

뉴타운사업의 정책실패 악순환 구조 분석

Analysis of Vicious Cycle of Policy Failure:
Case study on the New Town Project in Seoul

변창흠*

한때 지역주민이나 지방자치단체에게 선망의 대상이었던 뉴타운사업이 오늘날에는 실패의 상징이 되고 있다. 그러나 뉴타운사업의 문제점에 대해서는 많은 연구가 발표되었지만, 어떤 점에서 뉴타운사업이 실패라고 할 수 있는지에 대해서는 거의 언급되지 않았다. 이 연구는 뉴타운정책을 어떤 관점에서 정책실패로 규정할 수 있는지를 분석하고자 한다.

본 연구에서는 뉴타운사업을 정책분석의 7단계로 구분하고, 각 단계별로 어떤 측면에서 정책실패라고 규정할 수 있는지를 평가했다. 7개 정책분석단계는 문제 인식, 목표 설정, 정책수단 선택, 정책목표 달성, 정책집행 과정, 정책 추진 효과, 정책 평가와 환류 등으로 구성되어 있다.

본 연구의 분석 결과, 뉴타운사업은 당초 강남북 간의 격차와 기존의 정비방식의 한계에 대한 인식에서 시작되었으나, 사업추진 과정에서 적절한 정책수단을 사용하지 못했고 정책목표 달성에도 실패했다. 정책집행 과정에서도 법적인 근거 없이 과도하게 많은 사업지구가 지정되었고 부동산 가격 상승과 같은 부작용을 유발했다.

뉴타운사업은 사업의 수익성을 보전해주는 방식의 출구전략을 추진한다면 또다시 정책실패의 악순환에 빠질 수 있다. 앞으로 뉴타운사업이 악순환 구조를 탈피하기 위해서는 뉴타운사업의 공공성을 강화할 수 있도록 노력해야 한다.

주요어: 정책실패, 뉴타운사업, 악순환 구조, 정책문제

1. 서론

‘뉴타운(New Town)’사업은 이름과 달리 신도시 건설사업이 아닌 기성 시가지 정비사업이다.¹⁾ 2002년 7월에 출범한 민선 3기 이명박 서울시장 은 선거공약으로 강남북 불균형 발전의 시정을 내걸고 압도적인 지지로 당선된 이후 강북지역에 대한 새로운 정비방식을 발표하면서 ‘뉴타운’사업이라고 이름 붙였다. 이 지역에서 뉴타운은 수도권 신도시를 연상시켜 지역주민들에게 기대와 환상을 불러일으키는 용어가 되기에 충분했다.

뉴타운사업은 출범과 함께 언론의 집중적인 조명을 받으면서 낙후지역 거주자나 불량주택지구 주민들의 주거환경을 개선하고 이 지역을 발전시키는 상징적인 사업이 되었다. 때문에 이 사업은 구청장들이나 정치인들이 반드시 자기 지역으로 유치해야 할 사업으로 인식되기에 이르렀다. 마침내 뉴타운사업은 2005년 말 「도시재정비촉진을 위한 특별법」(이하 「도시재정비촉진법」)이 제정되면서 전국적인 사업이 되었다.

뉴타운사업은 「도시 및 주거환경정비법」(이하 「도정법」)에 의해 개별적으로 수행되던 정비사업을 생활권 단위로 통합해서 계획하고 추진함으로써 정비사업을 촉진하기 위해 도입되었다. 그러나 사업 초기 시범사업으로 지정된 은평, 길음, 왕십리 등을 제외한 다른 지역에서는 뉴타운사업방식이 정비사업을 촉진하기보다는 오히려 정비구역 간의 갈등을 유발하고 사업을 지연시키고 있다는 비판이 나타나기 시작했다. 더구나 뉴타운사업은 지구 지정 직후부터 높은 기대 때문에 주택가격의 급등을 유발시켰기 때문에 뉴타운사업은 부동산 가격 상승을 일으키는 요인으로 지목되기에 이르렀다. 우리나라의 재정비사업은 대부분 전면철거형 재정비사업으로 소형주택을 대규모로 멸실시키고 중대형 아파트를 공급하

1) 도시재정비촉진을 위한 특별법의 규정에 따르면, 뉴타운사업의 공식명칭은 ‘도시재정비촉진사업’이다. 그러나 당초 뉴타운사업으로 시작했기 때문에 뉴타운사업이 통상적인 용어로 사용되고 있으므로, 이 글에서도 뉴타운사업이라는 용어를 사용하고자 한다.

는 방식을 취해왔는데, 뉴타운사업은 기존 재정비사업의 부정적인 측면을 상징하는 사업으로 낙인찍히게 되었다.

부동산 시장이 침체되기 시작한 2007년부터 뉴타운사업은 종전과 다른 문제점 때문에 비판의 대상이 되어왔다. 사업성 부족으로 조합원들의 분담금이 커지자 뉴타운 사업에 대한 반대가 심해졌으며, 사업추진을 둘러싼 갈등이 사회적인 문제가 되었다. 마침내 정부와 지자체뿐만 아니라 국회에서도 뉴타운사업에 대한 재검토와 체계적인 개선방안이 마련되기 시작했다. 마침내 과도한 뉴타운지구의 지정으로 인해 유발된 문제에 대해 김황식 전 국무총리뿐만 아니라 김문수 경기도지사, 박원순 서울시장 이 공식적으로 사과했다. 이 사업을 주도했던 정부와 주요 지자체장이 이 사업의 실패를 공식화한 셈이다.

지난 2011년 12월 30일 국회는 뉴타운사업의 출구전략과 개선방안을 규정하고 있는 「도정법」과 「도시재정비촉진법」 개정안을 여야 간의 합의를 거쳐 통과시켰다. 뉴타운사업의 실패 인정에 이어 뉴타운사업의 중단과 지구지정의 취소, 추진위원회와 조합의 해산을 가능하게 하는 조치가 제도화된 것이다. 이러한 개정안은 뉴타운사업과 재정비사업이 더 이상 현재의 방식대로 추진되기 어렵기 때문에 사업의 중단과 대안 마련이 필요하다는 공감대가 있었기 때문에 가능했다.

그동안 뉴타운사업은 당초 기대와 달리 통합적인 정비의 효과나 신속한 사업 추진의 성과를 거의 보여주지 못한 채 엄청난 문제점을 유발해왔으며, 중앙정부, 지자체, 정치권뿐만 아니라 주민에게도 엄청난 부담을 주어왔음을 확인할 수 있었다. 또한 중앙정부뿐만 아니라 이 사업을 주도했던 서울시장과 경기도지사가 공식적으로 이 사업의 무리한 추진과 그로 인한 주민들의 고통에 대해 사과했다. 뉴타운정책이 실패한 정책이라면 어떤 점에서 실패라 할 수 있는가? 처음부터 잘못 기획된 것인가? 아니면 당초 설정한 목표를 달성하지 못한 것뿐인가? 정책추진 과정에서 많은 부작용을 유발했기 때문에 실패한 정책이라고 할 수 있는가?

모든 정책에는 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 동시에 존재하고 있

기 때문에 어떤 측면을 중심으로 평가할 것인가에 따라 정책 실패와 성공이 나뉘질 수 있다. 또한 그동안 뉴타운사업의 구조와 추진상의 문제점에서 대해서도 수많은 연구가 수행되어왔으며, 이 연구에 기초하여 많은 제도가 개선되기도 했다. 때문에 어디까지를 뉴타운사업의 변화하지 않는 고유의 정책으로 볼 것인가에 따라 뉴타운사업에 대한 평가도 달라질 수 있다.

이 연구는 뉴타운사업의 정책결정 과정을 정책실패가 악순환되는 구조로 파악하고, 정책분석의 각 단계별로 어떠한 정책실패가 나타났으며, 이러한 실패가 다음 단계의 정책결정에 어떻게 영향을 미치는지를 확인하는 데 목적이 있다. 이를 위해 이 사업을 처음으로 추진했던 서울시를 대상으로 뉴타운사업을 추진하게 된 정책문제의 인식과 정책목표 설정, 정책수단의 선택, 집행 및 평가 과정별로 어떤 논리에 따라 정책결정이 이루어졌는지를 분석하고자 한다.

2. 뉴타운사업의 추진 현황과 특성

1) 뉴타운 사업의 기본 개념과 사업방식

뉴타운사업은 2002년 7월 민선 3기 이명박 전서울시장이 시작한 사업이다. 이 당시 「도정법」에 따르면, 일정 면적 이상의 재정비사업은 이 법률에서 규정하고 있는 주거환경개선사업, 주택재건축사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업 방식을 통해서만 수행할 수 있게 되어 있었다. 그런데 이명박 시장은 취임 직후인 2002년 10월 여러 개의 재정비사업들을 광역적으로 계획하고 통합적으로 추진하는 새로운 사업방식으로 뉴타운사업을 전격적으로 발표했다. 법적인 근거를 갖추지 않은 사업방식을 서울시가 추진하겠다고 발표한 것이었다.

뉴타운사업은 기존의 정비사업이 개별정비구역별로 추진된 것과는 달

리 여러 개의 정비구역을 포괄하는 생활권을 하나의 뉴타운지구로 지정하고 이 지구에 대해 공공부문이 먼저 종합적인 정비계획을 수립한 후에 이 계획에 맞추어 개별정비사업을 추진하도록 했다. 서울시는 뉴타운사업이 종전의 정비방식과는 다른 점을 크게 세 가지로 정리하고 있다(서울특별시, 2010). 첫째, 지금까지의 정비사업은 소규모 정비사업단위로 추진되었으나, 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 정비방식을 동시에 활용한다.

일반적으로 뉴타운사업은 뉴타운사업지구 전체를 단일주체가 추진하는 것으로 잘못 알려져 있다. 그러나 실제 뉴타운지구는 계획의 단위일 뿐이고 실제 뉴타운사업은 지구 내에서 여러 개의 정비사업별로 추진되고 있다. 뉴타운지구는 계획의 단위이지 사업의 단위가 아니라는 의미이다. 현행 「도시재정비촉진법」에서도 종래 뉴타운지구라 불리던 재정비촉진지구에서 시장·군수·구청장이 지구 전체를 대상으로 재정비촉진계획을 수립할 뿐, 실제 사업은 정비사업과 도시개발사업, 시장정비사업, 도시·군계획시설사업 등의 각 사업주체가 각 사업에서 정한 절차와 방식에 따라 추진된다.

2) 뉴타운사업의 단계와 추진 현황

뉴타운사업은 제도적 근거가 없이 발표되었으나, 사업을 추진하면서 점차 제도적 기반을 갖추게 되었다. 개발사업은 반드시 법률로 명시된 개발구역과 주체, 방식과 절차를 엄격하게 규정된 법률에 의해서만 추진되어야 하는 관례를 깨는 파격이었다. 이에 따라 뉴타운사업의 변천 과정을 뉴타운 관련 제도가 형성된 시기를 기준으로 구분하기도 한다. 2006년 7월 「도시재정비촉진법」이 시행되면서 서울시에서만 추진되던

뉴타운사업이 전국적인 사업으로 발전하게 되었으므로, 이 시기를 전후로 뉴타운사업을 구분한다(장남중·양재섭, 2008). 반면, 변창흠(2010)은 초기 뉴타운사업의 시행근거가 되었던 ‘지역균형발전촉진 조례’의 제정, 2·3차 뉴타운사업의 확대 지정, 「도시재정비촉진법」의 제정, 뉴타운사업의 재검토 요구 증대 등을 기준으로 5개 단계로 구분하기도 했다. 여기에 덧붙여 지난 2012년 12월 31일 여야 국회가 「도정법」과 「도시재정비촉진법」의 수정안을 통과시킴으로써 본격적으로 뉴타운 출구가 가능해졌으며, 대안적인 정비사업 방식이 채택되었다는 점에서 2013년 1월부터는 뉴타운사업은 새로운 전기를 맞이하고 있으므로 6개 단계로 구분될 수 있다.

뉴타운사업은 2002년 10월 은평, 길음, 왕십리 등 3개 지구가 시범뉴타운으로 지정된 이래 2차 뉴타운 12개, 3차 뉴타운 11개, 시범균형발전촉진지구 5개, 2차 균형발전촉진지구 3개 등 총 34개가 지정되었다. 2006년 7월 「도시재정비촉진법」이 시행되면서 전국적으로 확대되어 서울 외에도 경기도 19개, 부산 4개 등 전국적으로 73개의 도시재정비촉진지구(총래 뉴타운지구가 지정되었다. 면적으로는 7,331만 4,000m²로 일산 신도시의 5개 규모에 이르렀다.

