

# 요약 및 정책건의

---

## I. 연구의 개요

### 1. 연구배경 및 목적

- 2002년부터 시작된 서울시 뉴타운사업에 대한 중간평가 필요
  - 2002년부터 시작된 서울시 뉴타운사업은 26개 지구에 지정되어 기본계획 수립을 완료하고, 본격적인 시행을 앞두고 있으나 당초 뉴타운사업의 취지와 달리 많은 문제점이 노정되고 있음.
  - 이에 따라 서울시의 경우 앞으로 뉴타운사업을 계속 추진할 것인지, 아니면 추진과정에서 나타난 문제점을 우선적으로 보완할 것인지에 대한 정책적 판단이 필요한 시점이며, 이를 위해 뉴타운사업에 대한 중간 평가가 필요함.
- 뉴타운사업의 추진과정에 대한 면밀한 분석과 문제점 파악
  - 서울시 뉴타운사업은 당초 조례에 근거한 사업이었으나, 2005년 말 도시재정비촉진특별법이 제정되면서 초기와는 다른 양상으로 진행되고 있음.
  - 따라서 뉴타운사업의 추진과정을 시범·2차, 3차 뉴타운으로 구분하여 관련법제도의 변경과정을 파악하고, 뉴타운사업의 문제점을 지구 지정, 계획수립과정과 내용, 기반시설 설치 및 공공지원, 세입자 대책 등 원주민 재정착, 특례조항 등으로 나누어 면밀하게 파악하고자 함.
- 서울시 뉴타운사업의 개선을 위한 장·단기 과제 도출
  - 선도적으로 사업을 추진해 오고 있는 서울시 뉴타운사업의 문제점을 해결하기 위한 장·단기 개선과제를 도출하고, 향후 뉴타운사업 및 관련법 개선의 토대를 마련하고자 함.
  - 이를 위해 관련 전문가들의 광범위한 의견수렴을 통해 뉴타운사업의 계속 추진여부 및 도시재정비촉진특별법의 개선방향에 대한 공감대를 형성하는 것이 중요하므로 전문가 심층면담 및 설문조사를 실시하였음.

## II. 연구결과

### 1. 뉴타운사업의 정책목표와 추진실태

#### 1) 뉴타운사업의 도입배경과 정책목표

○ 강남·북 지역균형발전의 일환으로 뉴타운사업 도입

- 서울시는 강남·북 지역격차를 해소하기 위해 2002년 민선3기를 맞아 시정운영 4개년계획(2002~2006년)을 수립하여 강북지역의 노후불량주택지를 계획적으로 정비하는 ‘뉴타운사업’과 도시구조를 다핵화하기 위한 ‘균형발전촉진사업’을 도입하여 지역 간의 불균형 해소에 적극 대응하고자 하였음.

○ 생활권단위의 광역적 기성주택지 정비라는 새로운 정비수법

- |                |                       |
|----------------|-----------------------|
| • 소규모 단위 재개발사업 | → 광역생활권 단위 계획적 개발     |
| • 민간의존 기반시설 확보 | → 공공부문 역할 증대 (시 예산투자) |
| • 주택재개발방식에 의존  | → 다양한 도시개발방식 활용       |

○ 원주민 재정착을 통해 다양한 계층이 거주하는 커뮤니티 형성

- 뉴타운사업은 기반시설에 대한 공공투자 확대를 통해 사업기간을 단축시키고, 주민들의 부담을 완화시킴으로써 원주민 정착률을 제고시켜 다양한 계층이 거주하는 커뮤니티를 조성하고자 하였음.

#### 2) 뉴타운사업의 정책목표 및 추진전략

○ 뉴타운사업의 정책목표

- 뉴타운사업은 크게 ‘시민 삶의 질 개선’과 ‘지역불균형발전의 해소’라는 두 가지 정책목표 하에서 추진됨.

○ 뉴타운사업의 추진전략

- 뉴타운사업의 추진전략은 크게 네 가지로 요약할 수 있음. 즉 1) 강북지역의 입지 특성을 고려한 친환경 주거지 조성, 2) 종합적, 체계적, 단계적 개발을 추진하되 거점지역을 전략적으로 개발 3) 기반시설에 대한 공공부문의 투자를 확대하여 민간투자 활성화 유도, 4) 자치구와 지역주민의 자발적 참여 등 경쟁체제 도입이 그것임.

### 3) 뉴타운사업 관련제도 및 조직의 변천

- 뉴타운사업은 2003년 서울시 지역균형발전 지원을 위한 조례에 근거하여 추진되어 온 시범 및 2차 뉴타운사업, 그리고 2005년 말 도시재정비촉진을 위한 특별법이 제정된 이후 추진된 도시재정비촉진사업(3차 뉴타운사업)으로 구분됨.



