

인권영향평가 도입 방안

-정비사업을 중심으로-

2016. 6. 29

최은영(한국도시연구소, UN 해비타트 III 민간위원회(준))

목차

1. 들어가며
2. 국내외 사례
3. 재개발·재건축 사업과 주거권
4. 인권영향평가의 절차 및 지표 개발을 위한 분석 및 조사
5. 인권영향평가 실시(안)

본 발표문은 「성북구 주택재개발정비사업 인권영향평가 도입 연구」의 결과를 정리한 것임

들어가며



1 제도의 도입 필요성 배경

- 정비사업은 전면 철거를 전제로 하는 사업이므로, 언어·물리적 폭력 등 다양한 방식의 인권 침해 뿐 아니라 주거권, 재산권(생존권) 등에 미치는 영향이 큼
- 정비사업이 주민 인권에 주는 영향력을 분석할 수 있는 제도적 장치 마련 필요
 - 부정적인 영향은 방지하고, 긍정적인 영향은 증대
- 주거환경 개선이라는 본래 목적을 달성하고 지역공동체의 보전 및 갈등 해소를 위해 정비사업을 인권측면에서 접근하는 인권영향평가(Human Rights Impact Assessment)의 실시 필요

2

인권영향평가 실시를 위한 준비 과정

- 인권영향평가를 시행하기 위한 지표 및 절차 개발
 - 국내외의 인권영향평가 및 유사한 성격을 가진 평가 사례를 통해 시사점 도출
 - 국내법과 국제규약에 규정된 주거권을 살펴봄으로 인권영향평가를 통해 보호되어야 할 인권의 내용 규정
 - 현행 개발방식의 문제점과 개선방안 도출
 - 지역의 재개발·재건축 추진 현황 분석, 전문가 조사, 예비 설문조사 등을 통해 인권영향평가를 위한 절차 및 지표개발
 - 예비조사를 통해서 재개발 지역 주민들에 대한 현황을 파악하고, 시험조사의 문제점과 개선방안 도출
 - 인권영향평가의 구체적 시행방안 마련

국내외 사례



1 강제퇴거금지에 관한 법률안

- 2009년 용산참사 이후 인권, 시민사회, 법률단체들이 재발 방지를 위한 대안적 입법 모색으로 「강제퇴거금지에 관한 법률」 제정 운동 진행
- 다른 법률과 관련 조항이 상충되는 부분이 많다는 이유로 논의조차 이뤄지지 않고 있지만, 인권영향평가가 명시되어 있는 최초의 법률(안)이라는 점에서 그 내용에 대해 살펴봄

제14조 (인권영향평가)

- ① 지방자치단체는 관할 구역 내 거주민의 퇴거를 요하는 개발사업이 시행되는 경우, 개발사업구역을 지정하기 전에 개발사업의 시행이 거주민의 인권에 미칠 영향을 평가하여야 한다.
- ② 전항의 평가(이하 '인권영향평가'라 한다)에는 강제퇴거를 최소화하기 위한 전략을 반영하고 거주민의 재정착을 보장하기 위한 대책을 포함하여야 한다.
- ③ 지방자치단체는 정비계획에 다음 각 호의 사항이 포함된 인권영향평가서를 첨부하여야 한다. 단, 대통령령으로 정하는 규모 미만의 개발사업의 경우 인권영향평가를 생략할 수 있다.
 1. 주거환경 개선 등 공익사업의 목적 달성을 위한 개발사업 외 다른 방법에 대한 검토
 2. 개발사업 전후 거주민들의 주거권 지표
 3. 1인 가구 전후 생계대책과 사회안전망
 4. 개발사업이 여성, 어린이, 노인, 이주민 등 사회적 소수자에 미치는 영향 및 사업 이후 차별 시정(사회통합) 효과
 5. 개발사업 과정에서 거주민들의 정보접근권
 6. 개발사업 전후 교육권
 7. 개발사업과 재정착, 퇴거 등의 사항에 대한 거주민들의 의견 제시, 참여 및 협의의 권리
 8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ④ 인권영향평가서의 작성 기준 및 방법은 국가인권위원회가 정한다.

2

인권영향평가 관련 지방자치단체의 조례 현황

- 현재 여러 지자체에서 조례를 통해 인권영향평가를 수행할 수 있는 법적 근거를 직·간접적으로 마련하고 있으나, 평가를 시행하기 위한 가이드라인 또는 도구가 미비한 실정임

지자체	조례명	시행일	인권영향평가 관련 조항
서울특별시	서울특별시 인권 기본 조례	2015.10.08.	성북구, 은평구, 동작구 등에서 자체 조례를 통해 직접 규정
부산광역시	부산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015.02.25.	해운대구만 자체 조례 제11조에 직접 언급하고 있으며 남구, 부산진구, 북구 등의 자치단체는 관련 조례를 통해 간접적으로 언급
광주광역시	광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례	2014.09.01.	제12조, 24조, 30조에 직접 규정
울산광역시	울산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015.06.30.	울주군 자체 조례 제4조에 직접적으로 언급
광명시	광명시 시민인권 조례	2014.12.31.	제8조에 직접 규정
경상남도	경상남도 인권 보장 조례	2015.10.29.	제19조에 간접적으로 언급
충청북도	충청북도 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015.01.01.	제8조에 직접 규정
충청남도	충청남도 도민 인권증진에 관한 조례	2015.10.30.	제12조, 14조, 16조, 20조에 간접적으로 언급
전라남도	전라남도 인권 기본 조례	2015.01.02.	제16조를 통해 직접 규정