최근 부동산 시장이 침체되어 사업성이 부족할 뿐만 아니라 정비구역간, 주민들 간의 갈등 때문에 정상적으로 뉴타운사업이 추진되고 있는 구역이 거의 없이 사실상 사업이 정체되어 있다. 그동안 6개의 지구가 해제되어 2012년 8월 기준으로 67개만 남게 되었으며, 최근에도 대전시 오정지구, 서울시의 창신·송의지구가 해제 절차를 밟고 있다.

뉴타운사업은 개별지구별로 추진되는 사업을 광역적으로 계획하고 기반시설을 확보하되, 사업의 촉진을 위해 각종 규제완화나 조세감면, 도시계획적인 혜택을 부여하고 있으나 뉴타운사업방식이 사업을 촉진하는 데는 거의 효과가 없는 것으로 나타나고 있다. 사업추진 속도가 가장 빠른 서울시에서도 재정비촉진지구 내 실제 정비사업이 추진되는 재정비촉진구역은 241개인데 그중 준공에 이른 지구는 19개인 8%에 불과하다.

< 표 1 > 서울시와 경기도의 단계별 뉴타운사업 추진 현황

구분	구역현황				구역 지정	추진위 구성	조합 설립	사업 시행	관리 처분	착공	준공
	계	촉진	준치 정비	준치 관리							
서울시 (35개 지구)	370	241	62	67	241 (100%)	171 (71%)	121 (50%)	63 (26%)	42 (17%)	32 (13%)	19 (8%)
경기도 (19개 지구)	233	146	24	63	71 (100%)	58 (82%)	12 (17%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1%)

자료: 서울특별시, 2011, 『뉴타운·정비사업 일반 현황』, 내부자료; 이상대, 2012, 『뉴타운정책의 전환과 남아 있는 과제들』, 도시정책포럼 발표자료.

경기도에서는 146개 재정비촉진구역 중 조합설립 단계까지 진행된 구역은 12개로 17%에 불과하고 1개 구역만 준공된 것으로 나타났다. 결과적으로 많은 지구에서 뉴타운사업은 일반 정비사업에 비해서도 늦어지게 되었다. 이러한 현상은 뉴타운 사업방식이 광역단위로 계획을 수립하되 개별정비구역별로 정비사업을 추진하기 때문에 계획 수립단계와 사업추진 단계에서 정비구역별 조정과 협상에 많은 시간이 소요될 수밖에 없다는 데서 기인한다.

3) 뉴타운사업에 대한 선행연구와 평가

뉴타운사업은 2002년 10월 처음 시작할 때부터 사회적 관심의 대상이 되어왔다. 새로운 재정비방식으로 주목을 끌었을 뿐만 아니라 강남북 격차 해소 가능성, 주택문제 해결 가능성, 부동산 가격 상승과 같은 부작용 등이 모두 관심의 대상이 되었다. 뉴타운 사업이 시작된 지 10년 이상이 경과했기 때문에 그동안 뉴타운사업에 대해서는 수많은 연구가 발표되어왔다.

뉴타운사업에 대한 초기 연구는 주로 뉴타운사업에 대한 소개(김병일, 2002, 2004; 서울시, 2003)와 기존의 재정비사업과의 비교(남진외, 2004; 김영하, 2003)에 머문 반면, 뉴타운사업이 본격적으로 추진된 2003년 이후부

터는 이 사업의 문제점을 다른 연구들이 집중적으로 발표되었다(강홍빈, 2003; 윤인숙, 2004; 윤인숙·김갑성, 2004; 김진애, 2005; 김선웅, 2005; 변창흠, 2005; 한봉호, 2005; 서울시정개발연구원, 2007; 장남중·양재섭, 2008).

재정비사업이나 뉴타운사업이 거주자나 세입자의 주거불안정을 유발하는 문제는 많은 연구에서 지적되어왔다. 일찍부터 우리나라는 전면철거형 재정비사업을 채택해왔기 때문에 철거민과 세입자의 강제퇴거와 이로 인한 주거불안정 문제는 오랫동안 우리나라 주거문제의 상징으로 다루어져 왔다. 그런데 2009년 1월에 발생한 용산참사는 뉴타운사업을 포함한 재정비사업의 주거권 침해 문제를 본격적으로 제기하는 계기가 되었다. 안균오(2011)는 사회정의의 관점에서 세입자의 주거권 문제를 다루었으며, **변창흠(2011)**은 도시재정비사업에서 주거권의 침해구조를 분석했다. 이러한 논의의 연장으로 용산참사가 반복되지 않도록 강제퇴거를 금지하고 주거권을 보장해야 한다는 주장이 강제퇴거금지법 논의로 발전하게 되었다(**변창흠, 2011**; 미류, 2011; 이계수, 2011).

참고 문헌에
2011년 논문
이 2개입니다.
a, b로 구분해
주십시오.

뉴타운사업에 대한 많은 연구들은 전면철거형 재정비방식의 일반적인 문제점을 뉴타운사업의 문제점과 동일시하고 있는 경우가 많았다. 뉴타운사업이 뉴타운특별법이라 불리는 「도시재정비촉진법」으로 제도화되면서 새로운 재정비방식과 사업의 성격과 효과에 대한 연구(배경동, 2007; 오준근, 2006; 김종보, 2007)가 일부 수행된 정도였다. 대부분의 연구는 재정비사업으로 인한 부동산가격 폭등이나 택지세입자 주거권문제, 강제퇴거로 인한 인권침해 문제 등을 다루었다. 뉴타운사업의 제도적인 측면에 대한 연구들도 법적인 성격이나 「도시재정비촉진법」의 제정과정에서 대한 분석에 그쳐, 정책결정 과정에 대한 객관적인 분석의 성격을 띠지 못했다. 다만, **변창흠(2011)**은 뉴타운사업의 정책결정 과정과 정책효과를 분석했으나, 각 단계별 문제점을 소개하는 데 그쳤다.

본 연구에서는 뉴타운사업을 대표적인 정책실패의 사례로 보고, 과연 어떤 측면에서 이 사업을 실패로 규정할 수 있는가를 정책결정의 각 단계별로 실증적인 자료를 통해 검증하고자 한다. 이를 통해 정책실패는

사업의 목표 달성의 실패나 사업성 부족으로 인한 사업추진의 실패로 평가하거나, 평판도에 의한 낙인찍기로 규정할 수 없음을 밝히고자 한다.

3. 뉴타운사업의 정책실패 구조와 분석틀 설정

1) 정책형성과 실패의 순환 구조

정책과정은 정책의제의 설정과정, 정책결정 과정, 정책집행 과정 및 정책평가와 피드백 과정으로 구성되며, 정책을 창도하는 과정으로 정책 분석이라 할 수 있다(노회준, 2006). 정책분석 과정에 어떠한 요소들이 영향을 미치는지에 대해서는 오랫동안 많은 행정학자들의 관심사가 되어 왔다. 여기에는 정책결정은 외부적인 요인에 의해 결정된다는 정책결정 요인론에서부터 정치경제학적 시각에서 자본가계급의 이해에 따라 구조적으로 결정된다는 구조주의적 결정론까지 다양한 설명이론들이 전개되어 왔다. 그러나 이러한 이론들은 자본주의 국가의 복잡하고 다양한 정책 결정 과정과 주체의 특성을 충분히 설명하기 어렵고 정책결정에 참여하는 주체의 역할을 너무 경시했다는 비판이 제기되면서 새로운 접근법이 등장했다. 다원주의, 조합주의, 관료정치모형, 정책네트워크 모형, 정책네트워크 모형, 신제도주의 접근 등이 그것이다(변창흠·방성훈, 2013).

정책분석과정에서 정책창도자가 정책결정 과정에서 합리적인 판단을 내리려고 노력하지만 정책문제의 정의와 정책목표 설정, 정책수단의 선택과정에서 현재 상황과 미래 전망에 대한 정보가 충분하지 않기 때문에 정책결정 과정에서의 오류는 필연적이다. 마찬가지로 정책의 집행이나 평가 과정에서도 예측하지 못한 여건 변화와 통제할 수 없는 상황의 발생, 정책집행의 실패 때문에 정책오류는 발생할 수밖에 없다. 그런 점에서 실패한 정책이란 오차수정이 올바르게 이루어지지 못한 정책이라는 주장(김영평, 2012)은 매우 설득력이 있다.

정책실패 중에서 가장 중요한 것은 정책분석의 첫 단계인 정책문제 인식에서의 실패이다. 정책문제 인식의 실패는 이후 단계의 오류를 회복할 수 없는 수준으로 만들 수 있기 때문이다. 올바른 정책문제 인식은 올바른 정책비전과 정책목표를 낳으며, 이 목표를 달성할 수 있는 효과적인 정책수단을 쉽게 합의를 통해 채택할 수 있다. 이러한 정책분석 과정을 정책분석의 선순환구조라 할 수 있다.

반면, 정책문제 인식 단계에서의 실패는 잘못된 정책목표를 낳고, 이 목표를 달성하기 위해 잘못된 정책수단을 선택하도록 강요하고 그 결과 당초 기대와는 다른 정책효과를 산출하게 된다. 더 큰 문제는 정책문제 인식에서의 실패를 교정하지 않은 채 정책목표나 집행체계를 수정하는 경우에 발생하게 된다. 잘못된 문제인식과 정책목표로부터 비롯된 문제를 교정하기 위해 새로운 정책수단을 사용하는 경우 부분적으로 정책목표를 달성할 수는 있지만 또 다른 정책문제를 유발하기 때문에 상황을 더욱 악화시키게 된다. 이를 정책실패의 악순환 구조라 할 수 있다.

정책실패의 악순환 구조에 빠지게 되면 정책오류를 교정하려고 하지 않기 때문에 정책실패를 더욱 확대시키게 된다. 정책실패의 악순환 구조에서는 정책실패의 오류를 노출시킴으로써 정책을 교정하기보다는 정책실패를 은폐한 채 또 다른 정책수단을 통해 정책실패를 보완하려고 한다. 때로는 정책실패의 정치성이나 모호성을 정책실패를 은폐하는 수단으로 활용하기도 한다. 임도빈(2004)은 우리나라 행정에서는 관료-매스컴-전문학자들 사이에 신철의 삼각관계라는 공생관계가 존재하기 때문에 정책실패가 악순환될 수밖에 없다고 지적하고 있다. 각 주체들의 상호 이익 보호주의가 행정의 전문성과 객관성, 투명성을 방해함으로써 정책실패를 잉태하고 있다.

그동안 정책실패에 대한 연구에서는 정책실패에 대한 개념정의와 정책실패의 원인분석을 구분해왔다. 안병철·이계만(2009)은 정책실패에 대한 연구경향을 분석하면서 일반적으로 정책실패를 목표달성도, 파급효과, 집행실패로 정의하고 있다고 보고했다. 반면, 정책실패의 요인은 정

책의제 설정단계, 정책결정단계, 정책집행단계, 정책평가 및 환류단계로 구분하고 있다. 안병철·강인호(2008)도 정책실패를 목표달성도, 파생된 외부효과, 정책변동 등으로 유형화하고 정책실패의 원인을 인간의 차원, 구조의 차원, 환경의 차원으로 구분하고 있다. 김종범(2004)도 정책실패의 원인을 인간적인 요인, 자원적인 요인, 절차적인 요인, 기타 가변적인 요인 등으로 구분하여 정리하고 있다.

본 연구에서는 그동안 정책실패의 원인으로 분석되었던 정책분석 단계의 실패를 정책실패의 개념으로 채택하고자 한다. 정책실패란 정책분석의 각 단계 중 하나의 실패인 단일단계 실패와 여러 단계의 실패가 연계된 연속단계의 실패로 구분될 수 있다고 본다. 단일단계의 실패는 그 단계의 문제점을 보완함으로써 쉽게 교정이 이루어지는 반면, 연속단계의 실패는 단일단계의 보완을 통해 해결하기 어렵고 총체적인 방향 전환이 필요하게 된다. 그중에서도 문제인식의 실패는 실패의 악순환을 유발하기 때문에 구조 자체를 전환하지 않는 한 수정되기 어렵게 된다.