<그림 1> 뉴타운사업 제도변천과 추진연혁

### 4) 뉴타운사업의 지구지정 및 계획수립 현황

#### ○ 26개 사업지구를 같은 시기에 광범위하게 지정

- 서울시 뉴타운사업은 2002년 시범 뉴타운 3개(5.1km<sup>2</sup>), 2003년 2차 뉴타운 12개(8.2km<sup>2</sup>), 2006년 3차 뉴타운 11개(10.5km<sup>2</sup>) 등 총 26개 지구, 23.8km<sup>2</sup>(약 721만평)에 걸쳐 지정됨.
- 이러한 면적은 서울에서 1973년부터 2003년까지 30여 년간 완료된 주택재개발 시행면적(10.1km<sup>2</sup>)의 약 2.4배에 달하는 광범위한 면적임.

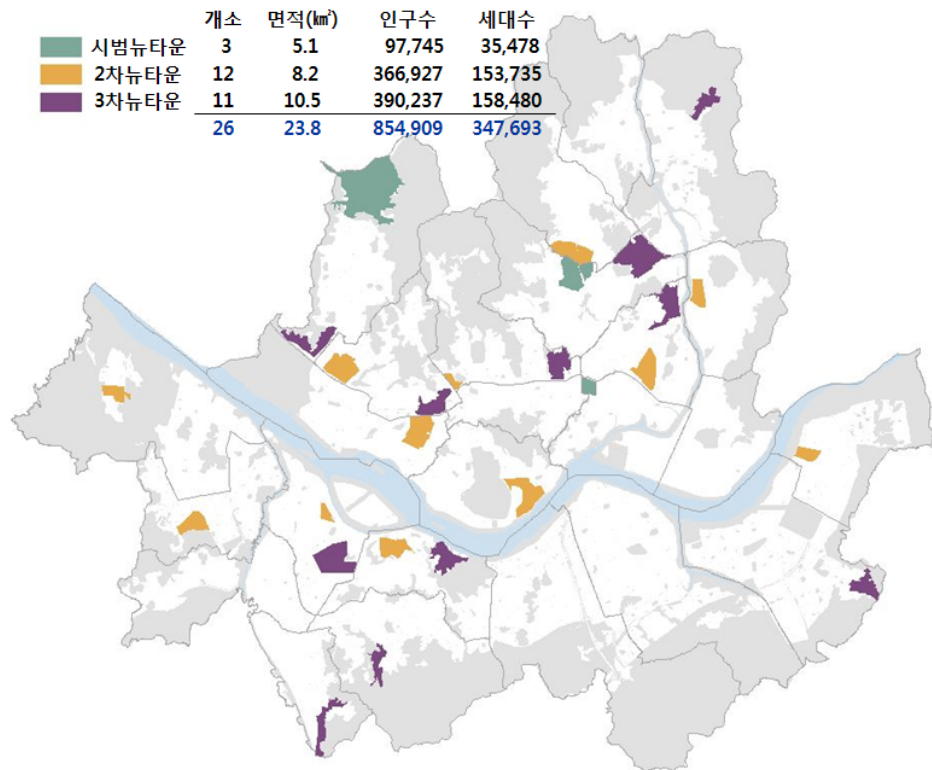
#### ○ 뉴타운사업지구 내 거주인구는 85만명으로 이 중 세입자 세대가 69% 차지

- 2008년 9월 현재 뉴타운사업지구 내 거주인구는 85만명(35만 세대)으로 서울시 인구의 약 8%이고, 이 중 23만 세대가 세입자로서 세입자 세대가 69%를 차지하고 있음.

- 뉴타운지구 내 세입자 비율은 시범 뉴타운 59%, 2차 66%, 3차 77% 등으로 시범 뉴타운에서 3차 뉴타운으로 갈수록 높아지고 있음.

○ 148개 구역, 1,260ha(382만평)에 지정

- 2008년 9월 현재, 뉴타운지구 내 주택재개발구역 등으로 지정된 현황을 보면, 148개 구역, 1,260ha(382만평)에 걸쳐 지정되어 있음. 이러한 구역지정 면적은 1973년부터 2003년까지 지난 30년간 지정된 서울시 주택재개발 구역면적(1,494ha)에 육박하는 수준임.



<그림 2> 서울시 뉴타운사업지구 지정현황

## 5) 뉴타운사업의 계획내용 분석

○ 인구계획 : 현황대비 계획인구 97.4%, 계획세대수 90.2%, 세입세대수 19.2%

- 뉴타운지구의 전체 인구는 현황대비 계획인구 97.4%, 계획세대수 90.2%, 세입세대수 19.2%로, 특히 시범뉴타운을 제외한 2·3차 뉴타운지구의 경우 전체 계획세대수가 줄어들 뿐 아니라 임대주택세대수가 뉴타운지구 전체 평균 19.2%로, 시범 뉴타운(40.5%)에서 3차 뉴타운(15.5%)으로 갈수록 현저히 낮아졌음.

