

【용산참사 2주기 토론회】

용산참사 재발 방지를 위한 “강제퇴거금지법” 제정 토론회



- 일시 : 2011년 1월 18일(화) 오후 1시
- 장소 : 환경재단 레이첼카슨룸

- 주최 : 용산참사 2주기 범국민 추모위원회 mbout.jinbo.net
- 주관 : 용산참사 진상규명 및 재개발제도 개선위원회, 주거권운동네트워크, 빈곤사회연대, 한국공간환경학회, 공익변호사그룹 공감, 한국도시연구소, 용산참사 야4당 공동대책위원회(민주당, 민주노동당, 진보신당, 국민참여당), 빈민해방실천연대(전국철거민연합, 민주노점상연합), 인권운동사랑방, 전국빈민연합(빈민해방철거민연합, 전국노점상연합), (사)주거권실현위한국민연합, 재개발개혁행정포럼, 참여연대 민생희망본부

【목차】

자료집 목차

 토론회 진행 순서	3
 토론회를 개최하며 - “또 다른 용산참사를 막아야 합니다!”	4
 발제문	
△ 발제문 1	
‘강제퇴거금지법’ 제정의 의의 및 향후 추진방안	6
개발사업에서의 주거권 보호 및 강제퇴거금지에 관한 법률안.....	31
△ 발제문 2	
도시개발의 문제점과 강제퇴거금지법	38
 토론문	
△ 토론 1 - 주거권 운동과 강제퇴거금지법	66
△ 토론 2 - 강제퇴거금지법의 법률적 검토 및 의의	69
△ 토론 3 - 용산참사 이후 바뀐 재개발 제도와 강제퇴거금지법	73
△ 토론 4 - 기본권적 관점에서 본 강제퇴거금지법	87
 강제퇴거 감시단 보고서	
△ 강제퇴거 현장 보고서	89
△ 감시단 활동 지역별 보고서 (위례신도시, 성남단대, 화곡동초록마을, 광명6동, 상도4동, 두리반)	99

【진행순서】

토론회 진행순서

□ 사회 - 박래군(용산참사진상규명 및 재개발제도개선위원회 집행위원장)

〈여는 순서〉

- ① 개회사
- ① 인사말

〈1부 - 끝나지 않은 용산〉

- ① 개발 현장 실태 보고 - 영상(빈곤사회연대)
- ① 개발과 강제퇴거의 현장 증언 - 개발지역 철거민(전국철거민연합)
- ① 강제퇴거 감시단 활동 보고 - 빈곤사회연대

〈2부 - 용산참사 재발 방지를 위한 강제퇴거금지법〉

- ① 발제 1. '강제퇴거금지법' 제정의 의의 및 향후 추진방안
 - 미류(주거권운동네트워크/인권운동사랑방)
- ① 발제 2. 도시개발의 문제점과 강제퇴거금지법
 - 변창흠(세종대 / 공간환경학회)
- ① 지정토론 1. 주거권 운동과 강제퇴거금지법
 - 서종균(한국도시연구소)
- ① 지정토론 2. 강제퇴거금지법의 법률적 검토 및 의의
 - 이은희(민주주의법학연구회)
- ① 지정토론 3. 용산참사 이후 바뀐 재개발 제도와 강제퇴거금지법
 - 민병덕(민변민생위/재개발행정개혁포럼)
- ① 지정토론 4. 기본권적 관점에서 본 강제퇴거금지법
 - 한상희(건국대 법학전문대학원)

[토론회를 개최하며]

또 다른 용산참사를 막아야 합니다

용산참사 2주기 범국민추모위원회 상임대표 이강실, 조희주

“우리과 같은 철거민들이 이 땅에서 희망을 발견하지 못해 저 위태로운 하늘 끝 망루로 오르는 일이 없도록 이 잘못된 재개발을 바로 잡아 주세요. 없는 사람들이 더불어 살 수 있는 사회를 만들어주세요.”

지난 1월 9일 355일 만에 치러진 용산참사 철거민열사들의 장례식에서 용산참사 유가족들이 이 시대를 살고 있는 우리들에게 보낸 호소였습니다.

무려 355일이나 걸려야 했습니다. ‘개발’이라는 괴물에 맞서 망루에 오른 이들이, 하루 아침에 도심 테러리스트로 몰려 주검이 된 채, 차가운 냉동고에 갇혀 지낸지 355일이 지나서야 장례를 치를 수 있었습니다.

그리고 이제 용산참사 2주기가 되었습니다.

장례를 치렀을 뿐 용산참사는 결코 해결되지도, 끝나지도 않았습니다. 용산참사의 진실은 아직 밝혀지지 못한 채 철거민들만이 중형이 선고되어 차디찬 감옥에 갇혀 있습니다. 살인진압을 지휘하고도 법정에 단 한 번도 서지 않은 김석기는 국민을 무시하는 이명박 대통령의 오기인사로 화려히 복귀하려 하고 있습니다.

그 뿐만이 아닙니다. 용산참사의 근본문제인 잘못된 개발사업은 전혀 개선되지 않고 있습니다. 돌아가신 열사들이 외쳤던 철거민 주거생존권 보장은 여전히 무참히 짓밟히고 있습니다. 개발세력들은 호시탐탐 기회만을 노리며, 투기적 수요를 조장하여 또 다른 용산들을 생겨나게 하고 있습니다. 용산은 결코 끝나지 않았습니다.

오늘 토론회에서 제기될 '강제퇴거금지법'은, 또 다른 용산을 막아야 한다는 절박함에서 나온 제도개선의 첫 걸음입니다. 개발 사업에서의 주거권 보호와 '강제퇴거금지'라는 원칙을 세우면서, 수십 년 간 철거민들을 죽음으로 내몬 잘못된 개발 법, 제도들을 하나 하나 고쳐나가야 합니다.

오늘 토론회에 함께한 우리를 비롯해, 일 년여 간 용산참사 해결을 위해 움 힘과 정성, 마을을 모아주신 분들의 힘이, 용산참사 재발방지를 위한 노력들로 모아질 것을 확신합니다.

그 길에 먼저 가신 용산참사 철거민 민중열사들. 故 이상림, 양희성, 한대성, 이성수, 윤용헌 열사께서 함께하실 것입니다.

감사합니다.



【발제문 1】

강제퇴거금지법 제정의 의의와 법안 해설

미류 | 주거권운동네트워크 · 인권운동사랑방

1. 강제퇴거금지법의 배경과 취지

2009년 1월 20일을 기억한다. 망루 위로 불길이 치솟았고 잠시 후 여섯 구의 시신이 땅으로 내려왔다. 그 중 다섯 분은 용산4구역 도시환경정비사업으로 더 이상 갈 곳이 없어 망루에 올랐던 철거민이다. 참사 이후 경찰의 과잉진압에 대한 비난의 목소리가 높았으나 현재 경찰은 기소조차 되지 않은 채 망루에 올랐던 철거민들만 중형을 구형받고 있다. 참사가 발생한 후 한국의 개발사업 제도에 대한 비판의 목소리도 높았다. 그러나 근본적인 성찰이 생략된 자리에 오늘도 개발을 향한 탐욕으로 얼룩진 포크레인의 아귀가 또아리를 틀고 있다.

용산참사뿐만이 아니다. 1960년대 광주대단지 항쟁에서부터 1980년대 무허가 판자촌에 대한 재개발, 2000년대의 뉴타운까지, 개발사업과 그에 저항하는 철거민들의 투쟁의 역사는 한국의 근현대사에서 빼놓을 수 없는 중요한 흐름이다. 그 과정에서 죽어간 사람들만도 한두 명이 아니다. 망루에서 떨어져, 불에 타서, 철거하다가 무너진 담벼락에 깔려, 스스로 목숨을 끊어, 그렇게 사람들이 죽어갔다. 그/녀들의 죽음 뒤로 더욱 많은 인권의 찬탈과 포기가 있었다. 언제까지 이렇게 둘 것인가.

세계인권선언과 유엔 사회권규약은 정부가 주거권을 보장하도록 하고 강제퇴거는 “인권

에 대한 중대한 침해”이므로 강제퇴거를 예방하기 위해 입법조치의 채택을 비롯한 “모든 적절한 수단”을 사용하도록 하고 있다. 한국의 강제퇴거 실태에 대한 우려와 이를 예방하기 위한 조치의 권고는 유엔 사회권위원회의 한국 정부에 대한 세 차례의 심사 모두에서 언급된 내용이다. 그만큼 심각한 사안이라는 의미인 동시에, 그만큼 한국 정부가 무책임하다는 의미다.

개발 사업에 어떤 문제가 있었는지에 대해서는 정부도 사법부도 지방자치단체도 말하지 않는다. 현재의 개발 사업은 구역지정 요건과 절차적 요건만 충족한다면 ‘합법적’이고 그것에 저항하는 것은 업무방해나 공무집행방해가 될 뿐이다. 그렇게 ‘합법적’으로 추진되는 개발 사업은 건설자본과 대토지 소유주들이 이익을 나눠가는 과정이기도 하다. 법의 이름으로, 공익을 목적으로 이루어진다는 개발 사업은 가난한 사람들로부터 집과 삶을 빼앗아 더 많은 자원을 가진 기업과 대토지 소유주들에게 넘겨주는 사회적 장치다. 이 장치 안에 ‘인권’이 발 딛을 자리는 없었다.

더 이상 이대로는 안된다는 절박함이 강제퇴거금지법 제정의 배경이다. 그리고 개발 사업에서 인권을 보장하자는 것, 즉 ‘합법적인 인권침해’를 위법한 것으로 만들자는 것이 강제퇴거금지법 제정의 취지다. 강제퇴거금지법만으로 부족하다는 점은 당연하다. 그러나 강제퇴거금지법 없이 근본적인 변화는 시작되지 않는다는 점도 분명해 보인다. 개발 사업이 우리의 권리를 어떻게 짓밟고 있는지 성찰하고 ‘인권’이 얘기될 수 있는 자리가 필요하다. 그래서 강제퇴거금지법 제정이 필요하다.

2. 강제퇴거금지법의 필요성과 의의

1) 인권으로서 주거권 법제화

모든 사람은 적절한 주거에 대한 권리를 가진다. 인간답게 살기 위해 적절한 주거가 필요하다라는 점은 굳이 설명이 필요 없다. 그래서 세계인권선언을 비롯한 국제인권규범은 주거권을 명시하고 많은 국가들은 주거권 보장을 위한 법률을 가지고 있다. 그러나 주거권의 실질적 내용에 비추어볼 때 국내법에서 주거권 개념은 충분히 자리잡히지 않았다. 지금도 벌어지고 있는 강제퇴거의 현실이 그것을 단적으로 보여주며 이에 대한 정부나 지자체의 입장들에서도 주거권에 대한 인식은 보이지 않는다¹⁾. 정부와 지자체는

오히려 거주민들이 강제퇴거당하는 것을 ‘사적인 문제’로 치부하며 책임을 방기해왔다. 강제퇴거는 인권의 문제이며 인권을 보장해야 할 의무는 일차적으로 국가에 있다²⁾. 강제퇴거금지법은 국내법으로는 처음으로 주거권을 명시하며³⁾, 이에 따른 의무를 수행하기 위한 국가와 지방자치단체의 책임을 밝힌다. 국가와 지방자치단체는 개발사업의 시행자가 아니더라도 인권을 존중·보호·증진해야 할 의무의 맥락에서, 개발사업 과정에서 발생하는 강제퇴거를 예방하기 위해 책임을 다해야 할 것이다.

2) 거주민들의 인권 증진에 기여하는 개발로의 전환

현재 개발 사업이 추진되는 동기는 개발 이익이다. 정부와 지자체는 주거 환경 개선 등의 목표를 내세우지만, 엄밀하게 말하면 도시 미관 개선을 추구할 뿐이다. 개발 사업은 거주민들의 삶에 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라 도시의 역사와 환경도 크게 바꾸는 사업이다. 그러나 무엇을 어떻게 바꿀 것인가에 대한 고민을 개발 이익에 대한 기대로 대체해버리고 거주민들의 삶은 아랑곳하지 않는다. 보기 좋은 도시와 살기 좋은 도시는 다르다. 사람이 거주하거나 영업하는 장소는 물리적인 요소로 환원될 수 없다. 개발 사업은 퇴거를 수반하게 되며 이는 주거권의 주요 내용 중 하나인 점유의 안정성을 직접적으로 침해한다. 현재와 같이 무분별하게 개발이 추진되는 것을 막아야 한다. 그리고 개발 사업이 더욱 적극적으로 인권의 가치에 부합하도록 강제해야 한다. 또한 개발 사업이 진행되는 과정에서 거주민들이 실질적으로 의견을 개진하고 협의할 수 있는 절차를 두어 민주주의를 실현해야 한다.

3) 재정착의 권리 보장

- 1) 2009년 유엔 사회권위원회의 한국 정부 보고서 심의 당시 한국 정부는 용산참사가 강제퇴거의 문제가 아니라고 주장했다. 또한 유엔 사회권위원회에 제출한 보고서에서도 개발 사업이 거주민의 주거 환경을 개선하기 위해서 추진되는 사업이라며, 낮은 재정착률이나 강제퇴거당해 쫓겨나는 거주민들의 상황에 대해서는 언급하지 않았다.
- 2) 유엔 사회권규약 2조는 규약 가입국들의 의무를 밝히고 있는데, 이에 따르면 “국가는 가능한 모든 자원을 동원하여, 독자적으로 또는 국제적 지원과 협력을 통해, 본 규약이 규정하는 권리들의 완전한 실현을 점진적으로 성취하기 위해, 특히 입법적 조치들을 포함하는 모든 적절한 조치들을 취해야 한다.” 이후 1986년 ‘사회권규약 이행에 관한 립버그 원칙’, 1990년 ‘협약국의 의무들의 속성에 관한 일반논평 3’, 1997년 ‘사회권의 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인’ 등에서 더욱 자세하게 가입국들의 의무의 내용을 다루고 있다.
- 3) 2003년 주거권을 포괄적으로 다루는 주거기본법을 제정하기 위한 운동이 있었으나 결국 제정되지 못했다.

개발 사업의 결과 원주민 재정착률이 20%에도 미치지 못한다⁴⁾는 점은 현행 개발 사업 제도의 큰 문제 중 하나다. 특히 개발 사업 구역은 저소득층의 비율이 높다. 재정착률이 낮은 이유는 개발 사업 이후 저렴 주거가 사라지는⁵⁾ 반면, 거주민들에게 적절한 재정착대책이 보장되지 않기 때문이다. 현행 법령이 보장하는 재정착 대책은 매우 제한적 일뿐더러 거주민들의 사회경제적 여건을 고려하지 않는다. 개발 사업으로 인한 퇴거는 자발적인 이주가 아니다. 적어도 개발 사업 이후 거주민들의 인권이나 삶의 질이 하락해서는 안된다. 개발 사업 시행 전과 동등한 수준으로 거주하거나 일하는 것을 보장하는 재정착 대책이 수립되어야 하며 이에 대해 거주민들과의 성실한 협의가 이루어져야 한다. 강제퇴거금지법은 개발 관련 개별 법령들에 앞서 모든 거주민들에게 보장되어야 할 재정착의 권리를 밝히고 이를 통해 개발 사업으로 인해 가난한 사람들이 더욱 가난해져야 하는 현실을 바꿀 것이다.

4) 퇴거의 적법 요건 확립 및 강제퇴거 과정에서의 폭력에 대한 처벌

강제퇴거 과정에서 발생하는 용역업체 직원들의 폭력과 그에 대한 공무원의 책임 방기는 강제퇴거 현장의 고질적인 문제다. 이것은 현행 경비업법 등의 문제, 더욱 근본적으로는 건설자본의 이해관계가 걸려 있기 때문인데, 거주민들의 삶을 전혀 고려하지 않는 법령과 사법부의 판결이 그 배경이 되고 있다. 개발 사업의 시행 주체가 소유권을 주장하거나 개별 소유주들이 임대차 계약의 종료 등을 이유로 아무런 대책 없이 쫓아낼 때 법원의 명도 판결 등은 이를 고려하지 않고 강제퇴거를 오히려 허용하고 있다. 재정착 대책을 보장받지 못한 거주민들로서는 저항할 수밖에 없고 이 과정에서 용역업체 직원들은 폭력을 사용해 강제퇴거를 자행한다. 심한 경우 가벼운 벌금 정도로 처벌되는 용역업체 직원들, 이러한 폭력을 수수방관하는 공무원들, 오히려 공무원집행방해로 처벌받는 철거민들, 이것이 강제퇴거 현장의 변하지 않는 풍경이다. 강제퇴거금지법은 재정착 대책에 대해 협의가 완료되지 않을 때 퇴거를 자의적으로 할 수 없도록 규정함으로써 강제퇴거를 예방하려고 한다. 또한 자의적인 퇴거든 법원으로부터 집행 권한을 받은 퇴

4) 2006년 서울시정개발연구원은 길음뉴타운을 대상으로 <뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고 방안>이라는 연구를 수행했다. 이 연구는 한국사회에 큰 파장을 몰고 왔는데, 정작 우리가 놀라야 할 것은 이런 연구가 이제야 이루어졌다는 점이다. 그토록 많은 개발 사업이 추진되는 동안, 그 많은 동네들은, 그 곳에 살던 사람들은 모두 어디로 갔는지, 이제야 겨우 질문이 던져졌기 때문이다.

5) 뉴타운사업지구 소득분위별 분포(서울특별시, 2007)에서 소득 1~4분위의 비율을 보면, 자가의 경우 62.7% 차가의 경우 77.7%이며, 서울시 주거환경개선 정책 자문위원회가 공청회에 제출한 자료에 따르면, 전세가 4천만 원 미만 주택 비율은 개발 사업 전 83%에서 사업 후 0%로, 극적인 저렴주택 재고 변화가 드러났다.

거든 이 과정에서 발생하는 용역업체 직원들의 폭력을 처벌할 수 있는 규정을 두고, 이를 감독할 책임이 있는 공무원에 대한 처벌 규정도 마련함으로써 강제퇴거 현장의 폭력을 예방하려고 한다.

3. 강제퇴거금지법과 주거권

1) 주거권의 명사와 ‘거주민’

강제퇴거금지법의 목적(제1조)은 개발사업에서 강제퇴거 금지에 관한 기본 사항을 정함으로써 헌법 및 국제인권조약에서 인정하는 적절한 주거에 대한 권리를 보장하는 것이다. 세계인권선언⁶⁾과 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약’⁷⁾(아래, 사회권규약)은 국제적 수준에서 주거권을 선언한 규범이다. 이후 유엔이 개최한 세계주거회의(하비타트)를 통해 주거권의 실현을 위한 구체적 과제들이 제시되었다. 또한 유엔 사회권위원회는 규약의 의미, 내용에 관한 해석을 명확히 하고 규약의 이행을 촉진시키기 위해 ‘일반 논평’을 채택한다. 그 중 일반논평 4에서 적절한 주거의 권리를 다루고, 일반논평 7에서 강제퇴거를 다룸으로써, 주거권의 의미와 주거권 보장을 위한 국가의 의무를 밝히고 있다. 여기에서 밝힌 주거권의 내용들은 다양한 국가에서 다양한 법·제도를 통해 보장되고 있다. 점유의 안정성을 보호하기 위한 임대차보호, 주거비 부담을 적정 수준으로 유지하기 위한 임대료 규제 및 임대료 보조제도 등이 그것이며, 개발 사업에서 거주민들의 재정착을 보호하기 위한 다양한 조치들이 취해진다. 특히 강제퇴거와 관련해서는 “입법조치야말로 효과적인 권리 보호 제도 마련의 본질적 근간⁸⁾”이 된다.

6) 25조 모든 사람은 자신과 그 가족의 건강과 행복을 위해 적절한 생활수준에 대한 권리를 가지고 있다. 여기에는 의식주와 의료, 필수적인 사회서비스가 포함된다. 또 모든 사람은 실업, 질병, 장애, 배우자 사망, 고령화, 기타 스스로 통제하기 어려운 환경에서 생계의 어려움 등으로부터 보호받을 권리가 있다.

7) 11조 본 조약에 가입한 국가는 모든 사람은 자신과 그 가족을 위하여 적절한 의식주를 포함한 적절한 생활수준을 누릴 권리가 있으며, 생활수준을 지속적으로 개선할 권리가 있음을 인정한다. 국가는 이 권리를 실현하기 위해 적절한 조치를 취해야 하며, 이를 위해 자유로운 동의에 기반한 국제 협력의 중요성을 인식해야 한다.

8) 유엔 사회권위원회 일반논평 7. 이러한 입법조치는 (a) 주택 및 토지의 점유자에 대해 최대한으로 가능한 점유의 안전성을 제공하고 (b) 동 규약을 따르며, (c) 강제퇴거가 수행될 수 있는 상황을 엄격히 통제할 수 있는 조치를 포함해야 한다. 입법조치는 국가 혹은 그 외 책임 있는 자의 권위 아래 강제퇴거를 실시하는 모든 대리인에게도 적용되어야 한다. …… 당사국은 개인 및 단체가 적절한 보호조치 없이 자행하는 강제퇴거를 금지하고 필요하다면 책임자를 처벌하기 위한 입법 및 기타 조치를 충분히 확보해야 한다. 그러므로 당사국은 관련 입법 및 정책을 검토하여 적절한 주거에 대한 권리로부터 야기되는 의무와 양립가능한지를 살펴 본 후, 규약에서 요구

한국의 헌법은 제10조의 행복추구권, 제16조의 주거의 자유, 제35조의 “국가는 주택개발 정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”는 등의 조항을 통해 주거권과 관련있는 내용을 다루고 있으며⁹⁾ 주택법, 임대주택법, 임대차보호법, 도시및주거환경정비법 등의 목적으로 쾌적한 주거생활을 언급하고 있다. 그러나 이는 주거권의 의미를 실질적으로 담지 못하고 있으며 여전히 국내법에서 주거권 개념은 충분히 자리잡지 못했다.

강제퇴거금지법은 제2조를 통해 모든 사람은 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는 데 필요한 주거수준을 확보하고 이를 누릴 수 있는 권리를 가진다는 점을 명시한다. 마찬가지로 모든 사람은 강제퇴거로부터 보호받고 재정착에 대한 권리를 가진다. 사회권규약 제11조는 모든 사람이 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가진다는 점을 밝히고 있다. 재정착의 권리는, 단지 주거에 대한 권리에 그치지 않고 개발 사업의 결과로 적당한 생활수준을 누리지 못하게 되거나 생활조건을 침해당하지 않아야 한다는 점에서 권리로 인정될 수 있다. 이러한 권리는 성별, 장애, 사회적 신분, 인종 등에 따른 차별 없이 보장되어야 한다. 특히, 개발 사업과 관련해 주택의 소유 여부나 주민등록의 여부, 국적이 무엇인지 여부를 묻지 않아야 한다. ‘거주민’은 개발 사업 구역에서 거주하거나 일하는 사람을 말한다(법안 제3조의8). 주거 또는 영업의 장소가 개발 사업 구역에 있다는 것은 거주하거나 일하는 사람의 삶이 개발 사업에 따른 영향을 받게 된다는 의미다¹⁰⁾. 개발 사업 구역에 삶의 터전을 두고 있는 사람은 모두 강제퇴거금지법의 보호를 받아야 한다.

또한 강제퇴거금지법은 제4조(다른 법률과의 관계)를 통해 개발사업과 관련된 퇴거나 철거 등에서 다른 법률보다 이 법을 우선하도록 하며, 국가 및 지방자치단체로 하여금 관련 법령이나 자치법규를 제·개정할 때 이 법에서 정하는 기본이념과 원칙에 부합하도록 하고 있다. 즉, 개발사업으로 인한 강제퇴거와 관련한 기본법으로서의 지위¹¹⁾를 갖춰 개별법령들이 원칙 없이 다루고 있는 인권 관련 쟁점들을 강제퇴거금지법에 따르도록 한다.

하는 조건과 일치하지 않는 모든 입법 및 정책을 폐지하고 수정해야 한다.

- 9) 남아프리카공화국 헌법 26조는 “누구도, 법원이 모든 정황을 고려한 후 내린 명령에 의하지 않고, 자신의 주택에서 쫓겨나가거나 그 주택이 철거되는 일을 당하지 않는다. 어떤 법률도 자의적인 철거를 허용할 수 없다.”고 명시하고 있다(샌드라 프레드먼, 『인권의 대전환』). 이것과 비교할 때 한국의 헌법은 너무나 추상적인 수준에서 주거권을 언급하고 있다.
- 10) 이 영향은 단지 주거권의 침해에 그치지 않는다. 인권의 상호연관성과 상호의존성으로 인해, 강제퇴거의 관행은 생명권, 안전에 대한 권리, 사생활의 권리 등에 대한 침해이기도 하다. (일반논평 7)
- 11) 법안의 명칭을 <개발사업에서의 주거권 보호 및 강제퇴거 절차에 관한 기본법> 등으로 기본법적 성격을 명확히 드러내는 방안도 가능하다. 강제퇴거금지법안은 전반부에서 강제퇴거를 최소화하기 위한 기본 원리를 다루고, 후반부에서 기본 절차를 규율하고 있다.

2) 국가와 지방자치단체의 책임

한국의 개발 사업은 대부분 ‘공익사업’으로 규정되지만 이 과정에서 정부와 지자체의 역할은 매우 미약하다. 오히려 거주민들이 강제퇴거당하는 것을 ‘사적인 문제’로 치부하며 책임을 방기한다. 용산참사가 발생했을 때 ‘제3자개입’ 운운했던 것은 이런 인식의 반영이다. 자유의 침해나 전쟁 반대 등에 ‘제3자’가 있을 수 없듯이, 강제퇴거는 인권의 문제이며 국가는 인권을 보장하기 위해 노력해야 한다. 인권에 대한 국가의 의무를 밝힌 림버그 규약과 마스트리히트 가이드라인에 따르면, 국가는 인권을 존중하고 보호하고 증진해야 할 의무가 있다. 국가 스스로 강제퇴거를 자행해서도 안되며 누군가 강제퇴거의 위협에 처해있다면 그들의 인권을 보호해야 할 의무가 국가에 있다. 더불어 강제퇴거를 예방하기 위해 입법·사법·행정적 조치를 취해야 하며, 이를 통해 인권을 증진해야 한다. 국가의 의무를 다하기 위해 사용 가능한 자원을 최대한 활용할 것이 요구된다.

이에 따라 강제퇴거금지법은 국가와 지방자치단체의 책임을 밝힌다(법안 제5조). 국가와 지방자치단체는 강제퇴거를 예방하고 재정착의 권리를 보장할 의무를 진다. 또한 거주민을 강제퇴거로부터 보호하는 것에 역행하는 조치나 현재보다 보호 수준이 후퇴하는 개발 사업 정책을 취해서는 안된다. 주거권을 비롯한 사회권은 어느 한 순간 권리의 완전한 실현이 이루어지기 어렵다. 그러나 언제나 권리의 실현을 향한 방향으로 정책이 시행되어야 한다. 즉, 후퇴 조치는 명백한 의무 위반이다. 한편, 국가와 지방자치단체는 강제퇴거로부터 보호받을 권리를 침해당했거나 침해의 위협을 받고 있다고 주장하는 사람에게 적절하고 효과적인 구제책을 보장해야 하는데, 사법적 구제/권리회복 절차 역시 검토되어야 할 것이다. 이와 같은 의무를 수행하기 위해 필요한 재원을 마련하는 것 역시 국가와 지방자치단체의 책임이다.

강제퇴거금지법은 누구든지 강제퇴거를 해서는 안됨(제6조)을 밝히고, 거주민에 대한 재정착 대책 수립의 의무는 일차적으로 개발사업의 시행주체에게 두고 있으나(제9조), 강제퇴거로 인해 재정착대책 없이 쫓겨난 사람들을 즉각 보호하는 책임을 국가 및 지방자치단체에 두어(제17조) 국가 및 지방자치단체가 재정착 권리의 보장에 더욱 힘쓰도록 하고 있다.

4. 강제퇴거금지법과 개발사업

1) 개발사업

강제퇴거금지법은 개발 사업에서 발생하는 강제퇴거를 금지하기 위한 법률이다. 이 법이 적용되는 개발 사업의 범위는 제3조 (정의)에서 다루고 있다.

제3조 제5항 “개발사업”이란 주택이나 토지를 종전과는 다른 방식으로 사용하기 위하여 개발하는 사업으로 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

- 가. 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 정비사업
- 나. 「도시개발법」에 의한 도시개발사업
- 다. 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업
- 라. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시계획시설사업
- 마. 「주택법」에 의한 대지조성사업과 주택건설사업 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 지구단위계획을 수립해야 하는 사업
- 바. 그 외 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조의 규정에 의한 공익사업
- 사. 그 외 대통령령으로 정하는 사업

개발 사업의 절차를 규정하는 법령이 다양하고 사업마다 성격이 조금씩 다르지만, 정의에 포함된 사업들은 개별적 행위가 아니라 도시 개발 또는 주거환경 개선을 위해 추진되는 사업이며, 거주민의 퇴거를 수반하기 때문에 강제퇴거금지법이 다루는 개발사업의 범주에 포함시켰다. 위 사업들의 대부분은 이미 기존의 법률을 통해 공익적 성격을 규정받은 사업들이므로 공익의 내용에 인권의 가치가 포함될 수 있도록 하려는 취지이다. 다만, ‘주택법」에 의한 대지조성사업과 주택건설사업’은 그동안 개발 사업으로 분류되지 않았던 사업이다. 그러나 이 사업은 규모에 따라 개발 사업과 마찬가지로의 퇴거를 수반하며, 개발 이익을 극대화하기 위해 주택재개발 등의 사업 방식을 회피하는 방법으로 사용¹²⁾되기도 하므로 강제퇴거금지법이 적용되는 개발 사업의 종류에 포함시켰다. 대신 적용 요건을 엄밀히 하기 위해 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 지구단위계획을 수립해야 하는 사업¹³⁾으로 한정한다. 지구단위계획을 수립해야 한다는

12) 주택법에 따라 20인 이상이 조합을 구성하여 주택을 건설할 수 있도록 하는 지역 및 직장주택 조합 제도는 임대주택을 건설할 필요도 없으며 세입자 대책이 전무하다. 또한 실제로는 시행사가 개발 가능한 토지를 물색한 후 시공사를 선정하고 주택 수요자를 조합원으로 모집하는 과정에 의해 진행된다.

13) 서울시의 경우 주택건설사업에 대해 <서울시 도시계획 조례 시행규칙> 제4조에 근거하여 사업부지 면적이 5천제곱미터 이상이고 건립예정 세대 수가 100세대 이상인 경우에는 지구단위계획을 수립하도록 규정하고 있다. 그리고 지구단위계획이 결정된 필요한 주택건설사업의 경우에는

의미는 “토지이용을 합리화하고 양호한 주거환경을 확보하며 당해 구역의 체계적·계획적 개발을 유도¹⁴⁾”하기 위해 공적인 접근이 이미 요청된다는 의미이며 지구단위계획이 수립된 경우 용도지역에서 허용된 개발한도 이상의 개발권을 추가로 부여하는 등의 인센티브를 주고 있다. 따라서 물리적인 기준뿐만 아니라 거주민의 인권을 보장하는 등 공공복리의 증진에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다.

2) 개발사업 시행의 원칙

2-1) 무분별한 개발 방지

개발 사업은 거주민들의 삶에 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라 도시의 역사와 환경도 크게 바꾸는 사업이다. 그만큼 개발 사업을 결정하는 데에 신중함이 필요하며 개발 사업의 시행 목적이 무엇이지가 중요하다. 현행 개발 관련 법령들은 그 목적에서 대부분 공익¹⁵⁾을 언급하지만 공익의 실체는 모호하다. 법령의 세부 내용들은 법의 목적을 달성하기 위해 필요한 기본적인 원칙들을 밝히기보다, 사업을 추진하기 위한 절차와 요건을 중심으로 구성되어 있다. 결국 공익의 목적은 수사에 그치고 있다.

개발 사업의 구역을 지정하는 요건도 물리적 기준¹⁶⁾만 충족시키면 된다. 거주민들의 사회경제적 여건이나 거주민들의 의견은 고려되지 않는다. 개발 사업의 목적이나 필요성이 인권에 비추어 적절한지 성찰하거나 진지하게 토론하는 과정은 없다. 개발 사업이 추진되는 과정에서 법령에 의해 공적 규제를 받는 부분은 토지의 이용과 건축의 기준 등 도시계획과 미관의 관점에서 주로 이루어진다. 개발 사업을 촉진하기 위해 지정 요건은 완화되는 추세이며, 개발 사업의 결과가 최소한의 공익적 목적을 달성하기 위해 필요한 임대주택 건립비율이나 소형주택 의무비율 등은 축소되고 있다. 개발사업의 폐해는 더욱 심각해지며 확산되고 있는데 개발관련법령들은 오히려 이런 문제점을 정당화하는 근거가 되고 있다. 용산참사에서 드러났듯, 개발관련법령이 정한 절차와 요건만 만족하면 거주민들의 강제퇴거가 ‘합법적’으로 인정되는 부당한 상황이 되는 것이다.

공익 목적으로 인정받아 해당 대지면적의 100분의 80 이상을 소유하면 나머지 토지 소유자 등에 대해 매도청구를 할 수 있게 된다. 이는 공익성을 요청할 근거로 충분할 것이다.

14) 국토해양부, <지구단위계획제도 길라잡이>, 2010

15) 도시및주거환경정비법 제1조 “…… 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함을 목적으로 한다.” 도시개발법 제1조 “…… 쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.” 택지개발촉진법 제1조 “…… 국민주거생활의 안정과 복지향상에 기여함을 목적으로 한다.” 등

16) 노후도, 호수밀도 등

개발 사업이 목적하는 ‘공익’에 인권의 가치가 빠져 있기 때문이다.

토지의 이용이나 건축은 공공적 성격을 가지고 있어 이미 많은 법령들을 통해 공적 기준을 마련하고 있다. 이러한 기준 안에 인권의 가치가 포함되도록 해야 한다. 국제인권규범¹⁷⁾은 퇴거를 수반할 가능성이 있는 개발 사업은 반드시 인권과 공공복리 증진에 기여한다는 점을 입증하도록 하고 있다. 개발 사업 과정에서 불가피하게 발생하는 퇴거는 그 절차와 내용이 어떻든 주거나 생계의 상실을 발생시킨다. 따라서 퇴거가 법의 한계 안에서 허용될 수 있기 위한 기본 요건은, 퇴거를 발생시키는 개발 사업이 거주민들의 인권과 삶의 질에 기여하고 더 나아가 공공복리의 증진에 기여한다는 점일 것이다. 강제퇴거금지법은 “개발 사업을 통해서만 주거환경 개선 등 공익의 목적 달성이 가능한 경우” 개발 사업을 시행하거나 승인할 수 있도록 한다(법안 제7조 제1항). 개발을 위해 구역 지정을 신청하거나 사업 승인을 신청할 때 해당 사업의 목적을 밝히도록 하고 정부와 지방자치단체는 공익의 관점에서 주거권 등 인권 증진에 기여하는지 판단하도록 한다. 또한 해당 사업의 목적이 개발 사업을 통해서만 가능한지 검토하도록 하여 가능하다면 퇴거를 최소화하는 다른 방법을 선택하도록 해야 한다. 개발구역의 지정이나 사업 승인은 정부와 지자체의 권한이므로 이에 대한 책임을 정부와 지자체가 져야 한다. 궁극적으로는, 광역도시계획이나 도시관리계획(국토의 계획 및 이용에 관한 법률), 도시·주거환경정비기본계획(도시 및 주거환경정비법)과 같은 기본계획의 수립 당시 인권적 고려가 포함되어야 할 것이다.

2-2) 거주민의 의견 수렴

개발 사업과 관련해 거주민의 의견을 수렴해야 하는 중요한 결정은 두 가지다. 개발 사업을 할 것인가 하지 않을 것인가, 그리고 어떤 개발을 할 것인가.

주택개발사업, 도시환경정비사업, 도시개발사업, 택지개발사업 등은 구역 지정 단계를 거치는데¹⁸⁾ 구역 지정을 결정하기 전 공람이나 공청회를 통해 주민의 의견을 듣고 제시된 의견이 타당하다고 인정되면 이를 반영하도록 하고 있다. 그러나 지자체의 공람 공고는 관보나 홈페이지 게시를 통해 이루어지고 있어 대부분의 거주민들이 공람이 이루어진다는 사실 자체를 모른 채 구역 지정 단계가 지나간다. 따라서 실질적인 의견 수렴을 위해서는 현행 도시 및 주거환경정비법이 정하는 수준으로 “주민에게 서면으로 통보한 후 주민설명회를 하고 30일 이상 주민에게 공람”하도록 해야 한다(법안 제7조 제2

17) 강제퇴거와 관련한 내용을 자세히 다루는 국제인권규범은 유엔 사회권위원회 일반논평 7(1997), ‘개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침들(2007)’이 있다.

18) 택지개발사업의 경우 ‘예정지구의 지정’.

항). 이때 통보의 내용은 주민설명회나 공람의 일시와 장소를 알리는 데 그치지 않고 해당 개발 사업 구역 지정의 결과와 향후 거주민들에게 미칠 수 있는 영향을 알려 거주민들이 적극적으로 의견을 밝히도록 독려해야 한다. 특히 구역 지정 단계는 예정 구역 안에서 온갖 허위 정보들이 유통되는 시기이기도 하다. 지자체는 이 시기에 오히려 공식적인 정보 제공을 거부¹⁹⁾하여 거주민들이 허위 정보에 현혹되어 개발에 대한 장밋빛 환상만 키우는 결과를 낳고 있다. 따라서 거주민들이 자신의 의견을 세우기 위해 필요한 기본적인 정보들을 충분히 제공하고 합리적인 토론의 기회를 보장해야 한다.

강제퇴거금지법에서 정하는 개발 사업의 범위에 있는 주택건설사업이나 주택재건축사업²⁰⁾, 도시계획시설사업 등은 구역 지정 단계를 거치지 않지만 강제퇴거금지법에서 정의하는 모든 개발 사업은 사업의 시행계획²¹⁾을 승인받는 단계를 거친다. 이 단계는 개발의 구체적인 계획을 확정하는 단계이므로 반드시 위 구역 지정 단계와 같은 절차를 기본적으로 두어야 하며, 이때에 거주민들의 재정착 대책에 대한 실질적인 협의가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

한편, 강제퇴거금지법은 의견 수렴에 대해 구속력 있는 요건을 직접 다루지는 않는데, 지자체가 개발 사업 구역을 지정하여 개발 사업이 추진되는 경우, 구역 지정 단계에서 거주민의 3분의 2 이상의 반대가 있을 때에는 개발 사업 구역 지정을 취소하도록 하고 있다(법안 제7조 제3항). 현재 개발 사업은 구역 지정 단계에서 거주민들의 동의 요건을 갖추도록 하지 않는다. 구역 지정 자체는 지자체의 권한으로 두고 있는데, 적어도 거주민의 3분의 2 이상이 반대한다면 지자체가 권한을 남용하지 못하도록 구속력 있는 조건을 만들 필요가 있다. 또한 공람 공고시 위와 같은 내용을 알려 거주민들이 적극적으로 의견을 낼 수 있도록 해야 한다.

19) 개발 사업의 추진 경과에 대해 지자체에 문의하는 경우, 지자체는 ‘결정되기 전에 알려줄 수 없다’는 입장을 밝힌다. 개발 사업의 구역 지정이나 내용이 다수의 이해관계에 큰 영향을 미치고, 이에 대한 정보가 투기를 부추길 수 있기 때문인 듯하다. 그러나 지자체가 분명히 알아야 할 것은, 지자체가 ‘알려줄 수 없다’며 정보 제공을 회피하는 동안, 온갖 부동산 관련 카페, 정보지 등에서는 공식적으로 확인되지 않는 정보들이 유통되고, 대개의 경우 투기 세력이 이미 충분히 활용된 정보가 지자체에 의해 사후 인정된다는 점이다. 이 과정에서 개발 사업구역의 거주민들은 ‘활용’될 뿐이다.

20) 현재 주택재건축사업은 도시및주거환경정비법에서 정하는 다른 정비사업과 절차가 다소 다르며, 사업의 시행 여부가 안전 진단의 결과에 의존하고 있다. 자신이 살던 집이 무너진다는 것에 경축 현수막이 나누기는 것은 안타까운 현실이지만 안전진단의 결과는 의견 수렴의 대상으로 보기 어려울 듯하다. 다만, 안전진단이 재건축 추진을 위한 도구가 되는 것을 방지하기 위한 개선 과제가 별도로 마련되어야 할 것이다.

21) 정비사업의 ‘사업시행계획’, 도시개발사업이나 택지개발사업의 ‘실시계획’, 주택건설사업의 ‘사업계획’ 등. 이 중 주택건설사업의 사업계획은 현행 법령으로 공람 절차를 의무적으로 두고 있지 않으나 사업계획승인자가 국토해양부나 지방자치단체이므로 해당 구역의 지자체에서 공람하도록 하는 것을 다른 개발 사업의 시행 절차에 준해 진행하면 될 것이다.

2-3) 재정착 대책의 협의

강제퇴거금지법은 국가나 지방자치단체가 사업시행계획을 승인할 때 재정착 대책이 충분히 협의되었는지 검토하도록, 시행자가 제출하는 사업시행계획서에 재정착대책의 협의에 대한 내용을 포함하도록 한다(법안 제7조 제4항). 현재 개발 사업은 조합을 통해서 이루어지거나 토지를 수용할 수 있는 권한을 획득한 시행자에 의해 이루어진다. 조합은 총회를 두어 주요 사항을 총회의 의결을 거치도록 하고 있는데, 정비사업비의 조합원별 분담내역이나 사업시행계획서의 수립, 관리처분계획의 수립 단계에서 반드시 총회 의결을 거쳐야 한다. 이런 규정을 통해 조합원 자격이 있는 토지등소유자는 개발 사업의 주요 사항에 대해 의결권을 가진다²²⁾. 그러나 조합원 자격이 없는 무허가건축물의 소유자²³⁾나 세입자들은 개발 사업의 주요 사항에 대해 협의할 기회를 보장받지 못하고 있다. 도시 및 주거환경정비법 제26조에서 주민대표회의의 구성을 규정하고 세입자의 의견을 반영하기 위해 노력하도록 하고 있으나 이와 같은 규정은 이미 지자체의 의견 수렴절차에서도 드러나듯이 있으나마나 한 것이다. 토지를 수용하는 경우에는 “토지소유자 및 관계인과 성실하게 협의하여야 하며”, 협의를 성립되지 않을 때 재결을 신청하도록 하여 협의를 이루어지도록 독려하는 절차를 두고 있다²⁴⁾. 그러나 이때 세입자가 점유 사실 그 자체로서 대항력을 갖지는 못한다.

세입자들의 주거권을 비롯한 권리를 보장하기 위해서는 세입자들과 성실하게 협의하도록 하는 절차를 두어야 한다. 사업시행계획은 임대주택의 건립호수를 정하는 단계이기도 하므로 사업시행계획서 수립 과정에서 개발사업구역 안의 모든 거주민과 협의를 완료하도록 해야 한다. 주택재개발사업의 경우에는 이 단계에서 세입자들로부터 임대주택 입주 신청 의사를 확인하는데 이것을 더욱 제도화하여, 시행자가 재정착 대책에 대한 협의를 적극적으로 하게 하여야 한다. 이를 거주민 4분의 3 이상의 동의로 확인하고, 협의를 완료하지 못한 경우에는 반드시 그 사유와 후속대책을 계획서에 포함하도록 하여 시행계획의 승인권자가 이를 검토하도록 한다.

2-4) 거주민 지원상담

22) 도시 및 주거환경정비법 제24조 등

23) 무허가건축물의 소유자는 ‘토지 등 소유자’로 볼 수 없다는 대법원 판례에 따라 2010년 이후 일정한 요건을 갖추지 못한 무허가건축물의 소유자는 조합원 자격을 인정받지 못한다.

24) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제4장 수용에 의한 취득 또는 사용. 이때 “관계인”은 소유권뿐만 아니라 지상권, 전세권, 임대차에 의한 권리 등을 가진 자를 포함한다.

개발 사업이 진행되는 동안 거주민들이 자신의 권리를 아는 것은 매우 중요하다. 대개의 경우 거주민들은 개발 사업이 막바지에 이르러서야 아무런 대책 없이 쫓겨나게 된 상황이라는 것을 깨닫게 되는데 이때에도 자신의 권리에 대해 정확한 정보를 얻을 수 있는 곳이 많지 않다. 지자체는 대개의 경우 성의없는 통화로 일관하고 거주민들이 직접 수많은 법령을 찾아보며 자신의 권리를 이해하기도 쉽지 않다. 영국의 경우, 도시 개발의 문제점을 개선하기 위한 오랜 노력의 결과, 지방정부가 재개발로 되거해야 하는 사람들을 재정착시켜야 할 의무를 지고 있는데 지방정부와 협력조직은 초기 구역 지정에서부터 개발의 모든 과정에 걸쳐 매우 높은 수준의 지원과 상담 서비스를 제공한다²⁵⁾.

강제퇴거금지법은 국가 및 지방자치단체에 거주민의 권리를 설명하고 상담을 제공하도록 한다(법안 제7조 제5항). 사업의 시행자는 개발에 대해서 직접적인 이해 관계를 가지고 있기 때문에 정확한 정보를 전달하기는커녕 명백한 거짓말을 하기도 한다²⁶⁾. 이때 국가나 지방자치단체가 법에서 정한 재정착대책의 내용을 포함해, 개발 사업의 절차나 진행 경과 등에 대해 상담을 제공하는 것은 거주민들이 자신의 권리를 지키는 데 큰 도움이 될 것이다.

3) 인권영향평가

개발 사업은 거주민들뿐만 아니라 주변 지역의 사람들에게 많은 영향을 미친다. 현재 많은 사람들이 고통을 받고 있는 전세대란 역시 개발 사업의 영향이 없지 않다. 거주민들은 주거권을 포함해 적절한 생활수준에 대한 권리를 침해받게 되며, 교육, 노동, 사회복지에 대한 권리 역시 영향을 받는다. 따라서 개발 사업 구역을 지정하기 전에 인권영향평가를 실시하도록 하여(법안 제8조), 회복할 수 없는 중대한 인권침해가 발생하지 않도록 예방하며, 강제퇴거를 최소화하기 위한 전략이 개발 사업의 진행 과정에 반영될 수 있도록 해야 한다²⁷⁾.

지자체가 구역을 지정하는 권한을 가진 개발 사업의 경우, 구역을 지정하기 전 법으로

25) 국회입법조사처, 도시재개발사업의 합리적 추진방안, 2009 (한국도시연구소가 연구 수행)

26) 주거세입자가 임대주택 입주권과 주거이전비 중 하나를 택일하도록 하는 문제가 2007년 4월 12일 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 개정으로 개선되었다. 이날 이후 사업시행인가가 이루어지는 모든 구역에 적용되는 것이었으나 현장에서는 택일을 강요하는 경우가 비일비재했다. 심지어 구청이 이를 묵인하고 사업시행인가를 내주는 경우도 있었다.

27) <개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침>(유엔)은 강제퇴거의 예방을 위해 퇴거를 최소화하는 전략을 모색하는 것에 가장 우선순위를 두고 계획을 수립하기 전 포괄적이고 총체적인 영향 평가를 실시하도록 하고 있다.

정한 사항을 포함한 조사를 진행하고 구역 지정 신청을 하기 전 공람을 거치도록 하고 있다²⁸⁾. 강제퇴거금지법은 이 단계의 조사에 인권영향평가가 포함되도록 한다. 다만, 개발 사업에 따른 퇴거 세대 수가 적은 경우 인권영향평가가 없더라도 거주민들의 재정착을 보장하기 위한 방안을 마련하기가 좀더 수월하므로 생략할 수 있도록 하고 그 기준은 개발 사업의 정의에서 사용한 기준을 준용해 100세대 미만으로 한다.

인권영향평가에서는 우선, 앞에서 밝힌 개발 사업 시행 원칙에 따라 거주민들의 주거환경 개선 등 공익의 목적 달성을 위해 개발 사업 이외 다른 방법에 대한 검토를 하여 개발 사업의 목적과 필요성을 입증하도록 한다. 또한 가장 직접적으로 침해가 발생하는 주거권과 생계의 문제와 관련해, 개발 사업이 이루어질 경우 미칠 인권영향을 평가함으로써 개발 사업의 목적에 인권 증진이 반영될 수 있도록 함과 동시에 인권침해를 최소화하기 위한 전략을 수립하도록 한다²⁹⁾. 현재 이루어지는 기초조사나 정비계획은 건축물에 대한 계획을 중심으로 이루어진다. 주거권 지표는 건축물의 호수, 면적 등만을 다루지 않고 거주민들의 주거권이 개발 사업 전후로 어떻게 변화하는지를 살피기 위한 항목이다. 점유의 안정성, 적절한 주거비 부담, 쾌적한 주거환경, 위치 등 주거권의 내용을 바탕으로 거주민의 관점에서 평가되어야 한다. 개발사업 전후의 생계대책은 개발 사업 구역에서 생계활동을 하는 경우 개발 사업으로 인해 갑자기 생활수준이 후퇴하지 않도록 하기 위해 평가하는 것이다. 사회안전망은 개발 사업으로 인한 이주의 과정에서 지자체를 기준으로 제공되는 사회복지서비스들의 연계나 지역의 자원 이용에 생기는 변화를 보기 위한 것이다.

뿐만 아니라 개발 사업이 여성, 어린이 등 사회적 소수자에 미치는 영향을 특별히 더 주의 깊게 살피도록 하고 개발 사업 이후 차별 시정(사회통합) 효과가 발생하는지 평가하도록 한다. 개발 사업 과정에서 거주민들의 정보접근권을 어떻게 보장할 것인지, 어린이 등의 교육권에 미치는 영향은 무엇인지, 개발 사업에 대한 거주민들의 참여 및 협의는 어떻게 보장할 수 있는지 등을 미리 밝히도록 한다.

4) 재정착 대책의 수립

4-1) 재정착 대책의 쟁점

28) 도시 및 주거환경정비법 제4조, 도시개발법 제5조·제6조, 택지개발촉진법 제3조·제4조

29) <사회갈등 예방을 위한 도시재정비사업 제도개선 방안>(장영희, 2010, 대통령소속 사회통합위원회)은 사업의 공공성을 강화하기 위해 주거안정성 평가를 하여 주민주거안정계획을 수립하는 개선 방안을 제출했다.

개발 사업과 관련해서 분쟁이 발생하는 주요 이유는 현행 개발 관련 법령들이 보장하는 재정착 대책에 문제가 많기 때문이다. 특히 가난한 사람들은 이로 인해 큰 어려움에 직면하게 되는데, 문제점을 다음과 같이 정리해볼 수 있다³⁰⁾.

△ 개발 사업의 종류에 따라 다른 재정착대책 ; 개발관련법령들이 제각각 재정착대책을 다루고 있어, 거주민의 상황과 무관하게 해당 구역의 개발사업이 무엇인지에 따라 공공임대주택 입주권, 주거이전비, 이사비 등 재정착대책이 달라지고 민간개발이나 주택재건축사업의 경우 재정착대책이 전혀 없음.

△ 건축물의 종류에 따라 거주민 지위 불인정 ; 등재 기준일 이후의 무허가 건축물에 거주하거나 영업하는 경우, 주거용 건축물로 등재되지 않은 상가근린시설이나 옥탑·반지하방에 거주하는 경우 등 거주하거나 영업해온 사실과 무관하게 건물의 종류에 따라 재정착대책이 제공되지 않음.

△ 재정착대책의 부적절한 기준일 ; 관련 법령으로 재정착대책을 보장하는 경우에도 구역지정 공람공고일 3개월 전부터 거주하던 사람들에게만 재정착대책이 보장되어, 한 구역 안에서도 재정착대책이 제공되지 않는 거주민들이 많은 실정임.

△ 거주민의 상황을 고려하지 않는 재정착대책 ; 보상을 받는 가옥주나 재정착대책을 제공받는 세입자들 중 추가 주거비 부담 때문에 더욱 열악한 주거환경에 내몰리는 경우가 있음. 개발 사업 구역 인근 지역의 집값, 임대료 상승 때문에 비슷한 수준의 주거를 누릴 수 없게 됨.

△ 생계의 상실을 고려하지 않는 상가세입자 대책 ; 상가세입자들에게는 4개월 분 영업손실보상 외 재정착대책이 전혀 없음³¹⁾. 이로 인해 상가세입자들은 생계대책을 사실상 잃게 됨.

△ 퇴거 후 보상 ; 강제퇴거 전까지 재정착대책에 대한 협의 기회가 공식적으로 보장되지 않고 강제퇴거된 이후 긴급한 지원이 이루어지지 않음에 따라 퇴거 후 노숙(천막) 상태로 내몰리는 경우가 발생함.

30) 한국도시연구소, <개발사업지역 세입자 등 주거빈곤층 주거권 보장 개선방안을 위한 실태조사>, 2005. 이 연구 이후 관련법령의 개정으로 구체적인 내용은 조금 다르나 문제의 본질은 비슷하며 그 후 사회적으로 문제가 된 상가세입자의 문제 등을 포함하여 정리했다.

31) 현재 상가세입자들에 대한 영업손실보상은 최소 3년간의 평균 영업이익을 기준으로 4개월 분의 영업손실이 보상된다. 용산참사 이후 3개월 분의 손실 보상이었던 것이 4개월 분으로 개선되었으나, 권리금, 이사비용 등이 평가되지 않고 이로 인한 손실과 상가 이전으로 인한 추가 부담이 모두 상가세입자들에게 전가되고 있다.

4-2) 재정착 대책의 방향

개발 관련 법령들이 경우에 따라 재정착 대책을 보장하기도 하지만, 거주민들의 재정착 권리 개념이 확립되어 있지 않기 때문에 현실에서는 아무런 대책 없이 쫓겨나는 거주민들이 있다. 또한 개발 관련 법령들이 기본적으로 고려하는 것은 토지 등 소유자의 재산이며 거주민들의 주거권 등 인권에 대한 고려는 거의 없다.

강제퇴거금지법은 모든 거주민의 재정착을 보장하는 것을 원칙으로 한다(제9조). 개발 사업으로 인한 이주와 퇴거는 외적 요인에 의해 불가피하게 발생하는 문제이므로 퇴거 이전보다 주거나 생활 수준이 더 열악해지는 경우는 없어야 한다. 재정착은 개발 사업의 시행 중이나 완료 후에 개발사업 시행 전과 동등한 수준으로 거주하거나 일하는 것을 말한다. 여기에서 중요한 것은 원래 거주하거나 영업하던 주소로의 재정착보다 '동등한 수준'이다³²⁾. 이것은 가난한 사람들의 자원이 더욱 부유한 사람들에게로 이전되는 고리를 끊기 위한 최소한의 기준이다. 적어도 현재 개별 법령들에서 보장하는 재정착 대책은 모든 개발 사업의 거주민들에게 확장되어야 하며, 영업손실보상 등 그 수준이 미흡한 것은 적절한 기준을 수립하여 재정착이 가능하도록 개선해야 할 것이다. 또한 개발 사업의 막바지에 이르러서야 재정착 대책을 둘러싸고 분쟁이 발생하는 상황을 막기 위해 사업시행계획을 수립할 때 거주민들의 재정착 대책을 수립하고³³⁾ 적어도 퇴거를 요청하기 전까지 거주민들과의 협의를 완료해야 한다.

이때 주택이나 건물과 같은 물리적 조건만이 아니라 거주민들의 사회경제적 여건이 고려되어야 한다. 개발 사업이 진행될 때, 거주민들은 거주나 생계를 영위하던 건물로부터 퇴거할 뿐만 아니라 그 장소를 통해 만들어 온 사회적 관계망을 모조리 잃게 되므로, 최대한 손실을 줄이되 손실이 발생하는 경우 충분한 보상이 이루어져야 한다. 강제퇴거금지법은 개발관련 개별 법령들에 앞서 모든 거주민들에게 보장되어야 할 재정착의 권리를 확인하고 다른 개발 관련 법령들의 개정 방향을 제시할 것이다.

32) 주택재개발사업 등과 같은 사업의 경우, 원래 거주하거나 영업하던 주소로의 재정착을 추구해야 할 것이다. 그러나 개발 사업의 종류에 따라 거주하거나 영업하던 장소의 용도가 달라지기도 하므로 모든 개발 사업이 동일한 지역으로의 재정착을 추구하기는 어렵다. 따라서 개발 사업 이전과 동등한 수준으로 주거나 영업을 영위할 수 있도록 하는 것이 중요한데, 이때 동등한 수준은 면적이나 주거비 부담 등을 포함하는 것이며, 적어도 적정 주거 기준 이하에서 거주하던 사람들에게는 적정 주거 기준의 수준에서 재정착을 보장해야 할 것이다.

33) 개발 사업에서 재정착 대책은 모든 거주민들에게 보장하는 것을 원칙으로 하되, 세부 대책의 내용에서는 거주나 영업 기간을 고려하지 않을 수 없다. 이때 일반적으로 사업시행계획 수립 단계 및 인가일이 하나의 기준일이 되는 것이 적절할 것으로 보이는데, 개발 사업마다 절차가 다르므로 강제퇴거금지법안에서 기준일을 따로 명시하지는 않았다.

4-3) 세입자에게 임대주택 및 대체상가 등 제공

개발 사업 구역에 거주하는 주거세입자들에게는 주택재개발사업 등에서 보장하는 임대주택 입주권을 보장해야 한다(법안 제9조 제1항). 임대주택의 공급은 개발 관련 법령이 아니라 주택 공급 규칙이나 지자체의 조례를 통해서 보장되고 있는데 이를 모든 개발 사업에 적용될 수 있도록 확대해야 한다. 개발 사업이 주택 건설을 포함하는 경우 해당 구역의 세입자 비율을 고려하여 임대주택을 건립하도록 하여 다시 해당 구역의 임대아파트로 입주할 수 있도록 보장해야 할 것이다. 또한 사업의 성격에 따라 주택 건설이 없는 경우 가능한 한 가까운 곳의 임대주택으로 입주할 수 있도록 보장해야 할 것이다. 임대주택은 재개발임대아파트뿐만 아니라 다가구 매입 임대주택 등 다양한 정책 수단을 활용해 보장해야 한다. 이를 통해 거주민들이 가장 어려움을 겪는 주거비 부담과 점유의 안정성, 열악한 주거환경의 문제를 해소하는 방향으로 나아가야 한다.

상가세입자들에게는 대체 임대상가³⁴⁾ 등의 재정착대책을 보장해야 한다(법안 제9조 제2항). 상가의 경우는 가능한 한 오래 영업을 하면서 상권을 유지할 수 있는 조건이 중요하며 영업의 종류나 규모에 따라 일률적인 보상을 하기가 어려우므로 생계활동이 지속 가능한 조건을 마련하는 데에 초점을 맞추어 다양한 정책 수단을 도입해야 한다.

4-4) 임시이주대책의 마련과 사회경제적 손실 보상

재정착대책은 임시이주대책을 포함해야 한다. 현재 도시및주거환경정비법(제35조, 제36조)은 정비사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자의 이주대책을 수립하도록 하고 이를 위해 순환용주택이나 공공임대주택을 활용할 수 있도록 하고 있다. 또한 임시로 거주할 시설을 제공하지 못하는 경우 주택자금의 용자 알선 등 그에 상응하는 조치를 취하도록 하고 있다. 이러한 대책은 개발 사업의 종류를 불문하고 개발 사업으로 불가피하게 이주해야 하는 모든 거주민들에게 보장되어야 한다(법안 제9조 제3항).

또한 재정착의 전 과정에서 발생하는 사회경제적 손실에 대한 보상이 이루어져야 한다³⁵⁾. 공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률은 영업손실보상과 주거이전

34) <사회갈등 예방을 위한 도시재정비사업 제도개선 방안>은 전문밀집상가지역 재정비사업 추진 시 구역지정단계에서 대체상가를 조성하거나 별도의 이주대책방안을 수립하도록 제안하고 있다. 장기적으로 완화된 용적률의 일정비율을 공공임대상가로 조성하여 공공이 매입하거나 용적률의 일부를 환수하여 자활센터 등을 건립하는 방안도 검토하도록 하고 있다.

35) <개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침>(유엔)은 모든 손실에 대한 정당하고 공평한 보상이 이루어져야 한다고 밝히며 다음과 같은 것을 고려하도록 하고 있다. 고용·교육의 기회 및 사회적 혜택의 상실, 잠재적 소득의 상실, 심리적·사회적 서비스 비용, 먼적, 기반시설 접근성.

비, 이사비 등의 손실보상을 규정하고 있다. 그러나 개발사업 구역의 모든 거주민들에게 보장되지 않는 점뿐만 아니라 실질적인 손실을 보상하지 못하는 수준이라는 문제가 있다. 또한 현재의 보상 세부 기준도 불분명해 논란의 소지가 있다.

주거를 영위하던 거주민들에게는 이주로 인해 발생하는 사회적 관계의 상실이나 교육 기회의 손실, 통근·통학 거리의 변화 등에 대한 손실 보상이 이루어져야 한다. 또한 불가피한 이주로 인해 추가로 발생하는 주거비 부담은 개발 사업이 아니었다면 발생하지 않았을 것으로, 거주민들에게는 이주로 인한 손실과 마찬가지로³⁶⁾ 거주민의 거주 기간이나 사회경제적 상황을 고려하여 보상의 적절한 기준을 마련하고 이와 같은 사회경제적 손실을 보상하도록 해야 한다.

