

[토지주택공공성네트워크 토론회]

서울시 부동산 주택정책 무엇이 문제인가?

- 일 시: 2009년 9월 9일(수) 오전 10시
- 장 소: 서울시의회 별관
- 공동 주최: 민주당 서울시당
민주노동당 서울시당
진보신당 서울시당
토지주택공공성넷

토 론 회 개 요

- 10:00 사례발표1 재개발(뉴타운)지역 세입자 사례
이은정 왕십리 뉴타운 1구역 세입자 대책위 위원장
- 사례발표2 용산국제업무지구
정근수 전국뉴타운·재개발비대위 연합 사무국장
- 10:20 발제1 오세훈 시장 주택정책 3년 평가
김수현 세종대학교 도시부동산대학원 교수
- 10:40 발제2 서울시 민선4기 부동산정책 평가
김남근 참여연대 민생희망본부 본부장, 변호사
- 11:00 지정토론 박래학 민주당 서울시의원
김종민 민주노동당 서울시당 부위원장
김상철 진보신당 서울시당 정책국장
남철관 성북주거복지센터 사무국장
최성태 서울시 주택국 공공관리과장
- 11:50 종합토론 및 질의응답
- 12:00 폐회

토 론 회 프 로 그 램

사례발표1	재개발(뉴타운)지역 세입자 사례를 중심으로 이은정 왕십리 뉴타운 1구역 세입자 대책위 위원장	5
사례발표2	용산국제업무지구 사례를 중심으로 정근수 전국뉴타운·재개발비대위 연합 사무국장	9
발제1	오세훈 시장 주택정책 3년 평가 김수현 세종대학교 도시부동산대학원 교수	17
발제2	서울시 민선4기 부동산정책 평가 김남근 참여연대 민생희망본부 본부장, 변호사	35

사례발표 1

왕십리 사례

이은정/ 왕십리뉴타운 1구역 세입자대책위원회 위원장

2002년 당시 이명박 서울시장의 화려한 공약과 함께 발표된 왕십리에 개발의 바람이 본격적으로 불어온 것은 다른 1차 뉴타운들은 이미 준공 단계인 2008년 봄이었습니다.

차라리 먼저 맞는 매가 덜 아프다고 뵈어도 모르고 이뤄진 은평뉴타운이나 길음뉴타운이 얼떨결에 개발이 이루어졌다면 왕십리뉴타운은 전국 곳곳에 뉴타운 재개발 광풍과 함께 혹독한 개발의 진통을 겪었습니다.

미친듯한 과속개발은 전세대란과 임대료 폭등, 그리고 이주대책을 둘러싼 조합등 개발주체와의 첨예한 갈등으로 세입자, 가옥주 할 것 없이 대다수 선량한 서민들은 씻을 수 없는 상처가 남았습니다. 그 정점에 있는 것이 6인의 고귀한 생명이 공권력에 의해 처참하게 스러져 간 용산참사일 것입니다.

용산참사 이후에 우리는 이 비극을 통해 서울시, 아니 대한민국이 무언가 교훈을 얻었을 것을 기대했습니다. 그러나 야심차게 내놓았던 서울시주거환경개선자문위원회의 개선책은 용두사미가 되어 세입자들에겐 현실적으로 아무런 변화도 가져오지 못했고 국정감사와 수차에 걸친 도정법 개정안도 세입자들의 주거권을 지키는 데는 큰 도움을 주지 못하고 있습니다.

법이 개정되고 정책이 만들어지는 과정을 지켜보면 마치 세입자들에 대해서는 모두들 잊어버린 것 같습니다. 끊임없이 세입자대책이나 세입자들이 얼마나 어려움을 겪고 있는지에 대한 현실토로가 언론지상을 달구지만 오가지만 그 모든 담론들은 지면상에서만 소멸돼 가고 결국 현실의 세입자를 위한 법과 제도를 개선하기까지는 영향을 미치지 못하고 있습니다. 용산참사 이후 현실적으로 눈에 띄는 세입자 대책이라곤 상공

인들의 영업보상을 3개월치에서 4개월치로 1개월 증액하겠다는 얘기뿐입니다. 영업보상이란 이주대책이 상공인들에게 얼마나 터무니없는 기준인지 아시는 분은 그 1개월 치라는 게 현실적인 의미가 전혀 없다는 것도 알 것입니다.

