취약지역은 대체로 인구감소에 따라 주거환경이 취약해졌음을 감안하여 모니터링을 수행해야 함
 - 즉 농어촌의 인구감소로 인해, 갱신 없는 노후주택의 증가, 대중교통서비스 등 서비스 공급수준 저하, 주민 중 고령자 비중 증가 외에도, 빈집 및 빈 점포 비중 증가, 기반 시설 유지보수의 지체에 따른 노후화가 발생하거나 그 위험이 커지는 등 주거 공간 및 주변 환경이 취약해짐

□ 도시 새뜰마을사업 소관 정부부처인 국가균형발전위원회와 국토교통부가 사업 대상지 정량 평가 지표 상당수를 포괄하는 주거취약지수를 활용하는 방안을 검토 중이지만,²¹⁾ 주거취약지수를 동(洞)단위에서만 산출하므로 주거취약지역 모니터링에 활용하기는 어려움

- 구체적으로 주거취약지수를 새뜰마을사업 대상지 평가지표로 활용하고자 하지만, 사업대상지 공간 스케일에 맞지 않는다는 문제가 있음

21) 2019년 10월 8일 자문회의에서 토지주택연구원 임정민 수석연구원과의 면담 내용에 근거함. 자문회의에서 논의한 내용은 '부록 2'에 정리되어 있음

- 국가균형발전위원회와 국토교통부는 주거취약지수가 하위권인 동(洞)이 속해 있는 지자체가 적극적으로 주거취약지역을 조사하여 도시 새뜰마을사업 공모에도 참여할 것을 권고할 목적으로 주거취약지수를 평가지표로 활용하고자 함²²⁾

- 그런데 주거취약지역 개선이라는 새뜰마을사업의 원래 목적을 효과적으로 달성하려면, 전술한 대로, 국가가 주거 건물 자체의 속성과 주거의 입지 속성을 포괄하는 필지를 기본 공간단위로 하여 주거취약지역 모니터링을 수행함으로써 새뜰마을사업 잠재적 대상지를 파악하고, 국가의 모니터링을 통해 파악된 잠재적 대상지에 대한 현장조사는 지자체가 수행하는 식의 역할분담이 필수적임²³⁾

(3) 국가가 주거취약지역 모니터링 및 개선시책 시행을 위한 법적 근거 마련·보강

□ 국가가 전국을 대상으로 주거취약지역에 대한 모니터링을 수행하고 주거취약지역 개선시책 또는 사업을 시행하기 위해서는 관련 법률에 근거를 마련하고 보강해야 함

- 실제로 새뜰마을사업이 ‘국가균형발전 특별법’에 근거하는 국가균형발전특별회계로부터 국비보조를 받지만, 해당 법률에는 새뜰마을사업 그리고 해당사업의 대상지가 되는 주거취약지역에 관한 규정이 없음

- 게다가 ‘국가균형발전 특별법’ 이외에도 새뜰마을사업 자체 및 그 대상지에 관한 규정을 담고 있는 법률은 없음

□ 우선 새뜰마을사업 대상지 등 주거취약지역에 관한 법적 정의를 마련할 필요가 있고, 더 나아가 해당 지역의 모니터링 및 개선시책을 규정하는 법률을 마련해야 함

- 다만 전술하였듯이, 주거취약지역을 지역형성시점부터 주거환경이 취약해질 위험이 높았던 지역, 그리고 인구감소에 따라 주거환경이 취약해진 지역으로 구분하여 법률에 명시할 필요도 있음

22) 2019년 10월 8일 자문회의에서 토지주택연구원 임정민 수석연구원과의 면담 내용에 근거함. 관련 내용은 ‘부록 2’에 정리되어 있음

23) 2019년 7월 17일 토지주택연구원 임정민 수석연구원과의 자문회의 내용에 근거함. 관련 내용은 ‘부록 2’에 제시되어 있음

(4) 주거취약지역 모니터링의 효율적·효과적 수행을 위한 ‘주거실태조사’ 및 ‘최저주거기준’ 보강

□ 국가가 주거취약지역 모니터링을 효율적·효과적으로 수행하기 위한 방안으로서 ‘주거실태조사’(‘주거기본법’ 제20조와 동법 시행령 제13조에 근거 ; ‘부록 1’ 참조)의 표본을 대폭 늘릴 필요가 있음

- 주거실태조사는 최저주거기준(‘주거기본법’ 제17조와 동법 시행령 제12조에 근거 ; ‘부록 1’ 참조) 충족에 관한 사항 등 주거 취약성에 관한 내용을 포괄함
- 그러나 전국 대상의 표본조사이므로 주거실태조사 결과로부터 최저주거기준 가구 밀집지역 등 주거취약지역을 파악할 수는 없음²⁴⁾
- 따라서 주거실태조사의 표본을 전국을 대상으로 최저주거기준 미달가구 밀집 지역 등 주거취약지역을 파악할 수 있게 대폭 늘릴 필요가 있음

□ 주거실태조사 보강의 일환으로서, 주거취약지역을 용이하게 파악할 수 있게, 최저주거기준이 주거 건물 자체의 속성(주거면적, 방 개수, 설비, 구조·성능 등) 뿐만 아니라 주거의 입지속성, 즉 필지의 면적, 접도상태, 중심지 또는 주요시설로의 접근 용이성 등을 대폭 포괄하도록 함

- 물론 현행 최저주거기준(‘부록 1’ 참조)은 주거의 입지속성으로서 환경요소(대기오염, 소음·진동, 악취 등), 자연재해 위험지역에의 위치 등을 포괄하지만 주거 건물 자체의 속성 위주임
- 주거취약지역인 새뜰마을사업 대상지와 최저주거기준의 연계를 강화하기 위해서는, 제3장 제3절에서 살펴본 홍성군과 보령시 사례 사업지구에서와 같이 접도상태, 도시가스관 인입여부, 건축된 후 갱신되지 않은 기간, 슬레이트지붕 여부, 담장 수리 필요 등에 관한 내용을 최저주거기준에 명시하도록 함

24) ‘주거기본법’ 제18조 제4항은 국가와 지자체가 최저주거기준 미달가구 밀집지역에 우선적으로 임대주택을 건설하거나, ‘도시 및 주거환경 정비법’에 따른 정비사업(재개발, 재건축, 또는 주거환경개선)을 우선 시행할 수 있게 필요한 조치를 취할 수 있다고 규정함

-
- 이상과 같이 최저주거기준을 개편할 경우, 해당 기준을 미달하는 주거가 밀집해 있는 지역 등을 주거취약지역으로 ‘국토기본법’, ‘주거기본법’ 등 관계 법률에서 정의 하기가 용이해질 것임

(5) 주거취약지역 주민의 주거에 대한 권리 보장 그 자체에만 초점을 맞춰 추진

- 전술하였듯이, 국가가 새뜰마을사업 대상지 등 주거취약지역 주민의 주거 공간과 주변 환경 정비를 보다 적극적으로 지원해야 하며, 주민들은 정비를 통해 충족할 최소필요 사항을 관련 의사결정에 민주적으로 참여하여 구체화시킬 권리가 있음

- 다시 말해 국가는 새뜰마을사업의 근본 취지에 맞춰, 주거취약지역 거주민이 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 삶을 영위하기 위한 주거분야 최소 필요사항을 충족할 수 있게 국토공간을 사용할 권리를 보장하는 것에 초점을 맞추어야 함
- 사실 새뜰마을사업 대상지 등 주거취약지역은 토지소유자, 민간기업, 공기업 등 사업시행자의 수익성 보전이 어려워 국가가 해당 사업시행자에 의한 주거환경 정비 및 노후주택 개량을 유도하기 힘든 지역이므로, 국가가 해당 지역 거주민의 권리보장을 위해, 주민의 의사결정 참여를 전제로 직접 개입해야 할 것임

- 이러한 맥락에서 사업계획 수립 및 집행에 관한 의사결정에 주민이 참여할 권리를 실질적으로 보장할 수 있게 사업을 진행할 필요도 있음

- 특히 새뜰마을사업, 특히 세부사업인 ‘주민공동체 지원사업’은 사업대상지 주민의 요구, 의견 등을 마스터플랜사업계획의 수립 및 집행 과정에 적극적·효과적으로 반영하는 것이 우선이 되도록 집행해야 하며, 사업 완료 후 공동시설 관리·운영 및 수익사업 운영의 인력확보 차원에서만 접근해서는 아니 됨
- 주민들이 사업 완료 후에 공동시설 관리·운영 및 수익사업 운영을 부담할 능력이 없거나 부담을 지지 않으려고 할 수 있고, 무엇보다도 부담을 질 의무가 사실상 없음

- 또한 새뜰마을사업 집행기간 동안 국가가 매년 국비를 사업대상지 관할 지자체에 제공하고 지자체는 매년 사업추진 및 예산집행에 관한 실적을 국가에 제출하며 국가는 그에 대한 평가를 수행하고 평가결과에 맞춰 차년도 국고보조 금액을 편성하므로, 주민참여가 형식적으로 그칠 위험이 있으며 그에 대한 방지책이 요구됨

(6) 새뜰마을사업 내용에서 친환경 및 환경보건 요소를 강화²⁵⁾

□ 도시 및 농촌 새뜰마을사업의 세부사업인 슬레이트 지붕 철거 및 개량과 관련하여 슬레이트의 원료인 석면이 1급 발암물질이라는 점을 감안한다면, 새뜰마을사업 내용에 친환경성 및 환경보건 요소를 강화할 필요가 있음

- 더 나아가 새뜰마을사업 대상지 주민이 고령자 등과 같이 유해 환경에 민감하거나 취약한 계층일 수도 있음을 고려해야 함
- 따라서 주민이 거주하는 공간뿐만 아니라 이용하는 커뮤니티시설 등도 개보수할 경우 친환경성 및 환경보건 시책을 강화해야 할 것임

4) 도시형·농촌형 교통모델사업에 관한 이슈 및 발전방향

□ 도시형·농촌형 교통모델사업은 대중교통 취약사각지역 주민이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 최소필요사항을 충족할 수 있게, 국토공간 사용에 해당되는 교통이동을 지원하는 국토 계획 및 정책의 실천수단이며, 국토에 대한 권리를 국가가 보장하기 위한 최소한의 조치 중 하나임

□ 따라서 국가가 대중교통 취약사각지역을 대상으로 국토에 대한 권리를 지속적으로 보장하고 확대하기 위해서는 도시형·농촌형 교통모델사업의 이슈 및 발전방향을 논의해야 함

25) 2019년 8월 9일 충남연구원 명형남 책임연구원과의 자문회의 내용을 토대로 정리함. 자문회의에서 논의한 내용은 '부록 2'에 제시되어 있음

(1) 공공형 버스 또는 택시 등의 운행 대상 지역을 확대하고 대중교통거점시설까지 운행하도록 지원

□ 공공형 버스 및 택시(예: 100원 택시) 등 수요응답형 대중교통수단(‘여객자동차 운수사업법’ 제3조에 근거)²⁶⁾의 운행 대상 지역을 확대해야 함

- 의성군 안계면 사례에서도 볼 수 있듯이, 공공형 버스 및 택시가 현재는 주로 노선버스가 운행되지 않는 마을에서 읍·면소재지까지만 운행하는데(강상욱·서영욱 2017), 중장기적으로는 노선버스 미운행 지역뿐만 아니라 노선버스 운행 과소지역, 벽지명령노선 운행지역으로도 단계적으로 확대해야 함(강상욱·서영욱 2017)

□ 더 나아가 읍면 소재지 뿐만 아니라 해당 사군 중심부 소재 버스터미널, 철도역 등 대중교통거점시설까지도 운행할 수 있게 지원할 필요가 있음

- 대중교통 거점시설은 역내와 역외 간 게이트웨이로서 기능하므로, 제3장 제3절에서 살펴본 의성군 안계면 사례처럼 공공형 택시(또는 버스)를 해당 시설까지 운행하게 함으로써, 노선버스가 운행되지 않거나 운행이 부족한 마을 주민들의 교통·이동권 보장 확대에 기여할 수 있을 것임
 - 앞서 본 대로, 의성군 안계면 내 대중교통 소외마을을 대상으로 하는 수요응답형 택시(즉 행복택시)는 안계면 소재지 내 안계버스정류장 및 그 부근을 주요 목적지로 운행함
 - 또한 안계버스정류장에서는 의성군청 소재 읍, 인근 중소도시인 상주시, 대도시인 대구시 및 서울시에 소재하는 고속시외버스터미널로의 버스노선이 개설되어 운행 중이며, 특히 상주 시내버스가 상주시외버스터미널에서 안계버스정류장까지 왕복으로 운행 중임

26) ‘여객자동차 운수사업법’ 제3조(여객자동차운송사업의 종류) … 3. 수요응답형 여객자동차운송사업: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 운행계통·운행시간·운행횟수를 여객의 요청에 따라 탄력적으로 운영하여 여객을 운송하는 사업 가. ‘농업·농촌 및 식품산업 기본법’ 제3조 제5호에 따른 농촌과 ‘수산업·어촌 발전 기본법’ 제3조 제6호에 따른 어촌을 기점 또는 종점으로 하는 경우 나. ‘대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률’ 제16조에 따라 실시하는 대중교통현황조사에서 대중교통이 부족하다고 인정되는 지역을 운행하는 경우 …

- 게다가 안계버스 정류장 주변에는 면사무소, 도서관, 병의원, 약국 등이 입지해 있음
- 의성군 안계버스정류장과 같은 대중교통 거점시설이 역내와 역외 간 게이트웨이로서 기능하게 활성화시킴으로써, 대중교통 소외 마을 거주 교통약자를 포함하여 주민들의 대중교통 이용권리, 또는 교통이동권 보장을 전반적으로 확대할 필요가 있음
 - 특히 안계버스정류장 등의 대중교통 거점시설을 이용할 역외로부터의 방문객 또는 관광객을 증가시키는 여건을 만들어 해당 시설을 기종점으로 하는 의성군내 버스운행을 지속 가능하게 할 이용수요를 확보함으로써, 행복택시 운행 대상 마을은 아니지만 대중교통 공급이 취약한 마을 주민의 대중교통 이용권리를 보장할 필요도 있음²⁷⁾
 - 또한 대중교통 거점시설이 역내와 역외 간 게이트웨이로서 기능할 수 있게 활성화 시킴과 동시에 의성군 내 대중교통 소외마을별로 할당된 수요응답형 택시인 행복택시의 이용횟수를 늘려야 함²⁸⁾

※ 게이트웨이 기능은 다음과 같이 정리될 수 있음

[exogenous centrality] 게이트웨이는 주변의 노드들(nodes) 사이에서 사람, 상품, 정보 등의 흐름을 효율적으로 매개시키는, 즉 주변 노드들로부터 흐름을 끌어들이어 집중시키며, 흐름을 다시 주변으로 전달하여 분산시키는 중심노드로서 기능함(Bird 1977). 이러한 게이트웨이의 흐름매개 기능으로 인해, 모든 노드들을 서로 직접 연결하기 위해 필요로 하는 총 링크(link 또는 connection) 숫자보다 적은 수의 직·간접적인 링크가 필요하게 되고, 그에 따라 노드들 간의 연결체계인 네트워크를 구성하고 운영하는 사회적 비용도 절감됨(O' Kelly & Miller 1994)

[internal centrality] 흐름 매개 기능을 통해 게이트웨이에는 집중되는 활동인구 또는

27) 2019년 9월 6일 의성군 안계면사무소 공무원 및 이장과의 자문회의에서 논의한 내용을 정리함. 추가 논의 내용은 '부록 2'에 제시되어 있음

28) 2019년 9월 6일 의성군 안계면사무소에서 진행한 자문회의에서 안계면 내 대중교통 소외마을 이장들의 의견을 반영함. 주요 의견들 중 하나가 이장 등 운전이 가능한 주민이 마을 내 교통약자 등에게 일종의 카풀 방식으로 이동 서비스를 무상으로 제공할 수는 있지만 교통사고 또는 안전사고 발생 시 처리 방안이 마련되어 있지 않다는 점에서 현재 수요응답형으로 운행 중인 행복택시의 마을별로 허용된 월간 이용횟수를 예산 확충을 통해서라도 늘려야 한다는 것임('부록 2' 참조)

유동인구를 토대로 다양한 기능이 복합적으로 입지하게 되며, 그에 따라 집적 및 규모의 경제(agglomeration & scale economies)를 창출하게 됨(Bird 1977)

[endogenous centrality] 게이트웨이는, 다양한 기능이 복합적으로 입지하게 되므로, 주변으로부터 이용객을 끌어들이는 등 주변배후지에 다양한 상품과 서비스를 공급함 (Bird 1977)

※ 이상의 내용을 참고하여 사군 중심부 소재 대중교통 거점시설의 게이트웨이 기능 활성화 방향을 다음과 같이 정리할 수 있음

- ① 대중교통 거점시설(버스터미널, 철도역 등)은 주로 사군 중심부(예: 중소도시 중심시가지, 군청 소재 읍, 또는 사군 내 생활권 중심 등)에 입지하면서 인근 대도시(대도시의 도심 또는 부심)뿐만 아니라 주변 읍·면부와도 대중교통 연결성을 보유함에 따라 활동·유동 인구를 매개집중시키는 기능을 수행하므로, 해당 시설에 다수의 기초적 수준의 생활서비스 기능을 복합적으로 입지시켜 이용자 편의성을 높이고, 재원의 효율적 투입도 도모할 수 있음
- ② 대중교통 거점시설에서의 다기능복합화 또는 주변 생활서비스시설(또는 타 교통시설)과의 연결성 강화는 해당 대중교통 거점시설로의 활동·유동인구 집중뿐만 아니라 그에 따른 주변 읍·면부 및 인근 대도시와의 대중교통 연결성도 지속시킴
- ③ 대중교통 취약사각지역을 비롯한 주변부 거주 교통약자 등 주민들로부터 대중교통 거점 시설에서 다양한 기초적인 생활서비스를 이용하려는 수요를 창출하고, 그 결과 주변부로부터 해당 시설로의 접근성을 최소한 확보하게 하는 역내 노선버스, 수요응답형 대중교통 수단 등 대중교통 연결성을 유지함
- ④ 교통약자 등 취약계층을 포함한 주민들이 고차 서비스(예: 종합병원의 전문 진료)를 이용해야 할 경우, 대중교통거점시설에서 운행 중인 교통서비스(예: 시외버스 노선, 철도노선)를 통해 인근 대도시로 불편 없이 이동하여 고차 서비스를 이용할 수 있게 함

