졸속 추진은 미래의 毒… 완급 조절이 관건

- 서민주거안정이핵심목표, 정치논리벗어나시장논리로접근을-

"소모적인뉴타운논쟁은끝내자"오세훈 서울시장이지난4월21일대시민담화문을 통해 내놓은발언이다. 18대국회의원을뽑은4·9 총선을전후해불거진정치권의뉴타운 공방에 종지부를 찍자는 제안이었다. 오 시장은 이날"주거 환경 개선을 위해 뉴타운 사업은필요하지만, 부동산가격이불안한 지금은 당분간 선정을 고려하지 않을 생각"이라고 서울시의 기존 입장을 재확인했다.

총선을 전후로 뉴타운(재정비촉진지구) 사업이 도마 위에 올랐다. 서울 강북 등 서민주택밀집지역을광역개발해주거의질을 끌어올리겠다는 목표는 뒷전으로 밀린 채 정치 논리를 앞세운 공방이 계속되고, '지분 쪼개기' 등 불법·편법 투기가 지금 도기승을부리고있다.

뉴타운이 뭐길래

뉴타운 정책을 둘러싼 정치적 공방이 시작된것은18대총선후보자들의4·9 총선 공약이직접적인 계기가됐다. 당시서울에서만48개선거구가운데30개선거구출마자들이지역내뉴타운개발을공약으로내걸 정도였다. 시중에서는 '뉴타운총선'이라는말까지나돌았다. 선거유세장마다"서울시장을 만나 약속을 받아냈다"거나 시장과의개인적인친분을내세워"내가당선돼야 뉴타운 지정을 받을 수 있다"는 식의 발언들이 쏟아졌다. 총선이 끝나자 이번에는 이른바 '뉴타운 선거'에 대한 책임 공방이 이어졌다. 일각에서는 '관권 선거'라며 반발했고, 또 일부에서는 "뉴타운 지정 권한(광역 시·도)을 중앙정부로 환수하는 법 개정을 추진하겠다"며 으름장을 놓기도 했다. 서민 주거 안정을 목표로 추진돼 온 뉴타운 정책이'쓰면 뱉고, 달면 삼키기'식의 정치공방노리개로전락한것아닌가 하는 의구심마저들정도였다.

지난4·9 총선을계기로뉴타운정책을둘러싼정치적공방이가열되었다. 당시서울의 30개선거구출마자들이지역내뉴타운개발을공약으로내걸었던것이다.

뉴타운이란 말은 이명박 대통령이 서울시장으로 재직하던 지난 2002년 은평·길음·왕십리등3곳이시범지구로지정하면서생겨났다. 당시만해도서울시조례를통해사업이추진됐지만 2005년정부가 강·남북 균형 발전을 위해「도시 재정비 촉진 특별법」을 만들어 2006년부터 시행하면서 법제화됐다. 현재서울에서만3차뉴타운까지 35곳(균형발전촉진지구 9개 포함)이 지정되어있다.

뉴타운은한 마디로재건축·재개발·주거환경개선지구등여러 개도시정비 구역을 한 데 묶어 패키지(광역화)로 개발하는 방식이다. 재정비촉진지구 지정과 재정비 기본계획수립후에는구역별로현행재건축·재개발 방식이 거의 그대로 적용돼 추진된다. 서울시 홈페이지에서는 뉴타운 사업을 '종전 민간 주도의 개발이 도시 기반 시설에대한충분한고려없이 주택중심으로만 추진돼 난개발로 이어지는 문제점을 개선하기 위해 시행하는 새로운 기성 시가지재개발방식'이라고소개하고있다.

특히 재정비촉진지구 내 재개발 구역에 용적률·층수·용도변경 등에서 인센티브가주어진다는점에서뉴타운을'덩치큰재개발방식'이라고보는시각도있다. 재건축 구역에는 뉴타운 지정 후에도 별다른 인센티브가없기때문이다.

뉴타운 추가 지정, 무엇이문제인가

최근벌어진뉴타운공방의핵심은'뉴타

운 추가 지정 여부 라고 해도 과언이 아니다. 오세훈 시장과 서울시는 현재‘ 집값 안정없이추가지정은없다 는입장을고수하고있다. 반면정치권일각에서는대선공약인도심주택공급확대를위해조기에뉴타운을추가지정해야한다고주장한다.

하지만이와같은공방에앞서반드시살펴봐야 할 대목이 있다.‘ 누구를 위한 뉴타운이냐 하는점이다. 뉴타운은참여정부들어재건축규제가계속되면서도심주택공급이줄고집값불안이계속되자이를해소하기위한대안으로법제화됐다. 집값불안의 진원지였던 서울 강남권에 비해 상대적으로 낙후된 강북 등 서민 주거지역의 노후 · 불량주택을광역 개발해 주거 질을 높이면서, 집값불안을막겠다는것이정부의 복안이다. 서민주거 안정이 핵심 목표라는 얘기다.

