

## 주거권 보호를 위한 강제퇴거금지법 도입에 관한 연구

The study on introduction of the Protection From Eviction Act  
for residence right guarantee

이 충 은\*  
Lee, Choong-Eun

### 목 차

- I. 머리말
- II. 강제퇴거 관련 주요국가의 입법례
- III. 주거권의 보호와 강제퇴거의 문제점
- IV. 강제퇴거금지법(안)의 주요내용 및 향후과제
- V. 맺음말

### 국문초록

2009년 1월 20일의 용산참사는 우리 모두에게 씻을 수 없는 상처로 남았다. 그로부터 4년여가 지난 지금 구속되었던 철거민들의 석방을 제외하고는 아무 것도 해결된 것이 없다. 주거는 인간의 기본적인 권리이다. 개발을 향한 탐욕은 사람의 생명과 삶을 빼앗아 기본적인 권리마저 박탈시키고 있다. 이제는 우리나라에서 추진되고 있는 재개발 사업과 관련하여 철거민의 주거권 보장과 함께 사업을 추진할 때 발생할 수 있는 물리력 행사를 원천적으로 차단하

논문접수일 : 2013.03.30

심사완료일 : 2013.05.10

게재확정일 : 2013.05.13

\* 법학박사 · 제주대학교 법학부 강사

기 위한 입법적 대응방안의 마련이 필요한 시점이다. 이에 본 논문에서는 잘못된 도시개발 정책의 문제점을 되짚어보고 강제퇴거금지법(안)의 주요내용을 살펴보고 있다.

**주제어** : 주거권, 주거권의 보호, 강제퇴거, 강제철거, 강제퇴거금지법

## 1. 머리말

2009년 1월 20일 용산에서는 국가권력의 무자비한 살인진압으로 인해 철거민과 경찰 모두 6명이 숨지게 되는 아주 비참한 사건이 발생했다. 이는 재개발, 뉴타운 과정에서 강제퇴거 및 철거 과정에서 용역 폭력으로부터 촉발된 것으로 국가가 주민에 대해 저지른 명백한 테러행위였다. 그로부터 4년여가 지난 지금 용산문제는 아무것도 해결된 것이 없이 계속해서 진행 중에 있다. 개발 현장에서의 용역 폭력 문제는 비단 용산참사의 문제만이 아니다. 과거 청소차량에 실려 강제 이주를 당한 1971년 광주대단지 사건을 비롯하여 2009년 12월 홍대 앞 두리반 사태, 2010년 1월 왕십리 뉴타운 사건, 2011년 8월 포이동 재건마을 화재 후 복구주택 철거 사건 등 참으로 오랫동안 지속되어 온 문제이다. 이 사건들은 모두 개발 사업 과정에서 비현실적인 보상 문제와 폭력적인 강제퇴거 및 철거, 공권력의 과잉진압에 맞서 자신들의 주거권과 생존권을 주장하며 투쟁을 한 사건이라는 공통분모를 가지고 있다. 특히, 용산참사는 이러한 참사가 더 이상 반복되어서는 안 된다는 국민적 인식을 깨우치는 계기가 되었고, 이는 강제퇴거금지법의 제정 필요성과 더불어 제정 운동의 시발점으로 이어졌다. 용산참사 이 후 '강제퇴거금지법 제정 특별위원회'가 구성되었고, 이들로 하여금 수차례의 토론회를 개최하는 등 강제퇴거금지법 제정을 위한 많은 노력이 있었다. 계속된 제정 논의에도 불구하고 지금 현재까지 강제퇴거금지법은 제정되지 못하였다. 제18대 국회에서 전 정동영 의원의 대표발의로 법률안이 국회에 상정된 바가 있었으나, 이는 입법기 만료로 자동폐기가 되었고, 현재 제19대 국회에서 정청래 의원의 대표발의로 법률안이 다시

상정되었음에도 불구하고 국회에서 언제 통과될지도 불투명한 실정이다. 강제퇴거금지법의 제정만으로 잘못된 도시개발 정책의 문제점을 완전히 해결할 수는 없을 것이다. 그러나 다시 한 번 그날의 비극을 되짚어 보고 조속히 대책이 마련되기를 간절히 기대해 보며 본 논문에서는 강제퇴거의 문제점과 강제퇴거금지법(안)에 대해 검토를 하려고 한다.

## II. 강제퇴거 관련 주요국가의 입법례

### 1. 국제인권기준<sup>1)</sup>

강제철거 관련 국제인권기준으로는 크게 주거권 관련 국제인권기준과 강제퇴거 관련 국제인권기준으로 나눌 수 있다.

#### (1) 주거권 관련 국제인권기준

주거권과 관련한 국제인권기준으로는 유엔사회권규약(ICESCR, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)과 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights), 그리고 세계주거회의(Habitat)에서의 선언 등이 있다. 유엔사회권규약은 '유엔경제사회이사회(ECOSOC)'의 결의를 통해 '사회권규약위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)'를 설치함으로써 이를 통해 사회권규약의 이행에 대한 효과적인 감독을 하는 것으로 국내법적 효력이 인정된다. 이를 '경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약'이라고도 한다. 주거권 관련 주요내용으로는 "본 규약에 가입한 국가는 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다"고 규정하고 있다. 여기서 말하는 적당한 주택에 대한

1) 국제인권기준과 관련된 내용은 주로 조규범, "강제철거에서의 주거권 보호를 위한 입법론적 소고", 『미국헌법연구』, 제20권 제2호, 미국헌법학회, 2009.9, 356-361면을 참조하였다.

권리에 대해서는 안전하고 평화로우며 품위를 유지하며 생활할 권리를 의미하는 것으로, 단순히 비바람을 피하는 정도로는 부족하다고 한다.<sup>2)</sup>

1948년 제3차 유엔총회에서 채택된 세계인권선언에서는 제25조 제1항에서 주거권에 대해 “모든 사람은 먹을거리, 입을 옷, 주택, 의료, 사회서비스 등을 포함해 가족의 건강과 행복에 적합한 생활수준을 누릴 권리”라고 규정한다. 또한 1976년 6월 제1차 세계주거회의에서 채택된 ‘인간주거에 관한 뱌쿠버 선언’과 1996년 터키 이스탄불에서 개최된 제2차 세계주거회의에서도 주거권은 모든 사람의 기본적 인권임을 선언하고 있는 등 적절한 주거생활을 할 권리는 물론 구체적인 내용과 실현방법까지 제시하고 있다.<sup>3)</sup>

## (2) 강제퇴거 관련 국제인권기준

유엔인권위원회 결의 제77호에서는 “1. 강제퇴거는 인권에 대한 특히 적절한 주거에 대한 권리에 있어서 심각한 침해임을 선언한다. 2. 정부는 모든 수준에서 강제퇴거를 없애기 위한 즉각적인 조치를 취하도록 강력히 촉구한다. 3. 정보는 현재 강제퇴거의 위협에 직면한 모든 사람들의 점유 안정을 위한 협의를 하고, 관련된 사람이나 집단의 효과적인 참여와 자문, 협상에 기초하여 강제퇴거로부터 완벽하게 보호하기 위한 가능한 모든 수단을 취하도록 강력히 촉구한다. 4. 모든 정보는 강제퇴거 당하는 사람이나 지역사회에 그들의 희망과 필요에 따라 적절한 반환과 보상, 적절하고 충분한 대안적인 거처나 토지를 제공하도록 권고한다. 여기에는 영향을 받는 사람이나 집단과 상호 만족할 만한 협상이 선행되어야 한다.”고 하고 있으며, 제2차 세계주거회의 의제에서도 “인권 차원에서 불법적인 강제퇴거로부터 사람들을 보호하고 법적인 보호와 보상책을 마련한다. 퇴거가 불가피할 경우에는 반드시 적절한 대안이 마련되어야 한다”고 규정함으로써 강제퇴거가 적절한 주거에 대한 심각한 권리침해임과 동시에 각국의 정부로 하여금 이를 막기 위한 조치를 취하도록 권고하고 있다.

