

용산참사 3주기 토론회

용산참사 3주기, 여전히 남아있는 과제들

일시 | 2012년 1월 19일(목) 오전 10시

장소 | 국회의원회관 131호

주최 | 용산참사 3주기 추모위원회

주관 | 참여연대, 민변, 재개발행정개혁포럼, 민주통합당 김진
애 의원, 통합진보당 강기갑 의원

프로그램

10:00	사회	김남주 민주사회를위한변호사모임 변호사
10:05	인사말	김진애 민주통합당 의원 강기갑 통합진보당 의원
10:10	사전말	이선형 / 북아현 세입자 대책위원회 주민 이제훈 / 성수 세입자 대책위원회 주민
10:20	발제	용산참사 3년, 여전히 남아있는 과제들 권정순 / 변호사, 참여연대 민생희망본부 실행위원
10:40	토론	신동우 / (사)주거연합 정책위원장 변창흠 / 세종대 행정학과 교수 김남근 / 변호사, 재개발행정개혁포럼 운영위원장 이원호 / 용산참사진상규명위원회 사무국장 김종민 / 통합진보당 서울시당 공동위원장
11:40	질의응답	
11:50	폐회	

목차

인사말 사람이 우선인 도시정책 패러다임으로 전환해야/ 김진애	5
인사말 2009년“여기! 사람이 있다”,	
2012년“여기! 선거권을 가진 사람들이 있다 / 강기갑	7
사전말 “아무것도 변하지 않았다” / 이선형	9
발 제 용산참사 3년, 여전히 남아있는 과제들 / 권정순	12
토론1 복지국가로 가는 주택 정책 / 신동우	23
토론2 정비사업에서 주민의 주거권 보장을 위한 정책과제	
/ 변창흠	27
토론3 용산 3년, 망각이 곧 패배다 / 김남근	32
토론4 끝나지 않은 용산, 폭력의 시간을 멈춰야 한다 / 이원호	34
토론5 뉴타운·재개발 제도개선 / 김종민	50

사람이 우선인 도시정책 패러다임으로 전환해야

김진애 / 국회의원(민주통합당)

안녕하십니까?

국가권력의 무자비한 살인진압으로 5명의 무고한 국민이 희생당한 용산참사가 발생한 지 벌써 3년이 지났습니다. 고인들의 명복을 빌며 유가족 여러분께 깊은 애도의 뜻을 전합니다.

3주기를 맞이했지만, 용산참사의 상처는 지금까지도 끝나지 않고 여전히 진행 중입니다. 끔찍한 참사에서 가까스로 생존한 8명의 철거민들에게 4년에서 5년의 중형이 확정되어 벌써 3년 가까이 감옥에 구속되어 있는 것입니다. 하루 빨리 철거민들이 차가운 감옥을 나와 따뜻한 가족의 품으로 돌아갈 수 있도록 해야 할 것입니다. 지금이라도 철거민에 대한 조건 없는 사면과 석방을 단행할 것을 정부에 촉구합니다.

용산참사의 근본적 원인은 서민의 삶은 외면하고 일방적으로 개발만 밀어붙이는 잘못된 도시정책에 있습니다. 이 때문에 1년 전에 열린 용산참사 2주기 추모 토론회에서는 도시 재개발 관련 제도의 문제점을 점검하고 개선방안을 모색한 바 있습니다. 주민을 쫓아내지 않고 서민의 생존권을 보장하는 도시재개발 정책 수립과 법률 개정이 필요하다는 공감대를 형성했습니다.

이러한 사회적 합의에 힘입어 마침내 지난해 12월 30일 도시재개발의 법적 근거인 「도시 및 주거환경정비법」과 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 개정안이 국회 본회의를 통과했습니다. 도정법·도촉법 개정안의 국회 통과는 한때 ‘뉴타운 광풍’ 이후 이제 앓물 단지로 전락한 뉴타운·재개발·재건축의 문제를 해결할 수 있는 최소한의 대안을 마련했다는 점에서 큰 의미를 갖고 있습니다.

이번 도정법·도촉법 개정안의 핵심은 뉴타운·재개발·재건축 사업의 결정과 추진과정에 주민의 뜻을 최우선으로 반영할 수 있도록 주민의 권리 및 사업투명성을 강화한 것입니다. 사업이 상당 부분 진척된 곳은 빠르게 추진되도록 활성화 방안을 마련했습니다. 반면, 주민 반대 등으로 사업 추진에 문제가 있는 곳에 대해서는 일몰제 시행과 주민 동의로 추진위, 조합의 해산 등 출구전략을 도입했습니다. 또한, 대규모로 이루어지는 싹쓸이식의 정비방식이 아닌 다른 소규모의 대안적 정비사업 방식을 선택할 수 있도록 했습니다.

용산참사와 같은 비극의 재발을 방지하기 위해 상가세입자를 보호하는 방안도 마련했습니다. 상가세입자가 많은 도시환경정비사업의 경우 사업시행자가 임시상가를 설치할 수 있도록 하여 공사기간에도 영업이 가능하도록 한 것입니다.

그러나 법률 개정만으로 용산참사를 초래한 잘못된 도시개발정책의 문제점을 완전히 해결할 수는 없을 것입니다. 개발 보다 사람이 먼저가 되는 개발, 서민과 영세사업자에 대한 주거복지 강화 등으로 도시정책 패러다임이 전면적으로 전환되어야 합니다. 이를 위해 강제퇴거금지법의 제정, 상가세입자들에 대한 현실적 보상 방안 마련, 공공의 지원 확대 등의 추가적인 대책이 필요합니다.

아무쪼록 오늘 토론회가 용산참사의 뼈아픈 교훈을 새삼 마음에 새기면서 제2, 3의 용산참사가 다시는 발생하지 않도록 굳은 결의를 다지는 소중한 시간이 되기를 바랍니다.

끝으로 토론회 개최를 위해 수고해주신 재개발행정개혁포럼, 민변, 참여연대 관계자 여러분의 노고에 깊은 격려와 감사의 말씀을 전합니다.

감사합니다. 

2009년 “여기! 사람이 있다”

2012년 “여기! 선거권을 가진 사람들이 있다”

강기갑 / 국회의원(통합진보당)

통합진보당 국회의원 강기갑입니다.

무슨 말씀부터 드려야할지 용산만 생각하면 말문이 막히고, 가슴이 덜컥 내려앉습니다.

용산참사 3주기를 앞둔 오늘, 먼저 떠나가신 분들과 유가족, 그리고 아직도 철창에 있는 분들 앞에서 국회의원이라고 불리는 저는 고개를 들고 서 있을 수가 없습니다.

용산참사 이후 국회에서, 거리에서 줄기차게 무분별한 재개발과 뉴타운 사업의 중단과 상가 임차인 등 세입자들의 현실적인 보상문제와 폭력적인 강제퇴거 및 철거의 문제점을 질타하고 대책을 촉구했습니다.

각종 토론회도 열고 법률도 발의했습니다.

지난해 말 국회에서는 재개발과 뉴타운의 출구전략의 일환으로 도시 및 주거환경정비법

및 도시재정비 추진을 위한 특별법 개정안이 본회의를 통과했습니다.

그러나 아직 부족합니다.

용산참사의 책임자는 이명박 정권에 의해서 승진했다가 이제는 정치를 하겠노라고 출마 선언을 했습니다.

철거민들은 여전히 구속되어 있고 사면대상도 되지 못했지만, 개발비리를 저지른 경제사범들은 대거 사면한다고 합니다.

재개발·뉴타운 지역에서 발생하는 용역강패들의 무자비한 폭력과 대책 없는 강제퇴거는 지속되고 있습니다.

아직도 정의는 잠자고 있고, 여전히 세입자들의 삶은 고려대상이 아니며 자본의 이익만 살아 있습니다.

우리가 이 자리에 모여 용산참사를 기억하는 가장 큰 이유는 제2의, 제3의 용산참사가 일어나지 않기를 바라는 것입니다.

그런데, 언제나 그들은 그날의 외침과 우리의 외침과 전국에서의 외침을 귀담아 듣지 않습니다.

우리에게 경찰, 검찰, 법원을 쥐고 흔들 권력은 없습니다. 하지만 권력을 만들 선거권은 있습니다. 방법은 하나밖에 없습니다. 2012년 우리의 외침을 귀담아 들어줄 국회를 만들고 정권을 만듭시다.

그래서 용산참사의 진실을 온전히 밝혀야 합니다.

구속철거민을 즉각 석방시켜야 합니다.

책임자는 처벌되어야 합니다.

강제퇴거금지법은 제정되어야 합니다.

저와 통합진보당은 언제나 여러분과 함께 할 것입니다.

감사합니다. 

“아무것도 변하지 않았다”

이선형 /북아현 세입자 대책위원회 주민

“용산참사 3년, 변한 것은 아무것도 없고 또다시 거리로 내몰리고 죽음으로 내몰리는 지옥같은 현실이 반복된다”

북아현동에서 곱창장사를 하다 강제철거 당한 후 그 앞에서 노숙하고 있다.

1. (영업보상관련)감정평가가 엉터리

- 엉터리 감정평가로 보상액이 터무니없이 적음.
- 대부분의 감정평가법인이 연류된 감정평가사 자격불법대여 사건발생(감사원 170명 적발→국토해양부에 통보, 매일경제 2011 .7. 5)
- 조합과 구청에 수차례 이의제기해도 번번히 묵살
- 나중에 조합으로부터 감정평가 세부내역 공개를 약속받았는데 이마저도 지키지 않음
- 용산사태 이후 영업손실보상금이 영업이익 3개월→4개월로 바뀌었으나 평가내역 공개를 하지 않으므로 의미가 없고 유명무실함.

▶ 대책 : 감정평가사 세입자가 직접참여 및 확인하고, 최종감정평가서 세부내역을 세입자가 인정해야 효력.

2. 불법적인 명도소송 진행

- 조합이 정한 기간내 이주치 않으면 “손해배상청구 하겠다”고 협박

- 대다수 주민들 이주
- 주민감소로 상가세입자 영업타격
- 자포자기로 영업포기하고 이주
- 관리처분 인가등을 이유로 명도소송진행.
- 재판부에 부당하고 잘못됐다고 답변을 하면 기각시키지 않고 보류시킴(법원에 따라 기각시키기도 한다함)
- 겁먹은 세입자 상당수 이주
- 조합은 수용재결을 위한 감정평가 진행 및 그 결과를 가지고 보류 중이던 명도소송 진행.(지금까지의 상가세입자의 권리는 모두 조합에 넘어간다는 주장)
- 수용재결이후에도 이의 재결, 행정소송 등의 절차가 남아있는데도 불구하고 수용재결이 끝났다는 이유로 대부분의 판사는 조합 편을 든 명도판결 내림.
(조합은 일체의 합의도 없고, 감정평가 세부내역공개 거부, 보상협의회 구성 거부 등의 불법성을 하소연해도 소용 없음)
- 용산사태 이후로 바뀐 것 중 “손실보상이 완료되지 않으면 영업을 계속 할 수있다 (도정법 49조⑥항)”라는 신설항목은 유명무실.
- 강제철거로 노숙하고 있는 현재까지 조합으로부터 가계임차보증금을 아직 받지 못하고 있음.

▶대책 : 행정소송까지 완료 및 세입자의 동의 있어야 “손실보상이 완료”로 간주돼야함

3. 보상협의회

- 법적 의무사항으로 “보상협의회”(토지보상법제82조,동법시행령제44조)를 설치하게 되어있으나,
- 서대문구청장은 세입자들과의 면담시 부하직원들에게 구성할것을 지시했고 약속했으나 지켜지지 않고 있음.
- 이후 구청장을 만날 수 없음(수차례 면담요청 했으나 성사되지 못함)

▶대책 : 구청장 및 조합이 보상협의회를 구성치 않으면 강력한 제재를 해야하고 관리감독기관인 서울시도 제역활을 해야함.

4. 공사 진행 지연에 대한 손해배상소송을 상가세입자등에게 제기해움.

- 사업진행이 상당히 빠르게 진행되는 것으로 알고 있으며, 오히려 상가세입자가 조

합의 불법적 행위로 영업에 심각한 손실을 보았으므로 손해배상을 받아내야 함.

5. 강제집행

가게냉장고등 가전제품과 집기류들이 마구잡이로 내팽개쳐져 어디론가 실려간후 차거운 텅빈 가게에 쪼그리고 앉아 용역깡패들의 폭력과 감시에 맞서 48시간을 버티던중, 다른사람 모두가 법원중재회의에 가고있는 사이 아녀자만 있는데 포크레인으로 건물벽을 허물고 덮쳐 돌더미에 깔리고 대못이 박히고 용역깡패들의 폭력으로 실신 입원, 수술하였습니다.

- 이때 경찰관들과 주민들이 있었는데 아무런 조치도 없이 지켜보기만 했다함.
- 청와대신문고(국민권익위원회),국가인권위원회, 서울시청, 서대문구청 등에 하소연의 글을 보냈으나 한결같이 담당부처인 서대문구청으로 떠넘겨진 상황임.
- 구청에서는 거의 손을 놓고 있는 현실임. [참]

용산참사 3년, 여전히 남아있는 과제들

권정순 / 변호사, 참여연대 민생희망본부 실행위원

1. 들어가는 말

2009년 1월의 용산참사는, 직접적으로는 재개발사업 과정에서 상가 임차인들에 대한 비현실적인 보상문제와 폭력적인 강제퇴거·철거, 공권력의 과잉진압 등의 문제를 드러냈지만, 보다 넓게는 위 참사를 계기로 원주민 재정착율이 20%에도 이르지 못함에도 개발이익에만 기대어 진행되는 재개발, 뉴타운 사업의 전반적 문제에 대한 의문이 제기되었다. 즉, 도시정비사업은 당초 낙후된 도심의 주거환경 등을 개선하는 것이 목적임에도 지구 지정단계에서부터 개발이익만을 염두에 두고 사업이 진행되고, 사업진행을 전후하여 소형·저렴 주택이 멸실되는 대신 고가의 아파트가 신축되어 추가비용을 분담하기 어려운 영세가옥주 및 세입자들은 쫓겨날 수밖에 없는 구조임이 드러난 것이다. 이에, 각 시민단체 및 정부, 각 정당들은 재개발, 뉴타운 사업의 문제를 시정하기 위한 제도 개선, 법령 개선 논의를 진행하였으며, 일부 법령이 개정되기도 하였다.

그러나, 오히려 일부 법령은 주거세입자, 상가세입자들에게 불리하게 개정되기도 하여, 용산참사의 교훈을 제대로 살리지 못했다는 비판이 있었다. 본 발제문에서는, 용산참사로 드러난 문제 중 재개발, 뉴타운의 전반적 문제 및 이에 대한 개선책에 대해 검토하되, 먼저 용산참사 이후 이루어진 재개발, 뉴타운과 관련한 법령 및 제도 개선 논의와 그 실효성 등에 대해 살펴보기로 한다.

