

일반

국토정책 분야에서 인권 담론 형성을 위한 인권영향평가에 관한 연구*

A Study on Human Rights Impact Assessment for Human Rights Discourse
in National Territorial Policy

이영이**

최근 도시에 대한 권리, 포용도시 등 인권에 대한 관심이 커지고, 인권 보장을 위한 제도도 확대되었다. 이러한 변화의 일환으로 2019년부터 공공기관의 인권영향평가가 이루어졌다. 본 논문은 국토 분야 공공기관 사업 인권영향평가의 내용과 방법을 비판적으로 분석함으로써, 국토 분야에서 실현되어야 할 인권 범위에 관한 논의와 공정한 인권 보장 방법을 담아내는 인권영향평가를 제안한다. 이를 통해 인권영향평가가 국토정책 분야에서 인권 담론 형성에 기여하도록 하는 것이 본 논문의 목적이다.

본 논문은 롤스의 정의론에 근거해 공간 정의 실현 방향을 제시하고, 인권 보장을 위한 국가의 역할을 강조하였다. 이 시각에서 볼 때 현재의 공공기관 사업 인권영향평가는 국토 분야에서 인권 논의를 할 수 있는 제도적 틀임에도 불구하고 특정 분야에서 특정 계층만을 대상으로 하며, 단순한 형태의 평가방법임을 지적하였다. 본 논문에서는 인권 보장의 기준이 되는 기본재 개념을 적용하여 이해관계자의 범위와 인권의 유형을 최소한의 자유권에서 사회권으로 확대하고, 추상적 인권 개념을 헌법에 명시된 기본권 중 국토 분야의 기본권으로 구체화하였다. 또한 국가의 인권 보장 방법으로, 취약계층의 기본권을 보장하는 차등의 원칙을 적용하기 위해 국가에서는 공정함을 증명하기 위한 논증절차를 거쳐야 하며, 기본권 간 상충이 생길 경우 비례성의 원칙을 적용해 다수에게 공평함을 유지하기 위한 의무를 수행할 것을 제안한다.

주요어: 인권, 국토정책, 인권영향평가, 사회적 기본권, 공정으로서 정의

* 이 논문은 2019학년도 대구대학교 학술연구비 지원에 의해 수행되었음.

** 대구대학교 지리교육과 부교수(yalee@daegu.ac.kr).

1. 서론

인권 보장이 현대 사회에서 매우 익숙하고 당연하게 여겨지는 만큼 그 역사도 오래되었을 것으로 생각할 수 있으나, 인권이 중요한 가치로 주목받게 된 것은 제2차 세계대전 직후 열린 1948년 국제연합 총회에서 ‘세계인권선언’이 선포되면서부터이다. 인권에 대한 관심의 촉발은 아이러니하게도 인권 탄압의 역사와 연결되어 있다. 주로 독재국가였거나 전쟁 가해국 같은 곳에서 인권 탄압에 대한 반성과 반복을 막겠다는 의지를 가지고 인권 보호를 위한 제도적 방안을 마련해 왔다(강현수, 2014).

우리나라는 1970~1980년대 독재의 영향력이 약화된 1990년대에 이르러 인권에 대한 관심이 가시화되었다. 한국은 유엔에서 공표한 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’, ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약’에 대해 1990년에 동의함으로써, 국가 차원에서 이 규약에 제시된 수준으로 인권을 보호할 것을 약속하였다(정인섭, 2000). 이후 2001년 5월 ‘국가인권위원회법’의 제정, 그해 11월 ‘국가인권위원회’의 설립 등 인권에 대한 제도적 체계가 갖추어졌다. 이렇듯 2000년대 초반 인권보장을 위한 체계가 갖추어졌음에도 불구하고, 한국의 인권 보장 수준은 다른 OECD 국가와 비교하면 낮은 편이다(박경서, 2015).

우리나라의 인권 보장을 위한 제도는 점차 체계화되어 가고 있으나 인권에 대한 사회적 관심과 연계되지 않아 제도와 실제 인권보장 수준이 일치하지 않는 것이다. 인권 보장 수준은 사회적 합의로 결정되기 때문이다. 그렇다고 해서 제도적인 인권보장 체계가 필요 없다는 것은 아니다. 법적·제도적 체계를 갖추는 일은 인권보장을 위해 필수적이며, 이 제도가 실질적인 인권보장으로 이어질 수 있도록 국가와 민간 부문이 함께 사회적 합의를 끌어내야 한다. 이 중에서도 인권을 보장해야 하는 일차적 ‘의무’를 가진 주체는 민간이 아니라 국가이다. 한 국가의 인권 보장 수준은 민간 부문에서 받아들여야 할 인권 존중 수준의 잣대가 될 것이므로, 국가는 모든 분야에서 민간 부문보다 더 높은 강도로 개인과 소수집단의 인권을 보호하고 존중할 것을

요구받고 있다. 국토정책 분야에서는 국토개발로 인해 토지가 강제로 수용되거나 도시개발로 세입자가 쫓겨나게 되는 것과 같이 특정한 사건이 발생했을 때 침해되는 인권에 대해서는 논의가 이루어지나, 광범위한 국토 정책 분야에서 다양한 인권 수준이나 내용에 대한 논의와 합의는 부족하다. 국토 분야에서 인권 존중이 실질적으로 작동하기 위해서는 중앙정부 및 지방정부, 공기업이나 연구기관 등 국토 분야 공공기관이 가져야 할 인권 존중 의무와 실천 전략에 관한 담론이 형성될 필요가 있다.

인권 보장 담론 형성을 위한 실천 전략 중 본 연구에서는 인권영향평가에 주목한다. 국가인권위원회는 지방자치단체 및 연구기관과 공기업 등 공공기관에서 인권영향평가를 시행할 것을 권고하였다. 이 권고에 따라 2019년부터 시행되고 있는 인권영향평가는 국가의 인권 존중 의무를 구체화한 검증 체계이며, 공공기관이 사업을 기획·추진할 때 인권을 공식적으로 검토하게끔 만든 절차라는 점에서 의의가 있다. 그러나 2019년 국토 분야 공공기관의 사업에 대한 인권영향평가는 인권에 대해 고려할 수 있는 실질적인 제도임에도 다른 영향평가처럼 형식적인 사업수행 절차가 될 우려가 있다. 따라서 본 논문에서는 5개 국토정책 분야 연구기관 및 공기업이 사업에 대해 수행한 인권영향평가 내용을 비판적으로 분석하고 국토 분야에서 실현되어야 할 인권 범위에 관한 논의와 공정한 인권 보장 방법을 담아내기 위한 인권영향평가를 제안한다. 이러한 분석과 제안을 통해 인권영향평가가 국토정책 분야에서 인권 담론 형성에 기여하도록 하는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 인권과 공간의 관계에 대한 이론적 논의

1) 인권과 공간

인권(human rights)은 인간이라면 누구나 향유할 수 있는 보편적 권리로(이준일, 2017), 다른 권리보다 우선하는 인간의 가장 기본적인 권리라고 정의할

수 있다. 인권은 자연법적이고 천부적 권리이나, 선형적·절대적으로 이해하기보다는 이성적으로 논증이 가능한 것으로 이해한다(이준일, 2017). 인권은 시대에 따라 변하는 개념이며, 국가나 지역 등 공간에 따라, 또한 민족, 종교 등 역사적·문화적 배경 등에 따라 달라질 수 있는 개념으로 이해된다(강현수, 2014). 따라서 누구나 향유하는 권리로 정의되는 추상적인 인권은 시대적·공간적·사회적 맥락에서 구체화될 수 있다. 국제인권규약에서는 인권의 종류를 크게 ‘자유권’과 ‘사회권’으로 구분한다. 18~19세기에 등장한 자유권은 시민적·정치적 권리를 의미하는데, 시민적 권리는 사생활의 자유를 포함하며, 정치적 권리는 의사표현의 자유를 뜻한다. 19세기 이후에 등장한 사회권¹⁾은 경제·사회·문화적 권리를 의미하는데, 사람이 하나의 생명체로 살아가기 위해 필요한 기본적인 의식주와 삶의 질 보장에 대한 권리를 뜻한다. 한마디로 ‘궁핍(빈곤)으로부터 자유로울 권리’를 의미한다(국가인권위원회, 2018b: 104). 19세기 이후 국가의 세력이 강해지면서 사회권에서는 국가의 적극적인 참여와 개입이 강조된다.²⁾ 인권은 이렇듯 시대를 지나면서 자유권에서 사회권으로 확대되고, 사회적으로 인정되는 인권의 영역이 다양해졌다는 것을 의미한다. 또한 개인의 자유를 강조한 자유권과 국가의 역할이 강조되는 사회권은 따라서 서로 상충하는 개념이 아니라 시대를 따라 진화하면서 서로 유기적으로 연결되어 있다고 이해할 수 있다.

