

최근 도시정비사업 정책변화의 이슈와 문제점

한국건설산업연구원 건설경제연구실장 두 성 규

I. 서론

II. 주택시장의 장기 침체와 환경변화

III. 뉴타운·정비사업의 추진력, 수익모델의
근본적 한계 노출

IV. 기존 뉴타운·정비사업의 구조적 문제점

V. 뉴타운·정비사업의 문제점 해소를 위한
정책당국의 동향

VI. 뉴타운·정비사업 출구전략의 문제점

VII. 뉴타운·정비사업의 출구전략 보완을 위
한 남은 과제

<목 차>

I. 서론	1
II. 주택시장의 장기 침체와 환경변화	2
III. 뉴타운·정비사업의 추진력, 수익모델의 근본적 한계 노출	4
IV. 기존 뉴타운·정비사업의 구조적 문제점	6
V. 뉴타운·정비사업의 문제점 해소를 위한 정책당국의 동향	
1. 지자체별 출구전략 마련	8
2. 국토해양부	12
3. 국회 등 정치권	12
VI. 뉴타운·정비사업 출구전략의 문제점	13
1. 입법을 통한 출구전략의 문제점	14
2. 서울시 「뉴타운·정비사업 新정책구상」의 문제점	14
VII. 뉴타운·정비사업의 출구전략 보완을 위한 남은 과제	17

I. 서론

변화와 기대감으로 맞이한 뉴밀레니엄 시대에 접어든 지도 벌써 10여년이 지나고 있는 요즘, 서울을 비롯한 수도권 부동산시장에서 가장 핫 이슈는 바로 뉴타운사업 출구전략이다. 과거 '황금알을 낳는 거위'로 통하던 뉴타운 사업이 지금 마치 천덕꾸러기 신세 취급을 받을 정도로 추락하는 모습은 마치 지금까지의 국내 부동산시장 흐름을 단적으로 보여주는 듯하다. 그것은 뉴타운의 실패가 도시계획 혹은 도시재생의 방향성에 대한 논란이 아니라 정치권과 주민 및 조합원들의 이해관계가 함께 뒤섞여 거대한 소용돌이를 만들고 내고 있기 때문이다. 정부와 국회 또는 지자체가 대안으로 내어놓고 있는 것들도 오랜 고민과 주민 및 조합원들의 의견이 충분히 반영된 것이라기보다는 민심과 시류를 핑계로 조급증이 만들어낸 일종의 인스턴트 제품과 같은 성격이 짙게 배여 나오고 있다.

부동산에 울고 웃던 많은 시간이 지나고 대내·외 환경변화도 극심한 현재, 년 초부터 잇따른 뉴타운·정비사업 관련 출구전략의 일환으로 다양한 정책들과 법령들이 쏟아지고 있어 부동산시장 뿐만 아니라 전 국민의 관심을 끌고 있다. 뉴타운·정비사업이 행해지고 있는 구역의 주민이나 조합원이 아니라 하더라도 현재의 정책동향은 도시정비사업 분야에 대한 제도개선을 넘어 향후 주택 또는 부동산정책의 풍향계라는 의미를 담고 있을 수도 있기 때문이다. 다만, 정치적 이해관계에 따라 갈지자 행보도 마다않는 그 동안의 변신전력을 감안할 때, 해결사를 자처하며 뛰어들고 있는 국회와 국토부, 서울시 등 공공주체들이 뉴타운 및 정비사업 전반의 현안들에 대하여 과연 근본적인 해결 의지와 해법을 가지고 있는지는 의문이다.

논란이 끊이지 않고 있는 뉴타운·정비사업의 향방에 대하여 우리가 깊은 관심을 가질 수밖에 없는 이유는 자명하다. 이러한 논란의 끝에는 단순히 정책의 성공과 실패의 문제가 아닌 그곳에 살고 있는 주민이나 조합원들의 삶과 미래가 걸려 있기 때문이다. 또한 당연한 이야기지만 서울이나 경기도내 각 도시의 발전방향과 미래상도 담겨져 있다. 따라서 '뉴타운'이란 포장지를 두고 공과를 따질 것이 아니라 그 속에 있는 도시재생사업의 지향점이 어디를 향해야 하는지 또 다른 시행착오를 겪을 우려는 없는 지 지금이라도 냉정하고 면밀하게 살펴보아야 한다. 이런 점에 유의하면서, 지금까지 공식화된 뉴타운 사업 출구전략의 주요내용을 바탕으로 도시정비사업 전반에 대한 정책변화의 문제점과 보완방안을 살펴본다.

Ⅱ. 주택시장의 장기 침체와 환경변화

국내 경기침체가 길어지면서 주택시장도 동반해서 얼어붙고 있다. 주택거래는 한산해지고 주택가격도 약세로 돌아선 지 오래된 지금 분양시장도 좀처럼 활기를 되찾지 못하고 있는 상태다. 실수요자조차 주택구입을 망설이는 시장상황은 뉴타운 사업을 비롯한 정비사업 전반에 상당한 부담이 되고 있는 것이다. 사업추진이 지지부진한 곳에서는 시간이 경과할수록 비용은 눈덩이처럼 커져만 가고 그렇다고 분명한 해결책을 찾기도 어려운 실정이다. 정비사업의 진행이 단계별로 원만하게 이루어지지 못하면 다음 단계에서 흡수되어야 할 경제적 부담은 더욱 커지고, 사업에 반대하는 목소리를 가진 측에 힘을 실어주게 된다. 이렇게 될 경우 추진위나 조합내부의 갈등과 불신이 심화되고, 사업추진은 전반적인 사업성 하락과 사업기간의 연장, 각종 분쟁발생 등으로 더욱 난항을 겪는, 이른바 악순환에 빠져들게 되는 것이다.

국내 경기변동이나 주택의 수급상황은 주택경기의 주요 원인이 되어 왔고, 주택시장의 변동성을 좌우하는 주요 요소였음은 분명하다. 다만, 최근 들어 이러한 요소 외에 부동산시장 자체도 큰 변화의 흐름을 타고 있으며, 이러한 움직임은 통계청 '인구주택총조사'에서도 잘 나타나고 있다. 먼저 주택시장의 한 축을 이루고 있는 수요층의 구조변화가 눈에 띈다. 인구증가율이 점차 감소하고 있어 주택시장의 전체 규모측면에서는 큰 폭의 성장을 기대하기는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 대신 1~2인 가구의 증가, 가구주의 고령화와 여성화, 구매력을 갖춘 '베이비 부머' 세대의 은퇴 본격화 등이 빠르게 진행되고 있어 새로운 시장의 등장 가능성을 예고하고 있기도 하다. 또한 절대적인 공급부족에 시달렸던 국내 주택보급률도 2010년 현재 이미 101.9% 수준으로 올라서고 있어 주택의 양적 확대가 아니라 질적 수준의 향상에 대한 관심이 더욱 커질 것으로 예상된다.