뉴타운 지역 평균 세입자비율이 75% 이상이라고 합니다. 저희 왕십리는 85%가 세입자입니다. 뉴타운 주민의 4분의 3 이상이 세입자란 말인데 재개발이 결정된 순간부터 갑자기 세입자들은 모든 공적인 부분에서 투명인간 취급을 받습니다.

물론 법과 정책만의 문제는 아닙니다. 개발지역에서 전화선을 끊고 통신망을 끊고 고의로 수도를 잠그거나 전기를 끊고 통행이 불편을 줄 정도로 길을 막는 등 주민생활에 치명적으로 불편을 가하는 행위가 비일비재하게 일어나는데 수수방관합니다. 심지어 경찰은 용역강패들의 행패를 보면서도 방관합니다.

재개발 지역에 산다는 것만으로 미이주 주민들은 모든 행정 공공 서비스에서 소외됩니다. 구청이나 서울시가 재개발지역 미이주 주민을 무슨 불법점유자 썸으로 여기는 것은 아닌가 의심스러울 지경입니다.

우리의 재개발은 뉴타운이니 전략지구니 르네상스니 화려한 미사여구로 장식되지만 근본에 있어 이주대책이 전적으로 결여된 결함투성이 사업입니다.

특히 성동구는 40개 구간이 주택정비 사업지구입니다. 우리 왕십리주민은 자신의 생활권 내에서 이주하는 것이 너무나 힘듭니다. 과거와 같거나 오히려 못한 주택수준에서 전세는 구할 수도 없고 과거 전세보증금과 같은 수준의 임대보증금에 월 40~60만원의 고액 월세를 감당하는 가구가 비일비재합니다.

더 큰 문제는 왕십리에서 이주하여 정착한 세대들이 다시 재개발에 부딪치는 경우입니다. 왕십리주민 중 많은 수가 마장동, 용답동, 성수동 등으로 이주했는데 이 지역들이 전부 재개발 지역으로 지정돼 빠른 속도로 개발이 진행되고 있습니다. 왕십리에서 먼저 이사했다가 1, 2년안에 두 번째 이주를 준비해야 하는 주민들의 소식도 비일비재하게 들려옵니다.

왕십리에서의 강제 이주도 고통스러웠지만 이 두 번째 이주는 주거이전비 등 충격을 완화해줄 보상도 없을 뿐 아니라 이제 성동구 내에서 다세대 다가구 주택은 거의 대부분 멸실되는 상황이라 이주 자체도 부득이하게 생활권 밖의 먼 곳으로 이주해야 합니다. 이것은 기존에 재개발과 관련없는 지역 세입자들의 주거안정까지 크게 해치고 있습니다.

정부나 서울시, 그리고 성동구청은 개발이후의 형태나 개발로 인한 이익에만 주목하는 근시안적인 모습을 보이지만 도시는 형태로 결정되는 것이 아니고 경제, 사회, 문화적으로 복잡하게 얽혀 있는 하나의 유기체입니다.

성동구는 도심에 가장 가깝게 위치해 있어 서울시 경제와 기층 노동력에 중요한 기반을 이루고 있습니다. 왕십리 역시 봉재, 금형 등 중소기업과 대형시장을 중심으로 한 서비스업이 발달해 많은 주민들이 가까운 곳에서 생업에 종사하고 있었습니다. 그런데 무분별한 재개발로 인해 성동구는 점점 이전의 생명력을 잃고 있습니다. 성동구를 개발하고 발전시켰던 서민들은 이제 수도권 외곽으로 빠르게 밀려나고 있고 혹 남은 주민들도 높은 임대료에 신음하며 더 이상 경제적 상승을 꿈꿔볼 수도 없는 암울한 지경에 처해 있습니다.

우리 왕십리 세대위는 임시주거시설과 관련하여 조례제정운동에 뛰어들었습니다. 이것은 전례 없는 무리한 요구가 아닙니다. 담당공무원들은 쉬쉬하고 있지만 이미 여기 성동구에는 10년전 송학마을을 비롯해 10여개의 마을이 임시주거시설이 되었습니다. 2000년대에는 관악구 신림7동 난곡이 그리고 최근에는 성남에서 미리 3000여채의 임대아파트를 지어 임시주거시설로 이용하여 순환재개발을 하고 있습니다.

