

2005년도 인권상황실태조사  
연구용역 보고서

# 개발사업지역 세입자 등 주거빈곤층 주거권 보장 개선방안을 위한 실태조사

# 개발사업지역 세입자 등 주거빈곤층 주거권 보장 개선방안을 위한 실태조사

2005년도 인권상황실태조사 연구용역 보고서를  
제출합니다.

2005. 11. 14.

연구수행기관 (사)한국도시연구소  
연구 책임자 이 호 (한국도시연구소 책임연구원)  
연 구 원 김 윤 이 (한국도시연구소 연구원)  
서 종 균 (한국도시연구소 연구위원)  
이 세 영 (University of Southern California 박사과정)  
전 홍 규 (일본 복지대학 주임연구원)  
신 명 호 (한국도시연구소 부소장)  
홍 인 옥 (한국도시연구소 책임연구원)

## <제목 차례>

제1장 서론 .....	1
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구의 범위 및 방법 .....	3
1) 연구의 범위 .....	3
2) 연구의 방법 .....	4
3. 용어의 정의 및 사용 : 철거(demolition)와 퇴거(eviction) .....	8
제2장 개발사업의 유형 및 관련 제도 .....	10
1. 개발사업의 유형과 특성 .....	10
1) 개발사업의 유형 .....	10
2) 개발사업의 유형별 특성 .....	12
2. 거주민 보상 관련제도 및 관행 사례분석 .....	27
1) 보상의 성격 .....	27
2) 거주민 보상 관련 제도 .....	28
3) 거주민 보상 관행 사례분석 .....	39
3. 퇴거의 법적 근거 및 절차 .....	45
1) 행정대집행의 내용과 절차 .....	45
2) 명도소송의 내용과 절차 .....	47
제3장 개발사업에 있어서의 주거권 .....	49
1. 주거권의 개념 .....	49
2. 국내법에서 언급하는 주거권 .....	50
1) 사회권으로서의 주거권 관련 규정 .....	50
2) 강제퇴거 관련 규정 .....	53
3. 국제법 및 각종 국제규약·선언 등에서 언급하는 주거권 .....	54
1) 국제규약·선언 등의 국내 구속력 .....	54
2) 주거권 관련 규정 .....	61
3) 강제퇴거 관련 국제 규정 .....	65
4. 개발사업에 있어서 주거권 침해의 기준과 내용 .....	67
제4장 개발사업의 주거권 침해 실태 .....	71
1. 개발지역 저소득 주민의 생활실태 .....	71
1) 경제적 실태 .....	72

2) 주거실태 .....	77
<b>2. 개발사업에 있어 주거권 침해의 내용 및 실태 .....</b>	<b>81</b>
1) 퇴거에 따른 주거실태의 변화 .....	81
2) 강제퇴거 실태 .....	95
<b>3. 개발사업 주거권 침해 실태의 문제점 .....</b>	<b>103</b>
1) 적절한 주거대책의 미비 .....	103
2) 강제퇴거의 문제점 .....	107

## 제5장 외국사례 분석 및 시사점 도출 .....

<b>1. 영국의 개발사업과 퇴거 관련 정책 .....</b>	<b>111</b>
1) 개관 .....	111
2) 재개발 정책의 변화 .....	112
3) 거주자 재정착 지원 .....	115
4) 도시재생 정책 .....	118
5) 퇴거 절차와 부당한 퇴거로부터의 보호 .....	121
6) 무단점유에 대한 조치 .....	126
7) 요약 및 시사점 .....	126
<b>2. 일본의 주거지 개발사업과 거주민 대책 .....</b>	<b>129</b>
1) 개관 .....	129
2) 일본 불량주택정비사업의 변천 .....	129
3) 주거지 개발사업 관련 제도의 개요 및 거주자 주거안정 대책 .....	133
4) 민간개발에 있어서의 주거권 보장 현황 .....	142
5) 요약 및 시사점 .....	144
<b>3. 미국의 재개발사업과 임차인 보호정책 .....</b>	<b>147</b>
1) 개관 .....	147
2) 재개발정책의 변화과정 .....	149
3) 재개발과 거주민 재정착 관련 정책 .....	151
4) 강제퇴거와 그에 대한 정책들 .....	156
5) 요약 및 시사점 .....	159

## 제6장 개발사업에서 주거권 보호를 위한 정책제안 .....

<b>1. 사업시행자 및 행정의 견해 .....</b>	<b>161</b>
1) 사업시행자 .....	161
2) 행정 .....	163
<b>2. 전문가 및 관련 단체의 견해 .....</b>	<b>165</b>
1) 전문가 .....	165
2) 관련단체 .....	169

3. 개발사업에 있어서 주거권 보호방안 .....	170
1) 적절한 주거대책 방안 .....	170
2) 강제퇴거 관련 개선 방안 .....	174
3) 기타 개선방안 .....	177
제7장 결론: 정책권고 내용 제안 .....	179
1. 권고안 .....	179
2. 내용 .....	179
3. 의견제출의 이유 .....	180
1) 개발사업에 있어서의 주거권 침해 실태 .....	180
2) 근거 .....	183
3) 권고사항 .....	186
참고문헌 .....	190
부록 .....	194

# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

우리 사회에서 소위 ‘철거민’이라 부르는 이들에 대한 사회문제가 제기되기 시작한 지는 매우 오래 되었다. 길게는 일제 강점 하에서 생산기반을 잃고 농촌에서 도시로 몰려들어 외곽에 ‘토막’을 짓고 집단적으로 거주하던 곳을 철거하는 것에서도 이러한 문제가 사회문제로 제기되었다. 그리고 산업화가 한창 진행되던 1960년대 후반 이후 농촌에서 생산기반을 잃고 서울 등 대도시 하천변 등에 무허가 불량주택을 짓고 집단으로 거주하던 이들을 철거 또는 외곽으로 집단이주시키는 사업이 사회적으로 문제가 되기도 했다. 특히, 1980년대 초반 합동재개발 방식이 도입되면서 서울의 경우 대대적인 불량촌 재개발사업이 이루어졌고, 당시 아무런 대책 없이 쫓겨나는 철거민들의 문제가 연일 신문지상에서 언급될 정도였다.

1980년대의 불량촌 재개발에 있어 그 이전과는 다른 특징이 있다면, 개발사업의 주체가 주로 민간에 의해 이루어진다는 것과 철거민들이 조직적인 저항을 벌였다는 것이다. 당시에 주요한 개발사업 방식이었던 합동재개발사업 역시 공공사업으로 이루어지는 것이기는 하지만, 기존에 공공이 재개발사업의 주체였던 데에 반해 현지 거주 가옥주가 조합을 구성하고 민간의 자본을 끌어들여 재개발사업을 추진한다는 점에서 이전과는 다른 양상을 보였다. 이는 재개발사업이 더욱 더 개발이익을 극대화하는 방향으로 전개되는 결과를 낳았고, 또한 민간자본의 유입으로 인해 서울시 전역에서 동시다발적으로 대대적인 재개발사업이 수행되는 원인이 되었다. 이러한 대대적인 재개발사업으로 인해 자신들의 살 집을 잃는 세입자들이 대거 발생하게 되었다. 이에 철거민이라 불리우는 개발지역 세입자들도 자신들의 사업구역 내 세입자들의 모임을 구성하여 조직적인 저항을 전개하였을 뿐 아니라, 타 지역의 세입 철거민들과도 조직적인 연대를 모색하며 공동투쟁을 전개하게 되었다.

1980년대 당시 대도시 특히 서울 도심에서 이루어진 대규모 집회는 주로 철거민들에 의해 이루어졌고, 이러한 철거민들의 저항은 철거에 따른 여러 가지 주거대책이 수립되는 중요한 역할을 하였다. 또한 대규모 재개발사업으로 인해 1980년대 후반에는 도시빈민층이 주로 거주할 수 있었던 저렴한 주택의 재고가 현저히 줄어들었으며, 이는 전월세 가격을 폭등시킨 한 원인이 되기도 하였다. 결국, 1980년대 후반 급격한 전월세 가격 폭등은 엄청난 사회적 문제로 제기되었는데, 1989년에는 이로 인해 한 달 사이에 10명 이상이 자살하는 사건이 발생하면서 매우 큰 사회적 반향을 일으키기도 했다. 이에 당시 정부에서는 주택문제의 해결이 매우 중요한 사회적 문제임을 인식하게 되고, 적극적인 주택정책을 실시하게 되었다. 그 가장 대표적인 정책이 주택 200만호 건설과 영세민을 위한 영구임대주택 25만호 건설이었다. 이 중 영구임대주택은 애초 발표와는 달리 19만호를 건설·공급한 후 중단되었다.

이러한 정책과 함께 도입된 것이 재개발지역 거주 세입자들에게 공공임대주택을 건설·공급하겠다는

는 것이다. 이 정책의 도입으로 인해 철거민들의 저항은 잠시 누그러들었지만, 1990년대 초반에는 다시 철거민들의 저항이 고개를 들기 시작하였다. 그것은 공공임대주택에 입주할 수 있는 자격이 있음에도 재입주할 때까지 약 3년 정도를 일반 민간 임대주택에 거주해야 하는 문제와 공공임대주택 입주자격에서 박탈된 소위 '미해당자'들의 문제가 해결되지 않았기 때문이다. 계속되는 철거민들의 저항은 마지막에 남은 일부 가구에 대해 임시이주시설을 제공하고, 마지막까지 저항을 하던 미해당자들의 경우에도 일부에 대해 임시이주시설 제공과 임대주택 입주권 부여 등의 편법적 적용을 이끌어 내었고, 이는 또 다시 이러한 요구를 강하게 주장하는 근거로 작용하기도 하였다.

1980년대와 1990년대 초반을 거치면서 대도시 내부에서는 더 이상 기존 불량주택에 대한 재개발을 통해 새로운 택지를 확보할 수 없는 상황이 되었고, 일부 존재한다 하더라도 높은 인구밀도 등으로 인해 개발이익을 기대하기 힘들게 되었다. 이러한 상황은 점차로 대도시 외곽의 택지개발사업 등을 활성화시키는 결과를 낳았다. 이러한 개발사업의 지속적인 전개는 그만큼 그 사업구역 내에 거주하는 이들의 저항을 지속적으로 낳는 원인이 되었다. 그리고 개발사업으로 인해 철거되는 이들의 주장은 시대에 따라 조금씩 변해왔지만, 근본적인 문제와 주장은 크게 다르지 않다. 그것은 적절한 주거대책을 수립한 후 자신들의 집을 철거하라는 것이다. 이는 지난 30년 이상의 개발사업과 관련하여 발생했던 사회적 문제에서 일관된 쟁점이라 할 수 있겠다. 그러나 정부의 정책은 조금씩 이러한 철거민들의 요구에 근접하는 방식으로 진전되어 왔지만, 보다 근본적인 대책의 마련은 지금까지 이루어지지 않고 있다. 이것이 오늘날까지 개발사업지구 내에서 발생하는 사회적 갈등의 가장 큰 원인이 되고 있다.

그리고 개발사업지구 내 거주민의 철거에 대한 저항이 최근까지도 드물지 않게 사회문제로 제기되는 배경에는 퇴거와 철거과정에서 불거지는 반인권적인 현상도 크게 작용을 하고 있다. 최근에 발생한 강제철거 사례에서도 확인할 수 있듯이, 사회적 여론은 그러한 현상이 왜 생겼는가 하는 것보다 그 과정에서의 폭력성, 가난한 사람들이 강제적 철거행위로 인해 살 집을 잃었다는 것 등의 결과에 집중되고 있다. 이는 그만큼 강제철거라고 하는 개념이 우리 국민들에게는 매우 부정적인 것으로 인식되어지고 있기 때문이다.

이러한 현상은 근본적으로 우리 사회에서 주거권이라는 개념이 정착되지 않은 것과도 관련이 깊다. 즉, 모든 사람들에 대한 기본적 권리로서의 주거권은 각종 국제규약과 선언, 유엔의 공식·비공식 회의에서 거의 빠지지 않고 다루어지는 쟁점임에도 우리 사회에서 이를 향상시키기 위한 의식적인 노력은 항상 미흡하다는 평가를 받고 있다. 그러나 OECD 가입국으로서의 국제적 위상 등을 고려해 볼 때 우리 정부에서도 이제 더 이상 주거권에 대해 소극적으로 대처하는 것은 문제가 있다고 여겨진다. 물론, 주거권의 문제는 단지 개발사업에서만 도출되는 쟁점이 아니다. 하지만, 개발사업에서는 이 주거권의 문제가 매우 첨예하게 제기되어 왔다. 즉, 적절한 대체주거수단이 주어지지 않은 상태에서 거주민을 강제로 그들의 집에서 내쫓는 행위는 주거권 침해의 가장 극단적인 형태로 국내적으로나 국제적으로 받아들여지기 때문이다.

따라서 본 연구의 목적은 각종 개발사업 과정에서 세입자 등 주거빈곤층의 주거불안 문제 등에 대한 실태조사를 실시하여 주거빈곤층의 주거권 보장을 위한 대안을 모색하고자 하는 것이다. 이는 결

국 <국가인권위원회>가 개발사업 주민들의 주거권 보장을 위한 정책권고를 하는 데 필요한 내용을 도출하기 위함이다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

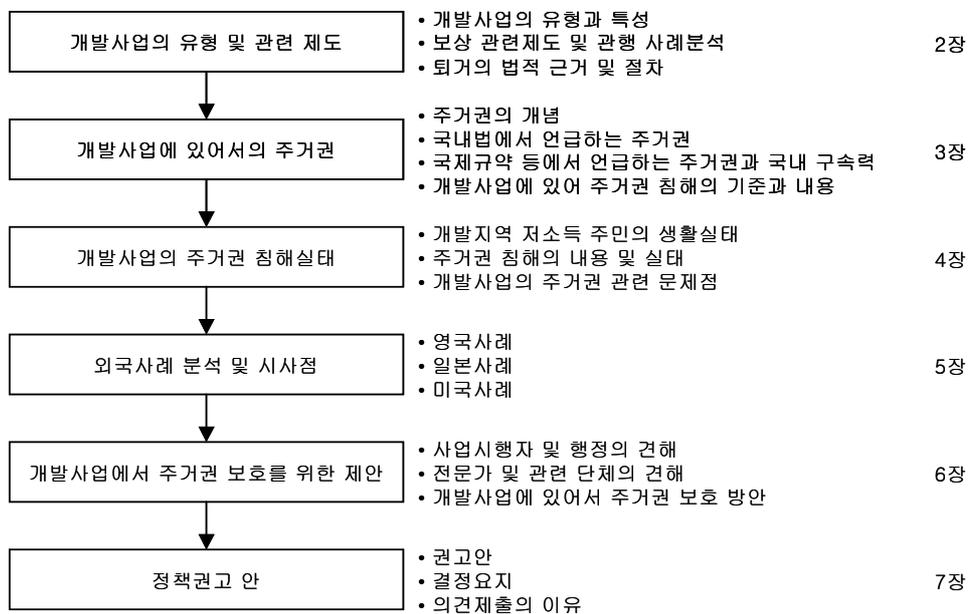
### 1) 연구의 범위

본 연구를 위한 조사는 각종 개발사업으로 인해 주거권의 침해를 호소하거나 그러한 상황에 저항하다 퇴거당한 이들과 이들이 거주하거나 거주하였던 개발사업지구(구역)를 대상으로 하였다. 그런데, 이 연구가 주거권과 관련된 것이기 때문에 개발사업이라 하더라도 주거용 건축물이 포함되지 않은 개발사업의 사례는 다루지 않았으며, 주거용 건축물이 포함된 지역이라 하더라도 주거권 침해의 문제가 발생하는 주요 대상 계층인 저소득층이 아닌 경우에는 조사대상에서 제외하였다. 따라서 본 연구의 조사는 개발사업지구(구역) 주민의 일반적 특성 및 상태를 대표하지 않는다. 주거권이라는 차원에서 볼 때, 개발사업지구(구역) 내 주민 전체의 상황보다는 비록 일부라 하더라도 주거권의 침해가 발생하는 이들에 대한 조사가 적절하다고 여겼기 때문이다.

그런 점에서 개발사업의 대표적 유형 중 하나인 재건축사업은 본 연구의 조사대상에 포함시키지 않았다. 재건축사업의 경우 과거 시민아파트 등에서는 저소득층들이 다수 거주함으로써 사업과정에 이주문제 등으로 주거권의 침해를 호소하는 이들이 다수 있었으나, 최근에 이르러서는 그러한 문제가 발생하는 경우가 거의 없기 때문이다. 즉, 주요 재건축사업 대상인 아파트 단지에서는 개발사업으로 인해 정상적인 주거로 이주하기 힘든 계층들에 의한 문제제기 자체가 거의 없었다는 것이다. 물론, 재건축사업은 「도시 및 주거환경정비법」이 제정된 이후인 2003년 7월부터 원칙적으로 단독주택지를 포함하게 되었다. 하지만 그 사업가능지에 대한 요건이 일반 단독주택지를 포함하기 힘들어 사업이 거의 진행되지 않았다. 따라서 본 연구를 위한 조사가 진행되던 시점에서 재건축사업지구에서 본 연구의 목적에 적합한 지구와 대상자를 찾을 수 없었다. 그러나 재건축사업 가능지에 대한 규제는 점차 완화되어 지난 2005년 3월 17일 건설교통부가 「도시 및 주거환경정비법 시행령」 개정안을 입법예고하였는데, 이에 의하면 노후주택이 전체의 1/2 이상인 지역으로서 15년 이상 된 다세대·다가구주택이 전체의 30% 이상인 지역에서도 재건축이 가능하도록 하였다. 이에 따라 향후 재건축사업지구에서도 세입자의 주거권 침해에 대한 호소와 저항이 발생할 가능성이 매우 높다. 하지만 재건축사업에서 발생될 것으로 예상되는 문제점 등은 다른 여타 개발사업에 대한 조사와 분석을 통해서도 마찬가지로 지적될 수 있을 것이라 여겨지므로, 재건축사업이 조사대상에서 제외되었다 하더라도 각종 개발사업에 따른 주거권 침해의 실태와 대책연구에 있어 큰 문제를 발생시키지 않을 것이다.

본 보고서는 서론을 제외한 6개 장으로 구성되었다. 2장에서는 개발사업의 유형 및 관련 제도, 그리고 보상 및 주거대책의 내용, 그리고 실제 이러한 대책들이 어떻게 제공되고 있는지 등에 대해 살

펴보았다. 3장에서는 개발사업에 있어서 주거권이 어떠한 내용을 포함하고 있고 이에 대해 헌법과 국제규약 등 국제법에서 어떻게 규정하고 있으며, 국내에서의 구속력이 어떠한지 등을 살펴보았다. 이를 통해 마지막으로 개발사업에 있어서 주거권 침해의 기준과 내용이 무엇인지 살펴보았다. 4장에서는 본 연구를 통한 실태조사결과를 분석하였다. 5장은 영국과 일본, 그리고 미국의 사례를 통해 개발사업에 있어서 거주민들의 주거권이 어떻게 보장 또는 침해되지 않도록 하고 있는지를 살펴보았다. 6장에서는 사업시행자 및 행정, 관련 전문가 및 단체 등의 의견을 정리하고, 개발사업에서 주거권을 보장하기 위한 정책 방안들을 제시하였다. 마지막 7장에서는 앞의 내용을 요약하면서, <국가인권위원회>의 정책권고에 필요한 내용을 제안하였다. 그 외 부록에서는 2005년 11월 현재 철거가 완료되지 않는 등으로 주민들의 농성 및 저항이 지속적으로 이루어지고 있는 개발사업지구에 대한 현황과 주민들의 요구사항 등을 부록으로 정리하여 소개하였다.



<그림 1-2> 연구의 범위 및 진행

## 2) 연구의 방법

본 연구를 수행하기 위해 사용한 방법은 크게 다섯 가지이다. 첫 번째는 개발사업과 관련한 기존 연구 등 문헌조사이고, 두 번째는 개발사업지구의 사례를 조사한 것이다. 개발사업지구 사례조사의 주요한 내용은 개발사업에 있어서 갈등발생의 형태 및 진행과정과 보상의 내용 등에 관한 것이다. 세 번째는 관련 기관 및 사업시행자 등에 대해 방문면접조사를 실시하였다. 관련 기관에 대한 조사는 개발사업지구 내 주민들에 대한 조사가 끝난 이후에 진행하였다. 네 번째는 개발사업지구 내에 거주하거나 이미 비자발적으로 이주한 저소득 주민들에 대한 면접조사이다. 조사방법 중 면접조사를 실시한 이유는 연구의 목적이 사업지구 내 주민들의 객관적인 통계치를 내고자 하기보다는, 개발사업으로 인해 주거권을 위협받는 가구들의 문제를 조명하고 그 해결책을 찾고자 하는 것이므로 양

적조사방법(설문조사 등)이 적절치 않다고 여겼기 때문이다. 조사의 내용은 주로 인구학적 특성, 사회·경제적 특성, 주거환경 및 실태, 개발사업이 미친 영향, 주거이동 현황, 주거 관련 욕구 등이다. 면접조사를 실시한 조사대상자의 개략적인 현황은 아래의 <표 1-1>과 같다.

<표 1-2> 피면접조사자 현황

번호	이름	성별	나이	개발사업구분	주택점유형태		현재 상황 (2005.11.10)
					철거전	철거이후	
1	임○국	남	90	도시계획시설 (영등포2동)	쪽방 세입자		철거 전
2	박○○	남	71	"	쪽방(여인숙) 세입자		"
3	조○희	남	66	도시계획시설 (영등포1동)	쪽방 세입자	공공임대주택	철거 후 이주
4	최○식	남	46	"	"	보증부 월세	"
5	박○돈	남	64	"	"	쪽방	"
6	노○근	여	72	민간개발 (신천동81)	미등재 무허가 가옥주	임시 주거 (콘테이너 박스)	철거 후, 다시 철거 앞둠
7	김○심	여	66	"	"	"	"
8	김○순	여	46	"	"	"	"
9	양○식	남	45	"	"	"	"
10	곽○덕	남	54	민간개발 (신천동83)	미등재 무허가 가옥주		농성 후 협상타결로 이주
11	김○준	남	30	"	"		"
12	안○민	여	34	"	"		"
13	정○익	남	-	"	미등재 무허가 세입자		"
14	할머니	여	-	"	미등재 무허가 가옥주		"
15	한○석	여	68	민간개발 (상도5동)	"		"
16	이○숙	여	51	"	미등재 무허가 세입자		강제철거후 농성
17	김○애	여	75	"	미등재 무허가 가옥주		"
18	이○숙	여	67	"	"		"
19	박○애	여	49	"	"		"
20	위○심	여	51	"	미등재 무허가 세입자		"
21	윤○수	남	60	"	"		농성 후 협상타결로 이주
22	박○자	여	46	민간개발 (상도2동)	전세	무상(친척집)	"
23	문○웅	남	46	"	전세	무보증 월세	"

번호	이름	성별	나이	개발사업구분	주택점유형태		현재 상황 (2005.11.10)
					철거전	철거이후	
24	이○자	여	47	민간개발 (통일촌)	미등재 무허가 가옥주	미등재 무허가 → 보증부 월세	협상후 자진 이주
25	양○순	여	62	도시환경정비 (삼각·수하동)	보증부 월세(점포내 거주)		철거 후 농성
26	오○무	남	57	"	보증부 월세		"
27	심○순	여	-	도시환경정비 (용산동5가)	보증부 월세		"
28	김○○	여	65	"	전세		"
29	정○○	남	58	"	보증부 월세		"
30	최○○	여	50	"	전세		"
31	홍○필	여	50	주택재개발 (신림7동)	전세	공공임대주택	협상 후 자진 이주
32	김○미	여	35	"	전세	보증부 월세	"
33	김○경	여	47	"	전세	"	"
34	엄○선	여	51	"	전세	공공임대→전세	"
35	이○명	여	50	"	전세	보증부 월세	"
36	유○순	여	44	"	전세	전세	"
37	이○정	여	44	"	전세	전세	"
38	김○자	여	64	"	무보증 월세	보증부 월세	"
39	이○자	여	33	"	전세	전세	"
40	조○애	여	60	택지개발1) (발산동)	전세	공공임대주택	농성 후 협상타결로 이주
41	유○운	남	57	"	보증부 월세	"	"
42	이○규	남	60	"	전세	"	"
43	이○형	남	57	도시개발 (장지마을)	미등재 무허가 가옥주		철거 전
44	신○제	남	59	"	"		"
45	이○희	여	88	도시개발(장지 역 옆마을)	미등재 무허가 세입자		"
46	김○구	남	45	"	"		"

번호	이름	성별	나이	개발사업구분	주택점유형태		현재 상황 (2005.11.10)
					철거전	철거이후	
47	김○환	남	42	택지개발 (소하동)	미등재 무허가 가옥주		철거 전
48	최○숙	여	48	"	"		"
49	장○선	남	58	도시개발 (은평 뉴타운)	가옥주		"
50	장○록	남	71	"	"		"
51	이○우	남	71	"	"		"
52	이○현	남	69	"	"		"
53	이○웅	남	65	"	"		"
54	금○화	남	58	주거환경개선 (대전 용두동)	가옥주	가수용단지	농성 후 협상타결로 이주
55	박○찬	남	49	"	가옥주	가옥주	"
56	김○수	남	32	주거환경개선 (안양 임곡동)	전세	전세	자진 이주
57	남○희	남	34	주거환경개선 (인천 십정1)	보증부 월세	미등재 무허가	농성 후 이주
58	박○준	남	52	"	가옥주	가옥주	자진 이주
59	서○기	남	-	"	가옥주	가옥주	자진 이주
60	김○모	남	54	"	가옥주	가옥주	자진 이주

개발사업지구 내 거주하는 이들에 대한 면접조사는 주로 2005년 5월31일부터 7월25일 사이에 이루어졌으며, 이 기간 이후에도 추가로 필요하다고 여겨지는 때에는 추가조사를 실시하였다. 조사 기간이 이렇게 길어진 이유는 조사 과정을 통해 새롭게 조사자를 발굴하는 과정을 거쳤기 때문이며, 각각의 사업유형에 따라 문헌 등에 대한 조사와 더불어 조사대상자들에 대한 조사를 순차적으로 진행하였기 때문이다.

마지막으로 사용한 방법은 실태조사 등을 마친 후 실시한 관련 전문가들을 대상으로 한 조사인데, 이는 조사라기보다 실태조사결과를 통한 전문가들의 의견을 수렴하기 위한 것이었다. 이 조사는 주로 개방형 질문지를 이메일로 발송한 후 그에 대한 답을 받는 형식으로 이루어졌다. 이에 참여한 전문가는 총 8인이다.

아래의 <표1-2>는 이번 사례조사에 포함된 개발사업지구와 그에 관한 개략적 정보이다. 이 중에는 개발예정지도 있고, 이미 철거가 완료된 지구도 있다.

<표 1-3> 조사대상 사업지구

번호	사업유형	사업지구(지역)	강제철거 현황	지역특성
1	도시계획시 설 사업	영등포 1동	03.10.27 철거	쪽방지역, 이주 완료
2		영등포 2동	04.06 현재 보상실시 중	쪽방지역
3	도시환경정 비사업	용산동 5가	05.6.8 강제철거(10가구)	05.11. 현재 농성 중
4		양동 3구역	05.9 현재 전원 자진 이주	쪽방지역
5		을지로 삼각·수하지구	04.11.7. 강제철거	점포 내 거주 주민 일부 포함 05.11 현재 농성 중
6	민간개발사 업	상도 2동	02.11 강제철거	콜리웃 농성 후 해산
7		상도 5동	04.10.1 강제철거	일부 주민 노숙농성, 일부 주민 임시 판자집 지은 후 현지 거주·농성
8		신천동 81번지	02.11.23 강제철거(21가구)	미등재 무허가 주택, 인근 컨테이너 거주
9		신천동 83번지	04.12.31, 05.6.17 강제철거	미등재 무허가 주택, 농성 후 합의 이주
10		통일촌	02.6 자진이주	미등재 무허가 주거지로 가구당 1,000~5,000만원 보상
11	주거환경개 선사업	안양 임곡동	자진 이주	주민들 이주 완료
12		대전 용두동	□□ 02.3.21, 02.7.8 강제철거 □□ 03.8.25 농성 중이던 텐트 철거	합의 후 이주 완료
13		인천 십정동	02.4.16, 02.5.20, 02.7.12 강제철거	이주 완료
14	주택재개발 사업	신림 1구역	03.4 합의 하에 자진 이주	이주 완료
15	택지개발 및 도시개발사 업	서울 발산	04.12.22 공가철거 중 주민 다수 부상	05.7. 합의 후 이주
16		서울 송파구 장지마을	동남권유통단지개발사업 예정	미등재 무허가 주거지
17		서울 송파구 장지역 옆마을	동남권유통단지개발사업 예정	미등재 무허가 주거지
18		광명시 소하	05.6.10까지 자진이주 기간	미등재 무허가 주거지로 주거와 공장이 혼재
19		은평 뉴타운 개발사업	1지구는 보상 및 철거완료, 2지구는 감정평가 완료	가옥주, 세입자, 미등재 무허가 상가 등 혼재
20	관교	05.11.2일 강제철거	일부 철거 후 농성	

### 3. 용어의 정의 및 사용 : 철거(demolition)와 퇴거(eviction)

철거는 “건물이나 시설 따위를 걷어치워 버림”이라는 사전적 의미를 지니고 있으며, 개발사업과 관련하여 철거라는 용어는 기존의 건축물을 부수는 행위(demolition)를 의미한다. 반면, 퇴거는 “물

러감 또는 살고 있는 곳에서 딴 곳으로 거주를 옮김”이라는 사전적 의미를 지니고 있으므로, 개발사업과 관련하여 사용할 시에는 개발사업지구 내 거주민을 다른 곳으로 이주시키는 행위를 의미한다. 우리나라에서는 국제규약 및 문건 등에서 사용하는 ‘eviction’이라는 용어를 주로 ‘철거’로 번역하여 왔다. 그러나 여기서의 ‘eviction’은 철거보다는 퇴거라고 번역하는 것이 보다 적절하다. 왜냐하면, 국제규약 및 문헌 등에서 언급하는 ‘eviction’이라는 용어는 내용적으로도 건축물에 대한 물리적 철거보다는 사람들을 자신들의 거주지에서 내쫓는 행위를 주요하게 지칭하기 때문이다. 그리고 우리나라의 사례에 있어서도 개발사업지구 내에서 발생하는 집단저항(갈등)의 주요한 이유는 철거에 따른 것이라기보다 강제퇴거에 따른 것이며, 이 강제퇴거 행위에 대해 각종 국제 규약 및 선언 등에서는 주거권의 침해라고 규정하고 있는 것이다.

이러한 용어의 혼용은 우리 사회 개발사업에 있어서 주거대책을 요구하며 저항하는 주민들을 강제퇴거시키는 방법이 주로 강제철거를 통해 이루어져 왔기 때문이다. 즉, 개발사업에 있어서는 강제퇴거와 강제철거가 구분되지 않아 왔던 것이다. 이러한 과정은 사람이 살고 있는 집을 강제로 부수는 것이므로 사회적으로 반인권적인 행위로 인식되는 경향이 강하며, 그 개념이 ‘강제철거’라는 용어로 통용되어 왔다. 따라서 본 보고서에서도 특별히 강제철거와 퇴거가 동시에 진행되는 현상을 지칭할 때에는 우리 사회에서 일반적으로 통용되는 강제철거라는 용어를 사용하고자 한다.

정리하면, 본 보고서에서는 일반적으로 자진이주를 거부하는 주민들에 대한 사업시행주체들의 강제적 행위는 ‘(강제)퇴거’라는 용어로 사용할 것이며, 건축물을 부수는 행위에 대해서는 ‘철거’라는 용어를 사용할 것이다. 단, 철거를 통한 강제퇴거행위에 대해서는 ‘강제철거’라는 용어를 사용할 것이다.

## 제2장 개발사업의 유형 및 관련 제도

### 1. 개발사업의 유형과 특성

#### 1) 개발사업의 유형

개발사업은 그 수가 많고 특성도 다양한데, 사업의 성격과 대상지구의 특성에 따라 몇 가지 유형으로 구분할 수 있다. 우선, 개발사업은 사업의 성격에 따라 크게 공공개발사업과 민간개발사업으로 나눌 수 있다. 공공개발사업은 공익적 목적으로 개발행위를 수행하는 사업을 의미하는데, 예를 들어 주택재개발사업, 주거환경개선사업, 택지개발사업, 도시계획시설사업 등이 공공개발사업에 속한다(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조). 그런데, 도시환경정비사업의 경우 「도시 및 주거환경정비법」의 적용을 받고 있지만, 공익사업으로 규정되지 않는 민간개발방식으로 시행되는 것이 일반적이다. 한편, 민간개발사업은 민간이 자신들의 소유권을 활용하여 자체적으로 개발사업을 수행하는 것을 의미한다.

또한 개발사업의 대상지구 특성에 따라, 기존 주거지를 개발하는 것과 그렇지 않은 것으로 다시 나눌 수 있다. 그런데, 기존 주거지를 개발한다 함은 개발사업지구 내에 소유권 등의 처분과 관계없는 세입자들이 존재한다는 의미이고, 이들 중 저소득층의 경우 사회 전반적인 저렴주택의 재고가 줄어드는 현실에서 현재와 동일한 수준의 주거환경을 자신들의 능력으로 구하기 힘들다는 문제점을 야기하고 있다. 따라서 주거권이 문제가 되는 개발사업의 유형은 특히 기존 주거지에 대한 개발사업이라 볼 수 있는데, 그 중에서도 저소득층(주거빈곤층)이 밀집하여 거주하는 노후·불량주택지역을 재개발하는 사업이 가장 대표적이라 볼 수 있다.

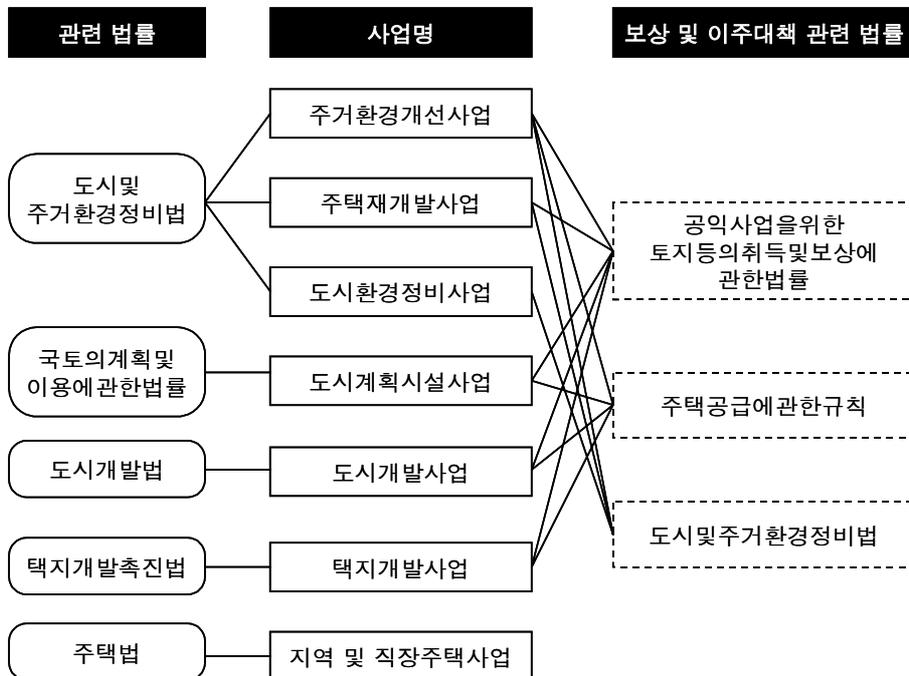
노후·불량주택지역은 주거비가 저렴하다는 특징으로 인해 저소득층이 많이 거주하는데, 이러한 노후·불량주택지역을 개발하여 양호한 주택으로 재개발하는 사업으로는 주택재개발사업과 주거환경개선사업이 있다. 그러나 기존 주거지, 특히 노후·불량주택지역의 여부와 상관없는 개발인 택지개발사업이나 도시개발사업, 도시환경정비사업, 민간개발사업에서도 사업대상지구 내에 일부 저소득층이 거주하는 경우가 있는데, 이들의 경우에는 해당 개발사업으로 인해 주거권을 침해당할 가능성이 높다.

이러한 개발사업의 주요 특성을 정리하면 <그림 2-1>과 같다.

사업명	사업목적	사업대상지구	사업성격
주거환경개선사업 주택재개발사업	노후불량주거지의 주거환경개선	저소득층이 밀집 거주하는 불량주거지	공익적 목적으로 개발행위를 수행
택지개발사업 도시개발사업	주택건설에 필요한 택지 개발 및 공급	기본적으로 저소득 층 거주지에 대한 개발사업이 아님 (사업지구에 따라 다름)	
도시계획시설사업	도시계획시설을 설치, 정비 또는 개량		소유권자의 자체적인 개발행위
도시환경정비사업 (구 도심재개발사업)	도시환경 개선을 통한 도심 기능 활성화		
지역 및 직장 주택조합사업 등	소유권자의 재산권 활용		

<그림 2-1> 개발사업의 주요 특성

이러한 개발사업은 관련 법률에 근거하여 시행되며, 거주민에 대한 보상도 보상 및 이주대책과 관련된 법률에 의해 이루어진다. 그 관계는 그림으로 간단히 표시하면, <그림 2-2>와 같다.



<그림 2-2> 개발사업의 유형 및 관련 법률

## 2) 개발사업의 유형별 특성

### (1) 주택재개발사업

주택재개발사업은 「도시 및 주거환경정비법」의 규정에 따라 이루어지는 불량주택지역에 대한 개발사업이다. 이 사업은 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하는 것을 목적으로 하고 있다<sup>1)</sup>.

주택재개발사업에는 다양한 사업방식이 있는데, 철거재개발과 수복재개발, 보존재개발, 개량재개발, 순환재개발 등이 그것이다. 또한 사업주체에 따라 합동재개발과 자력재개발, 그리고 공영재개발<sup>2)</sup> 등으로 크게 구분된다. 대부분의 주택재개발사업은 철거재개발 방식으로 진행되고 있으며, 순환재개발 방식은 1988년의 상계5-2지구와 신림 2-2지구, 그리고 현재 사업이 진행 중인 신림1구역에서 적용되었다. 그리고 순환재개발도 인근의 임대주택에 주민들을 이주시킨 후 철거 등의 공사를 시작하는 재개발사업이지만, 근본적으로 사업지구의 주택 등 지장물을 전면 철거한 후 신규 주택 등을 건설하는 사업이므로 마찬가지로 철거재개발에 해당된다고 볼 수 있다.

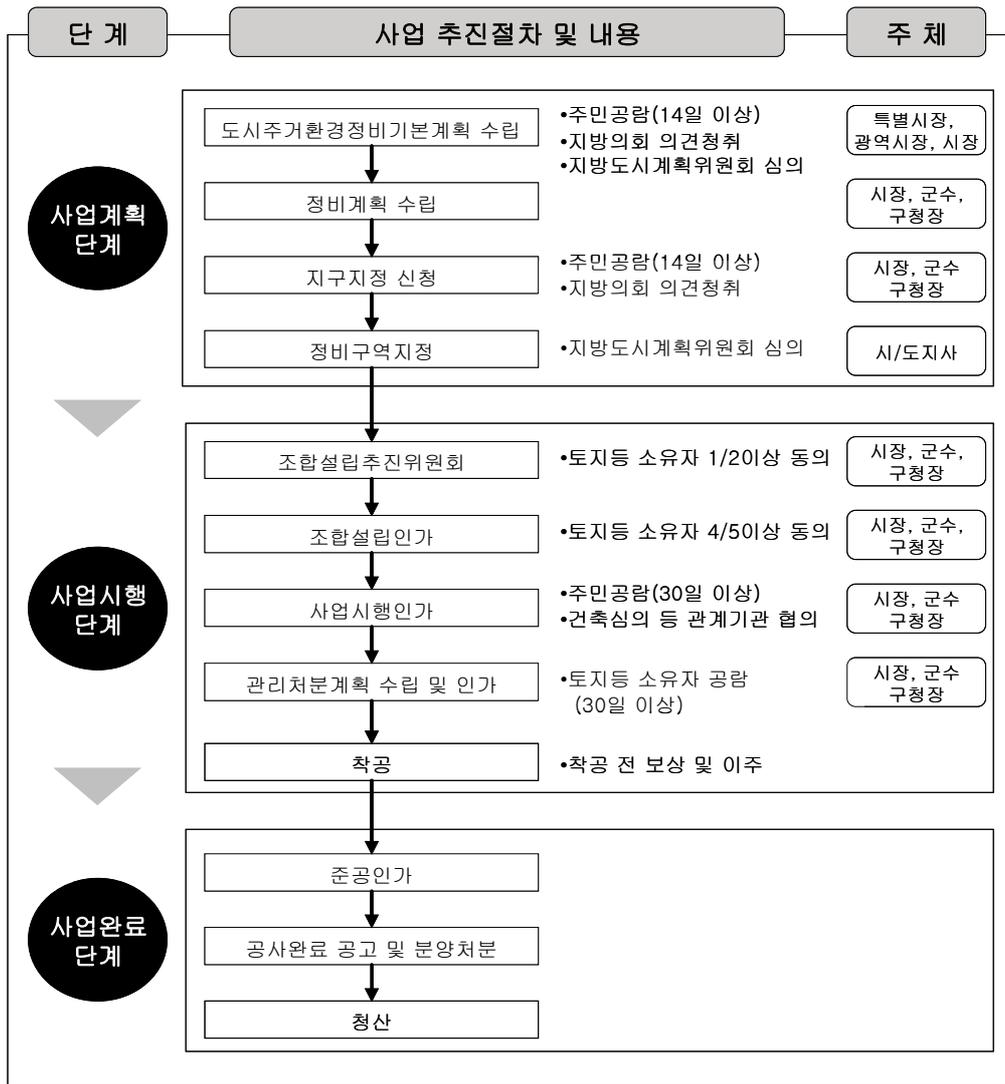
사업방식에 있어서도 대부분의 경우에는 합동재개발 방식을 채택하고 있는데, 이는 개발사업구역 내 권리권자인 주택 및 토지 소유자들이 조합을 구성하고 민간건설회사의 자본을 끌어들여 시공을 하는 방식이다. 이러한 사업방식은 1983년 처음 도입된 이후 대부분의 재개발사업에 적용되었다. 다만, 1990년대 이후 일부 사업지구에서 공공이 사업의 주체가 되는 공영재개발이 시행되었는데, 서울의 경우에는 순환재개발이 이루어진 신림2-2지구와 신림1구역이 그러한 예이다.

그런데, 주택재개발사업에 주택소유자와 건설업체 등이 적극적으로 참여하는 동기는 주택재개발사업으로 인해 발생하는 개발이익을 확보하기 위해서이다. 이를 위해서는 주택수를 늘릴 필요가 있다. 따라서 주택재개발사업은 고층고밀도 개발사업으로 자리 잡게 되었고, 개발이익을 둘러싼 이해 당사자들 간의 갈등이 지속적으로 표출되고 있다.

주택재개발사업의 추진과정을 간단히 그림으로 설명하면, <그림 2-3>과 같다.

1) 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호

2) ‘공영재개발’이란 용어는 제도적으로나 일상적으로도 사용되지 않는 개념이다. 하지만, 공공이 주택재개발사업의 주체가 될 수 있도록 「도시 및 주거환경정비법」에서는 규정하고 있고, 실제 신림 2-2지구(신림10동)와 신림1구역(신림7동)에서 공공이 사업의 주체가 되어 주택재개발사업을 수행했거나 현재 수행 중에 있다. 따라서 본 보고서에서는 사업주체가 공공인 주택재개발을 ‘공영재개발’이라 명기하였다.



<그림 2-3> 주택재개발사업 추진절차

지금까지 재개발사업의 추진현황을 살펴보면, 사업구역으로 지정된 수는 전체 424개 구역이고, 그 중 322개 구역에서 사업이 완료되었다(<표 2-1> 참조).

<표 2-1> 주택재개발사업 추진현황(2004년 9월말 기준)

구분	구역수	시행면적(㎡)	철거대상(동)	건립가구(호)
계	424	18,309,860	151,861	318,598
완료	322	13,925,657	114,772	245,838
시행중	67	3,142,838	28,461	50,320
미시행	35	1,241,365	8,628	22,440

자료 : 건설교통부 홈페이지, 주택통계정보

지역별로는 서울이 다른 지역보다 월등히 많은 81.6%를 차지하고 있으며, 나머지 지역에서의 사업추진실적은 매우 미미한 편이다. 이렇듯 서울이 다른 지역에 비해 주택재개발사업 추진실적이 월등히 높은 이유는 다른 지역들에 비해 상대적으로 노후·불량한 주거지역이 서울에 밀집된 것도 한 원인이 되지만, 그 외의 지역은 상대적으로 큰 개발이익을 기대하기 힘든 것도 한 원인이다.

## (2) 주거환경개선사업

주거환경개선사업은 “도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업”이다<sup>3)</sup>. 이 사업의 목적은 주택재개발사업의 목적과 매우 유사한데, 차이점은 단지 주택재개발사업에 비해 그 열악도가 ‘극히’ 심각하고 노후·불량건축물이 ‘과도하게’ 집중되어 있는 곳이라는 것이다. 즉, 주택재개발사업에 비해 더욱 열악한 주거지역을 정비하는 사업이라고 할 수 있다.

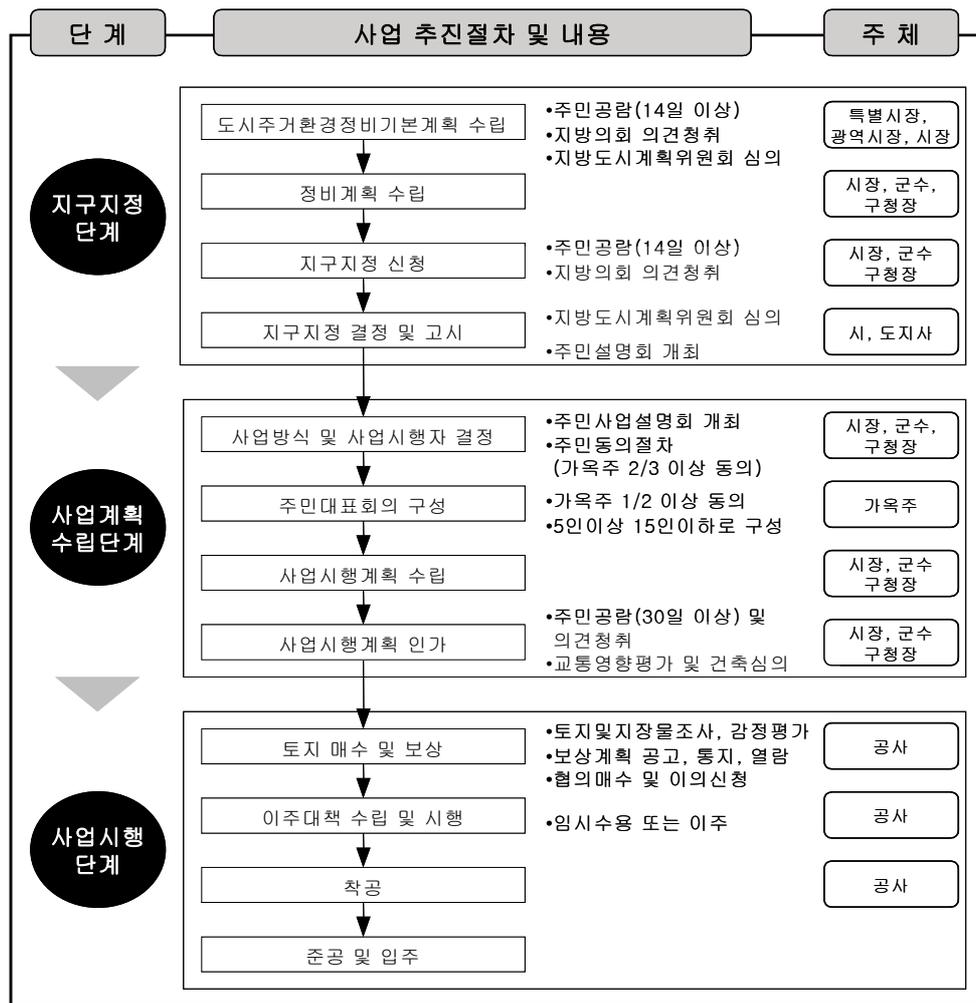
주거환경개선사업은 주택재개발사업이 개발이익 위주로 추진되면서 원주민의 주거환경 개선에 기여하는 바가 크지 않다는 비판에 대해 공공성을 보다 강화한 노후·불량주택지역 재개발의 필요성으로 인해 도입되었다. 그 결과 1989년 한시법으로 제정된 「도시저소득주민의주거환경개선을위한 임시조치법」을 근거로 사업이 시행되었다. 이 법이 도입된 시기는 급격한 전·월세가격 상승으로 인해 많은 저소득 주민들이 자살하는 등 주거문제가 사회의 가장 심각한 문제로 부각되던 때로, 그러한 원인에는 재개발사업 등으로 인해 저렴주택이 소멸된 것도 중요하게 작용하였다.

주거환경개선사업과 주택재개발사업의 가장 큰 차이는 주택재개발사업에 비해 주거환경개선사업이 사업시행 등에 있어 공공의 역할이 강화된 공공주도의 주거지정비사업이라는 점이다. 따라서 주택재개발사업이 조합을 사업시행주체로 하고 민간자본을 끌어들이며 사업을 시행하는 반면, 주거환경개선사업은 지방자치단체 또는 대한주택공사 등과 같은 공공이 사업시행자가 된다.

주거환경개선사업의 추진절차를 그림으로 간단히 표시하면 <그림 2-4>와 같다.

---

3) 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호



<그림 2-4> 주거환경개선사업 추진절차

주거환경개선사업은 시행방식에 따라 현지개량방식, 공동주택건설방식, 복합방식으로 구분된다<sup>4)</sup>. 우선 현지개량방식은 시장·군수 등 지방자치단체장이 시행자가 되어 정비구역 내에서 도로, 상·하수도 등의 정비기반시설을 새로 설치하거나 확대하고, 토지 및 건물 소유자가 스스로 주택 등 건축물을 개량하는 방식이다. 이 사업방식은 사업이 시작되어 완료되기까지 많은 기간이 소요되는데, 보통 7~10년이 걸린다. 주로 인구 및 주택 밀집도가 낮고, 원주민의 재산상태가 양호하여 자력으로 주택개량이 가능한 지구에 적용하는 것이 원칙이다. 이를 위해 정부에서는 주택개량자금 융자<sup>5)</sup>, 건축법 특례 조치<sup>6)</sup>, 국공유지 우선 불하<sup>7)</sup> 등을 통해 저소득 주민의 주택개량을 지원하고 있다.

4) 「도시 및 주거환경정비법」 제6조제1항

5) 현지개량방식의 경우 가옥주에게 주택개량자금을 융자하여 주택개량을 촉진하고 있다. 단독주택은 호당 최고 4,000만원을, 다세대주택의 경우 호당 최고 2,000만원을 1년 거치 후 19년 상환으로 융자하고 있고, 다가구주택은 가구당 1,500만원(최고 1.2억원)을 1년 이내 일시상환으로 융자하고 있다. 단독주택, 다세대주택, 다가구주택 모두 5.5%의 이율로 융자되었는데, 2003년 12월 국민주택기금 금리완화 조치로 인해 이율이 3%로 인하되었다.

6) 주택개량을 촉진하기 위해 대지와 도로관계, 건폐율, 건축선 지정, 건축물 높이제한, 용적율 등 건

공동주택건설방식은 시장·군수 등 지방자치단체장이 사업주체가 되고 대한주택공사 등 공공기관이 시행자로 지정되어 정비구역의 토지 및 건축물 전부 또는 일부를 수용하여 전면철거 후 공동주택을 건설하는 방식이다. 이 방식은 정비구역 중, 인구 및 주택 밀집도가 높고, 도로가 불규칙하며, 과소필지가 많아 현지개발방식으로 사업이 곤란한 지역에 적용하는 것을 원칙으로 한다. 특히 이 사업은 주택재개발사업에 비해 공공성을 강화하기 위해 건설하는 아파트의 면적을 소형 위주로 규제하고 있는데, 건설·공급하는 분양주택과 임대주택 모두 전용면적 85㎡ 이하로 제한하고 있다<sup>8)</sup>. 주요 공급대상은 기준일 현재 토지 및 건축물소유자와 해당 지구 내에서 3개월 이상 거주하고 있는 세입자로 한정하고, 그 외 잉여주택에 대해서는 일반 분양을 실시한다. 공동주택건설방식은 사업시행자에 의해 일괄적으로 진행되기 때문에 현지개발사업에 비해 사업기간이 훨씬 짧는데, 보통 3~4년이면 사업이 완료된다.

그 외에도 현지개발방식과 공동주택건설방식을 혼합한 복합방식도 있는데, 즉 공공의 사업시행자가 토지 및 건축물을 전면 매수하여 택지조성 후 환지로 공급하여 토지 또는 건축물 소유자가 자력으로 주택을 건설하는 방식이다. 그러나 이러한 방식으로 주거환경개선사업이 실시된 지역은 극히 소수에 불과하다.

주거환경개선사업의 사업방식은 지방자치단체가 지역 여건과 주민의견을 고려하여 결정한다. 하지만 실제로는 경제적 개발이익의 정도 또는 유무가 사업방식에 큰 영향을 미치기도 한다. 따라서 국공유지 비율이 높고, 사업성이 상대적으로 높은 수도권이나 광역시에서 공동주택건설방식으로 시행되는 경우가 상대적으로 많다. 한편 세입자가 많은 지구에서는 현지개발방식으로 사업이 추진되는 경향이 높는데, 그 이유는 공동주택건설방식으로 사업을 시행할 경우 세입자용 임대주택의 수요 증대로 인해 토지 및 건축물 소유자에게 공급되는 주택의 규모가 작아지기 때문이다.

주거환경개선사업의 사업추진현황을 살펴보면, 2003년 12월말 현재 전국적으로 총 806개 지구가 주거환경개선사업지구로 지정되었다. 그 중 사업이 완료된 지역은 196개 지구에 불과하고, 현재 사업이 시행되고 있는 곳이 593개 지구이며 17개 지구가 미시행된 상태이다(<표 2-2> 참조).

<표 2-2> 사업추진단계별 주거환경개선사업 현황(2003년 12월말 현재)

구분	지구지정		사업시행		사업완료		미시행	
	지구수	주택수	지구수	주택수	지구수	주택수	지구수	주택수
총계	806	205.3	593	165.3	196	36.5	17	3.5

자료 : 건설교통부, 「주택업무편람」, 2004

축법 관련 조항을 지방자치단체의 조례로 특례조치를 시행하였다. 이로 인해 일조 및 통풍 악화, 프라이버시 침해 등 주거환경이 더욱 악화되었다는 비판을 받아 왔다. 2002년 「도시 및 주거환경정비법」의 제정으로 대지와 도로의 관계, 건축물의 높이제한에 대해서만 특례조치를 시행할 수 있게 되었다(「도시 및 주거환경정비법」 제42조제3항).

7) 정비구역 내 국·공유지에 대해 해당지구의 점유자 및 사용자에게 우선적으로 매각하고 있는데, 이때 사업시행인가 고시 시점을 기준으로 한 평가금액의 80%에 매각한다(「도시 및 주거환경정비법」 제66조제4항 및 제6항).

8) 다만, 10% 범위 내에서 이를 초과한 주택을 건설할 수 있도록 하고 있다.

사업방식별로 살펴보면 현지개발방식이 576개 지구(약 82%)로 가장 많이 차지하고 있고, 공동주택건설방식이 101개 지구(약 14%)에서 시행되고 있다. 복합방식의 경우는 29개 지구(약 4%)에서만 시행되고 있다.

<표 2-3> 사업방식별 주거환경개선사업 지구지정 현황(2002년 9월 30일 현재)

구분	지구수	면적(m <sup>2</sup> )	주택수(호)	가구수(세대)	인구(인)
계	706	26,184,844	179,425	308,429	1,082,798
현지개발방식	576	21,591,996	144,213	248,201	878,906
공동주택건설방식	101	2,841,995	22,756	39,503	130,429
복합방식	29	1,750,853	12,456	20,725	73,463

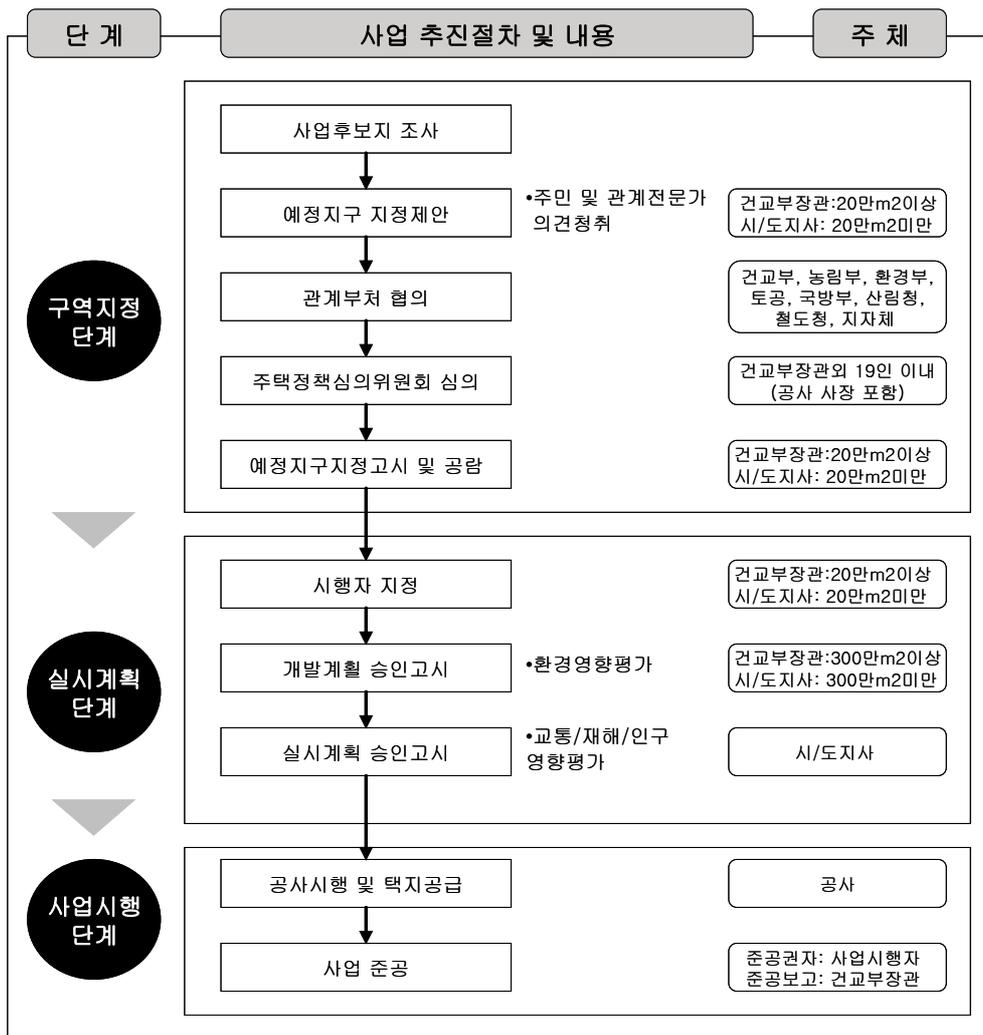
자료 : 대한주택공사, 2004, 재인용

### (3) 택지개발사업

택지개발사업은 「택지개발촉진법」에 의해 시행되는 사업으로, “도시지역의 시급한 주택난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민주거생활의 안정과 복지향상에 기여함을 목적<sup>9)</sup>”으로 한다. 「택지개발촉진법」은 1972년에 제정된 「주택건설촉진법」이 택지의 부족으로 주택공급을 늘리는 데 한계를 보이자, 택지를 보다 손쉽게 취득할 수 있도록 하기 위해 제정되었다.

택지개발사업은 주로 「택지개발촉진법」 제7조제1항에서 규정하는 공공시행자가 사업시행자가 되는데, 국가·지방자치단체, 한국토지공사, 대한주택공사, 지방공기업법에 의한 지방공사 등이 공공시행자에 속한다. 택지개발사업은 일정한 사업구역의 토지를 사업시행자가 전면 매수하여 이를 택지로 개발하여 주택 등을 직접 건설하거나 민간건설회사에 매각하여 주택 등을 건설토록 하는 방식으로 이루어진다. 이러한 사업의 시행절차를 그림으로 간략하게 나타내면 <그림 2-5>와 같다.

9) 「택지개발촉진법」 제1조



<그림 2-5> 택지개발사업 추진절차

우리나라는 지난 20년간 571천m<sup>2</sup>에 달하는 면적을 택지개발사업으로 개발하였고, 그 중 44.0%가 한국토지공사에 의해 시행되었다(<표 2-4> 참조). 1990년대에 들어서는 지방자치단체의 택지개발실적이 크게 증가하였으며, 전체 개발면적의 48.7%가 서울, 인천, 경기 등 수도권에서 시행되었다<sup>10)</sup>. 이 같은 수도권 중심의 택지개발사업은 주택문제가 심각한 곳이 주로 수도권이라는 것과 관계가 깊다.

10) 건설교통부, 「건설교통통계연보」, 2004

<표 2-4> 택지개발현황

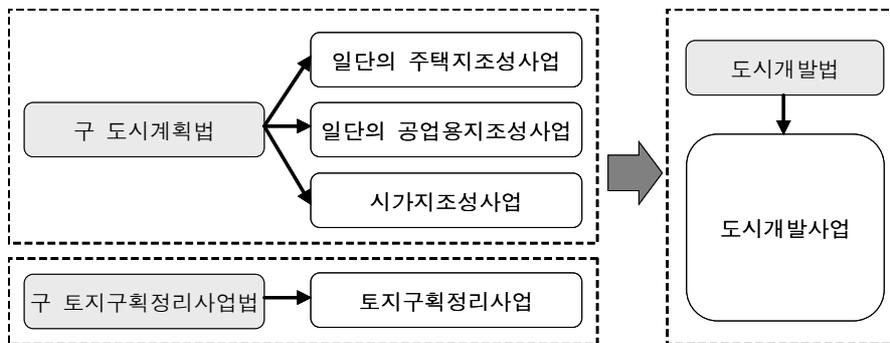
(단위: 천㎡)

구분	시행자별			계
	한국토지공사	대한주택공사	지방자치단체	
택지개발예정지구지정 현황	235,139 (52.3%)	100,048 (22.2%)	114,816 (25.5%)	450,003
택지개발실적	246,581 (43.2%)	89,467 (15.7%)	234,957 (41.1%)	571,005

주 1. '택지개발예정지구지정현황'이라 함은 「택지개발촉진법」과 「국민임대주택공급특별법」에 의해 공급된 택지를 의미함  
 2. '택지개발실적'이라 함은 공공에 의해 공급된 모든 택지의 현황을 의미함  
 자료: 건설교통부, 「건설교통통계연보」, 2004

#### (4) 도시개발사업

도시개발사업은 2001년 1월에 제정된 「도시개발법」<sup>11)</sup>에 의해 시행되는 사업으로, 도시개발에 있어 신도시와 같이 기존의 단일목적 개발방식을 넘어선 주택·산업·유통기능 등이 갖추어진 균형 있고 체계적인 도시개발을 목적으로 시행된다. 「도시개발법」은 종전 「도시계획법」의 도시계획 사업에 관한 부분과 「토지구획정리사업법」을 통합·보완하여 도시개발에 관한 기본법으로 제정되었다. 이를 통해 종합적이고 체계적인 도시개발을 위한 법적 기반을 마련하는 한편, 도시개발에 대한 민간부문의 참여를 활성화함으로써 다양한 형태의 도시개발이 가능하도록 하였다.



<그림 2-6> 도시개발사업의 변천

도시개발사업의 사업시행방식은 수용 또는 사용에 의한 방식과 환지방식 또는 양자의 혼용방식으로 시행되는데, 그 기준은 <표 2-5>와 같다.

11) 「도시개발법」은 종전의 「도시계획법」의 도시계획 부분과 「토지구획정리사업법」을 통합·보완한 것이다. 처음에는 개발에 관한 법률을 모두 하나로 통합하려고 하였으나, 공영개발의 유용성이 인정되어 「택지개발촉진법」은 그대로 존치하기로 하여 택지개발에 관한 법률이 이원화되었다(국토연구원, 2003, p.66).

<표 2-5> 사업시행방식의 기준

구분	기준
수용 또는 사용 방식	· 당해도시의 주택건설에 필요한 택지 등의 집단적인 조성 또는 공급이 필요한 경우
환지방식	· 대지로서의 효용증진과 공공시설의 정비를 위하여 토지의 교환·분합 기타의 구획변경, 지목 또는 형질의 변경이나 공공시설의 설치·변경이 필요한 경우 · 도시개발사업을 시행하는 지역의 지가가 인근의 다른 지역에 비해 현저히 높아 수용 또는 사용하는 방식으로 시행하는 것이 어려운 경우
혼용방식	· 도시개발구역으로 지정하고자 하는 지역이 부분적으로 위의 경우에 해당하는 경우

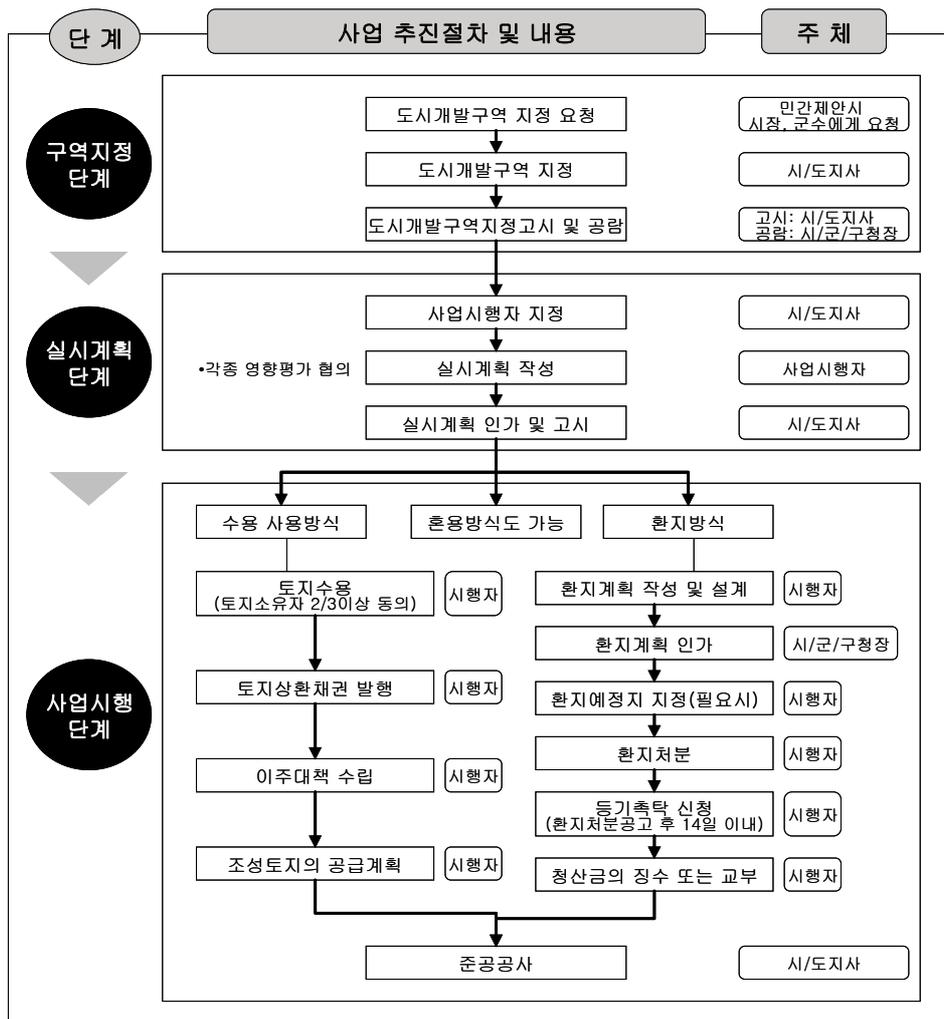
도시개발사업은 주로 수용 또는 사용 방식이 널리 활용되고 있다. 2004년 7월 현재 도시개발구역으로 지정된 41개 지구 중 수용방식으로 개발되는 곳이 26개 지구, 환지방식이 10개 지구, 혼용방식이 5개 지구로, 약 60%가 수용방식을 적용하고 있다<sup>12)</sup>. 수용 또는 사용 방식은 사업지구의 토지를 모두 매수하여 택지를 개발하는 방식으로, 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업과 유사한 방식으로 진행된다. 환지방식은 사업 후 개발된 토지 중 사업에 소요된 비용과 공공용지를 제외한 토지를 당초의 소유자에게 되돌려주는 방식으로, 종래의 토지정리구획사업과 유사한 방식이다. 혼용방식은 사업지구 안에서 수용 또는 사용방식과 환지방식을 혼합하여 적용하는 방식을 뜻한다.

도시개발사업은 택지를 개발하는 방식이 택지개발사업과 유사하지만, 공영개발방식인 택지개발사업과 달리 도시개발에 대한 민간의 참여를 활성화시켜 다양한 형태의 도시개발이 가능하도록 하기 위해 민간부문이 사업시행자로 참여할 수 있도록 하였다<sup>13)</sup>.

도시개발사업의 시행절차는 크게 구역지정 단계, 실시계획 단계, 사업시행 단계로 구분되며, 사업시행 단계에서는 사업방식에 따라 절차가 상이하다. 사업의 시행절차를 간단히 나타내면 <그림 2-7>과 같다.

12) 건설교통부, 2004

13) 택지개발사업의 경우 사업시행자를 공공시행자로 규정하고 있으며, 민관합동법인의 경우도 민간부분의 출자를 50% 미만으로 제한하고 있다. 하지만 도시개발사업은 공공시행자뿐만 아니라 토지소유자 또는 조합, 수도권 이전 법인, 일반 건설업자, 신탁회사, 민간합동법인 등을 포함하고 있다 (「도시개발법」 제11조제1항).



<그림 2-7> 도시개발사업의 추진절차

도시개발사업은 2000년 「도시개발법」이 제정된 이후, 2001년 5개 지구, 2002년 8개 지구, 2003년 19개 지구, 2004년 27개 지구가 도시개발구역으로 지정되었다. 택지개발사업과 마찬가지로 도시개발사업도 서울, 인천, 경기 등 수도권 지역에 21개 지구가 집중해 있으며, 개발면적도 12,624천㎡로 전체 개발면적의 약 53%를 차지하고 있다(<표 2-6> 참조).

<표 2-6> 도시개발사업 추진현황(2004년 12월 말 현재) (면적: 천㎡)

구분	전체		완료		시행중		미착수	
	지구수	면적	지구수	면적	지구수	면적	지구수	면적
합계	59	25,462	4	178	22	11,282	33	14,002

자료: 건설교통부 보도자료, 2004(도시국 도시관리과)

(5) 도시계획시설사업

도시계획시설사업은 도시계획시설을 설치·정비 또는 개량하는 사업이다<sup>14)</sup>. 도시계획시설은 도시관리계획으로 결정되는데, 크게 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설 등 7개 유형으로 구분되며, 총 53개가 존재한다(<표 2-7> 참조).

<표 2-7> 도시계획시설의 종류

구분	시설명
교통시설	도로, 철도, 항만, 공항, 주차장, 자동차 정류장, 궤도, 삭도, 운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원
공간시설	광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지
유통·공급시설	유통업무설비, 수도공급설비, 전기공급설비, 가스공급설비, 열공급설비, 방송·통신시설, 공동구, 시장, 유통저장 및 송유설비
공공·문화체육시설	학교, 운동장, 공공청사, 문화시설, 체육시설, 연구시설, 공공직업훈련시설, 도서관, 사회복지시설, 청소년수련시설
방재시설	하천, 우수지, 저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비
보건위생시설	화장장, 공동묘지, 납골시설, 도축장, 장례식장, 종합의료시설
환경기초시설	하수도, 폐기물처리시설, 수질오염방지시설, 폐차장

자료: 건설교통부 홈페이지

모든 도시계획시설에 대해서는 단계별 집행계획을 수립해야 하는데, 따라서 특별시장, 광역시장, 시장 또는 군수는 도시계획시설에 대하여 도시계획시설결정의 고시일부터 2년 이내에 재원조달계획, 보상계획 등을 포함하는 단계별 집행계획을 수립해야 한다<sup>15)</sup>.

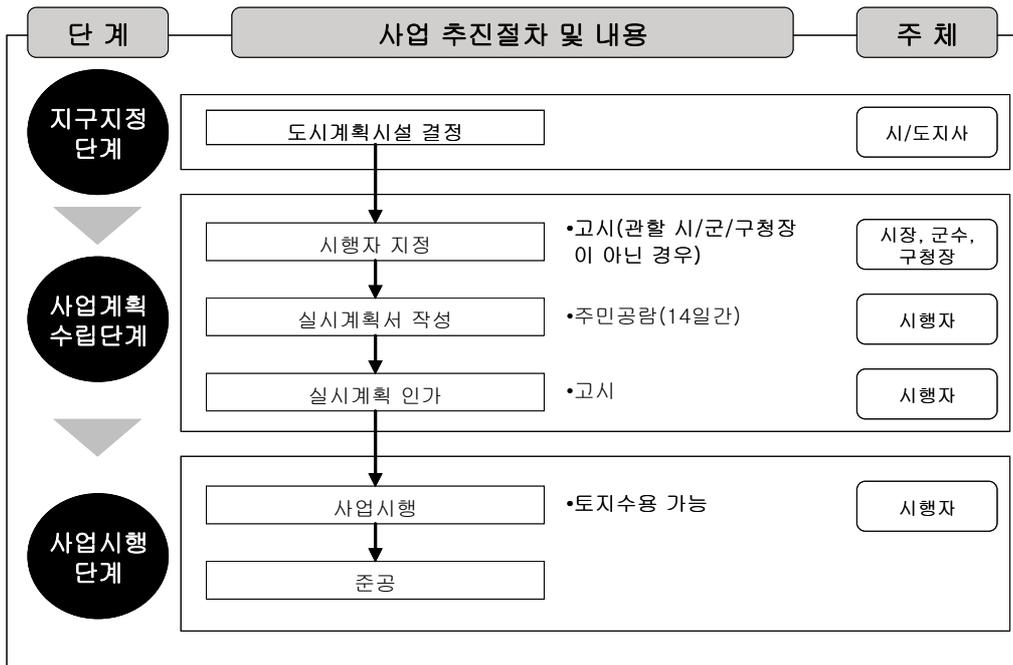
도시계획시설사업은 <그림 2-8> 과 같은 순서로 시행된다. 우선 도시계획시설이 결정되면 도시계획시설사업의 시행자<sup>16)</sup>를 선정한다. 사업시행자는 실시계획을 작성해야 하는데, 이 때 ①사업의 종류 및 명칭, ②사업의 면적 또는 규모, ③사업시행자의 성명 및 주소, ④사업의 착수예정일 및 준공예정일 등을 포함해야 한다. 사업시행자는 실시계획을 인가받아야 하는데, 해당 건설교통부장관이 나 시·도지사가 시행자의 실시계획을 인가하고자 할 때는 이를 공고하여 20일 이상 일반이 열람하도록 하고 있다. 실시계획이 인가되면 사업시행자는 사업을 시행하게 되는데, 이 때 도시계획시설사업에 필요한 토지, 건축물 등 물건 등을 수용 또는 사용할 수 있다. 이 때 토지 등의 수용 및 사용에 관한 규정에 의해 해당 지역의 토지 등의 수용 및 사용에 관하여는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용해야 한다<sup>17)</sup>.

14) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제10호

15) 「국토의계획및이용에 관한법률」 제85조제1항

16) 도시계획시설사업의 시행자로는 ①관할 시장 또는 군수, ②시장·군수로부터 시행자 지정을 받은 자, ③국가사업 등의 경우 건교부장관 또는 건교부장관이 지정하는 자 등이 있다.

17) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제96조제1항



<그림 2-8> 도시계획시설사업의 시행절차

### (6) 도시환경정비사업

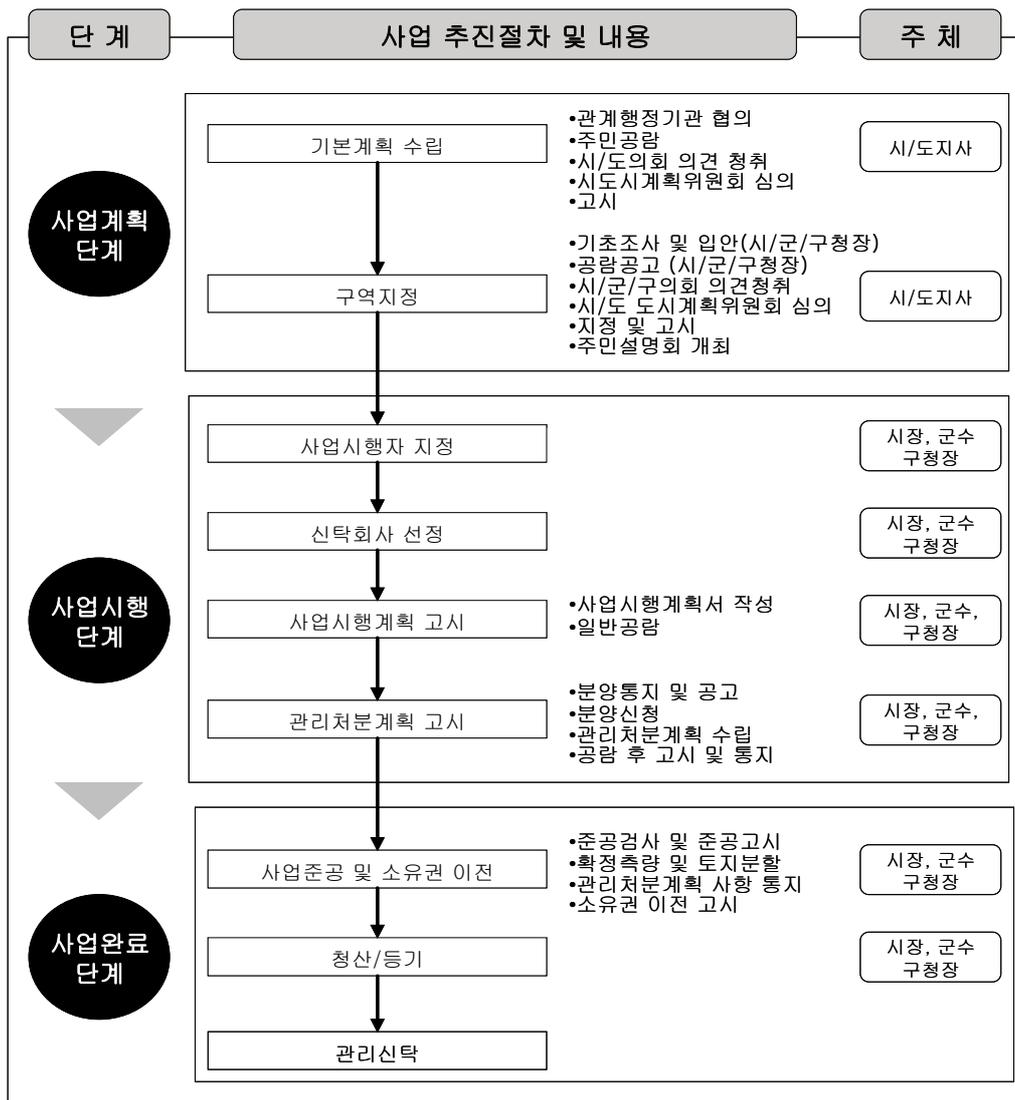
「도시 및 주거환경정비법」에 의하면 도시환경정비사업은 “상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업”<sup>18)</sup>으로, 법률이 개정되기 전에는 흔히 도심재개발사업으로 불리던 개발 유형이다. 주택재개발사업이 주로 주거용 건물이 밀집한 지역을 다시 개발해서 공동주택(아파트)과 부대복리시설을 공급하는 것이라면, 도시환경정비사업은 영업용 건물이 많은 상업지역이나 준주거지역을 도로나 공원, 주차장 등 정비기반시설을 갖춘 현대화된 주상복합건물 단지로 정비하는 사업이다.

사업의 초기 단계로서 일단 시장·군수 등 기초자치단체장이 시·도지사에게 사업지구 지정을 신청해서 승인이 나면, 그때부터 구체적인 사업의 시행은 토지 등 소유자가 직접 하거나 토지 등 소유자로 구성된 조합이 하게 되어 있다. 현재 서울에서 진행 중인 도시환경정비사업의 시행자는 대부분 토지를 소유한 개인 혹은 영리법인<sup>19)</sup>, 조합 등이다.

도시환경정비사업의 추진절차는 <그림 2-9>와 같다.

18) 「도시 및 주거환경정비법」 제2조

19) 「도시 및 주거환경정비법」 제8조제2항에는, 단독 시행하는 경우 외에도, “조합 또는 토지등소유자가 조합원 또는 토지등소유자의 과반수의 동의를 얻어 시장·군수, 주택공사 등, 「한국토지공사법」에 의한 한국토지공사(공장이 포함된 구역에서의 도시환경정비사업의 경우를 제외한다), 건설업자, 등록사업자 또는 대통령이 정하는 요건을 갖춘 자와 공동으로 이를 시행할 수 있도록” 되어 있어, 간혹 대한주택공사 등이 시행자가 되는 경우도 있다.



<그림 2-9> 도시환경정비사업 추진절차

2003년 12월 현재 517개 지구가 도시환경정비구역으로 지정되었는데, 489개 지구(약 95%)가 서울에 집중하고 있으며, 그 외 부산과 대구에서 일부 시행되고 있다(<표 2-8> 참조). 서울시의 경우에는 독립문, 의주로, 서울역, 퇴계로, 신당역, 다산로, 동묘역, 사직로에서 다시 독립문으로 연결되는 도심권과 마포, 서대문, 영등포, 청량리, 용산<sup>20)</sup> 등 부도심권에서 사업이 진행되고 있거나 예정되어 있다.

20) 일례로 ‘용산공원 남측 도시환경정비사업’의 경우, 15,175평의 대지에 주상복합건물 7개동(아파트 888세대, 오피스텔 126실)을 건축할 예정인데, 평형은 32평형부터 98평형까지 중대형 규모 중심이다. 건폐율 51.15%, 용적률 496.56%이다.

<표 2-8> 도시환경정비사업 현황(2003년 12월 31일 현재)

(면적: 천㎡)

시·도별	구역지정		완료		시행중		미착공	
	지구수	면적	지구수	면적	지구수	면적	지구수	면적
계	517	2,357	154	715	57	383	306	1,259
서울	489	2,152	146	654	55	364	288	1,134
부산	20	150	3	21	2	19	15	110
대구	8	55	5	40	-	-	3	15

주: 도시환경정비사업 현황은 1962년 이후 2003년까지의 누계실적임  
 자료: 건설교통부 도시국 도시관리과

### (7) 지역 및 직장주택조합제도(민간개발사업)

지역 및 직장주택조합제도는 「주택법」에 따라 시행되고 있으며, 공공의 개입 없이 민간이 주도적으로 사업을 추진하는 민간개발사업이다. 이 제도는 무주택 세대주 및 18평 이하 소유자로 구성된 조합원 20인 이상이 자발적으로 조합을 구성하여 공동으로 토지를 매입하고 시공사를 선정하여 주택을 건설하는 제도이다<sup>21)</sup>.

지역 및 직장주택조합의 조합원 자격은 「주택법시행령」 제38조제1항에 규정되어 있다. 먼저 지역주택조합의 경우, 조합설립인가 신청일부터 입주 가능일까지 주택을 소유하지 아니하거나 주거전용면적 60㎡ 이하의 주택 1채를 소유한 세대주인 자이면서, 조합 설립 인가 신청일 현재 당해 조합 설립 인가지역과 동일하거나 그와 인접한 시·군 내에 6개월 이상 거주한 자로 자격을 제한하고 있다. 직장주택조합의 경우 지역주택조합의 경우와 동일한 요건에 더해, 당해 시·군 내에 소재하는 동일한 국가기관, 지방자치단체, 법인에 근무한 자로 조합원 자격을 규정하고 있다.

지역 및 직장주택조합에 의한 주택건설은 크게 조합설립인가 단계, 사업계획승인 단계, 사용검사 단계로 나뉘져 시행된다(<표 2-9> 참조). 하지만, 법제적 시행절차와 달리, 실제로는 시행사가 개발 가능한 토지를 물색한 후, 시공사를 선정하고, 지역 또는 직장의 주택수요자를 조합원으로 모집하는 과정에 의해 진행되고 있다.

21) 지역주택조합과 직장주택조합 이외에 주택을 임대하고자 하는 자가 임대주택을 건설 또는 매입하기 위해 설립한 임대주택조합과 공동주택의 소유자가 주택을 리모델링하기 위하여 설립한 리모델링주택조합이 「주택법」 개정을 통해 추가되었다.

<표 2-9> 지역 및 직장주택조합제도의 시행절차

구분	주요절차
조합설립인가 단계	조합원들이 창립총회 회의록 및 조합장 선출 동의서, 조합원 전원이 연명한 조합 규약, 사업계획서 등의 인가 신청서를 제출하면 인가권자인 시장·군수·구청장이 검토 후 인가
사업계획승인 단계	주택조합과 등록업자가 공동사업주체로서 사업계획을 신청하고 시장·군수·구청장이 이를 심의하여 승인
사용검사 단계	일반주택과 동일한 사용검사 절차를 거침

지역 및 직장주택조합 제도는 일반분양에 비해 선택의 폭이 넓고 저렴한 가격으로 주택을 구입할 수 있다는 점, 청약저축이 필요 없다는 점, 좋은 입지조건인 아파트를 조합원의 주택수요에 맞게 제공할 수 있다는 점 등으로 인해 수요가 증가하고 있다. 하지만 시공사의 부도, 조합원간의 갈등으로 인한 사업지연 및 사업 불가능에 따른 조합원의 추가부담 및 손실이 발생할 수 있다는 단점을 안고 있다<sup>22)</sup>.

지역 및 직장주택조합의 연도별 현황을 보면, 부동산시장의 경기 변동에 크게 영향을 받는 편으로, 1990년대 초에는 주택조합의 설립 및 사업계획 승인이 활발하게 이뤄지다가 그 후에는 IMF로 인한 경기 침체로 그 수가 격감하였다<sup>23)</sup>. 지역별로 살펴보면, <표 2-10>과 같이 승인물량 106건 중 2건을 제외한 104건이 수도권 지역, 특히 경기도 지역에 집중되어 있다.

<표 2-10> 지역 및 직장주택조합 지역별 승인물량(2000년~2002년 3년간)

구분	건수	세대수
계	106	45,305
서울	38	12,298
부산	1	451
경기	66	32,488
경남	1	68

자료: 건설교통부 주택업무편람, 2003

이러한 지역 및 직장주택조합의 건설실적은 재건축사업, 주택재개발사업, 주거환경개선사업과 함께 주택공급 물량에 상당한 기여를 하고 있다. 지역 및 직장주택조합사업으로 공급된 주택물량은 1998년에 8,671세대, 1999년 18,780세대, 2001년 17,719세대로, 같은 기간 동안 주택재개발사업과 주거환경개선사업보다 더 많은 수의 주택을 공급하였다(<표 2-11> 참조).

22) 박환용 외, 2003, p.86

23) 장세훈, 2002, p.5

<표 2-11> 지역 및 직장주택조합과 다른 사업의 주택공급물량 비교(1998년~2001년)

구분	1998년	1999년	2000년	2001년
지역 및 직장주택조합	8,671	18,780	17,983	17,719
재건축	5,607	22,397	45,585	30,274
주택재개발	4,770	5,031	3,002	1,857
주거환경개선	14,800	12,700	2,100	7,700

주 1. 조합주택 세대수는 지역 및 직장주택조합의 일반분양분을 포함한 사업승인 세대수임

2. 재건축, 주택재개발, 주거환경개선 세대수는 일반분양분을 포함한 공급세대수임.

