# 주택재개발사업 구역내 세입자의 주거이전비

The Residential Migration Expenses of Tenants within the Housing Redevelopment Project District

김 해 숙* · 정 복 환** · 김 갑 열***

Kim, Hae Sook · Jeong, Bok Hwan · Kim, Gab Youl

目 次

Ⅰ. 서 론
1. 연구배경과 목적
2. 연구범위와 방법
3. 선행연구의 검토
Ⅱ. 이론고찰
1. 사회·경제적 약자로서 세입자의 법적 권리와 실현
2. 공공성과 사회성이론에 따른 세입자의 주거이전비 보상
Ⅲ. 주거이전비 보상 관련 법령규정 및 판례의 현황
1. 주거이전비 보상 관련 법령규정
2. 판례의 태도
3. 시사점
Ⅳ. 주거이전비 보상의 문제점 및 개선책
1. 문제점 검토
2. 주거이전비 지급기준일의 개선책
3. 소결
Ⅴ. 결 론
〈abstract〉
〈참고문헌〉

## ABSTRACT

### 1. CONTENTS

#### (1) RESEARCH OBJECTIVES

The purpose of this study was to investigate the present situation of statutory provisions and judicial precedents related to the compensation of residential migration expenses for realization of residential tenants' rights within the housing redevelopment project district, identify its problem and present desirable policy suggestions for actualizing them.

#### (2) RESEARCH METHOD

The literature research and precedent analysis were carried out as legal and institutional approach in the research method.

* 주 저 자 : (주)마이더스경매컨설팅 대표, 강원대학교 일반대학원 부동산학 박사과정, 02mouse@naver.com.
** 공동저자 : 명지대학교 부동산대학원 겸임교수, 부동산학박사, midasjbh@naver.com.
*** 교신저자 : 강원대학교 부동산학과 교수, 행정학박사, kkyoul@kangwon.ac.kr.
▷ 접수일(2013년 6월 3일), 수정일(1차 : 2013년 7월 23일), 게재확정일(2013년 12월 17일)

### (3) RESEARCH FINDINGS

The findings could be summarized as follows: First, the administrative authority(ward chief) should take the lead in informing residential tenants of residential migration expenses. Second, residential tenants should be prevented from confusion through the unification and reorganization of statutes related to residential migration expenses. Third, relevant statutory provisions and criteria should be reestablished for the basic date of payment for residential migration expenses. Fourth, the judicial precedent of the Supreme Court should change the basic date of payment for residential migration expenses into the notice date of authorization for project implementation. Fifth, the proper tenant compensation measure should be taken for the amount of compensation for 4-month residential migration expenses.

## 2. RESULTS

In conclusion, statutes and judicial precedents, and the administrative authority(ward chief), the association(including its members) and tenants should have the community spirit, not the antagonism, for the compensation of residential migration expenses. The compensation of residential migration expenses is thought to be one of the total problem of the housing redevelopment renewal project to be resolved as one of the win-win strategy over the process of its progression.

## 3. KEY WORDS

- housing redevelopment project, tenant, residential migration expenses, display and announcement, authorization for project implementation, publicness and sociality
- 주택재개발사업, 세입자, 주거이전비, 공람공고, 사업시행인가, 공공성과 사회성

# Ⅰ. 서 론

## 1. 연구배경과 목적

주택재개발사업 정비사업[1]은 여러 가지 문제를 안고 있는데, 특히 그 중 하나가 세입자들의 관심과 이해가 집중되어 있는 '주거이전비' 문제가 있다. '주거' 세입자[2]의 주거이전비 보상 권리가 보장되지 않는다는 비판이다(정복환·김갑열, 2011; 정복환·방경식,

1) 정비사업에는 기존에 있던 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업 이외에 2012. 2. 1. 「도시 및 주거환경정비법」 개정으로 새로 도입된 주거환경관리사업 및 가로주택정비사업이 있다.

2) 일반적으로 '세입자'는 민법과 민사특별법인 주택임대차보호법 및 상가건물임대차보호법에서 주택이나 상가건물을 임차하여 거주하거나 영업을 하고 있는 주택·상가건물 임차인으로서, '주거' 또는 '주택' 세입자와 '상가건물' 세입자를 모두 포함한다. '세입자'라는 용어는 사회학적으로 사용되는 용어이지 법률용어는 아니라고 주장하기도 한다(오준근, "주택재개발사업에 있어 세입자의 법적 지위," 법과 사회, 법과사회이론학회, 1997, 제14권, 창작과 비평사, p.271). 그러나 「도시 및 주거환경정비법」 제3조 제1항 제11호 등에서는 모두 '세입자'라는 용어로 규정하고 있고, 대법원 2006. 4. 27. 선고 2006두2435 판결 및 헌법재판소 2006. 2. 23. 선고 2004헌마19 결정도 모두 '세입자'라는 용어를 사용하고 있다. 동일한 '임차인'을 두고 관련 법령과 판례·결정에 따라 '세입자'라고 사용하는 것은 법적 안정성을 해할 수 있어 법률용어의 통일·정비가 필요하다(정복환, "주택재개발사업 구역내 주거세입자의 권리", -주거세입자의 정보취득을 중심으로 -, 강원대학교 일반대학원, 부동산학박사학위논문, 2013, 2. p.1.,pp.189~190.)

2011).[3]

특히 주거이전비 지급기준일 등이 법령이 애매모호하게 규정되어 있고, 대법원 판례도 기존 판례와 배치되어 권리실현이 더 어렵다는 비판도 있다(정복환·김갑열, 2011).[4] 그래서 세입자가 피해를 보게 되고, 행정청과 조합 및 세입자간에 주거이전비 지급기준일 등 해석을 둘러싸고 발생하는 갈등이 계속되고 있는 실정이어서 그에 대한 권리실현(구제) 방안을 마련할 필요가 있다.

이러한 문제 인식하에 세입자의 권리실현의 하나로 주거이전비 실현을 위한 바람직한 정책적 시사점을 제시하는 것이 연구의 목적이다. 연구의 가치는 추후 세입자들의 주거이전비 보상과 관련한 입법정책 수립 시 바람직한 대안이 될 수 있을 것이다.

## 2. 연구범위와 방법

본 연구의 내용은 정비사업 중 주택재개발사업의 '주거' 세입자의 법적 권리 내용 중 '주거이전비'[5]를 대상으로 하였다. 정비 '토지등 소유자'와 '상가' 세입자[6]는 제외하였다. 또한 「도시 및 주거환경정비법」(이하 '도시정비법'이라 한다) 등 공법(법령)상 주거이전비를 대상으로 하였고, 민사법 관련 세입자의 법적 권리는 제외하였다. 공간적 범위는 주로 서울특별시 주택재개발사업 구역내로 하였고, 시간적 범위는 주택재개발사업에 있어 세입자의 법적 권리 중 주거이전비 관련 각 법령이 제정되거나 시행된 시점부터 2013. 7. 16. 까지 개정된 것을 반영하였다.

연구방법은 법·제도적 접근방법으로 문헌연구, 법령규정 검토 및 판례분석을 수행하였다.

## 3. 선행연구의 검토

그 동안 세입자의 법적 권리 등에 대하여 오준근(2004)[7]과 김해숙(2009)[8] 및 전병준(2010)[9] 등이 연구하였지만, 주 내용은 세입자 보호대책 등 이론적인 것이었다. 또한 실무내용으로 사례조사나 설문조사로 국가인권위원회(2005)[10]와 국회사무처(2008)[11] 및 최동순(2010)[12] 등의 것이 있으나, 내용은 세입자 의식조사에서 나타난 문제점 및 개선방안 등이 대부분이다. 이들 중에는 본고와 같이 주로 '주거' 세입자의 '주거이전비'만을 독립적으로 연구하여 그 정책적 시사점을 제

3) 정복환·김갑열, "주택재개발사업 세입자의 법적권리 의식," 대한부동산학회지, 대한부동산학회, 2011, 제29권 제2호, pp.245~271; 정복환·방경식, "주택재개발사업 정보제공자의 사회관계," 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제47집, pp.312~325.

4) 정복환·김갑열, 상게논문, pp.259~261.