영업을 하던 거주민들의 경우 권리금을 적지 않게 부담하지만 아무런 보상도 받을 수 없어 분쟁이 발생하게 되는 경우가 많다. 그러나 권리금을 직접 보상의 기준으로 삼기에는 어려움이 있다. 이 중 시설이나 설비의 대가로 볼 수 있는 부분은 손실 보상의 목록에 포함시키고, 그 외 위치에 따른 이익 등 사적으로 거래되는 부분은 적절한 항목을 두어 손실 보상에 포함될 수 있도록 한다. 상가세입자들 역시 해당 구역에서 영업을 함으로써 기대할 수 있는 잠재적 이익이 사라지므로 이를 고려한 보상이 이루어져야 한다. 특히, 이와 같은 손실 보상은 거주민에게 자세한 목록으로 제시되어 그 수준이 적절한지 평가하고 협의할 수 있도록 해야 한다.

5. 강제퇴거금지법이 정하는 퇴거의 절차와 금지사항

1) 퇴거시 준수사항

유엔 사회권위원회의 일반논평은 강제퇴거를, “개인, 가족 및 공동체가 자신의 의지에

담보나 부채, 행정절차로 인한 비용, 건강과 의료 접근성 등. 철거되는 건물이나 토지가 생계원 일 경우에는 영업손실, 설비/재고, 가축, 나무/작물, 손실되거나 감소된 임금/소득 등.

36) 일본에서는 개발 사업 이후로도 차가인의 임대차계약이 유지되도록 하여 개발 사업 이후 건축되는 건물에 대한 임대료 등 임차조건을 협의하도록 하고 있다. 또한 차가인이 개발사업 구역 외로 이주하는 경우 기존과 동일한 수준의 집을 빌리는 데 필요한 비용에 해당하는 금액을 보상하도록 하고 있다. (『도시재개발사업의 합리적 추진방안』, 한국도시연구소) 이외에도 임대료격 변화화조치를 두어 개발 사업 이후 임대료 부담이 크게 상승하는 경우, 단계적으로 임대료를 책정하여 거주민의 부담을 완화하고 있다. 한국에서도 검토 중인 임대료차등부과제도 등을 통해 이와 같은 효과를 볼 수 있다. 거주민의 재정착을 보장하기 위해서는 공급되는 임대주택과 관련된 제도 개선과 사회경제적 손실 보상 등을 종합적으로 고려한 정책이 마련되어야 한다.

반하여, 거주하고 있는 집이나 영토로부터, 적절한 법적 형태 또는 다른 형태의 보호도 받지 못한 채, 영구적 혹은 일시적으로 축출되는 것”으로 정의한다. 다만, 법적 절차에 따라 국제인권규약에 합치하는 방식으로 수행된 퇴거는 강제력이 사용되었다고 금지하지 않는다. 강제퇴거금지법은 개발 사업에서 퇴거를 요청할 때 갖추어야 할 요건들을 규정(법안 제10조)함으로써, “본 법에서 정하는 절차를 위반하여 건물 또는 토지 점유자를 퇴거하게 함으로써 거주민의 점유에 대한 권리를 침해하는 행위”(법안 제3조의 4)를 금지한다.

개발사업의 과정에서 거주민들, 특히 세입자들이 자신의 의지에 반해 퇴거당하는 이유는 크게 두 가지다. 하나는 개발관련법령이 임대차보호법에도 불구하고 점유 또는 사용 수익을 중지시킬 수 있기 때문이다. 도시 및 주거환경정비법이 정하는 관리처분계획이 인가를 받거나 토지수용에 의해 소유권이 취득되면 개발사업의 시행주체는 명도소송을 통해 점유자를 건물로부터 퇴거시킨 후 건물을 인도받을 수 있다. 건물의 철거가 행정대집행의 대상일 때에는 계고절차를 거쳐 건물을 철거할 수 있다. 이 과정에서 주거권은 전혀 보호받지 못한다. 법원은 거주민의 점유 여부를 판단하지 않거나 관련 법령에 따라 거주민에게 적법한 점유의 권한이 없음을 확인해줄 뿐이다. 관리처분계획이나 토지수용 등은 모두 소유권의 변동에 관한 것이므로 사실상 점유권을 가진 세입자가 개입할 여지가 없다. 관리처분계획은 개발 사업에서 세입자들에 대한 보상의 최종 내역을 확정하는 것이기도 하지만 토지 등 소유자로 구성된 총회의 의결을 거칠 뿐 세입자들에게 협의의 기회는 보장되지 않는다. 즉, 정작 건물에 삶의 터전을 두고 살아가던 세입자는 이 과정에서 전혀 대항력을 갖지 못한다³⁷⁾.

다른 하나는 임대차계약의 종료를 이유로 퇴거시키는 경우다. 물론 임대차보호법에 따라 임대인은 합법적으로 계약 해지를 통지하는 것이고 이 과정에서 세입자는 전혀 대항력을 갖지 못한다. 이것은 주거권을 보호하기에 극히 취약한 임대차보호법의 문제³⁸⁾

37) ‘국제빌딩주변 제4구역’(용산참사가 발생한 구역) 도시환경정비사업조합은 2008.5.30. 관리처분 계획 인가를 받았다. 조합은 6.13. 세입자들에게 다음과 같은 내용의 안내문을 보냈다. “사업구역내 세입자 여러분!!! 관리처분계획인가 고시가 있는 날부터 조합의 동의 없이는 토지와 건축물을 사용할 수 없으므로 이제 즉시 이주계획을 실행에 옮기셔야 합니다. 이주이행각서를 제출하지 않아서 명도소송이 진행될 경우 명도소송비용과 집행비용을 피고인 세입자들이 부담하게 되므로, 일부 외부 사람들의 선동에 속아 아까운 시간만 낭비하고 손해를 보지 않도록 주의하시기 바라며 당 조합의 사업이 원활하게 진행될 수 있도록 세입자 여러분의 적극적인 협조를 부탁드립니다.” 곧이어 명도소송이 진행되었고 조합은 명도소송이 진행 중인 8월에도 “9월 1일부터 본격적인 철거를 실시할 계획입니다. …… 따라서 여러분께서는 금년 8월 31일까지 이주를 하셔야 합니다!”는 내용의 안내문을 보냈다. 중요한 것은, 이 과정에서 세입자는 통보만을 받을 수 있을 뿐이라는 점이다. 법원은 당연히 ‘법에 따라’ 조합의 승소를 선언할 것이므로.

38) 주택임대차에 대해 계약갱신청구권을 인정(또는 임대인의 계약 해지 사유를 제한)하고 임대차 보호기간을 늘리는 등의 개선 과제와, 임대료 인상으로부터 임차인을 보호하기 위해 다양한 임대료 규제 제도(인상 제한, 공정임대료 등) 도입, 임대료 보조의 현실화 등의 개선 과제는 주거

이지만 개발사업에서 특히 문제삼아야 하는 이유는, 임대인이 개발이익을 극대화하기 위해, 즉 법에서 정한 재정착대책을 회피하기 위해 사업시행 인가일 이전에 고의로 계약을 해지하는 경우가 발생하기 때문이다. 특히, 용산참사 이후 개정된 도시 및 주거환경정비법은 주거이전비에 대한 부담을 토지 등 소유자 개개인에게로 돌려 이와 같은 사례가 더욱 많아질 것으로 예측된다. 한국의 주택임대차보호법은 2년의 기간밖에 보호하지 못하며, 상가건물임대차보호법은 계약갱신청구권을 인정하되 임대인이 철거나 재건축을 하려는 경우 계약갱신을 거부할 수 있는 단서조항을 두고 있다. 구역지정공람공고일로부터 사업시행인가일까지의 기간을 고려할 때 그 사이에 임대차계약을 해지하는 것은 너무나 손쉬운 일이다. 또한 사업시행인가 이후로도 재정착대책에 대한 협의 여부와 무관하게 손쉽게 퇴거시킬 수 있다.

개발사업으로 쫓겨나는 사람들은 ‘반인권적으로’ 쫓겨나지만 또한 ‘합법적으로’ 쫓겨난다³⁹⁾. 강제퇴거금지법은 바로 이 지점에서 ‘법’이라는 시스템이 인권을 보장하도록 하려는 것이다. 강제퇴거금지법안 제10조부터 제12조까지가 그 내용이다. 개발사업의 시행주체는 개발사업의 시행원칙을 준수하고 거주민에 대한 재정착 대책을 마련한 경우에만, 법원으로부터 집행권원을 부여받아 퇴거를 요청할 수 있도록 하는 것이 요체다. 이것은 수십 년 동안 반복되었던 “대책 없는 강제철거 반대한다”는 철거민들의 구호를 법의 언어로 번역한 것이다. 거주민이 재정착대책을 보장받지 못하거나 이에 대한 협의가 완료되지 않은 경우 개발사업의 시행주체가 자의적으로 퇴거를 강제할 수 없도록 한다. 여기에는 벌칙(법안 제18조)을 두어 강제퇴거가 범죄임을 분명히 한다. 법원으로부터 퇴거 요구의 판결을 구할 때, 개발사업 시행원칙을 준수하고 거주민에 대한 재정착 대책을 충분히 보장했음을 입증하도록 하여 거주민의 점유를 보호한다. 개발사업의 시행주체가 이를 입증하지 못하는 경우 거주민의 점유를 적법한 것으로 보며, 이를 개발사업 구역의 토지 및 건물 소유주에게도 준용하도록 함으로써 재정착 대책 없이는 쫓아낼 수 없도록 한다.

한편, 현재 명도판결이나 행정대집행을 통한 강제퇴거 집행의 큰 문제점 중 하나는 강제집행 날짜를 고지할 의무가 없다는 점⁴⁰⁾이다. 학교에 갔던 아이가 수업이 끝나고 돌아와보니 집이 무너져있는 경우가 생기는 이유다. 퇴거의 강제집행은 현실적으로 회복될 수 없는 권리침해다. 또한 갑작스러운 강제퇴거는 물리적 충돌의 가능성을 높이며 정신적 외상도 클 수밖에 없다. 따라서 강제퇴거의 집행 전 충분한 기간을 보장해야 한

권 보장을 위해 시급한 과제다.

39) 상도11구역 주택재개발사업구역(현재는 대법원 판결에 의해 지정 취소)에서는 토지소유주가 무허가건물의 철거를 구하는 가처분 신청을 통해 가처분 명령만으로 퇴거를 집행했다고 한다. 가처분이라니! 부서진 건물은 다시 지을 수 있지만 잃어버린 집은 다시 찾을 수 없다.

40) 법의 입장에서는 강제집행에 대비하는 것을 막기 위해 사전에 통지하지 않는 것이다.

다. 현재의 명도판결은 대체로 기한을 특정해 정해진 기간까지 집을 비우라는 내용의 판결을 한다. 강제퇴거금지법은 이때 최소한 90일의 기간을 보장하도록 하고⁴¹⁾ 개발 사업의 시행 주체가 이 권원에 근거해 거주민에게 서면으로 퇴거를 고지하도록 한다. 이때 개발사업의 시행주체는 거주민에게 퇴거일시뿐만 아니라, 법원에 입증한 재정착대책과 아울러 퇴거로 인해 발생하는 문제를 최소화하기 위해 취한 조치 등을 상세히 고지해야 할 것이다.

2) 퇴거와 철거시 금지 사항

강제퇴거금지법은 법원의 판결을 받아야 하는 단계까지 오지 않도록, 판결을 구하게 되는 경우에도 거주민의 재정착을 위한 조치가 이루어질 수 있도록 개발사업의 전 단계에 걸쳐 거주민의 인권보호조치를 마련했다. 그러나 법이 정한 절차를 거친 퇴거의 강제집행 자체를 막을 수는 없다. 형식적으로는 지금과 같은 상황이 되는 것이다. 즉, 법원의 판결문만 있다면 법원의 집행관이 신분을 증명하고 용역업체 직원이 퇴거를 강제로 집행할 수 있으며 경찰을 통해 저항을 막을 수 있다.

강제퇴거 과정에서 발생하는 과도한 폭력은 대부분 용역업체에 의해 발생한다. 개발사업의 시행주체는 건물의 경비나 철거 등⁴²⁾을 내용으로 용역업체와 계약을 체결하는데 현장에서 이들의 역할은 거주민들의 퇴거를 종용하거나 협박하고 직접 집행하는 것이다. 먼저 이들은 개발사업구역 내의 사무실을 거점으로 하여 동네를 돌아다니면서 거주민들에 대해 괴롭힘, 오물 투척, 협박, 영업방해, 성희롱 등을 자행⁴³⁾한다. 개발사업구역

41) 강제퇴거금지법안은 <개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침>을 참고해 90일로 정했다. 필리핀의 ‘도시 개발과 주거에 관한 법률(1992)’은 법원의 명령을 통해서만 퇴거가 허용되는데 이때 최소 30일 이전에 고지하도록 하며, 한국의 주택임대차보호법은 계약기간의 만료 한 달 전까지 계약 해지를 통지할 수 있게 한다. 도시개발법은 주거용으로 사용하는 건축물을 철거하려는 경우 늦어도 2개월 전에 통지하도록 한다. 이탈리아의 ‘공정한 임대차법(Fair Rent Law 1998)’은 법이 정한 사유가 있는 경우에만 임대인이 임대차계약갱신을 거부할 수 있도록 제한하는데, 이때 최소 6개월 전에 공식적으로 고지하도록 하고 있다. 세입자가 실업상태이거나 65세 이상이거나 다섯 명 이상의 아동과 함께 거주하는 경우에는 18개월이라는 기간을 보장한다. 한 사회가 ‘집’을 어떻게 바라보는지 숫자로도 알 수 있다.

42) 경비업체는 경비를, 철거업체는 철거를 할 수 있다. 퇴거는? 퇴거집행을 허가받는 업체는 물론 없다. 명도집행이든 행정대집행이든 공무의 수행이다. 공공기관이 퇴거집행을 위해 임시로 고용하거나 용역을 맡기는 경우 자격요건을 분명히 하는 것이 필요할 듯하다. 굴지의 용역업체들이 철거업과 경비업 허가 모두를 취득하고 홈페이지에 버젓이 ‘거주민의 완전 이주’, ‘빠르고 안전한 이주’ 등을 약속하며 현장에서 윈스톱 서비스를 제공하는 현실을 바꾸려면 말이다.

43) 이 시기의 폭력은 개별 행위들로 나누어 보면 사소해보일 수도 있다. 경찰의 반응도 두 가지다. ‘증거가 있느냐’와 ‘뭘 그런 걸 가지고!’ 이 시기의 폭력은 특정 공간에서, 장기간에 걸쳐, 지속적인 이고 집단적으로 자행되는 폭력이라는 점을 중요하게 봐야 한다. ‘스토킹’이 ‘자주 전화를 걸거

에서 거주민들이 견디기 어려운 험악한 상황을 만들어내는 것이다. 이 시기에는 흔히 철거민대책위원회와 같은 주민조직이 만들어지는데 이들은 용역업체 직원들이 집중적으로 괴롭히거나 폭행하는 대상이 된다. 이 과정에서 자신의 권리를 포기하고 이주하는 사람들이 생긴다. 거주민들이 먼저 떠난 건물들의 유리창을 깨거나 벽을 부수는 등의 철거예비행위가 시작되며 위협적인 낙서도 동네 여기저기에서 볼 수 있다. 먼저 떠난 거주민들의 집이나 가게가 보란 듯이 철거되기도 한다. 남은 거주민들은 고립감과 불안의 날들을 보내게 된다. 법원으로부터 명도 판결문을 송달받거나 구청으로부터 행정대집행 계고장을 받기도 한다. 어느날 갑자기 용역업체 직원들이 몰려와 사람을 끌어내고 집기를 들어내고 건물을 무너뜨린다. 물론 근처 어딘가에는 법원의 집행관이나 구청의 공무원이나 경찰공무원들이 있다. 오직 있을 뿐이다. 가끔 이들이 움직일 때는 저항하는 철거민을 공무집행 방해 현행범으로 체포하기 위해서다.

거주민의 생명과 안전과 존엄성을 보호하기 위해 강제퇴거금지법은 퇴거와 철거에서의 금지사항을 별도로 명시한다. 퇴거를 실행하는 사람은 퇴거 현장에서 폭언, 폭행, 협박, 손괴 등 폭력행위를 할 수 없도록 하고 관계 공무원이 반드시 입회하여, 파견 공무원이 퇴거 현장을 관리 감독하도록 한다. 위법한 퇴거 행위가 있을 때 공무원은 퇴거의 중단을 명령하고 응급의료 조치를 취하도록 한다. 여기에는 벌칙조항을 두어 이를 어길시 처벌하도록 한다. 또한 퇴거 현장에는 음부즈맨과 같은 참관인이 입회할 수 있도록 한다. 현행 도시개발법(2009.12.29 신설)은 “동절기 등 대통령령으로 정하는 시기⁴⁴⁾에 점유자가 퇴거하지 아니한 주거용 건축물을 철거할 수 없도록 그 시기를 제한하거나 임시거주시설을 마련하는 등 점유자의 보호에 필요한 조치를 할 것을 조건으로 허가”하는 규정을 가지고 있다. 이와 같은 시기는 거주민이 대처하기도 어려울뿐더러 퇴거 직후 임시 거처를 마련하기 어렵기 때문이다. 강제퇴거금지법은 도시개발사업뿐만 아니라 개발사업 모두에 대해, 거주민의 동의 없이 겨울철, 야간과 새벽, 악천후 등에 강제집행이 이루어지지 않도록 한다⁴⁵⁾.

철거시 금지사항은 생가철거와 빈집철거를 막기 위한 조치다. 생가철거는 사람을 끌어

나 따라다닌 것’으로 환원될 수 없는 이유와 마찬가지로. 이 시기 용역업체 직원들의 폭력은 명백하게 퇴거를 의도하는 것으로, 강제퇴거금지법이 정하는 절차를 준수하지 않은 ‘강제퇴거’로 봐야 할 것이다.

- 44) ‘동절기 등 대통령령으로 정하는 시기’는 다음과 같다. 1. 동절기(12월 1일부터 다음 해 2월 말일까지를 말한다) 2. 일출 전과 일몰 후 3. 해당 지역에 「기상법 시행령」 제8조제2항제1호부터 제7호까지의 규정에 따른 기상특보가 발표된 때 4. 「재난 및 안전관리기본법」 제3조에 따른 재난이 발생한 때 5. 제1호부터 제4호까지에 준하는 시기로서 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장이 점유자의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 시기
- 45) <개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침>은 “곳은 날씨, 밤, 축제 또는 종교적 휴일, 선거 이전, 또는 학교 시험기간이나 직전에는” 퇴거를 강제집행되어서는 안된다고 밝히고 있다.

내는 동시에 집을 부수어버리는 것을 말한다. 개발사업으로 인한 퇴거는 모두 철거를 위한 퇴거다. 그러나 퇴거와 동시에 집행되는 철거는 거주민의 생명과 안전을 매우 위협하며, 수십 년 살아온 집이 눈 앞에서 허물어지는 것을 지켜보아야 하는 상황은 극심한 정신적 피해를 주기도 한다. 따라서 퇴거를 완료한 후 적절한 시간을 두고 건물의 철거가 시작되도록 해야 한다. 빈집철거는 위에서 언급했듯, 거주민 일부가 떠난 집들을 부수는 행위다. 구역 내의 모든 건물이 철거되기 전에는 본격적인 공사를 시작할 수 없기 때문에, 빈집 철거는 남아있는 거주민들에 대한 위협을 목적으로 하는 경우가 많다⁴⁶⁾. 이때 이주를 완료한 건물의 일부 호에 거주민이 남아있는데도 수도관이나 전기설비를 파손하여 거주가 불가능하게 하기도 한다. 또한 모든 세대의 퇴거가 완료된 건물의 창문을 부수거나 한쪽 벽을 허무는 등의 철거예비행위가 이루어지기도 하는데, 이로 인해 치안 문제가 발생하는 점이 한때 부각되기도 했다. 강제퇴거금지법은 개발사업구역 내 모든 거주민이 퇴거하기 전에는 개별 건물에 대해 철거 및 철거예비행위를 할 수 없도록 한다⁴⁷⁾.

6. 강제퇴거금지법 제정운동의 추진 과제

강제퇴거금지법이 제정될 수 있을까? 강제퇴거금지법안을 내어놓으며 던질 만한 질문은 아니다. 그러나 이 질문에 답하기 위해서는 사실 넘어야 할 산이 많다. 강제퇴거금지법은 주거권에서 출발하는 법이다. 사회권을 사법의 무대에 올리는 것은 ‘인권의 대전환’이며 여전히 논쟁적인 부분이 많이 남아있다. 일부는 기술적인 문제, 일부는 관점의 문제이지만 무엇보다도 큰 벽은 ‘재산권’이다. 게다가 개발사업 제도는 매우 복잡해 이해하기 쉽지 않을뿐더러, 강제퇴거금지법안을 보더라도 각종 개발관련법령인 행정법

46) 2006년 청주시에서는, 재건축에 반대하는 세대가 아직 살고 있는 아파트 동의 나머지 빈 수직라인을 (재건축조합과 계약을 맺은 철거업체가) 뜯어내는 사건이 있었다. 청주시법은 철거를 방해해 업무방해죄로 기소된 거주민에 대해, 이와 같은 철거용역업무는 업무방해죄가 보호하는 ‘업무’가 될 수 없다며 무죄를 선고(청주시법 선고 2007고정272)했는데, 판결요지에는 이런 말이 있다. “(… 불안감으로 버티지 못하고 퇴거할 것을 유도하는 불순한 의도에서 비롯된 것이라고 강하게 의심하게 하는 대목이다) …… 점점 겨울이 다가오는 차가운 밤을 보내야 하는 가족들의 불안과 공포를 조금이라도 생각해 보아서 그런 일을 범하였다는 말인가.” 빈집철거는 “보통사람의 상식으로도 허를 내두를 만큼 어이가 없는” 집합건물의 일부 철거와는 다르지만 그 의도나 결과는 크게 다르지 않다.

47) 생가철거와 빈집철거를 막는 취지를 살리기 위해서는 법안이 더욱 구체화되어야 한다. 특히 빈집철거의 경우, 거주민이 남아있는 건물을 주위로 일정한 범위를 정할 필요가 있는데, 이주한 주민의 규모에 따라 적절한 면적에 대한 철거를 완료하여 펜스를 두른다거나 하는 것이 치안에 유리할 수 있기 때문이다.

들뿐만 아니라 민법이나 형법이 다루는 각종 규정과의 관계를 검토해야 한다. 구청과 시청이 서로 책임을 떠넘기는 행태를 보면 국가와 지방자치단체의 책임도 세분화해야 하고, 재정착의 원칙은 밝혔으나 거주민들의 조건이나 상황을 고려하여⁴⁸⁾ 차별이 없도록 구체적인 정책을 마련해나갈 필요도 있다. 이 모든 것이 법안의 과제는 아니지만 관련 법령의 개정과 더불어 법 제정 운동의 과제임은 분명하다.

오늘 제안된 강제퇴거금지법안은 산을 넘어 도달해야 할 목적지이기보다는 차라리 나침반이다. 그 나침반은 늘 사람을 가리킨다. 용산참사가 우리에게 남긴 것은 “여기, 사람이 있다”는 말이었다. 여기, 사람이 있다. 개발사업의 종류나 절차에 따라 구분되지 않는, 소유권의 여부에 따라 구분되어서는 안될, 평등한 삶의 자리를 꿈꾸는 사람들이 있다. 강제퇴거금지법은 거주민의 권리로부터 사회를 재편하기 위한 법이다. 물론 거주민의 권리를 보호하기 위한 방안은 다양하다. 강제퇴거금지법안에 담긴 내용은 국제인권규범에 기초하되, 세부내용은 지금까지 술하게 제기되었던 개발사업 제도의 개선 방안을 총망라한 것이기도 하다. 그래서 각각의 개선 과제는 법이 아니더라도, 혹은 다른 법의 개정으로도 일부 달성할 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 강제퇴거금지법 제정 운동을 제안하는 것은 법이 사회의 나침반이 되어야 한다고 믿기 때문이다⁴⁹⁾.

우연히 이런 대법원 판례를 발견했다. 1948년 선고된 판결(4281민상103,104,105)이다. 가옥주가 세입자들을 내보내기 위해 가옥의 명도를 법원에 구했다. 그런데 세입자들은 “월세 5원으로 차거하여 주상영업을 하면서 11명 권구가 생계를 근근유지하고 …… 월세 4원씩에 차거하여 인력거영업을 하면서 8명 권구가 근근생계를 유지하고 …… 월세 5원씩에 차거하여 새우젓판매를 하면서 6명 권구가 근근생계를 유지하는” 실정이었다. 그리고 “다수권구의 생활근거지로서 차를 명도하면 다수권구가 즉시 노두에 방황하며

48) 국공유지를 무단 점유하여 지어진 무허가 건축물의 세입자와 뉴타운 내에 위치한 고급 빌라에 전세 1억8천만 원으로 거주하는 세입자는 여러 가지 면에서 다르다. 또한 누구든 강제퇴거로부터 보호받아야 하지만 거주와 영업도 성격이 다른 분명하다. 이들을 동일하게 처우하는 것은 오히려 차별이다.

49) 개인적인 얘기를 하자면, 나는 용산참사 직후 구성된 ‘용산 철거민 사망사건 진상조사단’ 활동에 참여했다. 당시 내가 속한 팀은 용산참사의 발생 원인으로서는 재개발 사업의 문제를 밝히는 것이 목표였다. 문제는 수없이 드러났다. 그러나 모두 ‘합법적’이었다. 물론 당시 위법의 여지를 밝히기는 했으나 소송권을 가진 검찰이 주목할 리 없었으며, 설령 재판장까지 갔더라도 근본적인 문제를 해결할 수 없음을 자명했다. 어느 누가 감히 개발사업에, 심지어 대형 건설자본에! 맞서겠는가. 현실은 의외로 단순하다. 장례라도 치르자면 농성은 계절을 숙절없이 넘겼다. 그러다가 용산국민법정 준비에 참여하게 됐다. 준비 과정에서 쟁점 중 하나는, 강제퇴거에 관한 부분을 법정의 형식에 담을 것인지, 퍼포먼스의 형식으로 처리할 것인지였다. 강제퇴거를 법의 언어로 다루는 것은 국민법정에서도 쉽게 받아들여지는 것이 아니었다. 결국 국제인권규범에 근거해 강제퇴거의 죄를 구성하고 법정을 추진하기로 했다. 준비 기간이 너무 짧기도 했지만, 기소 내용을 정리하는 것도 역시나 쉽지는 않았다. 그러나 강제퇴거와 인권의 문제를 법의 언어로 담는 것이 쉽지 않다는 점이 드러날수록 분명해진 것은, 그래서 법이 필요하다는 점이었다. 오늘도 어디에선가, 굳게 닫힌 법의 문 앞에서 숙절없이 끌려나가고 다치고 죽어가는 사람들이 있기 때문이다.

기아에 직면할 처지”였다. 또한 세입자들은 “원고는 자기 주택을 소유할 뿐 아니라 부내 각처에 다수한 가옥을 소유한 자로서 본건 가옥명도를 청구할 필요성이 전연없고 단순히 세금을 증액하자는 수단에 불과”함을 주장하였다. 원심은 가옥주가 이 사실을 부인한다는 이유를 들어 가옥주의 손을 들어줬으나 대법원은 세입자들이 항변한 중요한 쟁점에 대해 원심이 충분히 심리하지 않았다고 원판결을 파기하고 사건을 지방법원에 돌려보냈다.

이것은 상식이다. 사람이 쫓겨나는 상황에서, 쫓겨나면 갈 곳이 있는지를 묻는 것, 이들을 쫓아내야만 할 이유가 있는지 묻는 것, 이런 상식을 회복하자는 것이 강제퇴거금지법이다. 사람 그리고 삶보다 ‘재산’의 대항력이 앞서는 비상식을 언제까지 ‘법’으로 승인할 것인가. 가난한 사람들의 삶이 조금 더 부유한 사람들의 이익을 위해 제물로 바쳐지는 것을 ‘법’의 이름으로 정당화해도 되는가. 너무 늦었다. 그러나 이것은 시작일 뿐이다. 그래서 강제퇴거금지법 제정 운동은, 시작되어야 한다. ‘집은 인권’이라는 한 마디를 위해 구구절절한 법이 필요한 시대가 오래 지속되어서는 안된다.

【법률안】

〈개발사업에서의 주거권 보호 및 강제퇴거금지에 관한 법률〉 제정안

제1조(목적) 이 법은 개발사업에서의 강제퇴거 금지에 관한 기본 사항을 정함으로써 헌법 및 국제인권조약에서 인정하는 적절한 주거에 대한 권리를 보장함을 목적으로 한다.

제2조(주거권)

- ① 모든 사람은 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하는 데 필요한 주거수준을 확보하고 이를 누릴 수 있는 권리를 갖는다.
- ② 모든 사람은 강제퇴거로부터 보호받을 권리를 갖는다.
- ③ 모든 사람은 재정착의 권리를 갖는다.
- ④ 모든 사람은 주거권을 누리는 데 있어, 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 인종, 학력, 병력, 성적 지향 등에 따른 어떠한 차별도 받지 아니한다.

제3조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “퇴거”란 건물 점유자의 점유를 풀어 그 건물로부터 점유자를 쫓아내고 아울러 그 건물 내에 있는 점유자의 살림 등 물품을 반출하는 것을 말한다.
2. “철거”란 토지의 정착물 중 건물을 제거하는 것을 말한다.
3. “철거예비행위”란 철거를 개시하기 전 창호, 벽, 문 등 건물의 일부를 손괴하는 행위

를 말한다.

4. “강제퇴거”란 본 법에서 정하는 절차를 위반하여 건물 또는 토지 점유자를 퇴거하게 함으로써 거주민의 점유에 대한 권리를 침해하는 행위를 말한다.
5. “개발사업”이란 주택이나 토지를 종전과는 다른 방식으로 사용하기 위하여 개발하는 사업으로 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.
 - 가. 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 정비사업
 - 나. 「도시개발법」에 의한 도시개발사업
 - 다. 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업
 - 라. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시계획시설사업
 - 마. 「주택법」에 의한 대지조성사업과 주택건설사업 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 지구단위계획을 수립해야 하는 사업
 - 바. 그 외 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조의 규정에 의한 공익사업
 - 사. 그 외 대통령령으로 정하는 사업
6. “개발사업구역”이란 개발사업이 시행되는 구역을 말한다.
7. “재정착”이란 개발사업구역에 거주하는 사람이 개발사업의 시행 중 및 개발사업의 완료 후에 개발사업 시행 전과 동등한 수준으로 거주하거나 일하는 것을 말한다.
8. “거주민”이란 개발사업구역에서 거주하거나 일하는 사람을 말한다. 이때 주택의 소유 여부, 주민등록의 여부, 국적이 무엇인지 여부는 묻지 않는다.

제4조 (다른 법률과의 관계) ①개발사업과 관련된 퇴거 및 강제퇴거금지, 건물 또는 시설물의 철거에 관하여는 다른 법률보다 이법을 우선하여 적용한다.

② 국가 및 지방자치단체는 개발사업과 관련된 법령 및 자치법규를 제정하거나 개정함에 있어 본 법에서 정하는 기본이념과 원칙에 부합하도록 해야 한다.

제5조(국가와 지방자치단체의 책임) ①국가 와 지방자치단체는 강제퇴거를 예방하고 재정착 권리를 보장하여야 한다.

②국가와 지방자치단체는 강제퇴거로부터의 보호에 역행하는 조치나 현재보다 보호수준이 후퇴하는 개발사업 정책을 취해서는 안된다.

③ 국가와 지방자치단체는 강제퇴거로부터 보호받을 권리를 침해당했거나 침해의 위협을 받고 있다고 주장하는 사람에게 적절하고 효과적인 구제책을 보장해야 한다.

④ 국가와 지방자치단체는 강제퇴거를 예방하고 거주민의 주거권 및 재정착 권리를 보장하기 위해 필요한 재원을 마련해야한다.

제6조(강제퇴거의 금지) 누구든지 거주민으로 하여금 강제퇴거하게 해서는 아니된다.

제7조 (개발사업 시행의 원칙)

- ① 국가 및 지방자치단체는 개발사업을 통해서만 주거환경 개선 등 공익의 목적 달성이 가능한 경우에만 개발사업을 시행하거나 승인하여야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 개발사업구역 지정, 사업시행계획 수립 또는 인가 등 개발사업의 주요 추진단계마다 개발사업구역 안의 모든 거주민에게 대통령령으로 정하는 내용을 서면으로 통보한 후 주민설명회를 개최하고 30일 이상 공람하는 등 정확한 정보를 제공하고 실질적으로 의견을 수렴하여야 한다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 관계 법령에 근거하여 개발사업구역을 지정하였다도 개발사업구역 안의 거주민의 3분의 2 이상의 반대가 있을 때에는 개발사업구역 지정을 취소하여야 한다.
- ④ 국가 및 지방자치단체를 포함한 개발사업 시행주체는 사업시행계획을 수립하거나 사업시행인가를 신청하기 전에 거주민 재정착 대책을 포함한 사업시행계획서에 대하여 개발사업구역 안의 모든 거주민과 협의를 완료하고, 거주민의 4분의 3 이상의 동의를 얻어야 한다. 단, 협의를 완료하지 못한 경우에는 그 사유와 후속대책을 사업시행계획서에 포함하여야 한다.
- ⑤ 국가 및 지방자치단체는 거주민의 주거권 및 재정착에 대한 권리를 거주민에게 설명하고 필요한 경우 상담을 제공하여야 한다.

제8조 (인권영향평가) ① 지방자치단체는 개발사업 시행으로 인하여 거주민을 퇴거하여야 할 경우, 개발사업구역을 지정하기 전에 인권영향평가를 실시해야 한다. 이 평가에는 강제퇴거를 최소화하기 위한 전략이 반영되어야 하고 거주민들의 재정착을 보장하기 위한 노력이 포함되어야 한다. 시장·군수·구청장은 정비계획에 다음 각 호의 사항이 포함된 인권영향평가 결과를 첨부하여야 한다. 단, 퇴거 예상 세대가 100세대 미만인 경우 인권영향평가를 생략할 수 있다.

1. 주거환경 개선 등 공익사업의 목적 달성을 위한 개발사업 외 다른 방법에 대한 검토
2. 개발사업 전후 거주민들의 주거권 지표
3. 개발사업 전후 생계대책과 사회안전망
4. 개발사업이 여성, 어린이 등 사회적 소수자에 미치는 영향 및 사업 이후 차별 시정(사회통합) 효과
5. 개발사업 과정에서 거주민들의 정보접근권

6. 개발사업 전후 교육권
 7. 개발사업과 재정착, 퇴거 등의 사항에 대한 거주민들의 의견 제시, 참여 및 협의의 권리
 8. 그 외 대통령령으로 정하는 사항
- ② 인권영향평가의 작성 기준 및 방법은 국가인권위원회가 정한다.

제9조 (재정착 대책의 수립)

모든 거주민은 개발사업 시행 전보다 더 낮거나 동등한 수준의 토지나 주거에 대한 권리를 가진다. 개발사업의 시행 주체는 거주민의 재정착의 권리를 보장하기 위하여 다음 각호의 사항을 준수하여 재정착 대책을 수립하여야 한다.

- ① 주거를 영위하던 거주민들이 비슷한 수준의 주거비 부담으로 거주할 수 있는 주택을 보장해야 한다. 특히, 세입자들에게 안정적인 점유가 보장되는 임대주택을 공급해야 한다.
- ② 생업을 영위하던 거주민들이 생계활동을 지속할 수 있도록 대체상가 등의 재정착 대책을 보장해야 한다.
- ③ 개발사업을 하는 동안 거주민이 임시로 이주해야 할 경우 임시이주대책을 제공해야 한다.
- ④ 개발사업으로 인하여 퇴거하고 재정착하기까지 발생하는 사회경제적 손실에 대한 보상을 해야 한다. 손실 보상은 거주민에게 목록으로 제시되어야 하며 협의를 보장해야 한다.
- ⑤ 재정착 대책에 대한 협의는 퇴거 전에 완료해야 한다.

제10조(퇴거시 준수사항) ①개발사업의 시행주체는 거주민에게 퇴거를 요청하기 이전에 법 제7조 내지 제9조에서 규정하는 개발사업의 원칙과 재정착 대책 수립을 위한 조치를 반드시 취해야 한다.

- ② 개발사업의 시행주체는 건물명도청구소송의 확정판결, 그 밖에 이에 준하는 집행권원에 의해서만 거주민에게 퇴거를 요구할 수 있다. 다만 퇴거 대상 토지 및 건물의 거주민과 재정착 지원 및 보상에 대하여 협의가 성립된 경우에는 그러하지 않을 수 있다.
- ③ 개발사업의 시행 주체가 제2항에 따라 퇴거를 요구할 때에는 퇴거 일시로부터 최소 90일 이전에 해당 건물 또는 시설의 거주민에게 서면으로 퇴거를 고지하여야 한다.

제11조(입증책임) ① 개발사업의 시행주체가 법원으로부터 건물명도청구소송의 확정판결, 그 밖에 이에 준하는 집행권원을 부여받고자 할 경우에는 다음 각호에 관한 사항을

이행하였음을 입증하여야 한다.

1. 제7조에서 정하는 개발사업 시행 원칙의 준수
2. 제9조에서 정하는 거주민에 대한 재정착 대책 및 지원
3. 기타 대통령령으로 정하는 사항

② 개발사업의 시행주체가 제1항에서 정하는 사항을 이행하였음을 입증하지 못하는 경우 개발사업구역 내 토지 및 건물에 거주하는 거주민의 점유는 적법한 것으로 본다.

제12조(준용) 제3조 제5호의 개발사업이 지정된 토지 및 건물의 소유주가 구역지정 공람공고일 이후에 세입자를 상대로 퇴거를 요청하는 경우에도 제10조 및 제11조를 준용한다.

제13조(공무원 등 준수사항) ① 국가 및 지방자치단체는 개발사업에 수반한 퇴거 절차가 진행되는 경우 퇴거절차가 적법하게 이루어지는지 관리·감독할 수 있도록 담당 공무원을 현장에 파견해야 한다.

② 파견 공무원은 퇴거 준비시점부터 퇴거 완료시점까지 퇴거 상황을 보고 들을 수 있는 곳에서 현장 입회를 해야한다.

③ 파견 공무원은 퇴거를 실행하는 사람의 신원을 파악하고, 제16조에서 금지하고 있는 행위가 발생하지 않도록 관리·감독하여야 하며, 위법한 퇴거 행위가 있을 때에는 퇴거의 중단 명령, 응급 의료 조치, 경찰 신고 등 필요한 조치를 신속히 취하여야 한다.

④ 공무원과 퇴거 집행자는 퇴거되는 거주민에게 자신의 신분을 밝히고 퇴거를 할 수 있는 권한을 나타내는 문서를 제시해야 한다.

제14조(참관인)

① 국가 및 지방자치단체, 그 밖에 퇴거를 집행하는 사업자는 개발사업 시행 주체와 거주민이 아닌 자로서 퇴거집행 절차에 참관하고자 하는 이가 있는 경우 퇴거 현장에 입회할 수 있도록 보장해야 한다.

② 퇴거절차 참관인은 퇴거 현장에 입회하여 퇴거절차가 적법하게 이루어지는지 감시하고 위법한 사항을 발견할 경우에는 즉시 관할 지방자치단체 또는 경찰서에 신고하여야 한다.

③ 퇴거절차 참관인은 적법한 절차에 이루어지는 퇴거절차를 방해해서는 안된다.

제15조(퇴거시 금지사항) ① 어떠한 경우라도 퇴거 과정에서 생명과 안전과 존엄성을 침해하는 행위가 발생하여서는 아니된다.

- ②퇴거를 실행하는 사람은 퇴거 현장에서 폭언, 폭행, 협박, 손괴 등 폭력행위를 하여서는 아니된다.
- ③퇴거는 퇴거 대상 거주민의 동의 없이는 겨울철, 야간과 새벽, 악천후에 행해져서는 아니된다. 철거가 금지되는 시기의 구체적인 사항에 대하여는 대통령령에서 정한다.
- ④ 관계 공무원이 입회하지 않은 상태에서 퇴거를 집행해서는 아니된다.

제16조(철거시 금지사항) ①개발사업의 시행주체는 퇴거가 완료되지 아니하여 사람이 거주하거나 일하는 건물 또는 시설물을 철거하거나 철거예비행위를 하여서는 아니된다.

②개발사업 시행주체는 개발사업구역 전체에 대하여 모든 거주민이 퇴거하기 전에는 개발사업시행구역 내의 개별 건물을 철거 및 철거예비행위를 할 수 없다.

③ 개발사업의 시행주체가 철거를 진행하는 경우에도 제15조 제1항 및 제2항을 위반해서는 안된다.

제17조 (퇴거 후의 대책) ① 국가 및 지방자치단체는 강제퇴거된 사람들을 보호하기 위하여 대안적 숙박시설을 즉각 보장해야 한다. 필수적인 음식과 물, 위생시설, 의복, 의료서비스, 생계수단, 교육시설 접근성 등을 포함한다.

② 국가 및 지방자치단체는 강제퇴거된 사람의 재정착 권리가 보장될 수 있도록 노력해야 한다.

제18조(벌칙) 개발사업 시행주체가 제10조를 위반하여 거주민으로 하여금 강제퇴거를 하게 하는 경우 3년 이하의 징역이나 금고 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

제19조(벌칙)

- ① 퇴거 및 철거를 실행하는 자가 제15조 제2항, 제16조 3항을 위반하여 퇴거 및 철거 현장에서 폭행, 협박, 손괴 등의 폭력을 행사한 경우에는 5년 이하의 징역이나 금고 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
- ② 퇴거 및 철거를 실행하는 자가 제1항의 죄를 범하여 사람을 사망에 이르게 한 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.
- ③ 퇴거 및 철거를 실행하는 자가 제15조 제2항, 제16조 제3항을 위반하여 퇴거 및 철거 실행과정에서 사람을 살해한 경우에는 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.

제20조(벌칙)

- ①개발사업의 시행주체가 제16조 제1항 또는 제2항에 위반하여 사람이 거주하는 건물

또는 시설물을 철거하거나 철거예비행위를 행한 경우 3년 이하의 징역이나 금고 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 개발사업의 시행주체가 제1항의 죄를 범하여 사람을 사망에 이르게 한 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.

③ 개발사업의 시행주체가 제1항의 죄를 범하여 사람을 살해한 경우에는 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.

제21조(벌칙) 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 퇴거 현장에 파견된 공무원이 정당한 사유없이 제13조 제2항을 위반하여 현장 입회를 대만히 한 경우
2. 퇴거 현장에 파견된 공무원이 제13조 제3항을 위반하여 위법한 퇴거 행위에 대한 임시조치를 취하지 않은 경우
3. 파견 공무원과 퇴거 집행자가 제13조 제4항에 위반하여 거주민에게 신분을 밝히지 않은 경우
4. 퇴거 집행 사업자가 정당한 사유없이 제14조 제1항을 위반하여 참관을 거부하는 경우

【발제문 2】

도시개발사업의 문제점과 주거권 보장 방안

변창흠 | 세종대학교 행정학과 교수

1. 변화하지 않는 개발관행과 강제퇴거

'용산참사'의 현장인 서울 용산구 한강로2가의 용산4구역에는 대부분의 건축물들이 철거되어 참사의 흔적조차 찾기어렵게 되었다. 아직 2년도 채 되기 전에 물리적인 흔적은 당일 참사 현장인 남일당 건물이 철거됨으로써 사라지게 되었다. 더욱 안타까운 것은 물리적인 흔적이 아니라 우리의 의식과 우리나라 재정비사업 제도의 변화에 미친 흔적마저 희미해지고 있다는 점이다.

우선, 법적으로는 대법원이 지난 해 11월 11일 용산참사 사건으로 기소된 철거민 등 관련자 9명 전원에게 유죄를 확정하고 최고 5년의 실형을 선고하였지만, 강제진압 작전을 감행한 경찰에 대해서는 위법한 직무집행이라고 볼 수 없다고 판단한 원심판결을 정당하다고 판결하였다. 용산참사와 관련된 대부분의 소송의 결과는 강제철거를 묵인한 구청, 이를 주문한 조합, 과잉진압으로 농성자를 숨지게 한 경찰들은 적법하고 정당한 반면, 생존권 보장과 강제철거 반대를 주장하며 점거농성한 철거민들은 불법과 형사처벌로 마무리되고 있다. 여기에 더해 과잉진압으로 철거민등의 농성자 5명을 숨지게 하여 고소되었던 김석기 전 서울지방경찰청장은 검찰의 불기소 처분으로 처리되었을 뿐만 아니라 최근 오사카총영사로 영전되어 법적인 문제를 떠나 도덕적인 문제 의식조차 갖추지 않고 있음을 확인할 수 있었다.

결국 현행 법 체계에서는 기존의 주택과 영업공간에서 지속적으로 거주하고 영업할 수

있는 권리, 강제로 퇴거되지 않을 권리가 충분히 보장되어 있지 않을 뿐만 아니라 생존권을 위한 주민들의 최소한의 저항권조차 허용하지 않고 있는 것이다. 이 때문에 현행 법 테두리 내에서 사법적인 소송을 통해 권리를 보호받고 책임자를 처벌하는 것은 불가능한 상황임을 알 수 있다. 따라서 재정비 사업 추진과 관련하여 거주자의 거주권과 생존권과 같은 기본적인 인권을 침해하는 법률을 개정하거나 이를 보장하는 법률을 제정하는 것은 당연한 과제라 할 것이다.

용산참사 이후 정부는 국무회의를 통해 정부는 영업세입자의 보상 확대, 순환개발방식의 도입, 임대주택 우선 확보, 시·군·구에 분쟁조정기구 설치, 지자체에 의한 조합 회계감사 및 감정평가 기관 선정, 건물주의 세입자 보상금 부담 등의 대책을 발표하였다. 서울시에서도 뉴타운사업의 문제점을 해소하고 제도개선방안을 마련하기 위하여 운영하던 서울시주거환경개선자문위원회의 활동기간을 연장하여 공공관리자 제도, 주거지 관리계획 수립, 재개발정보 공개와 정비사업비 산정프로그램 개발 등의 개선방안을 발표한 바 있다. 그러나 이러한 대책들은 조합주도의 사업방식, 중대형 아파트 위주의 주택공급, 낮은 원주민 재정착률, 세입자의 축출과 강제철거 등의 문제점을 양산해내는 현재의 재정비사업의 본질적인 문제점을 해소하는 데는 한계가 있었다. 오히려 새로운 제도가 도입된 이후 가옥주나 건물주들이 부담을 줄이기 위해 세입자나 상가임차인들과의 임대차 계약을 조기에 종료시킴에 따라 이들의 권리보호는 더 힘들어지는 문제점까지 나타나게 되었다.

용산참사와 같이 엄청난 고비용을 치루었음에도 불구하고 기존의 재정비사업 구조는 변하지 않았으며, 인명희생의 현상이 철거되었듯이 저항의 정신마저 제도나 법률 속에서 구현되지 못하고 있다. 이에 따라 현재의 재정비사업은 분명 많은 문제점을 안고 있을 뿐만 아니라 사업추진 과정에서 갈등과 희생을 유발해 내고 있으며, 사업의 추진 결과조차도 주거안정을 도모할 수 없다는 사실이 확인되었음에도 불구하고 앞으로도 현재의 사업방식 대로 추진될 수밖에 없을 것이다. 따라서 앞으로의 과제는 현재의 도시재정비 사업방식이 기반하고 있는 개발과 주택공급 확대의 논리, 소유권에 입각한 사업방식, 물리적 도시환경 개선 우선 개발방식에 대한 비판과 아울러 주민이 중심이 되고 주거권과 생존권이 보장되는 대안적 개발방식에 대한 논의에 초점을 맞추어야 할 것이다. 이와 아울러 어떤 개발사업도 그 장기적인 효과와 무관하게 계획과정이나 개발과정에 기본적인 인권이 보장되지 않는다면 정당화될 수 없다는 원칙을 확인하고 현재의 재정비사업에서 이러한 가치를 어떻게 실현할 수 있는가를 논의해야 한다. 이것이 용산참사 희생자의 정신을 계승하고 다시는 재정비 과정에서 이러한 희생자가 나타나지 않도록 막은 남은 자의 의무일 것이다.

2. 과도개발과 과속개발이 만들어 낸 문제점 : 정비비사업을 중심으로

속도와 효율성을 중시하는 개발 관행은 개발 과정에서 엄청난 사회적 비용과 희생을 낳았다. 개발 과정에서 불가피하게 파괴된 생태계나 역사문화적 자산은 차치하고라도 개발대상 지역의 주민들이 입는 인명희생이 가장 충격적이다. 그동안 각종 인프라 건설이나 도시개발 과정에서 희생된 주민의 수는 잘 밝혀지지 않았지만, 도시 내에서 추진된 재개발사업의 경우에는 합동재개발방식이 도입된 이후 1982년부터 1997년 사이 강제철거 과정에서 폭력이나 충격, 비관 자살 등으로 숨진 재개발지역 주민은 29명(한국 도시연구소, 1998: 513-516; 경향신문, 2009), 2000년 이후 최근의 용산 참사까지 희생된 것으로 확인된 사망자 8명까지 최소 37명이 소중한 생명을 잃은 것으로 나타나고 있다(안균오, 2010).

오늘날의 토지나 주택의 소유자나 세입자에 대한 각종 대책들은 개발 과정에 부실한 보상, 강제되거나 철거에 저항한 소유자나 세입자, 사업자들의 처절한 생존 투쟁과 인명 희생이 있었기에 마련된 것이라 할 수 있다. 이러한 사회적 비용과 희생의 결과로 만들어진 공간은 과연 지역의 발전과 지역주민의 복지에 기여하고 있는가? 이를 확인하기 위해서는 정비사업이 가장 주거환경이 열악한 지역을 사업대상으로 선정하고, 정비사업의 결과가 주거환경이 가장 열악한 주민들의 주거수준을 향상할 수 있어야 한다.

1) 정비구역의 기준과 과도한 정비구역의 지정

도시정비사업은 도시및주거환경정비법에 의한 정비예정구역과 정비구역, 도시재정비촉진법에 의한 재정비촉진지구라는 두 가지 지역에서 시행된다. 정비예정구역은 특별시, 광역시와 대도시시장이 도시환경정비기본계획을 통해 수립하며, 정비구역은 이 계획에 기초하여 시장·군수가 수립한다. 정비예정구역은 도시환경정비기본계획을 통해 정비구역으로 지정이 예상되는 지역을 법정 구역지정 요건을 충분히 고려하지 않고 선지정하기 때문에 추후 정비구역 지정과 무관하게 과도하게 지정되어 부동산 가격을 상승시킬 뿐만 아니라 기반시설 설치 계획이나 부담능력, 광역계획과의 연계성을 고려하지 않고 과도하게 지정되는 문제점을 지니고 있다. 서울시에서 지정된 정비예정구역은 934개 지구 4,724ha(1,417만평)에 이른다.

<표 1> 서울시 정비예정구역 지정 현황

구분	구역수	면적(ha)
주택재개발	299	1,187
주택재건축	319	1,131
뉴타운	316 (26개지구)	2,406
총 계	934	4,724(1,417만평)

출처: 서울시 주거환경개선정책자문위원회(2009.1.15)

정비구역에서도 과도 지정의 문제는 동일하게 나타난다. 정비사업의 대상이 되는 '정비구역'은 "정비사업을 계획적으로 시행하기 위하여 지정·고시된 구역"으로서(도시및주거환경정비법 제3조) 시장·군수가 정비계획을 수립하여 시·도지사에게 신청하여 시·도지사가 결정한다. 그런데 도정법에서는 노후·불량건축물이 밀집하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 구역(법 제 4조)으로 개략적으로 구역의 성격을 규정하고 있으며 시행령 별표 1에서 정비계획 수립대상구역을 사업유형별로 규정하고 있다. 주택재개발 사업을 위한 정비구역의 조건은 시행령에서도 효용부족 토지, 과소 토지, 노후불량, 과도밀집, 기타 철거민 밀집지역이나 재해발생시 구조곤란지역 등의 개략적인 기준만 제시되어 있다.

도시및주거환경정비법 시행령 별표 1

2. 주택재개발사업을 위한 정비계획은 다음 각목의 1에 해당하는 지역에 대하여 수립한다. 이 경우 법 제35조제2항의 규정에 의한 순환용주택을 건설하기 위하여 필요한 지역을 포함할 수 있다.
 - 가. 정비기반시설의 정비에 따라 토지가 대지로서의 효용을 다할 수 없게 되거나 과소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있는 지역
 - 나. 건축물이 노후·불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역
 - 다. 제1호라목 또는 마목에 해당하는 지역(제 1호 라. 철거민이 50세대 이상 규모로 정착한 지역이거나 인구가 과도하게 밀집되어 있고 기반시설의 정비가 불량하여 주거환경이 열악하고 그 개선이 시급한 지역. 마. 정비기반시설이 현저히 부족하여 재해발생시 피난 및 구조 활동이 곤란한 지역)

정비계획 수립대상이 되는 구역의 구체적인 요건은 시행령에 의해 시·도조례에 위임하고 있는데, 서울시 도시 및 주거환경 정비조례에서는 주택재개발구역의 기준을 구체적으로 제시하고 있다. 이 기준은 최초 조례제정시 노후도 2/3이상, 호수밀도 80호/ha이상, 과소필지 및 부정형 토지 50%이상, 접도율 30%이상 등의 조건을 모두 충족하는 지역으로 한정되어 있었으나, 2006년 이후 노후도 60% 이상, 호수밀도 60호/ha이상, 과소필지 50%이상, 접도율 30%이상 등의 4개 조건 중 2개 이상만 충족하면 기준이 되었다. 뉴타운 사업이 시작되면서 도시재정비촉진지구의 경우에는 이나마 20%를 완화하여 적용하였다. 다행히 2010년 7월 15일자를 기준으로 노후·불량건축물이 해당 지역 안에 있는 건축물수의 60퍼센트 이상인 지역 중 호수밀도, 과소필지, 접도율 기준 중 하나를 충족하는 지역을 기준으로 결정하였으나, 여전히 종전의 기준에 비해서는 완화된 정비기준을 적용함에 따라 과도한 정비구역 지정을 유도하고 있는 것이다.

<표 2> 정비대상지역의 지정기준의 변화

구 분	최초(2003.12.30)	종전(2006.7.19)	신규(2010.7.15.)
노후도	2/3이상	60%이상	60% 이상 필수
호수밀도	80호/ha이상	60호/ha이상	60호/ha이상 선택
과소필지	50%이상	50%이상	50%이상 선택
접도율	30%이하	30%이하	30%이하 선택
기준 적용	4개 기준 충족	4개 기준 중 2개 이상 적용	노후도 기준 필수 나머지 중 1개 선택

출처: 서울특별시 도시 및 주거환경정비조례

일부 뉴타운지역을 대상으로 지구지정요건을 분석한 장영희·박은철(2008)의 분석 결과 대상 구역 21개 중 노후도 기준을 충족하는 구역은 10개(47.6%)에 불과한 것으로 나타났다. 노후도 기준이 충족되지 않은 구역들은 대부분 과소필지율과 호수밀도 기준을 충족한 과밀지역들이었다. 그러나 주택재정비사업의 목적이 노후불량주택지역의 환경개선에 있다는 점을 감안하면 노후지역이 아닌 과밀지역까지 사업을 확대하는 것은 논란의 여지가 있다(장영희, 2009). 특히 과소필지나 호수 과도밀도지역은 대부분이 다가구주택이나 다세대주택이 이들 지역이 소형주택, 저렴한 임대주택을 공급하고 있는 현실을 고려하면 상당히 심각한 문제라 할 것이다.

최근 전세금이나 월세의 상승은 상당부분 재정비사업의 촉진에 따라 이들 저렴한 임대주

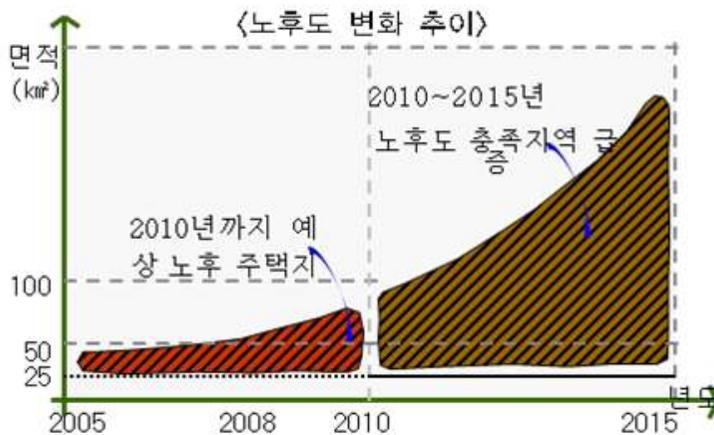
택이 대규모로 멸실된 것이 원인으로 작용하였다. 금년도에도 재개발·재건축 사업으로 다른 곳으로 이주해야하는 가구가 서울에서만 3만여 가구에 달하여 지난 해의 2배에 이르는 것으로 나타났다(머니투데이 2011.1.15.). 이러한 현상은 지난 해 공공관리제도 적용을 회피하기 위하여 사업시행인가를 서두른 결과를 반영한 것이며, 올해에는 전세난이 더욱 심화될 것임을 이란 지적이 나오고 있다.

<표 3> 뉴타운(재정비촉진)사업지구의 사업구역 지정요건 충족현황

구역수	접도율	과소필지율	노후도	호수밀도
21 (100.0%)	6 (28.6%)	9 (42.9%)	10 (47.6%)	18 (85.7%)

자료: 장영희·박은철(2008)

노후지역이라는 물리적 기준만을 적용한다고 하더라도 서울시의 경우 2015년이면 전체 주거지 면적의 절반이상이 노후도 기준을 충족할 것으로 예상되어 정비대상 지역은 기하급수적으로 확대될 것으로 예상된다. 정비사업은 2009년 말을 기준으로 주택재개발사업 1,045개 지구, 주택재건축사업 638개 지구, 주거환경개선사업 792개 지구, 도시환경정비사업 654개 지구 등 총 3,129개 지구에서 추진 중이거나 완료가 되었다. 정비구역으로 지정된 전체 면적은 162,073천㎡(약 4,900만평)에 이른다.



<그림 2> 노후도에 따른 재정비대상지역의 확대 추이

출처: 서울시 주거환경개선정책 자문위원회, 공청회 자료(2009. 1. 20)

2) 수익성에 맞춘 사업 추진과 공간적 불균형

현행 정비구역 지정제도와 운영의 문제점은 도시의 장기적인 공간구조 개편방향이나 광역기반시설 확충계획과 무관하게 개별사업 구역단위로 노후도에 맞추어 정비예정구역이나 정비구역이 지정되는 반면, 실제 정비사업의 추진은 수익성에 맞추어 이루어진다는 점이다. 이에 따라 재원조달의 부담이 없거나 토지매입의 부담이 없는 주택재개발이나 재건축사업은 우선적으로 사업에 착수되고 진척이 이루어지지만 정작 도시재생이 절실히 필요하면서도 사업성이 부족한 구역에서는 사업이 추진되지 못하고 있다. 지역별로도 수도권이나 지방대도시에서는 어느 정도 사업성, 수익성에 맞추어 재정비 사업이 추진되고 있지만, 지방 중소도시에서는 도시환경이나 주거수준이 열악함에도 불구하고 수요부족과 수익성 부족으로 사업 추진이 거의 이루어지지 않고 있다는 점이다.

현행 재정비사업에서 정비예정구역이나 정비구역, 재정비촉진지구의 지정은 정비의 우선순위를 결정하는 절차가 아니라 일정한 기준을 갖춘 지역을 정비사업의 후보지로 결정하는 절차일 뿐이다. 건축물의 노후도나 밀도 등의 물리적 기준이 고려될 뿐만 아니라 지역별 안배와 같은 정치적인 고려도 작용하였다. 그러나 어떤 지구에서 우선적으로 사업이 추진될 것인가는 도시전체 차원의 우선순위보다는 개별지구별 사업성에 의해 좌우된다.

사업방식별 추진현황을 살펴보면, 주택재개발사업은 2009년 말 기준으로 전국에서 총 1,045개 구역이 지정되어 있으며 시행면적은 약 87,022천㎡에 이른다. 주택재개발사업구역 중 완료된 것은 928개 구역으로 29.7%에 불과하고 776개는 시행 중에 있으며, 1,425개 구역은 미착수로 남아있다. 지역별로는 서울에 1,186개 구역인 37.9%가 지정되었으며, 수도권 전체로는 1,742개가 지정되어 전국의 56.0%를 차지하고 있다. 전체 구역 중 서울에서는 40.7%가 완료된 반면, 기타 지역에서는 완료된 지역이 22.9%에 불과하여 시행추진 속도에 있어서도 지역별로 큰 차이를 보이고 있다(<표 4> 참조).

<표 4> 지역별 주택재개발사업 추진단계 현황

지역명	계		완료		시행중		미착수	
	지구수	면적	지구수	면적	지구수	면적	지구수	면적
총계	3,129	162,073	928(29.7)	30,790	776	45,978	1,425	85,305
서울	1,186	34,895	483(40.7)	11,881	212	7,627	491	15,387
경기	361	19,895	57(15.8)	1,669	51	2,774	253	15,451
인천	195	10,551	46(23.6)	1,747	67	4,468	82	4,336
수도권	1,742(55.7)	65,341	586(33.6)	15,297	330	14,869	826	35,174
기타	1,387(44.3)	96,734	342(24.7)	15,493	446	31,108	599	50,178

(2007.12.31 기준, 천㎡)

주택재건축사업은 2007년 말 기준으로 전국에서 3,516개 조합이 설립되어 있고, 이중 855개 조합이 설립인가를 받았으며, 1,221개 조합이 사업계획의 승인을 받았고, 1,440개의 조합이 준공상태에 있다⁵⁰⁾. 지역별로는 전체 조합 중 69.8%인 2,453개 조합이 서울에서 구성되었으며, 경기도 488개, 인천시 119개를 합하면 수도권에서만 3,060개가 구성되어 전국의 85.9%가 집중되어 있다. 부산시의 99개, 대구시의 133개까지 포함하면 수도권과 이들 대도시를 제외한 기타 지역에서는 재건축사업이 1%에도 미치지 못하여 재건축사업은 수도권과 대도시에서 주요 주택공급 수단으로 활용되고 있음을 알 수 있다.

