

도시정비사업에 있어서 세입자대책의 법·제도적 문제점과 개선방안에 관한 연구

A Study on Improvements for Problems in the Legal System of
Tenant Protection Plans in Urban Renewal Projects

정 주 희 (Chung, Joohee)*

김 호 철 (Kim, Hocheol)**

< Abstract >

Tenant protection plans have had a progress on legal and institutional parts in urban renewal project. However, institutional inertia such as legal conflict on compensation came out at each project district. The purpose of this study is to consider insufficiency of legal and institutional aspects of tenant protection plans in urban renewal project. Through reviewed the current legal system, drawn problems are as follows: ambiguity in the concept of each tenant protection plan, instability and complexity of legal system, gap between law and reality, efficiency of the tenant protection plans, and lack of financial support for low-income tenants.

The study proposed the following improvements: drawing up the minimum guideline for the tenant protection plans, renewing the legal system of compensation of losses, approving a legitimate value as a list of compensation for store premium, preparing plans for relocation of tenants in small retail shops, and providing special supports for the disadvantaged.

주 제 어 : 도시정비사업, 세입자대책, 손실보상

Keywords : urban renewal project, tenant protection plan, loss compensation

* 단국대학교 도시계획 및 부동산학과 박사과정, komyjjang@hanmail.net (주저자)

** 단국대학교 도시계획·부동산학부 교수, khc2000@dankook.ac.kr (교신저자)

I. 서론

우리나라는 1960년대 이후 급격한 산업화와 도시화로 인해 도시기반시설의 부족, 열악한 주거환경 등의 도시문제가 발생하였다. 또한 1990년대를 전후로 도시의 외연적 확산이 급속히 진행되면서 기성시가지의 쇠퇴, 도심공동화 등의 문제를 초래하였다. 이러한 도시문제에 대한 종합적 대응의 필요, 도시의 외연적 성장의 한계 등에 따라 최근에는 기성시가지 내부의 재정비가 강조되고 있다.

도시정비사업은 주택재개발사업, 주택재건축사업, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업 등을 통해 노후화된 주거환경을 개선하고 기반시설을 확충하는 등 순기능도 많았다. 그러나 그 이면에는 세입자를 포함한 원주민들의 삶터와 일터가 철거됨으로써 주거 불안정, 생존권 위협과 같은 문제를 야기하였고, 보상을 둘러싼 조합과 세입자 간 대립과 갈등이 빚어지는 등 역기능도 적지 않았다. 지난 2009년 1월20일 발생한 ‘용산4구역 철거 현장 화재 사고(이하 용산 참사)’는 조합과 상가세입자 간 보상갈등이 첨예하게 표출되어 발생한 대표적인 사례라고 할 수 있다.

지금까지 도시정비사업에 있어서 세입자 보호 대책은 세입자들의 주거권 및 생존권 보호 요구에 대응하면서 보상내용과 규모가 확대되어 왔다. 특히 용산 참사를 계기로 사회적·경제적 약자인 세입자 권리 보호를 위한 입법 활동이 활발하게 진행되었고, 이에 따라 「도시 및 주거환경정비법」 등이 여러 차례에 걸쳐 개정되었다. 그러나 이러한 법·제도적인 개선에도 불구하고 세입자의 주거 및 생활안정 측면에서는 여전히 미흡하다는 지적이 있으며, 도시정비사업이 추진되

고 있는 각 사업지구마다 보상과 관련된 분쟁이 끊이지 않고 있다.

도시정비사업으로 인한 세입자의 주거 불안정과 생존권 위협, 조합과 세입자 간의 갈등 등의 문제 해결을 위한 제도적 장치를 마련하기 위해서는 무엇보다 이와 관련된 법·제도적인 검토가 선행되어야 할 것이다. 이에 본 연구는 도시정비사업에 따른 세입자대책과 관련하여 법·제도적으로 미흡한 문제들을 검토하고, 향후 개선방안을 모색하는 데 목적이 있다.

본 연구를 위해 2010년 7월 현재 주민 보상 및 이주가 이루어지고 있는 북아현 1-3 재정비촉진구역을 방문하여 세입자와 부동산 중개업자를 대상으로 심층면접(depth interview)을 실시하였고, 이를 통해 제시된 의견과 문제점 등을 바탕으로 법·제도적인 검토가 이루어졌다. 본 연구는 주거 및 상가세입자의 손실보상과 관련된 법·제도 전반을 범위로 하고 있으며, 관련 법규를 구체적으로 명시하였다.

연구의 구성은 먼저 도시정비사업과 세입자대책 관련 법제에 대해 살펴본 후, 도시정비사업에 따른 세입자대책의 현행 제도를 검토하였다. 현행 제도는 세입자대책의 유형과 용산 참사 이후의 변화로 구분하여 살펴보았다. 이를 통해 세입자대책의 문제점을 파악하고 개선방안을 모색함으로써 향후 도시정비사업에 따른 합리적인 세입자대책을 마련하는 데 기초자료로 활용하고자 한다.

II. 도시정비사업과 세입자대책 관련 법제

1. 도시정비사업의 유형 및 특징

「도시 및 주거환경정비법」에 근거한 도시정비사업의 유형은 크게 주거지역을 대상으로 하는 주거환경정비사업과 상업·공업지역을 대상으로 하는 도시환경정비사업으로 구분된다. 주거환경정비사업은 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업이 해당되며, 기반시설의 열악한 정도, 노후불량건축물의 밀집 정도 등에 따라 사업방식이 달라진다.

주거환경개선사업은 도시저소득 주민들이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고, 소규모 노후불량건축물이 과도하게 밀집한 지역의 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업이다. 주택재개발사업은 정비기반시설이 열악하고 노후불량건축물이 밀집한 지역의 기반시설정비와 주거환경을 개선하기 위한 목적으로 시행되며, 주택재건축사업은 정비기반시설은 양호하나 노후불량건축물이 밀집한 지역의 주거환경을 개선하기 위한 사업이다. 도시환경정비사업은 앞서 언급한 정비사업과는 달리 상업·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도시기능의 회복이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위한 사업이다.

「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 근거하여 시행되는 사업으로는 재정비촉진사업이 있다. 재정비촉진사업은 기반시설을 효율적으로 확보·배치하고 도시의 균형발전을 도모하기 위해 시행하는 사업으로, 도시정비법상의 정비사업 외에도 도시개발사업, 시장정비사업 등의 사업을 광역적으로

로 연계하여 개발하는 종합적 도시정비사업이다.

2. 도시정비사업의 세입자대책 관련 법제

현재 도시정비사업의 세입자대책을 규정하고 있는 법률로는 「도시 및 주거환경정비법(이하 도시정비법)」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법(이하 도시재정비촉진법)」, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 토지보상법)」 등이 있다. 도시정비법과 도시재정비촉진법에서는 세입자를 위한 다양한 대책을 마련하도록 규정하고 있다. 도시정비법에 따르면, 기본계획의 수립 시 세입자에 대한 주거안정대책을 포함하여야 하며(법 제3조), 임시수용시설을 포함한 주민이주대책, 세입자의 주거 및 이주대책, 임대주택의 건설계획 등을 사업시행계획서에 포함하여 작성하여야 한다(법 제30조). 도시재정비촉진법에서는 재정비촉진계획 수립 시 임대주택 건설 등 세입자등(세입자 및 소규모의 주택 또는 토지의 소유자)의 주거대책, 상가의 분포 및 수용계획 등을 포함하도록 규정하고 있다(법 제9조). 또한 세입자등의 재정착을 유도하기 위하여 지자체의 장은 재정비촉진계획에 주거실태 및 주택수요에 대한 조사결과를 고려한 임대주택 건설계획을 포함하여야 한다(법 제30조).

