

정비사업에서 세입자 주거권의 성격과 침해 구조에 대한 비판적 고찰

A Critical Investigation on the Characteristics and the Infringement
Structure of the Tenant's Residential Rights in Redevelopment Projects

변창흠*

우리나라에서 시행되고 있는 재정비사업은 사유재산권에 기반하여 조합이 추진 주체가 되는 개발방식을 채택하고 있다. 그동안 도시의 물리적 환경을 개선하고 주택의 공급을 확대하는 성과를 낳았지만, 사업 추진 과정에서 많은 문제점을 유발해 왔다. 재산권을 보유하지 못한 세입자들은 재정비사업에 참여할 수가 없었으며, 강제철거를 통해 주거지에서 이주를 강요당하고 신체상의 위해가 가해지는 주거권 침해현상이 나타났다.

이 논문은 재정비사업에서 세입자들을 중심으로 원주민들이 주장할 수 있는 권리의 실체가 무엇인지를 헌법과 국제법적인 근거를 통해 확인하고, 주거권 보장의 정당성을 확인하고자 한다. 또한 우리나라의 재정비사업에서 주거권이 침해될 수밖에 없는 구조를 밝히고 정비사업 단계별로 주거권이 어떻게 침해되었는지를 확인하고자 한다.

이 논문은 재정비사업에서 세입자들의 주거권을 보장하기 위한 방안으로 다음의 제안을 하고 있다. 첫째, 재정비사업에서 주거권 보장의 원칙이 반드시 준수되어야 한다는 점을 법률에서 명문화하여야 한다. 둘째, 세입자와 원주민들의 주거권이 보장될 수 있도록 재정비사업 방식을 전면 개선하여야 한다. 셋째, 공공주체가 재정비사업의 시행이나 인권침해, 재정적인 지원에서 적극적인 역할을 하여야 한다.

주요어: 세입자, 재개발, 주거권, 조합, 인권

* 세종대학교 행정학과 부교수(changbyeon@sejong.ac.kr)

1. 들어가며

최근 들어 경기도 재정비촉진지구가 연이어 실효 고시되고 정비구역에서 사업중단 요구가 확대되면서 뉴타운 사업이나 정비사업을 전면 재검토해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 이에 따라 서울시나 경기도는 뉴타운사업에 대한 대책과 개선방안을 발표한 바 있으며,¹⁾ 여야 국회의원들도 정비사업을 둘러싼 각종 문제점을 해소하기 위해 도시 및 주거환경정비법(이하 도정법)과 도시재정비촉진을 위한 특별법(이하 도촉법) 개정안을 경쟁적으로 발의하고 있다. 그러나 여러 지자체가 발표한 대책이나 국회의 법률 개정안들은 대부분 정비사업의 사업성 부족을 보완하여 재산권 보유자들의 입주분담금 부담을 줄여주고 정비사업을 촉진하는 데 초점이 맞추어져 있을 뿐 세입자의 주거안정을 보장하기 위한 방안들은 거의 보이지 않는다.

대부분의 정비구역에서 세입자들의 비중은 평균 60%가 넘으며 정비구역에 따라서는 그 비중이 80%를 넘는 경우도 있지만, 정비사업의 구조는 토지와 건축물의 소유자를 중심으로 짜여 있고, 최근 발표된 각종 대책들도 이들에게 초점이 맞추어져 있다. 정비사업과 관련된 정보공개를 확대하고 주민참여를 활성화는 방안이 도입되고 절차를 투명하게 관리하는 공공관리제도가 운영되고 있지만, 이러한 대책에서 말하는 주민은 토지 등의 소유자로 구성된 조합원일 뿐이다. 정비구역에 거주하지 않는 소유자는 주민으로 분류되지만, 수십 년을 이 지역에서 거주한 세입자는 주민으로 간주되지 않는다.

현재 우리나라에서 시행되고 있는 정비사업의 대부분은 재산권을 보유한 토지등의 소유자들로 구성된 조합이 주도하고 있다. 조합은 재산권을 공동출자하여 구성한 법인체로 사업의 정비사업의 수익성 극대화과 조합원들의 입주부담금 최소화를 목표로 설정하고 있다. 현재의 사업구

1) 서울특별시, 2011, “서울시, 무조건 철거하는 주거정비 안한다”(보도자료 2011.4.14.)와 경기도, 2011, “경기뉴타운 제도개선(안)”(보도자료 2011.4.13)를 참조.

조에서 정비사업의 수익을 극대화하기 위해서는 분양성이 높은 고급 아파트를 많이 건설하고 세입자들에 대한 보상액을 줄이며, 사업을 신속하게 추진해야 한다. 그 결과 정비사업이 완료된 이후에 입주부담금을 감당하기 힘든 조합원이나 세입자들은 자발적으로든 강제적으로든 기존 거주지역에서 축출되고 말았다.

수익의 극대화를 추구하는 조합의 재산권 행사 때문에 세입자들을 포함한 원거주민들의 주거권이 훼손되는 재정비사업의 구조는 오늘날 재정비사업의 제반문제점을 낳는 근본적인 원인으로 작용하고 있다. 따라서 정비사업의 수익성을 제고하기 위해 규제를 완화하거나 정부의 재정 지원을 확대하더라도 이 사업 구조가 변경되지 않는 한 원거주민들의 주거권은 사실상 보장받기 어렵게 된다.

이 논문은 재정비사업에서 세입자들을 중심으로 원주민들이 주장할 수 있는 권리의 실체가 무엇인지를 헌법과 국제법적인 근거를 통해 확인하고, 주거권 보장의 정당성을 확인하고자 한다. 또한 우리나라의 재정비사업에서 주거권이 침해될 수밖에 없는 구조를 밝히고 정비사업 단계별로 주거권이 어떻게 침해되었으며, 주거권 보장과 관련된 국제인권 규약이나 기준을 활용하여 정비사업의 주거권 침해 실태를 평가하고자 한다.

2. 도시재정비사업에서 주거권의 성격 검토

1) 주거권의 내용과 성격

주거권은 국민이 인간으로서의 존엄성을 유지하는 데 필요한 최소한의 주거를 보장받을 수 있는 권리를 의미한다. 주거권은 주거기본권 혹은 주거인권이라고 불리며, 다양한 내용과 성격을 동시에 포함하고 있다. 주거권은 한편으로는 모든 국민이 적정한 주거에서 생활할 수 있는

권리를 의미하고, 다른 한편으로는 이러한 권리를 보장하는 국가의 의무를 포함하고 있다. 주거권은 물리적 거처로서 ‘주택’에 대한 권리와 사회적 의미로서의 ‘주거’에 대한 권리를 모두 포함하는 개념이다(조규범, 2009: 345).

주거권의 내용은 현재의 주거에서 점유를 인정받을 권리, 주거를 공급받을 권리, 쾌적한 환경에서 주거의 질을 보장받을 권리 등으로 구성된다(김남근, 2009). 이 중 현재의 주거에서 점유를 인정받을 권리는 헌법에서 보장하고 있는 “국민이 주거의 자유를 침해받지 아니할 권리”(헌법 제 16조)를 의미하는 것으로 자유권적 기본권이라 할 수 있다. 이 권리는 권력에 의해 부당한 대우를 받지 않고 자신의 의지를 행사할 수 있게 해주는 시민적·정치적인 권리이다(고은태, 2009). 반면, 주거를 공급받을 권리와 쾌적한 환경에서 주거의 질을 보장받을 권리는 헌법에서 규정하고 있는 권리이며,²⁾ 헌법에서 규정하고 있는 인간으로서의 존엄과 가치를 지니며 행복을 추구할 권리(헌법 제10조)와 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제 34조 1항)를 주거권 측면에서 해석한 것이다. 이 권리는 인간으로서의 최소한의 존엄한 삶을 보장받기 위해 국가에 의해 보호를 받을 권리를 의미하는 것으로 소극적이고 방어적인 자유권적 기본권과 달리 적극적인 권리로서 경제적·사회적·문화적 권리라 부르기도 한다(고은태, 2009).

인권으로서 주거권을 의미할 때 국가가 보장해야 할 주거권의 내용과 범위에 대해서는 치열한 논쟁이 진행되어 왔다. 인권으로서 주거권을 적극적으로 해석하는 경우 주거권을 구성하고 있는 권리의 내용들은 인위적으로 분리하거나 일부를 훼손할 수 없기 때문에 모두 보장해야 한다고 본다. 반면, 인권으로서 주거권을 소극적으로 해석하는 경우에는 자유권적 기본권의 성격을 지니는 주거권은 국가가 의무적으로 보장해야 하는

2) 헌법 제35조에서는 “① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다. ③ 국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”라고 규정하여 국민의 주거권과 국가의 주거권 보장을 위한 의무를 명시하고 있다.

인권의 의미를 지니지만 청구권적인 성격을 지니는 주거권은 국가가 여러 가지 여건을 고려하여 정책적으로 결정해야 할 문제로 본다. 이를 인권의 문제로 인식하는 경우 자유권적 인권과 상충될 뿐만 아니라 국가의 자율성을 훼손한다는 주장이 그것이다(고은태, 2009).

우리나라 헌법이나 개별법률에서는 주거권을 명시적으로 규정하고 있지는 않지만, 헌법과 주거와 관련된 개별법률³⁾의 원리나 이념 속에는 기본권의 내용이 포함되어 있는 것으로 보는 것이 일반적이다(하성규, 2009a; 하성규, 2010b; 김남근, 2009; 조규범, 2009; 고은태, 2009). 우리나라의 헌법은 자유국가의 원리와 사회국가의 원리가 결합된 것이기 때문에 헌법의 일반원리로부터 주거권의 개념을 유출해 낼 수 있다는 것이다(김남근, 2010). 우리 헌법에서는 인간의 존엄과 행복추구권, 평등권, 인간다운 생활권 등을 통해 사회권을 기본적인 권리로 수용하고 있는데, 주거권은 사회권의 일부를 구성하고 있다고 보아야 한다는 것이다. 인간의 존엄성과 행복추구, 인간다운 생활은 적절한 주거를 확보하지 않으면 실현되지 못한다는 점을 고려하면 주거권이 보장되지 않으면 헌법상에서 채택한 사회권은 실현되지 못하기 때문이다.

헌법상 규정에 대한 해석을 둘러싼 논란을 종식시키기 위해 주거권을 법률에서 명시하기 위한 시도는 여러 차례 있었다. 1999년 2월 10일 ‘주거기본법 제정을 위한 제1차 토론회’가 개최되어 주거기본법 제정운동을 본격화하였다⁴⁾(서종균, 2000). 재개발지역을 중심으로 한 주민조직과 시민단체 등이 주도한 이 운동은 2003년 주택법 제정 과정에서 주거권

3) 주거권에 대한 내용을 담고 있는 법률로는 주택법, 임대주택법, 주택임대차보호법, 도정법, 택지개발촉진법 등을 들 수 있다.

4) 한국도시연구소는 오랫동안 세입자의 주거문제와 재개발 철거민의 인권에 관한 연구와 지원 활동을 수행해 온 경험을 기반으로 주거기본법 제정운동을 펼쳐오고 있다. 1999년 ‘IMF 시대 서민주거안정을 위한 국제토론회: 집-인간의 권리, 국민의 권리’를 개최하였으며, ‘주거기본법 제정을 위한 연구’(한국도시연구소, 2000), 국가인권위원회의 의뢰를 받아 “경제·사회·문화적 권리 국가인권정책 수립을 위한 주거권 기초현황 조사”를 수행한 바 있다.