2) 이석용, 「국제인권법」, 세창출판사, 2005, 39면.

3) 반면, 국내법은 주거의 권리를 인정하기 보다는 인간다운 생활을 보장하기 위한 권리로서 접근하고 있다고 볼 수 있다(조규범, 전계논문, 359면).

## 2. 영국

현재 영국의 강제퇴거금지법은 주택점유자에 대한 불법적인 퇴거와 괴롭힘, 적법한 절차를 거치지 않은 퇴거로부터의 보호를 주요내용으로 하고 있다. '주택점유자'란 계약이나 법률에 기하여 부동산을 주거로서 점유하는 사람을 의미하는 것으로 ①부동산을 주거로서 점유하고 있는가,④ ②점유할 권리를 주는 계약 또는 법률의 규정에 기하거나 다른 자가 점유를 회복할 권리<sup>5)</sup>를 제한하는 계약 또는 법률규정에 기하고 있는가 라는 두 가지 요건이 입증되어야 한다.<sup>6)</sup>

강제퇴거금지법 제3조에 의하면 임대부동산에 거주하는 소유자(임대인)인 경우를 제외하고 법원의 명령 없이 점유를 회복하는 것은 불법이라고 규정하고 있다. 따라서 일정한 임차인과 사용차주는 계약기간이 종료된 후에도 주택점유자로서 보호를 받을 수 있게 된다. 그러나 불법점유자에 대해서는 동법에 의한 보호규정을 두고 있지 않다.<sup>7)</sup> 부동산 전체에 대해 전대를 한 임차인도 보호를 받지 못하며, 부동산을 비거주목적으로 점유하는 자도 보호받지 못한다.<sup>8)</sup> 한편, 주택점유자로부터 부동산의 전부 또는 일부의 점유를 불법적으로 박탈하는 경우 불법퇴거죄가 성립되는데, 점유의 박탈이라고 하기 위해서는 피고인의 행위가 퇴거의 성격을 가져야 한다. 예를 들어, 임차인의 빈집에 들어가 열쇠를 바꾼다거나 점유자의 물건을 밖으로 내치는 일, 부동산의 일부를 폐쇄하거나 점유자가 사용하지 못하도록 하는 행위 등이 그러하다. 그러나 열

4) 신청인이 다른 곳에 있을 경우에는 그 부동산으로 돌아올 의사를 가지고 있음을 요구하는 *Brown v Brash* 테스트가 적용된다.

5) 임차인으로부터 목적물의 점유를 회복할 수 있는 소유자의 권리를 'reversion'이라 부른다 (Lawson, F. H. & Rudden, B., *The Law of Property*, 2ed.(Clarendon Press, 1993), p.148).

6) 이은희, "영국의 강제퇴거금지법과 주택법에 의한 주택점유자의 점유 보호", 「민주법학」, 제 46호, 민주주의법학연구회, 2011.7, 64면.

7) 다만, 부동산을 점유하는 자가 반대하는 때에 그 부동산에 들어가기 위해 고의 또는 과실로 폭력을 사용함으로써 점유를 회복하는 것을 범죄로 규정한 형법 제6조에 의해 보호를 받을 수는 있다(Morgan, Jill, "Who is a residential occupier?", *Conveyancer and Property Lawyer*(1999 Jan/Feb), p.58).

8) 그러나 부동산이 점유자의 유일한 주거이거나 주된 주거이어야 한다는 요건은 존재하지 않는다(이은희, 전제논문, 66면).

쇠를 잃어버린 임차인에게 임대인이 열쇠를 돌려주지 않아 하루 낮밤 동안 아파트에 못 들어가게 된 경우 등은 점유의 박탈에 해당되지 않는다고 한다.<sup>9)</sup> 점유의 불법적 박탈에는 이르지 않지만, 어떤 자가 주택임차인으로 하여금 ① 해당 부동산의 전부 또는 일부의 점유를 포기하게 한 경우, ②부동산의 전부 또는 일부에 관한 권리를 행사하거나 구제수단을 취하는 것을 중지시킬 의도를 가지고 주택점유자 또는 그 세대원의 평온을 해할 수 있는 행위를 한 경우, ③해당 부동산을 주거로서 점유하는데 합리적으로 요구되는 설비를 철거 또는 중단하는 것을 지속하는 행위를 한 경우에는 괴롭힘죄가 성립된다. 괴롭힘죄는 불법행위에 해당되지 않는 경우에도 주택점유자로 하여금 점유를 포기하게 할 목적이나 동기를 가지고 한 행위라면 성립될 수 있다.

불법퇴거와 괴롭힘 이외에도 적법절차를 거치지 않은 퇴거의 경우 주택점유자는 보호를 받는다. 부동산을 주거로서 임대한 경우 누군가가 합법적으로 그 부동산의 전부 또는 일부에 거주하고 있는 동안 임대인이 사법절차에 의하지 않고 재점유 또는 채무불이행으로 인한 해지권을 행사하는 것을 금지하고 있는데, 이 경우는 임차인이 아니어도 누구나 합법적으로 부동산에 거주하고 있는 경우에 적용이 된다는 것이 특징이다.<sup>10)</sup> 그 밖에도 영국은 1997년 '괴롭힘금지법'<sup>11)</sup>에서 괴롭히는 행위와 사람으로 하여금 폭력에 대한 공포를 느끼게 하는 행위에 대해 전자의 경우 6월 이하의 징역, 후자의 경우에는 중죄로서 5년 이하의 징역에 처하도록 규정하고 있으며,<sup>12)</sup> 1988년 주택법에서도 강제퇴거를 당한 주택점유자에게 손해배상청구권을 인정하는 등 여러 법률에서 주택점유자에 대한 보호규정을 두고 있다.

9) R v Yuthiwattana [1984] 16 HLR 49.

10) 이은희, 전제논문, 72면.