자료: 건설교통부 주택업무편람, 2003

## 2. 거주민 보상 관련제도 및 관행 사례분석

### 1) 보상의 성격

개발사업지구 내 거주민은 개발사업으로 인해 토지나 주택의 수용 등 직접적인 손실을 입게 된다. 그리고 주택 공급을 목적으로 하는 사업을 제외하면 사업이 완료된 이후에도 오랫동안 생활터전이 되었던 지역으로 되돌아 올 수 없기 때문에 새로운 지역에 정착해야 한다. 따라서, 개발사업의 사업 시행자는 사업시행으로 인해 손실을 입는 거주민에 대한 보상을 실시하고 있는데, 크게 직접보상과 간접보상으로 구분된다. 직접보상은 크게 토지, 건축물 등 물건, 권리, 영업손실 등 개발사업으로 인한 손실에 대한 것이며, 간접보상은 주택공급, 택지공급, 이주정착금 지급 등 이주대책대상자에 대한 이주대책 수립과 주거이전비 지급과 같이 주거용 건물 거주자가 새로운 주거지로 이주하는 데 필요한 비용에 대한 보상 등이 있다. 하지만, 이러한 보상은 모든 개발사업에 동일하게 적용되는 것이 아니라 사업의 성격, 사업의 방식, 거주민의 유형에 따라 차이가 있다.

우선, 사업의 성격에 따라 살펴보면, 공공의 이익을 목적으로 하는 공익사업의 경우 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 근거하고 있다. 각 개발사업의 근거가 되는 법률에서 별도의 이주대책에 대해 언급하는 경우를 제외하면, 대부분의 공익사업에서는 이 법에 따라 거주민에 대한 보상을 실시하고, 이주대책을 수립하도록 명시하고 있다. 본 연구의 조사대상이 되었던 7가지 개발사업 중 직장 및 지역주택조합사업을 제외한 나머지는 모두 공익사업이라 할 수 있다. 그런데, 도시환경정비사업의 경우 「도시 및 주거환경정비법」의 적용을 받고 있지만 대부분 대지주에 의해 사업이 진행되고 주로 상업지역에 진행되고 있어, 거주민의 보상에 대해서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」의 적용을 받지 않고 있다.

또한 사업의 방식에 따라 공익사업인 경우라도 거주민이 조합원으로 직접 사업의 시행주체가 되는 사업방식의 경우는 수용방식과 달리, 별도의 현금보상이 이뤄지는 것이 아니라 관리처분계획에 의해 각각의 지분에 따라 분배를 받는 형식으로 진행되고 있다. 주택재개발사업 중 합동재개발방식과 토지 등 소유자가 조합을 구성하여 도시환경정비사업을 시행하는 경우가 여기에 해당한다. 한편, 민간개발사업의 경우 사업지구내 거주민은 토지와 건축물을 사업시행자와 개별적으로 협의하여 매

도하기 때문에 보상에 대한 법적 기준은 존재하지 않는다.

또한 공익사업 중 토지 및 건축물 소유자가 직접 조합으로 참여하여 시행주체가 되는 경우도 자신이 소유하고 있는 토지와 건축물을 조합에 귀속시키고, 사업완료 후 분양아파트나 상가 입주권을 제공받고 개발이익을 지분에 따라 분배받는 형식을 취하고 있어 보상에 대한 규정을 찾아볼 수 없다.

마지막으로, 거주민의 유형에 따라 간접적인 보상에 차이가 존재한다. 사업지구 내 거주민을 크게 가옥주, 미등재 무허가 가옥주, 세입자, 미해당 세입자로 구분하고 있으며, 이러한 구분에 따라 거주민에 대한 이주대책이 다르게 적용된다.

## 2) 거주민 보상 관련 제도

거주민에 대한 보상은 주로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 비롯해, 「택지개발촉진법」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「주택 공급에 관한 규칙」 등에 근거해 이루어진다.

### (1) 손실보상

공익사업으로 인해 거주민이 손실을 입은 경우 사업시행자는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 보상을 해야 한다. 이러한 보상은 공사에 착수하기 전에 관련 있는 토지 및 건축물 소유자 개인에게 일괄적으로 현금 지급하는 것을 원칙으로 하고 있다<sup>24)</sup>.

#### ① 손실보상의 종류와 내용

손실보상의 종류는 크게 토지 등에 대한 보상, 건축물 등 물건에 대한 보상, 권리에 대한 보상, 영업의 손실 등에 대한 보상으로 구분되며, 보상액의 산정은 2인 이상의 감정평가업자의 평가결과를 산술평균하여 결정하는 것을 원칙으로 하고 있다.

#### ■ 토지 등에 대한 보상

협의 또는 재결에 의하여 취득하는 토지에 대해 「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」<sup>25)</sup>에 의한 공시지가를 기준으로 하여 보상하되, 토지의 이용계획, 지가변동률, 생산자물가상승률, 토지의 위치·형상·환경·이용상황 등을 참작하여 보상해야 한다<sup>26)</sup>. 마찬가지로 협의 또는 재결에 의하여 사용하는 토지에 대해 그 토지와 인근 유사토지의 지료(地料)·임대료·사용방법·사용기간 및 그 토지의 가격 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 보상해야 한다<sup>27)</sup>.

24) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제61조·제62조·제63조·제64조·제65조

25) 2005년 1월 14일 「지가공시및토지등의평가에관한법률」이 「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」로 개정되었다.

26) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제70조제1항

27) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제71조제1항

또한, 동일한 토지 소유자가 소유하고 있는 토지 일부가 개발사업 용지로 편입됨으로써 종래의 목적이나 용도로 이용할 수 없게 되었을 때는 이를 매수할 수 있다<sup>28)</sup>.

#### ■ 건축물 등 물건에 대한 보상

건축물·입목·공작물 기타 토지에 정착한 물건에 대해서는 그 물건의 이전에 필요한 비용을 보상해야 하는데, 이전이 어렵거나 이전 후 종래의 목적대로 사용할 수 없는 경우, 이전에 필요한 비용이 물건의 가격을 넘는 경우, 공익사업에 직접 사용하기 위해 취득하는 경우는 물건의 가격으로 보상해야 한다<sup>29)</sup>.

구체적인 내용을 살펴보면, 건축물(담장 및 우물 등의 부대시설 포함)의 경우 구조·이용상태·면적·내구연한·유용성 및 이전가능성 등을 고려하여 원가법<sup>30)</sup>으로 평가하여 보상하는데, 주거용 건축물에 한해 거래사례비교법에 의해 평가한 금액이 원가법에 의해 평가한 금액보다 큰 경우에는 거래사례비교법<sup>31)</sup>으로 평가한다<sup>32)</sup>. 농작물에 대한 손실은 그 종류와 성장의 정도 등을 종합적으로 참작하여 보상해야 한다<sup>33)</sup>. 분묘에 대해서는 이장에 소요되는 비용 등을 산정하여 보상하여야 하는데, 사업지구에 편입되는 토지에 분묘가 안장되어 있을 때에는 감정평가 결과에 따른 분묘이장비와 100만원 범위내의 이전보조비, 그리고 비석, 상석 등 석물에 대한 이전비를 보상해야 한다<sup>34)</sup>.

#### ■ 권리에 대한 보상

광업권·어업권 및 물(용수시설 포함) 등의 사용에 관한 권리에 대해서는 투자비용·예상수익 및 거래가격 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 보상해야 하는데, 각각의 권리가 공익사업으로 인해 휴업, 제한·정지, 취소되는 경우로 구분하여 평가하고 있다<sup>35)</sup>.

#### ■ 영업의 손실 등에 대한 보상

공익사업으로 인해 영업을 폐지하거나 휴업함에 따른 영업손실에 대하여는 영업이익과 시설의 이전비용 등을 참작하여 보상해야 한다<sup>36)</sup>. 예를 들어, 농업의 손실에 대해서는 농지의 단위면적당 소득의 2년분을 곱하여 산정한 금액을 영농손실액으로 보상해야 하고, 축산업과 잠업의 경우에는 축

28) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제72조

29) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제75조제1항

30) 원가법은 가격시점에서 대상물건을 제조달하는 데 소요되는 가격에서 감가수정을 하여 대상물건에 대한 가격시점 현재의 가격을 구하는 방법을 뜻한다(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제2조).

31) 거래사례비교법은 대상물건과 동일하거나 유사한 다른 물건의 거래사례와 비교(거래된 사정 및 시기 등에 따른 적정한 보완을 하여 비교)하여 대상물건에 대한 가격시점 현재의 가격을 구하는 방법을 뜻한다(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제2조).

32) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제33조제2항

33) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제41조제1항

34) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제42조제1항

35) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제76조제1항

36) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제77조제1항

산업과 잠업에 대한 손실의 평가를 준용하도록 하고 있다. 또한 휴직 또는 실직하는 근로자의 임금 손실에 대해서는 「근로기준법」에 의한 평균임금 등을 참작하여 보상해야 한다<sup>37)</sup>.

## ② 손실보상의 절차

사업시행자는 공익사업으로 인해 손실을 입게 되는 거주민에 대해 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서 규정하고 있는 절차에 따라 보상을 실시해야 한다<sup>38)</sup>. 우선 토지 및 물건에 대한 조서를 작성해야 하는데, 이는 사업지구에 포함되는 토지 및 물건에 대한 내용을 조사하여 기록하는 것으로, 보상대상을 결정하고 감정평가의 기초자료로 활용된다. 이렇게 작성된 토지 및 물건조서를 바탕으로 감정평가업자 2인 이상에게 평가를 의뢰하여 그 평균금액을 보상금액으로 결정한다. 이때, 감정평가업자 2인은 사업시행자 측에서 선임하고, 주민들이 원할 경우 주민들이 추천하는 감정평가업자 1인이 참가할 수 있다.

감정평가가 끝나면, 토지 및 건축물 소유자 등에게 보상금액과 보상내역을 개별적으로 통지하고 개인별로 보상에 대한 협의를 실시한다. 보상협의를 통해 협의를 성립되면, 보상금을 지급하고 소유권을 이전하는 절차를 밟게 된다. 그런데 만일 협의를 성립되지 않으면 사업시행자는 재결을 신청할 수 있으며, 이 경우 건설교통부 내 중앙토지수용위원회에서 소유자 등이 제출한 이의내용과 보상금액의 적정성을 심의하여 보상금액 및 그 내역 등을 확정하여 개별통지한다.

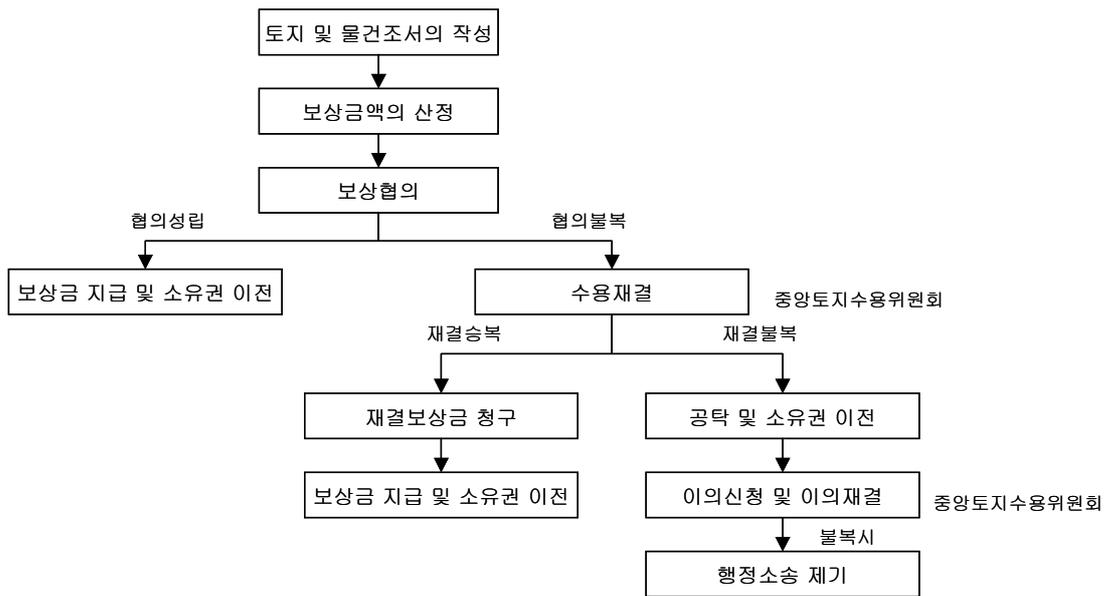
재결 후, 재결보상금에 대해 소유자 등이 협의하면 보상금을 지급하고 소유권을 이전하게 된다. 그러나 재결협의를 이루어지지 않으면 사업시행자는 토지 소재지 지방 법원에 보상금을 공탁하며, 공탁 후 사업시행자는 토지에 관한 권리를 취득하게 된다. 재결결과에 불복하는 소유자 등은 재결서정본 송달일로부터 1개월 이내에 중앙토지수용위원회에 이의신청을 할 수 있으며, 중앙토지수용위원회에서는 이의신청 내용에 대해 이의재결을 한다. 이의재결에 대해 소유자 등이 승복하면 보상절차가 마무리 되나, 소유자 등이 이의재결에 불복하면 이의재결서정본 송달일로부터 1개월 이내에 행정소송을 제기할 수 있다.

한편, 협의에 의한 보상 및 소유권 이전 여부는 차별적인 이주대책의 조건으로 작용하는데, 이는 사업시행자 측에서 소유자 등에게 가능한 빠른 협의보상을 종용하기 위한 것이다. 실제, 협의를 성립하지 않아 재결신청을 하는 경우는 재결금액이 결정되기까지 약 5~7개월이 소요된다.

이러한 보상절차를 간단히 그림으로 나타내면 <그림 2-10>과 같다.

37) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제48조·제49조·제51조

38) 이하에서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제10조~제19조 내용을 정리하였다.



<그림 2-10> 손실보상의 절차

## (2) 이주대책

개발사업은 사업지구 내에서 오랫동안 살아 온 거주민의 생활 전반에 많은 영향을 끼친다. 재산권의 변동, 생활 근거지의 파괴 및 공동체의 붕괴 등으로 인해 경제적 피해뿐만 아니라 정신적·심리적 피해도 상당히 입게 된다. 따라서 공익사업의 경우 거주민에 대해 토지 등에 대한 직접적인 보상뿐만 아니라 거주민의 주거 및 생활안정을 위해 이주대책을 실시하고 있다.

공익사업인 경우 거주민에 대한 이주대책은 크게 이주대책 미수립시 이주정착금 보상, 주거이전비와 이사비 보상 등 간접보상, 주택 및 택지의 공급 등 이주대책 수립, 공사가 완료되기까지 임시로 거주할 수 있는 임시주거대책으로 구분할 수 있다. 기본적으로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 이주대책을 수립하도록 하고 있는데<sup>39)</sup>, 사업시행자가 관련 법률에 따라 주택이나 택지를 공급하는 경우에는 「주택 공급에 관한 규칙」과 「도시 및 주거환경정비법」, 「택지개발촉진법」, 「도시개발법」에 근거하여 주택 및 택지 공급 등 이주대책을 제공하고 있다. 한편, 임시주거대책에 대한 규정은 주거환경개선사업과 주택재개발사업의 경우에만 적용되며, 이는 「도시 및 주거환경정비법」에 명시되어 있다.

### ① 이주정착금 보상

공익사업의 경우, 거주민에 대한 이주대책은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 근거하기 때문에 동일한 기준에 의해 제공되지만, 구체적인 내용에 있어서는 사업시행자 및

39) 「도시개발법」 제23조에서는 도시개발사업의 시행자는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 도시개발사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활의 근거를 상실하게 되는 자에 관한 이주대책 등을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다.

사업구역의 특성에 따라 차이가 있다. 예를 들어, 이주주택지를 공급받을 수 있는 자격, 그 상한면적, 분양아파트의 입주권과 그 상한평수 등이 그러하다.

또한 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조에 의하면, 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거지를 상실하게 되는 자(이하 이주대책대상자라 함)에 대해 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하도록 하고 있다. 하지만 동법 시행령 제40조제3항에서는 무허가 건축물의 소유자 및 동 건물의 세입자를 이주대책대상자에서 제외하고 있다. 단, 1989년 1월 24일 이전의 무허가 건축물 소유자에 대해서는 이주대책대상자에 포함하고 있다<sup>40)</sup>.

이주대책은 이주대책대상자 중 이주정착지에 이주를 희망하는 자가 10호 이상인 경우에 한해 실시하는데, 각 개발사업의 관계 법률에 의해 이주대책대상자에게 주택이나 택지를 공급하는 경우는 이주대책을 수립·실시한 것으로 보고 있다. 이주대책의 내용을 살펴보면, 이주정착지에 대한 도로·급수시설·배수시설 그 밖의 공공시설 등 당해 지역조건에 따른 생활기본시설이 포함되도록 하고 있다.

이주대책을 수립·실시하지 않거나 이주대책대상자가 이주정착을 포기하는 경우에는 이주정착금을 제공하는데, 주거용 건축물에 대한 평가액의 30%에 해당하는 금액으로 최저 500만원에서 최고 1,000만원까지 가능하다<sup>41)</sup>.

## ② 주거이전비와 이사비 보상

간접적인 보상으로, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서는 주거용 건축물 거주자에 대해 주거이전비와 이사비를 산정하여 보상하도록 하고 있다<sup>42)</sup>. 주거용 건축물 소유자에 대해 가구원수에 따라 2월분의 주거이전비를 보상하도록 하고 있는데, 실제로 거주하지 않거나 무허가 건축물인 경우는 해당되지 않는다. 세입자의 경우 사업인정고시일 당시 사업지구 안에서 3월 이상 거주한 자에 한해 가구원수에 따라 3월분의 주거이전비를 보상하고 있는데, 다른 법률에 의해 임대주택 입주권을 받았거나 무허가 건축물 등에 입주한 세입자에게는 주거이전비를 지급하지 않는다<sup>43)</sup>. 단, 1989년 1월 24일 이전의 무허가 건축물 소유자와 해당 무허가 건축물에 입주한 세입자에 대해서는 주거이전비를 보상하도록 하고 있다<sup>44)</sup>.

주거이전비는 재정경제부 장관이 발표하는 ‘도시근로자 평균가계지출비’를 근거로 산정되어 가구원수에 따라 지급되고, 이사비는 주택규모에 따라 차등 지급 되고 있다(<표 2-12>, <표 2-13> 참조).

40) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령」 부칙 제6조

41) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제53조

42) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조제5항

43) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제54조

44) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 부칙 제5조

<표 2-12> 주거이전비 지급 현황(2004년 1/4분기 통계기준)

(단위: 원)

가구원수	월 평균 가계지출비	소유자 주거이전비	세입자 주거이전비
1인	1,637,125	3,274,250	4,911,375
2인	1,878,867	3,757,734	5,636,601
3인	2,323,639	4,647,278	6,970,917
4인	2,796,722	5,593,444	8,390,166
5인	2,858,845	5,717,690	8,576,535
6인	2,845,834	5,691,668	8,537,502
7인	3,097,576	6,195,152	9,292,728
8인	3,339,318	6,678,636	10,017,954

자료 : <http://www.nso.go.kr>, 대한주택공사, 2004, 재인용

주1: - 2인 ~ 6인 : '도시근로자 평균가계지출비' 통계자료를 그대로 적용,

- 1인 = 2인 기준의 월평균 가계지출비 - 1인당 평균비용,

- 7인 이상 = 6인 기준의 월평균 가계지출비 + (실제 가구원수 - 6인) × 1인당 평균비용

주2: 1인당 평균비용 = (6인 기준의 근로자가구 월평균 가계지출비 - 2인 기준의 근로자가구 월평균 가계지출비) / 4

<표 2-13> 이사비 지급 현황

(단위: 원)

주택건평	33㎡ 미만	33㎡ 이상	49.5㎡이상	66㎡ 이상	99㎡ 이상
이사비	267,290	431,020	538,780	646,530	862,050

자료 : 대한주택공사 주택도시연구원, 2003

## ② 주택의 공급

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령」에서는 공익사업시 사업시행자가 관계 법률에 따라 주택을 공급하는 경우 이주대책을 수립한 것으로 보고 있다<sup>45)</sup>. 주택의 공급은 각각의 개발사업이 근거하고 있는 법률의 규정에 따라 시행되는데, 대체로 토지 및 건축물 소유자와 세입자로 구분하여 공급기준을 규정하고 있다.

### ■ 토지 및 건축물 소유자

공익사업 중 사업시행자가 민간이고 주택을 건설·공급하는 개발사업인 주택재개발사업 등(주거환경개선사업 제외)에 있어서는 해당 정비구역 안에 건설된 분양아파트를 관리처분계획에 따라 토지 및 건축물 소유자에게 공급해야 한다<sup>46)</sup>. 또한 주거환경개선사업의 경우도 토지 및 가옥의 소유자에게는 분양아파트를 공급하도록 규정하고 있다<sup>47)</sup>. 「도시 및 주거환경정비법 시행령」 별표 2의 규정에 의하면, 주거환경개선사업지구 내 토지 및 건축물 소유자에게 1세대 1주택 기준으로 분양아

45) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령」 제40조제2항

46) 「도시 및 주거환경정비법」 제50조제1항

47) 「도시 및 주거환경정비법 시행령」 제54조제2항과 동 시행령 별표 2

파트를 공급하고 있으며, 공급순위는 <표 2-14>와 같다.

<표 2-14> 주거환경개선사업지구 내 분양아파트 공급순위

공급순위	조 건
1순위	기준일 현재 당해 정비구역안에 주택이 건설될 토지 또는 철거예정인 건축물을 소유하고 있는 자로서 당해 정비구역안에 거주하고 있는 자
2순위	기준일 현재 당해 정비구역안에 주택이 건설될 토지 또는 철거예정인 건축물을 소유하고 있는 자(법인인 경우에는 사회복지를 목적으로 하는 법인에 한한다)로서 당해 정비구역안에 거주하고 있지 아니하는 자
3순위	기준일 현재 다른 주거환경개선사업을 위한 정비구역안에 토지 또는 건축물을 소유하고 있는 자로서 당해 정비구역안에 거주하고 있는 자
4순위	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11호의 규정에 의한 도시계획사업으로 인하여 주거지를 상실하여 이주하게 되는 자로서 당해 시장·군수가 인정하는 자

한편, 「주택공급에 관한 규칙」에서는 사업주체가 국민주택 등의 주택을 건설하여 공급하는 경우, 입주자모집 공고일 현재 무주택세대주로서 몇 가지 경우에 해당하는 자에게는 건설량의 10% 범위 안에서 특별공급할 수 있도록 규정하고 있다<sup>48)</sup>. 구체적인 경우를 살펴보면, 주택 소유자의 경우 ①국가·지방자치단체, 대한주택공사 및 지방공사인 사업주체가 당해 주택건설사업을 위하여 철거하는 주택, ②사업주체가 공공사업에 의하여 조성된 택지를 공급받아 주택을 건설하는 경우 당해 공공사업의 시행을 위하여 철거되는 주택, ③도시계획사업으로 철거되는 주택(「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주택재개발사업 및 주택재건축사업은 제외), ④재해로 인하여 철거되는 주택, ⑤시·도지사, 대한주택공사 또는 지방공사가 주택의 내력구조부 등에 중대한 하자가 발생하여 당해 거주자의 보호를 위하여 이주 및 철거가 필요하다고 인정하는 주택을 소유하고 있으면, 특별공급 대상이 된다<sup>49)</sup>. 택지개발사업, 도시개발사업, 도시계획시설사업의 경우 주택 소유자도 국민주택 등 특별공급대상에 포함된다.

그러나 민간개발사업의 경우에 있어서는 주로 토지 및 건축물에 대한 권리를 행사하기 때문에 별도의 보상절차 등을 규정한 제도가 없다. 다만 「주택 공급에 관한 규칙」에서 민영주택을 건설하여 공급하는 경우 입주자모집 공고일 현재 무주택세대주인 자로, 주택을 건설하는 지역에서 철거되는 주택을 사업고시 일 이전부터 소유 및 거주한 자<sup>50)</sup>에 대해 85㎡ 이하의 주택에 한해 건설량의 10% 범위 안에서 특별공급할 수 있다고 규정하고 있다. 하지만 이 경우 사업시행으로 철거되는 주택의 세입자에 대한 임대주택 공급 규정을 존재하지 않는다<sup>51)</sup>.

마지막으로 「주택 공급에 관한 규칙」에서는 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업이나 「도시개발법」에 의한 도시개발사업을 위해 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따

48) 다만, 시·도지사의 승인을 얻은 경우에는 10퍼센트를 초과하여 특별공급할 수 있다.(「주택공급에 관한 규칙」 제19조제1항)

49) 「주택공급에 관한 규칙」 제19조제1항제1조에서 제13조까지 특별공급대상을 명시하고 있다.

50) 대지와 건물의 소유자가 같은 경우에 한하며, 1세대 1주택으로 제한한다.

51) 「주택 공급에 관한 규칙」 제19조제2항

라 개발제한구역을 해제하고 당해 공공사업을 시행하는 경우, ①공공사업의 시행을 위하여 철거되는 주택의 소유자, ② 「택지개발촉진법 시행령」에 의해 택지를 공급받을 수 있는 자로서 당해 택지개발사업으로 조성된 택지를 공급받지 못한 자, ③ 「도시개발법 시행령」에 의해 토지를 공급받을 수 있는 자로서 당해 도시개발사업으로 조성된 토지를 공급받지 못한 자에 대해 85㎡ 이하의 주택에 한해 1세대 1주택의 기준으로 특별공급할 수 있다고 규정하고 있다<sup>52)</sup>.

한편, 각 지방자치단체는 조례로서 철거민에 대한 주택공급을 규정하기도 하는데, 서울시의 경우 「주택 공급에 관한 규칙」에 명시되어 있는 철거민에 대한 국민주택 등의 특별공급에 필요한 기준과 절차를 「서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙」 제5조에서 구체적으로 규정하고 있다. 사업시행인가 고시일 이전부터 보상일까지 철거되는 건물<sup>53)</sup>의 소유자에게는 전용면적 60㎡ 이하의 국민주택 등을 공급하는데, 협의보상에 응한 자 중 주택면적인 40㎡ 이상인 경우에 대해서는 85㎡ 이하의 국민주택 등을 공급하도록 하고 있다<sup>54)</sup>.

#### ■ 세입자

세입자에 대해서는 관련 법률에 근거하여 공공임대주택을 제공하고 있는데, 공공임대주택 입주권을 선택하면 3개월분 주거이전비를 받을 수 없다는 것이 공통적으로 적용된다. 주택재개발사업과 주거환경개선사업의 경우 「도시 및 주거환경정비법」에서 사업인정고시일 3개월 전에 거주하는 세입자에게 해당 정비구역 안에 건설된 임대아파트 입주자격을 부여하도록 규정하고 있다<sup>55)</sup>. 또한 「주택 공급에 관한 규칙」에서도 사업시행자가 국민주택 등을 공급하는 경우 임대주택에 한해 건설량의 10% 안에서 특별공급할 수 있다고 규정하고 있다<sup>56)</sup>.

택지개발사업과 도시개발사업, 도시계획시설사업의 경우도 개발계획 승인고시일 현재 해당 사업지구에서 3개월 이상 거주한 주거용 건물의 세입자에게 국민임대주택 입주권을 제공하도록 규정하고 있다<sup>57)</sup>. 그러나 「도시 및 주거환경정비법」에 근거하여 사업이 추진되지만, 실질적으로는 민간개발사업 방식으로 진행된다고 볼 수 있는 도시환경정비사업 및 「주택법」에 근거하여 시행되는 민간개발사업에 있어서는 세입자에 대한 이주대책이 법적으로 규정되어 있지 않다. 다만, 서울시의 경우 지난 8월25일자 입법예고를 통해 도시환경정비사업에 있어 일반주거지역뿐 아니라 준주거지역 및 상업지역에 있어서도 200가구 이상의 주택을 건설할 때에는 임대주택을 건설하여 공급하도록 정하고 있다<sup>58)</sup>.

52) 「주택 공급에 관한 규칙」 제19조제3항

53) 철거되는 건물이 건축물관리대장에 주거용으로 등재된 주택이거나 관할동장 및 관할구청 담당과장의 합동실태 조사결과 주 용도가 주거용으로 확인된 무허가 건축물인 경우에 한한다.

54) 「서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙」 제5조제7조

55) 「도시 및 주거환경정비법」 제50조제3항, 동법 시행령 제54조제2항 및 별표 3

56) 다만, 시도지사의 승인을 얻은 경우에는 10%를 초과하여 특별공급할 수 있다.(「주택 공급에 관한 규칙」 제19조제1항4의2호, 동법 제32조제4항제1의2호)

57) 「주택공급에 관한 규칙」 제32조제4항제2호

58) 서울특별시 공고 제2005-1156호

### ③ 택지의 공급

택지개발사업과 도시개발사업 같이 택지를 개발하는 사업의 경우, 사업지구 내 거주민에게 이주 대책으로서 택지를 공급하기도 하는데, 이는 사업지구 내에 단독주택 건설용지가 계획되어 있는 경우에 한하여 제공하고 있다<sup>59)</sup>.

「택지개발촉진법 시행령」 과 「도시개발법 시행령」에서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 협의에 응해 그가 소유하는 예정지구안의 토지 전부를 시행자에게 양도한 자<sup>60)</sup>에게 1세대당 1필지를 기준으로 1필지당 165㎡ 이상 230㎡ 이하의 규모로 공급하도록 규정하고 있다<sup>61)</sup>.

### (3) 임시주거대책

대부분의 개발사업이 전면철거 방식으로 진행되기 때문에, 사업완료 후 분양아파트 및 임대아파트 등 주거대책을 제공하는 것과 함께 공사기간 동안 임시로 거주할 수 있는 주거대책을 수립할 필요가 있다. 하지만, 실제 개발사업을 추진하고자 할 때, 임시주거대책과 관련된 규정은 별로 없다. 공익사업과 관련된 대표적인 법률인 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서도 임시주거대책에 대해서는 전혀 언급하지 않고 있다. 다만, 「도시 및 주거환경정비법」과 「주택공급에 관한 규칙」, 「서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙」에서 일부 사업에 대해 임시주거대책을 명시하거나, 국민임대주택이나 국민주택을 임시이주용 주택으로 사용할 수 있다고 규정하고 있다.

우선, 「도시 및 주거환경정비법」은 주거환경개선사업과 주택재개발사업의 경우에 한해 “임시수용시설의 설치”와 “순환정비방식의 활용”에 대해 규정하고 있다. 그러나 이러한 임시주거대책은 사업지구 내 모든 거주민에 해당하는 것이 아니라, 주택 소유자로 대상이 제한되어 있어 세입자에 대한 임시주거대책을 찾아볼 수 없다. 또한 임시수용시설의 설치는 강제조항이 아니고 주택자금 융자 알선 등으로 대신할 수 있다고 규정되어 있다.(<표 2-15> 참조)

<표 2-15> 「도시 및 주거환경정비법」 중 임시주거대책 관련 규정

구분	내용	
임시수용시설의 설치 등	철거되는 주택소유자에 대하여 당해 정비구역 내·외의 임대주택에 임시로 거주하게 하거나 주택자금 융자 알선 등 임시수용에 상응하는 조치를 취해야 함	「도시 및 주거환경정비법」 제36조
순환정비방식의 정비사업	정비구역 내·외에 새로 건설한 주택 또는 이미 건설되어 있는 주택에 철거되는 주택 소유자가 임시로 거주하게 하는 등의 방식으로 순차적으로 정비할 수 있음.	「도시 및 주거환경정비법」 제35조

59) 단, 도시개발사업의 경우, 수용 또는 사용방식으로 사업이 시행되는 경우에만 해당한다.

60) 수도권지역의 경우 1,000㎡ 이상이다.

61) 택지개발사업의 경우 개발제한구역에 대해서는 165㎡ 이상 265㎡ 이하로 하고 있다.(「택지개발촉진법 시행령」 제32조의 2제5항제4호, 「택지개발촉진법 시행규칙」 제10조제4항, 「도시개발법 시행령」 제46조제4항제3호, 「도시개발법 시행규칙」 별표 3).

또한, 「주택공급에 관한 규칙」에서는 국민임대주택의 사업주체가 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주거환경개선사업·주택재개발사업의 시행을 위하여 철거되는 주택의 소유자 및 세입자에 대하여 당해 주택건설지역 및 연접한 주택건설지역에 건설되는 국민임대주택 건설량의 10%의 범위 안에서 당해 공공사업의 시행기간 동안 이를 사용하게 할 수 있다고 규정하고 있다<sup>62)</sup>.

한편, 서울시는 「서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙」에서 시장이 필요하다고 인정되는 경우 시가 건립하거나 서울특별시 또는 에스에이치(SH)공사가 매입한 국민주택 등을 임시이주용 주택으로 지정·운영할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 국민주택 등 특별공급대상자 중 협의보상에 응한 경우 임시이주용 주택에 입주할 수 있도록 하고 있다. 임시이주용 주택의 거주기간은 분양받은 주택의 입주 지정일까지로 하고 있다.<sup>63)</sup>

이상에서 살펴본 거주민에 대한 보상과 관련된 법적 규정을 정리하면, <표 2-16>과 같다.

---

62) 「주택공급에 관한 규칙」 제33조제1항. 국민임대주택의 임시사용에 관한 특례 조항은 2004년 1월 14일에 신설되었다. 국민임대주택 임시사용자의 선정에 관한 세부적인 사항과 임시사용자의 관리, 임시사용 국민임대주택의 운영·관리에 관하여 필요한 사항은 국민임대주택의 사업주체가 따로 정하도록 규정하고 있다(「주택공급에 관한 규칙」 제33조제2항).

63) 「서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙」 제16조

<표 2-16> 각종 개발사업에서의 거주민에 대한 보상과 관련된 법적 규정

사업유형	토지 및 건축물 소유자		세입자	
	보상내용	관련법률	보상내용	관련법률
주택 재개발 사업	· 개발이익 분배 · 분양아파트 입주권 · 2개월분 주거이전비 · 임시주거대책 · 이사비	· ③ 제50조제1항 · ① 제78조, ① 시행규칙 제54조제1항 · ③ 제35조·제36조 · ① 시행규칙 제55조	· 공공임대주택 입주권과 3개월분 주거이전비 중 택일 · 이사비	· ③ 제50조제3항, ③ 시행령 제54조제2항 및 별표 3, ② 제19조제1항제4호, ② 제32조제4항제1의2호 · ① 시행규칙 제54조제2항 · ① 시행규칙 제55조
주거환경 개선사업	· 토지 등 현금보상 · 분양아파트 입주권 · 2개월분 주거이전비 · 임시주거대책 · 이사비	· ① 제71조·제75조·제76조·제77조 · ③ 제54조제2항, ③ 시행령 별표 2 · ① 제78조, ① 시행규칙 제54조제1항 · ③ 제35조·제36조 · ① 시행규칙 제55조	· 공공임대주택 입주권과 3개월분 주거이전비 중 택일 · 이사비	· ③ 제50조제3항, ③ 시행령 제54조제2항 및 별표 3, ② 제19조제1항제4호의2호, ② 제32조제4항제1의2호 · ① 시행규칙 제54조제2항 · ① 시행규칙 제55조
택지개발 사업	· 토지 등 현금보상 · 이주자택지와 분양 아파트 입주권 중 택일 · 2개월분 주거이전비 · 이사비	· ① 제71조·제75조·제76조·제77조 · ④ 시행령 제32조의 2제5항제4호, ④ 시행규칙 제10조제4항 · ② 제19조제1항제3호, ② 제19조제3항 · ① 제78조, ① 시행규칙 제54조제1항 · ① 시행규칙 제55조	· 공공임대주택 입주권과 3개월분 주거이전비 중 택일 · 이사비	· ② 제32조제4항제2호 · ① 시행규칙 제54조제2항 · ① 시행규칙 제55조
도시개발 사업	· 토지 등 현금보상 · 이주자택지와 분양 아파트 입주권 중 택일 · 2개월분 주거이전비 · 이사비	· ① 제71조·제75조·제76조·제77조 · ⑤ 시행령 제46조제4항제3호, ⑤ 시행규칙 별표 3 · ② 제19조제1항제3호, ② 제19조제3항 · ① 제78조, ① 시행규칙 제54조제1항 · ① 시행규칙 제55조	· 위와 동일	· 위와 동일
도시계획 시설사업	· 토지 등 현금보상 · 분양아파트 입주권 · 2개월분 주거이전비 · 이사비	· ① 제71조·제75조·제76조·제77조 · ② 제19조제1항제3호 · ① 제78조, ① 시행규칙 제54조제1항 · ① 시행규칙 제55조	· 위와 동일	· 위와 동일
도시환경 정비사업	· 토지 등 현금보상	· 없음	· 없음	· 없음
지역 및 직장주택 조합제도	· 토지 등 현금보상	· 없음	· 없음	· 없음

주: ① → 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」  
 ② → 「주택공급에 관한 규칙」  
 ③ → 「도시 및 주거환경정비법」  
 ④ → 「택지개발촉진법」  
 ⑤ → 「도시개발법」을 의미한다.

### 3) 거주민 보상 관행 사례분석

앞서, 개발사업이 시행됨에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 거주민에 대한 보상과 이주대책이 어떠한 법률에 따라 이루어지는지 살펴보았다. 간단히 그 내용을 살펴보면, 공익사업의 경우 전반적인 보상과 이주대책에 대해서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 명시되어 있으며, 주택의 공급에 대해서는 「주택 공급에 관한 규칙」, 「도시 및 주거환경정비법」과 그 시행령 등에 의해 규정되어 있다. 민간개발사업의 경우 개인 재산권의 문제로 접근하기 때문에 보상과 이주대책에 대한 법적 규정은 존재하지 않는다. 따라서 세입자에 대한 사회적 보호 장치가 전무한 상태라 할 수 있다. 또한 개별사업의 성격에 따라 택지를 공급하거나 임시주거대책을 마련하는 경우에는 각각의 개발사업이 근거하고 있는 관계 법률을 따르고 있었다.

그런데, 이러한 거주민에 대한 보상과 이주대책이 관계 법률에 따라 모두 동일하게 적용되는 것은 아니다. 특히 이주대책의 경우에는 사업시행자 및 사업구역의 특성에 따라서 구체적인 내용에 차이가 존재한다. 또한 세입자 등 거주민의 저항으로 사업이 지연되거나 사회문제가 되는 경우에는 세입자에 대해서도 임시주거대책을 마련하는 등 관계 법률에 의하지 않고 별도의 대책을 마련하기도 했다.

여기에서는 실제 개발사업이 시행되는 지역에 대한 현황조사와 주민 면접조사를 바탕으로 각각의 개발사업에서 거주민에 대한 보상과 이주대책이 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보고자 한다. 그런데, 개발사업의 성격보다는 거주민의 유형에 따라 보상과 이주대책에 차이가 크기 때문에, 가옥주(등채 무허가 가옥주 포함), 미등채 무허가 가옥주, 세입자, 미해당 세입자 등 거주민 유형별 보상과 이주대책의 내용에 대해 살펴볼 것이다.

#### (1) 가옥주

가옥주에 대한 보상과 이주대책은 민간개발사업을 제외하면 기본적으로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따르고 있지만, 사업유형, 사업시행방식, 사업구역 등에 따라 그 내용에 있어 차이가 존재한다.

먼저, 민간개발사업의 경우 가옥주는 사업시행자와 협상하여 자신이 소유한 토지나 건축물을 파는 것으로 사업시행자와의 관계는 완료된다. 민간개발사업의 경우 개발이익이 남는 경우에 사업이 이뤄지기 때문에 사업지구 내 가옥주는 충분한 보상을 받게 되는 것이 일반적이다. 공익사업의 경우, 수용방식과 조합원방식 등 사업시행방식에 따라 차이가 존재하고, 주택을 공급하는 사업과 택지를 공급하는 사업 등 사업의 성격에 따라 이주대책의 내용이 달라진다. 또한 사업구역이 위치한 지역이 서울인지, 수도권인지, 지방인지에 따라 약간의 차이가 존재한다.

##### ① 주택재개발사업

1990년대 이후, 대부분의 주택재개발사업은 합동재개발방식으로 시행되고 있다. 합동재개발방식에서는 합동재개발사업구역 내 토지 및 건축물 소유자가 사업의 시행주체가 된다. 토지 및 건축물

소유자들은 각기 사업구역에서 자신이 소유하고 있는 건축물과 토지(국공유지의 경우 불하받은 토지)를 조합에 귀속시키고 대신 건설되는 분양아파트의 입주권을 제공받게 되며, 개발이익을 각자의 지분에 따라 분배받게 된다. 따라서 가옥주에 대한 보상은 관련 법에 근거한 것 이외에 다른 사례는 존재하지 않는다. 다만, 임시이주대책과 관련하여서 순환식 재개발사업을 수행한 신림1구역의 경우, 사업시행자인 대한주택공사와 주민대표협의회 간의 협약서에 따라 공공임대주택을 활용하는 경우에 있어서는 임시수용기간 중 임대보증금과 임대료를 무상으로 제공하고 관리비만 입주자가 부담하기로 하였다.

## ② 주거환경개선사업

토지 및 건축물 소유자가 조합원이 되어 직접 사업의 시행주체가 되는 주택재개발사업과 달리 주거환경개선사업은 수용방식으로 진행된다. 이러한 사업방식의 차이는 결과적으로 주거환경개선사업지구에서 가옥주들이 추가적인 이주대책을 요구하는 경우를 발생시킨다. 주거환경개선사업지구의 경우 필지가 세(細)필지로 나뉘어져 있어 거주민 각자가 소유하고 있는 토지가 7~10평 정도로 작은 편이고, 국·공유지 등을 점유한 가옥주의 경우에는 토지에 대한 지분이 없어 주택에 대해서만 보상을 받게 된다. 결국, 소형 평수 소유자의 경우 평당 보상액이 높아도 전체 보상액은 가옥주에게 공급되는 분양아파트에 입주하기에 턱없이 적게 된다. 특히 건축물에 대한 보상만 받게 되는 국공유지를 점유한 가옥주의 경우 국공유지 사용에 대한 비용을 공제한 후 지급되기 때문에 실제로 주민들이 받는 보상액으로는 재정착이 불가능한 실정이다. 대한주택공사(2004)에 의하면, 실제로 대전 용두지구, 인천 십정지구, 대구 대현지구 등 3개 주거환경개선사업지구의 보상액 수준을 살펴보면, 2,000만원 미만이 35.9%에 달하고 있다.

<표 2-17> 주거환경개선사업지구 보상액 수준

구분	2,000만원 미만	2,000만원 이상	계
대전 용두	158(35.5)	287(64.5)	445(100.0)
인천 십정	151(40.8)	219(59.2)	370(100.0)
대구 대현	150(32.3)	315(67.7)	465(100.0)
계	459(35.9)	821(64.1)	1,280(100.0)

자료 : 대한주택공사 내부자료, 대한주택공사, 2004, p.75, 재인용

따라서 보상액만 갖고는 사업지구로의 재정착이 불가능한 소액 보상 가옥주들은 보상 및 이주대책에 대한 불만을 갖고 있으며, 경우에 따라서는 보상 및 이주대책에 반발하여 농성하기도 한다.

이러한 가장 최근의 사례로는 대전 용두 주거환경개선사업지구를 들 수 있는데, 소액 보상 가옥주들이 감정평가에 의한 보상액과 이주대책에 반발하며 농성하였고, 두 차례의 강제철거 등을 겪으면서 일반적인 보상과 이주대책 이외에 추가로 지원받게 되었다. 우선, 위로금 명목으로 대전시에서 1억원(1가구 당 420만원), 주택공사가 5천만원(1가구 당 150만원), 중구청에서 1,500만원(1가구 당 50만원)을 추가로 지급하였고, 일반 분양가보다 평당 50만원 가량이 저렴한 특별분양권을 제공받았

다. 또한 이주대책으로서 관저동 6가구와 선화동 5가구가 임시수용시설에 입주(애초에는 주소지를 옮겼다가 온 사람, 지역 외 거주 가옥주를 제외한 28가구에 대해 제공하겠다고 했음)하게 되었다.

### ③ 택지개발사업과 도시개발사업

이주대책 중 이주주택지의 상한은 사업시행자 및 사업구역에 따라 약간씩 상이하다. 그 예로 은평 뉴타운사업의 경우, 주택이 있는 대지면적에 따라 최대 135㎡(40.9평) 이하의 분양아파트 입주권 공급하였다. 이주주택지의 경우 다른 사업구역에 비해 상한의 범위가 넓은 330㎡까지 공급하도록 공고하였다.

### ④ 지역 및 직장주택조합사업

지역 및 직장주택조합사업은 토지매입이 가장 중요한 절차이기 때문에 가옥주에게 토지와 건축물에 대한 보상을 하는 동시에 조합원으로서 참여를 유도하는 경우도 있다. 그 예로 서울시 상도 2동의 경우, 사업주체인 한전직장주택조합은 가옥주들에게 토지와 건축물에 대한 보상, 조합원에게 지급되는 입주권, 이주비를 제공하였다. 또한 서울시 상도 5동의 경우, 사업주체인 한전직장주택조합은 국공유지에 위치한 기존 무허가 가옥주에게 주택과 점유권에 대한 보상으로 평당 640만원씩 보상하고, 연합주택조합을 구성하여 조합원으로 참여할 수 있도록 하고 있다<sup>64)</sup>.

## (2) 미등재 무허가 가옥주

무허가 주택에 대한 등재 여부는 주택의 건립 시기에 따라 구분되는데, 구체적 시기는 서울과 경기도 등 지역마다 조금씩 상이하다. 그러나 개발사업과 관련한 보상에 있어서는 1989년 1월 24일을 기준으로 하므로, 실제로는 이 시기가 미등재 무허가 주택의 기준이 된다고 볼 수 있다.

### ① 공익사업

공익사업의 경우, 미등재 무허가 건축물 중 1989년 1월 24일 이전에 세워진 것에 대해서는 보상과 이주대책을 제공하고 있다. 2개월분의 주거이전비와 이사비, 이주대책 미수립시 이주정착금 지급은 일반 가옥주와 동일하게 제공되지만, 이들에게 공급되는 주택은 분양아파트가 아니라 공공임대주택이다. 그런데, 도시개발사업으로 시행되는 동남권유통단지(2004년 지구지정) 개발지구의 미등재 무허가 주거용 비닐하우스 주민들의 경우 주민등록이 대부분 등재되어 있다는 점 때문에<sup>65)</sup> 이주

64) 상도5동의 경우 한전상도동지역조합(2001.7.5)과 한전상도동제2지역조합(2002.1.7), 2개의 지역조합이 조합인가가 난 상태로 연합주택조합을 구성하고자 했다. 하지만 「주택법」의 개정으로 현재는 연합주택조합을 구성할 수 없는 실정이다. 현재 실제 조합원은 한전상도동지역조합이 100명, 한전상도동제2지역조합이 143명으로 243명인데, 실제로 조합원으로 포함하고 있는 사람 수가 580명 정도라고 한다. 하지만 현행 규정상 조합원 추가모집이 불가능한 상태이기 때문에 문제가 될 수도 있다고 한다.

65) 일반적으로 미등재 무허가 건축물에 대해서는 주민등록 등재를 거부 즉 그곳에 거주하는 가구의 전입신고를 받아주지 않았는데, 송파구의 경우 지난 2001년 시민단체들과 주민들이 소송을 제기하

대책이 차별적으로 제시되었다. 그 내용은 1989년 1월 24일 이후 건축된 주거용 비닐하우스의 소유자에게도 전용면적 12평 이하의 공공임대주택을 제공하기로 결정한 것이다.

## ② 지역 및 직장주택조합사업 등 민간개발사업

민간개발사업의 경우에는 미등재 무허가 건축물의 경우 어떠한 대책도 받을 수 없으며, 미등재 무허가 건축물 소유주들은 경우에 따라 토지에 대한 사용료 납부를 요구받기도 한다. 그런데, 사업시행자 대부분이 원활한 사업추진을 원하고 있기 때문에 미등재 무허가 건축물 소유자라 하더라도 일정금액의 현금보상을 하는 경우가 많다. 특히, 지역의 입지조건에 따라 개발이익 역시 달라지기 때문에 지금까지는 대체로 300~700만원 정도를 받는 조건으로 이주를 시켰지만, 높은 개발이익이 기대되는 송파구 소재 통일촌의 경우 지난 2002년에 자진이주를 하면서 1,000만원에서부터 5,000만원까지 보상을 받기도 하였다.

그리고 경기도 시흥시 신천동 83번지의 경우에는 초기 보상조건으로서 주민등록 여부와 거주기간에 따라 3등급으로 구분하여 보상을 실시하였다. 주민등록이 있는 세대에게는 700만원, 주민등록은 없지만 오래 거주한 세대의 경우 500만원, 주민등록도 없고 이사 온지 얼마 안 된 세대에 대해서는 300만원씩 보상을 했다. 또한 2채를 갖고 있는 경우 2채 모두 보상해주었다. 그럼에도 이주하지 않고 있는 이들에게는 보상조건이 이사비 100만원과 분양아파트 입주권으로 바뀌었고, 분양아파트 입주권을 포기한 경우에는 대신 400만원을 보상하기로 결정되었다. 경기도 시흥시 신천동 81번지의 경우에는 토지 소유자인 민간건설회사가 주민등록이 되어 있는 미등재 무허가 가옥주에 대해서는 이주비 200만원과 분양아파트 입주권을, 주민등록이 되어 있지 않은 가구에 대해서는 이주비만 200만원을 지급하기로 하고 자진 퇴거를 요구했다. 하지만 그 중 21가구는 사업시행자의 현금보상을 거부하고 이주대책 수립을 요구하며 농성하였다. 그 이후 2002년 11월 강제퇴거를 당했는데, 대부분이 독거노인 등 저소득층이어서 시흥시가 임시거처로서 컨테이너 박스를 제공하였다.

## (3) 세입자

### ① 공익사업

공익사업으로 시행되는 지구의 세입자에 대한 대책은 개발사업의 종류, 사업시행자, 지역의 성격에 상관없이 동일하게 적용되고 있다. 다만, 세입자들이 장기간 동안 이주대책 마련을 요구하며 저항하고, 이에 대한 사회적 관심이 높아지는 경우에는 주거이전비 이외의 별도의 보상금 지급, 전세자금 융자, 가이주단지로 인근의 공공임대주택 제공, 영구임대주택 입주권 제공 등 관련 규정 이외의 대책을 마련하기도 했다. 하지만, 이러한 대책은 사업초기단계부터 모든 세입자에게 주어지는 것이 아니라, 세입자 대책을 거부하고 마지막까지 저항한 일부 사람들에게만 제공되는 비공식적인 대

---

여 승소함으로써 주민등록 등재가 되었다. 그리고 지난 2004년 10월27일 행정자치부에서 “지자체는 앞으로 관내 빈곤층 집단거주지역을 조사한 뒤 지역에 꾸준히 살아온 것으로 확인된 주민들을 적극 전입조치하라”는 ‘빈곤층 집단거주지역 주민등록 전입관련 지침’을 각 지방자치단체에 보낸 것으로 확인되었다.

책이다.

신림1구역 주택재개발사업구역의 경우, 관련 법에 따른 보상을 주민들이 거부하며, 주거대책위원회 구성하여 저항하였다. 주거대책위원회 활동을 하며 끝까지 남아있던 세입자들은 법적 주거대책비에 20%를 가산하여 제공받았으며, 일부는 사업시행자인 대한주택공사에서 운영하는 인근의 공공임대주택에 입주하기도 하였다. 또한 발산택지개발사업지구에서는 2003년 12월 세입자들이 세입자대책위원회를 결성하여 가이주단지를 요구하며 투쟁한 결과, 마지막까지 남아있던 14가구에 대해 사업시행자인 SH공사가 인근 지역의 공공임대아파트와 저소득층 전세자금 용자를 알선해 주었다. 그리고 2004년 5월 강제퇴거로 인해 사회적 문제가 되었던 풍동택지개발사업지구의 경우, 세입자들의 장기간 투쟁을 거치면서 마지막까지 남아있던 세입자 11세대는 인근지역의 14평 영구임대아파트를 가이주단지로 제공받았다<sup>66)</sup>.

## ② 도시환경정비사업

도시환경정비사업은 「도시 및 주거환경정비법」에 의해 사업에 시행되고 있음에도 불구하고, '임시수용시설을 포함한 주민이주대책, 세입자의 주거대책, 임대주택의 건설계획 등을 포함하지 않을 수 있다'<sup>67)</sup>고 예외를 인정함으로써, 사업구역의 세입자를 주거대책 수립 대상에서 제외시키고 있다.

다만, 사업지구에 따라서는 사업시행자나 집주인에 의해 비공식적인 현금보상이 이루어지기도 하는데, 이는 사업시행자의 경우 사업을 원활하게 추진하기 위해서이고, 집주인은 개발업자에게 토지와 건물을 팔기 위해서는 세입자들을 모두 내보내야 하기 때문이다. 한편, 사업시행자가 제공하는 현금보상을 거부하고 주거대책 마련을 요구하는 세입자들에 대해서는 해당 지방자치단체가 임대주택 입주권을 알선하는 경우도 있었다.

1978년에 도심재개발구역으로 지정되었다가 최근 들어 한 개발회사에서 땅을 사들이고 있는 양동구역 제3지구 도시환경정비사업구역의 경우, 토지를 사 모으는 개발업자 측에서 각 지주에게 세입자 문제를 자체 해결하는 것을 조건으로 걸고 있다. 즉, 개발업자와 토지매매계약을 맺은 가옥주들은 자기 집에서 세입자를 완전히 내보낸 것이 확인되어야 잔금을 받을 수 있는 것이다. 따라서 가옥주들은 세입자들의 거주기간을 고려하여 주거이전비 명목으로 세입자에게 일정정도 현금보상을 하였다. 비공식적인 보상이기 때문에 집주인에 따라 보상금액은 차이가 있었는데, 어떤 집주인은 단기간 거주한 세입자에게 200만원을 주는가 하면, 인색한 다른 집주인은 5~6년 거주한 세입자에게 100만원도 채 안 되는 돈을 주고 내보내는 경우도 있다. 이처럼 보상금액에 있어 차이가 있지만, 가구당 보상금액은 최고 500만원을 넘지 않은 것으로 알려져 있다.

또한 용산공원 남측 도시환경정비사업구역(서울시 용산구 용산동 5가 19번지 일대)은 원래 주택재개발구역으로 지정되었다가 도시환경정비사업으로 변경됨으로써 세입자에 대한 임대주택 공급 근거가 사라져, 원칙적으로 세입자에 대한 보상이나 이주대책이 존재하지 않게 되었다<sup>68)</sup>. 다만, 사업

66) 매일노동뉴스, 2001년 1월 11일자

67) 「도시 및 주거환경정비법」 제30조

68) 이 지역은 10여 년 전부터 재개발사업이 추진돼왔고 당시에 결성된 재개발조합도 세입자에 대한 임대주택 공급을 약속한 바 있었음. 그런데 2003년 5월, 서울시는 그동안 '일반주거지역'으로 지정

시행자인 조합 측은 사업의 원만하고 신속한 진행을 위해서 가구당 424만원(1인 가구)내지 758만원(4인 가구)정도의 주거이전비와 이사보조비 300만원을 지급했으며<sup>69)</sup>, 500여 가구에 달하던 세입자들은 대부분 이 돈을 받고 지역을 떠났다. 그러나 거처를 구하지 못한 세입자 60여 가구가 용산구청에 주거대책 마련을 요구하면서 농성을 지속하자, 용산구청은 서울시에 요청하여 서울시 용산구 내 임대아파트를 제공하였다.

### ③ 지역 및 직장주택조합사업 등 민간개발사업

지역 및 직장주택조합사업을 비롯한 민간개발사업은 세입자에 대한 대책이 전혀 존재하지 않지만, 세입자들의 요구가 강하고 사회적 문제가 되면, 사업시행자나 관련 지방자치단체에서 세입자들에게 일정한 보상을 제시하기도 한다. 그 대표적인 예가 언론 등에 보도됨으로써 사회문제를 야기하기도 했던 서울시 상도2동과 상도5동이다.

지역조합주택사업으로 추진되었던 상도2동의 경우, 세입자들이 2002년 4월부터 대책위원회를 구성하고 가이주단지 및 공공임대주택 입주권 등 주거대책을 요구하면서 갈등이 발생하였고, 이들의 투쟁은 장기화되었다. 결국, 일부 주민은 골리앗을 세워 장기간 투쟁하였고, 세입자 16세대 대해 동작구청이 영구임대주택 제공을 약속함으로써 세입자들이 농성을 풀게 되었다.

2005년 현재 직장조합주택사업이 추진되고 있는 상도5동의 경우도 미등재 무허가 가옥주와 함께 세입자들이 주거대책을 요구하며 2005년 11월 현재까지 농성 중이다. 이 중 일부 세입자들은 2005년 1월 조합과 협의를 하였는데, 그 내용은 세입자 9세대에 대해 2인가구의 경우 이주비로 800만원, 1인가구의 경우 500만원을 이주비 명목으로 지급하고, 기물파손에 대한 보상으로 각각 80만원씩 지급하였으며, 공공임대주택 입주자격을 충족하는 세입자(수급자 등)에 대해 공공임대주택에 입주할 수 있도록 배려하기로 한 것이다<sup>70)</sup>.

### (4) 미해당자

미해당자로 분류된 세입자에게는 공익사업의 경우에도 이사비용에는 아무런 이주대책을 제공받지 못한다. 다만, 구역지정고시일 이전부터 존재했던 지장물에 대해서는 그것이 불법이더라도 자신이 직접 건축한 지장물에 대해서는 이전비 명목으로 감정평가를 통한 보상을 받게 된다<sup>71)</sup>.

---

되어 있던 이 일대의 도시계획 용도지역을 ‘준주거지역’으로 변경하고 도심재개발구역으로 결정·고시함으로써, 세입자들이 임대주택을 제공받을 수 있는 법적 근거가 사라져버렸다.

69) 조합측이 책정한 주거이전비는 4인 가족 기준으로 758만원이고 여기에 이사보조비 300만원을 보태 1,058만원이다. 이는 1인 가구의 경우 724만원이며 가족원 수에 따라 약 50만원 내지 120만원씩 추가된 것이다.

70) 상도5동의 세입자들은 두 개 조직으로 나뉘어 있었는데, 이러한 합의를 한 세입자들은 <전국철거민협의회>에 가입한 세입자 조직이었다.

71) 도시개발사업으로 시행되는 동남권유통단지개발사업지구 내에 거주하는 이○희(여, 88세)씨의 경우, 1989년 1월 24일 이후 세워진 미등재 무허가 건축물의 세입자이므로 아무런 이주대책을 받지 못했다. 다만 직접 만들었다고 인정된 평상과 연탄창고에 대한 보상으로 1,259,999원의 지장물 보상금이 책정되었다.

따라서 피해당자로 분류된 세입자들은 자신의 보증금만으로는 인근 지역에서 이주할 대체주거를 찾기 어렵기 때문에 해당가구와 동일한 조건을 요구하면서 투쟁하기도 하는데, 일부 지역의 경우 마지막까지 투쟁한 피해당자에 대해 공공임대주택 입주권을 제공하거나 주거이전비를 제공하기도 했다. 또한 피해당자가 소수인 경우에는 지역사회 내 단체들의 중재로 보상이 이뤄진 경우도 있다.

신림1구역 주택재개발사업구역의 경우, 피해당자들이 해당가구들과 함께 주거대책위원회에 합류하여 마지막까지 농성을 하였는데, 그 결과 150여 피해당가수도 주거대책비를 가족 수 기준으로 90% 수준까지 제공받았으며, 59가구는 인근 신림10동의 공공임대주택 1단지에 입주하게 되었다. 또한 2003년 도시계획시설사업으로 철거된 영등포1동 쪽방지역의 경우, 오랫동안 거주하였음에도 주민등록이 되어있지 않은 경우, 주거용 건축물이 아닌 여관·여인숙에서 세 들어 살고 있는 경우 등으로 인해 보상을 받지 못한 세입자가 5명 정도 있었는데, 지역 내에서 활동하고 있던 ○○교회의 중재로 사업시행자인 영등포구청으로부터 보상을 받아 이주하였다.

### 3. 퇴거의 법적 근거 및 절차

개발사업에 있어 강제적인 퇴거는 행정대집행 절차를 통해 이루어지거나 명도소송을 통해 이루어지고 있다.

#### 1) 행정대집행의 내용과 절차

행정대집행은 「행정대집행법」에 근거해 이루어진다. 행정대집행이 이루어지기 전에는 해당 토지 및 건축물 등의 수용에 관한 법률적 근거가 있어야 하기 때문에, 몇 가지 절차를 사전에 거쳐야 한다. 행정대집행과 관련된 법률적 근거를 살펴보면, 우선, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법」 제19조제1항에서 사업시행자가 공익사업을 위한 필요한 때에는 이 법이 정하는 바에 따라 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 동법 제20조제1항에서는 제19조와 같이 토지 등을 수용 또는 사용하고자 할 경우에 건교부 장관의 사업 인정을 받아야 한다고 규정하고 있다. 또한 동법 제26조제1항에서는 토지 수용 또는 사용과 관련한 제반 보상 등에 관하여 그 소유자 및 관계인과 협의하여야 한다고 규정하고 있으나, 제2항에서는 이 협의가 성립치 아니하여 동법 제20조에 의해 건교부 장관의 승인을 받은 경우에는 앞서의 절차를 거치지 않아도 된다고 규정하고 있다. 한편 동법 시행령 제8조 제5항에서는 만약 토지 소유자 등이 이 서명 또는 날인을 거부한 경우에는 서명 또는 날인을 받지 않아도 되도록 규정하고 있다. 이러한 절차를 거친 경우에 토지 등의 소유자는 그 물건에 대한 권리를 수용 또는 사용의 개시일까지 당해 토지나 물건을 사업시행자에게 인도 또는 이전해야 한다<sup>72)</sup>.

개발사업지구 내 세입자의 경우에도, 이주대책 등을 요구하며 퇴거를 거부하는 경우에는 사업시

72) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제43조

행자가 법원에 명도소송을 제기함으로써 법원으로부터 퇴거요구가 적법하다는 판결을 이끌어 낸다. 이러한 절차를 통해 사업시행자는 수용의 개시일에 토지나 물건의 소유권을 취득하게 되고, 기존의 권리는 소멸하게 된다<sup>73)</sup>.

이러한 절차를 수행했음에도 “다른 수단으로써 그 행위를 확보하기 곤란하고 또한 그 불이행을 방지함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때에는 당해 행정청은 스스로 의무자가 하여야 할 행위를 하거나 또는 제3자로 하여금 이를 하게하는 조치”<sup>74)</sup>를 행정대집행이라 한다.

행정대집행은 사업시행자가 아닌 해당 기초자치단체장이 사업시행자의 청구에 의해 대행하는 것이므로<sup>75)</sup>, 행정에 의하여 수행되는 강제집행이라 하겠다. 그러나 현장에서의 직접적인 철거는 대개 행정이 직접 수행하기보다는 철거용역 등에 의해 이루어지고 있는 바, 이는 현 「행정대집행법」 제2조에서 정한 “... 당해 행정청은 스스로 의무자가 하여야 할 행위를 하거나 또는 제3자로 하여금 이를 하게 하여 ...”라는 규정을 적용하기 때문이다.

행정대집행의 구체적 절차는 크게 네 단계를 거치는 데, ① 대집행의 계고, ② 대집행영장에 의한 통지, ③ 대집행의 실행, ④ 의무자로부터의 비용징수로 구분된다. 첫 번째는 대집행의 계고 단계이다. 대집행의 계고란 행정청이 대집행을 하려면 미리 상당한 이행기간을 정하여 그 기간까지 이행되지 않으면 대집행한다는 뜻을 미리 문서로써 계고해야 한다는 의미이다<sup>76)</sup>. 상당한 기간이란 상대방의 의무이행이 가능한 기간을 의미하는데, 「행정대집행법」 제3조제3항에서는 대집행의 급속한 실시를 요하는 경우엔 계고절차를 생략할 수 있도록 규정함으로써 사전 계고 없는 철거행위가 가능한 법적 규정을 마련해 놓았다. 계고장의 전달은 의무자의 주거에 송달하여야 하며, 우편으로 송달 시에는 등기우편으로 하여야 한다. 의무자나 그 동거가족이 계고장 수령을 거부한 경우에 송달자는 의무자 인근에 거주하는 성인 2인을 입회시켜 그 거부하는 사실을 수령증 용지 이면에 기재하고 입회자의 서명 또는 기명날인토록 함으로써 송달한 것으로 간주하고 있다. 이 경우 송달자는 송달할 서류를 현장에 두고 와야 한다. 이와 같은 방법으로도 송달이 불가능할 경우에는 공시송달을 하여야 하는데, 공시송달이라 함은 송달한 서류와 함께 의무자의 주소 또는 대집행대상물 주소지의 동 또는 이사무소에 게시하고 그 뜻을 동 및 이장에게 알리는 것을 뜻한다. 공시송달은 게시한 날로부터 7일이 경과되면 효력이 발생한다.

두 번째는 대집행영장에 의한 통지 단계이다. 이는 의무자가 계고를 받고도 의무를 이행하지 않은 경우 대집행영장을 통해 대집행 시기, 집행책임자 성명, 비용의 계산에 의한 견적액을 의무자에게 통지해야 한다는 것을 의미하며, 대집행영장의 통지 방법 역시 위의 계고장과 같다<sup>77)</sup>.

세 번째는 대집행의 실행 단계이다. 계고와 통지를 거친 뒤엔 물리적인 실력으로 의무를 시행하게 되는데, 즉 물리적인 행정대집행이 실행되는 것을 뜻한다. 대집행 실행은 행정청 스스로 또는 제3자에 의해 집행되며, 대집행을 하기 위해 현장에 파견되는 집행책임자는 집행책임자라는 것을 표시한

73) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제45조제1항

74) 「행정대집행법」 제2조

75) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제44조제1항

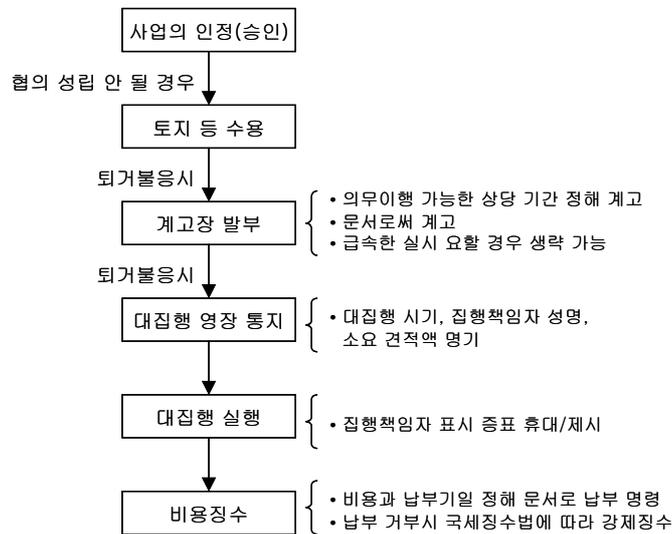
76) 「행정대집행법」 제3조

77) 「행정대집행법」 제3조

증표를 휴대하여 이해관계인에게 제시해야 한다<sup>78)</sup>.

네 번째는 의무자로부터 비용을 징수하는 단계이다. 대집행에 소요된 일체의 비용은 의무자, 즉 의무를 이행하지 않은 이들로부터 징수한다. 행정청은 대집행에 소요된 비용과 납부기일을 정해 의무자에게 문서로 납부를 명령하고, 의무자가 납부하지 않는 때엔 국세징수법상의 예에 따라 강제징수한다. 물론, 이러한 행정대집행 각각의 절차에 있어 위법한 내용이 있을 경우에는 그 각각이 행정처분에 해당하여 그에 대한 취소소송을 제기할 수 있다. 또한 만약 계고처분에 대한 제소기간이 경과하여 그에 대한 취소소송 제기가 불가능하더라도 후속조치인 실행이나 비용징수에 대한 취소소송을 제기하면서 계고처분이 위법했음을 주장할 수 있다.<sup>79)</sup>

이과 같은 「행정대집행법」의 절차를 간략히 그림으로 표시하면, <그림 2-11>과 같다.



<그림 2-11> 행정대집행법의 절차

## 2) 명도소송의 내용과 절차

‘명도’란 현재 살고 있는 사람을 내보내는 것을 의미한다. 그리고 명도소송이란 계약기간이 끝난 세입자 등의 점유자를 소송을 통하여 해당 부동산으로부터 강제퇴거시키고자 하는 소송을 의미한다. 따라서 이 소송을 통해 판결을 받으면, 그 부동산에 비치된 가재도구 등을 강제로 끌어내기 위한 별도의 채무명의 없이 명도소송 판결문만으로도 살림도구 등을 끌어내고 점유이전을 받을 수 있다.

명도소송의 경우, 소송의 중간에 점유자가 변경될 경우(무단 전대 등)에 대비해 먼저 점유금지처분 신청을 한 후에 이루어지는 것이 일반적이다. 소송의 제기는 해당 부동산의 소유주에 의해 이루어지며, 승소 확정시 집행관에게 집행을 위임하여 해당 거주자의 강제퇴거 조치를 취할 수 있다.

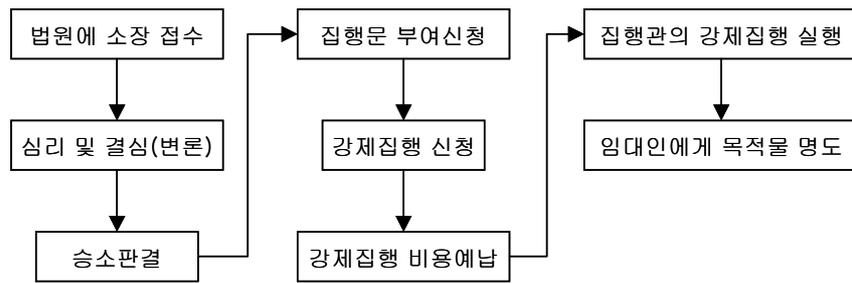
개발사업을 진행함에 있어 세입자 등이 계약기간 종료 이후에도 이주를 거부하는 경우에 사업시

78) 「행정대집행법」 제4조

79) 「행정대집행법」 제5조·제6조·제7조

행 주체인 조합이나 소유주 등이 명도소송을 제기하게 되고, 법원에서는 임차인에게 시한을 정하여 전세보증금을 돌려받은 후 집을 명도하라는 판결이 내린다. 판결 이후 퇴거시한이 지난 후에는 법원의 확정증명원을 가지고 강제집행이 가능하다. 이 명도소송은 해당 부동산의 소유주 등이 세입자 등의 보증금을 공탁한 이후에 가능하다. 그런데, 명도소송을 통한 강제퇴거에 있어서는 계고장 발부 등 사전에 강제퇴거 집행날짜를 고지할 의무가 없다.

명도소송을 통한 퇴거 절차는 <그림 2-12>와 같다.



<그림 2-12> 명도소송을 통한 퇴거 절차

## 제3장 개발사업에 있어서의 주거권

### 1. 주거권의 개념

기본적으로 주거란 크게 두 가지 차원으로 해석할 수 있다. 첫 번째는 물리적 거주로서의 '주택'을 의미하며, 두 번째는 사회적 의미로서의 '주거'를 의미한다.<sup>80)</sup> 물리적인 '주택'과 관련하여 주거권은 최소한의 인간다운 생활이 가능한 시설과 서비스가 확보된 주택에 대한 권리를 의미한다. 이는 단순히 거주로서의 의미를 넘어 각종 자연적인 재해 등의 위협으로부터 안전할 수 있어야 하며, 거주 가구가 쾌적한 생활을 영위할 수 있을 정도의 최소 필요공간을 확보해야 함을 의미한다. 또한 전기, 상·하수도, 도로 등 편의시설과 서비스가 기본적으로 갖추어져 있어야 함을 의미한다.

우리나라에서도 지난 2003년 「주택법」에 '최저주거기준'에 대해 명시함으로써 이러한 물리적 주택의 기준을 수립할 수 있는 근거를 마련하였다. 이에 따라 지난 2004년 6월 8일 건설교통부에서는 최저주거기준을 발표하였는데, 그 기준의 내용은 가구 구성별 최소 주거면적과 용도별 방의 개수, 필수적인 설비의 기준, 구조·성능·환경기준에 관한 것이다<sup>81)</sup>.

사회적인 '주거'로서의 주거권은 적절한 사회적, 문화적, 경제적 환경을 향유할 수 있는 권리를 의미한다. 이는 부당한 사생활 침해나 강제퇴거 등의 위협으로부터 보호받을 수 있고, 직장과 이웃관

80) 한국도시연구소, 2004, p.7

81) 최저주거기준

1. 가구구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수			
가구원 수(인)	표준 가구구성	실(방) 구성	총 주거면적(m <sup>2</sup> )
1	1인 가구	1K	12 (3.6평)
2	부부	1DK	20 (6.1평)
3	부부+ 자녀1	2Dk	29 (8.8평)
4	부부+ 자녀2	3DK	37 (11.2평)
5	부부+ 자녀3	3DK	41 (12.4평)
6	노부모+ 부부+ 자녀2	4DK	49 (14.8평)
주 1: K; 부엌, DK; 식사실 겸 부엌, 숫자는 침실 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수			
주 2: 침실분리기준 : 부부침실 확보, 만6세 이상 자녀는 부모와 침실분리, 만 8세 이상 이성자녀는 상호분리, 노부모는 별도 침실 사용			
2. 필수적인 설비의 기준			
상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식 화장실, 목욕시설 확보			
3. 구조·성능·환경 기준			
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 영구건물로서 내열·내화방열·방습에 양호한 재질 확보</li> <li>○ 적절한 방음·환기·채광·난방 설비 구비</li> <li>○ 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합</li> <li>○ 홍수, 산사태, 해일 등 자연재해의 위험이 현저하지 않을 것</li> </ul>			

계, 적절한 문화생활을 향유할 수 있는 등 주변의 사회적 연계망(social network)으로부터 소외·배척당하지 않는 권리 등을 의미한다.

따라서 주거권이라 함은 이러한 물리적 개념과 사회적 개념 모두를 포함하여 ‘인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는 데에 필요한 최소한의 주거수준’이라 할 수 있는 ‘적절한’ 주거에 대한 권리를 의미한다. 여기서 주거에 대한 적절성에 대해서는 제2차 세계주거회의(HABITAT II)에서 채택된 하비타트 의제에서 잘 설명하고 있다. 그 내용을 인용하면, 아래와 같다.

적절한 주거란 단지 머리를 가릴 수 있는 지붕만을 의미하는 것이 아니다. 적절한 주거란 적절한 사생활 보호, 적절한 공간, 물리적 접근성, 적절한 안전성, 점유 안정성, 구조적인 안정성과 내구성, 적절한 조명·난방·환기, 물 공급과 위생 및 쓰레기 처리 시설과 같은 적절한 기반시설, 바람직한 환경의 질과 건강에 관련된 요소들, 일자리와 기본적인 편의시설에서 멀지 않은 적절한 입지 등을 의미하며, 이 모든 것이 부담할 만한 적절한 지출을 통해 이용할 수 있어야 한다. 여기서 적절함이란 관련된 모든 사람들이 함께 결정해야 할 것이고, 이 때 점진적 개발이라는 전망을 가지고 있어야 한다. 적절함이란 가끔 나라에 따라 다를 수 있는데, 이는 적절성이라는 것이 특수한 문화·사회·환경·경제적 요인에 의해 결정되기 때문이다. 여기에는 또한 독성 물질에 여성과 아이들이 노출되는 것과 같이, 성이나 연령에 따라 특별하게 다루어져야 할 요소들도 충분히 고려되어야 한다.(하비타트 의제, para. 60)

이러한 적절한 주거에 대한 권리, 즉 주거권은 ‘세계인권선언’이라 불리우는 ‘유엔의 보편적 인권에 관한 선언(1948)’과 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약(ICESCR)’, 그리고 두 차례의 세계주거회의(HABITAT)에서 채택된 ‘벤쿠버 선언’과 ‘하비타트 의제’ 등을 통해 기본적인 권리로 선언되었다.

## 2. 국내법에서 언급하는 주거권

### 1) 사회권으로서의 주거권 관련 규정

#### (1) 헌법

대한민국 헌법에서는 ‘주거권’이라는 명문 규정을 찾아볼 수 없다. 그러나 일반적으로 헌법의 원리는 자유국가의 원리와 사회국가의 원리가 조화되었다는 시각이 우세하다. 즉, 헌법은 자유권적 기본권뿐만 아니라 사회권적 기본권에 대해서도 일정한 규정을 하고 있다는 것이다. 예를 들면, 사회권적 기본권으로서 노동3권 등을 보장하는 것 등이다. 또한 헌법 제119조는 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”라고 규정하고 있으며, 제122조에서는 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무

를 과할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 이 조항들은 대한민국 헌법이 단순히 자유국가의 원리에 의한 자유권적 기본권 이외에도 사회국가의 원리에 의한 사회권적 기본권을 언급한 대표적인 것들이라 할 수 있겠다. 보다 구체적으로는 헌법 제35조제1항에서 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며 …”라고 규정함으로써, 사회권의 하나인 환경권을 규정하고 있다. 따라서 사회권으로서의 주거권 역시 대한민국 헌법에 명시되어 있지는 않다 하더라도 헌법의 원리에 비추어서 그 권리가 없다고 볼 수 없다.

이러한 헌법의 원리는 지난 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’(이하, 사회권규약)에 대한 정부의 제1차 정부보고서 검토회의에서도 잘 드러났는데, 이 회의에서는 현재의 헌법체제 하에서는 사회권규약을 이행하기 위한 특별한 국내법 제정절차를 밟을 필요가 없다고 답변하였다<sup>82)</sup>. 물론, 이러한 답변은 사회권규약의 이행에 필요한 국내법의 근거를 만들지 않는 빌미가 되고 있어, 국내 인권 관련 법률가들로부터 비판의 대상이 되기도 한다. 하지만, 이는 정부에서 사회권규약이 표방하는 사회권이 국내 헌법에서도 충분히 반영되어 있다는 의미로 해석할 수 있다.

사회권 중에서도 특별히 주거권과 관련한 헌법의 내용들을 살펴보면, 먼저 헌법 전문에서 “모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 … 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 …”라고 규정하고 있다. 또한 제10조에서는 인간의 존엄성 및 행복추구권을, 제34조제1항에서는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”는 인간다운 생활의 권리를 규정하고 있다. 또한 제35조제3항에서 “국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”는 쾌적한 주거생활권을 언급하고 있다. 특히, 제35조제3항의 경우에는 기본권 중의 하나로서 쾌적한 주거에서 살아갈 권리를 언급한 주요한 규정이라 볼 수 있겠다.

이와 같은 헌법규정들은 인간의 존엄과 행복추구권, 평등권, 인간다운 생활권 등을 통해 사회권을 기본적인 권리로 표방한 것이며, 그 안에는 주거에 대한 권리 역시 포함되어 있음을 알 수 있다. 이는 「주택법」 제1조(목적)에서 “국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지”, 「도시 및 주거환경정비법」 제1조에서 “주거생활의 질을 높이는데 이바지함”을 선언하는 등 여타 주택 관련 법률에서도 마찬가지이다.

그러므로 헌법 제10조의 인간의 존엄성 및 행복추구권과 제34조제1항의 인간다운 생활의 권리 등에 있어 적절한 주거의 확보 없이는 이러한 권리가 실현되지 않는다는 점을 감안할 필요가 있다. 즉, 적절한 주거는 인간의 존엄성 및 행복추구권에 있어 필요불가결한 요소이고 정부는 헌법에서 정한 바대로 “쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 한다”는 점에서, 사회권으로서의 주거권은 우리 헌법의 정신 속에 이미 규정되어 있다고 봐야 할 것이다.

이러한 헌법의 사회권에 대한 적극적 해석은 지난 1994년의 ‘생계보호기준위헌확인’ 소송에 대한 헌법재판소의 결정에서도 나타난 바 있다. 이 소송은 정부의 현 생계보호 수준이 헌법 제34조의 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 침해하였다는 근거로 제기된 것인데, 비록 위헌소송을 기각하는 것으로 결론이 났지만, ‘인간다운 생활을 할 권리’에 대해 입법부와 행정부에서는 이 권리 실현을 위해 최대한의 노력을 해야 한다는 점을 인정하였으며, 최소한 사법적 구제의 가능성이 있음을 인정하기도 하

82) 사회권규약 제2차 반박보고서 연대회의, 2001.4, para.24 재인용

였다<sup>83)</sup>. 이 판례의 주요 내용을 발췌해 보면, 다음과 같다.

…이러한 인식으로부터 현대의 여러 국가는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시켜 줌으로써 건강하고 문화적인 생활을 보장하는 것이 국가의 책무라고 하는 사회국가원리를 헌법에 규정하게 되었고, 우리 헌법도 제34조 제1항·2항에서 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다고 규정하고 여러가지 "사회적 기본권"을 폭 넓게 규정함으로써 사회국가원리를 헌법적으로 수용하면서 …(중략)…그러나 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 생활능력 없는 국민을 보호할 의무가 있다는 헌법의 규정은 모든 국가기관을 기속하지만, 그 기속의 의미는 적극적·형성적 활동을 하는 입법부 또는 행정부의 경우와 헌법재판에 의한 사법적 통제기능을 하는 헌법재판소에 있어서 동일하지 아니다. 위와 같은 헌법의 규정이, 입법부나 행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력과 정책 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저 생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침 즉 행위규범으로서 작용하지만, 헌법재판에 있어서는 다른 국가기관 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지를 기준으로 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 한다는 통제규범으로 작용하는 것이다. …(중략)… 그러므로 국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적 의무를 다하였는지의 여부가 사법적 심사의 대상이 된 경우에는, 국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였다든가 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다고 할 수 있다.(헌재 1997.05.29. 94헌마33, 판례집 9-1,543,552-556)

이 판례의 특징은 헌법에서 규정한 인간다운 생활을 할 권리라는 사회국가의 원리가 입법기관과 행정기관에 대해 행위의 지침 즉 행위규범으로서 작용한다고 설명한 것이다. 이에 의하면, 주거권 역시 이러한 사회국가의 원리로서 입법기관 및 행정기관에 대해 행위의 지침이 될 수 있는 근거로 작용한다고 볼 수 있다.

이렇듯, 우리나라의 헌법에서는 사회권으로서의 주거권에 대한 근거 없다고 볼 수 없다. 하지만, 자유권적 기본권과 달리 사회권적 기본권의 성질은 직접적 권리로 주장해야 하느냐와 관련하여 다양한 이견이 존재하는 것 역시 사실이다. 즉, 사회권적 기본권에 대해서는 프로그램적 규정설, 추상적 권리설, 구체적 권리설 등의 이론이 존재한다. 이 중 프로그램적 규정설은 형식적 선언으로서의 의미를 갖는다는 것이나, 20세기 이후 많은 이들에 의해 지지되는 설은 아니다. 그리고 세 번째로 언급한 구체적 기본권리설은 구체적인 구속력을 갖는다는 것이나, 소수의견이 이를 지지하는 편이다. 반면, 추상적 권리설이라는 것은 관련된 입법활동을 통해 그 권리가 실현될 수 있다는 것으로, 다수가 지지하는 이론이다. 따라서 사회권적 기본권에 대해서는 구체적인 입법을 통해 그 구속력을 가질 수 있다는 것이 다수의 의견인데, 이 경우라 하더라도 국가가 사회권적 기본권을 보장하기 위한 입법을 하지 않은 경우에는 '입법부작위 위헌소송'의 대상이 될 수 있다. 즉, 추상적 권리설에 있어서도 국가가 사회권적 기본권을 방기할 수 있다는 것이 아니라, 적극적으로 입법활동을 통해 이

83) 박찬운, 2005, p.10

권리들을 실현할 의무가 있다고 볼 수 있는 것이다. 이는 주거권과 관련하여서도 국가가 적극적인 입법활동을 통해 그 권리를 보장하여야 할 의무가 있다고 볼 수 있다. 이러한 사회권적 기본권과 관련한 국가의 의무 등에 대해서는 사회권규약과 관련한 논의에서도 마찬가지로 제기되고 있다. 그 내용에 관해서는 본 장의 3.절에서 자세히 다룰 것이다.

## 2) 강제퇴거 관련 규정

우리나라에서는 언론 및 철거민들에 의해 철거과정의 폭력성, 비인권적 요소 등을 강조하기 위해 ‘강제철거’라는 용어가 많이 사용되는데, 이럴 경우에는 어떤 것이 단순한 철거이고 어떤 것이 ‘강제’ 철거인지를 구분하는 기준이 명확하지 못하다. 반면, 강제퇴거의 개념은 비교적 명확한 편인데, 자발적인 이주가 아닌 타의에 의해 자신이 거주하던 집으로부터 퇴거당한다는 개념이라 할 수 있겠다. 그러나 자발적 퇴거의 경우에는 ‘이주’라는 용어가 더욱 적합하므로, ‘퇴거’라는 개념 자체에 이미 ‘강제’퇴거라는 전제가 깔려있다고 볼 수 있다.

이와 관련하여 우리나라의 제도적·행정적 여건 하에서는 철거, 퇴거, 강제 집행 등의 용어가 사용되지만, 이러한 행위를 함에 있어 인권 침해 방지 등을 위한 아무런 규제 및 보호 장치에 대한 언급은 없다. 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이, 행정대집행의 근거인 「행정대집행법」과 명도소송을 통한 명도집행의 근거인 「민사소송법」 및 「민사집행법」에서도 이와 같은 근거는 매우 미흡하다. 지난 2005년 5월 17일 국무회의에 상정·의결된 「행정대집행법」 개정안에서는 제6조제3항에 “집행책임자는 제1항의 규정에 의한 대집행영장에 따라 대집행을 함에 있어 대집행을 통하여 달성하려는 공익과 의무자의 재산상 손실을 합리적으로 비교하여 의무자의 재산상 손실과 비용의 부담이 최소화되도록 노력해야 한다”라고 규정되어 있다. 하지만, 이 규정은 퇴거 과정에 대한 인권적 차원의 배려라 볼 수는 없다. 공익과 의무자의 재산상 손실을 합리적으로 비교하는 것이 힘들 뿐 아니라, 공익이라는 이름으로 강제퇴거를 합리화하는 것으로 작용될 소지가 높기 때문이다.

그리고 개정안에서는 즉시 집행의 요건에 대하여 기존 법 제3조제3항의 “비상시 또는 위험이 절박한 경우에 있어서 당해 행위의 급속한 실시를 요하”는 경우로 추상적이고 포괄적으로 규정하고 있는 데에 비해 개정안 제7조제1항에서 “타인의 생명 또는 신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 영향을 끼칠 우려가 있는 경우 그 밖의 법령상 의무와 긴급한 집행이 필요하다고 인정되는 경우”로 보다 강화한 듯하다. 물론, 경우에 따라 행정에 의한 긴급한 시행의 필요성이 인정되나, 개정안의 내용 역시 남용될 소지가 높아 대집행 과정에서의 적절한 절차 등이 무시될 수 있는 여지를 넓게 남겨두고 있다.

이는 명도소송을 통한 강제집행 과정에서도 마찬가지로 드러나는데, 「민사집행법」에서는 기본적인 소송절차를 통해 얻을 수 있는 항고권 등을 제외하면, 강제집행 과정에서 특별한 인권침해를 방지하기 위한 규정 등이 존재하지는 않는다. 단지, 법 제8조제1항에서 “공휴일과 야간에는 법원의 허가를 받아야 집행행위를 할 수 있다”라는 규정 정도가 그나마 과정상의 인권침해를 막기 위한 규제 조항이라 할 수 있겠다. 더욱이 명도집행에 있어서는 행정대집행과 달리 사전계고 등의 의무가 없

다.

