

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000223-01

우리사회 재개발 사업의 문제와 대안 토론회

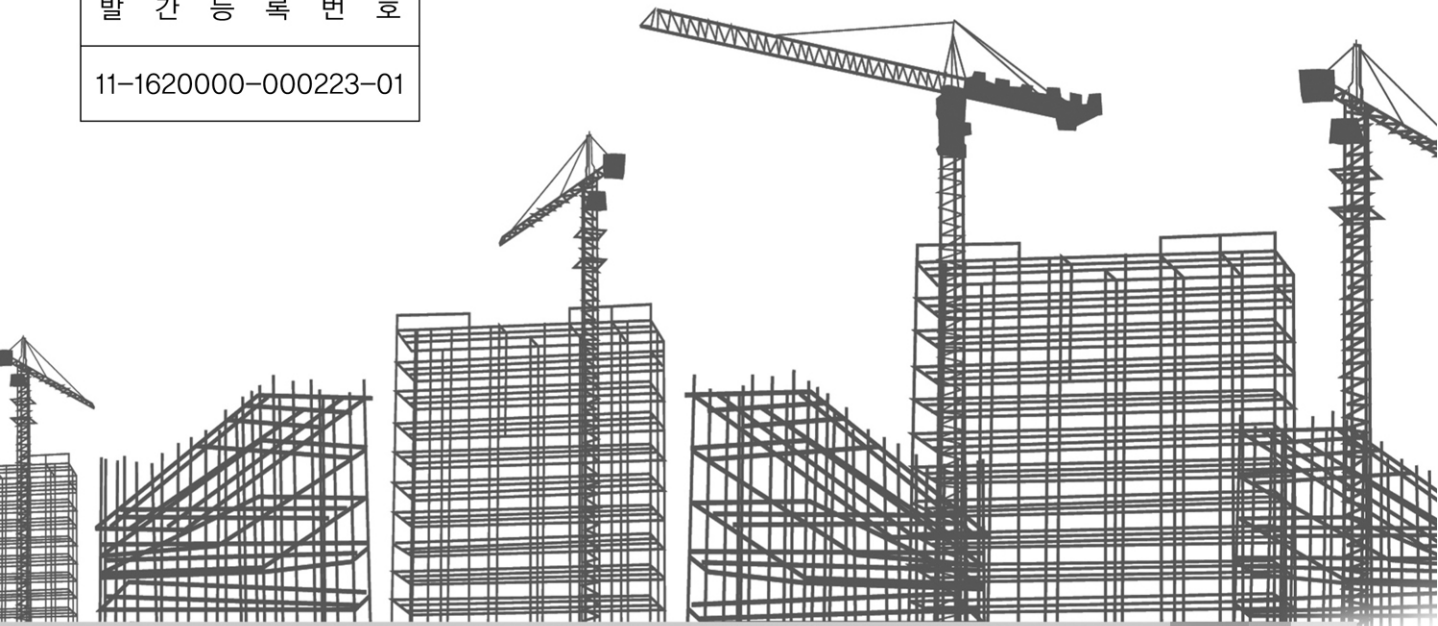
| 일 시 | 2010년 1월 19일(화) 14:00~18:00

| 장 소 | 국가인권위원회 배움터(11층)

| 주 최 | 국가인권위원회

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000223-01



우리사회 재개발 사업의 문제와 대안 토론회

| 일 시 | 2010년 1월 19일(화) 14:00~18:00

| 장 소 | 국가인권위원회 배움터(11층)

| 주 최 | 국가인권위원회



국가인권위원회

National Human Rights Commission of Korea

Program



사회: 유남영(국가인권위원회 상임위원)

시 간	내 용	비 고
14:00~14:10 (10분)	개회 및 인사말	유남영(국가인권위원회 상임위원)
14:10~15:30 (80분)	제1부 : 우리사회 재개발의 현실과 문제점	
	가옥주	정진영(왕십리뉴타운사업지역 가옥주)
	세입자	이은정(왕십리뉴타운1구역세입자대책위원장)
	소상공인	이재운(왕십리기계금속상가비상대책위원장)
	재개발조합	강혜성(불광제4구역주택재개발정비사업조합장)
	상가임차인	김홍석(용마터널세입자대책위원회 대표)
	농민	박철희(장현지구택지개발보상대책위원장)
	비영리기관	강사근(개발제도개혁전국행동 대표)
	토지주택공사	조명현(토지주택공사 사업기획팀장)
	서울시	권창주(서울시 주거정비과장)
	국토해양부	임태모(주택정비과장)
	국회	김진애(민주당 국회의원)
		유원일(창조한국당 국회의원)
15:30~15:40 (10분)	휴 식	
15:40~16:55 (75분)	제2부 : 재개발을 둘러싼 이행충돌과 극복방안	
	헌법과 국제인권규범을 통해서 본 주거권	하성규(중앙대학교 부총장)
	뉴타운사업 과정에서 이해상충 현황	이주원(사단법인 나눔과미래 지역사업국장)
	택지개발사업 관련 문제점	김규호(기독교사회책임 사무총장)
	뉴타운사업에 대한 비판적 진단과 해법	이창무(한양대학교 도시공학과 교수)
16:55~17:15 (20분)	용산참사로 드러난 재개발행정의 실태와 극복과제	김남근(참여연대 민생희망본부장)
	종합토론 및 정리	유남영(국가인권위원회 상임위원)



제1부 : 우리사회 재개발의 현실과 문제점

■ 왕십리 뉴타운 영세가옥주의 문제	3
정 진 영(왕십리뉴타운사업지역 가옥주)	
■ 뉴타운·재개발 사업 속에서 세입자의 주거권	15
이 은 정(왕십리뉴타운1구역세입자대책위원장)	
■ 재개발 사업으로 인한 소상공인의 어려움	27
이 재 운(왕십리기계금속상가비상대책위원장)	
■ 재개발사업과정의 조합의 어려움	31
강 혜 성(불광제4구역주택재개발정비사업조합장)	
■ 재개발 사업 과정에서 상가세입자의 어려움	39
김 홍 석(용마터널세입자대책위원회 대표)	
■ 택지개발과정에서의 농민의 어려움	47
박 철 희(장현지구택지개발보상대책위원장)	
■ 신도시 및 재개발지구에서의 종교단체의 피해	51
강 사 근(개발제도개혁전국행동 대표)	
■ 도시정비사업의 실태와 공공의 역할	59
조 명 현(토지주택공사 사업기획팀장)	
■ 정비사업 문제점 및 해결방안 검토	79
권 창 주(서울시 주거정비과장)	

■ 세입자 보호를 위한 제도개선	89
임 태 모(국토해양부 주택정비과장)	
■ 국회는 무관심하다, 국회는 먹이사슬 뒤편에 걸려있다, 국회는 용기도 역량도 없다?!	95
김 진 애(민주당 국회의원)	
■ 용산참사 부르는 민영 재개발사업의 문제점	113
유 원 일(창조한국당 국회의원)	

제2부 : 재개발을 둘러싼 이행충돌과 극복방안

■ 헌법과 국제인권규범을 통해서 본 주거권	123
하 성 규(중앙대학교 부총장, 도시 및 지역계획학과)	
■ 뉴타운사업 과정에서 이해상충 현황	147
이 주 원(사단법인 나눔과미래 지역사업국장)	
■ 택지개발 사업 관련 문제점	181
김 규 호(기독교사회책임 사무총장)	
■ 뉴타운사업에 대한 비판적 진단과 해법	187
이 창 무(한양대학교 도시공학과 교수)	
■ 용산참사로 드러난 재개발행정의 실태와 극복과제	219
김 남 근(참여연대 민생희망본부장)	

제 1 부

우리사회 재개발의 현실과 문제점



왕십리 뉴타운 영세가옥주의 문제

정 진 영

(왕십리뉴타운사업지역 가옥주)



왕십리 뉴타운 영세가옥주의 문제

정진영 (왕십리뉴타운사업지역 가옥주)

저는 왕십리1구역에 사는 정진영입니다. 오늘 이 자리는 부모님을 대신하여 나왔습니다. 부모님과 집에 대해 간단히 설명하고 뉴타운 때문에 겪은 일들을 말씀드리겠습니다.

저희 부모님은 왕십리에서만 이십 년 넘게 살아오신 주민이고, 뉴타운 사업으로 보자면 조합원입니다. 조합원 중에서도 ‘투자자’가 아닌 ‘원주민’입니다. 도시화 과정에서 보자면 ‘이주민’이지만 불과 20~30년 만에 ‘원주민’이라 다시 명명 되었습니다.

부모님은 평생 내 집 장만과 자식 교육을 삶의 가장 중요한 목표로 해 오신 전후 세대의 평범한 서민입니다. 60, 70년대 제조업 시대가 시작되면서 도시가 확장 됐고 시대적 조류에 휩쓸려 서울로 이주했습니다. 왕십리는 부모님의 고향에서 417킬로미터 떨어진 곳입니다만, 두 분은 여생을 제2의 고향인 왕십리에서 보낼 생각이셨습니다.

1965년 서울에 온 청년이 장년이 되는 30년 동안 노동과 장사로 모은 돈으로 집을 지었습니다. 90년 대 들어 대대적으로 지어진 다가구 주택은 집주인이라고 해도 집 전체를 소유할 능력이 없이, 대부분을 전세로 빌려주는 영세 가옥주가 많습니다. 저희도 그렇습니다. 100% 자기 돈만으로 지을 수 없어 1층부터 4층까지는 전세와 월세로 세를 내어주고, 5층에서 살림집을 꾸리셨습니다. 요즘 도시적으로 이야기하자면 작은 형태의 주택 조합이라고 볼 수도 있고, 옛날 시골 식으로 이야기하자면 두레나 집짓기 품앗이라고 볼 수 있습니다.

부모님이 집을 지은 것이 15년 전 일입니다. 15년 후에 재개발이 되어 집이 헐리게 될 줄 알았다면 그렇게 무리하게 짓지 않았을 겁니다. 집을 지을 때 수명을 15년이라고 생각하고 짓는 사람이 어디 있습니까? 다가구 주택을 당신들의 노후대책으로 여겼습니다. 1층 가게에서 도서대여점을 운영하며 지층 공장에서 나오는 약간의 월세를 받으면 그럭저럭 노부부가 자식들에게 손을 벌리지 않고 살아갈 수 있다고 하셨습니다. 두 분의 노후대책은 서울시의 왕십리 시범 뉴타운 발표와 함께 일그러지기 시작했습니다.

사정을 모르는 사람들은 뉴타운 덕분에 대박이 났으니 한 톨 내라고 합니다. 자고 나면 집값이 오르니 작은 평수를 가지고 있던 이웃들은 앞을 다뒀 투기세력에게 집을 팔고 이사를 갔습니다. 1천 만 원 대 땅값이 뉴타운 발표 후 몇 달 사이에 2천 만 원을 넘더니, 사업시행 인가가 나자 3천 만 원이 넘게 거래되었습니다. 하지만 뉴타운은 왕십리에만 선포된 것이 아니라 강북 지역 곳곳에 추가로 지정되었고, 우리가 이사 가야 할 인근 지역은 우리 동네보다 더 빠른 속도로 폭등했습니다. 4천 만 원 하던 전세가 7천 만 원이 되는 것을 아홉시 뉴스보다 동네 복덕방에서 더 빨리 확인 할 수 있었으니까요.

1차 시범 뉴타운에 포함되어 재개발 사업이 진행되었지만, 사실 재개발을 피부로 느낀 것은 발표 후 몇 년이 지난 2006년 사업시행 인가 이후의 일입니다. 추진위원회가 구성되고 건설회사의 물밑 작업이 진행되어도 부동산 업자들이나 투기세력이 관심을 갖는 것에 비해 원주민들은 상황 파악조차 제대로 하지 못하고 있었습니다. 원주민 대다수가 왕십리에서 대를 이어 살 정도로 오랜 이웃이었지만, 정작 급변하는 부동산 시장에 대한 정보에는 눈이 어두운 노인들이기 때문입니다. 조합 임원들이나 OS요원들이 집집마다 방문하여 조합설립 동의서를 받으러 다녔을 때만 해도 뉴타운 재개발이 어떻게 진행되는지, 어떤 결과를 낳을지 가늠할 수 없었습니다. 그 때는 모두들 장밋빛 희망에서 벗어나지 못했습니다. 재개발이 되면 1:1로 현집을 새 아파트로 바꿔준다는 사탕발림을 믿고 있던 시절이었으니까요.

감정평가의 문제

감정평가 문제는 크게 세 가지로 요약할 수 있습니다. 먼저, 관리처분 총회 이후에 알려준 점. 분명히 불법이지만, 이 부분에 대한 규제나 관리 감독이 이루어지지 않고 있습니다. 둘째, 주민들이 납득할 수 있는 명확한 기준을 제시하지 않습니다. 심지어 현장에 직접 나와서 살펴보지도 않고 서류상으로 표준지 공시지가를 근거로 했다고 합니다. 묻지도 못하고, 따지지도 못하고 그저 성동구청에서 정해진 두 곳의 감정평가사가 결정해 준 금액을 따라야 합니다. 따라서 현재 거래되는 시세를 전혀 반영하지 않고 주변 지역의 지가를 고려하지 않은 상황에서 내린 감정평가 금액으로는 인근 지역으로의 이주는 거의 불가능합니다. 원래 살던 곳에서 멀리 떨어진 외곽 지역으로 밀려날 수밖에 없는 구조입니다. 때문에 집을 소유하고 있던 가옥주가 전세 세입자로 전락하는 경우가 부지기수입니다.

게다가 저희 집처럼 주택의 일부가 상가로 되어 있는 집의 고통은 한층 심합니다. 근린상가는 일반 주택보다 세금을 훨씬 많이 내왔지만, 세금을 낸 만큼 경제적 가치를 인정받지 못하게 됩니다. 상가와 일반 주택의 공시지가는 별반 다르지 않습니다. 그래서 감정평가사들이 현장을 직접 방문하지 않고 표준지 공시가격으로 적당히 매기는 현행 감정평가 방법은 우리 같은 집에는 ‘뉴타운 폭탄’ 또는 ‘뉴타운 재앙’이라고 할 정도로 큰 피해를 줍니다.

제가 뉴타운 재개발에 관심을 갖게 된 것은 부끄럽고 안타깝게도 ‘관리처분 총회’날입니다. 관리처분 총회는 ‘뉴타운 사업의 꽃’이라 부를 정도로 중요한 과정입니다. 왕십리1구역 관리처분 총회가 열리던 날 아침, 저는 조합 사무실을 찾아가 조합장에게 항의했습니다. 관리처분 총회가 열리는 날까지도 우리 집이 얼마로 평가되는지 감정평가 금액, 즉 권리가액을 통보하지 않았기 때문입니다. 대체 자기 권리가 얼마인지도 모르는 사업에 시공사 등 관련 업체와 계약을 하는 게 말이 되지 않는다고 생각했기 때문에 감정평가 금액을 알려달라고 따지러 갔던 것이지요. 도대체 관리처분 총회가 열리는 날까지도 감정평가 금액을 알려주지 않는 게 어디 있느냐고 물었더니, “원래 다

그렇게 하는 것이다.”라고 하더군요. 재개발 전문가가 아닌 일반인의 입장에서는 조합장이 하는 말을 그대로 믿을 수밖에 없습니다. 물론 2년이 지난 지금은 조합장 및 임원들이 하는 말들을 그대로 받아들이지 않고 일단 그들의 주장을 반대로 해석하는 버릇까지 생겼습니다.

앞서 말씀 드렸다시피 왕십리 1구역은 노인들이 가옥주인 경우가 많아서 재개발의 복잡한 절차와 방식을 이해하기 어렵습니다. 하지만 최소한 자기 집이 얼마에 평가 받았는지는 알아야 하겠기에 관리처분 총회를 마치고 나서 몇몇 이웃들과 함께 ‘알림방’을 만들었습니다. 다른 구역처럼 비상대책위원회라는 거창한 조직을 만든 것이 아니라, 최소한 우리가 알아야 할 것을 스스로 알아보자는 차원에서 만든 모임이었습니다.

상가를 소유한 조합원이 무상으로 내어준 공간에서 조합의 사업진행 방식에 항의하는 조합원들이 모이기 시작했습니다. 관리처분 총회의 불합리한 점을 바로잡기 위해 임시총회를 열기 위해 임시총회 개최 발의서를 걸었습니다. 800여 조합원 가운데 왕십리에 살고 있는 조합원을 중심으로 150여 분이 서명을 했습니다. 조합원이 조합원을 만나는 일이 쉽지 않았습니. 조합원이 자발적으로 알림방에 찾아와주지 않는 이상 우리는 승산이 없어 보였습니다. 조합원이 조합원 명단을 보자고 해도, 재개발 조합은 조합원 명단을 개인정보 보호 차원에서 공개할 수 없다고 버텼습니다. 결국 우리는 일일이 조합원을 찾아 나섰습니다. 집집마다 방문해 왕십리에 있는 조합원을 만나고 설명하고 설득하는 작업으로 조합의 방해에 대처했습니다.

그 결과, 빨리 재개발이 되기를 바라는 투자자와 조합원들의 눈에 우리는 ‘반대파’로 인식되었고, 조합은 그런 여론에 불을 지피기 위해 갖은 중상모략으로 우리를 헐뜯었습니다. ‘알림방’에 가는 할머니들에게 재산상의 불이익을 주겠다는 근거도 없는 소문을 퍼트려 모임을 방해하고, 일부 조합원에게 개별적으로 연락을 취해 활동을 막기도 했습니다.

그러나 가장 결정적인 계기는 이주비 지급이었습니다. 관리처분 인가가 나기 6개월 전부터 조합에서는 ‘무이자 이주비’라는 허울 좋은 명목으로 조합원들을 압박했습니

다. 무이자로 돈을 빌려주는 곳이 세상에 얼마나 있겠습니까? 저희 조합의 경우 조합원 개인은 이자를 내지 않지만 조합이 전체의 이자를 내는 것인데, 그걸 무이자라고 할 수는 없습니다. 그러나 재개발 조합은 조합원들에게 무이자 이주비를 대출해 주는 것을 대단한 특혜를 주는 양, 선심 쓰는 양 홍보했습니다. 조합의 적극적인 홍보에 반해 저희는 이주비 신청을 막을 묘안이 떠오르지 않았습니다. 세입자가 많은 건물일수록 조합원들이 버티지 못하고 이주비를 신청했습니다.

세입자를 몰아내는 방법으로 조합은 용역 깡패를 활용했습니다. 무이자 이주비 대출과 용역 깡패는 비슷한 시기에 출몰했습니다. 대낮에 동네에 어슬렁거리는 용역 깡패들이 늘어나자 하루에도 몇 대씩 이삿짐 차가 줄지어 나갔습니다. 동네 주민들의 이주에는 현실적인 이유도 한 몫 거들었습니다. 서둘러 이사하지 않으면 이사 갈 집을 구하는 데 더 어려움을 겪게 될 것이고, 연일 보도되는 전세대란 뉴스는 주민들의 이사를 더욱 부추겼습니다.

한 집이 이사를 가면 기다렸다는 듯이 유리창을 깨고, 문짝을 뜯어내고, 돈이 되는 고물을 수거해 가느라 온 동네가 시끄러웠습니다. 아침 일곱 시가 되기 전부터 공사를 시작하는 바람에 편안히 쉬어야 할 집에서 옆집을 부수는 소음에 시달리는 것이 일상이 되었습니다. 어린 아이가 있는 집에서는 부분 철거 업체가 작정하고 내는 집 부수는 소리에 놀라 경기를 일으키는 아이도 있었습니다.

용역 깡패들이 무전기를 들고 등에는 ‘안전’이라는 어울리지 않는 단어가 적힌 조끼를 입고 동네를 활보할 때, 저희 부모님은 전세 보증금 반환 때문에 대출을 알아보러 은행들을 찾아다녀야 했습니다. 소수의 조합원들과 함께 조합의 불합리한 진행 과정에 항의하여 관리처분 인가 무효 소송 및 조합설립무효 소송을 제기하였기에 이주비를 신청할 수 없었습니다. 대다수의 집이 철거되고 이제 공사 착공을 위해 남은 몇몇 집들을 허물고 있는 요즘, 지난 4년 동안 가장 힘들었던 때가 언제냐고 여쭙보니, 우리 집을 떠나고 싶어 하는 세입자들 전세 보증금을 구하러 백방으로 뛰어다니던 때가 가장 힘든 시기였다고 합니다.

서민의 소송 제기

평범한 서민인 부모님과 제가 몇몇 조합원들과 함께 힘을 모아 구청, 대기업 건설사, 조합을 상대로 소송을 제기한 것은 가만히 앉아서 당하고만 있을 수가 없어서입니다. 대단한 정의감이나 사명감에서 나온 행동이 아닙니다. 누구도 지켜주지 않는 우리의 재산권을 스스로 지켜야하는 상황에 내몰렸을 때, 어쩔 수 없는 선택이었습니다. 소송이 아니면 답이 없다는 판단을 우리는 너무 늦게 했습니다. 힘을 보태 줄 이웃들이 떠나기 시작했을 때 우리는 소송 이외에는 우리 뜻을 전달할 방법이 없다는 것을 깨달았습니다. 재개발을 겪어 본 사람이 한 사람이라도 와서 조언해 주었다면 서둘러 비상대책위원회라도 조직했겠지만, 하루하루 생계비를 벌기도 버거운 서민들이 재개발에 대해 아는 바가 없었기에 소송도 뒤늦게 시작하게 되었습니다. 재개발은 주민들이 스스로 공부하고 자발적으로 돈을 모아 법적으로 대응하지 않으면 답이 없다는 것을 지난 4년간 알게 되었습니다. 본인이 움직이지 않으면서 누군가 나를 대신하여 따져 줄 것이라고 생각하면 오산입니다. 조합원들이 안일하게 뒷짐 지고 있을 때가 건설회사나 조합 임원들이 가장 편안하게 일하기 좋은 때입니다. 조합원들의 무관심이야말로 재개발 사업을 불법, 편법, 초법적으로 진행할 수 있는 두둑한 백그라운드입니다.

현재의 상황 및 문제점

소송 과정에서 우리는 놀라운 사실을 알게 되었습니다. 왕십리 1구역 조합은 조합원들에게 조합설립 동의서를 받을 때, 사업비를 명시하지 않고 빈 칸인 상태로 받아서 구청에 제출해 인가를 받았습시다. 사업비를 알리지 않고 동의서를 받아간 뒤, 인가를 받을 때도 빈 칸인 채로 받았습시다. 빈 칸으로 된 백지 동의서를 받은 것이 문제가 되자, 조합은 스탬프 도장으로 사업비 내역을 채워 넣었습니다. 소송을 걸지 않았더라면 알 수 없었을 내용입니다.

조합은 법원에 제출된 동의서가 구청에 있는 원본이 아니라는 말도 안 되는 변명을

했습니다. 구청 주택과에서 동부지방법원에 제출한 자료가 원본을 복사한 것이 아니라
는 납득할 수 없는 변명했고, 법원은 구청의 변명을 들어주었습니다. 대다수의 조합원
들이 이주를 하고 떠나간 동네에서 우리는 항소를 했고, 현재 행정소송으로 조합설립
무효를 다투고 있습니다.

소송이 진행되는 와중에도 조합은 분주하게 일을 해왔습니다. 정기총회는 물론이거
니와 임시 총회를 개최해서 조합설립동의서를 다시 걷었고, 관리처분총회 변경을 위한
서면결의서를 추가로 걷었습니다. 만일의 사태에 대비해 이주를 마친 조합원들을 볼모
로 잡아 새로 동의서를 받는 것입니다.

‘재개발은 서면동의서로 시작하여 서면동의서로 끝난다.’고 할 수 있습니다. 총회에
참석하기 어려운 외지에 사는 조합원들을 위해 서면결의서를 받는 것을 반대하는 것은
아닙니다. 하지만 서면동의서를 찍는 조합원들을 보면 빨리 재개발이 되어 개발이익을
얻고 싶은 외지의 투자자와 OS요원들의 거짓된 정보에 넘어가서 도장을 찍게 되는 원
주민인 노인들이 대다수라는 것이 문제입니다. 정확한 정보를 차단하고 잘못된 정보를
유통하여 일단 도장을 받고 나면, 조합 측에서는 언제 그랬냐는 듯이 오리발을 내밉니
다. 말로 설명한 내용은 조합도, 건설회사도, OS요원도 그 누구도 책임지지 않습니다.
말에 속아서 도장을 찍은 조합원 자신의 책임입니다. 우리가 처한 현실을 제대로 알려
주고 조합설립 동의서에 도장을 찍어달라고 하면 인감도장을 찍어줄 ‘원주민’이 대체
몇 %나 될까요? 아마도 여전히 추진위원회 모였다 해체되기를 반복하는 여느 구역과
다르지 않을 것입니다.

왕십리 뉴타운의 문제점은 나열하기도 어려울 정도로 많습니다만, 가장 원론적이고
가장 핵심적인 문제 가운데 하나가 바로 용적률이 낮다는 점입니다. 한 마디로 사업성
이 없다는 말이지요. 일반분양 600채가 넘는 곳은 서울 시내 재개발 구역에서 흔한 동
네가 아닙니다. 투자자의 눈으로 보면 사업성이 아주 뛰어난 곳이지요.

그러나 속내를 알고 있는 사람들은 얼마까지 올라갈지 예측할 수 없는 추가분담금

때문에 사업성이 없다고 말합니다. 추가분담금은 말 그대로 사업이 진행되면서 당초 계약보다 더 들어가는 금액입니다. 총회를 한 번 열 때마다 설계 변경에 동의 해야 합니다. 공사가 시작되지도 않았는데 벌써 몇 번이나 설계 변경을 해서 사업비를 늘렸습니다. 늘어나는 사업비가 추가분담금 폭탄으로 되돌아올 것 같아, 지난 해 가을, 저희는 아파트 분양을 철회하기로 했습니다. 소송을 할 정도로 적극적으로 조합의 사업에 관심을 갖고 있는 조합원이 돌연 현금청산을 원하다고 하면 당황스러울 것입니다.

저희는 몸이 편찮으신 어머니 때문에 더 이상 버티는 것이 어렵다고 판단해 조합에 현금청산을 신청했습니다. 하지만 조합에서는 관리처분 인가가 난 상황에서는 철회가 원칙적으로 불가능하다고 통보해 왔습니다. 이후 저는 현금청산을 하루 빨리 받기 위해 할 수 있는 모든 노력을 해 봤지만, 조합은 저희의 요구를 들어주지 않았습니다. 결국 저는 조합이 구청으로부터 받은 관리처분 인가 무효 소송으로 다투게 되었습니다. 재개발은 조합원이 되는 것도 쉽지 않지만, 조합원에서 탈퇴하는 것도 조합이 원하는 시점에 조합이 마음대로 할 수 있습니다.

냉정하게 사업성 검토를 한다면 왕십리 뉴타운은 재개발을 하지 말아야 합니다. 물론 용적률을 높이는 것이 대안이라는 말은 아닙니다. 용적률이 높아지는 것도 여러 가지 문제가 있기 때문에, 재개발을 주민들이 스스로 할 수 있는 경제적 여력이 되는 지역이 아니라면 하지 않는 것이, 오히려 사업성이 있다는 얘기입니다. 사람이 살기 어려운 낙후된 지역이라면 국가가 공권력을 동원해서 사업을 벌이지 않아도 살고 있는 사람들이 자율적으로 알아서 개발을 하면 됩니다. 현재의 방식으로, 공익이라는 이름으로 재개발을 하게 되면 원래 살고 있던 사람들이 설 자리를 잃게 됩니다. 멀쩡하게 살던 사람들이 쫓겨나고, 원주민 재정착율이 낮은 현재의 재개발은 대체 누구를 위한 재개발인지 묻고 싶습니다.

지금 왕십리1구역은 사람이 살던 곳에서 공사현장으로 변해 버렸습니다. 저희 집을 비롯한 몇몇 조합원만이 남아 있는 황량한 벌판입니다. 석면이 검출되어 사회적으로 이목이 쏠렸지만, 그것도 잠시, 다시 포크레인이 집을 부수고 있습니다. 몇 주 후에는

건물 인도 소송 판결이 날 것입니다. 한겨울에 거리로 내몰리는 상황은 사실 걱정스럽습니다. 이틀 뒤에 결론이 날 소송에서 잘못된 점을 바로 잡는 현명한 판결이 내려지기를 바라고 있습니다.

재개발은 구청, 건설사, 정비업체, 조합 임원 등 일부 사람들에게는 이익이 되는 사업이지만 세입자, 상공인, 영세 가옥주에게는 삶을 빼앗기고 생존권을 위협받는 일생일대의 사건입니다. 세입자 대책을 제대로 세우지 않고 주거세입자와 상공인에 대한 보상이 제 때에 제대로 이루어지지 않아서 사업 속도가 지나치게 늦어지면, 그 피해는 고스란히 조합원들에게 갑니다. 조합 임원들이야 타박타박 나오는 월급을 받으니 재개발이 늦어질수록 신나는 일일 것입니다.

재개발은 개인이 나서서 저항하기가 쉽지 않은 일입니다. 조합의 진행방식에 반대하는 소수의 사람들은 생계를 내려놓고 싸워야 합니다. 왕십리 뉴타운을 겪으면서 눈에 보이지 않고 경제적으로 환원하기 어렵지만, 저희 가족은 많은 것을 잃었습니다. 20여 년 간 형제보다 가깝게 지내온 이웃사촌들이 뿔뿔이 흩어졌습니다. 부모님의 사회적 네트워크가 한순간에 날아가 버렸습니다. 영세 가옥주들은 대부분 생계와 생활이 같은 지역에서 이루어집니다. 집과 일하는 곳이 근처에 있는 사람들에게 재개발은 생존권 문제입니다. 한 사람의 삶의 뿌리가 통째로 흔들리는 경험을 하면서 이웃이 얼마나 소중한지, 가족이 얼마나 소중한지 배우고 있습니다만, 그러한 배움을 얻는 대가로 잃어버리는 것이 너무나 많고 큰 고통이 따릅니다.

뉴타운에 대한 제안

저는 뉴타운 정책을 실행하는 분들에게 바라는 것이 몇 가지 있습니다. 첫째, 서면결의서 제도를 고쳐주십시오. 지금처럼 서면결의서로 모든 것을 할 수 있는 한 뉴타운 문제는 절대로 해결할 수 없습니다. 조합설립 동의서 및 서면결의서 조작을 원천적으로 막을 수 있게 관리감독을 강화해 주시고, 나아가 서면결의서의 비중을 절반 이하로

낮춰주시길 바랍니다.

다음으로, 지역에 기반을 둔 시민단체, 종교단체, 정당 관계자들에게 부탁드리고 싶습니다. 세입자, 상공인, 영세 가옥주인 원주민들이 철거민이 되기 전에 올바른 선택을 할 수 있도록 충분한 정보를 나누어주고, 주민들의 교육을 맡아 주십시오. 원주민이 사라지면 지역에 기반을 두고 활동하시는 분들도 일할 자리가 없어지기 마련입니다. 주민들을 개발세력의 압력과 질주로부터 지켜주시는 것이 여러분들의 일과 삶을 지키는 일이기도 합니다.

마지막으로 공무원들에게 부탁드립니다. 건설사나 정비업체는 돈을 벌기 위해 용역깡패를 고용하는 무리들입니다. 서민이 기댈 곳은 법과 공권력 밖에는 없습니다. 국민으로부터 나온 권력을 국민들을 위해 사용해 주십시오. 건설자본과 투기세력에 휘둘리지 마시고 정확하고 엄정하게 법을 집행해 주십시오. 저는 분명히 말합니다. 저는 재개발을 반대하는 반대파가 아니라, 올바른 방식으로 주거환경이 개선되기를 바라는 평범한 시민입니다. 더 이상 사람의 목숨이 희생되고, 오랜 세월 정들여 살아온 주민들이 거리로 내몰리는 재개발을 그만두십시오. 부디 바른 재개발, 투명한 사업진행, 원주민이 배려되는 사업으로 거듭나길 바랍니다.



뉴타운·재개발 사업 속에서 세입자의 주거권

이 은 정

(왕십리뉴타운1구역세입자대책위원장)



뉴타운·재개발 사업 속에서 세입자의 주거권

이 은 정 (왕십리뉴타운1구역세입자대책위원장)

1. 들어가는 말

주거권이란 말은 초등학교 교과서에도 실려 있지만 대한민국의 서민, 그중에서도 세입자들에게는 한없이 멀기만 한 개념이다. 대한민국엔 아직도 보증금 내주면 무조건 세입자는 집을 내줘야 하는 게 상식처럼 통용된다.

경제적으로 선진국 견주게 되면서 사회의식이나 인권 역시 전보다 나아졌지만 유독 주거권에 있어서는 한걸음도 나가지 못했다.

우리나라에서 집은 잠을 자고 가족이 사는 주거공간이 아니라 재산 가치, 심지어는 사회적 신분증처럼 자리매김하고 있기 때문이다. 어느 지역에서 사느냐, 몇 평에 사는가는 사람을 재는 기준이 되고 있다. 집이 없으면 대출을 받는 것도 어렵고 심지어 누구를 보증서는 일도 불가능하다.

한마디로 대한민국은 집이 없으면 사람 구실하기 힘든 사회이다.

우리 사회는 한 인간이 대한민국 국민으로 살아왔던 기나긴 족적보다 집(토지)의 등기부등본에 이름을 올리는 것에 열배 아니 그 이상으로 가치를 평가해주는 토지 소유 만능인 사회이다.

흔히 의식주를 인간의 기본권리라고 한다. 그러나 우리나라에서 주거권은 헌법에만 존재할 뿐 법률 어디에도 존재하지 않는다. 마치 머리는 있는데 팔, 다리, 몸통이 없는 기형적 권리이다. 세입자에게 주거권이란 보증금을 떼지 않을 안전장치인 임대차보호법 정도가 전부이다.

특히 반세기동안 불로소득의 원천으로 투기자본의 놀음판이 되었던 ‘주택개발사업’ 속에서 세입자의 주거권은 한층 설 자리가 없다. 재개발에서 세입자 주거권이 침해당

하는 문제에 대해 아무리 떠들어대고 심지어 그 과정에서 사람이 죽어나갔는데도 누구 하나 과감히 그 판을 뜯어 고칠 엄두를 못 내고 있다. 한마디로 ‘그곳’은 약육강식의 정글이다.

“국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.”는 헌법에 실린 구절은 70년대도 80년대도, 90년대도 그리고 용산참사의 비극 이후 1년을 맞은 2010년 현재까지 우리의 삶과는 관계없는 한없이 공허한 허구에 불과하다.

2. 뉴타운·재개발 현장에서 주거세입자의 현실

왕십리는 도심과 가깝고 청계천을 따라 밀집한 대형시장 주변에 위치해 있어 서비스업 등 도심 기층 노동력을 제공하는 중요한 역할을 담당하고 있었다. 그리고 금형, 봉제 등 자체적인 경제권을 만들어내는 중소기업들이 지역 내에 밀집되어 있어 많은 주민들이 가까운 곳에서 생업에 종사하고 있었다.

왕십리 세입자 중에는 2~30년 장기 거주한 사람이 상당히 많은데 그만큼 지역이 경제적, 사회적으로 안정되었다는 반증이다. 그러나 무분별한 재개발로 인해 현재는 왕십리뿐 아니라 인근 지역까지 점점 경제권이 죽어가고 있다. 왕십리를 개발하고 발전시켰던 서민들은 현재 수도권 외곽으로 밀려나고 있고 인근으로 이주한 주민들도 높은 임대료에 신음하며 더 이상 경제적 상승을 꿈꿔볼 수도 없는 암울한 지경에 처했다.

왕십리 세입자들이 이주로 인한 가장 크게 고민을 호소하는 부분은 두가지로 나뉜다. 하나는 경제적인 부분이고 또 다른 부분은 생활권의 문제다.

이주하는 주민들의 선택은 크게 두 가지로 나뉘어졌다. 전월세 부담을 무릅쓰고 생활권 주변으로 이사하는가와 아니면 지방이라도 불사하고 같은 부담 정도의 집을 구해 이사하는가의 문제이다.

지난해 9월 한겨레신문이 참여연대와 함께 왕십리 1구역 세입자들을 조사한 결과를 보면 대다수 세입자들이 가까운 성동구, 동대문구, 중구 등으로 전입한 것이 확인됐다. 왕십리 주민 중 많은 수가 금형 등의 철가공공장이나 소규모의 봉제공장에서 재단이나

미싱사 그리고 보조(시다)로서 근무한다. 급여수준은 나쁘지 않지만 3D업종인 이 직업들은 장거리 통근을 하며 할 수 있는 노동 강도가 아니라서 더욱 왕십리 인근 지역으로 옮겼을 것이다. 현재 어떻게 보면 지역경제가 무너지는데 주민들은 생활권을 그대로 유지하기 위해 커다란 비용을 감수한 것이다.

그러나 생활권 가까이에서 살기 위해 뉴타운·재개발지역 원주민들이 치르는 대가는 엄청나다. 당장 목돈이 없는 대다수 세입자들이 전세에서 월세세입자로 전환 되었을 뿐 아니라 그렇지 않으면 상당액을 빚진 경우가 비일비재하다.

왕십리 뉴타운 1구역의 경우 조사대상 세입자의 이주 전 평균 임대보증금은 4,353만원 이었는데 이주 후 평균 임대보증금은 9,461만원(월세세입자는 시중 정기예금 금리 4.5%로 전세전환)으로 왕십리뉴타운 1구역 세입자들의 평균 임대보증금은 78.1%가 상승한 셈이다.(한겨레 신문 조사 통계) 그중에는 저렴한 전세를 찾아 지방이나 지하·옥탑 등으로 이주한 주민들도 있는 것을 감안하면 대부분 세입자들이 2배 이상 주거비 부담을 떠안게 되었다. 당장 현금이 없는 대다수 서민들은 울며 겨자 먹기로 월세를 선택하는 경우가 많다.

일찍 이주한 경우 이제 월세로 옮긴 사람은 그 부담이 큰 무게로 다가올 수밖에 없다.

왕십리뿐만 아니라 대다수 뉴타운 지역의 사정이 비슷하다. 이전에 3~4000천만원 정도 하던 전세집을 1억 넘게 줘도 구하기 쉽지 않다. 그래서 과거에 전세보증금이었던 수준에 보증금에 4~50만원의 고액 월세를 감당하는 가구가 비일비재하다. 직업안정성이 떨어지고 소득분위가 높지 않은 뉴타운지역 세입자들에게 월세가 가져오는 주거비 부담은 클 수밖에 없다.

더 큰 문제는 왕십리에서 이주하여 정착한 세대들이 다시 재개발에 부딪치는 경우다. 왕십리주민 중 많은 수가 부근의 저렴한 주택지인 옥수동, 금호동, 용답동, 성수동 등으로 이주했는데 이 지역들은 거의 대부분 재개발 지역으로 지정되었다. 그래서 왕십리에서 먼저 이사했다가 1, 2년안에 두 번째 이주를 준비해야 하는 주민들의 소식도 비일비재하다. 이런 악순환이 거듭되는 것은 저렴한 주택지역을 찾아야 하는 서민들에게 재개발은 피할 수 없는 선택이 되기 때문이다.

왕십리에서의 강제 이주도 고통스러웠지만 두 번째 이주는 주거이전비 등 충격을 완화해줄 이주대책도 없을 뿐 아니라(자격조건을 갖추 수 없기 때문에) 이제 서울에서 다

세대 다가구 주택은 대부분 멸실되는 상황이라 생활권을 유지하려는 노력에도 불구하고 결국은 수도권 외곽으로 밀려나듯 이주하게 된다.

이런 현상들은 재개발과 관련 없는 주변지역 세입자들의 주거안정까지 크게 해친다. 이런 필사적인 노력도 현재의 뉴타운 사업이 완료되어 서울지역 80% 이상을 아파트 단지로 바꾸어 놓는 그때쯤은 아무리 주민들이 자신의 생활권을 지키고 싶어도 더 이상 돌아올 곳이 없어 수도권 인근으로 밀려나거나 좀더 극악하게 비닐하우스, 쪽방 등 비주거 형태에서 거주를 영위하거나 심지어는 홈리스를 양산하는 결과마저 예상되고 있다.

처음부터 보증금 수준에 맞춰 수도권 외곽으로 이주를 선택한 경우도 문제는 복잡하다. 대부분 수도권이라도 지하철이 개통된 주위는 왕십리 같은 재개발 지구보다 임대료가 높은 것이 보통이다. 그러므로 비슷한 보증금 수준을 찾아간 경우 아예 포천, 구리, 의정부 등 서울 생활권에서 뚝 떨어진 지역으로 이주한 경우가 많다.

생활권 변화로 인한 스트레스는 가족 누구에게나 크지만 특히 주부들의 경우 극심하다. 집을 중심으로 한 교우관계가 깨지는 문제부터 생활, 교육, 경제 공동체가 깨지는 부담까지 전부 떠안고 있다. 특히 6년제 학부를 가지고 있는 초등학생 자녀를 둔 경우 교육과 적응이 좀더 큰 문제로 다가온다.

직접 세대원 실태조사를 했던 왕십리를 사례로 들었지만 지금 개발이 활발하게 추진되는 지역의 사정은 틀로 찍어낸 것처럼 정도의 차이만 있을뿐 똑같은 처지이다.

또한 도심 주변에서 살던 뉴타운·재개발지역의 주민들이 외곽으로 빠질 때 가장 크게 다가오는 것은 일거리 감소와 교통비용(시간+금전)이다. 왕십리에 거주하던 한 독거노인은 장위동 쪽방으로 이사했는데 왕십리에서는 파지 등을 주워 하루 많게는 1만원 정도의 수입을 거뒀는데 현재는 새벽같이 나와도 3,4천원을 벌기 어렵다고 하소연한다. 임대아파트로 이사한 독거노인들 역시 과거 왕십리에서는 파지나 공공근로 등으로 용돈벌이 정도는 했는데 파지는 전혀 불가능하고 공공근로 역시 새로운 지역에서 자리를 찾는 것이 어려워 경제적 곤란을 호소한다.

고립감 역시 심각한 문제다. 누구나 큰 문제겠지만 특히 독거노인의 경우 ‘내가 죽어도 알 사람이 없다’고 말할 만큼 크게 고통을 하소연한다. 고립감과 더불어 경제적 약자가 사회적 연대에서 배제되는 고통도 만만치 않다. 한 지역에서 오래동안 살아왔던

노인분들은 대개 사회복지사나 동사무소에서 관리하고 있고 하다못해 이웃들이라도 쌀 떨어지지 않았나 정도는 확인해준다.

주변에서 반찬이나 먹거리를 나누는 일, 힘이 필요한 사소한 잡일을 도와주는 이웃, 그리고 성당, 교회, 절 등 종교단체에서 이루어지는 도움 등 작은 사회적 연대망이 독거노인이나 조손가정들을 도와줍니다만 어렵게 형성된 이런 사회적 안전망이 재개발로 인해 공동체가 해체 되면서 순식간에 깨져버린다.

주거는 단지 잠을 자는 공간이 아니다. 직장과 접근성이 좋아야 하며, 쾌적한 환경을 갖춰야 하는 문제가 있다. 뿐만 아니라 교통이나 생활편의시설, 학교, 시장, 공원등과 같은 외적인 조건도 갖추어져야하고 또한 주민공동체가 긴밀하게 이루어져야 하는 등 여러 가지 복합적인 조건이 주거환경을 이루고 있다.

그러나 무엇보다 첫째로 적절한(감당할 수 있는) 가격이어야 한다. 반지하(지하), 옥탑, 쪽방, 고시원, 비닐하우스, 움집 등 기형적인 주거공간이 생겨난 이유도 전월세 가격폭등으로 사회적 약자들이 더 이상 주거가격을 감당할 수 없었기 때문이다.

하지만 뉴타운·재개발은 순식간에 대다수 서민들의 집을 감당할 수 없는 가격으로 만들어 버렸다.

뉴타운·재개발지역의 주민중 80%는 세입자이고 실제 원주민 재정착률은 10%대에 불과하다. 10% 정도의 주민들 주거환경을 개선하기 위해 8~90% 주민의 주거 안정을 위협하는 것이 현재 재개발의 기가 막힌 현실이다.

3. 뉴타운·재개발 과정 속에 세입자 투쟁

세입자의 주거권 개념이 희박한 가운데도 서울 지역 각 뉴타운·재개발지역에서 세입자대책위원회(이하 세대위)가 생겨나게 된 것은 첫째 법으로 정해진 최소한의 세입자 이주대책마저 지켜지지 않았기 때문이다.

현재 주택재건축과 민간주택조합 개발 이 2가지 형태의 재개발을 제외한 주택개발사업은 대부분 공익사업으로 분류되어 세입자들에게 1. 임대주택, 2. 주거이전비(도시근로자 가계지출4개월), 3. 동산이전비, 4. 영업보상, 5. 임시주거(수용)시설 등의 권리를

법으로 보장하고 있다.

그러나 현실적으로 대개의 조합들은 임대아파트 입주자격이나 3개월치 주거이전비 중 하나만을 선택하도록 강요하고 있었다.

그뿐이 아니다. 주민등록을 옮겨놓지 않았다는가 가족이라도 주민등록이 분리되었다든가 옥탑이나 주택으로 사용되어도 원래 주거용 건물이 아닌 가구, 심지어는 임의로 정해놓은 신청기간이 지났다는 이유로도 주거이전비를 지급하지 않겠다고 억지를 쓰는 경우가 비일비재하다.

왕십리 역시 세대위를 결성된 것은 법으로 보장된 이주대책이 제대로 시행되지 않았기 때문이다. 그러나 세대위가 결성되고 얼마 안가 재개발로 인한 강제 이주가 얼마나 우리의 삶을 흔드는지 몸으로 실감하게 되고 세대위의 목표 역시 법에 정해진 이주대책을 이행하라고 촉구하는 차원에서 임시주거시설 등 세입자의 주거권을 주장하는 쪽으로 목표가 수정·확대되었다.

맨처음 왕십리 세대위는 투쟁을 목적으로 한 단체 아니었다. 그보다는 민원을 해결하기 위해 모인 주민조직의 성격이 컸다.

하지만 재개발의 현실 속에서 세입자는 철저하게 소외되어 있다. 그 가운데 투쟁만이 해결방법이 될 수밖에 없다.

단순히 이주대책이 많고 적음을 논하자는 것이 아니다. 보상협의회등 사업시행자(조합)나 지방자치단체와 어떤 공식적인 대화채널을 만들려 해도 처음부터 세입자는 논의의 대상으로 치부되고 있다. 또한 세입자에게는 개발에 관한 크고 작은 정보공개 신청마저 거부하고 있다.

뉴타운·재개발사업에 근간이 되는 도정법(도시및주거환경정비법)에서 세입자는 주민이 아닌 **이해관계자**라고 불린다. 우리 왕십리는 세입자 비율이 85%에 육박하고 세입자라도 수십년간 장기 거주한 사람이 많다. 그럼에도 이 지역에 살지 않는 가옥주는 도정법상 주민이라고 불리고 수십년간 살아오던 토박이는 갑자기 세입자라서 자기 동네를 개발하는데 대해 한마디 관여하기 힘든 **이해관계자로 격하**되고 마는 것입니다.

현행법상 세입자를 위한 어떤 정상적인 대화와 협의를 위한 기구도 존재하지 않는다. 이런 구조가 결국 세입자를 투쟁일변도로만 몰아가고 있다. 결국 투쟁하든지 아니면 모든 것을 포기하든지 양자택일로 가게 된다.

그렇다고 투쟁을 부정적으로 보는 것은 아니다. ‘권리 위에서 잠자는 자의 권리는 아무도 보장하지 않는다.’는 말이 있듯이 투쟁 없이 거저 얻는 권리는 있을 수 없다.

그러나 건강한 사회라면 투쟁마저 사회적 대화나 담론 중의 하나로 받아들이고 소화할 수 있어야 하는데 정상적인 대화가 불가능한 가운데 일방적으로 약자들을 투쟁할 수밖에 없는 상황으로 몰아가는 것이 크게 잘못돼 있다.

개발 사업을 관리감독하고 이해당사자 간의 중재를 맡아야 할 국가나 지자체가 책임은 미루고 이익만 챙기려는 태도가 상황을 더욱 나쁘게 한다. 용산참사 이후 세입자들의 상황은 오히려 더 나빠졌다. 표면적으로는 약간씩이나마 법을 개선해 세입자 권리가 나아지는 것 같지만 핵심적인 보상 문제에 있어서는 그나마 조합의 책임이었던 것을 개별 가옥주들에게 미뤄버려 갈등을 한층 복잡하게 만들었다.

너무 극한까지 치달아 버리면 투쟁하는 것 자체가 서민들에게는 더 큰 부담이 되어 버린다. 뿐만 아니라 투쟁이 끝난다 해도 갈등이 가라앉지 않는다.

대한민국에서 주택개발사업은 내가 살면 내가 죽는다(손해본다) 식의 극한대립구조를 지속하고 있다. 그럴 수밖에 없는 게 현재 이뤄지는 뉴타운지역은 공사대금만 해도 보통 5천억대를 넘나드는 거대한 자본이 투입된다. 사업이 커질수록 절박하기는 어느 쪽이나 마찬가지로 된다.

사업진행을 촉진하기 위해 용역깡패를 불러들이거나 사소한 시비를 가지고 세입자에게 고소고발을 남발하는 등 재개발 지역은 흡사 치외법권이나 다를바 없다.

수백명의 용역을 동원해 공포분위기를 자아내는 강제철거와 명도집행의 비인간성은 물론이고, 일상생활에서도 기본권은 지속적으로 침해된다. 소음과 분진, 석면공해, 전화, 인터넷, 케이블TV마저 전부 끊기는 일이 당연하다는 듯 일어난다. 쓰레기가 문을 막거나 수도나 가스, 전기 같은 것이 실수인양 수시로 차단되곤 한다. 항상 통행하던 골목길이 사라지고 나중에는 안전펜스로 사방이 둘러싸여 흡사 감옥이 따로 없다.

심지어는 도난사고나 원인모를 방화마저 수시로 일어나 한시도 안심하고 살수 없는 지경에 이른다.

처음에 타지역 철거민들에게 이런 얘기를 들었을 때는 설마 사람이 사는 곳에 그런 일이 있을 수 있을까 의심스러웠다. 그러나 왕십리 역시 기존 철거지역에서 일어난 불상사는 모두 일어났다. 용역깡패가 들어와 주민들을 위협하고 의도적으로 생활하는 옆

에 문젯거리를 만들어내고 불편을 야기 시켜 간접적으로 주민을 쫓아내는 일이 비일비재했다.

왕십리는 임시주거시설 조례제정운동을 비롯해 제도적 변화를 위해서도 노력했지만 어찌면 재개발 지역에서는 하루하루 일상을 지켜나가는 것이 가장 큰 투쟁일지도 모른다.

그러나 최소한의 생활권마저 부정되는 현장에서 주민 대부분이 자신의 권리를 주장하기 위해 생전 처음으로 투쟁에 뛰어드는 경우가 많고 이런 과정 속에서 스스로의 권리와 참여를 배우는 커다란 교육의 장이 될 수 있었다. 이런 투쟁의 과정이 시민운동이나 주민참여의 에너지로 전환할 수 있는 계기가 있다면 더욱 좋겠다.

4. 맺는말

사실 주거권은 단순히 법이 규정한 최소한의 보상으로 해결될 문제는 아니다. 또한 이 법이 정한 보상논리는 오히려 가옥주/세입자, 보상대상자/비대상자등 주민을 구분하고 반목을 조장하여 소외를 만드는 구조가 되기도 쉽다.

생각해보면 의식주 기본권 중 가장 비용이 크게 들고 수요공급의 탄력성이 낮은 것이 주거다. 그만큼 주거안정이 해쳐지면 다시 복구하는 것이 힘들다는 말이다. 그런데도 투기자본이 개입해 수많은 사람들의 주거를 좌우하는 뉴타운·재개발 사업에는 너무나 안전장치가 없다.

공익사업이라는 미명하에 다수의 동의가 있으면 소수의 재산까지도 마음대로 하는 것이 또한 현재 개발 사업이다. 그런데 그나마도 세입자들의 의견을 묻는 사람은 아무도 없다.

80년대 재개발은 결국 반지하와 옥탑이라는 비인간적인 주거공간을 만들어냈다. 90년대 재개발은 비닐하우스와 쪽방이라는 기괴하기 짝이 없는 주거공간을 만들어냈다. 지금 이뤄지는 뉴타운·재개발사업은 얼마나 더 기괴한 곳으로 주거약자들을 몰아낼지 두렵기 짝이 없다.

더욱이 당장 생존에 급급해 언급되지 못하지만 깊이 들어가면 주민들 간에 이루어졌

던 공동체가 파괴되고, 아이들의 성장과정 중 중요한 추억이 사라지고 지역을 중심으로 발생한 문화가 사라지고 사회적 연대가 해체되는 것들 역시 현재 이뤄지는 재개발의 커다란 폐해이다.

10년, 20년을 이웃으로 친밀하게 지내왔던 가옥주와 세입자 관계도 재개발로 인해 이해관계가 갈리며 반목과 불화가 싹튼다. 세입자와 세입자 사이도 의견차이나 입장차이로 인해 질서와 구분이 만들어진다.

재개발로 인해 지역사회가 다시 새롭게 구성되려면 10년이 될지 20년이 될지 모르는 일이다. 공동체를 구성하고 지역사회와 문화를 만드는 작업을 처음부터 새롭게 시작해야 된다. 하물며 깨진 인간관계와 서로간의 불신을 다시 회복시키는 것은 거의 불가능에 가까운 일이다.

삶의 자리를 내놓는 대가는 금전으로 쉽게 보상될 수 있는 것이 아니다. 또한 아무리 이익이 많이 남는 개발이라 해도 모든 사람에게 만족할만한 보상이란 애당초 있을 수 없다.

그러기에 자신의 삶의 자리를 지키려면 무엇보다 삶의 분수를 지켜나가야 할 것이다. 만약 개발이 필요하다면 가옥주든 세입자든 스스로 감당할 수 있을 만큼의 비용을 들여 감당할 수 있을 집을 짓는 개발을 추구해야 한다. 또한 국가는 실제 거주하는 원주민이 스스로 지역개발을 능동적으로 선택해 진행할 수 있도록 기다려주고 도와주는 입장이 되어야 한다. 현재는 형식적으로는 민간개발의 형태를 지니면서도 내용에서는 관 주도의 개발을 추진하여 갈등이 더욱 심하다. 나쁘게 말하자면 국가가 국민의 호주머니를 털어 개발을 추진하는 격이다.

개발이 이상적으로 이뤄지려면 원래 살던 사람의 주거환경을 개선하는 사업형태가 이뤄져야 한다. 현재처럼 개발하면 다 밖으로 나가는 상황은 주거환경개선사업이 이뤄져도 실제 살고 있는 사람은 사라지는 격이다. 또한 자연과 환경을 거스르지 않아야 하고 유지가 저렴하며 지속가능성이 높은 도시공간을 재생산해낼 수 있는 재개발이어야 한다. 호화고층아파트에 주거지 일변도인 현재의 뉴타운·재개발사업은 많은 문제점을 안고 있고 앞으로도 기형적으로 진행될 수밖에 없다.

공짜 점심은 없다는 말은 어디에서나 통하는 황금률이다.

재개발 현장을 떠도는 눈먼 돈들은 결국 누군가의 집을 대신한 것이다. 집은 단지 건

물만을 의미하지 않는다. 그 안에 친구와 이웃, 그리고 경제, 사회, 문화적 공동체가 존재하는 것이다. 돈으로 살 수 없는 것을 돈으로 계산하고 돈으로 보상하려는 과정에서 모든 문제의 출발이 있는지도 모른다.

용산참사의 비극을 다시 되풀이 하지 않는 길이 우리에게 아직 멀게만 보인다. 지금까지보다 더 큰 각성과 각오로 변화를 만들어내야 한다. 그러지 않고서 우리에게 미래는 그다지 밝아 보이지 않는다.



재개발 사업으로 인한 소상공인의 어려움

이 재 훈

(왕십리기계금속상가비상대책위원장)



재개발 사업으로 인한 소상공인의 어려움

이 재 운 (왕십리기계금속상가비상대책위원장)

안녕하십니까?

국민의 인권보호를 위해 힘써 주시는 모든 분들에게 감사드립니다. 지금이나마 상가 세입자의 대책이라는 문구가 회의석상에서 나온다는 게 천만다행이라 생각합니다. 조금만 먼저 이런 내용들로 국민 여론이 모였으면 용산 사태와 같은 참혹한 참사는 일어나지 않았을 텐데...생각을 하며 저희들의 의견을 말씀드리겠습니다.

왕십리는 70년대에 들어오면서 공장들이 서서히 늘어나기 시작했고, 국가기간산업의 중추적인 역할을 하고 있는 곳입니다. 그리고 서로가 경쟁 또는 유대 관계를 맺으면서 지금의 왕십리 상공인 연합회가 탄생하게 되었습니다. 기술 발전이 먼저였기에, 기계 설비가 먼저였기에 땅 투자보다는 설비에 투자를 하면서 묵묵히 생업에만 종사해 왔었습니다. 그러나 지금은 진심으로 후회가 막심합니다. 왜 우리의 신세가 이렇게 되었나? 우리는 누구에게도 부끄럽지 않은, 그 누구에게도 해를 끼치지 않은 참된 일꾼이라고 생각하는데 말입니다.

확실한 것은 저희도 재개발을 무조건 반대하는 것은 아닙니다. 누구나 깨끗한 공간에서 삶을 영위할 권리는 있으니까요. 그러나 저희들에게도 재산을 보호받아야 하는 권리가 있지 않습니까. 아무 대책도 없이 나가라는 것은 안 됩니다. 저희들의 권리도 지켜주시고 인정해 주시길 바랍니다.

