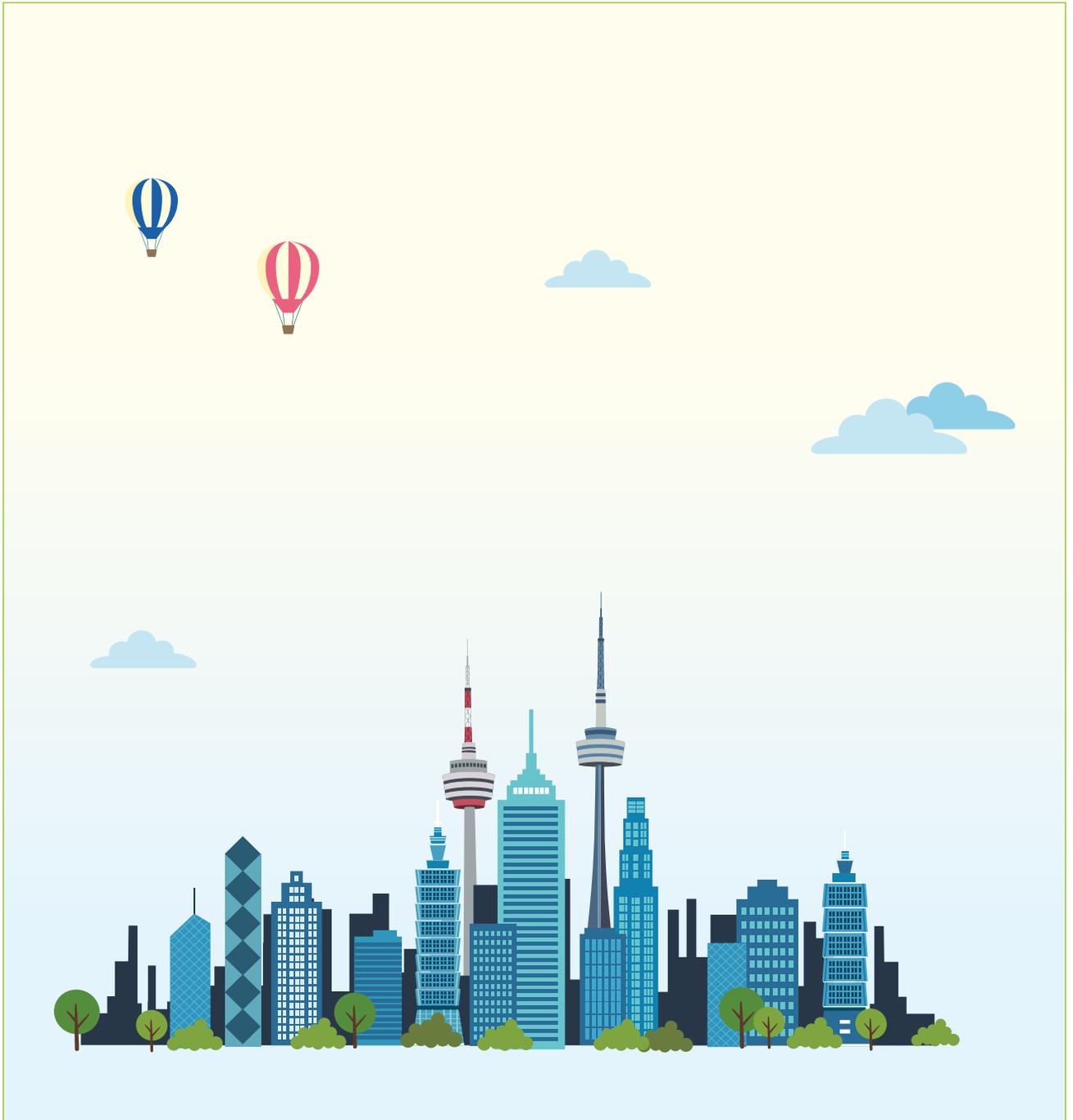


도시개혁

특별기획

윤석열 정부 도시정책 1년 평가

안전에 대한 원칙을 지킴으로써 사회신뢰성을 회복해 나가야
국내 환경영향평가의 질차적 문제와 개선 방향
튀르키예 지진 참사, 우리는 안전한가?



경실련 도시정책



도시개혁 2023년 (여름호/재창간 4호)

통권 26호

소재지 03085 서울특별시 종로구
동송3길 26-9(동송동)

발행인 백인길

발행일 2023. 07. 24.

발행처 (사)경실련도시개혁센터

인쇄 해원문화사

사진 경실련도시개혁센터

편집 및 교정 윤은주

창립발기문 02 경실련 도시개혁센터 창립발기문 1997.6.28

이사장칼럼 04 개발이익 환수, 잊혀져가는 이야기

특별기획 08 도시계획 및 균형발전

(윤석열 정부 도시정책 1년 평가) '중앙집중형 개발에 따른 지방축대와 선개발 후계획 체계로 회귀'

12 도시재생

사업 이행과 집행에 주안점을 둔 평가 잦아 과연 합리적인가?

16 도시안전

안전에 대한 원칙을 지킴으로써 사회신뢰성을 회복해 나가야

20 도시주택/주거복지

정부가 분양 확대 · 임대 축소 정책을 유지할 계획이라면
임대주택 축소를 만회할 수 있는 제도가 보강돼야

나, 너 그리고 26 경실련 중간소음 정책 대안 3+2

우리의 도시 28 국내 환경영향평가의 절차적 문제와 개선 방향

31 숲을 지키는 일 인류를 구원하는 방법 중 한 가지

34 지역 이슈(광주경실련): 전방 · 일신방직 부지 개발

칼럼 38 도시개혁센터 2대 대표 - 권용우 교수 인터뷰

42 튀르키예 지진 참사, 우리는 안전한가?

도시개혁센터 이야기 48 도시개혁센터 활동이야기

58 도시숲분과 소개

회원명단

이사 백인길(이사장) 최봉문 황지욱 박영민 권 일 김성달 배웅규 홍경주 나경준 김형욱 김민완
 운영위원 황지욱(운영위원장) 박영민(정책위원장) 권 일(도시대학장) 김진오 최성진 진광성 김정곤 김민완 한상훈
 주거분과 김진오(주거분과장) 최종익 이상현
 안전분과 김정곤(안전분과장) 이호신 정영일 박근오
 재생분과 최성진(재생분과장) 유성하 김천일 한승현 김일영
 교통분과 진광성(교통분과장) 백남철 조은경
 숲분과 김민완(숲분과장) 안정준 김무성 안세원 최광걸 우선희 윤영주 박현준 양원철 우혜인
 고문 권용우 최병선 이명호 홍 철 김수삼 하성규 이정식 황희연 류중석 최봉문
 편집위원 박영민(위원장) 김진오 김정곤 최성진 진광성 김민완
 사무국 남은경 윤은주

경실련 도시개혁센터

창립발기문 1997.6.28

오늘 우리는 지난날의 급속한 산업화 과정에서 훼손된 우리의 도시를 살 맛나는 삶의 터전으로 혁신하는 것이 시대적 소명이라고 굳게 믿고 도시개혁 시민운동을 전개하고자 "경실련 도시개혁센터"를 창립한다.

우리나라는 지난 30여 년 동안 비약적인 양적 성장을 이룩하였다. 성장위주의 개발정책은 초고속의 도시화로 이어져 국민의 85%가 도시에 사는 도시국가시대를 맞고 있다. 이러한 도시화과정에서 국민의 삶의 질은 낙후성을 면치 못한 채 오히려 건강한 삶을 위협받는 지경에 이르고 있다. 끊임없이 이어지는 대폭발과 붕괴의 참사는 소중한 인명과 재산적 손실을 초래하였다. 우리가 마시는 물과 공기는 폐수와 매연으로 심하게 오염되어 있고, 땅과 바다는 폐기물과 화학물질로 황폐화되고 있다. 아스팔트와 콘크리트로 뒤덮힌 시가지와 차량으로 가득찬 도로는 우리 도시를 인간성을 상실한 황량한 모습으로 바꾸어 놓았다. 전래의 아름다운 전통과 문화는 저급한 외래문화에 의해 자리를 잃어가고 있다. 삭막하고 물인정한 도시에서 사회적으로 신체적으로 허약한 사람들은 최소한의 생존권조차 확보하지 못한 채 소외되고 있다.

이것은 지난날 우리사회의 지배적 가치였던 성장지상주의가 만들어 낸 산물이다. 무엇이든 빠르고, 크고, 많은 것이 최선으로 인정되는 사회분위기 속에서 졸속, 획일, 물질만능, 전통단절, 이기주의와 같은 부정적 행태가 만연하게 된 것이다. 절대 빈곤을 극복해야만 했던 지난날의 상황을 상기한다면 성장지상주의는 당시의 불가피한 선택이었을 수도 있다. 그러나 삶의 질을 최우선의 가치관으로 삼는 오늘날에는 성장제일주의가 그대로 통용될 수 없으며 삶의 질이 향상되지 않는 경제성장은 더 이상 과거와 같은 의미를 가질 수 없다.

21세기의 선진국 진입을 바로 앞 둔, 도시화와 산업화의 100년을 매듭짓는 바로 이 시점에서 우리는 개발과 경제성장의 그늘에 가려 있던 삶의 질의 문제를 진지하게 따져 묻지 않을 수 없는 것이다. 선진국의 여러 사례와 리우 환경회의 및 이스탄불 도시정상회의에서 천명한 바와 같이 문제에 대한 해답은 자명하다. 우리는 무너져 내리는 불안한 도시에서는 살아 갈 수 없다. 오염된 공기와 물을 마시면서 살 수도 없다. 인간성이 억압되고 전통이 단절된 황량한 도시에서 사는 것도 원하지 않는다. 이웃이 고통받고 소외당하는 것을 보고만 있을 수 없다. 우리도시에서 드러나는 왜곡된 삶의 모습은 결코 우리가 바라는 선진사회의 모습일 수는 없는 것이다.



땀흘려 일하는 사람이 대접받는 사회 시민이 주인이 되는 사회 더불어 함께 사는 사회



이러한 시대정신에 입각해서 "경실련 도시개혁센터"는 지난날에 팽배했던

- 삶의 질을 희생시키는 일체의 성장제일주의와 졸속주의를 배격한다.
- 인간성을 외면하는 일체의 물질주의와 배금만능주의를 배격한다.
- 전통과 문화를 단절하는 일체의 획일주의와 문화적 사대주의를 배격한다.
- 공동체의 조화를 파괴하는 일체의 배타주의와 집단적 이기주의를 배격한다.

아울러 "경실련 도시개혁센터"는 살맛나는 21세기 우리의 삶의 터전을 위해

- 시민이 안심하고 살 수 있는 안전한 도시를 만든다.
- 시민이 여유 있게 살 수 있는 쾌적한 도시를 만든다.
- 시민이 자부심을 갖고 살 수 있는 문화도시를 만든다.
- 시민이 중심이 되어 살 수 있는 인간주의적 도시를 만든다.
- 시민이 서로 돕고 살 수 있는 더불어 사는 도시를 만든다.

이제 우리는 우리 모두가 진정으로 바라는 시민중심의 도시를 만들기 위해 "경실련 도시개혁센터"를 창립하면서 아래와 같이 우리의 입장을 천명한다.

첫째로, 우리사회에 만연되어 있는 왜곡된 의식과 관행을 타파하고 참다운 도시를 만들기 위해 지속적인 시민홍보와 의식개혁운동을 전개할 것이다.

둘째로, 바람직한 도시사회의 건설을 위해 참신하고 선도적인 정책대안을 연구 개발할 것이다.

셋째로, 도시개혁을 가로막는 불합리한 기존제도를 철폐하고 새로운 제도의 도입을 위해 지속적으로 제도개선 운동을 전개할 것이다.

넷째로, 시민사회단체와 주민과의 공고한 협력과 연대를 통하여 도시개혁운동의 현장에서 적극적으로 실천할 것이다. 우리가 펼치는 도시개혁 시민운동은 우리 시대가 해결해야 할 중차대한 과제이고 후손에게 물려줄 수 있는 가장 소중한 자산이라고 확신하며 "경실련 도시개혁센터"는 앞장서서 우리의 도시를 살맛 나는 삶의 터전으로 만들어 나갈 것임을 엄숙히 선언한다.

1997년 6월 28일

경실련도시개혁센터

개발이익 환수, 잊혀져가는 이야기

— 공공기여를 중심으로 —



백인길

도시개혁센터 이사장
igbaek@daejin.ac.kr

우리사회에서 개발이익의 환수가 필요하다는 측면은 충분한 공감대가 형성된 것으로 보인다. 이는 「개발이익 환수에 관한 법률」에서도 명시하고 있고, 이 법이 우리사회에서 방법론적인 논란은 있을지언정 법률자체의 위헌성 등 논란은 없는 것에서도 개발이익 환수의 필요성은 사회적 타당성을 갖는다고 할 수 있다.

최근 도시계획 혁신과 관련하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정안에서도 “공간혁신구역”의 지정을 통해 발생한지가상승분의 환수 장치를 두고 있으며, 각종 개발사업에서 사회적 논란이 발생할 때마다 개발이익의 적정 환수에 대한 문제점은 항상 논란의 중심에 있었다. 그럼에도 불구하고 일정한 시간이 흐르면 개발이익 환수에 관한 제도의 개선 없이 우리사회에서 사라졌다가 특정한 개발사업이 사회문제화 되면 다시 조명되는 악순환을 되풀이하고 있다. 어떤 특정한 이슈로 인해 우리사회가 또다시 혼란에 빠지기 전에 이제는 개발이익 환수에 대한 전반적인 틀을 재조명하고 사회적 합의를 이루어야 할 시기라는 생각이다.

개발이익 환수, 잊혀져가는 이야기

많은 학자들이 이야기하듯이 개발이익이란 공공투자로 인한 편익증진, 개발사업의 인·허가에서 초래된 계획이익, 토지개발 및 건축행위에서 발생하는 개발이익, 사회·경제적 여건 변화로 얻은 자본이득 및 우발이익을 총괄하는 개념이다. 이러한 개발이익을 환수하는 장치로는 조세 형식의 간주취득세, 양도소득세가 있으며, 부담금 형식의 개발부담금, 수익자부담금, 재건축부담금, 학교용지부담금, 광역교통시설부담금, 기반시설부담금, 농지조성비, 대체산림자원조성비 등이 있다. 이외에 손실보상 시 개발이익 배제, 공공시설 기부채납, 환지방식의 감보, 도시계획 사전협상제 등이 운영되고 있다. 이렇듯 개발이익 환수제도는 매우 다양하게 그리고 촘촘하게 운영되고 있는 것으로 보이나 실상은 그렇지 못하기 때문에 주기적으로 되풀이하여 개발이익 환수에 관한 사회적 이슈가 발생하는 것이 아닌가 생각된다.

여기서는 개발이익 환수제도의 하나인 공공기여에 대하여 이야기하고자 한다. 공공기여에 대해 국토계획법 등 관련법에서 별도로 정의되어 있지는 않다. 그러나 국토계획법에서 지구단위계획으로 용도지역이 변경되어 용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 경우 또는 도시·군계획시설 결정이 변경되어 행위제한이 완화되는 경우 토지가치 상승분의 범위에서 공공시설등의 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하도록 규정하고, 이를 바탕으로 몇몇 지자체에서는 조례에서 공공기여를 공공시설등의 부지를 제공하거나 공공시설등을 설치하여 제공하는 것과 비용 등을 제공하는 것으로 규정하고 있다. 즉, 공공기여란 도시계획 변경으로 발생하는 개발이익으로 공공시설등의 부지를 제공하거나 공공시설등의 설치 및 그 비용을 제공하는 것으로 정의할 수 있다. 이러한 공공기여는 공공(지자체)과 사업제안자 간의 “도시계획변경 사전협상”을 통해 확정되며, 공공기여율은 도시계획의 변경내용에 따라 차이가 발생한다.

도시계획변경 사전협상제는 2009년 서울시를 시작으로 2023년 기준 전국 13개 광역·기초 지자체에서 사전협상제도를 운영하고 있다. 광역지자체는 서울시를 포함한 6개 지자체에서, 기초지자체는 2012년 기초지자체 중 최초로 사전협상을 도입한 부천시를 포함한 7개 지자체에서 제도를 운영하고 있다. 기초지자체는 전주시와 나주시를 제외한 5개 지자체가 경기도에 속해 있으며, 부천시를 제외하고 모두 2020년 이후 사전협상제도가 도입되었다. 최근 다소 주춤하지만 사전협상제도를 도입하려는 지자체는 증가할 것으로 예상되며, 사전협상제도가 도입되지 않은 지자체의 경우에도 공공기여에 대한 기준을 마련하여 운영하는 지자체가 상당수 있는 것으로 파악된다. 이와 같은 사전협상제의 운영 및 공공기여에 대한 기준을 마련하여 운영하는 것은 개발이익환수제도에 있어서 계획이익을 사회적으로 환원하는 체계를 강화하였다는 의미가 있다. 즉, 사전협상제 운영 이전에 개발이익환수체계가 미비하였던 점을 보완한 측면, 기부채납을 통해 공공시설등을 확보하는 것에 대한 합리성을 부여하였다는 점, 유연한 공공기여 방식을 도입함으로써 환원체계를 보강한 점 등 긍정적인 측면이 크다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 사전협상제 또는 공공기여에 대해서는 아직까지도 많은 논란이 있다. 그 중 가장 대표적인 것이 도시계획체계의 훼손이다. 도시계획이 시대의 변화에 적응할 수 있어야 한다는 점은 누구나 공감할 것이다. 그럼에도 우리 도시를 관리하는 근간은 용도지역제인 것 또한 부정할 수 없는 사실이다. 그런데 사전협상제는 기존 용도지역에 관계없이 공공기여를 제공하면 개발이 가능하다는 의

개발이익 환수, 잊혀져가는 이야기

미로 인지되어 개발촉진의 수단으로 남용될 가능성이 존재한다. 이는 최근 국토교통부에서 발표한 혁신구역도 예외가 될 수 없을 것이다.

다음으로 제시되는 문제점으로는 일관성의 결여이다. 사전협상제가 유연한 운영체계라는 장점은 존재하지만, 협상 대상지마다 적용기준이 달라질 수 있고 가장 큰 문제는 지자체마다 상이한 기준을 적용하고 있다는 점이다. 현재 사전협상제를 운영하고 있는 지자체마다 공공기여율에 차이가 있으며, 사전협상제가 아닌 지자체별 공공기여기준에 따라 운영하는 경우에도 공공기여율은 차이가 존재한다. 물론 지자체의 현재 여건에 따라 개발이 필요한 지자체는 공공기여율을 낮게 설정하여 개발을 유도하고, 과밀인 지역에서는 공공기여율을 높게 설정하여 개발을 억제한다면 이 또한 설득력이 있을 것이다. 그런데 실제로는 반대로 공공기여율을 설정하는 경우가 더 많은 것으로 나타나고 있어 이에 대한 제도 정비도 필요하다.

공공기여와 관련하여 일반적으로 이야기되는 문제점 외에 여기서는 한 가지를 덧붙이고자 한다. 이는 공공기여의 내용이다. 국토계획법에서는 공공시설, 기반시설, 공공임대주택 및 지자체의 조례로 정하는 시설을 공공기여로 받을 수 있도록 규정하고 있다. 법에서 명시한 공공시설 등에는 큰 문제가 없어 보이나, 실제로 이루어지는 공공기여의 내용을 보면 공공기여의 내용은 좀 더 명확히 할 필요가 있다. 공공기여를 제공하고 도시계획변경이 이루어지는 많은 개발사업들은 녹지지역 등과 같은 보전용도의 용도지역에서 주거지역 등과 같은 개발용도의 용도지역으로 전환되는 경우가 많다. 보전용도의 용도지역에서는 도로, 공원 등과 같은 기반시설이 부족하며 따라서 이들 지역을 개발하기 위해서는 이러한 기반시설을 설치하여야 한다. 예를 들어 자연녹지지역을 제2종 일반주거지역으로 증상향하여 아파트를 개발하는 경우를 상정해 보자. 이때 사업자는 아파트의 진입로가 필요하며, 아파트의 개발로 주민이 입주하니 공원도 필요하게 된다. 또한 양호한 정주환경의 조성을 위해 아파트 외곽에는 완충녹지와 같은 도시계획시설이 필요하게 된다. 따라서 사업자는 진입로, 소공원, 완충녹지를 조성하여 공공기여로 제공하며, 이를 근거로 도시계획변경을 이행하게 된다. 여기서 진입로, 소공원, 완충녹지는 누구에게 기여하였는가? 이들 시설은 아파트의 주거환경을 더 양호하게 만드는 시설이며 이러한 시설로 더 높은 분양가를 설정할 수 있게 되니 결국 사업주에게 이익이 돌아가게 된다. 또한 이들 시설은 기존 시민들에게는 아무런 혜택을 주지 못하는 시설들이다. 이 뿐만이 아니라 기부채납된 이들 시설의 관리는 공공(지자체)의 몫이 되고 유지관리비용은 세금으로 충당된다. 그렇다면 이러한 시설들을 공공기여라 할 수 있을까? 그런데 현실에서는 많은 개발사업에서 이러한 시설들이 공공기여로 포장되고 있는 실정이다. 결국 공공기여율을 맞추기 위해 포장되는 많은 공공기여들은 실질적인 공공기여로 보기 어려운 측면이 존재한다. 따라서 공공기여에 대한 내용을 좀 더 엄밀히 규정할 필요가 있다는 생각이다.