한편, 용산참사가 발생하고, 2008. 세계 금융위기 이후 부동산 가격이 하향 안정화되면서 재개발, 뉴타운 사업으로 인한 개발이익이 떨어지자 재개발, 뉴타운 사업의 문제점이 극명하게 드러나기 시작하였으며, 각 사업구역에는 ‘뉴타운 사기극을 규탄한다’는 취지의 플래카드가 내걸리고, 사업에 반대하는 주민들이 각 구청, 시청을 찾아다니며 집회를 하고, 민원을 제기하는 등 서울과 수도권은 그야말로 ‘뉴타운, 재개발 몸살’을 앓고 있다해도 과언이 아닐 정도에 이르렀다. 사정이 이렇게 되자, 정부와 각 정당에서도 재개발, 뉴타운 출구전략에 대한 논의를 진행하여, 2011. 12. 30. 도시 및 주거환경정비법(이하, ‘도시정비법’) 및 도시재정비 추진을 위한 특별법(이하, ‘도촉법’) 일부 개정 법률안이 국회 본회의를 통과하여 올 해부터는 본격적으로 출구전략이 시행될 것으로 기대된다. 그러나, 이러한 일부 법령 개정만으로 제2, 3의 용산참사를 막을 수 있다고 안심하기에는 미흡하며, 문제투성이인 재개발, 뉴타운의 근본 문제가 시정된 것으로 단정할 수 없는 상황이다. 본 발제문에서는, 또한 최근 통과된 도시정비법과 도촉법의 개정 내용을 살펴보고, 남아있는 과제에 대해서도 검토하기로 한다.

II. 용산참사 이후의 법령 및 제도 개선 논의

1. 강제퇴거금지법 발의 관련

용산참사는 직접적으로는, 재개발, 뉴타운 과정에서 강제퇴거, 철거시 용역 폭력으로 촉발된 것이었다. 이에, 용산범대위 등에서는 공권력의 과잉진압의 문제와 함께 강제퇴거금지의 필요성을 지속적으로 제기하였으며, ‘강제퇴거금지법 제정 특별위원회’를 구성하여, 강제퇴거금지법 제정 논의를 진행하였고, 여러 차례의 토론회 등을 거쳐 1. 18. 국회에서 법 발의 관련 기자회견을 진행하였다. 위 법은, ‘강제퇴거 금지에 관한 사항을 정함으로써 모든 사람이 강제퇴거로부터 보호받도록 하여 「헌법」 및 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 적절한 주거에 대한 권리를 누리게 함을 목적으로’ 제정되었는데(법안 제1조), ‘건축물 또는 토지 점유자의 의사에 반하여 또는 비자발적으로 점유자를 퇴거하게 하여 점유자가 적절한 법적 보호 또는 그 밖의 보호를 받지 못하고 특정 거주지나 지역에서 거주할 수 없게 되거나 일할 수 없게 되는 것’을 강제퇴거로 정의하고(법안 제2조 제1호), ‘국가와 지방자치단체는 강제퇴거를 예방하고 거주민의 재정착 권리를 보장하여야 한다’는 국가와 지방자치단체의 책임을 규정하고 있다(법안 제4조).

2. 강제퇴거(집행)시 용역폭력 근절방안 관련 - 경비업법, 민사집행법 · 행정대집행법 개정 등

용산참사 발생 후 철거용역업체의 폭력에 노출되었던 세입자들의 생생한 경험담이 전해지면서, 다시 한 번 용역폭력 근절의 필요성이 제기되었으며, 이와 관련한 경비업법 개정 논의가 진행되었다. 용역폭력은 비단 용산참사가 발생하였던 용산4구역, 최근에는 명동 카페 마리스건 등의 개발사업 현장뿐 아니라 한진중공업, 유성기업과 같은 노사분규 현장에서도 그 폐해가 드러나 사회문제화 되었던 것으로, 경비업법 개정을 위한 토론회가 여러 차례 개최되었으며, 김성순·유원일·정동영의원 등이 대표 발의한 법률 개정안이 국회에 계류 중이다.

민사집행법 제5조에서는 강제집행시 저항이 예상되면 경찰 또는 군대의 원조를 요청할 수 있도록 하고 있으나, 실제로는 채권자(사업시행자, 조합)가 고용한 용역의 도움을 받아 강제집행을 하고 있는데, 위 용역에 대해서는 법률상 아무런 제한규정이 없다. 만일, 강제철거현장에서 경찰이 아닌 민간의 경비업체를 투입할 수밖에 없는 사정이 있다하더라도 철거용역업체가 인명을 다루는 주민격리업무에 관여하는 것을 금지하고, 경찰의 허가를 받은 경비업체가 담당하되, 경비업법에 정해진대로 24시간 전에 관할 경찰청장으로부터 배치명령을 받아 폭력전과자 등이 현장에 배치되지 않도록 하고, 명찰부착, 복장통일, 정해진 무기(소형경봉, 경정, 소형소화기)만의 사용, 27시간의 예절교육, 인권교육의 이수 등 경비업법에 정해진 경비원이 준수해야 할 규칙을 반드시 지키도록 하며, 경찰은 준수여부를 철저히 감독해야 한다.

그러나, 재개발 등 집단민원이 발생하는 곳에 경찰의 허가를 받지 않은 철거용역업체 등이 주민격리업무를 하는 경우 엄하게 처벌하는 경비업법개정안, 행정대집행시 경찰응원을 요청할 수 있고 주민이 먼저 퇴거한 후에만 행정대집행을 하도록 하고 동절기, 우천시, 심야 등의 철거를 금지하는 행정대집행, 민사집행법 개정안이 제출되어 있음에도, 이러한 개정안에 대해서는 제대로 논의조차 이루어지지 않고 있는 실정이다.

3. 도시재정비사업의 문제점 시정 관련 - 도시정비법, 도축법 개정 등

이미 언급한 것처럼, 용산참사를 계기로 재개발, 뉴타운의 문제를 시정하기 위한 각종 제도, 법령 개선 관련 논의가 진행되었으며, 그 수를 헤아리기 어려울 정도의 도정법, 도축법 개정안이 발의되었다. 그러나, 용산참사 후 정부, 여당의 대응은 고작, 각 구청 산하에 분쟁조정위원회를 설치하여 재정비사업으로 인한 분쟁을 조정하겠다는 것이었으며, 국토해양부는 2009. 12. 도시정비법 시행규칙 제9조의 2 제2항을 개정하여, 주거이전비의 지급기준을 '사업시행계획인가 고시일'이 아닌 '공람공고일'로 후퇴시켜 주거세입자들에 대한 보상을 오히려 축소시켰다. 또한, 2009. 5. 27. 도시정비법 개정시에는 제48조 제5항 제2호에서, 조합원이 체결한 임대차계약상의 세입자로 인하여 손실보상이 필요한 경우, 조합정관에서 그 손실보상금만큼 해당 조합원의 종전자산평가액에서 감액할 수 있도록 하는 규정을 두어, 세입자에 대한 보상을 조합이 아닌 특정 조합원의 문제로 축소시켰는데, 이는 결국, 세입자를 둔 조합원이 보상금의 부담을 우려하여 임대차계약 갱신을 거부하도록 종용하는 등 세입자에 대한 보상금 감소로 이어질 수 있어 사실상 개악에 가까운 법령 개정이 이루어지기도 하였다.

용산참사 당시, 특히 문제가 되었던 상가 세입자들은 '조합이 제시한 보상금이 턱없이 부족하여 인근 지역에서, 같은 규모로, 같은(유사)업종의 영업을 영위할 수 없으므로, 공사 중에는 임시상가를 설치해 주고, 궁극적으로 장사를 계속할 수 있게 해 달라'는 주장을 하였고, 여러 차례 개최된 토론회 등에서 상가 세입자들에 대한 현실적 보상방안에 대한 논의가 진행되었지만 막상 제도개선이나 법령개선으로는 이어지지 못했다. 용산참사로 인해 상가세입자들에 대한 보상이 3개월치 영업이익보상에서 4개월치로 증가한 것만이, 유일한 개선책이라할 수 있는데, 이러한 보상금 증액이 사실상 무의미한 것이라는 점은 더 언급할 필요도 없을 것이다. 다만, 홍대 입구 '두리반 사건'에서 보다시피 530여 일이라는 오랜 시간 동안 시행자에 맞서 싸워 인근 지역에서 다시 식당 영업을 개시한 경우도 있지만, 이는 개별 당사자들의 끈질긴 투쟁과 시민사회 각 단체들의 연대활동의 결과일 뿐 이러한 싸움의 결과가 법령이나 제도개선으로 이어지지 못한 것은 아쉬움으로 남는다.

또한, 참사 당시 도시정비법 제49조 제6항에서는, 관리처분계획 인가 고시가 있기에만 하면, 보상이 제대로 이루어졌는지 여부를 묻지도 않고, 세입자 및 영세가옥주들에 대해 명도청구가 가능한 것으로 규정하고 있었는데, 위 법조항의 위헌여부가 문제되어 헌법재판소에 위헌법률심판제청이 이루어졌으며, 현재의 위헌 판결 이전에 위 조항은 개정이 이루어져, 관리처분계획 인가 고시가 있었다하더라도 법령에서 정하고 있는 보상이 이루어진 이후에야 비로서 명도청구가 가능하도록 법령이 개정된 것은, 다행이라할 것이다.

정비구역 과다지정, 재개발, 뉴타운 사업의 수익성 악화가 계속되면서 정비사업에 반대하는 주민들의 저항이 거세지자, 재개발, 뉴타운 출구전략의 수립을 촉구하는 목소리가 높아졌으며, 2011. 12. 30. 국회에서는 이러한 출구전략이 포함된 도시정비법 및 도축법 일부 개정안이 통과되었다. 이와 관련한 내용은 추후 자세히 살펴보기로 한다.

4. 무책임, 장님행정으로 비난받던 재개발, 뉴타운 행정 시정 촉구

용산참사가 발생하자, 오세훈 서울시장의 일성은 ‘이 번 사건은 민간 조합과 세입자들 사이에 발생한 분쟁이거나, 용산구청이 인,허가 관청으로 간여하였을 뿐 서울시는 아무런 책임이 없다’는 것이었으며, 용산구청은 ‘법에서 정한 적법한 절차를 거쳤으며, 민간 조합과 세입자들 사이에 보상금과 관련하여 분쟁이 발생한 것에 불과하다’고 밝혀서 비난을 자초한바 있다. 비단, 용산참사가 발생한 용산4구역뿐 아니라 모든 재개발, 뉴타운 지역에서는 정비구역을 지정하는 서울시를 비롯한 광역자치단체의, 정비사업 각 절차마다 인,허가권한을 행사하는 각 구청을 비롯한 기초자치단체의 행정은, 무책임, 장님행정의 정형이었다.

예를 들어, 주민들의 소득수준이나 비용부담 능력은 전혀 고려하지 않는 무분별한 정비구역 지정이 남발되었으며(심지어는, 지난 18대 총선에서는 서울시를 비롯한 대부분의 수도권 지역구에서는 뉴타운 지구로 지정해 주겠다는 공약이 남발되어, 이른바, ‘탄돌이 의원’이라는 말이 생겨날 정도였다), 주민들은 본인 소유의 건물과 토지의 평가액과 추후 분양받을 신축 아파트의 대략적 가액과 추정 분담금을 전혀 알지 못한 채 사업이 강행되었으며, 구청에서는 ‘신축건물의 개요, 철거비, 공사비, 총 사업비 등’ 필수적으로 기재되어야 할 항목이 백지인 상태의 조합설립동의서가 제출되어도 이를 근거로 조합설립인가를 내려주는 사례가 비일비재하였다.

이에 대해, 각 주거단체 및 시민단체들은 용산참사 발생 1년 후 실시된 2010. 지방선거를 즈음하여, ‘재개발행정개혁포럼’을 구성하여, 무책임, 장님행정으로 일관하고 있던 재개발 행정의 일대 혁신을 요구하였으며, 야당과 정책협약을 통해 이를 공약화하기도 하였다. 그러나, 위 지방선거를 통해 자치단체장들이 대거 교체되었음에도 재개발행정이 무책임 행정에서 책임행정으로 혁신되었는지에 대해서는 장담하기 어려운 실정이다.

III. 국회를 통과한 도시정비법 및 도축법 주요 개정 내용

1. 출구전략의 본격화

재개발의 경우, 조합원들이 종전에 소유하고 있던 토지와 건물을 현물로 출자하고도 신축되는 아파트에 입주하기 위해서는 일정한 추가분담금을 부담해야 하는데, 그 분담금이 서울의 경우에는 평균 2~3억원, 인천, 경기 지역을 비롯한 수도권의 경우에도 평균 1억 5천만원 내외에 이른다고 한다. 영세가옥주들로서는 도저히 위와 같은 추가 분담금을 부담하기 어렵게 되면서, 개발사업으로 쫓겨날 위기에 처하자 재개발에 반대하는 목소리가 커져가고 있으며, 국회에서도 이러한 영세원주민들의 목소리를 반영하여 재개발, 뉴타운 출구전략을 포함하는 법 개정안을 통과시켰다.

주요 내용은, 추진위가 설립되기 전의 지역에 대해서는 주민 30%이상의 찬성이 있거나 사업추진이 곤란하다고 판단되는 지역에 대해서는 구역지정 해제가 가능하며, 추진위와 조합이 설립되어 있다하더라도 '추진위, 조합에 동의한 토지등소유자 1/2이상 2/3이하의 범위에서 조례가 정하는 비율이상 또는 토지등소유자 1/2이상의 동의가 있는 경우, 추진위, 조합해산'이 가능하도록 하는 것이다. 또한, 시, 군, 구청장은 일정 수 이상의 주민들의 동의가 있으면 개략적인 정비사업비, 추정 분담금 등을 조사하여 토지등소유자들에게 알려 줄 수 있으며, 주민들은 이러한 비용분담 내역을 근거로 사업추진에 찬성할 것인지, 반대할 것인지를 결정할 수 있도록 하고 있다.

한편, 사업단계별로 일정기간 동안 사업이 지연(정비구역 지정 예정 후 3년동안 정비구역 지정신청이 없는 경우, 정비구역지정 후 2년 동안 추진위 승인신청이 없는 경우, 추진위 승인 후 2년 동안 조합설립인가 신청이 없는 경우 등)되는 구역에 대하여는 정비구역 해제가 가능하도록 하는 일몰제를 도입하였다.

2. 주거환경관리사업 도입 - 자치단체가 정비기반시설, 공동이용시설설치

지방자치단체가 정비기반시설 및 공동이용시설을 설치하고 토지등소유자가 저층 주거지의 건축물을 스스로 개량, 정비, 관리하는 주거환경관리사업을 도입하여, 주민들의 비용부담을 덜어주고 전면 철거방식을 지양하여, 불필요한 사회, 경제적 낭비를 억제하도록

하였다.

3. 조합 운영의 민주화 · 투명화 도모

창립총회, 사업시행계획 및 관리처분계획 총회 등의 경우에는 직접 참석해야 하는 조합원 비율을 20%로 상향하여, 조합원들의 의사가 왜곡되지 않고 총회 의결에 반영되도록 하였으며, 정비사업비 추산액이 10%이상 증액되는 경우에도 조합원 2/3이상의 찬성으로 의결하도록 하였다.