11) 괴롭힘금지법은 스토키로부터의 보호와 프라이버시의 한계에 관한 논의로부터 제정된 것으로 강제퇴거와는 거리가 있다. 그러나 동법은 범죄에 관해 광범위하게 규정하고 있어 불법적 퇴거와 괴롭힘 사건의 상당 부분을 포섭할 수 있을 것이고, 특히 강제퇴거금지법에 비해 입증책임이 완화되어 있어 처벌도 훨씬 더 수월하게 할 수 있다.

12) 김용욱, "스토키에 대한 형법적 규제", 「연세법학연구」, 제10집 제2권, 연세대학교 법학연구원, 2004.2, 60면.

### 3. 미국

미국은 1970년에 강제퇴거와 이주가 지역사회와 개개인에 미치는 부작용을 최소화하기 위해 '단일이주지원과 부동산획득법(Uniform Relocation Assistance and Real Property Act)'을 제정하여 시행하고 있다. 동법은 지방정부가 연방 기금이 투자되어 개발되는 사업 과정에서 이주되는 모든 가구들을 보호하고 그에 상응하는 대체주택으로 이주할 수 있는 기회를 제공하기 위한 것이다.

주요내용으로는 첫째, 재개발시행기관의 사업으로 인해 거주민이 이주해야 하는 경우 ①실거주자 및 그의 가족, 사업, 농장 또는 기타 개인용품을 이전하는데 드는 실질적이고 합리적인 비용, ②이전시 요구되는 합리적인 비용을 초과하지 않는 범위에서 이주 및 사업이나 농장경영의 중지로 인한 개인 실소유 재산의 직접적 손실비용, ③사업이나 농장을 대체하는데 드는 합리적인 비용, ④이전한 농장이나 비영리단체, 소규모 사업체를 새로운 지역에 다시 설립하는데 드는 \$10,000 이하의 합리적인 비용을 지불하도록 규정하고 있다. 이 경우 이주비용과 퇴거수당 등의 보상금으로 대체하는 것도 가능하다. 둘째, 보상금과 함께 \$22,500을 넘지 않는 범위에서 토지수용 전 180일 이상 퇴거지 주택을 실제 소유하고 거주한 퇴거민은 추가 보상을 받을 수 있고, 이 경우 퇴거민에게 유사한 대체주택에 관한 모기지를 건설기간 동안 보험료 납입을 포함한 보장을 해 줄수 있다. 셋째, 세입자들도 토지수용이나 퇴거 전 90일 이상 거주한 경우에는 보상을 받을 수 있고, 42개월을 넘지 않는 기간 동안 유사한 주택을 제공해 주고 있다.

동법의 특징은 '대체주택'이라는 개념을 도입한 것이다. 대체주택은 이주가 구들의 재정적 범위 내에서 규모가 적절하고 깨끗하면서도 위생적이며 안전해야 할 뿐만 아니라, 고용이나 쇼핑 또는 다른 지역으로의 접근성 측면에서 원거주지보다 바람직한 위치여야 한다.<sup>13)</sup>

### 4. 일본

일본은 주거에 대한 권리를 실질적으로 부여하는 법이나 강제퇴거를 금지

13) 조규범, 전계논문, 363면.

하는 법이 마련되어 있지 않다. 그러나 불량주택 지구의 정비개선을 목적으로 '주택지구개발법'을 1960년부터 시행하고 있고, 1997년부터는 '밀집시가지의 방제기구의 정비촉진에 관한 법률'을 근거로 밀집주택시가지 정비촉진사업제도를 실시하여 재건축의 지원, 공익시설의 정비, 원거주민 대책용 주택의 확보, 생활재건의 지원 등 많은 지원정책을 실시하고 있다.<sup>14)</sup> 일본은 민간개발이라 하더라도 전면 철거형 개발보다는 주로 수복형 개발을 하고 있다. 수복형 개발이란 현재의 불량·노후상태가 관리나 이용부실로 인하여 발생하는 경우, 본래의 기능을 회복하기 위하여 현재의 대부분의 시설을 그대로 보전하면서 노후·불량화의 요인만을 제거하는 소극적인 도시재개발 형태를 말한다. 따라서 우리나라와 달리 개발사업 지역내의 주민들이 새로운 주거를 찾아 나가는 현상은 발생하지 않는다. 나아가 일본은 주거지 개발 관련 사업들이 주로 공공에 의해 이루어지므로 도시재생주택의 공급 및 공영주택에서의 소득과 누리는 편익에 따라 격변완화조치(激變緩和措置)<sup>15)</sup> 등을 통해 개발사업에 따른 주거권 문제가 사회문제로 대두되고 있지는 않다.<sup>16)</sup> 그럼에도 불구하고 민간으로 개발사업을 할 경우 관례상 세입자에게 일정한 보상을 해주고 있다.<sup>17)</sup>

### Ⅲ. 주거권의 보호와 강제퇴거의 문제점

#### 1. 주거권의 보호

모든 사람은 적절한 주거에 관한 권리를 갖는다. 주거권이란 일반적으로 '인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는데 필요한 최소한의 주거수준'으로 정의하고 있다.<sup>18)</sup> 주거권은 세계인권선언을 비롯하여 많은 국가에서 헌법 및 법률에

14) 조규범, 전계논문, 365면.

15) 개발사업으로 새로 입주한 주택의 임대료가 기존보다 많은 경우 5년에 걸쳐 그 임대료를 6분의 1씩 인상하는 조치로서, 급격한 주거비 부담을 피하도록 배려한 제도이다.

16) 이호, "개발사업지역 세입자 등 주거빈곤층 주거권 보장 개선방안을 위한 실태조사", 「2005년도 인권상황실태조사 연구용역 보고서」, 국가인권위원회, 2005, 143-144면.

17) 주로 조규범, 전계논문, 365-366면 참조.

서 이를 보장하고 있다.<sup>19)</sup> 우리나라의 경우 주거권에 대해 명문으로 규정하고 있지는 않지만, 그 근거를 헌법 제10조의 행복추구권, 제16조의 주거의 자유, 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리, 제35조 제3항의 쾌적한 주거생활권 등에서 찾을 수 있다. 그 이유는 헌법상 인간의 존엄성 및 행복추구권, 인간다운 생활을 할 권리 등은 적절한 주거의 확보 없이는 실현이 불가능하기 때문이다.<sup>20)</sup> 헌법 이외의 '주택법', '임대주택법', '주택임대차보호법', '도시 및 주거환경정비법' 등의 법률에서도 주거권에 관한 규정을 유추할 수 있다. 그러나 우리나라에서의 주거권의 개념은 충분히 자리 잡히지 않았고, 정부 및 지방자치단체의 인식 수준은 더욱 낮다. 이러한 현실 속에 주거권에 관한 명문 규정은 주거권에 대한 인식을 높이는 계기가 될 수 있을 것이다.<sup>21)</sup>

한편, 1999년 주거와 빈민운동을 하던 활동가들이 '주거기본법' 제정운동을 전개한 바가 있다. 이를 통해 주거는 인간의 기본 권리임을 분명히 하고, 기존 주택정책이 포괄하는 영역을 확대하여 주거정책으로 전환시키기 위함이었다. 그러나 법을 제정하기에는 이르지 못하였다. 그동안의 주거운동이 개발지역의 주민들의 운동만으로 인식되어 왔고, 이로 인해 사회적 공감대가 형성되지 않았기 때문이다. 특히, 용산참사와 같은 대형 사건이 터졌을 때만 사회적 이슈로 관심이 집중되다 그치고, 이것 또한 주거권의 문제가 아닌 개발의 문제로만 인식하고 있었다.<sup>22)</sup> 그러나 주거권은 그 본질적 내용이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는데 필요한 주거수준을 확보하고 이를 누릴 수 있는 권리인 만큼 현재 살고 있는 집에서 계속 살 수 있는 권리, 안정적으로 살 수 있는 권리가 반드시 보장되어야 할 것이다.

