

건축진정—이대로는 안된다

A Petition of Architecture Administration—It is an open trouble

尹赫敬/서울시 송파구청 건축과장

by Yoon, Hyuk-Kyung

I

집터를 잘 골라야하는건 어제 오늘의 일은 아니다. 명당을 찾아 헤메던 조상의 슬기가 어쩔 부러운 일인지도 모른다.

이 복잡한 도시에 명당이 과연 있는가. 좌청룡 우백호 따져 좋은 터 잡기는 어려울 터. 그러나 필자는 명당이 있다고 믿는 사람중의 하나이다. 좋은 이웃이 있는 곳, 그 곳이 바로 명당인 것이다. 좋은 이웃을 “이웃사촌”이라고 했는데, 오늘 우리사회는 과연 이웃사촌이 존재하는가. 소주한잔 나누고, 떡 한조각 나누어 이웃이 있는가. 슬플 때 나누어 슬퍼할 줄 알고, 기쁠 때 함께 할 이웃은 있는가.

새로운 정부가 들어설 때마다 제일 먼저 반응을 나타내는게 진정사태이다. 얼마나 억울하기에 얼마나 한이 맺히길래, 그동안 억눌러왔던 답답한 가슴을 어디에라도 호소할길 없었길래 이토록 난리가 나아만 하는가. 억울한 사람이 있어서는 아니된다.

아흔아홉마리의 양보다 잃어버린 한마리의 양이 중요하듯이 이들 억울한 심정을 풀어헤쳐 속 시원히 해 주는 것도 새로운 정부가 해야 할 일임은 분명하다. 그러나 한마리의 양과 아흔아홉마리의 양들은 모두 보호해 주어야만 하는 어린 양인가, 다시 생각해 보아야 한다. 무조건적인 보호가 최선인지 생각해 보아야 한다.

진정이라는게 무엇인가. 세계백과 대사전에는 “공적기관에 대하여 특정한 사항을 자신에게 유리하도록 하기 위하여 공식만이 아니라 비공식으로도 요청하고 운동하는 행위”를 말한다 고 되어 있다.

힘없는 서민이 기댈 곳은 그래도 행정기관이다. 그 내용이 민사적이든, 형사적이든 또는 개인의 어려운 사정이든, 공적인 일이든, 억울해하고 답답해 하는 모든 것들이 어려운 법절차 따지기전에 행정기관에게 해결해 달랄 수 밖에 없는게 또한 우리 서민들이다.

행정기관이 전지전능하나 하면 그것은 아니다. 그러나 진정인은 행정기관이 만능이기를 원하고 또한 그렇지 아닐 때는 지탄과 비난을 받을 수 밖에 없는 것이 행정기관이요, 그에 소속된 공무원일 수 밖에 없다.

공무원은 동네북인가. 진정인에게 터지고 그 상대방에 터지고, 상급자에게 눈치보이며 무능하지 않기 위하여 수단과 방법을 가리지 않는 진정해결사로 전략하지 않을 수 없는 부끄러운 오늘, 여기에 건축사 또한 진정해결을 위해 동분서주하지 않을 수 없다. 그렇지 못할 경우 무능한

건축사, 위법건축사로 행정조치를 당하여야 하기 때문이다.

공무원은 법대로 진행하면 된다고 주장하겠지. 만약 법대로 집행한다면 진정할 것은 하나도 없게 된다. 위법한 그 행위를 사법기관에 처벌만 요구하면 될 것이고, 각종 피해사항 등은 민사적으로 해결해야만 하기 때문이다. 그럼 민사적인 문제를 공무원이 어떻게 해결하라는 말인가. 엄연히 민법이 존재하고 있는 한 민사소송으로 해결하면 될 것을. 그것을 몰라서 공무원이 욕먹는 것은 아니다. 얼마나 요령껏 요리를 잘 하느냐, 진정인과 피진정인이 다같이 만족할 중재안을 시간과 노력을 아끼지 않고 만들어 내는게 유능한(?) 공무원일 수 밖에 없는 부끄러운 오늘.

진정 1건을 해결하기 위해서 드는 노력은 건축인·허가 처리의 20배이상 필요하다. 그만큼 공무원은 힘이 들 수 밖에 없는 실정이다.