의 명문화, 최저주거기준의 마련과 최저주거기준 향상을 위한 연차별 실행계획 마련 등을 요구하는 노력으로 이어지게 되었다. 결국 주택법이 제정되고 최저주거기준을 명문화하였지만, 이를 수행하기 위한 국가의 의무에 대해서는 구체성을 갖추는 데 성공하지 못했다. 주택법에서는 주택정책의 수립과 시행에서 국가와 지자체의 의무사항으로 “국민이 쾌적하고 살기 좋은 주거생활을 할 수 있도록 할 것과 주택이 공평하고 효율적으로 공급되며 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것, 국민주택 규모의 주택이 저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에게 우선적으로 공급될 수 있도록 할 것 등을 열거하고 있으나(주택법 제3조) 선언적인 규정에 불과하다. 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정하고 공고하도록 의무화하고 있으나(주택법 제5조의 2), 국가 또는 지자체가 주택정책을 수립·시행하거나 사업주체가 주택건설사업을 시행하는 경우에 최저주거기준에 미달되는 가구를 줄이기 위하여 노력하여야 한다(법 제5조의 3 제2항)고 규정하여 강행성을 띠지 못하고 있다.

2) 인권으로서 주거권 보장을 위한 국제적인 노력과 합의

주거권을 인간의 기본적인 권리로 이해하여 ‘적절한 주거생활을 향유할 권리’를 보장하기 위한 국제적인 노력이 각종 규약이나 권고안, 인권선언 등의 형태로 나타나고 있다. 주거권을 인권으로 인정한 대표적인 선언은 1948년에 발표된 세계인권선언으로 모든 사람이 적절한 생활수준에 대한 권리를 가지고 있으며 여기에 의식주와 의료, 필수적인 사회 서비스를 포함하여 주거를 중요한 인권으로 인정하고 있다. 유엔은 1966년 「시민적·정치적 권리에 관한 국제 조약(ICCPR)」(통칭 자유권 조약)과 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제 조약(ICESCR)」(통칭 사회권 조약)을 발표하였다. 이 중 사회권 조약은 정당하고 쾌적한 환경 속에서 일할 권리, 사회적 보호를 받을 권리, 적절한 의식주를 포함한 생활수준을 영

위할 권리, 가능한 최고의 신체적·정신적 건강을 영위할 권리, 교육을 받을 권리, 문화적 자유와 과학 진보의 혜택을 향유할 권리 등을 규정하고 있다.⁵⁾ 1969년에 발표된 「사회진보와 발전에 관한 선언」에서도 인권 실현을 위한 내용으로 적절한 주거와 지역사회 서비스 제공을 명시하고 있다.

UN은 사회권 조약 중 주거 문제에 대해 특히 관심을 가지고 1978년 유엔에 인간정주프로그램(UN-HABITAT)을 설치하였다. 밴쿠버에서 개최된 제1차 세계주거회의(HABITAT I)에서는 인간정주 전반에 관련된 문제를 논의하고 밴쿠버 선언을 채택하여 “적절한 주택과 서비스는 기본적인 인권이고 정부는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다”고 규정하였다. 이후에도 유엔은 사회권규약위원회 일반논평 4. 적절한 주거생활을 누릴 권리(1991), 유럽 의회 사회헌장(1996), 2001년 ‘새천년 도시 및 인간정주선언’, 2002년 ‘유엔주거권프로그램 (UNHRP)’ 출범 등을 통해 인권으로서 주거권에 대한 보장과 국가의 의무에 대해 지속적으로 관심을 보이고 있다(강현수, 2009: 48; 고은태, 2009: 245).

주거권의 침해는 개발 과정에서 발생하는 철거와 퇴거에서 명확하게 드러나기 때문에 유엔은 각종 규정이나 선언, 세미나를 통해 개발과정에서의 인권으로서 주거권의 침해를 방지하기 위한 노력을 기울이고 있다. 철거 개발과정에서 인권침해에 대한 합의는 개발에서의 권리에 대한 선언(1986), 유엔인권결의 제77호(1993), 제2차 세계주거회의(HABITAT II), 사회권규약위원회 일반논평 7. 강제철거(1997), 마스트리히트 가이드라인(1997), 개발로 인한 퇴거에 관한 포괄적인 인권지침(2003) 등을 통해 나타났다. 이 회의와 선언, 지침 등에서는 개발과정에서 인권 침해에 대해 심각한 우려를 표명하고 철거과정에서 인권이 침해되지 않고 적절한 주거가 보장되도록 국가의 적절한 조치를 요구하고 있다.

5) 사회권 조약에 대해서는 UN(2005), 국가인권위원회(2004), 하성규(2010) 등을 참조할 수 있다.

주거권을 인권의 일부로 보고 주거권 보장을 통해 인권을 신장시키기 위한 노력은 전 세계적인 합의를 거쳐 국제적인 선언과 국가 간 조약으로 현실화되었다. 여기에 더해 인권 보장의 범위를 확대하기 위한 국제적인 노력이 사회운동을 통해 지속되고 있다. 국제적으로 체결된 협약은 국내법의 지위를 지니고 있다는 점을 고려하면 유엔을 중심으로 채택된 인권으로서의 주거권은 단순한 선언을 넘어 국가가 준수해야 할 법적인 의무라 할 것이다.

3) 국내의 재정비사업에서 주거권 보장을 위한 합의 사항

국제사회에서 주거권 보장과 강제철거 금지에 대한 국제적인 합의는 국내의 주거권 보장을 위한 노력에도 큰 영향을 미쳤다. 특히 급격한 도시화와 수도권 집중 과정에서 집중된 인구들을 위한 주택제공의 필요성이 높아지면서 주택건설과 재개발 과정에서 주거권 보장 문제가 쟁점으로 떠올랐다. 특히 1980년대 합동재개발사업이 본격화되면서 재개발사업에서 강제철거되는 불법점유 가옥주나 세입자들을 중심으로 개발에 반대하는 운동이 확대되었으며, 이를 지원하는 연구나 토론회 등을 통해 주거권 보장을 궁극적인 가치이며 지향목표로 설정하게 되었다.

철거 과정의 주민을 지원하던 활동이 국가의 인권 보장 차원으로 등장하게 된 것은 국가인권위원회가 포괄적인 인권으로서 주거권을 인정하기 시작하면서부터라 할 수 있다. 국가인권위원회는 2004년 경제·사회·문화적 권리 국가인권정책 수립을 위한 주거권 기초현황 조사를 수행하였고, 2006년 2007~2011 국가인권정책 기본계획 권고안을 발표하면서 공권력으로부터 개인의 권리를 보장받는 자유권적인 권리를 넘어서 사회권으로서 경제·사회·문화적 권리에 관심을 기울이기 시작하였다.

이러한 노력은 자연스럽게 대규모 개발사업 추진 과정에서 훼손되는 원주민들과 세입자들의 인권에 대한 관심으로 이어지게 되었고 재개발 사업에서 주민지원 활동을 하던 전문 연구기관이나 주민조직과 협력하

기 시작하였다. 2005년 개발사업 지역 주거권 보장 개선 방안 보고서 발간을 시작으로 쪽방촌 철거에 대한 주거이전비 문제, 강제철거 과정에 대한 인권 원칙 정립 등에 대해서 일관된 목소리를 내기 시작하였다. 그 동안 국가인권위원회가 주거권과 관련하여 중점적으로 검토하고 권고하였거나 결정을 내린 사항을 정리하면 아래의 <표 1>과 같다.

그 중 가장 구체적이고 명시적인 사항은 2009년 국가인권위원회 상임위원회가 결정한 강제철거 시 거주민 인권개선 권고이다. 이 권고에서는 강제철거는 적절한 주거생활을 누릴 권리를 심각하게 침해할 수 있기 때

<표 1> 국가인권위원회의 주거권 보장을 위한 주요 활동 내용

	일 시	형 식	명 칭
인 권 으 로 서 주거권 확인 및 주 거권 확장	2004.8.14.	연구보고서(한국 도시연구소)	경제·사회·문화적 권리 국가인권정책 수립을 위한 주거권 기초현황 조사
	2006.1.	권고안 작성	2007~2011 국가인권정책 기본계획 권고안
	2005.3.7.	의견 제출	경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 제3차 정부보고서에 대한 국가인권위원회의 의견
	2006.7.11.	청문회 개최	인권위, 재건축·재개발 과정에서의 학습권 보 장 방안 청문회 개최
	2006.10.9.	국가인권위원회 결정	재건축·재개발 과정에서의 학습권 보장에 대 한 권고
	2008.	심포지엄 개최	2008 사회권 심포지엄 개최
재 정 비 사 업에서 강 제철거 금 지	2005.	조사보고서	개발사업 지역 주거권 보장 개선 방안 보고서 발간
	2006.5.25.	보도자료	“쪽방촌 철거 시 주거이전비 미지급은 평등권 침해”
	2008.12.4.	상임위원회 결정	「도정법」 일부 개정법률안에 대한 의견표명
	2009.2.12.	상임위원회 결정	강제철거 시 거주민 인권개선 권고
	2009.3.27.	보도자료	“강제철거 시 거주민 인권 철저히 보호돼야”: 강제철거에서 준수되어야 기본 원칙 제시
2010.1.19.	토론회 개최	우리사회 재개발사업의 문제와 대안 토론회 개최	

문에 원칙적으로 금지되어야 한다고 명시하면서도, 불가피하게 강제철거를 하는 경우라도 필요한 최소범위 내에서 극히 예외적으로 인정되어야 한다고 밝혔다. 국가인권위원회는 강제철거가 시행될 때 반드시 준수해야 할 기본원칙을 제시하고 국토해양부장관, 행정안전부장관, 경찰청장에게 이러한 원칙이 준수될 수 있도록 관련법을 정비하라고 권고하였다. 국가인권위원회가 강제철거 시 반드시 준수해야 한다고 밝힌 기본원칙으로는 ① 사람이 살고 있는 주택에 대하여는 퇴거 절차 완료 이후에만 강제철거가 가능하다는 원칙 확립, ② 퇴거를 당하는 이들에 대한 충분한 협상기회와 적절한 보상 제공 및 퇴거 예정 시기에 대한 적절한 사전고지 시행, ③ 공무원(또는 그 대표자)의 입회 및 그들의 강제철거 상황에 대한 철저한 관리, ④ 겨울철과 야간 등 부적절한 시기의 강제퇴거 금지, ⑤ 강제철거 피해자에 대한 적절하고 효과적인 구제조치 제공 등의 5가지이다.

국내의 주거권 논의는 주로 개발과정에서 제기되어 주택법의 제정을 통해 주거권과 최저주거기준에 대한 명문화를 이루었을 뿐만 아니라 원주민과 세입자에 대한 보상 확대 등의 성과를 낳은 것이 사실이다. 그러나 여전히 개발 관련 법률은 운용되고 있으며 개발이익에 기반한 사업구조도 존속되고 있기 때문에 주거권의 제도적인 보장에는 한계가 있다.

4) 재정비사업에서 주거권 보장과 세입자의 주거권에 대한 논쟁

도시재정비사업⁶⁾은 “도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 개선”(도

6) 도정법에서는 도시재정비사업을 ‘정비사업’이라 부르고 “도시기능을 회복하기 위하여 정비구역안에서 정비기반시설을 정비하고 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 사업”(법 제2조 2호)으로 정의내리고 있으며, 여기에 해당하는 사업을 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업 등으로 열거하고 있다. 뉴타운사업을 추진하기 위하여 제정된 도축법에서는 도시재정비사업의 종류를 기존의 정비사업 외에도 도시개발사업, 시장정비사업, 도시계획시설사업까지 확대하였다. 통상 재개발사업, 재정비사업, 도시재생사업 등으로도 불리나 이 글에서는 편의상 도시재정비사업으로 부르기로 한다.