18) 양철호, "주거권의 의미와 실현가능성에 대하여", 『경제연구』, 제20집, 한양대학교 법과대학, 2005.12, 83면; 이호, 전계 보고서, 49-50면.

19) 미류, "강제퇴거금지법 제정 운동, 첫발을 내딛다", 『도시와 빈곤』, 제91호, 한국도시연구소, 2011.3·4, 11면.

20) 조규범, 전계논문, 348면.

21) 미류, 전계논문, 12면.

22) 신동우, "복지국가로 가는 주택 정책", 『용산참사 3주기, 여전히 남아있는 과제들』, 용산참사 3주기 토론회 자료집, 2012.1.19, 24면.

## 2. 강제퇴거의 문제점

### (1) 행정대집행법의 문제점

행정대집행법은 행정법상 의무의 불이행에 대하여 행정주체가 실력을 가하여 그 의무를 이행시키거나 이행된 것과 동일한 상태를 실현하는 작용인 행정상 강제집행에 관한 법을 말한다. 법률에 의하여 직접 명령되었거나 또는 법률에 의거한 행정청의 명령에 의한 행위로서 타인이 대신하여 행할 수 있는 행위를 의무자가 이행하지 아니하는 경우 다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고 또한 그 불이행을 방치함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때에는 당해 행정청은 스스로 의무자가 하여야 할 행위를 하거나(자기집행) 또는 제삼자로 하여금 이를 하게 하여(타자집행) 그 비용을 의무자로부터 징수할 수 있다(제2조). 이처럼 행정대집행은 행정청 스스로 하는 자기집행과 제3자로 하여금 하게 하는 타자집행으로 구분하고 있다. 이는 제3자로 하여금 대집행을 할 수 있도록 하는 법적 근거로서, 그 요건에 대한 어떠한 규정도 두고 있지 않아 실제 현장에서는 보통 철거용역 업체 등에 의해 집행이 이루어지고 있다. 그런데 이들은 입주자들에게 무자비한 폭력과 대책 없는 강제퇴거를 강요하고 있으며, 이들의 폭력에 견디지 못한 입주들은 거리로 내몰려 죽음으로써 몰리고 있다.

한편, 행정대집행법 제2조에서의 '다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고'라는 표현은 제3조 제3항의 '비상시 또는 위험이 절박한 경우' 대집행 시키 및 견적액 통지의무를 배제하고 있는 점과 더불어 헌법상의 명확성의 원칙과 충돌할 소지가 있으며, 행정청의 자의적인 판단을 유도할 우려가 있을 것으로 보인다.<sup>23)</sup>

### (2) 민사집행법의 문제점

개발 사업을 진행하는 경우 세입자 등이 계약기간이 종료되었음에도 불구하고

23) 행정대집행법의 문제점에 대해서는 주로 조규범, 전계논문, 352-353면 참조.

하고 이주를 거부하는 경우에 사업시행 주체인 조합이나 소유주 등은 명도소송을 제기할 수 있다. 명도소송을 제기하면 법원은 임차인에게 일정한 시한을 정한 후 보증금을 돌려받고 집을 명도하라는 판결을 하게 되는데, 판결 후에도 명도를 하지 않는다면 법원의 확정증명원을 가지고 강제집행을 할 수 있게 된다. 집행관은 집행을 하기 위하여 필요한 경우 입주자의 주거는 물론 창고 및 그 밖의 장소를 수색하고 잠근 문과 기구를 여는 등의 적절한 조치를 할 수 있으며(제5조 제1항), 입주자의 주거에 들어가기 위하여 채무자의 주거가 맞는지 제반사정에 의한 판단을 할 수 있다. 집행관은 직무상 재량에 의하여 일단 채무자의 주거라고 판단이 될 경우 채무자 이외의 자가 채무자의 주거가 아니라고 주장한 때에도 그 주거에 들어가 조사할 수 있는 권한을 갖는다. 이 때 적절한 조치에 대한 기준이 불명확하여 집행관이 자의적으로 판단하는 등 권한을 남용할 수 있고, 집행관에 따라 판단기준을 달리 할 수 있다는 여지가 남는다.

또한 집행을 함에 있어 집행을 방해하는 저항을 받으면 집행관은 경찰 또는 국군의 원조를 청구할 수 있다(제5조 제2항). 국군의 원조는 법원에 신청하여야 하며, 법원이 국군의 원조를 요청하는 절차는 대법원규칙<sup>24)</sup>으로 정한다(제5조 제3항). 다시 말해, 경찰의 원조를 청구할 때에는 집행관 스스로가 관할경찰서장<sup>25)</sup>에게 원조를 구하면 되는 것이고, 국군의 원조가 필요할 경우에는 집행관이 직접 청구하는 것이 아니라 집행법원에 신청을 하여 집행법원의 판단에 따라 국군의 원조를 요청하게 되는 것이다. 이를 반대로 해석하면 집행관이 저항을 받는다 고 판단되는 경우 국군에게는 법원의 신청을 통하여 원조를 받아야 하지만, 경찰에게는 언제든지 원조 요청을 할 수 있다는 것이다. 여기에서 저항이라 함은 구체적인 집행행위에 대한 것을 의미하는데, 집행관 자신에 대하여 가하여진 것인지, 집행보조자에게 가하여진 것인지는 묻지 않는다.

24) 집행법원이 국군의 원조를 요청하는 경우에는 서면으로 하여야 하고, 그 국군원조요청서에는 ①사건의 표시, ②채권자·채무자와 그 대리인의 표시, ③원조를 요청한 집행관의 표시, ④집행할 일시와 장소, ⑤원조가 필요한 사유와 원조의 내용을 적어야 하며(규칙 제4조 제1항), 국군원조요청서는 법원장 또는 지원장과 법원행정처장을 거쳐 국방부장관에게 보내야 한다(규칙 제4조 제2항).

25) 상황이 급박할 경우에는 가장 가까이 있는 경찰관에게 원조를 구하면 된다.

따라서 집행관 등이 저항을 받는다고 판단하는 때에는 언제든지 경찰의 원조를 받을 수 있게 되어 입주자들과의 물리적 충돌이 발생할 수 있게 되고, 실제 명도 및 철거 집행이 이루어지는 현장에서 집행보조자라는 이름으로 재개발 조합을 비롯한 사업시행자의 보조 인력으로 용역업체가 동원됨으로써 이들로 하여금 입주들에 대한 폭력과 협박이 난무하는 현상이 되고 있다.