이상에서 살펴보았듯이 개발이익환수제도의 하나로 운용되고 있는 사전협상제 또는 공공기여제도는 분명한 장점을 가지고 있는 반면 운영상의 문제점 또한 내재하고 있다. 이러한 문제점들에 대해 깊이 있는 논의를 통해 계획이득에 대한 개발이익 환수제도로 사전협상제 또는 공공기여제도가 정착될 수 있기를 기대한다.

SPECIAL PROJECT

윤석열 정부 도시정책 1년 평가

- 도시계획 및 균형발전
‘중앙집중형 개발에 따른 지방축대와 선개발 후계획 체계로 회귀’
- 도시 재생
사업 이행과 집행에 주안점을 둔 평가 잣대 과연 합리적인가?
- 도시 안전
안전에 대한 원칙을 지킴으로써 사회신뢰성을 회복해 나가야
- 도시 주택/주거복지
정부가 분양확대·임대축소 정책을 유지할 계획이라면
임대주택 축소를 만회할 수 있는 제도가 보강돼야

‘중앙집중형 개발’에 따른 지방홀대와 선개발 후계획 체계로 회귀’

황 지 옥

도시개혁센터 운영위원장
jhwang@jbnu.ac.kr

윤석열 정부가 출범하고 100일이 지났을 때 지역균형발전 정책에 대한 점검을 한 적이 있다. 그때 언론보도와 기사를 취합하면서 살펴본 평가는 이랬다. “공약은 공적 약속이다. 국민에게 “정말 나 이런 사람입니다. 정말 잘 하겠습니다. 믿어주십시오.”하고 내놓은 약속이다. 그래서 취임 이후 100일은 국민이 어떤 로드맵 속에 약속이 실천될 지를 기다려준 시간이다. 그런데 윤석열 정부가 8월 17일로 출범 100일을 맞았건만 취임 당시 내세운 균형발전과 지방시대는 퇴색을 넘어 아무런 징후도 보이지 않는다는 날선 비판이 일었다. 수도권 대학에 반도체학과가 집중적으로 신설되었던 것에서 볼 수 있듯이 오로지 수도권 규제완화와 집중만 있었고 지방은 모든 것에서 찬밥이었다. 이런 단적인 평가는 지방의 공공기관 근무자들의 근무자세에서도 확인되었다. 전라북도 새만금 지역에 있는 모 정부기관의 근무자들은 파견되는 날부터 다시 본청으로 돌아갈 날만 손꼽고 있었다. 전언에 따르면 그들은 괜히 아무 일도 벌여려고 하지 않는단다. 괜히 일을 벌여놓고 문제가 터지면 골치 아프게 책임져야 하기 때문에 아예 조용히 지내다가 다시 본청으로 돌아가는 것이 능사라는 이야기이다. 물론 이것이 어제 오늘의 이야기는 아니다. 지난 정부 때도 그랬다. 만약 그렇다면 벌써 10여년 가까이 계속되어온 문제인데, 지방시대를 강조하는 지금 정부에서는 분명히 바로잡아야 할 것이 아닌가? 균형발전에 대해 말보다 실천을 요구한다.

2023년에 들어 정부는 ‘도시계획 혁신방안’을 발표(2023.01.06.)하고 국회에서 관련 법인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 개정을 추진중이다. 이번 방안은 혁신구역으로 지정하면 한편으로는 용도제한에 대한 입지규제 최소화와 용도지역별 부처간 칸막이 해소를 통해 다양한 형태의 신속개발이 가능하도록 법적 유연성을 확보하겠다는 취지를 갖고 있으나, 다른 한편으로 용적률과 건폐율, 사용 용도에 관한 도시계획에 따른 규제를 받지 않는 자유로운 개발을 허용한다는 것이 핵심이다. 이에 발맞춰 서울시는 앞장 서서 용산개발, 그레이트 한강 프로젝트 등 각종 사업에 도시계획 혁신 방안을 추진하겠다고 밝혀왔고, 국토부도 지난 3월 도시정책협의회를 개최해 공간혁신구역 선도사업 후보지 선정을 논의하는 등 본격적인 속도를 내고 있다.

경실련이 우려하는 도시계획 혁신방안의 문제점은 다음과 같다.

첫째로 법 조항에는 도시계획의 근간을 무너뜨리는 심각한 사안으로 가득차 있다는 것이다.

시대가 지나고 사회가 바뀌면 그에 따라 법 규정도 더 나은 미래를 위해 전향적으로 바꾸는 것이 마땅하다. 하지만 이 경우에도 사회적 협의와 합의가 상당히 진척된 상태에서 가능하다고 본다. 그냥 정부의 생각이니 밀어붙이겠다는 혁신방안은 지난 30년간 국토를 '先계획 後개발' 하려는 국토계획법의 취지를 무력화시키고 우리나라 도시계획의 근간을 무너뜨리는 심각한 사안이 될 수 있다. 10년 뒤, 20년 뒤의 도시를 내다보며 장기적인 계획을 세우고, 그 계획에 따라 개발할 수 있도록 하는 기존의 체계를 무시하고 혁신구역을 지정해 무제한 개발을 가능하게 한다면 지금 당장 이익을 보는 사람들은 있겠지만 오랜 시간이 흐르고 무분별한 개발로 망가진 도시의 미래는 누가 책임질 것인가. 큰 틀에서의 도시계획을 무시하고 도심 안에 구멍을 뚫어 고밀 개발할 경우 교통, 재난, 여러 가지 밀도 문제 등이 발생한다. 무엇보다 가장 큰 문제는 대도시 집중의 이런 정책이 대도시, 수도권 인구를 급속히 빨아들임으로써 국가가 근본적으로 추구해야 할 균형발전이나 지역의 혁신에 대한 가치를 근본적으로 훼손해 지방소멸을 더욱 부추길 가능성이 너무 크다는 점이다. 이런 우려는 이미 지난 6월19일에 수도권과 밀역제권역 10개 지자체가 국회에서 '수도권정비계획법의 개정을 위한 국회 토론회'를 개최한 것에서도 가시적인 후속현상으로 나타나고 있다. 언론보도를 보면 국가성장관리라는 핑계를 들어 또다시 수도권개발과 집중이 되어야 한다는 논리를 펼친 듯하다. 국가성장관리가 꼭 수도권을 통해서 이뤄져야 한다는 주장은 도대체 무슨 논리적 당위성을 지닌 말인가? 지금까지 조금 놀려있던 특혜를 다시 대놓고 독차지하겠다는 어거지로밖에 들리지 않는다. 2010년대에 국토부 수도권정비실무위원을 하면서 느꼈던 바는 아무리 수도권정비계획법이 있어도 결국 뭔가를 하고자만 하면 '경미한 변경'이라는 이유를 들어 그리고 위원회의 심의를 거쳐 뭐든 야금야금 다 할 수 있었던 것을 느꼈기 때문이다. 이런 상황을 거치며 2010년대 말부터 나타난 지방의 화두는 '지방소멸'이었다.

둘째로 현행법으로도 가능한데 무리한 제도 변경은 부작용만 낼 수 있다는 것이다.

정부가 담당해야 할 갈등관리는 아주 중요한 임무라고 본다. 국가의 균형발전도 지역간 불균형에 대한 갈등관리요, 사회적 충돌을 미연에 방지하는 갈등관리라고 본다. 이런 전체를 보는 국토 및 도시관리 계획이 정부의 가장 핵심적 사안이 되어야 한다. 그래서 선계획이 필요한 것이었고, 이 선계획의 과정에서 근본적으로 낙후된 도시를 개선하고, 혁신을 위한 개발을 법률 내에 보조적 장치로 명문화시켜 두었던 것이다. 즉, 현 정부가 추구하는 혁신구역의 개발 등은 현행법으로도 충분히 가능하다. 단적인 예를 들어 '지구단위계획' 하나만으로도 수많은 특정용도의 대규모 개발계획까지 수립할 수 있기 때문

이다. 그럼에도 이렇게 도시계획의 체계를 흔들면서까지 무리하게 정책을 펼치려는 것은 여러 부작용만 낳을 것이다. 특히 총선을 앞둔 시점에서 선심성 지정이 될 우려도 매우 크다. 벌써 지방정부에서도 과도할 정도로까지 개발계획을 세우고, 개발을 밀어붙이려고 하고 있다. 지방의 도시계획위원회가 무력화된 느낌까지 들 정도이니 중앙정부에서 불어오는 미풍이 지방정부에서는 태풍으로 돌변한 느낌이다. 더 큰 문제는 이런 개발이 지방에서는 도시별로, 도시 내에서도 심각한 불균형적 쏠림으로 이어진다는 것이다. 개발이 안 되는 곳은 경쟁력을 잃어 더 큰 박탈감에 시달리게 되는 것이다. 정부는 기존의 입지규제최소구역을 폐지하고 도시혁신구역을 새로 도입했다. 입지규제최소구역은 쇠퇴한 도시 기능을 재정비하기 위해 2015년 도입된 제도다. 지금의 도시혁신구역과 같은 목적이고 구역으로 지정되면 용적률, 건폐율, 높이 제한 등 다양한 건축규제 완화로 고밀개발과 신속한 개발이 가능하다. 정부 주장대로 공공중심, 민간 참여유인 부족 등으로 활용성이 저조해서 개선이 필요하다면 일정 부분 개선을 하면 되지 기존 제도를 폐지시키면서까지 새로운 구역을 도입한 것은 매우 경솔하다. 입지규제최소구역에 있는 주거비율상한 40% 등 난개발을 막기 위한 최소한의 장치들조차도 없애고 파격적인 규제 완화로 민간 개발을 활성화시키겠다는 의도밖에는 보이지 않는다. 이것이 윤석열 정부가 말하는 도시 혁신인지 묻고싶다.

윤석열 정부에서는 부동산의 집값문제를 잡았다고 자평한다. 현 정부의 주거 정책은 '시장기능 회복을 통한 주거 안정 실현'이라고 보여진다. 민간시장을 통한 주거복지 지원강화와 부동산 세제 정상화가 가장 많이 등장했던 표현이다. 하지만 주택문제는 '잡고 안 잡고'와 같이 단순한 사안이 아니다. 부동산은 세계경제와 금융 상황에 따라 쉽게 출렁거릴 수 있으며, 수도권인 인구 과밀, 산업 과밀, 고등 교육 과밀 등의 온갖 과밀 문제가 근본적으로 해소되지 않는 이상 단기적 개선효과는 지속적인 해결책이라고 보기 어렵다. 또한 민간을 통한 시장기능의 강화와 달리 정부의 기능도 중요하다. 왜곡된 시장 기능을 바로잡기 위해 도입했던 고가의 다주택자 보유세 부담, 취득세와 양도세 종과의 부담을 급격히 완화시킨 정책은 다분히 다수가 살고 있는 대도시의 고소득 유권자를 의식한 것으로 비춰지고 있다. 지난 정부가 무리하게 과격한 정책을 펼쳤다면 이번 정부는 과도하게 지난 정부를 지워나가는 정책을 펼치고 있다는 느낌이다. 저소득계층과 무주택자 등 사회적 취약계층을 위한 공공주택 지구 지정, 서민 주거복지 재원마련, 강동전세 문제의 국가적 책임과 같은 정책마련의 세심함은 찾아보기 힘들다. 그저 지난 정부나 지금 정부나 수도권을 중심으로 도시개발 공급계획을 집중하고 있는 점은 정말 우려스러울 뿐만 아니라 한심스럽기까지 하다. 지난 정부에서도 개발제한구역(GB: 그린벨트)을 잠식해가며 지속적인 개발을 일삼아왔는데, LH 토지주택공사를 통해서 흘러나오는 소식에 따르면 지금 정부도 도시 개발 설계용역이 대부분 수도권을 대상으로 발주되고 있다는 것이다. 이것이 사실이라면 앞으로 수도권의 과밀은 초과밀로 이어질 것이며, 그린벨트는 더욱 파헤쳐 질 것이고, 무엇보다 비수도권의 격차는 더욱 커질 것이다.

지난해 5월 취임한 윤석열 대통령은 "지방시대를 열겠다"라고 외쳤지만 비수도권에 살고 있는 거의 모든 사람들의 체감은 거의 제로에 가깝다. 정책 소외감은 이루 말할 수가 없다. 마지막으로 도시재생과 관련하여 국토부는 지난 정부의 사업이라고 '과감한 축소'를 공표한 지 오래 되었다. 중앙부처의 '재생'이 들어간 실과의 명칭도 대부분 바뀌어 버렸다. 얼마전에는 모 학회의 단독방에서 작은 해프닝도 발생

윤석열 정부 1년 평가 〈도시계획 및 균형발전〉

하였다. 모 부처의 담당자가 정부에서 '재생'이라는 단어에 경기를 일으키듯이 대하는데 혹시 학회명칭을 바꿀 수는 없겠냐는 뉘앙스의 말을 꺼냈다는 것이다. 하루만에 없던 일이 되긴 하였지만 수십년 지속해온 학회가 하루아침에 학회명을 개명해야 하는 상황에 처했던 것이다. 지방은 민간의 투자가 원활히 이뤄지지 않은 곳이다. 민간투자는 시장경제 체제에서 최고의 수익을 추구하기에 인구도 적고 개발수요도 적은 지방 중소도시에 투자하지 않는다. 그런 행위는 위험요소가 너무 크다. 그렇기에 이런 곳의 발전을 위해서는 정부의 공적자금을 통한 투자사업이 필수적이다. 그런데 그 공적투자의 한 축이었던 '도시재생'이 사라져 버렸다. 지방의 혁신을 위한 작은 마중물이었음에도 말이다. 그렇다고 새로운 대안이 제시된 것도 아니다.

윤석열 정부 출범 1년이 지나고 있다. 지역균형발전 정책은 여전히 선명하게 잡히지 않고 있다. 지방시대 위원회가 출범했지만 활동을 느끼기가 어렵다. 언론에서도 이와 관련된 기사를 거의 찾아볼 수 없다. 무엇보다 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 개정은 얼마나 우리의 국토와 도시를 건강하고 계획적(?)으로 바꿔놓을지 의문이 든다. 벌써부터 지방자치단체와 시민사회단체의 개발을 놓고 벌이는 날선 대립과 갈등이 눈에 띄기 시작하는데, 언제쯤이나 미래세대를 생각하는 지속가능한 도시관리 정책이 마련될 것인지 걱정이 앞선다.



사업 이행과 집행에 주안점을 둔 평가 잣대 과연 합리적인가?

최 성 진

도시개혁센터 재생분과장
treejin11@wku.ac.kr

요즘 인기 드라마인 낭만닥터 김사부를 보면 도시가 떠오른다. 아픈 환자를 두고 어떤 치료가 더 나은 것인지, 병원 경영의 방침을 두고 어떤 것이 더 나은 해법인지 부딪히는 주인공들을 보고 있노라면 도시가 떠오른다. 드라마는 히어로물이어서 그나마 복잡해 보이는 갈등의 해소와 정답이 주인공으로 정해져 있어 마지막 회차까지만 인내하고 시청하면 되지만 도시는 그렇지 않다. 도시는 히어로물이 아니기 때문이다. 아침 출근길 바쁘게 지하철을 타는 직장인도, 새벽녘 골목골목을 돌며 쓰레기를 비우는 환경미화원도, 달콤한 사탕 하나 물고 길을 건너는 어린아이도, 처음 우리나라에 놀러와서 주변을 두리번거리는 외국인 방문객도 모두가 도시의 주인공이자, 보조연기자이자, 감독이고 작가이다. 모두가 동등하게 도시를 움직이는 주체이며, 모두가 동등한 목소리를 가지고 있기에 나에게 있어 사실 도시를 만들어 가는 과정은 정해진 정답을 찾아간다는 느낌보다는 정해지지 않은 잡초 길에 같이 힘을 모아 열어간다는 느낌이 더 강하다. 이상적으로 보이는 이 합의와 소통의 과정은 험난하고 오랜 시간과 비용이 들지만, 그것이 올바르게 길을 개척해나가는 방향이라고 학창시절 배웠고, 내 눈앞에 있는 예비 전문가들에게 지금 나는 가르치고 있다.

나고 제대로 기능하지 않는 도시를 다시 생명력 넘치게 만들고 싶은데 어떻게 하면 좋을까? **러**비단 윤석열 정부만의 고민이 아니었고 도시의 정비와 재생이라는 화두가 던져진 이후로 이 질문은 지속되어 왔다. 그 과정에서 재생은 사회 간접 비용과 가치, 문화와 인문에 관한 가치를 적극적으로 도시라는 문법에 끌어들이어 왔다. 그리고 보면 우리나라의 도시재생은 어쩌면 언젠가부터 단추를 잘못 채워왔는지 모른다. 재생이라는 인문법적 글자에 뉴딜이라는 경제 철학을 묶으면서부터 이미 경제적 성과에 대한 매서운 비판은 예견됐는지 모른다. 그래도 다행인 것은 수많은 사람의 노력으로 그 가운데서도 효율과 생산, 토지 가치의 상승을 중시하는 도시 개발과 정비의 문법과는 다른 재생만의 문법이 조금씩 성장했다. 비록 기대한 만큼의 성과가 없던 지역도 있었고, 많은 프로그램 운영의 한계도 있었음을 인정하여야 하겠지만 지역마다 많은 중간조직이 생겨났고, 투표 시즌 외에는 '지나가는 행인 1'



로 취급받던 주민이 도시를 만드는 하나의 주체로 법적 지위를 인정받았으며, 국토정보로 공유되기 힘든 지역에 거주하는 수많은 사람들의 이야기와 지역의 문화적, 인적자원에 관한 정보가 방대하게 수집되었고, 돈 없고 못 사는 지역도 활발한 논의의 중심이 될 수 있었으며, 모르는 사람들과의 공동체 활동을 현대 도시에서 실현하고 이웃과 관계 맺기를 해보았다. 이 모든 것은 박근혜 정부부터 문재인 정부에 이르는 시간 동안 우리가 함께 힘들게 이룩한 성과이다. 그런데 이 모든 성과가 윤석열 정부에서 중단될 위기에 놓였다. 힘들게 구축한 중간조직은 문을 닫고 다시 모으기 힘든 지역의 고유한 정보는 사라지거나 흩어지고 있다. 도시의 문법은 다시 경제적 번영과 효율성이 최고의 가치이던 과거로 회귀하고 있는 것으로 보인다.

치 팔십년대 경제적으로 어렵던 시기에 잘 사는 것은 중요했다. 잘 산다는 것은 돈을 많이 벌고, 직업적 직위가 높은 곳에 이르는 것이었고, 그게 행복한 삶의 중요한 전제 조건이었다. 경제적으로 부족했던 많은 일반적인 가정에서는 이 잘사는 삶을 만들기 위해 장남에게 '올인' 했다. 장남이 잘되면 커서 형제를 잘 돌볼 것이다. 형, 오빠의 성공이 곧 나의 성공이다. 라는 신념으로 장남은 좋은 학원에 다니고 과외를 받았고 도시락 반찬에 달걀이 두 개씩 올라갔다. 그 결과, 장남은 그 잘사는 부류에 들어갔을지 모르지만 많은 둘째, 셋째는 여전히 그러지 못하였다. 슬프게도 둘째, 셋째를 자기만큼 잘사는 부류에 나중이라도 올려줄 수 있도록 '후속 투자'를 해주는 장남은 손에 꼽아야 할 정도였다. 우리의 과거 도시사는 장남 올인이었다. 그 결과, 지역 불균형이 생기고 지역 간 갈등이 생겨났으며, 시간이 갈수록 이 간극은 점점 커져 왔다. 정비도 물론 이런 문제의 해소를 목표로하지만, 재생은 불균형적인 사회구조를 동시에 해소하기 위한 매우 적극적인 처방으로 시작되었다. 그리고 그 처방의 효과는 긴 시간을 요구한다. 미국, 영국, 일본 등 도시재생을 선도한 많은 국가에서 도시재생사업을 30년 40년간 지속하는 건 이러한 이유와 무관하지 않다. 우리나라의 도시재생은 이제 초등학교 저학년 정도의 시간이 흘렀을 뿐이었는데 새로운 정부는 건설적인 논의와 비판, 과거로부터의 학습을 통한 진보를 거부하

고 과거로 회귀하였다. 인구감소로 지방 소멸의 위기에 봉착한 이때 소위 잘 나가거나 잘 나갈 것 같은 지역만을 뽑아서 성과 위주의 도시 정비를 재생의 문법에 도입하겠다는 의도를 새로운 도시재생사업 내용에 적시하였고, 그 성과의 과실은 다시 '잘난 장남'에게 돌아가는 구조로 사업 운용 체계를 전환하였다.

