

개발과 주거권¹⁾

홍인옥(한국도시연구소)

1. 문제제기

각종 형태의 개발사업들이 전국 곳곳에서 이루어지면서 개발에 따른 강제퇴거 및 철거가 최근들어 자주 사회문제로 제기되고 있다. 사실 강제퇴거와 철거문제는 어제오늘의 일이 아니다. 특히 1980년대 초반 노후불량주택지역에 대한 합동재개발사업이 도입되면서부터 대책 없이 쫓겨나는 철거민문제가 연일 신문지상에 언급되었다. 다만 이전의 철거가 말대로 ‘아무런 대책도 없는 폭력적 강제철거’였다면, 지금의 철거는 ‘형식적 대책과 제한적 강제철거’라는 정도의 차이만 있을 뿐이다.

실제로 개발사업으로 인해 철거되는 이들의 주장은 시대에 따라 조금씩 변해왔지만, 근본적인 문제와 주장은 크게 다르지 않다. 그것은 적절한 주거대책을 수립한 수 자신들의 집을 철거하라는 것이다. 이는 지난 30년 이상의 개발사업에서 발생했던 사회문제에서 일관된 쟁점이라고 하겠다. 그러나 정부의 정책은 조금씩 철거민들의 요구를 수용하는 방향으로 진전되어 왔지만 보다 근본적인 대책은 아직 마련되어 있지 않고 있다. 이것이 바로 오늘날까지 개발사업에서 발생하는 사회적 갈등의 근본적 원인이 되고 있다.

여기서는 현재 시행되고 있는 개발사업 및 각 사업의 주민대책에 대해 살펴보고, 주거권의 관점에서 현행 개발사업의 문제점에 대해 짚어보고 그 개선방안을 제안하고자 한다.

2. 개발사업의 유형 및 주민대책

1) 개발사업의 유형

개발사업은 그 수가 많고 특성도 다양한데, 사업의 성격과 대상지구의 특성에 따라 몇 가지 유형으로 구분할 수 있다. 우선, 개발사업은 사업의 성격에 따라 크게 공공개발사업과 민간개발사업으로 나눌 수 있다. 공공개발사업은, 공익적 목적으로 개발행위를 수행하는 사업을 의미하는데, 여기에는 주택재개발사업, 주거환경개선사업, 택지개발사업, 도시계획시설사업 등이 있다. 한편 민간개발사업은 민간이 자신들의 소유권을 활용하여 자체적으로 개발사업을 수행하는 것을 말한다.

또한 개발사업은 대상지구의 특성에 따라, 크게 기존 주거지역을 개발하는 것과 그렇지 않은 것으로 구분할 수 있는데, 주거지정비사업들이 전자에 해당된다면, 그 외 개발사업들이 후자에 해당한다고 하겠다. 그러나 기존 노후불량주택지역과는 상관없이 택지개발사업이나 도시개발사업, 도시환경정비사업, 민간개발사업에서도 대상지구 내 저소득층이 거주하는 경우가 있다.

1) 본 발표문은 한국도시연구소가 국가인권위원회의 의뢰로 수행한 「개발사업지역 세입자 등 주거빈곤층 주거권보장 개선방안을 위한 실태조사」연구 내용을 중심으로 요약·정리한 것임

2) 개발사업의 주민대책

개발사업지구 내 거주민은 개발사업으로 인해 직접적인 영향을 받는다. 주택공급을 목적으로 하는 사업을 제외하면 사업이 완료된 이후에도 지역에 되돌아 올 수 없기 때문에 새로운 지역에 정착해야 하는 상황에 처하게 된다. 따라서 개발사업의 사업시행자는 사업시행을 인해 손실을 입은 거주민에 대한 보상을 실시하고 있다. 보상은 크게 직접보상과 간접보상으로 구분되는데, 직접보상은 토지, 건축물 등 물건, 권리, 영업손실 등 개발사업으로 인한 손실에 대한 것이며, 간접보상은 주택공급, 택지공급, 이주정착금 지급 등 이주대책 대상자에 대한 이주대책 수립 및 주거이전비 지급과 같이 주거용 건물 거주자가 새로운 주거지로 이주하는데 필요한 비용에 대한 보상 등이 해당된다. 하지만 이러한 보상은 모든 개발사업에 동일하게 적용되는 것은 아니며, 사업성격, 방식, 거주민의 유형 등에 따라 차이가 있다.

(1) 손실보상

○ 토지 등에 대한 보상

토지에 대해 「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의한 공시지가를 기준으로 하여 보상하되, 토지의 이용계획, 지가변동률, 생산자 물가상승률, 토지의 위치·형상·환경·이용 상황 등을 참작하여 보상해야 한다. 마찬가지로 협의 또는 재결에 의하여 사용하는 토지에 대해 그 토지와 인근 유사토지의 지료, 임대료, 사용방법, 사용기간 및 그 토지의 가격 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 보상해야 한다. 또한 동일한 토지소유자가 소유하고 있는 토지 일부가 개발사업 용지로 편입됨으로써 종래의 목적이나 용도로 이용할 수 없게 되었을 때는 이를 매수할 수 있다.