본 연구에서는 뉴타운사업이 연속단계의 실패 문제로 보고, 정책분석의 각 단계에서 어떠한 실패가 연속적으로 발생하게 되었는지를 분석하고자 한다. 이를 통해 뉴타운사업은 정책실패의 악순환 구조에 빠져 있기 때문에 일부의 사업성 보완이나 규제 완화와 같은 처방으로는 해결할 수 없고, 근본적인 구조전환이 필요함을 보여주고자 한다.

2) 뉴타운 정책실패에 대한 연구 설계

(1) 연구문제의 설정

본 연구에서는 뉴타운정책을 사례로 정책분석의 각 단계별로 어떠한 정책실패가 발생했는지, 어떻게 정책실패가 진행되었는지를 확인하고자 한다. 특히 뉴타운정책에서 정책실패의 악순환 구조가 나타나고 있는지를 확인하고자 한다. 본 연구에서 설정한 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 뉴타운정책에서 정책문제의 인식이나 목표 설정이 올바르게 된

것인지를 확인하고자 한다. 정책문제와 정책목표 설정은 제대로 되었지만 정책수단 선택이나 집행상의 오류 때문에 정책목표를 달성하지 못한 것인지, 아니면 처음부터 잘못된 문제인식을 하고 있었기 때문에 정책실패는 내재되어 있었는지를 확인하고자 한다.

둘째, 뉴타운정책에서 정책수단의 선택이 제대로 된 것인지를 확인하고자 한다. 뉴타운사업에서는 광역적인 계획, 재정비사업의 촉진을 위한 건축 및 도시계획적 지원제도 채택, 정부의 재정지원을 통한 기반시설 확충 등을 주된 정책수단으로 활용하고 있다. 이 정책수단은 가능한 것인지, 당초부터 동원하기 어려운 수단이었는지를 확인할 필요가 있다.

셋째, 뉴타운정책에서는 당초 설정했던 목표를 달성했는지를 확인하고자 한다. 또한 뉴타운정책의 실패가 목표달성의 실패라 한다면, 뉴타운정책이 설정한 목표를 달성했다면 정책의 성공이라 할 수 있는지도 함께 평가해보고자 한다.

넷째, 뉴타운정책은 집행상의 오류나 실수 때문에 정책 자체가 실패한 것인지를 확인하고자 한다. 아무리 훌륭한 정책이더라도 집행 과정에서 시점과 입지, 수단 등을 잘못 사용하는 경우 성공적인 정책으로 평가받기 어렵게 되는 것이다. 예를 들면 뉴타운정책은 서울시에서는 충분히 타당성을 지니고 있는 정책이었지만, 여건이 다른 지역에서 적용하는 데 한계가 나타날 수 있다. 때문에 서울시에서 성공적인 정책이 전국적인 제도로 정착하는 과정에서의 실패인지를 확인하고자 한다.

다섯째, 뉴타운정책은 당초 설정한 정책목표 외에 어떠한 파급효과를 유발했는지를 확인하고자 한다. 비록 정책목표를 달성했다고 하더라도 부정적인 파급효과가 지나치게 크게 나타난다면 성공적인 정책으로 평가할 수 없기 때문이다. 뉴타운정책이 서울시 주택문제 해결이나 공간구조, 주민통합 측면에서 어떠한 영향을 미쳤는지를 확인하고자 한다.

여섯째, 뉴타운정책은 적절한 평가와 환류체계를 갖추고 있었는지를 확인하고자 한다. 어떤 정책도 출발부터 완벽할 수 없고 지속적인 평가와 수정을 통해 완성도를 높여갈 수 있다면 성공적인 정책이 될 수 있다.

뉴타운사업은 그동안 지속적인 관심과 평가를 거치면서 변화해왔다. 사업 추진 과정에서 사업목표나 정책수단을 수정하기 위해 어떠한 노력을 했는지를 확인하고자 한다.

(2) 연구범위

뉴타운사업은 좁게 보면 2002년 10월부터 시작하여 2006년 7월 1일 「도시재정비촉진법」이 시행되기 전까지 서울시가 시행했던 재정비계획과 사업방식으로 한정할 수 있다. 그러나 「도시재정비촉진법」이 제정된 이후 뉴타운지구는 도시재정비촉진지구로, 뉴타운사업은 도시재정비촉진사업으로 명칭이 변경되었음에도 불구하고 여전히 뉴타운지구와 뉴타운사업으로 통칭되고 있다. 따라서 본 연구에서는 서울시에서 추진했던 뉴타운사업뿐만 아니라 「도시재정비촉진법」에 의해 추진되었거나 추진되고 있는 재정비사업과 재정비촉진계획을 통칭하는 것으로 설정하고자 한다.

뉴타운사업의 범위를 서울시뿐만 아니라 중앙정부의 사업까지 확대하면 정책결정 및 추진 주체의 폭이 대폭 확대된다. 최초 뉴타운사업을 시작한 서울시뿐만 아니라 사업이 본격적으로 추진된 이후 뉴타운사업에 대해 적극적으로 지원해온 건설교통부(현재의 국토교통부), 경기도나 인천, 지방도시 등 재정비촉진사업을 추진하고 있는 지방자치단체까지 포함되기 때문이다. 다만, 본 연구에서는 정책주체를 서울시로 한정하되, 제한적으로 건설교통부(현 국토교통부 포함)나 경기도 등에 대해서도 검토하기로 한다.

(3) 연구자료

뉴타운정책에 대한 자료는 각종 발표자료, 보고서, 연구논문 등을 활용했다. 인쇄자료에서 잘 드러나지 않는 사업의 목적이나 추진구조와 관련된 자료는 국회와 서울시의회의 속기록 자료를 활용하기로 했다. 뉴타운사업은 2002년 7월에 출범한 민선3기 이명박 서울특별시장 때부터 시작되었기 때문에 서울시의회에서는 이 문제에 대해 집중적으로 검토하

고 시정질의회와 행정사무감사를 통해 확인하고자 했을 것이라고 보았다.

반면, 국회는 거의 매년 서울시를 국정감사의 대상으로 선정하고 있을 뿐만 아니라 뉴타운사업이 본격화된 이후부터는 이 사업이 부동산시장에 미친 영향분석이나 뉴타운지원특별법 제정을 위해 서울시의 뉴타운 사업을 지속적으로 감사해왔다. 국회 건설교통위원회(현 국토교통위원회) 상임위원회나 국정감사에서 뉴타운사업과 관련된 질의와 답변의 내용은 이 사업에 대한 이해를 높이는 데 귀중한 자료가 될 수 있다.

분석의 대상이 된 속기록은 서울시의회 6~8대 본회의, 상임위원회, 특별위원회 행정사무감사 등과 2002~2008년까지 국회 국토해양위원회 상임위원회와 서울시에 대한 국정감사 등의 자료를 활용했다.

(4) 뉴타운사업에서 정책실패의 악순환 구조 확인 항목

본 연구에서는 정책실패를 정책분석의 각 단계별로 파악하기로 했다. 각 단계별로 정책실패를 확인하기 위한 항목은 <표 2>와 같다.

<표 2> 정책분석 단계별 뉴타운사업의 정책실패 확인 항목

구분	정책실패의 확인	항목
문제인식	잘못된 문제인식	문제인식
목표설정	잘못된 목표 설정 여부	목표 설정
정책수단 선택	잘못된 정책수단의 적용	광역적 정비
		특별구역의 지정
		개발구역의 확대 지정
		중앙정부와 지자체의 지원
정책목표 달성	결정된 정책이 원래 의도한 정책 목표를 달성하지 못한 상태	도시재정
		기반시설
		주거환경
정책집행 과정	정책이 잘못 추진되거나 제대로 집행되지 못한 상태	법적 근거 없는 추진
		과도한 사업지구 지정
		정비구역의 지정기준
		전국적인 획일화

정책추진 효과	정책목표를 달성하더라도 정책추진으로 인한 부정적 외부효과가 과도하게 발현	정비구역 확대
		부동산 가격 상승
		원주민 재정착률 부족
		주민간의 갈등증대
정책평가와 환류	정책평가의 미흡과 환류시스템 부족	평가 전 시행
		전문가 동원 시스템
		제한적인 환류

4. 뉴타운사업 정책분석 단계별 정책실패 분석

1) 정책문제 정의와 목표설정의 실패 여부

뉴타운사업은 크게 두 가지 문제인식에서 출발했다. 첫 번째는 강남북 간 지역불균형의 심화이다. 2000년대부터 강남지역의 집값이 폭등하면서 강남지역은 단순히 물리적으로 한강 이남지역을 의미하는 것이 아니라 우리나라의 부와 산업, 기회의 중심지로 각인되기 시작했다. 강남지역과 다른 지역 간의 격차는 재정, 교육, 문화, 사회 등 전 분야에 걸쳐 확대되기 시작했으며 강남지역의 아파트 가격 폭등은 이를 상징적으로 보여주는 것으로 받아들여지게 되었다. 이에 따라 강남북 간의 격차는 다른 지역주민들의 상대적인 소외감 증대 등 사회적인 문제로까지 나타나게 되었다.

당시 야당인 한나라당의 이명박 서울시장 후보는 민선 3기 공약으로 강남북 불균형 해소방안으로 강북지역에 대한 지원과 규제완화를 통한 강북지역의 재정비사업을 채택했다. 이 사업은 참여정부가 가장 중요한 국정과제의 하나로 추진하고 있던 국가균형발전 구상과 맥락을 같이하는 것이었을 뿐만 아니라, 지나치게 폭등하는 강남지역의 주택가격을 억제해야 한다는 참여정부의 부동산 정책기조와도 일치하는 것이었다. 다만, 정책수단에 있어서는 참여정부가 주택공급 수단으로 서울 외곽의 신

정책수단에서
는

*일본어 표현

도시 건설 방식을 채택한 반면, 서울시는 기성시가지 재정비 방식을 통해 주택의 공급을 확대하는 뉴타운사업을 추진했던 점은 차이가 있었다. 따라서 뉴타운정책은 강남북 불균형 해소라는 정치적인 정당성을 확보하게 되었다.

뉴타운정책의 또 한 가지 문제인식은 기존의 기성시가지 정비방식이 갖는 한계였다. 기존의 도시재정비방식은 개별사업단위로 추진되어 생활권 단위에서 종합적인 정비가 어려웠으며, 재정비사업이 민간주도로 시행되었기 때문에 공공부문의 역할이 부족했을 뿐만 아니라 세입자나 원주민에 대한 대책이 충분하지 않았으며 사업추진 과정에서 각종 비리문제가 발생했다(서울특별시, 2004). 또한 기존의 재개발사업은 개발이익을 우선으로 했기 때문에 저소득층이 대부분인 원주민들의 재정착률이 낮아 공공시설에 대한 투자를 통해 사업기간을 단축시키고 주민부담을 완화시켜 원주민의 재정착률을 높여갈 필요성이 있었다(서울특별시, 2010).

기존의 재정비사업에 대한 이러한 문제의식 때문에 생활권 단위의 광역적인 도시재정비가 필요하게 되었고, 공공부문이 주도적인 역할을 담당하는 대안적인 정비방식을 요구하게 되었다. 기존의 재정비사업은 기성시가지의 체계적인 정비에는 한계가 있었을 뿐만 아니라 거주자의 주거안정을 보장해주기도 어려웠다. 이를 통해 볼 때 기존의 정비방식을 대체할 수 있는 계획과 대안적인 정비방식을 필요로 했다는 점은 분명하다. 다만, 광역적인 계획과 공공부문의 주도적인 기반시설 설치, 수많은 뉴타운 지구의 동시 추진 방식으로 진행된 뉴타운사업이 이러한 문제를 잘 해결해줄 수 있는지는 별개의 문제이다.

