

서울시 뉴타운사업의 현황과 개선을 위한 기본원칙

이왕건*

국토연구원 도시재생지원사업단장

wglee@krihs.re.kr

I. 서론

1. 배경 및 목적

- 인구저성장과 노령화, 경제성장률 하락, 산업구조의 고도화, 소득 양극화와 같은 사회경제적 여건변화가 급속히 진행되면서 국가적으로 기성시가지의 재생에 대한 관심이 높아지고 있음
- 서울시에 한정되었던 “뉴타운사업”¹⁾이 2005년 제정된 『재정비촉진법』을 계기로 기성시가지 재생을 위한 실효성 있는 새로운 수단으로 인식되면서 경기도내 주요 도시뿐만 아니라 지방대도시에서도 지구지정이 확산되는 추세임

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- Texas A&M 대학교 도시·지역계획학 박사
- 국토연구원 연구위원
- 도시재생지원사업단장
- 도시용지의 공급확대에 따른 계획적 활용방안

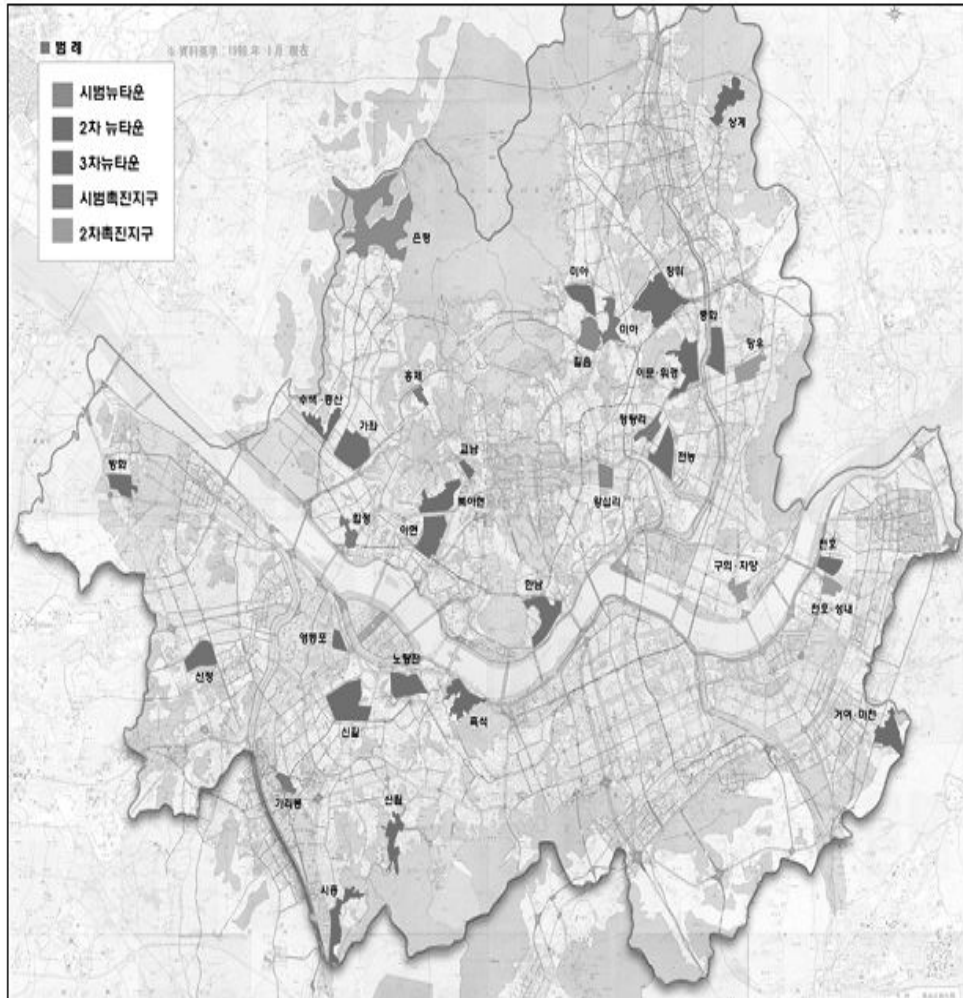
1) 뉴타운사업이란 용어는 2003년 3월 5일 제정된 『서울특별시 지역균형발전지원에 관한 조례』에서 공식적으로 사용되기 시작하였으며 2005년 『도시재정비촉진을 위한 특별법』이 제정된 이후에도 조례에 남아 있음. 『재정비촉진법』에 의한 재정비촉진지구를 대상으로 시행하는 사업과 동일한 의미의 일상적인 용어로 사용되고 있으므로 이 연구에서는 뉴타운사업과 재정비촉진사업을 같은 의미로 사용함

