

사회정의론의 정책규범을 활용한  
도시정비사업의 평가에 관한 연구\*  
주택재개발사업의 공공성을 중심으로

A study on the Evaluation of Urban Regeneration Projects  
from the Perspective of Policy Norm of 'Theory of Social Justice':  
Focused on the Publicness of Housing Redevelopment Project

안균오\*\*

본 연구에서는 도시정비사업에서 롤즈 사회정의론의 핵심적 개념과 원칙에 대한 구체적이고 실천적인 활용방안을 찾기 위해 도시공간의 정의담론을 중간 매개적 개념으로 활용하여 롤즈 정의론을 정책규범화하였다. 이를 통해 롤즈의 순수 절차적 정의관을 구성하는 정의의 원칙 중, '평등한 자유의 원칙'이 가지는 정책규범을 '구조적 절차의 공정성', '공정한 기회균등의 원칙'이 가지는 정책규범을 '과정적 절차의 공정성', '차등의 원칙'이 가지는 정책규범을 '결과의 실질적 형평성'으로 도출하였다. 롤즈 정의론의 정책규범에 따른 도시정비사업의 평가결과, 도시정비사업에서 발생하는 제반 문제는 현행 도시정비사업 사업구조의 사회적 부정의성에 근원한 것으로 평가되었다. 본 연구에서는 도시정비사업의 사회적 부정의 문제를 해결하기 위해 '공공성 내지 이익성의 원칙', '사회통합의 원칙', '구조적 공정성의 원칙', '절차적 공정성의 원칙', '실질적 형평성의 원칙'을 도시정비사업의 사업구조 결정을 위한 다섯 가지 기본원칙으로 제시하고 있다.

주요어: 정의론, 사회정의, 정책규범, 도시정비사업, 정책평가, 정책원칙

\* 본 논문은 저자의 박사학위논문 『사회정의론의 정책규범을 활용한 도시재정비사업의 실태평가와 정책대안 연구(세종대학교, 2010.12)』와 한국도시설계학회 2011년 추계학술대회(2011.11.5) 박사세션에서 발표한 동명의 발제문을 요약·수정 및 보완한 것이다.

\*\* 세종대학교 강사(행정학 박사, an.gyoonoh@gmail.com)

## 1. 서론

주택은 인간에게 보편적 삶의 의미이며, 우리 삶의 기본적 수단이자, 자기실현의 첫 장(場)이고, 주택에서 한 개인이나 가족이 살아간다는 것(주거)은 기본적인 사회생활의 일부이자, 인간의 기본적 권리가 되며, 사회적 기본가치이다(Merleau-Ponty, 1962; 변영진, 1994: 1; 진교훈, 2003: 366~367; 하성규, 2010: 322). 하지만 합동재개발방식의 도시정비사업에서는 이와 같은 사회적 기본가치의 성격을 갖는 주택이 부당하게 철거되거나, 그곳에 살아가는 사람들이 비자발적, 강제적 퇴거를 당하여 주거생활의 터전을 일시에 상실당하는 비인권적인 상황이 빈번하게 발생하고 있다.

도시정비사업에서 합동재개발방식이 도입된 이후 1982년부터 1997년 사이 강제철거 과정에서 폭력이나 충격, 비관 자살 등으로 숨진 재개발 지역 주민은 29명에 달한다(한국도시연구소, 1998: 513~516; 경향신문, 2009). 여기에 2000년 이후 최근의 용산 참사까지 도시정비사업 과정에서 희생된 것으로 확인된 사망자 8명을 보태면 최소 37명이 소중한 생명을 잃었다.<sup>1)</sup> 이러한 사실에 비추어 보면, 용산참사는 합동재개발사업의 도입 이후 지난 20여 년간 지속되어 온 도시정비사업의 구조적인 문제점과 주택이라는 사회적 기본가치가 아무런 대책 없이 박탈당하고, 이의 과정에서 사회적 불평등을 대변하는 도시 저소득층에 대한 주거안정성 침해의 심각성을 보여주는 상징적인 사건이라 할 수 있다.

본 연구에서는 도시정비사업의 사업종류 중 주택재개발사업<sup>2)</sup>에 따른

1) 한국도시연구소에서는 1982년부터 1988년까지 사망자가 15명인 것으로 파악하고 있으며, 경향신문에서는 이후 1997년까지 사망자를 재정리하여 사망자가 총 29명인 것으로 파악하고 있다. 본 연구에서는 2000년 이후에 대한 추가적인 문헌조사를 통하여 1982년부터 2010년 현재까지 사망자가 최종적으로 최소 37명인 것으로 확인하였다.

2) 도시정비사업의 종류는 『도시 및 주거환경정비법』에 따라 주택재건축사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업, 주거환경개선사업 등으로 구분되는데, 본 연구에서는 주택재개발사업을 연구의 대상으로 한다.

문제들을 해결하여 보다 올바르고 바람직한 주택재개발사업이 될 수 있도록, 그리고 이를 통해 도시정비사업의 절차나 성과가 보다 공정하고 형평성 있는 것으로 유도하기 위한 사회적 원칙을 도출하기 위해 ‘정의론’이라는 이념적 담론을 활용하고자 한다. 특히 본 연구는 로크(J. Locke)의 사회계약론을 발전시켜 사회기본구조를 주제로 인간의 사회적 관계를 중시한 의무론적 윤리관의 절차적 정의이자, 자유와 평등의 대립적 관념을 조화시킨 평등주의적 자유주의 정의관의 위상을 가진 존 롤즈(John Rawls)의 ‘사회정의론’<sup>3)</sup> 관점에 입각하여 접근한다.

이를 위해 롤즈 사회정의론의 실천적 정책규범을 도출하여, 현행 도시정비사업에서 발생하는 제반 문제들을 롤즈 사회정의론이 갖는 정책규범의 관점에서 평가한다. 본 연구는 ‘도시정비사업에서의 정의란 무엇인가’라는 철학적 논의보다는 롤즈 사회정의론의 정책규범을 통해 도시정비사업을 평가하여 사업의 부정의 구조와 실태를 밝히는 한편, 사회정의가 도시정비사업의 추진과정 속에서 실현될 수 있는 실천적 정책방향을 제시하는 데 연구의 목적이 있다.

## 2. 이론적 고찰

### 1) 사회정의 관점의 선행연구 고찰

사회정의 관점의 도시정책이나 주택정책에 대한 관심이 높아지면서 도시정비사업이라는 구체적인 도시정책의 실효를 사회정의 관점에서 접

3) 존 롤즈 정의론이 ‘사회정의론’으로 불리고 있는 이유는 그의 정의론이 ‘사회주의적’ 정의론이라기보다는 우리 사회의 기본구조 속에서 ‘사회의 실천적 원칙’으로서 정의의 개념에 접근하고 있기 때문이다. 우리가 특히 ‘사회정의’란 말을 쓰는 것은 정의가 본래 사회적인 것이긴 하지만 대다수의, 아니 사회를 구성하는 모든 사람들 간의 정의를 문제 삼고 회구(希求)하는 데 의의가 있는 것이라 하겠다(최명관, 1974: 777).

근해 보고자하는 노력이 1990년대 중반에 잠시 있었지만, 15여 년 넘게 이에 관한 추가적인 연구는 거의 이루어지지 못하고 있다. 따라서 사회정의론의 관점의 도시정비사업에 관한 선행연구는 양적으로나 질적으로나 그 한계가 있는 것이 현실이다. 먼저, 대표적인 연구로 저소득층에 대한 주거복지정책을 실패로 하여 존 롤즈 사회정의론이 갖는 정책규범적 함의를 밝히고자 한 변영진(1994)의 연구가 있다. 롤즈 사회정의론이 주택정책, 특히 주거복지정책에서 갖는 정책규범을 절차적 공정성, 정치적 자유의 우선성, 효율성과 사회적 협동, 사회적 최저기준의 보장, 최빈층의 기대치 극대화, 성과적 평등지향이라는 항목으로 설정하고, 이에 대한 우리나라 주거복지정책을 비판적으로 성찰하고 있다. 하지만, 주거복지정책에 대한 구체적인 실증분석에는 이르지 못하고 실태분석 및 우리나라의 개념적 사회기본체제를 근거로 이론적 평가에 그치고 있으며, 정책적 대안 또한 구체적인 방안을 제시하기보다는 관념적 정책방향의 수준에 머물고 있고, 우리나라의 주거복지정책을 구체적 대상으로 하고 있음에도 불구하고 전체 주택정책에 함몰되고 있다는 한계를 가지고 있다.

박재길 외(2004)의 연구는 롤즈 사회정의론이 도시계획 결정단계에서 가지는 정책규범적 함의를 밝히고, 이를 통해 도시계획의 결정구조가 갖는 문제점을 진단하고 규명한 후, 사회정의론의 원칙에 부합되는 도시계획 결정의 바람직한 구조를 모색하고 있다. 롤즈 사회정의론의 정의원칙을 계획대상, 계획과정, 계획결과에 따라 구분하고, 각각의 관점에서 도시계획 결정구조의 문제점을 기능 및 계획체제, 개방성과 공정성, 지속가능한 세대 간 형평성 및 공동체 내 형평성의 관점에서 평가하고 있다. 연구결과를 통해서는 도시계획체제에 대한 패러다임을 변화하고, 사업수혜의 형평성을 제고하기 위한 우발이익을 방지하는 운용체제 확립, 계획과정의 개방성과 공정성의 확보 및 참여 기구들의 역할 재정립 등을 제안하고 있다. 우리나라 도시계획제도를 롤즈 사회정의론의 관점에서 종합적으로 진단하고 평가하여 정책대안을 제시하고 있다는 연구의 의의에도 불구하고, 사안별 문제점이나 제도개선대안이 구체적이지 못하

다는 한계를 가지고 있다. 또한 문제점 분석결과에 대한 구체적인 검증이 부족하다는 점과 우리나라의 도시계획제도를 체계적으로 다루고는 있지만 도시정비사업과 같이 구체적인 개별 정책에 활용할 수 있는 실효성은 제한적이라는 한계를 가지고 있다.

윤혜정(1994)의 연구는 도시계획에서 롤즈 사회정의론이 갖는 함의에 대해 고찰하고 있다. 롤즈 사회정의론에 대한 이론적 고찰을 바탕으로 정의개념의 도시계획적 함의를 밝히고 있으며, 이를 통해 구체적인 도시계획의 사례로 도시정비사업의 합동재개발방식이 갖는 한계를 참여집단, 개발이익 배분과정, 사업의 결과의 측면에서 규명한 후, 롤즈 사회정의론의 공공정책 상의 함의에 대해 설명한다. 롤즈 사회정의론을 도시정비사업의 관점에서 접근한 최초의 연구라는 의의를 가지고 있지만, 롤즈 사회정의론이 가지는 배분적 정의의 관념을 최소 손해자에 대한 복지적 관점에서 소득과 부에 대한 재분배기능에 국한하고 있고, 도시정비사업의 부정의성을 구체적으로 밝히지 못하는 한편, 정책대안 또한 관념적 정책방향의 수준에 머무르고 있다는 한계가 있다.

장성수·윤혜정(1995)의 연구는 롤즈 사회정의론의 분배적 정의의 관점에서, 특히 경제적 정의란 측면에서 재건축사업에 대한 절차와 결과를 평가하고, 재건축사업의 문제해결을 위한 대안을 모색하고 있다. 롤즈 사회정의론의 정의 원칙에 따라 재건축사업의 부정의성을 경제적 정의의 관점에서 구체적으로 밝히고 있다는 연구의 성과를 가지고 있지만, 롤즈 사회정의론이 가지는 정책적 함의를 규명하는 데는 한계를 가지고 있으며, 주택재건축사업에 대한 부정의성을 실증분석이나 사례연구 등의 방법으로 구체적으로 밝히지 못하고 있다. 특히 연구결과에 따른 정책대안의 제시를 연구의 범위에서 제외함으로써 연구결과를 실천적인 관점에서 시사점을 찾기에는 한계가 있다고 하겠다.

이와 같이 사회정의의 관점의 도시정책이나 주택정책, 특히 도시정비사업에 관한 연구가 거의 이루어지고 있지 않은 현실에서, 최근 도시재생이라는 도시정비사업의 패러다임 변화와 용산참사라는 사건, 그리고 사

회정의라는 시대적 화두를 배경으로 도시정비사업에서의 사회적 정의에 대한 관심이 높아지고 있다. 본 연구가 도시정비사업, 특히 주택재개발 사업을 중심으로 롤즈 사회정의론 관점에서 정책규범의 함의를 도출하는 한편, 도시정비사업의 변화된 여건과 환경을 고려하여 롤즈 사회정의론의 정의의 원칙들이 가지는 정책규범을 통해 도시정비사업의 실태를 공공성의 관점에서 구체적으로 평가하고 있다는 것이 앞서 선행연구들과 비교하였을 때 본 연구가 가지는 차별성이 되겠다.

## 2) 존 롤즈 사회정의론의 정책규범

롤즈는 사회기본구조 내에서 원리가 정의로운 것이 되려면, 그것은 그 자체로서 공정한 상황에서 선택되어야 하며, 정의의 원리는 공정하고 합리적인 선택의 결과로 등장해야 한다고 순수 절차적 정의관의 개념을 함축하여 설명하고 있다. 앞단은 사회기본구조 그 자체를 선택하는 데 있어서의 절차적 정의를, 후단은 선택된 사회기본구조의 실행을 위한 정의의 원칙을 선택하는 데 필요한 절차적 정의를 의미한다. 따라서 롤즈에 있어 순수 절차적 정의관은 특정 정책규범으로 이해하기보다는 사회의 최종적인 목표를 실현하기 위한 정의로운 정책규범들이 내재된 사회의 기본구조를 의미하는 것이다. 즉, 도시공간의 정의담론 관점에서 본다면, 순수 절차적 정의관은 ‘절차적 공정성’과 ‘배분적 형평성’을 갖춘 도시공간의 정의롭고 바람직한 사회구조를 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 인식 하에 롤즈 사회정의론의 개별 정의원칙들을 통해 사회기본구조 속에 내재될 정책규범들을 도출할 수 있다.

