

도시재생방식으로서 뉴타운사업의 정책결정 과정과 정책효과에 대한 비판적 고찰*

Critical Evaluation on the Policy Decision-making Process and Policy Effects of the New Town Projects as Urban Regeneration methods

변창흠**

이 연구는 현재의 뉴타운사업이 등장하게 된 내외부적인 환경과 추진과정, 사업추진 결과를 종합적으로 평가하는 데 목적이 있다. 그동안 뉴타운사업에 대한 연구는 주로 도시계획이나 부동산 정책 측면에 치중해 정책형성 배경이나 정책결정 과정에 대한 연구는 부족했다. 본 연구에서는 정책형성 과정 평가 및 정책효과 평가모형을 결합해 종합적인 분석틀과 평가기준을 설정하고 이를 기준으로 뉴타운사업을 분석했다.

분석 결과 뉴타운사업은 충분한 제도적 기반을 마련하지 않은 채 정치적인 공약으로 등장해 많은 문제점을 유발했을 뿐만 아니라, 사업의 결정기준이나 이익과 비용의 분담체계도 마련되어 있지 않는 것으로 나타났다. 그 결과 기존의 도시재정비사업의 문제점을 극복할 수 있는 대안으로는 한계가 있는 것으로 평가되었다.

앞으로 뉴타운사업의 문제점을 극복하기 위해서는 사업의 수익성 기준이 아니라 도시의 계획과 관리 측면에서 사업대상지를 결정하고 사업의 공공성을 강화하도록 제도를 개선할 필요가 있다. 이를 위해서는 지자체와 주민, 커뮤니티, 공사 등이 공동으로 참여하는 사업모형을 개발해야 한다.

주요어: 뉴타운, 도시재생, 정책평가

* 본 연구는 건설교통부 기술연구개발과제 ‘입체·복합 공간 개발’ 사업의 지원을 통해 수행되었음.

** 세종대학교 행정학과 교수(changbyeon@sejong.ac.kr)

1. 들어가는 말

생활권 단위의 광역적 개발을 통해 강남북 불균형을 해소하고 주택공급을 확대하겠다는 목표로 출발했던 뉴타운사업이 여러 가지 문제점을 드러내고 있다. 출범 초기부터 뉴타운사업이 시행되는 지역에서는 부동산가격이 폭등해 사회적인 문제가 되었으며, 본격적으로 시행되어 기존 주택이 철거되면서부터는 원주민들의 이주로 중소형 주택가격과 전세가격까지 상승하기 시작했다. 또한 서울에서 대표적인 중소형의 저렴한 주택밀집지역을 대량으로 멸실하는 반면, 중대형 위주의 아파트를 공급함에 따라 원주민의 재정착이 사실상 불가능해 오히려 주거여건을 악화시켰다는 비판이 일고 있다.

기존의 재개발·재건축 사업에 비해 공공부문이 주도적인 역할을 담당하는 사업구조를 갖추고 있음에도 불구하고 개별적인 재정비조합이나 조합원의 부동산 개발이익에 기반해 사업을 추진하기 때문에 사업의 공공성을 확보하지 못했다는 비판을 받고 있다. 이에 따라 장소로서 강북지역은 재정비가 이루어질 수 있는 반면, 주민들의 주택문제를 해결하는데는 한계가 있다는 지적이 제기되고 있다.

오늘날 뉴타운사업의 시행과정에서 나타나는 문제는 제도운영상의 문제라기보다는 뉴타운사업 자체에 내재된 문제가 발현된 것이라 보는 지적이 많다(오준근, 2005; 배경동, 2007). 제도의 도입과정에서 기존의 도시재정비 제도와의 관계를 충분히 검토하지 못한 채 정치적인 공약으로 제시되어 일방적으로 채택되었을 뿐만 아니라 이 제도의 시행근거가 되는 법률도 제도가 시행된 이후 사후적으로 제정되었다는 점이 이러한 사실을 잘 보여주고 있다. 또한 이 제도는 상위법이자 일반법인 「국토계획법」이나 「도시 및 주거환경정비법」 등에 대해 광범위한 예외와 특례를 인정함에 따라 도시계획이나 도시관리에서 종합성이나 일관성을 훼손하고 있다는 점도 이 제도의 시행이 초래하는 부작용의 중요한 원인 중 하나를 차지한다.

그동안 뉴타운사업에 대한 많은 연구에서 뉴타운사업의 문제점을 지적해왔으나, 주로 도시계획적인 측면이나 주택정책적인 측면에서 뉴타운사업의 현황과 문제점을 지적하는 데 그쳤다. 그러나 뉴타운사업의 문제가 정책결정 과정에서부터 내재된 문제였다면 정책결정의 결과에 대한 현황분석이나 문제점 분석만으로는 뉴타운사업의 성격과 해결방안을 도출하는 데는 한계가 있다고 할 것이다. 현재와 같은 뉴타운사업구조가 어떻게 결정되었으며 사업구조상의 특징은 무엇인가를 분석해야 현재의 뉴타운사업의 문제를 해결하기 위한 대안이 도출될 수 있기 때문이다.

이러한 문제의식에서 본 연구에서는 뉴타운사업을 정책결정 평가모형과 정책효과 분석모형을 활용해 분석하고자 한다. 일반적인 정책결정 평가모형이나 정책효과 평가기준에서 논의되고 있는 각종 평가항목과 지표를 활용해 뉴타운사업의 정책과정을 분석하고 정책의 효과를 평가하고자 한다. 이를 위해 서울시의 뉴타운사업을 사례로 정책결정 과정의 문제점, 정책자체의 문제점, 정책추진 효과의 문제점을 구분해 각 단계별로 정책의 타당성과 한계점을 분석하고자 한다.

2. 뉴타운사업의 정책분석 평가틀

1) 뉴타운사업에 대한 선행연구 검토

2002년 뉴타운사업이 시작된 이래 도시재정비사업으로서 뉴타운사업의 제도화 방안, 추진현황 및 문제점 분석, 뉴타운사업의 개선방안 등에 대해 많은 연구가 수행되었다. 뉴타운사업에 관한 초기 연구는 주로 뉴타운사업의 개념정립과 추진과정분석에 대한 연구가 대부분이었다. 뉴타운사업은 기존의 재개발사업이나 재건축사업과 다른 새로운 유형의 도시정비사업방식으로 제안되었기 때문에 이 사업을 제도화하는 과정에서 많은 연구가 주로 수행되었다.

뉴타운사업에 대한 초기의 연구는 주로 공무원이나 서울시 차원에서 수행되었으며, 김병일(2002)이나 김병일(2004), 서울시(2003) 등이 여기에 해당된다. 뉴타운사업은 선행연구를 거쳐 새로운 도시재정비방식으로 제안된 것이 아니라 정치적인 공약을 통해 제안되었기 때문에 초기의 연구는 주로 뉴타운사업의 의미와 방식을 소개하는 내용으로 본격적인 연구논문이라 보기 어려웠다. 그 외 뉴타운사업을 기존의 재정비방식과 비교한 연구로 남진 외(2004)가 있으며, 김영하(2003)는 지역균형발전정책으로서 뉴타운사업의 의미와 효과에 대해 소개하고 있다.

뉴타운사업이 본격적으로 출범한 2003년 이후부터는 이 사업의 문제점에 대한 논의가 활발히 제기되기 시작했다. 뉴타운사업은 사업추진 과정에서 당초 기대한 효과를 나타내지 못했을 뿐만 아니라 경쟁적으로 뉴타운지구를 지정하는 과정에서 도시계획 및 관리 차원의 문제, 재정비사업 수단으로서 적절성 문제, 지구지정 및 개발과정에서 부동산 가격 폭등의 문제, 전면 철거재개발로 인한 주거복지 문제, 상업적인 개발로 인한 개발주의의 확대 문제 등을 유발하는 것으로 분석되었다.

윤인숙(2004), 윤인숙·김갑성(2004)은 서울시 지역균형발전 정책의 일환으로 추진된 뉴타운사업이 사람의 발전이 아니라 장소의 발전을 추구함에 따라 원주민의 추출을 초래할 수밖에 없다는 점을 지적하고 있다. 뉴타운사업의 원주민의 재정착률 부족의 문제는 서울시정개발연구원(2007)에서 현황분석을 통해 잘 지적되었으며, 원주민 재정착률 제고방안으로 주민부담능력에 맞는 주택공급, 공공임대주택의 규모 확대, 존치지역의 확대 등을 제안했다. 도시계획적인 측면에서 재정비사업으로서 뉴타운사업의 문제점에 대해서는 김선웅(2005), 변창흠(2005), 한봉호(2005) 등이 대표적이다. 김선웅(2005)은 개별 지구별 재정비방식의 문제점을 극복하기 위해 권역별 뉴타운사업의 통합관리 방안을 제안했으며, 변창흠(2005)은 단계적 개발과 순환개발방식을 제안했다. 한봉호(2005)는 뉴타운사업이 지속가능한 개발 측면에서 한계가 있음을 지적하고 있다.