○ 건축물 등 물건에 대한 보상

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

○ 권리에 대한 보상

광업권, 어업권 및 물 등의 사용에 관한 권리에 대해서는 투자비용·예상수익 및 거래가격 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 보상해야 하는데, 각각의 권리가 공익사업으로 인해 휴업, 제한·정지, 취소되는 경우로 구분하여 평가하고 있다.

○ 영업의 손실 등에 대한 보상

공익사업으로 인해 영업을 폐지하거나 휴업함에 따른 영업손실에 대하여는 영업이익과 시설의 이전비용 등을 참작하여 보상해야 한다. 예를 들어 농업의 손실에 대해서는 농지의 단위면적당 소득의 2년분을 곱하여 산정한 금액을 영농손실액으로 보상해야 하고, 축산업과 잡업의 경우에는 축산업과

잡업에 대한 손실의 평가를 준용하도록 하고 있다. 또한 휴직 또는 실직하는 근로자의 임금손실에 대해서는 근로기준법에 의한 평균임금 등을 참작하여 보상해야 한다.

(2) 이주대책

공익사업의 경우 거주민에 대한 이주대책은 크게 이주대책 미수립시 이주정착금 보상, 주거이전비와 이사비 보상 등 간접보상, 주택 및 택지의 공급 등 이주대책수립, 공사가 완료되기까지 임시로 거주할 수 있는 임시주거대책으로 구분할 수 있다.

○ 이주대책 수립 또는 이주정착금 보상

공익사업에 있어 거주민에 대한 이주대책은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 근거하기 때문에 동일한 기준에 의해 제공되지만, 구체적인 내용에 있어서는 사업시행자 및 사업구역의 특성에 따라 차이가 있다.

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

그런데 이주대책을 수립·실시하지 않거나 이주대책 대상자가 이주정착을 포기하는 경우에는 이주정착금을 제공하는데, 주거용 건축물에 대한 평가액의 30%에 해당하는 금액으로 최저 500만원에서 최고 1,000만원 까지 가능하다.

○ 주거이전비와 이사비 보상

간접보상으로, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서는 주거용 건축물 거주자에 대해 주거이전비와 이사비를 산정하여 보상하도록 하고 있다. 주거용 건축물 소유자에 대해 가구원수에 따라 2개월분의 주거이전비를 보상하도록 하고 있는데, 실제로 거주하지 않거나 무허가 건축물인 경우는 해당되지 않는다. 단, 1989년 1월24일 이전의 무허가 건축물 소유자와 해당 무허가 건축물에 입주한 세입자에 대해서는 주거이전비를 보상하도록 하고 있다. 세입자의 경우 사업인정고시일 당시 사업지구 안에서 3월 이상 거주한 자에 한해 가구원수에 따라 4개월분의 주거이전비를 보상하고 있는데, 다른 법률에 의해 임대주택 입주권을 받았거나 무허가 건축물 등에 입주한 세입자에게는 주거이전비를 지급하지 않는다. 주거이전비는 재정경제부 장관이 발표하는 '도시근로자 평균가계지출비'를 근거로 산정되며, 이사비는 주택규모에 따라 차등지급하고 있다.

○ 주택의 공급

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서는 공익사업시 사업시행자가 관련 법률에 따라 주택을 공급하는 경우 이주대책을 수립한 것으로 보고 있다. 주택의 공급은 각각의 개발사업이 근거하고 있는 법률의 규정에 따라 시행되는데, 대체로 토지 및 건축물 소유자와 세입자로

구분하여 공급기준을 규정하고 있다.

예를 들어 주택재개발사업의 경우 해당 정비구역 안에 건설된 분양주택을 관리처분계획에 따라 토지 및 건축물 소유자에게 공급해야 한다. 주거환경개선사업의 경우에도 토지 및 가옥의 소유자에게는 분양주택을 공급하도록 규정하고 있다. 그리고 사업주체가 국민주택 등의 주택을 건설하여 공급하는 경우, 입주자모집 공고일 현재 무주택세대주로서 몇 가지 경우에 해당하는 자에게는 건설량의 10% 범위 안에서 특별공급할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 주택공급에 관한 규칙에서는 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업이나 도시개발법에 의한 도시개발사업을 위해 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 따라 개발제한구역을 해제하고 당해 공공사업을 시행하는 경우, i) 공공사업의 시행을 위하여 철거되는 주택의 소유자, ii) 택지개발촉진법 시행령에 의해 택지를 공급받을 수 있는 자로서 당해 택지개발사업으로 조성된 택지를 공급받지 못한 자, iii) 도시개발법 시행령에 의해 토지를 공급받을 수 있는 자로서 당해 도시개발사업으로 조성된 토지를 공급받지 못한 자에 대해 85㎡ 이하의 주택에 한해 1세대 1주택의 기준으로 특별공급할 수 있다.