어떠한 장소에서 공장영업권을 하려면 최소한 6~7년은 족히 걸립니다. 그래서 순차적인 개발을 해야 합니다. 즉, 한 장소를 7~8 등분하여 한 공간에 영업보상을 하면 다

른 한 곳에서는 공사를 하는 방법이 있을 수 있습니다. 그러면 먼저 이주한 업체는 타 지역으로 가더라도 공장부지 확보에 순차적으로 구매할 수 있습니다. 결국 장기적으로 보면 한 곳에 다시 모이게 됩니다.

보상 문제도 무조건 적게 주는 것보다는 권리금을 인정해야 된다고 생각합니다. 적게는 10여년, 많게는 30~40여년씩 한 장소에서 영업을 해 왔기에 그 곳의 프리미엄은 생각보다 엄청납니다. 식당 또한 그렇지 않습니까? 일반 공무원이나 직장인들을 보게 되면 퇴직 수당이다, 연금이다 해서 노후 자금을 준비하는데 저희들은 저희가 만들어 놓은 공간에 대해 아무 대책도 없다는 것을 보면 현실 보상은 있어야 됩니다. 덧붙여 말씀 드리면 주거세입자들과 달리 저희같이 소상공인들은 이곳을 이렇게 떠나면 경제의 모든 것을 잃습니다. 그런데 그에 대한 대책은 전무합니다. 주거세입자들에게는 관심을 기울이고 그들의 주거를 위하여 많은 사람들이 대책도 마련하고 있습니다. 그런데 더 많은 것을 잃는 소상공인들에게는 누구도 관심을 기울이지 않고 있습니다. 저희는 모든 것을 잃습니다. 잠잘 곳을 잃는 것이 아닙니다. 경제 활동의 전부를 잃는 것입니다. 경제 활동의 전부를 잃고 살아갈 수 있는 사회가 어디에 있겠습니까.

또한 조합에서 많은 돈을 지불하면서 용역을 구해 힘없는 세입자를 내보내는데, 그 용역비를 세입자에게 주면 더 큰 비용을 줄일 수 있습니다. 고용 문제도 우리들은 손기술로 하는 가내수공업이기에 일이 많으면 사람 고용도 늘어나게 됩니다. 대기업처럼 무조건 자동화 시스템이 아닌 장인들로 이루어졌기에 사수, 부사수 관계가 되어야 기술이 전수되므로 사람들의 일자리 창출은 계속 되어야 합니다. 그러나 이렇게 경제가 어려워 일자리를 창출하여야 한다는 것이 절대 절명의 시대적인 요청임에도 불구하고, 왕십리 지역의 3000여 자영업자를 거리로 몰아내게 되고, 그 결과 이 지역에서 일하고 있는 근로자들도 고용불안을 느끼고 있으며, 2~3개월 사이에 자영업소 42만개가 문을 닫고 있는 상황입니다.

이러한 위 생각과 현실은 많은 차이가 날 것입니다. 그러나 인권위에서 세입자들을 위해 그곳의 특혜를 같이 영위하고자 한다면 세입자들도 깨끗한 곳에서 같이 영위할 것입니다.



재개발사업과정의 조합의 어려움

강 혜 성

(불광제4구역주택재개발정비사업조합장)



재개발사업과정의 조합의 어려움

강 혜 성 (불광제4구역주택재개발정비사업조합장)

I. 머리말

불광제4주택재개발정비사업조합은 1999년 은평구청으로부터 시범단지로 지정되어 기초 용역을 마쳐 사업설명회를 시작으로 개발의 붐이 일기 시작했다. 그 후 일부 주민이 관주도를 민주도로 바꿔달라는 민원에 의해 주민자력으로 진행하기 시작하여 주택개발이라는 개념을 이해하지도 못한 채 추진위원이 구성되었고, 정비기반시설이 열악하고 노후된 불량건축물이 밀집되어 있는 지역에서 주거환경을 개선하여 새로이 아파트를 지어 살기좋은 보금자리를 만들어 보자라는 부푼 꿈을 가지고 많은 주민들의 동의로 추진위원 인가를 받아 도시 및 주거환경정비법에 의해 조합설립인가, 심의, 고시를 받아 현재에 이르렀지만 추진위 초반엔 진행절차도 몰라 협력업체에 의존 할 수 밖에 없던 현실과 수시로 바뀌는 행정법이 사업의 속도를 내지 못하게 한 주 원인이며 그로 인한 비용부담은 막중하다 할 것이다.

또한 어떤 교육도 전문성도 없는 몇 명이 모여 시작을 하다 보니 진행의 속도는 당연히 늦어짐과 동시에 그 사이 전문 브로커들이 속속 나타나기 시작하며 전문성이 없는 주민대표는 그들의 현혹에 좌우로 흔들리며 시간이 지연된다. 오래된 주택들을 가진 주민들은 아파트를 지어 새로운 보금자리를 꿈꾸며 동의서를 내주기 시작하지만 눈치 빠른 주민들은 재산의 가치가 상승될 즈음 매도를 하고 다른 곳으로 이사를 하는 반면 투자자들과 세입자들이 보상심리 효과로 무분별하게 전입하는 실정이다.

II. 현실태 분석

1. 설계개요(불광4구역)

1) 사업명	불광제4구역 주택재개발정비사업조합
2) 대지위치	서울시 은평구 불광동 550,551번지 일대
3) 지역/지구	일반주거지역
4) 전체구역면적	27,645㎡
5) 용적률	221.15%
6) 층 수	지하3층 ~ 지상18층
7) 세대수	588세대(조합488,임대100)

2. 현 조합원 성향 및 정부정책지원 미비

가. 세입자 보다 더 경제적으로 궁박한 다수의 조합원

◆ 조합원의 권리내역 및 세입자 비율

구 분	인 원	비 고						
		소계	근저당	압류	가압류	가등기	전세권	지상권
조합원수	470세대	204	157	17	12	11	4	3
세입자수	343세대							
비율	72.9%							

- 1) 470명의 조합원중 204명 즉, 43.4%의 조합원이 현재의 세입자 보다 더 열악한 환경속에서 경제적으로 궁박한 상태이며,
- 2) 조합원은 470세대, 세입자는 343세대로 72.9%의 세입자 비율로써
- 3) 세입자 4인가족 기준 주거이전비가 평균 1400만원일 경우 48억원이라는 재원을 순수한 조합원이 부담해야 하는 등 사업의 효율성이 극도로 떨어지는 현상이다.

3) 또한 상가 세입자의 경우 영업보상비까지 조합에서 부담.

4) 때문에 조합원의 경우 세입자 보상금액 공제에 따른 권리가격의 하락으로 인하여 재개발 사업자체를 반대하는 경향이 강하다.

나. 원주민 재정착률이 낮은 이유

오랜 동안 사업의 지연으로 인해 경비와 사업비는 상승하고 세입자대책 등 물가상승률로 인한 추가부담금이 많이 든다는 것이다. 결론은 원주민 주도의 재개발이 성립하려면 최소한 현재 살고 있는 면적 이상의 깨끗한 주거환경을 돈을 들이지 않고 소유할 수 있어야 함에도 불구하고 가지고 있는 재산가치보다 추가로 내야할 부담금이 훨씬 많아 재정착률이 어렵다는 것이며.

또한 불광제4구역은 사업이 다른 구역보다 다소 늦어진 관계로 인근의 재개발로 인해 이주를 해야 하는 세입자들이 대거 이주한 상황에 세입자들의 비율이 상당히 높은 편이며,

우리 구역의 개발로 인해 이주를 해야 하는 상황에 세입자 이주대책을 원만히 해결해야 함에도 불구하고 구역 내의 세입자들 중 다른 곳에 주택을 가지고 있으며, 재개발 구역에 세입자로서 주거이전비를 기다리고 있는 현실이다.

그러나 우리 조합의 조합원들은 근저당과 압류, 전세권 등으로 인해 정작 조합원은 이사갈 비용이 없어 쫓겨난다라는 표현이 더 적절하다 할 것이다. 우리 불광4구역도 과연 몇 %정도 입주를 할런지 알 수 없는 상황이다.

- 2002년 7월 이후 재개발이 완료된 서울시 50개 재개발구역 당시 원주민 28,395 가구 중 재입주한 가구는 12,479 가구인 44%에 그쳤으며, 심지어 미아 10구역 원주민 262가구중 15%인 39 가구만이 재정착, 봉천 9동도 재정착율이 15%등 열악함으로 인하여 쫓겨난다는 심리로 자극.(핼)

다. 정부의 정책지원 미비.

- 1) 심의와 인가 제도로 인하여 시간 및 금전적 손실을 초래한다.
- 2) 정비기반시설(도로, 상/하수도, 공원, 공동구, 하천, 광장 등) 부담으로 인한 비용이 상당하다.
- 3) 학교건립 비용을 조합에서 재정적 부담 가중.
- 4) 국/공유지 매입에 따른 수익성 악화된다.

시 행 자	계	사 유 지	국 / 공유지
	27,645㎡(294필지)	23,623㎡(232필지)	4,022㎡(62필지)
추가 금액	국/공유지 매입에 따른 70억원의 추가부담으로 인한 수익성 악화		

Ⅲ. 개선방안

1. 용적률인센티브와 고도제한을 보다 현실화 해야 함.

현재 용적률 20% 상향 조정 발표로 인하여 검토 중에 있는 다수의 조합들이 있어 다소 고무적이기는 하지만 용적률은 완화시킨다 해도 고도제한에 걸려 의미없는 정책일 수 밖에 없다. 용적률과 고도제한을 대폭 완화하고 극대화하여 일반분양분을 많이 건축하여 조합원들의 수익률을 증가시킴으로써 세입자들에 대한 보상을 현실화 할 수 있다.

2. 정부의 적극적인 지원책이 강구되어야 함.

공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 시행규칙 제54조제2항의 규정에 의하면 세입자에 대한 보상강제 규정은 토지소유자등의 재산권을 침해하는 소지가 다분하므로 보상 문제는 법으로 일률적으로 정하여 강제할 것이 아니라 사적자치의 원칙에 따라 세입자와 집주인간의 자유로운 의사에 의하여 해결이 되도록 정부에서 적극적인 지원책이 강구 되어야 한다고 생각 합니다.

IV. 맺음말

재개발을 하더라도 원주민들이 현재 살고 있는 주거 면적과 같은 새 생활공간을 받을 수 없거나, 재개발에 추가 부담금이 들어간다면 경제상의 이유로 재개발을 찬성할 주민들은 없을 것이다. 정비기반시설(도로, 상하수도, 공원, 공용주차장, 공동구, 녹지, 하천, 공공공지, 광장 등)부담금과 세입자 주거이전비와 임대주택건설과 학교건설 등은 조합원들의 몫이다. 물론 용적을 인센티브제도가 있다하지만 그 또한 미미할 뿐 아니라, 정부의 지원이 전무후무한 상황에 모든 사업비는 조합원들의 몫으로 돌아간다.

다시 말하면 세입자 대책은 근본적으로 임대인과 임차인의 관계이기 때문에, 조합이나 정부가 관여할 사안이 아닐 것이다. 그러나 세입자문제가 사회문제로 비화되는 현 시점에서 정부가 그 기본적인 원칙을 마련하여야 할 것이다.



재개발 사업 과정에서 상가세입자의 어려움

김 홍 석

(용마터널세입자대책위원회 대표)



재개발 사업 과정에서 상가세입자의 어려움

김 홍 석 (용마터널세입자대책위원회 대표)

오늘 용산참사 1주기 주거권 관련 토론회에 초청해 발언의 기회를 주신 국가인권위원회와 참석해주신 각 정당 및 시민단체 여러분께 먼저 가슴 깊은 곳에서 감사인사를 드립니다.

오늘 이 자리가 저에게는 두 가지 큰 의미를 갖게 됩니다. 첫번째는 개인적으로 6년간에 걸쳐 응어리졌던 한을 내뿔을 수 있는 자리이고, 두 번째는 대한민국의 철거세입자, 그 중에서도 상가세입자들의 입장을 대변해 올바른 보상정책을 제안할 수 있는 기회라고 생각되어서 가슴이 뜨겁습니다.

말씀드린대로 6년째입니다. 제가 살고 있는 사가정역 상가세입자 투쟁에서 서울시도, 언론도, 그 누구도 절실한 저희의 처지에 귀기울여주지 않아 외롭게 싸우고 있다가 이렇게 용마터널상가세입자, 나아가 철거라는 현실에 직면한 이 땅의 상가세입자분들을 대표해 입장을 발표할 기회까지 갖게 되었습니다.

저희 용마터널 상가세입자 대책위 소개를 드리겠습니다.

‘용마터널공사’는 중랑구 사가정길과 구리시 강변북로, 구리암사대교를 잇는 도로확장공사로 용마산 자락에 터널을 뚫어 연결하는 서울시 시행의 도시개발계획사업입니다.

서울시가 시행하고 SK건설이 시공사로 2013년 말 완공을 목표로 하고 있습니다.

현재 총 구간 3.5킬로미터 중 현재 용마산길에서 사가정역까지 1.5킬로미터에 이르는 도로변의 건물이 철거될 예정으로 상가는 40여 상가, 주택은 30여 가구가 현재 철거를 기다리고 있습니다.

이 중 상가세입자 스물두개의 영업장과 열다섯 가구의 주거세입자들이 대책위를 꾸려 함께 투쟁하고 있습니다.

설명드린대로 이 사업은 경기도와 서울시를 잇는 도로확장공사로 시민의 공익을 위한 공공사업입니다. 그런데 왜 평범한 식당주인인 제가, 그리고 상인들이 대책위를 꾸려 투쟁하고 있겠습니까. 그리고 저는 왜 여러분 앞에 서있겠습니까.

우선 제가 운영하고 있는 사업장 사정을 말씀드리겠습니다.

7년 전 보증금 2,000만원에 권리금 4,800만원, 공사비 8,000만원 등 총 1억5천여만원을 투자한 것이 저희 가게입니다. 그런데 7년이 지난 지금 이번 공사로 서울시에서 제시받은 보상금액은 겨우 5,000만원입니다. 제가 앞서서 1억5천만원을 투자했다고 말씀드렸지요? 그런데 서울시 보상기준에서는 5,000만원이 적정금액이라합니다.

상식적으로 이게 합당한 보상이라고 생각하십니까?

이건 단지 저의 문제만이 아닙니다. 저희 지역의 다른 상인분의 사례를 더 들어보겠습니다.

실평수 15평의 공간에서 세탁소를 20년간 운영해 오신 분이 계십니다. 이분이 제시받은 보상액이 얼마인지 아십니까? 1,659만원입니다. 7호선 사가정역 4번 출구에서 50미터 안에 위치한 중랑구 최고수준의 역세권이자 대로변의 상가인데도 말입니다.

또 한 분, 30여평의 장어구이집을 15년째 운영하고 계신 사장님은 겨우 3천만원을 제시받았습니다. 그리고 이 금액은 평당 금액이 절대 아닙니다. 보상액 총액입니다.

다들 이런 형편입니다.

토지주 건물주들에 대한 보상은 공시지가의 열배스무배에 해당하는 평당 사천에서 육,칠천에 이르는 어마어마한 금액을 보상가로 책정해 놓고 세입자들에게는 건물주들의 한평어치 보상가에도 못 미치는 금액을 제시하고 있습니다. 하지만 이만큼의 가치를 만든 것은 한편 우리 상가세입자들입니다.

상권이라는 것은 토지 위에 건물만 덩그러니 놓여있다고 형성되는 것이 아닙니다. 우리같은 상가세입자들이 열심히 단골을 모으고, 열심히 장사해서, 영업이익으로 벌어

들이는 돈이 모여 형성되는 것이 상권이고 그것이 권리금이라는 형태로 보상받는 것입니다.

그래서 열심히 우리 상인들은 일을 하는 것입니다.

저의 경우도 열심히 영업을 한 결과 주변으로부터 수없이 상당한 권리금을 제시받았고 실질적인 계약까지 갔었습니다.

2005년 2억원의 권리금을 제시받고 계약서까지 작성을 했으나 계약 당사자가 구청에 문의한 결과 도로가 2~3년내로 완공이 될 거라는 확인과 함께 계약을 포기하라는 언질로 인해 점포 확장이라는 부푼 꿈은 날아가 버리고 말았습니다. 용마터널 문제는 20여년 전부터 나왔던 이야기이고, 그 누구도 터널이 날 거라고는 생각지 않고 있었습니다. 하지만 세입자들에게 설명회 한번 없이 사업이 시행되었고, 상인들은 줄지에 사장님에게서 철거민으로 전락하였습니다.

그러나, 그 이후로 현재까지 5년 동안, 현재까지 도로공사는 진행되지 않고 있습니다. 공사 예정지에 있는 상가들은 이러한 상황 속에서 점차 의욕이 저하되면서 상권은 황폐화되고 있습니다. 왜냐구요? 철거가 예정된 상가에 투자나 시설보수의 의지가 있을 수 있겠습니까?

몇몇 가게들이 떠나 빈 점포로 남아 하나둘 불이 꺼지면서 철거예정지역의 상권은 싸늘하게 식어가고 있습니다.

남아있는 가게들도 의욕을 잃고 불안한 미래를 걱정하며 하루하루를 이어가고 있습니다.

현재 사가정역 역세권 권리금 시세는 평당 천만원 가량을 호가하고 있습니다.

앞서 몇 분을 예로 들었지만 현재 보상금으로 제시받은 금액은 적게는 500만원에서 2~3천만원 정도에 불과합니다. 평당이 아닙니다. 보상가 총액이 그렇습니다.

이것이 서울시에서 시행하는 공익사업에서 제시한 공식 보상가라는 겁니다.

그럼 대체 상식적으로도 이해가 가지 않는 보상가의 기준은 무엇입니까?

바로 휴업보상가입니다. 휴업상태를 가정하여 책정된 금액을 제시한 것인데 철거세

입자의 경우 3개월분을 책정하고 있습니다.

서울시장님께 제가 제안 하나 드리겠습니다. 제가 시장님 3개월분 월급을 드리겠습니다. 고생하셨으니까 구두 2컬레값, 사무실 이전비용 50만원 추가로 드리겠습니다. 이렇게 받으시고 시장직에서 물러나라고 한다면 받아들이시겠습니까? 이것이 철거상가 세입자들이 겪고 있는 현실입니다. 그래서 못 나갑니다. 수용할 수 없습니다.

저희가 서울시로부터 제시받은 보상금액으로 무엇을 할 수 있겠습니까.

저는 현재 실평수 60평짜리 테이블 스무개를 가지고 음식점을 운영하고 있습니다. 제가 제시받은 보상액 총액은 5000만원입니다. 이 금액으로는 동일한 수준의 사업장을 다시 만드는 것은 불가능합니다. 겨우 할 수 있는 거라고는 노점상이나 골목 후미진 곳에서 열평 남짓한 가게 밖에는 운영할 수 없습니다. 그나마 저는 구청과 5년 동안 지리한 싸움의 결과 다른 분들에 비해서는 보상액이 많이 늘어난 경우입니다.

우리 사가정역 역세권 지역은 서울 시내에서도 상가의 임대금액이 비싼 편으로 정평이 나있는 곳입니다.

전 재산을 투자해서 사업장을 낸 제 입장에서는 부모님도 부양을 해야하고 아이들도 공부시켜야 하는 입장입니다. 전 지금 꿈을 다 접었습니다. 제가 가족의 생존권을 지키기 위해서는 목숨을 건 투쟁 밖에 할 것이 없습니다.

개인적으로는 5년째 이어온 구청과의 투쟁이었지만 상가세입자들이 모여 공식적인 대책위가 만들어지고 구청과의 대화를 통해 대책마련을 시도한 것은 2009년 1월부터였습니다.

저희는 그간 수많은 대화를 요구하고 시도하였습니다. 수차례 구청을 방문해 담당자, 그리고 구청장과의 면담을 요청하였습니다. 2009년 12월 2일에 있었던 터널 기공식에는 현수막과 피켓을 들고 세입자 대책마련집회도 진행하였습니다.

그 자리에서 우리는 오세훈 서울시장과 문병권 중랑구청장에게 질의서를 전달하며 보상대책마련을 촉구하였습니다. 그러나 답변으로 돌아온 것은 시정에 협조를 부탁드립니다라는 형식적이고 일방적인 통보 뿐이었습니다.

이렇듯 서울시에서는 무조건 시정을 위해서 협조를 부탁드립니다며 일방적인 희생만을 강요하고 있습니다. 저희가 터널 기공식날 집회에서 맨 앞에 세우고 행진한 현수막 문구가 무엇인지 아십니까?

“우리는 용마터널공사를 반대하지 않습니다”라는 것입니다.

우리도 공익사업이라는 것, 시민이 행복해질 사업을 무작정 반대하는 것은 결코 아닙니다.

최소한, 공익사업이라는 것이 어느 한쪽의 희생을 요구하고 진행되어서는 안된다는 것을 말씀드리고 싶은 겁니다.

다시 한번 말씀드리지만 오늘 토론회의 주제는 용산참사 1주기 주거권 관련 토론회입니다.

우리는 이미 너무나 귀중한 목숨, 상가세입자 다섯분과 경찰관 한분을 포함해 6명의 목숨을 1년 전 오늘 잃었습니다.

용산참사는 그저 우연히 사고로 발생한 사건이 절대 아님을 모두 알고 계실 겁니다.

저희 용마산터널 상가세입자 대책위도 생존권이 걸려있는 문제이기 때문에 용산참사와 결과는 별반 다르지 않을 것입니다. 어쩌면 용산참사보다 더한 희생이 발생할 수도 있습니다.

비단 저희 용마터널만의 문제는 아닐 것이라고 확신합니다. 이 땅 어느 곳이든 철거민이 있는 곳이라면, 합리적인 보상이 무시되는 철거지역이라면, 어디서든 제2, 제3의 용산참사는 다시 발생할 수 있다고 생각합니다.

저희 용마터널공사는 재개발 재건축이 아닌 공익사업입니다. 일방적으로 한쪽의 희생만 강요하는 서울시 정책은 잘못된 것이며 시행주체인 서울시는 서울시민의 눈에서 피눈물을 빼는 사업은 벌이지 말아야 합니다.

이 자리를 빌어 서울시청과 중랑구청에 다시 한번 요구합니다.

하나, 공공사업인 용마터널건설 민간투자시설사업으로 이주해야하는 상인들을 위해 대체상가를 보장해야 합니다. 청계천복원사업으로 점포를 잃은 청계천 상인들을 위해 가든파이프를 건설했던 사례를 우리는 분명 기억하고 있습니다. 서울시는 청계천 복원

사례를 용마터널건설 민간투자시설사업은 물론 서울시 전역의 재개발 및 공익사업에 적용해야 합니다.

둘, 손실보상대상 상인들에게 휴업보상이 아닌 폐업보상에 준하는 영업손실보상을 해야 합니다. 현재 영업손실 보상의 기준을 3개월분의 휴업보상으로 잡았습니다. 재창업은 어림도 없는 현실인데도, 현재 갖고 있는 손님도, 상권도 모두 날아가게 되는데도 서울시는 무시하고 있습니다.

셋, 이러한 손실보상의 문제가 모두 해결될 때까지 서울시는 모든 사업을 중단하고 퇴거 및 철거를 즉각 금지해야 합니다.



택지개발과정에서의 농민의 어려움

박 철 희

(장현지구택지개발보상대책위원장)



택지개발과정에서의 농민의 어려움

박 철 희 (장현지구택지개발보상대책위원장)

1. 사업시행자(주택공사)의 온갖 횡포와 협박
2. 사업시행자의 감정평가사 추천 비민주적인 방법과 위법사항
3. 감정평가사들의 담합으로 인한 토지소유자들의 피해사례
4. 개별요인 및 품등 비교 부담성



신도시 및 재개발지구에서의 종교단체의 피해

강 사 근

(개발제도개혁전국행동 대표)



신도시 및 재개발지구에서의 종교단체의 피해

강 사 근 (개발제도개혁전국행동 대표)

1. 수도권 23개 택지개발지구의 종교단체는(사찰, 성당, 개신교회) 약 1,300여 단체에 이른다. 그 중 350여 단체만이 건물 및 토지 소유단체이고 950여 단체는 세입종교 단체이다. 신도시를 개발하는 과정에서 공람공고, 보상과정, 종교부지 공급 등 모든 절차가 일방적이다.

기존 종교단체의 의견 및 요구는 그대로 묵살되고 개발주체의 일정대로 일사천리로 진행하며 상대적으로 불이익은 고스란히 종교단체의 몫이 된다. 개발이란 단어가 주는 의미는 신성한 것이다. 기대감을 갖게 하는 지역민 모두에게 뿐만 아니라 사회적 공감 대속에서 더 나은 환경 및 자산 가치 등 발전을 의미하며 모두에게 수혜가 있을 것이라는 기대를 갖게 하는 것인데 현행 제도하에서는 그렇지 않다.

개발지구로 지정되면 곧 죽음을 의미한다. ‘쫓겨난다’로 귀결되는 것이다. 토지, 주택 공사, SH공사, 도시개발공사 등 개발주체와 개발지역 토지주 종교단체, 원주민등과 끝 없는 갈등과 사회적인 괴리현상을 부추켜 온 것이다.

재산상의 손실로 피흘려야하는 원주민 등 이해당사자들은 불합리한 제도 및 보상법을 개정할 것과 시정할 것을 택지개발촉진법 시행 이래 무수히 많은 인력과 물적 손실 등을 감수하며 투쟁했고 그러한 과정 속에서 건강하지 못한 사회적 분위기를 고착시키는데 일조했다고 본다. 여기저기서 부상자가 있고 사망자가 생겨나고 황망한 꼴을 당하기 일쑤이며 급기야는 대결구도가 되고 도처에서 폭력이 난무하는 집회가 있게 되어 사회를 병들게 했다. 안타까운 일이 아닐 수 없다. 종교단체가 겪는 어려움은 어떠한가

살펴보자

우선 2009년 6월 21일자 기독교신문 기사를 인용해본다.

교인 80%이상 이주로 교회당 존폐위기에 처하다!!

1,330개 재개발지역 1만교회 해체위기에 직면해 있다.

개발지역교회들은 교인 대부분이 떠나는 것은 물론 이로 인해 교회 재정도 크게 줄어들고 있다. 이것은 종교부지를 받아 새 교회당을 짓는 교회들도 마찬가지이다. 교인 등이 80%이상 떠난 상태에서 새교회당을 건축하는 것이 그리 쉽지 않다. 치솟은 건축비와 교인 감소 때문이다. 강북구 미아동 재개발지구의 14개 교회 중 2개 교회를 제외하고 나머지 12개 교회는 종교부지를 받지 못했다. 1개 교회는 종교부지에 교회를 건축했고 1개 교회는 종교부지를 팔아 얼마 떨어지지 않는 곳에 교회당을 건축했다.(과정 속에서 빚으로 허덕이는 것은 생략) 그리고 2개 교회는 상가건물을 임대해서 새롭게 시작했고 나머지 교회는 폐쇄되거나 멀리 이사했다. 개발지역의 대부분 교회는 교인 감소와 마이너스 재정 때문에 어려움을 겪는다. 또한 개발로 인해 흩어진 성도들은 허탈함으로 인해 신앙 공백 즉 휴면에 들어간다는데 문제의 심각성이 있다고 기자는 기사를 실었다.

현재만 전국 신도시, 재개발 지구합산 약 1만 2천여 단체가 피해를 보고 있는 셈이다. 종교단체는 국가의 정신문화를 잡아주는 버팀목이다. 올바른 삶과 가치관을 정립해주는 교육단체 이기도 한것이며 심신이 곤한 자들의 안식처이기도 한 것이다.

종교단체의 역할과 기능은 국가적으로 상당한 것이다. 그럼에도 종교단체를 도외시하고 종교의 자유를 말살하는 현행 개발 제도는 곧 종교탄압의 원흉인 것이다.

비영리단체의 자산에 대한 보상기준 또한 전무하다 뿐만 아니라 택지개발 촉진법 2조에서 공공시설의 분류를 슈퍼마켓, 목욕탕, 어린이 놀이터, 노인정 등과 함께 집회소로만 규정하고 있다. 또한 시행령에서 공공시설의 범위에 종교 집회장을 명시하였다.

이렇게 해서 영리단체 등의 공공시설 용지공급과 동등한 공급가를 요구하고 있다.

종교시설이 공공시설로 분류되는 것은 부당하며 단체등록을 문화 관광부에 할 뿐만 아니라 정신문화를 다루는 종교단체이므로 문화시설로 분류해서 별도의 보상 규정 신설 및 종교부지 공급 기준을 마련해야 한다. 이주자택지 및 학교 용지 공급과도 형평에 맞지 않는다. 기반시설 부담금을 공급원가에 반영하는 것도 모순이고 2009년 5월 29일

학교 용지는 원주민 학교가 아닌 신설임에도 이제는 무상 공급 하는 것으로 개정했다. 종교단체가 가지는 교육성 등을 감안하면 상대적 불이익을 크게 당하는 꼴이다.

원주민이면서 원주민 대우를 받지 못하고 종교부지는 특수성이 무시되고 대지와 동일한 보상을 해주고 교육의 일익을 감당함에도 학교용지와 차별화되는 등의 불이익을 3중고로 당하고 있는 셈이다. 또한 도시지원시설 용지도 조성원가의 80%에 공급한다.

열거한 여러 가지 정황을 감안하면 종교부지는 조성원가의 50%에 공급하는 것이 형평에 맞고 재산권을 보호하는 법 정신에도 맞다고 본다.

세입교회의 인테리어 비용등의 투자 비용과 종교단체의 운용 년한 및 규모에 맞는 포교비용, 행사비용등 소위 영업활동에 준하는 비용의 손실등이 보상되도록 해야한다 (재정착 지원금 형태의...) 예를 들면 성도 500명인 교회의 예산이 8억이라면 개발로 인해 감소되는 성도와 비례한 예산이 1억 6천이 된다. 4억4천만원의 감소가 있는 셈이다. 이런 형태로 새롭게 교회가 자리잡기까지 최소 4년 내지는 8년 걸린다. 그간의 손실을 지금까지 종교단체가 고스란히 감수하며 피를 흘려왔다. 원치않는 개발로 인해 오는 폐해를 단면만 조명해도 이러한 안타까움이 있다. 그런데 LH공사 등 개발 주체의 횡포를 살펴보면 가관이다. 비영리 단체라고해서 세입 종교단체에게는 이사 비용 300~2,000여만원 정도만 지급하고 내쫓는다. 개발로 인해 이전하는 모든 종교단체에게는 규모에 맞는 이주 재정착금의 보상이 꼭 있어야 한다. 인천 가정동 루원씨티의 경우 24개 자가 종교단체 46개 세입 단체 등이 있는데 종교 부지를 공급하는 단체는 사업지구 내에 5개, 저 멀리 다른 지역 서창과 검단지역에 몇 개 등으로 입막음을 하려하고 있고, 없으면 못준다는 식이다. 세입교회는 전멸이다. 부천시의 경우 부천 기독교 협의회의 통계에 의하면 부천시 전체 1,200여 교회중 700개 교회가 개발지구에 속해있고 이중 600개 교회가 폐쇄될 것이라고 예측하고 있는 실정이다.

이쯤되면 개발지역의 폐해를 짐작할만 하지 않을까 생각한다. 구체적인 사례로 김포 한강 신도시에 속한 교회를 살펴보면 김포 한강 신도시 사업지구내의 종교단체는 성당 1, 사찰1, 개신교회 중 자가교회 21, 세입교회 60개등이 종교활동을 하고 있었다.

2006년 6월 토지보상을 시작으로 교회는 몸살을 겪어야 했다. 성도들이 보상받고 썰물처럼 이주하니 교회는 존립자체에 위협을 받게 되고 근거리에 대체 부지도 없고 임대할 건물도 없어 이사를 못하고 시간이 가는 동안 막대한 재정적 손실을 입게 된다.

비영리 단체이지만 성도들의 헌금이 수입원이며 교회 운영의 동력인데 자원이 없어진 셈이 된 것이다. 이로 인해 세입교회는 임대료를 내지 못하고 교역자들의 생활에 타격을 받게 되는 것이다. 급기야 세입교회는 보증금을 까먹고 나서야 자생력을 잃은채 어디론가 쫓겨난다. 자가 교회도 다를 바 없다. 이전할 곳을 찾지 못하고 시간이 가는 동안 보상금을 까먹는 상황이 된다. 수입원인 성도가 없기 때문이다. 공여지책으로 상가 건물을 세입하기도 하고 공장을 세내어 리모델링 하기도 하는데 이 과정에서 상당한 보상금을 까먹는다. 그러한 연유로 해서 결국 모든 교회가 자생력을 잃는다.

김포 한강신도시의 현황을 정리해 보면 종교단체(성당, 사찰, 개신교, 기타)93개중 자가 단체 23개, 세입단체 60개이다. 이중 종교부지를 공급받기 위해 준비 하던중 사찰과 3개교회가 종교부지 신청을 포기했고 가정교회 3개소(주거지) 55개 교회당은 폐쇄 내지는 소식을 알지 못한다. 성당을 포함한 19개 교회 단체가 종교부지를 공급받기 위해 LH공사와 협의중에 있지만 문제가 한 두 가지가 아니다. 기존토지 보상은 평당 약 200만원을 받았는데 공급받을 부지 가격은 600만원 정도가 된다. 보상금을 그대로 보관했다 해도 돈이 부족한데 앞서 설명한 것처럼 보상금을 चु내는 여러 가지 어쩔 수 없는 상황 때문에 토지를 공급받을 자금은 턱없이 부족하다. 그뿐인가 현행 국세법은 1년내 보상금을 30%이상, 2년내 60%, 3년내 90%를 고유목적(종교자산투자)으로 사용하지 않으면 중과세가 되니 과세를 피하려고 현실과 맞지 않는 투자를 해야 되고 필요할 때 현금화 시키려니 매매가 되지 않고 있는 어려움에 허덕이는 실정이 된다는 것이다. 세법도 보완해야 한다. 국토해양 지침과 국세법이 상충되는 부분도 개정 보완해야 한다. 구체적으로 세입교회 사례와 자가 교회 사례를 제시하고자 한다.

1) 세입 교회 사례

- 단체명 / 지구촌 교회, 대표자 / 배창환 목사
- 보상이전 상가 임대면적 / 김포시 장기동 414-2번지 약 60평
- 성도 / 장년 80명, 학생 150명(초,중,고) 합 230명
- 보증금 3,000만원, 월세 40만원, 인테리어 비용 7,000만원 소요,
- 보상금(이사비) 2,300만원,

※보증금 및 인테리어 비용 = 총 1억원 증발

신규임대 : 김포시 감정동 387번지(그린벨트 지역) 무허가 창고건물 및 비닐하우스
시설 22평, 컨테이너 6평, 성도 : 12명

보상금 2,300으로 동 시설 마련시 일천만원 부족하여 시골 노모로부터 빚을 얻어 지원받음

◆ 결론 / 개발로 인해 1억원 손실과 성도 220여명 이탈로 목회자 생활도 어려운 실정이 됨

2) 자가 교회 사례

-단체명 / 아름다운교회, 아름실버대학 대표자 / 한준택

-보상전 당초 소유 종교부지 대지 608평(양촌면 구래리 511-1)

-임야 1,080평, 운양동 54번지

-성도 / 520명

-보상금 / 토지, 대지 - 11억 9천만원

임야 - 7월 9천만원

건물 등 - 3억 5천만원

이사비용 - 2천 7백만원 = 총 약 24억

공장임대 이주 면적 350평(건물면적) 대지 800평 - 리모델링 비용 2억 5천 소요, 이사 비용 4천만원, 신축입주시까지 예상임대료 : 36개월 × 2백5십만원 = 9천만원

이주로 인한 직접 손실금 3억 8천만원

이주시점 → 안정기까지 4년간 예상 소요경비(노인대학 경비포함)

년 5억 × 4년 = 20억 합산 손실금 23억 8천만원이 사후 4년이면 보상금 모두 소진된다는 결론이다.

교회적으로 특별한 성도들의 헌신이나 기적이 없는 한 본 교회가 종교 부지를 구매해서 건축하고 원래의 교회 규모로 종교 활동과 노인대학을 한다는 것은 불가하게 되는 구조이다.

다른 자가 교회들도 대부분 이렇게 세입 교회로 전략해서 보상금을 소진하며 당초의

10~15% 밖에 안남은 성도들과 허덕이고 있는가 하면 아예(200명) 성도가 모두 이탈해서 목사님 가정만 예배하는 예성 순복음교회도 있다.

종교단체의 요구(개선대책)

1. 종교시설의 분류

- 현행 : 공공시설
- 개선 : 문화시설

2. 문화시설(종교시설)의 보상 기준 마련

3. 종교 부지 공급가격

- 현행 : 조성원가
- 개선 : 조성원가 50%

4. 개발형식에 따라 차등이 있는 종교부지 공급가를 통일해야 함

(신도시, 재개발, 뉴타운지구 등)

5. 세입교회의 인테리어 비용등 보상기준 마련

6. 종교단체의 규모에 맞는 재정착금 지원 기준 마련



도시정비사업의 실태와 공공의 역할

조 명 현

(토지주택공사 사업기획팀장)



도시정비사업의 실태와 공공의 역할

조 명 현 (토지주택공사 사업기획팀장)

1. 문제의 제기

1970년대 급격한 경제규모 확장은 농촌 이농민의 대도시 유입현상을 초래하였으며, 국가와 도시정부는 이러한 유입인구를 효과적으로 관리할 만한 경제적, 행정적 능력을 충분히 갖추지 못했기 때문에 이들 유입인구는 그들의 노동력을 재생산하기 위해 필요한 모든 것을 스스로 조달할 수밖에 없었음. 이로 인해 유입인구가 거주할 수 있는 주거공간을 국가나 도시정부가 공급하지 못하는 상황에서 스스로 주택지를 확보하고 주택을 건설하게 되었음

이러한 자생적 주택지나 주택은 도시기반시설의 미비, 품질이 낮은 주택재료의 사용으로 지어질 때부터 건축적으로나 도시계획적으로 많은 취약점을 내포하게 되었음. 뿐만 아니라 주택지나 주택의 건설이 국공유지, 공원 녹지 등을 무단 점유하는 형태로 발생함으로써 국유 재산관리 측면에서의 문제가 발생하기도 하였음

도시공간 내에서 지속적인 노후불량주택이 발생하고, 도시기반시설의 부족으로 인한 많은 문제점들이 노정되자, 정부는 1983년 도시재개발법을 개정하면서 합동재개발방식을 도입하였음. 이를 계기로 재개발사업이 활성화되면서 도시의 물리적 환경과 미관은 많은 향상을 가져왔지만, 재개발의 과정 속에서 영세한 가옥주와 세입자들은 생활기반을 잃은 채 사업구역의 주변지역으로 집단적으로 옮겨가게 되었고, 이에 따라 새로운 불량주거지가 형성되면서 이를 다시 재개발하여야 하는 악순환이 지속적으로 발생하는 부작용이 나타나게 됨

특히 영세한 가옥주와 세입자들의 경우 보상을 통해 주거안정을 확보할 수 있도록 정책적 노력을 기울였으나, 이들에 대한 실질적인 주거대책이 이루어지 못함으로써 여전히 정규주택시장에 편입되지 못한 채 그 효과를 거두지 못하고 있음

최근 용산사건¹⁾을 계기로 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 공공의 적극적인 개입을 통한 세입자 주거권 보호가 근본적인 문제해결방안으로 거론되고 있으며, 이에 따라 순환정비사업이나 공공관리자제도의 필요성이 높아지고 있음

‘08년도에만 해도 주택재개발사업 구역지정된 곳이 231개, 주택재건축사업 추진중인 지구 135개구역, 주거환경개선사업 지구지정이 77개지구 등에 이르고 있어²⁾, 공공의 적극적인 참여에 의한 세입자 등 저소득층에 대한 주거안정은 더욱 시급히 필요하다고 할 수 있음

주택재개발사업의 추진과정에서는 세입자와 가옥주간의 갈등, 세입자 보상에 대한 문제, 상가세입자 보상 문제 등 많은 문제점들이 발생할 수 있으며, 특히 수도권 내 뉴타운사업을 위한 도시재정비촉진지구 지정의 과다에 따른 원거주민 재정착률 문제, 도시빈민층 주거공간해체 문제 등이 더욱 심화될 것으로 우려되고 있음

따라서 이번 용산참사 1주기 주거권관련 토론회에서는 우리나라 도시재개발사업 실태를 파악하고, 세입자 등 원주민 재정착을 위한 LH공사 등 공공부문의 역할 필요성에 대해 언급하고자 한다.

2. 도시정비 사업의 추진배경과 관련제도

우리나라에 법률적으로 재개발이라는 용어가 사용된 것은 1973년 「도시계획법」에

1) 2009년 1월 20일 용산4구역 도시환경정비사업의 철거현장에서 세입자와 경찰, 용역 직원들 간의 충돌이 벌어지는 가운데 발생한 화재로 다수의 사상자가 발생한 사건임

2) 국토해양부 국토해양 통계누리, “도시재정비사업현황 통계”, 2008

주택개량사업을 별개의 도시계획사업으로 규정하고, “재개발구역”으로 지정하면서 동시에 주택재개발지구지정의 요건, 국·공유지의 무상양여에 관한 특례규정을 포함한 「주택개량에 관한 임시조치법」이 제정된 것이 계기가 된다. 하지만 당시는 재개발구역을 지정하는 수준이었으며, 재개발사업이 시행되기 시작한 것은 도심재개발과 주택개량재개발의 2가지 사업을 규정한 「도시재개발법」이 제정된 1976년 이후부터라고 할 수 있다. 법이 제정되었다고 해도 토지등소유자로 구성되는 조합이 사업을 추진하는 방식으로는 재개발 사업이 잘 추진되지 않았으나, 1982년 서울 올림픽 개최가 결정된 이후, 특히 합동재개발 방식이 확산되면서 주택재개발이 본격적으로 추진되기 시작하였다.

1980년대 후반이 되면, 노후불량주택지뿐만 아니라 1960년대에 건축된 노후공동주택도 합동재개발 방식을 원용하면 주택소유자의 별도의 부담 없이 새로운 주택을 건설할 수 있는 점에서 공동주택단지 재건축이 추진되기에 이른다. 1987년 주택건설촉진법 개정³⁾은 이를 기존의 주택재개발과 달리 주택재건축이라는 이름으로 추진할 수 있는 근거를 마련하는 것이었다.

하지만 한편에서는 철거위주로 진행되는 주택재개발이 초래하는 생활터전의 상실, 세입자의 주거불안 야기, 지나친 고밀도 개발로 인한 도시구조정비 차원의 문제가 지적되면서, 지역의 가옥주들이 저리 자금을 융자받아 주택을 개량하거나 신축하는 현지개량방식과 공공의 사업시행자가 해당지역의 주택, 토지를 전면 매수하여 철거후 85㎡ 이하의 공동주택을 건설하여 분양하는 공동주택방식의 주거환경개선사업이 1989년 4월 1일 「도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법」 제정을 통해 시행되게 되었다.

1995년 12월 29일 「도시재개발법」을 전면개정하여 주택개량재개발사업을 주택재개

3) 공동주택은 단독주택과 달리 다른 구분소유자의 동의 없이 건물을 관리하거나 건물이 노후화되었다고 해서 재건축하거나 복구할 수 없었다. 1984년 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률(이하 “집합건물법”이라 한다)」을 제정한 바 있으나, 집합건물법은 구분 소유권의 유지를 위한 민사법으로 부족한 주택건설을 촉진하는 의미의 20호 이상의 재건축사업을 다루기에는 적절하지 못하다는 비판이 제기됨에 따라, 1987년 12월 행정법규인 「주택건설촉진법(이하 “주축법”이라 한다)」과 1988년 6월 주축법 시행령을 개정하여 재건축을 시행할 수 있는 판단기준 및 조합설립 절차 등을 규정하였다.

발사업으로, 도심재개발사업 외에 공장재개발사업이 추가되었다.

이상 언급한 주택재개발, 도심재개발, 공장재개발, 주택재건축, 주거환경개선사업은 2002년 12월 31일 「도시 및 주거환경정비법(이하 도정법)」이 제정되면서 통합법 하에서 개별사업으로 추진되게 되었다. 도정법하에서 시행되는 4개의 사업(주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축 사업, 도시환경정비사업)은 각각 사업대상지는 다르지만 일관된 절차와 방식으로 추진되고 있다.

<표 1> 도정법상 정비사업의 종류

정비사업유형	내 용
주거환경개선사업	도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
주택재개발사업	정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
주택재건축사업	정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업 - 공동주택재건축사업, 단독주택재건축사업
도시환경정비사업	상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

도정법상 4개 사업중 3개 사업인 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업은 열악한 주택이 밀집된 주거지역에서 이루어지는 사업이며, 도시환경개선사업은 상업·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심기능의 회복이 필요한 지역에서 진행되는 사업임을 알 수 있다. 4개 사업을 시행자와 주요사업 내용으로 살펴보면, 주거환경개선사업이 가장 공공적인 사업임을 알 수 있다. 이는 주거환경개선 사업이 추진되는 지역이 가장 소득계층이 낮은 사람들이 거주하기 때문일 것이다.

<표 2> 4개 정비사업의 사업시행자·주요사업내용·임대주택의무 비교

구분	주거환경개선사업	주택재건축사업	주택재개발사업	도시환경정비사업
사업시행자	시장, 주택공사	조합	조합	조합/소유자
주요사업내용	기반시설 및 주택개량	주택개량	기반시설 및 주택개량	상업시설 (주상복합, 오피스, 상가)
임대주택의무	전체주택수의 20% 이상 건설	늘어나는 용적률의 30~50% 건설 ⁴⁾	전체주택수의 17% 이상 건설 ⁵⁾	-

그런데 이명박 대통령이 서울시장으로 있던 2003년 강남·북의 불균형을 시정하는 방안으로 블록별 개발방식으로 진행되던 재개발 사업을 광역단위로 묶어서 추진한 뉴타운 방식⁶⁾이 긍정적인 평가⁷⁾를 받으면서 2005년 12월 30일에는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법(이하 “도촉법”이라 한다)」이 제정됨에 따라 도정법에 의해 추진되던 사업의 추진방식에 큰 변화가 있었다. 도촉법의 특징은 재정비촉진지구를 지정하여 광역단위의 사업을 할 수 있도록 하고, 사업을 실시하는 경우 지방세 감면, 과밀부담금 면제, 특별회계의 설치, 교육환경의 개선을 위한 특례가 적용되도록 한 것이다.

도촉법에 의한 재정비촉진지구로 지정될 수 있는 곳은 노후·불량주택과 건축물이

- 4) 2005년 3월 18일 도정법 개정에 의해 재건축 사업의 개발이익 환수의 일환으로 임대주택 의무건설이 법제화되었으며 2009년 4월22일 소형주택 의무건설로 변경.
- 5) 세입자용 재개발 임대주택 건설은 1989년 주택공급에관한규칙 개정을 통해 처음 도입되었으며, 이후 서울시는 주택재개발사업 업무지침 개정을 통해 유지해왔다. 특히, 2003년 9월 서울특별시 도시 및 주거환경정비 조례의 제정으로 전체세대수의 17%라는 재개발임대주택 건립기준이 마련되었으며, 2005년 5월 「도정법시행령」 및 건설교통부고시 제2005-528호 및 제2006-273호에 의해 전체 세대수의 17% 이상으로 재개발임대주택을 건립(‘05.5)하게 되어 있으며, 임대주택의 30%를 전용 40㎡이하로 건설토록 하고 있다. 하지만 학교용지 확보시 8.5% 이하로 줄일 수 있으며, 5층 이하일 때는 임대주택 의무비율이 없어 일부 조합에서는 이를 활용해서 가능한 한 임대주택 건설을 줄이려고 한다.
- 6) 서울특별시는 강북뉴타운 사업을 추진하기 위해 2003년 4월23일에 조례(서울특별시 조례 제 4065호)를 제정하였고, 2005년 1월 5일에는 이를 개정(서울특별시 조례 4250호)하였으나, 조례의 근거법이 필요하여 가장 “뉴타운 특별법”의 제정을 도모하였다. 이어 한나라당과 열린 우리당에서 유사한 목적의 법안들이 제시되었으나, 건교부가 당시 제시된 법안들을 종합하여 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」으로 제정하였다.
- 7) 재개발 사업이 추진되던 구역에서 주민들이 자신들의 거주지역도 뉴타운 사업방식으로 지정해줄 것을 요구하는 움직임이 나타났으며, 당시 여당인 열린 우리당까지 나서서 입법안을 낸 것이 뉴타운 사업의 인기를 보여주는 증거라고 할 수 있다.

밀접한 지역으로 주거환경의 개선과 기반시설 정비가 필요한 경우(주거지형), 상업지역·공업지역 또는 역세권·지하철역, 간선도로의 교차지 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능의 회복이 필요한 경우(중심지형), 도정법에 의한 주거환경개선사업·주택재개발사업·도시환경정비사업, 「도시개발법」에 의한 도시개발사업⁸⁾, 「재래시장의 육성을 위한 특별법」에 의한 시장정비사업, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시계획시설사업을 체계적으로 개발할 필요가 있는 경우이다.

<표 3> 도정법과 도촉법 비교

	도시 및 주거환경정비법(재개발, 재건축)	도시재정비 촉진을 위한 특별법
근거법	■ 도시 및 주거환경정비법(일반법)	■ 도시 재정비 촉진 특별법(특별법)
시행일	■ 2003년 7월 1일	■ 2006년 7월 1일
개발 방식	■ 소규모 블록별 개발 ■ 지역개발(중형)	■ 광역단위(생활권)별 선계획 후개발 ■ 광역개발(대형) ■ 주거 상업지 혼용지역
대상	■ 1만㎡ 이상	■ 20~50만 ㎡ 이상 - 20만 ㎡ 이상 : 역세권 상업지 - 50만 ㎡ 이상 : 주거지
사업 주체	■ 민간(조합)이 정비계획 수립 후 개발	■ (원칙은 공공기관이나) 사실상 민간(조합) ■ 단체장(시장)이 계획수립 및 도시기반시설 ■ 민간(조합)은 촉진계획 고시 후 아파트 등 건설
개발 형태	■ 주택개발 위주(기반시설 부족 초래)	■ 다양한 사업방식 혼용(주거, 사업, 업무 등 복합 자족도시)
규제 완화	■ 관련법의 절차를 거쳐 도시계획 변경 ■ 요건에 적합해야 정비구역 지정(노후도 등) ■ 조례 기준에 의해 용적률 등 건축제한 ■ 중소형아파트 80% 이상 건설의무	■ 도시계획 수립 및 변경의 의제처리 ■ 용도지역 변경 및 제2종 주거지역 층수완화 ■ 용적률 등 건축제한 완화 ■ 중소형 의무비율 완화(60% 이상)
적용	■ 일반노후지역 ■ 아파트단지 제외함	■ 고도 노후지역 및 상업지

8) 「도시개발법」 제 2조에 의한 도시개발사업이라 함은 도시개발 구역안에서 주거·상업·유통·정보통신·생태·문화보건 및 복지 등의 기능을 가지는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.

	도시 및 주거환경정비법(재개발, 재건축)	도시재정비 촉진을 위한 특별법
임대주택	■ 전체 세대수의 17% 이상(재개발) ■ 증가하는 용적률의 30~50% (재건축)	■ 정비사업 임대주택 의무비율 ■ 건축규제 완화로 증가하는 용적률의 50%~75% (기반시설 인센티브는 제외)
비용지원		■ 지방세 감면(문화시설, 종합병원, 학원시설 등) ■ 기반시설 설치비용의 국비·시비 지원
행정규제	■ 정비구역 지정·고시일로부터 개발행위 제한	■ 촉진지구 지정·고시일로부터 개발행위 제한, 토지거래 허가, 분양권리 제한 등 ■ 촉진계획 결정·고시일로부터 건축행위 제한

자료: 서울시 주택국 주거정비과 보도자료(2008.6)의 자료를 이주원(2009) 주거복지연구회 발표자료 2쪽에서 재인용

도촉법이 다른 법률보다 규제가 완화되었음을 보여주는 자료로는 재개발, 재건축, 주거환경개선사업에 적용되는 임대주택 의무건설비율이 완화된 것으로 통해서도 알 수 있다.

<표 4> 재개발사업별 임대주택 의무 비율

(% : 건설세대수 비율, 용적률 비율)

사업유형	지역	임대주택 의무건설 내용
재개발조합 (기준 3-1,2)	수도권	전체세대수의 17% 이상 임대주택건설 * 임대주택 30% 또는 전체세대수 5% 이상을 40㎡이하 규모로 건설
	그외 지역	위의 50% 까지 완화가능
재건축조합 (도정법 제30조의2)	수도권과밀억제권역내 기존세대수 50세대 이상	증가 용적률 30~50% 임대주택 건설
	그외 지역	해당없음
주거환경개선사업 (기준 2-1,2,3)	수도권	전체세대수의 20% 이상 * 임대주택 40% 또는 전체세대수 8% 이상을 40㎡ 이하 규모로 건설
	그외 지역	위의 50%까지 완화가능
재정비촉진사업	재개발조합	17% 의무건설 외에 증가용적률의 50~75% 범위 내에서 시·도 조례로 추가 건설
	재건축조합	도정법 재건축조합과 같음
	주거환경개선사업	도정법 주거환경개선사업과 같음

자료: 정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율 ; 국토해양부 고시 제2008-152

3. 도시정비 사업 추진현황 및 원주민 재정착

주택재개발사업 추진현황을 완료/시행중/미시행으로 구분하여 살펴보면, 2008년 말 기준 전국에 지정된 892개 구역 중에서 42.5%에 해당하는 379개 구역에서 사업이 완료되었고, 20.0%에 해당하는 179개 구역은 사업시행 중에 있으며, 37.5%에 해당되는 334개 구역에서는 아직은 사업시행단계에 이르지 않는 것으로 나타났다. 2008년말까지 재개발을 통해 29만 2,288호의 주택이 공급되었으나, 반면에 14만 483동의 주택이 철거된 것을 알 수 있다.

<표 4> 주택재개발사업 추진단계 현황(구역지정기준)

(2008.12.31 기준)

구 분		구역수	(구성비)	시행면적(m ²)	철거대상(동)	건립가구(호)
전국	계	892	100.0%	50,148,091	343,907	793,685
	완료	379	42.5%	16,178,368	140,483	292,288
	시행중	179	20.0%	10,716,326	65,278	166,809
	미시행	334	37.5%	23,253,397	138,146	334,588

자료 : 국토해양부, 주택업무편람(2009)

주택재개발사업의 추진추이를 보면, 강북지역 균형개발을 위해 재개발사업의 규제가 완화되기 시작한 2003년부터 구역지정 건수와 그에 따른 공급예정 주택 등이 증가하기 시작하여 2007년에는 2006년에 비해 2.7배나 증가한 구역지정이 이루어진 것을 알 수 있다. 이렇게 구역지정을 포함하여 재개발 사업이 활성화되면서 해당 지역의 집값이나 임대료가 같이 상승함으로써 저소득층의 주거불안이 오히려 심화된다는 비판이 제기되고 있다.

<표 5> 재개발사업 추진추이(1973~2008)

계	구역수	시행면적(㎡)	건립가구(호)	철거대상(동)
총계	892	50,148,091	793,685	343,907
'73-90	278	14,823,381	203,570	105,782
'91	7	430,624	10,997	4,208
'92	14	535,179	16,129	5,319
'93	10	463,185	11,903	4,106
'94	11	333,813	8,082	2,596
'95	12	658,473	14,278	7,331
'96	9	205,645	4,205	1,711
'97	3	201,906	4,404	1,739
'98	10	227,558	4,777	1,788
'99	16	389,662	7,673	3,930
'00	12	234,881	4,979	3,019
'01	15	471,409	8,108	3,136
'02	5	136,584	2,291	1,322
'03	14	614,696	11,278	3,780
'04	14	669,516	11,163	4,483
'05	44	911,887	45,583	16,467
'06	50	3,410,806	40,527	11,951
'07	137	8,161,157	129,841	49,791
'08	231	17,267,729	253,897	111,448

자료 : 국토해양부, 주택업무편람(2009)

주택재개발과 달리 재건축의 추이를 보면, 조합인가, 사업계획 승인 등에서 꾸준한 증가세를 보이다가 2004년 이후 조합설립인가수, 사업계획승인 호수, 준공주택수가 전년에 비해 크게 감소한 것으로 나타난다. 이는 참여정부시절 재건축에 대한 여러 가지 강력한 규제가 도입되었기 때문이다. 1989년부터 2008년까지 재건축을 통해 412,266호의 주택이 공급되었으며, 23만5,294호의 주택이 철거되었다.

<표 6> 재건축 사업추진 추이 (1989~2008)

	계			조합인가			사업계획승인			준공		
	조합	기존 주택	공급 주택	조합	기존 주택	공급 주택	조합	기존 주택	공급 주택	조합	기존 주택	공급 주택
계	3,651	773,866	1,182,914	904	213,656	302,013	1,254	324,916	468,635	1,493	235,294	412,266
'89	1	101	146	1	101	146						
'90	1	175	295	1	175	295						
'91	6	471	2,179	3	249	1,625	1	94	299	2	128	255
'92	14	2,354	4,786	4	374	768	2	575	1,257	8	1,405	2,761
'93	34	3,585	8,323	9	644	2,186	6	771	1,504	19	2,170	4,633
'94	28	4,982	10,214	7	770	2,426	2	1,221	2,641	19	2,991	5,147
'95	74	9,648	19,027	27	4,816	8,268	5	908	1,755	42	3,924	9,004
'96	89	8,424	19,757	23	3,167	7,640	12	1,596	3,742	54	3,661	8,375
'97	142	15,145	35,578	33	3,331	6,905	22	3,738	8,518	87	8,076	20,155
'98	144	24,620	50,576	26	8,987	13,508	13	2,511	5,607	105	13,122	31,461
'99	179	31,356	63,507	14	1,067	1,753	45	11,499	20,600	120	18,790	41,154
'00	317	50,793	90,461	89	15,379	26,031	149	24,213	41,505	79	11,202	22,925
'01	251	50,027	76,657	49	23,933	33,166	120	18,685	28,466	82	7,409	15,025
'02	400	80,168	122,783	128	33,631	47,802	140	30,265	43,375	132	16,272	31,606
'03	904	171,163	257,188	347	77,668	114,194	389	73,981	108,260	168	19,514	34,734
'04	294	69,415	93,809	52	8,699	11,931	88	45,154	55,734	154	15,562	26,144
'05	311	63,468	102,290	40	3,578	6,733	112	44,087	62,684	159	15,803	32,673
'06	275	72,994	104,460	33	6,229	10,843	115	38,520	53,579	127	28,245	39,638
'07	178	67,379	92,922	47	24,393	30,248	49	14,945	21,022	82	28,041	41,652
'08	135	80,599	94,285	49	23,181	28,528	33	20,584	23,950	53	36,834	41,807

자료 : 국토해양부, 주택업무편람(2009)

1989년부터 시작된 주거환경개선사업으로는 2008년까지 1,098개 지구가 지정되어 있으며, 40만 2,000호의 주택이 사업대상이다.