롤즈 사회정의론의 제1원칙인 ‘평등한 자유의 원칙’은 “각자는 모든 사람의 유사한 자유 체계와 양립할 수 있는 평등한 기본적 자유의 가장 광범위한 전체 체계에 대해 평등한 권리를 가져야 한다”는 것으로 정식화된다. 즉, 자유경쟁시장체제라는 사회기본체제의 문제를 구조적으로 정당화할 수 있는 공정한 절차를 정책적으로 제도화하여 절차적 공정성

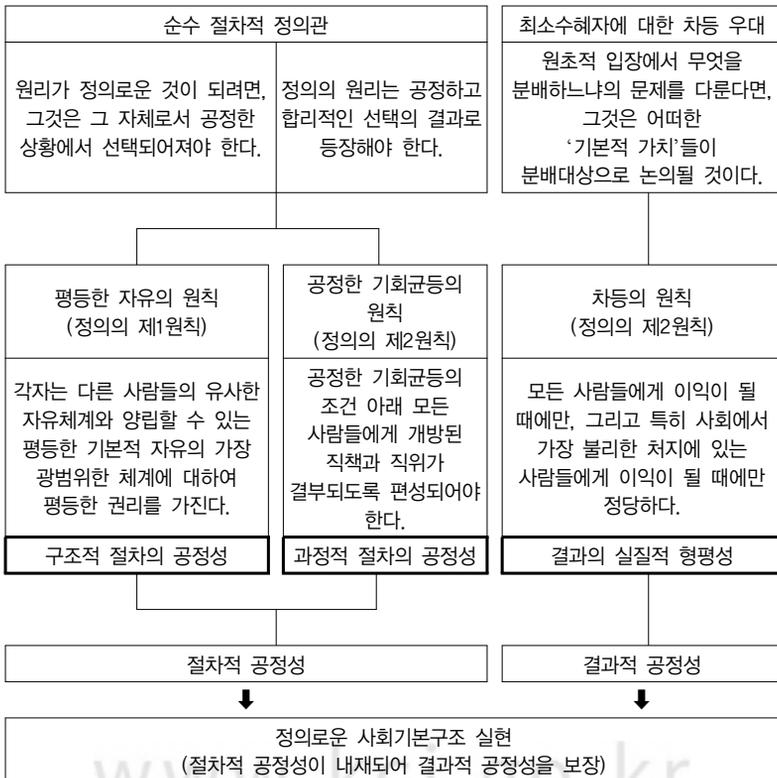
을 확보할 필요가 있다. 이러한 인식 하에 본 연구에서는 롤즈 사회정의론의 정의의 제1원칙인 ‘평등한 자유의 원칙’에 따르는 정책규범을 자유경쟁시장체제의 절차적 공정성을 담보하기 위한 ‘구조적 절차의 공정성’으로 도출한다. 다만, 이러한 정책규범을 실제 정책적으로 제도화하기 위해서는 모든 사람들이 공유하는 보다 큰 자유를 강화할 수 있을 경우에만 수용된다는 것을 주지할 필요가 있다.

롤즈 사회정의론의 제2원칙 중의 하나인 ‘공정한 기회균등의 원칙’은 “공정한 기회균등의 조건 아래 모든 사람들에게 개방된 직책과 직위가 결부되도록 편성되어야 한다”는 것으로 정식화된다. 공정한 기회의 균등이 요구하는 바는 법률로 정해진 권리와 같은 형식적 기회균등을 통해서는 이러한 결함을 해결할 수 없으며, 결과적으로 원초적 입장에서의 사회기본구조하에서는 직책과 직위 등이 모든 사람들이 참여할 수 있게끔 개방되어 있어야 함을 강조하는 것이다. 공정한 기회균등의 원칙은 자유경쟁시장체제가 공리주의적 효율성(efficiency)의 원칙<sup>4)</sup>을 추구하는 과정에서 사회기본구조의 폐쇄성에 따른 자연적, 사회적 우연성의 확대는 효율성 원칙의 불확정과 비교불가능성의 증대가 불가피하여 합당하지 않은 분배상황을 요구하는 문제가 노정될 수밖에 없다는 점을 지적한다. 이를 해결하기 위한 방안으로 기회균등의 공정성을 확보함으로써 자연적, 사회적 우연성을 배제하는 한편, 이를 모든 사람들에게 개방하여 결과에 대한 실질적 평등을 구현하여야 한다. 결과적으로 ‘공정한 기회균등의 원칙’에 의한 롤즈 사회정의론의 정책규범은 사회기본구조의 절차적 공정성을 확보하기 위한 최소한의 공정한 조건인 개방성, 공정성 등을 전제로 하는 ‘과정에서의 절차적 공정성’으로 도출된다.

4) 자유경쟁체제의 구성원들은 가능한 대안들 중 기대되는 여러 결과의 평균 효용이 가장 큰 것을 취한다는 원칙으로 경제학자들의 이론은 이를 ‘파레토 최적의 원칙’으로 정식화하고 있다. 롤즈는 무지의 베일에 가려진 구성원들은 효율성의 원칙보다는 가능한 대안들 가운데서 각각이 초래할 최악의 결과들을 비교해서 가장 안전한 대안을 선택할 것이라고 주장하고 있다(John Rawls, 2008: 112 ~ 113).

롤즈 사회정의론의 제2원칙 중 하나인 ‘차등의 원칙’은 “사회적·경제적 불평등은 정의로운 저축원칙과 양립하면서 최소 수혜자에게 최대 이익이 될 경우에만 용인된다”는 것으로 정식화된다. 이는 “사회적·경제적 불평등은 결과적으로 모든 사람들에게 이익이 될 때에만, 그리고 특히 사회에서 가장 불리한 처지에 있는 사람들에게 이익이 될 때에만 정당하다”는 것으로 설명된다. 결과적으로 분배적 정의의 문제에 있어 차등의 원칙을 통해 최소 수혜자에 대한 차등 우대를 기반으로 사회기본구조의 ‘결과적 공정성’을 보장하는 ‘결과의 실질적 형평성’의 추구라는 롤즈 사

<그림 1> 롤즈 사회정의론 정의원칙과 정책규범의 개념적 체계



회정의론은 억압받는 집단, 소외된 집단의 배려를 통한 경제적 형평성(소득과 부의 재분배), 사회적 형평성(적절한 주거보장) 등 배분적 형평성의 보장을 통한 도시공간의 정의실현이라는 관점에서 사회기본구조에 대한 ‘절차적 공정성’의 규범과 함께 중요한 정책규범이 될 수 있다. 따라서 본 연구는 ‘결과의 실질적 형평성’을 차등의 원칙에 따르는 정책규범으로 설정한다.

### 3) 도시정비사업에서 사회정의론 정책규범이 갖는 의의

#### (1) 순수 절차적 정의관의 의의: 도시정비사업의 사업기본구조

롤즈 사회정의론은 사회계약론의 관점에서 공정한 절차가 내재된 사회기본구조를 주제로 다루고 있으며, 이와 같은 근본적으로 공정하고 바람직한 순수 절차적 관점에서의 결과의 실질적 평등을 보장하기 위한 배분적 정의의 원칙에 관해 논의하고 있다고 정리할 수 있다. 따라서 도시정비사업에서 롤즈 사회정의론의 순수 절차적 정의관이 갖는 의의는 도시정비사업이 결과적으로 실질적인 평등(형평성)을 실현하기 위해서는 도시정비사업의 사업구조 내에 정의의 원칙들이 정책규범으로 내재되어 있어야 함을 의미한다는 것이다. 또한 롤즈의 정의원칙은 도시정비사업의 ‘사업목적’에서는 개인의 기본적 자유가 보장되어야 하며(평등한 자유의 원칙), ‘사업과정’에서는 공정하고 균등한 기회가 보장되어야 하고(공정한 기회균등의 원칙), ‘사업효과’에서는 최소 수혜자의 차등 우대를 통한 사회·경제적 복지의 증진이 이루어져야 함을 의미한다(차등의 원칙). 최종적으로 도시정비사업 입장의 순수 절차적 정의관은 “도시정비사업의 사업구조가 정의로운 것이 되려면, 사업구조 그 자체가 공정한 상황에서 선택되어야 한다. 사업의 기본원칙은 도시정비사업의 사업구조 내에서 공정하고 합리적인 선택의 결과로 등장해야 한다”는 개념으로 구조화할 수 있다.

(2) 평등한 자유의 원칙의 의의: 도시정비사업의 사업목적

도시정비사업에서의 물리적인 사업대상은 사회적 기본가치로서 ‘주택’이 될 수 있다. 하지만 도시의 생활공간이나 인간의 정주공간으로서, 또한 기본적인 사회생활의 일부이자 인간의 기본적 권리로서 도시정비사업의 사업대상은 단순한 ‘주택’ 그 자체가 아니라, 도시 공간(urban space)이라는 장소(place)적 개념을 고려할 필요가 있다. 즉, 도시정비사업에서는 도시 공간의 사회적·경제적·환경적 구조 변화를 물리적·공간적 측면에서 대응하거나 수용하고 포함할 수 있어야 한다. 도시정비사업의 기본 법률인 『도시 및 주거환경정비법』(이하 ‘도정법’이라 칭함)에서도 그 목적이 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고, 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 ‘도시환경을 개선’하고 ‘주거생활의 질’을 높이는 데 있음을 분명히 밝히고 있기도 하다(제1조). 도시정비사업의 일반적인 사업방식인 합동재개발방식이 가지는 사업구조인 개별단위 사업체제에 있어 정의의 제1원칙인 ‘평등한 자유의 원칙’에서 함의하는 ‘가장 광범위한 자유체제’가 도시정비사업의 실질적 가치인 도시거주자들의 ‘주거생활과 삶의 질 향상의 자유’가 되어야 한다는 관점에서 도시정비사업에서 롤즈 사회정의론의 ‘평등한 자유의 원칙’이 가지는 의의가 높다고 하겠다.

롤즈 사회정의론의 정의의 제1원칙인 ‘평등한 자유의 원칙’의 관점에서 본다면, 도시정비사업에 있어서 개인의 기본적 자유라고 할 수 있는 ‘소유권의 자유’가 사회정의에 있어 가장 높은 우선성을 가지기는 하나, 모든 사람들이 공유하는 보다 큰 자유, 즉 도시정비사업의 실질적 가치인 ‘주거생활과 삶의 질 향상의 자유’라는 공익성을 강화하기 위해 제한될 수 있다는 것을 의미한다. 최종적으로 도시정비사업이 대상으로 하는 실질적 가치인 ‘주거생활과 삶의 질’ 향상과 소유권 제한을 통한 공익성의 강화라는 원칙을 고려할 때, 롤즈 사회정의론의 정의의 제1원칙인 ‘평등한 자유의 원칙’은 도시정비사업의 관점에서 “도시정비사업을

통하여 각자는 모든 사람들이 가지고 있는 개인의 기본적 자유체제와 양립할 수 있는 주거생활과 삶의 질을 추구하는 공익적 자유라는 가장 광범위한 자유체제에 대하여 평등한 권리를 가지도록 하여야 한다. 단, 도시정비사업에 의한 개인의 기본적 자유에 대한 제한은 모든 사람들이 주거생활과 삶의 질 추구라는 보다 큰 공익적 자유를 침해할 우려가 있는 경우에만 제한될 수 있다”는 개념으로 구조화할 수 있다.

### (3) 공정한 기회균등의 원칙의 의의: 도시정비사업의 사업과정

도시정비사업의 계획주체나 사업주체로부터 외부로 연결망을 넓혀 가는 개방성은 사업과정에 참여하는 내부 및 외부 관계자들이 상대를 아우르는 논쟁을 하여 합의를 형성해 가는 것을 의미한다. 논쟁을 통하여 참여자들 간에 이해와 신뢰를 구축하고, 전략에 관한 공유의식을 발전시키는 과정 자체가 의미를 지닌다(Healey, 2003: 300·324; 박재길 외, 2004: 28). 롤즈 사회정의론의 제2원칙의 하나인 ‘공정한 기회균등의 원칙’은 “공정한 기회균등의 조건 아래 모든 사람들에게 개방된 직책과 직위가 결부되도록 편성되어야 한다”는 것으로 정식화된다. 즉, 기회의 균등은 모든 사람들에게 공정하게 개방됨으로써 구현될 수 있음을 설명한다. 여기서 공정한 기회의 균등이 요구하는 바는 법률로 정해진 권리와 같은 형식적 기회균등을 통해서 해결할 수 없는 사회기본체제의 결함을 원초적 입장에서의 사회기본구조를 통해 직책과 직위 등이 모든 사람들이 참여할 수 있게끔 개방되어 있어야 함을 강조하는 것이다. 따라서 도시정비사업의 추진과정에서 갖추어야 할 개방성은 모든 사람들이 도시정비사업의 추진과정에 참여할 수 있도록 사업의 기본구조가 형성되어야 함을 의미한다.

롤즈는 원초적 입장의 사회기본구조가 가져야 할 형식적 요건으로 공지성(publicity)을 갖추고 있어야 함을 강조한 바 있다. 이는 도시정비사업에서 사업추진과정의 각종 계획에 대한 공시, 공고, 열람을 통해 정보를 공개함으로써 사업의 추진과정을 투명하게 하여 사업이 공정하게 추진

되고 있다는 것을 인식하도록 하여야 함을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 공정한 기회균등이란 도시정비사업의 절차적 추진과정에서 모든 사람들이 공정하게 참여하거나 의견을 제시할 수 있는, 그리고 사업의 추진과정에 대한 내용을 올바르게 제공할 수 있는 정확하고 신뢰성 있는 정보에 대한 접근의 기회가 균등하게 제공되어야 한다는 것을 의미한다. 최종적으로 도시정비사업 추진과정의 ‘개방성’과 ‘공정성’의 원칙을 고려할 때, 롤즈 사회정의론의 정의의 제2원칙인 ‘공정한 기회균등의 원칙’은 도시정비사업의 관점에서 “도시정비사업에 따르는 사회적·경제적 불평등은 도시정비사업과 관련된 모든 주민 및 이해관계자들은 개방된 자격과 공정한 기회를 제공받음으로써 새로운 사회적·경제적 불평등이 발생하지 않도록 설계되어야 한다”는 개념으로 구조화할 수 있다.

#### (4) 차등의 원칙의 의의: 도시정비사업의 사업효과

도시정비사업의 사업성을 확보하는 기본적인 요건이 사업구역의 용적을 상승이나 토지이용용도의 상향조정(up-zoning)을 전제로 하기 때문에 이에 따르는 개발이익을 누가 갖는가 하는 문제는 언제나 쟁점이 되어왔다. 근본적으로 도시정비사업의 수요는 개인 토지소유자가 창출하는 것이 아니라 지역 공동체 차원에서 외부 환경과 내부 여건이 상응하여 만들어내는 것이기 때문에 사업에서 발생하는 개발이익은 공공적으로 환수하는 것이 원칙이 되어야 한다(박재길 외, 2004: 33).<sup>5)</sup> 하지만 전적으로 공공이 사업의 이익을 환수한다면 사업 유인동기가 사라질 것이기 때문에 문제가 있고, 그렇다고 전적으로 소유자의 것으로 한다면 이 또한 형평성이나 정의의 문제뿐만 아니라 가격 폭등의 우려 때문에 사회가 용인할 수 없을 것이다. 결국 적절한 선에서 개발이익을 환수해 소유자와

5) 래트클리프(Ratcliffe)도 “토지가치의 광범위한 상승은 사회, 경제 활동의 전체적인 결과로 나타나는 것이다. 이것은 개인 토지소유자의 활동에 의한 것이 아니다. 따라서 가치 상승분은 개별 토지소유자가 아니라 공공에 귀속되어야 한다”고 주장한다(Ratcliffe, 1976: 33).