한편 세입자에 대해서는 관련 근거하여 공공임대주택을 제공하고 있는데, 이 경우 사업지구에서 3개월 이상 거주해야만 한다. 그런데 공공임대주택 입주권을 선택한 세입자는 4개월분 주거이전비를 받을 수 없다는 것이 모든 개발사업에 공통적으로 적용된다.

○ 택지의 공급

택지개발사업과 도시개발사업 같이 택지를 개발하는 사업의 경우, 사업지구 내 거주민에게 이주대책으로서 택지를 공급하기도 하는데, 이는 사업지구 내에 단독주택 건설용지가 계획되어 있는 경우에 한해 제공하고 있다.

(3) 임시주거대책

대부분의 개발사업이 전면철거 방식으로 진행되기 때문에 사업완료 후 분양주택 및 임대주택 등 주거대책을 제공하는 것과 함께 공사기간 동안 임시로 거주할 수 있는 주거대책을 수립할 필요가 있다. 하지만 실제 개발사업을 추진하고자 할 때, 임시주거대책과 관련된 규정은 별로 없다. 다만, 도시및주거환경정비법과 주택공급에 관한 규칙, 서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙에서 일부 사업에 대해 임시주거대책을 명시하거나, 국민임대주택이나 국민주택을 임시이주용 주택으로 사용할 수 있다고 규정하고 있다.

<표 1> 각종 개발사업에서의 거주민에 대한 보상과 관련된 법적 규정

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

주: ① → 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

② → 「주택공급에 관한 규칙」

③ → 「도시 및 주거환경정비법」

④ → 「택지개발촉진법」

⑤ → 「도시개발법」을 의미한다.

3. 개발사업에서의 주거권 침해

1) 주거권의 주요내용

기본적으로 주거란 크게 두 가지 차원으로 해석할 수 있다. 첫 번째는 물리적 거처로서의 ‘주택’을 의미하며, 두 번째는 사회적 의미로서의 ‘주거’를 의미한다.(한국도시연구소, 1997) 물리적인 ‘주택’과 관련하여 주거권은 최소한의 인간다운 생활이 가능한 시설과 서비스가 확보된 주택에 대한 권리를 의미한다. 이는 단순히 거처로서의 의미를 넘어 각종 자연적인 재해 등의 위협으로부터 안전할 수 있어야 하며, 거주 가구가 쾌적한 생활을 영위할 수 있을 정도의 최소 필요공간을 확보해야 함을 의미한다. 또한 전기, 상·하수도, 도로 등 편의시설과 서비스가 기본적으로 갖추어져 있어야 함을 의미한다.

우리나라에서도 지난 2003년 「주택법」에 ‘최저주거기준’에 대해 명시함으로써 물리적 주택의 기준을 마련하였다고 하겠다. 기준의 내용은 가구 구성별 최소 주거면적과 용도별 방의 개수, 필수적인 설비의 기준, 구조·성능·환경기준에 관한 것이다²⁾.

한편 사회적인 ‘주거’로서의 주거권은 적절한 사회적, 문화적, 경제적 환경을 향유할 수 있는 권리를 의미한다. 이는 부당한 사생활 침해나 강제퇴거 등의 위협으로부터 보호받을 수 있고, 직장과의 이웃관계, 적절한 문화생활을 향유할 수 있는 등 주변의 사회적 연계망(social network)으로부터 소외·배척당하지 않는 권리 등을 의미한다.

따라서 주거권이라 함은 이러한 물리적 개념과 사회적 개념 모두를 포함하여 ‘인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는 데에 필요한 최소한의 주거수준’이라 할 수 있는 ‘적절한’ 주거에 대한 권리를 의미한다. 여기서 주거에 대한 적절성에 대해서는 제2차 세계주거회의(HABITAT II)에서 채택된

2) 최저주거기준

1. 가구구성별 최소주거면적 및 용도별 방의 개수			
가구원 수(인)	표준 가구구성	실(방) 구성	총 주거면적(m ²)
1	1인 가구	1K	12 (3.6평)
2	부부	1DK	20 (6.1평)
3	부부+자녀1	2Dk	29 (8.8평)
4	부부+자녀2	3DK	37 (11.2평)
5	부부+자녀3	3DK	41 (12.4평)
6	노부모+부부+자녀2	4DK	49 (14.8평)
주 1: K; 부엌, DK; 식사실 겸 부엌, 숫자는 침실 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수			
주 2: 침실분리기준 : 부부침실 확보, 만6세 이상 자녀는 부모와 침실분리, 만 8세 이상 이성자녀는 상호분리, 노부모는 별도 침실 사용			
2. 필수적인 설비의 기준			
상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식 화장실, 목욕시설 확보			
3. 구조·성능·환경 기준			
○ 영구건물로서 내열·내화·방열·방습에 양호한 재질확보 ○ 적절한 방음·환기·채광·난방 설비 구비 ○ 소음·진동·악취·대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합 ○ 홍수, 산사태, 해일 등 자연재해의 위험이 현저하지 않을 것			

하비타트 의제에서 잘 설명하고 있다. 그 내용을 인용하면, 아래와 같다.

