

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 756

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

‘국토에 대한 권리’ 보장을 위한 정책방향

변필성 선임연구위원

주요내용

- 1 ‘국토에 대한 권리’에 관한 정의와 그 내용적 범위를 「국토기본법」 등의 법률에 명시함으로써 헌법의 국민 기본권을 보장하기 위한 법률상의 권리로서 ‘국토에 대한 권리’를 실현할 토대를 확보할 필요
- 2 ‘국토에 대한 권리’는 ‘국민이 누구든 어디에 있는 인간으로서 자유를 실질적으로 향유하며 삶을 영위하기 위해 국토공간을 사용할 권리’라고 정의할 수 있으며, 그러한 삶을 영위함에 있어 최소한으로 필요하다고 사회적으로 인정되는 사항을 충족하기 위해 국민이 국토공간을 사용할 권리라고도 정의 가능
- 3 ‘국토에 대한 권리’가 포괄하는 국토공간 사용은 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위한 활동이므로, 거주·생계·쇼핑·업무·진료·교육·친교·오락·여가 등을 위한 공간 사용과 그에 따른 교통·이동을 포함
 - 인간의 건강과 생명에 직결되는 오염·훼손에서 벗어난 생활공간의 자연환경 향유, 국토공간 사용에 관한 의사결정 참여와 관련 정보에의 접근도 포함

정책제언

- 1 국토에 대한 권리 보장 필요지역*을 법적으로 규정함으로써, 해당 지역의 권리를 보장하기 위해 국가가 취해야 할 최소한의 조치인, 생활여건 개선시책을 지속적으로 추진하고 발전시키는 제도적 토대를 확보
 - * 환경 오염·훼손 피해지역 및 피해 위험지역, 주거취약지역, 대중교통 취약·사각 지역 등을 포괄
- 2 권리주체로서 이해당사자의 실질적인 의사결정 참여와 관련 정보접근 보장, 환경 부정의(不正義)의 사전 방지를 전제로 환경 오염·훼손 피해지역 및 피해 위험지역의 발생에 대한 사전 예방 시책을 우선 강구
- 3 주거취약지역 개선시책의 효과적 추진을 위해 전국을 대상으로 주거취약지역 상시 모니터링체계를 구축·운영하며, 주거취약지역에 관한 법적 정의 마련과 관련 법정 기준 개편을 추진하고, 주거실태조사도 보강
- 4 대중교통 취약·사각 지역의 교통·이동권을 실효성 있게 보장하기 위해 해당 지역에 관한 법적 정의와 관련 교통·이동권 보장 시책의 법적 근거를 확보하고, 전국을 대상으로 대중교통 취약·사각 지역 모니터링을 시행할 기반도 강화
- 5 국토에 대한 권리와 생활여건 개선시책 간 제도적 연결고리를 강화하기 위해 국토계획평가와 국토조사를 정비하고, 국가 또는 지자체의 승인을 받아 시행될 시책·사업을 대상으로 국토에 대한 권리 보장 기여도에 관한 사전 평가를 도입·운영

1. '국토에 대한 권리'의 정의와 법제화 동향

국토에 대한 권리는 '국민이 누구든 어디에 있는 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위해 국토 공간을 사용할 권리'라고 정의 가능(그림 1) 참조)