(2) 국가의 대중교통 취약사각지역 교통·이동권 보장시책 시행의 법적 근거 보강

□ 국가가 전국을 대상으로 대중교통 취약사각지역 주민들의 교통·이동권 보장시책을 보다 효과적·효율적으로 시행하기 위해 법적 근거를 보강해야 함

□ 먼저 대중교통 취약사각지역에 관한 정의를 ‘대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률’ 등에서 마련할 필요가 있음

- 대중교통현황조사는 ‘대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률’ 제16조에 의거하여 매년 시행하고 그 조사결과를 토대로 하여 최소서비스 기준에 미달하는 대중교통 취약사각지역을 도출하여 제시하지만, 해당 법률에서는 대중교통 취약사각지역에 관한 정의를 명시하지는 않음
- 오히려 ‘여객자동차 운수사업법’ 제3조 제1항 제3호에서 수요응답형 여객자동차 운송사업 유형 중 하나로서 제시되는 “... ‘대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률’ 제16조에 따라 실시하는 대중교통현황조사에서 대중교통이 부족하다고 인정되는 지역을 운행하는 경우”라는 내용이 대중교통 취약사각지역을 간접적으로만 제시할 뿐임
- 따라서 대중교통을 이용할 권리를 규정하고 있는 ‘대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률’에서 ‘대중교통 취약사각지역’을 정의해야 할 것임
- 대중교통 소외지역 또는 대중교통 이용 권리 보장이 미흡한 지역을 법적으로 정의하기 위해서는 구체적인 기준을 정해야 하는데, 예를 들어 거주지로부터 가장 가까운 버스 정류장까지의 거리를 1차 기준으로 설정하고, 그런 다음에 해당 정류장의 1일 버스 배차 대수를 2차 기준으로 설정할 수 있을 것임²⁹⁾
 - 이와 관련하여 고령자 등 교통약자가 도보로 이동 시 어려움을 겪는 거리가 어느 정도 되는지를 파악할 필요가 있으며, 현행 농어촌서비스 기준의 서비스 항목 중 대중교통의 목표치가 “마을 내에서 1일 3회 이상 대중교통을 이용할 수 있어야 한다”고 되어 있다는 점도 참고할 수 있음

□ 전국에 소재해 있는 대중교통 취약사각지역의 교통이동권 보장시책으로서 도시형 농촌형 교통모델사업을 직접 규정하는 조항을 ‘대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률’ 등에서 명시해야 함

29) 2019년 10월 2일 충남연구원 김원철 연구위원과의 자문회의 내용을 토대로 정리하였으며, 자문회의에서 논의한 내용은 ‘부록 2’에 제시되어 있음

- 물론 ‘대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률’ 제4조 제1항에서 “모든 국민은 대중교통서비스를 제공받는 데 있어 부당한 차별을 받지 아니하고 편리하고 안전하게 대중교통을 이용할 권리를 가진다”라고 규정함
- 그리고 동법 제3조 제1항 및 동법 시행령 제2조는 국가와 지자체가 “모든 국민이 편리하고 안전하게 대중교통을 이용할 수 있도록” 이행해야 할 책무(대중교통서비스 향상을 위한 다양하고 새로운 교통수단 보급과 시설·장비 확충, 오자도서 및 벽지 등에 관한 대중교통서비스 강화 등)를 열거함
- ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법’ 제29조 제1항 제5호와 제35조의 2 제2항은 각각 농어촌 대중교통체계 확충을 그리고 대중교통 소외 농어촌 거주 고령자 등 주민 대상의 교통서비스 공급 지원을 규정함³⁰⁾
- 또한 도시형·농촌형 교통모델사업의 핵심인 수요응답형 대중교통수단 운행의 근거 규정을, 전술한 ‘여객자동차 운수사업법’ 제3조 제1항 제3호에서 찾을 수도 있음
- 하지만 이상과 같은 법령의 조항이 도시형·농촌형 교통모델사업 등 도시와 농촌 구분 없이 전국의 모든 대중교통 취약사각지역을 대상으로 하는 통행이동권 보장시책을 직접 명시한다고 보기는 어려움
- 오히려 대중교통을 이용할 권리를 규정하고 있는 ‘대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률’에서 도시형·농촌형 교통모델사업 등 대중교통 소외지역 통행이동권 보장시책의 직접적인 근거 조항을 명시하는 것이 효과적일 것임

□ 도시형·농촌형 교통모델사업의 핵심 내용인 수요응답형 대중교통 서비스 공급이 지향하는 근본 목적을 최대한 달성할 수 있도록, 다음과 같은 법적 미비점을 보완해야 함³¹⁾

30) ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법’ 제29조(농어촌의 기초생활여건 개선) ① 국가와 지방자치단체는 농어촌 주민의 생활편의를 증진하고, 경제활동 기반을 구축하기 위하여 다음 각 호의 사업을 지원하여야 한다 … 5. 농어촌의 대중교통체계의 확충 … 제35조의2(농어촌지역 교통편의 증진 지원) … ② 국가와 지방자치단체는 대중교통을 이용할 수 없거나 대중교통에 취약한 농어촌에 거주하는 고령 농어업인 등 주민의 교통편의를 위하여 해당 지역에 적합한 교통서비스를 지원할 수 있다.

31) 2019년 7월 29일 한국교통연구원 임시현 부연구위원과의 자문회의 내용, 그리고 2019년 10월 2일 충남연구원 김원철

- 버스와 택시를 이용하여 여객을 유상으로 운송하고자 하는 사업주체는 기본적으로 ‘여객자동차 운수사업법’에 근거하여 노선 또는 구역 여객자동차 운송사업 면허를 발급받아야 하는데, 해당 사업자가 동법 제4조와 시행령 제4조에 근거하는 수요응답형 여객자동차 운송사업 면허도 중복으로 받을 수 있는지에 대한 법적 근거가 명확하지는 않음
- 특히 구역 여객자동차 운송사업 면허, 즉 택시 면허를 발급받은 사업자가 공공형 택시를 운행할 경우, ‘대중교통의 육성 및 이용 촉진에 관한 법률’에서는 택시를 대중교통수단으로 분류하지 않으므로, 택시사업자가 수요응답형 교통서비스 공급에 대한 재정지원을 받을 법적 근거가 미약하다고 볼 수 있음
 - 사실 ‘여객자동차 운수사업법’에 따른 구역 운송사업자인 택시 사업자는 그 자체로서 공적 재원을 보조받을 법적 근거가 없음
 - 대중교통수단인 노선버스를 운행하는 운송사업자의 경우, 상대적으로 재정보조를 받을 법적 근거를 확보하고 있는 것으로 볼 수 있는데, 노선버스 사업자가 관계 지자체의 운행명령에 따라 벽지 또는 비수익 노선을 운행하여 손실을 입게 되는 경우, 발생하는 손실에 해당 지자체로부터 대해 보상을 받음(‘여객 자동차 운수사업법’ 제23조)
- 전술한 문제에 대응하여 그간 지자체는, 조례 제정을 통해 수요응답형 교통서비스를 제공하는 택시업자에 대한 보조의 근거를 마련해왔는데, 도시형·농촌형 교통모델사업이 지속가능하게 집행되려면 공공형 택시 운행에 대한 법령 정비³²⁾가 필요함
- 다만 노선 운송사업자인 버스업체와의 불필요한 갈등 소지를 만들지 않는다는 전제 하에 공공형 택시 운행에 대한 법령을 정비해야 할 것이며, 갈등 발생 위험이 있을 경우에는 현재와 같이 지자체 조례에 근거를 마련하여 공공형 택시 운행을 제한적으로 지원할 수 있을 것임

연구위원과의 자문회의 내용을 토대로 정리함. 각 자문회의에서 논의한 내용은 ‘부록 2’에 제시되어 있음

32) 제3장에서 살펴본 의성군의 수요응답형 공공형 택시인 행복택시도 그 보조 근거를 해당 군의 조례에서 마련함(‘부록 2’의 2019년 9월 6일 자문회의 결과 참조)

- 무엇보다도 공공형 택시 및 버스 등 수요응답형 교통서비스 공급에 관한 법령 정비는 근본 목적인 대중교통 소외지역 주민을 대상으로 가가호호(door-to-door) 여객 운송서비스를 제공한다는 점에 우선 초점을 맞춰 추진해야 할 것임³³⁾

(3) 법정 조사인 대중교통 현황조사가 국가에 의한 대중교통 취약사각지역 모니터링으로서 기능하게 할 필요

□ 현행 법정조사인 대중교통 현황조사가 국가가 구축하고 운영하는 전국 대상의 대중교통 취약사각지역 모니터링으로서 기능하려면, 대중교통 현황조사의 분석지표를 확대해야 함

- ‘2016년 및 2017년 대중교통 현황조사’를 보면, 버스정류장 등 대중교통시설까지의 거리, 시내버스 운행횟수 또는 운행시간, 지역 간 시외버스 노선 개설여부 및 운행횟수 등을 분석지표로 사용함(교통안전공단 2016, 2017)
- 해당 분석지표 결과를 교통약자 등 주민들의 대중교통 이용을 통한 주요 활동 목적지로의 통행패턴 및 접근성 분석 결과, 또는 시군 내 중심부에 대체로 위치하면서 역내와 역외 간 게이트웨이로서 기능하는 시외버스터미널, 철도역 등 대중교통 거점시설로의 대중교통에 의한 접근성 분석 결과 등으로 보완하여 대중교통 취약사각지역을 추출하고 모니터링을 수행할 수 있음
 - 전술한 의성군 안계버스정류장에서 볼 수 있듯이, 대중교통 거점시설 주변에는 군청 등 행정관청, 도서관, 문화센터, 병의원, 약국, 시장 등이 입지해 있는 경우가 많으며, 이와 관련하여 2017년에 수행된 대중교통 현황조사에서는 의료시설로의 대중교통을 통한 통행시간을 분석지표로 사용함

(4) 대중교통 취약사각지역 주민의 교통이동권 보장에만 초점을 맞춰 사업 추진

□ 도시형농촌형 교통모델사업에서 추진하고자 하는 주민참여형 교통모델의 육성은 대중교통 취약사각지역 주민의 교통이동권 보장이라는 취지에 반드시 일치한다고 보기는 힘들

33) 2019년 10월 2일 충남연구원 김원철 연구위원과의 자문회의 내용을 토대로 정리함(‘부록 2’ 참조)

- 보조받은 국비 및 지방비에 대응하여 주민들 스스로가 수요응답형 버스를 운행 하라는 의미로, 즉 일종의 생산적 복지 시책이라고 해석될 수 있음

□ 그러나 국가가 대중교통 취약사각지역의 교통·이동권 보장에만 초점을 맞춰 서비스 공급을 직접 지원할 필요가 있음

- 이는 해당 지역에서 대중교통 이용수요가 서비스 공급업체의 적정수준 수익성을 담보하기 어려워 서비스 공급이 제약되고 그 결과 교통약자 등 주민들이 대중교통을 이용함에 있어 부당하게 불편을 겪게 되는 문제에 효과적으로 대응하기 위함임
- 이러한 맥락에서 대중교통 취약사각지역 거주 교통약자 등 주민이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 최소필요사항을 충족하는 활동(생계, 쇼핑, 업무, 진료, 교육, 여가, 친교, 오락 등)이 이루어지는 장소(특히 대도시 도심 또는 부심, 중소도시 중심부, 군청소재 읍 등)로의 대중교통이용을 통한 접근성을 국가가 교통·이동권 보장 차원에서 직접 확보시켜 주어야 함
- 물론 어느 장소로 어떻게 대중교통에 의한 접근성을 확보할 것인가에 대해서는 해당 지역 주민들의 의사결정 참여를 거쳐 결정해야 할 것임

(5) 다양한 교통수단 활용을 통해 대중교통 취약사각지역 교통·이동권 보장시책 발굴추진

□ 대중교통 소외지역 주민의 교통·이동권 보장에만 초점을 맞춰 도시형농촌형 교통모델 사업을 추진할 경우, 사업 내용에 수요응답형 버스·택시 운행 확대뿐만 아니라 그 이외 교통수단 활용을 통한 노선버스 등의 이용 편의성 제고 시책도 포함시킬 수 있음³⁴⁾

- 이는 대중교통 소외지역 교통·이동권 보장시책의 핵심이 공공교통 강화가 될 것 이기 때문인데, 이러한 맥락에서, 예를 들어 노선버스 정류장까지의 교통약자의 도보 이동 부담을 완화시키기 위해 삼륜 전동자전거, 사륜 전동카트 등 다양한 접근수단의 활용³⁵⁾, 그리고 관련 법률에의 근거 보강을 검토해볼 수 있음

34) 2019년 10월 2일 충남연구원 김원철 연구위원과의 자문회의 내용에 근거함(‘부록 2’ 참조)

35) 2019년 10월 2일 충남연구원 김원철 연구위원과의 자문회의 내용에 기초함. 관련 내용은 ‘부록 2’에 제시되어 있음

□ 더 나아가 자가용 자동차 유상운송 제도의 도입·운영도 검토해볼만한데, 이는 대중교통 소외지역이 주로 해당되는 인구 감소 및 과소 지역이 현재 직면하거나 향후 직면하게 될 버스 및 택시 운전인력 부족 문제에 대한 대안도 모색해야하기 때문임³⁶⁾

- 구체적으로 대중교통 소외지역을 ‘대중교통의 육성 및 이용 촉진에 관한 법률’에서 정의하여 지정할 경우, 해당 지역 주민 중 운전자를 지정하고 지정된 운전자가 동일 지역 거주 교통약자에게 유상으로 이동서비스를 공급할 수 있게, ‘대중교통의 육성 및 이용 촉진에 관한 법률’에 근거 조항을 마련하도록 함

2. 국토에 대한 권리 보장과 생활여건 개선시책 간 제도적 연결고리 강화

□ 국토에 대한 권리의 보장과 국토공간 계획 및 정책 간 제도적 연결고리를 강화시킴으로써, 해당 계획 및 정책이 직간접적으로 포괄하는 생활여건 개선시책을 국토에 대한 권리 보장이라는 방향에 맞춰 지속적으로 기획, 시행, 정비할 수 있는 토대를 조성해야 함

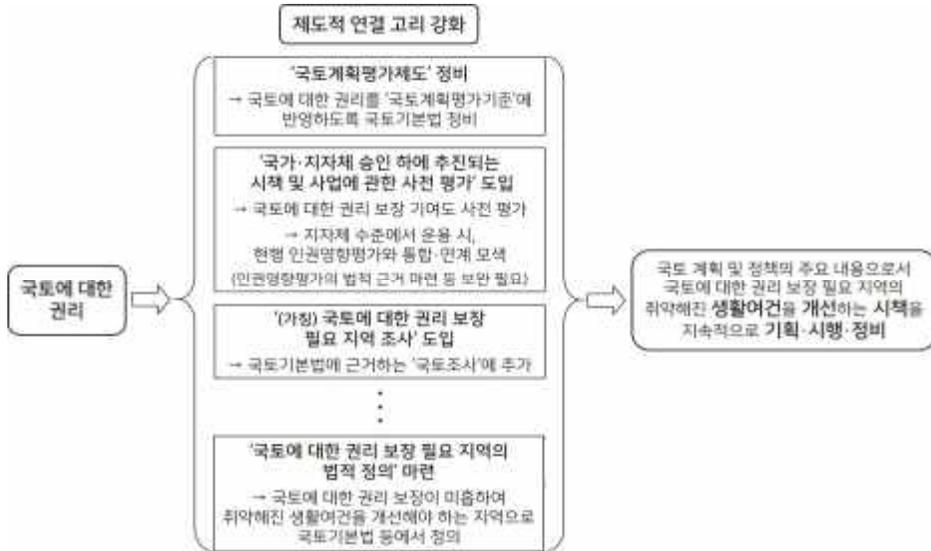
- 제도적 연결고리 강화 방안으로는 제3장 제3절에서 논의한 국토에 대한 권리 보장 필요 지역에 관한 법적 정의 마련 외에도 국토계획평가제도 정비, 국토에 대한 권리 보장 기여도에 관한 사전평가 도입, 국토조사에 국토에 대한 권리 보장 필요 지역에 관한 조사 도입 등을 들 수 있음([그림 4-4] 참조)

(1) 국토계획평가제도 정비

□ 국토에 대한 권리의 내용을 ‘국토기본법’ 제19조의 2에서 명시하는 ‘국토계획평가 기준’에 반영토록 하여 국토공간에 관한 계획을 국토에 대한 권리보장에 맞춰 수립하고 집행하게 함

36) 2019년 10월 2일 총남연구원 김원철 연구위원과의 자문회의 내용에 기초함. 관련 내용은 ‘부록 2’에 제시되어 있음

그림 4-4 | 국토에 대한 권리 보장과 생활여건 개선시책 간 제도적 연결고리 강화: 예시



자료: 저자 작성

- 이상과 같은 국토계획평가 준비를 통해 계획수립권자인 국가 또는 지자체가 국토에 대한 권리 보장이 필요한 지역에 대한 기초조사 결과와 해당 지역의 취약해진 생활여건을 개선하는 시책을 국토계획에 반영하도록 유도함
 - ‘국토기본법’ 제19조의 2 및 동법 시행령 제8조의2에서 규정하는 현행 국토계획 평가 기준은 균형적 국토발전, 국토의 경쟁력 강화, 환경친화적 국토관리 등임(‘부록 1’ 참조)
 - 국토계획은 국토 이용·개발·보전에 관한 계획으로서 국토의 발전방향을 설정하여 달성하고자 하며, 국토종합계획, 도종합계획, 시·군 종합계획, 지역계획 및 부문별 계획으로 구분됨(‘국토기본법’ 제6조에 근거 ; 국토계획의 정의 및 구분에 대해서는 ‘부록 1’ 참조)
- 국토계획평가는 ‘국토기본법’에 의거하여 중장기적·지침적 국토계획을 대상으로 계획수립 단계에서 이루어지는데, 해당 국토계획이 국토관리의 기본이념

(‘국토기본법’ 제2조~제5조에 근거 ; ‘부록 1’ 참조)을 담고 있는 국토계획 평가 기준을 최대한 충족하여 수립되도록 함

- 이상의 내용을 종합하여 ‘국토기본법’의 국토계획평가 기준에 관한 조항에 국토에 대한 권리를 추가하면 다음과 같이 예시 가능함

[예시] 국토에 대한 권리를 ‘국토기본법’의 국토계획평가 기준에 관한 조항에 추가

‘국토기본법’ 제19조의2(국토계획평가의 대상 및 기준) ① 국토교통부장관은 대통령령으로 정하는 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토의 균형 있는 발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성 및 환경친화적인 국토관리 측면에서 국토의 지속가능한 발전에 이바지하는지를 평가(이하 ‘국토계획평가’라 한다) 하여야 한다.