강남북 불균형 문제와 기성 시가지의 정비의 문제를 해소하기 위해 새로운 접근이 필요하다는 문제인식은 정당성이 있다. 그러나 이러한 문제인식이 이를 실현시켜주는 정책수단을 정당화시켜줄 수는 없다. 서울시에서의 지역 간 격차에서 강남과 강북 간의 격차가 가장 심각할 뿐만 아니라 상징성을 지니고 있지만, 같은 강남지역 내에서도 동남권과 서남권 간에는 강남과 강북 간의 격차보다도 더 큰 차이가 존재하며, 강북지

역에서도 도심권과 동북지역, 서북지역 간에도 심각한 격차가 존재한다. 또한 지역 간 격차해소라는 목적에는 합의하지만, 지역 간 격차가 어떻게 발생하게 되었는지, 어떤 방식으로 이 격차를 해소할 수 있는지에 대해서는 거의 검토가 이루어지지 않았다. 단지 지역격차 해소를 위해 강북지역에 획기적인 개발계획과 개발사업이 필요하다는 당위성이 이러한 논리를 압도하고 있었던 것이다.

지역 간 격차를 무엇으로 평가할 것인가에 대해서도 충분한 논의가 진행되지 않았다. 당초 서울시는 강남북 간의 지역격차를 대표하는 지표로 재정력 지수로 대표되는 재정격차, 30년 경과주택으로 표현되는 노후도, 병원·문화시설·공원면적·도로면적으로 측정되는 기반시설 등을 제시했다. 그러나 이러한 수치는 대부분 물리적인 시설에 한정되어 소득격차나 사회경제적인 차이, 학력이나 교육기회 등에 대해서는 거의 고려되지 않았다. 또한 뉴타운정책이 이러한 지표의 수치를 어떻게 얼마나 개선할 것인지에 대해서도 제시된 바가 없었다.

2) 정책수단의 적실성 실패 여부

강남북 불균형 해소와 기성시가지의 체계적인 정비를 위해 뉴타운정책이 채택한 정책수단은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 개별 정비구역별 정비사업이 추진되기 때문에 부족해진 기반시설을 확충하기 위해 채택한 정책수단이 광역권 단위의 정비계획 수립과 기반시설 지원이다. 둘째, 기존 정비방식과 달리 특별한 계획과 정비방식을 적용하기 위해 도입한 것이 특별지구의 지정이다. 셋째, 민간개발의 한계를 극복하기 위해 채택한 것이 중앙정부와 지방정부의 적극적인 역할과 재정적인 지원이다.

정책수단의 적실성은 이러한 정책수단의 정책목표를 달성하는 데 효과적이었는가와 함께 적실하게 활용되었는가를 통해 평가된다. 그런데 서울시는 당초 뉴타운정책을 추진하면서 법적인 근거를 확보하지 않은

상태에 추진했기 때문에 이러한 정책수단을 미리 확보하지 못했거나 너무 늦게 마련함으로써 실효성을 잃어버린 결과를 낳았다.

(1) 광역단위의 정비계획 수립

광역단위의 정비계획 수립은 기존 재개발, 재건축사업의 문제점에 대한 인식에서부터 시작된 것이다. 기존 정비사업의 문제는 그동안 선행연구에서 지속적으로 제기되어왔으며 정비대안으로 광역적인 개발이 제안되기도 하였다. 서울시에서는 이 점에 대해서는 확신이 있었다. 서울시에 대한 국회의 국정감사 발언록을 보면 이러한 사실을 확인할 수 있다.

(이명박 서울특별시장) ... 신도시 하나 만드는 데 드는 비용의 5분의 1만 강북에 넣어주면 모든 것이 해결됩니다. 그런 점을 참고해주세요.

(김덕배 위원) 저는 시장님이 오시기 전에 한 서울시 재개발사업은 좀 실패한 사업이라고 보고 있습니다.

(이명박 서울특별시장) 소단위로 해서 그렇습니다.²⁾

정비구역의 면적이 좁으면 광역단위의 기반시설을 확보하기 어렵기 때문에 가능하면 단위를 크게 해서 광역적인 계획을 수립하여 기반시설을 충분히 확보해야 한다는 것이 뉴타운사업의 기본구상이다. 그런데 광역적인 계획을 수립해서 기반시설을 충분히 확보하기 위해서는 기반시설을 확충할 만큼 개발이익이 충분히 발생하거나 정부나 서울시의 재정 지원이 수반되거나 아니면 이 지구에 대해서는 특별한 규제완화 조치가 수반되어야 한다.

서울시에서는 초기에 기반시설에 대한 직접적인 재정 지원을 통해 기반시설을 확충하는 것으로 방향을 설정했었다. 그러나 뉴타운 지구수가 급격하게 늘어나면서 재원부담이 커졌을 뿐만 아니라 지구 지정으로 부

2) 국회 건설교통위원회 서울특별시에 대한 국정감사(2005.10.10) 회의록.

동산 가격이 상승하면서 기반시설 비용 자체가 더욱 커지게 되었다. 결국 정부의 재정지원이나 규제완화 특구 지정 등이 필요할 수밖에 없게 되었다.

(2) 특별지구의 설치

뉴타운지구의 지정은 광역적인 계획 수립과 기반시설 설치를 위해서는 필수적인 장치이다. 그런데 서울시는 법률을 통해 특별지구 설치의 근거를 마련하고 뉴타운지구를 지정하기보다는 뉴타운지구를 우선 지정한 후에 이 지역에 대해 특별한 위상을 설정하고 특례를 제공하는 방식을 채택했다. 뉴타운 계획 초기에는 서울시 재정을 통해 기반시설을 확충할 계획이었기 때문에 법률 제정의 필요성을 느끼지 않았고, 당시 소수당 야당 출신 서울시장으로서 특별법을 제정할 수 있는 여건이 되지 않았다.

결국 서울시는 뉴타운지구를 미리 지정하여 개발사업을 기정사실화한 이후에 이 지역에 대해 도시계획적 각종 규제적 예외와 각종 부담금 감면, 공공기반시설 설치비의 지원 근거 마련을 위한 특별법을 추진하게 된 것이다. 이 당시는 이미 뉴타운지구의 지정이 부동산 가격 상승을 유발하는 부작용이 있었지만, 바로 이 점 때문에 기지정된 뉴타운지구의 체계적인 육성과 향후 추가 지정을 기대하는 지자체장이나 지역주민들의 지지 속에서 「뉴타운특별법」의 제정이 가능했다.

그런데 특별지구의 설정은 도시재정비사업에서는 큰 딜레마를 제공해 주었다. 「도정법」은 당초 개별적인 정비사업으로 인한 난개발을 방지하기 위해 계획적인 정비가 가능하도록 10년 단위의 도시·환경정비기본계획을 수립하도록 하는 것이 입법의 핵심적인 취지였다. 「뉴타운특별법」을 통해 정비구역에서 또다시 특별지구를 설치하도록 하는 것은 정비사업의 계획적 관리체제를 훼손하는 결과를 낳게 된 것이다.

사업성 보안을 위해 특별지구를 설치하게 되면, 규제완화나 기반시설 지원 등의 특례는 사업성이 확보될 때까지 요구될 수밖에 없으므로 도시

계획의 일관성은 상실될 위기에 처하게 된다. 그 결과 이 지역은 불특정 다수가 누려야 할 공공의 공간을 사유화하는 잘못된 관행을 만드는 것이 되고, 이러한 구역들은 경쟁적으로 지정될 수밖에 없게 된다. 결국 뉴타운특별지구의 지정은 정치가 행정에 과도하게 개입하여 도시행정의 정치화로 정상적인 도시계획이 실종되는 위기를 낳았다(배경동, 2007: 292).

(3) 서울시 및 중앙정부의 재정 지원

서울시는 당초 뉴타운사업 추진을 위해 충분한 재정지원을 확보하는 계획을 수립하고 있었다. 이 금액의 규모는 최소 1조 2,000억 원에서 최대 2조 4,000억 원을 10년간 투자하는 것이었다. 2002년 10월에 뉴타운 계획 발표 당시에는 2012년까지 약 1조 2,000억 원이 소요될 것으로 추정했다. 당초 안에서는 주거중심지형은 지구당 300억 원, 균형발전촉진 지구는 1개 지구당 350억 원이 소요될 것으로 예측했다. 그런데 2003년에는 주거중심지형은 지구당 600억 원, 균형발전촉진지구는 1개소당 500억 원이 소요되어 2012년까지 약 2조 4,000억 원 정도가 투자될 것으로 예측했다.³⁾

연간 2,400억 원은 도시개발특별회계 재원의 연간평균인 4,100억 원의 약 60%를 차지하는 금액으로 일시적으로 부족한 경우에는 지하철공채액을 축소하고 나머지 금액으로 연간 5,000억 원 규모의 지역균형발전기금을 활용하는 것으로 구상했다.⁴⁾

(서울특별시장 이명박) 서울시는 한 지역에 한 300억씩 지원을 해줍니다.⁵⁾

(서울특별시장 이명박) 지금 공익 개발을 하는 것이 있고 민간 개발을 하는 것이 있습니다. 서울시가 재원을 다 대는 것이 아니고 민간이 참여를

3) 서울특별시의회 도시관리위원회 사무감사(2003.11.21) 회의록.

4) 서울특별시의회 도시관리위원회 사무감사(2003.11.21) 회의록.

5) 국회 건설교통위원회 서울특별시에 대한 국정감사(2004.10.15) 회의록.

해서 할 수 있도록 하는 여러 가지 방법을 쓰고 있고요.

또 자원은 리볼빙이 되기 때문에, 한꺼번에 시행하지 않고 구간을 정해서 돌아가도록 하기 때문에 1년에 3,000억 정도만 있으면 돌아가도록 계획을 세워놓고 있습니다.

(서울특별시장 이명박) 저희 서울시는 이미 자체 자금을 8,000억 정도 마련해놓고 있습니다. 그래서 지금 전국적으로 지방도시나 서울이 정부가 요구하는 대로 해나가려면 추가적으로 정부 지원이 더 있으면 좋겠다는 뜻입니다.⁶⁾

그러나 실제 서울시는 뉴타운사업을 위한 지원에 많은 금액을 배정하거나 투자하지 않았다. 이러한 사실은 서울시의 재정지출에 대해 감사를 하는 서울시의회에서 서울시 뉴타운사업 담당자의 발언을 통해 확인할 수 있다.

(최창식 서울시 뉴타운사업본부장) 사업비 문제는 ... 17개 지구에 대해서 우리 시에서 지원하는 것은 1,300억 정도밖에 안 됩니다. 왜 그러냐 하면 뉴타운사업이 우리 정부에서 수용해서 땅을 사들여서 하는 사업이 아니고 민간이 사업을 시행하는데 그 수준과 기본계획을 세워주고 지원을 하는 것입니다.⁷⁾

서울시는 추가적인 재원 확보가 어려워지게 되자 기반시설에 대한 국비지원 근거를 「뉴타운특별법」에 포함시키고자 했다. 그런데 최종적으로 통과된 「도시재정비촉진법」에서는 “시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 대통령령이 정하는 기반시설의 설치에 소요되는 비용의 전부 또

6) 국회 건설교통위원회 서울특별시에 대한 국정감사(2005.10.10) 회의록.

7) 제188회 서울시의회 제2차 지역균형발전지원특별위원회(2005.11.28) 회의록.

는 일부를 지원할 수 있다”(법 제29조 1항)고 규정하여 강행규정을 적용하지 않았다.⁸⁾ 뉴타운지구의 대부분이 서울과 수도권에 집중되어 있고 서울은 전국의 지자체 중에서 재정자립도가 제일 높기 때문에 정부가 우선적으로 재정지원을 해줄 수 있는 정당성이 있는지에 대해 회의적이었기 때문이다. 이 점은 국회의 서울시에 대한 국정감사에서도 여러 차례 지적되었다.