○ 정비방식 : 3차 뉴타운으로 갈수록 준치관리구역 면적 축소

- 전면철거 재개발방식을 적용하는 재정비촉진구역의 경우 2차 뉴타운지구가 평균 48%였으나 도시재정비촉진특별법에 의해 지정된 3차 뉴타운지구는 61%로 증가한 반면, 기존 주택을 유지하거나 자율적으로 갱신하는 준치관리구역은 2차 뉴타운(28%)에서 3차 뉴타운(22%)으로 갈수록 감소함.

○ 용도지역 변경 : 제2종 7층에서 제2종 12층으로의 변경 비율이 높음

- 뉴타운지구의 용도지역변경내용을 살펴본 결과 현황에서는 제2종 7층지역의 비율이 전체 뉴타운면적의 35.9%로 가장 높았으나 계획에서는 제2종 12층지역의 비율이 전체 뉴타운면적의 45.8%로 가장 높아짐.
- 특히 3차뉴타운지구의 경우 제2종12층 지역의 비율이 현황에서는 17.7%였으나 계획에서는 62.8%로 급격히 증가한 것으로 나타남.

○ 밀도계획 : 평균용적률 233%, 평균 최고층수 25층

- 시범뉴타운을 제외한 2·3차 뉴타운지구의 평균용적률은 233%, 평균 최고층수는 25층이고 차수별로는 2차 뉴타운 평균용적률 235%·평균최고층수 23층, 3차 뉴타운 평균용적률 231%·평균최고층수 27층으로 나타났고 3차 뉴타운지구의 경우 용적률은 2차 뉴타운지구보다 다소 낮아졌지만 층수는 높아진 것으로 나타남.

○ 주택 규모별 건립기준 : 도축법 도입이후 건립기준 완화

- 재정비촉진사업을 통한 주택 규모별 건립비율은 도정법상 주택재개발사업에 비해 중·대형 평형의 비율이 늘어난 완화된 기준이 적용되고 있음. 즉, 주택재개발에서는 85㎡ 이하의 중·소형 평형비율이 80%였으나 재정비촉진사업에서는 60%로 줄어든 반면, 85㎡를 초과하는 중·대형 평형은 20%(주택재개발)에서 40%(재정비촉진사업)로 증가하여 중·소형주택의 건립비율이 감소함.

○ 기반시설 확보 기준 : 지구총면적의 30% 이상, 순부담률 10% 이상

- 뉴타운사업지구는 원칙적으로 총면적의 30% 이상, 순부담률 10% 이상(3차 뉴타운부터 적용)기반시설을 확보토록 하고 있는데 2차 뉴타운지구는 기존 기반시설 용지비율 21.7%에서 6.4%를 추가 확보하여 계획기반시설 용지 확보율이 평균 28.1%, 3차 뉴타운지구는 기존 기반시설 용지비율 24%에서 12%를 추가 확보하여 평균 36.4%로 계획됨.

- 뉴타운사업 관련 공공재원 : 도축법 제정 이후 ‘도시재정비특별회계’ 마련
  - 뉴타운사업 지원예산의 경우 시범 및 2차 뉴타운지구는 ‘지역균형발전 지원조례’에 따라 도시개발특별회계로 조달되었고, 3차 뉴타운지구부터는 ‘도시재정비 촉진’을 위한 특별조례’에 따라 도시재정비 특별회계에서 조달됨.
  - 2003년부터 2007년까지 예산집행내역을 보면, 은평, 길음 등 시범뉴타운지구의 사업시행이 본격화됨에 따라 이들 지구에 예산지원이 집중적으로 이루어지는 등 특정 사업지구 예산집행이 편중됨.
  - 또한, 재정비특별회계가 도입된 2007년에는 계획수립 지원비용(1.5%)과 재정투융자기금 예탁금(11.6%)을 제외한 집행예산의 80%(약 1,100억 원)가 기반시설 설치비에 지원됨.