### (3) 경비업법의 문제점

경비업법은 경비업의 육성 및 발전과 그 체계적 관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 경비업의 건전한 운영에 이바지함을 목적으로 한다. 경비업이란 시설경비업무, 호송경비업무, 신변경비업무, 기계경비업무, 특수경비업무의 전부 또는 일부를 도급받아 행하는 영업으로서 경비원이 경비대상 시설이나 경비 대상자의 생명, 신체 및 재산상의 보호를 주된 업무로 한다. 그러나 그 과정에서 타인의 권리 및 자유를 침해하거나 또는 개인이나 단체의 활동에 간섭하는 등 위법하고 부당한 행위를 할 우려가 높다. 실제로 용산참사 등 재개발 사업 현장에서 철거를 강제로 진행하려는 용역업체 직원들과 강제철거에 저항하는 주민간의 물리적 충돌이 일어나고 있다. 철거현장에서의 경비용역업체들은 경비업법 제2조 제1호에 따라 경비를 필요로 하는 시설 및 장소에서의 도난·화재 그 밖의 혼잡 등으로 인한 위험발생을 방지하는 업무, 이른바 ‘시설경비업무’를 담당하고 있는데, 실제 현장에서 이들은 주민들에게 업무범위를 초과하여 물리력을 행사하고 있다. 나아가 시설경비업 허가를 받지 않고 철거업무만 담당하는 용역업체를 철거현장에서 경비와 집행업무를 함께 담당하도록 하여 무자격 경비원들로 하여금 주민들에게 더 심한 물리력 행사를 하고 있는 실정이다.<sup>26)</sup> 경비업무는 적절하게 이루어져야 할 것이고, 그럼으로써 공경비에 대한 보완은 물론 자주적인 방법 및 방재활동이 강화되어 국민의 생활안전이 보장될 것이다.<sup>27)</sup>

26) 조규범, 전계논문, 355-356면.

27) 안황권, “한국 경비업법의 문제점과 개정방안에 관한 연구”, 「한국공안행정학회보」, 제31호, 한국공안행정학회, 2008, 102면.

#### Ⅳ. 강제퇴거금지법(안)의 주요내용 및 향후과제

현행 각종 정비 사업을 비롯한 개발 사업은 거주민의 이주와 퇴거를 수반하는 사업으로써 오랫동안 강제퇴거로 인한 인권침해가 지적되어 왔다. 2009년 발생한 용산참사는 이러한 문제점을 극적으로 드러낸 대표적인 사례라 할 수 있다.<sup>28)</sup> 용산참사는 직접적으로는 재개발, 뉴타운 과정에서 강제퇴거, 철거시 용역 폭력으로 촉발된 것으로 외관상 적법한 집행권원으로 철거 및 퇴거를 집행하는 듯 하지만, 동절기 새벽에 군사작전을 방불케 하는 폭력적인 강제철거 및 공권력의 과잉진압의 현상이었다. 이러한 과정에서 철거민과 경찰 6명이 생명을 잃게 되었고, 이로 인해 국민적인 인식을 깨우치는 계기가 되었다.<sup>29)</sup> 그동안 철거민들만의 싸움이었던 강제퇴거 반대 운동이 시민들에게 공감대를 얻으며 확산된 결과 '용산 철거민 사망사건 범국민 대책위원회(이하 '용산 범대위'라 함)'가 구성되었고, 이들을 통해 재개발 제도의 근본적인 개선을 요구하기에 이르렀다. 용산 범대위는 용산 국민법정을 개최하여 용산철거민 사망사건의 책임자로 경찰뿐만 아니라 지방자치단체장과 조합, 시공사, 용역업체를 지목하고 그들의 책임을 모두 밝혀냈다. 그러나 현행 개발 관련 법령만으로는 개발 사업의 전 과정의 행위자였던 지방자치단체와 시행자 등의 책임을 묻지 못하는 어려움이 있었다.<sup>30)</sup> 이러한 문제점과 과정 속에 강제퇴거 금지법의 필요성이 제기되었고, '강제퇴거금지법 제정 특별위원회'를 구성하여 강제퇴거금지법 제정 논의를 본격적으로 시작하였다. 여러 차례의 토론회 등을 거쳐 2012년 1월 18일 정동영 의원의 대표발의로 '강제퇴거금지에 관한 법률안'을 국회에 상정하였으나 입법기 만료로 자동폐기 되었다. 현재는 정청래 의원의 대표발의로 법률안이 제19대 국회에 상정되어 있는 상태이다.

28) 이 외에도 2009년 12월 흥대 앞 두리반, 2010년 1월 왕십리 뉴타운, 2011년 4월 상도동, 2011년 8월 포이동 재건마을 화재 후 북구주택 철거, 2011년 명동 마리오 대표적인 사례이다.

29) 변창흠, "정비사업에서 주민의 주거권 보장을 위한 정책 과제", 「용산참사 3주기, 여전한 남아있는 과제들」, 용산참사 3주기 토론회 자료집, 2012.1.19, 27면.

30) 미류, 전개논문, 10-11면.

## 1. 강제퇴거금지법의 주요내용

현행 각종 정비사업을 비롯한 개발사업은 거주민의 이주와 퇴거를 수반하는 사업으로서 오랫동안 강제퇴거로 인한 인권침해가 지적되었으며 이로 인한 분쟁이 지속되었다. 유엔 사회권위원회에서도 “강제퇴거가 인권에 대한 중대한 위반”임을 밝히며, “개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침들”을 발표했으며, 국가인권위원회도 “강제철거 시 거주민 인권보호를 위해 준수되어야 할 기본원칙”을 마련하여 행정부에 권고한 바 있다. 이에 각종 개발사업의 종류마다 각각 다른 개별 법률의 적용을 받고 있어, 이에 앞서는 법률로 개발사업에서의 시행 원칙을 제시하고, 거주민들에게 보장되어야 할 재정착의 권리를 제시하여 강제퇴거를 금지하고자 강제퇴거금지법이 제안되었다.<sup>31)</sup> 법률안은 총칙, 강제퇴거의 금지, 개발사업에 관한 특칙, 벌칙 등 총 4개의 장으로 이루어져 있으며, 25개의 조로 구성되어 있다.

### (1) 총칙

강제퇴거금지법은 강제퇴거 금지에 관한 사항을 정함으로써 모든 사람이 강제퇴거로부터 보호받도록 하여 헌법 및 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 적절한 주거에 관한 권리를 누리게 함을 목적으로 한다(제1조). 모든 사람이 강제퇴거로부터 보호받도록 하여 적절한 주거에 대한 권리를 누리게 함으로써 강제퇴거로 인한 인권침해를 최소화하기 위한 의도로 보인다. 개발사업과 관련한 퇴거나 철거에 대한 강제집행, 행정대집행 및 강제퇴거 금지 등에 대해서는 다른 법률보다 우선하도록 규정하고 있으며, 이와 관련한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에도 이 법에서 정한 기본이념과 원칙에 부합하도록 함으로써 강제퇴거금지법의 효력을 강화시키고 있다(제3조).