(이강래 의원) 제일 중요한 것은 공공시설입니다. 도로, 공원, 학교와 같은 공공시설이고 이런 공공시설과 관련된 재원 마련 계획 하나 없는 상태에서 일방적으로 발표해놓고 하다가 안 되니까 결국 금년 6월 22일에 특별법 제정을 요청했는데, 그중 핵심이 아까도 얘기했던 공공 부문의 지원을 의무화하지는 이야기이고 결국은 국고 지원 50% 이상 해달라는 것 아니겠습니까? 이 부분도 거꾸로 되었다는 지적을 합니다. 처음부터 공공시설 재원 투자 계획을 만들어놓고 해야 하는데 그렇지 않았다는 것 인정하십니까?⁹⁾

또한 같은 재정비구역 중에서도 뉴타운사업 외에도 주거환경개선사업이나 기타 재정비사업과의 관계를 고려해도 뉴타운사업이 가장 우선적으로 지원의 대상이 되어야 한다는 근거를 찾기도 어렵다. 비록 뉴타운사업이 강남북 불균형 해소에 목적을 두고 있지만 국가에 추가로 혜택을 요구할 정도로 중요한 일인가에 대해서는 냉철하게 살펴볼 필요가 있다

8) 다만, “국가 또는 지방자치단체가 도시영세민을 집단 이주시켜 형성된 낙후지역 등 대통령령으로 정하는 지역으로서 기반시설이 열악하여 사업시행자의 부담만으로 기반시설을 확보하기 어려운 경우나 재정비촉진지구를 관할하는 기초자치단체의 재정자립도가 전국 평균 재정자립도 이하로서 대통령령으로 정하는 경우 국가는 대통령령으로 정하는 기반시설의 설치에 소요되는 비용의 100분의 10 이상 100분의 50 이하의 범위에서, 대통령령으로 정하는 금액의 한도에서 지원하여야 한다”라고 규정하여 일부 항목에 대해서는 강행성을 부여하고 있다 (법 제29조 1항).

9) 국회 건설교통위원회 서울특별시에 대한 국정감사(2005.10.10) 회의록.

<표 3> 서울시 뉴타운사업에 대한 국비와 시비 지원 현황

(단위: 100만 원)

지구명	총사업비	국비	시비	비고 (향후투자비)
		지원액(비율)	지원액(비율)	
전농·답십리	36,358	2,572(7.07%)	7,696(21.17%)	26,090
신림	21,545	160(0.74%)	-(0.0%)	21,385
미아	376,757	720(0.19%)	22,722(6.03%)	353,315
합 계	434,660	3,452(0.79%)	30,418(7.00%)	

자료: 서울특별시(2010).

(배경동, 2007: 292).

재정비축진사업에 대한 중앙정부의 예산은 서울시의 기대와 달리 미미한 수준에 머물고 말았다. 그동안 배정된 예산은 2007년 50억 원, 2008년 40억 원, 2009년 508억 원, 2010년 120억 원, 2011년 500억 원, 2012년 850억 원으로, 재정비축진지구당 10억 원 정도에 불과했다. 그나마 지구별 예산 배정에서는 지자체별 재정자립도를 중요한 기준으로 사용하기 때문에 재정자립도가 가장 높은 서울시에는 거의 할당되지 못했다.

서울시 뉴타운사업에 대한 중앙정부의 지원금액은 2006년 이후 3개 지구에서 34억 5,200만 원에 불과했다. 전농·답십리 뉴타운에 25억 7,200만 원으로 총사업비의 7.07%를 지원한 반면, 신림뉴타운과 미아뉴타운에서는 총사업비의 1%에도 미치지 못하는 금액을 지원했다. 이 지구에 대한 서울시의 기반시설 비용지원금액도 중앙정부의 지원 규모보다는 컸지만 전체 사업비에 비해서는 미미한 수준이었다. 전농·답십리뉴타운에서 전체 사업비의 21.17%인 76억 9,600만 원을 지원한 것을 제외하고는 다른 구역에서는 지원액이 미미하여 총사업비의 7.0%에 불과했다.

서울시가 뉴타운사업을 처음 시작한 이래 2010년까지 지원한 금액은 총 7,059억 8,200만 원으로 자치구 보조 28건 1,785억 원, 서울시 직접 사업 25건 5,274억 원이었으며, 투자내용으로는 학교 1,681억 원(3개교), 도로 2,260억 원, 공원 474억 원, 공공청사 60억 원, 공동구 30억 원, 세

운지구 2,554억 원 등이었다(서울특별시 주택본부, 2011).

3) 정책목표 달성의 실패 여부

일반적으로 정책실패는 정책목표 달성의 실패로 평가된다. 뉴타운정책에서도 당초 설정했던 정책목표를 달성했는지를 평가함으로써 뉴타운정책의 실패 여부를 부분적으로 확인할 수 있다. 그런데 뉴타운정책에서는 정책목표가 명확하게 설정되지 않은 채 뉴타운지구 지정을 통한 광역적인 정비사업 위주로 추진되었다. 또한 설정된 정책지표도 정책비전이나 정책목적을 구현할 수 있는 지표라기보다는 구득이 가능한 물리적 시설 중심으로 구성되어 있었다.

뉴타운계획 발표 당시에 강남북 간의 격차를 확인하는 지표는 재정, 기반시설, 주거환경 등의 세 가지 분야였다. 그러나 재정부문에서 재정력지수는 2002년 최고-최저 간 비율이 6.09배였으나 4.37배로 크게 개선되었으나 여전히 지역 간 격차는 심한 상태이다. 그런데 이러한 격차해소는 뉴타운정책의 추진으로 인해 달성되었다기보다는 정부가 「지방재정법」을 개정하여 서울시에서 재산세를 공동세로 전환한 결과 나타난 것이다. 1인당 도로면적이나 공원면적 등은 최고-최저 간의 격차가 거의 해소되지 않았으나 병원 수의 격차는 크게 개선된 것으로 보인다. 반면, 30년 이상 노후주택비율도 과거와 거의 변화가 없다. 이는 뉴타운사업 추진으로 정비구역 지정은 **확대된 반면**, 실제 사업 준공까지 완료된 구역이 많지 않은 반면, 뉴타운지구 지정으로 건축허가가 규제되어 개별적인 정비가 불허되기 때문이다.

확대되었지만

*하나의 문장에 "반면"이 2번이나 나와서

서울시의 지역 간 격차는 여전히 개선되지 않았으며 물리적인 시설 격차를 넘어서서 재정격차, 일자리 격차, 교육격차 등으로 구조화되고 있다. 자치구 간 재정자립도의 격차는 10년간 큰 변화가 없어서 상위 3개 자치구와 하위 3개 자치구 간 격차가 2000년 2.84배에서 2011년 2.69배를 보였다. 반면, 상위 3개구와 하위 3개구의 사업체 수는 여전히 약

<표 4> 서울시 자치구별 생활지표 격차

	지표	산정기준	2002		2011	
			최고	최저	최고	최저
재정	재정력지수* (최근 3년 평균)	기준 재정수입/ 기준 재정수요액	197.4(강남)	32.4(강북)	173.6(강남)	39.7(노원)
기반 시설	1인당 도로면적	도로면적/인구	12.3(서초)	5.0(관악)	15.0(종로)	5.6(강북)
	1인당 공원면적	공원면적/인구	52.8(종로)	2.2(동대문)	60.8(종로)	3.2(동대문)
	인구 만 명당 병원 수	병원 수/만 인	33.2(중구)	6.4(강북)	26.7(종로)	9.1(도봉)
	인구 만 명당 문화시설 수	문화시설 수/만 인	11.1(종로)	0.1(구로)	-	-
주거 환경	30년 이상 노후 주택비율	30년 이상 경과 주택	23.4(종로)	0.1(강남)	20.8(용산)	1.4(강동)

* 재정력지수는 2012년 자료임.

자료: 서울특별시, 2010. 서울시청 홈페이지 통계자료실(<http://stat.seoul.go.kr/index.jsp>).

3배, 종사자 수는 6배가 넘는다. 2009년 기준으로 사업체 수 상위 3구의 수는 15만 3,089개로 21.2%인 반면, 하위 3구는 5만 4,276개로 7.5%에 불과하다. 더욱 심각한 것은 교육 불균형으로 2011학년도 서울대 자치구별 합격자 수는 상위 3구(강남, 서초, 송파)가 전체 합격자의 42.5%를 차지한 반면, 하위 3구(도봉, 강북, 중랑)는 4.4%에 불과하여 약 10배 차이가 난다.

4) 정책집행 과정의 실패 여부

뉴타운정책의 실패는 정책집행단계에서도 나타날 수 있다. 비록 정책 목표설정이나 정책수단 선택과정이 올바르게 진행되었다고 하더라도 정책집행단계에서 집행의 시점과 입지, 수단 등을 잘못 사용하는 경우 정책실패를 낳을 수 있다. 뉴타운정책에서 집행상의 실패는 법적인 근거가 없는 뉴타운사업의 추진과 과도한 뉴타운 지구의 지정, 사업추진 순위제도의 부재 등을 통해 확인할 수 있다.

(1) 법적인 근거 마련보다 앞선 사업 시행

우선, 서울시의 뉴타운사업은 재산권에 중요한 변화를 초래하는 개발 사업임에도 불구하고 법적인 시행근거를 마련하지 않은 채 사업이 시행되었다. 서울시는 2002년 7월 20일 시장방침에 따라 지역균형발전추진단을 설치했으며 같은 해 10월 23일에 뉴타운개발계획과 시범 뉴타운지구를 발표했다. 이 사업 추진의 근거는 2003년 3월 15일 ‘서울특별시 지역균형발전 지원에 관한 조례’가 공포됨으로써 마련되었다. 이 조례를 통해 조례 지정 이전에 지구로 지정된 은평, 길음, 왕십리지구는 “이 조례에 의해 지정된 뉴타운지구로 본다”는 경과 규정을 통해 해결했다. 그러나 조례를 통해서도 뉴타운사업의 촉진을 위해 필요한 기반시설에 대한 중앙정부의 지원이나 규제완화 특례를 규정할 수가 없었다. 서울시가 뒤늦게 뉴타운 사업에 대해 법률 제정을 요청한 것도 이런 필요성이 있었기 때문이다.

정책집행상의 우선순위로 보면 당연히 뉴타운지구 지정과 계획, 개발 지원을 위한 법률을 제정하거나 기존 법률을 개정하여 법적인 근거를 마련한 이후에 뉴타운사업을 추진했어야 한다. 그러나 서울시는 사업을 우선 시행하고 사후에 시행의 근거를 마련하는 순서를 취했다. 뉴타운사업에 대한 법률적인 근거는 2005년 12월 30일에 제정 공포되고 2006년 7월 1일자로 시행된 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」이었다. 사업시행 후 3년 8개월 동안 법적인 근거도 없이 사업을 추진한 셈이 되었다. 조례나 법률의 근거 없는 사업 추진에 대한 비판은 여론조사를 통해 확인된 높은 지지도나 해당자치구청장이나 주민들의 지구 지정 요청 등에 묻히고 말았다.

조례 없이 지정된 뉴타운 지구, 법률적 근거 없이 조례에 의해 추진된 뉴타운사업은 사업추진 과정에서 많은 문제점을 유발했다. 조례로는 지구 지정 이후 나타난 부동산 가격 폭등을 막을 수 없었으며, 개발이익 환수의 근거를 마련할 수가 없었다. 또한 조례의 내용은 법률체계를 훼손할 우려가 있었다. 서울특별시 균형발전촉진조례에 근거하여 지구를

지정하면, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 근거한 도시기본계획과 주택법에 근거한 주택종합계획과 「도정법」에 의한 도시·주거환경정비기본계획, 「지방재정법」에 의한 중기재정계획에 적극 반영하여야 했던 것이다. 이러한 규정은 도시개발이나 계획에서 법률적 안정성을 훼손하는 법률상의 하극상이라 할 수 있다(배경동, 2007: 294).

그런데 법적인 근거 없이 사업을 추진하게 된 이유에 대한 서울시의 주장은 법치주의 자체를 아예 무시하고 있음을 확인할 수 있다. 법률을 제정해서 추진하는 데는 너무 많은 시간이 걸리기 때문에 어쩔 수 없다는 것이다. 법률을 제정하는 데 수년이 걸리고 그동안 도시가 파괴되기 때문에 뉴타운지구를 지정할 대상을 넓게 지정해두고 순차적으로 사업을 추진하겠다는 것이다. 법치주의에 대한 인식 자체가 없었던 것이다.

(이명박 서울특별시장) 우선 너무 조급하게 했지 않느냐 하는 말씀에 대해서는, 만일 이것을 뉴타운이라고 해서 지정을 하고 거래를 제한하고 이렇게 하지 않으면 모두가 재건축·재개발되어서 도시가 무한적으로 무질서하게 되기 때문에, 이것을 빨리 지정하지 않으면 안 되기 때문에, 법이 되어서 한다면 몇 년을 기다려야 되고 그 동안 도시는 파괴되기 때문에 제가 지정할 수밖에 없었고요. 그런 지역은 전체를 지정해놓고 순차적으로 해당되는 쪽부터 1단계, 2단계를 지정합니다.¹⁰⁾

(이명박 서울특별시장) 제 생각에 그 문제는 정부와 협의해서 협조를 받고 법을 만들어서 하려면 그때는 이미 도시가 다 망가집니다. 현 정부하고 협의해 가지고 언제 합니까? 그러니까 할 수 없으니까…….¹¹⁾

10) 국회 건설교통위원회 서울특별시에 대한 국정감사(2005.10.10) 회의록.