3

국제기구에 의해 권고되고 있는 인권영향평가

- 세계은행(World Bank)의 인권영향평가
 - 인권영향평가에 필수적인 요소들을 규정하고, 방법론을 제시
 - 평가단계는 준비 → 선별 → 관측 → 증거수집 → 진단 → 분석 → 결론 및 권고 → 평가 및 모니터링 → 보고로 제시
 - 부정적 영향을 완화하기 위하여 회피(avoid) → 경감(reduce) → 복원(restore) → 보상(compensate) 순서로 단계적 접근을 제시
- UN HABITAT의 강제퇴거영향평가
 - 강제 이주되는 저소득층의 주거권 문제를 지적하며 재개발이 인권에 미치는 영향을 평가할 수 있는 다양한 도구와 사례 제공

4

영국 에버딘 시 평등 및 인권영향평가

- 에버딘 시의 평등 및 인권영향평가는 8단계로 구성되어 있으며, 선형적 과정이 아닌 환상적 과정으로 설계되어 있음

평가단계	내용
필수 정보 확인	기능·정책·처분의 명칭, 양식을 작성하는 담당자, 평등 및 인권 영향 평가 일자 등 기초 정보 작성
목표 확인	정책 등의 목표, 수혜 대상, 기회의 평등을 증진시키기 위한 목적을 지니고 있는지의 여부 등 확인
자료 수집	인권에 어떤 영향을 줄 수 있는지 확인하기 위한 객관적 자료(인구통계, 연구보고서, 민원 자료 등) 수집 및 자문의견 수렴
잠재적 영향 평가	각 인구집단에 어떤 영향을 줄 수 있는지 잠재적인 영향 평가
합법성·목적성·비례성 검사	법적 근거를 토대로 정책 등의 합법성, 목적성, 비례성을 검사
모니터링	최초 단계에서는 모니터링 계획을 수립하고 정책 등의 시행 이후 계획에 따라 모니터링을 실시하여 인권 침해 요소가 있는지 확인
결과 요약 및 보고서 발간	인권영향평가의 결과를 요약하고 그 결과를 대중에게 공개
마감	공정하고 투명한 평가를 위해 담당자, 검토자, 책임자가 서명하여 평가 마감

5

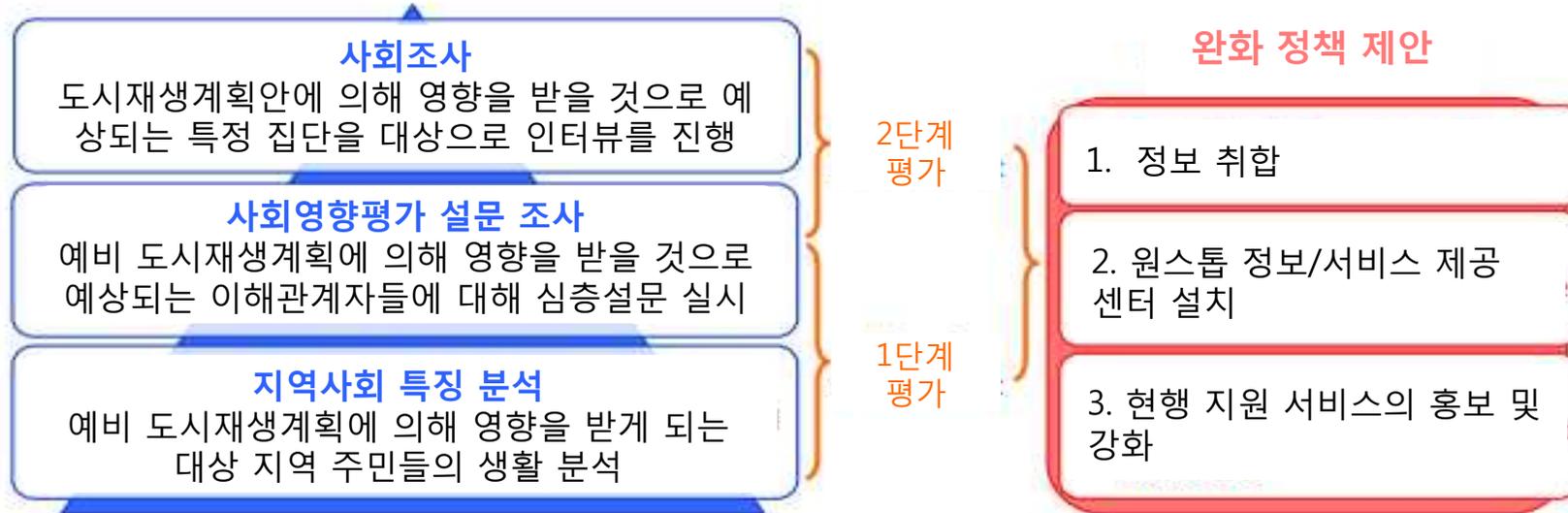
미국 지방정부의 인권영향평가

- 포틀랜드-인권영향평가 도구
 - 정책의 영향을 받는 이해관계 집단별로 부정적인 영향을 파악
 - 세계인권선언의 항목들을 제시하고 정책 등이 각 항목별로 어떤 영향을 미치는지 표기
- 킹 카운티-평등영향평가 도구
 - 정책이 미치는 긍정적 부정적 영향을 파악(identify), 평가(evaluation), 소통(communicate) 할 수 있도록 분석도구와 절차 제공
 - 분석, 영향을 받는 집단 규정, 부정적 영향 완화 및 긍정적 영향 증진을 위한 조치의 세 단계로 구성
- 유진 시-트리플 바텀라인(사회적 영향 분석)
 - 사회적 영향, 경제적 영향, 환경에 대한 영향을 종합적으로 평가
 - 긴 형태(long form)와 짧은 형태(short form) 두 가지로 분석 도구를 제공