도시정비법은 주로 민간 개발에 적용되는 법으로서 손실보상에 대한 근거가 부족하다. 따라서 도시정비사업에 따른 주민보상은 도시정비법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공익사업의 손실보상에 대한 일반 모법인 토지보상법의 규정을 준용하고 있다. 토지보상법에서 규정하고 있는 손실보상은 크게 재산권 보상과 생활권 보상(혹은 생활보상)으로 구분할 수 있으며,

생활권 보상은 주거이전비, 이주대책, 영업손실 보상 등이 해당된다.

생활권 보상은 실정법상의 개념이 아니며, 학설상으로도 견해가 일치되어 있지 않다.¹⁾ 생활권 보상은 공공사업으로 인한 개인의 생활기반의 침해에 대해서 종전의 생활상태의 재건을 목적으로 생존권 보장의 이념에 기초하여 행해지는 보상으로, 핵심적인 개념은 수용이 없었던 것과 마찬가지로의 ‘재산상태’가 아니라 수용이 없었던 것과 마찬가지로의 ‘생활상태’를 회복시키는 것을 의미한다(류지태, 2005; 김홍순 외, 2010, p. 24 재인용). 이러한 개념 규정은 헌법 제23조제3항에서 규정하고 있는 보상 개념에 근거한 것으로, 공익사업으로 인하여 기존 주거지로부터 다른 지역으로 이주해야 하는 경우에 종전 거주지에서의 생활상태를 재건할 목적으로 이루어지는 일련의 보상대책을 의미한다(김홍순 외, 2010, p. 24).

III. 도시정비사업의 세입자대책 현행 제도

1. 세입자대책의 유형

도시정비사업에 있어 주민보상 및 이주대책은

토지보상법에 근거하여 이루어지고 있다. 현재 주거세입자는 공공임대주택 입주권, 4개월분의 주거이전비, 동산의 이전비(이하 이사비)를 받을 수 있다.²⁾ 과거에는 4개월이 아닌 3개월분의 주거이전비와 임대주택 입주권을 선택적 관계로 규정하고 있었으나, 2007년 4월12일 토지보상법 시행규칙 제54조제2항이 개정됨에 따라 일정 자격을 갖춘 세입자는 모두 받을 수 있게 되었고,³⁾ 무허가건축물등에 1년 이상 거주한 세입자도 주거이전비를 받을 수 있게 되었다. 공사기간 동안의 이주대책으로는 순환정비방식, 임시수용시설의 설치 또는 주택자금의 융자알선 등이 있다.

상가세입자의 보상은 영업손실에 대한 보상과 조합원 분양 후 잔여상가 우선 분양이 있으며, 대부분의 상가에서 관행으로 지급되는 권리금은

(표 1) 도시정비사업의 세입자대책

구분	내용
주거 세입자	-공공임대주택 입주권 -4개월분의 주거이전비 -동산이전비(이사비) -순환정비방식 -임시수용시설의 설치 또는 주택자금의 융자알선
상가 세입자	-폐·휴업에 따른 영업손실 보상 (휴업: 4개월분) -조합원 분양 후 잔여상가 우선 분양

1) 이에 대하여는 “현재 당해 장소에서 현실적으로 누리고 있는 생활이익의 상실로서 재산권 보상으로 메꾸어지지 아니한 손실에 대한 보상, 다시 말하면 재산권 보상 이외에 현재와 동일한 정도의 생활재건을 위한 보상”, “공용침해로 인하여 생활근거를 상실하게 되는 재산권의 피수용자 등에 대하여 생활재건에 필요한 정도의 보상을 행하는 것”, “재산권 보상에 대응되는 개념으로서 재산권 보상만으로 전보되지 아니하는 생활 또는 생존권 보장을 위하여 인정되는 보상” 등으로 다양하게 정의되고 있다(국토연구원, 2008, pp. 33-34).

2) 현지개발방식의 주거환경정비사업과 주택재건축사업은 적용되지 않는다.

3) 법원은 부칙 제4조를 근거로 2007년 4월12일 이후 보상계획을 공고하고 통지하는 분부터 적용해야 한다고 판단했다.

인정하지 않고 있다. 도시정비사업에 있어서 세입자대책의 유형을 주거이전비, 이사비, 공공임대주택, 공사기간 동안의 이주대책, 영업보상으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

1) 주거이전비

주거이전비는 공익사업의 시행으로 주거를 상실하는 자들의 조기이주를 장려해 사업추진을 원활하게 하려는 정책적인 목적이 있으며, 사회보장적인 차원에서 지급하는 금원의 성격を 갖는다(대법원 2006. 4.27. 선고 2006두2435 판결 등 참조). 주거이전비의 보상을 규정하고 있는 토지보상법 시행규칙 제54조제2항에 따르면, 주거용 건축물의 세입자의 경우 사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있을 당시 당해 공익사업시행지구 안에서 3월 이상(단, 무허가건축물등에 입주한 세입자는 1년 이상) 거주한 자에 대하여는 가구원수에 따라 4개월분의 주거이전비를 보상하여야 한다. 주거이전비는 「통계법」 제3조제3호에 따른 통계작성기관이 조사·발표하는 가계조사통계의 도시근로자 가구의 가구원수별 월평균 가계지출비를 기준으로 산정한다(<표 2> 참고).⁴⁾

그러나 세입자의 주거이전비 지급기준일인 ‘사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계

<표 2> 세입자 주거이전비
(단위: 명, 원)

가구원 수	월평균 가계지출비	주거이전비
1	1,430,082	5,720,328
2	2,161,112	8,644,448
3	2,832,235	11,328,940
4	3,513,316	14,053,264
5	3,926,778	15,707,112
6	4,515,333	18,061,332

주) 2009년 3/4분기 통계청 발표자료 기준임.

법령에 의한 고시 등이 있을 당시’의 해석을 둘러싸고 끊임없는 다툼이 있어 왔다.⁵⁾ 이에 도시정비법 및 동법 시행령·시행규칙을 개정하여 정비사업의 시행에 따른 손실보상의 기준 및 절차에 관하여는 대통령령으로, 보상대상자의 인정기준에 관한 구체적인 사항은 국토해양부령으로 따로 정할 수 있도록 하였다. 도시정비법 시행규칙 제9조의2제2항에 따르면, 주거이전비의 보상은 정비구역의 지정을 위한 공람공고일 현재 해당 정비구역에 거주하고 있는 세입자를 대상으로 하고 있다.

2) 이사비

이사비는 토지보상법 제78조제5항⁶⁾에 근거하고 있으며, 가재도구 등 동산의 운반에 필요한

4) 가구원수가 5인인 경우에는 5인 이상 기준의 월평균 가계지출비를 적용하며, 가구원수가 6인 이상인 경우에는 5인 이상 기준의 월평균 가계지출비에 5인을 초과하는 가구원수에 다음의 산식에 의하여 산정한 1인당 평균비용을 곱한 금액을 더한 금액으로 산정한다. 1인당 평균비용 = (5인 이상 기준의 도시근로자 가구 월평균 가계지출비 - 2인 기준의 도시근로자가구 월평균 가계지출비) ÷ 3으로 계산한다.

5) 통상적으로 공람공고 후 사업시행 인가까지 2년 이상 소요되는데, 조합과 국토해양부 등은 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시일(구역지정 공람공고일) 3개월 전으로, 세입자와 주거단체 등은 사업인정고시일(사업시행 인가일) 3개월 전으로 해야 한다고 주장하여 왔다.

6) 주거용 건물의 거주자에 대하여는 주거이전에 필요한 비용과 가재도구 등 동산의 운반에 필요한 비용을 산정하여 보상하여야 한다.