강제퇴거는 중대한 인권침해이며 인권을 보장해야 할 의무는 1차적으로 국

31) 정청래 의원이 대표발의, “강제퇴거금지에 관한 법률안” 중 제안이유 참조.

가에 있다. 우리나라에서의 개발 사업은 대부분 공익사업으로 규정함으로써 법의 편의를 누리지만 그 과정에서 정부나 지방자치단체의 역할은 매우 미약해 공공성은 구현되지 않는다. 정부나 지방자치단체는 오히려 거주민들이 강제퇴거 당하는 것을 사적인 문제로 치부하며 책임을 회피하여 왔다.<sup>32)</sup> 이에 인권을 보장하기 위해 제4조에서는 국가와 지방자치단체의 책임을 규정하고 있다. 국가와 지방자치단체는 강제퇴거를 예방하고 거주민의 재정착 권리를 보장하는 한편, 강제퇴거 보호에 역행하는 조치나 현재보다 후퇴하는 정책을 금지하고 있으며, 강제퇴거로부터 보호받을 권리를 침해당했거나 침해의 위협을 받고 있다고 주장하는 자에게 적절하고 효과적인 구제책을 보장하도록 하고 있다. 나아가 이를 위한 재원을 확보하는 것 또한 국가와 지방자치단체의 책임이다.

## (2) 강제퇴거의 금지

개발사업의 시행주체는 건물의 경비나 철거 등을 할 때 주로 용역업체를 통하여 시행한다. 용역업체는 거주민들의 퇴거를 종용하거나 협박, 영업방해, 성희롱 등 거주민들이 견디기 힘들 정도의 상황을 연출함으로써 거주민들의 생명안전과 존엄성을 침해하고 있다. 강제퇴거금지법은 거주민들의 기본권을 보호하기 위해 강제퇴거를 엄격하게 금지하고 있다(제5조). 만약 퇴거를 시키고자 한다면 건축물 인도청구소송의 확정판결 등 집행권원을 확보한 후 퇴거의 고지를 하여야 하고, 고지 한 때로부터 90일 지난 후에야 퇴거를 실시할 수 있다(제6조). 퇴거가 완료되지 않은 상태에서는 철거 및 철거예비행위는 할 수 없으며, 개발사업 시행으로 인한 퇴거의 경우에도 개발사업구역 전체에서 모든 거주민이 퇴거하기 전까지는 개발사업 구역 내의 건물을 철거하거나 철거예비행위를 할 수 없다(제11조). 이는 토지 등 점유자가 강제퇴거에 대비하여 이전 준비를 할 수 있는 시간을 확보하고 퇴거가 이루어지지 않은 상태에서 철거를 함에 따른 폭력사태를 방지하며, 이의제결 및 행정소송절차에서 보

32) 미류, 전제논문, 12면.

상금을 새로 산정하기 위해 감정평가 절차를 진행하기도 전에 목적 부동산이 철거되는 것을 방지하기 위한 취지이다.<sup>33)</sup>

퇴거는 반드시 관계 공무원이 입회하여 퇴거 현장을 관리 감독하여야 한다. 입회한 관계 공무원은 위법한 퇴거 행위가 있을 경우 즉각 퇴거 중단명령을 하고 응급의료 조치 및 경찰에 신고하는 등의 필요한 조치를 신속하게 취하여야 한다(제8조). 또한 퇴거를 실행하는 사람은 퇴거 현장에서 폭언, 폭행, 협박, 손괴 등 폭력행위를 할 수 없으며, 일출 전과 일몰 후, 공휴일, 겨울철, 악천 후에 퇴거도 금지되며, 이를 위반한 자에 대해서는 형사 처벌을 하도록 규정하고 있다.

한편, 퇴거고지 사실을 신고 받은 시장, 군수, 구청장은 퇴거 예상자에 대하여 강제퇴거 금지나 주거복지제도에 관한 정보를 제공하고, 임대료 연체 원인을 파악하여 해소계획을 수립하는 등 강제퇴거된 거주민들의 보호대책을 수립·시행하여야 한다(제7조). 또한 국가 및 지방자치단체는 강제퇴거된 자를 보호하기 위해 대안적 숙박시설의 즉각적인 제공, 음식과 물의 공급, 위생시설, 의복, 의료서비스의 제공, 생계수단, 교육시설, 주거 및 생활 안정을 위한 장기적 대책 등을 수립하고 시행하여야 한다(제12조).

### (3) 개발 사업의 시행 원칙

개발 사업이 추진되는 동기는 개발 이익으로서 정부나 지방자치단체는 주거 환경 개선 등의 목표를 내세우지만, 엄밀하게 따지면 도시미관 개선을 추구하는 것에 불과하다.<sup>34)</sup> 개발 사업은 거주민들의 퇴거를 수반하게 되는데, 이는 거주민들의 주거권에 있어 점유의 안정성을 직접 침해하는 것으로 엄격하고 명확한 요건과 절차에 따라야 할 것이다. 그러나 현행 개발 관련 법률들은 개발 사업을 추진하기 위한 절차와 요건을 중심으로 구성되어 있고, 점유의 안정성을 침해당하는 거주민들의 보호 문제는 고려 대상에 포함시키지 않고 있다. 또한 개발 사업의 목적이나 필요성이 인권의 기준에 비추어 적절한

33) 허태수, “강제퇴거 금지에 관한 법률안 검토보고”, 6면 참조.

34) 미류, 전계논문, 13면.

지 여부도 따지지 않고 거주민들의 의견을 제대로 수렴하지 않은 채 무조건적인 사업 추진을 강행하고 있다. 강제퇴거금지법은 이러한 기준 안에 인권의 가치가 포함되도록 하는 것으로 제13조에서 개발 사업을 시행하여야만 주거 환경 개선 등의 공익목적에 달성할 수 있을 경우에 한해 개발 사업을 시행하거나 승인·인가할 수 있도록 규정하고 있다. 이 경우 개발 사업의 추진 과정에서 거주민의 의견이 실질적으로 수렴될 수 있도록 개발 사업의 주요 추진 단계마다 서면으로 통보하고, 30일 이상 공람하는 등의 절차를 거쳐야 하며, 개발 사업 구역 지정의 결과가 향후 거주민들에게 어떤 영향을 미치게 되는지에 대한 충분한 설명을 하여야 한다. 개발 사업의 절차나 내용은 매우 어렵고 복잡하다. 따라서 전문가가 아닌 이상 거주민들은 이를 이해하기가 쉽지 않을 것이다. 이에 강제퇴거금지법은 국가 및 지방자치단체로 하여금 거주민에게 주거권 및 재정착 권리에 대한 설명을 하고 상담을 제공하도록 규정하고 있다.