6 홍콩의 사회영향평가

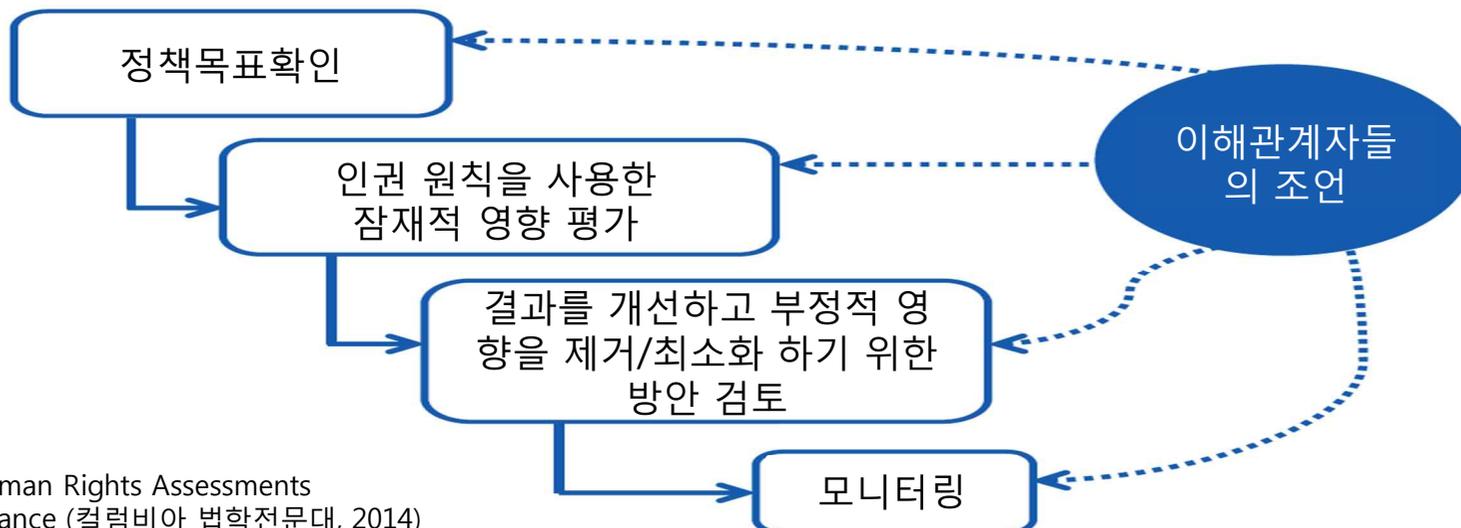
자료 : Department of Applied Social Studies City University of Hong Kong, 2014, *Social Impact Assessment Executive Summary*

- 홍콩에서는 사회적 목표를 추구하기 위해 재개발 프로젝트를 포함한 다양한 분야에서 사회영향평가를 실시하고 있음
 - 코우룬 시의 재개발 과정에서 실시한 사회영향평가는 그 목적과 방법 면에서 성북구에서 도입 예정인 재개발·재건축 인권영향평가와 유사한 점이 많음
 - 가옥주, 주거세입자, 영세사업자들이 재개발로 인해 어떤 영향을 받을 것인지 문제점을 파악하고 그 해결책을 제시함



7 시사점

- 홍콩, 미국 등에서 실시되고 있는 사회영향평가는 인권영향평가와 유사한 절차와 지표를 가지고 있음
 - 공통된 핵심 요소들은 정책 목표 확인, 잠재적인 영향 평가, 긍정적인 영향을 확대시키고 부정적인 영향을 감소시킬 수 있는 대안 검토, 결과 모니터링임
- 어떻게 다양한 이해관계자를 가진 사람들의 참여와 합의를 이끌어 낼 것인가에 대한 고민이 필요함
- 인권영향평가는 계속해서 발전시켜 나가야 하는 것으로, 반복적 시행과 검토를 통해 피드백을 수렴하고 단점을 개선해야 함



재개발·재건축 사업과 주거권



1

국제법 및 각종 국제규약·선언 등에서 규정하고 있는 주거권

- 1948년 유엔총회에서 채택한 세계인권선언
 - 헌법재판소는 법적 구속력이나 국제법적 효력은 인정하지 않고 있음
- 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)
 - 국제법적 효력, 주거권
- 주거권 관련 국제적인 규정 및 선언 등
 - 일반 논평(General Comments) 4
 - 일반 논평 6
 - 일반 논평 7
- 림버그 원칙
- 마스트리히트 가이드라인 등

2

대한민국 법률에 규정된 주거권

- 주거기본법(2015년 제정)
 - 주거기본법 제2조(주거권) 조항에서 “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.”고 함으로써 국내에서 입법상 최초로 주거권을 명시적으로 규정함