〈표 3〉 이사비 기준

주택건평기준	이사비		비고
	노임	차량운임	
33m ² 미만	3인분	1대분	- 노임은 「통계법」 제3조제3호에 따른 통계작성기관이 동법 제18조에 따른 승인을 받아 작성·공표한 공사부문 보통인부 기준 - 차량운임은 최대적재량이 5톤인 화물자동차의 1일 8시간 기준 - 한 주택에서 여러 세대가 거주하는 경우 주택건평기준은 세대별 점유면적에 따라 각 세대별로 계산·적용
33m ² 이상~49.5m ² 미만	4인분	2대분	
49.5m ² 이상~66m ² 미만	5인분	2.5대분	
66m ² 이상~99m ² 미만	6인분	3대분	
99m ² 이상	8인분	4대분	

주) 포장비는 (노임+차량운임)×0.15임.

비용을 말한다. 동법 시행규칙 제55조제2항에 따르면, 공익사업시행지구에 편입되는 주거용 건축물의 거주자에 대하여는 주택건평기준에 따라 이사비를 보상하여야 한다(단, 공익사업시행지구안의 지역으로 이사하는 경우 제외). 즉, 주거이전비 보상대상자가 아닌 세입자도 공익사업시행지구에 편입되는 주거용 건축물에 거주한 경우 이사비를 받을 수 있다.

3) 공공임대주택

세입자를 비롯한 원주민의 재정착을 도모하기 위해 서울시는 1989년부터 재개발구역 내 공공임대주택 건설을 의무화하였고, 이는 2005년 도시정비법에 명문화되기에 이르렀다(도난영·최막중, 2006, p. 82). 주거환경개선사업과 재개발사업의 경우 사업인가권자와 협의한 이주대책 물량 범위에서 적격 세입자에게 당해 정비구역 내·외에 입주를 희망하는 자에게 입주자 선정 기준을 작성하여 임대주택을 공급할 수 있다(국토해양부, 2010, p. 206). 도시정비법 제50조제4항 및 동법

시행령 제54조제2항, 별표3에 따르면, 임대주택 공급 대상자는 정비구역 지정을 위한 주민공람 공고일 현재 당해 정비사업지구 안에 3개월 이상 거주한 자이다.

세입자의 안정적인 주거생활을 보장하기 위해서는 임대주택의 건설이 필수적이다. 현재 정비사업별로 임대주택의 건설비율과 그에 따른 공급량, 규모 등에 있어 차이가 있다. 도시정비법에 의한 정비사업별 임대주택 및 주택규모별 건설비율은 당초 「서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례」에서 규정하였으나, 2005년 3월18일 도시정비법 제4조의2가 신설되면서 주거환경개선사업과 주택재개발사업의 경우 국토해양부장관이 고시하도록 변경되었다(서울특별시, 2007, p. 23 참조). 주거환경개선사업의 임대주택 건설비율은 전체 건설 세대수의 20% 이상이며, 임대주택의 40% 이상 또는 전체 건설 세대수의 8% 이상을 40m² 이하 규모로 건설하도록 규정하고 있다. 주택재개발사업은 전체 건설 세대수의 17% 이상을 임대주택으로 공급하여야 하며, 7) 임대주택의 30%

7) 주택 전체 세대수가 200세대 미만인 경우, 도시관리계획 상 자연경관지구 및 최고고도지구 내에서 7층 이하의 층수제한을 받게 되는 경우, 일반주거지역 안에서 자연경관·역사문화경관 보호 및 한옥 보존 등을 위하여 7층 이하로 개발계획을 수립한 경우, 「항공법」 및 「군사기지 및 군사시설 보호법」의 고도제한에 따라 7층 이하의 층수제한을 받게 되는 경우에는 임대주택을 건립하지 아니할 수 있다.

〈표 4〉 임대주택의 건설비율

구분	임대주택 건설비율		비고
	건설비율	전용면적 40m ² 이하	
주거환경 개선사업	20% 이상	임대주택의 40% 이상 또는 전체 건설 세대수의 8% 이상 (수도권 이외 지역은 임대주택 50% 범위 내 완화가능)	- 타 구역과 연계, 전체 구역에 대한 공급비율을 기준으로 사업구역별 차등적용 가능 - 대지면적 1만 m ² 이하는 임대주택건설의무 적용 제외
주택재개발 사업	17% 이상	임대주택의 30% 이상 또는 전체 건설 세대수의 5% 이상	- 수도권 이외 지역은 50% 범위 내 완화가능 - 정비구역 내 학교용지를 확보하여야 하는 경우 임대주택 세대수 50% 범위 내에서 차감하여 조정(단, 인근에 확보하여야 함)

자료: 국토해양부 고시 제2009-551호(개정 2009. 8.13) 참조.

이상 또는 전체 건설 세대수의 5% 이상을 40m² 이하 규모로 건설하여야 한다(〈표 4〉 참고).

주택재건축사업의 경우 주택규모별 건설비율은 국토해양부가 고시하고 있으나, 임대주택 건설의무 조항(도시정비법 제30조의2)은 2009년 4월 22일 폐지되었다. 다만, 법적상한용적률까지 건축을 허용하되, 완화용적률의 30~50%를 60m²의 소형주택(재건축소형주택)으로 건설하여야 한다(도시정비법 제30조의3). 재정비촉진사업도 건축규제 완화로 증가된 용적률(기반시설부담으로 증가되는 용적률은 제외)의 75% 범위 안에서 임대주택을 공급하여야 한다(도시재정비촉진법 제31조). 즉, 주택재건축사업과 재정비촉진사업은 기준용적률보다 초과하여 건축하는 경우 증가한 용적률의 일정량을 임대주택으로 건설하여야 한다.

4) 공사기간 동안의 이주대책

이주대책은 공익사업에 의하여 이주하여야 하는 주민들에게 종전과 같은 생활기반이 유지되고 일상생활이 조기에 안정·정착될 수 있도록 하기 위하여 사업시행자로 하여금 의무로 지워지는 생

활보상의 일부로서 생활재건축조치의 일환이다(주종천, 2008, p. 114). 토지보상법 제78조제1항에 따르면, 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자에게 이주대책을 수립·시행하거나 이주정착금을 지급하도록 하고 있다. 도시정비사업에 있어 공사기간 동안의 이주대책으로는 순환정비방식, 임시수용시설의 설치 또는 주택자금의 융자알선 등이 있다.

순환정비방식은 사업지구가 철거되기 전에 주민을 먼저 이주시키고 개발이 완료되면 원래의 거주지로 재정착할 수 있도록 하는 사업방식으로, 원주민의 주거생활 안정을 위해 도입되었다. 도시정비법 제35조에 따르면, 사업시행자는 정비사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자가 임시로 거주하게 하는 등의 방식으로 그 정비구역을 순차적으로 정비하는 등 주택의 소유자 또는 세입자의 이주대책을 수립하여야 한다. 또한 순환용주택에 거주하는 자가 정비사업이 완료된 후에도 순환용주택에 계속 거주하기를 희망하는 때에는 이를 분양하거나 계속 임대할 수 있도록 하여 주거의 연속성이 확보될 수 있도록

록 하였다. 당초 주택 소유자에게만 적용되던 임의조항이었으나 법 개정을 통해 2006년 12월28일 세입자를 포함시켰고, 2009년 5월27일 순환정비방식을 강제조항으로 규정하였다.

도시정비법 제36조제1항에서는 주거환경개선사업 및 주택재개발사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자에 대하여 임대주택 등의 시설에 임시로 거주하게 하거나 주택자금의 융자알선 등 임시수용에 상응하는 조치를 하도록 규정하고 있다. 이 대책도 주택의 소유자에게만 적용되었으나, 2006년 12월28일 법 개정을 통해 세입자까지 확대 적용하고 있다.

