

# 뉴타운사업이 주민에게 미치는 영향과 저감방안에 대한 제언: 은평뉴타운을 사례로

Improvement of Influences on the Residents with the Conflicts and Problems in  
“Newtown Program”

김성주

서울시립대학교 도시공학과 박사과정

뉴타운사업은 도시기반시설의 부족 문제를 개선하고 계획적 개발을 유도하기 위한 ‘기성 시가지 재개발방식’이다.

개발사업은 사업방식에 관계없이 사업진행과정에서 나타나는 다양한 문제나 갈등으로 인해 기존 주민들에게 직·간접적인 영향을 미치게 된다. 이러한 문제나 갈등의 양상은 사업초기에는 뉴타운사업 자체에 대한 반대, 사업방식 합의과정의 갈등, 그리고 개발계획의 수정 등으로 나타나며, 사업 진행과정에서는 보상이나 분양권 등의 문제를 둘러싼 주민과 사업주체와의 갈등, 주민내부간의 갈등으로 표면화되고 있다.

이러한 갈등은 주민참여 기회 제한, 다양한 계층에 대한 대책 부재, 공식적 주민대표조직의 부재 등에 기인하며, 주민대책위의 난립으로 인해 주민내부 갈등이 심화되고 있다.

이상의 부정적 주민영향을 최소화하기 위해서는 주민참여 절차의 개선, 주거빈곤층에 대한 주거권 보장, 자세한 주민조사 등이 이루어져야 할 것이다.

주요어: 뉴타운, 도시개발사업, 주민영향, 갈등, 보상

## 1. 서론

서울시는 2002년 1차 뉴타운 시범지구를 선정한 이래 2005년 12월 현재 3차 뉴타운지구 선정까지 총 26개 뉴타운사업지구를 선정했다. 이 중 시범사업으로 선정된 3개 지구는 주민공청회 과정을 거쳐 각종 시설계획이 포함된 기본계획을 수립한 후 은평뉴타운은 공영 도시개발사업으로 길음, 왕십리는 기존의 재개발사업지구를 중심으로 민간에 의한 주택재개발사업 형태로 진행되고 있다.

뉴타운사업은 개별적으로 이루어지던 기존 개발사업의 문제점을 개선하기 위해 시행하는 ‘기성 시가지 재정비사업’이다. 기성 시가지에 적용되는 개발사업은 사업의 형태와 내용의 차이에 상관없이 기존 주민들의 협조와 참여에 의해 진행될 수밖에 없는 사업이다. 따라서 주민들은 사업진행과정에서 나타나는 문제점이나 갈등에 직·간접적으로 영향을 받게 된다.

현재 시범지구의 사업진행 과정에서 나타나고 있는 문제점으로는 뉴타운사업 자체에 대한 반대, 사업방식에 대한 반대, 보상, 재정착, 분양권 지급 등과 관련된 문제가 있으며, 이는 주민과 사업시행자간의 갈등, 그리고 주민 내부의 갈등으로 표면화되고 있다.

이 연구의 사례지구인 은평뉴타운의 경우를 살펴보면, 이곳은 수용 및 사용에 의한 도시개발사업 방식으로 진행되어 뉴타운지구 내 모든 주민은 보상과 이주과정을 겪게 된다. 이러한 도시개발방식으로 인해 은평지구는 주민과 사업주체와의 갈등, 주민과 주민 간의 내부갈등, 보상과 이주대책으로 인한 문제 등, 다양한 형태로 영향을 받고 있다. 이러한 주민간의 갈등양상과 개발과정의 문제점은 타 개발사업에서도 공통적으로 나타나는 현상이다. 그러나 특히 은평뉴타운의 경우는 1970년대 이후 장기간 개발제한구역으로 지정되어 각종 개발의 제약을 받아온 것에 대한 보상심리, 그리고 지역개발사업임에도 불구하고 개발에서 지속적으로 소외되고 있어 사업주체와 주민 사이의 갈등양상을 더욱 첨예화시키고

&lt;표 1&gt; 뉴타운 시범지구 현황

지구명	사업유형	면적(m <sup>2</sup> )	정비(예정)구역 면적(%)	총세대 수	세입자 수	공급 계획 (호)	개발방식
길음	주거중심형 (보행중심의 녹색타운)	950,000	623,278 (65%)	13,593	7,139 (52%)	14,059	민간 주택재개발사업 (8개 재개발구역)
왕십리	도심형 (청계천복원과 연계하는 도심형 커뮤니티 조성)	337,200	306,000 (90%)	4,572	3,620 (79.0%)	6,000	민간 주택재개발사업 (3개 재개발구역)
은평	신시가지형 (리조트형 생태전원도시)	3,495,000	-	8,721	4,030 (46.2%)	14,000	공영 도시개발사업 (그린벨트 해제지역)

있으며, 주민들 사이에도 이해관계에 따른 갈등이 다양하게 나타나고 있다.