<표 7> 주거환경개선사업추진 추이 (1989~2008)

(단위: 주택수 1000호)

연도별	'89~'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	계
지구지정	287	33	41	45	55	51	60	13	49	131	42	3	4	144	83	77	1,098
주 택 수	92.8	7.5	8.9	7.0	9.1	14.7	12.8	2.1	7.5	34.2	8.7	0.5	0.8	58.8	24.1	115.0	400.2

자료 : 국토해양부, 주택업무편람(2009)

주거환경개선사업은 현지개량방식과 공동주택방식의 2가지 사업이 추진되고 있으나, 현지개량실적 자료는 입수하기 어려워 공동주택방식으로 사업이 완료된 실적을 보면⁹⁾, 2008년말 기준으로 52개 구역 197만 9,481㎡에서 사업이 완료되었으며, 3만 9,311호의 주택이 건설된 것으로 나타난다. 재개발이나 재건축에 비해서는 공급실적이 적으며, 사업도 천천히 진행되는 것을 알 수 있다.

그런데 이렇게 재개발사업이 추진되면 될수록 어려움을 겪는 계층이 있다. 이는 재개발이나 주거환경개선사업으로 헐리는 주택은 질적 수준이 낮은 대신 소득이 낮은 사람들에게 저렴한 임대료나 주거비로 거주할 수 있는 주택(affordable housing)으로서의 역할을 담당해 왔기 때문이다. 이런 시각에서 바라보면 재개발로 철거된 주택은 저소득층이 거주할 수 있는 저렴한 주택 재고를 줄인 것이었다.¹⁰⁾ 재개발로 철거된 주택은 한동에 3~4세대가 거주하던 단독주택이었던 점에서 단순히 12만 8,422호의 주택이 감소한 것이 아니라 50만호 정도의 저렴한 주택 재고가 줄어든 것으로 볼 수 있다¹¹⁾. 저렴한 주택 재고가 줄어들면, 그만큼 주택가격이 상승하고, 임대료 역시 상승하는 점에서 저렴한 주택 재고의 감소는 필연적으로 부담능력이 없는 가구에게는 나쁜 영향을 미칠 수밖에 없는 것이 현실이다.

게다가 재개발 사업이 실시되면 가옥주도 그렇지만 세입자의 경우는 재정착이 쉽지

9) 사실상 공동주택방식을 전담하고 있는 주택공사의 2008년말 주거환경개선사업 완료실적 통계이다.

10) 주거환경개선사업을 통해 철거되는 주택수를 파악하기 어려워 재개발사업에 한정하여 철거주택수를 산정하였다.

11) 서울에서 뉴타운 사업이 추진되는 지역중 계획이 수립된 23개 지역(은평, 길음, 왕십리, 돈의문, 전농, 답십리, 중화, 미아, 가재울, 아현, 신정, 방화, 노량진, 영등포, 천호, 수색·중산, 신길, 북아현, 거여·마천, 이문·휘경, 상계, 장위, 신림, 흑석, 시흥)의 1호의 주택에 거주하는 평균가구수는 3.27가구로 조사되었다. 서울특별시 뉴타운 사업1담당관 “뉴타운 및 군축지역 사업추진현황(2008.11)에서 계산.

않다. 현재 도시정비사업에 의한 주민보상은 수용의 경우 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을 준용하여 이루어지고 있다. 구체적인 내용을 보면, 가옥주에 대해서는 분양주택 입주권과 2개월분의 주거이전비를 지급하도록 되어 있으며, 세입자에 대해서는 지구지정 공람공고일 현재 당해 정비구역에 거주하고 있는 세입자에 대해 공공임대주택 입주권과 4개월분의 주거이전비¹²⁾가 지급되고 있다. 관리처분 방식인 경우에는 조합정관에 따라 분양주택 입주권과 주거이전비를 지급하며, 세입자에 대해서는 지구지정 공람공고일 현재 거주하고 있는 세입자에 대해 희망시 재개발 임대주택을 우선공급하며 4개월분의 주거이전비는 공익사업법을 준용해서 지급된다. 따라서 주거대책이 전혀 마련되지 않은 것은 아니나, 가옥주조차 새롭게 건설되는 주택의 추가비용 마련이 용이하지 않아 도중에 주택을 매각하는 경우가 발생하며, 세입자의 경우 공공임대주택의 임대료 및 관리비 등을 고려할 때, 공공임대주택 입주가 쉽지 않기 때문이다.

특히, 2008년 서울 34개, 경기 13개, 대전7개 등 전국 51개 지역 5,542만㎡가 재정비촉진지구로 지정되어 있어, 저렴주택 재고부족 문제와 원주민 재정착 문제는 더욱 심각해질 것으로 예상된다.

4. 도시정비 사업에서 LH공사 등 공공의 역할

가. 순환정비방식 정비사업 확대 및 보완

(1) 순환정비사업의 개념

정비사업지구 주민들의 생활근거지가 도심인 관계로 도시외곽으로 이주하기 어려운 세입자나 저소득층 등의 경우 사업지구 인근의 일시적인 전월세 수요급등 및 전월세가격의 상승을 감당할 수 없어 달동네나 쪽방, 도시외곽지역 등 더욱 열악한 주거공간에

12) 2007년 이전에는 세입자에 대해 재개발 임대주택 입주권과 3개월분의 이주대책비중 한 가지를 선택하는 것으로 되어 있었으나, 2007년 4월 12일 공익사업을 위한 토지의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 개정을 통해 재개발 임대주택입주권 선택여부와 상관없이 일정한 자격을 가진 세입자에게 4개월분의 주거이전비를 지급하게 되었다.

서 생활하는 악순환이 반복되게 됨

순환정비사업은 정비사업기간 동안 사업지구내 거주주민의 생활안정을 위하여 사업지구 인근에 주택을 건설하거나 이미 건설된 주택을 활용하여 주택재개발, 주택재건축과 같은 정비사업으로 주택이 철거되는 주민을 이주시키고 개발이 완료되면 원래의 거주지로 재정착 할 수 있도록 하는 방식임

(2) 추진사례

□ 서울 신림지구

신림이주단지 (신림주공1단지) 택지개발사업 ['92~'95]	신림2-1지구 재개발사업 추진에 앞서 택지개발사업을 추진하여 순환용 임대주택 870호 건설 • 위 치 : 서울시 관악구 신림동 339번지 일원 • 면 적 : 20,576㎡ (6,224평) • 건설호수 : 960호 (분양 90호, 임대 870호)
신림2-1지구 (삼성산뜨란채) 재개발사업 ['95~'00]	원주민 1,333세대중 802세대(소유자 215, 세입자 587)를 신림이주단지로 이주시킨 후 재개발사업 추진 • 위 치 : 서울시 관악구 신림10동 328번지 일원 • 면 적 : 84,182㎡ (25,465평) • 건설호수 : 2,300호 (분양 1,482호, 임대 818호)
신림1지구 (관악산휴먼시아) 재개발사업 ['01~'06]	원주민 1,936세대중 886세대(소유자 220, 세입자 666)를 신림이주단지와 신림2-1지구로 이주시킨 후 사업추진 • 위 치 : 서울시 관악구 신림7동 산101번지 일원 • 면 적 : 171,770㎡ (51,960평) • 건설호수 : 3,322호 (분양 2,810호, 임대 512호)

○ 원주민 재정착현황

- 신림2-1지구의 경우 원주민 1,333세대 중 이주단지 이주 802세대, 개별이주 102세대가 신림이주단지와 신림2-1지구에 재정착(재정착률 67.8%)
- 신림1지구의 경우 원주민 1,936세대 중 이주단지 이주 886세대, 개별이주 26세대가 신림이주단지, 신림2-1, 신림1지구에 재정착(재정착률 47.1%)

□ 성남구도심 순환재개발

○ 개 요 : 총 26개 지구, 3,041천㎡(약 92만평), 약 6만호

구 분	계	1단계	2단계	3단계
계	26지구	3	11	12
주거환경	6	은행2	태평2, 4	중동2, 은행1, 태평1
재 개 발	15	중동3, 단대	중동1, 금광1, 수진2, 신흥2, 상대원3	중동2, 금광2, 신흥1, 신흥3, 태평3, 수진1, 산성, 상대원2
재 건 축	3	-	건우, 신흥주공, 미도	
도시환경	2	-	도환중1	도환중2

○ 순환용주택(도촌지구) 이주현황('08.02 이주) 및 재정착률(추정)

구 분	원주민(A)	재 입 주 자 (B)			재정착률 (B/A)
		계	이주단지 이주자	개별이주자	
계	2,145세대	1,115	997	118	52%
중동3구역	869세대	437	392	45	50%
단대구역	1,276세대	678	605	73	53%

(3) 순환정비사업 확대 및 보완 방안

□ 이주민 생활공동체 유지 등을 위한 다양한 순환정비 기법 개발

- 순환용주택의 입지와 정비사업 대상지구간의 지리적 인접성 및 편의시설 이용성은 이주민의 생활공동체(연속성) 유지, 생활편의 등을 위해 매우 중요하므로 이를 위한 다양한 순환정비기법 개발 필요

⇒ 신·구도심 균형발전사업과의 연계한 순환정비사업 시행
⇒ 정비사업대상지 인근 국·공유지나 군부대 이전부지 활용
⇒ 역세권, 철도부지 등에 임대주택을 건설하여 순환용 주택으로 이용
⇒ 재개발사업으로 건설되는 임대주택을 순환용 주택으로 활용

□ 입주자 능력을 감안한 순환용주택 유형 발굴

- 순환용 주택의 경우 주변 전세시세의 70% 이하 수준의 저렴한 임대조건에도 불구하고, 월임대로 부담 등을 사유로 입주포기 사례가 있으므로
 - 사업지구내 원주민의 주거부담능력, 연령층, 가구원수 등을 고려한 다양한 순환용주택 유형 발굴 필요
- ⇒ 단신숙소, 생활형 주택 등을 순환용 주택으로 활용

□ 상가세입자를 위한 순환정비기법 강구

- 현재 추진되고 있는 순환정비사업은 주거세입자를 위한 순환용 주택을 제공함으로써 주거생활권을 보장하는데 국한되어 있어
 - 사실상 상가세입자에 대한 대책 미비하므로 상가세입자를 위한 순환정비기법 검토 필요
- ⇒ 이주기간 동안 정비지구와 상가임차가 가능하도록 정비기금 저리대여 등

□ 순환용주택에 대한 재정지원 강화

- 건설비 지원
- 「도정법」상 조합도 LH 등의 공공임대주택을 순환용주택으로 활용 가능(도정법

제35조 제2항, 도정법시행령 제43조의 2)

- LH는 국민임대주택 등 공공임대주택 건설로 막대한 사업손실을 감수하고 있어 손실보전을 위한 재정지원이 강화되지 않을 경우 충분한 순환용주택 공급에 한계가 있음을 감안,
 - LH에 대한 순환용 임대주택 건설비용지원 강화(현실화) 필요
- ⇒ 도정법 제63조 제4항 및 제5항을 개정하여 국가, 지자체의 순환용주택 건설비용규정을 일정요건 강행규정화하는 방안 강구

○ 공가관리비와 임대료 손실 지원

- 재개발사업 등 도시정비사업은 추진절차가 복잡하고 사업기간이 장기간 소요되어 이주(철거) 등 추진일정이 불확정한 경우가 많은 반면 순환용주택의 입주(준공)일정은 명확하고 확정적이어서
 - 정비사업의 이주(철거)와 순환용 주택의 입주(준공)일정의 불일치로 인한 공가관리비용은 LH의 손실로 귀결되고 있는 실정
- ⇒ 도정법 제63조 제4항 및 제5항을 개정하여 국가, 지자체의 순환용주택 공가관리비용 지원규정 강화 내지 공가관리비용을 정비사업비에 포함시키는 방안 강구

나. 재정비촉진지구(뉴타운) 총괄사업관리자 역할 수행

'06년 7월, 소규모 단위의 재개발, 재건축으로 발생하는 난개발을 방지하고 종합적인 광역개발을 유도하기 위해 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」이 제정되었다.

여러 개의 정비구역을 광역적으로 통합 개발하는 재정비촉진사업은 촉진구역별로 사업시행 시기가 다르기 때문에 체계적이고 계획적인 도시기반시설 설치가 필요하며 각종 갈등과 분쟁, 사업성 저하 등의 문제로 촉진구역별 사업 추진이 당초 계획보다 지연될 경우 촉진지구 지정 당시 본래 목적을 달성하지 못하고 난개발이 될 우려가 있다. 따라서 사업 전반에 대해 효율적으로 관리해주는 공적 주체로서 총괄사업관리자가 그

역할을 담당하게 된다.

’10년 1월 현재 수도권에서만 55개 지구, 전국적으로는 76개의 재정비촉진지구가 지정되어 있으며, 이 중 42개 지구에서 LH, 지방공사 등을 총괄사업관리자로 지정하고 있다.

총괄사업관리자는 재정비촉진사업이 원활하게 진행되도록 사업 전반을 총괄조정·관리하는 자로서, LH, 지방공사 등 공공기관이 시장·군수를 대행하여 그 역할을 수행하게 된다. 특히, 도시정비사업에서 소외될 수 밖에 없었던 세입자 및 영세 가옥주에게 의사소통의 기회와 의견수렴 창구를 마련해주는 코디네이터 역할을 담당한다. 사업이 부진한 구역은 직접 사업을 시행하거나 사업성 제고방안을 제시함으로써 전체 촉진사업이 원활하게 추진될 수 있도록 돕는다.

다. 재개발·재건축 공공관리자 제도 신설

도시정비사업에 공공성을 부여하기 위해 도입이 추진되는 또 하나의 제도적 사례로 지난 7월 서울시에서 발표하고 추진 중인 ‘공공관리자 제도’가 있다

공공관리자 제도는 도시재생사업에서 상존하는 각종 비리와 유착, 사업기간 장기화 등 시장왜곡현상을 근본적으로 시정하기 위하여 정비업체 선정, 설계업체 선정, 조합설립인가, 시공사 선정 등의 주요 사업과정을 공공기관이 지도·관리하는 제도이다.

기존의 재개발, 재건축 사업은 주민들이 구성하는 조합의 전문성 부족과 정비업체의 업무지원 한계 등으로 인해 시공자에 의존하여 추진되면서 많은 갈등과 사회적 비용이 발생된 것이 사실이다. 특히 용산 참사 이후 정비사업을 둘러싸고 있는 각종 문제점이 이슈화됨에 따라 정비사업에 ‘적극적 공공개입’이 필요하다는 여론이 급증하게 되었다.

지난 7월 1일 오세훈 서울시장은 “서민층을 보호하는 공공주도형 도시주거환경 개선 사업을 정착시킬 것”이라는 취지 하에 정비사업에의 공공관리자 제도 도입 계획을 발

표하였다. 같은 달, 공공관리자 제도 도입을 주 내용으로 한 「도시 및 주거환경정비법」 개정안이 김성태 의원과 강승규 의원을 대표로 의원입법 발의되었으며 조만간 법 개정이 완료될 것으로 예상된다.

공공관리자 제도가 본격적으로 시행되면 공공이 도시정비사업의 조정자 역할을 담당함으로써 사업참여주체 및 이해관계자 간의 상호협조, 견제가 가능하고 그간 주민들의 부담으로 전가되었던 불필요한 사회적 비용을 저감시켜 주민의 권리와 사업주체권이 회복될 것으로 기대된다.



정비사업 문제점 및 해결방안 검토

권 창 주

(서울시 주거정비과장)



정비사업 문제점 및 해결방안 검토

권 창 주 (서울시 주거정비과장)

□ 검토배경

- 최근 용산참사 해결을 계기로 다시금 재개발 및 뉴타운 사업에 대한 **문제점을 진단하고 근본적인 해결방안을 보완**해야 한다는 여론이 일고 있음
- 그간 서울시에서는 정비사업에 대한 근본적인 문제점을 개선·보완하고자 2008년 5월 『주거환경개선정책자문단』을 구성·운영하면서 종합적인 발전방향을 모색한 바 있음
- 그러던 중 2009년 1월 용산참사가 일어나면서 세입자대책의 보완·강구 방안이 사회적으로 요구되면서 자문단의 1차 내용에 추가 대책을 보완하며 **2009년 7월 3개분야 19개 대책을 발표한 바 있음**
- 그간 국회 및 중앙정부·우리시 차원에서 세입자대책을 강화하는 내용으로의 법령개편 건의를 해 온 결과 상당부분 세입자의 권익을 보호하는 측면에서의 법령개편이 이루어졌으나,
- 금번 용산참사 해결 이후 우리시의 주택정책에 대해서 정계·언론·시민단체들로부터 보다 근본적인 개선을 촉구하는 사회적 여론의 수위가 높아지고 있는 실정임
- 이에 그간 추진해왔던 주택정책에 대한 점검과 아울러 추가적으로 개선해야할 정책에 대해 발굴 보완함으로써 사회적 여론에 적극 대응하고자 하는 사항임

1. 정비사업의 현황과 문제점

- 서울시내 대규모 정비구역 지정으로 서민용 주거지 문제 발생
 - 2010 및 2020 기본계획에 신청된 구역수가 약 1,000여개소
 - 양호한 저층 주거지 멸실, 저소득층 다세대 주택 부족 등
- 사업성 위주의 정비사업 시행으로 도시경관 악화 및 사회적 약자 소외
 - 급속한 사업추진으로 세입자문제(용산참사) 등 발생
 - 아파트 중심의 획일적인 개발 및 주거환경 악화 초래
- 조합의 전문성부족과 운영의 투명성 결여로 관련 주체들 간의 갈등
 - 주민입장의 정비사업이 아니라, 수익성 중심의 사업추진
 - 민간기업의 재원조달에 의존하여 각종 비리발생과 분양가 상승 등

“근본적인 문제를 파악하여 해결방안 마련”

- 정비사업에 대한 공공의 역할 부족 : 공공관리 미흡, 금융 등 지원정책 부족
- 정비사업에 대한 사회적 인식 부족 : 개발업자, 조합원 등이 정비사업을 로또로 인식하고, 공공의 개입을 사유재산 침해 및 규제로 생각

2. 정비사업에 대한 서울시의 기본적인 방향

- 정비사업의 공공 역할 확대
 - 공공관리제도 도입 등 다양한 지원정책 마련, 클린업시스템, 정비사업 투명성 확보 등

○ 정비사업 속도 조절 및 다양한 사업방식 도입

- 수급량 조절을 통한 정비사업 속도 조절, 순환재개발·공영방식개발 등 추진

○ 정비사업의 소외계층(세입자, 저소득자 등)에 대한 대책수립

- 세입자 관련 제도보완, 원주민 재정착을 제고방안 마련 등

○ 정비사업과 주택에 대한 시민의식 전환

- 장기적으로 정비사업에 따른 개발이익환수 방안 마련, 주거의 개념으로 주택을 인식하도록 노력

“거시적이고 장기적인 관점에서 정비사업의 근본적인 문제 개선”

- 용산참사 등 최근의 현안에 함몰되어 정비사업에 대한 근본적인 문제를 외면해서는 안될 것임.
- 현행 정비사업의 문제를 해결하기 위해서는 제도적인 보완도 중요하지만, 시민의식 전환과 사회적 합의 등, 장기적인 변화의 과정도 필요함.

3. 공공의 역할 확대 추진

<공공관리제도 도입에서 사업시행자로의 영역 확대 전환>

- 2008년 5월 정비사업에 대한 근본적 문제점을 해결하고자 서울시 『주거환경개선 정책자문단』을 구성·운영하면서 수십차례에 걸친 논의 결과 3개분야 19개 대책을 수립 제시한바 있음

- 정비사업의 투명성을 강화하기 위해 “공공관리자 제도의 도입”, “클린업시스템”, “추정사업비 산정 프로그램 개발” 등의 대책을 제시하고 현재 추진중에 있음.

- 단계별 추진방안으로 공공관리자 제도의 도입 등이 사업추진의 1단계 조치로 Time-Schedule적인 조치였다면,

- 다음 단계로는 정비사업을 무조건적으로 민간에 맡기는 것이 아닌 공공성 강화

를 위해 공공에서 사업시행자로 적극 참여하여

- 사업성위주의 계획으로부터 도시경관적 다양한 주거유형으로
- 전면철거 방식에서의 부분철거, 수복재개발로의 전환을 통해

- 세입자 및 영세조합원들의 주거권 보장을 위한 조치가 선행되도록 제도개선을 추진할 것임.

- 또한 정비사업의 금융지원 등 다양한 지원정책을 마련하기 위해 관련 연구를 수행하고 있으며, 법제정비와 재원마련 등을 위해 노력

4. 정비사업의 속도 조절 및 다양한 사업방식 도입

<서울시의 정비대상 현황 : 양호한 주택지의 멸실>

- 현재 남아 있는 정비예정구역의 대다수가 기반시설이 극히 불량한 노후주택지(일명 달동네)는 거의 없으며,
 - 1970~80년대 조성되었던 구획정리 및 택지개발사업 방식에 의해 조성된 양호한 주거지가 대부분으로 노후화가 진행되면서 점차 정비사업의 주된 대상지로 되고 있음
 - 이들 지역중 대부분은 주택 200만호 건립 정책과 맞물려 지어진 다세대·다가구 주택 등 이른바 서민주거의 근간을 이루는 주거유형으로 사용되고 있는 상태로서,
 - 재개발·뉴타운 등 일시적인 개발에 의한 서민주택의 대규모 멸실을 유발하여 주변지역의 전세가 등 부동산시장에 영향을 끼치는 사항으로 변모되고 있어 정비사업의 근본적 전환이 필요함.

<정비사업의 시기적·단계적 조정을 통한 멸실시기 등 조정>

- 일시적인 정비사업에 의해 집중적으로 멸실되어지는 다세대·다가구 등 소형주

택의 멸실을 방지하기 위한 주택지의 보전, 주택수급량을 고려한 멸실시기 등의 조정 등을 통한 중·장기적인 측면에서의 검토가 필요함

- 서민주거안정 도모를 위한 단독주택지 보존방안 마련, 도시형생활주택의 확대 보급 등 우리시 정책방향을 안정시키고자 최대한 노력을 다하고 있음.

- 주택공급과 멸실량의 비율을 맞추고 전세값 등 부동산시장의 영향을 최소화하기 위한 방편으로 2012년이후 공급량에 대비한 멸실량의 급감을 대비하고자 멸실시기(관리처분 시기) 조정 등을 통해 공급과 수급량의 조화를 이루고자 노력하겠음
 - 이는 “최대공급을 통한 서민주거안정”이라는 주택정책의 틀 안에서 공급과 수급의 조화를 위해 멸실시기 조정과 주택지의 노후도 충족시기에 따라 단계별로 추진하는 방안을 강구함
 - 아울러 앞으로의 정비사업은 종합적인 큰 틀에서 주거지관리계획을 통해 사업추진을 하는 것이 바람직 할 것으로 판단하고 있음

<순환재개발 방식에 대한 검토>

- 일시적인 철거를 지양하고 구역내 세입자들의 주거안정을 도모하기 위해서는 순환재개발 방식의 도입이 긍정적이라고 판단되나,
 - 우리시의 경우 평균적인 구역면적이 4ha로서 순차적 개발을 하기에는 많은 무리가 따르는 것이 사실임
 - 순환재개발 방식의 도입에 대한 필요성을 인식하고 우리시에 적합한 개발 방안을 마련하여 제도적으로 보완 발전시킬 수 있도록 노력할 것임

5. 정비사업의 소외계층에 대한 대책 수립

<용산참사 후 세입자대책에 대한 제도적 보완>

- 2009.1월 용산4구역 철거 관련 사고 이후 세입자대책에 대한 근본적인 대책을 마

련하고자 많은 법령개정안이 제안되어 법령개정이 완료(추진중)인 상태임

- 법령개정이 완료되거나 추진중인 사항은

- 사업단계별 주민의견 수렴시 세입자를 포함한 설명회 및 정보공개
- 정비사업과 관련한 분쟁조정위원회의 설치
- 조합부담 세입자 보상금을 건물주 부담으로 개선
- 부동산 거래시 건축물의 철거예정시기를 명기토록 함
- 세입자의 주거 및 이주대책을 사업시행계획에 반영
- 손실보상 기준이상으로 보상하는 경우 용적률 인센티브 제공
- 기존 건축물의 철거예정시기를 관리처분내용에 반영
- 상가세입자에게 우선 분양권 부여
- 상가 휴업보상금 상향조정(중전 3개월 ⇒ 4개월로 상향) 등임.

- 향후 추가적인 제도개선 발굴에 대해서는,

- 조만간 학계, 시민단체, 조합, 시공사, 관련공무원 등 분야별 전문가들과 TF를 구성하여 심도 있는 토론과 연구로 세입자와 조합원 등 서로가 윈-윈 할 수 있는 제도적 마련을 위해 노력하겠음

<상가권리금, 대체상가 조성등에 대한 사항>

- 정당한 세입자 보호대책과 관련해서는 주거권의 보장이라는 측면에서 강화되어야 할 필요성이 있는 것은 인정함
- 야권 및 언론·시민단체 등에서 지속적으로 제기하고 있는 상가권리금, 인테리어비용, 대체상가 조성 등에 대해서는,
 - 인테리어비용 등에 대한 근거제시가 가능한 사항은 소유자와 구분 보상하는 방안을 긍정적으로 강구할 수 있지만
 - 권리금과 같이 소유자가 배제되어 있는 상태에서 세입자간 형성된 사항에 대해서는 근거가 미약한 사항으로 전반적인 사회적 합의과정 등을 거쳐 합리적인 방안 강구가 필요할 것임

<정비사업에 있어서의 재정착률 제고 방안>

- 원주민 재정착률이 낮은 이유는 기존주택(평균 64㎡)에 비하여 큰 규모의 주택(면적 85㎡ 이상)이 공급됨으로 일부 조합원들의 부담이 과중되고,
 - 약간의 임대소득이 있던 조합원들도 이후 아파트를 받게 될 경우 소득원이 상실되고 관리비만 증가되어 결국 타지역으로 이주하게 되며,
 - 또한 각 조합원들의 부담능력이 고려되지 않은 불필요한 고급 내·외장재의 사용으로 공사비가 부풀려져 이는 결국 영세조합원들의 부담능력을 넘어서는 결과로 재정착이 어려워지는 것임
- 이를 해결하기 위한 과제로는 공공관리제도의 정착과 아울러 공공부문의 과감한 참여로 사업비의 절감을 꾀함과 동시에,
 - 영세조합원과 세입자들의 재정착률을 제고하기 위해 공급주택의 평형을 다양화 함으로서 추가분담금의 부담을 경감하고,
 - 아울러 역모기지 제도와 연계한 생활비 마련 유도, 임대주택의 보증금마련이 어려운 세입자에 대한 영세민 전세자금 융자프로그램 등의 연계를 통하는 등 맞춤형 주택공급이 필요함

6. 정비사업과 주택에 대한 시민의식 전환

- 정비사업에 따른 개발이익을 환수하기 위해 제도적 보완 마련
 - 국토해양부와 협의하여 정비사업의 개발이익을 지역에 환원하는 정책개발과 주거 개념을 바꾸기 위한 제도적 보완 실시
- 장기전세주택의 보급확대, 주거 커뮤니티 활성화 등 주택에 대한 시민의식 전환을 위해 노력할 것임

□ 결 론

- 우리시의 최종 목적이 결국은 “서민주거안정”이라는 큰 틀에서 움직일 것이며, 현재의 이슈에 함몰되지 않고 중·장기적인 관점에서 정비사업의 근본적인 문제 해결을 위해 노력할 것임.
- 현재 운영되고 있는 정비사업의 방식으로는 양호한 주거지 보전 및 부동산시장의 안정화에 많은 한계를 갖고 있는 것이 사실임
 - 따라서 서민주거 안정화 및 정비사업의 속도조절을 통해 부동산 시장의 안정화를 도모하고 적절한 개발과 보전이 균형 있게 이루어 질 수 있도록 노력을 기울일 것임
 - 아울러 현재 추진 중인 재정비기본계획도 일괄적으로 예정구역을 지정하기 보다는 점진적·단계적으로 지정하여 부동산시장이 동요되지 않고 연착륙을 할 수 있는 기반을 조성 할 것임
 - 즉 우리시로서는 앞으로 이처럼 많은 부작용을 갖고 있는 재개발·재건축에 대해서는 개별적인 개발을 지양하고 종합적인 주거지관리를 위한 종합관리계획을 수립하여 주거안정화에 노력할 것임
- 앞으로도 정비사업과 관련한 기존 정책의 패러다임이 전환 될 수 있도록 많은 토론과 고민을 거쳐 좋은 결과물이 나올 수 있도록 하겠음



세입자 보호를 위한 제도개선

임 태 모

(국토해양부 주택정비과장)



세입자 보호를 위한 제도개선

임 태 모 (국토해양부 주택정비과장)

1. 배 경

정부는 용산사고와 같은 문제가 재발되지 않도록 하기 위해 **관계부처 합동회의**, **국무회의** 등을 통해 주택정비사업에 대한 개선방안을 마련하고 이에 따라 **'09.5.27 도시 및 주거환경정비법령 개정 완료**

※ 개정 경위

- 당정 T/F 회의 제1차('09.1.23), 제2차('09.1.29), 제3차('09.2.2)
- 관계부처 합동회의('09.2.5 등 5차), 국가정책조정회의('09.2.6)
- 국무총리 주재 국무회의에서 개선방향 확정('09.2.10)

2. 주요 개선내용

주요 개선 내용은 세입자 대한 지원 확대, 순환개발 방식 활성화, 갈등 조정, 감사의 투명성을 제고 등이며 세부 내용은 다음과 같음

가. 세입자 보호대책 마련 시 용적률 완화

- 토지보상법 보상기준 이상으로 세입자보호대책을 마련할 경우 25% 범위내에서 용적률 인센티브 부여

* 보상기준 : 주거이전비 4개월, 상가영업보상비 4개월

나. 관리처분계획 수립 시 손실보상권리 반영

- 세입자별 손실보상을 위한 권리명세 및 그 평가액을 포함하여 관리처분계획을 수립하도록 의무화

다. 도시환경정비사업에도 세입자 대책 수립

- 주택재개발·주택재건축에만 수립하던 세입자 이주대책을 용산사고와 같은 도시환경정비사업에도 수립하도록 의무화

라. 세입자 의견 제시권 보장

- LH등 공공이 사업시행자인 경우, 세입자에게 철거, 이주, 보상, 임대주택 공급 등에 대한 의견 제시권을 부여

마. 세입자등에 대한 사용·수익권 확대

- 관리처분인가 고시가 있는 경우 소유자, 임차권자 등은 사용·수익을 할 수 없었으나, 손실보상이 완료되지 않은 경우에는 사용·수익권 행사 허용

바. 세입자에 대한 정보공개 의무화

- 사업시행계획서, 관리처분계획서 등 정비사업 시행에 관한 정보를 세입자에게도 공개 의무화

사. 분쟁조정위원회 설치

- 정비사업의 시행으로 발생된 분쟁의 조정을 위하여 시·군·구에 분쟁조정위원

회*를 설치하여 분쟁의 조정('10.1월 시행)

아. 순환정비사업 활성화

- LH등 공공이 건설하는 임대주택을 세입자들을 위한 **순환용주택으로 활용**하고, 계속 거주 희망자에게 **우선 분양·임대**할 수 있도록 조치

* 공급 예정 물량의 50%범위에서 순환용주택으로 활용하고, 전세가격 급등시 50% 초과 가능

자. 상가 세입자 휴업보상금 상향

- 재개발사업으로 인해 상가 세입자에게 주어지는 상가 휴업보상금을 **3개월에서 4개월로 상향** 조정(공공택지 사업 등은 3개월)

차. 주거환경기금 활용

- 지자체에 설치된 **주거환경정비기금**을 세입자 정착기금·손실보상금 등에 **융자**하는 등 세입자 보호대책에 **활용**

카. 세입자에게 보조·융자 실시

- 재개발임대주택을 LH등 공공이 인수하여 세입자들에게 토지임대부 주택으로 분양하는 경우 등 **세입자에게 보조·융자**할 수 있는 근거 마련

타. 부동산거래 설명·고지 의무화

- 정비구역 내 부동산 거래시 소유자 및 중개업자는 거래 상대방에게 정비사업의 추진단계, 퇴거예정시기, 권리제한 등 **정보제공 후 계약 체결**

3. 향후 추진계획

- ‘10년에도 세입자와 관련된 재개발 임대주택 건설 등 제도개선 사항을 추진
 - 주택재개발시 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에서 정한 상한까지 용적률을 완화하고 완화된 용적률의 일정범위(약 50%)를 세입자용 임대주택으로 건설토록 개선
 - 공공의 기능을 강화하기 위해 공공관리 제도를 도입하여 사업의 공익적 특성을 유지하고 투명한 사업 추진 도모

※ 공공관리 제도

- (공공관리자) 지자체, SH공사·LH공사 등에 위탁가능
- (업무) 추진위원회 구성, 조합설립, 정비업자·설계자·시공자 선정 등을 지원
- (비용) 지자체가 부담
- (기타) 시공자가 철거까지 책임, 조합임원 선거를 선관위에 위탁

* 김성태, 강승규 의원이 발의하여 국토해양위원회 상정대기중

- 향후에도 지속적으로 개선사항을 발굴하여 제도개선하도록 하겠음



국회는 무관심하다,
국회는 먹이사슬 뒤편에 걸려있다,
국회는 용기도 역량도 없다?!

김 진 애
(민주당 국회의원)



국회는 무관심하다, 국회는 먹이사슬 뒤편에 걸려있다, 국회는 용기도 역량도 없다?!

김진애 (민주당 국회의원)

우리 사회 재개발 사업의 문제와 대안: 국회 현장은?

두 달 초짜 국회의원의 관찰

1. 국회는 무관심하다.

◎ 용산참사 이후 제도적으로 바뀐 게 얼마나 되는가?

(별첨 참조: 도정법 및 도축법 중 국회에서 가결된 법, 계류된 법, 발의된 법)

◎ 용산참사 발생 초기에 여론이 들끓을 때 ‘쥐꼬리’만한 제도개선(0904 의결, 0911 시행명설치)

- 분쟁조정기구 설치
- 영업세입자 보상 3개월 -> 4개월
- 순환개발방식 도입 가능
- 감정평가 및 회계감사기관을 지자체 선정토록

◎ 그 와중에도 임대주택 의무 비율 규정을 낮춘 법안이 가결될 지경(0904)

◎ 용산참사에 대해 이명박 정부가 강경방침으로 일관한 이래 국회 논의 지지부진.
(2009년 2/4 분기부터는 거의 논의 실종)

- 규제완화에 대한 여당 의원들의 발의는 지속되고,
- 주거권 보장 강화, 정비과정 투명화에 대한 야당 발의 법안은 계류 지속

◎ 국회 내 ‘특별위원회’(재개발-재건축-뉴타운-주거권 관련) 설치 논의도 일찍이 무산

◎ 2009년 국회는 4대강사업에 완전히 빠져버렸다.

- 그 외에도 신규개발사업 촉진을 위한 법안들에 관심이 있다.
- 2010년은 행복도시 원안 폐기-세종시 수정안 쟁점에 빠져버릴 우려.

2. 국회는 먹이사슬 뒤편에 걸려있다.

◎ 여당의 처지

- ‘뉴타운 공약’으로 당선된 이른바 ‘뉴타운돌이’ 여당의원들의 개발 판타지와 개선 알레르기
- 정치공학적 성공일 뿐 대표적 도시정책 실패인 ‘뉴타운’에 대한 미련
- 이명박 정권의 개발정책 드라이브에 대한 수동적 집단
- 이른바 기득권 지지층 결집 관심, 립서비스적인 서민정책

◎ 야당의 처지:

- 수도권 국회의원 숫자가 절대적으로 적다 - 목소리 규모의 한계
- 여론 환기, 여론 조성 동력이 별로 없다
- 마찬가지로 개발을 기대하는 지역 눈치 보기
- 가치를 공유하고 정책을 공론화하는 집단적 역량이 부족

◎ ‘정치인-관료-개발자’의 굳건한 삼각동맹 먹이사슬의 뒤편은 굳건하다.

3. 국회의원들은 용기도 역량도 없다?

◎ 문제는 드러나고, 쟁점도 드러나고, 현장 상황도 드러나는데...

- 용산참사로 주의 환기된 원주민 재정착율,
- 세입자 뿐 아니라 소유자도 부담되는 개발방식
- 뉴타운: 황금알 낳는 거위가 아니라 자칫 쪽박 차는 사업
- 전세대란: 진즉 제기되었지만 아무 방비없이 맞은 2009년 전세대란
(2010년은 더욱 심각해질 전세대란)

◎ 국회의원들은 별 동력이 없다

- 거대 여당은 ‘거수기’ 기능이 너무 강하다.
- ‘4대강 사업’, ‘보금자리주택(서민주거권과 별개, 주택시장 교란 문제 등)’ 등 정부드라이브에 올인하느라 다른 정책 올스톱이다.
- 거대 여당은 ‘발상전환’을 하기에 기득권적 사고의 틀에 갇혀있다.
- 행정부를 독려할 동기도 역량도 별로 없다.
- 소수 야당은 무기력하다.
- 의식 있는 의원들의 활동은 제한적이다.

4. 그렇다면 동력은 어디에서?

지자체-지역현장-개념 언론

- ◎ 지자체: 문제를 파악하고 문제를 직접 태클할 수 있는 가장 중요한 액터
- ◎ 지역현장 주민: 떠오른 문제를 직접 맞닥뜨리고 그 폐해를 의식하기 시작한 주민의
행동
- ◎ 개념 언론: 발상 전환과 수많은 대안의 현실화 가능성을 전파해야

5. 특히 서울시의 역할이 중요하다

- ◎ 뉴타운의 진앙지인 서울의 무한책임

- 경기도 따라하기 - 지방 따라하기 퍼지기 전에.
- 폐해의 진양지, 가장 심한 주민 피해, 도시

◎ 말만 하지 말고 액션을 하라

- 용산 참사 후 오세훈 서울시장의 대안 수립, 그 결과적 액션이 무엇인가?
- 시범사업만? 예: 공공관리제도
- 중산층 주택만? (주택효과 적은 시프트 주택에 왜 매달리나?)
- 임대주택 줄이는 정부정책 브레이크 왜 안거나?
(임대주택 의무비율, 보금자리 주택 포함)
- 공공투자재원 안 늘어나, 못 늘어나?

6. 서울시와 지자체: 공공 역할, 무엇이든 할 수 있다.

◎ 정책기조: - 확고하라!

- 현장에 충실하라!
- 일관되라!
- 무한 공공책임을 강조하라!

◎ 계획수립 - 지자체 단위 미시적 주택계획 수립

- 프트한 도시재생 통합정책 필요
(싸슬이 개발계획 뿐 아니라 주민 정착, 일자리, 동네경제를 포괄한 계획)
- 실질적 주택수급계획을 세워야
(지금처럼 지구지정하고 조합/개발업자의 무분별한 경쟁을 방지하는 방식을 철저히 지양해야. 주택문제 심화 뿐 아니라 도시경쟁력을 망친다.)

◎ 속도조절: 전세대란 사전 관리

- 미시적 현장 통계 파악체계-서울시와 25개 자치구 연동체계
(인구성격, 세대 통계, 이동 통계, 실질 주택 통계, 계획 통계 등)
- ‘멸실주택 대체 없이 신규개발 추진 없다’ 방침 필요

◎ 갈등조정: 공공의 무한 책임

- 용산참사 같은 사태는 미리 막을 수 있다.
- 분쟁조정기구에만 맡겨서는 곤란
- 각 자치단체장의 현장 갈등 조정 책임 부여
- 서울시장의 솔선수범 (민원조정 규범을 보여야)

◎ 현장 관리체계: 공공이 좀 더 나서야. 민간개발과정의 폭력성을 개선해야

- 공공지원기구 필요
- 정보공개 및 정보전달체계 관리
- 주민 보호(철거 과정, 동절기 철거)
- 현장 문제의 제도적 피드백

◎ 공공재정투자: 절대적으로 필요하다. 공공재정 투입 없이 실질적 개선 불가능

- 공공지원개발과 민간자율개발의 개념 정립
- 지속적인 투자재원 축적 및 지원제도
- 싹쓸이 재개발에만 방치하는 시스템 개선을 위해서.

◎ 제도개선: 조레 뿐 아니라 시행지침을 자율적으로

- 중앙정부의 지침만 기다리지 말라.
- 각 지자체의 개별 상황에 맞는 제도 개선을 자율적으로 해야

◎ 정책제안: 중앙행정부와 국회에 대한 적극적 정책제안

- 하달되는 것만 기다리는 지자체는 존재가치가 없다.

- 정파적 이해관계를 탈피하지 못하는 단체장을 지양해야
- 현장의 문제와 정책의 궤를 맞추는 단체장 역량

-> 이를 해낼 수 있는 가치관 뚜렷하고 의지 있고 역량 있는 시장의 등장?

7. 다시 국회: 압력이 있어야 움직일 뿐

◎ 물론 국회의 역할은 아무리 강조해도 지나침이 없을 정도로 중요하다
: 각종 관련 제도가 시민의 삶에 절대적 영향을 미치기 때문이다.

◎ 다만 국회는 그 구조적 속성상 움직임이 ‘둔하다’. 압력이 있어야 겨우 동력이 생긴다.

- > 2010년 지방자치선거 후 새로운 지방자치 리더십에 의해 새로운 동력이 출현하기를

별첨: 도시 및 주거환경 정비법 법률안 현황(2008년 - 2009년 12월 중)

정리 : 김진애 의원실

NO	부문	주요내용	쟁점사항	발의 의원 (정당)	비고
1	이주/보상	- 정비계획 수립 시 그 내용을 정비구역 안의 주민에게 서면으로 통보 - 세입자의 주거 및 이주대책을 사업시행계획에 반영하도록 함 - 순환정비방식의 활성화를 위해 주택공사등 공공이 보유한 공공임대주택을 순환용 주택으로 활용할 수 있는 근거를 마련 - 일정한 기준 이상의 세입자 보호 대책을 마련한 정비사업의 경우에는 시·도 조례로 용적률을 완화 - 관리처분계획의 수립 및 변경 시 감정평가 결과를 조합원에게 개별 통지 - 감정평가업자를 시장·군수가 선정·계약토록하고, 시장·군수가 선정·계약한 감정평가업자의 평가대상에 세입자보상을 명시 - 조합이 요청하는 경우에는 국토해양부장관 등이 주택재개발사업으로 건설된 임대주택을 의무적으로 인수하게 함 - 국토해양부장관 등이 인수한 재개발 임대주택을 정비구역 안의 세입자와 영세주택 소유자를 위한 토지임대부 분양주택으로 활용할 수 있도록 함 - 국가는 순환용주택의 확보 및 재개발 임대주택 인수를 위한 비용의 전부 또는 일부를 지방자치단체 또는 주택공사등에게 보조 또는 용자 - 토지임대부 분양주택을 공급받는 세입자와 영세주택 소유자에게 국가 또는 지방자치단체로 하여금 공급비용의 전부 또는 일부를 보조 또는 용자 - 시·군·구에서 직접 회계감사기관을 선정·계약하고, 감독권을 명시 - 당해 행정구역에 정비구역이 지정된 시·군·구에 분쟁조정위원회를 설치 - 주요정보에 대해 세입자에게 정보공개를 의무화 함	순환정비방식의 활성화를 위한 제반법규 근거 마련 및 정비	위원장	원안가결
2	이주/보상	도시환경정비사업의 시행자는 해당 상가건물에 대한 영업권리금을 상가건물임차인에게 보상	상가 임차임 영업 권리금 보상	김희철 (민)	소위계류
3	이주/보상	현지개량방식의 주거환경개선사업에서 이주대책 기준일을 정비구역지정고시일 → 정비구역지정을 위한 공람공고일로 변경	이주대책비 받는 사람 줄임	신상진 (한)	소위계류
4	이주/보상	- 사업시행계획서에 임시수용시설 수요조사 및 설치계획 포함함. 임시수용시설 설치 소비비용은 관리처분계획서에 포함함. - 주거이전비 지급기준일을 '토지등의취득보상법'을 준용하여 사업시행인가일을 기준으로 함.	세입자 대책 강화	이정희 (민노)	의안제출

NO	부문	주요내용	쟁점사항	발의 의원 (정당)	비고
5	감정평가	- 관리처분계획의 변경 등이 있을 때 토지등소유자의 재산가치를 산정할 때, 토지등소유자의 50% 이상의 요구가 있는 경우 재산에 대한 재감정평가를 하도록 함 - 정비사업의 시행으로 인하여 발생하는 분쟁을 객관적이고 공정하게 조정할 수 있는 공신력을 가진 위원회 구성의 근거 마련 - 정비사업과 관련한 서류 등의 자료 공개요구에 불응하는 조합임원 등에 대한 벌칙 강화	▷도시정비사업의 활성화를 위한 제반법규 근거 마련 및 정비	주광덕 (한)	소위계류
6	조합설립	택재개발사업 조합 설립 시 토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의 → 토지등소유자의 3분의 2 이상의 동의로 개정	▷규제완화 주택재개발사업의 조합설립 동의 규정 완화	강성천 /등 10인	소위계류
7	조합설립	- 용어변경: “도시및주거환경정비기본계획” → “주거지종합관리계획” - 시공사선정: 시장군수가 선정과정 지원, 사업시행인가 이후에 시공사 선정 - 정비사업전문관리업자 : 시장군수가 선정하고 소요 비용을 지급(추진위원회 설립 후 위원회로 부터 징구), 추진위원회 설립 관련 업무는 동의서제출, 총회개최, 조합설립 업무 보조, 정비사업전문관리업의 전문화를 위해 협회를 설립할 수 있게 함. - 조합 총회: 조합원 20%의 직접출석(총회의 소집절차 시기 및 의결방법에 대해서) - LH공사, 한국감정원 등이 공공관리자가 되어 업무지원 받음.	▷공공성 강화 시공사 및 정비사업전문관리업자 선정에 있어서 공공의 권한을 높임.	김성태 (한)	의안제출
8	조합설립	- 시장군수가 조합의 시공사 선정과 정비사업전문관리업자 선정. (공공으로부터 시공사선정 지원 받았을 때는 사업시행인가 후 시공사 선정해야함.) - 조합총회 조합원 직접 출석비율 20%로 상향조정. - 주택공사, 신탁회사 및 한국감정원이 공공관리자로서 업무지원 하도록 함.	▷시공사 및 정비사업전문관리업자 선정에 있어서 공공의 권한을 높임.	강승규 (한)	의안제출
9	조합설립인가	조합설립인가 받을 때 제출하는 서류의 권한을‘국토해양부장관의 서류’에서 ‘장관 및 광역자치구 조례에서 정한 서류’로 확대함.	▷조합설립인가 권한 규제 완화	권정석 (한)	의안제출
10	단체설립	정비사업전문관리업자는 정비사업전문관리자단체 설립 가능함.		김희철 (한)	의안제출

NO	부문	주요내용	쟁점사항	발의 의원 (정당)	비고
11	제도전반	• 지방의회 의견청취 기한을 명시, 인구 50만 이상 대도시 시장의 경우직접 기본계획을 수립, 건축위원회의 심의 생략으로 사업기간의 단축 도모 • 조합설립추진위원회의 구성시기, 지방자치단체장의 정비계획 수립권한을 법률에 명문화 • 정비예정구역, 정비계획을 수립 지역은 3년 이내의 기간을 정하여 건축물의 건축이나 토지의 분할 행위를 제한 • 사업추진지연지역 또는 임대주택 건설 등 공공기여 지역은 공공기관이 사업시행자로 참여 • 조합설립인가 이후에도 재건축사업의 시공자를 선정 가능 • 정비계획 수립 시 재건축의 시행여부를 결정하기 위한 안전진단을 우선 실시 • 조합설립요건으로 재개발사업 및 도시환경정비사업의 경우 토지면적 1/2이상의 동의 요건 신설 • 재건축사업은 의결권을 토지면적으로 정하고 동별 의결권 3분의 2이상의 규정을 토지면적의 2분의 1이상으로 완화 • 조합설립추진위원회의 구성에 동의한 토지등소유자의 경우에는 조합의 설립에 동의한 것으로 의제가 가능하게 함 • 토지, 건축물 등에 여러 소유주가 있을 시 대표자 1인만을 조합원으로 인정 • 재건축조합원의 자격이전 가능 예외사유 조정, 재건축조합원의 자격을 취득관련 현금청산 기준일을 조합 자율에 맡김 • 추진위원장 및 조합 임원의 자격 요건 개선, 대의원회의 구성을 의무화, 업체선정과 관련한 벌칙 규정을 명시 • 인접하지 않은 지역 간에도 정비구역의 지정이 가능하도록 함 • 정비사업 구역 내 주민들에 대한 이주대책의 수립 등 손실보상을 대통령령으로 달리 정할 수 있도록 함 • 토지의 분할 등 정비계획고시일 익일, 기본계획 수립 후 정비구역 지정·고시 전에 따로 정하는 날 익일 기준으로 건축물 분양권 인정 • 시공보증제도의 보증범위 상한을 명시, 하한은 대통령령으로 정함	▷도시정비 사업의 활성화를 위한 제반법규 근거 마련 및 규제완화 정비	위원장	대안가결

NO	부문	주요내용	쟁점사항	발의 의원 (정당)	비고
12	정비구역 지정	[노후·불량건축물기준] - 준공된 후 20년이 지난 건축물 - 국토법에 따른 도시기본계획상의 경관에 관한 사항에 저촉되는 건축물 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 건축물 [정비계획 수립대상지역의 요건] 1. 주거환경개선사업 가. 1985년 6월 30일 이전 무허가건축물 노후·불량건축물에 해당되는 건축물의 수가 해당 대상구역 안의 건축물수의 50퍼센트 이상인 지역 나. 개발제한구역 지정 이전에 건축된 노후·불량건축물의 수가 해당 정비 구역 안의 건축물수의 50퍼센트 이상인 지역 다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역 2. 주택재개발사업(순환용 주택을 건설을 위한 지역을 포함) 가. 토지가 대지로서의 가치절하와 과소토지로 되어 불량도시 환경 우려지역 나. 건축물 노후·불량 및 건축물이 과밀지역 다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역 3. 주택재건축사업 - 제1호·제2호 및 제4호에 해당하지 아니하는 지역 4. 도시환경정비사업 가. 주택재개발사업지역 나. 인구·산업 등이 과도하게 집중되어 있어 도시기능의 회복을 위하여 토지의 합리적인 이용이 요청되는 지역 다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역 5. 건축물의 상당수가 붕괴나 그 밖의 안전사고의 우려가 있거나 상습 침수, 홍수, 산사태, 해일, 토사 또는 제방 붕괴 재해우려가 있는 지역	▷규제완화 정비사업의 중요한 기준인 노후·불량건축물 기준과 정비계획 수립 대상지역의 요건을 대통령령에서 지자체 조례를 정할 수 있도록 함	손범규 (한)	소위계류
13	정비사업 지정요건	• 노후화로 인한 건축물의 재개발·재건축 등의 정비사업 가능 연한을 준공된 후 20년으로 함 • 노후화로 인한 건축물의 재개발·재건축 등의 정비사업 가능 조건에 ‘건축물의 급수·배수·오수 설비 등이 노후화되었을 경우’를 법률에서 규정함 • 건축물의 급수·배수·오수설비 등이 노후화되어 수선만으로는 그 기능을 회복할 수 없게 된 준공된 후 20년이 지난 노후·불량건축물을 재건축을 위한 안전진단 실시 대상에서 제외	▷정비사업 요건 규제완화 - 가능연한을 20년으로 규정(단축)하고 건축물의 급/배/오수 설비노후화의 경우를 가능조건에 추가하여 안전진단 실시 대상에서 제외시킴	신상진 (한)	소위계류

	부문	주요내용	쟁점사항	발의 의원 (정당)	비고
14	제도전반	- 정비가 필요한 2개 이상의 지역이 인접해 있을 경우 통합하여 광역적 재정비계획을 수립함. 이때 비용부담은 해당 지자체 부담. - 정비구역 임대주택 의무비율을 30%. - 세입자도 조합원 자격 부여. - 중요한 결정사항(정비사업전문관리업자 선정, 사업비 분담내역, 관리처분계획 등)은 조합원의 과반수가 출석함. - 순환정비방식 의무화와 사업시행자는 소유자 및 세입자에게 이주대책 수립하고, 영업자를 위한 공공임대상가 등을 제공해야함. 이때의 비용은 국가 또는 지자체가 지원/용자.	▷세입자 이주 및 영업손실 보상 대책 마련 - 임대주택 의무 비율 높임. - 세입자 권리 향상 - 순환정비사업 실행	이정희 (민노)	소위계류
15	사업시행	정비사업 시행 과정에서 작성된 서류 및 관련 자료는 작성 후 15일 이내에 공개해야 함.	▷조합원과 조합 임원 사이의 정보차단 문제해결	김진애 (민)	의안제출
16	사업시행자 선정	- 주택재건축사업의 공동사업시행자 지정금지 조항(제8조 제2항)에 대해 2008년12월31일 기준으로 매 3년 되는 시점마다 타당성 검토. ※ 공동사업시행자 지정 금지: 조합원과 건설업자, 등록사업자의 재건축사업 공동시행 금지	▷합동개발 (조합-민간건설사 또는 공공) 금지조항에 대한 규제철폐	정두언 (한)	소위계류
17	사업조건	- 재건축사업에 부과된 임대주택 건설의무를 폐지 - 재건축사업 시 국토계획법 상한까지 용적률을 완화하고 일정비율을 소형주택으로 환수하는 조항 신설	▷규제완화 - 재건축사업의 임대주택 건설 의무폐지 - 재건축 사업 용적률 완화	위원장	원안가결 (090422 공포)

※ 국토해양부 도정법 시행령 및 규칙 개정(091128 시행) 관련사항

- 토지주택공사 등이 보유한 공공임대주택을 **순환용 주택으로 공급**(순환정비방식 활성화)
- 상가 세입자 휴업보상금을 **3개월에서 4개월로 상향조정**

□ ‘도시 및 주거환경정비법’ 시행령 개정안의 주요내용

1. 공공임대주택을 순환용주택으로 공급

- 2010년부터 2011년까지 수도권에서 순환용주택으로 공급할 수 있는 공공임대주택은 3만2천 호의 50%인 약 1만6천 호(국토부)

【공공임대주택의 순환용주택 활용방안】

- ① (입주자격) 세대 합산 소득이 도시근로자 월평균 소득('08 기준 389만원)의 70% 이하인 거주자로서 해당 정비구역에 2년 이상 거주한자
 - ② (우선순위) 세입자 → 소유자 순으로 공급하되, 동일 순위 내에서 경쟁이 있는 경우 소득이 낮은 자에 우선 공급
 - ③ (공급가능 주택수) 활용가능한 공공임대주택의 50% 범위내에서 공급. 다만, 전세난 등의 우려로 순환용주택의 확대 공급이 필요한 경우 50% 초과 가능
- 순환용주택으로 이주한 세입자 등이 사업완료 후에도 순환용주택에 계속 거주를 희망하는 경우 공공임대주택을 우선적으로 분양·임대

2. 세입자에게 법적 기준보다 많이 보상하는 경우 사전협의를 통해 용적률 완화

- 사업시행자인 조합이 법률상 규정된 세입자 보상보다 높은 수준의 손실보상을 하는 경우 25% 범위내에서 조례로 용적률을 완화하도록 법률이 개정('09.5.27)됨에 따라 용적률완화 범위에 대한 사전협의 등 관련 절차 마련

※ 법률상 세입자 보상기준 : 주거이전비 4개월, 휴업보상 4개월

3. 재개발임대주택을 공공이 의무적으로 인수

- 재개발 사업으로 인해 건설되는 임대주택을 조합이 인수 요청하는 경우 지자체 등 공공이 의무인수 하도록 법률이 개정('09.5.27)됨에 따라 인수절차 마련. ※ 개정 전에는 임대주택 건설의무(세대수의 17%)에 불구하고 인수는 임의 규정
- 서울시의 경우 해당 지자체(시·도지사, 시장·군수)가 재개발 임대주택을 우선 인수 하되, 인수가 곤란한 경우 토지주택공사 등이 인수케 함.

【재개발 임대주택 인수가격 등】

- ① (인수가격) 택지비(감정평가비) + 건축비(임대주택법상 표준건축비)
- ② (분양전환) 임대주택법상 매입임대주택 분양전환기간을 준용하여 인수 후 5년이 경과된 경우 분양전환 허용
- 인수된 재개발임대주택의 일부를 세입자 및 소수 지분 소유자에게 토지임대부 주택으로 공급하도록 법률이 개정('09.5.27)됨에 따라 토지임대부 주택을 공급 받을 수 있는 소유 지분 소유자 범위를 확정
- ※ 토지임대부 주택이란 토지의 소유권은 사업시행자가 가지고, 주택(건물)의 소유권은 분양받는 자가 가지는 새로운 유형의 주택을 말한다.