5) 영업보상

영업보상은 특정 영업소 그 자체가 지니고 있는 현재의 재산적 가치를 보상하는 것이 아니라 그 영업에서 발생하는 이익이 장래에도 계속 유지될 것임을 전제로 하여 일정기간 동안의 이익을 보상하려는 것이다(국토해양부·중앙토지수용위원회, 2009, p. 148). 토지보상법 제77조제1항에서는 영업을 폐지하거나 휴업함에 따른 영업손실에 대하여는 영업이익(개인영업인 경우 소득)⁸⁾과 시설의 이전비용 등을 참작하여 보상하도록 하고 있다. 영업손실 보상대상에 대해서는 토지보상법 시행규칙 제45조에서 규정하고 있는데, 사업인정고시일등 전부터 적법한 장소에서 인적·물적시설을 갖추고 계속적으로 행하고 있는 영

업, 영업을 행함에 있어서 관계법령에 의거 허가 등을 받아 그 내용대로 행하고 있는 영업자가 보상대상자가 된다.

토지보상법 시행규칙 제46조제1항에 따르면, 영업을 폐지하는 경우의 영업손실은 2년간의 영업이익에 영업용 고정자산·원재료·제품 및 상품 등의 매각손실액을 더한 금액으로 평가한다.⁹⁾ 영업을 휴업(영업장소의 이전)하는 경우 동법 시행규칙 제47조제1항에 따라 휴업기간에 해당하는 영업이익, 휴업기간 중의 고정적 비용(감가상각비, 유지관리비, 인건비 등), 영업시설·원재료·제품 및 상품의 이전에 소요되는 비용 및 그 이전에 따른 감손상당액, 이전광고비 및 개업비 등 영업장소를 이전함으로써 인하여 소요되는 부대비용을 합한 금액으로 평가한다. 종전에는 무허가건축물등에서 영업을 하는 건축물의 소유자 및 임차인은 영업보상에서 제외하였다. 그러나 2007년 4월12일 법이 개정되면서 임차인에 한하여 사업인정고시일등 1년 이전부터 사업자등록을 하고 행하고 있는 영업에 대해서는 1천만원 이내의 영업보상금을 지급하도록 하고 있다(토지보상법 시행규칙 제45조제1호, 제46조제5항, 제47조제6항).

한편, 현행 토지보상법 시행규칙 제47조제2항에서는 휴업기간을 3개월 이내로 정하고 있다. 그럼에도 불구하고 2009년 12월1일 도시정비법 시행규칙 제9조의2를 전문개정하여 정비사업으로 인한 영업의 손실보상을 별도로 정할 수 있는

8) 영업을 폐·휴업하는 경우 영업이익은 해당 영업의 최근 3년간(특별한 사정으로 인하여 정상적인 영업이 이루어지지 아니한 연도 제외)의 평균 영업이익을 기준으로 하여 이를 평가하되, 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인하여 영업이익이 감소된 경우에는 공고 또는 고시일전 3년간의 평균 영업이익을 기준으로 평가한다(토지보상법 시행규칙 제46조제3항, 제47조제5항).

9) 사업시행자는 영업자가 폐지 후 2년 이내에 해당 영업소가 소재하고 있는 시·군·구 또는 인접하고 있는 시·군·구의 지역 안에서 동일한 영업을 하는 경우에는 영업의 폐지에 대한 보상금을 환수하고 영업의 휴업 등에 대한 손실을 보상하여야 한다(토지보상법 시행규칙 제46조제4항).

법적 근거를 마련하였고, 상가세입자에게 주어지는 휴업보상금을 3개월에서 4개월로 상향 조정하였다.¹⁰⁾ 이는 용산 참사를 계기로 상가세입자에 대한 보상 문제가 지적되면서 보완책으로 마련된 것이다. 또한 도시정비법 시행령 제41조제2항제16호에 상가세입자에 대한 우선 분양 근거가 마련되었고, 사업시행계획서 작성 시 정비사업 완료 후 상가세입자에 대한 우선 분양 등에 관한 사항을 포함하도록 하였다. 이에 따라 사업시행인가를 받기 위해서는 해당 구역의 상가세입자에 대한 우선 분양 등을 반영하여 사업시행계획서를 작성하여야 한다.

2. 용산 참사 후 세입자대책의 변화

2009년 2월10일 정부는 용산 참사와 관련하여 제도개선 방안을 발표하였다. 이에 따라 도시정비법 개정안이 동년 4월29일 국회에서 통과되어 5월27일 법 개정이 이루어졌으며, 동법 시행령과 시행규칙도 각각 개정되었다(<표 5> 참고). 개정된 도시정비법 및 동법 시행령·시행규칙은 6개월이 경과한 11월28일(일부 조항은 12월1일)부터 시행되고 있으며, 세입자의 주거안정 등을 위해 사업시행자, 정부, 공기업에게 상당한 의무를 지우고 있다. 주요 특징은 주택재개발사업 및 도시환경정비사업에서의 상가세입자 보상 확대, 절차 공개로 인한 주민의 알권리 강화, 투명성 강화 등이며, 세입자대책을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

2009년 5월27일 개정된 도시정비법에 따르면, 사업시행계획에 기존의 세입자 주거대책뿐만 아니라 이주대책을 포함하도록 명문화하였다. 또한 도시환경정비사업에서 임시수용시설을 포함한 주민이주대책, 임대주택의 건설계획을 생략할 수 있게 한 예외 규정을 삭제하였다. 그러나 주거대책과 이주대책, 주민이주대책과 이주대책이 어떤 차이가 있는지는 명확하지 않다.

주거세입자의 주거이전비 지급기준일을 규정하고 있는 토지보상법 시행규칙 제54조제2항은 이해관계자 간 많은 갈등을 유발하였다. 이에 따라 도시정비법 제40조제1항의 2차례 개정(2009년 2월6일, 5월27일)과 동법 시행령 제44조의2제2항의 개정(동년 8월11일) 및 시행규칙 제9조의2제2항의 개정(동년 8월13일, 12월1일)을 통해 '정비구역 지정을 위한 공람공고일 현재 해당 정비구역에 거주하고 있는 자'로 규정하였다. 이는 그동안 조합이 주장해 온 보상 기준일보다 3개월 완화된 규정이지만, 주거세입자의 권리보장 수준을 후퇴시킨 개정이라는 목소리가 높다.

개정된 도시정비법 제48조제5항제2호는 조합원의 종전 토지 또는 건축물의 가격산정 시 세입자로 인해 손실보상이 필요한 경우 정관으로 정하는 바에 따라 그 액수를 뺀 나머지 가격을 종전자산평가액으로 산정할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 그동안 조합에서 일괄적으로 부담하던 세입자 보상비용을 세입자를 둔 조합원이 개별적으로 부담하는 것이 가능하도록 한 것이다. 이는 수익자 부담의 원칙에 따라 건물주인 조합원에게

10) 다만, 해당 정비사업을 위한 영업의 금지 또는 제한으로 인하여 4개월 이상의 기간 동안 영업을 할 수 없는 경우, 영업시설의 규모가 크거나 이전에 고도의 정밀성을 요구하는 등 해당 영업의 고유한 특수성으로 인하여 4개월 이내에 다른 장소로 이전하는 것이 어렵다고 객관적으로 인정되는 경우에는 실제 휴업기간으로 하되, 그 휴업기간은 2년을 초과할 수 없다.