3

주택재개발·재건축 사업의 특징

- 사업추진 방식
 - 노후한 주택 및 건물들을 철거하고 주택을 새로 건설하는 방식으로 진행됨
 - 주로 민간(조합)이 시행하는 사업(특별한 경우 공공 또는 공동시행)
 - 종전가액의 크기에 따라 사업 후 개인의 지분이 결정됨
 - 사업의 사업성과 추진여부는 주택시장경기에 따라 크게 좌우됨
- 대상지역의 특징
 - 주택재개발의 경우 노후 또는 불량한 소규모 공동주택이 밀집해 있고, 도로 등 기반시설이 열악한 지역에 시행됨
 - 주택재건축의 경우 기반시설의 문제는 없으나 건물이 구조적·기능적으로 노후하여 건물의 유지 및 관리 비용이 과다하게 소요되는 경우
- 주민들의 특징
 - 주택재개발사업 대상지의 경우 거주민들, 특히 세입자들은 대부분 소득 수준이 낮은 반면 집주인들은 중산층 이상의 외지인들이 많음
 - 주택재건축사업 대상지의 경우 재개발사업에 비해 주민구성이 다양함

4

재개발·재건축 사업이 인권에 미치는 영향

- 폭력적인 철거 등으로 인한 강제퇴거 문제
- 저렴 주택의 소멸로 인한 주거비 부담 증가
 - 원주민(세입자 포함)은 개발이 완료되더라도 재정착이 어려움
 - 원주민들이 타 도시로 이사하는 경우도 적지 않음
- 생계수단을 잃게 되는 집단 발생
 - 상가 세입자
 - 집세 이외에 소득이 없는 가옥주

5

세입자의 인권침해 원인과 내용

- 인권침해의 원인
 - 소유권에 기반한 구조로 인한 세입자들의 배제
 - 개발유형에 따른 세입자 권리 박탈
 - 사인간의 문제로 취급하며 책임을 회피하는 지자체
 - 보상 회피를 위한 세입자 축출
- 인권침해의 내용
 - 임대주택 정책의 한계로 인한 세입자 축출구조
 - 법적 대상 기준일의 한계로 인한 세입자 권리 박탈
 - 상가세입자의 재정착을 위한 이주대책 부재
 - 정신적, 물리적 폭력행위, 철거예비행위 및 마을 공동체의 파괴

6 토지 등 소유자의 인권침해 구조

- 토지등 소유자 중도 인권 침해를 받을 수 있음
- 주거권에 대한 위협을 가장 크게 받을 수 있는 계층은 종전 자산 하위 50%의 토지등 소유자(서울 강북 기준 종전 자산 2억원 미만)임
 - 다른 자산이 없다면 분양대금을 조달할 수 없고 추가 대출을 받아야 하는 규모가 커서 분양 받기 어려움
- 인권 침해 우려가 큰 토지등 소유자
 - 고령가구
 - 영세가옥주
 - 종전 평가지분이 작은 조합원(토지등소유자)
 - 사업 반대/미동의 가구
 - 참여기회 및 정보가 부족한 일반 가구

7

재개발·재건축 정비사업에서의 세입자 인권침해 개선방안

- 정비 사업추진 과정에서의 인권침해 개선방안
 - 정보 제공과 의견수렴을 위한 지자체의 역할 강화
 - 주민 참여의 보장
 - 보상 회피를 위한 세입자 축출 방지
- 주거세입자 이주대책 개선방안
 - 세입자들의 실태와 요구에 기반한 다양한 주거대책 마련
 - 단계적, 순차적 개발과 임시주거대책 확보
 - 공공임대주택 건설의 현실화
 - 재건축 세입자 등 퇴거를 수반하는 모든 정비사업에서의 주거대책 마련
- 상가세입자 이주대책 개선방안
 - 권리금에 대한 사회적 합의 및 휴/폐업 보상의 현실화
 - 상가세입자 이주대책의 다양화를 통한 선택지 마련
- 강제퇴거와 철거 과정에서의 인권침해 근절을 위한 개선방안
 - 퇴거의 고지 절차
 - 철거 예비행위에 대한 규제
 - 퇴거 및 철거 집행시기의 사전 고지
 - 퇴거 및 철거 이후의 보호

인권영향평가의 절차 및 지표 개발을 위한 분석 및 조사



1 전문가 조사

- 조사대상
 - 연구원(LH, SH연구원, 국토연구원, 서울연구원 등), 공무원(서울시, 성북구청 등), 재개발 관련 활동가, 변호사, 정비업체, 비대위 등 32명
- 조사목적
 - 인권영향평가의 절차와 지표 개발에 대한 전문가 의견 수렴
- 조사방법
 - 인권영향평가 요소, 절차, 방법, 시기에 대한 의견을 설문지를 통해 수렴

(단위:명)

구분	연구원	공무원	정비업체	변호사	비대위	활동가	합계
설문조사 대상	13	9	2	4	1	3	32

자료 : 전문가 설문조사.