2005년부터는 뉴타운사업이 본격적으로 추진됨에 따라 서울시 지역

균형발전조례가 아닌 법률적인 근거를 마련하기 위해 「뉴타운특별법」 제정논의가 본격적으로 진행되기 시작했다. 최창식(2005)은 뉴타운사업의 추진상의 문제점을 지적하고 「뉴타운특별법」 제정의 필요성을 주장하고 있다. 김갑성(2005)은 「도시재정비촉진을 위한 특별법」(이하 「도시재정비촉진법」)안을 평가하고 다양한 사업방식의 도입과 세입자 대책의 필요성을 주장했다. 논란을 거쳐 통과된 「도시재정비촉진법」의 법률적인 문제점에 대해서는 오준근(2006)과 김종보(2007)가 가장 잘 지적하고 있다. 이들은 「도시재정비촉진법」의 상위법률 및 계획과의 연계성 부족, 각종 특례조항의 문제점 등을 들어 입법상의 하자가 있는 법률로 평가하고 있다.

뉴타운사업에 대한 가장 본질적인 비판은 뉴타운사업을 도시 내에서 이루어지는 신개발주의의 발현으로 보거나 대량개발, 획일적인 개발을 유발하는 난개발로 보는 입장이다. 강홍빈(2003)은 뉴타운사업을 신개발주의의 하나로 보고 획일적인 공간양산과 부동산가격 평준화로는 강남북 불균형 문제를 해소할 수 없다고 주장하고 있다. 김진애(2005)도 뉴타운사업은 도시정책이라기보다는 도시개발사업에 불과하지만, 이 제도는 정책으로나 사업으로나 문제가 많다고 지적하고 있다. 반면 배경동(2007)은 뉴타운사업을 개발제한구역 내 국민임대주택 건설사업과 마찬가지로 서울시내 난개발의 전형적인 유형의 하나로 보고, 이 사업은 절차적 정당성과 전체 도시계획과의 일관성을 상실하고 있다고 비판하고 있다.

그러나 기존의 뉴타운사업에 대한 연구들은 주로 도시계획이나 부동산 분야에서 인식하고 있는 부분적인 문제와 개선방안을 중심으로 수행되어왔다. 이 때문에 뉴타운사업이 정책의 형성과정이나 정책의 집행, 정책효과 등의 전반에 걸쳐 종합적으로 검토하는 연구에 이르지 못한 한계가 있었다.

2) 정책형성 과정 및 정책결정 효과 평가관련 선행연구

정책평가는 크게 정책형성 과정에 대한 평가와 정책결정 효과 평가로 구분할 수 있다. 정책형성 평가는 어떤 정책이 어떠한 과정과 절차를 거쳐 형성되었으며 정책의제의 형성과 결정에 영향을 미친 요소가 무엇인가를 평가하는 것인 반면, 정책결정 효과 평가는 정책이 결정되어 집행된 결과 정책문제 해결에 얼마나 기여했는가를 평가하는 것이다.

정책형성 과정 평가에 대한 분석모형으로는 정책결정이 체계적인 정책결정 구조 속에서 이루어지는 것으로 보인 입장과 정책결정이 여러 결정자와 주변의 환경에 따라 우연적인 요소들의 결합에 의해 결정된다는 입장으로 대별된다. 전자의 입장을 가장 대변하는 접근법이 정책옹호연합모형(ACF: Advocacy Coalition Framework)이라 할 수 있다. 이 모형은 사바티에와 쟈킨스-스미스(Sabatier and Jenkins-Smith, 1993)가 제안한 것으로 정책하위체계(policy sub-system)와 여기에 영향을 미치는 외적인 변수들이 정책결정에 어떻게 작용하는가를 분석한다. 정책결정에 영향을 미치는 요소들로는 신뢰체계, 경험, 제도적 기반 등과 같이 이미 주어진 상황이 있고, 여기에 정책결정 과정을 둘러싸고 외부적인 여건과 내부적인 여건이 정책결정에 영향을 미친다고 본다. 정책결정자는 이러한 환경에서 상충되는 정책옹호집단 간의 갈등을 조정해 정책중개자로서 정책결정을 하게 된다는 것이다. 양승일(2005)은 정책옹호연합모형을 이용해 그린벨트 정책을 평가했으며, 전진석(2003)은 같은 모형으로 의약분업 정책변화를 설명했다. 변창흠(2006)도 정책옹호연합모형을 이용해 참여정부의 부동산 정책을 평가했다.

반면, 정책결정에서 우연적인 요소를 강조하는 대표적인 접근법으로는 쓰레기통모형을 들 수 있다. 이 모형은 코헨 등(Cohen, March and Olsen, 1972)이 처음으로 제안한 이론모형으로 대학기관과 같은 느슨한 조직체에서 정책결정이 이루어지는 과정을 설명하는 데 주로 활용된다. 정책결정은 어떤 점화 계기가 되는 사건이 발생했을 때 독자적으로 움직이는 제기된

문제, 해결책, 의사결정의 참여자, 의사결정의 기회 등 네 가지 흐름이 쓰레기통 안에서 우연히 섞이듯이 하나의 묶음이 되어 정책결정이 일어나게 된다는 것이다. 배용수·주선미(2004)는 KT의 민영화 정책결정 과정을, 이유진(1999)은 일본 NTT의 민영화 정책결정 과정을, 모창환(2005)는 철도산업의 구조개혁 정책결정 과정을 이 모형을 사용해 분석하고 있다.

정책모형에 의존하지 않고 정책형성 과정을 정책의 수립과정, 정책목표와 수단, 정책의 집행 등으로 구분해 평가하는 연구가 일반적인 공공정책평가방식이다. 국무조정실 정부업무평가위원회(2006)는 계획수립의 적절성, 시행과정의 효율성, 시행과정의 적절성 등의 항목으로 정부업무평가기준을 설정했으며, 이광희(2004)는 계획내용과 형성과정을 평가기준으로 설정했다. 그 외에도 정책결정행태를 신제도주의적 접근방법으로 분석한 강운호(2000), 정책의제 설정과정을 평가주체, 평가대상, 평가시기, 평가영역의 수직적 위계에 따라 분석한 조성호(2007), 태권도공원 조성사업을 사례로 정책결정 과정에서 발생하는 거래비용과 정보의 비대칭성을 중심으로 분석한 하현상(2006) 등이 있다.

정책결정 효과에 대한 평가는 연구 대상별로 평가항목이 다양하고 어떤 평가기법이나 평가기준을 활용하는가에 따라 평가결과가 달라지기 때문에 일반화하기 어렵다. 일반적으로 정책결정효과에 대한 연구는 정책결정 과정 분석을 통해 문제점을 간접적으로 도출하거나 정책의 집행결과를 전문분야별로 평가기준을 미리 설정해 평가하는 방식을 주로 사용한다.

3) 연구의 분석틀

본 연구의 대상이 되는 뉴타운사업은 새로운 도시재정비방식을 도입했으면서도 제도적으로 이를 시행할 수 있는 근거를 갖추지 못했고 그 결과 사업의 추진과정이나 추진결과에 부정적인 영향을 미친 것으로 파악된다. 따라서 뉴타운사업의 정당성을 연구하기 위해서는 이 제도의 특

<표 1> 뉴타운사업의 정책평가를 위한 항목과 평가지표

| 구분 | 항목 | 지표 |
|--------------|--------------|--|
| 제도형성과정의 타당성 | 제도의 수용 구조 | 신뢰체계 및 제도적 기반 외부적 여건: 국가의 균형발전이념 내부적 여건: 강남북 격차 해소 |
| | 정책의제의 등장 | 선거공약으로 등장 기존의 재건축 재개발사업의 문제 |
| 정책집행과정의 타당성 | 이익배분의 정당성 | 개발이익 배분의 정당성 비용분담 구조의 타당성 |
| | 사업결정 주체의 정당성 | 사업지구 결정 주체의 정당성 사업관리 주체의 정당성 |
| | 사업결정기준의 타당성 | 사업선정기준의 객관성 사업우선순위 결정의 객관성 |
| 정책추진 효과의 타당성 | 도시관리적 측면 | 계획적인 관리 지속가능성 |
| | 부동산정책적 측면 | 원주민의 재정착률 소형주택의 멸실과 중대형 주택의 건설 부동산 가격 안정 주택공급의 확대 |

정한 부분에 초점을 맞추기보다는 제도의 도입배경에서 추진과정, 그리고 제도자체의 구성과 제도 시행의 결과 등을 종합적으로 분석하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

이에 따라 본 연구에서는 뉴타운사업의 타당성 문제를 정책의 형성과정과 정책의 집행과정, 정책집행의 결과로 나누어 살펴보고자 한다. 정책결정 과정의 정당성 항목은 앞서 분석한 정책유호연합모형과 쓰레기통모형에서 설명하고 있는 평가항목을 활용했다. 반면 정책집행의 타당성은 이익과 비용분담의 공정성, 결정 주체의 정당성과 사업결정기준의 객관성으로 나누어 평가했으며, 정책결정효과에 대한 평가는 도시관리 측면과 부동산정책 측면으로 나누어 분석했다.

각 단계별 평가는 평가항목을 가장 잘 대변하는 평가지표를 산출해 이를 기준으로 수행한다. <표 1>은 본 연구에서 설정한 평가항목과 평가지표를 간단히 정리한 것이다.