5) 주거이전비는 주거대책비와 같은 의미로 사용된다. 이에 대하여 이주비는 조합이 건설업자가 담보하고 금융기관에서 대출하여 토지등 소유자(조합원)에게 대여해 주는 비용이다.

6) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률시행규칙」 제47조, 「도시 및 주거환경정비법」 제30조 제9호 및 「도시 및 주거환경정비법시행령」 제41조 제2항 제16호, 「도시 및 주거환경정비법시행규칙」 제9조의2(손실보상) 제1항.

7) 오준근, 전게논문, pp.270~300.

8) 김해숙, "주택재개발사업의 세입자보호를 위한 제도개선방안에 관한 연구," 명지대학교 부동산·유통경영대학원, 부동산학석사학위논문, 2009. 12. p.109.

9) 전병준, "주택재개발·재건축에 있어서 조합원과 세입자의 법적 지위에 관한 연구", 국민대학교 대학원, 법학박사학위논문, 2010. 6. pp.122~152.

10) 국가인권위원회, "개발사업지역 세입자 등 주거빈곤층 주거권 보장 개선방안을 위한 실태조사", 2005. 11. pp.6~8.

11) 국회사무서, "서울시 뉴타운·재개발의 문제점과 세입자 주거권 실현 방안", 2008. 12. pp.69~86.

12) 최동순, "주택재개발사업의 주거세입자 이주대책에 따른 의식조사 분석", 명지대학교 부동산대학원, 부동산학석사학위 논문, 2010. 8. pp.102~104.

시한 연구는 아직까지 찾아보기 힘들다.

따라서 본고는 세입자의 주거이전비가 세입자의 법적권리 실현에 필요하고 중요한 것이라 판단하지만, 그에 대한 자세한 연구가 없는 점에 착안하여 이것을 심도 있게 다루어 주거이전비 실현을 위한 바람직한 방안을 제시하였다는 점에서 선행연구와 다르다.

## Ⅱ. 이론고찰

### 1. 사회·경제적 약자로서 세입자의 법적 권리와 실현

사회·경제적 약자는 일반적으로 주택재개발사업 세입자와 같이[13] 공동체 구성원들 가운데서 사회적 관점에서 약자로 취급되거나 그로 인하여 권리 보호가 필요한 사람이라고 정의할 수 있다.[14] 세입자들도 토지 등 소유자와 마찬가지로 세금을 내며, 헌법상의 행복추구권, 주거권과 재산권 및 생존권 등 기본권을 누릴 수 있기 때문에, 보호해주어야 할 필요성과 당위성이 있다. 역사적으로도 장애인, 노인, 도시빈민(노숙자 및 쪽방 사용자 등), 재개발사업의 세입자 등 사회·경제적 약자보호를 위한 각종 사회복지제도를 실천해 왔다.[15]

한편, 세입자의 법적 권리(legal rights)는 광의로는 주거의 자유와 주거권(헌법 제16조)[16] 및 재산권(헌법 제23조)[17] 등을 들 수 있다. 대법원은 비닐하우스에 거주하며 주민등록전입신고를 신청한 경우 그 수리가 가능하다고 판시하여 국민의 주거·이전의 자유를 보장하고 있다.[18] 또한 협의로는 광의의 법적 권리에서 파생된 권리로서 ⅰ) 공공임대주택 입주권,[19] ⅱ) 4개월분 주거이전비 보상청구권,[20] ⅲ) 동산이전비(이사비) 보상청구권,[21] 등 정비사업 관련 법령상 보장된 9가지 이상을 들 수 있다.

헌법상 보장된 광의의 법적 권리는 구체적인 협의의 법적 권리에 근거하여 실현[22]된다.

---

13) 차진아, "사회적 약자의 인권에 관한 연구,"-사회적 약자의 유형에 따른 인권보장의 구체화방향을 중심으로-, 공법학연구, 한국비교공법학회, 2012, 제13권 제2호, pp.193~200.

14) 정복환, 전게논문, 2013, p.22.

15) 정복환, "부동산사법상의 사회경제적 약자보호제도에 관한 연구," 명지대학교 부동산·유통경영대학원, 부동산학석사학위논문, 2007, pp.2~5.

16) 정복환, 상게논문, 2007, pp.1~10, pp.212~217. 주택재개발사업 세입자와 같은 사회·경제적 약자보호를 위한 제도·규정은 헌법은 물론 여러 주택재개발사업 관련 공법과 민법 및 민사특별법 등 부동산사법상 여러 곳에 규정되어 있으며, 이에 관한 대법원 판례와 헌법재판소 결정이 상당히 많이 축적되어 있다.

17) 장동훈·임영인, "도시개발에 따른 영업 손실보상에 관한 연구," 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제44집, pp.114.

18) 대법원, 2009. 6. 18. 선고 2008두10997 주민등록전입신고수리거부처분취소 전원합의체판결.

19) 「도시 및 주거환경정비법」 제50조 제4항, 「도시 및 주거환경정비법시행령」 제54조 제2항, 별표 3. 「서울특별시 도시 및 주거환경정비조례」 제35조 제1항.

20) 「도시 및 주거환경정비법 시행규칙」 제9조의2(손실보상) 제3항, 제26조 제4항 제3호, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」제78조 제5항, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제54조 제2항(개정 2007. 4. 12.). 통계청 발표 2010. 6. 기준 4인 가족 세입자의 4개월분 주거이전비는 15,254,000원을 보상한다. 한국토지주택공사, '보상실무편람' 2010. 3. p.388; 서울특별시, 주택국, 홈페이지(http://housing.seoul.go.kr), 주택개발 통계자료, 2010. 6.

21) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」제78조 제5항, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률시행규칙」 제55조 제2항. 〔부록 1〕「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」제55조 제2항 관련 〔별표 4〕 이사비 기준(제55조 제2항 관련)〈개정 2012.1.2.〉 참조. 2010. 6. 기준 이사비는 33㎡ 미만 358,490원 내지 99㎡ 이상 1,116,740원을 보상한다. 대한건설협회, 2010년 상반기 적용 건설업 임금실태 조사보고서, 2010.; 서울특별시, 주택국, 홈페이지(http://housing.seoul.go.kr), 주택개발 통계자료, 2010. 6.

22) 세입자의 법적 '권리실현(權利實現)'은 세입자가 정비사업 관련 법령상 규정된 구체적인 법적 권리를 정비사업 진행과정에 따라 사전·사후에 자신의 이익을 위하여 법률상 또는 사실상 주장·원용하고 행사하여 이를 실제로 이루고 누리는 것을 의미한다.

### 2. 공공성과 사회성이론에 따른 세입자의 주거이전비 보상

주택재개발사업에 있어 공공성의 헌법적 근거는 우리 헌법 제23조 제2항의 규정에서 찾을 수 있다.[23] 공공성이란 공공복리 또는 공동이익(공익, public interests)이라는 개념이며, 주택재개발사업은 도시기능을 회복하고 주민의 주거생활의 질을 높일 목적으로 시행하는 사업이므로 강한 공익성을 필요로 한다.[24]

정비사업의 공공성의 법적 근거(실례)는 도시정비법 제49조 6항의 사업시행자에 대한 토지수용권 부여, 동법 제50조의 임대주택 건설공급, 동법 제77조의4의 정비사업의 공공관리[25] 등을 들 수 있다. 또 공공성은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '토지보상법'이라 한다) 제2조 제2호 및 제4조(공익사업) 제8호의 공익사업의 정의 규정과 주거이전비로써 소유자에게는 2개월분, 세입자에게는 4개월분의 차등지급원칙에서도 찾을 수 있다. 대법원과 헌법재판소도 정비사업의 공공성과 사회성을 전제로 주거이전비 보상을 판시한 바 있다.[26]

## Ⅲ. 주거이전비 보상 관련 법령 규정 및 판례의 현황

### 1. 주거이전비 보상 관련 법령규정

#### 1) 주거이전비 보상규정

주택재개발사업의 '주거' 세입자 주거이전비 보상은 1986. 11. 29. 당시 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법 시행규칙」 제30조의2(세입자에 대한 주거대책비 지급)에서 사업계획결정 고시일 당시 1개월 이상 거주한 세입자(다른 법령에 의하여 주택입주권을 받았거나 무허가건물 등에 입주한 세입자는 제외)에 대하여 가구원수에 따라 월평균 가계지출비를 기준으로 2개월분의 주거대책비를 지급한 것이 최초이다.[27] 이 규정의 특징은 '주거용 건물'의 세입자만을 대상으로 지급한 것으로서, 세입자에 대한 명시적이고 구체적인 주거이전비 보상제도의 첫 도입이라는 의미를 갖는다.