1

전문가 조사(결과)

- **인권 침해를 최소화하기 위한 방안**
 - 적절한 보상 및 대책마련을 위한 제도 개선(27.1%)
 - 주민갈등을 최소화하기 위한 충분한 협의(18.8%)

<재개발·재건축 사업에 있어 인권 침해를 최소화하기 위한 방안>

구분	1순위		2순위		3순위		전체	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
① 전면 철거 방식이 아닌, 주거 재생 방식으로의 전환	10	31.3	1	3.1	3	9.4	35	18.2
② 주민갈등을 최소화하기 위한 충분한 협의	4	12.5	10	31.3	4	12.5	36	18.8
③ 정확한 정보의 충분한 제공	4	12.5	5	15.6	9	28.1	31	16.1
④ 인권 보호를 위한 공공의 지원 확대	0	0.0	5	15.6	6	18.8	16	8.3
⑤ 적절한 보상 및 대책마련을 위한 제도 개선	9	28.1	10	31.3	5	15.6	52	27.1
⑥ 퇴거 시 발생하는 폭력에 대한 철저한 감시와 처벌	4	12.5	0	0.0	2	6.3	14	7.3
⑦ 조합 등 사업 시행 주체와 주민들에 대한 인권교육	1	3.1	0	0.0	2	6.3	5	2.6
⑧ 기타	0	0.0	1	3.1	1	3.1	3	1.6
전체	32	100.0	32	100.0	32	100.0	192	100.0

1 전문가 조사(결과)

- 재개발·재건축 사업의 영향에 대한 의견은 '재개발·재건축 사업으로 인해 피해 보는 집단이 있어서는 안되지만, 현행 제도에서는 피해 집단 발생이 불가피하며, 이에 따라 법적·제도적 정비가 필요하다'로 요약될 수 있음

<재개발·재건축 사업의 영향에 대한 의견>

구분		매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	전체
1) 개발 사업으로 인해 피해를 보는 집단이 생겨서는 안된다.	빈도	8	19	4	1	0	32
	비율	25.0	59.4	12.5	3.1	0.0	100.0
2) 현행 제도에서는 재개발·재건축으로 인해 피해를 보는 집단 발생이 불가피하다.	빈도	10	15	4	3	0	32
	비율	31.3	46.9	12.5	9.4	0.0	100.0
3) 민간 자본에 거의 전적으로 의존하는 현행 방식이 아닌 공공부문의 다양한 지원을 통해 적절한 보상이 이루어질 수 있도록 법적·제도적 정비가 필요하다.	빈도	20	7	4	1	0	32
	비율	62.5	21.9	12.5	3.1	0.0	100.0

1

전문가 조사(결과)

- 주민이 '주거 또는 사업장에서 퇴거되는 재개발·재건축 사업에 대해 인권영향평가가 필요하다(90.3%)'는 응답 비율이 압도적으로 높음

구분	빈도	비율
① 필요하다	28	90.3
② 필요하지 않다	3	9.7
전체	31	100.0

- 인권영향평가의 주체
 - 성북구(인권센터)와 외부 전문가 공동(62.5%)
 - 성북구(담당과)와 외부 전문가 공동(15.6%)

2

전문가 조사(결과)

- 인권영향평가 소요 비용의 부담 주체
 - 공공(62.5%)
 - 공공과 조합 공동(25.0%)
- 인권영향평가 실시 시기
 - 구역 지정 전(34.4%)
 - 조합설립 후~사업시행인가 전(28.1%)
 - 구역지정 후 ~ 조합설립 전(25.0%)
- 설문조사 시 거주자 대비 응답자의 최소 비율
 - 50%(46.9%), 60%(21.9%)
 - 기타 의견으로는 '50% 이상의 높은 응답률은 상당한 비용을 발생시킬 것이므로 20~30% 정도의 응답률이 적당하다' 등이 있음

2 주민에 대한 예비 설문조사

- 조사대상
 - 전문가 조사 및 연구진 회의를 통해 주거세입자, 상가세입자, 토지 등 소유자로 구분(구역 외 거주 토지 등 소유자 포함)
- 조사목적
 - 재개발 사업에서의 주민 인권 보호를 위한 인권영향평가의 구체적 시행 방안 마련
- 조사문항
 - 주거실태·영업실태, 재개발 정비사업과 인권영향평가, 가구특성 항목으로 구성
- 조사결과
 - 주거세입자 38건, 상가세입자 50건, 토지 등 소유자 110건에 대해 분석
 - 이해관계에 따라 대립이 심한 토지 등 소유자의 경우 정비사업에 대한 찬반 동수로 조사

2 주민에 대한 예비 설문조사(결과)

- 정비사업 추진에 찬성하는 이유는 '주거환경 개선', 반대하는 이유는 '현재 주거환경에 만족' 임
- 정비사업 추진 찬성자 중 임대소득 외 다른 생계수단이 있는 응답자는 57.7%이고, 반대자는 37.5%에 불과함
 - 전체 응답자 중 50.0%는 임대소득 외 다른 생계수단이 있음

<토지 등 소유자가 정비사업 추진에 찬성하는 이유(복수응답)>

구분	주거환경 개선	자산가치 상승	임대소득 증가	아파트 선호	기타	전체
빈도	43	4	0	9	1	57
비율	75.4	7	0	15.8	1.8	100

<토지 등 소유자가 정비사업 추진에 반대하는 이유(복수응답)>

구분	현재 주거환경에 만족	자산가치 하락	임대소득 감소	아파트 비선호	지역 공동체 해체	기타	전체
빈도	26	18	9	8	6	4	71
비율	36.6	25.4	12.7	11.3	8.5	5.6	100.0

