

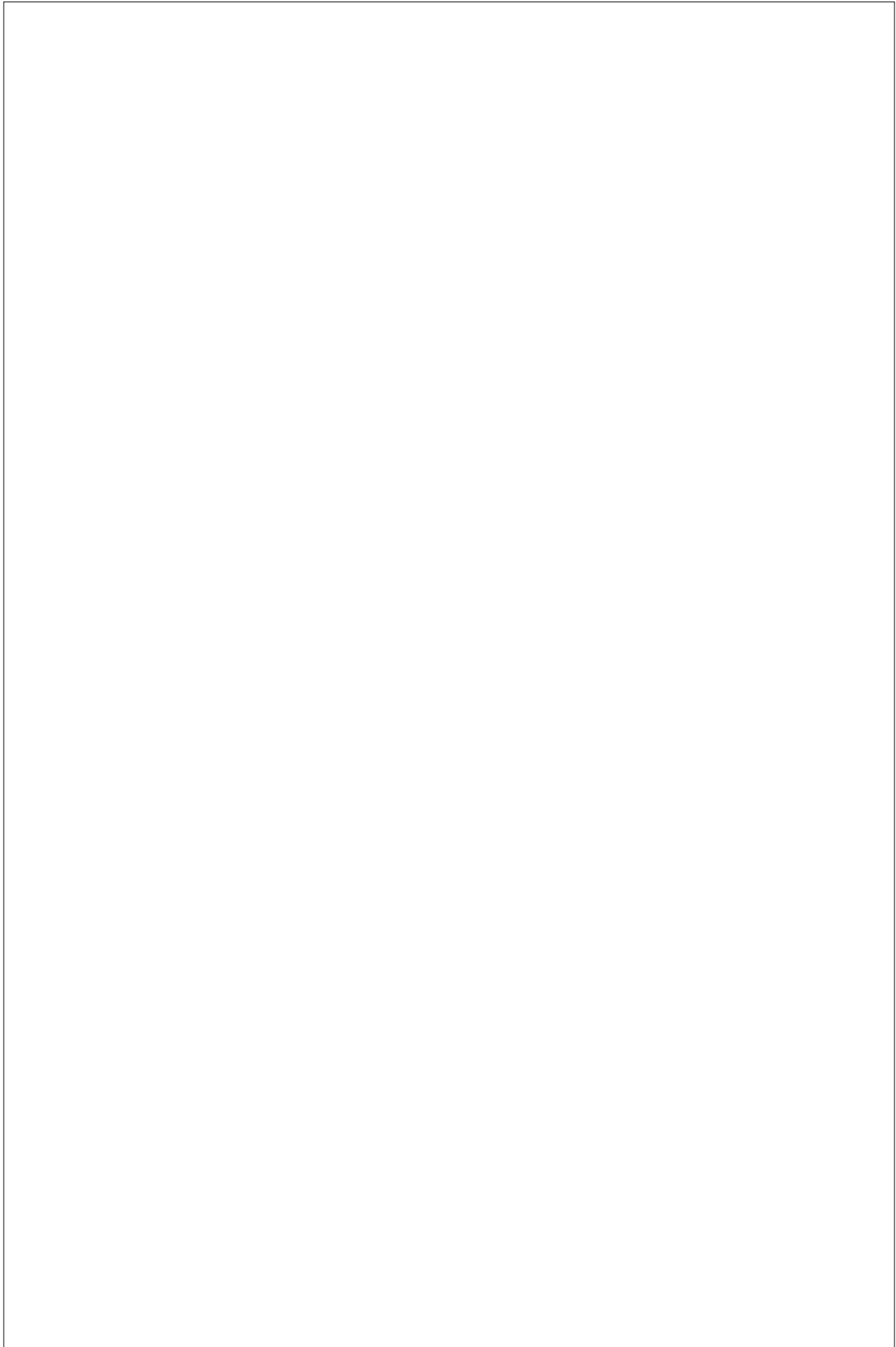
대중교통을 벗어난 장기적인 해법이 필요하다

용산참사, 새로운 주거정책으로 해결해야

2009년 1월 29일 오후 1시

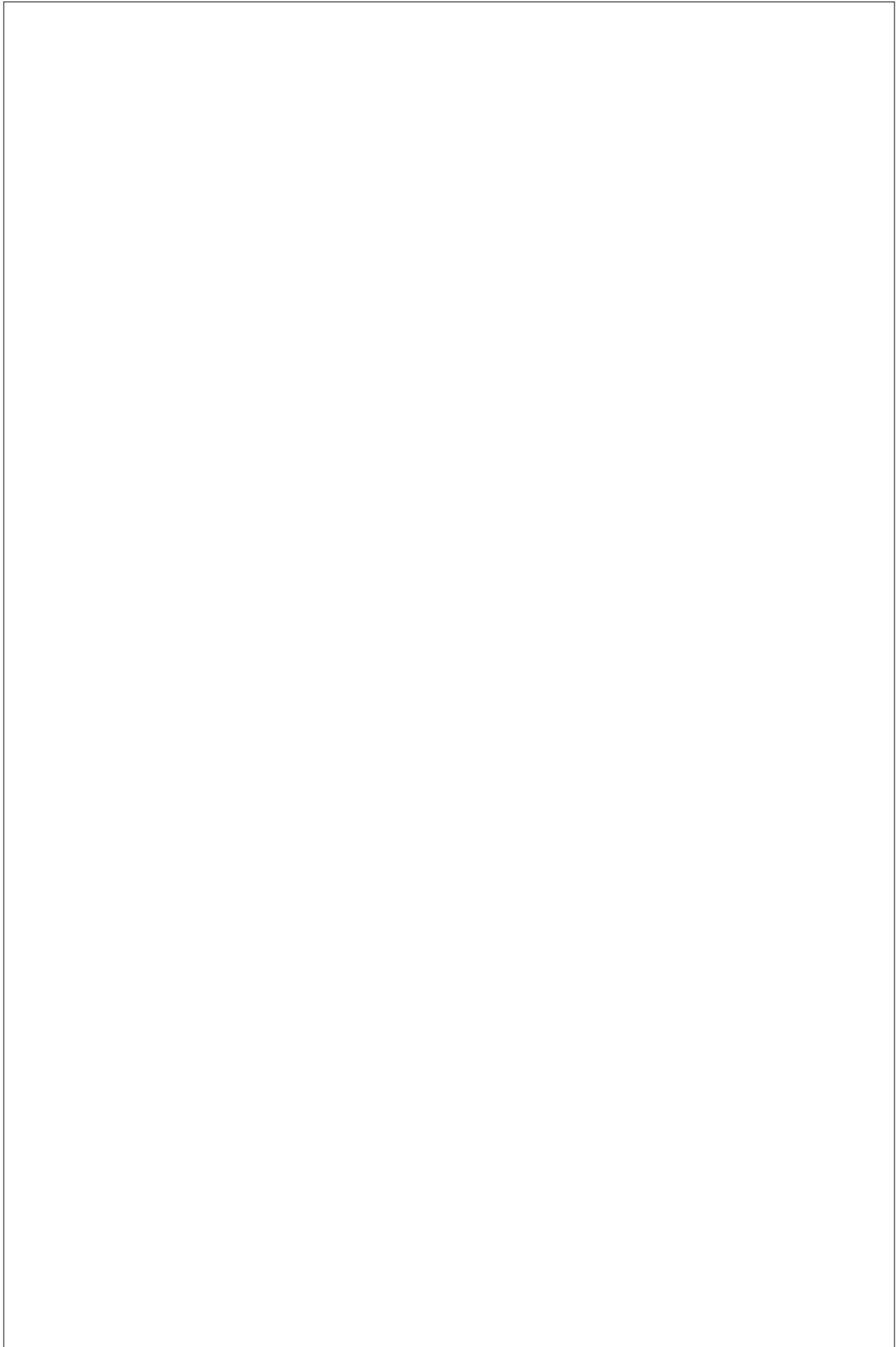
진보신당 중앙당 회의실

진보신당 서울시당



발제문

- 손낙구 · 『부동산 계급사회』 저자 5 쪽
용산참사와 부동산 먹어사슬
- 부동산정책을 넘어선 주거정책마련을 위한 조건 -
- 이주원 · 사단법인 나눔과미래 지역사회국장 15 쪽
뉴타운 재개발사업에서 주거약자 보호를 위한 정책 및 제도 개선과제
- 박학룡 · ‘삼선4구역 대안개발 연구팀’ 36 쪽
무엇이 대안개발을 가로막는가
- 쾌적하고 유지가능한 재개발의 가능성 -



용산 참사와 부동산 먹이사슬

손낙구

1. 부동산 계급사회와 부동산 먹이사슬

부동산이 가계자산의 80% 이상을 차지하는 나라, 부자인 이유도 부동산 때문이고 가난한 이유도 부동산인 나라, 부동산을 얼마나 소유하고 있느냐에 따라 경제적 능력이나 사회적 지위가 결정되는 나라, 아파트에 사는지 단독주택에 사는지, 아파트에 산다 해도 어느 브랜드의 몇 평에 사는 지, 주택 말고 땅이나 건물이 있는 지 등 몇 가지 정보만 알아도 그 사람의 생활세계를 들여다 볼 수 있고 어떤 정치의식을 갖고 어떻게 투표하는 지를 짐작할 수 있는 나라, 부모의 부동산 자산이 많을수록 좋은 대학에 갈 확률은 뚜렷이 높은 나라, 은행 문턱의 높이도 부동산이 올리고 내리는 나라, 부동산값이 많이 오른 동네와 그렇지 못한 동네의 평균수명의 통계적 차이가 뚜렷한 나라, 직업과 노동 소득보다는 부동산을 중심으로 한 자산소득이 불평등의 잣대가 되는 나라, 부동산에 올고 부동산에 웃는 나라, 대한민국은 부동산 계급사회다.

일반적으로 자본주의 경제가 대자본가를 정점으로 해서 맨 밑바닥에 88만 원 세대라 불리는 비정규직으로 구성된 ‘노동시장의 먹이사슬’이 작동돼 굴러간다면, 부동산 계급사회인 대한민국 자본주의는 ‘부동산 시장의 먹이사슬’이 하나 더 작동되면서 굴러가고 있다.

부동산 먹이사슬의 최정점에는 재벌을 비롯한 대표적인 부동산 계급인 부동산 5적이 있고, 맨 밑바닥에는 무주택자가 있다. 현재 대한민국은 1990년대 일본과 같은 토건국가 현상을 보이며 건설 재벌, 부동산 관벌, 정치인, 보수언론, 일부 학자 등 부동산 5적이 투기 동맹을 형성하고 있다. 부동산 5적 바로 아래에는 집을 여러 채 가진 다주택자를 비롯한 부동산 부자가 있고, 이들과 무주택자 사이에는 집을 한 채 가진 1가구 1주택자가 있다.

‘부동산 먹이사슬’에서 재벌은 ‘건설 재벌’의 얼굴을 하고 있다. 건설재벌은 ‘조국 근대화’란 이름 아래 성장 제일주의에 올린한 역대정권이 부동산 관련 산업을 비대하게 육성한 덕에 성장했으나, 이제는 정권조차도 감당하기 어려운 거대한 ‘정글의 최강자’로 군림하고 있다.

1973년 3,165억 원 규모이던 건설 시장 규모는 33년 만에 510배가 불어나 2006년 161조 원으로 GDP의 20%에 육박하고 있다. 건설업체 수도 1973년 2,054개에서 2006년 5만8,835개로 29배가 늘었다. 잠정 집계된 2007년 말 건설시장 규모는 182조원, 건설업체수는 6만7,607개에 달한다. 1995~2006년 사이 우리나라 국내총생산(GDP) 대비 건설투자 비중은 평균 19.2%로 OECD가맹 30개 회원국 가운데 단연 최고 수준이다.

역대 정권의 개발 정책은 한국토지공사·대한주택공사·한국도로공사 등 각종 개발공사를 거느린 국토해양부와 재정기획부 등 부동산 관벌이라는 거대한 공룡 집단을 키워놓았다.

대통령과 국회의원을 비롯한 정치권 역시 투기 먹이사슬의 정점에 있다. 1987년 대선에서 당선된 노태우 대통령은 “박정희가 도로를 뚫는 ‘길 대통령’이라면 나는 주택을 짓는 ‘집 대통령’이 되겠다”며 주택 200만호 건설 등 개발 정책을 펴다 제3차 부동산 투기를 자초했다. ‘길 투기’ 대통령에 이은 ‘집 투기’ 대통령이 된 것이다. 2002년 대선에서 노무현 후보가 당선된 요인 중 수도권 이전 등 충청권 개발 공약을 빼놓기는 어려운데, 당선되자마자 제4차 부동산 투기가 터졌다.

이런 맥락으로 보면 대한민국 건설 재벌의 원조 중 하나인 현대건설 CEO 출신 이명박 대통령이 단군 이래 최대 개발 공약인 ‘한반도 대운하’를 공약으로 내걸고 당선돼 사상 유래 없는 개발정책을 펴는 것은 건설 재벌이 정치권까지 접수한 것으로 해석될 만 하다.

국회의원이나 지방자치단체 의원도 먹이사슬의 한 축을 이루고 있다. 2008년 18대 국회의원 선거가 뉴타운 개발 공약에 호응해 자기 동네 집값이 오르길 바라는 중산층들이 대거 가세한 ‘뉴타운 선거’였다면, 지방의원 선거는 더 미세한 동네 개발 공약의 경연장이다.

여기에 전체 광고의 5분의 1을 아파트 광고로 채워 수익을 맞추며 투기를 부추기는 보수 언론, 부동산 투기를 정당화하는 논리를 개발하는 관변학자들 역시 부동산 5적의 한 축을 담당하고 있다.

부동산 5적은 건설 재벌과 부동산 관벌 정치 집단의 정경유착, 보수 언론까지 가세한 정경연 유착, 관변 학자까지 끼어든 정경연학 유 투기 동맹으로 얹히면서 부정부패의 온상이 돼왔다. 그런 까닭에 우리나라 부정부패 우리나라 뇌물 사건의 55%는 건설관련 부패이며, 공직자가 물러나는 주된 이유도 부동산 관련 비리와 투기가 많은 것이다.

2. 부동산 먹이사슬과 한국형 아파트 분양 제도

대한민국에서 새 아파트를 분양받으려면 짓기도 전에 선금을 내야 한다. 선분양제라 불리는, 다른 나라에서는 사례를 찾기 어려운 ‘한국형’ 아파트 분양 제도의 특징인데, 이 제도는 부동산 먹이사슬에서 독특한 구실을 해왔다.

아파트 분양 제도가 생긴 유래는 박정희 정권 때로 올라간다. 1970년대 접어들어 박정권은 산업화 도시화 핵가족화로 도시 인구가 폭발적으로 늘어나는 데다, 군부정권의 장기 집권에 따른 정치적 불안정이 커지면서 정권의 불안을 해소하기 위해서는 무주택 서민의 내집마련을 통해 중산층을 육성하라는 요구에 부딪혔다. 그러나 중화학공업 투자를 우선하던 박정권은 주택 부문에 대해 정부 재정을 투자하기보다는 민간의 돈을 동원할 수 있는 방안을 찾은 끝에 아파트에 대한 분양가 규제 제도와 주택청약제도, 그리고 ‘선분양 후건설’ 방식을 결합시킨 독특한 공동주택(아파트) 분양 정책의 방향을 세우게 된다.

이 정책은 1970년대 후반 주택청약제도와 분양가 상한제가 등장하면서 처음 도입된다. 아파트 분양 과정을 보면 무주택자는 새 아파트를 분양받기 위해 먼저 주택청약저축에 가입해야 하고, 일정기간 저축을 한 뒤 추첨 등을 거쳐 분양을 받게 되면 아파트를 짓기 전에 아파트 대금을 선불로 내야 한다. 정부는 이들이 낸 주택청약금에 국고를 보태 기금을 조성해서 건설업체에 싼 이자로 빌려주고 그

대가로 분양가를 일정 수준으로 제한한다. 건설업체는 정부 지원과 입주 예정자가 선금으로 낸 계약금을 재원으로 삼아 땅을 사고 아파트를 지어 정부가 정해 준 가격대로 분양한다.

이 같은 한국형 아파트 분양 제도는 정부가 국민의 집 걱정을 해결하는 데 비용 부담 등 책임을 다하지 않고 민간 건설업체에 아파트 공급을 맡겨 주택 공급의 목적을 달성하려는 것이다. 실제로 1965년 이후 2007년까지 새로 지은 주택 1,471만 채 가운데 66%인 971만 채를 민간 건설업체가 공급했다.

더 많은 이윤을 좇는 민간 건설업체는 당연히 더 많은 개발이익을 얻기 위해 아파트값을 올리려 한다. 그런데 무주택 서민도 정부가 분양가를 강력히 규제할 경우에는 상대적으로 싸게 아파트를 살 수 있어 아파트 분양 과정의 개발이익을 일부 차지하며 혜택을 보는 측면이 있다. 특히 ‘부동산 가격은 계속 올랐고 앞으로도 오를 것이라 믿기 때문에’ 자금 동원력이 허락하는 한 가격이 올라갈 가능성이 높은 아파트 단지를 고르기 위해 최선을 다할 수밖에 없다. 더 나아가서 일단 아파트를 분양받게 되면 자신에게 손해가 될 아파트값 하락을 원하지 않게 되며, ‘어차피 오를 거면 내가 산 아파트가 가장 많이 오르길’ 기대하게 된다.

이처럼 한국형 아파트 분양 제도는 정부, 건설업체, 입주 예정자의 엇갈린 이해관계를 교묘하게 조정해 ‘모두가 득을 보는 방식’으로 운영되었다. 다만 분양 가격을 놓고는 건설업체와 아파트를 사려는 무주택자 사이에 긴장이 생긴다. 무주택자는 정부가 분양가를 통제하길 바라고, 건설업체는 정부의 통제권을 넘어서려 한다.