뉴타운사업에 해당하는 재정비촉진지구의 지정현황을 살펴보면 전국의 70개 구역 중 50개인 35개가 서울에서 지정되었고, 인천시 8개, 경기도 14개 등으로 수도권에 57개로 81%가 집중되어 있다⁵¹⁾.

<표 5> 지역별, 유형별 재정비촉진지구 지정현황

지역		계	재정비	뉴타운	균형발전	기타 재생
수도권	서울	35	22	8	5	
	인천	8	3			5
	경기	14	10	4		
지방	부산	4	4			
	대구	1	1			
	대전	7	7			
	충남	1	1			
총계		70	48	12	5	5

출처: 국토해양부·한국건설교통기술평가원·도시재생사업단, 2009. 『도시재생 법 제도 및 지원수단 개발 연구보고서 보완본』, 64면을 수정 보완.

3) 저렴주택의 멸실과 주택시장의 불안정

최근 전세금과 월세의 폭등으로 무주택 세입자들의 고통이 심각한 상황에 이르게 되었다. 문제는 정부의 연이은 대책에도 불구하고 정책효과를 기대하기 힘들다는 점이며, 장기적으로 이러한 추세는 더욱 심화될 것으로 보인다는데 있다. 현재의 전세가 폭등은 급격한 월세화 전환에 따른 전세 물량의 감소, 저금리 기조와 주택가격 상승 가능성 부족에 따른 임대인의 수익 확보 노력, 잠실이나 반포 등 일부 지역의 특수성으로 인한

50) 국토해양부·한국건설교통기술평가원·도시재생사업단, 2009. 앞의 보고서 72~74면.

51) 국토해양부·한국건설교통기술평가원·도시재생사업단, 2009. 앞의 보고서 53~55면.

전세금 상승이 초래한 심리적인 효과의 확산 등이 맞물리면서 나타난 현상이다. 그러나 공급 측면에서는 공공임대주택의 건설 부족과 각종 재정비사업 추진으로 인한 저렴 민간임대주택 재고의 급격한 감소 등도 전세가격 폭등에 크게 기여하고 있다.

재개발 및 뉴타운 사업 추진으로 인한 전세가격 상승이나 주택가격 상승은 최근의 일 이 아니다. 재개발 구역이나 뉴타운 구역 지정과 동시에 지구 내 주택가격이 급등하기 시작하여 사업시행 인가와 관리처분 계획을 거치면서 주택가격의 상승을 유발하게 된다. 더구나 사업시행인가 후부터 대규모 이주수요가 발생하기 때문에 이때부터는 주변 지역에서 전세와 월세가 급등하게 된다. 서대문구의 가재울 3구역에서는 전세가격이 구역지정단계에는 3.5%, 사업시행단계에는 5.2% 상승한 반면, 관리처분단계에는 13.5%나 상승하였다.

<표 6> 서대문구 가재울3구역 전세가격 변동률

주택 유형 \ 사업단계	① 구역지정 단계 (06.8~07.3)	② 사업시행 단계 (07.3~07.9)	③ 관리처분 단계 (07.9~08.4)
다세대 / 연립	3.6%	5.2%	13.5%

자료 : 서울시 주거환경개선자문위원회, 2009.

서울시에서는 재정비사업 추진으로 인한 저렴주택의 급격한 멸실과 대규모 이주 수요 발생에 따른 전세 및 월세의 상승을 억제하기 위하여 권역별로 수급조절 방안을 발표 하였다. 이 방안으로 도입된 제도가 권역별 주택멸실관리제도와 주거지종합관리계획이다⁵²⁾. 이 제도는 개별사업지구별 정비사업 추진의 문제점을 극복하기 위하여 기반시설, 저렴주택 멸실과 공급 등을 고려하여 주거지정비의 기본방향을 설정하고 이에 맞추어 정비사업을 추진하는 방식이다. 권역별 주택멸실관리제도는 권역별로 공급되는 주택의 물량에 맞추어 멸실이 발생하는 관리처분계획을 조정하겠다는 취지이지만, 실제 신규 주택공급량과 멸실량이 균형을 이루게 될지라도 저렴주택의 질적인 확보는 여전히 한 계가 있다. 신규로 공급되는 주택이 멸실된 주택에 비해 대형평형이고 고가주택이기 때문에 총량에서 균형을 맞추더라도 저렴주택에 거주했던 세입자들이 거주하기에는 너무 비싼 주택이 공급되는 것이다.

서울시주거환경개선정책자문위원회가 휘경2, 답십리12구역 등 뉴타운 재개발 재건축 등 도심재정비사업을 대상으로 벌인 실태조사 결과, 원주민 재정착률이 낮은 이유는 정비 사업 시행 후 주택평형이 확대되고 주택가격이 급증한 반면, 이 주택에 거주하기 위해

52) 서울특별시, 「서울시 재개발·재건축에서 주거지종합관리계획으로 전환, 추진」, 2010.4.16.

서는 소득이 2.5배 이상 상승해야 하기 때문인 것으로 밝혀졌다. 도시재정비사업 후 재정착을 위해 필요한 소득수준과 기존 원주민들의 소득간의 차이 때문에 원주민의 강제교체가 불가피하게 발생하게 되는 것이다. 결국 현행 재정비사업은 원주민이 현재의 주거지에서 거주할 주거권이나 주거이전의 자유를 본질적으로 훼손하고 있는 것이다.

<표 7> 재정비사업 전후 주택수준 비교

구분	정비사업 전	정비사업후
평균주택규모	80㎡	107㎡
평균주택가격	3억 9천만원	5억 4천만원
거주가구 평균소득	207만원	653만원*
전용면적 60㎡ 이하 주택비율	63%	30%
매매가 5억원 미만 주택비율	86%	30%
전세가 4천만원 미만 주택비율	83%	0%

출처 : 서울시 주거환경개선정책 자문위원회, 공청회 자료(2009. 1. 20)

서울시, 서울시 재개발 재건축 및 뉴타운사업구역내 주거실태조사(2008)

재개발·뉴타운 사업은 사업 추진 과정에서 발생하는 엄청난 사회적 부작용을 유발하면서 실제 주택공급효과는 크지 않기 때문에 주택시장에 혼란을 유발한다. 2007년 말 기준으로 그동안 주택재개발사업을 통해 공급한 주택은 전국적으로 54.0만호였으나 철거대상 호수가 23.2만호를 제외하면 순주택공급 실적은 30.7만호에 불과하다⁵³⁾. 서울시에서 재개발사업을 통해 공급이 예정된 주택은 약 36만호이며 분양주택이 29.9만호인 반면, 임대주택은 6.2만호로 17.1%에 불과하다⁵⁴⁾.

뉴타운사업의 경우에도 실제 주택공급 효과는 건축물을 기준으로 할 때와 거주호수를 기준으로 할 때 크게 달라진다. 서울시의 뉴타운 시범사업과 2차 뉴타운 지역에서 기존 세대수는 162,429호인데 비해 건립계획상의 세대수는 167,852세대로 5,423호 증가하는데 그친 것으로 나타났다⁵⁵⁾. 서울시 뉴타운사업 중 한남, 중화, 시흥, 창신·송인, 구의·

53) 국토해양부·한국건설교통기술평가원·도시재생사업단, 2009. 앞의 보고서 65면.

54) 도정법상 재개발지역에서 임대주택은 건립 호수의 17%를 넘도록 규정하고 있기 때문에 최소한의 요건을 갖춘 것으로 볼 수 있다. 한국미래발전연구원, 「재개발(뉴타운) 사업의 근본대책 모색」, 2009. 35면.

55) 그러나 이러한 수치는 신개발지인 은평지역에서 기존 세대보다 6,479세대 증가한 데 따른 것이고 2차 뉴타운지역에서는 기존 세대가 135,840세대이나 건립계획은 133,552세대에 불과하여

자양, 상봉, 천호·성내지구를 제외한 전체 뉴타운지구와 균형발전촉진지구에 대한 주택 공급 효과를 분석한 결과도 이와 크게 다르지 않다. 이 지구의 정비대상이 되는 총주택 수는 300,898호인 반면, 사업완료 후 공급예정인 주택수는 233,066호에 불과하며, 여기에 개발에서 제외되는 존치 주택수 53,795를 합하여도 286,861호로 주택공급이 확대되는 것이 아니라 오히려 14,037호의 주거공간이 사라지게 된다⁵⁶⁾.

결국 재정비사업은 저렴주택을 급격하게 멸실시키는 반면, 주택공급 효과는 크지 않음을 보여주고 있다. 설사 주택공급 효과가 크다고 할지라도 기존의 주민들이 입주할 수 없다면 실제 주거안정효과는 기대하기 어려울 것이다. 그러나 총량적인 주택공급 효과마저 기대하기 어렵다면, 재개발·뉴타운 사업의 유일한 기여는 도시환경개선과 주거의 질적 수준 개선에서 찾아야 할 것이다. 그러나 이것이 전체 주민의 주거수준을 희생하면서까지 과도하게 추진할 필요가 있는지에 대해서는 검토할 필요가 있다.

3. 거주자의 인권과 도시재생사업의 공공성

1) 주거와 관련된 인권과 재정비사업

주거와 관련된 보편적인 인권은 오랜 기간 동안 시민계급의 투쟁을 통해 보편화되었다. 주거와 관련된 인권은 한편으로는 공권력으로부터 침해받지 아니할 권리로서 주거이전의 자유권과 공공에 대해 실질적인 인권의 보장을 요구하는 주거권으로 구분될 수 있다. 우리 헌법에서도 국가의 불법적인 행위에 의해 개인의 생명과 재산, 자유 등이 침해받지 않을 수 있는 기본적인 권리로서 거주이전의 자유(헌법 14조)와 주거의 자유(헌법 제 16조)를 규정하고 있다. 이들 권리는 주거와 관련한 자유권으로서 최소한의 권리가 침해받지 않기 위한 소극적인 권리라 할 수 있다. 반면, 주거권은 실질적인 평등과 기본적인 생활을 위한 국가의 적극적인 역할을 요구하는 권리로서 사회권적인 속성을 지닌다. 헌법에서 보장하고 있는 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제34조)이자 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 국가가 당연히 수행해야 할 의무(헌법 제 35조)로서 주거권은 보장받아야 한다. 이러한 주거권은 주택법의 제정을 통해 법률로서 구체화되어 주택종합계획의 수립, 최저주거기준 설정과 이 가구에 대한 국가의 지원, 주거안

2,280세대가 줄어들게 된다. 서울특별시, 「뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고방안」, 2007. 13면.

56) 한국미래발전연구원, 「재개발(뉴타운) 사업의 근본대책 모색」, 2009. 31면.

정을 위한 국가의 의무, 임대주택 건설 등으로 나타나고 있다.

문제는 자유권으로서 거주이전의 자유와 주거의 자유가 국가나 공공주체가 주거권을 보장하기 위한 개발사업을 수행하는 과정에서 침해될 수 있다는 것이다. 국가나 공공주체는 한편으로는 주택의 절대부족 문제를 극복하기 위하여 지속적으로 주거의 질을 개선하기 위한 대책을 마련해야 하지만, 다른 한편으로는 주택의 개발 및 공급 과정에서 거주자의 기본적인 인권을 침해할 수가 있는 것이다. 택지개발촉진법, 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법 등 각종 개발법률이 사업의 절차와 방식, 개발과정의 손실보상 등에 대해 상세하게 규정하고 있는 이유도 한편으로는 개발과정에서 발생하는 개발이익을 사회적으로 환수해야 할 필요성 때문이기도 하지만, 다른 한편으로는 개발과정에서 발생할 수 있는 재산권이나 인권의 침해를 방지하기 위해서이다. 특히 나대지 상태의 토지를 개발하는 택지개발촉진법이나 도시개발법 등과는 달리 도시 및 주거환경정비법이나 도시재정비촉진법(과거의 도시재개발법 등)은 기존 시가지에서 개발사업이 진행되기 때문에 복잡한 권리관계를 정리해야 할 뿐만 아니라 사업추진 과정에서 발생하는 각종 민원과 손실보상에 대해 철저히 대처할 필요가 있었다. 19080년에 제정된 택지개발촉진법이 조항의 큰 변화 없이 아직까지 운영되고 있는 반면, 도시 및 주거환경정비법은 그동안 법률의 통합과 제정 등이 끊없이 이루어졌을 뿐만 아니라 현재에도 도시재생법, 도시재생기본법 등 새로운 법률 제정논의가 활발하게 진행되고 있다.

현재의 도시 및 주거환경정비법에서 규정된 주민의 참여와 손실보상 등에 대한 규정은 주민들의 끊임없는 저항과 투쟁의 산물이었다고 할 수 있다. 우리나라의 도시재정비사업은 급격한 산업화와 도시화 과정에서 신속하게 대량의 주택을 공급해야 한다는 사회적 요구와 주택공사, 지자체 등이 주도하는 공공이 주도하는 재개발방식, 아시안게임이나 올림픽경기과 같은 국제행사를 위한 주거미관 개선 요구, 대규모 건설업체의 참여를 가능하게 하는 대규모 개발사업방식 등이 결합되어 전면철거 재개발, 대규모 단지형 개발, 재산소유권자를 중심으로 하는 보상과 사업참여방식 등을 특징으로 해 왔다. 이 과정에서 사업자체를 반대하는 가옥주, 세입자나 상가임차인 등은 그동안 과속개발과 일방적인 개발을 막아내고 재산권과 생존권, 주거권을 보장받기 위해 노력해 왔으며, 그 결과가 현재의 재정비 관련 법률에 녹아있다.

국제적으로도 주거시설의 절대적인 부족으로 인한 주거권이란 인권침해에 대해서 뿐만 아니라 개발도상국에서 주거의 신규 공급이나 재개발 과정에서 발생하는 인권침해에 대해 인권보호의 차원에서 주민의 권리로 규정하고 있다. UN 세계주거회의의 의제에서 철거시의 적절한 보상과 강제퇴거 과정에서의 인권보호 규정(1996)이나 개발로 인한 퇴거에 관한 포괄적인 인권지침(2003) 등에서 규정하고 있는 강제퇴거에 대한 적절한 수단의 제공 의무화 등이 그것이다(하성규, 2010).

2) 시민권의 한계와 보편적인 인권으로서 도시권

오늘날 세계화의 진전에 따라 도시내에는 시민권을 가지지 않는 도시거주자가 늘어나면서 시민권으로서 인권은 국민이나 시민이 아닌 거주자의 권리를 보호하는 데는 한계가 나타나게 되었다. 이와 함께 시민권으로서의 인권은 거주자의 권리와 상충되거나 대립되면서 거주자의 권리를 침해하는 결과로 나타나기도 한다. 자유권은 본질상 국가나 공권력으로부터 침해받지 않을 권리를 의미하기 때문에 개인의 자유권 행사 과정에서 침해되는 인권에 대해서는 불법이 아닌 한 국가의 개입은 최소화된다. 사회권으로서의 주거권은 시민과 국민을 대상으로 최소한의 인간적인 권리를 보장하는 국가의 의무를 부과하고 있을 뿐 국민이 아닌 거주자의 권리를 보호하는 데까지는 이르지 못한다. 즉, 인간으로서 누릴 수 있는 보편적인 권리가 실제 국민국가라는 틀 속에서 행사될 때는 ‘시민’의 권리라는 틀속에서 실현될 수밖에 없게 되었다(강현수, 2009:81). 시민의 권리는 국민국가라는 틀 속에서 자유권과 사회권의 형식을 통해 각국의 헌법이나 법률을 통해 구체화되고 있는 것이다.

국민이 아니더라도 모든 도시거주자와 도시이용자가 누릴 수 있는 권리를 도시권(the right to the city)이라 명명하고 이를 처음으로 개념화한 학자는 앙리 르페브르(Henry Lefevre)이다. 르페브르의 도시에 대한 권리는 다양한 내용으로 구성되어 있다. 강현수(2009)는 이를 크게 작품에 대한 권리, 전유의 권리, 참여의 권리, 차이에 대한 권리와 정보에 대한 권리, 도시거주자의 권리, 도시중심부에 대한 권리 등의 여섯 가지로 구분하여 정리하고 있다.

한편, 유엔사회인권위원회(1991)가 발표한 [적절한 주거에 대한 권리]를 통해 제시한 일반 논평4의 기준에서는 점유의 안정성((Legal security of tenure), 적절한 주거기반시설 및 서비스(Availability of services, materials, facilities and infrastructure)의 확보, 경제적 적절성(Affordability), 최저기준 확보(Habitability), 접근가능성(Accessibility), 적절한 위치(Location), 문화적 적절성(Cultural adequacy) 등을 적절한 주거의 권리로 열거하고 있다. 도시권의 주요 내용을 유엔사회인권위원회의 적절한 주거의 권리와 비교해 보면, 도시권은 적절한 주거와 관련된 대부분의 내용을 포함하고 있다. 다만, 의사결정 참여권, 도시에 대한 전반적인 권리, 공간창출권을 의미하는 참여의 권리에 대해서는 유엔사회인권위원회에서는 언급하지 않고 있다. 이런 측면에서 도시권은 국가에 의한 최소한의 주거안정에 대해 보호를 받을 수 있는 권리를 넘어서서 적극적으로 도시의 의사결정에 참여할 수 있는 권리를 보장하고 있다고 볼 수 있다.

<표 8> 도시권의 구성과 내용

도시권의 구성	도시권의 내용	배치되는 개념
작품에 대한 권리	창조적 활동, 차이, 사용가치	교환가치, 상품화
전유의 권리	사용가치, 도시공간사용권	사적 소유권, 교환가치
참여의 권리	의사결정 참여권, 도시에 대한 전반적인 권리, 공간창출권	수동적 수용
차이에 대한 권리, 정보에 대한 권리	서로 다를 수 있는 권리, 차별화된 공간생산	동질화하려는 권력
도시거주자의 권리	도시거주자와 도시서비스 이용권자의 권리	시민권, 소유권
도시중심부에 대한 권리	도시중심성 회복, 중심부 거주권, 교외강제이주 저항권	노동자계급의 외곽축출

출처: 강현수(2009)를 재정리

<표 9> 도시권과 적절한 주거에 대한 권리

도시권의 구성	적절한 주거에 대한 권리
작품에 대한 권리	문화적 적절성
전유의 권리	점유의 안정성, 적절한 주거기반시설 및 서비스
참여의 권리	-
차이에 대한 권리, 정보에 대한 권리	경제적 적절성
도시거주자의 권리	최저기준 확보, 접근 가능성
도시중심부에 대한 권리	적절한 위치

자본주의 사회에서 도시는 생산의 공간이자 소비의 공간으로서 교환가치를 생산하고 소비하는 장소이다. 이 공간에서 보편적으로 작동하는 원리는 사유재산권과 교환가치이다. 이런 점에서 르페브르와 하비가 주장하는 도시권은 자본주의 도시체제에서 작동하는 기본적인 원리와 상충될 수밖에 없다. 특히 도시공간을 이윤축적과 자본순환의 대상으로 활용하고자 하는 자본의 입장에서 전유의 권리와 사용가치를 주장하는 도시권은 신속한 공간의 해체와 재배치를 방해하는 논리가 되는 것이다. 따라서 자본주의 사회에서 도시권의 온전한 보장은 이상에 머물 수밖에 없으나, 이 권리가 추구하는 가치는 부분적으로 수용되어 날로 상품화가 가속화되어 가는 도시공간 재편논리에 방어기제로

활용되어야 한다.

이 점에서 자본주의 체제를 수용하면서 도시에 거주하는 인간의 권리 보호라는 측면으로 유네스코와 유엔해비타트가 시도한 도시권에 대한 해석을 강현수(2009)는 여섯 가지로 정리하고 있어 많은 시사점을 주고 있다. 첫째, 도시에 대한 권리는 모든 거주자와 지역사회가 도시생활의 혜택에 자유롭게 접근하는 것이다. 둘째, 도시행정의 투명성·형평성·효율성이 중요하다. 셋째, 도시에 대한 권리는 지역의 민주적 의사결정에 대한 참여 및 존중이다. 넷째, 경제사회문화적 생활의 다양성 인식이 중요하다. 다섯째, 빈곤, 사회적 배제, 도시폭력을 줄이는 것이 중요하다. 여섯째, 모든 도시 거주자들이 도시생활의 완전한 기회에 접근할 수 있도록 보장해야 한다.

3) 도시권을 기준으로 본 도시재정비사업의 성격

(1) 도시재정비사업의 목적

현행 정비사업 중 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업은 모두 기반시설의 열악과 노후·불량주택의 밀집 등의 물리적 조건을 사업시행대상 지역의 기준으로 제시하고 있다. 주거환경개선사업에 대해서는 도시저소득층이 집단적으로 거주한다는 언급이 있어서 주민소득이라는 경제적 측면이 고려되었다. 반면, 도시환경정비사업에 대한 정의에서는 물리적 특성이나 사회적, 경제적 특성에 대한 일체의 언급이 없이 정비사업 후의 효과에 대해서만 기술하고 있다.

도정법상의 모든 사업들은 개념정의에서 “주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업”과 “도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업” 등으로 명시하여 ‘환경’ 개선에 초점을 두고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 정의를 통해 볼 때 도정법상의 정비사업은 도시환경정비를 위한 사업을 규정하고 추진하기 위한 사업법이자 절차법에 불과할 뿐 도시의 사회경제적, 문화, 복지적인 측면에서 도시거주자의 주거권을 보장하는 사업의 성격을 지니고 있다고 보기는 어렵다.

<표 10> 도시재정비사업 사업종류별 개념과 성격

재정비사업 종류	재정비사업의 개념 정의	재정비사업 대상지역의 조건			
		물리적 특성		③경제적 특성	④사회적 특성
		① 건축물	② 기반시설		
주거환경 개선사업	③도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 ②정비기반시설이 극히 열악하고 ①	노후· 불량	극히 열악	저소득	언급 없음

	노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업				
주택재개발 사업	②정비기반시설이 열악하고 ①노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	노후·불량	열악	언급 없음	언급 없음
주택재건축 사업	②정비기반시설은 양호하나 ①노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	노후·불량	양호	언급 없음	언급 없음
도시환경 정비사업	상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권 활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	언급 없음	언급 없음	언급 없음	언급 없음

출처 : 변창흠, 2010: 74, 재구성. 안균오(2010)을 재인용

(2) 도시재정비사업의 공공성

토지등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 토지취득보상법)에서는 토지등의 수용 또는 사용을 공익사업에 한정하여 적용하고 있다. 토지취득보상법 제4조에서는 토지등을 취득 또는 사용할 수 있는 사업으로 국방·군사에 관한사업, 공공용 시설에 관한 사업, 주택건설 및 택지조성사업에 관한 사업 등을 열거하고 있으나 다른 법률에 의하여 토지등을 수용 또는 사용할 수 있는 사업도 공익사업에 포함시키고 있다.

도정법 제38조에서는 재건축사업을 제외한 정비사업을 시행하기 위하여 필요한 경우에는 토지취득보상법에 의해 수용 또는 사용을 할 수 있도록 규정하고 있다는 점을 고려하면 정비사업은 법률형식으로 토지취득보상법에서 규정하고 있는 공익사업이라 할 수 있다. 도정법상의 정비사업이 갖는 공익성은 법 제 1조에서 밝히고 있는 도시의 기능회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하는 데서 찾을 수 있다. 실제 도정법에서는 도시환경정비기본계획의 수립이나 정비계획의 수립권한을 시도지사 및 시장군수에게 부여하여 정비사업의 공공성을 보여주고 있다. 특히 최근 도정법을 개정하면서 민간제한제도를 폐지하여 재정비사업에서 공공의 역할은 더욱 중요하게 되었다고 할 수 있다. 그러나 오히려 앞서 살펴본 것처럼 도시환경정비기본계획이나 정비계획에서 정비예정구역이나 정비구역이 과도하게 지정함으로써 계획적인 난개발의 문제를 피할 수 없게 되었다(유삼술·조필규, 2009).

도시재정비사업의 운영에 있어서도 공공성은 여전히 내재되어 있다. 대표적인 재정비사업의 유형인 주택재개발사업은 본래 국가 또는 지방자치단체가 직접 시행하거나 대한주택공사와 같은 공기업에 위탁하여 추진하던 공익사업이었으나, 1983년 토지등의 소유자가 조합을 설립하여 공공부문과 공동으로 추진하는 합동재개발방식으로 성격이 변화하면서 조합이 사업의 추진주체가 된 것이다. 이 사업에서 재개발조합은 행정권한을 위임

받은 행정기관의 성격을 지니게 되므로 재개발조합을 상대로 하는 분쟁은 행정소송의 대상이 되며 재개발조합 임원의 비리는 공무원 뇌물죄에 준하여 처벌하고 있다⁵⁷⁾. 그러나 실제 도시재정비사업은 토지등의 소유자로 구성된 조합이 주도하고 있기 때문에 사업추진과 분쟁 발생 과정에서 공공부문의 역할과 범위가 논란의 대상이 되고 있다. 그러나 이러한 사업의 성격에 대해서는 조합과 지자체 모두 제대로 인식하지 못하고 있다. 중앙정부나 지자체는 정비구역을 지정할 뿐 사업의 우선순위에 영향을 미치는 조치나 재정적인 지원도 거의 하지 않고 있다. 반면, 조합도 정비사업에서 정부나 지자체의 역할은 사업의 신속한 추진을 지원하거나 인허가를 위한 절차의 하나로만 이해하고 있을 뿐 공공부문이 사업에 적극적으로 개입하는 것을 선호하지 않는다. 이에 따라 재정비사업의 추진여부와 추진속도는 정비구역의 낙후도 정도나 도시 전체 차원에서의 우선순위, 거주주민들의 주거상태의 열악성이 아니라 재정비 대상지의 상업성 여부에 따라 좌우되고 있다. 사업성이 부족하면 주거환경이 열악해도 정비되지 못해 계속 방치되는 반면, 사업성이 높은 지역은 주거여건이 비교적 양호함에도 불구하고 노후도 등의 물리적인 기준으로 재정비사업을 추진할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 사회적인 낭비를 초래하게 된다. 또한 부동산 경기에 따라 사업추진 여부나 속도가 달라지게 되기 때문에 역설적으로 집값이 많이 올라야 사업추진이 활발한 구조가 된다⁵⁸⁾.

(3) 도시재정비사업에서의 민주적 의사결정을 위한 참여권

현행 재정비사업은 토지등의 소유자에 한정된 재산권 보호에 최우선적인 가치를 두고 있다. 정비구역에서 추진위원회 및 조합의 구성, 주민대표자회의 등에서 세입자나 임차상인은 원천적으로 배제되고 있다. 세입자가 80%를 넘어서는 재정비지역에서 부동산을 소유한 나머지 20%의 이른바 ‘주민’이 마을에 대한 개발과 전환의 결정권을 지니고 있으며, 부동산을 소유하지 못한 주민들은 이주대책이나 영업손실보상 등의 최소한의 보상을 수령할 대상이 될 뿐이다. 정비사업의 추진 과정에서 조합의 설립, 추진위원회의 구성, 관리처분 등 핵심적인 결정에 참여하는 주민은 토지등 소유자로 한정되어 있기 때문에 토지나 건축물의 소유권을 갖지 못한 세입자나 세입상인들은 참여의 기회가 원천적으로 제공되지 못한다.

조합설립 추진위원회는 토지등 소유자의 과반수의 동의(도정법 제13조 2항)를 요건으로 설정하고 있다. 조합원은 토지등의 소유자로만 구성된다. 시장·군수 또는 주택공사등이 시행하는 정비사업을 제외하고는 정비사업의 조합원은 토지등소유자(주택재건축사업의

57) 토지공공성네트워크, “재개발-뉴타운 개발사업의 목표방식의 개선과 강제퇴거 시 인권침해 근절을 위한 시민사회단체의 10대 요구사항”, 2009. 6면.

58) 김수현, 「재개발(뉴타운) 사업의 근본대책 모색」, 2009. 4면.

경우에는 주택재건축사업에 동의한 자에 한한다)만 될 수 있다(도정법 19조 1항). 추진 위원회가 조합을 설립할 때도 토지등 소유자의 4분의 3 이상이 동의하도록 규정되어 있다(도정법 제 16조 1항). 조합의 대부분의 의사결정은 조합원의 정비사업의 시행을 원활하게 하기 위해 구성되는 주민대표회의에 의해 이루어지는 데 이 회의는 토지소유자, 건축물 소유자, 지상권자로만 구성되어 있다(도정법 제 26조 1항). 세입자는 의견개진권만 갖고 있다.

현행 재개발사업은 구역단위에서 단기간의 수익성 극대화를 추구하는 재개발조합이 주도하는 민간부동산 개발사업으로 추진되기 때문에 주민들의 참여는 형식적인 절차에 불과하게 된다. 도정법상 주민참여는 주민공람, 공청회, 의견수렴, 주민대표자회의 등이 규정되어 있으나, 대부분의 절차는 형식적인 요건에 불과하다. 특히 재정비사업 추진과정에서 주민들의 참여는 주민들이 거주하는 지역의 공동체를 유지하거나 역사문화적인 자산을 공유하는 데 목적이 있기 보다는 토지 등의 소유자가 가진 재산권을 보전하고 사업 과정에서 발생하는 개발이익을 배분하는 데 초점이 맞추어져 있다. 현재의 재정비사업에서 주민의 참여는 지역사회를 발전시키고 공동체를 유지하기 위해 참여하고 논의하는 데 목적이 있는 것이 아니라 재정비사업 추진과정에서 자신의 재산권이 침해받지 않고 이익이 극대화되는 것을 확인하는 데 목적이 있다.

토지등의 소유자라 할지라도 충분히 정보가 공개되지 않은 상태에서 비용부담금의 크기를 알 수 없는 단계에서 동의절차가 진행되기 때문에 사실상 재정비사업의 결과에 대해 백지위임하는 것과 마찬가지가 된다. 대부분의 재정비사업에서 관리처분계획 총회 전에 개별조합원별로 종전 토지 또는 건축물의 권리가액 등에 관한 감정평가액과 조합원별 추가부담금 규모 등을 고지하지 않거나 총회 당일해야 총회 현장에서 총회 참가자에게 관리처분계획 기준(안)을 제공하는 경우가 비일비재하다(김남근, 2010). 설사 충분한 정보를 제공받았다고 할지라도 실질적으로 조합원이 부담할 수 없는 금액의 부담금이 결정된 경우에는 이를 되돌릴 수 없는 것이 현재의 의사결정 구조이다. 결과적으로 토지등의 소유자라 할지라도 거주이전의 자유나 재산권 처분의 선택권 등이 제약된다고 할 수 있다.

(4) 도시재정비사업으로 인한 빈곤과 사회적 배제의 금지

도시재정비사업이 기본적인 인권과 도시권을 보장하기 위해서는 재정비사업으로 인해 최소한 종전과 동일한 수준의 주거와 생활권을 보장받아야 한다. 이러한 기준은 도시재정비사업에서 적용하는 토지보상 기준에 그대로 반영되어야 한다. 재정비사업에서 적용되어야 하는 보상기준은 재정비사업으로 인해 수용이 있기 전과 동일한 수준으로 주거상태나 생활상태가 유지될 수 있도록 하는 것이어야 한다. 그렇지 않는 경우 가장 주거

수준이 열악한 주민들을 희생시키는 재정비사업을 통해 더 양호한 주택에 거주하는 주민들의 주택문제를 해결하는 결과가 되고 이는 사회정의에 맞지 않기 때문이다.

이를 위해서는 두 가지 조건을 충족시켜야 한다. 첫째, 재개발사업을 통해 건설되거나 개량된 주택이 노후·불량주택에 거주하는 주민들에게 실제 공급될 수 있어야 한다. 둘째, 재개발지역에서 공급되는 주택은 재개발대상지역의 주민들이 실제 부담가능하고 입주 가능한 가격과 규모가 되어야 한다. 물론 도시전체에 고급주택의 공급을 확대하면 주택의 여과효과(filtering-down effect)를 통해 기존 주택보유자들이 더 좋은 주택으로 연쇄적으로 이동함에 따라 장기적으로 주거생활의 질이 향상될 것이라고 기대할 수도 있다. 그러나 이러한 효과가 발생하기 위해서는 가장 하위 주거계층에 거주하는 가계가 더 나은 주택으로 연쇄적으로 이동할 수 있도록 소득이 지속적으로 증가해야 한다. 그렇지 않는 경우 하위 주거계층은 개선된 주택에 입주하지 못한 채 기존의 저렴주택에서 축출되는 결과가 될 것이기 때문이다. 또한 향후 소득수준의 향상과 다양한 계층의 혼합을 위해 재정비사업을 통해 공급하는 주택의 규모를 확대할 필요가 있다. 그러나 새롭게 공급되는 주택이 재개발의 대상이 되었던 주민들이 부담가능한 수준을 넘어서게 되면 결과적으로 재개발 대상지역의 주민들을 내쫓는 것이 된다.

그러나 실제 도시재정비사업 현장에서는 재정비사업 이전과 동일한 수준의 주거수준이나 영업활동을 지속할 수 있는 보상이 이루어지지 못하고 있다.

<표 11> 세입자 주거이전비 미보상 현황

구역	보상 못 받은 가구	전체 가구	비율(%)
길음	1090	6372	17.1
왕십리	1748	4275	40.9
노량진	7	136	5.1
미아	408	2764	14.8
방화	186	230	80.9
신정	142	581	24.4
아현	2314	4629	50.0
전농·답십리	1744	4415	39.5
가재울	3293	8606	38.3
후석	1346	2189	61.5
계	1만2278	3만4197	33.3

* 출처: 서울시 경향신문 2009. 9. 3. 김남근(2010)에서 재인용

공람공고일 이후에 입주한 세입자들은 주거이전비를 전혀 받지 못하고 있는 경우가 많으며, 실제 보상을 받더라도 동일한 수준의 주거수준을 유지하기 힘든 경우도 많다. 상가권리금의 경우 영업 손실이 막대함에도 불구하고 권리금의 사실상 불인정, 권리금 평가의 공정성 상실, 인테리어 비용의 미편성 등으로 재정비사업 이전의 영업활동을 보장받지 못하게 된다. 과속개발과 수익성 위주의 재정비사업 추진 결과 사회적 배제와 새로운 주거빈곤계층의 발생, 도심의 직장으로부터의 접근성 박탈 등의 부작용을 유발하고 있는 것이다(김남근, 2010.)

4. 주민의 거주권 보장을 위한 도시재생사업의 원칙과 과제

1) 거주권 보장을 위한 원칙

(1) 재정비사업의 바람직한 정책방향

그동안 재정비사업은 도시환경개선과 고급주택공급, 나아가 일자리 창출 등 외부적인 가치에 초점을 맞추어 왔기 때문에 정작 중요한 ‘사람’과 ‘지역’에 대한 충분한 배려가 부족하였다. 또한 도시재정비사업을 규정하고 있는 대부분의 법률규정은 재정비사업을 촉진하는 데 초점을 맞추어 왔기 때문에 주민의 참여와 지역의 특성에 대한 배려는 최소한의 형식적인 절차에 불과하였다. 그동안 도시재정비사업은 신속한 추진에 최우선 가치를 두어 왔기 때문에 정비구역 지정을 위한 물리적 조건, 토지소유자 등의 동의 요건, 법률적인 근거만 있으면 사업을 추진할 수 있도록 지원하는 데 활용되어 왔다.

앞으로 도시재정비 사업은 단순히 물리적으로 노후된 지역의 환경정비와 새로운 주택의 공급에만 초점을 맞출 것이 아니라 그 지역에 거주하는 저소득층에 대한 복지대책을 최우선적으로 고려해야 한다. 지역의 재생과 저소득층에 대한 복지대책은 표준화하기 어렵기 때문에 형식적인 절차가 아니라 지역의 각 주체들이 참여하여 공동으로 학습하면서 바람직한 개발방안을 마련하는 것이 중요하다. 현재의 재정비사업이 바람직하지도 않고 엄청난 희생과 갈등을 낳고 있다는 점은 누구나 인정하고 있다. 그렇다면 ‘주택공급 확대를 위해’, ‘경제살리기를 위해’ 등의 명분으로 어쩔 수 없이 현재 방식을 지속할 것이 아니라 근본적인 제도개선을 위해 지혜를 모아야 할 것이다.

(2) 주민들의 권리와 참여 보장

재정비사업은 단순히 주거환경을 물리적으로 개선하는 사업에 그치지 않고 지역 내 사회적, 역사 문화적인 관계를 근본적으로 개편하는 사업이다. 자신이 거주하는 지역에서 이러한 급격한 변화에 대해 그 지역에 거주하는 주민들이 자신의 참여하지 못한다면 그로 인해 대다수의 주민들이 총량적으로 혜택을 보더라도 정당화될 수 없다. 그러나 현재의 재정비사업 방식은 총량적이고 물리적인 개선을 통해 토지등의 소유권자의 재산권이 개선되는 한 정당화되고 공공부문이 이를 계획과 승인권력을 통해 수용하는 방식을 취하고 있다.

도시를 개발하는 과정에서 모든 주민이 동의하고, 단 한 사람의 손실도 없이 사업이 추진될 수는 없다. 다만, 얼마나 많은 주민들이 계획과 개발, 이익의 배분에 참여할 수 있도록 제도화되었는가, 어느 정도의 손실을 어떠한 기준으로 보상해 줄 것인가를 판단해야 하는 것이다.

우선 주민의 동의 문제이다. 현재의 재정비사업과 같이 주민의 대부분을 차지하고 있는 세입자의 계획 및 개발, 개발이익배분 과정에 대한 참여를 원천적으로 배제하는 주민참여제도는 결코 정당화될 수 없다. 지역에 거주하는 모든 주민들에게 동일한 정보가 제공되어야 하며, 동일한 기회가 보장되어야 한다. 따라서 추진위원회 구성원의 자격 규정, 주민대표자 회의의 구성 규정 등에서 토지소유권자가 아닌 주민들의 참여가 보장되어야 한다. 시장·군수가 정비계획을 수립하고 정비구역 지정을 신청할 때 현재와 같이 형식적인 주민공람, 지방의회의 의견청취를 넘어 전체 주민의 동의를 구해야 한다.

둘째, 조합원의 구성과 개발이익의 배분과 관련해서는 별도의 고려가 필요하다. 조합원의 자격을 토지등의 소유자만이 아니라 세입자와 임차상인으로 확대하는 참여조합원제도를 적극적으로 도입해야 한다. 용도변경이나 용적률 상향 조정을 통해 발생한 개발이익의 배분은 토지등의 소유자에 한정되어서는 안된다. 이 이익을 기반시설의 확충, 세입자를 위한 임대주택의 건설, 정비기금의 확충 등으로 활용되어야 한다.

셋째, 손실보상은 최소한 정비사업으로 인해 사회적 최약자, 주거환경 최열약자의 주거수준이나 복지수준이 정비사업 이전보다 악화되어서는 안된다는 원칙이 정립되어야 한다. 안균오(2010)는 존 롤즈의 사회정의론의 정책규범을 통해 도시재정비사업을 평가하면서 '최저의 접근가능 계층'의 관점에서 보면 도시재정비사업의 최소 수혜자는 '주거세입자'가 되어야 한다고 주장한다. 그는 도시재정비사업에서 주장하는 배분적 정의가 실현되기 위해서는 '결과의 실질적 평등'이 이루어질 수 있도록 세입자의 주거안정성 확보를 위해 적절한 주거제공을 보장하는 것이 중요하다고 주장한다. 따라서 정비사업에서 보상의 원칙은 토지취득보상의 일반적인 기준이나 도정법상의 보상기준을 넘어서서 사회적 최약자인 주거세입자나 상가임차인의 종전상태를 보장하는 것으로 정립되어

야 한다.

그러나 현재의 재정비사업 구조는 소형주택, 저렴한 임대주택을 멸실하고 고가의 중대형 분양주택을 공급하고 있다. 이에 따라 멸실되는 임대주택의 총량이 신규로 공급되는 임대주택보다 적고, 신규로 공급되는 임대주택도 세입자가 부담하기 어렵기 때문에 이 원칙을 적용할 수가 없다. 따라서 재정비 사업구역 내의 수익성에 기초한 사업승인이 아니라 전체 도시 차원에서 저렴주택과 임대주택의 총량과 부담능력 등을 종합적으로 고려하여 재정비사업에 대한 계획과 사업승인이 이루어져야 한다.

(3) 공공부문의 적극적인 개입과 재정적인 지원

외국의 경우 도시재생을 촉진하기 위해 계획적인 개발을 유도할 수 있는 다양한 인센티브 중심의 정책프로그램을 개발하여 사업 활성화를 지원하고 있다. 영국, 프랑스, 독일, 일본의 경우 재정비사업을 위한 도로나 주차장, 공원 등에 대해 재정적인 지원을 하거나 지자체 소유토지나 산하의 공사나 공단의 토지를 활용, 토지수용 지원, 환지방식을 통해 재정과 건설에 대한 의무를 이행하고 있다. 일본의 경우 독립행정법인인 UR 도시재생기구가 밀집 시가지 정비사업의 초기 및 사업실시 단계에서 코디네이터로서 주요 생활도로 정비의 위탁, 종전 거주자용 임대주택 건설 등의 업무를 수행하고 있다. 그러나 우리나라에서는 도시재생을 촉진하기 위한 정부의 지원 수단이 제한적이어서 공공지원이 거의 없거나 명목적으로만 규정하고 있다.

재정비사업의 궁극적인 목적을 지역의 종합적인 재생으로 설정한다면, 사업추진은 공공기관이 직접 수행하거나 공공기관과 주민 등의 참여를 통해 구성된 지역재생조합(가칭)이 수행하는 것이 바람직하다. 이 경우 주거환경정비나 재정비대상지역 주민의 지원을 위해 공공부문이 적극적으로 재정적, 행정적인 지원을 확대할 필요가 있다. 이러한 사업방식은 공익성을 지닌 지역재생사업으로서 수익성을 전제로 하는 사업이 아니기 때문에 정부나 지자체는 지역경제 활성화나 지역균형발전, 지역주민의 복지증진을 위해 공공재원을 투입하여 지역재생을 지원하여야 한다.

2) 거주권 보장과 참여 촉진을 위한 제도 개선 방안

(1) 재정비사업의 목적 재정립과 관련법을 개편

재정비사업의 목적을 주거환경 개선이 아니라 지역의 종합적인 재생으로 설정하고 이를 제도화할 필요가 있다. 도정법에서 규정하고 있는 사업의 목적을 도시환경 개선과 주거환경 개선이 아니라 지역사회의 재활성화를 통한 생활여건 개선과 삶의 질 제고로

설정할 필요가 있다. 아울러 도시재생을 단순히 사업절차법으로서 도시재정비사업의 조합이 아니라 도시의 여건변화에 따른 장기적인 발전과 주거안정을 위한 종합적인 법률로서 도시재생에 관한 기본(종합)법률을 제정할 필요가 있다.

(2) 공공부문의 주도적인 참여와 도시재정비사업 방식의 이원화

재정비사업에서 공공부문이 주도적인 역할을 하는 방안은 기존의 공공부문 주도형 사업방식을 적극적으로 활용하는 방안, 민간개발방식에 공공부문이 재정지원을 통해 공공성을 유도하는 방안, 민간개발방식에서 명확한 재정비 원칙을 정립하는 방안 등으로 나누어 볼 수 있다. 현재는 활성화되고 있지 않는 주거환경개선사업을 재편하여 주민과 전문가, 지자체가 공동으로 참여하여 지역을 재생시키는 새로운 도시재정비방식으로 개편하는 방안과 주택재개발사업을 공공주도형과 민간주도형으로 구분하여 적용하는 방안, 주거환경개선사업과 주택재개발사업을 통합하여 공공주도형과 민간주도형으로 구분하는 방안이 있다.

공공이 주도하는 사업의 경우 주거환경이나 도시계획적인 필요성을 고려하여 우선적으로 정비가 필요한 지역을 대상으로 미리 정비계획을 수립하고 공공지원방안을 마련하여 가옥주 및 세입자 등이 자유롭게 선택하도록 해야 한다. 공공이 사업을 추진하는 경우 주택개량 뿐만 아니라 지역주민의 교육, 보건, 문화, 복지 등을 종합적으로 검토하여 지역재생계획을 수립하고 이를 실행, 관리하는 주체로서 공공주체와 주민이 포함된 지역재생조합방식을 활용할 수 있다.

반면, 현재와 같이 조합원이 민간개발사업 방식으로 추진하는 경우에는 사업추진에 대한 기준과 원칙을 명확하게 정립한 후에 사업의 추진이 투명화하도록 유도할 필요가 있다. 각 지역의 재개발을 위한 기본방향은 정비기본계획을 통해 미리 수립하고, 민간사업자는 이 기본계획의 범위 내에서만 민간개발사업의 형태로 사업을 추진해야 한다.

(3) 단계적 개발, 순환개발을 위한 제도 개선

정비예정구역 지정을 물리적 노후화 정도가 아니라 지역재생의 필요성과 도시의 장기적 발전방향과 연계하여 평가하도록 구역지정 기준을 수정해야 한다. 광역생활권을 기준으로 종합계획을 수립하여 광역생활권 내에서 단계적인 개발을 추진할 필요가 있다. 공공개발인 경우 공공이 수립하는 정비계획에 따라 시기를 조정하여 추진하고, 민간개발인 경우 단계별 개발, 순환개발을 이행하는 경우 도시·주거환경정비기금을 통해 지원함으로써 유도할 필요가 있다.

지방자치단체가 도시환경정비기본계획을 수립할 때 재정비사업의 대상이 될 수 있는 정비예정지구를 단순히 통합하는 수준이 아니라 객관적인 기준에 입각하여 사업의 우

선순위를 결정할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 특히 대규모 재정비사업이 동시에 이루어지는 경우 원주민이나 세입자의 안정적인 주거를 확보하기 어렵다는 점을 고려하면 가수용 단지가 보장된 경우에 한해서 재정비 사업을 추진할 수 있도록 순환재개발을 의무화하도록 제도를 개선할 필요가 있다.

(4) 주민참여 확대 방안

주민참여를 확대하는 방안은 계획단계와 추진단계, 관리처분단계에서 주민이 모두 주체로서 참여할 수 있도록 유도하고 지원하는 제도를 말한다. 계획단계에서의 참여는 정보의 공개와 개방성 확보를 통해 기본계획 수립이나 정비계획 수립시에 세입자가 가옥주와 동일한 권리로 계획과정에 참여할 수 있도록 유도하는 것이다.

사업추진 단계에는 주민이 참여할 수 있는 방안으로는 참여조합원제도가 있다. 여기에는 두 가지의 형태가 있는데 하나는 세입자를 참여조합원으로 포함하여 사업에 참여시키는 대안이며, 다른 하나는 세입자와 국·공유지를 소유한 공공까지도 참여조합원으로 사업에 직접 참여하는 방안이다. 조합원으로서 사업에 직접 참여하는 소유자뿐만 아니라 주거세입자, 상가세입자 등 모든 구성원이 조합분 주택을 분양받을 수 있는 권리뿐 아니라, 공급되는 상가의 분양권과 공급되는 주택이나 상가의 전세권이나 임차권, 임대주택입주권 등의 형태 등 다양한 종후자산을 선택할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다(안근오, 2010). 그러나 세입자의 자금부담 능력을 고려할 때 참여할 수 있는 세입자가 많지 않을 수 있지만, 세입자도 주민으로서 가옥주와 동일한 권리를 갖는다는 것을 상징적으로 보여주는 제도라 할 것이다. 이 경우 추진위원회나 조합설립 등에서 동의요건에 세입자도 동일하게 참여할 수 있어야 한다. 이 제도가 도입되기 전이라도 최소한 세입자들의 권리보호를 위해 세입자대표자 회의를 구성하여 추진위원회나 주민대표자회의, 주민총회 등에서 일정한 지분을 갖도록 하는 것이 필요하다.

(5) 주민 지원 전문기관이나 전문가의 제도화

현재의 사업구조에서는 세입자의 이익을 대변할 주체가 전무하기 때문에 세입자들은 불가피하게 기존 철거경험자들로부터 비전문적인 정보와 대응전략을 습득할 수밖에 없다. 체계적인 정보의 부족과 단편적인 교육으로 인해 세입자나 철거민들은 과격한 투쟁만이 생존권과 주거안정권 확보를 위한 유일한 수단이라는 오해를 하게 되고 결과적으로 재개발지역에서의 과격한 투쟁을 낳게 된다.

용산참사 이후 정부가 발표한 대책 중의 하나인 분쟁조정위원회 방안은 현재와 같이 조합과 이를 지원하는 시공사나 정비관리업체 등이 정보나 권한을 보유하고 있는 상태에서 정보력과 자금력이 부족한 세입자나 상가입주자들이 대등한 당사자로서 권한을

주장하기 힘들다는 점에서 한계가 있다. 오히려 공공부문은 상대적으로 약자인 세입자들에게 충분한 정보를 제공할 뿐만 아니라 이들의 권익을 보호해주는 지원자로서의 역할을 수행해야 한다.

재개발 대상지역에서 주민들에게 필요한 것은 조합이나 정비업체, 시공업체 등으로부터 일방적으로 정보를 제공받을 것이 아니라 사업의 추진과정이나 주민에 대한 보상 및 이주대책, 주민들의 부담액이나 권리 등에 대해 정확한 정보를 제공받는 것이다. 지방자치단체 공무원들은 전문성이 떨어질 뿐만 아니라 순환보직으로 연속성을 확보하기 어렵기 때문에 전문가들로 구성된 재개발사업지원 전문가단을 조직하여 재개발사업 구역별로 파견할 필요가 있다. 재개발사업지원 전문가단에는 도시계획이나 재개발분야 전문가, 민간정비업체, 지역사회를 대상으로 활동해온 시민사회단체 등의 관계자들이 참여하여야 한다. 현행 뉴타운지구별 총괄계획가(MP)가 전체 사업계획과 진행을 총괄하는 역할을 한다면, 재개발사업 지원전문가단은 세입자나 비동의조합원의 이익을 대변하는 공익계획가로서의 역할을 수행하게 된다.

3) 강제퇴거금지법의 제정

유엔인권위원회 결의 등 국제기준에 부합하게 강제퇴거시 관할관청, 경찰 등 공공기관이 준수해야 할 인권기준을 지침화하고 재개발철거 과정에서 발생하는 폭력행위를 근절하기 위해 경비업무는 본연의 업무에 한정하도록 하되, 철거시에는 자의적으로 판단하고 추진할 것이 아니라 공공기관(구청 공무원, 경찰)이 직접 참관하고 추진상의 문제점이 없는지를 확인할 필요가 있다.

불법적인 철거를 금지하기 위한 법률의 제·개정 방안으로는 크게 네 가지가 있다.

첫째, 직접 강제퇴거금지법을 제정하는 방안이다. 재정비사업 구역 내에 거주하는 주민들에게 도시권과 주거권을 보장하고 이들을 강제퇴거시키는 것을 원칙적으로 금지하는 것을 주된 내용으로 하는 법안을 제정하는 것이다. 그러나 현행 개발관련 법률은 도정법이나 도시개발법 등 일반법률도 있지만, 택지개발촉진법이나 도시재정비촉진법, 기업도시개발촉진법 등과 같은 특별법의 성격을 지닌 법률도 있다. 강제퇴거금지법이 기본법의 성격을 지닌다고 할지라도 특별법의 성격을 지닌 법률에 대해서도 효력을 발휘할 수 있는지에 대해서는 세밀한 법률검토가 필요하다. 다만, 이 법률이 도정법이나 도시개발법 등 도시재정비와 관련된 일반 법률에 대해서만 규정하도록 하면 이 문제는 어느 정도 해소될 수 있다. 그러나 여전히 도시재정비촉진법을 통한 재정비사업, 현행 임대차보호법이나 상가임대차보호법에 의한 임대차 계약 종료로 인해 주거세입자나 상가임차인의 강제퇴거 문제 등에 대해서도 이 법이 효력을 지닐 수 있는지에 대해서는 논

란의 여지가 있다.

둘째, 주거기본법이나 주거복지법으로 제정하여 도시재정비사업의 계획과 추진 과정에서 주거권과 도시권을 보장하는 원칙을 명기함으로써 강제철거와 퇴거를 금지하게 하는 방안이다. 주택법 제정당시 이미 논의되었으나 실현되지 못한 것으로 주거권을 기본적인 인권으로 규정하고 국가에 의한 의무적 이행과 주택개발이나 재정비사업 추진 과정에서 주거권이 침해되지 못하도록 규정하는 방안이다. 이 법안이 통과된다면 주거와 관련한 각종 개발사업에서는 이 법의 원칙을 수용하여 개별법률 개정절차를 밟아야 할 것이다. 이 방안은 법논리상 가장 우월하나 주거기본법이나 주거복지법 등이 추상적인 규정을 두는 것은 무리가 없을 수도 있으나, 개별적인 개발법이나 재정비 관련 법률, 임대차보호법이나 토지취득보상법 등에서 이를 수용하는 데는 상당한 장애가 예상되어, 결과적으로 추상적인 법률을 제정하는 데 그칠 우려가 크다.

셋째, 현재의 토지취득보상법을 개정하여 주거권을 보상을 통해 보장하는 방안이다. 이 법안에서는 사업 추진 과정에서 순환재개발, 임시거처 보장, 생활보상, 보상합의 전 강제 퇴거나 철거의 금지 등을 규정할 수 있다. 그러나 개별개발법률에서 토지취득보상법을 적용하는 것은 토지와 건축물의 수용이나 사용과 관련된 규정일 뿐 구체적인 보상내용은 각 개별법률의 규정을 적용받는 경우가 대부분이다. 또한 현재의 토지취득보상법에서도 생활보상을 원칙으로 선언하고 있음에도 불구하고 구체적인 보상내용은 시행령이나 각 개별법률상의 보상규정에 의해 추진되기 때문에 실효성이 크지 않을 수 있다.

넷째, 경비업법이나 행정대집행법을 개정하여 강제퇴거나 철거시 인권을 보장하는 방안이다. 강제퇴거나 건축물의 철거를 철저히 구분하고 강제퇴거시 공무원의 입회, 담당자의 역할, 야간이나 동계 퇴거 금지 등을 엄격하게 규정함으로써 불법적인 퇴거나 철거를 방지하는 효과는 기대할 수 있다. 다만, 재정비 사업의 구조의 결과 현재의 주거지에서 지속적으로 거주할 권리가 보장되어 있지 않은 상태에서 퇴거나 철거 과정에서 일부 인권이 보장된다고 하더라도 실질적인 주거권이 지속적으로 보장되는 데는 한계가 있다.

5. 과도개발을 막는 것이 주거권을 보장하는 길이다

1) 끝없는 개발의 욕망과 개발촉진구조

‘development’는 새로운 물리적 시설을 건설하는 ‘개발’이라는 뜻 외에도 사회를 작동시

키는 시스템을 변경하고 새로운 혁신을 창출하는 ‘발전’이라는 의미도 포함되어 있다. 그러나 1960년대 이후 급격한 도시화와 산업화를 지원하기 위해 각종 인프라와 주택 건설 등을 추진하면서 개발은 물리적인 토목사업이나 건축사업으로 받아들여지게 되었다. 또한 개발과정에 기존의 공간에 거주하고 있던 주민들이 강제로 이주되고 역사·문화적, 생태적 자산이 파괴되어 지역의 공동체가 해체되기 일쑤였다. 그 결과 우리 사회에서는 개발사업은 곧 파괴와 강제퇴거를 의미하는 용어로 전락하고 말았다.

그러나 개발에 대한 부정적인 인식이나 개발이란 용어 자체의 회피 경향에도 불구하고, 우리 사회에서 개발사업은 좀처럼 줄어들지 않았고, 지자체나 지역주민의 개발사업에 대한 선호가 줄어들지 않았다. 친환경개발, 녹색성장, 스마트 성장 등 새로운 신조어가 개발이라는 용어의 부정적인 이미지를 만회하고 있지만, 4대강 사업처럼 ‘녹색’이란 수식어가 개발을 정당화하는 논리로 활용되고 있다.

무엇이 우리사회에서 속도전을 방불케하는 개발을 촉진하는가? 누가 개발에 대한 부정적인 인식과 주민들의 반대와 저항에도 불구하고 끊임없이 개발을 추동하는가? 가장 근원적으로는 우리나라가 세계의 어느 나라보다 빠른 경제성장을 해왔고 이를 뒷받침하는 과정에서 지속적인 인프라 건설과 주택공급, 도시정비를 위해 개발이 불가피했다는 점을 들 수 있다. 전국적으로 저개발인 상태에서 인프라가 우선 공급되고 산업단지나 주택단지가 건설된 지역은 성장지역이 되고 그렇지 않는 지역은 낙후된 지역으로 남게 되면서 지자체들이나 주민들은 앞다투어 개발을 선호했을 수밖에 없었다. 개발은 곧 성장이었었고, 개발로 대규모 건축물과 구조물이 들어서서 지역이 발전하는 것이었다.

이러한 상황에서 각종 제도적 장치들은 개발을 더욱 촉진하는 데 결정적인 역할을 담당했다. 우선, 비교적 자유로운 토지소유 및 토지이용제도를 들 수 있다. 둘째, 성장지향적인 계획체계가 개발을 촉진하고 있다. 셋째, 공공개발주체인 각종 개발공사의 존재와 공사간의 경쟁이 개발을 촉진하고 있다. 넷째, 개발이익의 사유화 구조도 개발을 촉진하고 개발의 지역간 편차를 유발하는 데 결정적인 기여를 하였다. 다섯째, 특별법이 개발을 촉진하는 제도적 장치로 활용되고 있다.

2) 개발이 아닌 주거권 보장을 위한 재정비사업에 대한 기대

총량적인 개발이 곧 발전이고 성장이며, 주택문제의 유일한 해결책이라고 믿는 순간 계획 수립이나 사업추진 과정, 개발의 효과 측면에서 주거권은 보장되기 어렵다. 주거권이냐 세입자 대책, 주민들의 생존권 보장을 위한 저항은 개발사업을 지연시키는 장애요소로 인식될 뿐이다. 재정비 사업이 궁극적으로 사회적 최약자인 세입자나 주거빈곤 계층

을 위한 지원정책이자 주거복지정책으로 자리매김해야 주거권이 보장될 수 있다. 또한 재정비사업이 단순히 주거환경의 개선이나 주택의 공급확대라는 목표를 설정하는 순간 주거권이나 도시권의 보장은 이 목표를 달성하는 것을 방해하는 이념적인 주장으로 폄하되고 만다. 재정비사업은 지역의 진정한 발전을 위한 종합정비방안이 되어야 한다. 재정비사업은 지역의 주민들이 공동체의 발전을 위해 함께 참여하여 계획하고 실행하는 사회적 학습과정이자 민주주의 과정이 되어야 한다. 작은 공동체에서 지역사회의 발전을 위한 합의와 실천이 곧 우리 사회의 민주주의를 실현하는 과정임을 인식해야 한다. 이러한 관점에서 재정비 사업 추진 과정에서 인간의 기본적인 인권으로서 주거권과 도시권을 보장받기 위한 법률 개정 노력은 우리 사회의 민주주의 발전에도 기여할 수 있는 의미는 시도로 평가되어야 한다. 그러나 이러한 가치는 성장과 효율성, 일자리 확보, 경제살리기, 부동산 경기 활성화 등 수많은 개발 이데올로기들과 끊임없는 대립과 투쟁 과정을 거쳐야 하기 때문에 힘든 여정이 될 것이다. 그러나 무엇보다 현재의 재정비방식의 문제점에 대한 사회적 합의가 어느 정도 이루어진 만큼 그 성과도 조만간 나타날 것으로 확신한다.

【토론문 1】

주거권 운동과 강제퇴거금지법 주거권, 용산, 강제퇴거금지법

서종균 | 한국도시연구소 연구위원

jongpal@googlemail.com

용산이 있고 나서 나는 부끄러웠다. 내가 부끄러웠던 것은 가진 자와 못 가진 자 사이의 갈등에서 가난한 이들의 편에 서지 않았던 것 때문이 아니다. 용산의 희생자들과 비슷한 처지에 있는 사람들이 다시 나타나더라도 나는 아마 나서서 그들 편에서 싸우지는 않을 것 같다.

내가 부끄러웠던 것은 또 사람이 죽을 수 있다고 생각하고 있었음에도 십 여 년을 방관하고 있었던 것이다. 강제퇴거와 철거에 사람들이 죽어가는 현실에 우리 사회가, 정확하게는 다른 사람들이 관심을 갖지 않는다고 한숨만 쉬고 있었던 것이다. 그리고 용산이 있고 또 시간이 지나면서 마찬가지로 예전의 태도로 돌아가는 쉽게 무너지는 감성과 빠르게 현실을 인정하는 능력에 대한 부끄러움이 마음 한구석에 남아 있었다.

그런데 나를 더욱 부끄럽게 만든 것은 이런 일이 다시는 생기지 않게 만들겠다는 진실한 사람들의 노력이다. 그것이 다시 나를 부끄럽게 만들었다. 메마른 감성이 살아나게 하고, 인간임을 느끼게 했다. 그것이 강제퇴거금지법이다.

분향소를 찾아간 때가 다시 떠올랐다. 누구 탓이다, 조작이다 하는 이야기는 귀에 잘 들어오지 않았다. 그곳에는 한 남자의 아내, 한 남자의 어머니가 아직도 눈물을 글썽이고 있었다. 그들에게서 죽어간 남자들의 분노와 서러움이 느껴졌다. 답답했다.