3. 뉴타운사업의 추진현황과 문제점

1) 뉴타운사업의 기본 개념과 사업방식

뉴타운사업은 주거, 교육여건, 생활편의시설 등 여러 분야에서 야기된 서울의 강남북 지역 간 격차를 해소하고 서울의 균형 있는 발전을 촉진하기 위해 서울특별시 지역균형발전조례에 의거해 지구가 지정되고 사업시행이 이루어지는 지역균형발전사업의 하나다(장남중, 2006). 서울시는 행정목적을 위해 동일 생활권 지역 전체를 대상으로 도시기반시설을 충분히 확보하면서 지역특성에 부합하고 주민의 의사를 존중하는 새로운 커뮤니티 개발(community development)을 새롭게 도입했다(서울특별시, 2004; 김병일, 2004).

이 사업은 종전의 정비방식과는 크게 세 가지 점에서 다르다. 첫째, 지금까지의 정비사업은 소규모 정비사업 단위로 이루어졌으나, 뉴타운사업은 광역단위로 계획적으로 개발한다. 둘째, 지금까지의 정비사업에서는 민간사업시행자가 직접 도시기반시설을 확보해왔으나, 뉴타운사업에서는 서울시가 재정투자를 통해 기반시설의 정비를 지원한다. 셋째, 종전의 뉴타운사업은 주로 주택재개발사업 위주로 추진해왔으나, 뉴타운사업은 다양한 도시개발방식을 동시에 활용한다.

서울시의 균형발전사업은 크게 뉴타운사업과 균형발전촉진지구사업으로 구분되며 뉴타운사업이 주로 주거환경개선사업 위주라면 균형발전촉진지구사업은 서울의 도시공간구조를 다핵화하기 위해 지역별로 중심거점지역을 지정해 복합도시로 개발하는 사업이다. 이 사업은 「도시재정비촉진법」의 제정을 계기로 재정비촉진지구로 통합되었다. 사업유형별로는 주거중심형, 신시가지형, 도심형으로 구분되며 여기에 균형발전촉진지구사업이 추가되나, 「도시재정비촉진법」에 의한 도시재정비촉진사업은 주거지형과 중심지형으로만 구분된다. 이를 통해서 보면, 뉴타운사업에서 도심형과 균형발전촉진지구사업이 중심지형으로 통합된 것이다.

2) 뉴타운사업의 변천과정과 시기구분

이 사업은 2002년 당시 서울시장 후보였던 이명박 씨가 강북개발을 공약으로 내걸면서 등장해 서울시 재정비사업으로 추진되어왔으나 2005년 「도시재정비촉진법」의 제정을 계기로 국가 전체의 공식적인 재정비사업으로 등장하게 되었다. 뉴타운사업이 제도로서 정착되어간 과정을 사업의 내용, 제도적인 근거와 추진주체를 기준으로 유형화하면 크게 5개의 시기로 구분할 수 있다.

제1기는 민선 3기 서울시장이 취임한 2002년 7월 이후부터로 뉴타운 사업을 추진하기 위한 기반을 마련한 시기다. 이명박 시장은 취임 직후인 2002년 7월부터 지역균형발전추진단을 구성하고 운영하기 시작했으며, 2002년 10월 23일 ‘뉴타운 개발계획’과 ‘균형발전촉진지구사업’을 중심으로 하는 ‘지역균형발전 추진계획’을 발표했다. 이 계획은 그 달에 발표된 시정운영 4개년계획에 청계천 복원사업, 재래시장 활성화, 대중교통체계 개편 사업과 함께 포함되어 새로운 시장의 중점사업이 되었다. 이 시기에는 지역균형발전지원단을 중심으로 사업이 추진되었으며 2002년 10월 은평, 왕십리, 길음지역을 뉴타운사업의 시범사업지역으로 지정했다. 그러나 이 시기에는 사업시행을 위한 별도의 제도적인 근거는 없는 채 기존의 「도시개발법」과 「도시 및 주거환경정비법」에 근거해 도시개발사업, 재개발 및 재건축사업을 행정적인 절차에 따라 추진했다.

제2기는 균형발전조례를 제정해 제도화된 틀 속에서 시범사업을 실시한 시기이다. 2003년 1월 뉴타운개발계획 수립 평가 자문단을 구성해 운영했고 3월에는 서울시의회에서 지역균형발전조례가 제정되어 비로소 뉴타운사업이 제도적인 기반을 갖추게 되었다.

제3기는 뉴타운사업이 서울시 전역으로 확대시행된 시기이다. 2004년 1월 뉴타운사업본부가 구성되어 2차 뉴타운지구가 발표되고 은평, 왕십리 등 시범사업이 본격적으로 착공되었다. 2005년 12월에는 3차 뉴타운지구 10개가 추가 지정되었다. 한편 뉴타운사업이 본격화됨에 따라 발생

<표 2> 뉴타운사업의 시기구분

| 시기구분 | 제1기 | 제2기 | 제3기 | 제4기 | 제5기 |
|-------|--------------------------|-------------------------|-------------------|------------------------|-----------------------|
| 기간 | 2002. 7.~ | 2003. 1.~ | 2004. 1.~ | 2006. 7.~ | 2008. 4.~ |
| 추진 내용 | 지역균형발전 사업으로 뉴타운사업추진기반 마련 | 지역균형발전 촉진조례에 의한 시범사업 실시 | 2, 3차 뉴타운사업 확대 지정 | 재정비축진지구 지정 및 지방도시확산 시기 | 뉴타운사업 재검토 시기 |
| 법적 근거 | 없음 | 균형발전촉진조례 | 균형발전촉진조례 | 도시재정비촉진법 | 도시재정비촉진법 |
| 추진 주체 | 지역균형발전추진단 | 지역균형발전추진단 | 뉴타운사업본부 | 시·도지사, 시장·구청장 | 시·도지사, 시장·구청장 |
| 심의 기구 | 지역균형발전위원회 | 지역균형발전위원회 | 지역균형발전위원회 | 도시재정비위원회(지방은 도시계획위원회) | 도시재정비위원회(지방은 도시계획위원회) |

히는 문제점을 해소하기 위해 2005년부터 서울시의 요청에 따라 「뉴타운특별법」 제정 논의가 본격화되기 시작했고 마침내 2005년 12월에는 「도시재정비촉진법」이 제정되었다.

제4기는 「도시재정비촉진법」이 2006년 7월부터 시행되면서 법률적 기반을 갖춘 사업이 본격화된 시기이다. 서울시에서는 종전의 뉴타운지구와 지역균형발전촉진지구가 재정비촉진지구로 재지정되었으며 다른 도시에서는 신규로 도시재정비촉진지구가 경쟁적으로 지정되기 시작했다.

제5기는 뉴타운사업의 문제점이 노출되면서 뉴타운사업에 대한 재검토가 시작된 시기이다. 뉴타운사업은 출범 초기부터 사업대상지역의 주택가격이 폭등하면서 사회적인 문제가 되었으며, 특히 2006년 9월 은평뉴타운의 높은 분양가격 발표로 뉴타운사업의 문제점이 노출되었으나 뉴타운사업에 대한 재검토 논의로까지는 연결되지 않았다. 그러나 제18대 총선을 거치면서 제4차 뉴타운사업 추가지정 공약에 따른 부동산가격의 폭등, 원주민의 재정착률 부족 등의 문제가 노정되면서 뉴타운사업을 전면 재검토해야 한다는 주장이 본격적으로 등장하기 시작했다.

3) 뉴타운사업의 추진 현황과 문제점

서울시가 2002년 10월 은평, 길음, 왕십리 등 3개 지구를 시범뉴타운으로 지정한 이래 2차 뉴타운 12개, 3차 뉴타운 11개, 시범균형발전촉진지구 5개, 2차 균형발전촉진지구 3개, 추가적으로 세운지구에 지정한 도시재정비촉진지구 등 총 35개 지역에서 뉴타운사업이 추진되고 있다. 이 사업은 「도시재정비촉진법」을 계기로 전국적으로 확산되어 경기도에서만 31개 지구가 지정되어 사업추진 중에 있다.

그러나 뉴타운사업은 당초 서울시가 내걸었던 강남북 간의 격차해소나 지역주민의 의사를 존중하는 커뮤니티 단위의 종합적인 개발이라는 목적을 달성했는가에 대해서는 회의적인 시각이 많다(장남중, 2006; 김선웅, 2005). 뉴타운사업의 문제는 뉴타운사업 제도 자체의 문제와 시행과정상의 문제, 사업시행 결과의 문제 등이 동시에 결합된 것이다.

우선 뉴타운사업에 대한 제도상의 문제는 이 사업이 출범할 당시부터 제기된 사항이었다. 기존의 도시재정비사업 방식과 무관하게 추진됨에 따라 도시관리의 통일성을 훼손하게 된다는 점이다. 당초 제시한 생활권 단위의 사업추진이라는 슬로건과는 달리 실제 사업은 여전히 개별적인 사업지구별로 이루어져 사업 간의 연계나 통합이 부족하다는 문제점을 낳았다.

둘째, 사업시행 과정의 문제이다. 사업을 관리하는 시장·구청장이 성장주의를 지향하고 있고, 사업시행자인 조합과 구성원인 조합원이 부동산 가치의 극대화를 추구하고 있는 상황에서 사업의 공공성을 실현하기 어렵다는 점이 가장 심각한 문제이다. 뉴타운사업에 대한 의사결정 구조상 사익을 극대화하고자 하는 조합이나 조합원, 지역 내 이익을 극대화하고자 하는 시장·구청장의 주장을 실현시킬 장치가 마련되어 있는 반면, 세입자의 이익이나 공익을 실현시킬 수 있는 장치는 제한적이기 때문에 상업주의적 개발이 주도하게 된다.