최근 그동안의 도시재생을 작심한 듯 비판하는 기사를 많이 본다. 그리고 그 기사들의 단골 메뉴는 사용되지 않는 주민 공동이용시설을 보여주면서 예산 낭비라고 지적하고 그것을 부각하고, 재생이 해준 게 없으며 다시 재개발 하자는 주민의 목소리를 실으며 땅과 집을 투자의 대상으로 몰아간다. 분명 부족한 곳이 있을 것이고 투자를 목표로 하는 주민이 있을 것이다. 하지만 내가 아는 도시재생 지역만 해도 여전히 잘 기능하는 공동이용시설이 여럿 있고 재개발로 땅값이나 집값이 무지막지하게 뛰는 일은 없었지만, 가스관이 없었는데 가스관이 생겨 편해지고, 지저분하게 버려져서 벌레 나오고 불량 청소년들이 나올 것 같던 빈집 대신에 텃밭과 놀이터, 주차장이 생겨 좋은 주민도 있고, 난생처음 장사를 해보면서 힘들지만 소소하게 돈도 벌어 좋은 주민도 있으며, 재생사업으로 변화된 골목길이 예쁘게 단장하고, 새로운 청년 가게가 생기면서 사람들이 찾는 동네도 상당수다. 게다가 많은 언론과 현 정부가 비판하는 문제들은 그 원인이 과거의 도시재생사업의 문제에만 있다기 보다는 그동안 진행된 재생사업의 지속성을 담보하지 않는 사업 내용으로 인해 불가피하게 발생한 것들이 많다. 지금 윤석열 정부를 지지하고, 소위 잘 사는 사람들의 투자를 자극하길 원하는 언론은 보고 싶은 것만 보고, 듣고 싶은 것만 듣거나 그런 것만 대중에게 보여주는 게 아닐까 의심이 든다. 만일 그렇다면 이건 정말 대단한 기만이다. 적어도 내가 아는 한, 재생사업 참여 주민 전체의 의견을 들은 보고나 연구가 진행된 적 없으며, 그동안의 도시재생사업의 올바른 평가를 위한 다양한 관점의 논의가 깊이 있게 이루어진 적도 없다. 게다가 안타까운 일이지만, 도시재생사업 구역 내에서 도시재생사업에 참여한 주민은 사업 내 전체 인구수에 비하면 극히 일부분이어서 도시재생사업에 대해 제대로 이해하고 있는 주민은 인구대비 숫자로 보면 매우 적다. 내 경험에 비추어 보면, 도시재생사업 설명회에 와서 아파트 짓게 해달라고 요구하는 주민 또는 대규모의 토지 개발이 이루어지는 것으로 기대하고 왔다가 돌아가는 토지주, 건물주는 도시재생사업 시작부터 비판적이었다. 이는 도시재생의 성과에 대한 비판과는 다른 관점에서 바라보아야 한다.

물론 재생도 결국엔 정비의 한 수법이기 때문에 윤석열 정부의 재개발, 정비를 골자로 하는 재생사업은 그 자체로는 정부의 정책적 추구 방향에 따라 수용할 수 있는 범위 안에 있는 것이다. 법적으로는 아무런 문제가 없는 정책 방향이다. 하지만 법도 시대의 철학을 담아야 한다. 도시 개발의 역사에서 합리적 대안을 찾으려는 방법은 20세기 초 소위 엘리트로 불리는 전문가 중심에서 20세기 중반 다양한 시민과 관계자의 참여를 통해 이뤄지는 것으로 발전하였고, 이것이 소위 주민참여로 불리는 커뮤니티 개발 수법으로 우리나라에 정착되었다. 이 과정은 다양한 관점을 수용하고 관계의 구조에 초점을 둔 포스트모더니즘과 민주화의 발전과도 궤를 같이한다. 이런 관점에서 현 정부의 재생사업은 수십년간, 특히 우리나라에서는 1990년대 말부터의 마을 만들기 운동 이후 20년 동안 발전시켜왔고 아직도 갈 길이 먼, 도시에서의 민주화 가치를 외면하고 있는 것으로 보인다. 도시 개발에 있어 시민사회의 참여와 지역성 회복 같은 사회적 관계의 가치 회복보다는 건설사, 시행사, 금융사를 중심으로 하는 엘

리트와 자본을 중심으로 하는 경제적 성과에 치중하고 있으며 이는 도시를 사람이 사는 공간이 아니라 부동산으로서 투기의 장으로 내모는 시대 역행적 사고라고 생각한다. 도시재생은 그 근간에 지역의 경제적, 사회적, 문화적으로 균형적인 발전을 목표로하고 있는데 이런 부동산적 가치 중심의 재생 접근은 현실적으로 대도시 중심의, 거점 공간과 시설 중심의 사업에 치중되므로 크고 작은 다양한 조건을 가진 지역들의 균형 있는 발전이라는 우리나라 국토계획의 대전제와도 맞지 않는다.

지난 2022년 7월, 새로운 사업 체계와 정비 방향, 조직 운영안을 담은 윤석열 정부의 도시재생사업이 발표되었고 12월 말 26개의 신규사업대상지가 선정되었다. 그리고 2023년 5월에는 2016년부터 2021년 사이에 선정된 도시재생사업 대상지의 22년도 사업 추진실적에 대한 평가 결과가 공표되었다. 평가 결과가 양호-초록(66곳), 보통-노랑(163곳), 미흡-빨강(64곳)으로 분류되어서 현장에서는 소위 '신호등' 이라고 부르기도 하는데 사업 이행과 집행에 주안점을 둔 평가 결과에 대해 이것이 도시재생사업을 평가하는 잣대로서 합리적인가에 대해 벌써 말이 많다. 올바른 평가는 새로운 정책 대안 개발을 제시하는 데 중요한 역할을 한다는 점, 그리고 사업성 위주의 평가는 결국 새로운 정책 운용 과정에서 창의와 도전보다는 예산 실행에 초점을 둔 안정성을 지향하면서 지역 다양성을 상실시킬 수 있다는 점에서 이 비판은 윤석열 정부가 주의 깊게 살펴야 할 부분이다. 새로운 정부의 정책이 지난 1년간 어떠한가를 판단하기 위해서는 과거 정부 추진 사업에 대한 새 정부의 비판의식과 개선 방향을 염두에 두어야 하고 그 실행 여부를 추적해야 한다. 이런 관점에서 윤석열 정부는 과거 정부의 도시재생사업을 과도한 예산 낭비가 이루어진 지역 포퓰리즘으로 규정하고 재생 이전 행해졌던 개발과 정비에 다시 초점을 두고 사업을 통한 수익이 발생하는 사업 구조를 지향하고 선정 조건부터 소위 '사업성 있는 지역' 이어야 한다는 암묵적인 메시지를 담았다. 그 결과, 22년 말 새로운 정부에서 처음으로 선정된 도시재생사업 구역은 경쟁력 있는 특화 거점 공간을 주축으로 하는 경제적 성과 지향성이 극명하게 드러난다. 이제야 사업이 추진되기 시작하였기 때문에 아직 윤석열 정부의 도시재생사업에 대해 평가하는 것은 이를지도 모른다. 과연, 새로운 정부에서 추구했던 사업성이 확보되었는지, 그리고 그 사업적 이익이 도시재생사업이 추구하는 지역의 균형 발전과 시민 참여를 근간으로 하는 보다 합리적이고 민주적인 도시 개발에 얼마나, 어떻게 기여하고 있는지 비판적인 시야에서 꾸준한 관찰이 필요하겠다.



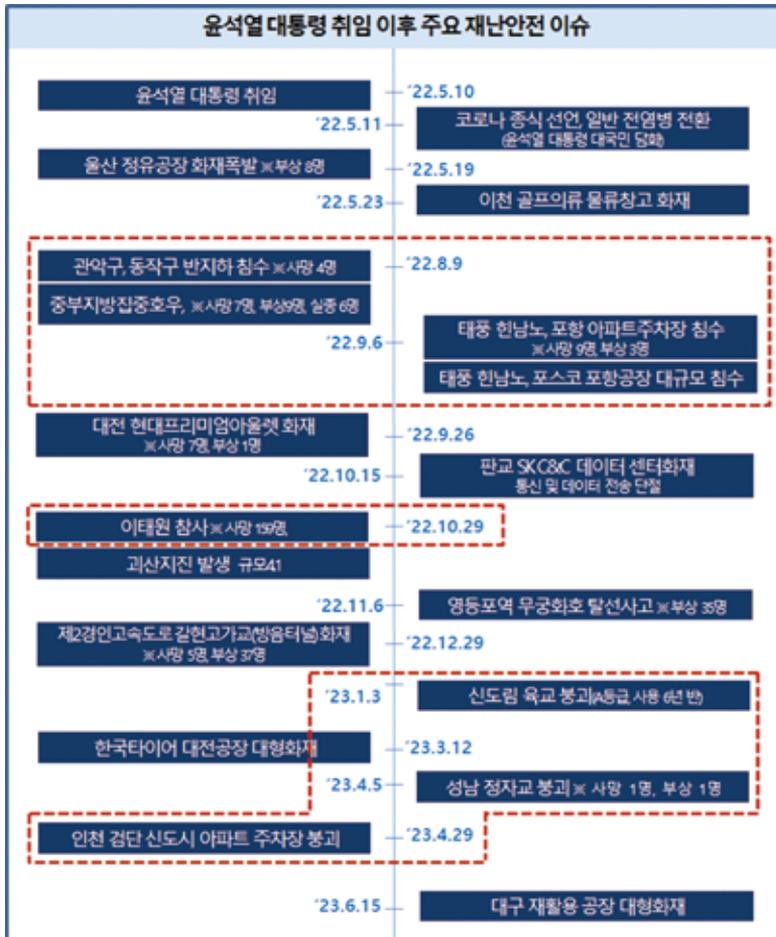
안전에 대한 원칙을 지킴으로써 사회신뢰성을 회복해 나가야

김 정 곤

도시개혁센터 안전분과장
garoo72@gmail.com

2022년 5월 10일 윤석열 대통령의 취임과 함께 새로운 정부가 시작 되었다. 지금까지 1년 조금 넘는 기간 동안 우리를 둘러싼 많은 일들이 있었다. 그 가운데는 정치·경제·사회 이슈도 많았지만 다양한 재난안전 이슈도 적지 않았다.

아래 그림은 지난 1년간 국내에서 발생한 주요한 재난안전 이슈를 정리한 것이다.



새정부가 들어서고 가장 먼저 한 일은 코로나19 종식선언이었다. 절대로 끝나지 않을 것만 같았던 코로나19가 그 끝이 보이고 일상적인 질병 수준으로 관리 될 수 있게 된 것은 정말 기쁜 일이다. 일부에서는 성급하다는 우려도 있었고 추가로 변종이 발생할 수 있어서 반대의 의견도 적지 않았다. 그러나 현재까지 코로나19는 완전히 종식되었다고 말하기는 어렵지만 조금씩 회복되고 있는 상황으로 판단된다. 우리는 코로나19를 경험하면서 뼈아픈 교훈 몇 가지를 얻을 수 있었다. 코로나19 대응에 있어서 우리의 공중보건 및 의료 체계의 부실함과 함께 의료 인력의 만성적인 부족 문제가 드러나게 되었다. 또한 코로나19의 장기화에 대응하기 위해서 여러 나라 정부가 막대한 자금을 풀면서 인플레이션이 발생하고 말았다. 그 결과는 사회구성원들 간의 갈등을 부추기고 경제적 격차를 심화시키는 결과를 초래하고 말았다. 질병으로서의 코로나19는 종식이 가능했는지 몰라도 경제적인 코로나19의 영향은 앞으로도 한동안 지속될 것이다. 따라서 우리 정부도 경제성장과 동시에 코로나19로 피해가 큰 저소득층에 대한 배려가 요구된다. 또한 장기적으로 공중보건 의료 인력의 확충과 고령화에 대비한 질병관리 체계의 정비도 요구된다.

한편, 그동안 코로나19로 단절되어 있던 사람들이 일상으로 복귀하면서 사람들 간의 교류와 사회경제 활동이 활발해지기 시작했다. 그로 인해 재난안전사고의 발생 및 피해가 증가하기 시작했다. 지난 1년여 기간 동안 발생한 여러 재난안전 이슈 가운데 특히, 우리가 주목해야 할 3가지 정도의 재난안전 문제를 지적하고자 한다.

첫 번째는 도시홍수관리이다.

매년 여름철 비가 많이 오는 것은 어쩔 수 없다고는 하지만 지난해 여름에는 유난히 많은 비로 인한 수해가 우리에게 깊은 상처를 남기고 갔다. 지난해 8월의 집중호우와 9월의 태풍 '힌남노'가 그것이다. 지난해 여름의 수해는 도시방재에 대한 우리의 안일한 생각을 바꿔야 한다는 경고의 메시지를 주었다. 2022년 8월 중부지방 집중호우로 서울의 관악구와 동작구에서는 반지하 주택이 침수되면서 집안에 있던 사람이 빠져나오지 못하고 익사하는 사건이 발생하고 말았다. 뿐만 아니라 강남에서는 도로침수 상황에서 열려있던 하수 맨홀로 사람이 빠져 사망하는 사건도 발생했다. 또한 9월 태풍 힌남노 때는 남부 지역에 피해가 크게 발생했는데 포항에서는 하천 범람으로 하천변 아파트 지하주차장이 침수되면서 차량을 이동시키려던 많은 사람이 익사하는 참사가 발생하고 말았다. 또한 그 물은 포항제철소를 침수시켜 공장가동이 중단되는 초유의 사태가 발생했다. 전국적으로 아직까지 지난해 입은 피해를 다 복구하지 못한 곳도 많은 상황에서 올해도 많은 비와 태풍이 예상되고 있는 상황이다. 문제는 앞으로의 일이다. 지구온난화로 인하여 슈퍼태풍 발생빈도가 증가하고, 강우의 집중도와 불규칙성이 지속적으로 강해질 것으로 예측되고 있어서 자연재해의 관리와 예방에 대한 개념을 새롭게 할 필요가 있다. 근본적으로 이러한 피해는 원래는 비가 많이 오면 자연적으로 물이 넘쳐서 흘러야 하는 공간이나 물이 불어 고이는 공간을 인간이 개발하여 사용하면서 생긴 문제이다. 따라서 정부와 서울시는 도시 내에 위험성이 있는 공간에 대한 재해 분석과 대책을 마련할 필요가 있다.

둘째는, 이태원참사 또는 10.29참사로 불리는 이태원에서 발생한 다중인파 압사 사건이다.

2014년 발생한 세월호 침몰사건 이후 최대 인명피해를 발생시킨 대형사건이 2022년 10월 29일 저녁 서울 한복판에서 발생하고 말았다. 놀라운 것은 대도시 한복판에서 그것도 좁은 골목에 많은 사람이 몰리게 되면 사람이 압사로 죽을 수도 있다는 사실도 그렇지만 해당 사고에 대하여 아무도 책임지려 하지 않는 태도에 국민들은 크게 실망했다. 법적인 책임과 도의적인 책임은 다를 수 있는데도 말이다. 재난 재해에 대하여 일차적인 예방-대비-대응-수습·복구의 관리 책임을 갖는 기초지자체 단체장이 자신의 의무나 책임을 제대로 모르고 있었을 뿐만 아니라 행여나 불똥이 튕까봐 상급기관인 서울시나 중앙 정부도 한발 물러나 있는 자세를 취했었다.

이 사건의 문제점은 축제 등 행사 안전사고 예방을 위한 안전 인력의 부족과 경찰인력의 협조부족, 구청의 상황실 부재 및 상황파악과 전파가 제대로 이뤄지지 않은 사실, 사고 발생 이후에 담당자와 책임자들의 부실한 대응 등이다. 사고 이후 행정안전부와 서울시 및 전국의 지자체에서는 상황실 운영정비 및 행사관리 강화 등을 추진하고 있으며, 사고에 대한 책임자 처벌에 있어서는 현재 재판이 진행중에 있다. 우리에게 필요한 것은 재난·재해는 발생 후에 잘 대응하기보다는 사전에 예방을 통해서 피해가 발생하지 않게 하는 것임을 알면서 왜 사전 예방과 대비에 소홀했는지에 대한 정치권과 정부, 지자체 등의 뼈아픈 반성과 근본적 대책 마련이 필요하다. 또한 책임자 몇 명의 처벌이 아니다. 책임자들의 성의 있는 사과와 159명 피해자와 가족에 대한 진심어린 위로와 지원이다. 한편, 재난안전에 대한 전문지식과 대응력이 부족한 선출직 지자체 단체장에게 관련 업무를 수행하게 하는 것이 과연 옳은 것인지도 한번 생각해볼 문제이다. 재난안전 관리능력이 부족한 사람이 선거에 나올 수 있는 것도 문제라 생각된다.

세 번째는 건축물과 시설물의 안전관리 문제이다.

만약 사람들이 내가 안전하다고 생각하며 살고 있고 일하고 있는 건축물이 정작은 안전하지 않다면 어떻게 할까? 매일 사람들이 오가는 교량과 터널 등의 시설물이 시점은 알 수 없지만 언제든지 무너질 수 있다면 어떻게? 최근 들어 심심치 않게 발생하고 있는 건축물과 교량 등의 시설물 붕괴사고를 우리는 언론을 통해서 접하고 있다. 대부분 큰 인명피해를 발생시키지는 않았지만 조만간 대형사고의 발생 가능성도 완전히 배제하기는 어렵다.

지난 4월 5일 성남시 정자교가 붕괴하면서 1명이 죽고 1명이 중상을 당하면서 많은 사람들을 놀라게 했다. 하지만 사상자가 발생하지 않았을 뿐이지 이미 유사한 사고가 여러 차례 국내에서 발생했으며, 최근에는 건설 중인 건축물이 붕괴하는 사고도 심심치 않게 발생하고 있다.

건축물과 시설물은 기본적으로 법과 제도에 따라서 추진되며, 기술적인 사항을 세밀하게 정해놓아 해당 사항을 모두 준수하면 어느 정도 품질과 안전이 확보되도록 체계화되어 있다. 그러나 최근에 발생한 붕괴사고는 우리가 준공 이후 사용 단계에서 안전진단을 통해 안전하다고 평가받은 수준의 것들이 붕괴

를 하고 있어서 문제이다. 그러면 근본적인 원인은 무엇일까? 상당 부분은 법·제도와 관리체계보다는 이를 준수하는 사람이 문제라고 볼 수 있다. 예를 들면 시설관리자는 예산이 부족해서 비용을 절약하고자 안전점검을 저가로 발주하고 시설안전점검기관에서는 비용에 맞춰서 업무를 부실하게 수행하게 된다. 심지어는 현장에 모두 나가지 않거나 대충 점검하고 다른 자료를 가져다 사용하는 등의 행태가 나타나는 것이다. 이런 일들이 시간이 지나면서 관례화되어버린 것이다.

코로나19 이후 인력난에 자재원가가 상승하게 되자 건설프로젝트에서 기존의 이윤발생 구조를 유지하기 어렵게 되었다. 일부 건설사와 협력사들은 적자를 발생시키지 않기 위해서 부실한 자재를 사용하거나 자재 일부를 빼먹는 행태를 보이고 있다. 얼마 전에 붕괴한 검단신도시 아파트 주차장 붕괴는 빙산의 일각이라 생각된다. 더 많은 건축물과 시설물에서 철근을 누락시키거나 강도 테스트 한 콘크리트와 실제 타설한 콘크리트가 다르기도 하다. 심지어 전기, 설비, 의장 등에 사용되는 자재의 검품 시에는 KS 제품을 보여주고 정작 시공에는 저가 비인증 제품을 시공하는 사례가 발생하고 있다.

전문가인 제3자에게 위탁하여 점검한 시설물의 안전수준을 믿을 수 없고, 시공 중에 도면에 따라서 안전하게 시공되는지 확인하라고 건설사업관리기술자를 배치해 감리를 실시하지만 결과물을 믿을 수 없다. 물론 정부가 부실하다고 생각하지는 않는다. 다만 어디가 어떻게 부실한지를 확인할 수 없는 현실이 더 불안감을 주는 것 같다.

본격적으로 건축물과 시설물의 노후화가 시작되는 시점이 도래하고 있어 시간이 많지 않은 것 같다. 지금이라도 우리 사회의 신뢰성이 왜 이렇게 떨어진 것인지에 대해서 깊이 있게 반성하고 사회 신뢰구조를 새롭게 정립할 필요가 있으며, 이는 우리사회 구성원 모두가 타인을 위해서 안전에 대한 원칙을 지키므로써 사회신뢰성을 회복해 나가야 할 문제이다. 옛말에 “윗물이 맑아야 아랫물이 맑을 수 있다”는 말이 있다. 전체를 한꺼번에 개혁하기 쉽지 않다면 우선 우리사회 상층부부터 투명하고 원칙을 지켜나가려고 노력하고 국민과 시민의 안전을 위해서 최선을 다하는 모습을 보이는 것은 어떨까 한다.



정부가 분양확대·임대축소 정책을 유지할 계획이라면 임대주택 축소를 만회할 수 있는 제도가 보강돼야

김 천 일

강남대학교 부동산건설학부 조교수
ckim@kangnam.ac.kr

공급 확대·규제 완화·민간부문 활성화를 내세운 윤석열 후보가 실현 가능성이 희박한 공공주도 기본 주택, 인기없고 애매모호한 과세 강화를 내세운 이재명 후보를 누르고 2022년 대선에서 승리한지 1년 3개월이 지났다. 임대차 3법이 의도와는 달리 전세 매물 급감 및 전세 시장 변동성 확대로 이어져 서민들의 불안 심리를 자극하고, 다주택자에 대한 징벌적 규제책, 대출 규제를 통한 구매 수요 억제책이 주택 가격을 안정시키지 못한 가운데, 높은 가격에 주택담보대출을 실행한 구입자와 뚝뚝한 한 채에 올인했던 청년들이 집값을 지키고자 윤석열 후보의 손을 들어주었다. 정부실패·부정부패의 대표 사례로 영원히 기록될 LH 사태도 한 몫 했을 것이다. 주택정책 방향이 향후 5년 집권당의 색깔을 결정할 수 있음을 보여준 사건이다.

정부의 첫 번째 부동산 대책은 향후 5년 부동산 정책 방향을 판단할 수 있는 시금석이 된다.