이러한 시장 내의 요소별 변화 외에 주택소비자들의 인식도 큰 변화의 가능성을 내비치고 있다. 지금까지는 주택의 양적 부족으로 '내 집 마련'이 중산층 이하 국민의 삶에 중요한 목표로 자리매김하였다면, 이제는 주택의 '소유'가 아닌 안정적인 '거주'쪽으로 무게 중심이 옮겨가고 있기 때문이다. 그 이유는 그동안의 가파른 집값 상승 등으로 구매력 확보가 쉽지 않다는 점에 기인한 것일 수도 있고, 가족구성원 수나 생활양식의 변화 그리고 하루가 다르게 변해가는 시대상황으로 인해서 가치있는 대상의 선택을 바꾸고 있기 때문일 수도 있다. 거래유형도 소유

중심의 매매계약에서 거주 중심의 임대차시장으로 그 비중이 옮겨가고, 임대차시장 내에서도 전세 위주에서 월세방식이 확산되는 변화도 눈여겨볼 만하다. 동시에 소유에 대한 인식도 차츰 변화하고 있어 대지를 임대 혹은 공유하는 주택도 등장하고 있으며, 주방과 세탁공간 등을 공동 이용하는 '셰워 하우스(share house)'의 등장 등 과거 전혀 생각하기도 힘들었던 새로운 주거패턴이 등장하여 우리의 선택을 기다리고 있는 중이다. 이러한 변화는 경기침체의 탓만이 아니라 기존의 방식에 의한 뉴타운·정비사업의 구조적인 변화의 필요성이 적지 않다는 점을 시사해주고 있다.

Ⅲ. 뉴타운·정비사업의 추진력, 수익모델의 근본적 한계 노출

그렇다면 뉴타운 사업을 비롯한 도시정비 사업 전반에 위기감이 감돌게 된 주요 원인으로 기존 뉴타운·정비사업의 수익모델이 어떤 한계점을 가지고 있었는지를 살펴보기로 하자. 대부분의 경우 증가되는 용적율에 따른 일반분양 물량을 분양시장에서 소화함으로써 수익성을 확보하여 조합원의 지출과 부담을 최소화하고, 동시에 준공 이후의 건설된 신규주택이 갖는 자산 가치 증가로 시세차익까지 기대해볼 수 있는 수익구조에 의존해왔다고 할 수 있다. 이러한 구조는 주택시장이 활성화되고 있는 상태에서는 주민이나 조합원들에게 큰 어려움이나 리스크 관리 없이도 상당한 수익을 획득할 수 있으리라는 기대감을 갖게 해주었다. 또한 일반 분양물량의 주택시장내 빠른 해소 등으로 사업추진도 속도감도 더할 수 있기 때문에 전체적으로 도시정비사업의 선순환 고리를 만들어 왔다.

그러나 국내 경기의 위축과 주택시장의 장기침체 가능성이 커지게 되면 상황은 전혀 다른 국면으로 흘러가게 된다. 그와 같은 우려가 현실화된 것이 바로 2008년 말 글로벌 금융위기의 여파가 국내에 상륙하면서라고 할 수 있다. 당시 국내 주택시장은 2007년을 기점으로 최고의 활황기를 지나 하강국면으로 접어들려는 상황이었기에 이러한 외부 충격과는 곧바로 국내의 주택시장 전반과 정비사업의 추진에 심각한 타격으로 다가왔다. 기존의 정비사업 추진과정에서 예상되었던 수익구조가 근간에서부터 송두리째 흔들리고 만 것이다. 분양시장이 얼어붙으면서 일반 분양물량도 미분양되는 경우가 등장하였고, 사업의 추진력과 진행속도도 떨어져 비용지출은 더욱 증가하였다. 설상가상으로 정상적으로 마무리된다고 해도 자산가치의 증가는커녕 그 때까지 주변 시세가 또 다시 하락하여 자칫 추가 부담을 걱정해야 하는 국면으로 치달았기 때문이다.

이런 일련의 상황을 회피하려고 정비사업에서 벗어나려고 해도 일단 주택경기가 악화되기 시작한 후라면 그마저도 쉬운 일이 아니다. 대부분의 현상이 그런 것은 아니겠지만, 뉴타운·정비사업이 난항을 겪고 있는 현장에서는 주민이나 조합원의 삶이 마치 저당 잡힌 형국이 되고 있다. 도시재생이나 도시계획의 장기적 발전방향이나 시민적 공감대 확보 등과 같은 근본적 지향점에 대한 고민 없이 주로

사업성만 주목하던 기존 뉴타운·정비사업의 근본적 한계와 문제점이 노출되면서 추락하고 있는 것이다. 정비사업 추진력의 근간이 되었던 기존의 수익모델은 그야말로 총체적 난국에 직면하고 있다.

IV. 기존 뉴타운·정비사업의 구조적 문제점

앞서 언급한 바와 같이, 뉴타운·정비사업이 전반적으로 위기에 직면하게 된 것에 대하여 2008년말 글로벌 금융위기 이후의 주택경기 장기침체를 가장 큰 요인으로 지적하는 경우가 많다. 주택경기의 침체는 주요 수요층의 이탈과 미분양으로 이어지고, 뉴타운·정비사업의 경제성이 추락하면서 주민 또는 조합원의 경제적 부담은 눈덩이처럼 커지게 되었기 때문이다. 하지만 조금만 더 안으로 들여다보면, 주택시장의 환경변화와 수익모델의 한계 노출 외에도 뉴타운 사업이 출범 초부터 이미 주택경기의 상승기에는 쉽게 노출되지 않는 근본적·태생적 한계를 포함한 여러 가지 문제점과 위험한 동행을 해왔다는 사실을 발견할 수 있다.

먼저 도시재생사업의 방향성에 대한 충분한 고민이 없었다는 점을 들 수 있다. 물론 전문가들이 참여하고 자문하여 뉴타운·정비사업의 골격이 마련되었겠지만, 현장에 적용되면서 그 본질은 비껴나간 꼴이 되고 말았다. 오히려 주민이나 조합원들로 하여금 과도한 기대감을 갖게 하면서 부동산투기를 불러오기도 했고, 정치권에서는 이러한 분위기에 편승하여 정치적으로 이용하고자 측면이 없지 않았다. 뉴타운 사업의 경우 정치권에서는 지역개발을 통하여 주민들에게 주거환경 개선과 집값 상승 등 개발이익을 안겨줄 수 있다는 점을 강조해왔을 뿐 그에 따른 위험성이나 충분한 고려가 필요한 사항들에 대해서는 큰 관심을 두지 않았다. 나아가 자신의 지지와 관심을 극대화시키는 수단으로 이용하기 위하여 뉴타운 지구지정을 남발하게 부추기는 의구심을 갖게 할 정도였다. 이러한 정치권의 포퓰리즘적인 행태는 뉴타운 사업의 본질을 흐리거나 변질시켰으며, 해당 지역의 주택 및 토지가격 상승 등 개발이익에 대한 기대심리만 높이는 극심한 부작용과 필연적으로 연결되었다.