인권과 공간의 관계에 대한 논의는 토지 소유 및 이용으로 발생하는 공간적 차이가 특정 사회집단의 권리를 억압하는 차별과 연결되어 있다는 것을 인식하는 데에서 출발한다. 소자(2010)는 정의(justice)는 태생적으로 공간적인 것이며, 여기에 인종, 성, 계급 등과 연결되면 체계적인 공간 부정의와 불

1) 사회권은 일명 사회권 규약으로 불리는 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(1966)’에 명시되어 있으며, 우리나라는 1990년 이 조문에 합의함으로써 국가가 사회권을 실현할 의무를 가지게 되었다.

2) 여기에 3세대 인권개념을 추가하기도 하는데, 1세대 인권이 ‘자유’, 2세대 인권이 ‘평등’이라면 3세대 인권은 공동체적 유대, 민족적 연대, 집단적 권리가 강조되는 ‘박애’를 의미하며(강현수, 2014: 15), 사회의 책임과 역할이 강조된 개념이라 할 수 있다.

평등으로 구조화된다고 주장한다(곽노완, 2013: 293~294에서 재인용). 결국 정주공간에서의 인권에 주목하는 것은 사회공간적 부정의(injustice)를 해결하고 공간적 정의(spatial justice) 실현을 추구하기 위함이다.

공간적 정의와 인권의 관계에 대한 논의는 주로 르페브르(1968)의 도시에 대한 권리와 롤스의 정의론(1971)을 근거로 한다. 이 두 논의는 특히 강조하고자 하는 핵심 주체에 대해 상이한 입장을 가지고 있다. 르페브르의 도시에 대한 권리에 근거한 논의에서는 거주민의 주도적 역할과 투쟁을 통한 권리의 생취를 강조하는 반면, 롤스의 정의론에서는 적극적인 국가의 역할에 더 주목하고 있다. 본 연구에서는 국토정책 분야 인권영향평가 담론 형성을 위한 국가의 역할에 주목하기 위하여 롤스의 정의론에 입각한 인권 범위와 유형, 평가 방식을 논하고자 한다.

2) 공정으로서의 정의와 적극적인 국가의 역할

(1) 공정으로서의 정의와 공간

사회공간적 정의를 실현시키기 위한 주체로 국가의 역할을 강조하는 논의는 자본주의 사회에서 '경쟁'보다 '공정함'을 사회 규범으로 인식하고, 공정이라는 윤리적 가치를 공간에도 적용하고자 하는 시도이다. 이 논의에서는 토지소유에 대한 권리를 인정하는 동시에 사회권을 고려해야 한다고 주장한다. 이는 오늘날 복지국가와 민주주의 제도에 대한 논의의 중요한 철학적 기초가 되고 있는 롤스의 정의론이 이론적 근거가 된다.

롤스의 '공정으로서의 정의(justice as fairness)'는 개인의 재능이나 재산과 같이 태어날 때 속해있던 사회 속에서 얻어진 우연한 권리와 자격에 의해 결정되지 않는다.³⁾ 개인은 이러한 능력을 최대한 발휘할 자유를 가지지만 그

3) 롤스는 개인의 원초적 재능이나 가치관은 태어날 때 자신의 가족이나 속한 사회를 스스로 선택할 수 없는 상황에서 우연히 얻게 된 권리와 자격이라고 규정한다.

능력은 사회에서 가장 어려운 사람에게 최대의 이익이 되도록 기능하는 한 자유롭게 발휘할 수 있다.⁴⁾ 롤스는 개인이 자신의 삶의 목적을 사회와 연결하여 합리적으로 판단하는 것이 가능하다고 전제하였으며, 사회제도는 이러한 합리적 판단으로 이루어진 암묵적 사회계약에 협력하는 체계로 인식하였다(유태한, 2019: 10-11).

롤스의 정의론을 공간에 적용하여 토지 자원의 공정한 배분 원칙에 대해 논의할 수 있다. 사회공간적 정의는 토지소유와 전유의 관계 속에서 권리의 개념과 기준에 대한 사회적 합의를 통해 이루어진다. 즉 개인이 토지를 소유하고 이용하는 것은 기본적인 권리이나, 이는 다른 사람들도 소유하고 이용할 수 있는 토지가 남아있다는 전제가 용인되어야 한다. 또한 토지 소유를 통해 최대한 이익을 남기는 것은 자유롭게 보장되는 권리이나, 이는 어느 곳에 살든지(접근성이 좋은 곳이든 그렇지 않은 곳이든, 도시이든 촌락이든) 인간이라면 누구나 거주하는 데 필요한 재화와 서비스를 제공받을 권리와 부합하는 경우에만 가능하다는 데에 사회적으로 합의하는 것이다. 다시 말해서 자유주의적 정의론에 기반한 도시에서의 권리란 토지를 소유하고 이익을 최대한화할 수 있는 권리를 포함하나, 이는 어디에서 거주하든 거주민이 적절한 삶을 영위할 수 있도록 실질적으로 거주공간을 소유·전유하는 권리와 조화를 이루어야만 한다는 것이다.

여기서 쟁점이 되는 것은 정주공간에서의 공정함이 실현되기 위해서는 ‘정주공간에서 중요하게 실현되어야 하는 인권의 기준이 무엇인가’와 사회적 합의를 통해 배분에 대한 계약이 성립되었다 하더라도 이를 ‘누가 평등하게 분배하는가’, 그리고 ‘어떻게 배분하는 것이 공정한 것인가’이다.

4) 롤스는 정의를 두 가지 원리로 구분하여 규정하고 있는데, 자기실현의 힘으로서 자유가 정의의 제1원리이며, 자신의 능력을 최대한 자유롭게 발휘하되(공평) 사회에서 가장 어려운 사람에게 최대의 이익이 되도록 기능해야 한다는 것(차등)이 정의의 제2원리라고 규정하고 있다(김중호, 2020: 189-190).

(2) 인권 보장 대상과 기준의 근거로서 기본재

‘인간이라면 누구나 가져야 할 권리’로서 인권이 주관적 판단이 아닌 사회적으로 용인될 수 있는 수준은 어느 정도일까? 서영표(2012)는 사회적으로 합의할 수 있는 인권은 추상적 개념이 아닌 보다 구체화된 기준이 있어야 한다고 보았다. 그는 인간이라면 누구나 가져야 할 권리로서 인권을 현실적으로 적용한 ‘필요(needs)’라는 개념을 제안한다. 그는 필요⁵⁾를 기본적 필요와 인간적 필요로 구분하고 있다. 기본적 필요는 인간이 생물학적 존재로 생존하기 위해 요구되는 필요의 최저선이라면 인간적 필요는 복지와 안녕의 기준을 제공해 주는 것이라고 규정함으로써(2012: 86~88), 사회적으로 용인되는 필요는 생물학적 존재로서 생존을 위한 기본적 필요에 더해 적정한 수준으로 누려야 할 인간적 필요로 포함한다.

골드(Gould, 1988)는 인권 보장 기준을 더욱 확장시키고 있다. 그는 인간이라면 누구나 ‘자기발전을 위해’ 보장받아야 할 기본적인 최소필요조건에 초점을 맞추므로써 그 기준을 더욱 높게 잡고 있으며, 사회적·경제적·정치적 측면에서 세분하여 인권 보장을 위한 최소필요조건을 더욱 구체화시키고 있다. 사회적인 측면에서는 보건·의료 시설 및 서비스, 교육 시설 및 서비스, 문화시설 및 프로그램, 주거 공간, 교통인프라 및 대중교통서비스가 기본적으로 필요하다고 설명한다. 경제적 측면에서는 일자리, 소득, 생계활동 등이고, 정치적 측면에서는 자유권, 사회권, 청구권, 참정권, 사적 재산권 등 개인이 갖는 법률상의 권리가 기본적 조건이라고 주장한다. 이러한 조건은 개인이 사회적 지배 및 경제적 착취로부터 보호될 수 있는 기본 수단이라고 한다(변필성, 2019: 19~20에서 재인용).

이와 같은 인권의 기준으로서 ‘필요’의 개념은 사회적으로 합의하는 ‘인간

5) 서영표는 필요를 욕망, 욕구와는 구분되는 개념으로 설명한다. 욕망과 욕구의 충족은 시장에서 가격으로 환원될 수 있는 반면, 현실에서는 가격으로 표현될 가능성조차 봉쇄되는 필요가 존재하며, 구체적이고 실천적인 논의를 위해서는 이러한 필요에 초점을 맞춰야 한다고 주장한다(2012: 90).