그 후 〈표 1〉과 같이 제정·개정되어 도입된 '주거' 세입자에 대한 주거이전비 지급(보상)기준일에 관하여 관련 법령 규정을 검토하면 다음과 같다.

먼저, 「도시 및 주거환경정비법시행규칙 」 제9조의2(손실보상 등)(본조신설 2009. 8. 13. 시행 2009. 11. 28. 전문개정 2009. 12. 1. 개정 2012. 8. 2, 이하 '도시정비법시행규칙'이라 한다) 제3항은 "도시정비법시행령 제44조의2(손실보상 등) 제2항에 따른 주거이전비의 보상은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」(이하 '토지보상법시행규칙'이라 한다) 제54조(주거이전비의 보상) 제2항 본문(공익사업의 시행으로 인하여 이주하게 되는 주거용 건축물의 세입자로서 사업인정고시일 등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있은 당시 당해 공익사업시행지구안에서 3월 이상 거주한 자에 대하여는 가구원수에 따라 4개월분의 주거이전비를 보상하여야 한다.)에도 불구하고 도시

23) 또 헌법 제35조 제3항(주택개발정책), 제122조(국토의 이용 등의 제한과 의무)에서도 찾을 수 있다.

24) 헌법 제23조(재산권), 「도시 및 주거환경정비법」 제1조(목적).

25) 고덕균, "서울시 정비사업 공공관리제도의 문제점과 개선방안 연구," 부동산학보, 한국부동산학회, 2011. 제46집, p.182.

26) 대법원, 2006. 4. 27. 선고 2006두2435 주거이전비 및 동산이전비(이사비) 지급 판결, 대법원, 2008. 5. 29. 선고 2007다8129 주거이전비 등 판결 및 헌법재판소, 2006. 2. 23. 선고 2004헌마19 결정 등도 주택재개발사업의 사회성과 공공성을 전제로 판시하고 있다.

27) 건설부령 제413호 일부개정 1986. 11. 29.「공공용지의 취득 및 손실보상에 관란 특례법 시행규칙」 제30조의2 (세입자에 대한 주거대책비 지급). 여기서 '주거대책비'는 그 후「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률시행규칙」제54조(주거이전비 보상) 제2항에서 '주거이전비'로 명칭만 변경되었다.

정비법시행령 제11조(정비구역의 지정을 위한 주민공람 등)에 따른 공람공고일 현재 해당 정비구역에 거주하고 있는 세입자를 대상으로 한다."라고 명시하고 있다(전문개정 2009. 12. 1, 개정 2012. 8. 2).

또 토지보상법시행규칙 제54조(주거이전비 보상) 제2항 단서는 "다만, 무허가건축물 등에 입주한 세입자로서 사업시행인정고시일 등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있은 당시 그 공익사업지구 안에서 1년 이상 거주한 세입자에 대하여는 본문에 따라 주거이전비를 보상하여야 한다."라고 규정하고 있다(개정 2007. 4. 12). 이 때 주거이전비는 「통계법」 제3조 제3호에 따른 통계작성기관이 조사·발표하는 가계통계조사의 도시근로자가구의 가구원수별 월평균 가계지출비를 기준으로 산정한다. 이 경우 가구원수가 5인인 경우에는 5인 이상 기준의 월평균 각지출비를 적용하며, 가구원수가 6인 이상인 경우에는 5인 이상 기준의 월평균 가계지출비에 5인을 초과하는 가구원수에 다음의 산식에 의하여 산정한 1인당 평균비용을 곱한 금액을 더한 금액으로 산정한다(개정 2009. 11. 13, 2012. 1. 2.).

*1인당 평균비용 = (5인 이상 기준의 도시근로자가구 월평균 가계지출비 - 2인 기준의 도시근로자가구 월평균 가계지출비) ÷ 3

요컨대 현행 법령상 주거이전비는 당해 주거용 건축물에 거주하거나 허가건축물인 소유자에게는 2개월분, '정비계획에 관한 공람공고일' 당시 당해 정비구역 안에서 3월 이상 거주한 허가건축물의 세입자 또는 1년 이상 거주한 무허가건축물의 세입자에게는 4개월분의 주거이전비를 각 지급하고 있다. 윤범덕·전광섭은 4개월분의 주거이전비 보상은 부족하다고 분석하였으나,[28] 선행연구에서 세입자들은 주거이전비 보상액수를 가장 알고 싶어한다(95%)고 조사[29]한 바 있어, 4개월분 주거이전비 보상액수에 대한 적정한 세입자 보상대책을 세워야 한다.

〈표 1〉 주택재개발사업 주거이전비 지급 대상 및 기준

| 구분 | 지급대상 및 기준 | 근거법령 |
|---|---|---|
| 소유자 | 2월분의 주거이전비 보상. 다만, 건축물의 소유자가 당해 건축물에 비거주하거나 당해 건축물이 무허가건축물등인 경우에는 예외. | 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률시행규칙」 제54조 제1항 |
| 세입자 | 4개월분의 주거이전비 보상. 다만, 무허가건축물 등에 입주한 세입자로서 사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있은 당시 그 공익사업지구 안에서 1년 이상 거주한 세입자에 대하여도 주거이전비 보상(개정 2007. 4. 12). *단서삭제 ⇒ 주거이전비지급 의무화(임대주택+주거이전비) | 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률시행규칙」 제54조 제2항(개정 2007. 4. 12) |
| | 주거이전비의 보상은 정비구역 지정을 위한 주민공람공고일 현재 당해 정비구역에 거주하고 있는 세입자를 대상으로 한다(시행일: 2009. 11. 28). | 「도시 및 주거환경정비법시행규칙」 제9조의2(신설 2009. 8. 13) 제3항(개정 2012. 8. 2.) |

자료 : 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률시행규칙」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시 및 주거환경정비법시행령」, 「도시 및 주거환경정비법시행규칙」 등 관련 조항 재정리, 2013. 7.

### 2) 공공임대주택 공급규정 등

세입자에 대한 공공임대주택 입주권 보상은 1989. 3. 「주택공급에 관한 규칙」[30]에 근거하여 지방자치단체가 공급하는 임대주택의 입주권을 제공한 것이 최초이며, 이로써 세입자는 공공임대주택 입주권과 주거이전비(주거대책비) 중 하나를 선택할 수 있게 되었다. 그 후 2007. 4. 12.자로 개정된 토지보상법시행규칙 제54조(주거이전비의 보상) 제2항에 따라 세입

28) 윤범덕·전광섭, "도시재정비촉진사업 세입자보상에 관한 연구", 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제51집, p.99.

29) 정복환·김갑열, 전게논문, pp.261~263.

30) 「주택공급에 관한 규칙」(일부개정 2013. 6. 28. 국토교통부령 제17호). 제19조(주택의 특별공급) 제1항 3 다, 바, 4, 4의2.

자에게 공공임대주택입주권[31] 이외에 주거이전비를 반드시 지급하도록 의무화하여 지금에 이르고 있다.

세입자에 대한 공공임대주택 입주권 부여는 이른바 '적격세입자'에게 부여하고 있는데, 「서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙」(시행 2012. 8. 9., 서울특별시 규칙 제3870호, 2012. 8. 9, 일부개정)과 「서울특별시 도시 및 주거환경정비조례」 제35조(주택재개발사업의 임대주택 공급대상자 등) 및 동 조례시행규칙 제13조(주택재개발사업의 임대주택 공급대상자 등) 등에 규정되어 있다. '적격세입자'란 「서울특별시 도시 및 주거환경정비조례」 제35조 제1항 제1호에 규정된 것으로, 해당 정비구역 안에 거주하는 세입자로서 세대별 주민등록표에 등재된 날을 기준으로 정비구역 지정을 위한 공람공고일 3개월 이전부터 사업시행인가로 인하여 이주하는 날까지 계속하여 거주하고 있는 무주택세대주(다만, 신발생 무허가건축물에 거주하는 세입자는 제외한다)를 말한다.