다음으로 지자체 등 정책당국도 내용은 다르지만 기초에서는 크게 다르지 않았다. 뉴타운 사업이 도시기능, 주민의 거주환경 등에 미치는 상당한 영향력에 제대로 주목하지 않고, 지자체나 정책당국은 광역 규모의 도심지내 주택공급 확보라는 시각에서 주로 접근한 흔적들을 다수 노출시키고 있다. 광역 개발이 곧 체계적 도시발전을 의미하는 것으로 주민들을 호도한 측면을 부정하기 어렵다. 그러다보니 뉴타운 사업의 장기적 종합계획을 통한 도시의 바람직한 발전 방향이나 적절한 사업방식 등에 대한 고민은 상대적으로 부족할 수밖에 없는 것이다. 물론 지자체가 뉴타운 지구를 선정할 때 주거형이나 중심지형 등 지역적 환경과 특성을 일부

고려하는 부분도 있다. 하지만, 선정기준에 대한 합리성 결여 등 공정성과 객관성을 둘러싼 논란은 그 이후로도 끊임없이 이어졌으며, 여기에다 기반시설 설치와 임대주택 공급 등 공공이 실질적으로 맡아야 할 역할과 부담을 뉴타운 사업의 주민들에게 슬그머니 전가시킨 무임승차의 그림자도 붙어 있다.

또한 단기간에 자산가치의 증가를 통한 개발이익의 극대화를 기대하던 주민과 조합원들의 그릇된 인식과 판단도 오늘날 뉴타운·정비사업의 왜곡과 변질을 가져온 주요 원인중의 하나이다. 끝없이 상승세를 유지할 것만 같았던 뉴타운 사업의 경우, 주민이나 조합원들의 예상과 달리 2008년 글로벌 금융위기 이후 직격탄을 맞고 자산가치의 하락과 투자손실이 눈덩이처럼 불어나면서 사업성도 급속하락한 곳이 적지 않다. 애물단지로 전락해버린 사업현장에서는 뉴타운 사업의 지속과 중단을 두고 주민간 이견이나 갈등의 골도 깊어지고 있다. 팽팽한 긴장상태에 놓여있는 현장은 사업진행의 지체로 경제성과 수익성이 더욱 추락할 수밖에 없어 해법 찾기가 더욱 난감해지는 악순환으로 이어지기 십상이다.

그 밖에 개발이익의 귀속을 둘러싼 토지등 소유자와 세입자, 주택소유자와 상가소유자 및 세입자들간의 갈등은 다양한 제도적 보완장치가 마련되었음에도 불구하고 현장에서 실효성을 거두지 못하고 있는 실정이다. 기존의 뉴타운·정비사업이 가진 자체적 한계점도 최근에 들어 많은 사회적 이슈를 만들어 내고 있다. 마치 파이나누기를 하는 형국이다. 수도권에서는 평균 34% 이하의 낮은 재정착률로 뉴타운 사업의 수혜대상이 과연 누구인가에 대한 논란마저 불거지고 있다. 개발에 따른 소형·저가주택의 잦은 멸실로 원주민이나 세입자들이 대거 퇴거되면서 주변 부동산가격의 상승에 따른 이른바 '뉴타운 난민'으로의 전락문제도 사회 내부의 갈등 심화요인으로 주목받을 정도이다.

V. 뉴타운·정비사업의 문제점 해소를 위한 정책당국의 동향

뉴타운·정비사업의 전망에 대해서는 현장을 중심으로 크게 나누어지고 있는 편이다. 밝지 않게 보는 쪽이 있는가하면, 다른 쪽에선 주택관련 사업에서 부침은 있기 마련이므로 국내 경기변동과 마찬가지로 어느 정도 시간이 지나면 회복이 될 것이라는 기대감도 여전한 편이다. 또한 도시재생사업으로서의 본질과 방향성을 다시 전면 재검토해야 한다는 원론적 논의가 다시 주목을 받고 있지만, 그 해법이나 접근방법은 백가쟁명식이다. 이런 가운데, 현재의 정비사업 전반의 위기탈출을 위해 언제까지 국내 경기회복을 기다리고만 있을 수는 없으므로 이른바 출구전략을 마련하여 선택과 집중을 통한 정비사업의 활로를 찾고자 하는 공공부문에서의 시도들이 등장하고 있다.

1. 지자체별 출구전략 마련

뉴타운 사업의 수익성이 급격하게 하락하고 주민 혹은 조합원의 경제적 부담이 가중되어 사업의 성공적 추진에 대한 회의론과 불만들이 민원의 형태로 제기되자 서울시를 비롯하여 경기도, 인천시, 부산시 등도 나름대로의 뉴타운 사업 출구전략이 될 수 있는 방안들이 모색되기 시작하였다. 이런 움직임 속에서 가장 적극적 움직임을 보이고 있는 곳은 서울시와 경기도라고 할 수 있으므로 이들 두 지자체를 중심으로 출구전략 마련을 둘러싼 동향을 살펴본다.

① 서울시

뉴타운 등 정비사업에 관한 출구전략은 여러 경로에서 논의가 있었으나 '결자해지'의 차원이랄까 서울시에서 그 첫걸음을 내딛었다고 해도 과언이 아니다. 서울시는 2002년 뉴타운 사업의 출범 이후 불거져 나온 문제점과 주택시장의 침체에 따른 정비사업 전반의 위기상황을 감지하고, 2011년 상반기에 개선방안을 내어놓았다. '신주거정비 5대 추진방향'이란 이름으로 2011년 4월 14일에 발표된 서울시

의 출구전략은 기존의 뉴타운 사업을 안정적으로 추진하되, 전면 철거가 아닌 역세권 중심의 고밀복합형 개발을 근간으로 하는 것이었다.