이런 가슴 막막한 상황을 그냥 내버려두었던 것이다. 우리 사회의 도덕이 이런 지경일 수는 없고, 우리 사회의 능력이 이 정도밖에 되지 않는 것은 아니다. 눈부신 발전의 역

사 뒤에는 어두운 면도 있기 마련이라고 하지만, 이제 이런 어두움을 인정하고 더 성숙하게 대응해야 할 때가 되었다. 분노와 서러움을 위로할 수 없는 상황이 아님에도 불구하고 이런 문제를 계속 내버려두는 것이야말로 제대로 성장하지 못한 사회의 상징이고, 야만이다.

그런데 우리 사회는 왜 이런 문제를 해결하지 않았을까? 혹은 자본의 논리에서 그 원인을 찾는다. 그런데 눈앞에 큰 돈이 왔다갔다하는 상황에서 갈등하는 사람들이 이런 문제를 해결할 수 있을 것이라고 기대되지 않는다. 투자한 자본이 정상적인 혹은 그 이상의 이윤을 만들어낼 것인가 아니면 그렇지 않은가가 결정되는 마당에 사업을 더 빨리 진행하기 위해서 밀어붙이는 것은 너무나도 당연하게 여겨진다. 그래서 토지소유자와 자본가를 욕하거나 그들의 양보를 구하는 것은 참으로 부질없는 것처럼 여겨진다. 오히려 그 대답을 들어야 할 곳은 이 사안에 대해서 중재자나 판단자의 역할을 해야 할 사람들이고, 규칙을 적절히 조정하고 그것이 지켜지도록 감시해야 할 사람들이다. 그런데 이런 규칙을 만들고 갈등하는 상황 속에서 적절한 판단을 하고 원칙을 지키도록 만들고 이런 일이 잘 추진되게 감시해야 할 이들에게 문제가 있었다. 그들이 이 문제를 보지 않으려고 했고, 이 문제를 해결하려고 걱정하고 덤벼들지 않았다. 다시 말해 국가와 시민사회가 그 역할을 제대로 하지 않은 때문에 우리는 강제퇴거로 인한 고통을 지난 수 십 년 동안 그대로 안고 살아가야 했다.

자본과 권력이 유착되어 있어서 혹은 그들이 아예 하나의 지배세력을 형성하고 있어서 국가를 통해서 문제를 푸는 것이 불가능한 것일까? 그런 측면도 있겠지만 정치인들은 유권자들의 조직된 요구에도 영향을 받았고 그들의 눈치를 봐야 했던 듯하다. 스스로 지배세력에 맞선다고 생각하는 무리는 자신이 정의의 사도인 양 자부하지만 문제를 해결할 방법을 찾는 것에는 게을렀다. 탐욕, 기회주의, 게으름은 똑같이 나쁜 것이었다.

현재 제안된 강제퇴거금지법안이 완벽하다고 말할 수는 없다. 몇 가지 더 고민해야 할 사안들이 있다.

첫째, 이 법안에서 대상으로 하지 않는 강제퇴거에 대해서는 어떻게 대응할 것인가의 문제가 있다. 민간에서 소규모로 진행되는 개발사업으로 인한 강제퇴거나 개발 행위는 없다고 하더라도 나타날 수 있는 강제퇴거에 어떻게 대응할 것인가의 문제가 있다. 강제퇴거금지법이 제정되면 이런 유사한 분야들에도 준거가 되고 긍정적인 영향을 미치게 될 가능성이 있다. 하지만 이것으로 충분하다고 여겨지지는 않는다.

둘째, 여러 가지 개발사업에서 추구해야 할 가치들이 언급되고 있는데, 이를 실현하기 위한 방안에 대해서 더 구체적으로 생각해둘 필요가 있다. 개발사업의 성격을 바꾸는

것을 이 법을 통해서 어느 정도 이룰 수 있을 지는 미지수이지만, 이를 실현할 수 있는 방법을 여기에서도 가볍게 다룰 주제는 아니라고 생각된다. 적어도 강제퇴거금지법은 공적인 개발사업이 약자가 배제되지 않는 보다 높은 도덕성을 획득하게 하는 계기를 제공할 수 있을 것이다. 그리고 주민들에게 정보를 제공하는 방법, 그들의 의견을 반영하는 것이나 침해된 권리를 구제하고 보상하는 방법 등에 이르는 더 구체적인 대안들을 검토할 필요가 있다. 이런 내용들은 비록 법안에서는 구체적으로 명시되지 않는다 하더라도 더 구체적인 대안을 설득력 있게 제시하지 못할 경우 법안 제정에서 제대로 고려되지 않거나 걸림돌이 될 수도 있다.

셋째, 주거 보장과 영업 보장에 대해서 같은 원칙이나 방법을 적용할 것인지 아니면, 각각 다른 논리가 적용되어야 할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 다른 나라에서는 주거와 영업에 대해서 같은 방식의 대응을 하지 않는 경우가 많다. 주거 보장과 관련해서 권리 차원에서 비교적 논의가 많이 진행되었으며 구체적인 원칙이 정립되었지만, 그 내용을 영업과 관련한 보장을 위해서 바로 적용하는 것은 다소 무리가 있다. 영업 보장과 관련해서는 더 논의해야 할 쟁점들이 있다.

이런 지적 사항들은 강제퇴거금지법안이 갖는 의미나 법 제정의 시급성을 훼손하지 않는다. 강제퇴거금지법안의 가장 큰 매력은 가장 기본적인 원칙을 명확하게 보여준다는 점이라고 할 수 있다. 그 원칙은 개발사업의 종류나 절차 등에 관계없이 모든 기존 거주자들에게 적절한 주거대책이 제공되어야 한다는 것, 개발사업은 기본적으로 주민과 시민들의 삶을 개선하기 위한 것이며 그것을 추진하는 과정에 인권이 침해되는 일이 없어야 한다는 것, 국가는 인권을 수호하고 신장시키는 일에 최선을 다해야 한다는 것 등이다.

이런 기본적인 원칙을 확인하는 것은 법안과 관련한 다양한 논의에서 배수진을 확인하고, 법 제정을 위한 현실적인 타협안을 위한 것이 아니다. 기본적인 것에 대한 확인은 인권을 만들어가는 방법으로 적절하다. 가장 기본적인임에도 불구하고 실현되지 않고 있는 것이 있고, 그로 인해 고통 받고 있는 사람이 존재한다는 것은 우리를 부끄럽게 하고 옳은 일을 하도록 만들기 때문이다.

이 법안은 주거권의 역사를 가슴 아프게 돌아보게 만든다. 우리의 게으름과 탐욕, 위선을 고통스럽게 돌아보게 하는 선언이다. 그래서 더 이상 이 이야기에 귀를 기울이지 않는 것은 부끄러운 일이고 나쁜 것이라고 느끼게 만든다.

【토론문 2】

개발 사업에서의 임대차보호에 관하여

이은희 | 민주주의법학연구회

1. 임차인의 퇴거에 관한 현행 법제

임차인이 건물을 점유하는 근거는 임차권이다. 그에게 임차권이 존재하지 않게 되면 그에 대한 퇴거청구가 합법적이다. 현행법제는 다음과 같이 임차인에 대한 퇴거청구를 합법화한다.

가. 상가건물임대차보호법

소유자가 다른 사람에게 임대한 건물을 철거하고 재건축하고자 하는 경우 그는 임대기간이 끝나기를 기다려야 한다. 건물이 주택인 경우에는 임차인이 임차한 지 2년이 지난 시점에 임차인을 내보내면 된다(주택임대차보호법 제6조 제1항). 상가건물인 경우에는 임차인이 임차한 지 1년이 지난 시점에 임차인을 내보내면 된다(상가건물임대차보호법 제10조 제1항 제7호).

사실 상가건물임차인에게는 계약갱신요구권이 인정되어 5년까지는 한 건물을 계속 임차할 수 있다. 하지만 임대인이 목적 건물의 전부 또는 대부분을 철거하거나 재건축하기 위해 목적 건물의 점유회복이 필요한 경우에는 계약갱신을 거절할 수 있다(상가건물임대차보호법 제10조 제1항 제7호). 영국도 이 사유를 1954년 임대차법 제30조 제1항

제1호에 규정하고 있는데, 자주 원용되는 사유 가운데 하나라고 한다. 영국판례에 의하면 임대인이 철거나 재건축의 의사가 있다는 이유만으로 갱신을 거절할 수는 없다. 철거나 재건축을 고려하는 단계를 지나 결정이 이루어졌어야 한다. 철거나 재건축에는 대체로 여러 단계의 조치가 필요하다. 즉 계획을 세우고 자금을 조달하고 계획에 대한 허가를 받고 건축업자와 도급계약을 맺는 조치가 필요하다. 임대인은 이 모든 조치가 다 이루어졌다는 점을 입증할 필요는 없지만 계획이 실행되기 전에 해결해야 할 문제가 너무 많이 남아 있어서는 안된다.

임대인이 상가건물임대차보호법 제10조 제1항 제7호를 사유로 하여 갱신을 거절하기 위해서는 점유를 회복하여야만 철거나 재건축을 할 수 있어야 한다. 여기서 임대인이 임차건물의 점유를 회복한다는 것은 임대차를 종료시킨다는 것을 의미한다. 즉 임대인은 철거나 재건축을 위해 임대차를 종료시킬 필요가 있다는 점을 입증하여야 한다. 그런데 철거나 재건축의 대상을 목적 건물의 전부나 대부분으로 규정하고 있으므로 점유 회복의 필요성이 다투어지는 경우는 별로 없을 것이다.

임대인의 갱신거절에 정당한 사유가 있으면 임대차는 기간만료와 동시에 소멸하게 되는데, 임차인으로서 아무런 시간적 여유를 갖지 못하게 된다. 임차인이 보증금을 반환받을 때까지는 임대차관계는 존속하는 것으로 본다는 상가건물임대차보호법 제9조 제2항에 기댈 수 있을 뿐이다.

나. 도시 및 주거환경정비법

(1) 최단임대기간의 적용 배제

임차건물이 속한 정비구역에 대하여 정비사업자가 관리처분계획의 인가를 받은 경우에는 임차인이 임차한 지 주택의 경우 2년, 상가건물의 경우 1년이 지나지 않았어도 임차인을 내보낼 수 있다. 왜냐하면 주택임차인이나 상가건물임차인을 보호하기 위하여 최소 임대차기간을 정한 주택임대차보호법 제4조 제1항이나 상가건물임대차보호법 제1항의 규정의 적용이 배제되기 때문이다(도시 및 주거환경정비법 제44조 제5항). 위 임대차보호규정들은 임대차기간이 최단기간보다 짧게 정하여져 있거나 아예 임대차기간을 정하지 않았을 때에 적용되는 것인데, 도시 및 주거환경정비법에 의해 그 적용이 배제되는 것이다. 따라서 처음부터 임대차기간을 정하지 않았을 때에는 임대인이 임대차계약을 해지하여 임차인을 내보낼 수 있고(민법 제635조 제1항), 법정 최단기간보다 짧은 기간을 정한 때에는 약정한 기간이 만료한 때에 임차인을 내보낼 수 있다. 민법 제635

조에 의해 임대인이 계약을 해지한 때에는 즉시 해지의 효력이 생기는 것이 아니라 6개월이 지나야 해지의 효력이 생긴다(민법 제635조 제2항).

그렇다면 임대인이 계약을 해지하지 않으면 임차인은 건물을 계속 사용할 수 있는 것인가?

(2) 사용금지

그렇지가 않다. 관리처분계획을 인가한 시장·군수는 그 내용을 당해 지방자치단체의 공보에 고시하는데 이 고시가 있게 되면 종전의 건축물의 임차인은 이전고시가 있을 때까지 종전의 건축물을 사용할 수 없다(도시 및 주거환경정비법 제49조 제6항). 다만 사업시행자의 동의를 얻은 경우에는 사용할 수 있다.

이처럼 임차인이 건물을 사용할 수 없도록 해 놓고 법률은 임차인에게 계약해지권을 주고 있다. 즉 정비사업의 시행으로 인하여 임차권의 설정목적은 달성할 수 없는 때에는 그 권리자는 계약을 해지할 수 있다는 것이다(도시 및 주거환경정비법 제44조 제1항). 보통 임차인들이 사업시행자에게 보증금반환청구를 하는 행위가 곧 임대차계약을 해지하는 것으로 해석될 것이다.

임차인이 계약을 해지하지 않으면 어떻게 되는가? 사업시행자가 공사를 완료하고 수분양자에게 소유권을 이전한 경우 종전의 건축물에 설정된 임차권 및 주택임대차보호법 제3조제1항의 요건을 갖춘 임차권은 소유권을 이전받은 건축물에 설정된 것으로 본다(도시 및 주거환경정비법 제55조 제1항). 임차인들이 사용할 수도 없는 종전건물에 대해 계속 임차권을 보유하고자 임차보증금반환청구를 하지 않을 리는 만무하다. 그러므로 이는 있으나 마나 한 법규정이다.

다. 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률--대항력의 배제

보통 임대인이 건물을 다른 사람에게 팔더라도 임차인은 새로운 소유자와 계속 임대차 관계를 유지할 수 있다. 왜냐하면 주택임대차보호법과 상가건물임대차보호법이 주민등록이나 사업자등록을 한 임차인을 보호하고 있기 때문이다(주택임대차보호법 제3조 제1항, 상가건물임대차보호법 제3조). 그러나 수용으로 인해 임대인이 소유권을 잃는 경우에는 그렇지 않다. 사업시행자가 건물의 소유권을 취득함과 동시에 그 건물에 관한 다른 권리는 소멸한다고 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률이 규정하고 있기 때문이다(제45조 제1항). 따라서 임차인은 수용개시일까지 임차건물에서 퇴

거하여야 한다(공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제43조). 임차인이 계속하여 건물을 사용할 수 있으려면 토지수용위원회의 재결에 의해 그 권리를 인정받아야 한다. 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제45조 제3항이 “토지수용위원회의 재결로 인정된 권리를 소멸되거나 그 행사가 정지되지 아니한다”고 규정하고 있기 때문이다. 이 또한 있으나 마나 한 법규정이다.

2. 퇴거청구에 대한 제한

가. 상가건물임대차보호법

앞서 임대인이 상가건물의 전부 또는 대부분을 철거하거나 재건축하기 위해 목적 건물의 점유회복이 필요한 경우에는 계약갱신을 거절할 수 있다고 하였다(상가건물임대차보호법 제10조 제1항 제7호). 사실 임대인은 임차인이 임차인으로서의 의무를 현저히 위반한 경우에도 계약갱신을 거절할 수 있다(상가건물임대차보호법 제10조 제1항 제1호, 제2호, 제4호, 제5호, 제8호 전단). 임대인이 재건축을 이유로 갱신을 거절하는 경우에는 임차인은 아무 잘못도 없이 임차권을 단념하여야 한다. 그러므로 그런 임차인에게 보상 청구권을 부여할 필요가 있다. 영국의 1954년 임대차법 제37조는 임대인이 제30조 제1항 제f호 사유를 이유로 갱신을 거절한 때에는 임차인에게 보상청구권을 준다.

주택임대차의 경우에는 계약기간이 끝난 이후의 계약갱신은 임대인과 임차인의 사적 자치에 맡겨져 있는데, 주택임차인에게도 계약갱신요구권이 인정되어야 한다. 그리고 재건축을 이유로 임대인이 갱신을 거절하는 경우 임차인에게 보상청구권이 인정되어야 한다.

나. 최단임대기간과 대항력 배제에 대한 보상

도시 및 주거환경정비법이 최단임대기간 규정의 적용을 배제하고 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률이 대항력을 배제하는 것에 상응한, 임차인에 대한 적절한 보상이 인정되어야 한다.

【토론문 3】

용산참사 이후 바뀐 재개발 제도와 강제퇴거금지법

민병덕 | 민변 민생경제위원회/ 재개발행정개혁포럼

1. 용산참사 이후 실태

많은 사람들은 용산참사가 아직 끝나지 않았다고 주장한다. 진상 규명, 책임자 처벌 문제 때문만이 아니다. 재개발 정책은 2년 전 '그 자리'에서 제자리 걸음이고, 재개발로 인한 갈등이 끊이지 않기 때문이다. 그 과정에서 철거 세입자들은 재개발의 고통에 짓눌리고 있다. 그렇기에 용산참사는 여전히 현재 진행형일 수밖에 없다.

가. 조합의 비상식적 횡포와 관할 구청의 방치

용산참사는 상가 세입자에 대한 현실적 보상 문제에서 시작됐다. 뉴타운으로 선정된 모 지역의 경우 역시 보상문제를 두고 조합과 세입자 간에 갈등이 벌어지고 있다.

재개발 세입자는 2007년 4월에 개정된 '공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙'에 따라 주거이전비와 임대주택 입주권을 동시에 보상받는다. 개정 이전에는 두 가지 가운데 하나만 보상받았지만 세입자 처우 개선을 위해 법이 개정된 것이다.

그러나 조합 측은 세입자가 법 개정 사실을 잘 모른다는 점을 이용했다. 조합은 서류를 두 가지로 만들어 법에 대해 잘 모르는 세입자에겐 불리한 서류를 줬다. 실제로 이 지

역의 임대주택 신청서는 두 종류가 존재했다. 두 신청서는 모든 내용이 똑같았지만 ‘주거대책비(주거이전비)를 지급받지 아니하고’라는 문구의 삽입 여부만 달랐다. 즉 한 서류는 주거이전비를 포기하면 임대주택 입주권을 지급하겠다는 것이고, 다른 것은 주거이전비와 임대주택 입주권을 모두 지급하겠다는 것이다.

조합은 세입자에게 임대주택 입주권만 보상하는 신청서를 나눠 줬다. 이는 엄연한 불법 행위다. 게다가 조합은 세입자가 임대주택 입주권과 주거이전비를 모두 받을 수 있다는 사실을 알 경우를 대비해 합의각서까지 작성했다. 합의각서에는 ‘당사자 외 외부에 발설하지 않는다’ ‘합의내용을 불이행할 때는 합의금액을 기준으로 2배의 손해배상금을 지불한다’ 등의 내용이 담겼다. 세입자들은 “이 사실도 모르고 이사간 사람들이 부지기수”라면서 “조합원의 이익을 위해 불법행위를 서슴지 않고 있다”고 조합을 비판했다.

이에 대하여 조합장은 “두 종류의 서류로 세입자에게 제시한 것은 조합원의 이익 때문이었다”면서 “수익성이 악화되는 상황에서 세입자 권리를 다 챙겨 주면 자리에서 물러나야 한다”고 도리어 하소연했다.

관할구청은 자신들과 무관하다는 입장이다. 이 지역 담당 구청 관계자는 “일부 자격이 미달된 세입자를 제외하고는 문제없이 진행 중”이라고 밝혔다. 조합의 불법적 행위와 이로 인한 세입자와의 갈등 상황을 묻자 어쩔 수 없다고 대답했다. 이 관계자는 “보상은 조합과 세입자가 해결해야 할 문제로 우리가 낄 여지가 없다”고 말했다.

나. 겨울철에 쫓겨난 사람들

2009년 12월 16일 오전 6시 서울시 동작구 정금마을. 영하 10도의 강추위 속에서 200여 명의 용역직원이 강제 집행을 실시했다. 자신의 상가와 주택을 ‘점거’하고 있던 세입자 5세대는 내복 바람에 길거리로 쫓겨났다. 살림살이는 집 밖에 아무렇게나 방치됐다.

정금마을에 남은 가구는 10세대 가량, 이들이 요구하는 것은 용산참사 희생자들과 유사하다. 상가 세입자로서의 ‘현실적 보상’이다.

다. 용산참사 이후 미봉책

용산참사 이후 서울시와 정부는 정책 변화를 꾀했다. 상가 세입자 휴업보상금 액수를 3

개월분에서 4개월분으로 올린 것이나 재개발·재건축 현황을 인터넷에 공개키로 한 것이 대표적이다. 그러나 이는 근본적인 변화에 대한 고민이 없는 미봉책이다.

라. 근본적인 해결책 모색

근본적인 해결책으로서 사회적 합의를 통한 공공성 강화로 토지·건물 소유자뿐만 아니라 세입자까지 보호받을 수 있는 근본적인 변화가 필요하다. 그래서 개발사업에서 인권을 보장하기 위해 강제퇴거 금지법을 만들고자 한다. 그러나 강제퇴거 금지법이 제정될 수 있을까? 개발사업 제도는 매우 복잡해 이해하기 쉽지 않을 뿐더러, 강제퇴거금지법안을 보더라도 각종 개발관련법령인 행정법들뿐만 아니라 민법이나 형법이 다루는 각종 규정과의 관계를 검토해야 한다. 그러나 무엇보다도 큰 벽은 주거권에서 출발하는 강제퇴거 금지법과 '재산권'의 조화 문제다. 이 문제를 현행 헌법의 테두리 내에서 해결할 수 있어야 이 법이 제정될 수 있다.

2. 주거기본권의 내용

가. 헌법 제35조는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력해야 할 국가의 의무를 규정하여 사회적기본권의 하나로서 주거기본권을 규정하고 있다. 주거기본권의 내용을 통상 ① 주거를 공급받을 권리 ② 현재의 주거에서의 점유를 인정받을 권리 ③ 쾌적한 환경에서의 주거의 질을 보장받을 권리 등으로 나눌 수 있다.

나. ① 주거를 공급받을 권리와 관련된 예를 들어보면, 국가가 자기소득으로 집을 마련할 수 없는 저소득층에게 장기의 임대기간, 낮은 임대보증금과 임대료로 공급되는 공공임대주택을 공급하여 주거안정을 실현하는 것이 전형적인 예일 것이다.

유럽의 선진국에서 우리와 같은 전세대란, 집값대란이 일어나지 않는 것은 전체재고주택의 20%(우리과 같이 좁은 국토에 인구밀집을 경험하고 있는 네덜란드는 40%를 넘는다.) 이상 정부가 보유하는 장기임대주택이 있기 때문이다. 젊은 세대는 평생 집을 마련하는데 자신의 소득을 전부 소진하는 인생전략을 택할 것인가, 정부보유 공공임대주택에서 거주하면서 자신의 소득을 자기개발, 여가 등에 사용할 것인가의 인생전략을 선택할 수 있다. 이러한 민간임대료나 주택가격에 완충작용을 하는 주택이 풍부하기 때문에 일시에 전세수요나 매매수요가 쏠려 “대란”이 일어나는 것을 방지하는 것이다.

우리나라의 경우 이러한 공공임대주택정책을 처음 시행한 것은 노태우 정부였는데, 주택문제로 민란이 우려된다는 이유에서 추진하여 소득분위 1분위의 극빈층만을 이러한 공공임대주택의 대상으로 하여 영구임대주택을 건설하다 보니 우리 국민이 뇌리속에 공공임대주택은 혐오시설이라는 씻기 어려운 나쁜 이미지를 만들기도 했다. 김영삼 정부는 영구임대주택의 비판 분위기속에서 5년, 10년 후에 분양하는 임대주택이 아닌 후분양 주택만을 공급하여 지금 김영삼 정부때 건설한 공공임대주택이라는 것은 거의 남아 있지 않고 오히려, 영세한 민간건설사가 정부의 재원지원과 택지공급지원을 받아 건설한 이러한 후분양형 공공임대아파트가 부도가 나서면 최근까지도 우리사회를 떠들썩하게 만든 부도임대아파트 문제를 양산하게 되었다. 김대중 정부는 다시 공공임대주택 건설계획을 수립하여 자신의 정치브랜드에 맞추어 국민임대주택이라 했는데, 최초 2만호 건설에서 시작하여 김대중 정부의 부동산경기 활성화정책으로 집값상승이 심화되자 10만호, 20만호, 끝내 50만호 건설계획까지 나오게 되었고, 노무현 대통령은 선거공약으로 자신이 임기중 50만호 건설, 2016년까지의 100만호 건설공약을 내걸게 되었다. 그러나, 100만호가 건설되어도 전체재고주택의 10%에 불과하여 유럽 선진국의 절반도 되지 않는다. 노무현 정부 말기에는 50만호 장기전세주택(서울시 시프트와 같은 것) 50만호, 10년 장기임대 50만호를 합하여 총200만호의 정부 보유 공공임대주택 건설계획이 발표되었었다. 그러나, 이명박 정부에 들어와서는 보금자리주택으로 브랜드를 바꾸고 임대주택보다는 분양주택에 초점이 맞추어 사업이 추진되고 있다. 영구임대주택이 부활하고 국민임대주택 건설실적은 계속 하락하여 왔다. 더욱이, 정부보유 공공임대주택으로서의 기능이 떨어지는 5년,10년 분양전환 임대주택을 늘리고 국민임대주택 건설계획을 축소하는 것은 지난 10여년간 추진되어 온 주거복지정책을 후퇴시키는 것이다.

미국은 정부 보유의 공공임대주택공급을 확대하는 정책 보다는 저소득층이 내집마련을 할 수 있도록 30-40년에 걸쳐 원금과 이자를 나누어 갚을 수 있도록 하는 장기모기지론제도와 같은 금융지원정책을 사용하고 있다. 이러한 내집마련 지원정책이 성공하려면 주택가격이 저소득층의 소득에 비추어 일정한 수준으로 안정되는 것이 필수적인데, 유엔의 주거기구가 주거권이 침해되지 않는 수준의 적정 집값으로 권고하고 있는 기준은 소득대비 집값비율(PIR : Price to Income Ratio)이 3-4배 정도이어야 한다는 것이다. 우리의 경우 2008년도 도시가구근로자의 평균소득이 월330만원 연 4,000만원 정도 이니까 이러한 평균적인 도시가구근로자를 기준으로 보면 대략 1억2천만원에서 1억6천만원이 적정하다는 것이나 수도권의 집값은 그 8-10배에 달하는 3-4억원 정도이어서 이 점에서도 주택을 공급받을 권리라는 측면의 주거기본권은 매우 취약한 상태에 있다

고 할 수 있다.

다. ② **현재의 주거에서 점유를 인정받을 권리**의 예를 들면, 개발사업지역의 거주민들에 대한 실질적인 이주대책을 마련하여 강제퇴거를 최소화하고 강제퇴거를 추진하는 과정에서 기본적인 인권이 지켜지도록 하는 것이다. 이러한 주거기본권의 내용은 헌법 제14조의 주거이전의 자유나 제16조의 주거의 자유와 같은 자유권적 기본권과도 밀접한 관련을 맺고 있다.

라. ③ **쾌적한 환경에서의 주거의 질을 보장받을 권리**의 예를 들면, 2003년 주택법을 개정하면서 최저주거기준을 처음으로 입법화하여 주거실태조사를 통하여 정부와 지방자치단체의 주택종합계획에 최저주거기준에 미달하는 320만 가구의 최저주거기준 실현 방안은 단계적으로 반영하도록 한 것이다. 그러나, 정부와 지방자치단체는 입법후 주거실태조사를 바탕으로 한 주택종합계획에 최저주거기준 미달가구의 해소방안을 반영하지 않는 등 행정부작위의 위법상태가 장기화되고 최저주거기준에 미달하는 가구의 주거기본권이 제대로 실현되지 못하고 있다.

3. 현대사회의 기본권 충돌현상과 실제적 조화의 원리(=규범조화적 해석의 원리)

가. 현대사회에서는 다양한 기본권이 헌법의 보호를 받게 되고 다양한 사회·경제적 활동으로 이러한 다양한 기본권이 서로 충돌하는 현상이 자주 발생하게 된다. 기본권의 충돌이란 상이한 복수의 기본권주체가 서로의 권익을 실현하기 위해 하나의 동일한 사건에서 국가에 대하여 서로 대립되는 기본권의 적용을 주장하는 경우를 말하는데, 한 기본권주체의 기본권행사가 다른 기본권주체의 기본권행사를 제한 또는 희생시킨다는 데 그 특징이 있다. 현대국가의 헌법원리는 자유국가원리와 사회국가원리를 대립적 국가운영원리로 보지 않고 두 가지의 다른 연혁과 배경의 국가운영원리의 조화를 모색하는 터전에 기반한 것이고, 재산권과 같은 자유권적 기본권과 단결권과 같은 사회적 기본권이 충돌하는 현상이 빈발하지만, 충돌하는 기본권을 각각 제한하여 두 기본권의 실현을 모두 가능하도록 하되, 상대방의 기본권의 제한을 필요최소한으로 하여 그 기본권의 본질적 내용을 침해하지 않도록 하는 합리적 조화의 방안을 모색해야 한다.

이와 같이 두 기본권이 충돌하는 경우에는 그 해법으로는 기본권의 서열이론, 법익형량의 원리, 실제적 조화의 원리(= 규범조화적 해석) 등을 들 수 있는데, 헌법재판소는 충돌하는 기본권이 성격과 태양에 따라 그때그때 적절한 해결방법을 선택, 종합하여 이

를 해결해 왔다. 그러나, 생명권과 같이 다른 기본권에 비하여 절대적 우위를 갖는 기본권으로 인정될 수 있는 절대적 기본권은 많지 않고⁵⁹⁾ 따라서, 헌법상의 기본권 사이에 우열이 인정되는 경우는 많지 않아서 기본권 충돌의 해결의 기본적인 원리는 두 기본권 사이에 우열을 인정하는 방법 보다는 두 기본권을 합리적으로 조화시켜 두 기본권이 그 정도가 제한되더라도 모두 기능과 효력을 발휘할 수 있도록 하는 규범조화적 해석의 원리가 기본권 충돌의 일반적인 해결원리라 할 것이다. 예를 들어, 헌법재판소는 정정보도청구권이 언론의 자유를 침해하는 것인가에 관한 헌법소원 사건⁶⁰⁾에서 정정보도청구권(반론권)과 보도기관의 언론의 자유가 충돌하는 경우에는 헌법의 통일성을 유지하기 위하여 상충하는 두 기본권 모두가 최대한으로 그 기능과 효력을 발휘할 수 있도록 하는 조화로운 방법이 모색되어야 한다고 판시하고 있다.

나. 주거기본권과 재산권 등과의 충돌문제의 해결방안

개발사업을 추진하는 과정에서 발생하는 개발이익의 일부를 공적으로 환수하여 이를 주거세입자 등의 임대주택건설 등에 투입하게 하거나⁶¹⁾ 영세가옥주와 주거세입자들을 위해 일정한 비율로 임대주택과 소형주택의 건설의무비율을 정하도록 하고 있는 것, 도시·주거환경정비기본계획-사업시행계획-관리처분계획에 주거세입자를 위한 대책이나 보상대책을 수립하도록 하고 있는 것 등은 모두 이렇게 토지등소유자의 재산권 내지 개발로 인한 개발이익을 향유할 권리와 주거세입자의 주거권을 합리적으로 조화시켜 두 기본권이 그 본질적 내용이 침해되지 않으면서 모두 실현되도록 하는 규범조화적 해결 원리로 설명될 수 있을 것이다.

아울러, 토지보상법에서 토지등의 현물보상에 머무르지 않고 대안의 주택 등의 이주대책을 수립하도록 하고 있는 것도 위와 같은 예에 해당하는 것이다.

다. 강제철거와 주거의 자유 내지 주거이전의 자유의 침해문제

59) 국민건강증진법 시행규칙 제7조 위헌확인 사건인 현재 2003헌마457결정에서 헌법재판소는 “흡연권은 사생활의 자유를 실질적 핵으로 하는 것이고 혐연권은 사생활의 자유뿐만 아니라 생명권에까지 연결되는 것이므로 혐연권이 흡연권보다 상위의 기본권이라 할 수 있다.”고 보았다.

60) 헌법재판소 1991.9.16. 89헌마 165, 사건에서 현재는 정정보도청구제도가 그 목적이 정당한 것인가 그러한 목적을 달성하기 위하여 마련된 수단 또한 언론의 자유를 제한하는 정도가 인격권과의 사이에 적정한 비례를 유지하는 것인가라는 내용의 심사를 하여 이러한 충돌하는 기본권의 실제적 조화의 원리(=규범조화적 해석원리)에 입각하고 있다.

61) 도시및주거환경정비법에서는 임대주택을 건축비는 표준건축비로 하고 대지권은 기부채납한 것으로 간주하여 개발이익 중 일부를 현물로 환수하는 대물적 개발이익 환수방식을 취하고 있다.

이번 용산참사의 경우에도 구체적인 경위에 있어서는 진압경찰이 화염병, 신나 등 인화 위험물질이 다량 있음을 알면서 집회.시위의 진압에 관한 지침에 위반하여 시위하는 철거민들이 이러한 인화물질을 소비하도록 유도⁶²⁾하는 절차 없이 진압을 강행하다 인화물질 화재로 참사가 발생한 측면이 주요하겠지만, 그 배경에는 이러한 강제철거현장에서 기본적인 인권과 안전의 문제가 제대로 지켜지지 않고 있는 것이 자리잡고 있다. 실제로 이번 용산참사현장 이외에도 서울의 성수동, 상도동, 오산 세교지구 등 많은 개발 현장에서 철거민들이 용산참사의 경우와 유사한 방식으로 강제철거에 저항한 사례가 많이 있었고 서울 왕십리 등 많은 개발현장에서 철거민들의 저항행위가 계속 진행되고 있다. 대한주택공사의 강제철거에 반발 2005.4.-6경 경기 오산 세교지구에서 망루농성을 벌이던 철거민은 강제철거에 나선 용역경비업체 직원을 숨지게 하여 3명의 철거민에게 징역6년에서 4년 6개월의 의 중형이 선고되기도 하였다. 그러나, 재판부도 대한주택공사가 무리하게 강제철거를 강행하려고 한 점을 감안하여 나머지 19명의 철거민에게는 집행유예를 선고하였다. 생사를 건 살벌한 강제철거현장의 한 단면을 전형적으로 보여준 사건이었다.⁶³⁾

라. 이와 같이, 주거권은 사회국가원리에서 도출되는 사회적 기본권의 하나로 헌법 제 35조에서 국가에 주택개발정책 등을 통하여 그 기본권의 실현을 담보할 책임이 부여되어 있는 기본권이고, 주택재개발사업의 근거법인 도시및주거환경정비법도 이러한 주거 기본권의 구체화하는 법률의 하나라 할 것이다. 더욱이, 강제철거의 문제는 현재의 주거에서 강제로 이주당하지 않을 주거의 자유 내지 주거이전의 자유라는 자유권적 기본

62) 집회시위현장 법집행 매뉴얼 80page에는 “4) 화염병 투척시 산개대형 전개 후 상황에 따라 시위대가 화염병, 돌 등을 소모하도록 유도 - 화염병이 거의 소모되었다고 판단되면, 좌우측 검거부대가 먼저 전진하며 검거작전을 전개, 여타 부대는 뒤따라가며 엄호” 라고 기재되어 있다. 그리고, 92page에는 “ 고공 시위,농성 : 철탑, 다리, 건물옥상, 타워크레인, 조명탑 등 높은 곳에 올라가 시위 또는 농성시에는 ② 경고 및 제지, 차단- 고공 시위, 농성의 위험성 지속 경고 및 자진 하강토록 설득- 안전매트 신속 설치 및 구급차 등 배치로 응급체제 구축- 경력 또는 P/L 로 시설물을 봉쇄, 추가농성, 외부세력 가세 차단 ③ 해산 절차 진행 -경찰특공대, 119등 투입, 안전에 유의하면서 자진 하강 등 해산조치” 96page에는 “ 1) 추락 등 안전사고에 대비하여 낙하 지정 지점에 안전매트, 안전그물 등을 신속하게 설치하고, 고공농성장 주변에 구급차 등을 배치하여 응급구호대비2) 상황발생 즉시 고공농성자 설득과 동시에 안전조치에 착수하고, 설득될 가능성이 있다 하더라도 안전조치는 필히 완비 ※ 평소부터 안전매트 탑재차량 우선순위를 지정하고, 주기적으로 안전매트 승,하차,이동,설치 등의 훈련을 실시 ” 라고 기재되어 있다.

63) 2005.11.10. 법률신문

권과도 밀접하게 연계되어 있는 문제이기도 하다. 이러한 주거기본권과 재산권 내지 개발사업으로 인한 장래 기대이익인 개발이익을 향유할 권리가 충돌하는 기본권 충돌의 현상에서는 재산권 내지 개발이익의 실현을 위하여 주거권을 희생하는 방식이 아니라 개발이익의 일부를 주거약자의 주거기본권 실현을 위한 임대주택건설, 주거이전비보상, 국민주택기금 조성 등에 충당하는 식으로 두 기본권이 합리적으로 조화되도록 하는 방안이 필요하다. 또한, 유엔 등이 정한 강제철거 과정에서의 인권지침의 준수는 주거기본권의 최소한을 사수하는 문명사회의 가장 기본적인 국가의 책무라 할 것이다.

위와 같은 주거권과 재산권의 조화를 위한 총체적인 법이 강제되거나 금지법이다. 강제되거나 금지법은 위와 같은 관점에서 헌법에서 기술된 주거권을 현실화시키는 법이다.

4. 강제되거나 금지법 제정운동과 병행되어야 할 과제

가. 실질적인 이주대책의 수립 촉구

(1) 공익사업법 제78조와 동법시행령 제40조 제2항에 의하여 택지개발촉진법 또는 주택법에 의한 택지개발사업이나 주택공급사업의 경우에는 이주대책자에게 대토를 공급하거나 개발사업지역안에 건설되는 공동주택을 특별분양하는 방식으로 이주대책에 갈음할 수 있도록 하고 있는데, 이에 따른 주택공급에관한규칙 제19조는 특별공급자로서 우선적으로 공동주택을 분양받을 지위만을 부여하고 있을 뿐 그 공급가격은 일반분양자의 분양대금과 동일한 가격을 공급하도록 하고 있어 개발사업지역에서 토지와 주택을 수용당하는 거주자들의 반발과 저항을 불러 일으키고 있다. 노무현 정부시절 국민고충처리위원회는 이러한 불합리한 점 때문에 특별공급대상자에게는 일반분양자와 비교하여 70%의 가격으로 분양가격을 책정하도록 권고한 바 있으나 행정기관이나 사업주체들은 이를 받아들이지 않고 있다.

(2) 적절한 보상이 이루어지고 있는가 하는 문제에 있어서도 개발사업 예정고시는 토지와 주택을 수용하는 시점으로부터 5-10년전쯤에 이미 행해지는데, 수용가격은 예정고시 이후의 개발이익은 전혀 반영하지 않는 험값인 반면에 개발사업 주변지역은 개발이익이 반영되어 토지와 주택의 수용시점에는 예정고시 시점에 비하여 수배에 달하게 토지와 주택의 가격이 상승되어 있어 토지와 주택을 수용당한 이주대책자들은 수용보상금으로는 도저히 이미 부동산가격이 폭등한 주변지역에 정착할 수 없고 오로지 사업시행자가 특별공급하는 개발지역내의 공동주택을 싼 분양가로 공급받는 것이 유일한 이주

대책인데, 1998년 분양가 자율화 이후 엄청나게 오른 일반분양가와 동일한 가격으로 공동주택을 공급받도록 하면 수용보상금으로는 이러한 분양대금을 감당할 수 없어 사실상 개발지역 주변에서 축출되는 결과만을 가져오게 된다.

나. 진지한 협상의 제공과 사전고지 없는 강제철거금지

(1) 우리의 경우 재개발조합 등 사업주체에는 세입자는 아예 조합원으로 참여하지 못하고 있고, 주로 건물과 토지 소유자 위주로 구성되어 있는 재개발조합과 세입자 사이에 이해관계를 조정하고 협상을 중재하며 이러한 협상의 결과를 관리처분계획 등에 반영하여 사업이 진행되도록 해야 할 구청장·시장 등 관할관청의 역할을 증대하여야 한다.

(2) 행정대집행의 경우는 계고절차, 민사명도집행의 경우에는 명도소송의 진행과정이 철거에 대한 사전고지의 역할을 하고 있으나 구체적인 본집행 과정에서는 철거민이 행정대집행이나 명도집행에 대비하는 것을 차단하기 위하여 구체적인 본집행 일자를 사전에 통지하지 않은 채 본집행이 이루어지고 있다. 이에 대하여 위 법에서 집행 날짜를 집행 전에 미리 고지하는 방향으로 개정하여야 한다.

다. 강제철거 금지시기 신설

강제철거의 가장 심각한 문제는 저항하기 힘든 심야나 새벽에 기습적으로 철거를 하는 것인데, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 규약위원회 일반논평 7은 악천후나 야간에는 퇴거를 실행하지 않도록 권고하고 있다. 하지만, 우리의 경우에는 철거민들이 철거집행에 대비하지 못하도록 한다는 이유로 심야새벽 시간에 행해지는 경우가 많고 다른 지역으로의 이주가 어려운 동절기에 철거가 이루어지는 경우도 비일비재하다. 먼저 민사집행법과 행정대집행법에 위 규정을 신설해야 한다.

라. 인권지침 위반을 방관하는 행정기관에 대한 처벌규정 신설

또한, 민사집행의 경우 법원의 집달관, 행정대집행의 경우 관할관청 공무원 등 공권력을 집행하는 공무원이 참여하거나 이들에 의하여 공권력의 집행권한을 위임받은 신분증을 지참한 대리인들에 의하여 강제철거가 집행되는 것이 아니라 그 출처가 불분명한 용역회사직원 또는 용역깡패가 동원되어 도저히 공권력의 집행이라고는 믿기 어려운 폭력이 자행된 사례가 많다. 위와 같은 인권지침 위반에 대한 감독의무를 행정기관에

부과하고 위반에 대한 처벌규정의 신설이 필요하다.

다. 공무원이나 행정권한을 위임받은 경비업체가 아닌 용역직원에 의한 강제철거금지 등

(1) 개발사업현장, 노사분규현장, 특수시설 설치로 집단민원이 발생한 현장 등 집단민원이 발생한 지역마다 빠짐없이 등장하여 무소불위의 폭력을 행사하는 용역업체의 문제가 강제철거 현장의 가장 심각한 인권침해 문제로 제기되고 있다.⁶⁴⁾ 철거현장이나 노사분규현장에서 경비원들의 물리력 행사는 단순 물리력을 넘어 폭력행위가 되고 나아가 상해에 이르는 경우가 다반사이어서 경비업법뿐만 아니라 형법상의 폭행, 협박, 상해죄에 해당하거나 폭력행위등처벌에관한법률상의 폭행, 협박, 상해죄가 되는 경우가 성립하는 경우가 많다.⁶⁵⁾ 또한, 경비원이 될 수 없는 미성년자나 폭력전과자가 경비원으로 동원되는가 하면,⁶⁶⁾ 경비원의 명부와 배치 및 이에 대한 신고의무가 지켜지지 않고 관할경찰서장이 신고를 받고 경비원 자격 등을 확인하지 않거나 무자격자의 배치폐지를 명하지 않고 방치하는 경우도 많다.⁶⁷⁾ 경비업법 제18조 제1항의 규정에 위반하여

64) 재개발사업 현장, 택지개발 현장 개발사업 장소에서의 강제철거현장에 용역업체가 등장한 예로는 오산 세교지구(경비업체의 경비원이 사망한 사건), 서울 을지로 삼각동, 수하동, 동작구 상도 5동 등(새벽에 기습철거), 경기 시흥시 신천동(동절기 강제철거) 등 그 예가 수없이 많고 쓰레기매립장, 미군기지 설치 등 특수시설의 건설현장인 남양주 쓰레기매립장, 평택 미군기지 건설현장 등에도 용역업체가 등장하여 폭력을 행사하였다.

65) 경비업법 제15조의 2(경비원 등의 의무) ① 경비원은 타인에게 위력을 과시하거나 물리력을 행사하는 등 경비업무 범위를 벗어난 행위를 하여서는 아니된다. ② 누구든지 경비원으로 하여금 경비업무의 범위를 벗어난 행위를 하게 하여서는 아니된다. 하고 있고, ①항 위반한 경우 1천만원 이하 벌금. ②항 위반한 경우 3년 이하, 3천만원 이하의 벌금 형에 처하도록 하고 있다.

66) 경비업법 제10조(경비원의 결격사유)는 1) 18세 미만인 자, 금치산자, 한정치산자 2) 과산선고를 받고 복권되지 아니한 자 3) 금고이상의 실형을 선고 받고 그 집행이 종료되거나 면제된 날로부터 5년이 경과하지 아니한 자, 4) 금고 이상의 형의 집행유예선고를 받고 그 유예기간중에 있는 자는 경비원이 될 수 없도록 하고 있고, 동법 시행규칙(행정자치부령) 제23조(경비원의 명부) ③항은 경비업자가 경비원을 채용하는 경우 법 제10조에 규정된 결격사유의 유무를 확인하기 위하여 필요한 때에는 주된 사무소 및 출장소를 관할하는 경찰관서장에게 범죄경력조회 등 필요한 협조를 요청할 수 있다. 고 하고 있다.

67) 경비업법 제18조 ② 경비업자가 경비원을 배치하거나 배치를 폐지한 경우에는 행정자치부령이 정하는 바에 따라 관할 경찰관서장에게 신고하여야 한다. 다만, 다음 각호의 경우에는 경비원을 배치하기 24시간 전까지 신고하여야 한다.

1. 제2조 제1호 가목의 규정에 의한 시설경비업무 중 행정자치부령이 정하는 곳에 배치된 일반경비원

명부를 작성·비치하지 아니한 자는 500만원 이하의 과태료에 처할 수 있고, 법 제18조 제3항의 규정을 위반하여 경찰관서장의 배치폐지 명령을 따르지 아니한 경우 1년 이하의 징역, 1,000만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하고 있으나, , 경비업자가 신고를 하지 아니한 경우에는 이에 대한 처벌조항이 없어 실효성이 없으므로 법률개정이 필요한 부분이다.

(2) 신입경비원의 경우에는 “예절 및 인권교육”, “분사기 사용법” 등 최소 9개 과목 28 시간의 교육을 받아야 하나 이러한 교육 없이 아르바이트식으로 실업자, 대학생 등을 동원하는 문제와 관할경찰서장이 경비원 신입교육을 이수한 경비원인지 여부를 확인하지 않고 방치하고 있다.⁶⁸⁾ 경비업법 제13조를 위반하여 경비원교육을 실시하지 않고 경비원을 투입한 행위에 대한 처벌이나 제재조항이 없어 이 부분에 대한 법률개정도 필요하다.

(3) 경비업법에서 제16조와 그 시행령은 허용한 장비 이외에 무기를 사용하지 못하도록 하고 있으나 쇠파이프, 소화기 등 불법무기 내지 장비를 사용하는 행위도 심각한데, 법 제 16조 위반에 관한 처벌조항이 없어 법개정이 필요한 부분이다. 그리고, 경비원이 현장에 배치될 때에는 복장을 통일하고 경비원임을 식별할 수 있는 복장을 착용해야 하나 이러한 복장을 갖추지 않고 신분증명서 등을 부착하지 않고 현장에 배치되는 경우가 오히려 대부분인 실정이다.

(4) 경비업법개정의 주요내용

가. 행정대집행 장소 등에서의 필요한 경비업무는 제4조제1항의 규정에 따라 허가를 받은 경비업자만이 할 수 있도록 함(안 제18조의2 신설).

나. 노사분규가 진행 중인 사업장 또는 노사분규가 발생할 것으로 예상되는 사업장의 사용자가 일반경비원을 직접 고용하여 시설경비업무를 수행하는 경

동법 시행규칙(행정자치부령) 제24조(경비원의 배치 및 배치폐지의 신고) ① 경비업자는 법 제18조 제2항의 규정에 의하여 경비업무를 수행하기 위하여 20일 이상 경비원을 배치하거나 그 기간을 연장하고자 하는 때에는 경비원을 배치한 후 3일 이내에 별지 제15호서식의 경비원 배치신고서를 배치지의 관할경찰관서장에게 제출하여야 한다. 다만, 법 제18조 제2항 제1호의 규정에 의하여 다음 각호의 장소에 일반경비원을 배치한 때에는 경비원을 배치하는 기간과 관계없이 경비원을 배치하기 24시간 전까지 제출하여야 한다.

3. 주택재개발·재건축 관련 이해대립이 있어 다툼이 있는 장소

우에도 사용자를 경비업자로 보고, 이와 관련된 사항에 대하여는 경비업법을 적용하도록 함(안 제18조의3 신설).

- 다. 제16조의 규정에 따른 장비 이외의 장비를 일반경비원에게 휴대하고 경비업무를 수행하게 한 자 및 업무를 수행한 자 등은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 함(안 제28조제2항제7호 및 제8호 신설)
- 라. 결격사유자를 경비지도사 또는 일반경비원 업무에 종사하게 한자, 교육을 받지 않은 자를 경비업무에 종사하게 한 자 등은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 함(안 제28조제4항제4호 내지 제6호 신설).
- 마. 일반경비원이 제16조의 규정에 따른 장비 이외의 위험한 물건을 소지하고 경비업무를 수행 중에 경비원의 의무에 위반하여 「형법」 제257조제1항 등의 죄를 범한 때에는 그 죄에 정한 형의 2분의 1까지 가중처벌하도록 함(안 제29조제2항 신설).

(5) 민사집행법 일부개정법률안

공익사업 현장 등의 강제퇴거는 민사집행절차에 따라 이루어지나, 공익사업 현장을 비롯한 대부분의 강제퇴거 집행시 강제집행 신청인의 위임을 받은 용역업체 등이 강제집행에 동원되는 것이 일반화 되어 있음. 이는, ‘집행관이 지령을 받으면, 경찰 또는 국군의 원조를 요청할 수’ 있도록 규정한 민사집행법 제5조 제2항에 정면으로 위반되는 상황임. 즉, 현재의 강제퇴거절차는 대부분 민사집행법 명문규정에 반하여 이루어지고 있으나, 사실상 집행행위에 동원되는 용역업체 등에 대해 아무런 규율이 존재하지 않아 집행현장에서 오히려 각종 인권침해적인 요소가 발생하고 있는 실정임. 이에, 집행시 채무자의 저항행위로 인하여 강제집행이 현저히 곤란하다고 판단될 경우 경찰 또는 국군에 원조를 요청하는 이외에 법원의 허가를 받아 집행관이 지정하는 경비업체를 집행보조자로 사용할 수 있도록 하되, 위 경비업체는 경비업법 제4조에 따른 경비업 허가를 받은 업체에 한정하도록 하여 집행행위의 보조자로 동원되는 경비업체에 대한 규율이 가능하도록 함. 법 제8조 제1항에서는 공휴일과 야간의 강제집행의 경우에만 법원의 허가를 받도록 하고 있으나, 동절기(12월, 1월, 2월) 및 악천후시의 강제집행에 대해서도 법원의 허가를 받도록 함.

(6) 행정대집행법 개정안

현행법에서는 대집행의 절차, 비용징수, 불복절차 등에 대해서만 규율하고 있

을 뿐 대집행이 국민의 생명, 신체, 주거의 안전 등에 중대한 영향을 미칠 경우에 대비한 유의사항 등에 대해서는 전혀 규정을 두고 있지 않음. 이에 따라 대집행을 행할 때의 주의의무를 규정하고 대집행 후 남은 물건의 처리방법을 개선하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 문제점을 개선하려는 것임. 특히, 주택재개발 등 개발현장에서의 무허가건축물의 철거나 노점상 또는 무허가 상가건물의 가건물 철거 등 행정 대집행절차에 따라 이루어지는 강제철거의 경우, 주민과 상인 등 대집행 의무이행자 등의 저항이 예상된다는 이유로 재개발조합 등 사업주체가 철거현장 또는 철거업무의 경호를 위하여 시설경호 업무의 허가를 받지 않은 철거용역직원들을 철거현장 또는 철거업무의 경호업무에 동원하는 사례가 빈번하며 이에 따른 인권침해가 중대한 실정임. 이와 같이, 행정청이 대집행을 하면서 저항이 예상되거나 대집행 현장의 경호가 필요한 상황임에도 경찰의 응원없이 대집행을 해야 하는 경우에는 반드시 경비업법에 의한 허가받은 경비업체가 위 업무에 참여할 수 있도록 하고, 이러한 경우에는 관할 행정청 및 관할 경찰청의 담당자 각 1인 이상이 대집행 현장에서 직접 경비업체의 경비행위를 감독하도록 함. 또한, 사람이 거주하는 무허가건물이나 상인들이 영업을 하고 있는 상가가건물 등 대집행 대상물의 강제철거시 점유자인 거주자와 상인 등에 대한 퇴거가 되기도 전 또는 퇴거와 동시에 대집행 철거가 실시되어 인명의 사상이나 인권침해가 빈발하고 있어 반드시 점유자의 퇴거 후 대집행을 실시하도록 하는 등 대집행시 준수사항을 규정하여 대집행으로 인한 인권침해를 최소화하고자 함.

사. 책임행정의 촉구(용산4구역 정비사업 조합의 관리처분계획 무효판결)

- 적법한 관리처분계획 인가를 받았다며 세입자들을 쫓아냈는데 ... -

서울고등법원 제5행정부는 용산 참사의 계기가 되었던 용산4구역의 관리처분계획이 무효라는 판결을 선고하였다. 당시의 도시및주거환경정비법 제49조에 의하면 관리처분계획을 인가받아야 세입자들을 쫓아낼 수 있었다. (용산참사 뒤 법이 개정되어 지금은 인가 후라도 세입자 보상이 끝나야 쫓아낼 수 있다.) 결국, 그 당시 법으로도 세입자들을 적법하게 쫓아낼 수 있는 법률적 상태도 아닌 상황에서 세입자들을 쫓아내다 용산참사가 발생한 셈이다. 이번 판결로 지난 용산참사 사건을 되돌릴 수야 없겠지만, 재개발 행정을 담당하는 감독관청이 조합원, 세입자들의 하소연에 귀를 기울이고, 책임있게 꼼꼼히 관리처분계획의 하자를 점검하였다면 용산참사를 비롯한 많은 재개발분쟁을 미연에 방지할 수 있지 않았을까 하는 뼈아픈 교훈을 되새기게 하는 판결이다.

이번 서울고등법원 판결은 문제가 된 용산 4구역 관리처분계획이 이미 총회안건에 관한 서면결의서를 받은 후 안건을 변경하고 조합원들에게는 불과 3일전어야 변경된 안건을 알려준 후 변경 전 서면결의서를 변경된 안건에 관한 결의로 간주하는 등 절차상 중대한 하자가 있었고, 서울시 조례를 위반한 내용상의 중대한 하자가 있었다고 지적하고 있다. 결국, 이렇게 무효판정을 받을 정도의 중대한 절차상, 내용상 하자가 있던 관리처분계획에 대하여 용산구청이 줄속적인 인가처분을 해 주어 이와 같은 참사의 일부 원인을 제공했다는 비난을 면할 수 없게 되었다.

지난 6.2 지방선거로 재개발행정을 감독하는 구청장·시장 등이 대거 교체되었지만, 재개발행정의 일대쇄신을 부르짖는 구청장, 시장은 많지 않은 실정이다. 감독관청은 지금이라도 현재와 같이 조합설립, 사업시행계획 및 관리처분계획에 대한 인가시 제대로 법률적 검토도 하지 않은 채 개발속도만을 앞세워 무책임하게 이루어지는 감독관청의 무책임행정, 장님행정을 극복하겠다는 의지와 각오를 보여주어야 한다. 조합설립시에는 조합원들이 자기가 부담해야 할 개별적 비용분담액의 구체적 내용을 알고 조합설립에 동의한 것인지, 사업시행계획 및 관리처분계획 단계에서는 초기의 예정했던 비용분담이 증액되는 경우 반드시 조합원 2/3이상의 특별다수의 찬성이 있었는지를 확인하고, 주거이전비나 영업손실 보상도 되지 않은 상태에서 세입자들이 쫓겨나고 있지 않은지를 철저히 점검하는 책임행정을 구현해야 한다.

5. 마치며

재개발행정개혁포럼에서는 이미 위와 같은 "행정대집행법 개정안", "민사집행법 개정안", "경비업법 개정안"을 입법청원하여 2009년 정기국회 때 입법발의가 되어 있는 상태이다.

"강제퇴거금지법"이 선언적인 법이 되지 않으려면 결국 민사집행법, 행정대집행법, 경비업법에 관한 구체적인 법개정이 병행되어야 할 것이다.

【토론문 4】

기본권적 관점에서 본 강제퇴거금지법

한상희 | 건국대 법학전문대학원

【강제퇴거 감시단 종합보고서】

강제퇴거감시단 정리보고서

빈곤사회연대 / 2011.01.13

용산참사 이후 부동산경기가 나빠졌다면 주춤하는 듯 했지만 포크레인 소리는 여전히 멈추지 않았다. 포크레인 소리가 멈추지 않는 곳에 사람들의 곡소리도 끊이지 않았고, 여전히 많은 지역에서는 해결되지 않는 강제퇴거의 문제와 철거의 폭력으로 많은 사람들이 괴로움을 느끼고 있다. 우리는 용산참사 2주기를 맞아 여전히 계속되고 있는 또 다른 용산의 모습을 돌아보고 어떤 대안이 필요한지 알아보기 위한 노력을 했다.

강제퇴거감시단은 총 7개의 지역(성남단대/일산덕이/위례신도시/화곡동초록마을/광명/동교동두리반/상도4동)에서 조사활동을 진행했다. 본 정리보고서는 7개의 지역에서 조사활동을 진행한 뒤 제출한 보고서와 인터뷰 녹취록을 취합해 철거과정에서 발생하는 문제점 몇 가지를 정리한 것이다. 7개의 지역 외에 인용된 인터뷰 내용은 강제퇴거감시단을 시작하기 전에 빈곤사회연대에서 방문·조사했던 수원시 권선3동과 신동마을의 사례를 담은 것이다. 분류는 크게 개발사업추진과정에서의 문제점과 재정착대책의 문제점, 철거과정의 문제점으로 나누고 세부항목을 분류하였다.

* 참고

<현재까지의 진행과정>

- 12월 14일 용산2주기추모준비위원회 회의에 기획안 제출
- 12월 20일 강제퇴거 감시단 준비모임 회의 진행, 기획 확정
- 12월 30일 감시단오리엔테이션진행

- 1월 1일~ 감시단 조사사업 진행
- 1월 12일 감시단 중간보고 선전(웹자보, 상도/두리반영상)
- 1월 13일 감시단 총화 모임
- 1월 15일 감시단 중간보고 선전(웹자보, 화곡/덕이영상)
- 1월 18일 감시단 보고대회 (강제퇴거금지법토론회)

1. 추진과정에서의 문제점

1) 세입자에게 차단된 정보공개와 의견수렴 및 협의과정 없음.

거의 모든 개발지역에서 세입자들은 사업 시행의 초기단계를 ‘개발한다는 소문을 들었다’ 정도로 기억한다. 개발지역의 경우 세입자가 실제 주민인 경우가 많은데, 세입자에게 개발의 초기단계는 공유되지 않기 때문이다. 대부분의 세입자는 사업시행인가 단계에서 개발에 대한 정보를 알게 되는데, 공공개발에서는 사업시행인가 단계에서 이미 세입자에 대한 대책이 완료되기 때문에 정보를 알았을 때는 이미 모든 사항이 결정된 이후가 된다. 즉, 세입자에게는 개발 사업 계획에 반대하거나 의견을 제시할 수 있는 기회가 보장되지 않는 것이다. 재정착 대책에 대해서도 묻지 않거나 통보하는 정도가 대부분이며 구체적인 실태조사나 의견수렴도 대부분의 지역에서 없었거나 실효성이 없는 정도에 그쳤다.

두리반의 경우에도 공식적인 주민설명회가 있었으나 세입자는 그 대상이 아니었다. 세입자들은 열람공고, 주민설명회 등에 대한 정보를 전달받지 못했다. 자신이 살고 있는 지역의 개발사업 현황과 진행에 대해서 알 수 있는 권리를 제도적으로 전혀 보장받지 못하고 있는 것이다.

“그 해 12월, 그러니까 2007년 12월에 명도소송장 받아들구서 어 이거 팔렸네. 이래가지고서 우리 건물주한테 연락을 했더니 나는 끝난다. 나한테 더는 연락하지 말아라 이렇게 얘기를 해갖고 어떻게 세입자 몰래 그따위로 행동할 수 있느냐 막 따졌지요. 얌튼 매매하기 전부터나 매매과정이나 우리 세입자들은 전혀 몰랐어요.”

-두리반 주민 인터뷰 中

“그냥 플랭카드, 조합에서 지네끼리 인가 났다고, 이렇게 막 써 붙여 놓은 거 그거 보고 (사업 인가가 난 걸) 알은 거예요, 저희는”

-덕이 보고서 中

2) 명도 소송 후 예비기간이 공지되지 않음

강제철거를 위한 명도소송 후 철거 이전에 예비기간이나 사전고지를 할 것으로 법적으로 정해놓지 않고 있기 때문에 명도소송을 한 이후 바로 철거가 들어오는 등 사람이 살고 있는 생가가 철거되는 일 역시 큰 문제이다. 상도4동의 경우 2008년 7월 29일 지덕사와 세아주택이 건물퇴거 단행 가처분 신청을 하였고, 이것이 받아들여져 2008년 10월 강제철거가 시작되었다. 주민들의 말에 따르면 이에 대한 사전 예고는 전 날 저녁에야 이루어졌으며, 용역업체 직원들이 10월 10일 당일 아침부터 마을에 와서는 10시에 열리는 재판결과를 기다리며 철거준비를 하고 있었다고 한다. 10시에 시작된 재판이 약 10분 만에 승소가 결정되자 용역업체직원들은 곧바로 마을 주민들을 쫓아내고, 생가철거를 포함하여 33채의 철거를 진행하였다.

하기에 철거지역에 살고 있는 주민들은 언제 철거가 될지 모르는 상황에서 항상 불안에 떨어야 하며, 생가가 철거될 경우 생활을 이어가는데 필요한 필수품이나 자신의 물건을 챙기지도 못하고 쫓겨나는 경우가 많아 문제이다.