② 국토계획평가의 기준은 제◇◇조 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 국토에 대한 권리와 제2조부터 제5조까지의 규정에 따른 국토관리의 기본이념을 고려 하여 대통령령으로 정한다.

자료: 밑줄 친 내용은 저자가 작성 ; 나머지는 ‘국토기본법’ 조항을 인용

(2) 국가 또는 지자체 승인 시책 및 사업의 권리보장 기여도에 관한 사전 평가 도입

□ 국가 또는 지자체로부터 승인을 받아 추진할 시책 및 사업이 국토에 대한 권리 보장에 기여하는지를 사전에 평가하는 제도를 도입, 운용할 필요가 있음

- 해당 평가는 국가 또는 지자체 승인 하에 추진할 시책 및 사업이 주민 등 이해 관계주체의 국토에 대한 권리를 침해함으로써 해당 권리 보장이 미흡한 기존 지역을 악화시킬 것인지, 그러한 지역을 개선하여 권리보장에 기여할 것인지, 또는 국토에 대한 권리 보장 필요 지역을 추가로 발생시킬 것인지 등에 초점을 맞춰 진행하도록 함

- 이는 전술한 국토계획평가 정비가 사실상 중장기적·지침적 국토계획을 대상으로 하지만, 국가 또는 지자체로부터 승인을 받아 추진할 시책 또는 사업 모두가 국토계획에 담기는 것은 아니라는 점을 감안한 것임
 - 물론 국가 또는 지자체 승인 하에 시행할 시책 또는 사업은 국토 계획 및 정책의 실천수단임
- 평가를 통해 도출한 결과에 맞춰, 시책 및 사업의 시행주체로 하여금 사업의 내용 또는 집행 방식을, 해당 시책 및 사업에 관한 국가 또는 지자체의 승인 절차가 개시되기 이전에 보완하도록 유도함
- 시책사업의 시행주체가 국가 또는 지자체에 승인을 신청하는 시점(예: 사업지구 지정 신청, 개발기본계획 승인 신청 등)에서, 해당 시책사업 집행으로 영향을 받게 될 지역 및 이해관계주체 그리고 권리 각각의 구체적 범위, 지역 및 이해관계주체별 권리 보장·침해 정도에 관한 시행주체의 자체 분석평가 결과, 그리고 권리 침해를 받게 되는 지역 및 이해관계주체에 대한 구제 대책 등을 부속서류로 제출하도록 함
 - 시책사업의 시행주체는 정부부처 또는 지자체일수도 있지만, 공공기관, 공기업, 민간 기업일 수도 있음
 - 국가 또는 지자체는 승인 단계에서 시행주체의 자체평가 결과를 검토 후 시행주체에게 시책·사업의 내용 또는 집행 방식을, 특히 권리침해를 구제할 수 있을 수준으로, 보완할 것을 권고하며, 권고 내용의 수용·시행 여부를 모니터링함 (이영안 외 2017)
- 평가 과정에서 취약계층을 비롯한 이해관계주체의 적극적인 참여를 보장하도록 하며, 특히 평가 대상 시책사업의 내용 및 집행방식, 그에 따라 받게 될 영향 등에 관해 적극적으로 의견을 개진하도록 보장하고, 이를 위해 이해관계주체에게 시책·사업에 관한 정보도 투명하게 공개해야 함(이영안 외 2017)
- 국토에 대한 권리 보장 기여도 사전 평가 제도의 도입·운영은 해당 권리 보장이 필요한 지역을 개선시키거나 또는 그러한 지역의 악화발생을 방지할 것이며, 더 나아가 국민의 국토에 대한 권리를 보장할 수 있는 시책 및 사업의 개발 및 집행에 기여할 것으로 기대됨

- 해당 평가 제도를 지자체 수준에서 운용하기 위해서는, 일부 광역 및 기초 지자체가 조례 제정개정, 계획 수립시행, 사업 추진 등이 지자체 관할 구역 내 주민들의 인권을 침해하는 것을 사전에 방지하고 인권 증진에 기여하도록 시행 중인 ‘인권영향평가’와 통합연계시킬 필요가 있음
- 그러나 지자체의 인권영향평가를 근거 법률 없이 조례에 근거하여 시행하므로 근거 법률을 제정하거나 기존 관련 법률에 근거 규정을 마련할 필요가 있음³⁷⁾
 - 법적 근거가 마련될 경우 해당 평가의 구속력이 강화될 것이며 지방자치단체장의 교체와 무관하게 안정적으로 해당 평가를 시행하게 될 것임

[참고] 수원시 인권영향평가

- ① 2013년에 제정된 ‘수원시 인권 기본 조례’ 제8조³⁸⁾에 근거하여, 수원시에서 조례·규칙을 제정·개정하거나, 시책 및 사업을 수립·시행하거나, 공공시설을 건립하는 과정에서, 해당 조례, 시책 및 사업, 공공시설이 수원시민의 인권을 침해하는지 여부를 사전에 분석·평가하여 궁극적으로는 시민의 인권 침해를 사전에 예방하고 인권 증진에 기여하도록 유도함
 - 조례·규칙 제정·개정 그리고 시책 및 사업 수립·시행에 대한 인권영향평가는 담당 부서가 자체 점검표를 작성하여 평가를 의뢰함으로써 시작되는데, 수원시청 인권 담당관 및 인권센터에 의한 1차 평가 또는 인권영향평가소위원회 의 2차 평가를 거쳐 진행됨
 - 공공시설 및 해당 시설 건립계획에 대한 인권영향평가는 수원시청 인권담당관 및 인권센터 그리고 인권영향평가협의회에서 평가대상을 선정하여 수행하되 평가 결과가 공공시설물 개보수로 이어지게 하거나, 또는 시설물 신축을 위한 설계 지침 마련, 설계 공모 심사, 감리, 준공검사 등에 반영되도록 함
- ② 제정·개정되는 조례·규칙에 대한 인권영향평가는 2015년부터 2019년 8월말까지 총 503건을 대상으로 이루어졌으며, 그 중 54건에 대해 개선사항을 권고

37) 2019년 9월 19일에 서울대 환경대학원에서 개최한 세미나에서 이영안 연구위원(수원시정연구위원)의 수원시 인권영향평가 발표 및 그에 대한 토론 내용에 기초함. 보다 구체적인 내용은 ‘부록 2’에 정리되어 있음

했으며, 49건에서 권고사항을 전부 또는 일부 수용함

- ③ 수립시행되는 시책 및 사업에 대한 인권영향평가의 경우, 2018년부터 2019년 8월말까지 총 9건을 평가하였으며, 그 중 7건에 대해 개선사항을 권고하였고 1건을 제외하고 6건이 권고사항을 수용함
- ④ 2016년부터 2019년까지 수원시 내 4개소의 공공시설과 1개소의 공공시설 기본 설계안에 대해 인권영향평가를 실시함
- ⑤ 상대적으로 낙후되고 취약계층 비율이 높으며 강력범죄도 발생하여 인권 보장이 미흡한 지역의 생활여건을 개선하기 위해 해당 지역 내 행정복지센터를 건립하는 전 과정에 대해 2017년부터 2019년까지 4회의 인권영향평가를 실시함

자료: 2019년 9월 20일에 수원시정연구원 이영안 연구위원을 통해 전달받은 '수원시 인권영향평가 현황'(수원시정 내부자료)의 내용을 인용하여 정리

(3) 국토조사에 '(가칭)국토에 대한 권리 보장 필요 지역 조사' 도입

□ 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 법적 정의를 토대로 하여, '국토기본법'에 근거하는 국토조사에 '(가칭) 국토에 대한 권리 보장 필요 지역 조사'를 포함시키고, 해당 조사결과를 국가의 국토공간 계획 및 정책 수립집행을 위한 기초조사에 활용토록 함

- 국토에 대한 권리 보장이 필요한 지역을 국토조사에 포함시키면, 국토조사의 질적 제고와 기능 활성화가 이루어질 것이고, 더 나아가 국토에 대한 권리 보장과 생활여건 개선시책 간의 연계가 제도적으로 강화될 것임
- 그리고 국토에 대한 권리 보장 필요 지역 조사는 정부가 국토계획과 환경계획 간 통합관리 및 연동을 위해 그간 뒷받침해온 국토환경 정보의 공간화 작업과도 연계하여 추진할 수 있음

38) '수원시 인권 기본 조례' 제8조(인권영향평가) 시장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 시민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시하여야 한다.

[예시] ‘(가칭) 국토에 대한 권리 보장 필요 지역 조사’를 ‘국토기본법’의 국토조사에 관한 조항에 추가

‘국토기본법’ 제25조(국토 조사) ① 국토교통부장관은 국토에 관한 계획 또는 정책의 수립, ‘국가공간정보 기본법’ 제32조 제2항에 따른 공간정보의 제작, 연차 보고서의 작성 등을 위하여 필요할 때에는 미리 인구, 경제, 사회, 문화, 교통, 환경, 토지이용, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 조사할 수 있다...

④ 제1항에 따른 국토 조사의 종류와 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 국토교통부 장관은 제◇◇조 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 국토에 대한 권리를 보장하기 위해 국토에 관한 계획 또는 정책의 수립 및 집행에 필요한 사항을 제3조의 규정에 따른 대통령령 △△조에서 정하는 생활 여건이 현저히 뒤떨어지는 지역, 또는 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 삶을 영위하기 위해 최소한 필요하다고 사회적으로 인정되는 사항을 충족할 수 있게 국토공간을 사용하기가 어려울 정도로 국토에 대한 권리의 보장이 필요한 모든 지역을 대상으로 조사할 수 있다.

자료: 밑줄 친 내용은 저자가 작성 ; 나머지는 ‘국토기본법’ 조항을 인용

□ 또한 전국의 주거취약지역, 대중교통 취약사각지역, 환경오염·훼손 피해 및 위험 지역 등에 관한 조사 또는 모니터링, 그리고 해당 지역의 취약해진 생활여건을 대상으로 개선시책의 수립 및 집행이라는 일종의 선순환 효과를 기대할 수 있음

- ‘주거취약지역, 대중교통 취약사각지역, 환경오염·훼손 피해 및 위험 지역 등 국토에 대한 권리 보장 필요 지역 조사를 상시 시행 → 그 결과를 국토 계획 및 정책에 반영 → 국토 계획 및 정책의 핵심 내용이자 실천수단 중 하나인 생활 여건 개선시책의 수립·집행’이라는 선순환을 기대할 수 있음
- 이와 관련하여, 국가가 ‘국토기본법’ 제25조 및 동법 시행령 제10조(‘부록 1’ 참조)에 근거하여 국토공간의 계획 및 정책 수립을 위한 기초조사로서 ‘국토 조사’를 시행해왔으며, 국토 진단 및 모니터링 도입·시행을 위한 국토기본법

일부 개정안(강훈식 의원 대표 발의 2019년 2월 13일)도 국회에서 검토 중이라는 점을 고려해야 함

- 국토조사에 ‘(가칭) 국토에 대한 권리 보장 필요 지역 조사’의 도입은 국토에 대한 권리의 핵심적 내용인, 국민이 국토에 관한 정보에 접근할 권리 그리고 국민이 국토 계획 및 정책 등이 다루는 국토공간 사용에 관한 의사결정에 참여할 권리의 보장에도 기여할 수 있음
 - 국가의 국토에 대한 권리 보장에 관한 실태 파악 수단으로 국토조사가 기능하게 될 것이며 그 결과가 국민에게 공개될 것이므로, 국민의 국토에 대한 권리 보장 필요 지역에 관한 정보에 접근할 권리 그리고 해당 지역의 취약해진 생활여건 개선에 관한 의사결정에 참여할 권리를 보장할 것임



CHAPTER 5

결론 및 향후 과제

- 1. 요약 및 결론 | 97
- 2. 향후 과제 | 101

결론 및 향후 과제

1. 요약 및 결론

1) 국토에 대한 권리의 법제화

- 국토에 대한 권리의 정의 및 내용적 범위를 ‘국토기본법’ 등 법률에 명시함으로써, 국토에 대한 권리를 헌법의 기본권 보장을 위한 법률상의 권리로서 실현하는 토대를 확보함
 - 이는, 제1장에서 기술한 대로, 그간 국가가 법률 제정·개정을 통해 국토에 대한 국민의 권리와 관련되는 내용을 점진적으로 법제화시켜왔고 지자체 차원에서도 관할 구역 내 주민의 인권을 증진하기 위해 조례 제정, 인권정책 기본계획 수립 및 시행, 인권영향평가 시행, 인권도시 육성 등을 추진해왔음을 배경으로 함
- 국토에 대한 권리는 ‘국민이 누구든 어디에 있는 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위해 사회적으로 인정되는 최소필요사항을 충족할 수 있게 국토공간을 사용할 권리’라고 정의 가능하며, 사적 재산권을 부정하지는 않지만 그 틀 내에 한정되지는 않음
 - 국토에 대한 권리가 포괄하는 국토공간 사용은 국민이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 최소필요사항을 충족하는 활동이며, 주거 공간 거주, 생계, 쇼핑, 업무, 진료, 교육, 친교, 오락, 여가 등의 활동을 위한 공간 사용, 그리고 주거 공간과 나머지 활동 공간을 연계시키는 교통·이동을 포함함
 - 또한 국토에 대한 권리에서의 국토공간 사용은 인간의 건강과 생명에 직결되는, 오염 및 훼손에서 벗어난 생활공간의 자연환경에 기초하고, 권리주체로서 국민의 국토공간 사용에 관한 의사결정 참여 및 국토공간 정보에의 용이한 접근 등을 토대로 함

-
- 요컨대 국토에 대한 권리는 인간으로서 국민이 갖는 헌법의 기본권 또는 법률상의 권리를 국토공간에 적용한 것이며, 전술한 르페브르 또는 UN-Habitat III 등의 도시에 대한 권리를 전국의 모든 정주공간에 적용하여 실정화한 권리라고 볼 수 있음

2) 국토에 대한 권리를 보장하기 위한 생활여건 개선시책 발전방향

□ 법제화될 국토에 대한 권리를 보장하기 위해, 국가가 해당 권리 보장이 필요한 지역의 취약해진 생활여건을 개선하는 시책의 시행 및 발전 방향을 모색할 필요가 있음

- 이는 국가가 국토에 대한 권리를 보장하기 위해 공간정책 분야에서 시행할 수 있는 최소한의 조치가 해당 권리 보장이 필요한 지역의 취약해진 생활여건을 개선하는 시책이라는 점에 기초함

□ 우선 국토에 대한 권리의 보장이 필요한 지역을 법적으로 정의함으로써, 해당 권리 보장이 필요한 지역의 생활여건을 개선하는 시책을 지속적으로 기획·시행·정비할 수 있게 제도적 출발점을 마련해야 함

- ‘국토기본법’이 생활여건이 뒤떨어진 지역의 발전에 관한 내용, 그리고 국토공간에 대한 계획 및 정책의 지향점인 국토관리의 기본이념도 담고 있음을 감안하여, 해당 법률과 시행령에 국토에 대한 권리 보장 필요 지역 정의, 그리고 그것에 직결되는 국토에 대한 권리를 명시함

□ 국토에 대한 권리가 건강하고 쾌적한 생활공간의 자연환경, 즉 인간의 건강과 생명에 기초하므로, 이해당사자의 실질적인 의사결정 참여 및 관련 정보접근의 보장, 그리고 환경부정의의 방지를 전제로 환경오염·훼손 피해 및 위험 지역 발생의 사전 예방대책이 우선되어야 함

- 환경오염물질 배출(위험)시설 입지 선정 시 주변 거주민 등 이해당사자가 의사결정 참여 및 관련 정보접근을 보장받고 건강·재산상의 피해 또는 심리적 불안 등에 대한 사전 방지 대책을 마련하도록 의무화시킬 필요가 있음

- 일차적으로 환경오염물질 배출(위험)시설 입지 결정을 위한 법적 절차로서 환경영향평가를 진행할 시 평가 항목 및 범위 선정에 주변 주민이 의무적으로 참여하도록 '환경영향평가법'을 개정해야 할 것임