<서울시 신주거정비 5대 추진방향 주요 내용>

주요 내용	세부 추진계획
- 전면 철거 후 획일적 아파트건설 방식을 중단하고, 개발과 보전의 조화로운 양립을 추구	- 획일적 도시경관을 극복하고 원주민 재정착율을 높이는 등 현행 제도상 문제점 보완 - 2012년까지 서남권역 시범계획 수립, 향후 2~3년 내 나머지 권역 계획 수립
- '도시·주거환경정비기본계획'을 '5대 권역별 주거지종합관리계획' 체제로 전환	- 정비예정구역, 뉴타운 존치지역 중 주민의견에 따라 건축제한을 해제하되, 휴먼타운의 우선 적용을 검토
- 뉴타운사업은 기 지정 사업이 일정계도 오를 때까지 안정적 추진에 주력	
- 재개발 재건축 정비예정구역제는 장기적으로 폐지를 추진하되, 신규 지정은 올해 2011년 종결토록 함	- 주민 요청지역, 장기간 건축 제한 중인 예정구역 해제를 추진하되, 휴먼타운의 우선 적용을 검토
- 기존 세대수를 담아내는 수요자 중심의 소규모 정비 모델을 개발하여 도입	

이후 서울시는 「신주거정비 5대 추진방향」의 일환으로 2011년 4월에 정비예정구역 해제를 신청한 32개소 중 도시계획위원회 심의를 거쳐 8월 17일 최종 31개소에 대해 해제를 결정했다. 장기적으로는 정비예정구역 제도 자체를 폐지하겠다는 입장도 밝힌 바 있다. 이때 해제된 정비예정구역은 구역 지정 후에도 오랜 기간 추진위원회가 설립되지 않았거나 사업성 낮아 정비사업 추진이 불투명한 곳으로 그 범위는 총 41.3ha에 달하며, 특징은 주민 찬·반의 갈등이 많은 동대문구 제기동 67번지 일대는 해제 대상에서 제외한 점이 눈길을 끈다.

그러나 그 후 오세훈 서울시장의 재임을 시작한 지 얼마되지 않은 시점에서 사퇴하고 2011년 10월 26일 재·보궐선거를 통한 박원순 신임시장의 새롭게 등장하는 등 정치적 상황이 급변하면서 뉴타운·정비사업의 방향타는 또 다시 크게 바뀌는 등 혼선을 빚고 있다. 서울시가 '신주거정비 5대 추진방향'을 발표한 지 불과 9개월 만에 뉴타운 출구전략의 기본방향을 대폭 바꾸어버렸기 때문이다. 이미 도정법과 도축법의 개정이 국회에서 통과된 상황임에도 불구하고 2012년 1월 30일자로 진퇴양난에 처해있는 뉴타운 사업 등 정비사업의 출구전략을 「뉴타운·정비사업 新정책구상」이라는 명칭으로 다시 내놓은 것이다. 또한 소형주택의 무비율을 비롯하여 뉴타운·정비사업에 대한 전반적인 규제강화의 행보를 이어가고

있어 주목을 끈다. 이로 인해 구체적 시행시기가 올해 하반기로 잡혀있어 아직 현실적용이 되고 있지 않은 도정법과 도촉법과 상관없이 서울시 뉴타운 사업의 최고 사령탑이 결정한 새로운 뉴타운 시책의 발표는 서울 시내 뉴타운 및 정비사업 현장마다 긴장감과 혼선을 불러오고 있다.

「뉴타운·정비사업 新정책구상」의 주요 내용을 들여다보면 다음과 같다. 먼저 사업시행인가 이전단계에 머물고 있는 610개소(아파트 재건축 제외) 현장을 대상으로 실태조사를 실시한 후 주민의견을 수렴하여 사업추진의 지속 또는 구역지정 해제 등 진로를 결정하기로 하고 있다. 이중 추진위조차 구성되지 않은 317개소(뉴타운·정비구역 83개소, 정비예정구역 234개소)는 실태조사 결과를 바탕으로 토지 등 소유자 30% 이상이 구역 해제를 요청할 경우 적극적으로 검토하겠다는 것이다. 이미 추진주체(추진위 혹은 조합설립)가 구성된 293개소는 토지등 소유자 10~25% 이상 동의가 있으면 실태조사 실시 후 주민여론 수렴을 거쳐 추진위나 조합 등이 토지 등 소유자 과반 이상의 동의로 취소를 요청할 경우 구역을 해제할 수 있다는 내용도 포함되어 있다. 나아가 각 사업추진 단계별로 일정기간(2~3년) 내 다음 단계절차를 이행하지 않는 부실 사업장의 경우 구청장이 재정비촉진 구역 또는 정비(예정)구역의 취소 절차를 추진할 수 있는 '일몰제'도 들어가 있다. 구역해제 지역은 '마을만들기'등 사람 중심의 주거재생사업으로 전환(소유자→거주자, 전면철거방식→공동체·마을 만들기 등으로 중심축 전환)하는 등 기존의 전면 철거를 통한 대단위 개발을 지양한다는 입장이다.

상당히 예민한 사항이라고 할 수 있는 비용부담의 지원문제와 관련하여 추진위 해산 시 이미 지출된 법정비용중 일부를 공공이 보조하여 정책의 실효성을 담보하겠다는 내용도 담겨있다. 그 밖에 대다수 주민들이 사업추진을 원하는 구역은 행정 지원(소형평형으로의 전환절차 간소화, 세입자 대책 등을 위한 공공관리 업무 확대, 정비계획 수립용역비 50% 지원)을 강화하여 사업의 진행 속도를 높인다는 입장이다. 특히 현행 서울시의 갈등조정위원회 외에 뉴타운 현장에서 발생하는 갈등의 조정 및 대안 제시, 사업 자문 등을 맞춤형으로 제시하는 '주거재생지원센터'(공공과 민간의 제3섹터 방식으로 설립)를 별도로 운영하는 분쟁처리방안도 들어가 있다. 이러한 서울시의 출구전략이 실효성을 가질 수 있도록 대안 모델 개발, 재원분담, 법 개정 등 정치권과 정부의 적극적 동참도 강력하게 요구하고 있다.