II

진정, 이대로 두고 볼 것인가. 그 많은 진정중 건축에 관계된 진정은 각 구별 여건에 따라 다르겠지만 대략 일선행정기관에 접수된 총 진정건수의 60~80%가 넘는다.

진정은 해가 갈수록 점점 늘어나는 추세이다. 그만큼 사람들이 영악해져가는 것인지도 모른다. 경험에 의하면 사회가 호경기일 때는 진정이 줄어드나 불경기일 때는 늘어나는 경향이 있다. 이는 그 만큼 살기가 어렵다는 다른 표현일 수도 있다.

[표 1] 건축허가건수와 진정건수의 비교(서울A구)

구 분	'89	'90	'91	'92	'93
허가건수	1944	2144	1335	1387	895
진정건수	490	634	639	461	445
대비(%)	25.2	29.5	47.8	33.2	49.7

건축허가 건수와 대비할 때 89년에 25.2%이던 것이 91년, 93년에는 47.8%와 49.7%로 점점 증가하고 있음을 알 수 있다.

이들 진정내용을 살펴보면 대개 사생활침해, 일조권저축, 소정거리 위반 등 주거환경에 대한 시정을 요구하는 사항과 재산권 침해에 따른 보상을 요구하는 내용이 대부분이며, 위반건축물에 대한 시정을 요구하는 사항 등이 있으며, 이병규씨의 “건축민원처리 실태분석에 관한 연구(1989)”에서

다음표와 같이 정리하고 있다.

[표 2] 건축민원의 지역별 유형별 현황

지역별 민원유형별	계		종로구		서대문구		송파구	
	건수	비율 (%)	건수	비율 (%)	건수	비율 (%)	건수	비율 (%)
계	892	100	256	100	232	100	404	100
주거환경 침해 시정	361	40.5	71	27.7	85	36.6	205	50.7
위반건축물의 시정요구	174	19.5	63	24.6	47	20.3	64	15.9
재산권 침해에 대한 보상요구	206	23.1	70	27.4	60	25.9	76	18.8
기 타	151	16.9	52	20.3	40	17.2	59	14.6

지역의 여건에 따라 그 내용이 다소 다를 수 있으나 보편적으로 주거환경 침해사항의 시정요구가 40.5%, 재산권침해에 대한 보상요구가 23.1%이며, 위반건축물의 시정요구는 19.5%에 해당될 뿐이다.

이들 진정은 과연 타당한 것인가. 서울시 22개구청중 16개구청의 건축직 공무원 190명에게 진정발생 사유를 물었더니 금품을 목적으로 한 진정이 56.3%(107명)라고 답하였으며, 과거 진정에 의한 보복진정이 18.4%(35명), 무고에 의한 진정이 2.7%(5명)라고 응답한 반면, 직접적인 피해에 의한 정당한 진정이라고 답한 경우는 22.6%인 43명이었다. 물론 이 통계는 사실적인 내용과 건축직 공무원이 느끼고 있는 감정이 반드시 같다고만은 할 수 없다.

III

그러나 같은 설문내용인 다음표를 보면 진정이 어떻게 처리되어 지는지 명확히 알 수 있게 된다. 대부분이 금전으로 해결되어 진다고 응답하였으며, 전체응답자의 6.7%만 금전이 아닌 다른 방법으로 해결되었다고 답하였다.

[표 3] 금전으로 해결되어진 민원의 양

80% 이상	60% 이상	40% 이상	20% 이상	전혀없음
23.3%	32.2%	22.2%	15.6%	6.7%

돈을 목적으로 한 진정은 진정한 진정이랄 수 없다. 언제부터인가 진정=돈으로 해결하는 풍조가 들었는지 모르지만 우리사회는 돈이면 안되는게 없어졌다.

1980년 국보위가 설치되고 민원(진정)을 최우선으로 해결하도록 하는 정책을 세웠다. 국민들로 하여금 적극적으로 민원을 제기하도록 유도(?) 하였고, 공무원들에게는 무슨 수(?)를 써서라도 해결하게끔 강제하였다.