2 주민에 대한 예비 설문조사(결과)

- 토지 등 소유자의 53.8%가 현 정비구역에 세입자가 있음
- 상가세입자가 현재 영업하고 있는 상점과 동등한 수준의 상점을 다시 개업할 때 예상되는 초기 투자비용
 - 권리금 평균 4,093만원, 인테리어 평균 5,223만원임
 - 기존 초기 투자비용이 5,000만원 정도인 것이 비해 4,000만원 이상의 비용이 더 듦

<상가의 초기 투자비용·월세·월매출>

구분	권리금	인테리어	보증금	월세	월매출액	순이익
평균 (만원)	2,161	3,880	1,968	79	1,680	392

2 주민에 대한 예비 설문조사(결과)

- 세입자는 정비사업 진행상황에 대해 모르는 경우가 많고, 토지 등 소유자는 대부분 알고 있음

<정비사업 진행상황 인지 여부>

구분		모른다
주거 세입자	빈도	25
	비율	65.8
상가 세입자	빈도	27
	비율	54.0
토지 등 소유자	빈도	22
	비율	20.0

2 주민에 대한 예비 설문조사(결과)

- 상가세입자는 주거세입자와 유사한 견해를 보이고 있는 가운데, 보상, 대화와 타협에 의한 문제 해결에 대해서는 주거세입자에 비해 보다 부정적인 인식을 보이고 있음

<상가세입자의 정비사업에 대한 의견>

구분		매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	전체
정보 제공은 충분하다	빈도	1	2	4	18	25	50
	비율	2.0	4.0	8.0	36.0	50.0	100.0
정비사업에 대한 참여(의견 개진 등) 기회는 충분하다	빈도	2	1	3	16	28	50
	비율	4.0	2.0	6.0	32.0	56.0	100.0
정비사업과 관련해서 발생하는 분쟁은 대화와 타협을 통해 해결이 가능하다	빈도	0	14	6	16	10	46
	비율	0.0	30.4	13.0	34.8	21.7	100.0
세입자에 대한 이주대책은 충분하다	빈도	1	0	6	19	21	47
	비율	2.1	.0	12.8	40.4	44.7	100.0
공공(서울시, 구청 등)의 역할은 충분하다	빈도	0	1	6	16	25	48
	비율	0.0	2.1	12.5	33.3	52.1	100.0

2 주민에 대한 예비 설문조사(결과)

- 정비사업이 진행될 경우 가장 부정적인 영향
 - 주거세입자 : 임대료 상승
 - 상가세입자 : 생계수단 상실
 - 토지 등 소유자 : 찬성자 - 없다
반대자 - 적절한 보상 미비로 인한 재산권 침해
- 재정착 및 이주대책을 위해 필요한 제도 개선
 - 주거세입자 : 보상 기준시점 조정(44.7%)
 - 상가세입자 : 인테리어비, 권리금 인정 등 보상의 합리화(64.6%)
 - 토지 등 소유자 :
 - 찬성자 - 재정착 및 이주대책에 대해 추가 분담금에 대한 저리 융자 확대 필요
 - 반대자 - 재개발 자체를 반대하기 때문에 제도 개선은 의미가 없음

인권영향평가 실시(안)