- 오염물질 배출(위험)시설의 특정 지역 편중에 따른 환경부정의, 즉 환경적 혜택과 부담 배분의 불공평 또는 불평등을 방지하기 위해, 국가가 지자체와의 협력 하에 광역·전국적 관점에서 해당 시설의 입지를 사전에 검토하고 조정하는 것을 의무화해야 함
- 필요시설로서 공공적 성격을 갖지만 오염물질 배출위험이 높은 환경기초시설(예: 폐기물 처리장, 분뇨처리시설 등)은 민간 사업자가 아닌 국가 및 지자체가 직접 설치하고 안정적으로 운영하도록 함

□ 주거취약지역 개선시책을 효과적으로 추진하기 위해서는, 전국을 대상으로 주거취약지역 모니터링을 시행해야 하고, 주거취약지역 정의 및 관련 기준 등에 관한 법적 근거도 마련하고 보강해야 함

- 물론 단기적으로는 국토에 대한 권리의 보장이 필요할 정도로 주거환경이 취약해진 지역을 개선하기 위해, 새뜰마을사업 등에 대한 국고보조 예산을 확대하거나, 사업 내용 또는 추진방식을 지속적으로 검토하고 개편해야 할 것임
- 그러나 중장기적 관점에서 보면, 국가가 지자체와의 협력 하에 전국을 대상으로 주거취약지역을 상시 모니터링하고 그 결과에 신속히 대응하는 체계를 구축, 운영할 필요가 있음
- 이를 위해 현행 '주거기본법' 및 시행령에 근거하는 '최저주거기준'을 개편하고 개편된 최저주거기준을 토대로 하여 '주거취약지역'을 법적으로 정의하도록 함
 - 특히 최저주거기준에 주거 필지면적, 접도상태, 중심지 또는 주요 시설로의 접근성 등 주거의 입지속성을 추가하고, 주거취약지역인 새뜰마을사업 대상지에서 일반적으로 나타나는 주거 건물의 속성, 즉 노후건축물 또는 건축된 후 장기간 갱신되지 않은 건물, 도시가스관 미설치, 슬레이트 지붕, 담장 수리 필요 등도 포함시켜야 함

- 매년 전국을 대상으로 ‘주거기본법’ 및 시행령에 근거하여 이루어지고 있는 ‘주거실태조사’가, 전술한 대로 최저주거기준 개편을 통해 정의될 수 있는 주거취약 지역을 대상으로 모니터링 기능을 수행할 수 있도록, 주거실태조사 표본을 확대하는 등 개선조치를 취해야 함

□ 대중교통 취약사각지역의 교통·이동권 보장을 위해서는, 해당 지역에 관한 법적 정의의 그리고 관련 교통·이동권 보장시책을 직접 규정하는 법령상의 조항을 마련해야 하며 대중교통 취약사각지역 모니터링 시행의 제도적 기반도 보강해야 함

- 단기적으로는 대중교통 취약사각지역 주민을 위한 현행 교통·이동권 보장 시책인 공공형 택시 및 공공형 버스의 운행 대상 지역을 확대할 수 있도록 도시형·농촌형 교통모델사업의 국고보조 예산을 늘리고 사업 내용 및 추진절차를 개선해야 할 것임
- 하지만 중장기적 관점에서 안정적으로 도시형·농촌형 교통모델사업 등의 시책을 시행하여 대중교통 취약사각지역 주민의 교통·이동권을 효과적으로 보장하려면, ‘대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률’에 보다 직접적인 근거를 마련해야 함
 - 우선 대중교통을 이용할 권리를 규정하고 있는 ‘대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률’에서 대중교통 취약사각지역 정의와 도시형·농촌형 교통모델사업 등 대중교통 소외지역 교통·이동권 보장시책의 직접적인 근거 조항을 명시할 필요가 있음
 - 그리고 도시형·농촌형 교통모델사업이 현재 초점을 맞추고 있는 수요응답형 버스 또는 택시 운행과는 별도로, 그 이외 다양한 교통수단과의 연계 활용을 통해 노선 버스 등의 이용 편의성을 제고하는 시책, 또는 자가용 자동차 유상운송 등도 대중교통 소외지역 주민의 교통·이동권 보장 시책으로 추진할 수 있도록 관련 법률에 근거를 보강해야 할 것임
- ‘대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률’에 근거하여 매년 시행해오고 있는 법정조사인 대중교통현황조사를 보강하여(예: 분석지표 확대) 국가가 전국을 대상으로 대중교통 취약사각지역을 보다 효과적으로 모니터링하는 체계를 구축, 운영해야 할 것임

□ 국토에 대한 권리 보장과 생활여건 개선시책 간 제도적 연결고리를 강화하기 위해서는 국토계획평가 및 국토조사를 정비해야 하고 국토에 대한 권리 보장 기여도에 관한 사전 평가를 도입해야 함

- 우선 ‘국토기본법’ 상의 국토계획평가 기준에 국토에 대한 권리의 내용을 추가함으로써, 계획수립주체가 국토계획평가 대상인 국토계획에서 국토에 대한 권리 보장 필요 지역에 대한 기초조사와 해당 지역의 취약해진 생활여건을 개선하는 시책을 포괄하도록 유도함
- 그리고 ‘국토기본법’의 국토조사 근거 조항에 국토에 대한 권리 보장 필요 지역 조사에 관한 내용을 포함시켜, 국가의 국토 계획 및 정책 수립·집행을 위해 시행하는 국토조사를 생활여건이 취약해져 개선시책이 필요한 지역에 대한 전국 단위의 조사 또는 모니터링으로 발전시킴
- 국가 또는 지자체로부터 승인을 받아 추진하는 시책 및 사업을 대상으로 국토에 대한 권리 보장 기여도 사전평가 제도를 도입·운용함으로써, 해당 시책 및 사업이 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 취약해진 생활여건을 개선시키거나 또는 해당 지역의 악화와 추가 발생을 방지하도록 유도함
 - 그리고 일부 지자체에서 시행 중인 인권영향평가와 통합연계하여 시행할 수 있는 법적 근거도 마련하도록 함

2. 향후 과제

□ 국토에 대한 권리의 법적 정의, 해당 권리의 보장이 필요한 지역의 법적 정의, 그리고 해당 지역의 생활여건을 개선하는 시책의 발전방향 등에 관한 논의를 주거, 교통·이동, 환경의 측면에 한정하였는데, 그 논의의 폭을 보다 넓혀 나가야 함

- 물론 주거, 교통·이동, 환경이 국민이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 영위하는 삶에 직결되는 국토공간 사용의 핵심적 내용이자 그 기초적 요건임

- 하지만 국토에 대한 권리를 보장하고 확대하기 위해서는 해당 권리의 세부적 내용 범위, 그에 따른 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 정의, 그리고 해당 지역의 취약해진 생활여건을 개선하는 시책을 보다 폭넓게 논의해야 함
 - 특히 국토에 대한 권리에서의 국토공간 사용이 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 삶을 영위하기 위해 최소한 필요하다고 인정되는 사항을 충족하는 활동이므로, 최소필요사항에 대한 개념적 정의와 법령상의 정의도 논의해야 할 것임
 - 그와 더불어, 최소필요사항을 조작적으로 정의하여 구체화시키기 위해서는 국가 및 지자체에 의한 실현 가능한 정책목표 설정(예: national minimum 또는 local optimum) 그리고 그 목표의 달성 수단 등도 다룰 필요가 있음
- 국토에 대한 권리가 국민의 국토공간 사용에 관한 의사결정에의 실질적 참여 그리고 국토공간 정보에의 용이한 접근을 토대로 해야 함을 제시했지만, 그 실천방안은 보다 풍부한 논의를 거쳐 구체화시켜야 할 것임
- 실천방안의 구체화는 국민이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위해서는 국토공간을 사용할 수밖에 없다는 점을 감안하여 진행해야 함
- 오염물질 배출(위험)시설 입자가동에 따른 생활공간의 자연환경 오염훼손으로 건강재산상의 피해를 입거나 그 위험에 시달리는 지역 발생의 사전 예방대책이 우선되어야 함을 강조하였는데, 그 실천방안 등 보다 구체적인 사항은 향후 과제로서 다루어야 함
- 해당 과제에 대한 논의는 국토공간 사용에 관한 의사결정 참여 및 관련 정보에의 접근을 보장하는 방안과 연계하여 논의를 진행하는 것이 효과적일 것임
- 국토 계획 및 정책의 실천수단, 특히 국가 및 지자체의 승인을 받아 추진하는 시책 및 사업을 대상으로 국토에 대한 권리 보장 기여도에 관한 사전평가 제도 도입운용이 필요하다는 점만을 제시하였으므로, 해당 제도의 도입-운용 방안 도출이 향후에 필요함
- 특히 법적 근거 마련 등 구체적인 제도화 방안을, 일부 지자체가 시행 중인 인권영향평가와의 통합연계 차원에서 모색할 필요도 있음

참고문헌

REFERENCE



【인용문헌】

- 강상욱서영옥. 2017. 「교통취약지 공공형 택시 운행 활성화 방안」. 한국교통연구원.
- 강현수. 2011. 도시연구에서 정의와 권리 담론의 의미와 과제. 「공간과 사회」 21(1) : pp. 5-41.
- 광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례. 2019. 광주광역시조례 제5252호(7월 1일 일부 개정 및 시행).
- 교통안전공단. 2016, 2017. 「대중교통현황조사」. 교통안전공단.
- 국가균형발전위원회. 2018. '19년 취약지역 생활여건 개조사업 가이드라인(2018년 12월).
- 국가균형발전위원회. 2019. 국가균형위, 전국 취약지역 102개소 생활여건 개선한다 - 2019년 취약지역 생활여건 개조사업 신규 대상지 선정(2019년 4월 1일).
- 국가균형발전 특별법. 2019. 법률 제16202호(7월 9일 시행 ; 1월 8일 일부개정).
- 국가인권위원회법. 2016. 법률 제14028호(2월 3일 일부개정 및 시행).
- 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 주민등록인구 통계(2019년 9월 11일 검색).
- 국토기본법. 2019. 법률 제16491호(8월 20일 일부개정).
- 국토기본법 시행령. 2019. 대통령령 제29617호(3월 12일 타법개정).
- 국토기본법 일부 개정 법률안. 2018. 의안번호 제17290호(황희 의원 대표 발의, 12월 7일).
- 국토기본법 일부 개정 법률안. 2019. 의안번호 제18608호(강훈식 의원 대표 발의, 2월 13일).
- 국토교통부국가균형발전위원회한국토지주택공사. 2018. 도시 새뜰마을사업 시행 매뉴얼.
- 국토교통부농림축산식품부. 2019a. 국토부-농식품부 손잡고 대중교통 사각지대 해소 나선다, 1월 22일. 보도자료.
- 국토교통부농림축산식품부. 2019b. 2019년 도시형 교통모델[시], 농촌형 교통모델 [군] 운영지침. 내부자료.

-
- 김문현. 2012. 기본권의 법적 근거와 판단기준에 관한 소고. 「세계헌법연구」 18(2) : pp. 167-193.
- 김복기. 2018. 헌법상 사회보장권 보장에 관한 소고 - 헌법재판소 결정에 대한 비판적 검토에 기한 시론. 「사회보장법학」 7(1) : pp. 47-70.
- 김수진. 2018. 「포용도시를 위한 도시취약지역 실태와 정책제언」. 국토연구원.
- 김태현·김태현·박현주·최영웅·반영운. 2017. 「환경정의 실현을 위한 지역단위 환경 불평등 분석」. 한국환경정책평가연구원.
- 김홍철. 2015. 김포 비도시 계획관리 지역의 환경부정의 사례와 해소방안 - 김포시 거물대리·초원지리 일대의 환경·건강피해 사례를 중심으로. 「공익과 인권」 통권 제15호 : pp. 365-395.
- 농림축산식품부. 2017. '18년 농촌형 교통모델사업(100원 택시 등) 82개 전 군지역으로 확대, 12월 15일. 보도자료.
- 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법. 2019. 법률 제16541호 (8월 27일 일부개정).
- 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치 세부 내용. 2015. 농림축산식품부 고시 제2015-176호(12월 29일 일부개정).
- 대전지방법원 제2행정부. 2014. 2014구합207 폐기물처리사업계획서 부적합 통보 처분 취소 소송 판결문(2014년 12월 4일).
- 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률. 2005. 법률 제7381호(7월 28일 시행 ; 1월 27일 제정).
- 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률. 2019. 법률 제15996호(2019년 3월 19일 시행 ; 2018년 12월 18일 타법개정).
- 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 시행령. 2019. 대통령령 제29518호(2월 8일 타법개정).
- 대한민국헌법. 1988. 헌법 제10호(1988년 2월 25일 시행 ; 1987년 10월 29일 전부개정).
- 문정호·이순자·김진범·민성희·김수진·박경현. 2016. 「포용적 국토실현을 위한 정책과제 연구」. 국토연구원.

-
- 박경아·임서한·박태운. 2017. 「경제·사회적 약자를 위한 친서민 교통서비스 강화 방안」.
한국교통연구원.
- 박문석. 2014. 인권의 헌법적 보장과 한계 - 헌법에 열거되지 아니한 기본권의 성립요건
과 관련하여. 「영남법학」 38: pp. 21-43.
- 박진완. 2008. 환경권과 자연보호 - 환경기본권의 기본권의 기능적 측면에서의 검토.
「환경법 연구」 30(3): pp. 3-40.
- 보령시. 2018. 기회와 자원의 활용을 통해 주민이 함께 행복한 수청마을 만들기(수청
지구 새뜰마을사업 마스터플랜).
- 부산광역시 인권 기본 조례. 2019. 부산광역시조례 제5934호(7월 10일 일부개정 및 시행).
- 산지관리법. 2019. 법률 제15460호(2019년 3월 14일 시행 ; 2018년 3월 13일
타법개정).
- 산지관리법 시행령. 2019. 대통령령 제29972호(7월 9일 타법개정).
- 상가건물 임대차보호법. 2019. 법률 제15791호(2019년 4월 17일 시행 ; 2018년 10월
16일 일부개정).
- 서영표. 2012. 도시적인 것, 그리고 인권? - ‘도시에 대한 권리’ 논의에 대한 비판적
개입. 「마르크스주의 연구」 9(4) : pp. 69-96.
- 서울특별시 인권 기본 조례. 2019. 서울특별시조례 제7103호(3월 28일 일부개정 및 시행).
- 서울특별시 성북구 인권증진 기본조례. 2012. 서울특별시성북구조례 제914호(7월 19일
제정 및 시행).
- 서울특별시 은평구 인권보장 및 증진에 관한 조례. 2015. 서울특별시은평구조례 제1056
호(10월 22일 제정 및 시행).
- 수원시 인권 기본 조례. 2017. 경기도수원시조례 제3706호(9월 27일 일부개정 및 시행).
- 수원시청. 2019. 인권영향평가 현황. 내부자료.
- 여객자동차 운수사업법. 2019. 법률 제16563호(8월 27일 일부개정).
- 여객자동차 운수사업법 시행령. 2019. 대통령령 제30104호(10월 1일 일부개정).
- 예산군 도시계획 조례. 2013. 충청남도예산군조례 제2040호(1월 30일 일부개정
및 시행).

-
- 이덕연. 2013. 환경정의 개념의 외연과 내포 - 헌법해석론 및 환경법적 함의. 「환경법 연구」 35(2) : pp. 133-176.
- 이동희. 2018. 인권과 기본권의 개념적 고찰. 「법학논총」 42(4) : pp. 57-93.
- 이상한·윤정임·이승은·김영민·박혜경. 2017. 「대기환경 관리체계 현황부석 및 환경인권 증진방안 연구」. 2017년도 국가인권위원회 인권상황실태조사 연구보고서.
- 이영안·안국진·한연주·이현승·강연주. 2017. 「수원시 인권친화적 정책 실현을 위한 인권 영향평가 연구」. 수원시정연구원.
- 이영안·한연주·김은경·박범준. 2019. 「제2기 수원시 인권정책 기본계획 수립 연구(2019~2023)」. 수원시정연구원.
- 인천광역시 미추홀구 인권보장 및 증진에 관한 조례. 2018. 인천광역시미추홀구조례 제 1484호(5월 21일 일부개정 ; 7월 1일 시행).
- 임정만·이영환·김홍주·조필규·최원철·박보근·황영호. 2016. 「새뜰마을사업 추진체계 및 평가방안 연구」. 토지주택연구원.
- 장경석. 2018. 국토·도시환경계획 관련 외국 헌법례. 지방분권형 개헌과 지속가능한 국토·도시계획 및 관리를 위한 정책과제 세미나 참고자료, 3월 14일. 국회입법조사처 대회의실 421호(국회도서관, 2013. 「세계의 헌법」의 일부 내용 인용·정리).
- 주거기본법. 2015. 법률 제13378호(12월 23일 시행 ; 6월 22일 제정).
- 주거기본법. 2019. 법률 제16391호(4월 23일 일부개정).
- 주거기본법 시행령. 2019. 대통령령 제30032호(8월 6일 일부개정).
- 지속가능 교통물류 발전법. 2009. 법률 제9777호(12월 10일 시행 ; 6월 9일 제정).
- 지역발전위원회. 2017. 2017년도 51개 새뜰마을사업 신규 선정, 3월 15일. 보도자료.
- 최저주거기준. 2011. 국토해양부공고 제2011-490호(5월 27일 일부개정).
- 최희수. 2017. 환경권과 국가의 보호의무 - 헌재2006헌마711 결정의 의의에 관하여. 「강원법학」 50 : pp. 429-460.
- 폐기물관리법. 2019. 법률 제16318호(4월 16일 일부개정).
- 폐기물관리법 시행령. 2019. 대통령령 제30173호(10월 29일 일부개정).