셋째, 사업시행 결과, 뉴타운 대상지역은 상업적 가치가 있는 부동산

투자자산의 형성에는 성공할 수 있지만 공동체로서의 장소는 파괴되고 말 것이다. 이러한 결과는 개발에 대한 기대로 인한 부동산 가격 상승, 저렴주택의 멸실과 원주민의 재정착률 부족, 세입자 수용 주택 부족 등의 문제로 나타나게 된다.

4. 뉴타운사업의 제도형성과정의 타당성 평가

1) 정책수용 구조 분석

(1) 신뢰체계 및 제도적 기반 분석

뉴타운사업이라는 새로운 도시재정비방식의 도입에 가장 핵심적인 영향을 미친 정책환경으로는 부동산 정책에 대한 기존의 신뢰체계와 제도적 기반을 들 수 있다. 우선 전체 가계자산 중 부동산이 차지하는 비중이 약 83%에 이르며 그 중 주택이 69.7%를 차지하고 있다(재정경제부 외, 2006). 이러한 자산구조적 특성 때문에 모든 가계에서는 부동산을 가장 중요한 자산가치 증식의 수단으로 인식하고 있다. 이러한 인식기조하에서 부동산 가격의 상승을 유도할 수 있는 개발방식은 큰 문제의식 없이 수용될 수 있었다.

둘째, 지금까지의 도시재정비방식은 부동산 소유자가 추가적인 비용을 거의 부담하지 않는 방식으로 이루어져 왔다. 기존의 재개발·재건축 사업에서는 노후된 주택을 재정비하면서도 용도변경이나 용적률 상승을 통한 건축면적의 증대를 통해 일반분양주택을 추가로 공급함으로써 주택이나 토지소유자는 거의 추가비용을 부담하지 않는 것이 일반적이었다. 그 때문에 뉴타운사업에서도 기반시설의 추가부담이나 공공임대주택의 공급이라는 개발이익 환수장치에도 불구하고 조합원들이 추가적인 비용을 부담하기보다는 중앙정부나 지방자치단체가 재정적인 지원을 할 수 있는 제도를 수용할 수 있게 되었다.

셋째, 기존의 재정비방식의 특성과 주택임대차 계약의 특수성 때문에 전면 철거방식의 재정비방식이 수용될 수 있었다. 우선 기존의 재개발·재건축 사업에서도 전면 철거를 통한 재정비방식을 채택했기 때문에 뉴타운사업에서도 전면철거 재정비 방식이 쉽게 수용될 수 있었다. 또한 세입자들도 2년의 단기적인 임대차 계약의 관행 때문에 재정비사업의 수행으로 이주처가 마련되어 있지 못하더라도 임차인이 이를 쉽게 수용할 수 있는 여건이 형성되었다.

넷째, 잦은 주거이동과 상품으로서의 주택에 대한 인식 때문에 도시 내 주거지에서 공동체 형성이 부족해 전면 철거방식에 의한 재정비사업을 쉽게 수용할 수 있었다. 2006년을 기준으로 수도권에서 거래된 공동주택은 전체 주택재고의 19.3%에 이를 정도로 주거이동이 활발해 재정비사업으로 인한 공동체 파괴를 쉽게 수용할 수 있었다. 또한 그동안 재개발·재건축 사업은 현지의 부동산 소유주에게 자산증식을 위한 수단으로 인식되어왔기 때문에 자산가치를 증식시켜주는 한 뉴타운사업 방식을 쉽게 수용할 수 있게 되었다.

(2) 외부적 여건: 국가의 균형발전 이념과의 연계성

참여정부는 기성 시가지 내 재정비사업 중 재건축사업에 대해서는 규제를 강화하면서도 재정비사업 중의 하나인 뉴타운사업에 대해서는 적극적으로 지원해왔다. 참여정부의 주택공급 확대 정책은 크게 신도시 건설방식과 기성 시가지 재정비방식을 동시에 채택해왔다. 단기간에 대량으로 주택을 공급하기 공공택지의 공급확대를 정책의 주요 지표로 설정했으며,¹⁾ 2기 신도시 건설사업을 적극적으로 추진해왔다. 그러나 기성시가지 재정비방식 중 재건축사업에 대해서는 규제를 더욱 강화하는 반면, 다가구 다세대 주택의 건축에 대해서는 규제를 완화하고 뉴타운사업에

1) 주택종합계획(2003~2012)에서는 수도권의 연간 공공택지를 700만 평으로 설정했으나, 2005년 8·31대책에서는 연간 900만 평의 공공택지 공급계획을 수립했다.

대해서는 규제완화와 더불어 공공부문의 지원을 확대하는 조치를 취한 것은 상충된다고 할 것이다.

기성 시가지 내 재정비사업 중 재건축사업에 대해서는 소극적인 참여 정부가 특히 뉴타운사업에 대해 적극적인 것은 뉴타운사업의 대외적인 사업목적이 참여정부의 지역균형발전 이념에 부합하기 때문인 것으로 보인다. 강북지역의 개발을 통한 강남북 불균형 해소라는 대외적인 명분은 국가 전체적으로 수도권과 비수도권 간의 균형 있는 발전을 추구하는 참여정부의 이념의 일환이라 볼 수 있기 때문이다. 반면 강남지역에서 주로 이루어지는 재건축사업은 국가 전체적으로나 서울지역 내에서 가장 부유한 계층이 거주할 뿐만 아니라 이 지역의 주택가격 상승이 전국적인 주택가격 상승을 유발해왔다는 점에서 규제완화 정책을 수용하기가 쉽지 않았다. 이러한 인식의 결과 참여정부는 뉴타운사업을 체계적으로 지원하기로 했으며, 정부와 여당의 지원하에 「도시재정비촉진법」을 제정할 수 있게 되었다.

(3) 서울시의 내부적 여건: 강남북 간 격차 해소

IMF 경기위기를 극복한 후 서울시의 새로운 정책적 관심은 강남북 간의 격차해소에 모아지게 되었다. 2002년부터 시작된 강남지역의 주택가격 폭등은 주택정책 차원을 넘어 소득의 양극화와 도시 내 격차 확대라는 사회적인 문제로 대두되기 시작했다. 강남 주택가격 폭등의 원인으로서는 주택공급 부족이 주로 제기되었으며, 공급확대를 위한 방안으로는 강남지역을 대체할 수 있는 신도시 건설과 강북지역의 개발 방안이 제기되었다.

수도권 신도시 건설과 주변 지역의 난개발, 판교신도시 건설을 둘러싼 중앙정부와의 갈등을 겪은 서울시로서는 신도시 건설에 대해 일관되게 반대의 입장을 취해왔다. 이에 따라 서울시가 채택할 수 있는 정책은 강남지역의 재건축 규제완화와 강북지역의 재개발 확대라는 선택뿐이었다.

2000년대 들어 처음으로 치룬 민선 3기 서울시장 선거에서는 경제위

기 극복 이후부터 시작된 강남지역의 부동산 가격 폭등을 계기로 강남북 간의 격차해소를 위한 정책방안이 선거의 쟁점이 되었다. 이 선거에서 이명박 시장 후보는 청계천 복원사업 등을 포함한 도심과 강북지역의 개발방안을 제시함으로써 압도적인 표 차이로 당선되었으며, 이후 강북 개발은 본격화되기 시작했다.

강남의 집값폭등을 바라보면서 심한 박탈감을 느꼈던 강북주민의 입장에서 자연적으로 나올 수 있는 발상은 당연히 지역균형발전이며 그 방법은 기존의 주거환경과 교육환경을 개선해 강남수요를 억제함으로써 강남집값을 잠재우자는 것이었다. 그러나 강북주민의 이러한 희망은 서울시의 개발주의 논리에 의해 광역단위 재개발사업으로 받아들여지게 되었다. 그간 수도권 신도시개발이나 대규모 택지개발에는 반대하지만 마땅한 대안이 없던 서울시로서는 강남주택가격 폭등이 강북개발의 계기를 제공해준 셈이 된 것이다(윤인숙, 2004).

2) 정책의제의 등장

(1) 선거공약으로 등장한 뉴타운사업과 정치적인 목적의 확대

뉴타운사업은 기존의 재건축사업이나 재건축사업에 대한 연구를 통해 대안적인 재정비방식으로 제시된 것이 아니라 민선 3기 서울시장 선거 과정에서 공약으로 제안된 재정비방식이다. 야당인 한나라당의 서울시장 후보가 중앙정부의 신도시 위주의 주택공급방식에 대해 반발하면서 대안적인 주택공급 방식으로 제안되었다. 서울시의 가장 심각한 도시문제를 강남북 간의 격차에서 찾았으며 이를 해결하기 위한 대안으로 강북지역에 대한 지원과 규제완화를 통한 강북지역의 재정비사업을 채택했던 것이다.

이 사업의 정당성은 재정비사업으로서 상위계획인 도시기본계획이나 도시관리계획, 상위법인 『도시 및 주거환경정비법』 등과의 연계성에 있는 것이 아니라 강남지역에 비해 상대적으로 낙후된 강북지역의 개발 필

요성에 있었다. 강남지역에 비해 상대적으로 취약한 강북지역의 주택가격 상승의 격차, 재산가치의 격차, 주거환경의 차이, 재정적인 격차 등이 강북지역 주민들의 상대적인 박탈감을 낳았고 이를 해소해야 한다는 강박관념이 이 사업추진의 정당성을 마련해주었다.