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

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

2) 개발사업에 있어서 주거권 침해의 기준과 내용

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

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

이러한 헌법에서 정한 기본권에 있어 이를 침해하는 조건은 크게 세 가지 상황 하에서만 그 정당성을 인정받을 수 있다. 첫째는 목적의 정당성이다. 즉, 공공의 이익을 위해 불가피한 경우 등이 이에 해당한다. 그리고 두 번째는 수단의 정당성이다. 즉, 불가피하게 헌법에서 정한 기본권을 침해하기 위해서는 적법한 절차에 의해서만 가능하다는 것이다. 마지막 세 번째는 비례의 원칙이 적용되어야 한다는 것이다. 이는 과잉금지의 원칙이라 하는데, 즉 불가피하게 기본권을 침해하더라도 최소한의 침해가 일어나도록 해야 한다는 것이다. 이러한 세 가지 조건을 감안한다면, 개발사업에 있어 적

절한 주거대책을 세우지 않은 채 퇴거를 시키는 것이 공공의 이익에 부합되고 그 수단이 적절한 절차에 의한다 하더라도 최소한 적절한 주거대책이 수립되어야 할 필요성이 있다고 볼 수 있다. 따라서 이와 관련해서는 현행 주거대책이 이러한 의무를 다했느냐에 대한 논란이 있을 수 있다. 즉, 비록 이주에 따른 주거대책이 수립되었다 하더라도 그것이 실질적인 것이 되지 못한다면 비례의 원칙에 어긋날 수 있다는 것이다. 특히, 민간개발사업에 있어 주거대책의 수립이 이루어지지 않는 경우에 있어서는 기본권이 제한될 수 있는 위의 세 가지 원칙 중 특히 비례의 원칙에 위배되는 것이라 볼 수 있다.

두 번째 기준인 퇴거 과정이 과연 적절한 절차와 과정을 통해 이루어지느냐 하는 것도 개발사업에 있어 주거권 침해 여부에 있어 중요하다. 그러나 적절한 주거대책의 수립 여부와 강제퇴거 과정에서의 적절한 절차에 대한 이 두 가지 기준은 서로 분리된 것이 아니다. 그것은 적절한 주거대책이 없다는 것 자체가 강제퇴거의 가장 큰 원인이 되고 있기 때문이다. 사회권규약에 관한 일반논평 7의 para.15에서는 불가피하게 퇴거가 이루어질 수밖에 없다면, 사전협상, 사전고지, 합법적 보상책 등 8가지 사전적 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다. 이는 강제퇴거가 용인될 수 있는 조건의 하나로 적절한 보상책이 주어져야 한다는 것을 언급하고 있으며, 이러한 합법적 보상책은 적절한 주거대책으로서 기능해야 한다.

결국 주거권 측면에서 강제퇴거는 가장 예외적인 사정이 있는 경우에 한해 가능하며, 이 경우에도 적절한 주거대책과 사회권규약에 관한 일반논평 7의 para.15에서 언급하고 있는 적절한 절차를 보장한 상태에서만 비로소 합법성을 획득할 수 있는 것이다.

4. 주거권을 보장하는 개발사업의 추진

1) 적절한 주거대책 방안

(1) 모든 퇴거 세대에 대한 적절한 주거대책 의무화

개발사업으로 퇴거를 당하는 세대에 대한 적절한 주거대책의 마련 여부는 개발사업의 성격(공공 개발사업, 민간개발사업 등)이나 거주민의 권리유형(가옥주, 세입자, 미등재 무허가 가옥주 등)에 따라 결정되는 것이 아니라 주거권 차원에서 접근해야 하는 기준이라 하겠다. 즉, 적절한 주거대책 없이 기존 주거지에서 퇴거시키는 행위는 헌법과 사회권규약 등이 규정한 주거권을 침해하는 것이다³⁾. 따라서 개발사업에 있어서 거주민의 주거권을 보호하기 위해서는 개발사업으로 인해 퇴거당하는 모든 세대에 대한 적절한 주거대책을 의무적으로 제공하도록 법적으로 규정하는 것이 우선되어야 한다. 즉, 현재 주거대책이 부재한 도시환경정비사업지구와 민간개발사업지구의 세입자와 미등재 무허가 주택 가옥주를 포함한 모든 개발사업에 있어서 퇴거를 당하는 모든 세대에 대해 공공의 지원을 통해 공공임대주택 입주권을 제공하고 임시주거대책을 마련해야 한다.

