

급한 일과 중요한 일

김찬호 대한국토·도시계획학회 회장/중앙대학교 교수 (chkim@cau.ac.kr)



지난 2년간 코로나는 모든 이슈를 빨아들일 만큼 강력한 흡인력을 보여줬다. 모든 대화는 어제의 운동 시합의 결과처럼, 몇 명의 확진자가 발생했고 주변의 누가 코로나에 걸렸는지, 그저 모든 것이 운명인 것처럼 확진자에 대한 조금의 동정과 함께 체념하듯이 시작했다. 어쩌면 코로나의 영향도 컸지만 이를 덮을 만한 큰 이슈가 없었기 때문인지도 모른다.

아니 몇 가지 이슈는 있었다. 5년 만에 치러진 대통령 선거는 0.7%라는 절묘한 차이로 정권을 교체했지만 벌써 지나간 희미한 기억이 되었다. 러시아는 수십 년간 같은 연방에서 한술밥을 먹던 우크라이나를 마치 오랜 원수처럼 침략해 서는, 21세기의 일이라고는 믿을 수 없는 엄청난 일들을 벌이고 있다. 우리를 둘러싸고 많은 일들이 벌어지고 있지만, 외부의 일에는 둔감하고 내부의 일은 쉽게 있을 수 있었던 것이 코로나의 덕은 아닐지 모르겠다.

그렇지만 여전히 눈엣가시처럼 우리를 괴롭히고 있는 문제는 있다. 어느 날인가부터 갑자기 치솟기 시작한 주택가격은 코로나 다음으로 대화를 이끌어가는 주제가 되었고, 서로 자신이 잘났다고 치열하게 싸우던 정치권조차 한 목소리로 이 문제를 해결하겠다고 나선 것은, 아마도 주택가격의 상승이 국민들의 부담만이 아니라 자신들의 기반을 흔들 수도 있다는 위기의식을 느낀 탓일 것이다.

원인과 해법에 대해서는 서로 의견이 다르지만, 주택가격을 안정시켜야 한다는 데는 크게 이견이 없는 것 같다. 다만, 문제는 어떻게 할 것인가이다. 누군가가 했던 '경제학이 존재할 수 있었던 것은 해답이 없기 때문이다'라는 말을 빌리면, 과연 주택가격을 안정시키는 방법을 알고 있는 사람이 있었는지, 정말 알고 있었다면, 왜 진작 그 방법을 쓰지 않았는지 의문이 생긴다. 국민을 28번이나 되

는 정책실험의 대상으로 삼더니, 결국 대학교 1학년 경제학 교과서에 있는 수요와 공급 이론이라는 가장 기본적인 이론으로 돌아가, 수요가 감당하지 못할 정도로 시장에 주택을 공급해서 가격을 낮추는, 그저 그런 해법이 묘안이라고 제시되었다. 이렇게 단순한 방법으로 해결할 수 있었다면 진작에 그렇게 못하고 28번이나 헛발질을 한 이유는 뭘지, 주택가격을 낮출 정도로 주택을 공급하기 위해 치러야 할 대가는 무엇인지 제대로 제시하지 않은 채 또 다시 일방적으로 진행 중이다.

신속한 주택공급이라는 거대한 이슈는 국토와 도시공간에서 이제까지 나름대로 의미가 있다고 지켜온 많은 가치를 삼켜버렸다. 개발제한구역에 대규모 신도시를 건설하여 수십만 채의 질 좋은 주택을 공급하고, 서울을 중심으로 신도시들을 GTX로 거미줄처럼 연결하면, 그 결과는 뻔하다. 균형발전하자며 그동안

균형발전하자며 그동안 공들여서 만들었던 세종시, 혁신도시의 역할은 희미해질 테고, 수도권으로 인구와 산업이 몰리게 될 것을 예측하는 데에는 그리 어려운 이론이 필요 없다.

공들여서 만들었던 세종시, 혁신도시의 역할은 희미해질 테고, 수도권으로 인구와 산업이 몰리게 될 것을 예측하는 데에는 그리 어려운 이론이 필요 없다. 비록 제대로 실현되지는 않았지만, 균형발전을 강조하면서 작성한 국토계획은 어디로 갔는지 찾을 수 없다.