정보공개와 관련하여, 종전에는 공개 시한을 정하지 않아 분쟁이 발생하였음을 감안하여 문서 작성 후 15일 이내에 공개하도록하고, 주민등록번호를 제외하고 정비사업과 관련한 모든 정보를 조합원들에게 공개하도록 하여, 조합 운영의 투명화를 도모하였다.

4. 세입자 보호 및 보상 확대

정비계획에 세입자의 주거대책을 포함하도록 하였으며, 상가가 밀집한 지역에서 시행되는 도시환경정비사업의 경우, 사업시행자는 사업시행으로 이주하는 세입자가 사용할 수 있는 임시상가를 정비구역 또는 정비구역의 인근에 설치할 수 있도록 하였다.

정비사업에서 사업시행자가 법정 주거이전비 및 휴업보상비 지급 외에 추가적인 방법으로 세입자 손실보상 대책을 수립하여 시행하는 경우에는 용적율을 완화할 수 있도록 하였고, 용산참사 후 대표적인 개악조항으로 비난받던 조합원이 둔 세입자의 손실보상액을 조합원의 종전 자산평가액에서 차감할 수 있도록 한 규정을 삭제하였다.

IV. 여전히 남아 있는 과제들

1. 용산참사에서 특히 문제되었던 상가세입자들에 대한 현실적 보상방안은 여전히 미흡한 상태

용산참사 이후 상가세입자들에 대한 보상방안 현실화를 위해 특히 문제가 되었던 것이 권리금 보상과 관련한 것이었다. 그러나, 정부는 권리금 보상과 관련한 논의에 대해 “모 아니면 도”식으로 접근하여, 어차피 권리금은 그 실체가 불분명하고 유사한 입법례를 찾을 수 없다는 이유를 들어, 권리금 보상은 불가하다는 식으로 논의를 종료시켜 버렸지만, 권리금도 구체적으로 나누어 영업망 형성에 따른 무형의 이익과 같이 무형의 재산부분은 산정이 곤란하다하더라도 임차인이나 전 임차인이 직접 투자한 시설투자금과 같은 부분은 감가상각을 하여 보상을 하도록 할 수도 있을 것이고, 모든 공익사업에서 상가임차인의 시설투자금 보상이 어렵다면 적어도 상가지역을 개발하는 도시환경정비사업이나 상대적으로 규모가 큰 뉴타운 사업(도시재정비촉진사업)에서라도 시설투자금 보상제도를 도입할 필요가 있다. 또는, 일본 판례에서 채택하고 있는 것과 같이, 동종, 동규모의 영업을 다른 지역에서 시작할 때 필요한 비용인 퇴거료 상당의 비용을 보상금으로 지급하는 제도의 도입을 검토하여야 한다.

또한, 서울과 수도권의 뉴타운 개발지구는 전통시장(재래시장)을 포함한 지구가 많은데, 대부분 이러한 전통시장을 없애고 주거지역으로 개발하는 것을 재정비촉진계획으로 하고 있어 용산참사에 버금가는 대형참사를 불러올 뇌관이 될 우려가 있다. 전통시장 상가 임대인들이야 자신이 직접 영업을 하지 않으므로 상가 대신 중대형 주택을 분양받아도 무방하지만, 대부분 영업을 하고 있는 상가임차인들은 아무런 보상도 없이 생업을 잃게 되는 것이어서 큰 반발이 예상된다. 도시재정비촉진법에서는 전통시장 및 상점가 육성법에 의하여 전통시장을 재개발하는 방식의 재개발방식도 예정하고 있는데, 대부분 이러한 개발방식을 적용하여 일정규모의 상점가를 육성하도록 행정을 펴야 한다. 재개발사업은 34년 진행되므로 그 동안 상가임차인의 임시영업상가를 마련해 주는 것도 중요하다. 최근, 국회를 통과한 도시정비법 개정법률에서는 임시상가개설과 관련한 규정이 신설되었으나, 임의규정으로 되어 있어 그 실효성이 의문스러운데, 행정청이 ‘상가세입자들을 위한 임시상가 개설을 조건으로 사업시행계획인가를 내리는 등’ 적절한 해결책을 모색하여야 할 것이다.

또한, 상가세입자와 주거세입자들에 대한 보상이 가능하도록 하기 위해서는, 보상이 이루어질 때까지 임대차계약 갱신이 이루어져야 하므로, 이러한 규정도 신설되어야 하며, 관리처분 인가 이후 임대인이 임차인을 상대로 명도소송을 제기하는 경우에도, 보상이 완료되어야 명도청구가 가능하도록 법률이 개정되어야 한다.

2. 재개발, 뉴타운도 주거복지차원에서 접근하여 공공 지원 확대

재개발, 뉴타운도 주거복지차원에서 접근하여 공공의 지원을 확대하여야 하는데, 정부나 자치단체가 도로, 상·하수도, 학교, 공원 등 도시기반시설 설치비용을 지원하기 위해서는 철저한 개발이익 환수가 이루어져야.

재개발, 뉴타운과 같은 도시정비사업은 본래 공공에서 시행하여야 할 도시계획의 하나임에도, 이제까지는 예상되는 개발이익으로 사업비 충당이 가능하다는 이유로 주민들로 구성된 조합이 사업을 시행하는 것이 일반적이었다. 그러나, 부동산 시장 변화로 개발이익이 줄어들면서 주민들만의 비용분담으로는 사업진행이 곤란한 지역이 다수 존재하게 되었다. 만약, 이러한 지역에 대해서도 종전과 같이 주민들의 비용분담으로 정비사업을 진행하도록 하면, 기반시설이 낙후되어 정작 개발이 필요한 곳에서는 개발이 진행되지 못하고, 역세권 등 기반시설이 낙후되지 않았지만 개발이익이 예상되는 곳에서는 개발이 진행되는 역설이 발생할 수밖에 없다.

따라서, 재개발, 뉴타운 사업에 대해서도 주거복지측면에서 접근하여, 기반시설이 낙후되어 개발사업이 필요하지만, 과도한 비용분담이 예상되는 지역에 대해서는 공공이 기반시설 설치 비용 등을 지원하도록 하고, 이러한 지원의 기초가 될 도시재정비기금을 확충하여야 한다. 이를 위해서는, 강남재건축, 도시환경정비사업 등 개발이익이 많은 곳에서 개발이익을 제대로 환수하여야 하는데, 정부에서는 작년 12. 7. 부동산대책을 발표하면서, 오히려 재건축초과이익 징수를 2년동안 유예하겠다고 발표하는 등 거꾸로 가는 정책을 세우고 있어, 이에 대한 시정이 필요하다.

3. 폭력적 강제철거 금지, 인권지침 준수하는 행정대집행, 민사집행업무체계 확립

현재, 정비사업 현장의 관행은 사업시행계획인가만 나면, 이주비를 지급하여 조합원들과 세입자들의 이주를 독력하는 실정이나, 원칙적으로 관리처분계획 인가 고시 후 이주와 보상관련 업무 종료 후에야 이주를 시작하도록 하고, 주거나 상가안의 거주자나 영업상인 등 점유자들의 퇴거가 완료된 후에만 강제철거가 가능하도록 해야 한다.

행정대집행법과 민사집행법을 개정하여 퇴거집행에 저항이 예상되는 경우, 원칙적으로 경찰지원을 받도록 하고, 경찰지원을 받지 못해 철거현장 경비업무를 경비업체에 맡길 경우에는 일반 철거용역 업체는 참여할 수 없도록 하고, 경찰청으로부터 허가받고 경찰의 감독을 받는 경비업체만 할 수 있도록 하여야 한다.

또한, 용산참사의 경우, 철거민들이 망루를 건설한지 채 하루도 되지 않은 시기에, 화염병 등 불측의 사태를 불러일으킬 수 있는 위험물질이 남아 있는 상태에서 성급하게 경찰 진압이 개시되었다는 점에서 많은 비난을 받았으며, 공권력 행사의 적법성(비례원칙 준수 여부)이 문제된바 있다. 따라서, 앞으로는 용산참사와 같은 사태가 발생시 경찰의 진압지침을 철저히 준수하여 충분한 시간을 갖고 저항하는 주민들과 평화적인 협상을 통하여 해결하도록 하고, 인명손상이 발생할 수 있는 상황에서는 인명손상을 야기하는 준비물(화염병 등)이 소진되지 않은 상태에서는 강제진압을 금지하여야 한다.

경비업법 개정과 관련하여서는, 이미 언급한바와 같고, 국가인권위원회 인권지침 및 개정된 도시정비법을 철저히 준수하여 동절기, 악천후시,심야 철거를 금지하고, 철거시 반드시 공무원이 참여하며, 철거시행 여부를 사전에 통지하도록 하여야 한다.

4. 재개발, 뉴타운사업의 실효성 있는 출구전략 실시는 자치단체 조례 및 행정에 맡겨진 상태 - 각 자치단체는 책임행정으로 이를 뒷받침해야

최근, 국회를 통과한 도시정비법 및 도축법에서는 출구전략과 관련한 구체적 절차, 요건, 방법 등을 대부분 자치단체 조례에 위임하였다. 이는, 재개발, 뉴타운 사업이 자치단체의 계획수립 및 인,허가에 따라 진행되므로, 각 자치단체의 구체적 사정에 비추어 출구전략을 수립하라는 취지인데, 앞으로 서울시, 경기도 등의 조례 개정을 통해 출구전략을 실효성있게 수립하여야 하고, 이에 따라 각 기초단체에서는 이를 집행할 때 책임행정을 구현해야 할 책무를 맡게 되었다. 각 자치단체에서는 재개발, 뉴타운을 현재와 같은 상황에 이르게 한 책임을 통감하고, 이를 시정하는 차원에서라도 실효성있는 출구전략이 담긴 조례를 만들고, 집행하여야 할 것이다.

또한, 서울시, 경기도 등에서 조례를 개정하는 등 구체적으로 출구전략을 수립하기까지는 일정한 시간이 소요될 것인데, 기초단체에서는 가급적 새로운 인가처분을 자제하여 새로 수립될 출구전략을 무용지물로 만들어서는 안 될 것이다.

V. 마무리 말

용산참사로 인해 철거민 5분, 경찰관 1분 등 6분의 고귀한 생명이 희생되었지만, 명동 카페마리 사건이나 개발지역 곳곳에서 나타나고 있는 개발사업을 둘러싼 갈등에 비추어 볼 때, 우리 사회는 여전히 제2, 3의 용산참사를 막을 준비가 충분하지 않은 것으로 보인다.

한편, 올 해는 총선과 대선이 있는 해로, 재개발, 뉴타운뿐 아니라 부동산 정책 전반과 관련하여 사회적 논의를 진행하여, 개발사업을 통한 부동산 경기부양에 치중한 나머지 전세대란 등 서민주거안정을 희생시키는 정책이 근절되도록 법적, 제도적 개선책을 마련해 나가야 할 것이다.

복지국가로 가는 주택 정책

신동우 / (사)주거권실현을 위한국민연합 정책위원장

2009년 1월 20일 용산참사는 우리 사회의 가장 암울 한 사건의 하나로 영원히 기억될 것이다. 주거가 사는 곳이 아니라 사는 것 이라는 강력한 개발논리를 앞세운 뉴타운 · 재개발 사업에 의하여 학살이 벌어진지 3년이다.

뉴타운을 앞세운 개발 공화국 이명박 정권도 이제 기울어져 간다. 황금알을 낳는 거위라며 국민들에게 환상을 심어주어 뉴타운 사기로 대거 당선된 18대국회의원들의 임기는 18대 국회의 임기도 다 되었다. 하지만 그들이 부른 개발 망령은 어떻게 할 것인가.

용산 참사 이후 3년 내내 뉴타운 · 재개발 문제와 대안을 이야기 하였지만 뉴타운 재개발 현장은 변한 것이 없다. 오히려 주민들 간 갈등과 세입자들의 고통은 나날이 커지고 있다.

현재 대부분의 전문가와 언론 그리고 정부에서조차 실패한 사업이라고 인정하고 있다. 김황식 국무총리는 2011년 4월 11일 대정부 질문에서 뉴타운 · 재개발 사업 해결 방안을 “조합을 해체 하거나 뉴타운 · 재개발 사업을 철회하거나 그 지역의 여권에 맞는 다양한 방법으로 전환해야 한다”고 말해 뉴타운 사업의 실패를 인정했으며, 전 오세훈 서울시장과 김문수 경기도 지사도 “뉴타운 · 재개발 사업은 실패한 사업이다.” 라고 언급했다. 하지만 이명박 정부의 책임 있는 어느 누구도 이에 대한 대책을 내놓지 않고 있다.

지금이라도 이명박 대통령과 뉴타운 공약으로 당선된 국회의원들은 여기에 대한 답변과

해결책을 제시해야 할 것이다. 그리고 임기 내 용산참사의 진상규명과 책임자 처벌이 이루어져야 한다.

또한 용산참사에서 구속된 철거민들에 대한 조속한 석방과 사면을 촉구하는 바이다.

■ 주거권 운동의 뉴 패러다임- 주거복지 기본법 제정

1999년 주거와 빈민운동을 하던 단위들이 ‘주거기본법’ 제정운동을 전개한바 있다. 이를 통해 주거는 인간의 기본권이라는 것을 분명히 하고, 기존의 주택정책이 포괄하는 영역을 확대하여 주거정책으로 전환하는 계기를 만들고자 하였다. 주거운동의 새로운 전기가 되었지만 법제정에까지는 이르지 못하였다.

우리 헌법에서는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 수 있는 권리가 있다”고 규정하고 있으며, 실질적으로 주거는 인간다운 생활에 없어서는 안될 요소이다. 또 헌법에서 국가는 국민의 주거안정을 위해 노력해야 한다고 규정하고 있다.

주거운동 단위들과 제정당이 나서 ‘주거복지 기본법’ 제정운동에 나서야 한다.

주거복지기본법운동을 통하여 주거권 운동의 새로운 전기를 만들어 나가야 할 것이다. 그동안 주거운동은 개발지역의 주민들의 운동으로만 인식되어온 측면에 사회적 공감대 형성이 이루어 지지 않았다. 개발지역 외 일반 주거세입자의 권리에 대해서는 거의 무관심했다. 용산참사 같은 대형 사건이 터졌을 때만 사회적 이슈로 관심이 집중되다 그치곤 했다. 그것도 주거권의 문제보다 개발의 문제로 부각된다. 이제 주거권운동의 새로운 전기를 만들어야 한다.

집은 인권이다. 주거권은 기본권인데도 수많은 사람들이 이 기본권을 제약 당하고 살고 있는데도 돈이 있고 없고의 문제로 취급당한다. 주기적으로 반복되는 전세대란과 각종 개발에 밀리는 국민들의 기본권은 여지없이 무너지고 있다.

대한민국은 민주공화국이다. 민주공화국은 사회권의 충족과 보장을 국민과 계약을 맺은 것이다. 사회권의 대표적인 기본권이 의, 식, 주이다. 그중 대표적인 기본권이 바로 주거권이다. 그동안 대한민국은 국민과의 약속을 이행하지 않았다. 집은 사고 파는 것이고 빨리 돈 벌어서 집사라고 강요 해왔다. 오히려 국가가 앞장서서 국민의 기본권을 박탈하기도 한다.

