뉴타운, 무엇이문제인가

확실한 스케줄로 시장의 합리적 반응 유도해야

- 단기적시장변동에민감한대증요법은장기적오류초래가능성 -

지난 몇 달 차기 뉴타운사업지구의 지정과 관련하여 정치적인 공방과 논란이 뜨거웠다. 뉴타운사업지구의 지정에 대한 기대로 달궈진 강북의 부동산시장에 대한 우려가 그 중심에 있었고, 이러한 시장 상황을 이용했다고여겨지는총선경쟁자들의윤리성에 대한 논란도 또 다른 한 몫을 차지했다. 이제는어느정도감정적인풍랑도가라앉고 차분하게 뉴타운 사업과 관련된 향후 정책적선택에대한논의를진행해야할시점이다.

뉴타운 사업의 사회적 필요성

뉴타운 사업의 사회적 필요성에 대한 논의는좀더큰틀에서의판단이필요하다. 뉴타운 사업이라는 것을 단지 서울의 강북에 위치하는몇개자치구의 문제로보면편협한 판단이 가능할 뿐이다. 합리적인판단을 위해서는서울과경기도를포함하는실질적인 하나의 도시권인 수도권 전체의 그림에서뉴타운사업을바라보아야한다.

서울을 포함하는 수도권은 세계적으로 찾아보기 힘든 빠른 속도로 성장하였다. 1980년대 초반에 벌써 서울의 경계에 다다른 물리적 성장이 이루어졌고, 1990년대에는 그린벨트를 넘어선 경기도로 개발이 확대되었다. 서울시경계내에서는그나마 남아있는 개발 가능한 나대지는 모두 개발되는상황이되었다. 결국2000년대부터는어떤 형태의 재개발이든 재개발을 통해서만 변화한 주택 수요를 담을 수 있는 ‘ 재개발도시 가 되었다. 이러한 성장과 그에 따른 도시 개발의 속도가 빨랐다는 것은 그만큼 빠른 속도로 대규모로 재개발의 시기가 다가온다는것을의미한다.

한국에서의 20년이라는 시간은 엄청난 변화를 만들어냈다. 도시만이 확대된 것이 아니라 시민들의 소득도 10배 가까이 증가시켰다. 1980년대에이부자리깔공간만있으면 되었던 사람들이이제는 침대를 놓고, 책상을 놓고, 붙박이장을 달 수 있는 방을 원하게되었다. 결국1980년대지어진많은 주택들이 시민들의 소득 증가와 그에 따른 수요 변화를 만족시켜주지 못하게 되었다. 컴퓨터를 바꾸는 이유가 낡아서가 아니라 너무 느려져서인 것과 크게 다르지만은 않다. 주택에대한시민들의질적인수요변화가그이유이다.

서울권의 빠른 성장 과정에서 도시 공간 구조는 그리 효율적이지 못한 상태로 귀결되었다. 수도권의고용중심지주위의주거밀도가도시외곽의주거밀도보다낮은비정상적인토지 이용 상태가유지되고 있다. 이러한상황을그저있을수있는현상으로만받아들이기에는사회적으로지불해야하는 비용이 너무 크다. 도시 외곽의 주거 밀도가높은공간구조는도시중심의주거밀도가높은경우와비교하여더 많은사람이 더많은시간을도로에서허비하며, 더많은 기름을태우면서, 더심각한환경오염을발생시킨다. 또, 더넓은 면적의 자연 환경을 파괴하며, 더많은인프라를 구축하며살아가게한다. 이러한비정상적인수도권의공간구조를정상화할수있는과정이뉴타운이든, 재건축이든, 재개발이든중심도시지역의광의의재개발이다.

이렇게 요구되는 공간 구조의 변화는 사실 정부와 공공이 억지로 만들어낼 필요가 없다. 단순히이야기하면토지가치가높아지는곳에개발밀도를높여부동산가치를 극대화하기 위한 시장의 흐름에 의해 만들어지게된다. 그결과로사회적인비용이적게드는효율적인토지이용상태가만들어지는것이다. 문제는정부와공공이그런흐름을막음으로써사회적인비용을증가시키

고있다는것이다.

뉴타운 사업과 부동산 가격 상승

물론 문제가 그렇게 단순하지만은 않다. 단기적인부동산시장의불안정은적지않은 사회적 분란을 야기한다. 뉴타운지구 지정과관련해최근에있었던강북지역의주택 가격앙등의문제에서경험하였듯시장에서 주어지는 정보인 가격에 대하여 다양한 해석과처방이요구되고있다. 그신호가궁극적으로 주택 공급이필요하고, 그것도질적으로향상된주택공급이필요하여, 그를위해서는재개발이신속히이루어져야한다는 것임에도 불구하고 정부의 정책과 여론은 반대방향으로이끌어지고있다.