이를 위해 재정비촉진지구로 지정된 지역에서 재개발 사업을 하면 용적률 · 층수 제한 · 용도 지역 변경 · 소형 주택 의무 비율완화등다양한인센티브가주어진다. 정책당국의 입장에서는 주민과 건설업체들에게‘ 당근 을 줘야 사업이 활성화되고, 주거환경 개선 및 도심 주택 공급 확대 효과를 조기에달성할수있다는계산이깔려있다.

하지만현실은그리녹록치않다. 정부가 던져준 당근 때문에 되레 사업이 지연되기도한다. 최근큰문제가되고있는‘ 지분쪼개기 가대표적이다.‘ 지분쪼개기 란 집 주인이 한 명인 단독주택을 헐고 다세대주택을 지은 뒤 소유권을 여러 개로 쪼개 파는 행위를 말한다. 이와 같은‘ 지분 쪼개기 는 특히 뉴타운 후보 지역으로 거론되는 곳에 서극성을부리고있다.

하지만 낡은 단독주택을 헐고 다세대주택을지을경우뉴타운이나재개발구역지정요건인‘ 노후주택비율(60% 이상) 이그만큼 떨어져 아예 사업 추진이 불가능해질 수도 있다. 늘어난 주택(지분) 수만큼 이해관계조정도어려워진다. 누가더많은이익을 가져갈 것인가를 놓고 건설업체와 주민간대립이나조합원 간갈등이심해지기때문이다. 시공업체의선정과정에서금품 로비나건설업체간과열경쟁등각종비리와 부작용이 나타나기도 한다. 결국 정상적으로도 7 10년씩 걸리는 사업 기간이 더욱 장기화돼시간과비용부담이커진다. 이러다보니 재개발 사업의 핵심 대상과 목표인‘ 서민 과‘ 주거 안정 은 뒷전으로 밀린 채 이른바‘ 머니 게임 으로 변질되는 사례가 허다하다.

정부 · 지자체 역할 재조정해야

뉴타운이든, 재개발 · 재건축이든성공의 핵심열쇠는결국땅값이다. 투입되는원가가낮아야 서민들의주거비 부담(추가분담금)이낮아지고, 건설업체역시수익성을높일수있다.

하지만 현행 시스템으로는 첫 단추를 끼우기도전에땅값부터오르는부작용을막기어려운것이현실이다. 이미지구지정된 서울시내 35개 뉴타운 중에서도 아직 재정비기본계획조차수립되지않은곳이수두룩하지만웬만한곳은 땅값이 1 2년 새 2배이상폭등한상태다.

뉴타운에 대한 지나친 기대감이 문제이지만,‘ 나 몰라라 하는 정책 당국은 더 큰 문제다. 아파트 일변도의 주택문화에 익숙해진국민들사이에‘ 높이지어야많이남는다 는 인식이 팽배해 있는 것이 사실이다. 더욱이 재건축에는‘ 채찍 을, 뉴타운(재개발)에는‘ 당근 을 주는 식의 정책으로 부동자금이 한 곳으로 몰리는 부작용도 나타나고있다. 심리적요인이강하게작용하는부동산 시장의 특성상 가수요까지 뉴타운에 가세하다보니 곳곳에서 땅(지분) 값이 급등하고투기세력까지활개를치기일쑤다. 재개발 지역 원주민 정착률이 30%를 밑도는 가장큰이유도여기에있다. 정부가‘ 당근 ’으로 제시한 각종 인센티브가 치고 빠지기에능한투기꾼들의배만불려주고, 정작원주민들은 비싼 추가 부담금을 감당하지 못한 채 외곽으로 밀려날 수밖에 없다. 고비용 - 저효율구조가 고착화될우려가 크다는 얘기이다.

아파트 일변도의 뉴타운개발 방식도 되짚어봐야 한다. 지금 같은 방식으로 뉴타운사업이추진될경우앞으로5년안에서울에 있는 주택의 80%가 아파트 일변도로 변할 것이라는 서울시의 자기 고백은 도시 과밀화가 가져다줄 폐해의 전주곡처럼 들린다.

정부나 지자체가 역할과 책임을 다하고 있는지반드시짚어봐야할것이다. 지난수십년동안인 · 허가권이나용적률등인센티브에만의지한채도시정비사업에무임승차해온것이사실이다. 주거의질을높이기위해서는 도로 · 공원등기반 시설확충이 필수적이지만 정부나 지자체 재정이 과연얼마나투입됐는지되묻지않을수없다. 예산 부족을 이유로 인센티브를 남발하는 식으로기반 시설설치비용까지 민간에떠넘기고있는실정이다.

많은 전문가들이 지적하듯, 부동산 정책은‘ 동전의양면 과같다. 정책효과의이면에는 반드시 부작용을 수반한다는 뜻이다. 뉴타운역시마찬가지다. 재개발구역을광역화하고 기반 시설을 확충하면 주거 환경 개선과 도심 주택 공급 확대, 장기적인 집값 안정 효과를 거둘 수 있는 게 사실이다. 하지만 과유불급이다. 효과보다 부작용이 더크다면실패한정책이다. 설익은정치공방대신시장논리에맞추면서뉴타운개발의본래취지를살릴수있도록속도조절이 필요하다. 부동산 정책 성패의 핵심 조건은 결국 완급조절이다.

강황식
한국경제신문건설부동산부차장