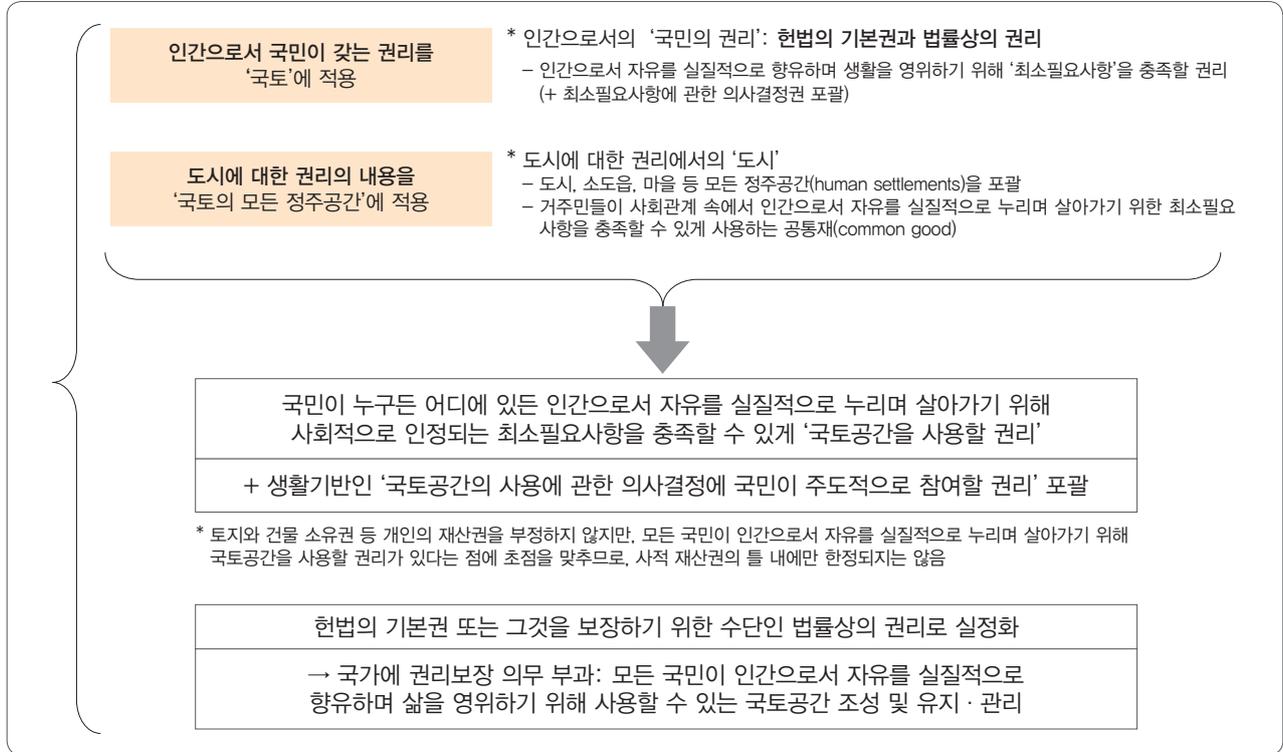
- 국토에 대한 권리가 포괄하는 국토공간 사용은 모든 국민이 인간으로서 자유를 실질적으로 누리며 살아가기 위해 최소한 필요하다고 사회적으로 인정되는 사항을 충족하는 활동이므로 개인의 재산권을 부정하지는 않지만, 사적 재산권 틀 내에만 한정되지는 않음(그림 1·2) 참조)
 - 국토에 대한 권리에서의 국토공간 사용은 거주·생계·쇼핑·업무·진료·교육·친교·오락·여가 등을 위한 공간 사용, 그리고 주거공간과 나머지 활동공간을 연결시키는 교통·이동을 포함함(그림 2) 참조)
 - 무엇보다도 인간의 건강과 생명에 직결되는 오염·훼손에서 벗어난 생활공간의 자연환경 향유, 그리고 국토공간 사용에 관한 의사결정 참여와 관련 정보에의 접근도 포괄함(그림 2) 참조)
- 국토에 대한 권리는 인간으로서 국민이 갖는 헌법의 기본권 또는 법률상의 권리를 국토공간에 적용한 것이며, 르페브르(Henri Lefebvre, 프랑스 철학자) 또는 유엔 해비타트(UN-Habitat III) 등에서 실현하고자 한 도시에 대한 권리를 국토의 모든 정주공간에 적용하여 실정화(實定化)하는 권리라고 볼 수 있음(그림 1) 참조)

'국토에 대한 권리'의 정의와 그 내용적 범위를 「국토기본법」 등 법률에 명시함으로써, 헌법의 국민 기본권을 보장하기 위한 법률상의 권리로서 국토에 대한 권리를 실현할 토대 확보 필요

그동안 국가가 법률 제정·개정을 통해 국토에 대한 국민의 권리와 관련되는 내용을 점진적으로 법제화해왔고, 지자체 차원에서도 관할 구역 내 주민의 인권을 증진하기 위해 조례 제정, 인권영향평가 시행, 인권도시 육성 등을 추진