## 2. 뉴타운사업의 문제점과 중간평가

### 1) 뉴타운사업의 공과(功過)

- 뉴타운사업의 공(功)
  - 생활권단위의 정비개념 도입으로 광역기반시설의 확보 토대 마련
  - 계획단위의 광역화로 지역특성을 고려한 다양한 계획 가능
  - 총괄계획가(MP), 총괄사업관리자 등 전문가를 활용한 계획 수립
- 뉴타운사업의 과(過)
  - 성급한 사업추진과 과도한 지구지정의 문제
  - ‘생활권정비 계획범위’에서 ‘광역 정비사업 범위’로 변질
  - 용적률 상향조정과 층수완화 등 기성주거지의 고층고밀 문제
  - 정비기반시설 설치에 대한 공공의 역할 부재
  - 세입자대책 등 원주민 재정착 문제

## 2) 뉴타운사업의 부문별 문제점

- 기존문헌 검토, 관계자 심층면담조사, 도시재정비위원회 참관 및 모니터링, 계획수립내용의 분석 등을 통해서 지구지정, 계획수립내용, 기반시설설치, 원주민재정착, 법제도 등 5가지 부문별로 주요 문제점을 도출함.

### ① 지구지정에 관한 문제점

#### ○ 단기간 내에 과다(過多)한 지정의 문제

- 서울시 뉴타운사업은 제도 도입이후 불과 3년 만에 26개 지구(23.9km<sup>2</sup>)가 거의 같은 시기에 지정되는 등 신속하고 가시적인 성과를 내기 위해 성급히 추진되고 있어 사업추진에 대한 사전준비 부족과 법제도의 미비 등으로 관련 정비사업들과의 정합성 문제, 도시관리체계의 혼선 등을 초래함.

#### ○ 지정된 지구규모의 과대(過大) 문제

- 뉴타운지구는 사업추진과정에서 지구전체가 사업단위로 변질되면서 양호한 단독주택지의 과도한 편입으로 기존 커뮤니티의 해체가속과 세입자 및 원주민의 주거불안정 등의 문제가 제기됨.

#### ○ 불합리한 지정절차와 지정내용의 문제

- 지구지정요건의 완화 적용으로 인해 많은 뉴타운지구가 재정비촉진구역의 지정요건에 미달되어 사업시행에 어려움을 겪고 있으며, 기존 커뮤니티와 생활권에 대한 반영미흡, 지구지정 과정에서의 지역실태조사 및 주민참여 부족 등으로 관민 간의 협력부족과 주민 간의 갈등문제를 야기하는 주요 원인으로 작용함.

### ② 계획수립에 관한 문제점

#### ○ 과도한 계획밀도 및 고층화 문제

- 뉴타운지구계획에서는 사실상 용적률 상향을 전제로 계획을 수립함으로써, 기반시설이 열악한 기성시가지에서 전체 지구의 평균 용적률이 233%, 평균 최고층수가 25층에 이르는 고층고밀 개발이 이루어지고 있음.

#### ○ 존치지역의 협소한 지정과 역할 축소

- 서울시 뉴타운지구의 비율은 재정비촉진구역 62.7%, 존치정비구역 14.0%, 존치관리구역 20.9%, 기타 2.5%로 존치지역의 지정면적이 협소할 뿐만 아니라, 실제 지정내용을 보면

기존 아파트, 학교 및 공공시설, 공원 및 녹지, 노선형 상업지 등이 대부분으로, 존치지역의 실질적인 기능과 역할을 수행하기가 어려움.

○ 주택의 공급규모 비율의 완화로 인한 소형주택의 공급 감소

- 뉴타운지구는 세입자비율이 전체의 70% 정도를 차지하는 저소득계층의 비율이 높은 지역으로 주거안정을 위해서는 소형주택과 임대주택의 공급이 중요함에도 뉴타운지구 내에 공급되는 주택규모 비율(60㎡ 미만: 60~85㎡: 85㎡ 초과)을 현행 4:4:2에서 2:4:4로 완화함으로써 소형주택의 공급 감소를 가져옴.

③ 기반시설 설치 및 공공지원에 관한 문제점

- 뉴타운사업에서 기반시설의 확보는 공공의 재정지원 없이 이를 전적으로 사업시행자에게 전가시키고, 대신 용적률을 상향해주는 방식으로 운영되고 있음.
- 이에 따라 기반시설의 위치 등 공공성을 담보해 주어야 하는 부분에서도 공공의 역할이 제대로 이루어지지 않아 기반시설이 비효율적으로 설치되거나 지역특성을 고려하지 못하는 경우가 발생함.

④ 원주민 재정착에 관한 문제점

- 뉴타운지구 내의 70% 정도가 세입자이며 주민들의 상당수가 지역특성상 저소득계층에 해당하기 때문에 이들의 주거안정 대책은 매우 중요한 문제임에도 불구하고 이에 대한 별도의 제도적 장치나 계획적 배려가 부족함.
- 서울시 재개발사업의 경우, 원주민 재정착률은 토지 및 주택소유자만 산정할 경우 40% 내외, 세입자까지 포함하여 산정할 경우 10% 내외로 나타나고 있음.