- 경기도의 경우 서울시와 유사한 면적인 27.73km²를 재정비촉진지구로 지정하였고 부산, 대구, 대전, 충남 등에서도 지구 지정이 확대되는 추세임
- 뉴타운사업을 선도적으로 추진해온 서울시에서 사업을 구체화하고 실현하는 과정에서 다양한 문제점이 제기되고 있음
 - 인접지역 전세난, 기존 주민의 과도한 경제적 부담, 낮은 주민재정착률 등
 - 동작구 흑석동, 중랑구 중화동과 같은 지역에서는 촉진지구 지정취소를 요구하는 등 점차 반대 목소리가 커지고 조직화되고 있음
- 뉴타운사업이 사회경제적 여건변화를 감안한 도시개발방식으로 성공적으로 정착되기 위해서는 현재의 구역선정 기준과 개발방식에 대한 개선방안 마련이 필요
 - 용산 4구역 참사이후 재개발, 재건축, 뉴타운사업의 추진방식에 대한 근본적인 재검토를 요구하는 목소리가 높아지고 있음
- 뉴타운사업이 사업추진목표와 원칙에 충실할 수 있도록 근본적인 개선방안이 필요함

II. 사업 추진현황

1. 지구지정 현황

- 서울시는 지난 2002년 ‘서울시정 4개년 계획’을 발표하면서 강남·북의 균형발전을 위해 뉴타운사업의 추진을 제시하였는데 현재까지 총 35개 지구가 지정되어 있음
 - 2002년 왕십리, 은평, 길음 등 3개 시범뉴타운사업지구 지정을 시작으로 2003년 12개 지구, 2005년 11개 지구 등 3차에 걸쳐 26개 지구를 지정하였음
 - 공간구조 다핵화를 실현하기 위해 2003년 5개, 2005년 3개 지구를 균형발전촉진사업지구로 지정하였고, 2006년에는 세운상가를 재정비촉진지구로 지정
- 뉴타운사업은 주거환경개선사업, 균형발전촉진사업은 낙후지역중심지 육성에 초점을 두고 있음
 - 총 사업대상지는 27.22km²(720만평)로서 서울시 전체면적의 약 5%에 이룸



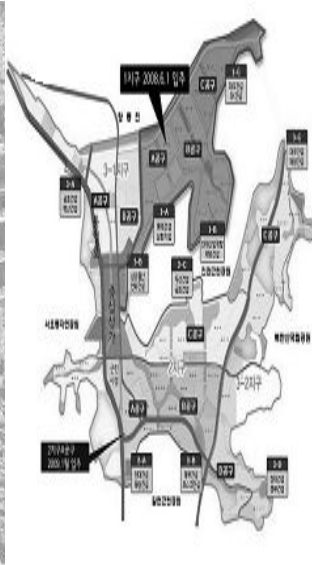
[그림 1] 서울뉴타운 및 시범사업지구 지정현황 (서울특별시 균형발전본부)

2. 사업추진 현황

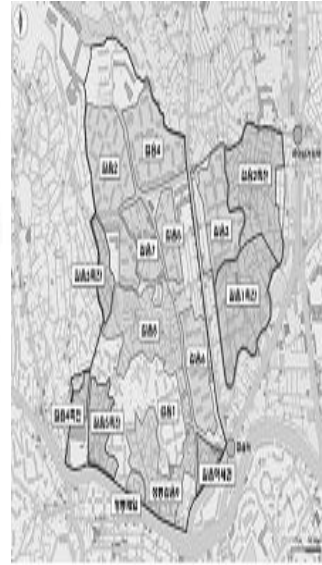
- 왕십리, 은평, 길음 등 시범뉴타운지역을 중심으로 사업이 진행되고 있으나 초기의 일정보다는 지연되고 있는 상황
 - 은평뉴타운 1지구(0.78km²)와 길음뉴타운(0.95km²)에서만 사업이 완료된 상태
- 2010년 12월까지 도심형 뉴타운으로 개발완료예정인 왕십리뉴타운의 경우 현재 철거가 진행되는 단계