시장상황의판단을위해최근의강북지역주택 가격의 변동양상을 아파트를 대상으로 자세히 들여다보자. 분명히한강 이남에비해한강이북의아파트가최근많이올랐다. 2006년과2007년의가격변동을살펴보면 2006년에는 강북과 강남이 모두 동반상승했으나 2007년은 강남 지역은 안정세인 반면 강북 지역은 추가적으로 15% 정도 올랐다. 좀더하부시장을세분해서 건축 연령별로 나누어보면 강북의 15년이 초과된 아파트는 2007년도에도 30% 가까이 올랐다. 그러나 강북의 5년 이하 아파트는 완만한 상승세를 유지하고 있다. 또한 규모별로 보면강북의소형의경우는2006년, 2007년 모두 급등세를 유지하고 있다. 반면에 강북의대형은안정세를유지하고있다.

이러한 현상을 종합적으로 살펴보면 참여정부의고가주택에대한세제강화가함께영향을미치고있으나, 가격변동의주요요인으로작용하는것은사람들이예상하듯 재개발 가능성이다. 따라서 시장에서 재개발가능성이있는아파트와그렇지않은아파트는 분명히 차별화하는 것이다. 강북이라고모두오르는것은아니다.

서울의개발과정을 보면 1980년대초반 강남지역아파트개발에이어 1980년대중반부터는 상계동을 중심으로 한 대규모 단지 형태의 아파트들이 지어지기 시작했다. 이제는그시점에지어진강북의소형아파트들이 지어진 지 20년이 넘게 되었다. 우리가강남지역의재건축을가지고할일없이다투고있는사이강북지역의1980년대 후반에 건설된 아파트단지들의 재개발 가능성이 정부에서 승인을 하든 안하든 시장에서인지되었다는것이다. 결국적절한시기에적절한속도로적절한질의주택이공급되지 않으면 시장의 불안정은 계속될 뿐이다.

뉴타운 사업의 장애 요인과 개선 방향

그러나 정책적인 선택은 그에 반하였다. 이미 재개발 도시가 되어버린 서울에서 유일한 주택 공급 수단인 재건축과 재개발에 대하여많은규제를 통해그속도를지연시켜왔고, 끊임없는 주택시장의 불안정에 시달리고있다. 강남의재건축은1980년전후로 발생한 성장기 주택들의 재개발의 이슈이고, 뉴타운 사업의 대상지들은 1980년대 후반혹은그 이후에지어진강북 주택들의 재개발의이슈이다. 어떻게보면강남의 재건축과관련된상황은상당히단순할 수 있다. 기존의단지형주택이새로운단지형주택으로재건축됨으로써이해관계도상당히 단순화될수 있다. 소유자들의특성도단순하고임차인들의특성도단순하다.

그러나뉴타운사업은다르다. 개별주택들의자체적인 재건축이아니라, 개별주택들의 조합을 일종의 단지형 주거로 변화시켜야하고, 부족한인프라도 함께 공급해야 하는 사업이다. 소유자들의 특성도 제각각이고, 임차인도 천차만별이며, 구성원을통제하기도 힘들어 합의점을 찾기도 힘든 이해당사자들의 구도를유지하고 있다. 다만 그러한 과정을 통해 뉴타운 사업이 이루어지면, 정비된인프라와공공시설로인해함께나누는파이가엄청나게증가할수있는 사업이다. 그러나 기본적으로 속도가 느려질가능성이높은사업이기도하다.

여기에 횡행하고 있는 ‘ 지분 쪼개기 ’는 이러한어려움을더욱가중시키고있다.‘ 지분쪼개기 ’가단순히부동산투기의문제가 아니라 사회적으로 필요한 뉴타운 사업의 진행을어렵게한다는데더큰문제가있는 것이다. 현실적으로 시장에서 재개발의 가능성을 인지하고 있는 상황 속에서 별다른 규제의방법이 없는 것이현실이다. 최소한 통제가가능한지역적범위내에 대상지역이 포함되어야 정책적 개입이가능하다. 뉴타운사업지구의지정을늦추는것이아니라 오히려 확대하는 것이 미래의 불확실성을 줄여줌으로써 시장을 이성적으로 반응하게 하는방법일수도있다. 재개발가능성이있으면 오르는 것이 막을 수 없다. 다만 어느 정도로 올라야 하는지에 대한 합리적인 반응이유도될수있으면된다.

이러한 이유로 미래에 대한 불확실성을 늘려 시장을 불안하게 하기보다는 확실한 스케줄을 먼저 제시함으로써 시장 가격이 합리적으로 반응하게 하는 것이 사업을 원활하게 진행하고, 탈법적인 행태를 줄이는데 도움이 되는 선택이 될 것이다. 예를 들어확대된뉴타운사업지구를예비지역으로 확대 지정하고 진행 순서에 대해서는 차후 조정하는방안도고려될수있을것이다. 물론이과정에서세입자의문제, 임대주택공급방식과운영방식등다양한세부이슈에 대한개선이이루어져야할것이다.

결국 단기적인 시장 변동에 너무 민감하게 반응하게되면차후 장기적인 시장불안정을야기하는오류를다시반복하게된다는 점을 인식하고 좀더 적극적인 뉴타운정책이 선택되어야할시점이다.

이창무
한양대도시공학과교수