이라면 누구나 가져야 할 권리'에 대한 기준으로 롤스가 제안한 '기본재(primary goods)⁶⁾' 개념과 유사하다. 롤스의 정의론은 이러한 기본재가 사회구성원들에게 가능한 최대로 평등하게 향유될 수 있는 체제를 지향한다(정태욱, 2016: 18). 롤스(1971)는 '무지함의 베일(veil of ignorance)⁷⁾'에 쌓여 있다는 조건을 전제로 하고 있는데, 이 조건하에서는 자신이 최소수혜자가 되더라도 권리를 향유할 수 있는 수준의 기본재를 선택할 것이므로, 기본재에 대한 공정한 배분에 대한 합의가 공동체 내에서 이루어질 수 있다고 믿는다(유태한 2019: 11에서 재인용). 누구나 누려야 할 혹은 보장받아야 할 필요 혹은 기본재는 절대적 기준이 아니며, 사회에서 인권 담론이 다양하게 형성되고 지속될수록 그 수준이 높아지고 넓어지는 상대적 기준이라고 볼 수 있다. 보장해야 할 인권의 기준으로서 사회적으로 합의된 기본재는 최소수혜자에게 자원을 차등적으로 분배하는 원칙의 기준이 되기 때문에 중요하다.

(3) 인권 보장 주체로서 국가의 의무

'누가 분배하는가'와 관련해서, 르페브르에 기반하여 도시에 대한 권리를 주장하는 입장에서는 배분의 주체로서 국가의 역할에 주목하지 않는다. 또

6) 롤스의 기본재는 다섯 가지 종류로 구분된다. 첫째, 기본적인 권리와 자유들. 사상과 양심의 자유를 기본으로 하며, 올바른 정보에 입각하여 자신들의 정신적 역량을 적절하게 발전시키고, 충분히 행사할 수 있게 하는 자유의 조건을 의미한다. 둘째, 이동의 자유와 다양한 기회를 배경으로 하는 직업선택의 자유. 시민들이 각자 다양한 삶의 목적을 추구하고 또 그러한 목적을 수정하고 변경할 수 있는 역량을 의미한다. 셋째, 권력과 특권. 사람들이 누릴 수 있는 권위와 책임이 동시에 부여된 사회적 직책과 지위를 말한다. 넷째, 소득과 부. 어떤 목적이든 광범위한 범위의 목적들을 실현하는 데에 필요한 자산을 의미한다. 다섯째, 자존감의 사회적 토대. 시민들이 자신들의 인간으로서의 가치를 체감하며, 자기 신뢰 속에서 자신의 목적을 추구할 수 있는 기본 제도들을 의미한다(정태욱, 2016: 18).

7) 무지함의 베일이란 가상의 상태로 개인이 자신이 가진 원초적 재능이나 가치관 등과 같은 정보가 차단된 상태라고 전제하는 것이다. 롤스는 이러한 정보는 공정함을 선택하기 위해서는 불필요하다고 설명한다.

한 자유주의적 정의론에 입각해보면 사회적 토론과 합의는 필수적인 것으로 강조되나 국가의 역할은 강조되지 않는다. 그러나 권리를 쟁취한 혹은 토론에 참여한 사회 구성원 전체가 필요한 자원의 공평한 배분을 위한 결정 주체이나, 배분의 의무를 가진 현실적인 주체가 되기는 어렵다. 사회적 합의라는 과정을 거쳐 공평하게 권리를 부여하는 기준을 정할 수 있다 하더라도 실제로 그 권리를 배분할 의무를 가진 현실적인 주체는 국가라고 할 수 있다.

인권 보장을 위한 국가의 역할을 강조하는 논의에서는 국가는 ‘존중(respect)’의 의무, ‘보호(protect)’의 의무, ‘실현(fulfil)’의 의무를 가진다고 한다(강현수, 2014; 국토연구원, 2019). 존중의 의무는 국가가 인권을 침해하는 행위를 하지 않는 것, 보호의 의무는 제3자가 타인의 인권을 침해되는 행위를 국가가 방지하는 것, 실현은 국가가 인권의 완전한 실현을 위해 스스로 인권을 실현하기 어려운 사람들이나 의존적이고, 취약하며, 보호가 부족한 상태에 있는 사람의 권리를 실현시키기 위해 노력하는 것이라고 구분한다(국토연구원, 2019). 국가는 개인의 자유권을 존중·보호할 뿐 아니라 사회적 기본권을 실현시키는 의무를 균형 있게 실행해야 함을 강조한다.

나아가 사회적 토론과 합의 과정에서 국가의 역할을 더 중요하게 인식해야 한다는 입장이 있다. 롤스의 정의론을 복지국가의 이론적 기반으로 이해하는 경우에는 국가의 역할이 강조된다. 광노완(2015)은 공유지 중 특정한 공유지는 공동체 성원의 자율적인 대책을 기다리기보다 정부가 주도하여 공동체 성원의 참여를 유도하고 독려하며 때로는 강제성을 띤 제도를 도입할 필요가 있다고 주장한다. 변필성(2019)은 공유재로서 도시란 거주민이 사회관계 속에서 자유를 실질적으로 누리며 최소필요사항을 충족시켜 주는 곳으로 이해하고, 이를 위한 국가의 규범적 역할을 강조한다. 그는 왈저(Walzer, 1983)를 인용하여 최소필요사항은 시장에서 제공될 수 있는 재화가 아니라 는 점을 지적하며 국가의 권리보장의무를 강조한다. 변필성(2019: 17)은 사회권을 ‘개인이 자신의 삶에 대해 실질적인 결정권을 가지며 인간다운 삶을 영위하기 위한 최소 조건을 마련해 줄 것을 국가에 요구하는 권리’라고 정의한다. 그는 공간적 부정의에 의해 사회권이 침해되는 경우 개인의 자유권을 실

효성 있게 보장하기 위해서는 국가의 적극적 배려 혹은 개입이 필요하다고 주장하며, 국토에서의 권리를 국토기본법에 명시함으로써 권리를 법제화시킴으로써 국가의 역할을 공고히 할 것을 제안하고 있다.

(4) 국가의 인권 존중, 보장, 실현 방식: 상충되는 권리 조율과 인권 침해 최소화

국가는 자유권과 사회권을 모두 존중·보호·실현할 의무를 가지고 있으나, 취약 계층의 권리를 실현시키고자 하는 과정에서 다른 사람들의 권리(예를 들어 자유권으로서 재산권)를 보호하지 못하는 상황이 발생할 수 있다. 이에 대해 헌법에서는 분명한 기준을 제시하고 있다. 헌법 제23조 제2항에서는 재산권이 ‘공공복리에 적합하지 않을 경우 제한될 수 있다’고 정하고 있다. 여기서 공공복리(public welfare)는 공익(public interest)과 동일한 의미로 이해된다(성정엽, 2019). 공공복리는 경제적·사회적 취약계층에게 필요한 기본재를 국가가 제공함으로써 취약계층의 인권을 존중, 보호, 실현시키기 위한 목적이나 근거로 해석될 수 있다. 문맥상 헌법에서 공공복리는 자유권을 제한하는 것으로 보이지만, 공공복리와 자유권은 동시에 고려되어야 한다. 취약계층의 사회권 실현을 위해 자유를 제한하는 경우라 하더라도 목적이 정당하고 최소한으로만 이루어져야 한다는 ‘비례성의 원칙’에 의거하여 정책을 수립해야 한다. 자유를 제한하는 데 적용되는 비례성 원칙이란 목적이 정당해야 하고(목적의 정당성), 자유를 제한하는 수단은 자유를 제한하는 목적에 적합해야 하며(목적의 적합성), 자유를 제한하는 정도는 최소한이어야 하고(피해의 최소화), 제한하는 목적과 제한되는 자유 사이에 균형과 조화가 이루어져야 한다는 것을(법익의 균형성) 의미한다(이준일, 2017). 이러한 비례성의 원칙에 의거하여 자유권과 사회적 기본권 간 상충이 생기는 경우 국가는 공공복리 가치를 기반으로 하면서도 자유권 제한을 최소화할 수 있도록 정교하게 조율할 수 있어야 한다.

또한 국가의 책무로서 경제적·사회적 약자의 인권을 실현하기 위해 특정 이해관계자의 자유권을 제한해야 하는 경우라 하더라도, 설득력 있는 논거

를 제시하여 공공복리를 추구한다는 주장의 당위성을 확보할 필요가 있다. 다시 말해서 평등에 기반한 사회권을 존중하는 과정에 다른 사람의 자유권을 제한하게 될 경우에는 원칙적으로 '평등대우에 유리한 논증부담 규칙'을 적용해야 한다. 이는 평등대우를 주장하는 쪽이 아니라 불평등(차별) 대우를 주장하는 쪽에서 자신의 주장을 먼저 논증해야 하는 부담(논증부담)을 가진다는 의미이다(이준일, 2017).

공공복리는 정치 이념에 따라 다르게 이해되거나 실체가 모호하다는 비판을 받기도 하며(정재요, 2020), 국토정책 추진 과정에서 공공복리를 강조할 경우 국가가 일방적이고 독단적으로 추진한다는 비판에 직면할 수 있다. 이러한 비판을 피하고 국토정책을 추진하는 과정에서 상충하는 인권 간 균형과 조화를 이루기 위해서는, 다시 말해서 기본재가 더 많이 필요한 취약계층에게 차등의 원칙을 적용함으로써 공공복리를 실현하기 위해서는, 그 주장을 뒷받침할 수 있는 증거 자료를 모으고, 이를 검증할 수 있는 적절한 연구방법을 활용함으로써 그 주장에 대한 적절한 논증 과정을 밟아야 한다.