(2) 세입자 주거대책 기준일의 지구(구역) 지정일로 변경 및 정보 제공

3) 개발사업에 있어서 주거권 침해의 기준과 내용에 대한 구체적인 내용은 3장의 4절을 참고.

공공개발사업에 있어서 세입자에 대한 주거대책 기준일을 지구(구역)지정 3개월 전으로 하는 것은 공공임대주택 입주를 노리고 고의로 전입하는 가구를 원천적으로 차단하고자 하는 것이나, 현실적으로 지구(구역)지정 3개월 전에 이를 알고 있는 주민은 거의 없으며, 전입신고 시 동사무소에서 이를 통보하지 못하고(알고) 있다. 이러한 법적 기준과 정보 부족은 피해당 세입자들 중 고의가 아닌 선의의 피해자가 다수 발생할 수 있는 여지를 남겨놓고 있다.

따라서 이들은 개발사업으로 인해 큰 피해를 받는 이들이라 할 수 있으며, 이들과 같은 선의의 피해자를 보호하기 위해서는 최소한 모든 이들이 해당 지역이 개발사업 대상지역임을 확인할 수 있는 지구(구역) 지정일을 기준으로 피해당 여부를 결정할 수 있도록 관련 제도를 개선할 필요가 있다. 이와 함께 개발사업지구로 지정된 지역의 동사무소에서는 지구(구역) 지정일 이후 사업지구로 이주해 오는 세입자들에게 그들이 피해당자임을 통보할 수 있도록 해야 할 것이다.

(3) 거주민에 대한 임시주거대책 제공 의무화

개발사업의 대부분이 전면철거방식으로 진행되기 때문에 주거대책을 제공받은 경우에도 사업이 완료되어 사업지구로 재정착하기까지의 수년 동안 거주민들은 임시주거를 구해야 한다. 그런데 모든 거주민이 자력으로 임시주거를 구할 수 있는 것은 아니기 때문에, 이들에 대한 임시주거대책이 필요하다. 하지만 현재는 임시주거대책 자체가 일부 사업에 한해 가옥주만을 대상으로 하고 있으며, 임시주거대책의 부재로 공공임대주택에 입주하는 것을 포기해야 하는 세입자의 상황에 대해서는 전혀 고려하지 않고 있다.

따라서 모든 개발사업에 있어서 재정착하고자 하는 거주민 중 임시주거대책을 필요로 하는 경우, 사업시행자 및 정부에서 임시주거대책을 의무적으로 제공하도록 규정함으로써 거주민들의 주거권을 보호해야 한다. 또한 거주민에 대한 임시주거대책을 제공하고자 할 때 중요하게 고려해야 하는 것은 그들이 가옥주냐 세입자냐가 아니라 그들이 자력으로 인근 지역에 임시주거를 구할 수 있는지 없는지에 대한 것, 즉 거주민의 경제적 여건이어야 할 것이다.

임시주거대책을 제공하는 방법에 있어서는 다양하게 접근할 필요가 있다. 우선 가장 적절한 방법은 희망하는 자에 대해 임시주거시설을 제공하는 것이다. 임시주거시설의 위치는 기존의 생활권을 고려하여 사업지구나 인근지역에 건설하는 것이 중요하다. 최근 건설교통부에서는 2단계 주거환경 개선사업지구에 대해 이주민의 임시주거대책을 계획수립시부터 인근 지역에 거주가 가능하도록 각 지방자치단체별로 수립하여 시행할 예정이라고 발표하였다. 이를 위해 인근 임대주택과 타 지구의 임대주택을 마련하여 제공하고, 콘센트 등으로 만들어 진 가이주단지 또한 약 600가구 정도를 건설하여 제공할 계획을 발표하였다⁴⁾. 그러나 이는 아직 가이주단지의 제공 규모를 희망하는 주민들 모두에게 제공하기보다는 그 수를 일정 정도로 제한하고 있으므로, 미흡하다고 볼 수 있다. 아직 2단계 사업이 추진되지 않고 있어 이러한 정책이 적절히 수행되는지 확인할 수 없으나, 이러한 정부의 조치는 저소득층의 경우 임시주거대책이 필요하다는 점을 정부에서도 확인하고 있다는 증거가 될 수 있다.

4) 대한주택공사, 2004, p. 176

(4) 공공임대주택 보증금에 대한 지원

공공임대주택 입주권을 보장받은 세입자가 이를 포기하고 주거이전비를 받는 경우가 많은데, 그 가장 큰 이유는 임시주거대책의 미비와 더불어 공공임대주택의 주거비, 특히 초기에 있어서는 공공임대주택 보증금을 감당하기 힘들어 하기 때문이다. 외국의 사례에 있어서는 기본적으로 임대주택의 보증금 비율이 그리 높지 않기 때문에 문제가 되지 않고 있으나, 우리나라의 경우 세계적으로 특이한 전세제도의 영향으로 보증부 월세라도 보증금 비율이 매우 높은 편이고, 이는 공공임대주택의 경우도 마찬가지이다.