다른 측면에서 보면 짓지도 않은 거액의 아파트값을 계약금, 중도금, 입주금 날짜에 맞춰 낼 수 없거나 심지어 청약저축부금조차 낼 수 없는 저소득층은 사실상 배제한 것이다. 안정된 일자리와 일정 수준 이상의 소득이 보장된 말 그대로 중산층 육성 정책인 것이다. 시간이 지날수록 새로 짓는 아파트에서 서민용 소형 아파트를 찾기 어려운 것도 같은 맥락으로 해석된다.

그러나 1990~2005년 사이 늘어난 주택 621만 채 가운데 40.9%인 254만 채는 무주택자가 사들여 내 집을 장만한 반면, 59.1%인 367만 채는 이미 집을 한 채 또는 여러 채 소유하고 있던 사람들이 사들인 데서 알 수 있듯이 한국형 분양 제도의 중산층 육성 효과는 공급량의 절반 수준에 그쳤다.

<표 1> 주택소유의 변화(1990~2005)

(단위 : 호)

	1990년	1995년	2005년
주택수	7,014,578	9,434,392	13,222,641
주택소유자수	6,421,384	7,886,332	9,575,079
1주택자수	5,987,461	7,027,127	8,528,222
다주택자수	433,923	859,205	1,046,857
다주택자 소유 주택수	1,027,117	2,407,265	4,694,419
다주택자 평균 주택수	2.4	2.8	4.5

다주택자 소유 주택 비중	14.5%	25.5%	35.5%
---------------	-------	-------	-------

* 자료 : 국토개발연구원(1992), 국토연구원(1998), 통계청(2006)

한국형 아파트 분양 제도가 발전할수록 투기의 먹이사슬 맨 밑바닥을 형성하고 있는 무주택 부동산 빈곤층은 배제될 뿐 아니라 손해를 본다. 새 분양 아파트값이 오르면 근처 집값을 부추기고 저소득층은 전세 보증금이나 월세를 더 내거나 외곽으로 밀려나야 한다. 낡은 시가지를 아파트 단지로 개조하려는 투기붐이 도시 전체로 확산돼 도시 외곽으로 밀려나거나 지하방으로 내려앉는 피해를 보게 된다. 부동산가격 폭등에 이은 물가폭등의 연쇄 피해도 입게 된다.

그러나 아파트를 분양받아 내 집을 장만했다고 해서 투기를 부추기는 한국형 분양 제도의 피해에서 벗어났다고 하긴 어렵다. 아주 비싼 집을 소유하거나 특별히 집값이 많이 오른 사람을 제외하고는 1가구 1주택자도 장기적으로는 투기의 피해를 입게 되기 때문이다.

한편 선분양제와 분양가 통제(상한제)가 짝을 이룬 한국형 아파트 분양제도는 선분양제는 그대로 둔 채, 분양가 통제(상한제) → 자율화 → 통제 → 자율화를 반복하며 한국사회와 경제에 주는 피해를 키워왔다. 2002년 이후 아파트 투기도 분양가 자율화 국면에서 건설재벌들이 분양가를 크게 올린 데서 연유한 바 크다.

3. 부동산 먹이사슬과 뉴타운 재개발

한국형 아파트 분양제도가 주택공급의 영역에서 부동산 먹이사슬을 썰 새 없이 가동시켰다면, 이른바 뉴타운 재개발(이 글에서 뉴타운 재개발은 재개발, 재건축, 환경정비 등을 포괄하는 광의의 개념으로 사용한다)은 도시 재개발 또는 도시 재생의 영역에서 부동산 먹이사슬을 가동시키는 ‘한국형 재개발’ 제도라 하겠다.

역대정부는 주택공급 뿐 아니라 도시재개발도 민간 건설업체에 맡겼다. 1973년 주택개량에 관한 임시조치법이 제정 공포된 뒤부터 지난 해까지 서울에서 진행된 주택재개발·주택재건축·도시환경정비사업 997건 가운데 공공이 시행한 사업은 단 8건에 불과하고, 97.2%인 969건은 모두 민간이 시행하였다.

<표 2> 서울지역 정비사업 주체(1973~2008)

구분	주택재개발사업	주택재건축사업	도시환경정비사업
공공시행	3	-	5
민간시행	448	53	468

* 자료 : 서울시 주거환경개선정책 자문위원회(2008)

뉴타운 재개발 사업이 어떻게 부동산 먹이사슬을 가동시키고 있는 지 최근 큰 문제가 되고 있는 용산 4구역 도시환경정비사업을 중심으로 살펴보자.

1) 건설재벌 총출동한 초대형 개발사업의 한복판에서 터진 참사

참사를 빚은 서울시 용산구 한강로3가 63-70번지 '국제빌딩 제 4구역 도시환경정비사업'(용산 4구역)은 사업비만 28조원에 달하는 용산역세권 개발 사업의 일부분이다. 용산역세권 개발 사업은 엄청난 개발이익이 걸린 탓에 GS, 현대산업개발, 포스코, 금호, SK, 두산, 롯데건설 등 웬만한 건설재벌은 다 참여하고 있으며 주간사를 맡고 있는 삼성물산이 주도하고 있다. 삼성물산은 포스코, 대림과 함께 사업비 2조원 규모의 4구역 시공도 맡고 있는데 시공사들이 받는 시공비가 6천억 원에 달한다.

증권가 분석에 따르면 역세권 개발 사업에서 삼성물산이 한 개 기업이 얻는 이익은 시공이익을 포함 무려 1조4천억 원에 달한다(대우증권 2008.8.21).

용산참사의 직접적 원인은 철거를 앞둔 5층 건물 옥상 농성장에 투입된 경찰 특공대의 과잉진압이었지만, 참사의 현장은 대한민국에서 내놓라 하는 건설재벌들이 천문학적인 개발이익을 노리고 총출동한 초대형 개발사업의 한 복판이었던 것이다.

※ 2008.8 기준으로 서울의 80개 뉴타운, 재개발 지구에서 건립될 주택 중 75%를 삼성물산, 현대건설, GS건설 등 다섯 개 건설재벌이 수주. 특히 공동수주를 포함해 삼성물산이 확보한 물량이 전체의 32%에 달함(부동산 114).

최근 아파트 미분양이 쌓이자 건설재벌들이 미분양 위험이 적은 재개발 재건축에 경쟁적으로 뛰어들고 있어 이 같은 현상은 더 심해질 것. 심지어 지난 해 9월 현재 삼성물산이 수주한 주택 물량의 90%가 재개발 재건축일 정도임.

2) 집·건물 주인 26%, 세입자 74%가 머물던 곳

용산 4구역과 관련한 자세한 자료가 공개되지 않아 정확히 알 수는 없지만, 보도내용 등을 종합하면 이 곳에 집이나 빌딩, 토지를 소유하고 있는 부동산 소유자는 300명이 약간 넘는 것으로 알려졌다(인근 부동산업체 자료에 따르면 315명이다).

주상복합건물에 들어설 아파트 중 기존 부동산 소유자 몫으로 274채가 배정됐다는 보도를 토대로 한다면, 315명 중 건물 소유자는 41명으로 추정된다. 세입자는 모두 890명(가구)으로 주택에 세든 사람이 456명, 상가에 세든 사람이 434명이다. 91%가 세입자인 상가를 제외한 주택만을 기준으로 하면 전체 730가구 중 38%가 자기 집을 가진 집 주인이고, 62%가 셋방사는 전월세 가구인 셈이다.

한편 통계청의 인구주택총조사 결과를 보면 2005년 현재 용산 4구역이 속한 한강로 3동에는 모두

1,738가구가 살고 있으며, 37%는 자가가구이고 58%가 전월세 가구이며 5%가 기타로 나타나있어 어느 정도 비슷한 분포를 보이고 있다. 또 행정안전부에 따르면 2005년 8월 현재 용산구 전체가구의 6%인 4,618가구가 집을 두 채 이상 소유한 다주택자로 이 중 1,143가구는 집을 세 채 이상 소유한 집부자로 가구당 평균 5채씩 갖고 있는 것으로 나타나있어, 용산 4구역 집 주인의 구성도 1주택자와 다주택자가 섞여 있을 것으로 추정할 수 있다.

또한 용산구에 사는 전월세 가구 중 65%는 보증금이 5천만 원에 못 미치며, 전월세 보증금이 천만 원이 안 되거나 아예 보증금 없이 월세나 사글세에 사는 가구도 2천 가구가 넘는 것으로 나타나있다.

※ 서울시 뉴타운 22개소(계획수립중인 한남뉴타운, 중화뉴타운, 시흥뉴타운, 창신송인뉴타운 제외)의 총세대수(277,156세대) 대비 세입자세대(200,226세대)의 비율은 72.24%에 달함. 왕십리뉴타운 84.7%, 동의문뉴타운 80.2%, 노량진뉴타운 82.1%, 영등포뉴타운 86.9%, 천호뉴타운 83.6%, 신길뉴타운 87.6%, 이문회경뉴타운 81.5% 등은 전월세 비율이 80%를 넘어섬.

3) '육망'을 충족시키는 사람들

2001년 초대형 개발사업이 발표되면서 용산 4구역 땅값이 뛰기 시작해 3.3㎡당 700만 원 하던 게 지난 해 8,000만 원 이상으로 폭등했고, 1억 원이 넘는 곳도 있는 것으로 알려지고 있다. 개발사업 준비 단계에서 이미 부동산 소유자들이 10배 이상의 이득을 본 것이다.

한편 용산 4구역 관리처분인가 고시(2008.5.30)에 따르면 용적률은 무려 746%에 달하며, 최고 40층 주상복합 3개동과 업무용 빌딩 3개동 등 총 6개동이 들어선다. 이 가운데 47%(토지 12,655㎡/건물 170,048㎡)는 기존 부동산 소유자에게 분양하고, 53%(토지 14,369㎡/건물 193,092㎡)는 일반분양한다.

최고 높이 143m에 달하는 6개 고층 건물에는 아파트, 오피스텔, 판매시설이 들어설 예정인데, 아파트는 분양아파트 409가구와 임대아파트 84가구 등 총 493가구다. 60㎡(18평) 면적의 소형으로 이뤄진 임대아파트를 제외하고, 분양되는 아파트는 164(50평)~312㎡(95평)형의 대형으로만 짓는다. 이 가운데 274가구는 조합원 몫이며 나머지 135가구가 일반 분양될 예정이다. 관리처분계획 상 일반 분양가는 3.3㎡당 3,600만~3,800만원이다. 특히 현재 조합원(부동산 소유자) 분양으로 예정된 312㎡(95평)는 일반 분양으로 나올 경우, 분양가가 43억6323만원으로, 3.3㎡당 4,590만원에 이른다(이데일리 2008.4.1).

95평형을 분양받는 사람은 분양과정에서 시세 보다 7억5천만 원 싼값에 분양받게 되는 셈이다. 물량이 가장 많은 60평대를 분양받는 기존 집주인도 4억 이상의 이득을 분양과정에서 얻게 될 것으로 알려졌다.

일반분양 물량 135가구를 분양받는 새로운 입주자의 경우 분양 뒤 가격이 오른 만큼 시세차익을 얻게 될 것이다.

※ 뉴타운 사업이 시작된 2002년부터 2006년까지 뉴타운지구 공시지가 상승률은 22.6%로 서울시 전체 평균상승률(8%)에 비해 2.8배나 상승폭이 컸음. 2006년 실거래가 동향에서도 단독주택 등의 가격 변동률은 서울시 전체가 14.4%에 불과하지만 한남·장위·가좌·신길 등 4개 뉴타운지구의 상승률은 22.4~

43.1%로 최고 3배 이상 높았음. 특히 뉴타운지구의 공시지가는 지구 지정 직후 급격히 올라 2002년 10월 시범뉴타운지구로 선정된 왕십리뉴타운은 그해 전년 대비 2% 상승했지만 2003년에는 무려 38%나 상승함. 길음뉴타운도 2002년 5% 올랐으나 2003년엔 28% 올랐고 이후 계속 두자릿수 상승률을 기록함. 3차 뉴타운인 신길 뉴타운도 2003년 11월 뉴타운 계획발표 시점부터 2005년 12월 지구로 지정되기까지 2년에 걸친 예비기간에만 땅값이 59%나 급등했고 장위뉴타운도 같은 기간 33%의 땅값 상승률을 나타냄(부동산학회).

4) ‘육망’의 뒤편길① 형편 너넨지 못한 집주인도 내몰리다

그러나 용산 4구역에 집을 갖고 있던 집주인들 중에 상당수는 결국 동네를 떠날 것으로 보인다. 아니 개발계획 발표 뒤 몇 년 사이 투기세력이 몰려들고 상당수 집주인이 이미 떠났을 가능성이 있다.

임대주택을 제외한 모든 아파트가 50평형 이상이라는 보도가 사실일 경우 아무리 시세보다 싸게 준다 해도 20억에 육박하니 이 돈을 감당하지 못할 경우 도리 없이 입주를 포기할 수밖에 없다.

통계청 자료를 보면 2005년 현재 용산 4구역이 포함된 한강로3동의 주택은 1,299채이다. 그런데 이중 아파트는 24.3%인 316채에 불과하고, 단독주택이 64.4% 836채에 달하며, 연립주택 3.8%, 다세대주택 3.6%, 비거주용건물내주택 3.9% 등이다. 용산구 전체 주택 중 아파트가 43.9%, 단독주택이 32.7%인 것과 비교해 아파트는 절반 수준인 데 비해, 단독주택은 두 배에 달한다. 이는 1,299채의 주택에 1,738가구가 살고 있었던 점과 견줘보면 전월세가구를 낀 단독주택 집주인이 그만큼 많았다는 얘기다.

따라서 상대적으로 가격이 싸고 전월세 보증금까지 돌려줘야 하는 단독주택 소유주 중에는 비싼 분양가를 감당하지 못하고 입주를 포기하는 경우가 발생할 가능성이 높다.

이들이 입주를 포기하는 만큼 다른 동네에서 온 일반분양가구는 더 늘어날 것이다.

※ 뉴타운 지구내 거주 가구 중 주택가격이 3억 원 미만인 가구가 50%에 달함(2억원 미만 21%, 3억원 미만 29%). 그중 전세금을 제외하면 대부분의 순자산은 2억 원 미만에 불과함. 가구 순자산 기준 2억원 미만 가구는 32%, 2~4억원 43%임(서울시).

※ 성북구 길음 4구역의 경우 집주인 중 뉴타운 재개발 후 다시 재정착한 사람은 전체의 15.4%에 불과하면 나머지 84.6%는 살던 동네를 떠났음(서울시).

5) ‘육망’의 뒤편길② 세입자 내쫓기거나 전 재산 털리거나 죽거나

세입자 890가구 대부분은 결국 동네에서 밀려나게 된다. 주거 세입자가 456가구에 달하지만 들어서는 임대주택은 세입자 대비 18%인 84가구에 그친다.

더구나 개발 이전 한강로3동은 단독주택 중심의 동네였고 여기에 세입자들이 집중적으로 살았지만, 개발 이후 단독주택은 구경조차 할 수 없다. 용산 4구역을 보면 개발 이후 주택은 모두 아파트다. 그것도 중대형이다. 큰 평수일수록 단위 면적당 건축비가 덜 드는 반면, 분양가는 비싸게 받을 수 있으니 건설재벌이나 개발조합이 모두 중대형을 원하기 때문이다.

그러나 단독과 달리 한 가구밖에 거주할 수 없는 아파트 그것도 중대형을 전월세로 얻어 살 수 있는 세입자는 사실상 없기 때문에 임대주택 입주자를 제외한 82%의 세입자는 모두 살던 동네에서 밀려날 것이다. 30만원에서 100만원까지 이주비를 받아 이사비는 해결됐지만, 이미 개발여파로 이 일대 전월세 가격이 천정부지로 뛰었으니 아주 멀리, 상당수는 용산구 밖으로 나아가 서울 밖으로 나가야 할지도 모른다.

더 가혹하게 희생당하는 것은 상가 세입자들이다. 이미 수도 없이 보도된 대로 권리금, 인테리어비 다 떼이고 석 달 치 영업손실금 받고 나가야 하니 사람에 따라서는 전 재산을 털리는 것과 마찬가지로 큰 손해를 보는 경우도 발생한다. 이 희생을 강요하는 법적 절차는 명도소송이었고 물리적 수단은 용역강제였다. 그러나 빈털터리가 된 세입자 일부가 끝까지 버티자 테러진압부대인 경찰 특공대가 투입돼 살인진압을 감행하다 참사를 빚은 셈이다.

거주 여부가 불확실한 상가 주인과 세입자를 제외할 경우 개발 이전 730가구가 살 수 있었던 용산 4구역은 개발 이후 493가구밖에 못 사는 동네로 바뀐다. 세입자들이 살 수 있는 저렴한 단독주택을 모두 끌어버리고 수십 억대 주상복합아파트로 개조한다. 사람도 개조한다. 상가 세입자, 주거 세입자 그리고 집주인 중 상대적으로 가진 돈이 적은 사람 등 서민들은 모두 청소하듯 쫓아낸다. 이들이 떠나간 자리에는 다른 동네에 살던 부유층이 투기목적으로 들어오거나, 상층 중산층이 좋은 주거여건을 찾아 전월세를 얻으러 들어올 것이다. 용산 4구역 주민이 교체되는 것이다.

용산 4구역에서 벌어지는 일은 용산역세권에서 확대재생산되고, 서울시내 35개 뉴타운을 비롯한 재개발 지역에서 비슷한 모양으로 되풀이될 것이다.

※ 뉴타운 재개발 사업으로 공급되는 주택의 99%는 아파트임(서울시).

※ 뉴타운 구역에 살고 있는 총가구수는 300,989가구이나, 뉴타운 후 새로 짓는 주택수는 233,066채로, 여기에 기존주택으로 남는 존치세대수 58,759를 합해도 14,037가구의 주거공간이 사라지는 것임. 임대주택은 전체 공급량의 17.5%, 세입자 가구 대비 18.8% 수준에 불과함.