11) 국회 건설교통위원회 서울특별시에 대한 국정감사(2005.10.10) 회의록.

(2) 과도한 사업지구의 지정

두 번째 집행상의 오류는 과도한 뉴타운지구의 지정이다. 비록 뉴타운 정책이 광역적 계획을 통한 재정비라는 타당한 목적을 지녔더라도 실행 가능하고 사회적으로 수용가능한 범위 내에서 뉴타운지구를 지정했어야 하는데 서울시는 과도하게 많은 지구를 선정했다. 신도시를 대체하여 재정비사업을 통해 주택을 대량으로 공급하겠다는 구상에서 비롯된 것이지만, 지나치게 많은 뉴타운지구를 지정함으로써 사업이 정상적으로 추진될 수 없었다.

서울시에는 현재 1,300개의 재정비구역이 지정되어 있다. 이 중 뉴타운사업으로 추진되는 정비촉진구역이 305개, 주택재개발사업 구역이 529개 구역(40.7%), 주택재개발사업 구역이 529개 구역, 주택재건축사업 구역이 466개 등이다. 총면적은 61.6km²로 서울시 주거지 면적 223km²의 27.6%에 이른다. 2005년 이후 7년 동안 지정된 정비구역 수는 401개로 그 이전 7년간 지정된 물량의 5.7배, 지난 40년간 지정된 정비구역의 1/3에 이른다. 이것은 뉴타운사업 추진을 위한 정비구역 지정이 도시관리 목적보다는 주민들의 개발이익 기대에 편승하여 정치적인 지지를 확보하려는 의도가 내재된 것으로 볼 수밖에 없다.

같은 것이 두 번 쓰인 것 같습니다.

뉴타운사업은 처음부터 시범사업 3개에 그치지 않고 20여 개로 확대 지정할 계획이었던 것으로 밝혀졌다. 2003년 국회 건설교통위원회의 건설교통부 및 서울시에 대한 국정감사에서는 이미 지정된 은평, 길음, 왕십리 등 3개의 시범사업 지구 외에 추가로 몇 개의 뉴타운을 지정할 것인가에 대해 질의가 쏟아졌다. 이 자리에서 한나라당 의원들은 추가로 10여 개의 뉴타운지구가 지정될 수 있도록 건설교통부가 적극적으로 지원하라고 압력을 넣었다.

(이명박 서울특별시장) 저는 서울의 지역 간 균형발전이 서울의 도시경쟁력을 높이는 원천이라고 생각합니다. 그래서 지난해 지역균형발전 10개년계획을 수립하여 이를 바탕으로 분야별로 또 지역별로 여러 가지 대책

들을 단계적으로 추진해나가고 있습니다.

우선 길음, 왕십리, 은평 등 3개 지역에 대한 뉴타운시범사업을 금년 내에 착수하고 추가로 2차 뉴타운 대상지를 선정하여 연차적으로 개발해나갈 계획입니다.¹²⁾

서울시는 뉴타운사업 추진으로 부동산 투기가 발생할 것을 잘 알고 있었기 때문에 뉴타운 지구를 전면 확대한 후에 지구로 지정된 지역을 토지거래허가구역으로 묶어서 부동산 투기를 억제하겠다는 구상을 갖고 있었다. 이 구상은 뉴타운사업을 서울시 핵심지역에 모두 지정하여 동시에 추진하겠다는 구상을 처음부터 가지고 있었음을 확인할 수 있다.

(이명박 서울특별시장) 뉴타운은 그런 측면에서 되어야 되고 일부에서 뉴타운을 왜 3~4개 한다고 하다가 조금 더 확대하느냐고 합니다마는 3개 씩 하다 보면 강북개발이 너무 늦을 뿐만 아니라 그 외 지역은 앞으로 틀림없이 뉴타운이 될 것이라는 것을 전제로 해서 지금부터 값이 뛰기 때문에 지금 뉴타운을 확대해서 토지거래 전체를 묶어버리는 것이 오히려 낫다는 생각입니다.¹³⁾

(김덕배 의원) 어제 서울시에서 이명박 시장이 얘기한 은평 길음 왕십리, 이렇게 3개의 뉴타운을 만들면서 추가로 17개 정도의 입지를 조사하고 있는 것 같은데 결국 강남이 강북에 비해서 교육환경이나 주거환경이 우월하기 때문에 거기로 집중되는 것 아닙니까? 그래서 강북에 대한 뉴타운정책을 건교부에서 면밀히 조사해볼 가치가 있다고 봅니다.¹⁴⁾

12) 국회 건설교통위원회 서울특별시에 대한 국정감사(2003.10.9) 회의록.

13) 국회 건설교통위원회 서울특별시에 대한 국정감사(2003.10.9) 회의록.

14) 국회 건설교통위원회 서울특별시에 대한 국정감사(2005.10.10) 회의록.

(3) 정비구역 지정의 정치성과 사업추진 결정기준의 부재

세 번째 집행상의 오류는 뉴타운지구의 지정에서 정치적인 배려가 가장 우선적으로 고려되었다는 점이다. 이것은 뉴타운지구의 지정기준이 다소 추상적일 뿐만 아니라 우선순위에 대한 기준이 아니었기 때문에 불가피한 측면이 있다고 하더라도 당초 이 정책의 목표가 지역균형발전이었다는 점을 고려하면 정책목표 달성과는 무관한 지역배분이라 할 수 있다. 서울시 25개 구 중 뉴타운지구나 균형발전촉진지구가 지정되지 않는 구는 중구, 서초구, 강남구, 도봉구 등 4개에 불과했다. 이는 모든 구청에게 최소한 1개 이상의 뉴타운지구를 배정해야 한다는 부담감이 작용한 결과라 할 것이다. 뉴타운 지구의 나눠먹기식 지역배분 결과 낙후된 구에서는 종합적인 정비가 필요한 지구가 배제된 반면, 부유한 구에서는 정비가 필요하지 않는 지구도 포함될 수밖에 없게 되었다.

『도정법』에서는 도시 전체의 관리차원에서 도시·주거환경정비기본계획을 수립하고 시장·군수·구청장이 이 계획에 맞추어 정비계획을 수립하도록 규정하고 있다. 뉴타운사업에서 지구지정이나 재정비촉진계획의 승인에서는 개별지역별로 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 선정 기준이 부족했다.

재정비촉진지구의 지정이나 사업시행계획인 재정비촉진계획의 승인은 객관적인 기준에 입각하여 우선순위에 따라 결정하기보다는 개별지구별 심사를 통해 결정한다. 때문에 어떤 지역을 재정비촉진지구로 지정할 것인지, 어떤 지구를 우선적으로 추진할지를 비교하여 판단할 근거가 마련되어 있지 않았다. 경쟁적으로 뉴타운지구 지정을 요청하는 상황에서 객관적인 기준보다는 지역별 안배와 같은 정치적인 고려가 최우선 기준이 되어왔다.

각 지구별로 지역을 발전시킬 수 있는 사업프로그램이 부재한 상태에

<표 5> 각 구청별 뉴타운 및 균형발전촉진지구 지정 현황

권역	구역	해당구	뉴타운 지구			균형발전촉진지구		구별 개수
			시범	2차	3차	시범	2차	
강북	도심	중 종로 용산		돈의문(교남) 한남	창신·승의			0 2 1
	동북	성북 강북 도봉 노원 중랑 성동 동대문 광진	길음 왕십리	미아	장위	미아		3 1 0
				중화	상계		상봉	1 2
				전농·답십리	이문·휘경	청량리	구의·자양	1 3 1
서북	은평 마포 서대문	은평	아현 가재울	수색·증산 북아현	합정 홍제		2 2 3	
강남	동남	강남 서초 송파 강동		천호	거여·마천		천호성내	0 0 1 1
	서남	관악 동작 영등포 구로 금천 양천 강서		노량진 영등포 신정 방화	신림 흑석 신길 시흥	가리봉		1 2 2 1 1 1 1

서 산업경쟁력 강화와 지역환경 개선, 커뮤니티 재생과 같은 프로그램의 발목을 기대하는 것은 사실상 불가능했다. 때문에 어떤 재정비촉진지구에서 우선적으로 사업이 추진될 것인가는 도시 전체 차원의 우선순위보다는 개별지구별 사업성이 최우선 기준이 될 수밖에 없게 된다. 재정비촉진지구 내 개별사업지구의 사업시행주체인 조합이 기반시설을 부담하고도 충분히 수익성이 있다고 판단되면 이 촉진지구에서는 우선적으로 정비사업이 추진될 수 있었다. 이러한 구조 속에서는 재정비촉진계획의

내용은 도시 전체의 발전보다는 개별지구의 사업성을 극대화할 수 있는 사업들로 채워지게 된다.

(4) 전국적인 획일화의 한계

뉴타운정책은 당초 서울시의 강남북 불균형을 해소하고 주택공급을 확대하는 수단으로 선택되었기 때문에 서울시에서는 수용될 수 있는 사업방식인 반면, 다른 지역에서는 지역 여건의 차이 때문에 실효성을 띠기 어려울 수 있다. 서울시에서는 높은 주택가격과 풍부한 주택수요 때문에 재정비사업의 수익성이 어느 정도 확보될 수 있지만, 경기도나 기타 지역에서는 현재의 정비방식으로는 재정비사업의 수익성을 확보하기 어려운 경우가 많았다. 이러한 상황에서 세계금융위기와 보금자리주택 제도의 도입, 미분양주택 증가 등이 겹치면서 재정비사업은 더욱 어려워지게 되었다.

실제 재정비촉진지구의 해제 실태에서도 이러한 상황이 잘 드러난다. 그동안 전국에서 10개 지구가 지정 해제되었는데, 서울시에서는 단 한 개도 포함되어 있지 않은 반면 경기도에서 6개, 인천광역시에서 3개, 부산시에서 1개 지구가 포함되었다. 물론 서울시내의 뉴타운 지구는 「도시재정비촉진법」이 제정되기 전에 이미 뉴타운계획을 수립했기 때문에 재정비촉진계획의 수립을 둘러싼 갈등이 없었으며 오랜 기간 동안 추진되어왔기 때문에 다른 지구보다 사업의 진척도가 빨랐던 것이 사실이다.

서울시의 경우 재정비촉진사업을 지원할 수 있도록 도시개발특별회계에 어느 정도의 기금을 확보하고 있었지만, 경기도나 지방도시의 경우 특별회계조차 확보하지 못하고 있기 때문에 중앙정부의 재정지원이 없는 상황에서는 더 이상 사업을 추진할 수 없게 된 것이다.

경기도에서는 노후도가 낮은 지역을 대거 재정비촉진지구로 포함시킴으로써 높은 보상비 때문에 사업성을 확보하기 어려웠다. 또한 이명박 정부가 개발제한구역 내에서 보금자리주택 공급정책을 실시함에 따라 뉴타운사업에서 공급할 수 있는 주택보다 훨씬 저렴한 분양주택을 공급

하게 된 점에도 경기도 뉴타운 사업이 경쟁력을 확보하기 어렵게 했다.

(5) 정책의 파급효과의 실패 여부

그동안 뉴타운정책에 대한 비판이나 뉴타운 정책실패의 원인으로 가장 많이 지목되어온 것이 뉴타운정책이 초래한 부정적인 파급효과 문제였다. 뉴타운사업이 주택가격을 상승시키거나 전세가격의 폭등을 낳는 다거나 원주민 재정착률이 낮거나 저렴주택을 급격하게 멸실한다는 점, 사업추진 과정에서 조합과 조합원 간, 조합원 간의 갈등이 유발된다는 점 등이 주로 거론되어온 문제점들이다. 바로 이러한 문제점들 때문에 뉴타운정책은 실패했다고 평가하는 경우가 많은 것도 사실이다.