② 경기도

경기도에서도 뉴타운·정비사업 관련 논란이 사회적 관심사로 떠오르자 2009년 12월 23일에 뉴타운 사업의 최대 문제점으로 꼽히고 있는 기존 구도심 거주민의 주거안정 문제 해결을 위한 방안을 '경기뉴타운 주거안정 대책'이란 이름으로 먼저 내놓았다. 뉴타운 개발이 이뤄지게 될 구도심 주민들을 인근에 건설되는 공공 국민임대와 보금자리주택, 다가구 매입임대주택 등으로 이주시킨 후 재개발 사업을 추진하는 '순환형정비방식'으로의 전환이 중심내용을 이루고 있다. 그 후 서울시와 비슷한 시기에 경기도 도시재생사업 제도개선안(2011.4)을 발표하였다. 제도 개선의 주요내용은, i) 주민의견을 존중하는 방향으로 사업추진(촉진계획 수립단계에서 주민동의 절차 도입, 사업단계별 일정기간 사업추진이 안될 경우 일몰규정 신설, 자율정비구역 도입 등 도시정비기법 다양화), ii) 사업성 개선을 통한 주민부담 경감(용적률이 증가하는데 따른 임대주택 건설 의무비율 조정과 기부채납 제도의 개선, 기반시설 설치비용의 국비지원 확대 등), iii) 투명성 및 주민의 권리보장(추진위원회 주민 동의시 개략적인 분담금 제시, 사업비(10%) 상승시 조합원 동의 추가, 조합 총회 주민 참석비율 상향조정, 뉴타운 주민 전문상담가 파견제 및 시민전문가 양성과정 운영, 공공관리제도 도입 등), iv) 서민 주거안정 보강(부분 임대형 주택 적극적 도입, 생계형 임대 소득자 다주택 공급제도 도입, 전세 매입 물량 확대 및 국민주택기금 지원확대 등)이었다.

그 후 경기도의 뉴타운·정비사업 개선안은 경기지역 뉴타운 구역 가운데 조합 설립추진위가 승인되지 않은 곳에서 주민 25% 이상이 반대하면 사업이 취소된다는 내용 등을 담아 2011년 11월 '경기도 도시재정비 촉진 조례 개정안'이 확정되어 시행에 들어가 있다. 동 조례의 개정은 전국 처음으로 주민 의견을 물어 뉴타운사업을 중지할 법적 근거가 마련된다는 점에서 주목을 받은 바 있다. 개정 조례에서 강조되고 있는 내용은, 시장·군수가 주민갈등 등으로 토지 등 소유자들이 재정비촉진사업(뉴타운사업)을 계속 추진하는 것을 원하는지 조사할 필요가 있다고 인정하는 경우 주민의견 조사를 할 수 있도록 했다는 점이다(도지사가 특별히 필요하다고 인정하는 경우에도 시장·군수와 협의를 거쳐 주민의견 조사 가능). 다만, 개정조례는 이미 추진위나 조합이 설립된 곳을 주민의견 조사 대상에서 제외하고 있는 점과 주민 찬반 의견의 근거가 될 사업성 조사가 빠져 있다는 점 등으로 인해 실효성 확보가 부족하다는 비판이 제기되고 있다.

2. 국토해양부

뉴타운 사업의 출발은 서울시에서 발원된 것이기는 하지만, 전국적으로 정비사업이 지구 및 구역지정 등을 통해서 진행되고 있다는 점과 주택시장의 장기침체로 뉴타운 및 정비사업이 행해지고 있는 곳곳마다 어려움이 예상되고 있다는 점을 감안하여 국토부도 정부차원의 대책마련을 준비하기 시작하였다. 그 첫 결실이 2011년 8월 8일에 관련 전문가 의견을 반영한 「도시재정비 및 주거환경정비 제도개선(안)」으로 나타났다. 도시정비사업의 원활한 진행을 위한 공공지원을 강화하고, 사업 추진이 곤란한 곳은 구역지정 해제요건을 완화하여 사업추진의 향방을 주민의 자유로운 선택에 맡긴다는 내용이 핵심으로 되어 있다.

제도개선(안)의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 2010년 말 현재 재개발·재건축사업(1508개) 중 약 38%가 지연 또는 중단되면서 사업 추진을 둘러싼 주민갈등이 행정소송 330여건, 민사소송 2,200건등에 이르고 있는 점을 고려하여, 해당 지역 토지등 소유자의 과반수 이상이 투표하여 이 중 2/3 이상 찬성시에만 뉴타운 사업을 지속하도록 하였다. 또한 다양한 재정비 수요에 맞춰 기존 전면 철거형 정비방식에서 벗어나 보전·정비·개량을 병행할 수 있는 새로운 정비방식도 도입하기로 하였다. '뉴타운 구역 지정 → 뉴타운 추진위원회 설립 → 뉴타운 조합 설립 → 사업시행 인가 신청'의 각 단계별로 3년 안에 다음 단계로 사업이 진행되지 않으면 뉴타운 지구에서 해제키로 하는 일몰제도 포함하였다. 해제될 경우 1년 동안 한시적으로 그동안 조합 등에서 쓴 매물비용의 일부를 지자체가 지원할 수 있도록 한다는 내용도 눈에 띈다. 그 밖에 임대주택 건설 의무비율도 50~70%에서 30~75%로 완화하고, 인근에 보금자리주택이 있을 경우 이 비율을 15%까지 추가 완화하여 뉴타운 사업의 경제성을 보강한 내용도 포함하였다. 이러한 제도개선(안)은 도정법과 도촉법 개정에 정부안으로 제출되어 대안을 통하여 흡수되었다.

3. 국회 등 정치권

뉴타운 및 정비사업 관련 주민들의 불만의 목소리가 커지고 찬반 갈등이 증폭되자 정치권에서는 「도시및주거환경정비법(이하 도정법)」과 「도시재정비촉진을 위한 특별법(이하 도촉법)」의 개정 등 입법을 통하여 출구전략을 법제화하는 작업을 진행하였다. 이렇게 하면 뉴타운 사업의 태동 및 확장과정에 정치적 이해관

계가 개입되어 뉴타운 사업의 본질이 왜곡되어버린 원죄를 조금이나마 희석시키고 성난 민심을 잠재우는 정치적 성과까지 얻을 수 있을 것으로 본 듯하다. 어쨌든 이후에도 30여개에 달할 정도로 다수의 국회의원들이 경쟁적으로 제안한 도정법 개정안 등을 제출한 바 있으며, 결국 국회 국토해양위원회에서 통합된 대안으로 2011년 12월 30일 국회 본회의를 통과하였다. 주된 내용은 아래와 같으며, i) 정비사업 추진이 어려운 지역은 조합해산이나 구역지정을 해제하여 다른 사업방식으로의 전환을 허용하고, ii)가로주택정비사업방식 등 새로운 정비사업방식을 추가로 도입하며, iii)세입자 주거대책을 정비계획에 포함하는 등 도시 재정비 기능을 강화한 점을 특징으로 들 수 있을 것이다.