그러나 현실에서 임시주거시설은 법안만 있을 뿐 재개발 사업자의 이익을 극대화하기 위해 무시되고 실시되지 않으며 사문화되었습니다. 저희가 제정하려는 임시주거시설 조례안은 이런 사문화된 법을 되살려 순환재개발을 위해 필수적인 임시주거시설의 설치를 실현시키기 위한 것입니다.

재개발에 있어 우리가 요구하려는 것은 다만 한가지입니다. 이주대책이 있고나서 개발이 이루어져야 한다는 것입니다. 원래 살던 주민이 들어와 사는 것이 재개발이라 할 수 있습니다. 원주민들 중 겨우 10%만 돌아올 수 있는 현재의 재개발은 뉴타운이니 전락지구니 한강르네상스니 화려한 미사여구 속에 돈 있는 사람이 가난한 사람들이 살던 집을 탈취하는 약탈사업일 뿐입니다.

우리는 더 이상은 철거민의 역사를 자식들에게 물려주고 싶지 않습니다.

사례발표 2

용산구 서부이촌동 사례

정근수/ 전국뉴타운·재개발 비상대책위원회연합 사무국장

I 헌법에서 보장하는 기본권을 침해하기 때문에 반대 한다 .

1) 본래 도시개발법상의 수용방식은 나대지 .또는 논, 밭이 많은 거주이전의 자유, 생존권, 재산권, 행복추구권 등의 침해가 덜한 도시가 형성되지 않은 지역에 적용하여 강제수용을 통해 도시를 만들기 위한 법이었으나 도심지가 이미 형성되어있고 주거형태가 완벽하게 이루어진 이촌2동에 적용하기에는 2200가구의 거주이전의 자유, 생존권 , 재산권을 침해하는 정도가 제2의 용산참사를 일어날 수 있을 만큼 심각한 바 결사반대를 합니다. 국토해양부의 도시개발법상의 입체환지 방식을 위한 개정안에 개정이유에서 밝혔듯이 현행 도시개발법상의 수용방법은 원주민에게 거주이전의 자유, 생존권, 재산권을 보장함에 있어 심각하게 미미하여 , 논, 밭 , 나대지등의 재산권과 다른 한강변에 위치한 도심지에 살고 있는 주민의 재산권, 행복추구권 , 거주이전의 자유를 보장하기에는 도시개발법의 수용방식의 개발에 있어 너무나 무리가 따른 다는 것입니다 .

특히 서울시가 지정해놓은 국제업무단지에서는 고층개발, 공원같은 기반시설의 확충등으로 사업시행자가 봉사개념으로 기반시설 해준다는 내용도 없고 결국 모든 비용은 고분양가로 원주민에게 부담을 주어 원주민의 거주이전의 자유를 박탈하는 심각한 문제가 예상됨으로 반대를 합니다

2)

헌법 10조 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”.

헌법 11조 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

①모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

②사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다“

i. 위에서 언급한 헌법 10조 11조에 인간으로서 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가지고 있고 모든 국민은 법 앞에 평등하고 경제적 모든 영역에 있어 차별을 받지 아니한다 하였지만 현행 도시개발법상 도심지의 주거형태가 완벽하게 이루어진 서부이촌동 주민의 권리를 보장하지 않고 주민의 재산을 가지고 개발하겠다는 드림허브(삼성컨소시엄 형태의 28개회사)의 28개회사의 민간회사인 재벌기업의 대주주를 위한 사익만 추구하게끔 되어 있어 사회적 특수계급을 조장하는 행위이며 주민의 재산권 ,거주이전의 자유, 평등권 , 행복추구권 등을 침탈하는 행위이므로 이촌2동의 통합개발을 반대합니다.

ii. (시민의 한강 접근성을 확보한다는 취지 역시 이미 이촌 2동 대림 아파트 건립 당시 접근로를 확보하라는 서울시의 지침을 따라 동부이촌동에 상응하는 한강 접근성을 높이는 길을 낼 수 있는 공간이 이미 있으며, 이촌2동 지역과 동일한 위치조건에 있는 GS 자이 아파트 (서강 대교 옆)설립 허용을 보면 한강을 시민에게 돌려주겠다는 오세훈 시장의 주장이 헌법10조 .11조에서 보장하는 법 앞에 평등하다, 생활의 모든 영역에서 차별을 받지 아니한다는 기본권을 심히 침해하는 것이며 한강을 공공에게 돌려줘야 한다는 오세훈의 시장의 주장은 모든 한강변에 위치한 아파트에 차별 없이 적용하는 법도 없는 내용으로 오세훈 시장의 치적을 위한 이촌2동 주민의 희생만 강요하는 차별적인 수용개발이므로 반대합니다.