강남북 간 격차를 해소하고 신도시 방식이 아니라 기성시가지 재정비 방식을 통해 주택의 공급을 확대해야 한다는 필요성 때문에 뉴타운사업은 대안적 개발방식으로 채택되었다. 특히 압도적인 표 차이로 야당후보가 서울시장에 당선됨에 따라 이 사업의 필요성에 대한 정치적인 정당성을 확보하게 되었지만, 도시정비수법으로 뉴타운사업이 타당한가에 대해서는 엄밀한 분석이 부재했다.

(2) 기존의 재개발·재건축 사업의 문제

뉴타운사업이 새로운 도시재정비사업으로 쉽게 채택될 수 있었던 것은 기존의 재개발·재건축 사업이 사업추진 과정에서 많은 문제점을 드러냈기 때문이었다. 기존의 도시재정비방식은 개별 사업단위로 추진되어 생활권 단위에서 종합적인 정비가 부족했으며, 재정비사업이 민간 주도로 시행되었기 때문에 충분한 도시기반시설을 설치할 수 없었다. 또한 재정비사업이 민간조합이 주체가 되어 추진되었기 때문에 세입자나 원주민에 대한 대책이 충분하지 않았으며 사업추진 과정에서 각종 비리문제가 발생했다(서울특별시, 2004).

기존의 재정비사업에 대한 이러한 문제의식 때문에 생활권 단위의 광역적인 도시재정비가 필요하게 되었고, 공공부문이 주도적인 역할을 담당하는 대안적인 정비방식을 요구하게 되었다. 외형상 뉴타운사업은 광역적인 개발과 공공부문의 주도적인 역할을 강조하기 때문에 이러한 문제를 잘 해결해줄 수 있는 사업방식으로 평가받게 되었다.

4. 뉴타운사업 제도의 집행과정과 정책효과의 타당성 평가

1) 정책집행 과정의 타당성

(1) 개발이익의 산정과 비용분담의 형평성

① 개발이익 산정의 타당성

뉴타운사업은 재정비를 촉진하기 위해 건축이나 도시계획상의 특례, 교육환경 개선 및 각종 부담금 및 세제상의 특례를 인정하고 있다. 그러나 각종 특례를 통해 발생한 개발이익은 과연 어떻게 정의하며 얼마나 환수할 수 있는가에 대한 객관적인 기준이 마련되어 있지 않다. 재건축 사업에 대한 개발이익환수를 규정하고 있는 재건축초과부담금 제도는 재건축 초과이익을 ‘재건축사업으로 인해 정상주택가격상승분을 초과해 당해 재건축조합 또는 조합원에 귀속되는 주택가액의 증가분’으로 규정하고 최고 50%까지를 환수하도록 의무화하고 있다(『재건축개발이익환수에 관한 법률』 제2조 1항). 그러나 재건축사업을 포함하고 있는 뉴타운사업에서는 개발이익을 어떻게 산정하는지 얼마만큼을 환수해야 하는지를 규정하지 않고 있다.

특히 용도지역의 변경, 제2종 일반주거지역에서 층수 제한의 완화, 건폐율 및 용적률의 상한 예외 규정은 막대한 개발이익을 발생시키게 된다. 그러나 이 개발이익의 규모를 산정하고 이를 개발이익 환수와 연계하는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다.

② 비용분담 구조의 타당성

뉴타운사업에서는 개발이익의 환수방안으로 지구 내외 기반시설의 설치비용 부담, 세입자 등을 위한 임대주택 건설 등을 규정하고 있다. 그러나 뉴타운사업에서 개발이익의 환수를 위한 비용분담 구조는 크게 세 가지 문제점을 가지고 있다.

우선 이미 시행된 기존의 재정비사업과 앞으로 시행될 재정비촉진사업 간의 형평성 문제가 있다. 이미 재건축 및 재개발사업 등이 완료된 지구는 충분한 사업성이 있었던 반면 그동안 재정비사업이 추진되지 못한 지역은 노후도 부족, 존치시설의 문제, 비용부담 과다 등으로 사업성이 부족한 지역이다. 『도시재정비촉진법』을 통해 규제완화 특례와 지원을 강화하더라도 추가적으로 기반시설을 부담하기 어려운 경우가 대부분이다.

둘째, 같은 지구 내 다양한 재정비사업이 비용분담을 어떻게 해야 하는가에 대해 객관적인 기준이 마련되어 있지 않다. 뉴타운사업이 진행되는 도시재정비촉진지구 내에는 재개발사업, 재건축사업, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업 등 다양한 사업이 동시에 또는 시차를 달리해 추진되고 있다. 이 경우 어떤 사업시행조합이 얼마나 비용을 분담해야 하는지가 명확하지 않기 때문에 갈등의 원인이 되고 있다.

셋째, 지구 내 기존 주택과 신규 개발주택 간의 형평성 문제이다. 이미 개발이 완료되어 존치되는 지구는 기반시설의 비용을 전혀 부담하지 않는 반면, 사업성이 부족해 개발이 추진되지 못한 지구는 기반시설을 부담해야 하는 것도 형평성 측면에서 문제가 있다.

(2) 사업결정 주체의 타당성

① 재정비촉진지구 결정의 주체

시범사업과 2차, 3차 뉴타운사업은 『도시재정비촉진법』이 제정되지 않은 상태에서 지구가 결정되었다. 시범사업지구인 은평, 길음, 왕십리 뉴타운지구의 결정은 서울시 도시계획국 내 지역균형발전추진단에 의해 전격적으로 결정되었으며 언론을 통해 발표되었다(배경동, 2007). 대규모 도시개발사업과 재정비사업의 시행지구를 지정하면서도 서울시 조례에 의한 기구인 지역균형발전위원회의 심의를 거쳤을 뿐 중앙부처나 서울시의 도시계획 관련 위원회나 전문기관의 심의나 검토를 거치지 않았다.

「도시재정비촉진법」이 제정되면서 재정비촉진사업의 추진결정은 재정비촉진지구의 지정과 재정비촉진계획의 수립 과정을 통해 이루어지게 되었다. 재정비촉진지구 지정의 신청은 시장·군수·구청장이 담당하는 반면 지구지정에 대한 결정권은 시·도지사에게 부여되어 있다. 재정비촉진계획의 수립 주체도 시장·군수·구청장에게 있으며 승인권은 시·도지사에게 있다.

그런데 「도시 및 주거환경정비법」에서는 재개발사업, 재건축사업, 주거환경정비사업 등 도시주거환경정비에 관한 기본계획인 도시주거환경정비기본계획의 수립 권한을 시·도지사에게 부여하고 있으나, 개별적인 재정비사업보다 광역적인 정비가 필요하다는 재정비촉진계획의 경우 구청장에게 수립권을 부여하고 있다. 특히 재정비촉진계획의 승인이 기존의 도시관리계획이나 도시정비기본계획을 변경하는 효과를 지니고 있음을 고려하면 계획 체계상의 위계에 맞지 않는 조치라 할 수 있다(오준근, 2006).

② 재정비촉진사업의 시행 및 관리 주체

재정비촉진사업의 시행자는 「도시 및 주거환경정비법」상의 개별 사업 시행자들인 반면, 사업의 관리 주체는 시장·군수·구청장이 지정하는 총괄사업관리자와 시·도지사가 임명하는 총괄계획가 등이며, 사업의 관리를 위해 사업협의회를 둘 수 있다. 재정비사업의 추진과 관련해 도시 전체의 발전이나 관리 차원에서 핵심적인 결정을 할 수 있는 결정 주체는 시·도의 도시계획위원회와 도시건축위원회의 공동위원회 또는 도시재정비위원회와 총괄계획가이지만, 실제 사업이 추진되는 현장에서 사업에 대한 결정을 하는 주체는 시장·군수·구청장과 총괄사업관리자라 할 수 있다. 시·도 차원의 이익과 시·군·구의 이익이 상충되는 경우 총괄계획가는 시장·군수·구청장이나 총괄사업관리자, 개별 사업 시행자와 갈등을 빚을 수밖에 없게 된다.

재정비촉진사업의 시행 주체와 관련해 또 한 가지의 문제는 사업시행자가 개별적인 사업 단위의 이익극대화를 위해 사업을 추진하고 있다는

점이다. 총괄사업관리자나 총괄계획가가 지구 전체 단위의 관리를 위해 계획을 관리하고 기반시설을 부담시키고자 하더라도 개별 사업의 시행자는 개별 사업에 이익이 되지 않는 한 수용하지 않으려 한다. 이러한 문제점 때문에 각각의 재정비촉진지구 안에서 각각의 사업자는 ‘한 지붕 여러 가족’의 형태로 사업을 시행하고 있어서 사업이 통합적으로 관리되기가 어렵다(오준근, 2006).