이와 같이 우리 사회에서는 강제퇴거 행위가 인권적 개념에서 어떤 의미가 있는지, 또한 강제퇴거 행위에 있어 지켜져야 하는 국가적 의무가 무엇인지 등이 공식적으로 정의되어 있지 못한 상태이다. 하지만, 적절한 주거대책이 마련되지 않은 상태에서 이루어지는 강제퇴거 행위는 앞서 살펴본 바와 같이 대한민국 헌법에서 정하고 있는 사회권적 기본권의 하나인 주거권을 침해한 것이라 할 수 있다. 또한 강제퇴거에 관한 내용은 각종 국제법에서 규정되어 있다. 본 장 3절에서는 국제법 규정을 통해 강제퇴거의 의미와 이에 대한 국가의 의무, 그리고 강제퇴거에 필요한 사전적 절차의 내용 등에 대해 살펴볼 것이다.

### 3. 국제법 및 각종 국제규약·선언 등에서 언급하는 주거권

#### 1) 국제규약·선언 등의 국내 구속력

국제사회는 이미 오래 전부터 각종 규약 및 선언 등을 통해 주거권의 중요성과 그 실천을 각 나라에 촉구하고 있다. 이는 그만큼 주거권이 각 나라에서 충실히 지켜지지 않고 있다는 반증이라 하겠다. 이를 위해 유엔을 중심으로 한 각종 사회권 관련 국제회의 등에서는 주거권이 거의 빠지지 않는 의제로 다루어지고 있으며, 규약 및 선언 등에서 이를 반영하고 있다. 또한 세계주거회의에서는 유엔인간정주센터를 설치하여 주거권 실현을 위한 국제적인 활동 및 지원을 담당하도록 하고 있다.

이러한 국제규약과 선언 중에서도 주거권과 관련하여 특히 주목할 만한 것은 사회권규약이라 불리는 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)’이다. 그 이유는 사회권규약의 경우 우리나라가 국회를 통해 정식으로 비준한 규약이므로 국내법과 동일한 효력을 발휘한다는 점 이외에도, 사회권규약의 해석과 관련된 유엔의 일반논평과 립버그 원칙, 마스트리히트 가이드라인 등을 통해 이미 국제법으로서의 지위를 인정받고 있기 때문이다. 이 사회권규약과 그에 관한 일반논평, 립버그 원칙, 마스트리히트 가이드라인 등에서는 주거권의 내용과 국가의 의무 등에 대해 보다 구체적으로 규명하고 있다.

#### (1) 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)

##### ① 국내법과의 관계

1966년 유엔에서는 두 가지 인권에 관한 조약이 채택되었는데, ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)’(이하, 자유권규약)과 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)’(이하, 사회권규약)이 그것이다. 이 규약들은 기본적인 인권과 기본적인 자유에 관한 사항을 규정하고 있으며, 이 규약을 채택한 나라들에게 모든 적절한 수단을 이용하여 그 권리를 실현하도록 하는 의무를 부과하고 있다. 우리나라에서도 지난 1990년 3월에 국회의 동의를 얻어 4월 가입서를 냈으

며, 같은 해 7월 10일부터 국내에서도 제도적 효력을 발휘할 수 있는 근거를 마련했다.

대한민국 헌법 제6조에서는 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있다. 또한 한국정부는 지난 1997년 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)’에 따라 제출한 제2차 정부보고서에서 “규약에 가입하기 전에 제정된 국내법이 규약과 상충되는 경우에는 규약이 우선한다. 대한민국의 어떤 법률도 규약상의 권리를 침해할 수는 없다. 만일 그런 법률이 있다면 위헌이라고 평가될 것이다”라고 기술하고 있다.<sup>84)</sup> 또한, 자유권규약에 따른 제1차 정부보고서 검토회의가 열린 1992년에 정부대표는 규약의 국내법에 대한 우월을 명백히 확인하였다.<sup>85)</sup>

물론, 한국정부의 이와 같은 입장은 일관된 것이라 볼 수 없다. 그 이유는 우리 정부가 1996년 고 문방지조약에 따라 제출한 최초 정부보고서에서 “조약과 국내법 사이에 충돌이 발생하면 신법우선의 원칙과 특별법우선원칙이 적용된다”고 하였기 때문이다<sup>86)</sup>. 이러한 정부의 태도는 1995년 5월 2일 <경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 유엔 위원회>(이하, 유엔 사회권규약위원회)의 제1차 정부보고서 검토 중의 정부답변에서도 발견된다. 당시 한국정부는 규약과 국내법이 충돌하는 경우에는 법의 일반원칙, 예컨대 신법우선의 원칙이나 특별법우선원칙이 당연히 적용된다고 하였다.<sup>87)</sup> 따라서 자유권규약과 달리 사회권규약의 국내 적용에 있어서는 논란의 여지가 있을 수 있다.

그러나 이에 관한 <유엔 사회권규약위원회>와 국제사회의 입장은 명확하다. 사회권규약에 관해 <유엔 사회권규약위원회>가 1998년에 제출한 일반논평 9 para.2에서는 사회권규약의 국내법 적용에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

... 그러므로 사회권규약의 개념은 국내법 체계 안에서 정당하게 인정돼야 하고, 부당하게 피해를 입은 개인이나 집단 누구에게든 적절한 시정 수단이나 구제조치가 주어져야 한다. 또한 국가가 이 분야에 대한 책임감을 발휘하도록 하는 적절한 조치가 있어야 한다.(사회권규약 일반논평 9, para.2)

또한 대한민국 정부에서 제출한 1차 보고서에 대한 <유엔 사회권규약위원회>의 최종견해에서는 ‘규약의 국내법상 지위에 관한 우려’가 들어있다<sup>88)</sup>. 이 최종견해는 이어서 다음과 같이 권고하고 있다.

위원회는, 경제·사회·문화적 권리의 영역에서 본 조약이 모든 신구(新舊)를 막론한 모든 국내법에 우선하도록 한국 정부가 그 법적 지위를 보장해야 할 의무가 있다는 점을 상기하고자 한다. 위원회는 조약의 규정에 부합하도록 하기 위해 한국정부가 모든 국내법을 검토할 것을 권고한다. 또한 위원회는 한국사회에서 조약 규정에 대한 인식을 높이고, 법 집행 기관들이 규정을 준수하는 것 뿐 아니라 사법 절차에 규정을

84) CCPR/C/114/Add.1, para.9, 사회권규약 제2차 반박보고서 연대회의, 2001.4, para.20 재인용

85) CCPR/C/SR, para.8, 사회권규약 제2차 반박보고서 연대회의, 2001.4, para.20 재인용

86) CAT/C/32/Add.1, para.20, 사회권규약 제2차 반박보고서 연대회의, 2001.4, para.20 재인용

87) 사회권규약 제2차 반박보고서 연대회의, 2001.4, para.20 재인용

88) 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회의 최종 견해 : 대한민국. 1995년 6월 7일. 문서번호 : E/C.12/1995/3. para.7

적용할 수 있도록 하기 위해 교육 프로그램을 확대할 것을 권고한다.(정부 1차 보고서에 대한 사회권규약 위원회 최종견해, para.16)

그리고 제2차 정부보고서에 대한 최종견해<sup>89)</sup>에서도 이러한 지적이 다시 언급되고 있다.

위원회는 1차 보고서 심의 이후에, 규약 권리의 보장을 국내법에 완전히 수용시키기 위한 적절한 노력이 없었던 것에 대해 유감스럽게 생각한다. 헌법에 따르면 규약은 국내법과 동등한 지위를 갖지만 신법(新法) 또는 특별법이 규약의 권리에 우선할 수도 있다라는 점을 위원회는 우려한다. 또한, 규약상의 모든 권리가 국내법원에서 직접 원용되는지의 여부에 관해 명확한 입장이 없는 점 그리고 그러한 판례가 없다는 점에 대해 우려한다.(정부 2차 보고서에 대한 사회권규약위원회 최종견해, para.15)

따라서 <유엔 사회권규약위원회>는 가입국이 해당 규약의 내용을 국내법을 통해 실현할 것을 줄기차게 요구하고 있음을 잘 알 수 있다.

## ② 사회권 규약의 국가의무 사항에 대한 규정력

자유권규약과 사회권규약은 그 권리실현에 대한 해석에 있어 네 가지 점에서 차이를 보이는 것으로 여겨진다. 첫째, 자유권규약에서는 개인에게 ‘~한 권리가 있다’는 형식으로 권리를 규정한 반면, 사회권규약에서는 ‘국가는 ~한 권리를 인정한다’는 형식으로 권리를 규정하고 있다는 것이다. 두 번째 차이는 사회권규약이 규정한 국가의 의무에 있어 가용자원의 한계라는 한계를 인정하는 반면, 자유권규약에서는 이러한 규정이 없다는 것이다. 세 번째 차이는 사회권규약이 점진적 실현의 의무를 부과하고 있는 반면, 자유권규약은 즉각적 실현의 의무를 부과하고 있다는 것이다.<sup>90)</sup> 마지막으로 그 시행을 위한 기구의 설치에 있어서도 자유권규약은 이행을 담보하기 위한 독립적인 조약기구로서 <인권이사회>의 설치를 명문화하고 있는 반면, 사회권규약은 독자적 기구의 설립 없이 <사회권규약 위원회>에 보고서의 심의 의무를 부여하고 있을 뿐이다. 이러한 차이로 인해 사회권규약이 국가의 의무에 대해 어느 정도의 규정력을 갖느냐 하는 것은 논란의 대상이 되고 있다.

국가의 의무에 대해 규정하고 있는 사회권규약 Art.2.1의 내용을 살펴보면, 다음과 같다.

본 규약에 가입한 국가들은 특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로(progressively) 달성하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적인 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 활용가능한 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 의무를 진다.(사회권규약, Art.2.1)

위의 내용에서 문제가 되는 것은 ‘점진적 실현(progressively realization)’이라는 내용과 ‘활용가능한 자원(available of resources)’이라는 표현이다. 즉, 이 표현 자체가 자의적 개념을 언급한 것이

89) 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회의 최종 견해 : 대한민국. 2001년 11월 5일. 문서번호 : E/C.12/1995/SR.6.

90) 박찬운, 1999, pp.59-60

기 때문에 국가의 의무에 대한 규정력을 갖기에 미흡하다는 것이다. 그러나 국제사회는 점점 더 이 규약의 규정력을 보다 구체적인 의무로 해석하기 시작했는데, 이는 유엔에서 1990년 발표한 일반논평(General Comment) 3에서 잘 드러난다.

Arts.2는 이 규약의 온전한 이해와 이 규약의 다른 내용들과의 역동적인 관계를 갖는다는 점에서 매우 중요하다. 이 조항은 규약 가입국들이 행해야 할 일반적인 법적 의무의 성격을 묘사한다. 이들 의무는 행위의 의무(obligation of conduct)와 결과의 의무(obligation of result)를 모두 표현하는 것이다. ...(중략)... 특히, 이 규약이 점진적 실현과 활용가능한 자원의 한계로 인한 제약을 밝히고 있지만, 본 규약은 또한 즉각적인 효과를 발생해야 할 다양한 의무를 부과하고 있다. ...(사회권규약 일반논평 3, para.1)

... 그러므로 권리의 온전한 실현은 점진적이고 단계적으로 성취되어야 할 목표라 하더라도 그 목표를 달성하기 위한 조치는 이 규약에 가입한 이후에 합리적이고(resonable) 짧은 시간 내에 취하여야 한다. ... (사회권규약 일반논평 3, para.2)

이는 이 규약에 대한 가입국의 의무를 지나치게 자의적으로 판단하는 경향에 대해 국가의 의무를 보다 명확히 하는 것이라 볼 수 있다. 즉, 이는 사회권규약이 결과를 보장할 수 없는 권리이기 때문에 국가가 형식적으로나마 국민의 복리를 위해 노력하였다면 최소한 국가의 의무를 다했다는 종래의 주장을 배척하는 것이라 볼 수 있다. 또한 이 일반논평의 내용은 권리를 실현하는 데에 있어서 활용자원의 한계와 점진적 실현이라는 것을 인정하지만, 국가가 이 규약에 가입한 이후 합리적으로 빠른 시간 내에 권리 실현을 위한 조치를 취해야 한다고 설명하고 있다.

이는 유엔의 공식문서로 발간된 ‘사회권규약의 이행에 관한 림버그 원칙’<sup>91)</sup>에서도 잘 나타나 있다. 이 원칙에서는 사회권규약 Art.2.1의 “입법조치의 채택을 포함하는 모든 적절한 수단에 의하여”란 내용에 대해 para.16에서 “모든 가입국은 사회권규약에 포함된 모든 권리의 온전한 실현을 향한 조치를 즉각적으로 시작할 의무를 가진다”라고 선언하고 있다. 또한 그 뒤를 이어 para.17에서 “국내적 차원에서, 가입국은 규약상의 의무를 실현하기 위해서 권리들의 성격에 부합하는 입법·행정·사법적 조치와 경제적, 사회적, 교육적 조치를 포함한 모든 적절한 수단을 이용해야 한다.”라고 규정하고 있다.

그리고 “점진적 달성”에 대해서는 림버그 원칙 para.21을 통해 사회권규약에서 정한 권리의 실현을 점진적 달성이라는 이유로 연기할 수 없으며, 사회권규약이 정한 권리의 달성을 위한 조치를 즉각적으로 취할 의무가 있다고 규정하고 있다.

“권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성할” 의무는 가입국이 가능한 신속히 권리의 실현으로 나아가기를 요구한다. 이러한 의무는 어떠한 상황에서도 국가에게 완전한 실현을 위한 노력을 무제한적으로 연기할

91) 림버그 원칙(The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)은 국제사법위원회(International Commission of Jurists)에 의해 소집된 국제법 전문가 그룹들이 네덜란드의 마스트리히트에서 만나 사회권규약 내 당사국 의무의 성격, 범위 등에 관하여 합의·선언한 것인데, 그 후 유엔의 공식문서로 발간되었다.

권리를 부여하는 것으로 해석되어서는 안 된다. 그와 반대로 모든 가입국은 사회권규약 하의 의무실현을 위한 조치에 즉각적으로 착수할 의무를 가지고 있다.(림버그 원칙, para.21)

또한 “활용가능한 자원”에 대해서도 para.25를 통해 “경제발전의 수준에 관계없이, 가입국은 모든 이에게 최소한의 생존권을 보장할 의무를 지닌다.”라고 규정하고 있으며, 활용가능한 자원의 범위에 대해서도 para.26을 통해 “국가 내의 자원과 국제협력과 원조를 통해 국제 공동체로부터 얻을 수 있는 자원을 모두 포함한다”고 규정하고 있다. 이러한 림버그 원칙의 규정은 사회권규약이 정한 의무에 있어 점진적이고 활용가능한 자원의 한계를 자의적으로 해석하는 것을 경계하고, 특히 최소한의 생존권을 보장하는 데에 있어서는 가입국들에 대해 모든 활용가능한 자원들을 통해 즉각적으로 의무를 이행해야 함을 규정하고 있다.

마스트리히트 가이드라인<sup>92)</sup>에서는 사회권규약에서 정한 권리에 대한 국가의 의무와 관련하여 존중, 보호, 실현의 의무로 구분하여 설명하고 있다.

시민·정치적 권리와 마찬가지로 경제·사회·문화적 권리도 국가에 세 가지 형태의 이행의무를 부과한다. 그것은 존중, 보호, 실현의 의무이다. 세 가지 이행의무 중 어느 것이라도 이행하지 않는다면 그것은 이들 권리의 침해로 구성한다. 존중(respect)의 의무는 국가가 경제·사회·문화적 권리를 향유하는 데 저해되는 행위를 하지 말아야 한다는 것이다. 그러므로 국가가 자의적인 강제퇴거에 관여했을 경우, 주거권을 침해한 것이다. 보호(protect)의 의무는 제3자가 인권침해를 하지 않도록 국가가 막는 것이다. ... 실현(fulfill)의 의무는 국가가 경제·사회·문화적 권리를 완전히 실현시키기 위해 적절한 법률·행정·예산·사법 조치를 취하도록 요구한다. 그러므로 국가가 필요한 사람에게 필수적인 기초의료를 제공하지 않는다면, 인권침해에 해당한다.(마스트리히트 가이드라인, para.6)

또한 마스트리히트 가이드라인은 앞서 설명한 사회권규약 art.2.1의 내용이 일반논평 3의 para.1이 설명하는 바와 같이 ‘행위의 의무(obligation of conduct)’와 ‘결과의 의무(obligation of result)’를 모두 포함한다고 규정하면서, 그 내용을 보다 자세히 설명하고 있다.

존중, 보호, 실현의 이행의무는 각각 행위의 의무와 결과의 의무의 요소를 포함한다. 행위의 의무는 개개의 권리 향유를 실현할 수 있도록 합리적으로 계획된 조치를 필요로 한다. ... 결과의 의무는 국가가 세부적인 실제기준을 충족시키기 위해 목표를 성취할 것을 요구한다.(마스트리히트 가이드라인, para.7)

따라서 사회권규약이 정한 국가의 의무는 규약이 정한 의무의 이행을 위한 행동을 취할 의무와 그 목표를 달성할 의무를 모두 포함하는 것이라 하겠다. 그리고 이러한 권리를 이행하지 않는 것은 사

---

92) 마스트리히트 가이드라인(The Maastricht Guidelines on Violation of Economic, Social and Cultural Rights)은 림버그 원칙 제정 10주년을 기념하여 국제사법위원회 등이 전문가들을 초청하여 사회권규약에서 정한 권리 침해의 특징과 범위, 그리고 적절한 대응 및 구제와 관련한 림버그 원칙을 보다 정교하게 만들고자 하는 목적으로 1997년 1월 네덜란드 마스트리히트에서 작성·선언되었다.

회권규약에서 정한 권리의 침해임을 명확히 선언하고 있다.

국가가 정책 혹은 관행으로, 작위 혹은 부작위에 의해 고의로 규약상의 의무를 위반하거나 무시하거나, 행위와 결과의 기준을 충족시키지 않는다면, 그것은 경제·사회·문화적 권리의 침해이다.(마스트리히트 가이드라인, para.11)

### ③ 가입국의 최소한의 핵심의무

일반논평 3의 para.10에서는 이 규약에서 언급하고 있는 권리에 대해 최소한의 수준(minimum essential levels)을 만족시키는 최소한의 핵심의무(minimum core obligation)는 모든 가입국에 의무지어진 것이라 언급하고 있다. 또한 앞서 언급한 바와 같은 활용가능한 자원의 한계에 대해서도 먼저 가입국은 자신이 가지고 있는 모든 자원을 사용하기 위한 모든 노력을 기울였음을 입증하여야 한다고 언급하고 있다.

본 위원회에 선행하는 기구들에 의해 획득된 경험뿐 아니라 위원회의 넓은 경험에 근거해 십년 넘는 기간 동안 가입국의 보고서들을 검토하면서, 위원회는 각 권리들의 필요한 최소한의 기본적인 수준을 보장하기 위한 최소한의 핵심의무(minimum core obligation)는 모든 가입국에게 의무지어진 것이라 여기고 있다. 그러므로, 예를 들어 상당한 수의 개인들이 필수적인 음식과 기초의료 서비스, 기본적인 쉼터와 주거 혹은 가장 기초적인 형태의 교육(의 기회)이 박탈된 상태에 있는 가입국은 본 규약의 의무들을 이행하지 못하고 있는 것이다. 만약, 본 규약이 이러한 최소한의 핵심의무를 두고 있는 것이 아니라고 이해될 수 있다면, 이는 본 규약의 존재이유를 크게 훼손한 것이라 하겠다. ... (중략) ... Article 2.1은 각 가입국에 대해 “활용가능한 자원을 최대한도로 활용하여” 필요한 조치를 취할 의무를 지우고 있다. 각 가입국이 활용가능한 자원의 부족으로 최소한의 핵심의무를 수행하지 못했다는 태도를 보이기 위해서는 최소한의 의무를 만족하기 위한 노력을 위해 모든 자원을 사용했다는 것을 우선적으로 입증하여야 한다.(사회권규약 일반논평 3, para.10)

최소한의 핵심의무라 함은 완전한 실현이 즉각적으로 달성될 수 없는 권리라 하더라도 모든 사람에게 기본적인 향유를 즉각적으로 보장해야 하는 국가의 법적인 의무를 의미한다<sup>93)</sup>. 따라서 사회권 규약에서 정한 권리가 활용가능한 자원의 범위 내에서 점진적으로 달성되어야 하는 것이라 하더라도 국가가 일정한 최소한의 의무를 다하지 못하였다면, 이는 규약을 위반한 것이라 볼 수 있다. 즉, 최소한의 핵심의무는 ‘점진적 달성’이라 하더라도 즉각적인 조치가 취해져야 하는 국가의 의무라 할 수 있다. 이와 관련하여 마스트리히트 가이드라인의 para.10에서는 “경제·사회·문화적 권리를 이행하는 것과 관련한 국가의 최소의무가 자원의 부족 때문에 경감되지는 않는다.”고 규정하고 있는데, 이 내용 역시 최소한의 핵심의무가 즉각적인 조치를 필요로 하는 것임을 강조하는 것이다.

이러한 최소한의 핵심의무의 내용은 일반논평들의 개별조항 속에 내포되어 있는데, 앞에서 소개한 사회권규약에 관한 일반논평 3 para.10에서도 언급하고 있거니와, 마스트리히트 가이드라인에서

93) 인권운동사랑방 사회권규약해설서팀, 2003, p.86

도 그 예로 필수적인 식량과 기초의료 서비스, 기본적인 쉼터와 주거 혹은 가장 기초적인 형태의 교육을 언급하고 있다.

각 권리들의 최소한의 필수적인 수준을 충족시키기 위해 경제·사회·문화적 권리위원회가 규정한 ‘최소한의 핵심의무’를 국가가 충족시키지 못할 때 규약상의 권리는 침해되는 것이다. 예를 들어, 상당한 숫자의 개인들이 필수적인 식량·기초의료·기본적인 쉼터와 살 집 혹은 초등교육을 받지 못한 채 살아간다면 그 당사국은 규약상의 권리를 침해하고 있는 것이다. 그러한 최소한의 핵심의무는 국가의 활용가능한 자원의 제약 혹은 어떤 다른 요소와 어려움에 상관없이 적용되어야 한다.(마스트리히트 가이드라인, para.9)

## (2) 세계인권선언 및 기타 국제 선언 및 규약

기본적으로 인권이란 법에 규정되어 있다고 보장되는 것도 아니고, 그렇지 않다고 부정될 수 있는 것도 아니다. 인권이란 인류문명과 함께 발전해 온 것으로, 누구나 인정하는 보편적 가치라 할 수 있다. 이 인권과 관련하여 국제적으로 가장 권위 있는 것으로 여겨지는 것이 바로 ‘세계인권선언’이라 불리우는 ‘유엔의 보편적 인권에 관한 선언(1948)’이다. 이 세계인권선언에서는 “모든 사람, 모든 국가가 달성해야 할 공통의 기준”으로서 인권에 대한 보편적인 원칙을 제시하고 있으며, 이러한 원칙은 국제법상이나 국내법에서 보편적인 원칙으로 여겨지고 있다.

또한 이 선언은 국제적으로 관습법적 지위를 다투고 있다. 일반적으로 ‘선언’ 그 자체는 법적인 강제력을 부과하지 못한다. 하지만, 만약 특정 인권원칙이 국제 관습법에 해당한다면, 그것은 일반적으로 어떤 나라가 그 원칙에 명백히 동의했는지 여부를 불문하고 그 나라를 포함하여 모든 나라를 국제법적으로 구속하는 것으로 여겨진다<sup>94)</sup>. 따라서 만약 ‘세계인권선언’이 관습법적 지위를 갖게 된다면 이 선언은 구속력이 있는 법으로 기능할 수 있다. 따라서 ‘세계인권선언’이 현재 명확하게 관습법적 지위를 갖는 것으로 모든 나라와 사람들에게 인식되지는 못한다 할지라도, 관습법적 지위를 다투다고 하는 것은 일면에서 그러한 규정력 있는 법으로 기능할 수 있는 여지 역시 높다고 볼 수 있다. 많은 국제법 학자들의 견해로는 ‘세계인권선언’은 이미 국제 관습법으로서의 지위를 갖추고 있다. 따라서 ‘세계인권선언’이 Art.25.1에서 언급하고 있는 주거권은 국제 관습법적 지위를 다들만큼 국제법으로서의 효용성을 지니는 것이라 볼 수 있다.

주거권을 주요한 이슈로 개최된 세계주거회의에서 채택된 ‘벤쿠버 선언’과 ‘하비타트 의제’를 포함한 국제선언 및 권고, 결의 등은 국내에서 법적 효력을 갖고 있다고 볼 수는 없다. 물론, 정부에서 이러한 국제선언 및 권고, 결의 등에 공식적으로 서명을 하였다고 해도 이는 마찬가지이다. 이들 국제선언 및 권고, 결의 등이 비록 국내법상 구속력을 가지고 있지는 못하다 하더라도, 이러한 내용들은 국제적인 도덕적, 정치적 규범이라는 점에 주목할 필요가 있다. 국제사회의 책임 있는 구성원으로서, 또 여러 국제적인 문서에 서명한 당사자로서 약속한 바를 성실히 지켜야 하는 것은 국제사회의 중요한 정치적 약속이라 할 수 있다. 특히 OECD 가입국으로서 이러한 국제적 권고 및 선언 등을 등한시 하는 것은 우리나라의 국제적인 위상 등을 고려할 때 심각히 고려해봐야 할 일이라 하겠다.

94) 박찬운, 1999, 26쪽

## 2) 주거권 관련 규정

### (1) 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)

사회권규약에서는 구체적인 명시를 통해 주거권에 대해 언급하고 있는데, Article 11.1에서 다음과 같은 주요한 언급을 하고 있다.

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. 가입국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적당한 조치를 취한다.(사회권규약 Art.11.1)

이는 일반적으로 사회권규약에서 주거권을 명문화한 조항으로 받아들여지고 있는데, 이에 의하면 적당한 생활수준을 누릴 권리로서 주거권이 명시되어 있다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 국가의 최소한의 핵심의무에 대하여 사회권규약 일반논평 3, para.10과 마스트리히트 가이드라인, para.9에서는 주거권을 언급하고 있다. 이는 모든 가입국이 주거권의 실현을 위해 즉각적인 조치를 취할 의무가 있음을 규정한 것이다.

이러한 주거권의 내용을 보다 구체화하기 위해 유엔 사회권위원회는 1991년에 일반논평(General Comments) 4를 발표하였다. 이 일반논평 4에서는 주거권을 전면에 내걸고 있는데, 일반논평 4의 제목을 적절한 '주거에 대한 권리(The right to adequate housing)'라 칭하였다. 일반논평 4의 para.8에서 규정하고 있는 '적절한' 주거(adequate shelter)의 구성요소는 다음과 같다.

- (a) 점유의 안정성(Legal security of tenure) : 임차인은 임차의 형태와 상관없이 강제퇴거의 위협으로부터 임차기간을 보호받을 수 있어야 함.
- (b) 적절한 주거기반시설 및 서비스(Availability of services, materials, facilities and infrastructure) : 적절한 주거란 깨끗한 물, 전기, 채광, 상하수도, 도로, 요리를 위한 에너지 사용, 세면시설, 음식물 저장 등의 필요한 시설 및 설비 등이 갖추어져 있어야 함.
- (c) 경제적 적절성(Affordability) : 모든 사람들은 자신들의 경제적 처지에서 적절한 주거를 구할 수 있어야 함.
- (d) 최저기준 확보(Habitability) : 주거공간이 너무 좁아서는 안 되며, 추위, 습기, 더위, 비, 바람 등을 막을 수 있는 수준이어야 함.
- (e) 접근가능성(Accessibility) : 노인, 장애인, 어린이, 병자 등의 조건에 관계없이 접근하기 용이한 주거조건을 갖추어야 함.
- (f) 적절한 위치(Location) : 생산활동의 기반으로부터 멀리 떨어져 있지 않아야 하며, 보건소, 학교, 탁아소 등의 사회적 시설들로부터 인접한 곳에 위치해야 함.

(g) 문화적 적절성(Cultural adequacy) : 주택의 건설방식에 있어 그 재료나 형태 등이 문화적 다양성을 인정해야 함.

사회권규약에서 정한 적절한 주거권의 구성요소는 위의 요소들을 모두 포함하는 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 주거권은 사회권규약 전문에서 밝히고 있는 ‘인간의 고유한 존엄성에 유래’하는 기본권으로 이해될 수 있다. 따라서 개발사업에 있어서 위와 같은 적절한 주거대책이 주어지지 않는 것은 사회권규약에서 정한 기본권으로서의 주거권을 침해하는 것이며, 최소한의 핵심의무를 위반한 것이다.

## (2) 세계인권선언

인권에 관한 보편적인 원칙으로 여겨지고 있는 세계인권선언 article 25.1에서는 주거권과 관련하여 다음과 같이 선언하고 있다.

모든 사람은 자신과 그 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활수준에 대한 권리를 가지고 있다. 여기에는 의·식·주와 의료, 필수적인 사회서비스가 포함된다. 또 모든 사람은 실업, 질병, 장애, 배우자 사망, 고령화, 기타 스스로 통제하기 어려운 환경에서 생계의 어려움 등으로부터 보호받을 권리가 있다.(세계인권선언, article 25.1)

이 article 25.1의 내용은 다른 여타 권리와 함께 주거에 대한 권리도 명시적으로 언급하고 있다. 즉, 세계인권선언은 주거권이 모든 사람들이 누려야 할 적절한 생활수준에 대한 권리 중 한 가지임을 명확히 언급하고 있는 것이다.

## (3) 세계주거회의

주거권과 관련하여 주목할 만한 국제회의로는 세계주거회의를 들 수 있다. 세계주거회의는 지금까지 두 차례 열렸는데, 제1차 세계주거회의는 1976년 캐나다 밴쿠버에서 열렸으며, 제2차 세계주거회의는 1996년 터키의 이스탄불에서 열렸다. 이 각각의 세계주거회의에서는 그 회의의 결과물로 각각 ‘인간정주에 관한 밴쿠버 선언’과 ‘하비타트 의제’를 발표하였다.

제1차 세계주거회의에서 채택된 ‘인간정주에 관한 밴쿠버 선언(1976)’에서는 주거가 기본적인 인권을 명시하고 있으며, 그 권리 실현을 국가의 의무로 규정하고 있다.

적절한 주택과 서비스는 기본적인 인권이고, 정부는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다. 이는 자조활동이나 지역사회의 촉진 프로그램을 통한 가장 취약한 계층에 대한 직접적인 지원에서부터 시작된다. 정부는 이러한 목표를 달성하는 데에 대한 모든 장애요소를 제거하기 위해 노력해야 한다. 특히 중요한 것은, 여러 사회집단, 직업, 주택과 시설을 통하여 보다 균형 잡힌 지역사회를 만드는 등의 노력이며, 사회적·인종적 분리를 없애는 것이다.(밴쿠버 선언, Section III(8))

1996년 터키 이스탄불에서 열린 제2차 세계주거회의(HABITAT II)에서 채택된 의제에서는 도시 주거권이 모든 사람들의 기본적 인권임을 선언하고 있다.

... 모든 사람은 자신과 가족이 적절한 수준의 생활을 할 권리를 가지고 있고, 여기에는 적절한 음식과 의복, 주택, 물, 하수처리 등이 기본적으로 포함되어야 한다.(하비타트 의제, para.11)

이 의제에서는 보다 구체적으로, 적절한 주거에 대한 권리가 많은 이들에 의해 국제사회에서 관습법적인 지위를 인정받는다 고 여겨지는 ‘세계인권선언’이나 대다수 국가들이 가입하고 있는 조약들에 명시되어 있음을 확인하고 있다.

우리는 유엔헌장의 취지와 원칙을 재확인하면서 우리의 좌표로 삼고, 국제기구들이 천명하고 있는 인권을 온전히 실현하는 것이 우리의 과제임을 재확인하는 바이다. 여기서 특히, 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)에 규정되어 있고, ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 협약(International Covenant on Economic, Social and Culture Rights)’, ‘모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)’, ‘모든 형태의 여성차별 철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of the All Forms of Discrimination against Women)’, ‘아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child)’ 등에서 제시하고 있는 적절한 주거에 대한 권리를 실현하는 것이 우리의 중요한 과제임을 밝힌다. ... 모든 인권은 보편적이고 나누어질 수 없으며, 상호 의존적이며 서로 연관되어 있다는 점을 재확인한다.(하비타트 의제, para.26)

이는 주거권이 다른 여러 인권들과 마찬가지로 인권의 일반적 성격을 가지고 있으며, 주거권을 실현하는 것이 완전한 인권의 실현을 위한 기본적이며 많은 다른 권리들의 실현과 긴밀한 상호의존적 관계를 가지고 있다는 사실을 언급한 것이라 하겠다.

또한 하비타트 의제에서는 각국 정부의 역할과 의무에 대한 보다 구체적인 내용들을 설명하고 있는데, para.39는 이를 총체적으로 잘 설명하고 있다.

“우리는 국제적인 문건들에서 제시된 바와 같이 적절한 주거에 대한 권리의 완전하고 점진적인 실현이라는 실천과제를 재확인한다. 이런 맥락에서 정부는 사람들이 주거를 확보하고 자신이 사는 집과 지역사회를 보호하고 개선할 수 있도록 해야 할 의무가 있다. 우리는 공정하고 지속가능한 기반 위에서 생활조건과 노동조건을 개선하고, 이를 통해 모든 사람들이 건강하고 안전하며 안정적이고 이용하기 쉽고 부담할 수 있는 적절한 주거(기본적인 서비스, 편의시설과 오락시설, 그리고 세입자의 법적 안전과 주거상의 차별로부터의 해방을 포함한)를 확보할 수 있도록 해야 한다. 우리는 이 목표를 인권 기준에 완전히 부합되게 실행하고 추진해야 한다.(하비타트 의제, para.39)

특히, 제2차 세계주거회의는 우리나라 정부 대표단이 파견되어 ‘하비타트 의제’에 서명하였다. 물론, 하비타트 의제에 정부 대표단이 서명했다는 것이 곧바로 이 의제가 선언한 바를 실천해야 하는

법적인 의무를 갖는 것은 아니다. 그러나 그 권리를 침해하는 행위를 해서는 안 된다는 것에 동의한 것으로 볼 수는 있으며, 이는 국제사회의 일원으로서 도덕적 및 정치적 규범으로 작용할 수 있는 것이라 하겠다.

#### (4) 기타 국제선언 및 권고, 결의 등

이밖에도 주거권에 대한 규정은 많은 국제사회의 선언과 권고, 결의에서 찾을 수 있다. 그러한 것 중 몇 가지만 소개하면, 먼저 ‘사회 진보와 발전에 관한 선언(1969)’을 들 수 있다. 이 선언에서는 사회의 존재 의의를 그 구성원의 물질적, 정신적 생활수준 향상에서 찾고 있으며, 그것이 곧 인권과 자유의 실현임을 천명하고 있다. 여기서는 적절한 주거를 인권과 자유가 실현되는 사회를 위해 추구해야 할 중요한 목표로 선언하고 있다.

사회 진보와 발전은 모든 사회 구성원의 물질적, 정신적 생활수준을 지속적으로 높이는 것을 목표로 해야 한다. 그것은 인권과 기본적인 자유에 일치하는 것이고, 이를 존중하는 가운데 다음과 같은 주요한 목표를 달성해 감으로써 가능하다: ... (f) 모든 사람, 특히 저소득층과 가족이 많은 가구들에 대한 적절한 주거와 지역사회 서비스 제공(사회 진보와 발전에 관한 선언, Part II, art.10)

또한, ‘장애인의 권리에 대한 선언(1975)’에서는 장애인에게 주거와 관련한 어떠한 차별도 없어야 함을 강조하고 있다.

... 어떤 장애인도 그(녀)의 거처와 관련해서 그(녀)의 조건을 개선하기 위해 요청되는 것에 대하여 차별을 받아서는 안 된다. 장애인이 특수한 시설에 머물 수밖에 없을 경우, 그 곳의 환경과 생활조건은 그(녀)의 연령대 사람들이 생활하는 것과 가능한 유사해야 한다.(장애인의 권리에 대한 선언, Art.9)

‘개발에 있어서 권리에 대한 선언(1986)’에서는 주거에 대한 공정한 접근의 기회가 주어야 하고, 차별이나 공정하지 못한 불평등이 없어야 함을 선언하고 있다.

국가는 국내적 차원에서 개발에 대한 권리의 실현을 위해 필요한 모든 조치를 수행해야 하고, 특히 모든 사람들에게 기본적인 자원, 교육, 의료 서비스, 음식, 주거, 고용, 공정한 소득배분 등에 대해 접근할 수 있도록 공정한 기회를 보장해야 한다.(개발에 있어서 권리에 대한 선언, Art.8(1))

유엔에서는 1987년을 ‘세계 홈리스의 해(International Year of Shelter for Homeless)’로 정하고 ‘2000년 세계정주전략(UN Global Shelter Strategy to the Year 2000)’을 채택하였는데, 여기서도 ‘적절한 주거’를 권리로 언급하고 있다. 이 전략에서는 정부의 주거에 대한 의무와 주거환경에 대한 의무를 아래와 같이 표현하고 있다.

적절한 주거에 대한 권리는 세계 여러 국가들이 보편적으로 인식하고 있는 것이다. ... 모든 국가는 예외

없이 ... 정부는 모든 국가의 모든 시민들에 대해서 그들이 비록 가난하더라도 그들의 주거소요에 관심을 가지고 근린을 파괴하거나 손상시키지 않고 보호하고 개선해야 하는 의무가 있다.(2000년 세계정주전략, point 13)

### 3) 강제퇴거 관련 국제 규정

강제퇴거는 국제사회가 주목하는 중요한 이슈이며, <유엔 사회권규약위원회>가 1997년 발표한 일반논평(General Comments) 7 전체는 강제퇴거에 관한 내용으로 채워져 있다. 사회권규약의 일반논평 7은 앞서 주거권을 규정한 사회권규약 Art.11.1에 대한 유엔의 공식입장인데, 강제퇴거(forced eviction)의 개념을 다음과 같이 정의하고 있다.

개인이나 가족, 또는 커뮤니티를 그들의 의지에 반하여 적절한 제도나 그 외의 보호수단을 강구하지 않고 그들이 점유하고 있는 주거로부터 영구히 또는 임시적으로 떠나도록 하는 것(사회권규약 일반논평 7, para.3)

이 일반논평 7에서는 사회권규약 가입국에 대해 이러한 강제퇴거를 막아야 할 의무가 있음을 명시하고 있다.

사회권규약 Article 2.1은 모든 가입국에게 본 규약이 보호받아야 할 것으로 인정한 모든 권리의 증진을 위하여 합법적 수단을 포함한 “모든 적절한 수단”을 사용할 것을 요구한다. 비록 본 위원회가 일반논평 3에서 이러한 수단이 모든 권리와외의 관계에서 필수불가결한 것은 아니라고 지적하였지만, 강제퇴거를 방지하기 위한 제도적 마련은 효과적인 보호 체계를 수립하는 데에 있어 기본적인 것임은 명백하다. 이러한 제도적 마련은 다음과 같은 수단들을 포함하여야 한다. (a) 주택과 토지를 점유한 이들의 점유기간에 대한 보장을 가능한 철저하게(greatest possible security of tenure) 제공해야 하며, (b) 본 규약을 준수해야 하고, (c) 퇴거가 진행되는 상황을 엄격하게 통제할 수 있도록 설계되어야 한다. 또한 그러한 제도적 마련은 정부기관 또는 이에 대해 책임이 있는 사람 하에서 모든 대리인의 행동이 이루어지도록 적용되어야 한다. 게다가, 일부 국가에서 주택 분야에서 정부의 책임성을 크게 감소시키려는 경향이 증가하고 있다는 점에서 볼 때, 가입국들은 강제퇴거 수행을 방지하고, 만약 승인된 것이라 하더라도 허가된 안전요원 없이 민간인들이나 그 관계자들에 의해 수행되는 강제퇴거에 대해서는 처벌하도록 제도 및 여타 수단들의 마련을 보장하여야 한다. 결국, 가입국들은 퇴거를 수행하는 이들이 적절한 주거에 대한 권리와 본 규약의 요구에 위배되는 어떠한 제도나 정책들을 폐기하거나 수정해야 하는 의무에 어긋나지 않도록 보장하기 위한 관련된 제도 및 정책들을 재고해야만 한다.(사회권규약 일반논평 7, para.9)

이러한 강제퇴거는 유엔의 각종 위원회 및 선언 등에 의해 명백한 인권침해로 규정되고 있다. 특히, ‘유엔인권위원회 결의 제77호(UN Commission on Human Rights Resolution 1993/77)’ ‘강제퇴거’에서는 강제퇴거가 명백한 인권침해이며, 따라서 각국의 정부는 이러한 강제퇴거를 막기 위한 조치를 취하도록 촉구하고 있다.

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. 정부는 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 정부는 강제퇴거되는 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.(Fact Sheet No.25, Forced Evictions and Human Rights, ANNEX I(Commission on Human Rights resolution 1993/77a))

이같이 각종 국제 규약 및 선언에서는 당사자의 의지에 반하는 퇴거를 기본적 인권의 침해로 여겨 문제시하고 이를 금지하도록 규정 또는 권고하고 있지만, 그보다는 적절한 대안 없는 강제퇴거의 문제를 더욱 경계하고 있음을 알 수 있다. 그 대표적 예로 사회권규약의 일반논평 7에서는 법과 국제인권규약의 규정에 어긋나지 않는 퇴거는 강제퇴거에 해당되지 않는다고 밝히고 있다.

“법과 국제인권규약의 조항에 어긋나지 않는 경우에는 강제에 의해 수행되는 퇴거로 여기지 않는다”(사회권규약 일반논평 7, para.3)

앞서 살펴본 강제퇴거에 관한 ‘유엔인권위원회 결의 제77호(UN Commission on Human Rights Resolution 1993/77)’에서도 강제퇴거가 명백한 인권침해임을 선언한 데 이어 4.에서는 강제퇴거 그 자체보다는 적절한 주거대책의 필요성을 더욱 강조하고 있음을 알 수 있다.

이는 제2차 세계주거회의(HABITAT II) 의제에서도 마찬가지로 확인할 수 있는데, 퇴거가 불가피할 경우 그에 대한 적절한 대안 마련이 필요하다고 언급하고 있는 규정이 그것이다.

인권 차원에서 불법적인 강제퇴거로부터 사람들을 보호하고, 법적인 보호와 보상책을 마련한다. 퇴거가 불가피할 경우에는 반드시 적절한 대안이 마련되어야 한다.(하비타트 의제, para.40(n))

사회권 규약에 대한 일반논평 7에서는 강제퇴거에 있어 다음과 같은 보호규정이 지켜져야 함을 규정하고 있다.

- (a) 퇴거를 당하는 이들에게 진솔한 협상의 기회 제공, (b) 퇴거예정 시기에 대해 퇴거를 당하는 당사자들에게 적절하고 충분한 고지를 사전에 행할 것, (c) 예정된 퇴거에 대한 정보, 나아가 해당 토지/가옥이 다른 대안을 위한 목적으로 사용되는 경우에는 이에 대한 정보를 퇴거를 당하는 모든 이들에 대해 타당한 시점에 공개할 것, (d) 퇴거가 진행되는 동안에는 특별히 공무원이나 그들의 대표자 입회하에 이루어져야 함, (e) 퇴거를 행하는 자들의 신원이 확실할 것, (f) 퇴거를 당하는 사람들이 동의하지 않는 한 특별히 약천후나 아간에는 퇴거를 수행하지 않음, (g)합법적 보상(구제)책 제공, (h) 법정에 그 보상책을 요구하는 사람에게는 가능한 그러한 법적 지원을 제공할 것(사회권규약 일반논평 7, para.15)

이러한 국제 선언 및 규약 등을 감안할 때, 거주자의 의사에 반하는 퇴거행위 일체를 반인권적 강제퇴거라 정의하기는 힘든 것으로 여겨진다. 그보다는 법과 국제인권규약의 기준에 부합되도록 퇴거과정에서 적절한 절차를 거쳤는지의 여부가 더욱 중요한 기준이 되고 있음을 알 수 있다. 이는 강제퇴거에 앞서 적절한 보상 및 대책의 마련, 즉 적절한 주거대책의 마련과 적절한 절차를 통해서만 강제퇴거가 합리화될 수 있음을 의미한다. 여기서 적절한 절차라 함은 일반논평 7 para.15에서 규정하고 있는 사전 협의 및 고지의 의무와 적절한 주거대책의 제공 여부, 사법적 지원의 제공 등을 의미한다.

국제사회의 이러한 입장은 한국의 상황과 관련되어 보다 구체적으로 권고되기도 하였다. <유엔사회권규약위원회>에 제출한 한국정부의 1차 보고서에 대해 “위원회는 한국 정부가 주거권을 보다 효과적으로 보장하기 위한 적절한 대책을 마련할 것을 권고한다. 특히 위원회의 일반논평 4에 따라, 주거 대책 없는 퇴거를 중단할 것을 권고한다.”는 최종견해를 밝혔다<sup>95)</sup>. 또한 2차 보고서에 대해서도 “또한 공공사업으로 인해 퇴거당하는 가옥소유자들과 달리, 민간 개발사업의 피해자들에게는 보상이나 임시주거시설을 제공하지 않는 것을 우려한다.” “위원회는 민간 개발사업에 의한 강제퇴거의 피해자들에게도 보상과 임시주거시설 등의 보호가 제공되어야 한다고 권고한다.”고 최종견해를 밝혔다<sup>96)</sup>.

#### 4. 개발사업에 있어서 주거권 침해의 기준과 내용

개발사업에 있어서 주거권의 침해 여부를 가늠하는 기준은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 그것은 개발사업으로 인해 이주 또는 퇴거를 당하는 이들이 적절한 주거대책을 제공받고 있느냐 하는 것과 비자발적인 퇴거 과정이 국제법에서 규정하는 적절한 과정을 통해 이루어지느냐 하는 것이다.

개발사업에 있어 퇴거 대상자들에 대한 적절한 주거대책의 마련 여부는 일반적인 주거권의 입장에서 살펴볼 수 있는 기준이다. 즉, 적절한 주거대책 없이 자신들의 거주지에서 퇴거시키는 행위는 헌법과 사회권규약 등이 규정한 주거권을 침해하는 것이다. 이에 관하여, 앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라 헌법은 제10조의 인간의 존엄성 및 행복추구권, 제34조제1항의 인간다운 생활을 할 권리, 제35조제3항의 쾌적한 주거생활을 영위할 권리에 대해 언급하고 있다. 이는 우리 헌법에서 정하는 사회권적 기본권의 하나인 주거권을 규정한 것이라 볼 수 있다.

이러한 헌법에서 정한 기본권에 있어 이를 제한하는 조건은 크게 세 가지 상황 하에서만 그 정당성을 인정받을 수 있다. 첫째는 목적의 정당성이다. 즉, 공공의 이익을 위해 불가피한 경우 등이 이

95) 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회의 최종 견해 : 대한민국. 1995년 6월 7일. 문서번호 : E/C.12/1995/3. para.20

96) 경제·사회·문화적 권리위원회의 최종 견해 : 대한민국. 2001년 11월 5일. 문서번호 : E/C.12/1995/SR.6. para.25·41

에 해당한다. 그리고 두 번째는 수단의 정당성이다. 즉, 불가피하게 헌법에서 정한 기본권을 제한하기 위해서는 적법한 절차에 의해서만 가능하다는 것이다. 마지막 세 번째는 비례의 원칙이 적용되어야 한다는 것이다. 이는 과잉금지의 원칙이라 하는데, 즉 불가피하게 기본권을 제한하더라도 최소한으로 제한해야 한다는 것이다. 이러한 세 가지 조건을 감안한다면, 개발사업에 있어 적절한 주거대책을 세우지 않은 채 퇴거를 시키는 것이 공공의 이익에 부합되고 그 수단이 적법한 절차에 의한다 하더라도 최소한 적절한 주거대책이 수립되어야 할 필요성이 있다고 볼 수 있다. 따라서 이와 관련하여서는 현행 주거대책이 이러한 의무를 다했느냐에 대한 논란이 있을 수 있다. 즉, 비록 이주에 따른 주거대책이 수립되었다 하더라도 그것이 실질적인 것이 되지 못한다면 비례의 원칙에 어긋날 수 있다는 것이다.

개발사업에 있어 적절한 주거대책의 마련 여부가 기본적인 권리로서 주거권이 보장 또는 침해되는 것이라는 근거는 사회권규약에서도 마찬가지로 자세히 언급하고 있다. 앞서 언급한 사회권규약 art.11.1에서는 모든 사람들에게 주거에 대한 권리가 있음을 규정하고 있다. 따라서 사회권규약에 대한 논란에도 불구하고 그 이후의 공식적인 유엔의 선언과 원칙 등에서는 이러한 기본적 권리가 어떠한 이유에서도 침해될 수 없고, 국가는 이 권리를 실현하기 위한 조치를 즉각적으로 취할 의무가 있다고 규정하고 있다.

사회권규약에 관한 일반논평 3의 para.10에서 정한 국가의 최소한 핵심의무(minimum core obligation)는 즉각적인 조치가 취해져야 하는 국가의 의무인데, 여기에서 최소한의 핵심의무 중 하나로 든 예에는 기본적인 주거에 대한 권리가 포함되어 있다. 또한 마스트리히트 가이드라인 para.9에서도 기본적인 주거의 제공을 모든 국가가 즉각적인 조치를 취해야만 하는 최소한의 핵심의무 중 하나로 언급하고 있다. 이는 개발사업에 있어서 현지 거주민에게 최소한의 적절한 주거를 제공하는 것이 국가의 기본적 의무이며, 이를 위한 즉각적인 조치가 취해지지 않은 것은 국가의 의무를 위반한 국제법 위반임을 규정한 것이다.

두 번째 기준인 퇴거 과정이 과연 적절한 절차와 과정을 통해 이루어지느냐 하는 것도 개발사업에 있어 주거권 침해 여부를 가늠하는 중요한 기준이다. 그러나 적절한 주거대책의 수립 여부와 강제퇴거 과정에서의 적절한 절차에 대한 이 두 가지 기준은 서로 분리된 것이 아니다. 그것은 적절한 주거대책이 없다는 것 자체가 강제퇴거의 가장 큰 원인이 되고 있기 때문이다. 사회권규약에 관한 일반논평 7의 para.15에서는 불가피하게 퇴거가 이루어질 수밖에 없다면, 사전협상, 사전고지, 합법적 보상책 등 8가지 사전적 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다. 이는 강제퇴거가 용인될 수 있는 조건의 하나로 적절한 보상책이 주어져야 한다는 것을 언급한 것이며, 이러한 합법적 보상책은 적절한 주거대책으로서 기능해야 한다. 이러한 내용은 앞서 살펴본 <유엔 사회권규약위원회>가 우리 정부의 보고서에 대해 밝힌 최종견해에서도 명시되어 있다. 즉, 정부의 1차보고서에 대한 최종견해에서는 “주거대책 없는 퇴거를 중단할 것을 요청한다”고 권고하고 있으며, 2차 보고서에 대한 최종견해에서는 “위원회는 민간개발사업에 의한 강제퇴거의 피해자들에게도 보상과 임시주거시설 등의 보호가 제공되어야 한다고 권고한다.”고 하고 있다. 그리고 일반논평 7의 para.9에서도 “강제퇴거를 방지하기 위한 제도적 마련은 효과적인 보호 체계를 수립하는 데에 있어 기본적인 것임은 명백하다.”고

언급하고 있다.

사회권규약에 관한 권리의 침해와 국가의 의무사항을 규정하고 있는 마스트리히트 가이드라인 para.6에서는 국가의 의무를 규정하면서 국가가 자의적인 강제퇴거에 관여했을 경우 주거권을 침해한 것이므로 존중(respect)의 의무를 위반한 것이라 규정하고 있다. 또한 보호의 의무는 “제3자가 인권침해를 하지 않도록 국가가 막는 것”이라 설명하고 있는데, 이에 의하면 민간이 사업시행주체가 되어 행하는 개발사업에 있어서 강제퇴거를 국가가 막지 못하는 것은 국가의 시행 의무 중 보호(protect)의 의무를 위반한 것이다. 또한 이러한 강제퇴거가 발생하지 못하도록 하는 적절한 “법률·행정·예산·사법 조치를 취하지 못하고 있다면, 또는 최소한 그러한 노력을 기울이고 있지 못하다면 이는 실현(fulfill)의 의무를 위반한 것이다. 이들 중 특히 존중과 보호의 의무는 앞서 설명한 바와 같이 의무의 성격상 즉시적 실현의 의무와 관계가 깊다<sup>97)</sup>.

또한 국가의 의무와 관련하여, 행위의 의무와 결과의 의무는 사회권규약에서 모두 포함하는 것으로 앞서 설명한 바 있는데, 이에 대한 마스트리히트 가이드라인 para.7에 의하면, “개개인이 권리 향유를 실현할 수 있도록 합리적으로 계획된 조치”(행위의 의무)를 필요로 한다는 점과 “국가가 세부적인 실체기준을 충족시키기 위해서 목표를 성취”(결과의 의무)해야 한다고 규정하고 있다. 따라서 만약 개발사업에 있어 적절한 대체주거수단의 제공 없이 강제퇴거가 발생하는 것을 막기 위한 계획된 조치와 이러한 목표 달성을 위한 행동을 취하지 않는다면 이는 사회권규약에서 정한 국가의 의무를 위반한 것이라는 의미를 포함한다.

사회권규약에 관한 유엔의 공식 입장인 일반논평 4의 para.17에서는 ‘강제퇴거와 철거를 방지하기 위해 법원의 보전처분을 구하는 것’, ‘위법한 강제퇴거에 대한 배상을 구하는 것’, ‘주거에 대한 접근과 이용가능성에 관한 소’ 등에 대해서는 대체로 국가의 의무 중 존중 및 보호와 관련하여 국내의 사법구제가 가능하다고 규정하고 있다<sup>98)</sup>. 이는 이러한 내용을 충족시키지 못하는 것에 대하여 국가가 자신에게 주어진 의무를 위반한 것이라는 의미이기도 하다.

또한, 마스트리히트 가이드라인 para.11에서 언급하고 있는 작위 혹은 부작위에 의한 규약상의 의무 위반이 사회권규약에서 정한 권리의 침해라고 언급한 내용에 관하여, 이어지는 para.14·15에서는 작위에 의한 침해와 부작위에 의한 침해의 내용을 언급하고 있다. para.14에서 언급하고 있는 작위에 의한 침해 중 “제3자가 취한 조치가 경제·사회·문화적 권리에 부합할 수 없는 것임에도 적극적으로 침해한 것<sup>99)</sup>이라는 규정은 앞서의 규정과 연동하여 고려할 때, 민간에 의한 개발사업에서 적절한 대체주거수단의 제공 없이 강제퇴거가 이루어지는 것에 대해 사회권규약이 정한 국가의 최소한의 핵심의무인 주거권 침해를 규정한 것이라 볼 수 있다. 또한 para.15에서 언급하고 있는 부작위에 의한 침해의 내용 중 “규약이 요구하는 적절한 조치를 취하지 않는 것”, “규약의 조항을 이행하기 위한 정책이나 법률을 실시하지 않는 것”, “경제·사회·문화적 권리를 침해하지 않도록 개인이나 집단의 활동을 규제하지 않는 것”, “규약이 보장하는 권리의 즉각적인 실현을 방해하는 요소들을 없애

97) 박찬운, 2005, p.8

98) 박찬운, 2005, p.9

99) 마스트리히트 가이드라인, para.14.c

는 것이 의무임에도 불구하고 신속히 그 일을 하지 않는 것”<sup>100)</sup>이라는 조항 역시 적절한 대체수단이 제공되지 않은 채 이루어지는 강제퇴거가 사회권규약에서 정한 주거권을 침해한 것임을 규정한 것이라 볼 수 있다.

결국 주거권과 강제퇴거에 대한 대한민국 헌법과 사회권규약들을 요약하면, 강제퇴거는 가장 예외적인 사정이 있는 경우에 한해 적절한 주거대책과 사회권규약에 관한 일반논평 7의 para.15에서 언급하고 있는 적절한 절차를 보정한 상태에서만 비로소 합법성을 획득할 수 있는 것이며, 이를 위반할 때에는 어떤 경우라도 국제법상 국가의 최소한의 핵심의무인 주거권을 침해한 위법행위인 것이다.

다음 장에서는 우리나라의 개발사업에서 강제퇴거를 당했다고 여겨지거나 그러한 상황에 처한 이들에 대한 실태조사를 통해, 실제 개발사업 과정에서 앞서 언급한 주거권의 침해, 즉 국제법 상의 위법행위가 이루어지고 있는지를 실증적으로 살펴볼 것이다.

---

100) 마스트리히트 가이드라인, para.15.a·c·d·g

## 제4장 개발사업의 주거권 침해 실태

### 1. 개발지역 저소득 주민의 생활실태

개발사업 중 주거환경개선사업과 주택재개발사업은 노후·불량주거지에 대한 개발사업이다. 노후·불량주거지는 그만큼 집값이나 전월세 비용 등의 주거비가 저렴하다는 특징을 지니며, 따라서 이들 사업지구 내에는 상대적으로 저소득 주민들이 밀집해 거주하는 편이다. 하지만, 택지개발사업과 도시개발사업, 도시계획시설사업, 도시환경정비사업, 그리고 민간개발사업은 기본적으로 기존 주거지를 개량하는 사업이 아니다. 따라서 이들 사업지구 내에는 주거용 건축물이 다수 있을 수 있으나, 그렇지 않을 수도 있다. 또한 주거용 건축물이 있다 하더라도 그 건축물의 노후·불량 정도가 개발사업지구로 지정되는 요인이 아니므로, 그에 거주하는 주민 다수가 저소득 주민이라 볼 수도 없다. 하지만 현실적으로 개발사업으로 인해 적절한 대체 주거를 구할 수 없어 주거수준의 하향을 경험할 수밖에 없는 저소득층이 이들 개발사업지구에도 다수 거주하는 경우가 많은데, 이 경우 개발사업으로 인한 주거권 침해의 문제가 발생한다고 볼 수 있다.

결국, 개발사업을 통한 직접적 주거권 침해 현상은 해당 지역의 개발사업으로 인해 발생한 개발이익에서 배제되었고, 또한 그로 인해 주거수준이 보다 열악하게 변화하는 저소득층에게 발생하는 것이라 볼 수 있다. 따라서 개발사업으로 인해 주거권을 침해당하는 이들의 생활실태를 살펴봄에 있어서는 개발사업지구에 거주하는 모든 주민들을 대상으로 하기보다 심각한 주거권의 침해를 경험하는 저소득 주민들을 대상으로 하는 것이 적절하다고 여겨진다. 물론, 주택재개발사업과 주거환경개선사업의 경우에는 전술한 바와 같이 그 지구 내에 거주하는 주민들 대다수가 저소득층이라는 특성을 감안하여, 주민 전체에 대한 생활실태를 살펴보는 것이 유효할 것이다. 하지만, 주택재개발사업의 경우 같은 주민이라도 가옥주는 사업의 주체가 되어 그 개발이익을 향유하게 되므로, 가옥주를 이 범주에 포함시키는 것은 무리가 있다. 반면, 택지개발사업이나 도시개발사업, 그리고 민간개발사업의 경우 그 안에 거주하는 불량·노후주택의 다수 세입자, 즉 저소득층은 대표적으로 개발사업으로 피해를 받는 계층이라 볼 수 있다. 또한, 이들 사업지구 일부에서는 소위 비닐하우스촌이라 불리는 미등재 무허가 주택 거주자들도 다수 발견할 수 있는데, 미등재 무허가 주택은 불법 점유, 주민등록 미등재, 물리적 주거환경의 심각한 열악성 등의 특징을 일반적으로 지니고 있어 주로 저소득층들의 주거지로 기능하고 있다. 이러한 주택에 거주하는 주민들 역시 개발사업에 있어 매우 미흡하거나 아무런 대책 없이 퇴거당하는 계층이라는 점에서 주요하게 살펴볼 필요가 있다.

이러한 점을 고려하여 개발지역 내 저소득 주민의 생활실태는 기본적으로 본 연구를 위해 시행된 면접조사 결과를 중심으로 분석할 것이고, 주거환경개선사업지구, 주택재개발사업지구, 미등재 무허가 주거지(비닐하우스촌), 쪽방지역<sup>101)</sup>은 대다수 주민이 저소득층이라는 지역적 특성을 감안하여

101) 쪽방은 '주거용도로 사용되는 주택 이외의 처치로서, 임대차계약에 의하지 아니한 무보증 월세

이미 실시된 기존 조사결과도 함께 활용할 것이다.

## 1) 경제적 실태

앞서 본 연구·조사의 관심이 개발사업으로 주거권 침해를 당하는 주요 계층인 저소득층에 집중하고 있다는 전제에서 알 수 있는 바와 같이, 이들의 경제실태는 한 마디로 저소득층의 일반적인 특징을 보이고 있다.

### (1) 직업

조사대상자들의 직업을 살펴보면, 무직이 가장 많은 30.0%이고, 그 다음으로 건설일용노동 또는 파출부 등의 단순노무직 종사자가 25.0%로 높게 나타났다. 그 다음으로 ‘서비스 및 판매직’과 ‘자영업’이 13.3%로 높게 나타났는데, 대부분의 실태를 살펴보면 자활후견기관에서 운영하는 청소용역 자활공동체 대표·이사용 화물차 운전·퀵서비스 배달(서비스 및 판매직), 전파사 운영·시장에서의 반찬판매(자영업) 등 다른 직업군과 비슷한 저임금 상태의 직업임을 알 수 있다.

<표 4-1> 조사대상 가구의 가구주 직업

직업 유형	사례수(%)
생산직	3(5.0)
사무직	1(1.7)
서비스 및 판매직	8(13.3)
단순노무직(건설일용)	15(25.0)
자영업	8(13.3)
공공근로 및 자활사업	3(5.0)
임대사업*	3(5.0)
무직	18(30.0)
기타	1(1.7)
계	60(100.0)

\* ‘임대사업’은 임대사업자를 의미하는 것이 아니라, 다른 직업 없이 자신들이 거주하는 주택의 방을 임대하여 그 수입으로 생계를 유지하는 경우를 의미. 이러한 경우이라도 다른 생산활동을 하는 경우에는 ‘임대’로 분류하지 않았음

물론, 이는 통계를 목적으로 하는 양적조사가 아닌 질적조사를 통한 내용이고, 또 주거권의 침해를 당했다고 여겨지거나 그 위험에 처해있는 이들에 대한 조사결과이므로, 일반적인 해당 사업지구 주민의 직업유형보다는 열악한 것으로 나타난 것이 사실이다. 그러나 관련된 다른 연구들의 조사결

또는 일세로 운영되는 시설’로 정의할 수 있다(대한주택공사, 2005b, p.13). 따라서 쪽방지역은 우리 사회의 최저소득층이 밀집해 살아가는 지역이라 볼 수 있으며, 최근 영등포1동과 2동, 양동지역에 형성된 쪽방지역이 각각 도시계획시설사업과 도시환경정비사업으로 철거되었다.

과들을 살펴보아도, 정도의 차이가 있지만 이들의 직업이 불안정하고 불완전하며 저소득 상태임을 잘 알 수 있다.

<표 4-2> 가구주 직업

(단위: %)

직업 유형	재개발 <sup>1)</sup>	미등재 무허가 <sup>2)</sup>	쪽방 <sup>3)</sup>	직업유형	주거환경개선사업 <sup>4)</sup>
생산직	8.7	2.2	1.1	상용직	36.8
사무직	8.0	2.2	0.0	임시직	10.3
서비스 및 판매직	18.9	16.5	8.3	일용직	23.5
단순노무직(건설일용)	25.8	28.1	26.3	자영업	23.9
자영업	-	16.5	1.1	고용주	1.1
공공근로 및 자활사업	-	2.9	3.8	자활/공공근로	1.1
무직	20.5	24.5	55.8	기타	3.3
기타	18.2	7.2	3.8		
계	100.0	100.0	100.0	계	100.0

자료: 1) 김현용, 2002, p.9

2) 대한주택공사, 2005a, p.59

3) 대한주택공사, 2005b, p.45 재구성

4) 대한주택공사, 2004, p.54

위의 표에서 알 수 있는 바와 같이 주택재개발사업의 경우 단순노무직(25.8%)과 무직(20.5%)의 비율이 높다. 주거환경개선사업에 대한 최근의 선행조사에서는 직업구분을 달리 하고 있지만, 기본적으로 상용직의 비율이 36.8%에 불과하고 일용직의 비율이 23.5%에 달하는 것으로 나타났다. 2004년 4월 기준 전국 임금근로자의 직업유형을 살펴보면, 상용직이 50.7%, 임시직이 34.8%, 일용직이 14.4%이다<sup>102)</sup>. 이 둘을 비교해 보면, 주거환경개선사업지구 내 가구들의 고용상태는 상용직과 임시직의 비율이 낮고 일용직의 비율이 월등히 높다는 것을 알 수 있다. 따라서 주거환경개선사업지구 내 주민들은 임시직을 제외하고는 우리나라 평균에 비해 전반적으로 불안정한 직업을 갖고 있는 것으로 파악된다.

기타 택지개발사업지구 및 도시개발사업지구, 그리고 민간개발사업지구에 대한 개발에 있어 이주 대책과 관련하여 갈등이 많이 일어나는 주거형태인 미등재 무허가 주택 거주민들의 주거유형을 살펴보면, 앞의 두 사업지구와 비슷한 결과가 나타나고 있음을 알 수 있다. 미등재 무허가 주택에 거주하는 이들의 경우, 단순노무직과 무직이 각각 28.1%와 24.5%로 가장 높게 조사되었고, 쪽방촌 거주민들 직업은 무직이 55.8%로 가장 높고 그 다음으로 단순노무직이 26.3%를 차지하는 것으로 나타났다. 쪽방촌의 경우 다른 유형에 비해 무직의 비율이 월등히 높은 이유는, 이 곳 거주자들 중 많은 이들이 노숙과 쪽방생활을 반복하는 극단적인 빈곤층이며 단신 거주자가 많다는 특징 때문이다.

102) 대한주택공사, 2004, p.54 재인용

결국, 주택재개발사업지구 및 주거환경개선사업지구 거주민의 직업유형에 있어 특징은 저소득, 불안정성 등으로 요약할 수 있으며, 그 외의 개발사업지구에서 특히 문제가 되는 주거유형에 거주하는 가구의 직업 역시 이와 같음을 잘 알 수 있다.

## (2) 소득

### ① 수급자 또는 친인척의 지원

이러한 직업상의 특징은 소득에 있어서도 그대로 반영되고 있다. <표 4-1>에서 알 수 있는 바와 같이, 조사대상자의 30.0%는 무직이다. 무직의 비율이 이처럼 높은 이유는 각종 개발사업으로 주거권의 침해를 당하는 이들이 주로 저소득층이라는 점과 밀접한 관련이 있다. 즉, 조사 대상자 중 독거노인 또는 장애가 있는 가구 등이 다수 포함되어 있기 때문이다. 이들의 경우 수급자인 경우가 많고, 수급자가 아닌 경우에는 자녀나 친척의 지원으로 생활을 영위하는 것으로 조사되었다.

【사례 10 - 민간개발사업】 곽○덕(54세, 남)씨는 다리도 아프고, 심장병이 있어서 장애 3급으로 작년 부터 수급을 받고 있으며, 부인은 청각장애인이다. 성년인 자녀들은 별도 세대를 구성하였고, 또 다른 아 들은 가출신고를 해버린 상태인데, 당장에 먹고 살 길이 막막했기 때문에 어쩔 수 없었다. 부인과 막내아 들을 포함한 3인가구로 수급을 받고 있으며, 장애수당을 포함해서 월 70만원 정도 받고 있다.

【사례 17 - 민간개발사업】 김○애(75세, 여)씨는 아들이 2명 있는데, 모두 장가가서 다른 곳에 살고 있다. 방값을 내지 않아 약값을 제외하면 생활비가 그다지 많이 들지 않았기 때문에 아들들이 보내주는 돈으로 생활이 가능했다. 퇴거당하기 전에는 경제적으로 어렵다고 생각하지 않았다.

### ② 불안정한 직업으로 인한 저소득

하지만, 일을 하는 경우에 있어서도 식당일, 파출부, 건설일용노동 등의 불안정한 직업에 종사하 는 경우가 대부분이어서 소득수준이 높지 않은 것으로 나타났다. 그러다 나이가 들어가면서 각종 질병 또는 사고 등으로 인해 그나마도 일을 못하는 경우가 많은 것으로 조사되었다.

【사례 2 - 도시계획시설사업】 박○○씨(71세, 남)는 수세미 장사를 하면서 생계를 유지하고 있다. 보 통 아침에 8시에 나가서 오후 3시까지 지하철을 타고 서울 전역을 돌면서 수세미를 팔고 있는데, 3시까지 하면 힘이 들어서 더 하고 싶어도 할 수 없다. 요즘은 불경기라 가게에서도 수세미를 잘 안 사주기 때문에 장사가 잘 안 되는데, 많이 벌면 하루에 2만원 정도 번다.

【사례 29 - 도시환경정비사업】 정○○(58세, 남)씨는 건축노동자로 주로 토목일을 해왔다. 공사판에서 굴착기로 땅을 파서 철근을 넣는 일을 했는데, 일당 10만원 정도 받는다. 그런데, 요즘에는 일 해달라는 연락이 거의 오지 않고 있어 돈을 벌지 못하고 있는 중이다.

【사례 38 - 주택재개발사업】 김○자(64세, 여)씨는 퇴거당하기 전 공공근로를 9개월 정도 하였다. 남

편은 철공소 일을 하다가 50대 중반부터 건강이 안 좋아져(심장질환) 일을 하지 못하고 있다. 민간단체에서 운영하는 <난곡 사랑의 밥집>에서 하루 두 끼를 타서 해결하였다.

### ③ 영세 자영업

조사대상자 중 자영업을 하는 경우도 사정은 이와 크게 다르지 않은 것으로 조사되었다.

【사례 11 - 민간개발사업】 김○준(30세, 남)씨는 현재 인테리어 자재를 납품하는 일을 4년째 하고 있는데, 소득이 일정하지는 않다. 전세 보증금으로 신천동 무허가 집을 사고 남은 돈으로 조그맣게 사업을 시작했는데, 경기가 좋지 않아 아직 기반이 잡히지 않았다. 더군다나 철거투쟁을 시작하면서 사무실 일을 많이 신경 쓰지 못해서 더욱 어렵게 되었다. 평균 150만원 정도는 버는 편이다.

【사례 23 - 민간개발사업】 문○용(46세, 남)씨는 의류수선집을 하고 있는데, 경기가 좋지 않아서 세탁소를 함께 하려고 현재 학원에 다니고 있는 중이다. 특히 철거투쟁으로 감옥에 가있는 동안 부인이 혼자서 가게 일을 하였으나, 전문가가 아니어서 제대로 일을 하지 못해 빚이 2,000만원 정도로 늘었다.

자영업을 운영하는 위의 두 사례를 통해 자영업이 그래도 다른 불안정한 직업에 비해 수입이 상대적으로 좋음을 알 수 있다. 하지만, 조사 결과 개발사업은 이들의 영업에도 지대한 영향을 끼쳤다. 즉, 퇴거에 대한 압력에 저항하는 과정에서 제대로 생계활동을 할 수 없어 빚만 키웠다는 것이다. 이러한 사실은 단순히 자영업에서만 적용되는 것이 아니다. 철거투쟁은 오랜 시간 동안 이어지는 것이 일반적이며, 다른 사람들의 눈치를 보며 자신의 생계활동에 열심히 임하기도 쉽지 않기 때문이다. 특히, 저소득층들이 집단적으로 거주하던 지역의 경우, 자녀들을 돌보기 위해 집에 있는 부녀자들의 경우에도 손쉽게 부업 등을 통해 생활비를 조금이라도 보충할 수 있었다. 그런데, 개발사업은 이러한 자구적인 연결망을 파괴하는 효과를 낳기도 한다.

【사례 35 - 주택재개발사업】 난곡에 살던 이○명(50세, 여)씨의 경우, 개발 전에는 핸드폰 줄, 귀고리 등의 부업을 통해 한 달 약 15만원 정도 수입을 올렸으나 재개발사업으로 주민들이 떠나면서 일거리도 끊겼다. 이 때문에 그마저 부업도 못한 채 수급자에게 주어지는 생계보조비로만 생활하고 있다.

### ④ 임대료를 통한 소득

개발지구 내 가옥주 중에는 특별한 소득활동 없이 자신의 주택을 일부 임대하여, 그 임대료로 생활하는 가구들도 다수 존재한다. 이들은 주로 나이가 많은 노인가구들로서 주택이 전 재산이자 주요한 수입원인 경우이다.

【사례 50 - 도시개발사업】 장○록(71세, 남)씨는 은평뉴타운 개발지역의 가옥주로, 34평의 토지 위에 2층짜리 근린생활시설을 소유하고 있다. 전체 건평은 50평으로, 이 곳에 자신의 주거 이외에도 점포를 3개 만들어 세를 놓고 있으며 임대사업자 등록도 하였다. 이 근린생활시설도 지난 1993년 주거환경개선사

업을 통해 빚을 저서 건축한 것이다. 이 가구는 임대사업으로 생계를 유지하고 있는데 임대사업자는 직접 장사를 하는 것이 아니므로 상가입주권을 주지 않는다. 게다가 보상금을 받아도 상가 보증금을 떼어주고 나면 남는 게 없다. 따라서 지금같이 임대사업을 할 수 있도록 상가입주권을 주든지, 아니면 그냥 이대로 살게 해 주었으면 좋겠다는 입장이다.

【사례 51 - 도시개발사업】 주거환경개선사업시 하천부지를 불하받아 15.5평에 2층 근린생활시설을 건설하고 살고 있다. 주거환경개선사업시 하천부지 불하대금과 건축비용으로 들어간 빚을 아직도 갚고 있는 중이다. “보상금 받아봐야 빚 갚고 나면 남는 거 별로 없다. 그래서 다시 들어올 엄두를 내지 못한다. 그냥 이대로 살면 괜찮은데, 왜 우리를 못살게 내쫓는가?”

이 같은 사례들은 가옥주가 직접 사업시행의 주체가 되어서 개발이익을 분배받는 사업이 아닌 경우에 많이 발생한다. 앞에서 예를 든 두 개의 사례가 속한 은평 뉴타운 사업지구와 같은 도시개발사업이나 택지개발사업지구, 그리고 주거환경개선사업지구 가옥주 중에 이러한 사례를 드물지 않게 발견할 수 있다.

이러한 저소득의 문제는 저소득층들이 주로 집단 거주하는 주택재개발구역과 주거환경개선사업 지구에 대한 선행연구결과에서도 잘 확인할 수 있다.

<표 4-3> 가구소득

(단위 : %)

가구소득액수(만원)	주거환경개선사업 <sup>1)</sup>	주택재개발 <sup>2)</sup>
50 미만	6(2.5)	41.1
50~100 미만	44(18.6)	38.5
100~150 미만	60(25.4)	13.2
150~200 미만	42(17.8)	7.2
200~300 미만	53(22.5)	
300~500 미만	28(11.9)	
500 이상	3(1.3)	
계	236(100.0)	

자료: 1) 대한주택공사, 2004, p.55

2) 김현용, 2002, p.9

주거환경개선사업의 경우, 이미 사업이 진행되고 있는 인천의 향촌지구와 광주의 양림지구, 정부의 2단계 주거환경개선사업지구로 확정된 경기도 시흥시의 복음자리 마을과 대구의 대현3지구에 대한 조사결과이다. 주택재개발사업은 2002년도부터 철거가 진행된 신림7동(신림1구역)을 대상으로 조사한 것이다. 이 조사결과에 의하면, 전체 평균 월 소득이 100만원 미만인 경우가 21.2%이며, 특

히, 주택재개발지역인 난곡의 경우 월 소득 100만원 미만이 38.1%로 조사되었다<sup>103)</sup>.

그밖에 대표적인 주거빈곤층의 주거유형이라 할 수 있으며, 각종 개발사업에 있어 주거대책의 사각지대라 할 수 있는 쪽방촌 주민들과 미등재 무허가 주거지 주민들의 소득수준도 이보다 결코 낮지 않음을 확인할 수 있다. 한국도시연구소의 선행연구에 의하면 가구소득이 100만원 미만인 경우가 쪽방촌의 경우 95.8%에 이르고<sup>104)</sup>, 미등재 무허가 주거지 주민들의 경우 59.6%에 달하는 것으로 조사되었다<sup>105)</sup>.

결국, 저소득층의 집단 거주지인 주택재개발사업구역과 주거환경개선사업지구 및 기타 개발사업지구 내에 거주하는 저소득 주민들의 경제실태는 우리 사회 저소득층의 실태를 여실히 반영하고 있는 것으로 확인할 수 있으며, 이들의 경제적 능력은 자력으로 적절한 주거지를 구할 만한 형편이 되지 않음을 잘 알 수 있다. 따라서 각종 개발사업에 있어서는 사업지구 내 저소득층들에 대한 적절한 주거대책이 마련되지 않는 한, 개발사업 자체가 이들의 주거권을 침해할 가능성이 그 만큼 높을 수밖에 없다.

## 2) 주거실태

### (1) 주택유형

주택유형은 개발사업의 특성과 지역의 특성에 따라 차이가 존재한다. 우선 개발사업의 특성에 따라 살펴보면, 주거환경개선사업과 주택재개발사업처럼 기존 노후·불량주거지를 대상으로 하는 경우에는 단독 및 다가구 주택의 비율이 높은 편이다. 4개의 주거환경개선사업지구를 대상으로 한 한국도시연구소의 조사에 의하면, 단독 및 다가구주택의 비율이 88.1%로, 단독 및 다가구주택이 조사대상 지구의 전형적인 주택형태라 할 수 있다<sup>106)</sup>. 주택재개발지역 역시 그 동안 노후불량주거지에 대한 사업이기 때문에 단독 및 다가구주택의 비율이 대부분이다. 이는 본 연구를 위한 조사에서도 마찬가지이다.

도시환경정비사업의 경우에는 일반적으로 상업지역을 대상으로 하기 때문에 점포주택의 비율이 높은 편이지만, 본 연구에서는 주거권과 관련하여 문제가 발생한 지역을 중심으로 조사했기 때문에

---

103) 주택재개발사업지구에 비해 주거환경개선사업지구의 지구지정 요건이 노후·불량의 정도가 심하다는 것을 감안하면, 일반적으로 주거환경개선사업지구 주민들의 경제적 상황이 그만큼 더 열악하다고 짐작할 수 있다. 그런데, 신림7동 재개발지구 주민들의 소득수준이 주거환경개선사업지구 주민들의 그것보다 더욱 낮게 나타난 것은 신림7동의 특수한 상황에 기인한다. 난곡, 또는 낙골로 불리는 신림7동 재개발구역의 경우 서울시에서도 대표적인 빈민밀집지역으로 주거비의 수준이 낮고 특히 가난한 이들이 많이 거주하는 지역으로 알려져 있다. 또한 오래전부터 재개발사업이 시행될 것이라는 소문이 퍼져있어, 개발사업 당시 현지 거주민들은 대부분이 세입자들로 구성되어 있었다. 조사 대상자 중 가옥주의 비율이 25.7%에 불과하다는 것도 이를 잘 나타내 준다(김현용, 2002, p.9). 반면, 주거환경개선사업의 경우 가옥주의 비율은 62.6%이다(대한주택공사, 2004, p.7).

104) 대한주택공사, 2005b, p.55

105) 대한주택공사, 2005a, p.58

106) 대한주택공사, 2004, p.39

단독 및 다가구주택, 쪽방의 비중이 높았다. 용산공원 남측 도시환경정비사업구역의 경우, 원래 일 반주거지였는데 준주거지역으로 변경되어 주택재개발사업이 아닌 도시환경정비사업으로 추진되었 다. 따라서 이 지역은 기존 노후·불량주거지와 마찬가지로 단독 및 다가구주택이 대부분이다. 양동 구역 제3지구 도시환경정비사업구역은 상업지역이지만, 오래 전부터 쪽방이 형성되어 가난한 사람 들의 주거지로서 기능해왔다. 건물 자체만 보면 단독주택과 3~4층 다가구주택 형태이지만, 주택내 부에 들어가면 1평이 채 안 되는 좁은 방들로 개조되어 있다.

택지개발사업과 도시개발사업과 같이 기존 주거지를 정비하는 것이 아니고 새로운 택지를 공급하 기 위한 개발사업은 대상지구의 범위가 넓기 때문에 특정한 주택유형 비율이 높다고 할 수 없는데, 이는 도시계획시설사업의 경우도 마찬가지이다. 직장주택조합사업으로 시행되는 상도5동은 주거환 경개선사업지구나 주택재개발사업지구와 유사한 모습으로 모든 주택이 단독 및 다가구주택이었다.

한편, 사업유형이 다른 경우에도 지역의 특성이 동일한 경우에는 주택형태가 유사하게 나타나고 있다. 도시개발사업으로 시행되는 동남권 유통단지개발구역 내 장지마을과 장지역 옆 마을, 민간개 발사업인 지역주택조합사업을 추진하고 있는 시흥시 신천동 83번지 등은 미등재 무허가 주거지로, 소위 비닐하우스촌이라 불리는 지역이다. 이들 비닐하우스촌 지역의 경우 굳이 주택유형을 구분하 자면 단독주택이라 할 수 있으나, 비닐하우스촌 내 건물은 주택이 아닌 주거용 비닐하우스로 분류되 고 있으며, 공식적으로는 주택으로 인정을 받지 못하고 있다.

## (2) 주택점유형태

주택점유형태를 살펴보면, 자가와 전세, 보증부 월세, 무보증 월세 등 다양하게 나타나고 있다. 자 가의 경우에는 다시 허가, 미등재 무허가로 구분할 수 있다.

주택점유형태도 주택유형과 마찬가지로 개발사업의 특성과 지역의 특성에 따라 차이가 존재한다. 노후·불량주거지인 주거환경개선사업지구와 주택재개발사업지구 대부분은 가옥주와 세입자가 일정 정도 섞여있다. 주거환경개선사업지구인 인천 향촌지구의 경우 전체 3,011가구 중 가옥주가 1,780 가구(59.1%), 세입자가 1,231가구(40.9%)로, 광주 양림지구의 경우 전체 710가구 중 가옥주가 260가구(36.6%), 세입자가 450가구(63.4%)로 파악되고 있다<sup>107)</sup>. 신림7동 주택재개발구역은 가옥 주가 2,514가구, 세입자가 1,713가구였다<sup>108)</sup>.

그런데, 조사대상지역 중 일부지역의 경우 지역의 특수성으로 특정 주택점유형태의 비중이 압도 적으로 높다는 것을 기존 연구결과를 통해 확인할 수 있었다. 점유권이 인정되지 않고 구입가격이 상대적으로 저렴한 비닐하우스촌은 세입자가 거의 없는 반면, 무보증 월세나 일세로 운영되는 쪽방 지역의 경우 주민 대부분이 세입자였다. 비닐하우스촌의 경우, 자가가 79.5%로 압도적으로 많았고, 이와 함께 무상으로 주택을 양도받은 경우도 18.7%가 되어 전반적으로 자가와 무상양도가 대부분 을 차지하고 있으며, 전세나 월세인 경우는 별로 없다.<sup>109)</sup> 쪽방지역은 임대를 목적으로 하는 거처이

107) 대한주택공사, 2004, p.7

108) 한국도시연구소·서울시정개발연구원, 2003, p.27

109) 대한주택공사, 2005a, p.55

기 때문에 당연히 대부분이 세입자이다.

### (3) 임대료 수준

세입자의 임대료 수준은 사업의 유형과는 상관없이 지역의 특성에 따라 차이가 있었으나, 다른 지역에 비해 상대적으로 저렴한 편이라 할 수 있다. 지역의 특성에 따라 크게 등재 무허가 건축물 밀집지역이 주를 이루는 일반 노후·불량주택지역, 비닐하우스촌 지역, 쪽방지역으로 구분할 수 있다.

우선, 본 연구과정에서 조사한 지역 중 등재 무허가 건축물 밀집지역이 주를 이루는 일반 노후·불량주택지역으로는 신림1구역 주택재개발사업지구와 발산 택지개발사업지구, 용산공원 남측 도시환경정비사업구역, 상도5동이 있다. 이들 지역의 경우 전세의 경우 적게는 200만원에서 1,400만원까지 면적과 방수에 따라 다르고, 보증부 월세의 경우 무보증에서부터 보증금 500만원에 월세 20만원 정도까지 매우 저렴한 비용으로 살고 있었다.

#### 【신림1구역(신림 7동) 주택재개발사업지구】

정착 당시 8평을 한 터로 형성된 주택들이나 두 터인 16평을 독채로 사용하던 홍○필(50세, 여)씨의 1,500만원 전세를 제외하면, 대부분 850만원 이하의 전세에 거주하였으며, 비교적 높은 곳에 위치한 곳에 독채로 살던 김○자(64세, 여)씨의 경우 무보증 월 3만원에 거주하였다.

#### 【발산 택지개발사업지구】

조○애(62세, 여)씨는 23평 독채를 200만원 전세로 살고 있으며, 이○규(60세, 남)씨는 전세 800만원으로 살고 있었다. 보증부 월세로 살고 있는 유○운(50대 후반, 남)씨는 보증금 500만원에 20만원의 월세를 내고 있었다.

#### 【용산공원 남측 도시환경정비구역】

전세의 경우 4~500만원에서부터 3,000만원 사이이고, 보증부 월세는 보증금 100만원에 월세 10만원 정도였다. 김씨 할머니(65세, 여)는 월세 13만원을 주고 살다가 전세 1,000만원으로 전환하였고, 정씨(58세, 남)는 전세 500만원으로 시작해서 800만원으로 올렸다가 다시 월세 20만원을 내고 살았다. 최씨의 경우(50세, 여) 보증금 100만원에 월세 10만씩을 내다가 전세 600만원으로 전환하였다.

#### 【상도 5동】

윤○수(60세, 남)씨는 전세 1,400만원에, 이○숙(51세, 여)씨는 전세 1,300만원에 살았다. 위○심(51세, 여)씨는 전세 1,500만원에 살다가 근처 전세 900만원으로 이사하였다.

또한 한국도시연구소에서 지난 2004년 조사한 바에 따르면, 주거환경개선사업지구의 세입자들은 전세인 경우 전세보증금이 평균 1,342.7만원이고, 보증부 월세의 경우 평균 30만원 정도의 보증금에 월 평균 16만원 정도의 임대료를 지불하고 있는 것으로 나타났다<sup>110)</sup>. 소위 비닐하우스촌이라 불리는 미등재 무허가 주거지는 자가인 경우가 대부분이며(79.5%), 세를 살고 있는 경우에도 전세

500만원 정도에 살고 있으며, 무상으로 살고 있는 경우도 18.7%에 이른다<sup>111)</sup>.

**【동남권 유통단지 개발지구내 장지역 옆 마을】**

비닐하우스촌인 장지역 옆 마을은 동남권 유통단지 개발지구에 포함되었는데, 세입자인 이○희(88세, 여)씨와 김○구(40대 중반, 남)씨는 동일한 주인에게 각각 전세 500만원에 살고 있다.

**【시흥시 신천동 83번지】**

정○익(68세, 남)씨는 한 달에 3만원 정도 내는 경우도 있지만 돈이 없을 때는 무상으로 살기도 한다.

쪽방지역은 다른 지역의 세입자와 달리 보증금이 없다는 것이 특징이다. 보통 일세 5,000~8,000원, 월세 15~24만원이면 쪽방에서 생활할 수 있다. 이는 쪽방의 열악한 주거환경을 보면 결코 저렴하다고 할 수 없으나, 보증부 월세에 필요한 보증금을 구할 수 없는 사람들에게는 마지막 주거지로 기능하고 있다.