윤석열 정부의 첫 부동산 대책인 「임대차 시장 안정 방안 및 3분기 추진 부동산 정상화 과제」(2022.6.21.)의 주요 내용은 종부세·취득세 완화, 주택 공급 확대, 규제지역 재검토를 통한 규제 완화, 민간 건설 임대 세제지원 강화, 거주 의무 완화를 통한 임대 매물 물량 확대로서, 공급 확대·규제 완화·민간부문 역할 강화를 명확히 하였다. 이어 「국민 주거안정 실현 방안」(2022.8.16.)을 통해 대통령 선거 공약 250만 가구에서 20만 가구를 추가한 270만 가구 공급을 민간 중심으로 달성하겠다고 밝혔다. 재개발·재건축 사업 관련 규제를 풀어 주거 선호도가 높은 도심 내 주택 공급을 늘리겠다는 것이다. 알맹이가 없다는 비판도 있었지만 270만 가구 공급이 실현가능하나의 여부를 떠나 시장에 공

윤석열 정부 1년 평가 〈도시주택/주거복지〉

급 시그널을 분명히 주려는 의도로 해석된다. 이를 두고 일각에서는 주택 수요가 위축되는 상황에서 주택 공급 목표가 과도한 것이 아니냐는 우려를 표한다.

2022년 9월 29일 정부는 지난 「국민 주거안정 실현 방안」의 후속 조치로 「재건축부담금 합리화 방안」을 발표했다. 초과 이익 면제 기준 3000만원을 1억원으로 상향하고, 초과 이익 구간별 10~50%인 부과율은 기존 2000만원에서 7000만원으로 확대하는 방안이 담겼다. 뒤이어 발표된 12·8 「재건축 안전진단 합리화 방안」은 안전진단 통과 규제 완화를 골자로 하였다. 2018년 안전진단 평가 시 구조 안전성 비중을 20%에서 50%로 높게 상향한 것이 도심 아파트 공급 저해 요인으로 작용했다는 것이다. 정비사업을 통한 주택 공급정책에 대해 정책 당국자들은 정비사업이 주택가격을 끌어올리는 역할을 할 것이라고 걱정하며 “판도라의 상자”를 여는 것으로 여긴다. 정비사업을 활성화하면 주변 거주환경 개선효과가 있으므로 단기에는 주택가격이 상승하는 것이 당연하다. 다만, 정비사업 후 주택평형이 증가하는 경향이 있으므로 공공성 제고 차원에서 「정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율」 행정규칙에 맞게 소형평형 및 임대주택을 확보해주면 될 것이다. 정비사업의 공공성을 강화하고 그 대가로 부담은 낮춰주어 도심 주택 공급이 원활히 진행될 수 있는 방향으로 추진하는 것도 검토해볼 수 있다. 사업성이 확보되는 지역은 민간 개발로 추진하도록 하고, 사업성이 부족하나 물리적 환경 개선 차원에서 정비사업의 필요성이 높은 지역에 대해서는 선별적으로 공공주도 개발 모델을 적용할 필요가 있다.

윤석열 정부 공공주택 정책 기조는 공공분양·민간임대 확대이다.

이에 따라 공공임대주택 공급은 축소될 것으로 사료된다. 정부는 공공임대주택 예산을 20조 7천억원에서 15조 1천억원으로 5조 7천억원 삭감하였다. 국토교통부 2023년 주요업무 추진계획에 따르면 정부는 향후 5년간 공공임대주택과 공공분양주택을 합쳐 총 100만호를 공급할 계획인데, 공공분양주택은 14만 4천호에서 50만호로 늘어나고 공공임대주택은 63만 2천호에서 50만호로 줄어든다. 또한 소득 4분위 이하 저소득층에게 지원되는 취약계층용 공공임대주택은 향후 5년간 43만호 공급될 예정으로 지난 5년간 공급된 물량보다 4만호 가량 줄어든 수치이다. 이에 대해서, “공공임대의 축소는 무주택 서민과 청년 및 신혼부부의 주거권을 침해하는 정책이다”는 의견과 “주거 안정성 및 서민의 자산 축적 관점에서 분양주택의 확대가 바람직한 모델”이라는 의견이 맞서고 있다. 공공임대주택에 대해 윤석열 대통령은 “공공임대주택이 늘어날 경우 중앙정부와 지방정부의 재정부담으로 이어져 결국 경기위축 요인이 될 수 있다”고 하였는데, 재정부담까지는 몰라도 경기위축까지 야기할 요인은 아니다. 그래도 정부가 분양확대·임대축소 정책을 유지할 계획이라면 임대주택 축소를 만회할 수 있는 제도가 보강되어야 할 것이다. 품질 좋고 입지도 좋으면서 임대료도 매우 낮은 임대주택을 정부가 신속히 공급하는 것은 쉽지 않다. 이에 대한 대안으로, 도심 곳곳에 입지해 있으면서 공식적으로 주택은 아니지만 실질적으로 주거공간의 기능을 수행하고 있는 주택이외의 거처에 대한 재고 조사를 정기적으로 실시하고

공급 및 유지·관리를 지원하여 이러한 공간들을 임대주택 부문으로 끌어들이는 노력이 필요하다. 미분양 아파트를 매입해 공공임대주택으로 활용하는 제도는 세입자 입장에서 임대료도 싸지 않고 공공의 부담도 크다. 건설 부문의 도덕적 해이를 일으킨다는 비판도 받고 있다. 그럴 돈이 있으면 실질적으로 공공임대주택의 역할을 담당할 수 있는 새로운 주거 수단을 발굴·육성하는 것이 나올 것이다. 한편, 사업성이 높다고 판단되는 민간임대리츠 사업(예를 들면, 과천 주암)의 경우 해당 수익의 일정부분이 공공임대주택의 건설 혹은 운영·관리에 투입될 수 있도록 사업구조를 개편할 수 있다.

공공임대주택 정책과 관련하여 공공임대주택 임차 계약의 관리, 공공임대주택의 재건축 논의는 중앙정부 차원에서 아직 본격적으로 이루어지지 않는 것으로 보인다. 정부는 대기자통합시스템을 도입하여 공공임대주택에 대한 수요 파악 및 입주자 배분을 하겠다고는 하였는데, 대기자명부의 관리는 정부가 생각하는 것보다 난이도가 매우 높은 작업이다. 면밀한 사전 준비, 부처간 데이터 이용 체계 구축 등 높은 수준의 행정 지원이 요구된다. LH, SH가 통합공공임대주택에 대한 대기자통합시스템 구축 연구를 수행한지 2~3년이 지났지만 아직 현실화되지 않고 있다. 공공임대주택 임차 계약과 관련하여 선진국들은 신규 공급을 지속하여 전체 주택재고의 크기를 키우는 것도 중요하지만 기존 재고를 효율적으로 활용하는 것도 중시여기고 있다. 고용 지원, 교육 지원을 통해 임차인의 주거 상향 이동을 제고하여 기존 주택재고의 입주회전율을 높여서 새로운 소요 계층에게 시의성있게 임대돼 될 수 있도록 유도하는 것이다. 장기적인 관점에서 중앙정부 주도의 관리·운영으로는 지역 단위의 수요를 맞춤형으로 충족시키기가 어려울 것이다. 공급과 관리에 있어 중앙정부와 지자체간, 지자체들간 협력체계를 구축하는 한편, 민간부문의 육성도 필요하다. 우선 LH와 같은 공공기관이 노하우 제공 등을 통해 비영리 민간부문을 성장시킬 수 있는 인큐베이터 역할을 해주어야 한다.

공공지원 민간임대, 내집마련 민간임대의 전신(前身)인 기업형 임대주택 뉴스테이는 LH의 부채 증가로 인해 공공임대주택 공급 여건이 열악한 상황에서 민간자본을 끌어들이 임대주택 공급을 활성화하기 위한 수단이었다. 민간참여를 유인하기 위해서는 사업성이 보장되어야 하므로 주택도시기금이 출자할 수 있는 리츠(REITs) 구조를 만든 것이다. 공공지원 민간임대는 양호한 품질의 임대주택이 부족한 가운데 기금의 마중물 역할을 통한 임대주택의 공급을 가능하게 하므로 소비자의 입장에서 주거 선택의 기회를 확장시킨다는 긍정적인 측면이 있다. 공급자의 입장에서든 지금처럼 주택시장이 침체된 상황에서 공급 사업의 기회를 제공한다는 관점에서 긍정적인 제도로 평가할 수 있다.



공공지원 민간임대의 수익성과 공공성의 조화의 관점에서 몇 가지 제도 개선방안을 제안하고자 한다.

현행 공공지원 민간임대주택 정책에서 민간사업자에게 적용되는 주요 규제는 임대무기간, 임대료 상승제한, 임차인 자격제한, 초기 임대료 제한이 있는데, 공급 활성화를 위해서는 이러한 규제 요소들에 대해 지역별(수도권-비수도권), 사업구역별(민간택지-공공택지) 차등화 방안을 모색할 필요가 있다. 또한 임차인 자격에 따른 일반·특별공급 비율 및 초기 임대료 수준을 공공지원 규모와 연동하는 방안을 고려할 수 있다. 주택도시기금 출자 기준 상 민간사업자의 출자 비율은 30~50%로 되어 있어 기금은 최소 50%에서 최대 70%까지 출자가 가능하다. 이에 따라 기금지분율이 높을수록 민간의 지분율이 감소하는 지원 체계를 고려할 수 있다. 주택도시기금의 출자는 공공지원의 한 형태이므로 리츠에 출자된 기금의 지분율이 높을수록 공공성을 강화하는 방향으로 규제 수단들을 조정할 수 있다. 반대로 주택도시기금 지분율이 감소하고 민간 지분율이 증가할수록 규제를 완화하여 규제의 유연성을 제고하는 것이다.

현행 주택도시기금 용자 기준에 따르면, 85㎡ 이하 주택에 대해서만 호당 면적별로 차등하여 용자를 지원하고 있다.

공공지원 민간임대주택의 공급 면적은 「민간임대주택에 관한 특별법」 등에서 별도로 정한 바가 없으나 정책 상 85㎡ 초과 주택에 대한 용자는 사실상 중단되었다. 법적 제약은 없으나 공급 규모면에서 실질적인 제약이 존재하는 것이다. 민간사업자 입장에서 기금 용자 지원이 없는 평형에 대한 사업에 투자할 유인이 부족하다. 세대통합주택 등 다양한 주택에 대한 요구가 증가하고 있고 변화하는 주택 환경에 대응하여 지원 체계를 유연화 할 필요가 있다. 중규모의 임대주택 공급은 시장 전체적으로 서민들의 주택 필터링 효과를 유도하여 소규모 주택의 임대료를 안정시킬 수 있다. 따라서 뉴스테이 정책 당시 시행되었던 85㎡ 초과 135㎡ 이하 주택에 대한 기금 용자 지원을 재추진하는 방안을 검토할 필요가 있다. 평형 및 임대주택 상품의 다양화를 통해 수요자를 유인하여 공실률을 낮추고 사업 여건을 개선하는 것이다. 이렇게 하면 소규모·중규모 주택의 혼합을 통한 소셜믹스(social mix)도 실현할 수 있다. 소비자 선택 확대 관점에서 “기업형 뉴스테이” 형과 “공공지원 민간임대주택” 형 모두 필요하다.

민간임대리츠의 사업 방식 다변화도 필요하다.

민간임대주택은 한시적으로 임대로 운영되나 입주 후 10년이 경과하면 리츠가 임대주택을 일반에 분양하여 리츠를 청산하게 된다. 주택 경기 침체로 인해 청산에 어려움을 겪거나 세입자가 임대로 계속 거주하길 원하는 경우 다른 민간임대리츠가 민간임대주택을 매입하여 리츠자산으로 편입시켜 운영할 수 있도록 리츠구조를 개선할 필요가 있다.

민간임대리츠가 국토 전체적으로 지속가능하게 작동하기 위해서는 「수도권-비수도권」, 「지역 내 여건이 좋은 지역-침체지역」, 「소규모 개발-대규모 개발」의 사업 현금흐름을 집합(pool)시키고 수익을 재순환(recycle, revolving)시키는 방식을 통해 사업을 더 큰 공간단위로 구성하여 규모의 경제를 유도할 필요가 있다. 주거환경이 양호하고 주택가격이 지속 상승하는 지역에 위치한 사업장에서 기대되는 높은 민간 수익의 일부를 여건이 상대적으로 열악한 사업장으로 이전할 수 있는 교차보전 사업모델을 구축하면 "대장동 사태"로 상징되는 민간부문의 과도한 초과 수익을 차단하고 초과 수익을 효율적으로 활용할 수 있다.

반지하 주택 거주 문제에 대해 정부는 공공임대 이주 수요를 발굴, 정부가 매입한 뒤 공공임대주택으로 리모델링, 반지하 공간을 커뮤니티 시설로 용도 변경, 거주자가 이주를 원치 않는 경우 안전보강 비용 지원을 대책으로 제시했다. 또한 서울시는 반지하 특정바우처 제도를 신설했다. 이러한 지원 대책들은 반지하 주거공간과 유사하나 반지하에 살고 있지 않은 가구에 대한 형평성 논란을 야기할 수 있다. 공공임대 이주 수요를 발굴하는 것은 적절해보이나 공공임대주택과 반지하 주택은 입지여건의 차이가 크므로 이를 만회할 만한 수준의 지원이 있어야 공공임대주택으로의 이주 의사가 높을 것이다. 매입 사업을 축소하는 가운데 반지하 건물에 대한 매입이 원활하게 이루어질지는 의문이며, 반지하 공간을 커뮤니티 시설로 활용하려면 집주인 뿐만 아니라 1~2층 세입자에게도 적절한 보상이 이루어져야 가능할 것이다. 서울시의 바우처 정책은 공공임대주택 공급과 같은 현물 보조 방식보다는 효율적이기는 하나 지원 대상자의 범위가 모호할 수 있어 이를 판정하기 위한 행정력이 별도로 요구된다. 반지하 주변 유사 주택의 임대료가 국지적으로 오를 수 있는 가능성에 대해서도 점검이 필요할 것이다. 현금을 지원받고 계속 거주를 한다면 어떻게 해야 하는가? 반지하 주택 침수 피해는 본질적으로 주택 문제를 넘어서, 사회복지 안전망, 도시관리 문제가 혼합된 사안이므로 주거복지-사회복지-재해예방의 총체적 접근이 요구된다.

나, 너 그리고 우리의 도시

- 경실련 총간소음 정책 대안 3+2
- 국내 환경영향평가의 절차적 문제와 개선 방향
- 숲을 지키는 일 인류를 구원하는 방법 중 한 가지
- 지역 이슈(광주경실련): 전방 · 일신방직 부지 개발



경실련

층간소음 정책 대안 3+2

박영민

도시개혁센터 정책위원장
ympark@kei.re.kr

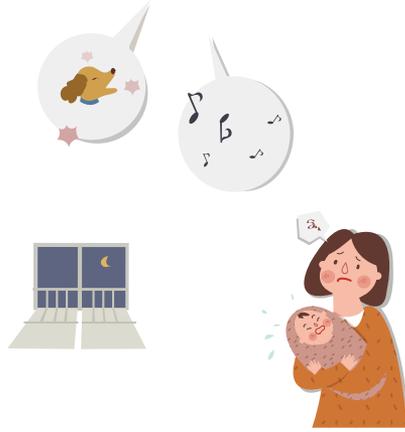
폭력과 살인 등 끔찍한 강력범죄로 이어지며 층간소음 갈등이 심각한 사회문제로 대두되지 오래다. 살인, 방화, 폭행 등 언론을 통해 연일 층간소음 문제로 각종 범죄들이 일어나는 소식을 접하지만 이와 관련한 공식적 통계는 정부 어느 기관에도 존재하지 않았다. KBS 시사직격팀이 최근 5년간 층간소음 관련 형사사건 판결문을 분석해 층간소음 갈등으로 인한 범죄 현황을 분석했다. 예상했던 대로 층간소음으로 인한 강력범죄는 최근 5년 사이 급증했다. 살인, 폭력 등 5대 강력범죄가 2016년 11건에서 2021년 110건으로 10배 많아졌다. 아직 확정판결 안 난 건수들과 분쟁은 일어났지만 무죄로 판결나서 제외한 사건들까지 추가하면 더 늘어난다. 층간소음 문제가 강력범죄 전조가 되고 있다. 이 문제를 지금처럼 계속 방치한다면 공동주택 주민을 잠재적 피의자나 범죄유발자로 만드는 것이다.

현재의 층간소음 문제는 그 근본해결책을 몰라서 해결이 어려운 것이 아니다. 해결책이 명확한데도 불구하고 그 실행에 건설사 등 많은 이들의 이해관계가 얽혀 있다보니 근본적인 해결책에 접근하기보다 부수적인 해결책으로 본질을 흐리고 있다.

경실련이 제안하는 <층간소음 대책 3+2>는 다음과 같다.

첫째, 모든 아파트의 전 세대를 대상으로 층간소음 전수조사를 시행하면 된다. '22.8.4일 이후 사업계획승인을 신청하는 공동주택을 대상으로 층간소음 사후확인제가 시행됐으나, 전체 공동주택 중에서 2~5%의 아파트만을 대상으로 샘플링 테스트가 진행되기 때문에 나머지 98~95% 세대에 대한 바닥충격을 성능은 확인하기 어렵다. 따라서, 아파트 건축시에 작업자의 숙련도에 따라 층간소음 차단능력이 달라지므로 공법이나 기술이 실제 건설현장에서 적용되도록 공동주택 신축 시 층간소음 실측 전수조사를 법제화해야 한다.

둘째, 주택건설기준 등에 관한 규정에는 층간소음 성능검사 결과가 성능검사기준 미달 시, 사용검사권자가 사업주체에게 시정조치 기간 등을 정하여 권고사항에 대한 조치계획서 제출을 요구하도록 하는 등 개선권고 절차를 마련했으나, 그야말로 권고수준에 그치고 있다. 아무리 법이 있어도 권고에 그치면 실효성이 없다. 이에 경실련은 여기 시행령에 벌칙을 신설해 바닥충격을 성능검사 기준에 맞지 아니한 주택(층간바닥)을 시공한 사업주체에게 과태료 부과 및 기준만족 보완시까지 준공검사 연기와 그에 따른 손해배상 책임을 추가해야 한다고 요구하고 있다. 층간소음 문제가 중대한 사안인 만큼 문제 해결을 위해서는 벌칙을 강화해야 한다.



셋째, 공동주택에서 내 집의 바닥은 아래층의 천장이다. 현실적으로 층간소음이 발생했을 때 바닥 전체를 보수하여 층간소음을 저감하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 층간소음 문제해결을 위한 근본적인 대안으로는 구조적으로 해결하는 방법이 가장 근본 대책이다. 천장에서 가해지는 진동이 보와 기둥으로 분산되어 층간소음이 낮아지는 **기둥식(라멘)** 구조로 건축하면 된다. 기둥식(라멘) 구조는 천장에 수평으로 보를 설치하고 수직으로 기둥을 설치하여 천장의 하중을 분산 부담하는 구조이다. 우리나라 대부분의 아파트는 층간소음에 취약한 **벽식구조**이다. 국토교통부에 따르면 '07년부터 10년간 지은 전국 500가구 이상 아파트의 98.5%가 벽식구조이다. 건설사들이 벽식구조를 선호하는 것은 공사기간이 짧고, 공사비가 적게 들고, 층고가 낮아져 일반분양을 통한 수익이 크다는 장점이 있어서 라멘구조보다 벽식구조 공동주택을 선호하는 것이 현실이다.

넷째, 공동주택 층간소음이 국민 누구나 겪을 수 있는 고통임에도 정부의 층간소음 해결 방안과 정책은 매우 미흡한 게 현실이다. 공동주택 신축시에 모든 공동주택에 대한 층간소음을 전수조사하고, 각 공동주택의 **동호수에 대한 층간소음을 명시하도록 법률개정**을 하여야 한다. 즉, “**층간소음표시제도**”를 도입하여 공동주택 시장에서 소비자들이 공동주택 선택시에 참고하여야 한다. 공동주택 층간소음에 대한 근본적인 해결책을 찾지 않고 그 책임을 공동주택에 거주하고 있는 주민에게 전가하는 것은 바람직하지 않다. 공동주택 주민을 잠재적 피의자나 범죄유발자로 만드는 것은 바람직하지 않다.

다섯째, 한국의 공동주택 청약제도는 사전에 분양되어 추첨으로 동·호수가 배정되는 제도이다. 이에 분양받은 본인의 아파트가 층간소음이 어느 정도인지는 사전에 알 수가 없다. 준공검사시 층간소음을 전수조사하도록 하고, 하자가 없다고 확인된 후에 분양될 수 있도록 공동주택 **사후분양제**를 시행하여야 한다. 근본적으로는 공동주택을 **후분양**하여, 선분양으로 인한 층간소음 고통을 사전에 차단할 수 있도록 청약제도를 **후분양**으로 전환해야 한다. 모든 시민이 정온한 주택환경에서 살 수 있도록 선명한 제도개선을 요구한다.

국내 환경영향평가의 절차적 문제와 개선 방향

김진오

도시개혁센터 주거분과장
jokim@khu.ac.kr

환경영향평가는 특정 사업의 계획 단계에서 과학적·인문사회적 지식을 기반으로 해당 사업의 개발 및 운영으로 발생할 수 있는 각종 환경 영향을 미리 예측하고 이를 회피 또는 저감하기 위한 다양한 수단과 방법을 제시하기 위한 정책적 도구이다. 이러한 환경영향평가 제도는 전 세계 대부분의 국가들이 운영하고 있으며 우리나라 또한 1981년 처음 도입한 후 1993년 단일법에 기반하여 본격 시행해오고 있다.