-
- 표명환. 2011. “헌법에 열거되지 아니한 국민의 자유와 권리”에 관한 체계. 「공법학 연구」 12(2) : pp. 81-104.
- 홍석한. 2015. 사회적 기본권의 법적 성격에 대한 고찰. 「법학연구」 23(4) : pp. 417-439.
- 홍성군충남개발공사. 2018. 홍성군 다운지구 새뜰마을사업 마스터플랜(안).
- 홍성방. 1998. 기본권의 개념과 분류. 「사회과학연구」 7 : pp. 159-183.
- 환경영향평가법. 2018. 법률 제15662호(12월 13일 시행 ; 6월 12일 일부개정).
- 환경영향평가법 시행령. 2019. 대통령령 제29950호(7월 2일 타법개정).
- 환경정책기본법. 2019. 법률 제16267호(1월 15일 일부개정).
- Bird, James. 1977. *Centrality and Cities*. Routledge.
- Gould, Carol C. 1988. *Rethinking Democracy : Freedom and social cooperation in politics, economy and society*. Cambridge University Press.
- Gould, Carol C. 2006. Self-Determination beyond Sovereignty : Relating Transnational Democracy to Local Autonomy. *Journal of Social Philosophy* 37(1) : pp. 44-60.
- Martens, Karel. 2012. Justice in transport as justice in accessibility: applying Walzer's 'Sphere of Justice' to the transport sector. *Transportation* 39(6) : pp. 1035-1053.
- Miller, David. 1999. *Principles of Social Justice*. Harvard University.
- O'Kelly, Morton E. & Harvey J. Miller. 1994. The hub network design problem : A review and synthesis. *Journal of Transport Geography* 2(1) : pp. 31-40.
- Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). 2016. *Policy Paper 1 : Right to the city and cities for all*(<http://habitat3.org/wp-content/uploads/Policy-Paper-1-English.pdf> 검색 일자: 2019년 7월 1일).
- Purcell, Mark. 2003. Citizenship and the Right to the Global City : Reimagining the Capitalist World Order. *International Journal of Urban and Regional Research* 27(3) : pp. 564-590.

-
- Purcell, Mark. 2014. Possible Worlds : Henri Lefebvre and the Right to the City. *Journal of Urban Affairs* 36(1) : pp. 141-154.
- Raz, Joseph. 1986. *The Morality of Freedom*. Oxford University Press.
- The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). 2017. *New Urban Agenda* (<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>)
검색 일자: 2019년 7월 1일).
- Walzer, Michael. 1983. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. Basic Books.

【 부 록 】

- 국토기본법. 2019. 법률 제16491호(8월 20일 일부개정) 제2조~제6조, 제19조의 2, 제25조
- 국토기본법 시행령. 2019. 대통령령 제29617호(3월 12일 타법개정) 제8조의 2, 제10조
- 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법. 2019. 법률 제16541호
(8월 27일 일부개정) 제3조 6호.
- 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치 세부 내용. 2015. 농림축산식품부
고시 제2015-176호(12월 29일 일부개정).
- 대전지방법원 제2행정부. 2014. 2014구합207 폐기물처리사업계획서 부적합 통보 처분
취소 소송 판결문(2014년 12월 4일) pp.2-3, p. 17.
- 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률. 2019. 법률 제15996호(2019년 3월 19일
시행 ; 2018년 12월 18일 타법개정) 제2조.
- 산지관리법. 2019. 법률 제15460호(2019년 3월 14일 시행 ; 2018년 3월 13일 타법
개정) 제29조.
- 산지관리법 시행령. 2019. 대통령령 제29972호(7월 9일 타법개정) 제39조 제6항.
- 여객자동차 운수사업법. 2019. 법률 제16563호(8월 27일 일부개정) 제4조.
- 여객자동차 운수사업법 시행령. 2019. 대통령령 제30104호(10월 1일 일부개정) 제4조.
- 예산군 도시계획 조례. 2013. 충청남도예산군조례 제2040호(1월 30일 일부개정 및
시행) 제17조 및 별표 1.

-
- 예산군 균계획 조례. 2019. 충청남도예산군조례 제2546호(9월 20일 일부개정 및 시행) 별표 1.
- 의성군 농어촌버스 미운행지역 행복택시 운행 및 이용주민 지원에 관한 조례. 2014. 경상북도의회성군조례 제2365호(8월 13일 제정 및 시행).
- 주거기본법. 2019. 법률 제16391호(4월 23일 일부개정) 제17조 및 제20조 제1항~제2항.
- 주거기본법 시행령. 2019. 대통령령 제30032호(8월 6일 일부개정) 제12조 및 제13조 제1항.
- 주민투표법 2017. 법률 제14839호(7월 26일 타법개정) 제7조 및 제8조.
- 최저주거기준. 2011. 국토해양부공고 제2011-490호(5월 27일 일부개정) 제1조~제4조 및 별표.
- 폐기물관리법. 2019. 법률 제16318호(4월 16일 일부개정) 제25조 제1항 및 제2항.
- 환경영향평가법. 2018. 법률 제15662호(2월 13일 시행 ; 6월 12일 일부개정) 제25조.
- 환경영향평가법 시행령. 2019. 대통령령 제29950호(7월 2일 타법개정) 제36조~제40조.
- Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). 2016. *Policy Paper 1 : Right to the city and cities for all* (<http://habitat3.org/wp-content/uploads/Policy-Paper-1-English.pdf> 검색 일자: 2019년 7월 1일) : p. 4, p. 35.
- Purcell, Mark. 2014. Possible Worlds : Henri Lefebvre and the Right to the City. *Journal of Urban Affairs* 36(1) : pp. 142-143.

SUMMARY



Policy Directions for Securing Korean People's Right to the National Territory and Improving the Vulnerable Areas in Korea

Pillsung Byun

Key words: right to the national territory, vulnerable areas

This study discusses the policy directions for legally institutionalizing Korean people's right to their national territory and improving the vulnerable areas where the right has yet to be guaranteed. My discussion presents the following suggestions.

First, the Korean people's right to the national territory (henceforth, RNT), as a legal measure to actualize and enforce the fundamental rights set forth in the Constitution of Korea, should be stated and defined in the Framework Act on the National Territory (henceforth, FANT) as well as other laws which concern the national territory. Simultaneously, the vulnerable areas where residents' RNT is not fully ensured should be stated and defined in the FANT and other related laws, on the basis of the legal definition and delimitation of the RNT. The right can be defined as the Korean people's right to use the national territory as common good in order to completely meet the socially recognized minimum needs for enjoying their freedom and decent lives.

Second, the Korean national government has to organize and operate a system

of monitoring the vulnerable areas across Korea. In addition, it has to make the system sufficiently supported by the legally-mandated practical definitions and criteria of the vulnerable areas, where residents feel it difficult to occupy safe and livable housing/neighborhoods or to conveniently and safely use public transit. Furthermore, the national government has to prevent or to minimize the occurrence of vulnerable areas where residents are afflicted by healthcare/property damages and related risks resulting from the operation of facilities, which likely pollute and degrade natural environment within and around human settlements. Especially, such environmentally vulnerable areas have to be prevented from being arisen, given the environmental justice as well as stake-holders' effective participation in location decisions of the facilities which potentially generate environmental pollution and degradation.

Third, the national government has to build up and develop the institutional setting where the policy tools to improve the vulnerable areas are continuously implemented in conformance with the RNT. Given this requirement, the government has to revise such policy measures as the Assessment of Spatial Plans on the National Territory and the Survey of the National Territory, which are stated in the FANT, in order to sustain the RNT. Additionally, the national and provincial/municipal governments need to consider systematically conducting ex-ante assessment of the positive and negative impacts which varieties of projects/programmes approved by the national governmental agencies and by the provincial/municipal governments likely have on Korean people's RNT if such projects/programmes are undertaken.



부록 1: 관계 법령

‘브라질의 도시에 관한 법률(City Statute)’에서의 도시에 대한 권리

- ‘브라질의 도시에 관한 법률’은 도시에 대한 권리에 관한 내용을 규정하고 있으며, 특히 해당 내용은 토지의 교환가치 극대화를 지양하고 토지소유주의 이해관계와 도시 거주민의 사회적 필요 간 균형을 추구함(Purcell 2014 : pp. 142-143)
- 해당 법률은 “현세대와 미래세대의 도시 토지, 주택, 환경위생, 인프라, 교통, 공공서비스, 레저에 대한 권리”, 그리고 “주민 및 주민대표 조직이 도시개발 프로젝트·계획·프로그램의 기획·집행·모니터링에 참여하여 민주적으로 도시를 관리할 권리”를 규정함(Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2016 : p. 4)
- 그리고 도시·정주공간이 교환가치뿐만 아니라 사회적 사용가치에 의해서도 개발되고 단순히 경제적 기능뿐만 아니라 복합적인 사회적 기능도 발휘하도록(Purcell 2014 : p. 142), 도시발전에 중요한 저이용·유희 부지 활용을 활성화시키는 권한을 지방정부(municipal government)에 부여함(Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2016 : p. 35)
- 또한 도시에 관한 법률에 의거하여, ZEIS 2와 ZEIS 3이라는 사회적 용도 지구(social interest zones) 또는 도시중심부 주변에 위치한 유희지의 용도를 규제하고, 해당 유희지의 소유주에 누진세를 부과하며, 5년 후에 유희지가 개발되거나 점유되지 않을 경우에는 수용할 수 있도록 함(Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2016 : p. 35)

‘에콰도르 헌법’의 도시에 대한 권리

- 2008년에 개정된 ‘에콰도르 헌법’ 제30조와 31조(articles 30 and 31)는 도시에 대한 권리에 관해 다음과 같은 내용을 규정함(Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2016 : p. 4)
 - 지위와 무관하게 안전하고 건강한 주거 공간 및 “충분한 양질의 주택”(adequate and decent housing)에 거주할 권리, 그리고 지속가능성, 사회정의, 문화적 다양성, 도시와 농촌 간 균형 원칙을 토대로 도시 그 자체 그리고 도시 내 공적 공간을 향유할 권리를 명시하며, 도시에 대한 권리가 “도시의 민주적 관리”(democratic management of the city), 부동산 및 도시의 사회적·환경적 기능, 그리고 “시민권의 완전한 실현”(full exercise of citizenship)에 근거하고 있음을 규정함(Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development 2016 : p. 4)

국토관리의 기본이념: ‘국토기본법’ 제2조~제5조

제2조(국토관리의 기본 이념) 국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립·집행하여야 한다.

제3조(국토의 균형 있는 발전) ① 국가와 지방자치단체는 각 지역이 특성에 따라 개성 있게 발전하고, 자립적인 경쟁력을 갖추도록 함으로써 국민 모두가 안정되고 편리한 삶을 누릴 수 있는 국토 여건을 조성하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 수도권과 비수도권(非首都圈), 도시와 농촌·산촌·어촌, 대도시와 중소도시 간의 균형 있는 발전을 이룩하고, 생활 여건이 현저히 뒤떨어진 지역이 발전할 수 있는 기반을 구축하여야 한다. ③ 국가와 지방자치단체는 지역 간의 교류협력을 촉진시키고 체계적으로 지원함으로써 지역 간의 화합과 공동 번영을 도모하여야 한다.

제4조(경쟁력 있는 국토 여건의 조성) ① 국가와 지방자치단체는 도로, 철도, 항만, 공항, 용수(用水) 시설, 물류 시설, 정보통신 시설 등 국토의 기간시설(基幹施設)을 체계적으로 확충하여 국가경쟁력을 강화하고 국민생활의 질적 향상을 도모하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 농지, 수자원, 산림자원, 식량자원, 광물자원, 생태자원, 해양수산자원 등 국토자원의 효율적인 이용과 체계적인 보전·관리를 위하여 노력하여야 한다 …

제5조(환경친화적 국토관리) ① 국가와 지방자치단체는 국토에 관한 계획 또는 사업을 수립·집행할 때에는 ‘환경정책기본법’에 따른 환경보전계획의 내용을 고려하여 자연환경과 생활환경에 미치는 영향을 사전에 검토함으로써 환경에 미치는 부정적인 영향이 최소화하고 환경정비가 실현될 수 있도록 하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 국토의 무질서한 개발을 방지하고 국민생활에 필요한 토지를 원활하게 공급하기 위하여 토지이용에 관한 종합적인 계획을 수립하고 이에 따라 국토 공간을 체계적으로 관리하여야 한다. ③ 국가와 지방자치단체는 산, 하천, 호수, 늪, 연안, 해양으로 이어지는 자연생태계를 통합적으로 관리·보전하고 훼손된 자연생태계를 복원하기 위한 종합적인 시책을 추진함으로써 인간이 자연과 더불어 살 수 있는 쾌적한 국토 환경을 조성하여야 한다 …

국토계획의 정의 및 구분: ‘국토기본법’ 제6조

제6조(국토계획의 정의 및 구분) ① 이 법에서 “국토계획”이란 국토를 이용·개발 및 보전할 때 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전 방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다. ② 국토계획은 다음 각 호의 구분에 따라 국토종합계획, 도종합계획, 시·군 종합계획, 지역계획 및 부문별 계획으로 구분한다. 1. 국토종합계획: 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획 2. 도종합계획: 도 또는 특별자치도의 관할구역을 대상으로 하여 해당 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획 3. 시·군종합계획: 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 군은 제외한다)의 관할구역을 대상으로 하여 해당 지역의 기본적인 공간구조와 장기 발전방향을 제시하고, 토지이용, 교통, 환경, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 후생, 문화 등에

관하여 수립하는 계획으로서 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에 따라 수립되는 도시군계획 4. 지역계획: 특정 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획 5. 부문별계획: 국토 전역을 대상으로 하여 특정 부문에 대한 장기적인 발전방향을 제시하는 계획

국토계획평가의 기준: ‘국토기본법’ 제19조의 2, 동법 시행령 제8조의 2

법 제19조의2(국토계획평가의 대상 및 기준) ① 국토교통부장관은 대통령령으로 정하는 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토의 균형 있는 발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성 및 환경친화적인 국토관리 측면에서 국토의 지속가능한 발전에 이바지하는지를 평가(이하 “국토계획평가”라 한다)하여야 한다. ② 국토계획평가의 기준은 제2조부터 제5조까지의 규정에 따른 국토관리의 기본이념을 고려하여 대통령령으로 정한다.

시행령 제8조의2(국토계획평가의 기준 및 세부 평가기준 등의 선정) ① 국토계획평가의 기준은 다음 각 호와 같다. 1. 균형적 국토발전 2. 국토의 경쟁력 강화 3. 환경친화적 국토관리 4. 계획의 적정성 …

국토조사: ‘국토기본법’ 제25조, 동법 시행령 제10조

법 제25조(국토 조사) ① 국토교통부장관은 국토에 관한 계획 또는 정책의 수립, ‘국가공간정보 기본법’ 제32조 제2항에 따른 공간정보의 제작, 연차보고서의 작성 등을 위하여 필요할 때에는 미리 인구, 경제, 사회, 문화, 교통, 환경, 토지 이용, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 조사할 수 있다… ④ 제1항에 따른 국토 조사의 종류와 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

시행령 제10조(국토조사의 실시) ① 법 제25조제1항에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다. 1. 지형·지물 등 지리정보에 관한 사항 2. 농림·해양수산에 관한 사항 3. 방재 및 안전에 관한 사항 4. 그밖에 국토교통부장관이 필요하다고 인정하는 사항 ② 국토조사는 다음 각 호의 구분에 따라

실시하며, 국토교통부장관은 국토조사를 효율적으로 실시하기 위하여 국토조사 항목 및 조사주체 등 필요한 사항에 대하여 관계 중앙행정기관의 장 및 시도 지사와 사전협의를 거쳐 국토조사계획을 수립할 수 있다. 1. 정기조사: 국토에 관한 계획 및 정책의 수립, 집행, 성과진단 및 평가, 국토현황의 시계열적·부문별 변화상 측정 및 비교 등에 활용하기 위하여 매년 실시하는 조사 2. 수시조사: 국토교통부장관이 필요하다고 인정하는 경우 특정지역 또는 부문 등을 대상으로 실시하는 조사 ③ 국토조사는 행정구역 또는 일정한 격자(格子) 형태의 구역 단위로 할 수 있다...

최저주거기준: ‘주거기본법’ 제17조와 동법 시행령 제12조에 근거¹⁾

제1조(목적) 이 기준은 ... 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정함을 목적으로 한다.

제2조(최소 주거면적 등) 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수는 <별표>와 같다.

제3조(필수적인 설비의 기준) 주택은 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설 및 하수도시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실 및 목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설을 갖춘 경우도 포함한다)을 갖추어야 한다.

제4조(구조·성능 및 환경기준) 주택은 안전성·쾌적성 등을 확보하기 위하여 다음 각 호의 기준을 모두 충족하여야 한다. 1. 영구건물로서 구조강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열 및 방습에 양호한 재질이어야 한다. 2. 적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖추어야 한다. 3. 소음·진동·약취

1) ‘주거기본법’ 제17조(최저주거기준의 설정) ① 국토교통부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표로서 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다 ... ③ 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, 사회적경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다. ‘주거기본법’ 시행령 제12조(최저주거기준의 내용) 법 제17조에 따라 국토교통부장관이 설정·공고하는 최저주거기준에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 가구구성별 최소 주거면적 2. 용도별 방의 개수 3. 전용부엌·화장실 등 필수적인 설비의 기준 4. 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준

및 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합하여야 한다. 4. 해일·홍수·산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치하여서는 아니 된다. 5. 안전한 전기시설과 화재 발생 시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖추어야 한다.