“우리 집 철거할 때는 판결 선고일이 2008년 11월 21일 이었거든요. 우리가 법원으로 간 사이에 다 강제철거 하고, 집기를 실어가 버리고 펜스 문을 딱 닫아버리고 들어가지 못하게 하는 것예요. 그 이후로 우리 집을 영영 못 봤어요. 그날 아침에 나왔는데 그 사이에 다 부숴버린 거죠. 우리가 법원에 갔을 때는 선고가 28일로 연기되었다고 했어요. 선고가 연기됐는데 21일 날 다 부숴 버린거죠. 며칠 뒤에 대체집행 취하서가 날아온 거예요. 다 부숴놓은 다음에 취하서를 내면, 그러면 부순 데에 대한 죄가 있는 거 아닌가요?”

-광명 주민 인터뷰 中

2. 재정착 대책의 문제점

1) 개발유형에 따라 달라지는 세입자 대책

개발유형에 따라서 세입자 대책을 각기 다르게 지정하고 있어, 같은 상황에 처한 세입자들 사이에도 보상대책이 달라지거나 어떤 개발사업으로 정해지느냐에 따라 보상대책이 변해버리는 경우가 있다. 공공개발의 경우에는 그나마 몇 가지의 보상대책을 법적으로 정하고 있지만 민간개발의 경우에는 보상에 대한 아무런 규정을 두고 있지 않아 세입자들은 개발이 된다면 그나마 보상이 있는 공공개발로 지정이 되기를 바라는 수밖에 없다.

“그 도정법에 해당되는 큰 덩어리의 지역이니까 눈 가리고 아웅이나마 시설투자에 대한 보상의 의무 영업보상 4개월의 의무가 있는 거예요. 그리고 지구단위 계획지역처럼 작은 덩어리의 철거지역은 영업보상의 의무도 없고 영업보상에 대한 의무도 없고 시설투자에 대한 보상의 의무도 없어요. 도정법에 해당되는 지역이 아니기 때문에 사실 그자들이 합법적으로 한거예요. 이사비용 삼백제시만 해도 삼백만원 안줘도 할 말이 없는 거죠. 근데 우리 두리반으로서는 그 얘기를 하는 거예요. 어떻게 큰 덩어리에서 철거당하면 그런 알팍한 보상이나마 있고 작은 덩어리에서 철거당하면 아무런 보상이 없는 법, 니네는 그걸 법이라고 말하지만 우리는 그걸 악랄한 폭력 이상도 아하도 아니다. 그래서 끝까지 싸울 수 밖에 없다. 라고 선언을 한거지요.”

-두리반 주민 인터뷰 中

2) 현실적이지 않은 이주대책

철거지역에 살고 있는 주민들의 경우 다른 지역에서 집을 구할 수 없는 경우가 많다. 경제적인 문제로 수직이동을 한 가구나 다른 철거지역에서 또 다른 철거지역으로 수평이동을 하는 경우가 많기 때문에 개발이 많이 되면 될수록 정착할 곳이 적어지기 때문이다. 이들에게 제시되는 이주대책은 경제적 혹은 사회적인 조건에 맞지 않는 경우가 많은데 가족성원에 비해 지나치게 협소한 공간을 제시한다던지 월세를 내지 않고 살던 가구에 월세집을 제시하는 것, 이전에 살고 있던 집에서 갖고 있던 보증금으로는 이주할 곳이 없는 상황 등이 이에 속한다. 때문에 이주비나 보상을 약간 받는다 할지라도 높은 보증금 대출이자나 월세에 밀려 경제적 상황이 더 열악해지는 일이 생긴다.

“우리는 사글세 내고 살 수 없다, 지금 세가 올라가지고 임대아파트도 갖고 있잖아, 삼십만원 내야죠. 거기에 뭐내고 뭐내고 해서 그것도 사오십 된대요. 그거를 어떻게 내고 사냐구요. 어? 우리 아저씨 같은 경우도 장애자예요. 삼급 장애라고. 장애자에다가 나이가 지금 예순 일곱이 되는데 나도 나이먹고 다 나이가 먹었는데 사글세 돈을 어떻게 사십만원 오십만원씩 내고 어떻게 사느냐 이거예요. 못산다.”

-화곡동 초록마을 인터뷰 中

“보증금이 보다시피 100. 많은 사람이 1000. 그런데 4천만원 가지고 이 주변에 전세 얻을 수 없어서 주저앉은 세대들이 많다는 거죠. 발품을 팔아서 50군데, 60군데 다녀도, 그걸 가지고 네 가족, 다섯 가족이 가서 살 수 있는 공간이 없기 때문에 지금 이대로 못가고 있는거예요.”

“가이주단지 주라고 하니까 순환형 아파트를 주면서, 보증금 얼마를 내고 월세 얼마를 내라, 보증금이 4000만원에 22평짜리 26만 7천원. 근데 그 금액을, 이십얼마에 전기세 수도세

관리비 가스비 등 공과금하면 한 50만원 넘어갑니다. 누가 들어가 삽니까? 그걸 제시를 했어”

-위례 주민 인터뷰 中

“(원래 이 마을이)전세는 삼백정도. 전세가 그렇게밖에 안되고, 월세는 보증금 한 오십만원 걸어놓고, 월 뭐... 15만원, 10만원 그 선에서 있었고. 그러니까 이 사람들이 가면은 또 이런 동네를 전전해서 갈 수밖에 없는거지.”

“(이주한 분들은)다 어떻게 반지하정도, 이렇게 살고 있고, 또 이사하신 분들이. 또 다른 철거지역에 들어가서 사시는 분도 있어요. 거기가 싸니까. 어 세류동쪽에 거기 다시 철거들어 간다고 하더라고. 그 동네로 이사가신 분도 있고. 또 여기 가까이 반지하짜리 이사가서 월세.. 솔직히 보증금 얼마 걸고 여기에서 나온 돈 가지고는 보증금 걸고 월세 삼십오만원씩 주고. 그럼 또 다시 그 사람들도 별 수 없이 또 또 그런데 전전할 수밖에 없는거지. 또 철거민이 될 수 밖에 없다는거지.”

-2010년 12월 신동마을 인터뷰 中

3. 철거과정에서의 문제점

1) 폭력행위

철거의 과정에서 철거민들에게 가장 어렵고 힘든 부분이 바로 조합이나 용역, 공권력에 의한 폭력행위이다. 개발 통해 거둘 수 있는 이윤이 크면 클수록 폭력의 정도는 훨씬 더 심해지며 용산참사와 같은 비극적이고 극단적인 폭력이 있었던 원인 역시 철거 현장에서 일상이 된 폭력행위에 있다. 대부분의 철거민들은 철거투쟁을 시작한 이후 명도소송이나 공사저지투쟁 등의 과정에서 폭력을 경험하며, 단지 물리적인 폭력뿐 아니라 언어폭력이나 위협적인 분위기·행동에 둘러싸이게 된다.

그러나 이 주민들을 제외하면 대부분의 철거는 생가철거로 이루어졌다. 용역업체직원들이 주택의 창문을 통해 사람이 있는 방 안에 약품(최루탄 추정)을 섞은 소화기를 방사하여 주민들이 질식하는 일이 있었으며, 주민들이 집 안에서 문을 잠그고 있으면 주택의 지붕을 파손하고 집 내부로 들어와 주민들을 폭행하고 끌어내는 방식으로 철거를 진행해나갔다.

-상도4동 보고서 中

“그리고 이 날 맞았는데 너무 기가 막힌거야. 나는 대한민국 국민인데 이렇게 맞고 있는데 경찰차는 저기 큰 도로에 있고 용역애들이 안에서 멋대로 하는거야. 뭐 던지고 지붕 타 넘

고. 무슨 특공대 작전하듯이. 나도 그 현장에 있어서 몸담게 됐지만 이걸 개죽음이다.. 이렇게 내가 죽는거구나. 향아리 던지는데 그거 맞으면 죽는거잖아. 죽는게 어떻게 보면 간단한 거 같애..피 질질 흘리고 눈 찢어지고 팔에 깎스하고. 이거 개죽음이구나..그런데 경찰은 외곽에 있고 정보과담당만 무전기 들과 왔다갔다 하고 그리고 치료를 받아야 하는데 용역만 받고 우리는 뒷전이다. 그날 설움도 많이 받았어. 인근 병원들은 받아주지도 않고 중대병원 가니까 보호자 없고 치료비 안낸다고 가라 그러고...”

-상도4동 주민 인터뷰 中

“용역들을 상주시키는 이유는, 여기 딸내미들이 있기 때문에. 이유는 하나예요. 딸이 있는 곳에 남자 용역들을 상주시키는 이유는 엄마가 겁을 먹도록 하기 위한 것이죠. 어느 지역이든 마찬가지로 백이면 구십아홉집은 다 거기서 나가요. 딸 때문에 겁나서.”

“부녀자들만 있는 거잖아요. 아버지가 안계시니까. 문도 두드리고 뭐 하면서 밤에 와서 겁을 줘. 그러다보니까 계속해서 112에 신고를 했었고 그리고 저번에 범인을 잡아 넣었는데도 불구하고 (경찰이 그냥 풀어줘서) 또 들어와서 해코지를 다시 하고, 술을 먹고 다시 와서 계속 해코지를 하고.”

“와가지고 가슴을 만지더라구요. 그래서 성추행 현행범으로 데리고 갔는데 일산 경찰서에서는 도주의 우려도 없고 생명의 위협을 받는게 아니기 때문에 신변보호도 해줄 수 없고... 그러더라구요.”

-덕이 인터뷰 中

2) 지자체의 방관

철거가 진행되고 있는 지역에 대한 행정기관의 불성실, 무책임한 태도가 철거지역 문제의 해결을 늦추고 철거민들을 더욱 기댈 곳 없이 만들고 있다. 관리부서의 책임을 서로 떠넘기며 ‘해결의 의무를 가진 곳은 우리가 아니라’라는 말만을 반복하거나, ‘시행사와 이야기하고 일단 퇴거하라’며 선택지를 중용하거나 용산의 경우처럼 공권력을 직접 투입하기도 한다.

동작구청은 주택재개발이 지정 취소 된 이후에는 상도4동에 대해 더 이상 재개발 추진 계획이나 그와 관련된 대책을 가지고 있지 않다. 2010년 8월 주민과의 대화에서 임시 대책만을 논의하였고, 이에 따라 현재 주민들에 대해 쌀 지원이나 방역 등의 임시 대책만이 진행되고 있다.

서울시 도시정비과는 조합설립이 취소된 것은 무허가 건물 소유자들은 조합원이 될 수 없다는 법원의 판단에 따른 것이고, 재개발구역 지정이 취소된 것은 상도 4동에는 무허가 건물 소유자가 많아 사업시행이 어려운 조건이기 때문에 취소하였다는 입장이다. 그리고 이 지역에 남아있는 주민들의 주거환경개선이나 주거권 보장을 위한 계획은 전혀 가지고 있지 않다고 한다.

-상도4동 보고서 中

현재 상도동의 경우에는 사업승인이 취소된 상황이기 때문에 언제 재기가 될지, 보상 대책이 언제쯤 나올 것인지에 대한 확답을 아무도 할 수 없는 상황이다. 하지만 그간 이미 진행되었던 철거로 인해 마을 환경의 파괴, 공동체의 파괴, 주민들 건강 및 경제적조건 악화 등 상황이 매우 좋지 않다. 하지만 이에 대해서 지자체는 아무런 계획을 갖지 않고 있으며 책임 역시 회피하고 있다.

“덕이 철대위문제 해결하기 위해서 시청이 해야하는거 아니냐 얘기했더니 방법이 없다. 조합하고 얘기를 해봐야 한다고 했고 마지막 답은 정말로 결박이었어요. 그 시청에 시청 시장의 보좌관이라는 역할, 시장의 대신의 역할로 거기를 앉은 사람이 내가 응 대신해서 사비라도 털어서 오늘 밤 잘 수 있는 모텔이라도 얻어주고 싶다는 말을 비서실장이 했다는 것은 정말로 책임(감)이 없는 사람이 거기 앉아서 일을 하고 있는 것이지요.”

-덕이 주민 인터뷰 中

3) 철거예비행위 및 마을 공동체의 파괴

사람이 살고 있는 생가를 철거하는 행위뿐 아니라 ‘철거예비행위’라고 할 수 있는 마을의 공가를 부수거나 퇴거를 종용하기 위해 가스나 수도를 끊는 행위, 고의로 쓰레기를 쌓아두는 것 역시 강제철거의 일부라고 할 수 있다. 이러한 철거예비행위는 마을의 풍경을 험악하게 바꿔 우범지대로 만들고, 마을 주민들의 마음을 불안하게 하여 마을을 떠나도록 하려는데 있다.

“우리나 두리반 지하에 있던 단란주점 같은 경우에는 그거 뭐 용역들 짓이겠쥬, 생전 그런 일이 없었는데 냉매를 이놈들이 니퍼로 끊어가지고 냉매가 다 빠져나가게 하는 해코지를 하고 그래서 다음날 낮에 장사를 못하게 그니까 뜨거우니까 누가 들어왔다가 어우 왜이래요 이려고서 그냥 나가는 거죠. 그런식의 해코지를 하고 그래도 개인적으로 다 감당하는 거죠”

-두리반 주민 인터뷰 中

퇴거가 진행되면서 용역들이 마을에 들어와 험악한 분위기를 조성했다. 공가의 경우 사람들이 들어가 살 수 없도록 음식물 쓰레기나 죽은 고양이의 시체 등을 넣는가 하면 사람들이 살고 있는 경우에도 수도계량기나 창문을 떼어가는 등의 행위를 했다. 용역들이 마을로 들어가는 길목을 일렬로 서 있으면서 지나다니는 주민들에게 모욕적인 말을 하는 등 위협을 가하는 경우도 있었다.

-단대동 보고서 中

“그러면서 이 동네 진짜 외등 하나를 안 해주고 껌껌하게 살고. 지금은 용역들이 다 갔지만은 용역들이 군데군데 다섯명씩 보초시켰어. 작년에 철수 했더니까. 얼마나, 박스들고 가면 박스 다 검사해. 이 집에 못들고 들어온다니까. 그러니까 이 얼마나 무서운 살벌하고 무섭고.”

“우리 얘기 늦둥이는 이제 중학교 2학년인가 그러고 그러는데 애들이 초등학생, 중학생인데 얼마나 무섭겠냐고 밤에. 여기 동네를 들어오면 이론 놈들이 저기서 5명이 길거리에 다리를 짝 뺨고 이려고 뒤집어쓰고 얼마나 무섭겠냐고. 그러고 다 조사하고 그랬어요. 시장도 마음대로 못 다녔잖아요.”

-상도4동 주민 인터뷰 中

또, 철거를 진행하면 가난한 지역에 오랜 기간 모여 살던 마을 공동체가 무너지는 현상도 발견된다. 쇠락한 지역 주민들의 공동체는 주류사회의 제도(사적보험, 인맥, 경제활동에 관한 정보망 등)를 통해 얻지 못하는 자원을 충족시켜주는 기능을 수행한다. 이를 파괴하는 것 역시 현재 개발제도의 일면이다.

김00씨 가족은 주변 가구점을 하는 사람들에게 철거 직후부터 철저하게 소외를 당했다. 가구 상인들은 혹시 철거투쟁을 하는 사람들에게 잘해주면 자기들에게도 불이익이 갈까봐 두려운 마음에 최소한의 도움조차 주지 않았다.

-덕이 보고서 中

한 철대위 주민은, 예전에는 정자(현재 투쟁본부)에서 다같이 모여서 음식도 해먹고 하니 동네가 정겹고 살만했었는데, 개발바람이 불어오면서 사람들이 구청과의 보상문제로 개별적인 만남을 가진 이후, 서로 쉬쉬하는 분위기가 되어서 하나들 신뢰하지도 않고 떠나게 되었다며 이제는 쓸쓸한 동네가 되었다고 한다. 개발로 인한 문제는 단지 폭력적인 공가철거나 용역 깡패의 문제 뿐 아니라 짧게는 십년, 길게는 몇 십 년 간 이어졌을 마을 공동체를 해체시키는 방식이기도 함을 알 수 있는 대목이었다.

-화곡동 보고서 中

4) 철거로 인한 개인의 고충

철거로 인한 철거민 개인의 고충 역시 다양한 방향으로 존재한다. 철거 싸움을 시작하면서 겪게 되는 일상적인 폭력에 대한 불안감뿐만 아니라, 집을 지키기 위해 경제활동을 할 수 없게 되어 겪는 어려움, 신체적인 상해와 사회로부터 격리되었다는 고독과 분노 등이 철거민들이 겪게 되는 심리/사회적인 어려움이다.

“심리적으로 참.. 사는데 사람이 살고 있어도 마음이 졸이고. 우리가 여기서 뭐 솔직히 용산이나 철거민들이 지금 우리 뿐이 아니잖아요. 강제철거 영역이 와서 두드려 패고 그런걸 보면 솔직히 살고 있어도 항상 불안해요. 나가서 살 곳도 없지만 나라가로 하니 솔직히 그 돈으로 나갈 수 없고 사글세도 힘들고. 나이도 들어서 벌이도 없잖아요. 사글세는 심리적으로 부담이 되잖아요. 어디가서 주방에서 일이라도 해야하고... 제일은 상도4동처럼 영역 써서 사람을 내쫓을까봐 그게 제일 불안해요.”

-화곡동 주민 인터뷰 中

“저희 아이 손.. 발가락 10개 손가락10개 동상 걸렸었어요. 그거를 보고 부모가 옆에서 보고 애가 아무 내색 없이 엄마 왜 내 발가락이 이러지? 통통 부어가지고... 동상 걸렸을 때 나는 그 말을 안하니깐 몰랐는데 한날 굼으면서 보니까 애가 발가락 10개가 동상이 걸린거야. 얼마나 가슴이 아프겠냐고. 부모로서 자식에게 다해주고 싶지. 학원도 보내주고 뭐 정말 이것도 배워라 저것도 배워라 하고 싶은데 그 짓도 못하지. 그 인제 제일 힘들 때가 불도 못 때고, 겨울에 정말 이렇게 웅크리고 진짜 웅크리고 있다 그 이튿날 어디 남의 집 조금 뜨듯한데 가면 얼굴이 벌게요. 술 먹은 것처럼.”

-상도동 주민 인터뷰 中

“어머니가 공황장애가 있으세요. 재개발 걸리고 나서 약을 드시기 시작했거든요”

-덕이 주민 인터뷰 中

나아가며

살펴본 바와 같이, 철거현장에서 벌어지는 문제점은 다양하다. 개발의 추진과정에서 실제 그곳에 살고 있는 사람의 목소리가 배제되는 문제로부터 시작해 개발이익이 높으면 높은 곳일수록 악랄하게 벌어지는 폭력의 문제, 깨어지는 공동체와 철거민 개인이 겪게 되는 외로움과 공포까지. 하지만 많은 사람들이 용산 이후에도 이 땅에 철거현장이 남아있는지 잘 모르기도 하고, 어떤 사람들은 여전히 철거는 ‘재산권’의 문제이기 때문에 권리가 없는 세입자가 데모를 하는 것은 떼쓰기다, 라고 이야기하기도 한다. 법을 들여다보고 있자면 그런 사람들의 말이 맞는 것인가 생각이 들기도 한다. 수많은 법조항과 관계 지침들이 개발업자들이 옳다고 손을 들어주고 있기 때문이다. 하지만 그렇기 때문에 우리의 조사사업은 더욱 더 필요했다. 철거민들의 눈으로 본 개발사업이 어떤 것이었고, 철거민들의 ‘생존권’이 어떤 개발과 어떤 법에 의해 가로막히는지 확인해야 했기 때문이다. 개발업자의 말도, 구청 직원의 말도, 철거민의 말도 모두 ‘사실’일 수는 있다. 하지만 어떤 ‘사실’에 ‘집중’할 것인가에 대해서 고민하고 선택하지 않는다면 아무

말도 하지 않는 것과 같다. 우리는 집이 ‘사는 곳’이 아니라 ‘사는 것’인 대한민국의 현실에서, 살아갈 집이 필요한 가난한 사람들의 권리를 어떻게 보장되어야 하는지에 대해 더 많은 관심을 기울여야 한다. 네모반듯하고 햇볕을 받을 수 있으며 사방에 벽이 있고 지붕이 있는 집은 누구나 누려야 할 권리이기 때문이다.

여전히 용산은 끝나지 않았다. 한대성열사가 살던 신동마을의 주민들은 여전히 투쟁을 하고 있고, 열사의 집 앞에는 공가임을 알리는 고철더미가 수북하다. 윤용현열사와 지석준씨가 살던 순화동도 여전히 해결되지 않았다. 많은 사람들이 용산참사로 인해 여전히 아프고 감옥에 있다. 용산참사가 끝나지 않은 것은 이분들의 이야기만이 아니다. 내 집, 내 땅을 늘리기 위해 보장된다는 ‘재산권’이 아니라 사람이 사람답게 살 수 있기 위한 ‘주거권’이 모두에게 평등하게 보장될 때까지 용산은 끝나지 않을 것이다. 여러모로 부족하게 작성된 보고서라 할지라도 추운 겨울, 여전히 찬 바닥과 씩씩하는 철거민들의 이야기가 전달될 수 있기를 바란다.

【강제퇴거 감시단 지역보고서-광명6동】

광명6동 재건축지구 보고서

✎ 조사·작성 : 이경민, 조항아, 서연경, 이원호

✎ 현장방문 : 2011.1.10

✎ 면접대상 : 상가/주거 세입자 9세대 중 6세대

1. 광명 6동 개발 사업 추진 현황

1. 개발사업 진행 개요

1) 사업개요

가. 사업명 : 광육주택재건축정비사업

나. 사업주체 : 광육주택재건축정비사업조합

다. 위치 : 광명시 광명동 354-24번지 일원

라. 사업부지면적 : 59,450m²

마. 연면적 : 213,066.083m² (용적률 266.15%)

바. 건립규모 : 16개동 1,267세대 (지하2층, 지상 8층~26층 아파트)

(25평형 254세대, 32평형 566세대, 46평형 263세대, 52평형 184세대 /
1,267세대 중 223세대는 임대주택)

사. 시공사 : (주)한진중공업

2) 사업 추진 경과(● 철거민대책위 탄압/활동 경과임)

- 2000. 3.29 : 광육재건축조합 설립인가
- 2001.12.15 : 안전진단 완료
- 2002. 6. 5 : 시공사 선정 [(주)한진중공업] (시공비 2,149억 *연합뉴스 2002.6.5)
- 2006. 1.16 : 정비계획의 수립 및 정비구역의 지정
- 2006. 6.30 : 사업시행인가
- 2006. 9. : 광명6동 철거민대책위원회 결성(상가/주거/무허가) 전국철거민연합
- 2006.10.19 : 관리처분인가
- 2006.12 : 전광산업 용역 10여명 지역 내 상주하며, 퇴거 중용, 협박.
- 2006.12~2007.4 : 조합원 이주시한
(07년 4월 이후 부터, 대대적인 명도집행 및 강제퇴거 진행됨)
- 2007. 8.27 : 공사저지 투쟁 중 철거용역의 폭행, 철거민 여성 갈비뼈 두대 골절 119 후송.
- 2007.10 : 빌라옥상에서 강제집행을 저지하던 철거민들에, 용역과 경찰이 합동으로 물포를 쏘.
- 2007.11.29 : 건물 명도집행에 HID등 철거용역 150여명 투입, 다수 부상자 발생.
- 2008.02.12 : 무허가주택 화재(이주중용을위한 화재로 추정)로 14가구 전소
- 2008. 3경 : 철대위, 구역내 천막투쟁 전개
- 2008. 5경 : 철거용역의 가스관 절단 저지 중 폭행, 철거민 여성 부상. 뇌진탕.
- 2008.11. : 철대위 천막 강제철거. 철거용역, 소화기 쏘며 강제퇴거 진행.
- 2008.11.20~현재 : 공사 팬스 밖 인도에 천막(판자형태) 짓고(9세대/ 상가 5, 주거 3, 무허가 1), 현재까지 철거투쟁 진행.
- 2008.12.5 : 착공
- 2010.11 : 공사저지 투쟁 중 한진중공업 직원 30여명의 폭행, 119 후송된 철거민 한분 허리 척추 신경 손상으로 중상 당해 수술(6개월 진단)
- 2011. 9. : 준공 예정

3) 구역현황도



정비구역 결정도



조감도

2. 개괄적인 상황

- 광명 6동(광명시 광명동 354-24번지 일원) 일대는 70년대부터 조성된 주택단지로 약 1000여 세대가 살고 있었으며, 안양천변에 위치하고 있어 상습 수해피해 지역이었으며, 노후 주택지역이었음.
- 1999년 '광육재건축조합'창립 총회와 2000년 3월 조합설립인가로 개발이 추진되는 듯했으나, 조합간부와 조합원간의 분쟁, 비리 등으로 사업이 지지부진해 왔음.
- 기존에는 주택법에 근거해 조합설립 인가하였으나, 2003년 도정법(도시및주거환경정비법) 제정으로, 2006년에 정비구역이 지정과 사업시행인가, 관리처분인가가 나면서 사업이 급진전되었음.

- 개발사업의 종류는 ‘주택재건축’사업으로, 아파트 16개동 1,267세대 (지하2층, 지상 8층~26층)를 건축함.
- 주택재건축사업에 따라, 세입자에 대한 재정착 및 보상대책이 법적으로 보장되어 있지 않아, 대부분 대책없이 이주했으며 버티던 세입자 및 무허가 가옥주들은 500~800만원 정도를 받고 이주한 것으로 얘기됨.

II. 개발사업 대상지역의 거주민 의견 수렴 과정

1. 대상지역 거주민 현황

- 광명시에 따르면 조합원 기준 993세대였으며, 세입자 현황은 전혀 조사되지 않았음. 광명시는 ‘재건축은 법적으로 보장된 대책이 없어 세입자 현황이 파악되지 않았다’ 며, 세입자가 1/3 정도였을 것이라고만 추정해 얘기함.(1/12 전화 민원 질의)
- 주택소유구조를 분석한 손낙구씨의 ‘숫자로 본 경기도 광명’(http://blog.ohmynews.com /balbadak)자료를 보면, 광명6동의 세입자비율은 42%임. 이를 근거로 추정했을 때, 광명6동 재건축지구 세입자는 약 420세대 임.
- 2008년 화재 이전, 무허가건축물 세대는 40세대 정도였으며, 당시 화재로 14가 전소되었었음.
- 현재 9세대(상가세입자 5, 주거세입자 3, 무허가가옥주 1)만이 남아, 공사장 펜스 밖 인도에, 천막(판자집 형태)을 짓고 거주하고 있음.
- 2008년 화재 이전, 무허가건축물 세대는 40세대 정도였으며, 당시 화재로 14가 전소되어 재건축을 하지 못하고 1000만원 미만의 지상물 보상을 받고 이주한 것으로 전해지고 있음.



광명6동 철거민 9세대는 2008년 11월 말부터, 공사장 펜스 밖, 인도에 판자로 천막을 짓고 생활하고 있다.

2. 개발사업에 대한 거주민들의 의견 수렴과정

1) 개발사업에 대한 거주민들의 인지 시기 및 취득 정보

- 광명 6동 재건축과 관련해서는, 인터뷰 주민들은 2006년에야 개발하는 걸 알게되었다고 함.
- 이는 1999년 조합창립 총회와 2000년 조합설립인가가 났지만, 조합간부와 조합원간의 분쟁, 비리 등으로 사업이 지지부진해 왔기에, 본격적으로 동네가 개발되는 것을 인지하지 못했고, 2006년에서야 정비구역지정(1월)과 사업시행인가(6월), 관리처분인가(10월)까지 동시에 이루어지면서, 심각하게 인지하기 시작함.

2) 개발사업에 대한 거주민들의 의견수렴과 협의 실태

- 세입자 및 무허가 가옥주들에 따르면, 조합원 외에 거주민들을 대상으로 한 의견수렴 과정은 전혀 없었음.
- 시청도 민간개발인 주택재건축사업의 성격상, 세입자들에 대한 의견수렴 과정이 필요하지 않으며, 이주 협의에 있어서도 시청에서 관여할 일이 아니라고 함..(1/12 전화 민원 질의)
- 특히 이전 광명시장(이효선 - 호남비하 발언, 성희롱 발언 등 연이은 막말로, 2008년 지역에서 사퇴축구 비대위가 결성되기도 하였음, 2010 낙선)의 경우, 대책을 요구하는 철거민들에게, 삿대질과 비아냥거림('평생 데모나 해라')등 비상식적인 행동을 보이며, 철거민들의 의견을 묵살했다.
- 조합 역시 2010년 7월 이전까지는 공식적으로 철대위와의 협의를 진행하지 않았으며, 이주한 주민들의 경우 개발 협상을 통해 이사비 수준의 보상을 받고 이주한 것으로 알려짐.
- 2010년 7월 지방선거 결과 시장이 바뀌면서, 신임 시장이 취임 다음날 철대위 사무실을 방문하여 철거민들의 입장을 듣고 갔으며, '현행 개발제도에 잘못이 있다'며, 조합에서 대책을 마련할 수 있도록 하겠다고 하였음.
- 시장 방문이후 조합에서 협의를 요청 했으며, 2010년 7월 이후, 몇 차례 조합과의 협의가 있었으나, 내용의 진전이 없음.
- 그러나 관련하여 시청 담당직원들의 경우(전화 민원), "사인간의 계약에 의해 이루어지는 임대차 문제이기때문에, 시에서 관여할 일이 아니다", "전철연 중앙이라는 조직이

개입되면서, 조직적으로 움직이는데, 세입자들이 이러는 건 처음본다. 너무 과도하다.” “승인권자는 시이지만, 보상에 관한 문제는 시에서 다룰 수 없고, 사업시행자가 협의하도록 조정하는 것도 시에서 하는 것은 적절하지 않다”는 등의 단편을 보여, 공공에서의 책임이나 문제 해결을 위한 노력에 의지가 전혀 없고, 철거민들에 대해 부정적인 인식을 보임.

III. 거주민들의 재정착 권리

1. 대상지역 거주민들의 보상 현황

1) 거주 현황

- 현재 남아 있는 철거민들의 경우, 상가는 권리금과 시설비로 5~7천만 원을 투자했으며, 주거세입자의 경우 보증금 1000~1500만원이며, 개발이전에 보증금이 높아야 3000~4000만원 수준의 저렴한 주택 단지였음.
- 그러나 광명시의 경우 경기 뉴타운지구(광명4,6,7동, 철산4동)를 비롯하여, 곳곳에서 재개발이 진행되고 있어 집값과 전세가 급격히 상승하였음.
- 광명뉴타운 발표이후 집값은 평당 200~400만 원 상승했으며(부동산 114), 전세도 반지하가 5000만원 수준이며, 1억 정도로 급상승하였음.

2) 보상현황

- 무허가 건축물 소유주의 경우 지상물보상 차원에서 1000만원 미만을 받고 이주하였음.
- 세입자들의 경우 개별협상을 통해 이주한 세대들은, 이주시기에 따라 보상에 대한 차등을 보임. 초기 이주한 세대들은 아무런 보상없이 보증금만 돌려받고 나갔으며, 이주시기, 조직가입(전천열, 전철협, 빈천열 조직이 있었음) 후 탈퇴 여부에 따라 적게는 50~100만원, 많게는 500~800 만원 수준으로 보상받고 이주하였음.
- 시장이 바뀐 2010년 7월부터야 협의과정이 열리고 있음. 전세임대 얘기가 나왔다고는 하나 구체적이지 않았으며, 광명시에 확인한 바에 의하면 전세임대 대상이 될 수 없다고 말함.

- 상가세입자에 대해서도, 조합에서는 보상금의 수준으로만 제시하여 협의 진전이 없는 상황임.

2. 주민들의 요구사항

- 상가 세입자의 경우 영업을 다시 할 수 있도록, 현재 준공 및 입주를 앞두고 있는 상가 내 임대상가 마련과 그 전까지 영업 할 수 있는 가수용 상가를 요구하고 있으며, 주거와 무허가의 경우 가수용단지(임시주택)와 임대주택을 요구하고 있음.

IV. 폭력 및 강제퇴거 현황

1. 퇴거 고지 과정에서의 문제

- 2006년 10월 관리처분 인가 이후부터 철거용역(전광산업)들이 지역에 상주하기 시작하면서, 퇴거에 대한 중용, 협박 등이 이루어 짐. 특히 2007년 4월까지 조합원 이주 시한을 정해 놓고, 4월 이후에 세입자들에 대한 명도집행과 용역폭력이 집중되었음.
- 주로 집주인들에 의한 최고장 발송 및 개인 명도로 퇴거가 있었으며, 명도집행일 및 퇴거일이 명확히 고지되지는 않았음.
- 무허가가옥주 유씨의 경우, 명도판결일이 2008년 11월 21일 이었는데, 법원에 간 사이에 판결이 나기도 전에 가집행을 단행, 강제퇴거와 철거가 동시에 이루어 졌음. 그러나 법원에서 판결일 28일로 연기되었던 사건이 있었음.

“우리 집 철거할 때는 판결 선고일이 2008년 11월 21일 이었거든요. 우리가 법원으로 간 사이에 다 강제철거 하고, 집기를 실어가 버리고 펜스 문을 딱 닫아버리고 들어가지 못하게 하는 것어요. 그 이후로 우리 집을 영영 못 봤어요. 그날 아침에 나왔는데 그 사이에 다 부숩버린 거죠. 우리가 법원에 갔을 때는 선고가 28일로 연기되었다고 했어요. 선고가 연기됐는데 21일 날 다 부숩 버린 거죠. 며칠 뒤에 대체집행 취하서가 날아온 거예요. 다 부숩놓은 다음에 취하서를 내면, 그러면 무슨 데에 대한 죄가 있는 거 아닌가요?”

- 무허가가옥주 유**

- 철거예비행위는 살고 있는 건물이나 주택에 대해서는 특별히 없었으며, 살고있는 집 주변의 공가, 특히 심하게는 한 집에 두 세대가 살다 한 세대가 이주하면 붙어있는 집들에 대해서도 반파하여 장기간 방치하고, 오물을 버려둠.

2. 퇴거 과정에서의 폭력 및 경찰의 방조 등

- 2007년 10월 11일 새벽 4시경, 빌라 건물에 대한 강제집행 과정에서, 건물옥상에서 저항하는 철거민들에 용산참사에서 처럼 경찰과 용역이 합동으로 물포를 쏘며 진압함.
- 당시 이 빌라 건물에는 초등학교 3,4학년 아이들 6명과, 철거민 10여명이 용역 100여명과 대치하였으며, 오전 11시반경 용역들에게 진압당해, 마구잡이 구타를 당해, 수명이 119로 후송되었다.
- 당시 경찰 1개 중대 병력을 현장에 배치했으나 양쪽의 충돌을 막지는 않아, 경찰이 지켜보는 가운데 유혈 충돌이 벌어졌음.
- 2007년 11월 29일에도, 건물 명도집행에 HD 등 철거용역 150여명 투입, 건물옥상에서 집회 중 이던 철거민들에 각목을 휘두르면 폭행하여, 다수가 부상을 당함.



옥상에서 폭행이 이루어지는 동안, 다른 지역에서 연대온 철거민들이 도와주러 올라가려 하자, 덩치큰 용역들이 입구를 막고 있다. (2007.11.29)

“용역이 옥상문을 부수고 들어와서 몽둥이로 강제집압해서 도화동에서 연대 온 동지 한명이 갈비뼈 여덟 대 나갔어요. 엄청나게 많이 맞았어요. 몽둥이로 닥치는 대로 패고 한 10명이 덩벼서 발로 밟고... 어머, 나 거기서 죽는 줄 알았어요. 옥상에 물 옆질러서 얼음이 얼었는데 그 위에 나부러져 있는 사람을 개 패듯이 패고, 광장했어요”

- 광명6 철거민 유**

3. 기타 용역폭력 사건

- 2007년 7월 23일, 주민들이 이주 대책을 요구하자, 철거반 직원들이 다가와 다짜고짜 주먹을 날렸다. 경찰에 신고를 했지만 폭력을 행사한 철거반들은 구속되지 않았고, “조사해 봤는데, 구속사유가 아니다”라는 말만 들었다고 함.
- 2007년 8월 27일, 거주가옥 주변 공가에 철거를 저지하던 철거민들에, 철거용역이 폭행을 가해,



2009년 용산에서처럼, 이미 2007년 광명에서도 경찰과 용역이 합세하여, 철거민들에게 물포를 쏘고 있다.

한 철거민 여성의 갈비뼈 두 대가 골절되어 119 후송됨.

- 2008년 5월 경, 철거용역이 가스관을 절단하는 작업을 하는 것을 저지하던 중, 철거 용역 30여명이 달려들어, 한 여성 철거민을 넘어트리는 폭행으로 뇌진탕 진단을 받음.



- 1년 남짓 공사장 내 천막농성을 2007.7.23 광명6동에서 철거용역이 철거민 여성을 주먹으로 가격하고 있다. (한겨레신문 2007. 7) 월말 경 용역들이 천막을 강제 철거하는 과정에서, 소화기를 쏘며 달려들어, 다수 부상자 발생함.
- 2010년 11월 12일, 공사저지 투쟁 중 한진중공업 직원 20여명이 달려들어 폭행, 남성 철거민들에 얼굴 가격 및 발로 차며 폭행, 119후송된 철거민 한분 허리 척추 신경 손상으로 중상 당해 수술을 받았으며, 수술비만 600만원이 나옴.

“ 한진 직원들이 2~30명 몰려와서, 그 때가 좀 어두웠을.. 겨울이고, 저녁 6시 30분경인데... 팔을 꺾고, 벽에다 밀어 넣고 밟고, 얼굴을, 주먹으로 얼굴을 치고 그래가지고 제가 많이 다쳤어요. 도저히 안되겠다 싶어 한 놈의 다리를 꼭 붙들고 계속 버텼고, 119가 왔는데, 제가 이 놈 잡아갈 때 까지는 못 놓는다고 하니깐 그제야 경찰이 와서, 119에 실려 갔어요. 우리 조직부장도 허리가 많이 아프다고 해서, 병원을 계속 옮겨 다니다가...검사해 본 결과 허리에서 다리로 가는 척추 신경이 끊어졌다고 해서, 수술했는데 의료보험 처리 했는데도 600만원이 나왔고, 병원에서는 6개월정도 치료해야 한다고 했는데...”

- 광명6 철거민 김**

V. 후기 및 고민

용산참사 이후 여야 정치권을 비롯해 정부에서 조차도 재개발관련 법제도의 보완을 이야기 했고, 세입자 대책도 미약하지만 진전되었다고 했다. 사람들도 상가세입자 영업 손실보상이 '3개월분에서 4개월분'으로 늘었다는 정도를 알고 있다. 그런데 현실은 그렇지 못했다. 광명6동의 경우 재건축이라는 이유로, 쥐꼬리만 한 법적 세입자 대책도 전혀 없다. 재건축은 민간개발이기 때문이라는 것이다. 1억 가까이 투자해서 장사를 하고 있던 이에게는 감정평가도 없고, 보상도 없이 그냥 나가라는 게 법이란다. 1000만 원짜리 저렴 전세주택에 살던 이들에게 아무런 대책없이 나가라고 하면, 게다가 주변이 다

개발되어 전세값이 5~6배가 올라버렸는데, 어찌라는 건가.

공익사업에는 쥐꼬리만 대책이라도 있지만, 민간개발에는 전혀 없다는 것이다. 공공의 이익을 목적으로 하는 공익사업과 사적 이익을 목적으로 하는 사인간의 문제의 차이라고 생각하면 일면 타당한 것도 같이 보인다. 그러나 과연 그런가?

‘민간개발’, ‘사인간의 문제’ 어디서 많이 들어본 말 아닌가? 그렇다 용산참사 해결하라는 외침에 대해 정부와 서울시가 했던 말들이다. 특히 오세훈 시장은 용산 철거민 대책과 관련해서는 ‘사인간의 문제’⁶⁹⁾라고 못 박았다. 그런데 용산4구역의 경우 도정법(도시 및 주거환경정비법)에 의한 ‘도시환경정비사업지구’로, 앞서 말한 공익사업에 속하며, 공익사업법에 따른 보상이 이루어진 곳이다. ‘공익사업법’에서 규정하는 공익사업지구인 용산도 ‘사인간의 문제’라니... 결국 이는 지금까지 공익적 목적의 사업마저도 민간의 이윤놀음에 내맡기고 진행해 온 것에 대한 인정이거나, 무지 혹은 약자들에 대한 공공의 책무를 외면하기위해 계획적으로 착시를 주기위한 속임수라는 것을 알 수 있다.

또한, 민간개발은 사적이익에 관한 것이기에 공공에서 책임 없다는 논리에는, 사적이익 추구에서 철저히 외면되고 파괴당하는 약자들, 세입자들의 현실을 교묘히 감추는 논리가 담겨있다. 어떠한 방식의 개발사업이 진행되느냐에 따라 똑 같은 세입자인데, 똑 같이 살아온 똑 같은 사람인데, 나의 의지와 상관없이, 나의 가족의 미래가 결정된다.

특히 광명6동은 재건축인데, 재개발이 재건축지역이 되고, 재건축이 재개발지역이 되는 것은 개발세력들의 주관할 계산에 따른 요청에 의해 아주 작은 시 조례들의 변경되곤 한다. 또한 재건축사업 역시 민간 개발의 영역이라고, 민간에게만 맡겨놓는 것은 문제이다. 과거 재건축하면 강남아파트 재건축으로만 생각할 수 있었으나, 전반적으로 도시 기반시설이 많이 갖추어진 근래에는 광명6구역처럼 일반주거 밀집지역들도 재건축으로 묶어 개발되곤한다. 도시서민밀집지역에서 이루어지는 개발사업이라는 점에서, 주택재건축사업도 공공에서의 역할과 책임, 원주민 재정착 대책들이 강구 되어야 한다.

분명한 것은 어떤 종류의 개발이건, 어떤 방식으로 진행되건, 누구의 이익을 위한 것이건 간에, 바로 그 곳에는 가난한 세입자들이 옹기종기 삶을 이어가고 있다는 것이다. 그것을 애써 감추려는 논리로 ‘사인간의 문제’라는 방패에 숨어 있는 것이 지금까지 공공기관에서 해오던 방식이다.

때문에 개발사업에서의 공공의 책무를 강화하고, 강제퇴거와 관련한 공공의 책임을 강화하는 것이 필요하다.

69) 국회 행안위 서울시 국정감사에서 오세훈 시장의 발언(2009.10.08)

【강제퇴거 감시단 지역보고서-성남 단대】

성남 단대지구 보고서

✎ 보고 : 광득, 윤기

✎ 1월 10일 14:00 면접조사 후 작성

1. 성남 단대 개발 사업 추진 현황 (출처 : 성남시 도시환경정비 홈페이지)

1. 성남시 순환정비방식 주택재개발사업

□ 도시정비사업(재개발)의 추진 배경

- 1968년 정부와 서울시가 청계천 정비사업 과정에서 발생한 주민 이주를 위한 "중부면 성남지구 일단의 주택지 경영사업"으로 구획 정리 사업을 시행한 결과 성남의 기성시가지는 과소한 필지, 협소한 도로, 과밀한 인구·주택 및 경사지



형 등 주거환경이 매우 열악함
광명6동 철거민들의 삶터에 아파트가 올라가고 있는 바로 옆에 새로 지은 '광명6동 주민센터'가 있다. 새 주민센터는, 재건축조합과 시공사에서 무상으로 지어서, 기부했다고 한다.

- 따라서 기성시가지의 도시환경의 질적 향상과 주거환경 개선, 분당·판교 등 주변 신시가지와의 형평성을 제고하고, 균형 있는 도시발전을 위한 기성시가지 정비사업의 필요성 대두

□ 순환정비방식의 도입

- 성남시 기성시가지의 경우 20평 내외의 과소필지가 밀집된 지역으로 60%를 상회하는 세입자와, 영세한 가옥주로 인하여 이주대책 없이 정비사업이 시행될 경우, 전세난 및 지역 내 주택 수급의 불균형 등으로 저소득가구의 주거안정에 심각한 문제가 발생할 것으로 예상됨
- 따라서 원활한 정비사업의 추진을 위해서는 단계별 계획과 연계하여 이주단지를 확보하는 순환정비방식의 도시정비사업 시행이 필수적임

[순환정비방식 정비사업]

- 개념 : 정비사업을 원활히 추진하기 위하여 정비구역 내·외에 새로 건설한 주택 또는 이미 건설되어 있는 주택에 정비사업 시행으로 인하여 철거되는 가옥주 및 세입자를 임시로 거주하게 하는 방식으로 정비사업을 순차적으로 시행하는 방법
- 근거법 : 「도시 및 주거환경정비법」 제35조

□ 순환정비방식에 의한 정비사업 시행

- 「도시 및 주거환경정비법」 제3조에 따라 2006.11.30일 수립·고시한 “2010 성남시 도시·주거환경정비기본계획”에 따라 26개 구역을 3단계로 나누어 단계별로 원활히 사업추진 중에 있으며
- 1단계 단대·중3구역의 경우 2008년 3월 도촌동 순환용 주택으로 약 천여세대의 가옥주 및 세입자가 이주하여 철거 완료 후 공사 추진 중임
- 2단계 주택재개발사업의 경우 지난 2009.12.04일 사업시행인가 고시하였고 현재 관리처분인가를 위한 준비단계에 있으며, 이를 위한 순환용 주택을 판교·여수지구에 약 7천여세대를 확보하였음

- 또한 위례신도시에 4,200여세대의 순환용 주택을 추가로 확보하여 순환정비사업이 원활히 추진될 수 있도록 각고의 노력을 기울이고 있음

2. 개발 사업 진행 개요

사업의 종류 및 명칭 : 성남단대 주택재개발 정비사업

위 치 : 경기도 성남시 수정구 단대동 108-6번지 일원



부지면적 : 75,335.80 m²

사업시행자 : 한국토지주택공사

정비계획 내용

- 건축규모

구 분	규모별 세대수						용적율(%)	건폐율(%)	층 수
	계	39㎡	59㎡	84㎡	114㎡	126㎡			
계	1,140	127	362	424	196	31			
분양주택(세대)	927	-	362	424	196	31			
임대주택(세대)	213	127	276	-	-	-	219.86	19.48	지하4층~지상24층

- 정비기반시설 : 공원 2개소(4,337㎡), 주차장 2개소(1,970㎡), 공공공지 4개소(385㎡)
- 공공시설 등 : 파출소 350㎡, 근생용지 1,002㎡, 종교시설 350㎡

정비계획내용

- 사업방식 : 주택재개발사업(공동주택건설방식)
- 사업기간 : 2002~2011년
- 사업시행자 : 한국토지주택공사

그간의 추진상황

- 2005. 11. 7 : 정비구역지정고시(경기도)
- 2005. 11. 24 : 사업시행자 지정고시(성남시)
- 2007. 8. 20 : 정비구역 변경고시(경기도)
- 2007. 9. 21 : 사업시행인가 고시
- 2008. 6. 9 : 관리처분계획인가 고시
- 2009. 7. 28 : 건축물 착공신고 수리
- 2009. 10. 26 : 사업시행(변경)인가

향후 추진계획

- 2011. 12. : 사업준공 및 입주

II. 개발 사업에서 대상 지역 거주민들의 의견 수렴 과정

1. 대상지역의 거주민 현황

단대 지역의 경우 2009년도에 강제 철거가 모두 진행되었고, 계속해서 공사가 활발히 진행 중이다. 전철연 소속인 세 가구가 아직 남아서 아직 싸움을 계속하고 있다. 이 중 용산 참사 때 함께 망루에 올라 함께 투쟁 하다 구속되신 김창수씨의 가족 또한 있다. 남아있는 거주민들의 경우 보통 10년 이상씩 해당 지역에서 한 집에서만 거주했었고, 15년이 된 사람도 있었다. 당시 이 지역에 이주 해 올 때는 IMF 때문에 모두 힘들고 어려웠던 시기였다.

재개발이 진행되어 투쟁을 전개하는 도중 용산참사가 일어났고, 당시 함께 연대하느라 정신이 없는 와중에 강제철거가 진행되었다. 이후 집안에 살림이 하나도 없어지면서 길 거리 노숙을 할 수밖에 없었고, 현재도 공사가 진행되는 공사장 펜스 옆 도로에서 천막을 치고 생활하는 중이다. 특히 자녀들이 대부분 자란 지금 제대로 된 생활을 유지할 수 없는 상태이고, 하루 벌이 하면서 근근이 살아가고 있다.

2. 개발 사업에 대한 인지 시기 및 취득 정보

성남이란 곳은 분당의 신시가지라고 불렸다. 98, 99년 쯤 재개발이 된다는 소문이 처음 동네에 돌았지만 당시에는 그냥 소문이었다. 처음 개발이 된다고 했을 때 개발형태에 대해서는 정확하게 몰랐고, 나중에 최초로 단대동이 사업성이 높아서 1차로 지정해서 개발을 한다는 사실을 주민들은 알게 되었다. 당시가 2006년이었는데, 그때만 해도 거주민들은 새로운 곳으로 이주를 할 수 있다는 희망을 가졌다.

3. 의견 수렴과 협의 실태

재개발이 처음 시작됐을 때 권리자들이 가지는 회의는 많았다. 처음엔 세입자들이 잘 몰라서 회의에 참석을 하는 경우도 있었는데, 어느 날부터 회의를 참석 시켜주지 않았다. 집 주인들은 자주 회의를 하는 반면에 세입자들은 어떤 방식으로 개발이 진행되는

지, 언제부터 이주가 시작되는지 조차 알 수가 없었다. 처음엔 세입자 모임도 없었고 철저하게 개발과 관련된 정보에 차단되었다. 나중엔 결과가 나오면 공고만 시키는 수준에 불과해서, 맨 처음 2007년 10월부터 이주를 못하는 사람들끼리 어떻게 할 것인지 논의하기 시작했다. 이후 2008년 1월 19일부터 세입자들이 모이게 되었다.

III. 거주민들의 재정착 권리

1. 단대 지구 보상 현황

강제 철거 이전에는 임대아파트로 갈 사람은 신청을 하거나 이주비를 선택하는 방식으로 보상이 이루어졌다고 한다. 물론 이것도 세입자 해당자와 비해당자로 나뉘어 저서 비해당자의 경우 임대아파트 입주 대상에서 제외됐다고 한다. 하지만 해당자라고 하더라도 보상으로 나오는 돈으로는 이주를 못하는 사람이 대부분이었다. 임대 아파트의 보증금을 마련할 수 있는 현실적인 대책이 없었고, 비현실적인 이주 대책에 항의를 했지만 아무런 대책도 세워지지 않았다. 이후 빚을 저서라도 임대아파트에 들어간 사람들은 있었으나 임대료, 보증금 감당이 되지 않아서 다시 나오는 경우도 부지기수라고 한다. 나중에는 임대아파트를 신청했으나 포기하고 안들어가는 사람도 많았다. 현재 강제 철거가 진행된 이후 남아있는 사람들에게는 새롭게 제안 받은 보상 대책이 없다고 한다.

순환식 재개발의 경우 개발을 원활히 하기위해 개발이 진행되는 동안 철거되는 지역의 주민들이 임시로 거주할 수 있는 방식을 마련하는 방식으로 이루어져야 하는데, 현실적으로는 세입자들이 선택하기 어려운 대책이 마련되고 있다.

2. 주민들의 요구

현재 남아있는 주민들의 요구 사항은 개발이 진행되는 동안 머무를 수 있는 가수용단지를 마련해 주는 것, 그리고 개발이 끝난 이후 살 수 있는 임대주택이다. 결론적으로 최소한 비슷한 지역으로의 평행이동이 가능해야 된다는 것이 이들의 주장이다. 자기 집이 있는 사람이 전세로, 전세를 살던 사람이 월세로, 월세를 살던 사람이 결국 집을 못구하는 것이 지금 개발 정책의 현실이다. 순환식 재개발 정책이라면 이주민들이 개발이 끝난 이후에도 다시 그 지역으로 돌아올 수 있는 현실적 대책이 필요하다.

IV. 강제퇴거 현황

1. 퇴거

퇴거가 진행되면서 용역들이 마을에 들어와 험악한 분위기를 조성했다. 공가의 경우 사람들이 들어가 살 수 없도록 음식물 쓰레기나 죽은 고양이의 시체 등을 넣는가 하면 사람들이 살고 있는 경우에도 수도계량기나 창문을 떼어가는 등의 행위를 했다. 용역들이 마을로 들어가는 길목을 일렬로 서있으면서 지나다니는 주민들에게 모욕적인 말을 하는 등 위협을 가하는 경우도 있었다.

아직 끝까지 남아 있는 철거민들의 말을 들어보면 명도 소송이 진행되었다고 하는데 시키는 잘 몰랐다고 한다. 보통 강제 철거 이전에 명도가 들어온다고 하고, 이 지역의 경우 용산 참사에 결합하는 도중 명도가 들어왔다. 문제는 거주민들이 관련 정보에 접근할 수 없는 방식으로 공고를 아무데나 붙이는 방식으로 자신들의 명분만 가져갔다는 것이고, 명도 사실을 알게 되었을 때도 남아있던 거주민들은 이주 능력이 없다보니 마을에 계속해서 있을 수밖에 없었다는 것이다.

2. 철거 투쟁 중 특이사항

2008년 1월 13일 공가 철거가 진행되었다. 당시 용역이 200명 가량 들어왔었고, 마을 주민들 중에는 남자들도 많았으나 대부분 용역들로부터 폭행을 당했다. 소화기를 얼굴에 뿌려 질식을 시키는 경우도 있었다. 마을 주민 중 임산부가 있었는데 용역 중 한 명이 배에 발길질을 하여 병원에 실려가는 사태도 발생했다. 후에 아기는 정상적으로 태어났지만 장애를 가지고 있다고 한다. 여성들에게는 성희롱적인 언사가 계속해서 가해졌다. 이런 폭력적인 철거가 진행되면서도 공사는 하루도 멈추지 않고 진행되었다.

이후 용산 참사가 2009년 1월 20일에 발생했고, 당시 위원장인 김창수씨가 연행된 상황에서 남아있던 주민들이 용산 철거민들이 싸움에 연대를 했다고 한다. 후에 용산 참사로 정신이 없던 와중 2009년 5월 6일 마을의 강제철거가 진행되었다. 물론 이때에도 용역들의 폭행은 있었다.

V. 결론

단대지구에서 진행되고 있는 재개발 정책의 문제점은 크게 세 가지라고 할 수 있다. 1) 세입자들에게 제시되는 보상 대책(이 경우 임대주택 입주권과 주거 이전비)이 현실 실정에 맞지 않다는 것이다. 2) 재개발 사업과 관련한 정보에 대한 접근성이 세입자들에게는 현저히 떨어진다는 것이다. 3) 철거 과정에서 발생하는 물리적 폭력이다.

순환식 재개발의 경우 기존의 재개발과 다르게 기존 주민들이 개발이 진행되는 동안 머물 수 있는 대책을 제시한다는 점에서 의미가 있다고 생각되나 실질적으로 유효하지 않다는 것이 문제이다. 현재 세입자들이 이주 할 수 있는 비슷한 조건의 지역에서도 우후죽순적으로 재개발이 진행되어 더 이상의 이주는 불가능하다. 정부 차원에서 세입자들이 수용 가능한 대책을 마련하는 것이 시급해 보인다.

재개발과 관련한 정보의 경우 권리자인 조합원들에 비해 세입자가 접근 할 수 있는 방법은 현저히 떨어진다. 정보 공유의 비대칭 속에서 자신의 동네가 재개발이 된다고 했을 때 어떻게 대처해야 될지 모르는 경우가 대부분이고 자신이 주장할 수 있는 권리조차 모르는 사람들도 많이 있다. 재개발을 담당하는 정부 기관이 재개발에 있어서 적극적으로 세입자의 권리 보장을 위한 일을 하도록 강제할 수 있는 제도가 필요하다고 생각된다.

VI. 사진 자료



공사 현장 앞에서 계속해서 농성을 진행하고 계시는 모습



강제 철거 이후 공사장 옆에서 천막에서 생활하고 계신다



공사가 진행되고 있는 현장의 모습

【강제퇴거 감시단 지역보고서-덕이지구】

강제퇴거감시단 덕이지구 보고서

- ✎ 조사자 : 감시단 김지영, 명숙, 한성영
- ✎ 조사방식 : 철거민 심층면접, 철거지역 답사,
고양시청 개발인허가 정보공개
청구, 언론보도 취합
- ✎ 철거민 심층면접일 : 2011년 1월 7일

1. 대상 지역 개발 사업 추진 현황

(1) 개발 사업 진행 개요

① 개발사업의 종류 및 명칭

도시개발법에 의한 민간도시개발, 조합에 의한 민간개발

② 도시개발구역의 위치 및 면적 70)

- 위 치 : 경기도 고양시 일산서구 덕이동 산145-1번지 일원
- 고양시의 대단위 개발사업 덕이지구 면 적 : 658,672.1

70) 고시문 2008-160호

③ 도시개발구역의 지정 목적

- 계획적 개발을 통한 건전한 도시발전 유도 , 적정 규모의 도시기반시설 확보로 쾌적한 주거환경 조성
- 인허가 나오기 전 시청 조사에는 사업구역내 일부지역을 제외하고는 소규모 노후화된 공장이 무질서하게 입지하고 있다고 파악.

④ 덕이구역 개발 인허가일⁷¹⁾

- 2006. 2. 6. 도시개발구역지정 및 개발계획결정고시 (경기도 고시 제2006-5020호)
- 2007. 6. 5 도시개발구역(변경)지정·개발계획결정(변경)·실시계획 인가 고시 (고양시 고시 제2007-269호)
- 2007. 8. 24. 도시개발구역(변경)지정·개발계획결정(변경)·실시계획 인가 고시 (고양시 고시 제2007-319호)
- 2008. 10. 16. 도시개발구역(변경)지정·개발계획결정(변경)·실시계획 인가 고시 (고양시 고시 제2008-160호)
- 2009. 12. 24. 도시개발구역(변경)지정·개발계획결정(변경)·실시계획 인가 고시 (고양시 고시 제2009-361호)

⑤ 주민공람 기간⁷²⁾

- 도시개발법에 의한 실시계획인가(변경)시에는 법적 공람절차가 없음.
- 개발 인허가가 나오기 전 주민공람은 2004년 7월, 11월에 하였음.

⑥ 철거민 조직 결성일

- 2006년도 200가구점들 중 150개 점포에 사람들이 모여서 가입을 한 데가 전철협에 가입하였음. 현재 철거민은 2006년도부터 1년 8개월 활동했음.
- 2008년도 강제철거 이후 전철연에 가입해서 활동함

⑦ 개발 진행경과

- 2006. 2.6. 경기도 도시개발구역지정 및 개발계획결정고시

71) 고양시청 정보공개 청구 자료

72) 고양시청 정보공개 청구 답변

- 2007.6.5 고양 일산 덕이 도시개발사업 승인(고시 제2007-269호), 교통영향 평가 심의 개최, 환지계획인가 신청 및 주민공람 진행⁷³⁾
- 2007. 7. 18. 지역지주로 구성된 개발조합 측으로부터 강제집행일부 진행 : 법원에서 명령한 명도집행에 의해 세입자들에게 7월 말까지 자진철거하지 않을 경우 강제 집행한다는 계고장 보냄
- 2008. 4. 25.~27 덕이지구에서 가구점 재개발 강제 철거 진행 : 용역 300여명 동원 주거 상가 세입자 200세대 전원 명도당함 이후천막투쟁 시작
- 2008. 8. 8월말 사업승인 신청⁷⁴⁾
- 2008.10. 고양 일산 덕이 도시개발구역(변경)지정 · 개발계획(변경) · 실시계획(변경) 인가 고시(고양시 고시 제2008 - 160 호)
2008년 4월 25일26일 27일에 거쳐
- 2009 .4. 13. 강제철거⁷⁵⁾
- 2009. 12. 24. 인허가 변경
- 2010. 11. 25. 고양일산 경찰서 철거민 모녀에게 폭행

(2) 대상 지역의 개괄적인 상황

① 대상 지역의 특성

- 일산가구공단은 1980년대 조성. 도시계획법에 따라 무등록 공장으로 사업해움. 점포 200점.
- 2008년 1월 첫 분양 이후 아직까지 분양이 완료되지 않은 상태이고, 지난 12월5일 재개발조합장이 금품수수혐의로 구속됐으며, 철거민 문제도 미해결 상태임.
- 2007년 도시개발법이 개정되면서 가장 의욕적으로 민간주도 신도시개발이 추진됐던 곳. ⁷⁶⁾

73) 2007.8.8. 연합뉴스 기사

<http://media.daum.net/politics/others/view.html?cateid=1020&newsid=20070808164412692&p=yonhap>

74) 9월부터 실시될 분양가상한제에 적용받지 않기 위해서라고 함. 연합뉴스 보도

75) 고양타임즈 <http://goyangtimes.com/news/view.html?category=5&no=325§ion=1>

76) 2007년 도시개발법 개정으로 달라진 점은 1. 민간사업시행자의 토지수용요건 완화(주민동의 2/3

② 개발 사업의 종류

- 민간조합형태의 개발로 도시개발사업의 시행방법은 환지방식임.
- : 민간도시개발 사업의 경우 조합이나 민간법인이 해당 부지 토지주의 동의를 받아 도시개발 계획을 시군구에 제안, 구역으로 지정받으면 실시계획을 거쳐 사업을 시행할 수 있음.
- : 민간업체들은 택지 등으로 개발된 땅을 환지 방식으로 받기 때문에 개발이익을 극대화할 수 있어 직접 개발하는 것을 선호함.⁷⁷⁾
- 정부가 2007년 11월부터 민간의 도시개발 활성화를 위해 도시개발사업에서 토지수용시 주민동의 요건을 완화하는 내용으로 도시개발법을 개정함.