정법 제1조)하거나, “도시의 균형발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여”(도축법 제1조)하며, “쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진에 이바지”(도시개발법 제1조)하는 것으로 설정하고 있다. 이를 통해 보면 도시재정비사업을 통해 주거생활의 질을 개선하고 국민의 삶의 질이나 공공복리를 증진함을 분명한 목적으로 설정하고 있기 때문에 재정비사업이 주거권을 향상시키기 위한 수단이라는 인식을 하고 있다.

그러나 현행 재정비사업은 시장원리에 입각하여 민간주체가 주도적인 역할을 하는 구조로 추진되고 있기 때문에 사업 추진 과정에서 원주민들의 주거권을 훼손하거나 저렴주택을 멸실하고 전세값을 급등시키며 원주민들의 재정착이 불가능하게 하는 부작용을 낳고 있다. 국민의 주거환경을 개선하고 주택공급을 확대함으로써 장기적으로 주거안정을 통해 주거권을 향상시킬 수 있을 것이라는 의도와는 달리 사업 추진 과정이나 사업 추진의 결과 주민의 자유권과 주거권을 훼손하는 문제를 유발하고 있는 것이다. 이에 따라 세입자나 철거민의 권리를 인권 차원에서 보장하고 원주민들의 재정착률을 높일 수 있는 방안을 마련해야 한다는 요구가 나타나게 된 것이다. 이러한 요구가 부분적으로 수용되어 세입자에 대한 보상 확대, 철거 과정에서의 인권 준수 등이 제도적으로 보완되어 왔다.

재정비사업에서 세입자들의 권리의 성격에 대해서는 크게 네 가지 차원에서 논의가 전개되고 있다. 우선, 세입자들의 주거권을 보편적인 인권으로 인식하여 재정비사업 추진 과정에서 주거권을 침해하는 것은 인권을 침해하는 것으로 간주하는 입장이다. 유엔의 주거권에 대한 그동안의 활동이나 우리나라의 국가인권위원회의 권고 등에서 나타나고 있다.

둘째, 세입자들의 권리를 국민국가라는 틀 속에서 자유권과 사회권의 형식을 통해 각국의 헌법이나 법률을 통해 구체화되는 차원을 넘어 ‘인간’으로서의 권리로 보아야 한다는 입장이다. 앙리 르페브르(Henry Lefevre)가 처음으로 개념화한 도시권(the right to the city)은 국민이 아닌 모든 도시거주자와 도시이용자가 누릴 수 있는 권리를 의미한다. 오늘날

세계화의 진전에 따라 도시 내에는 시민권을 가지지 않는 도시거주자가 늘어나면서 시민권으로서 인권은 국민이나 시민이 아닌 거주자의 권리를 보호하는 데는 한계가 나타나게 되었다. 이와 함께 시민권으로서의 인권은 거주자의 권리와 상충되거나 대립되면서 거주자의 권리를 침해하는 결과로 나타나기도 한다. 르페브르의 도시에 대한 권리는 다양한 내용으로 구성되어 있다. 강현수(2009)는 이를 크게 작품에 대한 권리, 전유의 권리, 참여의 권리, 차이에 대한 권리와 정보에 대한 권리, 도시거주자의 권리, 도시중심부에 대한 권리 등의 여섯 가지로 구분하여 정리하고 있다. 도시권 차원의 접근은 재산권에 근거를 둔 재정비사업 구조 때문에 주거권이 사실상 박탈되는 세입자들에게도 전유의 권리, 참여의 권리, 도시거주자로서의 권리 등을 보장해주어야 한다는 논리로 활용될 수 있다.

유엔 사회인권위원회(1991)가 발표한 「적절한 주거에 대한 권리」를 통해 제시한 일반 논평 4의 기준에서는 점유의 안정성(legal security of tenure), 적절한 주거기반시설 및 서비스(availability of services, materials, facilities and infrastructure)의 확보, 경제적 적절성(affordability), 최저기준 확보(habitability), 접근가능성(accessibility), 적절한 위치(location), 문화적 적절성(cultural adequacy) 등을 열거하고 있다. 이러한 권리를 앞서 도시민으로서 세입자의 권리로 언급하였던 도시권의 주요 내용과 비교해 보면, 도시권은 적절한 주거와 관련된 대부분의 내용을 포함하고 있다. 다만, 유엔사회인권위원회에서는 도시권의 핵심적인 내용이었던 의사결정 참여권, 도시에 대한 전반적인 권리, 공간창출권을 의미하는 참여의 권리에 대해서는 명시하지 않고 있다. 이런 측면에서 도시권은 국가에 의한 최소한의 주거안정에 대해 보호를 받을 수 있는 권리를 넘어서서 적극적으로 도시의 의사결정에 참여할 수 있는 권리를 보장하고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 법률적으로 세입자들의 전세권과 임차권이 어떠한 성격을 지니는가에 대한 논의이다. 토지 등의 소유자가 가지고 있는 소유권은 물건을 배타적으로 지배할 수 있는 권리로서 법률의 범위 내에서 소유물을

<표 2> 도시권과 적절한 주거에 대한 권리

항목	유엔사회인권위원회(1991) 적절한 주거에 대한 권리	주거권의 개념 (하성규, 1996)	도시권의 구성
안정적 점유	점유의 안정성	무주택자 우선, 임차가구 보호	전유의 권리
적절한 주거서비스	적절한 주거기반시설 및 서비스	주거서비스 보장	전유의 권리
경제적 부담가능성	경제적 적절성	접근·이용가능성	차이에 대한 권리
최저주거기준	최저기준 확보	무주택자 우선	도시거주자의 권리
보편적 접근성	접근 가능성		도시거주자의 권리
공간적 접근성	적절한 위치	접근·이용가능성	도시중심부에 대한 권리
문화적 다양성	문화적 적절성		작품에 대한 권리
투명성과 참여	-	-	정보에 대한 권리 참여의 권리
분배의 형평성	-	비차별성	차이에 대한 권리,

사용·수익·처분할 수 있는 권리이지만(민법 제211조), 세입자들이 보유하고 있는 전세권이나 임차권은 사용수익권이자 채권으로서 제한된 권리라는 것이 일반적인 해석이다. 그러나 도시재정비사업에서 세입자들을 강제로 퇴거함으로써 세입자가 지닌 ‘인간다운 생활을 할 권리’, ‘쾌적한 주거생활을 할 권리’, ‘적절한 주거를 요구할 수 있는 권리’ 등의 ‘절대권’을 침해받는다면 실질적으로 ‘지배권’으로서 ‘전세권’이나 ‘임차권’에 대한 실제적인 권리마저 침해되고 있다고 할 수 있다(안균오, 2011). 전세권이나 임차권에 대해 그 한도가 법률에 의해서만 정해지고 계약기간 동안만 존속될 뿐만 아니라 특별한 희생에 대해서는 손실보상을 통해 권리를 보호받고 있기 때문에 재정비사업이 세입자들의 주거권을 침해했다고 보기 어렵다고 주장할 수 있다. 그러나 도시재정비사업이 세입자들의 강제 퇴거를 통해 그들의 인격권이나 생존권, 자유권 등을 사실상 침해한다면 법률을 통해 세입자들의 권리를 보호해야 하는 것이 실질적인 주

거권을 보장하는 방안이라 할 것이다.

넷째, 정책효과 측면에서 소유권에 기반한 정비사업의 추진과 세입자의 강제퇴거의 성격에 관한 논쟁이다. 재정비사업이 현재와 같이 사유재산권에 입각하여 조합이 주도하는 개발방식을 채택하는 것은 이 사업의 본질적인 성격이므로 정비사업 추진 과정에서 과도하게 세입자나 철거민의 권리를 인권으로 인정하는 순간 정당한 사유재산권의 행사를 제약한다는 것이 정비사업의 정당화 논리이다. 세입자에 대한 보상의 폭을 늘리는 것은 조합원 및 개발주체의 비용을 증가시키고 이는 조합원 및 개발주체의 개발이익의 폭을 줄여 정비사업 자체를 불가능하게 만들 수 있다는 것이다. 이러한 주장에는 재정비사업이 많은 사회적 문제점을 양산했음을 부인할 수는 없으나 사회 전체적으로 급격한 주거소비의 향상에 대한 욕구를 충족시킬 수 있는 주택재고의 향상을 가져왔고, 주택여과과정을 통해 장기적으로 주거수준의 향상으로 이어졌다는 평가가 내재되어 있다. 어차피 수복재개발이 아닌 철거재개발을 사회적인 필요성을 위해 선택해야 한다면 기존의 커뮤니티를 해체하고 새로운 커뮤니티를 구성한다는 것을 전제로 한 사업이라는 점을 수용할 필요가 있다는 것이다(이창무, 2010).

이러한 주장은 목적을 위해서는 수단이 정당화될 수 있다는 것으로 목적을 위해 인권을 침해하는 어떤 수단을 강요해서도 안 된다는 인권 원칙과 정면으로 상충된다. 총량적이고 장기적으로 주거환경이 개선되고 주거권이 신장된다고 할지라도 사업 추진과정과 절차에서 기본적인 인간의 권리를 침해하는 경우 결코 정당화될 수 없다는 것이 인권으로서 주거권을 보는 국제적인 합의이자 국가인권위원회의 권고사항이라 할 수 있다.

3. 주거권의 침해를 유발하는 도시재정비사업의 구조와 사업 방식

도시재정비사업 추진 과정이나 추진 결과 주거권의 침해가 나타나게 된 것은 현행 도시재정비사업이 갖는 사업구조와 사업방식에서 비롯된다. 여기에는 물리적 환경개선과 주택공급 확대를 위주로 설정된 주택정책의 목표, 정치적인 목적으로 수용되는 도시재정비사업 촉진정책과 과도한 정비구역 지정 등의 제도적 장치들이 결과적으로 주거권 침해구조를 확대하고 있다.

1) 재산권에 기반한 도시재정비사업 추진 구조

도시재정비사업은 나대지를 개발하는 신개발사업과 달리 기존 시가지 내의 주택이나 상업용지, 공장 등을 정비하는 사업이기 때문에 다양한 주체가 관여되어 있어서 이해관계의 조정이 어렵고 오랜 기간이 소요될 수밖에 없다. 노후화되었거나 효율적으로 활용되지 못하는 건축물이나 필지를 개별적으로 정비하는 경우에는 해당 부동산의 소유자가 스스로의 판단에 따라 정비 여부와 내용을 결정하고, 지방자치단체는 건축승인이나 개발행위 허가를 통해 관리를 하기만 하면 된다. 그런데 도시재정비사업이 일정 규모 이상으로 추진되는 경우에는 도시전체의 공간구조나 산업, 주택, 경제 등 다양한 부문에 미치는 파급효과가 크기 때문에 도시관리 차원에서 체계적인 계획을 통해 개발의 규모나 방법, 시기 등을 조정할 필요가 있다.