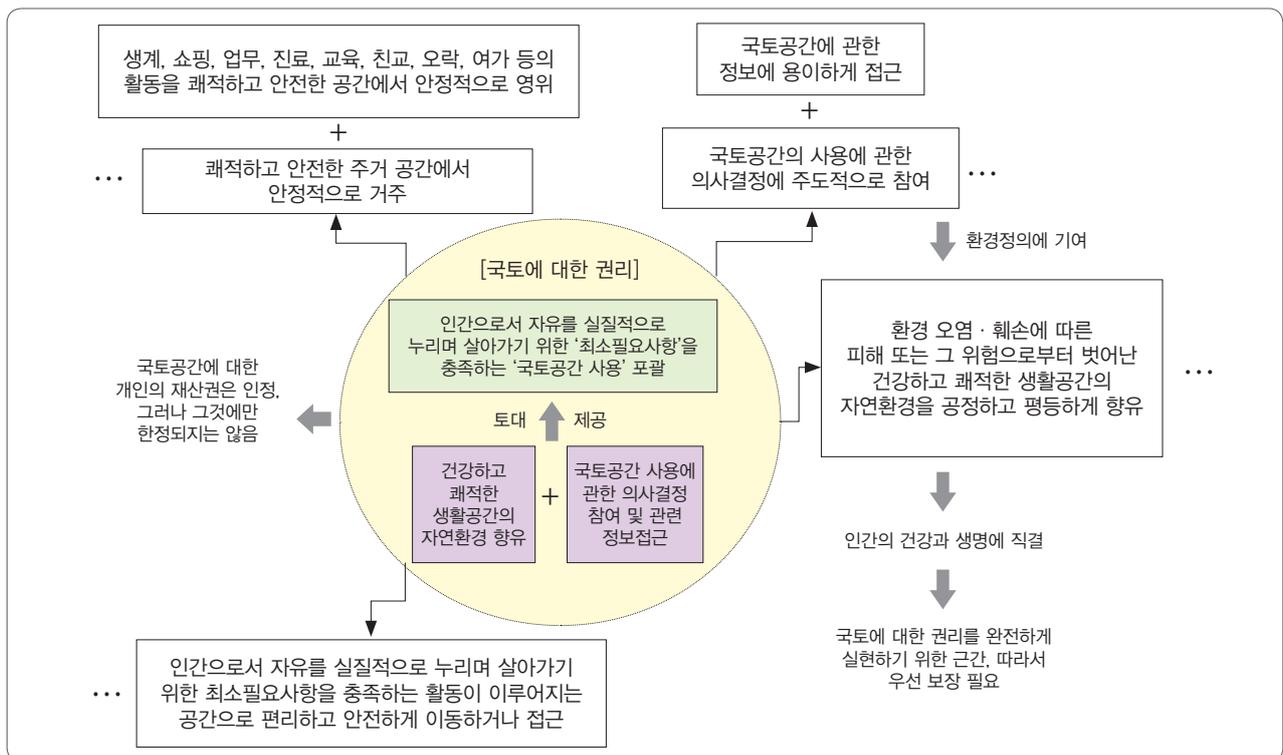
- (「국토기본법」 개정안) 2019년 2월에 발의되어 2020년 3월에 국회 본회의에서 수정 가결된 「국토기본법」 개정안(강훈식 의원 대표 발의)을 보면, 기존 국토관리 기본이념에 “국민의 삶의 질을 개선하기 위해 국민 모두가 생활에 필요한 적정한 수준의 서비스를 제공받을 수 있는 국토 여건 조성”을 추가함
- (「환경정책기본법」) 2019년 1월 모든 국민이 건강하고 쾌적한 생활공간의 자연환경을 공정하고 평등하게 향유할 권리를 보장하기 위해 「환경정책기본법」에서 '환경정의'에 관한 내용을 규정함
- (「상가건물 임대차보호법」) 2018년 10월 「상가건물 임대차보호법」 개정을 통해 임차인의 계약갱신요구권이 적용되는 임대차 기간 한도를 10년으로 연장함으로써 상가 임차인이 생계활동공간을 보다 안정적으로 사용하도록 함
- (「주거기본법」) 2015년 6월 「주거기본법」 제정을 통해 모든 국민에게 “물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리”가 있음을 명시함
- (「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」) 2005년 1월에 제정된 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」은 모든 국민이 “대중교통서비스를 제공받는데 있어 부당한 차별을 받지 아니하고, 편리하고 안전하게 대중교통을 이용할 권리”가 있음을 규정함
- (지자체) 2012년부터 서울 성북구를 시작으로 서울특별시, 광주광역시, 수원시, 은평구, 인천 미추홀구 등에서 인권영향평가를 조례에 근거 규정을 마련하여 시행해오고 있으며, 광주광역시, 서울특별시, 부산광역시 등은 조례에서 인권도시를 정의하고 인권도시 육성을 위한 정책을 명시함

그림 1 국토에 대한 권리의 개념 정의



출처: 변필성 2019, 33의 그림 (2-3)을 일부 수정.