타협을 이루는 방식으로 진행될 수밖에 없다(김수현, 2008: 111). 궁극적으로 도시정비사업의 문제는 사업의 진행 자체를 어렵게 하지 않는 적절한 개발이익을 요구하는 선에서 개발이익에 대한 분배적 문제로 접근이 불가피하다(이창무, 2010: 216). 롤즈의 차등 원칙은 정당한 불평등의 정도를 결정하는 것이 최소 수혜자이며, 불평등의 인정이 욕구성취와 생산량, 그리고 배분량의 증가를 갖고 온다면 불평등을 감수할 것이나 그 한계는 최소 수혜자의 판별에 맡겨지고, 사회체계의 비교이든 정책대안의 비교이든 그 요체는 최소 수혜자의 인식과 사회적 기본가치의 배분을 둘러싼 최소 수혜자의 차등우대 여부임을 명확히 한다. 이러한 관점에서 롤즈 사회정의론의 ‘차등의 원칙’은 도시정비사업의 추진효과에 대한 ‘개발이익 분배의 형평성’을 요구한다.

롤즈 사회정의론의 차등 원칙은 정당한 불평등의 정도를 결정하는 것이 최소 수혜자이며, 정당한 불평등의 한계는 최소 수혜자의 판별에 맡겨지고, 사회체계의 비교이든 정책대안의 비교이든 그 요체는 최소 수혜자의 인식과 사회적 기본가치의 배분을 둘러싼 최소 수혜자의 차등우대 여부임을 명확히 하고 있다. 이러한 관점에서 롤즈 사회정의론의 ‘차등의 원칙’은 도시정비사업의 추진효과에 대한 ‘주거 안정 보장의 형평성’을 요구한다. 도시정비사업의 결과에 따라 최소 수혜자인 주거세입자의 차등 우대라는 전제하에 모든 사람들의 주거안정성이 공평하게 보장될 수 있도록 분배적 형평성을 유지함으로써 도시정비사업 결과의 실질적 평등을 보장할 수 있다는 것을 함의한다는 데 그 의의를 가진다고 할 수 있다. 최종적으로 도시정비사업에서 사업효과에 대한 ‘개발이익 배분의 형평성’과 ‘주거안정 보장의 형평성’의 원칙을 고려할 때, 롤즈 사회정의론의 정의의 제2원칙인 ‘차등의 원칙’은 도시정비사업의 관점에서 “도시정비사업에 따르는 사회적·경제적 불평등은 모든 사람들이 사업의 편익을 향유하고 주거안정을 보장받을 수 있을 때에만, 그리고 특히 도시정비사업에서 가장 불리한 처지에 있는 최소 수혜자인 도시저소득층(세입자)이 사업의 혜택을 향유하고 주거안정을 보장받을 수 있을 때에만 정

당하다”는 개념으로 구조화할 수 있다.

### 3. 도시정비사업의 평가

#### 1) 도시정비사업의 평가 기준설정

도시정비사업에 대한 평가를 위한 평가기준은 롤즈 사회정의론의 정책규범이 도시정비사업에서 갖는 의의와 연동된다. 먼저, ‘평등한 자유의 원칙’에 대응하는 평가기준은 도시정비사업의 ‘사업목적’을 평가하며, 평가의 기준은 ‘주거생활 및 삶의 질 향상’과 ‘소유권 제한을 통한 공익성 강화’가 된다. 다음으로 ‘공정한 기회균등의 원칙’에 대응하는 평가기준은 도시정비사업의 ‘사업과정’을 평가하고, 평가의 기준은 ‘사업과정의 개방성’과 ‘사업과정의 공정성’이 된다. 마지막으로 ‘차등의 원칙’에 대응하는 평가기준은 도시정비사업의 ‘사업효과’를 평가하며, 평가의 기준은 ‘개발이익 배분의 형평성’과 ‘주거안정 보장의 형평성’이 된다.

하지만, 롤즈 사회정의론의 정책규범과 도시정비사업의 사업구조 결정원칙에 대응하여 도출된 평가기준은 평가기준의 특성에 따라 그 자체로서 평가기준으로 활용될 수도 있지만, 그렇지 않은 경우도 발생한다. 구체적인 평가기준의 기술적 요소로 함의할 수도 혹은 평가를 위한 세부 기술적 요소들이 부재하는 경우도 있기 때문이다. 따라서 도시정비사업의 구체적인 평가를 위해서는 각각의 평가기준을 세부적인 기술적 평가요소를 다음의 <표 1>과 같이 보다 구체화할 필요가 있다.

< 표 1 > 도시정비사업 평가를 위한 평가의 기준과 기술적 요소

사회정의론의 정의원칙	평가항목	도시정비사업 사업구조 결정원칙에 의한 평가기준	기술적 평가요소
평등한 자유의 원칙	사업목적	주거생활 및 삶의 질 향상	· 도시정비사업의 합목적성 · 도시정비사업의 사업구조
		소유권 제한을 통한 공익성 강화	· 소유권 제한의 법적 적정성 · 도시정비사업의 공공성
공정한 기회균등의 원칙	사업과정	사업과정의 개방성	· 사업 과정의 개방성
		사업과정의 공정성	· 사업 정보의 공지 여부 · 사업 갈등의 조정 여부
차등의 원칙	사업효과	개발이익 배분의 형평성	· 개발이익 배분의 구조적 형평성 · 개발이익 배분의 실질적 형평성
		주거안정 보장의 형평성	· 소형 주거주택의 멸실 · 원거주민 재정착률

## 2) 도시정비사업의 평가기준별 평가

### (1) 평가 1. 주거생활 및 삶의 질 향상

#### ① 도시정비사업의 합목적성

우리나라 도시정비사업의 목적은 1971년 도시계획의 개정에 따라 재개발이라는 용어가 처음 사용된 이후 도시기능의 회복과 주거환경의 개선이라는 두 가지 관점을 현재까지 큰 변화 없이 지속적으로 유지하고 있다. 하지만, 현행 도시정비사업이 법령상의 사업 목적을 달성하기 위한 정비사업의 합목적성을 달성하고 있다고 판단하기에는 논란이 있을 수 있다. 많은 선행연구에서는 아직까지도 도시정비사업이 사회적·경제적 환경 등 제반 사업 목적을 고려하고 있기보다는 물리적 환경에 치우쳐져 있다는 지적이 많기 때문이다(배용규, 2005; 이윤상, 2005; 강준모 외, 2008; 변창흠, 2009; 김항집 외, 2010; 김홍순 외, 2010; 토지주택공공성네트워킹, 2010). 서울시 뉴타운사업이 26개 사업지구에서 2,406ha에 걸쳐 지정되었는데,<sup>6)</sup>

이는 1973년부터 2008년까지 재개발사업으로 지정된 면적 1,939ha의 1.24배에 이르며, 그동안 완료된 재개발구역 면적 1,007ha와 비교하면 2.4배에 달한다고 지적하고 있다. 또한 2008년 7월 기준으로 서울시에서 사업이 예정되거나 추진 중인 면적은 총 5,055.9ha로 분당신도시의 2.6배에 달하는 것으로 분석하고 있다. 특히 구역지정과 사업시행 구역 수는 뉴타운과 균형발전촉진지구, 주택재개발사업, 주택재건축사업 등을 모두 합쳐 총 397개소인데, 사업지구 중 주택재건축사업이 298개 구역을 차지하고 있으며, 특히 이중에서 225개소가 단독주택재건축사업지구로 향후 단독주택의 대량 멸실이 우려된다(장영희, 2009: 20~21).

또한 현재 법률로 시행되고 있는 도시정비사업의 사업종류인 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업은 모두 물리적인 조건만을 기준으로 하고 있고, 주민들의 사회적·경제적 특성은 고려되지 않고 있다. 현행 도시정비사업은 이러한 측면에서 도시환경정비를 위한 사업법이자 절차법에 불과할 뿐 도시의 사회경제적, 문화적, 복지적인 측면에서는 도시거주자의 주거권을 보장하는 사업의 성격을 지니고 있다고 보기는 어렵다. 더불어 현행 정비사업은 물리적 환경을 개선하고 기반시설을 정비하면, 시민의 주거환경이 개선된다는 막연한 기대에 입각해 있으며, 그 대상이 소유권을 가진 시민에 한정될 뿐 도시거주자에 대한 배려는 나타나지 않는다(변창흠, 2010: 74).

이와 같은 사업목적의 실패를 종합할 때, 현행 도시정비사업의 합목적성은 실질적으로 실현되고 있지 못한 것으로 평가할 수 있다. 따라서 롤즈 사회정의론의 정책규범의 관점에서 도시정비사업의 실질적 가치라 할 수 있는 ‘주거생활 및 삶의 질 향상’의 목적이 실현되는 도시정비사업의 사업기본구조를 만들기 위해서는 아직까지 많은 법·제도적 개선의 노력이 필요할 것으로 판단된다.

6) 2008년 7월 31일을 기준으로 하고 있으며, 2010년 7월 31일 기준으로는 총 35개소에 사업면적은 2,734ha인 것으로 나타난다(서울특별시 균형발전본부, 2010).

<표 2> 우리나라 도시정비사업의 변천과정에 따른 사업목적과 대상 지구

관련 법령	도시정비사업의 목적	대상 지구															
도시계획법 (1971.1.19 개정)	· 노후·불량지구에 대한 도시기능의 회복과 새로운 기능으로의 전환	· 최저고도지구(최저한도높이미달) 지구 · 방화 및 내화구조의 미달 지구 · 대지 저이용 및 과소토지에 따른 환경 불량 · 노후·불량 건축물의 과도한 밀집지구															
특정지구개발에 관한 임시조치법 (1972.12.30 제정)	· 도시의 건전한 발전 · 국민생활의 안정에 기여	· 재개발촉진지구(도시미관 조장과 건축물의 기능을 증진)															
주택개량촉진에 관한 임시조치법 (1973.3.5 제정)	· 도시의 건전한 발전 · 공공복리의 증진 기여	· 건축법 및 관계 법령 위반 및 기준미달 건축물이 있는 지구 · 주택개량사업에 따르는 철거민 수용지구															
도시재개발법 (1976.12.31 제정)	· 도시의 건전한 발전 (합리적·효율적 토지이용) · 공공복리의 증진 기여(도시기능의 회복)	· 최저고도지구(최저한도 높이미달) · 방화 및 내화구조의 미달 · 대지 저이용 및 과소토지에 따른 환경 불량 · 노후·불량 건축물의 과도한 밀집 · 인구·산업 등의 과도한 집중															
주택건설촉진법 (1987.12.4 개정)	· 국민 주거생활 안정 · 국민 주거수준 향상	· 주택재건축사업: 노후·불량주택 철거를 통한 주택건립을 위한 재건축조합 인정															
도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법 (1989.4.1 제정)	· 도시저소득 주민밀집 거주 지역 주거환경개선 · 도시저소득 주민의 복지증진과 도시환경 개선	· 주거환경정비사업: 노후·불량 건축물 밀집 지역, 공공시설 정비상태 불량으로 주거환경 열악한 지역															
도시재개발법 (1995.12.29 개정)	· 도시의 건전한 발전 (합리적·효율적 토지이용) · 공공복리의 증진 기여(도시기능의 회복)	· 도심재개발사업: 시가지 기능회복 및 전환 · 주택재개발사업: 공공시설 기반 불량, 노후·불량 주택 밀집 · 공장재개발사업: 노후·불량 공업지역															
도시 및 주거환경정비법 (2002.12.30 제정)	· 도시환경의 개선 · 주거생활의 질 향상	<table border="1"> <thead> <tr> <th>사업유형</th> <th>정비기반시설</th> <th>노후불량건축</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>주거환경개선</td> <td>극히 열악</td> <td>과도 밀집</td> </tr> <tr> <td>주택재개발</td> <td>열악</td> <td>밀집</td> </tr> <tr> <td>주택재건축</td> <td>양호</td> <td>밀집</td> </tr> <tr> <td>도시환경정비</td> <td colspan="2">토지 저이용 및 도시기능 회복 필요한 상업·공업지역</td> </tr> </tbody> </table>	사업유형	정비기반시설	노후불량건축	주거환경개선	극히 열악	과도 밀집	주택재개발	열악	밀집	주택재건축	양호	밀집	도시환경정비	토지 저이용 및 도시기능 회복 필요한 상업·공업지역	
사업유형	정비기반시설	노후불량건축															
주거환경개선	극히 열악	과도 밀집															
주택재개발	열악	밀집															
주택재건축	양호	밀집															
도시환경정비	토지 저이용 및 도시기능 회복 필요한 상업·공업지역																
도시재정비 촉진에 관한 특별법 (2005.12.30 제정)	· 도시의 균형발전 도모 · 국민의 삶의 질 향상 기여	· 도시의 낙후된 지역과 기반시설의 확충 및 도시기능 회복이 필요한 지역 · 광역적 계획과 체계적이고 효율적인 추진이 필요한 지역															

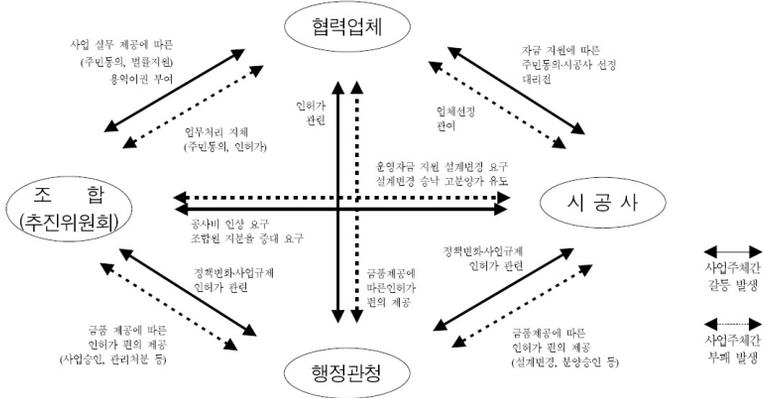
출처: 법제처, 해당 법령; 제1조(목적)의 내용을 정리.

## ② 도시정비사업의 사업구조

개별단위 사업체제의 합동재개발방식은 사업의 용이성, 신속성, 사업성을 보장함으로써 역동적인 사업추진을 가능하게 해 사업의 활성화를 가져 왔지만, 많은 물리적·사회적 문제를 야기할 수밖에 없었다(주관수, 2004: 91~93; 2008: 7). 가장 문제가 컸던 것이 지역 주민들에 대한 주거안정성의 침해였다. 도시정비사업은 대부분 노후·불량한 단독·다가구 주택을 대상으로 하고 있다. 노후·불량주거지의 대부분이 1세대를 기준으로 10평 내외의 소형 저가 아파트나 단독주택임을 감안할 때, 이들 주택을 철거할 경우 별다른 제도가 마련되지 않는 한 도시 속에서 상대적으로 소득이 낮아 주거비 부담능력이 충분하지 않음으로 인해 소형이며 노후된 주택에서 살 수밖에 없는 계층에게 돌아갈 주거공간은 절대적으로 줄어들게 되었다(장성수·윤혜정, 1995: 35). 이는 결국 원거주민 재정착률의 저하시키는 요인으로 나타나고(변창흠, 2009: 8; 장영희, 2010: 15), 또한 지역의 사회적·경제적 기반을 상실케 하여 지역커뮤니티의 붕괴를 불러오는 악순환으로 이어질 수밖에 없다.