[그림 2] 왕십리뉴타운 배치도



[그림3] 은평뉴타운 지구



[그림 4] 길음뉴타운 지구

- 1지구에서는 다세대 주택에서 월세로 생활하는 주민과 세입자 30여명이 남아 있고, 2지구는 이주가 완료되어 철거가 진행되고 있음
- 곱창골목의 경우 영업을 지속하는 상인이 많이 남아 있으며 금형제조를 하는 소규모 공장들도 아직 공장을 가동하고 있는 상황임
- 대부분의 토지소유자는 개발 이전 평당 300-350만원이던 지가를 2,000-2,500만원으로 매각하고 이주한 상태

○ 2011년 10월 완료목표인 은평뉴타운 지구의 경우 개발규모, 토지특성, 사업진척 속도 등을 감안해 볼 때 택지개발사업지구에 의한 신도시(Newtown)에 가까운 특성을 가지고 있음

- 1지구의 경우 분양된 지 1년 정도 지났고 주택의 90% 이상이 분양되어 현재 주택거래가 이루어지지 않는 상황임
- 건설 중인 2지구 일부와 3지구를 대상으로 거래가 이루어지고 있음
- 생태적, 친환경적 주거환경을 마련하기 위해 인공수로를 조성하였으나 물이 흐르지는 않음

- 재개발·재건축구역으로 이루어진 길음뉴타운지구의 경우 시범사업지구중 최초의 주민입주가 이루어짐
 - 인수로 우측에 있는 2, 4, 5, 6지구는 분양이 완료되었으며, 2010년 6월 입주를 목표로 하고 있는 7, 8, 9지구를 대상으로 분양권 매매가 이루어지고 있음
 - 1축진지구, 2축진지구, 3지구의 경우 2010년 12월 입주예정임

III. 뉴타운사업 추진의 문제점

1. 대상지역 선정기준과 방식

- 서울시(SH공사)의 사업추진 실적과 지정면적, 최근 경기상황 등을 종합적으로 고려할 때 당초 설정한 목표연도까지 사업완료가 거의 불가능할 것으로 생각됨
 - 지정된 뉴타운사업지구의 총면적이 서울시 행정구역면적의 4.5%, 시가화된 지역면적의 7.6%에 해당하는 큰 규모임
- 사업시행의 필요성이 높은 지역보다 사업성 확보가 용이하거나 개발이익이 극대화될 수 있는 지역에서 우선적으로 사업이 시행
 - 기존 주거상태의 열악성, 사업시행의 시급성에 근거하여 대상구역이 선정되고 사업추진이 이루어지는 것이 아님
 - 철거가 용이하고 용적률이 낮은 단독주택 밀집지역, 공급주택물량 대비 지분수가 상대적으로 적은 지역, 세입자의 비율이 상대적으로 낮은 지역일수록 사업추진이 용이
 - 사업추진시기의 주택시장 상황과 사업의 신속한 추진가능 여부가 중요한 요인으로 작용
- 『재정비촉진법』에 근거하여 수립되는 재정비촉진계획에서 촉진구역의 경계가 지정되고, 개별 법률에 의하여 시행 가능한 촉진사업의 종류가 결정되므로 구역지정에 주민의견 반영이 미흡

2. 사업시행방식의 문제점

○ 세입자나 임차상인의 참여 봉쇄

- 토지 등의 소유자로 구성된 추진위원회와 이후 구성된 조합이 사업을 주도하게 되므로 세입자나 임차상인의 참여가 원천적으로 불가능
- 조합원을 중심으로 공청회에서 공공시설물 설치에 대한 부담여부, 용적률, 존치건물의 여부에 대해 논의하고 구청과 협의하는 절차를 거치게 됨

○ 시행주체로서 조합의 독점성과 한계

- 조합이 결성되고 사업승인을 받게 되면, 조합이 개발과 관련된 모든 권한을 독점하는 형태가 됨
- 구체적인 사업 준비단계에서 조합을 결성하게 되나 현실적으로 조합장과 조합원의 전문성이 부족하고 사업추진에 필요한 자금 확보도 어려워 한계를 가짐
- 결과적으로 외부시행업체나 정비업체의 재정적 도움을 받아야 사업진행이 가능

○ 자금조달능력이 있는 시공사의 과도한 영향력

- 조합이 시공사를 최종 선정한 이후 조합은 시공사로부터 매월 운영에 필요한 자금을 차입하여 경비로 활용하는 실정임
- 시공사를 통해 조달된 경비는 조합장, 여직원 급여뿐만 아니라 회의비 등 제반경비로 활용
- 결과적으로 후속적인 사업시행의 주도권이 조합중심에서 시행사와 조합공동으로 전가됨