※ <표 3> 서대문구 가재울 3구역 뉴타운 추진 단계별 전세가격 상승률

- 관리처분단계에서 가장 많이 상승함

주택 유형 \ 사업 단계	① 구역지정단계 (06.8-07.3)	② 사업시행단계 (07.3-07.9)	③ 관리처분단계 (07.9-08.4)
다세대/연립	3.6%	5.2%	13.5%

* 자료 : 서울시 주거환경개선정책 자문위원회(2008)

※ <표 4> 뉴타운 재개발 전후 거주가구 주거실태 비교

4. 부동산 먹이사슬의 고리를 끊으려면

	주택평균전용면적	평균 집값	가구 평균소득
뉴타운 이전	80m ²	3억9천만원	207만원
뉴타운 이후	107m ²	5억4천만원	653만원

* 자료 : 서울시 주거환경개선정책 자문위원회(2008)

1) 부동산 욕망을 부추기는 제도

중산층의 욕망을 자극해 서민과 떼어 놓은 뒤 서민의 삶의 터전을 짓밟고 건설재벌의 탐욕을 채우는 ‘서민대청소’, 이것이 현행 뉴타운 재개발의 별거벗은 모습이다.

지난 40년 개발정책의 역사는 부동산 5적이 한국형 아파트 분양제도와 뉴타운 재개발의 두 수레바퀴를 굴리며 쉴 새 없이 부동산 먹이사슬을 작동시키는 과정이었다.

이처럼 부동산 욕망을 부추기는 개발과 투기를 뒷받침하는 제도는 크게 네 가지 분야로 나뉘볼 수 있다(변창흠, 2008).

첫째, 부동산 소유와 이용에 관한 제도다. 우리나라의 토지소유권은 자본주의 국가가운데서도 극단적인 사유재산 절대주의에서 출발한 절대적 소유권 개념에 입각해 있다. 토지 이용과의 관계에서는 이용보다 소유를 우선시하며, 건축에 대해서는 건축의 자유를 견지하고 있다. 이러한 토지소유와 이용 제도가 개발사업을 촉진하고 과도한 개발을 유도하는 제도적 기반이 되고 있다. 반면 인권의 하나인 주거권에 대한 존중 정도는 매우 미약하다.

<표 5> 각국의 토지소유권 관념

구분	영국	독일	프랑스	미국	일본	한국
토지소유권	상대적 소유권	절대적 소유권		상대적 소유권	절대적 소유권	
토지소유의 이용관계	이용우선				소유우선	
건축자유 여부	건축부자유의 원칙			건축자유 원칙		

둘째, 개발계획 제도이다. 주택공급정책이나 재개발 정책은 압축적인 경제성장 과정에서 산업화를 지원하기 위한 하위계획으로 전략했으며, 때로는 정치적 목적으로 대규모 개발사업을 사후적으로 수용해 합리화하는 경우가 많았다. 명확한 법률적 근거 없이 민선 3기 서울시장 선거 과정에서 득표를 위한 공약으로 제안돼 실행된 뉴타운 사업이 2006년 사후적으로 도시재정비촉진법으로 수용된 게 대표적이다. 이후 뉴타운은 투기와 서민대청소로 연결됐지만 정치적 목적을 앞세운 각 구청과 국회의원, 시의원들이 유치를 위해 경쟁하는 악순환으로 연결됐다.

셋째, 개발촉진제도이다. 수도권과 대도시, 동남권에 비해 낙후된 지역은 지역개발 열망을 품게 되

고 개발사업이 추진되면 원주민, 지자체, 단체장, 국회의원, 관료들의 ‘욕망’의 공감대가 쉽게 마련된다. 건설업체도 큰 돈을 벌수 있다. 개발을 지속적으로 확대한 데는 개발을 촉진하는 각종 특별법이 지대한 역할을 담당했다.

넷째, 부실한 개발이익 환수 제도이다. 개발과정에서 발생하는 개발이익 환수 제도가 제대로 작동하지 않기 때문에 개발이익을 사유화 하기 위해 과도한 개발이 발생한다.

2) 부동산 경기부양정책에서 주거복지정책으로

밑바닥 서민의 피땀을 쉴 새 없이 빨아들여 건설재벌과 부동산 부유층의 배를 불리는 부동산 먹이사슬의 고리를 끊기 위해서는 주택정책을 복지정책으로 전면 전환해야 한다.

첫째, 주택의 공급과 도시 재개발을 이윤을 좇는 건설재벌에게 통째로 맡기는 일을 더 계속해서 안 된다. 투기를 차단하고 국민의 주거생활 개선을 이루려면 건설재벌이 아니라 국민을 대표하는 중앙정부와 지방정부가 공공개발하는 것을 원칙으로 해야 한다.

뉴타운 재개발 사업을 전면 재검토하고, 공공개발-순환개발-세입자 주거권 보장 등을 실현한 관련 제도 정비에 착수해야 한다. 아파트 분양제도와 관련해서도 공공개발에 의한 공공임대주택 공급을 중심정책으로 삼고, 민간 분양 아파트의 경우 분양가 상한제 폐지 방침을 중단하고 후분양제 전면도입을 서둘러야 한다.

둘째, 주택공급과 재개발의 목표를 서민의 주거권 보장과 주거생활 향상에 정확히 맞춰야 한다. 주택보급률이 108%가 넘어 집이 100만 채 이상 남아도는 데도 국민 열 중 네 명 꼴로 셋방살이를 떠도는 현실에서 중대형 분양 아파트 중심의 공급과 재개발은 어불성설이다. 향후 주택공급은 주거 빈곤층을 위한 공공임대주택과 1주택자의 주거향상을 적절한 주택 공급으로 나아가야 한다.

셋째, 건설재벌에 대한 과잉 지원을 중단하고 과도한 건설업 의존도를 낮춰야 한다. 미분양 아파트 매입 및 양도세 완화, 대운하의 변종인 4대강 정비사업 등은 막대한 국민혈세를 들여 건설재벌을 지원하는 개발정책이다. 그 결과는 한국경제를 망치는 건설업 의존도를 더욱 높이게 되고, 이는 다시 개발정책을 요구하는 악순환으로 이어질 것이다.

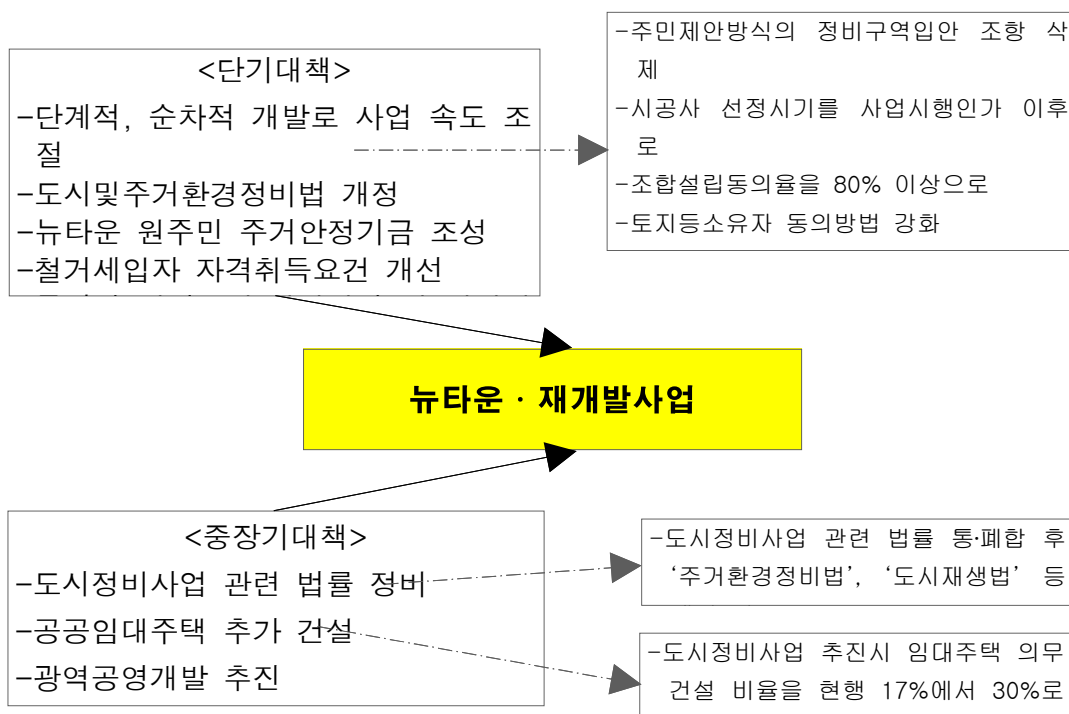
넷째, 부동산 가격을 적절한 수준으로 떨어뜨리고 개발이익 환수제도를 강화해서 자산재분배를 유도해야 한다. 경제위기 상황에서 부동산 가격이 하락하는 현 상황은 부동산 가격에 낀 거품을 제거할 수 있는 마지막 기회라 할 수 있다. 투기규제 완화 정책을 중단하고 개발이익 환수 장치를 촘촘하게 짚으로써 부동산 가격을 실질적으로 인하하고 빈부격차의 핵심인 부동산 소유격차를 완화함으로써 실질적인 자산재분배를 유도해야 한다.

다섯째, 주택정책을 복지중심으로 전환하고 복지부에 (가칭)주거복지청을 설립하여 주택정책을 부동산 관벌의 손에서 벗어나게 해야 한다. 주거복지청에서 서민을 위한 주택공급, 서민의 주거권을 보장하기 위한 재개발 정책 등을 총괄하게 함으로써 그동안 국토부와 기획재정부 등에서 경제정책의 하위개념으로 자리매김해온 주택정책을 복지정책으로 전환해야 한다.

뉴타운 재개발사업에서 주거약자 보호를 위한 정책 및 제도 개선 과제

이주원

I. 도시정비사업의 정책 및 제도 개선 방향



1. 도시정비사업 과정에 주민들(세입자 포함)의 민주적 참여 보장 필요!

-뉴타운·재개발지역에 사는 많은 주민(가옥주와 세입자)들은 도시정비사업 추진과정에 민주적인 주민 참여를 요구하고 있지만, 참여가 보장되지 않는다. 사업시행과정, 조합설립과 운영과정에서 조합 임원 및 시공사, 용역업체와 관할 공무원들에 의한 비민주적 행위에 대해 직접 참여하여 시정할 수 있는 제도의 보완이 이루어지지 않는 한 재개발조합과 주민들간의 분쟁, 지방자치단체와 주민들의 분쟁은 더욱 불거지면 불거졌지 줄어들지 않을 것이다. 이를 위해 자치단체별로 이해관계자 및 전문가, 시민단체들로 구성된 상설적인 민원조정기구를 제도화해야 하며, 재개발조합의 회계 및 업무의 투명성 확보를 위해 주민감사기능을 확대하여 소수의 개발추진세력이 장악한 조합에게 지나치게 많이 부여된 의결 및 집행권한을 제한하여 비리구조를 원천적으로 차단해야 한다.

-또한 뉴타운·재개발사업의 본래 취지를 회복하기 위해서라도 이해당사자인 주민들은 물론 관계자들

이 참여하는 ‘뉴타운·재개발사업 종합 개선추진위원회’를 정부차원에서 구성하여 용산참사를 통해 근본적인 드러난 문제를 해결해야 한다.

2. 임대주택 의무건설비율 확대, 순환재개발 실시, 임시주택 제공!

- 현재 서울시 뉴타운지역의 세입자 가구 수 비율은 전체가구수의 70%를 넘어서고 있다. 특히 왕십리 뉴타운, 노량진뉴타운, 영등포뉴타운 등은 세입자가구 비율이 80%를 넘기 때문에 세입자가구의 주거안정대책이 마련되지 않고서는 뉴타운·재개발사업의 문제를 해결할 수 없다고 본다. 그러나 뉴타운·재개발지역 철거세입자들에게 공급되는 공공임대주택의 건립의무비율은 총 건설세대수의 17% 정도밖에 되지 않기 때문에 수많은 세입자들이 정든 보금자리를 잃고 쫓겨나고 있다.
- 따라서 뉴타운·재개발지역 세입자들의 주거안정을 위해 공공임대주택의 건립비율을 총 건설세대수의 30%정도로 확대해야 하며, 인근 지역의 전·월세 가격의 상승으로 대체주거를 마련하기 힘든 철거세입자들을 위해 도정법에 적시된 임시주택을 제공해야 한다. 또한 공공임대주택의 공급으로 해소할 수 없는 철거세입자 가구들에 대해서는 서울시가 지난해 11월 26일 발표한 ‘주택재개발 및 도시환경정비사업 등 세입자대책’에서 밝힌 ‘도시재정비 촉진을 위한 조례’ 개정을 통해 전세자금 저리지원(특별회계)제도를 시급히 마련, 실시해야 한다.
- 더불어 용산참사의 시발점이 되었던 상가세입자들의 영업손실보상금을 현실화해야 한다. 그동안 영업손실보상금을 평가하는 방식은 비공개적이며, 상가세입자들이 신뢰할 수 없었다. 정부는 하루라도 빨리 영업손실보상 체계와 절차를 다시 마련하여 권리금, 상권 등 그동안 감정평가에서 제외된 유·무형의 자산까지 평가하여 상가세입자들이 납득하게 해야 한다. 그리고 상가세입자들의 요구시 임시상가 설치 등을 제도화하여 이들의 생존권을 보호해야 한다.

3. 도정법을 주민참여 확대, 조합민주주의 실현, 공익성 강화, 세입자의 주거안정 방안 확대 등의 방향으로 개정해야!

- 도정법은 대부분의 뉴타운사업을 비롯한 주택재개발사업, 도시환경정비사업, 주거환경개선사업, 주택재건축사업을 시행하는데 있어 기본이 되는 재개발 기본법이다. 현재 도정법에 근거해 진행되는 뉴타운·재개발사업의 원주민 정착율은 30%이하에 머무르고 있으며, 특히 뉴타운의 경우 20% 미만의 경우가 허다하다. 또한 공익사업이라는 미명하에 주민들의 헌법이 보장한 주거의 자유와 재산권을 과다하게 침해하고 철거용역을 통해 인권을 유린하고 있다.
- 지난 1월 13일 국회 본회의를 통과한 도정법 개정안은 개발세력에게 주는 현 정부의 종합선물세트이다. 도정법 개정안의 주요내용인 ‘토지등소유자의 동의 절차 간소화’ 등 사업절차 간소화는 개발지역 주민들에게 향후 개발과정에서 재산상의 심각한 피해를 주게 될 조항들이다. 이번 도정법 개정안은 많은 부분이 공익성을 상실하고 지나치게 주택법에 근접한 민영사업위주의 개정으로 위험적인 요소를 다수 포함하고 있다.
- 이에 정부는 개발세력을 위한 종합선물세트인 ‘도시 및 주거환경정비법’과 ‘도시재정비촉진을 위한

특별법' 등을 폐지하고 서울시 주거환경개선정책 자문위원회가 '서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완발전방안'에서 제안한 '주거환경정비법', '도시재생법' 등을 제정해야 한다.

-그러나 서울시 주거환경개선정책 자문위원회가 제안한 기존 도시개발법안을 통·폐합하는 '주거환경정비법', '도시재생법' 등의 제정은 다양한 이해관계가 걸려 있는 사회 제세력간의 사회적 합의가 필요한 문제이기 때문에 긴 시간이 요구될 것이다. 따라서 우선 도시재개발 과정에서 드러난 문제를 최소화시킬 수 있도록 현행 도정법과 도축법을 주민참여확대, 조합민주주의 실현, 공익성 강화, 세입자 주거안정 방안 확대 등의 방향으로 개정해야 한다.

II. 세입자 주거안정 방안 확대

1. 주거이전비 자격취득기준일 변경 필요

-국토해양부, 서울시, 각 지방자치단체 및 정비사업조합 등은 정비사업구역 내 주택세입자 주거이전비 지급 자격취득 기준일이 구역지정공람공고 3월전으로 규정하고 있으나, 미보상 주택세입자의 문제가 많기 때문에 사업시행인가 3월전으로 자격취득 기준일 변경해야 한다.

-현행 주거이전비 지급 자격취득요건

분류	자격기준(거주기간)		실거주요건	주택소유여부	단독세대주 해당여부
	허가건축물	무허가건축물			
주거 이전비	공람공고3개월전 -관리처분 후 이주시까지	공람공고3개월전 -관리처분 후 이주시까지	실거주만으로 가능(입주의무)	구역 내 무주택이면 가능(구역외 소유자는 가능)	나이, 소득세 납부 여부와 무관하게 가능

▶무허가건축물은 82년 4월8일 이전 발생 건축물로 무허가건축물대장이 있으며, 건축물대장에 표시되어야 함

-주거이전비 지급 자격취득요건 개선방안

분류	자격기준(거주기간)		실거주요건	주택소유여부	단독세대주 해당여부
	허가건축물	무허가건축물			
주거 이전비	<u>사업시행인가 3개월전- 사업시행인가 이후 이주시까지</u>	<u>사업시행인가 3개월전- 사업시행인가 이후 이주시까지</u>	실거주만으로 가능(입주의무)	구역내 무주택이면 가능(구역외 소유자는 가능)	나이, 소득세 납부 여부와 무관하게 가능

-서울행정법원 판결

후석6구역, 월곡2구역 서울행정법원의 판결 요지

서울행정법원은 판결문에서 세입자에게 지급되는 주거이전비가 사회보장적 성격의 금원임을 명시했고, 현행 임대차보호법상 법정임대기간을 2년으로 정하고 있는 사정에 비추어 보면 ‘관계법령에 의한 고시 등’이 사업인정고시일로부터 2년 이상 전에 있었던 경우에 이를 주거이전비 지급기준일로 보게 되면 소유자(집주인)의 임대차계약 갱신거절 의사에 따라 공익사업이 시행될 때까지 계속 거주할 수 없게 되는 바람에 주거이전비를 지급받지 못하는 경우의 발생은 부당하다고 밝혔다.