「서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙」 제7조 제1항(개정 2008. 4. 10) 및 제2항의 규정에 따라 서울특별시가 시행하는 도시계획시설사업의 추진 시 발생하는 손실보상으로 주거이전비 지급과 공공임대주택 공급대상 및 기준을 살펴보면, 〈표 2〉와 같이 소유자에게는 2개월분의 주거이전비와 장기전세 임대아파트 공급, 손실보상금 및 이주정착금 지급, 임대주택 특별공급권 부여 등을 하고, '주거' 세입자에게는 4개월분의 주거이전비와 임대주택을 공급해주고 있다.

이와 같이 주거이전비 보상규정과 공공임대주택 공급규정이 여러 법령에 산재해 있고, 또 매우 복잡하게 규정되어 있어 법적 안정성을 위하여 관련 법령의 통일·정비로 일원화가 필요하다.

〈표 2〉 도시계획시설사업 손실보상, 주거 이전비 등 지급대상 및 기준

| 구분 | 지급대상 및 기준 | 근거법령 |
|---|---|---|
| 소유자 | 2월분의 주거이전비 보상. 다만, 건축물의 소유자가 당해 건축물에 비거주하거나 당해 건축물이 무허가건축물등인 경우에는 예외. | 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제54조 제1항 |
| | *장기전세 임대아파트 공급<br>*손실보상금, 이주정착금[32](거주유무×)<br>*국민주택 등의 특별공급대상자는 특별공급 신청일 현재 철거되는 건물 외에 다른 주택을 소유<br>하지 아니한 철거민으로서, 사업시행을 위한 주민 열람공고일(사업시행을 위한 주민 열람공고일보다 보상이 먼저 이루어진 경우에는 보상공고일을 말한다. 이하 같다)이전부터 보상일까지 철거되는 건물의 소유자로서 협의보상에 응한자(개정 2008.4.10, 2012.8.9).<br>※임대주택 특별공급권 부여<br>- 철거건물 40㎡ 이상 ⇒전용면적 85㎡ 이하 임대주택 공급<br>- 철거건물 40㎡ 미만 ⇒전용면적 60㎡ 이하 임대주택 공급(개정 2008. 4. 10, 시행 2008. 4. 18). | 「서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙」제5조 제1항 제1호 가 목 ( 개 정 2008.4. 10,2012. 8.9.), 동 규칙 제7조 제1항(개정2008.4.10) |
| 세입자 | *주거이전비 보상 : 주거용 건축물의 세입자로서 사업시행인정고시일 등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있은 당시 당해 공익사업시행지구 안에서 3월 이상 거주한 자에게 4개월분의 주거이전비 보상. 다만, 무허가건축물등에 입주한 세입자로서 사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있은 당시 그 공익사업지구 안에서 1년 이상 거주한 세입자에 대하여도 주거이전비 보상(개정 2007.4.12). | 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제54조 제 2 항 ( 개 정 2007.4.12) |
| | *임대주택 공급대상<br>사업시행을 위한 주민 열람공고일 3개월 이전부터 보상일까지 계속하여 철거되는 건물 또는 재해주택에 주민등록이 등재되어 있고 실제로 거주한 자로서 무주택세대주인 철거세입자(개정 2008. 4. 10,2012. 8.9.).<br>※ 단서조항 삭제⇒임대주택공급 근거마련(임대주택+주거이전비) | 「서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙」 제5조 제1항 제1호 나 목 ( 개 정 2008.4. 10,2012. 8.9.) |
| | *임대주택 공급<br>철거세입자에게 공급하는 국민주택 등은 공가의 범위 안에서 전용면적 50제곱미터 이하의 임대주택으로 한다(개정 2008. 4. 10, 시행 2008. 4. 18). | 「서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙」 제7조 제2항(개정 2008.4. 10) |

자료 : 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」, 「서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택특별공급규칙」 관련 조항 재정리, 2013. 7.

31) 세입자는 「주택공급에 관한 규칙」(일부개정 2013. 6. 28. 국토교통부령 제17호) 제19조(주택의 특별공급) 제1항 3 다, 바, 4, 4의2. 규정에 의하여 국민임대주택의 입주권을 부여받고, 영구임대주택의 입주권을 부여받지 않고 있다. 따라서 국민임대주택의 임대보증금과 임대료의 납부가 어려운 영세 세입자는 이를 부여받아도 실제로는 국민임대주택에 입주하기가 어려운 것이 현실이다.

32) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」제53조(이주정착금 등) 제2항은 "이주정착금은 보상대상인 주거용 건축물에 대한 평가액의 30퍼센트에 해당하는 금액으로 하되, 그 금액이 6백만원 미만인 경우에는 6백만원으로 하고, 1천2백만원을 초과하는 경우에는 1천2백만원으로 한다(개정 2012. 1. 2)."라고 규정하고 있다.

## 2. 판례의 태도

### 1) 서울행정법원의 '사업시행인가 고시일' 기준 주거이전비 지급 판례

서울행정법원은 '사업시행인가 고시일' 당시 당해 정비구역 안에서 3월 이상 거주한 주택세입자는 공공임대주택 입주권 부여와 별도로[33] 주거이전비 지급청구권을 취득한다[34]고 판시하였다. 이러한 판단 근거로써 "주거이전비 지급기준일을 '정비구역 지정고시일'이라고 제한하는 해석론을 취하면 세입자들에 대한 사회보장을 도모하고 조기이주를 장려해 사업추진을 원활하게 하려는 당초의 입법취지가 퇴색될 우려가 있다."라는 점을 들고 있다.[35]

### 2) 서울고등법원의 '사업시행인가 고시일' 기준 주거이전비 지급 판례

서울고등법원 역시 '주거이전비 지급기준일'을 '사업시행인가 고시일'을 기준으로 하여야 한다고 판시하면서, 그 논거로써 ⅰ) 세입자보상이 사업시행인가 고시 때 비로소 작성된다는 점, ⅱ) 정비구역 지정을 위한 주민공람공고일 당시는 주거이전비 지급청구의 대상인 조합이 아직 설립되지 않은 상태에 있는 점, ⅲ) 상가세입자 보상의 경우에는 토지보상법시행규칙 제45조(영업손실의 보상대상인 영업) 등에 따라 '사업시행인가일'을 기준으로 정하고 있는 점, ⅳ) 실제로 주거권이 침해되는 세입자의 경우 철거로 인하여 임차주택을 인도해야 하는 세입자라는 점 등을 들고 있다.[36]

### 3) 대법원의 주거이전비 지급 판례

대법원은 주거이전비는 사업구역 내에 거주하는 내(주거용 건축물의 소유자와 세입자)·외국인(출입국관리사무소에 거소신고가 되어 있는 경우)은 물론 해당 주택재개발사업 구역 밖에 주택이 한 채 더 있어도 지급받을 수 있다(주거용 건축물의 소유자)고 한다.[37] 또 주거이전비는 임시수용시설을 제공받는 세입자, 주거이전비 포기각서를 제출하고 공공임대아파트에 입주한 세입자도 지급받을 수 있으며, 주거이전비 지급의무를 규정하고 있는 토지보상법시행규칙 제54조(주거이전비의 보상) 제2항은 당사자의 합의 또는 사업시행자의 재량에 의하여 그 적용을 배제할 수 없는 강행규정이다.[38] 또한 주거이전비는 관리처분계획인가 고시 및 그에 따른 주거이전비에 관한 보상계획의 공고일 내지 그 산정통보일까지 계속 거주하지 않아도 지급받을 수 있고, 사업인정고시일 등에 바로 주거이전비 지급청구권을 취득하며, 이사비(가재도구 등 동산의 운반에 필요한 비용을 말한다)의 경우 실제 이전할 동산의 유무나 다과를 묻지 않고 토지보상법시행규칙 제55조 제2항 〔별표 4〕에 규정된 금액을 지급받을 수 있다(개정 2012. 1. 2.).[39] 한편, 대법원은 조합이 세입자에게 지급하는 주거이전비 및 이사비에 대하여 제 때에 지급하지 않을 경우 지급의무의 이행지체 책임 기산시점은 채무자(조합)가 이행청구를 받은 다음날부터 곧바로 이행지체

33) 서울행정법원, 2009. 4. 23. 선고 2008구합44747 이주비 판결 등.