더욱 심각한 문제는 사업추진과정에서 발생하는 조합과 세입자 간의 대립과 갈등으로 무고한 생명을 앗아가는 사건들이 지속적으로 발생하였다는 것이다. 이러한 점에서 철거민 5명과 경찰특공대원 1명이 사망한 용산참사는 도시정비사업이 안고 있는 다양한 갈등과 병폐의 완결판이라고 할 수 있다. 도시정비사업에서 합동재개발방식이 도입된 이후 지난 20여 년간 지속되어 오는 동안 한국 사회의 도시빈민운동, 특히 강제철거와 강제퇴거에 맞선 주거세입자 철거민 운동이 그 역사를 함께 하고 있다(최인기, 2010). 현행 정비사업은 국가나 지자체의 체계적인 관리나 재정적인 지원이 거의 없이 개발이익을 활용한 상업적 개발방식으로 추진되고 있어, 정비사업의 추진여부와 추진속도는 도시계획적인 필요성이나 거주주민들의 주거상태의 열악성이 아니라 재정비 대상지역의 사업성에 따라 좌우되고 있기 때문에, 정비사업의 지구별 사업성 여부는 시장상황뿐만 아니라 정비사업의 추진속도가 결정적인 영향을 미치게

<그림 2> 도시정비사업의 갈등 및 부패의 발생구조



출처: 박환용·김호권, 2007: 131.

되어 정비사업에 참여하는 조합, 시공사, 정비업체, 철거용역회사 등의 추진주체들은 신속한 사업추진을 위해 불법적인 수단을 행사하는 형태가 일반화되어 있음을 의미한다(변창흠, 2009: 7). 이러한 사업구조에서는 사업의 추진과정에서 다양한 갈등과 부패가 불가피하게 발생한다.

이와 같이 도시정비사업의 주거세입자들은 철거민 투쟁을 통하여 그들의 소중한 생명을 던짐으로써 그들의 권리를 스스로 지켜왔다고 할 수 있다. 합동재개발에 의한 도시정비사업의 추진 이후 지속적으로 강제퇴거나 강제철거가 만연하였고, 이에 따라 인명 피해를 동반한 사건들이 발생하였다는 점은 도시정비사업에 있어 「헌법」에 보장된 절대권인 생명권을 개인의 재산권보다 하찮게 여기는 생명경시사상을 여실히 보여주는 것이다. 현행 도시정비사업에서 발생하는 이와 같이 인명 피해가 지속되고 있다는 현실을 감안할 때 현행 도시정비사업에서 세입자에 대한 보편적 인권 보장의 실현 가능성은 어둡기만 하다. 이와 같은 사업구조 실태를 종합할 때, 합동재개발방식의 개별단위 사업체계를 갖는 현행 도시정비사업의 사업구조는 우리나라 도시정비사업의 활성화를 통한 주

택공급 확대와 주택보급률 제고, 물리적 도시경관의 향상 등에 많은 기여를 해 온 것이 사실이지만, 다양한 사회적·경제적 문제를 야기한 것 또한 부인할 수 없다. 특히 도시저소득층의 주거안정성에 대한 심각한 침해는 물론 인간생명경시라는 생명권까지도 소홀히 다루고 있다는 것은 잘잘못을 떠나 비판받아 마땅한 것으로 평가할 수 있다. 따라서 롤즈 사회정의론의 정책규범의 관점에서 도시정비사업의 실질적 가치라고 할 수 있는 ‘주거생활 및 삶의 질 향상’을 위해서는 도시정비사업의 기본적인 사업구조인 개별단위 사업체계에 대한 보다 본질적인 제도적 개선의 노력이 필요하다.

## (2) 평가 2. 소유권 제한을 통한 공익성 강화

### ① 소유권 제한의 법리적 정당성

도시정비사업에서 재산권의 법적 권능과 국토의 효율적 이용이나 공공복리의 증진 등 공공성과 공익성의 측면에서 다양한 재산권의 제한이 있음을 앞서 설명한 바 있다. 현행 도시정비사업은 소유자의 입장에서 볼 때 다양한 공법적·행정적 규제가 있다고 할 수 있다. 이러한 점에서 도시정비사업을 통해 얻을 수 있는 공익성에 비해 사익의 침해가 현저하다는 목소리도 있으며, 사법적 수단<sup>7)</sup>을 통해 재산권에 대한 보장을 하고자 하는 움직임도 고조되고 있다. 일반적으로 공익과 사익을 비교해 보았을 때, 사익의 침해에 비해 공익이 현저할 경우에만 공공에 의한 규제는 정당화될 수 있으나,<sup>8)</sup> 도시정비사업에서는 이를 간과하고 있는 한계

7) 헌법재판소 2003.8.21. 2000헌가11 사건, 2001헌가29 사건 참조.

8) 대법원 2006.9.8. 선고 2003두5426 판결; 대학시설을 유치하기 위한 광역시의 도시계획시설결정이 지역의 교육여건 개선 등의 공익과 지역 내의 토지나 건물 소유자들이 입게 되는 권리행사 제한 등의 사익의 이익형량에 정당성과 객관성을 결여한 하자가 있어 위법하다고 한 사례로 “행정주체는 행정계획을 입안·결정함에 있어서 그 행정계획에 관련되는 자들의 이익을 공익과 사익사이에서는 물론이고, 공익 상호 간과 사익 상호 간에도 정당하게 비교 교량하여야

또한 지적되기도 한다(이명훈, 2009: 3~4).

하지만, 「헌법」 제23조 제2항은 재산권 행사의 사회적 구속성을 명확히 하고 있고, 헌법재판소도 재산권 행사의 사회적 구속성에 대하여 “재산권의 절대적 보장에서 배태되는 사회적 폐단을 최소화하고 아울러 사유재산제도의 기본이념을 보호하려는 것으로서 사유재산제도의 유지 존속을 위한 사유재산제도의 최소한의 자기희생 내지 양보인 것이다”라고 하여 재산권의 내재적 한계를 인정하고 있다(김덕규, 2009: 11). 결과적으로 헌법적 의미의 재산권이란 “사적 유용성 및 그에 대한 원칙적 처분권을 포함하는 모든 재산가치 있는 구체적 권리”이다.<sup>9)</sup> 따라서 재개발·재건축사업 등 도시정비사업은 대부분 노후·불량한 주택이 밀집된 지역에서 합동재개발방식의 개별단위 사업체계를 통해 도시기능의 향상과 주거생활 및 삶의 질 향상을 목적으로 하기 때문에 해당 구역 토지 등 소유자의 재산권에 대해 특히 강한 사회적 구속성이 요구되어진다고 하겠다(김덕규, 2009: 11, 수정).

이상의 법적 고찰 및 실제 사업에서의 공공참여의 불가피성을 고려할 때, 도시정비사업에 있어서의 소유권 제한에 대한 합리적 정당성은 확보된 것으로 평가할 수 있다. 다만, 이와 같은 소유권의 제한의 정당성은 사익의 재산권의 제한과 도시정비사업에 따르는 공익성의 비교 교량<sup>10)</sup>에서 정당성과 객관성을 확보하여야만 할 것이다. 롤즈 사회정의론의 ‘평등한 자유의 원칙’이 함의하는 개인의 기본적 자유는 절대적이나, 이는 모든 사람들의 보다 큰 자유체제를 위해서는 제한될 수 있다는 원칙

---

하며, 그러지 않았거나 정당성과 객관성이 결여된 이익형량을 했을 경우에는 위법하다”고 판결하고 있다.

- 9) 헌법재판소 1996.8.29. 선고 95헌바36결정; 재산가치 있는 구체적 권리에서 법적 지위나 단순한 경제적 기회, 기대이익, 반사적 이익이나 기업 활동의 사실적·법적 여건 등은 재산권에 포함되지 않는다.
- 10) 이익교량의 원칙(利益較量原則)을 의미한다. 이는 특정의 자유가 다른 사회적 권리와 충돌할 때, 이 양자를 이익의 측면에서 비교하여 특정의 자유를 일부 제한하는 원칙을 말한다.

과도 일치된다. 다만, 도시정비사업에서는 개인의 기본적 자유인 ‘소유권 보장’과 더 큰 자유체계로써 공익적 자유인 ‘주거생활과 삶의 질 향상’ 간의 비교 교량에 대한 정당성과 객관성을 보장하기 위한 도시정비사업의 법·제도적 개선이 필요하다.

## ② 도시정비사업의 공공성

변창흠(2009: 7)은 법률상의 규정만으로 보면 도시정비사업은 분명 공사업이며 공익사업의 형태를 띠고 있다고 하고 있으며, 장영희(2009: 28)는 주민들의 삶의 질을 개선하는 방향으로 정비사업의 방향 전환을 위해서는 비용과 사업절차 측면에서 공공부문의 지원이 필수적이라고 주장한다. 또한 이명훈(2009: 4)은 공공이 계획의 수립권자로서 기능하고 있으므로 공공목적에 부합하는 사업을 수행할 수 있는 기반을 갖추고 있다는 측면에서 공공성을 갖는다고 주장한다. 특히 장영희(2010: 19)는 도시재정비는 비효율적인 도시공간구조를 효율적으로 개선하기 위한 작업인 만큼 사업성뿐만 아니라 전체 도시공간구조를 고려하여 추진될 필요가 있으며, 이를 위해서는 공공의 역할과 지원이 강화되어야 함을 주장한다.

현행 도시정비사업에서 충분한 공공성과 공익성이 요구되고 있음에도 불구하고, 공공재정지원의 한계와 사업성을 추구하는 민간사업에 대한 권리의 보장이라는 시장주의적 측면에서 공공의 직접적인 참여는 제한적으로만 이루어지고 있는 것이 현실이며, 이에 따라 공공성과 공익성이 충분히 실현되어야 할 도시정비사업에서 많은 문제점과 한계가 노출되고 있다. 우선적으로 도시정비사업이 10년 단위로 수립되는 「도시 및 주거환경정비 기본계획」과 「재정비촉진계획」에 근거함으로써 많은 대상지역들이 충분한 검토 없이 기본계획 수립시 정비예정구역을 신청하고 있고, 신청 지구의 대부분을 사업추진 여부와 관계없이 예정구역으로 지정하는 것이 문제로 지적된다(장영희, 2010: 11). 지나치게 많은 재정비예정구역 및 정비구역의 지정은 대상구역의 토지가격 상승에 따라 사업의 체

산성을 악화시켜 사업시행을 어렵게 하는 원인으로 지적된다. 특히 지방 도시의 경우 미분양문제의 심화, 인구 감소 등으로 사업에 대한 수요부족으로 사업채산성이 거의 없어 장기간 사업이 방치되고 있는 현실이다(장영희, 2010: 23).

공적 자금은 공공목적을 위해서만 사용되어야 한다는 문제 제기도 있다. 최종적으로 개인의 사유재산을 증식할 것 같은 사업에 대해 공적 자금을 지출할 수는 없다는 것이 종래의 사고방식이었으나, 사업목적의 공사(公私)가 오늘날에 와서는 더 이상 이러한 형태로 구분될 수 없으므로, 도시정비사업에서의 재정지출은 불가피하지만, 문제는 그 지출이 국민 일반에게 ‘공평’한 지출인지의 여부에 있다는 것이다. 즉, 도시정비사업에 공적 자금을 지출하기 위한 절차적 규정이 마련되어 있지 않아 민간 사업의 성격이 높은 ‘할 수 있는 곳부터’ 공적 자금이 지원된다는 것이다. 따라서 도시정비사업의 경우 종래와 같이 ‘할 수 있는 곳부터’가 아니라 ‘하지 않으면 안 되는 곳부터’ 계획적으로 실시되어야 하며, 도시정비사업은 정비사업을 ‘하지 않으면 안 되는 곳’에 우선적으로 지정되어야 함을 지적하면서, ‘하지 않으면 안 되는 곳’에 대하여 공공의 자금을 지원하는 것은 공평한 지출이 될 수 있다고 주장한다(이명훈, 2009: 4).

공공성의 관점에서 사업구역 간의 형평성의 문제 또한 제기된다. 도시정비사업과 관련 된 법률상의 규정만으로 보면 분명 공공사업이며, 공익사업의 형태를 띠고 있음에도 불구하고 실제 정비사업은 대상지의 선정이나 사업추진 우선순위의 결정에 공공성을 띠고 있지 못하다는 것이다. 즉, 정비사업의 사업구역 지정은 노후불량건축물의 비율, 접도율, 과소필지, 호수밀도 등 네 가지 요건 중 2개 이상을 충족하는 지역을 선정하도록 하고 있고, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에서는 각각의 요건에 대해 20% 완화된 기준을 적용하여 대상지역을 선정하고 있는 데, 어떤 기준에서도 주민들의 소득수준이나 최저주거기준, 취업률 등 인문사회적 속성이 반영되어 있지 않음을 지적한다(변창흠, 2009: 7). 이상의 도시정비사업의 공공성에 대한 실태를 종합적으로 고려할 때, 현행 도시정

비사업에서 공공성 내지 공익성이 충분하게 그리고 효과적으로 실현되지 않고 있다고 평가할 수 있다. 롤즈 사회정의론의 ‘평등한 자유의 원칙’이 함의하는 바를 고려하였을 때, 도시정비사업의 보다 큰 공익적 사유인 ‘주거생활과 삶의 질 향상’을 위해서는 도시정비사업의 공공성과 공익성을 더욱 강화하는 방향으로 도시정비사업의 법·제도적 개선이 필요할 것으로 판단된다.

### (3) 평가 3. 사업과정의 개방성

도시정비사업은 앞으로 수행될 사업의 정책에 대한 합의 형성과 그 결정 및 집행을 전제로 하는 도시정책 및 주택정책으로서의 의의를 가진다. 이러한 정책은 단순하게 결정과정과 집행과정을 구분하여 다루는 것이 아니라 계획과 집행 간의 관계성이나 환류성, 조정성을 가지고 이루어진다(박재길 외, 2004: 26~27). 따라서 도시정비사업에 대한 결정과 집행의 과정은 보다 유연한 개방적 사업구조를 갖출 필요가 있다. 특히 도시정비사업의 실질적 가치인 ‘주거생활과 삶의 질’ 향상이라는 사업의 목적, 사회적 기본가치로서 ‘주택’이나 ‘주거’에 관한 논의, 그리고 정책에 대한 의사결정과정에서 다양한 이해관계자가 참여하는 거버넌스적 기본구조가 요구되고 있다는 점에서 그 과정에 생활의 주체자인 주민들이 다 같이 참여하는 것이 되어야 한다.