【토지임대부 주택 공급대상자】

- ① 세입자
- ② 90㎡ 미만의 토지만을 소유한자
- ③ 부속토지 없이 40㎡ 미만의 주거용 건축물을 소유한자

4. 회계감사 대상 명확화

- 회계감사를 받아야 하는 대상이 “지출된” 금액 3억5천 이상으로 규정되어 있으나, 지출되지 않은 채무가 포함되는지 여부가 불분명하였던 것을 현실적으로 지출되지 않았더라도 지출이 확정된 채무액을 포함하여 회계감사 대상을 산정하도록 명확히 함

5. 정비구역 확대 지정 근거 마련

- 도시계획심의를 거쳐 10% 범위 내에서 조례가 정하는 바에 따라 정비구역 확대할 수 있는 근거를 마련

6. 상가세입자 휴업보상금 상향조정 (도시 및 주거환경정비법 시행규칙)

- 토지보상법에 불구하고 재개발 지역의 손실보상을 별도로 정할 수 있는 법적 근거가 마련('09.5.27)됨에 따라 재개발사업으로 인해 상가세입자에게 주어지는 휴업보상금을 현 3개월 → 4개월로 상향조정

도시 재정비 촉진을 위한 특별법 법안 현황('08년9월~'09년12월)

NO	부문	주요내용	쟁점사항	발의의원 (정당)	비고
1	계획 수립	- 재정비촉진지구의 토지거래계약에 관한 허가가 필요한 구역의 면적기준 완화 : 20㎡이상 토지→시도지사 위임	- 투기유발 요소 상존, 시도지사의 자의적 판단	강승규 (한나라)	가결
2	계획 수립	1. 재정비촉진지구 지정면적 현행 1/2, 1/4 까지 완화 (기준: 대통령령 위임) 2. 재정비촉진계획 변경권한 지자체장 위임 (기준: 인구50만 이상 대도시) 3. 기반시설 국가지원 의무화 : 대통령령 위임 및 기초자치단체 재정자립도 평균 이하/금액한도 10%이상 50%이하의 범위 4. 지분쪼개기 방지를 위해 고시 이전에도 주택분양권 제한	- 난개발 및 기반시설 부족 우려 - 도지사와 시장의 권한 조정 - 국가재정 악화, 지원 대상기반시설 한정할 필요 - 투기목적 유입자 차단	위원장	가결
3	계획 수립	1. 고밀복합형 재정비촉진지구 유형 신설 : 역세권·간선도로, 교차지 등의 주택공급 확대 2. 촉진지구내 일부구역은 우선사업구역으로 지정 : 촉진사업 활성화, 소형 주택공급 확대, 주민 이주대책 지원 3. 고밀복합형 유형의 시설기준, 건축물높이, 용적률 등을 완화	- 고밀개발에 따른 투기수요 억제책, 개발이익 환수 방안 마련 필요 - 재정비촉진지구와 개발방안 연계 도모·강화 - 규제완화 차원. 투기	위원장	가결

NO	부문	주요내용	쟁점사항	발의의원 (정당)	비고
4	보상	- 개발이익환수차원에서 영세상인, 상가세입자 보호대책 마련: 순환개발 의무화	- 비용부담 증가, 사업 진행 차질 우려	김성순 (민주)	계류
5	보상	- 지방세 감면대상에서 ‘대규모 점포’ 제외		임동규 (한나라)	제출
6	계획 수립	- 존치지역으로 결정된 역세권의 용도변경 허용	- 서울·경기도 뉴타운 팀 반대 : 땅값 폭등 우려	김성순 (민주)	계류
7	계획 수립	- 기반시설 설치비용 공동부담원칙 명시 : 국가, 지방자치단체, 사업시행자, 비용분담기준은 대통령령으로 정한 재정비촉진 계획에 따름	- 이미 필수시설(도로·공원) 지원 가능 기반시설 국가지원 의무화 법안 입법됨	김희철 (민주)	계류
8	계획 수립	- 정비구역 지정요건을 도정법 개정에 따라 조정 : 기존 대통령령 위임 → 새로 개정될 도정법 규정에서 완화 (※ 손범규의원이 동시에 발의한 “도시 및 주거환경정비법” 개정이 선결요건)		손범규 (한나라)	계류
9	주민 동의	- 재정비촉진사업을 공공이 직접 시행하거나 공공 사업시행자를 우선 지정하는 경우, 해당 사업시행에 이해관계가 있는 토지등소유자 및 세입자 과반수 동의를 각각 얻도록 규정	- 사업지연 등의 이유로 서울·인천 반대 - 토지 등 소유자로만 한정 : 경기·부산·대구·경북	유원일 (창조)	계류
10	계획 수립	- 기반시설 설치비 지원 요건을 전국 평균 재정자립도 이하로 일률적으로 규정할 것이 아니라 해당 지구의 여건을 고려해 탄력적으로 운용할 수 있도록 현행규정을 삭제		김태원 (한나라)	제출



용산참사 부르는 민영 재개발사업의 문제점

유 원 일

(창조한국당 국회의원)



용산참사 부르는 민영 재개발사업의 문제점

유 원 일 (창조한국당 국회의원)

- 국회의원이 되기 전, ○○시에서 3년동안 재개발에 반대해서 싸웠던 경험이 있음.
때문에 현행 민영 중심, 건설재벌 중심 재개발사업의 문제점과 내막에 대해 잘 알고 있음.

□ 현황 및 문제점

■ “공공개발”이 아니라 “민영개발”을 하는 것이 가장 큰 문제

- 1973년 ‘주택개량에 관한 임시조치법’이 생긴 이래 2008년까지 서울에서 진행된 재개발, 재건축, 도시정비사업 997건 가운데 공공이 시행한 사업은 단 8건이고 969건(97.2%)을 민간이 시행.
- 현행 재개발의 대부분을 차지하는 민영개발은 처음부터 시공사인 재벌건설사들이 나서서 재개발사업의 진행과 마무리를 책임지는 구조로, 이들 재벌건설사들은 재개발을 통해 얻는 막대한 개발이익을 위해 온갖 로비와 불법을 저지르고 있음.
 - 용산역세권정비사업에는 삼성물산을 주간사로 현대산업개발, GS건설, 포스코, 두산, 롯데, SK, 대림 등 재벌건설사들 대부분이 참여.
 - 용산4구역은 ‘삼성물산’, ‘포스코’, ‘대림’이 시공사로 참여하고 있음.
 - 용산4구역 사업은 용산역세권정비사업의 일부로 용산사업비는 전체 28조원, 4구역은 2조원이며, 용산역세권정비사업으로 삼성물산이 얻는 이익은 시공이익 포함 1조4천억원으로 증권가 추산(대우증권 2008.8).

■ 민영개발은 부동산투기를 통한 재벌건설사들의 개발이익 챙기기

- 민영개발은 재개발을 통해 재벌건설사들이 막대한 건설폭리를 취하는 구조이며, 기존 일부 부동산 소유주들도 가격상승을 통해 개발이익을 챙김.
- 이를 위해서는 높은 분양가가 필연이며, 더 많은 개발이익을 위해 이익이 많이 남는 중대형 아파트 위주로 재개발이 이뤄짐.
 - 개발이익이 적은 소형이나 임대아파트는 줄이거나 없앴 -> 건설재벌을 대변하는 한나라당이 소형평수 건설의무를 줄이거나 폐지하려는 이유도 여기에 있음.
 - 용산4구역의 경우 아파트는 총 493가구(분양 409, 임대 84)로 이 가운데 소형임대분을 빼고 분양아파트 409가구는 50-90평의 대형뿐임.
 - 조합원 몫 274가구, 일반분양 135가구인데, 분양가는 평당 4,590만원(95평 43억원)으로 60-90평을 받는 조합원은 4-7억원의 시세차익 예상.

■ 재개발지역 주택수는 줄어들며, 줄어드는 주택 대부분이 서민주택임

- 개발이익이 적은 소형이나 임대아파트는 줄이거나 없애고, 이익이 많이 남는 중대형 아파트 위주로 재개발이 이뤄지다보니 주택수가 줄어들.
 - 줄어드는 주택의 대부분은 서민들이 사는 다가구, 다세대, 단독주택들임.
- 서울시 35개 뉴타운 구역에 살고 있는 총가구수는 300,989가구이나, 뉴타운 개발 후 새로 짓는 주택수는 233,066채(77.4%)에 불과(서울시).
 - 존치세대수 58,759를 합해도 14,037가구(4.7%)의 주거공간이 줄어들. 임대주택은 전체 공급량의 17.5%, 세입자 가구 대비 18.8% 수준.
- 용산 4구역의 경우, 거주 여부가 불확실한 상가 주인과 세입자를 제외하면, 개발 이전 730가구가 살 수 있었던 것을 개발 이후에는 493가구(67.5%)만 살 수 있게 됨.

■ 영세가옥주나 세입자들은 푼돈받고 쫓겨남 - 재정착율 20%미만

- 단독주택이 많은 용산4구역 가옥주들 상당수도 높은 분양가를 감당 못해 동네를 떠날 수밖에 없음. 세입자 890가구 대부분도 떠날 수밖에 없음.
- 특히 상가세입자의 경우 대체상가나 권리금에 대한 고려가 전혀 없어 문제가 심각함. 휴업보상비 4개월분(용산참사로 3개월 -> 4개월로 늘어남)으로는 아무것도 할 수 없으며, 생계가 막막해짐.
- 갈 데 없는 세입자들이 저항하면, 용역깡패가 동원되고, 경찰 특공대가 살인진압으로 몰아냄 -> 용산참사의 구조화
- 재개발지역 주민재정착율이 20%도 안 되는 것이 현실(성북구 길음4구역의 경우 15%수준, 서울시 자료).

□ 대책 - 재벌건설사를 위한 민영개발을 그만두고 정부(주공)나 지자체가 “공공개발”을 해야 함(신림동재개발 참조).

■ 이명박식 뉴타운정책은 재벌건설사들에 이익을 안겨주기 위한 전형적인 건설족 밀어주기 정책이므로 전면 중단해야 함.

- 건설사와 조합간부, 브로커들이 결탁해서 온갖 불법과 비리를 저지르는 지금의 건설족 중심의 재개발은 당장 바뀌야 함.
- 정부(주공)나 지자체가 나서서 주민들의 참여를 통해 민주적이고 투명하게 “공공개발”을 해야 함.

■ 공공개발이 가능하도록 관련 법과 제도를 고쳐야 함.

- 재개발 뉴타운은 법에 나온 목적대로 해야 함. 재개발은 강남 대체 고급도시 개발을 목적으로 해서도 안 되고, 개발이익 극대화도 아니고, 건설경기 부양도 목적이

되어서는 안 됨.

- 재개발사업은 오직 “영세한 원주민의 낙후된 주거환경 개선”이 목적이 되어야 함.
‘도시및주거환경정비법’ 제1조(목적)에는 이렇게 되어 있음.
- “이 법은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고, 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는데 이바지함을 목적으로 한다.”

■ 원주민이 쫓겨나지 않아야하며, 재정착율 100%를 목표로 해야 함

- 재정착율을 높이려면 고급대형주택만 짓지 말고, 소형저가주택, 임대주택을 30% 이상 지어야 함. 세입자들을 위한 공공임대주택도 많이 지어서 저소득층, 젊은층이 살 수 있도록 해야 함.
- 서민들이 들어갈 수 있도록 분양가와 임대료를 낮춰야 함. 이를 위해서는 분양가 상한제와 후분양제, 분양원가 공개를 전면 도입해야 함.

■ 상가세입자를 위한 영업보상을 늘리고 권리금을 합법화해야 함.

- 용산참사로 상가세입자에 대한 휴업보상비가 3개월에서 4개월로 늘어났지만 이 정도로 문제가 해결되지 않음. 상가세입자들이 먹고 살려면 휴업보상비를 대폭 늘리고, 대체상가가 마련되어야 함.
- 권리금의 경우 임차인(상인)들끼리 주고받는 것이 관행이나, 건물주가 재개발이익을 위해 임차인의 영업을 폐지할 경우에는, 건물주가 권리금의 일정비율을 지급하는 것이 타당함.
- 기 지불한 권리금의 경우, 상가세입자들이 점포를 임차할 때 낸 권리금을 증명할 수 있도록, 임차시 권리금을 공증토록 하거나, 계좌이체 등의 방법으로 증명하도록 하는 것도 하나의 방법이 될 수 있음.

- 앞으로 받을 수 있는 권리금의 경우 감정평가사들이 수용대상 점포의 연매출이나 1년치 소득세를 기준으로 권리금(영업권)을 책정하여 이를 보상기준으로 삼는 것도 필요함.

■ 영세가옥주와 세입자들에게 정당한 보상이 돌아갈 수 있도록 지방분쟁조정 자치단체가 나서야 함. 감정평가가 정당하게 될 수 있도록 해야 함.

■ 철거강패들을 동원해서 겨울에 야밤에 철거를 강행하는 비인간적인 짓을 규제해야 함. -> 야4당이 제출한 경비업법개정안 등을 수용해야 함.

제 2 부

재개발을 둘러싼 이행충돌과 극복방안



헌법과 국제인권규범을 통해서 본 주거권

하 성 규

(중앙대학교 부총장, 도시 및 지역계획학과)



헌법과 국제인권규범을 통해서 본 주거권

하 성 규 (중앙대학교 부총장, 도시 및 지역계획학과)

I. 서론

주택이란 단순히 물리적인 지붕, 벽, 창문 등이 있는 건물만을 의미하는 것은 아니다. 주택은 최소한의 인간다운 생활을 할 수 있는 공간과 서비스를 갖추어야 한다. 아울러 주택은 물리적 시설물과 건축적 의미이외에 경제적 재화이고, 사회적 신분의 상징이며, 사회갈등의 한 부분을 차지하는가 하면 때로는 정치적 이념과도 관련되는 매우 다차원적인 속성을 지니고 있다.

주택에서 한 개인이나 가족이 살아간다는 것은 기본적인 사회생활의 일부이자 인간의 기본적 권리이다. 주택은 휴식을 취하는 곳이며 지역사회 및 공동체의 구성요소가 되며 정부정책(도시계획, 사회복지 등)의 중요한 어젠다(agenda)이기도 하다.

기본적 인간의 은신처로서 주택이 부당하게 철거의 위협을 받거나 그곳에 살아가는 사람들이 비자발적 퇴거를 당하는 경우가 발생한다. 이러한 불행한 사태는 ‘개인사생활과 휴식’, ‘개인 정체성의 지속’, ‘사회활동의 기반’을 잃게 되는 경우이다. 주택은 가정, 권리, 사회적 관계, 복지, 문화 등의 요소가 포함되어 있기에 국가 정책의 주요 영역에 포함되며 사회적 기본권(사회권)으로서¹⁾ 국가의 의무를 규정하고 있다.

이러한 중요한 영역을 차지하는 주택 및 주거생활에 연관된 권리에 관한 논의로서 국제기구(UN 등)와 인권단체 및 학계에서는 “적절한 주거생활을 누릴 권리(the right to adequate housing)” 즉 “주거권”²⁾ 보장을 위한 노력이 오랜 세월 동안 지속되어왔다. 많

1) 사회권은 사회의 집합적 노동 산물에 대해 시민이 개인적으로 향유하는 정당한 몫에 대한 권리(Marshall, 1981)로 정의되며, 모든 사회 구성원이 사회·경제·문화적으로 최소한의 인간적 생활수준을 누릴 수 있는 권리를 의미한다. 사회권 실현을 위해 국가의 책임이 강조되고 있다(유춘근, 2009; 윤도현, 2009; 안치민, 2006)

은 선진외국에서는 주거권에 대한 다양한 조치들이 취해졌고 이를 보장하기 위한 노력이 결실을 맺고 있다.

본고에서는 첫째, “적절한 주거생활을 누릴 권리”의 현실을 진단하고, 둘째, 헌법과 국제인권규범의 관점에서 주거권을 논의하고, 셋째, 주거권 보장을 위한 방안을 모색하고자 한다.

II. 우리사회 주거권에 대한 인식

우리사회에서 주거권에 대한 인식이 다른 선진국에 비해 매우 미약하다. 이를 나타내는 우리 사회의 다양한 측면을 관찰해보면 아래와 같은 지적이 가능하다.

첫째, 경제수준의 향상 및 국민소득의 증대로 주거의 질 향상은 급격하게 높아지고 있다. 그리고 정부가 언급하는 지표, 즉 주택공급율을 보아도 주택의 양적 공급은 2000년대 초부터 100%를 상회하였다. 그러나 불행하게도 우리 사회의 저소득층, 특히 주거빈곤층은 내 집을 갖지 못하는 것은 물론 남의 집에 세 들어 살아가기도 힘든 상태이다. 정부가 말하는 주택공급율 100% 달성 혹은 상회라는 것이 주거빈곤층의 “적절한 주거생활을 누릴 권리”를 보장하거나 주거빈곤을 해소한 것을 의미하는 것은 아니다. 지난 30-40년 동안의 정부 정책은 ‘주택을 많이 공급하여 주택난을 해결한다’는 공급위주, 물량위주의 정책에 우선권을 둔 것이 사실이다. 주거권문제 해결에는 우선적인 정책적 고려가 미흡했거나 방치했다고 볼 수 있다.

둘째, 주거권 침해와 주거빈곤문제 해결을 위해 정부 정책의 대응이 미흡하다. 예를 들어 재개발사업 혹은 신도시 사업 등을 통해 많은 주거빈곤층과 세입자들이 철거를 당했고, 이들의 경제적 능력으로 살아갈 만한 저렴한 주택이 공급되지 못하고 있다. 특히 지난 4-5년 동안 서울시내 신도시 사업(재개발)으로 인해 해당지구의 물리적 시설과 사회적 서비스 수준이 향상되고 살기 편리한 장소로 변했지만 그동안 오랜 기간 거주

2) 현재 한국에서는 “주거권”은 실정법상 명시된 용어는 아니다. “적절한 주거(생활)”은 ‘인간으로서 존엄과 가치를 유지하는 데에 필요한 최소한의 주거수준’을 의미한다(UN HABITAT I & II). 그리고 유엔사회권규약위원회 일반논평 4. 적절한 주거생활을 누릴 권리(1991)에 따르면 사회권을 누리는 데 가장 중요한 요소는 주거권이라고 규정하고 주거권의 실천적 내용을 제시한바 있다.

해온 저소득층은 뉴타운사업이후 이곳에 재입주해서 살아가기 힘들다. 예로 서울시 뉴타운 사업지구의 경우 뉴타운 사업이후 저소득층이 필요로 하는 전세금 4천만원이하 주택비율은 사업 전 83%에서 사업 후 0%로, 전용면적 60m 이하 주택비율은 사업 전 63%에서 사업 후 30%로 줄어들었다. 소형주택부족으로 전세가가 폭등하고 주거부담 능력이 부족한 저소득층을 서울외곽으로 몰아내는 결과를 초래했다.

(표 1) 재개발(뉴타운)사업이후 주거상황 변화

구분	사업전	사업후
전용면적 60m 이하 비율	83%	30%
매대가 5억 원 이하 주택비율	86%	30%
전세가 4천만원미만 주택비율	83%	0%

출처: 서울시 주거환경정책개선자문위원회 공청회 자료, 2009.

셋째, 강제철거 및 강제퇴거 문제는 지속적으로 발생하고 있음에도 불구하고 이 문제는 민간의 집단 간 갈등, 즉 세입자와 가옥주, 가옥주와 조합, 조합과 시행업체 간의 갈등으로 여겨져서 정책적 대응이 미진했다. 이 강제철거와 강제퇴거 부분이야 말로 주거권의 침해의 진원지이며 실제 갈등의 심화로 폭력사태, 화재, 자살 등으로 인한 인명피해가 심각한 사회문제가 발생했음에도 “주거권 보장” 관점에서 인식과 정책적 배려는 미흡 했다.

넷째, 노숙자, 쪽방거주자, 비닐하우스 촌 거주자 등 적절한 거처가 아닌 곳에서 생활하는 사람들의 생명과 안전을 위협받고 있다. 이들은 거처가 불확실하거나 떠돌아다니는 처지라 정치적 권리나 시민권의 행사도 제대로 하지 못한다. 이런 사람들이 증가할수록 사회통합은 물론 사회적 건전성과 개인적 정체성의 상실 등 심각한 사회 심리적 문제를 야기 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 국가는 이들의 주거권의 확보 내지 적절한 주거를 위한 정책적 배려가 체계적이지 못한 실정이다.³⁾

다섯째, 한국은 선진외국과 비교하여 국가적 차원의 주거의 권리 인식수준은 매우

3) 2007년 현재 우리나라의 공공임대주택 재고는 입주기준으로 461,457호인데, 이는 전체주택 재고 13,793천 가구의 3.3%에 불과한 것으로, 저소득층을 위한 공공임대주택이 절대부족 상태임을 알 수 있다.

낮은 편이다. 헌법 및 국제사회에 합의한 수준에 미치지 못할 뿐만 아니라 유엔의 권고 사항을 정부는 제대로 이행하지 못하고 있다. 주택정책이 위에서 언급한 바와 같이 물량위주, 공급위주여서 주거권적 배려와 이를 기초한 주택프로그램이 미흡한 실정이다.

주거권은 이미 국제사회에서 공감대 형성은 물론 적극적으로 이를 보장하기 위한 노력이 추진되었고 그 결실을 가져오고 있다. 우리나라 헌법에서도 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 수 있는 권리가 있다”고 명시함으로써 국가는 국민의 주거안정을 위해 노력해야 함을 확인할 수 있다.

III 헌법과 법률에서 본 주거권

적절한 주거생활을 누릴 권리는 헌법 및 주택법등에서 근거를 찾을 수 있다. 대한민국 헌법전문에서 “모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고-----”라고 규정하고 있다. 헌법 제10조에서 인간의 존엄성, 행복추구권, 제11조에서 경제적, 사회적, 문화적 생활에서의 평등권, 제16조에서 주거의 자유, 제14조에서 거주, 이전의 자유 제34조에서 인간다운 생활을 할 권리, 제35조 제3항에서 쾌적한 주거생활권을 규정하고 있다. 우리나라 헌법은 인간의 존엄과 행복추구권, 평등권, 인간다운생활권 등 각종 기본권을 보장하고 있으며 동시에 저소득층, 주거 빈곤층과 경제적 소외계층을 보호하고 있다. 주택법에서는 인간답게 살아갈 수 있도록 최저주거기준이 입법화되어 있으며, 임대주택법에서는 임차인의 주거권을 행사할 수 있도록 되어있다.

1. 헌법

헌법 제10조(인간의 존엄과 가치): 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 지닌다.

헌법 제14조(거주이전의 자유): 모든 국민은 거주이전의 자유를 가진다.

헌법 제16조(주거의 자유): 모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 않는다.

헌법 제34조(사회보장): ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ②국가는 사회보장, 사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.

헌법 제35조(환경권): ①모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다. ②국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

헌법 제122조: 국민의 기본적인 생활, 생산수단인 토지의 효율적 이용과 개발을 위한 필요한 규제 등을 통하여 사회국가원리를 구현하고 있으며, 제124조의 소비자 보호 등의 조항을 통해 사회국가원리를 천명하고 있다.

2. 주택법

주택법에서는 모든 국민은 인간답게 살 수 있는 최소한의 주거기준, 즉 최저주거기준을 입법화하고 있다. 제1조 (목적) 이 법은 쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설·공급·관리와 이를 위한 자금의 조달·운용 등에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

주택법 제3조 (국가 등의 의무) 국가 및 지방자치단체는 주택정책을 수립·시행할 때에는 다음 각 호의 사항을 위하여 노력하여야 한다. ①국민이 쾌적하고 살기 좋은 주거생활을 할 수 있도록 할 것 ②주택시장의 원활한 기능 발휘와 주택산업의 건전한 발전을 꾀할 수 있도록 할 것, ③주택이 공평하고 효율적으로 공급되며 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것, ④국민주택규모의 주택이 저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에게 우선적으로 공급될 수 있도록 할 것을 규정하고 있다. [전문개정 2009.2.3].

주택법 제5조의2 (최저주거기준의 설정 등) ① 국토해양부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다. ② 제1항에 따라 국토해양부장관이 최저주거기준을 설정·공고하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 제84조에 따른 주택정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 공고된 최저주거기준을 변경하려는 경우에도 또한 같다. ③ 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다. [전문개정 2009.2.3]

주택법 제5조의3 (최저주거기준 미달 가구에 대한 우선 지원 등) ① 국가 또는 지방자치단체는 최저주거기준에 미달되는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하는 등 혜택을 줄 수 있다. ② 국가 또는 지방자치단체가 주택정책을 수립·시행하거나 사업주체가 주택건설사업을 시행하는 경우에는 최저주거기준에 미달되는 가구를 줄이기 위하여 노력하여야 한다. ③ 국토해양부장관 또는 지방자치단체의 장은 주택의 건설과 관련된 인가·허가 등을 할 때 그 건설사업의 내용이 최저주거기준에 미달되는 경우에는 그 기준에 맞게 사업계획승인신청서를 보완할 것을 지시하는 등 필요한 조치를 할 수 있다. ④ 국토해양부장관 또는 지방자치단체의 장은 최저주거기준에 미달되는 가구가 밀집한 지역에 대하여는 우선적으로 임대주택을 건설하거나 「도시 및 주거환경정비법」에서 정하는 바에 따라 우선적으로 주거환경정비사업을 시행할 수 있도록 하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다. [전문개정 2009.2.3]. 그리고 제4조(임대주택의 우선 건설), ① 국토해양부장관은 「주택법」 제7조에 따른 주택종합계획을 수립할 때에는 임대주택의 건설에 관한 사항을 포함시켜야 한다고 명시되어 있다.

3. 임대주택법

임대주택법 제4조(임대주택의 우선 건설) ① 국토해양부장관은 「주택법」 제7조에 따른 주택종합계획을 수립할 때에는 임대주택의 건설에 관한 사항을 포함시켜야 한다.

② 지방자치단체와 대한주택공사가 주택을 건설할 때에는 임대주택을 우선 건설하여야 한다.

임대주택법 제10조(택지의 우선 공급) ① 국가·지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조제3항에 따른 공기업 및 준정부기관(이하 “공기업등”이라 한다)은 그가 소유한 택지나 개발한 택지를 매각하는 경우에는 「주택법」 제25조제1항에도 불구하고 건설임대주택을 건설하려는 임대사업자(이하 “건설임대사업자”라 한다)에게 우선적으로 매각할 수 있다. ② 국가·지방자치단체·대한주택공사 또는 한국토지공사는 그가 개발한 택지 중 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상을 임대주택 건설용지로 사용하거나 건설임대사업자에게 공급하여야 한다. ③ 제1항과 제2항에 따라 택지를 매수하거나 공급받은 자는 택지를 취득한 날부터 2년 이내에 임대주택을 건설하여야 한다.

대주택법 제29조(임차인대표회의) ① 임대사업자가 대통령령으로 정하는 호수 이상의 임대주택을 공급하는 공동주택단지에 입주하는 임차인은 임차인대표회의를 구성할 수 있다. ② 임대사업자는 입주예정자의 과반수가 입주한 때에는 과반수가 입주한 날부터 30일 이내에 입주현황과 임차인대표회의를 구성할 수 있다는 사실을 입주한 임차인에게 통지하여야 한다. 다만, 임대사업자가 본문에 따른 통지를 하지 아니하는 경우 시장·군수·구청장이 임차인대표회의를 구성하도록 임차인에게 통지할 수 있다. 즉, 임차인들이 대표기구를 구성하여 임대주택의 관리와 하자보수 등 주거유지, 개선사업에 참여할 수 있는 근거를 제시하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 헌법, 주택법, 임대주택법에서 인간다운 주거생활을 할 수 있도록 하는 “주거권”의 법적 근거를 확인할 수 있다. 다만 헌법상의 사회적 기본권의 성격에 관한 헌법에서 국민 개개인의 구체적 권리가 직접적으로 도출되는 것은 아니다. 그러나 헌법에 근거한 법률을 통하여 사회적 기본권이 직접적으로 구현된다는 추상적 권리설이 판례, 통설이며, 헌법상의 주거권을 구현하는 법률로는 주택법과 임대주택법 등을 들 수 있다(김남근, 2009).

국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다고 규정한 헌법 제35조 3항을 인간다운 생활에 필수적인 쾌적한 주거생활의 확보를 위하여 국가에 대하여 일정한 배려와 급부를 요구할 수 있는 권리를 보장하는 규정으로 보고 있다(권영성, 1994). 아울러 모든 국민이 인간다운 생활을 영위하기 위하여 좋은 생활환경의 주택에 거주할 권리가 있으며, 이 권리는 각자의 행복을 추구하고 건강하고 문화적인 생활을 영위할 권리로서 평등하게 보장되어야 한다(구병석, 1996). 이와 같이 적극적 헌법 해석을 하는 경우 주거권이라는 용어만 사용하지 않을 뿐, 사실상 국민이 국가에 대하여 적절한 주거를 요구하는 권리, 즉 주거권을 인정하는 것과 본질적인 차이가 없다고 할 수 있다(한국도시연구소, 1999).

IV. 국제인권규범에서 본 주거권

국제사회에서 주거권의 중요성을 인식하고 “적절한 주거생활을 누릴 권리”를 위한 각종 규약 및 권고안, 선언 등은 수없이 많았다. 특히 유엔(UN)을 중심으로 주거권의 인식제고와 이를 실천하기 위한 다양한 방안들이 논의되었고 사회권 관련 회의에서는 빠짐없이 주거권이 핵심 주제(agenda)로 다루어지고 있다.

국제규약과 선언에 있어 주목할 것은 사회권규약으로 불리는 ‘경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)’이다. 이 규약은 대한민국 국회를 통해 정식으로 비준한 규약이므로 국내법과 동일한 효력을 갖는다. 대한민국 헌법 제6조에서는 “헌법에 의하여 체결 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”라고 규정하고 있기 때문이다. 주거권 관련 국제규약, 선언 등을 보다 구체적으로 그 내용을 살펴보면 아래와 같다.

(1) 세계인권선언(1948)

국제사회가 주거권을 기본적 인권으로 인정하는 대표적인 근거는 세계인권선언이다. 세계인권선언 25.1장에서는 “모든 사람은 자신과 가족의 건강과 행복을 위해 적절한

생활수준에 대한 권리를 가지고 있다. 여기에는 의·식·주와 의료, 필수적인 사회서비스가 포함된다.”고 하여 보편적 원칙을 제시하였고 명시적인 선언을 하고 있다.

(2) 사회진보와 발전에 관한 선언(1969)

이 선언은 사회의 존재 의의를 그 구성원의 물질적, 정신적 생활수준을 향상시키는 것에서 찾고 있으며 이는 곧 인권의 실현이라 보았다. 그 내용을 보면(Part II, article 10), “모든 사람 특히 저소득층과 가족이 많은 가구들에 대한 적절한 주거와 지역사회 서비스를 제공해야 한다”고 선언하였다.

(3) 제 1차 세계주거회의(HABITAT I)와 밴쿠버 선언(1976)

유엔이 개최한 제1차 세계주거회의는 인간정주 전반에 관련된 문제를 논의하였고 특히 저소득층에 대한 주거 지원과 보조가 필요하고, 정주환경개선을 위한 물리적 · 사회적 기반시설을 갖추어야 한다는 것을 강조하였다. 이 회의에서 채택된 ‘인간정주에 관한 밴쿠버 선언’은 주거는 기본적인 인권임을 명시하고 이러한 권리실현을 위해 국가의 의무를 규정하였다. Section III(8)에서는 “적절한 주택과 서비스는 기본적인 인권이고, 정부는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다. -----”고 규정하였다.

(4) 개발에서의 권리에 대한 선언(1986)

국가는 국내적 차원에서 개발에 대한 권리의 실현을 위해 필요한 모든 조치를 수행해야 한다. 특히 국가는 모든 사람들에게 기본적인 자원, 교육, 의료서비스, 음식, 주거, 고용, 공정한 소득배분 등에 대해 접근할 수 있도록 공정한 기회를 보장해야 한다고 규정하고 있다 (Article 8(1)).

(5) 유엔인권위원회 결의 제77호(1993년)

강제퇴거를 명백한 인권침해로 규정하며, 각국의 정부에게 이러한 강제퇴거를 막기

위한 다양한 조치를 취하도록 촉구하였다. 강제퇴거는 적절한 주거에 대한 권리에 있어서 심각한 침해임을 선언하고 정부는 모든 수준에서 강제퇴거를 없애기 위한 즉각적인 조치를 취해야 함을 권고하였다. 그리고 모든 정부는 강제퇴거 되는 사람이나 지역사회에 그들의 희망과 필요에 따라 적절한 반환과 보상, 적절하고 충분한 대안적인 거주나 토지를 제공하도록 권고하고, 여기에는 영향을 받는 사람이나 집단과 상호 만족할 만한 협상이 선행되어야 함을 강조하였다.

(6) 제2차 세계주거회의(HABITAT II) 하비타트의제(1996)

유엔은 1996년 ‘제2차 세계주거회의(HABITAT II)’를 개최하였다. 하비타트 총회에서 채택된 의제에서는 적절한 주거에 대한 권리가 보편적인 인권의 실현이라는 점을 재천명하였다. 집 없는 사람, 이주민 등 사회취약계층에게 주거와 기본서비스, 교육 및 보건시설을 제공해야 한다. 특히 퇴거가 불가피한 경우 반드시 적절한 대안이 마련되어야 한다는 것을 강조하면서 적절한 보상을 제공하도록 촉구하였다. 인권 차원에서 불법적인 강제퇴거로부터 사람들을 보호하고, 법적인 보호와 보상책을 마련해야 한다. (Para 30. 40).

(7) 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 (ICESCR, 1966)

유엔에서 인권에 관한 조약이 채택되었는바 하나는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR), 다른 하나는 경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)이다.⁴⁾ ICESCR의 내용 중 사회인권규약 11.1장은 “본 규약에 가입한 국가는 모든 사람이 적당한 식량·의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다.”고 하여 주거권을 명문화하고 있다. 이러한 주거권에 관한 내용을 구체화하기 위하여 유엔 사회인권위원회는 1991년 “적절한 주거에 대한 권리(The right to adequate housing)”라는 제목으로 일반논평(General Comment) 4를 발표하였는데, 일반논평 4의 8

4) 대한민국은 1990년 3월 국회 동의를 얻어 가입서를 제출하였고 같은 해 7월부터 국내에서도 효력이 발휘되었다.

장에서는 적절한 주거(adequate shelter)의 구성요소로 “점유의 안정성” 등을 들고 있다.

(8) 사회권규약위원회 일반논평 4. 적절한 주거생활을 누릴 권리(1991)

사회권을 누리는 데 가장 중요한 요소는 주거권이라고 규정하고 주거권의 실천적 내용으로; ① 임차인은 임차의 형태와 상관없이 강제퇴거의 위협으로부터 임차기간을 보호받을 수 있어야 한다는 점유의 법적 보장(legal security of tenure), ② 깨끗한 물, 전기, 채광, 상·하수도, 도로, 요리를 위한 에너지 사용, 세면시설, 음식물 저장 등의 필요한 시설 및 설비 등을 갖추고 있어야 한다는 서비스·물자·시설·인프라에 대한 가용성(availability of services, materials, facilities and infrastructure), ③ 모든 사람들은 자신들의 경제적 처지에서 적절한 주거를 구할 수 있어야 한다는 비용의 적절성(affordability), ④ 주거공간이 일정 규모 이상이어야 하고, 추위·습기·더위·비·바람 등을 막을 수 있는 수준이어야 한다는 거주 가능성(habitability), ⑤ 노인, 장애인, 어린이, 병자 등의 조건에 관계없이 접근하기 용이한 주거조건을 갖추어야 한다는 접근성(accessibility), ⑥ 생산 활동의 기반으로부터 멀리 떨어져 있지 않아야 하며, 보건소, 학교, 탁아소 등의 사회적 시설들로부터 인접한 곳에 있어야 한다는 위치(location), ⑦ 주택의 건설방식에 있어 그 재료나 형태 등이 문화적 다양성을 인정해야 한다는 문화적 적절성(cultural adequacy) 등 적절한 주거권의 구성요소를 구체적이고 체계적으로 명확히 정리하였다.

(9) 사회권규약위원회 일반논평 7. 강제철거(1997)

강제퇴거를 개인이나 가족 또는 커뮤니티를 그들의 의지에 반하여 적절한 제도나 그 외의 보호수단을 강구하지 않고 그들이 점유하고 있는 주거로부터 영구히 또는 임시적으로 떠나도록 하는 조치로 규정하였다. 강제퇴거를 방지하기 위한 제도적 마련이 기본적으로 이루어져야 함을 지적하고 거기에 포함할 수단을 제시하고 있으며, 불가피하게 강제퇴거가 이루어질 경우, 사전협의 및 고지의 의무, 적절한 주거대책의 제공여부, 사법적 지원의 제공 등 반드시 지켜야 할 8개의 보호규정을 제시하였다.

(10) 마스트리히트 가이드라인(1997)

사회권규약에 관한 권리의 침해와 국가의 의무사항을 규정하고 있는 마스트리히트 가이드라인은 강제퇴거와 관련한 국가의무를 언급하고 있다. 국가가 자의적인 강제퇴거에 관여했거나 다른 제3자의 강제퇴거 행위를 방지하지 못했을 경우, 또한 강제퇴거를 방지하기 위한 적절한 ‘법률·행정·예산·사법조치’를 취하지 못하고 있거나 최소한 그러한 노력을 기울이지 못하고 있다면 이는 국가의 존중의무, 보호의무, 실현의무를 위반한 것이라 할 수 있다고 규정하였다.

(11) 개발로 인한 퇴거에 관한 포괄적인 인권지침(2003)

강제퇴거에 대한 보호의 최대수준을 포함한 모든 적절한 수단에 의한 보장 제공해야 하며, 강제퇴거로부터 권리를 침해당했다고 주장하는 사람은 누구나 이용할 수 있는 적절하고 효과적인 법적 및 기타의 구제조치 제공해야 한다. 그리고 강제퇴거의 결과로 어떤 개인이나 집단, 지역사회도 홈리스(homeless)가 되서는 안 되며, 그로 인한 여타의 인권침해에 노출되는 것을 방지해야 한다.

(12) 유럽의회 사회헌장(1996)

UN 중심의 주거권 보장 노력이외에 지역단위에서의 노력도 추진되고 있다. 그 대표적인 것으로 유럽의회가 채택한 유럽사회헌장에서 주거권에 권리를 규정하고 있다. 제 31조 주거권의 효과적인 실현을 위해 국가는 다음과 같은 수단을 이행해야 함을 천명하였다: ① 적절한 수준의 주거에 대한 접근성을 보장한다. ② 홈리스에 대한 점진적으로 문제를 해소한다는 관점에서 홈리스를 예방하고 줄여나간다. ③ 주택가격을 충분한 재정적 능력이 없는 사람들도 부담할 수 있도록 만든다.

V. 주거권 보장을 위한 노력

1. 주거권 보장을 위한 유엔의 권고 사항

유엔 경제적, 사회적, 문화적 권리위원회 제3차 대한민국 최종전해 권고항목 (제6항-제35항) 내용 중 주거부문의 내용을 소개하고자 한다. 권고사항에 대한 대한민국 정부의 정책적 노력과 실천성 담보가 매우 중요하다고 판단된다.

첫째, 제27항에서 “노숙자”에 관해 유엔은 우리나라 정부가 “노숙 및 노숙자 문제” 해결 전략이 부족하다는 점을 지적하였다. 노숙자 문제에 대해 권고사항은; ① 노숙문제의 범위와 원인을 점검하고 노숙자들에게 적절한 생활수준을 보장한 후 노숙문제를 해결할 수 있는 전략을 채택할 것, ② 노숙의 범위와 관련하여 성, 연령, 도·농 인구별로 세분된 자료를 차기보고서에 포함시켜야 한다는 것이다.

둘째, 제28항 “최저주거기준”에 관한 사항을 우리나라는 최저주거기준이하 생활자가 2백6만 명에⁵⁾ 달한다는 점에 우려를 표명하였고 권고사항은 다음과 같다.

- ① 주택 문제와 관련 진정이나 민원을 처리할 부서를 정부 내에 설립할 것
- ② 특히 취약, 소외 계층의 주택 소유를 보장하고 이들에게 적정가격의 주택을 제공하는 정책을 실현시키기 위한 충분한 예산을 확보할 것.
- ③ 이때 노숙자와 기준이하 심각한 환경에서 생활하는 사람들이 우선적으로 고려되어야 함
- ④ 성, 연령 및 가구별로 세분하여 매년 조사한 자료를 포함하여 상세한 정보를 제공할 것.

셋째, 제29항 “강제퇴거와 용산사건”과 관련하여 유엔은 강제철거 문제에 우려를 표

5) 2005년 현재 우리나라의 최저주거기준 미달가구는 총 206.2만 가구로 전체 가구의 13.0%에 해당한다. 기준별로는 시설기준 미달가구 136.0만(65.9%) 가구, 침실기준 미달가구 16.7만 (8.1%) 가구, 면적기준 미달가구 82.8만(40.2%) 가구, 시설+침실기준 미달가구 3.1만 가구, 시설+면적기준 미달가구 17.8만 가구, 침실+면적기준 미달가구 10.8만 가구, 그리고 시설+침실+면적기준 모두 미달가구는 2.4만 가구이다.

명하였고 권고 사항은 다음과 같다.

- ① 강제퇴거는 단지 최후수단으로만 사용되어야 한다는 점과, 용산사건과 같이 폭력동원을 피하기 위해서라도 퇴거 대상자들에게 사전 통지와 임시 주거 보장이 없이 어떠한 개발 사업이나 도시재개발사업도 하지 말아야 한다는 점.
- ② 강제퇴거와 관련 위원회 일반 논평 제7호에 부합되도록 우선적으로 다음을 촉구한다.
 - (a) 자신의 집에서 강제로 퇴거된 사람들에 대한 적절한 보상과 재 정착지 제공을 보장할 것.
 - (b) 개발사업과 주거환경개선사업을 시행하기 전에 동 사업으로 영향을 받게 될 거주자들과의 공개토론과 유의미한 협의를 보증할 것.
 - (c) 새 주거지에는 먹는 물, 전기, 세탁 및 위생 시설과 같은 기본 서비스와 설비를 갖추고 학교, 의료시설 및 교통 접근이 용이하도록 보장할 것.
 - (d) 성, 연령, 가구별로 세분하여 매년 조한 자료를 포함하는 강제퇴거 관련 정보를 차기보고서에서 제공할 것.

위 세 가지 분야의 권고 사항은 주거권을 보장하기 위한 한국 정부의 정책적 노력과 진정한 국민의 주거권을 향유할 수 있도록 하는 조치들이라 할 수 있다. 유엔의 권고를 묵살하거나 가볍게 취급할 수 없는 것은 앞서도 지적한 바와 같이 대한민국 헌법 제6조에서 “헌법에 의하여 체결 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있기 때문에 유엔의 권고사항을 지켜야 할 것이다.

주거권 보장을 위한 노력은 제 주체가 모두 협력하여 추진해야 할 과제이다. 먼저 주거권 침해사례와 주거권 보장과 가장 연관이 높은 사업은 공공개발사업 및 재개발사업이라 할 수 있다. 여기서는 주로 이들 사업과 연관하여 주거권 보장 방안을 논의하고자 한다.

2. 제도적 장치의 마련: 주거기본법 제정

각종 개발 사업을 통해 원주민, 세입자, 거주민의 주거안정을 위해 제도적 개선노력이 지속되고 있긴 하다. 그러나 아직까지 원만한 해결을 보지 못하고 있으며 오히려 제주체간의 갈등이 심화되는 양상을 보이기도 한다. 그 구체적 예가 지난해 “용산사태”라 할 수 있다.

제도적 장치, 즉 특별법 (예, 주거기본법)을 제정하는 방안 과 기존의 법률을 개정하여 주거권 보장을 명문화 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 주거기본법은 법체계상 기본법적 성격과 상위법적 성격을 갖게 될 것이다. 물론 주거기본법이 선언적, 추상적 내용을 담을 것인가 아니면 보다 구체적인 내용을 포함해야 할 것인가는 법 전문가 및 다양한 의견을 수렴해야 할 부분이다. 어쨌든 주거기본법은 주거에 대한 권리 개념의 분명한 설정과 주거권을 보장·실현할 수 있는 장치의 마련이 필요하다. 이 주거기본법은 이러한 개념의 설정 및 장치를 규정하는 것만으로도 주거권 실현을 위한 매우 중요한 발전이라 생각된다. 둘째, 기존 주택법을 부분적으로 개정 보완하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 이 경우 주택법에 주거권을 구체적으로 명시하여 이를 보장하기 위한 정부의 책무 등을 열거해야 할 것이다.

3. 강제철거 및 퇴거

위에서 제시한 법률의 제정 혹은 개정을 통해 국가 및 지방자치단체가 수립 시행하는 주거정책의 기본방향이 명확히 설정되어야 한다. 주거권을 인정하고 이를 보장하기 위해서는 국가의 의지가 제도적 장치(법률 등)를 통해 실현되도록 해야 한다. 특히 주거권의 침해 사례는 공공개발사업 또는 재개발(뉴타운 사업 포함)사업을 통해 많이 발생된다.

현 제도 하에서는 강제철거 및 퇴거사태가 발생할 경우 국가나 지방자치단체가 해야 할 일은 무엇이며 어떻게 해결해 나가야 할 것인가의 제도적 근거 혹은 지침이 미약한 상태이다. 현행 법률에서는 정부가 주택의 공급을 확대하고 주거생활안정을 위해 노력한다는 정도로 규정되어 있다 (예를 들어 주택법). 즉 주택의 공급주체로서의 역할만 규정했을 뿐 강제철거의 경우 국가 및 지방자치단체의 역할 및 권한, 절차 등에 관한

구체적인 규정이 존재하지 않기 때문에 이러한 규정의 삽입을 통한 법 개정이 시급한 요구된다. 아울러 실제 철거를 당해 어려움을 겪게 되는 사람들에 대한 구체적 프로그램을 제시할 필요가 있다. 아울러 강제철거와 퇴거가 공익의 관점에서 보아 불가피한 상황 하에서는 어떠한 조치들이 취해 져야 하는지에 관한 규정이 요구되고 있다.

해당 재개발지역서 오래 동안 거주해온 원주민(가옥주, 세입자 포함)들이 재개발 사업이 완료된 이후 축출되지 않고 현지에서 지속적으로 거주할 수 있도록 하는 “재정착”을 위한 지원 방안이 제시될 필요가 있다. 지원 방안으로는 공공임대주택 공급확대, 바우처 (voucher) 제도 도입 등의 임대료 보조방식, 소득 수준에 맞는 공공임대주택 임대료 차등부과 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

중요한 사실은 강제철거나 퇴거가 있을 경우 이를 집행하는 조합측 (혹은 시행사측) 과 이를 반대하는 측 (세입자 등) 간에 폭력이 발생하는 것을 종종 목격하게 된다. 어떤 경우도 폭력을 동원하는 방식이 허용되지 않도록 하고 폭력의 주체에 대해서는 형사상 처벌을 강하게 하며 동시 사전적으로 폭력행위 금지하고 폭력행위 주체의 소속기관까지 책임을 묻는 방식이 동원될 필요가 있다.

강제철거가 불가피하게 이루어진다 해도 몇 가지 기준과 원칙을 준수하도록 해야 한다. 겨울 혹한기 및 야간 등 부적절한 시기의 강제철거는 금지되어야 한다. 혹한기에는 이사, 이동의 불편은 물론 적정한 임시거처를 구하기가 쉽지 않다. 서울시의 경우 겨울 철 철거하는 일이 없도록 한다는 강제철거 금지 원칙을 천명한 적이 있다.⁶⁾ 이러한 행정조치에도 불구하고 동절기 철거는 자행되고 있다.

“행정대집행법”에 근거하여 강제철거가 이루어진다 해도 철거과정에서 발생하는 폭력을 예방할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 어떠한 경우라도 폭력적 방법으로 철거하는 행위는 금지되어야 한다는 규정을 마련할 필요가 있다. 이와 함께 경찰은 철거과정에서 발생하는 폭력적 사태에 대하여 적극적이며 예방적인 조치들을 취해야 할 것이다.

4. 주거 안전망(safety net) 구축

우리나라 주택법 제5조2항 (최저주거기준의 설정 등)에는 “정부 (국토해양부장관)는

6) 서울시는 2008년 11월 ‘주택재개발, 도시환경정비사업 등의 세입자대책 종합계획(안)을 발표하면서 동절시(12월-2월)에는 원칙적으로 철거를 금지하겠다고 천명한바 있다.

최저주거기준을 설정·공고하며, 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야”고 명시되어 있다. 주택법의 최저주거기준은 다분히 물리적 측면과 환경적 측면을 다루고 있다. 주거안전망 구축을 위해 주택이라는 물리적, 환경적 측면의 지표화, 기준화, 프로그램화가 체계화되어 있어야 한다. 다행히 물리적, 환경적인 최저주거기준은 설정되었지만 주민의 주거권 측면은 규정화되어 있지 않을 뿐 아니라 이를 개선하고자 하는 노력도 부족한 실정이다. 주거권을 보장하고 최저주거기준을 확보하는 가칭 주거안전망(housing safety net)을 구축할 것을 제안한다.

주거안전망 구축을 위해 현행 우리나라 제도(법령)상의 유엔이 권고한 ‘적절한 주거(adequate shelter)’의 구성요소가 어느 정도 제도화 되어 있는지를 평가하도록 한다 (표 2).

<표 2> 주거안전망 구축기반 평가

구성요소	제도적 장치/ 법적 근거 평가	구성요소의 내용 설명
㉠점유의 안정성 (Legal security of tenure)	C: 불명확/ 관련제도 미흡	임차인은 임차의 형태와 상관없이 강제퇴거의 위협으로부터 임차기간을 보호받을 수 있어야 함.
㉡적절한 주거기반시설 및 서비스 (Availability of services, materials, facilities and infrastructure)	A; 주택법 제5조 2항 (최저주거기준 설정, 명시)	적절한 주거란 깨끗한 물, 전기, 채광, 상하수도, 도로, 요리를 위한 에너지 사용, 세면시설, 음식물 저장 등의 필요한 시설 및 설비 등이 갖추어져 있어야 함.
㉢경제적 적절성 (Affordability)	B: 국민임대주택, 보금자리주택 등 저렴주택을 공급 중, 그러나 Affordability 충족은 미흡한 상태	모든 사람들은 자신들의 경제적처지(지불능력)에서 적절한 주거를 구할 수 있어야 함.
㉣최저기준 확보 (Habitability)	A: 주택법 제5조 등 최저기준 명시됨	주거공간이 너무 좁아서는 안 되며, 추위, 습기, 더위, 비, 바람 등을 막을 수 있는 수준이어야 함
㉤접근가능성 (Accessibility)	C: 제도적 장치 없음	노인, 장애인, 어린이 등의 조건에 관계없이 접근하기 용이한 주거 조건을 갖추어야 함.

구성요소	제도적 장치/ 법적 근거 평가	구성요소의 내용 설명
①적절한 위치 (Location)	C: 제도적 장치 없음	생산 활동의 기반으로부터 멀리 떨어져 있지 않아야 하며, 보건소, 학교, 탁아소 등의 사회적 시설들로부터 인접한 곳에 위치해야 함.
⑧문화적 적절성 (Cultural adequacy)	C: 제도적 장치 없음	주택의 건설방식에 있어 그 재료나 형태 등이 문화적 다양성을 인정해야 함.

주: 1) 구성요소는 유엔 사회인권위원회(1991년) “적절한 주거에 대한 권리(The right to adequate housing)”가 제시된 일반논평(General Comment) 4를 기준으로 함.

- 2) 평가: A= 제도적 장치가 있거나 유사한 제도가 존재함
 B= 미흡하지만 정부의 프로그램은 존재함
 C= 제도적 장치가 미흡하거나 없음

위 표에 나타난 평가 결과 C를 받은 분야는 점유의 안정성, 접근가능성, 적절한 위치, 그리고 문화적 적절성이다. 기본적으로 유엔이 권고한 적절한 주거에 대한 권리를 보장하기 위해서는 먼저 C 등급 분야의 제도적 장치 마련이 시급히 요구된다.

VI. 결론

우리나라 헌법은 사회정의 구현과 평등한 사회의 실현(헌법 전문), 그리고 제10조, 제34조, 35조 등 모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니하고, 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다고 천명하고 있다. 이는 사회적 기본권으로서 주거권의 헌법적 근거를 가지고 있음을 확인할 수 있다.

국제법 및 규약, 선언문 등을 통해서도 확인된바와 같이 “모든 사람은 자신과 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활수준에 대한 권리를 가지고 있으며”, 적절한 주택과 서비스는 기본적 인권이며, 국가는 모든 사람들이 이를 충족할 수 있도록 정책적 노력과 보장해야 할 의무가 있음을 확인할 수 있다(ICESCR, 1991; HABITAT 1976, HABITAT II, 1996). 아울러 유엔인권위원회 결의 제 77호는 강제퇴거가 명백한 인권침해이며 각국 정부는 강제퇴거(철거)(forced eviction)를 방지할 수 있는 제도적 장치 마련을 강력

하게 권고 하였다.

더욱이 최근 유엔은 용산사태와 관련하여 “강제퇴거는 단지 최후수단으로만 사용되어야 한다는 점과, 용산사건과 같이 폭력동원을 피하기 위해서라도 퇴거 대상자들에게 사전 통지와 임시 주거 보장이 없이 어떠한 개발 사업이나 도시재개발사업도 하지 말아야 한다”는 점을 강조하였다. 동시 강제퇴거와 관련 위원회 일반 논평 제7호에 부합 되도록 우선적으로 “자신의 집에서 강제로 퇴거된 사람들에 대한 적절한 보상과 재정착지 제공을 보장할 것이며, 개발사업과 주거환경개선사업을 시행하기 전에 동 사업으로 영향을 받게 될 거주자들과의 공개토론과 유의미한 협의를 보증할 것”을 권고하고 있다.

“적절한 주거생활을 누릴 권리(the right to adequate housing)” 즉 주거권은 사회적 기본권임을 국민 모두가 인식해야 하고, 정부는 보다 적극적이고 체계적인 제도적 장치 마련을 통하여 주거권이 보장될 수 있도록 최선을 다해야 할 것이다.

참고문헌

권영성 (1994), 『헌법학원론』, 법문사.

구병삭 (1996), 『신헌법원론』, 제3전정판, 박영사.

국가인권위원회 (2009), 강제철거 시 거주민 인권개선 권고, 상임위원회 결정. 내부자료

국가인권위원회 (2008), 『사회권 지표를 통해서 본 한국의 사회권』, 2008 사회권 심포지엄 자료집.

국가인권위원회 (2009), “강제철거에서의 거주민 인권보호 방안 검토” 내부자료.

국가인권위원회(2005), 『개발사업지역 주거권 보장 개선방안』, 인권상황실태조사보고서.

국가인권위원회(2007), “일반논평 3.: 당사국의 의무와 성질,” 『유엔인권조약감시기구의 일반논평 및 일반권고 : 경제적·사회적·문화적 권리위원회』.

국가인권위원회(2007), “일반논평 4.: 적절한 주거에 대한 권리,” 『유엔인권조약감시기구의 일반논평 및 일반권고 : 경제적·사회적·문화적 권리위원회』.

국가인권위원회(2007), “일반논평 7.: 적절한 주거에 대한 권리: 강제퇴거,” 『유엔인권조약감시기구의 일반논평 및 일반권고 : 경제적·사회적·문화적 권리위원회』.

- 김남근(2009), “강제철거의 인권침해 및 용역업체의 폭력행사 문제에 대하여,” 국가인권위원회
- 김영란(2001), “사회권의 재정립에 관한 연구 : 배제에서 포용으로,” 『사회복지정책』 제13집.
- 박병수 (2009), 주거권의 의미와 현실: 강제철거의 인권문제를 중심으로, “한국사회정책연구원 워크숍 발표논문.
- 서종균(1995), “주거권이란 무엇인가 : 주거권 연구를 위한 노트,” 『도시와 빈곤』 1995.4.
- 안치민(2006), “사회권의 성격과 사회권 보장,” 『한국사회복지학』, 제58권 제4호. pp.371-392.
- 인권운동사랑방(2003), “경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 이행에 관한 립버그 원칙,” 『사회권규약해설서』, 사람생각.
- 인권운동사랑방(2003), “경제적·사회적·문화적 권리의 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인,” 『사회권규약해설서』, 사람생각.
- 유춘근(2009), “한국의 사회권현황: 사회권 관련 예산분석,” 2009 사회권심포지엄: 경제위기와 사회권, 국가인권위원회·비판사회학회.
- 윤도현(2009), “한국 사회권에 관한 몇 가지 단상,” 2009 사회권심포지엄: 경제위기와 사회권, 국가인권위원회·비판사회학회.
- 장은주(2006), “사회권의 이념과 인권의 정치,” 『사회와 철학』, 제12호.
- 하성규(1999), “적절한 주거와 주거권 보장,” 『주택연구』, 제7권 제1호.
- 하성규(2006), 『주택정책론』, 박영사.
- 한국도시연구소 (1999), 『주거기본법 제정을 위한 연구』, 한국도시연구소.
- 홍인옥 (2008), “주거권 지표로 본 사회권 현황,” 『2008 사회권 심포지엄: 사회권 지표를 통해서 본 한국의 사회권,』, 국가인권위원회.
- Crane, M & Warnes, A. M. (2000), "Eviction and prolonged homelessness," *Housing Studies*, 15(5), pp. 757-773.
- Dean. H. (2000), *Welfare Rights and Social Policy*, Essex, Prentice Hall.
- Fernandes, K.(1998), *Forced Evictions and Housing Rights Abuses in Asia*, Karachi, City Press.
- Seong-Kyu Ha, (2001) Substandard settlements and joint redevelopment projects in Seoul, *HABITAT International*: Vol. 25, No. 4, pp.385-397.
- Ha, Seong-Kyu Ha (2004), "Housing poverty and the role of urban governance in Korea," *Environment and Urbanization*, Vol.16, No. 1,
- Ha, Seong-Kyu (2004) "New Shantytowns and the Urban Marginalized in Seoul Metropolitan Region", *HABITAT International*, Vol. 28, No.1, pp.123-141
- Ha, Seong-Kyu (2007), Housing Regeneration and Building Sustainable Low-Income Communities in Korea, *HABITAT International*, 31(1), pp.116-129

- Hartman, C. (1998), "The case for a right to housing," *Housing Policy Debate*, 9(2), pp.223-246.
- Murphy Denis (1990). *A Decent Place to Live*, Bangkok, ACHR.
- UNCHS (1996). *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*, Oxford, Oxford University Press.