**【영등포2동 쪽방지역】**

임○국(90세, 남) 할아버지와 박씨(71세, 남) 할아버지는 ○○여관에서 오랫동안 살아왔는데, 각각 월세 15만원과 18만원을 내면서 살아가고 있다.

#### (4) 주거환경

물리적인 주거환경의 경우 지역에 따른 차이가 큰 편인데, 이는 각 지역의 생성배경 등으로 인한 것이다. 도시개발사업이나 택지개발사업과 같이 기존 노후·불량주거지를 대상으로 하지 않는 사업은 주거환경이 극히 열악한 곳이 있는 반면 상당히 양호한 주택도 존재하고, 주택면적 역시 넓은 편이다. 특히 주택면적이 넓은 가옥주의 경우 임대업을 통해 정기적인 수입을 얻는 것에 만족하기 때문에 개발사업 자체를 반대하기도 한다.

**【사례 50 - 도시개발사업】** 장○록(71세, 남)씨는 1958년부터 거주해 온 토착 원주민으로서 이미 주거환경개선사업으로 2층 근린생활시설을 건설하여 생활하고 있다. 토지 34평에 건축 연면적은 50평으로 점포 3개를 만들어 세를 받고 있다.

**【사례 52·53 - 도시개발사업】** 이○현(69세, 남)씨와 이○웅(65세, 남)씨는 각각 48평과 102평의 단독주택 가옥주로서 남는 공간에 대해 세를 놓아 살고 있다.

이에 반해 등재 무허가 주택이 밀집한 기존 노후·불량주거지나 미등재 무허가 주거지인 비닐하우스

110) 대한주택공사, 2004, pp.43-44

111) 서울시정개발연구원·한국도시연구소, 2002, pp85-86

스촌 지역, 쪽방지역의 경우에는 물리적 주거환경이 매우 열악한데, 이는 기존 연구를 통해 확인할 수 있다.

주거환경개선사업과 주택재개발사업의 대상이 되는 노후·불량주거지의 경우 외지 가옥주가 많아 가옥주이든 세입자든 해당 주택을 독채로 사용하기 때문에 마당이나 전용화장실과 부엌을 갖추고 있는 경우가 많지만, 가구규모에 적합한 수의 방을 가지고 있지 않다. 또한 이들 지역은 건물자체가 낡았음에도 불구하고 곧 철거가 될 것이라 생각하기 때문에 건물이 방치되고 있는 경우가 많다.<sup>112)</sup>

비닐하우스촌 지역의 경우 침실기준, 면적기준, 상수도·전용부엌·전용 수세식 화장실 설치 여부를 중심으로 최저주거기준에 적용해보면, 화장실 기준에 미달되는 가구가 68.2%이고, 침실기준과 면적기준에 미달되는 가구가 각각 39.4%와 37%에 이르고 있다<sup>113)</sup>.

쪽방지역은 가장 열악한 주거환경 속에서 거주하고 있다고 할 수 있다. 대체로 1평도 채 안 되는 좁은 단칸방에서 생활하고 있으며, 전용부엌, 화장실, 세면실 등 기본적인 주거시설조차 갖춰지지 않은 곳이 대부분이다. 또한 쪽방으로 사용하고 있는 건물 자체가 오래되고 낡아서 화재 및 붕괴의 위험을 갖고 있다<sup>114)</sup>.

## 2. 개발사업에 있어 주거권 침해의 내용 및 실태

3장에서 개발사업에 있어서 주거권의 침해는 주로 적절한 주거대책의 미흡 또는 부재와 강제퇴거 과정에서 발생한다고 설명하였다. 따라서 이 절에서는 조사결과를 통해, 개발사업으로 퇴거당한 주민들이 적절한 주거대책이 마련되지 않음으로 인해 어떠한 주거실태의 변화를 거쳤는가 하는 것과 강제퇴거가 어떠한 방식으로 이루어졌는가 하는 것을 설명함으로써 주거권 침해의 내용과 실태를 살펴볼 것이다.

### 1) 퇴거에 따른 주거실태의 변화

개발사업 이후 철거지역 주민들이 어떻게 살고 있는지를 알아보기 위해 개발사업이 완료된 지역에 대해 퇴거 이후 다른 지역으로 이주한 가구들을 추적조사 하였다. 이는 과연 이들에게 제공된 보상과 주거대책이 적절한 주거대책이었는가를 실증적으로 살펴보기 위함이다. 만약, 개발사업으로 이주한 이들이 과거에 비해 더욱 적절치 못한 주거실태·환경에서 살아가고 있다면, 그리고 그러한 상태가 개발사업으로 인해 이들에게 과거에 비해 더욱 쾌적치 못한 주거생활을 강요한 것이라면, 이는 앞서 3장에서 살펴본 바와 같은 주거권이 침해된 것이라 볼 수 있을 것이다.

또한 아직 철거가 완료되지 않은 개발사업 대상지구에 거주하는 주민 중 주어진 보상과 주거대책 만으로는 적절한 주거를 구할 수 없다고 호소하는 이들도 그 실태에 대한 조사를 통해, 주어진 보상

112) 서울시정개발연구원·한국도시연구소, 2003, p.56-59

113) 대한주택공사, 2005a, pp.54-58

114) 대한주택공사, 2005b, pp.24-28

과 이주대책이 과연 이들에게 적절한 주거대책인지를 살펴보았다. 이를 통해 드러난 실태를 문제점 중심으로 분류하여 분석하였다.

(1) 부적절한 주거대책으로 인한 재정착 포기

① 보상가에 비해 높은 분양가로 인한 재정착 포기

특히, 소형 평수의 가옥주나 국·공유지를 점유하고 있는 가옥주와 같이 보상액이 적은 경우, 보상가보다 훨씬 비싼 분양가를 감당할 수 없어 재정착을 포기하게 된다. 2004년 한국도시연구소에서 주거환경개선사업지구로 대상으로 한 조사결과에서는 재정착하지 않겠다고 응답한 가옥주 중 71.6%가 ‘돈이 없어서’라고 응답하였다<sup>115)</sup>. 이러한 응답은 실제로 지급된 보상금 수준을 통해서 확인할 수 있는데, 대한주택공사가 시행한 3개의 주거환경개선사업지구에서는 보상금이 2,000만원 미만인 경우가 35.9%에 달했다(<표 4-4> 참조). 또한 가옥주에게 제공되는 분양아파트가 소형보다는 중형위주로 공급되기 때문에 보상가와 분양가의 차이가 더욱 커지게 된다는 것도 원인으로 작용한다<sup>116)</sup>.

<표 4-4> 주거환경개선사업지구 보상가 수준

구분	2,000만원 미만	2,000만원 이상	계
대전 용두	158(35.5)	287(64.5)	445(100.0)
인천 십정	151(40.8)	219(59.2)	370(100.0)
대구 대현	150(32.3)	315(67.7)	465(100.0)
계	459(35.9)	821(64.1)	1,280(100.0)

자료 : 대한주택공사 내부자료; 대한주택공사, 2004, p.76, 재인용

결국, 소액보상자들은 개발사업으로 인해 오랫동안 생활터전이었던 주거지를 떠날 수밖에 없게 되며, 일부는 분양권 전매를 통해 현금을 확보하여 다른 주거로 이주하기도 한다.

【사례 55 - 주거환경개선사업】 박○찬(29세, 남)씨는 철거 이전 7평짜리 집을 갖고 있었는데, 보상금이 650만원으로 책정되었다. 마지막까지 농성한 결과 주택공사에서 일반분양가(평당 414만원)보다 50만원 저렴한 특별분양가(평당 364만원)에 아파트를 제공했다. 하지만 16~24평형이 공급되었던 임대아파트와 달리, 분양아파트는 34평형밖에 공급되지 않았다. 결국 평당 50만원이 저렴하게 제공되어도 1억 2천만원이 넘는 금액을 마련할 수 없어, 분양권을 4,700만원에 전매하고 부족한 돈을 대출받아 다른 지역으로 이주하였다.

② 공공임대주택 임대보증금 및 주거비에 대한 부담으로 인한 재정착 포기

115) 대한주택공사, 2004, p.73

116) 주거환경개선사업의 경우 분양아파트의 공급규모는 전용면적 25.7평 이하로만 규정되어 있어, 소형평수 분양아파트에 대한 의무규정이 없다. 전용면적 25.7평은 분양면적 약 32평형 아파트이다.

세입자의 경우 개발사업 이후 사업지구로 재정착하는 것이 더욱 어렵다. 공익사업의 경우 세입자는 ‘공공임대주택 입주권’과 ‘3개월분 주거이전비’ 중 한 가지를 선택하는 것이 이주대책의 전부라 할 수 있다. 그런데, 세입자들은 공공임대주택 입주권을 선택하는 경우보다는 주거이전비를 선택함으로써 사업지구로의 재정착을 포기하는 경우가 많다. 이는 대부분의 세입자들이 기존 보증금으로는 공공임대주택의 임대보증금을 마련할 수 없거나, 임대보증금을 마련한다고 해도 입주 후의 월 임대료와 관리비 등 주거비에 대한 부담을 감당할 수 없다고 생각하고 공공임대주택 입주를 포기하기 때문이다.

【사례 32 - 주택재개발사업】 김○미(35세, 여)씨는 난곡에서 전세 700만원에 살았다. 공공임대주택에 들어가고 싶었지만 보증금을 마련할 수 없어 주거이전비를 선택하였다. 철거 이후 보증금 500만원에 월세 18만원짜리 보증부 월세로 이주하였다.

【사례 40 - 택지개발사업】 “가만히 잘 살고 있었는데..., 빗지면서 임대아파트에 들어갈 수는 없잖아요?”(조○애, 60, 여)

【사례 44 - 도시개발사업】 “보상받은 돈으로는 어차피 공공임대주택에 못 들어가 살 거니까 보상금이라도 많이 줘야 되는 거 아니냐”(신○제, 45세, 남)

【사례 37 - 주택재개발사업】 “순환식재개발이 이런 식이라면 도움이 안 돼요. 임대료와 관리비가 우리 들에게는 너무 비싸기 때문이지요. 공적 자금을 투자해서 짓는 임대아파트라면 우리 같은 사람들이 들어가 살 수 있게 전세로 준다든가, 임대료를 우리 현실에 맞게 해줘서 우리들이 열심히 일해서 생활수준을 높일 수 있도록 해줘야지....”(이○정, 44세, 여)

【사례 56 - 택지개발사업】 “4식구가 살아야 하기 때문에 18평 정도가 필요한데, 아이 둘을 키우다 보니 경제적으로 여의치 않아서 포기했어요. 물론, 당시 임대아파트의 보증금과 임대료, 관리비가 얼마인지 알지도 못했고... 솔직히 이번에 임대아파트에 들어가지 못하는 것이 아쉬웠어요. 청약부금 같은 것을 들고 있지 않기 때문에 아파트를 분양받을 수 있는 기회도 없고, 주거환경개선사업지구에 다시 살게 될 가능성도 없을 텐데... 하지만 사정이 그렇게 돼서 어쩔 수 없었죠. 또 임대주택은 월세로 살아야 하는데, 아이 둘 키우면서 임대료와 관리비를 감당하면서 살아야 하는데, 현재 벌이로는 어려워요.”(김○수, 32세, 남)

### ③ 임시주거대책 부재로 인한 재정착 포기

공공개발사업의 경우 가옥주와 세입자에게 주거대책으로서, 분양과 임대라는 형태의 주택을 제공하고 있다. 하지만 이는 주택을 건설하는 사업의 경우에도 당장에 이루어지는 것이 아니고, 개발사업 자체가 완료된 이후의 대책이다. 즉, 사업지구 내 거주민들은 수년이 걸리는 공사기간 동안 다른 곳에서 임시로 거주해야 하는 상황인 것이다. 하지만 주거환경개선사업과 주택재개발사업의 경우에만 「도시 및 주거환경정비법」에서 임시주거대책에 대해 언급하고 있으며 다른 개발사업과 관련된 법률에서는 임시주거대책에 대해 언급하지 않고 있다. 또한 이 경우도 세입자는 포함되지 않고 가옥

주만을 대상으로 하고 있다.

세입자에 대한 임시주거대책 부재는 세입자가 공공임대주택 입주권을 선택하여 재정착하는데 걸림돌이 되기도 한다. 세입자는 공공임대주택 입주권과 주거이전비 중 택일해야 하는데, 공공임대주택 입주권을 선택하면 주거이전비를 받을 수 없고, 개발사업으로 인해 인근지역의 주택 및 전세가격이 상승했기 때문에 기존의 보증금만으로 임시주거를 마련하는 것이 거의 불가능하다. 즉, 임시주거대책의 부재 역시 세입자로 하여금 재정착을 포기하는 만드는 주요 원인으로 작용하고 있는 것이다. 이는 순환정비방식으로 시행되어 자연스럽게 임시주거문제가 해결되는 지구의 경우 다른 지구에 비해 세입자의 재정착율이 높다는 기존 연구결과를 통해 확인할 수 있다. 안내영(2002)의 조사결과에 의하면, 순환재개발방식이 기존의 합동재개발방식에 비해 세입자의 재정착율이 높다는 것을 알 수 있다. 서울시 관악구 내 지역특성과 규모면에 있어 비슷한 주택재개발사업지구인 신림 2-1지구와 봉천 2-2지구의 세입자 재정착율을 조사한 결과, 합동재개발방식으로 시행된 봉천 2-2지구의 경우 관리처분계획상의 재정착율이 55%였으며, 순환재개발방식으로 시행된 신림 2-1지구는 실제 재정착율이 74.71%로 나타났다. 그리고 순환재개발방식으로 추진된 상계 5-2지구의 경우도 세입자 재정착율도 75.3%로 매우 높게 나타났다<sup>117)</sup>. 하지만 순환정비방식의 경우 일부지역에서만 시행되고 있어 실질적인 세입자 주거대책으로서 기능하지 못하고 있다.

따라서 개발지역의 거주민들은 임시주거대책의 부재에 반대하며 ‘가이주단지’를 요구하는 경우가 많이 발생하는데, 거주민들의 저항이 장기간 지속되고 사회적 문제로 부각되는 경우에는 사업시행자나 해당 지방자치단체에서 ‘가이주단지’를 제공하기도 한다. 하지만, 마지막까지 저항한 일부 거주민에게 제공되는 임시주거대책도 적절치 않은 경우가 많다. 거주민의 기존 생활권 등을 고려하지 않은 채 사업지구로부터 멀리 떨어진 곳으로 배치하거나 가구원 수를 고려하지 않은 주택규모를 공급하는 경우도 있기 때문이다. 또한 신천동 81번지의 경우, 자진퇴거에 응하지 않는 주민들에게 임시방편으로 컨테이너 박스만 제공하였는데, 이는 적절한 주거시설이라 보기 힘들다.

【사례 54 - 주거환경개선사업】 금○화(58세, 남)씨는 가이주주택으로 원룸형 다세대주택을 제공받았다. 어머니와 자녀 세 명을 포함해서 모두 6명인데, 방은 1개밖에 없어 어쩔 수 없이 본인과 어머니는 가이주주택으로 이주하였고, 부인과 자녀들은 다른 곳에 전세를 얻어 생활하고 있다.

【사례 8 - 민간개발사업】 김○순(46세, 여)씨는 5인 가구였기 때문에 4m×9m 컨테이너를 제공받았다. 10평이 겨우 넘는 공간에서 5명이 거주하고 있는 상황이다. 자녀가 3명인데다가 성별이 다르기 때문에 방이 3개가 필요했고, 그래서 컨테이너 내부를 샌드위치 판넬로 구분해서 방 3개, 부엌, 화장실을 만들었다. 컨테이너 구조상 인방을 제외한 나머지 방들은 창문이 없는 상태인데, 환풍기는 1곳에만 설치되어 있다.

## (2) 주거대책 부재로 인한 재정착 불가

117) 봉천 2-2지구의 경우 실제로 입주한 사람은 줄어들었고, 실제 재정착율은 35%이하로 매우 낮아지게 되어 두 지구의 실제 재정착율의 차이는 더욱 커지게 된다(안내영, 2002, pp, 42-43).

### ① 미등재 무허가 가옥주에 대한 주거대책 부재

민간개발사업이 시행되는 경우, 미등재 무허가 가옥주는 말 그대로 타인의 토지를 무단으로 점유한 불법행위를 한 것으로 간주되어 주거대책이 제공되지 않으며, 경우에 따라서는 그동안의 토지 점유비용에 대한 청구서를 받기도 한다. 하지만 대부분의 사업시행자들은 사업추진을 신속하게 추진하기를 원하기 때문에 일정정도의 현금보상을 하기도 한다. 하지만 비공식적인 보상이어서 별도의 규정이 존재하지 않으며, 개발이익이나 사업시행자의 성향에 따라 그 금액은 차이가 생기게 마련이다. 지금까지 미등재 무허가 가옥주들이 받았던 현금보상은 적게는 200만원에서 많게는 5,000만원까지 다양하다. 민간개발사업은 공공개발사업이 아니어서 현금보상 이외에는 주거대책이 제공되지 않으며, 미등재 무허가 가옥주들은 현금보상 받은 돈으로 새로운 주거지를 찾아 이주해야 한다. 하지만 인근 지역에 저렴한 주택이 존재하지 않기 때문에 현금보상 받은 돈을 갖고 적절한 주거를 찾는 것이 어려울 수 있다. 따라서 현금보상을 받은 미등재 무허가 가옥주 중 다수는 주거비가 저렴한 또 다른 미등재 무허가 주택으로 이주하거나 도심에서 멀리 떨어진 외곽지역으로 이주하기도 한다.

【사례 45 - 도시개발사업】 이○희(88세, 여)씨는 원래 비닐하우스촌인 통일촌에서 살았고, 미등재 무허가 가옥주였다. 통일촌이 철거되면서 현금보상을 2,000만원 받았다. 현금보상 받은 돈 중 일부는 따로 살고 있는 손주들에게 주고, 같은 송파구내에 있는 또 다른 비닐하우스촌인 장지역 옆 마을로 이주하여 전세 500만원에 살고 있다.

한편, 공공개발사업의 경우 1989년 1월 24일 이전에 세워진 미등재 무허가 주택의 가옥주에 대해서는 공공임대주택을 제공하고 있다. 하지만, 1989년 1월 24일 이후에 세워진 미등재 무허가 주택 가옥주의 경우 지장물에 대한 보상 이외에는 어떠한 대책도 주어지지 않는다. 또한 1989년 1월 24일 이전에 세워졌다 하더라도 주민등록이 되어 있지 않은 경우는 스스로 그 사실을 증명해야 하는데, 농업용 비닐하우스를 주거용으로 개조한 경우에는 항공사진 상으로도 주거용임을 증명하는 것이 쉽지 않다. 따라서 1989년 1월 24일 이전에 세워졌지만 그 사실을 증명하기 힘들거나 1989년 1월 24일 이후에 세워진 미등재 무허가 가옥주의 경우 민간개발사업뿐만 아니라 공공개발사업에 있어서도 주거대책 대상에서 배제되어 재정착 자체가 불가능하게 된다.

【사례 47 - 택지개발사업】 김○환(42세, 남)씨는 광명 소화 택지개발사업지구에서 전입해서 산지 33년이 되었다. 부모님이 원래 충남 당진에서 농사지며 살았는데, 1972년 이곳으로 이주하여 집을 짓고 거주하기 시작하였다. 1989년 1월 24일 이전에 지어졌다는 것은 항공사진을 통해 확인되었지만 주거용이었다는 증거가 없어 지장물 보상 500만원과 이전비 약 700만원만이 제시되었다. 하지만 1,200만원으로는 현재와 같은 안정된 주거는 커녕 전세도 찾을 수 없어 사업시행자에게 별도의 주거대책을 요구하며 거주지에서 농성 중이다.

【사례 48 - 택지개발사업】 최○숙(48세, 여)씨는 생활형편이 어려워 가족들과 떨어져 식당일이나 발일 등 주로 일용노동을 하면서 살았다. 택지개발지구로 지정되기 이전 인 2000년에 밭에서 일용노동자로 일

을 하다가 소하동에서 개와 닭을 키우던 사람이 밤에 다른 사람이 훔쳐가지 못하게 지켜달라는 부탁으로 이주해서 약간의 돈을 받았다. 이 때 축사 옆에 방과 부엌을 만들어 주거용으로 사용하기 시작했다. 택지 개발지구로 지정되면서 최○숙씨의 주거공간은 1989년 1월 24일 이후에 지어졌기 때문에 무허가 미등재로 판정을 받았고 지장물에 대한 보상비로 270만원을 받았을 뿐 다른 대책은 전혀 없었다.

## ② 피해당자에 대한 주거대책 부재

앞서 언급했듯이, 공공개발사업 시행시 세입자에게 제공되는 주거대책은 모든 세입자에게 제공되는 것이 아니다. 법에서 규정하는 일정한 자격요건을 충족하는 경우에만 제공된다. 그 자격요건을 살펴보면, 구역(지구)지정고시일 3개월 이전부터 계속 거주하고 있어야 하고, 미등재 무허가 건축물의 경우 1989년 1월 24일 이전에 세워졌어야 하며, 법적으로 주거용 건축물이어야 한다는 것이다.

따라서, 이러한 자격요건을 충족하지 못한 세입자들은 피해당자로 분류되며, 이사비 이외에는 어떠한 대책도 제공받지 못하게 된다. 즉, 피해당자로 분류된 세입자들은 ‘공공임대주택 입주권과 주거이전비 중 택일’할 수 없으며, 자신이 지불했던 보증금과 이사비만 받아 다른 지역으로 이주해야 한다. 결국 피해당자로 분류된 세입자는 재정착 자체가 원천적으로 불가능할 뿐 아니라, 기존의 적은 보증금만으로는 다른 지역의 주거를 구하기도 쉽지 않게 된다.

【사례 57 - 주거환경개선사업】 남○희(34세, 남)씨는 1997년 8월 20일에 인천 십정 주거환경개선사업 지구로 이사했다. 방 1칸 짜리로 보증금 50만원에 월세가 10만원이었다. 당시 도금회사를 다녔는데, 통근 차량이 바로 동네 앞으로 다녀서 차를 이용하기 위해 십정동을 선택하였다. 이후에 주거환경개선사업이 시행된다는 것을 들었고, 피해당자라는 것도 알았다. 이에 피해당자에게도 공공임대주택 입주권과 가이주 단지를 제공하라고 요구하고 있지만, 사업시행자와 해당관청은 세입자에게 제공하는 공공임대주택이 남아있음에도 법적 규정상 제공할 수 없으며, 가이주단지도 선례를 만들 수 없기 때문에 불가능하다는 입장이다.

【사례 45·46 - 도시개발사업】 이○희(88세, 여)씨와 김○구(45세, 남)씨는 미등재 무허가 주거지인 통일촌에서 거주했었는데, 민간개발사업으로 철거되었다. 그 때 얼마간의 현금보상을 받았고, 같은 미등재 무허가 주거지인 장지역 옆 마을로 이사하여 전세 500만원에 살고 있었다. 이 지역이 동남권 유통단지로 개발되면서 가옥주에게는 공공임대주택 입주권이 제공되었지만, 세입자인 이○희씨와 김○구씨에게는 아무런 대책이 제공되지 않았다. 단지, 이○희씨가 직접 만들었다고 인정된 평상과 연탄창고에 대한 보상으로 1,259,999원이 책정되었을 뿐이다.

도시계획시설사업과 같이 주택을 공급하지 않는 경우에는 사업지구로의 재정착 자체가 불가능하다. 그래도 해당자의 경우는 사업지구가 아니지만 다른 지역의 공공임대주택 입주권과 주거이전비 중 한 가지를 선택할 수 있다. 하지만 피해당자에게는 아무것도 주어지지 않아 스스로 주거대책을 마련해야 하는데, 적은 보증금으로 살아가던 이들에게는 인근의 민간임대주택을 구하기가 어려울 수밖에 없다. 이는 특히 보증금 없이 싼 일세 또는 월세로 살고 있는 쪽방 거주 주민에게 더욱 심각한 문제이다.

【사례 1·사례 2 - 도시계획시설사업】 임○국(90세, 남)씨와 박○기(71세, 남)씨는 영등포2동 쪽방지역 ○○여관에서 각각 20년과 25년씩 거주해왔다. 도시계획시설사업으로 그동안 살고 있던 여관이 철거가 되는데, 여관은 법적으로 주거시설이 아닌 상업시설이라서 세입자에게 제공되는 주거대책을 받을 수 없게 되었다. 해당자들은 모두 주거이전비를 받아 이주하였지만, 임○국씨와 박○기씨를 비롯한 미해당자들은 갈 곳이 없기 때문에 무작정 남아서 대책을 기다리고 있다.

신림7동 주택재개발사업지구와 같이 일부지역에서는 장기간 농성하는 미해당자들에 대해서도 공임대주택 입주권이나 주거이전비를 제공하기도 하지만, 이는 어디까지나 끝까지 저항한 일부 미해당자에게만 제공한 것으로, 일반적인 대책이라 할 수 없다. 농성에 참여하지 않은 미해당자들은 사업시행 초기에 사업지구로 재정착을 포기하고 다른 지역으로 이주하기도 했다.

【사례 35 - 주택재개발사업】 “재개발에 대해서는 별 다른 의견 없다. 그리고 나도 너무 늦게 이사해서 미해당자라는 것을 알고 있었기 때문에 계약기간이 끝난 후 집주인이 나가달라고 했을 때 그냥 나갔다. 하지만, 재개발 이후 나 같이 없는 사람은 많이 불편하고 더 어려워졌다.”(이○명, 50세, 여)

【사례 39 - 주택재개발사업】 “재개발이 시작되면서 우리가 미해당자라는 것을 알았어요. 미해당자한테는 주거이전비 같은 게 안 나온다고 해서 2001년 초에 바로 이사 나왔어요. 난곡에서 전세 500만원에 살았는데, 인근지역에다 구하려니까 다가구주택 반지하도 전세가 2,500만원이나 하더라구요. 결국, 전세자금 융자를 1,500만원 받고 형제한테 500만원 빌려서 간신히 이사왔어요.”(이○자, 39세, 여)

### ③ 도시환경정비사업과 민간개발사업지구 세입자에 대한 주거대책 부재

도시환경정비사업과 민간개발사업과 같이 민간이 개발사업의 주체가 되는 경우, 세입자에 대한 공식적인 주거대책이 마련되어 있지 않다. 개발이익이 많이 남거나 사업시행자가 신속한 사업추진을 원하는 경우 등 사업지구에 따라서는 사업시행자나 집주인에 의해 이주비 명목으로 일정정도의 현금보상을 받을 수 있다<sup>118)</sup>. 하지만 이는 어디까지나 일부지역에 대한 비공식적인 보상일 뿐이고, 주거대책이 전제되지 않은 현금보상만으로는 퇴거 이후의 주거문제까지 해결할 수 없다.

【사례 25 - 도시환경정비사업】 양○순(62세, 여)씨는 20년 동안 보증금 1,200만원에 월세 200만원씩 내면서 40평짜리 가게에서 보신탕을 팔아왔다. 가게 안에 방이 있었고, 그 곳에서 숙식을 해결했다. 도시환경정비사업으로 더 이상 장사를 할 수 없어 생계가 막막하고, 가게에서 생활했기 때문에 가게가 철거되면 당장 잠 잘 곳도 없는 상태인데, 세입자에 대한 주거대책을 제공하지 않은 상태에서 2004년 11월 7일 새벽에 전기와 가스를 끊고 기습적으로 철거당했다. 현재까지 국가인권위원회 앞에서 세입자대책을 요

118) 실제, 용산공원 남측 도시환경정비사업구역의 경우, 도시환경정비사업이고 준주거지역이어서 주거이전비나 임대주택 공급해야 한다는 규정을 적용받지 않는 지역이다. 하지만 사업시행자는 원활한 사업추진을 위해 그 곳이 원래 주택재개발사업이 추진되었다는 점을 고려하여, 주택재개발사업의 규정을 어느 정도 준용해서 가구원 수에 따른 3개월 주거이전비에 이사비 명목으로 300만원을 추가하여 이주비를 제공하였다.

구하면서 농성 중에 있다.

【사례 20 - 민간개발사업】 위○심(51세, 여)씨는 1992년에 상도동으로 이사와서, 처음에는 전세 1,500만원에 살다가 철거되기 바로 전에는 좀 더 싼 곳으로 옮겨 전세 900만원에 살고 있었다. 철거가 되면 뭔가 합의가 이뤄질 줄 알았는데, 갑작스럽게 철거가 이뤄져서 현재 마을의 빈 집에서 살고 있는데, 난방이 되지 않아 지난 겨울 아이들이 고생을 많이 했다. 위○심씨는 재개발로 인해 주변지역 전세가격이 많이 올라서 기존 보증금을 갖고는 방을 구할 수 없기 때문에 세입자대책위원회에 참여하였다. 조합측에서 우선 가이주단지를 제공해주면, 공사하는 동안 안정적인 상태에서 열심히 일해서 임대주택 보증금을 마련할 계획이다.

이런 상황에서 세입자들은 대책 마련을 요구하면서 농성하기도 하고, 그 과정에서 극한적인 물리적 대립이 발생하기도 한다. 세입자의 농성이 장기화되어 사회문제화 되는 경우에는 현금보상이나 공공임대주택을 알선하기도 하지만, 일반적이지 않고 장기간의 농성으로 인해 세입자나 행정 모두 피해를 입은 상황에서 사후조치로서 이루어지고 있다.

【사례 21 - 민간개발사업】 윤○수(60세, 남)씨는 현재 상도5동 근처 반지하방을 보증금 300만원에 월세 15만원씩 내면서 살고 있다. 아직 집주인 보상문제가 해결되지 않아 전세보증금을 받지 못해 다른 곳으로 이사할 수 없었다. 전세 1,400만원에 살고 있었는데, 사업이 시작되면서 10월 중순쯤 이사를 할 예정이었다. 하지만 그 이전에 집을 비운 사이에 철거를 당했고, 그 과정에서 값비싼 장비도 분실해서 철거투쟁에 참여하였다. 지난 1월 조합측이 세입자 가구에 대해 2인 가구 800만원, 1인 가구 500만원씩 현금 보상을 해주면서 합의를 보았다. 윤○수씨는 2인 가구여서 800만원을 받았지만 3개월 이상 철거투쟁하면서 일을 전혀 하지 못했기 때문에 빚을 내어 생활했는데, 300만원 정도 되었다. 보상금 받은 돈 800만원으로 300만원 빚 갚고, 300만원으로 보증금 내고 나머지 200만원으로 지난 7개월 동안 생활했다.

“재개발 승인나자마자 임대아파트 준다고 했으면 이런 일이 없었죠. 그런데 구청은 지난해 11월이 되어서야 임대아파트 입주가 된다고 했어요. 그런데 이미 늦은 거죠. 주민들은 1년 반 동안 생업을 포기하며 철거반대에 매달리느라 적금을 해지하는 등 이제 돈이 바닥이에요. 냄비하나 없는 처지에 어디 갈 수가 있나요.”(도시환경정비사업, 매일노동뉴스, 2004년 1월 6일)

### (3) 주거의 하향(下向) 이동

#### ① 자가에서 전세 또는 보증부 월세로

공익사업으로 철거되는 가옥주의 경우 세입자에 비해 보상 및 이주대책이 충분히 제공되고 있다고 할 수 있다. 하지만 분양아파트 입주권이 있다고 해도 보상가에 비해 높은 분양가로 인해 많은 소액보상자들은 사업완료 후 재정착하는 것이 불분명하다. 따라서 이러한 소액보상자들은 퇴거 이후 자가주택을 구입할 능력이 없어 전셋집을 구하는 등 집주인에서 세입자로 주거하향을 경험하기도 한다.

【사례 54 - 주거환경개선사업】 금○화(58세, 남)씨는 철거 이전에 2층짜리 주택을 소유하고 있었다. 비록 7평의 좁은 공간이었지만 2층을 만들어 방이 3개였기 때문에 6명이 함께 살아갈 수 있었다. 그런데 개발사업이 시행되어 주택이 철거를 당하게 되었지만, 사업시행자로부터 받은 보상액이 적었다. 그래서 철거투쟁에 참여하였고, 그 결과 위로금과 가이주단지를 제공받았으나 제공되었던 원룸형 주택은 방이 1개고 너무 좁아서 6명이 함께 살 수 없었다. 그래서 금○화씨와 어머니만 가이주단지에서 살고, 부인과 자녀들은 보상금 1,300만원과 주거이전비 500만원, 그동안 모아 둔 돈을 합쳐서 방 3개짜리 단독주택에 전세 3,000만원으로 살고 있다. 아파트를 마련할 수 있는 유일한 기회라고 생각하기 때문에 웅자라도 받아서 재정착하고 싶지만 수입이 얼마 없어 쉬울 것 같지는 않다.

민간개발사업으로 인해 퇴거되고 현금보상을 받은 미등재 무허가 가옥주는 보상액에 맞춰 이주할 주거를 스스로 구해야 한다. 보상액에 따라 차이가 있겠지만, 보상받은 금액으로 자가주택을 구하는 것은 또 다른 비닐하우스촌 내 미등재 무허가 주택이 아닌 이상 거의 불가능한 일이고, 월세의 부담이 없는 전셋집도 인근지역에서는 구하기가 쉽지 않다. 결국, 주거비가 저렴한 지역으로 이주하게 되는데, 가구의 사정으로 경제활동이 어려워지면 그마저 유지하지 못하게 된다.

【사례 24 - 민간개발사업】 이○자(47세, 여)씨는 통일촌 철거로 보상금 5,000만원을 받았으며, 그 중 1,000만원은 빚을 갚는데 사용하였다. 자녀의 학교, 성당 등의 문제로 송파구 내에서 집을 구하려고 했으나 보상 받은 돈으로는 반지하나 같은 비등재 무허가 주택인 비닐하우스촌밖에 구할 수 없었다. 지하방은 아이들 건강 때문에, 비닐하우스촌은 아이들이 더 이상 살고 싶지 않다고 했다. 결국 하남시로 이사 가서 컨테이너로 집을 짓고 작은 공장을 관리하는 일을 하기로 했다. 컨테이너를 구입하여 보일러를 깔고 설비 시설을 갖추는데 1,700만원 정도 들었다. 하남에서 1년 반 정도 살다가 동생과 함께 포천으로 이주하였으나 하던 일이 잘 안 됐다. 포천에서도 1년 반 정도 살다가 2005년 3월 아이들만 데리고 현재 살고 있는 집으로 이주하여 현재 5개월째 생활하고 있다. 송파역 인근을 선택한 것은 통일촌에서 살았던 당시의 생활권을 유지하고 싶어서였다. 현재 있는 집은 다가구주택 3층으로, 방1칸, 거실 겸 부엌, 화장실로 구성되어 있다. 보증부 월세로 보증금 500만원에 월세 30만원이다. 보증금은 친구가 빌려줬고, 임대차계약서는 친구 이름으로 되어 있다.

【사례 15 - 민간개발사업】 한○석(68세, 여)씨는 강제퇴거 당하기 전 방 5개인 주택을 소유하고 있었다. 토지소유자가 국가에서 한양재단으로 바뀌면서 강제철거를 당했고, 현재 <전국철거민협의회> 소속 주거대책위원회에 참여하여 노숙투쟁하고 있다. 손녀와 함께 살기 때문에 방 2개 반지하방을 보증금 1,000만원 월세 20만원에 구했다.

## ② 전세에서 보증부 월세로

조사대상자들이 개발사업으로 강제퇴거 당하기 이전 해당지역으로 이주한 이유는 주거비가 저렴하다는 것에 있다. 비록 건물 자체는 낡고 불편하지만 다른 지역에 비해 훨씬 저렴한 비용으로 월세에 대한 부담이 없는 전셋집을 구할 수 있기 때문이다. 그런데, 개발사업이 시행되면 기존에 전세로

비교적 안정적으로 살아 온 세입자들은 다른 곳으로 이주해야 하는 상황이 발생하게 된다. 특히, 민간개발사업지구 내 세입자에 대해서는 공식적인 대책이 존재하지 않기 때문에 세입자들은 기존의 보증금만 받아서 스스로 주거를 찾아야 한다. 사업시행자가 이주비 명목으로 현금보상을 해준 경우에도 기존 규모로 전세로 구하는 것은 어렵기 때문에 월세에 대한 부담에도 불구하고 보증부 월세를 선택하게 된다. 또한 공익사업의 경우에도 미해당자가 되면 이사비 외에는 어떠한 지원도 없어 기존 전세금으로 감당할 수 있는 보증부 월세를 구할 수밖에 없다.

【사례 21 - 민간개발사업】 윤○수(60세, 남)는 상도5동에서 전세 1,400만원으로 8년 동안 살았는데, 일을 하러간 사이 집이 철거당했고 이후 철거투쟁에 참여하였다. 2005년 1월 보상금 800만원을 받아 인근지역의 반지하방을 보증금 300만원에 월세 15만원을 내며 살고 있다. 아직 집주인이 보상을 받지 못해 보증금을 받지 못한 상황이다.

【사례 35 - 주택재개발사업】 이○명(50세, 여)씨는 난곡에서 전세 800만원에 독채로 살았다. 1999년에 이주하여 미해당자였는데, 개발사업 초기에 이주해서 이사비 이외에 지원받은 것이 없었다. 전세를 구할 수 없어 보증금 1,000만원에 월세 10만원짜리 보증부 월세로 살고 있다.

#### (4) 주거비에 대한 부담 증가

##### ① 부채발생으로 인한 원금상환 및 이자납부에 대한 부담 가중

개발사업 전후의 주택점유형태가 동일한 경우에도 반드시 주거수준이 유지되고 있다고는 할 수 없다. 퇴거 이후 추가적인 비용을 부담하지 않은 상태에서 이전과 동일한 주거수준을 유지해야 경제적 측면에서 봤을 때 주거수준이 유지되고 있다고 할 수 있을 것이다.

보상액이 적은 가옥주가 외지에서 주택을 구입한 경우도 분양권을 전매하고 대출을 받았기 때문에, 사업지구로의 재정착은 불가능했고 앞으로 대출금을 갚아나가야 하는 상황이다.

【사례 55 - 주거환경개선사업】 박○찬(49세, 남)씨는 큰 방 1개와 부엌이 딸린 7평짜리 주택의 가옥주였다. 현재 사업지구에서 멀리 떨어진 곳에 위치한 2층짜리 단독주택을 8,000만원 주고 구입했다. 보상액은 650만원 밖에 되지 않았기 때문에 분양권을 전매하여 4,700만원을 받았고, 부인직장에서 2,000만원, 은행에서 4,000만원을 대출을 받아 간신히 마련했다. 2층을 전세 2,000만원에 세를 놓아 은행에서 받은 대출금 일부를 갚았다. 그래도 은행 대출금에 대한 이자만 매달 15만원 정도 들어가고 있다.

세입자의 경우도 단순히 주택점유형태의 비교만으로 주거실태를 파악하는 것은 무리가 있다고 여겨진다. 주택점유형태가 전세로 동일하다고 해도 보증금이 늘어난 경우 대출 등을 통해 그 비용을 감당해야 했고, 결국 대출금에 대한 이자납부는 가구의 경제에 영향을 미치며, 원금상환에 대한 심리적인 부담감도 증가하고 있다.

【사례 56 - 주거환경개선사업】 김○수(32세, 남)씨는 기존에 전세 2,000만원에 살았는데, 안양은 개발

사업으로 인해 전세가격이 너무 많이 올라서 수원으로 이주하게 되었다. 처제와 함께 살게 되어 좀 더 넓은 주택을 전세 3,800만원에 얻었다. 처제의 보증금과 주거이전비를 합쳐도 부족해서 마이너스 통장으로 500만원을 대출받았는데, 매달 6만 5천원씩 이자를 내고 있다.

【사례 34 - 주택재개발사업】 엄○선(51세, 여)씨는 전세 700만원에 살았었다. 주거이전비를 받아도 전세를 구할 수 없을 것 같아 공공임대주택을 선택하였고, 보증금은 저축한 돈으로 충당했다. 하지만 매달 25~35만원정도 되는 임대료와 관리비가 부담스러워서 입주 1년 만에 인근 2,800만원짜리 전셋집으로 이주하였다. 기존 임대보증금과 새로 구한 전세보증금의 차액이 1,000만원이었는데, 저축한 돈 200만원과 친구로부터 빌린 800만원으로 충당하였다.

【사례 37 - 주택재개발사업】 이○정(44세, 여)씨는 전세보증금 850만원에 주거이전비 640만원을 더하고 저소득 전세자금 1,000만원을 대출받아 전세 2,500만원짜리로 이주하였다.

【사례 39 - 주택재개발사업】 이○자(33세, 여)씨는 미해당자라서 주거이전비도 받지 못했다. 전세금 500만원과 형제에게 빌린 500만원, 그리고 전세자금 융자 1,500만원을 합쳐 2,500만원 전세로 이주하였다.

## ② 민간임대주택으로 이주 후 월세 등 주거비에 대한 부담 증가

한편 퇴거 이전에 자신의 집에서 살거나 저렴한 보증금으로 전세를 살다가 이주 후에 월세를 내는 가구의 경우, 매달 내야하는 월세는 부담으로 다가온다. 이전에 월세를 내던 경우에도 월세가 증가하면 부담이 커지게 된다. 이는 수입은 변하지 않은 상태에서 고정적으로 지출하는 비용이 늘어났기 때문이다.

【사례 38 - 주택재개발사업】 김○자(64세, 여)씨는 난곡에서 보증금도 없이 매달 3만원씩만 내고 살았는데, 주거이전비 700만원으로 보증금 600만원에 월세 15만원짜리 민간임대주택으로 이주하였다. 수급자로 생활하는 상황에서 5배로 늘어난 월세가 가장 큰 걱정거리이다.

【사례 23 - 민간개발사업】 문○웅(46세, 남)씨는 2,000만원 전세를 살았는데, 민간개발사업이라고 세입자에게 아무런 대책도 제공하지 않아 마지막까지 투쟁하였고 그 대가로 교도소에서 10개월 동안 생활하기도 했다. 임대주택을 제공해준다고 구청에서 약속했기 때문에 현재 보증금 없는 월세 방에서 살고 있는데, 매달 40만원씩 나가는 월세에 대한 부담이 상당히 크다.

【사례 15 - 민간개발사업】 한○석(68세, 여)씨는 퇴거 전에는 방 2개를 각각 8만원과 13만원씩 받고 세를 주었는데, 퇴거 이후 오히려 매달 20만원씩 내야 하는 세입자가 되었다. 수입은 줄어든 상태에서 지출만 늘어나 부채가 500만원 정도 생겼다.

또한 월세와 함께 전기세, 가스비 등 공과금의 증가는 월세에 대한 부담과 함께 경제적으로 힘들게 하는 요인이 되고 있다.

【사례 37 - 주택재개발사업】 이○정(44세, 여)씨는 단독주택 지하방을 전세로 얻어 이주하였다. 난곡에 있을 때는 전기세가 17,000~18,000원 정도 나왔는데, 이주한 곳은 누진세로 인해 전기세가 많이 나와 첫 달에는 9만원이나 되었다.

【사례 21 - 민간개발사업】 윤○수(60세, 남)씨는 가스비가 겨울이 아닌데도 매달 10만원 정도 나가고 있다. 지하라서 습기가 많고 방이 따뜻하지 않아 난방을 틀지 않으면 잠을 잘 수가 없기 때문에 가스비가 많이 나온다.

【사례 4 - 도시계획시설사업】 최○식(46세, 남)씨는 월세 18만원짜리 쪽방에서 살다가 주거이전비를 받아 보증금 200만원에 월세 18만원짜리 방 1칸짜리 집으로 이주하였다. 월세에 대한 부담은 동일하나 이주 후에는 월세 이외에도 수도세, 전기세, 화장실비, 난방비를 추가로 내야 해서 부담스럽다. 특히 겨울 철에는 기름값이 많이 들어 경제적 부담이 더욱 커지게 된다.

### ③ 재정착 이후의 주거비 부담 증가

세입자들이 공공임대주택에 입주함으로써 사업지구로의 재정착에 성공한 경우도 주거안정을 이루었다고 볼 수는 없다. 근본적으로 공공임대주택의 임대료체계가 입주자의 소득 수준을 반영하지 않고 있기 때문에, 비록 동일 수준의 민간임대주택에 비해 저렴하다고 해도 입주자의 소득수준이 매우 낮은 경우에는 소득 대비 월 임대료의 비중이 높아 주거비에 대한 부담이 증가하게 된다.

세입자들에게 제공되는 공공임대주택은 전세 형식도 존재하지만<sup>119)</sup> 대부분이 보증부 월세 형식이다. 따라서 매월 임대료를 지불해야 하기 때문에 고정적으로 일정금액이 지출되게 된다. 특히 공공임대주택은 임대료 이외에도 관리비가 추가적으로 들어가게 되는데, 전기세, 수도세, 가스비 등 공과금 이외의 일반관리비에 대한 항목은 이전에는 한 번도 지불한 적이 없었던 비용이었다. 신림7동 주택재개발사업지구의 세입자에게 제공된 공공임대아파트의 경우 17평형이 월 임대료가 18만 8천원이고, 관리비까지 합치면 보통 적게 나오면 25만원이고 겨울철과 같이 난방비가 많이 들 때는 35만원까지 나온다고 한다.

이처럼 공공임대주택 입주 후 주거비 부담이 커지게 됨에 따라 이를 감당하지 못하는 경우는 장기간 임대료를 연체하게 되어 강제퇴거의 위험에 놓이기도 한다. 또한 주거비에 대한 부담으로 공공임대주택의 생활을 포기하고 민간임대주택을 다시 선택하기도 한다.

【사례 33 - 주택재개발사업】 김○경(47세, 여)씨는 공공임대주택 보증금을 친구들에게 빌려 입주한 경우이다. 빌린 돈을 갚기 위해 1년 동안 임대료를 전혀 내지 못했고, 연체가 지속되자 관리사무소는 명도소

119) 모든 공공임대주택은 보증부 월세가 기본이지만, 월 임대료를 보증금으로 전환할 수 있는 경우가 있다. 월 임대료의 보증금 전환은 기본 임대보증금 외에 임대료를 보증금으로 전환하기 위해 보증금을 추가로 납부하는 경우, 전환보증금에서 발생하는 이자로 월 임대료를 차감받는 제도로서 50년 공공임대주택의 경우 보증금과 월 임대료를 100% 상호전환 하여 전세형태로 계약할 수 있다.

송을 통해 강제퇴거한다고 통보하였다. 연체된 임대료를 갚기 위해 보증금을 담보로 사채를 빌렸으나 이후 몸도 아프게 되어 수급자가 되었다. 하지만 약값과 사채 이자를 갚고 나면 임대료와 관리비는 낼 수 없어 계속 연체하고 있다.

【사례 34 - 주택재개발사업】 엄○선(51세, 여)씨는 공공임대주택 입주 1년 후부터 후회하다 2년 후 인근 지역 전셋집으로 이주하였다. 이주한 이유는 임대료와 관리비를 합치면 적게는 25만원, 겨울철에는 35만원까지 나오는데, 이 돈이 매달 지출되는 것이 부담스러웠다. 오히려 다른 지역에서 전세를 얻고 매달 들어가는 돈을 저축하는 것이 노후를 위해서도 좋다고 생각했다.

## (5) 물리적 주거환경의 악화

### ① 지하주거로의 이주

퇴거 이후 민간임대주택으로 이주한 가구 중 미등재 무허가 주택이나 쪽방을 선택하지 않는 경우에는 많은 수가 지하 또는 반지하를 선택하고 있다. 이는 동일한 조건일 때 지상에 비해 지하나 반지하가 상대적으로 저렴하기 때문이다. 실제 신림종합사회복지관이 신림7동 주택재개발사업지구 주민들의 이주경로를 조사한 바에 의하면, 민간임대주택으로 이주한 가구의 47.4%가 지하방으로 이주하였다<sup>120)</sup>.

【사례 35·36·37·38·39 - 주택재개발사업】 이○명(50세, 여), 유○순(44세, 여), 이○정(44세, 여), 김○자(64세, 여), 이○자(33세, 여)씨는 모두 지하나 반지하방으로 이주하여 살고 있다.

【사례 16 - 민간개발사업】 이○숙(51세, 여)씨는 4인 가구로 성별이 다른 자녀가 있어 방 3개짜리 주택이 필요했다. 지상은 너무 비쌌기 때문에 어쩔 수 없이 보증금이 300만원인 지하방을 선택하였다

【사례 21 - 민간개발사업】 윤○수(60세, 남)씨는 집주인이 보상문제가 해결이 안 되어서 전세금 1,400만원을 받지 못했다. 3개월 이상 투쟁 후 보상금 800만원을 받았지만 철거투쟁 동안 일을 전혀 하지 못한 상황에서 생긴 빚 300만원을 갚고 나니 500만원밖에 남지 않았다. 보증금을 받아야 하기 때문에 인근 지역의 보증금이 저렴한 반지하방으로 이주하였다.

이처럼 경제적 형편상 어쩔 수 없이 지하방을 선택한 경우, 지하공간의 특성상 빛이 제대로 들지 않고 환기가 잘 되지 않으며 습기로 인해 곰팡이가 생기기도 했다. 이러한 열악한 주거환경으로 인해 지하방에 거주하는 주민들은 감기에 자주 걸리거나 몸이 피곤해지는 등 신체적인 건강에 부정적인 영향을 받는 경우도 있다.<sup>121)</sup>

120) 한국도시연구소·서울시정개발연구원, 2003, pp. 110

121) 한국도시연구소의 조사에 의하면, 지하주거의 경우 부유분진과 채광, 일산화탄소의 농도, 라돈의 오염농도, 포름알데히드 오염농도, 총휘발성유기화합물 농도, 부유세균 오염에 있어 기준치를 초과하는 등의 문제를 안고 있는 것으로 나타났다.(대한주택공사, 2005c 참조)

【사례 39 - 주택재개발사업】 이○자(33세, 여)씨는 다가구주택 지하방으로 이주했다. 집은 이전에 비해 넓어졌지만 햇빛이 들지 않고 환기가 잘 안 되어 별로 좋지 않았다.

【사례 16 - 민간개발사업】 이○숙(51세, 여)씨의 집은 반지하가 아닌 완전 지하여서 곰팡이가 너무 많았는데, 계속 제거를 해도 없어지지 않았다. 감기가 나아갈 무렵에 지하로 갔는데 다시 심해졌고, 건강했던 아이도 감기에 걸리고 심장이 뛰는다고 했다. 집주인에게 곰팡이가 심하다고 말을 했더니 문을 열고 살라고 했다. 하지만 문을 열고 지냈더니 너무 추워서 생활할 수 없었고, 결국 전세자금 2,000만원을 대출받아서 이사했다.

【사례 21 - 민간개발사업】 윤○수(60세, 남)씨는 돈이 부족해서 어쩔 수 없이 지하방을 선택했지만, 지하에서 생활한 이후 건강이 상당히 안 좋아졌다. 아침에 일어나도 몸이 개운하지 않고 피곤하기만 했다. 그래서 아들을 벌거 중인 부인 집으로 가게 했다. 습기가 많아 저녁에는 꼭 보일러를 돌리고 있는데, 보일러를 돌리지 않으면 아침에 이불이 축축해질 정도이다. 요즘 바닥에서는 습기 때문에 잘 수가 없어 소파에서 잠을 자고 있다.

## ② 주거면적과 방수의 감소

기존 연구를 통해 개발지역 주민들의 물리적 주거환경이 퇴거 이전에도 열악하다는 것을 알 수 있다. 하지만 퇴거 이후 주거환경이 더욱 열악해지는 경우가 많은데, 이는 주거비에 대한 부담을 늘릴 수 없는 상황에서 경제적 여건에 맞는 저렴한 주거비의 주택을 찾아야 했기 때문이다. 주거비가 저렴한 주택의 주거환경은 가구원 수에 비해 주거면적과 방수가 적어 일상생활에 여러 불편을 주고 있으며, 특히 가구원수가 많은 경우에는 기본적으로 넓은 공간을 필요로 하기 때문에 더욱 힘들지만 해결할 방법이 쉽게 찾아지지 않는다.

【사례 24 - 민간개발사업】 이○자(47세, 여)씨 방 1개, 거실 겸 부엌, 화장실로 구성된 다세대주택으로 이주하였다. 7인 가구인데, 첫째는 군 복무중이고 둘째와 셋째는 대학생으로 학교 기숙사에서 생활하고 있어 4명이 함께 살고 있다. 예전에 미등재 무허가 주택에 살 때는 비록 열악하더라도 방 개수는 걱정이 없었다.

【사례 35 - 주택재개발사업】 이○명(50세, 여)씨는 미해당자로 이사비 외에는 지원받은 것이 없다. 난곡에서는 16평 정도의 방 2개와 거실, 그리고 마당이 있는 집에서 살았는데, 7~8평 정도의 보증금 1,000만원에 월세 10만원 하는 다세대주택 반지하로 이주하였다. 주거비에 대한 부담은 늘어났음에도 불구하고 오히려 주거면적은 줄어들었다.

## ③ 교통 등 주거환경의 불편

앞서 언급했듯이, 퇴거 이후 가구원 수와 경제적 형편에 맞는 적절한 규모의 주택을 찾기 위해 선택하는 것이 지하셋방이다. 지하셋방을 선택하는 것과 동일한 이유로 주택가격이 비싼 도심을 벗어나 외곽 지역을 선택하기도 한다. 이 경우 주거비에 대한 부담이 줄어드는 것은 사실이지만, 대신 일

터나 자녀의 학교로부터 너무 멀리 떨어지게 되어 교통약자라 할 수 있는 저소득층에게 경제적 부담을 가중시키고 있다. 그로 인해 어쩔 수 없이 자녀와 떨어져 살아가는 경우가 생기기도 한다.

【사례 24 - 민간개발사업】 이○자(47세, 여)씨는 보상받은 돈으로 기존에 살았던 송파구내에서는 전세를 구할 수 없었기 때문에 하남으로 이주하였다. 그 당시 둘째와 셋째가 신길동에 있는 직업학교에 다녔는데, 집에서 학교까지 왕복 4시간이나 걸렸을 뿐만 아니라 교통비도 무시할 수 없어 경제적 어려움까지 함께 겪었다. 결국 신부님의 도움으로 둘째는 신부님과 함께 생활했고, 셋째는 청소년쉼터에 들어가 생활했다. 가족들이 어쩔 수 없이 떨어져 살게 되었고 사춘기 자녀들에게 마음의 상처를 주게 되었다.

【사례 54 - 주거환경개선사업】 금○화(58세, 남)씨가 철거 이전에 살았던 용두동은 시내 중심으로 버스의 90%가 지나고 대전 지역 전체로 교통편이 연결되어 있어서 교통여건이 상당히 좋았다. 하지만, 시내중심에서는 단독주택을 마련하는 것이 쉽지 않아서 시내에서 멀리 떨어진 둔촌동으로 이주하였다. 집은 예전에 비해 넓어졌지만, 교통이 매우 불편하다.

## 2) 강제퇴거 실태

우리 사회에서 발생하는 강제퇴거의 유형 및 문제점을 실제 사례를 중심으로 몇 가지로 요약하면, ①사람이 살고 있는 생가에 대한 강제철거와 그 과정에서의 기물파손, ②강제철거 과정에서 발생하는 폭력행위, ③퇴거 및 철거에 대한 충분한 사전 고지의 부재, ④소수의 철거민이 장기간의 농성으로 사업시행이 어려워질 경우 이들의 이주를 강제하기 위한 단전·단수 및 고립화 등의 조치, ⑤동절기, 장마철, 심야 및 새벽 철거 등, ⑥강제퇴거 과정에서의 빈번한 화재발생 등을 들 수 있다.

### (1) 생가철거와 기물파손

완전한 퇴거가 이루어지지 않은 채 사람이 거주하고 있는 생가(生家)를 적절한 이주대책도 없는 상태에서 철거하는 행위를 강제철거로 규정할 수 있다. 이러한 강제철거는 거의 대부분의 개발사업 지구에서 이루어져 왔는데, 지난 2000년 이후에는 공공이 사업주체가 되는 경우에 있어서는 많이 자제되어 왔다. 그것은 강제철거에 대한 사회적 여론이 매우 부정적으로 형성되어 있기 때문이다. 하지만, 지난 2002년 3월과 7월에 집행된 대전 용두 주거환경개선사업지구에서, 그리고 지난 2005년 11월 2일에 판교 개발지구에서 다시금 공공 사업주체에 의한 강제철거가 발생했다<sup>122)</sup>. 특히, 용두동의 생가철거 과정은 텔레비전과 언론에 보도되면서 강제철거에 반대하는 사회적 여론이 크게 일어나는 등 사회문제가 되기도 했다.

122) 최근 고양시 풍동 택지개발지구에서 불거진 강제퇴거와 관련한 사업시행자와 철거민들의 극단적인 물리적 충돌은 일방적인 생가철거 과정에서 발생한 것이라기보다, 강제철거 등의 위협에 직면한 철거민들이 이에 저항하기 위해 소위 골리앗이라 불리는 철탑에서 사업시행 주체의 접근과 사업시행을 물리적으로 막으면서 발생한 충돌이라 볼 수 있다.

**【대전 용두 주거환경개선사업지구】**

2002년 3월 21일, 주거환경개선사업지구 내 가옥주에 대한 1차 행정대집행을 실시하여 생가 19세대를 철거하였고, 2002년 7월 18일, 2차 행정대집행을 통해 남아있던 생가 42세대를 완전 철거하였다. 2차 행정대집행 후 주민들에게 제공된 것은 컨테이너 박스 3개였다. 2003년 8월 25일 3차 행정대집행이 실시되었고, 주민들이 거주하며 농성하였던 비닐옴막 11개동을 철거하였다.

**【성남 판교 택지개발사업지구】**

2005년 8월 23일 새벽 4시경, 토지공사는 400여 명의 용업업체를 투입하여 세 차례에 걸친 계고장 발송에도 불구하고 자진이주를 거부한 미이주 가옥에 대한 1차 행정대집행을 실시하여, 판교동 42세대 가운데, 가옥 12채와 상가 7곳을 철거하였다. 또한 11월 2일 오전 9시경, 2차 행정대집행을 실시하여 삼평동과 백현동, 운중동 등 3개동내 잔류가옥 520동 가운데 145개 동에 대한 강제철거를 착수하였다.

하지만, 민간개발사업과 도시환경정비사업지구 내 거주민들에 대해서는 최근에도 강제철거가 발생했다. 최근의 대표적인 사례가 도시환경정비사업구역인 용산동 5가와 을지로 삼각·수하동, 민간개발사업지구인 상도2동과 5동, 신천동 81번지와 83번지이다.

**【용산공원 남측 도시환경정비사업구역】**

2005년 6월8일, 이주를 거부하며 남은 생가 10가구를 철거하였다. 용산구청이 공공임대주택 입주를 알선하였지만, 자신들의 처지로는 공공임대주택에도 입주할 수 없다며 2005년 7월 현재까지 전세보증금 지원을 요구하며 도로변에 천막을 치고 계속 농성 중이다.

**【을지로 삼각·수하동 도시환경정비사업구역】**

2004년 11월 7일, 새벽 4시부터 철거용역반원들과 짐을 실어 나를 이삿짐센터 직원들 약 1,000여명이 모여, 전기와 가스를 끊고 새벽 5시부터 생가를 철거하였다.

**【사례 25 - 도시환경정비사업】** “저항하는 과정에서 머리채를 꼬들린 채 끌려나왔고, 막무가내로 살림을 내가는 바람에 아이들 앨범사진 등 추억이 담긴 물건들이 모두 분실됐어요.”(양○순, 여, 62세)

**【사례 22 - 민간개발사업】** “나중에 찾아온 물건도 썩어서 쓸 수가 없고, 보관비가 몇 백만원이라고 해서 찾아올 수도 없었다. 냉장고속에 들어있는 것도 그대로 둔 채 고물 싣듯이 보냈다. 철거 당시 애들 교과서는 집에 없어서 괜찮았는데, 교복을 꺼내지 못해서 딸애 졸업식에 교복을 입고가지도 못했다”(박○자, 여, 46세)

**【사례 15 - 민간개발사업】** “잠을 자고 있는데 웅웅거리는 소리가 나서 밖에 나갔더니 빨간 옷들이 까맣게 올라왔어. 화장실가려다가 화장실도 못가고 철거 못하게 막았는데, 장정 4명이 달려들어서 팔다리를

잡고 밖으로 내보내고, 망치로 집을 부수기 시작했다. 손녀는 방문을 잠그고 있다가 용역들이 나오라고 소리치며 겁을 주니까 나왔지. 애가 책가방을 챙기게 해달라고 부탁을 했는데 처음에는 안 들어주다가 손녀가 울고불고하니 책가방만 챙기게 해줬어. 나도 신발도 못 신고 슬리퍼 끌고 쫓겨 나왔어”(한○석, 여, 68세)

**【상도 2동】**

민간개발사업으로 시행되기 때문에 세입자에 대한 대책이 없었고, 2002년 11월 생가를 철거하였다. 생가철거 이후 16세대가 남아 골리앗을 세워 투쟁했으나 사업주체로부터 일정정도의 보상과 동작구청이 영구임대주택 입주를 약속해서 농성을 풀었다. 하지만 골리앗에서 내려온 이후 16명 중 8명이 구속되었고, 7명은 10개월 형을 받아 출소를 했으나 2년형을 받은 대책위원장은 2005년 8월 현재 아직 감옥에 있다.

**【상도 5동】**

국공유지 등재 무허가 주택이었다가 법원판결로 일부지역이 사유지로 판정되면서 상도 5동은 직장주택 조합제도에 의해 민간개발사업이 추진되었다. 국공유지로 판정된 등재 무허가 가옥주들은 보상을 받아 이주하였고, 이주 후 바로 공가를 철거했다. 하지만 사유지로 판정되어 미등재 무허가 주택이 된 주민들은 아무런 보상을 받지 못하게 되었다. 2004년 10월 1일 새벽 6시30분을 기해 용역반원 300명과 경찰 병력 700여명이 사전 예고 없이 생가철거를 강행하였고, 생가 40세대를 철거했다. 그 이후 <전국철거민협의회> 소속 주민들은 한양대에서 노숙 농성 중이고, <전국철거민연합> 소속 주민들은 판자 등을 이용해서 임시로 판잣집을 만들어 농성 중이다. 임시로 지은 <전국철거민연합> 소속 사무실과 일부 주민들의 판잣집은 2004년 12월 2차 철거를 당했으나, 주민들이 다시 복구하였다.

**【신천동 81번지】**

민간개발사업이 시행되면서, 대부분의 주민들은 사업시행자에게 얼마간의 현금보상을 받고 이주하였다. 거처를 마련하지 못한 21가구가 남아있었는데, 2002년 11월 23일 생가에 대한 강제철거가 이뤄졌다. 철거 이후 시흥시청에서 컨테이너를 제공해 2005년 11월 현재까지 살고 있다. 컨테이너가 설치된 곳은 아파트 공사장 바로 앞이었고 공사가 완료되면 다시 철거될 예정이다.

**【신천동 83번지】**

지역주택조합으로 사업이 시행되면서 일부주민들은 현금보상을 받고 이주하였고, 주민들이 떠난 공가에 대한 철거가 지속적으로 행해졌다. 2004년 12월 31일 겨울철에 일부주택에 대해 생가철거를 강행하였고, 2005년 6월 17일 남아있는 주민들이 살고 있는 생가를 포함하여 마을 전체에 대해 강제철거를 강행하였다. 철거 이후 거처를 잃은 주민들은 인근의 여관, 찜질방에서 머물렀고 일부주민들은 400만원 정도의 현금보상을 받기로 하고 합의하였으나, <주거권실현을 위한 국민연합> 소속 19가구가 공동으로 생활하면서 가이주단지를 요구하다 가구당 1,200만원의 보상금을 받고 모두 이주하였다.

**【사례 16 - 민간개발사업】** “철거 당시 작은 아이가 고3 수험생이었고, 큰 아이도 대학교 2학년으로 당시 시험기간이었다. 큰애는 전공이 컴퓨터공학과인데, 강제철거하면서 컴퓨터도 몽땅 가져가 버렸다. 아

무런 말도 없이 “이 집 헐어”라고 했고, 짐을 챙겨야 하지 않겠냐고 했더니 “끌어내”라고 하더니 용역들이 끌어냈다. 신분증이랑 지갑이라도 챙기게 달라고 부탁을 했더니 겨우 5분 동안 챙기라고 했지만, 5분도 제대로 주지 않고 바로 끌려나왔다. 거기에 다시 들어가 살 것이라고 생각했는지 간장 항아리 같은 것을 집안에다 다 던져버렸고 냉장고에 있는 반찬도 다 얹어놓아서 냄새가 너무 지독했다.”(이○숙, 여, 51세)

【사례 17 - 민간개발사업】 “현금 38만원, 통장, 여권, 인감 이런 것도 하나도 못 건지고, 약 없이 하루도 못 사는 사람인데 약도 모두 쓸어가 버렸다. 못 나간다고 버티니까 장정 5명이 달려들어서 팔다리 잡고, 한명은 머리 들고 해서 밖으로 그대로 실어서 나를 옮겼다. 틀니를 하고 있는 사람이라서 물에 담가둔 틀니라도 가져가려고 했는데 그것도 못 가져가게 했다. 노인 혼자 사는데 5~6명씩 들어갔으니...”(김○애, 여, 75세)

【사례 18 - 민간개발사업】 “철거당하지 않으려고 벌거벗고 방에서 버텼는데, 이불을 갖고 와서 몸을 돌 돌 말아서 억지로 끌어냈다. 철거할 때 장애자라고 배려해준 것은 없었다.”(이○숙, 여, 67세)

【사례 20 - 민간개발사업】 “애들 교과서는 하나도 꺼내지 못했다. 지금은 학교에서 교과서를 줘서 그걸로 공부하고 있다”(위○심, 여, 51세)

【사례 21 - 민간개발사업】 “집을 비운 사이에 철거를 당했다. 사람이 없는 집에 무단으로 침입해서 강제철거 당했고, 파출소에 가서 도난신고를 했더니 조합에서 철거를 했다고 알려주더라. 사람이 없더라도 집행관이 와서 철거를 했기 때문에 합법적이라고 했다. 집에 있는 가구나 가전 중에 건진 것은 냉장고와 고가구 2개 밖에 없다. 세탁기며 장롱이며 모두 그대로 둔 상태에서 집을 부셨다”(윤○수, 남, 60세)

【사례 10 - 민간개발사업】 “새벽 5시에 1,200명 가량이 왔다. 주민들이 100명 정도밖에 없는데, 아무런 대응도 할 수 없었다. 경찰들은 잘 철거하라고 아예 보호해주고... 다 짜고 쳤다. 경찰의 비호 아래, 시청의 묵인아래, 법원의 협조아래 강제철거가 이루어졌다. 없는 사람들만 서럽다”(곽○덕, 남, 54세)

【사례 11 - 민간개발사업】 “철거 당시에 일을 하고 있어 동네에 없었고 강제철거가 완료 된 다음에 도착했다. 짐을 들어내고 집이 부서지는 것도 보지 못했고, 용역들이 함부로 쌓아서 비닐을 씌어 둔 짐만 볼 수 있었다.”(김○준, 남, 30세)

【사례 12 - 민간개발사업】 “밑에 집에 있는 할머니는 수급자이고 84세 인데, 용역들이 짐도 안 뺐는데, 할머니를 들고 나오더니 짐을 아주 조금밖에 빼지 못하고 그대로 포크레인으로 눌러버렸다”(안○민, 여, 34세)

【사례 13 - 민간개발사업】 “집행관이 위에 있다가 무슨 일이 있어서 인지 아래로 내려오지 않은 상태에서 용역들에 의해 집이 철거되었다. 철거될 때 잠시 다른 곳에 있었는데, 돌아와 보니 옷가지만 대충 담은 박스 몇 개를 제외하고는 그대로 집을 눌러버렸다.”(정○익, 남, 65세)

## (2) 폭행

사람이 거주하는 생가(生家)를 철거하는 과정에는 으레 폭력행위가 발생하곤 한다. 이 같은 상황에서는 철거를 수행하는 이들이 먼저 폭력행위를 시작했을 수도 있고, 강제철거에 저항하던 주민들과의 실랑이 속에서 우발적 폭력행위가 일어날 수도 있다. 지난 2004년 10월 1일에 있었던 상도5동의 철거현장에서도 이에 저항하는 주민들과 철거용역반원들 간의 몸싸움으로 십 수명이 병원에 실려 가는 사태 등 생가철거현장 대부분에서는 물리적 충돌로 인해 부상자들이 속출한다.

이와 같은 폭력사태는 단지 생가철거에만 국한되지 않고, 이미 이주가 끝나 비어있는 인근의 공가(空家)를 철거하는 과정에서도 이주를 거부하고 남아있던 주민들과도 폭력사태가 종종 벌어진다. 개발사업이 진행되면서 사업시행자 측에서는 자진 이주로 비어있는 집들을 철거하려 하는데, 이에 대해 이주를 거부하는 주민들 입장에서는 공가(空家)철거를 막으려 하는 경우가 많다. 사람이 살지 않는 공가철거를 막는 이유는 첫째, 다수의 공가가 철거되면 사업의 진행을 실질적으로 막기 힘들고, 이는 이주를 거부하는 자신들의 주장을 관철하기가 더욱 힘들어 지는 환경이 조성될 것이라는 불안감 때문이며, 둘째 집들이 부서지고 나면 지역 자체가 매우 황폐해져 해당 지역에서 계속 거주하는 것 자체가 힘들어 진다고 여기기 때문이다.

### 【발산 택지개발사업지구<sup>123)</sup>】

지난 2004년 12월 22일 발산 택지개발사업지구에서는 사업시행자인 SH공사에서 공가철거를 시도하였는데, 주민들은 공가철거를 막지는 않고 주위에 둘러서서 투쟁가 등을 부르며 항의만 하였을 뿐이다. 하지만 철거용역반원들은 주민들을 폭행하기 시작했다. 이 사건으로 현장에 있던 주민들 중 10여 명이 부상당했다. 부상자 중 장애인인 정○연씨(여, 56세, 장애인)는 폭행으로 허리를 다쳤고, 임○숙씨(여, 57세)는 안면을 강타당해 병원 치료를 받았다. 그리고 연세가 많은 김○범씨(남, 73세)도 용역반원들에게 던져져서 어깨와 발로 차이는 등 짓밟혔다.

폭력행위가 불거지는 또 하나의 이유 중 하나는 철거에 동원되는 용역업체 직원들의 작업태도와도 관련이 있다. 철거 당일 현장에서 직접 철거를 담당하는 인력은 공무원(행정대집행) 또는 집달관(명도소송)<sup>124)</sup>이 아니라, 이들의 지시를 받는 철거용역업체 직원들이다. 발산 택지개발지구에서는 일상적으로 경비업체 직원들이 사업지구를 관리하였으나, 철거 당일에는 경비업체 직원들이 아닌 별도의 철거용역업체가 투입되었다고 한다. 또한 철거용역업체에서는 철거 당일 인력시장에서 다수의 일용노동자를 고용하여 철거작업에 투입하는 방식을 취하고 있다. 따라서 이들이 철거에 따른 법적 절차나 철거과정 상 주의할 점 등에 대한 충분한 교육 및 고지를 받았다고 여기기 힘들며, 이는 철거과정에서 폭력행위가 불거지는 또 하나의 원인이 되고 있다.

123) 이러한 내용은 ‘오마이뉴스’ 등의 언론을 통해서도 보도되었다. 박스 안의 내용은 면접조사 주민들의 증언에 입각하여 기술하였다.

124) 행정대집행과 달리 명도집행은 철거를 목적으로 하는 것이 아니라, 퇴거를 목적으로 하는 것이다. 하지만, 이 경우에도 퇴거와 동시에 철거용역반들이 철거를 수행하는 것이 일반적인 현상이다.

실제 지난 2002년 7월18일에 있었던 대전 용두동 주거환경개선사업지구에서는 철거용역반원들이 대부분이 여성인 60~70대 노인들을 무릎 꿇리는 등 폭력을 행사하였고, 이들을 지원하기 위해 현장에 있던 학생들에 대해서도 집단 구타를 행하였다. 이같은 사실이 언론 등을 통해 보도되자, 강제철거 및 해당 사업시행자에 대한 사회적 여론이 매우 악화되기도 했다.

【사례 25 - 도시환경정비사업】 “저항하는 과정에서 머리채 꼬들린 채 끌려 나왔다.”(양○순, 여, 62세)

【사례 11 - 민간개발사업】 “철거투쟁하면서 가장 충격인 것은 자신의 할머니, 할아버지뻘인 분들에게 반말을 하고 함부로 대하는 철거용역업체 직원의 태도였다.”(김○준, 남, 30세)

【사례 40 - 택지개발사업】 “내 막내 아들보다도 어린 놈들에게 폭행을 당하니 얼마나 기가 막혔겠어요. 그 때는 그놈들 죽이고 나도 죽고 싶은 심정이었어요.”(조○애, 여, 62세)

그런데 폭행의 문제는 단지 철거 당일 현장에서의 물리적 충돌만의 문제는 아니다. 철거로 인해 이들이 겪게 되는 정신적·심리적 충격과 그 이후 가족들이 흩어져 살아야 하는 문제, 정부기관과 정책에 대한 심각한 회의 등의 문제가 지속적으로 이들의 생활을 힘들게 한다.

【사례 16 - 민간개발사업】 “강제철거 때문에 겪은 정신적인 피해는 돈으로 환산할 수 없다.”(이○숙, 여, 51세)

【사례 19 - 민간개발사업】 “10월 1일 새벽 5시 반이 되었는데, 빨간 옷을 입은 용역들이 동네에 들어왔다. 애들을 깨워서 옷을 입혀서 딸을 바로 큰 집으로 보냈다. 근데 아들은 가지 않고 끝까지 남아 있다가 맨발로 끌려 나오는 것과 용역들한테 애들 아빠가 맞는 것을 다 봤다. 그것이 충격이 컸는지 성격도 괜찮게 나왔는데 대학가는 것도 포기했다. 철거로 인해서 가장 가슴 아픈 것은 자식에게 상처를 줬다는 것과 젊은 녀석의 앞길을 막았다는 것이다.”(박○애, 여, 49세)

【사례 20 - 민간개발사업】 “철거를 겪으면서 공무원들에 대한 실망이 커서 원망스럽다. 예전과 다르게 부정적으로 바라보게 되었다. 아이들도 철거 때문에 많이 놀랐다. 아이들이 학교가려고 일어난 시간이어서 철거과정을 모두 봤다.”(위○심, 여, 51세)

이외에도 본격적인 철거가 진행되기 전 경비업체 직원 및 용역반원들이 주민들의 빠른 이주를 강제하기 위해 사업지구 내에서 수시로 주민들에게 공포 분위기를 조성하는 일도 잦다.

### (3) 충분한 사전고지 부재

사회권규약에 대한 ‘일반논평 7’에서는 불가피한 철거의 전제조건으로 철거시기의 사전 고지가 필요함을 언급하고 있다. 그리고 명도소송과는 달리 행정대집행에서는 사전에 계고장의 발부가 이루어져야 한다. 그러나 실제 이러한 사전고지 절차가 생략되는 경우가 발생하고 있다. 명도소송을 통

한 강제퇴거의 경우에는 사전고지가 의무사항이 아니며, 행정대집행 과정에서도 이러한 절차가 생략될 수 있는 예외조항을 두었기 때문이다.<sup>125)</sup> 실제 주민들도 사전에 대집행 또는 명도집행 날짜 등에 대한 통지를 전달받지 못한 경우가 많았다.

【사례 20 - 민간개발사업】 “철거에 대한 경고는 전혀 없었다.”(위○심, 여, 51세)

【사례 16 - 민간개발사업】 “집승도 아니고 사람인데 아무런 통보도 없이 내쫓는 다는 것은 상식밖의 일이다. 아이들이 공부를 하기 때문에 안정적인 분위기가 매우 중요하다. 그래서 나가라는 통보가 있었다면 나갔을 거다.”(이○숙, 여, 51세)

#### (4) 단전·단수 및 고립화에 따른 생필품 반입 금지 등

강제철거와 주민들의 저항이 막바지로 이르면, 주민들 일부가 소위 ‘골리앗’이라 불리는 철탑을 설치하고 퇴거에 물리적으로 저항하는 사태로까지 번지는 경우가 많다. 이러한 극한적 투쟁이 정당한가 또는 효과적인가의 문제와 상관없이, 이 정도 단계까지 갈등이 심화될 경우에는 철거를 당하는 측과 철거를 강행하려는 측 사이에 감정적으로도 깊은 불신과 대립이 일어나곤 하는데, 이 경우 철거를 강행하려는 측에서 기본적인 인권마저 침해하는 현상이 종종 볼거진다.

그러한 대표적인 행위가 사람이 아직 거주함에도 단전과 단수를 통해 주민들을 압박하는 것이며, 그 갈등이 더욱 심화된 경우에는 이들을 고립시킨 채 생필품의 반입조차 막는 경우가 발생하기도 한다. 사례조사 대상지역인 상도2동과 사례조사지역은 아니나 대립 과정에서 한 명의 용역반원이 사망함으로써 언론의 주목을 받았던 오산 수청 택지개발사업지구가 최근의 사례이다.

##### 【상도2동】

철거민과 사업시행자 측의 첨예한 물리적 충돌로 언론 등을 통해 사회문제로 불거진 상도2동의 경우, 주민들은 철탑에 몰려가 물리적으로 철거구역의 진입을 막았으며, 이에 대해 사업시행자측에서는 단전과 단수를 시행하기도 했다. 하지만 상도2동 철거민들은 구속의 위협으로 인해 외부에 생필품을 사러가지 못하고, 외부 단체에서 넣어 준 생필품으로 골리앗에서 버틸 수밖에 없었다.

##### 【오산 수청 택지개발사업지구】

지난 2005년 4월 오산시 수청동 택지개발사업지구에서도 철거민과 용역반원의 충돌로 용역업체 직원 1명이 사망하는 사건이 발생하자, 경찰에서는 농성현장을 봉쇄하고 단전·단수조치를 취했으며, 외부에서의 생필품 반입도 차단하였다.

단전·단수 조치와 고립화가 단순한 강제철거 반대를 넘어선 불법행위에 대한 대처라 하더라도, 기본적으로 이는 국민의 기본권을 침해한 것이라 볼 수 있다.

125) 「행정대집행법」 제3조제3항

## (5) 동절기, 장마철, 심야와 새벽 철거 등

생가에 대한 철거는 그 곳에 사는 사람의 거처를 없애는 행위이므로, 철거 이후 이들이 임시로라도 살 수 있는 최소한의 대안을 마련할 수 있는 여지를 두고 시행되어야 한다. 그런데 동절기와 장마철에 생가를 철거하는 행위는 철거라는 행위의 적법성과 적절성을 차지하고라도 반인권적인 조치라 할 수 있다. 이러한 행위가 반인권적이라는 사회적 여론이 강하게 제기됨에 따라 지난 1990년 당시 서울시장(고건)이 동절기 철거금지 약속을 한 바도 있다.

또한 심야 또는 새벽에 철거하는 행위 역시 철거민들에게는 그 자체로 매우 폭력적인 행위라 할 수 있다. 심야 또는 새벽에 사람이 살고 있는 생가를 철거한다는 것은 그 자체로도 적절한 행위라 여기기 힘들며, 특히 이 시대에는 철거민 자녀 등이 집에 있는 시간이라는 점에서 더욱 적절한 정책행위라 여길 수 없다. 그러나 아래의 박스에서 소개하는 사례에서와 같이 거주민을 강제퇴거 시키기 위한 동절기와 새벽 철거가 여러 지역에서 공공연히 일어나고 있다.

### 【신천동 81번지】

경기도 시흥시 신천동 81번지에 대한 강제철거는 동절기인 2002년 11월 23일에 일어났다.

### 【신천동 83번지】

경기도 시흥시 신천동 83번지에 대한 강제철거는 동절기인 2004년 12월 31일에 일어났다.

### 【을지로 삼각·수하동 도시환경정비사업구역】

을지로 삼각·수하동 도시환경정비사업구역에 대한 철거는 2004년 11월 7일 새벽 4시부터 용역반원들이 몰려들어, 새벽 5시부터 철거를 강행하였다.

### 【상도 5동】

상도 5동은 새벽 6시 30분부터 철거가 시작되었다.

## (6) 화재발생

철거민들의 저항이 장기화되면, 주변에 빈 집들이 방치되면서 위생 및 환경, 보안문제 등이 매우 열악해 진다. 예를 들어 빈 집에 쓰레기 투기 행위가 빈번하게 발생하고, 또 빈 집에 청소년들이 모여들어 혼숙을 하는 등의 문제점 등이 발생한다. 이러한 문제들 이외에 공가에서 화재가 빈번히 발생하는데, 철거민들은 이러한 화재를 방화라고 인식하는 경향이 강하다. 즉, 이들은 자신들을 내보내기 위해 용역업체에서 일부로 방화를 저질렀다고 여기곤 한다. 반면, 소방서 등에서는 주로 누전에 의한 화재로 판명하고 있다. 이러한 양측의 주장은 모두 나름대로 일리가 있다. 철거민들의 입장에서 자신들이 거주하는 집 옆의 공가(空家)에서 발생하는 화재는 직접적인 위협으로 작용하는 것이 사실이고, 방치되어 있는 공가이기 때문에 누전에 의한 화재의 위험성이 높은 것 또한 사실이다.

하지만, 이러한 방화는 실제 거주민들의 재산 및 생명에 대한 심대한 위협이 되고 있다는 점에서 비록 공가라 하더라도 화재진압 및 예방 등에 있어 보다 만전을 기할 필요가 있다. 주민들이 방화라고 주장하는 또 다른 근거는 화재 발생시 소방서의 늦장출동과 적극적이지 않은 화재진압 태도에 있다. 이는 철거민들 일방의 주장일 수도 있으나, 화재를 경험한 철거민들은 그러한 근거를 매우 설득력 있게 설명하고 있다. 광명소하 택지개발지구에서는 2004년 11월 22일 화재가 발생하여 60세대, 11개 공장이 전소되었다. 주민들은 이를 방화라 주장하고 있는데, 그 근거 중 하나로 소방서의 느장 대응과 적극적이지 않은 화재진압태도를 들고 있다.

【사례 47 - 택지개발사업】 “광명시청에서 항의집회를 한 날 불이 났다. 소방차가 한 40~50대는 출동을 했는데, 물줄기가 매우 약했다. 그래서 물을 더 뿌리라고 요구하자 소방관들이 물이 없다고 하더라. 나중에 소방관들도 물 사정이 안 좋았다는 점을 인정했다. 내가 보기에는 불이 번지는 것을 막으려는 노력도 별로 하지 않았다.”(김○환, 남, 42세)

【사례 38 - 주택재개발사업】 “우리를 나가게 하려고 불도 지르고 하더라구. 불이 두 번이나 났어. 애들하고 텔레비전 보는데 화재가 나 버린 거야. 끈다고 난리 났었지. 그래서 3일 날 이사나오기로 한 거 1일 날 이사 나왔지. 화재를 두 번 입으니까 불이라면 지금도 무서워. 게다가 동네가 폭격 맞은 것처럼 변해서 불안하기도하고...”(유○순, 44세, 여)

### 3. 개발사업 주거권 침해 실태의 문제점

#### 1) 적절한 주거대책의 미비

##### (1) 퇴거 이후의 주거실태를 통해 나타난 문제점

앞서 개발사업지구 거주민들의 퇴거 이후 주거실태에 대해 살펴보았다. 그리고 이러한 퇴거 이후의 주거실태를 통해 거주민들이 개발사업으로 인해 어떻게 주거권을 침해당하고 있으며, 그로 인한 문제점이 무엇인지 파악할 수 있었다. 퇴거 이후의 주거실태를 통해 나타난 문제점은 크게 사업지구 구로의 재정착 여부와 퇴거 이후의 주거변화와 관련된 것으로 구분할 수 있다.

첫 번째 문제점은 개발사업으로 인해 주거를 상실하지만, 주거대책이 부재하거나 미흡해서 사업지구로 재정착할 수 없다는 점이다. 개발사업, 특히 기존 노후불량주거지를 대상으로 하고 있는 개발사업의 목적은 주거환경의 개선과 그를 통해 삶의 질을 개선하고 저소득층의 주거안정을 도모하는 데 있다<sup>126)</sup>. 그런데 이러한 개발사업의 목적은 원거주민들이 사업지구로 재정착한다는 전제가 있어야 정당성을 얻을 수 있을 것이다. 원거주민들이 사업지구로 재정착하지 않으면 개발사업으로 인해 발생하는 혜택 자체를 받을 수 없게 되기 때문이다. 하지만 개발사업의 목적과 달리, 실제 개발

126) 「도시 및 주거환경정비법」 제1조(목적)에서는 “...도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다.

사업에 있어서는 개발사업지구 내 거주민들에게 적절한 주거대책이 제공되지 않음으로써, 거주민들 중 다수가 개발사업이 완료된 이후 사업지구로 되돌아오지 못하고 다른 지역으로 이주하고 있다는 것을 조사결과로 확인할 수 있었다. 이는 개발사업의 성격이나 거주민의 유형에 따라 정도의 차이가 있지만, 분명한 것은 현재 제공되는 주거대책만으로는 사업지구로 재정착할 수 없는 거주민들이 다수 존재한다는 것을 말해준다.

두 번째 문제점은 개발사업으로 인한 퇴거 이후 주택점유형태의 하향이동, 주거비 부담의 증가, 물리적 주거환경의 악화 등을 경험한다는 점이다. 적절한 주거대책의 미비로 인해 사업지구로의 재정착을 포기한 거주민들은 다른 지역으로 이주하게 된다. 하지만 자신들의 사회·경제적 여건에 맞는 저렴한주택을 찾기가 어려운데, 이는 그동안 각종 개발사업으로 인해 저렴한주택이 점차적으로 감소했기 때문이다. 특히 대다수의 거주민들이 이주하고자 하는 사업지구 인근 지역의 경우 개발사업의 영향으로 주택가격과 임대료 수준도 상당히 올랐기 때문에, 세입자의 경우 주거이전비와 기존 보증금만으로 적절한 주거를 구할 수 없으며, 기존 주거수준을 유지하는 것도 쉽지 않다. 결국, 거주민들은 자신들의 경제적 여건에 맞는 주거를 선택하게 되는데, 주택구입비용이나 전세보증금을 마련하지 못해 주택점유형태가 하향이동하기도 하고 주거비 부담을 줄이기 위해 지하주거를 선택하거나 방수와 주거면적을 줄여 이주하기도 한다. 하지만 이와 같은 물리적인 주거환경의 악화를 경험한 경우에도 월세나 관리비 등 주거비에 대한 부담은 오히려 상승하기도 하는데, 이는 민간임대주택으로 이주한 경우뿐만 아니라 공공임대주택으로 입주하여 재정착에 성공한 경우에도 발생하는 문제이다. 한편, 기존과 동일한 주거수준을 유지하는 경우에도 추가적으로 발생한 비용을 감당하기 위해 대출을 받기도 하는데, 대출금에 대한 이자납부와 원금상환에 대한 부담감은 경제적·심리적으로 부담이 된다.

결국, 거주민들은 개발사업으로 인해 기존의 생활터전을 잃어버리고 재정착에 실패할 뿐만 아니라, 퇴거 이후의 주거수준을 기존과 비교했을 때 점유형태도 불안정해지고 물리적인 주거환경이 악화되며 경제적인 부담은 가중되는 등 더욱 열악해지는 경우 등을 경험하게 된다.

## (2) 문제의 원인

### ① 미등재 무허가 주택 및 민간개발사업지구 내 세입자 대한 주거대책의 부재

‘공공임대주택 입주권과 주거이전비 중 택일’이라고 하는 주거대책이 제공되는 공공개발사업과 달리, 민간개발방식으로 추진되는 도시환경정비사업과 민간개발사업의 경우 세입자에 대한 주거대책을 규정한 법 및 여타 제도가 존재하지 않는다. 따라서 도시환경정비사업과 민간개발사업이 시행되는 지역에서 살아 온 세입자들은 개발사업으로 인해 주거를 상실함에도 불구하고, 주거상실에 대한 어떠한 보상도 받지 못한 채 스스로의 힘으로 다른 지역으로 이주해야 한다. 그런데 세입자의 경우, 토지나 건축물에 대한 권리가 없기 때문에 개발사업에 적극적으로 참여하여 사업방식을 선택하는 것이 불가능하다.