〈별표〉 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구원 수(인)	표준 가구구성 ¹⁾	실(방) 구성 ²⁾	총 주거면적(㎡)
1	1인 가구	1 K	14
2	부부	1 DK	26
3	부부+자녀1	2 DK	36
4	부부+자녀2	3 DK	43
5	부부+자녀3	3 DK	46
6	노부모+부부+자녀2	4 DK	55

- 1) 3인 가구의 자녀 1인은 6세 이상 기준
 4인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준
 5인 가구의 자녀 3인은 8세 이상 자녀(남2, 여1 또는 남1, 여2) 기준
 6인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준
- 2) K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌을 의미하며, 숫자는 침실(거실겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수를 말함
- 3) 비교: 방의 개수 설정을 위한 침실분리원칙은 다음 각 호의 기준을 따름
 1. 부부는 동일한 침실 사용
 2. 만6세 이상 자녀는 부모와 분리
 3. 만8세 이상의 이성자녀는 상호 분리
 4. 노부모는 별도 침실 사용

주거실태조사: ‘주거기본법’ 제20조 제1항~제2항과 동법 시행령 제13조 제1항에 근거

법 제20조(주거실태조사) ① 국토교통부장관, 시도지사, 시장 또는 군수는 다음 각 호와 관련하여 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 주거실태조사(이하 “주거실태조사”라 한다)를 실시할 수 있다. 1. 주거 및 주거환경에 관한 사항 2. 가구특성에 관한 사항 3. 주거복지 수요에 관한 사항 4. 그 밖에 주거실태과약을 위한 사항 ② 주거실태조사는 다음 각 호의 사람에 대하여 별도로 실시할 수 있다. 1. ‘국민기초생활 보장법’ 제2조에 따른 수급권자 및 차상위

계층 2. 신혼부부, 장애인 및 고령자 3. 고시원 등 주택이 아닌 곳에 거주하는 사람 4. ‘고등교육법’ 제2조에 따른 학교의 학생 등 청년층 5. ‘아동복지법’ 제3조 제5호에 따른 지원대상아동 6. 대통령령으로 정하는 소득자산나이 기준을 만족하는 단독 세대주 가구 7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람 ...

시행령 제13조(주거실태조사의 실시) ① 법 제20조제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다. 1. 주택의 유형, 규모 및 점유형태 2. 주택의 구조, 설비 및 성능 3. 주거환경 만족도 및 선호도 4. 주택가격 및 임대료 5. 주거이동 및 주택구입 계획 6. 가구의 구성 및 소득 7. 공공임대주택 수요 및 선호도 8. 최저주거기준 미달가구의 현황 9. 그 밖에 주거정책 수립을 위하여 필요한 사항 ...

폐기물처리업 허가에 관한 법률 규정: ‘폐기물관리법’ 제25조 제1항 및 제2항

법 제25조(폐기물처리업) ① 폐기물의 수집·운반, 재활용 또는 처분을 업(이하 “폐기물처리업”이라 한다)으로 하려는 자(음식물류 폐기물을 제외한 생활폐기물을 재활용하려는 자와 폐기물처리 신고자는 제외한다)는 환경부령으로 정하는 바에 따라 지정폐기물을 대상으로 하는 경우에는 폐기물 처리 사업계획서를 환경부장관에게 제출하고, 그 밖의 폐기물을 대상으로 하는 경우에는 시도지사에게 제출하여야 한다 ... ② 환경부장관이나 시도지사는 제1항에 따라 제출된 폐기물 처리사업계획서를 다음 각 호의 사항에 관하여 검토한 후 그 적합 여부를 폐기물처리사업계획서를 제출한 자에게 통보하여야 한다.

1. 폐기물처리업 허가를 받으려는 자(법인의 경우에는 임원을 포함한다)가 제26조에 따른 결격사유에 해당하는지 여부 2. 폐기물처리시설의 입지 등이 다른 법률에 저촉되는지 여부 3. 폐기물처리사업계획서상의 시설·장비와 기술능력이 제3항에 따른 허가기준에 맞는지 여부 4. 폐기물처리시설의 설치·운영으로 ‘수도법’ 제7조에 따른 상수원보호구역의 수질이 악화되거나 ‘환경정책기본법’ 제12조에 따른 환경기준의 유지가 곤란하게 되는 등 사람의 건강이나 주변 환경에 영향을 미치는지 여부

채석단지 세부지정기준: ‘산지관리법’ 제29조와 동법 시행령 제39조 제6항

법 제29조(채석단지의 지정·해제) ① 산림청장 또는 시도지사는 일정한 지역에 양질의 석재가 상당량 매장되어 있어 이를 집단적으로 채취하는 것이 국토와 자연환경의 보존을 위하여 유익하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 직권으로 또는 신청에 의하여 채석단지를 지정하거나 변경 지정할 수 있다. 이 경우 산림청장 또는 시도지사는 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. ② 제1항에 따른 채석단지의 지정(대통령령으로 정하는 면적 이상에 대한 변경 지정을 포함한다)을 신청하려는 자는 제26조에 따라 채석 경제성에 관한 평가를 받아 그 결과를 산림청장 또는 시도지사에게 제출하여야 한다. ③ 제1항에 따른 채석단지의 세부지정기준은 대통령령으로 정한다 ...

동법 시행령 제39조(채석단지의 지정) ... ⑥ 법 제29조 제3항에 따른 채석단지의 세부지정기준은 다음 각 호와 같다.

1. 1개 단지의 면적이 20만 제곱미터 이상으로서 석재가 집단적으로 분포할 것 ...
2. 경제적으로 석재를 집단적으로 채취할 가치가 높고, 도로 등 기반시설의 구성에 장애가 없을 것
3. 수질·먼지·진동·소음 등에 의하여 지역주민의 생활 환경을 크게 해치지 아니할 것
4. 다른 법령에 의한 개발계획이 수립되어 있거나 제한사항이 없을 것
5. 신청된 지역에 관계 법령에 따라 설정된 권리가 없을 것 ...
6. ‘환경영향평가법’에 따른 평가를 받았을 것(평가 대상이 되는 경우에 한정한다)
- 6의2. 법 제25조의 3 제1항 제1호, 제4호 및 제5호에 따른 산지가 아닐 것 ...
7. 법 제28조 제1항 제2호부터 제5호까지 및 같은 조 제2항에 따른 토석채취허가기준에 적합할 것
8. 기존의 채석단지에 새로 지역을 추가하여 변경 지정하려는 경우에는 새로 추가되는 지역의 면적이 기존의 채석단지에서 법 제42조에 따라 복구준공검사를 받은 지역의 면적을 초과하지 아니하거나 기존의 채석단지 면적의 100분의 30을 초과하지 아니할 것

부록 2: 연구 자문회의 및 세미나 논의내용

2019년 7월 15일 자문회의

- 참석자: 김용창 교수(서울대학교), 이영아 교수(대구대학교), 박인권 교수(서울대학교)
- 법제화될 국토에 대한 권리에 근거하게 되면, 국토공간상의 각종 생활여건 개선 시책이 보다 체계적으로 그리고 효과적으로 시행될 수 있을 것임
 - 다만 국토에 대한 권리에 관한 논의가 보다 더 설득력을 가지려면, 이 연구에서 제시한 최소필요사항을 어디까지 설정할 수 있는지, 그리고 그것을 권리의 대상인 국토공간에 어떻게 구현할 것인가도 다루는 것이 좋을 듯함
- 국토에 대한 권리를 헌법, 법률, 지침적 국토계획, 개발기본계획 및 시책 등에 반영할 수 있는 정책 수단을 논의할 필요가 있음
 - 예를 들어, 지침적 국토계획(예: 도시군기본계획) 수준에서는 국토계획평가제도가 국토에 대한 권리를 해당 계획에 반영시키는 수단으로 활용하는 방안을 논의할 수 있을 것이며, 개발기본계획 및 시책 수준에서는 생활여건 개선 관련 사업이 국토에 대한 권리 보장에 얼마나 기여하는지를 사전에 평가하는 제도 도입을 논의할 수 있음
- 법제화될 국토에 대한 권리의 보장과 생활여건 개선시책 간 제도적 연결고리를 강화하기 위한 하나의 방안으로서 생활여건 개선시책(예: 주거환경 정비 관련 사업)이 주민 또는 이해당사자의 국토에 대한 권리 보장에 어느 정도 기여하는지를 사전에 평가하는 제도, ‘(가칭) 커뮤니티 영향 평가(community impact assessment)’의 도입을 검토해볼 만함

2019년 7월 17일 자문회의

- 참석자: 임정민 수석연구원(토지주택연구원)
- 도시 새뜰마을사업과 같은 생활여건 개선시책과 헌법상의 기본권 간 제도적 연결 고리로서 국토에 대한 권리의 법제화는 해당 개선시책의 효과적 시행에 유용할 것임
- 도시 새뜰마을사업은 법정사업이 아니므로 유연하게 시행할 수 있지만, 오히려 법정 사업이 아니기 때문에 사업시행 과정에서 다음과 같은 문제 등에 직면함
 - 사업지구 내 도로 폭 4m미만의 불량도로 폭원 확장에 따른 보상 또는 우발이익 문제와 함께, 확장 대상 도로를 도시계획시설로 지정하여 결정하기 위해 별도의 절차를 거쳐야 하는 문제가 있음
 - 사업을 통해 신규로 설치하는 커뮤니티시설은 해당 기초지자체가 소유권을 갖게 되어 공유재산이 되지만 관리는 주민조직에게 위탁하게 되는데, 주민조직이 관리 재원을 확보하기 위해 수익사업을 시행하는 경우, 해당 주민조직이 신규 커뮤니티 시설을 무상으로 임차하거나 임대료 감면을 받을 법적 근거가 미흡함
- 사업을 통해 신규로 커뮤니티 시설을 설치하게 될 경우 사후관리는 주민들이 담당해야 한다는 점을 사전에 충분히 인지하게 해야 하며, 더 나아가 잔여 사업예산 처분만을 위한 신규 커뮤니티시설 설치에 대해서는 규제가 요구됨
- 도시 새뜰마을사업 대상지가 될 주거취약지역에 대한 모니터링을 전국을 대상으로 우선 시행해야 할 것임
 - 국가가 전국을 대상으로 모니터링을 수행하여 새뜰마을사업 등 주거취약지역 개선시책의 잠재적 대상지를 파악하게 되면, 지자체가 해당 대상지에 대한 구체적인 조사, 특히 '최저주거기준' 미달 실태 등을 조사하는 식의 역할분담을 고려해볼 수 있음
- 장기적으로는 도시 새뜰마을사업 대상이 될 주거취약지역의 범위와 해당 사업의 집행방식 범위를 확대해야 함
 - 예를 들어, 노후화되었지만 장기수선 총당금이 부족하여 사실상 유지·보수되지 않은 저층 연립주택 단지를 주거취약지역으로 간주하고 개선하는 시책이 요구됨

-
- 또한 현재 도시 새뜰마을사업은 기초 생활 기반시설 정비, 주택 수리에 초점을 맞춰 시행하고 있는데, 토지구획정리사업 시행방식(환지 또는 입체 환지 방식 등)을 원용하여 적극적·계획적으로 도시 새뜰마을사업을 추진하는 방안을 모색할 만함

2019년 7월 29일 자문회의

- 참석자: 임서현 부연구위원(한국교통연구원)
- 도시형·농촌형 교통모델사업의 경우, 2019년 7월부터 노선여객자동차 운송사업 분야 주52시간제 시행에 따른 부작용을 최소화하기 위한 대책의 일환으로서, 정부가 해당 사업의 내용과 공간적 범위를 확대시킨 측면이 있음
 - 노선 여객자동차 운송사업 분야 주 52시간제 시행은 사업자의 운전자 추가 채용을 요구하지만, 운전인력 확보에 곤란을 겪음
 - 따라서 (지방) 중소도시 및 농어촌에서는 시내·농어촌 버스 노선의 조정, 특히 벽지 및 비수익노선의 폐지 및 단축에 대한 버스업자의 요구가 커질 수밖에 없고, 그에 따른 대응책을 지자체가 마련하기 위해 수요응답형 대중교통 서비스의 운행 및 확대를 추진할 경우, 국가가 도시형·농촌형 교통모델사업 시행을 통해 보조하고자 함
- 도시형·농촌형 교통모델사업이 대중교통 취약사각지역 주민 교통·이동권의 보다 실질적이고 지속가능한 보장 시책이 되려면, 해당 권리에 입각하여 중장기적 관점에서 사업을 기획하고 시행·정비해나갈 필요가 있음
 - 또한 수요응답형 대중교통 서비스의 이용 편의성을 제고시킬 뿐만 아니라 비용투입 대비 효과도 극대화시킴으로써 국비 보조의 효율성을 높일 수 있게 수요응답형 대중교통 서비스에 관해 다양한 운영모델을 개발해야 함
 - 그런데 사업주체가 버스·택시를 통해 여객을 유상으로 운송하는 경우 기본적으로 ‘여객자동차 운수사업법’에 근거하는 노선·구역 여객자동차 운송사업 면허를 발급받아야 하는데, 해당 사업자가 동법 제4조와 동법 시행령 제4조에 근거하는 수요응답형 여객자동차 운송사업 면허를 중복으로 받을 수 있는지에 대한 명확한 법적 근거가 미비함
 - 특히 구역 여객자동차 운송사업 면허, 즉 택시 면허를 발급받은 사업자가 공공형 택시를 운행할 경우, ‘대중교통의 육성 및 이용 촉진에 관한 법률’ 제2조에서는 택시를

대중교통수단으로 분류하지 않으므로 택시사업자가 수요응답형 교통서비스를 공급하더라도 재정지원을 받을 법적 근거가 사실상 없지만 그간 개별 지자체의 조례에 근거하여 보조를 받아왔는데, 공공형 택시 운행이 지속가능하려면 관련 법령 정비가 필요함

- 이러한 현재의 여건에 대응하여 도시형·농촌형 교통모델사업, 즉 대중교통 취약사각 지역 수요응답형 대중교통서비스 공급시책을 효과적으로 시행하기 위해서는 운수 사업자 면허, 사업자에 대한 재정지원, 정부와 지자체 간의 역할 분담 등에 관한 법적 근거를 체계적으로 마련하는 방안이 요구됨
- 대중교통현황조사가 대중교통 취약사각지역 모니터링으로서 기능하기 위해서는 대중교통에 의존하는 교통약자의 거주 분포뿐만 아니라 해당 교통약자의 대중교통을 통한 통행패턴 분석도 포괄해야 하며, 더 나아가 그러한 분석결과로부터 도출되는 활동 목적지로의 접근성을 분석지표로도 활용해야 함

2019년 7월 30일 자문회의

- 참석자: 정도채 부연구위원(한국농촌경제연구원)
- 2019년 현재 한국농촌경제연구원에서는 국가균형발전위원회와 공동으로 농촌 새뜰마을사업 대상지 선정 기준을 재검토하고 보다 합리적인 기준을 도출하려고 함
 - 이를 위해 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법’ 제3조에 근거하는 농어촌 서비스 기준을 농어촌 새뜰마을사업과 연계시키는 방안을 모색 중임²⁾
 - 새뜰마을사업과 연계될 수 있는 농어촌 서비스 기준의 항목별 목표치 중에는 “최저 주거기준 이상 주택 거주 가구비율 95%이상”, “읍지역 도시가스 주택보급률 65% 이상”, “하수도보급률 85% 이상”, “마을 주요지점과 주요 진입로 방범용 CCTV 설치율 60%이상”, “마을 내 대중교통은 1일 3회 이상 이용 가능” 등이 있음(‘농어

2) ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법’ 제3조(정의) … 6. “농어촌서비스기준”이란 농어업인 등이 일상생활을 하는 데 요구되는 공공서비스 중 대통령령으로 정하는 서비스 항목과 그 항목별 목표치를 말한다. ‘농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치 세부 내용’(농림축산식품부 고시 제2015-176호)을 보면, 서비스 항목은 17개이며 7개 부문(보건복지, 교육, 정주생활기반, 경제활동일자리, 문화여가, 환경경관, 안전)으로 구분되고, 서비스 항목별로 목표치가 세부적으로 설정되어 있음

촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치 세부 내용')

- 농어촌 새뜰마을사업이 농어촌 서비스 기준과 연계될 경우, 해당 사업의 법적 근거를 마련하거나 보강하는 효과를 얻을 수 있고, 더 나아가 사업대상지인 농어촌 주거취약지역의 법적 정의 마련에도 기여할 수 있음
- 또한 농어촌 서비스 기준의 항목별 목표치 달성여부를 토대로 하여 농어촌 새뜰마을사업 대상지인 주거취약지역을 도출하고, 더 나아가 모니터링을 수행할 수 있음
- 이를 위해 농어촌 서비스 기준의 내용과 농어촌 새뜰마을사업 대상지 선정기준 간의 연결고리를 강화하거나 통합을 추진해야 하고, 농어촌 서비스 기준의 항목별 목표치 달성에 관한 평가가 주로 시·군, 읍·면, 마을(행정리) 단위에서 이루어지지만 농어촌 새뜰마을사업 대상지는 행정리 이하라는 공간단위의 불일치 문제도 선결해야 함

2019년 8월 8일 자문회의

- 참석자: 장경석 입법조사연구원(국회 입법조사처), 박인권 교수(서울대학교)
- 현재 개헌이 불가능하게 된 상황이므로 '국토기본법' 등에 초점을 맞춰 국토에 대한 권리의 개념을 도입하는 것은 필요할 것임
 - 다만 권리 그 자체를 법률에 명시할 것인지 아니면 기회 균등 관점에서 국토공간을 사용할 수 있어야 한다는 이념만을 법률에 추가할 것인지를 결정해야 함
 - 만일 전자를 지향한다면, 국토에 대한 권리가 누구의 권리인지, 소유권인지, 사용권인지 등에 대한 논의가 필요하고, 특히 개인의 토지·건물 소유권, 즉 사적재산권과의 상충문제에 대해서는 사회적 합의가 필수적임
- 전술한 대로 국토에 대한 권리에 대해 권리 그 자체로서 접근할 것인지, 정부의 정책추진 방향으로 접근할 것인지가 관건임
 - 이 연구는 전자의 방향으로 나아가고 있으므로, 그간에 논의된 국토공간 관련 법률 제정·개정안 및 그에 대한 검토의견을 고찰함으로써 권리의식이 얼마나 신장되어 왔는지를 파악할 필요가 있고, 그 내용을 토대로 이 연구의 필요성도 보강할 수 있음