<정비사업 관련 개정법률에서의 출구전략 주요 내용>

구분	도정법 [일부개정 2012.2.1 법률 제11293호 시행일 2012.8.2]	도축법 [일부개정 2012.2.1 법률 제11294호 시행일 2012.8.2]
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 주거환경관리사업과 가로주택정비사업 방식을 새로이 도입 - 정비구역 등의 해제(일몰제) <ul style="list-style-type: none"> ○ 시·도지사 또는 대도시 시장이 정비구역 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우와 토지등소유자의 30/100 이상의 해제 요청시 - 조합 설립인가 취소 요건 명시 <ul style="list-style-type: none"> ○ 추진위 구성 및 조합설립에 동의한 토지등소유자·조합원의 1/2 이상 2/3 이하 범위에서 조례로 정하는 비율 이상의 동의 또는 토지등소유자·조합원 과반수의 동의로 추진위·조합 해산을 신청하는 경우와 정비구역 지정이 해제된 경우 추진위 승인 또는 조합 설립인가 취소 - 매물비용 일부 보전 가능 <ul style="list-style-type: none"> ○ 추진위 승인이 취소된 경우 - 주택재개발사업의 용적률을 법적상한까지 완화가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재정비촉진지구 지정(변경) 신청시 주민설명회 개최 ○ 재정비촉진지구의 지정 해제 <ul style="list-style-type: none"> · 추진위 또는 조합 구성에 동의한 토지등소유자 1/2 이상 2/3 이하 범 위에서 조례로 정하는 비율 이상 또는 토지등소유자의 과반수가 원하는 경우 · 원하는 경우 개별 정비사업 전환 가능 ○ 시·도지사 또는 대도시 시장은 재정비촉진계획 결정의 효력이 상실된 구역을 존치지역으로 전환가능 ○ 국가는 재정비촉진지구를 관할하는 기초지자체의 재정자립도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우 기반시설 설치비용의 10/100 이상 또는 50/100 이하 범위에서 지원

VI. 뉴타운·정비사업 출구전략의 문제점

1. 입법을 통한 출구전략의 문제점

뉴타운 사업이 주택경기 침체 등과 맞물려 사면초가의 위기에 빠지고 2010년 말부터 심각한 사회적 이슈로 번져 주목을 끌자 늦게나마 심각성을 깨달은 정치권과 국토부는 뉴타운 사업의 출구전략으로 근사하게 포장한 나름대로의 해법을 도정법과 도촉법 개정을 통하여 마련하는 작업에 박차를 가하기 시작했다. 주민이나 국민에 대한 걱정에 기인하기 보다는 아마도 올해로 예정되어 있는 총·대선 등에 미치는 민심의 향방에 촉각을 곤두세운 결과였다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그러다보니 정치적 상황의 변동은 해법의 주된 흐름이나 구체적 방법론에서 또 다시 출렁이는 곡절을 겪기도 한다.

큰 기대를 한 것은 아니지만, 뉴타운 출구전략의 의미를 가진 정치권과 정부의 해법에서는 뉴타운 사업이 좌초위기에 직면한 원인과 도시재생의 바람직한 방향성 등 본질적인 사항에 대한 깊은 성찰이나 고민의 흔적을 찾아보기 어렵다. 그저 빠른 수습을 통해 뉴타운 사업 관련 민원을 감소시키는 데 급급한 선심성 대안의 남발이라는 비판을 면하기 어려울 정도이다. 구체화된 정치권의 출구전략은 용적률 상향, 이미 지출된 매몰비용의 지원, 뉴타운 지구의 해제 허용 등 추락하고 있는 뉴타운·정비사업의 경제성을 보장하는 내용에 치중한 느낌이기 때문이다.

2. 서울시 「뉴타운·정비사업 新정책구상」의 문제점

서울시는 뉴타운 사업의 태동지이면서 부동산시장의 변화를 가늠하게 하는 발원지라는 점에서 상징성이 크다. 따라서 서울시의 공식적인 뉴타운·정비사업 관련 정책의 발표는 타 지자체를 비롯하여 주택시장의 흐름을 좌우할 정도의 영향력을 가지기 때문에 세간의 관심은 더 뜨거울 수밖에 없다. 더불어 서울시의 정책 방향 선회는 현실적 추진 여부를 떠나 이미 뉴타운 사업을 반대하는 목소리에 힘을 실어주는 계기로 작용하고 있어 정책의 실제 시행과정에서 찬·반 입장별로 민원이 비등할 가능성도 있다. 「뉴타운·정비사업 新정책구상」의 문제점을 짚어

보면 다음과 같다.

첫 번째, 서울시가 내어놓은 뉴타운·정비사업 출구전략에는 철저한 자기반성과 사과가 선행되고 있지 않다는 점이다. 다른 지자체와 달리 서울시는 앞서 언급한 대로 뉴타운 사업의 발원지다. 그렇기 때문에 뉴타운 사업의 방향전환을 선언할 때는 그 이유와 타당성을 냉철하게 분석하고 시행착오를 거듭하지 않겠다는 내용으로 구성이 되어야 마땅하다. 단순히 정치적 성향이 다른 시장이 취임하였다고 해서 뉴타운 사업이 전면적으로 바뀐다면 주택 및 부동산시장에서는 그 정책을 신뢰하고 받아들일 이가 없을 것이다. 왜냐하면 다음에 정치적 성향을 달리하는 또 다른 시장이 취임할 경우 뉴타운 정책은 그야말로 갈지자 행보를 할 것은 명약관화하기 때문이다. 시장 교체와 상관없이 서울시는 서울의 정책을 예측 가능한 범위 내에서 설득력과 일관성을 가지고 펼쳐나가는 지방행정의 중심축이다. 지금까지의 뉴타운 정책이 잘못되었다고 하면서도 반성이 없는 대안 제시는 주민이나 조합원 등 시민 전체에 일회성 정치선전으로 받아들여질 우려가 있다. 이래서는 정책의 공신력과 실행력을 담보하기 어렵다.

두 번째, 서울시의 이번 뉴타운 출구전략은 기존 뉴타운 사업의 근본적 문제점으로 지적받아 온 전면철거방식 위주에서 벗어난다는 취지가 담겨져 있어 진일보하고 있지만, 주거지재생사업 위주로 전면적 전환을 강조하는 것은 또 다른 측면에서의 도그마(dogma)에 빠질 우려가 크다. 도시 정비 및 재생은 주택시장의 환경변화와 지역별 특성을 감안하여 다양한 선택이 가능하도록 정책이 마련되어야 한다. 하지만 이번 '뉴타운 新정책구상'은 전면철거방식에서는 벗어나려고 하면서도 주거지재생사업 위주로 몰입하는 것이어서 이전의 문제점으로 지적된 획일적 시행의 문제점을 고스란히 반복할 우려가 크다. 기존의 사업방식에 대한 객관적이고 충분한 평가나 검증의 단계가 생략되고 문제점만 부각된 상태에서 부정적 시각을 바탕으로 한 전면 전환은 또 다른 주민의사의 왜곡을 초래할 수 있다.