본 연구에서는 개발사업이 수반하는 일반적 문제점과 은평 뉴타운의 사업방식인 도시개발사업의 문제점을 주민영향과 주민갈등 측면에서 살펴보고, 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 방안을 제안해 보고자 한다.

## 2. 은평뉴타운 사업의 현황

뉴타운지구는 1차로 길음, 왕십리, 은평 등 3개 지구에 지정되었다. 이 중 길음, 왕십리는 민간 주택재개발사업, 은평은 공공이 시행하는 도시개발방식으로 진행되고 있다.

2차 뉴타운지구는 총 12개 지구가 선정되었다. 이 중 교남지구와 영등포지구는 도심형으로, 그외 10개 지구는 주거중심형으로 지정되었다. 그리고 2005년 12월 현재 총 11개 지구가 3차 뉴타운지구로 선정되어 서울 시에는 총 26개의 뉴타운지구와 8개의 균형발전 촉진지구가 선정을 완

료했다.

1차 지구로 선정된 은평뉴타운은 은평구 진관내동, 진관외동, 구파발동 일원의 105만 7,000평에 지정되어 있다. 개발 전 이곳에는 총 8,721세대(세입자 4,030가구 포함)가 거주하고 있었으며(2002년 12월 기준), 개발 후에는 임대주택 4,750호를 포함해 총 1만 4,000호의 주택이 들어설 예정이다. 사업방식은 도시개발법에 의한 도시개발사업(수용 또는 사용)이며, 사업시행자는 서울특별시 도시개발공사이다.

은평뉴타운지구는 1971년 7월 개발제한구역으로 지정되어 30년 이상 건축제한을 적용받아 왔던 곳으로서, 1999년 건설교통부에 의해 개발제한구역제도 개선안에 따라 개발제한구역에서 해제될 예정이었으나, 2002년 10월 서울시의 뉴타운개발계획에 의해 뉴타운 시범사업지구로 지정되었다.

은평뉴타운은 개발제한구역의 해제로 인해 난개발의 우려가 높은 지역을 뉴타운 시범지구로 지정함으로써 기존의 양호한 자연환경을 유지하면서 계획적으로 개발할 수 있는 계기를 마련했다. 또한 은평뉴타운을 서부권역의 새로운 지구 중심으로 만들 계획을 수립하면서 지역균형발전의 계기도 마련했다. 또한 공동주택 가운데 50%인 4,750호를 임대주택으로 계획하고 있어 공영개발이 수행할 수 있는 공공성의 장점을 최대한 살린 사업이라고 평가할 수 있다.

그러나 이러한 긍정적인 측면에도 불구하고 은평뉴타운 사업은 뉴타운사업이 갖는 일반적 문제점과 함께 전면수용, 전면개발이라는 공영개발방식의 문제점을 안고 있다. 다음 장에서는 이들 문제점을 중심으로 뉴타운사업이 주민에게 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

### 3. 은평뉴타운 사업이 주민에게 미치는 영향

#### 1) 도시개발방식과 주민참여 기회의 제한

은평뉴타운에 적용되는 사업방식은 도시개발방식이다. 도시개발방식에서 주민들은 보상과 이주의 대상일 뿐, 개발계획수립과 지역발전을 같이 논의하는 협력의 대상이 아니다. 즉, 주민은 개발계획의 방향 설정에 있어 아무런 영향력도 행사할 수 없으며, 보상과 함께 이주를 하고 나면 그동안 삶의 터전이었던 지역의 변화와 발전에 대해서는 아무런 주체적인 역할을 할 수 없게 된다. 다만 기존의 주민들은 일종의 ‘특혜적 권리’인 입주권<sup>1)</sup>을 받아 특별분양가로 주택을 분양받고 사업이 완료된 후 재입주해 개발에 따른 ‘수혜’를 제공받게 된다.