하지만 우리나라에서는 이러한 환경영향평가의 순기능적 도입취지에도 불구하고 '부실평가', '졸속운영'이라는 그림자가 늘 따라다니고 있다. 과학적 지식이 부족한 것인가 아니면 정말 졸속으로 운영되기 때문인가? 일어나지 않은 일에 대한 예견은 언제나 어렵기 마련이다. 특히나 복잡한 원인과 단기간에 곧바로 드러나지 않은 환경문제의 속성상 명확한 예측도 정밀한 평가도, 대안의 환경적 효과성도 늘 어렵고 불확실성의 한계에 부딪칠 수밖에 없는 것이 현실이다. 그럼에도 우리는 최신의 기술과 데이터를 바탕으로 예측의 정확성과 평가의 정밀성을 높이기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 급성장하는 SI와 빅데이터 산업은 환경영향평가의 수준을 높이는데 크게 기여할 것으로 예상되고 있다. 그렇다면 문제는 결국 운영 즉, '프로세스 관리'이다. 똑같은 목표를 가진 정책 수단이라도 이를 어떻게 적용하고 관리하느냐는 결국 그 수단의 성공을 결정짓는 중요한 열쇠가 될 수 있을 것이다.



환경영향평가의 시행 시기 문제

우리나라 환경영향평가는 시행 시기에 대한 중요한 문제를 안고 있다. 환경영향평가가 교통영향평가, 재해영향평가, 건축계획 심의 등 사업승인에 필요한 각종 인허가 과정에서 이들에 우선하지 않고 동시 또는 후속 단계에 진행됨으로써, 개발계획으로 인한 중대한 환경문제가 예측될 경우 계획의 상당한 변경이나 취소를 결정하는 것이 현실적으로 어렵다는 것이다. 실제로 일부 건설사업자에게는 이익창출에 중요한 세대수와 건축규모 등 건축계획의 허가가 가장 우선시 되며 환경영향평가는 일부 조정과 협의를 거쳐야하는 다소 귀찮고 번거로운 과정일 뿐 사업진행의 여부를 결정할 만큼 중대한 과정이라고 생각하지 않는다.

막대한 자본과 시간이 소요되는 대규모 프로젝트의 경우, 이러한 문제는 더욱 심각해진다. 경제성 분석과 자금조달 계획 및 토지확보 관련 절차가 상당 부분 진행된 후 계획을 수립하게 되면 전략 또는 환경영향평가에서 해당 사업의 입지와 핵심적 계획내용을 전면적으로 수정하기에는 더욱더 부담스러울 수밖에 없다. 환경영향평가가 계획의 환경적 질을 개선하는데 목표를 둔다면 이 같은 논리가 타당할 수 있지만, 애초부터 잘못된 입지 선정으로 인해 중대한 환경훼손을 유발시키는 계획이라면 이를 막는 데는 한계가 있다. 이같이 경제성을 위시한 사업자 편의 위주의 의사결정 프로세스를 그대로 방치한다면 환경영향평가의 실효성 문제는 앞으로도 계속 제기될 수밖에 없다. 이는 사업대상지의 입지 적정성을 따지는 전략환경영향평가가 투자 여부를 결정하는 경제성 평가와 동등한 혹은 심지어 이전 단계에서 검토되어야 할 중요한 이유이다. 전략환경영향평가 후속으로 실시되는 환경영향평가 역시 인허가를 위한 다른 유형의 평가들보다 선행적으로 수행하여 다른 계획들의 핵심적 기초가 되도록 유도할 필요가 있다.

환경영향평가의 작성 주체 및 운영 문제

미국과 유럽 등 많은 국가들이 환경영향평가서 작성을 사업자가 하도록 규정하고 이에 대한 비용과 책임을 물도록 하고 있다. 소위 '사전 예방원칙'에 근거하여 개발 등을 통해 환경훼손을 하는 자가 스스로의 비용으로 그 영향을 예측하고 회피 또는 저감방안을 직접 마련하도록 하는 것이다. 사실 이 문제는 환경영향평가서 작성을 사업자에게 맡김으로써 부실작성을 초래하는 근본적인 문제로 지적받으며 공탁제 도입의 필요성을 촉발한 문제이기도 하다. 그러나 사실 이 문제 또한 논란의 여지가 있다. 공탁비용의 적정성에 대한 문제도 있지만 사업자가 평가서 작성 비용을 내고 공탁을 통해 제3자로 하여금 평가를 할 경우 사업자는 오히려 부실작성의 책임 소재에서 벗어날 수 있으며 반대로 작성자는 제한된 비용으로 과도한 책임을 떠안을 우려가 있다. 또한 계획 협의과정의 하나인 환경영향평가 단계에서 계획의 중대한 변경에 대한 결정권을 가진 사업자가 아닌 제3자가 평가할 경우 평가의 중요한 기능인 대안수립을 수행하기 어렵다는 것이다. 그렇다고 정부가 손수 모든 환경영향평가서를 작성한다는 것은 비용과 인력 측면에서도 쉽지 않은 일이다. 크고 작은 수많은 개발사업들에 대해 정부가 공공

국내 환경영향평가의 절차적 문제와 개선 방향

의 비용으로 환경영향평가를 실시하는 것은 많은 한계를 가지고 있으며 실제로 미국에서는 국가 또는 지방정부가 비용을 지원하거나 직접 추진하는 개발사업의 경우에만 정부가 직접 환경영향평가를 실시하도록 규정하고 있다. 공공의 비용으로 추진하는 만큼 환경영향평가를 더욱 엄격하고 책임있게 수행하겠다는 의미이다. 우리나라 현행 법 또한 사업자가 환경영향평가를 수행하도록 하고 있어 해외 정책 방향과 크게 다르지는 않다. 그러나, 문제는 정부가 추진하는 공공사업이다. 우리나라는 정부가 추진하는 중요 사업들에 대해서는 신속한 정책목표 달성을 위해 소위 '빠주기식' 환경영향평가를 하거나 심지어 약식으로 진행하기도 한다. 이 과정에서 정부의 개발사업 부처는 환경영향평가를 통해 해당 사업이 환경적으로 중요한 문제가 있는지를 국가적 차원에서 냉정하게 진단하려 하기보다는 빠른 시일내에 환경부와 협의하고 승인하여 정부의 신속한 개발사업을 지원하는 데만 열중하고 있다. 부처간 역할 분담과 상호 견제가 사라지고 개발사업의 신속한 승인과 진행이라는 하나의 목표만을 향해 달려가는 소위 일반 민간사업자의 태도와 전혀 다르지 않다. 이는 현행 환경영향평가 제도를 대하는 정부의 태도를 보여주는 단적인 모습으로, 공공사업의 환경영향평가를 대하는 정부의 태도 및 정책적 보완에 대한 적극적 변화가 필요하다.

환경영향평가가 계획의 환경적 영향 예측을 바탕으로 사업의 중대한 계획변경이나 취소를 결정할 만큼의 제도적 위상을 가질 수 없다면, 앞으로도 '부실평가', '졸속운영'이라는 반복적인 비판을 결코 모면하기 어려울 것이다. 이러한 측면에서 현행 환경영향평가는 의사결정 과정에 대한 획기적 변화 없이는 그 순기능의 효과를 온전히 기대하기는 어려워 보인다. 의사결정과정의 핵심 단계인 환경영향평가의 수행시기와 작성 및 운영에 대한 논의는 평가의 정확성을 위한 과학적 지식의 개선 못지 않게 중요하다. 아니 아무리 정밀하고 명확한 수준의 예측이라도 효과적 적용을 위한 프로세스의 관리와 개선이 없이는 정책적 성과를 기대하기 어렵다. 따라서, 현재 각종 인허가 과정에서 이루어지고 있는 환경영향평가의 시행 시기의 문제점에 대한 신중한 제고와 특히 국가가 추진하는 대규모 개발사업에 대한 보다 신뢰성 있는 평가 및 체계적 프로세스 관리가 필수적이다.

많은 정책적 결정이 정치·사회적 환경에 영향을 받을 수밖에 없는 것이 현실이지만, 환경 보전 만큼은 결코 정치적 결정의 피해자가 되어서는 안 된다. 각종 개발로부터 환경파괴를 막고 지킴으로써 후세들에게 지속가능한 환경을 물려주는 것은 그 어떤 정치적, 경제적 이익에 희생되어서는 안 될 인류의 중대한 의무이자 책임이다. 근대 생태윤리의 기초를 마련한 미국의 생태학자 알도 레오폴드(Aldo Leopold)는 "환경을 위한 윤리적 행동은 아무도 보지 않을 때, 심지어 합법적이라 하더라도 이를 위해 옳은 일을 하는 것"이라 경고했다. 앞으로 환경을 위한 옳은 일이 과연 무엇인가에 대한 진지한 성찰이 필요하며 환경영향평가가 합법이라는 미명아래 환경을 훼손하는 수단으로 전락하지 않기를 간절히 바란다.



숲을 지키는 일. 인류를 구원하는 방법 중 한 가지 [미세먼지, 대기질 개선을 위한 도시 숲]

윤 영 주

숲분과 정책위원

designfield@designfield.kr

최근 누구나 스마트폰을 켜서 가끔은 오늘의 미세먼지 현황이나 황사 현황을 검색해본 사람들이 있을 것이다. 그 만큼 대기에 관한 이슈는 이미 우리 생활에 영향을 끼칠 정도로 가까이에 있다. 전 세계 공기정화 시스템 시장 규모도 2015년 114억 6,000만 달러에서 연평균 7.38%의 성장률을 기록 (Marketsandmarkets, AIR PURIFICATION SYSTEMS MARKET, 2017)한 것만 보아도 이미 대기질의 관심은 우리의 생활과 떼어낼 수 없는 중요한 문제가 되었다.

사실 이러한 대기질 등 환경오염에 관한 이슈는 최근에 부각된 이슈는 아니다. 이미 1972년 6월, 전 세계는 환경오염의 심각성을 국제사회의 문제로 인식하기 시작했고, 그에 따른 실천계획 등 세부 행동 계획을 세워놓은 상태이다.

유엔인간환경회의(UNCHE:UN Conference on the Human Environment)가 스웨덴 스톡홀름에서 113개국의 참여로 개최되면서 국제 환경거버넌스의 시작을 알렸고, 이 스톡홀름선언(유엔인간환경선언)을 시작으로 지구환경의 날(6월5일)이 제정되고 유엔환경기구(UNEP)를 출범시켰으며 인간환경을 위한 행동계획을 채택하기에 이른다. 그 주된 내용을 살펴보면 인간환경의 보전과 향상에 대한 공동인식과 일반원칙을 천명한 것으로써, 인근 주거환경의 계획과 관리, 천연자원관리, 국제적으로 중요한 오염물질의 파악과 규제, 환경교육 등 109개의 활동 권고안으로 구성된다.

이러한 이슈는 1992년 브라질 리우데자네이루에서 열린 유엔환경개발회의에서 160여개 국가의 서명으로 지구온난화 방지, 온실가스의 인위적 방출 규제 등을 담은 일명 리우협약이 제정되고, 1995년 리우협약을 강화해 실질적인 온실가스감축 목표를 의무화한 교토의정서가 체결되기에 이르는 등 이미 국제사회는 과거에서부터 대기질에 관한 문제를 심각하게 다루고 있었다. (여기에는 다양한 국제사회의 정치, 경제적 이슈들과 보이지 않는 전쟁들이 있으니 관심 있으신 분들은 찾아보시길 바란다. 요즘 사람들의 시쳇말로 가히 풀썩이다.)

이처럼 환경오염 및 대기질의 문제는 과거로부터 이어져 내려와 이제는 우리가 감당해 내야할 심각한 문제로 생활 깊숙이 연관되었다는 점에서 씁쓸한 마음을 감출 수 없다.

그렇다면 여기에서 생각해보자. '미세먼지, 대기질 개선을 위한 우리의 소소한 행동에는 무엇이 있을까?' 라는 의문이 들기 시작한다. 아니 좀 더 이기적으로 생각해서 '내가 미세먼지, 대기오염의 영향을 받지 않을 수 있는 방법이 무엇이 있을까?' 라고 생각한다면 좀 더 가깝게 와 닿을 것이다. 특히 아주 큰 행동을 하지 않아도 지속적으로 개선이 될 수 있다면 경제적으로 더욱 이익이 될 것이다. 물론 미세먼지와 대기오염을 만들지 않으면 모든 것이 해결된다. 하지만 이러한 오염물질들을 만들어 내지 않고 현대사회가 움직일 수 있을까? 그랬다면 문제로 인식 되지도 않았겠지만 말이다.

숲을 지키는 일. 인류를 구원하는 방법 중 한 가지 [미세먼지, 대기질 개선을 위한 도시 숲]

그렇다면 먼저 알아보아야 할 사항은 ‘미세먼지, 대기질 개선이 되는 과정은 어떻게 이루어지는 것인가? 과연 미세먼지는 어떻게 저감시킬 수 있을까?’ 라는 것이다.

아쉽게도 본 에세이의 제목은 나무 등 식물을 심어 숲을 통해 미세먼지를 효과적으로 또는 대폭 저감시킬 수 있을 것처럼 보여 지지만 사실은 아니다. 미세먼지의 제거 방식에는 다양한 방법이 있겠지만, 효율적인 제거는 흡착-세척-제거로 이루어지기 때문이다. 이러한 측면에서 보면 오히려 미세먼지 및 오염물질을 가장 많이 흡착한다는 요즘 초등학교 운동장의 인조잔디가 더욱 효율적일 수도 있겠다. 그렇다. 정전기를 일으켜 각종 오염물질을 흡착시켜 빗물에 씻겨 내려가게 하는 인조잔디는 미세먼지 및 오염물질의 효율적인 집진체이다. 물론 인조잔디 자체의 중금속 등의 오염도도 무시할 수는 없지만 말이다. 최근 미세먼지 저감을 위한 다양한 아이디어 제품, 기술들도 위와 같은 체계의 방법을 따른다. 효율적이지는 않아도 미세먼지, 대기질 개선을 위한 숲은 꼭 필요하다. 한 번 심으면 지속적으로 자연의 힘을 빌려, 물방울이 바위를 뚫듯이, 조금씩 개선되기 때문이다. 따라서 여기에서는 효율적이지는 않지만 한 번 심으면 지속적으로 미세먼지를 흡착 및 흡수하고 빗물에 씻겨 내려가기를 반복하는 ‘미세먼지 및 대기질 개선을 위한 숲과 그 구성요소인 식물’에 대해 알아보도록 하겠다.

사실 식물이 미세먼지를 저감시킬 수 있다는 사실에 대해서는 아직도 연구 중이고 명확한 데이터가 존재하는 것은 아니지만 다양한 시도가 있었다. 아니 데이터가 존재하더라도 다양한 외부요인(나무를 한 그루만 심었는지 많이 심었는지, 오염물질이 원래 많은 지역인지 적은 지역인지, 그 지역의 주된 오염물질이 어떤 것인지)에 따라 각기 다른 결과를 보여주기 때문에 이렇다 할 사실로 받아들이기에는 신뢰도에 의심이 가기 때문이다.

그럼에도 불구하고 흥미를 유발하는 것은, 2016년 저명한 학술잡지 (ESPR(환경과학 오염연구))에 베이징대학의 이색적인 연구결과가 실렸는데, 베이징 시내 가로수 25종에 대한 미세먼지 제거 능력을 평가한 것이다. 2013년과 2014년 베이징 도심의 나무분포와 미세먼지의 상관관계를 조사한 결과를 실었는데, 가장 문제가 되는 초미세먼지 저감사례를 살펴보면 비솔나무, 미국개오동, 목련, 물푸레나무, 소나무가 제거능력이 뛰어난 반면 안개나무, 복숭아나무, 참죽나무, 주목, 굴참나무 등은 능력이 떨어졌다고 한다. 우리나라 대표적인 가로수인 은행나무, 플라타너스 등도 별로였다고 한다.

우리나라에서도 다양한 시도가 있었다. 2018년 11월 산림청의 보도자료에 따르면, 국립산림과학원에서 미세먼지 저감효과가 높은 나무를 선별하여 국내에서 흔히 심는 나무 322종을 대상으로 수종별 미세먼지 저감능력을 세분화해 발표하였다. 그 중 우수 그룹에 속한 결과만 추려보면 다음과 같다.

상록	교목	가문비나무, 가이즈까향나무, 곰솔, 구상나무, 금송, 독일가문비, 리기다소나무, 버지니아소나무, 분비나무, 비자나무, 삼나무, 서양촉백, 6섬잣나무, 소나무, 스트로브잣나무, 실편백, 잣나무, 전나무, 주목, 촉백나무, 편백, 편백(황금), 향나무(등근향), 화백
	관목	눈주목, 눈향나무, 옥향, 황금촉백
낙엽	교목	갈참나무, 낙엽송, 낙우송, 느티나무, 메타세퀘이아, 밤나무, 버즘나무(플라타너스), 자귀나무
	관목	고광나무, 국수나무, 덜꿩나무, 만첩산철쭉(겹철쭉), 말발도리, 병꽃나무, 분꽃나무 산철쭉, 두릅나무

미세먼지 저감 능력이 높은 수종의 특징을 살펴보면 잎의 구조 및 형태적 특성이 복잡하고, 단위면적당 기공의 크기와 밀도가 높으며, 수관 밀도가 높고, 가지나 잎이 밀생하는 특성이 있다. 한 마디로 미세먼지를 최대한 많이 흡착/흡수 할 수 있도록 같은 부피라도 가장 넓은 표면적을 가지는 수종이라는 것을 알 수 있다. 가장 기본적인 능력은 대기오염(이산화질소, 오존, 이산화황 등)이나 도시 특유의 열악한 환경(척박한 토양, 병충해, 인공조명, 가뭄 등)에 대한 적응력이 뛰어난 수종이어야 한다. 위의 적응력이 부족한 수종이라면 아무리 미세먼지를 흡착/흡수할 수 있는 능력이 뛰어나더라도 나무가 고사해버리기 때문이다. 아니 생명이 다하지는 않더라도 잎의 갈변, 줄기 꺾짐의 박리, 기공의 폐쇄, 엽록소 파괴 등 최소한 생장에 지장을 초래한다.

따라서 미세먼지 저감 능력이 뛰어난 수종이라고 하면, 다음과 같은 특징을 가져야 한다.

1. 대기오염 및 척박한 환경에 강한 수종 (기본능력)
2. 잎의 구조 및 형태적 특성이 복잡한 수종
3. 단위면적당 기공의 크기와 밀도가 높은 수종
4. 물리적으로 긴 시간 동안 잎을 가짐 (낙엽이 늦게 지고 이른 봄 새 잎이 발현)
5. 성장속도가 빠름
6. 수관 밀도가 높고, 가지나 잎이 잘 밀생함

그렇다면 이러한 수종으로 숲을 만든다면 어떨까?

숲은 도심보다 기온이 낮고 습도가 높아 미세먼지 농도를 낮추는데 더욱 효과적이다. 또한 다양한 내/외부요인에 의해 차이는 발생하겠지만 나무 1그루는 연간 35.7g의 미세먼지를 흡수하고, 나무 47그루는 경유차 1대의 연간 미세먼지(1680g)를 흡수하며, 도시 숲 1ha는 연간 168kg의 오염물질을 제거하는 효과가 있다고 한다. 물론 효율적으로 미세먼지를 저감하기 위한 숲의 밀도도 제시되어있다. 숲 1ha 당 800~1000주 정도가 적당하다고 한다.

이처럼 세계는 미세먼지, 대기질 개선이라는 과제를 안고 다양한 연구와 활동을 끊임없이 하고 있다. 최근 다양한 기후변화에 맞물려 꿀벌들이 사라지기 시작했다고 한다. 꽃가루를 매개하는 꿀벌들이 사라지면 열매를 맺지 못하는 나무들은 멸종의 위기를 겪게 되고, 열매가 사라진다는 것은 미래의 식량 자원이 사라진다는 이야기가 된다. 함께 생각해 볼 문제는 미세먼지가 많아지고 대기오염이 심화되면 멸종의 위기를 겪게 될 나무들도 적지 않다는 것이다. 어쩌면 대기오염에 강하고 미세먼지를 그나마 줄여주는 수종이 곳곳에 숲을 이룬다면 대기오염에 약한 식물들의 방패막이가 되어 보호하게 되는 효과가 있게 되고(과일 등 식용열매를 맺는 식물들은 거의 대부분 대기오염에 취약하다), 미래의 식량 자원이 사라지는 원인 하나를 예방하는 한 편, 더 나아가 인간 종에 대한 각종 질병 및 사망 원인 하나를 줄여주는 역할을 할 것이라 생각한다.

이 정도면 미세먼지를 효과적으로 또는 대폭 저감 시킬 수 있지는 않아도 한 번 심으면 지속적으로 미세먼지를 흡착 및 흡수하고 빗물에 씻겨 내려가기를 반복하는 숲... 만들어야 하지 않을까? 아니 지켜 내기만 해도 충분하지 않을까? 오늘날 내가 가진 땅에 존재하는 숲을 지켜내는 것만으로도 우리는 인류를 구한 것이나 다름없다고 생각하며 이 글을 마쳐볼까 한다.

공공기여의 진정한 의미

— 전방.일신방직 부지를 중심으로 —

오 주 섭

광주경실련 사무처장
ojshj@naver.com



지난 5월 10일 광주광역시의회가 주최한 「전방.일신방직 부지 개발 공공기여 어떻게 할 것인가?」 토론회

광주광역시 중심부에 남은 마지막 노른자위 땅, 약 9만여평에 달하는 전방.일신방직 부지는 일제강점기 때 부터 여성노동자들의 애환이 서린 곳이다. 이곳을 개발하기 위한 계획이 진행중이고, 현재는 공공기여를 위한 사전협상을 하고 있다.

공공기여(公共寄與)의 사전적 의미는 “토지 개발 사업자가 토지의 용도 변경이나 용적을 상향 등 규제 완화의 혜택을 받았을 때 공공의 이익을 위해 지방 자치단체에 돈을 내거나 시설을 기부하는 일”이다.