우리나라에서 신개발사업은 주로 지방자치단체, 한국토지주택공사나 지방개발공사와 같은 공기업이 시행하는 공공주도형 모델을 채택하고, 예외적으로만 도시개발사업이나 기업도시 개발사업의 방식을 통해 민간 개발을 허용하고 있다. 반면, 도시재정비사업은 대부분 민간주도형 모델을 채택하고 있다. 우리나라에서는 도시재정비사업 중 주거환경정비사

업과 도시계획시설사업을 제외한 모든 사업은 대부분 재산권자들로 구성된 조합이 사업시행자가 되어 추진된다. 도정법에서는 공공주체인 시장·군수 또는 주택공사 등이 아닌 자가 정비사업을 시행하고자 하는 경우에는 토지 등의 소유자로 구성된 조합을 설립해야 한다고 명시하고 있다(법 제13조 1항). 조합원은 토지소유자, 건축물소유자, 지상권자 등으로 구성되며, 조합은 이들의 재산권을 기반으로 구성된 법인체로 정비사업의 시행자가 된다.⁷⁾ 공공이 직접 시행하는 주거환경개선사업과 도시계획시설사업을 제외한 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 시장정비사업, 도시개발사업 등은 모두 조합이 중심이 되어 전면 철거에 입각한 관리처분방식으로 추진되고 있다.

재산권 보유자로 구성된 조합이 주도하는 사업시행방식은 사유재산권에 기반을 둔 사업방식으로 종전자산을 조합에 출자하고 사업에 소요되는 비용을 분담하며 사업으로부터 발생하는 이익을 배분받는 구조이다. 따라서 재산권을 보유하지 못해서 종전자산을 출자하지 못하는 세입자나 임차상인 등은 사업시행 주체에서 원천적으로 배제된다. 사업 추진 과정에서도 세입자들은 공청회와 주민설명회, 공람·공고 등에서 의견을 제시할 수 있을 뿐 조합원이나 주민대표자회의 등의 구성원이 될 수 없다.

조합 주도의 현행 재정비사업은 사업 추진 과정에서 발생하는 개발이익을 활용하는 방식으로 재정비사업 시행자인 조합은 개발과정이나 개발이후의 재산권 극대화를 목표로 한다. 그러나 관리처분계획을 통해 개발가치를 재배분하는 공용환권 방식의 현행 재정비사업에서 세입자의 전세권이나 임차권은 소유권과 달리 물권이 아니라 채권으로서 공용환권의 대상이 되지 않고 있다.

7) 개발사업을 수행하기 위한 공적인 관리방식으로는 크게 공용수용, 공용제한, 공용환권 등이 적용되는데 조합을 이용한 관리방식은 공용환권에 해당된다.

2) 도시환경개선과 주택공급 확대를 목적으로 한 도시재생사업

현행 재정비사업은 물리적 환경을 개선하고 기반시설을 정비하면 시민의 주거환경이 개선될 수 있다는 막연한 기대에 입각해 있다. 도정법에서 규정하고 있는 정비사업에 대한 정의를 보면 재정비사업에 대한 인식을 확인할 수 있다. 도정법에서 열거하고 있는 모든 정비사업의 정의에는 “주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업”과 “도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업” 등으로 명시하고 있어서 정비사업이 주거환경과 도시환경과 같은 물리적인 ‘환경’의 개선에 초점을 두고 있음을 알 수 있다.

정비사업에 대한 이러한 인식은 정비사업에 대한 정의에서 규정하고 있는 대상지역의 조건에서도 그대로 이어지고 있다. 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업에 대한 정의에서는 모두 사업시행대상 지역의 기준으로 기반시설의 열악과 노후·불량주택의 밀집, 접도율 등의 물리적 조건을 규정하고 있으며, 주거환경개선사업의 정의에서만 주민의 소득과 같은 사회경제적인 특성의 조건을 규정하고 있다. 결국 도정법에서 규정하고 있는 정비사업의 정의에서는 도정법이 도시환경정비를 위한 사업을 추진하여 도시환경을 개선하고 주택공급을 확대하는 사업 법이자 절차법에 불과하다. 도정법에서는 주거환경개선과 주택공급 확대를 위해 신속한 사업의 추진이 가능하도록 지원하는 역할을 하고 있는 것이다.

따라서 도정법에 의해 정비사업이 추진되어 고급주택이 건립되더라도 기존의 주민들이 매입하거나 입주하기 어려워 원주민들의 재정착률이 낮아지는 결과를 초래하게 된다. 사업의 추진 여부와 사업 내용은 토지 등의 소유자들로 구성된 조합원들의 구성원 비율에 따라 결정되기 때문에 세입자들이나 소수자들의 의견은 반영되기 어렵게 된다. 이러한 정비사업의 목적 때문에 정비대상 지역의 주민들의 주거권은 강제로 박탈당하는 결과를 낳게 된다.

<표 3> 도시 및 주거환경정비법상의 정비사업의 정의와 성격

정비사업 유형	정비사업별 정의	정비사업 대상지역의 조건		
		① 주민소득	② 건축물	③ 기반시설
주거환경 개선사업	①도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 ③정비기반시설이 극히 열악하고 ②노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	저소득	노후·불량	열악
주택재개발사업	③정비기반시설이 열악하고 ②노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	언급 없음	노후·불량	열악
주택재건축사업	③정비기반시설은 양호하나 ②노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	언급 없음	노후·불량	양호
도시환경 정비사업	상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	언급 없음	언급 없음	언급 없음

출처: 법제처(www.moleg.go.kr)를 정리

3) 도시재생사업 추진의 정당성과 공익

재정비사업은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 도시계획사업으로서 도시계획 절차를 밟아서 추진되며, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 토지보상법)의 적용을 받아 공용수용 또는 공용사용을 통해 토지를 강제로 취득하게 된다. 도정법상 정비사업이 사업시행인가를 받으면 토지보상법상의 사업인정으로 의제처리되고, 사업시행에 반대하더라도 토지 등의 소유자가 보유한 재산권은 수용된다.⁸⁾ 토지보상법은 공익사업에 필요한 토지 등을 취득하거나 사용함에 따른 손실

8) 도정법 제37조 3항 및 제38조.

의 보상에 관한 사항을 규정한 법률(토지보상법 제1조)이라는 점을 고려하면, 이 법이 적용되는 한 재정비사업은 공익사업으로 인정되고 있다고 볼 수 있다.

주택재개발사업은 당초 국가 또는 지방자치단체가 직접 시행하거나 대한주택공사와 같은 공기업에 위탁하여 추진하던 공익사업이었으나, 1983년 토지 등의 소유자가 조합을 설립하여 공공부문과 공동으로 합동 재개발방식으로 추진하면서 사업의 성격이 민간개발사업으로 변화하였으나, 법률상으로는 여전히 공익사업에 준용하여 관리되고 있다. 재개발 조합은 행정권한을 위임받은 행정기관의 성격을 지니고 있으며 재개발 조합을 상대로 하는 분쟁은 행정소송의 대상이 되고 재개발조합 임원의 비리는 공무원 뇌물죄에 준하여 처벌하고 있다.⁹⁾

정비사업이 주거환경을 개선하고 주택을 공급하는 사업이며, 다수 주민의 동의를 통해 성립되는 사업이라는 점에서 공익사업의 성격을 지니게 된다는 입장은 최대다수의 최대행복의 이념을 내걸고 있는 공리주의에 입각한 것이다. 공리주의적 가치는 보상기준에서도 적용되고 있다. “어떤 정책의 집행의 결과 효용의 증가를 가져오는 사람들의 효용의 합계가 효용의 감소를 가져오는 사람들의 손실을 보상하고도 남을 때 그러한 정책은 상황의 개선을 가져온 것이라고 보는 칼도(Kaldor)의 평가기준에 입각한 것이다.¹⁰⁾ 재정비사업에 이러한 기준을 적용하면 주거환경개선이나 주택공급 확대라는 목적을 위해 사업을 집행함으로써 일부 세입자나 가옥주들의 효용이 감소되더라도 이들을 보상해주고도 남을 만큼 총효용의 증가를 가져온다면 상황이 개선된 것이며, 곧 공익이 증가된 것으로 보는 것이다. 이에 따라 공익사업의 추진에 반대하거나 지장을 주는 경우에는 철거나 강제퇴거가 정당화되는 것이다. 이러한 공익사업에 대한 인식이 재정비사업 지역에서 공권력의 개입과 주민들의 주거권

9) 토지공공성네트워크, 「재개발-뉴타운 개발사업의 목표방식의 개선과 강제퇴거 시 인권침해 근절을 위한 시민사회단체의 10대 요구사항」, 2009, 6면.

10) 노화준, 『정책분석론』, 2006, 141쪽.

이 침해를 정당화하는 논리로 활용되고 있다.

4) 도시재생사업을 촉진하는 사업구조

사유재산권에 입각하여 물리적 환경을 개선하고 주택을 대량으로 공급하는 것을 목표로 설정하고 있는 도시재정비사업에서 속도와 사업물량은 무엇보다 중요한 의미를 지니게 된다. 우선, 사업추진 속도는 사업성을 결정하는 데 중요한 요소가 되어 사업추진 속도가 빠를수록 정비 후 자산의 가치가 커지며, 물리적 환경개선이나 주택공급이라는 사업목표도 신속하게 달성된다. 사업의 신속한 추진을 지원하기 위해 사업절차를 간소화하고 정비구역 지정요건을 간소화하며 사업성 제고를 위해 규제를 간소화한다. 사업물량의 확대 역시 물리적 환경을 신속하게 개선하고 주택을 대량으로 공급하는 데 중요한 가치가 된다.

현행 재정비사업에서 사업의 신속한 추진을 유도하는 구조를 간단히 정리하면 아래의 <표 4>와 같다. 재정비사업 추진 과정에서 조합원과

<표 4> 재정비사업 추진주체별 이익 구조

항목	조합원	세입자	시공사	사업방향
조합원 감정평가액	+/-	+/-	-	시공사와 조합원간의 결탁을 통한 저평가 유도
세입자 보상비	-	+	-	세입자 재계약 거부, 강제퇴거
임대주택 건설비	-	+	-	최소 물량 건축
보상대상 세입자수	-	+	-	세입자 재계약 거부, 강제퇴거
임차상인 보상비	-	+	-	상가임차인
사업기간	-	+/-	-	형식적 참여, 명도소송, 강제퇴거 등을 통한 사업기간 단축
행정절차	-	+/-	-	행정절차 간소화를 통한 사업기간 단축
일반분양 가격	-	+	+	높은 분양가격 책정
공사비	-	-	+	시공사의 높은 공사비와 조합원간의 묵인

참조: +(이익), -(손해), +/- (이익 또는 손해)

세입자에 대한 자산평가나 보상비가 작을수록, 사업기간이 짧고 행정절차가 간소화될수록, 일반분양가격은 높을수록, 공사비는 작을수록 사업추진 속도가 높아진다. 이러한 구조에서는 조합원이나 세입자에 대해 충분히 보상을 하고, 이들의 주거권을 보장하는 것이 사업추진 속도를 늦추고, 어떤 경우에는 사업 자체를 불가능하게 만드는 원인이 되고 만다. 사업추진 속도를 빨리하기 위해 가옥주들과 조합원을 강제로 내쫓고 철거 과정에서 각종 인권침해가 나타날 수밖에 없는 구조가 형성되는 것이다.