〈표 5〉 용산참사 후 개정된 도시정비법

개정일	세부 내용	조항
09.5.27	공공이 사업시행 시 세입자도 의견을 제시할 수 있음	법 제26조제4항
	사업시행계획서 작성 시 세입자 이주대책 명문화	법 제30조제4호
	순환정비방식의 의무화	법 제35조제1항
	기준 이상의 세입자 손실보상 시 조합에게 용적률 완화	법 제40조의2
	세입자의 손실보상 명세, 평가액을 관리처분계획에 명문화	법 제48조제1항제7호
	시장·군수가 감정평가사 선정하고 직접 계약	법 제48조제5항제1호
	세입자에게 손실보상을 할 경우, 세입자를 둔 조합원의 종전자산 평가액에서 그 손실보상 금액만큼 차감 가능	법 제48조제5항제2호
	손실보상 완료 전까지는 조합의 일방적인 퇴거 조치 제한	법 제49조제6항
	인수된 재개발임대주택의 일부를 세입자 및 소수 지분 소유자가 요청 시 토지임대부 분양주택으로 전환하여 공급	법 제50조제7항
	시장·군수가 선정한 기관에서 회계감사 수행	법 제76조제2항
	해당 시·군·구에 분쟁조정위원회를 설치하여 분쟁 조정	법 제77조의2, 제77조의3
정비사업 시행 관련 자료를 세입자에게도 공개	법 제81조제1항	
09.8.11	정비기본계획의 공람 대상에 세입자 포함	시행령 제9조제2항
	조합원 분양 후 잔여상가를 상가세입자에게 우선 분양	시행령 제41조제2항제16호
09.8.13	주거이전비 보상은 정비구역 지정 공람공고일 현재 거주한 세입자로 명문화	시행규칙 제9조의2 → 제9조의2제2항(09.12.1)
	관리처분인가 시 기존 건축물의 철거 예정시기 명문화	시행규칙 제13조제5호라목
09.12.1	상가세입자 휴업보상금을 3개월분에서 4개월분으로 확대	시행규칙 제9조의2제1항

세입자의 보상금을 부담시키는 것으로, 세입자가 있거나 그 수가 많은 조합원의 부담이 더욱 커질 수 있음을 의미한다.

한편, 용산 참사를 계기로 상가세입자의 권리 보호를 위해 휴업보상금을 3개월에서 4개월로 상향 조정하였는데, 토지보상법 시행규칙 제47조제2항에도 불구하고 도시정비법 시행규칙 제9조의2제1항에 특례규정을 두었다. 또한 주택재개발사업과 도시환경정비사업에서 세입자 손실보상 등의 평가 시 감정평가의 객관성을 확보하기 위해

감정평가사의 선정 및 계약을 시장·군수가 직접 주관하도록 하였다.¹¹⁾ 이밖에 조합원 분양 후 잔여상가를 상가세입자가 우선 분양받을 수 있도록 하였다. 그러나 용산 참사의 핵심 쟁점이었던 보상액의 근거 자료 공개와 상가 권리금 문제는 개선되지 않았으며,¹²⁾ 영업의 연속성을 보호하기 위한 이주대책 등의 마련도 이루어지지 않았다.

지금까지 도시정비사업에 있어서 공공은 세입자대책에 대한 법적인 기준만 정해놓고 조합과 세입자 간 갈등이 발생한 경우 사후적으로 최소

11) 종전에는 시장·군수가 감정평가사를 추천하되 계약은 조합이 체결하였다.

12) 실제 용산 4구역의 상가 세입자들은 적게는 5천만원에서 많게는 수억원의 권리금을 주고 영업을 해왔지만, 상가세입자 휴업보상비는 평균 2천5백만원 선이었다(세계일보, 2009년 2월10일자).

한의 관여만 해왔다. 도시정비법 제77조¹³⁾에서 규정하고 있는 공공의 감독 조항도 의무규정이 아닌 임의규정이다. 정부는 조합과 세입자 간 손실보상을 둘러싼 갈등을 해소하기 위해 도시정비법 제40조의2, 제77조의2 및 제77조의3을 개정하였다. 이에 따르면, 사업시행자가 세입자에게 손실보상의 기준 이상으로 보상을 하는 때에는 시·도 조례를 통해 용적률의 125% 내에서 용적률을 완화해줄 수 있도록 하였다. 또한 동법 해당 시·군·구에 분쟁조정위원회¹⁴⁾를 설치하여 재개발 과정에서 발생하는 분쟁을 심사하고 조정하도록 하였다.

순환정비방식은 종전에는 임의규정이었으나, 법 개정을 통해 이를 의무화하였다. 사업시행자가 요청할 경우 LH 등은 공공임대주택을 세입자 주거안정을 위한 순환용주택으로 제공하여야 하며, 이를 임시수용시설로 사용하거나 임대할 수 있다. 또한 재개발임대주택을 사업시행자가 요청 시 해당 지자체, LH 등이 인수토록 의무화하였고, 세입자가 요청 시 그 일부를 토지임대부 분양주택으로 전환하여 공급하도록 하였다.

이밖에 세입자의 손실보상이 완료되기 전까지는 조합의 일방적인 퇴거 및 명도 조치를 제한하도록 하였다. 또한 정비사업 관련 자료의 공개 및 정비기본계획의 공람 대상에 세입자를 포함시켰고, 공공이 사업을 시행할 때 세입자도 의견을

제시할 수 있게 되는 등 지금까지 주택재개발사업 등이 추진되는 과정에서 배제되어 왔던 세입자의 권리가 확대되었다.

IV. 세입자대책의 법·제도적 문제점 및 개선방안

도시정비사업에 있어서 세입자대책의 현행 제도 검토를 통해 도출된 법·제도적인 문제점은 세입자대책별 개념 및 내용의 모호성, 법적 불안정성 및 손실보상 관련 법체계의 복잡성, 일부 조항의 세입자 권리 제한, 주민유형별 세입자대책의 형평성 문제, 임기응변식 대응 및 법과 현실의 괴리, 세입자대책의 실효성 문제, 임대주택 공급계획 관련 규정의 문제, 생활대책의 미흡으로 요약할 수 있다. 본 장에서는 문제점 도출뿐 아니라 이에 대한 개선방안도 함께 제시하였다.

첫째, 세입자대책의 유형별로 개념과 내용이 모호하다. 현행 도시정비법에서는 다양한 세입자대책을 마련하도록 하고 있다. 도시정비법 제30조에 따르면, 사업시행자는 임시수용시설을 포함한 주민이주대책, 세입자의 주거 및 이주대책 등을 포함하여 사업시행계획서를 작성하여야 한다. 여기서 임시수용시설을 포함한 주민이주대책과

13) 도시정비법 제77조에 따르면, 정비사업의 시행이 명령, 처분이나 사업시행계획서 또는 관리처분계획에 위반되었다고 인정되는 때에는 국토해양부장관, 시·도지사, 시장·군수는 사업시행자 등에게 그 처분의 취소, 변경, 정지, 그 공사의 중지, 변경, 임원의 개선권고, 그 밖의 필요한 조치를 취할 수 있다. 또한 국토해양부장관은 정비사업의 원활한 시행을 위하여 관계공무원 및 전문가로 구성된 점검반을 구성하여 정비사업 현장조사를 통하여 분쟁의 조정, 위법사항의 시정요구 등 필요한 조치를 할 수 있다고 규정하고 있다.

14) 분쟁조정위원회는 공무원, 변호사, 대학교수, 건축사, 감정평가사 등 정비사업에 대한 전문지식과 경험이 풍부한 10인 이내의 전문가가 위촉되어 직무를 수행하게 된다.

세입자의 주거 및 이주대책을 별도로 구분하여 규정하고 있는데, ‘주민이주대책’과 ‘세입자의 이주대책’에 어떤 차이가 있는지 명확하지 않다. 임시수용시설의 경우 2006년 12월28일 개정되면서 주택의 소유자뿐만 아니라 주거세입자도 이주대책 대상자에 포함시키도록 하고 있기 때문이다.