⑤ 뉴타운관련 법제에 관한 문제점

- 뉴타운사업 관련법제도의 주요 문제점으로는 도시재정비촉진특별법의 특례규정에 관한 사항으로서, 각종 특례 적용에 따른 일반법과의 법집행상의 혼선문제가 제기됨.
- 구체적으로는 재정비촉진구역의 지정요건 완화 문제, 용도지역의 조정 및 변경 문제, 건축제한 및 용적률의 완화 문제, 기반시설제공에 따른 인센티브 제공 문제, 주택공급규모 비율의 완화 문제 등이 있음.



### 3) 뉴타운사업의 중간평가

- 뉴타운사업에 대한 중간평가를 하기 위해서 관련 전문가를 대상으로 설문조사를 하였고, 다음 3가지 질문에 대한 응답결과를 분석함.
  - 첫째, 뉴타운사업의 최우선 정책목표를 어디에 두고 있다고 생각하는지?
  - 둘째, 뉴타운사업의 가장 큰 성과와 문제점은 무엇이라고 생각하는지?
  - 셋째, 현 시점에서 뉴타운사업의 중간평점은 몇 점이라고 생각하는지?
- 뉴타운사업의 최우선 정책목표 : ‘강남·북 지역불균형의 해소’로 인식
  - 설문응답결과 전문가들은 뉴타운사업의 최우선 정책목표가 ‘강남·북 간 지역불균형의 해소’(49.6%)라고 생각하고 있으며, ‘노후주거지의 생활권단위 정비’(29.8%)도 높게 나타남.
- 뉴타운사업의 성과 : ‘생활권단위 정비개념 도입’과 ‘노후한 주거환경의 계획적 정비’
  - 뉴타운사업의 가장 큰 성과로는 ‘생활권 단위의 정비개념 도입’(36.4%)과 ‘노후한 주거환경의 계획적인 정비’(30.6%)가 높게 나타남.
- 뉴타운사업의 문제점 : ‘다수의 사업지구를 일시에 지정하여 동시 추진’
  - 전문가들은 뉴타운사업과 관련하여 가장 심각한 문제점으로 ‘다수의 사업지구를 일시에 지정하여 동시 추진’(23.1%)하는 것과 원주민과 세입자에 대한 이주 및 재정착대책 미흡(22.3%)을 많이 지적함.
- 뉴타운사업의 중간평가 점수 : 평균 59.5점
  - 설문에 응답한 전문가들은 현 시점에서 뉴타운사업의 전반적인 중간평가 점수를 평균 59.5점으로 상당히 낮게 평가함.
- 항목별 평가 : ‘원주민 재정착 및 세입자대책’이 44.6점으로 가장 낮음
  - 평가항목별로는 뉴타운사업의 계획수립 과정 및 내용(64.1점), 생활권단위 기반시설 설치 계획 및 공공지원(60.3점), 뉴타운사업의 지구 지정(60.2점), 도시재정비촉진법의 제도 운영(60.0점) 등의 순으로 나타남. 특히 전문가들은 원주민 재정착 및 세입자대책의 평가점수(44.6점)를 현저히 낮게 줌으로써 이에 대한 대책이 시급함을 지적하고 있음.

### 3. 뉴타운사업의 개선과제

#### 1) 지구지정에 관한 사항

##### ○ 노후도 등 지구지정 요건의 강화

- 서울시 뉴타운지구 중 일부 지구에서는 지구전체의 노후도가 현저히 낮아 재정비촉진구역으로 지정할 수 없어 사업추진이 부진한 사례가 나타나고 있으므로 이러한 지구에 대해서는 주민의 자율적인 정비촉진을 위한 지원을 확대하고, 장기적으로는 이와 같은 뉴타운에 대해서는 지구해제도 검토할 필요가 있음.

##### ○ 계획범위와 사업범위의 이원화

- 뉴타운사업의 당초 취지를 되살려 생활권단위의 계획범위와 정비대상의 사업범위를 이원화하고, 계획범위에서는 계획기능과 공공성을 강화하여 광역기반시설 및 공공시설의 확보에 주력하여 지역주민의 생활편의를 제고함.

##### ○ 단계별 순차적인 지구지정의 추진

- 향후 뉴타운사업과 같은 대규모 정비사업에 대해서는 서울시의 행정적인 부담능력과 재정적인 뒷받침 등 충분한 사전 준비작업을 거쳐 이루어질 수 있도록 단계별 순차적인 지구지정 방식이 도입될 필요가 있음.

#### 2) 계획수립에 관한 사항

##### ○ 재정비촉진구역의 지정요건 강화

- 재정비촉진구역의 지정요건은 궁극적으로 도정법상의 재개발구역지정요건과 동일한 수준으로 강화하고, 아직 노후불량화가 진행되지 않은 양호한 주택지에 대해서는 주민의 자율적인 주택개량과 주거환경개선을 위한 공공지원을 확대함.