뉴타운사업 과정에서 이해상충 현황

이 주 원

(사단법인 나눔과미래 지역사업국장)



뉴타운사업 과정에서 이해상충 현황 - 현장에서 본 도시재생사업의 갈등과 쟁점 -

이 주 원 (사단법인 나눔과미래 지역사업국장)

1. 용산참사로 드러난 재개발(뉴타운) 사업의 문제점

용산참사는 한국 재개발(뉴타운) 사업의 갈등과 문제점을 모두 드러낸 사건이었다. 상식을 넘어서 개발이익의 발생, 도시 서민들에 대한 주거와 생존권에 대한 대책 마련의 외면, 이로 인한 주택·상가세입자들의 격려한 저항 등 지난 30여년간 보아온 문제점들이 다시 드러났다.

용산참사는 재개발(뉴타운) 지역의 이해관계자들¹⁾은 물론 여러 정치세력에게도 충격이었다. 참사가 발생하고 비난의 여론이 정부의 성급하고 무책임한 경찰특공대 투입으로 쏠리자 정부는 긴급하게 국무회의²⁾를 열어 부랴부랴 용산철거민 참사 후속대책으로 용산5법³⁾을 내놓았다. 용산5법의 주요 내용은, ① 조합원에게 분양 뒤 남은 상가에 대해 세입자들에게 우선분양권 부여와 휴업보상비를 3개월에서 4개월치로 상향 ② 재개발과정에서의 분쟁을 조정하기 위한 분쟁조정위원회의 설치 ③ 순환개발방식 추진 ④ 조합운영의 투명성 강화 ⑤ 세입자보상에 대한 건물주의 책임 강화 등이다.

1) 재개발조합, 토지등소유자(조합원), 주택 및 상가세입자, 정비업체 관계자, 건설사, 지자체 등

2) 2009년 2월 10일

3) ‘용산 화재사고 후속 제도개선 방안’ (09.2.10 국무회의 결과)

<표 1> 용산5법의 주요내용과 제도개선안

용산5법	제도 개선안	문제점
-조합원에게 분양 뒤 남은 상가에 대해 세입자들에게 우선분양권 부여 -휴업보상비를 3개월에서 4개월 치로 상향	-조합원에게 분양하고 남은 상가에 대해 상가세입자에게 우선분양(서울시 도시 및 주거환경정비조례 개정, 7월30일 공포) -휴업보상비 3개월→4개월(법 시행령 개정-준비 중-)	-영세상인들이 높은 분양가격을 감당하기 어려움 -폐업보상(2년치)에 준하는 영업손실보상을 요구하는 상가세입자의 요구를 반영하지 못함
-재개발과정에서의 분쟁을 조정하기 위한 분쟁조정위원회의 설치	-조정신청시 60일(30일 연장가능) 내 조정안 마련, 당사자는 15일 내 수락여부 통보(법 개정)	-강제조정권한이 없어 조정능력이 의심되는 분쟁조정위원회가 될 가능성 높음
-순환개발방식 추진	-사업시행자가 소유자 또는 세입자의 이주대책 수립의무화(법 개정) -주택공사 등은 보유한 공공임대주택을 순환용주택으로 우선 공급해야 함(법 개정)	-공공개발이 아닌 민간주도방식으로 진행시 사업시행자(재개발조합)로 하여금 순환개발방식의 강제하기 어려움 -서울, 수도권외의 경우 공공임대주택의 재고 부족으로 현실적 적용 어려움
-조합운영의 투명성 강화	-관리처분계획수립 및 변경 총회시 조합원 총수의 과반수 이상 찬성으로 의결(법 개정) -조합원 직접 출석 비율의 법제화 : 총회시 조합원의 100분의 10 이상 직접 출석(법 개정) -토지등소유자 또는 세입자에게 자료 공개(법 개정)	-주민총회 개최시 조합원의 직접 출석 30%이상 요구 미반영 -관리처분계획수립 및 변경 총회시 조합원의 직접 출석 50% 이상 요구 미반영 -조합임원 해임청구권 등 조합운영의 투명성 장치 부재
-세입자보상에 대한 건물주의 책임 강화	-조합원의 종전 토지 도는 건축물의 가격산정 시 조합원이 둔 세입자로 인하여 손실보상이 필요한 경우 정관으로 정하는 바에 따라 해당 조합원이 둔 세입자에 대한 손실보상액을 뺀 나머지 가격을 종전의 토지 또는 건축물이 가격으로 산정함	-조합원(토지등소유자)에게 세입자의 보상금을 부담시킴으로써 국가의 책임 회피 -손실보상을 피하려는 조합원들에 의해 감정평가 전 세입자들에게 대한 임대차계약 해지 사태 발생 예상됨

주 : 위의 법은 ‘도시 및 주거환경정비법’을 말한다.

그러나 현 재개발(뉴타운) 사업에 반대하거나 비판하는 주민들은 좀 더 근본적인 대책을 요구했다. 주택 및 상가세입자들의 요구는 몇 푼 안 되는 현금보상이 아니라 안정

적인 주거와 영업대책을 마련해달라는 것이었고, 많은 수의 조합원(토지등소유자)들의 요구는 재입주가 어려운 재개발(뉴타운)이 아닌 주민들의 재정착율을 높이는 사업을 하자는 것이다. 그런 이유들로 용삼참사 후 정부가 내놓은 용산 5법이 왜 실효성을 거두기 쉽지 않을 것이다.

2. 재개발(뉴타운) 사업 현장의 분쟁 유형

재개발(뉴타운) 사업 현장을 가보면 수많은 이해관계자들이 얽히고설켜 백인백색(百人百色)의 분쟁들이 일어나고 있다. 그 분쟁은 사례를 일일이 열거하기 힘들 정도로 많기 때문에 이해관계자 중심으로 접근하여 크게 둘로 나눠 보면, 재개발조합과 토지등소유자(조합원) 사이의 분쟁과 재개발조합과 주택 및 상가세입자 사이의 분쟁으로 나눌 수 있다.

<표 2> 재개발(뉴타운) 사업 현장의 분쟁 유형

이해관계자	분쟁 유형
재개발조합 VS 토지등소유자(비대위)	1. 조합설립동의서 징구시 비용분담의 기준에 대한 분쟁 2. 시공사 선정을 둘러싼 분쟁(추진위단계 시공사 선정) 3. 관리처분 주민총회시 개별감정가액과 관련해 발생하는 분쟁 4. 조합 내부의 치열한 주도권 쟁탈형 분쟁 5. 재개발사업 추진 과정에서의 부정과 비리
재개발조합 VS 주택 및 상가세입자	1. 주거이전비 자격취득요건과 관련된 분쟁 2. 현실을 반영하지 못하는 영업손실보상금과 관련된 분쟁 3. 관리처분인가 후 명도소송 및 강제퇴거와 관련된 분쟁 4. 강제퇴거 과정에서 경비업체의 폭력에 관한 분쟁

<표 2>의 분쟁들이 각 재개발(뉴타운) 사업 현장에서 어떻게 전개되는지를 알려면, 서울시 주요 재개발(뉴타운) 현장의 분쟁 사례들을 보면 된다.

<표 3> 서울시 주요 재개발(뉴타운) 사업 분쟁 구역과 내용

구역명	사업단계	주요 분쟁 내용
아현3 (마포구)	이주완료(철거99%)	-조합장 횡령혐의로 구속되자 조합원들이 임시총회를 열어 조합장 해임
아현4 (마포구)	관리처분계획인가	-조합 사무장이 뇌물혐의로 불구속기소, 조합원들이 조합 임원 해임 추진 -관리처분계획인가 무효 판결(1심)
북아현2 (마포구)	조합설립인가	-비용분담과 관련해 조합설립무효소송 진행 중
염리3 (마포구)	조합설립인가	-추진위단계에서 회계감사보고를 안했다며 조합원들이 조합임원 고소
금호13 (성동구)	관리처분총회 예정	-조합원과 조합간 총회금지 및 조합 임원 해임 금지 가처분신청 제기
왕십리1 (성동구)	이주 및 철거	-조합임원 횡령 혐의로 고발 -조합설립무효소송 조합 승소(1심) -주택세입자들이 가이주단지 요구 농성 중 -사업시행인가 3월전 이주세입자 주거이전비 지급 소송 진행
상도11 (동작구)	조합설립인가	-조합설립인가처분취소, 재개발구역지정 결정 취소 소송 제기
장위1 (성북구)	사업시행인가 신청	-국공유지 매입대금 100억원 추가부담 결정으로 사업성 악화
장위14 (성북구)	추진위원회	-비용분담의 기준 미제시로 비대위의 조합설립동의서 징구 반대 활동
성북3 (성북구)	조합설립인가	-조합설립무효소송 제기
동선3 (성북구)	정비구역지정	-정비구역지정 취소 소송 승소(1심) -추진위원회가 항소함
답십리16 (동대문구)	관리처분인가	-상가세입자의 영업손실보상금 관련 분쟁 발생
휘경3 (동대문구)	조합설립인가	-조합설립무효 소송 승소(1심)
갈현1 (은평구)	추진위원회 (구역지정 신청)	-주민총회결의 무효확인 승소(2005가합7214/시공사선정무효/삼성물산지에스건설권소사업, 정비업체추진무효/신한피앤씨) -추진위지위부존재확인 승소(2005가합12645/주택재개발정비사업 조합설립추진위원회 추진위원 지위에 있지 아니함)

구역명	사업단계	주요 분쟁 내용
		-직무집행정지가처분 승소(2007카합33 서부지법 제21민사부/추진위원장 및 추진위원은 각 직무를 집행하여서는 아니됨) -업무정지가처분 승소(2007카합223 서부지법 제21민사부/정비사업체 (주)신한피앤씨는 추진위와 체결한 재개발정비사업 업무대행 용역계약에 따른 별지의 업무에 대하여 채무자는 그 업무를 행하여서는 아니됨) -업무정지가처분에 대한 항소 기각(2007카합284/서부지법 제21민사부)
용산4 (용산구)	이주, 철거 중	-비대위가 조합장 및 조합 임원 '도정법' 위반 혐의로 고소 -용산참사 현장으로 유가족 및 상가세입자 조직, 시민사회단체 등이 정부, 서울시, 용산구청, 재개발조합 등을 상대로 사과 및 배상, 세입자 보상비의 현실화, 제도개선 등을 요구하며 농성 중
용산3 (용산구)	관리처분계획인가	-조합장 직무정지, 총회무효 소송 제기 -전 조합장 금품수수 혐의로 구속
이촌동 (용산구)	구역지정신청 (한강르네상스 지역)	-통합개발을 둘러싸고 주민갈등 심화 -도시개발법 위헌 헌법소원 제기 -비대위만 11개 결성
가재울4 (서대문구)	이주, 철거 중	-관리처분계획인가 취소 판결(1심)

주1 : 2009년 6월 현재

자료: 서울시, 각 구청, 각 재개발조합 및 비대위

<표 4> 뉴타운 등 도시정비사업의 주요 판결 현황

단계	사건번호	비고
정비구역 지정	서울고법 2008누35431	안양시 냉천, 새마을지구 주거환경개선사업정비구역지정 처분 등 취소(경기도 조례가 도시정비법 관련 규정의 위임을 벗어나 정비구역지정요건을 지나치게 완화하였다며 위 조례가 무효라고 판시하면서 정비구역지정처분을 취소)
	서울행정법원2007구합48049	동선3구역주택재개발정비구역지정처분등취소(노후,불량 건축물의 산정이 잘못되었다며 원고 청구 인용)
조합설립 추진위원회	대법원2008두13132	조합설립추진위원회승인처분취소
	서울행정법원2009구합13375	조합설립추진위원회승인취소(기본계획 후 정비구역지정 전 추진위 승인은 무효)

단계	사건번호	비고
	대법원2009두12297	조합설립추진위승인무효(정비구역 지정 이전 추진위 승인은 무효)
조합설립	부산고법2008나16905	감천1구역주택재개발조합설립무효
	부산동부지법2008가합1759	해운대중동1구역재개발조합설립무효
	서울고법2008나38341	순화제1-1구역도시환경정비사업
	서울동부지법2008가합13270	금호제19구역재개발조합설립무효
	서울북부지법2008가합3903	도봉2구역주택재개발조합설립무효
	대법원2008다60568	재건축결의부존재확인(원심파기, 행정법원으로 이송)
사업시행 계획	부산지법 2007구합489	사업시행인가취소소송
	의정부지법 2008가합473	(조합)업무집행정지가처분(사업시행계획 관련 결의의 하자를 이유로 분양신청 등 이후 조합업무 집행을 정지)
	부산고법2009누3811	범천1-1도시환경정비사업조합 사업시행인가처분취소(조합설립변경사항은 조합원 5분의 4이상 동의 필요-조설립 당시 사업계획서가 없었고, 설계의 개요에 대한 동의가 없는 상태에서 사업시행인가)
	서울고법2009나24547	사업시행계획승인결의무효확인(경미한 기준에 대한 민사판단)
관리처분	2008구합28714	가재울뉴타운4구역 관리처분총회무효 승소
	2008구합30656	아현4구역재개발조합관리처분계획취소
	부산지법2009구합73	금곡1구역조합관리처분총회결의무효확인
	서울행정법원2009구합11973	관리처분무효(재개발조합의 조합설립의 하자추인은 4분의 3이상, 분양신청시 개략적인 부담금 공지 없는 관리처분은 무효)
	부산고법2009누2214	관리처분계획 무효(분양신청시 개략적 부담금, 관리처분계획시 종전 감정가 미공개에 대한 관리처분은 무효)
	서울행정법원2008구합48145	관리처분무효확인(재건축조합설립의 변경은 5 분의 4 이상 동의 필요)
	서울행정법원2008구합16995	관리처분계획취소 - 재건축 조합설립비용분담의 하자추인은 5분의 4이상
	서울행정법원2007구합18727	관리처분무효(공사비증액은 조합원 3분의 2이상 동의 필요)
주거이전비	2008구합44747	금호19구역조합을 상대로 이주비청구
	2008구합51295	응암9구역조합을 상대로 이주비청구
	서울고법 2008누34711	월곡2구역조합을 상대로 이주비청구

1) 재개발조합과 토지등소유자(조합원) 사이의 분쟁

(1) 조합설립동의서 징구시 비용분담의 기준에 관한 분쟁

현행 도정법 시행령 제26조 제2항 제3호에 따라 조합설립동의서 징구시 ‘건축물이 철거 및 신축에 소요되는 비용의 개략적인 금액에 대한 분담기준(신규 아파트 입주에 들어가기 위해 추가되는 가구별 분담액)’을 동의서 동의내용에 명시해야 하는데, 대다수의 재개발추진위원회는 이를 명시하지 않은 채 동의서를 징구하여 분쟁이 발생하고 있다.

재개발(뉴타운) 사업의 비용분담금액의 제시는 토지등소유자(조합원)의 입장에서는 재개발(뉴타운) 사업의 참여 여부를 가름하는 중요한 가치판단 기준이다. 동네에서 가게를 얻어 치킨가게를 시작하려해도 보증금과 임대료는 얼마나 들어가야 하고, 상권은 있는지 없는지 조사해야 하며, 월 매출은 얼마나 발생할지 두루 분석해본 다음에 상가를 계약한다. 적어도 이 정도의 시장조사를 하지 않고 자영업을 시작하는 사람은 없다.

그런데 평생 일군 재산인 집 한 채를 모두 내놓고 재개발사업을 하는데, 내 재산 가치는 얼마이며, 앞으로 아파트에 입주하려면 대략 얼마를 더 내놔야 하는지 아무것도 모르고 조합설립동의서에 인감도장을 찍고, 인감증명서를 제출하는 것은 이치에 맞지 않는다. 그럼에도 재개발추진위원회는 조합설립단계에서는 비용분담금을 산출할 수 없다는 이유는 제시하지 않고 있다.

부산 사하구 감천동 재개발사업구역은 조합원들이 이 문제로 부산지법에 소송을 제기해 조합설립 무효 판결을 이끌어 냈으며, 서울 중구 순화동 도시환경정비사업구역의 조합원도 이 문제로 서울중앙지방법원에 소송을 제기해 조합설립무효 판결을 이끌어 냈다.

도정법상 조합설립의 동의사항 중 비용분담에 관한 사항 및 소유권 귀속에 관한 사항은 도시환경정비 구역 내 토지 등 소유자들로 하여금 자신들이 어느 정도의 비용을 투입하여 신축된 건물 중 어느 정도 규모의 건물을 소유할 수 있는지 여부에 관한 기초지식을 제공함으로써 정비사업에 참가할 것인지 여부를 결정하는 기준이 되는 가장 중요하고 본질적인 사항으로서, 비용분담에 관한 사항 및 소유권 귀속에 관한 사항이 누락된 동의는 도정법에서 정하는 동의의 요건에 부합한다고 볼 수 없어 무효이다.

<서울고등법원 2008나38341 조합설립부존재확인 판결문 중>

비용분담의 기준과 관련된 분쟁은 전국의 수많은 사업장에서 법정 소송으로 이어지고 있어 재개발(뉴타운) 사업의 핵심 갈등으로 떠올라 오히려 사업을 지체시키고 있다. 수많은 재개발(뉴타운) 현장의 주민대책모임들이 비용분담의 기준과 관련된 명확한 제시 없는 조합설립동의서 징구를 반대하기 때문이다. 서울시도 분양수입 등 예측 곤란 이유로 개략 사업비 및 분담금 내역 제시 없이 조합설립동의서 징구는 주민 불신 초래, 비대위 구성 명분 제공, 조합설립무효 판결 등 이 문제의 심각성을 알고 있어 정비사업비 산정프로그램을 만들어 조합설립동의서 징구시 의무화하겠다고 했다.

(2) 시공사 선정을 둘러싼 분쟁(조합설립추진위원회 단계에서 시공사 선정)

현행 도정법에서는 주택재개발사업 및 도시환경정비사업 추진시 시공사의 선정은 조합설립인가 이후에나 가능하다. 즉, 시공사 선정은 조합설립추진위원회의 권한이 아니라 재개발조합의 고유권한이다. 그러나 영세한 조합설립추진위원회는 재개발사업의 추진을 위한 자금 차입이 필요한데, 주로 자금을 지원해주는 곳이 바로 시공사인 건설업체들이다.

추진위원회는 활동비, 인건비는 자기들이 연대 보증을 선 뒤 정비회사, 건설회사에서 빌려온 것이다. 추진위는 이미 써 버린 자금을 물어낼 수 없기 때문에 어떻게 해서든지 공사가 진행되도록 해야 한다. 또한 추진위는 제대로 된 사업성 검토를 해본 적이 없기 때문에 구체적인 추가 분담금도 얘기하지 못한다. 작게는 몇 억에서 많게는 몇 십 억씩 추진위원회에 자금을 지원하는 건설사들은 추진위원회 단계에서 가계약 또는 시공사의 선정을 요구하여, 다수의 재개발사업구역들은 추진위원회 단계에서 시공사 선정이 이루어진다.

추진위단계에서 시공사 선정이 이루어지면 주민들의 시공사 선정 권한이 배제됨은 물론 향후 주민들의 재산상의 피해가 예상되며, 도정법에 명시된 조합설립 후 공개, 경쟁입찰방식으로 시공자를 선정하라는 법률 또한 위반하는 것이다. 그렇기 때문에 추진위원회 단계에서 시공사를 선정한 재개발지역은 조합설립추진위원회 및 재개발조합과 분쟁이 심각하게 불거진다. 특히 서울, 수도권에 비해 사업성이 열악한 지방의 도시에서 추진하는 재개발사업 현장에서 비일비재(非一非再)하게 발생한다.

추진위 시공사선정, 재개발조합 사후추인해도 무효

법원, 재개발조합 절차무시한 관행에 잇단 제동

관행이라는 명목으로 적법한 절차를 제대로 밟지 않은 재개발조합들에 대해 법원이 엄정한 판결을 내리고 있다. 재개발조합추진위 단계에서의 시공사 선정이 무효라는 판결에 이어, 재개발조합이 앞서 추진위 당시 선정한 시공사를 사후 추인한 결정도 무효라는 법원의 판결이 나왔다. 시공사 선정권을 갖고 있는 재개발조합이 앞서 추진위 단계에서 선정한 시공사를 사후 추인했다면 이 시공사 선정은 적법한 것일까?

재개발조합 측은 업계의 관행이라고 주장했지만 법원은 무효라고 판결했다. 부산지법 동부지원 제1민사부는 수영구 망미2구역 재개발조합을 상대로 지주 김모씨 등 7명이 제기한 주민총회결의 무효확인 소송에서 '조합의 시공사 추인 결의는 무효임을 확인한다'고 선고했다.

망미2구역 재개발조합은 조합설립 전 추진위 단계이던 지난 2006년 8월 주민총회를 열고 시공사를 포스코건설로 선정했다. 이후 추진위는 재개발조합으로 설립인가를 받았고, 지난 2월 조합 정기총회에서 포스코 건설을 시공사로 선정한 추진위의 결정을 사후 추인했다. 재판부는 먼저 추진위의 시공사 선정에 대해, "시공사 선정은 법령상 재개발조합 총회의 고유권한이므로 추진위의 시공사 선정 결의는 무효"라고 판결했다.

◆조합이 추인할 때도 시공사선정 총회 의사정족수 지켜야

재판부는 또 '시공사 선정권이 있는 재개발조합이 추진위의 결의를 사후 추인했기 때문에 문제가 없다'는 조합 측의 주장에 대해서는, 정관에 규정된 의사정족수를 지키지 않은 점을 들어 역시 무효라며 받아들이지 않았다. 정관에는 시공사 선정을 위한 총회는 조합원 과반수가 직접 참석해야 하는데, 지난 2월 총회에서는 조합원 881명 중 165명만 직접출석해 정관을 위반했다는 것.

동부지원 제1민사부는 앞서 해운대구 우동3구역 재개발조합추진위의 시공사 선정결의도 무효라고 판결한 바 있다. 그런가하면 부산지법에서는 지난달, 사하구 감천2구역 재개발조합이 설립동의서를 받는 과정에서 조합원들의 비용분담사항을 누락시켰다며 조합자체를 무효라고 판결해 파장을 일으키기도 했다. 이는 법원이 관행을 앞세워 재개발조합이 절차를 무시하는 사례를 엄히 다스리겠다는 것이어서, 앞으로 재개발 관련 소송이 줄을 이을 것으로 보인다. 2008-11-21 부산CBS 장규석 기자 hahoi@cbs.co.kr

(3) 관리처분 주민총회시 개별감정가액과 관련해 발생하는 분쟁

현행 도정법에서는 조합설립동의서 징구시 개관적인 비용분담의 기준을 제시하고, 사업시행인가 후 감정평가를 통해 관리처분계획 총회 전에 조합원들에게 개별감정가(권리가액)와 추가분담금의 금액을 통보해줘야 하는데, 다수의 재개발조합에서 이를 시행하지 않고 있다. 이유인 즉, 사업성이 낮은 주택재개발사업구역일수록 개별감정가

가 낮게 나온다. 따라서 조합원들의 입장에서는 재개발사업의 이익(개발이익은 적거나 아예 없고, 추가분담금만 늘어나기에)이 없어 관리처분총회가 무산될 확률이 높다. 그러므로 재개발조합은 이를 숨기고 있다가 관리처분총회 자리에서 통지 후 일사천리로 관리처분총회를 진행, 결의한다. 물론, 이 관리처분총회장에는 재개발에 반대하는 주민 대책위 쪽 주민들의 출입은 철저히 통제한다.

은평구 응암7구역도 관리처분총회 전에 개별감정가와 추가분담금액을 통보하지 않고 관리처분총회를 진행 추진하여 은평구청으로부터 관리처분계획인가를 승인받았으나, 조합원들이 법원에 소송이 제기하여 관리처분총회무효 판결이 받았다.

또한 서울시내 주요 뉴타운 가운데 하나인 가재울 뉴타운 4구역의 관리처분계획을 서울행정법원은 관리처분총회를 열기 위해 조합이 걷은 동의서에 조합원의 자산 평가액이 적혀있지 않았기 때문에 관리처분계획 처분을 취소했다. 2007년 10월 총회 당시, 조합은 서면동의서를 미리 걷은 다음, 추후에 조합원들에게 추가분담금이 적힌 통지서를 우편으로 보냈다. 추가분담금이 너무 높다는 사실을 뒤늦게 안 조합원들은 동의서를 철회하기 위해 조합을 찾았지만 이미 조합측은 모두 잠적한 뒤였다. 모든 연락을 끊었던 조합은 일주일 뒤 슬그머니 총회를 열어 관리처분안을 통과시켰습니다. 이에 주민들이 관리처분계획 무효소송을 제기하고, 서울행정법원 행정12부는 이 모 씨 등 조합원 7명이 재개발정비사업조합을 상대로 낸 소송에서 원고 승소 판결을 내렸다. 가재울 뉴타운 4구역은 서울 남가좌동 124번지 일대 28만여㎡에 아파트 63개 동 4,047세대가 들어서는 대규모 재개발 사업으로 현재 철거 작업이 진행 중이다.

그리고 관리처분계획변경을 위한 주민총회를 개최하여 공사비 증액으로 주민들에게 막대한 부담을 전가하여 분쟁들이 발생하고 있다. 주택재개발사업 지역인 아현4구역 재개발 사업도 공사비를 1년새 65% 올리면서 조합원 4분의3 동의 안 받아 법원이 관리처분 취소 판결을 내렸다. 서울행정법원 제2부는 2009년 5월 21일 서울 마포구 아현동 아현4주택재개발구역의 조합원 4명이 조합을 상대로 낸 ‘관리처분계획 취소 소송’에서 원고 승소 판결했다. 또 관리처분집행정지 가처분 신청도 받아들였다.

아현4구역 조합은 2006년 8월 조합설립인가 과정에서 조합원들에게 공사비로 3.3㎡당 239만원을 책정해 75% 이상의 동의를 받았다. 이후 시공사인 대형건설업체 A사는 물가 상승 등을 이유로 공사비 인상을 요구했고 조합은 이를 받아들여 관리처분계획을

통해 396만원으로 올려졌다. 1년2개월 만에 시공비를 3.3㎡당 157만원, 무려 65%나 인상했다. 이 과정에서 조합원 55%의 동의를 받았다.

법원은 이에 대해 “물가 변동이나 건축경기 변화를 감안해도 시공비 인상폭이 예상 범위를 크게 벗어났다”며 “그럼에도 불구하고 조합이 절반을 조금 넘는 55%의 조합원 동의율로 관리처분계획을 통과시킨 건 위법”이라고 판결했다. 법원은 또 “큰 폭의 공사비 인상 등 추가 부담금에 상당한 영향을 미치는 사항에 대해선 조합설립인가에 준하는 전체 조합원 4분의 3 이상의 동의를 얻어야 한다”고 덧붙였다.

아현4구역의 사례로 말미암아 건설사들이 수주를 따내기 위해 일단 낮은 시공비를 제시한 뒤 나중에 사업을 추진하면서 조합 집행부와 협의해 공사비를 올렸던 관행에도 변화가 생길 전망이다. 그동안 건설사뿐만 아니라 조합도 조합설립인가를 받으려면 전체 조합원 75% 이상의 동의를 받아야 하기 때문에 시공비를 낮춰 보고하는 게 관행적으로 되풀이돼 왔다. 그리고 나중에 관리처분계획을 세우는 과정에서 공사비를 증액하더라도 사업 속도를 위해 조합이 ‘경미한 계획 변경(과반수 동의)’으로 처리해왔다.

(4) 조합 내부의 치열한 주도권 쟁탈형 분쟁

가장 대표적인 분쟁 유형으로 재개발 사업 주도권을 잡아 거기서 떨어지는 ‘떡고물’을 먹으려는 싸움이다. 많은 재개발 지역에서는 초기 단계부터 추진위원회가 난립하는 현상이 벌어진다. 업계에 따르면 구리뉴타운 수택1동 지역은 추진위원회가 4개였고, 흑석뉴타운 3구역은 한때 5개까지 분열됐다가 현재 2개가 대립해 서로 발목을 잡고 있다. 이런 분열은 각종 소송으로 비화하면서 큰 후유증을 남긴다.

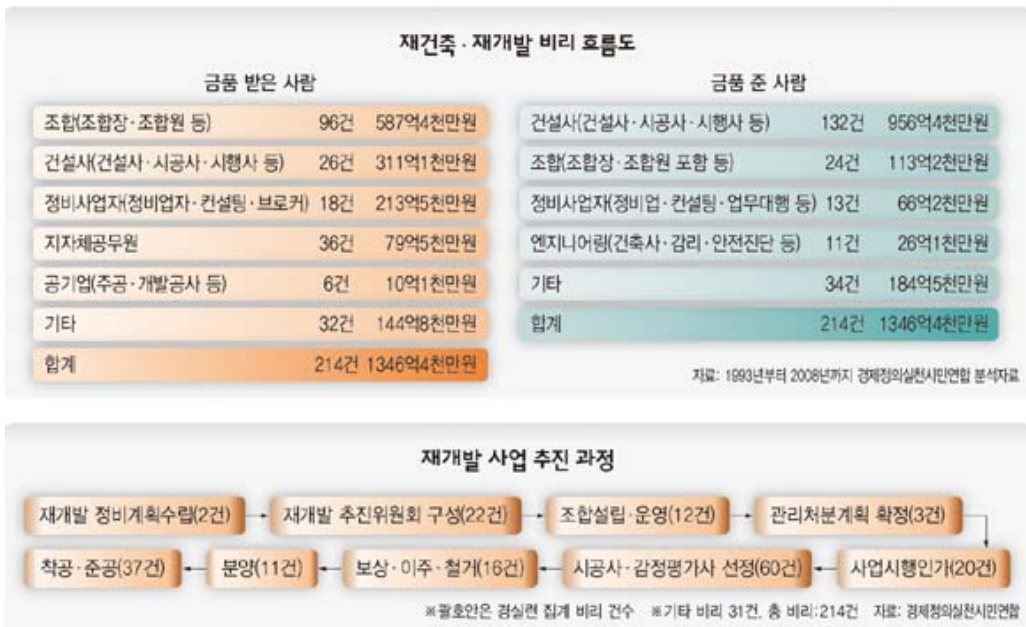
(5) 뉴타운사업 추진과정에서 부정과 비리

뉴타운(재개발)사업은 비리와 부패의 종합선물세트이다. 뉴타운사업 단계마다 비리가 얹혀 있고, 그 유형도 다양하기 이를 데 없다. 2009년 국회 국토해양위원회 서울시 국감에서 2000년 이후 서울지역 재개발·재건축 사업과 관련해 구속된 조합장만 15명이라며 주택조합 비리가 근절되지 않고 있다는 주장이 나왔다. 한나라당 신영수 의원이 분석한 서울지역 주택조합 조합장 구속사례를 보면 2000년 이후 재개발은 3건, 재건축

은 12건이다. 구속사유는 뇌물수수가 가장 많고 횡령 배임 등이다. 구속까지 이어지지 않더라도 주택조합 내 문제는 고소고발로 드러났다. 재개발과 재건축 사업에서 고소고발 사건은 각각 58건과 51건이나 됐다. 조합원간 갈등으로 추진위원장이나 조합장을 변경한 사례 역시 재개발은 32건, 재건축은 145건이나 됐다. 시공업체를 바꾼 경우는 재개발 2건, 재건축 47건이었다.

한겨레신문과 경실련이 공동조사한 지난 16년 동안의 ‘도시정비사업 금품 비리 사건’ 실태는 재개발을 둘러싼 조합·건설사·용역업체·지자체의 비리 구조를 그대로 보여준다. 건설사들은 214건의 비리 사건을 통해 956억4천만원(71%·금액 기준 비율), 정비사업자·건설링 업체 등 브로커들은 92억원(6%·금액 기준 비율), 조합은 113억2천만원(8.4%·금액 기준 비율)의 금품을 각각 제공한 것으로 확인됐다.

<그림> 재건축·재개발 비리 흐름도



-자료 : 한겨레신문(2009-03-23)

금품을 받은 쪽은 사업자 선정 권한을 가진 조합 587억원(43.6%), 사업 브로커들에

대해 영향력이 큰 시공사 311억원(23.1%), 사업 인허가권을 행사하는 지자체 공무원 79억5천만원(5.9%) 등의 순이었다.

뉴타운, 재개발사업장의 비리와 부패가 기승을 부리자 전국뉴타운·재개발비상대책위원회연합은 2009년 7월 서울중앙지방검찰청에서 기자회견을 갖고 위법적인 조합비리가 전 지역에 만연해 있어 검찰 차원에서 특별조사 해달라면서 검찰에 뉴타운·재개발의 특별조사를 요구하는 진정서를 제출했다. 이들은 기자회견문에서 원주민 90% 이상이 외지로 쫓겨나는 현실 속에서 위법적 조합비리가 만연하면서 주민간 격렬한 분쟁과 불법행위의 온상이 되고 있다고 하면서 주민들이 형사고소 하더라도 무혐의 처분이 대부분이고, 재개발조합이 용역들과 공동행동을 전개할 정도로 심각한 상태라며 배경을 설명했다. 전국뉴타운·재개발비상대책위원회연합은 대표적인 조합비리 사례로 금품수수, 횡령 △주거비 허위수령 △계획적 알박기 등을 수집, 모두 12건에 대해 검찰이 조사에 나설 것을 촉구했다.

<표 5> 뉴타운 등 도시정비사업 관련 비리 사례

구역명	비리 내용	상세 내용
행당7구역(성동구)	공금횡령 등	행당7구역 추진위원장은 공금횡령 등의 혐의로 조합원 김승용 외 3인이 검찰에 고발하여, 현재 검찰의 조사를 받고 있으며, 추진위원장의 개인통장으로 2004년 6월 2일 당시 D건설 팀장 명의로 2천만원이 입금된 사실이 확인되어 이 부분도 함께 수사 중
아현3구역	알선수뢰	서울경찰청 현직 경찰이 2008년 7월께 아현뉴타운3구역 재개발사업의 비리 사건에 대한 대대적인 수사가 이뤄지자 이를 무마해주겠다는 명목으로 전직 경찰이자 재개발조합 총무이사인 홍모(58.구속)씨로부터 2차례에 걸쳐 1천300만원을 받음
	알선뇌물수수	재개발사업의 편의를 봐주겠다며 재개발조합장에게 돈을 받은 혐의(알선뇌물수수)로 서울시의회 김모(48) 의원 구속됨. 검찰에 따르면 김 의원은 2007년 8월께 아현뉴타운3구역 재개발조합장인 유모(60.구속)씨한테서 재개발구역 내 학교 부지를 아파트 부지로 용도 변경을 해달라는 청탁과 함께 1천500만원을 받음.
	공금횡령	조합장이 정비업체와 짜고 100억원을 횡령한 혐의로 구속 기소돼 재판을 받고 있음

구역명	비리 내용	상세 내용
장위뉴타운7구역	금품살포	장위 7구역 재개발조합의 조합원 A씨는 최근 <한겨레>와 한 통화에서 "지난 6월 말 삼성물산의 한 직원이 저녁에 집으로 찾아와 현금 100만원이 들어 있는 돈봉투를 주고 갔다"고 밝혔다. A씨는 "그동안 건설사에서 돈을 뿌린다는 소문은 많이 들었지만 직접 겪은 건 처음"이라며 "뇌물이라는 생각이 들어 7월 초에 봉투를 전한 직원에게 돌려줬다"고 덧붙였다. 삼성물산은 가구별로 담당 홍보 직원을 두고 있어, 이 직원이 종종 집을 방문했다고 전했다. 삼성물산의 금품 살포는 이 뿐만이 아니었다. 홍보 직원들이 화장실도 이용하고 더울 때 잠시 쉴 수 있는 '쉼터' 명목으로 일부 주민들한테 사례비를 지급했던 것. 조합원 B씨는 "이달 중순께 삼성 직원이 집을 찾아와, 쉼터로 계약하고 싶다며 처음에 50만원을 준다고 해 거절하니, 나중에 50만원을 더 주겠다고 제안해 왔다"고 밝혔다. 다른 조합원 C씨 역시 "쉼터 사용 명목으로 50만원을 제의해 거절했더니 '원하는 금액을 주겠다'고 제안해 왔다"고 말했다. 서울파이낸스(2009-8-14)
돈의문뉴타운 (종로구)	공무원 뇌물수수	서울중앙지검 특수1부(김오수 부장검사)는 도시개발 정비사업 과정에서 토지 수용자로부터 억대의 뇌물을 받은 혐의로 서울 종로구청 6급 직원 권모씨를 체포했다고 26일 밝혔다. 검찰은 권씨의 혐의가 확정되는 대로 이르면 이날 뇌물수수 혐의로 구속영장을 청구할 방침이다. 검찰에 따르면 권씨는 지난 2007년 서울 종로구 송월동 뉴타운 개발 과정에서 공원용지로 수용되는 땅의 보상금을 높게 받아달라는 청탁과 함께 억대의 뇌물을 받은 혐의를 받고 있다. 검찰은 권씨 외에도 구청 직원 6, 7명이 다른 토지 수용자로부터 청탁을 받고 돈을 받은 것으로 파악하고 수사를 확대하고 있다. 검찰은 앞서 25일 종로구청 주택과 등을 압수수색해 보상금 지급 서류 등을 확보했다. 문화일보(2009-2-26)
왕십리뉴타운3구역	뇌물공여 · 뇌물수수	재개발사업 철거업체 선정과정에서 2억여원의 불법적인 금품을 전달한 혐의(뇌물공여)로 철거업체와 조합장 수사
길음8구역	뇌물공여	시공사로 선정되기 위해 정비업체와 재개발조합장 선거에 불법자금을 지원하여 삼성물산 간부 2명을 불구속 기소했

또한 2009년 서울시 국정감사 기간에 민주당 강창일 국회의원은 ‘정비사업 추진과정에 대한 공개 실태’를 조사한 결과 전체 445개 정비구역 중 91개 구역(20.5%)만 인터넷에 정보공개를 하고 있다는 사실을 밝혀냈다. 그나마 정보를 공개한 91개 구역의 공개

한 정보 내용도 계약서 등 법정공개항목조차 빠져있는 등 부실했다고 한다. 추진위단계 45개 구역 중 시공업체 가계약서를 공개하지 않은 곳이 41개로 85%에 달했고 회계 감사 보고서를 공개하지 않은 곳은 36개로 75%나 됐다. 조합 단계 77개 구역 중에서는 설계업체 계약서를 공개한 곳이 10%가 안됐다. 91%에 달하는 70곳이 공개하지 않았다. 시공업체 본계약서를 공개하지 않은 곳도 68개로 88%나 됐다. 재정비 사업 관련 정보공개는 도정법 제81조에 명문화돼있다. 이를 어길 경우 1년 이하 징역이나 1000만원 이하 벌금에 처하게 돼있다.

2) 재개발조합과 세입자(주택 및 상가) 사이의 분쟁

(1) 주거이전비 자격취득요건과 관련된 분쟁

국토해양부, 서울시, 각 지방자치단체 및 정비사업조합 등은 정비사업구역 내 주택 세입자 주거이전비 지급 자격취득 기준일이 구역지정공람공고 3월전으로 규정하고 있으나, 미보상 주택세입자들은 사업인정고시일을 사업시행인가일로 본다는 도정법에 따라 사업시행인가 3월전부터 거주한 주택세입자도 주거이전비를 지급해야 한다고 요구하고 있다. 이에 관해 작년 서울행정법원에서 주거이전비 자격기준일 사업시행인가 3월전이라고 판결을 내린바 있다.

서울행정법원 판결문(서울행정법원 2008구합24699)의 주요내용

- 공익사업의 시행에 따라 이주하는 주거용 건축물의 세입자에게 지급하는 주거이전비는 당해 공익사업 시행지구 안에 거주하는 세입자들의 조기이주를 장려하여 사업추진을 원활하게 하려는 정책적인 목적과 함께 주거이전으로 인하여 특별한 어려움을 겪게 될 세입자들을 대상으로 하는 사회보장적인 차원에서 지급하는 금원의 성격을 가짐(대법원 2006. 4. 27. 선고 2006두2435 판결 등 참조)
- 주거이전비의 지급액수에 대하여도 공익사업법 시행규칙 제54조 제1항은 주거용 건축물 소유자에 대하여는 2월분의 주거이전비를 보상하도록 규정하는 데 비하여, 이 사건 조항은 주거용 건축물의 세입자에 대하여는 3월분(2007. 4. 12. 건설교통부령 제556호로 개정된 이후에는 4월분)의 주거이전비를 보상하도록 하여 세입자에게 더 많은 금액을 지급하도록 규정하고 있어, 세입자에게 지급되는 **주거이전비가 사회보장적 성격의 금원임을 분명히 해 주고 있음**
- 주거이전비의 지급기준일을 관계법령에 의한 고시 등이 있을 때로 보면서 그 범위를 사업시행인가일

이전의 적당한 고시일로 과도하게 확대하게 되면 "공익사업의 시행으로 인하여 이주하게 되는"이라는 제1요건을 충족하기 위해서는 세입자로 하여금 그때부터 실제로 공익사업이 시행되는 때까지 계속하여 거주할 것을 강요하게 되는 결과가 될 것이고, 특히 **주택임대차보호법 등 우리 법제에서 주거용 건축물의 세입자가 주장할 수 있는 임차기간을 원칙적으로 2년으로 정하고 있는 사정에 비추어 보면, '관계법령에 의한 고시 등'이 사업인정고시일로부터 2년 이상 전에 있었던 경우에 이를 주거이전비 지급기준일로 보게 되면 소유자의 임대차계약 갱신거절 의사에 따라 공익사업이 시행될 때까지 세입자가 계속 거주할 수 없게 되는 바람에 주거이전비를 전혀 지급받지 못하는 경우도 발생할 수 있게 되어 부당한 결론에 이르게 됨**

-주택재개발사업의 경우 정비사업의 지정고시가 있다고 하여도 해당 정비구역의 토지 등 소유자의 4분의 3 이상의 동의가 뒷받침되지 않으면 사업시행에 필수적인 조합설립인가절차로 나아갈 수 없는 만큼, 토지수용권이 동반되지 않는 정비구역의 지정고시만으로 사업시행 여부가 불투명하여 재개발 사업이 조만간 시행될 것이라고 단정하기는 어렵고, 통상 주택임대차계약기간이 2년이라는 점을 고려하면 정비구역이 지정고시되고 사업시행인가가 날 때까지 계약기간이 만료되는 경우도 적지 않게 발생할 터이므로, 정비구역의 지정고시 이후에 입주한 세입자가 반드시 주거이전비를 노린 가장 세입자라고 보기는 어렵고, 세입자의 교체가 이루어지는 경우에는 최후의 세입자에게 주거이전비를 지급하는 것이 제도의 취지에 비추어 보다 합리적이라고 판단됨

-사업시행구역 내에 존재하는 주거용 건축물의 숫자는 한정되어 있는 만큼 세입자의 증가에는 한계가 있게 마련이며, 주거용 건축물의 소유자가 직접 거주하고 있었던 경우 이를 1개월 또는 2개월분의 주거이전비 증가를 위하여 제3자에게 임대할 경우 이주대책과 관련하여 비거주자에 해당하게 되어 배제될 가능성이 있으므로 그 남용가능성은 크다고 단정할 수 없고, **실제 거주하지 않으면서 거주를 가장하는 허위의 세입자라면 그 거주 여부에 대한 적절한 심사를 통하여 걸러져야 할 것이지 지급기준일을 앞당겨서 해결할 것은 아님**

2008년에 나온 서울행정법원의 판례에 힘입어 서울시 재개발(뉴타운) 지역에 거주하는 7백여명의 주택세입자들이 2009년 3월 주거이전비 지급소송을 서울행정법원에 제소하였다. 주거이전비 집단소송과 관련해 서울행정법원은 재판부별로 다른 판결을 내리고 있다.

재개발(뉴타운) 지역의 세입자들의 집단적으로 움직여 권리찾기에 나서자 재개발조합 및 국토해양부는 주거이전비 지급금액의 증가를 우려해 도정법 시행령과 시행규칙의 개정에도 나섰다. 국토해양부는 지난 5월 도정법 시행령 및 시행규칙 입법예고에서 “마. 주거이전비 지급을 위한 기준시점을 정비계획 수립을 위한 공람공공일로 명시하여 혼란을 방지하고, 위장세입자 등록 등 도덕적 해이 방지”라고 밝히고 있지만 이는

오히려 재개발 지역 세입자들의 상황을 왜곡하는 논리이다. 오히려 재개발조합과 일부 토지등소유자들이 임대주택 입주 및 주거이전비(현행 구역지정공람공고일을 자격취득 기준일로 해석하여 집행하고 있음)를 지급하지 않기 위하여 임대차보호법 상 계약기간이 만료되면 다양한 방법으로 계약을 연장하지 않고 있다.

철거세입자의 경우 보상대상으로 지정되기 위해서는 지구지정 공람공고일 3개월 전부터 관리처분을 할 때까지 계속 거주하여야 함. 즉, 일반적으로 약 3년 6개월에서 5년 동안 사업구역 내에서 계속 거주하여야 하지만, 상당수의 주택소유자들(조합측)이 관리처분 전에 임대차계약 연장을 거부함으로써 철거세입자에 대한 주거대책비용을 축소하려는 사례가 발생하고 있음.

-서울시, 2007. '뉴타운사업에 따른 원주민 재정착을 제고방안' P32

또한 정비구역지정 공람공고일과 사업시행인가 사이에는 평균적으로 3년 이상의 시간이 소모되고, 이후 관리처분인가에서 이주까지는 거의 4~5년 정도의 시간이 걸리게 된다. 특히 지방의 경우, 기본계획 지정이나 정비구역지정 후 미분양 등으로 사업장기화가 심각한 수준이다. 따라서 구역지정공람공고일에서 사업시행인가일 사이에 전입한 세입자는 실제 재개발이 될지 안 될 지도 모르는 불투명 상황에 처하게 되는 것이다. 현실이 이러한 데, 주거이전에 대한 아무런 보상이나 대책 없이 국토해양부에서 국민에 대해 위장전입자라는 도덕적해이라는 편협한 관점으로 개정을 추진중에 있다.

실제 재개발지역의 위장세입자 발생은 세입자 단독으로 할 수 있는 성질의 것이 아니다. 임대인(가옥주)들의 협조 또는 묵인, 방조가 있지 않고서는 가능한 일이 아니다. 오히려 임대인들이 세입자의 권리를 방패삼아 친인척들에게 주거이전비를 지급받게 하기 위해 세입자의 지분을 쪼개는 등의 도덕적 해이가 발생하면 발생했지, 주거이전비만 노리고 재개발구역만 돌아다니는 메뚜기 식의 세입자들의 문제라는 발상은 현실을 도외시한 주의주장일 뿐이다.

<표 6> 성북구 장위뉴타운 1구역 년도별 세입자 전입현황

년도	전입가구(세입자)	년도	전입가구(세입자)
1985	1	1999	17
1987	1	2000	15
1991	1	2001	24
1992	2	2002	32
1993	2	2003	50
1994	3	2004	57
1995	4	2005	80
1996	3	2006	88
1997	5	2007	134
1998	22	2008	113
		누계	654

-자료 : 성북구청

장위뉴타운 1구역 사례를 분석해보면 재개발지역의 위장세입자 발생은 세입자의 도덕적 해이가 아님을 증명할 수 있다. 장위뉴타운 1구역은 조합원이 400명 약간 넘으며, 1985이후 이곳으로 전입된 세입자는 총 654가구이다. 구역지정 공람일은 2007년 6월 14일이며, 세입자의 임대주택 및 주거이전비 신청은 2008년 4~8월에 진행되었다.

구청에서 확인했던 세입자 현황은 다음과 같다. 1985년부터 구역지정 공람 3월전(2007.3.14)까지는 22년간은 총 439세대, 2007.3.15~2008.8.26 기간동안 총 215세대(전체 전입세대수 대비 32.87%)가 전입했다. 이를 통해 보면 구역지정 공람시기부터 상당수의 세입자가 전입한 것을 알 수 있다. 통계만 보면 여타 재개발지역과 비슷한 것으로 보이지만, 구역지정 공람공고 이후의 기간이 다른 지역에 비해 매우 짧다. 게다가 2008. 9월부터 현재까지의 전입세대는 알 수 없으나 상당수가 추가로 늘었을 것으로 충분히 가늠할 수 있다.

세입자세대 중 세대원이 딱 1명인 가구의 수를 분석해 보았다. 1985년부터 구역지정 공람 3월전(2007.3.14)까지는 전체 세입자 439가구 중 186가구, 42.37%가 1인 가구였으나, 그 이후 1년반동안(2007.3.15~2008.8.26)의 전체 세입자 215가구 중 120가구, 55.81%가 1인 가구였다. 1인 가구수가 급속히 늘어났다.

이상의 점을 정리하면 다음과 같다. ① 재개발사업이 본격 추진되면서 세입자가 급증했다. ② 그 중에서도 1인 가구 세입자가 급증했다. 이를 요약하면, 주거이전비를 타기 위한 목적으로 가옥주들이 방 1개당 세입자 한명씩 전입시킨 행위가 급증했다는 추론이 가능하다. 손실보상(주거이전비 및 영업손실보상)을 해야 할 세입자에게 임대해준 가옥주(조합원)의 권리가액에서 주거이전비(그리고 영업손실보상금)를 공제하겠다고 개정된 도정법 제48조제5항2호4)는 주요한 분쟁요인이 될 것이다.

세입자 주거이전비, 조합원 평가액서 공제



지난 5월27일 공포된 개정 도시정비법상 관리처분계획 관련 조항을 둘러싸고 의견이 분분하다. 지금까지 조합에서 일괄적으로 부담하던 세입자 주거이전비를 세입자를 둔 조합원이 개별적으로 부담하는 것이 가능하도록 개정됐기 때문이다. 이 조항을 두고 일부 주거관련 단체들은 세입자대책을 후퇴시키는 내용이라며 반발하는가 하면, 일선 현장의 조합에서는 이 조항이 얼마나 실효성을 거둘지 의구심을 보내고 있다.

- 4) 제48조(관리처분계획의 인가 등) ⑤주택재개발사업 또는 도시환경정비사업에서 제1항제3호·제4호 및 제7호에 따라 재산 또는 권리를 평가할 때에는 다음 각 호의 방법에 의한다.<개정 2005.1.14, 2009.5.27>
2. 제1항제4호에 따라 조합원의 종전의 토지 또는 건축물의 가격산정 시 조합원이 둔 세입자로 인하여 손실보상이 필요한 경우 조합의 정관으로 정하는 바에 따라 해당 조합원이 둔 세입자에 대한 손실보상액을 뺀 나머지 가격을 종전의 토지 또는 건축물의 가격으로 산정할 수 있다.

‘위장세입자 차단 VS 실효성 없다’ 논란 가열

문제가 된 조항은 제48조제5항으로 이 조항 제2호는 ‘조합원의 종전의 토지 또는 건축물의 가격 산정시 조합원이든 세입자로 인해 손실보상이 필요한 경우 조합정관이 정하는 바에 따라 해당 조합원이든 세입자에 대한 손실보상액을 뺀 나머지가격을 종전의 토지 또는 건축물의 가격으로 산정할 수 있다’고 정하고 있다.

세입자로 인한 손실보상은 주거이전비, 동산이전비 등으로 관리처분계획 수립을 위한 조합원 종전 자산평가시 이 같은 비용을 조합원들의 감정평가액에서 뺄 수 있다는 얘기다. 결국 개정안대로라면 세입자를 많이 둔 조합원의 경우 종전자산 평가액이 낮아지게 되고 이는 곧 자신이 낼 추가부담금의 증가로 이어지게 된다.

현재 조합이 수혜자격이 있는 세입자에게 주거이전비 등을 지급하고 이렇게 지출된 비용은 조합원이 골고루 부담하는 방식을 취하고 있는 것과 비교해 개정안은 조합원 개인에게 부담시킬 수 있도록 한 것이다. 물론 이 조항은 반드시 따라야 하는 강행규정이 아니고 조합 정관이 정하는 바에 따르도록 하고 있다.

국토부는 이 조항에 대해 위장세입자를 막기 위한 장치라고 설명하고 있다. 즉, 재개발 지역에 주거이전비를 노리고 들어오는 위장세입자의 경우 조합이 일일이 이들을 파악하기가 어렵기 때문에 조합원들에게 주거이전비를 개별적으로 부담하게 한다면 이같은 위장세입자들이 차단될 수 있다는 것이다. 종전자산을 높게 평가받고 싶어하는 조합원들이 위장세입자를 두지 않을 것이라는 게 국토부의 판단이다.

그러나 국토부의 이런 설명과는 달리 현장의 반응은 대체로 부정적이다. 특히 일부 주거관련 단체들은 이번 개정에 대해 세입자 보호대책을 후퇴시키는 것은 물론 재개발 지역 주민들 간 갈등을 조장할 수 있는 개악이라고 비판하고 있다. 이주원 뉴타운 비대위 정책위원은 “개정된 법대로 집 주인의 종전 자산 평가액에서 주거이전비 만큼을 뺀다면 임대인으로서 당연히 세입자를 내보내려 할 것 아니냐”며 “결국 그렇게 된다면 힘 없는 세입자들만 내쫓기는 결과가 되고 말 것”이라고 말했다.

이 위원은 또 “개정된 법이 공포된 뒤 장위 뉴타운 등 강북의 일부 재개발 지역에서는 벌써부터 집주인들이 임대차 계약갱신을 하지 말아야 하는 것 아니냐는 얘기들이 나돌고 있다”며 “자신의 감정평가액이 낮아질 수 밖에 없는 상황에서 집주인이세입자를 내보내려는 것이 인지상정”이라고 지적했다.

이 위원은 또 “이번에 개정된 법은 물론이거니와 지난 번 개정된 시행규칙도 주거이전 지급시기와 관련해 세입자 대책이상당부분 후퇴한 것으로 생각된다”며 “향후 다른 주거단체는 물론 민주당 등 야당과의 연대를 통해 도시정비법 재개정을 위한입법청원 활동에 들어갈 것”이라고 밝혔다.

일선 재개발 조합 역시 이 조항의 실효성에 대해 의문을 던지고 있다. 세입자를 많이 둔 조합원들과 그렇지 않은 조합원들 사이에서 갈등이 일어날 수 있는 것은 물론 종전자산 평가액이 낮게 나온 조합원들이 사업에 반대할 수도 있기 때문이다. 신림2구역의 지계진 조합장은 “세입자를 많이 둔 조합원들의 경우 주거이전비 만큼 감정평가액에서 공제한다고 하면 어느조합원이 좋아하겠느냐”며 “만일 그렇게 되면 세입자가 없거나 적은 조합원들과 권리가액을 놓고 반목이 생길 수도 있는데다가 아예 사업반대로 돌아설 수도 있다”고 우려 했다. 그는 또 재개발 지역의 조합원들이 대부분 경제력이 낮기 때문에 쉽사리 세입자들을 내보낼 수도 없을 것이라고 했다.

지 조합장은 “우리 구역만 해도 집세로 살아가는 영세한 조합원들이 태반인데 사업시행인가를 받고

중전자산평가가 들어가기 전에 세입자들을 내보낼 경우 이주·철거 시까지 그들의 생계를 어떻게 책임질 것인지도 고려해 봐야 한다”고 말했다. 그는 이어 “이런 이유들로 사업에 반대하는 주민들이 많아지면 사업지연은 불가피할 것이고 극단적인 경우에는 사업자체가 좌초될 수도 있다”며 “아직 시행 전인 만큼 조합 집행부에서 보다 면밀하게 검토해 보긴 하겠지만 현재로서는 굳이 정관을 개정할 뜻이 없다”고 밝혔다.

개정된 도시정비법은 공포 6개월 경과 후 시행한다는 부칙규정에 따라 오는 11월 28일부터 시행된다. 09-06-26 도시개발신문 정연삼 기자

(2) 현실을 반영하지 못하는 영업손실보상금과 관련된 분쟁

-사례 1 : 서대문구 가재울뉴타운3구역에서 ‘J철강’을 운영하던 A씨는 지역 재개발로 막대한 재산 피해를 보았다. 330㎡ 규모 점포에서 철강제품을 취급하던 그는 이 점포를 내기 위해 권리금 3억3000만원을 포함해 5억원 이상을 투자했다. 하지만 뉴타운 개발로 그가 보상받은 돈은 고작 6700만원뿐이다. A씨는 “똑같은 규모로 점포를 내려면 3억원이 넘는 권리금 외에 시설이전비 2억원 등 10억원이 필요하다”며 “조합이 산정한 보상비로는 아무것도 할 수 없다”고 전했다. 그는 이어 “현실성이 전혀 없어 어떻게 책정됐는지 조합 측에 문의했지만 속 시원한 답변을 듣지 못했다”며 불만의 목소리를 높였다.

-사례 2 : 인근 지역에서 ‘교촌치킨’ 체인점을 낸 B씨도 억울하기는 마찬가지다. B씨도 권리금으로 3200만원, 가맹비 6000만원, 부대시설비 2000만원 등 총 1억2700만원을 투자해 장사를 시작했다. 하지만 조합이 영업보상비와 시설·상품이전비 등의 명목으로 지급한 금액은 겨우 1895만원이다. 뉴타운 개발로 1억원 이상을 고스란히 날린 셈이다. B씨는 “가재울뉴타운 뿐만 아니라 이번에 사고가 난 용산을 비롯해 왕십리뉴타운 등 모든 재개발 지역의 상인 세입자들이 이와 똑같은 피해를 보고 있다”며 “최소한 다시 장사를 할 수 있는 수준의 보상이 이뤄져야 한다”고 주장한다.