세 번째, 주거지재생사업 위주로 갈 경우 전반적인 사업규모의 축소가 불가피할 것으로 예상된다. 서울시내의 경우 보금자리주택을 제외하고는 일정 규모 이상의 신규 주택 공급이 사실상 어려운 상태에서 주택의 수급불균형 우려가 커지게 된다면 침체로 하향안정세에 있는 주택가격의 불안정을 초래할 가능성도 있다. 매매 수요의 회복이 아니라 해도 그 동안 급등세로 전세대란을 겪은 임대차시장에 또 다시 시한폭탄처럼 잠재된 불안요인으로 작용할 가능성도 배제할 수 없다.

네 번째, 뉴타운 사업의 진행 여부를 둘러싼 찬반 입장이 팽팽한 곳은 출구전략으로 불가피한 정족수 적용이 자칫 주민이나 조합원의 의사결정을 왜곡할 수도 있다는 점을 거론하지 않을 수 없다. 1/4이나 1/2, 혹은 2/3 등의 정족수는 해석하는 관점에 따라 달리 해석될 여지가 있는데다 반대측의 의사를 배제할 수 있을 정도의 충분한 공감대 형성으로 이해해도 좋은가에 대한 논란이 만만찮기 때문이다. 주민 혹은 조합원간의 갈등으로 사업 진행의 전망을 기대하기 어려운 곳은 실태조사를 거쳐 구역지정 해제나 추진위 및 조합해산을 결정한다고 하지만, 그 결과에 따라 주민·조합원에게는 상당한 재산권 행사의 제약 및 재산상 불이익이 돌아갈 우려도 크다. 정족수의 공감대가 확보되지 않을 경우 어떤 결과가 나오더라도 소송 등의 분쟁발생은 필연적이며, 기존의 사업추진이 양호했던 현장마저 혼란에 휘말릴 가능성을 배제할 수 없다.

다섯 번째, 서울시에서 추진위 승인이 취소된 경우 기사용한 법정비용 중 일부(매몰비용)를 국가와 지자체 등 공공이 보조할 수 있게 한다고는 하지만, 국토부 등 중앙정부와 충분한 사전 협의없이 대책에 포함시키고 있어 실효성 담보에 의문을 갖지 않을 수 없다. 이미 국토부 등 중앙정부가 난색을 표명하고 있는데다 개정 도정법에서 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 시·도조례에 따라 보조할 수 있도록 되어 있을 뿐이어서 국가의 지원을 기대하기가 쉽지 않을 전망이다. 이러한 지원을 감안하여 주민이 일정한 방향으로 의사결정을 한 경우 지원이 따르지 못하면 그에 따른 혼선도 상당할 수 있다. 한편으론, 공공에서 매몰비용을 부담할 수 있다고 하더라도 문제는 남는다. 주민이 사업주체가 되고 있는 뉴타운 사업의 성격상 국가 재정으로 매몰비용을 보전하는 것에 대한 사회적 공감대나 동의를 이끌어내기 어렵고, 사회 전반의 도덕적 해이를 확산시킬 수 있다는 우려도 귀담아 들어야 할 지적이다.

마지막으로 분쟁처리와 관련하여 새로운 기구의 조직 및 운영은 기존의 유사 기능을 가진 기구와의 업무 차별화도 분명하지 않고, 기구별 공신력을 확보하기도 어렵다. 뉴타운 사업 및 정비사업은 사람 수만큼이나 복잡한 이해관계가 얽혀있다고 표현될 정도의 갈등과 분쟁이 다수 발생하는 특징을 가지고 있다. 따라서 뉴타운 사업의 현장에 이미 조직한 '갈등조정위원회' 외에 '주거재생지원센터'를 별도로 운영하는 것은 도정법상의 '도시분쟁조정위원회'까지 포함할 경우 분쟁 및 갈등조정기구가 난립하는 형국이어서 주민이나 조합원들의 분쟁처리 흡수가 아니라 오히려 혼선만 야기할 가능성이 크다.

Ⅶ. 뉴타운·정비사업의 출구전략 보완을 위한 남은 과제

위에서 뉴타운·정비사업 출구전략인 서울시의 新정책구상을 중심으로 본질적 문제점들을 되짚어 보았다. 이미 도정법·도축법에 반영된 내용도 상당수 있고, 경기도 등 다른 지자체에서 이미 시행에 들어간 내용도 포함되어 하다. 여간 어려운 일이 아니겠지만, 우리 속담에 ‘급할수록 돌아가라’는 이야기도 있다. 주민과 조합원의 이해관계뿐만 아니라 도시계획 및 도시발전의 차원에서 시민과 우리들의 후손들에게도 영향이 갈 수 있는 중요한 과제가 바로 뉴타운·정비사업의 해법마련인 것이다. 따라서 좀 더 많은 시간을 갖고 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하여 난국에 직면한 뉴타운·정비사업의 바람직한 보완책을 마련해야 한다.

하나. 지속가능한 뉴타운·정비사업 정책 마련을 위하여 서울시 등 정책당국의 자기반성에서 나오는 사과가 선행되어야 한다. 그 동안의 각종 주택·부동산 정책이 그 효과를 제대로 거두지 못하고 있는 이면에는 시장참여자들의 깊은 불신이 자리잡고 있다는 점을 간과해서는 안되기 때문이다. 그 이전의 시장이 수립하고 집행한 것이어서 나와는 상관없다는 식의 변명은 스스로 정책의 정당성과 존립근거를 부인하는 것과 다름없다. 반성이 있어야 새로운 대안의 정확한 방향성을 가늠할 수 있고, 또한 설득력있는 대안과 주민의 공감을 바탕으로 실효성을 담보할 수 있는 것이다.

둘. 뉴타운·정비사업의 기본방향이 과거의 정비방식을 부정하는 것에서 출발할 것이 아니라 기존방식이 가진 공과를 분석하고, 그 결과를 바탕으로 해당 도시의 특성과 주민들의 컨센서스(Consensus)가 반영된 지향점을 먼저 정해야 한다. 보다 분명하고도 철저한 자기 반성의 바탕 위에서 지향점을 먼저 마련하지 않고 논란이 불거진 시점에서의 민심을 달래기 위한 사업성 또는 경제성 보장 수단, 예를 들면 용적율·종상향 등과 같은 당근 제시는 근본적 해결책이 되지 못할 뿐만 아니라 거듭된 시행착오로 빠질 가능성이 크다. 또한 뉴타운 사업에 대한 단순히 부정적 시각만을 가지고 접근할 경우 또 다른 한계점을 노출할 수밖에 없기 때문이다. 그리고 도시발전이나 시민들의 다양한 의사를 반영해야 하며, 뉴타운·정비사업을 주거복지사업의 일환으로만 유도하는 것도 바람직하지 않다. 사업방식의 개선은 이번 각종 출구전략에서도 등장하고 있는 ‘주거환경관리사업’과 ‘가로주택

정비사업'에서 보듯 새로운 방식을 첨가할 수도 있고, 기존 방식의 수정을 통하여 할 수도 있을 것이다. 외국의 사례에서 보듯 그 지역적 특성과 주민의 선택을 충분히 고려하여 사업방식을 선택해야 하는 것이다¹⁾. 뉴타운·정비사업은 주민이나 조합원 나아가 국민의 주거안정 및 도시재생을 통한 도시발전으로 나아가는 중요한 방법론 중의 하나다. 가장 최선의 선택을 이끌어낼 수 있도록 전력을 기울이되 사회적 합의를 통한 공감대 형성을 위한 노력도 아끼지 말아야 한다. 그 과정이 다소 시간이 걸리더라도 각계각층의 충분한 의견수렴과 주민들을 이해시키고 공감을 이끌어내는 노력이 간과되거나 생략해서는 안된다.