34) 서울행정법원, 2009. 5. 21. 선고 2008구합51295 주거이전비 판결, 서울행정법원, 2008. 10. 15. 선고 2008구합24699, 26909, 26916 주거이전비 등 판결

35) 서울행정법원, 2009. 8. 21. 선고 2008누34711 주거이전비 판결.

36) 서울고등법원, 2009. 8. 21. 선고 2008누38287 주거이전비 판결.

37) 대법원, 2009. 10. 29. 선고 2009두9338 이주대책부적격처분취소 판결.

38) 대법원, 2011. 7. 14. 선고 2011두3685 주거이전비등 판결, 서울행정법원, 2008. 12. 10. 선고 2008구합34207 주거이전비지급채무부존재확인 판결

39) 대법원, 2012. 2. 23. 선고 2011두23603 주거이전비등 판결, 대법원, 2006. 4. 27. 선고 2006두2435 주거이전비 및 이사비 지급청구 판결.

책임을 물어 세입자를 두텁게 보호하는 입장을 취하고 있다.[40] 그리고 대법원은 주거이전비의 보상내용은 사업시행인가 고시가 있은 때에 확정되므로 이 때를 기준으로 보상금액을 산정해야 한다고 판시하고 있다.[41]

#### 4) 대법원의 '정비계획에 관한 주민공람공고일' 기준 주거이전비 지급 판례

한편, 주거이전비 지급기준일[42]에 관하여 그 동안 서울행정·고등법원 판례는 "정비계획에 관한 주민공람공고일"보다 훨씬 이후 절차(단계)인 "사업시행인가 고시일"을 기준으로 하여 주거이전비를 지급하여야 한다고 판시하여[43] 보다 많은 세입자들이 그 혜택을 받았다. 대법원도 그 동안 주택재개발사업의 공공성과 사회성을 전제로 "주택재개발사업의 세입자에게 지급하는 주거이전비 보상청구권은 사회보장적 차원에서 지급하는 금원의 성격을 갖는다."라고 판시해 왔다.[44] 그러나 그 후 대법원은 주거이전비의 보상대상자를 정하는 기준일에 대하여 "도시정비법상 주거용 건축물의 세입자에 대한 주거이전비의 보상은 정비계획이 외부에 공표됨으로써 주민 등이 정비사업이 시행될 예정임을 알 수 있게 된 때인 정비계획에 관한 공람공고일 당시 당해 정비구역 안에서 3월 이상 거주한 자를 대상으로 한다고 봄이 상당하다."라고 판시하여[45] "정비계획에 관한 공람공고일"로 판시하고 있다. 정기상(2012)도 이를 지지하고 있다.[46] 다만 구 도시 및 주거환경정비법상 주거용 건축물의 세입자에 대한 주거이전비 보상의 방법과 금액 등 보상 내용이 확정되는 기준일은 '사업시행인가고시일'로 판시하고 있다.[47]

이와 같이 가장 최근 대법원 판례는 주거이전비 지급기준일에 관하여 도시정비법시행규칙 제9조의2(손실보상 등) 제3항 규정에 맞추어 "정비계획에 관한 공람공고일"을 기준으로 하고 있음을 알 수 있다.[48]

### 3. 시사점

주거이전비 보상 관련 애매한 법령규정과 최근 대법원 판례(대법원, 2010. 9. 9. 선고 2009두16824 주거이전비 판결)의 태도는, 기존 판례{대법원 2006. 4. 27. 선고 2006두2435 주거이전비 및 동산이전비(이사비) 판결 등}에 정변 배치되는 것으로서, 적격세입자가 자칫 보상대상에서 제외된다는 점에서 세입자의 이해관계와 정반대의 결론이 나올 수 있다는 점을 보여준다. 이 두 판결의 모순을 통하여 알 수 있는 것은 추후 용산참사[49]와 같은 사건의 재발을 방지하기 위해서는 주

40) 대법원, 2012. 4. 26. 선고 2010두7475 주거이전비등청구 판결.

41) 대법원, 2012. 8. 30. 선고 2011두22792 주거이전비등 판결, 대법원, 2012. 9. 27. 선고 2010두13890 주거이전비등 판결.; 서울행정법원, 2012. 2. 2. 선고 2011구합20352 주거이전비 판결, 서울행정법원, 2009. 7. 9. 선고 2009구합10987 주거이전비등 판결.

42) "이주대책 수립대상자 선정기준일"을 말한다. 국토해양부, 도시 및 주거환경정비사업 여행, 2010. 4. p.206.

43) 서울행정법원, 2008. 10. 15. 선고 2008구합24699, 26909, 26916 주거이전비 등 판결, 서울행정법원, 2009. 5. 21. 선고 2008구합51295 주거이전비 판결, 서울고등법원, 2009. 8. 21. 선고 2008누38287 주거이전비 판결.

44) 대법원, 2006. 4. 27. 선고 2006두2435 주거이전비 및 동산이전비(이사비) 판결 등.

45) 대법원, 2010. 9. 9. 선고 2009두16824 주거이전비 판결, 대법원, 2012. 9. 27. 선고 2011두32966 주거이전비 판결.; 이에 동조하는 하급심 판결로서 수원지방법원, 제2행정부 2010. 10. 20. 선고 2010구합192, 2010구합1553(병합) 이주대책부적격처분취소 판결이 있다.

46) 정기상, "주택재개발정비사업에 있어 주거이전비 보상을 둘러싼 제문제에 관한 고찰", 법조, 법조협회, 2012. 7, 제61권 제7호, pp.316~318.

47) 대법원, 2012. 8. 30. 선고 2011두22792 주거이전비등 판결, 대법원, 2012. 9. 27. 선고 2010두13890 주거이전비등 판결.; 서울행정법원, 2012. 2. 2. 선고 2011구합20352 주거이전비 판결, 서울행정법원, 2009. 7. 9. 선고 2009구합10987 주거이전비등 판결.

48) 대법원, 2010. 9. 9. 선고 2009두16824 주거이전비 판결.

49) 용산참사는 2009. 1. 20. 서울특별시 용산4구역 도시환경정비사업인 상가재개발정비조합측과 '상가' 세입자간의 보상협상 결렬로 철거민과 전국철거민연합회 회원 등 약 30여 명이 점거농성을 벌인 용산구 한강로 2가 남일당 건물 옥상에 경찰이 진압병력을 투입하는 과정에서 망루에 불이 붙어 시위대 5명과 경찰특공대원 1명이 사망한 사건이다.

거이전비 지급기준일을 '정비계획에 관한 주민공람공고일'이냐 아니면 '사업시행인가 고시일'이냐에 대한 명확한 근거법령과 기준이 확실히 재정립되어야 한다는 점을 시사한다. 이러한 쟁점정리는 정비사업 철거민의 70% 이상을 차지[50]하고 있는 세입자들이 더 이상 재개발과정의 장애물이 아니라 재개발로 인한 피해자들이라는 점을 다시 한 번 되새기는 계기가 된다.

따라서 주택재개발사업의 공공성과 사회성에 근거하여 주거이전비 지급기준일을 과연 어느 시점으로 정할 것인지에 관하여 보다 심도 있는 논의와 국민적 합의가 도출되어야 한다.

## Ⅳ. 주거이전비 보상의 문제점 및 개선책

### 1. 문제점 검토

현행 법령에 의한 세입자 주거이전비 지급기준일은 도시정비법시행규칙 제9조의2(손실보상 등) 제3항 규정에 따라 "정비계획에 관한 주민공람공고일"을 기준으로 하고 있다.

#### 1) 법령(규칙) 개정·신설과정에서의 문제

2009. 4. 29. 이 규칙의 신설, 입법예고 당시 국토교통부(주택정비과 관계자)는 "주거이전비 지급기준일에 대한 혼란을 방지하고, 전체 조합원의 분담금으로 주거이전비를 지급하는 것에 대한 세입자 없는 조합원들의 불만을 해결하고 조합의 부담을 줄이며, 보상금을 노린 위장세입자 등록 등 도덕적 해이를 방지하기 위해 개정안을 만들었으며, 세입자 보호와는 관련이 없다."라고 밝혔다.[51]

이에 주거시민단체들은 "뉴타운·재개발 지역의 위장세입자는 세입자보다는 오히려 조합원인 가옥주들의 협조나 묵인 없이는 불가능한 일이며, 전셋값 폭등으로 오갈 데 없는 세입자들을 도덕적으로 폄하하는 국토부의 발상은 현실을 도외시한 것"이라고 비판한 바 있다.[52]

이와 같이 정부의 법령(규칙) 개정·신설은 주거이전비 지급 대상 세입자 수를 대폭 줄여서 조합원의 부담을 덜게 함으로써 신속한 뉴타운사업 또는 주택재개발사업을 추진하기 위한 개악이 아닌지 의문이라는 지적[53]이 있다.