따라서 세입자 등에게 제공되는 공공임대주택이 저소득층 모두에게까지 적절한 주거대책이 되기 위해서는 우선적으로 당장 목돈이 필요한 보증금에 대한 저리융자나 분할납부와 같은 보다 적극적인 지원이 필요하다. 이러한 보증금에 대한 저리융자가 시행된 일부지역의 사례를 통해 그 실효성을 확인할 수 있는데, 신림7동 주택재개발사업의 경우 순환정비방식을 도입함으로써 많은 세입자들이 곧바로 신림10동에 위치한 공공임대주택에 입주하였다. 이러한 배경에는 사업이 완료되기까지 기다리는 것이 아니라 퇴거 즉시 이주할 수 있었다는 것과 함께 사업시행자인 대한주택공사가 희망하는 세대에 대해 900만원까지 저리의 보증금 융자를 알선해 주었기 때문이다. 이처럼 일부지역에서 시행되어 세입자의 재정착을 제고에 효과적이라고 입증된 방법에 대해서는 정부차원에서 보다 적극적인 검토를 통해 구체적인 지원계획을 수립하고 제도적 장치를 마련해야 한다. 이를 통해 특정사업의 특정지역에만 적용되는 특수한 대책이 아닌 개발사업지구 전체를 대상으로 하는 보다 보편적인 대책으로 발전해 가야 할 것이다.

(5) 임대료 부과체계의 개선 및 주거급여 확충

초기 입주 시에는 공공임대주택 보증금이 세입자들의 재정착에 있어 걸림돌이 되지만, 이와 마찬가지로 소득수준을 반영하지 않은 임대료 부과체계 역시 재정착을 통한 주거안정을 방해하는 요인이 되고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 결국, 개발사업지구 내 소득 분위 1~2분위의 저소득층에게 공공임대주택을 제공하는 것은 적절한 주거대책이라 보기 어렵다.

따라서 공공임대주택의 임대료 체계를 소득 대비 가변적으로 설정할 수 있는 임대료 차등부과체계를 도입하거나 일정한 저소득층 이하에 대해 임대료를 보조하는 정책을 수립해야 한다. 이와 같은 제도의 개선이 우선되어야 개발사업지구 내 세입자들에게 공공임대주택을 제공하는 것이 적절한 주거대책으로서 자리매김할 수 있을 것이다.

(6) 소액보상 권리자를 위한 소형 분양주택 건립 요건 강화

가옥주 및 지주 등의 권리권자는 어떠한 사업방식이든 자신의 재산에 대한 권리를 행사할 수 있다. 그러나 권리권자라 하더라도 국공유지 상의 주택 소유자나 적은 지분으로 인한 소액보상자들의 경우, 그에 따른 보상을 현금으로 받을 수 있지만, 이 금액과 자신들에게 주어진 분양아파트 입주를 위한 분양금과의 차액으로 인해 실제로 입주를 포기하는 사례가 다수 발생하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 거주민의 입주를 보다 가능케 하기 위해 소형평수의 아파트를 보다 많이 공급할 필요가 있다. 구체적으로는 현행 공급기준인 85㎡ 이하의 아파트 공급비율을 바꾸지 않고, 60㎡ 이하의 소형 분양주택 공급비율을 따로 정하는 것이 필요하다. 예를 들어, 60㎡(전용면적 18평) 이하를 60% 이상 공급하도록 한다면, 주민들에게는 개발이익에 대한 기대심리를 차단케 하는 효과가 있을 것이고, 저소득 주민의 재정착을 용이하게 할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 규정 역시 경직되게 정하기보다는 큰 틀에서 보다 소형의 평수를 공급하는 비율을 정하도록 하고, 그 안에서 지방자치단체와 사업시행자가 해당 지구 및 주민의 실태, 특성 등을 파악하여 보다 탄력적으로 운영할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 여겨진다.

(7) 소액보상 권리자의 보상가와 실입주금의 차액에 대한 지원

소액보상자들의 재정착에 걸림돌이 되는 보상가와 분양가의 차이 문제를 해결하기 위한 방법으로 는 앞서 소개한 소형평수의 분양아파트 건설·공급 확대 이외에 이 차액에 대한 저리 융자를 고려해 볼 수 있다.