##### ○ 존치지역의 명확한 성격규정과 역할 확대

- 존치지역은 뉴타운사업이 신개발사업과 차별화되는 주요 특징으로서 종전의 커뮤니티의 특성을 발전시키고 이를 통해서 원주민의 주거안정과 영업권보장을 위한 생활터전으로 중요한 자리매김을 위하여 보다 적극적인 역할을 부여할 필요가 있으므로 공공의 차별화된 지원 확대가 요구됨.

○ 적정 개발밀도와 층수계획 수립기준 마련

- 뉴타운지구 내에서 지역특성과 기반시설을 충분하게 고려하지 않은 채 획일적으로 적용되고 있는 고층고밀개발은 뉴타운지구 밖의 인프라부족과 교통체증 및 도시스카이라인의 심각한 변형과 왜곡을 초래할 가능성이 높음.
- 따라서 뉴타운사업의 밀도 및 층수계획은 뉴타운지구뿐만 아니라 뉴타운을 포함한 지역차원의 여파에 대한 충분한 검토와 더 나아가 도시차원의 도시관리 측면에서 그 원칙과 기준을 마련할 필요가 있음.

○ 뉴타운사업의 주택공급규모별 건립의무비율에 대한 기준 마련

- 뉴타운사업의 중·대형규모 위주의 주택공급 정책은 장래 주택수요에 대응하여 근본적으로 재검토되어야 하며, 뉴타운지구의 주민속성(소득, 연령, 가구구조) 및 향후 주택수요 등을 감안하여 적절한 배분원칙과 기준 마련이 필요함.

### 3) 기반시설 설치 및 공공지원에 관한 사항

○ 광역기반시설 확충에 필요한 공공의 재원 확대

- 2007년 서울시도시재정비특별회계의 규모는 약 2000억 원 정도이나, 뉴타운사업의 규모에 비하면 턱없이 부족한 실정이며 앞으로 뉴타운사업이 본격적으로 시행되면 추가적인 재원확보가 없을 경우 사업추진에 차질을 가져올 수 있음.
- 따라서 서울시는 성공적인 뉴타운사업을 추진하기 위해서는 보다 안정적인 재원조달방안을 마련해야 하며, 이를 위해서 국고보조금의 확대 요구 및 TIF 등 새로운 재원조달기법의 도입이 시급함.

○ 광역기반시설 정의와 설치주체 등의 명확한 기준 마련

- 공공의 지원이 턱없이 부족한 것으로 지적받고 있는 기반시설에 대해서는 구역 내 시설, 구역 외 시설, 지구 내 시설 등 그 종류와 역할별로 구체적인 설치주체 및 지원기준을 수립해 공공성을 확보하는 것이 필요함.

○ 광역기반시설 확충에 대한 공공(중앙정부·서울시·자치구) 간의 역할 분담

- 광역기반시설의 확충을 위해서는 서울시와 각 자치구 간의 역할분담 및 협력이 무엇보다 중요한데 뉴타운사업을 본격적으로 시행하기 전에 지구별 예산지원에 대한 구체적인

기준을 수립하는 것이 필요함.

- 특히 재정자립도가 낮거나 기존의 기반시설이 현저히 부족한 자치구에 대해서는 광역기반시설에 대한 재정지원 비율을 높이는 등 지구별 여건 및 현황과약을 토대로 서울시의 지원 원칙을 수립하는 것이 필요함.

#### 4) 원주민 재정착 및 세입자대책에 관한 사항

##### ○ 뉴타운지구 내 존치지역의 확대 및 주민의 자율정비 지원 확대

- 뉴타운지구 내 존치지역은 대부분 기존 아파트, 학교, 공공시설, 녹지 및 공원 등에 지정되어 있어 본래의 지정 취지에 부합하지 못하고 있는 실정임.
- 따라서 존치지역에는 반드시 양호한 주택지가 일정 비율 이상 확보되도록 정하고, 존치지역에 대해 주민들의 자율적인 정비를 장려하는 공공지원을 확대해 지구 내 대규모 개발에 따른 주거불안정 문제를 해소하여야 함.

##### ○ 저렴한 중·소형규모 주택의 공급 확대

- 현재 완화된 주택공급평형 비율의 적용으로 일반적인 주택재개발사업보다도 소형주택의 건설비율이 낮아 뉴타운지구 내 저소득주민들의 재정착 및 주거안정에 오히려 역행하고 있는 실정임.
- 뉴타운사업은 소형주택의 수요가 많은 지역이므로 주택재개발사업 등 개별사업에서 정하고 있는 기준 이상으로 소형주택의 공급비율을 확대할 필요가 있으며, 소형주택을 확대하는 경우에 현재의 국민주택기금의 지원범위와 관련 세금을 감면하는 등의 인센티브를 마련할 필요가 있음.