2022년 12월7일 열린 광주시의회 주최 '전방.일신방직부지 개발 어떻게 할 것인가? 토론회에서 광주시는 2022년 12월부터 2023년 6월까지 사업계획 및 공공기여 계획 협상(설계공모, 감정평가 등)을 하겠다고 밝혔다. 속전속결(速戰速決)로 불과 6개월여 만에 공공기여 협상을 마무리 짓겠다는 것인데 통상 공공기여 협상에는 1년 이상이 소요된다. 토지 규모가 작고, 개발 계획이 단순한 호남대 쌍촌캠퍼스의 경우 공공기여 협상에 2년이 걸렸다는 점을 감안하면 전방.일신방직 부지의 공공기여 협상이 줄속으로 진행될 가능성을 배제할 수 없다.

협상의 주도권을 가진 행정에서 공공기여 협상 시한을 정해놓고 협상을 하면 과연 누구한테 유리할까? 행정 아니면 사업자? 행정은 불리할 줄 뻔히 알면서도 왜 협상 시한을 정해놓고 협상을 하는 것일까? 왜 그럴까?

광주광역시 도시계획변경 사전협상 운영지침 제4절, 협상 기간 4-4-3에 의하면 협상 기간은 협상 개시 후 가능한 6개월 이내로 하며, 기한 내 협상이 불가할 경우 공공과 민간이 합의하여 6개월 이내 범위에서 기간을 연장할 수 있도록 되어있다.

2023년 4월25일, 광주광역시 제2기 민관합치협의회 출범식 보고자료 중 전방.일신방직 부지 도시계획 변경 사전협상 추진상황 33쪽에 나와 있는 사업자의 공공기여 계획(안)을 살펴보면

■ 공공기여 시설

- ▶사업구역 내 외 필요한 기반시설 조성계획
- ▶도로, 공원(역사문화공원), 공공용지, 학교용지, 공공공지, 공영주차장, 보행데크 등

■ 공공기여량 산정

- ▶총 공공기여량 :약 2,089억원~약 3,133억원 추정(토지가치 상승분의 40~60%)

■ 공공기여 계획

- ▶공공기여 시설 항목에 대한 설치 및 설치비용 제공으로 약 2,521억원(48.3%)
 - ※ 상기의 공공기여에 관한 계획(공공기여 시설, 공공기여 금액 등)은 감정평가 결과 및 협상 과정에서 변경될 수 있음

사업자는 공공기여 시설 항목에 대한 설치 및 설치비용 제공으로 약 2,521억원(48.3%) 제시하고 있고, 상기의 공공기여에 관한 계획(공공기여 시설, 공공기여 금액 등)은 감정평가 결과 및 협상 과정에서 변경될 수 있다고 강조하고 있다.

광주광역시 도시계획변경 사전협상 운영조례 제4장 공공기여 기준 제20조(공공기여의 산정 기준)에 의하면 공공기여의 총량은 용도지역의 변경 또는 도시계획 시설 결정의 변경 등으로 인한 토지가치 상승분의 범위로 한다고 되어있다.

사업자도 총공공기여량은 토지가치 상승분의 40~60%로 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고 사업자가 공공기여량으로 48.3%를 제시한 것은 협상용으로 보인다. 협상조정협의회에서는 이점을 감안하여 공공기여를 최대한 이끌어내야 할 것이다.

공공기여의 진정한 의미

— 전방.일신방직 부지를 중심으로 —

광주광역시 도시계획변경 사전협상 운영지침 제4절 공공기여의 계획기준 6-4-1에 의하면 지구단위 계획 구역 내 공공기여의 계획 우선순위는 다음 사항 등을 고려하여 결정한다고 되어있다.

- 2) 사업부지와 연계되는 공공.기반시설(가.감속차로, 공원 등 사업부지 내 입주자 편의시설로 사용될 가능성이 큰 시설은 가급적 배제하고, 개발 관련 법령에 따라 의무 설치하는 공공.기반시설은 공공기여 인정에서 제외)
- 3) 도시계획결정권자의 정책실현 등을 위해 필요한 시설

위 사전협상 운영지침 제4절은 가.감속차로, 공원 등 사업부지 내 입주자 편의시설로 사용될 가능성이 큰 시설은 가급적 배제하고, 개발 관련 법령에 따라 의무 설치하는 공공.기반시설은 공공기여 인정에서 제외하도록 하고 있으나 사업자는 도로, 공원(역사문화공원), 공공용지, 학교용지, 공공공지, 공용주차장, 보행데크 등을 공공기여 시설에 포함시켰다.

그러나 이와 같은 시설은 대부분 도시계획 상 의무시설이거나 단지 내 주민 또는 이용자를 위한 시설에 속하므로 공공기여량 산정에서 제외하는 게 마땅하다.

전방.일신방직 부지 구역 외 주변 주민들을 위한 공공기여 방안도 마련돼야 한다. 광주광역시 도시계획변경 사전협상 운영지침 제4절 공공기여의 계획기준 6-4-2, 해당 지구단위계획구역 밖 자치구 범위 내 기반시설 취약 지역에 제공하는 공공기여시설(설치 비용 포함) 계획의 우선 순위를 보면 공공기여는 구역내 뿐만아니라 구역 외에도 설치 가능하다. 호남대 쌍촌캠퍼스 도시계획 사전협상 사례를 보면 운전.화정 근린공원조성, 쌍촌어린이공원 이전 조성 등 구역외에도 공공기여를 했다.

전방.일신방직 주변 주민들은 지난 수십 년 동안 공장 가동과 공장 일부 폐쇄, 일부 가동으로 인해 소음, 분진 등의 피해를 입었다. 사업자의 협상제안서 제출(2022.11.18.) 자료에 따르면 복합3(업무+상업+주거)은 한국아델리움아파트, 복합5(상업+주거)와 복합6(상업+주거)은 왕복 2차선 도로를 사이에 두고 저층 주거 및 상가 지역, 평화맨션 등과 인접해 있다. 복합3.5.6은 국제지명 현상 설계공모를 감안하면 최고층수 49층으로 구체적인 설계 과정과 광주광역시도시계획위원회를 통과해봐야 층수를 알 수 있겠으나 최소 40층 이상이 될 것으로 보인다. 초고층 건물이 들어서면 주민들의 일조권, 교통 혼잡 등 생활 환경에 큰 영향을 미칠 수 밖에 없다. 따라서 오랜 기간 동안 전방.일신방직 부지로 인해 고통을 받아 온 인근 주민들에 대한 공공기여 방안이 반드시 마련돼야 한다.

공공과 민간은 이해관계가 다르기 때문에 중간 조정자의 역할이 대단히 중요하다. 금호타이어 광주공장이 이전하게 되면 또 사전협상이 필요하므로 향후 서울시 사례를 참조하여 사전협상제를 전문화할 필요가 있다. 서울특별시에는 전문가를 포함한 3자 협상조정협의회가 그 역할을 수행하고 있다.

대규모 개발사업에서 공공성이란 '사업을 추진하는 과정에서 특정한 집단이나 개인이 적절한 이익을 취하도록 하는 것 즉 과도한 이익을 취하지 못하도록 하는 것' 이라고 정의해 볼 수 있겠다. 2022년 11월 21일, 사업자가 사업계획서를 제출한 이후 강기정시장은 "광주시는 투명성과 공정성에 기초해 사전협상이 차질 없이 진행될 수 있도록 역량을 집중하겠다"고 밝혔다. 광주 중심부에 남은 마지막 대규모 부지에 대해 광주시민과 미래 세대를 위한다는 마음을 갖고, 전방.일신방직 사전협상 사례가 모범 사례로 남을 수 있도록 전방.일신방직 협상조정협의회는 최선을 다해야 할 것이다. (끝)

칼럼

- 도시개혁센터 2대 대표 - 권용우 교수 인터뷰
- 튀르키예 지진 참사, 우리는 안전한가?



“시민운동은 문제의식이 없으면 소멸한다”

‘학회, 연구기관, 정부 등 제도권에서 걸끄러워 제기 못 하는 문제를 쟁점화해서 개선책을 모색하는 게 시민운동이라고 생각해요’

– 경실련 도시개혁센터 2대 대표 권용우 교수 인터뷰 –

정리: **윤은주** 도시개혁센터 부장
dongji78@ccej.or.kr

도시개혁 재발간 이후 고문으로 계시는 역대 임원분들을 찾아뵙고 있습니다. 이번에 모신 어른은 도시개혁센터 2대 대표를 역임하신 권용우 교수님이십니다. 교수님 개인 사정으로 이번 인터뷰는 전화와 서면으로 진행했습니다.

초창기 도시개혁센터가 국토·도시·환경 이슈에 대한 전문가들이 운집하는 초대형 도시 시민운동 조직으로 발전하고, 국토부와 환경부는 도시개혁센터 의견을 받아들이지 않고는 갈등 없이 정책을 집행할 수 없었을 만큼 영향력이 있었던 것은 시민들 입장에서 꼭 해결해야 하나 개인의 힘으로는 해결하기 어려운 쟁점들을 찾고 중론을 모아 정책으로 만들어 구체적 행동으로 실천했던 것에서 나왔음을 인터뷰를 통해 알 수 있었습니다. 앞서 시민운동의 좋은 본을 보여주신 선배들의 영감과 실천을 잘 계승해나가는 도시개혁센터가 되겠습니다.



■ 주요 경력

- 경실련 도시개혁센터 2대 대표(1999~2003), 운영위원장(1996-1999) 역임
 - 2004 : 신행정수도 후보지평가위원회 위원장
 - 2006 : 행정중심복합도시 도시명칭제정심의소위원회 위원장
 - 2009~2010 : 대한지리학회 29대 회장
 - 2013~현재 : 성신여자대학교 명예교수
 - 2020~현재 : 『세계도시 바로 알기』 작가, 유튜버

Q1. 경실련 도시개혁센터가 1997년 6월 창립했는데, 교수님은 경실련 활동을 언제부터 시작하셨는지 궁금합니다. 경실련과 인연을 맺게 되신 계기와 초창기 경실련 도시개혁센터 이야기를 듣고 싶습니다.

6월 항쟁이후 1987년 6.29선언이 발표됐습니다. 이후 합법적 방법으로 사회개혁을 도모하려는 여러 움직임이 펼쳐졌지요. 서경석 목사, 고 박세일 교수 등이 주축이 돼 경제정의를 구현해 사회정의를 세우자는 취지로 경제정의실천시민연합(경실련)을 세웠습니다. 경실련 첫 번째 이슈로 부동산 실명제가 선정되면서 땅을 전공하는 저에게 권유해 경실련 창립회원으로 참여하게 됐습니다.

1996년 튀르키예 이스탄불에서 세계도시 정상회의(HABITAT II)가 열렸어요. 저도 중앙대 하성규 교수 등과 함께 다녀왔는데 이스탄불에는 세계 각국에서 환경, 노동, 여성, 복지 등의 수많은 시민단체들이 총집결했습니다. 놀랍게도 이 모든 운동이 도시운동으로 수렴됐습니다. 귀국 후 우리나라에서도 도시운동을 일으키자는 움직임이 일어났어요. 당시 삼풍상가가 무너지고 성수대교가 붕괴되는 등 도시재해가 사회적 핫 이슈로 떠올랐습니다. 1997년 최병선 교수, 하성규 교수, 고 유재현 박사 등이 참여해 경실련 도시개혁센터가 창립됐어요. 저는 1996년부터 운영위원장으로 창립 실무를 맡았었구요. 도시개혁센터에 난개발, 그린벨트, 수도권 등 도시 쟁점 이슈가 밀려들어 왔습니다. 저는 아침 조찬모임부터 야간 대책회의까지 경실련에 매달리게 됐고 국토·도시·환경 이슈에 대한 전문가들이 모였습니다. 급기야 100여명의 전문가들이 운집하는 초대형 도시 시민운동 조직으로 발전했습니다. 관련 학회장만 13명이었습니다. 국토교통부와 환경부는 경실련 도시개혁센터 의견을 받아들이지 않고는 갈등없이 정책을 집행하기 어렵게 되었지요.

대부분의 운동은 기록으로 남습니다. 경실련에서는 끊임없이 기록을 남겼어요. 경실련 활동을 하면서 『집: 기쁨과 고통의 뿌리』(하성규·유재현·권용우·장성수, 1993, 비봉출판사), 『시민의 도시』(경실련 도시개혁센터, 1997, 한울), 『도시계획의 새로운 패러다임』(경실련 도시개혁센터, 1999, 보성각) 등의 출간에 참여한 경험이 있습니다.

Q2. 경실련 활동하시며 가장 기억에 남는 활동은 무엇이었고, 보람을 느끼셨을 때와 힘들고 어려웠던 이야기 등을 듣고 싶습니다.

그린벨트 보전 운동이 가장 기억에 남습니다. 1971년 서울대 문리대 지리학과 재학 시절 그린벨트 특강을 들었습니다. 박정희 대통령 특명을 받아 영국에 갔다온 후 실무 작업을 했던 선배가 그린벨트 설정 과정을 상세히 강의했어요. 1997년 대선에서 그린벨트 해제를 내건 김대중 후보와 토론을 벌였는데 국민들과 시민·환경단체 대부분이 그린벨트 해제를 반대했습니다. 경실련 도시개혁센터를 중심으로 환경정의, 환경운동연합, 녹색연합 등이 「그린벨트 살리기 국민행동」을 결성했습니다. 저는 정책위원장 역할을 맡았었는데 언론에 수없이 노출되다 보니 그린벨트 이해 당사자들에게 엄청난 위협을 당하기도 했어요. 그 때는 좀 힘들었지요. 서왕진 박사, 김세용 교수 등과 함께 논리와 명분으로 합법적

시민운동은 문제의식이 없으면 소멸한다

행동을 실천하려고 했었어요. 1971-1977년 기간에 우리나라 국토의 5.4%인 5,397.1km²를 그린벨트로 지정했어요. 하지만 현실은 합리적으로 그린벨트를 조정하는 방향으로 흘렀지요. 저는 국내외 그린벨트를 답사하고 연구한 내용을 토대로 보통 시민의 입장에서 논리를 폈어요. 국토교통부 중앙도시계획위원회 위원으로 그린벨트 환경평가 기준에 맞춰 그린벨트를 엄격하게 관리하려고 노력했습니다. 7개 중소도시권은 해제됐고, 난개발을 막기 위해 7개 대도시 주변에 광역도시권을 설정했습니다. 7개 대도시권은 국민들의 엄중한 관심으로 상당히 존속됐어요. 그린벨트는 국토면적의 3.9%가 남았습니다. 1999-2023년 기간에 식물상과 임업적성도가 높아져 수림은 더욱 풍성하고 뺏겨졌습니다. 그린벨트가 있는 영국, 독일, 대한민국, 프랑스 등은 선진국입니다. 일본은 1958-1968년 기간 그린벨트를 유지했습니다. 그러나 정치권과 이해 당사자의 압력으로 오늘날 그린벨트는 유아무야 됐습니다. 동경권의 살풍경한 도시경관은 논쟁거리입니다.

Q3. 경실련 활동하시며 마무리하지 못했다고 생각하시는 활동은 무엇이 있으셨나요?

세종시 문제입니다. 2002년 당시 노무현 후보 캠프 좌장을 맡고 있던 국민대 김병준 교수가 수도권 문제 해결 방안에 대한 정책 아이디어를 요청했습니다. 김교수는 경실련 활동을 같이 했었습니다. 저는 「서울주변지역의 교외화에 관한 연구」로 박사논문을 썼습니다. 교외화의 핵심 배경은 경제입니다. 집값과 일자리 요인으로 중심도시에서 주변 교외지역으로 옮깁니다. 환경도 한 요인입니다. 저는 세계도시를 답사 다니면서 체득한 논리를 기반으로 평소 「중추기능 이전론」을 폈습니다. 수도권은 한계를 넘는 경제 집중으로 집적의 불경제가 높습니다. 런던, 파리, 스톡홀름의 경우 장기간에 걸쳐 수도의 경제 기능을 비수도권 교외지역에 이전시켜 집적의 불경제를 완화시키고 있습니다. 특히 이전 기간이 중요합니다. 이전은 점진적, 단계적으로 이뤄져야 됩니다. 도시 건설은 15년 이상의 기간이 걸립니다. 수도권 이주자의 자녀가 초·중·고를 졸업하려면 18년의 세월이 필요합니다. 이런 논리를 중심으로 말했던 제 의견은 캠프에 정확하게 전달되지 않았습니다. 노 후보는 대통령과 행정기능을 비수도권에 이전하겠다는 공약으로 대통령에 당선됐습니다. 2003년 이후 수도 이전 쟁점은 온 국민의 뜨거운 관심사로 비화됐죠. 저는 고 김안제 교수님의 추천으로 80명의 전문가와 함께 신행정수도 후보지 평가 작업을 했습니다. 2004년 토론과 후보지 4곳의 현지답사를 통해 최종적으로 연기·공주 지역을 신행정수도 후보지로 정했습니다. 2006년에는 국민공모를 통해 행정중심복합도시의 명칭을 세종시로 정하는 실무 작업을 하기도 했어요.

Q4. 시민운동가로 또 지리학자로 책도 출판하시고 다양한 경험들도 있으신데 그동안 해오셨던 연구 내용 소개도 부탁드립니다.

1970년 전후부터 16년간 국내 답사를 다녔어요. 1987년부터 34년간 전 세계 60여개국 수백개 도시를 답사했습니다. 답사하면서 그린벨트, 수도, 지속가능한 도시 관리 등 도시문제를 직접 체험하고 여러 문제를 깊이 생각했습니다.

학교에서 학생들을 가르치고 시민단체, 연구기관, 종교단체 등에서 강의하는 활동들은 코로나로 중단돼 지금은 책을 쓰고 있어요. 그사이 다녀왔던 세계도시를 총체적 생활양식론의 관점으로 박영사에서 총 9권의 연작 시리즈로 출간하고 있습니다. 중부·서부유럽, 북부유럽, 남부유럽, 동부유럽, 중동, 아메리카, 대양주·남아시아까지 냈고 8권 한·중·일·동남아시아, 9권 말·먹거리·종교는 집필 중입니다.

도시는 총체적 생활양식으로 해석할 수 있습니다. 현지 답사를 통해 각 국가와 도시의 지리, 역사, 경제, 문화 양상을 이론적 경험적으로 파악합니다. 이러한 양상은 말(언어), 먹거리(산업), 종교의 세 가지 패러다임으로 수렴됩니다. 지난 4천년 간의 도시변천을 말·먹거리·종교 패러다임 관점에서 네 단계로 설명드립니다. 첫째는 메소포타미아와 주변 도시입니다. 수메르어·아카드어·아람어를 썼고, 비옥한 초승달 지역이어서 농업이 가능했습니다. 우르 출신 아브라함은 야훼를 믿었습니다. 둘째는 로마의 유럽 식민 도시입니다. 라틴어를 구사했고, 1차 산업에 기반했으며, 기독교를 믿었습니다. 셋째는 대항해와 대영 제국 때 도시입니다. 스페인과 포르투갈은 남미에 스페인어, 포르투갈어와 가톨릭을 심었습니다. 영국은 북미, 대양주에 영어와 개신교를 전파했습니다. 넷째는 1750년 산업 혁명 이후의 현대 도시입니다. 먹거리를 1차 산업에서 2·3·4차산업으로 갈아탄 도시는 세계를 선도하는 도시가 됐습니다. 자동차·조선·전자·석유·의료·SI·로봇·우주산업·문화 등의 현대 산업은 21세기를 이끕니다. 영어, 프랑스어, 스페인어, 포르투갈어는 세계 언어로 사용됩니다. 아브라함을 조상으로 하는 종교 인구는 세계인구의 55%를 점유합니다.

1970년 전후부터 2023년까지 진행되고 있는 저의 학문적 주제는 도시문명 연구로 귀결됩니다. 슬로바키아 국민들이 슬로바키아어를 복원해서 지키려고 얼마나 애쓰는지를 보고 놀랐습니다. 미국, 독일, 스위스에서 새로운 먹거리 산업을 일구기 위해 밤낮없이 분투하는 모습을 봤습니다. 고유한 문화를 지닌 동부 유럽이 종교적·이념적 갈등으로 신음하는 것이 안타까웠습니다. 스페인 플라멩고 춤꾼들은 마음 속에서 끓어 오르는 뜨거움을 견디지 못해 절절하게 춤을 춘다고 합니다. 저는 한 나라와 도시를 「말, 먹거리, 종교 패러다임」으로 해석할 수 있는 실증적 근거를 확인했습니다. 세계도시를 답사 다니면서 도시문명에 대한 논리와 철학에 입각해서 도시 쟁점을 가름해야 한다는 생각을 갖게 됐습니다.

Q5. 경실련 도시개혁센터가 앞으로 꼭 해야 할 일이 있다면 어떤 것이라고 생각하시는지와 도시개혁센터 회원님들과 시민들에게도 한 말씀 부탁드립니다.

“시민운동은 문제의식이 없으면 소멸한다”는 말을 귀가 닳도록 들었어요. 보통사람의 입장에서 꼭 해결하고자 하나 개인적으로는 어찌 못하는 쟁점을 개발할 필요가 있습니다. 그러려면 열정이 있는 사람들이 모여 토론해 증론을 모아야 합니다. 모아진 증론을 정책 아젠다로 만들어 구체적 행동으로 실천할 때 효과가 있습니다. 윤석열 정부의 도시정책에 대한 비판과 대안 제시를 위해서는 여러 분야의 시민운동과 연계해서 대응해야 효과가 있을 거예요. 시민운동은 학회, 연구기관, 정부 등 제도권에서 끌려러워 제기 못 하는 문제를 쟁점화해서 개선책을 모색하는 운동이라고 생각해요. 시간과 노력이 많이 요구되는 운동이지요. 어렵더라도 도시개혁센터가 계속해서 이러한 시민운동을 잘 해주길 응원합니다.