셋. 뉴타운·정비사업의 후유증을 최소화하는 개선방안이 만들어져 시행되려면 이해당사자인 주민 혹은 조합원의 의사를 어떻게 확인하고 해석하여 결론지을 것인가에 관한 신중함도 가장 중요한 요소 중의 하나라는 점을 간과해서는 안된다. 특히 출구전략의 핵심이라고 할 수 있는 정비구역의 해제여부를 결정하는 주민의사 확인절차는 객관성과 공정성 그리고 투명성 시비가 발생하지 않도록 주의해야 하기 때문이다. 정비예정지구와 정비지구, 추진위가 설치된 곳과 미설치 구역, 사안별 정족수, 기존 추진위나 조합이 채택하고 있는 의사결정절차의 반영여부, 주민의사 조사방법론 등과 관련하여 어떤 내용으로 확정되는가는 사업의 진퇴와 연결되는 상당히 예민한 문제가 아닐 수 없다. 따라서, 출구전략에 따른 후유증을 최소화하기 위해서는 i)주민이 요청하는 경우를 원칙으로 하고, ii)기존 추진위나 조합이 이미 채택하고 있는 의사결정절차가 있다면 그것을 존중하며, iii)갈등이나 분쟁이 내부 단계에서 처리되지 못하고 외부로 불거져 나오는 현상에 대해 공공관리자나 공공부문에서 직권조사를 거쳐 개입하는 등의 원칙을 검토할 필요가 있을 것이다.

넷. 매몰비용의 부담에 대해서는 뉴타운·정비사업의 성격을 어떻게 규정짓느냐의 문제와도 깊은 연관성을 가지고 있다. 실질적으로는 공공의 부담이 되어야 할 기반시설 설치를 위한 비용부담이나 일정비율 임대주택 의무건설 등을 그동안 뉴타운·정비사업의 주체들이 해오고 있다는 점을 감안하면 어느 정도 공공성·공익성을 갖고 있다고 할 수도 있다. 하지만, 뉴타운·정비사업과 상관없는 국민 또는 시민의 세금의 투입에 대해서 국민적 컨센서스가 확인이 되지 않은 상태에서

1) 미국 뉴욕의 간척지 활용 수변개발로 유명한 배터리 파크 시티(Battery Park City) 개발사업은 녹지와 공원 확보에 비중을 두고 1966년부터 30여년간 진행. 영국 런던의 도심에 위치한 바비칸(Barbican) 지구는 주거와 문화, 교육기능이 복합된 재개발 지역으로 1959년에 본격적으로 시작되어 1979년말에 완공되었으며 국내 대도시의 도시재생사업에 시사점 제시. 그밖에도 캐나다 밴쿠버(Vancouver) 워터프런트 재개발(1997~2004) 등 벤치마킹할 만한 사례는 수도 없이 많음.

도시정비기금외의 예산 투입은 포퓰리즘(populism) 또는 모럴 해저드(moral hazard) 논란을 불러올 수 있다. 따라서 매몰비용에 대해서는 해당 지자체가 적립해놓은 도시정비기금을 가지고 활용하되, 직접적 지원보다는 지자체의 보증을 통한 저금리의 장기대출 형식을 모색해볼 필요가 있을 것이다.

다섯째. 뉴타운·정비사업의 구조적 변화로 인하여 현재 진행 중인 현장의 상당수가 구역 해제 또는 사업지연이 불가피하다면 이로 인한 해당 지역내 주택공급의 불안요소로 작용할 여지는 없는지 충분한 검토와 대비가 요구된다. 주택경기의 침체로 전반적인 뉴타운·정비사업의 위기가 도래된 만큼 그 회복의 시간도 상당기간 필요로 할 것인 바, 그 때까지 도심지내 필요한 신규 주택의 공급은 택지공급이 원활하지 않다는 현실을 감안할 때 주택시장의 불안요인으로 작용할 위험성은 충분하다. 단순히 뉴타운·정비사업이 주택공급의 순증효과가 미미하다는 내용은 주택시장의 불안과 불신을 잠재우기 어렵다. 또한 공공임대 물량의 상당부분을 감당해 온 점도 감안하지 않을 수 없다. 전세 등 임대시장과 매매시장의 불신과 불안이 가중되지 않도록 현장 점검과 향후 분명한 주택공급계획을 제시하는 등의 보완책이 필요하다.

여섯째. 뉴타운·정비사업은 어떤 부문보다도 이해관계의 충돌이나 대립이 많고 분쟁으로 비화되는 경우도 비일비재한 편이다. 이런 부분의 원활한 처리가 과거에도 쉽지 않았던 점을 감안하면, 앞으로도 출구전략과 관련하여 첨예한 경제적 이해관계의 대척점에 있는 주민이나 조합원의 갈등을 조율하고 처리한다는 것이 더욱 큰 어려움을 겪을 가능성이 크다. 또한 기존의 분쟁처리기구가 법률에 근거를 두고 있기는 하지만 실효성을 기대하기 어렵다고 보거나 다른 기구와의 병립 등 이용상의 불편이 따르고 충분한 홍보 부족으로 미처 인지하지 못하는 등의 문제가 있었던 점도 고려해야 한다. 따라서 서울시의 예를 든다면 기존의 '갈등조정위원회'와 '주거재생지원센터' 그리고 도정법상의 '도시분쟁조정위원회'를 포함하여 단일한 조직으로 통합하고, 그 기능을 단순히 접수된 분쟁조정에 국한하는 소극적 역할이 아니라 현장의 분쟁 및 갈등에 대한 상담이나 정보제공, 교육, 조정 등 현실에 맞는 복합적 기구로 리모델링할 필요가 있다. 이런 측면에서 현재 지자체별로 현장에 조정관 파견은 긍정적 역할이 기대되고 있다.