③ 추진 과정에서의 특이 사항

- 고양시청의 답변에서는 환지방식의 도시개발이므로 이주대책을 마련할 필요가 없다고 답변함. 환지방식은 토지소유자들의 땅을 매입하는 것이 아니므로 이주대책을

에서 1/2로 완화), 2. 민간사업 시행자의 농지취득, 3. 도시개발사업의시행자 확대, 4. 환지방식 개발계획 수립 변경시 토지소유자 동의절차 간소화. (중복절차라며 조합총회와 토지소유자의 동의를 거치던 것을 생략할수 있도록 함.)

77) ▲환지방식 개발사업의 개요 : 환지란 사업시행 전에 존재하던 권리관계에 변동을 가하지 않고 각 토지의 위치, 지적, 토지이용상황 및 환경 등을 고려하여 사업시행후의 새로이 조성된 대지에 기존의 권리를 이전하는 행위를 말하며, 미개발된 시가지나 농지를 택지로 조성하기 위하여 공공시설의 설치, 변경 또는 토지의 교환, 분합, 구획변경, 형질변경 등을 가하는 도시개발사업으로서 환지와 감보를 수반한다.

▲토지수용·사용방식(전면매수)에 의한 사업과의 차이점 및 이점 : 환지방식 도시개발사업은 권리의 대상인 토지의 구획·형질에 변경을 가하면서도 원칙적으로 토지의 권리관계에 대하여는 변동을 발생시키지 않는다(환지를 수반하는 사업)는 점에서 토지에 대한 권리의 보상·변경을 발생시키는 이른바 전면매수방식개발과는 근본적으로 차이를 갖고 있다.

▲환지방식 개발사업의 특징

- 관련 권리자의 입장 : ●환지방식 개발사업은 원칙적으로 기존 소유주의 토지에 대한 권리를 인정하면서 시행되므로 지구내 토지소유자는 토지를 수용 당하거나 떠나야하는 문제는 없다. 또한 환지방식에 의해 토지를 정리함으로써 도로계획에 걸린 토지소유자들도 사업지구 밖으로 되거되는 경우는 원칙적으로 없으며 새로이 환지된 토지에서 택지를 마련하게 된다. ●환지방식 개발사업에 소요되는 비용은 토지권리자가 부담하게 되며 특별한 경우에는 국가가 일부를 보조할 수 있도록 법에서 정하고 있다.

- 사업시행자의 입장 ●환지방식 개발사업은 환지방식에 의해 시행되기 때문에 토지를 매입할 필요가 없으므로 그 만큼 비용이 줄어든다. 뿐만 아니라 공공시설, 공원, 도로 등을 확보하는 데 소요되는 비용도 없으며 경우에 따라서는 사업에 소요되는 비용의 전부를 토지소유자들에게 부담시킬 수 있다.

세울 필요가 없다는 논리임. 실제 조합에서는 세입자에 대책이 전혀 없었다고 함.⁷⁸⁾

- 철거민 박00씨가 살던 가구점은 주거용과 상가용으로 이용되었으나 당시 주거에 대한 보장은 전혀 없었음. 가구점이 철거된 후 천막에서 생활하던 2010년 김00 님이 지병으로 기초생활수급자가 된 후 작년말 매입임대주택에 들어갈 수 있다고 사회복지사가 말함. 하지만 철거반대투쟁의 근거지인 천막을 떠날 수 없어 들어갈 수 있는 상황은 아님.
- 토지 등의 세목과 그 소유자 및 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」⁷⁹⁾의 대상이 되지 않음.

④ 시공사 현황

- 신동아 건설 등이 덕이동 일원에 진행 중인 덕이지구(350.143㎡, 5,168세대) 공사

⑤ 대책위의 요구 등

- 위원장이 구속 중이고 이전에 있었던 전철협회의 요구 등을 확인할수 없어 대책위의 요구를 정리하기 어려움. 전철협회의 요구는 이주보상비(돈)만 있었음.
- 철거민이 상가에서 주거생활도 하고 있기 때문에 임대주택 등의 대책도 필요했으나 그러한 일이 전혀 없었음.

⑥ 철거민 박00 씨 가구점 상황

- 2002년 동물 키우는 공간을 개조해서 가구점으로 만들어 월세로 입주함.
- 김00씨의 요구는 돈이 아니라 상권이 형성된 곳에서 일할수 있는 가게와 주거였음.

2. 개발사업에서 대상지역 거주민들의 의견 수렴과정

78) 환지방식 개발사업은 원칙적으로 기존 소유주의 토지에 대한 권리를 인정하면서 시행되므로 지구내 토지소유자는 토지를 수용 당하거나 떠나야하는 문제는 없다. 또한 환지방식에 의해 토지를 정리함으로써 도로계획에 걸린 토지소유자들도 사업지구 밖으로 퇴거되는 경우는 원칙적으로 없으며 새로이 환지된 토지에서 택지를 마련하게 된다.

79) 수용방식의 도시개발사업은 <토지등의취득및보상에관한법률>에 정한 보상

(1) 대상지역의 거주민 현황

؛ 세입자(주거/상가)의 수, 현재 거주 및 영업 현황

- 2004년 시청이 조사한 덕이 사업구역의 인구 : 16가구, 2,830명이 거주하는 것으로 파악.80)
- 2006년 사업인가당시 가구점 150~200점 정도였음. 2011년 현재 개발지역에 포함되지 않은 가구가 10여점 남아있음. 가구점 주인들은 공사로 인한 영업손실은 보상받을 수 없으며 불만토로.

* 토지이용 현황

○ 지목별 토지이용 현황

사업구역내 지목별 토지이용 현황을 보면 전답이 357,014㎡로 전체면적의 53.2%정도이며 임야가39.1%, 261,841㎡로 조사됨

○ 용도지역별 토지이용현황

현재 토지계획은 토지관리계획상 관리지역(기존의 준농림지역)이므로, 2016년 고양시 도시기본 계획 변경상 주거용지 계획에따라 금회 도시개발에 따른 도시지역으로 용도지역변경이 필요함.

○ 건축물현황

현장조사된 건축물 용도별 분류를 보면 공장이 전체의 38.7%인 239동 근린생활시설이 2.8%인 17동, 주택이 2.4%인 15동 입지하고 있음.

구분	계	주택	공장	창고	근린생활	기타	비고
동수(동)	618	15	239	54	17	293	
구성비(%)	100.0	2.4	38.7	8.7	2.8	47.4	

80) 고양시청 정보공개자료

(2) 개발사업에 대한 거주민들의 인지 시기 및 취득 정보

① 시청 답변

- 도시개발법에 의한 실시계획인가(변경)시에는 법적 공람절차가 없으며, 환지방식의 도시개발사업은 도시개발법상 이주대책을 수립하도록 의무화 되어 있지 않으며, 이와 관련하여 철거민 대책위원회에서 고양시로 접수된 민원사항은 없다고 답변함.
- 정보공개 청구에도 2004년 이후 공람내용이 없음.
- 그러나 현재 덕이지구에서 투쟁중인 김00위원장의 따님인 박00씨에 따르면 전철협(전국 철거민 협회)에서 시청에 공식적인 요구사항을 청구하였고 김00위원장의 가족은 1년동안 시청앞에서 계속해서 집회와 농성, 시장면담 요구등 다양한 노력을 기울였다고 함. 이후 개별 주민과 세입자들의 요구사항과 민원에 대해서 다시 정보공개청구를 하였으며 보고서 작성시점 이전에 자료가 오면 추후 보고서에 정리 삽입할 것임.(2011. 01.13 고양시 fax 답변공문에서 일부 발췌)

*세입자들에 대한 정보공개청구를 하였으나 시청의 답변은 세입자들의 요구사항과 의견, 그에 대한 시청의 답변과 조치에 대해서는 전혀 정보를 공개하지 않았음.

② 현지 철거민 답변⁸¹⁾

- 2005년부터 개발에 대한 소문이 떠돌고 있었음. 덕이지구 개발사업 인가는 2006년도에 남.
- 구체적으로 인지한 것은 플래카드만을 통해서 조합에서 개발이 인가되었다고 알려지지도 않았음.

“그 때 당시에는 인가 난 게, 정확히 날짜가 기억이 안 나는데요, 2005년 정도에 인가가 났었어요. 인가 나기 전에 소문만 흥흥하게 도니까. 그, 전철협이라는 그 단체를 가입을 했었어요. 마음 맞는 분들끼리 다 모여서서, 150명 정도 됐었거든요. 그래서 그렇게 1년 8개월 정도 활동을 했었는데, 그, 처음에 거기를 제가 나가게 됐었어요. 어머니 아버지 장사하시고 그러니까, 그 때는 장사를 계속 하고 있었거든요.” (박00 씨 증언)

81) 현재 덕이지구에서 투쟁중인 김00 위원장이 구속되어 수감중인 관계로 딸 따님인 박00씨와 인터뷰한 자료로부터 내용을 정리함

“그냥 플랭카드, 조합에서 지내끼리 인가 낄다고, 이렇게 막 써 붙여 놓 거 그거 보고 알은 거예요. 저희는” (박00 씨 증언)

(3) 개발 사업에 대한 의견 수렴과 협의 실태

- 개발 사업 계획에 반대하거나 의견을 제시할 기회가 전혀 보장되지 않음. 세입자들의 의견을 묻지 않았음.
- 박00씨의 진술에 따르면 의견 수렴과정, 협의, 반론이나 의견을 제시할 기회가 전혀 없었고 재정착대책에 대해서도 시청이나 조합에서 협상이나 협의를 위해 공식적으로 통보받은 사항이 없었음.
- 다만 법적으로 크게 문제되지 않는 사람들만 모여서 비공식적인 합의를 유도했음. 개별적으로 한 사람, 한사람 찾아가서 비공식적인 대책마련 비용으로 합의 하려고 했음. 파주출판단지 뒤쪽에 자유로 가구단지가 조성되었는데 일부 주민들이 그 지역으로 이주하기로 했다고 함. 이주비를 받고 떠난 사람들도 있음.
- 인허가를 내준 고양시청이 책임이 있음에도 몇 년 동안 이러한 상황에 대해 수수방관함. 실무진들을 통해 덕이 개발사업과 관련한 주민, 세입자등에 대책에 대해 보고를 받았었고 1년 동안 시청 앞에서 집회를 하였으나 현장상황과 실태에 대해서 잘 모른다는 성의 없는 답변을 함. 근본적인 대책마련에 대한 언급은 전혀 없었음.

“제가 그때 어머니한테 잠깐 말씀을 들었는데요. 그으 소위 작업이라고 하죠? 그래서 인제 한 사람 한사람을 찾아 다니면서 얼마줄께, 얼마줄께, 얼마줄께 이렇게 금액으로 대책마련이라는 비용으로 주는 거예요. 말 잘듣는 사람들은 아까도 얘기했지만 먼저 나간 공과가 있자나요? 이만큼까지 봐줄테니까 그러면 세도 내지 않는 상태에서 장사를 하다가 ~하겠끔 이렇게 만들어 버리는거예요. 자기의 사람을 만들어 버리는 거죠. 그리고 아까 물도 주지않았다고 얘기를 하면서 이 사람은 이렇게 가면은 항의를 하는 주민들에 대해서는 철저히 그 배려라는 부분들을 없도록해서 철저히 혼자가 되게 만들고 나가게끔하는 방법들을 썼고, 지금 이쪽에 자유로 가구단지라고 그래서 파주출판단지 그 뒤쪽에 가구단지가 하나 생겼는데 여쭙보니까 요기 있는 사람들이 아마 자리를 잡아서 이주를 한 거 같어요. 그러니까 여기계신 덕이 위원장님이 떠나지 못했던 것들은 여기서 붙이났고 거기서 또 본인이 갖고 있는 것, 빚까지져서 다시 한번 장사를 해보겠다고 또 한 번 고쳤고, 이러한 부분에 대해서, 고쳤는데 명도

시작하고, 강제로 퇴거 당하고 철거 당하고 그래서 인제 잃은 것들에 대한 억울함이었다 거죠. 공황장애 앓으면서 어쩔 때는 대화가 안될 정도로 공사 진행이 되면 두려워 하였고, 그렇지만 나가면은 또 새끼들이 막말로 셋이나 있는데 나가야지만 또 살아갈 것 같고 이렇게 계속 반복이 되는데 대책이라는게 진짜 되지 않는다는 것이 우선이고 조합이 이 사람들 앞에 한번도 나온 적이 없었다. 이렇게 얘기들을 해요. 그런데 언제 나왔냐면, 지금 엄마가 없으니까, 요기에 ” (김소연 전철연 조직위원, 박00 심층면접 녹취록)

“ 질문 명숙: 그, 개발되면서 이렇게 어머니가 주로 하셨겠지만 요구사항이 있을 거 아니에요? 그 요구사항에 대해서 어떻게 전달하거나 같이 회의하거나 이런 적 있어요? 시청이나 조합측이나

박00: 아뇨 없어요? 그러니까 거들떠 보지도 않았어요.“ (박00 심층면접 녹취록)

3. 거주민들의 재정착 권리

(1) 대상 지역 거주민 보상 현황

- 환지방식의 민간도시개발사업이라 이주대책이 없다는 것이 이주비, 이전비, 주거 및 상가 보장이 없는 것으로 악의적으로 해석.
- 조합은 개발사업에 협조적인 주민과 세입자들을 대상으로 비공식적, 개별적으로 협상과 보상을 진행하였고 좀더 구체적이고 실질적인 보상, 재정착을 요구하는 김00위원장등에 대해서는 협의나 협상 등이 전혀 없었고 철저하게 무대응으로 일관하였음.
- 가구점의 경우 상품의 특성상 액수가 크고 하루, 이틀 장사를 하지 않아도 손해가 크며 그 피해는 가구를 생산하는 공장에도 가기 때문에 이에 대한 보상이 고려되어야 함.
- 그러나 이에 대한 보상도 실질적인 주거와 생계, 개발 때문에 발생하는 영업 손실과 고객손실 등에 대한 보상에 대해 전혀 협상과 대책을 마련해 주지 않았음. 김00위원장이 화재로 손괴된 가구점을 비용을 들여 복구한 이후 조합과 시행사는 명도소송을 시작하고 강제퇴거를 실시한 것임.
- 강제퇴거시 가구에 흠집이 날 경우 상품으로서의 가치가 떨어지는데도 이에 대한 고

려 없이 가구를 내다 버리다시피 철거함.

- 기초생활 수급자를 인정 받지 못했는데 그 이유가 시청에서 주거부분을 인정하지 않았기 때문임. 동사무소에서는 이미 박00씨 가족의 주소가 덕이 해당지역으로 등재되어있음을 알았기 때문에 주거인정과 기초생활 수급자 인정을 위해 투쟁했을 때 시청에서는 인정할 수 밖에 없었음. 2009년에야 인정을 해 주었고 2006, 2007, 2008년에는 전혀 인정하지 않았음.

“네, 이제 그것도 장애 때문에 못 움직이셨잖아요. 그 부분 때문에 다들 투쟁기금마저 바닥이 나버린 실정이라서 거진 싸우다시피 해서 받아낸 거죠. 그래서 주거 부분은 인정을 받았어요. 근데 2009년에 인정 받을 부분들이 2008, 2007, 2006년에는 안됐을까 하는 고민들을 해본다면 무조건적으로 내쫓아 버릴 수 밖에 없는 개발의 형태를 띠었기 때문에 전혀 제시한 것이 없었다고 얘기하는 거죠. 저 밑에 조합하고 친한 사람들은 많이 받아갔다고 얘기를 해요. 위원장님이 얘기하시는 거는 내 가계가 고스란히 그 상권이 형성되어있는 곳에 마련이 될 수 있는 대체 상가, 수평적으로 이동할 수 있는, 즉 수평이동을 요구하신 거고, 주거 부분에서는 임대아파트를 요구하시는 거예요. 그래서 요구안은 특별하지도 않고, 당연한 권리잖아요. 그럼에도 불구하고 대안 제시없이 이렇게 밀어내는 식으로..특히 이제 자기네들 개발에 참여 안했다, 비협조적이었다 라는 이유로 고립시키고, 그래서 용역들 써가지고 겁주고...”(김소연 전철연 조직위원, 박00 심층면접 녹취록)

(2) 거주민들의 현재 주거/영업 상태와 재정착 대책 비교

① 거주민들의 현재 주거/영업 상태

- 현재 가구점은 철거된 상태이고 원래 가구점과 150m 떨어진 곳에서 천막을 지어 생활 중임. 가구점이 철거된 이후 영업을 할수 없으므로 생계도 끊긴 상태임.
- 가구점이 주거용으로도 사용했기에 천막에서 모녀 4인이 생활하고 있음. (현재 어머니는 수감 중이라 딸 셋이 생활하고 있음)

② 주민들의 요구사항

▲ 고양시청에 대한 요구사항 :

김00 위원장은 좀 더 성의있는 대응, 협상, 철거 진행사항, 주민들에 대한 실태조사를

바라고 있으며 당시 주거하고 영업활동을 하고 있던 해당 지역에서는 상권이 형성되어 있었는데 이 상권을 유지할 수 있는가까운 지역으로 가구점을 수평이동하기를 바라며 주거부분에 대해서는 임대아파트를 요구하고 계심.

▲ 시공사에 대한 요구사항 :

시공사에 대해서는 투쟁기간 그리고 개발과정에서 발생한 영업손실 부분에 대한 보상을 바라고 있음.

▲ 시행사에 대한 요구사항: 세입자이지만 동일한 조건의 상권이 형성된 곳에서 가게를 운영할 수 있는 곳으로 가게 해달라는 것과 주거대책을 요구함. (상가와 주거에 대한 권리 요구)

“ 2005년에 개발 얘기가 있었지만 장사를 일단 해야 드문 드문이라도 먹고 사니까. 그리고 물건들이 공장에서 나오고 있었고, 그래서. 이것들을 다시 복귀시켜 놔는데 좀 되고 나서 얼마 안 있어서 강제 퇴거 부분이 이루어졌고. 천막 강제 철거까지 이루어지는 것이고. 그 과정에서 많은 벌금들이 날아오게 되어버린 것이죠. 그러니까 통상적으로 개발 지구 안에서 방화인지 자연적으로 난 건지는 판명이 되지는 않았지만 헌인도 그랬고 어정도 그랬고(정확히 어느 곳인지 모르겠음) 헌인 가구단지 부분에서는 어쨌든 불이 날 수 있는 상황들이 잘, 그러니까 비닐하우스도 그렇고, 그러니까 겁주는 방법들이 다 그런 방법들이라는 거예요. 불 한 번을 내면은 사람들이 조금 빠져 나가고 조금 빠져 나가고 이런 부분들이 좀 많아서, 어찌됐든 여기 계시기 위해서 집을 원상 복귀를 시켰는데 바로 철거가 진행이 되고 이런 부분들, 없는 돈에 땀 내서 완성 시켜 놓으니 바로 철거 되고, 이렇게 진행이 되었던 거죠. 인제, 실상 아이들 갈 곳이 없어요. 거기 주거의 공간까지 같이 있었기 때문에. 그러니까, 적어도 일단은 주소지가 여기로 되어 있었기 때문에, 임대 아파트 부분이라든가 이런 주거의 공간의 부분에 대해서 먼저 생각을 해 줘야 돼고, 그 다음에 이 생계 부분에 대한 가게 부분에 대한 문제도 먼저 챙겨야 되는 것이 일단 원칙인데 이 원칙들을 다 무시하고 한 번에 밀어버리는 사건이 벌어진 거고, 인제, 많이 다쳤어요. 많이 다쳐가지고..”(김소연 전철연 조직위원, 박00 심층면접 녹취록)

4. 거주민들의 강제 퇴거 상황과 현재 주거 상태

(1) 대상 지역 거주민에 대한 퇴거 절차

- 법원에 의한 명도소송에 의한 강제퇴거는 2008년 과 2009년 두 차례하였음.

- 계고장을 보낸 것으로 보인다고하나 김00 위원장이 없어 확인하지 못함.
- 계고장을 보낸 이후 용역에 의해 강제 철거가 사람이 살고 있는데도 진행됨.(생가 철거).
- 가구점이 철거된 이후에 천막을 짓고 투쟁을 하자 천막철거도 3차례함.

(2) 거주민들의 강제 퇴거 상황

① 철거 이전 상황

2005년도에 개발 이야기가 돌고, 플랜카드가 붙여지면서 김00씨 가족은 이곳이 개발이 될 수도 있다는 것을 알게 되었다. 그런데 2006년에 원인 모를 불이 났고, 그것을 복구한 후 2008년에 바로 강제 철거가 이어졌다.

② 철거예비행위

김00씨의 경우, 직접적으로 철거에 대한 공지를 들은 것은 철거 며칠 전의 철거계고장과, 철거 하루 전의 용역의 출현이 전부였다. 철거 하루 전에 나타난 용역들은 가구점의 주위를 돌아다니면서 ‘너네 내일 두고 봐’라고 이야기하면서 협박을 했고, 김00씨 가족은 그 말을 듣고 철거가 내일 진행될 수도 있다는 사실을 감지했다.

③ 가구점 철거 상황

2008년 4월 25일, 아침 8시에 건설사와 시행사 관련 사람들이 가구점에 왔고, 용역들이 와서 대기하고 있었다. 여자 용역 열 명에 남자 용역은 4-50명 정도가 왔다. 김00씨 가족은 미리 집 앞에 염산을 뿌려 놓는 등의 대비를 하였으나 용역들은 연탄을 던져서 길을 만들고 가구점으로 다가왔다. 우선 낮을 들고 용역들을 상대하는 김00씨를 여자 용역 열 명이 낮도 빼앗지 않은 채 들고 나갔고, 그 과정에서 낮에 베어 김00씨는 몸 곳곳이 찢어지는 상처를 입었다. 그리고 최후에 쇠사슬로 잠겨 있는 가구점 앞에 선 박00씨를 남자 용역 여덟 명이 에워쌌다. 박00씨는 죽겠다는 심경으로 유리 조각을 손목에 대고 있었는데, 대치 상황이 계속되자 시행사 관련 사람이 유리 조각을 박00씨의 손목에 그대로 박아 넣고 그 상태로 용역들이 박00씨를 들고 나갔다. 이 과정에서 박00씨는 손목에 심각한 상해를 입었다. 치료한 의사에 말에 따르면 동맥이 끊어질 뻔했을 정도였고, 당시에 한 팔이 모두 피로 젖었을 정도로 참혹한 형상이었다. 이 과정에서 출동한 경찰은 이 모든 상황을 지켜보기만 하고 있었다.

“그러니까 저희, 전날서부터 대비를 했어요. 뭐 어떤, 투쟁을 어떤 식으로, 강제 철거 들어올 때 어떤 식으로 해야 하는지도 몰랐었고. 그 사람들도 저희 겁주려고 한 거니까, 저희도 이제 그, 바퀴벌레 터뜨리는 거 있잖아요. 그런거 안에다 다 설치해 놓고. 매장마다 다 설치해 놨거든요. 어쨌든 저희는 저희집을 지켜야 하니까. 그러니까 CCTV도 되어 있었거든요. 이를 전에 선을 잘라버렸다는 것을, 저희도 증거를 남길려고, 확인을 했었어야 했는데 저희는 새카맣게 몰랐어요. 이를 전에 잘라버렸더라고요. 나중에 회로 다 검사해 보니까 이를 전에 잘라 버린 상태였고. 그 날 그 전날에 한 번 와가지고 뭐 들어온다는 식으로 이죽거리듯이 말하고 가버리더라고요. 그러니까 내일 한 번 보라는 식으로.”(박00 씨 증언)

“그 시행사 직원이 이렇게 잡아가지고 문질러 버리더라고요(유리 조각을 댄 손목을 문지르는 시늬를 함). 손으로 이렇게 눌러가지고. 그거를 용역이 손은 좀 떼줘야 하는 거 아니냐고 다친다고 완전 피가 한 쪽 팔에 다 젖었거든요. 그러니까 동맥 끊어질 뻔 했다고 그러더라고요. 그 상태로 여덟 명이 다 들고 나간 거예요. 경찰들도 왔었는데 경찰들도 그냥 다 지켜보고 있었고.” (박00 씨 증언)

박00씨는 119 구급차로 바로 이송되어 상처난 곳을 치료 받고 바로 돌아왔다. 그리고 4월 26일, 용역들이 다시 와서 간판을 떼고 그런 과정에서 다시 박00씨와 김00씨의 저항이 있었으나 결국에는 그 날로 철거는 완료되었다.



<사진 설명> 박00씨 손목의 흉터 자국. 시행사 관련 사람이 유리 조각을 박00씨의 손목에 박아 넣었다.

④ 가구점 철거 이후의 천막 철거

그 후에 김00씨 가족은 천막을 치고 생활하기 시작했다. 그러자 용역들이 2인 1조로 천막 옆에 컨테이너 박스를 놓고 김00씨 가족을 감시하였다. 그러다가 박00씨가 아르바이

트를 나간 사이 시행사에서 김00씨를 폭행하고 천막을 강제로 철거하였다. 그것이 1차 천막 철거였다. 가구점 철거와는 달리 천막 철거는 계고장이나 경고 없이 바로 이루어졌다. 이런 식으로 2차 철거도 진행되었다. 3차 철거는 2008년 7월 8일, 김00씨와 박00씨가 용산 연대 투쟁을 나갔다가 다쳐서 병원에 입원 중인 상황에서, 박00씨의 두 동생이 학교에 간 사이 이루어졌다. 이렇게 2008년 한 해에 가구점 철거까지 포함해서 모두 4차례의 철거가 이루어졌고, 그 과정에서 생필품과 의복 등은 모두 버려지고 말았다.



<사진설명> 공사가 진행되고 있는 상황

(3) 강제퇴거에 반대하는 철거민에 대한 사법처리와 폭력

① 김00씨의 구속 상황

2008년, 세 번째 천막까지 그렇게 철거를 당한 상황에서 11월에 퇴원을 한 김00씨는 그 후 1년간 고양시청과 경찰서 앞에서 집회와 투쟁을 하였다. 그렇게 1년이 지난 2009년 10월 26일, 천막 바로 뒤에 있는 울타리가 철거되었다. 학교와 아파트는 거의 시공이 완료되어 있는 상태였다. 김00씨는 박00씨와 공사 저지 투쟁을 계속했고, 경찰들은 그 모습을 사진을 찍고 가곤 했다. 그리고 11월 25일, 그 날도 김00씨는 공사 저지 투쟁을 하고, 박00씨는 그 광경을 사진에 담고 있었다. 다른 날과 달리 순찰차는 세 대가 출동하고, 경찰들은 캠코더를 찍는 등 좀 더 적극적으로 행동했다. 대화지구대장은 조치를 취하겠다는 말을 했고, 공사를 하는 사람들도 집 앞의 다른 가구점을 부수는 등 좀 더 과격한 양상을 보였다. 대화지구대장은 이에 저항하는 김00씨와 김00씨를 부축하는 박00씨를 현장에서 체포하였다. 체포 당시 김00씨는 다리가 다친 상황이었고, 박00씨는

손목 인대가 늘어나서 붓대를 하고 있는 상태였는데, 그러한 상황을 전혀 고려하지 않고 무력으로 그들을 넘어뜨려서 경찰차에 태웠고, 그 과정에서 미란다 원칙도 고지하지 않았다. 차 안에서 뒤늦게 미란다 원칙을 고지하면서 그들을 현행범이라고 이야기했다. 29일날 경찰서에서 풀려난 김00씨와 박00씨가 다시 투쟁을 시작하자, 이에 신고를 받고 출동한 경찰 30명이 박00씨는 두고 김00씨를 체포하였다. 체포된 김00씨가 공황장애로 쇼크가 와서 발작이 일어나기 시작해도 경찰은 그런 김00씨를 병원에 보내지 않았다. 박00씨가 30분 동안 설득을 하여 119 구급차를 불러 병원으로 이송하였고, 병원에서 안정을 되찾고 다시 돌아왔으나 바로 다음 날 구치소로 이송되어 지금까지 수감되어 있는 상황이다.

“전 어깨와 다리에 큰 수술을 해서 보호대를 하고계신 어머니가 넘어지실까 안으려고 다가섰는데..갑자기..남자경찰관이 뒤에서 안고..
순식간에 넘어뜨리고 바닥에 엎어놓고 머리채를 잡아 목을 꺾었습니다.
처음엔 제가어머니를 연행 못하게 하려고 떼어놓는 줄 알고 있었는데.. 그게 아니라 절 체포하는 것이었습니다..
그렇게 전 발버둥을 치기 시작했고.. 소리쳤습니다.. 내가 뭘 잘못했길래 머리채를 잡고.. 팔을 꺾고..하느냐며 미친 듯이 소리쳤습니다..
그 때 당시 전 오른쪽 손에 팔목 인대가 늘어나 붓대를 감고 오른쪽 다리도 절고 있었습니다.. 물론 그 사실도 경찰들이 알고 있었습니다..
그런 절..자그마치 6명의 경찰들이 애워싸고 팔과 다리..허리를 잡고 강제연행을 하려했습니다..“ (박00 씨 증언)

② 철거반대 투쟁에 나서 가족에 대한 사법 처리와 경찰관의 성폭력

어머니 김00씨가 수감되는 것을 보고 돌아온 박00씨는 투쟁을 계속하였다. 그 과정에서 경찰서에 끌려가서 조사를 받기도 하였다. 박00씨는 조사 받는 것을 끝끝내 거부하였으나 경찰은 그것을 묵비권 행사로 처리하고 박00씨를 풀어 주었다. 그 과정에서 박00씨는 욕을 듣고 폭행을 당하는 등 인권 유린을 당했고, 그것을 인터넷에 올려서 억울함을 호소했다. 그러나 인권위에서는 박00씨가 현행범이기 때문에 어쩔 수 없다는 답변을 했고, 현재는 그 인터넷에 올린 글로 인해 박00씨와 김00씨를 연행한 경찰 여섯 명에게 박00씨가 명예훼손과 무고죄로 고소를 당한 입장이다.

또한 2010년에는 경찰관이 개발에 항의하는 박00씨를 제지하는 과정에서 폭력과 성폭력을 저지렀다.

“그 와중에 전 엉덩이가 반이 보일정도로 바지가 벗겨졌고.. 그 상황을 거기있는 사람들이 모

두 보았습니다..

바지가 벗겨진다고 그렇게 소리를 질러댔는데도 경찰들이 욕도하고 집어 쳐 넣으라고 하더군요..

경찰들이 이러면 되느냐며..내가 뭘 잘못했는지 설명하라며 엎드려 웅크리고 있는 절 남자경찰관이 다시 뒤집어서 바지가 흘러내린 상태에서 배 위에 올라타고 목을 조르며 못 움직이게 했습니다.

전 죽고 싶었습니다.. 그리고 어떠한 목적의 연행인지도 몰랐고.. 제 잘못이 무엇인지도 모른 채..봉변을 당했습니다..

고지도 하지않은 채..만약 그 현장에 있던 경찰관 단 한명이라도 고지했다면 그렇게 저항하지 않았을 것입니다.

그렇게 남자경찰관에게 성추행을 당하고..그 모습을 정보과 경찰관은 사진으로 담고 있었습니다.. “

- 박00씨가 인권위 게시판에 당시의 경찰의 만행에 대해 신고한 내용 중 발췌



<사진설명> 천막의 외관. 새 도로가 뚫릴 자리에 천막이 세워져 있다



<사진설명>예전에 가구점이 있던 자리. 빨간 포크레인이 있는 곳이 예전 가구점 자리이다. 지금은 다 철거가 되고 학교가 지어진 상황이다.



<사진설명>천막의 외양. 나무로 지어졌다.



<사진설명>천막의 내부. 이 곳은 잠을 자는 공간이다. 빨래줄에는 빨랫감과 각종 가방 등이 걸려 있다. 추운 공기는 전혀 막아지지 않는다. 창문 옆으로도 찬바람이 들어온다.



<사진설명>길이 뚫리는 곳. 길게 세워져 있는 기둥을 따라 새 길이 건설될 예정이다.

(4) 현재의 주거 상태

① 추위와 더위, 소음으로부터 노출된 상태

- 박00씨와 두 동생은 지금 네 번째 천막에서 살고 있다. 현재 어머니는 구속수감중이다. 처음에는 조금만 공간이었던 것을 전철연에서 연대하여 더 지어 주었다.

그러나 나무로 된 천막이라 약하고, 전기 장판을 하긴 했으나 우풍이 심하여 잠시도 견딜 수가 없는 곳이었다. 공사를 할 때에는 천막이 울릴 정도라고 하였다.

- 공사가 진행 중이라 소음을 더욱 심하고, 천막에서 생활하는 것도 불안한 상황이다. 이에 공사진행을 하지 말라고 자주 항의하지만 전혀 소용없고, 오히려 업무방해로 경찰이 달려오는 상황이다.

② 전기, 수도 등 생존에 필수적인 에너지도 공급받지 못함

물 공급이 끊어지고, 주위에 물을 가져다주는 곳도 없어서 인근 교회 화장실을 빌려 쓰고 있다. 그러나 따뜻한 물이 나오지 않아 찬물로 씻고 있다고 한다. 마실 물은 박00씨의 동생이 일하는 곳에서 얻어 오고 있다.

③ 씻을 곳이나 배변을 할 곳도 없음

화장실도 없어서 관공서 건물이나 주변에서 대소변을 해결하고 있는 실정이다. 주변 상인들이나 용역, 공사를 진행하는 사람들이 다 남성인 상황에서 대소변을 참아야 하거나 멀리 나가야 하는 상황이다.

④ 주거 불안을 야기하는 주민들과의 관계, 성폭력

- 김00씨 가족은 주변 가구점을 하는 사람들에게 철거 직후부터 철저하게 소외를 당했다. 가구상인들은 혹시 철거투쟁을 하는 사람들에게 잘해주면 자기들에게보 불이익이 갈까봐 두려운 마음에 최소한의 도움조차 주지 않았다.

“처음에는 물도 받을 데가 없더라구요. 주변에 가구점 분들은 있었어도 이 분들은 이제 미리 정보를 준 거예요. 시행사에서. 여기도 개발될 거니까 여기도 어차피 길 깔아야 되니까 너네 이만큼만 받고 저기 아래 내려가서 장사 하다가 또 그렇게 타협 보자는 식으로 그래서 몇몇 분들이 저 아래로 내려가셨었어요. 그러니까 주변의 가구점 몇 년을 보면서 아는 사람들이 있었어도 물 한 번 쓰게 해 주는 사람이 없더라구요.”(박00씨 증언)

- 주변 상인들에 의한 잦은 괴롭힘, 성폭력이 이어졌다. 이것 뿐만이 아니었다. 인근 가구점의 최씨는 새벽 1시에 택시를 타고 천막 앞까지 와서 천막 문을 두드려다 돌아가곤 했다. 게다가 이것을 막기 위해 나온 박00씨를 성추행하기까지 했다.

“와가지고 가슴을 만지더라구요. 그래서 성추행 현행범으로 데리고 갔는데 일산경찰서에서는 도주의 우려도 없고 생명의 위협을 받는 게 아니기 때문에 신변 보호도 해 줄 수 없고... 그러더라구요. 그러면서 이번에 고양 검찰청에서 조사를 했는데 이 사람이 반성을 하고 있다고 말은 하지만 저는 강력한 처벌을 원한다고.”(박00 씨 증언)

이렇게 괴롭힘을 당하는 김00씨 가족을 경찰은 전혀 보호하지 않았다. 오히려 체포한 최씨를 다시 훈방조치 하는 등, 김00씨와 박00씨를 현행범으로 체포했던 것에 비하면 너무나 느슨한 대응을 하였다. 더군다나 현재는 김00씨가 감옥에 있는 상황이기 때문에 박00(장녀, 25세)씨와 두 여동생 밖에 없는 상황에서 이러한 괴롭힘은 계속 되고 있다. 경찰에 알렸으나 경찰에서는 순찰은커녕 잡은 현행범도 놓아주고 있어서 박00씨와 두 여동생은 밤마다 불안에 떨고 있다.

5. 나오며.

(1) 강제퇴거 금지법에 반영되어야 할 것

- 강제퇴거 금지법에 환지방식의 민간도시개발이라 할지라도 세입자들의 이주대책, 주거대책이 포함될 수 있도록 해야 함. 특히 상가용에서 주거생활을 병행하는 경우 강제퇴거는 주거대책 없이는 강제퇴거를 할 수 없도록 해야 함.
- 민간도시개발이라 하더라도 인허가를 내준 지자체의 책임이 인정되고, 공사가 도시구역 개발이라는 이름으로 공공지역에 이루어지므로 이에 대한 대책이 없을 경우 인허가를 내준 지자체와 조합에 있음을 명시하는 것이 필요함. (강제퇴거금지법에는 다루기 어려우므로 관련법의 개정과 인허가 과정의 관리감독이 필요함.)
- 원래 살던 곳이 철거된 후 마련된 천막을 철거할 경우도, 이를 주거로 인정하여 생가 천막철거를 막는 제지 장치가 필요함.
- 성폭력을 예비하고 처벌하는 조항이 강제퇴거금지법에 담겨야 함. 용역들이 상주하며 성희롱을 하고, 남성 용역들의 폭력이 상당한 상황에서 이에 대한 조항이 필요함.

(2) 조사하면서 느낀 점

☆ 성영의 한마디

2006년 5월 4일 경기도 제2청 고시 제2006 - 5069호 3항에는 덕이지구 도시개발구역의 지정목적이 다음과 같이 기록되어있다. “도시개발사업을 통해 계획적·체계적 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경조성과 공공복리 증진에 기여하고자 함.” 그러나 과연 현재 한국에서 벌어지고 있는 각종 대형 개발사업들이 계획적이고 체계적이며 주민들을 위해서는 쾌적하고 현지주민들의 복리가 증진된다고 할 수 있을까? 용산참사 2주기 추모사업의 일환으로 강제퇴거 금지법 제정을 위한 강제퇴거감시단이 발족되어 ‘새로운 기독교운동연대’의 멤버로서 감시단활동에 참가, 개발지역을 탐방하고 각종 자료와 법령, 서적과 기사등을 섭렵해가는 과정에서 나는 놀라지 않을 수 없었다.

한 해가 바뀐 2011년 1월 현재, 한국의 하늘 밑은 “오직 이윤”이라는 비열하고 가증스럽기까지한 파시즘이 장악하고 있었다. 이 파시즘은 국토를 유린하고 인간관계를 파멸시키며 사회적, 경제적 약자들을 벼랑끝으로 내몰고 있었다. 그러나 이들, 화폐가치로 환원될 수 없는 존엄한 인격을 지닌 이웃에 대한 이해와 자비는 이 치졸한 파시즘이 쳐놓은 허영의 장막속에서 맥없이 무너져 흔적조차 찾아볼 수 없었던 것이다. 따뜻한 마음을 지닌 인간인 우리, 바로 사람은 이 처연한 현실앞에서 가슴이 무너지고 눈물을 글썽여야하지만 자본의 논리에 쇠뇌되어 그 모든 감수성을 증발시키고 말았다. 지난 1월20일, 서울시 용산구 한강로2가에 위치한 건물 옥상에서 점거농성을 벌이던 50여 명의 철거민들과 이를 무력으로 진압하려던 경찰 및 용역 직원들 간의 충돌로 6명의 사망자가 발생한 용산참사!! 우리는 이 비극적인 사태를 제대로 이해하고 해법을 찾기 위해 그 배후로 파고 들어가야 할 것이다.

용산참사는 공권력 남용과 도시개발사업의 현주소를 단적으로 보여주고 있다. 말만 공익사업이지 건설사의 편의를 봐주기 위해 국가가 경찰특공대 100명까지 동원해 서민들을 거리로 내몰았다. 공공성을 상실한 지금의 재개발 방식은 과거 일제시대 토지수탈과 다름없는 계급청소의 전형이다. 용산 참사’를 계기로 기존 도시재개발 방식의 틀을 완전히 뜯어 고쳐야 한다는 의견이 서울시와 학계, 시민단체 등에서 강하게 제기되고 있다.

특하면 터지는 민간 개발조합의 비리와 철거민의 농성, 폭력 등으로 얼룩진 재개발 방식으로는 ‘제2의 참사’가 언제든 발생할 수 있다는 것이다. 현행 방식에서는 민간 조합과 재개발관리업체(정비업체), 철거용역업체, 건축시공사, 세입자, 철거민대표단체 등 사이에 갈등과 ‘커넥션’이 필연적이라는 지적이 나오고 있다. 그러면 왜 이러한 비극이 반복되며 불법과 비리가 가능한 것일까?

그렇다면 외국의 사례는 어떨까? 미국, 영국 일본 등 선진국들에도 재개발 사업은 벌어지고 있을까? 물론 사람이 살고 있는 곳이고 엔트로피가 증가하는 물리적 법칙이 적용되는 같은 지구촌이기에 그곳에서도 개발은 늘상 벌어진다. 그리고 이곳들에서도 갈등은 존재한다. 하지만 이들 나라는 설득과 대화, 타협으로 갈등을 해결해 용산 참사와 같은 사태는 일어나지 않는다고 전문가들은 말한다. 실제 한국과 사업 절차나 목적 등이 비슷한 일본 도쿄 롯폰기힐스(11만㎡·3만3000평) 복합시설도 17년이나 걸렸지만 대화와 타협으로 해결했다.

일본을 비롯해 영국, 프랑스, 독일 등 외국의 도시재개발 사업은 주로 정부가 주도하거나 민·관 합동으로 개발하는 경우가 대부분이다. 사전 준비작업도 우리나라와 비교도 안될 만큼 긴 시간을 갖는다. 초기 비용도 많이 투자하고 있다. 영국 런던의 그리니치 밀레니엄빌리지도 정부 주도의 재개발에 성공한 케이스. 100년 이상 버려진 가스공장 부지를 정부와 가스공사, 지방자치단체가 친환경 신도시로 되살려 냈다. 장영희 시정개발연구원 박사는 “일본 신주쿠의 부도심 개발은 협상 기간만 17년이 걸렸다”면서 “오랜 시간이 걸리더라도 협상을 통해 타협점을 찾는 문화가 정착돼야 한다”고 말했다.

싱가폴 주택정책은 저소득층의 주거안정을 통한 인종간 갈등 및 사회 안정도모, 주택을 통한 소득 재분배, 자가소유의 확대를 기본목표로 하고있다. 토지의 공개념을 바탕으로 공공주택위주의 주택정책 실시와 전국토의 국유화를 추진하고(전국토의 67% 국유화-주택공급의 96%를 공공이 담당하고 민간은 극히미약), 분양신청자는 명단을 작성하여 신청 순서에 따라 선배정하며 우선권은 재개발 철거민과 군인, 경찰 교도소 직원에 한하여 분양호수의 2% 범위내에서만 주어지는등 소득 수준을 구분하여 소득 수준에 맞는 주택 공급 받도록 제도로 규제하고 있다.

부동산 투자를 방지하기 위해서 일정기간 거주하여야 아파트 처분, 부동산 판매 이익을 볼 경우 아파트 분양 금지, 재분양 정책- 분양받은 아파트의 임의 처분 금지,주택뿐만 아니라 타종의 부동산 소유자도 분양금지, 허위서류로 주택구입시 강제 환수 조치등을 통해 실수요자 공급을 위하여 아파트 분양에 제약조건을 두고 있다.그리고 주택 개발위원회라는 하나의 기관이 모든 주택, 건설, 토지관련 정책 및 상황을 책임지고 시행하고 있다. 외국인의 토지및 주택 소유를 금지하고 있으며 주택소유자가 공공주택을 분양받고자 원하는 경우 기존 주택을 처분한 후 30개월 경과하여야 신청이 가능하다. 타종의 부동산 소유자도 신청이 금지된다. 소득면에서는 처음엔 빈민만 신청할 수 있고 빈민

주거문제가 해결된 뒤엔 중산층을 포시킨다.

67년부터 2인 이상의 가족에 한해 분양을 신청할 수 있으며(62년 이전 5인이상,이후 3인 이상) 나이가 많은 1인 가족(단독세대)이 아파트를 신청할 수 있도록 21세이상의 제3자와 동거를 하여 2인 이상이면 신청자격이 주어진다. 21세 이상의 고아가 같은 남성, 같은 여성끼리 동거할 목적으로 임대 분양 하고자 할 경우에도 신청자격 주어진다. 노인 보호와 대가족제도 권장을 목적으로 다세대 동거주택 지원제도를 두고 있다. 순위를 3년 소급 적용하여 주택자금 대출 상환 기간을 연장해주며 계약금 인하 등의 특혜를 제공한다. 주택자금 대출 후 사망,영구불구로 대출능력을 상실한 경우 잔여대출금을 공공이 대신 상환해주는 가정 보장 보험제도도 마련하고 있다.

홍콩의 경우는 주택보급율이 98.4%이다. 이중 자가소유율이 40%(78년 23%) 민간주택은 대부분 자가소유이고 공공주택중 86.8%가 영구임대주택이며 주거안정측면에는 별다른 문제가 없다. 무허가 주택, 임시주택 거주자가 전체인구의 8.3%이며 주택이 대부분 소형으로 전용면적 12평(순수거주면적 9평)이 전체주택의 62%,가장 큰 규모의 임대주택이 전용면적 18평이고 자가소유주택도 전용면적 12~23평 수준이다. 민간주택의 경우12평이하가 40.2%,12~21평 이하는 42.5%이다. 주택이 소형인 이유는 인구에 비해 국토 면적이 적어서 모든 국민에게 골고루 공급하기 위하여 소형 위주로 공급하고 있다.

홍콩 공공주택 정책의 목표는 적절한 주택가격및 임대료로 일정한 수준 이상의 주택을 제공하여 자가소유욕구를 충족 및 촉진시키며 최단시일 내 신청자에게 공급한다. 노후화된 주택 재개발로 주거수준을 향상시키고 주택건설에 따라 자원 활용의 효과적 이용을 촉진시킨다. 공공주택 공급에 있어서 주택보조 혜택의 형평을 유지하며 저소득층의 주거안정을 위하여 임대주택제도(88년 현재 총인구의 43.5%가 거주)와 임대형태를 영구로 하여 저임대료와 공정하고 합리적으로 배정하고 입주자의 지불능력과 임대주택의 가격을 고려한 적정임대료의 산정, 임대주택의 관리로 쾌적한 주거환경의 유지에도 중점을 두는 영구임대주택 제도도 두고있다.

임대주택의 입주자의 선정은 일정 소득수준 이하에 해당하는 자를 입주자대기명단에 등록하여관리하고 있으며 주택사정이 심각한 화재나 건물붕괴위험으로 인한 긴급 대상자, 철거민 재개발 대상자, 신체장애자 ,하급 공무원, 연금대상자 거주이전이 필요한 자등을 특별공급대상자로 선정한다.1인당 순수 거주면적 최소 1.6평이고 평균 2.3평이다. 임대주택의 임대료는 정책조정위원회에서 건의하여 결정하고 임차인의 지불능력, 입주

대상자 평균소득의 15% 이내-민간부분의1/4~1/3, 매 2년마다 재산정하고 신규주택보다 낮은 가격으로 책정한다.

홍콩은 주택보조금제도도 운영하고 있는데 개인에게 직접 보조하지 않고 저가의 주택 혹은 저임대료의 임대주택을 통한 보조를 한다. 입주후 소득 수준, 재산상태가 향상되면 10년 이상 거주자중 소득이 신규입주대상자의 소득상한선의 2배를 초과하면 일반임대료의 2배를 납부하게된다.(현재 32%가 2배임대료 납입) 자가소유제도:중저소득층의 자가소유를 촉진하고 신규입주대상자의 입주를 확대시키기 위하여 정부가 민간업체에 저가로 토지를 불하하고 자가소유주택을 건설하도록 하는 대신에 주택가격, 규모, 건설호수, 재매각 제한등은 주택위원회가 통제하는 자가소유제도를 운영하고 있으며 임대아파트를 입주자에게 분양하기위한 주택입주금 대출제도도 운영하고 있다.

현재 도시정비법과 도시재정비촉진을 위한 특별법, 일명 뉴타운법은 땅값 폭등 등으로 인해 부동산 대란만 가중시킬 뿐이며 도시개발법, 택지개발 촉진법, 특히 세입자에 대한 아무런 보상도 주어지 않는 주택법등은 당연히 개선되어야 한다. 이제는 ‘도시재생법’이라는 특별법을 만들어 복합개발, 단계적개발, 비선형적 개발을 해야 한하며 주민들이 계속거주할 수 있고 주민들의 사회, 경제적 여건을 개선할 수 있는 개발, 주민참여를 원칙으로 하는 개발, 지역의 역사와 생활, 공동체를 파괴하지 않는 개발, 건강하고 안전하게 거주할 수 있는 개발을 하여야 한다.

한국의 재개발은 외국에서 이미 30년 전에 버린 방식이다. 이제는 민간기구, 즉 조합이나 세입자 등 주민기구와 건설사, 행정기관, 공공기관 등 기구중심의 재개발 방식으로 바뀌어야 한다. 영국이나 일본도 ‘재개발정비공단’에서 개발을 전적으로 주도하고 있다. 한국도 소유주 등 일부가 조합을 구성하는 방식을 버리고 주민(무허가 건물주,세입자등 포함)동의를 토대로 SH공사와 주택공사, 토지공사 등이 도시재개발 사업을 대행하는 방식의 공영개발도 전면적으로 검토해야한다. 또한 개발 승인이 나면 전문가 집단이 포함된 민, 관, 시민단체등으로 구성된 개발 현지 조사팀을 구성하는 것을 법제화 하여 개발해당지역의 주민의 실태와 사정을 섬세하고 꼼꼼하게 조사하여 보고서를 작성하고 이에 대한 공청회 및 토론회, 보고대회 등을 통해 개발과정에서 소외되거나 피해를 보는 주민이 없도록 하여야 하며 개발승인이후 공람, 공청회등의 간접적인 방식으로 주민들에게 공지하는 방식이 아니라 현주민들을 적극적으로 찾아가 권리를 알려주고 전체 개발 사업진행과정에서 전문적인 상담을 받을 수 있는 민, 관, 시민단체로 이루어진 전문감시단을 상설하는 것을 시행령에 담아야 한다.

☆ 지역의 한마디

철거민에게는 왜 인권이 없을까. 철거에 대한 고지도 전혀 받은 적이 없고, 이 곳의 보상 방식이 환지 방식이기 때문에 다른 곳과는 다르다는 것조차 몰랐던 김00씨 가족의 이야기를 들으면서 느끼는 바가 많았다. 주거와 일을 아무 잘못도 없이 한 순간에 잃어버린 그들이 부조리에 묵묵히 순종하지 않았다는 이유로 탄압당하는 것을 보면서, 일제 강점기 우리 나라 민족들이 불렀던 민요의 한 구절이 떠올랐다.

밭은 헐려서 신작로 되고
집은 헐려서 정거장 되네
아리랑 아리랑 아라리요
아리랑 배 띄워다 노다가세

일제 시대의 간악한 일인들과 지주들에게 땅과 집을 빼앗기고 유리걸식했던 우리 민족들이 부른 노래이다. 그런데 왜 지금, 일제 강점기도 아닌 2011년에 이 같은 노래가 다시 머릿 속에 떠올라야 하는 것일까. 왜 일인들과 지주들이 했던 만행이 오늘날 대한민국에서 반복되고 있는 것일까. 이유 없이 소작을 떼이고 만주로, 북간도로 향했던 우리 민족의 서글픈 모습이 왜 오늘날 다시 보여 지는 것일까.

박00씨는 불쌍한 사람이 아니었다. 10년 이상을 유도를 하면서 자신의 꿈을 키우고 한 때 경찰을 소망하기도 했던 대한민국의 아름다운 청년이었다. 어떤 학생들은 꿈이 없이 부모의 소망을 좇아 공부를 하기도 하고, 어떤 학생들은 꿈은 있지만 노력을 하지 않고 쉽게 좌절하기도 한다. 그러나 박00씨는 꿈을 위해 열심히 노력하면서 달려왔다. 가구점에 불이 나지 않았다면 벌써 좋은 직장에 취직을 하여 지금쯤은 안정적인 생활을 할 수 있었을 것이다. 하지만 그녀는 그 모든 것을 잃었다. 평생 남에게 죄 지은 일이 없던 어머니 김00씨를 감옥에 보내고, 어린 두 동생을 돌보며 힘겹게 투쟁을 하고 있다.

그러나 그녀는 지금도 불쌍한 사람이 아니다. 왜냐하면, 그녀는 아직 포기하지 않았기 때문이다. 그녀에게는 또 다른 꿈이 생겼다. 개발 이전의 그녀의 꿈이 개인적인 꿈이었다면, 지금의 그녀의 꿈은 좀 더 거시적이고 공동체적인 꿈이다. 그녀는 이 일을 통해 공동체를 알았다. 서로 기대고 사는 것이 무엇인지 알았다. 가족 외에도 가족 같은 사람들이 있다는 것을 알았다.

벼는 서로 어우러져
기대고 산다

햇살 따가와질수록
깊이 익어 스스로를 아끼고
이웃들에게 저를 맡긴다.

서로가 서로의 몸을 묶어
더 튼튼해진 백성들을 보아라.
죄도 없이 죄지어서 더욱 불타는
마음들을 보아라. 벼가 춤출 때,
벼는 소리없이 떠나간다.

벼는 가을 하늘에도
서러운 눈 씻어 밝게 다스릴 줄 알고
바람 한 점에도
제 몸의 노여움을 덮는다.
저의 가슴도 더운 줄을 안다.
벼가 떠나가며 바치는
이 넓디 넓은 사랑,
쓰러지고 쓰러지고 다시 일어서서 드리는
이 피문은 그리움,
이 넉넉한 힘……

- 이성부 '벼'

그녀는 불쌍한 사람이 아니다. 불쌍한 것은, 그녀를 거리로 내몬 이 사회이다. 죄 없는 사람에게 죄를 주고 죄 있는 사람들의 죄를 눈감아 주는 부조리한 이 나라이다. 없는 자에게 뺏아서 있는 자에게 더 얹어 주는 이 땅의 기득권 세력들이다. 그들이 불쌍한 것은, 그들이 아직 모르는 것이 있기 때문이다. 이 세상에서 진정 소중한 것이 무엇인지도 모르고, 정의와 희망과 사랑의 가치도 모르기 때문이다. 진정 불쌍한 그들이 이제는 자기 욕심에서 벗어나서 진정 소중한 것을 바라보았으면 좋겠다. 김00씨나 박00씨를 위해서가 아니다. 이 땅의 집을 잃은 철거민들을 위해서가 아니다. 바로 그들 자신을 위해서, 그들 자신의 썩어 버린 정신과 육체를 위해서, 이제는 그만 헛된 욕심에서 나올 수 있기를.

【강제 퇴거 감시단 지역보고서-두리반】

두리반-마포지구 지구단위계획

✎ 만든 사람들 : 예술 남희 세안 세다

✎ 면접조사 : 1월 5일 15:00

I 서론

2008년 보다 2009년, 하천 정비 사업 같은 사회 간접 자본이 무려 26.7%나 늘었다. 지난 정부에서 연평균 2.5%씩 늘렸던 것에 비하면 10배 이상 늘어난 것이다. 이런 건설업에 대한 국가적 비중에 비해 건설업의 경제적 가치는 현저히 적다.

기획재정부에 따르면 건설업 GDP비중은 2006년 7.5%, 2007년 7.4%, 2008년 7.0%으로 계속 감소해 2009에는 6.9%까지 떨어진 것으로 나타났다. 건설업의 고용비율 또한 7%대에서 머물고 있다.

건축업의 부정적인 경제적 전망에도 불구하고 아직도 많은 지역에서 새로운 건물들이 생겨나고 있다. 이제는 경제적 이윤을 위해 무조건적인 개발만 할 때가 아니다.

보다 그 지역 속에서 살아가던 사람들의 문화와 삶을 이해하고, 살아가는 사람들이 원하는 개발을 만들어 가야 한다. 이러한 모습의 방향을 마포지구 지구단위계획으로 묶어 쫓겨난 뒤 농성중인 두리반을 통해 알아보았다.

II. 본문

1. 대상지역개발사업추진현황

1-1 . 지구단위계획이란?

지구단위계획은 구역을 지정해서 직접 개발을 하는 게 아니라 말 그대로 계획이다. 구역을 지정해서 용도와 목적을 제한한다. 이 구역을 지정한다고 해서 반드시 개발을 해야 하는 것도 아니다. 개발은 해도되고 안해도되지만 이 구역 안에서 개발을 하게 된다면 많은 특권을 준다. 그 구역 안에서 개발을 하는 시행사는 제한기준에 따라 건물을 지을 수밖에 없지만 대신 인센티브를 준다.

마포지구 1종 지구단위계획(두리반 일대) 은 단독주택, 공동주택(주거복합건물 제외), 공장 창고시설, 위험물저장 및 처리시설, 자동차관련시설(주차장제외) 를제외한 모든용도의 건물이 들어설 수 있고 특히 문화 및 집회시설 중 공연장, 전시장, 교육연구 및 복지시설 중 아동관련시설, 업무시설을 짓는것(입주하는것)을 권장하고 있다.(출처-마포구청 민원서비스 원클릭도시정보)

1-2 개요 및 개괄적인 상황

* 사업개요

사업구분 : 제1종 지구단위계획
 사업명:마포지구 지구단위계획
 위치: 서울시 마포구 신촌로 양화로변일대
 면적: 451,500.00(m²)

* 대상 지역의 거주민 현황

상호: 두리반
 주소:서울시 마포구 동교동 167-31
 상가 세입자: 유00, 안00
 건물면적 :약 93(m²)
 영업 당시 평균 소득: 약 월 250만원

응신잡사 재발방지를 위한

현재 거주 및 영업 현황: 2009년 12월 24일 영업이 중단 된 후, 현재 철거 위기의 상가에서 거주하며 농성 중

* 추진현황

날짜	사업 추진현황	두리반 현황
1987-02-04	마포지구 도시설계 최초수립	
1995-09-22	마포지구 도시설계 재정비	
1998-05-18	서교지구중심 도시설계수립(동교동 161-8번지일대, 8,500㎡)	
1998-05-18	마포지구 도시설계 (부분)재정비	
2005-03		동교동 167번지에 칼국수, 보쌈 전문점 두리반 영업시작
2006-03-16	제1종 지구단위계획구역 및 계획변경결정(서교지구중심 통합, 마포1·2지구 분할)	마포구청에서 두리반 일대를 지구단위계획지역으로 발표. 2006년가을부터동교동 167번지 일대에 신공항 철도역사가 들어선다는 소문이있은뒤, 2007년부터공사시작.
2007-05-10	서교동 392-20외 5필지 획지 계획변경결정 고시	
2007-07-19	서교동 354-5외 3필지 지구단위계획변경을 위한 열람공고	
2007-12		두리반에 명도소송장 날아옴. 남전디앤씨가 시세의 열 배가 넘는 가격으로 두리반 일대를 매입한 사실이 뒤늦게 알려짐.
2008-03 부터		GS건설의 명도소송에 맞서 상가세입자들 법정싸움 시작. 세입자 측 변호사는 상가임대차보호법 10조를들어상가세입자들의법적보호역설. GS건설 측 변호사 역시 10조 1항의 예외조항을들어상가임대차보호법으로맞섬
2008-04-03	서교동 354-5외 3필지 지구단위계획변경결정고시	
2008-06		상가세입자들 1심에서 패소. 라틴댄스클럽을 제외한 10세대 향소. 라틴댄스클럽은 이때부터 GS건설의 용역들에게 시달리다가 3개월을 못 버티고 문을 닫음. 시

		설투자비, 보증금, 이사비용조차 못 받고 알몸으로 나갈
2009-02-12	서교동 371-19외 1필지 (경미 한 변경) 결정	
2009-05		두리반을 비롯한 나머지 세입자들 향소 심에서도 패소. 이때부터 남전디앤씨는 이사비용 300만원, 100만원, 70만원을 애 기하면서 상가세입자들을 몰아세우기 시 작
2009-06 부 터		세입자들 현수막 내걸고 공동대처하기로 함. 남전디앤씨가 세입자들에게 내용증 명을 보내 8월21일까지 반드시 개별적으 로 전화하면 재협상할 수 있다고 통보
2009-09		도장 찍지 않으면 라틴댄스클럽처럼 될 것이라는 공포로 인해 세입자들 줄줄이 도장을 찍기 시작함. 이발소 900만원, 신 발가게 700만원, 단란주점 1,000만원 등
2009-11-26	지구단위계획(경미한) 변경결 정 및 지형도면고시	
2009-12-24		GS건설의 용역 30여 명이 끝까지 전화를 걸지 않은 두리반에 들이닥침. 유00의 아내와 주방장, 주방보조를 구석으로 몰 아넣고 집기를 들어내기 시작함. 용역들 가게에 철판까지 둘러친 뒤 오후 6시경 철수
2009-12-25 밤		유00 부부 철판을 뜯고 두리반 안으로 진입, 농성을 시작. 26일 오후 2시경 인천작가회의 이사들 찾아와 지지농성 을 벌이기 시작. 이때부터 인천작가회의 식구들과 유00의 모교 동문들이 돌아가 면서 번을 서주기 시작
2009-12-28		인천작가회의, 한국작가회의 자유실천위 원회 공동명의로 '소설가 유00의 삶터, 두리반 식당을 빼앗지 말라'는 성명서 발 표

2010-1 부터		두리반 음악회등 문화행사 시작
2010-04-26		51+ 공연 앞두고 GS건설이 두리반 뒤편 한옥 철거를 강행하려 하자, 두리반대책 위원들 마포경찰서 항의 방문
2010-07-21		두리반 단전
2010-08-01		박홍섭 구청장의 '두리반 사태 해결 때까지 전기 공급하겠다'는 약속을 받고 농성을 풀고 두리반으로 돌아옴. 저녁 때 구청에서 경유발전기 보내옴
2010-08-03		박홍섭 구청장 경유발전기 돌릴 연료비 지금 불가 선언
2010-12-02	동교동 175-19호외 3필지 지구단위계획(경미한) 변경결정 및 지형도면고시	
2010-12-09	도시관리계획(마포지구 제1종지구단위계획) 결정(변경) 및 지형도면 고시	

2. 개발 사업에서 대상 지역의 거주민들의 의견 수렴

2-1 개발 사업에 대한 거주민들의 인지 시기 및 취득 정보

건물주외의 세입자들은 열람공고, 주민설명회 등 계획에 대한 정보를 알 수 있는 기회가 있는지조차 몰랐다. 당시 마포지구 지구단위계획에 대한 열람공고는 2개의 일간지에 광고형식으로 게재했다고 한다.