4. 세입자들의 강제퇴거를 유발하는 도시재정비사업 구조와 실태

1) 정비대상 지역의 결정

도정법에서는 도시재정비사업을 시행할 수 있는 지역인 정비구역의 조건은 사업추진을 위해 기준이 완화되어 왔다. 정비계획 수립의 대상이 되는 구역의 요건 완화는 사업추진의 속도를 빠르게 하고 사업물량을 확대하는 데 결정적인 역할을 하고 있다. 도정법 시행령에서는 정비구역의 지정 조건을 시·군 조례에 위임하고 있다¹¹⁾. 처음 제정된 서울시 도시환경정비조례(2003.12.30)에서는 노후도 60% 이상, 호수밀도 60호/ha 이상, 과소필지 50% 이상, 접도율 30% 이상 등의 4개 조건을 모두 충족하여야 한다고 규정하고 있었으나, 개정 조례(2006.7.19)부터는 4개 조건 중

11) “시장·군수는 기본계획에 적합한 범위안에서 노후·불량건축물이 밀집하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 구역에 대하여 다음 각호의 사항이 포함된 정비계획을 수립하여”(도정법 제4조 제1항) 및 “법 제4조제1항 본문의 규정에 의하여 시장·군수는 별표 1의 요건에 해당하는 지역에 대하여 법 제4조제1항의 규정에 의한 정비계획을 수립할 수 있다”(도정법 시행령 제 10조 제1항)라고 규정되어 있음.

2개 이상만 충족하면 정비구역으로 지정할 수 있도록 기준을 완화하였다.¹²⁾ 경기도에서는 여전히 4개 조건 중 1개만 충족하면 정비구역으로 지정될 수 있다. 도촉법에 의하면 뉴타운사업에서는 이 기준이 더욱 완화되어 도시재정비촉진지구로 지정된 정비구역에 대해서는 기존의 조건에 대해 20%를 완화하여 적용하고 있다.

주민들의 소득이나 부담능력, 재정비에 대한 추진의지와 무관하게 물리적 기준으로 결정되는 정비구역 기준은 주민들의 지역결정권을 침해할 뿐만 아니라 경제적 접근성을 훼손할 수 있다.

2) 정비계획과 사업시행계획 수립

도정법에서 수립하는 정비사업과 관련된 계획으로는 도시·주거환경정비기본계획(법 제3조)과 정비계획(법 제4조)이 있다. 도시·주거환경정비기본계획에서는 세입자에 대한 주거안정대책을 수립하도록 의무화하고 있으나, 50만 이상의 대도시 차원에서 수립하는 이 계획에서 세입자의 주거안정에 대한 구체적인 내용이 포함되기 어렵다. 반면, 정비계획은 주로 물리적인 시설 중심으로 수립하기 때문에 이 계획에 포함되는 내용은 도시계획 시설이나 공동이용시설, 건축 관련 계획 등이다.¹³⁾ 결국 정

12) 그동안 노후도를 충족하지 못한 지역이 정비구역으로 지정된다는 비판을 받아 오다가 개정된 서울시 조례(2010.7.15)에서는 노후도 기준은 반드시 충족하되 나머지 조건 중의 하나를 충족하는 것으로 변경되었다.

13) 도정법의 규정에서 정비계획에 포함하도록 규정하고 있는 항목은 1. 정비사업의 명칭, 2. 정비구역 및 그 면적, 3. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제7호의 규정에 의한 도시계획시설의 설치에 관한 계획, 4. 공동이용시설 설치 계획, 5. 건축물의 주용도·건폐율·용적률·높이에 관한 계획, 6. 환경보전 및 재난방지에 관한 계획, 6의2. 정비구역 주변의 교육환경 보호에 관한 계획, 7. 정비사업시행 예정시기, 7의3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조 제1항 각 호의 사항에 관한 계획, 8. 그 밖에 정비사업의 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항이며(법 제 4조 1항), 도정법 시행령에서 포함하도록 규정하고 있는 항목도 1. 도시관리·주택·교통정책 등 도시계획과 연계된 도시정비의 기본방향, 2. 도시정비의 목표, 3. 도심기능의 활성화 및 도심공

비사업과 관련된 계획에서는 원주민의 재정착률을 고려한 구체적인 대책이 제시되지 않는 것이다.

저밀의 노후지역에 거주하는 주민들은 대부분 소득수준이 낮고 주거수준이 열악한 점을 고려하면 개발이 완료된 후 이 지역에 거주하는 주민들의 주거상태가 어떻게 변화할 것인지를 미리 계획에서 반영하지 않은 채 정비구역이 결정되는 것이다. 정비계획의 정당성은 도시에서 물리적으로 가장 열악한 주거환경을 개선하는 데 있는 것이 아니라 주거수준이 가장 취약한 가옥주나 세입자의 주거수준을 향상시키는 데서 찾아야 한다. 그러기 위해서는 정비계획에서 원주민들의 주거수준이나 질을 얼마나 개선할 수 있는지가 구체적으로 제시되어야 한다.

정비구역에서 사업추진 과정에서 작성하는 사업시행계획서에는 임시수용시설을 포함한 주민이주대책, 세입자의 주거 및 이주 대책, 임대주택의 건설계획을 포함하도록 규정하고 있다(도정법 제30조). 정비사업별로 임대주택의 건설비율은 주거환경개선사업은 주택 전체 세대수의 100분의 30 이하, 주택재개발사업은 주택 전체 세대수의 100분의 17이하로 건설하도록 규정하고 있다.¹⁴⁾ 재건축사업의 경우 이명박 정부 들어 경제위기 극복을 위한 부동산 경기 활성화를 명분으로 2008년 11·3대책에서 임대주택 건설의무를 아예 폐지하고 말았다.¹⁵⁾ 원주민 중 세입자 비중이 80%를 넘는 정비구역도 상당수가 있고, 정비구역별로 세입자를 위해 임대주택을 추가로 건설해야 할 필요성이 있음에도 불구하고 임대주택 건설비율의 상한을 정해 둠으로써 임대주택의 공급확대를 막고 있는 것이다.

현행 정비사업은 조합원의 종전 자산 출자와 추가입주금의 분담, 개발

동화 방지 방안, 4. 역사적 유물 및 전통건축물의 보존계획, 5. 법 제2조 제2호의 규정에 의한 정비사업의 유형별 공공 및 민간부문의 역할, 6. 정비사업의 시행을 위하여 필요한 자원조달에 관한 사항 등이다(시행령 제 8조).

14) 도정법 시행령 제13조의 3 제1항.

15) 기획재정부외, 2008, 「경제 난국 극복 종합 대책」, 2008.11.3.

과정에서 발생하는 개발이익을 통해 개발사업을 추진하는 구조이기 때문에 조합원이 아닌 세입자에게 많은 보상금을 지급하고 임대주택을 건설하여 공급하는 것은 개발이익의 규모를 줄이고 조합원의 추가입주금을 늘리게 된다. 이러한 구조 속에서 세입자를 위한 임대주택은 정비구역 내 세입자 구성의 특성을 반영하여 물량이 결정되는 것이 아니라 법규에서 정한 최소한의 물량만 건설할 수밖에 없게 된다.

3) 추진위원회와 조합의 구성 및 운영

현행 재정비사업은 토지 등의 소유자들로 구성된 조합의 자산가치 증가에 최우선 가치를 두고 있다. 때문에 정비구역에서 토지 등을 소유하지 않은 세입자나 임차상인은 조합원이 될 수가 없고, 추진위원회 및 조합의 구성, 주민대표자회의 등에도 참여할 수가 없다. 조합설립 추진위원회는 토지 등 소유자의 과반수의 동의(도정법 제13조 2항)를 요건으로 설정하고 있으며 조합원은 토지 등의 소유자로만 구성된다. 정비사업의 조합원은 토지등소유자(주택재건축사업의 경우에는 주택재건축사업에 동의한 자에 한한다)만 될 수 있으며(도정법 19조 1항), 추진위원회가 조합을 설립할 때도 토지 등 소유자의 4분의 3 이상이 동의하도록 규정하고 있다(도정법 제16조 1항). 조합의 대부분의 의사결정은 조합원의 정비사업의 시행을 원활하게 하기 위해 구성되는 주민대표회의에 의해 이루어지는데 이 회의는 토지소유자, 건축물 소유자, 지상권자로만 구성되며(도정법 제26조 1항) 세입자는 의견개선권만 보유하고 있다.

지역에 따라 전체 가구 수의 80%가 넘는 세입자들은 사업 추진 주체에서 배제되는 반면, 재정비지역에서 부동산을 소유한 나머지 20%의 이른바 ‘주민’이 마을에 대한 개발 여부와 사업 내용에 대한 결정권을 지니고 있는 것이다.

지역 거주자의 최소한의 동의요건만으로 사업을 추진하는 구조 때문에 사업추진으로 재산상의 손해를 입거나 주거권이 상실되는 주민들은

강력하게 반대할 수밖에 없다. 그러나 사업을 추진하는 주체인 조합이나 이를 지원하는 정비관리업체, 시공사 등은 최소한의 사업시행 요건만 갖추면 사업을 신속하게 추진하려고 한다. 지역에 거주하는 주민들이 충분한 논의를 거쳐 합의하지 못한 채 수치상의 동의요건만으로 추진되는 사업구조 때문에 정비구역마다 조합과 주민들 간, 주민상호 간에 갈등과 민원이 확대되고 있다.

4) 보상대상 세입자의 기준과 세입자의 축출 구조

도정법에서 정비사업 추진으로 인한 세입자에 대한 보상은 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 토지보상법)을 적용하여 이루어지고 있다. 세입자에 대한 보상에서 핵심적인 쟁점은 보상의 대상과 보상의 내용, 보상의 대상이 되는 사업의 종류라 할 수 있다. 정비사업에서 주택소유자의 경우 모두가 보상의 대상이 될 수 있지만, 세입자의 경우 지구지정 공람공고일 3개월 이전 거주자만 해당된다. 재정비사업 추진계획을 미리 알고 입주하는 세입자들에게는 특별한 보상을 제공하지 않아야 한다는 것이 입법취지이지만, 세입자들이 집단적으로 거주하는 대부분의 지역이 이미 정비구역이나 재정비촉진구역으로 지정되어 있는 현실과 주택임대차보호법에서 지속적으로 거주가 가능한 기간이 2년에 불과하다는 점을 고려하면 대부분의 세입자들은 재정비사업에서 보상의 대상이 되지 못하는 문제점이 있다. 서울행정법원은 주거이전비 자격기준일을 사업시행 인가일 3개월 전이라고 판결을 내린 바 있다.¹⁶⁾ 그 근거는 건축물 소유주에 대해 2개월분의 주거이전비를 지급하는 것에 비해 세입자에게 4개월분의 주거이전비를 지급하는 것은 주거이전비가 사회보장적 성격의 금원임이 확실하고, 관계법령에 의한 고시 등이 사업인정고시일로부터 2년 이상 전에 있었던 경우에 이를 주거이

16) 서울행정법원 2008구합24699.

전비 지급기준일로 보게 되면 소유자의 임대차계약 갱신거절 의사에 따라 공익사업이 시행될 때까지 세입자가 계속 거주할 수 없게 되기 때문에 주거이전비를 전혀 지급받지 못하는 경우도 발생할 수 있다는 것이다.

보상의 내용에 있어서는 1980년대 이후 오랜 기간 동안 재개발사업 추진 과정에서 철거민을 중심으로 세입자 대책을 요구한 결과 생활권 보상의 원칙이 정립되었다고 할 수 있다. 재정비사업에서 세입자에 대한 보상은 주택세입자와 상가세입자로 구분되어 규정되어 있다. 주택세입자에 대해서는 생활권보상의 원칙이 적용되어 공공임대주택 입주권¹⁷⁾을 부여하고 도시가계소득을 기준으로 산정한 4개월치 주거이전비, 동산이전비를 지급한다.¹⁸⁾ 반면, 상가세입자의 경우 종전의 영업상태와 수준을 지속시키기에는 부족한 보상이 이루어지고 있다. 3개월의 휴업보상과 이전비용 등을 지급하도록 규정하고 있으나,¹⁹⁾ 대체매장 조성비용, 권리금 보상과 상가특별공급에 대해 별도의 규정이 없다. 이러한 취약한 보상은 용산참사라는 불행한 사태를 유발하는 원인이 되었다.