또한 ‘세입자의 주거 및 이주대책’은 당초 ‘세입자의 주거대책’이었으나 용산 참사 이후 ‘이주대책’이 추가된 것으로, 대책별로 대상자(주거 또는 상가세입자)에 차이가 있는 것인지, 내용에 차이가 있는 것인지 명확하지 않다. 이주대책은 주거대책을 포함하는 넓은 의미로 사용되는 경우도 있고, 주거대책만을 의미하는 경우도 있기 때문이다. 세입자의 주거안정과 재정착 등을 위해 다양한 대책을 마련하고, 또 이러한 대책이 실효성을 거두기 위해서는 개념적인 범주와 내용, 대상자 등 최소한의 지침이나 기준은 반드시 필요하며, 이를 명확하게 제시할 필요가 있다고 판단된다.

둘째, 법이 불안정하고, 손실보상 관련 법체계가 복잡하다. 도시정비법은 2002년 제정된 후 40차례 개정되었다. 특히 2009년에는 수차례 잦은 법 개정이 이루어졌고, 관련 하위 규정들의 개정도 이어졌다. 이에 따라 어떤 조항이 어떻게 바뀌었고, 언제부터 시행되는지 파악하기가 쉽지 않다. 용산 참사 이후 정부가 발표한 세입자대책 등을 반영하기 위한 개정이라는 점에서 불가피한 측면이 있지만, 법적 안정성을 크게 저해하였다.

한편, 도시정비법 시행령 제44조의2제2항에 따라 주거이전비 보상대상자의 인정기준 및 영업손

실의 보상기준은 2009년 11월28일 이후 최초로 사업시행인가를 신청하는 정비구역부터 동법 시행규칙 제9조의2를 적용하게 되었다.¹⁵⁾ 이에 따라 주거세입자에게 지급되는 주거이전비 보상대상자의 인정기준은 도시정비법 시행규칙 제9조의2제2항을 따르고, 보상기준은 토지보상법 시행규칙 제54조제2항을 따르게 되었다. 또한 영업의 휴업 등에 대한 손실을 평가하는 경우 토지보상법 시행규칙 제47조제2항의 본문에도 불구하고 보상기준(휴업기간)은 도시정비법 시행규칙 제9조의2제1항에서 정하는 규정을 따라야 한다(<표 6> 참고). 이렇듯 도시정비사업과 관련한 손실보상의 법체계가 복잡하게 얽혀 있어 혼란을 가중시키고 있다. 근본적인 원인은 도시정비법이 손실보상에 대한 근거가 부족하기 때문이며, 서경규 외(2009)가 지적한 바대로 2002년에 제정된 토지보상법 또한 그동안의 사회적 여건 변화에 탄력적으로 대응하지 못하고 있기 때문이다. 현재의 복잡한 보상 관련 법체계는 법령소비자인 국민 스스로 자신의 권리를 파악하기 힘든 구조이다. 이에 개정된 법률을 적극적으로 알리는 노력과 함께 도시정비사업과 관련한 손실보상 법체계의 합리적인 재정비가 요구된다.

셋째, 개정된 일부 조항은 세입자의 권리를 제한하는 측면이 있다. 현행법상 정비구역 지정 공람공고일 현재 거주한 세입자에게 주거이전비가 지급되는데, 이 기준일이 적절한가의 문제는 여전히 논란거리로 남아 있다. 주거이전비의 지급 기준일을 두고 1심에서는 재판부마다 엇갈린 판결을 내렸다. 그러나 2009년 8월 서울고등법원에

15) 2009년 8월13일 신설된 도시정비법 시행규칙 제9조의2는 동년 11월 28일부터 시행한다는 경과규정을 두었고, 동년 12월1일 전문개정되면서 시행 후 최초로 사업시행인가를 신청하는 분부터 적용하도록 규정하고 있다.

〈표 6〉 세입자의 주거이전비 및 영업의 휴업에 따른 손실보상 관련 법

구분		보상 기준	보상대상자의 인정기준 또는 영업손실의 금액 평가	관련 법조항
세입자 주거이전비	09.11.28 이전	4개월분	사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시 당해 공익사업시행지구 안에서 3월 이상 거주한 자	토지보상법 시행규칙 제54조제2항
	09.11.28 이후		정비구역 지정을 위한 공람공고일 현재 해당 정비구역에 거주하고 있는 자	토지보상법 시행규칙 제54조제2항, 도시정비법 시행규칙 제9조의2제2항
휴업 영업보상	09.11.28 이전	3개월분	휴업기간에 해당하는 영업이익, 휴업기간중의 고정적 비용, 영업시설·원재료·제품 및	토지보상법 시행규칙 제47조제1항 및 제2항
	09.11.28 이후	4개월분	상품의 이전에 소요되는 비용 및 그 이전에 따른 감손상당액, 이전광고비 및 개업비 등 영업장소를 이전함으로써 인하여 소요되는 부대비용을 합한 금액	

서 사업시행 인가일을 기준으로 봐야한다는 항소심 판결이 나왔음에도 불구하고 시행규칙을 개정하여 문제가 되고 있다.

또한 지금까지 세입자에 대한 주거이전비 보상은 전체 조합비용으로 일괄적으로 처리해 왔다. 그러나 세입자 보상에 대한 건물주의 책임을 강화하기 위해 도입한 도시정비법 제48조제5항 제2호에서는 조합 정관으로 정하는 바에 따라 세입자를 둔 조합원이 보상비용을 개별적으로 부담할 수 있도록 규정하고 있다. 세입자의 위장전입 등 도덕적 해이를 방지하고, 세입자를 둔 조합원과 그렇지 않은 조합원 간의 형평성 문제는 해결될 수 있을 것이다. 그러나 손실보상을 피하려는 조합원들이 임대차계약을 거부하거나 계약을 조기에 중단하는 등 세입자의 주거불안이 더욱 가중될 수밖에 없는 구조적인 한계를 갖고 있다. 임의조항이고 조합의 자율에 맡기고 있지만, 관련 조항의 신중한 재검토가 필요하다고 판단된다.

넷째, 주민유형별 세입자대책의 형평성에 문제가 있다. 도시정비사업에 있어서 주거세입자 대

책은 시행 또는 실효성 여부와 상관없이 개선되고 있는 추세이나, 상가세입자 대책은 보상의 범위와 내용, 기준 등에 있어 미흡하고 충분치 못한 실정이다. 주거세입자는 주거안정과 재정착을 위해 임대주택 입주권, 주거이전비, 이사비뿐만 아니라 순환정비방식을 통한 이주대책 수립의 의무화, 임시수용시설 등이 법제화되었다. 또한 임대주택 입주권과 4개월분의 주거이전비를 모두 받을 수 있게 되었고, 무허가건축물등에 1년 이상 거주한 세입자도 주거이전비를 받을 수 있다.

이에 반해 상가세입자는 영업의 휴업 내지 폐업에 따른 영업손실 보상이 주를 이루고 있는데, 이마저도 보상금 산정기준 및 평가시점, 휴업과 폐업의 구분기준 등이 적정하지 않다는 지적이 있다. 또한 무허가건축물등에서 영업을 하는 상가세입자의 경우 적법한 영업을 전제로 하고 있고, 보상금에 제한을 두고 있다. 세입자 대책의 형평성을 위해 주거세입자와 마찬가지로 상가세입자에게도 임시상가 마련 등의 이주대책이 필요하며, 영업의 연속성을 보호하기 위한 방안을 적

극적으로 검토하여야 할 것이다.