이제 주거기본법 제정으로 모든 국민들이 주거권이 인정되어야 하고 이를 국가가 책임져야 할 것이다.

■ 보편적 복지국가에서의 주거권

우리나라는 세계적으로 소득대비 주택가격이 높은 편이며, 부동산이 가계자산의 80%를 차지한다. 전 국민이 집값의 등락에 모든 것이 담보되어 있다.

그리고 공공임대주택 비율이 낮고(현재 주택 재고율의 5% 미만) 재개발 · 뉴타운 사업 등으로 값이 싼 소형 주택이 사라지는 과정이고 여기에 중대형 주택으로 채워져 서민들의 주거 문제는 점점 더 심각해져 가고 있다.

올 4월 총선은 보편적 복지 논쟁이 가열차게 전개될 것이라는데 이견이 없는 것 같다.

보편적이고 역동적인 복지국가에서는 무엇보다도 주거가 안정되어야 한다. 가계지출의 상당부분을 주거비로 소진하고, 평생을 집 한채에 인질로 잡혀 사는 현실에 삶의 질 개선은 요원 할 수밖에 없다. 이제는 자식들의 주거문제까지 부모가 떠 안아야 되는 현실이다.

복지국가에서 주거권은 국가의 책무이다. 이 책무를 다하지 않는 국가는 복지국가라 할 수 없다.

■ 복지국가로 가는 주택 정책

○ 집값 하향 안정화

(보유세 강화, 분양가 상한제 및 원가공개, 반값 아파트 공급 등)

○ 주택의 공공의 성격으로 전환 : 공공 임대 주택의 대량 공급(20%)

○ 주거 취약 계층에 대한 지원강화

→ 현재 비닐 하우스 고시원, 쪽방, 고시원 등에서 생활 하는 가구가 전체의 3%수준-서울)-고용 불안정과 1인가구 증가로 계속 증가되고 있음

→ 서울시 전체가구의 10.7%(반)지하주택. 1% 옥탑방 거주

○ 저출산 고령화에 부응하는 주택 공급

→ 1인가구 확대(2020년 25%예상)

- 재개발 · 뉴타운 사업의 공공성 강화 : 개발이익 환수, 세입자와 열약한 가옥주 보호
(기반시설 설치비용은 원칙적으로 국가와 지자체가 부담하는 원칙, 소형 주택 위주의 건설)
- 주거환경개선이 시급하지만 사업성이 없는 지역의 경우, 대폭적인 공공지원을 전제로 소형주택 위주, 공공임대주택 확대하는 공공 지원형 재개발 사업
- 공공 관리자 제도 보안, 발전으로 재개발 사업 과정의 불투명한 사업추진과 각종 비리 방지
- 주거안정망, 주거비 지원, 커뮤니티 활동 장려(주거복지센터) 

정비사업에서 주민의 주거권 보장을 위한 정책 과제

변창흠 / 세종대학교 행정학과 교수

1. 정비사업 제도개선의 계기가 된 용산참사

■ 반복되어서는 안되는 참사

철거민과 경찰 모두 6명이 숨진 ‘용산참사’는 우리나라 재정비사업 역사에서 영원히 기억되어야 할 불행한 사건일 뿐만 아니라 다시는 이러한 참사가 반복되어서는 안된다는 국민적인 인식을 깨우치는 계기가 되었다. 비록 재판에서는 용산참사 사건으로 기소된 철거민 등 관련자 9명 전원에게 유죄를 선고하고, 강제진압 작전을 감행한 경찰에 대해서는 위법한 직무집행이라고 볼 수 없다는 판결을 내리고 말았지만, 그 누구도 강제진압으로 인한 살인행위를 적법하고 정당하기에 똑같은 조치가 반복될 것이라고 믿지 않게 되었다. 또한 이러한 불행이 발생하게 된 근본적인 원인은 기존의 전면 철거식 재정비사업이 갖는 폭력성과 과속개발, 사람이 아니라 사업성에 기준을 둔 개발방식에 있음을 확인하고, 재정비사업의 근본적인 개편이 필요하다는 것을 공감하기에 이르렀다.

■ 지난한 근본적인 제도개선의 과정

정부는 용산참사의 원인을 단순히 주민과 조합간의 갈등이나 부족한 보상금액에서 찾았

기 때문에 용산참사 이후 정부가 국무회의를 통해 내놓은 대책은 보상 확대와 사업투명성 확보, 분쟁조정기구의 설치 등이 주요 내용이었다. 그러나 이러한 대책은 조합주도의 사업방식, 중대형 아파트 위주의 주택공급, 낮은 원주민 재정착률, 세입자의 축출과 강제철거 등의 문제점을 양산해내는 기존 재정비사업의 본질적인 문제점은 도외시킨 채 피상적인 문제를 해소하는 데 초점이 맞추어져 많은 비판을 받았다.

이에 따라 시민사회단체와 전문가들은 소유권에 기반한 재정비 사업구조의 극복, 강제철거를 근본적으로 금지하는 법안 마련, 세입자와 상가임차인을 위한 완전한 보상 방안, 과도하게 지정된 재개발·뉴타운사업의 출구 마련, 더 나아가 인권으로서 주거권 보장을 위한 방안을 요구하기에 이르렀다. 수없이 많은 집회와 토론회, 세미나, 법률개정 노력을 통해 그 중 일부분만 제도화되었을 뿐이고 앞으로 제도개선을 위한 노력이 지속되어야 한다.

한편으로는 부동산 시장의 침체와 과도한 정비구역 지정에 따른 시장수용 능력의 한계에 따라 그동안 확산일로에 있던 뉴타운, 재개발사업은 새로운 전환기를 맞이하게 되었다. 로또주택을 꿈꾸었던 재정비사업들은 원주민들의 과도한 입주금 부담, 사업추진 과정에서 불투명성과 주민들간의 갈등, 대규모 멸실로 인한 전세가격과 주택가격의 급등 등의 부작용이 나타나기 시작하면서 더 이상 추진될 수 없는 한계에 도달하게 되었다. 이에 따라 사업의 추진과 중단 여부를 둘러싸고 주민-주민, 주민-조합, 조합-관할청간의 갈등과 소송이 지속되고 있다.

용산참사로 대표되는 기존 재정비사업의 문제점은 6.2지방선거를 통해 표심으로 표출되어 재정비사업의 문제점 해소와 근본적인 제도개선을 요구하는 야당 후보들이 압승하는 결과를 낳았다. 더 나아가 10.26 보궐선거를 통해 뉴타운 출구전략과 마을만들기를 주장한 박원순 시장이 당선됨으로써 뉴타운·재개발사업은 근본적인 전환의 계기를 맞이하게 되었다.

2. 용산참사 이후 재정비사업과 관련된 제도개선의 한계와 과제

■ 강제퇴거금지법 발의

우리나라가 비준한 국제인권규약 등에서 강제퇴거를 금지하고 있다는 점이나 헌법상의

주거권의 보장 등을 고려하면 당연히 강제퇴거를 금지하는 제도가 마련되어야 한다. 이러한 원칙에는 합의하여 왔지만, 이 법률을 어떠한 위상을 설정할 것인지에 대해서는 충분히 합의되지 못한 채 민사집행법이나 경비업법 등의 개정안만 국회에 제출되어 있는 상황이다. 당초 직접 강제퇴거금지법을 제정하겠다는 시도와는 달리 기존의 택촉법이나 도시개발법, 도정법 등과 같은 개발법이나 토지보상법 등과의 위상에 대해 근본적인 논의가 필요하게 되었다.

■ 도정법 및 도촉법 일부 개정

당초 특별법으로 제정된 도촉법의 한계와 전면 철거중심의 도정법의 한계를 극복하기 위하여 대안적인 재정비법률의 개정이 절실히 필요로 하였다. 중앙정부에서도 도시재생 기본법과 도정법과 도촉법을 통합한 도시재정비 및 주거환경정비법 제정 등을 제안하였다.

결국 지난 해 12월 도정법과 도촉법의 일부 조항을 개정함으로써 뉴타운사업의 출구를 가능하게 하였고 주거환경관리사업과 소규모 재정비사업의 시행근거가 마련되었다. 이와 함께 세입자 보호와 보상 확대 등이 개정법률에 포함됨에 따라 근본적인 도시재생법률이 통과되기 전까지 시급한 뉴타운 지구의 출구문제는 해소되는 성과를 낳았다.

앞으로 재정비사업이 주택위주의 전면 철거형 사업방식을 극복하고 도시의 종합적인 재생을 지원할 수 있도록 도시재생법률을 제정해야 한다. 이 법률에서는 도시재정비촉진법이 지닌 특례조항을 폐지하고 주민들이 참여하는 다양한 재정비사업 모형들에 대한 절차와 공공의 지원 방안이 포함되어야 한다.

■ 한국에서의 ‘수용’ 분쟁과 한국 도시계획의 성격

○ 보상 확대 방안

용산 참사의 원인이 되었던 보상문제는 앞으로도 재정비사업에서 근본적인 개편방안을 찾아야 한다. 사유재산권에 입각한 현재의 도정법과 보상법 하에서는 세입자나 상가임차인에 대한 보상에 근본적인 한계를 지닐 수밖에 없다. 사회통합위원회가 마련한 상가임차인에 대한 보상방안은 현재의 법률 체계에서 도출할 수 있는 최대치라 할 수 있다. 앞으로 세입자나 상가임차인의 권리를 인권이나 도시권 차원에서 재해석하고 사회정의와 형평성 차원에서 최소한 재정비 이전 상태가 보장되도록 보상방안을 마련해야 한다.

3. 기존 재정비사업 문제 해소와 주민주도형 재정비사업 향후 과제

■ 재정비사업 기본 방향

지금까지 재정비사업이 물리적 환경의 개선이나 주택의 공급을 목적으로 하는 사업으로 추진되었다면 앞으로의 재정비사업은 거주자의 주거생활의 질을 향상하는 사업으로 전환되어야 한다. 앞으로 재정비사업은 도시 내 일자리창출과 커뮤니티 비즈니스 및 사회적 기업 육성 등의 생산적 복지와 교육환경개선과 같은 근로복지연계 주거지 재생사업으로 개편될 필요가 있다. 재정비사업은 지역을 단위로 지역주민의 거주여건뿐만 아니라 생활여건, 취업, 교육 등을 종합적으로 정비하는 사업의 성격을 띠 필요 있다.

재정비사업의 추진 목적을 주민의 주거복지와 지역공동체의 활성화에 초점을 맞춘다면 원주민의 재정착률 제고를 재정비사업의 중요한 평가기준으로 설정해야 한다. 소형 평형 주택, 임대주택 공급, 소득규모별 임대주택 임대료의 차등지원, 순환재개발 및 단계적 개발 등이 원주민의 재정착률을 높이는 방안이다. 이를 위해서는 공공부문에 의한 사업 추진이나 공공지원이 필수적이다.

공공부문이 정비사업을 주도하거나 공공지원이 확대되기 위해서는 정비사업 지구의 지정이나 사업시행에서 우선순위가 마련되어야 한다. 사업우선 순위의 기준으로는 건축물의 노후도와 호수밀도, 과소필지 등의 물리적 기준을 전제로 지역주민들의 평균소득, 취업률이나 고용율, 세입자의 비중, 지역주민들의 최저주거기준 미달가구 비중, 기초생활수급자 비율 등의 사회적·경제적 여건을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있다. 현재 시행 중인 정비구역에 대해서는 전수조사를 통해 종합순위를 부여하고 연차별 시행계획을 수립해야 한다.

■ 대안적 재정비사업 모형

이미 지구로 지정되어 추진되는 뉴타운사업과 정비구역에 대해서는 실태조사를 통해 개별사업지구별로 사업추진 여부와 파급효과를 평가하고, 주민들에게는 객관적인 정보를 제공하여 주민들이 스스로 직접 사업추진 의사를 확인할 수 있도록 유도해야 한다.

재정비사업의 추진을 중단하거나 포기하는 구역에 대해서는 대안적인 정비모형을 제시하거나 재정지원을 통해 조속히 정비가 이루어지도록 지원해야 한다. 무엇보다도 주민들

이 재개발과 뉴타운사업에 대한 환상을 꺾 수 있도록 현재의 사업방식의 구조와 문제점, 주민들의 분담금 내역, 대안적인 사업방식의 내용과 효과 등에 대해 주민교육을 실시하여야 한다. 주민교육이나 상담, 주민권익보호 기능은 민간전문가들로 구성된 전문상담센터를 통해 수행할 수 있다.

무엇보다 중요한 것은 재정비사업에 대한 재정투자 확대이다. 중앙정부나 지자체에서 대안적인 정비사업을 추진할 수 있도록 재원투입을 확대해야 한다.

■ 대안적 재정비사업 모형

① 협동조합주택:

- 시유지를 활용하여 세입자주택협동조합을 구성하여 임대주택을 건설하고 관리 운영하는 모델로 서울시가 노후주택을 매입하여 세입자주택협동조합을 구성하여 임대주택을 건설하고 관리 운영하는 방식 추진 가능

- 민간임대주택에 시유지나 구유지를 출자하여 세입자주택협동조합을 구성하여 임대주택을 건설하고 관리 운영하는 방식도 검토 필요

② 입체환지를 통한 공공임대주택 건설 모형:

- 공공개발을 통하여 주거지 면적에 상당하거나 그 이상의 주택 면적을 제공하고, 나머지 면적에 대해서는 공공(서울시 또는 공공금융 규칙)가 분양하거나 임대하는 공공주택 개발 기법을 추진. 토지비용이 저렴한 곳을 우선하여 개발하고, 지역 맞춤형으로 개발

③ 주택협회사 사회적 기업, 커뮤니티개발회사 설립을 통한 소규모 재정비 사업: 준공공 단체인 지역사회 활성화 주체를 설립하여 주택재정비와 관리, 공동체 활성화 사업을 동시에 추진

④ SH공사를 활용한 주택재생 및 일자리 창출

대규모 공공임대주택 단지에서는 임대아파트 내 공장과 상가를 리모델링하여 창조지원 센터로 활용하여 청년일 자리를 창출하고, 창조적 1인 청년기업인 임시 주거지로 임대주택을 공급함. 기존 주택지에서는 기존 민간주택을 매입하여 소규모 재정비를 위한 이니셔티브를 제공하고, 사업추진과 관리는 주택협회사나 NGO를 활용 [㉠]

용산 3년, 망각이 곧 패배다

김남근 / 변호사, 재개발행정개혁포럼 운영위원장

3년전, 용산 남일당 건물에서는 상가임차인들과 이를 지원하는 철거민들이 강행개발, 강제철거에 온 몸으로 저항하고 있었다. 화기를 준비한 시위자가 있는 경우 소규모 진압으로 화기의 소진을 유도한 후 진압하라는 행정지침이 있었고, 화기를 소진하는 동안 협상을 통하여 자진 해산하도록 하는 노련한 협상경험도 많았던 경찰은 어쩐지 이 날은 그러한 원칙을 따르지 않았다. 아예 처음부터 경찰수뇌부는 시위진압이 아니라 테러진압을 전담하는 경찰을 투입하였다. 2008년 촛불집회 이후 정부정책에 반기를 드는 세력에게는 뽀빠리를 보여주어야 한다는 정치적 조급함(?)이 사태를 키운 것이 아닌지 의구심을 낳고, 아직도 진상규명의 목소리는 가라앉지 않고 있다. 박원순 시장이 소통을 행정의 기본원리로 강조하여 신선한 충격을 주고 있지만, 그 당시 정부의 행정은 소통을 때쓰는 민원인들에 대한 굴복정도로 생각했던 것 같다. 밤세워 얘기를 듣는다고 문제가 다 해결되는 것은 아니겠지만, 소통은 억울함을 호소하는 시민에 대한 최소한 행정의 출발점이어야 한다는 것이 용산참사가 보여주는 반면교사이다.