국토정책을 통해 인권을 보장하기 위해서는 국가는 개인의 존엄성에 기반한 자유권을 존중해야 하며, 타인에 의해 개인의 시민적 권리와 정치적 권리가 침해되지 않도록 보호해야 하고, 사회적 기본권을 실현시킬 의무를 가진다. 또한 누구에게나 필요한 최소한의 필요를 충족시키기 위해서는 철저한 논증과정을 거쳐 사회적 합의를 끌어내야 한다.

3) 소결

국가의 역할을 강조하는 롤스의 정의론에 기반하여 사회공간적 정의 실현을 위한 국토 분야의 인권 논의를 구체화하기 위해서는 국토 분야에서 인권 보장의 기준과 국가의 역할을 명확히 해야 한다. 보장되어야 할 인권의 기준은 사회적으로 합의된 기본재(필요)에 따라 결정된다. 기본재가 개인의 생명 유지를 위해 최소한 보장받아야 하는 자유권(기본적 필요) 수준으로 인식되는지, 보다 많은 이해관계자의 안녕과 복지를 포함하는 사회적 기본권(인간적

필요) 수준으로 인식되는지에 따라 인권의 대상과 범위가 달라지기 때문이다. 이러한 기본재에 대한 사회적 합의는 그 사회의 인권 담론 수준과 관련이 있다. 기본재를 사회적 기본권 수준으로 높이기 위해서는 사회와 국가의 지속적인 노력이 필요하다. 나아가 국가는 배분의 주체가 되어 기본재 수준에 근거하여 공평하게 배분할 의무를 가진다. 국가는 개인이 자신의 역량을 최대한 발휘할 수 있게 하되, 최소수혜자의 권리를 기본재 수준까지 보장하는 한에서 가능하다는 차등의 원칙하에 인권 보장 의무를 수행해야 한다. 공공복리로서 인권을 존중·보호·실현하는 과정에서 발생하는 권리 간 상충의 문제 해결을 위해 비례성 원칙을 적용하여 침해되는 권리를 최소화하는 배분 방식을 실행해야 한다. 다음 장에서는 국토정책 분야 공공기관의 사업 인권영향평가에서 어떤 기준에 의거하여 인권 대상과 범위가 정해지고 국가의 인권 존중 의무가 어떻게 진단되었는지를 살펴보고자 한다.

3. 공공기관 인권영향평가 분석

1) 인권영향평가란?

국가인권위원회에서는 2018년 정부 및 공기업 등 공공기관을 대상으로 인권경영 매뉴얼을 제작하고 공공기관의 인권경영을 권고하였으며, 이러한 방침에 의거하여 공공기관은 2019년부터 인권영향평가를 시행하고 있다. 공공기관 인권영향평가 매뉴얼(국가인권위원회, 2018a)에 따르면, 인권영향평가는 기관이 사업 관계의 결과, 또는 기관의 활동으로 인해 인권에 미칠 수 있는 실제적, 잠재적인 인권 리스크를 파악하고 평가하는 절차를 의미한다. 즉, 공공기관 사업이나 경영에서 인권에 부정적 영향을 끼칠 것으로 예상되는 경우 ‘이를 예방 또는 해결하기 위한 방안을 제시함으로써 기관 활동이 인권 친화적으로 수행될 수 있도록’ 지원하는 것을 목적으로 한다(국가인권위원회, 2018a).

인권영향평가는 ‘기관 운영 인권영향평가’와 ‘주요 사업 인권영향평가’로 구분된다(국가인권위원회, 2018a). 기관 운영 인권영향평가는 기업 활동을 전반을 대상으로, 인권경영 체제, 고용, 노동권, 산업안전, 공급망, 현지주민 등 포괄적인 분야에 대한 평가를 실시하는 것이며, 주요 사업 인권영향평가는 기관이 추진하는 특정 사업을 대상으로, 해당 사업이 인권에 미치는 부정적 영향을 사전에 파악하고 분석하여 이를 예방하거나 최소화하기 위한 평가이다. 운영에 대한 인권영향평가는 조직 내에서 인권이 보장되고 있는가를 평가하는 것이라면, 공공기관의 사업에 대한 인권영향평가는 기관의 사업이 다른 사람들의 인권에 끼치는 영향을 평가하는 것이라고 구분할 수 있다. 따라서 인권을 보장하는 공정한 정책 담론을 형성하는 데 인권영향평가가 기여하기 위해서는, 공공기관 내 평가인 ‘운영 인권영향평가’보다는 공공기관이 추진한 정책이나 사업이 (모든 혹은 특정) 거주민의 인권에 끼치는 영향에 대한 평가인 ‘사업 인권영향평가’를 집중적으로 분석할 필요가 있다.

2) 국토정책 분야 공공기관의 사업 인권영향평가 내용 분석

국토정책 분야 공공기관 중 국토연구원 사업 인권영향평가(2019)와 농촌경제연구원(2020), 인권영향평가 매뉴얼(국가인권위원회, 2018a)에 모범 사례로 소개된 한국가스공사, 부산항만공사, 전남개발공사의 주요 사업 인권영향평가를 대상으로 사회공간적 정의를 위한 인권 보장 대상 및 범위, 실현 방식 등에 대해 비교 분석하고자 한다.

우선 사업 인권영향평가를 설명하기 전에 공공기관에서 공히 이루어진 운영 부문 인권영향평가에도 현지주민 인권보호, 환경권보호, 소비자 인권보호 등 공공기관 사업 추진 중 인권에 영향을 받을 수 있는 이해관계자의 인권을 다루는 분야가 포함되어 있는데, 대부분의 기관이 매뉴얼에 제시된 항목을 일부 수정한 형태로 이 내용을 다루고 있다. 현지주민 인권보호에서 고려할 지표에는 주로 토지소유자 및 관계자와의 협의를 통한 재산권 보호가 이루어졌는가, 강제이주에 가담하지 않았는가, 필요한 경우 적절한 보상이

이루어졌는가 등이 포함되어 있다. 환경권보호에 대해서는 주로 기관이 환경훼손 최소화와 환경개선을 위한 노력을 하고 있는지에 대한 지표로 이루어져 있으며, 환경 관련 정보의 공개 및 지역사회 이해관계자와의 협의 등도 포함되어 있다. 소비자 인권 보호 분야의 지표는 소비자의 알 권리와 개인정보 보호 등으로 구성되어 있다.

운영 인권영향평가에 비해 사업 부문 인권영향평가는 기관에 따라 자율적으로 이루어지고 있다. 사업 인권영향평가 중 국토연구원의 경우는 지금까지 진행된 연구과제에 대한 정량적 평가와 인권에 영향을 끼치는 연구내용에 대한 정성적 평가로 구분되어 있다. 정량적 평가는 취약계층을 대상으로 한 연구 과제 수를 파악하는 방식으로 이루어졌다. 2010~2019년까지 수행한 675개 기본 과제 중 주택 및 주거권 분야에서 이해관계자의 인권에 영향을 끼칠 것으로 예상되는 과제는 69편이었으며, 기본적 수준 보장을 위해서 정책에서 우선적으로 고려해야 할 취약계층을 대상으로 한 연구는 25편이었다. 이를 근거로 2020년에는 취약계층의 주거권을 향상시킬 수 있는 연구를 추가할 것을 권고하였다. 정성적으로는 2019년 이후 국토연구원에서 수행한 연구 중 인권 피해 정도가 심하고 지속적일 것으로 판단되는 문제를 해결하는 데 기여하는 국토정책을 주제로 다룬 연구 분야로 ‘주택 및 개발 분야’를 선정하고, 총 6편의 과제⁸⁾에 대한 정성적 분석을 통해 인권 관점에서 개별 과제의 의의와 향후 과제를 제시하고 있다. 각 과제별로 연구의 배경 필요성, 결론, 인권 침해 가능성이 있는 주요 이해관계자별로 인권에 끼치는 영향 기술(긍정적, 부정적, 중립적), 인권피해 회피·감소·구제 방안 부분으로 구분하여 정성적으로 평가하고 있다. 정성적 분석은 다양한 권리의 피해를

8) 정성적인 인권영향평가가 수행된 과제 6편은 ‘주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할 분담 방안(2019)’, ‘인구 및 가구 변화에 따른 주거특성 변화 전망과 주거정책 패러다임 재정립(2020)’, ‘취약계층을 위한 부처간 정책 연계 강화 방안 연구(2020)’, ‘비주택 최저주거기준 미달 가구의 공간적 분포 특성과 거주자의 주거안정성 강화 방안(2020)’, ‘지방도시 주거지 재생을 위한 도시·주택 정비방안(2020)’, ‘사회통합을 위한 부동산자산의 소유불평등 완화방안 연구(2020)’이다.