그림 2 국토에 대한 권리의 세부 구성 요소: 내용적 범위



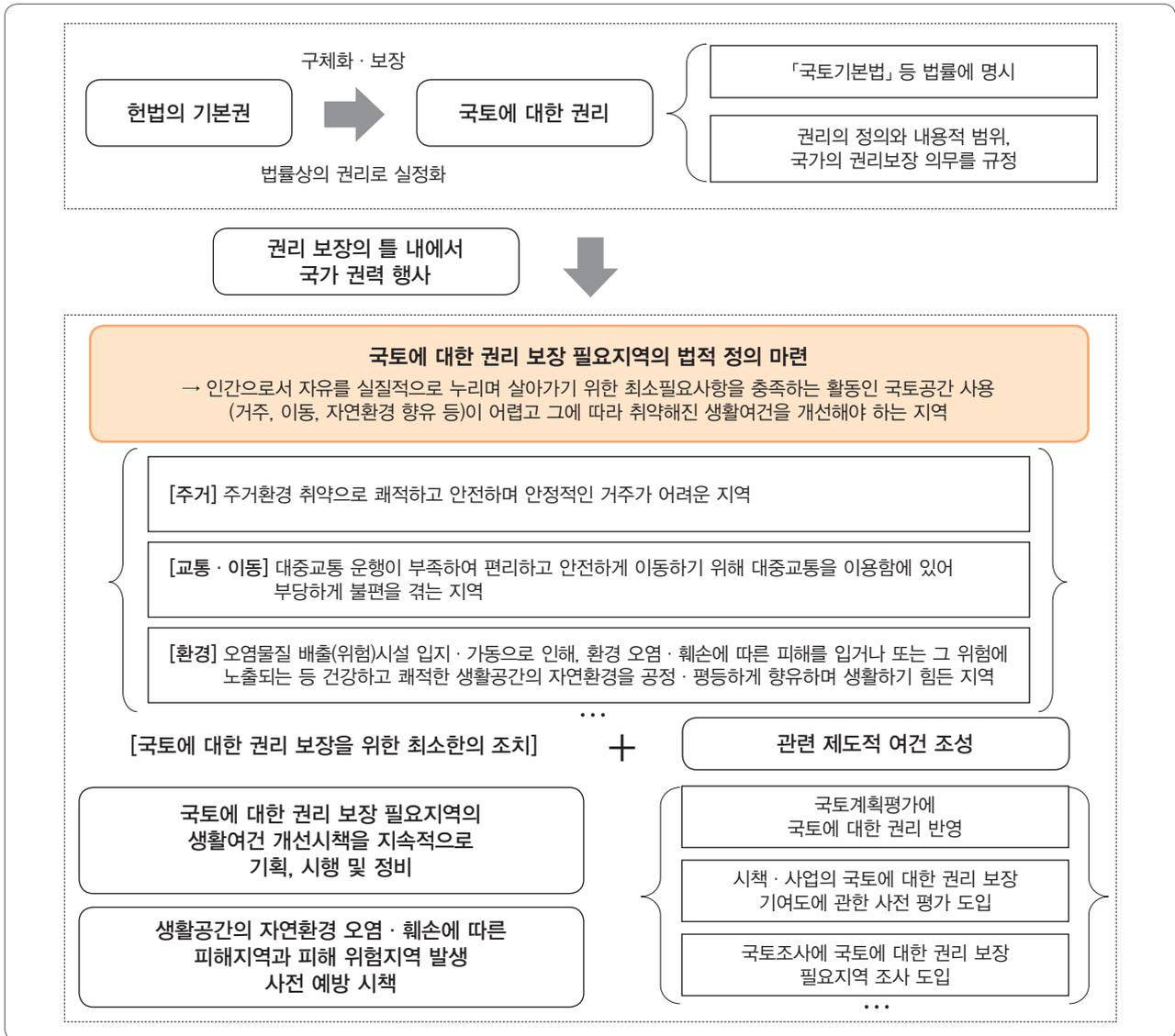
출처: 변필성 2019, 42의 그림 (3-3)을 일부 수정.