이와 같은 전면수용방식의 도시개발사업에서는 주민들이 개발계획에서 철저히 소외되어 주민참여의 기회를 거의 갖지 못한다. 뉴타운계획 수립 초기에 시행자는 공청회나 설명회 등을 개최함으로써 주민참여의 기회를 일부 제공하기는 했으나, 결국 주민들은 시행자가 발표하는 개발계획안을 경청하고 소유한 주택과 토지의 포함여부를 확인하거나 반대와 찬성의 첨예한 갈등만을 경험했을 뿐, 주민들이 적극적으로 참여해 무언가를 결정할 수 있는 ‘거리’를 부여받거나 계획에 동참할 수 있는 기회는 거의 갖지 못했다.<sup>2)</sup>

- 
- 1) 엄밀히 말하면 입주권은 보상의 일환으로 제공되는 것이 아니라 이전에 대한 ‘위로’ 차원에서 제공되는 인센티브이며, 재정착의 기회를 적극적으로 제공하는 수단이라 할 수 있다. 입주권의 소유는 재입주의 가능성이 있다는 것일 뿐, 결국 재입주는 주민 개개인의 경제능력에 의해 결정된다. 입주권을 가진 주민에게 주택을 특별분양가로 공급한다고 할지라도 개발비용이 증가할 경우 그 부담은 고스란히 주민에게 돌아올 수밖에 없으며 저소득층의 경우 재입주 가능성은 더욱 낮아질 수밖에 없다.
  - 2) 초기 개발계획에 포함되었던 기차촌의 경우 주민반대로 존치가 결정되는 사례를 만들기도 했고 주민들의 요구에 의해 환경영향평가를 재실시하는 사례를 만들어내기도 했다. 그러나 전자의 사례는 주민의 요구와 사업시행자의 사업성 판단이 맞물려진 결과이며, 현재는 주민들이 다시 개발계획에 포함해 줄 것을 요

이러한 방식은 결국 주민들이 개발계획 자체에 대해 관심을 갖게 하기 보다는 소유한 주택과 토지가 언제, 얼마만큼의 보상을 받게 될 것인가에만 관심을 집중하게 한다. 즉, 주민들이 보상에 대해서만 관심을 기울이게 되는 원인은 이러한 공영개발사업방식의 한계에서 비롯되는 것이다. 그러나 시행자는 이러한 사실을 인식하지 못하기 때문에 ‘주민의 관심은 결국 보상을 얼마 주느냐 하는 것밖에는 없다’는 식으로 주민참여를 부정적으로 보고 있으며, 계획가들조차 주민참여의 필요성에 대해 회의적인 반응을 보이고 있다.

주민참여 기회의 제한은 다른 한편으로 주민들의 올바른 정보접근을 제한하고 있다. 한 설문조사 결과에 의하면, 설문에 응한 주민의 87%가 비공식적인 정보채널인 이웃(50.7%), 대책위(18.3%), 언론(18.1%)을 통해 사업에 대한 정보를 얻고 있다고 응답했다.<sup>3)</sup> 이는 사업 시행자가 가장 정확한 정보를 제공해야 하는 주체임에도 불구하고 제대로 정보를 제공하지 못하고 있음을 보여주며, 결국 주민들은 정보부족으로 인해 지속적인 불안감을 느끼게 되는 것이다. 그리고 이런 불안감은 동일한 사업시행자가 시행한 다른 지역이나 타 지구와 비교해 ‘어디보다는 시간이 지났으니 더 나아져 되지 않겠느냐’는 식의 막연한 기대심리를 발생시키고, 이런 기대는 꼭 실현되어야만 하는 주민요구사항으로 발전하게 된다. 그리고 기대에 미치지 못하는 결과가 발생하게 되면 이는 시행자와 주민간의 갈등으로 이어진다. 결국 주민참여의 제한은 사업진행을 더디게 할 뿐 아니라 서로간에 불신과 갈등을 조장하는 결과를 낳게 된다.

---

구하고 있다. 후자의 사례는 적극적 주민참여로 해석할 수 있으나 재실시를 적극적으로 요구했던 주민들조차 사업지연을 우려해 현재 회의적으로 반응하고 있다.

- 3) 사업 진행과정에서 믿을 만한 주체들을 묻는 질문에서는 응답자의 53.5%는 이웃(16.4%)이나 주민조직(21.5%)보다 서울시(23.1%), SH공사(22.5%), 은평구(7.9%) 순으로 신뢰하는 것으로 나타났다. 결국 주민들도 비공식적이며 확인되지 않은 정보를 신뢰하지 않는 것으로 해석할 수 있다(‘은평뉴타운의 사회경제적 영향평가’, SH공사, 2005.11).