실제, 공공인 대한주택공사가 사업시행주체인 주거환경개선사업에 있어서는 소액보상자들의 재정착을 지원하기 위해 전용면적 13평 이하 소형 분양주택에 대해 보상가와 분양가의 차액 전액을 장기저리융자(연리 3%, 5년 거치 15년 상환) 지원하고 있다. 2004년 한국도시연구소가 실시한 재정착 포기 가옥주에 대한 조사결과에 의하면, 가옥주 중 주거환경개선사업을 통해 건설되는 분양주택에 재입주하지 않을 계획인 조사대상자 중 29.6%가 장기저리융자를 제공해 주면 재입주하겠다고 응답하였다⁵⁾. 따라서 장기저리융자가 소액보상자들의 재정착률 제고에 어느 정도 실효성이 있다는 것을 짐작할 수 있다.

또한, 장기저리융자를 통한 문제 해결 이외에도 분양대금의 무이자 할부 등도 고려해 볼만한 대안이라 하겠다. 실제 대전 용두 주거환경개선사업지구에서는 분양가 중 1,800만원을 3년간 무이자로 분납하는 방식을 도입함으로써 주민들에게 호응이 매우 높았다⁶⁾.

2) 강제퇴거 관련 개선 방안

(1) 강제퇴거를 위한 사전 조치 명시 및 강화

공익과 사익의 조화가 필요하다는 점에서 강제적 퇴거 및 철거 집행이 가능하도록 하는 법을 규정할 필요는 있겠으나, 이 경우 인권침해가 일어나지 않도록 그 과정을 보다 엄격하게 규정하는 제도적 조항 또는 지침이 만들어져야 한다. 이는 행정대집행 뿐만이 아니라 명도소송에서도 마찬가지이다. 즉, 어떠한 경우라 하더라도 강제퇴거를 위해서는 사전조치를 보다 엄격하게 규정하는 등의 제도적 보안을 통해, 강제퇴거가 어쩔 수 없는 최후의 수단으로 선택될 수밖에 없도록 엄격하게 제한할 필요가 있다는 것이다. 그리고 강제퇴거에 대항할 수 있는 권리도 제도적으로 보장하는 것도 필요하다.

5) 대한주택공사, 2004, p. 170

6) 대한주택공사, 2004, p. 171

결국, 강제퇴거는 생존권에 대한 침해 논란이 일어날 만큼 강제적인 실행행사이므로, 이러한 행위를 함에 있어 사전적으로 거쳐야 하는 절차를 보다 자세히 규정할 필요가 있다. 사전적 절차의 내용은 사회권규약 일반논평 7 para.15에서 언급하는 것을 참고할 수 있을 것이다. 이 내용을 감안하여 사전적 절차를 몇 가지 언급해 보면, (a)사전 협상의 기회 제공, (b)퇴거에 따른 충분한 사전고지, (c)공무원이나 이들의 대표자가 입회한 상태에서만 개별 가구의 퇴거절차 진행, (d)퇴거 수행자들의 확실한 신분공개, (e)동절기, 심야, 새벽, 악천후 등의 퇴거행위 금지, (f)임시이주대책의 제공 (g)이의제기 절차의 고지 및 법적 상담 등의 지원 제공, (h)폭언, 협박 및 위협, 구타 등의 폭력행위 금지, (i)퇴거 절차가 완전히 종료된 이후에만 철거 등을 들 수 있겠다.

(2) 생가(生家)에 대한 강제철거행위 금지

생가에 대한 강제철거라 함은 사람이 살고 있는 상태의 집을 철거하는 행위를 지칭하는 것으로, 이는 매우 반인권적 행위라 할 수 있다. 하지만 최근의 강제퇴거와 강제철거의 실태를 조사한 바에 따르면, 철거 행위 직전에 거주민을 집밖으로 강제로 들어낼 뿐, 가구들을 제대로 옮기지 않은 상태에서 철거행위가 이루어지는 경우가 다수 발생하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 특히 행정대집행 과정에서 더욱 주의를 요하는데, 다른 행정대집행과 달리 주거에서의 퇴거는 대체적 작위의무가 아니므로 행정대집행의 대상이 아니라고 볼 수 있다. 물건을 반출한다거나 건물을 철거하는 것 등은 남이 할 수 있는 것이므로 대집행에 의하여 할 수 있지만, 퇴거행위는 스스로 하여야 하는 것이기 때문이다.⁷⁾ 따라서 사람이 거주하는 주택에 대한 행정대집행에 있어서는 퇴거가 완전히 이루어진 다음에 이루어져야 한다.

(3) 강제퇴거·철거 과정에서의 폭력행위 금지

강제퇴거·철거 과정은 이를 집행하려는 측과 이를 막으려는 측의 대립으로 인해 폭력사태가 빈번하게 발생할 수밖에 없는 상황이라 할 수 있다. 그러나 이러한 폭력사태는 개발사업과 관련한 사회 문제의 대부분을 차지할 정도로 사회적 인식 역시 좋지 못하다. 지난 2002년 대전 용두동 주거환경 개선사업이 사회문제로 불거진 것 역시 강제퇴거·철거 과정에서 불거진 폭력적 행위가 언론에 보도되었기 때문이다. 그리고 최근의 상도2동 민간개발사업과 고양시 풍동 택지개발사업 역시 주민들과 사업시행자의 주장에 대한 정당성의 비교가 아닌 강제퇴거·철거 과정에서의 폭력성으로 인해 사회적 문제로 조명을 받았다. 즉, 이 사건들은 그 절차의 정당성 여부를 떠나 그 과정에서 불거진 폭력사태가 주요한 쟁점이 되었던 것이다.