경찰관 한 분을 포함하여 6분의 희생, 그리고 아직도 여덟 명의 구속자들... 문명사회에서도 이런 일이 벌어질 수 있구나! 문명사회에 살고 있다고 자부하다 큰 충격을 받은 우리에게 인권과 양심의 소중함을 일깨워 주고 폭력적인 개발방식과 개발행정의 무책임을 질타하는 여론을 일깨운 초석이 되었지만, 3년이 지난 지금, 용산참사가 제기한 재개발, 뉴타운, 상가보상, 강제철거 금지 등의 제도개혁 과제는 여전히 진행형이다. 우리와 같은 독일, 프랑스 등 대륙법 국가들은 개발사업으로 임대차가 중단되면 퇴거료를 보상하도록

법제화하고 있고, 일본도 법원의 판례로 퇴거료 보상을 하고 있어 상가보상을 둘러싼 용산참사와 같은 비극을 일어나지 않는다. 퇴거료는 동종 동규모의 영업을 인근에서 다시 시작하는데 들어가는 비용으로 무형의 영업이익까지 포함한 권리금 전부를 보상하는 것은 아니지만 적어도 지금의 개발방식과 같이 상인의 영업활동은 전혀 관심 밖에 두고 권리금 전부를 잃게 하여 상가임차인을 사실상 파산시키는 관행은 막을 수 있다. 3년이 지난 지금까지 권리금 전부보상이나 보상불가 이나의 “모 아니면 도”의 논쟁을 반복하고 있는 정부의 행정이 안타까울 뿐이다. 용산참사 꼭 1년전 2008년 총선에서 뉴타운 지구만 지정만 되면 영세민이 중산층 된다는 식의 무책임한 뉴타운 공약을 남발했던 국회의원들은 23억원에 달하는 과도한 비용부담으로 격렬하게 저항하는 대다수의 주민들에게 사과도, 해결책도 제시하지 못한채 3년을 보냈다. 다행히, 2011년말 국회에서 과반수의 동의로 뉴타운의 굴레에서 벗어날 수 있는 출구전략을 겨우 마련했으나, 이미 외지인의 투자로 주민들이 많이 바뀐 지역에서는 주민합의가 어려워 난항을 겪고 있다.

망각이 곧 양심과 인권의 패배이다. 불과 3년전 그 강제철거의 끔직한 참상을 목도했지만, 북아현, 명동, 상도동, 내곡동 곳곳에서 강제철거는 현재 진행형이 되고 있다. 강제철거의 폭력성에 대한 사회적 감시가 높아져 두리반 사례와 같이 강제철거를 강행하지 않고 주민들과의 합의 통해 철거문제를 해결하는 경우도 늘어났지만 우리의 망각에 기대어 오로지 돈이 덜 든다는 이유로 폭력적으로 개발사업을 추진해 보겠다는 욕망은 언제든지 분출되어 우리의 인권과 양심을 아프게 하고 있다. [참]

끝나지 않은 용산, 폭력의 시간을 멈춰야 한다

이원호 / 용산참사진상규명 및 재개발제도개선위원회 사무국장

■ 여전히 멈춰버린 시간

“새벽 다섯시, 명동 마리 침탈 여섯시, 포이동 대치중 2011년, 8월 2일, 서울. 용역천국.”
- 2011년 8월 3일 새벽, 배우 김여진 씨의 트위터(@yohjini)

“(세대위 위원장이) 용역에게 주먹으로 얼굴만 7대 맞으셨고요. 각목으로 머리를 두 대 더 맞았어요. 위원장은 어떻게든 버티려고 했는데 머리에 피가 나기 시작해서 결국 병원에 실려갔어요.” - 2011년 8월 4일, 명동 마리에에서의 용역폭력 증언 중.

#1. 2011년 8월 3일과 4일, 2011년 대한민국 수도 서울의 한복판인 중구 명동 거리에서는 ‘시가전’, ‘고지전’이라는 표현까지 나올 정도로, 철거용역들과 세입자들 간의 격렬한 충돌이 있었다. 세입자들이 농성 중인 카페 ‘마리’를 놓고, 밤사이 4번이나 뺏고 빼앗기는 싸움이 이어졌고, 용역들은 각목을 휘두르고 소화기 분말을 뿌리는 무자비한 폭력을 행사하였고, 여성들에대한 성희롱과 입에 담을 수 없는 욕설이 난무했다. 50대의 세대위 위원장은 각목에 머리를 맞아 피를 흘리며 병원으로 후송되었고, ‘마리’에 연대하던 시민들과 세입자들 20여명이 부상을 당했다.

#2. 2011년 8월 12일에는 부천 중3동 재개발지구에서, 잠시 집을 비운사이 사람이 살고

있는 집에 대한 강제퇴거와 철거가 동시에 이루어지며, 집 벽에 커다란 구멍을 뚫어 냈다. 이웃 철거민이 강제퇴거를 저지하기 위해 집 담벼락 아래 차를 세우고 차 안에 있었지만, 그대로 철거가 진행되면서 철거 잔해들이 차 위로 떨어지는 위험한 상황이 이어지면서 차 안에 고립되어 있어야 했다. 차량은 심하게 파손되었고, 하루아침에 집에 구멍이 생긴 이는 그날이후 반파된 집 벽을 대충 틀어막고 거주하였고, 한달 만에 모두 철거당해 천막생활을 시작했다. 그 이후로도 천막철거와 방화로 추정되는 화재로, 철거된 천막자리에 가제도구를 담아 놓았던 방송차가 전소되었다. 현재 철거 잔재로 뒤덮힌 한 가운데에서 다시 비닐천막에 의지해 겨울을 보내고 있다.

용산참사 3년... 여전히 대한민국 철거민들의 시간은, 청소차량에 실려 강제 이주당한 1971년 광주대단지에, 20여명이 불타죽고, 맞아죽고, 건물잔해에 깔려죽은 1980년대에, 그리고 2009년 1월 20일 용산에 멈춰져 있다.

반복되는 강제퇴거는 ‘법’적으로 이루어지고 있고, 강제퇴거 과정에서의 용역깡패에 의한 폭력은 ‘법’적 절차로 진행되는 업무를 방해하는 철거민들에 대해 허용된 물리력으로 작용하고 있다. 명동, 부천, 용산에서도 재정착 가능한 대책이 없는 상태에서 강제퇴거가 자행되었고, 소위 용역깡패라 불리우는 철거용역들의 폭력이 빈번했고, 철거민들만이 범법자가 되었다.

■ 폭력의 시간을 멈추게 해야한다. 그러나...

2009년 1월 20일 용산참사는 우리사회에 크나큰 충격을 주었다. 뿐만아니라 집을 둘러싼 탐욕의 추구라는 욕망과 그 탐욕을 부추기며 소수에게 이익이 독점되도록 하던 정책들에 대한 집단적인 반성을 갖게 만들었다. 때문에 용산참사 직후부터 참사의 근본원인인 강제퇴거의 현실과 잘못된 개발정책을 바꾸어야 한다는 국민적 공감대가 확산되었고, 이로 인해 정부와 서울시, 정치권에서도 제도개선을 이야기했었다.

이러한 한국의 강제퇴거의 심각성에대한 문제는 국내 뿐만아니라 국제사회의 우려와 유엔의 권고로도 계속되었다. 대한민국 국회에서도 비준된 유엔 사회권규약에서는 강제퇴거를 “인권에 대한 중대한 침해”이므로 각국 정부가 강제퇴거를 예방하기 위해 입법조치의 채택을 비롯한 “모든 적절한 수단”을 사용하도록 하고 있다. 그리고 그 유엔 사회권 위원회에서는 1995년부터 한국정부의 사회권 관련 세 차례의 심사에서 모두 ‘한국의 강제퇴거 실태에 대한 우려와 이를 위한 예방 조치를 권고’하였다.

그러나 참사발생 3년이 다 되어도, 달라진 것은 별로 없다. 최근 명동 도시환경정비사업 지구의 ‘마리카페’에서의 사건으로 다시금 용역폭력을 방지하자며 ‘경비업법’개정의 목소리들이 뜨겁지만, 경비업법 개정안은 수년째 국회에서 잠자고 있다. 퇴거와 퇴거 종용 과정에서 빈번히 발생하는 폭력과 인권유린을 막는 것, 그리고 이를 위해 경비업법과 집행법을 개정하는 것은 시급한 과제이다.

그러나 욕설과 폭력, 용 문신을 드러내는 것들을 금지한다고 해서 개발사업에서의 강제 퇴거와 폭력의 문제가 해결되기는 어렵다. 또한 노동현장에서와는 달리, 재개발지역에서의 철거폭력은 경비업법의 적용을 받는 시설경비업무 외에, 이주업무를 수행하는 철거업체의 직원들에 의해 이루어진다.

강제퇴거 과정에서 폭력적인 상황이 발생하는 것은, 역으로 생각하면 철거민들이 ‘버티기’ 때문이다. 그리고 그들이 버티면서 절규하며 이야기하는 말은 예나 지금이나 똑같다. ‘대책을 마련하고 철거하라’, ‘대책없이 내쫓지 마라’는 것이다.

결국 철거민들이 요구하는 대책이라는 것이 얼마나 잘 보장되어 있고, 비자발적인 퇴거 상황으로 부터 보호받을 수 있는지가 ‘강제퇴거’의 문제를 해결하는 중요한 핵심이라 할 수 있다.

그런데 빈번한 강제퇴거의 상황이 발생할 때마다, 시행주체나 구청 등 공공기관에서는 ‘법적인 대책을 다 했다’고 이야기 한다. 결국 철거민들이 ‘떼잡이’가 아니라면, 이 법적인 대책에 문제가 있는 것이다.

재정착을 보장하지 않는 방식의 ‘법적인 대책’을 다 했다면, 퇴거를 정당화하는 것은 결코 인정할 수 없다. 비록 민간에 의한 사업 일지라고, 퇴거를 수반하고 진행되는 개발사업이라면, 퇴거를 당해야하는 이들이 ‘이전과 동등한 수준으로 살거나 생계를 유지할 수 있는 재정착 대책이 보장’되어야 한다. 그러한 보장 없이 이루어지는 퇴거는, 우리가 단호히 거부해야 할 ‘강제퇴거’이다.

■ 강제퇴거는 불법이고 주민에 대한 테러

이러한 현실은 또 다른 용산참사를 불러올 수 있다는 것에서, 시급히 관련 법제도의 개선이 필요하다. 용산3주기를 앞두고 퇴거를 수반하는 개발사업에서의 시행 원칙을 제정하여, 개대책없이 폭력적으로 이루어지는 강제퇴거를 금지하기 위한 법안으로 “강제퇴거 금지법” 발의 되었다.

강제퇴거가 집에서 쫓겨나는 문제 일 뿐만 아니라 생계와 사회적 관계, 삶의 전반을 후퇴시키는 문제이기에, 개발로 삶과 생존의 공간을 빼앗기는 이들의 재정착 대책이 마련되지 않은 상태에서 행해지는 강제퇴거를 금지해야한다. 특히 강제퇴거 금지법은 다양한 개발사업들과 그 사업에 따라 적용되는 다른 법체계들에 의해 대책이 달라지는 현실, 그리고 두리반처럼 법적으로 대책을 마련해야 할 개발 사업으로 분류조차 되지 못하는 무대책상태의 개발 사업들을 관통하여, 포괄적으로 적용될 수 있는 개발사업의 원칙을 제시하고 있다.

물론 이 법이 만능이 될 수 없을 것이고, 이러한 법이 만들어 진다고 해도, 막대한 개발 이득을 목전에 둔 세력들에게는, 무시하면 그만일 수 있는 법이 될 수도 있을 것이다. 그러나 지금처럼 개발 법에 의해 보호되는 폭력, 합법화된 폭력을, 불법으로 만들어야 한다. 더 이상 철거민들이 불법세력이고 도심 테러리스트가 아닌, 법 집행을 이유로 휘두르는 저들이 폭력이 불법이고, 대책없이 남발되는 강제퇴거가 불법이고, 거주민들에 대한 테러임을 밝혀야 한다.

■ 강제퇴거 책임은 공공에게 있다

2009년 1월 20일. 버티고 버티던 철거민들이 “여기, 사람이 있다”며, 살려고 오른 망루에서 주검이 되어서야 내려왔다. 당시 용산참사로 희생된 故 이상립(당시 72세)열사의 유품에는, 망루에 오르면서 품에 지니고 있었던 용산구청의 공문이 있었다.

“세입자 보상계획에 대한 협의가 없다고 해서 관리처분계획인가 등을 중단할 수 없는 사항임을 회신하오니 양지해 주시기 바랍니다. -용산구청장”

법에 따른 관계인의 보상협의 절차를 거치지 않았음으로, 협의가 완료될 때까지 ‘관리처분인가(철거 직전 마지막 인가단계)를 중지해 달라는 고인의 민원요청에 대한 회신 공문으로, 용산구청은 “관리처분을 중단할 수 없다”며 거절을 통보했던 것이다.

한강갈비에서 레아호프까지 용산4구역 한 자리에서만 30년 가까이 생계를 꾸리고 살아온 서울시 용산구의 주민으로서의 마지막 절박한 요구마저 거절당한, 그 구청 공문을 품고, 그렇게 사랑스런 막내아들과 함께 하늘 끝 망루에 올랐다.

그런데 원통하게도 거절당했던 그 요구는, 2010년 11월 초에 서울고등법원에 의해, 절차

상 중대한 위반이 있었다며 “용산4구역 관리처분 무효”라는 판결로 내려졌다. 주검이 되고 땅속에 묻힌 후에야 말이다.

이처럼 용산구청은 용산4구역에 조합과 세입자들 사이의 갈등이 있다는 점을 알면서도 사태 해결을 위해 아무런 노력을 기울이지 않았다. 세입자들은 문제를 해결하고 적당한 재정착 계획을 요구하기 위해, 세입자들은 용산구청에 여러 차례 항의집회를 열고 질의서를 보냈다. 그러나 용산구청의 답변은 세입자들에게 중요한 사항에 대해 “세입자와 협의할 사항이 아닙니다”라는 식의 답변으로 일관했으며, 결국에는 ‘구청에 와서 생떼거리를 쓰는 사람은 민주시민 대우를 받지 못합니다’라는 대형 간판을 구청 입구 측면에 걸기에 이르렀다. 이러한 공공인 용산구청의 행태는 세입자들로 하여금, 공공에 대한 심각한 불신을 일으켜, 구청이나 조합과 합리적으로 협의할 가능성이 없음을 인식하고 절망하게 된다.