튀르키예 지진 참사, 우리는 안전한가?

대구정책연구원 재난안전연구센터
(최용준, 이강민, 편도철 연구원)
km71015394@dpi.re.kr

1. 튀르키예 가지안테프 지역의 지진피해가 큰 이유는 무엇인가?

2023년 2월 6일 오전 4시 17분 36초에 튀르키예 동남부 가지안테프 인근을 강타한 지진은 규모 7.8 대지진으로, 첫 지진 후 다수의 여진이 발생하였다. 이 지진으로 인해 2023년 4월 22일까지 파악된 튀르키예 지진 피해 사망자 수는 50,783명, 부상자는 107,204명 이상으로 추산되고 있다. 또한 이번 강진으로 인한 피해는 튀르키예 국내총생산(GDP)의 10%인 840억달러(한화 약 106조7220억원) 이상으로 추산됐다.

튀르키예는 4개의 지각판(유라시아판, 아라비아판, 아나톨리아판, 아프리카판)이 만나는 지역에 위치하기 때문에 지진발생이 잦아 지진대비를 위해 많은 준비를 하고 있는 국가로 1999년 8월 17일 튀르키예 북서부 지방의 이즈미트를 강타한 규모 7.8의 지진으로 1만 7,480명이 숨지는 참사를 겪은 뒤 '지진전략계획'을 수립했다. 또 1999년 이후 지어진 건물에 대해 내진 설계를 적용하도록 한 건축법을 제정하기도 했다.

이러한 대비에도 불구하고 최근 가지안테프 지역의 지진 피해가 큰 이유로는 세 가지 원인이 지목된다.

첫째, 지진의 규모가 컸고 진원의 깊이, 발생 시간대 등이 종합적으로 영향을 미쳤다는 것이다. 일반적으로 진원의 깊이에 따라 피해정도가 달라지는데 가지안테프를 강타한 금번 지진의 진원은 약 18km 정도였고 잠시 후 이어진 7.5 규모 여진의 깊이도 10km에 불과 했다.

둘째 내진설계를 위한 정부의 관리 감독이 허술했기 때문이다. 1999년 이후 지어진 건물에 대해 내진 설계를 적용하도록 한 건축법에 따라 해당되는 건축물들의 내진보강 공사를 하도록 규정했다. 하지만 20년째 장기 집권 중인 레제프 타이이프 에르도안 정부는 불법 건축물에 부과된 벌금 1,000만 건 중 180만건을 유예해 주는 조치를 취하면서 불법 건축물에 대한 내진보강이 사실상 이루어지지 않았다. 동시에 신규건축물의 경우에도 내진관련 부실 건축으로 인해 약한 기둥이 일제히 무너지면서 1층, 2층, 3층의 순으로 연쇄 붕괴가 일어나 마치 팬케이크처럼 건물이 납작해지는 '팬케이크 크러쉬(pancake crush)'가 발생하였다.

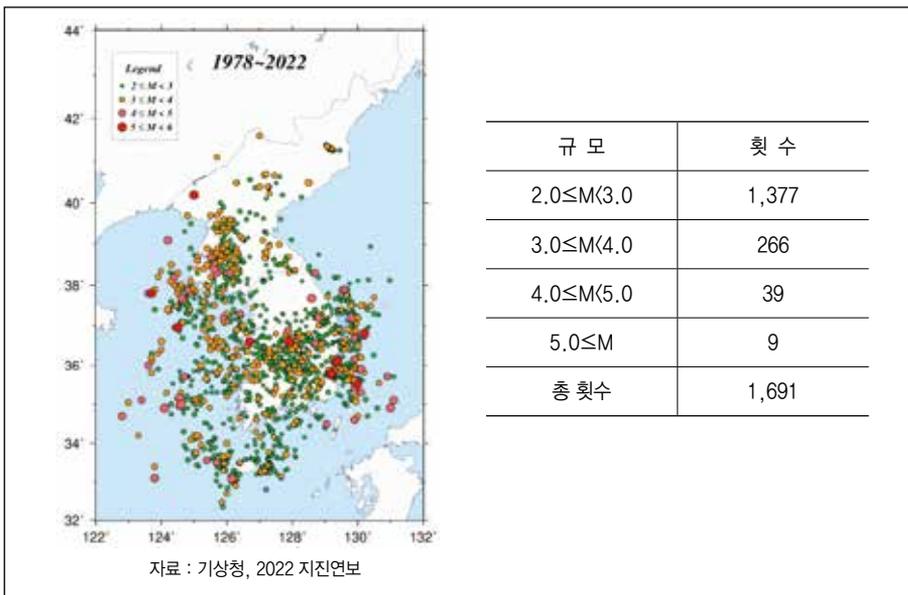
셋째, 가지안테프 지역 아나톨리아판 주변 단층선의 천연광맥에는 공작석(Malachite, 구리 추출 광물)이 존재하고 있다. 고대 시절부터 지하 깊은 광산에서 광물을 추출하여 청동기 문명이 발전하고 해상무역을 통한 경제적 이득을 통해 번영하였으나, 이러한 행위들은 지각의 안정성을 악화시켰고 산악

지형 특성으로 인해 지진에 의해 발생하는 지진파를 증폭시켜 더욱 파괴적인 지진이 발생하였다. 결과적으로 튀르키예 가지안테프 지역의 지진은 자연적 원인과 인위적 원인이 동시에 적용되면서 역대 최악의 지진피해 중 하나로 기록 될 전망이다.

2. 우리나라 지진 발생 현황과 지진대비를 위한 내진율 현황

우리나라는 지진과 화산 활동이 많은 환태평양 조산대(環太平洋造山帶, Circum-pacific orogenic belt)에는 속하지 않지만 크고 작은 지진들이 지속적으로 발생하고 있다.

1978년 이후 한반도 누적 진앙 분포를 보면 2022년까지 총 1,691회의 지진이 발생(해역지진 포함)하였는데 규모 2이상 3미만($2.0 \leq M < 3.0$) 지진은 1,377회, 규모 3이상 4미만($3.0 \leq M < 4.0$) 266회, 규모 4이상 5미만($4.0 \leq M < 5.0$) 39회, 5이상($5.0 \leq M$) 9회가 발생하였다.



〈그림 1〉 1978~2022년 한반도 누적 진앙분포 및 지진발생 현황

2022년 기준 최근 10년간 전국에서 발생한 지진 중 75.4%가 대구경북지역에서 발생하고 있는데 규모 2이상 3미만($2.0 \leq M < 3.0$) 지진이 350회로 가장 많이 발생하였으며, 규모 3이상 4미만($3.0 \leq M < 4.0$)의 지진이 36회 발생하고 있다.

2016년 11.19지진과 2017년 포항지진으로 인해 지진발생량이 큰 폭으로 증가하였었지만 이를 제외하여도 2018년~2022년까지도 전국에서 가장 많은 지진이 발생하고 있는 중이다.

튀르키예 지진 참사, 우리는 안전한가?

〈표 1〉 지역별 규모 2 이상 지진발생 현황

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	총 지진 발생횟수
계	14	16	14	196	139	51	24	27	21	21	523
서울·경기·인천	1	2	1	1	0	1	4	2	1	1	14
부산·울산·경남	2	0	1	6	5	1	5	1	7	2	30
대구·경북	6	10	6	179	121	35	11	12	5	7	392
광주·전남	1	2	1	1	5	2	0	6	2	2	22
전북	0	1	1	1	2	2	0	2	5	0	14
대전·충남·세종	1	0	2	6	3	4	0	2	0	4	22
충북	3	0	1	0	2	4	2	1	1	5	19
강원	0	0	1	1	1	2	0	1	0	0	6
제주	0	1	0	1	0	0	2	0	0	0	4

자료 : 기상청, 지진 및 지진해일 발생통계 재구성

〈표 2〉 2013~2022년 지역별 규모별 지진발생 현황

지역별	ML≥5	5) ML≥4	4>ML≥3	3>ML≥2	총 지진발생횟수
계	3	4	48	468	523
서울·경기·인천	0	0	1	13	14
부산·울산·경남	0	0	3	27	30
대구·경북	3	3	36	350	392
광주·전남	0	0	4	18	22
전북	0	0	1	13	14
대전·충남·세종	0	0	2	20	22
충북	0	1	1	17	19
강원	0	0	0	6	6
제주	0	0	0	4	4

자료 : 기상청, 지진 및 지진해일 발생통계 재구성

지진발생으로 인해 지진피해를 줄이기 위해서는 예방·대비·대응·복구 단계별로 즉각 대응할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 또한 지진피해의 경우 재난관리 4단계 중 '예방' 차원의 관리가 매우 중요하고 특히 민간건축물의 내진성능 강화가 매우 중요함을 금번 튀르키예 지진피해 사례에서 알 수 있는데, 튀르키예 지진으로 인해 인명피해가 많이 발생한 원인이 붕괴된 약 10만개의 건축물 중 대부분이 주거용 건축물이었기 때문이다.¹⁾

2022년 6월 기준 대구경북지역의 민간건축물 내진율을 살펴보면 대구시의 경우 15.0%로 전국 특광역시 평균 18.0%보다 낮고, 경북도의 경우에도 10.5%로 전국 광역도 평균인 26.7%보다 낮은 상황이다.

따라서 규모 5 이상의 지진이 발생하였던 대구경북지역의 경우, 미래 발생할지도 모르는 지진으로 인한 피해를 최소화하기 위해서는 '민간건축물 내진율 향상'이 무엇보다 큰 과제 중의 하나라고 할 수 있다.

1) 대한건축사협회 건축사신문, 2023.02.22., 튀르키예 대지진, 부실·불법건축으로 피해 키워... '국내 건축물 품질 확인제' 도입해 건축안전 반면교사 삼아야

〈표 3〉 전국 지자체별 민간건축물 내진율 현황

구분	내진율(%)	특광역시 평균(%)	구분	내진율(%)	광역시도 평균(%)
전국			152		
서울	19.5	18.0	경기	23.6	26.7
부산	11.6		강원	11.1	
대구	15.0		충북	13.2	
인천	19.2		충남	13.6	
광주	17.6		전북	12.6	
대전	19.0		전남	9.4	
울산	20.7		경북	10.5	
세종	21.3		경남	11.4	
			제주	16.4	

자료 : 국토교통부, 지자체별 민간건축물 내진설계 현황(2022.6 기준) 재구성

3. 우리나라 민간건축물 내진률 향상 방안

내진률이 낮은 이유는 내진보강 관련 제도가 부재했던 내진설계 의무화(1988년) 이전 건축물이 현재까지 다수인 점 때문이다. 1988년 이후부터 내진설계 법적 기준은 점차 강화하고 있으며, 건축물 층수와 연면적에 따라 내진설계 기준이 변화하고 있다(표 4) 참조). 향후 건축물의 경우 내진설계 법적 기준에 맞게 건설되어질 경우, 지진에 강한 도시로 변모해 나가게 될 것이다.

〈표 4〉 내진설계 기준(건축법 시행령) 변천 내용

개정 시점 (연월일)	층수	연면적	건축물 높이	처마 높이	기둥과 기둥 사이	기타 항목	행정 보고	내진설계 확인자
1988. 3.1	6층 이상	100,000㎡ 이상 (지진구역2내)1,000㎡ 이상인 병원·발전소·공공업무시설 등, 5,000㎡ 이상인 관람집회 시설, 10,000㎡ 이상인 판매 시설)	-	-	-	건설부령이 정하는 건축물	지진에 대한 안전 확인	16층 이상 건물: 건축구조 기술사
1992. 6.1	6층 이상	100,000㎡ 이상	-	-	-			
1996. 1.6	6층 이상	10,000㎡ 이상	-	-	-			
2005. 7.18	3층 이상	1,000㎡ 이상 (창고·축사·작물재배사 및 표준설계도서에 의하여 건축 하는 건축물은 제외)	-	-	-	건설교통부령이 정하는 지진구 역안의 건축물과 국가적 문화 유산 보존 가치가 있는 건축물	지진에 대한 안전 확인 (구조 안전 확인 통합)	6층 이상 건물: 건축구조 기술사
2009. 7.16	3층 이상		13m 이상	9m 이상	10m 이상	국토해양부령이 정하는 지진구 역안의 건축물과 국가적 문화 유산 보존 가치가 있는 건축물		
2014. 11.29	3층 이상	500㎡ 이상 (창고·축사·작물재배사 및 표준설계도서에 의하여 건축 하는 건축물은 제외)	13m 이상	9m 이상	10m 이상	-국토교통부령이 정하는 지진 구역안의 건축물과 국가적 문 화유산 보존 가치가 있는 건축 물	지진에 대한 안전 확인 (구조 안전 확인 통합)	5층 이하 건물: 건축사
2015. 9.22	3층 이상		13m 이상	9m 이상	10m 이상			
2017. 2.	2층 이상		13m 이상	9m 이상	10m 이상	특수한 설계·시공·공법 등이 필요한 건축물		
2017. 12	2층 이상		200㎡ 이상 (창고·축사·작물재배사 및 표준설계도서에 의하여 건축 하는 건축물은 제외)	13m 이상	9m 이상	10m 이상		

주 : 각년도 건축법 시행령(1988년 건축법 시행령 제16조, 1992년 이후 건축법 시행령 제32조 등으로 개정)

튀르키예 지진 참사, 우리는 안전한가?

문제는 내진설계 법적 기준이 생기기 전인 '1988년 이전 건축물에 대한 내진율을 어떻게 향상시킬 것인가'에 있다. 이에 정부는 내진설계 적용에 있어서의 비용 부담을 줄일 수 있는 기술개발²⁾을 추진하고, 내진설계 의무 적용 대상 건축물도 확대해 나가고 있다. 또한, 내진보강 적용 건축물에 대한 인증제를 도입함으로써 내진율 향상 홍보와 적용을 유도하고 있다.

향후 튀르키예 지진과 같은 대규모 지진이 발생할 경우를 대비하여 도시 내진율을 확보해 나감과 동시에 다음과 같은 대응도 강구해 나가야 할 것이다.

첫째, 내진율이 낮은 주택밀집지역의 경우, 붕괴와 화재 등 피해유발요인은 대단히 많다. 이에 주택의 리모델링시 내진보강 점검 항목을 추가하거나 내진보강 공사가 포함된 리모델링시 세금 감면 등의 인센티브를 제공하는 등의 내진보강 유도 정책개발 등이 필요하다.

둘째, 지역단위 긴급대피시스템을 구축해 나갈 필요가 있다. 내진율이 낮아 대규모 피해가 예상되는 건축물 또는 지역의 경우 신속한 대피활동 유도가 가능한 체계를 갖추어 나가야 한다. 또한, 내진보강 적용 건축물의 위치와 접근 경로, 일상 생활품 확보 방안 등의 지역단위 맞춤형 계획도 필요하다.

셋째, 내진율이 낮은 지역에 있어 내진율의 중요성 등 시민 개개인에 대한 교육과 홍보 기능도 강화되어야 한다. 지역내 가족단위 지진방재교육을 지속적으로 실시한다거나, 가정내 안전 키트 등을 제작·배포하여 지진피해 최소화를 위해 노력하여야 한다. 또한 지진대응 교육을 의무화하고, 지진체험관 등과 연계하여 어릴 때부터 지진대응 의식을 고양해 나가야 할 것이다.

지진은 자연재해로 인간의 힘으로 완전히 막을 수는 없지만, 내진율 향상 등의 대응방안 강구와 적용을 통해 그 피해를 최소화할 수 있다. 우리에게 아직까지 튀르키예 지진과 같은 대규모 지진 발생은 낯설기도 하며, 그 너머의 미래는 가늠할 수조차 없다. 우리가 할 수 있는 최대한의 대응을 고려하고 현실에 적용하여 우리와 다음 세대가 살아야 할 미래 삶의 공간을 안전하게 만들어 나가야 할 것이다.



2) 지진 및 기후변화 대응 소규모·기존 건축물 구조안전성 향상기술 개발 등

도시 개혁 센터 이야기

- 도시개혁센터 활동이야기
- 도시숲분과 소개
- 회원명단



》》 [2023년 정기총회] 주요 임원 선출

- 일시, 장소: 2월 7일(화) 오후 6시, 경실련 강당

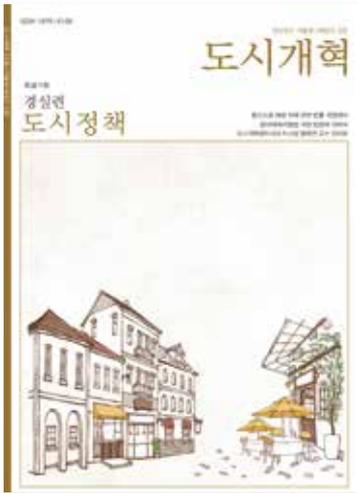
- 주요임원 선출:

- 신임 운영위원장 - 황지욱 교수(전북대 도시공학과)
- 신임 정책위원장 - 박영민 박사(한국환경연구원 선임연구위원)
- 신임 이사 - 김민완 대표(주태경유엔디시)
- 신임 주거분과장 - 김진오 교수(경희대 환경조경디자인학과)





》》 [도시개혁 책자] 2022년 겨울호/재발간 3호 : 발송 완료 (1/27)



도시개혁 재창간 3호 (표지)



도시개혁 재창간 3호 (목차)

》》 [성명] 정부의 도시계획 혁신방안에 대한 경실련 입장 (1/9)

- 국토부가 지난 6일 도시혁신구역, 복합용도구역, 도시계획시설 입체복합구역 등 세 가지 공간혁신구역 도입을 골자로 하는 '도시계획 혁신방안'을 발표함. 한국형 화이트존인 도시혁신구역은 토지·건축의 용도 제한을 두지 않고, 용적률·건폐율도 지자체단체가 자유롭게 정할 수 있는 구역임. 또한 도시혁신구역 및 복합용도구역의 지정을 위해 중앙도시계획위원회의 심의를 받도록 함.
- 경실련은 2002년 제정된 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 통해 도시계획 결정 권한의 지자체단체로의 이양을 다시 후퇴시킴으로 우리나라 도시계획의 근간을 무너뜨리는 심각한 사안으로 즉각적인 재검토를 요구하며 개발활성화라는 명목으로 시행되는 무분별한 규제완화를 중단하라고 촉구함.

>>> [성명] 노후계획도시 특별법에 대한 경실련 입장 (2/9)

- 정부가 7일 발표한 노후계획도시 특별법 주요 내용에 따르면 택지조성사업 완료 후 20년이 경과한 100만㎡ 이상의 택지 등을 '노후계획도시'로 지정하여 정비사업을 진행하면, 주택의 노후 기준이 기존 30년에서 20년으로 단축되고, 용적을 상향, 안전진단 완화, 절차 간소화 등의 특례가 주어짐.
- 경실련은 도시계획의 일관성을 훼손하는 개발 특혜를 전면 재검토할 것과 자원낭비, 고밀개발을 통한 도시환경 악화를 우려하는 입장을 발표함. 1기 신도시 특혜로 수도권 과밀을 부추겨 국토균형발전에도 역행한다는 점을 지적하고, 단지별 용적을 상향이 아닌 도시환경, 재해·안전, 교통 등을 필수적으로 고려한 공공인프라 구축이 우선돼야 함을 촉구함.

>>> [성명] 국가첨단산업단지 조성에 대한 경실련 입장 (3/17)

- 정부가 지난 15일 비상경제민생회의를 개최하고 국가첨단산업단지 조성계획을 발표함. 2042년까지 약 300조원 규모의 민간 신규투자를 바탕으로 세계 최대 규모의 메가 클러스터를 경기도 내에 구축하고, 전국에 총 4,076만㎡ 규모의 국가산업단지 15개를 조성하겠다는 것으로, 이 과정에서 개발제한구역, 농지 관련 규제를 역대 정부 대비 최고 수준으로 완화하겠다고 밝혀 무분별한 그린벨트 해제를 규탄하는 입장을 발표함.
- 첨단산업 육성과 지역균형발전을 위한 지역거점의 산업생태계 조성은 균형적 국토관리계획 차원에서 필요하나 산업단지 조성을 위해 개발제한구역을 적극 완화하겠다는 것은 사유재산권까지 엄격하게 제한하며 운영해온 그린벨트 제도의 오용이자 선거를 앞둔 선심성 나눠주기식 정책이 될 수 있어 즉각 철회할 것을 촉구함.

>>> [성명] 서울시 그레이트 한강 프로젝트 관련 경실련 입장 (3/20)

- 서울시가 지난 9일 '그레이트 한강 프로젝트' 추진 계획을 발표함. 2006년 오세훈 시장이 발표한 한강 르네상스의 새로운 버전으로 제2세종문화회관 건립, 서울형 대관람차 서울링 설치, 항만시설과 수상 산책로, 곤돌라 설치 등 모두 55개 사업이 담겨있음. 도시계획 규제도 완화해 용산국제업무지구 등 한강변 거점에 도시혁신구역을 적용해 도시·건축용도에 제한을 두지 않고 한강과 연계해 종합개발하고, 주거용 건축물의 35층 이하 높이 제한과 한강변 주동 15층 규제도 폐지함.

- 경실련은 자연생태를 훼손하고 안전성 우려되는 졸속 사업은 결국 예산 낭비로 이어질 수 있음을 지적하고, 35층 룰이나 한강변 주동 15층 규제 폐지도 경관보다는 강변 아파트의 조망권 사유화를 위한 특혜에 불과함으로 불노소득 환수장치를 마련하라고 촉구함.