## 2) 다양한 계층에 대한 대책 부재

은평뉴타운 지역은 오랫동안 개발제한구역으로 묶여 있던 지역으로서 주택의 증·개축 및 보수 등에서 상당한 불편과 불이익을 겪어왔다. 따라서 낡고 오래된 주택이 많아 서울의 타 지역에 비해 상대적으로 저렴한 민간 임대주택시장을 형성해 저소득층의 주거수요를 감당해 오던 지역이다. 집과 토지의 소유관계를 조사한 설문결과<sup>4)</sup>에 의하면, 집을 소유한 사람<sup>5)</sup> 중에서도 집만 소유(24.7%)하거나 택지 중 하천부지나 공공부지를 일부 소유(4.5%)하는 형태가 약 30%에 이른다. 이런 주택에 대한 보상은 미미한 수준이며, 토지에 대한 보상 또한 기대하기 힘들다. 따라서 이런 주택의 가옥주는 세입자에게 전세금을 지불하고 나면 현재의 주거상황보다 훨씬 나빠질 것을 우려할 수밖에 없다. 특히 이들 주택에서 월세수입에 의존해 살던 주택소유자의 경우는 뉴타운사업이 가구의 경제적 기반까지 빼앗는 결과를 초래하고 있다. 결국 ‘지역균형발전, 격조 높은 주택공급’을 목적으로 하는 뉴타운사업은 ‘서민들을 몰아내고 잘사는 사람만 들어오게 하는 사업’으로 인식되고 있다.

또한 세입자 중 경제적 취약계층과 독거노인 등은 임대주택 입주권을 받는다고 해도 입주할 수 있는 재정적 여력이 없다. 전술했듯이 은평뉴타운 지역은 오랫동안 개발제한구역으로 묶여 있었다는 사실 때문에 사회적으로 매우 취약한 계층들에게 주거와 일자리를 공급하던 지역으로서, 저소득 세입자뿐 아니라 오랫동안 이 지역에서 영업을 하고도 사업자등록 등의 절차를 거치지 않은 상가세입자, 상가주택 소유자로서 상가이외 공간을 주거용으로 사용하고 있으나 주택으로 등재하지 않아 입주권을 받지 못하는 가옥주 등, 다양한 형태의 취약계층이 존재하고 있다.

그러나 은평지구에서 사업시행자가 제시하는 이주대책은 법에서 정한

4) ‘은평뉴타운의 사회경제적 영향평가’, SH공사, 2005.11

5) 설문에 응답한 507명 중 주택소유형태가 자가인 비율은 39%, 전세 41%, 월세 20%로 나타났다.

내용을 근간으로 하고 있기 때문에 각 사업지역의 특수성을 고려한 예외 기준을 마련하거나 주민들의 개별적인 상황에 맞는 대책을 마련하기에는 많은 한계를 가지고 있다.

### 3) 주민갈등의 심화

공영개발방식에서는 재개발, 재건축사업의 ‘조합’처럼 시행자와 개발 계획 및 보상계획에 대해 논의하는 공식적인 주민대표조직이 없다. 그 대신 주민들 각자가 자신의 이익을 대변할 수 있는 각종 ‘주민대책위’를 조직해 주민들의 보상문제를 상담하거나 시행자에게 주민요구사항을 전달하는 등의 형태로 활동하고 있다. 은평뉴타운의 여러 ‘대책위’가 펼치는 활동 중 두드러진 활동의 하나는 감정평가사의 추천이다. 감정평가사 추천 여부가 이른바 주민조직의 ‘정통성’을 판정하는 잣대가 되고 있으며, 감정평가사 추천과정이 주민조직과 주민들 간의 갈등을 심화시키는 계기가 되고 있다.

사업이 시작된 이후 지금까지 은평뉴타운에 나타난 주민조직의 유형으로는 뉴타운 사업지역 전체 주민을 대표한다는 연합형태의 주민조직(연합대책위)과 각 지구별, 요구사항별 주민조직이 있다. 이들 조직은 공식기구나 법적기구가 아니기 때문에 누구나 만들 수 있어 어느 조직이 이른바 ‘정통성’ 있는 주민대표조직인지를 분간하기란 매우 어렵다.

그러나 조직별 요구사항에 약간의 차이가 있긴 하지만 결국 이들 조직은 보상을 극대화하기 위해 활동하고 있으며, 자신의 조직이 감정평가사를 추천해 주민의 이익을 대변했다고 공공연히 선전하고 있다. 그러나 주민조직들이 각종 비리와 연루되어 있다는 추측과 조직들간의 상호비방 및 폭력사태는 활동에 참여하거나 방관자로 남아 있던 주민들 사이에서도 갈등과 반목을 심화시키는 원인이 되고 있다. 보상절차가 진행되면서 지구별로 조직되었던 이들 주민조직은 점차 해체되고 있지만 그동안에 벌어졌던 갈등과 불신은 결국 주민들이 지역을 떠나게 만드는 원인이



되고 있다.