〈표 1〉 국토정책 분야 공공기관의 사업 인권영향평가 비교

기관	존중, 보호, 실현되어야 할 인권 기준		평가방식
	평가 사업 분야	대상자	
국토 연구원	주택 및 주거권 분야에서 이해관계자의 인권에 영향을 끼칠 것으로 예상되는 과제	이해관계자	<ul style="list-style-type: none"> 정량적 평가: 인권에 영향을 끼치는 분야 과제 수로 평가 정성적 평가: 연구의 배경, 필요성, 결론 부분에서 인권침해 가능성 기술 권고사항: 지속적·체계적인 평가 방식 제안주)
	기본적 수준 보장을 위해서 정책에서 우선적으로 고려해야 할 취약계층을 대상으로 한 연구	취약계층	
한국 농촌 경제 연구원	농업관측사업 분야: 인권영향평가 체계와 업무 및 고용에서의 평등, 보건, 안전 및 정보보호 항목	농업관측정보 수요자	<ul style="list-style-type: none"> 항목별 체크리스트를 통해 적합(8개), 보완(3개) 등으로 평가 권고사항: 조사 과정에서 개인정보보호 가이드라인 강화와 감염병 예방교육 실시 권고
	FTA 이행지원사업: 인권영향평가 체계, 교육 및 상담업무 관련 인권 존중, 글로벌 인권경영 및 문화 존중	교육 및 상담 업무 담당자	
한국 가스 공사	<ul style="list-style-type: none"> 사업 지역 중 1개소 선정(삼척 LNG 생산기지) 기지 건설 시 지역주민의 경제생활 권리, 건강/보건, 교육, 문화적 권리 기지 및 사업장 운영 시 재해 방지, 환경피해 최소화 및 정보공개 	<ul style="list-style-type: none"> 기지 주변 지역주민 사업장노동자 	항목별로 예, 아니오, 보완 필요, 정보 없음, 해당 없음으로 구분된 체크리스트 작성
부산 항만 공사	<ul style="list-style-type: none"> 토지취득 및 보상 시 주거권 보장 및 정보공개 사업지 조성 시 재해 방지 및 환경피해 최소화, 정보공개, 사업지 조성에 참여한 노동자 인권보호 	<ul style="list-style-type: none"> 토지소유자 등 지역주민 하도급사, 시공사노동자 등 사업자 	<ul style="list-style-type: none"> 사업 절차에 따라 이해관계자별 인권영향요소 제시 예, 아니오, 보완 필요, 정보 없음, 해당 없음으로 구분된 체크리스트 작성
전남 개발 공사	1개 택지개발 사업지구를 선정, 용지 취득, 택지조성, 보건 안전 등 현장 근로여건, 기타 잠재적 이슈, 문화적 영향, 환경권 보장, 권리구제 절차 보장, 자금조달과 관련된 세부 항목 평가	<ul style="list-style-type: none"> 토지소유자 세입자 등 지역주민 사업장노동자 	낮은 인권 위험, 높은 인권 위험, 조치 필요, 추가 정보 필요, 전문가 상담 필요, 개선과정에 이해관계자 참여로 구분된 체크리스트 작성

주: 국토연구원의 인권영향평가에는 현재 사업 평가와 별개로 향후 지속적인 인권영향평가를 위한 방식으로 과제 선정 초기 단계에 인권영향평가가 필요한 과제를 선정할 것을 제안하는 내용이 담고 있다. 경제적, 사회적, 신체적, 환경적 피해와 절차상 소외 및 부적정한 대우, 정서적·심리적 측면의 피해 발생을 평가항목으로 하고 연구 과제별로 점수를 매겨 평가 대상 과제를 선정하는 과정을 거치도록 했다. 선정된 과제에서 다루는 이해관계자를 재산소유형태, 소득계층, 가족형태, 거주형태 등으로 구분하고, 이들이 겪을 수 있는 피해의 종류와 정도를 분석할 것을 제안하였다. 선정된 개별 과제는 이 과정을 통해 인권영향상황과 대응조치를 요약하여 인권영향평가 결과로 작성할 것을 권고하였다.

출처: 국가인권위원회(2018a), 국토연구원(2019), 한국농촌경제연구원(2020).

겪는 취약계층의 인권 피해를 최소화하기 위해 연구가 제시한 정책방향의 의의와 한계에 대해 평가하고 있다.

국도연구원 사업 인권영향평가를 제외한 나머지 공공기관의 인권영향평가는 정량적 평가가 중심이 되어 진행되었다. 사업 추진 과정에 따라 필요한 분야를 구분하고, 분야별로 지표를 발굴한 뒤, 각 지표에 대해 인권 위험 정도, 보완이 필요한지 등에 대해 체크하는 형태로 작성되어 있다. 한국농촌경제연구원의 사업 인권영향평가(2020)의 경우 연구 과제에서 다루는 정책의 주제보다는 과제를 수행하는 과정 중에서 연구 참여자나 대상자의 권리를 침해할 가능성이 있는 과제(농업관측사업 분야와 FTA 이행지원사업)를 선정하여 평가하고 있다. 사업 평가를 위한 항목을 발굴하고 이에 대해 체크리스트를 통해 인권 보호에 적합한 항목과 보완이 필요한 항목을 체크하는 방식으로 평가하였다.

한국가스공사의 사업 인권영향평가는 안정적인 가스 공급을 목표로 생산 운영과 관련한 사업 중 한 곳인 ‘삼척 LNG 생산기지’를 대상으로 잠재적·실질적으로 인권에 위협을 끼칠 수 있는 요소를 지표로 발굴하였다. 기지국 건설단계에서는 지역주민의 경제생활에서 권리를 침해할 요소, 건강/보건, 교육, 문화적 권리 등과 같은 사회권 침해 여지는 없는지를 파악하는 지표로 구성되어 있으며, 공사 사업으로 인한 환경 피해 최소화 조치 및 정보 공개 등을 시행하고 있는가를 판단하는 지표로 구성되어 있다. 시설 운영 단계에서는 사업장에서 근무하는 노동자의 근무환경에서 인권침해 요소가 있는지를 판단하는 지표로 구성되어 있다.

부산항만공사의 주요 사업 인권영향평가는 사업 단계별로 토지취득 및 보상, 사업자 선정 및 사업지 조성 분야로 구분하고 있으며, 각 단계별로 이해관계자와 인권영향요소를 도출하고 있다. 도출된 인권영향 요소는 40개 지표로 세분되어 이를 점검할 수 있는 체크리스트에 포함되어 있다. 이해관계자 부문에서는 토지취득 및 보상 과정에서 지역주민의 주거권 및 이주계획, 정보공개, 적절한 보상 내용 및 과정을 다루고 있으며, 사업지 조성에서는 사업자와 하도급업체 종사자 등 노동자의 인권 보장 내용을 다루고 있다.

전남개발공사는 토지개발 분야 중 오룡지구 택지개발사업을 적용하여 사업 인권영향평가 체크리스트를 작성하여 인권 위협이 낮거나 높은가, 조치가 필요한가, 추가 정보가 필요한가 등으로 평가하고 있다. 분야는 운영 부문 인권영향평가에서 제시된 내용을 일부 수정한 것으로 용지취득 과정에서는 토지 소유자나 권리자를 대상으로 정보 공개 및 적법한 취득 절차를 밟았는지 등을 통한 재산권 침해 요소를 점검하고, 소유자 및 세입자 이주대책이 마련되었는지 등 주거권 실현에 대한 내용을 체크하도록 되어 있다. 택지조성 과정에서는 지역 환경에 끼칠 부정적 영향에 대해 점검하고 주민 의견수렴 여부를 확인한다. 문화와 환경 부문에서는 환경에 부정적 영향을 끼치는 요소가 있는지 지역사회의 문화적 가치를 훼손하지 않는지 등을 검토하고 있다. 그밖에 택지개발 현장의 근로여건에 대한 검토도 사업 인권영향평가에서 다루어지고 있다.

3) 국토정책 분야 공공기관 사업 인권영향평가의 문제점

지금까지 분석한 공공기관 사업 인권영향평가는 국토정책 수립이나 개발 초기에 인권에 대해 고려하고 인권담론을 형성하는 역할을 하기에는 전반적으로 미흡하다. 사업 부문 인권영향평가 내용에 대한 분석 결과를 토대로 '인권보장 기준'과 '인권영향을 평가하는 방식'으로 구분하여 기존 인권영향평가의 문제점을 정리하면 다음과 같다.

(1) 인권 보장 기준의 문제: 제한된 인권영향 평가 영역과 이해관계자

인권영향평가는 이해관계자에 가장 부합하는 행위를 선택하고 추구하기 위한 목적으로 진행되는 긍정적 인권영향평가와 인권 침해를 제거하거나 최대한 감소시키는 행위를 선택하고자 하는 부정적 인권영향평가로 구분된다(국가인권위원회, 2018a). 앞서 분석된 국토분야 공공기관 인권영향평가는 대체로 부정적 인권영향평가라고 할 수 있다.