이처럼 비록 세입자이지만 수십 년 지역에 살아오고, 지역의 상권을 발전시켜온 ‘주민’이, 개발 현수막이 나부끼는 순간 ‘철거민’이 되고, 구청은 ‘철거민’을 더 이상 지역의 주민으로 대하지 않는다. 이제 그들의 이야기는, 정당한 권리를 말하는 지역 주민들의 민원이 아니라, 그저 귀찮고 시끄럽게 하는 ‘떼잡이’들의 ‘생떼거리’로 취급된다. 그리고 그들의 생존을 건 저항은 ‘도심 테러’로 매도된다.

용산은 바로 이러한 이 시대의 개발 현실을 참혹하게 각인 시켜주었다. 개발로 인해 새롭게 탈바꿈할 명품도시에 걸맞지 않은 이들을 짝퉁 취급하며 쓸어버리는, 쓸려나지 않고 버티면 어떻게 되는지를 용산을 통해 잔인하게 보여주었다.

이러한 잔혹한 개발사는 7~80년대 판자촌 철거에서부터 90년대의 달동네 아파트 건설과 신도시 건설, 그리고 2000년대 뉴타운건설로 이어지며, 오랫동안 경제발전이라는 이름으로 지속되었다. 그 과정에서 수많은 주민들이 철거민이 되어 강제퇴거의 상황에 놓이게 되어, 쫓겨나거나, 저항하거나, 죽임당해야 했다.

■ 삶의 터전을 빼앗아가는 개발, 이제는 달라져야 한다

때문에 강제퇴거를 예방하고, 재정착 권리를 보장하기 위한 공공의 책임과 불이행에 대한 처벌 및 제제가 강화되어야 한다. 용산4구역 개발사업의 절차에 문제가 있었다며 ‘관리처분 무효판결’이 있었지만, 그 잘못된 개발사업의 인가로 인한 죽음의 책임은 철거민들만이 지고 있다. 주검이 된 이상립 열사의 사랑하는 막내아들, 이충연 용산4구역 철거민

대책위원회 위원장을 비롯 7명의 철거민들이 4~5년의 중형을 선고받고 여전히 감옥에서 갇혀있다.

망루에 오르기 전 마지막 거절당한 요구가 정당했음이 판결되어 졌지만, 끔직한 참사를 부른 강제퇴거를 수반하는 개발사업을 밀어붙인 그 누구도 책임 지지 않고 있다. 달라진 것은 전혀 없다. 철거민들은 주검이 되어 땅속에, 그리고 감옥에 갇혔지만, 잘못된 개발을 밀어붙이고 인가한 이들은 여전히, 또 다른 지역의 주민들을 강제퇴거에 내몰린 철거민들로 만들고 있다.

용산은 끝나지 않았다. 여전히 수많은 지역에서 고립된 철거민들이, 대책없는 강제퇴거에 맞서 저마다의 망루에 오르고 있다. 용산의 진실을 밝히는 것은 2009년 1월 20일, 어제의 진실을 밝히고 기억하는 것만이 아니다. 용산의 진실을 밝히는 것은, 우리에게 올 내일의 용산을 기억하고, 막아내는 것이어야 한다.

누구도 집에서 사람을 함부로 쫓아내서는 안 된다. 개발의 이름으로 자행되는 모든 폭력, 이제는 사라져야 한다. 가난할수록 더욱 가난해주는 개발, 오래 살아온 동네와 집, 삶의 터전을 빼앗아가는 개발, 이제는 달라져야 한다.

[참고자료] 강제퇴거금지에 관한 법률 제정안

제안이유

현행 각종 정비사업을 비롯한 개발사업은 거주민의 이주와 퇴거를 수반하는 사업으로서, 오랜동안 강제퇴거로 인한 인권침해가 지적되었으며 이로 인한 분쟁이 지속되었음.

유엔 사회권위원회에서도 “강제퇴거가 인권에 대한 중대한 위반”(인반논평 7, 1997)임을 밝히며, ‘개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침들’(2007)을 발표했으며, 국가인권위원회도 ‘강제철거시 거주민 인권보호를 위해 준수되어야 할 기본원칙(2009)’을 마련하여, 행정부에 권고한 바 있음.

이에 각종 개발사업의 종류마다 각각 다른 개별 법률의 적용을 받고 있어, 이에 앞서는 법률로 개발사업에서의 기본적인 원칙을 밝히고, 주거권을 명시하며, 거주민들에게 보장되어야 할 재정착의 권리를 제시하여, 강제퇴거를 금지함.

법안 주요 내용

- 강제퇴거 금지가 주거권 보장을 위한 것임을 목적에서 명시(제1조)

- ‘강제퇴거’를 ‘건축물 또는 토지 점유자의 의사에 반하여 또는 비자발적으로 점유자를 퇴거하게 하여 점유자가 적절한 법적 보호 또는 그 밖의 보호를 받지 못하고 특정 거주지나 지역에서 거주할 수 없게 되거나 일할 수 없게 되는 것’으로 정의하고(제2조 제1호) 강제퇴거 금지를 선언(제6조)
- 강제퇴거 금지에 관한 일반 원칙(제2장)과 개발사업에서의 강제퇴거에 관한 특칙(제3장)의 장으로 구성
- 고질적으로 반복되는 불법적인 철거, 퇴거 현장에서의 폭력행위 금지 및 위반시 형사처벌 조항 신설(제10조, 제11조, 제19조, 제20조)
- 국가인권위원회에서 권고했던 퇴거 금지 시기(일출 전과 일몰 후, 공휴일, 겨울철, 악천후)의 명시(제10조 제3항)
- 강제퇴거가 발생할 수 있는 사업 유형을 ‘개발사업’이라는 개념으로 정의하고(제2조 제5호), 개발사업 시행원칙을 명시하여(제13조) 여타의 개발사업 관련 법률도 이 법과 같은 기준으로 정비할 것을 명시(제3조)
- 개발사업 시행시 원주민 강제퇴거 문제 해결을 위하여 ‘재정착 권리’ 개념 도입. 재정착을 ‘거주민이 개발사업의 시행 중 및 개발사업의 완료 후에 개발사업 시행 전과 동등한 수준으로 거주하거나 일하는 것’으로 정의하고(제2조 제8호), 재정착 대책의 구체적 내용 명시(제15조)
- 강제퇴거 예방에 있어서의 국가, 지방자치단체의 책임과 의무 강조

법률안

강제퇴거금지에 관한 법률 제정안

제1장 총칙

제2장 강제퇴거의 금지

제3장 개발사업에 관한 특칙

제4장 벌칙 등

제1장 총칙

제1조(목적)

이 법은 강제퇴거 금지에 관한 사항을 정함으로써 모든 사람이 강제퇴거로부터 보호받도록 하여 「헌법」 및 대한민국이 가입 · 비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 적절한 주거에 대한 권리를 누리게 함을 목적으로 한다.

제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “강제퇴거”란 건축물 또는 토지 점유자의 의사에 반하여 또는 비자발적으로 점유자를 퇴거하게 하여 점유자가 적절한 법적 보호 또는 그 밖의 보호를 받지 못하고 특정 거주지나 지역에서 거주할 수 없게 되거나 일할 수 없게 되는 것을 말한다.
2. “철거”란 건축물, 가건물, 시설 등을 제거하는 것을 말한다.
3. “철거예비행위”란 철거를 개시하기 전 창호, 벽, 문 등 건축물, 가건물, 시설 등의 일부를 손괴하는 행위를 말한다.
4. “건축물”은 건축법 제2조 제1항 제2호에서 정한 것을 말한다.
5. “개발사업”이란 개발이익 환수에 관한 법률 제2조 제2호에도 불구하고 다음 각목의 1에 해당하는 사업을 말한다.
 - 가. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조의 규정에 따른 공익사업
 - 나. 「주택법」에 의한 주택건설사업과 대지조성사업 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제49조에 따른 지구단위계획을 수립해야 하는 사업
 - 다. 건축물이나 토지를 종전과 다른 방식으로 사용하기 위하여 개발하는 사업 중 퇴거를 수반하는 사업으로서 사업으로 인한 퇴거되는 사람의 수가 대통령령으로 정하는 수 이상의 다수인인 사업
6. “개발사업구역”이란 개발사업이 시행되는 구역을 말한다.
7. “거주민”이란 개발사업구역에서 거주하거나 일하는 사람을 말한다. 이때 주택의 소유 여부, 주민등록의 여부, 국적이 무엇인지 여부는 묻지 않는다.
8. “재정착”이란 거주민이 개발사업의 시행 중 및 개발사업의 완료 후에 개발사업 시행 전과 동등한 수준으로 거주하거나 일하는 것을 말한다.

제3조 (다른 법률과의 관계)

①퇴거·철거에 대한 강제집행, 행정대집행 및 강제퇴거 금지, 개발사업에 관하여는 이 법을 다른 법률보다 우선하여 적용한다.

②퇴거·철거에 대한 강제집행, 행정대집행 및 강제퇴거 금지, 개발사업에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법에 부합하도록 하여야 한다.

제4조 (국가와 지방자치단체의 책임)

①국가와 지방자치단체는 강제퇴거를 예방하고 거주민의 재정착 권리를 보장하여야 한다.

②국가와 지방자치단체는 강제퇴거로부터의 보호에 역행하는 조치나 현재보다 보호수준이 후퇴하는 정책을 취해서는 안 된다.

③ 국가와 지방자치단체는 강제퇴거되었거나 강제퇴거의 위협을 받고 있다고 주장하는 사람에게 적절하고 효과적인 구제책을 보장해야 한다.

④ 국가와 지방자치단체는 강제퇴거를 예방하고 거주민의 재정착 권리를 보장하기 위해 필요한 재원을 마련해야 한다.

제2장 강제퇴거의 금지 등

제5조(강제퇴거의 금지)

누구든지 강제퇴거되어서는 아니된다.

제6조(퇴거의 고지 등)

①퇴거의 고지는 건축물 인도청구소송의 확정판결, 그 밖에 이에 준하는 집행권원에 의해서만 할 수 있다.

② 제1항 본문에 따라 퇴거를 고지할 때에는 퇴거 일시로부터 90일 이전에 미리 퇴거하는 사람에게 서면으로 하여야 하고, 이러한 퇴거 고지 사실을 관할 시장, 군수, 구청장에게 신고하여야 한다.

③ 누구든지 전 2항에 의하지 아니하고 모욕, 폭행, 협박, 손괴, 성적 괴롭힘, 위력을 행세하거나 불안감을 조성하는 등의 방법으로 퇴거를 고지하거나 종용하여서는 아니된다. 제3자로 하여금 같은 방법으로 퇴거를 고지하거나 종용하게 하여서도 아니된다.

④ 제2항에 따라 관할 시장, 군수, 구청장에게 신고하는 구체적인 절차와 방법은 대통령

령으로 정한다.

제7조(주거 및 생활안정대책)

제6조 제2항에 따라 퇴거 고지 사실을 신고받은 관할 시장, 군수, 구청장은 퇴거가 예상되는 사람에게 다음 각호의 주거 및 생활 안정대책을 수립, 시행해야 한다.

1. 강제퇴거 금지에 관한 정보 제공
2. 공공임대주택 및 전세자금 대출 등 주거복지제도에 관한 정보 제공 및 상담
3. 국민기초생활보장제도, 신용회복 및 파산면책제도, 고용촉진제도 등 생활 안정을 위한 제도에 관한 정보 제공 및 상담
4. 임대료 연체로 인한 퇴거의 경우, 제2호 및 제3호의 상담을 통한 임대료 연체 원인을 파악 및 해소계획 수립
5. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

제8조(공무원 등 준수사항)

- ①국가 및 지방자치단체는 퇴거가 실행되는 경우 퇴거가 적법하게 이루어지는지 감독하기 위하여 담당 공무원(이하 '파견 공무원'이라 한다)을 현장에 파견해야 한다.
- ②파견 공무원은 퇴거 준비시부터 퇴거 완료시까지 퇴거 상황을 보고 들을 수 있는 현장에 있어야 한다.
- ③파견 공무원은 퇴거를 실행하는 자의 신원을 파악하고, 제10조(퇴거시 금지사항)에서 금지하는 행위가 발생하지 않도록 감독하여야 하며, 위법한 퇴거 행위가 있을 때에는 퇴거의 중단 명령, 응급 의료 조치, 경찰 신고 등 필요한 조치를 신속히 취하여야 한다.
- ④퇴거에 관여하는 공무원과 퇴거를 실행하는 자는 퇴거되는 사람에게 자신의 신분을 밝히고 퇴거를 할 수 있는 권한을 나타내는 문서를 제시해야 한다.

제9조(참관인)

- ①국가 및 지방자치단체, 그 밖의 퇴거 주체는 퇴거되는 사람이 아닌 자로서 퇴거 현장 참관을 원하는 자가 있는 경우 퇴거 현장의 참관을 보장해야 한다.
- ②퇴거 참관인은 퇴거 현장에 머무르면서 퇴거가 적법하게 이루어지는지 감시할 수 있고, 퇴거 현장의 상황을 수기, 사진 촬영, 영상 녹화 등의 방법으로 기록할 수 있다.
- ③퇴거 참관인은 적법한 절차에 따라 이루어지는 퇴거를 방해하여서는 아니된다.

제10조(퇴거시 금지사항)

- ①누구든지 퇴거 과정에서 타인의 생명의 안전과 존엄성을 침해하는 행위를 하여서는 아니된다.
- ②퇴거를 실행하는 사람은 퇴거 현장에서 폭언, 폭행, 협박, 손괴 등 폭력행위를 하여서는 아니된다.
- ③퇴거는 일출 전과 일몰 후, 공휴일, 겨울철, 악천후에 행하여서는 아니된다. 다만, 퇴거되는 사람의 동의가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④제8조 제1항에 따른 파견 공무원이 참관하지 않은 상태에서 퇴거를 실행하여서는 아니된다.
- ⑤제3항에 따라 퇴거가 금지되는 시기의 구체적인 사항에 대하여는 대통령령으로 정한다.

제11조(철거시 금지사항)

- ①누구든지 퇴거가 완료되지 아니하여 사람이 거주하거나 일하는 건축물 또는 시설물을 철거하거나 철거예비행위를 하여서는 아니된다.
- ②개발사업 시행으로 인한 퇴거의 경우 개발사업 시행주체는 개발사업구역 전체에서 모든 거주민이 퇴거하기 전에는 개발사업구역 내의 개별 건물을 철거하거나 철거예비행위를 하여서는 아니된다.
- ③제10조 제1항 내지 제3항은 철거의 경우에 준용한다.

제12조 (퇴거 후의 대책)

국가 및 지방자치단체는 강제퇴거된 사람을 보호하기 위하여 다음 각호의 대책을 수립하고 시행해야 한다.