5) 순환재개발과 임시거처 부재로 인한 주거안정성 침해

정비사업에서 세입자의 주거안정을 위해 임대주택을 의무적으로 건설하더라도 세입자들이 건설된 임대주택이 거주하기 위해서는 철거된 세입자들이 정비사업 추진기간 동안 임시로 거처할 공간이 확보되어야 한다. 도정법에서는 사업시행계획에서 임시수용시설을 포함한 주민이주대

17) 주택공급에 관한 규칙 제32조 제4항 1의 2호.

18) 토지보상법 시행규칙 제54조 제1항 및 2항.

19) 토지보상법 시행규칙 제47조. 용산참사 후 2010년 2월 10일 정부 재개발 제도 개선 대책으로 휴업보상비가 3개월치에서 4개월치로 확대되었으며, 상가특별공급에 대해서는 조합원에게 분양하고 남은 상가에 대해 우선 분양권을 제공하는 것으로 변경되었다.

책과 세입자의 주거 및 이주 대책을 포함하도록 규정하고 있으며(도정법 제30조), 순환정비방식을 채택하고(도정법 제35조) 임시수용시설을 설치하도록(도정법 제36조) 규정하고 있다.

그러나 순환개발이 이루어지기 위해서는 우선순위를 정하는 기준이 마련되어야 하는데 현재의 정비구역 제도는 일정한 물리적 기준만 충족하면 정비구역으로 지정되고 사업성 여부와 주민들의 합의 절차를 통해 사업이 추진되기 때문에 우선순위를 정하기가 어렵다. 또한 공공개발이 아닌 조합이 주도하는 민간개발방식으로 진행되는 대부분의 재정비사업에서 우선순위를 정할 주체도 명확하지 않아서 실효성이 거의 없다.²⁰⁾ 임시수용 시설의 경우에도 이를 건설하고 수용하는 데 많은 비용이 소요되지만 이를 건설하지 않는 경우에도 뚜렷한 처벌규정이 없어서 거의 운용되지 못하고 있다.

5. 국제인권 규범을 위반하는 세입자의 강제퇴거와 철거 강행 구조

1) 강제철거와 세입자들의 ‘적절한 주거에 대한 권리’ 침해

유엔 사회인권위원회의 ‘적절한 주거에 대한 권리’에서 규정한 기준으로는 점유의 안정성, 적절한 주거기반시설 및 서비스의 확보, 경제적 적절성, 최저기준 확보, 접근가능성, 적절한 위치, 문화적 적절성 등을 열거하고 있다. 이 기준에서 볼 때 현재의 재정비사업은 세입자들의 주거권이 사실상 박탈함으로써 적절한 주거에 대한 권리를 침해하고 있다.

20) 서울시에서는 정비사업의 권역별 멸실량과 공급량을 비교하여 일정기준 이상으로 멸실량이 많으면 사업시행인가나 관리처분계획 인가 단계에서 인가를 조정하는 방안을 검토하고 있으나, 기준 정립과 실효성 문제, 조합의 수용 문제 등으로 어려움을 겪고 있다.

우선, 점유의 안정성 측면에서 현행 재정비사업은 원주민들의 재정착률을 사실상 어렵게 함으로써 점유의 안정성을 보장하지 못한다. 특히 세입자들은 몇 가지 이유 때문에 기존의 주거지에서 지속적인 거주가 불가능하게 된다. 우리나라의 도시재정비사업은 사업구역 내 원거주민에 대한 주거복지 향상을 과정이 아니라 결과로서 주택공급의 확대나 주택공급의 확대를 통해 실현하고자 한다. 현지개량방식의 주거환경개선사업을 제외하고는 대부분의 도시재정비사업이 전면철거방식으로 추진되는데 공사기간 동안 세입자들이 임시로 거주할 수 있는 주거대책이 마련되지 않으면 세입자들의 안정적인 거주는 불가능하게 된다. 현행 도정법에서는 순환정비방식을 통해 정비사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자의 이주대책을 수립해야 하며(법 제35조 제1항), 임시수용시설을 설치하도록 의무화하고 있으나 민간사업시행자인 조합은 이를 준수하지 않고 있다.²¹⁾

정비사업 추진 과정에서 세입자들의 점유의 안정성은 임대주택 공급량의 절대적인 부족 때문에 불가피해진다. 서울시의 1~3차 뉴타운 지구 26곳과 경기도의 뉴타운 지구 20곳의 지구별 촉진계획과 기본계획을 분석한 결과, 뉴타운 지구의 세입자는 서울 23만 2883가구, 경기 17만 2545가구 등 모두 40만 5428가구인데, 뉴타운 지구에 지을 임대아파트는 서울 4만 4692가구, 경기 4만 9649가구 등 9만 4341가구분뿐이다. 따라서 31만 1087가구 83만 9000여 명(평균 가구원을 2.7명으로 계산)은 뉴타운 밖으로 옮겨야 한다. 세입자 10명 가운데 7~8명은 뉴타운 재정착이 불가능하다(《한겨레신문》, 2011.5.9).

경제적 적절성 측면에서도 신규로 공급되는 주택이 멸실된 주택에 비해 대형평형이고 고가주택이기 때문에 총량에서 균형을 맞추더라도 저렴한 주택에 거주했던 세입자들이 거주하기에는 너무 비싼 주택이 공급되어 이 기준을 훼손하고 있다. 서울시(2009)에서 재정비사업에 대한 실태

21) 주택자금의 용자알선으로 임시수용시설의 설치의무를 대체하고 있다(국가인권위원회, 2005: 47~48).

조사 결과 정비사업 전에 세입자들이 거주하는 주택의 평균 전세가격은 4천만 원 미만의 주택이 83%였으나 정비사업 후에는 4천만 원 이하의 전세주택은 전혀 공급되지 않았다. 결국 정비사업 기간 동안 특별히 소득이 증가하지 않는 한 신규로 공급되는 임대주택에 입주할 수 없게 되는 것이다.

기존 지역에서 세입자의 대부분을 축출하는 현재의 사업구조는 적절한 주거를 제공받을 권리 중 접근성이나 최저주거기준 확보, 위치의 적절성 등을 훼손하고 있다. 또한 전면 철거 중심의 재정비사업 방식과 아파트 중심의 획일적인 경관 조성은 공동체를 파괴하기 때문에 문화적 다양성을 확보하는 것으로 어렵게 만들고 있다

결국 현행 재개발사업은 구역단위에서 단기간의 수익성 극대화를 추구하는 재개발조합이 주도하는 민간부동산 개발사업으로 추진되기 때문에 원주민들의 안정적인 주거권을 침해하고 있는 것이다. 특히 재정비사업은 토지 등의 소유자가 가진 재산권을 보전하고 사업 과정에서 발생하는 개발이익을 배분하는 데 초점이 맞추어져 있기 때문에 주민들이 거주하는 지역의 공동체를 유지하거나 역사·문화적인 자산을 공유하는 데는 한계가 있다.

2) 국가인권위원회의 철거기준에서 본 세입자의 주거권 침해

유엔 인권위원회는 결의 제77호를 통해 강제퇴거가 명백한 인권침해임을 분명히 하고, 각국 정부는 강제퇴거를 막기 위한 적절한 조치를 취하도록 권고하고 있다. 사회규약에 관한 일반 논평 7에서도 강제퇴거와 관련한 보호규정을 밝힌 바 있다. 우리나라의 국가인권위원회 상임위원회는 강제철거 시 준수해야 할 거주민 인권개선 권고를 통해 철거를 금지하고 불가피하게 철거하는 경우에도 최소한의 원칙을 준수할 것을 명시하고 있다.

우리나라에서 강제철거와 퇴거는 행정대집행법에 근거한 행정대집행,

민사소송법에 근거한 명도소송, 경비업법에 근거한 시설경호, 건설산업기본법 상의 전문건설업 면허업체인 철거업체를 통해 이루어지고 있다. 행정대집행은 행정대집행법에서 “당해 행정청은 스스로 의무자가 하여야 할 행위를 하거나 제삼자로 하여금 이를 하게 하여 그 비용을 의무자로부터 징수할 수 있다(법 제2조)”라고 규정한 데서 근거가 있으며 건물의 강제철거 수단으로 활용되고 있다. 행정청은 정비사업이 신속하게 추진될 수 있도록 지원하기 위하여 다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하다고 판단한 경우에 한해 채택하여야 할 행정대집행을 남발하고 집행과정에서 소유자나 세입자와의 충돌이 발생하고 인권지침을 위반하는 실력행사를 강행하는 경우가 많다.

반면 명도소송은 명도소송 판결만으로 세입자들의 가재도구를 강제로 끌어내고 점유이전을 받을 수 있는 수단으로 인권규약이나 국가인권위원회의 권고에도 불구하고 집행날짜에 대한 사전 고지 없이 강제퇴거가 이루어지고 있다. 사업의 종류에서 정비사업 중 재건축사업은 세입자에 대한 보상규정을 적용하지 않는다. 토지 등 소유자의 개발이익을 위한 사적 개발이라는 인식이 강했기 때문에 토지수용권을 부여할 명분이 없었으며 대신 소유자의 재산권을 박탈하기 위한 제도로 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제48조의 규정을 준용하여 매도청구를 할 수 있도록 규정하고 있다(도정법 제39조). 그러나 매도청구소송은 토지 등 소유자에 적용되고 보상도 소유자에 한정되므로 세입자에 대한 보상은 이루어지지 않는다. 특히 문제가 되는 것은 정비구역 지정 조건이 주택재개발사업과 유사한 단독주택 재건축사업의 경우 주택세입자나 상가세입자가 토지보상법에 근거하여 보상을 받을 수 없다는 점이다. 단독주택 재건축사업에서 이러한 보상 규정 미비는 헌법 위반의 문제로 연결될 수 있다(김중보, 2009: 123).

재개발사업의 경우도 도정법 제 49조에 따라 도시정비사업에 대한 관리처분계획에 대한 고시가 있으면 토지 또는 건축물의 소유자·지상권자·전세권자·임차권자 등 권리자는 소유권 이전고시가지 종전의 토지 또는

건축물에 대하여 이를 사용하거나 수익할 수 없도록 규정하여 세입자들의 권리가 중단된다. 다행히 서울서부지법 민사12부에서 “새로운 건물에 임차권을 유지할 수 없는 세입자의 실질적·형식적 재산권을 박탈함에도 아무런 보상규정이 없다”며 “정당한 보상과 평등·과잉금지의 원칙 등을 위반한 위헌성이 의심된다”라고 판결하여(《경향신문》, 2009.5.22), 2009년 손실보상이 완료되지 아니한 권리자의 경우에는 적용할 수 없도록 법률이 개정되었다.²²⁾

경비업법에서 규정하고 있는 시설경비업무는 “경비를 필요로 하는 시설 및 장소에서의 도난·화재 그 밖의 혼잡 등으로 인한 위험발생을 방지하는 업무”(경비업법 제2조 제1호)로, 그 역할은 경비와 경호업무에 한정되어야 한다. 그러나 철거현장에서는 경비업체가 허가된 무기이외의 폭력적인 무기를 소지하고 직접 철거행위에 관여하는 불법과 인권 침해가 이루어지고 있다(김남근, 2010). 철거업체가 수행하는 철거는 건축물로서의 물리적 형태와 기능을 상실하게 하는 것을 의미하므로(김종보, 2009), 철거업체는 철거업무 외의 퇴거나 경비업무를 수행할 수가 없다. 그러나 재정비사업에서 철거 과정에서는 철거업체가 세입자들을 직접 강제 퇴거시키거나 무력으로 억압하는 불법행위가 발생하고 있어서 이러한 행위를 금지한 인권 규약이나 국가인권위원회의 권고를 무시하고 있다.