또 다른 주민간의 갈등 사례로는 한양주택과 기자촌의 경우를 들 수 있다. 은평뉴타운의 3-1지구에 포함된 한양주택은 1970년대에 통일로 주변의 불량주택을 철거하고 들어선 양호한 주거단지이다. 이미 1970년대에 수용과 이전이라는 개발과정을 경험한 지역주민들은 개발에 대한 강한 불신과 함께 현재의 주거환경에 매우 만족하고 있어 사업 초기부터 부지 전체를 뉴타운에서 제외해 줄 것을 강하게 요구해왔다. 그러나 서울시는 한양주택의 위치가 전체 뉴타운 계획상 전략적 위치에 자리잡고 있으며, 현재의 지반고가 낮아 존치할 경우 자연재해에 취약하다는 점을 들어 존치불가로 결정했다.

뉴타운계획 초기 '존치대책위'로 활동하던 주민조직은 서울시의 강력한 태도와 1지구의 높은 보상이 결정 이후 개발기대심리에 따른 여론변화로 현재 '이주단지조성'을 목적으로 활동을 계속하고 있다. 그러나 개발에 찬성하는 주민들이 생겨나면서 현재 한양주택에는 물건조사를 받은 가구와 물건조사를 거부하는 층으로 주민들이 나뉘어져 갈등이 빚어지고 있다. 면접조사에 의하면 한양주택에는 1970년대부터 거주해 온 사람들과 양호한 환경을 찾아 이주해 오랫동안 거주해 온 사람들이 많아 커뮤니티에 대한 소속감, 연대감이 높은 것으로 나타났다. 그러나 뉴타운사업에 대한 견해차이로 인해 주민간의 반목은 갈수록 심각해지고 있다. 한양주택에는 주민들간의 내부갈등 외에도, 보상원칙을 앞세운 시행사와 이주단지조성을 목표로 활동하는 주민조직간의 갈등으로 인해 사업시행기간이 장기화될 가능성이 높다.

한편, 현재 개발계획에서 존치지구로 남아 있는 기자촌은 뉴타운사업의 전략적 위치에 있지 않으며 개발계획에 포함되지 않더라도 양호한 주거환경을 유지할 수 있는 여건을 갖춘 지역이다. 사업 초기에는 주민의 80%가 존치를 요구했으나 다른 지역의 보상이 진행됨에 따라 높은 보상에 대한 기대심리, 개발에서 밀려나는 두려움, 뉴타운사업 이후 개발가능성의 저하 등에 대한 불안심리가 가속화되어 현재는 주민의 80%가

다시 뉴타운지구에 포함시켜 줄 것을 요구하고 있다.

이러한 개발반대와 개발찬성의 상황변화로 인해 주민들의 불안은 가중되고 있으며 사업시행자도 일관된 사업진행을 하지 못하고 있다.

#### 4) 지구분할에 따른 단계적 보상의 문제

은평뉴타운은 사업의 편이성을 고려해 3개 지구로 분할해 보상과 이주를 진행하고 있다. 현재 이주대책을 완료한 1지구는 지장물이 적어 보상협의과정이 타 지구보다 원활할 것으로 예상되어 지구 경계가 결정되었으며, 재래시장인 진관시장을 포함하는 주거지역은 2지구, 구파발역과 통일로 주변의 상업지구와 이면의 주거지역은 3-1지구, 북한산을 경계로 하는 지역은 3-2지구로 분할되어 보상 및 이주대책 협의가 진행되고 있다. 이들 지구는 개발비용의 부담, 단기간의 대량 이주민 발생, 철거 및 시공에 의한 교통문제 발생 등, 사업의 편이 및 주변지역에 미치는 영향 등을 고려해 나뉘어진 것이다. 그러나 2002년 은평뉴타운 사업이 결정된 후 3년이 지난 현재, 순차적인 지구별 보상과 이주협의과정을 진행하면서 보상에 대한 주민들의 기대감은 시간이 지날수록 높아지고 있다.

2004년 1지구의 보상결과를 보면 보상금액은 주민들의 예상보다 훨씬 높게 결정되었는데, 보상협의기간이 1지구에 비해 상대적으로 길어진 2,3지구 주민들은 1지구보다 높은 보상가를 기대하고 있다. 이런 결과는 사업시행자의 부담이 되고 있으며 남아 있는 주민들 사이에 갈등을 야기하는 원인으로도 작용하고 있다.

또한 사업구역 내의 인구가 단계적으로 줄어들자 지역주민들의 소비에 의존하는 일반 소매업, 판매업, 서비스업이 주류를 이루는 2지구의 진관시장, 3지구의 통일로변 상가의 상인들은 지속적인 영업손실을 겪고 있다. 그러나 상인들에 대한 이주대책은 이전에 따른 영업손실을 보상하는 것이지 현재의 단계적 개발에 따른 영업손실을 보상하는 것이 아니다. 이러한 사실로 인해 2,3지구 주민들은 1지구보다 뉴타운으로 인한

피해의식과 상실감이 크며, 이는 결국 보상가에 대한 높은 기대심리로 이어지고 있다.