국토정책 분야를 다루는 공공기관의 사업 인권영향평가는 국토 분야 사업 혹은 기관에서 수행하고 있는 연구나 사업 전반에 대해 이루어지지 않고 인권에 끼치는 영향이 크다고 판단되는 특정 사업이나 연구에 국한하여 분석이 이루어져 있다는 공통점이 있다. 인권 침해 가능성이 있는 이해관계자에 대해서도 특정 사업의 영향을 받는 토지소유자와 해당 지역 거주자로 구분하고 있으며, 대상 사업을 추진하는 과정에 개입된 사업장 종사자 등을 대상으로 함으로써 정책으로 인해 직·간접적으로도 영향을 받을 수 있는 다양한 이해관계자를 고려하지 못하고 있다. 일부 사업에 대해서만 이루어지는 현재의 인권영향평가는 기관 내에서 진행되는 사업으로 발생할 수 있는 주민의 인권 침해를 줄이는 데에는 의미가 있으나, 인권 친화적 국토정책 담론의 방향을 설정하는 데에는 한계가 있다.

또한 국토연구원을 제외한 여타 국토 분야 공공기관의 인권영향평가는 대부분 사업 추진 과정상 침해 위험이 있는 인권, 즉 국가에 의한 개인의 자유권(개인정보보호, 질병으로부터 보호받을 권리, 재산권, 주거권 등) 침해 가능성이 있는 부분에 대한 평가가 진행되었다. 이에 반해 국토연구원은 취약계층 관련 정책 추진 과정상 발생할 수 있는 인권 피해에 대해 회피, 감소, 구제하는 방안 모색 과정에서 국가에 의한 사회권의 실현까지 일부 다루고 있다는 점에서 차이가 있다. 이렇듯 국토 정책이나 사업을 추진하는 과정에서 침해 가능성이 있는 인권(자유권)만 대상으로 하는 인권영향평가는 부분적인 인권 논의로 제한될 수밖에 없다.

(2) 인권영향 평가 방식의 문제

국토연구원을 제외한 공공기관의 경우 과제에 따라 다른 체크리스트에 인권침해 요소가 크다/작다, 예/아니오와 같은 형식으로 기입하여 평가하는 방식을 채택하고 있다. 이는 사업 관계자가 직접 간단히 평가를 할 수 있고 모든 과제나 사업을 대상으로 확산의 여지가 있다는 점에서 장점이 있으나, 공공기관이 수행하는 연구나 사업의 인권 침해 가능성을 보는 것에서 나아

가 국토정책에서 거주민의 인권을 어떻게 존중하고 실현시킬 것인가에 대한 국가의 책무를 밝히기에는 미흡하다. 유사하게 국토연구원에서도 체크리스트를 권고하고 있으나 이는 사업을 선정하기 위한 과정이고, 선정된 사업에 대해서는 정성적 분석을 함으로써 국가의 책무에 대해 보다 구체적으로 평가할 수 있었다. 그러나 국토연구원에서 수행한 정성적 분석은 일부 특정 사업에 대해서는 깊이 있는 분석을 할 수 있으나 이를 전체 국토정책으로 확대하여 국가가 어떻게 배분을 위한 차등의 원칙과 비례성의 원칙에 의거해 상층의 문제를 해결하면서 공공복리를 실현시킬 것인가와 같은 인권 담론의 방향을 모색하는 데에는 한계가 있다.

4. 국토 분야 인권영향평가를 통해 존중, 보호, 실현되어야 할 인권⁹⁾

국토 분야에서 보장되어야 할 인권을 구체적으로 논의하기 위해서는 인권영향평가 대상이 전체 사업으로 확대되어야 하며, 추상적인 인권 개념을 명확히 하고 구체화할 필요가 있다. 이 장에서는 인권영향평가가 기본재의 기준을 높게 설정하고 보장해야 할 인권수준을 높이는 방향으로 국토 분야 담론 형성에 기여하기 위하여, 인권영향평가에서 다루어야 할 (혹은 다룰 수 있는) 주제의 범위와 대상, 공정한 평가 방법을 제안하고자 한다.

1) 누구의 인권을 다루어야 하는가: 국토정책 관련 이해관계자 유형

국토 분야 공공기관의 인권영향평가를 통해 인권 친화적 정책을 제안하기 위해서는 정책을 통해 인권을 보장할 수 있는 이해관계자를 다각적으로 고려해야 한다. 국토정책의 대상이 되는 이해관계자 유형을 2020년에 국토연

9) 4장 '국토분야에서 존중, 보호, 실현되어야 할 인권'에 대한 내용은 2020년도 '국토연구원 인권영향평가 실시 결과(전문)'에 저자가 국토연구원으로부터 의뢰를 받아 수행한 '2020년도 국토연구원 인권영향평가 결과보고서: 사업편' 내용의 일부를 수정하고 보완한 것이다.

〈표 2〉 국토 분야 이해관계자의 유형(예시)

구분		내용
사회·경제적 차원	재산 소유	<ul style="list-style-type: none"> • 토지, 건물(주택 포함) 소유자, 어업권 등의 보유자 • 임대인, 임차인 • 차량 소유자/대중교통 이용자 • 민간 기업 운영자/노동자
	소득계층	<ul style="list-style-type: none"> • 고소득층, 중간소득층, 저소득층(차상위계층, 기초생활보장수급대상자) • 근로소득자, 실업자, 은퇴자
	인구 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 혈연 보통가족, 한부모가족, 1인가구(고령층, 청년층) • 미래세대, 이주민
공간적 차원	근린지역	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 대상 지역 내 주민/사업 대상 지역 인근 주민 • 교외지역 거주자/도심부 거주자
	도시 및 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 낙후 지역 주민/노후 산업단지 주변 거주자/개발제한구역 내 취락지구 거주자 • 촌락/도시 지역 거주자
	국가 및 글로벌	우리나라 국민/저개발국가 국민/세계시민

출처: 국토연구원(2020: 41~42).

구원에서 수행된 기본과제 29편을 분석하여 사회적·경제적 차원과 공간적 차원으로 구분하면 〈표 2〉와 같다. 사회적·경제적 차원에서는 재산을 소유하고 있는가의 여부에 따라 토지 혹은 건물, 교통수단, 민간기업 등의 소유자와 이용자(고용된 노동자)로 구분할 수 있다. 소득계층에 따라서는 소득 수준, 직업 유무에 따라 구분된다. 인구학적 특성에 따라서는 혈연 보통가족 외에 한부모가구, 1인가구, 이주민, 미래세대까지 사회경제적 차원에서의 이해관계자가 될 수 있다. 또한 국토정책에서 이해관계자는 활동 공간 규모에 따라 다양할 수 있다. 가장 친근한 정주공간인 근린지역 단위에서 지역 거주자는 도심-주변-교외 등 거주지의 입지에 따라 이해관계가 다양할 수 있다. 도시 차원에서는 도시와 촌락에 거주하는 사람 외에 낙후된 지역이나 계획적으로 개발하기 어려운 곳에 거주하는 사람들도 중요한 이해관계자가 될 수 있다. 국가와 글로벌한 차원에서 보면 국적에 따른 이해관계자로 구분되며 이는 선진국과 저개발국가의 국민 등으로 나누어 고려할 수 있다.¹⁰⁾

10) 공공기관 중 연구기관 사업의 경우 중앙정부나 지방정부, 혹은 토지구획공사, 지방 개발공

2) 어떤 권리를 포함해야 하는가: 국토 분야에서 존중·보호·실현하고자 하는 인권 유형

인권 담론을 형성하기 위해서는 국토정책에서 다루는 인권의 유형도 확대해야 한다. 인권영향평가를 통해 공정한 인권을 보장하는 국토정책을 추진하기 위해서는 국가가 존중·보호·실현하고자 하는 인권이 무엇인지 구체적으로 고려해야 한다.

인권은 추상적인 개념이므로 구체적인 개념으로 전환되어야 한다. 존엄과 가치, 자유와 권리로서 인권을 헌법과 법률에서는 국가가 보호할 기본권으로 규정함으로써, 추상적 인권을 보다 명확히 개념화하고 있다. 우리나라 헌법 제2장 ‘국민의 권리와 의무’에 국가가 보장해야 할 국민의 권리, 즉 기본권의 종류가 규정되어 있다. 헌법에 명시된 국민의 기본권 중 국토 분야와 관련이 있는 자유권은 거주·이전의 자유(제14조), 주거의 자유(16조), 재산권(공공복리에 적합하지 않을 경우 제한될 수 있음)(제23조) 등이다. 국토정책과 관련이 있는 사회권의 경우는 1966년 사회권 규약에 포함된 권리와 헌법 제31~35조 사이에 기본권에 대한 내용이 명시되어 있는 인간다운 생활을 할 권리, 교육받을 권리, 보건(의료)에 관한 권리, 쾌적한 주거생활에 관한 권리, 환경에 관한 권리, 노동에 관한 권리 등이 있다. <표 3>은 국토 분야와 관련된 인권의 유형을 정리한 것으로, 헌법에 의해 구분된 기본권으로 유형을 구분하고, 각 유형에 포함되는 구체적인 내용은 2019년 국토연구원 사업 인권영향평가에서 제시된 구체적인 권리 내용에 2020년에 수행된 29개 기본과제에서 실현하고자 하는 인권 유형을 분석하여 추가하였다. 인권 유형별 내용은 정해진 것이 아니며 특정한 맥락에서의 권리가 추가될 수 있다.