- 1. 대안적 숙박시설의 즉각적인 제공
- 2. 음식과 물의 공급
- 3. 위생시설, 의복, 의료서비스의 제공
- 4. 생계수단, 교육시설
- 5. 주거 및 생활 안정을 위한 장기적 대책

6. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

제3장 개발사업에 관한 특칙

제13조 (개발사업 시행의 원칙)

①국가 및 지방자치단체는 제2조 제5호 가목 및 나목의 개발사업(이하 이 조와 제14조에 서의 ‘개발사업’은 제2조 제5호 가목 및 나목의 개발사업을 말한다)을 시행하여야만 주거 환경 개선 등 관계 법률이 정한 공익의 목적을 달성할 수 있을 경우에 개발사업을 시행 하거나 승인·인가하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 개발사업구역의 지정, 개발사업 시행을 위한 계획의 수립 또 는 승인·인가 등 개발사업의 주요 추진 단계마다 개발사업구역 안의 모든 거주민에게 대통령령으로 정하는 내용을 서면으로 통보하고, 이를 30일 이상 공람하는 등 정확한 정 보를 제공하여 거주민들로부터 실질적인 의견을 수렴하여야 한다. 필요한 경우에는 주민 설명회, 공청회 등 집단적으로 주민 의견을 수렴할 수 있는 절차를 거쳐야 한다.

③국가 및 지방자치단체를 포함한 개발사업 시행주체는 개발사업 시행에 관한 계획을 수립하거나 승인·인가를 신청하기 전에 거주민 재정착 대책을 포함하여 개발사업 시행 에 관한 계획에 대하여 개발사업구역 안의 모든 거주민과 협의하고, 거주민의 4분의 3 이상의 동의를 얻어야 한다. 동의를 얻지 못한 거주민에 대해서는 그 사유와 후속대책을 개발사업 시행에 관한 계획에 포함하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 거주민의 주거권 및 재정착 권리를 거주민에게 설명하고 거 주민의 신청에 의해서 또는 직권으로 상담을 제공하여야 한다.

제14조 (인권영향평가)

①지방자치단체는 관할 구역 내 거주민의 퇴거를 요하는 개발사업이 시행되는 경우, 개 발사업구역을 지정하기 전에 개발사업의 시행이 거주민의 인권에 미칠 영향을 평가하여 야 한다.

②전항의 평가(이하 ‘인권영향평가’라 한다)에는 강제퇴거를 최소화하기 위한 전략을 반 영하고 거주민의 재정착을 보장하기 위한 대책을 포함하여야 한다.

③지방자치단체는 정비계획에 다음 각 호의 사항이 포함된 인권영향평가서를 첨부하여 야 한다. 단, 대통령령으로 정하는 규모 미만의 개발사업의 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, 노인, 이주민 등 사회적 소수자에 미치는 영향 및 사업 이후 차별 시정(사회혼합) 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 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ④ 인권영향평가서의 작성 기준 및 방법은 국가인권위원회가 정한다.

제15조 (재정착 대책의 수립)

- ①개발사업의 시행주체는 거주민의 재정착 권리를 보장하기 위하여 다음 각호의 사항을 고려하여 재정착 대책을 수립하여야 한다.
1. 주거를 영위하는 거주민들이 개발사업 시행 전과 동등한 수준으로 거주할 수 있는 주택의 보장 또는 안정적인 점유가 보장되는 임대주택의 공급(동등한 수준의 비교는 주거의 설비, 성능, 면적, 주거비, 주변 환경, 생활권 등을 종합적으로 고려해야 한다)
 2. 생업을 영위하는 거주민들이 개발사업 시행 전과 동등한 수준으로 생계활동을 지속할 수 있는 대체상가 등의 공급(상가세입자의 경우 동등한 수준의 비교는 상가의 면적, 차입, 상권, 수입 등을 종합적으로 고려해야 한다)
- ②개발사업 시행주체는 개발사업을 시행하는 동안 거주민이 임시로 이주해야 할 경우 임시이주대책을 제공해야 한다.
- ③개발사업 시행주체는 개발사업 시행으로 인하여 퇴거하고 재정착하기까지 거주민에게 발생하는 사회경제적 손실을 보상하여야 한다. 손실보상의 내용은 거주민에게 목록으로 제시되어야 하며 이에 대한 협의를 보장해야 한다.
- ④재정착 대책에 대한 협의는 퇴거 전에 완료해야 한다.

제16조 (국가 및 지방자치단체의 지원)

- ①국가 또는 지방자치단체는 개발사업 시행주체가 제15조의 재정착 대책을 수립할 때

일정한 한도의 재정 지원을 할 수 있다.

②국가 또는 지방자치단체는 개발사업 시행으로 인하여 이주해야 하는 거주민에게 제15조 제2항의 임시이주대책을 제공할 수 있다.

제17조(입증책임)

① 개발사업의 시행주체가 퇴거할 사람을 상대로 하여 법원에서 건물인도청구소송의 확정판결, 그 밖에 이에 준하는 집행권원을 부여받고자 할 경우에는 다음 각호에 관한 사항을 이행하였음을 입증하여야 한다.

1. 제13조에서 정하는 개발사업 시행 원칙의 준수(제2조 제5호 가목 및 나목의 개발사업에 한한다)
2. 제15조에서 정하는 거주민에 대한 재정착 대책 및 지원
3. 기타 대통령령으로 정하는 사항

② 개발사업의 시행주체가 제1항 각호의 사항을 이행하였음을 입증하지 못하는 경우 개발사업구역 내 토지 및 건물에 거주하는 거주민의 점유는 적법한 것으로 본다.

제18조(준용)

개발사업구역이 지정된 토지 및 건축물의 소유자가 개발사업구역 지정 공람공고일 이후에 세입자를 상대로 임대차기간 만료, 임대차계약 해지, 임대차계약 갱신 거절 등의 이유로 퇴거를 요구하는 경우에도 제6조 및 제17조를 준용한다.

제19조(인·허가의 취소 등)

국가 및 지방자치단체는 개발사업 시행주체가 이 법 제6조, 제10조, 제11조, 제13조, 제15조를 위반하여 거주민을 강제퇴거한 경우 다음 각호의 조치를 취할 수 있다.

1. 개발사업 시행절차상 행하였던 인·허가의 취소 또는 철회
2. 개발사업 시행주체의 자격 상실 또는 정지를 위한 처분
3. 강제퇴거에 책임 있는 시공사, 정비사업 전문관리업자 등 개발사업 관여자의 자격 상실 또는 정지를 위한 처분

제4장 벌칙 등

제20조(벌칙)

① 퇴거 및 철거를 실행하는 자가 제10조 제2항(제11조 제3항에 의하여 제10조 제2항이 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 퇴거 및 철거 현장에서 「형법」 제257조 제1항(상해), 제260조 제1항(폭행), 제283조 제1항(협박), 제366조(재물손괴 등), 제276조 제1항(체포, 감금)의 죄를 범한 자는 각 형법 본조에 정한 형의 2분의 1까지 가중하여 처벌한다.

② 퇴거 및 철거를 실행하는 자가 제10조 제2항(제11조 제3항에 의하여 제10조 제2항이 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 퇴거 및 철거 현장에서 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 사람은 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 「형법」 제311조(모욕)의 죄
2. 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하는 행위

제21조(벌칙)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제6조 제3항을 위반한 사람
2. 제10조 제3항 및 제4항을 위반한 사람
3. 제11조 제1항 및 제2항을 위반한 사람

제22조(양벌규정)

법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제20조 및 제21조의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 1억원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다

제23조(벌칙)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 파견 공무원이 정당한 사유 없이 제8조 제2항, 제8조 제3항을 위반한 경우
2. 파견 공무원과 퇴거 실행자가 제8조 제4항에 위반하여 퇴거되는 사람에게 신분을 밝

하지 않은 경우

3. 퇴거를 실행하는 자가 정당한 사유 없이 제9조 제1항을 위반하여 참관을 거부하는 경우

제24조(과태료)

제6조 제2항에 따른 서면 고지 또는 신고를 하지 않은 사람에게는 300만 원 이하의 과태료를 부과한다.

제25조(징계)

국가 및 지방자치단체는 관할 공무원이 이 법을 위반한 사실이 확인된 경우 지체 없이 해당 공무원을 징계하여야 한다. [\[참\]](#)

뉴타운 · 재개발 제도개선

김종민 / 통합진보당 서울시당 공동위원장

용산4구역 재개발 현장에 가보면, 건물만 철거한 채 허허벌판이 몇 개월간 계속되고 있다. 참사가 발생한지 3년이 지났고, 장례를 치룬지 2년이 지났지만, 개발이 진행된 것은 전혀 없다. 지금 조합원간 소송만 계속 반복해서 발생하고 있다. 왜 그리 바빴는지, 건물 옥상에 올라간지 하루 만에 진압작전을 할 필요가 있었는지 궁금하다. 결국 개발이라는 것을 건물 없애고 새로운 건물을 짓는다는 아주 단순한 토목사업으로 인식하는 것이 아니라, 그 곳에 사람이 살고 있고, 삶을 영위하고 있다는 인식으로 전환되지 않으면, 이 악순환은 계속될 수 밖에 없다는 철학적 고민이 먼저 떠오른다.

용산4구역 남일당 건물로 경찰이 투입되는 새벽, 나는 놀란 마음으로 현장으로 달려왔다. 바로 옆에 살고 있던 집이라, 조금은 빨리 현장으로 달려올 수 있었다. 달려와서 처음 목격한 것은 엄청난 크레인이 콘테이너 박스를 위로 올리는 장면이었다. 나는 '저걸로 뭐하려고 하지'라는 의문이 있었지, 그 곳에 특공대가 있으리라고는 상상도 못했다. 이 군사작전과 같은 무식한 행위가 있었던 이유가, 도저히 납득이 되지 않았다. 아무리 한국 경찰이 진압에 상당한 노하우가 있다 하더라도 이건 아니었다.

그런데 뉴타운재개발에 대한 공부를 하는 순간, 그 연유를 알게 됐다. 서울역에서 한강대교에 이르는 한강로길 구간, 양 옆으로 엄청난 개발지역이 있었고, 용산국제업무지구를 포함한 모든 개발지역의 순이익이 2조 이상이 된다는 사실에 그 연유를 알게 됐다. 아~~, 개발업체, 재벌건설사의 이익이 이렇게 보장되는데, 이를 막은 남일당 건물의 철거민을 확실히 진압하지 않으면, 계속 밀리게 되고, 미루어지게 돼서 막대한 이익 중 손실이 발생할 수 밖에 없다는 연유였다. 이것이 서울경찰청의 무리한 진압을 부른 것이다.

개발은 곧 돈이다. 개발은 사는 곳을 만드는 것이 아니라 사는 것을 만드는 것이다. 철거민 영혼이 쓰러져간, 철거된 남일당 건물 아래에서 돈이 무럭무럭 건설될 것이다. 이것이 바뀌지 않는 한, 이런 개발 방식이 사라지지 않는 한 철거민은 영원하고, 쫓겨나는 세입자와 원주민은 영원하며, 그 죽음이 계속 이어질 것이다. 아니 지금도 가재울에서, 서부이촌동에서, 용산3구역에서도 이미 이어지고 있다.

권정순 변호사의 발제문을 잘 읽어 보았다. 그간 민주노동당 시절부터, 뉴타운재개발세입자연대를 만들고 활동하던 시절부터 우리의 주장이 고스란히 표현되어 있다. 특히 34년전, 진보시민사회운동진영에서 뉴타운, 재개발문제에 대해 전혀 인식이 없던 시기에 비하면 참으로 비약적인 발전이다. 그리고 철거민들의 희생으로 많은 실제 제도적 개선이 이루어졌다. 이 제도개선은 지난해 12월 30일 통과된 도정법 및 도축법 개정안을 통해 1차 일단락 되었다.

이 제도개선 이전의 정치권 논의는 무수한 제도적 논란과 수많은 법안 발의가 있었으나, 원주민의 입장에서, 세입자의 입장에서 이루어진 제도개선은 전혀 없었으며, 있었다 하더라도 오히려 개악된 경우가 더욱 많았다.

권정순변호사의 발제문에 자세히 나와있지만, 언급해보면, 형식화된 분쟁조정위원회, 주거이전비 지급기준일 후퇴, 세입자보상액을 제한 가옥주의 감정평가 산정 등 심각한 개악이 이루어졌다. 이 중 주거이전비 지급기준일의 후퇴는 결과적으로 대부분의 세입자들이 주거이전비를 받지 못하는 상황(70%→30%)이 발생했다. 여기에 개발사업 이전부터 가옥주가 세입자를 쫓아내는 상황이 발생했다.

결국 이 두 가지 제도개악으로 인해 뉴타운, 재개발 현장에서는 모든 주거세입자들이 아무런 보상 없이 개발사업 착수 이전부터 쫓겨나기 시작하고, 쫓겨난 집에 새로 들어온 세입자들은 전혀 보상혜택을 받지 못하는 편법, 탈법 현상이 기승이 부리고 있으며, 특히 국토부가 설명한 제도개선의 이유가 됐던 허위세입자(거주하지 않고 주민등록만 옮겨놓는 행위)의 도덕적 불감증은 가옥주 및 조합으로부터 이루어지는 경우가 다수 생기고 있다. 또한 미거주 가옥주의 경우, 세입자를 내보내고 공가를 그대로 방치함으로써 지역 내 슬럼화가 발생하고 지역상권이 무너지는 악순환이 이어지고 있다.

■ 개정된 도정법 및 도축법

이번 개정은 진일보한 측면이 있다. 도시재정비촉진을 위한 특별법(이하 도촉법) 재정비촉진지구에서 해제되더라도 구역별로는 재정비사업을 추진할 수 있도록 하고 해당 지구에 설치하기로 되어 있던 기반시설을 국가와 지자체 재정으로 설치할 수 있게 된 것은 뉴타운 출구 전략을 세우는데서 긍정적인 요소로 작용할 수 있을 것이다.

그리고 재정비촉진지구 지정기준 완화 특례를 삭제하거나 지구지정, 변경과정에서 주민 설명회 및 주민동의절차를 걸치도록 한 것은 주민참여를 확대할 수 있다는 점에서 그나마 다행한 일이다.

그리고 도시및주거환경정비법 (이하 도정법) 역시도 일정기간동안 사업이 진행되지 않을 경우 구역지정을 취소할 수 있는 일몰제 도입 등 구역지정해제, 추진위 및 조합해산이 가능하게 된 것이다. 또한 시장·군수로 하여금 사업타당성조사를 실시하도록 하여 사업비 및 개별부담금규모를 주민들에게 정보제공할 수 있도록 한 것, 전면철거방식이 아닌 새로운 정비방식이 도입된 것 등은 그 동안 우리 당이 요구했던 내용과도 일맥상통하는 부분이 있다.

또한 세입자보상액을 제한 가옥주의 감정평가 산정 조항이 삭제된 것은 그 이전 개악을 다시 돌렸다는 점에서 참으로 다행스러운 일이다.