2. 국토에 대한 권리 보장 필요지역 법제화 방안

법제화될 국토에 대한 권리를 보장하기 위해 국가가 권리 보장이 필요한 지역의 생활여건을 개선하는 시책의 발전방향을 모색할 필요(〈그림 3〉 참조)

- 이는 국가가 국토에 대한 권리를 보장하기 위해 공간정책 분야에서 시행할 수 있는 최소한의 조치가 바로 해당 권리 보장이 필요한 지역의 생활여건 개선시책이기 때문임
- 또한 생활여건 개선시책은 국토에 대한 권리 보장 필요지역 발생의 사전 예방도 포괄함

그림 3 국토에 대한 권리 보장 필요 지역의 생활여건 개선시책 발전방향



출처: 변필성 2019, 62의 그림 <4-1>을 일부 수정.

국토에 대한 권리 보장 필요지역의 법적 정의(제안)

국토에 대한 권리 보장이 필요한 지역을 법적으로 정의함으로써 해당 권리 보장이 필요한 지역의 생활여건을 개선하는 시책을 지속적으로 기획·시행·정비할 수 있게 제도적 출발점을 확보

- 국토에 대한 권리 보장 필요지역은 주거취약지역, 대중교통 취약·사각 지역, 환경 오염·훼손 피해지역과 피해 위험지역 등으로 구성됨(그림 3) 참조)
 - (주거취약지역) 최저주거기준에 미달하는 가구가 밀집한 지역, 즉 주거환경 취약으로 쾌적하고 안전하며 안정적인 거주가 어려운 지역
 - (대중교통 취약·사각 지역) 대중교통 운행이 부족하여 편리하고 안전하게 이동하기 위해 대중교통을 이용함에 있어 부당하게 불편을 겪는 지역
 - (환경 오염·훼손 피해지역과 피해 위험지역) 환경기준에 미달하는 지역, 특히 오염물질을 배출하거나 그 위험이 있는 시설의 가동으로 인해 환경 오염·훼손의 피해를 입거나 그 위험에 노출되는 등 건강하고 쾌적한 생활공간의 자연환경을 공정하고 평등하게 향유하며 살아가기 어렵다고 인정되는 지역
- 특히 「국토기본법」이 국토공간에 관한 계획 및 정책의 지향점인 국토관리의 기본이념을 규정하고 있으므로 해당 법률과 시행령에 국토에 대한 권리 보장 필요지역을 정의하고 그것에 직결되는 국토에 대한 권리를 명시할 수 있음
 - 이는 현행 「국토기본법」이 국토관리의 기본이념 중 “국토의 균형있는 발전”(동법 제3조), “국민 모두가 안정되고 편리한 삶을 누릴 수 있는 국토 여건” 조성(동법 제3조 제1항)과 “생활 여건이 현저히 뒤떨어진 지역”의 발전(동법 제3조 제2항)에 관한 내용을 담고 있기 때문임