지방분권이 중요하니 지방자치단체에 권한을 최대한 이양해야 한다고 하더니, 도시의 도시계획체계를 무시하고 역세권을 고밀 개발하고, 이미 결정된 재개발구역에 공공주택을 개발하겠다고 나서는 것은, 정부 스스로 자치단체의 계획고권이라는 것은 지켜 줄 가치가 없다고 봤기 때문일 것이다.

우리나라 도시계획제도는 1962년 「도시계획법」이 제정된 이래 시행착오도 거치고, 당시의 사회경제적 상황에 유연하게 대응하기 위해 몇 차례 개정을 거쳐 지금에 이르렀다. 1962년에 제정된 도시계획은, 거의 10년 간격으로 1970년, 1981년, 1992년에 큰 폭의 개정이 있었다. 2003년에는 도시지역뿐만 아니라 비도시지역도 도시계획 수립의 대상으로 포함하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 제정하였으므로 대개 10년에 한 번씩 몇 번의 큰 변화를 겪은 셈이다. 그렇다면 대체로 2010년대 초반에도 한 번은 큰 개정이 있었어야 할 텐데, 그렇지 못한 것은 「도시재생특별법」이나, 「스마트도시특별법」 등 상황 변화에 필요한 제도를 법률 개정이 아니라 신규로 제정해서 변화에 대응했기 때문으로 보인다.

과거보다 훨씬 빨리 변하는 사회경제적 상황을 고려하면 진작이라도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 개정했어야 한다. 몸집은 커지고 계절이 바뀌었는데도 똑같은 옷을 입고 지낼 순 없으니까.

도시계획은 대개 20년 후를 목표로 수립한다. 물론 사회경제적 상황 변화에 대

응하기 위해 5년마다 재정비할 기회는 있다. 그래도 계획의 목표나 지향하는 가치는 지속성을 가질 필요가 있고, 당장 급하다고 중요한 일을 팽개칠 수는 없다.

그렇지만 주택 가격의 변동은 그 주기가 훨씬 짧다. 단기간에 주택공급을 늘리기 위해 이미 정해져 있는 도시계획의 틀을 흔들거나, 정해진 절차를 뛰어넘는 일이 있어서는 안 된다. 이를 위해서는 국토·도시계획을 수립할 때 충분한 의견 수렴과 합리적 예측에 기반하여 견고한 정당성과 타당성을 확보할 필요가

있다. 특히 지방자치단체의 계획고권을 침해하면서까지 중앙정부가 개별 도시계획에 개입할 여지를 최소화할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

지방자치단체의 계획고권을 침해하면서까지 중앙정부가 개별 도시계획에 개입할 여지를 최소화할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

수십 년간 잘 보존해온 개발제한구역을 대량으로 훼손하는 것이 우리 국토와 도시의 미래에 바람직하지 않다는 것은 분명하다. 개발제한구역관련법에는 보존을 위해 충분한 제도적 장치가 마련되어 있으나, 특별법을 통해 개발제한구역관련법을 무력화하고 있다. 지금이야 당장 급한 불을 끄기 위해 개발제한구역이라도 해제해서 주택을 공급하는 것이 필요할 것으로 보일지 몰라도, 주택가격이 안정되어 하락한다면, 파헤쳐놓은 개발제한구역은 어떻게 해야 할지 난감할 따름이다.

낡은 집을 새집으로 바꾸어 주겠다는데 싫다고 할 사람은 아무도 없다. 하지만 용적률 500%의 주택단지를 상상해 본 사람도, 살아본 사람도 많지 않을 것이다. 도시계획의 오랜 경험을 통해, 적정한 환경과 기반시설을 고려해 나름 사람이 살 만한 주거환경의 기준을 정한 용도지역제와 개발밀도가 주택공급이라는 정부의 논리와 재건축 이익이라는 주택소유주의 이익이 일치하여 한순간에 무용지물이 되는 상황을 맞이했다.

지난 10여 년간 귀에 못이 박히도록 들었던 소리 중 하나가 지속가능한 개발이다. 어느 정도를 개발하고 어느 정도를 남겨야 하는지는 모르겠지만, 최소한 지금 펼쳐지고 있는 광경과는 맞지 않는 것 같다. 급한 일보다 중요한 일을 우선해야 성공할 수 있다고 한다. 지금 우리 국토와 도시에서 펼쳐지고 있는 일들 중 어느 것이 급하고 어느 것이 중요한지 구분하는 것이 그렇게 어려운 일도 아닌 것 같다. 🍀