2. 임대주택 신청 자격취득기준일 변경 필요

-현행 뉴타운 재개발사업으로 철거되는 철거세입자에 대한 임대주택 입주 제공은 <주택공급에 관한 규칙> 제19조(주택의 특별공급) 제1항 제4호 “제3호에 해당하는 주택 및 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 주택재개발사업으로 철거되는 주택의 세입자로서 관계법령에 의하여 당해 사업을 위한 고시등이 있거나 재해가 발생한 날 현재 3월이상 거주한 자. 이 경우 임대주택에 한하여 공급할 수 있다.”에 근거하여 공급하고 있다.

-서울시의 경우 뉴타운 주택재개발사업 철거세입자의 임대주택 공급대상과 자격취득기준일은 <서울시도시및주거환경정비조례> 제32조와 <도시및주거환경정비법 시행령> 제54조 제2항관련 [별표 3] 제2호에 따라, 당해 정비구역에 거주하는 세입자로서 세대별 주민등록표에 등재된 날을 기준으로 도시 및 주거환경정비법 시행령 제11조의 규정에 의한 정비구역의 지정을 위한 공람공고일 3월 이전부터 사업시행인가로 인하여 이주하는 날까지 계속하여 거주하고 있는 무주택세대주 이어야 한다고 명시되어 있다.

[도시및주거환경정비법 시행령] 제54조 제2항관련 [별표 3] 제2호	[서울특별시 도시및주거환경정비 조례] 제32조
<ul style="list-style-type: none"> -기준일 3개월 전부터 당해 주택재개발사업을 위한 정비구역 또는 다른 주택재개발사업을 위한 정비구역 안에 거주하는 세입자 -기준일 현재 당해 주택재개발사업을 위한 정비구역 안에 주택이 건설될 토지 또는 철거 예정인 건축물을 소유한 자로서 주택분양에 관한 권리를 포기한 자 -[국토의계획및이용에관한법률]제2조 제11호의 규정에 의한 도시계획사업으로 인하여 주거지를 상실하여 이주하게 되는 자로서 당해 시장·군수가 인정하는 자 -시·도조례가 정하는 자 	<ol style="list-style-type: none"> 1.당해 정비구역에 거주하는 세입자로서 <u>세대별 주민등록표에 등재된 날을 기준으로 도시 및 주거환경정비법 시행령 제11조의 규정에 의한 정비구역의 지정을 위한 공람공고일 3월 이전부터 사업시행인가로 인하여 이주하는 날까지 계속하여 거주하고 있는 무주택세대주.</u> 다만, 신발생 무허가 건축물에 거주하는 세입자는 제외한다. 2.당해 정비구역안의 주택을 공급받는 자격을 가진 분양대상 토지등소유자로서 분양신청을 포기한 자 3.당해 정비구역 이외의 주택재개발구역안의 세입자로서 제1호에 해당하는 입주 자격을 가진 무주택세대주 4.당해 정비구역에 인접하여 시행하는 도

	시계획사업(이 법에 의한 정비사업을 제외한다)으로 철거되는 주택의 소유자 또는 무주택세대주로서 구청장이 추천하여 시장이 선정한 자
--	--

-현행 임대주택 자격취득요건

분류	자격기준(거주기간)		실거주요건	주택소유여부	단독세대주 해당여부
	허가건축물	무허가건축물			
임대 아파트	공람공고3개월전 - 사업시행인가 후 (이사시점/ 자격확정일 사업시행인가일)	공람공고3개월전 - 사업시행인가 후 (이사시점/ 자격확정일 사업시행인가일)	주민등록등재+ 실거주	무주택가구만 가능 (구역외에서도 소유하고 있으면 불가)	공람공고 3개월전 현재 만30세이거나 소득세납부하면 가능

-그러나 보통 3~4년씩 걸리는 뉴타운 재개발사업의 특성상 구역지정공람공고일 3월전부터 거주하는 주택세입자에 한하여 임대주택의 공급대상자를 축소하는 것은 뉴타운 재개발지역 전체 세입자의 주거안정을 보호하고자 도입한 임대주택 공급정책에 반하는 것이기 때문에 서울시 재개발조례가 규정한 ‘구역지정공람공고일 3개월전’에서 <도시및주거환경정비법> 제40조(공익사업을위한토지등의취득 및보상에관한법률의 준용) 제2항 “제1항의 규정에 의하여 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한 법률을 준용함에 있어서 사업시행인가의 고시(시장·군수가 직접 정비사업을 시행하는 경우에는 제28조제4항의 규정에 의한 사업시행계획서의 고시를 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 있는 때에는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제20조제1항 및 제22조제1항의 규정에 의한 사업인정 및 그 고시가 있는 것으로 본다.<개정 2007.12.21>”에 따라 사업인정고시일을 사업시행인가일로 해석하여 **임대주택 공급대상자 자격기준일을 사업시행인가 3개월 전부터 거주자로 해야** 한다.

-임대주택 자격취득요건 개선방안

분류	자격기준(거주기간)		실거주요건	주택소유여부	단독세대주 해당여부
	허가건축물	무허가건축물			
임대 아파트	<u>사업시행인가</u> <u>3개월전-</u> <u>사업시행인가 이후</u> <u>이주시까지</u> (이사시점/ 자격확정일 사업시행인가일)	<u>사업시행인가</u> <u>3개월전-</u> <u>사업시행인가 이후</u> <u>이주시까지</u> (이사시점/ 자격확정일 사업시행인가일)	주민등록등재 + 실거주	무주택가구만 가능 (구역외에서도 소유하고 있으면 불가)	공람공고 3개월전 현재 만30세이거나 소득세납부하 면 가능

3. 상가세입자 보상제도 변경

-따라서 하루라도 빨리 영업손실보상 체계와 절차를 다시 마련하여 권리금, 상권 등 그동안 감정 평가에서 제외된 유·무형의 자산까지 평가하여 상가세입자들이 납득하게 해야 한다. 그리고 상가 세입자들의 요구시 임시상가 설치 등을 제도화하여 이들의 생존권을 보호해야 한다.

도시정비법 시행령 제44조(임시수용시설의 설치 등) 법 제36조제2항 전단의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체는 사업시행자로부터 법 제36조제1항의 임시수용시설에 필요한 건축물이나 토지의 사용신청을 받은 때에는 그 건축물이나 토지에 관하여 다음 각호의 1 에 해당하는 사유가 없는 한 이를 거절하지 못한다.

1. 제3자와 이미 매매계약을 체결한 경우
2. 사용신청 이전에 사용계획이 확정된 경우
3. 제3자에게 이미 사용허가를 한 경우

-사업지역/부지 확보

- ①개발사업으로 인한 세입자 임시 이주수요가 많은 강북지역의 개발제한구역 해제 등 규제완화 예정 지구, 주택지로 활용 가능한 차량기지 및 유휴 국공유지, 향후 주택지 개발이 가능한 준공업지 등 대규모 개발지역 배후의 활용가능한 부지
- ②대규모 뉴타운구역의 경우 정비계획 수립시 구역 내에 일정 규모의 임시주거단지 부지를 확보하는 방안을 적극 검토 : 본 구역 건설 입주시 일반 임대주택으로 전환 가능

-주택 활용 방안

- ①특정 개발구역내에 조성하는 임시주거단지 : 개발사업 완료 후에는 본 구역 세입자(1순위)와, 타구역 세입자(2순위)에게 일반 재개발 임대주택으로 제공
- ②공유부지 등에 조성되는 임시주거단지 : 입주자 순환을 통해 해당 광역권역 주민을 위한 임시주거 시설로 계속 활용
- ③입주기간 : 본 구역 임대주택 건립완료시점 또는 타구역 이주희망 임대주택 입주시까지로 엄격하게 제한하여 입주자 순환이 원활하게 이루어져 다수 가구가 수혜대상이 될 수 있도록 규정

-사업시행자(조합) 참여방안

- ①본 구역 세입자를 위한 임시주거대책 수립을 희망하는 해당권역 사업시행자(조합)자 공동으로 임시 주거단지 설치를 위한 토지의 사용을 신청하도록 사전에 서울시가 협의, 조정함
- ②임시주거단지 사업 참여시 단계별 사업승인을 위한 심의과정에서 세입자 주거안정에 기여 정도를 긍정적적으로 평가

-사업자금 확보방안

- ①서울시 재정 외에 다양한 방법으로 기반시설 공사비용과 건축비를 조달
- ②순환재개발사업자금 : 인구 50만 이상인 시의 경우 도시계획세 30% 를 “순환재개발사업기금”으로 적립하여 사업지원 또는 국토부와의 협의 하에 국민주택기금 중 ‘공공임대주택자금’ 대출 (전용면적 60㎡ 이하 : 5,500만원 범위 / 연2.0% 조건으로 가능)

-입주과정

- ①입주자선정 : 재개발, 뉴타운사업으로 이주하는 임대아파트 선택 세입자 중에서 우선순위에 의거하여 선정 (1순위: 수급자, (차)차상위계층, 한부모가정 및 장애인가구 등 / 2순위: 저소득 가구)
- ②임대료 : 입주대상층의 부담능력을 감안하여 보증금과 임대료는 표준임대료 산출식을 통해 동일 규모 평형의 재개발 임대아파트 70%이하로 설계

5. 주거안정기금 조성 및 지원

-필요성

- ①뉴타운 재개발사업으로 소형·저렴주택의 급속한 멸실이 이루어져 재개발임대주택으로 세입자들의 이주수요를 감당하기에는 한계가 있음
- ②뉴타운 재개발사업으로 2006년부터 2010년까지 멸실되는 주택수는 136,346호로 이주수요는 2010년까지 대략 50여만명 발생. 이에 재개발임대주택으로 해소가 안 되는 영세가옥주 및 세입자들에 대한 주거안정기금의 지원 필요

-‘뉴타운 원주민 주거안정기금’ 조성

- ①재원 조성 방법 : 도시계획세¹⁾ 및 재개발 과정에서 징수된 조세 활용
- ②뉴타운 재개발지역 철거세입자 전세자금대출

▶ 신청자격

- 뉴타운 재개발지역에 거주하는 만20세 이상 무주택세대주
- 임대차계약을 체결하고 임차보증금의 10%이상을 지불한 자
- 해당 구역 지방자치단체장의 추천을 받은 자

▶ 대출대상주택

- 임차하는 주택의 전용면적이 85㎡ 이하(약 25.7평 이하)
- 건축물 관리대상상 ‘주택’으로 실제 주거용만 가능

▶ 대출금액

- 호당 대출한도 범위 내에서 전세보증금의 70%까지
- 자녀수가 3명이상인 경우, 좀 더 넓은 주택을 구해야하므로 대출한도 상향조정
- 신용등급이 낮아 주택금융신용보증서를 발급받지 못하거나 연대보증인을 세울 수 없는 경우 임대인의 ‘임차보증금 반환 약서’로 대출 가능

▶ 대출금리 : 연 2.0%(단, 임대인확약서로 대출받는 경우에는 연 3.0%)

<영세세입자 전세자금대출 금액²⁾>

1) 도시계획세는 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕질서와 공공복리의 증진을 위한 교통·위생·산업·공원 등 도시계획사업에 필요한 비용에 충당하기 위하여 국토의계획및이용에관한법률에 의하여 고시된 도시지역 내에 있는 토지·건축물·주택의 소유자에게 특별시장·광역시장 또는 시장·군수가 보통징수 방법에 의하여 부과징수하는 목적세

구분	주민등록표상 자녀수 3명미만		주민등록표상 자녀수 3명이상	
	일반대출	반환확약서 대출	일반대출	반환확약서 대출
서울시	7,000만원	6,000만원	8,500만원	7,000만원
광역시 및 수도권과밀억제권역	6,000만원	5,000만원	7,500만원	6,000만원
기타지역	4,000만원	3,000만원	5,000만원	4,000만원

6. 공공임대주택 추가 건설

-필요성

- ①재개발임대주택 수요와 공급의 불일치 현상 심화 : 08년 현재 뉴타운 재개발구역의 실거주가구중 세입자의 비율이 70%가 넘는데 반해 임대주택은 17%만 건축하도록 되어 있어 전체 세입자 가구 중 약 20%미만 입주가 가능한 상황임
- ②임대주택 입주 수요의 증가 : 개발사업의 활성화에 따른 주변 주택 임대료 상승과 단독, 다가구주택 등 소형·저렴주택의 멸실 추이와 토지보상법 개정에 따라 임대주택 입주 수요가 늘어나고 있음 (보문3구역의 경우 임대주택 건설호수는 159호인데 반해 입주신청 가구는 300가구를 상회하여 추첨이 불가피한 상황)

-사업지역/부지 확보

- ①개발사업으로 인한 세입자 임시 이주수요가 많은 강북지역의 개발제한구역 해제 등 규제완화 예정 지구, 주택지로 활용 가능한 차랑기지, 철도부지 및 유휴 국공유지, 향후 주택지 개발이 가능한 준공업지 등 대규모 개발지역 배후의 활용가능한 부지
- ②국토부의 보금자리 주택 건설방안(08.9.19)의 소형임대주택 공급방안과 연계하여 택지개발, 산지 및 구릉 등을 활용하거나 역세권 고밀개발 방식 채택도 가능

-주택 활용 방안

- ①개발지역 저소득 세입자를 위한 제2의 'SHIFT'주택으로 공급 : 재개발 임대주택과 입주자 자격은 동일하게 관리하되 차별적인 가치부여를 통해 이미지 업그레이드
- ②입주기간 : 'SHIFT'주택과 동일하게 20년 단위 재계약을 통해 최장 20년 거주 가능

-건립평형 : 서울시 도시재정비위원회 심의기준(07.3)에 따라 3가지 평형과 평면을 배정하되 유형별 배치계획은 확보되는 부지 여건과 공급 필요 세대수를 감안하여 일부 조정될 수 있음

<공공임대주택 건립비율3>

- 2) 지역별 호당 대출한도는 대출신청자가 모든 조건을 충족했을 때 받을 수 있는 최고 액수임. 실제로는 대출신청자의 연소득에서 부채를 차감한 금액을 대출받을 수 있음.
- 3) 'SHIFT'주택과 같이 해당 지역사회 통합성을 높이고, 다자녀 가정 수요 흡수를 위해 3유형에도 상당

	1유형	2유형	3유형
전용면적	30-40㎡	40-50㎡	50-60㎡
법정비율	40-50%	40-50%	10-20%
공급비율	40%	40%	20%

-입주과정

- ①입주자선정 : 개발지역세입자, 뉴타운사업으로 이주하는 세입자 중에서 우선순위에 의거하여 선정 ('SHIFT'주택에 준하는 자격기준 설정)
- ②임대료 : 보증금과 임대료는 표준임대료 산출식을 통해 동일 규모 평형의 공공임대주택 이하로 설계

III. 뉴타운 재개발사업에서 주거약자 보호를 위한 제도개선 방안

1. 도시 및 주거환경정비법(2009년 1월 13일 개정된) 일부 개정 방향

-‘도시 및 주거환경정비법’(이하 ‘도정법’이라 한다)은 대부분의 뉴타운사업을 비롯한 주택재개발사업, 도시환경정비사업, 주거환경개선사업, 주택재건축사업을 시행하는데 있어 기본이 되는 재개발 기본법이다. 그러나 현재 도정법에 근거해 진행되는 도시개발사업 구역의 원주민 정착율은 30%이하에 머무르고 있으며 특히 뉴타운의 경우 20% 미만의 경우가 허다하다. 또한 공익사업이라는 미명하에 주민들의 헌법이 보장한 주거의 자유와 재산권을 과도하게 침해하고 철거용역을 통한 인권을 유린하고 있다.

-도정법은 그래서 개발세력(건설자본, 정비사업조합, 관련 행정기구 등)은 물론 개발로 인해 외지로 밀려날 수밖에 없는 영세가옥주와 주택 및 상가세입자들에게도 매우 중요한 법이다. 도정법에 삽입되는 법 조항 한 구절로 인해 개발세력에게는 거대한 이익을, 영세가옥주와 주택 및 상가세입자들에게는 피눈물을 흘리게 할 수 있다. 이렇듯 도정법은 수많은 이해당사자들이 존재하는 민감한 법이다.

-물론 현재 많은 문제를 발생시키는 도정법 및 도촉법 등의 도시개발관련 법률을 통·폐합하여 서울시 주거환경개선정책 자문위원회가 제시한 <주거환경정비법>과 <도시재생법>의 법률 제정으로 이어져야하지만 이는 다양한 이해관계자의 사회적 합의가 필요한 부분이라 우선, 도시재개발 과정에서 드러난 문제를 최소화시킬 수 있도록 현행 도정법과 도촉법을 주민참여확대, 조합민주주의 실현, 공익성 강화, 세입자 주거안정 방안 확대 등의 방향으로 개정해야 한다.

2. 도정법 개정안

1) 제4조 (정비계획의 수립 및 정비구역의 지정) 제3항 삭제

-주민제안의 정비구역입안 방식 폐지-

현행	개정안
<p>제4조(정비계획의 수립 및 정비구역의 지정) ③ 토지등소유자는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에 시장·군수에게 제1항에 따른 정비계획의 입안을 제안할 수 있으며, 이 경우 정비계획의 제안을 위한 토지등소유자의 동의, 제안서의 처리 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>1. 제3조제1항제9호에 따른 단계별 정비사업추진계획상 정비계획의 수립시기가 1년(시·도조례가 그 이상의 연수로 정하는 경우에는 그 연수로 한다) 이상 경과하였음에도 불구하고 정비계획이 수립되지 아니한 경우</p> <p>2. 토지등소유자가 제8조제4항에 따라 주택공사등을 사업시행자로 요청하고자 하는 경우</p> <p>3. 대도시가 아닌 시 또는 군으로서 시·도조례가 정하는 경우</p>	삭제

-정비구역지정은 헌법 제23조의 사유재산권을 직접 제한하고 향후 사업시행인가 이후는 토지강제수용권을 가지는 것으로 주민제안 정비구역입안은 국가청렴위가 여러 가지 폐해로 2007.1.15 폐지 권고에도 불구하고 지금도 시·도 조례로 주민제안을 유지하고 있다.