다섯째, 임기응변식 대응과 법과 현실의 괴리를 문제점으로 지적할 수 있다. 용산 참사 이후 정부는 영업손실 휴업보상금을 3개월분에서 4개월분으로 확대하였다. 그러나 영업손실 평가에 대한 불신이 해소되지 않은 상태에서의 휴업보상금의 확대는 근본적인 해결보다 임기응변식 대응에 불과하다. 영업손실 보상의 확대 이전에 투명성 확보가 필요하며, 이를 위해 영업손실 보상액 산출내역 공개를 의무화하여야 한다. 또한 영업장소를 이전하여 안정화되기까지 4개월보다 더 오랜 시간이 소요될 수 있다. 따라서 이에 대한 기간을 추가적으로 고려하는 방안도 검토되어야 한다. 한편, 상가세입자에게 조합원 분양 후 남은 상가에 대한 우선 분양 권리를 부여하고 있는데, 영세 상인들이 분양대금을 마련하기가 쉽지 않아 현실성이 떨어진다. 재정착을 도모하기 위한 방안으로 우선 임차권 부여, 공공임대상가 도입 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

현행 법체계에서는 권리금을 보호하기 위한 제도적 장치가 없다. 현재 대부분의 상가에서 관행으로 지급되는 권리금을 배제한 보상으로는 상가세입자가 큰 손실을 볼 수밖에 없는 구조이며, 대체 임대상가 마련을 위해 추가로 권리금을 지출해야 한다. 허강무(2010)가 언급한 바대로 권리금의 발생요인을 분석하여 정당한 재산적 가치에 해당하는 부분은 보상대상으로 인정할 필요가 있다. 이에 영업손실 보상에 관한 구체적인 연구와 감정평가기법 개발을 통해 불합리하거나 미비한 부분을 합리적으로 정비하는 것이 필요하다.

여섯째, 법 개정보다 중요한 것은 실효성 여부이다. 현재 조합이 세입자에게 보상 내역을 통지하고 있는데, 일부 조합의 경우 이사비를 지급하

지 않는 등 세입자 보상비를 법률상 정해놓은 규정보다 축소하여 통지, 지급하는 경우가 있다. 그러나 조합이 위법한 보상을 하더라도 현행 법률상 처벌할 수 있는 벌칙조항이 없어 관할구청은 실효성 없는 행정지도에 그치고 있다. 그동안 보상을 둘러싼 조합과 세입자의 갈등은 대부분 소송을 통해 해결해 왔는데, 법 개정을 통해 세입자와 조합 등의 분쟁을 조정할 분쟁조정위원회를 두도록 하였다. 그러나 분쟁조정위원회가 행정명령 권한을 갖지 않는 이상 그 실효성에 의문을 제기할 수밖에 없다. 우선 법 규정대로 세입자 보상이 제대로 이루어지기 위해서는 공공의 역할 강화가 필요하다. 도시정비법 제77조에서 규정하고 있는 공공의 감독자 역할을 임의규정이 아닌 의무규정으로 바꾸고, 조합이 아닌 관할구청이 세입자 보상내역 안내문을 직접 보내는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 또한 규정을 준수하지 않는 조합을 제재할 벌칙조항을 마련하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

한편, 순환정비방식으로 정비사업을 시행하는 경우 LH 등이 보유한 공공임대주택을 순환용주택으로 우선 공급할 것을 요청할 수 있고, 이를 임시수용시설로 사용하거나 임대할 수 있다. 그러나 LH 등이 사업시행자인 경우에도 정비구역 인근에 확보된 공공임대주택이 거의 없어 순환정비방식이 활성화되지 못하고 있다(도시개발신문, 2009년 5월7일자). 또한 임시수용시설의 경우 주택자금의 융자알선 등의 조치가 있을 경우에는 설치하지 않아도 되기 때문에 대부분 이주비(무이자, 유이자) 명목으로 대출 알선을 하고 있으며, 세입자는 그 대상에서 제외시키고 있다. 공사기간 동안의 이주대책은 세입자 등의 주거안정에 직접적인 영향을 미치는 바, 순환정비방식의 활

성화와 임시수용시설의 확보를 위해 순환용주택 목적으로 활용할 수 있는 공공임대주택의 물량 확보 및 공급이 무엇보다 절실하다.

일곱째, 임대주택 공급계획 관련 규정의 제도 개선이 필요하다. 현행 임대주택의 건설비율은 주거환경개선사업의 경우 전체 건설 세대수의 20% 이상, 주택재개발사업은 17% 이상이다. 여기서 문제가 되고 있는 것은 전체 연면적에 대한 규정은 없이 전체 건설 세대수의 비율만으로 임대주택의 공급량을 규정하고 있는 점이며, 임대주택의 규모 또한 마찬가지이다. 국토해양부(2008)에 따르면, 선진국은 공공임대주택을 규모, 질적 수준, 주거환경 등의 측면에서 전체 주택의 평균 수준 이상인 양질의 주택으로 공급하고 있으며, 특히 가구원수에 따라 공공임대주택 면적을 산정하고 있다(<표 7> 참고).

기존의 연구에서도 이와 관련하여 문제점을 지적한 바 있다. 장영희(2009)는 주택재개발사업의 임대주택 건설비율이 면적규정은 없이 전체 세대수만을 기준으로 규정되어 있어 주로 초소형 임대주택이 공급되고 있다고 지적하였다. 임영수 외(2009)는 임대주택 규모의 다양성을 위해 전체 건설 세대수에 대한 비율이 아닌 전체 연면적에 대한 비율로 제도를 개선하는 것이 필요하다고 언급하였다. 기존 연구와 선진국의 사례를 비추

어 볼 때, 임대주택의 건설비율은 전체 건설 세대수에 대한 규정뿐만 아니라 전체 연면적을 동시에 고려할 수 있도록 관련 규정 및 기준에 관한 개정이 필요하다고 판단된다. 또한 초소형 임대주택의 경우 가구원수가 많은 가구는 원천적으로 입주하기가 어렵다는 점을 감안하여 가구원수에 따라 임대주택의 규모를 다양화하는 방안이 필요하다. 물론 임대주택의 규모가 증가함에 따라 임대료 상승이 불가피한 측면이 있지만, 임대주택 입주자의 수요와 생활수준에 맞게 공급이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 입주를 희망하는 주택수요에 대한 조사가 선행되어야 할 것이며, 경제적 부담능력뿐 아니라 사회적·신체적 특성 등을 고려한 임대주택 공급이 이루어져야 한다.

여덟째, 세입자 중에서도 저소득주민과 고령자에 대한 생활대책이 미흡하다. 도시정비사업구역은 저소득층 밀집주거지임을 고려하여 생계유지를 위한 일자리 대책 마련 등 복지적 접근이 필요하다. 박주용·박근준(2006)에 따르면, 일본의 도시계획법 제74조에는 생활기반상설에 대한 보상규정이 있으며, 독일건설법전 제96조에도 취업·직업 활동 등에 대한 보상규정이 있다.

그러나 이러한 대책을 마련하더라도 기반시설 확보와 세입자 보상비를 모두 민간조합이 책임지

<표 7> 선진국 공공임대주택의 규모(전용면적 기준)

(단위: 평)

영국	독일(건설 할당률)	프랑스	일본
18.8 (평균)	1인: 13.6(약 10% 내외) 2인: 16.6(약 20% 내외) 3인: 21.2(약 45% 내외) 4인: 25.7(약 20% 내외) 5인 이상: 1인당 4.5씩 증가 (5%)	가구원수별료 5.5~34.5	공영주택 5.7~24.3, 6인 이상 시 25.7까지

자료: 국토해양부, 「임대주택업무편람·매뉴얼, 2008」, 2008, p. 287.

는 현재의 사업방식에서는 한계가 있다. 따라서 이는 공공의 이익을 목적으로 하는 정부가 담당해야 할 몫으로, 도시정비사업에 있어 공공성 회복이 필요한 시점이다. 또한 보상 중심의 대책에서 나아가 세입자의 주거안정 및 생활안정을 적극적으로 보장하는 대책으로의 전환이 필요하다. 선언적이고 전시행정적인 대책이 아닌, 실천적이고 구체적인 수단과 방법이 마련되어야 할 것이다.