- 이 연구에서 주장하는 대로 모든 국민이 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 삶을 영위하기 위해 최소필요사항을 충족할 권리가 있음을 강조할 필요가 있고, 그러한 최소필요사항을 충족하기 위해 국토공간을 사용하기가 어려운 지역을 국토에 대한 권리 보장이 필요한 지역이라고 법적으로 정의할 필요가 있음
- 국가 또는 지자체로부터 승인을 받아 추진하게 되는 시책 및 사업이 국토에 대한 권리보장에 얼마나 기여하는지를 사전에 평가하는 제도를 도입하여 운용하는 방안을 모색할 필요가 있음
 - 해당 평가는 시책 및 사업이 주민 등 이해관계주체의 국토에 대한 권리를 침해함으로써 국토에 대한 권리 보장이 필요한 기존 지역을 더욱 악화시킬 것인지, 또는 신규로 국토에 대한 권리 보장 필요지역을 발생시킬 것인지 등에 초점을 맞추도록 함
 - 구체적으로 시책사업의 시행주체가 국가 또는 지자체에 승인을 신청하는 시점(예: 사업지구 지정 신청, 개발기본계획 승인 신청 등)에서, 해당 시책사업 집행으로 영향을 받게 될 이해관계주체의 범위(거주지 등 공간적 범위 포함), 이해관계주체별 권리 보장침해 정도에 관한 자체 평가결과, 그리고 권리 침해를 받게 되는 이해관계주체에 대한 구제 대책 등을 부속서류로 제출하도록 함

2019년 8월 9일 자문회의

- 참석자: 명형남 책임연구원(충남연구원)
- 국토에 대한 권리와 환경권 간의 차별화를 위해서는 이 연구에서 제시한 바와 같이, 국토에 대한 권리 중 환경에 관한 내용을 생활공간의 자연적 구성요소 또는 생활공간 내 자연환경의 향유, 그리고 그에 따른 건강하고 쾌적한 생활 영위에 초점을 맞추게 할 필요가 있음
- 그러한 맥락에서 장기적으로는 주거에 대한 권리, 교통·이동에 대한 권리, 건강하고 쾌적한 환경에서 살 권리 각각의 보장 필요 지역 간의 교집합을 파악해야 함
 - 도출되는 교집합이 이 연구에서 제시하고자 하는 국토에 대한 권리 보장이 필요할 정도로 생활여건이 취약해진 지역의 정의 및 범위 설정에 연결될 것임

- 또한 건강하고 쾌적한 환경에서 살아갈 권리의 보장이 필요할 정도로 생활여건이 취약해진 지역은 환경오염물질 배출원 또는 배출위험시설의 입지로 피해를 입거나 심리적 스트레스를 받게 되는 지역, 그리고 자연발생적으로 건강상의 위험에 노출되거나 그 피해를 입는 지역(지질대 특성상 석면, 라돈, 우라늄 등 발암물질 노출·배출 위험 지역)을 구분하여 고찰해야 할 것임
- 도시 및 농촌 새뜰마을사업의 세부사업에 슬레이트 지붕 철거 및 개량이 포함되는데, 슬레이트의 원료인 석면이 1급 발암물질이라는 점을 고려하여 새뜰마을사업 내용에 친환경 및 환경보건 요소를 보강할 필요가 있음
 - 이와 관련하여 도시 및 농촌 새뜰마을사업 대상지 거주민이 고령자 등과 같은 환경민감 계층에 해당될 가능성이 높다는 점을 감안하여 주민이 거주하는 공간뿐만 아니라 이용하는 커뮤니티시설 등의 개보수시 친환경성 및 환경보건 시책을 강화해야 할 것임

2019년 8월 30일 자문회의 및 현지조사(예산군 대술면 시산리 및 꺾곡리 일대)

- 참석자: 신은미 국장(예산홍성환경운동연합), 김영배 위원장, 이남수 위원(이하, 예산군 꺾곡리 대책위원회), 명형남 책임연구원(충남연구원), 임정민 수석연구원(토지주택연구원)
- 예산군 대술면 내 시산리 및 꺾곡리 일대는 오염물질 배출원의 입지로 인해, 그리고 허가를 이미 취득하여 입지할 예정인 오염물질 배출위험시설로 인해 주민들이 환경오염에 노출되거나 그 위험에 대한 심리적 불안을 겪고 있는 지역임
- 시산리 일대에서는 2005년 이후 토석채취장 운영에 따른 석산개발로 인해 소음·진동, 분진 등의 환경오염이 발생해왔으며, 그에 따라 2019년의 해당 토석채취장 부지 확장에 의한 채석단지(41.7만㎡ ; 기허가지 25.2만㎡ 포함) 지정도 오염 방지 및 저감 등에 관한 22개 조건 충족을 전제로 이루어졌지만 해당 조건의 충족 여부에 대한 모니터링이 이루어지지 않고 있어 주민의 불안감이 커지고 있음
- 꺾곡리 일대에는 사업장에서 배출되는 일반폐기물 매립시설이 대법원 최종

판결을 토대로 입지할 예정인데, 주민들이 환경오염물질이 배출될 위험에 불안
해하며 해당 시설 입지에 반대하고 있음

- 2013년 9월에 사업자가 예산군에 공식적으로 사업장 일반폐기물 매립시설에
관한 사업계획서를 제출하였고, 2013년 10월에 예산군과 민원조정위원회는 비오톱
1등급 및 2등급 토지의 형질 변경을 허용하지 않는다는 당시 ‘예산군 도시계획 조례’
제17조 관련 별표 1(개발행위허가기준)³⁾의 내용을 근거로 하여 사업장 일반
폐기물 매립시설 사업계획이 부적합하다고 사업자에 통보함(대전지방법원 제2
행정부. 2014 : pp. 2-3, p. 17)
- 이에 대해 폐기물처리 사업자는 부적합 통보 처분을 취소해달라는 행정소송을 제기
하였고 2016년에 대법원 최종 판결을 통해 승소하였지만, 2017년 이후 주민들과
예산군이 해당 사업자를 대상으로 폐기물 매립시설 입지에 따른 지하수 오염 위험을
사유로 행정소송을 제기하여 진행 중임
- 폐기물 매립시설 사업자를 대리하여 일종의 전문 중개인이 폐기물 매립시설에 대한
주민들로부터 동의를 얻어내거나 반대를 무마하기 위해 자금을 살포하여 이장을
비롯한 주민, 그리고 예산군 공무원을 회유하고자 하였고 그 과정에서 주민들 간
갈등을 초래함
- 시설 입지 예정 부지는 외지인 소유인데, 사업자가 폐기물 매립시설 허가를 받으면
완전 매입한다는 조건으로 토지소유주에게 계약금을 지급함으로써 사실상 확보함
- 상기의 환경오염물질 배출원 또는 배출위험시설 외에도 예산군 대술면 시산리와
곶곡리에는 연탄공장, 폐비닐재활용시설이 입지해 있고, 최근에는 폐유저장
시설 입지도 추진되고 있어 그에 대해 주민들이 반대하고 있음
- 예산군 대술면 시산리와 곶곡리 일대를 비롯한 충청남도 내 교통접근성이 비교적
양호한 비도시지역에 환경오염물질 배출원 또는 배출위험시설이 과도하게 입지
함으로써, 해당 지역 주민이 건강하고 쾌적한 생활공간의 자연환경을 평등하게
향유하며 생활할 권리를 보장받지 못하고 불편을 겪게 되어 환경부정의가 발생함

3) 2019년 9월 20일에 개정되어 시행 중인 ‘예산군 군계획 조례’ 별표 1(개발행위허가기준)에서는 비오톱 1등급
및 2등급 토지의 형질 변경을 허용하지 않는다는 내용은 삭제되어 있음

2019년 8월 30일 자문회의: 예산군 꺾곡1리 마을회관



자료: 예산홍성환경운동연합 신은미 국장이 촬영한 사진(2019년 8월 30일 촬영)을 제공받아 활용

- 꺾곡리의 폐기물 매립시설의 경우 예산군 밖의 사업장에서 발생한 폐기물까지 매립하게 되는데, 이러한 시설이 특정지역에 편중됨에 따라 환경부정의가 심각해질 것임
- 이러한 환경오염물질 배출원 또는 배출위험시설 입지의 불평등 문제에 대응하기 위해 해당 배출원 및 배출위험시설의 입지를 광역적 또는 전국적 관점에서 사전에 검토하여 결정할 필요가 있음
- 또한 폐수종말·분뇨처리시설, 폐기물처리시설 등과 같은 환경기초시설은 필수적인 공공시설임과 동시에 오염물질 배출위험시설이라는 점에서 배출위험을 사전에 방지하기 위해서는 정부 또는 지자체가 직접 그리고 안정적으로 운영하는 방안을 강구해야 할 것임
- 꺾곡리의 폐기물 매립시설의 경우 민간업체가 해당 시설을 운영할 예정이므로, 주민들은 민간업체가 해당 시설을 설치하여 운영하다가 도산하거나 또는 매립용량이 초과함에 따라 철수할 경우 시설 유지·관리 부실에 따른 환경오염 발생 위험에도 불안해하고 있음

2019년 9월 6일 자문회의 및 현지조사(의성군 안계면)

- 참석자: 안종천 면장, 강병호 부면장, 채경준 산업경제계장(이상, 안계면사무소), 박영술 이장(안계면 봉양 2리), 송정기 이장(안계면 시안2리), 장정하 이장(안계면 안정2리)
- 의성군은 관할구역 내 대중교통 취약사각지역 교통약자 등 주민이 인간다운 생활을 영위하기 위해 필요한 최소사항을 충족시키는 장소로 편리하고 안전하게 이동하거나 접근할 권리를 보장할 목적으로 ‘행복택시’ 운영을 지원함
 - 공모 과정을 거쳐 의성군이 2014년에 ‘농촌형 교통모델 발굴사업’ 대상지로 선정되었고, 같은 해에 ‘의성군 농어촌버스 미운행지역 행복택시 운영 및 이용주민 지원에 관한 조례’를 제정하여 공포함
 - 2017년 12월 행복택시 운영기준을 개편한 이후, 의성군 내 버스승강장에서 500m이상 이격된 7가구 이상 거주 마을(의성군 내 총 98개 마을)을 대상으로 행복택시를 운행하도록 지원해오고 있음
 - 행복택시 운영 대상 마을의 마을회관, 입구 등 택시 주정차가 용이한 1개소를 기점으로 하고, 의성군 내 생활권 중심인 의성읍, 금성면, 봉양면, 안계면, 다인면 중 해당 마을에서 가장 가까운 읍면 소재지 내 전통시장, 버스터미널 중에 1개소를 종점으로 함
 - 운영 대상인 마을의 주민들로부터 사전에 신청을 받아 행복택시를 이용하도록 하되, 소수의 특정 마을에 택시 이용이 편중되는 것을 방지하기 위해 인구 50명이하인 마을에 대해서는 월간 왕복 10회까지, 인구 50명 이상인 마을에 대해서는 월간 왕복 12회까지 행복택시를 이용하도록 횟수를 제한함
 - 탑승 인원별로 1300원만을 택시기사에게 요금으로 지급하도록 하고, 실제 택시 요금 전부를 지급받지 못해 차액이 발생할 경우 택시기사의 청구 절차를 거쳐 의성군이 공적재원을 활용하여 보조함
- 의성군 안계면 내 행복택시 운행마을이 위치한 봉양2리, 안정2리, 시안2리 이장들과의 자문회의의 결과, 국비 및 지방비 보조 예산을 확충하여 현재 운영 중인 행복택시의 마을별로 허용된 이용횟수를 늘려야 한다는 것이 공통된 의견임

- 해당 마을 이장들은 이장 등 운전이 가능한 주민이 개인적으로 마을 내 교통약자 등에게 일종의 이동 서비스를 무상으로 제공할 수는 있지만, 교통사고 또는 안전사고 발생 시 처리 방안이 부재하다는 점을 문제로 지적함
- 한편 의성군에서 현재 관할 구역 내 농어촌 버스 노선체계를 개편 중인데, 개편 내용 중 하나가 행복택시 이용 인원이 많은 마을을 대상으로 수요응답형 버스인 '행복버스'를 도입·운영하는 것이므로, 그에 대해 주민들이 적극적으로 의견을 개진할 필요가 있음
- 이러한 제반 환경에서, 의성군 내 행복택시 운행 대상 마을별로 허용된 해당 택시 이용횟수를 늘리되, 안계버스정류장과 같은 대중교통 거점시설이 역내와 역외 간 게이트웨이로서 기능하게 함으로써, 궁극적으로 교통약자 등 주민들의 대중교통 이용권리, 또는 교통·이동권 보장을 전반적으로 확대할 필요가 있음
 - 특히 안계버스정류장과 같은 시설을 이용할 역외로부터의 방문객 또는 관광객을 증가시키는 여건을 조성하여 의성군 내 시내버스 운행을 지지할(또는 증가시킬) 이용 수요를 증대함으로써, 행복택시 운행 대상 마을은 아니지만 대중교통이 비교적 취약한 마을에 거주하는 주민의 대중교통 이용 권리 보장을 강화시킬 필요도 있음
 - 안계버스정류장에서는 의성군청 소재읍, 인근 중소도시인 상주시, 그리고 대구시, 서울시 소재 대중교통 거점시설로의 버스노선이 개설되어 운행 중이며, 상주시내 버스도 상주시외버스터미널에서 안계버스정류장까지 왕복으로 운행하고 있음
 - 그리고 안계버스정류장 인근에는 안계면사무소뿐만 아니라 도서관, 복지문화센터, 병의원, 약국, 시장 등 주민들이 이용하는 주요 시설이 입지해 있음

2019년 9월 19일 세미나

- 발표: 이영안 연구위원(수원시정연구원)
- 토론: 박인권 교수(서울대학교), 변필성 선임연구위원(국토연구원) 외 5인
- 수원시에서 시행 중인 인권영향평가 그리고 인권정책 기본계획에 관한 발표와 그에 대한 토론을 진행하였고, 주요 논의 사항은 다음과 같음

- 수원시를 비롯하여 서울시 성북구, 광명시, 서울특별시 등에서는 조례 제정·개정, 계획 수립·집행, 세출 예산 단위사업 집행이 주민의 인권에 부정적 영향을 미치는지를 사전에 평가하는 인권영향평가를 해당 지자체 조례에 근거하여 시행해옴
 - 인권영향평가는 궁극적으로 조례, 계획, 사업 등이 주민의 인권을 침해하지 않고 오히려 인권을 증진하도록 유도하기 위한 수단임

2019년 9월 19일 세미나: 서울대학교 환경대학원



자료: 정이레 서울대 환경대학원생이 촬영한 사진(2019년 9월 19일 촬영)을 제공받아 활용

- 그러나 인권영향평가가 근거 법률 없이 조례에 근거하여 시행되므로 상대적으로 구속력이 약하고 지속가능하지도 못하다는 문제가 있으므로 이를 보완하기 위해 근거 법률을 제정하거나 기존 관련 법률에 근거 규정을 마련해야 함
 - 지자체장이 바뀌면 인권영향평가의 시행 실적 및 성과가 크게 달라지는 문제가 있으므로 국가인권위원회는 현재 일부 지자체서 시행하고 있는 인권영향평가를 법제화 하려고 노력 중임

- 그런데 인권영향평가의 결과가 실제로 평가 대상 조례, 계획, 사업 등에 반영하였는지에 대한 사후평가도 필요하므로, 인권영향평가 시행뿐만 아니라 그 평가결과의 반영도 법률에서 의무사항으로 규정해야 할 것임
- 평가 대상 조례, 계획, 사업 등을 담당하는 공무원의 업무 부담 가중, 평가 대상 개발 사업의 지연 등으로 인해 인권영향평가 자체에 대한 반대가 존재하는데, 그러한 반대를 완화시키기 위해서는 인권영향평가를 주민의 건강과 생명에 초점을 맞추거나 빈곤층 등 취약계층의 인권 증진에 초점을 맞춰 시행할 필요도 있음
- 인권영향평가 과정, 인권정책 기본계획 수립 및 시행실적 평가 과정 그리고 관련 조직인 인권위원회 구성·운영 과정에서 주민 또는 이해당사자의 실질적인 참여가 이루어질 필요도 있음
 - 그렇게 함으로서 지역의 특수성에 맞춰 인권영향평가가 시행되거나, 인권 증진에 관한 시책 및 사업이 마련되어 시행되는 효과를 기대할 수 있음

2019년 10월 2일 자문회의

- 참석자: 김원철 연구위원(충남연구원)
- 대중교통 취약사각지역 거주 교통약자 등의 교통이동권 보장 시책인 도시형·농촌형 교통모델사업이 2019년부터 국가균형발전특별회계 시도자율편성사업으로 시행되고, 공공형 버스 및 택시에 각각 3억 원과 5천만 원의 국비를 보조함
- 대중교통 소외지역 또는 대중교통 이용 권리 보장이 미흡한 지역을 법적으로 정의할 필요가 있으며, 구체적으로 그 기준을 어떻게 설정할 것인가가 관건이 될 것임
 - 가장 가까운 버스 정류장까지의 거리를 1차 기준으로 설정하고, 그런 다음에 해당 정류장에서의 1일 버스 배차 대수를 2차 기준으로 설정하는 방안도 생각해볼 수 있음
 - 이와 관련하여, 고령자가 도보 이동 시 어려움을 겪는 거리는 대략 1km 이상이며, 농어촌서비스 기준의 서비스 항목 중 대중교통의 목표치에서는 “마을 내에서 1일 3회 이상 대중교통을 이용할 수 있어야 한다”고 되어 있음