그러나 그동안 지적되어온 대부분의 문제는 뉴타운사업이나 뉴타운정책의 고유한 문제라기보다는 일반적인 재정비사업이 공통으로 가지고 있는 문제라고 보아야 할 것이다. 뉴타운방식이 도입되지 않았더라도 『도정법』에 의한 재정비사업이 추진되는 지역에서는 재정비사업의 실패이지 뉴타운사업의 실패라고 평가할 수는 없다. 이러한 문제 때문에 뉴타운사업이 실패로 평가되기 위해서는 뉴타운 사업방식으로 추진되기 때문에 기존의 재정비사업의 문제가 더욱 악화되었거나 새로운 문제점이 드러나야 한다.

재정비사업이 뉴타운 방식으로 추진되었기 때문에 더욱 악화된 문제점들을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 뉴타운정책이 도입되면서 정비구역의 지정요건이 완화되어 정비구역이 급격히 확대되었다. 그 결과 양호한 주거지가 정비구역으로 지정되고 주택의 멸실이 촉진되었다. 일부 뉴타

<표 6> 뉴타운(재정비촉진)사업지구의 사업구역 지정요건 충족현황

구역 수	접도율	과소필지율	노후도	호수밀도
21 (100.0%)	6 (28.6%)	9 (42.9%)	10 (47.6%)	18 (85.7%)

자료: 장영희·박은철(2008).

< 표 7 > 경기도 뉴타운지역의 지구별 노후도 현황

노후도	지구별 노후불량 건축물 비율(%)	개수(비율)
30% 이하	부천 고강(26.9%), 고양 원당(29.2%)	2
40% 이하	시흥 은행(33.8%), 고양 능곡(38.4%) 시흥 대야신천(39.1%)	3
50% 이하	김포 김포(42.3%), 남양주 지금도농(42.45%), 광명 광명(43.9%), 고양 일산(45.3%), 구리 인창수택(49.6%)	5
60% 미만	남양주 퇴계원(52.3%), 남양주 덕소(52.7%), 오산 오산(54.8%), 군포 군포(55.4%), 안양 만안(57.7%)	5
60% 이상	부천 소사(60.3%), 의정부 금의(60.4%), 김포 양곡(61.1%), 평택 신장(64.4%), 부천 원미(68.0%), 의정부 가흥(74.0%)	6
합 계		21(100.0%)

자료: 경기도(2011b).

운지역을 대상으로 지구지정요건을 분석한 장영희·박은철(2008)의 분석 결과 대상 구역 21개 중 노후도 기준을 충족하는 구역은 10개(47.6%)에 불과한 것으로 나타났다.

경기도 뉴타운지구의 경우도 재정비촉진지구 지정으로 양호한 주거지역이 정비구역으로 지정되면서 재개발사업방식으로는 노후도를 충족하지 못했을 지역도 정비구역 지정요건의 완화 규정에 의해 정비구역으로 지정되는 결과를 낳았다. 도시재정비촉진지구의 경우 ‘도시 및 주거환경 정비 조례’의 기준을 20% 완화하여 적용하도록 규정되어 있기 때문에 특히 노후도가 낮음에도 불구하고 정비구역으로 지정될 수 있는 것이다. 그 결과 촉진지구별 노후도가 40%에도 미치지 못하는 지역이 부천 고강(26.9%)과 고양 원당(29.2%), 시흥 은행(33.8%), 고양 능곡(38.4%), 시흥 대야신천(39.1%) 등 5군데에 이른다.

뉴타운사업은 분명 용도변경과 개발사업을 통해 대규모 개발이익이 발생하는 개발사업임에도 불구하고 처음부터 투기억제방안과 개발이익 환수장치를 마련하지 않고 출발했다. 개발사업을 추진하면서도 지구지정의 효과, 개발계획의 승인과 보상의 시점, 보상기준과 보상가격의 결

정, 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 않았다. 투기억제방안으로 20m² 이상의 토지에 대해 토지거래허가구역을 지정하고 개발이익 환수장치로 기반시설의 시행자 부담과 임대주택 건설의무를 부과했지만 소규모 필지단위로 지분 쪼개기와 투기적 수요를 막을 수 없었다.

뉴타운사업의 경우 실제 주택공급 효과는 건축물을 기준으로 할 때와 거주호수를 기준으로 할 때 크게 달라진다. 서울시의 뉴타운 시범사업과 2차 뉴타운 지역에서 기존 세대수는 16만 2,429호인데 비해 건립계획상의 세대수는 16만 7,852세대로 5,423호 증가하는 데 그친 것으로 나타났다.¹⁵⁾ 서울시 뉴타운사업 중 한남, 중화, 시흥, 창신·송인, 구의·자양, 상봉, 천호·성내지구를 제외한 전체 뉴타운지구와 균형발전촉진지구에 대한 주택공급 효과를 분석한 결과도 이와 크게 다르지 않다. 이 지구의 정비대상이 되는 총주택 수는 30만 898호인 반면, 사업완료 후 공급예정인 주택 수는 23만 3,066호에 불과하며, 여기에 개발에서 제외되는 존치주택 수 5만 3,795를 합해도 28만 6,861호로 주택공급이 확대되는 것이 아니라 오히려 1만 4,037호의 주거공간이 사라지게 된다(한국미래발전연

15) 그러나 이러한 수치는 신개발지인 은평지역에서 기존 세대보다 6,479세대 증가한 데 따른 것이고 2차 뉴타운지역에서는 기존 세대가 13만 5,840세대이나 건립계획은 13만 3,552세대에 불과하여 2,280세대가 줄어들게 된다(서울특별시, 2007: 13).

구원, 2009: 31).

경기도에서 수립된 11개 지구의 재정비촉진계획을 분석한 결과 사업 전 총 거주세대는 22만 959가구였으며, 그중 소유자는 8만 4,134가구로 38.1%인 반면, 세입자는 13만 6,825가구로 61.9%에 이르렀다. 서울의 1·2차 뉴타운 사업지구에서 세입자 비중이 72.4%에 이른 것과 비교하면 비교적 소유자가 높은 비중을 차지하고 있다. 정비사업 완료 후 거주 세대는 22만 3,423호로 추정하고 있지만, 총주택공급 세대는 18만 9,125가구에 불과하여 기존 거주가구의 85.6%에 불과하다. 뉴타운사업으로 3만 1,834가구가 거주할 공간이 사라지게 되는 것이다.

결국 뉴타운사업은 저렴주택을 급격하게 멸실시키는 반면, 주택공급 효과는 크지 않음을 보여주고 있다. 설사 주택공급 효과가 크다고 할지라도 기존의 주민들이 입주할 수 없다면 실제 주거안정효과는 기대하기 어려울 것이다. 그러나 총량적인 주택공급 효과마저 기대하기 어렵다면, 뉴타운사업의 유일한 기여는 도시환경개선과 주거의 질적 수준 개선에서 찾아야 할 것이다. 그러나 이것이 전체 주민의 주거수준을 희생하면서까지 과도하게 추진할 필요가 있는지에 대해서는 검토할 필요가 있다.

(6) 정책평가와 환류의 실패 여부

뉴타운정책은 2002년부터 10년 이상 지속된 정책이다. 뉴타운정책은 출범과 동시에 과도한 지구 지정, 법률적인 근거가 없는 사업추진 방식, 부동산 투기 유발, 서울시의 재정지원 부담 등에 대해 지속적으로 문제가 제기되어왔다. 이러한 비판을 수용하여 그동안 뉴타운정책은 지속적으로 보완되고 수정되어왔다. 그럼에도 불구하고 오늘날 뉴타운정책이 파행을 맞고 있는 것은 그동안 뉴타운정책이 지속적인 평가와 보완을 하는데 성공하지 못했음을 의미한다.

근본적으로는 뉴타운지구나 균형발전촉진지구는 시범사업을 실시하고 사업추진 과정과 결과에 대한 평가를 통해 제도를 보완한 후에 본 사업을 실시했어야 한다. 2002년 10월에 1차 3개 시범사업지구를 지정했

으며 2003년 10월 이 지구의 기본계획이 발표된 직후인 2003년 11월에 시범 균형발전촉진지구 5개 지구와 2차 뉴타운 12개 지구를 추가로 지정했다. 시범사업의 시행과정과 결과에 대한 평가도 거치지 않은 채 사업지구를 추가로 지정한 셈이다.

뉴타운사업은 「도시재정비촉진법」이 제정된 이후 2006년부터 본격적으로 시행되면서 여러 가지 부작용을 낳기 시작했다. 이 문제는 2008년 제18대 총선에서 정치적인 문제로까지 등장하게 되었다. 서울시는 사업 추진 과정에서 급속한 저렴주택의 멸실과 주택매매가격 및 전세가격의 멸실, 원주민의 낮은 재정착률, 아파트 위주의 획일적인 공간, 사업추진 과정에서 주민들 간의 갈등과 소송의 확대 등의 문제점이 발생하게 되자 주거환경개선정책자문위원회를 구성하여 운영했다. 이 위원회에서 제안한 정책 중 도시형 생활주택제도, 공공관리자제도, 조합의 투명성 확보를 위한 클린업 시스템, 권역별 멸실률 조정제도, 주거지종합계획 등은 서울시가 채택하여 실행했을 뿐만 아니라 중앙정부의 정책으로도 수용되어 대부분 법률개정을 통해 제도화되었다.

그러나 뉴타운사업에 대한 평가는 사업의 무리 없는 추진이나 부작용을 최소화하는 데 한정되었을 뿐 이미 지정된 뉴타운 지구를 해제하거나 사업을 중단하는 출구전략까지는 이르지 못했다. 주거환경개선정책자문위원회가 서울시에서 운영하는 자문기구였기 때문에 사업 자체를 근본적으로 재검토하는 데는 한계가 있었다.

뉴타운사업은 서울시에서 시범사업 형태로 추진되어 서울시 전역에 걸쳐 추진되었을 뿐만 아니라, 「도시재정비촉진법」 제정 이후부터는 전국적으로 확산되고 있었다. 때문에 도시계획이나 도시개발 분야에서 역량과 경력을 갖춘 대부분의 전문가들은 이 사업의 계획 수립이나 자문, 평가 등에 참여하게 되었다. 특히 뉴타운사업을 통해 처음으로 도입된 MA(Master Architect)/ MP(Master Planner)는 다양한 의견과 이해관계를 조율하고 통제하는 역할을 하는 긍정적인 측면이 있는 반면, 객관적으로 이 사업을 평가할 수 있는 전문가 풀을 고갈시키는 결과를 낳았다. 그동안

뉴타운사업에 MA나 MP로 참여한 전문가는 시범뉴타운 MA 9명, 2차 뉴타운 MA 36명, 시범 균형발전촉진지구 MA 15명, 3차 뉴타운 MP 32명, 2차 균형발전촉진지구 MP 10명 등 102명에 이른다. 경기도나 기타 지방의 뉴타운사업과 뉴타운사업에 참여하는 설계사무소나 시공사, 시행사 등을 통해 참여하는 전문가까지 포함하는 경우 뉴타운사업에는 수백 명의 전문가가 참여하게 되었다.

뉴타운사업은 지구 지정 이후부터 부동산 가격이 급등하면서 지자체장이나 주민들로부터 큰 호응을 얻게 되면서 급속도로 확산되어갔다. 이 때문에 이 사업을 객관적으로 평가하고 보완할 수 있는 시스템이 마련될 수 없었다. 대부분의 전문가들이 사업추진 주체를 지원하는 역할을 담당하게 되면서 전문성을 갖추고 있으면서 이 사업을 객관적으로 평가할 수 있는 전문가도 거의 없었다.

오히려 임도빈(2004)이 우리나라 행정에서 발견했던 관료-매스컴-전문학자들 사이에 ‘새로운 철의 삼각관계’라는 공생관계가 뉴타운사업에서도 구축되었다고 봐야 한다. 전문가는 정책의 방향을 제시하고 평가하기 보다는 행정관료를 지원하고 협력하는 관계를 형성하고 있었던 것이다. 이러한 구조적 한계 때문에 경제여건의 변화에 따라 부동산 시장 환경은 급변하고 있음에도 불구하고 기존의 정비방식의 틀을 벗어나지 못하는 개선 대안을 내놓게 되었고, 마침내 뉴타운사업은 근본적인 방향 전환의 압력을 받게 되었다.