1

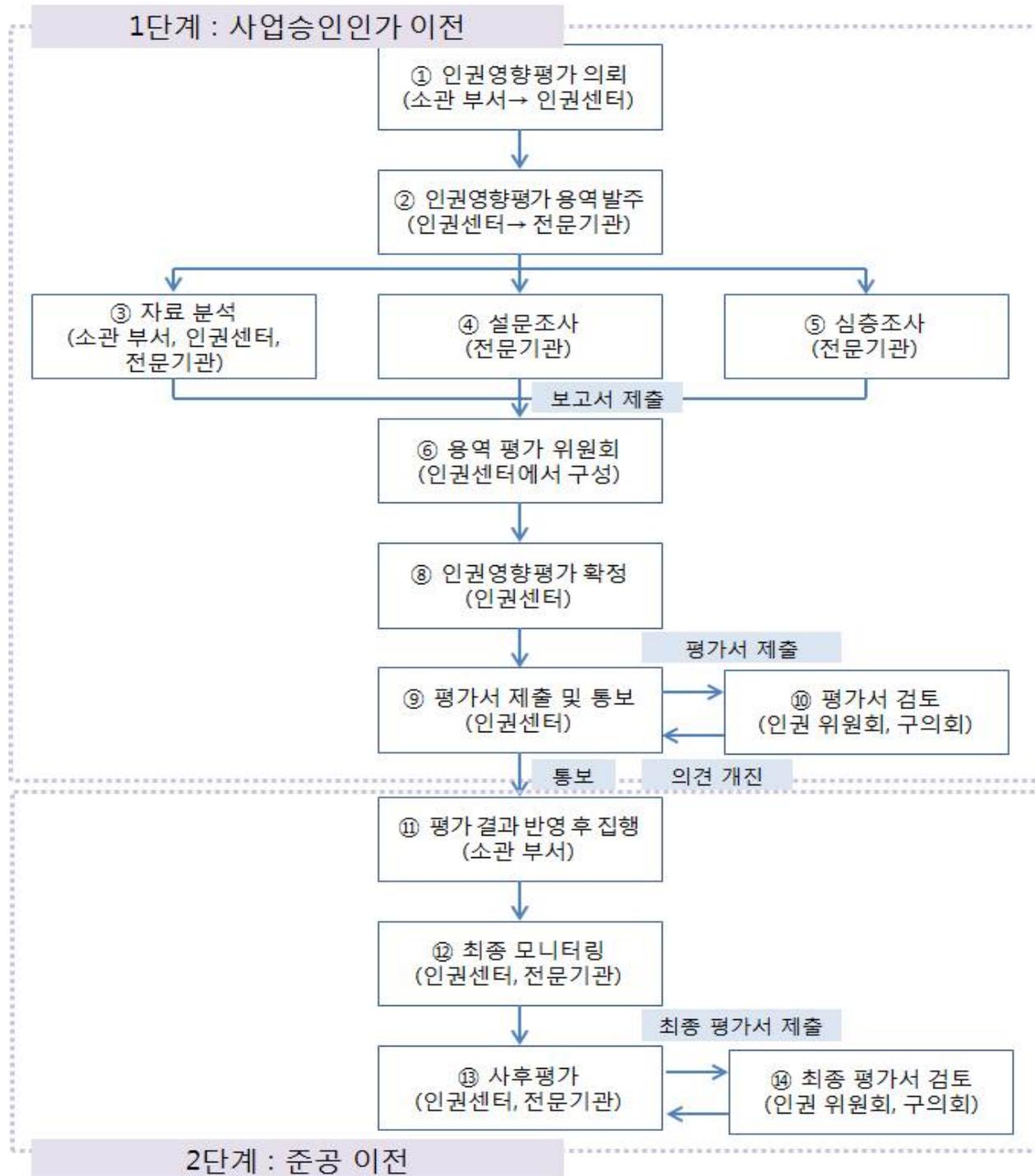
인권영향평가 실시(안) 개요

- 인권영향평가의 주체
 - 지방자치단체
 - 직접적으로 담당하는 주체는 지자체 인권센터와 인권영향평가를 수행할 수 있는 전문기관
 - 전문기관의 인력은 학계(연구원, 교수), 변호사, 정비사업 관련 전문가, 인권활동가 등으로 구성
- 평가 대상 및 시기
 - 조사 대상 사업 : 진행되고 있는 전체 사업
 - 시행 시기 : 사업시행계획 인가 전, 인권영향평가서 제출도 사업시행 인가 전에 하는 것을 원칙으로 함
- 평가내용
 - 재개발·재건축이 주거권을 포함한 인권에 미칠 영향을 전반적으로 파악
 - 주거(영업)의 안정성, 주거비의 부담가능성(영업 이전비용의 부담 가능성), 주거의 질의 개선 가능성, 의사 결정 참여의 민주성, 투명한 정보 공개 등
- 평가 방식
 - 지방자치단체의 자체 평가가 아닌 외부 전문기관과의 공동평가 방식

1

인권영향평가 실시(안) 개요

- 평가 절차
 - 사업승인인가 이전 **1단계**, 준공 이전 **2단계**로 구분하여 실시
 - **1단계**에서는 기존 자료 조사와 설문조사를 수행
 - **2단계**에서는 심층면접 조사, 현장조사를 포함한 인권침해 상황 모니터링 등을 수행
 - 부정적 영향을 최소화하기 위한 권고사항은 단계마다 수행
- 평가 업무에 기반한 절차
 - 목표 설정 → 관련자료의 수집 및 분석 → 예상되는 영향에 대한 평가 → 모니터링 및 보고서 작성



1

인권영향평가 실시(안) 개요

- 평가서의 활용 방안
 - 평가서 제출 주체 : 지자체장(인권센터)
 - 평가서 검토 주체 : 인권 위원회, 구의회
 - 평가서 제출 시기 : 사업시행인가 이전 1차, 준공 이전 2차 제출
- 인권영향평가 보고서의 내용 구성(안)
 - 구역 및 사업 개관
 - 기존 자료 분석 결과
 - 설문조사 결과
 - 심층조사, 표적집단면접조사, 전문가조사 결과
 - 사업시행인가 이후의 모니터링 결과
 - 종합평가 결과 및 권고 의견

1

인권영향평가 실시(안) 개요

- 소요 비용의 부담 주체

- 1안) 조합

- 성북구가 사업시행인가의 조건(부담)으로 사업시행자인 조합에 인권영향평가 비용을 부담시킬 수 있는지를 판례등을 토대로 법률 검토를 실시한 결과 인권영향평가에 소요되는 비용을 사업시행인가의 조건(법률적 성격은 "부담")으로 해당 조합에게 부담시킬 수 있음
- 이미 사업시행인가를 받은 성북구의 14개 구역은 소요 비용 부담 주체는 성북구가 되어야 한다는 것이 법률가 및 전문가들의 견해임

- 2안) 조합이 부담하되 일정 조건이 충족되는 경우 구청장은 인권영향평가 실시에 소요되는 비용의 일부를 보조할 수 있음

1 인권영향평가 실시(안) 개요

- 사업시행인가의 조건(법률적 성격은 "부담")으로 조합에게 평가 비용을 부담할 수 있는지에 대한 법률 검토
 - 당해 정비사업과 관련하여 실시하는 인권영향평가 실시를 위한 비용(1억원 미만으로 추정)의 전부 또는 일부를 당해 재개발 또는 당해 재건축 정비사업조합에 부담시키는 내용의 부관을 재개발정비사업조합의 사업시행인가 조건으로 붙이는 것은 부당 결부 금지의 원칙에 반하지 않고 비례의 원칙에도 위반되지 않음