공무원들은, 특히 건축직 공무원들은 쏟아져 들어오는 진정을 제때에 처리하지 않을 경우에 돌아올 불이익이 두려워 건축주에게 갖은 압력을 가하여 진정이 해결되게끔 하다보니 돈으로 해결되어지는게 가장 빠르다는 것을 알게 되었고, 진정인들 역시 진정만 하면 얼마간의 돈을 받을 수 있다는 사고방식으로 굳어버린 이제, 어느 누구를 원망할 수 있겠는가.

그렇다고 여기서 건축주를 두둔할 생각은 추호도 없다. 소리는 손뼉을 마주쳐야만 나니까 말이다. 공사비를 아끼기 위해 무자격 시공자에게 덤핑으로 공사를 맡기고 시공자는 이익을 위해 인접지의 피해에는 아랑곳없이 허가대로 공사를 하겠다는 생각뿐이고, 안전조치나 인접지 불평에 대해 아무 대책도 없고, 또한 건축주는 옆집들의 사생활 침해가 되건말건 자기 욕심만 채우려 할뿐 조금도 양보할 기미는 보이지 않는다.

지금은 그래도 옛날보다는 많이 나아진 편이다. 건축직 공무원들에게 '진정서 처리에 대한 간부들의 생각이 어떠냐'고 물었더니 법과 규정에 의거 정당하게 처리하게 하는 경우가 72.4%(134명)이었고, 무조건 진정인 편에서만 처리하도록 하며, 진정을 잘 해결하지 않으면 무능하게 보려 하는 경우도 26.5%(49명)라고 응답하였으며, 반면에 진정인보다 건축주를 배려하도록 하는 경우도 1.1%(2명)나 된 걸 보면 문민시대의 변화를 절감할 수 있을 것 같다.

개인적이고 이기적인 건축주나 시공자가 있는 한 진정이 생길 수밖에 없다.

돈으로 해결되어지는 민원.

점점 더 고액화 되어지는 민원.

우리사회는 어디까지 가야 할 것인가.

위의 같은 설문에서 금전으로 해결한 민원중 최고로 많았던 금액을 물었더니 1억원 이상으로 해결한 경우가 17.1%이었으며, 5천만원 이상이 18.4%, 3천만원 이상이 24.7%, 1천만원 이상이 31%이었으며, 5백만원 이상으로

해결한 경우는 8.8%에 불과하다고 답하였다.

두렵고, 한편으로는 한심한 일이다.

공무원은 어디에 서 있어야 하는가.

진정하나 제대로 해결 못하는 무능한 공무원의 말로는 정계의 대상이 될 뿐, 어디에서도 보호받을 수 있을 곳은 없다.

유능한 공무원은 진정을 잘 해결하는 공무원이다. 그러나 그들 공무원은 항상 죄의식과 불만속에서 스트레스는 날로 쌓여만 간다. 진정인은 진정인대로, 피진정인은 피진정인대로 담당공무원을 의심하고, 비난을 하는 과정속에서 둘다 만족하지 못한 중재안이라도 만들려고 몇 시간씩, 며칠씩 아침 일찍 또는 밤늦게 뛰어다녀야 하는 서글픈 운명에, 이렇게까지 공무원을 해야만 하는가 하는 회의를 가질 때가 한두번이 아닌 것을 어느 누가 아는가.

V

또다른 유형이 과거 보복형 진정이다. 진정 많기로 유명한 D구청에서 있었던 일이다. 골조공사가 끝날 때까지 있다가 발코니가 늘었다며 진정을 하여 철거를 당한 후 갖은 고통속에서 겨우 준공을 받은 어느 할머니가 그 진정인이 1년후 건축을 하자 보란듯이 집요하게 진정을 하여 고발도 당하고, 전기, 전화, 수도의 공급도 중단시키고, 공사중지를 당하는 등 최대한의 보복을 하는 경우를 보았다. 그들은 영원히 건널수 없는 강을 건너 사이가 되어 버리고 말았다.

M구청에서는 17년전 장독대를 짓다가 옆집에서 신고를 하는 바람에 철거를 당한 양감음을 17년이 지난후 건축할 때를 기다려 진정을 하는 경우도 보았다.