#### 2) 여전히 논의할 실익이 남아 있는 문제

문제는 정부의 이 규칙 개정·신설 취지가 조합과 조합원들의 이익만을 대변하여 사업을 속전속결로 추진하기 위한 것이냐, 그렇지 않으면 과연 보다 많은 세입자에게 주거이전비를 지급하기 위한 기준일로 정하는 것이냐 중 어느 편에 있느냐라고 본다.

주거이전비 지급기준일에 관하여 토지보상법시행규칙 제54조(주거이전비의 보상) 제2항에 애매하게 규정되어 있어, 아직도 논란은 계속되고 있다. 그 이유는 위 법령에 애매하게 규정되어 있고, 대법원도 주거이전비 보상청구권의 법적 성격은 주택재개발사의 공공성과 사회성이론에 입각하여 공법상의 권리라고 판단하고 있으며,[54] 더구나 세입자는 "주거이전비 보상액수"를 가장 알고 싶어한다(전체의 95%)고 조사되어, 4개월분 주거이전비 보상액수는 세입자의 법적 권리 중에서 가장

50) 평균 72.53%이다(서울특별시, "뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고방안," 2007. 2. pp.31~32.).

51) Ohmy News, 2011. 3. 4. 기사.

52) 카페 대문(가재울 3,4구역 세입자모임). http://cafe.naver.com/gajaewul4seip/1254..

53) 카페 대문(가재울 3,4구역 세입자모임). http://cafe.naver.com/gajaewul4seip/1254. 이것은 또 아현뉴타운 3구역조합이 조합총회에서 조합임원들에게 74억원의 성과급을 책정해 논란을 빚었다가 성과급 지급 안건을 철회한 사건(MTN(머니투데이뉴스), 2009. 4. 7. 기사)에서도 알 수 있는 바와 같이, 주거이전비는 사회보장적인 차원에서 지급하는 금원의 성격인 점(대법원, 2006. 4. 27. 선고 2006두2435 주거이전비 및 동산이전비(이사비) 지급 판결)을 간과하고 조합측이 어떻게 해서든지 주거이전비 지급을 줄여서 조합원 부담을 줄이거나 주거이전비 지급을 하지 않고 남은 금원을 조합임원들의 성과급으로 지급하려 하고 있어 문제이다.

54) 대법원, 2008. 5. 29. 선고 2007다8129 주거이전비 등 판결.

중요한 요소이기 때문이다.[55]

양자의 차이는 결국 주민공람공고일보다는 사업시행인가 고시일을 기준으로 하여 주거이전비를 지급하게 되면 그만큼 더 많은 세입자들이 주거이전비 보상혜택을 받게 된다는 점이다. 즉 사회·경제적 약자인 세입자보호에 더 충실하다.

여기서 3개월 이상 거주한 세입자라는 조건을 둔 이유는 주거이전비와 공공임대주택 입주권을 노리고 위장 전입하는 가구, 즉 부적격세입자를 원천적으로 막기 위한 것이라고 한다. 최은희 외 2인(2009)도 이와 유사한 취지의 주장을 펴고 있다.[56] 현실은 정비구역 지정 이후 사업시행인가 고시가 나기까지 장기간이 소요[57]된다. 따라서 이 기간 동안에 재개발구역인지 여부를 알지 못하고 주택임대차계약을 체결하고 전입(이사)하여 오거나 주택소유자가 주택임대차 재계약을 거절하여 부득이 이사를 가게 되는 세입자들은 주거이전비와 공공임대주택입주권을 받을 수 없게 된다는 점이 문제이다.

### 3) 주거이전비 지급과정상의 문제

그런데 토지보상법시행규칙 제54조(주거이전비의 보상) 제2항의 "사업인정고시일 등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있은 당시"에서 "또는"이라는 명시적인 규정에서 알 수 있듯이 입법자의 취지대로 세입자가 둘 중 하나의 요건기준만 충족하면 보상을 하여야 한다. 그러나, 그 동안 각 조합과 구청, 서울특별시, 국토교통부 등은 이 "또는"이라는 문구를 자의적으로 해석하여 두 사업단계 중 "빠른" 단계가 맞다고 유권해석을 하면서, "정비계획에 관한 주민공람공고일"을 기준으로 하여 당해 정비구역에 거주하고 있는 세입자를 대상으로 주거이전비를 지급해 왔다. 김해숙(2009)도 이를 지적하고 있다.[58] 그러나 서울행정·고등법원 판례는 "주민공람공고일"보다 훨씬 이후 절차(단계)인 "사업시행인가고시일"을 기준으로 하여 주거이전비를 지급하여야 한다고 판시하여[59] 보다 많은 세입자들이 주거이전비 보상혜택을 받아왔기 때문에 문제이다.

또 해당 주택재개발 정비구역 안에 거주하는 세입자로서 세대별 주민등록표에 등재된 날을 기준으로 "정비계획에 관한 공람공고일"을 기준으로 3개월 이후에 전입한 세입자는 주거이전비 지급 및 공공임대주택 공급대상자에서 제외되어 문제이다.[60][61] 이동영은 주거이전비 지급내용 등 조합운영 관련 자료공개제도의 강화가 필요하다고 주장한다.[62]

---

55) 정복환·김갑열, 전게논문, pp.261~263.

56) 최은희, 이상헌, 황재훈, "도시재개발제도 개선전략에 관한 연구," 한국도시설계학회 2009년 추계학술대회 발표논문, 한국도시설계학회, 2009, p.637.

57) 통상 서울지역 주택재개발사업은 3년 3개월, 뉴타운사업의 경우는 평균 2년 8개월 정도가 소요된다.

58) 김해숙, 전게논문, p.82.

59) 서울행정법원, 2008. 10. 15. 선고 2008구합24699, 26909, 26916 주거이전비 등 판결, 서울행정법원, 2009. 5. 21. 선고 2008구합51295 주거이전비 판결.; 서울고등법원, 2009. 8. 21. 선고 2008누38287 주거이전비 판결.

60) 여기에 해당되는 세입자들을 관리처분계획서에서 '세입자비대책해당자'로 분류한다. 임영수·이명훈, "실태분석을 통한 주택재개발 임대주택 공급가격 관련 제도개선 방안", 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2009, 제22집 제3호, p.233.

61) 2009. 11. 28.부터 시행된 「도시 및 주거환경정비법시행규칙」제9조의2(손실보상 등) 제3항 규정에 따르면 뉴타운 등 도시정비사업구역으로 지정된 후 해당 지역에 이사 온 세입자들은 주거이전비 등의 보상을 받지 못하게 되었다. 예컨대, 서울시 자료에 따르면 2008. 11. 말 기준 서울시내에서 보상금이 지급된 11개 뉴타운 34개 구역 세입자에 대한 주거이전비 보상비율은 66.7%다. 나머지 1만 2278가구의 세입자들은 공람공고일 이후 입주했다는 이유 등으로 주거이전비를 전혀 받지 못했다. 이 같은 보상비율을 2009년 기준 서울시내에서 사업이 진행 중인 재개발구역의 세입자 4만 33가구와 뉴타운지역 세입자 23만 2199가구에 적용하면 9만 가구 이상이 주거이전비를 받지 못하고 이주해야 할 형편이었다. 노후주택이 많아 재개발사업이 계속될 수밖에 없기 때문에 주거이전비를 지급받지 못하게 되는 세입자는 더 늘어나게 된다. 카페 대문(가재울 3,4구역 세입자모임) |작성자 isimson.

62) 이동영, "도시재생과 민·관파트너쉽의 활성화 방안에 관한 연구", 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제44집, p.137.