사 등 공기업도 이해관계자가 될 수 있다. 그러나 이들은 사업을 통해 존중, 보호, 실현되어야 할 주체(대상)가 아니라 국토정책의 시행자로서 의무를 가진 주체로 이해해야 한다. 따라서 국토정책을 통해 인권을 고려해야 할 대상이라는 의미에서 구분되는 이해관계자 유형에서는 제외하는 것이 타당하다.

〈표 3〉 국토 분야와 관련된 인권 유형

유형		내용(예시)	근거
자유권	재산권	• 주택, 토지 및 건물, 차량 등 물건을 소유할 권리	헌법 제23조
	거주·이전의 자유 주거의 자유	• 살던 곳에 계속 살 권리/이사할 권리 • 사생활을 침해 받지 않는 주거를 보장받을 권리	헌법 제14조 헌법 제16조
사회권	인간다운 생활을 할 권리(사회적 기본권)	• 기본적인 생활수준을 유지하는 데 필요한 최소한의 수입에 대한 권리 • 필요한 사회복지, 사회보장 서비스를 받을 권리 • 여성, 노인 및 청소년, 장애인 등 사회적 약자라고 차별 받지 않을 권리 • 재해로부터 안전을 보장받을 권리	헌법 제34조
	쾌적한 주거생활을 보장받을 권리(주거권)	• 강제 퇴거되지 않고 안정적으로 살 권리 • 최저주거기준 이상의 주택에서 살 권리 • 적절한 주택에서 거주할 권리	헌법 제35조 3항
	환경에 대한 권리(자연환경/생활환경)	• 깨끗한 공기와 물을 마실 권리 • 쾌적한 자연 환경, 녹지, 공원과 가까운 곳에 살면서 이용할 권리 • 필요한 편의시설을 가까이서 이용할 권리 • 도로 등 대중교통을 편리하게 이용할 권리	헌법 제35조 1항
	일할 권리(노동의 권리)	• 생계유지를 위해 일할 권리 • 하고 싶은 일을 할 권리	헌법 제32조
	교육 받을 권리	• 집 근처에서 의무교육을 받을 권리 • 능력에 따라 균등하게 교육 받을 권리	헌법 제31조
	보건에 관한 권리	• 적절한 의료 서비스를 받을 권리 • 건강을 유지할 수 있는 음식을 먹을 권리 • 건강한 삶을 유지하기 위해 보호 받을 권리	헌법 제36조 3항

출처: 국토연구원(2020: 43~44).

3) 어떻게 실현하는가: 국토정책에서 인권을 보장하기 위한 국가의 역할

(1) 공정한 국토정책을 위한 국가의 의무: 기본재 공급

헌법 제120조와 제122조에서는 국토 균형 개발과 이용에 관한 국가의 의무가 명시되어 있으며, 헌법 제123조 2항에서는 지역 간 균형 있는 경제 발전을 위한 지역경제 육성 의무가 명시되어 있다. 헌법에 명시된 국토 균형

발전이라는 국가의 의무는 국토의 경제적·사회적 균형 발전을 위해 비단 개발 사업이나 예산의 지역 간 안배만을 의미하는 것이 아니라, 어디에 거주하든 균형 있는 경제 발전을 통해 적절한 일을 할 수 있고, 어디에 거주하든 교육, 보건, 환경 등을 포함하는 적절한 공공 서비스를 제공받을 수 있도록 국토를 계획하고 이용하는 것을 의미한다. 즉 지역 주민의 사회적 기본권 실현을 위한 국토정책의 추진을 국가의 국토 균형 개발 의무로 이해해야 한다. 기본권을 보장하기 위한 국가의 의무는 인간이라면 누구나 보장받아야 할 기본재(필요)를 배분하는 것이다. 국가인권위원회 인권연구팀(2007)에서 제시된 국가의 의무 중 국토정책과 관련이 있는 의무는 '기본적인 기반시설, 용수, 전기, 위생시설, 난방, 하수시설, 관개시설, 도로, 보건시설, 그리고 응급 서비스 시설을 포함한 국가의 공적 서비스 제공'이다. 이러한 기반시설에 더하여 굴드(Gould, 1988)의 사회적 측면의 최소필요조건 중 문화시설 및 프로그램, 주거 공간, 경제적 측면에서의 일자리, 소득, 생계활동도 국토정책에 포함될 수 있다. 국토정책에서는 이러한 공간적으로 공급될 필요가 있는 기본재로 제공되는 서비스를 보장하는 과정에서 가장 취약한 이해관계자에게 공정한 배분이 이루어질 수 있도록 구체적인 정책 목표와 방법을 고려해야 한다.

공정한 배분을 실현하기 위해 취약계층에게 적절한 기본재를 공급하는 국가의 역할에 정당성을 확보받기 위해서는 논증 절차가 필요하다. 국토정책에서 경제적·사회적 약자의 인권을 실현하기 위해서는 왜 이러한 불평등(차별)한 대우가 필요한지, 즉 왜 차등의 원칙을 적용해야 하는지 논증해야 한다. 주민 설문조사 및 인터뷰, 설명회, 전문가 간담회, 전문가 설문 조사, 기초 통계자료를 통한 객관적인 현실 상황에 대한 분석 등 다양한 자료와 방법을 통해 국토정책에서 특정 계층을 위한 불평등한 국토정책이 공정하다는 것을 설득해야 한다. 이러한 증거자료가 기반이 된 논증 절차를 거쳐야 공공 복리에 대한 사회적 합의가 이루어질 수 있다.

(2) 인권 보장 방법: 비례성의 원칙이 적용된 상충되는 인권 간 조율

인권 보장을 위한 국토정책을 구체적인 분야로 적용했을 때 어려움이 생길 수 있다. 국토정책이 인간적인 삶을 실현시키는 데 필요한 기본재 공급에서부터 개인적 자유권 보장까지 포함하게 되면, 특정 지역을 둘러싸고 이해관계자가 누려야 할 기본권 간 상충이 발생할 수 있다. 예를 들어 특정 지역을 점유하고 살아가는 거주민의 생존권으로서 주거권(자유권)이 해당 토지 소유자의 자유권으로서 재산권과 상충되기도 하고, 한 지역 거주민의 사회권 중 환경에 대한 권리 중 대중교통을 편리하게 이용할 권리를 보장하기 위한 도로 건설이 해당 토지 위 거주민의 재산권이나 주거권, 미래세대의 깨끗한 공기와 물을 마실 환경권과 상충하는 경우도 있을 수 있다. 나아가 특정한 국토정책 중에는 인권을 고려하지 않아도 된다고 여기는 경우도 생길 수 있다. 예를 들어 주택시장 활성화를 위한 세금 감면 및 규제 완화와 같은 정책은 취약계층의 주거권을 고려할 필요가 없다고 인식할 수도 있다. 그러나 국토정책은 직접적인 이해관계자 외에도 그 정책의 수행으로 인권에 영향을 받는 2차적 이해관계자의 권리도 고려해야 하기 때문에 더 복잡해질 수 있다.

이를 위해 헌법에 보장된 공공복리를 위해 개인의 자유권을 제한하는 경우라도 목적이 정당하고 최소한으로만 이루어져야 한다는 ‘비례성의 원칙’을 적용하여 국토정책을 수립해야 한다. 국토정책을 수립할 때 침해되는 권리를 최소화할 수 있도록 거주민의 주거권을 최대한 보장하기 위한 대책을 함께 제시하거나 미래세대의 환경권 침해를 최소화하고 그들의 권리를 보장하기 위한 보전정책을 국토정책으로 함께 포함시켜야 한다. 국토정책을 통해 실현하고자 하는 인권과 상충될 수 있는 인권을 고려하고 이러한 기본권 침해를 최소화하기 위한 대책을 함께 고려할 때 개별적 권리가 상충되는 것이 아니라 연결되는 것으로 이해될 수 있다.