V. 결론 및 시사점

도시정비사업은 주거환경을 개선하고 기반시설을 확충하는 등 순기능도 많았지만, 세입자의 주거 불안정, 생존권 위협 등과 같은 문제를 야기하였다. 도시정비사업에 따른 세입자대책은 지난 2009년 1월 발생한 용산 참사를 계기로 법적 정비차원에서 많은 진전이 있었다. 그러나 세입자의 주거 및 생활안정을 위한 대책 등은 여전히 미흡한 실정이다. 이에 본 연구는 도시정비사업에 있어서 세입자대책과 관련하여 법·제도적으로 미흡한 문제들을 검토하고 향후 개선방안을 모색하고자 하였으며, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 현행 도시정비법에서는 사업시행계획서 작성 시 주민이주대책, 세입자의 주거 및 이주대책 등 세입자대책을 마련하도록 하고 있으나, 대책별로 개념적인 범주와 내용, 대상자 등이 명확하지 않다. 세입자의 주거안정과 재정착 등을 위해 다양한 대책을 마련하고, 또 대책이 실효성을 거두기 위해서는 최소한의 지침이나 기준은 반드시 필요하며, 이를 명확하게 제시할 필요가 있다.

둘째, 도시정비법 등은 용산 참사 이후 수차례 잦은 법 개정이 이루어지면서 법적 안정성을 크

게 저해하였다. 또한 도시정비사업과 관련한 손실보상의 법체계가 복잡하게 얽혀 있어 혼란을 가중시키고 있다. 현재의 복잡한 보상 관련 법체계는 법령소비자인 국민 스스로 자신의 권리를 파악하기 힘든 구조이다. 이에 개정된 법률을 적극적으로 알리는 노력과 함께 도시정비사업과 관련한 손실보상 법체계의 합리적인 재정비가 요구된다.

셋째, 세입자 보상에 대한 건물주의 책임을 강화하기 위해 도입한 도시정비법 제48조제5항제2호와 세입자 주거이전비 지급기준일을 규정하고 있는 동법 시행규칙 제9조의2제2항은 세입자의 권리를 제한하는 측면이 있다. 특히 전자의 경우 손실보상을 피하려는 조합원들이 임대차계약 거부, 계약 조기 중단 등 세입자의 주거불안이 더욱 가중될 수밖에 없는 구조적인 한계를 갖고 있다. 따라서 관련 조항의 신중한 재검토가 필요하다고 판단된다.

넷째, 주민유형별 세입자대책의 형평성에 문제가 있다. 주거세입자 대책은 개선되고 있는 추세이나, 상가세입자 대책은 보상의 범위와 내용, 기준 등에 있어 미흡하고 충분치 못한 실정이다. 세입자대책의 형평성을 위해 주거세입자와 마찬가지로 상가세입자에게도 임시상가 마련 등의 이주대책이 필요하며, 영업의 연속성을 보호하기 위한 방안을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.

다섯째, 상가세입자의 영업손실 보상의 확대 이전에 투명성 확보가 필요하며, 이를 위해 보상액 산출내역 공개를 의무화하여야 한다. 또한 상가세입자의 재정착을 도모하기 위해 우선 임차권 부여, 공공임대사가 도입 등을 고려해 볼 수 있다. 무엇보다 법과 현실의 괴리를 메우기 위해서는 상가에서 관행적으로 지급하는 권리금의 유형

중 상당한 재산적 가치에 해당하는 부분은 보상 대상에 포함시키는 방안을 검토할 필요가 있다.

여섯째, 법 개정보다 중요한 것은 세입자대책의 실효성 여부이다. 법 규정대로 세입자 보상이 이루어지기 위해서는 공공의 감독자 역할을 강화하여야 한다. 관할구청이 세입자 보상내역 안내문을 직접 보내거나 규정을 준수하지 않는 경우 이를 제재할 벌칙조항을 마련하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 한편, 공사기간 동안의 이주대책은 세입자 등의 주거안정에 직접적인 영향을 미치는 바, 순환정비방식의 활성화와 임시수용시설의 확보를 위해 순환용주택 목적으로 활용할 수 있는 공공임대주택의 물량 확보 및 공급이 무엇보다 절실하다.

일곱째, 임대주택의 건설비율은 전체 건설 세대수와 연면적을 동시에 고려할 수 있도록 관련 규정 및 기준에 관한 개정이 필요하다. 또한 임대주택의 규모를 가구원수에 따라 다양화하는 방안이 필요하다. 이를 위해서는 주택수요에 대한 조사가 선행되어야 할 것이며, 경제적 부담능력 뿐 아니라 사회적·신체적 특성 등을 고려한 임대주택 공급이 이루어져야 할 것이다.

여덟째, 세입자 중에서도 저소득주민과 고령자에 대한 별도의 생활대책 마련이 필요하며, 이는 정부가 담당해야 할 몫이다. 또한 보상 중심의 대책에서 나아가 세입자의 주거안정과 생활안정을 적극적으로 보장하는 대책으로의 전환이 필요하다. 선언적이고 전시행정적인 대책이 아닌, 실천적이고 구체적인 수단과 방법이 마련되어야 할 것이다.

본 연구는 도시정비사업으로 인한 갈등과 사회적 비용을 최소화하고, 세입자의 주거안정과 생활안정을 제고할 수 있는 정책적 방향을 제시

하였다는 데에 그 의의가 있다. 본 연구를 계기로 특히 사회적·경제적 약자의 주거권 및 생존권 보호를 위한 현장 중심의 실증연구와 정책개발이 활성화되기를 기대한다.

논문접수일 : 2010년 9월 3일

심사완료일 : 2010년 9월 20일

참고문헌

1. 국토연구원, 「국책사업의 갈등해결을 위한 보상제도 개선방안 연구」, 2008
2. 국토해양부, 「임대주택업무편람·매뉴얼, 2008」, 2008
3. 국토해양부, 「도시 및 주거환경 정비사업 여행: 재개발·재건축·도시환경정비·주거환경개선사업」, 2010
4. 국토해양부·중앙토지수용위원회, 「토지수용 업무 편람」, 2009
5. 김홍순·정미숙·정다운, “도시정비사업에 따른 이주 및 보상대책에 관한 연구”, 「국토계획」 제45권 제2호, 대한국토·도시계획학회, 2010, pp. 21-34
6. 도난영·최막중, “순환재개발 공공임대주택 재정착 및 이주 세입가구의 특성과 주거만족도 비교분석: 서울 난곡지역 사례”, 「국토계획」 제41권 제5호, 대한국토·도시계획학회, 2006, pp. 81-92
7. 류지태, “생활보상 논의의 비판적 검토”, 「감정평가연구」 제15집 제2호, 한국부동산연구원, 2005, pp. 127-152
8. 박주용·박근준, “재개발사업의 세입자대책”, 전국 대학생 학술발표대회 논문집, 한국건설관리학회, 2006, pp. 148-152
9. 서경규·이성근·김중수, “영업손실의 보상요건에 관한 연구”, 「부동산연구」 제19권 제2호, 한국부동산연구원, 2009, pp. 73-93
10. 서울특별시, 「뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고방안」, 2007
11. 임영수·이지은·이명훈, “주택재개발 임대주택 실태분석에 관한 연구”, 「국토계획」 제44권 제7호, 대한국토·도시계획학회, 2009, pp. 109-122
12. 장영희, “도시재정비사업의 평가와 제도개선 방안”, 「서울도시연구」 제10권 제1호, 서울시정개발연구원, 2009, pp. 19-32
13. 주종천, “손실보상의 새로운 영역에 대한 법제도적 개선에 관한 연구: 생활보상과 사업손실보상을 중심으로”, 서울시립대 대학원 박사학위논문, 2008
14. 도시개발신문 홈페이지, <http://www.udp.or.kr>
15. 세계일보 홈페이지, <http://www.segye.com>