또한 공공개발사업의 경우라도, 1989년 1월 24일 이후에 세워진 미등재 무허가 주택에 거주하는 자에 대해서는 주거대책을 제공하지 않는데, 가옥주와 세입자에게 동일하게 적용되고 있다. 물론,

타인의 토지를 불법적으로 점유한 미등재 무허가 주택이라는 점에서 조심스럽게 접근해야 할 것이다. 하지만 이러한 미등재 무허가 주택들이 집중해 있는 비닐하우스촌이라고 불리는 지역들이 정부의 저소득층 주택정책의 실패로 인해 형성되었고, 대부분의 거주민들은 정상적인 임대주택시장에서 적절한 주거를 구할 수 없는 저소득층이다<sup>127)</sup>. 이러한 점을 고려 할 때, 개발사업시 미등재 무허가 주택 거주자에 대한 주거대책의 부재는 이들의 주거수준을 더욱 열악하게 만들 뿐만 아니라 새로운 불법적인 주거지를 추가로 발생시킬 위험성도 크다 하겠다.

## ② 세입자 대책 기준일의 부적절성

공공개발사업의 경우 세입자에 대한 주거대책을 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서 규정하고 있다. 하지만, 이 경우 모든 세입자에 대해 공공임대주택 입주권을 보장하는 것이 아니라, 사업지구(구역) 지정일 이전 3개월 동안 계속해서 거주해 온 세입자에게 제공하고 있다. 이처럼 ‘3개월’이라는 단서 조항을 붙인 이유는 공공임대주택 입주를 노리고 고의로 전입하는 가구를 원천적으로 차단하기 위해서이다. 하지만 사업지구 주민들이 개발사업의 시행여부를 지구(구역)지정일 3개월 이전부터 알고 있는 것은 현실적으로 불가능하다. 또한 사업지구로의 전입시 동사무소에서 개발사업과 관련된 정보를 제공하지 않은 채 이러한 기준을 적용하는 것은 이해당자로 분류되어 어떠한 대책도 받지 못한 채 새로운 주거지를 찾아 떠날 수밖에 없는 선의의 피해자를 다수 만들어낼 수 있다는 점에서 적절하지 않다고 여겨진다.

## ③ 임시주거대책의 미흡

앞서 살펴보았듯이, 법적으로 임시주거대책에 대해 규정하고 있는 것은 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주거환경개선사업과 주택재개발사업밖에 없으며, 이 역시 의무사항은 아니고 가옥주만을 대상으로 하고 있다. 따라서 세입자의 경우는 임시주거대책의 대상이 되지 않기 때문에, 순환정비방식으로 시행되지 않는 이상 스스로 공시기간동안의 임시주거를 마련해야 한다. 하지만 공공임대주택으로 입주하는 경우 주거이전비를 지급받을 수 없고<sup>128)</sup>, 개발사업으로 인해 인근지역의 주택 및 전세가격이 상승했기 때문에 기존의 저렴한 보증금만으로 기존과 유사한 조건·환경의 임시주거를 마련하는 것은 거의 불가능하다. 결국, 공공임대주택 입주를 희망하는 세입자라 할지라도 수년이 소요되는 사업기간 동안 거주할 임시주거를 구하지 못해 공공임대주택 입주를 포기하게 된다.

## ④ 가구의 특성을 고려하지 않은 획일적인 주택규모

127) 비닐하우스촌 거주민들 다수는 브로커 등으로부터 이러한 거처를 구입하였는데, 애초 행정에서 브로커들이 불법적인 거처를 짓는 과정을 엄격하게 규제하지 못한 책임이 있음도 지적하지 않을 수 없다. 이러한 상태에서 미등재 무허가 주택을 전매한 이들에게만 불법이라는 울가미를 씌우는 것은 부당하다 하겠다.

128) 이와 관련하여 서울시 SH공사는 은평 뉴타운 도시개발구역에서 공공임대주택 입주권을 선택한 세입자에 대해 주거이전비와 동일한 금액을 임대아파트 계약 전까지 상환조건으로 무이자 대여하겠다는 내용을 공고하였다. 이는 향후 서울시 뉴타운 사업에 있어 이러한 임시주거대책이 적용될 것이라는 점에서는 긍정적 변화라고 볼 수 있지만, 매우 예외적인 경우에 속한다.

개발사업으로 주거를 상실하는 자에 대한 주거대책으로서 가옥주에게는 분양아파트 입주권을, 세입자에게는 공공임대아파트 입주권을 제공하도록 규정되어 있다. 하지만 공급되는 주택의 규모에 대해서는 분양아파트의 경우 전용면적 85㎡ 이하, 공공임대아파트의 경우 전용면적 40㎡ 이하라고만 규정하고 있어 공급주택규모의 상한선만 제시하고 있을 뿐이다. 분양아파트의 경우 소형주택의 무공급비율에 대한 규정이 없기 때문에 중형위주로 공급되고 있으며, 그로 인해 가옥주 중 소액보상자의 경우 보상가와 분양가의 차이가 너무 커서 사업지구로의 재정착을 포기하게 되는 문제가 발생하고 있다. 이와 반대로, 공공임대아파트의 경우는 공급되는 주택의 규모가 최대 전용면적 40㎡이기 때문에, 가구원수가 많은 경우 가구원 수에 비해 주택면적이 좁고 방 수가 부족해서 재정착을 포기하게 된다. 즉, 가구원 수나 가구의 경제적 여건과 같은 가구의 특성을 고려하지 않은 채, 주택규모를 분양과 임대로만 구분하여 상한선만을 규정함으로써 주택규모를 획일적으로 공급하고 있으며, 그 결과 이러한 조건에 부합하지 못하는 거주민들의 재정착을 저해하고 있다.

#### ⑤ 원거주민 재정착을 위한 지원 부재

개발사업지구 거주민이 사업이 완료된 이후 사업지구로 재정착하기 위해서는 가옥주의 경우 분양아파트 구입비용을 마련해야 하고, 세입자는 공공임대주택 보증금을 마련해야 한다. 그런데 문제는 가옥주의 경우 감정평가를 통해 받은 보상액이 분양가에 미치지 못하고, 세입자의 경우도 기존의 저렴한 보증금만으로 공공임대주택의 보증금을 지불할 수 없다는 것이다. 이처럼 개발사업 전후의 주택 구입 및 임차비용의 차이는 좀 더 나은 주거환경에서 거주하는 대가로 일정한 비용을 지불해야 하는 점에서 당연한 것이라 하겠다. 그런데 개발사업 전후의 비용 차이가 너무 커서 원거주민들로 하여금 재정착을 포기하게 한다면, 이에 대한 정부차원에서의 정책적 고려가 필요하다고 하겠다. 하지만 현행의 규정은 주거대책으로서 가옥주에게는 분양아파트를, 세입자에게는 공공임대아파트를 제공해야 한다고 명시되어 있을 뿐, 원거주민에게 일반분양가보다 좀 더 저렴한 특별분양가로 분양아파트를 공급한다거나 보상가와 분양가의 차액, 기존 보증금과 공공임대주택 보증금과의 차액을 장기저리로 융자해주거나 분할납부하도록 함으로써 사업지구로의 재정착을 지원하고자 하는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다<sup>129)</sup>. 즉, 사업시행자는 법적으로 규정된 주거대책을 제공만 하면 되는 것이고, 주어진 주거대책을 갖고 사업지구로 재정착하는 것은 온전히 거주민의 몫인 것이다.

#### ⑥ 소득수준을 고려한 공공임대주택 임대료체계 부재

공공개발사업으로 인해 주거를 상실하는 세입자 중 자격 요건을 충족하는 경우, 공공임대주택 입

129) 일부 사업지구에서는 이에 대한 대책을 수립하기도 하는데, 예를 들면 대한주택공사에서는 주거환경개선사업지구에 있어 전용면적 13평 이하의 분양주택에 대해 보상가와 분양가의 차액 전액을 연리 3% 5년 거치 15년 상환의 조건으로 융자해 주고 있다. 그러나 실제로 전용면적 13평 분양주택은 거의 건설되지 않고 있다. 또한 대한주택공사는 대전 용두 주거환경개선사업지구에서 분양가 중 1,800만원을 3년간 무이자로 분납하는 방식을 도입한 적이 있는데, 주민들에게 호응이 높았다고 한다. 그리고 역시 대한주택공사가 사업시행자로 참여한 신림1구역 재개발사업에서는 순환개발을 위해 제공된 공공임대주택에 입주하는 이들에게 보증금을 융자해 주기도 하였다. 그러나 무이자 분납과 보증금에 대한 융자는 매우 예외적인 사례이다.(대한주택공사, 2004, pp170-171)

주권을 선택할 수 있는 권리가 주어진다. 사실, 토지나 주택에 대한 재산권이 전혀 없는 세입자에게 개발사업지구에 살았고, 개발사업으로 인해 세 들어 살고 있던 주택이 철거가 되어 주거를 상실했기 때문에 제공되는 대책으로서 공공임대주택 입주권 이상을 기대하는 것은 사회적 합의를 얻기 어려울 것이다. 그럼에도 ‘공공임대주택 입주권과 주거이전비 중 택일’이라는 세입자 주거대책이 적절하지 못하다고 지적받는 이유는 주거대책 자체의 문제라기보다는 공공임대주택의 임대료 체계의 문제가 더욱 크다. 현행의 공공임대주택은 입주가구의 소득수준과 상관없이 건설원가를 토대로 산정된 동일한 임대료를 부과하고 있다. 따라서 공공임대주택의 월 임대료와 관리비를 포함한 주거비를 부담할 수 있는 가구의 경우 공공임대주택 입주권을 선택하게 되지만, 공공임대주택의 주거비를 부담할 수 없는 저소득층의 경우 공공임대주택 입주권 대신 주거이전비를 선택하여 이주하게 된다.

## 2) 강제퇴거의 문제점

### (1) 강제퇴거 실태를 통해 나타난 문제점

앞서 살펴본 강제퇴거의 실태는 강제퇴거의 문제점을 그대로 보여준다. 다시 한번 그 문제점을 요약하면, 먼저 완전한 퇴거가 이루어지지 않은 상태에서 시행되는 생가(生家)에 대한 강제철거를 꼽을 수 있다. 이는 그 폭력성에 있어 반인권적이라는 문제점 이외에도 적법한 절차라 보기 힘들다. 왜냐하면, 명도집행의 경우 강제퇴거만을 규정하는 것임에도 철거와 동시에 이루어지고 있다는 점과 행정대집행의 경우 철거를 목적으로 하는 행위 임에도 강제퇴거와 동시에 철거를 수행한다는 것이다. 특히, 이러한 생가철거는 어린이와 노약자 등에게는 이러한 행위가 미치는 영향이 실로 크다 하겠다. 어린이들의 경우 자신이 살고 있는 집이 타인에 의해 강제로 허물어지고, 그 과정에서 부모가 폭력의 피해자가 되는 것을 목격할 수도 있어, 우리 사회에 대한 부정적 인식을 심어줄 여지가 매우 높다<sup>130)</sup>. 그리고 노인과 장애인 등 취약계층의 경우 우리 사회가 우선적으로 보호해야 하는 계층임에도 폭력적인 행위의 피해자가 되는 현실은 그 집행과정의 법적 요건을 충족하느냐의 여부와 상관없이 우리 사회의 수준을 반영한다는 점에서 역시 심각하다고 하겠다<sup>131)</sup>.

두 번째 문제점으로는 강제퇴거 과정이 주로 폭력적 방법으로 이루어지고, 그에 따라 폭행사건이 자주 발생한다는 점이다. 특히, 앞의 강제퇴거 실태를 통해 알 수 있듯이, 사람이 거주하는 생가를 철거하는 과정에는 으레 폭력행위가 발생한다는 것을 알 수 있다. 그런데, 적절한 주거대책이나 충분한 협의 없이 이루어진 철거로 인한 폭력사태는 주거권 침해에 저항하는 과정에서 벌어진 일이라

130) 이는 강제퇴거 자체의 문제 이외에도 「아동복지법」에서 정한 아동의 권리를 침해한 것이라 볼 수 있다. 아동복지법 제3조제2항에서는 “아동은 완전하고 조화로운 인격발달을 위하여 안정된 가정환경에서 행복하게 자라나야 한다.”고 규정하고 있으며, 동법 제4조제1항에서는 “국가와 지방자치단체는 아동의 건강과 복지증진에 노력하여야 하며 이를 위한 시책을 시행하여야 한다.”라고 규정되어 있기 때문이다.

131) 「노인복지법」에서도 제2조제1항에 “노인은 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 기여하여 온 자로서 존경받으며 건전하고 안정된 생활을 보장받는다.”고 규정하고 있으며, 동법 제4조제1항과 제2항에서 “국가와 지방자치단체는 노인의 보건 및 복지증진의 책임이 있으며, 이를 위한 시책을 강구하여 추진하여야 한다.” “국가와 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 시책을 강구함에 있어 제2조에 규정된 기본이념이 구현되도록 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

는 명분으로 볼 때 강제철거를 강행한 측의 책임이 크다 하겠다. 이러한 폭력행위는 단지 강제집행이 수행되는 과정에서만 발생하는 것이 아니다. 자진 이주를 거부하는 이들을 빨리 내보내기 위하여 철거용역업체 직원들에 의해 일상적으로 이루어지는 폭언, 협박 등의 위협 역시 심각한 폭력행위라 볼 수 있다. 특히, 어린 자녀나 젊은 여성이 있는 가구의 경우에는 매우 심각한 위협을 호소하곤 한다.

세 번째 문제점으로는 강제퇴거·철거에 따른 충분한 사전고지가 이루어지지 않았다는 점이다. 명도소송의 경우, 사전고지의 의무가 주어지지 않았으며, 행정대집행의 경우에도 주민들 중 상당수가 강제철거가 이루어지는 정확한 날짜와 시간을 인지하지 못한 경우가 많다. 이는 「행정대집행법」상의 위법행위이거나, 최소한의 형식적 고지에 머물렀음을 의미한다. 또한 사전고지 등의 사전 절차를 생략할 수 있도록 폭넓게 규정한 제도적 문제점을 이용한 것이다.

네 번째로 지적할 수 있는 문제점은 강제집행 시기에 대한 규정이 없어, 동절기 또는 새벽 등 적절치 못한 시기에 강제퇴거·철거가 이루어진다는 점이다. 특히, 4계절이 뚜렷한 우리나라에 있어서 동절기 철거는 매우 반인권적인 처사로, 이러한 문제점 때문에 지난 1990년 당시 서울시장이 구두로 동절기 철거금지를 약속한 바도 있다.

다섯 번째 문제점으로는 현장에서 실제 철거행위를 담당하는 철거 용역업체 직원들의 문제이다. 이들의 경우 사전에 강제퇴거·철거와 관련한 교육 등을 받지 않은 채 현장에 투입됨으로써 그 과정에서 폭력적 방법의 동원 등이 불거질 수 있는 위험이 상존하는 것이다<sup>132)</sup>.

마지막으로 지적할 수 있는 문제점으로는 강제퇴거·철거에 저항하는 주민들의 농성이 장기화되면서 발생하는 극한적 대립을 중재할 만한 여건이 전혀 갖추어지지 않았다는 점이다. 대립이 장기화되면서 그 양상도 점점 폭력적으로 변하게 되어, 주민들 스스로도 극한적 수단을 사용하게 되고 철거·퇴거를 강행하려는 측에서도 무리한 방법을 동원하게 되는 현상이 발생하곤 한다. 그 가장 대표적인 경우가 철거지역에서 빈번하는 화재와 대립과정에서 불거진 단전·단수 등의 극단적 조치라 할 수 있다. 이 중 화재의 빈번한 발생은 주민들이 자주 주장하는 바와 같이 방화의 가능성이 그리 높다고만 할 수는 없으나, 실제로 철거 현장에서 살아가는 주민들에게는 생명과 재산에 심대한 위협을 준다는 점에서 주민들은 강하게 방화의 가능성을 주장하는 것이다. 또한 단전·단수와 같은 방법은 일상적으로 벌어지는 일은 아니지만, 이러한 조치가 취해진다고 하는 것 자체가 인권적 차원에서 문제시될 수 있을 것이다.

## (2) 문제의 원인

### ① 대집행 또는 명도집행에 대한 사전적 절차 규정 부재 또는 미흡

132) 최근 개정된 「경비업법」(국회에서 2005년 8월에 개정 공포. 2006년 2월부터 효력 발생)에서는 동 법에 의한 경비원의 불법적인 강제퇴거 현장 동원을 금지하고 있으며(개정 법 제15조의2), 경비원이 신변보호 및 시설보호를 목적으로 배치되는 경우 사전에 관할 경찰서장에게 신고하고 이를 위반한 경우 관할 경찰서장이 배치폐지를 명할 수 있도록 규정하고 있다(개정 법 제18조제2·3항).

이러한 강제퇴거의 문제점은 강제퇴거를 규정하는 제도의 미흡에서 기인하는 바가 크다. 그 중에서도 가장 중요한 문제는 대집행 또는 강제집행을 위한 절차 및 조건 등이 자세히 규정되어 있지 않은 것을 들 수 있다. 예를 들면, 명도집행의 경우에는 집행의 일시 등을 사전에 고지할 의무조차 명시되어 있지 않으며, 대집행이나 명도집행 등에 있어 사전에 이해당사자 간의 충분한 협의가 진행되었는지 등에 관한 절차도 마련되어 있지 않다. 이러한 이유는 비록 현행법상 적법한 절차를 거쳤다 하더라도 강제퇴거라는 비난의 근거가 되고 있다.

## ② 폭력행위 발생시 강제집행 주체의 책임규정 미약

「행정대집행법」에 근거한 강제집행이든 명도소송을 통한 강제집행이든 그 과정에는 폭력적 방법의 동원, 용역업체의 무리한 동원, 무기 및 흉기의 동원, 개별 주택에 대한 대집행 현장에 공무원이 일일이 배치되지 않는 문제 등이 빈번하게 발생하고 있다. 이러한 폭력행위가 발생하여 형사상 처벌을 가하는 경우에 있어서, 그 처벌의 대상은 폭행에 직접적으로 가담한 당사자가 되곤 한다. 그런데, 피해자 입장에서도 폭행 가해자를 고발하기 위해서는 직접 폭행에 가담한 당사자를 고발해야 하는데, 많은 경우 철거 용역반원 중 자신에게 직접적으로 폭력을 행사한 당사자를 구분하여 고발하기가 쉽지 않은 실정이다. 이는 철거에 동원되는 용역업체 직원들에 대한 신분증명이 제도적으로 마련되어 있지 못하기 때문이다.

또한 「민사집행법」 및 「행정대집행법」 상 최소한 주의적으로라도 폭력행위의 금지와 같은 규정을 정하지 않으므로써 폭행의 당사자에 대한 처벌만 가능할 뿐 강제집행의 주체에 대한 처벌이 가능하지 않다는 것도 문제로 지적할 수 있겠다. 만약, 관련 법에 주의적으로라도 이러한 규정이 있다면, 철거 과정에서 주민들에게 가해진 폭력에 대해서는 해당 집행의 주체가 그러한 주의적 의무를 수행하지 않은 것이 될 것이기 때문이다. 다행히 본 연구가 진행 중이던 지난 2005년 9월 25일 서울중앙지법 민사88 단독심리에서 판사는 강제철거에 저항하는 과정에 철거용역업체 직원에 의해 부상당한 주민이 국가를 상대로 손해배상 청구를 한 것에 대해 국가의 책임을 인정하는 원고 일부 승소 판결을 내린 바 있다<sup>133)</sup>. 따라서 앞으로는 이러한 문제에 있어 대집행의 주체인 국가에 대한 법적 손해보상의 가능성이 높아졌다.

## ③ 자의적인 '즉시집행' 요건

133) 서울중앙지법 민사88단독 김래니 판사는 2005.9.25일 법원의 건물명도 집행에 저항하다 철거 용역원과 몸싸움 끝에 다리 골절상을 입은 백모씨 등이 국가 등을 상대로 낸 손해배상 청구소송에서 "피고인 국가와 해당 용역원은 원고에게 2천200여만원을 지급하라"고 원고 일부승소 판결했다. 재판부는 판결문에서 "철거 당시 집행관측은 인적·물적 우위에 있어 다른 안전한 방법으로 철거를 집행할 수 있었고 백씨의 부상을 예상해 안전조치를 강구할 수 있었는데도 무리한 방식으로 채무자의 신체에 손해를 가했으므로 집행과정상 주의·관리의무가 있는 국가에 일부 책임이 있다"고 판시했다. 그러나 재판부는 "원고도 정당한 법 집행을 하는 요원들에게 고춧가루물과 분뇨를 뿌리고 소화기를 분사하는 등 과격한 방법으로 불법 대항했으므로 40% 책임이 있다"고 덧붙였다.

(<http://www.hani.co.kr/kisa/section-002001000/2005/09/002001000200509251313269.html>, 인터넷 한겨레 9월25일자)

현행 「행정대집행법」 제3조제3항에서는 “비상시 또는 위험이 절박한 경우에 있어서 당해 행위의 급속한 실시를 요하여 제2항에 규정한 수속을 취할 여유가 없을 때에는 그 수속을 거치지 아니하고 대집행을 할 수 있다”라고 규정되어 있다. 여기서 언급한 ‘위험이 절박한 경우’는 매우 추상적인 규정으로, 사전고지 등의 적법한 절차를 생략하는 데에 악용되곤 한다. 특히, 행정대집행이 행정에 의해 결정·시행된다고 하는 점을 감안하면, 행정편의에 의해 이러한 절차가 생략될 수 있는 근거가 될 수 있다는 점에서 문제라 하겠다. 물론, 이 조항은 정부에서 의결한 개정안<sup>134)</sup>에서 개선되어 있기는 하다. 하지만, 이 경우에서도 “그 밖에 법령상 의무의 긴급한 집행이 필요하다고 인정되는 때에는”이라는 조항에 대한 자의적 해석이 가능하여 악용될 소지가 높다 하겠다.

134) 「행정대집행법」 개정안은 지난 2005년 5월17일 국무회의에 상정되어 의결되었으며, 2005년 6월 1자로 국회에 회부된 상태로, 이 개정안의 주요 내용은

- ① 법 제3조에서 다른 법률에서 대집행 이외의 강제수단을 규정하고 있는 경우에는 그 다른 강제수단을 우선적으로 적용한다는 것
- ② 제6조제3항에서 의무자의 재산상 손실과 비용의 부담이 최소화되도록 노력해야 한다는 것
- ③ 제7조에서는 '즉시집행'이라 하여 “타인의 생명 또는 신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 경우 그 밖에 법령상 의무의 긴급한 집행이 필요하다고 인정된 때”(제1항)와 집행책임자가 “집행책임자증명서를 발급하기가 어렵다고 인정되는 경우 등에는 집행책임자의 주민등록증 등 신분증명서로 갈음하게 할 수 있다”(제2항)는 것
- ④ 제10조에서 위당·부당한 대집행에 대한 이의신청 제도를 신설한 것
- ⑤ 제11조에서 “관할 행정청은 대집행을 실행한 후 남은 물건이 있는 경우 이를 즉시 의무자 그 밖의 이해관계인에게 인도해야 한다”(제1항)는 것과 “관할 행정청이 보관하는 물건이 멸실·훼손 등의 우려가 있거나 보관에 과다한 비용이 드는 경우 그 밖에 관리·기술상 어려움 등이 있다고 인정하는 경우에는 이를 매각하거나 폐기하고 그 매각대금을 관할 법원에 공탁”(제3항) 한다는 것, 그리고 물건을 보관한 지 6개월이 지나도 당해 물건에 대한 권리를 주장하지 않는 경우에는 관할 행정청이 당해 물건을 매각한 공탁금에 대한 권리를 취득한다는 것 등

## 제5장 외국사례 분석 및 시사점 도출

### 1. 영국의 개발사업과 퇴거 관련 정책

#### 1) 개관

1930년대 이후 영국에서도 슬럼에 대한 철거재개발이 진행되면서 우리나라에서와 같은 문제가 중요하게 대두되었다. 하지만 현재는 이와 같은 문제가 사회적 문제로 대두되지 않고 있다. 그 가장 큰 원인은 무엇보다도 개발사업과 관련해 자신이 거주하던 집으로부터 강제적으로 퇴거를 시키는 경우가 없기 때문이며, 또한 이와 관련해 퇴거해야 하는 모든 사람들에게 적절한 주거대책이 제공되기 때문이다. 지방정부가 운영하는 사회주택(council housing)에 대한 철거재개발에 있어 버밍햄의 경우를 예로 들면, 임차인의 임대기간이 만료될 때까지 철거를 유보하고 계약 만료 후 이주한 가구에 대해서는 폐쇄조치를 취함으로써 모든 임차인이 임대료 만료에 따라 이주한 이후에 철거를 수행하는 방식으로 철거재개발사업을 수행한다. 또한 이러한 사회주택에 거주하던 이들에게는 다른 지역의 사회주택 입주권이 주어진다. 그리고 임대료 보조 등이 이뤄지기 때문에 주거비에 대한 부담으로 인해 이주하지 못하는 경우도 없다. 따라서 물리적인 주택의 철거 과정에서 주거권 침해가 문제시 되는 경우는 거의 없다.

영국의 주거환경정비 관련 사업들은 오랜 기간 동안 변화되어 왔는데, 정비수법도 전면 철거 방식에서 수복·보전 중심으로 변화되었다. 예외적으로 철거재개발이 불가피한 경우, 시장가치를 기초로 한 보상이 이루어지고 주거대책을 마련하는 것은 사업을 수행하는 전제가 된다. 이러한 철거재개발은 최근 일부 노후한 사회주택 이외에는 거의 이루어지지 않는 편이다. 그리고 도시정비사업에 있어서 정비의 대상도 물리적인 환경을 개선하는 차원에서 지역사회의 재생과 활성화 차원으로 전환되었다. 정비와 관련된 정책의 범위가 단일 영역에서 종합적으로 확대되어온 것이다. 현재 영국에서 시행되고 있는 주요 주거환경정비사업으로는 Renewal Areas(RAs)과 Single Regeneration Budget(SRB) 그리고 New Deal for Community(NDC)가 있다. 이들 사업은 모두 해당 사업지구를 전면철거하는 방식이 아니다. 영국에서는 이미 철거재개발정책보다는 수복이나 보전 중심으로 정책이 변화했고, 물리적인 환경의 개선만이 아니라 지역사회의 쇠퇴에 대응하기 위해 고용이나 교육, 안전 등에 대한 투자가 강조된 종합적인 도시재생(Urban Regeneration)의 성격으로 바뀌었다.

다만, 주택의 임대차 관계에서 임대인이 임차인을 어떤 상황에서 어떻게 퇴거시킬 수 있는가 하는 것은 여전한 쟁점이라 할 수 있다. 영국에서는 1980년대 이후 민간 부문의 임대주택을 더 활성화하고자 하는 시도가 지속되었고, 그 과정에는 민간의 임대인에게 보다 유리한 임대차 형태가 나타났다. 이와 함께 민간 임대주택에서 퇴거와 관련한 권리 관계는 임대인에게 보다 유리하게 변화하기도 했다.

이런 경향과 함께 마찬가지로 거주자를 불법적으로 퇴거시키거나 부당하게 괴롭히는 것을 막기 위한 제도적 장치가 마련되기도 했다. 그리고 임대차 관계에서 요구되는 사항을 지키지 않았을 경우에 대응할 수 있는 퇴거 이외의 수단들도 개발되었다. 그리고 퇴거의 위험에 놓인 거주자의 권리를 보호하기 위해 정보 제공과 상담 서비스 등의 기능도 커졌다. 그리고 퇴거의 위기에 처하게 된 원인에 대응하기 위해서 채무 관리, 주거비 보조 청구 등과 관련한 지원도 확대되고 있으며, 사회주택에 서는 이런 조치들이 퇴거를 추진하기 전에 고려해야 할 사항으로 여겨지고 있다.

영국의 경우 우리 사회에서와 같이 개발사업을 통한 물리적 주택의 철거(demolition)와 철거로 인한 거주자의 주거권이 사회적 문제로 대두되지 않는 대신, 오히려 최저주거수준을 달성하지 못한 주택에 대한 개량과 임대차 관계에 따른 퇴거 문제가 주요하게 다루어지고 있다<sup>135)</sup>. 따라서 영국 사례에 있어서 퇴거와 관련하여 우리가 주로 살펴보고자 하는 것은 임대인이 임차인을 퇴거시키는 것과 관련한 법적 절차와 그 과정에서 임차인의 대항력 또는 보호조치 등에 관한 것이다. 이는 특정 사업 지구를 집단적으로 철거하는 것과는 달리 개별 주택의 임대차 관계에서 이루어지는 퇴거 조치와 이에 대한 대항력이라는 점에서 우리의 상황에서 쟁점이 되는 것과는 구분된다. 하지만, 임차인들을 부당한 퇴거로부터 보호하기 위한 제도적 장치 등은 참고할 가치가 있다.

## 2) 재개발 정책의 변화

가난한 사람들이 거주하는 열악한 주거 환경에 대한 관심은 1800년대 초반부터 많은 보고서와 조사에서 나타나고 있다. 그리고 일련의 법률이 주거수준을 개선하고 지방정부에게 그와 관련된 권한을 부여했다.

철거에 대한 권한이 처음으로 부여된 것은 1868년의 Torrens Act에서이다. 하지만 그 권한은 의무적인 개량에 대한 권한이 제대로 적용되지 않을 경우 보완적인 절차로 여겨졌다. 그래도 이 법은 주택개량에 대한 법률의 효시로 여겨지고 있다. 슬럼 철거에 대한 권한은 1875~1879년의 Cross Act에서 나타난다. 여기서는 지방정부에게 슬럼 지역을 정비하고 재건축할 수 있는 계획을 수립할 수 있는 권한을 부여했다. 이것은 현대적인 종합적 재개발 법률의 전신이다.

그런데 슬럼 철거재개발이 미치는 영향에 대한 비판이 1880년대와 90년대에도 나타났다. 특히 1885년 노동계급의 주거에 대한 왕립 위원회(Royal Commission on the Housing of Working Classes)의 비판이 있는 후, 1890년에는 「노동계급 주택법(Housing of Working Classes Act)」이 도입되었다. 이는 최초의 도시재생 관련 법률로, 점진적인 재개발과 환경 개선을 위한 것이다. 영국에서 1930년대 이전까지의 철거재개발은 간헐적인 것이었다<sup>136)</sup>.

135) 영국의 경우, 불량주택이나 부적합주택을 가르는 세부기준은 「주택법(Housing Act)」과 환경부(Development of Environment)의 지침(Ministrial Circular)에 의해 제시되는 최저주거기준(Housin Standard)이다. 이 기준에 따른 적용은 지방자치단체가 담당하는데, 만약 이러한 기준에 못 미치는 주택이 발견될 때에는 이를 개선하기 위한 정부의 보조금 및 융자금 지급되고, 만약 시정조치가 이루어지지 않는 경우에는 강력한 처벌조치가 내려진다. 또한 이러한 기준에 미달하는 주택에 거주하는 이들은 시급한 주거소요층이라는 판단 하에 공공임대주택의 최우선 입주대상자로 인정된다.(대한주택공사, 2005a, pp.19-20)

1930년의 「그린우드 주택법(Greenwood Housing Act)」은 전반적인 틀을 바꾸는 것이었다. 이 법은 슬럼에 대한 철거재개발의 근대적 개념을 도입한 법으로 여겨진다. 여기에는 철거재개발 지역 지정, 강제 구매, 철거재개발의 절차 등이 규정되어 있다. 그리고 1930년대에는 부적절한 주택이 밀집한 슬럼 지역을 재개발하는 것이 일반적으로 주거수준을 높이는 효과적인 방법으로 여겨졌고, 철거재개발을 촉진하기 위한 노력들이 지속되었다. 재개발이 본격적으로 시작된 것은 슬럼 재개발을 위한 5개년 계획이 만들어진 1933년부터이다. 인구 2만명 이상의 도시는 모두 해당 지역의 주거수준에 대한 5개년 계획을 수립하도록 하여 지방정부가 철거재개발을 외면하지 못하도록 했다. 런던의 경우 75만호의 부적절한 주택 가운데 3만 3천호를 대상으로 한 재개발계획이 수립되는 등 지방정부들이 이런 계획들을 만들었다. 잉글랜드와 웨일즈 전역에서는 25만호 가까이에 이르는 슬럼 지역의 주택을 철거하는 것을 내용으로 하는 계획이 수립되었다.

그리고 몇 년 후 다시 과밀(overcrowding) 문제에 대응하기 위한 정책의 추진으로 철거재개발 대상은 더욱 확대되었다. 과밀은 보다 광범한 소규모 주택들이 가지고 있는 문제였고, 이러한 과밀 주택이 밀집한 지역의 문제에 대한 효과적인 대응 방식으로 역시 철거재개발이 활용될 수 있다고 여겨졌다. 그리하여 과밀 문제에 대응하기 위한 보조금도 슬럼 재개발을 위한 것과 통합되어 운영되기에 이르렀다. 그런데 1938년 전쟁 발발로 슬럼 재개발은 일시 중단되었다.

1954년부터 경제 부흥에 대한 여론의 압력에 따라 다시 철거재개발이 주목을 받게 되었다. 「주택 개량과 임대료에 관한 법(Housing Repairs and Rent Act 1954)」에서는 지방정부가 다시 슬럼에 대한 대책을 수립하도록 요구했다. 이후 슬럼 지역에 대한 계획을 수립하는 지방정부나 이를 취합한 중앙정부는 슬럼 문제를 쉽게 해결될 수 있는 것으로 과소평가하곤 했다. 전국적으로 85만 5천호의 부적절한 주택이 있다고 조사되었다. 그리고 지방정부나 중앙정부의 관리들은 종종 슬럼 지역에 대한 준비를 철거재개발을 통해 수 년 안에 완료할 수 있고 슬럼은 언제까지 없어질 것이라는 식의 예측을 내놓곤 했다. 그런데 슬럼 철거재개발은 문제에 대한 완전한 대책이 아니라는 인식도 확산되고 있었는데, 이는 철거재개발이 추진되는 만큼 슬럼은 없어지지 않았기 때문이다. 이를 통해, 부적절한 주거에 대한 정책은 특정한 시기에만 한정해서 추진될 수 있는 것이 아니라 지속적으로 추진되어야 하는 성격을 가지고 있음을 확인했다.<sup>137)</sup>

1950년대 말부터는 주택 개량에 대한 제도가 강화되기 시작했다. 1954년 「주택법(Housing Act 1954)」에 이를 때까지 개량을 위한 보조금은 지방정부의 재량에 달려있었다. 하지만 1959년 「주택구매 및 주택법(Housing Purchase and Housing Act 1959)」에서는 의무적인 보조금이 도입되었다. 1959년의 보조금 기준 도입에 이어서 1964년 「주택법(Housing Act 1964)」에서는 개량재개발사업도 도입되었다. 하지만 이 시기까지 개량은 널리 활용되지 않고 부차적인 정책으로 여겨졌다. 주택을 철거하는 것이 보다 강조되었고 민간 지주에게 지원을 하는 것에 대한 거부감도 있었으며, 개량을 통해서 향상되는 주거수준에 대해 만족스럽지 않게 생각하는 경우도 많았다.<sup>138)</sup>

136) Thomas, 1986, pp.61-62

137) Berry, 1974, pp.165-169

138) Thomas, 1986, pp.64-65

1967년 주거조사에서는 과거보다 더 많은 부적절한 주택이 있는 것으로 나타났다. 그리고 그 보고서는 슬럼에 대한 철거재개발을 확대해야 한다고 제안했다. 하지만 슬럼 지역에 대한 정책은 이미 변화하고 있었다. 1968년 중앙정부는 백서 ‘낡은 주택을 새 집으로(Old Houses into New Homes)’를 발간했고, 이어서 그 내용이 반영되어 1969년 「주택법(Housing Act 1969)」이 만들어졌다. 이를 계기로 주거수준을 높이기 위한 중요한 수단은 재개발(redevelopment)에서 재활성화(rehabilitation)로 옮겨가게 된다.<sup>139)</sup>

1960년대 중반 재개발의 사회적 영향에 대한 비판과 재정적인 문제를 고려하면서 재생(regeneration)을 선호하는 쪽으로 정책의 변화가 나타났다<sup>140)</sup>. 소득과 주거 상황의 관계 때문에 재개발 정책은 가장 가난하고 취약한 집단에 중요한 영향을 미친다. 재정착 등을 고려하지 않은 재개발사업에서는 가난한 사람들이 쫓겨나고 다른 계층이 들어오는 사회적인 대체의 문제를 낳았고, 이것은 자주 사회적인 비난의 대상이 되었다. Coates & Silburn(1980)은 철거의 영향을 받은 사람들을 1960년대와 70년대에 이르는 장기간에 걸쳐 연대기적인 조사를 하였고, 지방정부가 슬럼 지역을 정비하면서 슬럼에서 살고 있던 사람들에게 무슨 일이 벌어지는지, 그들이 어디로 가는지에 대해서 충분히 고려하지 않고 재개발이 추진되었음을 비판했다. 이외에도 여러 가지 비판적인 연구들이 있었고, 이런 비판들은 철거재개발 방식의 문제점에 대한 논쟁에 활기를 불어넣었다.

한편 철거재개발에서 이루어지는 보상은 소유자가 생각하기에 항상 적절한 것이 아니고, 이 때문에 지방정부의 입장에서는 대규모 재개발 프로그램이 과도하게 높은 비용을 필요로 하는 사업이 되는 경우가 많았다. 철거재개발로 이주하는 사람들의 재정착 문제와 함께 철거재개발의 높은 비용은 대규모 재개발 프로그램이 지연되는 중요한 원인이었다<sup>141)</sup>.

전반적으로 주택점유형태에서 있어서 자가점유의 비율이 높아지면서 재개발사업지구 내에서도 자가점유자의 비율이 함께 높아졌다. 1960년대에 걸쳐서 철거재개발은 자가점유자의 반대에 부딪혀서 점점 더 어렵게 되었다. 자가점유자에게는 특히 재정착을 위해서 제공되는 사회주택이 인기가 있는 것이 아니었고, 보상은 늘 쟁점이 되는 것이었다. 개별적으로 소유하고 있는 주택에 대한 철거재개발은 너무 어렵고 적절한 대체 주거를 제공하는 것도 너무 많은 비용이 들어갔다.

이런 요인들로 인해서 철거재개발은 감소하고 오래된 주택에 대한 개량으로 정책의 중심이 옮겨갔다. 영국에서 철거된 주택의 수는 1970년대 초까지 매년 8만호에 이르렀는데, 1990년에는 6,000호 미만으로 급격하게 줄어들었다. 이런 변화와 관련해서는 앞서 언급한 철거재개발을 지연시키는 요인들과 함께 몇 가지 이유를 더 생각할 수 있다. 먼저, 많은 지역에서 1919년 이전에 지어진 가장 열악한 주택들에 대한 철거가 완료되었다. 또 어떤 지역에서는 만족하지 못하는 거주자들이 철거재개발에 저항하는 성공적인 운동을 전개하기도 했다. 그리고 정부도 개량을 철거를 보완하는 수단으로 혹은 보다 비용이 적게 들어가는 대안으로 촉진했다.<sup>142)</sup>

부적절한 주택에 대한 주택개량사업에서는 철거재개발 이외에도 재생 등을 포함한 다양한 사업이

139) Berry, 1974, p.163

140) Thomas et al., 1984, p.17

141) Thomas et al., 1984, p.17

142) Mackintosh & Leather, 1993, pp.40-42

복합적으로 이루어지게 되었다. 민간주택들에 대한 재생 정책에서는 소유자와 임차인에게 다양한 보조금을 제공하여 주택 개량을 유도하는 것이 점점 더 중요해졌고, 이런 방식은 개별적으로나 지역 차원에서 개량 정책(area or neighborhood renewal policies)을 통해서 이루어졌다. 특히 1974년에서 1980년대 초반까지는 주택조합(housing associations)이 민간주택을 매입하고 개량하는 것에서 적극적인 역할을 했다. 1980년대에는 공공이 보유하고 있는 주택에 대한 개량으로 정책의 중심이 옮겨갔다. 1919년에서 45년 사이에 주로 건설된 가장 오래된 공공주택들은 물론이고, 1960년대와 70년대에 건설된 고층 혹은 중층 규모의 단지들 상당수가 그 대상이 되었다<sup>143)</sup>.

오늘날 지방정부는 민간이 소유하는 주택을 개량하는 것을 지원할 뿐만 아니라, 개별 주택을 구입하고, 폐쇄하고, 재개발지역을 지정하고, 철거할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이는 주로 최저주거기준(fitness standard)에 미치지 못하는 부적합 주택(unfit for housing)을 대상으로 한 것이다. 이 경우 지방정부는 부적합 주택에 대해 소유자가 저소득층인 경우 보조금을 통해 주택을 개량하게 하거나, 임대주택의 소유자인 경우에는 주택을 개선하도록 명령해야 하며, 경우에 따라서는 지역의 재개발사업에 포함시켜야 한다. 그런데 이러한 경우에 있어서는 수선, 개량, 개조(adaptation)가 명확하게 부적절하다고 판단될 경우에 한해서 실시된다. 낡은 주택을 대체하는 것은 어떤 지역에서 주거 전략으로 중요하게 고려될 필요도 있다. 하지만 그 방식은 기존 주택을 개선하기 위한 여러 가지 정책들과 균형을 이루면서 실시될 것으로 기대되고 있다. 지방정부에서는 철거가 가장 만족스러운 방법이라고 결정하는 요소들을 따로 정하고 있다<sup>144)</sup>.

### 3) 거주자 재정착 지원

19세기 철거재개발은 기본적으로 위생과 과밀에 대응하기 위해서 만들어진 법률과 긴밀하게 관련되어 있었다. 위생 문제와 물리적인 환경을 개선하는 것에 초점이 맞추어진 슬럼 철거재개발에서는 철거가 가난한 사람들에게 어떤 영향을 미치는지는 고려하지 못했다. 다음은 1870년대 슬럼 철거재개발의 영향을 보여주고 있다.

“그 때가 되면 ... 어디를 가나 혼란과 후회를 느끼는 사람들을 만나게 된다. 그 지역은 마치 침략을 당한 마을처럼 변한다. 사람들은 들어갈 수 있는 곳이라면 어디든 찾아들어간다. ... 이전 거처에서 가능한 가까이에서 살기 위한 투쟁. 거리와 집들은 이미 과밀이고, 거주자는 두 배로 늘었다. 건강이나 쾌적함에 대한 모든 요구는 뒤로 밀린다.”(Hansard, vol. 224, 11 May, 1875; Yelling, 1986, 143 재인용)

철거재개발로 인해서 퇴거되는 가구들을 재정착시키기 위한 조치가 제도화된 것은 1930년의 「그린우드 주택법(Greenwood Housing Act)」에서이다. 여기서는 지방정부에게 철거재개발로 이주해야 하는 사람들을 재정착(rehousing)시켜야 할 의무를 부과했고, 특별한 보조금이 도입되었다. 중앙정부는 보조금을 제공하고 지방정부가 이를 수행하도록 하는 방식은 간단하고, 직접적이며, 효

143) Mackintosh & Leather, 1993, p.39

144) ODPM, 2003, 17/96

과적이었다. 보조금은 재정착해야 할 사람의 수에 따라 배분되었다. 이를 통해 철거를 당하는 많은 사람들이 사회주택에 입주하기 시작했다.

하지만 재정착에는 여러 가지 문제들이 있었다. 많은 사람들이 재정착 기회가 제공되기 전에 이주했다. 이런 현상은 다른 원인들과도 관련이 있는데, 그 가운데 하나는 제도적으로 모든 임차인에게 재정착을 위한 지원이 제공된 것이 아니기 때문이다. 많은 임차인들은 그런 지원을 받을 자격을 갖추고 있지 않았다. 1973년 「토지보상법(Land Acquisition Act 1973)」이 도입되어서야 거주자가 나가야 하는 절차와 무관하게 보편적인 재정착 의무가 도입되었는데, 이 전까지는 재정착을 위한 의무가 보편적으로 적용되었다고 보기 어렵다. 그때까지는 상이한 절차에 따라 지방정부가 갖게 되는 재정착과 관련한 의무가 각각 달랐다.

1957년 「주택법」의 Part III에서는 재정착과 관련된 의무가 규정되어 있고, 1971년 「도시 및 농촌계획법(Town and Country Planning Act 1971)」에서도 유사한 의무를 규정하였다. 1957년 「주택법」 Part III에서는 모든 임차인에게도 양호한 관리에 대한 보상(Well Maintained Payments)을 신청할 수 있는 권리를 부여했고, 거주자 일반에 대해서는 그들이 적절한 처치를 이용할 다른 방법이 없을 경우 재정착에 대한 책임이 지방정부에 있음을 규정하고 있다. 하지만 강제 구매가 규정된 1957년 「주택법」의 Part II 그리고 Part V에서는 이러한 의무가 규정되어 있지 않았다. 그래서 어떤 지방정부의 경우에는 실질적으로는 철거재개발이지만 강제 구매 명령을 더 많이 활용했다. 이는 재정착의 자격 요건을 보다 엄격하게 사용하여 지방정부의 부담을 줄이기 위한 것이다<sup>145)</sup>.

강제 구매에서 토지에 이해관계를 가지고 있다고 규정된 사람은 모든 소유자, 장기 임차인(lessee) 그리고 임차인인데, 한 달 혹은 그 이하 기간의 임차인은 제외되었다. 여기서 기간이라 함은 임대차 계약기간을 말한다. 한 달 이하로 임대차관계가 갱신될 수 있는 이들은 법적인 고지를 받거나 공식적으로 반대할 권한이 없었다. 그런데 철거재개발 지역에서 다수 주민들은 이 경우에 해당되었다. 강제 구매 절차는 정보를 제공받고 지방정부의 제안에 대해서 반대를 할 수 있는 개인의 권리를 보호하는 것을 목적으로 만들었지만, 3/4 이상의 세입자는 이런 권리에서 배제되었다. 소유자가 아니라 주민들이 어떤 정보를 받는가는 지방정부마다 달랐다. 하지만 임대차 법률에 의해 보호를 받는 임차인들은 주택이 철거되는 것과 관련해서 상당한 보상을 받을 수 있었다. 단지 소수의 자가 점유자와 일부 임차인들만이 강제 구매 절차를 통해서 보호를 받았던 것이다<sup>146)</sup>.

1973년 「토지보상법(Land Compensation Act 1973)」에 의해서 지방정부는 ‘모든 사람들’의 재정착에 대한 의무가 있음이 확실하게 규정되었다. 이에 따라 슬럼 철거재개발 과정에서 지방정부에 의해서 재정착 기회를 제공받는 것은 모든 거주자가 향유할 수 있는 중요한 권리 가운데 하나가 되었다. 하지만 그 자세한 내용은 지방정부에서 결정하도록 되어 있고, 이는 강제 구매의 절차 등이 매우 자세히 규정되어 있는 것과는 매우 대조적인 것이다.<sup>147)</sup>

145) English et al., 1976, p.52

146) English et al., 1976, pp.57-58, p.63

147) English et al., 1976, pp.64-65

그런데 재정착을 위한 지원을 받을 자격을 제공하는 것만으로 문제가 해결되지는 않았다. 셸터(Shelter)의 보고서 '슬럼을 위한 집행 유예(Reprieve for Slums)'에서는 슬럼에 대한 철거재개발을 다음과 같이 비판하고 있다.

"그것은 햄을 주먹으로 움켜잡는 것과 같다. ... 대부분의 슬럼 생활로 가장 심각하게 고통을 받고 있는 가족들에게 이것은 비극이다. 그들에게 재정착은 해결책이 아니다. 대부분은 멋진 새 건물에 살지 못하거나 적어도 오랫동안 그런 건물에 살 수가 없다. 그들은 또 마찬가지로 문제가 있다고 여겨지는 지역 혹은 조만간 그렇게 될 지역의 주택에서 살게 된다."

Jacobs(1976)도 글라스고우(Glasgow) 지역에서 철거재개발로 이주한 가구의 재정착에서 나타난 문제를 다루었다. 재정착 과정에서 나타나는 문제를 다루고 있는 글들에서는 재정착하는 가구들이 새로 이주한 주택의 주거비를 부담할 수 없다는 점이 지적되고 있다. 하지만 주거비 부담의 문제는 주거비 보조제도의 도입을 통해 해결될 수 있었다. 주거비 보조는 아무도 임대료 부담 때문에 지방정부가 제공하는 사회주택(council housing)에서 나가지 않을 수 있게 만들었다<sup>148</sup>). 새로 이사를 가는 곳이 어디이든 간에 임대료를 지불할 수 없는 상황이 되는 문제는 주거비 보조(housing benefit)를 이용할 수 있게 되면서 상당히 해결되었다.

1970년대 이후 사회주택을 재개발하는 것이 정책의 중요한 주제로 되었고, 이런 경우에도 역시 다른 사회주택이 이주대책으로 제공되었다. 주택조합과 민간개발업자에 의해서 지방정부가 보유하고 있는 사회주택이 재개발될 경우, 기존 거주자들에게는 사회주택이 주거대책으로 제공되었다. 희망하는 모든 임차인들은 지방정부가 소유하고 있는 다른 주택으로 재입주했다. 많은 사람들은 인근 단지로 옮겨가서 같은 지역에 살고, 그 외의 사람들도 친지나 친구가 있는 다른 지역으로 이주할 수 있게 되었다<sup>149</sup>).

철거재개발로 이주하는 사람들을 위한 이주대책으로 제공되는 사회주택은 항상 인기가 있는 것이 아니었다. 특히 자가점유자의 비중이 커지면서 지방정부가 제공하는 사회주택에 재정착하는 것을 만족스럽게 생각하지 않는 이들이 많아졌다. 1960년대 이후 자가점유자의 재개발사업에 대한 반대가 커졌고, 이후 보상이나 지원 정책은 확대되었다. 의무적 혹은 자발적인 과정을 통해서 주택을 지방정부가 매입하고 법적인 보상을 하는 경우, 시장 가치가 그 기준이 된다<sup>150</sup>). 이러한 시장 가치는 토지의 용도가 변화했을 경우에 기대되는 가치까지 반영하는 것이다.

보상에 더하여 다른 적절한 부동산을 구입하는 경우에 대해 재정적인 지원을 하는 것도 가능해졌다. 재정착 지원금은 자가소유자들이 같은 지역에서 비슷한 주택을 구입할 수 있도록 돕는다. 이것은 기존 부동산의 가격과 그들이 사고자 하는 것의 가격 차이를 감당하기 위한 것이다. 재정착 지원금은 최고 20,000파운드까지 가능한데, 이것을 받기 위해서는 소득 조사를 받아야 한다<sup>151</sup>). 이런

148) Berry, 1974, pp.163-164

149) The Unpopular Housing Action Team, 1999, p.54

150) Carley, 1990, p.94

151) The Unpopular Housing Action Team, 1999, p.54

추가적인 지원을 하는 것은 공공의 입장에서도 이롭기 때문에 합리적이라고 여겨진다. 특정 지역의 토지를 매입하고 필지를 합해서 사업을 해야 할 필요가 있을 경우, 이런 지원을 통해 비용이 많이 드는 논란거리나 시간 지연을 줄이기도 하고, 공무원들의 시간을 절약하기도 한다. 기존 주택에 대해서 장애인을 위한 개조를 하는 것이 부적절한 경우에도 이러한 방식이 중요한 수단으로 활용된다<sup>152)</sup>.

그런데 지방정부가 사회주택을 제공하는 것이 손쉬운 일은 아니었다. 공공 부문의 사회주택 건설 수준은 점점 낮아졌고, 이에 따라 지방정부가 재개발사업에 대응하여 주택을 제공하는 것도 쉽지 않았기 때문이다<sup>153)</sup>. 지방정부는 슬럼 철거재개발을 통한 재정착의 필요와 사회주택 대기자 명부에 이름을 올리고 기다리고 있는 사람들의 요구 사이에서 우선순위를 고려해야 했다. 그리고 재개발을 위한 여러 지역들의 경쟁적인 요구들도 마찬가지로 고려해야 한다. 이것이 철거재개발보다 재생 사업을 보다 강조하게 되는 원인 가운데 하나이다.

사람들은 종종 자신이 살고 있는 커뮤니티에 계속 머물고자 하고 이주를 하기 싫어한다. 그래서 어떤 형태이든 원치 않는 상태에서 집을 나와야 하는 가구들 가운데는 다른 곳으로 이주하는 것을 강하게 거부하는 경우도 있다. 특히 특정 집단에 대한 강한 소속감을 가지고 있는 경우 이런 경향이 강할 수 있다. 어떤 가구는 열악한 환경이라 하더라도 친구나 친척과 가까이에서 살기를 원하고, 새로운 낯선 지역으로 혼자 이주하기를 극단적으로 거부하기도 한다. 이런 문제는 새로운 주택의 위치가 기존 주택에서 멀리 떨어질 경우 더 심각하게 나타날 수 있다. 이에 따라 소수 인종이나 노인, 장애인 등의 경우에는 소속감의 문제가 특히 중요할 수 있다. 특수한 집단의 이주와 관련해서는 특별한 고려를 할 필요가 있다는 것이 1980년대 중반부터 중요하게 제기되고 있다.

슬럼이 철거되면, 그 곳에 살던 사람들이 재입주하는 주택은 당연히 기존 이상이여야 한다. 그런데 대개의 경우 기준을 조금 넘어서는 것이 아니라 훨씬 더 높은 수준의 주택으로 재입주하게 된다. 여기에는 형평성의 문제가 제기될 수도 있다. 많은 사람들이 아직도 적절한 수준에 미치지 못한 상태로 살고 있거나 그 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있는데, 슬럼이 철거되고 재입주의 기회가 주어지는 경우에는 그런 사람들보다 훨씬 양호한 수준의 거처로 옮겨가게 된다<sup>154)</sup>. 하지만 적절한 수준에 이르지 못한 다양하고 많은 가구들의 상황을 고려하여 기준 이상의 주거를 배분하는 최선의 방식을 선택하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이런 문제는 기준 이하의 주택에 거주하는 이들에게 새로운 거처를 제공하는 대응 방식이 지속되는 한 완전히 해결되기는 어려운 문제로 보인다.

#### 4) 도시재생 정책

##### (1) Renewal Areas(RAs)

이 제도는 기존의 종합개선지구(GIA: General Improvement Area)와 주택사업지구(HAA:

152) ODPM, 2003, pp.25-26

153) Thomas, 1986, pp.192-193

154) Berry, 1974, p.162

Housin Action Area)를 통합한 것으로, 오래된 민간주택지역의 노후·불량주택을 개량하기 위해 도입되었다. 이 사업의 목적은 노후·불량한 민간주택이 밀집해 있고 사회·경제·환경적인 문제를 갖고 있는 지역을 대상으로 양질주택을 형성하며, 주거환경을 개선하기 위한 물리적 조치뿐만 아니라 쇠퇴해 가고 있는 지역에 활력을 불어넣어 지역 경제를 활성화시키고 저소득 주민이 주거안정을 도모하기 위한 것이다. 이 사업은 지방정부의 주택부(housing service)나 환경건강부(environmental health service)가 담당하는 것이 원칙이나, 효과적 사업시행을 위해 다양한 주체들과 파트너십을 구축하기 위한 노력을 전개해야 한다.

이 사업을 위한 대상지역은 불량주택이 적어도 75% 이상이어야 하며, 적어도 30% 이상의 가구가 공공으로부터 경제적 지원을 받아야 한다. 그러나 이러한 기준이 절대적인 것은 아니고 지방정부에 따라서는 개선이 가능한 지구에 대해 적용하기도 한다. 그리고 이 사업의 지구로 지정되기 위해서는 지역평가과정(NRA: Neighborhood Renewal Assessment)을 의무적으로 거쳐야 한다. 따라서 지방정부가 특정 지역에 대해 이 사업이 적절하다고 판단하면, 지구의 경계를 설정하고 지역주민들과 단체들에게 사업의 목적이나 필요성에 대해 설명하고 협의를 거친 후 주민들의 반응이 좋아야 RAs 지구로 공식 지정된다. 이 사업은 지방정부가 스스로 사업의 범위와 시행방식을 결정하는 것이기 때문에 별도의 공공자금이 마련되어 있지는 않고, 대신 Housing Investment Programmes<sup>155)</sup>를 활용할 수 있다.

RAs 지구로 지정되면 지방정부는 강제토지수용권을 행사할 수도 있다. 즉, 철거에 의한 사업도 가능하다는 것이다. 이는 다시 지방정부가 해당지역의 특성에 맞게 다양한 개선방식을 선택할 수 있다는 의미이기도 하다. 그러나 대상지역의 사업실행계획 수립시에는 물리적 환경의 개선 대책뿐만 아니라 사회·경제적 환경의 개선대책도 포함되어야 하고, 지역의 기업, 비영리단체, 주택개발업체 등과 파트너십을 구축해야 한다.

RAs의 사업기간은 10년인데, 지방정부는 이 기간 동안 지속적인 모니터링을 실시해야 하고, 2년마다 보고서를 제출해야 한다. 대부분의 지방정부들은 사업효과를 측정하기 위해 지표를 개발하고, 그 지표에 따라 사업을 평가한다. 따라서 이 사업의 성공 여부는 지방정부의 의지와 역량에 크게 좌우된다.

## (2) Single Regeneration Budget(SRB)

이 사업은 1994년 재생과 관련한 여러 시책을 통합하여 단순화함으로써 도시재생을 원활하게 추진하기 위해 도입되었다. 이 사업은 지역·계층 간의 격차를 완화하고, 쇠퇴한 지역에 살고 있는 주민들의 삶의 질을 향상시키는 것을 우선적인 목적으로 삼고 있다. 이 사업의 주체는 지방정부이지만 중앙정부에서도 훈련기업위원회(TEOs: Training and Enterprise Councils), 커뮤니티, 자원봉사조

---

155) Housing Investment Programmes는 지방정부가 중앙정부로부터 지역의 주택문제를 해결하기 위한 전략을 제시하여 채택된 경우에 한해 사업예산을 지원받는 프로그램이다. 이 지원을 받기 위해서는 지방정부가 매년 자신들의 지역이 겪고 있는 주택문제들을 파악하고 그 문제에 대한 해결책을 제시해야만 한다.

직 등과의 파트너십을 장려하고 있으며, 보통 그러한 방식으로 사업이 진행된다. 이 사업은 구체적인 지구지정 등의 절차를 거치지 않고, 보통 2단계의 신청절차를 거쳐 결정된다. 1단계는 지방정부가 이 사업에 관심을 갖고 있다는 것을 알림으로써 RDA(Regional Development Agencies)의 승인을 받아야 하는 것이고, 2단계는 지역의 파트너십을 구성하여 지역의 경제문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 계획을 제안하는 것이다.

SRB를 위한 자금지원은 각 지역의 RDA를 통해 각 프로젝트에 따라 차별적으로 제공된다. 이 자금지원의 목적은 단지 제공된 자금만을 통해 사업을 수행하기 위함이 아니라, 이 자금을 활용하여 민간부문의 투자를 유도하고 유럽연합기금(European funding)과 같은 외부 자금을 유치하기 위함이다.

이 사업 역시 지방정부들 간의 경쟁에 의해 채택됨으로써 자금 지원 등이 가능해진다. 따라서 이를 위해 사업시행계획의 내용과 적정성이 중요한 기준이 되는데, 이에는 물리적인 주택의 개선뿐만 아니라 사회·경제적 여건의 개선계획도 주요하게 포함된다. 한편, SRB의 대상지구로 선정된 첫해에는 지역의 파트너십에게 자금을 지원하지 않는다. 이는 해당 지역이 자체적으로 관리조직을 구성하고, 사업의 효율적인 운영을 감당할 수 있는 역량을 구축할 수 있도록 하기 위함이다.

### (3) New Deal for Community(NDC)

블레이어 정부 집권 이후 신설한 사회적 배제 위원회(Social Exclusion Unit)의 보고서에서 사회적 배제를 극복하기 위한 방안으로 쇠퇴해가는 지역에 대한 새로운 프로그램을 제안하였는데, 이 사업은 그 중의 핵심적 사업으로 제안되었다. 이 사업의 목적은 쇠퇴한 지역(neighborhoods) 주민들의 사회·경제적 여건 개선을 통해 다른 지역 주민들과의 격차를 완화하기 위한 것이다. 이를 위해 직업 교육과 일자리 창출, 빈곤학생에 대한 교육지원과 성인 교육 수준 향상, 주택개량 및 관리기준 개선을 통한 주거환경 개선 등이 사업 내용에 포함되어 있다. 이 사업 역시 지역의 파트너십 구축을 전제조건으로 한다. 다양한 지역 주체들과 파트너십 위원회를 구성하고, 이 위원회가 사업을 총괄·관리한다.

대상지역을 선정하는 기준은 크게 두 가지인데, 첫째는 해당 지역의 빈곤 정도이고, 두 번째는 공간적 측면에서의 지역 균형발전 필요성이다. 이 사업의 대상지역은 3단계의 절차를 걸쳐 선정되는데, 1단계는 대상지구를 선정하는 단계로 지역의 파트너십을 구성하여 예비제안서를 중앙정부의 지역사무실(GOR: Government Office for the Region)에 제출하는 것이다. 이 과정을 통과하는 데에는 약 3개월 정도 걸린다. 2단계는 1단계를 통과한 지구가 GOR로부터 20만 파운드의 자금을 지원받아 구체적인 사업계획서를 작성하는 단계로, 6개월 내에 사업계획서를 제출해야 한다. 이 사업계획서에는 지구의 문제에 대한 분석과 해결책을 제시해야 하고, 초기 3년간의 사업과 소요비용에 대한 구체적인 계획이 포함되어야 한다. 3단계는 정부로부터 사업실행계획을 승인받은 후 향후 10년에 걸쳐 사업을 시행하는 단계이다. 이러한 단계를 거쳐 사업이 최종적으로 승인되면 10년에 걸쳐 약 2천만 파운드에서 5천만 파운드의 지원을 받게 된다.

이 사업은 앞의 다른 사업과 같이 지방정부 간의 경쟁에 의해 채택된다. 사업의 운영에 있어서는

고용, 건강, 범죄, 교육, 물리적 환경개선 등 5개 영역에 대한 정부의 지침이 존재하지만, 각각의 사업지구에서는 지구의 상황에 따라 탄력적인 프로그램과 사업을 운용할 수 있다. 따라서 이 사업에서는 주민들의 욕구나 가장 시급한 문제로부터 적절하게 사업을 시작할 수 있다.

## 5) 퇴거 절차와 부당한 퇴거로부터의 보호

앞에서는 각종 개발사업의 내용 및 그와 관련한 주거대책, 그리고 최근의 도시재생사업 등에 관하여 살펴보았다. 이를 통해, 현재 영국의 개발사업에 있어 강제퇴거 행위와 관련한 문제가 크게 나타나지 않고 있음을 잘 알 수 있었다. 하지만, 개별 임대차 관계에 의한 퇴거행위는 여전히 중요한 관심 사항 중 하나이다. 이러한 퇴거행위에 있어, 퇴거절차와 그 과정에서 퇴거대상자인 세입자의 대항력 등을 살펴보는 것은 우리의 현실에서도 간접적이거나 시사점이 있는 듯 하여 소개하고자 한다. 특히, 강제퇴거 근거 및 실제 강제철거의 계기로 작용하기도 하는 명도소송 및 명도집행과 관련하여 시사점을 줄 수 있을 것이라 여겨진다.

### (1) 퇴거와 관련한 법원의 절차

#### ① 법원으로부터 통지

거주자를 퇴거시키기 위해서 임대인이나 기타 주체는 법적인 절차를 밟아야 한다. 일반적으로 임대인은 먼저 법원에서 명도 절차를 밟겠다는 것을 임차인에게 알리는 고지를 한다. 고지 기간 이후에도 임차인이 떠나지 않으면 임대인은 법원에 명도 명령을 신청한다. 명도 명령을 받기 위해 임대인은 먼저 서류를 작성하고 비용을 지불하며, 임차인이 퇴거되어야 하는 근거를 제시해야 한다.

임차인이 법원으로부터 처음 받게 되는 것은 ‘통지(summons)’라고 불리는 것이다. 이것은 임대인이 법적인 행동을 시작했다는 것을 의미한다. 이런 통지는 임차인에게 법원에 자신을 변호할 수 있는 기회를 제공한다.

임대인이 법원에 퇴거를 위한 명령을 요청하는 것을 ‘명도 신청(apply for possession)’이라 한다. 배타적인 사용권을 의미하는 ‘possession’은 법적인 용어인데, 임대인이 임차인이 사용하는 주택에 들어갈 수 있고 다른 사람이 들어오는 것을 막을 수 있는 권리를 말한다. 이는 반대로 일상적인 상황에서는 해당 주택의 소유자라 하더라도 임차하고 있는 동안에는 임차인의 허가 없이 들어갈 수 없다는 것을 의미한다. 법원은 임대인에게 명도 명령을 제공할 수 있는데, 이것은 임차인이 다른 사람들이 거처에 들어오지 못하게 막을 수 있는 권리를 중단시키고 임대인에게 부동산에 들어갈 수 있는 권리를 주는 것을 뜻한다.

#### ② 응답

법원은 일반적으로 임차인과 임대인이 판사에게 상황을 설명할 수 있는 기회를 제공하는데, 이를 청문(hearing)이라 한다. 법원은 청문 날짜를 조정해서 임대인과 임차인에게 알린다. 청문을 하지 않는 경우는 판사의 재량권 없이 조건을 갖추면 자동으로 명도 명령을 해야 하는 경우이다. 임차인

이 확정 단기 임차인(assured shorthold tenant)<sup>156</sup>)이고 임대인이 임대차계약 기간이 종료된 이후에 법원에 퇴거를 요청하는 경우 법원은 청문을 거치지 않고 명도 명령을 해야 한다.

하지만 임차인이 스스로 확정 단기 임차인이라는 임대인의 주장에 동의하지 않거나 법원에 퇴거 연기를 요청하는 경우에는 바로 명도 명령을 하지 않는다. 확정 단기 임차인이라는 주장에 동의하지 않는 경우, 혹은 퇴거 연기를 법원에 요청하고자 하는 경우에는 통지에 포함된 응답 양식을 작성해서 반송해야 한다. 반송을 하지 않으면 청문 없이 자동적으로 퇴거될 수 있다.

### ③ 청문

임대인이 법원에 명도 신청을 하면, 법원은 필요한 경우 명도 청문(possession hearings)을 갖는다. 법원은 임대인이 법적인 조치를 시작했다는 통지를 보내기 전에 청문 날짜를 정할 수도 있다. 이것은 보통 법원의 통지를 받은 날로부터 최소 28일 이후이고, 임대인이 법원에 최초 신청을 한 지 8주 이내인 경우가 대부분이다. 법원은 임대인이 법적인 조치를 시작했음을 알리는 편지를 보낸 이후에 청문일자를 정할 수도 있다. 이런 경우 적어도 14일의 고지 기간을 두고 청문일자를 정해야 한다.

청문에서 판사는 임차인을 퇴거시켜야 할 것인지 아닌지를 결정한다. 이런 결정은 임차인과 임대인이 제공한 정보와 법에 따라서 이루어진다. 임차인과 임대인이 법원에 가지 않는 경우에는 판사가 서면으로 제출한 정보를 보고, 결정을 서면으로 알려준다. 법원이 내릴 수 있는 명도 명령에는 여러 가지가 있다. 비록 퇴거가 되는 경우에도 다른 거처를 찾기 위해서 퇴거를 연기할 수 있다.

청문에는 임차인과 임대인 그리고 이들을 대변하는 변호사나 자문인이 참여할 수 있다. 어떤 법원은 청문 당일에 사람들을 돕기 위해서 상담자가 의무적으로 있어야 한다는 규칙을 두고 있는 경우도 있다. 그리고 이를 위해 법원에는 자문을 해줄 사람이 근무하고 있다.

### ④ 법원의 명령

판사는 임차인과 임대인이 제공하는 증거와 법에서 정한 바에 따라 결정을 한다. 퇴거와 관련한 법원 명령은 여러 가지가 있고, 임차인의 특별한 상황이나 임대차의 형태에 따라 달라질 수 있다. 법원이 임대인에게 명도 명령을 제공하면, 이것은 임차인의 집에 임대인 등이 출입하지 못하게 할 수 있는 임차인의 법적인 권한이 중단됨을 의미한다. 마찬가지로 임대인이 거처에 들어갈 수 있고 다른

---

156) 확정 임대차(assured tenancies)란 1989년 1월 이후에 만들어진 일부 민간 영리 부문과 민간 비영리 사회주택 부문에 적용된 임대차 관계로, 1988년 「주택법(Housing Act 1988)」 이후 민간 영리 부문의 임대주택에서는 확정 임대차(assured tenancies)가 보편적인 임대차계약의 형태가 되었다. 확정 임대차계약을 맺은 임차인들에게는 더 이상 ‘공정 임대료(fair rent)’ 제도가 적용되지 않고 ‘시장 임대료(market rent)’가 적용되었다. 확정 단기 임대차란 주택공사의 지침에 따라서 최근에 등록된 비영리사회주택사업자(Registered Social Landlords)에 의해서 ‘최초 입주자 임대차(starter tenancies)’ 계약으로 제공하기 위해서 개발되었다. 이것은 1996년 주택법(Housing Act 1996)에서 반사회적 행동(anti-social behavior)의 책임이 있는 임차인을 퇴거시키기 용이하게 하기 위해서 도입된 12개월 간의 초기 임대차(introductory tenancies) 계약과도 유사하다. 이러한 임대차 형태는 민간 임대 부문에서 최초로 임대차계약이 맺어질 때 가장 폭넓게 채택되고 있으며, 1988년부터 허가되었다.

사람의 출입을 막을 수 있는 권리를 갖게 된다. 청문에서 판사는 명도 명령이 이루어져야 하는지, 어떤 형태여야 하는지를 결정한다. 판사는 즉시 명도 명령, 명도 명령 연기, 사건 일시 중단, 사건 취하, 현금 판결을 결정할 수 있다.

#### ■ 즉시 명도 명령

즉시 명도 명령이 나면, 임차인은 명령에서 주어진 날짜 안에 거처를 떠나야 한다. 그 날짜는 대부분 법원의 청문일자로부터 14일 이후이다. 하지만 예외적으로 어려운 경우, 예를 들어 임차인이 아프거나 나이가 매우 적은 어린이가 있는 경우에는 이것을 6주까지 연기하도록 판사를 설득할 수도 있다. 명도 명령에서 주어진 날짜가 경과하고 임차인이 떠나지 않으면, 임대인은 법원에 집행관에 의한 퇴거를 요청할 수 있고 대개 4주 정도가 지난 후 집행관이 물리적으로 임차인을 퇴거시킨다. 법원은 집행관이 파견되기 며칠 전에 명도를 위해 집행관 파견을 고지한다.

#### ■ 명도 명령 연기

법원은 임대인이 임차인을 퇴거시키고자 하는 적절한 이유를 심사해 임대인에게 명도 명령 연기를 결정할 수 있다. 이것은 임차인이 어떤 조건을 유지하는 한 그 주택에 계속 거주할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 그 조건이란, 예를 들어 매주 일정액의 밀린 임대료를 지불하거나 이웃에게 더 이상 성가시게 하지 않겠다는 등이다. 만약 임차인이 명령에서 제시한 조건을 충족시키지 못한다면, 임대인은 법원이 집행관으로 하여금 임차인을 퇴거시키도록 요청할 수 있다. 이 경우에는 다시 청문을 하는 등 절차 없이 바로 집행관의 퇴거 집행이 고지될 수 있다.

#### ■ 사건 일시 중단

판사가 해당 사건을 아직 결정할 수 없다고 판단하면 청문 연기를 결정할 수 있으며, 이를 사건 일시 중단이라고 한다. 임대인이 어떤 형태의 임대차라고 하지만 임차인이 이에 동의하지 않는 경우, 판사가 임차인에게 주거급여 신청을 해결할 수 있도록 더 시간을 줄 경우, 판사가 결정하기 전에 더 많은 증거를 필요로 하는 경우 사건의 일시 중단 조치가 취해질 수 있다.

이러한 일시 중단은 기간을 정하지 않은 경우도 있고, 일정 기간을 정하는 경우도 있다. 다시 말해, 임차인이 다시 법원으로부터 청문 날짜를 받을 수 있고, 임대인이 일정 시간이 경과한 이후에 혹은 사건의 상황이 변화하고 나서 법원에 재신청을 하도록 할 수도 있다. 그 동안 임차인은 계속 머물 수 있는 권리를 갖게 된다. 임대료가 지불되어야 한다면, 사건이 연기되는 조건으로 매주 얼마씩을 지불해야 한다.

#### ■ 사건 취하

사건 취하는 판사가 퇴거를 해야 할 이유가 없다고 판단해서 취하하기로 결정하는 것을 말한다. 만약 임대인이 적절한 절차를 거치지 않아 사건이 취하된 경우, 임대인은 처음부터 다시 그 절차를 시작할 수 있다.

## ■ 현금 판결

현금 판결은 퇴거를 당하는 것과 무관하게 임차인이 임대료 연체를 지불해야 한다는 명령이다. 이 명령에 따르지 않으면 신용등급에 영향을 줄 수 있고, 그럴 경우 임차인은 새로운 집을 구하는 것이 더 어려워질 수 있다.

### ⑤ 명도 명령의 변경

임차인은 법원의 명령이 있는 이후에도 명도 명령을 취소하거나 연장시키기 위한 신청을 법원에 할 수 있다. 이것은 애초에 명도가 허락되지 않았어야 할 이유가 있는 경우에 가능하다. 법원의 문서를 받지 않았거나 임차인이 대항할 수 있는 권리에 대한 정보를 받지 못하여 청문에 참석하지 않은 경우, 정해진 시간에 법원에 응답하지 않았고 이것에 대한 합당한 이유가 있으며, 임차인이 적절한 시간에 응답을 할 수 있었다면 법원이 명도 명령 이외의 다른 결정을 했을 것이라고 여겨지는 경우가 이에 속한다.

### ⑥ 집행관의 조치

명도 명령을 받게 되면 대부분의 임차인은 퇴거할 수밖에 없다. 만약 임차인이 명도 날짜까지 집을 떠나지 않으면, 임대인은 법원의 집행관(bailiffs)에게 물리적으로 임차인을 거처에서 내보내도록 요청할 수 있다. 집행관은 강제로 임차인을 퇴거시킬 수 있는 권한이 있다. 지방법원에 소속된 집행관 사무실은 거주자에게 집행관이 언제 갈 것인지 날짜와 시간을 알리는 편지를 보낸다. 이 편지는 공식적인 법원의 문서이고, '퇴거 고지(notice of eviction)'로 알려져 있다. 이 고지는 최소한 강제집행 며칠 전에 이루어져야 한다.

특별한 상황에서는 집행관에 의한 퇴거를 중단시키거나 연기할 수 있다. 하지만 즉시 법원에 신청을 하고, 집행관의 방문을 중단시키거나 연기해야 할 상황과 이유를 설명해야 한다. 이와 관련한 법원의 비용은 대부분 신청자가 부담해야 한다. 하지만 정부로부터 보조금을 받고 있거나 저소득이라는 것을 증명할 경우 그 비용을 지불하지 않을 수 있다. 신청 이후 일반적으로 청문을 위한 날짜와 시간이 주어진다. 청문에서 거주자가 퇴거상황에 이르게 된 법적으로 타당한 이유(예를 들어, 건강 문제 등)가 있었다고 판단될 경우에는, 집행관의 행위를 중단시킬 수 있다. 하지만, 거주자의 요청에도 불구하고 판사가 집행관의 행위를 중단하거나 연기하지 않는다면, 퇴거는 진행된다.

집행관이 해당 부동산에 도착하면 임차인을 나가게 하고 다시 들어오지 못하게 한다. 만약 임차인이 그 곳에 없을 경우에도 임차인이 다시 들어올 수 없도록 봉쇄한다. 임대인과 임대인의 대리인은 퇴거에 참여해야 하고, 집행관은 집을 임대인 등에게 넘겨줄 수 있다. 이것이 행해지면 임대인은 임차인이 다시 거처에 들어가지 못하도록 열쇠를 바꿀 수 있다. 거주자가 집행관의 조치를 막으려 할 것이라고 예상되는 경우에는 집행관이 경찰의 입회를 요청할 수 있다. 경찰은 퇴거와 관련하여 집행관을 도울 수 없으며, 소란이 있을 경우를 대비해서 참여한다. 경찰은 폭력적인 사람은 누구든 체포할 수 있다.

집행관은 법원에서 명시한 경우에만 가구와 기타 소지품을 들어낼 수 있다. 집행관은 일반적으로 임차인이 집기를 옮길 때 지켜보는 역할을 한다. 만약 임차인이 이런 일을 거부할 경우에는 직접 임차인의 물건을 옮길 수 있다. 또 다른 방법으로 소지품들을 안에다 둔 채 문을 잠글 수도 있다. 이후 이전 거주자가 소지품을 가져가기 위해서는 별도의 조치를 취해야 한다.

집행관이 비합리적으로 행동했거나 월권을 했다고 판단하는 경우 이에 대해 항의할 수 있다. 임차인이나 기타 사람들을 위협한 경우, 체포나 구금에 대한 위협을 한 경우, 폭력적인 말을 사용한 경우, 임차인의 소유물에 대해서 피해를 입히는 경우, 집에 어린이만 있을 때 퇴거를 수행하는 경우, 적절한 조치가 취해지지 않은 상태에서 장애인 등 취약한 사람들(vulnerable people)을 퇴거시키는 경우에 대해서는 집행관에 항의할 수 있다. 집행관에 대한 항의는 집행기관연합(Association of Civil Enforcement Agents)에 할 수 있다. 이 기관에 대한 항의가 받아들여지지 않을 경우에는 법원에 그 사건을 가지고 갈 수 있다.

## (2) 퇴거와 관련한 상담 서비스

명도 고지를 받은 사람이 자신의 권리를 잘 모를 때에는 관련된 정보와 상담을 받을 수 있다. 이를 위해 여러 기관에서 다양한 정보와 무료 상담 서비스를 제공하고 있다. 무료로 상담과 법률적인 지원을 받을 수 있는 곳으로는 시민상담센터(citizen's advice centre), 주거정보센터(housing advice centre), 지방정부, 커뮤니티 법률 서비스(Community Legal Service) 등이 있다. 커뮤니티 법률 서비스는 커뮤니티 법률 기금(Community Legal Fund)을 통해 법률 자문 비용의 일부나 전부를 지원할 수 있다.

이렇게 정보를 구하고 상담을 받고, 필요한 법률적인 지원을 받는 것은 단지 고지를 받았을 때만이 아니라 퇴거와 관련된 전 과정에 걸쳐서 유효하다. 임대차의 유형이 복잡하고 계속 변화해 왔으며, 이에 따라 퇴거와 관련된 임차인의 권리도 매우 다르기 때문에 이러한 지원은 매우 필요한 것이다. 부당한 괴롭힘이나 불법적인 퇴거, 고지 기간, 명도의 근거, 절차, 청문, 법원의 명령, 집행관에 의한 퇴거 이행, 그리고 각종 명령과 이행의 연기나 중지 등과 관련한 모든 과정에 대해 법률적 지원이 가능하다. 설사 퇴거를 당한 이후에도 상담을 받을 수 있는데, 그것은 퇴거가 부당한 경우 다시 입주를 하거나 보상을 받을 수도 있기 때문이다.

법원 청문과 관련해서 의무적으로 상담을 받도록 하는 경우도 있다. 상담을 받고 준비를 하기 위해 시간이 충분하지 않은 경우 상담자는 시간을 더 요청하는 편지를 쓸 수 있다. 상담을 받을 사람이 없는 경우, 법원은 '의무 상담자(duty advisor)'를 두고 있기 때문에 청문 당일에도 도움을 받을 수 있다. 지방정부도 역시 임대차관계 담당 공무원(tenancy relations officers)을 두고 있고, 임대인과 임차인 사이의 분쟁을 해결하고 필요한 정보 제공과 상담 등의 지원을 한다. 이런 상담자는 임차인 등 퇴거 위기에 처한 사람을 대변하는 것만이 아니라, 주거급여 신청과 관련한 문제를 해결할 수 있고 연체나 이웃과의 분쟁 및 기타 개인적인 문제들에 대한 도움을 연결할 수 있다. 직접적인 퇴거의 법적인 절차 이외에도 대체 거처를 마련하는 것과 관련해서도 도움을 받을 수 있다.

## 6) 무단점유에 대한 조치

영국의 경우, 퇴거와 관련해서 가장 과격한 물리적인 대립은 무단점유자들을 퇴거시키는 과정에서 나타나곤 한다. 무단침입 혹은 무단점유를 한 사람들도 물리적인 퇴거로부터 어느 정도 제한된 수준의 보호를 받는다. 하지만, 무력을 사용한 진입에 대항하는 보호는 1977년 「형사법(Criminal Law Act 1977)」에 와서 이전보다 보다 제한적인 형태가 되기는 했다. 그리고 1994년 「형사적 정의와 공공질서에 관한 법(Criminal Justice and Public Order Act 1994)」에서는 불법침입자가 명도 명령에서 제시한 시점의 24시간 이내에 주거용 부동산을 비워주지 않으면 형사상의 범법 행위로 규정하고 있다. 이 조항의 의미는 무단점유의 경우 명도 명령이 체포와 형사상의 소송을 거치게 된다는 것을 의미한다<sup>157)</sup>.

하지만 무단점유자의 경우에도 실제로 체포나 형사상 처벌에 이르는 경우는 흔하지 않다. 문제를 해결하기 위해서 정보 제공과 상담 등을 통하여 적절한 대체 거처를 제공하기 위한 노력도 이루어지고, 개발을 앞둔 빈 집을 무단점유한 경우에는 공사가 시작될 때까지 지역사회에 문제를 야기하지 않고 거주하는 것을 용인하는 수준에서 합의가 이루어지기도 한다.

영국에서 가장 크게 문제가 되는 무단점유의 형태는 카라반을 타고 이동하면서 공원이나 기타 공공 혹은 민간에서 보유한 토지를 무단으로 점유하는 경우로, 이들은 종종 기존 지역사회와 갈등을 빚곤 한다. 이런 경우 지방정부 등은 무단점유자의 최소한 생활을 보장하면서 지역사회에 문제를 야기하지 않도록 하기 위해서 위생시설 등을 제공하며, 동시에 퇴거를 위한 법적인 절차를 추진한다. 하지만, 이들은 일정 기간이 지나면 다른 지역으로 이동하는 경우가 대부분이다.

## 7) 요약 및 시사점

영국의 재개발사업은 철거재개발사업에 대한 부정적인 평가 이후에 전면적으로 수복·개량·활성화 등의 사업으로 변화되었다. 이러한 부정적 평가는 시기별로 철거재개발로 인한 이주자들의 주거권과 이들에게 적절한 이주대책을 제공하는 데 필요한 비용의 비효율성과 관련되어 있다. 최근에는 노후한 사회주택에 대한 철거재개발 이외에는 철거재개발 방식의 주택개발사업은 거의 이루어지지 않는 편이다. 그리고 사회주택에 대한 철거재개발에 있어서도 기존 거주자들에 대한 사회주택 입주권 부여와 주거급여가 동시에 제공되는 등으로 이주대책의 적절성에 문제에 발생하지 않고 있으며, 소수의 주민들이 끝까지 퇴거를 거부한다고 하여도 이들을 강제로 퇴거시키는 절차를 밟지 않는다. 이는 사업의 효율성보다는 거주민들의 인권에 보다 많은 가치를 두기 때문에 가능한 것이라 볼 수 있다.

무엇보다도 최근의 영국사례와 우리나라의 사례를 비교함에 있어 가장 큰 차이는 우리나라의 개발방식과 달리, 영국에서는 물리적 주거환경의 개선만을 목적으로 하는 사업보다는 지역 주민들의 경제·사회적인 문제를 총체적으로 접근하는 도시재생 방식이 주요한 주거환경개선의 방법으로 사용되고 있다는 것이다. 이는 물리적으로 열악한 주거에서 살아가는 이들의 경제적 상황 또는 열악하기

157) Dean, 2002, pp.126-129

때문에, 주거환경의 개선만으로는 전반적인 삶의 질을 향상시킬 수 없기 때문이다. 또한 이러한 개발이 가난한 이들의 사회적 배제를 방지하고, 지역 전체를 재생·활성화시키고자 하는 목적으로 수행되고 있기 때문이다.

아래의 내용은 영국의 사례를 통해 우리나라의 개발정책에 있어 거주민들의 주거권을 보장하기 위한 몇 가지 시사점을 추출한 것이다.

### (1) 모든 퇴거자들에 대한 적절한 주거대책의 수립

주거지의 개발사업과 관련해서는 이주해야 하는 모든 사람들에 대한 주거대책을 마련하고 있다. 과거에는 법적으로 인정되지 않는 임차인에 대해 주거대책을 제공하지 않아서 문제가 되었지만, 현재는 모든 퇴거를 당하는 이들에 대한 대책을 수립하는 것이 사업의 전제가 되도록 했다.

### (2) 주거비 보조를 통한 재입주 지원

주거비 부담으로 인해서 재정착을 하지 못하는 경우에 대한 대책도 잘 수립되어 있다. 주거비 보조는 기본적인 수준의 거처에 거주하기 위해서 가구가 부담할 수 있는 수준 이상의 비용에 대해 정부가 지원을 하는 것이고, 이를 통해서 옮겨간 주택에서 주거비 부담 때문에 나와야 하는 경우나 주거비 부담 때문에 제공되는 주거를 포기해야 하는 경우를 피할 수 있다. 우리나라의 경우도 주거비 부담 능력을 고려한 기본적인 수준의 주거를 제공하기 위해서는 주거비 보조 제도의 도입 혹은 공공 임대주택의 임대료를 소득 수준에 따라서 차등화하는 등의 대안을 보다 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이러한 정책의 도입은 개발사업으로 인해 퇴거를 당하는 이들에게 제공되는 주거대책이 해당자의 주거비 부담 능력을 초과하기 때문에 입주를 포기하는 현재의 문제를 해결할 수 있을 것이다.

### (3) 거주자의 주거수준을 높이기 위한 목적의 개발사업

저소득층이 밀집한 지역에 대한 개발에서는 거주자의 주거수준을 높이는 것이 정책의 중요한 목표가 되고 있다. 이를 위해 해당 지역의 모든 거주자에 대해 주거대책을 수립하는 것은 당연하다. 특히 이런 지역에 대한 개발을 민간 부문에서 수행하도록 하기도 했는데, 이런 경우에도 마찬가지로 거주자들이 재입주할 수 있는 주거대책을 수립하도록 하고 있다. 우리나라의 경우 재개발사업을 추진하고자 하던 지역에서 민간의 조합주택이 건설된 경우가 있는데, 이런 경우에 기존 거주자들에 대한 주거대책이 제대로 고려되지 않는다. 이는 아직도 해당 지방정부가 물리적인 지역의 환경이 개선되는 것에만 주목하고, 그 사람들이 어디로 가는지는 상관하지 않기 때문이다. 이러한 지방정부의 계획 및 정책은 영국에서는 오래 전부터 비난받아왔고 지금은 그러한 비난에서 자유로워진 상태이다.

### (4) 물리적인 환경뿐만 아니라 사회·경제적 여건을 포함한 종합적인 접근

노후·불량주거지에 대한 개발사업은 그 주민들 대다수가 저소득층이라는 특징을 갖는다. 그리고 노후·불량주거지가 아닌 경우에 있어서도 거주민의 주거권이 문제로 대두되는 것은 주로 저소득층의 문제라 할 수 있다. 따라서 이들 지역은 주택 그 자체의 열악성뿐만 아니라 기반시설, 공공시설 등 물리적인 환경이 열악하다. 그리고 무엇보다도 이들의 사회·경제적 생활수준도 매우 낮다. 따라서 이러한 주민들이 거주하는 지역을 정비하여 주민의 주거환경을 개선하기 위해서는 주민의 생활에 영향을 미치는 다양한 측면을 고려할 필요가 있다.