5. 결론 및 향후 과제

1) 뉴타운사업에서 정책실패의 악순환 구조

현재의 재개발사업이나 뉴타운사업은 대부분 민간정비조합이 주도하는 부동산 개발사업의 성격을 지니기 때문에 사업성이 확보되지 않으면

더 이상 추진될 수 없다. 최근 주택시장의 침체로 정비사업의 수익성이 떨어지자 국회에 제출된 재정비사업의 개선방안들은 대부분 사업성을 제고하기 위한 지원제도나 규제 완화조치들로 채워져 있다. 정부와 지자체가 기반시설 설치비용을 부담하거나 국공유지를 무상양도하거나 저렴한 가격으로 매각하는 방안, 재정비사업과 관련된 각종 규제를 완화하는 방안이 그것이다. 당초 부동산 투기억제를 방지하고 개발이익을 환수할 수 있는 법률적인 근거도 없이 뉴타운 구역을 과도하게 지정하면서 부동산 가격이 폭등하여 사업성이 더욱 부족해지게 되자, 서울시와 구청, 조합, 주민 등이 주로 요청하고 있는 사항들이다.

그러나 이러한 조치들을 통해 뉴타운사업의 사업성을 제고해주더라도 뉴타운사업의 근본적인 문제점이 해소되지는 않는다. 우선, 어떤 정비구역을 우선적으로 정비해야 하는지, 공공부문이 어느 정도의 재정지원을 부담해야 하는지에 대한 객관적인 자료조차 확보되어 있지 않다. 때문에 정부나 지방자치단체는 재정지원이 필요하다는 원칙에는 동의하지만 어느 정도 수준으로 재정지원을 해야 하는지, 어떤 구역을 우선적으로 재정을 지원해야 하는지, 그 혜택이 누구에게 귀결되는지조차 확인할 수 없는 상황에 처해 있다.

재정지원이나 규제완화 조치를 확대하면 정비사업의 사업성이 개선된다는 기대 때문에 해당 지역의 부동산 가격이 다시 상승할 수 있다. 이 경우 정비사업의 대상이 되는 토지나 건축물의 보상금이 커지고 분양가격이 높아져 사업성이 또다시 부족해지게 되는 악순환이 반복될 수 있다. 또한 뉴타운 사업이 신속하게 추진되면 더 많은 저렴한주택이 멸실되어 더 많은 세입자들이 기존 거처에서 떠나야 하고 그 결과 주변지역의 주택가격이나 전세가격이 상승하는 악순환이 반복될 수 있다.

이러한 정책실패의 악순환 구조 때문에 단기적이고 대중요법적인 개선방안은 오히려 정책문제를 더욱 악화시킬 수 있다. 정책실패의 이러한 악순환 구조를 탈피하기 위해서는 최초의 정책문제 인식이나 정책목표 자체를 근본적으로 재검토하여 재설정할 필요가 있다.

2) 뉴타운 출구전략의 내용과 향후 과제

2011년 12월 30일 국회는 뉴타운사업과 정비사업의 해제와 대안적 정비방식을 규정하는 「도정법」과 「도시재정비촉진법」 개정안을 전격적으로 통과시켰다. 이로써 처음으로 중단할 수 없이 앞으로만 달려가던 뉴타운사업을 조합원들이 중단하고 대안적인 방식으로 정비사업을 추진할 수 있는 법적인 근거가 생기게 되었다.

서울시도 2012년 1월 30일에 「서울시 뉴타운·정비사업 신정책 구상」을 통해 기존의 소유자 중심, 사업성 기준의 전면철거형 정비사업을 거주자 중심, 주거권 기준의 공동체·마을 만들기 사업으로 전환하겠다는 「뉴타운·재정비사업의 새로운 방향 전환」을 발표했다. 이 자리에서 박원순 시장은 뉴타운·재개발사업으로 고통 받은 시민들에게 시정책임자로서 공식적으로 사과했다. 이로써 2002년 이명박 전 서울시장에 시작했던 뉴타운정책은 10년 만에 후임 서울시장에 의해 공식적으로 잘못된 사업임이 확인되었고 이제 본격적인 출구전략을 마련하게 되었다.

앞으로 개정된 법률과 지자체들의 대책이 실효성을 지니기 위해서는 뉴타운사업과 각종 정비사업이 정책실패의 악순환 구조를 탈피하여 선순환 구조로 전환될 수 있도록 국가와 지자체의 적극적인 노력이 요구된다. 이를 위해서는 우선 정비사업에 대한 객관적인 조사가 반드시 선행되어야 한다. 또한 공공부문은 재정비사업에 대해 파악한 정보는 주민이나 토지 등의 소유자에게 정확하게 전달해줘야 한다. 실태조사를 바탕으로 어떤 구역이 우선적으로 재정비되어야 하는지에 관해 국가와 지자체는 객관적인 기준을 마련해야 한다. 영국에서 시행하고 있는 결핍지수(Indices of deprivation)는 좋은 사례가 될 수 있다. 마지막으로 공공부문이 제공하는 재정지원 및 규제완화의 효과가 지역사회 전체나 주민 전체에게 귀결되도록 하는 장치가 마련되어야 한다. 공공지원은 조합원의 수익성 개선이 아니라 공공성이 강화될 수 있도록 활용되어야 한다.

❖ Abstract

Analysis of Vicious Cycle of Policy Failure:
The Case study on the New Town Project in Seoul

Byeon, Chang-Heum

Once coveted by residents and municipalities, ‘New Town Project’ is now recognized as the symbol of policy failure. Nevertheless, few studies have examined the exact point of its failure. This study, therefore, aims to analyze the reasons for which we can regard the New Town project as such.

This study examines the policy through seven steps of analysis and evaluates how the policy has failed in each of these regards. The seven steps include problem recognition, goal setting, selection of policy means, realization of the policy, implementation process, effectiveness, evaluation, and feedback.

The results of the study show the following. While the project began from an awareness of the disparity between regions North and South of the Han River and of the limitations in existing redevelopment methods, the project did not utilize adequate means in the process of actualization and has thus failed in achieving its policy goals. Furthermore, the project has designated too many districts without legitimate reasons, leading to the rise in real estate prices.

The current exit strategy of maintaining the profitability of these projects by excessive subsidization only exacerbates the vicious cycle of policy failure. New Town Projects should seek, instead, to focus on vitalizing local communities.

Keywords: policy failure, New Town Project, Vicious Cycles, policy problem.

참고문헌

경기도. 2011a. 「경기뉴타운 제도개선(안)」. 2011.4.13.
 _____. 2011b. 「뉴타운사업 추진현황과 추진실적·문제점·향후대책」. 경기도의회 제출자료.
 김남근. 2011. 「재개발사업의 당면문제와 재개발 복지정책의 필요성」. 민주당 뉴타운 대책특위 발표 자료.
 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.
 김수현. 2009. 「재개발(뉴타운) 사업의 문제점과 대안」. 학술단체협의회 외 주최 「용산참사 학술단체 공동토론회」 자료집. 2009년 2월 12일. 국회 국토해양위원회 속기록, 각 년도.
 김영평. 2012. 「정책실패와 정책혁신: 대위법의 관계인가? 대체법의 관계인가」. 한국정책지식센터. 한국행정연구원. 《지식&포럼》, 2012.3.5.
 김종보. 2007. 「도시재정비촉진을 위한 특별법의 제정경위와 법적 한계」. 《토지공법연구》, 제35집, 2007.2.
 김종범. 2004. 「정책실패」. 『한국정책학회 추계학술발표논문집』, 526~541쪽.
 김진애. 2005. 「서울시 뉴타운은 ‘도시정책’이 아니라 ‘개발사업’이 되어 버렸다」. 《인물과 사상》, 2005년 8월호.
 남진의. 2004. 「기성시가지 정비방향: 주거지를 중심으로」. 대한민국도·도시계획학회 《도시정보》, 2004년 9월호.
 노화준. 2006. 『기획과 정책결정을 위한 정책분석론』. 박영사.
 미류. 2011. “강제퇴거금지법의 제정의의와 법안 해설”. 용산참사 2주기 기념 토론회 자료집. 2011.1.
 배경동. 2007. 「주택공급정책이 도시계획 왜곡현상에 미친 영향에 관한 연구」. 서울시립대학교 박사학위논문. 2007.2.
 변창흠. 2008. 「도시재생방식으로서 뉴타운 사업의 정책결정과정과 정책효과에 대한 비판적 고찰」. 한국공간환경학회 《공간과 사회》, 제29권, 2008년 6월호, 176~208쪽.
 _____. 2010. 「도시권을 기준으로 본 도시재정비사업의 구조와 대안」. 한국공간환경학회 외. 「도시와 정의. 도시와 권리 학술문화제 자료집」. 2010.12.3.
 _____. 2011. 「새로운 도시재생사업 거버넌스 구축을 통한 주거복지 향상방안」. 사회정책연합 공동학술대회 [한국 복지국가. 미래를 논하다]. 2011년 9월 23~24

2011년 논문을 a, b로 구분해주시고, 본문에 인용 표시된 부분도 a, b로 구분해주시요.

일 발표논문.

- _____. 2011. 『정비사업에서 세입자 주거권의 성격과 침해구조에 대한 비판적 고찰』. 한국공간환경학회. 《공간과 사회》, 제21권 2호(통권36호), 103~142쪽.
- 변창흠·방성훈. 2013. 『이명박 정부의 전세안정대책의 실패 원인 분석: 경로의존성과 정책옹호모형의 통합』. 한국정책학회 하계학술대회 발표논문.
- 서울특별시. 2007. 『뉴타운사업에 따른 원주민 재정착률 제고방안』.
- _____. 2010. 『서울시 뉴타운사업 7년간의 기록』. 서울특별시균형발전본부.
- _____. 2011. 『서울시. 무조건 철거하는 주거정비 안한다』. 2011.4.14. 보도자료.
- 서울특별시 주택본부. 2011. 『뉴타운사업 이슈 검토』. 내부자료.
- 서울특별시의회 속기록 각 년도.
- 안근오. 2011. “사회정의론의 정책규범을 활용한 도시재정비사업 평가와 정책대안 연구”. 세종대학교 행정학과 박사학위 논문.
- 안병철·이계만. 2009. 『정책실패에 관한 연구경향 분석』. 《한국정책과학회보》, 제13권 제2호, 1~19쪽.
- 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》, 제 20권 제2호, 2004.8.
- 이계수. 2011. 『주거권의 재산권적 재구성: 강제퇴거금지법 제정운동에 붙여』. 《민주법학》, 제46호, 13~55쪽.
- 이상대. 2012. 『뉴타운정책의 전환과 남아있는 과제들』. 도시정책포럼 발표문.
- 이창호. 2011a. 『뉴타운 사업의 쟁점과 향후 과제』. 국회입법조사처 《이슈와 논점》, 제294호, 2011.9.20.
- _____. 2011b. 『재정비촉진사업의 쟁점과 개선 과제』. 국회입법조사처 현장조사보고서, vol.18, 2011.12.19.
- 임도빈. 2004. 『한국지방조직론』. 서울: 박영사.
- _____. 2007. 『한국 행정현상에 대한 설명모델을 찾아서: 악순환모델』. 《한국거버넌스학회보》, 제14권 제1호.
- 장남중. 2006. 『뉴타운사업의 정비촉진을 위한 제도개선 방안』. SH공사·서울시립대학교 도시행정학과 공동주최 [뉴타운사업을 중심으로 한 재개발·재건축 사업의 현안과제 및 대응방안] 세미나 결과보고서.
- 장남중·신상영. 2011. 『정비구역 내 소형·저렴주택 공급확대 방안 연구』. 서울시정개발연구원. 연구보고서.
- 장남중·양재섭. 2008. 『서울시 뉴타운사업의 추진실태와 개선과제』. 서울시정개발연구원. 연구보고서.

- 장영희. 2011. 「주택시장 환경변화에 따른 뉴타운사업 개선방향」 서울시의회 주최 토론회 발표자료.
- 장영희·박은철. 2008. “뉴타운사업의 단계적 시행방안 연구”. 서울시정개발연구원 보고서.
- 한국미래발전연구원. 2009. 「재개발(뉴타운) 사업의 근본대책 모색」.
- 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.
- 홍인욱. 2009. 「우리나라 도시재개발사업의 성격과 문제점」. 「용산철거민 참사를 계기로 본 도시재개발 사업의 문제점과 대안」. 시민사회단체연대회의·토지구택 공공성네트워크 주최 긴급토론회 세미나 자료집.