iii. 코레일은 자사의 부채를 털기 위한 방편으로 도시개발예정지역의 코레일 소유땅을 민간사업자에게 평당 8700만원에 매매함으로 비싼 가격으로 공취법에 근거한 매매를 벗어나 했지만 주민의 땅은 공취법에 근거한 감정평가를 통해 주민의 재산권을 착취하는, 사회적 지탄을 받는 경제적 차별을 두지 아니한다는 헌법 11조를 위배한 것임으로 통합개발을 반대합니다.

iv. 이촌2동(서부이촌동)지역을 수용 또는 사용방식으로 개발하는 것은 서울시와 용산구의 일반적 개발정책과 크게 상이한 편협한 개발방식입니다.

서울시의 시범뉴타운사업 3개소, 2차 뉴타운 12개소, 3차 뉴타운사업 11개소 등 뉴타운사업 합계 26개소, 시범촉진지구 5개소, 2차 촉진지구 3개소, 재정비촉진지구 1개소 등 촉진지구사업 9개소, 한강르네상스에 따른 이촌 등 5개 전략정비구역, 망원 등 5개 유도정비구역 등 현재까지 가시화된 서울시 개발 사업은 총 45개소에 달합니다.

이중에서 수용개발방식으로 개발된 곳은 오직 신시가지형타운으로 개발된 은평뉴타운이 유일합니다. 서울시에서 은평뉴타운을 신시가지형으로 개발한 것은 서울시 균형발전본부의 설명에 따르면 미(저) 개발지이기 때문입니다.

그러나 이촌2동은 아파트가 1600가구 이상이 있고 주택 쪽도 주거형태가 밀집된 지역으로 개발한다면 도시및주거환경정비법으로 해야지 도시개발법으로 한다는 것은 주민들의 기본권을 무시하는 처사인 것이며 서울시, 용산구 내의 개발방식과는 헌법11조에서 말하는 평등, 경제적 차별을 받지 않는다는 내용처럼 말도 안되는 편협한 방식이므로 반대합니다.

v. 이번 공람공고는 토지를 많이 가진 땅부자들은 개발면적의 2/3를 소유하기만 하면, 주변의 땅과 소유주들의 의사를 무시하고 마음대로 개발할 수 있다는 것을 사실상 인정한 것인데, 엄연히 사유재산을 보장하는 민주주의 국가에서 땅부자들에 대한 특혜이므로 헌법 11조에 위배됨으로 구역지정을 반대합니다.

vi. 공익사업법 시행령 제40조 제3항 제2호의 ‘공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날’을 기준으로 공포하게 되어 있는 이주대책 기준일을 서울시가 예정보다 2년이상 일찍 2007.8.30 공고 하였고, 드림허브는 사업 시행자도 아닌 예정자가 이를 보상기준일로 삼겠다며 헌법 11조 평등의 원칙 경제적 차별을 받지 아니한다라는 헌법을 무시하는 행위를 하기에 드림허브를 사업예정자로 정한 코레일의 구역지정을 위한 제안에 반대합니다 .

은평뉴타운 이주대책기준에 대한 대법원의 최근 판례에서는 공익사업을 위한 관계 법령에 의한 고시 등이 있는 날’이나 보상계획공고일을 기준으로 삼아 이주대책대상자를 정해 이주대책을 세우도록 하고 있습니다.

그렇지만 사업예정자인 드림허브, 용산역세권개발주식회사는 2007년 8월 30일 이주대책기준일을 보상기준일로 삼아 이주대책과 보상대책을 마련하겠다고 하고 있습니다. 이렇게 될 경우, 8.30이전부터 거주하지 않은 소유자, 8.30 당시 사업구역 외에 주택을 소유한 자 들은 이주대책과 보상대책의 여러 면에서 큰 손해를 볼 수밖에 없으며, 심지어 입주권조차 받지 못하게 됩니다.