현행 「도정법」에 의한 도시정비사업의 기본계획수립이나 정비계획 수립단계에서 이해관계자나 일반이 참여할 수 있는 기회는 주민설명회 단 1회밖에 존재하지 않는 것으로 나타난다. 지방의회 의견청취가 있기는 하나, 직접적인 당사자가 아니라는 점에서 그 효과는 의문시된다. 또한 추진위원회나 조합설립단계 이후에는 조합을 구성하는 토지 등 소유자에게 그 참여의 기회가 한정되고 있음을 확인할 수 있으며, 사업시행인 가단계 및 관리처분계획단계에서 의견을 제시할 수 있으나, 직접적인 의사결정과정의 참여는 어렵다고 할 수 있다. 이와 같이 현행 도시정비사업은 사업의 공공성이나 공익성에 비해 그 계획과정이나 집행과정에 있

어 폐쇄성이 매우 높다고 할 수 있다. 장영희(2010)는 특히 조사단계나 주민의견에 대한 확인 작업(지방의회 의견 청취)을 하여 계획에 반영하도록 하고 있으나, 실제로는 이러한 과정이 생략된 채 계획이 수립되고 있으며, 계획단계뿐만 아니라 집행과정에서도 주민들이 참여할 수 있는 방안이 제대로 없고, 그나마 정해진 주민동의 및 참여사항도 형식적인 절차에 불과한 것이 많다고 주장하고 있다(장영희, 2010: 11).

도시정비사업의 의사결정기구라 함은 당연히 사업주체에 의해 구성되는 ‘조합’이 되겠지만, ‘조합’의 구성원은 토지 등 소유자로 한정된다. 즉, 도시정비사업에서 특히 문제가 되고 있는 것이 토지 등 소유자를 제외한 나머지 도시거주자, 특히 세입자에 대한 직접적인 참여의 기회가 없다는 것이다. 「도정법」 제19조(조합원의 자격 등) 제1항에서 정비사업의 조합원은 토지 등 소유자(주택재건축사업의 경우에는 주택재건축사업에 동의한 자에 한한다)로 한다고 규정하고 있기 때문이다. 도시정비사업의 실질적 가치가 ‘주거생활 및 삶의 질’ 향상에 있음을 설명한 바 있다. 주민이 한 도시의 정치사회적 구성원이라는 점을 고려할 때(이명규, 2005: 96), 이러한 사업의 가치는 사업구역 내에 모든 거주자들에게 그 혜택이 돌아가야 함은 자명하다. 이를 위해서는 사업구역 내의 모든 거주자들이 해당 사업에 참여할 수 있어야 함 또한 당연하다. 하지만 현행 도시정비사업의 경우에 세입자는 사업의 시행자가 될 수 없으며, 세입자의 동의 또한 전혀 요구되지 않는 등 사업에 참여할 가능성이 원천적으로 배제되어 있다는 것이다.

도시정비사업을 주도하는 추진위원회와 조합은 토지 등의 소유자로 구성되어 있기 때문에 토지나 건축물을 소유하지 않는 세입자나 임차상인들은 추진위원회나 조합에 참여할 수가 없고, 현행 제도상의 주민참여는 지역사회를 발전시키고 공동체를 유지하기 위해 참여하고 논의하는데 있는 것이 아니라 정비사업 추진과정에서 자신의 재산권이 침해받지 않고 이익이 극대화하는 것을 확인하는 데 목적이 있다. 이를 개선하기 위해서는 관리처분계획과 같이 주거생활에 중대한 영향을 미치는 결

정을 할 때는 토지 등의 소유자 외에도 전체 주민의 과반수 이상의 찬성을 확보하도록 제도화할 필요가 있다(변창흠, 2009: 7~9, 2010: 80~81).

현행 도시정비사업 추진과정의 개방성에 대한 실태를 고려할 때, 도시정비사업에서 사업과정의 개방성이 충분히 보장되어 있지 못한 것으로 평가할 수 있다. 롤즈 사회정의론의 ‘공정한 기회균등의 원칙’에서 ‘모두에게 개방된 직책과 직위의 결부’가 ‘공정한 기회균등’의 근원임을 확인한 바 있다. 따라서 도시정비사업의 실질적 가치인 ‘주거생활과 삶의 질 향상’을 위해서는 보다 다양한 이해관계자가 참여할 수 있는 다양한 ‘포럼(forum)’과 ‘의사결정기구(arena)’를 필요로 한다. 결과적으로 도시정비사업의 개방성을 확보할 수 있는 도시정비사업의 법·제도적 개선이 필요하다.

#### (4) 평가 4. 사업과정의 공정성

##### ① 사업 정보의 공지 여부

롤즈 사회정의론에서는 공정한 결과를 도출하는 사회기본구조인 원초적 입장을 상정하면서, 원초적 입장의 정당성을 위한 형식적 제한요건으로 일반성(general), 보편성(universal), 공지성(publicity), 서열성(ordering), 최종성(finality)을 제시한다. 이 중에서 특히 공지성의 조건은 당사자들로 하여금 어떤 정의관을 공공적으로 인정되고 충분히 유효한 사회생활의 도덕적 현장으로 평가한다는 점에서 매우 중요하게 다루고 있다(John Rawls, 2008: 187~194). 이러한 측면에서 도시정비사업의 공지 여부의 요건이란, 도시정비사업이 도덕적으로 공정하고 올바르게 진행되고 있음을 모든 이해관계자 및 일반인이 평가하게 되는 중요한 요소라고 할 수 있다. 현행 도시정비사업에서도 사업에 대한 정보공개를 통한 투명성의 확보라는 측면에서 이를 매우 중요하게 다루어야 할 이유이다.

현행 도시정비사업에서는 사업과정의 공지 여부와 관련 법률적인 절차적 규정은 어느 정도 마련되어 있는 것으로 평가할 수 있다. 하지만

이에 대한 실효성에 대해서는 부정적인 평가가 많다. 정비사업의 갈등은 상당부분 정보부족과 제도에 대한 이해부족에서 발생한다. 현행 법·제도적 절차에서는 사업시행자가 조합원, 토지 등 소유자, 세입자가 알 수 있도록 정보를 공개하고 있고, 이를 위반할 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다. 그러나 대다수 구역에서 정보의 일부만 공개하거나 표지만을 공개하는 형식적인 공개가 이루어지고 있다. 공개위반에 대한 벌칙이 있지만 감독 주체 및 감독방법, 공개시기에 대한 규정이 없기 때문에 정보의 수정이나 보완이 이루어지지 않고 벌칙 부과도 어려운 실정이다(장영희, 2010: 27).

특히, 사업구역 지정이나 사업계획 승인 등에 대한 일반적인 내용은 공고나 고시를 통하여 공개가 이루어지고 있지만, 한정된 내용으로 일반인이나 세입자는 물론 조합의 임원이 아닌 소유자의 경우에도 충분한 내용을 확인하기에는 충분하지 않으며, 조합원의 경우에는 사업의 타당성이나 본인부담금을 충분히 알지 못한 상황에서 사업 동의를 이루어지는 경우 또한 많다. 서울시에서는 ‘클린업시스템’을 통하여 조합원에게 모든 정보를 공개한다고는 하지만, 공공이 직접 내용을 확인하지 않고 정비전문조합의 자료를 받아 조합의 임원이 시스템에 등록할 뿐으로 내용적 신빙성이 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다.

도시정비사업의 법·제도적 절차를 통해 사업추진과정의 공정성에 대한 실태를 분석한 결과, 법·제도적 기반은 마련되어 있지만 공개정보의 신뢰성이라는 측면에서 실질적인 공지 여부의 수준은 매우 낮은 것으로 평가할 수 있다. 롤즈 사회정의론의 ‘공정한 기회균등의 원칙’에서 함의하는 ‘공정한 기회균등’을 보장하기 위해서는 보다 실질적인 사업과정의 공지 여부를 확보할 필요가 있다. 따라서 향후에는 광역자치단체별로 통합 홈페이지를 마련하고, 추진단계별로 정보공개항목 및 정보공개시기에 대한 명확한 규정을 확보하는 한편, 이에 대한 강제성을 두어 처벌규정을 강화할 필요가 있다. 또한 감독주체 및 감독방법에 대해서도 구체적으로 명시하여 정보공개 위반시 이에 대한 자료제출을 요구하여 직접

공개하거나 혹은 위반사항에 대한 강력한 제재가 필요하다.

## ② 사업 갈등의 조정 여부

우리 사회의 기본구조는 상호작용적 전략형성의 관점에서 세 가지 과정을 내재화할 것을 주장하고 있고, 그 중의 하나로 이러한 갈등조정을 위한 기구, 즉 ‘조정기구(court)’를 포함하고 있다(Bryson & Crosby, 1993). 박재길 외(2004: 31)는 도시계획의 결정과정에서 이를 통해 자신들의 의견을 개진하여 반영하거나 조정될 수 있도록 절차규정을 포함함으로써 갈등을 조정할 것을 주장한다. 특히 제3자 기관을 설치 운영하는 것이 중요한 의미를 가지는 데, 계획과정의 논쟁이나 갈등에서 직접적인 이해당사자의 입장을 벗어난 제3자의 조정역할이 중요하다는 것이다. 따라서 도시계획의 결정과정에서 이러한 제3자 기구를 만들어 이를 함묵적으로 잘 운영하는 일이 계획과정의 공정성을 확보하는 관건이 된다고 주장한다. 도시정비사업 또한 용산참사에서 알 수 있듯이 이해관계자 간의 갈등은 더욱 첨예화되고 있다. 이러한 갈등조정을 위해 용산참사 이후 도시정비사업에서 갈등조정기구인 ‘도시분쟁조정위원회’의 설치를 의무화하였다(도정법 제77조의2 내지 제77조의3). 정비사업의 시행으로 인하여 발생된 분쟁의 조정을 위하여 정비구역이 지정된 자치구에 두도록 하였으며, 위원회는 부시장·부구청장 또는 부군수를 위원장으로 한 10인 이내의 위원으로 구성하고, 위원은 시장·군수가 임명 또는 위촉하고 있다. 위원회에서는 정비사업의 시행과 관련한 분쟁 사항을 심사·조정하되, 관계 법령에서 규정하는 사항은 제외할 수 있도록 하고 있다.

현행 도시정비사업 추진과정에서의 갈등조정을 위한 대책은 다소 늦긴 하였지만 법률적으로 그 기반이 마련된 것으로 평가할 수 있다. 하지만 아직까지 ‘도시분쟁조정위원회’라는 갈등조정기구의 실제 조정능력에 대해서는 실효성이 낮은 것으로 평가할 수 있다. 롤즈 사회정의론의 ‘공정한 기회균등의 원칙’에서 함의하는 ‘공정한 기회균등’을 보장하기 위해서는 보다 실질적인 조정기구로서의 기능을 수행할 필요가 있다. 따

라서 향후 ‘도시분쟁조정위원회’를 제3자의 입장에서 갈등조정을 수행할 수 있도록 민간전문가들로 구성할 필요가 있으며, 그 위상 또한 상위기관으로 격상할 필요가 있다. 더불어 위원회를 통한 조정의 결과가 해당 사업의 사업시행계획이나 관리처분계획에 직접 반영될 수 있도록 강제성을 가지도록 할 필요가 있으며, 장기적으로는 위원회를 소유자, 세입자 등이 모두 참여하는 도시정비사업의 거버넌스 구조로 전환하여 도시정비사업의 제반사항을 결정하는 의사결정기구로 확대될 수 있도록 유도할 필요가 있다.

#### (5) 평가 5. 개발이익 배분의 형평성

##### ① 개발이익 배분의 구조적 형평성

개별단위 사업체계를 통한 도시정비사업은 국가나 지자체(공공), 토지 등 소유자(조합), 민간업자(시공사 등),<sup>11)</sup> 세입자 등이 이해관계자로 참여하게 된다. 공공의 경우에는 주민들에 대한 주거생활 및 삶의 질 향상을 도모하는 한편, 국·공유재산에 대한 관리, 지방이나 국가재정의 비용지출 억제 및 준공 후 조세를 통한 재정의 확충, 기반시설의 정비를 통한 개선을 통한 도시기능의 향상 등에 관심을 가지고 참여하게 된다. 조합은 자신의 주거환경이나 삶의 질 향상, 재산가치의 증식 및 주거안정을 목표로 참여하게 되며, 민간업자는 사업의 경영적 효율과 수익극대화를 추구하기 위해 참여하게 된다. 세입자는 정비사업에 직접 참여할 수는 없지만 노후·불량 주거환경의 개선이나 임대주택에의 입주 등을 통해 보다 나은 주거안정에 관심을 가진 이해관계자가 된다.

하지만, 결과적으로 세입자는 개발이익의 배분구조에서 소외되는 계층이 된다. 물론 주거이전비의 보상과 임대주택의 공급이 개인의 재산권에 대한 제한을 통해 개발이익의 배분적 기능을 수행하고 있는 것으로

11) 민간업체는 정비사업전문관리업자, 시공사(건설업체), 설계업자, 철거업자 등 사업추진과정에서 참여하는 모든 민간업자들을 포함한다.

볼 수도 있다. 그러나 임대주택의 경우 사업원가를 공공이 지불하고 매입한다는 점과 주거이전비가 전체 사업비에서 점유하는 비중이 매우 낮다는 점, 그리고 공공주체가 매입하는 임대주택 자체가 사업구역 내의 세입자만을 직접적인 대상으로 하는 것은 아니라는 점 등을 고려할 때 이를 세입자에 대한 개발이익의 배분이라고 보기에는 무리가 있다고 하겠다. 따라서 도시 내 저소득층인 세입자들은 소형 저가주택의 절대량이 감소하고, 새로운 주택을 일반분양가격에 분양받을 형편이 되지 못하기 때문에 이주할 수밖에 없고, 주거권이나 생존권 보장이라는 당위성 아래 개발이익의 분배과정에 참여할 수 있도록 해 달라는 요구를 하고 있는 것이다.