>>> [논평] 분당 정자교 붕괴사고에 대한 경실련 입장 (4/6)

- 4월 5일 오전 성남시 분당 정자교 붕괴사고로 보행자 2명이 사상하는 안타까운 사고가 발생함. 교량은 많은 사람과 차량이 이용하는 도시의 중요한 시설물 가운데 하나인데 그런 교량을 건너던 보행자가 죽거나 다치는 사고가 도심 한복판에서 발생한 것임.
- 경실련은 해당 시설에 대한 지자체장의 점검 부실이 의심되고, 특히 이번 사고는 중대재해처벌법 적용이 가능한 사안으로서 시민재해에 해당하므로 철저한 수사를 통해 책임있는 자들에 대한 처벌이 이뤄져야 하며 억울한 죽음이 재발되지 않도록 정부와 지자체가 안전 점검방식 개편 등 근본대책을 마련할 것을 촉구함.

>>> [성명] 중대시민재해 적용해 책임자 처벌하라 (5/2)

- 4월 5일 발생한 분당 정자교 붕괴사고 이후 성남시가 18개 교량에 대해 실시한 정밀안전진단 결과 14개 다리를 철거하고 재시공한다고 밝힘. 2년 전 검사에서 보통(C) 등급을 받았던 상당수 교량들이 미흡(D)과 불량(E) 등급의 당장 철거해야 하는 수준의 교량으로 밝혀진 것에 대한 조치로 지자체의 부실점검 의혹이 사실로 드러남.
- 경실련은 도심 한가운데서 소중한 시민의 목숨을 앗아간 분당 정자교 사고를 중대시민재해로 규정하고 중대재해처벌법에 따라 책임자의 처벌을 촉구함. 또한, 추가 정밀안전진단 결과 현행 법 규정의 점검으로는 시설물의 안전을 신뢰할 수 없으므로 형식적이며 외주를 통한 부실점검 방식을 전면 개편하고, 도시안전과 시민안전에 대한 정부와 지자체 관련 기관의 책임 강화를 강력히 요구함.

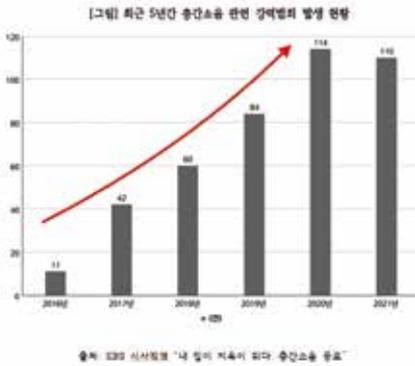
>>> [보도자료] 층간소음 관련 강력범죄 증가에 대한 입장 (6/29)

- KBS 시사직격팀이 경실련에 제공한 최근 5년간 층간소음 관련 형사사건 판결문 분석자료에 따르면 최근 5년 사이 살인, 폭력 등 강력범죄가 2016년 11건에서 2021년 110건으로 10배 급증함. 층간소음 피해가 이처럼 갈수록 증가하는데 정부와 국회는 무관심한 상황임. 경실련이 지난 2022년 11월 "경실련 층간소음 해결책" 제안을 국토부와 국회 국토위 의원들에게 공개질의했으나 국토부는 중

도시개혁센터 활동이야기

장기적으로 검토하겠는 형식적인 답변으로 일관했고, 국회 국토교통위원회 의원들은 전체 30명 중 단 4명만 회신함

- 경실련은 제품의 품질이 문제인데 물건을 구입한 사람들끼리 싸우고 민·형사상으로 다투는 참담한 현실을 폭로하며 모든 세대 층간소음 전수조사를 의무화하고 동호수마다 층간소음을 명시하는 표시제를 법제화할 것과 시공사 책임을 강화하고 후분양제를 추진할 것을 촉구함



>>> [유튜브 도시대학] 제21기 도시대학 개최 / 총 16강 (4/12~7/26)

- 경실련 유튜브에 매주 수요일 오전 10시 업로드
- 대상자: 시민 / 수강료: 무료



1강 - 도시와 도시계획
 발제: 강명구(서울시립대 교수)
 토론: 한상훈(운영위원/중원대 교수)
 사회: 권 일(도시대학장/한국교통대 교수)



2강 - 수도권 쏠림의 대가
 발제: 마강래(중앙대 교수)
 토론: 이삼수(LHI 연구위원)
 사회: 권 일(도시대학장/한국교통대 교수)



3강 - 저출생 대응 국토·도시공간 계획 방향

발제: 이수기(한양대 교수)
 토론: 문 채(성결대 교수)
 사회: 권 일(도시대학장/한국교통대 교수)



4강 - 고령사회 도래와 도시정책의 방향

발제: 우명제(서울시립대 교수)
 토론: 김형규(홍익대 교수)
 사회: 권 일(도시대학장/한국교통대 교수)



5강 - 탄소중립을 위한 4차 산업혁명과 스마트도시

발제: 이승일(서울시립대 교수)
 토론: 최봉문(前이사장/목원대 교수)
 사회: 권 일(도시대학장/한국교통대 교수)



6강 - 도시 및 도시계획 관련 이머징 이슈

발제: 김선아(스페이싱엔지니어링 건축사사무소 대표)
 토론: 여춘동(인토엔지니어링 대표)
 사회: 권 일(도시대학장/한국교통대 교수)



7강 - 도시재생이란 무엇인가?

발제: 이상준(LNE 연구원)
 토론: 한경구(균형성장혁신 이사)
 사회: 황지욱(운영위원장/전북대 교수)



8강 - 서울의 도시재생 무엇을 남겼는가?

발제: 백해영(서울센터장)
 토론: 유해연(송실대 교수), 이상준(LNE 연구원)
 사회: 황지욱(운영위원장/전북대 교수)

도시개혁센터 활동이야기



9강 - 지방의 도시재생이 이루고자 했던 것은?

발제: 한승헌(한국표준협회 경영혁신본부 위원)
토론: 김일영(소연PPS 대표)
사회: 황지욱(운영위원장/전북대 교수)



10강 - 우리나라 도시재생 지속가능성

발제: 김동호(前세종센터장)
토론: 이용규(정선센터장)
사회: 황지욱(운영위원장/전북대 교수)



11강 - 도시재생이 나아갈 새로운 길

발제: 황지욱(운영위원장/전북대 교수)
토론: 류성룡(고려대 교수)
사회: 최봉문(前이사장/목원대 교수)



12강 - 주거복지와 임대주택 정책

발제: 임미화(전주대 교수)
토론: 김선아(스페이싱엔지니어링 건축사사무소 대표)
사회: 한상훈(운영위원/중원대 교수)



13강 - 고령자 주거복지 강화방안

발제: 임준홍(충남연구원 연구위원)
토론: 지규현(한양사이버대 교수)
사회: 한상훈(운영위원/중원대 교수)



14강 - 주택임대사업자 규제방안

발제: 한상훈(운영위원/중원대 교수)
토론: 임준홍(충남연구원 연구위원)
사회: 지규현(한양사이버대 교수)



15강 - 최저주거기준과 반지하 주택

발제: 지규현(한양사이버대 교수)
토론: 임준홍(충남연구원 연구위원)
사회: 한상훈(운영위원/중원대 교수)



16강 - 저층주거지 정비제도

발제: 김선아(스페이싱엔지니어링 건축사사무소 대표)
토론: 임미화(전주대 교수)
사회: 한상훈(운영위원/중원대 교수)

홍보 포스터 및 유튜브 썸네일

■ 정책위원회 회의

- 일시, 장소: 2월 20일(월) 오후 5시, 경실련 1층 카페Justice



정책위원회 1차 회의 사진

■ 재생분과 회의

- 일시, 장소: 3월 20일(월) 오후 7시, 온라인(Zoom)



재생분과 1차 회의 사진

■ 숲분과 회의

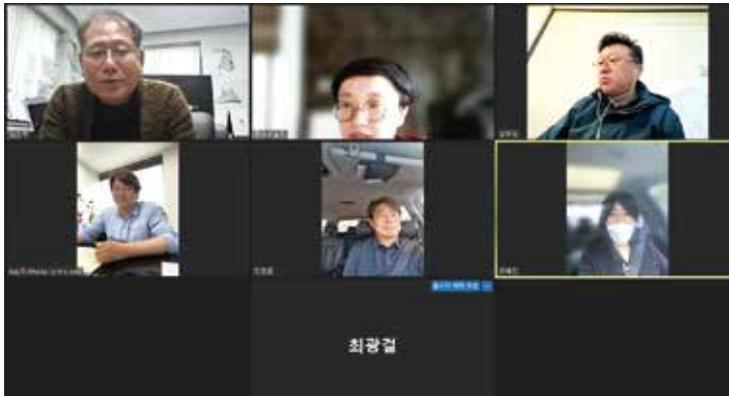
- [1차 회의] 일시, 장소: 3월 10일(금) 오후 5시, 경실련 강당
- [2차 회의] 일시, 장소: 4월 14일(금) 오후 5시, 온라인(Zoom)
- [3차 회의] 일시, 장소: 6월 8일(목) 오후 5시, 대학로 인근 카페



숲분과 1차 회의 사진



숲분과 3차 회의 사진



숲분과 2차 회의 사진

분과위원(정책위원) 모집

도시개혁센터 분과에서 정책위원으로 활동하고 싶은 분들은
사무국(02-3673-2147/dongi78@ccej.or.kr)으로
문의해주세요.^^

》》 경실련 도시개혁센터 숲분과 소개

경실련 도시개혁센터는 주거분과, 안전분과, 교통분과, 재생분과, 숲분과 등 5개의 분과 활동을 진행하고 있습니다. 이번 호에서는 작년 3월 발족한 숲분과를 소개합니다. 총 열 분의 정책위원이 활동하고 계시고, 다들 바쁘신 중에도 매월 정기회의를 개최하며 시민의 입장에서 도시숲 문제를 어떻게 바라보고 풀어갈 것인지 토론과 고민을 이어가고 있습니다.



(왼쪽부터) 우혜인 위원, 김민완 이사(숲분과장), 안정준 위원, 김무성 위원, 양원철 위원, 안세원 위원
최광걸 위원, 박현준 위원

아래는 숲분과 위원님들의 짧은 인사글입니다.^^

도시화로 망가지는 자연숲의 훼손과 인체에 해로운 오염된 환경파괴 주범들이 건강한 삶의 질을 위협하고 있습니다. 자연을 밀어내고 들어서는 개발 선진화 방향을 막을 수는 없겠지만 숲분과의 작은 노력으로 시민 삶의 질을 높일 수 있는 그린시티화 방향을 제시하고, 지속적인 노력으로 그린시티화를 만들어가고자 합니다. 이미 망가져 가는 지구의 운명을 숲분과의 활동과 감시로 조금이나마 회복시키고 지구가 편히 숨 쉬도록 힘을 쏟고자 합니다.

- 김민완 숲분과장 · 도시개혁센터 이사 / ㈜태경유엔디시 대표 -

기후변화, 탄소중립, 코로나 팬데믹으로 생활, 사회, 문화 등등 모든 면에서 변화가 있습니다. 그러므로 도시 숲은 우리 시민 모두의 현재와 미래를 포용할 만큼 무한한 잠재력을 바탕으로 하여, 미래 성장을 주도할 새로운 가치이자 '삶의 숲'으로 끊임없이 변화하는 중입니다. 도시 숲에 대한 시대적·시민적·경제적 수요에 부응하여 융·복합적 연구개발 플랫폼을 구축함으로써, 숲의 자원을 선순환 체계로 확립하고 사회적 가치를 극대화하여 온 시민이 체감할 수 있도록 성과 창출에 노력하고 앞장서야 합니다.

- 우선희 숲분과 정책위원 / 충북대 농업생명환경대학 식물자원학과 교수 -

우리 모두가 the 나은 건강한 행복을 추구하는 삶을 위하여 좀더 노력하다 보면 우리의 후손들에게 조금이나마 덜 미안 하지 않을까하는 생각을 가져 봅니다. 우리 도시숲분과의 작고 생명력있는 노력들이 모여 큰 숲을 이룰수 있게 노력하겠습니다.

- 김무성 숲분과 정책위원 / 케이앤에이 디벨롭먼트(주) 대표 -

개발이 주된 도심지에서 작은 새들의 안식처가 될수 있는 공간 도시숲. 도심지내 작은 도시 숲을 시작으로 개발과 보존이 조화를 이룰수 있도록 노력하겠습니다.

- 안정준 숲분과 정책위원 / 미래환경기술(주) 상무이사 -

도시의 확장으로 점점 줄어드는 녹지와 현재 거론되고 있는 기후변화와 대기질 문제 등을 해결하기 위한 작은 소망을 가지고 활동하게 되었습니다. 조경가로써 할 수 있는 소소한 행동으로 미력이나마 힘을 보태고 싶습니다. 많은 성원 부탁드립니다. 감사합니다.

- 윤영주 숲분과 정책위원 / Design Field 대표이사 -

푸른하늘 아래 다시금 제비와 산새들이 지저귀고, 우리들의 다양한 이야기를 만들어가는 공간 도시숲.. 보전과 지속적인 관리를 통해 너와나, 우리의 푸른 도시를 꿈꾸며.. 도시숲 조성을 위해 다양한 활동을 하겠습니다.

- 최광걸 숲분과 정책위원 / 철원군 도시재생센터장 -

빌딩으로 형성된 도시협곡에서 우리는 가로수마저도 지켜주지 못하고 있습니다. 법적인 규제를 통해 시설녹지는 조성되고 있지만 많이 부족합니다. 도시 숲 조성을 통한 시민의 건강과 정서 증진을 위한 불가피한 선택에 작은 힘이나마 보태도록 하겠습니다

- 양원철 숲분과 정책위원 / (주)보선위터텍 대표 -

도시개혁센터 회원으로 가입해주세요

*아래 회원가입서를 작성하신 뒤 스캔하시거나 사진으로 찍은 파일을 아래 이메일로 보내주시면 됩니다.

dongi78@ccej.or.kr : 윤은주 도시개혁센터 부장

*아래 회원가입서를 작성하시고 자르신 뒤에 우편으로 아래 주소로 보내주셔도 됩니다.

서울 종로구 동승3길 26-9 3층 경실련 도시개혁센터 (우편번호: 03085)

*온라인으로도 가입하실 수 있습니다. (추가정보 누르시고 가입한마디에 '도시개혁센터 회원' 이라고 꼭 적어주세요)

- 경실련 홈페이지(ccej.or.kr)로 들어오셔서 '후원회원가입' 에서 작성하시면 됩니다.

- 큐알코드로 들어오셔도 됩니다.



경실련과 함께 걷는 길

회원정보

회비와 후원금은 소득공제를 받으실 수 있습니다

이름

(단체 및 법인명)

생년월일

(사업자등록번호)

(국세청연말정산간소화서비스 이용 원하시면 주민번호 기재)

연락처

이메일

주소 (우편물 수령지)

가입동기

- 추천 (추천인:)
- 토론회, 행사 (행사명:)
- 인터넷, SNS 기타 ()

회비납부 방식

(CMS계좌이체와 신용카드 중 택1)

<input type="checkbox"/> CMS 계좌이체	<input type="checkbox"/> 신용카드
예금주	명의자
계좌번호 (휴대전화번호 계좌 불가)	카드번호
출금은행	유효기간 월/ 년(숫자4자리)
생년월일	
출금일 <input type="checkbox"/> 10일 <input type="checkbox"/> 20일 <input type="checkbox"/> 25일	
납부금액	
개인 (매월) <input type="checkbox"/> 1만원 <input type="checkbox"/> 2만원 <input type="checkbox"/> 3만원 <input type="checkbox"/> 5만원 <input type="checkbox"/> 10만원 <input type="checkbox"/> 기타()원	
법인 (매월) <input type="checkbox"/> 5만원 <input type="checkbox"/> 10만원 <input type="checkbox"/> 기타()원 (일시) <input type="checkbox"/> 60만원 <input type="checkbox"/> 120만원 <input type="checkbox"/> 기타()원	

문의) 회원팀 02-766-5627

[개인정보 및 고유식별정보 수집 및 이용 동의]

- 수집 및 이용목적 : CMS 출금이체를 통한 회비 수납
- 수집항목(개인정보) : 성명, 전화번호, 휴대전화번호, 금융기관명, 계좌번호 / (고유식별정보) : 생년월일
- 보유 및 이용기간 : 수집, 이용 동의일부터 CMS 출금이체 종료일 (해지일)까지
- 신청자는 개인정보 및 고유식별정보 수집 및 이용을 거부할 권리가 있으며, 거부 시 출금이체 신청이 거부될 수 있습니다.

[개인정보 제3자 제공 동의]

- 개인정보를 제공받는 자 : 사단법인 금융결제원
- 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 이용 목적 : CMS 출금이체 서비스 제공 및 출금동의 확인, 출금이체 신규 등록 및 해지 사실 통지
- 제공하는 개인정보의 항목 : 성명, 금융기관명, 계좌번호, 생년월일, 전화번호, 휴대전화번호 (은행 등 금융회사 및 이용기관 보유)
- 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 보유 및 이용기간 : CMS 출금이체 서비스 제공 및 출금동의 확인 목적을 달성할 때까지
- 신청자는 개인정보를 금융결제원에 제공하는 것을 거부할 권리가 있으며, 거부 시 출금이체 신청이 거부될 수 있습니다.

상기 금융거래정보의 제공 및 개인정보의 수집 이용, 제3자 제공에 동의하며 CMS 출금이체를 신청합니다.

신청인 _____ 년 월 일 (인) 또는 서명(자필 필수)

증액 신청서

경실련 회원님, 회비를 증액해 주세요!

이름	소속
회비증액 현 회비에서 ()원 증액합니다.	
정보갱신 (변동사항 있는 경우만)	
연락처	
E-mail	
주 소	
신청인	(인) 또는 서명
신청일	20 _____ 년 _____ 월 _____ 일



(사)경실련도시개혁센터

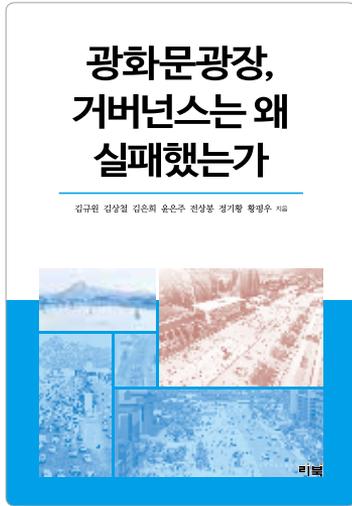
회원 명단

강미현	공병준	곽도	곽총삼	권영진	권일	김경희	김광만	김근영
김금옥	김기성	김덕기	김도영	김무성	김미경	김민완	김범일	김석기
김선아	김성수	김세용	김일영	김재익	김정곤	김준현	김진오	김천일
김태호	김형욱	나경준	노웅래	류성룡	류종석	민범기	박경난	박경숙
박근오	박상위	박성우	박연환	박영민	박영웅	박정윤	박찬우	박현준
박희정	배웅규	백남철	백인길	서민호	서순탁	신상기	신행숙	심재민
안세원	안정준	양원철	여춘동	우선희	우혜인	유성하	윤영주	윤은주
이만희	이명수	이병준	이상현	이양재	이유미	이은재	이제선	이창수
이희승	임영희	정성훈	정애리	정영일	조돈철	조은경	진광성	최강림
최광걸	최두호	최명철	최봉문	최성진	최윤정	최정우	최충익	하동익
			하성규	한상훈	한승현	허도한	현철재	황지욱

(총 96명)

시민의 삶을 바꾸는 거버넌스, 더 잘할 수 있을까?

광화문광장 거버넌스 실패를 기록하며 다시 희망을 다듬다



광화문광장을 어떻게 만들 것인가를 두고 오랜 시간 시민들의 논의가 있었다. 이 책은 아직 끝나지 않은 광화문광장 거버넌스에 대한 보고서이자 ‘중간 결산’ 백서다. 광화문광장을 함께 제대로 만들기 위해 노력했던 사람들의 생생한 경험담과 거버넌스 과정과 성과, 실패와 희망의 이야기를 고스란히 기록하였다.

분명 아쉬운 실패로 끝난 광화문광장 거버넌스였지만, 그 실패를 단순한 ‘회한으로만’ 여길 필요는 없다. 아직 광화문광장 재구조화를 둘러싼 거버넌스는 끝나지 않았기 때문이다.

단지 실패했다는 이유만으로 좌절하지 않고 모두의 광화문광장을 위해 설 틈 없이 달려왔던 많은 시민사회단체, 각기 다른 현장에서 광화문광장을 위해 노력했던 수많은 사람들과 외로운 싸움이라는 생각이 들 때마다 언제나 힘을 불어넣어 주었던 시민들의 응원 덕분에 실패를 부정하지 않고 인정할 수 있게 되었다.

이제 곧 있으면 다시 광화문광장이 돌아온다. 수많은 우여곡절과 아쉬운 선택들 그리고 실패해 버린 거버넌스를 간직한 채 돌아오는 새로운 광화문광장을 위해서 우리는 어떤 인사를 준비해야 할까?

함께 기록해 주신 분들

김규원 한겨레21 선임기자 | 김상철 서울시민재정네트워크 운영위원, 공공교통네트워크 정책위원장 |

김은희 도시연대정책연구센터장 | 윤은주 경실련 도시개혁센터 간사 | 전상봉 서울시민연대 대표 |

정기황 시민법인 문화도시연구소 소장, 시시한연구소 공동소장 | 황평우 한국문화유산정책연구소장, 동국대학교 겸임교수