##### ○ 세입자용 임대주택의 건설비율 확대

- 뉴타운사업에서는 세입자용 임대주택을 일반주택재개발사업에서 정하는 계획세대수의 17% 이상 건설하도록 의무화하고 있으며, 이와는 별도로 용도지역변경 등으로 증가된 용적률에 대해서는 50% 이상 임대주택을 건립하도록 하고 있으나 지구별 계획내용을 보면 전체세대수의 17% 수준에서 공급되고 있음.
- 그러나 뉴타운사업은 공공주도의 대규모 주거지정비 단위이므로 임대주택세대 비율을 늘릴 수 있도록 체계적·장기적 차원의 공공지원이 필요함.

○ 단계적인 사업시행과 순환재개발 도입으로 주거안정대책 강구

- 뉴타운사업은 본격적인 시행을 앞두고 있는바, 동시다발적으로 정비사업이 시행될 경우에 지구 내 커뮤니티의 급속한 해체와 기존 주택재고의 감소에 따른 주변지역의 주택가격 상승으로 인해서 지역주민의 주거안정에 부정적인 영향을 미칠 우려가 있음.
- 따라서 뉴타운지구별로 개발총량제를 도입해 단계적 사업시행을 유도하는 한편, 서울시는 정비사업의 인가 시에 각 구청장으로 하여금 사전에 주민의 주거안정대책을 강구하도록 의무화하는 것도 검토할 필요가 있음.

## 5) 뉴타운 법제도 개선에 관한 사항

○ 도시재정비촉진특별법 특례규정의 대폭적인 손질과 제한적인 적용

- 뉴타운사업의 추진과정에서 나타나고 있는 과다(過多)·과대(過大)·과속(過速)·과밀(過密) 등의 문제점은 특별법상의 지나친 특례규정들에서 기인하므로 이에 대한 대폭적인 손질이 요구되는데 공공성 확보와 사업촉진 측면에서 선택적이고 제한적으로 적용할 수 있는 특례규정의 원칙과 기준을 마련할 필요가 있음.
- 특히 특례규정에서 가장 시급하게 개선해야 할 사항은 ‘재정비촉진구역의 지정요건 완화 규정’과 ‘건축제한·용적률의 완화 규정’ 등으로 뉴타운사업에 대한 무조건적인 촉진책만을 제시할 것이 아니라 근본적인 주거지정비의 역할을 할 수 있도록 해야 함.

○ 도시재정비촉진특별법은 도시주거환경정비법과 통합한 통합 법안 마련 필요

- 2003년 개별 정비사업법을 통합하여 제정된 도시 및 주거환경정비법(이하 도정법)에 이미 광역적인 정비개념이 도입되어 있을 뿐만 아니라, 서울의 경우에 도시·주거환경정비기본계획상에 주거지관리계획과 근린생활권계획이 이미 수립되어 있는바, 장기적으로는 특별법을 폐지하고 도정법과 통합한 통합 법안을 마련할 필요가 있음.

### Ⅲ. 결론 및 정책적 시사점

#### 1. 정책적 측면

○ 정책방향에 대한 궤도수정 필요

: 물리적 환경개선 + 사회·경제적 지원 강화 = 사회통합적 지역발전전략으로 전환

- 뉴타운사업은 충분한 사전준비 없이 짧은 기간 내에 성급하게 추진됨으로써 부동산 투기, 주택가격 양등, 원주민 재정착 및 세입자 대책 부재 등 많은 문제점이 드러났고, 당초 취지와 다르게 정비사업으로 변질되었다는 지적을 받고 있음.

- 특히, 뉴타운지구 내 거주민의 70%를 차지하는 세입자에 대한 대책과 저소득계층의 주거안정과 같은 핵심적인 문제를 소홀히 다루고 있어 과거의 재개발·재건축사업의 여러 가지 문제를 답습 및 확대재생산할 우려가 있음.

○ 사회통합적 지역발전전략으로서의 정책목표 강화

- 뉴타운사업은 과거 단절적이고 사회해체적인 재개발사업의 문제점과 한계를 뛰어넘어 사회통합적이고 지속가능한 도시재생사업으로서 새로운 패러다임을 제시할 필요가 있음. 이를 위해 최우선적으로 사회적인 약자인 저소득계층과 세입자를 포함한 모든 구성원들에 대한 사회·경제적 지원 확대를 통해 통합적 지역발전전략으로 자리매김해야 함.

- 따라서 뉴타운사업을 통해 사람이 중심이 되는 진정한 의미의 지역균형발전이 될 수 있도록 ‘사회통합적이고 지속가능한 노후주택지의 재생’이라는 정책목표를 추가할 필요가 있음.