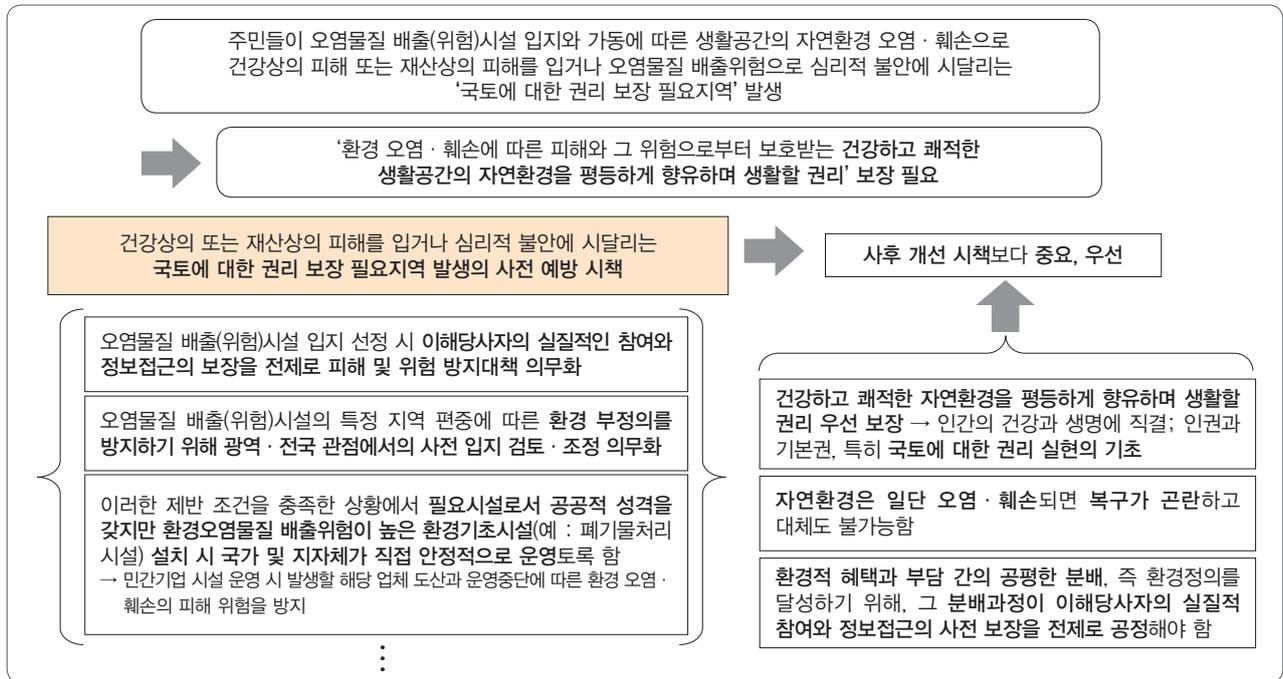
3. 국토에 대한 권리 보장 필요지역에 대한 정책방향

환경 오염·훼손 피해지역과 피해 위험지역 발생의 사전 예방 시책 우선 마련

국토에 대한 권리가 인간의 건강과 생명에 직결되는 건강하고 쾌적한 생활공간의 자연환경 향유에 기초하므로, 권리주체로서 이해당사자의 실질적인 의사결정 참여와 관련 정보접근의 보장, 환경 부정의(不正義) 방지를 전제로 환경 오염·훼손 피해지역과 피해 위험지역 발생의 사전 예방 시책을 우선 마련(그림 4) 참조)

- 환경 오염물질 배출(위험)시설 입지 선정 시 주변 거주민 등 이해당사자가 의사결정 참여와 관련 정보접근을 모두 보장받고, 건강·재산상의 피해 또는 심리적 불안 등에 대한 사전 방지 대책을 수립·시행하도록 의무화할 필요가 있음
 - 일차적으로 환경 오염물질 배출(위험)시설 입지 결정을 위한 법적 절차로서 환경영향평가 진행 시 평가 항목과 범위 선정에 주민이 의무적으로 참여하도록 「환경영향평가법」을 개정
- 오염물질 배출(위험)시설의 특정 지역 편중에 따른 환경 부정의, 즉 환경적 혜택과 부담 배분의 불공평 또는 불평등을 방지하기 위해, 국가가 지자체와 협력해 광역·전국적 관점에서 해당 시설의 입지를 사전에 검토하고 조정하는 것을 의무화해야 함
- 필요시설로서 공공적 성격을 갖지만 오염물질 배출위험이 높은 환경기초시설(예: 폐기물 처리장, 분뇨처리 시설 등)은 민간 사업자가 아닌 국가와 지자체가 직접 설치하고 안정적으로 운영하도록 함

그림 4 생활공간의 자연환경 오염·훼손 피해지역과 피해 위험지역 발생에 대한 사전 예방



출처: 변필성 2019, 64의 그림 <4-2>를 일부 수정.

주거취약지역 개선정책의 효과적 추진

전국을 대상으로 주거취약지역 상시 모니터링을 시행하고 그 결과에 신속히 대응하는 일련의 체계를 구축·운영해야 하며, 이를 위해 주거취약지역 법적 정의 마련과 관련 법정 기준 개편 등을 추진하고, 주거실태조사도 보강