<대법원 2014.02.21. 선고 2012다78818 판결>

주택재건축사업시행 등의 인가는 상대방에게 권리나 이익을 부여하는 효과를 가진 이른바 수익적 행정처분으로서, 법령에 처분의 요건이 일의적으로 규정되어 있지 아니한 이상 행정청의 재량 행위에 속하므로, **인가관청으로서의 법령상의 제한에 근거한 것이 아니라 하더라도 공익상 필요 등에 의하여 필요한 범위 내에서 여러 조건이나 부담을 부과할 수 있다**(대법원 2007. 7. 12. 선고 2007두6663 판결 참조). 따라서 정비사업의 시행으로 정비구역 밖에 설치하는 정비기반시설이라 하더라도 사업시행 인가관청이 사업시행인가처분을 하면서 인가조건으로 그 시설을 설치하도록 하는 부담을 부과하고 사업시행자가 그 부담의 이행으로써 이를 설치한 때에는, 그 부관이 다른 법률의 규정에 위반되거나 부당결부금지의 원칙이나 비례의 원칙에 반하여 위법하다고 볼 특별한 사정이 없는 한, 그 인가조건의 내용에 따라 당해 정비기반시설은 무상으로 또는 정산을 거쳐 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 귀속될 수 있다고 할 것이다.

1

인권영향평가 실시(안) 개요

- 소요 비용 산정

- 비용 산정시 영향을 미치는 요소 : 정비구역내 거주하고 있는 가구수
- 예산의 구성 : 인건비, 설문조사비(설문조사 1부당 4만원) 등
- 인권영향평가 소요 비용 예상 : 정비구역 당 약 1억원 내외
- 현재 성북구에서 정비사업 추진중인 재개발·재건축 사업의 설문조사 대상 가구수는 평균 470가구인데, 이를 기준으로 하면 약 7,956만원이 소요됨

2 인권영향평가 세부 실시(안)

- 통계자료 및 행정자료 등 기존 자료 분석
 - 조사대상 정비사업의 개요
 - **조사 대상 가구 명부 작성**
 - 조사 대상 인구 및 가구 특성
 - 복지 정책 대상 가구수 및 장애인 가구수
 - 구역 내 지번별 토지 및 건물 현황
 - 등기부등본 및 개별공시지가 자료 등을 통한 지번별 토지 등 소유자의 토지 면적 및 건물 소유 면적 분포(구역 내 자산 분포의 특성 파악)
 - 주택 매매가 및 전월세가
 - 재개발임대주택의 입주 조건
 - 상가 권리금

3

인권영향평가 세부 실시(안)

- 설문조사, 주민면담, 현장실사, 전문가 의견 조사 등
 - 이해관계자별 설문조사
 - 구역 거주 가구 50% 이상을 대상으로, 세입자(주거, 상가), 토지등 소유자로 구성하여 조사
 - 구역 외 거주자는 구역 거주 가구의 10% 만큼 조사해서 반영
 - 가구 명부상 비율에 따라 각 집단 별로 조사 부수를 할당
 - 할당된 부수가 채워질 때까지 조사 수행하며, 부실한 조사표가 발견될 경우에는 전화로 보완하는 것을 원칙으로 함. 단 이것이 여의치 않을 경우에는 추가조사 실시
 - 대면 면접조사
 - 현장실사 및 주민면담
 - 대상 : 세입자, 토지등소유자, 취약계층
 - 심층면접 및 표적집단면접
 - 전문가 의견조사
 - 목적 : 재개발 사업 추진에 대한 평가와 공통된 문제의식 추출
 - 대상 : 담당 공무원, SH 공사 담당자, 조합 측 변호사 및 정비업체 담당자, 외부 건축 전문가, 조합 반대측 주민 추천 변호사, 인권 관련 전문가
 - 심층면접 및 표적집단면접

4

인권영향평가 도입시 고려할 점

- 평가에 소요되는 비용의 부담 주체 명시(사업시행인가 이후 단계에 있는 구역은 공공의 부담이 불가피함)
- 이해관계가 첨예하게 대립하는 주민들의 참여를 이끌어내기 위해, 평가가 공정하게 이루어질 것이라는 신뢰 관계를 구축하는 것이 중요 (평가수행기관의 신뢰도 중요)

5 인권영향평가의 원칙

- 대중의 참여(public participation) : 모든 과정에 이해관계자들이 참여할 수 있는 방안 마련. 이해관계자의 참여는 인권영향평가의 과정과 결과에 정당성을 부여하는 핵심적 역할을 함
- 투명성과 정보에 대한 접근성(transparency and access to information) : 정보가 대중에게 충분히 전달되고, 인권영향평가 방법 및 결과가 투명하게 공개되어야 함
- 책임성(accountability) : 이해관계자들의 인권이 침해 받을 때 공공이 해당 정책을 바로 잡을 수 있는 수단을 가지고 있다는 것을 의미함
- 지속적인 실현의 원칙(principle of "Progressive Realization") : 기본 권리들을 실현하기 위한 자원 분배의 우선순위를 정해야 함. 사회적 약자의 권리 보호에 초점을 맞추어야 함