영국의 도시재생 정책은 물리적인 생활환경 개선을 도모하는 것뿐만이 아니라 고용, 교육, 범죄, 건강 등 주민의 사회·경제적 여건까지 함께 개선하는 종합적인 접근을 시도하고 있다. 이는 저소득 주민의 사회·경제적 처지를 고려하지 않고 물리적 개선만을 수행하고 있는 우리의 상황에 시사하는 바가 크다.

#### (5) 법원의 명령에 의해서만 이루어지는 퇴거

법원의 명령에 의하지 않고는 퇴거가 이루어지지 않는다. 일반적으로 임차인을 비롯한 거주자가 살고 있던 주택에서 이주는 합의에 의해서 이루어진다. 그렇지 않은 경우, 거주자에 대한 퇴거는 법원의 명령에 의하지 않고는 불가능하다. 하지만, 우리나라의 경우 행정의 판단에 따른 행정대집행을 통해 강제퇴거까지 이루어지고 있는 실정이다.

#### (6) 강제집행 과정에서의 폭력행위 차단

물리적인 폭력은 철저히 예방된다. 이것은 집행관에 의한 퇴거 집행 과정이나 그 이전에도 마찬가지이다. 퇴거를 집행하는 측이나 당하는 측 모두에서 폭력적인 행동이나 말은 형사상의 처벌 대상이 된다. 성적, 인종적으로 차별적인 언행에 대해서는 별도의 법률이 적용되기도 한다. 임대인이 임차인의 퇴거를 위해 여러 가지 수단을 동원해서 정상적인 생활을 하지 못하게 괴롭히는 것도 법으로 금지되어 있다. 그리고 이런 피해를 당한 사람은 원상태를 회복할 수 있고, 보상도 받을 수 있다. 하지만, 우리나라의 개발사업 현장에서는 정당한 법적 절차가 없는 상태에서도 철거용역업체 직원 등에 의해 조기 퇴거를 목적으로 위협이나 협박 등이 행해지고 있는 실정이다.

#### (7) 퇴거 대상자에 대한 민간과 공공의 지원체계 구축

퇴거를 당하는 사람들의 권리를 보호하기 위한 지원 수단들이 있다. 민간의 지원 또는 지방정부 등이 각각 혹은 협력해서 퇴거에 직면한 이들을 위한 정보 제공 및 상담 등 법률적인 지원을 하고 있다. 또한 이런 도움을 받을 수 있는 곳에 대한 정보는 퇴거를 진행하기 위한 초기 단계에부터 모든 사람이 제공받을 수 있도록 하고 있다. 특히 퇴거 절차를 진행하겠다는 최초의 고지에도 이런 정보를 포함하게 하고 있다. 이런 정보와 상담은 대부분 무료로 이용할 수 있다. 법원에서 이루어지는 절차에 대한 지원 역시 무료 혹은 저렴한 비용으로 받을 수 있다. 이런 지원은 퇴거에 당면한 사람들이 실질적으로 자신의 권리를 보호하기 위한 중요한 수단이 되고 있다.

## (8) 퇴거절차에 소요되는 비용부담 주체의 현실적 규정

퇴거와 관련된 법적인 절차로 인해서 요구되는 비용 처리에 대한 규정이 발달해 있다. 이런 비용에 대해서는 누구에게 그 책임이 있는지, 그리고 퇴거를 당하는 사람의 상황(고의적인 지연이었는지 아니면 어쩔 수 없는 상황이었는지) 등이 고려된다. 그리고 저소득층의 경우 이를 지불하지 않거나 감면받을 수 있도록 하고 있다.

## 2. 일본의 주거지 개발사업과 거주민 대책

### 1) 개관

일본은 태평양전쟁 패전 이후 대도시로의 인구 급증과 함께 고도의 경제성장을 달성하여 선진국 대열에 들어섰다. 하지만, 주거환경 개선은 원활하게 추진되지 못하였다. 이후 이 문제에 대하여 지역사회와 주민들이 주체적인 대응을 모색하는 가운데 주민참여형 운동으로 마을만들기(まちづくり)가 전개된다. 특히 1970년대에 들어서면 ‘마을만들기’라는 용어가 그 어느 시기보다도 활발하게 사용되게 되는데, 이는 일본만이 아닌 전 세계적인 변화의 추이와 관련되어 있다. 1970년대 전반은 도시와 지역 환경에 있어서 근대주의를 넘는 새로운 비전이 제시된 시대라 할 수 있다. 이와 같은 도시계획과 관련된 사상의 변화를 배경으로 도심의 주거환경 악화와 지역사회 쇠퇴와 관련된 문제에 대해 종래와 같은 완전 ‘철거재개발(slum clearance)’과 같은 해결방식은 사회 통념적으로도 받아들여지지 못하게 되었으며, 도시 재정상으로도 온건한 공공의 개입이라는 방법을 요구할 수밖에 없는 상황이 되었다. 그와 더불어 기존의 스톡을 활용하여 인접한 거주환경을 수복 혹은 개선하는 방법이 각 국가들에서 모색되기에 이른다.

이러한 배경 하에 일본에서도 1970년대 들어 ‘마을만들기’가 활발하게 전개되었다. 이를 계기로 일본의 마을만들기는 거주자의 참여와 지속가능한 거주, 그리고 복지 지향의 성격 등이 가미되어가면서 발전을 거듭하게 된다. 그리고 그러한 변화의 또 다른 배경으로 지적할 수 있는 것은 도시에서 더 이상 대규모 필지를 대상으로 한 개발사업의 실시가 현실적으로 곤란해졌다는 것이다. 하지만 주거환경의 개선을 필요로 하는 소규모의 지역은 여전히 다수 존재하고 있으며, 이것이 다른 한편으로 다양한 마을만들기 제도와 수법을 필요로 하게끔 하는 배경이 되었다.

### 2) 일본 불량주택정비사업의 변천

일본 주거환경정비에 있어서 준비기라고 할 수 있는 시기는 일본 근세인 에도시대 후반에서 1800년대 말까지로 볼 수 있다. 봉건적인 에도시대에는 신분제 조닝(zoning)에 의해 신분, 직업, 거주가 속박되어 거주이전이 불가능했다. 그에 반해, 메이지 시대에 들어서면 거주지선택이 자유로워진다.

그러나 한편으로 ‘빈부분리론’ 등이 논의되면서 저소득층과 열악한 주거를 축출해야 한다는 의견이 도시계획과 관련하여 제기되었다. 그 결과 1881년에는 에도 4대 슬럼으로 일컬어지던 칸다 하시오토초(神田橋本町)의 개량사업이 추진되어 원거주민들을 교외로 이주시켰다<sup>158)</sup>. 즉, 이 시대는 철거재개발을 국가가 실험적으로 착수하기까지의 모색기라고 할 수 있다.

이후 1927년에 「불량주택지구개량법」이 공포되기까지의 시기에는 인보운동(settlement movement)과 같은 사회개량운동이 전개되었고, 이와 더불어 ‘부락해방운동’이 주택문제에 대응하는 중심적인 운동으로 등장하게 된다. 특히 1922년 전국 수평사가 설립됨에 따라 주택문제는 사회문제로서 주목을 받기에 이른다.<sup>159)</sup> 그리고 이 시기부터 내무성 사회국과 도쿄시 사회국에 의한 빈곤층 조사가 실시되었다.

1925년에는 도준카이(同潤會)<sup>160)</sup>가 도쿄의 사루에우라마치(猿江裏町)에서 불량주택지구개량사업과 칸토 대지진 재해 복구 토지구획정리사업을 통한 기반정비사업을 동시에 수행하는 최초의 철거재개발형의 재개발사업에 착수하였다. 지진으로 인해 슬럼 지역은 해체되었지만 얼마 지나지 않아 다시 판잣집이 구축되었기에 이 지역이 모델사업지구로 떠오른 것이다. 이 사업은 지구로 지정된 슬럼지구의 토지건물을 사업자인 도준카이가 전부 수용하고, 원거주민에게는 도준카이가 건설한 공동주택을 저렴한 임대료로 거주할 수 있게끔 하는 불량주택지구개량사업의 시험사례이었던 것이다<sup>161)</sup>. 즉, 이 시대는 일본에서 철거재개발이 정책적으로 확립되어 기존의 근세형 도시를 해체하는 정책 대신 복지목적의 재개발로 전환하여, 거주자의 거주안정과 사회정책에 대해 공공이 책임을 맡는 정책적인 틀을 도입한 시대라 할 수 있다. 그러나 도준카이 자체가 지진복구를 위한 제한적인 조

158) 그 후에도 도쿄부·도쿄시는 1887년 「여관영업단속규칙(宿屋營業取締規則)」(1891년, 1895년 개정), 1903년 「폐품처리장규칙(屑物取扱場規則)」(1915년 개정), 1905년 「빈민임대주택건축단속규칙(貧民長屋建築取締規則)」, 1910년 「임대주택구조제한에 관한 규칙(貸長屋構造制限に関する規則)」 등과 도로계획·사업, 혹은 「시가지건축물법」에 의한 1925년의 아라카와, 스미다의 제조공장에 대한 입지제한 등에 의해 중심시가지로부터 도시 주변부로 슬럼과 도시부락의 강제적인 이전을 꾀하였다. 오사카시에서도 1886년에 최대의 슬럼인 名護町の 이전이 계획되어 그 후 부분적으로 이전이 실시되었다. 그리고 1903년의 내국권업박람회(内国勸業博覽會), 1908년의 가로확장에 의해 지구는 일변하였다(内田, 1984).

159) ‘부락’은 과거 일본에 있어 신분상 천민집단이 집단적으로 거주하면서 형성된 지역으로, 최근까지 사회·경제·문화적으로 차별을 받아왔다. 부락해방운동은 바로 이러한 차별에 저항하기 위한 부락민들의 운동을 지칭하는 것이고, 전국 수평사란 1922년 일본 전역의 부락 주민들이 건설한 조직의 이름이다.

160) 칸토대지진 직후인 1924년에 설립된 재단법인이다. 지진 복구를 위한 제반의 사업 이외에도 불량주택지구개량사업, 기타 다양한 조사연구 등과 더불어 다양한 방식의 주택건설을 실시했다. 1941년에 해산하여 ‘주택영단’으로 이어졌다(日本建築学会編, 『建築学用語辞典』, 岩波書店, 1998).

161) 도준카이는 가장 주거환경이 열악한 슬럼지구와 그에 인접한 공지(空地)를 매입한 후, 제1기 사업에서는 주민이 거주하지 않는 토지에 이전용의 주택을 건설하였다. 또한 1층 부분에는 점포를 두어 상점가를 형성하여 주민의 거주와 생활 안정을 동시에 꾀하였다. 나아가 구획정리사업의 환지(換地)에 의해 인접한 토지를 손에 넣어 선린관(善隣館), 수산소(授産所), 진료소 등의 복지시설을 건설하였다. 특히 제1기 사업기간 중 선린관은 주민의 임시거주용으로 활용하였다. 그 후 동 건물은 제2기 사업에서 재건축되어 강당을 중심으로 수산실, 도서실, 보육실 등 각종 시설이, 그리고 최상층에는 지역사업가(settler) 거주용 주거가 설치되는 등 종합적인 성격을 띠고 있었다(佐藤他, 1998).

적이었기도 하거니와 위와 같은 사업은 예외적인 것이었다. 그 후 1927년에는 슬럼가의 제거와 더불어 대체 공영주택을 공급하는 「불량주택지구개량법」<sup>162)</sup>이 성립하여 도준카이의 흐름을 이어가면서 몇 차례 주택재개발을 시도하였다.

「불량주택지구개량법」에 의한 개량사업은 태평양전쟁이 발발하기 이전까지 주거환경정비에 있어서의 기본법으로, 도쿄 3지구, 오사카·나고야·요코하마·코베에서 각 1지구 등 총 7지구에서 실시되었다. 하지만 그 후 만주사변, 태평양전쟁이 발발함에 따라 1938년경부터는 점차적으로 사업이 감소하여, 1942년에는 완전히 중지되었다. 이에 따라 이후 전쟁 중, 그리고 전쟁 후에도 이 사업은 휴면상태에 이르게 되었다.

그 후 전쟁재해 복구사업을 거치면서 「주택금융공고법」(1950년), 「공영주택법」(1951년), 「주택공단법」(1955년) 등 주택관련 3법이 제정되어 본격적인 주택정책이 추진되었다. 하지만 1960년대부터 시작된 고도경제성장에 수반한 인구의 급격한 도시집중, 그리고 1970년대 후반 이후의 저성장 경제와 고령사회로의 이행과 맞물려 다양한 주택 및 도시문제가 새롭게 등장하였고, 이에 대응하기 위한 정책들이 추진되었다. 전쟁 전에 성립한 「불량주택지구개량법」은 전후 1960년에 「주택지구개량법」으로 개정되어, 슬럼만이 아니라 재해위험지구, 환경황폐지구의 재개발·저질주택의 갱신(更新), 또 동화대책사업(同和対策事業)<sup>163)</sup>에서의 생활환경개선의 중심축으로 널리 활용되어 큰 성과를 올렸다.

한편 지역사회 차원에서는 저항형, 반대형 운동에서 주민 주체의 창조형 마을만들기 운동이 모색되었다. 대표적으로는 1966년 코베시 마노지구를 들 수 있다. 공해반대운동으로부터 출발하여 그 후 지구의 장래상을 모색하는 주민 주체의 마을만들기로 변화한 이 지역은 일본의 주거환경정비와 관련한 큰 변화를 보여주었다. 또한 1972년 토요나카시의 쇼나이지구에서부터는 지역개선에 있어서도 주민참여가 도입되었다. 이러한 일련의 변화와 흐름들이 계기가 되어 1970년대 후반에는 「주거환경정비모델사업(건설성<sup>164)</sup> 주택국)」(1995년도부터 「밀집주택시기정비촉진사업」으로 통합) 등이 추진되었다. 이 시기는 기존의 ‘철거재개발(slum clearance)’이 아닌 ‘개선형

162) 당시 이 사업의 소관부서는 내무성 사회국(현재의 후생노동성의 전신)이었으며, 건설부문은 이에 협력하는 관계에 있었다. 제2차 세계대전 후 내무성이 해체됨과 더불어 후생성과 건설성으로 나뉘어 주택지구개량사업 관계는 건설성 소관이 되었지만, 사회복지와의 연계가 중요한 것에는 두 말할 나위가 없다(三村他, 1991).

163) 동화대책사업은 부락과 부락민에 대한 정책을 의미한다. ‘동화지구’란 행정용어로서 「동화대책 특별사업법」 제1조에 근거하여 지방자치단체가 지정한 지구를 의미한다. ‘동화’란 일본 특유의 피차별 지역(부락)을 뜻하는데, 수세기 동안 차별과 빈곤의 역사를 경험해왔다. 이 동화지구에 있어서의 환경개선은 1922년에 동화지구 거주자의 당사자조직인 ‘전국수평사’의 설립을 계기로 부락해방운동의 일환으로서 대응되어 왔다. 동화지구의 환경정비계획과 사업이 실시된 배경에는 부락차별의 근절을 기하고자 하는 국민적인 여론과 부락해방운동의 확장에 힘입은 바 크며, 다른 한편에서는 동화대책사업을 통해 국가와 자치단체가 적극적으로 대응해 온 과정이 있었다. 이 사업의 특징은 첫째, 계획과 사업시행에 있어 주민의 주체적 참여가 활발하다는 것, 둘째, 주민의 사회·경제적 측면까지 포함한 종합적이고 포괄적인 방식으로 사업이 추진되었다는 것, 셋째, 전면철거방식이 아닌 개선방식으로 추진되었다는 점을 들 수 있다. 또한 이와 함께, 사업의 원활한 추진을 위해 국가보조(2/3), 지방채 발행 우선 인정, 주택자금융자, 각종 조세감면조치 등 사업주체인 지방자치단체 및 주민에 대해 경제적인 부담 경감책이 마련되었다.

164) 현재는 국토교통성.

(improvement)' 주거환경정비가 도입되는 시대라고 할 수 있다.

여기서 1978년의 '주거환경정비모델사업'으로 수립되는 일련의 흐름은 몇 가지 중요한 전환점을 제시해주고 있다. 첫째, 기존에는 「주택지구개량법(1960년)」<sup>165)</sup> 등을 통해 알 수 있듯이 불량주택의 정비 및 개선에 있어 국가에 의한 탑-다운(top-down) 방식의 도시계획개념이 주였는데, 이를 변화시켰다는 것이다. 둘째 전면적인 '철거재개발' 계획은 사업 수행 상 다양한 장애에 봉착하였고, 도시 주거환경의 양상도 다양하기에 각 사업지구의 상황에 부응한 섬세한 대응이 필요하다는 것을 인식하게 되었다는 것이다. 또한 첫째와도 관련되지만, 주거환경 정비가 더 이상 슬럼지역이나 불량주택지구 등과 같은 특수 지구의 문제만이 아니라 일반시가지에도 해당하는 공통의 문제라고 해석하게 되었다. 그리고 노후주택의 가치도 인정하여, 이러한 주택들의 문제들을 전면적으로 제거하기 보다는 수복(修復)을 지원함으로써 해결한다는 발상이 대두되었다. 이와 동시에 주민을 문제 해결의 주체이자 당사자로서 규정하고 주민과의 대화 없는 주거환경정비를 진행하지 않는다는 것을 정책 담당자도 인지하게 되었다.

최근에는 주거환경정비가 협의적(狹義的)인 사업의 틀에만 묶여있는 것이 아니라 다른 사업과의 연계를 피하면서 종합적인 마을만들기를 추진해가는 방향으로 고려되고 있다. 특히 단순히 주거환경이 악화된 지구를 개선하는 것만이 아니라, 그 예방과 지속가능한 향상을 위한 커뮤니티의 능력개발(capacity building)이 중요한 개념이 되고 있다.

또한 1980년대부터는 기존 지방자치단체로 한정된 사업시행주체가 다양화되었다. 1981년에는 일본주택공단이 분산해서 발족한 주택·도시정비공단 등과 같은 지방공공단체(지방자치단체와 지방의 공사 등을 총칭)나 지역주민이 독자적으로 주거환경정비사업을 추진할 수 있도록 하였다. 그리고 행정 주도에서 지역주민과 지방자치단체가 함께 주거환경정비사업을 추진하거나 민간기업과 지방자치단체가 결합하는 등 협의형 주거환경정비가 확산되고 있다. 개선형 마을만들기에 있어서도 기존의 주민과 합의에 의한 사업추진에서 보다 발전해 주거환경 개선을 기본으로 하면서 지역사회의 전반적인 활성화를 목표로 하는 방향도 나타나기 시작했다.

1990년대에 이르면 주택시장 활성화를 위해 민간이 공급하는 양질의 임대주택을 유도하고자 하였으며, 주거환경정비지구도 양호한 지역, 중간수준지역, 저수준지역으로 구분하여, 지역의 실정에 맞는 정비방법을 모색하였다. 또한 21세기를 맞이하여 주택정책의 방향을 개편하고자 했는데, 주택시장 전체를 대상으로 주택재고를 중시하면서 주택정책의 목표를 다원화, 그 실현수단을 종합화했다. 이 시기에 주택·도시정비공단이 해체되고 새로운 도시기반정비공단이 발족하여 지방공공단체나 민간과의 협력·역할 분담 아래, 대도시지역 등의 주거환경 향상과 도시기능의 증진을 도모하기 위해 필요한 기반정비에 관한 사업을 중점적으로 수행하고 있다.

---

165) 동 법 제1조 (목적)에서 “이 법률은 불량주택이 밀집하는 지구의 개량사업에 관해 사업계획, 개량지구의 정비, 개량주택의 건설, 기타 필요한 사항에 대해 규정함에 따라 해당 지구 환경의 정비 개선을 꾀하고 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 주택의 집단적 건설을 촉진하여 이를 통해 공공의 복지에 기여하는 것을 목적으로 한다”고 밝히고 있다

([http://www.houko.com/00/FS\\_SE.HTM](http://www.houko.com/00/FS_SE.HTM)).

### 3) 주거지 개발사업 관련 제도의 개요 및 거주자 주거안정 대책<sup>166)</sup>

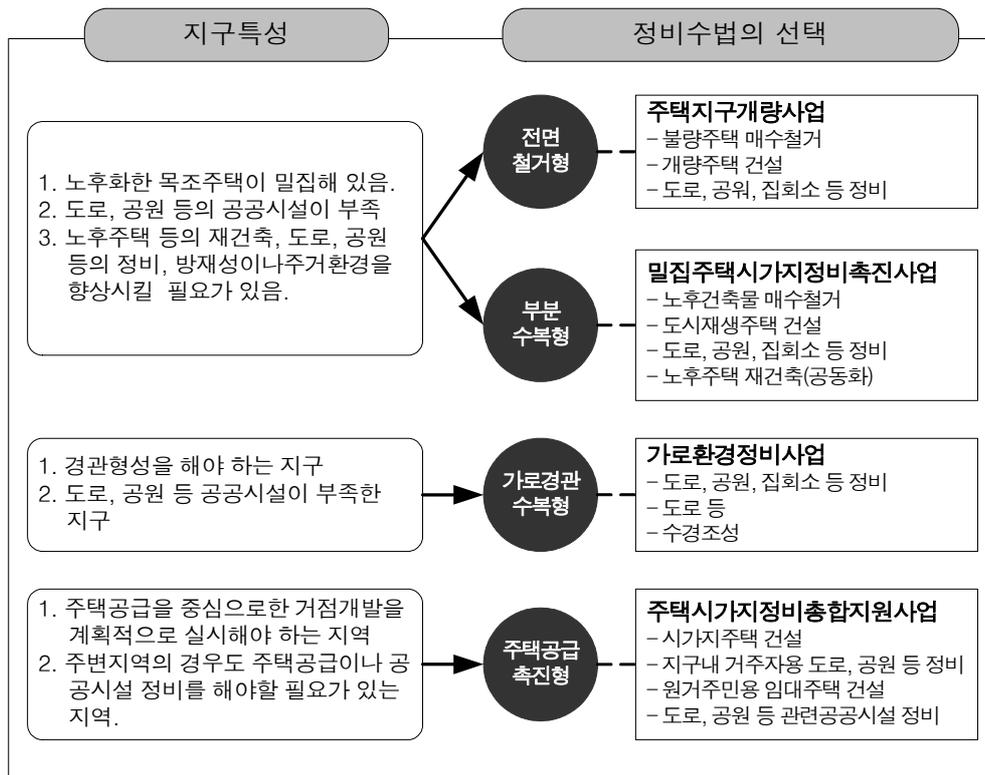
주거지 개발과 관련된 사업은 1927년 「불량주택지구개발법」이 제정된 이후 사회적 상황의 변화에 조용하여 계속 발전해왔다. 이러한 변천을 거치면서 주거지 개발사업은 최근 보조제도 간소화 등의 요강에 따라 통합·정리되었다. 이를 통해 주거환경개선에 보다 유연하게 대응할 수 있게 되었다.

일본의 주거지 개발사업은 법률에 근거하는 법정사업과 법률에 근거하지 않은 요강사업으로 구분된다. 대표적인 법정사업으로는 「주택지구개발법」에 근거한 주택지구개발사업을 들 수 있다. 법률에 근거하지 않는 요강사업 중 대표적인 것은 주택시가지정비총합지원사업과 밀집주택시가지정비촉진사업, 가로환경정비사업이다.

주거지 개발은 지구의 특성에 따라 적절한 사업을 선택하고, 시가지재개발이나 토지구획정리 등 다른 사업과 연계하여 시행함으로써 보다 효과적으로 시행할 수 있다. 지구의 특성에 대응한 적절한 사업방식은 그림으로 간략히 표시하면, <그림 5-1>과 같다.

---

166) 이하의 내용은 全国市街地再開発協会(2003、2004、2005)、住宅政策研究会(2002)、内田(1984、1993)을 참고로 발췌·요약·정리한 것이다.



출처: 대한주택공사, 2004, p.119

<그림 5-1> 지구특성에 따른 정비수법의 선택

1995년 현재 일본 전국에서 밀집시가지는 대도시를 중심으로 약 25,000ha가 존재하고 있다. 이러한 밀집주택시가지는 대규모 지진 등 재해시 동시다발적인 화재 발생 위험이 높고, 주변의 목조건축물로 화재가 이전되기 쉽다. 또한 지구 내 도로는 협소하고 긴급차량의 통행 등이 곤란하며, 지구 내 거주자의 피난경로도 확보되지 않아 대형 참사의 가능성이 높다. 그러나 한편으로 밀집주택시가지는 권리관계가 복잡하고 거주자도 고령화되어 있는 경우가 많다. 따라서 이러한 이유로 인해 거주자의 협력을 얻기 어려운 경우가 많아, 지역의 자주적인 갱신이 원활히 진행되기 힘들 조건에 처해 있기도 하다. 이들 지역에 대한 대응은 「주택건설계획법」에 기초하여 매 5년마다 각의에서 결정되는 주택정책에 관한 기본적이고 종합적인 계획인 ‘주택건설5개년계획’에서 정하고 있다. 특히 제4기 계획(1981~85년)부터는 ‘주거환경 수준’을 정해왔다. 또한 현재의 제8기 주택건설5개년계획에서는 ‘긴급하게 개선해야할 밀집시가지 기준’<sup>167)</sup>을 정하여 도시의 밀집주택시가지 개선을 시급하게

167) 「제8기 주택건설5개년계획」에서는 주택시가지의 기초적인 안전성을 확보하기 위해 주택시가지의 밀집상황과 주택의 연소위험성 등의 관점에서 ‘긴급하게 개선해야할 밀집주택시가지 기준’과 양호한 주거환경의 형성을 꾀하는 지표로서 ‘주택시가지의 개선 등의 지침’을 설정하여 이를 지침으로 주거환경의 착실한 개선에 노력하고 있다. 참고로 전자의 기준은 ① 주택시가지의 밀집도에 관한 기준(80호/1ha이상의 주택이 밀집하는 일단의 시가지), ② 붕괴위험성에 관한 기준(대규모지진에 의한 붕괴위험성이 높은 주택이 절반 이상), ③ 연소위험성 등에 관한 기준(내화성능이 낮은 주택이 2/3이상, 도로 폭 4m이상의 도로에 적절하게 접해있지 않은 부지에 건설된 주택이 과반수

추진하고 있다.

아래에서는 이들 사업과 관련한 개요 소개와 더불어 이들 각각의 사업에 있어서 원거주민에 대한 주거안정을 어떻게 보장하고 있는지에 대해 살펴보기로 한다.

## (1) 주택지구개량사업

### ① 근거법령

「주택지구개량법」(1960년 법률 제84호)

### ② 사업목적

불량주택 밀집 등으로 안전유지·위생 등에 있어서 위험 혹은 유해한 상황에 있는 지구에 대해 불량주택을 모두 제거하고 생활도로, 아동놀이공원, 집회소 등을 정비하며, 원거주민을 위한 개량주택을 건설함으로써 불량주택지구의 정비개선을 꾀하여 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있는 주택의 집단적인 건설·촉진을 목적으로 한다.

### ③ 사업시행자

기초자치단체, 혹은 특별한 사정이 있는 경우 광역자치단체

### ④ 지구지정 요건

불량주택이 밀집해 있는 지구로서 면적 0.15ha 이상, 불량주택호수 50호 이상, 불량주택율 80% 이상, 주택밀도 80호/ha 이상이어야 한다. 여기서 불량주택은 “주로 거주용 건축물 또는 건축물의 부분으로, 그 구조 또는 설비가 현저하게 불량하기 때문에 거주용으로는 지극히 부적당한 것”<sup>168)</sup>을 말한다. 또한 이러한 불량주택의 판정에 대해서는 「주택지구개량법 시행규칙의 별표」에서 규정하고 있다<sup>169)</sup>.

### ⑤ 사업의 특징

#### ■ 전면 철거(clearance)

주택지구개량사업에 있어서는 지구 갱신의 기초적인 요건으로서 ‘지구 내 불량주택의 제거’가 의무화되어있다. 또한 이러한 취지를 달성하기 위해 필요한 경우 불량주택의 수용도 인정하고 있다. 다만 이러한 사항은 기본적으로 ‘불량주택이 밀집하여 존재하고 있는 상황 자체가 화재 등 안전 유 지상 위험을 초래하여 주민의 건강을 훼손하는 상태의 주 원인이라는 인식에 기초한 사업’이라는 것

---

이상) 등이다.

168) 「주택지구개량법」 제2조

169) ‘주택의 불량도 측정기준’을 제시하고 있는 동법 시행규칙 별표는 다음의 홈페이지를 참고하면 된다. 구조, 설비 등 상세한 기준을 규정하고 있으며 각각의 항목에 대한 평점을 제시하고 있다.

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S35/S35F04201000010.html>

을 의미하고 있으며, 이를 위한 필수적인 해결책으로서 불량주택의 제거라는 의미를 갖고 있다.

#### ■ 개량주택의 건설

개량주택은 '사업 시행에 수반하여 거주하는 주택이 멸실됨에 따라 곤궁한 주거상태에 처하게 되는 세대<sup>170)</sup>'를 위해 시행자가 건설하는 것이다.

「주택지구개량법」은 그 법의 목적에 '건강하고 문화적인 생활을 영위함에 충분한 주택의 집단적인 건설'을 제시하고 있으며, 개량주택의 건설이 사업의 중요한 축이라는 것은 두 말할 나위가 없다. 또한 자력으로 지구 외 건설을 희망하는 자나 공영, 공단, 공사주택으로의 알선에 응하는 자 등 다른 대체수단이 있어서 주민이 이를 희망한다면 개량주택을 공급할 필요는 없다. 개량주택의 건설은 원칙적으로 지구 내 건설이다. 지구 외 건설의 경우는 가능한 한 신중하게 검토할 필요가 있다. 주택의 계획에 있어서는 세대 구성 등을 조사한 후 다양한 공급을 꾀한다. 또한 지구시설 등을 중심으로 커뮤니티가 다시금 형성될 수 있도록 계획면에서도 배려하게끔 되어 있다.

#### ■ 현지주의(現地主義)

열악한 주거환경을 인내해가며 생활해야만 하는 불량주택 거주민은 직업적으로도 지연(地緣)에 대한 의존도가 높고, 사회·경제적인 신용도 역시 낮은 경우가 많다. 따라서 특별한 사정이 있는 경우를 제외한다면 주택지구개량사업은 사업의 시행에 수반하여 자발적으로 지구 외로 이전해 가는 자 이외에는 현지에서 거주할 수 있도록 하지 않으면 안 된다는 것을 시행자에게 의무지우고 있다. 여기서 특별한 사정이란, 개량지구가 '공공시설 기타 시설에 관한 도시계획이 수립되어 있음으로 인해 주택지로서 정비할 수 없는 경우'나 개량지구가 재해위험지역 혹은 공업전용지역 내에 위치하고 있어서 주택을 건설할 수 없는 경우 등을 의미한다.

개량지구는 일반적으로 도시의 발전으로부터 뒤쳐진 지구나 공장 등이 급속하게 진출하여 지역에 산재해 있는 곳이 많다. 이는 많은 개량지구가 주거지로서 바람직하지 않은 경우라는 것을 의미한다. 그러나 이들 지역에 거주할 수밖에 없는 주민의 노동조건(교대제, 조기출근, 가족노동, 기숙생활형 노동 등) 등에 따라 주택의 입지조건이 구속되고 있는 상황을 고려할 필요가 있다. 공해가 극심하여 물리적으로 완전히 열악한 특수한 경우를 제외한다면, 주거환경으로서는 반드시 바람직하지 않은 지역의 경우라 할지라도 현실적으로는 적극적으로 이들과 같은 위해적인 요소를 방지할 방법을 고려해가면서 이들 지역을 주택지로서 정비해가야 하는 경우도 있다.

### ⑥ 보조 내용 및 보조율

위와 같은 사업내용을 특징으로 하는 주택지구개량사업의 구체적인 사업에 대한 국고 보조 및 보조율을 열거해 보면 아래의 <표 5-1>과 같다.

---

170) 여기서 말하는 '세대'란 주거 및 가계를 함께 하고 있는 이들의 모임, 또는 1인이 독립적으로 주거 및 가계를 유지하고 있는 자를 말한다.

<표 5-1> 주택지구개량사업에 대한 국고보조의 내용 및 보조율

내용	보조대상	보조율
지구정비사업	불량주택의 매수제거	1/2
	개량주택건설용지의 취득 조성 등	2/3(오키나와: 3/4)
	임시수용시설 설치비	1/2
	공공시설·지구시설 정비	2/3(오키나와: 3/4)
개량주택정비사업	개량주택의 건설, 구입 또는 개량	2/3(오키나와: 3/4)
분양개량주택정비사업	분양개량주택의 조사설계계획	1/3
	분양개량주택의 공동시설 정비	1/3
	정기차지권(借地權)이 설정되어 있는 분양개량주택의 부지 정비	2/3
개량주택 임차(借上) 사업	개량주택 등의 공동시설 정비	1/3
	임대료대채보조	1/2

## (2) 밀집주택시기정비촉진사업

밀집주택시가지는 도로가 협소하고 권리관계가 복잡하며, 또한 소유자의 고령화 등으로 인해 자체적인 재건축이 곤란한 상황에 있는 처해있다. 또한 재해 위험이 높다는 문제점도 있다. 특히 이들 지역은 주택밀도가 대도시에서는 100호/ha를 넘을 정도로 높으며, 지방도시에서조차 그에 가까운 수치를 보이는 지구도 있다. 노후 주택호수 비율은 대도시에서 50%정도이지만, 지방도시에서는 80%정도를 차지하는 지구도 있다. 특히 이들 목조노후 건축물(건물의 구조는 80% 이상이 목조)은 방화성능이 열악하기 때문에 지진 등의 재해에 취약하여 집단 연소 등의 위험이 높다. 1995년 일본 열도에 엄청난 충격과 피해를 안겨준 한신·아와지 대지진의 경우 화재로 인해 손실된 구역은 약 60ha에 달하며, 특히 이들 피해가 집중된 곳은 밀집주택시가지이었다. 가장 피해가 컸던 코베시 나가타구의 경우, 대부분의 목조노후주택이 붕괴하여 약 6.1ha가 화재로 소실되었다. 부지규모도 협소하여 100㎡ 미만의 부지가 지역의 절반 이상을 차지하는 곳도 있었다. 또한 부지의 절반 이상이 폭원 4m 미만의 도로에 접도해 있거나 이보다 더욱 열악한 경우가 대부분으로, 외부와 연락도 원활하지 않았다.

‘밀집주택시기정비촉진사업(이하 밀집사업)’은 이와 같은 특성을 갖는 지역의 주택 및 주거환경의 개선과 방재성의 향상을 목적으로 한 보조사업제도이다.

### ① 사업의 개요

이 사업의 특징은 세 가지를 들 수 있다. 먼저 비교적 넓은 구역을 사업구역으로 지정하여 그 안에서 지구의 상황에 부응한 사업을 전개한다는 것이다. 즉, 각각의 지구 상황에 맞는 사업내용을 선택하여 주민의 의향을 배려함으로써 사업을 유연하게 수행할 수가 있다는 것이다. 또한 지구 상황에

따라 시가지재개발사업, 토지구획정리사업 등 다른 사업수법과의 조합도 유연하게 실시할 수 있다.

둘째, 지구의 커뮤니티와 자원을 활용한 개선형 사업수법이 가능하다는 것이다. 넓은 구역에서 다양한 사업을 거듭해서 실시하는 구조이며, 지구의 다양한 자원을 활용하는 유연한 개선형 사업인 것이다. 또한 세입자 등 원거주민의 생활재건에 대해서도 폭넓게 대응할 수 있다.

마지막으로는 주민과 행정과의 협조에 의한 마을만들기 사업으로 진행한다는 것이다. 주민과 행정이 협조하여 사업을 진행하도록 계획작성에서 사업실시까지의 다양한 단계에서 지원을 실시할 수 있다. 국가의 보조금 사업이므로 사업시행자인 기초자치단체에 대해서는 계획수립과 공공시설 정비에 대해 지원을 하고, 주민에 대해서는 재건축과 주택의 확보에 대해 지원을 제공한다.

## ② 근거법

「밀집주택시가지정비촉진사업제도 요강」(2001년 개정)과 1997년에 제정된 「밀집시가지의방재가구의정비촉진에관한법률」에 근거하고 있다.

## ② 사업의 목적

대도시 지역 내 노후주택 등이 밀집한 주택시가지에서 노후주택 등의 재건축을 촉진하고, 주거환경의 정비를 시행함으로써 양호한 주거환경을 마련하고, 양질주택의 공급 촉진을 목적으로 한다.

## ③ 사업시행자

지방공공단체

## ④ 지구지정 요건

면적이 1ha 이상이고, 노후주택호수가 50호 이상인 지역을 대상으로 한다. 중점공급지역·유도정비지구의 경우는 면적이 0.5ha 이상이고 노후주택호수도 25호 이상이면 된다. 또는 주택밀도와 노후주택 비율 간의 관계가 아래의 표와 같으면 지구로 지정할 수 있다.

<표 5-2> 밀집주택시가지정비촉진사업 지구지정 요건

주택밀도(호/ha)	30~40	40~50	50~60	60~70	70이상
노후주택 비율(%)	70이상	60이상	50이상	40이상	30이상

## ⑤ 사업의 특징

### ■ 재건축의 지원

주민의 재건축에 관한 의욕을 환기하는 상담활동, 재건축 실현을 위한 컨설팅을 수행하여 재건축의 저해요인을 서서히 제거해 간다.

## ■ 공공공익시설의 정비

주민과의 합의에 근거하여 도로와 광장 등 공공시설을 정비한다. 이 때 도로 주변의 재건축을 유도한다.

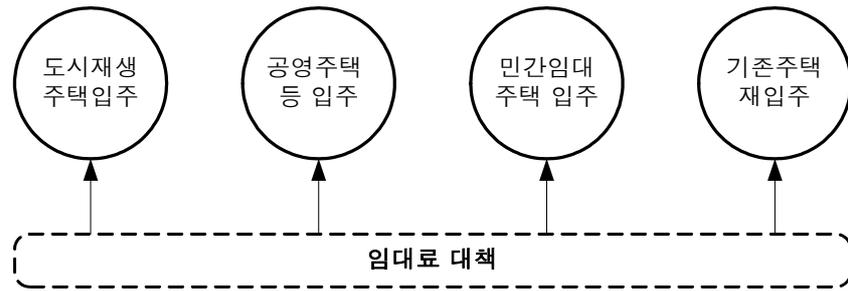
## ■ 원거주민 대책용 주택 등의 확보

목조 임대주택 등의 재건축에 즈음하여 세입자 등 원거주민에 대한 주택 확보를 위해 가능한 폭넓은 대응 메뉴를 준비한다. 원거주민 대책이란 원 거주지에서 계속적으로 거주하고자 하는 의향을 갖은 거주자(가옥주, 세입자에 관계없이)가 주택을 재건축한 후에도 지구 내에 주택을 확보하는 것을 지원하는 체계이다. 민간임대주택을 재건축하는 경우에도 기초자치단체(市区町村)가 원거주민용 주택을 준비하여 세입자의 거주 안정을 꾀함으로써 재건축이 촉진된다. 밀집사업에서 원거주민의 재정착을 위하여 제공하는 주거대책은 다음의 6가지이다. 이밖에도 복지시책과 연계하여 복지시설로의 입주 알선 등 기초자치단체에 따라 다양한 대책이 이루어진다.

- 원거주민용 주택(도시재생주택(커뮤니티주택)<sup>171)</sup>)으로의 입주: 기초자치단체가 민간의 임대주택을 임차(借り上げ)하여 도시재생주택을 공급한다. 민간 임대주택의 임차에 의한 공급이 곤란한 경우는 기초자치단체가 도시재생주택을 건설 혹은 매입(買い取り)하여 공급한다.
- 공영주택 등으로의 입주: 공영주택과 특정공공임대주택, 특정우량임대주택 등에 입주를 알선하는 방법이다. 기초자치단체에 따라서는 밀집사업에 의한 주거빈곤계층에 대해 특별 입주를 제공하는 사례도 늘고 있다.
- 재건축 후 건립된 주택에 재입주: 이 경우에는 임대료와 이전비용에 대한 배려가 제공된다.
- 민간임대주택 알선: 근방의 민간임대주택으로 입주 알선을 하여 새로운 주택을 확보하는 것이다. 일정한 조건에 따라서는 기초자치단체가 임대료를 조성하는 것도 가능하다.
- 보상금 지불에 의한 임차관계의 해소: 이전과 관련된 비용과 임차관계의 해소에 필요한 비용 등을 소유자와 세입자가 협의하여 금전으로 지불하는 방법이다.
- 거주안정계획의 작성: 「밀집시가지에 있어서 방재가구(街区)의 정비 촉진에 관한 법률」에 근거하여 임대주택이 제거 권고를 받은 경우, 소유자는 거주안정계획을 작성한다. 이것이 인정을 받는 경우 원거주민은 공영주택 등으로의 특별 입주, 임대료 감액, 이전비용을 받을 수 있다.

이와 같은 원거주민의 재정착을 위한 다양한 경로를 그림으로 간단히 정리하면, <그림 5-2>와 같다.

171) 2002년도부터 원거주민 대책을 더 한층 효율적으로 수행하기 위해 밀집주택시가지정비촉진사업의 커뮤니티주택은 주택시가지정비종합지원사업과 일원화하여 동 사업의 도시재생주택제도가 창설되었다.



출처: 대한주택공사, 2004, p.130

<그림 5-2> 원거주민의 재정착 경로

밀집사업에서 원거주민의 재정착을 지원하는 대책 중 우리에게 시사하는 바가 가장 큰 것은 원거주민용 주택으로서 도시재생주택을 공급하는 것이다. 도시재생주택은 도로, 공원의 정비와 노후주택의 제거 등과 관련된 각종 정비 및 개발사업의 실시<sup>172)</sup>에 수반한 주택 등의 상실로 인한 주거빈곤층에 대해 주택의 건설 및 임대료 대책 등을 통해 국가가 필요한 지원을 실시함으로써 각각의 사업이 적절하게 추진될 수 있도록 하는 목적으로 공급된다. 도시재생주택을 정비하는 사업 자체가 별도의 사업으로 시행되고 있으며, 각종 사업의 실시에 따른 주거빈곤층을 위해 정비 가능한 주택 등의 정비내용 및 정비지구는 각 사업별로 정해져있다<sup>173)</sup>. 또한 임대료 대책·보조와 무이자용자제도의 활용도 가능하다. 도시재생주택은 임차방식을 취하는 것이 기본이지만, 민간주택의 확보와 민간에 의한 건설이 곤란한 경우 등은 지방공공단체의 건설에 의한 공급이 가능하다.

도시재생주택이 공급되는 절차를 간단히 살펴보면, 다음과 같다. 우선, 개발사업으로 인해 주거빈곤에 처한 원거주민의 수를 파악한다. 이들에 대해 주변지역 임대주택으로의 알선을 검토하고, 도시재생주택 공급계획을 수립한다. 민간에 의한 도시재생주택 공급이 가능한 경우에는 ①민간건설형 도시재생주택을 건설하고, 민간건설형이 불가능한 경우에는 ②공공건설형 도시재생주택과 ③특정공공건설형 도시재생주택을 건설하는데, 특정공공건설형 도시재생주택의 경우 일정한 밀집조건을 충족시켜야 한다. 이처럼 도시재생주택은 크게 세 가지 유형으로 구분되며, 각각의 유형에 따라 임대료 부과방식과 임대료 대책이 달라진다(<표 5-3> 참조)..

172) 도시재생주택을 공급하도록 규정되어 있는 개발사업은 ①주택시기종합정비사업 정비지구의 정비, ②시가지재개발사업 등, ③시가지재개발사업 등과 관련하여 긴급히 정비가 필요한 공공시설의 정비사업, ④재건축 등 대상 단지의 재건축 사업 등, ⑤고규격제방 등 정비사업과 관련하여 수행되는 우량건축물 정비사업 등, ⑥도시·거주환경정비기본계획에 의한 사업, ⑦맨션 재건축 사업 등이다.

173) 예를 들어, 밀집주택시기정비촉진사업의 경우, 민간건설형 임대주택 건설, 공공건설형 임대주택 건설, 원거주민용 임대주택 건설, 원거주민용 택지 정비가 가능하고, 임대료 대책으로서 임대료 보조와 격변완화조치가 가능하다. 이와 달리, 맨션 재건축 사업은 민간건설형 임대주택 건설, 공공건설형 임대주택 건설, 원거주민용 택지정비가 가능하고, 임대료 대책으로서 임대료 보조가 가능하지만 격변완화조치 대상은 아니다.

<표 5-3> 도시재생주택 유형별 임대료 대책

구분	임대료 방식	임대료 대책
민간건설형 및 공공건설형 도시재생주택 입주	· 응능응익(應能應益)방식 <sup>1)</sup>	· 임대료 보조: 계약임대료와 입주자부담기준액 <sup>2)</sup> 의 차액 보조(지방자치단체 1/2, 국가 1/2) · 임대료 보조기간: 최대 20년 · 임대료 격변완화조치 <sup>3)</sup> 실시
특정공공건설형 도시재생주택 입주	· 법정한도액방식 <sup>4)</sup>	· 임대료 보조: 한도액 내에서 지방자치단체가 결정(지방자치단체 1/2, 국가 1/2) · 임대료 격변완화조치 실시

- 주 1) 응능응익(應能應益)방식은 입지조건이나 규모 등 주택으로 인한 편익과 함께 입주자의 수입에 따라 부담 가능한 임대료를 설정하는 방식이다.
- 2) 입주자 부담기준액(월 수입 200,00엔 이하인 경우)  

$$= (\text{임대료산정기초액}) \times (\text{시정촌 입지계수}) \times (\text{규모 계수}) \times (\text{경과년수 계수})$$
 이 중 임대료산정기초액은 입주자의 수입에 따라 차별적으로 정액 책정된다.
- 3) 임대료 격변완화조치는 원거주민에 대한 임대료를 산정할 때 사업완료 후 체결된 계약임대료와 기존에 임대했던 임대주택의 임대료에 차이가 발생할 경우 5년 이라는 유예기간을 두어 입주 후 매년 계약임대료와 기존 임대료 차액의 1/6씩 인상하여 5년 후 계약임대료를 지불하도록 하는 것이다.
- 4) 법정한도액방식은 임대료를 저렴하게 하기 위해 건설에 필요한 비용에서 국가의 보조금을 제외한 금액을 건설비용으로 하고, 그 건설비용의 삼각비, 수선비, 관리사무비, 손해보험료, 지대상당액(임대료 수입 보조 공제)을 합하는 방식으로, 입주자의 소득수준은 반영되지 않는다.

■ 생활재건의 지원

밀집사업에서는 원거주민의 생활재건을 위해 ‘임대점포’, ‘임대작업소’ 등 종전 영업자용 임대시설, 재건축시의 ‘가설주택’ 및 ‘가설점포’ 등의 공급도 이루어지고 있다. 예를 들어 밀집사업에 수반하는 생활재건 지원책으로서 도쿄도 스미다구 교시마지구에서는 임대점포, 아타치구 세키하라 1초메지구에서는 임대작업소를 정비하였다. 또한 재건축 후에도 계속해서 점포 등을 임대할 수도 있다. 스기나미구 잠사시험장터 주변지구에서는 재건축 중 임시주거를 제공하였다<sup>174)</sup>.

■ 주민과 행정의 협조에 의한 마을만들기

밀집사업은 주민의 합의를 얻으면서 진행해 가는 것이 중요하므로, 사업의 각 단계에서 주민과 대화의 장 마련과 이를 통한 정비수법의 개발 등 적절한 방식을 취해가도록 한다. 특히 이러한 대화의 장은 지속적으로 진행해 가는 것이 무엇보다 중요하기에 사업의 진전과 더불어 초동기(설명회, 간담회 등), 전개기(마을만들기협의회, 공부모임, 분과회 등), 사업추진기(추진위원회, 공부모임 등) 등 단계적인 수준을 고려하여 공동협조체계를 구축하고 있다. 또한 이들 각각의 활동에 조응하여 정비계획 작성비 및 정비계획 추진사업비 등을 조성한다. 특히, 이들 마을만들기 활동에 있어서 가장 대표적인 조직으로 마을만들기협의회를 들 수 있는데, 초창기 코베시 등에서 시작된 것으로 현재는 전국적으로 널리 보급되어 있다. 이들 마을만들기협의회의 지위는 마을만들기 조례 등에서 규정되는 것에서부터 제도에 의하지 않은 임의적 조직 등 다양한 형태를 취하고 있다.

174) 임시주거용으로 구립주택을 정비하였다.

⑥ 보조 내용 및 보조율

국고의 보조 내용 및 보조율은 <표 5-3>과 같다.

<표 5-4> 밀집주택시기지정비촉진사업의 보조 내용

내용		보조대상	보조율
계획 작성		<input type="checkbox"/> A조사: 광역조사, 현황조사, 정비계획 작성, 방재재개발촉진지구의 설정경비 포함 <input type="checkbox"/> B조사: 사업계획 작성, 유도정비계획 작성, 상점가 거주지역재생계획 작성)	지방공공단체에 1/2보조
마을만들기 활동 지원		재건축촉진사업계획작성, 협의회 지원 등의 경비, 재평가 등 사업평가에 필요한 경비	지방공공단체에 1/2보조(다만 협의회 지원 등은 1/3)
재건축 조성		철거비, 설계비, 공동시설 정비비의 일부	건축주에 2/3보조(국가1/3, 지방공공단체1/3)
내진(耐震), 개수(改修)		내진개수촉진사업비의 일부	건축주에 1/3보조
공공시설 정비		<input type="checkbox"/> 노후건축물의 매수, 제거, 통상적인 손실에 대한 보상 <input type="checkbox"/> 도로정비비, 아동놀이공원 녹지정비비 등	지방공공단체에 1/2보조
원거주민에 대한 주거 대책	민간건설형 도시재생주택을 건설하는 사업자에 대한 건설비	조사설계계획, 토지정비, 공동시설정비비 (지방공공단체 등이 임차하여 관리하는 것을 약정한 임대주택)	건축주에 대해 2/3보조 (국가1/3, 지방공공단체1/3, 공단1/3, 단 공단은 도시·거주환경정비중점지역의 경우만)
	공공건설형 도시재생주택건설비	주택건설·구입비, 토지정비비	지방공공단체에 1/2보조
		주차장정비비	지방공공단체에 1/3보조
	특정공공건설형 도시재생주택건설비	용지취득비	지방공공단체에 2/3보조
		주택건설·구입비, 토지정비비, 주차장정비비	지방공공단체에 2/3보조 지방공공단체에 1/3보조
	도시재생주택의 입주자에 대한 임대료 대책	입주자부담기준액과 계약임대료의 차액을 공영주택제도 및 특별우량임대주택제도에 준하여 조성(20년간)	지방공공단체에 1/2보조
	원거주민 재입주 등에 대한 임대료 대책	마을만들기 재건축으로 원거주민의 재입주 또는 민간임대주택으로의 입주 알선을 위해 입주자 부담기준액과 계약 임대료의 차액을 조성(20년간)	가옥주에 대해 1/2보조 (국가1/4, 지방공공단체1/4)
임대료 격변 완화 조치	위의 임대료 대책에 추가하여 재건축전의 임대료에서 재건축후의 입주자 부담액 기준액의 차액을 조성(5년간 1/6씩 매년 인상한다)	지방공공단체에 1/2보조	
기타	영업용 임대시설 건설비	지방공공단체에 1/2보조	
	가설주택 건설비	지방공공단체에 1/3보조	

주: 1. 2002년도부터 원거주민 대책을 한층 효율적으로 수행하기 위해 커뮤니티 주택은 주택시기지정비종합지원사업과 일원화하여 동 사업의 도시재생주택제도가 창설되었다.

출처: 全國市街地再開發協會, 2003, pp. 17 pp. 107

4) 민간개발에 있어서의 주거권 보장 현황

일본에는 주거에 대한 권리를 실질적으로 부여하는 법도, 어떠한 형태의 강제퇴거이건 이를 금지

하는 법도 존재하지 않는다. 예를 들면 토지 소유자가 민법에 근거하여 거주자에 대해 해당 건물에서 퇴거 및 철거를 요구하는 ‘건물수거·토지명도’ 소송에 있어서 일본의 재판소는 국제인권기준을 무시하고 기존 국내법만의 판단으로 거주자에 대해 대체 주거 등을 보장함 없이 (강제)퇴거 판결을 되풀이하고 있으며 이러한 내용이 판례법으로 규정되어 있다. 이와 같은 ‘건물수거·토지명도’ 소송의 대표적인 사례가 현재 한·일 간에 문제가 되고 있는 ‘우토로 지구’ 문제이다.

우토로 지구는 일본사회에서도 좀 특수한 지역적 특징을 안고 있다. 우토로 지구는 교토부(京都府) 우지시(宇治市) 이세다초(伊勢田町) 우토로(ウトロ)51번지에 위치한 제일교포 거주지의 한 곳이다. 현재 65세대, 약 200명이 거주하는 지역으로, 주민들 중 약 90%가 현재도 일본 국적이 아닌 교포들이다. 이 지역은 제2차 대전 기간 중 일본 정부에 의해 계획된 비행장 건설공사에 반강제적으로 동원된 한국인 노동자의 임시 숙소(합바)가 있던 자리로, 현재 이 곳의 주택들은 무허가 이다. 현재 일본에서 집단적인 무허가주택들이 밀집된 곳은 거의 없다.

우토로 주민이 거주하는 토지(약 2ha) 소유권은 전쟁 중 군수회사에서 닛산차체주식회사에 계승되었다. 그러나 토지 관리는 이루어지지 않았고 방치된 상태이었다. 1987년에 주민의 승낙 없이 토지가 일방적으로 매각되었고, 이를 매입한 부동산 회사(유한회사 西日本殖産)는 이윤추구를 위한 고층 아파트 건설을 계획하여 주민에게 강제퇴거를 종용하며 1989년에 교토지방법원에 소송을 일으켰다. 주민은 우토로에 정착하게 된 역사적 경위를 주장하였지만 교토지방법원은 주민이 토지를 불법점거하고 있으며, 원고의 토지소유권에 근거하여 피고는 건물을 철거하고 토지를 명도하라는 판결을 내렸다. 주민은 공소심(오사카 고등재판소)에서 사회적 규약에 근거하여 ‘거주의 권리’를 주장하였지만 패소하였다. 그리고 2000년 최고재판소 상고 기각 결정에 의해 판결이 확정되었다.

우토로 지구에 대한 우지시의 기본적인 입장은 이 지역의 문제가 ‘기본적으로 민간 상호간의 문제’라는 인식으로 일관하고 있다. 만약 강제집행이 시행될 시 우지시가 고려하고 있는 것은 긴급 피난적인 대응에 준하는 것이다. 이는 긴급재해복구용 대응과 유사한 형태이다. 즉, 시영주택의 공가를 확보하여 지역 거주자 중 자력으로 이주가 불가능한 이들에 대해 어디까지나 긴급 피난적인 형태로 한시적인 제공을 한다는 것뿐이다. 하지만 이 경우에 있어서도 어디까지나 시가 보유하고 있는 시영주택 공가의 범위 안에서라는 한계가 있기도 하다.

일본에서 저소득층 거주 지역에 대한 민간개발사업은 주로 거품 경제기에 한층 성행하던 ‘地上げ(재개발을 위해 권리가 얽힌 자투리땅들을 강제로 사모아 하나로 뭉뚱그림)’ 방식으로 진행되곤 하였다. 이 때 세입자들에게 제공되는 이주대책은 비공식적인 것으로 임대료 3개월 분의 보상비를 받고 퇴거하는 정도였다. 하지만, 거주민들과의 협상에 의해 그 이상의 보상을 받는 경우도 종종 있다.

전반적으로 일본 사회에서 우토로와 같은 불법 점유지는 거의 존재하지 않는다. 따라서 우토로와 같은 강제퇴거에 따른 사회적 문제가 발생하는 경우는 거의 없다. 또한 앞서 언급한 바와 같이, 민간 개발이라 하더라도 전면 철거형 개발보다는 주로 수복형 개발사업이 주를 이룬다. 이는 우리나라에서와 같이 전면철거가 이루어짐으로써 저렴주택의 재고가 줄어들고, 또한 개발사업지역 내 주민들이 일제히 인근에 새로운 주거를 찾는 현상을 발생시키지 않는다. 따라서 개발사업지구 내 주민들이

인근에서 비슷한 임대료와 비슷한 조건의 임대주택을 얻는 것이 그리 어렵지 않다.

그리고 일본사회에서 우리의 지하셋방 같은 열악한 주거는 찾아보기 힘들다. 그런 경우에는 시가지개발사업 등을 통해 재개발된다. 대개의 주택은 최소한도의 주거기준을 충족시키고 있으며<sup>175)</sup>, 정상적인 노동을 하는 가구들은 자신의 소득으로 적절한 주거를 구입할 수 있다. 따라서 심각한 주거문제가 일본에서는 나타나지 않는 편이다. 그리고 자신의 능력으로 주거를 구할 수 없는 빈곤계층은 생활보호법에 의해 주거급여를 제공받는데, 우리의 기초생활보장법에 의한 생계급여에 포함된 주거급여와 달리 최소한의 적절한 주거를 구할 수 있는 정도의 비용을 제공받는다. 그리고 민간개발사업이라 하더라도 거주민과의 적절한 보상협약이 진행되지 않은 한 사업추진 자체가 힘들게 되므로, 사업계획 속에 일정 정도의 보상은 항상 고려되고 있다.

## 5) 요약 및 시사점

일본의 경우 주거지 개발과 관련한 사업들이 주로 공공에 의해 이루어지며, 이 경우 도시재생주택의 공급 및 공영주택의 응능응익제도(소득과 누리는 편익에 따른 차등임대료부과체계), 격변완화조치 등을 통해 개발사업에 따른 주거권 문제가 사회적으로 대두되지 않고 있다. 또한 민간개발사업이라 하더라도 해당지구 세입자에게도 일정한 보상을 해주는 것이 관례이며, 무엇보다도 일본 사회에서 주거는 정상적인 노동을 하는 이들이 자신의 소득만으로 적절한 주거를 구할 수 있을 만큼의 사회·경제적 환경이 형성되어 있다. 자신의 소득만으로 적절한 주거를 구할 수 없는 경우는 일본 사회에서 극빈층에 해당하는 이들이라 볼 수 있으며, 이들에게는 생활보호법에 따라 주거급여가 제공되는데, 그 수준은 최소한의 적절한 주거를 구할 수 있을 정도이다.

아래에서는 일본의 사례를 통해 우리나라 개발사업에서의 원거주민의 주거권을 보장하기 위한 시사점을 도출하였다.

### (1) 공공의 역할 강화

우리나라의 노후·불량주거지에서와 같이 일본의 밀집주택시가지에는 경제적 저소득층이 많이 모여 살고 있으며, 고령자의 비율이 높은 편이다. 이러한 상황을 고려할 때, 주민 스스로 자신들의 주거조건을 개량하는 것이 쉽지 않은 실정이다. 따라서 이들 지역에 대해서는 공공의 개입을 통한 주거환경 개선이 필요하다. 일본에서는 공공이 사업추진과정에 다양한 지원을 제공함으로써 원거주민의 재정착을 가능하게 하고 있다. 그리고 이러한 공공의 지원은 지방공공단체와 중앙정부가 적절한 역할분담을 통해 제공하고 있음을 알 수 있다.

175) 일본은 1976년 제3기 '주택건설5개년계획'을 통해 최저주거수준과 평균주거수준을 정하였으며, 1985년부터는 유도주거수준을 적용하여 거주실의 크기, 설비수준, 주택의 환경 및 세대인원별 주택면적(실구성, 거주실 면적, 주호 전용면적, 주택총면적)이 기준 이하인 가구 수를 발표하고 있다. 일본 최저주거수준 이하 가구의 변화추이는 1973년의 30.4%, 1978년 14.8%, 1983년 11.4%, 1988년 9.5%, 1993년 7.8%, 그리고 1998년 5.2%로 계속 줄어들고 있는 상태이다.(대한주택공사, 2005a, pp.22-23)

### ① 공공의 역할분담에 의한 효율적인 지원

일본의 사례에서는 밀집주택시가지의 정비에 대한 공공의 역할이 매우 큼을 알 수 있다. 공공은 지방공공단체와 중앙정부로 구분할 수 있는데, 각각의 역할이 다르다. 지방공공단체는 직접 사업시행자가 되어 주민과의 협력을 통해 지역의 특성과 재정적 여건을 반영하면서 주거환경을 정비하는 역할을 하고, 중앙정부는 이러한 지방공공단체와 주민의 활동을 각종 보조금 제도를 통해 지원한다.

### ② 사업추진 단계별로 폭넓은 대상에 대한 지원

보조금 조성을 통한 중앙정부의 지원은 사업초기단계에서부터 사업완료 후 단계까지, 전 과정에 걸쳐 지속적으로 이루어진다. 그리고 그 지원 대상 또한 매우 광범위하다. 사업계획단계에서는 계획작성비 및 조사비를 지원할 뿐만 아니라 공동재건축추진을 위한 활동과 마을만들기 협의회의 구성에 소요되는 비용의 일부를 지원하고 있다. 또한 사업이 진행됨에 따라 노후주택의 해소, 주택의 재건축, 공공시설 정비, 도시재생주택 정비 등 직접적인 사업비용은 물론 주민합의와 협동을 얻기 위한 마을만들기 활동비용까지도 지원하고 있다. 이러한 공공의 지원은 사업이 완료된 이후에도 지속되는데, 사업 후 임대료 인상으로 인한 주거비 부담을 경감시키기 위해 증가한 임대료에 대해 지방공공단체는 임대료 보조를 시행하고 있고, 이 비용의 일부를 중앙정부가 다시 보조하고 있다. 뿐만 아니라 마을만들기 활동에 대한 지원을 계속함으로써 주민들 스스로 주체가 되어 지구의 장래 이미지를 만들어 나갈 수 있도록 하였다.

## (2) 원 거주민 재정착을 위한 대체주택 공급 및 임대료 보조 실시

### ① 각종 대체주택(개량·재생·커뮤니티주택) 공급

먼저 각종 사업에서 규정되어 있다시피, 제반 사업에 따른 주거빈곤 세대에 대해서는 대체주택이 제공됨을 알 수 있었다. 이들 주택은 주택지구개량사업에 의한 개량주택, 혹은 기타 재개발사업 혹은 밀집사업 등을 통한 도시재생 및 커뮤니티 주택 등의 형태로 제공된다. 도시재생주택의 경우에는 시가지재개발사업을 포함한 각종 사업에서 제공되고 있다. 또한 이들 대체주택에 대해서는 민간주택을 임차하여 원거주민용 주택(도시재생주택·커뮤니티주택)으로 공급하는 것(확보 곤란한 경우 공공건설 혹은 매입) 외에도 공영주택 등으로의 입주, 혹은 임대료 지원을 통한 민간임대주택의 알선 등 다양한 메뉴를 구비하고 있다. 또한 이들 주택은 원칙적으로 지구 내에 건설·공급하며, 세대구성·근린관계 등 주거소요가 충분히 고려되어 사업 완료 후에도 다시금 커뮤니티가 형성될 수 있도록 배려하는 등 세심한 주의가 기울여지고 있다. 이밖에도 주택지구개량사업에서는 임시이주대책의 제공에 대한 법적 근거가 제시되고 있으며<sup>176)</sup>, 밀집시가지정비촉진사업에 있어서도 가설주택의 건설비에 대해 지방자치단체에서 보조가 제공된다.

176) 시행자는 제18조의 규정에 의해 개량주택에 입주해야 할 자를 일시 수용하기 위해 필요한 경우 시설을 설치해야 한다(「주택지구개량법」 제14조, <http://www.houko.com/00/01/S35/084.HTM>).

## ② 임대료 보조

도시재생주택의 임대료 대책에서 소개하였듯이, 민간건설형 및 공공건설형 도시재생주택의 임대료는 일반적으로는 공영주택 제도 등에 준한 응능응익 방식, 즉 소득과 편익에 따라서 산출되게 되어 있다. 또한 입주자의 부담경감을 위한 조치로서 입주 후 5년 간의 임대료 격변완화 조치 등도 실시되고 있다. 동화대책에 있어서는 주민에 대한 주택의 개수·신축 및 택지의 취득에 대한 자금융자 제도와 자치단체에 의한 각종 조세감면조치도 실시되었다. 이들 사업의 경우 거주민의 소득수준이 저소득층인 경우가 대부분이기에 이러한 각종 지원은 사업 후 원 거주지로의 재입주를 위해 반드시 필요한 조치라 할 수 있다.

## (3) 각종 주민참여의 장(場) 제공

주민참여란 단순히 사업의 달성을 위해 주민을 동원하는 행위가 아니다. 주민의 의사에 기반하여 지역의 장래를 디자인해 가기 위한 총체적인 행위를 진정한 주민참여라 할 수 있다. 따라서 주거환경정비에서 주민의 기본적인 권리를 존중해 간다는 점에서도 주민참여는 필수적인 과정이다. 일본의 사례를 통해 검토한 각종 사업에 있어서는 이들 주민참여가 다양한 지위를 통해 보장되어 있다. 밀집사업에서는 특히 마을만들기협의회를 통해 주민참여가 활발하게 수행되고 있다. 이들 마을만들기협의회의 지위도 마을만들기 조례 등에서 규정되는 것은 물론 제도에 의하지 않은 임의적 조직 등 다양한 형태를 취하고 있다. 마을만들기협의회의 활동이 사업의 각 시기에 걸쳐 이루어지고 있다는 것은 앞서 확인한 바 있으며, 이들 활동은 궁극적으로 주민들에 의해 마을의 장래 모습을 만들어 가는 것이다. 이들 활동은 사업 종료 후에도 주민의 지역 재정착을 촉진하고 지역에 대한 애정과 관심을 자극하여 지역의 자주관리를 이루어가는 데에 있어서도 유효하다.

## (4) 주택정책과 복지시책과의 연계

이상에서 검토한 각종 사업의 또 다른 특징으로는 주택정책적인 측면에서 주거환경의 정비를 비롯하여 원거주민의 생활재건과 각종 복지시책을 연계한 종합적·포괄적인 대응 등을 들 수 있다. 그 예로, 밀집사업에서 원거주민의 생활재건을 위해 '임대점포', '임대작업소' 등 영업용 임대시설을 조성하고 있는 점 등을 들 수 있다. 이들 각종 시설은 주민들의 경제적인 생활이 사업으로 인해 중단되지 않도록 지원함으로써, 사업이 주민들의 생활을 파괴하지 않고 기존의 생활을 영위해가면서 주거환경의 개선을 꾀할 수 있게끔 하기 위한 점에서 평가할 만하다. 이러한 점은 동화사업에서 특히 돋보인다. 동화사업의 경우 단순한 주거환경의 정비만이 아니라 지역산업을 위한 기반정비는 물론 지구 주민의 취업 기회 확보를 위한 봉제공장 등의 유치를 실시하기도 한다. 또한 인보관, 아동회관, 생활협동조합 점포 등 다양한 생활과 활동의 거점시설이 통합적으로 정비되기도 한다. 이들 시설들은 특히 사회서비스에 대한 수요가 높은 지역적 특성을 감안하면, 원 거주민의 사회서비스에 대한 접근성을 향상시켜 재정착 후의 거주 안정을 진작시키기 위해서도 반드시 필요한 것들이다. 또한 이

들 시설의 공급에 있어서는, 위에서 지적한 주민참여와도 관련하여, 단순한 시설공급 차원에서 그치지 않는다. 시설 공급 후 그 시설의 유지·관리에 있어서도 주민들이 주체적으로 참여할 수 있는 통로를 열어, 지역자주관리를 위한 거점이 될 수 있도록 유도해 가는 것은 더욱 중요한 점이라 하겠다.

### 3. 미국의 재개발사업과 임차인 보호정책

#### 1) 개관

미국에서 재개발사업은 저소득층을 위한 공공주택의 건설 그리고 그 쇠퇴과정과 역사를 같이한다. 따라서 저소득층을 위한 미국 주택정책의 변천과정을 이해할 필요가 있다. 저소득층을 위한 미국 주택정책은 민간주택시장의 임대료를 감당할 수 없는 가구들을 위해 깨끗하고 저렴한 주거공간을 제공하기 위한 목적으로 실시되기 시작하였다. 미국 정부는 저소득층을 위한 주택의 건설과 관리에 우호적인 정책을 실시하여 왔다. 그러나 이러한 정책적 노력도 정치적 역학에 따라 많은 부침이 있었다.

미국 역시 모든 국민들이 깨끗하고 적절한 주택에 거주할 권리를 보장하며, 주거권에 대한 이런 기본적인 개념을 지난 50여 년 동안 국가 주택정책의 목표로 천명하였다<sup>177)</sup>. 그러나 국제적으로 주거권과 관련된 관심의 고조와 각 나라의 성문화 노력에도 불구하고, 아직까지 미국에서 주거권을 법적으로 보장하고 지원하는 노력은 미흡하다고 평가되어진다. 이러한 미국의 약한 주거권에 대한 보장은 역사적으로 미국이란 사회에서 권리의 개념과 범위가 사회적 정의나 천부적인 권리의 부여라는 의미보다는 정치적 역동에 따라 끊임없이 변화하였기 때문이기도 하다.

미국에서 저소득층을 위한 주택정책은 1930년대 저소득층을 위한 공공주택의 건설과 함께 시작되었다. 1930년대 당시 도시빈민들이 거주하던 슬럼이나 빈민가는 각종 질병과 범죄의 온상으로 여겨졌다. 미국의 이상주의적 사회개혁가들은 저소득층의 열악한 주거환경을 개선함으로써 개선된 물리적 환경을 통해 각종 질병과 범죄를 감소시키고자 하였다. 비록 미국의 공공주택 역시 빈곤의 공간적 집중과 각종 범죄의 만연 등의 문제를 해결하지 못함으로써 실패한 정책으로 평가되었지만, 공공주택의 건설과 성장, 그리고 재개발과정은 저소득층 등 주거빈곤층을 위한 공공정책과 사회개혁의 이상과 이념이 담겨있다.

미국의 저소득층을 위한 주택정책은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. Section 8에 의한 주택바우처(Housing Voucher) 프로그램과 HOME(Home Investment Partnership Program, 주택투자협동프로

---

177) Hartman, C., 1998, p.223. 1949년 미국 「주택법」에서는 “모든 미국 가정에 알맞은 집과 주거환경(a decent home and suitable living environment for every American families)”이라는 개념이 선포되었다. 그리고 이를 위해 1952년 미국공중보건협회에서는 체계적인 주거기준을 제시하였고, 많은 주에서 이를 모델규정으로 채택하였다. 이를 Model Housing Code라 하는데, 이 중 가장 대표적인 것은 Uniform Housing Code와 APHA-CDC Recommended Minimum Housing Standards 이다. 대부분의 주에서는 이러한 규정을 기반으로 자신들이 정한 최저주거기준 위반에 대해 강력한 규제조치를 실시할 수 있도록 규정하고 있다.(대한주택공사, 2005a, pp.21-22).

그램) 프로그램에 의한 주택포괄보조금(Housing Block Grant), 그리고 각종 세금감면정책이다. 이 세 가지가 1990년대 저소득층에 대한 주택정책의 큰 줄기이며, 재개발정책에 있어 임차인 대책이기도 하다.

첫 번째는 주택바우처 프로그램이다. 이 프로그램은 저소득층을 위한 대규모 주택건설사업 대신에 임차인에게 주택바우처 프로그램에 속한 주택(대체로 아파트)을 선택하게 하여 그 임대료의 일정부분을 정부가 보조해 주는 정책이다. 1980년대 레이건 행정부는 저소득층을 위한 주택건설에 투자될 공공기금을 축소하고, 임차인들에게 주택바우처를 나눠주는 사업을 「주택 및 커뮤니티 개발법(Housing and Community Development)」 Section 8에 추가하였다. 주택바우처 프로그램은 HOPE VI(Housing Opportunities for People Everywhere)에 의한 재개발 사업에서 원거주민 재정착을 위해 가장 광범위하게 실시된 정책이다. HOPE VI에 의해 주도된 이 프로그램의 각종 도시 재개발사업은 단지 저소득층만이 아닌 중간 소득층의 입주를 유도하는 혼합계층방식을 통해 주거환경의 질을 높이고자 하였다. 그러나 혼합계층방식에 의한 이러한 재개발 사업은 주거 환경의 물리적 질을 높이는 데 성공하였으나, 원거주민이었던 저소득층들의 재입주를 낮추는 결과를 가져왔다. 이에 대한 자세한 내용은 재개발정책과 관련된 HOPE VI에서 자세히 다루기로 하겠다.

두 번째는 주택포괄보조금(Housing Block Grants) 정책이다. 이것은 주택사업에 대한 연방정부의 역할을 실질적으로 지방정부에게로 이양시킨 정책이기도 하다. 이 정책은 지역사회 내 불량주택지를 재개발하고자 하는 사업에 포괄적인 보조금을 지원하는 정책이다. 이 프로그램으로 공공기금의 투자를 줄어들었고, 저소득층을 위한 주택을 건설하려는 민간개발업자에게 세금혜택과 개발 보조금을 지원하는 지역사회 개발 프로그램들이 활성화되었다. 또한 이에 대한 관리가 지방정부로 넘어가면서, 주택정책에 대한 지방정부의 역할이 강화되었다. 주택포괄보조금은 HOME 프로그램에 의해 연방재정이 교부하고 있다.

HOME 프로그램은 1990년 「저렴한 주택공급에 관한 법(National Affordable Housing Act)」의 일부분으로 실시되었다. HOME은 연방정부가 주정부나 지방정부에 저렴한 주택을 공급하기 위해 주택임대, 주택신축, 주택복구 등에 재정보조를 하는 프로그램이다. HOME 기금은 평균소득의 60% 이하의 저소득층을 대상으로 한 임대료 보조를 위해 투자된다. 이 기금의 77%가 이들 저소득층을 대상으로 할당되고 있으며, 이 프로그램에 지원되는 자금의 15% 정도는 비영리단체의 주택건설에 할당되고 있다.

세 번째는 각종 세금감면 정책이다. 그 하나가 저소득층을 위한 주택세금공제(Low-Income Housing Tax Credit; LIHTC) 정책이다. 이것은 레이건 행정부 시절인 1986년 입안된 「세금개혁법(Tax Reform Act)」 이후 저소득층을 위한 저렴한 임대주택을 건설하기 위해 연방 프로그램의 하나로 마련되었다. LIHTC는 다양한 민관협력 방식으로 저렴한 임대주택의 개발을 유도하고, 민간개발업자에 대한 연방세금공제 제공을 기본 전제로 한다. 이 사업은 주로 주정부 산하의 주택정책 입안자들에 의해 관리된다. 이 프로그램의 재정지원을 받기 위해서는 임대주택의 적어도 20%는 평균소득의 50% 이하의 저소득층에게 임대되어야 하고, 적어도 40%는 평균소득의 60% 이하의 저소득층에게 임대되어야 한다. 이를 위해서는 임대료가 임차인의 평균소득의 30%를 초과해서는 안 되며

적어도 15년간 임대주택으로 남아있어야 10년에 걸쳐 세금공제를 받을 수 있다. 이 세금공제 프로그램으로 인해 직접투자금에 대한 부담이 줄어들었고, 결과적으로 많은 개발업자들의 참여를 유도하였다. 그런데 LIHTC가 중·저소득층 가구를 위한 프로그램이지만, 이 프로그램이 제공하는 임대주택의 임대료는 많은 저소득층 가구가 추가적인 보조금을 받는다 하더라도 감당할 수 없을 만큼 높은 수준이다. 결국 이 프로그램에 의해 건설된 주택의 대부분이 60%의 중위소득기준을 충족하는 이들에게 임대되었다. 따라서 이 프로그램은 최저빈곤층을 위한 주택정책이라고 할 수는 없으며, 미 정부의 민영화와 연방규제의 감소가 반영된 것이라 할 수 있다.

## 2) 재개발정책의 변화과정

1930년대와 1940년대, 미국에서는 저소득층을 위한 주택계획으로 기존의 낙후되고 슬럼화된 빈민주택을 철거하는 도심재개발과 근린지역 재개발의 필요성이 제기되었다. 1937년 도입된 「주택법」은 빈민가를 철거한 후 공영주택을 건설하였으나, 이 곳에 저소득층이 집단적으로 거주하게 됨으로써 결국 빈민가가 재형성되었다. 이에 대한 반성으로 1949년에 개정된 「주택법」에서는 슬럼의 거주자를 다른 곳으로 이주시키고(relocation), 이 철거용지에 대한 개발을 민간기업에 맡기게 되었다. 그러나 이는 민간기업들이 기존의 슬럼가에 고급 아파트나 호텔, 오피스텔 빌딩 등을 건설하는 결과를 낳았고, 이에 따라 사회형평성과 관련된 쟁점이 본격적으로 제기되기 시작하였다. 대체로 이러한 도시재개발 사업은 토지이용의 고도화와 그에 따른 도심지 확보를 위한 목적으로 정치·경제인들에 의해 주도되었다. 이 당시의 재개발사업이 진행되는 과정에서는 기존 거주자들을 위한 이주대책이 거의 없었고, 이들이 감당할만한 대체주택도 충분하지 않았다.

제2차 세계대전 이후인 1950년대에는 전후 개발사업들이 전개되면서 지역공동체의 파괴가 진행되었다. 특히 inner-city 지역에서 진행된 철거재개발사업은 저소득층 지역의 공동체를 해체하는 역할을 하였다. 이에 따라 재개발사업의 비효율적 진행과정에 따른 문제와 지역사회 해체에 대한 관심이 높아졌다. 또한 재개발사업이 가져 온 각종 문제 등에 반대하는 조직화된 사회저항세력이 등장하면서 재개발의 정책과정에서 변화가 일기 시작하였다. 그러면서 기존 거주자 중심의 재개발정책에 대한 모색이 이루어지기 시작하였다.

1960년대에는 커뮤니티 재개발 프로그램(Community Renewal Program)이 도입되었는데, 1959년의 「주택법」에 근거하고 있다. 이 프로그램은 지역공동체를 활성화하기 위해 지방정부가 각종 기반시설의 공급을 담당하고, 면밀한 조사분석을 통해 해당 지역을 네 가지 유형으로 구분하였다. 기준집행구역(양성화), 지원 없는 보전, 지원을 통한 보전 및 수복, 철거 및 재개발이 그것이다. 이 프로그램은 인구 5만명 이상의 도시에서는 기본계획의 수립하도록 하고 있다. 이 사업은 각 구역을 지역행정단위로서 역할을 부여하였는데, 각 단위별 주택 및 지구의 물리적 환경을 갱신하고 커뮤니티별로 복지, 교육, 고용촉진, 시민생활 등 행정과제를 담당하도록 유도하였다.

1965년에는 「주택 및 도시개발법(Housing & Urban Development Act)」을 통해 시가지를 커뮤니티로 구획하고 각 커뮤니티별로 사회적 재개발을 실시하도록 하는 방안을 시행하였다. 1966년에

는 「시범도시개발법(Demonstration Cities & Metropolitan Development Act)」을 제정하여 모델 도시 프로그램(Model City Programme)을 시행하였는데, 이는 물리적, 사회적, 경제적 차원의 종합 계획을 수립하여 연방정부, 주정부, 민간기관이 힘을 합해 불량지구의 문제를 해결하고자 한 것이었다. 이 사업의 3대 목표는 주거환경의 개선, 빈곤극복, 고용확대였고, 접근방법은 종합적 접근, 집중적인 사업시행, 창조적인 접근, 주변지역에 대한 광범위한 파급효과 도모 등으로 설정되었다. 이 사업은 빈민가나 노화지구(blighted area)와 같은 심각한 도시문제를 안고 있는 도시를 선택하여, 빈민가의 경제적, 물리적, 사회적 문제의 개선을 위해 민과 관이 협조하여 지구환경의 향상과 주거생활의 개선을 도모하는 것으로써, 연방정부가 그 사업비의 80%를 보조하고 있다. 이 사업은 재개발 시책이 종합적인 접근의 틀을 갖추는 계기가 되었다는 점에서 중요한 정책적 의의가 있다 하겠다.

1974년에는 「주택 및 커뮤니티 개발법(Housing & Community Development)」 제정을 통해 연방정부는 커뮤니티개발 포괄보조금(CDBG: Community Development Block Grant) 제도를 도입하였다. 이 제도는 과거의 도시재개발(urban renewal), 모델시티, 근린시설, 오픈 스페이스, 상하수도 및 공공시설용자금 정책 등을 하나로 통합한 것으로, 중·저소득층을 지원하여 주거지의 슬럼화 혹은 불량화를 방지하고, 그밖에 커뮤니티 측면에서의 긴급한 소요를 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 그 중에서도 특히 중요한 사용목적은 저렴주택의 개량이며, 커뮤니티내 일자리 창출을 위한 경제개발 등에도 사용되었다. 이 제도는 Empowerment Zones과 Enterprises Communities 등과 더불어 현재에도 재개발사업에 활용되고 있다.

1977년에는 「주택 및 커뮤니티 개발법(Housing & Community Development)」을 개정하여 도시개발 보조금(UDAG: Urban Development Action Grant) 제도를 도입하였다. 이 사업은 지방공공단체, 커뮤니티, 민간 등 민관 합동으로 신규의 개발과 투자를 촉진하여 물리적, 경제적으로 쇠퇴하고 있는 도시에 활력을 불어 넣어 도시의 재생과 부흥을 도모하기 위한 목적으로 실시되었다. 이 지원을 받을 수 있는 기관 또는 단체의 자격요건은 경제적으로 쇠퇴하였고, 저소득층을 위한 주택 및 고용기회를 제공한 실적을 가지고 있는 도시 및 도시권(county)으로써 다음과 같은 최저기준을 만족하는 지방공공단체이다. 즉, ① 노후주택률, ② 1인당 소득증가액, ③ 빈곤율, ④ 인구증가율, ⑤ 고용증가율, ⑥ 실업률이 일정 기준 이상이어야 한다. 이 지원제도를 통한 대상사업은 미국 주택도시개발국(HUD: Department of Housing and Urban Development)이 개발하거나 재개발이 필요하다고 인정되는 지구에서 고용창출과 지방세수가 향상될 것으로 예상되는 것으로써, 민간투자를 동반하는 사업도 가능하다. 따라서 고용창출이 없고 이전에만 그치는 것이나, 도시개발 보조금(UDAG)을 도입하지 않고도 개발이나 재개발이 성립하는 것, 또는 도시개발 보조금(UDAG) 이전에 이미 투자가 이루어져 있는 것 등은 대상에서 제외된다.

1980년대 들어 레이건 정부와 부시정부의 보수주의가 확산되면서 작은 정부 만들기의 일환으로 연방정부의 권한이 지방과 민간으로 이전되는 움직임은 더욱 강화되었다. 또한 국방비 이외의 예산이 대폭 삭감되고 대단위 규제완화와 감세정책을 추진하였다. 주택에 대한 예산은 1980년 380억 달러에서 1988년 90억 달러로 대폭 축소되었다. 하지만, 1986년에는 저소득층을 위한 주택세금공제(Low-Income Housing Tax Credit; LIHTC) 정책이 도입되었다. 그리고 1990년대에 들어와서는

「저렴한 주택공급에 관한 법(National Affordable Housing Act)」이 도입되어 HOME 사업이 시작되었다.

Empowerment Zones과 Enterprise Communities, 그리고 Renewal Communities는 현재까지 진행되고 있는 가장 광범위한 재개발 관련 사업들이다. Empowerment Zones/Enterprise Communities 사업은 커뮤니티개발 포괄보조금(CDBG)보다 더 유연하고, 지리적으로 적합한 개발을 위해 고안되었다. 이 사업은 경제적으로 낙후한 지역을 대상으로 하여 10년 장기기간 동안 각종 세금감면과 사업자금 지원 등을 제공한다. 이 사업은 주택뿐만 아니라 지역사회 개발, 치안, 교통, 기타 다른 사회적, 물리적 서비스 등의 개발사업도 지원한다. 또한 1993년에 시작된 모든 사람을 위한 주거 기회, 일명 HOPE VI (Housing Opportunities for People Everywhere VI)는 특히 매우 가난한 사람들을 위한 국가차원에서의 공공주택 재개발 정책을 재도입하기 위해 시작되었다.

### 3) 재개발과 거주민 재정착 관련 정책

미국의 재개발정책은 각 주마다 매우 상이하다. 따라서 연방 차원의 재개발 프로그램은 그리 다양하지 않은 편인데, 주로 지원에 관한 것들이다. 여기에서는 현재까지 진행되고 있는 연방 차원의 재개발사업 관련 정책을 소개할 것이다. 다만, HOPE VI는 1992년부터 시작하여 2000년에 폐지되었으나, 미국의 재개발정책에 있어 중요한 의의를 차지하고 있으므로, 여기서 다시 자세한 내용을 다루고자 한다.

#### (1) 커뮤니티개발 포괄보조금(CDBG: Community Development Block Grant)

이 사업은 1974년 도입된 「주택 및 커뮤니티 개발법(Housing and Community Development)」에 근거해 실시되었으며, 저렴한주택의 개량과 슬럼화된 커뮤니티에서의 일자리 창출 등을 위한 비용을 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 지방자치단체가 직접 사업을 시행하여 스스로 지원금 전액을 사용할 수도 있고, 공공비영리단체나 영리단체에게 지원금을 지급하여 필요한 사업을 시행하도록 할 수도 있다. 지방자치단체가 이 지원을 받기 위해서는 종합적인 개선계획(consolidate plan)을 작성하여 연방정부의 승인을 받아야 한다.

이 사업은 도입된 이후 지방자치단체의 주택개선, 환경개선에 기여하게 되었다. 하지만 이 사업으로 인해 종래의 커뮤니티 재개발 프로그램, 모델도시 프로그램 등에 대한 연방보조가 폐지되었다. 이 보조금의 대상은 매우 광범위한데, ① 부동산의 취득, ② 공공사업, 공공시설, 공공용지 취득, 건설, 개축, 기타 개량사업, ③ 건물 및 공작물의 철거 및 이전, 수복, ④ 취득한 부동산의 처분, ⑤ 커뮤니티 종합개발계획의 수립, ⑥ 민간비영리단체가 시행하는 같은 부류의 사업, ⑦ 재개발 또는 경제개발 프로젝트를 시행하는 조직, ⑧ 공공서비스(고용, 범죄방지, 아동보호, 건강, 교육, 에너지 절약, 복지, 레크레이션 등으로 공공단체에 의해 제공되지 않는 경우) 등으로 대부분의 지역행정이 다루는 범위를 포괄하고 있다. 그러나 1980년대에 이르게 되면, 이 지원의 절반 이상은 수복을 통한 주택개선에 사용되었다.

커뮤니티개발 포괄보조금(CDBG)이나 다른 연방 주택프로그램들은 1968년에 제정된 「평등주택법 (Fair Housing Act)」에 근거하여 평등한 주택의 공급을 보장하였다. 「평등주택법」은 지방정부가 재개발지역에서 재개발이 이루어지는 동안 보호되어야 할 특정 집단들이 재개발 과정에서 차별 당하지 않도록 보장하여야 한다고 규정하였다. 이것은 재개발지역 안에서 인종에 의한 편향된 처우가 일어나지 않고, 보호받아야 할 집단에 대한 보호가 배제되지 않도록 보장하는 것이다. 미국 대도시의 뿌리 깊은 불평등 문제, 심각한 빈곤상태에 처해있는 공공주택에 특정 인종이 집중되어 있다는 문제 등으로 인해 공공주택의 철거는 미국사회에서 상당한 인종적 함의를 갖기 때문이다.