개발이익의 배분구조에도 불구하고, 도시정비사업 자체가 개인이 소유하고 있는 재산권으로서 토지 등에 대한 소유권이 가지는 물권을 기반으로 한다는 점에서 사인(私人)이 재산권을 가지고 추구하는 개발이익의

<표 3> 도시정비사업의 이해관계자와 개발이익 배분구조

이해관계자	개발이익의 배분구조
공공 (국가, 지자체)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국·공유지에 대한 재산관리의 효율성(처분 및 양여, 무상공급)</li> <li>· 공공기반시설에 대한 무상귀속(공공재정지원분의 환수 및 평가차액)</li> <li>· 도심중심지에 대한 임대주택의 확보</li> <li>· 준공 후 지가, 시가 상승에 따른 재정수입 확대</li> <li>· 노후·불량지구 개선에 따른 도시기능의 향상</li> </ul>
조합 (토지 등 소유자)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 새로운 주택공급에 따른 주거생활 및 삶의 질 향상</li> <li>· 사업추진과정의 토지가격 상승에 대한 이익 확보(종전 자산가치 반영)</li> <li>· 사업 준공 후 매매가격 차익에 따른 프리미엄(개발이익) 확보</li> <li>· 재산권 전매를 통한 개발이익 확보</li> </ul>
민간업자 (시공사 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고급주택 공급을 통한 건축비 조정을 통해 사업이익 확보</li> <li>· 분양가의 조정을 통한 사업이익 확보</li> <li>· 주거이전 보조비 이자비 등의 사업비 포함으로 손실 회수</li> <li>· 저렴한 국·공유지 공급에 따른 초기투자비용 감소</li> <li>· 조합원 재산권의 간접적 확보를 통한 개발이익 확보 및 영향력 극대화</li> </ul>
세입자 (도시 저소득층)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거이전비 보상, 임대주택 입주권을 통한 개발이익 확보</li> <li>· 주거부담비용의 증가로 실질적인 주거안정성은 매우 미흡</li> <li>· 사업의 직접적인 참여 배제로 개발이익에 대한 배분과정 참여 불가</li> </ul>

배분과정에는 시장경제구조의 논리상 큰 문제가 없을 수도 있다. 또한 앞서 설명한 바와 같이 또 다른 측면에서 과거의 재개발방식과 비교하여 주거안정성과 관련된 현재의 주거세입자 대책은 상당한 진전을 보이고 있는데, 임대주택의 공급비중도 높아졌고, 주거대책비 역시 적다고만은 할 수 없다는 점을 지적한다(이창무, 2010: 197~198). 하지만, 궁극적으로 사업의 진행 자체를 어렵게 하지 않는 적절한 개발이익을 요구하는 선에서 개발이익에 대한 분배적 문제로 접근이 불가피하다는 점에는 동의하고 있다(이창무, 2010: 216).

현행 도시정비사업의 개발이익 배분구조에 대한 실태를 고려할 때, 개발이익에 대한 배분적 형평성은 상당히 미흡한 수준으로 평가할 수 있다. 롤즈 사회정의론의 ‘차등의 원칙’을 통해 본질적으로 최소 수혜자에 대한 우선적 배려가 사회정의를 실현하는, 그리고 이러한 사회기본구조를 결정하는 본질적 문제임을 감안할 때, 도시정비사업의 현행 개별단위 사업체제는 불합리한 개발이익 배분구조를 갖는다고 할 수 있다. 따라서 개발이익에 대한 형평성을 보장하기 위한 구조적 문제에 대해 관심을 가지고 제도개선방안을 검토할 필요가 있다. 더불어 개발이익에 대한 투명성을 확보하기 위한 절차적 방안도 확보될 필요가 있다.

## ② 개발이익 배분의 실질적 형평성

서울시의 뉴타운지구를 분석한 결과, 사업 전 매매가 5억 원 미만의 주택비율이 86%에 달했지만, 사업 후에는 반대로 5억 원 이상의 주택이 70%에 달하는 것으로 조사되고 있으며, 전세의 경우에는 전세가격 4천만 원 미만의 주택비율이 사업 전 83%에서 사업 후에는 0%가 되었으며, 전체적인 평균주택매매가격이 사업 전에는 3.9억 원이었으나, 사업 후에는 5.4억 원에 이르고 있어 최소 수혜자로서 주거세입자의 주거안정성이 크게 악화됨으로써 결국 사업구역에서 퇴출당하여 외곽지역으로 밀려나야 하는 문제점을 지적하고 있다(서울특별시, 2009: 4; 토지주택공공성네트워크, 2010: 3).

< 표 4 > 도시정비사업 전·후 주택수준 비교

구분	정비사업 사업(전)	정비사업 사업(후)
평균주택규모	80m <sup>2</sup>	107m <sup>2</sup>
평균주택가격	3억 9천만 원	5억 4천만 원
거주가구 평균소득	207만 원	653만 원
전용면적 60m <sup>2</sup> 이하 주택비율	63%	30%
매매가 5억 원 미만 주택비율	86%	30%
전세가 4천만 원 미만 주택비율	83%	0%

출처: 변창흠, 2010: 77; 서울특별시, 2008; 서울특별시, 2009.

또한 현재의 도시정비사업에서 적용하고 있는 보상기준은 정비사업으로 인한 수용이 있기 전과 동일한 수준으로 영위할 수 있도록 하는 보상, 수용이 없었던 것과 같은 생활 상태를 만들 수 있는 생활보상에 맞추어져 있다(김남근, 2010). 그러나 실제 도시정비사업의 현장에서는 정비사업 이전과 동일한 수준의 주거수준이나 영업활동을 지속할 수 있는 보상이 이루어지지 못하고 지적하고 있다. 공람공고일 이후에 입주한 세입자들은 주거이전비를 전혀 받지 못하고 있다. 실제 보상을 받더라도 동일한 수준의 주거수준을 유지하기 힘든 경우도 많다(변창흠, 2010: 79).

도시정비사업의 실질적인 참여자는 토지 등 소유자와 정비사업관리전문업자, 시공사 등 민간업자가 된다. 이러한 사업구조를 감안할 때 도시정비사업에서 발생하는 개발이익은 기본적으로 이들 사업 참여자에게 귀속되는 데, 정비사업관리전문업체, 시공사, 철거업체 등 민간업자의 경우에는 조합으로부터 용역계약을 통해 주어진 역할을 수행한다는 측면에서 기본적으로 그들에게 돌아가는 이익은 개발이익의 공유라기보다는 사업이익이 된다. 따라서 최종적으로 정비사업에 따른 구역지정에 따른 토지가격의 상승, 사업 준공에 따른 자산가치의 시세차익(프리미엄) 등 개발이익은 모두 조합원인 토지 등 소유자에게 귀착된다고 볼 수 있다.<sup>12)</sup>

12) 하지만 이에 대해서는 다른 주장도 있다. 윤혜정(1994)의 연구는 과거 민간건

합동재개발사업에 대한 사회경제적 평가를 통해 개발이익 귀착의 공평성을 연구한 홍준현(1990: 205~206)의 연구는 합동재개발사업의 각 이해주체인 가옥주(아파트입주 가옥주, 전매가옥주), 세입자(개별이주 세입자, 집단이주 세입자), 건설회사, 정부, 전매입주자 및 투기꾼 등으로 구분하여 개발에 따른 편익과 비용을 기준으로 BCR을 산출하여 개발이익의 귀착 효과를 분석한 결과, 아파트입주 가옥주는 1.72, 전매가옥주는 0.64이하, 개별이주세입자는 0.14 이하, 집단이주세입자는 0.74 이하, 정부는 24.2 이상, 전매입주자 및 투기꾼은 1.85의 BCR이 분석되었다. 당시의 상황과 최근 도시정비사업의 환경이나 여건이 다른 점이 있기는 하나, 사회적 약자라고 할 수 있는 세입자의 경제적 후생이 오히려 감소하게 되고 건설회사, 정부, 전매입주자 및 투기꾼, 일부 가옥주들만의 경제적 후생이 증가하게 되므로, 합동재개발사업방식은 공평성을 심화시키고 있어 문제가 있다고 하겠다.

현행 도시정비사업 개발이익의 발생과 실질적인 귀착여부에 대한 실태를 고려할 때, 개발이익에 대한 실질적 형평성은 매우 불균형하고 불합리하게 이루어지는 것으로 평가할 수 있다. 앞서 마찬가지로 롤즈 사회정의론의 ‘차등의 원칙’을 통해 본질적으로 최소 수혜자에 대한 우선적 배려가 사회정의를 실현하는, 그리고 이러한 사회기본구조를 결정하는 본질적 문제임을 감안할 때, 현행 도시정비사업에서 주거보상비나 임대주택 제공 등은 개발이익에 대한 실질적 형평성을 달성하지 못하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 즉, 도시정비사업의 현행 개별단위 사업체계는 개발이익 배분에 있어 그 실질적 형평성은 매우 낮다고 할 수 있다. 따라서 개발이익의 배분구조 못지않게 실질적 배분의 형평성을 보장하기 위한 다양한 법·제도적 개선의 노력이 필요하다고 할 것이다.

---

설업체가 참여조합원으로 직접 참여하는 방식의 초기 합동재개발방식을 근거로 하고 있지만, 개발이익 배분과정에서 개발이익의 상당부분이 민간건설업체에 귀착될 수 있음을 설명하고 있다.

## (6) 평가 6. 주거안정 보장의 형평성

### ① 소형 저가주택의 멸실

우리나라에서 신규로 주택을 건설할 수 있는 토지가 제약되어 있다는 점을 감안할 때, 토지이용계획의 효율성과 토지의 최우효활용의 입장에서 도시정비사업은 도심에서의 주택공급을 확대시키는 데 중요한 역할을 담당할 수 있다. 주택부족문제가 심각하고 주택을 지을 수 있는 택지가 부족한 상황에 있는 대도시의 저밀도 지역을 고밀도로 개발함으로써 늘어난 용적률만큼의 신규주택을 공급하여 주택부족문제를 해결할 수 있다는 측면에서 도시정비사업이 공공성 내지 공익성을 가지는 이유이기도 하다. 하지만, 도시정비사업의 대상이 되고 있는 주택의 대부분은 노후·불량한 소형 저가주택이다. 따라서 이들 주택을 철거할 경우 별다른 제도가 마련되지 않는 한 상대적으로 소득수준이 낮아서 주거비 부담능력이 충분하지 않기 때문에 소형이고 노후된 주택에서 살 수밖에 없는 계층에게 돌아갈 주거공간의 절대수가 줄어든다는 데 문제가 발생한다. 설혹 동일한 규모로 동일한 주택을 건설하도록 하더라도 비자발적 이주, 주거비 부담수준 등 저소득층의 부담은 불가피하다(장성수·윤혜정, 1995: 35).

오준근(1997:276·295)은 단독주택 형태의 노후불량주택을 중대형 고층 아파트로 재건립하는 합동재개발방식에 따른 재개발사업의 시행이 주택의 구조 및 주민의 생활형태에 근본적인 변화가 있다는 점을 감안할 때, 아파트에는 다수의 세대가 거주하는 것이 불가능하고 설혹 방을 나누어 쓴다고 해도 큰 방은 한두 개이며 나머지는 작은 방으로 실질적으로 가족이 함께 거주하는 것도 힘들 뿐더러 가재도구를 둘 마당이나 창고도 없어지므로 실질적인 거주 불가능성이 발생한다고 지적하고 있다. 결과적으로 계속 거주를 희망하는 세입자의 수요를 파악하여 이의 수요만큼 임대주택을 건설하도록 강제하여야 한다고 주장한다. 지방자치단체 조차 뉴타운 사업에 따라 사실상 약 15만 호의 임대주택이 감소하며, 2006년 이후 2010년까지 멸실되는 소형저가주택은 136,346호이지만 신

규모 공급되는 소형저가주택은 67,134호에 불과하여 2006년 이후는 신규로 공급되는 단독·다세대주택의 급감으로 도시정비사업 철거에 따른 이주 수요를 감당하지 못할 것으로 지적하기도 한다(서울특별시, 2009: 4). 또한 뉴타운 사업 이전에는 19만 4천 세대가 임차가구였지만, 뉴타운사업 후에는 공공임대주택은 4만 4,700호만이 공급되어 사실상 약 15만 호의 임대주택이 감소하게 될 것이라는 사실은 주거세입자의 절박한 현실을 보여주는 것이라고 지적한다(토지주택공공성네트워크, 2010: 6).

소형 저가주택의 멸실에 대한 도시정비사업의 실태들을 종합할 때, 도시저소득층의 주거안정성 보장을 위한 소형 저가주택의 멸실은 상당히 우려할 만한 수준이라고 평가할 수 있다. 롤즈 사회정의론의 ‘차등의 원칙’이 최소 수혜자에 대한 우선적 배려를 본질적으로 하고 있다는 점을 감안할 때, 현행 도시정비사업을 통한 소형 저가주택의 멸실에 대해서는 보다 근원적인 대책이 필요할 것으로 판단된다. 이를 위해 도시정비사업에서의 소형 저가주택에 대한 공급방안을 획기적으로 재정비할 필요성이 있다. 또한 도시정비사업의 결과로서 종후자산을 다양한 방식으로 구성하여 세입자 등의 주거안정성을 다양한 측면에서 지원할 필요가 있다.

## ② 원거주민 재정착률

도시정비사업에서 세입자에 대한 주거안정성에 대한 보장은 미흡하기만 하다. 세입자의 주거안정성은 앞서 소형 저가주택의 멸실 문제와 함께 이에 대한 대책을 통하여 원거주민 재정착률을 제고하는 방향으로 고려되어야 한다. 서울시 주택국에 의하면 미이뉴타운 재정착률은 17%로 나타나고 있으며, 서울시 국감자료에 의하면, 강북 미아10구역과 관악 봉천9구역이 15%로 나타나고 있다. 한편 주거환경개선사업의 경우에도 실질적인 원거주민의 재정착률은 30% 내외인 것으로 확인되고 있으며(배순석 외, 2005), 김찬호 외(2007)의 연구에서는 전국의 주거환경개선사업지구를 대상으로 조사한 결과, 원거주민 재정착률은 평균 23.9%로 조사된 바 있다.

서울특별시는 주거환경개선정책 자문위원회 활동을 통해 도시정비사업에 따른 이주수요는 주변지역의 전세가격을 상승시키는 중요한 요인으로 작용하고 있음을 지적하고 있으며, 도시정비사업 이후 신규 주택의 가격이 1.4배 증가함으로써 신규 주택에 입주하기 위해 요구되는 소득수준이 3배 이상 필요할 것으로 분석하고 있으며, 도시정비사업에 따른 이주수요는 주변지역의 전세가격을 상승시키는 중요한 요인으로 작용하여, 도시정비사업 이후 신규 주택의 가격이 1.4배 증가함으로써 신규 주택에 입주하기 위해 요구되는 소득수준이 3배 이상 필요할 것으로 예상되어 이에 따른 원거주민의 교체가 불가피할 것으로 분석하고 있다(서울특별시, 2009: 5~8).

도시정비사업에서 원거주민 재정착률 실태분석 결과는 현행 도시정비사업에 있어서 원거주민의 재정착율이 매우 낮은 것으로 평가하고 있다. 원거주민 재정착에 대한 이러한 문제는 단순한 주거안정성의 문제뿐만 아니라 지역커뮤니티의 상실감에 대한 문제도 매우 높은 것으로 나타나고 있어 원거주민 재정착률의 제고가 도시정비사업에서 매우 중요하게 다루어져야 함을 확인할 수 있다. 롤즈 사회정의론의 ‘차등의 원칙’이 최소 수혜자에 대한 우선적인 배려를 본질적으로 하고 있다는 점을 감안할 때, 현행 도시정비사업을 통한 원거주민 재정착률의 문제는 중요하게 다루어질 필요가 있다.