“농성하면서 이 건물등기부등본을 떠보고 이러면서 남전 디엠씨가 매입을 했고 소유권이전이 이전으로 한국토지신탁으로 넘어가있고 막 복잡하드라고요 그런거를 다 농성하면서 알게됐지요 사실 영업할때는 새벽에 일어나가지고 장을바다가 열시에 가게문을열어요 그리구 밤에 열시에 문닫는다고 하지만 손님들늦게까지있으면 열한시 넘어서 닫고 정리다하면 밤열두시고 상가 거의모든상가세입자들이 구청홈페이지든 부동산중개소든 건물주든 이렇게대화하고 알아보고 할 시간적 여유가 없어요.”

현행법령상 처리한 일이지만, 주민들에게는 생소하고 접근성이 떨어지는 절차였음을 알 수 있다.

2-2 개발사업에 대한 의견수렴과 협의 실태

위에서 언급했듯 공식적인 주민설명회는 몇차례 있어왔지만 소유주의 이해관계인, 즉 세입자들은 대상이 아니었음. 구청과 시행사는 소유주의 이해관계인(세입자)을 대상에 넣어서 설명회를 해야 할 의무도 없고, 제도적 장치가 존재하지 않음.

“그해 12월 그니까 2007년 12월에 명도소송장 받아들구서 어 이거 팔렸네 이래가지고서 우리 건물주한테 연락을 했더니 나는 끝났다 나한테 더는 연락하지 말아라 이렇게 얘기를 해갖고 어떻게 세입자 몰래 그따위로 행동할수있느냐 막 따졌지요 암튼 매매하기전부터나 매매과정이나 우리세입자들은 전혀몰랐어요.”

명도소송을 받고서야 철거사실을 알게되었고 대책위를 구성, 공식적으로 남전D&C에 요구사항을 적은 공문을 보냈지만 답변은 없었다. 재정착대책은 없음. 시행사로부터 보상금만 주기로 제시받은 상태.

3. 거주민들의 재정착권리

3-1 세입자 보상현황

2009년 5월 말 항소심 패소후 보상으로 제시받은 (통보받은) 내용 (이사비용)

꽃집/150만원	르꼬르즈옷가게/100만원
신발가게/70만원	

2009년 7월 시행사에서 공문발송.

8월 19일까지 반드시 개별적으로 연락하라는 내용이었고 두리반을 제외한 가게들은 다 협의를 하고 이어나갔음 구체적으로 어디가 얼마를 받았는지는 확인하지 못했으나 각각 700만원 900만원 1000만원 1500만원을 보상받고 나갔음.

두리반에 대해서는 보증금의 두배 되는 액수를 제시하려고 생각중 이었다라는 발언만 한 후 어떤 협의도 이루어지지 않고 있다.

3-2 세입자들의 재정착권리에 대한 요구 및 현재 상황

영업을 다시시작 할 수 있는 여건을 조성해달라는 요구를 하고 계시다.

“두리반이 28평이거든요 실 평수가 이 평수에 준하는 인근, 홍대앞 어디다가 얻어달라 이렇게 얘기를 하고 얻는 과정까지도 너네가 부동산 가서 알아봐라 돈 얘기는 하지 말어라 알아보고 이정도면 되겠냐 하고 우리 대책위원들한테 물어보면 우리 대책위원들이 가서보고 좋다 이러면 구체적으로까지 니네가 다 해다오 그런 주장을 하고 있는거죠.”

현재 두리반은 영업을 전면중단하고있는 상태. 두리반을 후원해주시는 분들덕에 농성을 계속할 수 있다고 한다. 남편 되시는 유00님도 직장을 그만두고 농성을 하고계신다. 생계를 이어갈수있을 무언가, 생계 더전마련이 시급.

4. 대상 지역의 강제퇴거 현황

4-1 철거예비행위

4-1-1 냉각기 파손

2008년 7월 어느 날 가게 안이 에어컨을 틀어도 더 후끈후끈 해져 실외기를 확인해보니 냉매 연결관이 끊겨있었다. 며칠 뒤 두리반 건물 지하에 있는 단란주점도 같은 일이 발생했다. 누가 그랬는지 정확한 증인이나 증거는 없으나, 그 당시 용역업체가 두리반 건물을 자주 오고 가서 용역들이 했다고 추측하고 있다.

“우리나 두리반 지하에 있던 단란주점 같은 경우에는 그거 뭐 용역들 짓이겠쥬 생전 그런일이 없었는데 냉매를 이놈들이 니퍼로 끊어가지고 냉매가 다 빠져나가게 하는 해코지를 하고 그래서 다음날 낮에 장사를 못하게 그니까 뜨거우니까 누가 들어왔다가 어우 왜이래요 이라고서 그냥 나가는 거죠 그런식의 해코지를하고그래도 개인적으로 다 감당하는거죠”

4-1-2 단전

2009년 12월 26일:

GS 건설사의 유행시행사인 남전디앤씨(추신에 자료첨부) 가 용역을 불러서 무단으로 전기를 끊음.

2009년 12월 28일 :

- 한국전력 서울본부 서부지점에서 남전디앤씨의 전기 해지 신청을 받아들여 현장조사 하지 않은 채 서류로 전기 해지 절차를 마무리 지음. 실질적 전기 해지는 26일날 이루어졌지만 서류상으로는 28일날 단전이 됨.
- 전기가 끊기자 바로 인근 공사장 (한영토건-포스코건설의 하청)의 현장소장이 공사

장의 전기선을 끌어들여서 두리반에 연결해줌. 한영토건이 돈을 낸 전기를 두리반이 허락 하에 사용했고, 전기료 문제는 한영토건이 공사를 하면서 두리반 건물 1층이 균열이 가고 벽이 약간 뒤틀려서 이것을 공사해주는 대신에 전기를 무료로 주기로 함. 이런 사실을 모르는 GS 건설과 남전디앤씨는 두리반이 전기를 도전하고 있다고 착각했고, 한전에신고를 해서 한전 직원이 나와서 실사를 벌이기도 함.

-2010년 7월 21일 :

- 도전이 아님이 드러나자 결국 GS 건설과 남전디앤씨는 두리반에 전기를 끊어라는 협박성 공문(전기를 계속 공급하면 소송을 걸어 막대한 피해보상을 물리겠다)을 포스코와 한영토건에 보냈고, 한영토건은 결국 전기를 끊음.

- 두리반은 이와 같은 단전 상황이 가시화되자 7월부터 한전에 연락을 해서 만약 한영토건이 어쩔 수 없이 전기를 끊을 경우 2009년 12월 28일자로 해지 처리된 전기를 다시 이어달라고 공식 요청을 함. 그러나 GS 건설과 그 유령시행사인 남전디앤씨는 한전과 마포구청, 마포경찰서 등에도 ‘두리반에 전기를 넣어줄 경우 막대한 피해보상 소송을 걸겠으니 알아서 업무에 협조하라’는 내용증명 공문을 보내 협박을 함.

- 2010년 8월 1일 : 두리반 대책위원장이자 두리반 칼국수집의 사장이신 안종려 사장이 7박 8일간의 마포구청에서 항의농성을 하자 마포구청장이 약속으로 발전기를 주었지만, 실질적인 발전기 가동에 필요한 기름을 제대로 지급하지 않음.

- 2010년 8월 4일 : 마포구청은 "사인간의 문제이므로 마포구청은 개입할 수 없다." 는 입장을 표명하며, 기름을 주지 않음. 두리반은 국가인권위에 긴급구제신청을 함.

- 2010년 8월 11일 : 국가인권위 앞에서 생명권을 위협받고 있는 두리반의 실태를 알리는 기자회견을 함.

- 2010년 8월 17일 : 경향신문 ‘두리반에 당장 전기를 공급하라’ 광고 게재

- 2010년 8월 30일 : 한겨레신문 ‘두리반 사태에 대한 111인 작가 선언’ 광고 게재

4-1-3 용역업체의 폭력적 행위

용역업체는 두리반이 개별적 재협상에 거부하자, 12월 24일 들이닥쳤다. 이후 몇 번 찾아왔으나 폭력적인 행위는 없었다. 그러나 경찰에 말이 의하면 용역이 경찰에게 협조요청을 3-4번 했으나 거절했다고 한다.

아래의 내용은 두리반 유00씨의 증언을 토대로 작성하였다.

일시 : 2009년 12월 24일

인원 : 30여명 (인부 20여명과 조직폭력배 10여명)

행위 : 깡패들이 안00씨와 두리반 주방장, 주방보조를 계산대쪽으로 몰아서 포위했다.

회사를 조퇴하고 두리반에 도착한 유00의 멍살을 잡고 낚아채 계산대 옆으로 강압적으로 밀었다.

움직이지 못하게 힘으로 막고 인부들이 계속 홀에 남아있던 집기와 주방, 화장실 모든 집기들을 다 들어냈다. 오후 4시부터 6시까지 계산대 쪽에서 움직이지 못하게 했다. 집기들을 다 들어낸 뒤 계산대에 있던 안00씨와 유00씨, 주방장, 주방보조를 밖으로 밀어냈다.

밖으로 강압적으로 밀어내자마자 철판으로 두리반 현관을 막았다. 안00씨가 용역들에게 “네들이 이려고도 사람이냐”고 항의하자 “밤길이나 조심해. 이년아.”라고 폭언을 한 뒤, 어딘가로 전화 해 상황 끝났다고 하더니 가버렸다.

4-2 빈집철거 사태

현재 두리반의 좌측과 우측 그리고 뒤쪽 모두 철거가 끝난 상태이다. 2009년 8-9월쯤 라틴댄스클럽이 철거 된 뒤, 세입자들이 차례대로 나가자 2009년 9월부터 2010년 3월까지 모든 철거작업을 마쳤다고 한다.

두리반과 한옥집 인쇄소가 철거되지 않은 상황이다. 인쇄소는 건물 뒤편까지 100평정도 소유하고 있는데 평당 2억 1천 5백을 요구해 아직 합의가 되지 않은 상태이다. 한옥집은 다른 곳보다 늦게 1월 말쯤 합의가 된 뒤 방치되었다. 그 뒤 4월 말쯤 철거하려 하자 두리반대책위가 마포경찰서를 찾아가 ‘51+’ 음악행사⁸²⁾를 막으려는 의도가 다분하며 두리반 먼저 해결하기 전에 저 건물을 허물면 폭력적으로 두리반 사태를 해결할 우려가 있다고 항의한 뒤 아직까지 방치된 상태다.

4-2-1 두리반 주변 철거 상황

82) 2010년 5월 1일 두리반에서 이루어진 음악행사. 홍대 앞에서 활동하는 62개 밴드가 두리반 뒷마당, 두리반지하, 두리반 3층에서 동시에 낮 12시부터 다음날 새벽 3시까지 공연을 한 행사로, 음악적으로 길이 남을 행사라 평가된다.



그림 26 한옥집 뒤쪽



그림 27 두리반 왼쪽



그림 28 두리반 왼쪽



그림 4 한옥집 앞쪽

4-2-2 두리반의 유일한 방어막, 두리반 우측의 한옥 건물



III 결론 : 사람을 위한 개발

집은 사람이 사는곳. 삶을, 생계를 꾸려 나가는 곳에서는 이 사람 사는 냄새가 난다. 미시적으로, 눈앞에 당장 보이는 이익만 좇아 비인간적으로 사고하고 행동하면 세상사 팍팍하고 슬퍼지지 않을까?

지금우리나라의 개발들은 너무나도 폭력적이다. 살고있던 사람들을 아무대책없이 내쫓고 빈털터리가되어 절박함에 매달리는 사람들에게 육체적 정신적 재산적 폭력을 거리낌없이가하고있다. 피해자는 있지만 가해자는 없다.

이 문제들을 놓고 생각해보면 분명히 뭐가 잘못되긴했다는 생각이 든다 하지만 법적으로는 아무 이상이없다고한다. 제도적장치는 모두 살고있는사람이아닌 개발을 하는 건설업자 및 건물주에게로 흐르게 되어있는것같았다. 건설업이 불황에 접어들면 한국경제도 안좋아지니까 돈이 잘 돌게하려고 사람들이 개발을 많이하게하려고 법을 너무 한쪽으로만 바꿔준것같다. 원래 살고있던 사람들이 이전보다 더나은질의삶 혹은 적어도 동등한 삶을 향유할 수 있게끔 제도적인 장치를 마련해야할것같다. 법은 국민을 보호하기위해있는거라고 생각했는데 그것만도아닌가보다. 세입자들도 한국국민인데 왜 법은 국민을 보호하지않는걸까?

이 사건에서 짚어볼것은 이거라는생각이 든다. 법대로 이 문제를 보자면 집주인이 개발한다고 나가라고했을때 나가는데맞다. 어떻게보자면 농성하시는분이 잘못되기까지했다. 이문제는 법의 틀로는 설명할 수 없고 이해할수없는 문제다. 이 틀을 벗어나서 사고하는게 필요한것같다. 틀이 잘못되었으면 틀을 바꿔야 한다고 생각한다.

쉽게 생각해서 빌려준게 단순한 물건이라면 돌려받고싶을때 돌려받을수 있다. 내가 소유권을 가지고있으니까. 하지만 그런식으로 나의 소유권, 재산권만을 주장하기에는 집이란것이 가진 의미가 단순물건과는 다르다고 생각한다. 이때껏 일궈왔던 삶 역사 추억들이 깃들여있는곳이 집이며 생계를 꾸려왔던곳 앞으로 삶을 이어가야할 터전 역시 집이다 그렇기 때문에 그렇게 함부로 다루어서는 안될것같다.

유00씨도 말씀하셨지만 거창한 대안은 우리사회에서는 아직은 실현되기 어려운것같다. 그치만 내가 살면서 영업하면서 자리를 잡았던 터전 그 일대에서 계속살수있게 해주는것정도는 보장되어야하는것같다.

P.s. GS건설과 남전 d&c ?

**시공사: GS건설, 시행사: 남전디앤씨

-마포구 동교동 재개발 시행사인 남전디앤씨는 어떤 회사일까?

GS건설 측은 ‘남전디앤씨와는 도급계약 상의 시행사와 시공사의 관계로서, 그 이상도 그 이하의 관계도 아니다’라고 설명한다. 사실일까?

이에 대한 해답은 금융감독원이 운영하는 전자공시시스템(에)에 올려진 남전디앤씨에 대한 회계감사공시자료를 보면 찾을 수 있다. 남전디앤씨는 웰컴씨티와 박찬구라는 개인투자자가 공동으로 설립한 회사로, 웰컴씨티가 대주주이다.

남전디앤씨가 GS건설과 관련이 있다는 증거는 회계감사자료상에 드러난 자본 흐름을 역추적해보면 분명히 드러난다. 회계보고서에 따르면 남전디앤씨의 모회사인 웰컴씨티는 대표이사가 100% 지분을 보유하고 있지만 회사자본금의 20배가 넘는 120억원을 GS건설로부터 직접 대출받았기 때문에 사실상 GS건설이 소유한 회사로 볼 수 있다.

더욱이 주목할 만한 사항은 남전디앤씨가 동교동 재건축 사업에 뛰어들기 위한 자금 520억 원을 농협중앙회로부터 대출받을 당시에 GS건설이 지급보증을 썼다는 점이다. 남전디앤씨가 진 520억 채무에 대한 일시 상환 만기가 2010년 12월 도래한다. 게다가 남전디앤씨는 2010년 3월 기준의 기업신용도평가 자료에 의하면 CCC등급을 받고 있어 사실상 사업의 존속 여부가 불투명하다는 평가를 받고 있다.

웰컴씨티가 세운 또 다른 재개발 시행사인 (주) 메트로피에프브이가 진행했던 종로구 청진동 재개발 사업의 시공사 역시 GS건설이다. 심지어 웰컴씨티는 GS건설에서 차입한 돈으로 (주)메트로피에프브이에도 지분을 투자한 바 있다. 이러한 사례들은 GS건설이 지분관계를 위장하여 설립한 시행사들을 앞세워 재건축 사업을 진행하고 있다는 사실을 입증한다.

- 출처: 오마이뉴스 고영철시민기자

【강제퇴거 감시단 지역보고서-상도4동】

상도4동 보고서

✎ 최종편집일 : 2011. 1. 14.

✎ 작성자 : 임영혁, 이지현, 한누리, 조서현, 강민수

✎ 주민면접일 : 2011. 1. 6.

✎ 피면접자 : 고00 상도4동 세입자철대위 위원장
서00 상도4동 세입자철대위 국장

1. 상도 11구역 개발 사업 추진 현황

1. 개발사업 진행 개요

사업명: 상도제11구역주택재개발정비사업

위치: 상도4동 산46번지 일대(59,114㎡)

2004. 6. 25 : 기본계획 수립

2005. 4. 16 : 추진위원회 승인

2006. 8. 2 : 재개발조합설립추진위원회 승인처분취소 소송 접수

(서울행정법원 2006구합27915 원고 지덕사, 피고 동작구청장)

2006. 7. 28 : 부당이익금 반환 등 소송 접수

(서울중앙지방법원 2006가합65199 원고 지덕사, 피고 최윤호 외 21명)

2007. 5. 25 : 공람 공고 (동작구 공고 제2007-309호)
2007. 6. 21 : 정비구역 지정 (서울시 고시 제2007-199호)
2007. 7. 11 : 건물철거 및 부당이익금 반환 소송 접수
(서울중앙지방법원 2007가합59627 원고 지덕사, 피고 김학희 외 14명)
2007. 7. 12 : 주택재개발구역지정결정취소 소송 접수
(서울행정법원 2007구합26278 원고 지덕사, 세아주택, 피고 서울특별시장)
2007. 12. 20 : 조합설립 인가
2007. 12. 26 : 부당이익금 반환 등 소송 원고 승소
2008. 2. 12 : 첫 번째 철거, 조합원들 집 22채를 철거
이날 이후 세입자철거민대책위원회 모임 시작
2008. 3 : 세아주택이 지덕사의 땅⁸³⁾을 매입
2008. 3. 18 : 빈철원 상도4동 세입자철거민대책위원회 출범
2008. 4. 4 : 재개발조합설립추진위원회 승인처분취소 소송 원고 승소⁸⁴⁾
2008. 6. 5 : 건물퇴거 소송 접수
(서울중앙지방법원 2008가합54087 원고 대한토지신탁, 피고 최우석 외 35명)
(서울중앙지방법원 2008가합54766 원고 대한토지신탁, 피고 이종성 외 40명)
2008. 7. 29 : 건물퇴거 단행 가처분 신청
2008. 10. 10 : 일반 세입자들이 거주하는 집 33채를 철거
이때 용역들의 폭력이 언론에 보도되었음
2008. 10. 31 : 건물철거 및 부당이익금 반환 소송 원고 일부 승소
2009. 4. 22 : 건물퇴거 소송 원고 일부 승소
2009. 4. 30 : 주택재개발구역지정결정취소 소송 원고 승소
2009. 4~6 : 수차례에 걸쳐 40~50여 채 철거.⁸⁵⁾
2009. 7 : 60억 원대의 자금을 토지 매각 결정권자(지덕사 이사장 이관수), 조합장(최윤호)등에게 뇌물로 제공한 혐의로 세아주택 대표 기대석 씨 구속 기소

83) 시사서울 2010년 6월 3일자 '금호건설, 상도동 재개발 사업 포기하나'에 따르면, "1만3천여평 (42,975m²)의 부지를 550억여원을 주고 사들였다"고 한다.

84) 판결요지는 다음과 같다. "무허가건축물의 소유자는 원칙적으로 도시 및 주거환경정비법 제2조 제9호 (가)목에 의하여 조합원의 자격 이 인정되는 '토지등소유자'로 볼 수 없어 이들을 제외하면 위 법 제13조 제2항에 규정된 '토지등소유자의 과반수 동의'라는 승인요건을 갖추지 못하였음에도, 이들이 주축이 되어 구성한 주택재개발정비사업조합 설립추진위원회를 승인한 처분은 법규의 중요한 부분을 위반한 것으로서 그 하자가 중대하고 객관적으로 명백하여 당연무효라고 한 사례."

85) 서00 상도4동세입자철거대위 국장님의 말에 따르면, 이때 철거는 집달관 동행 하에 정상적으로 이루어졌다고 함.

2010. 7. 22 : 정비구역 지정 폐지 (서울시 고시 제2010-281호)

2011. 1 : 지덕사와 세아주택이 토지소유권을 놓고 분쟁 중. (2심까지 세아주택이 승소)

2. 상도4동의 개괄적인 상황

1) 역사적 배경

상도11구역(상도4동 산46번지 일대)에는 양녕대군을 모시는 사당인 ‘지덕사’가 위치해 있으며, 이 일대는 양녕대군 후손들의 종친회인 ‘재단법인 지덕사’(이하 지덕사)의 소유였다. 이 부근은 원래 임야였으나 45년 전부터⁸⁶⁾ 지덕사에 사용료를 내면서 무허가 건물을 짓고 사는 사람들이 하나 둘씩 생겨났다. 이후 이러한 무허가 건물들의 매매, 전세, 월세 임대 등이 이루어지면서 낮은 임대료 덕분에 저소득층이 이 지역에 밀집해 살게 되었다.

2) 주택재개발 사업의 진행 과정

수십 년 전부터⁸⁷⁾ 이 지역을 재개발한다는 이야기가 있어왔지만, 2004년에서야 주택재개발 기본계획이 수립되었다. 기본계획 수립 후, 무허가 건물 가옥주들을 중심으로 결성된 주택재개발 추진위원회(이하 추진위)가 땅 소유자인 지덕사와 땅 매입을 두고 협상하였다. 지덕사는 땅에 붙는 세금이 부담스러워서 추진위가 빨리 땅을 매입하기를 바랐지만, 이 지역은 문화관광부 관할 아래에 있는 토지로 원주민들에게 우선매입권이 있었기 때문에 추진위는 땅을 매입하지 않고 있었다고 한다.⁸⁸⁾

3) 개발사업의 전환

추진위가 땅을 매입하지 않자 지덕사는 세아주택을 시행사로 끌어들여 ‘지역주택조합’으로 개발을 추진하려고 하였다. ‘주택재개발’사업과는 달리 ‘지역주택조합’사업은 민영개발이라서 땅주인이 시행사에 매각했을 때 시세차익을 남길 수 있을뿐더러, 시행사와

86) 서00 상도4동세입자철대위 국장님의 말에 따르면 1966년도.

87) 고00 상도4동세입자철대위 위원장님의 말에 따르면 30년 전부터, 서청원 씨가 국회의원 5선을 하면서 선거철마다 약속했다고 함.

88) 서00 상도4동세입자철대위 국장님의 말에 따름. 한 조합원에 따르면, “2007년도에 ‘동작구청’에서는 지덕사의 땅을 상도11구역조합에 550억에 매각하라는 합의를 끌어내셨고 조합은 시공사 선정이 끝나면 그 땅을 정당한 가격에 매입하기로 하였습니다. 그러나 지덕사는 그 전에 다른 곳인 세아주택에게 땅을 매각한 후, 저희 조합원들에게 철거소송을 걸어 이 사태까지 만들게 된 것”이라고 한다. (출처: 상도11구역재개발토론회, <http://cafe.naver.com/sangdo11/67>, 작성자 '소금별'.)

시공사 입장에서도 임대주택을 지을 의무, 세입자에 대한 보상 의무가 없기 때문에 ‘주택재개발’보다 더 큰 개발이익을 얻을 수 있다. 지덕사와 세아주택은 추진위를 와해시키고 주택재개발을 저지할 목적으로 ‘재개발조합설립추진위원회승인처분취소’, ‘건물철거 및 부당이익금 반환’, ‘주택재개발구역지정결정취소’, ‘조합설립인가취소’ 소송을 냈다. 또한 원주민의 동의가 있어야만 세아주택에게 토지를 매각할 수 있었기 때문에,⁸⁹⁾ 추진위 위원장과 총무 등에게 뇌물을 뿌렸고,⁹⁰⁾ 2008년 2월에는 반대하는 조합원들의 집을 철거함으로써 조합원의 자격을 상실시켰다.⁹¹⁾ 이런 과정을 통해 2008년 3월, 지덕사는 세아주택에게 땅을 매각했다.

4) 현재 진행 상황

2009년 7월, 이러한 뇌물 제공·수수 행위가 적발되어 세아주택 대표, 지덕사 이사장, 추진위(조합) 간부들이 현재까지도 감옥에 들어가 있는 상태이다. 이런 와중에 ‘무허가 건축물 소유자들은 조합원 자격이 인정되는 토지 등 소유자’로 볼 수 없다는 대법원 최종 판결⁹²⁾이 나와 2010년 7월, 주택재개발구역지정이 취소되었다. 지덕사와 세아주택이 다시 토지소유권을 놓고 분쟁 중인데다가, 시공사인 금호건설도 자금난을 겪고 있어⁹³⁾ 아직은 개발이 진행되지 않고 있다. 하지만 누가 시행사, 시공사가 되든 간에 앞으로는 민영개발이 이루어질 수밖에 없는 상황이라서, 70여 세대의 남은 세입자들은 법적으로 아무런 보상을 받지 못한다. ‘상도4동 세입자철거민대책위원회’는 현재 구청을 상대로 주거대책 마련을 요구하고 있지만, 구청에서는 이제는 더 이상 ‘주택재개발지역’도 아니고 아직은 ‘철거민’도 아니라는 이유로 대책을 마련하지 않고 있다.

II. 개발사업 시 거주민들의 의견 수렴 과정

89) 지덕사는 문광부 관할의 땅이라 원주민들에게 우선매입권이 있다. 월요시사 2009년 4월 14일자 ‘S주택 상도11구역 점령 잔혹사 <집중취재>’에 따르면 당시 “동작구청은 조합원들의 2/3이상의 동의를 얻어야만 땅을 살 수 있다는 공문을 보내왔다.”고 한다.

90) “서울중앙지검 특수3부는 10일 재개발추진업체로부터 토지매수를 위한 주민동의를 받아달라는 부탁을 받고 1억8000만원을 받은 혐의(배임수재)로 서울 동작구 상도11구역 재개발추진위원회 총무 정모씨를 구속했다. 같은 청탁과 함께 10억여원을 받은 혐의로 재개발추진위원장 최모씨도 구속됐다” 한국경제, ‘특하면 조합 비리 사업 중단 단지 속출’, 이근호 기자, 2009년 6월 10일자.

91) 조합원들은 대부분 토지를 소유하지 않고 무허가 건물만을 소유한 지상권자였기 때문에, 소송을 통해 무허가 건물이 철거되면 조합원 자격도 소멸된다.

92) 대법원 2010두2715 주택재개발구역지정결정취소.

93) 시사서울, ‘금호건설, 상도동 재개발 사업 포기하나’, 황동진 기자, 2010년 6월 3일자.

1. 상도4동의 거주민 현황 및 거주 상태

1) 서울시 고시 제2007-199호에 공시된 바에 따르면 개발 사업 전 상도4동의 건물 수는 356동이다. 상도4동 세입자철거민대책위원회(이하 철대위) 서00 국장에 의하면 사업이 시행되기 전에는 약 450가구가 거주하고 있었다. 거주민들은 전세 200만원에서 700만원 정도의 낮은 세입금으로 살고 있었으며, 그 당시 세입자들의 소득은 100만원에서 200만원 사이였고 방 크기는 20평 미만이었다고 한다.

철대위 국장은

“나도 여기, 사실 내가 아마 여기 이사 온 지 제일 얼마 안됐을거야. 근데 참 노인네들이 얼마나 친절하고 정도 많고 참 이런지.. 낮가림이 심해 사람 잘 못사겼었어요. 나는 또 아침 일찍 나가고 밤늦게 오고 인제 집 비우고... 그니까 애들만 있어도 걱정이 안 돼. 노인네들이 챙겨주 시지 애기들 잘 돌봐주지. 참.. 그 참 없어도 그런 점이 참 좋은 저기였었거든. 근데 지금도 없어도 참 마음들은 정말 진짜 머 재벌못지 않아. 그냥 조그만거 나눠먹고 부쉬먹고.”
라고 말하며 풍족하지는 못했지만 인정 많고 평화롭던 과거의 상도4동을 회상했다.

2) 상도4동 철대위 서00 국장에 따르면 현재는 약 70~80가구가 거주하고 있다.⁹⁴⁾

3) 철거가 행해졌던 상도4동은 아직도 철거의 흔적들이 그대로 있다. 동네는 어수선했으며 여름에는 악취와, 겨울에는 추위와 싸워야한다고 주민들은 말했다. 아직 집은 그대로 가지고 있기 때문에 철거민에게 주어지는 보호를 받을 수 없으나, 상도4동의 주거 환경은 매우 열악하여 그대로 거주하기 어려운 상태이다.

4) 주거환경의 피해만큼이나 큰 손실은 심적 피해이다. 아이들에게 안 좋은 기억을 남겨준 것에 대한 미안함과 가족에게 따뜻한 보금자리를 마련해주지 못하는 것에 대한 안타까움은 주민들에게 더 큰 상처이다. 지금 가장 힘든 것이 무엇이나는 질문을 받았을 때 주민들의 대답은 거의 비슷했다. 아이들의 교육에 더 큰 힘을 쏟을 수 없는 것과 집에서 웃음이 사라진 것은 그들에게 가장 큰 고통이다. 뿐만 아니라 언제 철거될지 모르는 집을 지키며 살아가는 것은 거주민에게 큰 불안이고, 자신과 이웃들에게 심한 폭력을 행사한 용역들을 마주하며 살아야한다는 것, 그들에게 감시당하며 살아야한다는 것 역시 참기 힘든 어려움이다.

철대위 위원장은

94) 한국일보, 2010년 7월 27자 ‘암울한 산동네에 희망이 걸렸다’ 등은 철거 이전에 300여 가구가 살았고 30여 가구가 남아있다고 보도했다.

“병이 생겨요. 정말 이런 그 저기에 살다보니까 몸이 다 병이 든 거 같애. 정신도 진짜 이게 우울증이 온데다가 막 우울증이 온 나머지 막 정신이 이상해지고 가슴이 벌렁벌렁하고. 지금은 이거를 달아놔서 막 이렇게 들어가고 나가고 하는 사람을 다 우리가 체크를 하고, 누가 들어가고 이상한 사람이 들어가면 따라 들어가서 왜 들어오셨냐고 할 정도가 되니까 지금은 조금 낫지. 이것도 없고 용역들이 막 군데군데 이렇게 지키고 있을 때는 진짜 무서워서..”

라며 불면, 우울, 공포, 불안증세 등 철거와 용역폭력으로 인한 정신적인 고통을 호소했다.

현재 철거는 잠시 멈춘 상태이고 용역도 2명만이 남아있지만, 이들의 불안한 생활은 나아지지 않았고 이에 대한 대책이 시급하다.

5) 수년간의 투쟁으로 직장을 그만두어 경제적인 어려움은 더욱 심각해졌다. 현재도 철대위 활동 중인 주민들은 사무실을 24시간 내내 교대하며 지켜야 하고, 이 때문에 정상적인 경제활동을 하기 어려운 상황이다. 한때는 돈이 없어 기름보일러를 켜지 못해 가족들이 동상에 걸리는 일도 있었고, 쌀이 떨어져 밥을 굶는 일도 있었다고 한다. 이에 구청에서 조건부수급자 자격을 얻어서 쌀, 연탄 등 최소한의 지원을 받고 있지만, 다른 추가적인 소득이 발생할 경우 어렵게 얻은 조건부수급자 자격마저 박탈당할 수 있다.

2. 개발 사업에 대한 거주민들의 인지 시기 및 취득 정보

세입자들은 재개발 사업에 대해서는 소문만 들었을 뿐 자세한 내용을 알지 못했다. 구청에서 거주민들을 대상으로 하는 주민설명회를 개최한 적이 없고, 조합도 세입자들과 정보를 공유하지 않았기 때문이다. 이후 세입자들은 정부에서 시행하는 도시 재개발 사업이라고 듣고 이에 동의하였다. 그러나 세입자의 동의 없이 아무런 보상도 받을 수 없는 민영개발로 전환되었고, 뒤늦게 이 사실을 알게 된 세입자들은 민영개발 계획에 반대하였다.

건물 철거에 대해서도 소송 진행과정에 대한 인지가 없었다. 세입자들은 2008년 10월 10일 철거가 이행되기 전날 밤인 10월 9일 저녁에 집을 비우라는 소장을 받고서야 소송이 이루어지고 있다는 사실을 알았다고 한다.

3. 개발 사업에 대한 주민들의 의견 수렴과 협의 실태

2007년 5월 25일 주택재개발에 대한 공람이 동작구청에 의해 공고되었으나, (동작구

공고 제2007-309호) 거주민들은 공람 사실을 몰랐기 때문에 주택재개발 당시에도 의견을 제시할 기회가 없었다고 한다.

이후 주택재개발이 취소된 뒤 세아주택에 의한 민간개발 계획이 수립되는 과정에서도, 거주민들에게는 반대하거나 의견을 제시할 기회가 주어지지 않은 채 사업이 진행되었다.

개발과 관련된 비리사건들이 밝혀지며 조합원들이 모두 구속되어, 조합과의 대화가 불가능해 졌다.

지자체에서는 철거가 진행되고 사실상 철거민이 되어야 도움을 줄 수 있다고 하며, 현재로서는 활발한 의견 조율은 되고 있지 않은 상황이다. 구청에서도 2010년 8월에 구청장이 바뀔 때 대화가 한 번 있었고 그 전에는 구청과도 전혀 의견 조율이 없었다고 한다.⁹⁵⁾

개발과정에서 주민들에게 의견을 표시할 기회조차 주어지지 않았다는 것, 심지어 주민들에게 철거 계획에 대한 내용도 알리지 않은 채로 철거를 단행했다는 것은 큰 문제가 아닐 수 없다. 뿐만 아니라 위와 같이 기본적인 거주권이 침해되고 있는 상태에서 지자체에서 적극적인 의견 조율에 나서지 않은 채 방치하고 있는 것 역시 해결이 시급한 문제이다.

◆ 동작구공고 제2007-309호
상도제11주택재개발정비사업 기본계획
변경 및 구역지정(안) 공람

서울특별시 동작구 상도4동 산65번지 일대 상도제11주택재개발정비사업 기본계획 변경 및 구역지정을 위하여 기본계획 변경 및 정비구역지정(안)에 대한 주민의견을 청취하고자 도시및주거환경정비법 제3조제3항, 제4조제1항 및 같은법시행령 제9조, 제11조의 규정에 의하여 다음과 같이 공고하고 주민공람을 실시하오니, 상도제11주택재개발정비사업 기본계획 변경 및 정비구역지정(안)에 대하여 의견이 있을 경우 공람기간

내에 공람장소에 의견서를 제출하시기 바랍니다.

2007년 5월 25일
동작구청장

1. 공람기간: 공고일로부터 14일간
2. 공람장소
 - 가. 동작구청도시관리과(담당☎ 820-9799)
 - 나. 상도제11주택재개발정비사업조합설립추진위원회(☎ 812-9356)
3. 공람내용
 - 가. 상도제11주택재개발정비사업 기본계획 변경 및 정비구역 지정

1) 정비사업 기본계획 변경 및 구역지정 내역

구분	정비사업 명칭	위 치	면 적		비 고
			당초	변경	
산구	상도제11구역주택재개발정비사업	동작구 상도4동 산65번지 일대	5684㎡	3114㎡	도지의 합리적 이용과 효율성 증진을 위하여 일부필지를 포함 및 재차하여 주택재개발정비사업을 원활하게 추진 하고자 함

2) 도시관리계획 용도지역 변경

<주택재개발 공람 공고>

III. 강제퇴거 현황

1. 대상지역 거주민에 대한 퇴거절차

2008년 7월 29일 지덕사와 세아주택이 건물퇴거 단행 가처분 신청을 하였고, 이것이

95) 동작구청 도시관리과 김용화 주임.

받아들여져 2008년 10월 강제철거가 시작되었다. 주민들의 말에 따르면 이에 대한 사전 예고는 전 날 저녁에야 이루어졌으며, 용역업체 직원들이 10월 10일 당일 아침부터 마을에 와서는 10시에 열리는 재판 결과를 기다리며 철거준비를 하고 있었다고 한다. 10시에 시작된 재판이 약 10분 만에 승소가 결정되자 용역업체직원들은 곧바로 마을 주민들을 쫓아내고, 생가철거를 포함하여 33채의 철거를 진행하였다.



<철거된 집이 그대로 방치되고 있는 모습>

현재에는 일시적으로 개발이 중단된 상태이기 때문에, 남아있는 주민들은 당장은 퇴거요구를 받고 있지 않으나, 세아주택 측이 언제라도 퇴거를 요구할 수 있는 권리를 가지고 있기 때문에 주민들은 언제 쫓겨날지 모르는 매우 불안정한 상황이다.

2. 빈집철거와 생가철거실태

2008년 10월, 철거를 시작한 시점에 이주비⁹⁶⁾를 보상받고 다른 지역으로 이주한 주민들의 집은 그 후로 빠르게 철거되었다.

그러나 이 주민들을 제외하면 대부분의 철거는 생가철거로 이루어졌다. 용역업체직원들이 주택의 창문을 통해 사람이 있는 방안에 약품(최루탄 추정)을 섞은 소화기를 방사하여 주민들이 질식하는 일이 있었으며, 주민들이 집 안에서 문을 잠그고 있으면 주택의 지붕을 파손하고 집 내부로 들어와 주민들을 폭행하고 끌어내는 방식으로 철거를 진행해 나갔다.



<마을을 점거한 용역업체직원들>

3. 철거용역업체의 폭력 실태

상도4동의 경우 철거용역업체직원들의 폭력이 무분별하게 이루어졌다. 다음은 주민들

96) 서00 국장님에 따르면 이주비는 80만~800만원 사이였다고 함.

의 증언을 토대로 철거과정의 폭력행위를 서술한 것이다.

‘그들은 집에 불을 지르거나 소화기를 방사하기도 하고, 집으로 들어와 주민 한 사람을 여러 명이 둘러싸고 폭행하기도 하였다. 머리채를 잡히거나 그들이 던지는 항아리에 맞아 눈이 찢어지기도 했으며 이에 저항하는 주민의 목을 조르기도 했다.’

철거가 이루어지던 당시에는 한 집 앞에 용역업체직원들이 열 명 이상 지키고 서있으며 주민들이 박스 등을 옮기면 그 내용물을 모두 검사하였다고 한다. 어린 자녀들이 보는 앞에서 주민들에게 험한 욕과 폭행을 일삼았고 이에 아이들 역시 늘 불안에 시달렸다. 일부 주민들은 물고문을 당했다고 진술하기도 하였다. 한 주민은 용역들에 의한 폭력 후유증으로 인해 돌아가시기도 했다. 용역업체직원들은 몸이 불편한 노인과 12년 간 투병 생활 중인 환자에게도 막무가내였다. 주민들의 만류에도 전혀 아랑곳하지 않고 이들을 강제로 집 밖으로 끌어내었고 집 안의 살림살이도 어디론가 옮겨졌다. 안경을 쓴 주민을 폭행할 때에는 얼굴에 수건을 감싸는 등의 치밀함도 보였고, 협박도 일삼았다고 한다. 한 주민의 말에 의하면 용역업체의 직원 중 한명이

‘우리 다 프로들이라 아무리 많이 때려도 전치 2주 이상은 안 나온다. 그러니 살아있을 때 나가라고 했다.’

고 한다. 또한 주민들은 용역업체직원들이 자신들을 폭행할 때 마치 약을 먹은 것처럼 보였다고 증언했다. 그들은 눈이 풀려 있었고 한 곳을 보지 못하고 눈동자가 계속해서 흐르는 듯한 모습이었던 것이다. 주민들은

‘자기들도 사람이기 때문에 맨 정신으로는 절대 이런 짓을 못 한다.’



<주민에게 폭력을 휘두르는 용역업체 직원>



<강제퇴거당한 환자가 이송되는 모습>

라고 하며 아마 용역업체직원들이 약을 먹었을 것이라고 추정했다.

더욱 충격적인 것은 구청직원들과 경찰들이 이와 같은 광경을 알면서도 보고만 있었다는 것이다. 경찰들은 대로변에 차를 대놓고 마을 안에서 용역업체직원들이 주민들을 폭행하는 것을 알면서도 제재하지 않았고 구청직원들 역시 이를 묵인하였다.

이런 일이 있는 후, 거주민들은 다른 주택들은 용역에 의해 다 헐리더라도 사무실만큼은 지키자는 생각으로 용역들의 공격을 방어하기 위해 파이프를 사용하여 사무실을 개조하였다. 왜냐하면 상도4동의 주택들은 지붕에 힘이 없기 때문에 죽창과 같은 도구로 조금만 힘을 가해도 집이 쉽게 무너졌고, 용역들이 지붕을 타고 집 안으로 들어와 거주민들에 대해 폭력을 행사하고 철거를 진행하였기 때문이다. 또한 언제 용역들이 다시 올지 모르기 때문에 사무실 앞의 인터폰 카메라로 이 지역을 출입하는 사람들을 모두 확인하고 있으며, 마을에 남아있는 주민들이 주간조와 야간조로 나누어 항상 순찰을 하고 있다.



<방어를 위해 파이프로 만들어진 사무실>



<사무실에서 출입을 확인하고 있는 모습>

IV. 거주민들의 재정착 권리

1. 상도4동 거주민 보상 현황

1) 개발 사업의 종류에 따른 보상

상도4동의 개발 사업 현황을 살펴보면, 상도 4동은 2004년 6월 25일 재개발 기본계획이 수립되어 2007년 6월 21일 주택재개발구역으로 지정되었다. 그러나 2009년 4월 30일 주택재개발구역지정결정 취소 소송에서 원고인 지덕사와 세아주택이 승소하였고, 결국 2010년 7월 22일 재개발구역 지정이 취소되었다.

한편, 2008년 10월 31일 건물철거 및 부당이익금 반환 소송에서 원고인 지덕사와 세아주택이 승소하여, 주택재개발이 취소된 상황에서 세아주택은 건물철거와 함께 지역주택조합 사업을 추진하고 있었다. 그러나 2009년 60억 원대의 자금을 토지 매각 결정권자와 조합장 등에게 뇌물로 제공한 혐의로 세아주택 대표가 구속 기소되고, 2011년 1월 지덕사와 세아주택이 토지소유권을 놓고 분쟁 중이기 때문에 현재 상도 4동에서 진행되고 있는 개발 사업은 없다. 그러나 토지소유권 분쟁 소송에서 세아주택이 승소할 가능성이 높고 결국 세아주택의 소유로 판결이 날 경우, 세아주택 혹은 다른 시공사에 의해 지역주택조합사업이 진행 될 것이다.

주택재개발과 민간 개발로 경우를 나누어 세입자들에 대한 보상 및 이주대책을 살펴보면

① 과거 주택재개발 지정 당시 거주민들에 대한 보상 및 이주대책

주택재개발이 되는 경우 세입자는 공공임대주택 입주권, 임시주거대책, 주거이전비와 이사비를 받을 수 있다. 사업인정고시실(통상 구역지정을 위한 공람공고일) 3개월 전부터 거주한 세입자는 공공임대주택 입주권과 4개월분의 도시근로자 월 평균 가계 지출비를 주거이전비로 받을 수 있으며 주택규모에 따른 이사비를 받을 수 있다. 사업인정고시실 3개월 전부터 거주하지 않아 보상조건을 충족시키지 못하는 거주민들은 이사비만을 받을 수 있다. 그러나 상도4동의 경우에는 주택재개발 시작도 하지 못한 채 취소되었기 때문에 거주민들은 위와 같은 보상을 하나도 받을 수 없다.

② 민간개발사업인 지역주택조합사업의 경우 거주민들에 대한 보상 및 이주대책

지역주택조합사업은 민간개발 사업이기 때문에 임대주택을 건설할 필요가 없으며 세입자에 대한 대책이 전무하다. 이렇게 민간개발 사업의 경우 세입자들에 대한 보상을 명시한 법적 규정이 전혀 없어 시공사와 따로 협의한 바가 없으면 어떠한 보상도 받을 수 없게 된다.

다만 용역철거 당시 이사를 간 거주민들은 주택규모와 협상능력에 따라 80만원에서 많게는 800만원의 보상을 받고 집에서 나갔다고 한다.

2) 행정기관의 입장

동작구청은 주택재개발이 지정 취소 된 이후에는 상도4동에 대해 더 이상 재개발 추진 계획이나 그와 관련된 대책을 가지고 있지 않다. 2010년 8월 주민과의 대화에서 임시 대책만을 논의하였고, 이에 따라 현재 주민들에 대해 쌀 지원이나 방역 등의 임시 대책만이 진행되고 있다.

서울시 도시정비과는 조합설립이 취소된 것은 무허가 건물 소유자들은 조합원이 될 수 없다는 법원의 판단에 따른 것이고, 재개발구역 지정이 취소된 것은 상도 4동에는 무허가 건물 소유자가 많아 사업시행이 어려운 조건이기 때문에 취소하였다는 입장이다. 그리고 이 지역에 남아있는 주민들의 주거환경개선이나 주거권 보장을 위한 계획은 전혀 가지고 있지 않다고 한다.

2. 주민들의 요구 사항

현재 상도 4동에 남아있는 주민들은 앞에서 본 바와 같이 집이 철거당하고 용역들에게 당하여 삶의 터전이 완전히 폐허가 되었어도 결국 재개발지역으로 지정된 것이 취소되어 지방자치단체로부터 아무런 도움을 받고 있지 못한 상태이다. 이렇게 열악한 곳에 남아있는 주민들이 요구하는 바는 다음과 같다.

1) 지방자치단체에 대한 요구

- ① 임대아파트나 긴급주거지원 또는 다가구매입임대주택 지원
- ② 그러한 주거에 우선적으로 들어갈 수 있는 권리
- ③ 철거 후 새로운 건물 건축 시 임대아파트 확보
- ④ 임대아파트에 대한 우선적 입주권

주민들은

‘우리가 철거민이니까 서로 합의가 잘 돼서 매입임대라든지 긴급전세자금이라든지 나와서 잘 해결이 되어 똑같이 웃으면서 이 동네를 떠났으면 하는 바람이 있다.’

‘순번에 관계없이 철거됐으니까 먼저 해 달라. 우리는 재개발 철거민이 아니라 우선순위가 안 돼. 재개발 철거민 같으면 당연히 우선순위에 빨리 들어갈 수가 있다. 임대아파트나 공공임대 어디가 됐든.’

라고 하며 살 수 있는 공간을 우선적으로 원하였다.

또한 시공자와 거주민사이에서의 구청의 적극적인 조정 노력을 요구하고 있다.

주민들은

‘나대지가 돼서 다 이사 가면 어떤 업자가 들어올 것인데 여기 구청장이 할 일이 있다. 여기에 임대아파트 법적으로 확인할 수 있는 만큼 임대아파트 확보해줘라. 그렇게 되면 여기 살던 사람은 우선권이 있다’, ‘(지역주택조합)개발이 되었을 때 구청에서도 그건 해준다고 했다. 사업계획서가 들어오면 인허가 과정이 있으니까, 그 과정 들어왔을 때 여기가 임대아파트가 되면 당시에 여기에 거주하던 그 사람들을 우선으로 배려해줄 수 있게끔 최대한 협조를 해주겠다고 했다.’

고 하며 구청의 적극적인 노력을 기대하고 있다.

2) 민간사업자에 대한 요구

상도4동 주민들은 자신들이 살 공간과 실제로 그 곳에 거주 할 수 있기를 바란다. 이곳에 남아 있는 주민들의 현재 경제력으로는 설사 지자체에서 임대아파트를 마련해 준다고 해도 이것은 그저 공간일 뿐 현실적으로 거주민들이 그곳에서 거주하기는 어렵다. 따라서 어찌되었든 이들이 살던 곳을 부수고 삶의 터전이었던 곳을 개발하는 사업자들에게 적어도 그들이 다른 곳에 정착할 수 있도록 이주비를 보상해달라고 요구하고 있다.⁹⁷⁾

‘수급자가 되서 차라리 철거가 다 되면 주거는 구청 가서 해결하고 이주비용은 들어오는 업체랑 해야지. 그거밖에 없지’, ‘일단은 주거가 어느 방면이 됐든지 들어갈 수 있는 공간이 필요한 것이고. 그 공간이 된다면 이주비용은 여기 들어오는 업자랑 싸워서.....’

V. 상도 4동의 문제점과 해결방안에 관한 고민

1) 문제점

상도4동의 사태는 여타 재개발지역과는 조금 다른 특성을 지니고 있다. 우선 이 지역은 재개발지역으로 지정이 된 후 재개발과 관련하여 문제가 발생한 것이 아니다. 이곳은 토지소유자(지덕사) 및 토지매입자(세아주택)가 재개발지역을 지정된 것을 민간개발로 바꾸려고 시도하는 과정에서 여러 가지 문제가 발생하였다.

토지소유자 및 토지매입자들은 이 지역의 거주민 및 세입자들을 전혀 고려하지 않은 채 철거 가치분 신청을 하였고, 법원은 개인재산임과 그 재산의 행사에 막대한 지장이 있음을 근거로 들며 그 가치분 신청을 받아들였다. 이에 의해 주민들은 철거 용역들에 의해 많은 피해를 입었다.

그러나 민간개발로 전환을 시도하는 과정에서 제기한 여러 가지 소송에 의해 결국 재개발지역지정이 취소가 되고 또 그 과정에 생긴 갖가지 비리로 주민들이 그동안의 피

97) 서00 상도4동세입자철대위 국장님에 따르면 현재 세입자들의 평균 전세보증금은 500만원 정도이고 방 크기는 20평 미만이다. 보증금 500만원만으로는 다른 곳으로 이사하기가 어렵기 때문에, 민영개발자로부터 주택재개발로 받을 수 있는 것과 비슷한 수준의 보상을 원한다고 했다. 주택재개발로 받을 수 있는 보상금액은 주택이전비, 이사비 등을 모두 합쳐 4인 가족 기준으로 2천만원 정도라고 알고 있었다. 보증금과 보상금액을 합쳐, 13~14평 임대아파트에 보증금 2천~3천 수준이라면 입주할 수 있을 것이라고 했다.

해에 대한 보상을 협의할 만한 상대방마저 모두 구속 수감 되어 어떠한 보상 및 보호를 받지 못하는 상태로 방치되고 있다.

다행스럽게도 현재 동작구청은 상도4동 주민들의 요구에 대하여 긍정적으로 검토하고 있다. 그러나 그 또한 현실적으로 주민들의 요구가 받아들여지지 않는 경우 법적으로 제재를 가하거나 요구사항에 대한 이행을 법적으로 강제할 수단이 없다는 것이 큰 문제로 남는다.

2) 해결방안에 관한 고민

근본적으로 이러한 상도4동과 관련한 갖가지 문제에 대한 원인은 재개발사업에 비하여 너무도 막대한 민간개발에 의한 이익이라고 볼 수 있다. 자본주의 사회에서 기업이 이윤을 추구하는 것을 완전히 막을 수는 없지만, 최소한 사람들의 의식주와 관련된 부분에 있어서는 기업들의 이윤추구 행위에 제한을 가하는 것이 필요하다고 본다.

상도4동의 경우 토지소유자의 재산권행사에 따른 철거 가치분 신청의 경우 헌법 제23조에 규정된 공공복리에 적합한 재산권 행사를 근거로 받아들여지지 않았어야 했지만, 법원이 가치분을 승인하였고 그 판결이 있자마자 집행하는 과정에서 주민들은 살고 있던 집에서 몸만 끌려 나와 자기 집이 무너지는 것을 보는 등 물질적 · 정신적으로 치유하기 힘든 상처를 입었다. 이 과정에서는 주거권을 무시하고 재산권만을 고려하여 가치분을 승인한 것과 그 가치분 명령을 바로 집행할 수 있는 것이 문제라고 볼 수 있다. 이러한 무분별한 가치분 승인을 저지할 수 있도록 주거권을 법적으로 보장하는 것이 필요하고, 또한 가치분 명령의 집행에 있어서도 명령 후 주민들이 충분히 대처할 수 있도록 집행을 일정기간 유예시킬 필요가 있다.

상도4동의 경우는 재개발지역지정 마저 취소되어 갖가지 피해에도 불구하고 법적으로는 아무런 보호를 받을 수 없는 상황이다. 이는 상도4동만의 특징이기도 하지만 민간개발로 인한 막대한 이익이 있기 때문에 다른 곳에서 다시 생길 수도 있는 문제라고 생각한다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 민간개발이라고 하더라도, 주민들의 이주에 대한 사업자와 주민간의 필수적인 협의 과정과 그 협의가 성사되지 않을 경우 국가기관의 중재 과정까지도 법적으로 보장해야 한다.

가장 시급한 문제라고 볼 수 있는 것은 현재 철거민들의 주거 공간 확보 및 자금 지원에 관한 것이다. 현재 상도4동은 주택재개발이 될 가능성은 없고 민간 개발이 될 가능성이 가장 크다. 현 법제도 하에서 민간 개발이 시작될 경우 이들은 법적인 보호를 받지 못한 채 길거리로 내쫓겨야 할 상황이다. 이런 상황에서 지자체는 더 이상 철거가 이루어지는 상황까지 기다리며 방관하고 있어서는 안 된다. 민간사업자가 주민들과의 협상과 동의 없이 철거를 진행하지 않도록 적극적으로 나서서 중재할 필요가 있다. 하

지만 이윤을 추구하는 민간사업자의 특성상, 현재 법적으로 의무가 없는 주거대책을 민간사업자에게만 모두 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

그러므로 지자체 역시 주민들의 주거에 대한 일차적인 책임을 지고 주민들과 함께 현실적인 주거대책을 논의해야 할 것이다. 이를 위해 현재 제도화 되어 있는 다가구 매입 임대주택 또는 취약계층 긴급주거지원사업 등을 적절히 이용할 수 있다. 지자체가 직접 주거 공간을 확보하기가 어려운 경우, 최소한 철거민들이 다른 곳으로 이주하여 생활할 수 있도록 전세자금을 낮은 금리로 대출해주는 방안 등을 제시해야 한다.

【강제퇴거 감시단 지역보고서-위례 신도시】

위례 신도시 보고서

✎ 조사 및 작성자 : 정성진, 유진주, 강동헌, 김웅기

✎ 방문일자 : 2010. 1. 8 (토)

1. 위례신도시 개발사업 추진 현황

1) 사업개요⁹⁸⁾

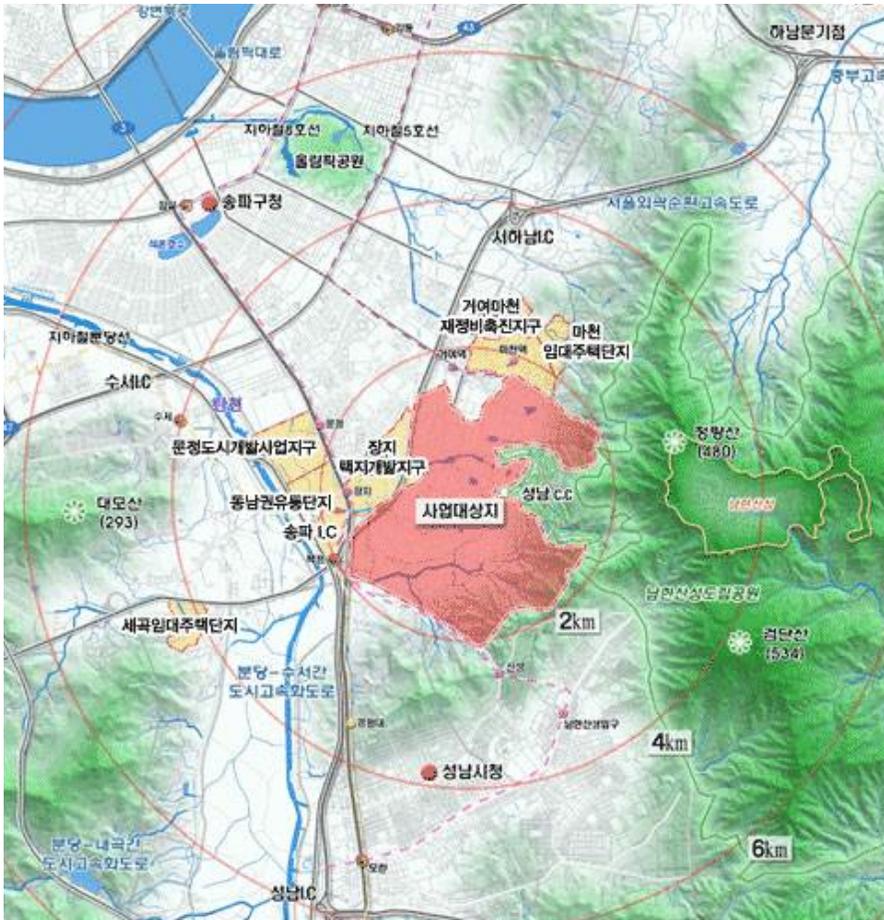
사업명: 위례지구 택지개발사업

사업목적

- 서민주거 안정과 부동산 투기 억제
- 정부의 8.31 부동산 종합대책의 목적달성
- 계획적 도시개발을 통한 강남지역 주택수급문제 해결
- 친환경적 주거단지 건설로 쾌적하고 차별화된 단지 조성

위치: 서울 송파구 거여·장지동, 경기도 성남시 창곡·복정동, 하남시 학암·감이동 일원
사업면적: 6.8km² (송파 2.59km²(38%), 성남 2.79km²(41%), 하남 1.42km²(21%))

98) LH에서 나온 「위례지구 택지개발사업 사업현황 및 보상안내」 책자를 참조하였다.



수용인구 및 주택계획: 107,000인 42,947호 (보금자리 주택 22,000호 포함)

계	아파트			주상복합	단독주택
	60㎡ 이하	60~85㎡	85㎡ 초과		
42,947호	12,000호	11,761호	14,329호	4,162호	695호

근거법: 택지개발촉진법

사업기간: '08. 8. 5 (개발계획 승인일) ~ 2015. 12

사업시행자: 한국토지주택공사(LH)

사업진행 경위

05. 8. 31 8.31 부동산종합대책 발표 (위례지구 개발 추진)

- 05. 12. 27 관계장관 회의 (위례지구 개발방안 확정)
- 06. 1. 31 택지개발예정지구지정 지정공람공고(성남시)**
 - * 송파구 : '06. 1. 03 / 하남시 : '06. 1. 25
- 06. 6. 1 GB해제방안 및 국책사업 인정(안) 중도위 심의·의결
- 06. 7. 중앙도시계획위원회 및 주택정책심의위원회 심의
- 06. 07. 21 택지개발예정지구 지정고시 (건교부고시 2006-272호)**
- 07. 7. 11 환경·교통·재해·인구영향평가 공청회⁹⁹⁾ 개최**
- 07. 7. 25 도시관리계획 변경(안) 협의 요청 (건교부→지자체)
- 07. 8. 2 도시관리계획 변경(안) 주민공람 실시**
 - 성남시(8.2~22), 하남시(8.21~9.4), 서울시(9.1~14)
- 07. 8. 24 개발계획 승인 신청**
 - 07. 8. 28 도시관리계획 변경(안) 지방의회의결 건 청구
 - 성남시(8.28), 하남시(9.17), 서울시(12.26)
- 08. 1. 24 도시관리계획 변경 중도위 심의
- 08. 8. 5 도시관리계획 변경(GB해제)결정 (국토해양부 고시 2008-395, 396, 397호)
- 08. 8. 5 예정지구지정변경 및 개발계획승인 (국토해양부 고시 2008-393호)**
- 09. 1. 7 토지보상 착수
- 09. 12. 28 지장물보상 착수
- 10. 1. 06 1단계 실시계획 승인(국토해양부 고시 2009-1423)
- 10. 3. 보금자리주택 사전예약 입주자모집(2,350호)
- 10. 10. 27 위례신도시실시계획 승인 (국토해양부)**
- 11. 6. 보금자리주택 본청약
- 13. 12. 주민 첫입주 및 1단계사업 준공
- 15. 12. 사업 준공**

2) 지역상황¹⁰⁰⁾

위례신도시 개발지역은 서울 강남구와 접하고 북으로는 한강이 흐르며 남으로는 남한산성 도립공원이 둘러져 자연환경과 교통환경이 뛰어난 수도권외의 거의 남지 않은 금

99) 철대위 김갑0배 부위원장님 말씀으로는 집주인과 지주만 참석 가능했다고 한다. 게다가 웃긴 것은, 원래 07년 5월 15일이 공청회였는데, LH가 집주인 및 지주들과도 이야기가 안 맞아서 서로 싸우다가 결국 그런 한계적인 공청회마저도 7월 11일로 미뤄졌다는 것이다.

100) 이후의 내용은 위례신도시철거민대책위 김0배 부위원장님, 위례신도시세입자대책위 김0례 부위원장님과 인터뷰에 기반하여 쓰여졌다.