현재 재개발 지역 상가는 ‘공익사업을 위한 토지 등 취득 및 보상에 관한 법률’에 근거해 상가세입자에게 3개월분의 휴업보상금을 지급하면 이주 및 철거를 진행할 수 있다. 그러나 세입자가 요구하는 임시매장이나 대체상가(임대상가), 권리금 손실 보전 등

은 전혀 포함돼 있지 않다. 이런 구조적인 문제 때문에 재개발 지역에서 조합과 세입자 간 분쟁의 불씨가 되고 용산 4구역처럼 극렬한 대결 구도로 치닫는다. 권리금은 기존 점포를 인수할 때 상인이 관행적으로 지급하는 돈이지만 법의 보호를 받지 못한다. 당연히 보상금 산정 기준이 되는 토지보상법도 권리금을 인정하지 않고 있다. 권리금은 점포 크기와 영업 활성화 정도에 따라 적게는 수십만 원에서 많게는 수억 원에 달한다. 이번 용산 4구역 세입자 중 상당수도 수억 원의 권리금을 날리게 돼 이를 보전해줄 것을 요구한 것으로 알려졌다. 그렇지만 권리금에 대한 법적 규정이 없어 이를 보상할 방법은 없다. 현실과 법의 괴리로 상인 세입자는 그 피해를 보상받을 길이 없는 것이다.

(3) 재개발조합의 명도소송에 의한 강제퇴거 사례

“지주조합에서는 용산 4구역에서 영업하는 모든 상가에 명도 소송을 제기하게 되었고 이에 대응하기 위해 세입자 대책위는 변호사를 선임하게 되었습니다. 그러나 본인에게는 청청병력 같은 소식이 날아들었습니다. 건물주 최수영씨가 저와 있었던 항의 소송을 빌미로 저의 업소를 강제 명도 집행하겠다는 소식이었고 변호사를 통해 자문을 구했으나 방도가 없다는 답변뿐이었고 어쩔 수 없이 가만히 앉아서 당할 수밖에 없었습니다. 재개발이 아니면 있을 수 없는 어처구니없는 현상이었고 세입자를 탄압하는 피도 눈물도 없는 수단으로 악용 했던 것입니다.”

(용산4구역 상가세입자의 증언)

손실보상이 이루어지지 않은 채 재개발조합에 의해 명도소송에 걸려 강제퇴거되는 사례가 재개발(뉴타운) 사업장마다 비일비재하게 발생하고 있다. 이 문제가 사회적 문제로 떠오르지 법원이 도정법 관련 조항에 대해 위헌심판청구를 받아들여 헌법재판소의 판결을 기다리고 있다.

법원 ‘세입자 내쫓기’ 제동

- 용산 재개발 관련 ‘도시정비법’ 위헌심판 제청
- 현재 결정前 철거 못해

그동안 재개발지역 세입자들이 걱정만 보상도 받지 못하고 쫓겨나야 했던 관행에 법원이 제동을 걸었다. 서울서부지법 민사12부(김천수 부장판사)는 22일 도시정비법 제49조 제6항에 대해 위헌법률심판을 제청했다. 해당 조항은 도시 정비사업 관리처분계획이 인가되면 정비구역 내 토지·건물 소유주와

세입자의 사용·수익권이 정지된다고 규정하고 있다.

재판부는 “이 조항은 새로운 건물에 임차권을 유지할 수 없는 세입자의 실질적·형식적 재산권을 박탈함에도 아무런 보상규정이 없다”며 “공적 필요에 의해 재산권을 수용할 경우 그에 대한 보상을 법률로 정하도록 한 헌법에 위배된다”고 밝혔다. 재판부는 또 “정비사업구역의 임차인들에게 차별적 효력을 지니는 재산권 침해 조항으로, 정당한 보상과 평등·과잉금지 원칙 등을 위반한 위헌성이 의심된다”고 제청 사유를 밝혔다.

‘용산역 전면 제2구역 도시환경정비사업조합’은 지난해 11월 세입자 이모씨 등 22명을 상대로 건물 인도청구 소송을 냈고, 이에 이씨 등은 지난 2월 이 조합이 헌법에 보장된 재산권과 보상권을 침해한다며 위헌법률심판 제청을 신청했다.

법원의 위헌제청으로 헌법재판소가 해당 법률조항의 위헌 여부를 결정할 때까지 조합 측이 세입자 22명을 상대로 낸 건물 명도소송은 진행이 중단되고, 해당 건물 철거작업도 할 수 없게 됐다. 이번 결정은 ‘용산 참사’가 일어난 용산 국제빌딩 주변 4구역을 포함해 재개발사업이 진행 중인 전국 다른 지역의 유사 소송에도 영향을 미칠 것으로 보인다.

세입자 측 조동환 변호사는 “재개발지역 세입자들이 적절한 보상협의를 이뤄지고 있지 않은 상황에서 서 명도소송을 통해 강제로 쫓겨났던 관행에 제동을 건 것”이라고 말했다.

2009-05-22 경향신문 김지환기자

용산참사 후 도정법 제49조 제6항5)이 개정되어 그나마 세입자들이 한 숨을 돌릴 수 있는 여지는 생겼지만 강제퇴거와 강제철거에 대한 근본적인 해결책은 아직 나오지 못하고 있다.

(4) 재개발조합에 의한 상가세입자 영업 방해 사례

용역직원을 동원하여 영업하고 있는 상가의 영업을 방해하는 등 재개발구역 내 상가 세입자들의 생존권을 다양한 방법으로 위협하고 있다.

“저희 용산 4구역 지역에 지주조합의 횡포에 대해 언급하겠습니다. 현재 이주한 점포보다 영업을 하고 있는 점포가 더 많은데도 지주 조합은 영업방해를 목적으로 공사 하기전의 작업인 팬스(가림막)를 높게 설치해서 영업에 막대한 영향을 주고 있습니다. 또한 주거상가를 겸 하고 있는 영업집 주거공간을 계약서 상에 이주날

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

짜도 안 지났는데 용역강패들을 동원해서 무단으로 가택 침입을 해서 닥치는 대로 부수고 철거 하고 또한 부당함을 말하며 저지하는 세입자분을 폭행하려고 하고 그 세입자분이 피해자인데 가해자로 바뀌는 상황입니다, 그리고 영업을 하고 있는 점포에 손님으로 가장해서 옆 손님에게 시비를 걸어 싸우고 점포를 난장판으로 만드는 수법으로 영업방해를 하고 있습니다. 또한 이주한 빈 점포를 밤과 작업을 하고 각종쓰레기와 오물을 버려서 극심한 악취가 나게 해서 영업을 할 수 없게 방해 하고 있습니다. 이것이 용산 4구역의 현실입니다.”

(용산4구역 상가세입자의 증언)

참고자료

- 경향신문(2009. 5. 22), “법원, ‘세입자 내쫓기’ 제동”
 국무회의 결과(2009. 2. 10), “용산화재사고 후속 제도개선 방안”
 도시개발신문(2009. 6. 26), “세입자 주거이전비, 조합원 평가액서 공제”
 변창흠(2009), “용산철거민 참사를 계기로 본 도시재개발사업의 문제점과 대안”
 부산CBS(2008. 11. 21), “추진위 시공사 선정, 재개발조합 사후추인해도 무효”
 서울고등법원(2008), “2008나38341 조합설립부존재확인” 판결문
 서울시(2009. 7), “서울시 주거환경개선정책”
 서울시(2007), “뉴타운사업에 따른 원주민 재정착을 제고방안”
 서울행정법원(2008), “2008구합24699” 판결문
 이주원(2009), “용산참사 치유할 대안이 마련돼야” 참여사회 2009. 3

관련법령

- 도시 및 주거환경정비법, 시행령, 시행규칙
 도시재정비 촉진을 위한 특별법, 시행령, 시행규칙
 공익사업을 위한 토지 등 취득 및 보상에 관한 법률, 시행령, 시행규칙
 서울시 도시 및 주거환경정비조례

참고 사이트

국토해양부 <http://www.mltm.go.kr>

서울특별시 주택국 <http://housing.seoul.go.kr>

성북구청 도시개발과 <http://city.seongbuk.go.kr>

주거환경신문 <http://www.rcnews.co.kr>

하우징헤럴드 <http://www.newstank.com>

도시개발신문 <http://www.udp.or.kr>

나비도시정비연구회 <http://cafe.naver.com/pcrs.cafe>

전국뉴타운재개발비대위연합 <http://cafe.naver.com/escosnra.cafe>

세입자네트워크 <http://cafe.daum.net/nonewtown>

토지수용 정당보상 공부방 <http://cafe.naver.com/dhrwjdehd2.cafe>

jnk도시정비 <http://www.jnkcitcity.com>

첨부자료: 도시개발사업의 유형과 특징

이 주 원 (사단법인 나눔과미래 지역사업국장)

1. 재개발 사업과 뉴타운 사업의 비교

주택재개발사업은 <도시 및 주거환경정비법(이하 도시정비법)>에 따라 “기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업”(법 제2조 제2호)이다. 이 법에는 재개발사업 외에도 재건축사업, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업의 네 가지 개별사업 유형이 규정되어 있다.

반면 뉴타운 사업은 이들 재개발사업 등의 개별사업을 여러 군데 묶어서 광역적으로 정비하기 위한 사업이다. 이를 위해 <도시재정비 촉진에 관한 특별법(이하 도촉법)>에 따라 용적률 및 여러 가지 특혜를 부여했다. 다음 <표 1>는 뉴타운과 주택재개발(재개발, 재건축)의 비교이다.

<표 1> 뉴타운과 재개발, 재건축 비교

구분	도시 및 주거환경정비법 (재개발, 재건축)	도시재정비 촉진을 위한 특별법 (뉴타운)
근거법	■ 도시 및 주거환경정비법	■ 도시 재정비 촉진 특별법
법적성격	■ 일반법	■ 특별법
시행일	■ 2003년 7월 1일	■ 2006년 7월 1일
개발방식	■ 소규모 블록별 개발 ■ 지역개발(중형)	■ 광역단위(생활권)별 선계획 후개발 ■ 광역개발(대형) ■ 주거 상업지 혼용지역
대상	■ 1만㎡ 이상	■ 20~50만 ㎡ 이상 - 20만 ㎡ 이상 : 역세권 상업지 - 50만 ㎡ 이상 : 주거지
사업주체	■ 민간(조합)이 정비계획 수립 후 개발	■ (원칙은 조합이나) 사실상 공공기관 ■ 단체장(시장)이 계획수립 및 도시기반시설 ■ 민간(조합)은 촉진계획 고시 후 아파트 등 건설

구분	도시 및 주거환경정비법 (재개발, 재건축)	도시재정비 촉진을 위한 특별법 (뉴타운)
개발형태	■ 주택개발 위주(기반시설 부족 초래)	■ 다양한 사업방식 혼용 (주거, 사업, 업무 등 복합자족도시)
규제완화	■ 관련법의 절차를 거쳐 도시계획 변경 ■ 노후도 등 요건을 충족해야 구역지정 ■ 조례 기준에 의해 용적률 등 건축제한 ■ 중소형아파트 80% 이상 건설의무	■ 도시계획 수립 및 변경의 의제처리 ■ 용도지역 변경 및 제2종 주거지역 층수완화 ■ 용적률 등 건축제한 완화 ■ 중소형 의무비율 완화(60% 이상)
적용	■ 일반노후지역/ ■ 아파트단지 제외함	■ 고도 노후지역 및 상업지
임대주택	■ 전체 세대수의 17% 이상(재개발)	■ 정비사업 임대주택 의무비율 ■ 건축규제 완화로 증가하는 용적률의 50% 이상 (기반시설 인센티브는 제외)
비용지원		■ 지방세 감면(문화시설, 종합병원, 학원시설 등) ■ 기반시설 설치비용의 국비·시비 지원
행정규제	■ 정비구역 지정·고시일로부터 개발 행위 제한	■ 촉진지구 지정·고시일로부터 개발행위 제한, 분양권리 제한 등 ■ 촉진계획 결정·고시일로부터 건축행위 제한
계획총괄		■ 총괄계획가(전문가)
사업관리		■ 사업총괄관리자(주공, 토공, 지방공사 등)

자료 : 서울시 주택국 주거정비과 보도자료(2008. 6)

<표 2> 주택규모별 건설비율

정비사업		주거전용면적		
		60㎡이하	60㎡초과-85㎡	85㎡초과
주거환경개선사업	도시정비법	90% 이상		10% 이하
	도촉법	80% 이상		20% 이하
주택재개발사업	도시정비법	80% 이상		20% 이하
	도촉법	60% 이상		40% 이하
주택재건축사업	도시정비법	20% 이상	40% 이상	40% 이하
	도촉법	60% 이상		40% 이하

자료 : 서울시

주 : 도시정비법 - 도시 및 주거환경정비법, 도촉법-도시재정비 촉진을 위한 특별법

<표 3> 각 사업별 공통점과 차이점

구분	뉴타운	주택재개발	주택재건축	주거환경개선
공익사업 여부	공익사업	공익사업	-	공익사업
시행자	• 조합 • 조합+지자체, 주택공사 등 • 조합+건설업자	• 조합 • 조합+지자체, 주택공사 등 • 조합+건설업자(조합원1/2 이상 동의)	조합 • 조합+지자체, 주택공사 등(조합원1/2이상 동의)	• 지자체 • 주택공사 • 토지등소유자(현지개발 사업)
주택 규모별 건설 비율	• 전용85㎡이하:60%이상	• 전용85㎡이하:80%이상	300세대 이상 건설시 • 전용85㎡이하:60%이하	국민주택규모의 주택이 건설하는 주택 전체 세대수의 100분의 90 이하
임대주택 규모	• 총 세대수의 17%이상 • 증가되는 용적률의 50%이상 75%이하의 범위 안에서 시·도의 조례가 정하는 비율	• 총 세대수의 17%이상 • 예외 : -200세대미만 자연경관지구 및 최고고도지구 내에서 7층 이하의 층수제한지역	• 사업시행자는 도시정비법 제30조의3 제1항에 따라 정비계획상 용적률을 초과하여 건축하는 경우 그 초과한 용적률에 제2항에 따라 사·도조례로 정하는 비율을 곱한 용적률에 해당하는 면적에 제2항에 따라 건설	• 총 세대수의 30%이하 • 예외 : 자연경관지구
임대주택 입주 자격 (①과 ② 모두 충족)	① 해당지역 무주택세입자 또는 타 재개발지역 무주택세입자 ② 정비구역지정 주민공람공고 3월전부터 이주하는 날까지 계속 거주자	① 해당지역 무주택세입자 또는 타구역 재개발세입자 ② 정비구역지정 주민공람공고 3월전부터 이주하는 날까지 계속 거주자	① 무주택세대주, 청약저축 가입자 ② 해당 시군에 1년 이상 거주자	① 해당지역 무주택세입자 또는 타 재개발지역 무주택세입자 ② 정비구역지정 주민공람공고 3월전부터 이주하는 날까지 계속 거주자
세입자 대책	• 주거이전비 지급 • 임대주택 공급	• 주거이전비 지급 • 임대주택 공급	• 별도 대책 없음	• 주거이전비 지급 • 임대주택 공급
임시 수용	• 임시수용시설 또는 주택자금 융자 알선	• 임시수용시설 또는 주택자금 융자 알선	• 없음	• 임시수용시설 또는 주택자금 융자 알선

주1 : 가옥주도 조합원의 지위를 포기(분양권 포기)하면 임대주택 입주자격을 줌

주2 : 2009년 주택재건축 임대주택 건설의무조항이 삭제되었으나, 법·법적상한용적률에서 정비계획으로 정해진 용적률을 뺀 용적률의 일정부분을 주거전용면적 60㎡이하의 소형주택(재건축소형주택)을 건설토록 하고 있다. 서울시가 밝힌 일정 부분은 50%로서, 이에 해당하는 주택물량은 장기전세주택으로 활용예정

2. 정비(도시재개발)사업의 유형과 특징은?

정비(재개발)사업이란 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역 안에서 기반시설을 정비하고 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 사업을 말한다. 정비(재개발)사업의 유형은 사업의 목적에 따라, 공익적 목적으로 개발행위를 수행하는 ‘공공개발사업’과 민간이 자신들의 소유권을 활용하여 자체적으로 개발사업을 수행하는 ‘민간개발사업’으로 나눌 수 있으며, 대상지구에 따라 기존 주거지를 개발하는 것과 그렇지 않은 것으로 다시 나눌 수 있다.

<표 4> 정비(개발)사업의 유형과 특징

관련법	사업명	주요 특징	공익사업여부
도시 및 주거환경정비법	주택재개발 사업	①정비기반시설이 열악하고 노후, 불량건축물이 밀집한 지역의 주거환경개선이 목적 ②사업시행자 : 조합, 조합+지자체(주택공사), 조합+건설업자(조합원1/2이상 동의)	공익사업
	주택재건축 사업	①정비기반시설은 양호하나 노후, 불량건축물이 밀집한 지역의 주거환경개선이 목적 ②사업시행자 : 조합, 조합+지자체(주택공사), 조합+건설업자(조합원1/2이상 동의)	-
	도시환경 정비사업	①상업, 공업지역 중 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위해 시행하는 사업 ②사업시행자 : 조합, 토지등소유자	공익사업
	주거환경 개선사업	①주택재개발사업과 유사한 목적으로 시행되며, 주택재개발사업에 비해 주거환경이 더 열악한 지역을 대상으로 함 ②사업시행에 있어 공공주도의 주거지정비사업으로 지방자치단체 또는 주택공사 등이 사업시행자가 됨 ③사업방식에 따라 현지개량방식, 공동주택건설방식, 복합방식으로 구분	공익사업
도시재정비 촉진을 위한 특별법	도시재정비 촉진사업	①광역단위(생활권)별 개발로 선계획 후개발 원칙에 의해 정비사업 시행 ②주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업 등을 구역별로 혼용하여 정비사업 시행	공익사업 (재건축사업은 공익사업이 아님)

관련법	사업명	주요 특징	공익사업여부
		③사업시행자 : 조합, 조합+지자체(주택공사), 조합+건설업자	
택지개발촉진법	택지개발사업	①공공택지를 보다 손쉽게 취득하여 주택을 공급할 수 있도록 하기 위해 제정된 택지개발촉진법에 의해 시행되는 사업 ②사업구역의 토지를 사업시행자가 수용하여 택지조성 후 주택을 직접 건설하거나 민간건설사에게 매각하여 주택 등을 건설토록 하는 방식 ③사업시행자 : 국가, 지자체, 토지공사, 주택공사 등	공익사업
도시개발법	도시개발사업	①주택, 산업, 유통기능 등이 갖추어진 균형 있고 체계적인 도시개발을 목적으로 시행 ②수용 또는 사용에 의한 방식, 환지방식, 양자의 혼용 방식으로 구분 ③민간부분이 사업시행자로 참여 가능	공익사업
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	도시계획시설사업	①도시계획시설을 설치, 정비 또는 개량하는 사업	공익사업
주택법	지역및직장주택조합사업	①공공의 개입 없이 민간이 주도적으로 사업을 추진하는 민간개발사업 ②무주택 세대주 및 18평 이하 소유자로 구성된 조합원 20인 이상이 조합을 구성하여 공동으로 토지를 매입하고 시공사를 선정하여 주택을 건설하는 제도	-

자료 : 국가인권위원회, 「개발지역 세입자 등 주거빈곤층 주거권 보장 개선방안을 위한 실태조사」, 2005

3. 정비사업의 시행방법(주택재개발사업 중심으로)

1) 사업형태별 구분

방식	특징
철거재개발 (전면재개발)	기존건축물 등을 전면 철거하고 새로운 건축시설과 부대복리시설, 공공시설로 대체하는 계획적인 시가지 정비방식
수복재개발	도시환경이 점차 악화되고 있는 지역 안에서 기존시설물을 대부분 존치시키면서 노후, 불량건축물 등을 개량함으로써 주거환경을 개선하는 방식
보존재개발	역사적, 문화적으로 보존할 가치가 있는 건축물 등이 많은 곳의 도시환경이 점차 악화되고 있는 경우에 구역 내 건축물을 제한하고 용도를 규제하며 건축물의 수선이나 공공시설의 개선을 통해 환경이 더 이상 악화되는 것을 예방하기 위해 시행하는 재개발 방식
순환재개발	재개발지역의 일부지역 또는 다른 지역에 주택을 건설하거나 건설된 주택을 활용하여 재개발구역을 순차적으로 개발하거나, 재개발구역을 수 개의 사업시행지구로 분할하여 순차적으로 개발하는 방식

자료 : 이원희(건국대 부동산대학원), 「재개발, 재건축사업의 이해와 활용」

2) 사업방식별 구분

방식	특징
자력재개발	구청장이 사업시행자가 되어 불규칙한 토지를 환지방식에 의하여 구획정리하고 토지등소유자가 자력으로 환지된 토지에 건축을 하는 재개발방식으로 대부분 단독주택 또는 연립주택을 건립하며 최근에는 거의 시행하지 않고 있음
합동재개발	재개발조합이 선정한 건설업자 또는 주택건설업자가 조합과 공동사업시행자가 되어 주택건설 뿐만 아니라 사업에 소요되는 자금을 제공하여 사업을 시행하고, 조합원으로부터 징수한 청산금 또는 일반분양아파트 매각대금으로 사업비를 충당하는 재개발 사업방식으로 현재 시행하는 대부분의 재개발사업이 합동재개발방식으로 시행하고 있음

자료 : 이원희(건국대 부동산대학원), 「재개발, 재건축사업의 이해와 활용」



택지개발 사업 관련 문제점

김 규 호

(기독교사회책임 사무총장)



택지개발 사업 관련 문제점

김 규 호 (기독교사회책임 사무총장)

1. 의견수렴 없는 강제수용절차 진행

- 가. 현재 택지개발촉진법이 적용되고 있는 신도시개발지역에서는 주민들의 뜻과 무관하게 사업이 결정되어 고시에 따라 강제 수용되면서 집과 땅과 일터를 송두리째 빼앗기고 있다.
- 나. 수용법 및 관련 개발법령의 기초는 명백하게 헌법이 보장하는 국민의 행복추구권, 재산권, 생존권, 주거권을 짓밟는 악법이다.
- 다. 현행 공람절차는 주들의 의견수렴을 위함이 아닌 법령에 따라 할 수 없이 진행되는 요식행위로 주민들에게 더 큰 분노와 자괴감을 갖게 하는 역할을 하고 있다.

2. 토지 및 각종지장물(건축물, 수목, 비닐하우스 등)의 저평가

- 가. 토지주택공사의 내부지침에 따라 시세의 50-60%에서 저평가 보상이 이루어져 그 보상비로는 보상비의 3-4배 되는 분양가가 책정된 개발지역에서 재정착 할 수 없게 된다.
- 나. 대다수 80% 원주민들 개발 부근지역의 부동산 가격이 오른 상태에서 소유하던

규모보다 훨씬 적은 규모의 주택과 토지를 구입할 수밖에 없다. 또한 농민의 경우 대토를 찾는 것이 쉽지 않으며 대 다수의 주민들이 더 낙후된 지역으로 이주하게 되는 큰 고통을 겪게 된다.

다. 기타지장물의 경우 거의 형식적인 보상이 이루어지고 있어 원주민들의 분노를 사고 있다.

라. 지목이 전답, 잡종지라 할지라도 실제 대지로 사용하고 있는 경우 지목변경이 안되었을 지라도 대지로 보상해야 하나 보상비를 적게 지급하기 위해 이를 적용을 하지 않고 있다. (현실적 보상의 법적근거 : 무허가건물 양성화조치)

3. 실농 및 영업권 등 간접보상의 비현실성

가. 실농자의 경우 영업 3개월 치 보상비가 비현실적이다. 실제피해는 평당 1만5천 원~3만원 수준이나 보상은 4 천원 선에 이루어져 영업 손실을 보상이 충분하지 않다. 또한 공판장 판매한 증명 있으면 그 가격으로 보상을 인정해준다고 하나 정작 보상단계에서는 이를 무시하고 있다.

나. 주거이전 및 이주비 3개월 지급에 있어서도 3개월은 너무 짧은 기간으로 재정착을 하려면 최소 6개월의 보상이 필요하다.

4. 감정평가제도의 문제점

가. 현행 감정평가사 선정기준 모순점을 가지고 있다. 감정평가사 3인중 시행자가 2인, 주민대표 1인으로 구성되어 있어 시행자 주문에 의해 감정결과가 나올 수밖에

에 없는 구조이다.

나. 용역비지급 역시 시행자가 함으로써 주민이 선출한 평가사라도 시행사의 눈치를 보지 않을 수 없고 그 결과 객관성, 공정성이 결여된 평가결과가 나오게 된다.

다. 대안 : 감정평가사 선정기준을 시행자 1인, 주민대표 1인, 제3의 공기관(법원, 국가인권위, 국회 등) 1인으로 구성하여 객관성과 공정성을 증가시킨다.

1) 용역비 역시 선정자가 지급

2) 감정평가사의 공정평가 기준을 마련

3) 의도적인 과평가 혹은 저평가에 대한 처벌규정이 있어야 함.

5. 결 론

가. 택지개발촉진법은 국민의 재산을 국가가 강제로 강탈해가는 날강도와 같은 악법이다. 수대 혹은 수년에 걸쳐 조상대대로 살아온 고향을 떠나야 하는 아픔은 당해 보지 않은 사람들은 모른다. 이는 명백하게 헌법이 보장하는 국민의 행복추구권과 원하는 곳에서 거주할 수 있는 거주권과 평안하게 생활할 수 있는 주거권의 침해이다. 따라서 국민에게 고통을 주는 악법인 택지개발촉진법은 반드시 폐지되어야 한다.

나. 개발로 쫓겨난 주민들은 보상가가 적어 개발된 지역에서 살 수 없게 되고 할 수 없이 더 낙후 지역으로 쫓겨난다. 이후 세월이 흘러 쫓겨난 지역에서 터전을 마련하여 살만하면 또 다시 그 지역이 개발되면서 재차 쫓겨나게 되는 악순환을 경험한다. 따라서 원주민의 재정착을 최우선으로 하는 개발법이 필요하다.

다. 보상의 경우 재정착할 수 있도록 개발 후 분양가에 준하는 보상이 이루어져 재정착이 가능하도록 해야 한다. 그래서 원주민의 재정착율이 70-80%가 되도록 해야한다. 또한 개발이익은 시공업자, 이주민, 원주민 모두 공정하게 분배되도록 국가가 책임을 져야 한다.

라. 단기간의 속전속결식 개발이 아닌 개발기간 중 고통을 받을 주민들을 염두해 두고 충분한 시간을 두고 개발해야 하며 원주민을 위한 임시 거주지, 영업장, 경작지등을 제공하고 영업손실금을 현실화하며 순환재생 방식의 선진국형 개발정책으로 전면 전환해야 한다.



뉴타운사업에 대한 비판적 진단과 해법

이 창 무

(한양대학교 도시공학과 교수)



뉴타운사업에 대한 비판적 진단과 해법

이 창 무 (한양대학교 도시공학과 교수)

I. 서론

이명박 시장 시절 강남의 아파트 가격 급등과 그로 인해 촉발된 강남과 강북의 불균형 성장에 대한 논란을 통해 강북의 주거환경을 적극적으로 개선하고자 하는 뉴타운사업이 고안되고 가시화되었다. 기본적인 개념은 기존의 소규모 국지적인 재개발의 진행이 아니라 광역적인 구도에서 연계된 재개발을 진행하자는 것이다. 이는 강북의 문제로 대두되어 왔던 열악한 도시기반시설을 정비할 수 있는 기회를 제공함으로써 강남과 강북의 불균형을 해소하고자 하는 목적으로 추진되고 있다.

시작 초기에는 지방조례로 유지되던 뉴타운사업이 2006년 ‘도시재정비촉진을 위한 특별법’(이후 도촉법)의 제정을 통해 국가적인 도시재정비를 위한 수단으로 수용되어, 좀 더 사업진행의 속도를 내기 위한 절차의 간소화와 공공지원의 창구를 열고, 임대주택의 공급을 통한 개발이익 환수에 대한 규정 강화 등 적지 않은 변화가 있었다.

그럼에도 불구하고 서울시의 뉴타운사업은 여전히 많은 논란거리를 제공하고 있다. 특히나 도시환경정비사업의 성격으로 뉴타운사업과는 특성의 차이는 있으나 1년 전 용산참사 이후 뉴타운사업에 대한 여러 문제점과 해결책에 대한 논의가 진행되어 왔다. 특히 서울시는 주거환경개선자문위원회를 구성하여 장기간에 걸친 연구와 협의 후 뉴타운사업의 공공성 강화에 대한 그 나름의 해법을 제시하였다. 최근에는 ‘도시 및 주거환경 정비법’의 개정을 통해 세입자 대책이 강화되었으나 여전히 이에 대하여도 적지 않은 논란이 이어지고 있다.

다양한 논란거리 중 문제점으로 인식되고 있는 몇 가지를 뽑아보면 첫째는 뉴타운사업의 개별 재개발구역이 민간사업의 성격이 지나치게 강하는 것이다. 둘째는 기존 원

주민의 재정착률이 낮아 원주민의 주거권이 심각하게 훼손된다는 이슈이다. 셋째는 무분별한 뉴타운 사업의 진행으로 전세값의 양등을 초래된다는 것이다. 넷째는 뉴타운사업으로 고층 고밀의 아파트 위주의 획일화된 주택공급이 이루어지는 소형저렴주택이 지속적으로 감소한다는 것이다.

이러한 문제점들에 대하여 최적의 해를 찾고자 하는 노력들이 진행되고 있으나 그리 좋은 성과를 보이고 있지 못한 실정이다. 그러나 해결점을 찾지 못하는 가장 근본적인 원인은 인지되고 있는 문제점에 대한 명확한 이해와 합의가 여전히 부족하기 때문일 수 있다. 본 논문에서는 뉴타운사업과 관련된 다양한 논의 중에서 위의 이슈에 초점을 맞추어 세부적인 대안보다는 좀 더 근원적인 갈등의 원인에 대한 합리적인 시각에서 재진단을 해보고 해법의 방향성을 논의해보고자 한다.

이어지는 장에서는 먼저 뉴타운사업이 지닌 사회적인 편익과 그 추구하는 방향의 한계에 대하여 논의하고자 한다. 다음으로는 뉴타운사업의 진행에서 발생하는 단기적인 문제점에 대한 재진단을 시도하고자 한다. 우선적으로 뉴타운사업에 요구되고 있으나 현실적으로 수용되지 못하는 원주민 재정착률 제고의 문제에 대하여 살펴본다. 다음으로 뉴타운사업의 진행으로 발생하는 전세가 양등의 문제에 대하여 기존 자료와는 다른 분석을 제시하며, 그 강도를 다시 진단해보고자 한다. 그리고 뉴타운사업의 진행과정에서 발생하는 개발이익의 분배구조를 살펴보고자 한다. 마지막으로 뉴타운사업으로 공급되는 합리적인 주택유형의 구성에 대한 논의를 진행한다. 이러한 비판적인 논의를 바탕으로 뉴타운사업 혹은 재개발사업에 대한 정책적 방향성을 제안하고자 한다.

II. 장기적 관점에서 본 뉴타운(재개발)사업의 사회적 효과

뉴타운사업은 개별 재개발구역의 사업진행은 민간사업으로 진행되기는 하나 전체적인 사업의 구도는 공공의 계획적인 개입이 적극적으로 이루어지는 사업의 성격을 지닌다. 앞에서 언급했던 광역적이고 계획적인 재개발사업이라는 측면에서 다양한 사회적 주체의 이해관계를 조정하면서 장기적인 도시공간구조 개편에 대한 공공의 요구를 담아내야 하는 성격을 지니고 있다. 결국 뉴타운 사업은 개별 필지 소유자의 개별적인 재

개발로는 만들어낼 수 없는 집단적이고 광역적인 토지이용상태의 변화를 통해 사회적 편익을 극대화하기 위한 사업이라고 볼 수 있다.

물론 그 작동기제에 있어 민간의 역할과 시장기제를 그 원동력으로 삼고 있다는 점은 많은 사회적인 갈등을 함께 양산하는 원인이 된다. 그러나 시장기제를 도입하였다는 점이 사업의 진행을 가능케 하는 근거의 요인이라는 점도 간과할 수 없다. 국내 및 해외에서 공공재정에 기초한 도시재정비사업, 혹은 국내의 주거환경개선사업과 같은 수복형 재개발이 상징적인 사업을 제외하면 그리 성공적으로 추진되지 못했던 경험에 비추어보면 시장기제의 도입을 통한 도시재정비사업의 활성화는 무작정 무시할 수도 없는 요소이기도 하다.

결국 여러 가지 갈등구조 속에서 다시 한 번 짚어보아야 할 점은 이와 같은 공공계획의 집행수단으로서의 뉴타운 사업이 그런 갈등에도 불구하고 장기적인 관점에서 지속적으로 추구하여야 할 만큼 사회적으로 이로운 효과를 발생시키는가이다. 이러한 사회적인 필요성을 진단하기 위해서는 단순히 해당 지역의 주민의 문제 뿐 만 아니라 뉴타운사업의 진행과정에서 이루어지는 도시구조 및 주택공급의 양상, 그리고 그 배분에 대한 양상이 현재 및 미래를 위해 바람직한 것인가를 먼저 진단해보아야 한다. 결국 뉴타운사업과 관련된 공공성은 해당 사업지구 주민 뿐 만 아니라 관련된 도시권의 모든 주민을 대상으로 확대 해석될 수 있다는 것이다.

1. 주택의 양적인 질적인 수요변화의 수용

서울을 포함하는 수도권은 세계적으로 찾아보기 힘든 빠른 속도로 성장하였다. 1980년대 초반에 벌써 서울의 경계에 다다른 물리적 성장이 이루어졌고, 1990년대에는 그린벨트를 넘어선 경기도로 개발이 확대되었다. 결국 서울은 2000년부터 어떤 형태의 재개발이든 재개발을 통해서만 변화한 주택수요를 담을 수 있는 ‘재개발 도시’가 되었다. 이러한 경제성장과 그에 따른 도시개발의 속도가 빨랐다는 것은 그만큼 빠른 속도로 대규모로 재개발의 시기가 다가온다는 것을 의미한다.

20여년이란 한국에서의 시간은 엄청난 변화를 만들어 냈다. 1980년에서 2005년까지의 통계지표를 살펴보면 도시만이 확대된 것이 아니라 국민들의 소득도 20배 가까이

실질소득으로는 4배 가까이 증가했다. 이에 따른 주택소비는 1인당 주거면적으로는 2배 이상 늘었고, 가구당 주거면적은 핵가족화와 함께 50% 가까이 늘었다. 또한 최저주거기준 미달가구의 비율도 급격히 감소하였다. 특히 과거 단칸 셋방에 살던 가구가 최근 20여 년 동안 거의 사라질 만큼 주거소비의 향상이 이루어졌다.

<표 1> 1인당 국민소득 및 주거소비 추이

(단위 : 만원, m²)

	1인당 국민총소득		주거면적		최저주거기준미달가구	
	명목	실질 (2000년 기준)	가구당	1인당	방수기준 미달가구 (%)	3인이상 단칸방 거주비율 (%)
1980	100	364	45.8	10.1	58.8	22.4
1985	201	495	46.4	11.3	51.4	20.4
1990	435	793	51	13.8	24.4	12.4
1995	881	1,112	58.6	17.2	10.3	3.0
2000	1,226	1,226	63.1	20.2	2.6	0.7
2005	1,681	1,393	65.8	22.8	-	-

주 : 2004년 최저주거기준이 도입됨에 따라 2005년의 최저주거기준미달가구에 대한 조사방식이 상이하므로 본 표에 포함시키지 아니함.

자료 : 통계청 자료, 임서환(2002)

과거 불량주택지구의 재개발이 많은 사회적 문제점을 양산했음을 부인할 수 없으나 그러한 과정 속에서 세입자에 대한 배려의 부분도 여전히 부족하지만 적지 않은 발전이 있었고, 또한 사회 전체적으로도 급격한 주거소비의 향상에 대한 욕구를 충족시킬 수 있는 주택재고의 변화가 발생했다. 또한 신규주택의 공급이 장기적인 관점에서 주택여과과정을 통해 결국은 저소득층의 주거수준향상으로 결국은 이어졌다는 해석도 무시할 수 없다.

광의의 재개발은 이러한 주택수요의 변화를 담고자하는 시장의 흐름이라고 보아야 할 것이다. 특히 주거환경개선사업과 같이 기존의 토지이용구조를 수용하는 수복재개발이 아닌 한 현 시점에서 뉴타운사업으로 대표되는 철거재개발은 그 성격 상 싼 주택을 건설하는 것이 아니라 높아진 소득수준에 부응하는 주거환경을 제공하는 비싸진 주택으로 기존주택을 교체하는 과정이다. 결국 뉴타운은 이러한 주택수요의 변화에 좀

더 효과적으로 반응하기 위한 공공의 개입의 한 형태라고 볼 수 있다.

또한 뉴타운사업을 통한 재개발이 개별 구역 내에서는 주택재고의 급격한 질적인 변화를 초래할 수 있으나 전체시장의 평균적인 관점에서는 점진적인 변화일 수 있다. 그러나 그 질적인 그리고 양적인 변화의 폭이 어느 정도인가에 대하여 그리고 어떤 속도 이어야 하는가에 대하여는 많은 고민이 따라야 할 것이다.

앞의 표에서 살펴 본 바와 같이 과거 단칸 셋방에서 거주하는 가구가 사라지고 다가구나 다세대주택과 같이 독립적인 주거의 형태로 대체 수용된 지가 오래지 않았다. 그러한 유형의 주택이 지닌 문제점이 없지 않으나, 저소득 및 서민층의 주거로서 중요한 역할을 하고, 서울시에 거주하는 가구의 절반 이상이 거주하고 있는 주택형태이다. 그런 다가구 및 다세대주택이 대량으로 존재하는 지역이 뉴타운 지역이다. 물론 단칸방 거주 가구가 급격히 감소했듯 다가구 및 다세대주택이 아파트와 같이 좀 더 개선된 주택으로 조만간 대체될 것이라는 기대도 할 수 있다. 그러나 문제는 어떤 속도로 그 전환이 이루어져야 하는가이다.

결국 사회적으로 요구되는 주택수요의 질적인 향상의 속도와 계층별 분포에 부합하는 주택재고를 유지할 수 있는 뉴타운사업의 강도와 속도가 요구된다. 그 이상으로 지나치게 빠르게 진행되는 것은 저소득층의 주거불안을 야기할 수 있으며, 그렇다고 지나치게 느리게 진행되는 것 또한 중산층 주택시장을 불안하게 하는 요인으로 작용할 수 있다. 결국 어느 한 쪽도 무시할 수 없는 합리적인 선택의 연속이 요구된다.

2. 도시공간구조의 효율화

현재의 수도권 공간구조는 도심지역의 개발규제로 인해 도시외곽의 고밀의 신규택지개발을 통한 비효율적인 공간구조를 유지하고 있다. 즉 수도권의 고용중심지 주위의 주거밀도가 도시외곽의 주거밀도보다 낮은 비정상적인 토지이용 상태가 유지되고 있다는 것이다(이창무·김홍순·김미경, 2007). 이와 같은 토지이용 양태는 통근으로 인한 금전적, 시간적, 환경적 사회비용의 발생을 증가 시킨다. 결과적으로 고용중심지에 근접한 지역의 개발밀도를 높이는 것이 수도권 공간구조를 효율적으로 재편하는 방안이 될 것이고 이러한 노력의 하나가 부분적으로는 뉴타운사업일 수 있다.

또한 최근에는 역세권 고밀복합지구의 개념을 도입하여 대중교통의 접근성이 높은 곳의 개발밀도를 높여 1인 가구 및 신혼가구와 같은 고용접근성이 중요한 계층을 위한 주택을 공급하기 위한 제도적 장치가 마련되어 적극적인 진행이 예상되고 있다(이창무·최소의 외 2009). 이런 개념은 앞에서 언급한 수도권의 전반적인 공간구조를 사회적 비용이 적게 발생하는 방향으로 변화시키는 역할을 할 것이다. 이와 같은 역세권 고밀복합지구의 개발이 가시화되면 뉴타운 사업의 진행과 함께 발생하는 원주민의 이주 수요를 부분적으로 수용할 수 있을 것으로 기대된다.

또한 뉴타운사업의 경우 그 동안 누적되어온 강남과 강북의 불균형 성장의 문제를 해결하기 위해 비강남권역의 도시기반시설을 정비하는 대안이라는 추가적인 의미를 지닌다. 수도권의 도심지역의 토지이용 상의 효율성을 증진시키는 방향으로 작용할 것이다.

다만 고민스러운 점은 이와 같은 공공의 목표를 달성하기 위해 이해관계가 복잡한 중심도시지역의 토지이용상태를 대폭적으로 변화시킨다는 것이 현실적으로 얼마나 추진력을 얻을 수 있을까에 대한 것이다. 도시라는 것이 계획가나 행정가가 그리는 그림에 따라 손쉽게 바뀔 수 있다면 좋겠으나, 기존의 토지이용 구조를 짧은 기간에 대폭적으로 바꾼다는 것이 쉽지 않은 일이며, 많은 마찰을 낳을 수밖에 없었음은 여러 나라의 도시사에서 경험했던 일이다. 1년 전 발생했던 용산참사 역시 도시환경정비사업으로 문제의 양상이 뉴타운사업과 약간의 차이가 있으나 누구의 잘못을 떠나 발생할 수 있는 마찰의 극단적인 한 단면이다.

결국 혁명적인 토지이용의 개편을 현실화하기 위해서는 여러 가지 무리한 선택들이 이루어질 수밖에 없으며, 결국 문제의 해결은 사회주의 국가가 아닌 한 소유자 및 이해당사자들의 수용할 수 있는 개발이익의 보장의 형태로 나타날 수밖에 없다.

3. 주택여과효과를 통한 신규주택공급의 파급효과

한 지역 혹은 한 유형의 주택시장은 독립적으로 존재하는 것이 아니라 다른 지역 혹은 다른 유형의 주택시장과 서로 강도의 차이는 있을 수 있으나 대체성이 존재한다. 또한 상대적으로 높은 비율의 주거이동이 주거의 소비수준을 상향으로 조정시키는 과정

에서 발생한다. 이러한 구도 속에서 중산층에 대한 신규주택이 공급되면, 중산층이 이주해온 이전 주택에는 좀 더 소득이 낮은 계층이 노후화된 이전 주택으로부터 주거면적을 넓히기 위해 이주해오고, 그 집에는 저소득 계층이 낙후된 주거환경을 벗어나기 위해 이주해온다. 이런 과정 속에서 신규 아파트의 공급은 저소득층의 주거공급으로 이어지게 된다.

이러한 주택여과과정을 통해 재개발구역의 사업완료 후 이루어지는 신규아파트의 공급에 따른 주민입주는 일차적인 입주계층에 머무르지 않고, 주거이동의 연쇄고리를 통해 저소득층을 위한 주거공급까지 이어진다고 볼 수 있다. 그 과정에서 원주민 역시 새로운 대체주거를 취할 수 있는 여건이 조성된다. 이것이 뉴타운사업을 통해 발생하는 아파트의 공급에 대한 정당성을 제공하는 이론적인 논의이다.

그러나 그러한 주택여과효과의 강도나 시차 등에 대해서 국내에서 면밀히 연구된 바가 없다. 한 예로 주택여과의 과정이 기존 세대의 분가와 같이 주거이동의 연쇄고리를 끊는 현상을 통해 그 강도가 약해질 수도 있다. 어떤 이유로든 그 강도가 약하고 시차 또한 지나치게 길게 형성된다면, 저소득층이나 원주민을 위한 대체주택에 대하여는 좀 더 직접적인 공급방안이 강구되어질 필요가 발생한다.

결국 정책적인 선택을 위한 합리적인 판단을 위해서는 뉴타운사업으로 인해 이주해나가고 들어오는 이주의 연쇄고리에 대한 그런 과정에서 발생하는 주택여과기능의 특성에 대한 엄밀한 분석이 정책적인 선택에 중요한 판단 자료가 될 것이다.

III. 뉴타운지구 원주민의 재정착률

앞에서 살펴 본 장기적인 관점에서 뉴타운사업의 달성할 수 있는 사회적 효과는 바람직한 점이 많다. 다만 그 추구하는 목표의 달성가능성과 사업의 진행속도에 대하여는 적지 않은 의문이 존재한다. 이와 함께 단기적인 측면에서는 적지 않은 사회적인 부담을 동반하게 된다. 가장 중요한 논란이 원주민의 저조한 재정착률의 문제이다. 낮은 재정착률은 원주민을 타의적으로 이주케한다는 것을 의미하고 이는 주거권 침해의 문제로 인식되고 있다(최막중·김준형, 2006).

본장에서는 이에 대한 기존의 논의를 정리하고 길음뉴타운 5, 6구역의 원주민 주거 이동 실태에 대한 세밀한 분석을 통해 일반적인 논의와 다른 시각을 제시하고자 한다.

1. 뉴타운지구 원주민의 재정착률

주택재개발에 대한 오래된 논의에서 끊임없는 이슈로 제기되는 것은 원주민의 재정착률에 대한 논란이다. 논점은 지금까지 진행되었던 주택재개발사업에서 원주민의 재입주율이 극히 낮다는 것이다. 특히 세입자들의 낮은 재정착률에 대해서는 전문가를 포함해서 많은 시민들이 우려하는 문제이다.

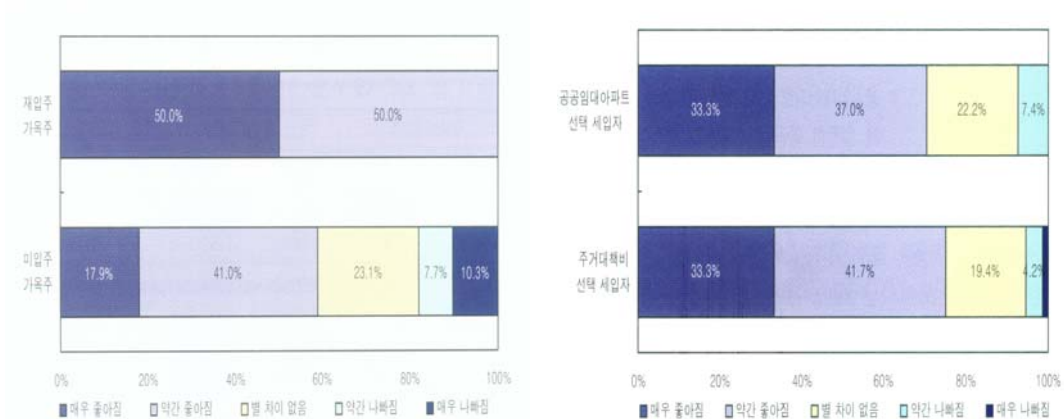
한 예로 길음 뉴타운 원주민의 사업 후 이주패턴을 살펴보면 구역내 거주 조합원의 경우 13.5%는 길음동, 12.0%는 성북구, 46.7%는 인접구로 이주한 것으로 나타난다. 주거대책비를 선택한 세입자들의 이주패턴은 해당 길음동에 20.0%, 성북구에 8.3%, 인접구에 46.2%가 이주한 것으로 나타난다(서울시, 2007). 구역 내 거주 조합원이나 세입자들의 이주패턴에 큰 차이를 발견할 수는 없으나 상대적으로 조합원의 경우 해당 길음동으로 이주한 비율이 높음을 보여준다.

이러한 낮은 재정착률에 대한 원인을 기존 원주민을 대상으로 실시된 개발 반대에 대한 설문조사 결과를 통해 살펴볼 수 있다. 우선 자가 가구의 경우 뉴타운으로 인한 부작용을 걱정하는 상위 두 응답은 신규공급 아파트에 대한 부담금이 높아 입주가 불가능하다는 의견이 30.5%로 가장 높은 비율을 차지하고 있고, 임대료 수입이 없어져 생계가 막막하다는 의견이 21.2%를 차지하고 있다. 즉 신규주택의 질적 양적 향상으로 인한 공급가격에 대한 부담과 기존 구역에서 임대를 통해 생계를 유지하는 생계유지형 가구의 어려움을 드러내고 있다.

반면 세입자의 경우는 가장 높은 비중을 차지하는 것이 재개발이 되면 저렴한 주택을 구하기 힘들어서 라는 의견이 53.1%를 차지하고 있다. 결국 이는 재개발로 인해 저렴한 주택이 멸실되는 부작용에 대한 영향으로 볼 수 있다.

길음 뉴타운사업에서의 원주민에 대한 광범위하고 심도 깊은 조사를 실시한 서울특별시(2007)의 연구도 몇 가지 흥미로운 사실을 제시한다. 우선 가옥주의 경우 뉴타운에 입주하지 않은 경우의 주거만족도가 낮아진 비율이 20% 미만이라는 것이다. 반면에 주

거환경에 대한 향상이 이루어진 미입주 가옥주가 58%에 달한다. 어찌 보면 가옥주의 경우는 뉴타운에 입주하면 좋았겠지만 입주하지 않더라도 입주권의 전매를 통해 얻어진 자본차익을 자기수요에 맞는 주택을 구입하여 이주함으로써 피해를 보았다고는 단정 지을 수 없다.



자료: 서울시(2007)

<그림 1> 재개발전후 거주주택의 주거환경 전반에 대한 비교(가옥주, 세입자)

세입자의 경우는 더 인상적이다. 주거대책비를 선택한 입주자의 이주한 주거에 대한 주거만족도가 대부분 높아졌고, 그 만족도의 분포가 공공임대아파트 입주자의 경우와 유사하다는 것이다. 즉 부담하기 힘든 임대주택에 입주하지 않더라도 주어지는 주거대책비로 기존주택에 비해 더 만족스러운 주택을 임차할 수 있을 것이다. 특히 임대계약의 형태가 전세라면 소득의 증가 없이도 주거대책비를 추가하여 그러한 선택이 가능할 것이다.

과거의 재개발방식과 비교하여 현재 유지되고 있는 세입자 대책은 상당한 진전을 보이고 있다. 임대주택의 공급 비중도 높아졌고, 주거대책비 역시 적다고 만은 할 수 없는 수준으로 제공되고 있다.¹⁾ 예를 들어 세입자의 평균적인 전세금이 약 3,900~4,200만

1) 주거대책비 지급 기준은 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제54조에 의하여 도시근로자 평균 가계지출비를 기준으로 가족수에 따라 3개월분을 지급되도록 유지되었으며, 2007년 4월 12일 시행규칙 개정 이후에는 4개월분이 지급되도록 인상되었다.

원 수준이었던 초기 뉴타운사업구역에 제공된 가구당 주거대책비는 243~642만원 수준이었다(김미경, 2009). 이는 월세가 아닌 전세나 보증금위주의 주거소비가 이루어지는 국내 주택임대시장의 상황을 고려한다면 대체주거를 찾을 수 있다면 주거수준의 향상이 함께 이루어질 수 있는 보상액 수준이다.

이러한 논의는 원주민을 재개발이후 재정착을 꼭 시켜야 하는가에 대한 강한 의문을 갖게 한다. 어떤 정의로 재정착률을 산정하던 재정착률이 만족스럽지 못하다는 것은 부인할 수 없다. 그러나 원주민이 입지적으로 기존 거주지역에서 멀어졌다고 해서, 뉴타운 아파트에 입주하지 못했다고 해서 주거권에 침해를 받았다고 볼 수 있는가에 대한 문제이다. 문제는 이런 낮은 재정착률이 불가피한 것인가 아니면 극복해야 하는 것인가이다.

재개발 시 발생하는 낮은 재정착률의 원인에 대한 논의는 오래 전부터 지속적으로 이루어져 왔다. 그러나 재개발 시 원주민을 왜 재정착을 시켜야 하는가에 대하여는 사회적으로 많은 변화가 발생했음에도 불구하고 심각한 논의가 부족한 실정이다. 과거 70~80년대 노후불량주택 재개발사업 시기와 비교하여 현재의 주택재개발 과정에서 발생하는 원주민의 낮은 재정착률의 문제는 감성적인 판단보다는 조금 더 냉철한 현실에 대한 판단을 필요로 한다. 일단 주민들의 소득도 급격히 향상되었고, 재개발지역의 원주민문제의 양상이 70~80년대와 동일하다고는 볼 수 없다. 물론 상대적인 관점에서는 동일할 수 있겠으나 과거와 같은 절대적인 빈곤의 문제는 아니다.

관련된 연구로서 안내영(2002)은 노후 불량주택 재개발지구의 주민들을 대상으로 실시한 심층 인터뷰를 통해 과거 세입자를 포함하는 원주민의 재정착률 제고를 통한 지역공동체 유지의 주요한 필요성으로 제시되어 왔던 거주자간 직업연계망이 이미 재개발 이전에 약화되어 있음을 지적하고 있다. 어차피 새로운 커뮤니티의 구성이 이루어질 수밖에 없는 뉴타운지역에 기존의 커뮤니티 유지해야 하는 사회적인 필요성에 대하여 조금은 다른 해석을 가능하게 한다.

2. 원주민의 이주패턴에 기초한 주거권 침해 논란에 대한 평가

재개발구역 원주민의 주거권 침해 논란과 관련하여 우리가 관측하고 있는 재개발지

구 원주민들의 주거이동 패턴이 그들의 주거권이 심각하게 침해받고 있는 증거가 될 수 있는지에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 또한 기존의 연구들은 원주민의 주거이동 패턴에 대하여 자가거주자와 세입자라는 대분류에 국한되어 이루어졌다. 이는 원주민의 가구특성별로 요구되는 이주특성을 살펴볼 수 없는 한계가 있으며, 관련된 대책의 구상에 있어 현실적이지 못한 선택이 이루어질 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 길음뉴타운 5·6구역의 주민등록 전출입자료를 활용하여 양분법적인 분류가 아니라 원주민의 다양한 특성별로 나타나는 이주패턴에 대한 분석을 시도하였다.²⁾

분석대상인 길음뉴타운 5·6구역은 각각 2003년 12월, 2004년 2월에 관리처분이 이루어졌고, 2004년에 착공을 하여 2006년에 재입주가 이루어졌다. 주민등록 전출입 자료를 통해 분석한 결과, 원주민 대부분의 주거이동이 2002년 이후 이루어진 것으로 파악된다. 따라서 분석시점인 2009년은 재개발로 인한 이주가 발생한 시점 이후 약 6년여가 경과한 시점으로 안정화된 주거입지를 관측할 수 있는 시점이 된다.

우선 원주민의 분류를 가옥주와 세입자에 대하여 각각 2인 이하 청장년 가구, 2인 이하 노년가구, 가족을 구성하는 3인 이상 가구로 세분화하였다. 그리고 이주지역에 대한 분석도 이전 주택의 멸실 이후 첫 거주지와 2009년 거주지를 나누어 분석하였다. 분석에 있어서의 주요한 이슈는 이주로 발생한 거주지의 입지에 대한 사항과 거주주택의 질적인 수준이다. 개별 가구에 대한 설문조사가 이루어지지 못한 관계로 단순히 아파트와 비아파트를 주택의 질적인 수준을 평가하는 지표로 활용하였다. 종합적인 분석결과가 <표 2>과 <표 3>에 제시되어 있다. 분석결과를 각 그룹별로 흥미로운 결과를 보여준다.

우선 가옥주의 경우는 주택멸실 후 첫 주거지에 대한 패턴과 이후 6년이 경과한 시점의 주거지에 큰 변화가 없다. 다만 2인 이하의 노년가구의 인접지역(4km 이내) 거주율(63%)이 다른 그룹에 비해 낮은 양상을 보여준다. 이는 임대사업을 통해 소득을 취해 온 2인 이하 노년가구 가옥주의 경우 임대사업용 주택을 구입하기 위해 상대적으로 이동반경이 클 수 있다는 개연성을 보여준다. 반면에 2인 이하 청장년가구의 경우 인접지역의 잔류율(88%)이 가장 높은 현상을 보여준다. 이는 상대적으로 필요한 입지를 유지하기 위해 강화된 자금상의 경쟁력이 작용했을 개연성을 보여준다.

2) 이 연구의 기초작업은 이창무·박지영 외 (2009)의 연구에서 진행되었다.

세입자의 경우는 주택별실 후 첫 주거지와 현 시점의 주거지에 큰 변화를 보여준다. 첫 주거지의 경우 인접지역 이주율이 82%였으나 현시점에서 69%로 낮아진 현상을 보여준다. 특히 3인 이상 가구의 경우 첫 거주지의 89%가 인접지역으로 단기적으로 인접지역에 대한 선호도가 가장 높은 그룹임을 알 수 있다. 다만 2009년에는 76%로 상당한 조정이 이루어졌다. 상대적으로는 2인 이하 청장년가구가 가장 낮은 인접지역 거주율(58%)을 보여준다. 이는 가옥주인 2인 이하 청장년가구(88%)의 높은 인접지역 거주율과 상반되는 현상이다.

흥미로운 점은 가옥주(21%)와 세입자(14%) 모두 첫 거주지의 경우 아파트의 입주 비율이 예상외로 높다는 점이다. 주택 특성에 대한 세부적인 자료가 없어 확신할 수는 없으나 아파트가 기존의 주택인 단독·다가구 혹은 다세대주택이었던 점을 감안하면 주거소비수준의 향상이 이루어졌다고 판단할 수 있을 것이다. 또한 2009년 시점의 아파트 거주비율은 가옥주(50%) 및 세입자(35%) 모두 급격히 증가하였다. 각 그룹별로는 세입자의 경우는 큰 차이를 보이지 않으나 가옥주의 경우는 3인 이상 가구의 아파트 거주율(57%)이 다른 그룹에 비해 높은 현상을 나타낸다. 또 하나의 흥미로운 점은 2인 이하 노년가구의 경우 인접지역으로 이주한 경우 아파트의 거주비율(14%)이 극히 낮다는 점이다.

또한 최종적인 입지와 주택유형 간의 관계에 있어 흥미로운 점은 서울 밖으로 이주한 가구의 경우 아파트 거주율이 가옥주(67%)와 세입자(42%) 모두 길음뉴타운을 제외한 인접지역 거주자(가옥주: 29%; 세입자: 25%)에 비해 높다는 것이다. 이는 주거지에 대한 선택이 단순히 타의적인 이주라기보다는 주거입지와 주거소비수준의 대체효과를 추구하는 자의적인 선택이었을 가능성을 보여주는 결과이다.