-따라서 이를 법률로 명시한 것은 위험적 요소가 있으며, 정비구역지정은 도시계획에 근거하고 노후도 등을 고려해 정비계획을 수립해야 하는데 주민들의 민원이나 정치인들의 압력에 의해 정비사업지구가 결정되는 근거가 마련되게 됐으며 재개발 등을 요구하는 소송까지 제기될 것이 우려된다.

2) 제11조 (시공자의 선정) 제1항 개정

-시공사 선정시기를 조합설립 이후에서 사업시행인가 이후로-

현행	개정안
제11조(시공자의 선정) ① 조합은 제16조에 따른 조합설립인가를 받은 후 조합총회에서 국토해양부장관이 정하는 경쟁입찰의 방법으로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 규모 이하의 정비사업의 경우에는 조합 총회에서 정관으로 정하는 바에 따라 선정할 수 있다.	제11조(시공자의 선정) ① 주택재개발사업조합 및 도시환경정비사업조합, 주택재건축사업조합은 사업시행인가를 받은 후 국토해양부장관이 정하는 경쟁입찰의 방법으로 건설업자 또는 등록사업자를 시공자로 선정하여야 한다.

-사업시행인가 이전에 건설업체 시공자를 선정할 경우 헌법 제23조 제2항에 따른 공공복리의 목적보다는 주택법 상의 영리를 목적으로 이 사업을 추진 할 것이고, 그렇다면 이는 헌법 제23조 제2항에 따른 공공복리의 목적을 상실하는 결과가 되는 것이고, <공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률>에서도 사업인정고시 이후에나 일반 건설업체 시공자를 참여도록 하고 있는 것이 원칙이다.

-또한 시공사가 일찍부터 사업에 개입하면 자신들의 이익만을 고려해 중대형 위주로 개발하거나 수익성이 떨어지는 편의시설을 축소·폐지할 수도 있게 된다고 지적하고 있다. 또 정비사업 예정지 주민들의 입지가 크게 약화돼, 조합이나 시공사 의지가 반영된 정비사업에 그칠 가능성이 크다.

3) 제16조 (조합설립인가) 제1항 및 제2항 개정

-조합설립을 위한 주민동의요건 강화 -

현행	개정안
제16조(조합의 설립인가 등) ① 주택재개발사업 및 도시환경정비사업의 추진위원회가 조합을 설립하고자 하는 때에는 <u>토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자의 동의를 얻어</u> 정관 및 국토해양부령이 정하는 서류를 첨부하여 시장·군수의 인가를 받아야 한다. 인가받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 조합원의 동의없이 시장·군수에게 신고하고 변경할 수 있다.	제16조(조합의 설립인가 등) ① 주택재개발사업 및 도시환경정비사업의 추진위원회가 조합을 설립하고자 하는 때에는 <u>토지등소유자의 5분의 4 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상의 토지소유자의 동의를 얻어</u> 정관 및 국토해양부령이 정하는 서류를 첨부하여 시장·군수의 인가를 받아야 한다. 인가받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 조합원의 동의없이 시장·군수에게 신고하고 변경할 수 있다.
② 주택재건축사업의 추진위원회가 조합을 설립하고자 하는 때에는 집합건물의소유및관리에관한법률 제47조제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 주택단지안의 공동주택의 각 동(복리시설의 경우에는 주택단지안의	② 주택재건축사업의 추진위원회가 조합을 설립하고자 하는 때에는 집합건물의소유및관리에관한법률 제47조제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 주택단지안의 공동주택의 각 동(복리시설의 경우에는 주택단지안의 복리시설 전

복리시설 전체를 하나의 동으로 본다)별 구분소유자 및 의결권의 각 3분의 2 이상 및 토지면적의 2분의 1이상 토지소유자의 동의(공동주택의 각 동별 구분소유자가 5 이하인 경우는 제외한다)와 주택단지안의 전체 구분소유자 및 의결권의 각 4분의 3 이상 및 토지면적의 4분의 3 이상의 토지소유자 동의를 얻어 정관 및 국토해양부령이 정하는 서류를 첨부하여 시장·군수의 인가를 받아야 한다. 인가받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. 다만, 제1항 단서의 규정에 의한 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 조합원의 동의없이 시장·군수에게 신고하고 변경할 수 있다.	체를 하나의 동으로 본다)별 구분소유자 및 의결권의 각 3분의 2 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상 토지소유자 의 동의(공동주택의 각 동별 구분소유자가 5 이하인 경우는 제외한다)와 주택단지안의 전체 구분소유자 및 의결권의 각 4분의 3 이상 및 토지면적의 4분의 3 이상의 토지소유자의 동의를 얻어 정관 및 국토해양부령이 정하는 서류를 첨부하여 시장·군수의 인가를 받아야 한다. 인가받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. 다만, 제1항 단서의 규정에 의한 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 조합원의 동의없이 시장·군수에게 신고하고 변경할 수 있다.
--	--

-주택재개발, 도시환경정비사업, 주택재건축사업은 서민들의 모든 재산인 ‘집’을 걸고 하는 사업으로 조합설립은 민법상 사단법인을 만드는 것이다. 따라서 조합설립동의를 서민들의 재산인 토지 및 건물을 출자하겠다는 것이므로 이 사업에 동의하는 동의율을 현행 75%에서 80% 이상으로 높여야 한다.

4) 제17조 (토지등소유자의 동의방법 등) 제1항 개정

-토지등소유자의 동의방법 강화-

현행	개정안
제17조(토지등소유자의 동의방법 등) ① 제7조제1항, 제8조제1항부터 제4항까지, 제13조제2항, 제14조제4항, 제16조제1항부터제3항까지, 제26조제3항, 제28조제7항, 제33조제2항에 따른 동의(동의한 사항의 철회 또는 제8조제4항제7호·제13조제3항 및 제26조제3항에 따른 반대의 의사표시를 포함한다)는 인감도장을 사용한 서면동의의 방법에 의하며, 인감증명서를 첨부하여야 한다. 이 경우 인감증명서를 종전에 제출한 경우에는 이를 첨부하지 아니할 수 있으나, 인감도장의 변경 등으로 인하여 인감증명서의 첨부가 필요하다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.	제17조(토지등소유자의 동의방법 등) ① 제7조제1항, 제8조제1항부터 제4항까지, 제13조제2항, 제14조제4항, 제16조제1항부터제3항까지, 제26조제3항, 제28조제7항, 제33조제2항에 따른 동의(동의한 사항의 철회 또는 제8조제4항제7호·제13조제3항 및 제26조제3항에 따른 반대의 의사표시를 포함한다)는 인감도장을 사용한 서면동의의 방법에 의하며, 인감증명서를 첨부하여야 한다. 이 경우 인감증명서는 6개월 이내에 발부된 것으로 한한다.

-토지소유자의 동의 방법’을 규정하고 있는 17조에는 ‘인감증명서를 한 번 제출하면 동의·반대 등의 의사표시 때 다시 첨부하지 않아도 되도록 함’으로써 사업추진 시간을 단축하도록 했다. 하지만 인

감 위조 등에 따른 분쟁 가능성이 커짐은 물론 조합원의 재산권 보호장치가 크게 위축된다.

- 조합설립 시에만 인감증명서를 첨부하고 이 후 동의시에는 인감날인으로 대처하는 것은 사업시행계획 및 관리처분계획 수립 및 주민총회 결의시 건설사와 재개발조합이 입맛대로 사업을 진행할 수 있는 칼을 쥐어주는 꼴이다. 조합설립인가 후 재개발조합은 사업시행계획서를 작성하여 사업시행인가 신청을 한다. 현행 제도 아래에서는 사업시행자(조합)는 사업시행인가를 신청하기 전에 미리 정관 등이 정하는 바에 따라 토지등소유자의 동의를 얻어야 한다. 그러나 일반적으로 많은 재개발구역 현장에서는 동의서(인감도장 날인) 및 인감증명서를 구역지정 및 추진위원회 승인 등 사업 초기 단계에서 이미 조합설립인가, 사업시행인가 등에 필요한 동의서를 한 번에 징구하여 각 절차를 밟아 나간다. 매 사업단계마다 징구해야 할 동의서 및 인감증명서를 조합의 업무상 편의와 기간, 비용의 단축 등의 이유로 미리 징구하는 것이다. 그러나 동의서 및 인감증명서를 미리 징구하게 되면 앞으로 진행될 재개발사업에 대해 조합원으로서 권리와 이익을 행사하지 못하는 상황이 발생할 수 있다. 현행 제도아래서도 동의서 및 인감증명서를 미리 징구하여 조합원으로서 권리와 이익이 침해받는 경우가 허다한데, 이를 아예 법적으로 보장하겠다는 것은 건설세력에게 선물을 주겠다는 것 말고는 도무지 이해할 수 없다.
- 따라서 주민들의 재산권을 위협하는 조항을 삭제하고 미리 여러 장의 인감증명서를 징구하는 폐단을 없애기 위해 인감증명서의 유효기간을 6개월로 한정해야 한다.

5) 제19조(조합원의 자격 등) 제4항 신설

-세입자의 조합 참여 보장-

현행	개정안
	<신설> 제19조 (조합원의 자격 등) ④ 조합은 토지 또는 건축물에 대한 전세권자, 임차권자 (이하 "임차권자"라 한다) 를 정관이 정하는 바에 의하여 참여조합원으로 가입시킬 수 있다.

- 군사정권시절인 1976년에 제정된 도시재개발법에서도 세입자는 ‘참여조합원’의 자격을 부여하여 소유자와 동등한 의결권을 보장받았으나, 민간정부시절인 2003년에 시행된 도정법에서는 세입자의 참여를 봉쇄하였다. 세입자의 권리를 30여년 후퇴시킨 도정법을 최소한 도시재개발법 수준으로라도 개정하여야 한다. 1976.12.31일 제정된 도시재개발법의 제20조 및 제26조는 다음과 같다.

제20조(조합원)

- ① 조합이 시행하는 재개발구역안의 토지등의 소유자와 지상권자는 당해 조합의 조합원이 된다.
- ② 토지등의 소유권과 지상권이 수인의 공유에 속할 때에는 그 수인을 1인의 조합원으로 본다.
- ③ 조합은 제1항에서 규정하는 자 이외에 토지 또는 건축물에 대한 전세권자, 등기된 임차권자 (이하 "임차권자"라 한다) 또는 주택건설촉진법에 의한 국민주택사업자를 정관이 정하는 바에 의하여 참여조합원으로 가입시킬 수 있다.

제26조(참여조합원의 부담등)

- ① 참여조합원은 정관 또는 관리처분계획이 정하는 바에 의하여 취득하게 될 건축시설의 가액에 상당하는 금액의 부담금 및 조합의 사업에 필요한 경비를 대통령령이 정하는 바에 의하여 조합에 납부하여야 한다.
- ② 제25조제3항 및 제4항의 규정은 제1항의 경우에 이를 준용한다.

6) 제20조 (정관의 작성 및 변경) 제3항 개정

-조합의 정관 작성 및 변경을 위한 주민총회 동의요건 강화-

현행	개정안
제20조(정관의 작성 및 변경) ③ 조합이 정관을 변경하고자 하는 경우에는 제16조제1항부터 제3항까지에도 불구하고 총회를 개최하여 <u>조합원 과반수</u> (제1항제2호 내지 제4호·제8호·제12호 또는 제15호의 경우에는 3분의 2이상을 말한다)의 동의를 얻어 시장·군수의 인가를 받아야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 이 법 또는 정관으로 정하는 방법에 따라 변경하고 시장·군수에게 신고하여야 한다.	제20조(정관의 작성 및 변경) ③ 조합이 정관을 변경하고자 하는 경우에는 <u>조합원 2/3</u> (제1항제2호 내지 제4호·제8호·제12호 또는 제15호의 경우에는 <u>4분의 3</u> 이상을 말한다)의 동의를 얻어 시장·군수의 인가를 받아야 한다. <u>다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 조합원의 동의에 갈음하여 총회의 의결을 얻어야 한다.</u>
	<신설> ④ 제17조의 규정은 제3항의 규정에 의한 동의에 관하여 이를 준용한다.

-정관변경은 주민들의 이해와 이익 및 손실에 영향력을 좌우할 수 있는 중요 사항임으로 오히려 정관 변경 절차를 강화해야 한다. 그러므로 조합원 과반수(제1항 제2호 내지 제4호·제8호·제12호 또는 제15호의 경우에는 2/3이상)의 동의에서 조합원의 2/3(제1항 제2호 내지 제4호·제8호·제12호 또는 제15호의 경우에는 3/4이상) 동의로 강화해야 한다.

7) 제28조 (사업시행인가) 제6항 신설

-사업시행인가를 위한 주민총회 동의요건 강화-

현행	개정안
	<신설> 제28조(사업시행인가) ④ 제17조의 규정은 제3항의 규정에 의한 동의에 관하여 이를 준용한다.

8) 도정법 제38조 (토지 등의 수용 또는 사용) 개정

-재건축사업도 토지보상법이 적용되어 재건축 단지 내 세입자도 동등한 보상을 받게-

현행	개정안
제38조 (토지 등의 수용 또는 사용) 사업시행자는 정비구역안에서 <u>정비사업(주택 재건축사업의 경우에는 제8조제4항제1호의 규정에 해당하는 사업에 한한다. 이하 이 조에서 같다)</u> 을 시행하기 위하여 <u>필요한 경우에는</u> 공익사업을위한토지등의취득 및보상에관한법률 제3조의 규정에 의한 토지·물건 또는 그 밖의 권리를 수용 또는 사용할 수 있다.	제38조 (토지 등의 수용 또는 사용)사업시행자는 정비구역안에서 <u>정비사업을</u> 시행하기 위하여 공익사업을위한토지등의취득및보상에 관한법률 제3조의 규정에 의한 토지·물건 또는 그 밖의 권리를 수용 또는 사용할 수 있다.

9) 제35조 (순환정비방식의 정비사업) 개정으로 순환정비방식의 의무적 시행 명시

현행	개정안
제35조(순환정비방식의 정비사업) ①사업시행자는 제2조제2호가목 내지 라목의 정비사업을 원활히 시행하기 위하여 정비구역의 내·외에 새로 건설한 주택 또는 이미 건설되어 있는 주택에 그 정비사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자(정비구역안에서 실제 거주하는 자에 한한다. 이하 제36조제1항에서 같다)가 임시로 거주하게 하는 등의 방식으로 그 정비구역을 순차적으로 정비할 수 있다.	제35조(순환정비방식의 정비사업) ①사업시행자는 제2조제2호가목 내지 라목의 정비사업을 원활히 시행하기 위하여 정비구역의 내·외에 새로 건설한 주택 또는 이미 건설되어 있는 주택에 그 정비사업의 시행으로 철거되는 주택의 소유자 또는 세입자(정비구역안에서 실제 거주하는 자에 한한다. 이하 제36조제1항에서 같다)가 임시로 거주하게 하는 등의 방식으로 그 정비구역을 순차적으로 <u>정비하거나 이에 상응하는 조치를 해야 한다. 구역별 순환이주를 위하여 인가권자는 정비구역별 인가시기를 조정하거나 공공단체의 시설 및 토지를 일시 사용하도록 조치하여야 한다.</u>

9) 제49조 (관리처분계획의 공람 및 인가절차 등) 제1항 및 6항 개정 신설

-관리처분계획수립을 위한 총회 전 개별 감정가액 통지-

-도시정비사업 구역 내 모든 권리자의 보상 및 주거대책 수립 후 사용수익권 제한 가능-

현행	개정안
제49조(관리처분계획의 공람 및 인가절차 등) ① 사업시행자는 제48조에 따른 관리처분계획의 인가를 신청하기 전에 관계 서류의 사본을 30일 이상 토지등소유자에게 공람하게 하고 의견을 들어야 한다. 다만, 제48조제1항 단서에 따른 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 경우에는 토지등소유자의 공람 및 의견청취절차를 거치지 아니할 수 있다.	제49조(관리처분계획의 공람 및 인가절차 등) ① 사업시행자는 <u>토지등소유자에게 관리처분 계획수립을 위한 총회 개최 전 법 제48조 제5항 제2호의 종전 토지 및 건물의 감정평가산출액을 통지 후</u> 제48조에 따른 관리처분계획의 인가를 신청하기 전에 관계 서류의 사본을 30일 이상 토지등소유자에게 공람하게 하고 의견을 들어야 한다. 다만, 제48조제1항 단서에 따른 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 경우에는 토지등소유자의 공람 및 의견청취절차를 거치지 아니할 수 있다.
⑥ 제3항의 규정에 의한 고시가 있는 때에는 종전의 토지 또는 건축물의 소유자·지상권자·전세권자·임차권자 등 권리자는 제54조의 규정에 의한 이전의 고시가 있는 날까지 종전의 토지 또는 건축물에 대하여 이를 사용하거나 수익할 수 없다. 다만, 사업시행자의 동의를 얻은 경우에는 그러하지 아니하다.	⑥ 제3항의 규정에 의한 고시가 있는 때에는 종전의 토지 또는 건축물의 소유자·지상권자·전세권자·임차권자 등 권리자는 제54조의 규정에 의한 이전의 고시가 있는 날까지 종전의 토지 또는 건축물에 대하여 이를 사용하거나 수익할 수 없다. <u>다만, 제40조에 의한 손실보상 대상자는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 의해 지급 또는 공탁이 이루어지기 전까지는 그 권리를 제한당하지 않는다.</u>

-관리처분은 주택재개발 및 주택재건축사업에서 무척 중요한 과정이다. 따라서 조합원(토지등소유자)들이 입주할 아파트의 예상분양가, 분양신청, 권리가액(감정평가에 의한 보상가) 등이 확정되는 시기 임으로 토지등소유자들이 관리처분총회 이전에 종전 토지 및 건물의 감정평가산출액을 통지 받아야 하며, 이에 따라 토지등소유자의 동의와 주민공람은 필수적으로 거쳐야 한다.