미국 주택도시개발국(HUD: Department of Housing and Urban Development)은 90% 이상의 CDBG 개발사업의 혜택이 우선적으로 중·저소득층에게 돌아가도록 하는 조건을 충족시켰다고 주장한다. 하지만 이 사업을 통한 재개발의 혜택이 중간 소득층이 아니라 저소득층에 돌아가도록 하는 과정은 분명하지 않다. 한 연구에 따르면, CDBG 투자자금의 40%가 저소득층 지역의 개발로, 60%가 중간 소득층 지역의 개발로 쓰였다<sup>178)</sup>.

## (2) HOPE VI

불량 공공주택 재개발 국가 위원회(National Commission on Severely Distressed Public Housing)의 제안으로 1993년 개발되어 시작된 HOPE VI(Housing Opportunities for People Everywhere) 프로그램은 10년 동안 심하게 낡은 공공주택의 재개발과 주거환경 개선을 위해 연방 기금이 투자된, 미국 역사상 가장 야심찬 도시재개발 프로그램이다. 이 프로그램은 심하게 낙후된 공공주택의 철거와 신규주택의 건설·복구를 위해 지방의 공공주택관리국에 연방기금을 직접 제공하는 것이다. 재개발사업을 위해 원거주민 이주와 다른 지원서비스를 위한 자금지원도 포함된다. HOPE VI의 사업목표는 ‘심각하게 낙후된 공공주택지역 거주민들의 주거환경을 개선하고, 주거빈곤층의 공간적 집중을 방지하는 주거환경을 제공하는 것’이다. HOPE VI에 의해 1993년 이후 166개의 도시에서 446개의 공공주택 지역이 재개발되었다. 심하게 노후한 63,100개의 주택들이 철거되었고, 20,300개의 주택이 재개발 예정지로 선정되었다<sup>179)</sup>.

클린턴 정부의 구성으로 HOPE VI는 뉴어바니즘(new urbanism)의 경향 하에 빈곤의 공간적 집중을 분산시키고, 경제통합을 위해 도심활성화의 기치 아래 거주민의 임파워먼트(empowerment)와 물리적 환경의 개선을 목표로 진행되었다. 이런 광범위한 목표를 달성하기 위해 정책 입안자들은 두 가지 전략을 실시하였다. 그 하나는 원거주민들을 좀 더 나은 환경의 지역으로 이주하도록 도와주는 것이며, 다른 하나는 낙후된 공공주택지역을 개선하여 다양한 계층의 주민들로 구성된 지역사회를 건설하고자 하는 것이다.

또한 HOPE VI 프로그램은 공공주택 관리체계를 변화시켰다. 이전까지는 연방정부에 의해 연방법에 따라 관리되던 체계를 시장중심의 민영화나 민관협력, 민간개발업자와 민간관리기업의 참여를 유도하였다. 이에 따라 HOPE VI 사업에서는 민간자본이 전혀 없이 중요한 기능을 담당하였다. 하지

178) Thomas & Hwang, 2003, p.12

179) Popkin et al, 2005, p.2

만, 이 프로그램을 통한 몇몇 개발사업들은 관리운영의 미숙이 장기적으로 해결되지 않았고, 거주민과의 분쟁을 적절히 해결하지 않음으로써 개발이 지연되기도 하였다. 또한 복잡한 재정적, 정치적 논쟁이 야기되면서 부시 행정부는 2003년 이 프로그램의 폐지를 제안하였다.

HOPE VI에 대한 평가는 아직까지도 분명하지 않다. 하지만, 낙후되고 빈곤과 범죄가 공간적으로 집중된 공공주택이 물리적으로 개선된 것은 확실하다. 인구밀도가 낮아지고, 주변 치안이 개선되었으며, 인근지역과의 통합력도 높아졌다. 또한 현재 거주민의 거주 만족도 역시 높게 나타나고 있다. 하지만 이런 물리적 개선들은 어쩔 수 없이 저소득층 가구들이 감당할 수 있는 저렴한 주택수의 감소를 가져올 수밖에 없다. 그것은 이 프로그램의 목표 중 하나가 계층 간 혼합을 지향하고 있기 때문에, 저소득층을 위한 저렴한 주택과 함께 중간소득층을 위한 주택이 많이 건설되기 때문이다. 여기에 HOPE VI로 개발된 주택수의 절반 정도만이 극빈층 가구가 거주할 수 있을 정도의 공공주택 보조금을 받는다. 문제는 이 프로그램에 의한 개발 후 기존 주택 거주민 중 2/3만이 다시 입주할 수 있었고, 나머지는 입주하지 못한 채 오랫동안 방치되었다.

일반적으로 100% 공공주택으로 지어진 개발지역은 대다수의 원거주민이 재입주하였으나 중·저소득층 가구로의 혼합계층 전략을 구사한 개발지역의 경우 원거주민의 재입주 비율이 낮았다. 미국 주택국의 공식조사에 의하면, 원거주민의 1/3이 주택바우처를 받고 다른 지역의 민영아파트로 이전하였고, 절반은 다른 재개발예정지인 공공주택단지로 이전하였으며, 나머지는 다른 정부보조를 받는 주거지로 이전하였다<sup>180)</sup>.

원거주민의 재정착 문제와 관련하여 주목할 만 한 점은, 대부분의 원거주민들이 자신들이 살고 있던 공공주택단지로 재개발 이후에도 다시 돌아오고 싶어 한다는 것이다. 원거주민들이 복귀를 희망함에도 불구하고 재개발된 이후 다시 재입주하지 못하는 이유로는 일단 혼합계층의 주거환경을 지향하는 사업으로 인해 공공주택의 수가 절대적으로 감소하였다는 점이다. 다른 하나는 새로운 입주 조건에 자신들의 처지가 부합되지 않기 때문이다. 또한 몇몇 원거주민들은 지연되는 개발사업으로 인해 이주한 새로운 환경에 적응하였기 때문이기도 하다.

재개발과정에서 원거주민이 개발된 주거환경의 혜택을 받지 못하는 이유 중의 또 다른 하나는 원거주민들이 재입주를 하기 위한 새로운 자격조건(screening criteria)을 통과하지 못하기 때문이다. 만약 가족구성원 중 한 명이라도 마약과 관련되거나, 범죄활동 관련 기록이 있으면 재입주 대상에서 제외된다. 그런데 이런 조사를 통한 입주조건은 매우 까다로운 것이라 할 수 있는데, 왜냐하면 미국 사회에서 빈곤가족 중 그 구성원 중의 한 명도 마약과 범죄에 관련되지 않기가 쉽지 않기 때문이다. 이러한 경향은 재개발 이후의 주거환경이 원거주민 등을 위한 저소득층 혹은 도시빈민을 위한 물리적 환경의 개선에 중점을 두기보다는 도시슬럼화의 방지를 위해 혼합계층의 입주를 유도하면서 더욱 강해졌다.

어찌하였든, 재개발된 지역으로 돌아오지 않은 원거주민들은 비록 이전 거주지보다 좋은 주거환경에서 거주한다 할지라도 또 다른 문제에 직면하게 된다. 언제 재개발될지 모르는 또 다른 공공주택지역에 살게 되어 심리적 부담감을 느끼거나, 비록 정보보조금을 받는 민영아파트에 거주할지라

180) Kingsley et al. 2003, p.433

도 이전 공공주택에서 제공받았던 서비스들을 제공받지 못하게 되기에 그에 따른 추가비용이 필요하게 된다. 또한, 주택바우처를 통해 임대 보조금을 받더라도 높아진 임대료를 감당해야 하기 때문에 경제적 압박감이 커질 수밖에 없다.

또 다른 쟁점은 재개발로 인한 원거주민들 간의 사회적 유대감과 지원체계의 붕괴이다. 빈곤층들이 모여 살던 곳에서 형성되어 온 자연스러운 상부상조의 사회관계망은 그들이 살면서 겪게 되는 많은 물질적, 정신적 어려움을 감소시켜주던 것이기도 하다. 또한 정부보조시설, 병원 등 이런 저런 정보를 주고받을 수 있었던 통로를 잃게 된다는 것이다. 이런 지역공동체의 붕괴는 HOPE VI가 가장 비판받는 부정적인 결과이기도 하다.

HOPE VI에 의한 재개발 사업에서 원거주민에 대한 이주대책은 주택바우처 대책이다. 상당기간 동안 HOPE VI 프로그램으로 개발된 지역의 원거주민들에게는 주택바우처가 주어졌고, 몇몇 개발지역이 보증서를 가진 주민들에게 제공되었다. 새로운 정책의 일환으로 도입된 주택바우처 프로그램의 경우 주택정책이 절실히 필요한 주거빈곤층을 대상으로 하지 않는다. 왜냐하면 주택바우처를 갖고 있는 저소득층은 민간주택시장에서 아파트를 임대할 수 있는 어느 정도의 소득을 갖고 있는 가구들이어야 그 혜택을 받을 수 있기 때문이다. 또한 이러한 혜택을 받을 수 있는 가구들은 민간주택시장에서 임대하기 위한 복잡한 규칙들을 알고 있어야 한다. 이 프로그램은 저소득층들이 가구소득의 25%나 임대료를 보증서를 통해 정부로부터 보조를 받도록 하는 것이다. 따라서 가구소득이 거의 없는 최저빈곤층을 위한 주택정책이라고 할 수는 없다.

주택바우처 프로그램은 1974년 입법된 「주택 및 지역사회 개발법 (Housing and Community Development)」 section 8에서의 규정에 따라 이루어졌다. 이 정책은 민간아파트 소유자와 15년간 임대보증금 계약을 체결하여 소유자들에게는 일반 민간주택시장의 임대료를 유지할 수 있게 하고, 저소득층들에게는 민간주택시장으로의 접근을 용이하게 하기 위해 주택바우처를 제공한다. section 8은 「평등주택법」에 근거하여 실시되는 것으로 저소득층이나 노약자 가구를 위해 국가가 임대료를 보조해 주는 정책이다. 이 section 8이 시행된 이후, 이 프로그램은 가장 규모가 큰 주택보조 프로그램이 되었으며, 저소득층 가구가 빈곤지역이 아닌 지역에서 저렴한 주택을 임대할 수 있도록 보조해 주는 정책이 되었다.

이 프로그램의 특성 중 하나는 민간주택시장에 의존하고 있다는 것이다. 임차인에게 임대료를 보조하는 section 8 보증서는 지방주택국에 의해 제공된다. 주택바우처를 가진 개인이나 가구들은 120일 이내에 적절한 거주공간을 결정해야 한다. 만약 거주할만한 아파트를 찾았을 경우 각 개인이나 가구들은 월 가구소득의 25%나 순 임대료를 지방주택국에서 보조를 받는다. section 8의 주택바우처는 특정한 지리적 공간에 제한되지 않으나 사실상 주로 낙후한 한계지역에 몰려있다. 그 이유는 일단 이 프로그램에 포함되기 위해서는 임대료가 민간주택시장의 표준임대료의 110%를 초과하지 않아야 하기 때문이다.

1998년 section 8 프로그램은 주택선택보증서(Housing Choice Voucher) 프로그램으로 전환되었고, 이 프로그램은 미국에서 공공주택정책의 범위를 능가하는 가장 큰 규모의 주택지원 프로그램이 되었다. 그리고 빈곤의 공간적 집중을 방지하면서 저소득층들이 저렴한 주택을 임대할 수 있도록 도

와주는 가장 중요한 수단이 되었다.

HOPE VI는 재개발지역을 대상으로 하는 사업이지만, 투자사업의 수가 한정적이며, 철거되는 만큼의 새로운 공공주택이 건설되지 않는다. 따라서 대부분의 원거주민들은 일반적으로 재개발 예정지가 될 다른 공공주택단지로 이전하지만, 소수 거주민은 거주할 곳을 잃게 되어 심각한 이주문제를 겪게 된다.

### (3) Enterprise Communities/Empowerment Zones

Enterprise Communities는 레이건 행정부에 도입된 재개발 프로그램이며, Empowerment Zones은 클린턴 행정부에서 도입된 프로그램이다. 두 프로그램은 빈곤과 실업 등으로 심각하게 공동화된 도심을 활성화시키기 위해 민간자본을 유도하는 경제적 인센티브를 제공하는 도시재개발 프로그램이다. 공공주택들이 슬럼화되고, 기업들이 도심에서 교외로 이전하면서 미국의 도심들은 높은 빈곤율과 실업율, 각종 범죄 등의 도심 공동화현상을 경험하게 되었다 이 사업들은 도심을 재개발하여 기업들의 이전을 유도하고, 도심내 취업율을 높이하고자 하는 정책적 노력으로 시작되었으며, 따라서 사업의 목표나 대상은 동일하다고 할 수 있다.

그러나 Enterprise Communities과 Empowerment Zones은 차이가 있었다. Enterprise Communities는 직접적인 시민참여가 중심이 되지 않았지만, 이에 반해 클린턴 행정부에서 실시된 Empowerment Zones의 특징은 정책의 입안과 집행과정에 풀뿌리 주민참여를 장려하고 유지하기 위해 정부, 기업, 지역조직 간의 파트너십을 구성하는 것이다. 즉, Enterprise Communities는 기업이 중심의 산업환경 조성을 중심으로 진행되는 재개발인 반면, Empowerment Zones은 주민의 임파워먼트를 강화하여 Empowerment Zones을 조성하기 위한 프로그램이라 할 수 있다.

1993년 경까지 37개 주에 Enterprise Communities가 설정되었다. 각 재개발 사업의 내용은 주마다 상당히 다르지만 세금감면과 민간자본 특히 20~50명 규모의 종업원을 가진 소기업의 빈곤지역에 대한 투자를 유도하기 위해 사업규제완화 등이 정책적으로 보장되었다는 것이 공통적이었다. 그러나 지역주민들의 직업훈련 또는 물리적 하부구조시설 등을 개선하기 위한 자금 제공은 사실상 거의 이루어지지 않고 있다. 또한 주 단위에서 진행되는 사업들은 그 성공의 여부가 주 여건마다 상당히 다르다고 할 수 있다. 4개의 주에서 진행되었던 이 재개발사업들은 1년 이내에 마무리되었고, 몇몇의 주에서는 직업의 창출과 고용증대가 이루어졌지만, 다른 주들에서는 주목할 만한 경제활동의 개선이 이루어지지 않았다.

Empowerment Zones은 불량도심의 성장과 재활성화를 위해 지역사회에 기회를 제공하기 위해 고안된 대통령 관할 하에 제공되는 인센티브이다. 빈곤과 실업 그리고 다른 기타 문제들이 밀집된 지역의 장기 개발계획을 만들고, 이들 지역사회가 혁신적이고 종합적인 전략을 통해 충분히 개발이 이루어지도록 하기 위한 것이다. 이런 Empowerment Zones에서 개발이 실시되는 동안 각 지역사회는 개발계획을 이루기 위해 각 개인적, 사회적 네트워크를 강화하여 지역동맹을 형성하도록 격려된다. 이 재개발사업에서는 개인들의 임파워먼트가 강조되는데, 여기서 임파워먼트는 개인, 가족, 사회문화적, 정치적, 사회경제적 영역에서 각 구성원들의 역량을 강화하고, 이에 권한을 부여해 주는 것

이다. 따라서 임파워먼트의 강화를 위해 정치사회적 자원들이 투자되었다. 임파워먼트는 특히 사회적으로 낙인찍힌 개인들의 영향력을 높이고, 그를 위해 그들의 사회적 역할의 가치를 개발하고, 그를 높이기 위해 지원되는 과정들이다. 이러한 과정은 지역공동체적 노력이며, 각 개인들을 지역사회의 경제·사회적 환경에 참여하게 하고 이를 장려하는 노력의 과정들이다. 하지만 임파워먼트와 사회권력 간의 관계는 이론적으로 명확하게 의미규정이 이루어진 것이 아니며, 또한 사회적으로 낙인찍힌 혹은 취약한 집단들의 참여를 유도하기 위한 합리적인 전략이 필요하다.

클린턴 행정부 당시 미의회는 기업성장과 고용기회 확대를 경제적으로 침체된 지역을 활성화하기 위해 Empowerment Zones을 지정하고 10년에 걸쳐 3억 달러 이상의 예산을 책정하였다. 이 개발지정을 받기 위해 빈곤율과 실업율이 높아 경제적으로 침체된 500개 이상의 지역사회가 개발계획서를 제출하였다. 각 지역사회는 각 지역사회에 기반한 개발전략을 자체적으로 개발하였다. 일반적으로 그 개발계획서는 다양한 경제기회의 마련, 지역사회에 기반한 파트너십, 지속가능한 지역사회 개발, 지역개발에 대한 전략적인 비전 등의 내용을 담고 있어야 한다. 1994년 말 6개의 도시와 3개의 농촌지역에 Empowerment Zones과 95개의 Enterprise Communities가 지정되었다. 6개의 도시 Empowerment Zones은 1억 달러의 사회서비스교부금이 제공되고, 10년에 걸쳐 이 개발구역내에 입주한 기업들이 지역주민을 고용할 경우 각 주민 당 3,000 달러까지의 월급공제 등의 인센티브를 제공되었다.

그러나 Empowerment Zones 프로그램은 민간기업을 도시 내 지역들로 재입지시키기 위한 세금 감면을 통한 인센티브라는 측면에 그다지 비용 효과적이지 않다고 할 수 있다. 왜냐하면 Empowerment Zones내 지역주민들은 고용에 필요한 기술이 부족하기 때문에 사실상 고용효과가 높지 않았다. 따라서 기업유치와 그에 따른 고용성장을 유도하기 위한 지역사회 개발을 강조하는 Empowerment Zones은 이런 외적 요인의 개선에도 불구하고, 대부분의 주요 도시에서 큰 효과를 내지 못했다.

#### (4) Renewal Communities

Renewal Communities는 2000년 「지역사회 쇄신법(Community Renewal Act)」에 기반하여 공장이나 설비 등에 투자함으로써 지역주민을 고용하기 위해 지정되었다. 이 법에 따라 2002년 뉴욕 주의 5개 도시가 Renewal Communities가 되었고, 도시와 농촌지역에 걸쳐 40개의 Renewal Communities가 지정되었다. Renewal Communities는 다른 재개발 사업지구지정과 마찬가지로 빈곤율, 가구소득, 실업율, 범죄율 그리고 일반적인 지역경제 침체 등을 고려하여 지정된다. 「지역사회 쇄신법」에 의해 Renewal Communities로 지정되면 4가지 세금관련 인센티브, 취업관련 세금감면 (employment tax credit), 상업지역 재활성화를 위한 세금감면 (commercial revitalization deduction), 신규부동산 취득 세금감면 (enhanced IRC section deduction), 자본수익의 세금감면 (exclusion of capital gain) 등이 제공된다. 또한 연방세금감면, 지역서비스 효율성 증대, 범죄 발생을 감소 등의 정책적 지원과 공공서비스를 받는다.

#### 4) 강제퇴거와 그에 대한 정책들

미국에서 재개발정책은 공간적으로 집중된 빈곤을 분산시키기 위한 방향으로 진행되었다. 빈곤층의 공간적 분산을 위해 두 가지 즉, 자발적 이주와 비자발적 이주정책을 실시하였다고 할 수 있다. 자발적 이주정책은 연방정부에서 실시한 이주기회(Moving to Opportunity MTO) 프로그램의 한 모델로 약간 변형된 다양한 종류의 「주택 및 커뮤니티 개발법」 section 8 프로그램이라 할 수 있다. 자발적 이주정책은 기본적으로 저소득층 가구들이 빈곤율이 높은 지역에서 그렇지 않은 지역으로 이주하는 것을 허용한다. 따라서 이주를 원하는 가구들 중 중간소득층의 주거환경에 이주하여 적응할 수 있는 가구들을 선별하여 이 가구들이 새로운 주거환경에 정착할 수 있도록 지원하는 것을 기본 골자로 한다.

비자발적 이주정책은 저소득층 가구들을 그들이 거주하는 이전의 주택에서 강제로 이전시키는 것이다. 이 정책이 적용되는 경우는 전형적으로 기존주택이 철거되거나 다른 용도로 전환되어, 기존 거주민들이 다른 아파트나 주택으로 이전하는 경우이다. 비자발적 이주정책은 기존 거주민들이 이주하는 지역에 대한 제한이 없어 기존 지역이 될 수도 있고, 다른 빈곤지역일 수도 있다. 비자발적 이주정책은 HOPE VI 프로그램을 통한 재개발정책 과정에서 저소득층 가구들에게 이주비와 주택바우처의 배부를 통해 다른 지역으로 이주시키는 방법으로 진행되었다. 자발적, 비자발적 이주정책은 일반적으로 빈곤지역의 재개발과정에서 동시에 실시된다. 다른 지역으로 자발적으로 이주하고자 하는 가구들은 이주증(mobility certificate)을 받게 된다.

한편, 강제퇴거에 저항하는 집단행동은 1930년대부터 이루어졌다. 그 중 1970년대에 있었던 샌프란시스코 인터네셔널 호텔 건설을 둘러싼 대량퇴거를 반대했던 대중저항은 사회적으로 큰 반향을 일으켰다. 그러나 수년 동안의 시위와 논쟁에도 불구하고, 결국 강제퇴거가 이루어졌고, 그로 인한 사회적 후유증으로 인해 강제퇴거에 대한 정책적 모색이 이루어졌다. 사실상 2차 세계대전 이후 이루어진 많은 도시재개발과 각종 개발사업들은 강제퇴거와 원거주민의 이주과정에서 많은 부작용을 발생시켰다. 이런 부정적인 영향은 크게 두 가지로 정리되는데, 그것은 물질적 피해와 정신적 피해라고 할 수 있다. 물질적인 측면에서, 대체로 이주자들은 이전 거주지보다 더 향상된 주거지역으로 이전하는 것으로 나타나고 있으나, 일부는 철거된 주택보다 더 열악한 조건의 주택으로 이주하기도 한다. 또한 더 좋은 환경의 주거지역으로 이주하는 경우도 대체로 대체주택의 임대료가 이전 거주지보다 더 높아지는 것 또한 사실이다. 따라서 물리적 환경의 개선을 위해 이전보다 더 높은 재정적 부담을 감당해야 하는 것이다.

또한 강제퇴거와 이주과정에서 이주자들이 겪게 되는 심리적 부담 또한 간과할 수 없는 부분이다. 이주자들은 이주과정에서 자신의 주거지와 이웃을 잃게 되는 상실감과 파괴적이고 분열적인 감정들을 경험하게 된다. 비록 시간이 흐르고, 강제퇴거와 이주가 끝나감에 따라 새로운 환경에 적응하게 되지만, 이러한 정신적 경험은 충격적인 것일 수 있다.

이러한 재개발과정에서 발생하는 여러 부작용을 해결하기 위한 목적으로 미 의회는 1970년에 강제퇴거와 이주가 지역사회와 개개인에 미치는 부작용을 최소화하기 위해 「단일이주지원과 부동산

획득법 (Uniform Relocation Assistance and Real Property Act)」을 입안하였다. 이 법은 지방정부가 연방기금이 투자되어 개발되는 사업 과정에서 이주되는 모든 가구들을 보호하고, 그에 상응하는 대체주택으로 이주할 수 있는 기회를 제공하도록 하기 위해 제정되었다. 이 법령에서 대체주택이란 개념이 도입되었다. 대체주택은 이주가구들의 재정적 범위 내에서 규모가 적절하고 깨끗하고 위생적이며 안전해야 한다. 또한 고용이나 쇼핑 또는 다른 지역으로의 접근성 측면에서 원거주지보다 바람직한 위치이어야 한다.

모든 이주자들이 상응하는 대체주택에 재입주될 수 있도록 보장하기 위해 이 법은 지방정부가 이전에 제공하였던 지역 서비스보다 나은 수준의 서비스를 제공하도록 강제하고 있다. 우선, 지방정부는 상대적으로 원거주지에서 접근 가능한 위치에 놓인 깨끗하면서 저렴한 대체주택을 마련하여야 한다. 또한 이주 가구들에게 대체주택의 임대료를 제공하도록 한다. 대체주택을 임차하는 이주자들은 4년 동안 임대료 인상에 대비하기 위해 100~1000달러 가량의 임대료를 지원받는다. 처음 이 법이 제정되고 나서, 연방기관은 대체주택 임대료(RHP: Replacement Housing Payment)를 계산하였다. 이것은 실제 대체주택의 가격과 지불할 수 있는 능력 간의 차이를 통해 계산된다. 여기서 지불할 수 있는 능력이란 이주되기 이전의 실제 임대료 또는 가구소득의 약 25%를 넘지 않는다. 상응하는 대체주택의 가격을 계산하기 위해 연방기관은 그 지역의 규모가 다른 세 가지의 대체주택을 알아보고 그 중 하나를 선택한다. 이런 과정에 대한 연방정부의 가이드라인이 1972년에 만들어졌는데, 'spend-to-get'이라 불린다. 대체로 철거주택의 소유자들이 대체주택을 구입하고자 하면 기존 철거주택의 가격과 대체주택을 구입하기 위해 필요한 가격과의 차이를 감안하여 지방정부가 15,000달러(약 1500만원) 정도를 지원해 준다. 또한 이주가구들은 이주비로 약 500 달러(약 50만원) 정도를 받는다. 대체주택 임대료가 만들어지기 이전에는 강제이주에 따른 이주비가 적정기간에 다달이 지급되었으나, 이 법의 제정 이후 이주비는 연간비용으로 지불되었다.

한편, 미국 내 여러 지역에 강제퇴거 예방사업들이 다수 존재하고 있다. 이 사업들은 주로 비영리 단체에서 실시하는 것이며, 일반적으로 강제퇴거가 예상되는 지역이나 주민들에게 법률서비스를 제공하지만, 현금제공 같은 직접적인 서비스를 제공하여 주거공간을 잃지 않도록 보호하기도 한다. 이런 사업들의 일부는 정부가 관리하기도 하는데, 모든 지역은 이런 종류의 임차인지원 단체를 구성하여야 한다. 주로 이런 활동을 하는 단체는 자원봉사자에 운영되지만 지방정부와 다른 단체로부터 재정적 지원을 받는다. 미국에서 중요하게 여겨지고 또 가장 잘 진행되는 프로그램이 법률서비스이다. 사소한 일도 법적 소송으로 이어지는 미국에서 법률서비스를 받을 수 있다는 것은 아주 중요하다. 실제로 자문변호사를 통해 법률적 도움을 받는 임차인들은 그렇지 않은 임차인들보다 강제퇴거 되는 비율이 낮게 나타나고 있다. 이런 법률서비스와 관련된 프로그램은 미국의 모든 50개 주 대부분에서 실시되고 있다.

또한 퇴거금지구역(Eviction-free zones)이 캘리포니아의 오클랜드와 로스앤젤레스, 뉴욕의 브루클린 등 몇몇 지역에 설정되기도 하였다. 이것의 목적은 강제퇴거가 이루어지지 않도록 강제퇴거로부터 자유로운 구역을 지정하는 것이다. 그러나 사실상 이런 구역은 아직 현실화되지 않고 있다. 따라서 퇴거의 절차와 사업의 절차가 합법적이라면 퇴거가 그리 문제시되지 않고 있다. 사실상 미국

홈리스들이 홈리스가 된 이유 중의 상당비율은 퇴거 때문이다. 비록 재개발 사업 등과 같은 개발사업으로 인한 퇴거 보다는 임대료를 지불하지 못하여 퇴거되는 경우가 많지만, 거주할 곳이 없어 거리로 나오게 되는 가구가 많은 것이 미국의 현실이다.

## 5) 요약 및 시사점

지금까지 미국 연방 차원에서 진행되고 있는 각종 재개발 관련 프로그램들과 그에 따른 강제퇴거와 이주에 대한 정책들, 그리고 그 정책들의 변화과정에 대해 살펴보았다. 이를 다시 한번 정리하면, 미국은 1949년 「주택법」을 통해 “모든 미국 가정에 알맞은 집과 주거환경(a decent home and suitable living environment for every American families)”이라는 주거권을 규정하였다. 비록 이 규정이 실질적인 집행과정에서 충실히 수행되었다고 보기는 힘들지만, 이를 지키기 위한 연방 차원의 Model Housing Code 제시와 더불어 각종 재개발사업에 있어서도 이 규정을 적용하기 위한 노력은 부단히 지속되었다.

미국의 재개발사업은 초기에 일반 빈민가에서부터 시작되었으나, 점차로 슬럼화된 공영주택단지를 대상으로 시행되었다. 그리고 이는 그 거주민들이 저소득층이라는 점에서 이주에 따른 주거대책 등의 문제를 야기했다. 하지만 이러한 문제들은 주택 바우처, 대체주택의 제공 등의 정책을 통해 해결하려는 노력을 보이고 있다. 특히 주목할 만한 점은 1960년대 후반 이후부터는 재개발에 있어 단지 물리적인 주택의 개량에만 그치는 것이 아니라, 지역주민들의 경제력 향상을 위한 전반적인 커뮤니티를 재생 중심의 재개발 시스템을 구축해 왔다는 점이다. 즉, 재개발이 필요한 지구에 대한 시행착오 끝에 커뮤니티 중심의 재개발이 지역의 특성을 보전하면서도 공공의 복리를 증진시킬 수 있는 방법이라는 결론에 도달하였다는 것이다. 이는 현재까지 유효한 재개발 수법인 CDBG와 Enterprise Zone, Empowerment Community에 있어서 잘 드러난다.

이하에서는 이러한 미국 재개발정책의 사례들로부터 우리에게 시사점이 될 만한 몇 가지 내용을 뽑아보고자 한다.

### (1) 강제퇴거를 방지하기 위한 입법

강제퇴거를 방지하기 위해 제정된 「단일이주지원과 부동산획득법(Uniform Relocation Assistance and Real Property Act)」의 제정은 시사하는 바가 크다. 미국은 법적 소송의 천국이라 할 만큼 사소한 분쟁도 법에 의존하는 나라이다. 따라서 이 법의 제정으로 사실상 강제퇴거는 진행되지 않는다. 물론, 모든 절차가 합법적으로 진행되었음에도 불구하고, 퇴거를 하지 않는 경우 강제퇴거가 된다 해도 그에 대응할 근거가 없다. 하지만, 강제퇴거에 앞서 이주비 지원과 각종 대체주택의 마련이 법적으로 보장되어 있기 때문에, 과거와 같은 심각한 퇴거문제를 야기하지는 않는다. 이는 개발사업에 있어 강제퇴거의 문제 자체를 금지하려는 어떠한 제도적, 정책적 노력도 보이지 않는 우리 사회의 상황에 비추어 주목할 만한 점이라 하겠다.

## (2) 대체주택의 제공

미정부가 시행한 다양한 이주보조와 대책들은 시사하는 바가 크다. 정부가 주도하는 다양한 종류의 개발 프로그램들은 불가피하게 원거주민 퇴거와 이전 문제를 야기한다. HOPE VI에 의한 공공주택 재개발사업, HOME 프로젝트, 그리고 저소득층 주택세금공제 프로그램 등 모두가 그러하다. 특히 HOPE VI 재개발사업은 전국에 걸쳐 수천의 원거주민 가구들을 이전시켰다. 지금도 각종 개발사업에 의해 원거주민들의 퇴거와 이전이 진행되고 있다. 비록 개발사업으로 인한 강제퇴거는 거의 진행되고 있지 않으나 다른 주거지를 찾아 떠나야 하는 원거주민들에게 이주비와 그에 따른 보상은 각 거주민들의 처지에 따라 충분하지 않기 때문에 여전히 법원이주 명령서를 받고도 이주하지 않는 가구들이 많이 있다. 그에 따라 미정부는 각종 법안의 마련 등을 통해 강제퇴거와 그로 인한 문제들을 방지하려는 노력을 하였다. 무엇보다도 각종 개발로 거주할 곳을 잃게 되는 원거주민을 위해 대체주택을 마련하고 저소득층을 위한 다양한 주택정책을 도입하였다. 비록 대체주택의 선정과 그에 대한 지원 등이 완벽하다고 할 수는 없겠으나, 그럼에도 대체주택과 이주할 주택을 모색하고 보장을 해주려는 정책적 배려는 고무적이다.

우리나라의 재개발정책은 실제 물리적인 대체주택을 제공하는 경향성은 강조되고 있으나, 그 방향은 매우 경직되어 있다고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 개발사업으로 인해 특정한 물리적 대책이 수립되어 있는 경우가 대부분이기는 하나, 그 대체주택이 거주민이 실제 입주가능한가 하는 데에까지는 고려되어 있지 못한 상태이기 때문이다. 즉, 공공임대주택 입주권과 분양아파트 입주권 등이 세입자와 가옥주 등에게 제공되나, 실제 이들의 경제수준으로 인해 입주가 불가능한 경우에 대한 지원이 전문한 실정이라는 것이다. 이에 반해 미국에서는 다양한 입주지원 정책을 수행하고 있는데, 이러한 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

## (3) 커뮤니티 차원의 종합적 개발계획 수립

저소득층이 밀집해 거주하는 공영주택 단지가 주로 재개발사업의 대상이 되고 있다. 그러나 이들 지역에 대한 재개발은 단지 물리적인 환경의 개선에만 초점을 맞추는 것이 아니다. 즉, 해당 지역에 거주하는 주민의 특징이 저소득층이라는 것이고, 이는 단순히 물리적인 주택의 개량을 통해서만 그 지역의 문제가 해소되는 것이 아니기 때문이다. 따라서 지난 30년 이상의 미국 재개발사업은 커뮤니티 자체의 재생과 활성화가 주요한 재개발사업의 목적이 되어 왔으며, 재개발 관련 제도 역시 그러한 지원을 주목적으로 수립되었다.

이에 반해 우리나라에서의 재개발정책은 물리적 환경의 개선과 이를 통한 개발이익의 달성이라는 것이 주요한 개발사업의 동력이 되어왔다. 따라서 개발사업에 있어서의 정부의 지원은 행정적 지원 이외에는 공공임대주택을 건립하도록 하고 이를 운영하는 것에 그치고 있다. 미국의 경우에는 지역 사회의 재생이라는 측면에서 저소득 주민들의 경제적 수준 향상 등이 항상 중요하게 거론되고 있으며, 이러한 계획에 대해서는 광범한 지원체계를 구축하고 있다. 이는 향후 우리 사회의 개발사업이 거주민들의 커뮤니티 활성화라고 하는 사회적 재개발로 발전되어야 할 과제를 도출한다고 하겠다.



## 제6장 개발사업에서 주거권 보호를 위한 정책제안

### 1. 사업시행자 및 행정의 견해

#### 1) 사업시행자

개발사업에 있어 사업시행자는 크게 대한주택공사, 한국토지공사, 지방자치단체 등 공공과 재개발조합, 지역 및 직장주택조합, 도시환경정비조합 등 민간으로 구분된다. 전자는 주거환경개선사업, 택지개발사업, 도시개발사업, 도시계획시설사업 등과 같은 공공개발사업의 사업주체이며, 후자는 합동재개발사업과 도시환경정비사업, 민간개발사업의 사업주체가 된다. 여기에서는 개발사업에 있어서 주요 쟁점인 세입자 대책, 가이주단지, 강제철거 등에 대한 사업시행자의 의견을 공공과 민간을 구분하여 정리하고자 한다.

#### (1) 세입자 대책

공공개발사업의 사업시행자인 공공은 법에서 규정하는 대로 세입자 대책을 제공하고 있기 때문에 모든 것이 합법적으로 이루어지고 있음을 강조하고 있다. 세입자 대책에 대해서도 일부 정말로 가난한 주민들의 경우는 부적절할 수 있겠지만, 개발사업지구에 살았다는 이유로 받는 혜택이기 때문에 현재 제공되는 이상의 세입자 대책이 제공되면 오히려 그것이 다른 국민들과의 형평성에 있어 문제가 있을 수 있다고 생각하고 있다.

그리고 공공개발사업에 있어서는 세입자 대책보다는 1989년 1월 24일 이후 세워진 미등재 무허가 주택의 거주자와 세입자 중 미해당자에 대한 주거대책이 전혀 존재하지 않다는 것이 더 심각한 문제라고 지적하고 있다. 하지만, 이에 대해서도 개개인의 상황은 안타깝지만, 법에 따라 사업을 추진해야 하는 사업시행자의 입장에서는 스스로의 재량에 의해 결정할 수 없기 때문에 방법이 없다는 입장이다. 이들에 대한 대책이 법적으로 마련되면 사업추진이 훨씬 원활하게 이루어지기 때문에 사업시행자의 입장에서도 개발사업지구 내 저소득층에 대한 주거대책이 마련될 필요성을 느끼고 있다고 한다. 공공개발사업의 대표적인 사업시행자라고 할 수 있는 대한주택공사는 미등재 무허가 주택 거주자 문제를 해결하기 위해 택지개발사업지구의 경우 1989년 1월 24일 이후 세워진 무허가 건축물 소유자 및 세입자에 대해서도 지구지정일 3개월 전부터 최초 보상계획 공고일까지 사업지구 내에 거주한 경우에 한해, 국민임대주택을 공급한다고 한다. 이는 「주택공급에 관한 규칙」 제32조제1항1호 ‘국민임대주택 입주자선정에 관한 특례’에서 국민임대주택의 사업주체는 ‘국민임대주택의 사업주체가 당해 주택건설사업을 위하여 철거하는 주택의 소유자 또는 세입자에게 건설량의 10% 범위내에서 국민임대주택을 우선공급’할 수 있다는 규정을 적용한 것이라고 한다<sup>181)</sup>.

한편, 민간의 경우 민간개발사업에 있어서 세입자 문제는 어디까지나 집주인과 세입자간의 임대

181) 대한주택공사 택지보상정보 홈페이지, <http://bosang.jugong.co.kr/>

차 관계에서 바라봐야 할 문제라고 주장하고 있다. 즉, 세입자는 집주인과 계약한 기간 동안 살다가 계약기간이 만료되면 보증금을 돌려받고 다른 곳을 찾아 이주하면 되는 것이지, 개발사업을 한다고 해서 세입자들에게 임대주택을 공급하라는 요구 자체가 잘못 된 것이라고 여기고 있다. 세입자들의 형편이 딱한 것은 알지만 개발사업 자체가 이익이 남지 않으면 해야 할 필요성이 사라지는 것인데, 민간개발사업에서도 세입자대책을 요구하는 것은 개발사업을 아예 하지 말라는 것과 마찬가지로 입장이다. 만일 세입자들이 정말 어렵게 생활하는 저소득층이라면, 세입자들의 주거문제는 정부가 복지차원에서 접근해야지 그 책임을 민간에게 부담시키는 것은 바람직하지 않고, 세입자들도 임대주택 공급이나 가이주단지 설치 요구는 정부를 상대로 하는 것이 보다 적절한 방법이라고 생각하고 있다. 민간의 입장에서도 세입자들의 요구와 저항이 장기간 강력하게 지속되어 사업자체가 추진이 안 되면 지연된 시간만큼 개발이익이 줄어들기 때문에 신속한 사업추진을 위해 현금보상을 택하기도 하는데, 이는 개발이익을 좀 더 많이 얻고자 하는 것이 민간의 속성이 때문에 개발이익에 대한 계산을 통해 선택하는 방법이라고 한다.

## (2) 임시주거대책

공공의 경우, 세입자 대책에서와 마찬가지로 임시주거대책은 법적 규정에 따르는 것을 원칙으로 한다는 입장이다. 택지개발사업이나 도시개발사업과 같이 임시주거대책에 대한 규정이 존재하지 않는 경우는 가이주단지 공급과 같은 임시주거대책 자체에 대해 고려하지 않고 있다. 주거환경개선사업의 경우 지난 1989년 제정된 「도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법」에서는 가옥주와 세입자 모두에 대해 가이주단지 등의 임시주거대책에 대한 언급이 없었고, 2003년 6월부터 시행된 「도시 및 주거환경정비법」에서 처음으로 법적 근거를 마련했다. 따라서 이 법이 시행되기 이전에 사업시행지구로 지정된 곳의 경우에는 개발사업지구 내 가옥주를 포함한 거주민의 임시주거대책을 고려할 필요가 없었다. 다만, 현실적으로는 일정 정도의 임시주거대책을 고려하고 있었는데, 이를 사업지구 내 거주민들에게 적극적으로 알리지 않는다고 한다. 그 이유로, 가이주단지는 지방자치단체의 협력이 필요한데, 지방자치단체에서도 사업완료 후 퇴거문제 등으로 가이주단지를 설치하는 것에 대해 부담을 느끼고 있어 쉽지 않으며, 임시주거대책으로 임대아파트를 제공하는 것도 대부분의 사업지구에서 대상 세대수가 너무 많기 때문에 모든 거주민들에게 제공하는 것이 현실적으로 어렵다고 보았기 때문이다. 따라서 개발사업이 진행되면서 자진 이주를 거부하는 주민들의 임시주거대책에 대한 요구가 거세어지면 미리 준비하고 있던 임대아파트 물량을 알선하고, 준비한 물량을 초과하는 경우에는 주택자금 융자를 받을 수 있도록 하겠다고 한다. 즉, 공식적으로는 개별이주를 원칙으로 하는데, 향후 자력으로 이주할 수 없는 거주민들에 대해서는 제한적으로 임대아파트 알선이나 주택자금 융자를 통해 임시주거대책문제를 해결한다는 것이다.

그리고 가이주단지를 설치하는 것에 대해서 부정적으로 바라보는 입장도 있었다. 사업지구 내에 가이주단지를 설치하는 것은 거의 불가능한 상황이고, 임대아파트를 알선하는 경우도 거주민들이 희망하는 조건과 위치에 제공하는 것이 어렵기 때문에 오히려 주택자금 융자를 통해 거주민들이 희망하는 지역에 임시로 거주할 수 있도록 하는 것이 더 바람직하다는 것이다. 하지만, 이도 가옥주에

대한 것이지 세입자를 대상으로 한 것은 아니다.

세입자에 대해 주거대책을 제공하는 것 자체도 부정적으로 바라보고 있는 민간의 경우 자신들에게 임시주거대책 제공을 요구하는 것은 무리하다고 보고 있다. 특히, 가이주단지와 같은 임시주거대책 제공에 대해 부정적으로 바라보는 것은 비용에 대한 부담보다는 가이주단지에 대한 선례를 만들면 이후 다른 지역에서 그 이상의 것을 요구하기 때문에 더욱 사업추진이 어렵게 될 수 있기 때문이다. 따라서 일정 정도 현금보상 하는 것을 선택할 수는 있어도 가이주단지 설치와 같은 임시주거대책은 불가하다는 입장이다.

### (3) 강제철거

공공의 경우 대전 용두 주거환경개선사업지구 등에서의 행정대집행법이 사회적으로 문제가 되고 이로 인해 공기업으로서의 이미지에 타격을 입었던 경험으로, 강제철거에 대해 상당히 조심스러운 입장이다. 공공개발사업에서의 강제철거는 사업추진을 위해 어쩔 수 없이 선택해야 하는 마지막 수단으로 인식하고 있으며, 거주민들의 요구가 지나쳐서 수용할 수 없는 경우나 거주민들이 불법적인 행위를 하는 경우와 같이 최소한의 경우로 한정하고 있다고 한다.

최근에도 강제철거가 지속적으로 일어나고 있는 민간개발사업의 사업시행자인 주택조합의 경우도, 강제철거를 하기 이전까지 주민들과 끊임없이 대화하고 협의를 통해 문제를 해결하기 위해 힘써왔으며, 명도소송을 통해 승소한 경우에도 철거하기 몇 개월 전부터 주민들에게 승소결과를 알려 자진이주를 유도했다는 것을 강조하였다. 또한 강제철거를 하는 경우에도 법원 집달관이 참석한 가운데 적법한 절차에 따라 합법적으로 이뤄졌음을 강조하고 있다.

## 2) 행정

개발사업이 시행되는 경우, 행정이 직접 사업시행자가 되지 않더라도 관할지역의 거주민에 대한 일차적인 책임이 있기 때문에, 개발사업에 있어서 행정의 역할을 크다고 할 수 있다. 따라서 현재, 강제철거가 이루어졌거나 철거민들의 농성이 진행 중인 지역을 중심으로, 세입자 대책, 임시주거대책, 강제철거 등 주요 쟁점에 대한 행정의 의견을 정리하였다.

### (1) 세입자 대책

공공개발사업의 경우, 관련 법률에 따라 세입자에게 공공임대주택 입주권 또는 3개월분 주거이전비를 제공하기 때문에, 세입자에 대한 대책은 적절하다는 입장을 보이고 있다. 그리고 공공임대주택의 보증금 및 임대료 등 주거비 부담의 경우에도 철거민에게 제공되는 임대주택과 국민기초생활보장 수급자와 같은 저소득층에게 제공되는 영구임대주택은 동일하지 않기 때문에, 영구임대주택 수준의 임대료를 요구하는 것은 바람직하지 않으며, 임대료 문제는 「임대주택법」 차원에서 다뤄야 하는 별개의 문제라고 생각하고 있다. 오히려, 현행 개발사업 관련 규정에는 개발사업지구에 살았다는 이유로 주거이전비 명목으로 현금 보상을 하고 있는데, 이는 바람직하지 않다고 여기고 있다. 세

입자의 문제는 공공임대주택을 제공하는 것 이외는 방법이 없다는 입장이다. 세입자에게 제공하는 공공임대주택은 사업지구 내에 공급하는 것이 좋지만, 주택을 건설하여 공급하는 사업이 아닌 경우에는 여건이 되지 않기 때문에 동일한 자치구 내 인근지역의 임대주택을 제공하는 것도 적절하다는 생각을 갖고 있다.

한편, 지역조합주택제도와 같은 민간개발사업의 경우, 행정은 허가권자일 뿐이기 때문에 행정 차원에서 할 수 있는 것은 없다는 입장이다. 허가는 제한하는 것이 아니라 법적으로 하자가 없으면 해주어야 하는 것이기 때문에 관련 법률에 맞게 고치라고 요구할 수 있지만, 법률에서 규정하지 않은 것을 강요할 수 있는 입장이 아니라는 것이다. 민간개발사업시 세입자 대책을 법적으로 마련하는 것에 대해서는 민간개발사업에 있어서 세입자에 대한 대책이 법적으로 마련되면 행정의 입장에서 민원이 줄고 거주민과의 갈등을 피할 수 있을 것이라 전망하고 있다. 하지만 정부가 모든 개발사업에 대해 세입자 대책을 마련해줄 경우 부작용이 더 크다고 생각한다면 민간개발사업시 세입자 대책에 대해 조심스러운 입장이다. 세입자는 임대차계약에 따라 임차기간이 완료되면 나가는 것이 당연하기 때문에, 세입자에 대한 대책이 법적으로 마련되면, 일부 세입자들이 이를 역이용할 수 있음을 지적하고 있다.

한편, 공공개발사업에 있어서 세입자 대책을 제공하는 기준에 대해서는 관련 법률의 규정을 그대로 적용할 수밖에 없다고 호소하고 있다. 비록 세입자의 상황은 딱하지만, 행정에게는 법률을 따르지 않고 임의대로 적용할 수 있는 권한이 없기 때문에 어쩔 수 없다는 입장이다.

## (2) 임시주거대책

가이주단지의 설치하는 사업시행자가 담당하는 부분으로, 행정의 입장에서 적극적으로 나서는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다는 것이 기본적인 입장이다. 만약 사업시행자가 가이주단지를 건설하고자 할 경우, 행정에서는 국·공유지 제공 등의 역할을 할 수 있을 것이라는 입장이다. 특히, 도시환경정비사업이나 민간개발사업의 경우 기본적으로 사업성이 있는 경우에만 사업이 추진되기 때문에 가이주단지 설치를 의무화할 경우 사업 자체가 추진되지 않을 수 있을 것이라 예상하고 있다. 임시주거대책과 관련하여 행정이 할 수 있는 역할은 국민임대주택이나 공공임대주택에 입주할 자격이 있는 거주민들에 대해 정보를 제공하고 입주를 알선하는 정도라고 여기고 있다.

한편, 민간개발사업에 의해 철거를 당한 거주민들에게 시유지에 컨테이너를 제공하고, 사업시행자에게 일정 비용을 부담하도록 했던 시흥시의 경우도, 당시 마지막까지 남아있던 철거민 대부분이 스스로 주거를 구할 수 없는 독거노인 등 저소득층이었기 때문에 복지적 차원에서 제공했던 것이지만 모든 철거민에 대한 일반적인 접근은 아니라고 밝히고 있다.

## (3) 강제철거

예전과 달리, 현재 공공개발사업의 경우는 생가가 아닌 공가에 대해서만 철거하고 있으며, 철거과정에서도 폭력사태가 발생하지 않도록 노력하고 있음을 강조하고 있다. 하지만, 민간개발사업의 경

우 명도소송법에 따라 철거가 이루어지고 있으며 법원의 결정에 따라 진행되기 때문에, 행정은 그러한 과정에 대해 잘 알지 못하며 권한도 갖고 있지 않기 때문에 관여할 수 있는 부분이 없다는 입장이다. 강제철거와 관련된 법률에서 철거과정에 대한 행정의 역할 및 권한, 절차 등에 대해 구체적으로 규정되어야 행정은 철거과정에 개입할 수 있다는 것이다.

## 2. 전문가 및 관련 단체의 견해

### 1) 전문가

지역현황조사와 주민면접조사를 통해 개발사업의 문제를 크게 ‘개발에 따른 적절한 주거대책의 부재’와 ‘퇴거 과정에서 발생하는 반인권적 행위’로 정리하고, 각각의 문제에 대한 전문가의 견해를 살펴보았다. 전문가의 견해를 수렴하기 위한 질문의 내용은 다음과 같다. 첫째, 각종 개발사업에 있어서 현지 거주민의 주거문제를 고려할 때 문제가 되는 내용은 무엇인지, 둘째, 각종 개발사업으로 주택의 퇴거 및 철거가 불가피한 경우, 이로 인해 주거를 상실하게 되는 사람에게는 어떠한 대책이 바람직한 지, 셋째, 각종 개발사업에 있어 거주민들의 주거문제를 해결하기 위해서는 제도적 개선이 어떻게 이뤄져야 하는지, 넷째, 강제퇴거 및 철거 행위가 불가피할 경우 이를 수행하기 위해 어떠한 조치 등이 고려되어 하는지에 대해 질문하였다.

#### (1) 개발사업의 문제점

개발사업의 가장 큰 문제점으로서, 현재의 개발방식으로는 기존 거주민의 현지 재정착이 불가능하며, 다른 대안적인 주거공간을 찾기 어렵다는 것을 공통적으로 지적하고 있다. 가옥주의 경우, 보상에 비해 분양가가 너무 높고, 소형 평수 가옥주나 국·공유지 점유 가옥주는 보상액이 소액이어서, 분양아파트 입주권이 주어져도 추가부담으로 인해 입주를 포기하게 되어 현지 재정착이 불가능하다. 또한 세입자의 경우, 공공임대주택 입주권이 주어지더라도 개발사업에 따라서는 사업지구 내 임대주택 자체를 공급하지 않거나, 공급하는 경우에도 임대보증금을 마련하지 못하거나 입주 이후의 임대료 부담으로 인해 입주를 포기할 수밖에 없음을 문제시하고 있다. 특히 민간개발사업의 경우는 세입자에 대한 어떠한 법적 대책도 존재하지 않는 것을 문제시하고 있으며, 이는 사유권 위주의 보상대책으로 인해 결과적으로 세입자의 생존 공간을 박탈하는 것이라고 인식하고 있다.

이처럼 기존 거주민의 현지 재정착이 불가능하게 된 근본적인 원인으로서는 현재의 개발방식이 기존 거주민의 요구에 맞추기보다는 개발이익을 최대화하는 것을 목적으로 하고 있기 때문이며, 그 결과 물리적 환경 개선 중심의 전면철거방식에 의해 사업이 추진되고 있다고 보고 있다. 결국, 기존 거주민은 비자발적으로 이주하고 그 자리를 경제적 부담능력이 있는 중산층이 대신하는 현상이 발생하게 된다는 것이다. 즉, 저소득층의 생활수준 및 소득수준에 적합한 저소득층의 공간이었던 것이, 중산층의 공간이 되면서 경제적으로 혹은 물리적으로 자신에 적합했던 공간에서 강제적으로 축출될

수밖에 없다는 점이 가장 문제가 된다고 여기고 있다. 그리고 전면철거방식에 의해 사업을 추진하고 있으면서도, 사업기간 동안 적절한 임시거주대책을 제공하지 않음으로써, 기존 거주민이 재정착을 포기하거나 사업기간 동안 임대료가 저렴한 지역을 찾아 이주하게 되어, 기존 커뮤니티가 유지 되지 못하는 것을 문제로 여기기도 하였다.

한편, 이러한 문제가 발생하는 근본적인 원인으로 생존권으로서의 주거권에 대한 사업부와 행정 당국의 상대적인 무관심, 공공임대주택의 역할 미흡, 토지자원의 부족 등을 들고 있다.

## (2) 개발사업으로 인해 주거를 상실한 자에 대한 바람직한 대책

개발사업으로 인해 도시 전체 차원에서의 저렴한 주택 재고가 점차 사라지고, 그만큼 임대료가 오를 수밖에 없기 때문에, 모든 개발사업에서 철거민의 주거권을 인정하고 보장하는 것이 전제되어야 한다는 것이 기본적인 입장이다. 이를 위해 주거권을 법제화하고, 기본법 수준을 넘어서는 시행 법령을 구축할 필요가 있다고 제안하고 있다.

개발사업으로 인해 주거를 상실하는 자의 주거권을 보장하는 대책으로서, 크게 기존 거주민의 현지 재정착 지원과 공공임대주택의 공급 확대 등 체계적인 주거복지정책을 통한 주거빈곤 상황의 사전 해소 등을 제안하고 있다. 우선, 기존 거주민들이 타 지역으로 강제 축출되지 않고 현지에서 그대로 재정착할 수 있도록 지원하기 위한 방안으로서, 기본적으로 보상의 현실화와 이주대책의 의무화를 강조하고 있다. 우선, 가옥주의 현지 재정착을 위해서는 두 가지 의견이 있다. 첫째, 현재의 보상가는 공시지가를 기준으로 하고 있어 실제 거래가에 미치지 못해 재정착이 어렵기 때문에 보상액을 현실화시킬 필요가 있으며, 주거를 상실하는 것에 대한 보상을 고려하여 외지거주 가옥주와 현지거주 가옥주를 차별하여 보상해야 한다는 의견이 있다. 둘째, 주거를 상실한 가옥주에게 제공되는 분양아파트 공급가격에 대해 특별규정을 두어 일반분양가의 70% 정도의 수준에서 주택을 공급받을 수 있도록 하여 다른 지역으로 축출되는 것을 막고 현지에 재정착할 수 있도록 해야 한다는 의견이 있다<sup>182)</sup>.

그리고 전면철거방식으로 진행되는 만큼, 사전에 주민과 주거대책에 대해 상담을 하고 주거대책을 확보하지 않으면 사업을 시행하지 못하도록 하고, 사업기간 동안의 임시주거대책 제공을 의무화할 것을 주장하고 있다. 이를 위해 사업기간동안 임시거처를 마련할 수 있는 순환재개발을 장려하고 있는데, 공공용지 부담 축소, 개발 부담금이나 기반시설부담금 축소, 용적률 혜택 등 인센티브를 제공하는 방안을 연구할 필요가 있다고 제안하고 있다.

퇴거 이후의 주거대책과 관련해서는 주거대책의 범위를 개발사업지구 내 분양주택이나 공공임대주택으로 한정하는 것이 아니라, 다른 지역의 공공임대주택 입주권, 다가구·다세대주택 이주 등 다양화하여 저소득층의 선택 폭을 넓혀야 한다는 주장도 있었다. 또한 저소득층의 열악한 경제적 여건을 고려하여, 이들에게 부담가능한 저렴한 수준으로 주택을 공급할 필요가 있음을 강조하고 있다. 분양주택과 임대주택 모두 기존 거주민의 주거소요에 맞는 적절한 규모로 공급되어야 하며, 최소한

182) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 “대토” 방식의 보상에서는 그 토지가격을 시가의 70% 정도로 공급하고 있다.

의 규모조차 부담할 수 없는 저소득층에 대해서는 개발사업으로 발생하는 이익을 일부 환수하여 지원할 필요가 있다고 제안하고 있다. 특히, 공공임대주택 공급의 의무화를 강조하고 있는데, 이는 일차적으로는 사업지구 내 세입자의 주거안정을 위해, 궁극적으로는 도시 전체적으로 저렴주택의 재고를 확보하기 위해서도 필요하다고는 것이다. 이를 위해 주택의 공급 여부와 상관없이, 개발주체의 성격과 상관없이, 주거를 상실한 거주민 수의 일정비율만큼 공공임대주택을 확보하도록 해야 한다. 주택을 공급하는 개발사업의 경우 사업지구 내에 직접 공급하고, 주택을 공급하지 않는 경우에도 다른 곳에 공공임대주택을 확보하도록 하며, 민간개발사업에 대해 임대주택 건설에 필요한 비용을 부담시키는 방안을 제도화할 것을 제안하고 있다.

한편, 기존 거주민들의 보유자산 가치를 현금으로 보상하는 것은 결과적으로 기존 거주민의 축출을 합법화시키는 방편에 지나지 않으므로, 재정착을 보장하고 이를 위해 개발이익의 일정부분을 할애할 필요가 있다고 주장하고 있다. 하지만, 현실적으로는 민간개발 주체뿐만 아니라 공공개발 주체도 이러한 대안에 적극적으로 호응하지 않을 것이라는 점을 우려하고 있다.

이처럼, 기존 거주민을 현지에 재정착할 수 있도록 지원하는 방안과 함께, 건설·매입·임대 등 다양한 방식에 의한 공공임대주택의 확대 공급, 소득수준에 따른 임대료 차등 부과, 임대료 보조제도를 통한 민간임대주택의 활용 등을 통해, 주거빈곤가구의 주거빈곤 상황을 사전에 해소할 수 있도록 주거복지정책 개선에 힘써야 한다고 주장하고 있다.

### (3) 거주민의 주거문제 해결을 위한 제도적 개선방안

각종 개발사업에 있어 거주민들의 주거문제를 해결하기 위한 제도적 개선의 필요성에 대해서는 대부분이 동의하고 있다. 하지만 일부는 기존 개발 주체의 거센 반발이 예상되므로 제도적 개선이 쉽지 않을 것이며, 따라서 많은 연구와 정치적인 역량이 필요하다는 조심스런 입장이다.

제도적 개선의 필요성에 동의하고 있는 경우에도 어떠한 방식으로 제도를 개선할 것인지에 대해서는 차이가 있다. 우선, 크게 별도의 특별법을 만들자는 의견과 기존 개발사업 관련 법률을 개선하자는 의견으로 구분되며, 기존 개발사업 관련 법률을 개선하는 경우에도 어떠한 법률을 어떻게 개선할 것인지에 따라 약간씩 달라진다.

기존 개발사업과 관련된 법률을 개선하는 방법으로, 첫 번째로 「주택법」 안에 각종 개발사업으로 인해 철거를 당하는 이들의 주거권 보장을 명문화하고, 주거권 상실시 보상의 필요성과 방법 등까지 포함해야 한다는 의견이 있다. 이는 철거민의 주거권을 각종 개발사업과 관련된 개별법에서 다루는 것보다 「주택법」에서 총괄적으로 다루는 것이 바람직하다는 입장이다. 두 번째로, 개발사업의 유형이 주택, 도로, 산업단지 등 다양하기 때문에 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」, 「주택법」, 「도시 및 주거환경 정비법」 등 대표적인 관련법에 철거민의 주거권 개념을 명문화하고, 주거권 보장에 필요한 기본적인 조치사항 등을 명시할 필요가 있다는 의견이 있다. 마지막으로, 장기적인 과점에서 주거권을 명문화한 「주거기본법(가칭)」이나 「국민주거안정법(가칭)」을 제정하고, 그 하위 법령으로 「주택법」 안에 개발사업 관련 피해 주민들의 주거권을 보장하는 규정을 두어야 한다는 의견이 있다.

한편, 개발사업으로 인해 주거를 상실한 이들의 주거권 보호를 위해 별도의 특별법을 우선적으로 제정하고, 점차 특별법 정신이 개발사업과 관련된 개별법에 반영되도록 해야 한다는 의견도 있었다. 이는 각종 개발사업과 관련된 여러 개별법을 일일이 개정하는 것은 시간이 많이 걸릴 뿐만 아니라 실현가능성도 낮기 때문에, 별도의 특별법을 우선 제정하는 것이 보다 현실적인 방안이라는 것이다.

#### (4) 강제철거 및 퇴거가 불가피할 경우 필요한 조치

강제퇴거 및 철거가 불가피할 할 경우<sup>183)</sup>, 이를 이행하기 위해 어떠한 조치 등이 고려되어야 하는지에 대한 의견은 크게 사전협의 절차와 강제철거 및 퇴거시 원칙의 법제화 및 대책 마련에 관한 것으로 나뉜다.

우선, 대부분이 현재와 같은 단기간 내의 무차별적인 강제철거 및 퇴거는 있어서는 안 되며, 이를 위해서는 다소 시간이 걸리더라도 개발주체와 지역주민을 포함하는 협의체를 구성하여 합의할 수 있도록 사전협의 절차를 법제화할 것을 제안하고 있다. 즉, 강제철거 및 퇴거 이전에 사전 조정 절차가 필요한데, 공공기관이 개발사업과 관련된 분쟁을 해결하기 위한 중재자 역할을 적극적으로 수행해야 한다고 주장하고 있다.

또한 충분한 사전협의에도 불구하고, 강제철거를 할 수밖에 없는 경우에는 강제철거시 의무사항 및 법적 금지조항을 만들고, 이를 위반할 경우에 대한 처벌조항까지 명문화해야 한다고 제안하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 경우에 따라 강제철거가 불가피할 경우가 있을 수 있기 때문에 강제철거를 할 경우에는 철거 대상이 되는 거주민들에게 철거와 관련된 사항에 대해 사전고지를 충분하게, 그리고 철저히 하도록 의무화해야 한다고 주장하고 있다. 명도소송을 통한 강제퇴거의 경우에도 사전고지를 의무화하며, 행정대집행법 과정에서도 이러한 절차가 생략될 수 있는 예외조항을 없애야 한다고 강조하고 있다. 이와 함께 생가에 대한 철거와 동절기와 장마철, 심야나 새벽에 강행되는 철거를 법적으로 금지함으로써, 거주민의 최소한의 안전을 보장할 필요가 있다고 제안하고 있다. 또한, 「행정대집행법」 등 철거 관련 법률 개정을 통해 강제철거 및 퇴거가 현재와 같이 무차별하고 폭력적인 방법이 아니라 보다 평화로운 방법으로 진행될 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하고, 특히 대집행 등의 강제집행 행위에 들어갈 수 있는 요건과 절차를 법적으로 아주 엄격하게 규정하여, 가능한 강제퇴거 이전에 문제가 해결될 수 있도록 유도할 필요가 있다고 주장하고 있다. 한편, 강제철거와 관련된 문제는 제도적 개선이 이루어지면 대부분이 해결될 수 있을 것이며, 최근 일부 단체를 중심으로 철거에 강력하게 저항하고 있는데, 제도적 개선과 함께 철거민 관련 단체 차원에서의 자정노력도 함께 이루어질 필요가 있다는 의견도 있었다.

그리고 마지막까지 자진이주하지 않은 경우, 적절한 대안적인 주거지를 찾지 못한 경우가 대부분이므로, 이들에 대한 임시거처를 마련해주는 물리적인 대책을 마련하는 방안을 추진해야 한다고 주

183) 근본적으로 강제철거 및 퇴거는 더 이상 발생해서는 안 되며, 이를 위해서는 적절한 이주대책 제공과 끊임없는 주민 상담·설득이 이뤄져야 한다는 것이 기본적인 입장이다. 그리고 강제철거 및 퇴거는 거주민의 주거권 보호를 위해 퇴거 이후의 주거대책이 수립되어 있는데도 거주민이 이를 거부하는 경우에 한해서만 가능하도록 해야 한다고 제안하고 있다.

장하고 있다. 이에 대한 비용은 우선적으로 정부와 사업시행자가 공동으로 부담하도록 해야 하며, 장기적으로는 세입자를 위한 임시거처 제공에 소요되는 비용을 개발부담금이나 기반시설부담과 상계시키는 구체적인 방안에 대해 연구해야 한다고 하고 있다.

## 2) 관련단체

개발사업으로 인해 철거를 당할 위험에 처한 주민들과 함께 철거투쟁을 진행하는 철거민 관련 단체로, <전국철거민협의회>, <전국철거민연합>, <주거권 실현을 위한 국민연합> 등이 있다.

이들 철거민 관련 단체들은 기본적으로 '철거민의 주거권 보장'을 요구하고 있으며, 이들의 요구사항 역시 '세입자용 임대주택 제공', 사업기간 동안 거주할 수 있는 '가이주단지 제공', '대책 없는 강제철거 금지' 등 공통적인 부분이 많지만, 구체적인 내용이나 활동방식에 있어서는 차이가 존재하기도 한다.

### (1) 세입자용 임대주택 제공

철거민 관련 단체들은 주로 세입자의 주거대책 마련을 요구하는 경우가 많은데, 이는 가옥주에 비해 세입자의 주거대책이 상대적으로 미흡하며, 경제적 여건도 더욱 열악해 개발사업으로 인한 주거권 침해가 더 심각하다고 여기기 때문이다.

세입자에 대한 주거대책으로서 사업지구 내 저렴한 세입자용 임대주택 건설을 요구하고 있는데, 이러한 요구사항은 공공개발사업 뿐만 아니라 민간개발사업의 경우에도 동일하다고 주장하고 있다. 또한 이들이 말하는 세입자는 사업공고 기준일 현재 3개월 이상 거주한 세입자가 아니라 무허가 주택 세입자를 포함하여 개발사업으로 인해 주거를 상실하는 모든 세입자를 의미한다고 한다.

하지만, 이들 단체가 요구하는 세입자용 임대주택의 성격은 조금씩 차이가 존재한다. <전국철거민연합>은 영구임대주택 수준의 저렴한 공공임대주택을 세입자용 임대주택으로 제공하라고 주장하고 있다. 한편, <주거권 실현을 위한 국민연합>은 분양전환 되지 않는 공공임대주택을 제공하되, 소득수준에 따라 임대료를 차등적으로 부과하여 임대료 부담으로 인해 공공임대주택 입주를 포기하지 않도록 해야 한다고 요구하고 있다. 한편, <전국철거민협의회>의 경우, 미등재 무허가 주택 거주민에 대해 5년 후 매입할 수 있는 임대아파트 제공을 요구하고 있다.

### (2) 가이주단지 제공

철거민 관련 단체들은 사업기간 동안 거주할 수 있는 가이주단지를 사업지구 내 또는 사업지구 인근 지역에 설치해 줄 것을 요구하고 있다. 대부분의 사업시행자들은 임시주거대책을 제공하는 경우에도 임대주택 제공이나 임대보증금 용자로 대신하고 있는데, 그 보다는 가이주단지가 기존 거주민들의 생활터전과 커뮤니티를 지속적으로 유지할 수 있다는 점에서 보다 적절하다는 입장이다.

### (3) 폭력적인 강제철거 금지

거주자의 의사에 반한 철거는 일어나서는 안 된다는 입장이며, 특히 동절기나 장마철에 이루어지는 철거, 심야에 일어나는 철거는 절대로 금지해야 한다고 주장하고 있다. 이러한 기본적인 원칙도 지켜지지 않기 때문에 철거 과정에서 폭력사태가 발생하고 있다고 지적하고 있다.

행정대집행의 경우 철거용역은 건물의 철거라는 단순한 임무를 대행하는 것뿐인데, 건물이 아닌 거주민에 대해 폭력을 행사하고 있으며, 이러한 현실을 행정기관과 경찰은 방관하고 있다고 비판하고 있다. 또한 명도소송법에 의해 퇴거가 이뤄지는 경우 역시 유사한 문제가 발생하고 있음에도 관할 행정기관과 경찰서는 공공이 관여할 수 있는 부분이 아니라고 하면서 국민을 보호해야 하는 책임을 회피하고 있다고 주장하고 있다.

폭력적인 강제철거가 발생하지 않기 위해서는 사전에 주민들과 충분히 협의할 수 있는 구조를 만들어야 하며, 철거가 불가피한 경우에도 충분한 대책과 시간을 줘야 한다고 주장하고 있다. 또한, 각종 개발사업에서 강제철거 및 강제퇴거가 최소화될 수 있도록 특별히 규정된 경우에 한해 법원이 퇴거 및 철거를 명령할 수 있도록 철거 관련 법률을 개정할 것을 제안하고 있다.

### 3. 개발사업에 있어서 주거권 보호방안

#### 1) 적절한 주거대책 방안

##### (1) 모든 퇴거 세대에 대한 적절한 주거대책 의무화

개발사업으로 퇴거를 당하는 세대에 대한 적절한 주거대책의 마련 여부는 개발사업의 성격(공공개발사업, 민간개발사업 등)이나 거주민의 권리유형(가옥주, 세입자, 미등재 무허가 가옥주 등)에 따라 결정되는 것이 아니라 주거권 차원에서 접근해야 하는 기준이라 하겠다. 즉, 적절한 주거대책 없이 기존 주거지에서 퇴거시키는 행위는 헌법과 사회권규약 등이 규정한 주거권을 침해하는 것이다<sup>184</sup>). 따라서 개발사업에 있어서 거주민의 주거권을 보호하기 위해서는 개발사업으로 인해 퇴거당하는 모든 세대에 대한 적절한 주거대책을 의무적으로 제공하도록 법적으로 규정하는 것이 우선되어야 한다. 즉, 현재 주거대책이 부재한 도시환경정비사업지구와 민간개발사업지구의 세입자와 미등재 무허가 주택 가옥주를 포함한 모든 개발사업에 있어서 퇴거를 당하는 모든 세대에 대해 공공의 지원을 통해 공공임대주택 입주권을 제공하고 임시주거대책을 마련해야 한다.

외국의 경우 개발사업으로 인해 퇴거를 당하는 세대에 대해 대체주택을 제공함으로써 그들의 주거안정을 도모하고자 노력하고 있다. 일본의 경우 도시재생주택정비사업을 통해 공공개발사업뿐만 아니라 민간개발사업에 있어서도 저소득 주민들에게 공공임대주택과 같은 도시재생주택을 공급하고 있다. 또한 영국의 경우는 기본적으로 일정 소득 이하의 모든 국민에 대해 주거비보조제도를 실시하여 이들로 하여금 최소한의 적절한 주거를 구입할 수 있도록 함으로써 주거권을 보장하고 있으며, 불법적 무단 점유라 하더라도 상담 등을 통한 적절한 대체 거처를 제공하기 위한 노력이 이루어지고

184) 개발사업에 있어서 주거권 침해의 기준과 내용에 대한 구체적인 내용은 3장의 4절을 참고.

있다.

## (2) 세입자 주거대책 기준일의 지구(구역) 지정일로 변경 및 정보 제공

공공개발사업에 있어서 세입자에 대한 주거대책 기준일을 지구(구역)지정 3개월 전으로 하는 것은 공공임대주택 입주를 노리고 고의로 전입하는 가구를 원천적으로 차단하고자 하는 것이나, 현실적으로 지구(구역)지정 3개월 전에 이를 알고 있는 주민은 거의 없으며, 전입신고 시 동사무소에서 이를 통보하지 못하고(않고) 있다. 이러한 법적 기준과 정보 부족은 미해당 세입자들 중 고의가 아닌 선의의 피해자가 다수 발생할 수 있는 여지를 남겨놓고 있다.

따라서 이들은 개발사업으로 인해 큰 피해를 받는 이들이라 할 수 있으며, 이들과 같은 선의의 피해자를 보호하기 위해서는 최소한 모든 이들이 해당 지역이 개발사업 대상지역임을 확인할 수 있는 지구(구역) 지정일을 기준으로 미해당 여부를 결정할 수 있도록 관련 제도를 개선할 필요가 있다. 이와 함께 개발사업지구로 지정된 지역의 동사무소에서는 지구(구역) 지정일 이후 사업지구로 이주해 오는 세입자들에게 그들이 미해당자임을 통보할 수 있도록 해야 할 것이다.

## (3) 거주민에 대한 임시주거대책 제공 의무화

개발사업의 대부분이 전면철거방식으로 진행되기 때문에 주거대책을 제공받은 경우에도 사업이 완료되어 사업지구로 재정착하기까지의 수년 동안 거주민들은 임시주거를 구해야 한다. 그런데 모든 거주민이 자력으로 임시주거를 구할 수 있는 것은 아니기 때문에, 이들에 대한 임시주거대책이 필요하다. 하지만 현재는 임시주거대책 자체가 일부 사업에 한해 가옥주만을 대상으로 하고 있으며, 임시주거대책의 부재로 공공임대주택에 입주하는 것을 포기해야 하는 세입자의 상황에 대해서는 전혀 고려하지 않고 있다.

따라서 모든 개발사업에 있어서 재정착하고자 하는 거주민 중 임시주거대책을 필요로 하는 경우, 사업시행자 및 정부에서 임시주거대책을 의무적으로 제공하도록 규정함으로써 거주민들의 주거권을 보호해야 한다. 또한 거주민에 대한 임시주거대책을 제공하고자 할 때 중요하게 고려해야 하는 것은 그들이 가옥주냐 세입자냐가 아니라 그들이 자력으로 인근 지역에 임시주거를 구할 수 있는지 없는지에 대한 것, 즉 거주민의 경제적 여건이어야 할 것이다.

임시주거대책을 제공하는 방법에 있어서는 다양하게 접근할 필요가 있다. 우선 가장 적절한 방법은 희망하는 자에 대해 임시주거시설을 제공하는 것이다. 임시주거시설의 위치는 기존의 생활권을 고려하여 사업지구나 인근지역에 건설하는 것이 중요하다. 최근 건설교통부에서는 2단계 주거환경 개선사업지구에 대해 이주민의 임시주거대책을 계획수립시부터 인근 지역에 거주가 가능하도록 각 지방자치단체별로 수립하여 시행할 예정이라고 발표하였다. 이를 위해 인근 임대주택과 타 지구의 임대주택을 마련하여 제공하고, 콘센트 등으로 만들어 진 가이주단지 또한 약 600가구 정도를 건설하여 제공할 계획을 발표하였다<sup>185)</sup>. 그러나 이는 아직 가이주단지의 제공 규모를 희망하는 주민들

185) 대한주택공사, 2004, p. 176

모두에게 제공하기보다는 그 수를 일정 정도로 제한하고 있으므로, 미흡하다고 볼 수 있다. 아직 2 단계 사업이 추진되지 않고 있어 이러한 정책이 적절히 수행되는지 확인할 수 없으나, 이러한 정부의 조치는 저소득층의 경우 임시주거대책이 필요하다는 점을 정부에서도 확인하고 있다는 증거가 될 수 있다.

하지만 현실적으로 모든 개발사업에서 가이주단지를 제공하는 것은 부지확보 등 여러 이유로 쉽지 않을 것이다. 가이주단지의 조성이 불가능할 경우에는 인근지역의 공공임대주택을 임시주거로서 활용하거나 사업시행자가 민간임대주택을 임차하여 활용하는 방법을 생각해 볼 수 있을 것이며, 민간임대주택으로 이주하고자 하는 자에 대해 필요한 보증금을 장기저리로 용자해주는 것도 고려해볼 만하다 하겠다. 한편 순환정비방식을 보다 적극적으로 활용하여 임시주거문제를 해결하는 것도 바람직하다고 여겨진다.

#### (4) 공공임대주택 보증금에 대한 지원

앞서 살펴보았듯이, 공공임대주택 입주권을 보장받은 세입자가 이를 포기하고 주거이전비를 받는 경우가 많은데, 그 가장 큰 이유는 임시주거대책의 미비와 더불어 공공임대주택의 주거비, 특히 초기에 있어서는 공공임대주택 보증금을 감당하기 힘들어 하기 때문이다. 외국의 사례에 있어서는 기본적으로 임대주택의 보증금 비율이 그리 높지 않기 때문에 문제가 되지 않고 있으나, 우리나라의 경우 세계적으로 특이한 전세제도의 영향으로 보증부 월세라도 보증금 비율이 매우 높은 편이고, 이는 공공임대주택의 경우도 마찬가지이다.

따라서 세입자 등에게 제공되는 공공임대주택이 저소득층 모두에게까지 적절한 주거대책이 되기 위해서는 우선적으로 당장 목돈이 필요한 보증금에 대한 저리용자나 분할납부와 같은 보다 적극적인 지원이 필요하다. 이러한 보증금에 대한 저리용자가 시행된 일부지역의 사례를 통해 그 실효성을 확인할 수 있는데, 신림7동 주택재개발사업의 경우 순환정비방식을 도입함으로써 많은 세입자들이 곧바로 신림10동에 위치한 공공임대주택에 입주하였다. 이러한 배경에는 사업이 완료되기까지 기다리는 것이 아니라 퇴거 즉시 입주할 수 있었다는 것과 함께 사업시행자인 대한주택공사가 희망하는 세대에 대해 900만원까지 저리의 보증금 용자를 알선해 주었기 때문이다. 이처럼 일부지역에서 시행되어 세입자의 재정착을 제고에 효과적이라고 입증된 방법에 대해서는 정부차원에서 보다 적극적인 검토를 통해 구체적인 지원계획을 수립하고 제도적 장치를 마련해야 한다. 이를 통해 특정사업의 특정지역에만 적용되는 특수한 대책이 아닌 개발사업지구 전체를 대상으로 하는 보다 보편적인 대책으로 발전해 가야 할 것이다.

#### (5) 임대료 부과체계의 개선 및 주거급여 확충

초기 입주 시에는 공공임대주택 보증금이 세입자들의 재정착에 있어 걸림돌이 되지만, 이와 마찬가지로 소득수준을 반영하지 않은 임대료 부과체계 역시 재정착을 통한 주거안정을 방해하는 요인이 되고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 결국, 개발사업지구 내 소득 분위 1~2분위의 저소득층에게

공공임대주택을 제공하는 것은 적절한 주거대책이라 보기 어렵다.

따라서 공공임대주택의 임대료 체계를 소득 대비 가변적으로 설정할 수 있는 임대료 차등부과체계를 도입하거나 일정한 저소득층 이하에 대해 임대료를 보조하는 정책을 수립해야 한다. 이와 같은 제도의 개선이 우선되어야 개발사업지구 내 세입자들에게 공공임대주택을 제공하는 것이 적절한 주거대책으로서 자리매김할 수 있을 것이다.

외국의 경우도 주거비보조나 소득수준에 따른 임대료 차등 부과를 통해 공공임대주택에 입주한 저소득층의 주거안정에 힘쓰고 있다. 영국의 경우, 소득의 일정비율 이상을 지출해야 하는 가구에 대해 공공임대든 민간임대든 그 차액을 보조하는 주거비 보조(Housing Benefit) 제도를 통해 임대료 부담으로 인해 이주할 곳을 찾지 못하는 상황을 차단하고 있다. 일본의 경우에도 공영주택(공공임대주택)의 기본적인 임대료 체계가 응능응익(應能應益) 체계로 되어 있어 편익과 소득이 많을수록 더 많은 임대료를 내고, 편익과 소득이 적을수록 더 적은 임대료를 지불하도록 가변적인 임대료 체계를 구축하고 있다. 또한 격변완화조치라 하여, 개발사업 완료 후 자신이 입주할 임대주택의 임대료와 개발사업 이전에 지불하던 임대료에 차이가 발생할 경우, 5년이라는 유예기간을 두어 매년 1/6씩 인상하여 5년 후 시장 임대료 수준에 맞추는 조치를 통해 급격한 임대료 인상의 문제를 완화하고 있다.

우리나라도 최근 공공임대주택의 주거비 부담 완화를 통한 저소득층의 주거안정을 도모하고자 하는 연구가 진행되고 있다. 국토연구원에서는 소득수준의 20~25%를 초과하는 기초생활보장법 수급자와 차상위계층에 대해 그 초과액만큼을 지원할 필요가 있다는 결과를 발표하였으며<sup>186)</sup>, 서울시정연구원에서는 임대료 차등부과체계를 도입하는 방안에 대한 연구를 발표한 바 있다<sup>187)</sup>.

#### (6) 소액보상 권리자를 위한 소형 분양주택 건립 요건 강화

가옥주 및 지주 등의 권리권자는 어떠한 사업방식이든 자신의 재산에 대한 권리를 행사할 수 있다. 그러나 권리권자라 하더라도 국·공유지 상의 주택 소유자나 적은 지분으로 인한 소액 보상자들의 경우 그에 따른 보상을 현금으로 받을 수 있지만, 이 금액과 자신들에게 주어진 분양아파트 입주를 위한 분양금과의 차액으로 인해 실제 입주를 포기하는 사례가 다수 발생하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 거주민의 입주를 보다 가능케 하기 위해 소형평수의 아파트를 보다 많이 공급할 필요가 있다. 구체적으로는 현행 공급기준인 85㎡ 이하의 아파트 공급비율을 바꾸지 않고, 60㎡ 이하의 소형 분양주택 공급비율을 따로 정하는 것이 필요하다. 예를 들어, 60㎡(전용면적 18평) 이하를 60% 이상 공급하도록 한다면, 주민들에게는 개발이익에 대한 기대심리를 차단케 하는 효과가 있을 것이고, 저소득 주민의 재정착을 용이하게 할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 규정 역시 경직되게 정하기보다는 큰 틀에서 보다 소형의 평수를 공급하는 비율을 정하도록 하고, 그 안에서 지방자치단체와 사업시행자가 해당 지구 및 주민의 실태, 특성 등을 파악하여 보다 탄력적으로 운영할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 여겨진다.

186) 김혜승, 2001

187) 장영희, 2003

## (7) 소액보상 권리자의 보상가와 실입주금의 차액에 대한 지원

소액보상자들의 재정착에 걸림돌이 되는 보상가와 분양가의 차이 문제를 해결하기 위한 방법으로는 앞서 소개한 소형평수의 분양아파트 건설·공급 확대 이외에 이 차액에 대한 저리 용자를 고려해 볼 수 있다. 실제, 공공인 대한주택공사가 사업시행주체인 주거환경개선사업에 있어서는 소액보상자들의 재정착을 지원하기 위해 전용면적 13평 이하 소형 분양주택에 대해 보상가와 분양가의 차액 전액을 장기저리용자(연리 3%, 5년 거치 15년 상환)로 지원하고 있다. 2004년 한국도시연구소가 실시한 재정착 포기 가옥주에 대한 조사결과에 의하면, 가옥주 중 주거환경개선사업을 통해 건설되는 분양주택에 재입주하지 않을 계획인 조사대상자 중 29.6%가 장기저리용자를 제공해 주면 재입주하겠다고 응답하였다<sup>188)</sup>. 따라서 장기저리용자가 소액보상자들의 재정착률 제고에 어느 정도 실효성이 있다는 것을 짐작할 수 있다. 그러나 문제는 이러한 정책을 실시하는 대한주택공사에서도 전용면적 13평 이하의 주택에 대한 건설·공급 실적이 매우 미미하고, 가구원 수를 고려하지 않은 획일적 기준이라는 것이다. 전용면적 13평은 침실이 최대 두 개 들어갈 수 있는 면적인데, 이 경우 4인 이상의 세대에 대해서는 건설교통부에서 발표한 최저주거기준을 충족시키지 못한다.

따라서 이러한 장기저리용자를 모든 개발사업에 있어 현지 거주민에게 적용하고, 또한 그 조건을 최소한 60㎡(18평) 이하로 확대함으로써, 소형평수의 비율을 늘리는 것과 함께 재정착을 가능케 하는 유효한 조건이 될 수 있을 것이라 여겨진다. 이에 필요한 비용은 민간이 개발이익을 향유하는 주택재개발사업 등에 대해서는 개발이익의 일정 정도 환수를 통해 충당하고, 여타 공공개발사업인 경우에도 개발이익의 일부를 사용하고 그 부족분에 대해서는 국민주택기금 등의 활용을 통해 충당할 수 있을 것이다. 또한 용자의 회수 어려움에 대해서는 해당 분양주택의 채권확보를 통해 해결할 수 있다.

또한, 장기저리용자를 통한 문제 해결 이외에도 분양대금의 무이자 할부 등도 고려해 볼만한 대안이라 하겠다. 실제 대전 용두 주거환경개선사업지구에서는 분양가 중 1,800만원을 3년간 무이자로 분납하는 방식을 도입함으로써 주민들에게 호응이 매우 높았다<sup>189)</sup>.

## 2) 강제퇴거 관련 개선 방안

### (1) 강제퇴거를 위한 사전 조치 명시 및 강화

공익과 사익의 조화가 필요하다는 점에서 강제적 퇴거 및 철거 집행이 가능하도록 하는 법을 규정할 필요는 있겠으나, 이 경우 인권침해가 일어나지 않도록 그 과정을 보다 엄격하게 규정하는 제도적 조항 또는 지침이 만들어져야 한다. 이는 행정대집행 뿐만이 아니라 명도소송에서도 마찬가지이다. 즉, 어떠한 경우라 하더라도 강제퇴거 또는 철거를 위해서는 사전조치를 보다 엄격하게 규정하

188) 대한주택공사, 2004, p. 170

189) 대한주택공사, 2004, p. 171

는 등의 제도적 보완을 통해, 강제퇴거가 어쩔 수 없는 최후의 수단으로 선택될 수밖에 없도록 엄격하게 제한할 필요가 있다는 것이다. 그리고 강제퇴거에 대항할 수 있는 권리도 제도적으로 보장하는 것도 필요하다.

영국의 경우에 있어서는 강제퇴거에 있어 그 절차와 퇴거대상자의 대항력을 자세히 규정하고 있으며, 부당한 행위로 인하여 발생한 피해에 대해서는 쉽게 보상을 받을 수 있도록 하고 있다. 또한 퇴거 대상자들에게 강제 퇴거로 인한 주거권 침해와 관련해서 법적인 보호를 요청할 수 있는 이용하기 쉬운 절차 및 상담 등 지원책을 마련하고 있다.<sup>190)</sup> 이러한 사전적 절차는 단지 영국과 같은 사회권의 선진국에서 뿐만이 아니라, 필리핀과 같은 나라에서도 이미 법적으로 규정하고 있다. 필리핀에서는 「도시개발 및 주택법(Urban Development & Housing Act)」 제28조에서 강제퇴거를 수행하기 위한 사전적 절차를 다음과 같이 규정하고 있다.

“사회취약계층이나 집이 없는 시민들이 포함된 퇴거와 철거 절차를 수행함에 있어서 다음의 의무사항을 준수해야 한다.

1. 퇴거나 철거가 되기 적어도 30일 전에 영향을 받는 사람들과 시설에 공지를 해야 한다.
2. 재정착의 문제와 관련하여 재정착하는 가구 중에서 정당하게 선출된 대표와 재정착할 지역의 영향을 받게 되는 지역사회와 적절한 상담을 해야 한다.
3. 퇴거와 철거 기간 동안 지방정부 공무원이나 그 대리인이 입회해야 한다.
4. 철거에 참여하는 모든 사람의 적절한 신분증명이 있어야 한다.
5. 영향을 받는 가구가 동의하지 않는 등의 이유가 있을 때에는 월요일에서 금요일 정규 근무시간 동안, 날씨가 좋을 때에만 퇴거나 철거를 행할 수 있다.
6. 내구적인 콘크리트 구조물일 경우를 제외하면 철거에 중장비를 사용해서는 안 된다.
7. 법의 집행과 소란을 방지할 수 있는 적절한 조치가 취해지는가를 보기 위한 필리핀 국가 경찰은 정규 복장을 입어야 한다.
8. 임시적 혹은 영구적인 적절한 재정착이 이루어져야 한다.”(「도시개발 및 주택법(Urban Development & Housing Act)」 제28조)

결국, 강제퇴거는 생존권에 대한 침해 논란이 일어날 만큼 강제적인 실행행사이므로, 이러한 행위를 함에 있어 사전적으로 거쳐야 하는 절차를 보다 자세히 규정할 필요가 있다. 사전적 절차의 내용은 사회권규약 일반논평 7 para.15에서 언급하는 것을 참고할 수 있을 것이다. 이 내용을 감안하여 사전적 절차를 몇 가지 언급해 보면, (a)사전 협상의 기회 제공, (b)퇴거에 따른 충분한 사전고지, (c)공무원이나 이들의 대표자가 입회한 상태에서만 개별 가구의 퇴거절차 진행, (d)퇴거 수행자들의 확실한 신분공개, (e)동절기, 심야, 새벽, 악천후 등의 퇴거행위 금지, (f)임시이주대책의 제공 (g)이의제기 절차의 고지 및 법적 상담 등의 지원 제공, (h)폭언, 협박 및 위협, 구타 등의 폭력행위 금지, (i)퇴거 절차가 완전히 종료된 이후에만 철거 등을 들 수 있겠다.