하지만 이번 법개정내용은 한마디로 이른바 뉴타운 돌이 국회의원의 책임과 반성이 결여된 개정이라는 점에서 문제가 된다. 뉴타운 사업은 2002년 지방선거에서 서울시장으로 입후보한 이명박 대통령의 시장공약으로 시작되었다. 현재의 이명박식 뉴타운 사업은 도시재개발사업이라는 형태를 띠고 있지만 강남과 강북의 도시형성과정 및 지형의 차이나 주민소득여건 등을 고려하지 않은 정치적 결정이었음은 주지의 사실이다. 즉, 당시가 강남발 주택가격 상승시기로 서울 강남·북의 주택가격차이로 인한 강북주민의 상대적 빈곤감을 채워줄 정치적 목적이 핵심이었다. 그렇다 보니 은평, 길음, 왕십리 뉴타운 3개 시범사업지구사업에 대한 제대로 된 정책평가도 없이 2003년 2005년 지방선거와 2008년 총선을 거치면서 서울에서만 뉴타운 공약을 내세운 국회의원 28명이 당선되는 등 정치논리에 의해 급격히 확산되어 오늘에 이르렀다.

물론 새로 개정된 법률에 긍정점이 없는 것은 아니지만 낮은 재정착률과 높은 부담금 때문에 살던 지역에서 쫓겨나야했던 현지 주민들의 이해에 부합할 수 있을지 우려스러운 것이 사실이다. 서울지역은 2011년 1월 기준으로 이미 237개 재정비촉진구역이 지정되어 있는 서울지역의 경우에는 이번에 통과된 법률로는 문제해결에 도달할 수 없다.

첫째 뉴타운'재개발사업을 둘러싼 참여한 주민갈등상황을 회피하고 주민간에 해결하도록 방치했다. 추진위 또는 조합을 구성한 이후 갈등이 증폭되고 있는 지역은 주민 과반수의 동의에 의해서 해제하도록 하고 있기 때문에 지금의 갈등상황이 고스란히 주민들의 판단에 맡겨진 셈이다. 개정된 법시행과 함께 서울 뉴타운 지역은 찬반을 둘러싼 다시 한번 주민들 간에 참여한 갈등과 반목으로 공동체 위기에 직면할 수 밖에 없을 것이다.

서울지역 237개 재정비촉진구역은 66개가 지구지정만 됐고, 109개가 추진위 또는 조합구성을 마친상태에서 정체되어 있다. 사업인가를 받거나 그 다음단계로 이행된 곳은 62곳 뿐이다. 그런데 개정된 법에서 도입된 일몰제는 법 시행이후 발생한 건에 대해서만 적용되기 때문에 이들 지역에 해당하지 않는 것이다.

두 번째 중앙정부와 정치권의 책임회피다. 개정된 법률은 주민부담이 과도할 것으로 예상되는 경우에 시도지사(인구 50만이상 대도시시장포함)가 구역지정해제를 할 수 있도록 하고 있다. 이것은 소급적용이 법적 안정성을 해칠 수 있다는 핑계를 들어 지구지정이후 사업추진 없이 방치되어 있는 구역은 물론이고 주민간의 참여한 갈등으로 사업의 지속성이 어려운 모든 구역에 대해 일몰제 적용을 배제하고 시도지사에게만 떠넘긴 것이다. 그 외에도 정비구역내 임대주택 비율을 30%이하로 한 것은 상한을 높인 것이지만 하한선이 없어 지역에 따라서는 보다 탄력적으로 적용될 것으로 보임. 따라서 보금자리 공급 지역 등에서는 현행보다 후퇴할 가능성이 높다.

주거환경개선사업에서 관리처분방식을 도입하는 것도 토지주택공사의 요구에 따른 것으로 저소득주민이 밀집하고 노후도가 높아서 사업성이 낮은 지역이기 때문에 공공이 주도할 수 밖에 없는 주거환경개선사업의 특성을 무시한 조치라 할 수 있다. 저소득층이 밀집하고 사업성이 낮은 이들지역사업에서 LH는 사업손실을 피해갈 수 있겠지만 주민들의 본인부담률이 증가할 것이 분명하기 때문이다.

불충하고 문제가 많은 형태로 뉴타운 법안들이 통과됨으로써 이제 서울은 다시 뉴타운 지구 및 구역해제를 둘러싼 논란이 주민들간에 폭발할 것이다. 뉴타운'재개발 구역해제, 추진위 및 조합해산의 필요성은 단지 사업성악화의 문제가 아니라 그동안 진행된 재개발사업방식이 주민재정착을 담보하지 못한데서 근본적인 문제가 있다. 그리고 그 책임은 이 법률 개정과 함께 새로 당선된 서울 시장의 손에 넘겨졌다.

결국, 서울지역의 경우 서울시장의 결단에 의해 구역지정을 해제하는 방안이 가장 확실한 방안이기는 하나, 서울시장의 정치적 부담을 감당하기 어려울 것으로 보인다. 특히 서울의 경우 뉴타운 지역에 대한 주민들의 찬반투표 실시 등의 시범사업을 실시하기로 한 고민이 이번 도정법 및 도축법 개정안으로 어떻게 될 지 불투명해졌다. 여기에 대부분 지역이 추진위 설립으로 넘어가 해제를 위한 주민동의의 가능성이 희박해졌다. 유일한 방안은 주민들에게 이번 사업의 타당성, 주민부담 등의 정보공유를 통한 주민들의 반대 의견을 모아내는 일만이 유일한 탈출의 방안이 되었다. 결국 뉴타운의 가장 큰 피해지역인 서울지역의 경우는 이번 법개정으로도 주민들의 의사가 정확히 반영된 출구를 마련할 수 없을 것 같아 무척 아쉬운 대목으로 남는다.

그럼에도 불구하고 그동안 재개발사업이 진행되는 과정에서 주민들에게 정확한 정보조차도 제공되지 않은 문제를 극복하기 위해서 전면적인 타당성조사에 착수해야 할 것이다. 특히 서울시가 지금 추진하는 갈등지역에 대한 조사와 이에 근거한 시범지역의 설정을 넘어서, 근본적 해결책을 모색하기 위해서는 뉴타운 전 지역에 대한 사업타당성 및 주민부담 조사를 실시하고 이의 공개를 통해 주민들이 공동체 파괴 위험 없이 갈등을 조정할 수 있도록 지혜를 모아야 할 것이다.

통합진보당은 뉴타운재개발 문제가 최선의 해결책을 낼 때까지 최선을 다할 것이다.

<참고자료> 2011년 12월 30일 통과된 도정법 개정안에 대한 검토 평가

■ 개정내용

1. 해제요건

1-1. 일몰제

내용	시행일	산정일
- 정비예정구역 지정일로부터 3년경과	공 포 한 날	언급없음
- 구역지정후 2년경과시까지 추진위승인 미신청		
- 구역지정후 3년경과시까지 조합설립 미신청		

- 추진위 승인후 2년경과시까지 조합설립인가 미신청		법 시행 후 정비계획을 수립(변경은 제외)하는 분부터 적용
- 추진위사용비용 일부보조가능(지원범위는 대통령령으로 정함. 시행후 6개월뒤 적용)		
- 조합설립인가후 3년경과시까지 사업시행인가 미신청		언급없음
- 도시환경정비사업, 구역지정후 5년경과시까지 사업인가 미신청		
- 주거환경개선사업 구역지정 후 15년 이상 경과, 토지등 소유자 2/3 동의		

강기갑의원안 - 정비구역의 해제

1. 분양예정인 토지 또는 건축물의 가격이 종전의 토지 또는 건축물의 가격보다 높은 토지등소유자가 10퍼센트 이상인 경우
2. 제12조의2에 따른 주거안정평가의 결과 상당수의 토지등소유자 또는 세입자가 정비구역이 아닌 구역으로 이주할 것으로 예상되는 경우
3. 정비구역안에 거주하는 토지등소유자의 과반수가 정비구역의 해제를 요청하는 경우
4. 정비구역 지정·고시 후 2년 이내에 제16조에 따른 조합의 설립인가를 얻지 못한 경우
5. 정비구역 지정·고시 후 사회·경제적 여건의 변화 등에 비추어 정비구역으로 존속시키는 것이 상당하지 아니한 경우

1-3. 추진위 및 조합 인가취소

내용	시행일	산정일
- (추진위 취소)추진위구성에 동의한 소유자의 1/2~2/3 동의 또는 토지등 소유자의 과반수 이상 해산신청	공포한날 2년 한시적용	
- (조합취소)조합설립에 동의한 소유자의 1/2~2/3 동의 또는 토지등 소유자의 과반수 이상 해산신청		

-		
---	--	--

*** 강기갑 의원안 : 추진위 및 조합설립인가 취소도 구역지정취소와 마찬가지로 사회경제여건변화 등을 고려하여 해산할 수 있도록 함.**

- 조합설립인가후 2년이내 사업시행인가를 득하지 못했을 경우 조합취소
- 지구지정후 2년이내 조합설립인가를 득하지 못했을 경우 지구지정 및 추진위취소
- 기타 조합 및 추진위 해산요건
 - ‘ 분양예정인 토지 또는 건축물의 가격이 종전의 토지 또는 건축물의 가격보다 높은 토지등소유자가 10퍼센트 이상인 경우
 - ‘ 주거안정성평가의 결과 토지등소유자 또는 세입자의 재정착률이 현저히 낮을 것이 예상될때
 - ‘ 정비구역안에 거주하는 토지등소유자의 과반수 또는 전체 토지등소유자의 과반수가 추진위원회의 승인 취소를 요청하는 경우
 - ‘ 정비구역 지정·고시 후 사회·경제적 여건의 변화 등에 비추어 정비구역으로 존속시키는 것이 상당하지 아니한 경우

2. 사업타당성조사

- 토지등 소유자의 10%~25% 요청이 있을 때 정비사업비 및 부담금 조사(시장 군수)
 - * 공포한 날 시행, 2년간 한시적용

3. 전면철거방식외 새로운 정비사업방식 도입

- 주거환경관리사업 : 기반시설공공부담, 주택 개량자부담
 - 시행주체: 시장군수 또는 주민과반수동의로 주택공사 등
 - 강기갑의원안 주거환경복지사업과 유사함.
- 가로주택정비사업 : 종전가로유지하면서 소규모 정비, 관리처분방식병행

4. 세입자 관련 개정사항

- 정비계획수립 및 구역지정신청시 세입자 주거대책 포함
- 정비구역내 임대주택 비율 30%이하

- 임시상가 설치
- 제48조제5항 2호삭제 (세입자를 둔 조합원 가격산정시 세입자보상제외하고 산정하는 것 삭제, 강기갑의 의원안 반영)

5. 철거관련

- 즉시 건축물철거 가능한 경우 추가 : 우범지대화 우려가 있는 폐공가 철거, 안전사고우려
- 철거제한 : 일몰전 후 / 호우 대설 한파 등 중대한 재해발생 특보발표 시/ 재난

6. 기타 주요개정사항

- 주거환경개선사업 관리처분방식 도입
- 동의방법(지장 및 자필서명+ 신분증사본첨부, 장기해외체류자는 인감도장 및 인감증명서 첨부)
 - * 종전 ; 인감도장, 인감증명서 첨부. 단 인감증명서는 한번만 제출해도 됨
- 소형주택 건설 의무비율 강화 ; 과밀억제권역 재건축 (50~75%)
- 임대주택 추가건설, 임시상가건설 등 세입자손실보상 추가하는 경우 용역률 인센티브 부여 (125%이내)
- 지분형 분양주택 공급
- 사업시행인가 및 관리처분계획의 인가시기 조정 (주택부족, 주택시장 불안할 때)

* 미반영된 강기갑의원 안

- 제40조 세입자손실보상 산정기준 (주거이전비는 공익사업법에 의함)
- 보상대상 세입자 임대차계약갱신권 보장
- 명도소송
- 사업비 누적증가액이 10%이상일 때 회계감사실시
- 주거안정성평가실시(재정착률 예상 등)
- 주거환경정비사업계획 시 임대주택공급 및 세입자 보상계획 포함
- 동의방법으로 매시기마다 반드시 인감증명서 첨부함. - 지장 및 신분증 사본으로 완화됨

- 정비사업동의 요건에 정비구역안에 거주하는 토지등 소유자 동의요건 충족후 전체 동의요건충족하도록 함. (예, 조합설립동의를 정비구역안에 거주하거나 「부가가치세법」 제5조에 따라 사업자로 등록된 토지등소유자 4분의 3 이상의 동의, 전체 토지등소유자 4분의 3 이상의 동의 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자 동의

☞ 평가

- 구역해제, 추진위 및 조합해산의 필요성은 단지 사업성악화의 문제가 아니라 그동안 진행된 재개발사업방식이 주민재정착을 담보하지 못한다는 것에 있고, 이 사실이 그동안 재개발사업이 진행되는 과정에서 주민들에게 정확한 정보로 제공되지 않았다는 것에 있음. 따라서 기 추진된 뉴타운 사업의 문제점을 고려할 때 보다 파격적일 필요가 있음.
- 강기갑의원 발의안에서와 마찬가지로 본인부담률이 지나치게 많거나 사업성이 악화되고 재정착률이 낮을 것으로 단체장이 예상할 경우 해제할 수 있도록 하는 방안이 도입될 필요가 있음. 또한 주민동의에 의한 조합해산방식에서 낮은 재정착률 때문에 주거를 상실하게 되는 현지거주 가옥주들의 동의를 우선해서 구역해제 및 추진위 및 조합해산이 가능하도록 한 강기갑의원안을 도입하는 것이야말로 주거안정을 도모해야할 재개발사업 본연의 목적을 살릴 수 있는 방안임.
- 그런데 이번에 통과된 일몰제 적용 기간이 지나치게 길어서 효과 미비할 수 있고, 조합설립이후에는 토지 등 소유자 동의 방식외에는 해제할 수 없음. 특히 추진위조차 설립하지 못한 지방과 달리 서울의 경우 추진위 설립한 곳이 많아서 혜택을 받는 지역이 상대적으로 적을 것으로 보임.
- 정비구역내 임대주택 비율을 30%이하로 한 것은 상한을 높인 것이지만 하한선이 없어 지역에 따라서는 보다 탄력적으로 적용될 것으로 보임. 따라서 보금자리 공급지역 등에서는 현행보다 후퇴할 가능성이 높음
- 주거환경개선사업에서 관리처분방식을 도입하는 것은 토지주택공사의 요구에 따른 것으로 저소득주민이 밀집하고 노후도가 높아서 사업성이 낮은 지역이기 때문에 공공이 주도할 수 밖에 없는 주거환경개선사업의 특성을 무시한 조치임. 저소득층이 밀집하고 사업성이 낮은 이들지역사업에서 LH는 사업손실을 피해갈 수 있겠지만 주민들의 본인 부담률이 증가할 것임.

- 인감증명서를 첨부하던 종전 동의방식에서 지장과 신분증사본으로 대체함으로써 요건을 보다 완화된 경향을 보이고 있음. 



정부지원금 0%, 참여연대는 회원의 회비로 운영됩니다
시민의 시민단체 참여연대 회원이 되어주세요

회원가입 02-723-4251 www.peoplepower21.org

참여연대 민생희망본부