-또한 도시정비법 제49조 제6항의 경우 도시정비사업지구의 모든 권리자에 대한 사용수익권을 제한하는 조항으로 공익사업을 목적을 달성하기 위한 사유재산권에 대한 제한 규정이나, 합리적인 보상 및 이주대책이 수립되지 않은 상태에서 일방적인 사용수익권의 제한은 현행 명도소송을 통한 행정대집행으로 강제되거나, 강제철거의 근거로 악용되고 있다. 따라서 본 조항은 모든 권리자에 대해 합리적 보상 및 이주대책 수립 해결 이후로 제한을 해야 한다.

10) 제81조의2 (관련자료의 연명 공개) 신설

-정보공개 조항 강화-

현행	개정안
	<신설> 제81조의 2(관련자료의 연명 공개) 법 제81조 및 총회 서면결의서 또는 인가에 관련된 동의서, 관리처분에 따른 감정평가서 등 정

	비사업에 관련된 서류에 대해서 토지등소유자 4분의 1 이상 또는 주택·상가세입자 4분의 1 이상의 공동서명으로 공개요청 시 사업시행자와 인가권자는 공개하여야 한다. 단, 개인정보 중 주민등록번호는 뒷자리6자리만 공개하고 현주소와 연락처는 비공개로 한다.
--	---

-현재 수많은 재개발, 재건축 조합 등이 인가와 총회를 위해 서면결의서나 관련서류를 허위로 조작하여 인가를 받으나 관계 행정기관의 묵인 속에 해당 토지등소유자는 이런 부당한 행위가 있어도 개인정보공개 불가라는 문제점 때문에 그 사실 관계를 밝히기가 극히 어려워 공공사업이라는 목적이지만 공공성을 위한 투명성은 검증하기 어려운 상황이다. 따라서 서면결의서와 감정평가서, 인가 동의서 등에 대해 공개하도록 하는 법안 조항 신설 필요하다.

11) 도정법 시행령 제13조3(주택의 규모 및 건설비용) 제1항 개정

-임대주택 의무건립비율 확대-

현행	개정안
<p>①법 제4조의2제1항 각호외의 부분에서 "대통령령이 정하는 범위"라 함은 다음 각호의 범위를 말한다.</p> <p>1. 주거환경개선사업의 경우 다음 각목의 범위</p> <p>가. 분양을 목적으로 건설하는 주택은 「주택법」 제2조제3호의 규정에 의한 국민주택규모(이하 "국민주택규모"라 한다)의 주택이 건설하는 주택 전체 세대수의 100분의 90 이하</p> <p>나. 임대주택은 건설하는 주택 전체 세대수의 100분의 30 이하로 하되, 주거전용면적이 40제곱미터 이하인 임대주택이 전체 임대주택 세대수의 100분의 50 이하</p> <p>2. 주택재개발사업의 경우 다음 각목의 범위</p> <p>가. 분양을 목적으로 건설하는 주택은 국민주택규모의 주택이 건설하는 주택 전체 세대수의 100분의 80 이하</p> <p>나. 임대주택은 건설하는 주택 전체 세대수의 100분의 17 이하로 하되, 주거전용면적이 40제곱미터 이하인 임대주택이 전체 임대주택 세대수의 100분의 40 이하</p> <p>3. 주택재건축사업의 경우 국민주택규모의</p>	<p>도정법 제13조의3 (주택의 규모 및 건설비용) ①법 제4조의2제1항 각호외의 부분에서 "대통령령이 정하는 범위"라 함은 다음 각호의 범위를 말한다.</p> <p>1. 분양을 목적으로 건설하는 주택은 「주택법」 제2조제3호의 규정에 의한 국민주택규모(이하 "국민주택규모"라 한다)의 주택이 건설하는 주택 전체 세대수의 100분의 80 이하</p> <p>2. 임대주택은 건설하는 주택 전체 세대수의 100분의 30 이하로 하되, 주거전용면적이 40제곱미터 이하인 임대주택이 전체 임대주택 세대수의 100분의 50 이하</p>

주택이 건설하는 주택 전체 세대수의 100분의 75 이하로 하되, 전체 연면적에서 차지하는 비율이 100분의 60 이하	
--	--

-현행 주거환경개선사업의 임대비율을 모든 정비사업에 적용함. 재개발사업의 경우 종전 건립세대 17%에서 30%로 증가함. 2003년 12월 제정된 서울시 조례가 ‘건립세대의 17%이상 또는 거주세입자의 35%이상 중 많은 수’였으나, 2005년 5월 도정법 시행령의 개정에 의해 일방적으로 건립세대의 17%로 제한(사실상 축소)되었던 바, 현행 주거환경개선사업의 임대비율(건립세대의 30%)로 개정하여도 2003년 서울시 조례에 비해 그다지 늘어난 것은 아님.

12) 도정법 시행령 제50조(통지사항) 개정

-관리처분공람 내역에 세입자의 보상내역 명시 필요-

현행	개정안
제53조 (통지사항) 사업시행자는 법 제49조제3항 및 제5항의 규정에 의한 고시가 있는 때에는 동조제4항의 규정에 의하여 분양신청을 한 <u>자에게</u> 다음 각호의 사항을 통지하여야 하며, 관리처분계획 변경의 고시가 있는 때에는 변경내용을 통지하여야 한다.	제53조 (통지사항) 사업시행자는 법 제49조제3항 및 제5항의 규정에 의한 고시가 있는 때에는 동조제4항의 규정에 의하여 분양신청을 한 <u>자 및 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 의한 보상대상자에게</u> 다음 각호의 사항을 통지하여야 하며, 관리처분계획 변경의 고시가 있는 때에는 변경내용을 통지하여야 한다. (신설)6. 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 의한 보상금액 및 명세

-조합이 세입자의 주거이전비와 영업손실보상금액 및 그 내역을 제대로 공개하지 않은 채 관리처분인가를 신청하고, 인가청이 이를 묵인한채 인가를 하고 있는 문제를 해결하기 위해서는 공익성격의 보상내역도 관리처분 공람 및 통지시 공개하여야 한다.

2. <도시재정비촉진을 위한 특별법> 일부 개정

-주민의 재산권에 피해를 끼치며 개발 현장에서 악용되는 도시재정비촉진을 위한 특별법 제18조 삭제 또는 정비사업조합 등 사업시행자가 개발을 강요하는 식으로 도촉법 제18조를 악용하지 못하게 해당구역의 토지등소유자와 세입자의 1/2 동의를 얻어야 할 수 있도록 개정해야 한다.

-도촉법 제18조 개정안

현행	개정안
제18조(사업시행의 촉진) 재정비촉진계획의 결정·고시일부터 2년 이내에 재정비촉진사업과 관련하여 당해 사업을 규정하고 있는 관계법률에 의한 조합설립인가를 받지 못하거나, 3년 이내에 당해 사업에 관하여 규정하고 있는 관계 법률에 의한 사업시행인가를 받지 못한 경우에는 시장·군수·구청장이 이를 직접 시행하거나 총괄사업관리자를 사업시행자로 우선하여 지정할 수 있다. 다만, 이 경우 시장·군수·구청장은 총괄사업관리자가 제2조제2호 각 목의 관계 법률에 규정된 각각의 재정비촉진 사업에 대해 해당 법률에 따라 사업 시행자가 될 수 있는 사업(공동시행자가 될 수 있는 사업을 포함한다)에 한하여 총괄사업관리자를 사업시행자로 지정할 수 있다.	제18조(사업시행의 촉진) 재정비촉진계획의 결정·고시일부터 2년 이내에 재정비촉진사업과 관련하여 당해 사업을 규정하고 있는 관계법률에 의한 조합설립인가를 받지 못하거나, 3년 이내에 당해 사업에 관하여 규정하고 있는 관계 법률에 의한 사업시행인가를 받지 못한 경우에는 <u>해당 구역 토지등소유자의 1/2 이상, 해당구역 세입자의 1/2 이상 동의를 얻어 시장·군수·구청장이 이를 직접 시행하거나 총괄사업관리자를 사업시행자로 우선하여 지정할 수 있다.</u> 다만, 이 경우 시장·군수·구청장은 총괄사업관리자가 제2조제2호 각 목의 관계 법률에 규정된 각각의 재정비촉진 사업에 대해 해당 법률에 따라 사업 시행자가 될 수 있는 사업(공동시행자가 될 수 있는 사업을 포함한다)에 한하여 총괄사업관리자를 사업시행자로 지정할 수 있다.

3. <토지보상법> 일부개정

-재건축사업은 물론이고 주택법에 의한 민간건설사업도 일정규모 이상은 토지보상법에 의한 공익사업의 범주에 포함시킴. 1만평방미터는 도정법에 의한 정비구역지정 최소범위임.

토지보상법 제4조 (공익사업) 이 법에 의하여 토지등을 취득 또는 사용할 수 있는 사업은 다음 각호의 1에 해당하는 사업이어야 한다.

1. 국방·군사에 관한 사업
2. 관계법률에 의하여 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 철도·도로·공항·항만·주차장·공영차고지·화물터미널·삭도·케도·하천·제방·댐·운하·수도·하수도·하수종말처리·폐수처리·사방·방풍·방화·방조(防潮)·방수·저수지·용배수로·석유비축 및 송유·폐기물처리·전기·전기통신·방송·가스 및 기상관측에 관한 사업
3. 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 청사·공장·연구소·시험소·보건 또는 문화시설·공원·수목원·광장·운동장·시장·묘지·화장장·도축장 그 밖의 공공용 시설에 관한 사업 [[시행일 2005.7.1]]
4. 관계법률에 의하여 허가·인가·승인·지정 등을 받아 공익을 목적으로 시행하는 학교·도서관·박물관 및 미술관의 건립에 관한 사업
5. 국가·지방자치단체·정부투자기관·지방공기업 또는 국가나 지방자치단체가 지정한 자가 임대나 양도의 목적으로 시행하는 주택의 건설 또는 택지의 조성에 관한 사업
6. 제1호 내지 제5호의 사업을 시행하기 위하여 필요한 통로·교량·전선로·재료적치장

그 밖의 부속시설에 관한 사업

7. 제1호부터 제5호까지의 사업을 시행하기 위하여 필요한 주택, 공장 등의 이주단지 조성에 관한 사업

8. 그 밖에 다른 법률에 의하여 토지등을 수용 또는 사용할 수 있는 사업

9. 시행면적 1만평방미터이상 또는 신축규모 200세대 이상의 주택의 건설 또는 택지의 조성에 관한 사업

4. 기타 사항

- 앞서 열거한 개정 내용 이외에도 기반시설 부담주체를 구분하여 사업지구 내 국지 기반시설은 수익자부담 원칙에 따라 조합이 부담하고 광역기반시설은 공공에서 부담(단, 인센티브 부여시 민간 부담)해야 하며,
- 정비사업 추진자금(추진위 및 조합 운영비)의 용자를 확대해야 하며,
- 정비업체 관리제도를 개선하여 업무수행능력이 강화된 정비업체만 시장에서 생존할 수 있게 해야 하며,
- 양호한 주거지 보존을 위해서는 현행 전면철거를 전제로 한 합동개발방식을 지양하고 다양한 정비수법을 도입해야 하며,
- 현행 도시및주거환경기본계획에 따라 지정됐던 정비예정구역을 폐지하고 주거지종합관리계획을 수립해야 하며,
- 토지등소유자가 분양신청을 하지 아니하거나 분양신청을 한 뒤 철회하여 현금청산을 요청할 시 언제든지 현금청산을 해주게끔 해야 하며,
- 관리처분총회시 주민동의율의 강화해야 하며,
- 정비구역지정 전 정비구역지정에 대한 세입자의 의견조사를 하여 이를 일정하게 반영해야 하며,
- 조합의 임원에 대해 조합원들이 해임청구권 등 견제장치를 갖고 있어야 한다.

쾌적하고 유지 가능한 재개발이 가능하기 위한 조건

박학룡

1. 들어가며

삼선4구역 대안개발계획은 기존 뉴타운, 재개발 사업의 폐해에 대한 문제제기를 넘어 구체적인 대안을 모색하자는 취지로 2008년 하반기부터 시작된 사업이다. 영세가옥주나 세입자 등 실제로 거주하고 있는 주민들의 집과 삶의 터전이 철거되고 동네와 공동체가 한순간에 폐기되는 상황에서 뒤늦은 저항 끝에 알량한 보상만 받고 정든 마을을 떠나야 하는 악순환에 대해 다른 방식으로 문제제기를 해보려고 했다. 무엇보다 건설사가 개입하기 전에 먼저 주민들이 스스로 참여하여 만드는 대안계획을 제시함으로써 내쫓는 개발이 아닌 함께 사는 개발의 가능성을 열어보고자 했다.

2008년 12월에는 6개월간의 1차 활동 과정과 성과를 모아 『노후불량 주거지 정비의 새로운 모색: 삼선4구역 주민참여형 대안개발 계획 1차 보고서』로 정리하였다. 현재는 2009년 핵심사업으로 대안개발계획을 위한 주민협의회 구성과 주민참여형 주거환경개선계획 수립을 위한 주민총회를 준비하고 있다.

사실 아직 초기단계의 진행 중인 실험이라서 성공할 수 있을지조차 자신할 수 없다. 따라서 대안을 제시한다기보다는 대안 모색을 위한 고민의 방향을 나름대로 던져보는 것으로 이해해 주기 바란다. 논의의 전개는 재개발로 대표되는 현행 주거지 정비사업의 문제와 대비되는 삼선4구역 상황과 대안개발계획 추진 과정을 소개하는 방식으로 진행하겠다.

2. 재개발사업과 삼선4구역

1) 본래의 목적을 일탈한 재개발사업

주거지 정비사업의 본래 목적은 주거지의 물리적, 사회적 환경을 개선하여 주민의 삶의 질을 향상시키는 것이다. 주민의 삶을 구성하는 요소는 공간을 매개로 복잡하게 얽혀 있고, 주거라는 물리적 공간만을 따로 떼어놓을 수 없다. 따라서 주거지 정비사업의 목적은 경제·생활환경의 개선까지 포함하여 종합적인 주거환경 개선을 통해 지역공동체를 보존하고, 주민들이 지속적으로 생활할 수 있는 공간의 재구성이어야 한다.

주거지 정비사업의 대상이 된다는 것은 그 지역의 물리적 환경이 열악하고, 주민구성원의 다수가 사회경제적 여건이 취약하다는 것을 의미한다. 따라서 자본의 이익 논리보다는 사회

정의 측면에서 접근해야 한다.

서울 성북구의 삼선4구역은 주택 대부분이 40~50년이나 지난 노후주택이며, 도로는 주로 가파르고 좁은 계단골목이며, 도시가스는 인입되지 못하는 등 기반시설이 미비하여 주거생활의 불편뿐 아니라 안전사고의 우려가 심각하여 도로정비 및 기반시설 확충을 포함한 주거지 정비사업이 절실한 곳이다.

삼선4구역 전경과 주택 현황



삼선4구역 전경



붕괴 위험의 노후 주택



좁고 가파른 계단골목



서울성곽 산책로 공사

삼선4구역은 2004년 재개발예정지역으로 지정되었으나 구역 인근에 서울성곽과 삼군부총무당 등 문화재를 끼고 있으며, 북동향의 급경사 구릉지라는 지형적 여건 등 제약요인이 많아 사업이 추진되지 않고 있다. 그러나 재개발사업이 추진된다 해도 현 거주민들이 주거문제를 해결할 가능성이 그다지 높지 않다. 토지의 64%가 국공유지이며, 국공유지에 세워진 건물은 대부분 노후도가 심한 무허가주택이다. 국공유지 거주자 중 상당수는 보상금은커녕 채납된 토지사용료를 변상해야 하는 처지여서 재개발 이후 자력으로 현재의 주거 수준을 유지할 가능성은 별로 없다.

2004년도 재개발예정구역 지정 시 삼선4구역 지역여건

2008년도 삼선 4구역 지역여건

구 분	단위	기 준	지역여건	구 분	단위	기 준	지역여건
노후 불량 주택비율	%	60% 이상	71.3%	노후 불량 주택비율	%	60% 이상	97%
호수밀도	동/ha	65동/ha 이상	113.1동/ha	호수밀도	동/ha	60동/ha 이상	85.6동/ha
과소필지면적	%	45% 이상	37.2%	과소필지면적	%	50% 이상	25.9%
주택접도율	%	35% 이하	24.2%	주택접도율	%	50% 이하	19%

노후 건물의 위험요소 현황



천과 돌로 덮어 놓은 지붕에서의 위험성



슬레이트 지붕을 얹혀 놓은 추락의 위험성



시멘트로 덧칠해 놓은 벽면의 붕괴 위험성

지형적 위험요소 현황



도로와 주택간의 부적합한 고도차



LPG 가스통 방치에 의한 위험성



훼손되고 비규격화된 계단

노인가구가 55%로 평균 25년 가까이 살아왔고, 소득이 100만 원 이하인 가구가 40%에 달

하는 이 지역에서 재개발로 아파트가 들어서거나 타운하우스 등 고급 주거지가 조성된다면 개발 후 이곳에 다시 살 수 있는 주민은 거의 없는 실정이다.

구역 조건 때문에 시공비는 높고 일반분양은 기대할 수 없다는 점을 고려하면, 기존의 방식으로 재개발이 진행될 경우 토지 소유주라 할지라도 수억 원 이상의 빚을 지고 조합원분양을 받거나, 약간의 보상금을 받고 임대주택이나 전월세를 찾아 먼 곳으로 떠나는 수밖에 없다. 기존의 방식으로 재개발이 될 경우에는 세입자나 무허가 가옥주뿐만 아니라 토지소유주까지도 재정착이 거의 불가능하며, 심각한 주거불안 상태로 전락할 수밖에 없다.

삼선4구역 주거환경 개선이 가장 절실하지만 사업 수익성이 없다는 이유로 정비사업이 진행되지 않는 현행 주거지정비사업의 모순을 가장 극단적으로 보여주는 곳이다.