뿌린대로 거둔다는 말이 있다. 혼이 나도 싸다는 생각이다. 어떻게 내 잘못은 보이지 않고 남의 잘못만 크게 보인다는 말인가. 이중적인 내면구조를 가진 인간이 아닌가 생각된다. 조금만 참고 이해하면 될 것을, 내게는 관용하면서 이웃에게는 엄격한 잣대를 갖는 우리의 이웃이 있는 한 명당은 결코 찾을 수 없으리라.

재산에 대한 욕심은 눈물겹도록 집요하기 그지 없다. 친구도 형제도 재산앞에서는 헌신짝처럼 팽개치는 경우를 우리는 자주 보아왔을 것이다.

10년을 넘게 한동네 옆집에서 친구로 지내왔건만 건축으로 인한 진정앞에서는 완전 남남일 수 밖에 없었던 경우를 당한 필자는 정말 냉혹한 사회의 한 단면을 보는 것같이 답답하고

안타까울 뿐이었다.

집을 지으면 동네잔치를 베풀던 우리네 옛 정은 모두 어디로 사라져 버렸는가. 품앗이로 노력동원도 하고 그럴 여유가 없으면 막걸리 한사발에 점심 한끼라도 제공하던 아름다운 풍속은 모두 어디로 사라지고 사돈이 눈을 사면 배아픈 관계로만 변하고 말았는가. 자기보다 좋은 집, 자기보다 높은 집, 오늘의 우리 사회는 배가 많이 아픈 사람들뿐인가 보다.

진정, 정말 이대로 두고 볼 것인가.

V

진정의 요인은 여러가지가 있다 할 것이다. 그중 하나가 관련법규의 모순에서 찾을 수 있다. 제일 많은 유형을 차지하는 것은 저층 주택지에 3~4층 다세대·다가구주택의 건축을 들 수 있다. 주택 200만호의 계획을 정치권에서 세우고, 법은 나중에 만들어 놓고, 일선기관에서는 진정에 시달릴 때 해결할 수 있는 방법은 어디에도 없다.

저층 주택지에 4층 다세대주택을 허가해 주는 것이 옳으나, 반려처분하는 것이 옳은가, 설계한 건축사가 나쁘냐, 설계를 요청한 건축주가 나쁘냐, 아니면 진정하는 이웃이 나쁘냐, 솔로몬의 지혜가 필요한 질문이다.

일조권 규정도 그 중의 하나다. 건축법은 수치법으로서 1cm가 틀려도, 1m가 틀려도 똑같이 틀린 것이다. 정북방향으로 떨어진 거리의 측정방법과 그 수치개념이 과연 현실에 맞는 것인지 생각해 볼 필요가 있다.

꽃이라도 한송이 키워야할 남쪽은 50cm만 떨어지고, 그늘진 북쪽은 2~3m이상이 떨어져야 하는 주택이 과연 일조권 확보라는 명목으로 계속 건축되어져야 하는 것인지 냉정하게 검토하지 않으면 안될 것이다. 동쪽에 짓는 경우도 일조권, 북쪽에 짓는 경우도 일조권을 요구하는 진정인에게 일조권은 정북방향으로만 적용받다고 설명한다면 과연 이해를 하겠는가.

지하층의 노출도 문제다. 지하층의 설치목적은 민방위 대피호 개념에서 출발하였다면 주거용의 경우는 지층의 1/2이 노출되도록 허용하는 것이 그 목적에 부합되는지, 아니라면 이 지하층 규정을 없애든지 해야 할 문제인 것이다. '93.8.9자로 개정된 건축법 시행령에서 반영이 되었지만 이 지층노출로 인한 위법과 진정은 홍수를 이룰만큼 많았다.

옥탑의 경우도, 높이와 층수, 면적에도 포함시키지 않는 점을 악용해서 주거용으로 개조하여 전세를 두도록 건축하는 경우도 진정내용의 주요한 하나이다.

사용검사후 뻔히 위법할 줄 알면서도 사용검사를 해주지 않을 수 없고 또 건축주는 이웃집이 위법했으니 자신도 해야겠다는 사고방식을 버리지 않는 한 이러한 위법과 진정은 끝날 길이 없을 것이다.

창문의 설치에 대한 민원도 많은 편이다.

