

시 민

문서번호	인권담당관-2304
결재일자	2013.3.25.
공개여부	대시민공개
방침번호	

주무관	인권담당관	서울혁신기획관
라도균	구종원	03/25 조인동
협 조	인권보호팀장 우필호	

함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울

- 주거시설 등에 대한 행정대집행 -
인권매뉴얼(안) 공청회 결과 보고

2013. 3.

서울혁신기획관
(인권담당관)

사전 검토항목

∴ 해당사항이 없을 경우 '무 ■' 표시하시기 바랍니다.

검토항목	검 토 여 부 (■ 표시)
시민 참여 고려 사항	● 시민 : 유 ■ () 무 □
	● 이해당사자 : 유 ■ () 무 □
	● 전문가 : 유 ■ (인권위원회) 무 □
	● ombudsman : 유 □ () 무 ■
법령 및 기타 고려 사항	● 법령 규정 : 교통 □ 환경 □ 재해 □ 기타 □ () 무 ■
	● 기타 사항 : 고용효과 □ 노동인지 □ 균형인지 □ 홍보 □ 취약계층 □ 성인지 □ 장애인 □ 디자인 □ 갈등발생 가능성 ■ 유지관리 비용 □ 무 □
	● 중앙부처 : 유 ■ (국가인권위원회) 무 □
타 자원 의 활 용	● 민간단체 : 유 ■ (인권단체) 무 □
	● 기업 : 유 □ () 무 ■
	● 관계기관 : 유 ■ () 무 □
관계 기관 및 단체 협의	● 민간단체 : 유 ■ (인권단체) 무 □
	● 시 산 하 기 관 : 유 ■ () 무 □

「주거시설 등에 대한」 행정대집행 인권매뉴얼 공청회 결과 보고

□ 공청회 개요

- 일시·장소 : '13. 3.13(수) 14:00~16:30, 서소문별관 13층 대회의실
- 참석 : 80여명(인권위원회 위원, 인권단체, 전문가, 관련 공무원 등)
- 발제 : 구종원(인권담당관)
- 좌장 : 박래군(서울시 인권위원회 부위원장)
- 토론자 : 이강훈(민변 민생경제위원회 변호사), 이계수(건국대 법학전문대학원 교수), 이선형(북아현 뉴타운 세입자 대표), 유영우(사단법인 주거권 실현을 위한 국민연합 이사), 최정수(SH공사 보상기준팀장)

□ 주요 논의결과 내용

- 행정대집행에 대한 제대로 된 법적 통제가 국회와 법원 모두에 의해 적절히 이루어지지 않은 현실에서 행정부 스스로가 매뉴얼을 만들어 행정대집행에 대한 인권적 기준을 제시하려고 한 것에 의미가 있음
- 주거시설 등에 관한 행정대집행이 거주자에 대한 중대한 침익행정임을 고려할 때 행정대집행을 실시함에 있어 인권 침해를 예방하기 위한 인권 매뉴얼은 꼭 필요한 사항임
- 대부분의 인권침해가 뉴타운·재개발과 관련해서 일어나고 있지만 민간영역이라는 이유로 이를 담고 있지 않고 있고, 매뉴얼을 지키지 않았을 때에 대한 제재 규정도 없어 아쉬움
- 퇴거와 철거에 대한 명확한 구분을 하지 않아 행정대집행으로 강제 퇴거가 가능한 것처럼<행정대집행 = 거주민 강제퇴거> 메시지를 줄 수 있어 보완 필요
- 행정대집행 인권매뉴얼(안)은 행정대집행을 직접 실행하는 공무원이 준수해야 될 인권적 원칙을 담은 것으로 재개발·재건축에서 발생하는 명도소송의 사법영역은 반영되지 않음. 다만, 이러한 영역이라도 명도소송 이전에 '사전협의체'를 5회 이상 운영하여 분쟁에 개입할 수 있는 다른 차원의 방법이 강구되고 있음

□ 향후 계획

- 인권위원회 추가 논의 : '13. 3.28.

붙임 : 1. 공청회 주요 발언 내용 1부.
2. 공청회 현장 사진 1부. 끝.