<표 2> 길음뉴타운 가옥주 가구유형별 이주패턴

		가옥주							
		2인이하 청·장년가구		2인이하 노년가구		3인이상 가구		총가구	
		가구수(%)	누적(%)	가구수(%)	누적(%)	가구수(%)	누적(%)	가구수(%)	누적(%)
		아파트 가구(%)*	아파트 누적	아파트 가구(%)*	아파트 누적	아파트 가구(%)*	아파트 누적	아파트 가구(%)*	아파트 누적
사업 시행후 첫 주거지	길음동	10 (62.5)	10 (62.5)	15 (39.5)	15 (39.5)	32 (39.5)	32 (39.5)	57 (42.2)	57 (42.2)
		1 (10.0)	1	3 (20.0)	3	7 (21.9)	7	11 (19.3)	11
	4km 이내	4 (25.0)	14 (87.5)	9 (23.7)	24 (63.2)	29 (35.9)	61 (75.3)	42 (31.1)	99 (73.3)
		0 (0.0)	1	0 (0.0)	3	3 (13.3)	10	3 (7.1)	14
	서울내	2 (12.5)	16 (100.0)	9 (2.6)	33 (86.8)	16 (19.8)	77 (95.1)	27 (20.0)	126(93.3)
		0 (0.0)	1	5 (55.5)	8	5 (31.3)	15	10 (37.0)	24
	서울외	0 (0.0)	16 (100.0)	5 (13.2)	38 (100.0)	4 (4.9)	81 (100.0)	9 (6.7)	135(100.0)
		0 (-)	1	3 (60)	11	1 (2.5)	16	4 (44.4)	28
	총	16 (1)		38 (11)		81 (16)		135 (28)	
'09년 현 주거지	길음 뉴타운	4 (25.0)	4 (25.0)	4 (26.7)	4 (30.8)	25 (30.9)	25 (30.9)	33 (24.4)	33 (24.4)
		4 (100.0)	4	4 (100.0)	4	25 (100.0)	25	33 (100.0)	33
	길음동 그외	2 (12.5)	6 (37.5)	9 (23.7)	13 (34.2)	14 (17.3)	39 (48.1)	25 (18.5)	58 (43.0)
		0 (0.0)	4	2 (22.2)	6	6 (42.9)	31	8 (32.0)	41
	4km 이내	7 (43.8)	13 (81.3)	13 (34.2)	26 (68.4)	18 (22.0)	57 (71.3)	38 (28.1)	96 (71.1)
		1 (14.3)	5	2 (15.4)	8	7 (38.9)	38	10 (26.3)	51
	서울내	2 (12.5)	15 (93.75)	6 (15.8)	32 (84.2)	19 (23.5)	76 (95.0)	27 (20.0)	123 (91.1)
		0 (0.0)	5	5 (83.3)	13	5 (26.3)	43	10 (37.0)	61
	서울외	1 (6.3)	16 (100.0)	6 (15.8)	38 (100.0)	5 (6.2)	81 (100.0)	12 (8.9)	135(100.0)
		1 (100.0)	6	4 (66.7)	17	3 (60.0)	46	8 (66.7)	69
	총 (아파트)	16 (6)		38 (17)		81 (46)		135(69)	
	평균이사횟수	2.4번		1.8번		1.9번			

* 아파트가구 %는 해당 가구수 대비 아파트가구수의 비율 (아파트가구수 / 가구수)

<표 3> 길음뉴타운 세입주 가구유형별 이주패턴

		세입자							
		2인이하 청·장년가구		2인이하 노년가구		3인이상 가구		총가구	
		가구수(%)	누적(%)	가구수(%)	누적(%)	가구수(%)	누적(%)	가구수(%)	누적(%)
		아파트 가구(%)*	아파트 누적	아파트 가구(%)*	아파트 누적	아파트 가구(%)*	아파트 누적	아파트 가구(%)*	아파트 누적
사업 시행후 첫 주거지	길음동	34 (49.3)	34 (49.3)	15 (45.5)	15 (45.5)	55 (66.3)	55 (66.3)	104 (56.2)	104 (56.2)
		0 (0.0)	0	0 (0.0)	0	6 (10.9)	6	6 (5.8)	6
	4km 이내	17 (24.6)	51 (73.9)	12 (36.4)	27 (81.8)	19 (22.9)	74 (89.2)	48 (25.9)	152 (82.2)
		4 (23.5)	4	2 (16.7)	2	5 (26.3)	11	11 (22.9)	17
	서울내	16 (23.2)	67 (97.1)	6 (18.2)	33 (100.0)	8 (9.6)	82 (98.8)	30 (16.2)	182 (98.4)
		3 (18.8)	7	2 (33.3)	4	2 (25)	13	7 (23.3)	24
	서울외	2 (2.9)	69 (100.0)	0 (0.0)	33 (100.0)	1 (1.2)	83 (100.0)	3 (1.6)	185(100.0)
		1 (50.0)	8	0 (-)	4	1 (100.0)	14	2 (66.7)	26
	총 (아파트)	69 (8)		33 (4)		83 (14)		185 (26)	
'09년 현 주거지	길음 뉴타운	3 (4.3)	3 (4.3)	2 (6.1)	2 (6.1)	8 (9.6)	8 (9.6)	13 (7.0)	13 (7.0)
		3 (100.0)	3	2 (100.0)	2	8 (100.0)	8	13 (100.0)	13
	길음동 그외	7 (10.1)	10 (14.5)	7 (21.2)	9 (27.3)	14 (16.9)	22 (26.5)	28 (15.1)	41 (22.2)
		1 (14.3)	4	0 (-)	2	4 (28.6)	12	5 (17.9)	18
	4km 이내	30 (43.5)	40 (58.0)	15 (45.5)	24 (72.7)	41 (49.4)	63 (75.9)	86 (46.5)	127 (68.6)
		7 (23.3)	11	3 (20.0)	5	11 (26.8)	23	21 (24.4)	39
	서울내	16 (23.2)	56 (81.2)	8 (24.2)	32 (97.0)	15 (18.1)	78 (94.0)	39 (21.1)	166 (89.7)
		7 (43.8)	18	5 (62.5)	10	6 (40.0)	29	18 (46.2)	57
	서울외	13 (18.8)	69 (100.0)	1 (3.0)	33 (100.0)	5 (6.0)	83 (100.0)	19 (10.3)	185(100.0)
		4 (30.8)	22	1 (100.0)	11	3 (60.0)	32	8 (42.1)	65
	총 (아파트)	69 (22)		33 (11)		83 (32)		185 (65)	
	평균이사 횟수	2.9번		2.4번		2.6번			

* 아파트가구 %는 해당 가구수 대비 아파트가구수의 비율 (아파트가구수 / 가구수)

이러한 분석결과는 원주민의 이주주택에 대한 만족도가 가옥주 및 세입자 모두 향상되었다는 기존연구 결과와 연관성을 갖는다. 즉 재개발로 인한 원주민의 이주는 타의적인 이주라고 해서 무조건 피해를 본다고 만든 할 수 없는 것이 평균적인 상황이다. 오히려 원주민들은 보상금이나 주거대책비, 사전에 전매를 통해 취득된 현금을 기반으

로 시장 내에서 재개발구역에 거주하지 않는 동일계층 가구에 비해 향상된 경쟁력으로 대체주거를 구하는 상황이 전개될 수 있음을 말해주는 것이다.

이는 재개발구역 세입자에 대한 지나친 지원은 재개발구역에 거주하지 않는 저소득층의 주거선택에 제약요인으로 작용할 수 있으며, 결국 재개발구역 세입자의 주거권을 보장하기 위한 지원은 비재개발지구 세입자의 주거권 훼손의 문제로 비약될 수 있음을 의미한다. 이는 취약계층인 재개발구역 세입자에 대한 국지적인 성격의 지원보다는 저소득층 주거문제를 해결하기 위한 임대료 바우처 제도와 같은 포괄적인 접근방법이 대체성을 유지하고 있는 지역 주택시장에 더 합리적인 선택일 수 있음을 의미한다.

물론 낮은 재정착률이 내포하고 있는 문제점이 없다는 것은 아니다. 하지만 재개발 과정에서 원주민을 재정착시키는 것이 모든 목표에 우선하는 절대적인 선은 아니라는 것이다. 즉 뉴타운지구의 원주민의 기존 커뮤니티의 유지라는 것이 불가능하고 그 필요성 또한 뚜렷하지 않다면 재정착보다는 대안적인 주거의 제공기회에 대한 논의로 그 초점을 변화시킬 필요가 있을 것이다.

극단적으로 재개발구역 원주민을 100% 재개발사업 이후 수용하면 문제가 해결된다고 이야기할 수 있다. 그러나 재개발구역 원주민을 100% 수용한다는 것은 현실적으로 불가능한 것이며, 그렇다면 기존 지역의 존치나 주거환경개선사업이라는 선택이 아니라 구지 말 많은 철거재개발이라는 사업을 진행하는 사회적인 필요성이 사라진다. 그렇다고 주거환경개선사업과 같은 수복형 재개발은 원활히 진행되지 않는다는 것이 우리의 경험이다.

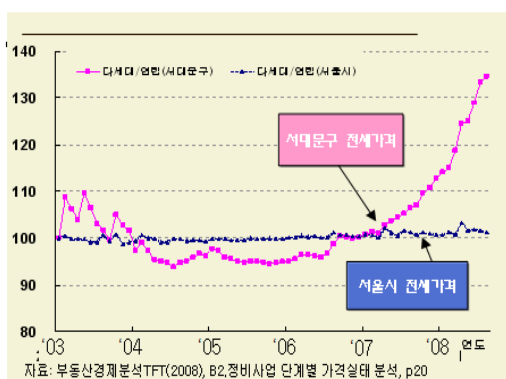
물론 모든 원주민을 사업구역에서 이주시켜도 된다는 주장은 아니다. 어차피 뉴타운 사업을 통해 기존의 커뮤니티를 해체하고 재구성할 수밖에 없다는 점을 인정한다면 새로 구성된 뉴타운에 재입주해야 하는 원주민을 선별하여 집중적으로 지원할 수 있는 시스템을 구성하는 것이 더 합리적인 선택일 수 있을 것이다. 시장에서 대안적인 주택으로 이주할 경제적인 여력이 없는 계층이 그 일차적인 대상이 될 것이며, 기존 사업구역의 주택이 생계유지를 위한 수단이었던 계층이 그 다음 순위가 될 수 있을 것이다. 그와 같이 차별화된 지원대책에 대한 좀 더 진전된 논의가 필요하다.

IV. 뉴타운사업의 비아파트 시장효과

다음으로 뉴타운으로 가시화된 주택시장의 불안정 문제이다. 이는 뉴타운의 확대지정으로 인한 해당지역 주택가격상승이 서울 주택시장 전반에 파급되어 전반적인 주택시장의 불안을 야기한다는 것이다(기획재정부, 2008). 최근에는 전세가격의 양등이 이어지는 또 다른 문제점으로 제시되고 있다.

최근 뉴타운사업에 따른 주변 비아파트 전세가 양등효과에 대하여 충격을 주었던 서울시 주거환경개선정책 자문위원회 자료가 있다. 많이 인용되어 뉴타운사업의 문제점을 부각시킨 자료로, 그 자료가 전하는 메시지는 가재울뉴타운 3구역의 산업진행 단계별로 해당 자치구(서대문구)의 전세가가 서울시 전체의 전세가에 비해 누적적으로 30% 가까이 더 상승했다는 것이다.

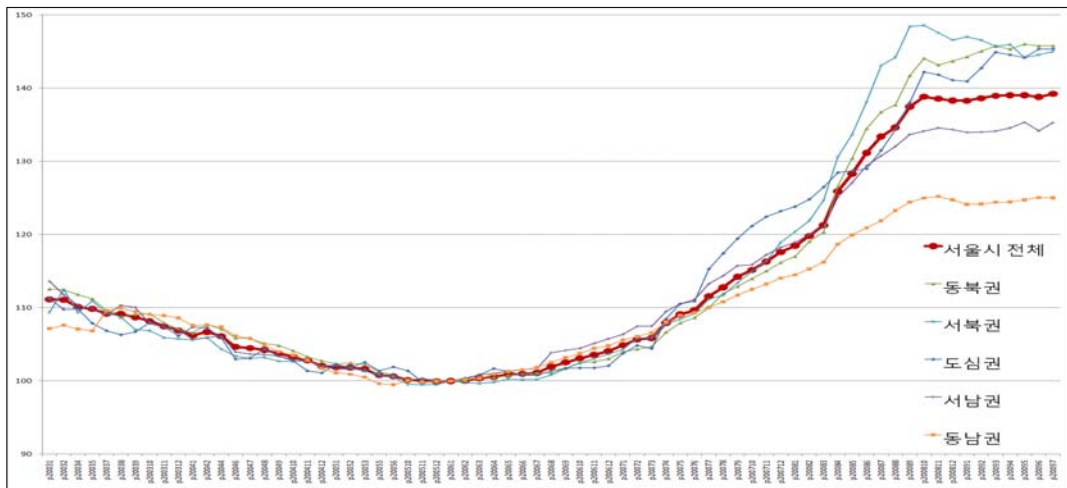
그러나 시장분석을 전문으로 하는 저자에게는 여러 가지 의문점이 있는 분석결과이다. 일단 비교지수로 제시된 서울시전체의 비아파트 전세가가 해당 기간 동안 안정적이었던 것이 의문스럽고, 단일 재개발구역의 사업진행이 해당 자치구의 전세가 변동을 서울시 전체에 비해 30% 이상 극심하게 양등시킨다는 것도 다분히 의심스러운 부분이다. 또한 매매가가 아닌 전세가가 멸실이 발생하지도 않는 관리처분인가 이전 시점에 주변 전세가의 양등을 초래한다는 것도 상당히 의문스러운 분석결과이다.



자료 : 서울시 주거환경개선정책 자문위원회 공청회 자료(2009. 1. 15)

<그림 2> 서대문구 전세가격 변화 및 가재울 3구역 사업 시행단계

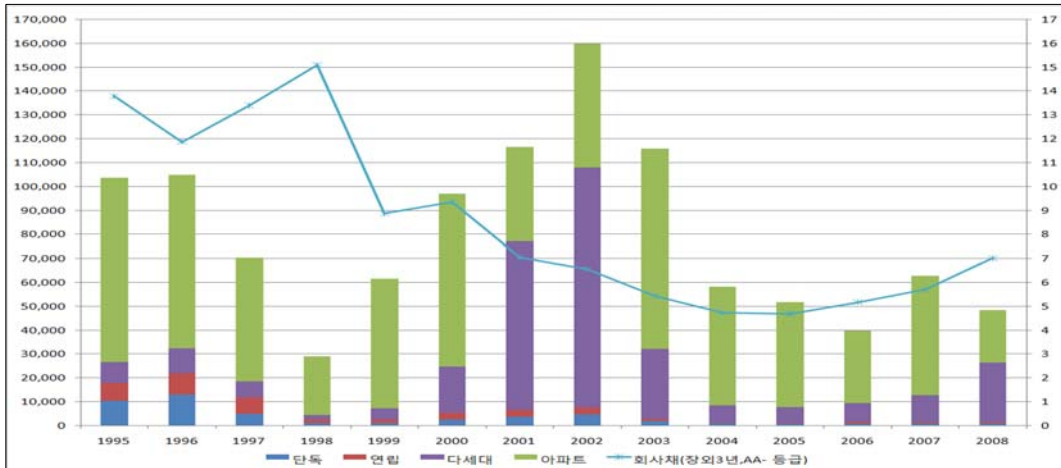
이에 대한 의문을 해결하기 위해 동일한 자료로 재개발구역의 사업단계별로 발생하는 비아파트 주택에 대한 전세가 효과를 분석하였다(이창무·배용준 외 2009). 공청회 자료에서 해당 기간 서대문구의 전세가격변동으로 제시된 새로이 분석된 그래프의 서북권 변동추세와 큰 차이가 없다. 반면 서울시 전체의 전세가 변동은 두 그래프에서 현격한 차이를 보인다. 결국 서울시 전체의 전세가 변동은 2003년에서 2006년까지 10% 정도 꾸준히 하락하다가 이후 2008년 하반기까지 40% 가까이 상승하는 구도를 보여준다. 서대문구가 속해있는 서북권의 경우 50% 가까운 상승이 이루어졌음을 보여준다.



주: 권역구분은 '2020 서울도시기본계획'에 의함.

<그림 3> 서울시 비아파트 주택 전세가격 지수(2003.1~2009.7)

권역별 상승폭의 차이에 대한 격차는 뉴타운 사업의 진행이 상대적으로 많았던 권역들이 상대적으로 적었던 동남권에 비해 크게 발생했다는 고려한다면 전세가의 상승에 뉴타운사업이 영향을 미쳤다는 개연성을 살펴볼 수 있다. 다만 그 시점이 전세가의 반등이 시작되었던 2006년이 아니라 1, 2차 뉴타운 중 관리처분 단계의 구역이 급격히 증가하기 시작한 2007년 중반이라는 점은 시사하는 바가 크다.



자료 : 국토해양부 주택건설실적통계_건축승인 물량(좌축; 단위:세대)
한국은행 경제통계시스템_3년 만기 회사채 수익률(우축; 단위:%)

<그림 4> 서울시 주택유형별 건축승인 물량 및 회사채 수익률

주택임대료(전세가)에 영향을 미치는 중요한 요인이 공급 상황이다. 이는 공급이 부족하여 아파트의 전세가가 오르듯이 비아파트의 공급이 부족하거나 멸실로 공급이 감소하면 비아파트의 전세가가 오른다. 총량적인 공급상황을 살펴보기 위해 서울시의 주택유형별 건축승인 물량을 살펴보면 <그림 4>와 같다. 전반적으로는 2003년까지 10만호 이상의 주택에 대한 건축허가가 이루어졌으나 2004년부터 급격히 감소하여 대략 5만호 수준으로 2000년대 중후반 유지되었음을 볼 수 있다.

특히 비아파트 주택인 단독다가구나 연립다세대의 경우 2002년 10만호 이상으로 치솟았다가 2003년에는 2만호 수준으로 감소하고 이후 급감하여 1만호 이하의 수준에서 유지되었음을 알 수 있다. 단독 필지에 이루어지는 다세대 및 다가구주택의 건축이 건축허가 이후 1년 정도가 소요된다는 점을 감안한다면 2006년은 이전 대량으로 공급되었던 비아파트주택의 공급확대 효과가 소진되는 시점으로 판단할 수 있을 것이다.

또한 임대료의 변동에 영향을 미치는 거시경제변수인 시장금리도 2005년까지 하락하다가 다시 반등하는 추세를 보이고 있다. 이러한 자료는 서울시 전체의 전세가변동에 적지 않은 부분이 공급 상황과 거시경제상황에 영향을 받았을 것이라고 파악할 수 있다. 결국 총량적인 비아파트의 공급상황과 금리의 변동이 서울시의 전반적인 비아파

트 전세가 변동을 야기한 주요한 원인이었다고 볼 수 있다.

이러한 전체시장의 변동요인에 더하여 단일 재개발사업으로 인한 전세가격의 상승 효과를 합리적으로 분석하기 위해서는 전체시장의 가격변동을 야기하는 총량적인 공급 및 이자율과 같은 요인을 배제하고 분석할 필요가 있다. 국지적인 요인에 따른 전세가 변동효과는 상대전세가격지수(자치구별 전세가격지수/서울시전체 전세가격지수)개념을 도입하여 분리해낼 수 있다(이창무 외 2002). 이렇게 도출된 상대전세가격지수를 이용하여 재개발사업이 진행되는 단계별로 상대가격상승률을 계산하고 계산된 사업단계별 상대가격상승률의 평균을 계산하여 상승효과를 가늠하고 이에 대한 통계적인 검증을 실시하였다. 이를 위해 2003년부터 2009년까지의 기간 동안 서울시 뉴타운 및 개별 재개발사업 중 주민의 이주가 발생하는 시점인 관리처분계획인가나 착공단계까지 진행된 사업인 13개 자치구의 67개 구역의 모든 자료가 활용되었다.

분석결과(표 4)는 관리처분 이전에는 통계적으로 유의한 전세가격 상승효과를 관측할 수 없었으나 관리처분 이후에는 통계적으로 유의한 상승효과가 관측되었다. 또한 자치구내 단독으로 사업이 진행되는 경우에는 관리처분이후에도 통계적으로 유의한 상승효과가 관측되지 못하였다. 반면 중첩적으로 일어나는 사업이 진행되는 경우에는 비아파트 상대전세가 상승이 통계적으로 유의한 결과를 보여주며, 그 수준은 2.43%로 관측된다.

<표 4> 주택재정비사업 중복 진행에 따른 상대전세가격 상승률 비교

사업기간		전체 사업구역	관리처분계획인가 효과가 단독으로 일어나는 구역	관리처분계획인가 효과가 중첩되어 일어나는 구역
구역지정 ~ 사업시행인가	평균	-0.002	0.841	-0.146
	표준편차	3.077	2.196	3.202
	T value	-0.004	1.013	-0.291
	N	48	7	41
사업시행인가 ~ 관리처분 계획인가	평균	0.713	-0.561	1.058
	표준편차	4.531	3.485	4.747
	T value	1.229	-0.581	1.544
	N	61	13	48
관리처분 계획인가 ~ 착공	평균	0.905**	0.006	1.124**
	표준편차	2.921	2.685	2.969
	T value	2.102	0.007	2.303
	N	46	9	37
처분계획인가 후 8개월	평균	2.330***	1.957	2.433***
	표준편차	2.895	2.464	3.061
	T value	3.859	1.776	3.373
	N	23	5	18

*, **, *** : 10%, 5%, 1% 유의수준

재개발사업구역의 평균적인 멸실호수를 개략적으로 계산된 1,000가구로 잡고 한 자치구의 평균적인 비아파트 주택 호수를 50,000 호로 잡는다면 개별 재개발구역의 멸실은 약 2%의 재고감소를 초래한다. 이에 따라 추정된 2% 정도의 상대전세가 상승효과가 발생함으로 결국 1%의 재고 감소는 1%의 전세가 상승효과를 발생시킨다는 것이다.³⁾

이러한 분석결과는 단일 재개발구역의 멸실에 따른 효과가 주변지역의 비아파트 전세가의 상승에 상승효과를 초래하나 그 효과는 회자되고 있는 서울시 주거환경개선자문위원회의 분석결과와는 그 강도에 있어 현격한 차이를 보인다. 또한 영향시점에 있어

3) 이와 같은 분석결과는 이창무·안전혁·임창호(2002)의 연구에서 제시된 강남의 아파트 재건축에 따른 전세가 효과와 유사한 강도를 보인다. 이들의 추정결과는 한 자치구의 아파트 멸실로 1%의 스톡 감소가 해당자치구에 0.53%의 전세가 상승효과를 발생시킴을 보여준다.

서도 사업진행의 전 과정이 아니라 관리처분인가와 같이 실질적으로 멸실이 발생하여 원주민의 이주가 발생하는 시점이라는 것이다. 이는 뉴타운사업의 진행과 관련된 막연한 우려와는 달리 상당히 한정된 강도의 한정된 시점에 발생한다는 점을 보여준다.

다만 그러한 재개발구역의 사업진행이 중복적으로 발생하는 경우, 즉 멸실의 규모가 클수록 그 강도가 증폭된다. 이는 대체성이 있는 주택공급과의 연계된 사업진행이 이루어지지 않는다면 여전히 국지적으로 집중된 중복적인 사업진행이 바람직하지 못하다는 의견을 여전히 뒷받침해준다.

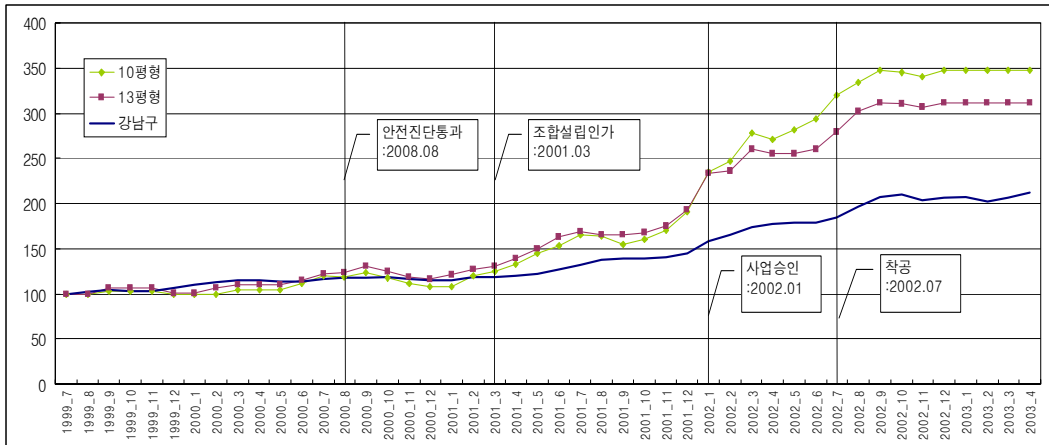
V. 뉴타운사업의 개발이익 분배

다음으로 뉴타운사업의 진행으로 발생하는 개발이익의 분배의 문제이다. 재개발과정에서 조합원 및 개발주체와 세입자들 간에 가장 실질적인 갈등의 원인으로 작용하는 문제이다. 결국 세입자에 대한 보상의 폭을 늘리는 것은 조합원 및 개발주체의 비용을 증가시키고, 이는 조합원 및 개발주체의 개발이익의 폭을 줄이는 작용을 한다.

뉴타운사업의 진행에서 발생하는 원주민 재정착의 문제를 주거권의 문제가 아닌 개발이익분배의 문제로 조명하면 조금은 다른 그림이 그려진다. 뉴타운이던 재개발이던 광의의 재개발과정에서 필연적으로 발생하는 현상이 사업계획의 인지와 함께 해당지역의 주택가격이 주변 주택가격에 비해 급격히 상승한다는 것이다. 다음 장에서 분석될 뉴타운과 주변지역 주택의 가격편차를 보면 57%에 가까운 가격 프리미엄이 형성되어 있는 것을 보여준다. 자료의 부족으로 사업진행의 단계에 따른 가격변동을 직접 분석할 수 없으나 재건축아파트 단지의 사업진행에 따른 가격변동을 분석한 다른 연구결과를 보면 사업진행의 단계별로 점차적인 가격 프리미엄의 상승현상을 보고하고 있다(오동훈·이민석 2004). 이는 조합원의 경우 입주하지 않더라도 전매를 통해 상당한 개발이익을 취할 수 있음을 말해준다.

다음의 그래프는 강남구의 한 재건축단지의 사업진행과정에서 발생했던 비재건축아파트의 가격변동과 재건축 아파트의 가격변동의 시간적인 편차의 증가 양상을 보여준다. 관련된 연구로서 임창호·이창무·조명호(2003)는 시영아파트의 도시계획사업 집행

과정에서 특별공급되는 국민주택에 입주하지 않고 전매하는 가옥주에게 배분되는 개발이익이 총개발이익의 65% 정도가 됨을 밝히고 있다.



자료: 김미경(2008)

<그림 5> 강남구 재건축단지의 각 사업단계별 시세추이

또한 현금흐름이 원활치 않은 소유주의 경우 미래 발생할 수 있는 위험을 감수하며 무작정 입주를 선택하는 것이 해당 소유주에게 꼭 이로운 것만은 아니라는 점도 이해할 필요가 있다. 특히 최근 경험했던 것과 같이 주택가격의 하락이 발생한다면 위험을 부담하고 입주를 선택하는 것이 꼭 이로운 선택만은 아닐 수도 있다. 이는 재개발사업의 구조 상 가격 안정기 혹은 하락기에는 조합원의 부담이 늘어날 수밖에 없는 구조를 지니고 있다.

다만 주택시장이 상승기에 있고, 입주까지 기다릴 수 있다면 소유자가 취할 수 있는 개발이익은 크게 증대된다. 얼마 전 입주가 이루어진 길음뉴타운의 4개구역의 사업진행에서 발생한 개발이익 분배구조에서의 경상이익을 대지면적당으로 계산하면 다음의 표와 같다. 이 개발이익은 관리처분 시점의 주택가격에서부터 산정된 것으로 관리처분 이전의 가격상승분은 제외한 개발이익임을 밝혀둔다.

비교대상이 되는 개별 재개발과 비교하여 상대적으로 개발이익의 발생이 크며, 분양 후 가격상승으로 인하여 일반분양자의 개발이익도 적지 않음을 보여준다. 다만 세입자

에게 배분되는 개발이익이 상대적으로 크다고는 할 수 없는 구도가 여전히 이루어지고 있음을 보여준다.

<표 5> 각 사업지별 참여주체별 개발이익

[단위 : 만원/m², ()안 %]

	뉴타운				재개발						
	NT-1	NT-2	NT-3	NT-4	RD-1	RD-2	RD-3	RD-4	RD-5	RD-6	RD-7
조합원	133 (43.6)	91 (37.6)	103 (36.4)	463 (72.5)	20 (16.0)	110 (41.8)	101 (43.3)	102 (49.0)	151 (58.1)	246 (66.3)	158 (53.6)
일반 분양자	148 (48.5)	96 (39.7)	121 (42.7)	116 (18.2)	58 (46.4)	106 (40.3)	85 (36.5)	69 (33.2)	32 (12.3)	43 (11.6)	89 (30.2)
건설업체	11 (3.6)	14 (5.8)	14 (4.9)	14 (2.2)	10 (8.0)	13 (4.9)	13 (5.6)	14 (6.7)	14 (5.4)	14 (3.8)	13 (4.4)
공공부문	11 (3.6)	37 (15.3)	42 (14.8)	43 (6.7)	37 (29.6)	32 (12.2)	32 (13.7)	23 (11.1)	63 (24.2)	68 (18.3)	34 (11.5)
세입자	2 (0.7)	4 (1.7)	3 (1.1)	3 (0.5)	-	2 (0.8)	2 (0.9)	-	-	-	1 (0.3)
합 계	305 (100)	242 (100)	283 (100)	639 (100)	125 (100)	263 (100)	233 (100)	208 (100)	260 (100)	371 (100)	295 (100)

자료: 김미경(2008)에서 재구성

결국 개발이익의 분배구조에서 보면 가옥주와 세입자가 공평하게 개발이익을 나누는 구도는 아니더라도 세입자의 몫은 수치적으로는 향상의 여지가 있다고도 볼 수 있다. 다만 세입자에게 무작정 개발이익 분배의 폭을 증가시키는 것은 뉴타운사업의 수익성을 악화시켜 사업진행의 가능성을 저해할 수 있고, 세입자로 하여금 무임승차하려는 경향성을 증가시킬 수 있는 문제점을 동반한다. 그러나 이 부분에 대하여는 대안적인 주택의 주거비용이 고려될 수 있는 여지는 있다고 판단된다.

Ⅵ. 뉴타운 주택공급 유형과 규모

뉴타운사업을 통해 고층 고밀의 아파트 위주로 공급이 이루어진다는 것은 그리 바람

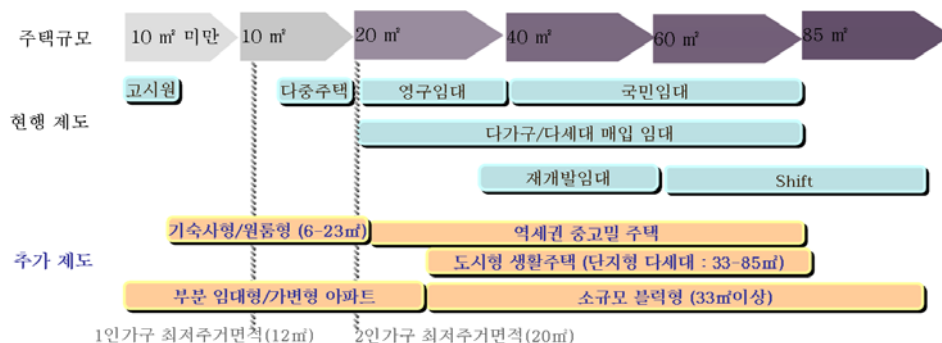
직한 방향만은 아니다. 이에 대하여는 많은 전문가나 관계자들이 인지하고 있는 사항이며, 향 후 다양화될 것으로 예상되는 주택수요를 수용할 수 있는 방안의 도입이 요구된다.

1. 뉴타운의 공급 주거유형

주택재개발이 공동주택 재건축과 다른 점은 기존의 단지형주거가 아닌 단독주택 혹은 블록형 주거단지가 폐쇄적인 대규모 단지형 주거로 변모한다는 것이다. 이는 입지에 따라 차이가 있겠으나 도심지역에 요구되는 대안적인 통로의 기능이 저해될 수 있다(이광훈 2005). 특히 그것이 주요 상업 및 업무지역의 인접지라면 그런 악영향이 더 크게 나타날 것이다.

현시점에서 재개발의 주요한 유형으로 자리 잡아 가는 뉴타운사업이 광역적인 차원에서 도시인프라와 공공시설을 정비하는 기회가 될 것이라는 점은 좋은 방향이지만 그 과정에서 주변지역으로부터 혹은 주변지역 사이의 연결성을 저해하는 폐쇄형의 대규모 단지형주거로 변모된다면 좀 더 광역적인 도시권에서의 효율성은 저하될 수 있을 것이다.

이보다는 도심주거의 새로운 형태로서 소규모의 블록형 도심주거가 시도될 필요가 있다. 그 입지가 교통의 연결성이 요구되는 역세권이라면 더욱 블록형 고밀도심주거의 시도가 필요하다. 이러한 고밀도심주거에 대한 논의는 이제 시작에 불과하고 그 실현화된 형태가 어떤 모습일지에 대해서는 많은 연구가 필요한 상황이다. 결국 재개발의 경우는 어떤 방식으로든 재건축과 동일하게 모두가 대형 아파트 단지화가 추구되어야 할 방향은 아니라고 판단된다. 최근 서울시와 국토해양부의 절충된 해법으로 제시된 전반적인 저렴주택의 다양한 공급방안(그림 5)은 실행이 된다면 다양한 주거수요를 수용할 수 있는 대안이라고 판단된다.



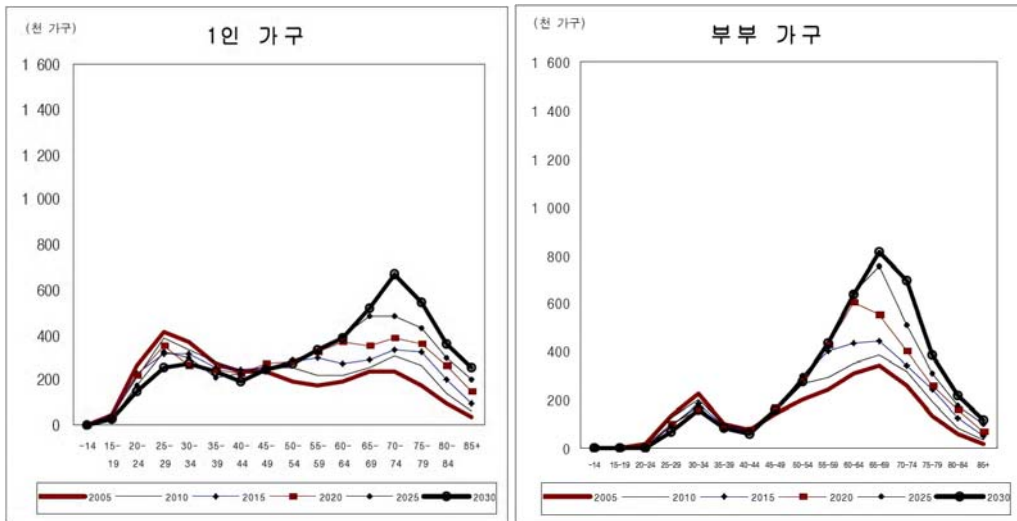
자료 : 서울시 주거환경개선정책 자문위원회 공청회 자료(2009. 1. 15)

<그림 6> 저렴한 주택 공급 확대 방안

그러나 이런 주택 유형들이 뉴타운사업이 공급될 수 있을지에 대하여는 의문스러운 부분이 많다. 수익성 혹은 개발이익에 기초한 아파트에 대한 선호가 유지되고 있는 상황에서 이와 같이 상대적으로 수익성이 떨어지는 주택 유형의 공급을 위해서는 인센티브가 제공되어야 할 것이다. 결국 많은 부분이 저소득층을 위한 민간임대주택의 성격으로 유지될 것임으로 공급자에게 장기저리융자와 같은 공급자 금융지원이 필요하다고 판단된다.

2. 주택규모

앞에서 논의되었듯 뉴타운 사업은 현재의 주택수요를 만족시키기 위해서라기보다는 변화되는 주택시장 전반의 미래 수요변화를 담아야 하는 필요성이 존재한다. 그 중 중요한 선택이 해당 사업구역에 거주하는 원주민의 주거수요를 얼마나 담아야 하는가의 문제이다. 많은 논의들이 소형평형의 확대 필요성을 주장하고 있다. 이와 관련되어 향후 얼마나 소형주택의 수요가 증가할 것인가에 대한 시장 전반에 대한 판단이 필요하다.



자료: 통계청

<그림 7> 연령대별 1인가구 및 부부가구수 추세

국내 주택시장의 장기적인 변화에 있어 중요한 요인으로 작용하는 것이 인구의 노령화이다. 그와 함께 가속화되는 가구분화이다. 소형주택에 대한 필요성으로 저소득 가구와 1,2인가구의 증가를 요인으로 들고 있다. 그러나 1,2인가구의 증가의 내부에는 두 가지 다른 기제가 존재한다. 하나는 청·장년층의 1,2인 가구수 변화이고 다른 한편은 노년층의 1,2인 가구수 변화이다. 청·장년층의 1,2인 가구는 소형주택을 필요로 하는 계층으로 볼 수 있다.

통계청의 가구 추계를 보면 청·장년층의 1인 가구 및 부부가구수는 지속적으로 감소한다. 반면에 노년층의 1인가구, 부부가구수는 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 노년층의 1,2인 가구는 주거소비를 줄이지 않는 국내 특성 상 소형주택을 선호한다고만은 볼 수 없다. 또 향후 베이비 붐 세대의 노령화에 따른 주거수요의 변화 양상이 어떻게 전개될 지에 대해서는 누구도 확신할 수 없는 측면이 있다. 무작정 도침에 노년층의 소형가구를 수용해야 하는지에 대하여도 의문스러운 면이 많다.

특히 노년층의 경우 약 80%(서울시 노년 1인가구: 60%)가 기존의 주택소비를 유지하고자 하는 자가가구인 점도 무작정 소형주택의 수요 증가와 연결시킬 수 없는 한계가 있다. 따라서 장기적인 관점에서 비아파트 소형 혹은 아파트 소형 임대주택(민간+공공)

에 대한 수요가 좀 더 명확하게 분석되어야 향후 뉴타운사업에서의 소형 평형에 대한 공급의 정도를 파악할 수 있을 것이며, 어떤 대상층을 위한 소형주택인가에 대해서도 파악할 수 있을 것이다. 막연히 중대형 주택의 공급을 무시하고 소형주택 혹은 소형 민간 및 공공임대주택의 공급만이 필요하다고 단언할 수는 없는 복잡한 구조가 있다.

Ⅶ. 결론 및 정책제언

뉴타운사업과 관련된 논의 초점은 많은 부분 서로 상충되는 목표를 지니고 있다. 이와 같이 상충되는 목표에 대한 절충을 위해서는 문제점에 대한 기본적인 시각의 변화를 요구한다. 가장 논란이 되는 뉴타운사업의 저조한 원주민 재정착률의 문제는 우선적으로 다른 시각에서 바라볼 필요가 있다. 왜냐하면 낮은 재정착률의 문제를 단순히 원주민의 주거권 침해의 문제로 보기에는 어려운 여러 가지 현상들과 다양한 이해관계가 복합적으로 작용하고 있기 때문이다.

상충되는 목표로 서울시에서 지속적으로 향상되는 주택수요의 질적인 변화를 수용해야 하는 유일한 주택공급의 수단이라는 점은 싫든 좋든 뉴타운사업에 대한 장기적인 사회적 요구사항이다. 다만 지금까지 지정된 뉴타운사업의 진행속도에 대하여는 시장에 무리를 주지 않는 선에서 조정될 필요가 있다. 그 속도는 사회전체적인 주거수요의 변화에 부응하는 속도이어야 한다는 것이다. 다시 한 번 지적하면 그 속도에 있어 저렴 주택 공급도 문제이지만 중산층의 주택수요를 적절히 수용하는 것도 동시에 고려되어야 한다.

직접적으로 원주민 재정착의 문제와 관련되어 버려야 하는 집착이 있다. 이는 뉴타운사업을 통해 기존의 커뮤니티를 유지해야 한다는 강박관념이다. 어차피 수복재개발이 아닌 철거재개발을 사회적인 필요성을 위해 선택해야 한다면 기존의 커뮤니티를 해체하고 새로운 커뮤니티를 구성한다는 것을 전제로 한 사업이라는 점을 수용할 필요가 있을 것이다.

재개발을 통한 주거환경 및 주택의 질의 개선은 결국은 그 가치가 반영되어 급격한 주택가격과 주거비용의 상승으로 이어질 수밖에 없다. 역으로 주택가격이나 임대료의

상승이 이루어지지 않는다면 주거환경의 개선이 발생하지 않은 재개발일 것이고, 시장에서 재개발이 이루어질 수도 없다. 그러나 뉴타운사업을 통해 원주민의 소득수준은 단기간 달라지지 않는다. 따라서 원주민의 뉴타운 재정착의 문제는 개인적인 선택에 맡겨야 할 것이다. 결국 취약계층을 위한 공공임대주택을 제외하면 주거비용을 부담할 수 있는 계층의 유입이 이루어질 수밖에 없음을 싫지만 인정해야 한다.

그렇다고 재정착하지 못한 재개발구역의 원주민의 주거수준이 악화된다고 볼 수도 없다. 많은 경우 주거소비 수준을 향상시킬 수 있는 기회가 제공된다고 보는 것이 현실적인 관측이다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 원주민의 주거이동 패턴은 가옥주나 세입자 모두 평균적인 개념에서는 향상된 주거수준을 달성할 수 있는 기회가 제공하였다. 이는 적지 않은 비율의 원주민이 보상비나 주거대책비와 같은 지원을 통해 재개발 구역에 거주하지 않는 주민에 비해 대체주거를 취득하는데 있어 우위에 서게 되기 때문이다. 따라서 세입자들의 경우 지원의 폭이 지나치게 크게 되면 결국 재개발구역에 거주하지 않는 저소득층 가구의 주거에 대한 선택권이 더욱 제약받게 되는 상황이 발생할 수 있다.

결국 종합적인 해법은 원주민의 주거문제를 국지적으로 해결하는 것이 아니라 주택 시장에 존재하는 주택여과기능을 이용한 사회구성원 모두의 점진적인 주거소비의 상향 이동이 유발될 수 있도록 여건을 조성하는 것이다. 이를 위해서는 국지적인 대체주거의 공급에 대한 집착이 아니라 광역적으로 역세권 고밀복합지구나 보금자리주택과 같이 소형저렴주택의 공급이 원활히 이루어질 수 있는 사업과의 시기적으로 연계된 뉴타운사업 진행 스케줄이 요구된다. 또한 취약계층에 대하여도 국지적인 해법이 아닌 임대료 바우처제도와 같은 포괄적인 주거복지정책을 연계하여 접근할 필요가 있다.

이런 저런 문제를 종합적으로 고려하면 결국 뉴타운사업의 문제를 판단할 때 단순히 원주민의 주거권의 문제로 보기에선 개발이익의 분배에 대한 성향이 강하다는 것이다. 그 문제 해결을 위한 큰 골격은 결국 발생하는 개발이익 분배의 문제로 접근하는 것이 좀 더 현실적인 대안을 찾을 수 있는 선택이 될 수 있을 것이다. 이는 적절한 개발이익의 환수를 요구하나 사업의 진행을 어렵게 하지는 말아야 한다.

다음으로 뉴타운사업으로 공급되는 주택의 유형은 다양화할 필요가 있다. 단지형 아파트 위주의 계획보다는 블록형의 주택공급이 이루어질 수 있는 계획이 요구된다.

특히 소형저렴주택의 공급유형인 단지형 다세대와 같은 민간임대주택의 경우에는 수익성을 보장할 수 있도록 장기저리융자와 같은 공급자 금융지원책이 강구될 필요가 있다. 이는 임대사업을 소득원으로 하던 노령 가옥주의 재정착을 유도하는 대안이 될 수 있을 것이다.

부동산 개발은 시장가격의 변동에 반응한다. 주택가격이 하락하면 아무리 뉴타운사업의 속도를 높이려고 노력해도 쉽지 않을 것이다. 좋은 싫든 가격상승기에 원하는 사업이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 그러나 주택시장의 침체가 발생하면 뉴타운사업의 진행도 더디어질 수밖에 없다. 이런 시기에는 정부의 재정적인 지원의 폭을 늘려야 하는 시점일 수도 있다. 이러한 유연한 정책적인 선택이 가능한 제도적인 틀이 만들어져야 할 것으로 판단된다.

결국 뉴타운사업은 장기적인 사회적 효과를 저해하지 않도록 단기적인 문제점을 현명하게 풀어가는 쉽 없는 줄다리기 작업이어야 한다.

참고문헌

- 기획재정부 (2008). 최근 부동산시장 동향과 정책대응 방향. 부동산 시장 점검회의 보도자료, 2008.
- 김미경 (2009). 주거정비사업의 개발이익 분배에 관한 연구, 한양대학교 석사학위논문.
- 이창무·김종현·박한·김형태 (2008). 실거래가를 활용한 비아파트 중위수 매매가격 지수. 『부동산학연구』 14(3): 5-16.
- 김종현·이창무·신상영 (2008). 비아파트 주택가격에 대한 도시정비사업별 시장효과 분석. 『국토계획』 43(7): 149-159.
- 변창흠 (2008). 도시재생방식으로서 뉴타운사업의 정책결정 과정과 정책효과에 대한 비판적 고찰. 『공간과 사회』 29: 176-208.
- 서울특별시 (2007). 『뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고방안』.
- 안내영 (2002). 순환재개발 방식의 효과 분석 및 임대주택과의 연계방안: 세입자를 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.
- 오동훈·이민석 (2004). 주택재건축사업의 진행단계별 가격상승규모 추정에 관한 실증연구.

『국토계획』 39(6): 143-155.

윤인숙·김갑성 (2004). 서울시 지역균형발전 전략으로서의 뉴타운개발사업의 한계. 『지역연구』 20(2): 35-49.

이광훈 (2005). 『재개발·재건축 지역에서의 도로체계 및 교통개선 방안』. 서울시정개발연구원.

이창무 (2008a). 재건축 정책에 대한 제언. 『부동산학연구』 14(2): 131-148.

이창무 (2008b). 참여정부 주택정책의 시장효과. 『주택연구』 16(3): 137-157.

이창무·김종현·박한·김형태 (2008). 실거래가를 활용한 비아파트 중위수 매매가격 지수. 『부동산학연구』 14(3): 5-16.

이창무·김홍순·김미경 (2007). 역세권개발과 수도권 공간구조 재편. 『국토계획』 42(6): 67-88

이창무·박지영·김영민·송미영·이지민 (2009). 뉴타운 원주민들의 가구특성별 주거이동 패턴. 2009년 국토·도시계획학회 추계학술대회 발표논문.

이창무·배용준·왕수미·김명규·정원석 (2009). 도시재정비사업에 따른 비아파트 전세가 효과 분석. 2009년 국토·도시계획학회 추계학술대회 발표논문.

이창무·안건혁·임창호 (2002). 재건축에 따른 전세가 변동 추정모형. 『국토계획』 37(3): 127-140.

이창무·최소의·박한·박환용 (2009). 도심형(역세권) 공공임대주택의 수요특성 사례 분석. 서울 도시연구 10(4):191-207.

임서환 (2002). 『주택정책 반세기』. 대한주택공사.

임창호·이창무·조명호 (2003). 서울시 국민주택 특별공급제도의 정책효과분석. 『국토계획』. 38(5): 153-169.

장영희 (2008). 『뉴타운사업의 단계적 시행방안 연구』. 서울시정개발연구원.

정희운·김선웅 (2002). 『서울시 장거리 및 교차통근의 실태분석에 관한 기초연구』. 서울시정개발연구원.

최막중·김준형 (2006). 재개발로 인한 주택 소유자의 경제적 어려움에 관한 실증연구. 『국토계획』 41(7): 85-96.



용산참사로 드러난 재개발행정의 실태와 극복과제

김 남 근

(참여연대 민생희망본부장)



용산참사로 드러난 재개발행정의 실태와 극복과제

김 남 근 (참여연대 민생희망본부장)

I. 들어가며 : 총체적 문제 드러난 재개발행정

1. 원주민의 주거환경개선이라는 목표가 실종된 채 개발드라이브 정책에 한없이 휘둘려온 재개발행정

재개발·뉴타운 사업의 목표는 무엇인가

재개발사업은 원래 자기소득으로는 주거환경을 개선하기 어려운 영세민 밀집지역에 대하여 국가와 지방자치단체의 감독과 지원을 통하여 주거환경을 개선하기 위한 사업이다. 그러나 이명박 전 서울지장 시절에는 강남을 대체하는 강북의 고급도시개발정책으로 변모하여 중산층의 고급주택 수요를 상징하는 “뉴타운”이라는 정치적 브랜드가 부여되었고, 현 정부에서는 경기침체를 극복하기 위한 건설경기부양정책의 핵심 사업으로 격상(?)되었다. 2008년 시점까지 사업계획이 수립되었거나 수립중인 뉴타운지구를 대상으로 분석한 결과 뉴타운 사업의 경우 사업 전 매매가 5억 원 미만의 주택비율이 86%이었지만, 사업 후에는 거꾸로 5억 원 이상 주택이 70%에 달하고, 전세가 4천만 원 미만의 주택비율이 사업 전 83%에서 사업 후에는 0%가 되고, 평균주택가격이 사업 전에는 3억9천만 원이었으나 사업 후에는 5억4천만 원이 된다는 사실 등이 이러한 원주민의 주거환경개선사업과 집값상승의 개발이익을 쫓은 고급주택 개발 사업 사이의 결코 해결되기 어려운 모순을 잘 보여주고 있고, 이러한 근본과 현실의 모순에서부터 수많은 분쟁의 씨앗이 잉태되고 있다.

과속개발과 전세대란의 교훈은 다시 잊히는가?

2007년 과속개발로 인한 주택밀실율의 급속한 증가는 전세금 폭등을 가져와 2007.12. 서울시장이 추가적인 뉴타운사업지구 지정을 중단하고 재개발·뉴타운 사업방식에 대한 전면적인 점검 후 추진하겠다는 담화를 발표하기까지 하였다. 그러나 2008. 9월과 11월 중앙정부는 도심재개발 사업을 통한 주택공급사업의 확대를 위하여 뉴타운 지구를 2배로 확대하고 임대아파트, 소형아파트 건설의무비율 완화, 용적률 완화 등 각종 규제완화를 통하여 도심재건축·재개발사업을 경기침체를 극복할 경기활성화 사업으로 속도를 낼 것임을 천명하였다. 재개발의 수많은 문제를 접하는 현장행정과 건설경기활성화라는 정책목표에 재개발·재건축사업을 꿰맞추려는 중장정부의 행정이 엇박자가 나는 모습이 그대로 드러났다. 2007년의 교훈은 잊히고 순환재개발, 순차적, 단계적의 필요성 주장은 무시되고 다시 동시다발적 전면철거, 과속개발이 추진되었다. 결과는 다시 2009년에 전세보증금이 2배로 뛰는 전세대란이 재현되었다. 그러나 중앙정부는 전세가의 정상화 과정이라면서 전세대란에는 별로 개의치 않겠다는 태도를 보여 주기도 했다. 2010년의 재개발·재건축으로 인한 주택밀실률은 2009년의 3만1천 가구가 넘는 4만8천 가구로 예상된다. 전세대란의 상시화가 우려되는 지점이다.

분통 터지는 팔짱행정·장님행정이라는 비난은 지나친 비판인가

서울시는 중앙정부와 달리 임대주택·소형주택 건설의무비율을 조례에서 유지하는 등 중앙정부의 현실을 도외시한 개발정책에 소극적으로 맞서기도 하였지만, 재개발·뉴타운 현장마다 각종 분쟁이 발생하고 때로는 전쟁터를 불사하는 격한 분쟁이 심화되고 있음을 잘 알고 있었으면서도 중앙정부의 눈치를 보며 일선 구청의 팔짱행정·장님행정을 방치해 오다가 용산참사 이후에야 뒤늦게 대책마련에 나서는 모습을 보여주었다.

원주민 정착률이 20%가 되지 않는 결과는 물론, 그 과정에서 조합원 분양권을 개발이익을 남기고 전매하여 자발적으로 이주하는 주민들도 있겠지만, 많은 경우 비자발적 이주를 강제하여 개발사업에 강하게 반발하는 저항을 불러일으키고 있다. 2009년 1월의 용산참사는 재개발·뉴타운 사업의 모순의 정점을 보여주는 사건이었을 뿐 다른 많은 재개발·뉴타운 지구에서도 영세가옥주, 주거세입자, 상가임차인 등 주거약자들과

개발주체 또는 행정기관 사이에 다기한 양상의 분쟁이 발생하고 있다.

2. 영세가옥주, 주거세입자, 상가임차인 등 주거약자들의 호소 : 서민의 호민관을 자임하는 책임행정의 실현

영세가옥주들의 호소 : 아무런 정보도 없는 시작했다가 감당할 수 없는 과도한 부담금만 부담

영세가옥주들은 재개발·뉴타운 사업을 시작할 때 비용부담이 얼마나 될지 아무런 정보도 얻지 못한 채 백지상태에서 동의를 하였다가 나중에 자기소득으로는 감당할 수 없는 높은 부담금에 뒤늦게 속았다고 땅을 치거나 처음의 비용부담에 관한 정보와는 달리 주민부담금이 70%~80%까지 인상되는 것에 분노하고 있다. 재개발·뉴타운 지구의 가구밀집도, 용적률, 도로·공원·학교 등의 기반시설 부담비율 등을 기초로 재개발동의의 단계에서 원주민들의 비용부담 규모를 정하는 것은 적지 않은 분석용역비용이 드는 작업이어서 행정기관의 주민지원 행정이 절실히 요구되는 부분이다. 법원에서 주민부담금이 10%~20% 인상되는 사업변경이나 관리처분계획에는 반드시 최초의 재개발동의와 같은 주민동의나 조합원 3분의 2이상의 특별결의가 필요하다는 것을 구청장들도 잘 알고 있는데, 주민부담금이 30%~40% 씩 인상되어 민원이 제기되고 있는데도 법원의 판례를 잘 알면서도 개발의 속도만을 내세우며 사업계획승인이나 관리처분계획을 인가해 주는 행정은 장님행정·팔짱행정이라는 비난을 면하기 어렵다. 재개발·뉴타운 지구 지정 이후에도 앞선 다른 재개발·뉴타운처럼 감당할 수 없는 높은 부담금으로 피해를 보지 않을까 전전긍긍하고 있는 원주민들에게는 내가 구청장·시장으로 있는 한 주민부담금을 과도하게 인상하는 사업계획, 관리처분은 주민 3분의 2 또는 75%의 압도적 동의가 없는 한 절대 받아주지 않겠다는 책임행정을 펼 서민의 호민관을 갈망하는 이유가 여기에 있다. 재개발 동의시 주민부담금의 규모에 관한 정보를 행정기관이 직접 제공하기 위하여 프로그램을 개발하고 주민들이 터무니없는 정비용역비용, 철거비용, 설계비용, 공사비용을 부담하는 계약이 체결되지 않도록 시공사 선정 시까지 공공관리를 하겠다는 서울시 정책은 만시지탄의 아쉬움은 있지만 투명한

주민지원행정의 본보기가 될 수도 있다고 보인다. 하지만, 과속개발·동시다발적 개발이 여기저기에서 행해지는 상황에서 성수·한남 등 몇몇 곳에서 시범실시를 하겠다는 것은 문제해결에 별 도움이 되지 않고 막상 인·허가권을 행사하는 각 구청장은 여전히 별 호응이 없다는 것은 과연 뿌리내릴 수 있는 정책인지 회의가 들게 할 뿐이다. 게다가 이미 시공사 선정을 넘어 사업이 진행되고 있는 사업에 대한 책임행정의 아무런 대안을 내놓지 않고 있다.

주거세입자들의 호소 : 임대주택 공급확대와 현실성 있는 주거이전비 등 이주대책

주거세입자의 경우에도 장위·신림·천호 뉴타운지구 등의 경우 세입자가 거주자의 80%를 넘고, 다른 뉴타운의 경우에도 세입자가 70%가 대부분임을 정도로 재개발·뉴타운 지구는 영세가옥주와 세입자가 주로 거주하고 있는데, 막상 그 개발의 결과는 중산층의 고급주택 수요를 충족시키는 사업이 되고 있다. 뉴타운사업 이전에는 19만 4천 세대가 임차가구였는데 반해, 뉴타운 사업 후에는 공공임대주택은 4만 4,700호만이 공급되어 사실상 약 15만호의 임대주택이 감소하게 될 것이라는 사실은 주거세입자가 처한 절박한 현실을 보여준다. 주거세입자의 요구는 한겨레신문에서 2009년 성동뉴타운 주민들의 이주실태를 조사한 것에도 잘 드러나 있다. 이주하는 주민들은 대부분 개발 지역 주변의 성동·중구·동대문구 등의 지역으로 이주하게 되고, 갑작스레 이러한 이주수요가 증가하여 주변 전세가격이 2배 가까이 인상되었다는 것이다. 재개발·뉴타운 원주민들의 요구는 재개발사업의 본래의 취지로 돌아가 시간을 갖고 공공의 재정지원을 통하여 도로·학교 등 기반시설을 마련하며 원주민들의 재정착율을 높이는 주민중심행정이었지만, 현 정부의 2008년 9월, 11월의 개발드라이브정책은 오히려, 원주민 정착률을 높이기 위한 임대주택·소형주택 건설의무비율 등을 개발의 속도를 가로막는 악으로 규정하고 인·허가 기간단축 등 공격적으로 규제완화를 주창하여 일선 현장의 문제와는 동떨어진 정책이 강하게 추진되었다. 그 대책도 재개발·뉴타운 지구 안에서 원주민 재정착률을 높이기 위한 소형저가주택, 임대주택 공급을 늘리겠다는 것이 아니라, 재개발·뉴타운 개발지구 주변에서 원룸형 주택, 기숙사형 주택, 단지형 다세대주택 등의 대안적인 소형저가주택을 공급하겠다는 것이어서 연혁과 입법 상 개발의 목적

과 현실의 개발목표 사이의 극명한 모순으로 발생하고 있는 문제의 해결과는 한참 거리가 있는 정책이 되고 있다. 결국 서울시의 대안은 재개발·뉴타운 지구 안에서는 원주민 정착율을 높이기 위한 정책은 사실상 단념하고 그 주변에서 대안형 주택을 공급하겠다는 것인데, 너도나도 개발이익을 쫓은 개발을 부르짖는 상황에서 원룸형·기숙사형 주택 등의 건설부지를 마련하기도 쉽지 않아 지지부진하고 원룸이나 기숙사형 주택은 가족들이 같이 살 수 있는 주거형태가 되기는 어려운 것이다.