(3) 사업추진 결정기준의 객관성

① 사업지구 선정기준의 객관성

재정비촉진지구의 지정승인과 재정비촉진계획의 수립은 시장·군수·구청장에 의해 이루어지지만, 이 계획의 승인과 결정은 시·도지사를 통해 이루어진다. 그런데 시·도지사가 스스로 재정비촉진계획을 수립하거나 지구를 지정하지 않고 시장·군수·구청장의 지정요청에 따라 사후적으로 승인하는 형태를 취하고 있기 때문에 도시 전체의 관리와 연계성이 부족하게 된다. 문제는 시장·군수·구청장이 해당 지역의 발전과 정비를 위해 지구지정을 신청하거나 재정비촉진계획의 승인을 신청하더라도 시·도지사가 이를 종합적으로 평가할 수 있는 기준이 마련되어 있지 않다는 것이다.

「도시 및 주거환경정비법」에서는 도시 전체의 관리차원에서 도시·주거환경정비기본계획을 수립하고 시장·군수·구청장이 이 계획에 맞추어 정비계획을 수립하도록 규정하고 있는 것과는 대조적이다. 특히 재정비촉진계획의 승인이나 지구지정에서는 개별 지역별로 지역발전을 위한 프로그램을 종합적으로 평가하기보다는 기존의 재개발·재건축 사업의 요건인 노후도와 낙후도 등을 우선적으로 고려하고 있다. 특히 해당 시·도 내의 시와 구청별 안배가 중요한 기준이 되어왔던 점을 고려하면 종합적이고 객관적인 촉진지구의 선정기준의 마련이 필요하다.

② 사업추진 우선순위 결정의 객관성

재정비촉진지구의 지정이나 재정비촉진계획의 결정과정에 객관적인 기준이 없었기 때문에 마찬가지로 사업의 추진우선 순위도 결정할 근거가 없게 된다. 여전히 지구지정을 둘러싼 지역별 경쟁 속에서 지역별 안배와 같은 정치적인 고려가 최우선 기준이 되어왔으며 객관적인 지표는 건축물의 노후도가 핵심적인 역할을 했다. 각 지구별로 지역을 발전시킬 수 있는 사업 프로그램이 부재한 상태에서 산업경쟁력 강화와 지역환경 개선, 커뮤니티 재생과 같은 프로그램의 발굴을 기대하는 것은 사실상 불가능하다.

이 때문에 어떤 재정비촉진지구에서 우선적으로 사업이 추진될 것인가는 도시 전체 차원의 우선순위보다는 개별 지구별 사업성이 최우선 기준이 될 수밖에 없다. 재정비촉진지구 내 개별 사업지구의 사업시행 주체인 조합이 기반시설을 부담하고도 충분한 사업성이 있다고 판단되면 이 촉진지구가 우선적으로 추진될 수밖에 없다. 이러한 구조 속에서는 재정비촉진계획의 내용은 도시 전체의 발전보다는 개별 지구의 사업성을 극대화할 수 있는 사업들로 채워지게 된다.

2) 정책추진 효과의 타당성

(1) 도시관리적 측면

① 도시의 계획적인 관리

『도시재정비촉진법』에서는 ‘재정비촉진지구 내에서는 다른 법률에 우선해 적용한다’(법 제3조)고 규정하고 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』, 『도시개발법』과 도시 및 『주거환경정비법』, 『초중등교육법』과 『주차장법』, 『주택법』, 『수도권정비계획법』 등의 예외를 인정하고 있다. 『도시재정비촉진법』은 국토의 계획과 도시 개발에 관한 기본법이자 일반법에 대해 특별법의 형태로 각종 예외를 인정함에 따라 또다시 도시 난개발의

문제를 유발할 우려가 생기는 것이다. 현행 법제는 전혀 손대지 않고 특별법을 제정함으로써 도시의 계획과 개발에 관한 입법적 정합성을 훼손하게 되었다(오준근, 2006)는 지적이 이러한 문제점을 잘 설명해준다.

20년 단위의 도시기본계획이나 10년 단위의 도시·주거환경정비기본계획이 개발사업의 시행을 위한 재정비촉진지구 지정에서 구속력을 행사하지 못하는 경우 도시계획의 종합성과 일관성을 상실할 우려가 있다. 또한 재정비촉진계획의 지정 및 고시가 도시·환경정비기본계획, 도시개발구역의 지정 및 개발계획의 수립, 도시관리계획의 결정 또는 변경을 의제처리하게 함으로써 도시계획 체계 자체의 위계를 근본적으로 훼손하고 있다.

② 도시의 지속 가능성

뉴타운사업으로 제기될 수 있는 또 하나의 문제점은 『도시재정비촉진법』에 의한 도시재정비방식을 앞으로 지속적으로 활용할 수 있을 것인가이다. 각종 건축 및 도시계획의 규제 완화와 소형주택을 멸실과 중대형 주택의 공급을 주된 내용으로 하는 뉴타운사업은 서울을 비롯한 대도시의 지속가능성을 보장하는 데는 무리가 있을 것으로 보인다.

우선 재정비 대상이 되는 지역이 너무 광범위하다는 점이다. 노후도만을 기준으로 도시및주거환경정비법상의 단독주택 재건축 지정요건을 만족시키는 20년 이상된 노후주택지는 시가지 면적의 6.7%, 순수주택지 면적의 21.0%에 이르고 2010년에는 잠재적인 재건축 면적이 약 3배까지 증가해 순수주택지 면적의 과반수를 차지하게 된다(장남중, 2006). 뉴타운사업으로 소형주택은 향후 3년간 약 10만호 정도의 세대가 철거될 예정이지만, 소형주택은 공급되지 않는 것이 현실이고 보면(장영희, 2008) 이 방식으로 도시재정비사업을 지속적으로 추진하는 데는 한계가 있을 수 밖에 없다.

둘째, 저소득층의 주거안정과 원주민의 재정착률 제고를 위해 추진하는 뉴타운사업이 실제로는 원주민들을 현지에서 거주하기 힘들게 만들고

있다는 점이다. 원주민은 입주금 부담 때문에, 세입자는 임대주택 공급의 절대적인 부족 때문에 현지에서 거주하기 어렵게 된다.

셋째, 모든 지역이 상업적 개발을 통해 강남과 같은 고급 주거지가 될 수 없다는 점이다. 뉴타운 개발사업이 궁극적으로 강남지역의 주택수요를 대체하기 위한 고품격 주거지를 지향하는 경우 강남북 간의 주거 수준의 격차 해소에는 다소나마 도움이 될 수 있으나, 기존 주민들의 부담 능력과는 무관한 주택이 건립될 우려가 크다. 실제 이러한 현상은 시범지구인 은평뉴타운의 높은 분양가에서 여실히 드러나고 있다. 또한 서울시의 단독주택을 대부분 멸실하고 아파트 위주의 재정비사업을 추진하는 경우 서울시의 경관의 획일성과 단조로움 때문에 삶의 질을 떨어뜨리게 될 것이다.

(2) 부동산 정책적 측면

① 원주민의 재정착률

뉴타운사업과 「도시재정비촉진법」에 의한 재정비촉진지구사업은 당초 도시 내 낙후지역을 활성화하고 원주민의 재정착률을 높이기 위해 제안되고 입법화되었으나, 결과는 이와 반대의 모습으로 나타나게 되었다. 길음4구역의 경우 현지거주 조합원을 기준으로 한 재입주 조합원을 재정착으로 본 원주민 재정착률은 22.4%였으나 세입자를 포함하는 경우 17.1%에 머물렀다(서울특별시, 2007).

시범사업과 2차 뉴타운사업지구의 현황자료를 보면 총 14만 7,648가구 중 세입자는 10만 7,083가구에 이르러 72.53%를 차지하고 있다. 이중 왕십리(84.68%), 교남(80.15%), 한남(81.76%), 중화(80.18%), 영등포(86.88%), 노량진(82.11%), 천호(83.63%) 등은 세입자의 비중이 전체가구의 80% 이상을 차지하고 있다. 그러나 뉴타운지역의 주택공급 계획을 살펴보면 시범사업지구에서는 평균 임대주택비율이 23.23%이며, 2차 뉴타운지구에서도 평균 18.90%에 불과하다(서울특별시, 2007).

재정비촉진지구 내에 건설할 임대주택은 「도시 및 주거환경정비법」의 규정(4조 2항)에 의거해 고시한 ‘정비사업의 임대주택 및 주택규모별 건설비율’ 등을 따르게 되는데, 주거환경정비사업의 경우 공급 전체 세대수의 20% 이상, 주택재개발사업의 경우 17% 이상, 주택재건축사업의 경우 과밀억제권역에서는 증가되는 용적률의 25% 범의 내에서 공급하도록 규정하고 있다. 이런 규정을 고려할 때 재정비사업을 통해 공급되는 임대주택은 전체 세입자의 30% 이상을 수용하기 어렵고 결국 이 지역의 세입자는 다른 저렴한 민간임대주택을 찾아 다른 지역으로 이동하거나 공공이 공급하는 임대주택에 수용해야 한다.

② 소형주택의 멸실과 중대형 주택의 건설

뉴타운사업은 저렴하고 소형인 단독주택이나 다가구, 다세대 주택을 멸실하고 중대형 평형의 주택을 공급하는 사업이다. 각 도시에서 가장 열악한 주거환경에 거주하는 주민들은 현지에서 추출되는 반면, 중산층 이상의 주민들이 신규로 입주하게 된다. 이러한 결과는 「도시재정비촉진법」에서 사업촉진을 위한 규제완화의 일환으로 소형주택평형의 배분기준을 완화했기 때문에 나타난 현상이다.