---

190) 이와 관련하여서는 본 보고서의 제5장 2절의 영국사례를 참조.

## (2) 생가(生家)에 대한 강제철거행위 금지

생가에 대한 강제철거라 함은 사람이 살고 있는 상태의 집을 철거하는 행위를 지칭하는 것으로, 이는 매우 반인권적 행위라 할 수 있다. 하지만 최근의 강제퇴거와 강제철거의 실태를 조사한 바에 따르면, 철거 행위 직전에 거주민을 집밖으로 강제로 들어낼 뿐, 가구들을 제대로 옮기지도 않은 상태에서 철거행위가 이루어지는 경우가 다수 발생하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 특히 행정대집행 과정에서 더욱 주의를 요하는데, 다른 행정대집행과 달리 주거에서의 퇴거는 대체적 작위의무가 아니므로 행정대집행의 대상이 아니라고 볼 수 있다. 물건을 반출한다거나 건물을 철거하는 것 등은 남이 할 수 있는 것이므로 대집행에 의하여 할 수 있지만, 퇴거행위는 스스로 하여야 하는 것이기 때문이다.<sup>191)</sup> 따라서 사람이 거주하는 주택에 대한 행정대집행에 있어서는 퇴거가 완전히 이루어진 다음에 이루어져야 한다. 그리고 주거용 건물로부터의 퇴거는 행정의 판단이 아닌 법원의 판단에 따른 명도소송과 명도집행을 통해서 수행해야 한다.

명도소송에 있어서도 이와 유사한 문제가 드러나는데, 명도집행은 퇴거를 위한 강제집행이라 할 수 있다. 따라서 명도집행이 철거를 허용하는 것이라 볼 수 없다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 완전한 퇴거가 이루어지지 않은 상태에서 임시로 거주민을 집 밖으로 들어내고 바로 집을 철거하는 행위는 적절치 않으며, 재산상의 손실을 초래한다는 점에서도 시정되어야 한다. 따라서 명도집행을 통한 퇴거가 완전히 이루어진 다음에만 사업시행주체의 철거행위가 가능하도록 관련 제도를 엄격하게 규정할 필요가 있다.

영국이나 일본 등의 나라에서 강제철거라는 용어는 잘 드러나지 않는다. 다만, 강제퇴거에 대한 규정만이 존재하는데, 이는 기본적으로 사람이 퇴거하지 않은 건물을 철거하는 것이 문제가 있기 때문이다. 결국, 생가에 대한 강제철거는 반드시 완전한 퇴거가 이루어진 다음에 진행될 수 있도록 해야 한다.

## (3) 강제퇴거·철거 과정에서의 폭력행위 금지

강제퇴거·철거 과정은 이를 집행하려는 측과 이를 막으려는 측의 대립으로 인해 폭력사태가 빈번하게 발생할 수밖에 없는 상황이라 할 수 있다. 그러나 이러한 폭력사태는 개발사업과 관련한 사회 문제의 대부분을 차지할 정도로 사회적 인식 역시 좋지 못하다. 지난 2002년 대전 용두동 주거환경 개선사업이 사회문제로 불거진 것 역시 강제철거 과정에서 불거진 폭력적 행위가 언론에 보도되었기 때문이다. 그리고 최근의 상도2동과 5동의 민간개발사업 역시 주민들과 사업시행자의 주장에 대한 정당성의 비교가 아닌 강제철거 과정에서의 폭력성으로 인해 사회적 문제로 조명을 받았다. 즉,

191) 보통 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법」 제89조(대집행)에서 토지소유자나 관계인은 토지나 물건을 사업시행자에게 인도하여야 하고, 이 법으로 인한 의무를 이행하여야 할 자가 그 의무를 이행하지 않는 경우 등에는 사업시행자가 시·지사 등에게 행정대집행법이 정하는 바에 따라 대집행을 신청할 수 있도록 하고 있기 때문에, 주거에서의 퇴거도 마치 대집행의 대상이 되는 것으로 오해하고 있다. 따라서 현행 「행정대집행법」 개정안 제6조제4항에서 정하고 있는 “잠긴 문과 기구 여는 등”에서 주거는 제외되어야 할 것이다.(김정진, 2005, 12-13쪽; 김철준, 2005, 18·21쪽)

이 사건들은 그 절차의 정당성 여부를 떠나 그 과정에서 불거진 폭력사태가 주요한 쟁점이 되었던 것이다.

물론, 강제적 집행의 과정에는 이에 저항하는 주민들로 인해 폭력행위가 불거질 위험이 높을 수밖에 없다. 그러나 영국의 강제퇴거 과정에서 알 수 있는 바와 같이, 폭력행위에 대해서는 그 주체가 사업시행자든 퇴거에 저항하는 주민이든 형사상 처벌을 포함한 엄격한 규제가 필요하다. 물론, 우리나라에서도 폭력행위가 발생하는 경우에 대해서는 폭력행사의 주체를 처벌할 수 있는 규정이 없는 것은 아니다. 하지만, 이러한 폭력사태가 발생해도 폭행의 주체인 개인에 대한 처벌만이 이루어지고, 그나마도 협상의 종결과 함께 유야무야 되는 것은 여러 개발지역에서 폭력사태가 끊임없이 불거지는 한 원인이 되고 있다. 따라서 부득이한 강제퇴거에 있어서는 앞서와 같은 사전적 절차를 통해 폭력행위 금지를 규정하고, 이의 위반에 대해서는 앞서 소개한 최근의 서울 지법 판례에서와 같이 개별 폭행 주체만이 아니라 폭행주체가 소속된 기관에 대해서도 책임을 물을 수 있도록 함으로써 강제퇴거를 집행하는 이들에 대한 철저한 사전교육 등이 이루어지도록 할 필요가 있다. 물론, 「행정대집행법」과 「명도집행법」은 절차를 규정한 법이기 때문에 이러한 폭력행위 금지 조항을 설치하는 것이 적절치 않을 수 있다. 하지만, 이 문제가 미치는 사회적 파장을 고려한다면, 주의적으로라도 이러한 위법을 행하지 말아야 한다는 규정 정도는 필요하다고 판단된다<sup>192)</sup>.

### 3) 기타 개선방안

#### (1) 개발이익 환수를 통한 주거대책 의무화

최근 상도2동과 5동에서 드러났듯이, 노후·불량한 주거지역임에도 사유지라는 이유로 민간개발을 승인하고, 이로 인해 거주민 특히 세입자에 대한 주거대책을 수립하지 않을 수 있도록 한 것이라 할 수 있다. 따라서 사유지이기 때문에 민간개발사업이 이루어진다 하더라도 개발이익의 일정비율을 환수하여 공공임대주택 및 가이주단지 등을 건립토록 의무화하고, 이를 일차적으로 현지 거주 세입자에게 제공하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다.

이는 이미 이와 비슷한 선례가 있다는 점을 고려할 때 지나친 요구라 할 수 없다. 공공개발사업이나 실제 민간개발사업과 유사한 재건축사업의 경우에 있어서도 수도권 과밀억제 권역에 한해 개발사업으로 늘어나는 용적율의 25% 만큼, 즉 개발이익의 일정 비율을 이용한 공공임대주택 건설을 의무화하고 있다. 또한 현재 서울시에서는 「서울특별시 도시 및 주거환경정비조례」를 통해 도시환경정비사업의 경우라 하더라도 건설되는 주택이 200호 이상인 경우에는 전용면적 40㎡ 이상의 공공임대주택 건립을 의무화하도록 규정하고 있다<sup>193)</sup>.

#### (2) 사회적 재개발

192) 민주사회를 위한 변호사 모임, “행정대집행법과 경비업법의 개정안 검토”

193) 서울특별시 공고 제2005-1156호. 그러나 서울시의 이 조치는 미흡한 것으로 여겨지는데, 그 이유는 공공임대주택 건립의무를 회피하기 위해 주택 건설을 200호 이하로 조정할 수 있는 여지를 두었기 때문이다.

주로 노후·불량주택에서 거주하는 저소득층의 경우, 주거의 문제를 심각하게 안고 있지만, 그 외에도 고용 및 복지 등의 문제가 함께 상존한다. 이는 본 연구를 위한 신림 7동 이주민들에 대한 조사에서 잘 알 수 있는데, 주민들이 재개발 이후에도 인근 지역에 거주하고자 하는 가장 중요한 이유는 기존의 복지서비스와 고용관계망 등에서 소외되지 않기를 바라기 때문이었다. 따라서 이들 사업에 있어서는 공공임대주택의 건설·공급 이외에 직업훈련, 공동작업장 확보, 사회복지 서비스와의 연계, 주민들 간 형성된 자구적 공동체망의 파괴 등을 막을 수 있는 공간 및 서비스 체계 등을 지방자치단체와 협조하여 마련할 필요가 있다.

영국의 경우 최근에 이루어지는 개발사업은 도시재생사업(urban regeneration)이라 하여, 해당 지구 주민들의 복지, 교육, 고용, 치안 등의 문제를 종합적으로 발전시키는 거대한 프로젝트로 진행시키고 있다. 이는 노후·불량한 주택을 비롯한 쇠락지역의 문제를 현지 거주민 삶의 질 중심으로 개발하고 증진시키는 것이 진정한 공공정책이라고 여기기 때문이다. 따라서 노후·불량 주거지에 대한 재개발을 비롯, 저소득층이 다수 거주하는 주거지에 대한 개발사업에 있어서는 단순히 입주 가능한 대체 주택을 제공하는 물리적 재개발을 넘어, 이들의 사회·경제·문화적 처지를 고려한 개발사업이 될 수 있도록 할 필요가 있다.

## 제7장 결론: 정책권고 내용 제안

앞의 6장에서는 개발사업에 대한 전반적인 개선방안을 제시하였다. 하지만, 이러한 방안이 빠른 시간 내에 모두 이루어질 것이라 기대하기는 힘들다. 따라서 <국가인권위원회>의 정책권고는 사회적 기본권으로서의 최소한의 주거권을 보장하기 위한 내용들을 시급히 언급하는 것이 필요하다고 여겨진다. 따라서 이 장에서는 <국가인권위원회>에서 개발사업 거주민의 주거권 보호를 위해 필요한 최소한의 내용을 중심으로 정책권고의 내용을 제안할 것이다.

### 1. 권고안

- (1) 개발사업지역 내 모든 거주민에 대한 적절한 주거대책 의무화
- (2) 행정대집행 및 명도집행 절차에 있어 사전적 조치 규정
- (3) 민간개발사업 지구 내 세입자를 포함한 모든 개발사업지역의 세입자에 대한 공공임대주택 우선 입주권 부여와 소득에 따른 차등임대료부과체계 도입

### 2. 내용

① 개발사업지구에 거주하는 이들 중 다수가 당해 사업으로 인해 적절한 주거대책을 보장받지 못함으로써 더욱 열악한 주거상황, 적절치 못한 주거상황으로 하향 이동하는 경향이 드러나는데, 이들은 대한민국 헌법에서 규정한 인간의 존엄성 및 행복추구권(제10조), 인간다운 생활을 할 권리(제34조제1항), 쾌적한 주거생활의 권리(제35조제3항) 등에 위배되고, 또한 우리나라가 서명·비준한 국제규약, 특히 사회권규약 art.11.1에서 언급하고 있는 주거권에 대한 침해가 발생한 것임. 사회권규약에서 정한 주거권은 사회권규약에 대한 일반논평 3 para.10과 마스트리히트 가이드라인 para.9에 의해 최소한의 핵심의무(minimum core obligation) 중 하나로 예시되고 있으며, 적절한 주거권이 보장되지 않은 상태에서의 강제퇴거는 마스트리히트 가이드라인이 para.6에서 정한 국가의 존중 및 보호의 의무를 위배한 것으로 인정되고 있음. 또한 이를 방지하기 위한 법률·행정·예산·사법 조치를 취하지 못하고 있다면, 또는 최소한 그러한 노력을 기울이고 있지 못하다면 이는 실현(fulfill)의 의무를 위반한 것으로 여겨지는 바, 이를 준수하기 위해서는 「주택법」에 주거권을 명문화하고 개발사업에 있어 이러한 주거권이 침해받지 않도록 관련 규정을 개정할 것을 권고함.

② 특히, 민간이 주체가 되는 개발사업의 경우 해당 지역에 거주하는 세입자들에게 아무런 이주대책도 주어지지 않는 것은 공공개발사업과의 형평성에도 어긋나고 국제법(사회권규약)에서 정한 주

거권에도 위반되며, 유엔 사회권위원회의 우리 정부 2차 보고서에 대한 최종견해에서도 지적받은 바 있음. 따라서 주거지역을 철거후 개발하는 모든 민간개발사업에 있어서는 개발이익의 일정 부분을 환수하여 자력으로 적절한 주거를 구할 수 없는 이들을 위한 공공임대주택 건립을 의무화하도록 건설교통부의 시행규칙을 개정하고, 이들이 공공임대주택에 우선 입주할 수 있도록 「임대주택법」을 개정할 것을 권고함.

③ 개발지역의 세입자로 공공임대주택 입주권이 주어지는 경우에 있어서도 그 주거비용을 감당하기 힘들어 공공임대주택 입주권을 포기함으로써 적절치 못한 주거로 하향 이동되는 사례가 다수 발생하고 있음. 이는 대한민국 헌법 제35조제3항에서 규정한 국가가 주택정책 등을 통해 모든 국민의 쾌적한 주거생활을 위해 노력해야 한다는 규정을 위반한 것이며, 사회권규약이 정한 최소한의 핵심 의무 중 하나인 주거권을 제대로 보장하지 못한 것이라 볼 수 있음. 더욱 구체적으로 이는 사회권규약에 관한 일반논평 4 para.8에서 언급하고 있는 적절한 주거의 권리 중 '(c)경제적 적절성 (Affordability)'에 위배되는 것임. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 공공임대주택에 있어 입주자의 재산 및 소득 등에 따라 차별적인 임대료를 부과할 수 있도록 「임대주택법」을 개정할 것을 권고함.

④ 개발사업지구 주민들에 대한 강제퇴거는 극히 예외적인 강제적인 집행이며, 따라서 그 집행에 있어서도 인권침해가 발생하지 않도록 사전적 조치 등을 취할 필요가 있음. 이는 사회권규약에 관한 일반논평 7에서 언급하고 있는 바, 일반논평 para.15에서는 강제퇴거가 합법적으로 이루어지기 위해서는 8가지의 사전적 조치가 필요함을 언급하고 있음. 따라서 불가피한 강제퇴거에 있어서도 「행정대집행법」과 「민사집행법」에 적절한 사전적 조치를 명시할 것을 권고함.

### 3. 의견제출의 이유

#### 1) 개발사업에 있어서의 주거권 침해 실태

(1) 2005년 현재 공공개발사업 또는 민간개발사업 지구 내 주민들과 사업내용을 조사한 바에 의하면, 현지 거주민 특히 세입자들에게 주어지는 주거대책이 주민 다수의 사회·경제적 상황에 비추어 적절하지 못함을 확인할 수 있었음. 가옥주 중에서는 특히 공공이 사업시행 주체가 되는 경우에 있어서 소액보상자와 미등재 무허가 주택에 거주하는 이들에게서 이러한 문제점이 나타났으며, 세입자의 경우에는 민간개발사업에 있어서 아무런 주거대책이 없다는 점, 공공임대주택을 주거대책으로 제공하는 경우에 있어서도 입주 능력이 안 되어 재입주하는 비율이 적다는 점, 임시주거대책이 마련 되어 있지 못한 점, 이로 인해 개별적으로 인근에 주거를 구하면서 주거환경이 악화되고 동시에 주거비 지출이 늘은 가구가 다수라는 점이 확인됨.

○ 소액보상자의 문제 : 가옥 및 지주가 자신의 권리를 행사하여 개발사업을 수행하는 개발사업과

달리 공공이 사업의 주체가 되는 주거환경개선사업과 택지개발사업 등에 있어서는 주택 및 토지를 일괄 매수한 후 이들에게 아파트를 분양하는 방식으로 사업을 진행함. 이 경우 지주 및 가옥주의 경우 자신의 지분에 대한 감정평가액을 보상금으로 지급받는데, 국공유지상의 가옥주 또는 토지 지분이 적은 지주의 경우에는 보상액이 재정착을 위해 필요한 금액에 훨씬 미치지 못해 재정착을 하지 못하게 됨. 예를 들어 2004년 한국도시연구소의 조사에 의하면, 주거환경개선사업지구에서는 보상금이 2,000만원 미만인 경우가 35.9%에 달했는데, 이는 소평 평수의 아파트 분양가에도 훨씬 미치지 못하는 금액임. 대전 용두동 주거환경개선사업지구에서 가옥주들이 개발사업을 반대하며 농성하는데에는 이러한 이유가 가장 큰 것이었고, 동 지구에 거주하였던 조사대상자 역시 그러한 문제로 인해 재정착을 포기하였거나 분양권을 전매할 계획을 가지고 있었으며, 은평 뉴타운 도시개발사업지구 내 가옥주인 조사대상자들 모두 그러한 어려움을 호소하고 있었음.

○ 미등재 무허가 주택 거주민의 문제 : 1989년 1월 24일을 기준으로 그 이전에 주거용으로 건립되었다고 인정된 주택 거주자에 대해서는 공공임대주택을 제공하고 있음. 하지만, 주민등록이 되어 있지 않는 경우가 다수이고 애초 농업용 비닐하우스를 불법 개조한 경우에는 항공사진 상으로도 주거용 건축물로 드러나지 않는 등의 이유로 인해 이러한 주거대책에서 제외된 이들도 일부 발견되고 있음. 또한 공공임대주택이 제공되는 경우라 하더라도, 이러한 무허가 주택에 거주하는 이들이 주로 저소득층이라는 점(2002년 한국도시연구소 조사에 의하면, 보건복지부가 정한 최저생계비 미만의 소득가구가 53.5%에 이룸)과 지장물에 대한 감정평가액이 서울 송파구 장지마을의 경우 700만원, 광명 소하 택지개발사업지구의 경우 100만원 대로 평가되는 가구가 많은 등으로 인해 영구임대주택이 아닌 공공임대주택에 입주하는 것조차 그 주거비 수준을 고려할 때 가능하지 않은 가구가 다수 파악되었음.

○ 민간개발사업지구 세입자 문제 : 민간이 기존의 주거지를 개발하는 사업의 경우, 그 세입자들은 아무런 주거대책을 제공받지 못하고 있음. 2002년과 2004년 강제철거로 인해 사회적 문제로 불거진 서울시 상도2동과 상도5동, 도시환경정비사업지구인 서울시 용산로5가 주민들의 장기농성 등의 경우가 최근의 대표적 사례라 할 수 있음. 이로 인해 이미 퇴거와 철거가 완료된 상도2동의 경우, 그 과정에서 극한적인 물리적 대립이 발생하여 사회문제화 되었으며, 상도5동과 용산로5가 주민들 역시 2005년 11월 현재까지 노숙 등을 하며 농성 중임.

○ 세입자 대책의 적절성 문제 : 주거지에 대한 공공개발사업의 경우 세입자들의 주거대책은 공공임대주택 혹은 3개월분의 주거이전비 중 한 가지를 택일할 수 있는 것임. 그러나 공공임대주택 경우 15평 기준으로 보증금이 1천만에서 1천3백만 정도이고, 월 임대료 수준은 13~14만원 정도, 여기에 관리비가 추가로 지출되어야 함. 그에 반해 개발사업지구 중 저소득층이 주로 거주하던 노후·불량한 주택의 전세비는 적게는 200만원에서부터 1,400만원 정도이고, 월세의 경우 무보증에서부터 보증금 500만원에 월세 20만원 정도까지 매우 저렴한 비용으로 조사되었음. 또한 쪽방에 거주하는 주민

들의 경우 대부분이 무보증 일세 또는 월세로 살아가고 있어 공공임대주택에 입주한 경우가 극히 소수에 불과한 것으로 파악되었음. 따라서 노후·불량주택에 거주하는 저소득층의 경우 많은 이들이 높은 주거비로 인하여 공공임대주택을 포기하고 있는데, 조사대상 주택재개발사업지구인 신림7동 주민 중 다수는 이 이유로 인해 공공임대주택을 포기한 것으로 확인되었고, 일부는 입주 후 얼마 되지 않은 시점에 인근 민간임대주택으로 자진이주하는 경우도 발견됨. 반면, 공공임대주택 입주권 대신 3개월 분의 주거이전비를 신청하는 경우에는 4인 가족 기준으로 800만원 정도의 비용으로 기존의 보증금을 합하여도 인근에 적절한 주거를 구하기 힘들어 보다 열악한 주거환경으로 이주하는 사례가 다수 발견되었음.

○ 임시주거대책의 부재 문제 : 법적으로 임시주거대책에 대해 규정하고 있는 것은 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주거환경개선사업과 주택재개발사업밖에 없으며, 그나마도 가옥주만 이에 해당함. 따라서 세입자의 경우는 임시주거대책의 대상이 되지 않기 때문에, 순환정비방식으로 시행되지 않는 이상 스스로 공시기간동안의 임시주거를 마련해야 함. 하지만 공공임대주택으로 입주하는 경우 주거이전비를 지급받을 수 없고, 개발사업으로 인해 인근지역의 주택 및 전세가격이 상승했기 때문에 기존의 저렴한 보증금만으로 임시주거를 마련하는 것은 거의 불가능한 것으로 조사됨. 이에 따라 많은 가구들이 공공임대주택을 포기하고 주거이전비를 선택하여 인근의 지하셋방 등으로 이주하는 것으로 파악되었음.

○ 주거환경 악화와 주거비의 지출 증가 문제 : 특히, 세입자들의 경우 공공임대주택을 포기하면 인근의 민간임대주택을 찾아 이주하는데, 각종 개발사업으로 인한 저렴한 주택 채고의 감소 등으로 인해 주거이전비와 기존의 보증금만으로는 적절한 주거를 구할 수 없게 됨. 이에 따라 주로 지하나 더 좁은 사용공간 등 보다 열악한 주거를 찾아 이주하는 경우가 많은 것으로 확인됨. 신림7동 주택재개발사업을 통해 이주한 주민을 조사한 결과에 의하면, 민간임대주택으로 이주한 이들 중 47.4%가 지하셋방으로 이주하였음. 그렇지 않은 경우라 하더라도 기존보다 급격하게 늘어난 주거비를 감당해야 하는 가계부담을 안게 되었는데, 이번 조사를 통해 적게는 1,800만원에서부터 많게는 2,000만원까지 추가 보증금을 지불해야 했으며, 전세에서 월세로 하향 이동한 가구도 상당수 발견되었음. 더욱 심각한 문제는 주거환경의 악화와 주거비 상승을 동시에 경험하는 사례도 다수 발견되었다는 것임.

(2) 개발사업지구 거주민이 적절한 주거대책을 요구하며 자진이주를 거부하는 경우 행정대집행 또는 명도소송을 통해 강제철거 및 강제퇴거를 시도하는데, 이 과정에서 인권침해가 발생함. 이러한 인권침해의 현상은 주로 완전한 퇴거가 이루어지지 않은 상태에서 무리하게 시도하는 강제철거, 폭력 사태 발생, 사전고지 등 사전 조치 미흡, 동절기 등 부적절한 시기에 이루어지는 강제퇴거 등이라 할 수 있음.

○ 퇴거가 이루어지지 않은 상태에서 이루어지는 강제철거의 문제 : 조상대상 지구 중 행정대집행이나 명도소송을 통한 강제집행이 이루어진 경우 모두 완전한 퇴거가 이루어지기 전에 강제철거가 이루어진 것으로 확인됨. 서울시 상도2동과 상도5동, 시흥시 신천동 81번지와 83번지(이상 민간개발사업), 서울시 용산로 5가(도시환경정비사업), 대전 용두 주거환경개선사업지구, 그리고 최근의 판교택지개발사업지구(이상 공공개발사업) 모두에 있어 완전한 퇴거가 이루어지기 전에 주택 안에 있는 주민들을 일시적으로 집 밖으로 몰아낸 후 이들이 보는 앞에서 집을 철거하였음. 이로 인해 가재도구 등이 심하게 파손되기도 함.

○ 폭력사태 발생의 문제 : 이러한 강제철거의 집행은 물리적인 충돌의 위험이 높고, 실제로도 거의 모든 지역에서 물리적 충돌이 발생함. 이는 무리한 강제철거에 저항하는 주민들의 분노 표출도 한 원인이지만, 강제철거 과정에 철거용역업체 직원들이 동원되는 데에도 큰 원인이 있음. 이들은 강제집행 과정에 대한 사전교육을 받지 않은 채 집을 부수는 행위에 동원되고 있었으며, 이에 따라 완전한 퇴거가 되지 않은 상태에서 자신들의 집이 철거되는 것에 저항하는 주민들과의 사이에서 폭력사태가 발생하곤 함.

○ 사전고지 등 적절한 사전 조치 미흡 : 명도소송을 통한 강제집행의 경우에는 사전 계고 등의 절차가 제대로 마련되어 있지 않음. 이는 행정대집행의 경우에도 마찬가지로 발생하곤 하는데, 사전고지 등의 절차 없이 대집행이 가능한 요건이 법에 규정되어 있기 때문임. 따라서 조사 대상 지구 중 최근에 강제철거·퇴거를 경험한 대부분 지역의 주민들은 강제퇴거 일시 등 사전고지를 제공받지 못한 것으로 드러남. 이에 따라, 주민들은 갑자기 들이닥친 집행관 등과 철거용역업체 직원들에게 부지불식 간에 집에서 강제로 축출당하고 동시에 자신의 집이 철거되는 상황을 경험하게 되는데, 많은 경우 어린 자녀들도 이러한 과정을 당하거나 옆에서 지켜보는 상황이 발생하고 있음.

○ 동절기 등 부적절한 시기에 이루어지는 강제철거·퇴거의 문제 : 조사대상 지역 중 경기도 시흥시 신천동 81번지와 83번지는 동절기인 11월 23일과 12월 31일에 각각 강제철거가 이루어졌으며, 서울시 을지로 삼각·수하동 지역의 경우 주민들의 증언에 의하면 새벽 4시부터 철거용역업체 직원들이 사업지구로 집결하여 5시부터 강제철거를 시작하였다고 함.

## 2) 근거

### (1) 헌법

○ 제10조에서는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라는 인간의 존엄성 및 행복추구권과 이에 대한 국가의 의무를 규정하고 있음.

○ 제35조제3항은 “국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있음. 개발사업의 목적인 쾌적한 주거생활은 해당 지역 거주민에게도 차별 없이 적용되어야 함.

○ 제34조제1항에서는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”고 규정하고 있는데, 인간다운 생활에 있어 주거는 의(衣)·식(食)과 더불어 가장 기본적인 요소임. 지난 1994년의 ‘생계보호기준위헌확인’ 소송에 대한 헌법재판소의 판결에서도 ‘인간다운 생활을 할 권리’에 대해 입법부와 행정부에 대해 이 권리 실현이 행위의 지침 즉 행위규범으로서 작용할 수 있음과 이의 침해에 대해 국가가 최소한의 조치를 취하지 않은 경우에 있어서는 사법적 구제의 가능성도 있음을 인정하였음.

## **(2) 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR, 사회권규약)**

○ 사회권규약은 지난 1990년 우리나라의 국회 비준을 정식으로 통과하여 동년 7월 10일부터 효력을 발휘하기 시작했으며, 헌법 제6조에 의거 국내법과 동일한 효력을 가지게 되었음.

○ 또한 사회권규약은 비록 ‘활용가능한 자원’을 통한 ‘점진적 달성’의 의무를 국가에 부여하고 있지만, 이에 관한 유엔의 공식 견해인 일반논평(general comment)과 림버그 원칙, 그리고 마스트리히트 가이드라인을 통해 사회권규약에서 정한 권리를 온전히 실현하기 위해 즉각적인 조치를 취해야 하며, 그렇지 않는 것은 국가의 의무를 방기한 국제법 위반이라 규정하고 있음.

○ 사회권규약 Art.11.1에서는 “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. 가입국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적당한 조치를 취한다.”라고 규정함으로써 주거권을 규약 가입국 모든 사람들의 권리로 인정하였음.

○ 사회권규약 Art.2.1에서 정한 국가의 의무에 대해 구체적으로 규정하고 있는 일반논평 3의 para.10에서 정한 국가의 최소한 핵심의무(minimum core obligation)는 즉각적인 조치가 취해져야 하는 국가의 의무인데, 그 중 주거권이 그러한 핵심의무 중 하나라고 예시하고 있으며, 마스트리히트 가이드라인 para.9에서 기본적인 주거의 제공이 최소한의 핵심의무 중 하나라고 언급하고 있음.

○ 위에서 소개한 사회권규약 Art.11.1에 관한 일반논평 7의 para.15에서는 불가피하게 퇴거가 이루어질 수밖에 없다면, 진술한 협상의 기회 제공, 사전고지, 예정된 퇴거에 대한 정보의 공개, 퇴거에 있어 공무원이나 그들의 대표자 입회, 퇴거수행 인원의 신원 확실시, 야간 또는 악천후 등 하에서 퇴거금지, 합법적 보상책 제공, 법적 지원의 제공이라는 사전적 조치를 취해야 한다고 규정하고 있음.

○ 사회권규약의 주거권과 관련한 일반논평(general comment) 4의 para.17에서는 ‘강제퇴거와 철거를 방지하기 위해 법원의 보전처분을 구하는 것’, ‘위법한 강제퇴거에 대한 배상을 구하는 것’, ‘주거에 대한 접근과 이용가능성에 관한 소’ 등에 대해서는 대체로 국가의 의무 중 존중 및 보호와 관련하여 국내의 사법구제가 가능하다고 규정하고 있음.

○ 사회권규약에 관한 권리의 침해와 국가의 의무사항을 규정하고 있는 마스트리히트 가이드라인 para.6에서는 국가의 의무를 규정하면서 국가가 자의적인 강제퇴거에 관여했을 경우 주거권을 침해한 것이므로 존중(respect)의 의무를 위반한 것이라 규정하고 있음. 또한 보호의 의무는 “제3자가 인권침해를 하지 않도록 국가가 막는 것”이라 설명함으로써, 비록 민간에 의한 개발사업이라 하더라도 국가가 강제퇴거행위를 막지 못하는 것은 국가의 시행 의무 중 보호(protect)의 의무를 위반하게 되는 것임. 그리고 이러한 강제퇴거가 발생하지 못하도록 하는 적절한 “법률·행정·예산·사법 조치”를 취하지 못하고 있다면, 또는 최소한 그러한 노력을 기울이고 있지 못하다면 이는 실현(fulfill)의 의무를 위반한 것임. 이들 중 특히 존중과 보호의 의무는 즉시 실현하여야 할 의무를 의미함.

○ 사회권규약에 관한 일반논평 3, para.1에서는 규약 Art.2.1에서 정한 국가의 의무에 대해 행위의 의무와 결과의 의무를 모두 포함하는 것으로 설명하고 있음. 이에 대한 마스트리히트 가이드라인 para.7에 의하면, “개개인이 권리 향유를 실현할 수 있도록 합리적으로 계획된 조치”(행위의 의무)를 필요로 한다는 점과 “국가가 세부적인 실체기준을 충족시키기 위해서 목표를 성취”(결과의 의무)해야 한다고 규정하고 있음. 이는 개발사업에 있어 적절한 대체주거수단의 제공 없이 강제퇴거가 발생하는 것을 막기 위한 계획된 조치와 이러한 목표 달성을 위한 행동을 취하는 것이 사회권규약이 정한 국가의 의무라는 것을 뜻함.

### (3) 세계인권선언

○ article 25.1은 “모든 사람은 자신과 그 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활수준에 대한 권리를 가지고 있다. 여기에는 의·식·주와 의료, 필수적인 사회서비스가 포함된다.”고 규정함으로써, 주거권이 모든 이들의 기본적 권리임을 선언하고 있음.

### (4) 세계주거회의의 ‘벤쿠버 선언’과 ‘하비타트 의제’

○ 벤쿠버 선언 Section III(8)에서는 “적절한 주택과 서비스는 기본적 인권이고, 정부는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다”고 선언.

○ 하비타트 의제 para.11에서는 “모든 사람은 자신과 가족이 적절한 수준의 생활을 할 권리를 가지고 있고, 여기에는 적절한 음식과 의복, 주택, 물, 하수처리 등이 기본적으로 포함되어야 한다.”고

선언.

○ 하비타트 의제 para.40(n)에서는 “인권 차원에서 불법적인 강제퇴거로부터 사람들을 보호하고, 법적인 보호와 보상책을 마련한다. 퇴거가 불가피할 경우에는 반드시 적절한 대안이 마련되어야 한다.”라고 선언하고 있음.

### (5) 유엔인권위원회 결의

○ ‘유엔인권위원회 결의 제77호(UN Commission on Human Rights Resolution 1993/77)’ ‘강제 퇴거’에서는 다음과 같은 내용을 규정하고 있음.

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. 정부는 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 정부는 강제퇴거되는 사람이나 지역사회에 그들의 희망과 필요에 따라 적절한 반환과 보상, 적절하고 충분한 대안적인 거주나 토지를 제공하도록 권고한다. 여기에는 영향을 받는 사람이나 집단과 상호 만족할 만한 협상이 선행되어야 한다.”

### 3) 권고사항

○ 대한민국 헌법과 사회권규약 등의 국제법에 근거할 때 적절한 대체수단, 즉 적절한 주거대책의 제공없는 강제퇴거 및 강제철거는 위법한 행위임. 이는 <유엔 사회권규약위원회>가 한국정부에서 제출한 사회권규약의 이행에 관한 1차 보고서에 대해 “위원회는 한국 정부가 주거권을 보다 효과적으로 보장하기 위한 적절한 대책을 마련할 것을 권고한다. 특히 위원회의 일반논평 4에 따라, 주거 대책 없는 철거를 중단할 것을 권고한다.”는 최종견해를 밝힌 것에서도 알 수 있음. 또한 2차 보고서에 대해서도 “또한 공공사업으로 인해 퇴거당하는 가옥소유자들과 달리, 민간개발사업의 피해자들에게는 보상이나 임시주거시설을 제공하지 않는 것을 우려한다.” “위원회는 민간 개발사업에 의한 강제철거의 피해자들에게도 보상과 임시주거시설 등의 보호가 제공되어야 한다고 권고한다.”고 최종견해를 밝혔음. 따라서 이와 같은 사회권규약 등은 국제사회의 구성원으로서, 특히 사회권규약의 비준 당사국으로서 최소한의 국제법에 대한 국가의 의무를 수행할 것을 요구·규정하는 것이라 볼 수 있음. 이러한 국가의 의무를 수행함에 있어 다음과 같은 법적 규정을 신설 또는 개정할 것을 권고하는 바임.

#### (1) 「주택법」 개정

○ 개발사업에서 발생하는 인권침해를 방지하기 위해서는 먼저 주거권에 대한 법률적 명시규정을

두는 것이 필요함. 그 적절한 방법으로는 현행 「주택법」을 개정하여 그 안에 주거권과 자발적 이주가 아닌 경우에 한해 적절한 주거대책 수립과 그 방법, 그리고 강제퇴거에 대한 절차 등을 규정하는 것임.

○ 제1조(목적)을 다음과 같이 개정

이 법은 … 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 통한 주거권 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

○ 제3조(국가 등의 의무) 본문과 1호를 다음과 같이 개정하고 4호를 신설

주거는 인간다운 삶을 영위하기 위한 가장 기본적인 요소 중 하나이므로, 국가 및 지방자치단체는 주택정책을 수립함에 있어 다음 각호의 사항을 달성하기 위해 노력해야 한다.

1. 모든 국민이 자신이 감당할 수 있는 적절한 경제적 부담으로 사생활을 적절히 보호할 수 있고, 공간이 적정하며, 구조가 안전하고, 조명·난방·환기·위생 등의 설비가 갖추어져 있고, 입지가 적정하며, 주변환경이 쾌적한 주거를 확보할 수 있도록 해야 한다.

4. 소득이 적거나 소득이 없어서 주거를 확보하지 못하는 자에 대한 대책을 수립·시행하여야 한다.

○ 제1장 총칙에 다음의 두 개 항으로 이루어진 한 개조(철거민 보호)를 신설

① 각종 개발사업의 시행으로 인한 기존주택의 철거는 당해 사업의 시행상 주택의 철거가 불가피한 경우에 한하여 필요한 최소한도의 범위안에서 관계법령에 적합하게 행해져야 한다.

② 위 ①항의 행위에 있어서는 임시이주대책을 제공한 이후에 가능하다.

③ 개발사업의 시행자는 기존주택을 철거할 때에는 이로 인하여 주거를 상실하게 되는 자가 종전과 동일한 수준의 주거생활을 영위할 수 있도록 임대주택의 공급, 주택자금의 알선·지원 등의 대책을 수립하여야 한다.

※ □□ 위의 제3항과 관련, 특히 주거지에 대한 민간개발에 있어서 개발이익의 일정 부분을 임대주택의 건설에 사용할 수 있도록 건설교통부의 시행규칙을 개정

## (2) 「임대주택법」 개정

○ 현행 임대주택법을 개정하여, 그 안에 소득 수준에 따른 공공임대주택의 보증금 및 임대료 차등부과를 규정하고, 입주자 선정에 있어 민간개발사업을 포함한 개발사업지구 세입자들의 우선 입주자격을 부여하는 등의 내용을 추가하는 것이 필요.

○ 제14조(건설임대주택의 임대조건 등)를 다음과 같이 개정. ③항의 ‘대통령령이 정하는 바’는 이 법의 개정에 따른 시행령 개정을 통해 적절한 수준을 규정하는 것이 바람직.

① 공공임대주택의 임대사업자는 입주자 선정 기준에 의하여 공공임대주택을 공급하여야 한다.

다만 다음 각호의 1에 해당하는 자에게 우선공급하여야 한다.

1. 공공임대주택의 재개발·재건축 및 철거로 인한 경우
2. 도시 및 주거환경정비법에 의한 개발사업지구 세입자의 경우
3. 민간이 개발을 시행하는 지구 세입자의 경우

② 공공임대주택의 임대료 및 임대보증금은 입지조건·규모, 주변지역의 임대주택 가격, 입주자의 가구소득 등을 고려하여 결정하여야 한다.

③ 임대사업자는 입주자가 대통령령이 정하는 사유가 있는 경우에는 공공임대주택의 임대료 및 관리비를 감액·면제하거나 그 징수를 유예할 수 있다.

④ 임대사업자는 공공임대주택의 임대보증금을 분할하여 납부하게 할 수 있다.

### (3) 「행정대집행법」 및 「민사집행법」 개정

○ 현행 「행정대집행법」 명도소송에 의한 명도집행을 규정하는 「민사집행법」에 있어 사전 계고를 포함한 사전적 조치, 즉 적절한 주거대책의 수립과 폭력행위 방지 등의 조치가 보완되어야 함. 그리고 「행정대집행법」상 ‘즉시집행’이 가능한 조건을 폐지 또는 더욱 엄격히 제한하도록 관련 규정을 개정하는 것이 필요함.

#### ① 「민사집행법」(또는 대법원 예규) 개정 내용

○ 「민사집행법」 제39조에서 제41조에 이르는 ‘집행개시의 요건’에 명도집행을 위한 다음의 사전조치 관련 규정 신설

- 사전 협상의 기회 제공
- 퇴거에 따른 충분한 사전고지
- 공무원이나 이들의 대표자가 입회한 상태에서만 개별 가구의 퇴거절차 진행
- 퇴거 수행자들의 확실한 신분공개
- 동절기, 심야, 새벽, 악천후 등의 퇴거행위 금지
- 강제퇴거 당하는 자에 대한 임시이주대책의 제공
- 이의제기 절차의 고지 및 법적 상담 등의 지원 제공
- 폭언, 협박 및 위협, 구타 등의 폭력행위 금지
- 명도대상 주택의 철거를 목적으로 한 명도집행에 있어서는 퇴거 절차가 완전히 종료된 후 당해 주택에 대한 철거 집행

#### ② 「행정대집행법」 개정안에 대한 추가 개정 내용

○ 「행정대집행법」 개정안 제4조(대집행의 요건)의 본문을 제1항으로 정하고, 제2항과 제3항에 다음과 같은 내용을 신설

② 제1항의 요건에 의하여 대집행이 이루어지는 경우에 있어서도, 다음 각호의 사전 조치를 취한 이후에 대집행을 실행할 수 있다.

1. 주거로 사용하는 건축물 내지 시설물의 철거를 목적으로 시행될 때에는 퇴거 절차가 완전히 종료된 이후에만 대집행을 행할 수 있다.

2. 세입자를 포함한 주택이 철거되는 자에게 충분한 사전협상의 기회를 제공해야 한다.

3. 주택에 대한 대집행에 있어서는 적절한 주거대책 또는 임시주거대책을 제공해야 한다.

4. 이의제기 절차 등 법적 상담과 지원에 대한 정보를 제공해야 한다.

③ 제1항과 제2항의 요건에도 불구하고 동절기, 심야, 새벽, 악천후 등에는 주택에 대한 대집행을 수행하여서는 안 된다.

※ 위 제3항의 동절기와 심야, 새벽, 악천후 등에 관해서는 시행령 또는 시행규칙 상에 자세한 범위를 적시

○ 「행정대집행법」 개정안 제6조(대집행의 실행)에서 제4항의 개정과 제6·7항의 신설

④ … 단, 다른 법률에도 불구하고 주거로 사용하고 있는 건축물 내지 시설물의 문을 열거나 의 무자를 실력으로 주거에서 퇴거시켜서는 아니된다.

⑥ 집행책임자 이외에 대집행을 수행하는 이들이 있는 경우, 이들에 대해서도 그 신분을 관할 경찰서장(또는 관할 행정청의 대표자)에게 사전에 통보하여야 한다. 이 때 경찰서장(또는 관할 행정청의 대표)은 이들에게 신분증명서를 발급하여, 대집행 수행시 이를 대집행 대상자에게 제시하여야 한다.

⑦ 대집행 실행에 있어서 집행책임자 및 관련 직원들은 어떠한 경우에도 폭언, 협박 및 위협, 구타 등의 폭력행위를 사용하여서는 안 된다.

○ 「행정대집행법」 개정안 제7조(즉시집행)의 폐지 또는 제1항을 “타인의 생명 또는 신체에 위해를 미치는 등 긴급한 집행이 필요하다고 인정되는 때에는 관할 행정청은 …”로 개정

○ 「행정대집행법」 개정안 제9조(대집행 비용의 징수) 중 다음의 항을 신설

⑧ 앞의 항에도 불구하고 소득수준이 국민기초생활보장법 제2조제7호의 규정에 의한 소득인정액이 대통령령이 정하는 금액 이하인 자에 대해서는 대집행 비용을 감액·면제하거나 그 징수를 유예할 수 있다.

## 참고문헌

- 건설교통부, 「주택업무편람」, 2004
- 건설교통부, 「주택재개발 업무편람」, 2000
- 국가인권위원회, 「국가인권위원회 결정례집: 인권정책 분야」 제1집, 2005
- 국토연구원, 「택지개발사업의 평가와 개선방안」, 1997
- 국토연구원, 「도시개발과 정비에 관한 법제해설」, 2003
- 김정진, “행정대집행법 개정안의 문제점과 대안”, 인권단체 연석회의, 행정대집행 과정의 인권침해와 예방에 관한 토론회 발표문 1, 2005.8.23
- 김철준, “강제철거, 단속과정에서 나타난 인권침해 통제방안”, 인권단체 연석회의, 행정대집행 과정의 인권침해와 예방에 관한 토론회 발표문 2, 2005.8.23
- 김현용, 「난곡 저소득밀집지역의 재개발에 따른 주민이주에 관한 조사」, 2002.10
- 김혜승, 「최저주거기준 미달가구의 임대료 보조에 관한 연구」, 국토연구원, 2001
- 남진 외, “기성시가지 정비방향”, 「도시정보」, 대한국토·도시계획학회, 2004.9
- 대통령비서실 사회통합기획단, 「주거지정비사업의 갈등양상과 공공성 제고방안」, 2003.12
- 대한주택공사, 「커뮤니티 개념을 도입한 도시정비 활성화 방안」, 1999
- 대한주택공사, 「주거환경개선사업지구 주민의 주거안정 대책에 관한 연구」, 2004.8
- 대한주택공사, 「비닐하우스촌 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구」, 2005a
- 대한주택공사, 「쪽방 주민의 주거실태 및 주거안정대책에 관한 연구」, 2005b
- 대한주택공사, 「지하주거공간의 주거환경과 거주민 실태에 관한 연구」, 2005c
- 민주사회를 위한 변호사 모임, “행정대집행법과 경비업법의 개정안 검토”, 2005
- 박문수, “도원공 강제철거 사건-주거권 유린 및 폭력, 이에 대한 항의와 세계 주거권 운동”, 「도시와 빈곤」 제33호, 한국도시연구소, 1998.8
- 박현주, “대전시 용두동 철거투쟁의 현황과 경과”, 한국도시연구소 「도시와 빈곤」 63호, 2003
- 박환용 외 3인, “지역 및 직장 주택조합제도의 개선방안 연구”, 「주택연구」 제10권 2호 pp.81-109, 한국주택학회, 2002. 9
- 박찬운, 「국제인권법」, 한울아카데미, 1999
- 박찬운, “사회권과 국가의 의무”, 사회권연구회 제1차 발표회 주제발표, 2005.10.26
- 사회권규약 제2차 반박보고서 연대회의, 「경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 민간단체 반박보고서: UN 경제사회문화적권리위원회 제출」, 2001년 4월
- 상도5동 철거대책위원회, 「상도5동 철거투쟁에 관한 보고서」, 2004
- 서울시정개발연구원, 「주거환경개선사업에 대한 평가분석과 개선방안」, 1999
- 서울시정개발연구원·한국도시연구소, 「서울시 비닐하우스촌 주민의 삶과 사회정책」, 2002

서울시정개발연구원·한국도시연구소, 「서울시 재개발지역 주민연구: 철거가 지역주민들에게 미치는 영향」, 2003

서종균, “강제철거의 비인간성과 그 대책”, 도시 저소득 주민을 위한 주거환경개선사업의 문제점과 개선방안 토론회 자료집, 2003

안내영, 「순환재개발 방식의 효과 분석 및 임대주택과의 연계방안」, 서울대 석사학위논문, 2002

이상경 외, “주택조합의 현황과 문제점, 개선방안”, 「재개발·재건축 사업주체의 갈등원인과 해소방안」, 한국주택학회주관 토론회 자료집, 2001

인권운동사랑방 사회권규약해설서팀 엮음, 『사회권규약 해설서1; 사회권의 역사와 성격』, 사람생각, 2003

장세훈, “주택조합제도의 실패와 향후 대책”, 「입법정보」 제65호, 2002.11

장영희, 「공공임대주택 임대료 및 공급체계 개선방안」, 서울시정개발연구원, 2003

하성규·김태섭, 「한국도시재개발의 사회경제론」, 박영사, 2003

한국토지공사, 「도시재개발사업의 갈등요인 분석과 해소방안」, 1997

한국토지공사, 「택지백서」, 2004.2

한국도시연구소, “각국의 강제철거 실태와 유엔의 결의”, 「도시와 빈곤」 제2호, 1994

한국도시연구소 번역, 「하비타트 의제와 이스탄불 선언」, 1997a

한국도시연구소, 「도시재개발사업의 갈등요인 분석과 해소방안」, 1997b

한국도시연구소, 「철거민이 본 철거:서울시 철거민 운동사」, 1998.11

한국도시연구소, 「경제·사회·문화적 권리 국가인권정책기본계획 수립을 위한 주거권 기초현황조사」, 2004

Arden, Andrew, *Housing Act 1985*, London: Sweet & Maxwell, 1986,

Berry, Fred, *Housing : The Great British Failure*, London: Charles Knight, 1974,

Buron, L., *An Improved Living Environment? Neighborhood Outcomes for HOPE VI Relocateses*, Metropolitan Housing and Communities Center, 3, The Urban Institute, 1-7, 2004

Carley, Michael, 1990, *Housing and Neighborhood Renewal*, Exeter: Policy Studies Institute.

Carasso, A., Bell, E., Olsen, E.O., & Steuerle, C.E., *Improving Homeownership among Poor and Moderate-Income Households, Opportunity and Ownership Project 2*, The Urban Institute, 1-7, 2005

Chartered Building Societies Institute(CBSI), *Housing in the United Kingdom*, BPP, , 1987

Clampet-Lundquist, S., HOPE VI Relocation: Moving to New Neighborhoods and Building New Ties, *Housing Policy Debate*, 15(2), 415-447, 2004

Coates, K. & Silburn, R., *Beyond the Bulldozer*, Nottingham University, 1980

Cowan, D. & Marsh, A., There's Regulation Crime, then there's Landlord Crime: from

- 'Rachmanites' to 'Partners', *The Modern Law Review*, Vol. 64, 831-854, 2001
- Crane, M & Warnes, A. M., Eviction and Prolonged Homelessness, *Housing Studies*, Vol. 15 No. 5, 757-773, 2000
- Cummings, J.L. & DiPasquale, The Low Income Housing Tax Credits: An Analysis of the First Ten Years, *Housing Policy Debate*, 10(2), 251-307, 1999
- Dean, Hartley, *Welfare Rights and Social Policy*, Essex: Prentice Hall, 2002
- Deverteuil, G., The Relationship between Government Assistance and Housing Outcomes among Extremely Low-income Individuals: A Qualitative Inquiry in Los Angeles, *Housing Studies*, 20(3), 383-399, 2005
- English, John, Ruth Madigan & Peter Norman, *Slum Clearance: The Social and Administrative Context in England and Wales*, London: Croom Helm, 1976
- Hartman, C., The Case for a Right to Housing, *Housing Policy Debate*, 9(2), 223-246, 1998
- Hoffman, A., High Ambitions: The Past and Future of American Low-Income Housing Policy, *Housing Policy Debate*, 7(3), 423-446, 1996
- Jacobs, S., *The Right to a Decent House*, Routledge, 1976
- June M.T. & Hwang, Social Equity in Redevelopment and Housing: United States and Korea, *Journal of Planning Education and Research*, 23, 8-23, 2003
- Lavin, M., & Whysall, P., From enterprise to empowerment: the evolution of an Anglo-American approach to strategic urban economic regeneration, *Strategic Change*, 13, 219-229, 2004
- Mackintosh, Sheila & Philip Leather, *Renovation File: A Profile of Housing Conditions and Housing Renewal Policies in the United Kingdom*, Anchor Housing Trust, 1993
- ODPM, 'My Landlord wants me out', *Protection against Harassment and Illegal Eviction*, ODPM & Welsh Assembly Government, 2002
- ODPM, *Housing renewal : ODPM Circular 05/2003*, 2003
- O'Neal, G.S., & O'Neal R.A., Community development in the USA: An empowerment zone example, *Community Development Journal*, 38(2), 120-129, 2003
- Orlebeke, C.J., The Evolution of Low-Income Housing Policy, 1949 to 1999, *Housing Policy Debate*, 11(2), 489-520, 2000
- Pawson, Hal, *et al.*, *The Use of Possession Actions and Evictions by Social Landlords*, London: ODPM, 2005
- Rubenstein, J.M., Relocation of Families for Public Improvement Projects: Lessons from Baltimore, *Journal of the American Planning Association*, 54(2), 185-196, 1988

- Scott, S., *Improving the Effectiveness of Rent Arrears management: A Guide to Good Practice*, London: ODPM, 2005
- Scourfield, Peter, Questions Raised for Local Authorities when Old People are evicted from their Care Homes, *British Journal of Social Work*, 34, 501-516, 2004
- Smith, D.A., Mark-to-Market: A Fundamental Shift in Affordable Housing Policy, *Housing Policy Debate*, 10(1), 143-182, 1999
- The Unpopular Housing Action Team, *National Strategy for Neighborhood Renewal - Report of Policy Action Team 7: Unpopular Housing*, DETR, 1999
- Thomas, A. D., *Housing and Urban Renewal*, London: George Allen & Unwin, 1986
- Thomas, Andrew, Vakerie Karn & Mike Gibson, *Research in Urban Renewal*, Economic and Social Research Council(ESRC), 1984
- Yelling, J. A., *Slums and Slum Clearance in Victorian London*, London: Allen & Unwin, 1986
- 内田雄三, 「不良住宅地区の環境整備: 同和地区の場合」, 『新建築學大系19 市街地整備計画』, 彰國社, 1984
- 内田雄三, 『同和地区のまちづくり論: 環境整備計画・事業に関する研究』, 明石書店, 1993
- 都市計画用語研究会編著, 『全訂都市計画用語辞典』, ぎょうせい, 1998
- 社会権規約NGOレポート連絡会議編, 『社会権規約と日本2001』, エイデル研究所, 2001,
- 三村浩史他著, 『住環境の計画5 住環境を整備する』, 彰國社, 1991
- 全国市街地再開発協会, 『密集住宅市街地のまちづくりガイドブック (改訂版)』, 2003
- 全国市街地再開発協会, 『住宅市街地整備ハンドブック2004』, 2004
- 全国市街地再開発協会, 『住環境整備2005』, 2005
- 早田宰, 「住環境の改善をめざしたまちづくり」, 佐藤編著, 『まちづくりの科学』, 鹿島出版會, 1999
- 佐藤滋他, 『同潤會のアパートメントとその時代』, 鹿島出版會, 1998
- 佐藤滋編著, 『まちづくりの科学』, 鹿島出版會, 1999
- 住田昌二他著(1988), 『住環境の計画4 社会のなかの住宅』, 彰國社
- 齊藤正樹, 2004, 「ウトロ: 強制立ち退きと居住の権利」, 『居住福祉研究』(第2号)

## [부록] 개발사업지구 현황

### 1. 용산로 5가: 도시환경정비사업

#### □ 지구개요

- 위치: 서울시 용산구 용산동5가 19번지 일대
- 면적: 49,679m<sup>2</sup>
- 거주민 현황: 거주자의 70% 이상이 세입자임(약 460여 세대)

#### □ 사업추진현황

- 1996년 7월 주택재개발사업으로 사업시행인가가 됐으나, 일부 조합원이 법원에 소송을 제기해 1999년 4월 주택재개발사업 시행폐지인가
- 2003년 5월 '일반주거지역'으로 지정되어 있던 도시계획용도지역을 '준주거지역'으로 변경하고, 2003년 5월 10일 '용산공원남측 도시환경정비구역'으로 결정고시(서울특별시고시 제 2003-103호)
- 2003년 8월 20일 사업시행인가를 위한 공람·공고 실시
- 2003년 11월 도시환경정비사업 시행인가
- 2004년 6월 28일 강제철거
- 2004년 12월 29일 명도집행
- 2005년 6월 8일 마지막으로 남아있는 10가구에 대한 강제철거
- 2005년 7월 15일 이후 노숙농성 중

#### □ 주요 쟁점

- 당초 사례지구는 주택재개발사업지구로 지정된 지역으로서, 세입자들은 공공임대주택 입주권과 주거이전비 중 한 가지를 선택할 수 있었음.
- 하지만, 지구단위계획에 의해 사례지구의 용도지역이 '일반주거지역'에서 '준주거지역'으로 변경되었고, 사업방식도 '주택재개발사업'에서 '도시환경정비사업'으로 변경되었음.
- 도시환경정비사업의 경우 주택재개발사업과 마찬가지로 「도시 및 주거환경정비법」에 의해 시행되는 사업이나, 실제로는 토지 및 건축물 소유자로 구성된 도시환경정비조합에 의해 시행되는 민간개발사업의 성격이 강함.
  - 따라서, 법적으로 규정된 세입자에 대한 대책은 찾아볼 수 없으며, 임대주택 공급의무도 '준주거지역'의 경우에는 해당되지 않음.

- 조합측은 원래 사업지구가 주택재개발사업으로 추진되었다는 점을 감안하여, 주택재개발사업에 준하여, 주거대책비를 제공하였고, 많은 가구들이 주거대책비를 받고 자진이주하였음.
  - 조합측이 책정한 주거대책비는 4인 가족 기준으로 758만원이고 여기에 이사보조비 300만원을 보태 1,058만원임. 1인 가구의 경우는 724만원이며 가족원 수에 따라 약 50만원 내지 120만원 씩 추가되었음.
- 일부 세입자들이 주거대책비를 거부하고 임대주택을 요구하였음. 이에 용산구청은 초기에는 '임대주택을 요구할 수 있는 근거가 없으니 안타깝지만 어쩔 수 없다'는 입장이었지만, 이후 2004년 3월 서울시에 요청하였음.
- 용산구청의 임대주택 요청에 대해 부정적인 입장을 보였던 서울시가 2004년 10월, 용산구내 위치한 50년 공공임대주택을 제공하기로 결정하였음.
  - 임대료 수준은 보증금 1,200~1,500만원, 월세 10~15만원 정도였고, 비어있는 상태였기 때문에 즉시 입주할 수 있는 상태임.
- 남아있던 세입자들 중 일부는 임대주택에 입주하였고, 15세대가 임대주택 대책을 거부하고 사업지구내 영구임대주택 건설과 입주하기 전까지 거주할 수 있는 가이주단지를 요구하며, 현재까지 용산구청 앞에서 농성하고 있음.
  - <빈민해방철거민연합> 소속이 8세대, <전국철거민연합> 소속이 7세대임. <빈민해방철거민연합>은 구청앞 텐트철거시 충돌로 인해 기소상태여서 농성하지 않고 있으며, 전철연은 7세대 중 2세대가 오산 수청동 사건으로 인해 수감 중이어서 남은 5세대가 매일 구청 앞에서 농성하고 있음.

## 2. 을지로 삼각 · 수하지구: 도시환경정비사업

### □ 지구개요

- 위치: 서울특별시 중구 수하동 5번지 일대
- 면적: 12,414.60㎡
- 사업계획:
  - 건축 연면적: 149,645.00㎡, 2개동(지하8층, 지상38층)
  - 용도: 업무시설, 판매시설, 운동시설, 문화 및 집회시설, 공동주택

### □ 사업추진현황

- 1977년 6월 29일 도시환경정비구역 지정(건설부고시 제123호)
- 1978년 9월 5일 도시환경정비구역 사업계획 결정(건설부고시 제257호)

- 1996년 8월 9일 도시환경정비구역변경 지정(서울특별시고시 제123호)
- 1998년 1월 10일 도시환경정비구역 사업계획변경 결정(서울특별시고시 제1998-1호)

#### □ 주요 쟁점

- 사례지구는 1977년 도심재개발구역(현 도시환경정비구역)으로 지정되었으나 30년간 개발이 이뤄지지 않았음. 2003년 9월 76명의 지주들 중 60여 명이 민간개발업체에 토지 매각 후 본격적인 재개발이 시작되었음.
  - 민간개발업체는 지주들에게 세입자들을 내보내면 토지 매입비 가운데 잔금 500만원씩을 되돌려 준다는 ‘조건’을 달았음.
  - 세입자에게는 200~300만원 정도의 이사비 이외에는 어떠한 대책도 마련되지 않았고, 세입자들은 자진이주를 거부하였음. 일부 세입자의 경우 점포 내에서 거주했기 때문에 이주 후 거처를 구할 수 없는 상황임.
- 사업시행사인 민간개발업체는 2004년 3월부터 11월까지 세입자에 대한 명도 소송을 실시하였고, 소송 결과 세입자들은 모두 패소하였음.
- 2004년 11월 7일 일요일 새벽 4시, 사업시행사 측은 주민들에게 사전 통보도 없이 강제집행을 기습적으로 강행했으며, 강제집행 과정에서 용역업체에 의한 세입자에 대한 폭력행위가 일어났음.
- 강제집행 이후 세입자들은 철거지역 앞에 비닐천막을 치고 농성농성을 했는데, 2005년 1월 10일 용역업체에 의해 농성천막이 강제철거 당했고, 2월 10일에 다시 한번 강제철거 당했음. 비닐천막이 강제철거 된 이후 현재까지 시청 앞에서 농성을 지속하고 있음.
  - 강제철거 직후에는 세입자대책위원회에 소속된 세입자들의 수가 200여명이었음. 하지만 농성이 장기화되면서 인쇄업을 하는 세입자의 경우는 단골이 중요하기 때문에 대부분 자진이주하였음. 식당을 운영했던 세입자들이 현재까지 남아있음.
  - 2005년 11월 현재, 세입자대책위원회에 속한 세입자는 총 23세대이며, 그 중 9세대는 점포 내에서 거주하였음. 아직 지주가 토지를 매각하지 않은 빈 건물에서 공동으로 생활하면서 농성 중임.
- 세입자대책위원회의 요구사항은 ① 입주단지 조성 보장, ② 상가임대 입주권 우선보장, ③ 가수용 시설 보장, ④ 강제집행으로 인한 영업피해 손실보장, ⑤ 거주자 임대아파트 보장임

### 3. 상도5동: 민간개발사업

#### □ 지구개요

- 위치: 서울시 동작구 상도5동 산64번지 일대
- 면적: 80,331평
- 거주민 현황: 등재 무허가 가옥주와 미등재 무허가 가옥주가 혼합되어 있으며, 세입자도 상당수 거주

#### □ 사업추진현황

- 2001년 7월 5일 한전상도동지역조합 조합인가(조합원 100명)
- 2002년 1월 7일 한전상도동제2지역조합 조합인가(조합원 143명)
- 2005년 11월 현재 지구단위계획이 수립되지 않아 사업계획승인은 나지 않은 상태
  - 한전상도동지역조합과 한전상도동제2지역조합은 지역연합조합을 구성할 계획이나, 관련 법규의 강화로 인해 연합조합 구성도 조합원 추가모집도 불가능한 상태임.

#### □ 주요 쟁점

- 사례지구의 경우, 서울시 동작구 상도5동 산64번지 일대의 땅 소유주 분쟁으로부터 갈등이 시작되었음.
  - 사례지구는 구청의 무허가건축물 관리대장에도 국유지로 기록되어 있었고, 그 동안 취득세 및 등록세, 재산세, 소득세 등 모든 세금을 납부하면서 살았기 때문에 주민들은 당연히 국유지인 줄 알았음.
  - 한양대학재단이 땅 소유권을 주장하면서, 국가와 한양대학재단간 법적 공방이 오갔고, 1998년 최종판결에서 1975년 이후에 건립된 건물이 있는 토지가 한양대학재단의 소유로 인정되었음.
- 1998년 최종재판에서 국가와 한양대학과의 협의 판결로 재판은 종료되었으며 그때부터 한양대학재단으로부터 대규모 명도소송이 시작되었음. 모든 가옥이 이 재판에서 패소하거나 변호사비를 지불할 능력이 안됐기 때문에 재판을 포기하여 철거위기에 놓이자 구체적인 대안마련을 위해 철거민대책위원회 구성이 논의되었고 그 결과 2004년 8월 첫 주민총회를 시작으로 '상도5동 철거민 대책위원회'가 구성되었음.
  - <전국철거민협의회> 소속 철거민 대책위원회와 <전국철거민연합> 소속 철거민 대책위원회가 구성되어 활동하고 있음.
- 사업계획승인이 나지 않은 상태에서 한전지역주택조합은 국유지로 판정된 기존 무허가가옥주로부터 평당 640만원 정도로 사들였고, 현재 지역조합의 임원들의 명의로 되어있음. 무허가가옥을 매입하는 즉시 전부 철거하였고 주위를 철조망으로 막아놔서 전체 분위기가 삭막하게 되었음.

- 2004년 10월 1일 새벽 6시30분을 기해 용역강과 300명과 경찰병력 700여명이 철거장도 발부되지 않은 상태에서 기습철거를 강행하였으며, 어떠한 이주대책도 논의된 바 없음. 생가 40여 가구가 철거되었고 이 날 몸싸움으로 십 수명이 병원에 실려 갔음.
- 그 이후 <전국철거민협의회> 소속 주민들은 한양대에서 노숙투쟁을 하고 있으며, 2005년 1월 세입자들은 조합과 협의하여 이주하였음.
  - 2인가구의 경우 이주비로 800만원, 1인가구의 경우 500만원을 이주비 명목으로 지급하고, 기물파손에 대한 보상으로 각각 80만원씩 지급하도록 하였음.
  - 세입자는 9세대였고, 현재 미등재 무허가 가옥주 19세대가 소속되어 있음.
- <전국철거민연합> 소속 미등재 무허가 가옥주들은 판자 등을 이용해서 임시로 판잣집을 만들어 투쟁하고 있음. 임시로 지은 철대위 사무실과 일부 주민들의 판잣집은 2004년 12월 2차 철거에 의해 강제철거 당했으나, 다시 복구하였음. 현재, 월요일부터 금요일까지 매일 동작구청 앞에서 집회를 하고 있음.
  - 세입자 15세대, 가옥주 24세대가 소속되어 있음.
- 주민들의 요구사항은 <전국철거민협의회> 소속의 경우, ① 국유지로 판정된 주민들 수준(평당 640만원)의 보상, ② 점유면적에 대해 평당 400만원씩 보상 및 조합원 자격 특별분양권 제공, ③ 점유면적에 대해 평당 200만원씩 보상 및 조합원 자격의 70% 수준의 특별분양권 제공 중 하나를 선택하여 제공할 것을 요구하고 있음.
- <전국철거민연합> 소속의 경우, 가옥주에게는 형평에 맞는 재입주권, 즉 가옥주가 점유하고 있는 면적에 대해서는 무상으로 제공하고 나머지 부분에 대해서는 조합원 자격으로 분양할 것을 요구하고 있음. 세입자의 경우 가이주 단지와 분양 전환되지 않는 영구적인 임대주택을 요구하고 있는데,
- 아직, 공원용지로 지정된 지역에 대해서는 철거가 이뤄지지 않고 있는 상황으로, 향후 공원용지 미등재 무허가 가옥주에 대한 명도소송 완료 후 명도집행에 의한 퇴거 시 물리적 충돌이 예상된다.

#### 4. 송파구 장지마을과 장지역 옆 마을: 도시개발사업

##### □ 지구개요

- 위치: 송파구 장지동 700번지 일원
- 면적: 전체 사업구역 511,084m<sup>2</sup> 중 일부

- 지역특성: 미등재 신발생 무허가 주거지(비닐하우스촌)
- 거주민 현황: 거주민 대부분이 미등재 무허가 가옥주이며, 세입자도 일부 존재함.
- 토지이용계획

구분	면적	비율
물류시설	129425.0	25
상류시설	122709.0	24
지원시설	82187.0	16
공공시설	180795.0	35

#### □ 사업추진현황

- 2004년 11월 15일 ‘서울동남권유통단지’ 지정고시(서울특별시고시 제2004-391)
- 2005년 2월 24일 보상 및 이주대책 공고
- 2005년 5월 10일 보상 및 이주대책 계약 실시
- 2005년 11월 8일 단지조성공사 착공

#### □ 주요 쟁점

- 사례지구는 미등재 신발생 무허가 주거지, 즉 비닐하우스촌임. 2001년 주소지찾기 운동을 전개 하여, 현재 거주지로 주민등록이 되어 있어 강남구나 서초구와 달린 주소지가 인정된 지역임.
- 2004년 11월 동남권유통단지로 지정되어 2005년 2월 보상 및 이주대책이 공고되었는데, 현 거주지로 주민등록이 되어있다는 점을 감안하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 1989년 1월 24일 기준을 적용하지 않고, 주민등록 되어 있는 모든 미등재 무허가 가옥주에게 지장물에 대한 현금보상과 공공임대주택 입주권, 이사비를 제공하였음. 하지만 미등재 무허가 주택의 세입자에 대해서는 공공임대주택 입주권이 제공되지 않았음.
  - 한편, 인근지역의 별집마을의 경우 장기택지개발사업지구로 지정되었지만 주소지가 인정되지 않았기 때문에, 이 지구의 경우 1989년 1월 24일 이전에 세워졌다는 것을 증명한 경우에 한해 공공임대주택 입주권을 제공하였음.
- 사례지구의 주민들은 SH공사의 보상 및 이주대책에 대해 반대하여, 감정평가에 의한 지장물 보상을 거부하고 있는 상태임.
  - 감정평가를 통한 보상금은 오래 전부터 있었던 주택의 경우 700~800만원 정도, 2004년 화재 이후 신축한 주택의 경우는 2,000만원 정도(신축 비용으로 가구 당 600~700만원 정도 들었음)로 책정되었음.
- 장지마을의 경우, 주거대책위원회를 중심으로 한 대다수 미등재 무허가 주택 가옥주들은 주민대책위를 중심으로 한 대다수 주민들은 보상금 인상과 분양아파트 입주권을 요구하고 있으며, 일부

주민(8가구)이 보상금 인상과 임대주택 입주권을 요구하고 있음

- 분양아파트 입주권을 요구하는 경우, 분양아파트에 입주하겠다는 것 보다는 분양아파트 입주권 전매를 통해 좀 더 많은 현금보상을 얻겠다는 것임.
- 임대주택 입주권을 요구하는 경우는 생활기반인 현재 거주지이기 때문에 다른 곳으로 이주하여 사는 것이 힘들다고 생각하고 사업지구내 임대주택 건설을 요구하고 있음. 또한 최소한 임대주택 보증금을 낼 수 있을 정도의 보상금을 요구하고 있으며, 임대주택을 건설하는 동안 살 수 있는 가이주단지를 제공하거나 전세자금 용자를 실시해 달라고 요구하고 있음.

○ 한편, 장지역 옆 마을의 미등재 무허가 주택 세입자들은 공공임대주택 입주권을 희망하고 있으나, 이러한 요구사항을 적극적으로 주장하지는 않고 있음.

○ 사례지구는 아직 건물에 대한 철거가 이뤄지지 않고 있어, 주민들과 사업시행자간의 물리적인 대립은 발생하지 않고 있음. 하지만 최근 공사를 착공하였기 때문에 보상 및 이주대책과 관련하여 주민들과 사업시행자간의 갈등이 예상되고 있음.

## 5. 광명 소하: 택지개발사업

### □ 지구개요

- 위치: 경기도 광명시 하안동, 소하동, 서울시 금천구 시흥동 일원
- 면적: 1,045,396.2
- 지역특성: 미등재 신발생 무허가 주거지(비닐하우스촌)
- 사업기간: 2003. 6. 30 ~ 2007. 12. 31
- 토지이용계획

구 분		면적(m <sup>2</sup> )	구성비(%)	비 고
합 계		1,045,396.2	100.0	
주택 건설 용지	소 계	374,414.0	35.8	
	단독주택용지	35,361.0	3.4	148세대
	공동주택용지	339,053.0	32.4	5,750세대
상 업 용 지		57,822.0	5.5	
공공시설용지		613,160.2	58.7	

### □ 사업추진현황

- 2002년 2월15일 택지개발사업지구 공람공고
- 2002년 6월 28일 택지개발사업지구 지정
- 2003년 6월 9일 개발제한구역(Green Belt) 해제
- 2003년 6월 30일 개발계획 승인
- 2003년 7월 주민대책위원회 결성

- 2003년 12월 26일 실시계획 승인
- 2004년 11월 22일 화재발생: 60세대, 11개 공장 전소
- 2005년 7월1일 현재 주민들에 대한 보상 끝내고 이의신청기간 역시 끝났으며,
- 2005년 6월10일까지가 사업시행자인 대한주택공사가 주민들에게 제시한 자진이주 기간

#### □ 주요 쟁점

- 사례지구는 사유지로, 주거용 또는 공장용 건축물 대부분이 1989년 1월 24일 이후에 건설된 미등재 무허가 건축물이나, 대부분 현 거주지로 주민등록이 되어있고 주민세도 납부해왔음.
- 경기도는 서울시와 달리 1989년 1월 24일을 기준으로 등재 무허가 주택인지 미등재 무허가 주택인지를 판단함.
  - 등재 무허가 주택 가옥주의 경우 지장물 보상, 분양아파트 입주권, 2개월분 주거이전비, 이사비를 제공받게 되지만, 미등재 무허가 주택 가옥주의 경우는 지장물 보상과 이사비 외에는 대책이 존재하지 않음.
- 사례지구의 경우 택지개발사업지구로 지정되면서 대부분이 미등재 무허가 주택으로 분류되어 이주대책 대상에서 제외되고, 지장물 보상액도 매우 낮게 책정되면서, 주민대책위를 구성하여 대응하고 있음.
  - 지장물 보상액은 적게는 130만원, 170만원도 있고, 가장 낮게는 70만원으로 책정되었음.
  - 주민대책위에 속한 주민들은 감정평가에 의한 보상을 거부한 상태인데, 주택공사는 현재 보상금을 공탁한 상태.
- 문제는 1989년 1월 24일 이전에 세워졌다는 것을 항공사진을 통해서 확인하는데, 비닐하우스나 축사를 주거용으로 개조한 경우에는 항공사진을 통해 주거용인지 비주거용인지 구별하는 것이 어렵고, 잦은 화재가 발생한 경우 복구시 이전과 위치가 달라지는 경우도 있음.
  - 항공사진으로 증명되지 않는 경우 전기세 납부, TV 및 유선방송 수신료, 우편물 수급, 지역주민의 증언 등의 방법을 통해 1989년 1월 24일 이전에 건축되어 계속해서 거주했음을 증명해야 하는 상황임. 하지만 이러한 모든 방법이 무허가 가옥 및 주거용 비닐하우스 거주민에게는 유리하게 적용되기 어려움.
- 주민대책위를 구성하여 대응활동을 하는 중 사업지구내에서 화재가 발생하여 60가구가 불에 탔음. 주민대책위 소속 주민들은 주택공사에 의한 방화라고 여기고 있으며, 주택공사에 피해에 대한 보상을 요청하였고 이후 <전국철거민협의회>와 연대하기 시작했음.
  - 화재로 피해를 입은 60가구 중 주민대책위 소속은 영세공장까지 합해 36가구인데, dlef은 건축비용+화재로 인한 피해액+정신적 피해 = 8억원의 주택공사에 공문으로 요청한 상태임.

- 주민들의 요구사항은 주민들의 상황에 따라 차이가 있음
  - 등재 무허가 가옥주의 경우 이주자 택지를, 미등재 무허가 가옥주의 경우 분양아파트를, 미해당 세입자는 공공임대주택을 요구하고 있음.
  - 영세공장의 경우는 생활대책 차원에서 상가부지를 제공할 것을 요구하고있으며, 주거공간으로도 사용한 경우는 이주대책을 함께 요구하고 있음.
  - 한편, 지구지정 이후부터 거주해 온 주민등록이 되어 있지 않은 가옥주는 특별분양가로 제공되는 분양아파트 입주권을 요구하고 있음.
  
- 사업시행자인 대한주택공사 측은 미등재 무허가 가옥주들에게 1차로 2005년 6월 10일까지 자진이주할 것을 요청했으나 이주하지 않았음. 대한주택공사는 다시 2005년 11월 말까지 자진이주할 것을 요청한 상태임.
  
- 대한주택공사는 곧 착공에 들어갈 예정이기 때문에 2005년 11월 이후 주민들이 자진이주를 끝까지 거부할 경우, 행정대집행을 실시할 수 있어 물리적 충돌이 예상되어짐.

## 6. 서울 은평: 도시개발사업

### □ 지구개요

- 위치: 서울시 은평구 진관 내·외동, 구파발동 일대
- 면적: 349만 5천㎡(105만5천평)
- 지역특성: 개발제한구역, 자연녹지지역, 군사시설보호구역
- 건축물현황: 건축물 4,543동
- 거주민현황: 8,721세대(세입자 4,030세대)/25,100명
- 사업기간 : 2002.10~2008.12
- 사업진행계획: 14,000가구(단독 600, 연립 등 1,500, 아파트 11,900)

구분	계	1 지구	2 지구	3 지구
면적(천㎡)	3,495	777	727	1,991
사업기간	2002~2008	2002~2006	2004~2007	2005~2008
사업비(억원)	37,393	7,984	7,678	21,731

### □ 사업추진현황

- 2002년 10월 23일 뉴타운 개발 발표
- 2002년 12월 30일 조사설계 용역계약 체결(금호, 삼안, 동일)
- 2004년 2월 16일 개발제한구역 해제(서울특별시 고시 제2538호, '04.02.10)
- 2004년 2월 25일 구역지정 및 개발계획승인 고시(서울특별시 고시 제2541호)

- 2004년 6월 24일 1지구 보상계획공고
- 2004년 10월 29일 1지구보상협의 개시('04.8.1 2지구 물건조사 개시)
- 2004년 12월 20일 1지구 실시계획인가
- 2004년 12월 23일 1지구 단지공사 착공
- 2005년 3월 29일 2지구 보상계획 공고
- 2005년 9월 12일 2지구 보상협의 개시

#### □ 주요 쟁점

- 뉴타운사업 시범지구로 지정되면서 은평 뉴타운 사업지역내 3개 지구에 각각 주민대책위를 구성 하였지만 실질적인 주민들의 대표기구로서 기능하지 못하고 있음.
- 지장물에 대한 감정평가가 실시되면서, 주민대책위 외에 1지구 대지주들로 구성된 통합대책위가 만들어지고, 2지구에서도 주민대책위 외에 2지구 주민모임이 2004년 7월 결성되는 등 주민간 갈등이 심화됨
  - 1지구 통합대책위의 경우 대지주들의 모임이기 때문에 공영개발반대를 통해 지가보상을 높이려는 의도가 많은 것으로 여겨짐.
  - 2지구 주민모임의 경우에는 소규모 지분을 갖고 있는 노년층이 많이 거주하는 곳으로, 어차피 보상가로 아파트에 입주하기도 힘들고, 사업 과정에 주민들의 의견을 무시하는 등을 이유로 사업 자체를 반대하는 입장임.
- 1지구 감정평가액이 예상외로 높게 나오자 통합대책위는 활동을 중지하고 다른 주민들도 전처럼 강력한 반대를 하지 못하고 있음
  - 1지구의 경우 2004년 1월을 기준시가로 감정평가 실시하여, 택지는 평당 700~800만원 정도의 보상이 나왔고 나대지는 400~500만원, 논은 150만원 정도, 밭은 80만원 정도로 감정평가액으로 책정됨
- 전반적으로 주민들은 사례지구가 낙후된 곳이라는 인식을 가지고 있어 개발사업 자체를 반대하는 분위기가 크지는 않음
- 현재, 1지구는 보상이 완료되었고 철거도 거의 완료된 상태이며, 2지구는 감정평가가 완료되어 보상협의 중임.
- 사례지구의 중소규모 토지 지분을 갖고 있는 가옥주들의 경우 보상가로는 재정착이 실질적으로 힘든 상황이어서 개발사업 자체를 반대하고 있음.
  - 1971년 7월 그린벨트로 지정된 이후 약 35년 동안 재산권 행사를 하지 못해 많은 피해를 봤음

며, 일부 지역은 1993년 주거환경개선사업지구로 지정되어 현지개발을 하였음. 그런데 갑자기 뉴타운 사업을 한다면서 강제 수용을 하겠다는 것에 대해 이해할 수 없다는 입장임.

- 또한 주민대표기구로 주민대책위원회가 구성되었으나, 어느 순간부터 서울시, SH공사와 한 통속이 되어 움직일 뿐 주민들 대변하지 않고 있다는 것에 불만임.

- 가옥주들의 요구사항은 공영개발에 의한 강제 수용이 아니라 자체 개발을 원하며, 만약 자체 개발이 불가하면 그냥 그대로 살게 해주는 것임.

## 7. 성남 판교: 택지개발사업

### □ 지구개요

- 위치: 성남시 분당구 판교동 일원
- 면적: 9,307,148㎡
- 거주민 현황: 5,730명, 2,237세대(세입자 1,553세대)
- 주택공급계획

면적	건설호수			인구	인구밀도	평균 용적률
	총	공동주택	단독주택			
284만평	29,700호	26,974호	2,726호	89,100명	95인/ha	동:170%, 서:145%

### □ 사업추진현황

- 2001년 12월 26일 택지개발예정지구 지정
- 2002년 7월 24일 사업시행자 지정
- 2003년 3월 21일 개발구상안 공청회 개최
- 2003년 11월 21일 토지거래 허가구역으로 지정(2003.12.01~ 2007.11.30)
- 2004년 1월 보상협의 실시
- 2004년 4월 17일 판교신도시 개발계획 확정
- 2004년 12월 9일 실시계획 수립

### □ 주요 쟁점

- 사례지구 중 일부지역은 오랫동안 개발제한구역으로 지정된 지역으로, 1989년 1월 24일 이후에 건축된 미등재 무허가 주택이 다수 존재하는 지역임.
- 2001년 12월 26일 택지개발사업예정지구로 지정되면서 세입자 및 미등재 무허가 주택의 거주민에 대한 보상과 이주대책으로 사업시행자와 주민간의 갈등이 오랫동안 지속되었음. 토지공사에 의하면 현재 판교신도시 지역에 남아 있는 세입자 5백38가구 가운데 기준일 이전 3개월 거주요건 미충족 또는 미등재 무허가 주택 거주 등으로 인해 보상 기준에 미달하는 세입자는 모두 3백

39가구임.

- 택지개발사업예정지구로 지정되기 3개월 이전부터 거주해 온 세입자에게는 3개월분의 주거이전비 또는 전용면적 18평 이하의 공공임대주택 입주권을 제공하고 있음. 하지만 세입자들은 판교신도시 개발로 인해 주변지역의 전세가격이 올라, 기존 보증금과 4인가족 기준으로 700여만 원에 해당되는 주거이전비로는 거처를 구할 수 없으며, 공공임대주택의 경우도 공급되는 시기 까지 임시로 거주할 공간을 마련할 수 없어 실질적인 대책이 될 수 없다고 주장하고 있음.
- 경기도의 경우 1989년 1월 24일 기준으로 이전에 세워진 무허가 건축물은 등재 무허가로 분류하여 이주대책 대상자로 포함하고 있는 반면, 1989년 1월 24일 이후에 세워진 무허가 건축물을 미등재 무허가로 분류하여 가옥주에 대해서는 지장물에 대한 보상과 이사비만을, 세입자에 대해서는 이사비만을 제공하고 있으며, 그 외 어떠한 이주대책도 존재하지 않음.

○ 2004년부터 지역주민들의 이해관계에 따라 판교개발추진협의회, 판교주민대책위원회, 판교철거민협의회, 판교주민협의회, 판교세입자대책위원회, 판교직능단체 등 여러 개의 주민조직들이 구성되어 활동하고 있으며, 최근에는 판교주민대책위원회, 판교철거민대책위원회, 판교직능단체연합회, 판교주민통합위원회 등이 판교주민총연합회를 구성하여 대응하고 있음.

○ 2005년 8월 23일 새벽 4시경, 토지공사는 400여 명의 용역업체 직원을 투입하여 자진이주를 거부한 미이주 가옥에 대한 1차 행정대집행을 실시하여, 판교동 42세대 가운데, 가옥 12채와 상가 7곳을 철거하였음.

- 이 과정에서 주민 3명이 부상을 당했으며, 이후 토지공사 사장실을 점거하여 농성하다가 경찰력 투입으로 강제 해산되었으며, 주민들은 연행되었고 점거농성 주도자는 업무방해 등의 혐의로 형사 처벌당했음.

- 이 중 일부세대는 다른 곳으로 이주하였지만, 15세대는 철거지역 인근에 천막을 치고 이주대책을 요구하며 현재까지 농성중에 있음.

○ 또한 11월 2일 오전 9시, 2차 행정대집행을 실시하여, 삼평동과 백현동, 운중동 등 3개동 내 잔류가옥 520동 가운데 145개 동에 대한 철거에 착수하였음.

- 철거 된 145개동 중 대부분이 주민들이 이주한 공가였고, 주민들이 실제로 거주하고 있는 생가는 약 20동임. 생가철거를 당한 20여 세대들은 대책위 사무실 등에서 공동으로 생활하고 있으며, 향후 나머지 가옥에 대한 행정대집행이 완료되면 철거된 주민들과 함께 천막농성에 들어갈 예정임.

- 아직, 철거되지 않은 가옥 중 실제로 이주할 공간을 마련하지 못한 세입자들은 150여 세대로 추정되고 있음.

○ 주민들은 ① 공사기간 머물 가이주단지 제공 ② 전용면적 25.7평형 공공임대아파트 제공 ③ 영세

회회·축산·공장주 생계대책 마련 등을 요구하고 있음.

- 앞으로, 12월 2일 3차 행정대집행이 예정되어 있어 남아있는 미이주 가옥에 대한 철거로 인한 주민과의 충돌이 우려되어짐.

## <표 차례>

<표 1-1> 피면접조사자 현황 .....	5
<표 1-2> 조사대상 사업지구 .....	8
<표 2-1> 주택재개발사업 추진현황(2004년 9월말 기준) .....	13
<표 2-2> 사업추진단계별 주거환경개선사업 현황(2003년 12월말 현재) .....	16
<표 2-3> 사업방식별 주거환경개선사업 지구지정 현황(2002년 9월 30일 현재) .....	17
<표 2-4> 택지개발현황 .....	19
<표 2-5> 사업시행방식의 기준 .....	20
<표 2-6> 도시개발사업 추진현황(2004년 12월 말 현재) (면적: 천㎡) .....	21
<표 2-7> 도시계획시설의 종류 .....	22
<표 2-8> 도시환경정비사업 현황(2003년 12월 31일 현재) .....	25
<표 2-9> 지역 및 직장주택조합제도의 시행절차 .....	26
<표 2-10> 지역 및 직장주택조합 지역별 승인물량(2000년~2002년 3년간) .....	26
<표 2-11> 지역 및 직장주택조합과 다른 사업의 주택공급물량 비교(1998년~2001년) .....	27
<표 2-12> 주거이전비 지급 현황(2004년 1/4분기 통계기준) .....	33
<표 2-13> 이사비 지급 현황 .....	33
<표 2-14> 주거환경개선사업지구 내 분양아파트 공급순위 .....	34
<표 2-15> 「도시 및 주거환경정비법」 중 임시주거대책 관련 규정 .....	36
<표 2-16> 각종 개발사업에서의 거주민에 대한 보상과 관련된 법적 규정 .....	38
<표 2-17> 주거환경개선사업지구 보상가 수준 .....	40
<표 4-1> 조사대상 가구의 가구주 직업 .....	72
<표 4-2> 가구주 직업 .....	73
<표 4-3> 가구소득 .....	76
<표 4-4> 주거환경개선사업지구 보상가 수준 .....	82
<표 5-1> 주택지구개량사업에 대한 국고보조의 내용 및 보조율 .....	136
<표 5-2> 밀집주택시가지정비촉진사업 지구지정 요건 .....	138
<표 5-3> 도시재생주택 유형별 임대료 대책 .....	140
<표 5-4> 밀집주택시가지정비촉진사업의 보조 내용 .....	142

## <그림 차례>

<그림 1-1> 연구의 범위 및 진행 .....	4
<그림 2-1> 개발사업의 주요 특성 .....	11
<그림 2-2> 개발사업의 유형 및 관련 법률 .....	11
<그림 2-3> 주택재개발사업 추진절차 .....	13
<그림 2-4> 주거환경개선사업 추진절차 .....	15
<그림 2-5> 택지개발사업 추진절차 .....	18
<그림 2-6> 도시개발사업의 변천 .....	19
<그림 2-7> 도시개발사업의 추진절차 .....	21
<그림 2-8> 도시계획시설사업의 시행절차 .....	23
<그림 2-9> 도시환경정비사업 추진절차 .....	24
<그림 2-10> 손실보상의 절차 .....	31
<그림 2-11> 행정대집행법의 절차 .....	47
<그림 2-12> 명도소송을 통한 퇴거 절차 .....	48
<그림 5-1> 지구특성에 따른 정비수법의 선택 .....	133
<그림 5-2> 원거주민의 재정착 경로 .....	139