물론, 강제적 집행의 과정에는 이에 저항하는 주민들로 인해 폭력행위가 불거질 위험이 높을 수밖에

7) 보통 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법」 제89조(대집행)에서 토지소유자나 관계인은 토지나 물건을 사업시행자에게 인도하여야 하고, 이 법으로 인한 의무를 이행하여야 할 자가 그 의무를 이행하지 않는 경우 등에는 사업시행자가 시·지사 등에게 행정대집행법이 정하는 바에 따라 대집행을 신청할 수 있도록 하고 있기 때문에, 주거에서의 퇴거도 마치 대집행의 대상이 되는 것으로 오해하고 있다. 따라서 현행 「행정대집행법」 개정안 제6조제4항에서 정하고 있는 “잠긴 문과 기구 여는 등”에서 주거는 제외되어야 할 것이다.(김정진, 2005, 12-13쪽; 김철준, 2005, 18·21쪽)

에 없다. 그러나 영국의 강제퇴거 과정에서 알 수 있는 바와 같이, 폭력행위에 대해서는 그 주체가 사업시행자든 퇴거에 저항하는 주민이든 형사상 처벌을 포함한 엄격한 규제가 필요하다. 물론, 우리나라에서도 폭력행위가 발생하는 경우에 대해서는 폭력행사의 주체를 처벌할 수 있는 규정이 없는 것은 아니다. 하지만, 이러한 폭력사태가 발생해도 폭행의 주체인 개인에 대한 처벌만이 이루어지고, 그나마도 협상의 종결과 함께 유야무야 되는 것은 여러 개발지역에서 폭력사태가 끊임없이 불거지는 한 원인이 되고 있다. 따라서 부득이한 강제퇴거에 있어서는 앞서와 같은 사전적 절차를 통해 폭력행위 금지를 규정하고, 이의 위반에 대해서는 개별 폭행 주체만이 아니라 폭행주체가 소속된 기관에 대해서도 책임을 물을 수 있도록 함으로써 강제퇴거를 집행하는 이들에 대한 철저한 사전교육 등이 이루어지도록 할 필요가 있다.

3) 기타 개선방안

(1) 개발이익 환수를 통한 주거대책 의무화

최근 상도2동과 5동에서 드러났듯이, 노후·불량한 주거지역임에도 사유지라는 이유로 민간개발을 승인하고, 이로 인해 거주민 특히 세입자에 대한 주거대책을 수립하지 않을 수 있도록 한 것은 문제라 할 수 있다. 따라서 사유지이기 때문에 민간개발사업이 이루어진다 하더라도 개발이익의 일정비율을 환수하여 공공임대주택 및 가이주단지 등을 건립토록 의무화하고, 이를 일차적으로 현지 거주 세입자에게 제공하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다.

이는 이미 이와 비슷한 선례가 있다는 점을 고려할 때 지나친 요구라 할 수 없다. 공공개발사업이나 실제 민간개발사업과 유사한 재건축사업의 경우에 있어서는 수도권 과밀억제 권역에 한해 개발사업으로 늘어나는 용적율의 25% 만큼, 즉 개발이익의 일정 비율을 이용하여 공공임대주택 건설을 의무화하고 있다. 또한 현재 서울시에서는 「서울특별시 도시 및 주거환경정비조례」를 통해 도시환경정비사업의 경우라 하더라도 건설되는 주택이 200호 이상인 경우에는 전용면적 40㎡ 이상의 공공임대주택 건립을 의무화하도록 규정하고 있다.

(2) 사회적 재개발

주로 노후·불량주택에서 거주하는 저소득층의 경우, 주거의 문제를 심각하게 안고 있지만, 그 외에도 고용 및 복지 등의 문제가 함께 상존한다. 이는 본 연구를 위한 신림 7동 이주민들에 대한 조사에서 잘 알 수 있는데, 주민들이 재개발 이후에도 인근 지역에 거주하고자 하는 가장 중요한 이유는 기존의 복지서비스와 고용관계망 등에서 소외되지 않기를 바라기 때문이었다. 따라서 이들 사업에 있어서는 공공임대주택의 건설·공급 이외에 직업훈련, 공동작업장 확보, 사회복지 서비스와의 연계, 주민들 간 형성된 자구적 공동체망의 파괴 등을 막을 수 있는 공간 및 서비스 체계 등을 지방자치단체와 협조하여 마련할 필요가 있다.