#### (4) 인권영향평가 및 재정착 대책의 수립

지방자치단체는 관할 구역 내 거주민의 퇴거를 요하는 개발 사업이 시행되는 경우 개발사업구역을 지정하기 전에 개발사업의 시행이 거주민의 인권에 미칠 영향을 평가하여야 한다(제14조). 이는 개발 사업 추진으로 인한 인권침해 요소를 사전에 방지하겠다는 의도에서 규정한 것으로 보인다.

한편, 강제퇴거금지법 제15조에서는 개발 사업의 시행주체로 하여금 재정착 대책을 수립하도록 규정하고 있다. 개발 사업으로 인한 이주와 퇴거는 외적 요인에 불가피하게 발생하는 문제이므로 퇴거 이전보다 주거나 생활수준이 더 열악해지는 경우는 없어야 할 것이다. 즉, 거주민에게 손실이 강요되어서는 아니 된다. 여기에서 재정착이란 거주민이 개발사업의 시행 중 및 개발사업의 완료 후에 개발사업 시행 전과 동등한 수준으로 거주하거나 일하는 것을 말하는 것으로 동등한 수준의 비교는 주거의 설비, 성능, 면적, 주거비, 주변 환경, 학군, 생활권 등을 종합적으로 고려되어야 하고 거주민들의 권리를 제한하는 것이어서는 아니 된다. 이주부터 재정착에 이르기까지 전 과정에서 발생하

는 사회경제적 손실에 대한 보상도 반드시 이루어져야 할 것이며, 재정착 대책에 대한 협의는 반드시 퇴거 전에 완료되어야 한다.

## 2. 향후과제

강제철거를 최소화하기 위해서는 법적·제도적 노력이 필요하다. 강제철거를 무조건 금지하자는 것이 아니라 합법적이라는 이유로 강압적인 수단이 남발되어 인권이 침해되는 피해를 최대한 방지하자는 것이다.<sup>35)</sup> 강제철거의 집행은 공익과 사익의 조화가 필수적으로 요청되는 부분이면서도 집행 시 인권 침해가 발생하지 않도록 그 과정을 보다 엄격하게 규정하는 제도적 보장이 요청되는 분야라 할 수 있다.<sup>36)</sup> 이러한 문제점과 제도적 보장의 요청에 따라 강제퇴거금지법안이 마련되어 국회에 상정되어 있는 상태이다. 그러나 법안이 마련되어 있음에도 불구하고 거주민들의 보호에는 여전히 미흡한 부분이 존재한다. 따라서 이하에서는 강제퇴거금지법안의 문제점과 향후과제에 대해 살펴해보도록 하겠다.

첫째, 강제퇴거금지법에서 금지하고 있는 강제퇴거가 개발 사업에 국한되는지 여부이다. 강제퇴거금지법에서는 강제퇴거를 일반적으로 금지하는 규정을 두고 있으면서, 다른 한편으로는 개발 사업을 전제로 한 여러 규정을 두고 있어 과연 법에서 금지하고자 하는 강제퇴거가 개발 사업에 국한되는 것인지가 의문이다. 법 전체의 취지는 개발 사업을 전제로 하여 마련된 것으로 보인데, 그렇다면 금지하고자 하는 강제퇴거의 범위를 보다 명확하게 규정하여야 할 것이다. 둘째, 강제퇴거금지법과 민사소송 및 집행절차와의 충돌 문제가 발생한다. 퇴거, 철거에 대한 강제집행, 행정대집행 및 강제퇴거 금지에 관하여는 강제퇴거금지법을 다른 법률보다 우선하여 적용한다고 규정하고 있다. 그러나 소송법에 따른 명도판결의 선고 및 민사집행법 및 행정대집행법에 따른 강제집행 자체를 부인하기는 어려울 것이다. 이에 개발사업의 시행주체가 퇴

35) 홍인욱, “강제퇴거금지법 법제화의 필요성과 가능성”, 강제퇴거금지법 제정 토론회 자료집, 2011.10.11, 77면.

36) 조규범, 전계논문, 370면.

거할 사람을 상대로 하여 건물인도청구 소송의 확정판결, 이에 준하는 집행권을 부여받고자 할 경우 개발 사업 시행원칙을 준수한 사실과 거주민에 대한 재정착 대책을 수립한 사실을 입증하도록 규정하고 있는데, 이는 시행주체에 광범위한 입증책임을 부여함으로써 현행 법제 및 소송 체계와 지나치게 충돌한다는 문제점이 발생한다. 나아가 이로 인해 오히려 입법가능성을 낮추게 할 우려도 지적 된다.<sup>37)</sup> 셋째, 재산권과 주거권의 충돌 문제가 발생하는가이다. 개발 사업의 추진을 소유자들의 재산권 행사로 보아 이를 규제할 경우 재산권 침해라고 주장하는 경우가 있다. 그러나 개발 사업 현장에서는 실제로 소유자들이 개발 사업에 반대하면서 목소리를 높이는 경우가 존재하고, 이러한 점에 비추어 본다면 과연 개발 사업이 소유자들의 재산권을 충분히 보장하고 있는지가 의문이다. 또한 소유자는 토지수용절차에 준하는 법적 보호를 받을 가능성이 높은 반면, 세입자들은 손실에 대한 법적 요구를 할 근거가 거의 없다 할 것이다. 이에 세입자들의 권리를 보장하기 위해 개발 사업을 규제하거나, 보상을 하여야 한다는 견해가 있는데, 이 주장을 재산권의 침해로 여겨 재산권과 주거권의 충돌문제가 발생한다고 한다. 세입자들에 대한 재정착 보장은 헌법이 보장하는 주거권 보호를 위한 최소한의 기준이다. 그럼에도 불구하고 재산권과 주거권의 충돌 문제로 인해 강제퇴거금지법 제정의 걸림돌이 되는 것은 타당하지 않다고 생각된다. 특히, 헌법학에서는 기본권의 충돌을 독일의 이론을 빌려 해결하고 있는바, 독일의 경우는 사회권을 규정하고 있지 않은 헌법 현실을 전제로 개인의 자유와 개인의 자유가 함께 공존하고 양립할 수 있도록 양자의 경계를 확정하는 것<sup>38)</sup>에 초점을 맞추고 있다. 따라서 이러한 독일의 이론이 재산권과 사회권으로서의 주거권의 충돌을 해결하려는 방법으로 과연 적절한 것인가 하는 의문이 들게 된다.<sup>39)</sup> 현실에 맞게 주거권이라는 가치에 대한 사회적 합의를 이룩함으로써 기본권 충돌 문제를 다루어

37) 권정순, "강제퇴거금지 법제화의 가능성 토론문", 강제퇴거금지법 제정 토론회 자료집, 2011. 10.11, 63면.

38) 한수웅, 「헌법학」, 법문사, 2011, 491-492면.

39) 이계수, "주거권의 재산권적 재구성: 강제퇴거금지법 제정운동에 붙어", 「민주법학」, 제46호, 민주주의 법학연구회, 2011.7, 21면.