2) 거주민의 주거환경을 더욱 열악하게 만드는 재개발사업

주민들이 처한 여건이 다양함에도 주거지 정비사업에서 원주민 대책은 획일적이다. 전면철거방식에도 불구하고 정비기간의 임시이주대책은 미비하고, 수익성 위주의 사업 추진에 따른 소형주택 감소, 임대주택 부족으로 주거비 부담은 증가한다. 결국 대다수 현지 주민은 살던 곳에 재정착하지 못하고, 더 열악한 주거환경으로의 이주가 불가피하다. 물리적 공간의 개선이 거주민의 주거환경을 더 열악하게 만드는 역설이 만들어진 것이다.

삼선4구역 주민 주거실태조사 결과 ‘현재의 주거지에 거주하고 있는 이유’에 대해 ‘예전부터 살고 있었기 때문’이란 응답이 거의 과반수(46.2%)를 차지하고, 다음으로 41.0%에 달하는 세입자와 가옥주의 일부는 ‘저렴한 주거비 때문’이라고 응답하였다. 주택의 낙후와 미비한 기반시설로 인해 살기에 불편한 점이 적지 않지만 타 지역의 상대적으로 높은 주택가격과 임대료 수준은 가옥주와 세입자 모두의 이주에 현실적인 걸림돌이 되고 있음을 추정할 수 있다. 다만 실제 주민들과의 만남을 통해 확인한 사실은 이 구역이 거주하기에 불편하다는 인식보다는 정들어 살만하고 떠나고 싶지 않다는 응답이 주류를 이루고 있다는 점이다. 20-40년 정도를 이웃으로 살아온 상당수의 주민에게 이 동네는 ‘제2의 고향’ 또는 ‘우리 마을’이라는 애착과 정주의식을 확인할 수 있었다.

가옥주를 대상으로 개발에 찬성하는지를 묻는 질문에는 찬성한다는 답변이 압도적으로 많았다. 그러나 찬성이유를 묻는 질문에는 ‘보다 좋은 주택에서 살 수 있다.’와 ‘집이 너무 낡아 이제는 수리가 어려워 개발에 찬성한다.’는 응답이 상당 부분을 차지하고 있어, 개발로 인한 수익이나 기반시설의 확충 보다는 실질적인 주거환경개선에 대한 기대감이 상대적으로 더 높다는 사실을 엿볼 수 있다. 이는 현지 가옥주들이 대체로 고령층이며 오랫동안 거주하여 이주의사가 약하고, 건축물 매도 후 타지역에 주택을 매수할 수 있는 경제적 능력이 부족한 데 기인한다고 볼 수 있다.

삼선4구역 거주 사유

응답	빈도	비율(%)
주거비가 싸서	48	41.0
예전부터 살고 있어서	54	46.2
공원등 주위환경이 좋아서	3	2.6
교통이 편리해서	3	2.6
개발예정지이기 때문에	3	2.6
기타	3	2.6
무응답	3	2.6
계	117	100

개발사업 찬성 이유(가옥주)

응답	1순위	비율(%)	2순위	비율(%)
보다 좋은 주택에서 살 수 있으므로	33	46.5	13	21.0
분양권 전매를 통한 수익이 기대되므로	9	12.7	13	21.0
필지면적이 적어 개별적인 개발이 힘드므로	8	11.3	5	8.1
도로, 주차장 등 기반시설의 확충이 필요하므로	6	8.5	19	30.6
집이 너무 낡아서 이제는 수리가 어려우므로	15	21.1	12	19.4
계	71	100.0	62	100.0

현행 주거지 정비사업은 물리적 환경의 개선과 개발이익과 같은 경제적 측면에 치중하면서 지역사회에 대한 주민의 인식과 애착과 같은 심리적 요소는 거의 고려하지 않고 있다. 하지만 삼선4구역과 같이 지역사회와 이웃에 대한 공동체 의식이 온존되어 있는 곳에서는 동네의 해체와 비자발적 이주가 가하는 심리적, 문화적 충격이 클 수밖에 없다. 따라서 주거지 정비사업에 있어서도 사회경제적 측면을 종합적으로 감안하는 ‘지역재생(rehabilitation)’적 관점으로의 전환이 필요하며, 주민참여의 과정도 ‘주민인식’에 대한 심층적인 이해와 반영을 전제로 해야 할 것이다.

3) 지역공동체와 경제생활기반을 무너뜨리는 재개발사업

전면철거로 인한 지역문화와 지역공동체의 파괴도 심각한 문제다. 주거환경이 열악한 지역은 보통 주민들의 소득이나 고용 등 사회경제적 여건이 취약한데, 상호부조와 직업네트워크로 이를 보완하고 있다. 그러나 전면철거에 따른 네트워크의 파괴를 보완할 대안이 없어 경제적 생활환경이 더욱 악화되고, 이로 인해 주거의 질을 낮추게 되는 악순환에 빠지게 된다. 지역 공동체는 토지 등의 소유 유무와는 상관없이 지역을 공유하면서 정서적으로나 물질적으로 상호 공생하는 관계이다. 이를 고려하지 않는 전면철거와 획일적인 주거환경 조성은 오랜 기간 주민들 사이에 형성된 지역경제활동기반을 송두리째 파괴하고 있으며, 개발이익마저 지역주민에게 환수되지 않음으로써 주민의 삶의 질을 종합적으로 악화시키고 있다.

삼선4구역 주민들의 직업 현황을 살펴보면 상당수의 주민이 직업이 없거나 연금생활자이고 단순노무직의 비율도 상당한 수준이어서 고령, 저소득 주민이 비율이 높은 현실을 잘 보여준다.

소득 역시 직업 분포를 반영하여 50만원 미만이 가장 높게 나타나고 있어, 평균소득도 상당히 낮을 것으로 추정된다. 수입액에 대한 의도적인 축소 응답을 일부 감안한다고 해도 기초생활 수급가구 지정 여부와 무관하게 최저생계비 이하나 경계선상에 있는 가구의 비율이 상

당히 높을 것으로 보인다. 높은 무직자와 노인비율과 더불어 상당히 낮은 소득수준이 삼선4구역 주민의 열악한 경제적 수준을 드러내고 있다.

가구주 직업

응답	빈도	비율(%)
자영업	19	16.2
판매서비스직	3	2.6
생산기능직	3	2.6
기술직	7	6.0
단순노무직	20	17.1
사무직	5	4.3
관리직	4	3.4
전문직	2	1.7
차량근로취로사업	2	1.7
가내부업	3	2.6
학생 또는 전업주부	3	2.6
무직 또는 연금생활자	36	30.8
기타	6	5.1
무응답	4	3.4
계	117	100

월평균 가구소득

응답	빈도	비율(%)
50만원미만	29	24.8
50만원이상 100만원미만	17	14.5
100만원이상 150만원미만	20	17.1
150만원이상 200만원미만	14	12.0
200만원이상 250만원미만	10	8.5
250만원이상 300만원미만	6	5.1
300만원이상 350만원미만	3	2.6
350만원 이상	5	4.3
무응답	13	11.1
계	117	100

이런 상황에서는 일시적으로 주거환경을 개선한다 하더라도 주거수준을 유지하지 못하고 다시 슬럼화되는 과정을 반복할 수밖에 없다. 따라서 정비계획의 수립 시 주민의 소득수준과 지불능력, 경제활동 방식에 대한 고려가 필요하며, 주거수준을 유지할 수 있도록 사회경제적 지원방안을 적극적으로 반영할 필요가 있다.

4) 주민이 아니라 외지인이 계획하고 추진하는 재개발사업

현행 재개발사업은 조합과 건설업체가 재산권 행사를 전제로 개발이익을 추구하는 방식이기 때문에 소유에 대한 권리만 인정될 뿐 거주에 대한 권리는 철저히 배제된다. 세입자는 재산권 행사의 걸림돌로 인식되고, 보상대책은 개발이익을 갹아먹는 요소로 치부된다. 따라서 거주민의 주거욕구나 지불능력 따위는 애초에 고려대상이 안 되는 것이다.

삼선4구역의 소유실태를 보면 건축물의 64.4%를 외지인이 소유하고 있다. 토지의 경우 상당부분이 국공유지여서 외지인 소유비율이 상대적으로 낮지만, 다른 재개발예정지역의 경우는 외지인 소유비율이 압도적으로 높다. 실거주민의 60% 이상은 세입자로 추정되고, 권리자(토지 등 소유주)의 과반 이상은 실거주하지 않은 상황에서 거주민들에게는 실체를 알 수 없는 조합이 결성되어 번개같이 재개발사업이 추진된다. 실제 거주민들의 처지와 주거욕구가 반영될 통로가 원천적으로 차단되어 있는 셈이다. 그렇다고 투자 목적으로 가옥과 토지를 소유한 외지인이 스스로 개발수익을 포기하고 세입자를 포함한 원주민 재정착과 사회적 약자를 배려하는 개발계획을 세울 수 있을지는 의문이다.

삼선4구역 건축물 및 토지 소유 현황

건축물 소유자 현황						토지 소유자 현황						
건축물수	평균 면적 (㎡)	본구역 해당 지번	본구역 타지번	성북구 타지역	외지 인	소유 자수	평균 면적 (㎡)	본구역 해당 지번	본구역 타지번	성북구 타지역	외지 인	국가/ 지자체
139	54.8	45	9	37	54	157	109.2	18	8	15	14	101
비율(%)		32.3	6.4	26.6	38.8			11.5	5.7	9.6	8.9	64.3

주거지 정비사업의 주체와 주민참여의 조건과 방식에 대해 근본적으로 짚어봐야 하는 이유다.

3. 삼선4구역 대안개발계획에서는 무엇을 하려고 하는가

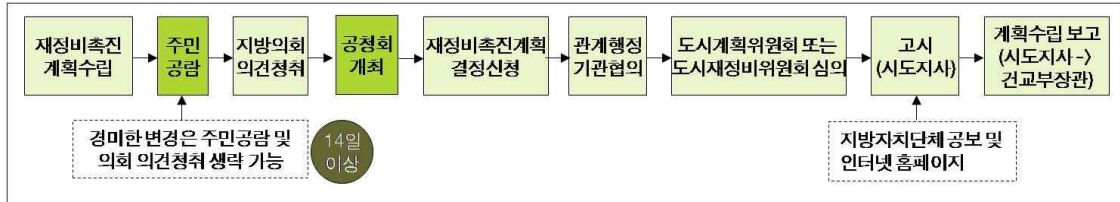
1) 주민참여가 어떤 것인지를 보여줘

진정한 의미에서의 주거환경개선 계획은 단순히 물리적인 환경에 대한 계획을 의미하는 것이 아니고, 주민들의 삶을 둘러싼 전반적인 생활환경과 관련한 계획이어야 한다. 따라서 여기에서 가장 중요한 것은 주민이다. 주민들의 상황과 필요를 바탕으로 방향을 설정하고 내용을 채워나가야 할 것이다.



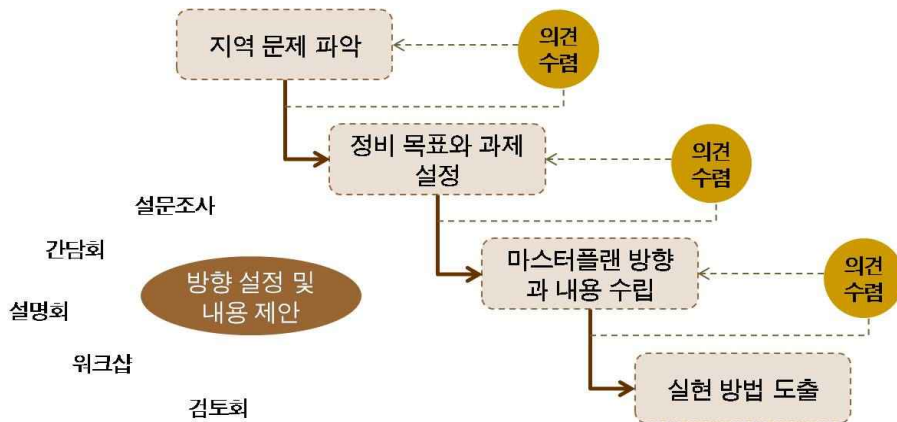
최근 이슈가 되고 있는 재정비촉진사업(뉴타운사업)만 보더라도 주민들이 의견을 전달할 수 있는 경로가 대단히 미흡하다. 재정비촉진지구에 포함이 되고, 주택재개발사업 등 전면 철거하는 사업방식으로 결정되면 결국 오랫동안 살아왔던 마을은 전부 사라지고 주민들의 삶은 완전히 바뀌게 된다. 그런데 사업추진절차를 살펴보면, 재정비촉진지구 지정 절차나 재정비촉진계획 수립 및 결정 절차 모두 사업초기단계에 주민 공람을 실시하거나 공청회를 개최하는 정도에 그치고 있다. 하지만, 이러한 제도적 절차가 마련되어 있다고 하더라도 일상생활 속에서 이러한 절차에 관심을 갖고 실제로 의견을 전달하는 것은 쉽지 않은 일이다. 특히 초기단계에서는 개발사업이 미치는 영향이 직접적으로 다가오지 않기 때문에 더욱 관심을 가지기 어렵다.

재정비촉진계획 수립 절차



어떠한 계획이나 사업이 주민들의 삶에 상당한 영향을 미치게 된다면, 당연히 그 주민들이 사업의 방향에 대해 자신들의 의견을 충분히 전달할 수 있는 장치가 설치되어야 한다. 또한 주민들이 전달한 의견이 타당하다고 판단되면 적극적으로 반영되어야 한다.

주민참여 정비계획(마스터플랜) 수립과정



2) 주민참여의 1단계: 속내를 드러내

주민의 주거실태조사와 구역현황조사를 바탕으로 주민들의 깊은 속내를 들추기 위한 주민워크숍을 진행했다. 총 4회 진행된 워크숍에는 평균적으로 30명 이상의 많은 주민들이 참여하였고, 살만한 집과 동네를 열망하는 마음을 확인할 수 있었다.

매 워크숍마다 집과 동네에 관련된 다양한 주제를 다루었다. 초반에는 개발제한구역에 대한 답답함과 국공유지 사용료에 대한 부담이 주로 이야기되었는데 좀 더 구체적이고 현실적인 과제들을 모색하는 과정에서 고민이 풍부해질 수 있었다. 무엇보다도 개인적 의견에서 나아가 공동의 과제로 정리되면서 왜 함께 해야 하는지, 주민 참여가 어떤 맥락에서 중요한지 그 의미를 확인할 수 있었다.

주민워크숍을 통해 마을의 역사성, 이웃과의 관계 등 주민들이 중요하게 생각하는 가치를 확인하였고, 이는 이후 개발이 되더라도 반드시 지켜져야 되는 것임을 공유하였다. 그리고 이를 하나씩 풀어나가기 위한 실천적 과제와 자발적인 주민조직의 필요성을 인식하였다.

주민워크샵 프로그램

	제목	일시/장소	목표	프로그램
1차	살 만한 집을 꿈꾸며 떠나는 숨은 보물찾기	10월 19일 한성경로당	지금의 개발이 어떤 문제가 있는지 짚어보자. 내가 사는 집과 동네의 문제점을 정리해보면서 공동의 문제임을 확인하자.	(1) 개발, 그 속내를 드러내! (2) 나의 집, 우리 동네 이런 것이 불편해!
2차	마을만들기의 의미와 사례	11월 2일 한성경로당	마을만들기의 여러 사례를 살펴보고, 주민이 직접 마을만들기에 참여하는 것이 어떤 의미가 있는지 알아보자.	강연: 여진구 (생태보전시민모임 사무처장)
3차	살 만한 집, 살 만한 동네를 만들기 위한 작전짜기	11월 16일 한성경로당	마을의 역사와 문화를 짚어보며 우리가 지켜야 할 것들을 확인하자. 1차 워크샵에서 드러난 문제점 중 우리 스스로 해결해볼 수 있는 과제의 우선순위를 뽑고 그 방법을 모색해보자.	(1) 추억지도 만들기: 우리가 지켜야 할 것(보물)들을 찾아보는 시간 (2) 우리 동네 불편한 점, 어떤 것부터 풀어볼까 작전짜기 (3) 마스터플랜을 위한 숙제: 각자가 살고 싶은 집 그려오기
4차	우리 마을에 적합한 정비방식은 무엇일까?	11월 30일 한성경로당	주거정비사업의 종류와 내용을 알아보고, 우리 마을에 적합한 정비방식이 무엇인지 논의해보자.	강연: 홍인옥 (도시연구소 책임연구원)

삼선4구역 주민워크샵 모습



주민워크샵 결과 (소식지 정리 내용)

지난 1차 주민 워크샵 결과.....

1 - 개발, 그 속내를 드러내! - 주민들께서는 재개발 된다는 발표를 들었을 때 들었던 생각

변상금을 전혀 못내고 있어 개발되어도 거리로 나앉게 생겼다

재개발이 되더라도 떠나지 않고 (땅이 있든 없든) 모두 계속 살았으면 좋겠다

우리가 살 수 있는 곳이 있어야 재개발이 가능한 거지.....

당장 움직일 수 있는 집이 없다. 서민을 위한 정책이 아쉽다

재개발, 재건축보다 전세나 다른 방식 등 살아갈 수 있는 동안 편안하고 싶다.