정비사업의 주택규모별 건설비율을 살펴보면, 주거환경개선사업이나 주택재개발사업에서 85㎡ 이하의 소형주택 비율은 「도시 및 주거환경정비법」에서보다 「도시재정비촉진법」에서 공급비율이 크게 줄어들고 있다. 특히 뉴타운사업의 대부분을 차지하는 주택재개발사업의 경우 「도시 및 주거환경정비법」에서는 전체 주택의 80% 이상을 85㎡이하로 공급하도록 규정하고 있으나, 「도시재정비촉진법」에서는 60% 이상만 건설하면 된다. 그 결과는 60㎡ 이하의 소형주택 비율이 종래의 40%에서 20%로 감소되는 반면 85㎡를 초과하는 주택의 비율이 「도시 및 주거환경정비법」에서 20% 이하에서 40% 이하로 확대된다. 중대형 주택의 공급을 확대하겠다는 계획을 분명히 보여주고 있는 것이다.

< 표 3 > 주택규모별 건설비율

| 정비사업 | | 주거전용면적 | | |
|----------|----------|--------|------------|--------|
| | | 60㎡ 이하 | 60㎡ 초과~85㎡ | 85㎡ 초과 |
| 주거환경개선사업 | 도정법 | 90% 이상 | | 10% 이하 |
| | 도촉법 | 80% 이상 | | 20% 이하 |
| 주택재개발사업 | 도정법 | 80% 이상 | | 20% 이하 |
| | 도촉법 | 60% 이상 | | 40% 이하 |
| 주택재건축사업 | 300세대 이상 | 20% 이상 | 40% 이상 | 40% 이하 |
| | 300세대 미만 | 60% 이상 | | 40% 이하 |

주: 1) 도정법: 도시 및 주거환경정비법, 2) 도촉법: 도시재정비 촉진을 위한 특별법.
 자료: 서울특별시(2007).

③ 부동산가격의 안정

뉴타운사업은 분명 용도변경과 대규모 개발사업을 통해 개발이익이 발생하는 개발사업임에도 불구하고 처음부터 투기억제방안과 개발이익 환수장치를 마련하지 않고 출발했다. 개발사업을 추진하면서도 지구지정의 효과, 개발계획의 승인과 보상의 시점, 보상기준과 보상가격의 결정, 존치지역의 처리방안 등에 대해 기본적인 제도적 기반이 마련되어 있지 않았던 것이다.

이 때문에 뉴타운사업지구로 지정되기 위해 수행되는 기초적인 조사, 지구지정을 위한 준비작업, 개발계획수립 과정을 거치면서 개발에 대한 기대감, 기획부동산업자들의 부동산 매집, 지분 쪼개기 등을 통해 부동산 가격은 폭등하게 된다. 서울시의 기반시설 지원과 규제완화조치를 통해 재개발이나 재건축사업은 용이해지는 반면, 개발이익을 환수하지 않기 때문에 부동산 가격이 상승하는 것은 당연한 일이다.

『도시재정비촉진법』이 제정된 이후에도 부동산 가격상승은 멈추지 않는다. 투기억제방안으로 20㎡ 이상의 토지에 대해 토지거래허가구역을 지정하고 개발이익 환수장치로 기반시설의 시행자 부담과 임대주택 건설의무를 부과했지만 소규모 필지 단위로 지분 쪼개기와 투기적 수요를

막을 수 없었다.

강남지역의 전반적인 주택가격 안정에도 불구하고 강북지역은 뉴타운 지역과 인근지역을 중심으로 부동산가격이 폭등해 신버블세븐지역으로 까지 불리고 있다. 이러한 경향은 이주수요가 집중할 뿐만 아니라 새롭게 뉴타운지역으로 지정된 경기도 지역으로까지 확산되고 있다. 또한 1, 2, 3차 뉴타운사업지구와 인근지역의 부동산가격 상승 경험은 향후 뉴타운지구로 지정될 가능성이 높은 지역으로까지 확대되고 있다. 지역에서 또다시 부동산 가격을 상승시키게 되는 것이다.

④ 주택공급의 확대

뉴타운사업의 중요한 목표 중의 하나는 기성시가 내에서 주택의 공급을 확대한다는 것이다. 수도권외 신도시 건설이 단기적으로는 주택공급의 확대에 기여했으나, 자족성 부족의 문제와 서울시 경계지역에서의 교통혼잡과 대기오염 문제 등을 유발해왔다. 이러한 문제를 해결하기 위해 도시의 원거리에 신도시를 건설하는 경우 주택수요와 무관한 주택을 공급해 실수요와 괴리가 있었다.

이러한 인식 때문에 수요가 집중된 도시 내에서 주택을 공급해야 한다는 인식이 확대되었고 재건축 재개발사업은 대표적인 도시 내 주택공급 방식으로 인식되었다. 뉴타운사업은 지구 내 재개발 재건축사업을 촉진할 뿐만 아니라 기존주택의 재정비도 촉진함으로써 주택공급을 확대한다는 명분이 있었다.

사업추진이 이루어진 시범사업과 2차 뉴타운 지역에서 실제 주택공급이 확대되었는지 확인해본 결과, 기존 세대 수는 16만 2,429호인데 비해 건립계획상의 세대 수는 16만 7,852세대로 5,423호 증가하는 데 그친 것으로 나타났다. 그러나 이러한 수치는 신개발지인 은평지역에서 기존 세대보다 6,479세대 증가한 데 따른 것이고 2차 뉴타운지역에서는 기존 세대가 13만 5,840세대이나 건립계획은 13만 3,552세대에 불과해 2,280세대가 줄어들게 된다(서울특별시, 2007). 3차 뉴타운지역인 장위뉴타운의

경우에도 기존 세대는 2만 8,384세대인데 건립계획은 2만 3,846세대에 불과해 오히려 4,538세대가 줄어들게 된다(이주원, 2008).

이러한 결과는 뉴타운사업이 세입자의 비중이 높은 다세대·다가구주택을 주로 멸실하는 반면 건립되는 주택은 중대형 아파트이기 때문에 나타나는 현상이다. 주택호수는 증가하지만 거주할 수 있는 공간은 줄어들게 되는 것이다. 서울시에서는 「도시재정비촉진법」의 소형주택 공급규제 완화에도 불구하고 도시재정비위원회에서 소형주택의 공급 확대를 전제로 재정비촉진계획을 승인하고 있으나, 전체 가구의 90%를 수용하기는 어려운 것으로 알려져 있다.

5. 결론

뉴타운사업은 기존의 재개발사업과 재건축사업이 갖는 한계점을 극복하기 위해 제안된 서울시의 대안적 재정비 방식이었으나, 법률로 제정된 이래 전국적으로 확산되고 있다. 그러나 사업은 기존의 도시재정비사업이 초래했던 문제점들을 극복하지 못한 채 부동산 가격 폭등과 원주민의 추출, 상업적 개발, 도시계획과의 일관성 부족 등의 문제점들을 양산하고 있다.

본 연구에서는 현재의 뉴타운사업이 등장하게 된 내외부적인 환경과 추진과정, 사업추진 결과를 종합적으로 평가하는 데 목적이 있다. 그동안 뉴타운사업에 대한 연구는 주로 도시계획이나 부동산 정책 측면에 치중해 정책형성 배경이나 정책결정 과정에 대한 연구는 부족했다. 본 연구에서는 정책형성 과정 평가 및 정책효과 평가모형을 결합해 종합적인 분석틀과 평가기준을 설정하고 이를 기준으로 뉴타운사업을 분석했다.

뉴타운사업은 자산으로서의 부동산에 대한 인식에 기반해 강남북 불균형 시정과 중앙정부의 국가균형발전 이념이 결합되어 선거공약으로 등장한 개발방식으로서 대안적 재정비사업으로 주목을 끌었다. 그러나

뉴타운사업은 개발이익의 산정과 비용분담의 원칙 부재, 사업추진 결정 주체의 문제, 사업추진 결정기준의 부재 등의 제도적 한계 때문에 많은 문제점을 유발하고 있는 것으로 나타났다. 그 결과 뉴타운사업은 도시의 계획적인 관리, 도시의 지속가능성, 원주민의 재정착률, 소형주택의 멸실, 부동산 가격의 안정, 주택의 공급 측면에서 많은 문제점을 유발하는 것으로 분석되었다.

앞으로 뉴타운사업은 현재의 문제점을 극복하기 위해 도시 전체의 계획과 관리라는 틀 속에서 추진될 필요가 있다. 이를 위해서는 현행 「도시재정비촉진법」을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「도시 및 주거환경정비법」의 테두리 내에서 운용될 수 있도록 「도시재정비촉진법」의 특례조항을 대폭 수정해야 한다. 가령 도시재정비촉진계획의 승인만으로 도시관리계획과 도시·주거환경정비기본계획을 수정할 수 있는 규정은 수정되어야 한다.

둘째, 뉴타운사업은 서울의 공간구조 개편과 연계해 광역생활권 단위로 재편되어야 한다. 지자체별로 경쟁적으로 도시재정비촉진지구 지정을 신청하고 재정비촉진계획을 수립하도록 할 것이 아니라 도시 전체의 차원에서 계획적으로 개발과 육성이 필요한 지역을 지정해 재정비할 수 있도록 사업추진 절차를 개선해야 한다.