- 단기적으로는 국토에 대한 권리의 보장이 필요할 정도로 주거환경이 취약해진 지역을 개선하기 위해 현행 새뜰마을사업 등에 대한 국고보조 예산을 확대하거나, 사업 내용 또는 추진 방식을 지속적으로 검토하고 개편할 필요가 있음
- 그러나 중장기 관점에서는 국가가 지자체와 협력해 전국을 대상으로 주거취약지역을 상시 모니터링하고, 그 결과에 대응하여 개선정책을 집행하는 체계를 구축·운영해야 함
- 이를 위해 현행 「주거기본법」 및 시행령에 근거하는 '최저주거기준'을 개편하고, 개편된 기준을 토대로 하여 '주거취약지역'을 법적으로 정의해야 함
 - 최저주거기준에 주거 필지면적, 접도상태, 중심지 또는 주요 시설로의 접근성 등 주거의 입지속성을 추가
 - 더 나아가 주거취약지역인 새뜰마을사업 대상지에서 일반적으로 나타나는 주거 건물의 속성, 즉 노후 건축물 또는 건축 이후 장기간 갱신되지 않은 건물, 도시가스관 미설치, 슬레이트 지붕, 담장 수리 필요 등도 포함 가능
- 그리고 매년 「주거기본법」 및 시행령에 근거하여 시행되는 '주거실태조사'가 최저주거기준 개편을 통해 정의될 주거취약지역의 모니터링으로 기능할 수 있도록 조사 표본을 대폭 확대하는 등의 조치를 취할 필요도 있음

대중교통 취약·사각 지역 교통·이동권 보장의 효과적 추진

대중교통 취약·사각 지역에 관한 법적 정의, 관련 교통·이동권 보장 시책을 직접 규정하는 법령상의 조항을 신설해야 하며, 전국을 대상으로 하는 대중교통 취약·사각 지역 모니터링 시행의 기반도 보강

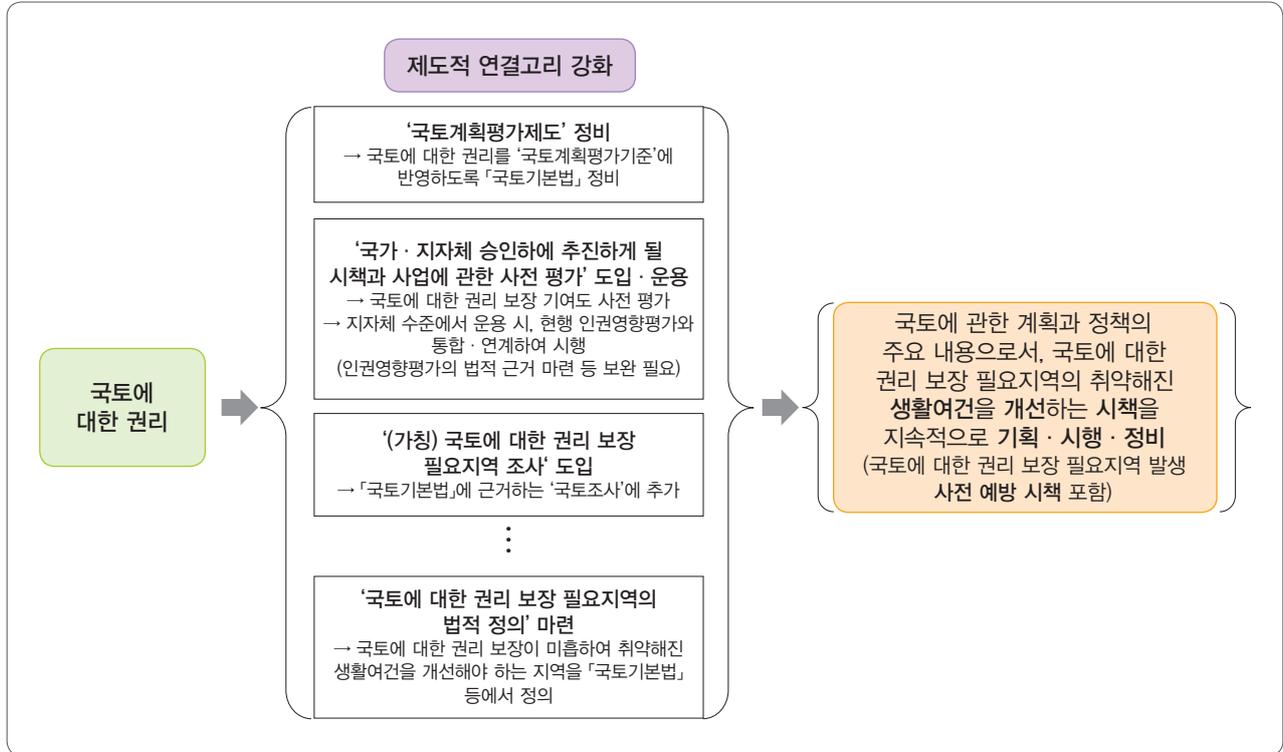
- 단기적으로는 대중교통 취약·사각 지역 주민을 위한 현행 교통·이동권 보장 수단인 공공형 택시·버스의 운행 대상 지역을 확대할 수 있도록 도시형·농촌형 교통모델사업의 국고보조 예산을 늘리고 사업내용과 추진절차를 개선함
- 중장기 관점에서 대중교통 취약·사각 지역주민의 교통·이동권을 실효성 있게 보장하려면 도시형·농촌형 교통모델사업 등의 시책을 안정적으로 시행할 수 있게 직접적인 법적 근거를 확보함
 - 대중교통을 이용할 권리를 규정하고 있는 「대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률」에서 대중교통 취약·사각 지역 정의에 관한 조항, 도시형·농촌형 교통모델사업 등 대중교통 소외지역 교통·이동권 보장 시책의 직접적인 근거 조항을 명시
 - 도시형·농촌형 교통모델사업이 현재 초점을 맞추고 있는 수요응답형 버스·택시 운행과는 별도로 그 이외 다양한 교통수단과의 연계 활용을 통해 노선버스 등의 이용 편의성을 제고하는 시책을 추진하거나 자가용 자동차 유상운송 등을 대중교통 소외지역 주민의 교통·이동권 보장 시책으로 추진할 수 있도록 관련 법률에 근거를 마련
- 「대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률」에 근거하여 매년 시행해오고 있는 법정조사인 대중교통현황 조사를 보강(예: 분석지표 확대)하여 국가가 전국을 대상으로 대중교통 취약·사각 지역 모니터링을 효과적으로 시행할 기반을 강화함