## 2. 주거이전비 지급기준일의 개선책

택지개발사업(예: 서울 위례지구)이나 도시개발사업(예: 서울 마곡지구), 기업도시개발사업(예: 원주 지식기반형) 등 국가나 지방자치단체가 토지보상법 제78조 등에 따라 이주대책 등 생활보상을 하고 수용방식으로 추진하는 다른 모든 공익사업지구 내의 개발사업의 경우에는 사업지구에 따라 차이가 있지만, 기본적으로 저소득층이 밀집하여 거주하는 노후·불량 거주지에 대한 개발사업은 아니다.

반면에 정비사업인 주거환경개선사업과 주택재개발사업의 경우에는 노후·불량건축물이 밀집한[63] 저소득층 거주지를 대상으로 한다는 점에서 근본적인 차이가 있다. 이들 거주지는 세입자들이 소유자들보다 훨씬 더 많이 거주하고 있고, 뉴타운사업(재정비촉진사업)[64]의 경우에도 다가구주택이나 다세대주택이 밀집된 지역도 포함하고 있는 경우가 많기 때문에, 세입자들의 거주 비율이 평균적으로 약 72.53%에 달하고 있다.[65]

따라서 주택재개발사업 지구내 세입자의 "사회·경제적 약자로서 세입자의 법적 권리"는 다른 모든 공익사업 지구내의 세입자의 법적 권리와 세입자 보상의 내용, 즉 양자의 법적 지위에는 차이가 없고, 다만 후자에게 보상을 하는 기준일을 전자와 달리 적용하여 보다 많은 세입자들이 공익사업인 주택재개발사업의 과실을 배분받도록 하자는 취지이다.

그러므로, 공익사업 지구내 세입자의 간접보상 기준일과 주택재개발사업 지구내 세입자의 간접보상 기준일을 서로 다르게 적용해야 한다고 본다. 구체적으로 그 적용기준일도 '정비계획에 관한 주민공람공고일'보다 훨씬 더 늦은 시점인 '사업시행인가 고시일'로 하여 세입자를 보다 더 두텁게 보호하여야 한다. 또 토지보상법시행규칙 제54조(주거이전비의 보상) 제2항의 "사업인정고시일 등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있은 당시"에서 특별한 사정이 없는 한 양자를 모두 포함하는 것으로 법문에 충실하게 해석하여 세입자가 둘 중 하나의 요건기준만 충족하면 주거이전비를 보상하여야 한다.

다만 이와 같은 논리로 '사업시행인가 고시일'을 기준으로 주거이전비를 지급할 경우 '정비계획에 관한 주민공람공고일'로부터 '사업시행인가 고시일'까지 사이에 주거이전비 등 보상을 노리고 전입해 오는 위장 전입자 등 도덕적 해이 문제가 발생할 수도 있다. 그러나 지금까지 보상을 노리고 위장 전입한 세입자들이 많았다(물론 토지소유자의 지장물 보상의 경우에 가짜 꿀벌통 비치, 일시적인 유실수 식재 등의 거짓 사례가 많았다)고 조사된 사례는 찾아보기 힘들 뿐만 아니라 뉴타운·재개발지역의 위장 세입자는 세입자보다는 오히려 조합원인 소유자들의 공모(협조 또는 묵인이나 방조)가 있어야 가능한 일이며, 이것은 전셋값 폭등으로 주택난이 심각한 세입자들을 도덕적으로 비하하는 발상이라고 볼 수밖에 없다. 또 정비구역 내 부동산 거래 시 목적물 소유자와 중개업자는 정보제공 후 계약을 체결하도록 설명·고지 의무화를 시행[66]하고 있기 때문에, 그렇게 우려할 만큼의 위장 전입하는 세입자들은 거의 없다고 보아야 한다. 그럼에도 세입자들의 위장 전입행위 등 도덕적 해이가 있다면 그것은 오히려 실제 거주 여부 등 다른 적정한 심사를 통하여 가려내면 될 것이지 주거이전비 지급기준일을 '사

63) 「도시 및 주거환경정비법」 제2조 제2호 가.목과 나.목.

64) 예 : 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(시행 2013.3.23., 법률 제11690호, 2013.3.23., 타법개정)에 따른 신시가지형(은평), 도심형(왕십리), 주거중심 재개발형(길음)

65) 1·2차 15개 뉴타운지구 가운데 7개 지구의 경우 세입자 비율이 80% 이상이며, 가장 높은 지역(영등포)은 86.9%가 세입자인 경우도 있다(서울특별시, "뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고방안," 2007. 2. pp.31~32.).

66) 도시정비법 제79조 제3항 및 제4항(부동산거래 설명·고지의무)과 「공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률」제25조(중개대상물의 확인·설명) 제1항 제2호(법령의 규정에 의한 거래 또는 이용제한사항).

업시행인가 고시일'로부터 '정비계획에 관한 주민공람공고일'로 수 개월 또는 수 년씩 앞당겨 해결할 문제는 아니라고 본다.

### 3. 소 결

위와 같이 그 동안 세입자에 대한 주거이전비 지급기준일을 둘러싸고 실무상 조합의 "주민공람공고일" 기준과 서울행정·고등법원의 "사업시행인가고시일" 기준이 서로 달라 일대 혼란과 갈등[67]이 발생하였다. 그러나 그 후 정비사업 관련 법령인 도시정비법시행규칙 제9조의2 제3항과 대법원 판례(대법원, 2010. 9. 9. 선고 2009두16824 주거이전비 판결)가 "정비계획에 관한 주민공람공고일"을 기준으로 하고 있다.

문제는 위 법령에 "사업인정고시일 등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있은 당시" 당해 공익사업지구안에서 3월 이상 거주한 세입자라고 애매하게 규정되어 있어 아직도 여전히 논의의 실익이 있다는 점이다.

그러나, ⅰ) 세입자의 주거권 개념은 단순한 주거에 대한 권리가 아니라 생존권(사회권)적 기본권으로서 사회·경제적 약자인 세입자의 '주거복지'를 보장하고 이를 실현하는 방향으로 나가야한다고 판단하는 점, ⅱ) 국내·외 주거권에 관한 조류와 주거기본권 또는 주거인권 개념의 도입이 논의되고 있는 점,[68] ⅲ) 대법원과 헌법재판소가 주거이전비 보상청구권의 법적 성격을 재산권 보상의 차원이 아닌 주택재개발사업의 공공성과 사회성에 근거한 사회보장적 차원에서 지급하는 보상금으로 보고 있는 점,[69] ⅳ) 국가인권위원회도 2009. 4. 29.자 위 규칙의 신설, 입법예고 당시 세입자 주거이전비 지급 기준시점을 주민공람공고일이 아닌 '사업시행인가고시일'(실제 사업일)로 변경하는 것이 타당하다는 의견을 표명하였던 점, ⅴ) 위 서울행정·고등법원의 각 주거이전비 판결취지 등을 종합적으로 고려하면, 주거이전비 지급기준일은 "주민공람공고일"이 아닌 "사업시행인가고시일"로 보는 것이 주택재개발사업의 공익성과 사회성에 부합하고 사회·경제적 약자인 세입자를 보다 두텁게 보호할 수 있어 타당하다. 김해숙(2009), 정복환(2013)도 이와 같은 취지의 주장을 하고 있다.[70] 여관현 외 2명(2011)도 세입자 보상과 관련하여 이른바 '적격세입자' 결정을 위한 명확한 기준이 마련되어야 한다고 주장한다.[71]

결국 주거이전비 지급기준일에 관한 보다 명확한 근거법령과 기준이 확실히 재정립되어야 하며,[72] 대법원도 사업시행인가고시일로 판례 변경을 하여야 한다.

## Ⅴ. 결 론

연구결과를 종합하여 세입자의 주거이전비 실현을 위한 정책적 시사점을 제시하면 다

67) 이서연·정복환, "주택재개발사업의 참여자 간 갈등완화", 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제52집, pp.292~293.; 서울행정법원, 2008. 10. 15. 선고 2008구합24699, 26909, 26916 주거이전비 등 판결, 서울행정법원, 2009. 5. 21. 선고 2008구합51295 주거이전비 판결.; 서울고등법원, 2009. 8. 21. 선고 2008누38287 주거이전비 판결.

68) 이은기, "주거권의 입론," 서강법학, 서강대법학연구소, 2007, 제9권 제2호, pp.177~185.