한번은 집단진정이 들어와서 구청장을 면담하면서 창을 설치하지 말고 건물의 방향을 바꾸어 달라는 것이었다. 말도 안되는 이런 민원도 공무원이 어찌 거절해 버릴 수 있겠는가. 겨우 건축주를 설득해서 방향을 바꿀테니 진정을 하는 주민들간에 협의를 해 달라고 요구하였더니 방향이 바뀔 때 피해를 입을 주민들의 반대에 부딪혀 결국엔 허가사항대로 건축을 할 수 밖에 없었다. 남은 것이라곤 진정으로 만신창이가 되어버린 공무원과 주민들만 있을 뿐.

그동안에 공무원이 당해야 했던 수모는 누가 보상해 주려는가. ‘일마를 먹고 건축주를 봐 주었는가.’ ‘건축주는 어떤 뻘을 갖고 있길래 허가를 해 주었느냐’는 등……

A구 C동에서의 일이다. 2층 주택지에 3층 다세대 주택의 건축을 반대하는 집단민원의 경우에 있어서도 진정하는 일대의 전소유자가 영원히 3층으로 건축하지 않겠다는 각서와 만약 진정인중 누구라도 3층으로 건축시에는 피진정인이 3층으로 건축할 모든 건축비를 부담하겠다는 공증각서를 써주면 2층으로 건축할 용의가 있다고 하였더니 한명도 은하지 않았다. 결국엔 건축주는 3층으로 건축을 한 사례도 있었다.

VI

D구청에서 있었던 일이다. 3m 도로 건너편의 2층 주택건립을 진정인 집보다 높게 된다고 집요하고 악착스럽게 진정을 하였다. 필자는 공무원 생활중 그렇게 이유없는 수모를 당하기는 처음이었다. 약사인 오십대 부인이었는데 참을忍을 마음속으로 백번을 외며 진정인을 상대할만큼 지독한 분이였다. 어느날 갑자기 진정취하와 법원의 소송까지도 자진 취하를 하였다. 아들이 교통사고로 식물인간이 되었다는 충격으로 심경의 변화를 일으켰기 때문이다.

또다른 사건도 있다. 진정으로 700만원을 받아 그 돈으로

차를 구입해서 여행을 떠났다가 영원한 여행을 떠난 경우도 들었다.

붕괴되어가는 이 사회, 진정으로 말미암아 더욱 가속화의 길로 가고 있다. 3차 대전이 지구를 멸망시키는 것이 아니다. 아마겟돈전쟁이 지구를 파멸시키는 것이 아니다.

이 지구를 멸망의 구렁텅이로 이끌고 있는 것은 못난 우리 인간들, 친척도, 친구도, 이웃도 재산앞에서는 서슴없이 적으로 바꿀 수 있는 우리 인간들 자신인 것이다.

진정이 없는 사회.

한발만 물러서면 되는데, 한번만 참으면 되는데 한치앞을 못보는 우리 인간의 속성은 정말 구제불능인가. 건축주도 진정인도 서로 상대방에서 한번 생각해 보는 자세가 필요하다.

필자는 상담시 진정인에게 다음과 같은 이야기를 꼭 전해준다.

“진정을 하셔야 한다면 오늘 하루를 꼼꼼히 생각해 보신 후 그래도 도저히 못 견디겠다면 다음날 서면으로 제출해달라고, 또 훗날 건축을 할 때는 오늘 진정한 것의 수십배에 달하는 보복이 있다”는 것을, 부질없는 짓인지도 모르지만 말이다.

법대로 하자.

법은 스스로 지키는 자만을 보호한다.

법 이외의 방법으로 자신의 이익을 구하려 한다면 당장은 이익일 수 있으나 그 방법으로 피해를 입을 다음순서는 바로 그 자신임을 분명히 알아야 한다. 진정처리에 있어서 공무원은 행정벌이나 형사벌만 조치를 하게 하고, 민사적인 문제는 당연히 민사소송에 의하여 피해를 구제받는 것이 정당한 법집행이라고 본다. 정당한 방법이 아닌 수단과 방법을 가리지 않고 억지로라도 진정을 잘 해결하는 공무원이 대우받는 사회는 인간심성을 파괴하고, 황폐한 사회로 이끄는 지름길이 될 것임을 경고한다.

VII

고양이 목에 누가 방울을 달 것인가.

VIII

임금님 귀는 당나귀 귀

임금님 귀는 당나귀 귀……