국토에 대한 권리와 생활여건 개선시책 간 제도적 연결고리 강화

국토에 대한 권리와 생활여건 개선시책 간 제도적 연결고리를 강화하기 위해 국토에 대한 권리 보장 필요지역에 관한 정의를 관계 법률에 명시하고, 국토계획평가와 국토조사를 정비하며, 국토에 대한 권리 보장 기여도에 관한 사전 평가 도입·운영 등도 검토할 필요(〈그림 5〉 참조)

- 「국토기본법」의 국토계획평가 기준에 국토에 대한 권리 내용을 추가함으로써, 계획수립주체가 국토계획평가 대상인 법정 공간계획을 평가기준에 맞춰 수립할 충족할 수 있게, 국토에 대한 권리 보장 필요지역 기초 조사와 해당 지역의 생활여건을 개선하는 시책을 해당 계획에서 포괄하도록 유도함
- 「국토기본법」에 따라 국가가 국토공간에 관한 계획과 정책 수립·집행을 위해 시행하는 국토조사에 국토에 대한 권리 보장 필요지역 조사에 관한 내용을 포함시켜 국토조사를 권리 보장 필요지역에 대한 전국 단위 조사·모니터링으로도 발전시킴
- 국가 또는 지자체로부터 승인을 받아 추진하게 될 시책과 사업을 대상으로 국토에 대한 권리 보장 기여도에 관한 사전 평가 제도를 도입·운영함으로써 해당 시책과 사업이 국토에 대한 권리 보장 필요지역의 취약해진 생활여건을 개선하거나, 권리 보장 필요지역의 여건 악화 또는 추가 발생을 방지하도록 함
 - 현재 일부 지자체에서 시행 중인 인권영향평가와 통합·연계하여 시행할 수 있게 법적 근거도 마련

그림 5 국토에 대한 권리와 생활여건 개선시책 간 제도적 연결고리 강화



출처: 변필성 2019, 88의 그림 (4-4)를 일부 수정.

참고문헌

「국토기본법」 일부 개정 법률안에 대한 수정안(2019년 11월 28일 국회 국토교통위원회 제안; 2020년 3월 6일 국회 본회의 통과).

※ 본 자료는 국토연구원에서 수시과제로 수행한 '변필성, 2019. 국토에 대한 권리 보장을 위한 시론적 연구. 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임

변필성 국가균형발전지원센터 선임연구위원(drbyun@krihs.re.kr, 044-960-0146)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