분명 법에는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 날’을 기준으로

이주대책을 세우라고 하고 있으며, 전세대원이 사업구역 내 주택 외에 무주택자인지 여부도 이 날을 근거로 하도록 되어있습니다. 대법원의 판례도 마찬가지입니다.

법과 대법원 판례도 그러함에도 불구하고, 사업시행예정자는 8.30 이주대책기준일을 보상기준일로 하겠다고 하는데, 이런 초법적이고 위법적인 행위를 묵인하면서 공람공고를 하는 것은 법을 공정하게 지키고 집행해야 할 공직자의 본분을 망각하고, 사기업의 이해만을 보장하는 비도덕적 행위라 하지 않을 수 없습니다. 대법원 판례에서 인정한 것은 이주대책기준일이 부동산투기를 예방할 목적으로 이주대책기준일을 앞서 공포할 수 있다는 것이지, 원소유자들의 사유재산을 심각하게 침해하고, 그들의 정당한 권리를 강탈하라는 것이 아닙니다. 8.30공고 당시 소유자들이 거주하지 않았다거나, 사업구역 외에 주택이 있었다는 사실만으로 불이익을 주는 것이 부동산투기를 예방하는 것과 무슨 관련이 있습니까?

만약 8.30공고일 현재 소유자들이 거주하지 않았다거나, 사업구역 외에 주택이 있었다는 사실만으로 불이익을 주는 것이 부동산투기를 예방하는 것이라 강변한다면 서울시와 용산구에서 시행하는 모든 재개발, 재건축, 뉴타운사업에도 동일한 조치를 취해주시기 바랍니다. 특히 재개발의 경우는 조합원의 권리를 사고 팔수도 있는데, 이 또한 부동산투기를 부추기는 행위가 아닙니까? 아마 이를 막으면 서울시의 모든 개발지역에서 폭동이 일어나고, 모든 개발사업이 올스톱 되겠지요.

서울시에서 뉴타운사업과 한강르네상스사업이 발표되면서 해당 지역의 지분값과 아파트 값이 크게 오르는 것이 현재 일반적 상황입니다. 부동산투기가 크게 우려되고 있습니다. 그럼에도 불구하고 어느 지역에서도 이촌2동과 같이 이주대책기준일을 앞서 발표해서 부동산투기를 막으려는 시도는 아무데로 없습니다. 왜 이촌2동만 다른 부당한 조치를 받아야 합니까?

이촌2동 주민들은 특별한 보상과 권리를 원하는 것이 아닙니다. 다른 용산구와 서울시의 모든 뉴타운사업, 재개발, 재건축사업과 동등하게 형평성 있게 개발을 하라는 것입니다. 왜 이촌2동만 불이익을 받아야 합니까? 이촌2동 주민들은 대한민국 국민, 서울시민이 아닙니까?

헌법 11조 평등의 원칙 경제적 차별을 받지 아니한다라는 헌법을 무시하는 구역지정을 위한 제안에 반대합니다

3) 이촌2동 전체주민의 87%이상 반대 의견서를 서울시와 용산구청에 제출함으로 주민의 행복추구권, 재산권, 거주이전의 자유, 평등권을 주장하는 주민 의사를 밝혔음에도 불구하고 구역지정을 강행한다는 것은 도시개발법 동의절차와 주민의사수렴을 심각하게 무시하는 행위 이므로 구역지정을 위한 절차를 철회해야 합니다.

4) 공공기관의 운영에 관한 법률 “제1조(목적) 이 법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다.”

제13조(고객헌장과 고객만족도 조사)

① 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관은 다음 각 호에 관한 사항이 포함된 고객헌장을 제정하여 공표하여야 한다.

1. 기본 임무
2. 제공하는 서비스의 내용과 바람직한 서비스의 수준
3. 제공하는 서비스에 대한 불만처리, 시정 절차 및 배상 등의 책임
4. 제공하는 서비스의 향상을 위한 노력 및 계획 등

② 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관은 그 공공기관의 서비스를 제공받는 국민을 대상으로 연 1회 이상 고객만족도 조사를 실시하여야 한다. 이 경우 기획재정부장관은 공공기관으로 하여금 고객만족도 조사를 통합하여 실시하게 하고, 그 결과를 종합하여 공표할 수 있다.<개정 2008.2.29>

③ 제1항 및 제2항의 규정에 따라 고객헌장을 제정하여 공표하거나 고객만족도 조사를 실시하여야 하는 공공기관의 범위, 고객헌장의 제정·공표, 고객만족도 조사의 절차·범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

코레일 정관 제1조 (목적) 이 공사는 “ 철도운영에 관한 사업의 전문성과 효율성을 높임으로써 철도산업과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”

위 여러 사항들을 고려할 때 공공기관인 코레일이 여러 헌법에서 보장하는 2200가구의 기본권을 박탈하며 공공기관이 해야 할 본연의 사업영역인 철도운영에 관한 사업을 통해 국민경제에 이바지함을 목적으로 한다는 목적에 벗어난 개발 사업을 하고자 하는 것이다.