현재의 재정비사업은 전면 철거방식을 기본적인 사업방식으로 채택하고 있는 데다 신속한 철거가 조합이나 조합원, 시공사 등의 이해와 직결되기 때문에 강제철거가 상시화되고 있다. 세입자에 대한 충분하지 못한 보상 규정이 2009년 1월 용산참사를 유발하였다는 반성과 함께 주택세

22) 도정법 제49조(관리처분계획의 공람 및 인가절차 등) ⑥제3항의 규정에 의한 고시가 있는 때에는 종전의 토지 또는 건축물의 소유자·지상권자·전세권자·임차권자 등 권리자는 제54조의 규정에 의한 이전의 고시가 있는 날까지 종전의 토지 또는 건축물에 대하여 이를 사용하거나 수익할 수 없다. 다만, 사업시행자의 동의를 받거나 제40조 및 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 손실보상이 완료되지 아니한 권리자의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2009.5.27>

입자나 상가임차인에 대한 보상이 확대되었다. 그러나 세입자에 대한 보상을 해당 가옥주나 건물주가 책임지도록 의무화함에 따라²³⁾ 가옥주나 건물주가 세입자들과 임대계약 갱신을 거부하거나 이주를 강요하는 문제가 나타나고 있다. 세입자를 많이 둔 조합원의 경우 종전 자산 평가액이 낮아지게 되고 이는 곧 자신이 낼 추가부담금의 증가로 이어지게 된다(이주원, 2010: 168). 이러한 현상은 정비사업에서 세입자의 생활보상 차원에서 토지수용법의 규정에 근거하여 보상이 이루어지고 있는 반면, 주택임대차보호법에서는 이러한 특수성을 반영하지 않고 획일적으로 2년의 계약기간을 인정한 데서 비롯된 것이다.

그러나 조합원들이 세입자들을 관리처분계획 이전에 내보내기 위해서는 전세금을 반환하고 사업 기간 동안 월세 등의 소득을 포기해야 하기 때문에 경제적 능력이 없는 가옥주들은 세입자들을 내보낼 수도 없는 상황에 처하게 된다. 결국 세입자 보호를 위한 지원 확대방안이 오히려 가옥주와 세입자 간의 이해관계의 상충을 유발함으로써 세입자의 주거불안정을 더욱 심화시키는 결과를 낳고 있다.

6. 세입자의 주거권 보장을 위한 재정비사업 개선 방향

1) 재정비사업의 방향 전환과 사업 구조 개편

그동안 재정비사업은 도시환경개선과 고급주택공급, 나아가 일자리 창출 등 외부적인 가치에 초점을 맞추어 왔기 때문에 정작 중요한 ‘사람’과 ‘지역’에 대한 충분한 배려가 부족하였다. 또한 도시재정비사업을 규

23) 2009년 5월 27일에 개정된 도정법 제48조 제5항 2호에서는 “조합원의 정전의 토지 또는 건축물의 가격 산정시 조합원이 둔 세입자로 인하여 손실보상이 필요한 경우 조합의 정관으로 정하는 바에 따라 해당 조합원이 둔 세입자에 대한 손실보상액을 뺀 나머지 가격을 종전의 토지 또는 건축물의 가격으로 산정할 수 있다”라고 규정하고 있다.

정하고 있는 대부분의 법률규정은 재정비사업을 추진하는 데 초점을 맞추어 왔기 때문에 주민의 참여와 지역의 특성에 대한 배려는 최소한의 형식적인 절차에 불과하였다. 그동안 도시재정비사업은 신속한 추진에 최우선 가치를 두어 왔기 때문에 정비구역 지정을 위한 물리적 조건, 토지소유자 등의 동의 요건, 법률적인 근거만 있으면 사업을 추진할 수 있도록 지원하는 데 활용되어 왔다.

지금까지 재정비사업이 물리적 환경의 개선이나 주택의 공급을 목적으로 하는 사업으로 추진되었다면 앞으로의 재정비사업은 거주자의 주거생활의 질을 향상하는 사업으로 전환되어야 한다. 이를 위해서는 재정비사업은 물리적으로 노후·불량할 뿐 아니라, 사회·경제적으로도 열악한 상황에 있는 지역과 주민들을 대상으로 하는 지역복지사업이자, 지역을 단위로 지역주민의 거주여건뿐만 아니라 생활여건, 취업, 교육 등을 종합적으로 정비하는 지역의 재활성화사업으로 추진되어야 한다. 따라서 재정비사업은 도시 내 일자리창출과 커뮤니티 비즈니스 및 사회적 기업 육성 등의 생산적 복지와 교육환경개선과 같은 근로복지연계 주거지 재생사업으로 개편될 필요가 있다.

사업의 추진방식도 전면 철거방식의 부동산 개발사업이 아니라 지역 커뮤니티가 중심이 되어 지역환경개선과 지역 내 고용 창출을 통해 삶의 질을 제고하는 마을정비사업으로 전환되어야 한다. 사업 추진 과정에서는 주거수준이 가장 열악한 지역을 대상으로 주거수준이나 영업활동이 최소한 재정비사업 추진 이전 수준을 보장받을 수 있어야 한다는 원칙이 정립되어야 한다. 만일 재정비사업으로 이러한 요건을 충족시킬 수 없다면 사업추진 자체는 정당성을 갖지 못하게 된다. 재정비사업의 궁극적인 목적이 재정비지역의 주민에 맞추어 진다면, 재정비사업은 지역을 단위로 지역주민의 거주여건뿐만 아니라 생활여건, 취업, 교육 등을 종합적으로 정비하는 사업의 성격을 띠 필요가 있다.

재정비사업의 추진 목적을 주민의 주거복지와 지역공동체의 활성화에 초점을 맞춘다면 원주민의 재정착률 제고를 재정비사업의 중요한 평가

기준으로 설정해야 한다. 소형 평형주택, 임대주택 공급, 소득규모별 임대주택 임대료의 차등지원, 순환재개발 및 단계적 개발 등이 원주민의 재정착률을 높이는 방안이다. 이를 위해서는 공공부문에 의한 사업 추진이나 공공지원이 필수적이다.

공공부문이 정비사업을 주도하거나 공공지원이 확대되기 위해서는 정비사업 지구의 지정이나 사업시행에서 우선순위가 마련되어야 한다. 현재와 같이 물리적 노후도 등에 따라 일정기준 이상의 정비구역을 지정하고 사업성에 따라 정비사업 추진위 우선순위가 결정되는 방식은 개선되어야 한다. 사업우선 순위의 기준으로는 건축물의 노후도와 호수밀도, 과소필지 등의 물리적 기준을 전제로 지역주민들의 평균소득, 취업률이나 고용율, 세입자의 비중, 지역주민들의 최저주거기준 미달가구 비중, 기초생활수급자 비율 등의 사회적·경제적 여건을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있다. 현재 시행 중인 정비구역에 대해서는 전수조사를 통해 종합순위를 부여하고 연차별 시행계획을 수립해야 한다.

2) 주민들의 권리와 참여 보장

현재의 사업구조에서는 세입자들의 사업 참여가 배제되어 있다. 그러나 세입자가 조합원으로 참여할 수 없는 것은 전세권과 임차권의 본질적인 문제라기보다는 법률의 규정에 따른 결과이다. 1976년에 제정된 도시재개발법에서는 조합원을 토지 등의 소유자와 지상권자로 하면서도 토지 또는 건축물에 대한 전세권자, 등기된 임차권자 또는 주택건설촉진법에 의한 국민주택사업자를 정관이 정하는 바에 의하여 참여조합원으로 가입시킬 수 있도록 허용하였다(재개발법 제20조 제3항). 그러나 1996년 도시재개발법이 전면 개정되면서 세입자가 재개발사업에 직접 참여할 수 있는 가능성을 완전히 배제하여 세입자의 권리가 오히려 악화되는 결과를 초래하게 되었다. 세입자의 재정비사업을 가능하게 하기 위해서는 토지 및 건축물 등의 세입자에게도 권리의 주체로서 조합원의 자격을 주

어 사업 전 과정에 소유자와 동일하게 참여할 기회를 보장할 필요가 있다. 세입자조합원으로서 주거세입자, 상가세입자 등에게도 조합분 주택을 분양받을 수 있는 권리뿐 아니라, 공급되는 상가의 분양권과 공급되는 주택이나 상가의 전세권이나 임차권, 임대주택입주권 등의 형태 등 다양한 종후자산을 선택할 수 있도록 허용하여야 한다(안균오, 2011).

무엇보다 중요한 것은 세입자들에게 지역에 대한 자기결정권을 부여해야 한다. 이를 위해서는 정비구역의 지정이나 정비계획 수립 시에 주민의 동의요건을 명시해야 한다. 세입자들이 세입자조합원으로 참여할 수 있다면 이들에게도 동의권을 부여해야 한다. 자가지역의 변화와 주거권의 상실의 위험 앞에서 아무런 결정권을 행사할 수 없다면 주거의 안정성은 보장될 수 없기 때문이다.

세입자의 이익을 대변할 주체가 전무하기 때문에 세입자들은 불가피하게 기존 철거경험자들로부터 비전문적인 정보와 대응전략을 습득할 수밖에 없다. 체계적인 정보의 부족과 단편적인 교육으로 인해 세입자나 철거민들은 과격한 투쟁만이 생존권과 주거안정권 확보를 위한 유일한 수단이라는 오해를 하게 되고 결과적으로 재개발지역에서의 과격한 투쟁을 낳게 된다. 용산참사 이후 정부가 발표한 대책 중의 하나인 분쟁조정위원회 방안은 현재와 같이 조합과 이를 지원하는 시공사나 정비관리업체 등이 정보나 권한을 보유하고 있는 상태에서 정보력과 자금력이 부족한 세입자나 상가입주자들이 대등한 당사자로서 권한을 주장하기 힘들다는 점에서 한계가 있다. 오히려 공공부문은 상대적으로 약자인 세입자들에게 충분한 정보를 제공할 뿐만 아니라 이들의 권익을 보호해주는 지원자로서의 역할을 수행해야 한다.

3) 대안적인 재정비 사업 추진 방안

기존의 전면 철거형 정비방식을 극복하고 기존의 주택과 주거지를 활용한 정비모형을 적극적으로 개발하여야 한다. 현재 서울시에서는 휴먼

타운을, 경기도에서는 자율정비구역 지정방안을 제안하고 있다. 그러나 아직 주민이 주도하는 정비모형에 대해서는 체계적인 연구와 개발모형의 발굴이 미흡한 실정이다. 각 지자체들은 기존 주택을 정비하는 대안적 설계모형을 개발할 수 있도록 예산을 배정해야 한다. 기존 주택을 소규모로 정비하는 기법, 디자인 모형, 지자체 지원 방식을 연구해야 한다. 아울러 주민이 주도하되 지자체나 공기업, NGO 등이 참여하는 재정비모형을 개발하여 보급해야 한다. 또한 각 지자체가 소규모로 기존 주거지를 정비하는 모범적 사례를 찾아내고 이를 지원하는 노력도 필요하다. 도시재정비와 관련된 시민사회단체나 사회적 기업을 지원하여 이러한 움직임을 촉진하고 좋은 사례로 발전할 수 있도록 지원해야 한다.