○ 철거에 따른 기존 생활터전과 생계수단의 상실

- 전면철거방식이 주류를 이루면서 가깝게 지내던 이웃과의 사회적 연계망이 상실되고 그 지역에서 경제활동을 통해 생계를 유지하던 기반이 붕괴되어 생계가 불안정해짐
- 이주시 새로운 사회적 연계망을 구축하는데 장기간이 소요되거나 노인계층의 경우 영원히 불가능하게 됨

○ 뉴타운 주변지역 전월세값 폭등

- 서울시에서 철거위주의 뉴타운사업이 동시다발적으로 진행되면서 주택공급 일시부족

현상에 따라 주변지역의 전월세 값이 폭등하여 소유자와 세입자의 경제적 부담으로 작용

○ 대형평형 위주의 주택공급으로 저렴한 소형주택의 재고 감소 및 저소득계층의 주거불안 심화

- 소형주택 의무화비율이 완화되면서 조합원, 시공업체의 이해관계가 일치하여 중대형 평형 위주의 주택 공급방식이 주류를 이룸
- 조합과 조합원의 입장에서 평형이 커질수록 아파트 가격은 기하급수적으로 증가하게 되어 투자가치가 높아지는 효과 유발
- 시공업체의 입장에서 주택평형이 클수록 평당 분양가격이 높아지고 분양수익도 높아짐
- 2009년 6월30일경 분양예정인 은평뉴타운 2지구에서도 이와 유사한 상황이 발생하였음²⁾
- 중소형의 서민용 주택은 전체의 29.8%에 불과하여 수요자들이 몰려들어 분양경쟁이 치열할 것으로 예상
- 평균 3.3㎡당 분양가를 1300만원으로 환산할 경우 전체 일반분양 1,349가구의 70.2%인 947가구가 최소 5억3천만 원에서 최대 8억4천만 원이 넘는 중대형 아파트임

〈표 1〉 은평뉴타운 2지구 일반분양 입주자 모집공고(공급평형 기준)

주택규모	유형	중소형			중대형				합계
	공급면적 (전용면적)	82㎡ (59)	109㎡ (84)	소계	135㎡ (101)	175㎡ (134)	214㎡ (167)	소계	
가구 수		81	321	402	167	476	304	947	1,349
점유율(%)		6.0	23.8	29.8	12.4	35.2	22.6	70.2	100.0

2) 이데일리, 2009. 6. 15, 은평뉴타운2 서민들 바늘구멍 .. 중대형 70%

○ 사업지구에서 전반적으로 전체가구에서 세입가구비율이 과도하게 높아 임대주택 공급이 원활하게 진행될 수 없음

- 서울시의 시범사업과 2차 뉴타운사업지구 현황(변창흠, 2009)에 따르면, 총 147,648 가구 중 세입자는 107,083가구로서 72.53%를 차지
- 뉴타운지역에서 건립되는 전체주택 중 임대주택의 비율은 14.5%로 세입가구 대비 19%에 불과

○ 낮은 원주민과 세입자의 재정착률

- 대형평형 위주의 주택공급방식으로 과도한 경제적 부담을 감당할 수 없는 사업구역 내 토지 소유자와 세입자의 대다수가 입주를 포기하는 상황이 발생하며 현실적으로 재정착하기 어려운 여건임
- 사업지구내 단독주택소유자의 경우 상당수가 전월세가구를 끼고 있으며, 철거 전 세입자에게 전월세를 돌려줘야 하므로 대형평형의 높은 분양가를 감당하는 것이 현실적으로 불가능하게 됨
- 2008년 서울시정연구원의 조사결과, 뉴타운지역의 원주민 재정착률은 17.1%에 불과하여 ‘주민교체사업’이라는 말도 나오고 있음³⁾

○ 민간사업자와 조합에 의한 개발이익의 독점

- 도시전체의 발전방향과는 무관하게 민간사업자와 조합의 개발이익 극대화를 추구하는 방식으로 사업이 추진되면서 과밀 난개발과 집값 상승 유발
- 사업성이 높은 구역의 경우 조합과 민간시공사에게 개발이익이 사유화
- 개발이익을 분배하는 과정에서 토지 등의 소유자와 세입자간 갈등이 심화될 소지를 항상 가지고 있음