#### 4. 롤즈 사회정의론 관점의 도시정비사업 기본원칙과 정책대안

##### 1) 도시정비사업 평가 결과의 시사점

먼저, 도시정비사업의 사업목적(주거생활 및 삶의 질 향상, 소유권 제한을 통한 공익성 강화)에 대한 평가 결과, 현행 도시정비사업은 도시정비사업의 합목적성을 달성하지 못하고 있으며, 사업구조는 도시정비사업의 합

목적성과 무관하게 수익성 극대화를 위해 작동하도록 구성되어 있는 것으로 평가되었다. 또한 현행 합동재개발방식의 개별단위 사업체제는 공공부문이 거의 재정적인 부담을 하지 않은 채 사업추진 과정에서 주민들과의 갈등을 유발하지 않기 위해 시행주체인 조합과 건설업체에게 많은 자율성과 절차상의 편의를 제공하도록 구성되어 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 사업구조는 도시정비사업의 추진을 용이하게 함으로써 대규모 주택공급을 가능하게 하고, 개발이익을 토지 등의 소유자에게 환원함으로써 주민의 부담이 크게 경감되는 효과를 거두었으나, 사업추진 과정에서 주민들의 강제퇴거나 주거공간의 강제철거, 부패와 비리 등 다양한 문제를 양산하고 있기도 하였다. 특히 주택공급 확대를 목적으로 사회적·경제적 특성을 고려하지 않은 채 물리적 환경개선에 치중함에 따라 도시의 지속가능성과 도시거주자, 특히 도시저소득층의 주거 불안정, 공간적 불균형, 자산격차 심화에 따른 사회적 불평등, 지역커뮤니티의 해체에 따른 지역주민들의 경제적 기반 붕괴 등의 문제를 유발하게 되었고, 이는 결과적으로 ‘주거생활 및 삶의 질’ 향상이라는 도시정비사업의 실질적 가치를 훼손하는 결과를 초래할 수밖에 없었다.

이와 함께 도시정비사업이 가지는 공공성 내지 공익성에 따라 개인이 가지는 소유권 제한에 대한 법리적 정당성을 가지고 있고, 실제 현행 법률상으로도 다양한 소유권을 제한하고는 있지만, 개인의 재산권에 대한 침해가 과도하다는 시장주의적 논쟁에 휘말려 실제 도시정비사업의 추진과정에서는 공공성이나 공익성을 강화하여야 할 정부나 지자체의 역할이 한정됨으로써 결과적으로 정비사업에 대한 공적 자금의 지원이 오히려 사업성이 높은 사업구역에만 집중되는 등 공공의 역할이 제대로 이루어지고 있지 않은 것으로 평가되고 있다. 이러한 결과는 도시계획의 정책적 오류를 범하여 도시공간에 대한 지역적 불균형에 따른 균형발전이 이루어지지 않고 오히려 지역 간 사회적·경제적 격차를 심화하는 요인으로 작용하고 있다.

다음으로 도시정비사업의 사업과정(개방성과 공정성)에 대한 평가 결과,

주민의 주거생활이나 삶의 질을 제고하기 위해 추진되는 도시정비사업이 저소득 소유자나 세입자 등 사업구역 내에 거주하는 원주민들에 대한 참여의 기회가 충분히 보장되지 않고, 일부 조합임원이나 민간건설업자가 사업에 대한 대부분의 의사결정을 독차지하는 모순을 안고 있는 것으로 평가되었다. 특히 공공의 책임으로 이루어지는 사업기본계획이나 정비계획수립 및 구역지정에서도 주민들의 참여는 형식적으로 이루어지고 있어, 공공성과 공익성을 최우선으로 하여야 할 공공주도의 기본계획에 서마저도 자본을 가진 민간업자에 의해 휘둘리는 상황이 발생하고 있다.

이러한 관점에서 볼 때 현행 도시정비사업의 계획수립단계에서 주민 설명회나 공청회, 의견수렴 등의 부재는 결과적으로 도시정비사업의 과정이나 결과에 대한 정당성과 공정성, 형평성을 담보할 수 없으며, 사업 시행과정에서의 주민참여 기획의 배제나 정보에 대한 투명성 부족 또한 이를 보장할 수 없다. 결과적으로 도시정비사업이 목적으로 하고 있는 사업의 실질적 가치들의 달성에 한계를 가져오게 된다. 도시재정비 사업의 추진 과정에서 개방성과 투명성, 공정성, 참여성 등은 사업 과정의 투명성을 보장할 뿐만 아니라 사업결과의 실질적인 배분적 형평성을 유지하기 위한 최소한의 요건이 된다고 하겠다.

마지막으로 도시정비사업의 사업효과(개발이익 배분의 형평성, 주거안정 보장의 형평성)에 대한 평가 결과, 도시정비사업의 결과에 따르는 실질적 형평성이 매우 미흡한 것으로 나타났다. 사업효과에 대한 이러한 불평등은 그 자체의 문제가 아니라 앞서 제기한 사업목적이나 사업과정에서 합목적성이나 개방성, 공정성을 이루지 못하는 데 본질적인 문제가 있다고 보는 것이 타당하다. 특히 중요한 것은 사업에 따르는 효과가 도시정비 사업에서의 최소 수혜자인 세입자를 포함하는 거주 원주민에 대한 차등적 우대와 배려를 통해 이루어져야 함에도 불구하고 도시정비사업에서는 최소 수혜자인 세입자를 오히려 사업 자체에서 원천적으로 배제하고 있다는 점에서 문제가 더욱 심각하다. 그 결과 도시거주자로서 그들의 권리가 합법적인 테두리에서 보호받지 못하기 때문에 비합법적 방법으

로 요구할 수밖에 없게 되며, 용산참사와 같은 비극적인 결과가 발생하는 원인이 되기도 하였다.

도시정비사업에 대한 평가 결과, 도시정비사업에서 발생하는 제반 문제점들은 현행 개별단위 사업체제라는 사업구조의 부작용에서 근원하고 있음을 확인할 수 있었다. 롤즈 사회정의론은 이러한 측면에서 ‘평등한 자유의 원칙’, ‘공정한 기회균등의 원칙’, ‘차등의 원칙’이라는 공정한 절차가 내재된 사회기본구조를 요구하고 있는 것이다. 도시정비사업의 실질적인 결과에 대한 형평성을 보장하기 위해서는 이러한 공정한 절차가 내재된 도시정비사업의 기본구조를 재구축하는 것이 불가피하다고 하겠다.

## 2) 롤즈 사회정의론 관점의 도시정비사업 기본원칙과 정책방향

도시정비사업은 개인이 소유하고 있는 재산권을 그 대상으로 하기 때문에 새로운 주택 제공이라는 물리적 환경개선과 경제적 이득 환원이 중요한 것은 사실이지만, 물리적 환경의 기반을 이루는 사회적·경제적 환경의 입장에서 본다면, 소유자 이외에도 그곳에 거주하던 모든 사람들에게 게도 더 나은 주거환경과 안정된 삶을 보장해주는 것이 중요하다. 이것은 도시정비사업이 궁극적인 목표로 설정하고 있는 지속적인 도시의 성장과 도시의 경쟁력 제고에도 기여하는 것이다. 도시정비사업에 대한 평가 결과를 통해 도출된 문제들을 해결하고, 롤즈 사회정의론의 정책규범을 활용한 도시정비사업 사업구조의 결정원칙을 고려하여 도시정비사업이 실질적인 공정성과 형평성을 확보하는 사업효과를 도출하기 위해서는 다음과 같은 다섯 가지 기본원칙을 기반으로 하는 정책대안을 강구할 필요가 있다.

첫째, 도시정비사업에 대한 ‘공공성 내지 공익성의 원칙’이다. 도시정비사업이 개인의 주거생활 안정이나 삶의 질 향상에 실질적인 영향을 미친다는 점은 자명하며, 장기적으로는 도시의 공간구조에도 중대한 변화

를 가져온다. 따라서 도시정비사업은 원거주민에 대한 주거안정성과 도시의 지속적인 발전에 보다 중점을 두는 종합적인 도시계획정책의 관점에서 접근할 필요가 있다. 아울러 공공의 지원은 기반시설에 대한 비용 지원이라는 물리적 환경의 측면을 넘어서서 사회적·경제적 환경의 관점으로 확대될 필요가 있다. 현행 도시정비사업에서 사업구역 내 국공유지의 저렴한 제공, 광역 인프라시설의 설치, 공공관리자제도를 통한 추진 위원회와 조합의 비용지원 등 최소한도에 그치고 있으며, 사업구역 내 기반인프라는 개발이익의 기부체납을 통해 확보하고 있다. 하지만, 도시정비사업의 공공성 혹은 공익성을 강화하기 위해서는 기반인프라시설에 대한 공공지원의 확대나 공공관리자제도의 확대, 사업구역 일몰제도 등이 필요하다. 다만, 공공의 지원은 법령에 의한 정부나 자치단체 등 공공의 지원은 가장 낙후되고 불량한 사업지구가 우선지원 사업대상지구로 고려될 수 있어야 한다.

둘째, 도시정비사업에서의 ‘사회통합의 원칙’이다. 도시는 생성, 성장, 쇠퇴, 소멸의 과정을 거친다. 이러한 과정은 도시 자체가 그러한 과정을 겪는 것이 아니라 도시 안에서 살아가는 수많은 사람들의 가치가 관계를 이루면서 맺어지는 사회공동체의 변화과정인 것이다. 따라서 도시정비사업은 이와 같은 사람들의 다양한 가치를 실현하는 것이 되어야 하며, 서로에 대한 호혜와 배려 속에 진행될 필요가 있다. 도시정비사업의 결과뿐만이 아니라 사업의 과정자체가 사회통합을 이루어가는 과정이 되어야 한다. 현재 도시정비사업에서는 전면철거에 의한 합동재개발방식, 저가 주택의 대규모 멸실 등에 따른 원거주민 재정착률의 부족, 지역 간·주민 간의 다양한 갈등유발 등의 문제를 안고 있다. 새로운 도시정비사업의 모델은 사업구역 내 지역커뮤니티는 물론 역사와 문화의 보존이 우선시되는 지속 가능한 사업모델이 되어야 하며, 사업구역 내의 주민 및 지역에 대한 사회영향평가제도의 도입 등을 통해 사업과정상의 문제해결이 필요하다.

앞서 도시정비사업에서의 공공성 내지 공익성의 원칙과 사회통합의

원칙을 도시정비사업의 사업기본구조로 정식화(공공성과 사회통합의 공정한 사업구조)하면, “도시정비사업의 사업구조가 정의로운 것이 되려면, 사업구조 그 자체가 공공성 내지 공익성을 기반으로 하는 공정한 상황에서 선택되어야 한다. 사업의 기본원칙은 도시정비사업의 사업구조 내에서 사회적 통합을 우선적으로 고려하는 공정하고 합리적인 선택의 결과로 등장해야 한다”로 구체화할 수 있다.

셋째, 도시정비사업에서의 ‘구조적 공정성의 원칙’이다. 재산권인 소유권은 개인의 기본적 자유권의 하나이며, 이를 근간으로 하는 경제적 이득 또한 그 개인의 소유가 됨은 자명하다. 하지만 이것이 도시정비사업으로 인해 소유권을 갖고 있지 않는 주민들의 더 큰 자유를 침해하는 수준을 넘어서서는 안 된다. 마찬가지로 주민들의 더 큰 자유나 생존권을 보장하기 위해 개인의 기본적 자유권인 소유권의 본질적인 내용을 침해해서도 안 된다.

구조적 공정성의 원칙을 롤즈 사회정의론 ‘평등한 자유의 원칙’이라는 정책규범을 통해 도시정비사업의 기본원칙(제1원칙)으로 정식화(구조적 공정성의 원칙)하면, “도시정비사업을 통하여 각자는 모든 사람들이 가지고 있는 개인의 기본적 자유체계와 양립할 수 있는 주거생활과 삶의 질을 추구하는 공익적 자유라는 가장 광범위한 자유체계에 대하여 평등한 권리를 가지도록 하여야 한다. 단, 도시정비사업에 의한 개인의 기본적 자유에 대한 제한은 모든 사람들이 주거생활과 삶의 질 추구라는 보다 큰 공익적 자유를 침해할 우려가 있는 경우에만 제한될 수 있다”고 구체화할 수 있다.

넷째, 도시정비사업의 사업과정에서의 ‘절차적 공정성의 원칙’이다. 도시정비사업의 절차적 공정성을 확보하기 위해 우선적으로 필요한 것이 토지 등 소유자만이 조합원이 될 수 있는 것을 세입자를 포함한 모든 원거주민들의 참여가 보장되어야 한다. 또한 현재 형식적으로 운영되고 있는 공청회나 설명회 등이 실질적인 의견제시가 가능할 수 있도록 그 역할과 기능이 확대되어야 하며, 법령상 운영되고 있는 갈등조정기구는

사업구역 내의 다양한 갈등을 효과적으로 중재하고, 조정하기 위한 제3자 심의·의결기구로서 역할이 강화되어야 한다.

절차적 공정성의 원칙을 롤즈 사회정의론의 정의원칙인 ‘공정한 기회 균등의 원칙’의 정책규범을 통해 도시정비사업의 기본원칙(제2원칙 전단)으로 정식화하면, “도시정비사업과 관련된 모든 주민 및 이해관계자들은 개방된 자격과 공정한 기회를 제공받음으로써 새로운 사회적·경제적 불평등이 발생하지 않도록 설계되어야 한다”고 구체화할 수 있다.

마지막으로 다섯 번째는 도시정비사업의 결과에 대한 ‘실질적 형평성의 원칙’이다. 앞서 언급한 바와 같이 도시정비사업은 사업의 직접적인 당사자라고 할 수 있는 토지 등 소유자에게만 영향을 미치는 것이 아니라 세입자를 포함한 도시거주자 전체, 나아가 한 도시의 도시공간구조 변화를 통해 도시의 지속적인 발전 가능성과 경쟁력 제고 등 도시 전체에도 영향이 미치게 된다. 따라서 원거주민의 낮은 재정착률에서 알 수 있듯이 지역의 커뮤니티를 해체하는 현행 도시정비사업은 당사자뿐만 아니라 모든 이해관계자에게 실질적인 형평성을 보장할 수 있는 구조로 전환되어야 한다. 다만, 이러한 형평성은 도시거주자의 최소 수혜자인 도시저소득층, 특히 세입자의 주거안정성을 우선적으로 고려하는 것이 되어야 한다.

실질적 형평성의 원칙을 롤즈 사회정의론의 정의원칙인 ‘차등의 원칙’의 정책규범을 통해 도시정비사업의 기본원칙(제2원칙 후단)으로 정식화하면, “도시정비사업으로 인한 사회적·경제적 불평등은 모든 사람들이 사업의 편익을 향유하고 주거안정을 보장받을 수 있을 때에만, 그리고 특히 도시정비사업에서 가장 불리한 처지에 있는 최소 수혜자인 도시저소득층(세입자)이 사업의 혜택을 향유하고 주거안정을 보장받을 수 있을 때에만 정당하다”고 구체화할 수 있다.