공청회 주요 발언 내용

1 매뉴얼 작성 목적과 의의

○ 작성 목적 / 의의

- 행정청이 주거시설 등을 행정대집행 하는 과정에서 인권침해가 발생하지 않도록 준수해야 할 기본원칙을 제시함으로써 시민의 인권을 보호하고자 함.
- UN 사회권 규약위원회 일반논평7과 국가인권위원회에서 권고하고 있는 사항, 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시개발법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 등 법령에서 규정하고 있는 ‘퇴거 거주민에 대한 적절보상’, ‘주거 및 생활안정대책’, ‘정보제공 및 사전고지’, ‘일출 전과 일몰 후와 동절기 임박시점’ 제한 규정 등 주거권과 관련 인간으로서 존엄성이 침해될 수 있는 가장 기본적인 사항을 인권매뉴얼에 담아 행정청이 숙선하여 실천하고자 함

2 긍정적 평가 사항

○ 행정대집행 업무가 침익적 행정이므로 인권 매뉴얼 필요

- 법개정 전이라도 동법의 취지 및 주거의 철거와 관련한 관련 법령의 개정 사항 등을 고려하여 인권 침해의 소지를 최소화할 수 있도록 인권 매뉴얼을 마련하는 것이 필요함. (민변 민생경제위원회 이강훈 변호사)

○ 자치단체 최초 인권매뉴얼 의의가 있음

- 행정대집행법은 1953년 처음 제정된 이래 한 번도 개정되지 않았고 행정대집행에 대한 제대로 된 법적 통제가 국회와 법원 모두에 의해 적절히 이루어지지 않았던 현실에서 행정부 스스로가 매뉴얼을 만들어 행정대집행에 대한 인권적 기준을 제시하려고 하는 것은 매우 의미 것이라 판단됨. (건국대 법학전문대학원 이계수 교수)
- 전체 광역자치단체 중에서 행정력과 정책, 제도 등이 타 광역단체를 리드하는 선도적인 역할을 하고 있어, 전국적으로 미치는 파급효과는 매우 클 것임. (주거권 실현을 위한 국민연합 유영우 상임이사)

3] 보완 지적 사항

○ 매뉴얼의 적용 대상과 범위, 철거와 퇴거를 분명하게 규정 필요

- 인권매뉴얼이 주거시설 등에 관한 행정대집행에 관해 적용되는 것임을 명확히 할 필요가 있음. (민변 민생경제위원회 이강훈 변호사)
- 매뉴얼의 적용대상범위를 어디까지로 할 것인가를 분명히 해야 함. (건국대 법학전문대학원 이계수 교수)
- 건축물의 철거와 거주민의 퇴거를 분명히 구분하고, 각각에 대한 원칙을 분명히 해야 함. (건국대 법학전문대학원 이계수 교수)
- 인권침해가 주거시설 보다는 상가 또는 공장 등의 생존권과 직결되는 시설에서 발생하는 비율이 높아지고 있으므로 주거시설로 제한하기보다는 좀 더 넓은 범위로 확대할 필요가 있음. (주거권 실현을 위한 국민연합 유영우 상임이사)

○ 강제퇴거와 직접강제를 위한 전제 조건 필요

- 개발사업 현장에서의 강제퇴거와 개발사업 시행의 원칙과 절차를 어떻게 구성할 것인지에 대해 명확히 해야 함. (건국대 법학전문대학원 이계수 교수)
- 인권침해는 주로 행정대집행보다는 ‘민사소송법’에 의한 명도소송의 방법으로 행해지고 있으며 행정청의 적극적 개입이 요구됨. (주거권 실현을 위한 국민연합 유영우 상임이사)

○ 각종 개발사업에서 발생하고 있는 인권침해 책임은 정부에 있음

- 각종 개발사업에 대한 사회적 인식이 이익극대화에 머물러 있고, 적절한 주거의 권리나 인권보다 우선시 되는 사회적 현상에서 발생함. (주거권 실현을 위한 국민연합 유영우 상임이사)

4] 제안사항

○ ‘소유자 등’에 대한 정의 규정 제안

- 주거시설 등의 소유자 뿐만 아니라 소유자 이외의 점유자(소유자와 점유자가 다르거나 소유자의 동거친족 외의 점유자가 있는 경우에 한한다)의 보호도 필요한 점을 감안하여 거주자를 소유자와 그 밖의 점유자를 함께 표현할 수 있는 ‘소유자 등’의 정의 규정 추가를 제안함. (민변 민생경제위원회 이강훈 변호사)