공공기관이 해야 할 서비스 문제에 대한 고객 즉 코레일이 시도하고자 하는 사업에 대한 주민들의 의사를 철저히 무시하는 행태를 부리고 있으며 따라서 이는 공공기관의 주체 넘는 월권행위이며 ,도시를 만드는 건설사업을 한 번도 하지 못한 무경험의 회사에 2200가구의 기본권을 박탈하면서 개발하도록 구역지정을 허락하기 위한 제안서를 수락하는 것에 대해 반대하며, 수십 년 동안 코레일의 방만한 부실경영(과거에 코레일이 석유사업에 투자함으로 발생한 부채 등) 으로 인해 발생한 부채를 탕감하기위한 기회로 보고 있기에 사회적 지탄을 받아 마땅

한 기회주의적 국민을 무시하는 천인공노할 사안이므로 서부이촌동 통합개발을 위한 구역지정을 반대하며 이러한 공공기관의 무리한 요청을 받아들이는 용산구청 및 서울시를 규탄하며 반대합니다.

5) 민간사업자의 경우 동의서를 받을 때 동의서를 쓴다는 것은 토지 등의 부동산을 소유하고 있는 자가 자기 재산권을 넘겨주는 것인데 드림허브 사업 예정자가 온갖 편법과 불법을 동원해 수용에 동의한다는 내용만 있고 개인의 비용분담에 대한 내용이 전혀 없는 백지 동의서를 강요하였고 주민들이 백지 동의서를 반대하여 강력히 백지 동의서 강요에 저항하는 주민 투쟁을 유발하게 된 결과가 있게 되었습니다 .

이런 재산권을 침해하는 불법과 편법을 행하는 드림허브가 사업 예정자로 있는 구역지정을 위한 제안에 대해 강력히 반대합니다.

6) 드림허브는 사실상 부도난 페이버 컴퍼니입니다. 돈이 다 떨어져 코레일에 땅값도 못내어 헤메는 망한 회사에 가까운 회사이어서 2200가구의 재산권, 거주 이전의 자유 등 심각한 주민의 기본권을 유린할 가능성이 있는 무능력한 회사인데 그런 회사를 사업예정자로 한 것은 주민을 기만하는 국정조사를 해야 할 만큼의 심각한 것입니다 .

또한 코레일이 제출한 구역지정을 위한 제안에 대하여 공시 공람한 내용에도 자금 조달 계획에 대한 구체적인 은행권의 계획은 없고 달랑 아무나 작성할 수 있는 보장도 안되는 내용으로 되어 있는 계획서만 있는 무책임한 계획서만 있는데도 서울시, 용산구청이 계속 주민의 재산권의 행사를 막으며 수년간 서부이촌동 주민을 우롱하는 행정은 문제가 있는 것이며, 따라서 즉각 구역지정을 위한 제안 거부를 해야 할 것입니다.

II 행정법에 위배하기 때문에 반대한다.

1) 코레일이 소유하고 있는 토지(용산구 한강로) 와 이촌2동의 주민이 소유하고 있는 대지(이촌2동)은 엄격히 말해서 행정구역이 다르고 대규모 나대지인 코레일 지역과 이촌2동의 주거지하고는 토지 용도가 다르기에 주민의 의사를 정당하게 반영하는 형태의 절차 (주민투표제) 또는 관계법령이 허용하는 개발법의 허용 범위 안에서 해야 하나 구역지정을 위해 코레일이 주민의사를 묻는 일체의 행동도 없었고 고객헌장 내용과는 완전히 상이한 행정절차법을 침해하기에 반대합니다.