주거환경은 좋아지겠지만 우리가 살지 못하니까 차라리 안됐으면 좋겠다

20년 이상 살아 왔기 때문에 지금 살고 있는 곳에 살았으면 소원이 없겠다

살아 있는 동안 편안하고 싶다. 돈이 많이 들어가면 못한다

2 - 나의 집, 우리 동네 이런 것이 불편해! - 나의 집, 우리 동네의 불편하고 고쳐져야 하는 점에 대한 생각

도시가스 서민을 위해 필요하다. 주차시설 부족으로 및 소방도로가 확보되지 않아 화재시 위험하다

마을버스가 다니는 것을 요망한다

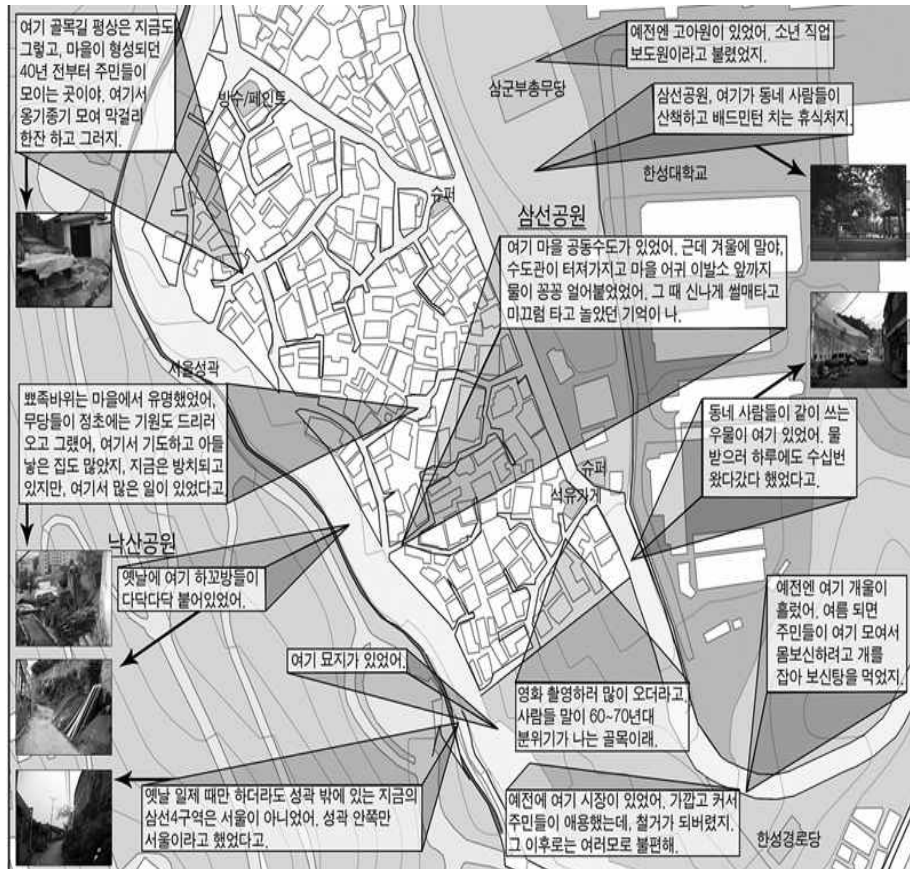
방범이 안된다

집이 너무 오래되어 무너지려고 한다 수리 할 수 없다

골목길이 노인들이 다니기에 너무 불편하다. 좁고 경사가 심하다

겨울에 눈이나 비가 오면 미끄러워서 외출도 못한다

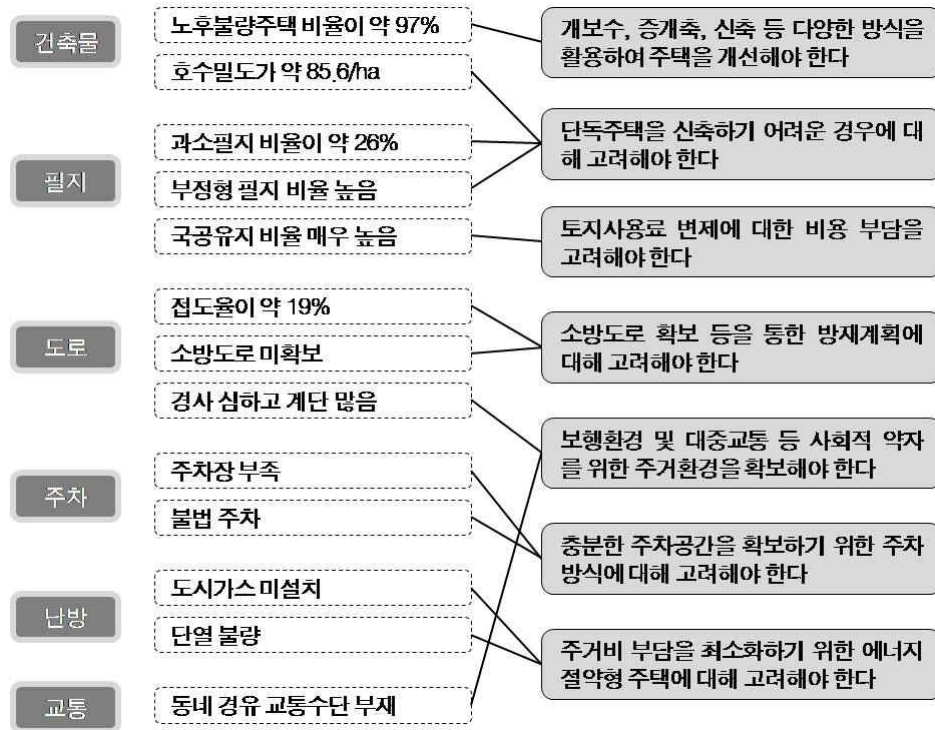
주민워크숍 결과 (삼선4구역 추억지도)



3) 주민참여의 2단계: 드러난 문제와 모은 의견을 계획에 반영해

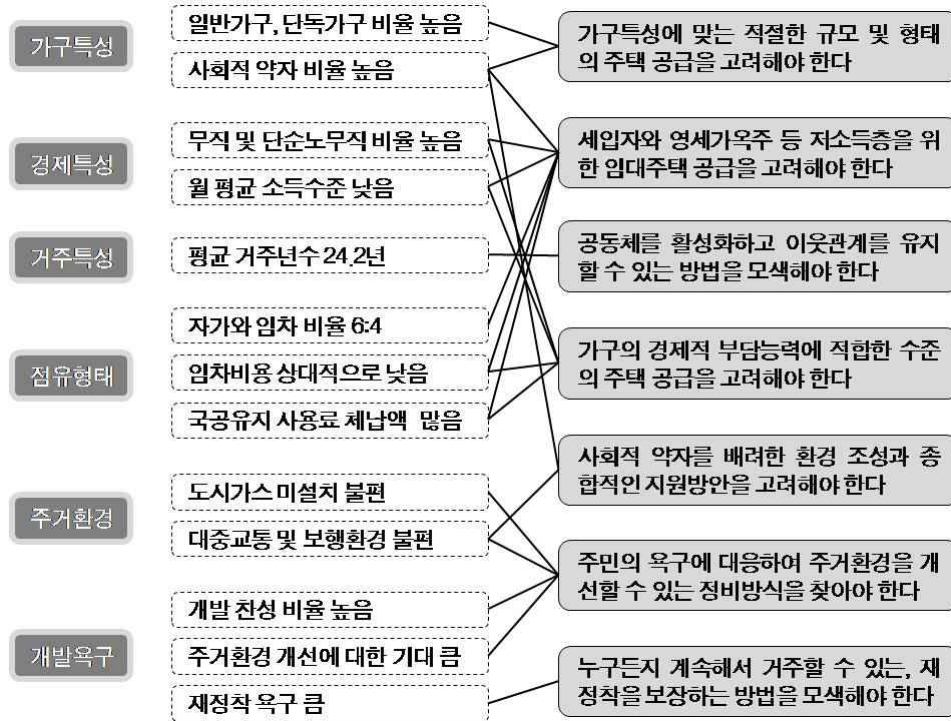
구역현황조사를 통해 지역의 물리적 특성을 파악한 결과 주택의 노후화, 높은 국공유지 비율과 변상금 문제, 열악한 보행환경과 대중교통, 단열불량과 난방비 부담 등이 개선과제로 확인됐다.

구역현황조사 결과



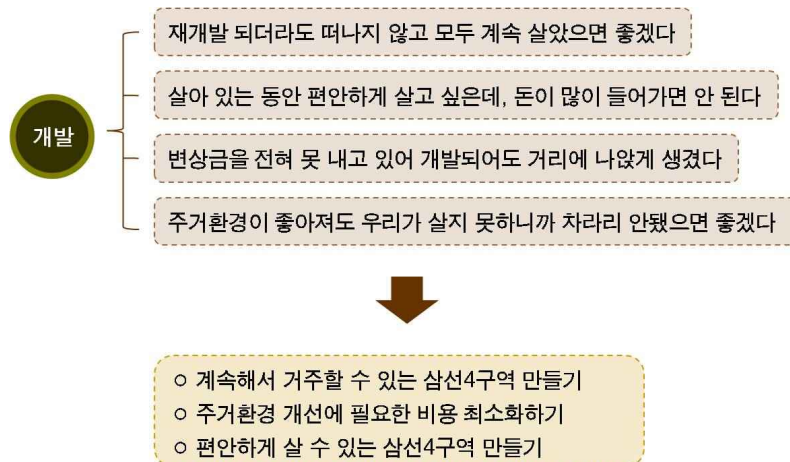
가구를 직접 방문하여 진행한 설문조사를 통해서도 가구의 구성과 사회경제적 특성을 파악하였다. 노인, 장애인 등 사회적 약자가 많은 인구 구성, 오랜 거주기간과 높은 정주의식, 개발사업 자체보다는 주거환경 개선에 대한 기대 등의 내용을 확인할 수 있었다.

가구현황조사 결과



주민워크숍을 통해서는 개발과 동네의 미래에 대한 주민들의 깊은 숙내를 확인하고, 주민들이 생각하는 살만한 '나의 집'과 '우리 동네'를 그려보고, 그 실현 방도에 대해서도 의견을 나눴다.

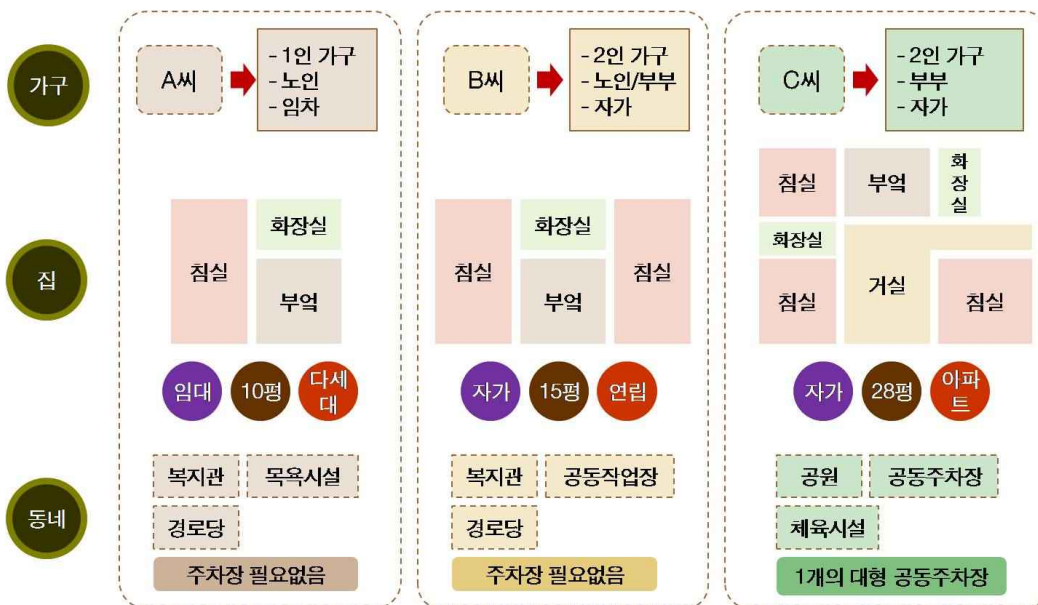
워크숍 '개발 그 숙내를 드러내!' 결과



워크숍 ‘나의 집, 우리 동네 이런 것이 불편해!’ 결과



워크숍 주거욕구조사 결과



6개월에 걸친 현황조사와 주민워크숍을 통해 많은 주민들이 정비 이후에도 계속해서 삼선4구역에서 살고 싶어 한다는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 마스터플랜의 목표는 토지 및 주택 점유형태, 소득수준에 상관없이 계속 거주를 희망하는 주민들이 계속해서 거주할 수 있는 방법을 모색하는 것으로 한다. 계속 거주를 목적으로 하고 세입자뿐만 아니라 영세가 옥주들의 지불능력까지 고려하면 옴가주택 공급이나 임대주택 비중을 높이는 방안을 모색해야 할 것이다.

공공이 마을회관, 공동작업장, 공동목욕탕 등 주민공동시설이 설치된 커뮤니티센터를 공급한다. 마을버스와 연계하여 정류장 및 휴식공간을 1층에 도로변에 확보한다

삼선공원

기존 골목길 표면과 경사도를 정비하고 곳곳에 소화전을 설치하여 화재 등 재난에 대비한다

기존 양호한 주택을 존치하고 주변의 노후주택을 단독 또는 합필하여 다세대 주택 등을 건설한다

세입자 또는 영세 가족주 등 임대주택에 입주하기 원하는 주민들을 위한 임대주택을 건설한다. 사업초기단계에서는 도로 등 기반시설 정비로 철거를 당하는 가구의 임시주택으로 활용한다. 가구특성을 고려하여 규모 및 거주층을 결정한다.

낙산공원

교차로를 중심으로 주민들이 함께 모여 담소를 나눌 수 있는 썸지공원을 설치하고 간단한 운동시설을 배치한다.

분양주택으로 입주하기를 원하는 주민들을 위한 공동주택을 건설한다. 다른 블록의 토지와 교환할 수 있도록 한다.

경사지를 이용하여 테라스형 주택을 건설한다. 성곽의 경관을 훼손하지 않도록 적절한 규모를 계획한다.

자동차를 소유하고 있는 주민을 위한 공동주차장을 설치한다

마을 중심을 순환하는 6m도로를 확보하고, 소방도로를 설치한다.

한성경로당

위의 마스터플랜 예시는 완성된 그림이 아니며, 주민과 함께 만드는 마스터플랜의 필요성과

의의에 대해 서로 공감하고 구체화하기 위한 사전작업으로서의 의미가 더 큰 그림이다. 추상적인 수준에서의 방향과 원칙을 제시하는 것일 뿐, 영역이나 위치 등 세부적인 사항까지 주민들과 합의된 것은 아니다. 지금 준비 중인 주민협의회가 실질적으로 구성되어 수도 없이 주민들의 의견을 모으고 조율해야 할 것이고, 실현을 위한 구체적인 방도를 찾기 위해 지자체 및 각계 전문가들과 토론을 벌이고 법·제도를 검토해야 할 것이다.

4. 주민참여형 대안개발계획이 성공하기 위한 조건: 다시 공공의 영역으로

대안개발계획을 성공하기 위해서는 추진주체와 기술·제도적 측면이 모두 갖춰져야 한다. 추진주체는 크게 주민, 민간의 지원세력, 공공(지자체)이 있다. 주민은 아직 초보단계의 조직화 과정에 있지만 초동주체가 형성되어 주거환경 개선 방향에 대한 주민합의를 형성해 나가고 있고, 주민협의회 구성과 주거환경개선사업 추진을 위한 주민총회를 조직하고 있다. 민간 영역에서는 이미 상당한 분야의 전문가가 대안개발계획을 위한 네트워크에 직간접으로 연결되었거나 호의적인 관심을 보이고 있으며, 주민참여 기법, 임대주택 공급방법 등 기술적인 측면이나, 공공의 역할을 기대할 수 있는 제도적 부분에 대한 검토를 진행하고 있다.

그러나 문제는 아직 공공의 태도가 변하지 않고 있다는 점이다. 삼선4구역과 같이 저소득층이 밀집되어 자력 정비가 어려운 노후불량주거지 정비사업은 마땅히 공공이 책임져야 하는 일이다. 기존 뉴타운, 재개발사업에서 나타난 낮은 주민 재정착률, 마을공동체 해체, 집값 상승과 주거불안정 심화 등의 문제도 공공이 자기 책임을 회피하고 사업 추진에 대한 모든 권한을 민간에 떠넘김으로써 발생한 것이다.

그런데 대안개발계획을 위해 만난 구청과 서울시의 모습은 한편으로는 손 안대고 코푸는 식의 기존 재개발사업에 완전히 취해 있고, 다른 한편으로는 스스로 공영개발을 주도할 능력이나 의지를 상실한 무능력한 존재였다. 현행 법·제도하에서도 주거환경개선사업 등 공공의 적극적인 역할을 명시한 사업방식이 존재함에도 불구하고 낮은 지속가능성이나 관리상의 고충만을 토로할 뿐, 다양한 정비방식의 도입이나 사회경제적 지원 프로그램에 대해서는 전혀 고민하지 않고 있다.

더군다나 성북구청은 삼선4구역의 2/3에 가까운 필지를 소유하고 있는 권리주체로서 마음만 먹으면 얼마든지 사업을 추진할 수 있는 조건임에도 불구하고, 고리의 변상금(토지사용료)만 꼬박꼬박 부과하며 정작 주민들의 열악한 주거환경에 대해서는 나 몰라라 하고 있다. 반대편의 민원도 고려해야 한다는 고상한 논리지만, 실상은 민간 건설사가 주도하는 재개발사업의 잣대에 미련이 남아 있는 것이다.

공공은 이제 주거지 정비사업을 단순한 물리적 주택의 교체가 아닌 도심재생 또는 지역재생의 관점으로 대해야 한다. 저소득 서민의 주거불안정 해소와 불량주거지의 주거환경을 개선하는 공공사업이자 도시계획사업으로서의 성격을 분명히 하고, 책임을 다해야 한다.

우리는 삼선4구역 주민참여 대안개발계획을 통해 주거지 정비사업이 가지는 공공적 성격을 더욱 분명하게 드러내고, 공공이 마땅히 져야 할 책임을 촉구하려고 한다. 그 동안 공공이 복

지부동과 책임회피의 고상한 근거로 삼아왔던 바로 그 주민의 요구로써 말이다.