최근 재개발행정개혁포럼에서는 공공이 도시기반시설 등을 지원하고 주민들이 직접 자기책임 하에 집을 개량하는 ‘공공지원 주민참여’ 방식의 재개발사업방식으로 가칭 ‘주거환경복지사업’ 방안을 제안하고 있다. 도시기반시설의 설치와 주거세입자를 위한 공공임대주택, 주거환경개선과 주민생활지원에 필수적인 주민공동시설, 문화시설, 상업시설 등은 국가나 지방자치단체의 공공재정으로 충당하고, 원주민들이 자기 집을 개량하는 비용만 부담하되 영세한 원주민들의 경우에는 저리의 금융지원 등을 통하여 집 개량비용을 지원하는 방식이다(김남근, 2011).

이 모형은 재정비사업을 단순한 물리적 정비사업이 아니라 그 지역에 거주하는 저소득층에 대한 복지대책을 최우선적으로 고려하는 것으로 대안적 정비모형이자, 뉴타운사업 지구 내 존치구역을 확대하여 적용해 볼만한 제안이다. 각 지역의 재생방안과 저소득층에 대한 복지대책은 획일적으로 결정하기 어렵다는 점을 고려하면 각 지역별로 다양한 개발과 정비모형을 지역사회의 각 주체들이 참여하여 공동으로 학습하면서 바람직한 개발방안을 마련하도록 지원하는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

❖ Abstract

A Critical Investigation on the Characteristics and the Infringement Structure of the Tenant's Residential Rights in Redevelopment Projects

Byeon, Chang-Heum

Redevelopment projects in Korea adopt a development scheme in which corporatives form the main body on the basis of property rights. While this scheme has achieved a dramatic improvement in the physical environment of the city and greatly increased the supply for houses, it has also caused many problems in the operational process. Tenants, unable to acquire such property rights, were unable to participate in the redevelopment projects, so they were forced to migrate from their original residences and violated their residential rights through physical violence.

This paper aims to verify the rights that original residents may claim on the grounds of the constitution and international law, and reaffirm the legitimacy in guaranteeing them residency. Furthermore, it investigates how residential rights are inevitably infringed on a structural level and identifies how residential rights have been violated in each step of such redevelopment projects.

This paper proposes the following as ways to protect the residential rights of tenants in redevelopment projects. First, legal proceedings must be set to ensure on a residential rights on the principle level. Secondly, redevelopment projects must be carried out in an improved manner that guarantees residence to tenants and original residents. Thirdly, the public sphere should play a more active role in the operation of redevelopment projects in terms of right infringements and financial support.

Keywords: tenant, redevelopment, residential rights, corporative, human right

참고문헌

- 강현수. 2009. 「‘도시’에 대한 권리’ 개념 및 관련 실천운동의 흐름」. 한국공간환경학회. 《공간과 사회》, 통권 32호.
- 고은태. 2009. 「인권의 시각에서 본 주거권-인권 틀의 변화」. 《공간과 사회》, 통권 제32호, 2009년 12월, 242~252쪽.
- 곽노완. 2010. 「21세기 도시권과 정의의 철학」. 한국철학사상연구회. 《시대와 철학》, vol.21, No.4, 1~30쪽.
- 국가청렴위원회. 2006. 「주택 재개발·재건축분야 투명성 제고를 위한 제도개선방안」. 2006.12.
- 김남근. 2001. 「‘분양’ 임차인 보호와 주거관리권 보장문제」. 참여연대사회복지위원회. 《월간 복지동향》, 제31호, 2001.5, 32~36쪽.
- _____. 2003. 「최저주거기준 법제화의 좌절을 보며」. 참여연대사회복지위원회. 《월간 복지동향》, 제56호, 2003.6, 23~25쪽.
- _____. 2006. 「한국사회의 양극화와 법적 대응: 개발사업과 개발이익의 사적 전취를 통한 자산의 양극화의 심화」. 법과사회이론학회. 《법과 사회》, Vol.31, 33~59쪽.
- _____. 2007. 「개발드라이브 정책과 개발의 결과물을 공정하게 배분하기 위한 공영개발제도」. 참여연대사회복지위원회. 《월간 복지동향》, 제99호, 2007.1, 25~28쪽.
- _____. 2009. 「개발이익을 위한 개발과 인권 억압」. 참여연대 참여사회연구소. 《시민과 세계》, 제15호, 2009.6, 227~239쪽.
- _____. 2010. 「용산참사로 드러난 재개발행정의 실태와 극복과제」. 국가인권위원회. 「우리 사회 재개발사업의 문제와 대안토론회 자료집」, 2010.1.19.
- 김수현. 1999. 「서울시 철거민운동사 연구-철거민의 입장을 중심으로」. 서울시립대학교 서울학연구소. 《서울학연구》, 제13호, 1999년 7월, 213~243쪽.
- 김용창. 2009. 「[논단과 현장] 물리적 도시재개발에서 도시권으로」. 창비. 《창작과 비평》, 제37권 제2호(통권 144호).
- 김종보. 2009. 「재개발사업의 철거와 세입자보상」. 행정법이론실무학회. 《행정법연구》, 제23호.
- 김형국. 1992. 「주거권의 역사적 전개」. 서울대학교 환경대학원. 《환경논총》, 제30권, 1992.6, 3~21쪽.
- 로브쉴즈·조명래. 2000. 「앙리 르페브르-일상생활의 철학」. 한국공간환경학회. 《공간과 사회》, 통권 제14호.
- 민유기. 2007. 「파리의 세입자 운동과 주거권의 요구 1880~1914」. 한국프랑스사학회. 《프랑스사 연구》, 제16호, 2007.2, 67~98쪽.

- 박래균. 2009. 「‘용산 참사’로부터 생각하는 인권」. 실천문학사. 《실천문학》, 통권 94호, 2009.5, 216~223쪽.
- 박창수. 2005. 「특집/개발, 투기로 빼앗기는 삶의 터전 철거민의 고통과 주거 인권, 그리고 토지정의」. 대한기독교서회. 《기독교사상》, 제49권 제4호(통권 제 556호), 2005.4, 64~74쪽.
- 백 준. 2008. 「세입자, 법조항 들고 권리 찾다—영세민 주거권 싸움의 양상 변화」. 《월간말》, 통권 266호, 2008.8, 86~89쪽.
- 변창흠. 2007. 「토지개발사업의 공공성 평가와 공공부문의 역할」. 한국토지공법학회. 《토지공법연구》, 통권 제38집.
- _____. 2008. 「도시재생방식으로서 뉴타운사업의 정책결정 과정과 정책효과에 대한 비판적 고찰」. 한국공간환경학회, 《공간과 사회》, 통권 제29호.
- _____. 2010. 「재개발 뉴타운사업의 현황과 정책 과제」. 대한변호사협회. 『2009 인권보고서』.
- 서종균. 1995. 「주거권이란 무엇인가—주거권 연구를 위한 노트」. 한국도시연구소. 《도시와 빈곤》, Vol.13, 41~50쪽.
- _____. 1998. 「주거권 토론회와 주거기본법 입법운동」. 참여연대사회복지위원회. 《월간 복지동향》, 제3호, 1998.12, 18~20쪽.
- _____. 2005. 「주거권 보장과 인권」. 참여연대사회복지위원회. 《월간 복지동향》, 제79호, 2005.5, 33~41쪽.
- 서종균·김수현. 1995. 「주택정책과 주거권, 주거권운동」. 한국도시연구소. 《도시와 빈곤》, Vol.20, 54~88쪽.
- 안도찬. 1991. 「주거권의 법리에 관한 연구」. 한국토지법학회. 《토지법학》, 제7호, 147~187쪽.
- _____. 1992. 「주거권체계의 일원화」. 한국토지법학회. 《토지법학》, 제8호, 143~166쪽.
- 오준근. 1997. 「주택재개발사업에 있어 세입자의 법적 지위: 개정 도시재개발법의 문제점과 그 대안 제시를 위하여」. 창작과비평사. 《법과 사회》, 제14집, 1997.4.
- 유진수. 2005. 「인천지역 주거권과 주거복지 확보를 위한 10대 요구」. 참여연대사회복지위원회. 《월간 복지동향》, 제80호, 2005.6, 67~70쪽.
- 이원호. 2009. 「개발사업과 가난한 이들의 삶: 왕십리 뉴타운 사례를 통해 본 지역운동과 주거권운동」. 한국도시연구소. 《도시와 빈곤》, Vol.88, 19~31쪽.
- 장영희. 2010. 「사회갈등예방을 위한 도시재정비사업 제도개선방안」. 사회통합위원회·대한국토·도시계획학회·한국주택학회. 「사회갈등예방을 위한 도시재정비제도개선 토론회 자료집」, 2010.11.3.
- 조규범. 2009. 「강제철거에서의 주거권 보호를 위한 입법론적 소고」. 미국헌법학회.

- 《미국헌법연구》, 제20권 제2호, 2009.9, 345~375쪽.
- 최인기. 2009. 「용산사태를 계기로 살펴본 철거민운동」. 《진보평론》, 통권 제39호, 2009.3, 183~197쪽.
- 하명화. 2003. 「1920~30년대 초 도시 주거문제와 주거권 확보운동」. 부경역사연구소. 《지역과 역사》, 제12호, 2003.6, 205~243쪽.
- 하성규. 1999. 「적절한 주거와 주거권 보장」. 한국주택학회. 《주택연구》, 제7권 제1호, 5~34쪽.
- _____. 2000. 「공동주택 대량공급에 따른 주거규범의 변화에 관한 연구」. 한국지역개발학회, 《한국지역개발학회지》, Vol.12, No.3, 123~146쪽.
- _____. 2010a. 「헌법과 국제인권규범을 통해서 본 주거권과 ‘적절한 주거(Adequate housing)’ 확보 방안」. 《한국사회정책》, 제17집 제1호, 2010년 7월, 321~351쪽.
- _____. 2010b. 「헌법과 국제인권규범을 통해서 본 주거권」. 국가인권위원회. 『우리 사회 재개발사업의 문제와 대안토론회 자료집』. 2010.1.19.
- 허강무. 2009. 「재개발사업 권리금 보상의 공법적 검토」. 한국토지공법학회. 《토지공법연구》, 제46집, 159~176쪽.
- 홍인욱. 2004. 「주택재개발사업의 갈등에 관한 연구」. 한국공간환경학회, 《공간과사회》, 통권 제21호, 2004년 6월, 195~232쪽.
- _____. 2008. 「주거권 지표개발」. 한국도시연구소. 《도시와 빈곤》, Vol.87, 102~122쪽.
- UN Commission on Economics. 1991. “Social and Cultural Rights: General Comments No.4. on Rights to Adequate Housing”.
- UN. 2005. *Economic, Social and Culture Rights - Handbook for National Human Rights Institutions*, 국가인권위원회(역). 2007. 『경제적, 사회적 및 문화적 권리-국가인권기구를 위한 안내서』.
- UNESCO, UN-HABITAT. 2009. “Urban Policies and the Right to the City-Rights, responsibilities and citizenship,” Paris: UNESCO, MOST.
- UN HABITAT. 2010. “The Right to the City : Bridging the Urban Divide”, The Fifth Session of the World Urban Forum 5.