### 5) 주변지역의 임대료상승과 주변지역의 과부하 유발

보상이 끝나고 이주를 완료한 1지구 주민의 전출지 조사자료(SH공사 자료)에 의하면 1지구 주민 중 가옥주의 72.4%, 세입자의 77.5%가 은평구와 은평뉴타운 인근의 경기도(고양시 덕양구, 일산구)로 이전했다. 또한 현재 보상 협의과정에 있는 2지구와 물건조사 중인 3지구 주민에 대한 설문조사<sup>6)</sup>에 의하면 응답자의 87%가 은평구와 인근 경기도 지역으로 이주할 예정이다. 이상의 결과로 볼 때 2, 3지구에서 추가로 발생하는 이주민들 또한 은평뉴타운 인근지역으로 이전할 것이다. 현재 은평뉴타운과 연결한 은평구 갈현동과 불광동의 경우 지역 내부의 재개발구역 지정으로 인해 전세값이 상승하고 있는데, 이를 고려하면 2,3지구가 보상을 완료하고 이전하는 시점에 은평구 전체가 감당해야 할 임대료상승 현상은 필연적이다. 개발로 인한 이주민 증가에 따라 상승할 수밖에 없는 임대료<sup>7)</sup>는 은평뉴타운 주변지역에 거주하고 있는 기존 주민들에게도 주거 불안의 문제를 야기하게 될 것이다.

한편, 뉴타운개발에 따른 주변지역의 동반개발은 은평구 전체의 기반시설 과부하 문제도 야기시키게 될 것이다. 이미 갈현동과 불광동 지역은 ‘뉴타운과의 연계’<sup>8)</sup>를 호재로 해 재개발 압력이 가중되고 있어 뉴타

6) ‘은평뉴타운의 사회경제적 영향평가’, SH공사, 2005.11.

7) 갈현동 관내의 부동산 중개사무소를 대상으로 인터뷰한 결과 1지구의 이전 당시 갈현동, 불광동 등 주변지역의 전셋값이 상승해 해당지역의 기존 세입자들이 타 지역으로 이사하거나 전셋값을 올리는 현상이 나타난 것으로 조사되었다.

8) “은평뉴타운과 바로 맞닿아 있는 갈현동과 불광동 일대는 뉴타운 연계는 물론 역세권으로 도심 진입이 용이하며 학군 조성이 잘돼 있다는 장점 등이 맞물리면서 투자 가치가 상승하고 있다는 분석이다. 여기에 이미 재개발이 확정된 곳과 재건축·재개발 예상지가 함께 부각되면서 오히려 뉴타운 인근 지역의 부동산에 투자를 권하는 중개업자들이 늘고 있는 상황”(머니투데이, 2005.9.5.).

운사업에 편승한 주변지역의 난개발, 과밀개발의 우려가 높다.) 또한 이러한 주변지역 개발바람은 은평뉴타운 지구에서 이전해야 할 주민들에게는 다시 부담으로 작용하게 될 것이다.

#### 6) 환금 위주 보상의 역효과

은평뉴타운에 적용되고 있는 개발방식은 해당지역의 토지를 전면수용하는 도시개발방식이다. 전면수용 도시개발방식이란 모든 주민들이 시행자가 제시하는 기준에 따라 보상을 협의한 후 보상금을 받아 이전하고 해당지역을 전면철거한 후 새로이 개발하는 방식이다. 보상이란 주민들의 주거가치를 화폐가치로 환산하는 방법이어서 주민들은 보상과정을 가까이 보면서 주택과 토지를 재산가치로 인식하는 계기를 갖게 되었다. 그 결과, 기차촌과 같은 경우는 1지구의 높은 보상가격을 보면서 부동산의 높은 환금성에 대해 기대심리를 갖게 되었으며, 급기야 개발하지 않아도 되는 양호한 주거환경을 포기하고 개발에 동조하는 현상을 보이고 있다.

또한 입주권에 대한 설문조사 결과에서는 가옥주의 60%가 자신이 받게 될 보상가와는 상관없이 규모가 큰 주택을 희망하고 있다. 전매에 대한 설문에서도 가옥주의 87%가 부분적이든 전면적이든 전매를 허용해야 한다고 응답하고 있다. 이는 전매를 금지하는 현 법제도에도 불구하고 주민들은 입주권에 대한 환금성을 기대하고 있음을 보여준다.

### 4. 뉴타운사업의 부정적 영향 저감방안

은평뉴타운 사업은 뉴타운사업 이전부터 재개발구역이 지정되어 있던

---

9) 이런 상황은 이미 신도시 개발에 편승한 주변지역의 난개발과 고밀개발의 예로 입증된바 있다.