2) 서울시 용산 구청은 는 주민의 의사와 관계없이 주민의 재산을 가지고 개발 하겠다고 하면서 철저히 주민을 존중하는 법들을 무시하면서 일찍이 드림허브 삼성컨소시엄을 사업예정자로 정하고 공공기관인 코레일이 본연의 사업인 철도 운송사업과 관련 없는 개발사업을 하도록 구역지정을 위한 절차를 받도록 허락 하고 ,이후 자격이 없는 민간 사업자인 드림허브에게 권한을 넘길 것을 예상하여 사업을 하도록 허락하고 공공기관인 코레일이 구역지정을 위한 공공기관으로 인정된 상태에서 공공기관이 아닌 민간사업자가 동시에 동의서 접수를 위한 예정자로 활동하게 하는 등 주민재산을 강탈하기 위한 온갖 편법이 동원되는 삼성 컨소시엄(28개회사) 사익, 오세훈 시장의 치적 , 코레일의 부채탕감의 기회를 위한 엉망진창인 불법개발이기에 반대합니다.

Ⅲ. 건축법에 위반하기 때문에 반대한다.

1) 도심지 경관에 있어 오세훈 시장은 한강의 공공성 회복을 주장하며 이촌2동의 아파트를 병풍아파트라 칭하며 철거대상이라 칭하지만, 한강변에 위치한 아파트가 한 두 개가 아닌 형평성에 어긋나는 발언을 하여 주민을 분노케 하고 있으며, 이촌 2동에 위치한 아파트를 병풍아파트라 한다면 개발 이후의 초고층 (150층 이상) 건물 및 여러 개의 초고층 (50층-70층) 주상복합 및 오피스텔은 남산에 버금가는 콘크리트 태산 내지는 콘크리트 숲이며, 한강에서 바라 볼 때 남산을 바라보는 것을 막아 도시경관을 해치는 환경제앙의 핵심축이 예상됨으로 이를 반대합니다.

위의 여러 구역지정을 위한 제안의 모순을 지적한 내용을 고려해 구역지정을 위한 제안 내용을 수용하지 않기를 바랍니다 .

발제 1

오세훈 시장 주택정책 3년 평가

김수현/ 세종대 도시부동산대학원 교수

1. 서울시 주택현황

① 주택재고

- 2007년 말 현재 서울의 주택재고는 주택수 기준으로 2,392.4천호, 거주단위 기준으로 3,173.9천호
 - 단독·다가구주택에는 평균 약 3가구 거주

<표 1> 서울시 주택재고 현황(2007년 말 현재)

(단위 : 호, () 안은 %)

구 분	단독/ 다가구주택	아파트	연 립 주 택	다세대 주 택	기 타	계
주택수 기 준	443,448 (18.54)	1,332,200 (55.68)	143,802 (6.01)	442,927 (18.51)	30,055 (1.26)	2,392,432 (100.00)
거주단위 기 준	1,224,910 (38.59)	1,332,200 (41.97)	143,802 (4.53)	442,927 (13.96)	30,055 (0.95)	3,173,894 (100.00)

② 주택공급량

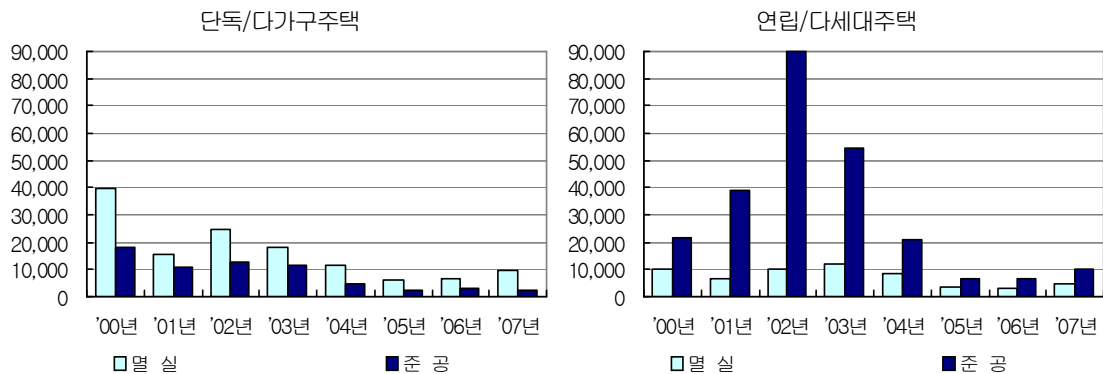
- 2005년부터 2007년까지 3년간 사용승인기준 주택공급은 거주단위 기준으로 2005년 58.9천호, 2006년 50.8천호, 2007년 47.3천호 등 연평균 52.4천호 임.
 - 전용면적별로는 60㎡ 이하 : 60㎡ 초과~85㎡ : 85㎡ 초과가 26.2% : 45.5% : 28.4%