## 5. 결론

롤즈 사회정의론은 원초적 입장에서 무엇을 분배하느냐의 문제를 다룬다고 하였을 때, 어떠한 ‘기본적 가치(primary goods)’들이 분배 대상으로 논의될 것을 전제로 하고 있으며, 특히 이의 과정에서 최소 수혜자의 입장을 우위에 위치시키는 ‘차등의 원칙’에 기반하고 있다. 롤즈의 이러한 원초적 입장의 논의는 도시정비사업 사업구조의 결정원칙을 설정하기 위한 본 연구에 실천적 비판의 시각을 제공하였다. 본 연구는 도시정비사업에서 롤즈 사회정의론의 핵심적 개념과 원칙에 대한 구체적이고 실천적인 활용방안을 찾기 위해 도시공간의 정의담론을 중간 매개적 개념으로 활용하여 롤즈의 순수 절차적 정의관을 구성하는 정의의 원칙 중, ‘평등한 자유의 원칙’이 가지는 정책규범을 ‘구조적 절차의 공정성’, ‘공정한 기회균등의 원칙’이 가지는 정책규범을 ‘과정적 절차의 공정성’, ‘차등의 원칙’이 가지는 정책규범을 ‘결과의 실질적 형평성’으로 정책규범화 하였다.

롤즈 사회정의론의 정책규범에 따라 도시정비사업에 대한 평가 결과, 도시정비사업에서 발생하는 제반 문제는 개별단위 사업체제하의 합동개발방식이라는 현행 도시정비사업 사업구조의 사회적 부정의성에 근원하고 있는 것으로 평가할 수 있었다. 롤즈 사회정의론은 이러한 측면에서 ‘평등한 자유의 원칙’, ‘공정한 기회균등의 원칙’, ‘차등의 원칙’이라는 공정한 절차가 내재된 사회기본구조를 요구하고 있다. 따라서 도시정비사업의 실질적인 결과에 대한 형평성을 보장하기 위해서는 이러한 공정한 절차가 내재된 도시정비사업의 기본구조를 구축할 필요가 있었다. 본 연구에서는 이러한 도시정비사업의 사회적 부정의의 문제를 해결하기 위해 ‘공공성 내지 공익성의 원칙’, ‘사회통합의 원칙’, ‘구조적 공정성의 원칙’, ‘절차적 공정성의 원칙’, ‘실질적 형평성의 원칙’을 도시정비사업의 사업구조 결정을 위한 다섯 가지 기본원칙으로 제시하고 정책방향을 제시하였다.

본 연구가 도시정비사업의 전반적인 실태를 분석하고 변화하는 패러다임에 적절한 정책방향을 제시하고자 하는 것은 이러한 현실적 여건과 상황에서 큰 의의를 가질 수 있다. 특히 롤즈 사회정의론이 갖는 정책규범을 도시정비사업 사업구조의 결정원칙으로 전환하여 우리나라 도시정비사업이 갖는 문제점을 분석하고, 구조적인 관점에서 평가의 방법을 통해 재평가하고자 한 접근방식은 현재의 도시정비사업을 되돌아보고 새로운 패러다임에 적합한 대안을 모색하는 현시점에서 중요한 시사점을 제공한다는 측면에서 연구의 의의가 있다고 하겠다.

하지만, 본 연구 또한 한계를 가지고 있음은 분명하다. 우선적으로 본 연구에서 제시한 이론적 틀이 롤즈 사회정의론이라는 단편적 이론을 기반으로 하고 있다는 점이다. 사회정의라는 주제는 롤즈 이외에도 여러 철학자들이 다양한 관점에서 해석하고 있는 사회철학의 한 분야이다. 따라서 본 연구는 롤즈 사회정의론을 연구자의 관점에서 도시정비사업에 대한 사업구조의 결정원칙들로 가설을 세우고, 이를 전제로 평가의 기준과 기술적 평가요소를 분석틀로 도출하여 도시정비사업의 평가를 시도하고 있다. 결과적으로 롤즈 사회정의론에 의거한 이러한 규범적 가설들은 과학적으로 검증되기 어려운 한계가 있음을 지적하지 않을 수 없다.<sup>13)</sup>

다음으로 도시정비사업에 대한 실태분석의 한계를 지적할 수 있다. 도시정비사업은 본 연구에서 제시한 사안들 이외에도 보다 다양한 성과와

13) 익명의 심사위원께서는 이에 대하여 롤즈 정의론의 이해에 대한 편향성, 과다 해석성, 현실적용 가능성, 정책규범의 오류가능성은 물론 롤즈 정의론 자체에 대한 많은 비판을 고려하지 못하고 있음을 지적하고 있다. 본 논문에 있어 지적한 부분에 대한 한계는 분명히 있다. 본 논문의 이와 같은 여러 한계에도 불구하고 롤즈 정의론의 정책규범이 도시정비사업(특히, 주택재개발사업)에서 갖는 의의를 찾고, 정책규범을 적용하여 공정하고 올바른 도시정비사업의 사업기 본구조를 찾고자 한데 논문의 의의가 있다고 하겠다. 향후 지적한 한계에 대해서는 더욱 다양한 접근방식을 통해 추가적인 연구가 필요하다. 이외에도 논문에서 놓치고 있던 많은 부분을 지적해 주신 익명의 두 분 심사위원께도 감사를 드린다.

문제들이 복잡하게 내재되어 있는 것이 사실이다. 도시정비사업을 포괄적인 관점에서 체계적으로 그 실태를 평가하고자 하였으나, 보다 구체적인 개별 사안이나 다양한 대상으로 접근이 이루어지지 못하고 있다는 한계가 있다. 이러한 연구의 한계들은 충분한 예시적 실증분석을 통하여 탐구하여야 할 후속연구로 남기고자 한다.

❖ Abstract

A study on the Evaluation of Urban Regeneration Projects from the Perspective of Policy Norm of ‘Theory of Social Justice’: Focused on the Publicness of Housing Redevelopment Project

An, Gyoon-Oh

This study aims to analyze overall facts and figures of urban regeneration projects and to present policy alternatives that are proper for changing paradigm. The Theory of Social Justice by J. Rawls deals with issues on what to distribute from the original position. Assuming that certain primary values are discussed for distribution, Rawls insists the Principle of Difference in which the least advantaged takes the advantageous position. In particular, this study formalized the Principle of Decision for the structure of urban regeneration projects with each principle of justice through investigation of the significance of the Theory of Social Justice by J. Rawls in urban regeneration projects. According to the principle of decision for the structure of urban regeneration projects, the principle of decision for the structure of projects is classified from the perspectives of objectives, procedures, and benefits of the project. The evaluation standards for the analysis of current facts and figures from the perspective of the objective of the project were set as ‘improvement in housing and life quality’ and ‘intensification of public benefit through restriction of possession rights’ and those from the perspective of the process of the project were set as ‘openness’ and ‘fairness’ for the project process. Those from the perspective of the benefits of the project were set as ‘fair equity distribution of development gain’ and ‘fairness in guaranteeing residential stability’. Technical evaluation elements were set specifically through

additional discussions.

Keywords: Theory of Social Justice, Policy Norm, Urban Regeneration Project,  
Policy Evaluation, Policy Principle

## 참고문헌

- 강준모·박정민. 2008. 『도심재생의 정책 및 제도에 관한 연구』. 대한토목학회. 《대한토목학회논문집》, 제28권 제1D호.
- 경향신문. 2009. 『불도저로 밀어버린 서민의 삶 ... 30년 야만의 역사』. 2009.1.23.
- 김남근. 2010. 『용산참사로 드러난 재개발행정의 실태와 극복과제』. 국가인권위원회. 《우리 사회 재개발사업의 문제와 대안토론회 자료집》, 2010.1.19.
- 김덕규. 2009. 『재개발·재건축사업에 있어서 주민의 권리강화 방안에 관한 연구: 절차 참여와 동의제도를 중심으로』. 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 김수현. 2008. 『주택정책의 원칙과 쟁점: 시장주의를 넘어』. 한올아카데미.
- 김항집·이창호·배용규·이동환·서수정. 2010. 『거점확산형 주거환경개선사업의 추진 현황과 발전방안』. 대한국토·도시계획학회. 《도시정보》, 제339호.
- 김홍순·정미숙·정다운. 2010. 『도시재생사업에 따른 이주 및 보상대책에 관한 연구: 세운재정비촉진지구를 대상으로』. 대한국토·도시계획학회. 《국토계획》, 제45권 제2호.
- 박재길·조판기·정윤희·김중은. 2004. 『도시계획결정과 사회적 정의에 관한 연구』. 국토연구원.
- 박환용·김호권. 2007. 『재건축·재개발사업의 갈등해소 및 사업투명화연구』. 한국주택학회. 《주택연구》, 제15권 제1호.
- 배순석·천현숙·김승중. 2005. 『주거환경개선사업의 원주민 재정착 제고방안 연구』. 국토연구원.
- 배용규. 2005. 『기성시기 도시정비사업에서의 참여주체의 역할과 협력방안』. 대한국토·도시계획학회. 《도시정보》, 제27호.
- 변영진. 1994. 『존 롤즈 사회정의론의 정책규범화에 관한 연구: 저소득층의 주거복지 정책을 사례로』. 서울대학교 환경대학원 박사학위논문.
- 변창흠. 2009. 『지속가능성과 주거안정을 위한 서울시 도시재정비사업의 방향』. 대한국토·도시계획학회. 《도시정보》, 통권 제325호.
- \_\_\_\_\_. 2010. 『도시권을 기준으로 본 도시재정비사업의 구조와 대안』. 한국공간환경학회 외. 《도시와 정의, 도시와 권리 학술문화제 자료집》, 2010.12.3.
- 서울특별시 균형발전본부. 2010. 『서울특별시 뉴타운 사업통계』. 서울특별시 균형발전본부 뉴타운사업기획관. 2010.7.31.
- 서울특별시. 2008. 『서울시 재개발 재건축 및 뉴타운사업구역내 주거실태조사』. 서울특별시.
- \_\_\_\_\_. 2009. 『서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완발전방안』. 『서울특별시 주거환경개선정책 자문위원회 설명회 자료집』, 2009.1.15.
- 오준근. 1997. 『주택재개발사업에 있어 세입자의 법적지위: 개정 도시재개발법의 문

- 제점과 그 대안 제시를 위하여. 창작과비평사. 《법과 사회》, 제14집 (1997.4).
- 윤혜정. 1994. 『J. Rawls의 정의개념에 관한 시론: 도시계획에 대한 의미를 중심으로』. 서울시정개발연구원. 《서울시정연구》, 제2권 제2호.
- 이명훈. 2009. 『정비사업에서 공공성 증진을 위한 과제』. 대한국토·도시계획학회. 《도시정보》, 통권 제325호.
- 이운상. 2005. 『바람직한 도시정비사업 추진방안: 설문조사 분석을 중심으로』. 대한 국토·도시계획학회. 『2005정기학술대회자료집』, 2005.11.4.
- 이창무. 2010. 『뉴타운사업에 대한 비판적 진단과 해법』. 국가인권위원회. 『우리사회 재개발사업의 문제와 대안토론회 자료집』, 2010.1.19.
- 장성수·윤혜정. 1995. 『[특집] 공동주택 재건축의 현황과 대책-‘분배적 정의’ 개념에서 본 재건축사업의 문제: 존 롤즈의 정의론적 관점에서』. 대한건축학회. 《건축》, 제39권 제3호.
- 장영희. 2009. 『도시재정비사업의 평가와 제도개선방안』. 서울시정개발연구원. 《서울도시연구》, 제10권 제1호.
- \_\_\_\_\_. 2010. 『사회갈등예방을 위한 도시재정비사업 제도개선방안』. 사회통합위원회·대한국토·도시계획학회·한국주택학회. 『사회갈등예방을 위한 도시재정비 제도개선 토론회 자료집』, 2010.11.3.
- 주관수. 2004. 『광역단위 재개발사업의 구체화방안: 집합적 사업방식을 중심으로』. 주택도시연구원. 《주택도시》, 제83호.
- \_\_\_\_\_. 2008. 『도시정비에서 도시재생으로: 재개발의 패러다임 전환을 위하여』. 주택도시연구원. 《HURI FOCUS》, 제27호.
- 진교훈. 1989. 『주거(집)의 철학적 의미』. 《공간》, 1989.8.
- 최명관. 1974. 『정의의 의미』. 한국철학회. 《철학》, 제8집.
- 최인기. 2010. 『[기획연재] 우리사회의 도시빈민운동사(1)~(10)』. 민중언론 참세상. 2010.4.1~2010.7.29
- 토지주택공공성네트워크. 2010. 『재개발 행정 실태와 과제』. 『용산참사로 드러난 재개발 행정의 실태와 책임행정의 과제발표회 자료집』, 2010.1.19.
- 하성규. 2010. 『헌법과 국제인권규범을 통해서 본 주거권과 ‘적절한 주거’ 확보방안』. 한국사회학회. 《한국사회경제》, 제17집 제1호.
- 한국도시연구소. 1998. 『철거민이 본 철거: 서울시 철거민 운동사』. 한국도시연구소.
- 홍준현. 1990. 『합동재개발사업에 대한 사회경제적 평가: 관련 이해당사자별 개발이익 귀착의 공정성을 중심으로』. 한국토지주택공사 토지주택연구원. 《주택도시(주택도시연구원)》, 제51호, 202~207쪽.
- Bryson, J. & Crosby, B. 1993. "Policy Planning and the design of forums, arenas and courts." *Environment and Planning B*, 20(2).

- Healey, P. 2003. 『협력적 계획(Collaborative Planning): 분절된 사회의 협력적 거버넌스』. 권원용·서순탁(역). 한울아카데미.
- John Rawls. 1958. "Justice as Fairness." *The Philosophical Review*, vol. 67(1958.4).
- \_\_\_\_\_. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge. Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 2008. 『정의론』. 황경식(역). 이학사; *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Revised Edition, 1999.
- Lebacqz, K. 1986. *Six Theories of Justice*. Augsburg Publishing House.
- Merleau-Ponty, M. 1962. *Phenomenology of Perception*. trans.. C. Smith. Humanities Press: New York.
- Michael J. Sandel. 2009. *JUSTICE: What's the right thing to do?*. Farrar, Straus Giroux.
- Robert Nozick. 1974. *Anarchy, State and Utopia*. Basic Books.
- UN HABITAT. 2010. "The Right to the City: Bridging the Urban Divide." *The Fifth Session of the World Urban Forum 5*.
- UNESCO. UN-HABITAT. 2009. "Urban Policies and the Right to the City-Rights. responsibilities and citizenship." Paris: UNESCO. MOST.
- UNESCO. UN-HABITAT. ISS.. 2006. "International Public Debates: Urban Polices and the Right to the City." Paris: UNESCO, MOST.