○ 법령에 규정된 사항 반영 제안

- 주거시설 등의 철거 대집행의 사전 계고에 있어 「도시개발법 제38조 제4항」의 철거 전 통지 기간을 참고하여 충분한 사전 계고가 이루어지도록 할 필요가 있음. (민변 민생경제위원회 이강훈 변호사)
- 주거시설 등의 철거대집행의 시기 규제와 관련해서는 「도시개발법 제38조 제2항」 및 「도시 및 주거환경정비법 제48조의 2」의 규정을 참고하여 좀 더 명확하게 시기 제한을 규정할 필요가 있음. (민변 민생경제위원회 이강훈 변호사)
- 철거대집행을 통해 주거가 상실될 거주자가 대체 주거지를 마련하지 못하게 된 경우 이미 노숙인에 해당하는 경우와 노숙에 처할 위험이 있게 된 경우를 구별하여 전자의 경우 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」에 따른 지원 대책을 마련 제안. (민변 민생경제위원회 이강훈 변호사)
- ‘밤’과 ‘새벽’을 ‘일몰 후 일출 전’으로 「도시개발법 시행령 제63조 제2항」 규정 반영 제안. (서울특별시SH공사 최정수 보상기준팀장)
- 주거안정대책을 일반적으로 인정하도록 한 것은 국가, 지자체 또는 사업 시행자의 재정 형편을 고려하여야 하나 매뉴얼의 ‘거주자’라고 규정한 것은 그 범위가 지나치게 넓어 별도의 정의 규정 필요. (서울특별시SH공사 최정수 보상기준팀장)
- 주거시설 등에 대한 행정대집행 인권매뉴얼(안)은 행정대집행과 주거시설로 한정하다보니 범위도 협소하고 실효성에도 의문시 됨. 특히, 명도소송으로 많은 인권침해가 발생함에도 매뉴얼(안)에는 이 부분을 누락되어 아쉽고, 행정대집행으로 강제퇴거를 할 수 없음에도 이를 할 수 있는 것처럼 보임. 매뉴얼(안)의 실효성을 위해서는 여러 가지를 포괄적 할 수 있는 강제퇴거 규정으로 제안함. (용산참사 진상규명위원회 이원호 사무국장)

○ 기타 제안

- 서울시 홈페이지에 서울시장 직할의 “강제퇴거전담란”설치 및 인권단체와 공동운영. (북아현 뉴타운 이선형 세입자 대표)
- 서울시와 각 구청이 운영하는 공영방송을 통해 강제퇴거 사례발표와 관련 홍보로 시민의식을 고취. (북아현 뉴타운 이선형 세입자 대표)

5 토의 및 질의 답변

- 행정대집행 인권매뉴얼은 구체적 실행을 전제로 작성
 - 행정대집행 인권매뉴얼은 직접 실행하는 공무원 입장에서 작성
 - 상가, 노점상 철거에 대해 많은 고민을 했으나 각각의 특수상황이 다르고 사회적 합의가 꼭 필요한 사안이어서 주거시설로 한정
- 재개발·재건축 등 주택개발사업과 관련 문제점 해소 방안
 - 재개발·재건축과 관련해서 주택정책실에서 주민들의 의견수렴을 통해 강제철거를 줄이는 방향으로 대책을 수립해서 언론에도 발표하고 시행하고 있음
 - 재개발·재건축에서 발생하는 사안은 명도소송으로 행정공무원이 적극적으로 개입할 수 있는 부분이 많지 않음. 공무원들이 직접 개입에 앞서 사전에 충분한 의견수렴을 거치도록 또 다른 방식(명도소송 이전에 '사전협의체'를 5회 이상 운영)으로 문제를 해결해 나가는 방법이 강구되고 있음
- 매뉴얼을 조례로 제정하는 것은 난점
 - 조례를 제정하기 위해서는 지방자치법에 근거가 있어야 하고 특히, 권리 의무를 규정하는 경우 법률로부터 수권이 있어야 하는데 행정대집행법은 법적 수권이 없어 조례로 제정하는데는 난점이 있음
 - 여러 가지 의견을 종합적으로 수렴해서 보다 실효성 있고 현장에서 적용될 수 있는 매뉴얼을 만들도록 최선의 노력을 기울일 것임

공청회 개최 현장



< 공청회 개최 장면 >



< 서울혁신기획관 인사말씀 >



< 토론 장면 >



< 토론 장면 >



< 토론 장면 >



< 참여 시민 >