다른 시범사업지구와는 달리 개발제한구역의 해제와 함께 뉴타운지구로 지정되면서 개발지구지정 자체에 대한 찬반논의 절차가 없었으며, 공영 개발방식이라는 사업방식의 선택에 있어서도 주민의견 수렴과정이 없이 진행되었다. 이러한 뉴타운사업은 주민들에게 직·간접적으로 부정적인 영향을 미쳤으며 결과적으로 사업진행에도 많은 어려움을 겪고 있다. 이들 영향을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 주민참여의 기회를 보장하지 못하는 공영 도시개발방식으로 인해 주민들은 자신들의 의견을 종합해 대변할 공식 조직을 갖지 못했다. 시행자 역시 주민들의 이해관계에 따라 무수히 난무하는 주민조직들로 인해 사업추진의 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 공식적 정보전달의 통로가 부재하면서 주민과 시행자, 주민과 주민들은 서로를 신뢰하지 못하고 갈등이 깊어지게 되었다.

둘째, 은평뉴타운은 오랫동안 개발이 제한되던 지역으로서, 서울의 여타 지역에 비해 다양한 상황에 처한 주거빈곤층이 거주하고 있으나 일률적인 이주대책과 보상기준을 적용해 주거빈곤화에 대한 주민들의 불안을 야기했다.

셋째, 단계적 사업추진방식은 애초의 의도와는 달리 여러 가지 부작용을 낳고 있다. 사업이 진행된 지 3년이 지난 현재 뉴타운지구 내의 경제활동은 대부분 정지되어 임대 소득자나 자영업자 등 지역 내에서 경제활동을 주민들은 큰 손실을 겪고 있다. 또한 뉴타운사업에 따른 기대심리로 인해 주변지역의 재개발이 촉진되고 있어 후차적으로 이주하게 될 주민들은 높은 임대료 부담을 걱정하고 있다.

넷째, 현금보상이라는 일률적인 이주대책은 주민들에게 주택이나 토지의 보유가 거주가치가 아닌 재산가치로 인식하는 계기를 제공해 양호한 주거지역에 거주하는 주민들마저 개발을 요구하고 있다.

이상과 같은 뉴타운사업의 부정적 영향을 완화하기 위해서는 다음 사항들에 대한 제도화가 필요하다.

첫째, 주민참여의 기회를 확대하고 이를 관련법에 명시해야 한다. 은

평뉴타운 사업이 근거하고 있는 도시개발법에 의하면, 민간의 경우(환지방식 적용시)는 토지면적의 2/3를 소유하고, 주민 1/2의 동의를 받은 경우에만 사업을 할 수 있다. 그러나 공공의 경우는 전혀 주민동의를 구할 필요가 없다. 그러나 주민참여를 실질적으로 보장하기 위해서는 공공의 경우에도 주민동의를 구하는 절차와 계획수립과정에서 주민의견을 듣는 절차가 명시되어야 한다.

현재의 공영개발방식에서는 정부가 일방적으로 지구를 지정한 후 설명회나 공청회를 통해 주민에게 사업계획과 보상방안을 알리고 협의보상을 요구한다. 그리고 주민들이 이에 동의하지 않으면 강제력을 동원해 사업을 추진하는 형태로 진행된다. 이러한 공영 개발사업에서 주민은 보상의 객체로서만 인식될 뿐이며, 주민들 역시 보상에만 관심을 기울일 뿐, 자신이 살고 있는 지역이 어떤 모습을 갖게 될지에 대해서는 거의 관심이 없다. 이런 상황에서는 지속가능한 지역발전이나 기존 주민들의 계속 거주도 기대할 수 없다.

지속가능한 도시발전을 위해서는 계획을 세우는 과정부터 주민들이 참여해 전문가, 지자체 공무원 등과 함께 계획안을 만들고 주민들의 요구를 수용해 선택하는 과정이 필요하다. 또한 법적 지위가 없는 주민대책위가 난립하는 문제를 해결하기 위해서는 기초의회, 기초자치단체 등이 참여해 주민투표를 통해 대표를 선출하고 주민 대표 등 임원들의 공정성, 투명성을 높일 수 있는 장치를 마련해야 한다.