- 현재 진행되고 있는 도시형·농촌형 교통모델사업의 핵심적인 사안은 주 52시간제 시행에 대한 대응책을 마련하되, 동시에 주민의 교통이동권 보장 극대화 및 불편 최소화를 충족해야 하는 것임
 - 주 52시간제에 맞춰 노선버스 사업자가 버스를 운행하기 위해서는 숙련된 운전기사를 충원해야 하지만, 구인난으로 부득이하게 각 시군은 비수익·벽지노선을 축소하고 수요응답형 버스를 도입하는 등 역내 버스노선체계를 개편해야 하는 상황에 처해 있음
- 대중교통 소외지역 교통이동권 보장시책의 핵심은 공공교통 강화가 될 것이므로, 해당 대책이 수요응답형 버스 또는 택시의 운행 확대뿐만 아니라 그 이외 수단 활용을 통한 노선버스 등 대중교통수단 이용의 편의성 제고도 포괄해야 할 것임
 - 이러한 맥락에서 노선버스 정류장까지의 교통약자의 도보 이동 부담을 완화시키기 위해 다양한 접근수단, 예를 들어, 삼륜 전동자전거, 사륜 전동카트 등의 활용을 검토해볼 수 있음
 - 또한 대중교통 소외지역을 관련 법률에서 정의하여 실제로 지정한다는 전제 하에, 해당 지역 주민 중 운전자를 지정하여 동일 지역 거주 교통약자에게 이동서비스를 유상으로 제공하는 ‘자가용 자동차 유상운송’ 제도의 도입·운영도 검토해볼만함
 - 이러한 제도는 대중교통 소외지역이 주로 발생하는 인구 감소 및 과소 지역이 직면하게 될 역내 버스 및 택시를 운전할 인력 부족 문제의 대안이 될 수도 있음
- 도시형·농촌형 교통모델사업의 법적 기반 정비는 다음과 같은 사항을 감안하여 추진해야 할 것임
 - 수요응답형 교통서비스를 제공하는 공공형 택시도 ‘여객자동차 운수사업법’에 따른 구역 운송사업자인 택시 사업자에 해당되므로 그 자체로서 공적 재원을 보조받을 법적 근거가 부족하다는 문제가 있음
 - 하지만 다수의 시군에서 조례를 제정하여 공공형 택시를 지속적으로 지원해오고 있으므로, 별도의 지원 근거를 관련 법률에 명시하여 노선 운송사업자인 버스업체와의 불필요한 갈등 소지를 만들 필요는 없음
 - ‘여객자동차 운수사업법’ 및 시행령에 따라 면허를 발급받은 노선 또는 구역 여객자동차 운송사업자가 동법 및 시행령에 의거하여 수요응답형 여객 운송사업 면허

(한정면허)를 받을 수 있는지 여부에 대한 명확한 법적 근거 마련은 중요할 것임

- 그러나 그보다는 수요응답형 여객 운송사업의 근본 취지인 대중교통 소외지역 대상의 가가호호(door-to-door) 여객 운송서비스 제공을 극대화시키는 방안 마련에 우선적으로 초점을 맞춰 관련 법령을 정비해야 할 것임

2019년 10월 8일 자문회의

- 참석자: 임정민 수석연구원(토지주택연구원), 채성주 선임연구위원(충북연구원)
- 토지주택연구원은 진행 중인 연구결과를 토대로 국가균형발전위원회, 국토교통부와 함께, 도시 새뜰마을사업 가이드라인 개선을 검토 중에 있음
- 검토 중인 가이드라인 개선 사항은 대체로 도시 새뜰마을사업의 근본 취지, 즉 도시 내 주거취약지역 주민이 인간다운 생활을 위해 주거 분야 최소필요 사항을 충족할 수 있게 국토공간을 사용할 권리를 보장한다는 방향과 관련됨
 - 예를 들어, 도시 새뜰마을사업 대상지 신청 기준 및 절차 개선을 통해, 지자체로 하여금 보다 많은 주거취약지역을 찾아내도록 유도하여 해당 지역 거주민이 쾌적하고 안전한 주거공간에서 거주할 권리의 보장을 확대하고자 함
- 도시 새뜰마을사업 대상지 정량평가 지표 상당수를 포괄하는 주거취약지수를 평가지표로 활용하는 방안을 검토 중인데, 주거취약지수를 동(洞)단위에서만 산출하므로 사업대상지의 공간범위와 일치하지 않아 주거취약지수를 사실상 사업대상지의 평가지표로는 활용하기가 어려움
 - 물론 주거취약지수를 평가지표로 활용하고자하는 의도는 주거취약지수가 하위인 동(洞)이 속해 있는 지자체를 대상으로, 주거취약지역을 적극적으로 조사하여 도시 새뜰마을사업 공모에 참여하라고 권고할 목적임
 - 그러나 국가가 주거 건물 자체의 속성과 주거의 입지 속성을 포괄할 수 있는 필지를 기본 공간단위로 하여 주거취약지역 모니터링을 수행하여 새뜰마을사업 잠재적 대상지를 파악하고, 그러한 잠재적 대상지에 대한 현장조사는 지자체가 수행하도록 하는 것이 주거취약지역 개선이라는 새뜰마을사업 근본목적 달성에 더 효과적일 것임

2019년 10월 31일 자문회의

- 참석자: 이상헌 교수(한신대학교)
- 환경오염·훼손 피해 지역 및 위험 지역 발생을 사전에 예방하기 위해서는, 인간으로서 국민 또는 주민의 건강과 생명에 직결되는 환경정의 및 환경권을 보장함을 전제로 국토계획-환경계획의 실질적인 연동을 추진해야 할 것임
 - 따라서 사업대상지 선정 또는 시설 입지 결정을 위한 법적 절차가 개시되기 전에 해당 사업·시설이 환경에 미치는 부정적 영향을 사전에 검토해야 하고, 그 과정에 사업대상지 또는 시설 주변 이해당사자인 주민들의 참여를 보장하고 의무화해야 함
- 그러나 현실적 여건을 고려한다면, 사업대상지 선정 또는 시설 입지 결정을 위한 법적 절차가 개시된 이후인 환경영향평가 과정 또는 소규모 환경영향평가 과정에서, 특히 평가 항목 및 범위 선정 과정에서 주민 참여를 의무화하는 방안을 모색할 수 있으며, 이는 주민자치 등 분권화와의 연계하여 추진할 수 있을 것임
 - ‘환경영향평가법’ 및 동법 시행령을 보면, 환경영향평가서 초안에 대해서만 주민 의견 수렴(공람, 설명회 개최, 공청회 개최 등)을 규정하고 있으며(동법 제25조, 시행령 제36조~제40조), 소규모 환경영향평가의 경우에는 주민의견 수렴에 관한 조항조차도 없음
- 환경정의를 실현하기 위해서는, 이 연구에서 제안하였듯이, 폐기물처리시설 등의 입지를 광역적 또는 전국적 관점에서 검토하고 조정할 필요가 있으며, 더 나아가 해당 시설은 가급적 국가 및 지자체가 직접 설치, 운영해야 함
- 환경정의와 환경권 보장에 관한 지역 단위의 사회적 합의(일종의 ‘local Green New Deal’)를 토대로, 환경오염·훼손의 피해 및 위험을 초래하는 지역 산업을 환경친화적으로 육성하거나 전환해야 할 것임
 - 예를 들어 오염물질 배출 개별입지 공장이 집중되어 있는 지역을 대상으로 사후 대책, 즉 생산 공정의 환경친화적 개선·전환, 오염되거나 훼손된 환경의 복원 등을 동시에 실행할 수 있게 국가가 보조해야 할 것임

- 그리고 국가는 환경오염·훼손 저감 기술 개발, 오염·훼손된 환경의 복원 기술 개발, 그리고 이에 관련되는 산업 육성에 관한 정책도 지속적으로 추진해야 함

2019년 11월 15일 세미나

- 발표: 이상헌 교수(한신대학교)
- 토론: 명형남 책임연구원(충남연구원), 변필성 선임연구위원, 이후빈 책임연구원(이상, 국토연구원)
- 미세먼지 문제를 중심으로 국토공간에서의 환경정의 및 환경권 보장 대책에 대해 발표하였고, 그에 대해 토론을 진행하였으며, 주요 논의사항은 다음과 같음
- 국토공간에서 환경정의 및 환경권을 증진하기 위해서는, 일차적으로 환경오염·훼손의 피해와 그 위험을 최소화시키면서 각종 경제활동 그리고 그와 직결되는 토지 이용이 이루어져야 한다는 일종의 사회적 합의내지 계약, 다시 말해 실질적인 녹색뉴딜(Green New Deal)이 선행해야 함
 - 예를 들어 미세먼지를 실질적으로 저감하려면, 현재 이루어지고 있는 각종 경제활동 및 관련 토지이용 방식을 대대적으로 개편하거나 전환시켜야 하므로, 이해관계 주체들로부터 적잖은 반발 및 저항에 부딪힐 수밖에 없다는 현실을 감안해야 함
 - 게다가 미세먼지 특히 초미세먼지(PM_{2.5})를 저감하기 위해 직접 배출원에 초점을 맞춰 노후자동차경유차 폐차 유도(수송부문), 그리고 석탄화력 발전소 가동중단 및 폐쇄(발전부문) 등을 추진해오고 있지만, 대기 중 질소산화물 및 황산화물과의 결합을 통해 2차 생성 PM_{2.5}를 만들어내는 전구물질인 암모니아의 배출 감축도 필수적으로 진행해야 함(즉 미세먼지 간접배출원에 초점을 맞출 필요)
 - 그런데 암모니아 배출을 감축하기 위해서는 가축 분뇨배출 관리, 비료사용 관리 등 농업 및 축산업 부문의 현행 생산방식 및 그에 직결되는 토지이용 방식을 대폭 개편해야 하는 문제에 직면하게 될 것임
 - 또한 2차 생성 PM_{2.5}에 기여하는 대기오염물질인 질소산화물과 황산화물 배출 기준을 강화할 수 있게 제조업 사업장(특히 개별입지 소규모 공장)의 생산 공정을

환경친화적으로 개편하거나, 농업부문 폐기물 소각(즉 생물성 연소)도 규제해야 하는 등 사실상 현행 경제활동 및 관련 토지이용 방식의 대대적인 전환이 요구됨

- 녹색뉴딜의 실천력을 제고하기 위해서는 환경에 영향을 미치는 다양한 경제활동 및 토지이용 등에 관한 업무를 담당하는 모든 정부부처와 지방자치단체를 총괄하며 국토공간상의 환경정의 및 환경권 보장을 위한 종합적이고 체계적인 시책을 기획 시행하는 국가의 컨트롤타워가 요구됨
- 오염물질 배출원 또는 배출위험시설 입지 결정 시 이해당사자인 주민들이 참여할 권리를 실질적으로 보장하고 관련 정보에 접근할 권리도 보장함으로써, 주민들이 예기치 못하게 겪게 될 수도 있는 환경오염·훼손에 따른 건강·재산상의 피해 및 그 위험을 사전에 예방하도록 함
 - 오염물질 배출원 또는 배출위험시설 입지 결정 시 주민 참여를 보장하기 위해서는, 먼저 주민에게 중대한 영향을 미치는 오염물질 배출원 또는 배출위험시설 입지에 관한 지방자치단체의 주요 결정사항 뿐만 아니라 국가의 주요 결정 사항도 주민투표 대상이 되도록 ‘주민투표법’ 관련 조항을 개정할 필요가 있음⁴⁾
- 환경부정의가 발생하거나 환경권 보장이 미흡한 지역, 즉 환경오염·훼손의 피해 및 위험 지역에 대한 상시 모니터링체계를 구축하고 운영해야 함
 - 오염물질 배출원 및 배출위험시설의 위치 정보를 공간화시키고, 소지역(격자 등)을 단위공간으로 하여 오염물질 배출 등에 관한 정보, 그리고 소지역 단위공간별 인구 속성, 특히 연령, 소득, 주거환경 등뿐만 아니라 오염물질 관련 질환 발생 등에 관한 정보도 공간화시킴으로써, 오염물질 배출원 또는 배출위험시설 주변의 피해 발생 및 그 위험을 상시 모니터링함
 - 이를 위해, 전술한 국가 컨트롤타워의 총괄 하에, 오염물질 배출원 및 배출위험시설, 인구의 사회경제적 속성 또는 주거 및 근린 환경 속성, 오염물질 관련 질환 발생, 오염물질 배출, 자연환경 훼손 등에 관해 다양한 기관 및 조직이 보유하고 있는 정보를

4) ‘주민투표법’ 제7조 제1항은, “주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항”이 주민투표 대상이 되려면 해당 “지방자치단체의 조례”에서 명시하도록 규정함. 그리고 동법 제7조 제2항에 따라 국가사무는 주민투표 대상이 될 수 없고, 동법 제8조에 의거하여 정부기관이 “주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여” 주민 의견을 청취하기 위해 “주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구”하는 경우에 한해 주민투표를 실시할 수 있을 뿐임

-
- 통합하여 모니터링 체계를 구축하고 운영해야 함
 - 그리고 환경 오염물질 배출에 관한 측정지점을 대폭 늘림과 동시에 전국적으로 비교적 균등하게 분포하게 해야 함
 - 또한 모니터링을 통해 이상 징후를 나타내는 지역, 특히 환경정의 및 환경권 보장이 미흡할 위험이 높은 지역을 포착하게 될 경우, 해당 지역을 대상으로 현장조사를 정밀하게 수행하고, 피해 발생 확인 시 그에 대한 구제대책을 시행하도록 함
 - 모니터링 체계 운영을 통해, 개별 광역 및 기초 지자체는 관할 구역의 특성에 맞춰 환경정의 및 환경권 보장 시책을 마련할 수도 있고, 지자체 간 협력 하에 해당 시책을 마련할 수도 있음
 - 무엇보다도 이상과 같은 모니터링 체계 운영을 통해 얻게 되는 정보에 모든 국민이 용이하게 접근할 권리를 보장해야하고, 더 나아가 모니터링 체계 운영 자체에 국민들이 직접 참여할 권리도 보장해야 함

2019년 11월 21일 세미나

- 발표: 장경석 입법조사관(국회 입법조사처)
- 토론: 진종헌 교수(공주대학교), 변필성 선임연구위원, 이후빈 책임연구위원(이상, 국토연구원)
- 이 연구에서 다루고 있는 국토에 대한 권리와 관련하여 외국의 헌법 및 법률 사례 고찰과 그 시사점에 대해 발표와 토론을 진행하였고, 주요 내용은 다음과 같음
- 국토에 대한 권리 또는 도시에 대한 권리를 헌법에 명시한 국가의 사례는 찾기가 어렵지만, 우리나라에서와 같이 건강하고 쾌적한 환경에서 살 권리, 즉 환경권을 헌법에 명시한 국가의 사례는 있음
 - “자연 및 문화 환경의 보호는 모든 사람의 권리”(그리스 헌법), “건강에 유익한 환경 그리고 생산성과 다양성이 유지되는 자연환경 각각에 대한 모든 사람의 권리”, “자연 환경 상태 및 자연환경에 대하여 계획·실행되는 침해의 영향에 대한 정보에 국민이 접근할 권리”(이상, 노르웨이 헌법), “자신의 건강 또는 행복에 유해하지 않은 환경에

대한 국민의 권리”(남아프리카공화국 헌법), “건강에 유익하면서 생태학적으로 균형을 이루는 생활환경에서 국민이 살 권리”(포르투갈 헌법), “자연의 순환과 조화에 맞게 균형 있고 건강한 생태에 대한 국민의 권리”(필리핀 헌법) 등을 들 수 있음

- 또한 환경권은 명시하지 않지만 국가의 환경 보호 및 개선을 위한 의무 또는 역할을 헌법에 명시한 사례도 있음.
 - “자연과 그 재생능력 및 인간의 자연이용 수요 사이에서 지속가능한 균형을 달성할 노력”, “인간 및 자연환경이 손상되거나 방해받지 않도록 보호할 의무”(이상, 스위스 헌법), “국토 환경을 인간의 생활에 적합하게 유지하고 환경을 보호하고 개선하기 위한 노력”(네덜란드 헌법), “자연적 생활기반 및 동물을 보호할 의무”(독일 헌법) 등이 있음
- 이상과 같은 외국의 사례를 종합하면, 다음과 같이 국토에 대한 권리의 필요성을 보장해야 함
 - 이 연구가 제안하듯이 국토에 대한 권리가 국민이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 최소필요사항을 충족할 수 있게 국토공간을 사용할 권리라면, 그러한 국토공간 사용은 생활공간에서 환경오염훼손에서 벗어난 건강하고 쾌적한 자연환경의 향유도 필수적으로 포괄한다는 점을 부각할 필요가 있음
 - 그리고 국토에 대한 권리가, 최소필요사항을 충족하는 국토공간 사용으로서 생활공간의 건강하고 쾌적한 자연환경의 향유에 관한 의사결정(예: 환경오염물질 배출위험시설 입지 결정)에 이해당사자의 참여 권리 및 관련 정보에의 접근 권리도 포괄함을 강조해야 함
- 아울러 국토에 대한 권리를, 권리 보장을 위한 국가의 의무가 이행이 무조건적이고 엄격하게 요구되는 주관적 공권으로 어떻게 만들 것인가도 논의할 필요가 있음

수시 19-15

국토에 대한 권리 보장을 위한 시론적 연구

연구진 변필성

발행인 강현수

발행처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인쇄 2019년 11월 29일

발행 2019년 12월 3일

주소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전화 044-960-0114

팩스 044-211-4760

가격 비매품

I S B N 979-11-5898-463-2

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2019, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.

변필성. 2019. 국토에 대한 권리 보장을 위한 시론적 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

국토에 대한 권리 보장을 위한 시론적 연구

Policy Directions for Securing Korean People's Right to the National Territory
and Improving the Vulnerable Areas in Korea



제1장 연구의 개요

제2장 국토에 대한 권리의 이론적 고찰 및 개념 정의

제3장 국토에 대한 권리의 법제화 : 예시적 논의

제4장 국토에 대한 권리의 보장을 위한 생활여건 개선시책 발전방향

제5장 결론 및 향후 과제



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