짜라기 지역이다. 그러나 전체 위례신도시 개발지역의 41%를 차지하는 성남시지역의 경우, 서울비행장과 인접하고 중앙군사학교, 특전사령부, 군 골프장등 군 시설이 포함되어 있어서 오랫동안 개발이 제한되었던 곳이었다, 그래서 이곳은 생활여건이 낙후되고, 인구밀도가 낮고, 영세세입자가 많은 도시속의 빈민 농촌지역으로 남아있었다. 위례 성남시지역의 주민들은 주로 바로 옆의 복정동에서 비닐하우스나 판자촌에서 살던 분들이 88년 올림픽 때 복정동이 개발되면서 위례 지역으로 들어온 분들이 많다고 한다. 세대 수가 약 1,100여 가구 정도이고, 이 중 70%정도가 세입자인 지역으로, 세입자들은 보통 보증금 100만, 많은 경우 1000만 정도에 약 10만원 정도의 월세를 내며 사는 빈곤한 세입자들이 많고, 독거노인들이 많다고 한다. 이렇게 영세하지만 금짜라기 땅에, 부지면적이 200만평 이 훌쩍 넘는 개발이 시작되면서 이미 투기세력이 군침을 흘리며 달려들고 있는 실정이다. 공람공고 이후에도 군부대 이전에 따른 의견대립으로 수차례에 걸쳐 계획변경의 우여곡절 속에 현재 사업시행단계에 와있다.

정부와 LH는 8.31 종합대책에 따른 주택보급정책이라며, 오히려 지역에 터 박고 살아온 무주택주민을 내쫓고 있다. 이웃한 판교, 세곡, 현인, 우면지역이 그렇듯, 오랫동안 개발제한지역으로 묶여 재산권행사를 막더니 그린벨트 해제와 동시에 신도시개발예정 지역으로 또다시 묶어, 이사를 오가는 사람조차 투기행각으로 의심하며 주민 감시카메라를 곳곳마다 설치하여 사생활을 공공연히 침해하고 주거이전의 자유를 억압하고 있다. 그리고 주민 이주대책은커녕 이사 가라는 협박을 일삼고 있다. 시행사인 LH는 주민 거주가옥을 강제로 철거하려 하고 있고, 주민의사를 깡그리 무시한 일방적인 사업시행과 이주대책이 전혀 없이 주민의 생존권을 짓밟는 강제철거는 많은 주민들의 삶을 위협하고 있다.

작년 말부터 성남시지역에서도 공사가 시작되었고, 이미 복정사거리에서 남한산성까지 우남로를 따라 4~5m 높이의 펜스를 쳐놓은 상태이다.¹⁰¹⁾ 작년 12월 개발사업단이 들어오는 것을 대책위가 10일간 밤낮없이 투쟁해서 막아냈고, 이로 인해 철대위 및 세대위의 간부들이 대부분 업무방해로 형사고발을 당했고, 벌금이 매겨졌다. 그러나 이를 통해 공사가 내부로 들어오는 것을 일단 저지하고, LH-성남시와 협의체를 꾸릴 수 있게 되었다. 협의체에서 대책위는 선대책 후공사로 가수용단지를 요구했으나, LH는 일단 철거민들이 나가고 사업단을 안에 들이면 가수용단지를 주겠다는 식으로 나오고 있다.

101) “그러면 지금 어떤 식으로 공사 진행하냐면 이쪽 우남로, 복정사거리에서 남한산성 올라가는 길을 펜스를 다 쳐버려요. 펜스를 4미터 5미터 높이 치고 (저 보일러 같은거 다 떼어가고) 그 안에서 싸움을 하고 그래서 해봤자 결국 이슈화도 안 되고, 이 안에 들어오면 누가 알겠어요? 시민들이. 시민들이 싸움을 하는지 머리가 터지는지 모른단 말이에요.” (철대위 김0배 부위원장)

현재 계속 대치상태가 이어지고 있고, 올해 2월 내지는 3월에는 확실히 사업단이 들어 오려고 해서 큰 싸움이 일어날 것으로 예상된다.

위례 지역에서 또 다른 문제는 집주인과 세입자 간의 갈등이다. LH에서 집주인들의 보상금액의 10%를 떼어놓고, 세입자를 쫓아내면 이를 주겠다고 하는 등 보상을 통해 집주인들을 압박하니까, 집주인들이 온갖 수단을 통해 세입자들을 쫓아내려고 하는 실정이다.¹⁰²⁾ 개발에 대해 잘 모르는 노인 세입자들에게 개발되면 임대아파트에서 살 수 있지만, 지금 빨리 안 나가면 임대아파트가 없다는 식의 거짓말들을 하기도 하고, 남아 있는 세입자들의 집의 문이나 창문, 샷시 등을 떼어가기도 하고, 보일러를 가져가거나 수도관을 파열시키는 등의 온갖 짓거리를 통해 세입자들을 쫓아내려 하고 있다.

3) 철거민 조직

위례신도시철거민대책위원회(이하 ‘철대위’)와 위례신도시세입자대책위원회(이하 ‘세대위’)는 계획지역 중 성남지역 철거민을 대표하는 단체로서, 2005년도 8월 정부의 8.31 부동산종합대책 발표와 위례지구 개발 이야기가 나온 이후 결성되었다. 공람공고일 3개월 전을 기준으로 정부의 보상대책 해당자/미해당자가 나뉘는데, 철대위는 대상자가 약 5~10%, 비해당자가 약 90~95%로 비해당자 중심의 조직이고, 세대위는 대상자가 약 95%, 비해당자가 약 5%로 보상 해당자 중심의 조직이다. 철대위는 2005년 약 130명으로 시작하여 지금은 40명 정도가 남았으며, 세대위는 약 300명으로 시작하여 지금은 85명 정도가 남았다.

102) “10년, 15년, 5년, 6년을 사이좋게 윗집 아랫집으로 살다가 그중 때문에 싸움이 나서 완전히 갈라선 사람이 천지고, 그것도 방치를 해서 기술적으로 내쫓았고... 여기 사는 사람들이 갈 데 없는 노인들, 보증금 100만원 내외인 정말 영세한 사람들인데, 제대로 배우지도 못했기 때문에 위에서 이야기하면 "아, 그런가보다" 하고 뭔가 잘못되겠다 겁이 나서 이사가는 사람도 있고.” (철대위 김0배 부위원장)

“아파트를 준다고 그러니까. 얼마에 얼마짜리라는 거를 노인분들이 모르잖아요. 임대아파트 준다 그러니까 서류 조항같은거를 토지공사에서 자세히 설명을 드리고 이주를 시켜야 되는데 그냥 '아파트 안 준다' 그러니까 단순한 생각에 서류 제시하고 가신 분들. 영세민 아파트는 영세민이면 누구든지 들어갈 수 있어요. 그런데 우리는 이 지역에 철거민 세입자에 대해서 '특별 분양'이라는 게 있어요. 그 조항을 내세워서 '임대아파트 이렇게 줍니다~' 하고 얘기를 해야 되는데 '지금 10% 남겨놓은거 우리가 못 받으면 당신네들이 끝까지 남잖아요? 그러면 임대아파트 안 줍니다' 이렇게 거짓말을 해 놓고 세입자들을 이주시켰어요.” (세대위 김0례 부위원장)

2. 개발 사업에서 거주민들의 의견수렴 과정

1) 개발 사업을 알게 된 경로

세입자에게는 한 번도 공문이 온 적이 없었고, 대부분 집주인을 통해 알게 되었다. 그런데 집주인들은 LH가 세입자를 빨리 내쫓지 못하면 보상에 불이익을 주겠다고 들었기에, 세입자들을 다짜고짜 내보내려 하였고, 세입자의 목소리를 낼 공간은 없었다.

2) 주민설명회

거주민의 70%정도가 세입자임에도 불구하고, 주민설명회는 땅주인이나 건물 주인만 참석할 수 있었고 세입자는 완전히 배제된 채 진행되었다. 세입자들이 개발과정에 대해 목소리를 낼 기회는 전혀 없었다.

3) 협의체

세입자는 배제한 채 건물주인, 땅주인으로 구성된 협의체가 꾸려졌었고, 그곳에 세입자가 의견을 얘기할 수 있는 최소한의 장치나 기회도 없었다. 이후 협의체가 사라졌다가, 세입자들이 요구를 해서 3년 전쯤 다시 만들어졌다. 하지만 계속 그들 위주의 이야기를 벗어나지 못해서 세입자들이 그 협의체를 박차고 나왔다. 2010년 12월에 사업단이 들어오는 것을 철거민들이 싸우면서 막아냈고, 그 이후 성남시-LH-대책위로 구성된 3자 협의체가 만들어졌고, 이를 통해 선대책 후공사를 협의하려 하고 있다. 그러나 여기에서도 LH는 계속해서 ‘선공사 후대책’을 고집하면서 철거민들의 의견을 듣지 않고 있다.

3. 거주민들의 재정착 권리

1) 법에 보장된 세입자 보상 및 이주대책¹⁰³⁾

- 최근 개정된 보상관련 법령 중 세입자 관련 부분

103) LH에서 나온 「위례지구 택지개발사업 사업현황 및 보상안내」 책자를 참조하였다.

응신참사 재발방지를 위한

구분	내용
임대주택 특별공급시에도 주거이전비 지급	주거용 건축물의 세입자로서 주거이전비 지급대상자 중 입주희망자(분양시점에 무주택세대주)에게 임대아파트 입주권 부여
세입자 주거이전비 현실화	주거용 건축물의 세입자로서 지구지정 공람공고일 3개월 이전부터 거주하다가 사업시행으로 이주할 경우 가계지출비 3개월분 → 4개월분
무허가 건축물 세입자에게 주거이전비 지급	1989. 1. 25 이후 건축된 무허가 주거용 건축물 세입자의 경우 공람공고일 1년 이전부터 거주 시 주거이전비 지급(기존: 미지급)

- 세입자 이주대책: 임대아파트 입주권, 주거이전비, 이사비

① 임대아파트 입주권

구분	내용
대상자	공익사업의 시행으로 인하여 이주하게 되는 주거용 건축물의 세입자로서 주거이전비 지급대상자 중 임대아파트 입주를 희망하는 분
공급규모	전용면적 60㎡이하
공급시기	아파트의 사업 주체가 확정된 후 결정
<p>1) 주거이전비를 지급받은 경우에도 임대주택 특별공급 가능</p> <p>2) 보상 착수 후 이사비 신청시 사업시행자에게 신청하여야 합니다.</p> <p>3) 임대아파트 입주권부여자는 “주택공급에 관한 규칙”의 적용을 받습니다. (임대아파트 분양시점 현재 무주택세대주여야 함)</p>	

② 주거이전비

구분	내용
대상자	공익사업의 시행으로 인하여 이주하게 되는 주거용 건축물의 세입자로서 예정 지구지정 공람공고일 3월 이전부터 거주하다가 본 사업시행으로 인하여 이주하게 되는 분. (무허가건물 세입자로서 공람공고일 당시 사업지구 안에서 1년 이상 거주한 세입자 포함)
지급금액	통계법 제3조 제3호의 규정에 의한 통계작성기관(통계청)이 조사 · 발표하는 도시가계조사통계의 근로자 가구의 가구원수별 월평균 가계지출비×4월분 (동일 주민등록상에 등록된 가족수를 기준으로 산정, 출생 · 입양 · 혼인 등으로

인하여 증가된 가족 포함)					
지급금액 예시 (2009. 1 기준)					
가구 원수	주거이전비(원)	가구 원수	주거이전비(원)	가구 원수	주거이전비(원)
1인	7,010,279	4인	13,843,660	7인	17,357,285
2인	8,734,780	5인	14,616,956	8인	19,081,786
3인	12,196,176	6인	15,632,784	9인	20,806,287
지급시기	사업지구 밖으로 이주하고 주민등록이전 확인 후 지급				
※ 건물의 소유자와 세입자가 직계존비속의 관계이고 동일한 주거공간을 향유하고 있는 경우에는 주민등록상 독립세대를 이루고 있더라도 별도 세대가 아닌 가족의 일원으로 보아 소유자의 주거이전비에 포함하여 지급					

③ 이사비

구분	내용			
대상자	보상계획공고일 현재 주거용 건물에 거주하는 자로서 사업시행으로 인하여 이주하게 되는 분			
지급금액	가재도구 등 동산의 운반에 필요한 실비로 하되 주거용 건물 점유면적 기준에 의하여 지급			
	지급금액 예시 (2009. 1 기준)			
	주택건평	이사비	주택건평	이사비
	33㎡미만	350,412	66㎡이상	821,390
	33㎡이상	547,593	99㎡이상	1,095,186
	49.5㎡이상	684,492		
지급시기	사업지구 밖으로 이주하고 주민등록이전 확인 후 지급			
※ 건물의 소유자와 세입자가 직계존비속의 관계이고 동일한 주거공간을 향유하고 있는 경우에는 주민등록상 독립세대를 이루고 있더라도 별도 세대가 아닌 가족의 일원으로 보아 소유자의 주거이전비에 포함하여 지급				

2) 현재까지의 보상 및 이주대책 협의 상황

LH나 지자체에서 세입자의 보상이나 이주 대책에 대해 협의 같은 것은 없었다. 그저 「위례지구 택지개발사업 사업현황 및 보상안내」라는 책자만 우편물만 보냈을 뿐이다. 개발자들이 만든 기준에 따라서 해당되는 사람들만 보상을 주고, 나머지는 아무것도 없

이 내보낸다. 정부의 8.31 부동산종합대책에 따라서 LH가 수행하는 대규모 국책사업임에도 불구하고, 거주민에 대한 실태조사도 없이¹⁰⁴⁾ 그냥 일방적으로 보상 기준과 내용을 제시한 것이다. 그래서 보상 비혜당자의 경우, 아예 아무것도 받을 수가 없다. 투기를 잡기 위한 법이 엉뚱하게도 가난한 세입자들을 잡는 것이다. 그리고 공람공고 이전에 집주인들이 보상을 더 받기 위해 신축을 하고 준공을 하지 않은 채 세입자를 들인 경우, 그 세입자들은 아무것도 모르고 들어왔다가 무허가 건물의 세입자로서 보상 비혜당자로 아무런 보상도 받지 못하고 개발을 맞게 되는 상황에 처하게 되는 경우도 있었다.¹⁰⁵⁾

보상 해당자의 경우, 보상책자에는 임대아파트를 준다고 명시되어 있지만, 실제 LH에서는 일단 철거지역에서 나가면 임대아파트를 주고 계속 버티면 임대아파트가 없다는 식으로 말하면서 투쟁하고 있는 철거민들을 농락하고 있다. LH에서는 세입자들을 빨리 내보내기 위해서 전세자금 4천만원을 2년간 2%의 저리로 빌려주고 있는데, 이게 2년이 만기가 지나면 이자가 어떻게 변하는지에 대한 조항이 없어서 불안하기도 하고, 4천만원을 갚을 능력도 없고 이사를 해서 그곳의 월세에 8만원 이자까지 낼 수 있는 능력이 없는 철거민들도 많다. 게다가 이미 주변의 집들은 다 4천만원 용자받은 것으로도 갈 수 없을 정도로 전세값이 올라있어서, 못 나가고 있는 사람들도 많다.

임대아파트를 주든 안주든, 마을에서 쫓겨난다면 거의 대부분의 철거민들은 그 동안의 삶을 순식간에 잃어버릴 수밖에 없다. 그래서 대책위는 임대아파트에 들어가기 전까지 임시로 거주할 수 있는 가이주단지/가수용단지를 요구하고 있다.¹⁰⁶⁾ 처음에는 간

104) 성남시청에 확인한 결과, 실태조사는 따로 하지 않는다고 한다.

105) “이쪽은 군사보호구역에다가 그린벨트로 묶여서 옛날에 주민들이 슬레이트 지붕으로 지은 가 건물 같은건 허가도 안나요. 그런 집에서 사는 사람들, 그 다음에 집을 지어가지고 준공을 안내 주고, 보상차원에서 문제가 많으니까 세금이 많이 나니까 준공을 안 내주는거. 그래도 집주인들이 세를 주고 공람공고 이전에, 예를 들어서 공람공고가 2006년 1월 31일에 공람공고가 났는데, 그러면 그 이전에 건축허가를 안내줘야 하는데 공람공고 이전에 설계를 내서 허가가 난 곳은 그 이후로 이미 2005년도 2006년도 해서 다 지었어요. 지어서 준공을 낸 사람도 있고, 준공을 안낸 사람도 있고. 그런 사람들은 자기 집을 지었으니까 세입자들 들인거죠. 세입자들은 모르고 들어온 거고. 그런데 들어와서 건축 대장을 보면 그 건물 자체가 등기가 안 되어있는거고. 무허가로 지은거고 무허가는 보상이 안 된다. 이런 상황으로 당하는 사람들.” (철대위 김0배 부위 원장)

106) “가이주단지죠. 가이주단지가 안되면 가수용단지. 판벨로 지어서 우리에게 맞게 8평 필요한 사람이나 방 1칸 필요하신 분은 방1칸으로 가고, 방2개가 필요하면 방 2개 가고. 이렇게 판별식으로 산 밑에 그냥 가수용단지 지어줘도 돼요. 그거 안가겠다는 게 아니야.” (세대위 김0례 부위 원장)

“맞춤형으로 가구가 1가구에 예를 들어 1세대에 1사람 사는 사람도 있고, 2사람 3사람 사는 사람도 있고. 거기에 맞춤형으로 해서 만들어갖고 주란 이야기죠. 뭐 적게 들어가고 하니까. 그런데

이골 쪽에 가수용단지를 지어달라고 했고, LH에서 지어주겠다고 했는데, 사정의 여의치 않다며 취소되었다. 그리고 이번 2011년에 남성대 쪽 아파트랑 군부대가 이주를 하는데, 그래서 그쪽을 가수용단지로 요구했으나 그것도 여의치 않다고 하고 그냥 나가라고만 하고 있다. 그래서 철거민들 중 1차, 2차, 가수용단지를 기다리다 지쳐서 어쩔 수 없이 떠난 사람들도 많다고 한다.

한편 LH에서는 판교에 있는 국민임대주택(성남판교 A18-2BL)의 빈 집들을 임차 처로 제시하고 있다.¹⁰⁷⁾ 그러나 공문¹⁰⁸⁾에 보면, 역시 공람공고 3개월 전 기준 보상 해당자만 신청 가능한데다가, 보증금 100(많으면 1000) 정도에 월세 10만원대에서 사는 분들에게는 말도 안되는 가격의 집을 제시하고 있다.

※참고: 공문에 나와있는 성남판교 A17-2BL 임대조건 (A18-2BL 약 10% 인상예정)

공급형별	임대보증금(원)			월임대료(원)
	계	계약금	잔금	
39(17평형)	21,000,000	4,200,000	16,800,000	159,000
46(20평형)	33,000,000	6,600,000	26,400,000	224,000
51(22평형)	41,000,000	8,200,000	32,800,000	267,000

보증금이 이정도에 월세에 관리비까지 더하면 위례 철거민들에게는 매우 큰 액수이다. 하지만 LH에서는 여기에 들어가지 않으면 임대아파트를 주지 않겠다고 공갈을 치기도 하여, 몇몇 사람들은 지원을 했다고 한다. ('11 1. 17에 입주자 발표) LH는 이렇게 성남에서 최초로 실행된 순환형 아파트를 가지고 장사를 하고 있다.

4. 재개발 지역 지정 이후 마을의 상태

이제 지금 그 여기에 살고 있는 사람이 이 섹터 내에서 멀리 보내놓고 나서 공사를 한다는 말입니다. 그게 잘못되었다는 것이죠. 예를 들어 영업하는 사람들은 사업권이 사라지죠.” (철대위 김 0배 부위원장)

107) “원래 순환형 아파트가 전국에서 최초로 성남에서 이뤄졌어요. 재개발 할 동안에 그 사람들이 거기 들어가 살고 있다가 다시 그쪽이 개발이 되면 들어오는 목적으로 만들어 놓은게 순환형 아파트인데, 가이주단지를 주라고 하니까 순환형 아파트를 주면서, 보증금 얼마를 내고 월세 얼마를 내라. (김0배: 보증금이 4000만원에, 22평에 26만7천원) 근데 그 금액을, 이십얼마에 전기세 수도세 관리비 가스비 등 공과금 하면 한 50만원 넘어갑니다. 누가 들어가 삽니까? 지금 수원에 같은 전철연에 들어간 사람이, 동지가 수원에서 똑같은 이쪽과 사례가 벌어졌어요. 거기도 19명인가 순환형아파트를 준다 그래서 들어갔어요. 그래서 세 사람이나 남고 나머지가 다 들어갔다 결국은 한 4개월 정도 살다가 그 돈을 내지 못하니까 도저히 못 이기니까 나온거예요. 판 데로 갔어요. 나머지 세 사람이 수원시청 앞에서 천막을 쳐놓고 투쟁을 하다가 결국은 받아냈어요.” (철대위 김0배 부위원장)

108) 위례지구 택지개발사업 국민임대주택 (성남판교 A18-2BL) 입시사용 신청 안내

1) 거주민들의 주거 상태

맨 처음의 위례신도시 개발지역 상황에서 이야기한 것처럼, LH가 집주인들에게 보상의 불이익을 근거로 세입자를 쫓아내게 하고, 집주인들에게 자진철거 조항을 주면서 집주인들이 세입자들이 살고 있음에도 불구하고 집의 문이나 창문, 샷시, 보일러 등을 떼어가고, 수도관을 파열시키거나 전기를 끊는 등의 행태를 일삼고 있다.¹⁰⁹⁾ 한편 LH는 공가를 부수거나, 주변에 불을 지른다거나, 노숙자들을 들여오거나, 마을의 가로등을 잘라가는 등을 통해 마을을 더 이상 살 수 없는 무서운 분위기로 만들어가고 있다.¹¹⁰⁾ 또 LH에서는 감시카메라를 달아 마을 주민들의 일거수일투족을 감시하고 있다.

109) “지금 LH에서 철거하는 용역업체를 선정을 해놨어요. 지금 들어와 있어요. 그 업체만 되는데, 여기에서 살고 있는 집주인들이 내가 나가고 나서 나머지 물건 샷시 같은 거 다 팔아도 이상이 없다, 팔아라 해서 팔아버리고. 또 비어있는 집들을 고물상이나 이런 사람들이 와서 뜯어가고. 그래서 결국 이런 거 엄청 막았어요. 형사고발 시키고 일일이 구청에 신고하고..... 그럼 LH는 뭐라고 하나면 ‘우리가 그걸 파는 게 어떻게 할 수 없다’ 라고 하더라고요. 그래서 이번에 협의체를 만들면서 여기에 대한 철거문제는 철거업체 외에는 건물에 손대면 형사고발 시킨다고 플랜카드 걸어라, 해서 10개를 걸어놨어요. 그래서 좀 덜해요. 그치만 아직도 그러고 있어요. 그렇게 황폐화시켜놓고.....” (철대위 김0배 부위원장)

“수도도 다 파열되서 그거 세입자보고 고치라 하고, 집주인들은 보상받았기 때문에 자기네들은 관계없다. 처음 공고가 난 뒤로는 누가 여기서 LH 땅으로 들어갈 건데 어떤 집주인이 다시 집을 보수하겠습니까? 안하니까, 가서 보면 알겠지만, 물 흐르고, 보일러 터져서 밑에 지하에 다 곰팡이 슬고 이려고 사는거예요.” (세대위 김0례 부위원장)

110) “맨 처음에는 구청에서 그걸 다 자른 줄 알고 우리가 구청에 갔습니다. 구청하고는 아무 관계가 없고, LH로 그게 다 넘어가더라고요. 그러면 LH가 다 관여를 하고 하나씩 하나씩 더 잘라가기 시작하는 거예요. 처음에는 이 가로등만 나간 줄 알았더니, 점점 깜깜해지는 거예요. 그러면 깜깜해지면 사람들이 공포를 느끼잖아요. 무서우면 어떻게 되겠어요. 아이를 갖고 있는 학부형이라든가, 그 분들은 아파트를 주든지 말든지 애들 때문에 이주를 하게 만드는 거예요. 그런 심리적인 게 작용을 하는 거예요.” (세대위 김0례 부위원장)

※ 참고 사진자료



<입구와 대문이 없어진 집>



<샷시가 없어진 집>



<창문이 없어져 집안의 문으로 막아놓은 집>



<담장이 없어진 집>



<이랬던 가게가...>



<이렇게 황폐화되었다>



<샷시와 창문이 없어진 건물>



<자재를 세입자의 집에서 가져나오는 집주인의 트럭>



<대문 뜯어가지 마시오>



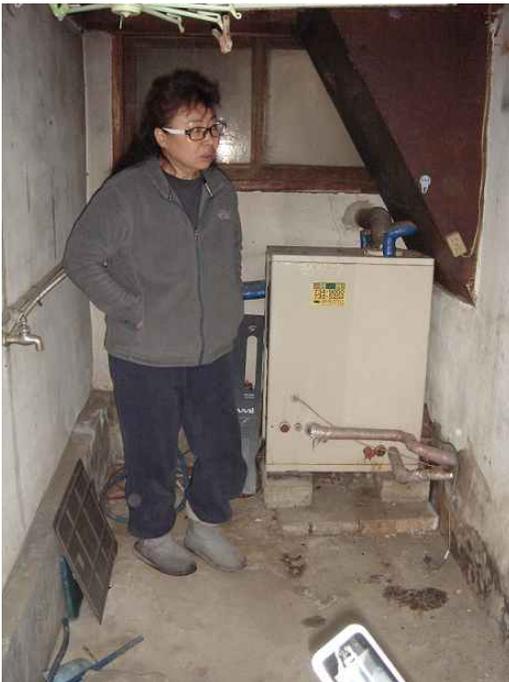
<이미 손괴된 집의 내부>



<주민들의 요구로 붙여진 LH의 공고: LH지정업체외 불법철거, 임의 부분철거 금지>



<없어진 계량기>



<없어진 보일러>



<파열된 것을 다시 고친 수도관>



<없어진 보일러>



<샤워기와 수도를 뜯어감>



<끊어진 전선>

2) 용역강패

위례의 경우 아직까지는 사업단이 들어오고 본격적으로 철거와 공사가 시작되는 시점이 아니라서 현재 LH가 선정한 철거용역업체가 있으나, 상주하면서 주민들을 괴롭히는 단계는 아직 아니고, 마을을 계속 둘러보면서 주민들을 감시하는 수준 정도이다. 그러나 철거민들이 집회를 하는 경우나, 작년 12월 때처럼 공사 진행을 막는 투쟁을 할 때 용역들이 투쟁하는 철거민들을 대상으로 온갖 욕설과 폭력을 휘두르고 있다.¹¹¹⁾ 올해 2월 내지는 3월에 본격적으로 사업단이 입주를 하고 철거와 공사를 강행하기 시작

111) “그런데 개발 지역의 용역들은 전부 강패, 옛날에 범죄 저지른 사람들, 이번에도 60대 70대 노인들과 싸우고, 우리가 폭력을 쓴것도 아니고 정당하게 집회신고 하고 집회를 하려고 하는데, 그 자리를 다 막고 자기를 차로 입구를 봉쇄시키고 못 들어오게 한거예요. 철조망을 쳐놓고 강패 용역들을 동원시켜서 막고. 그러니까 욕설을 어떻게 하나면 50대 60대 할아버지 할머니한테 야 이 씨x놈아 씨x년아, 아주 별 쌍욕을 다하고 입에 담지도 못할, 말로 표현할 수 없는 욕을 해가면서. 주먹질을 하면 또 우리가 사진 찍고 지네들이 사진 찍고 그러니까 못해요. 밑에서 귀 어박고 얻어터지고, 우리 문화부장 같은 경우는 맞아가지고 며칠을 움직이지도 못하고 병원 다니면서 그렇게 투쟁했어요.” (철대위 김0배 부위원장)

하면, 위례에서도 용역강패가 상주하면서 철거민들을 위협하여 내쫓으려 할 것이다.

5. 결론

주택보급정책이라는 명분으로 오히려 그 지역에 사는 무주택 주민은 아주 기본적인 주거권조차 보장받지 못하고 있는 것이 바로 위례신도시의 현실이다. 제대로 된 실태조사도 없이, 평범한 주민들이 하루아침에 투기꾼으로 지목되는 상황이다. 그러나 개발 사업 자체에 대해 세입자들은 알지도 못하고 있었고, 더군다나 공문이 온 것도 아니어서, 어느 날 갑작스럽게 집주인으로부터 ‘일방적 통보’를 받은 셈이다. 이 모든 과정에서 세입자들의 의견을 수렴할 최소한의 통로도 마련되지 않은 채 공사와 지주, 건물주인의 의견으로만 개발에 대한 구체적 내용들이 합의·계획·추진되었다.

현장조사를 통해 알 수 있듯, 주민들의 현실을 고려한 대책은 전혀 제시되지 않은 상태다. 또한 재정착/보상 기준은 LH 측에서 임의로 만들어낸 것으로서, 실제 세입자와 철거민들에게 의미 있다고 보기는 어렵다. 이렇게 볼 때 지금 필요한 것은 공사가 제시하고 마련하는 기준이나 대책들이 아니라, 바로 개발지역의 주민들이 필요로 하는 대안이라 할 수 있다. 이는 치르지도 못할 높은 보증금과 월세가 매겨진 순환형 아파트가 아니라, 원래 살던 곳에서 멀리 떨어지지 않은 곳에 마련되는 가이주/가수용 단지라 할 수 있다.

사실 가이주/가수용 단지로 투쟁을 하고 있으나 이것은 LH규모와 이번 개발사업에 비추어볼 때 전혀 거대한 요구안도 아니다. 이는 안정적인 주거를 위해선 거의 기본 수준에서 큰 비용도 들이지 않고 이뤄질 수 있는 것이다. 하지만 이런 요구조차 LH는 받아들이지 않고 있으며, 순환형 아파트를 통해서라도 더 큰 이익을 내기 위해 혈안이 되어 있는 것이다.

대책도 없이 무조건 개발을 추진하고 주민들을 그 지역에서 빨리 떠나게 하기 위한 방안들만 고안하는 이런 상황에서 주거안정권은 절대 보장될 수 없다. 세입자가 있는데도 돈이 될 만한 샷시, 대문, 보일러가 고물상에게 넘겨지고 전기가 끊기는 상황은 위례신도시 주민들의 일상적 생활까지 위협하고 있으나 이 지역을 떠나면 그간 만들어왔던 지역주민들 간의 유대와 인근의 직장마저 잃게 된다. 이렇게 모든 일상을 뒤흔드는 개발에 대한 전면적인 비판이 필요한 상황이다. 공사의 이윤을 극대화하기 위한 개발이 아닌, 민주주의 국가에서 보편적으로 지켜져야 할 주거권을 요구하고 관철시킬 수 있는 행동이 시급하다.

【강제퇴거 감시단 지역보고서-화곡동】

화곡동 초록마을 보고서

✎ 작성자 : 박사라, 이동현, 조성래

✎ 면접조사 : 1월 10일 13:00

0. 강제퇴거감시단 활동 경과보고

- 자료수집(인터넷, 직접통화) 및 활동 구상 (1/4~9)
- 화곡동 철대위 만남(1/10)
(차경자 위원장, 장경주 연사부장, 최만수 조직부장, 노춘명 봉사부장)
- 강제퇴거감시단 활동 보고(1/13)

1. 화곡동 초록마을 개발 사업 추진 현황

1. 개발사업 진행개요

- 사업의 종류 및 명칭 : 도시계획시설 봉제산근린공원 조성
- 위치 : 화곡동 산41-6(2단계 10,671m²)
- 개발 사업 진행 개요

응신잠사 재발방지를 위한

일시	고시 및 열람공고
1977.07.14	건설부고시 제1977-138호 도시계획시설(공원)결정
2001.06.11	서울특별시고시 제2001-193호 최초 공원조성계획 결정
2004.04.16	강서구고시 제2004-27호 실시계획인가(최초)
2004.08.10	강서구공고 제2004-371호 도시계획사업(봉제산근린공원부분조성)실시 계획변경인가를 위한 열람
2007.08.23	서울특별시고시 제2007-273호 봉제산근린공원 조성계획결정(변경)
2008.07.18	강서구공고 제2008-592호 봉제산근린공원 조성계획 변경(안) 열람공고
2009.02.05	강서구고시 제2009-5호 도시계획시설(공원,봉제산근린공원 조성)사업 실시계획 변경인가
2009.10.15	서울특별시고시 제2009-396호 봉제산근린공원 조성계획결정(변경)
2010.02.04	강서구고시 제2010-4호 도시계획시설(공원)사업 실시계획 변경인가
2010.07.22	강서구고시 제2010-45호 도시계획시설(공원)사업 실시계획 변경인가
2010.10.21	강서구공고 제2010-966호 열람공고
2010.11.18	강서구고시 제2010-62호 도시계획시설(공원)사업 실시계획 변경인가

* 2007년 5월, 화곡동 초록마을 철거민 조직이 결성됨.

□ 사업추진 현황

일시	사업추진현황
2007.11.08	1단계토지보상완료
2008.06.30	1단계 1차공사 완료
2009.06.15	1단계 2차공사 완료
2011.01~	현재 2단계공사 보상대책 논의 중

<참고> 서울시 푸른도시국 공원조성과 보도자료(2010.11.14)

강서구 봉제산 자연체험학습원 2단계 공사추진

- 2단계 10,671㎡부지에 대한 공사 착공, 내년 상반기 조성완료 예정
- 총 23,171㎡의 자연체험학습원에 습지생태원, 다목적운동장, 삼림욕장 등
- 공원이 부족한 강서구 화곡동 단독주택지의 소중한 거점공원으로 기대

○ 사업개요

■ 사업 목적

• 봉계산근린공원 산림훼손지에 구민들을 위한 자연체험학습원을 조성하여 휴게공간 및 자연학습 기회를 제공, 주민들의 삶의 질을 향상코자 함.

■ 사업 개요

- 위치 : 강서구 화곡동 산41-6 일대
- 면적 : 23,171㎡ 【1단계 : 12,500㎡, 2단계 : 10,671㎡】
- 주요시설
 - 1단계 : 습지생태원, 야생초화원, 계류시설, 육각정자, 관리사무소 등
 - 2단계 : 무궁화원, 야외학습장, 체력단련장, 다목적운동장
유실수원, 단풍나무원, 산림욕장, 감성놀이마당 등
- 사업기간 : 2007.12.3 ~ 2010.12.30
- 사업예산 : 13,527백만원 【보상비 : 10,253 조성비 : 3,274】
 - 1단계 : 6,005백만원 【보상비 : 4,553 조성비 : 1,452】
 - 2단계 : 7,522백만원 【보상비 : 5,700 조성비 : 1,822】
- 2단계 사업 개략공사비

(단위:백만원)

총공사비	조경공사	전기공사	폐기물
1,822	1,563	152	107

■ 사업추진현황

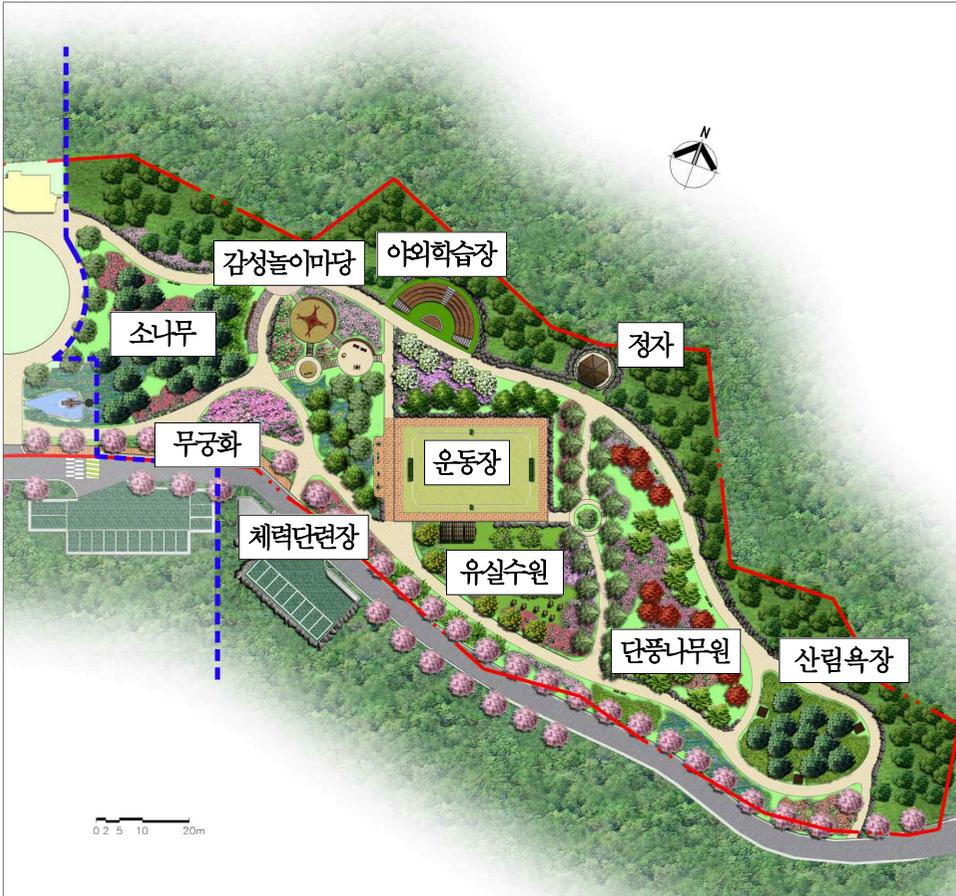
- 2007. 11. 8 : 1단계 토지보상 완료
- 2008. 6. 30 : 1단계 1차공사 완료(습지원, 야생초화원, 놀이마당 등)
- 2009. 6. 15 : 1단계 2차공사 완료(원형광장, 주차장, 관리실 등)



○ 조감도



○ 세부계획도(2단계)



2. 개괄적인 상황

화곡동 초록마을(산42-1) 일대는 서울시의 도시계획시설사업인 봉제산 근린공원 조성 사업의 2차 공사 지역이다. 1단계 공사는 2009년 6월 15일 완료가 되었고, 바로 이어서 2단계 공사를 하고 2010년 12월 31일 완공을 목표로 갖고 있었으나 초록마을 주민들에 대한 이주대책이 제대로 마련되지 않고 있어 공사가 중단된 상태이다. 현재 시공사와의 계약은 연장이 되어, 2011년 6월 30일 공사를 재개할 예정이다.

1단계 공사를 마치고, 도로공사를 하던 중 주민들의 항의로 2008년 10월 1일~17일까지 공사가 중단되기도 하였다. 현재, 공사 철거 등 강제퇴거의 모습은 보이지 않고 있다. 2007년 5월에 철대위가 빈철연에 가입을 하고 이후 본격적인 이주대책과 관련 투쟁을 전개하고 있다. 현재 초록마을에는 10여 가구가 남아있고, 이중 세입자 가구(2가구)를

제외하고는 모두 가옥주이다. 가옥주 중에서도 투쟁에 결합하는 가구는 6가구만 남아있는 상황이다.

철대위 요구사항은 1)가구 규모에 적합한 평수의 임대아파트 입주권, 2)전세전환 보증금이다. 현재 열악하지만 자가형태로 거주하고 있는 바 임대주택에 입주하더라도 월임대료를 부담할만한 경제 여건이 되지 않기 때문이다. 강서구 주택과는 동절기를 지나고 3월에 집을 비우라고 요청 하였다. 현재 시간이 얼마 남지 않았기 때문에 좀 더 전략적이고 구체적인 활동대책이 필요함을 느끼고 시급하게 준비하고자 하고 있다.

II. 개발사업에서 대상 지역 거주민들의 의견 수렴 과정

1. 화곡동 초록마을 형성 배경

초록마을(화곡동 산42-1)은 약 40년전에 한 가구가 들어와 공기도 좋고 하니 여기에 집을 짓고 살자 해서 시작되었다. 민간인 소유지로 저렴한 임대조건이라 가난한 사람들이 하나둘 들어왔고, 마을사람들끼리도 잘 결집이 되어 구청과도 연락을 취해 수도와 전기, 도로를 연결하고, 가축도 키우는 등 마을의 형태를 띄게 되었다. 이후 가난한 사람들이 하나둘 들어온 것이 어느덧 33가구가 되었고, 식구도 늘어감에 따라 방의 개수도 늘리는 등 집들이 조금씩 가구형편에 따라 커져갔다.

2. 대상지역의 거주민 현황

개발 전 총 33가구가 거주했던 초록마을은 주로 무허가건물을 소유한 가옥주로 이뤄진 거주민이 대다수였다. 개발바람이 불면서 2008년부터 집을 팔고 나가거나 보상을 받고 나가거나 하는 가구가 많았고, 현재는 10여가구만 남아있다. 남아있는 가구도 모두 가옥주였으나 2가구는 집을 팔고 세입자가 되었다.

철거민 조직은 2007년도 5월에 가입을 하고 결성이 된 후, 마을 대다수의 사람들이 함께 투쟁을 했으나 시간이 지나면서 빠져나가는 사람들이 늘었고, 현재는 세입자 2가구와 가옥주 2가구를 제외한 6가구가 남아서 투쟁을 전개하고 있다.

철대위 소속 철거민들 중 정규직업에 종사하는 이들은 없다. 오토바이 퀵서비스나 간

간히 들어오는 식당 청소일, 건설일용노동 등 호출 노동 내지 일용직이 대다수였다. 또 본인이나 가구원 중에 장애가 있는 가구도 2가구나 되었다.

3. 개발사업에 대한 인지 시기 및 취득 정보

마을이 개발(2004년 4월 16일 사업시행인가)된다는 것은 2004년도부터 개발, 근린공원이 된다는 등의 소문이 돌았지만 자세한 내용을 모르고 있었다. 그러나 당시 부동산 컨설팅이 들어와 집을 판 집이 2가구나 되어 개발이 되는 것 같다는 것을 알게 되었다.

컨설팅이 들어온거예요, 이천 사년도에.. <중략> 컨설팅에서 이천 사년도에 한 집, 두집을 팔았나? 김은경이네하고 양재호네 하고 두 집을 팔았나? 그렇죠, 그래갖고 임윤하하고 저기가 들어온 거지? 이천사년도에 두 집익가 집을 팔았어요. 한 집이는 사천만원 받고 팔고, 사천만원 받고 팔은 집이 이천육년도인가 오년도인가 하여튼 넘어가고 넘어가고 해서 구천 얼마가 됐더라구요. (차경자 위원장)

그러나 2007년 봄에 구청에서 마을을 찾아와 직접 이야기를 하게 되면서 본격적으로 개발한다는 사실을 알게 되었다. 당시 구청에서는 원두막(현재, 투쟁 사무실)에 마을 사람들을 불러서 많은 설명은 하지 않고 보상에 관한 이야기를 나눴고 주민과 합일되지 않은 채로 마쳤다. 주민들은 곧바로 5월에 빈철연에 가입을 하고 활동을 시작하게 되었다.

그게 이천 칠년도 봄이었어요. 구청에서 나와 가지고 여기가 이 집이 이렇게 된 게 아니었어요, 원두막처럼 돼 있었어요, 여기가 사무실이요. 거기들 모이라고 그래서 모였는데 주택과에서 딱 나와서 한다는 얘기가 임대아파트를 식구별로 주는 데 한 사람 사는 사람은 뭐 십일평에서 십삼평, 두 식구는 십삼평에서 십오평 이렇게 준다고 그때 당시 그러더라구요. 그래갖고 우리는 그거 갖고 되지도 않으니까 얘기도 하지 말아라 그러고서 인제 빈철연을 알게 되가지고 그때가 삼월달인가 사월달에 주택과에서 나와가지고 오월달에 빈철연에 가입을 한 거예요. 가입을 해서 이천 칠년요, 오월달에 가입을 해서 지금까지 인제 지금 싸우고 있는데.. <중략> 설명을 안 해줬었어요. 그냥 무슨 뭐 그냥 다니면서 지네들끼리 다니면서 항공촬영 뭐 그러고 다니니까.. (차경자 위원장)

4. 의견 수렴과 협의 실태

개발사실을 알게 된 다음에는 개인적으로 의견을 제시한다거나 하는 활동은 진행되지 않았다. 그러나 2007년 빈철연이 조직되면서 집회도 하는 등 활발한 투쟁을 전개하면서 구청과의 만남을 갖고 요구를 제시했다.

어떤 요구라는 건 안 했어요. 말로만, 말로만 얘기를 했죠. 그렇게 얘기를 했죠.
우리는 진짜 없이 살다보니까 소박함 그대로, 우리가 들어가 살 수 있는 공간, 공간 그거를 쥐라 이거예요. 사글세 안 내고 전세로 살 수 있을 만큼 쥐야되지 않느냐, 그게예요, 저희는. 그렇다고 저희가 분양권을 달라고 그런것도 아닌데 저번에는 구청에서 저게 왔는데 뜯어보니까 우리가 뭐 자기네들한테 뭐 특별분양권을 뭐 요구를 했다 이려고 왔더라구요. (차명자 위원장)

주민들의 요구를 듣고, 주택과에서 개별적으로 주민들을 만나보겠다라는 연락을 취해왔으나 거절했었다. 대신 매주 화요일에 총회를 갖기 때문에 거기서 주민들의 의견을 수렴하여 알려주겠다고 말했으나 아직 총회는 개최하지 않은 상태다(곧 진행될 예정)>

우리는 지금 인제 말로만 이렇게 이렇게 했지, 딱 부러지게 뭐 어떻게 어떻게 얘기를 안 했거든요. 그런데 이제는 그 말을 그거를 해야될 때가 되지 않았나. 삼월달에 이사를 해야 한다고 하니, 올해는 뭐 이사 나가야한다고 지네들이 와서 딱 그러더라구요. (차경자 위원장)

2010년 여름빈화 이후, 새로 바뀐 구청장과도 면담이 있었으나, 제대로 된 보상체계에 대해서는 이야기를 나누지 못했다.

III. 거주민들의 재정착 권리

1. 화곡동 초록마을 보상 현황

82년 항공촬영 당시 있었던 8가구는 일명 딱지(아파트 분양권)를 갖고 있어서 나갔다. 그러나 딱지가 없는 사람들은 주택과에서 세입자로 보고 건물보상비를 주지 않겠다고 했었다.

항공 촬영에 다 나왔으니까, 근데 인제 딱지가 없다라고 해서 일명, 저희보고 세입자라고 처음에는 주택과에서 세입자라고 얘기하더라구요. 왜 우리가 세입자냐, 어떡하든 남의 땅에 집을 짓고 살 망정 우린 가옥주다. 판자집이라도 내 집 아니냐, 그 건물을 샀으니까.. (차경자 위원장)

공공개발로 인해서 다른 곳으로 이사가라고 지금 그러는데 또 이사가면 거기서 임대료 월세 등 내는 것도 수입에 관계되고, 또 지장도 많고..기준에 딱지 가진 가구가 8가구가 있었는데. 8가구 있었을 당시 저희 집도 있었어요. 저희도 최근에 지어진 집이 아니고 8가구 딱지 있었을 때부터 있었어요. 그걸 이어서 사고팔고 했을 뿐이지. 원래부터 그때부터 지어있던 집인데.. 그분들이 어떻게 돼서 얻었냐 하면 공무원들 점심이라도 한그릇 사주고, 담배라도 몇 갑 사주

면 딱지라는 입주권이 생겼지. / 89년도 향측에 있는 집만 딱지권이 있다고 해서, 제가 그런 입주권 있는 집과 우리 집이 어떻게 구분되나 궁금해서, 항공사진을 천배로 확대하고 칼라사진을 요청해서 찾아봤어요. 제가봐도 상담원이 봐도 향측에 나와 있는 거예요. 근데 여기에 나왔는데 왜 이집만 되고 우리집은 안되는지 이해가 안갈뿐이에요. 같이 있었음에도 불구하고 그러니 불공평하죠. 같이 있었으면 다 같이 줘야하는데 그렇지 않았으니.. (최만수 조직부장)

현재는 이들 모두 가옥주로 인정하였고, 건물보상비를 책정한 상태이다. 건물보상비는 많게는 1천9백만원에서 적게는 6백만원 차이가 있다. 작은 이유는 실사로 나와서 측량을 한 결과 규모가 제일 적었기 때문이다. 또한 살면서 짓게 된 화장실과 부엌을 조금 확장하고 식구가 늘어서 방 한칸 만들어 놓은 것은 향측에 나와있지 않았다고 하여 보상금에 포함되지 않았다.

주거이전비도 가족구성원이 몇명이나에 따라 금액의 차이가 있다. 가족도 2007년 10월 (또는 12월, 기억이 정확하지 않음)까지 주민등록에 등재된 사람 수만 인정하여, 이들 주민 중에는 2007년 이후 재혼한 가구도 있었지만 재혼한 부인과 그 자녀들의 보상금액은 책정이 되지 않았다. 또한 자식이 나갔다가 다시 들어왔어도 인정을 해주지 않겠다라는 답변을 했었다.

구청에서 제시하는 주민보상은 1)임대주택 입주희망시 건물보상비와 이사비 제공, 2) 주거이전비 희망시 이사비와 건물보상금 지급으로 택일 하는 것이다. 이 중에서는 초기에 보상을 받고 나간 가구는 그나마도 제대로 보상을 받지 않고 나간 것으로 알려졌다.

또한 구청에서는 민간 사유지 주인들에게 불우이웃돕기 성금으로 돈을 모았다고 한다. 1-2억 정도 되는 금액은 초록마을 사람들에게 각 구성원에게 300만원씩 이주할 때 주었다고 하는데, 이 돈이 모아진 시기보다 빨리 이사를 간 집들에겐 주지도 않았기 때문에 돈이 많이 남아있었을 것이라 추측하고 있다.

그 중 한 사람을 내가 아는 사람이 있어 물어봤더니 그 사람은 건물 보상비도 못 받고 그냥 저 불우이웃돕기 삼백만원, 이사비용 이십만원 받고 나간 사람 있다고 그러더라구. 말을 자세하게 안 해주는데 그쪽 동네 어디가서 물어봤더니 그러더라구. 구청에서 말을 하지 말라고 이렇게 하는 바람에 얘기를 안 해 주거든?

(차경자 위원장)

또한 현재 책정된 보상은 처음 집을 사면서 들었던 금액보다 훨씬 못 미치는 수준이다. 때문에 주민들은 그 돈을 받고 어디 가서 세를 주기에는 많은 부담이 있다고 생각하고 있다.

많이 작죠. 저희들이 보통 이천에서.. 저희집은 이천오백을 주고 들어왔는데 그것보다 (보상금이) 더 작으니까 말도 안되는 것이지.. 그때는 저희가 투기로 사서 들어온 것도 아니고, 그냥 살기 위해서 방 두칸 세칸 되고 부엌 화장실 있고 하니까.. 더 붙어야 하는데 공무원도 시간이 갈수록 퇴직금이 붙잖아요. 그런데 우리도 그러한 것 붙듯이 붙지는 못할망정 그렇지 않으니까.. (최만수 조직부장)

22년전에 구백만원을 주고 산 그 집이 지금 건물보상비만 천이백인가 천삼백나왔더라고요. 근데 고치잖아요. 새니까 고치고 그렇게..안고치고 사는 집이 없잖아요. 그러니까 더 작은거죠. 근데 22년전보다 더 적다라는 얘기죠. 그때는 차라리 22년전에는 그때당시 전세로 살았다고 그랬던 것 같아요. (차경자 위원장)

나도 그렇게 살았어.. 저기 위에 450만원 주고 샀던 집.. (노춘명 봉사부장)

지금의 공간은 본인들의 집이기 때문에, 경제적으로 넉넉하지 않지만 쫓겨날 걱정없이 안정적으로 지낼 수 있었다. 그러나 구청에서 제안한 대로 임대주택에 들어가더라도 경제적으로 취약한 상태이기 때문에 집을 지속적으로 유지하기는 어렵다고 느낀다.

그렇죠, 우리가 최소한 집이라도 가지고들어갈 수 있는 공간.. 임대아파트도 큰 것 달라는 것이 아니잖아요. 큰 것은 전세보증금이 더 많을 거 아니예요. 우리에게 맞는 걸 달라는 것인데.. 구청에도 그냥 13, 15평은 못간다고만 말했어요. 그리고 우리가 요구해도 내드리죠라고 할 사람들도 아니니까... 우리는 그렇다는 이야기예요. 전세보증금이라도 해줘야 하는 것 아니냐.. 사글세도 못내고 사니까.. 사글세 내도 못내면 다시 쫓겨나게요? 그럴 수 없잖아요. 여기는 연탄불을 태우고 살지만 나가라는 사람은 없잖아요. 근데 임대아파트에 들어가서 관리비까지 해서 40-50내라고 하는데 그거 없으면 또 쫓겨날 거 아니예요. 능력없으면.. 그게 문제라고 보는 것이죠. 저희는.. (차경자 위원장)

2. 주민들의 요구

현재 주민들이 요구하는 보상은 살만한 평수(현재의 집을 다 가져갈 수 있는)의 임대주택 입주와 전세보증금이라도 줘야 한다는 것이다. 이를 구체적으로 정리한 요구안은 없는 상황이다.

IV. 강제퇴거 현황

1. 퇴거

명도소송은 없었으나, 공식적인 문서로 퇴거요청 공문이 두 번 정도 왔었다. (오래되어서 기억도 안 난다고 하며, 공문도 없다.)

2. 철거 투쟁 중 특이사항

1) 2008년도 봄 1단계 1차 공사가 마무리 될 즈음, 도로공사를 할 때 공사측과 주민과의 마찰이 한번 있었다. 좁은 이차선을 일차선으로 만드는 작업이었다. 주민의 반대로 이차선을 유지하고 주차장만 만들었는데 그나마 현재 완성된 주차장도 부족하여 이차선의 반이 밑에 동네 사람들의 주차공간으로 사용되어지고 있는 실정이다.

(주차장이) 있어요. 주차장에 델 데가 없으니까 저 밑에 동네에서들 와 갖고 우리 동네가 아니라 저 밑에 동네서 차들 델 데가 없으니까 다 여기다가 갖다 끌어다 대는 거야. 그러면 소방도로는 나아 될 거 아니냐, 어떻게 됐든 간에 그래도, 그것도 말도 안 듣고 녹지과하고 엄청 싸웠어요. 녹지과하고, 우리 그래가지고, 그래갖고 새벽이면은 나가갖고 여기 집회했었어요. 우리요, 아홉시부터 저녁까지, 공사 못하게 하느라고, 그랬더니 나중에 지네들이 그렇게 공사를 한다, 그래갖고 막 그때 구청장 면담을 하고 막 그랬거든요, 저희가요. 그럼 이렇게 해 줄테니까 허용을 해달라, 그랬지 여기도 주차장 해 놓은데도 난간이 이렇게 생겼는데 흰스를 쳐 놓은게요 술먹고 누가 거기 내려 굴르면 딱 알맞게 쳐 놓은 거야.. (차경자 위원장)

2) 구청에서 빈 공가를 철거하기 위해 들어왔다가 주민과 또 한번 마찰이 있어서 철거하지 않았었다. 빈공가를 왜 철거하는지에 대해서 구청에 물어봤더니 어차피 낡고 비어있는 집이라 허물거고 그래야 공사가 빨리 진행되기 때문에 철거하려고 했으며, 또 빈집이 있어서 사고가 날까봐 만약에 사태에 대비하기 위해 철거를 하려고 했으니 주민들의 저지로 못했다는 대답이 있었다. 이와 관련해서 주민들은 빈 공가도 동네인데 철거하면 안그래도 밤이 되면 안그래도 무서운데 더 썰렁한 동네가 될 것이라고 했었다. 또한 집들이 서로 다닥다닥 붙어있는 형태라서 한 곳을 허물면 다른 곳도 무너질 것이 뻔하기 때문에 공사를 저지했다고 했다.

못하게 했죠, 예, 제가 못하게 했어요. 철거가 빈, 왜 안되냐면요, 이따 나가서 보시게 되면은 철거민들 집들은 판자촌이 집이 다 붙었잖아요, 지붕이. 그러면 예를 들어서 가운데 집이 이사를 갔다 이거예요, 옆의 집이 이사를 가고 이 집을 헐면 이 집까지 다 허물어지는 데 그것을 철거를 시킬 수가 없잖아요.

(벽도 붙어있고, 지붕도) 붙어있고, 그렇지. 지붕도 이렇게 돼 있고 우리 집 같은 경우는 지금 하나 둘 셋, 네 집이가요 지붕이 다 이렇게 돼 있는데 예를 들어서 거기서 한 집이 이사를 갔

단 말씀입니다 그러면 그 집을 철거를 시킬래면은 다른 지붕이 다 내려왔는데 어떻게 철거를 허용하느냐구요.

(그런 사실을) 알겠지 왜 모르겠어요. 그러면 떨어진 집을 철거를 하자고 그러더라고요. 근데 니네들한테 우리는 그거를 허용을 할 수 없다. 니네들은 좀 먹어 들어오듯이 그렇게 해 갖고 우리를 치고 들어오려고 하는데 철거 못해 그랬어요. 내가. 이거 빈 집 철거하지 말어. 허용 못한다, 나중에 우리 이사 가고 난 다음에 다 철어라. 그러면 되지 무슨 빈집을 철거를 하나 그래서 못하게 했어요. (차경자 위원장)

V. 후기 & 고민...

- 한 철대위 주민은, 예전에는 정자(현재 투쟁본부)에서 다같이 모여서 음식도 해먹고 하니 동네가 정겹고 살만했었는데, 개발바람이 불어오면서 사람들이 구청과의 보상문제로 개별적인 만남을 가진 이후, 서로 쉬쉬하는 분위기가 되어서 하나둘 신뢰하지도 않고 떠나게 되었다며 이제는 쓸쓸한 동네가 되었다고 한다. 개발로 인한 문제는 단지 폭력적인 공가철거나 용역 깡패의 문제 뿐 아니라 짧게는 십년, 길게는 몇 십 년 간 이어졌을 마을 공동체를 해체시키는 방식이기도 함을 알 수 있는 대목이었다.

- 구청 측이 제시한 퇴거 요청기한이 올 3월로 임박한 상황이다. 주민들도 이 시기에 대한 적잖은 압박을 느끼고 있고, 주민들의 요구안을 명료히하고 힘을 집중할 때라고 판단하고 있다. 그러나 주민들이 제시하는 이주보상(전세보증금+임대아파트)은 법적 근거를 갖고 있는 것이 아니므로, 구청 측과의 협상으로 풀어야 할 것으로 보인다. 그렇다면, 협상에서 우위를 잡하기 위해 철대위는 무엇을 준비해야 할지를 고민해야 할 것이다.

- 개발 바람이 불기 시작한 이후 ‘컨설팅’이라고 불리는 이들이 건물들을 웃돈을 주고 주민들로부터 구입, 제 3자에게 되팔아 차익을 보는 방식의 암거래가 있었다. 해서, 그렇게 들어온 이들은 엄청난 금액(7,000만 원 정도)의 손실을 입게 되었다. 반면, 구청에서는 이러한 거래를 인정하는 서류(보상금을 매수인에게 지급해야 한다는 서류)에 도장을 찍는 이해되지 않는 행정을 펴고 있다. 달리 말해 거래를 인정한다는 것인데, 이는 기존 주민들의 자연발생적인 전입(재혼, 자녀의 원가정 복귀 등)조차 막는 것을 볼 때 더더욱 이해가 안 되는 부분이다. 따라서 이 부분에 있어 관과 컨설팅 업체와의 불법 커넥션은 없었는지 확인하고, 이를 잘 제기해야 할 것으로 판단된다.

■ 화곡동 초록마을 전경



마을 입구에 걸려있는 플래카



대책위 사무실



좁은 골목 사이에 집이 있고, 이대로 떠날 수 없다는 글



지붕이 서로 붙어있는 좁은 골목



판자로 지은 집들



떠난 가구가 많아지면서 황폐하게 변해있다.



태풍으로 부서진 화장실.. 그러나 매일 사용하고 있다.



태풍에 쓰러진 나무.. 위험해보이지만 조치사항 없음.

“끝나지 않은 용산”

‘용산참사 2주기 범국민추모’ 일정에 함께해 주세요.

범국민 추모위원 모집

오는 2011년 1월 20일은 용산참사가 발생 한지 2주기가 되는 날입니다.

올해 1월 9일에서야 355일만의 장례를 치르고, 참사현장을 정리하는 중에 1주기를 보내야 했던 것을 생각해 보면, 이번 2주기가 장례 후 맞는 첫 추모 주기라고 할 수 있습니다.

이에 아직 끝나지 않은 용산참사 2주기를 맞아 ‘용산참사 2주기 범국민추모 위원회’를 구성하여, 용산에 함께했던 시민들과 함께 준비하고자 하오니, ‘추모위원’으로 참여를 부탁드립니다.

▶ 추모위원 참여 방법

- * 추모위원으로, 추모주간 일정에 적극 참여합니다.
- * 추모주간 행사를 적극 홍보합니다.
- * 추모위원 참가비(1만원원 이상)를 납부합니다.

▶ 추모위원참여 및 후원계좌 : 신한 110-317-937120(이원호)



2주기 추모주간 주요 일정

- ▶ 17일(월) 추모주간 선포 및 개발지역 순회
- ▶ 18일(화) 2주기 토론회 : 용산참사 재발방지를 위한 ‘강제퇴거금지법’제정 토론회
1시, 환경재단 레이첼카슨홀(시청역 10번 출구)
- ▶ 19일(수) 용산 영화상영회 ‘용산 끝나지 않은 이야기’ : 4시~10시, 피카디리 극장 3관
- ▶ 20일(목) 용산참사 2주기
추모비 제막식 : 12시, 모란공원 열사묘역 (용산 중대병원 앞 10시반 출발)
추모문화제 : 저녁 7시, 서울역 광장

문의 : 02-3147-1444 / mbout@jinbo.net

용산참사 2주기 범국민추모위원회 mbout.jinbo.net