둘째, 주거빈곤층의 주거권을 더욱 강화할 필요가 있다. 세입자의 주거권은 임대아파트 공급 등으로 지난 수십년간 크게 개선되었으며, 은평뉴타운의 경우도 공동주택 물량의 절반을 임대주택으로 공급할 계획이다. 그러나 임대주택의 임대보증금이나 임대료 등의 구체적인 공급계획이 분명하지 않아 주거빈곤층의 주거불안은 여전하다. 이들의 주거권을 보장하기 위해서는 사업기간 중의 주거 안정을 위한 이주단지 조성을 통한 순환재개발 등의 대책을 고려해야 하며, 재정착을 위한 임대료 보조 등의 정책이 필요하다.<sup>10)</sup> 더 이상 밀려갈 곳이 없는 1, 2분위 최저소득계

층에게는 임대보증금 부담을 최대한 완화해 공영개발의 공공성을 확보해야 한다.

셋째, 사업시행 이전 개발계획을 수립단계에서 다양한 방식의 주민조사가 필요하다. 특히 마을 사람들의 이웃관계, 연대관계 등의 사회적 자본에 대한 조사연구를 통해 주민 공동체를 일시에 와해하지 않을 수 있는 지속가능한 발전방안을 연구해야 한다. 또한 개발사업으로 인해 주민들이 받게 될 영향평가의 일환으로 지역주민의 계층적·문화적 특성을 파악하는 연구를 통해 주민간의 갈등과 같은 사업시행 과정의 문제점을 사전에 예방할 수 있도록 해야 한다. 이런 조사연구에는 개발에 대한 주민의 기본적인 요구사항, 기반시설과 공공시설에 대한 주민수요 파악도 포함되어야 할 것이다.

다섯째, 뉴타운 기본계획에는 주변지역에 미치는 과급효과 저감방안도 고려되어야 한다. 은평뉴타운과 같이 지구분할에 의한 단계적 사업이 불가피할 경우 사업시기를 조정해 주변지역에서 흡수해야 할 총량을 단계적으로 조정해 많은 주민들의 일시에 주거불안을 겪지 않도록 해야 한다.

여섯째, 지구분할시에는 경제기반이 사업지구 내에 있는 주민들에 대한 경제적 안정대책이 우선 고려되어야 하며, 사업 시행의 편의성과 지리적 입지만으로 지구분할의 기준을 적용해서는 안 될 것이다. 이는 이미 제안한 주민 사전조사 과정을 활용해 주민 특성을 파악해 단계적 이주대책을 수립한 후 지구분할을 조정해야 할 것이다.

마지막으로 현금보상 위주의 보상방식도 개선되어야 할 것이다. 현금보상의 경우는 주변지역의 지가에 미치는 영향이 크고 사업시행자에게도 부담이 되는 방식이므로 현금 대신 채권이나 환지방식을 적극 검토할 필요가 있다. 또한 주민요구를 미리 파악한 후 법적인 한도 내에서 주민 맞춤형 보상방식을 적용하는 등, 보상방식을 탄력적으로 운영해야 할 것이다.

10) 설문조사에서 ‘경제적 이유로 임대아파트에 입주하기 어려운 사람들에게는 정부가 임대료를 보조해 줄 필요가 있다’는 주장에 대해 69%의 주민이 찬성했다.

## Abstract

Kim, Sung-Joo

“New town program” in Seoul is an urban redevelopment method to solve the shortage of urban infrastructure and so lead to planned development

Development projects give direct and indirect influences on the residents with the conflicts and problems in development process. This problems and conflicts are presented as the opposition to the development, conflict on the development method, and the revision of development plan in the early stage. And in actual development process, these are presented as the conflict on the compensation and the right to buy homes between residents and developer

These conflicts result from the limit to the residents' participation, the lack of counterplan for the various kinds of classes, and the lack of residents' representative organizations

To minimize the negative influence on the residents, the improvement of participation process should be improved, the housing right for the poors should be guaranteed, and the investigation of the residents in the planning stage should be considered.

Key words: New town program, Urban redevelopment method, Conflict, Compensation



## 참고문헌

- SH공사. 2004. 『은평뉴타운도시개발사업 기본계획 및 기본설계보고서』.  
주택공사 외. 2005. 『서울시 뉴타운사업 효율적 참여방안 연구』.  
주택공사. 2004. 『주거환경개선사업지구 주민의 주거안정대책에 관한 연구』.  
전연규 외. 2004. 『도시개발법과 뉴타운 사업해설』. 한국도시개발연구포럼.  
배웅규. 2005. 6. 『기성시가지 도시정비사업에서의 참여주체의 역할과 협력방안』.  
대한국토·도시계획학회, 『도시정보』 n.279.  
하해진 외. 2005.11. 『도시계획관련제도 고찰을 통한 효율적 도시 관리방안에 관  
한 연구』. 대한건축학회 논문집, v.21 n.11.  
남진 외. 2004. 9. 『기성시가지 정비방향-주거지를 중심으로』. 대한국토·도시계  
획학회, 『도시정보』 n.270.