#### 2. 계획운용적 측면

○ 당분간 뉴타운지구의 추가지정 없이 안정적인 사업시행에 전념

: 공공주도의 계획수립방식에서 민관협력의 사업시행 방식으로 전환

- 현재 26개소에 달하는 뉴타운사업의 계획수립이 연내 모두 마무리될 예정에 있어 내년부터는 본격적인 재정비사업이 시행될 것으로 보임. 특히 3차 뉴타운은 재정비촉진계획 결정과 함께 재정비촉진구역별 사업계획도 동시에 결정되는 등 추진속도가 훨씬 빨라져 서울시 전역에서 사업이 대거 추진될 것임.

○ 사업지원제도의 도입 및 행정지원체계 강화

- 원활한 사업추진을 위해 서울시와 자치구 주도로 이루어졌던 계획수립방식에서 민관협력의 사업시행방식으로 전환할 필요가 있음. 서울시는 사업에 필요한 제도개선과 재정지원을 위하여 중앙정부와 긴밀한 협력관계를 유지하고, 각 자치구는 뉴타운사업을 현장밀착형 사업지원행정으로 특화해 대응할 필요가 있음.
- 이를 위해 이미 도입된 총괄사업관리자 제도와 사업협의회 제도 등을 보다 활성화할 필요가 있음. 또한 현재 일부 자치구에서 시범 운영하고 있는 뉴타운사업지원센터의 역할과 기능을 강화하여, 그동안 뉴타운사업을 추진하면서 축적된 현장경험을 바탕으로 전문성을 갖춘 서울시 공무원들을 파견하고 사업코디네이터로서의 역할을 담당하도록 함.

○ 실질적인 행·재정지원 방안 마련

- 26개 지구, 약 2400ha에 달하는 서울시 최대사업이 본격적으로 시행됨에 따라 광역기반시설의 설치 등을 위한 막대한 재원조달과 효율적인 예산집행을 위한 충분한 사전준비가 필요함. 특히 본격적인 사업시행을 앞두고 있으므로 TIF 등 새로운 재원조달기법의 검토와 함께 관련된 일반예산을 통합적으로 운용할 수 있는 방안도 함께 고려할 필요가 있음.
- 또한 광역기반시설의 설치 등과 관련하여 설치주체, 설치비용 부담기준 등이 아직까지도 명확하지 않으므로 서울시와 자치구, 사업시행자 간 역할을 명확하게 할 수 있는 가이드라인을 마련해야 함. 특히 도시재정비특별회계의 시설별·지구별 예산배정의 원칙과 기준이 모호하므로 이에 대한 보완이 시급한 실정임.

○ 생활권단위 계획개념의 확대적용 및 ‘사업범위’에서 ‘계획범위’로의 역할전환

- 뉴타운사업에서 도입한 ‘광역기반시설 설치를 위한 생활권’이라는 계획범위는 기반시설설치에 대한 공공지원 미흡으로 계획수립과정에서 사업범위로 인식되고 있음. 이로 인해 양호한 주거지가 재정비촉진구역으로 무리하게 지정되어 개발되는 등 기존 커뮤니티의 해체가 가속됨.
- 향후 기하급수적으로 늘어날 것으로 예상되는 노후주택지에 대해 보다 체계적인 주거지관리를 위한 통합적인 계획체계 구축이 요구되므로 현재 이원화된 도시·주거환경정비기본계획의 근린생활권계획과 뉴타운계획을 전략적으로 통합한 광역적인 생활권계획 체계를 구축해야 함.

### 3. 제도운용적 측면

- 도시재정비촉진법의 전면 수정과 한시법으로의 전환  
: 장기적으로 도정법과 통합한 통합 법안 마련
- 뉴타운사업의 추진과정에서 나타나고 있는 과다(過多)·과대(過大)·과속(過速)·과밀(過密) 등의 문제점이 주로 특별법상의 지나친 특례규정들에서 기인하므로 뉴타운사업의 당초 도입취지에 맞는 공공성 확보를 목표로, 원활한 사업추진을 위한 선택적이고 제한적인 원칙과 기준을 마련할 필요가 있음.
- 또한 특별법의 특례조치로 인해 도시관리 체계가 오히려 교란되고 있는데 2003년 개별 정비사업법을 통합하여 제정된 도시 및 주거환경정비법에 이미 광역적인 정비개념이 도입되어 있을 뿐만 아니라, 서울시의 경우 도시·주거환경정비기본계획상에 주거지관리계획과 근린생활권계획이 이미 수립되어 있는바, 장기적으로는 특별법을 폐지하고 도정법과 통합한 통합 법안을 마련할 필요가 있음.