5. 결론

2007년 이후 우리나라에서는 여러 지자체에서 ‘인권도시’를 표방하며 인권 보장에 대한 논의를 거쳐 제도를 갖추고 있다. 광주광역시도 최초로 2007년 인권 기본 조례를 제정하고 2011년 인권 도시 선언문을 작성하였다. 2012년부터는 우리나라 여러 도시에서 본격적으로 인권 조례를 제정, 인권을 시정목표로 설정하고 관련 기구와 제도를 정비하는 등 인권 사업을 추진하고 있으며, 2019년 현재 모든 광역자치단체에서는 인권조례가 제정되어 있다. 이렇듯 도시 및 지역 차원에서는 인권 담론이 형성되어 가고 있는 반면, 중앙정부 수준에서의 공간정책인 국토정책에서 인권에 대한 논의는 거의 이루어지지 않았다. 국토정책은 구상 단계부터 이해관계자의 기본권을 구체적으로 고려할수록 정책의 목표와 비전이 명확해지고 국토정책을 일관성 있게 추진할 수 있으며 정책 집행 시 인권이 침해될 수 있는 여지도 줄어든다. 인권을 고려한 국토정책을 수립하는 데에는 다양한 방법이 있을 수 있으나, 본 연구에서는 2019년부터 지자체 이외의 공공기관에서 시행하는 사업 인권영향평가에 초점을 맞추었다.

본 논문은 이론적 근거로 롤스의 정의론에 근거해 공간 정의를 실현하기 위한 인권의 내용과 보장 방법을 제시하였으며, 그 과정에서 인권 보장을 위한 국가의 역할을 강조하였다. 롤스가 설명하는 기본재는 인권 보장 수준과 내용을 결정하는 기준으로, 사회적 합의에 의해 정해지지만 그 과정에서도 공공복리 실현을 위한 국가의 역할이 필요하다. 이러한 인권 내용과 방법을 실현하기 위한 전략으로 현재의 공공기관 사업 인권영향평가는 국토 분야에서 인권 논의를 할 수 있는 제도적 틀임에도 불구하고 특정 분야에서 특정 계층만을 대상으로 하며, 단순한 형태의 평가방법으로 왜 국토정책에서 취약계층이나 이해관계자의 인권이 존중되어야 하는지, 어떤 인권을 더 우선적으로 고려해야 하는지 등을 설명하는 근거가 되기에는 어려웠다. 기존 인권영향평가의 문제점 분석을 토대로 국토정책 분야에서 인권 담론을 형성하고 인권 친화적 국토정책을 수립하기 위해 인권영향평가에서 고려해야 할

이해관계자의 범위와 인권의 유형을 제안하였다. 추상적 인권 개념을 헌법에 명시된 기본권으로 구체화하고, 생명 유지를 위한 최소한의 자유권에서부터 다양한 사회권 실현을 위한 인권 유형과 이해관계자를 명시함으로써, 개별적인 국토정책을 수립할 때 다각적으로 인권 침해를 최소화하고 적극적인 인권실현이 이루어질 수 있도록 하였다. 또한 국가의 의무로서 인권 보장 방법도 제안하였다. 국토균형개발을 위한 공정한 정책은 더 취약한 계층의 기본권을 보장하기 위해 더 많은 자원이 배분되도록 하는 것인데, 이러한 차등의 원칙이 공정함을 증명하기 위한 논증절차를 거쳐야 하며, 기본권 간 상충이 생길 경우 비례성의 원칙을 적용해 다수에게 공평함을 유지하기 위한 절차를 포함할 것을 제안하였다.

본 연구는 인권영향평가의 범위와 방식에 대한 검토를 통해 국토 분야의 전반적 인권 담론에 기여하려는 목적으로 작성된 것으로, 개별 국토정책이나 개발 사례에서 인권 침해나 보장과 관련된 내용을 구체적으로 다루지 못한 한계가 있다. 따라서 향후 국토 정책 분야에서 구체적인 개발 및 정비 사례를 대상으로 국토정책 수립에서 최소한 지켜져야 할 인권 수준, 상충되는 인권 사이에서 침해되는 인권과 보장해야 하는 인권, 해결하기 위한 일련의 구체적인 방법과 절차에 대한 분석을 통해 이러한 인권 담론을 지속적으로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

원고접수일: 2021.02.04

1차 심사완료일: 2021.02.17

1차 수정완료일: 2021.02.27

2차 심사완료일: 2021.03.15

계재확정일: 2021.03.22

최종원고접수일: 2021.03.24

Abstract

**A Study on Human Rights Impact Assessment for Human Rights Discourse
in National Territorial Policy**

Young A Lee

Spatial policy at national level has been oriented to human rights, as it pays attention to the ideas of the ‘inclusive city’ and ‘the right to the city’ as the new agenda of Habitat III. The public sector implementing the ‘Human Rights Impact Assessment (HRIA)’ since 2019 can be in line with the aforementioned direction. This paper analyzes human rights included in the HRIA, and elaborates these rights to be respected, protected, and fulfilled towards spatial ‘justice as fairness.’ This paper aims to contribute to building a just society through national territory policy, in which human rights are more concreted and adopted as main targets to achieve. Based on ‘justice theory’ by J. Rawls, the direction for spatial justice is explored and, in particular, the role of the state is emphasized. This paper draws some implications for fair national territorial policy critically analyzing the HRIA about the projects implemented by the public sector; the HRIA should consider to include the underprivileged groups and expand the types of human rights. This paper also suggests building a rationale for impartial judgement about conflicts between primary rights (such as rights to liberty and social rights) by adopting ‘difference principle’. The ‘principle of proportionality’ and the thorough process of argument can form a social consensus in the national territorial policy.

Keywords: Human Rights, National Territorial Policy, Human Rights Impact Assessment, Social Constitutional Rights, Justice as Fairness

참고문헌

- 강현수. 2010. 『도시에 대한 권리-도시의 주인은 누구인가』. 서울: 책세상.
- 강현수. 2014. 『인권 도시 만들기』. 충청남도: 그물코
- 곽노완. 2013. 「도시 및 공간 정의론의 재구성을 위한 시론: 에드워드 소자의 ‘공간정의’론에 대한 비판적 재구성을 위하여」. 《철학사상》. 제49권, 289~310쪽.
- 곽노완. 2015. 「공유의 시대, 열리고 겹치는 공유도시의 비전」. 《마르크스주의 연구》, 12(3), 100~122쪽.
- 국가인권위원회 인권연구팀. 2007. 『경제적, 사회적, 문화적 권리: 국가인권기구를 위한 안내서』. 국가인권위원회.
- 국가인권위원회. 2018a. 『공공기관 인권경영 매뉴얼』.
- 국가인권위원회. 2018b. 『사이버인권영양보조교재 인권의 이해』.
- 국토연구원. 2019. 『국토연구원 인권영향평가』.
- 국토연구원. 2020. 『국토연구원 인권영향평가 실시 결과(전문)』.
- 김중호. 2020. 「현대 법철학에 있어서 국가론의 기본적 구조와 문제점-정의론에서 자유와 평등의 위치에 대한 고찰을 통해」. 《법이론실무연구》, 8(3). 185~225쪽.
- 롤스, 존(John Rawls). 2003. 『정의론(개정판)』. 황경식 역. 서울: 이학사.
- 박경서. 2015. 「인권 실천 앞에 보수, 진보 따로 없다」. 박경서 외 8인 엮음. 『인문학이 인권에 답하다』. 서울: 철수와 영화.
- 변필성. 2019. 『국토에 대한 권리 보장을 위한 시론적 연구』. 세종: 국토연구원.
- 서영표. 2012. 「도시적인 것, 그리고 인권? 도시에 대한 권리 논의에 대한 비판적 개입」. 《마르크스주의 연구》, 9(4), 68~102쪽.
- 성정엽. 2019. 「헌법과 공익: 헌법 제37조 제2항의 ‘공공복리’의 의미와 기능을 중심으로」. 《외법논집》, 43(2), 95-114쪽.
- 신인철·신민철. 2018. 「인권을 품은 포용도시 서울: 서울시 인권정책의 변화와 과제」. 도시와 인권 학술토론회 자료집 (2018년 12월 19일), 서울연구원.
- 유태한. 2019. 「사회정의론에 기반한 사회복지철학이론의 탐색 : 롤스와 샌델 비교」. 《사회복지정책》, 46(2), 5-25쪽.
- 이준일. 2017. 『인권법: 사회적 이슈와 인권(제7판)』. 서울: 홍익사.
- 정인섭 편역. 2000. 『국제인권조약집』. 서울: 도서출판 사람생각.
- 정재요. 2020. 「공공성의 정치이념적 스펙트럼과 헌법적 공공복리」. 《21세기정치학회보》, 30(1), 1-24쪽.
- 정태욱. 2016. 「존 롤스의 정의론과 재산소유 민주주의론」. 《법학연구》, 27(3), 11-41쪽.
- 한국농촌경제연구원. 2020. 『2020년도 한국농촌경제연구원 인권영향평가 결과보고서』
- 헌법재판소 헌법재판연구원. 2019. 『인간다운 생활을 할 권리의 심사기준』.

- Lefebvre, H. 1968. *Right to the City*; Kofman, E. and Lebas, E. (translated and edited),
Writings on Cities. Blackwell. 1996.
- Lefebvre, H. 1996. *Writings on Cities*. Malden, Massachusetts: Blackwell.
- Raz, J. 1986. *The Morality of Freedom*. Oxford University Press.
- Rawls, J. 1971. *Theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Walzer, M. 1983. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. Basic Books.