상가임차인의 호소 : 권리금은 보상이 불가능하다, 이주상가단지는 현실적 대안이 아니다, 아니다, 아니다... 결국 아무런 대책도 세울 수 없다는 무책임행정의 태도에 분노

용산참사는 상가임차인들의 격렬한 저항이 도화선이 된 것이어서 무엇보다도 개발과정에서 영업장을 상실하고 재기에 어려움을 겪는 상가임차인의 권리금 보호나 이주대책의 대안이 심각하게 사회적 의제가 된 계기가 되었다. 그러나 권리금을 어떻게 보상하느냐의 모 아니면 도라는 식의 극단적인 논의만 반복하다 정부의 태도는 상가임차인에 대하여는 영업손실보상 1개월을 늘려주는 것 이외에 권리금 보상은 불가하다는 태도이다. 상가임차인에 대하여는 아무런 대책이 마련되지 않고 있는 셈이다. 그런데도, 서울과 경기·인천에서 재래시장이 포함된 뉴타운지구에서 재래시장을 정리하는 재개발이 추진되고 있어 용산참사를 능가하는 상가임차인의 대규모 저항이 우려되고 있기도 하다. 재래시장은 대부분 임차인이 영업을 하고 있는데, 상가주인은 재개발로 중대형 아파트를 분양받으면 개발이익을 더 얻을 수 있지만, 직접 영업을 하고 있는 상가임차인에게에는 아무런 대책이 없게 된다. 권리금도 세분화하여 상가임차인이 투자한 시설투자금을 감가상각한 비용이나 일본의 퇴거료 보상처럼 같은 규모의 영업을 다른 곳에 가서 재개하는데 드는 비용 정도를 보상하는 방안 등 모와 도 사이의 많은 절충안도 모색이 가능하지만 논의의 시도조차 되지 않고 있다. 청계천 상인들에 대하여 대안으로 제시되었던 것과 같은 이주상가단지 조성도 논의가 실종된 상태이다.

3. 개발의 양극화와 소외되는 도시외곽과 지방 중소도시의 주민들

열악한 주거환경에 있는 영세 거주자들의 주거환경개선 사업이라는 재개발·뉴타운 사업의 본래의 목적에 비추어 본다면, 주거환경이 열악한 도시외곽지역이나 수도권 외곽지역, 지방중소도시 지역 등이 우선적으로 재개발되어야 마땅할 것이다. 하지만, 현실은 수익성이 높은 지역을 우선적으로 시행하고 열악한 주거환경지역은 계속 방치되는 현상을 낳고 있다. 인천 도화지구나 가좌 IC 지구와 같이 대규모 일반분양을 통한 개발이익이 얻기 어려울 것으로 예상되는 지역에서는 사업이 잇따라 중단되는 상황도 벌어지고 있다. 역세권과 같은 개발이익이 많이 예상되는 지역과 구릉지구역이나 수도권 외곽지역과 같이 많은 개발이익을 기대하기 어려워 원주민의 많은 비용부담이 예상되는 지역을 결합하여 개발이익을 나누는 결합개발이나 앞서 개발되는 개발이익이 많은 구역에서 개발이익을 환수하여 지원기금을 만들어 뒤쳐진 낙후된 개발구역의 기반 시설 건설 등을 지원하는 방안 등과 도심에서의 균형개발 방식이 모색되어야 하지만, 집값상승으로 개발이익이 예상되는 곳에서 과속개발, 규제완화, 개발인센티브만 논의되고 더 낙후되었지만 개발이익을 쫓아서만은 개발되기 어려워 행정의 지원이 필요로 되는 방치되고 소외될 뿐이다.

4. 문제는 있지만, 분쟁조정위원회에서 갈등해소를 하면서 일단은 그 대로 가보자는 안일한 행정과 표만 얻고 보자는 정치권의 무책임한 개발공약

이와 같이, 원칙(주거환경개선)과 예외(개발이익을 쫓은 개발)가 전도되고 본질과 현실의 격차가 심화되어 있는 현재의 재개발·뉴타운 사업에서 많은 갈등과 분쟁이 빈발할 것은 명약관화하다. 하지만, 분쟁조정위원회를 만들었으니 분쟁조정위원회를 통하여 갈등을 해소하라는 것은 갈등과 문제를 잠시 미루는 미봉책일 뿐 문제해결이 될 수 없다. 이미 공동주택분쟁조정위원회, 하자분쟁조정위원회, 임대주택분쟁조정위원회 등 사회적으로 불거진 문제가 있을 때마다 많은 분쟁조정위원회를 만들었지만 분쟁조정 실적은 거의 없고 회의도 열리지 않는 분쟁조정위원회도 허다하다. 많은 분쟁해결의

행정수단이 주어지지 않은 분쟁조정위원회가 분쟁해결을 할 수도 없고 분쟁당사자도 해결가능성이 없는 분쟁조정위원회의 문을 두드리지 않는다. 각 개발단계마다 인·허가권을 가지고 있는 행정기관의 책임행정만이 분쟁을 예방하고 해결할 수 있다.

무엇보다도 2010년 6월의 지방선거에서 2008년 총선과 같은 문지마 식의 개발공약이 난무할까 우려된다. 정치권도 뉴타운 추가지정, 인·허가 속도단축, 규제완화 등 헛공약을 남발하며 표를 얻겠다는 무책임 정치를 버려야 한다. 주민여론도 많이 바뀌어 2004~2006년 집값상승기에 많은 개발이익을 얻은 재개발·재건축사업을 보며 무조건 뉴타운 지정과 개발속도를 염원하던 2008년 총선 시의 주민이 더 이상 아니다. 그 뒤 재개발·재건축 과정에서 많은 부담금을 안게 되는 모습을 보고 분쟁이 격화되는 것을 이미 목도한 주민들은 개발공약만 남발하다 막상 개발이 본격화되면 팔짱행정·장님 행정으로 일관하는 무책임행정이 아니라 서민의 호민관으로 개발추진과정에서 주민들의 피해를 막아주겠다는 책임행정을 염원하고 있다는 점을 명심해야 한다.

5. 결국, 원칙과 근원으로 돌아가자

재개발사업은 연혁적으로 원래 낙후된 영세민의 주거환경을 공공의 정책적·재정적 지원을 통하여 개선하고 도로·학교·공원 등 기반시설을 확충하는 공영개발사업이다. 그리고 지금도 재개발조합이 행정기관으로 행정력을 행사하는 것으로 법률구조가 구성되어 있는 것에서 알 수 있듯이 그 본질은 바뀌지 않았다. 정부와 지방정부의 재정이 한계가 있는데, 4~5년 내에 서울과 수도권·대도시의 주요 재개발·뉴타운사업을 모두 끝나겠다는 것은 불가능하지 않은가. 영국의 런던, 일본의 동경이 우리와 같이 밀어붙이기 행정을 할 수 있는 행정가가 없어서 50년 장기계획을 세워 도시재정비사업을 추진하는 것이 아니다. 결국, 개발로 집값이 상승할 수 있도록 각종 규제완화, 개발인센티브를 부여하여 그 개발이익을 쫓아 개발을 하라는 것이고, 정부는 공공재정 지원 등의 역할은 하지 않겠다는 기본전제가 깔려있는 사업이 되고 있다. 그렇게 해서, 집값이 오르면 원주민들은 자기소득으로 그러한 집을 구입할 수도 없고 그 안에서 살 수도 없게 된다. 개발이 반복될수록 집값거품도 계속 쌓여 이를 바라보는 대다수의 국민도 언제 그 거품이 꺼지며 우리 경제에 일격을 가할지 불안 불안해 할 수밖에 없다. 집값

이 지속적으로 끊임없이 오르며 그 집값상승을 경제성장의 동력으로 지속한 나라가 역사상 단 한곳도 없고 언젠가는 그 거품이 꺼질 때 일본의 장기불황, 미국의 서브프라임 모기지론사태 등 결코 회복이 쉽지 않은 경제위기를 맞게 된다는 것은 우리도 피해갈 수 없는 교훈이다.

결국, 원칙과 본지로 돌아가야 한다. 영세민의 열악한 주거환경을 개선하는 사업이 재개발사업이고 개발의 순서도 개발이익이 많이 남는 곳이 아니라 주거환경이 더 열악한 곳이어야 하고, 정부와 지방정부도 팔짱끼고 바라보는 행정이 아니라 지원기금을 마련하여 공공의 지원을 통하여 순차적 단계적 개발을 추진하여 순서가 뒤로 가는 주민들에게는 언젠가는 정부가 도시계획의 순서에 맞추어 우리지역도 재개발사업을 추진할 것이라는 믿음을 줄 수 있어야 한다.

II. 팔짱행정(무책임행정)이 아닌 실질적인 인허가 행사를 내용으로 한 재개발 책임행정

1. 팔짱행정을 지양하고 원주민 부담을 최소화하는 책임지원행정

관할관청은 조합원들이 자기분담금을 예측하고 재개발 참여여부를 결정할 수 있도록 프로그램을 개발, 공급하는 등 책임행정으로 변모하여야 한다.

개별 조합들이 정비사업 초기 단계부터 자세한 비용분담 내역을 확정하는 것이 어렵다면, 서울시가 예산을 투입하여 관리처분단계에서 관리처분의 내용에 포함되는 설계, 철거, 토목, 건축, 설비, 전기, 조경 등 각 구체항목별 공사비를 재개발 동의단계에서 추정할 수 있도록 하는 프로그램을 개발하고, 각 관할관청에서는 위 프로그램을 통해 산출된 비용분담계획을 제시하고, 재개발·뉴타운 추진위원회에서는 이를 근거로 토지등 소유자들로부터 사업진행에 관한 동의를 받는 시스템을 갖추어야 한다. 서울시가 도심 정비사업의 폐해를 줄이고자 시범적으로 실시하고 있는 ‘공공관리자제도’에서도 행정기관에서 재개발지구의 가구밀도, 용적률, 도로 등 기반시설 확장계획 등을 종합하여 어느 정도의 부담금이 발생할 것인지에 대한 구체적인 정보를 제공하는 것이 가능하다

는 전제에서 ‘관련 프로그램 개발로 사업비 추산액 및 분담금 내역을 산정하여 조합설립 동의서 징수 시부터 제시하는 것’을 목표로 하고 있으므로, 이는 실현 불가능한 일은 아니며, 다만 이제까지 서울시를 비롯한 각 지자체가 개별 조합에게만 그 책임을 떠넘기고 있었던 것이다. 이와 같이, 서울시가 프로그램을 개발하여 조합설립 동의 시부터 구체적인 비용분담계획을 확정할 수 있다면, 조합원들은 구체적이고 상세한 정보에 근거해 실질적인 동의권을 행사할 수 있을 것이며 이후 수억 원에 달하는 추가분담금을 납부해야 한다는 사실을 뒤늦게 알게 되어 발생하는 많은 분쟁도 미연에 예방할 수 있을 것이다.

또한, 위와 같은 각 공사항목별 구체 사업비추정액을 바탕으로 표준공사비를 제시하여 시공사와 조합 사이에 이러한 표준 공사비에 근접한 공사대금으로 공사계약을 체결하도록 함으로써 시공사가 터무니없이 높은 공사대금을 요구하여 이로 인하여 조합원 부담금이 증가하는 것을 방지할 수 있도록 지원한다. 철거·설비계약에 있어서도 표준가격을 제시하여 과다한 철거·설계용역비로 인하여 조합원 부담금이 증가하지 않도록 한다. 마지막으로, 조합설립 인가권한을 보유한 관할 구청은 구체적인 비용분담계획이 포함되어 있지 않은 동의서가 징구되어 조합설립 인가를 신청하는 조합에 대해서는 행정지도를 통해 조합원들에게 구체적인 비용분담계획을 제시하고, 이에 근거해 실질적인 동의여부를 확인하도록 하고, 이에 응하지 않을 경우 조합설립 인가를 내려주지 않는 등의 적극적이고 책임있는 행정으로 변모해야 한다.

2. 실질적인 관리, 감독권을 행사를 통한 민주적인 재개발 행정 확립

법원 판례의 취지에 따라 조합원의 민주적 결정과정을 철저히 확인하여 불투명하고 비민주적인 사업추진에 대하여는 승인인가의 행정처분을 거부하여 민주적이고 투명한 재개발·재건축 사업이 추진되도록 하는 책임행정을 실시하여야 한다.

추진위원회 승인 - 조합설립 - 사업시행계획승인 - 관리처분계획인가 등의 인·허가 절차에서 투명하고 민주적인 절차를 거치지 않은 추진위원회구성, 조합설립 행위, 사업계획이나 관리처분계획에 대하여는 승인·인가를 거부하여 투명하고 민주적인 절차

로 재개발사업으로 사업이 추진되도록 하는 재개발책임 행정을 수립하여야 한다. 또한, 정비지구 지정취소, 재건축결의무효, 조합설립무효, 사업시행계획 취소, 관리처분계획 무효 등 지구지정-조합설립-사업시행계획-관리처분 등 재개발사업의 전 과정에 걸쳐 행정관청의 인·허가처분의 하자를 지적하는 법원의 판결을 검허히 수용하여 각 구청의 재개발사업 관련 행정을 일대 쇄신하여야 한다. 즉, 새로 구청장에 출마하고자 한다면, ‘내가 구청장으로 있는 한은 무분별한 부담금 인상을 불러오는 관리처분계획 등은 절대 허용하지 않겠다’, ‘조합이 형식적인 절차를 갖춰서 추진위원회 승인, 조합설립인가, 사업시행계획 인가, 관리처분계획인가 등을 신청하더라도 법령에 위반되거나 법원 판결에 반할 때, 또는 세입자들의 보호대책이 미흡할 때에는 절대 승인이나 인가를 하지 않겠다’는 등의 공약을 하고, 이를 행정현장에서 실천하여야 할 것이다.

3. 관할구청의 위법, 부당, 무책임 행정에 대한 시정명령, 취소, 정지 조치 및 직무이행명령을 통해 책임행정 확립

뉴타운 등 재개발 사업의 총책임자인 서울시는 재개발 사업의 책임행정을 위해 관할구청에 대한 시정, 취소, 정지 및 직무이행 명령을 적극적으로 행사해야 한다.

서울시는 관할구청에서 사업의 속도만을 중시하는 시공사나 조합의 이해에 정도되어 영세가옥주 중심의 조합원들이나 주거세입자, 상가임차인들의 이해는 반영하지 못한 채 마구잡이로 인가·승인의 행정처분을 하는 무책임행정이 이뤄지고 있는 문제에 주목해야 한다. 용산참사도 이러한 무책임, 날림행정에서 비롯된 것이다. 용산참사의 예에서처럼 서울시가 관할구청이 문제이고 서울시는 개입할 여지가 없다는 무책임 행정의 태도를 보여서는 안 된다. 지방자치법 제169조에 의하면 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정될 경우 주무장관은 시·도에 대하여, 시·도지사(시·군 및 자치구에 대하여 기간을 정하여 서면으로 시정을 명할 수 있고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있도록 하고 있다. 또한 동법 제170조에서는 지방자치단체의 장이 법령의 규정에 따라 그 의무에 속하는 국가위임사무나 시·도위임사무의 관리와 집행

을 명백히 게을리 하고 있다고 인정되었을 때에도 이행을 명할 수도 있다. 지방자치법 제169조 내지 제170조를 근거로 하여 적극적으로 관할구청장의 위법·부당한 처분의 시정·취소·정지 등을 구하고, 서울시가 추진하는 재개발 책임행정을 이행하도록 직무명령을 하여 재개발사업에서의 책임행정을 확립해야 한다. 또한, 경기회복을 위한 건설경기 활성화의 개발드라이브정책의 미명하에 위와 같은 위법을 방치하지 말고 법원판결의 내용에 맞추어 관할관청의 재개발행정에 대한 새로운 행정지도지침을 수립해야 한다.

III. 원주민 재정착율을 높이고, 전세대란을 막아내는 주민중심행정

1. 개발이익만을 쫓는 방식이 아니라 원주민 재정착율을 높이는 주민중심행정

소형, 임대아파트의 공급비율을 늘리고, 임대아파트 임대료 차등부과제를 전면 실시하여 영세원주민 및 세입자들이 재정착율을 높여나가는 주민중심행정이 절실하다.

뉴타운 사업지구(도축법상의 ‘재정비촉진지구’)로 지정될 것이라는 소문만 나도 집값이 오르고 다시 사업지구 지정 후 사업의 진행정도에 따라 지속적으로 집값이 상승하고 이러한 집값상승분이 그대로 사업비용에 전가되다 보니 분양가와 임대료가 높게 책정되어 대부분이 저소득층인 원주민들이 그러한 분양가와 임대료를 감당하지 못하여 분양권을 전매하고 다른 지역으로 이주하거나 임대아파트 입주를 포기하고 있다. 재개발임대아파트의 임대보증금이 1,000만 원에서 1,500만 원 사이이고 월 임대료가 10만 원에서 15만 원 수준인데, 2007년 이후에 건설되는 재개발 임대주택의 임대보증금은 대부분 4,000만원에서 5,000만원을 넘고 있고 월임대료도 20만 원에서 30만 원을 넘고 있어 재개발·뉴타운 사업전 세입자들의 소득능력으로는 임대아파트 입주가 불가능한 상황이다.

또한, 원주민들이 분양받을 소형·임대아파트가 부족하고 분양가가 고공행진을 거듭하는 것과 임대아파트의 임대료가 높은 것이 원주민 재 정착률이 20%도 안 되게 하는 원인이다. 소형주택을 분양받는 경우에도 평가 분양가가 2,000만 원이 넘다 보니 조합원이 부담해야 할 분담금이 1억 5천만 원에서 2억 원을 넘고 있어 영세가옥주의 입장에서서는 부담할 수 없는 분양가인데, 최근에는 주택가격이 하락으로 개발이익의 전망이 크지 않고 조합원지위(분양권)의 전매를 통한 개발이익 실현이 여의치 않아 뉴타운 사업시행 자체의 취소를 구하는 행정심판을 제기한 동작구 흑석동 뉴타운 지구 가옥주들의 경우처럼 영세가옥주 들 중에도 개발사업자체를 반대하는 경우가 발생하고 있다.

따라서 소득수준에 따른 임대료차등부과제를 실시하여 저소득층 세입자의 임대아파트 입주를 가능하게 하고 공영개발, 분양가상한제 등 원주민 재정착을 도모하는 주민중심행정을 통하여 분양가를 최대한 낮추어야 한다. 서울특별시는 도시개발공사에서 공급하는 은평뉴타운의 분양가에 많은 거품이 끼어 있다는 비판이 일어나자, 분양가심의위원회를 구성하여 도시개발공사가 공급하는 장기·발산지구에 원주민 및 다른 지역의 철거민 등 특별공급대상자들에 대하여 분양가심의위원회의 분양원가 심의를 통하여 분양원가에 5% 정도의 이윤을 더하는 방식으로 분양가를 책정하여 공급한 바 있다. 이러한 분양원가를 기초로 분양가격을 책정함으로써 장기지구의 경우 국민주택규모인 33평형의 경우 주변 송파지구의 평당가격이 2,000만 원이 넘었음에도 불구하고 특별공급대상자들에 대한 분양가격은 1,100만 원 수준으로 주변시세의 55~60% 수준이었다. 그러나 이 경우에도 토지가격은 감정평가금액으로 하였기 때문에 도시개발공사는 장기지구에서 2,000억 원이 넘는 수익을 남길 수 있었다. 토지를 조성원가로 공급한 60㎡이하, 공급면적 25평형의 경우 평당 700-800만 원 사이에서 분양가가 책정되었다. 뉴타운지구나 재개발지구에서도 공영개발 방식을 도입한다면 시공사인 건설회사의 수천억 원에 이르는 개발이익을 이와 같은 방식으로 원주민들에게 돌리고 개발로 인한 거품가격인상분을 제거하게 된다면 원주민들의 재정착이 가능한 수준에서 원주민들에 대한 분양가격 책정을 할 수 있을 것이다.

또한 재개발·뉴타운사업 구역에 거주하는 가옥주나 세입자들 중에는 우량주택이 건축됨에도 불구하고 추가분담금이나 높은 임대보증금을 감당할 수 없어 입주를 포기하는 경우가 많기 때문에 주민부담능력을 제고하여 사업방식 자체를 통해 원거주민의 부

담을 낮출 수 있는 방안을 강구하는 한편, 가옥주나 세입자에 대한 저리융자를 통해 현지 재정착을 유도할 필요가 있다.

5. 속도중심행정으로 인한 과속개발을 지양하고, 전세대란을 막는 주민 중심행정

단계적, 순차적 개발로 이주수요 분산을 도모하고, 공공임대주택공급을 늘려 전 세대란을 막는 주민중심행정

서울시는 서울 곳곳에서 전세대란이 발생하자, 관리처분계획인가시기를 조절하여 동시에 대규모 주택멸실이 일어나는 것을 막겠다고 밝힌바 있다. 그러나 정비구역지정 - 추진위원회 승인 - 조합설립인가 - 사업계획승인 - 관리처분계획인가 등 재건축·재개발사업의 전단계에 걸쳐 인·허가시기를 조절하는 해결방식이 아니라 앞서 대부분의 재건축·재개발 추진단계가 진행된 이후 멸실시기를 조절하는 방식으로는 근본적으로 급속한 멸실율을 낮추는데는 한계가 있을 수밖에 없다. 서울시가 2007년 전세대란시 2009년·2010년에는 더 큰 전세대란이 일어날 수 있다고 스스로 예고를 하였음에도 과속개발, 동시다발적 개발에 대하여 대책을 세울 수 없었던 이유 중 하나는 정부의 2008년 9.19대책 등 도심개발사업을 통한 경기부양정책에 힘입어 너도나도 먼저 개발사업을 시작하여 개발이익을 얻겠다는 불이 조성되었기 때문이었다. 너도나도 먼저 정비지구지정-추진위원회승인-조합설립인가-관리처분계획인가를 요구하는 상황에서 서울시가 이러한 동시다발적 개발, 과속개발의 욕구에 대하여 단계적·순차적 개발계획을 내세우며 주택멸실율을 감안하여 인·허가 시기를 조절한다는 것은 현실성이 떨어진다. 더구나, 관리처분계획인가권은 관할 구청장에게 있고, 서울시는 이제까지 구청장의 인·허가권에 대해 아무런 관리, 감독도 할 수 없다고 주장해온 점에 비추어 더욱 그러하다. 이미 관리처분계획인가까지 주택멸실전의 행정절차단계가 다 끝난 상황에서 개발욕구가 충천한 민원들인들에게 주택철거와 공사착공에 아무런 행정적 장애가 없는 데도 기다리라고 요구하는 것은 쉬운 문제가 아니다. 따라서 정비지구지정 - 추진위원회승인 - 조합설립인가 - 사업계획승인 - 관리처분계획인가 등 주택멸실에 앞선 전반적

인 단계에서 주택별실율을 고려한 단계적·순차적 인·허가의 행정절차가 이루어져야 한다. 특히, 뉴타운 재개발의 경우 더 이상 미루지 말고 도시및주거환경정비법에 예고되어 있는 순환재개발방식을 적극 도입하여 개발과정에서 이주수요를 흡수할 수 있도록 해야 한다. 10개 지구로 분할되어 있는 뉴타운지구의 경우 한꺼번에 개발에 돌입하는 것이 아니라 1, 2지구를 개발하면서 임대주택을 건설하고, 3, 4지구를 개발할 때 멸실되는 주택의 이주자들을 위 1, 2지구 개발에서 건설한 임대주택에 입주하게 한 후 3, 4지구 개발이 끝났을 때 이주자들이 돌아가면 그 때 임대주택을 분양하는 식으로 5, 6지구와 7, 8지구를 그와 같은 방식으로 순차적으로 개발하는 것이다.

또한, 오세훈 시장이 주요 치적으로 들고 있는 장기전세주택 ‘시프트’는 주거복지를 중산층에까지 확대하여 보편적 복지를 지향하고 공공임대주택이 극빈층만이 거주하는 혐오시설이라는 의식을 불식시키며 장기적으로 정부와 지방정부의 공공보유주택 재고량을 늘려 집값급등이나 전세대란과 같은 수급불안에 대한 완충장치가 되어 부동산가격 안정에 기여한다는 점에서 긍정적인 정책임에도, 정책의 우선순위는 무엇보다도 저소득층을 위한 공공임대주택이 우선되어야 하는 것이고, 저소득층용 공공임대주택 공급은 소홀히 되면서 중산층용 시프트 공급정책에 치중한다는 것은 정책순위가 뒤바뀌고 있다는 비판에서 자유로울 수 없다. 오세훈 서울시장은 공공임대주택 10만호 건설을 주된 주택정책 공약으로 내걸고 당선되었으나 2009년 현재 재개발 공공임대 3,121호, 국민임대 1,994호, 다가구 매입임대 54호, 시프트 2,016호, 등이고 2029년 공급계획은 6,027호로 최대로 평가해도 13,000가구가 넘지 않아 공약에 비하여 공공임대주택 공급정책은 매우 미흡한 결과를 보이고 있는데, 이러한 잘못을 시정하고 공공임대주택의 공급을 통해 민간전세시장 수급불안의 문제를 해결해야 한다.

IV. 개발의 양극화를 해소하고, 공공의 지원을 통해 주거환경개선을 도모하는 형평행정

1. 개발의 양극화의 소외행정을 극복하는 형평행정

결합개발 방식을 통해 개발이익을 서로 나누거나 개발이익을 철저히 환수하여 뒤쳐진 지역의 개발을 지원하는 재개발 형평행정이 필요하다.

(1) 결합개발 방식 등 개발이익을 서로 나누는 개발방식의 도입

앞에서 살핀 것과 같은 개발의 양극화문제를 해결하기 위해서는 개발이익이 많은 역세권지역의 재개발과 개발이익이 적은 도시외곽·구릉지역을 결합하여 관리처분계획을 통일적으로 수립하여 개발하는 결합개발제도도 한 방식으로 모색되어야 한다. 결합개발은 구릉지구역의 도시경관을 보호하기 위하여 제한된 용적률을 고도이용이 가능한 역세권구역에 이전하여 역세권에 용적률 인센티브를 부여하여 고층개발을 하는 대신 그 개발이익의 일부를 현물로 환수하여 구릉지구역의 원주민들에게 주택을 공급하는 방식이 될 것이다. 구릉지구역에는 공원, 학교, 문화시설, 녹지 등 도시기반시설을 더 확충할 수 있어 도시의 전체적인 균형발전에도 도움이 된다. 영·미에서 개발제한구역에서 개발을 제한당하는 주민들에게 개발권을 부여하고, 개발제한구역이 설정된 주변 행정구역에서 고층개발을 하고자 하는 건축주는 개발을 제한당한 주민들로부터 개발권을 양도(TDI)받아야 고층개발을 할 수 있도록 한 개발권양도제도를 재개발에서 도입하는 셈이 된다. ‘영·미식의 개발권’이라는 소유권과 분리된 새로운 권리를 창출하는 작업은 많은 법률정비가 필요하므로 서로 떨어져 있는 역세권구역과 구릉지구역을 서로 결합하여 통합 관리처분계획을 통하여 용적률을 이전하는 방식으로 개발권 양도제도 처럼 개발이익의 분배를 시도하는 것이다. 이미 도시및주거환경정비법에는 추상적이거나 결합개발의 근거규정이 마련되어 있으나, 서울시는 결합개발조례 제정을 추진하다 주민설득의 어려움에 대한 우려로 현재는 조례제정을 중단한 상태이다. 재개발사업의 많은 문제점을 진단하여 파악해 놓고 현재의 재개발방식의 추진에서 크게 벗어나지 않으려는 서울시 재개발행정의 소극적인 태도가 엿보이는 부분이다. 개발이익

이 많이 남아 속도를 내는 역세권구역 등의 재개발·뉴타운 사업이 모두 끝난 후 서울 외곽지역, 구릉지구역의 재개발·뉴타운을 시작하려 해도 공공의 재정지원이 여의치 않으면 개발이 어려워지게 되므로 재개발이 활성화되는 시점에서 개발이익이 남는 지역의 개발만을 속도전으로 추진하고 뒤처지는 지역을 방치하는 것은 재개발에서도 양극화를 불러오는 소외행정이라 하지 않을 수 없다. 역세권구역 주민들이 결합개발에 동의할 경우 역세권구역에는 용적율인센티브 등을 더 부여하여 고층개발이 가능하도록 함으로써 주민들의 동의를 얻어내고 여기서 확보되는 개발이익을 도시외곽지역에 투자하여 도로·학교·공원·지하철 건설 등 기반시설비용을 지원함으로써 개발의 양극화를 어느 정도 해소하려는 형평행정이 요구된다.

(2) 개발이익을 철저히 환수하여 뒤처진 지역에 지원하는 개발이익의 분배

결합개발과 같이 동시기에 공간적으로 개발이익을 나누는 방식이 어렵다면, 다른 한편으로 시간적으로 단계적·순차적 개발을 시도하면서 개발이익이 많아 사업속도가 나는 역세권 구역 재개발·뉴타운 사업, 상업지구·도심지를 개발하는 도시환경정비사업, 재건축초과이익 환수제도를 통하여 개발이익 환수제도가 마련되어 있는 재건축사업 등에서 철저하게 개발이익을 환수하여 뒤처지는 재개발지구의 개발사업을 지원할 수 있는 공공기금을 조성하여 뒤처지는 재개발지구의 주민들에게 재개발사업의 본래의 원칙과 취지대로 낙후된 영세민 주거지역의 주거환경개선을 공공의 지원으로 책임지게 추진하겠다는 믿음을 주어야 한다. 도시재정비촉진특별법(뉴타운법)에 근거를 두고 있는 재정비촉진특별회계를 서울의 경우 1조원이 넘게 확보하고 있지만, 이 정도의 기금으로는 낙후된 재개발·뉴타운 지역의 기반시설 설치비용 지원을 하기에는 턱없이 부족하다. 그나마 경기·인천의 다른 지역은 이러한 지원기금의 설치는 전무한 실정이다. 상대적으로 많은 개발이익을 내고 있는 강남재건축사업, 도시환경정비사업 등에서 더 적극적으로 개발이익을 환수하려는 행정적 노력과 분발이 필요한 이유이다.

2. 개발이 뒤지는 지역에는 공공지원 공영개발방식의 책임지원행정

낙후되고 뒤처지는 개발지역에 대하여는 도로, 학교 등 기반시설비용을 공공이 지원

하고 개발이익을 재투자하여 주민부담을 최소화하는 공영개발방식을 도입해야 한다. 공영개발에 대하여는 강제수용방식이라는 안 좋은 이미지가 형성되어 있어 주민들의 적극적인지지 하에서 추진되도록 다음과 같은 내용의 공영개발이 되어야 할 것이다.

(1) 공공지원(기반시설 확충) 공영개발

도로·공원·학교·문화시설 등의 기반시설 설치비용과 임대주택 건설비용을 공공의 도시재정비촉진기금에서 지원하여 기반시설 설치비용을 조합원인 원주민들이 부담하는 민간개발에 비하여 조합원들의 부담을 낮추도록 하는 공공지원 공영개발이 되도록 한다.

(2) 주민부담 최소화 공영개발

서울도시개발공사가 공급하는 장기·발산·은평뉴타운 지구의 예처럼 원주민들에게 공급되는 국민주택규모의 소형저가주택에 대하여는 분양원가에 기초한 분양가격으로 공급하도록 함으로써 현재와 같이 주민이 개발 전 주택가격을 초과하는 2~3억 원의 이상의 높은 부담금을 부담하는 방식이 아니라 개발 전 주택가격 보다는 훨씬 낮은 부담금으로 재정착을 지원할 수 있는 주민부담 최소화 공영개발이 되도록 한다.

(3) 주민재정착 공영개발

원주민재정착율을 높이도록 영세한 원주민의 실정에 맞게 소형저가주택과 임대아파트의 공급을 확대하는 공영개발이 되도록 한다.

(4) 주민참여 공영개발

과거 60~70년대식의 밀어붙이기식의 공영개발이 아니라 원주민들이 주민총회에서 대표자를 선출하는 민주적 대표기구가 공영개발 시행자와 분양가격, 소형저가주택의 규모와 배분 등 원주민 재정착문제를 협의하여 사업을 진행하고 세입자의 경우에도 별도의 세입자대표기구를 통하여 임대주택 입주자격, 임대보증금, 임대료 수준 등을 협의하여 진행하는 주민참여형 공영개발이 되도록 한다.

(5) 개발이익 재투자 공영개발

각 공영개발 사업지구 단위로 독립회계를 실시하여 공영개발 시행자가 당해 재개발·뉴타운 사업현장에서 환수하는 개발이익을 반드시 당해 재개발·뉴타운 사업현장의 기반시설 설치비용가 임대주택 건설비용으로 재투자하도록 하여 투명한 회계관리가 되도록 하고 원주민들의 부담을 최소화하는 개발이익 재투자 공영개발이 되도록 한다.

(6) 세입자 보호 공영개발

세입자를 위한 임대주택건설비용을 늘리고, 재투자되는 개발이익에서 세입자에 대한 주택자금을 저리로 융자하며, 임대보증금과 임대료를 세입자의 소득수준에 따라 차등적으로 지급하도록 하는 세입자 보호형 공영개발이 되도록 한다.

(7) 주민선택 공영개발

일방적으로 시장·군수가 공영개발을 추진하는 방식이 아니라 공영개발을 선택하는 경우 용적률을 인센티브를 부여하고 정비기반시설 설치비용을 도시재정비촉진기금 등에서 지원하여 주민들이 자발적으로 공영개발을 선택하도록 하는 주민선택형 공영개발이 되도록 한다.

V. 세입자들을 위한 복지행정

1. 주거복지를 우선하는 복지행정

재개발 절차에서 세입자들의 절차적 권리를 보장하고, 다양한 임대주택을 공급하며 임시주거시설을 설치하여 세입자들의 주거복지를 중시하는 행정이 이루어져야 한다.

재개발사업에 있어서 세입자들의 주거침해를 막고 그 대책을 현실화하는 근본적 방안은 무엇보다 세입자를 재개발사업에 있어서 피해를 베풀어야 할 대상이 아니라 세입

자들도 헌법 제35조에서 기본권으로 규정되어 있는 주거기본권의 담지자로서 엄연한 기본권의 주체라는 인식을 법령 및 정책에 반영하는 원칙을 확립하는 것이다. 재개발 사업과정에서 재개발에 반대하는 영세가옥주나 주거세입자, 상가임차인 등의 개발반대 행위는 흔히 개발사업주체의 개발이익 내지 재산권을 침해하는 불법행위로만 인식하는 경우만 많은데, 이러한 영세가옥주나 주거세입자의 적정한 주거의 요구도 헌법에 보장된 사회적 기본권으로서

주거권을 요구하는 행위로 인식하고 이러한 재산권과 주거권의 기본권 충돌현상을 어떻게 합리적으로 조화시킬 것인가를 고민해야 하는 것이다. 우리 헌법재판소는 이러한 기본권 충돌현상시 규범조화적 해결원리(합리적 조화의 원리)에 따라 두 기본권의 본질적 내용이 침해되지 않을 정도로 두 기본권을 양보하도록 하여 두 기본권이 모두 실현되는 방법을 찾으려 하고 있지, 재산권이나 개발이익이 우위에 있으므로 주거약자의 주거권은 희생되어야 한다는 우열의 법칙으로 그 해결원리를 찾지 않고 있다. 더욱이, 재개발사업은 기본성격이 공익사업으로 현실적으로도 해당 재개발사업구역내의 반 이상을 차지하는 세입자를 희생시키는 것은 정당하지 않다.

이러한 기본원리에 따른 개선방안은 첫째, 재개발사업에서 세입자의 절차적 권리를 보장하여야 한다. 헌법법령상으로는 실무상으로는 세입자는 재개발사업 시행자인 조합의 조합원이 아니라는 이유로 임대주택 입주자격, 임대주택 건설비용, 임대료 수준, 이주시기, 주거이전비 보상, 임시주거이전시설 설치 등 임차인의 주거권과 직접적으로 관련되어 있는 개발사업 내용에 대하여도 개발사업주체와 협의할 수 있는 권리조차 주어지지 않고 있다. 최소한 이러한 주거세입자들의 이해가 직접적으로 관련되어 있는 문제에 대하여는 주거세입자들의 의견을 어떻게 반영시키는지에 대한 절차적 권리를 마련하여야 재개발조합과의 분쟁과 충돌을 사전에 원만하게 조정함으로써 공익사업의 시행을 원활하게 할 수 있는 것이다. 특히, 주거세입자등에 대한 보상도 끝나지 않은 상태에서 먼저, 철거부터 시행하려고 하여 철거단계에서 임차권과 주거권의 상실이 눈앞에 있는 세입자들의 격렬한 저항을 불러일으키는 경우가 많았는데, 관리처분계획이 인가되었다 하더라도 원주민들에 대한 보상이 끝나야만 철거할 수 있도록 도시및주거환경정비법이 개정된 만큼 주거세입자들에 대한 보상과 그 과정에서의 절차적 권리를 철저히 보장해야 할 것이다. 이렇게, 주거세입자나 상가임차인, 영세가옥주 등의 주거

약자들과의 충분한 보상과 이주협약이 종료된 상태에서 이주와 철거를 시작해야지 충분한 협의가 없는 상태에서 조합원들을 먼저 이주시켜 놓고 개발에 저항하는 주거약자를 강제로 퇴거시키려는 철거전술은 많은 현장에서 보여지고 있듯이 철거를 장기화시켜 이주비 대여금의 금융비용을 상승시켜 이를 빌미로 시공사가 공사대금 인상을 요구하고 조합원 부담금을 인상시키는 주요요인이 되고 있으므로 이해관계자와의 협의가 종료된 후 이주와 철거를 시작하도록 하는 관할관청의 적극적인 책임행정이 필요하다. 왕십리 1지구의 아래와 같은 주거세입자대책위원회의 합의과정은 좋은 절차보장의 선례가 될 수 있을 것이다.

둘째, 재개발, 뉴타운 지구 주변에 원룸형, 기숙사형 주택과 단지형 다세대주택을 건설하는 것은 부차적인 정책목표로 하고 재개발·뉴타운 지구내에서 임대주택과 소형저가주택을 확대하는 정책이 주된 정책목표가 되어야 한다. 특히, 재개발사업의 경우에는 중대형 고급주택의 건설비율을 20%로 제한하고 있으나 뉴타운 사업의 경우에는 이를 40%까지 건설할 수 있도록 하고 있는데, 40-60평형대의 중대형 주택의 경우 15평-20평형의 소형주택 3개를 차지하고 11평-15평의 임대주택 4개를 차지하여 임대주택과 소형저가주택뿐만 아니라 공급되는 주택의 절대수를 감소시키는 만큼 중대형 고급주택의 공급을 20% 이하로 제한해야 한다. 장위뉴타운 예를 들어 보더라도 주거세입자가 85%를 넘는 실정에서 중대형 위주로 공급사업을 하다보니 뉴타운사업이 끝나면 오히려 5천여가구가 절대적으로 줄어드는 양상이 되어 주택공급사업이라는 취지를 무색하게 하고 있다. 또한, 임대주택 건설비율도 전세주택의 17%, 주거세입자 전체세대의 30%로 제한되고 있던 과거의 비율을 재조정하여 건설의무비율을 상향조정해야 한다. 그리고, 도심에서 경기침체로 대량 경매매물로 나오고 있는 다세대주택, 다가구주택을 대한주택공사, 도시개발공사 등이 경락받거나 매입하여 리모델링한 후 공공임대주택으로 공급하는 매입임대주택 사업도 확대하여야 한다.

셋째, 입주예정인 주거세입자의 소득수준에 비하여 과도한 임대료가 임대주택 입주를 포기하거나 입주 후 퇴거하는 사태를 낳고 있으므로 임대료 소득수준에 따른 차등부과제를 조속히 확대 실시해야 한다. 이미 일본은 이러한 임대료 소득수준에 따른 차등부과제를 일찍이 도입하고 있다. 우리 헌법상의 정의와 평등은 획일적 정의와 평등이 아니라 응능응익(應能應益)형의 배분적 정의와 평등임을 명심하고 국민들에 대한

소득수준 파악이 어렵다는 핑계로 계속 미루고 경기 시흥지역에서만 시범적으로 실시하고 있는 소득수준에 따른 임대료 차등부과제를 확대해야 한다. 정부는 소득수준 파악이 안되어 실시하지 못하고 있다고 하지만, 이미 건강보험이나 국민연금도 부실(?)한 소득수준 파악에 기초하여 전국민적으로 실시하고 있는 만큼 이러한 건강보험공단과 국민연금공단의 소득수준 파악자료를 기초로 임대료 소득수준에 따른 차등부과제를 실시할 수 있을 것이다.

넷째, 임시수용시설의 활용을 반드시 하여야 한다. 임시수용시설이란 문자 그대로 공사가 시작되고 완료될 때까지 임시로 거주지를 마련하는 것이다. 그리고 임시수용시설을 설치하고 공사완료 후에 이를 반드시 철거해야만 하는 것이 아니라 이를 필요에 따라 존속시킬 수도 있다. 이는 현재 턱없이 모자라는 임대주택공급에 대하여 보완할 수 있는 방법이기도 하다는 점, 이에 대한 비용부담의 주체는 원칙적으로 지자체에 있다는 근거법령이 있어 공영방식에 의한 재개발이 어느 정도 실현된다는 점, 순환정비방식이라는 재개발사업의 원칙적인 방식에 부합할 수 있다는 점에서 적극 활용되어야 한다. 만일, 이러한 임시주거시설의 설치가 어렵다면 재개발·뉴타운의 동시다발적 시행으로 주변 전세값이 폭등하는 현상을 감안하여 전세자금 용자를 확대실시해야 할 것이다.

특히, 주거세입자에 대하여는 재개발·뉴타운 사업후 신규로 건축되는 임대주택에 입주할 자격만이 주어진채 가옥주들과 달리 철거-건축-준공의 2년이 넘는 건설기간 동안의 임시 이주대책은 따로 주어지지 않고 있어, 주거세입자들은 대규모 철거로 이주 수요로 전세값이 올라 그 폭등한 전세보증금을 부담하느라 큰 고통을 겪고 있었는데, 2009년 11월 28일 도시및주거환경정비법 시행령 개정에서 주거세입자에게 순환형 임대주택을 제공하는 설치 근거조항이 신설되어 이에 따라 처음으로 왕십리 1구역에서 처음으로 주거세입자들에게 순환형 임대주택에 입주하기로 하는 합의가 이루어진 바 있다. 왕십리 1구역의 경우에는 다른 뉴타운·재개발지구와는 달리 세입자들이 세입자 대책위원회를 구성하여 2년 이상 활동해 온 경우이었는데, 법령개정을 계기로 세입자 대책위원회와 사업주체 및 관할관청은 세입자들에 대하여 순환형 임대주택으로 이주하기로 합의를 할 수 있게 된 것이다.

9. 상가임차인 문제를 해결하는 복지행정

상가 임차인 문제 해결을 위해 이주상가, 권리금 또는 퇴거료 보상, 임대상가 등 다양한 대안이 마련되어야 한다.

(1) 임시이주상가설치

재개발, 뉴타운사업이 시행되는 지역의 상가세입자들의 요구사항 중의 하나가 종전과 같은 영업을 계속할 수 있도록 임시이주상가를 수립해달라는 것이다. 임시시장의 개설에 관한 법령은 「전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법」이 유일한데 「전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법」 제14조는 “시장·군수·구청장은 시장정비사업기간에 임차상인 등을 포함한 입점상인이 영업활동을 계속할 수 있도록 하는 임시시장을 개설할 수 있도록” 규정하고 있다. 그러나 「전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법」 상의 임시이주상가는 시장정비사업구역으로 지정된 경우에 한하여 개설될 수 있기 때문에 시장정비사업구역이 지정되지 않은 재개발, 뉴타운사업에서 임시상가를 개설한 예를 찾아보기란 매우 어려우며, 「전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법」의 취지에 따라 당연히 시장정비사업구역으로 지정되어야 할 지역에서도 전통시장을 아예 멸실시키고 아파트단지로 정비하는 사업을 진행하고 있어 이런 추세대로라면 임시상가 개설은 점점 더 요원해질 수밖에 없다. 서울시에서 뉴타운 사업으로 사라지게 될 뉴타운만 보더라도 ① 장위골목시장, 장계시장→장위뉴타운 ② 모래내시장→가재울뉴타운 ③ 육동시장→신림뉴타운 ④ 천호재래시장→천호뉴타운 ⑤ 진관시장→은평뉴타운 ⑥ 이문재래시장→휘경뉴타운 등이 있고, 경기도의 경우에도 ⑦ 중앙시장→만안뉴타운 ⑧ 소사재래시장→소사뉴타운 ⑨ 광명재래시장→광명뉴타운 ⑩ 오산중앙시장→오산뉴타운 등이 있다. 이에 반하여 사업시행주체가 「전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법」에 따라 또는 임의로 시장정비사업을 한 예로 ① 흑석시장재개발사업구역 ② 서울 종로구 청진6지구(피맛골) 도심재개발사업 ③ 서울 종로구 예지동 세운상가4구역 도시환경정비사업 등이 있었다.

최근 용산참사를 계기로 상가세입자의 생활보호 측면에서 임시상가 개설에 대한 논

의가 본격화됨에 따라 그 필요성에 대하여는 전국민적인 공감대가 형성되어 있다. 임시상가를 개설하는 데 있어서 가장 문제가 되는 것은 사업구역의 인근지역에 수십 채에서 수백 채에 이르는 건물을 확보하는 것이 현실적으로 어렵다는 점과 건물 확보에 소요되는 비용은 고스란히 사업시행주체의 부담이 되고 분양가 상승의 원인이 된다는 점이다. 임시상가를 개설한 사례에서 보듯이 르·메이에르건설은 사업구역 내에 있는 그 소유의 건물에 상인을 이주시킴으로서 이 같은 문제를 해결하였으나, 세운4구역의 경우 SH공사가 상인 약 700명이 임시상가 입점을 원하는 것으로 예상하고 증축공사까지 했지만 정작 임시이주상가 입주시점에는 상인들이 임시상가 입주를 포기하고 타지역으로 이주하여 재정적 낭비만 초래하였다는 비판이 있었다. 민영개발의 경우 사업시행자가 일정 면적 이상의 토지 및 일정 수 이상의 건물을 사업지역 내 또는 인근지역에 마련하기란 대단히 어려운 일이고 지방자치단체 등으로부터 재정적 지원을 받지 않을 경우 임시상가를 마련하는 데 소요된 비용이 결국 분양가 상승을 초래하게 되므로 민영개발에 임시상가개설을 의무화하는 것은 신중한 검토가 필요하다고 보여진다. 반면 정부나 지방자치단체가 시행하는 공영개발의 경우 임시상가개설에 관한 입법과 정책을 통해 선도적으로 시행할 필요가 있다. 일례로 서울시가 청계천복원 사업을 시행하면서 청계천 상인을 위해 송파구에 대용상가단지를 개설한 것이 그것인데, 향후 서울시가 추진할 5대 광역권별로 서울시 등 공공이 주도해서 설립하는 이주상가단지를 조성하는 것이 바람직하다.

다만 송파구 동남권 유통단지의 경우 입주권을 받은 영세상인이 프리미엄을 받고 입주권을 매도함으로써 이주상가단지의 취지가 몰각되고 동양 최대의 유통단지로 성격이 변질되는 폐단이 있었으므로 이러한 폐단을 방지하고 이주상인들의 정착률을 높이기 위해서는 이주하는 상인들의 업종과 규모에 따라 이주단지를 조성하고 임대보증금 및 월 임대료를 상인들의 소득수준에 따라 차등 부과하는 방안을 마련하여야 한다.

(2) 영업보상금

권리금이란 영업시설·비품 등 유형물이나 거래처, 신용, 영업상의 노하우 혹은 점포 입지조건에 따른 영업상의 이점을 포괄하는 개념으로서, 재개발사업이 시행되는 지역의 상인들이 강력히 요구하는 것 중의 하나가 시설투자비를 포함한 영업보상금의 현실

화이다. 영업시설에 대한 비용(시설투자비)의 보상 문제의 경우 공익보상법 시행규칙 제47조 영업휴업손실의 평가에는 영업이익에 휴업기간 중 영업용자산에 대한 감가상각비·유지관리비와 휴업기간 중 인건비 등 고정비, 영업시설·원재료·제품 및 상품의 이전에 소요되는 비용 및 그 이전에 따른 감손상당액, 이전광고비 및 개업비 등 영업장소를 이전함으로 인하여 소요되는 부대비용을 포함시키고 있다. 공익보상법령상 사업시행자는 반드시 2개 이상의 감정평가사에게 영업손실 평가를 의뢰하여야 하고 감정평가 실무에서는 감정평가협회의 ‘영업손실평가지침’에 따라 평가하고 있는데, 위 평가지침 제19조 1호에는 영업시설 등의 이전에 소요되는 비용에 “점포영업 등의 경우에는 영업행위자가 영업시설 이전 시에 통상적으로 부담하게 되는 실내장식 등에 소요되는 비용을 포함”하는 것으로 규정되어 있어서 이미 시설투자비도 감정평가 항목에 포함되어 있다. 다만 위 지침은 구속력이 없으므로 이를 지자체 별로 지역 특성에 맞춰 조례나 규칙으로 입법화하여 강제성을 부여할 필요도 있을 것이고, 나아가 임대차계약 종료시 일본과 같이 개발이익의 일정범위에서 퇴거비 보상을 받고 퇴거하도록 하는 제도를 검토할 필요도 있을 것이다.

(3) 감정평가 및 보상금 산정 내역 공개에 대한 행정지도

보상 내역의 비공개는 보상금 산정의 공정성에 대한 세입자들의 불신을 증폭시켰고 결국 분쟁으로 치닫게 되는 원인이 되어 왔다. 재개발조합은 감정평가사가 어떠한 자료를 가지고 어떤 기준으로 감정평가를 하였는지에 대해서는 전혀 무관심하고 또 구체적인 내역서를 자체적으로 보관하지 않는 경우가 거의 대부분이어서 세입자들은 행정소송으로 영업보상금청구소송(수용 또는 사용재결이 없는 경우)이나 보상금증감소송(수용 또는 사용재결을 거친 경우)을 제기하고 나서야 보상내역을 확인할 수 있었고, 세입자들이 관할행정청에 조합이 내역서를 공개하도록 행정지도해 줄 것을 요청하여도 관할행정청은 감정평가 및 보상금 산정과 관련한 사항은 자신의 소관이 아니라는 이유를 내세워 보상금 산정과 관련한 문제에 대해 수수방관해왔다. 개정 도시정비법 제48조는 손실보상 명세를 조합원에게 통지하도록 하고 같은 법 제81조는 세입자에게도 조합자료를 공개하도록 함으로써 일부 개선하였으나 조합이 업무상 비밀이라는 이유로 조합자료 공개를 거부할 가능성이 있으므로 세입자에 대한 자료공개가 제대로 이

루어지는지에 대한 관할행정청의 철저한 감독과 지도가 필요할 것이다.

(4) 감정평가단계에서의 세입자들에 대한 행정청의 교육 및 홍보 강화 등

보상금에 대한 감정평가금액이 낮게 책정되는 데에는 소득 축소신고, 관련 서류 미비 등 세입자들의 준비 미숙도 하나의 원인이 되어왔다. 감정평가지침 제6조에 따르면 영업손실 평가시 수입 및 지출에 관한 사항, 과세표준액 및 납세실적, 영업용 고정자산 및 재고자산의 내용, 종업원 현황 및 인건비 등 지출 내용을 조사하도록 되어 있으므로 관할행정청은 조합이 세입자들로부터 위 관련 서류를 제출받아 감정하도록 조합에 대한 지도를 강화함으로써 상가세입자의 영업손실에 대한 실질적인 평가가 이루어지도록 하여야 할 것이다. 또 수입 및 지출에 관한 사항, 과세표준액 및 납세실적 등에 관하여는 세무서 등 관계기관의 협조가 필요함에도 불구하고 관계기관의 비협조적인 태도로 인해 세입자들이 자료를 제대로 입수하지 못하여 손해를 보는 일도 있었음을 감안하여 관할행정청은 세입자가 손실보상 산정을 위한 기초자료를 세무서 등 관계기관에 신청할 경우 관계기관이 그 업무를 우선적으로 처리하도록 긴밀한 협조 관계도 구축할 필요가 있다.

(5) 임대상가제도 도입

도시정비법 시행령 제41조 제2항 16호는 상가세입자에 대하여 사업시행계획서에 정비사업 완료 후 상가세입자에 대한 우선 분양에 관한 사항을 포함시키도록 함으로써 상가세입자에게 상가 우선분양권을 주도록 하였으나, 분양가가 높을 경우 자력이 부족한 세입자의 경우 분양권을 프리미엄을 받고 매도할 가능성이 매우 높아서 과연 재정착을 제고에 실효성이 있을지 의문이다. 그 대안으로 세입자의 재정착률을 높이고 조합원들 및 세입자들의 부담을 줄이기 위해 도시주거환경정비사업의 경우에 한하여 전체 세입자 중 상가 세입자의 비율이 일정 정도 이상인 경우 사업시행자로 하여금 일정 규모의 임대상가를 건설하도록 하고 이전고시 시점에서 지자체가 신축 건물을 매수하여 세입자들에게 임대하도록 하는 제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 이 경우 지자체가 임대상가를 매수하기 위한 재원 마련은 당해 사업을 완료할 경우 사업시행자로부터

환수할 개발이익과 상계를 하거나 광역시·군 단위로 환수한 개발이익의 기금을 통해 충당하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

VI. 재개발 인권행정

1. 폭력행정을 지양하고 강제철거시 인권을 중시하는 재개발 인권행정

재개발 현장에서 강제철거가 불가피한 경우에도 인권지침을 준수하는 행정을 해야 한다.

유엔인권위원회 결의 제77호는 강제퇴거가 명백한 인권침해이며 각국의 정부는 강제퇴거를 막기 위한 조치를 취하도록 권고하고 있다. 모든 정부는 강제 퇴거되는 사람이나 지역사회에 그들의 희망과 필요에 따라 적절한 반환과 보상, 적절하고 충분한 대안적인 거처나 토지를 제공하도록 할 것과, 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 권고하고 있다. 사회적 규약에 대한 일반논평 7에서는 강제퇴거와 관련한 보호규정으로 “ 1) 퇴거를 당하는 이들에게 진지한 협상의 제공 2) 퇴거예정 시기에 대해 퇴거를 당하는 당사자들에게 적절하고 충분한 고지를 사전에 행할 것 3) 예정된 퇴거에 대한 정보, 나아가 해당 토지, 가옥이 다른 대안을 위한 목적으로 사용되는 경우에는 이에 대한 정보가 퇴거를 당하는 모든 이들에 대해 타당한 시점에 공개할 것 4) 퇴거가 진행되는 동안에는 특별히 공무원이나 그들의 대표자 입회하에 이루어질 것 5) 퇴거를 행하는 자들의 신원이 확실할 것 6) 퇴거를 당하는 사람들이 동의하지 않는 한 특별히 악천후나 야간에는 퇴거를 수행하지 않음 7) 합법적 보상(구제책) 제공 8) 법정에 그 보상책을 요구하는 사람에게는 가능한 그러한 법적 지원을 제공할 것 등을 들고 있다.

강제철거를 위한 행정대집행에서조차 위와 같은 인권지침들이 지켜지지 않고 있다. 국가인권위원회에서도 행정대집행과정에서 준수할 인권지침을 권고한 바 있다. 재개발 현장에서 강제철거가 불가피한 경우에도 이러한 인권지침을 준수하는 행정을 해야 한

다. 또한 철거업체는 철거업무 외에 퇴거 또는 경비업무를 하지 못하게 하여야 하며, 또한 허가받은 경호업체만이 철거현장의 경호업무를 담당하도록 하여야 한다. 이를 위하여 관할 행정관청은 경찰서장으로 하여금 사전에 경호업법에 정한 예절교육, 테러방지교육, 인권교육 등 의무교육 이수여부, 복장·패찰 등의 착용여부, 소형분사기와 경적 등 허가된 무기 이외의 폭력적인 무기의 소지여부, 폭력전과·미성년자 등 무자격 경호원의 참가여부 등을 확인하도록 하고, 관련 공무원이 직접 강제철거현장에 나가 철거업체의 철거이외의 업무 관여 여부나 퇴거 및 경비업체의 경비업무에서의 불법행위 여부에 대하여 철저히 점검하여야 한다.

우리사회 재개발 사업의 문제와 대안 토론회

| 인 쇄 | 2010년 1월

| 발 행 | 2010년 1월

| 발행인 | 현 병 철

| 발행처 | 국가인권위원회 정책교육국 인권정책과

| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 무교동길 41
금세기B/D (을지로1가 16번지)

| 전 화 | (02) 2125-9752 | F A X | (02) 2125-9733

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 한학문화

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함

발간등록번호 11-1620000-000223-01