3) 오마이뉴스. 2008.9.23. “이게 과연 누구를 위한 명품아파트냐” 세입자 울리고 조합원도 쫓겨나는 뉴타운

IV. 개선을 위한 기본원칙

1. 도시전체의 발전방향 및 지속가능성과 연계

- 뉴타운사업의 수행이 『재정비촉진법』 1조에서 명시한 “도시의 균형발전과 국민의 삶의 질 향상”이라는 목표에 실질적으로 기여하기 위해서는 개별도시 또는 대도시권 전체의 중장기적인 비전 및 발전방향에 부합하여야 함
- 또한 향후 예상되는 사회경제적 여건변화를 적절히 수용하여 지속가능한 도시발전에 기여하는 구체적인 실현수단으로 활용되어야 함
- 뉴타운사업이 개별도시에서 추구하는 공간구조 개편전략, 교통체계 정비전략, 기성시까지 재생전략 등과 구체적으로 연계될 수 있어야 함
 - 뉴타운사업은 구도심 살리기, 대중교통 지향적 도시개발(TOD: Transit Oriented Development), 낙후되는 주거지에 대한 경제재생 전략의 일환으로 추진되어야 함

2. 민관협력 및 공공성 강화

- 구역지정 및 사업추진과정에서 공공 또는 민간이 일방적으로 주도하는 방식에서 탈피하여 민관협력을 강화
 - 재정비계획촉진지구 지정, 재정비촉진계획의 수립단계에서 공공이 총괄사업관리자의 자격으로 참여하면서 민간의 참여를 원칙적으로 배제
 - 구체적인 사업추진단계에서는 민간조합과 시공업체에 의한 독점문제 발생
- 뉴타운 사업의 공공성을 강화
 - 뉴타운사업을 조합의 재산권 보전과 개발이익 극대화를 위한 대상으로 인식하는 접근방식에서 탈피
 - 낙후지역의 주거환경개선과 기반시설 확충, 도시기능 회복을 위한 공공사업으로서의 역할 강화

3. 쇠퇴지역의 경제재생 및 경제기반 강화와 연계

- 뉴타운 사업이 성공적으로 진행되기 위해서는 쇠퇴지역의 물리적 환경개선뿐만 아니라 경제재생 및 경제기반 강화와 연계시켜 추진하는 것이 중요
- 경제기반을 강화하기 위해서는 사업지구내 기존산업의 우선적 유지 또는 신규산업의 유치, 사회적 기업의 육성을 포함한 적극적인 일자리 창출을 위한 노력을 전개해야 함
 - 지식기반사회로 변화하면서 과거처럼 일자리 창출이 쉽게 이루어지지 않으며 계획적이고 의도적인 노력이 필요

4. 지역특성을 감안한 맞춤형 개발방식

- 지역특성과 주변 환경을 감안한 맞춤형 개발방식
 - 전면철거방식뿐만 아니라 부분 철거, 또는 이전적지를 활용해 주차공간, 사회복지시설 등 지역주민이 필요로 하는 시설을 설치하는 지역정비방식도 병행
- 개발유형을 세분화
 - 지역의 특성이 반영될 수 있도록 경제재생 필요지역, 산업기능도입지역, 주거수요충족지역, 문화사회복지교통시설 확충지역 등으로 개발유형을 세분화, 다양화하여 접근
 - 기초지자체와 대상지의 특성에 맞추어 새로운 개발방식을 지속적으로 발굴, 적용

참고문헌

- 변창흠, 지속가능성과 주거안정을 위한 서울시 도시재정비사업의 방향, 『도시정보』, 통권 제 325호 (2009-04) pp6-10
- 서울특별시 균형발전본부(http://development.seoul.go.kr/new_2006/index_main.html)
- 오마이뉴스. 2008.9.23. “이게 과연 누구를 위한 명품아파트냐” 세입자 울리고 조합원도 쫓겨나는 뉴타운 (http://www.dmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000982926)
- 이데일리, 2009. 6. 15, 은평뉴타운2 서민들 ‘바늘구멍’.. 중대형 70% (<http://media.daum.net/economic/estate/view.html?cateid=100019&newsid=20090615143405417&p=Edaily>)
- 이왕건, 뉴타운사업 추진현황과 발전방향, 국토정책 Brief 제205호, 2008.12.8
- 이왕건, 뉴타운사업의 합리적 추진방안 연구 - 대상지역 선정기준 및 사업추진방식의 개선방안 -, 2009 미발간보고서