야 할 것으로 보인다. 마지막으로 상가세입자들에 대한 권리금 보상 문제이다. 용산참사 이후 정부는 권리금 보상과 관련한 논의에서 그 실체가 불분명하고 이와 유사한 입법례가 없다는 이유로 권리금 보상은 불가하다고 한 바 있다. 상가세입자들에 대한 현실적 보상이 이루어지기 위해서는 권리금에 대한 보상도 반드시 이루어져야 할 것이고 이에 대한 제도 도입에 관한 검토가 이루어져야 할 것이다.

#### IV. 맺음말

이제는 우리나라에서 추진되고 있는 재개발 사업(재정비 사업)과 관련하여 철거민의 주거권 보장과 함께 사업을 추진할 때 발생할 수 있는 물리력 행사를 원천적으로 차단하기 위한 입법적 대응방안의 마련이 필요한 시점이다.<sup>40)</sup> 강제철거에 있어서 가장 중요한 것은 공익과 사익의 조화라 할 수 있다. 지금까지의 개발 사업이 물리적 환경 개선 또는 주택 공급에 초점이 맞추어져 있다면 앞으로의 개발 사업은 거주자의 주거생활의 질 향상 사업으로 전환되어야 한다고 생각된다. 재개발 사업의 추진 목적을 주민의 주거복지와 지역공동체의 활성화에 초점을 맞춘다면 원주민의 재정착률은 당연히 높아질 것이고, 공공부문에 의한 사업 추진 또한 성공적으로 거둘 수 있을 것이기 때문이다. 그러기 위해서는 강제퇴거금지법이 빠른 시일 내에 국회에서 통과되어 시행되어야 할 것이다.

강제퇴거금지법은 세입자만을 위한 법이 아니다. 그렇기 때문에 소유권자의 재산권 행사에 제한이 따른다는 주장은 타당하지 않고, 인권으로서 소유권에 대한 보호도 이 법이 추구하는 목적임을 간과해서는 안 된다.<sup>41)</sup> 현재 우리나라의 개발 사업 관련 법제들은 일정 부분 소유권자의 동의가 있으면 사업을 진행될 수 있는 구조로 되어 있어 개발 사업에 동의를 하지 않는 소유권자는

40) 조규범, 전제논문, 345면.

41) 이계수, “강제퇴거금지법에 대한 헌법적 변론”, 강제퇴거금지법 제정 토론회 자료집, 2011. 10.11, 73면.

자신의 의사에 반해 개발을 찬성하는 다수의 세력으로 넘어가게 된다. 여기서 찬성하는 다수의 세력이라고는 하였으나, 실제로는 다수가 아니라 시행 주체와 결합한 소수의 주민인 경우가 대부분이다. 강제퇴거금지법은 소유자이든 세입자이든, 개발 사업에 찬성하는 자이든 반대하는 자이든 관계없이 자신들의 의사에 반하여 강제퇴거를 당하는 것을 방지하기 위한 법으로서 조속히 제정되어야 한다.

강제퇴거금지법이 제정된다고 하여 거주민들의 인권침해가 종결되는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 강제퇴거금지법의 제정은 이들의 인권을 보장해주는 대안적 접근의 시작이라 할 수 있고, 지금의 개발이 낳는 문제는 종식시킬 수 있기 때문에 제정되어야 한다는 것이다. 용산참사가 발생한지 벌써 4년여라는 시간이 흘렀다. 그동안 많은 인권단체와 진보성향 학자·법률가들은 피나는 노력을 해왔다. 그러나 아직까지도 해결된 문제는 아무것도 없다. 그나마 박근혜 정부가 들어서면서 용산참사 수감자들에 대한 특별사면은 불행 중 다행이라 할 수 있다. 용산참사와 같은 사건이 두 번 다시 일어나길 원하는 국민은 아무도 없을 것이다. 이제는 용산참사에 대한 진상규명과 책임자 처벌, 나아가 강제퇴거금지법 제정 등 제도개선에 대한 노력에 정부가 앞장서야 할 것이다.

## 참고문헌

- 이석용, 「국제인권법」, 세창출판사, 2005.  
 한수웅, 「헌법학」, 법문사, 2011.  
 권정순, “강제퇴거금지 법제화의 가능성 토론문”, 강제퇴거금지법 제정 토론회 자료집, 2011.10.11.  
 김용욱, “스토킹에 대한 형법적 규제”, 「연세법학연구」, 제10집 제2권, 연세대학교 법학연구원, 2004.2.  
 미 류, “강제퇴거금지법 제정 운동, 첫발을 내딛다”, 「도시와 빈곤」, 제91호, 한국도시연구소, 2011.3·4.

- 변창흠, “정비사업에서 주민의 주거권 보장을 위한 정책 과제”, 「용산참사 3주기, 여전히 남아있는 과제들」, 용산참사 3주기 토론회 자료집, 2012.1.19.
- 신동우, “복지국가로 가는 주택 정책”, 「용산참사 3주기, 여전히 남아있는 과제들」, 용산참사 3주기 토론회 자료집, 2012.1.19.
- 안황권, “한국 경비업법의 문제점과 개정방안에 관한 연구”, 「한국공안행정학회보」, 제31호, 한국공안행정학회, 2008.
- 양철호, “주거권의 의미와 실현가능성에 대하여”, 「경제연구」, 제20집, 한양대학교 법과대학, 2005.12.
- 이계수, “주거권의 재산권적 재구성: 강제퇴거금지법 제정운동에 붙여”, 「민주법학」, 제46호, 민주주의법학연구회, 2011.7.
- \_\_\_\_\_, “강제퇴거금지법에 대한 헌법적 변론”, 강제퇴거금지법 제정 토론회 자료집, 2011.10.11.
- 이은희, “영국의 강제퇴거금지법과 주택법에 의한 주택점유자의 점유 보호”, 「민주법학」, 제46호, 민주주의법학연구회, 2011.7.
- 이 호, “개발사업지역 세입자 등 주거빈곤층 주거권 보장 개선방안을 위한 실태조사”, 「2005년도 인권상황실태조사 연구용역 보고서」, 국가인권위원회, 2005.
- 조규범, “강제철거에서의 주거권 보호를 위한 입법론적 소고”, 「미국헌법연구」, 제20권 제2호, 미국헌법학회, 2009.9.
- 홍인욱, “강제퇴거금지법 법제화의 필요성과 가능성”, 강제퇴거금지법 제정 토론회 자료집, 2011.10.11.

[Abstract]

**The study on introduction of the Protection From Eviction Act  
for residence right guarantee**

Lee, Choong-Eun

*Lecturer, Department of Law, Jeju National University.*

On January 1, 2009, the horrible accident of Yong-san left all the people with indelible scars. There has not been any solution for 4 years but release of evictees who had been prisoned since the disaster in 2009. The right of housing is the basic human right. Greed for development deprives the human's lives and natural right. It is the just time to make a plan to prevent forces and violences caused by redevelopment project in Korea and legalize to guarantee evictees' residential right. This paper is mainly on indicating the problems of civil development policy and explaining critical contents of the Protection From Eviction Act.

**Key words** : residential right, protection of residential right, forced eviction, forced requidation, the Protection From Eviction Act