셋째, 뉴타운사업이 공공성을 띠기 위해서는 사업추진을 지원하기 위한 각종 건축 및 도시계획적인 특례의 부여와 공공의 기반시설비용 지원이 개발이익 환수장치와 연계되어 운영되어야 한다. 뉴타운 개발사업은 시행초기에 개발계획과 지구를 지정하면서 지구 내에서 행위제한과 보상 기준, 준치시설의 처리 방안, 개발이익의 환수 방안을 미리 마련하지 않음에 따라 엄청난 부동산 가격의 폭등을 초래했다. 개발이익의 환수방안으로는 보상기준의 재정립, 공공임대주택 외에 토지임대부 분양주택이나 환매조건부 분양주택의 건설 등의 방법이 활용될 수 있다.

넷째, 뉴타운사업은 원주민의 소득수준과 부담능력, 주변지역의 부동산 시장 상황과 연계해 단계적으로 추진되어야 한다. 저렴한 임대주택과

소형주택 재고의 급격한 감소는 부동산 가격을 상승시킬 뿐만 아니라 저소득층의 주거불안정을 야기하고 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 전면철거 위주의 개발사업 방식을 전면 재검토하고 존치지역을 확대해야 한다. 사업지구별로 연계해 순환재개발 방식을 적용하는 것도 고려해야 한다.

뉴타운사업은 생활권 단위의 일체적 개발이라는 점에서는 기존의 재정비사업에 비해 진일보한 것이 사실이나, 현재와 같이 진행되는 경우에는 자칫 대규모 개발사업의 하나로 전략할 우려가 크다. 특히나 강남북 불균형 시정이라는 대외적으로 명분과 결합되어 정치적인 사업으로 추진되고 있기 때문에 이러한 우려는 더욱 크다. 따라서 이 사업은 서울의 강북 등 낙후된 지역에서 쾌적한 지역공동체를 조성하는 새로운 사업방식이 될 수 있도록 지자체와 주민, 공동체, 공사 등이 공동으로 참여하는 모델을 개발해야 한다.

❖ Abstract

Critical Evaluation on the Policy Decision-making Process and Policy Effects of the New Town Projects as Urban Regeneration methods

Byeon, Chang-Heum

This investigation was aimed to comprehensively evaluate internal and external environments related to 'New Town' project, project executive processes and results. Since most research on New Town project has been conducted in a perspective of urban planning or real estate policy, few studies on policy-building background or policy-decision-making process of 'New Town' project has been carried out. The current study was to establish a comprehensive analysis framework and criteria. Moreover, the frame work and criteria acquired in the current study would be used to evaluate 'New Town' project.

Evaluation results showed that 'New Town' project resulted in a variety of problems as political pledges emerged. Problems were followed as (a) New Town project was not established with plenty of institutional bases and (b) criteria of decision-making in the project or allotment system of interest/cost were not provided yet. As a result, 'New Town' project has not been considered as appropriate as an alternative to overcome obstacles of urban redevelopment.

It would be recommended that target districts of the project should be decided not by the profitability and efficiency but by the urban planning and management. Furthermore, administrative system should be improved to reinforce publicity of project. To obtain such aims of project, local government, community, public corporation and residents have to involve in the model development cooperatively.

Keywords: New Town, urban regeneration, policy evaluation

참고문헌

- 건설교통부. 2006. 『기존 도시정비사업의 광역적 개발방안 마련을 위한 연구』. 건설교통부.
- 김갑성. 2006. 『뉴타운 관련 특별법안 평가 및 개선방향』. (사)녹색연합부설녹색사회연구소·민주노동당 서울시당 주최 『서울시 뉴타운시범사업 지속가능성 및 『도시재정비를 위한 촉진법』안 평가 토론회 자료집』. 2005년 12월 7일.
- 김병일. 2002. 『강북개발의 추진배경과 실천계획』. 《주택도시》 75호, 2002.12.
- _____. 2004. 『서울시 지역균형발전 추진계획』. 『강북 뉴타운 어떻게 할 것인가』. 2004.1 도시설계학회 심포지엄 자료.
- 김영하. 2003. 『강북뉴타운 개발사업을 통한 지역균형발전에 대한 연구』. 《대한건축학회논문집》, 제19권 6호.
- 김종보. 2007. 『도시재정비촉진을 위한 특별법의 제정경위와 법적 한계』. 《토지공법연구》, 제35집, 2007.2.
- 김진애. 2005. 『서울시 뉴타운은 ‘도시정책’이 아니라 ‘개발사업’이 되어 버렸다』. 《인물과 사상》, 2005년 8월호.
- 남진의. 2004. 『기성시기까지 정비방향: 주거지를 중심으로』. 대한민국토·도시계획학회. 《도시정보》, 2004년 9월호.
- 모창환. 2005. 『한국철도산업 구조개혁의 정책결정분석 - 쓰레기통모형의 적용과 이론적 시사점』. 한국정책학회. 《한국정책학회보》, 제14권 제3호.
- 배경동. 2007. 『주택공급정책이 도시계획 왜곡현상에 미친 영향에 관한 연구』. 서울시립대학교 박사학위 논문. 2007.2.
- 배용수·주선미. 2004. 『민영화정책의 결정과정분석: Zahariadisah형의 KT적용을 중심으로』. 《한국정책학회보》, 제13권 1호.
- 변창흠. 2006. 『참여정부 부동산 정책의 이념과 형성과정 분석』. 한국행정학회 추계 학술대회 발표논문. 2006.10.
- _____. 2008. 『뉴타운사업의 문제점과 개선방안』. 환경정의·참여연대 공동주최 긴급 토론회 『뉴타운사업 이대로 좋은가』. 세미나 자료집. 2008.4.
- _____. 2006. 『뉴타운 사업 추진방식의 재모색』. SH공사·서울시립대학교 도시행정학과 공동주최 『뉴타운사업을 중심으로 한 재개발·재건축 사업의 현안과제 및 대응방안』 세미나 결과보고서.
- 서울시. 2003. 『뉴타운개발 및 균형발전촉진지구사업』. 2003.11.
- 서울시정개발연구원. 1996. 『주민참여형 주거지 정비수법 개발』.
- _____. 2003. 『지역적응형 가구단위 주거지 정비방안 연구』.
- 서울특별시. 2004. 『뉴타운 개발기본계획 수립 매뉴얼』. 서울특별시.
- _____. 2007. 『뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고방안』. 서울시정개발연구원

연구보고서.

- 양승일. 2005. 『옹호연합모형(ACF)을 활용한 정책변동 분석: 그린벨트정책을 중심으로』. 《한국도시지리학회지》, 제8월 1호.
- 오준근. 2006. 『서울시 뉴타운 개발의 법적 문제점』. 《토지공법연구》, 제30집, 2006.3.
- 윤인숙. 2002. 『강북재개발과 도심주거기능 활성화』. 《주택도시》, 75호.
- 윤인숙·김갑성. 2004. 『서울의 지역균형발전 전략으로서의 뉴타운개발사업의 한계』. 《지역연구》, 제20권 제2호, 2004.8.
- 이유진. 1999. 『NTT민영화·분리분할의 정책결정: Garbage Can 모델의 적용』. 《한국정치학회보》, 제33권 3호.
- 이주원. 2008. 『원주민 입장에서 본 상위뉴타운. 환경정의·참여연대 공동주최 긴급 토론회 『뉴타운사업 이대로 좋은가』 세미나 자료집. 2008.4.
- 장남중. 2006. 『뉴타운사업의 정비촉진을 위한 제도개선 방안』. SH공사·서울시립대학교 도시행정학과 공동주최 『뉴타운사업을 중심으로 한 재개발·재건축 사업의 현안과제 및 대응방안』 세미나 결과보고서.
- 장영희. 2008. “뉴타운 사업을 걱정하는 까닭은”. 《한겨레신문》(2008.4.30).
- 전진석. 2003. 『의약분업 정책변화에 대한 연구: 정책옹호연합모형을 적용해』. 《한국정책학회보》, 제12권 2호.
- 조성호. 2006. 『정책의제 설정과정상의 정책대안의 평가에 관한 연구: 지방행정체제 개편논의를 중심으로』. 중앙대학교 국가정책연구소 《국가정책연구》, 제20권 제1호.
- 하현상. 2006. 『태권도공원 조성사업 부지결정 사례연구 -정책결정 과정과 주요 문제점 분석』. 한국정책학회. 《한국정책학회보》, 제15권 제1호.
- 한봉호. 2006. 『뉴타운 시범사업의 지속가능성 평가 및 개선방향』. (사)녹색연합부설 녹색사회연구소·민주노동당 서울시당 주최 『서울시 뉴타운시범사업 지속가능성 및 『도시재정비를 위한 촉진법』안 평가 토론회』 자료집. 2005년 12월 7일.
- 홍인옥. 2002.12. 『강북지역주민을 위한 강북재개발』. 《주택도시》, 75호.
- Cohen, Michel, M. James and J. Olsen. 1972. “A Garbage Can Model of Organizational Choice.” *Administrational Science Quarterly*, vol. 17(March).
- Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. C. 1999. *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*, Westview Press, Boulder.

논문접수일: 2008. 05. 12.

게재확정일: 2008. 05. 22.