69) 대법원, 2006. 4. 27. 선고 2006두2435 주거이전비 및 동산이전비(이사비) 지급 판결, 대법원, 2008. 5. 29. 선고 2007다8129 주거이전비 등 판결 및 헌법재판소, 2006. 2. 23. 선고 2004헌마19 결정 등도 모두 주택재개발사업의 사회성과 공공성을 전제로 판시하고 있다.

70) 김해숙, 전게논문, p.86., p.109.; 정복환, 전게논문, 2013, pp.118~119.

71) 여관현·최조순·최근희, "도시환경정비사업 갈등형성과정의 정책네트워크 분석-용산4구역 국제업무지구를 중심으로-," 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2011, 제24집 제2호, p.142.

72) 정복환·김갑열, 전게논문, pp.259~269.

음과 같다. 첫째, 행정청(구청장)이 주거이전비 지급에 소극적인 조합에 위임하지 말고 공공관리자로서 직접 세입자에게 홍보와 안내 등 특단의 대책을 세워 실질적인 권리실현이 될 수 있도록 하여야 한다. 둘째, 정비사업 관련 여러 법령에 산재해 있는 주거이전비와 동산이전비(이사비) 및 공공임대주택 입주권 관련 법령의 통일·정비로 세입자의 혼란을 방지하고 단일화된 법령체계에 따른 보상체계를 갖춰야 한다. 셋째, 주거이전비 지급기준일에 관한 명확한 근거법령과 기준이 확실히 재정립되어야 한다. 넷째, 대법원도 주거이전비 지급기준일을 '사업시행인가고시일'로 판례 변경을 하여야 한다. 다섯째, 4개월분 주거이전비 보상액수에 대한 특단의 보상대책을 세워야 한다.

결론적으로 주거이전비 보상은 법령과 판례, 그리고 행정청(구청장)과 조합(조합원 포함) 및 세입자들이 적대 의식이 아닌 공동체 의식을 가지고 주택재개발사업을 진행하면서 서로 상생하는 방안의 하나로 풀어나가야 할 주택재개발 정비사업의 총체적 문제의 하나라고 본다. 다만 본고는 세입자의 법적 권리 중 주거이전비에 초점을 맞춰 그 실현을 위한 정책적 시사점을 제시하는데 그치고, 세입자의 법적 권리 의식에 따른 세입자 대책을 광범위하게 제시하지는 않았으며, 이는 추후 연구로 미루고자 한다.

## 參考文獻


대한건설협회, 2010년 상반기 적용 건설업 임금실태 조사보고서, 2010.

고덕균, "서울시 정비사업 공공관리제도의 문제점과 개선방안 연구," 부동산학보, 한국부동산학회, 2011. 제46집.

국가인권위원회, "개발사업지역 세입자 등 주거빈곤층 주거권 보장 개선방안을 위한 실태조사", 2005. 11.

국회사무서, "서울시 뉴타운·재개발의 문제점과 세입자 주거권 실현 방안", 2008. 12.

김해숙, "주택재개발사업의 세입자보호를 위한 제도개선방안에 관한 연구," 명지대학교 부동산·유통경영대학원, 부동산학석사학위논문, 2009. 12.

서울특별시, 주택국, 홈페이지(http://housing.seoul.go.kr), 주택개발 통계자료, 2010. 6.

여관현·최조순·최근희(2011), "도시환경정비사업 갈등형성과정의 정책네트워크 분석-용산4구역 국제업무지구를 중심으로-," 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2011, 제24집 제2호.

오준근, "주택재개발사업에 있어 세입자의 법적 지위," 법과 사회, 법과사회이론학회, 창작과 비평사, 1997, 제14권.

윤범덕·전광섭, "도시재정비촉진사업 세입자보상에 관한 연구", 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제51집.

이동영, "도시재생과 민·관파트너쉽의 활성화 방안에 관한 연구", 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제44집.

이은기, "주거권의 입론," 서강법학, 서강대법학연구소, 2007, 제9권 제2호.

임영수·이명훈, "실태분석을 통한 주택재개발 임대주택 공급가격 관련 제도개선 방안", 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2009, 제22집 제3호.

장동훈·임영인, "도시개발에 따른 영업 손실보상에 관한 연구," 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제44집.

전병준, "주택재개발·재건축에 있어서 조합원과 세입자의 법적 지위에 관한 연구", 국민대학교 대학원, 법학박사학위논문, 2010. 6.

정기상, "주택재개발정비사업에 있어 주거이전비 보상을 둘러싼 제문제에 관한 고찰", 법조, 법조협회, 2012. 7, 제61권 제7호.

정복환, "부동산사법상의 사회경제적 약자보호제도에 관한 연구," 명지대학교 부동산·유통경영대학원, 부동산학석사학위논문, 2007, pp.1~10.

정복환·김갑열, "주택재개발사업 세입자의 법적권리 의식," 대한부동산학회지, 대한부동산학회, 2011, 제29권 제2호.

정복환·방경식, "주택재개발사업 정보제공자의 사회관계," 부동산학보, 한국부동산학회, 2011, 제47집.

정복환, "주택재개발사업 구역내 주거세입자의 권리 - 주거세입자의 정보취득을 중심으로 -", 강원대학교 일반대학원, 부동산학박사학위논문, 2013. 2.

이서연·정복환, "주택재개발사업의 참여자 간 갈등완화", 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제52집.

차진아, "사회적 약자의 인권에 관한 연구-사회적 약자의 유형에 따른 인권보장의 구체화방향을 중심으로-," 공법학연구, 한국비교공법학회, 2012, 제13권 제2호.

최동순, "주택재개발사업의 주거세입자 이주대책에 따른 의식조사 분석", 명지대학교 부동산대학원, 부동산학석사학위 논문, 2010. 8.

최은희, 이상헌, 황재훈, "도시재개발제도 개선전략에 관한 연구," 한국도시설계학회 2009년 추계학술대회 발표논문, 한국도시설계학회, 2009.

한국토지주택공사, 보상실무편람, 2010. 3.

카페 대문(가재울 3,4구역 세입자모임). http://cafe.naver.com/gajaewul4seip/1254.

Ohmy News, 2011. 3. 4. 기사.

MTN(머니투데이뉴스), 2009. 4. 7. 기사.

대법원, 2006. 4. 27. 선고 2006두2435 주거이전비 및 동산이전비(이사비) 지급 판결.

_____, 2008. 5. 29. 선고 2007다8129 주거이전비 등 판결.

_____, 2009. 6. 18. 선고 2008두10997 주민등록전입신고수리거부처분취소 전원합의체판결.

_____, 2009. 10. 29. 선고 2009두9338 이주대책부적격처분취소 판결.

_____, 2010. 9. 9. 선고 2009두16824 주거이전비 판결.

_____, 2011. 7. 14. 선고 2011두3685 주거이전비등 판결.

_____, 2012. 2. 23. 선고 2011두23603 주거이전비등 판결.

_____, 2012. 4. 26. 선고 2010두7475 주거이전비등청구 판결.

_____, 2012. 8. 30. 선고 2011두22792 주거이전비등 판결.

_____, 2012. 9. 27. 선고 2011두32966 주거이전비 판결.

_____, 2012. 9. 27. 선고 2010두13890 주거이전비등 판결.

헌법재판소, 2006. 2. 23. 선고 2004헌마19 결정.

서울고등법원, 2009. 8. 21. 선고 2008누38287 주거이전비 판결

서울행정법원, 2008. 10. 15. 선고 2008구합24699, 26909, 26916 주거이전비 등 판결.

_____, 2008. 12. 10. 선고 2008구합34207 주거이전비지급채무부존재확인 판결.

_____, 2009. 4. 23. 선고 2008구합44747 이주비 판결 등.

_____, 2009. 5. 21. 선고 2008구합51295 주거이전비 판결.

_____, 2009. 7. 9. 선고 2009구합10987 주거이전비등 판결.

_____, 2009. 8. 21. 선고 2008누34711 주거이전비 판결.

_____, 2012. 2. 2. 선고 2011구합20352 주거이전비 판결.

수원지방법원 제2행정부, 2010. 10. 20. 선고 2010구합192, 2010구합1553(병합) 이주대책부적격처분취소 판결.