<표 2> 사용승인기준 주택공급 현황(거주단위 기준)

(단위 : 호)

구 분	전용면적			주택유형			계
	60㎡ 이하	60㎡ 초과 ~ 85㎡	85㎡ 초과	단독/ 다가구	아파트	연립/ 다세대	
2005년	11,622 (19.72)	27,888 (47.31)	19,438 (32.97)	2,276 (0.86)	49,974 (84.78)	6,698 (11.36)	58,948 (100.00)
2006년	12,001 (23.61)	22,626 (44.52)	16,196 (31.87)	3,161 (6.22)	41,116 (80.90)	6,546 (12.88)	50,823 (100.00)
2007년	17,482 (36.92)	20,919 (44.18)	8,946 (18.89)	2,450 (5.17)	35,203 (74.35)	9,694 (20.47)	47,347 (100.00)
전 체	41,105 (26.16)	71,433 (45.46)	44,580 (28.37)	7,887 (5.02)	126,293 (80.38)	22,938 (14.60)	157,118 (100.00)

- 2005년 이후 공급된 주택은 아파트(80.1%)와 연립 및 다세대주택(14.0%)이 대부분을 차지
 - 단독주택은 지난 8년간 107.2천호가 멸실된 반면, 공급은 지난 8년간 11.8천호, 2005년 이후에는 2.1천호에 그쳐, 재고가 꾸준히 감소



<그림 1>단독/다가구주택과 연립/다세대주택의 멸실·준공 추이(거주단위기준)

③ 주택보급률

- 2007년 말 현재 서울의 모든 가구와 거주단위 주택을 포함하는 실질 주택보급률은 93.2%
 - 서울시 내에 있는 주거용 오피스텔과 겸용(주거+업무) 오피스텔 136.9천호까지 포함할 경우 실질보급률은 훨씬 더 높아질 것(약 98%)으로 예상(오피스텔의 약 80%는 주거용으로 사용되는 것으로 추정)

※ 그러나 국토해양부는 오피스텔은 법적으로 주거용이 아니라는 이유로 주택보급률 산정에서 제외한다는 입장

- 실질보급률의 경우 관악구·중구·동대문구를 제외한 대부분의 자치구에서 90% 이상으로 집계

※ 보급률 집계방식의 변화

2009년 이전: 소유기준 주택수 / 보통가구수(1인 가구, 외국인, 비혈연가구 제외)

2009년 이후: 거주단위 주택수 / 일반가구수(외국인, 비혈연가구 제외)

<표 3> 서울시 주택보급률 현황

자치구	주택재고		가구수		주택보급률	
	주택수기준 (호)	거주단위 기준 (호)	보통가구 (가구)	일반가구 (가구)	(구)보급률 (주택수/ 보통가구)	(현)보급률 (거주단위/ 일반가구)
전 체	2,392,432	3,173,894	2,603,453	3,403,958	91.9%	93.2%
총 로	39,275	50,572	39,069	56,084	100.5%	90.2%
중	32,189	39,575	32,558	47,950	98.9%	82.5%
용 산	57,770	77,696	56,490	78,288	102.3%	99.2%
성 동	78,453	105,253	87,084	114,653	90.1%	91.8%
광 진	66,447	121,339	95,924	129,422	69.3%	93.8%
동대문	84,120	119,494	96,614	134,942	87.1%	88.6%
중 랑	83,110	135,532	111,641	141,826	74.4%	95.6%
성 북	110,926	141,516	117,345	151,069	94.5%	93.7%
강 북	80,034	108,873	92,676	115,923	86.4%	93.9%
도 봉	95,618	113,293	100,488	119,803	95.2%	94.6%
노 원	182,254	192,562	165,414	196,780	110.2%	97.9%
은 평	110,270	140,010	121,320	149,612	90.9%	93.6%
서대문	82,641	111,145	89,576	121,216	92.3%	91.7%
마 포	97,264	128,135	98,660	138,880	98.6%	92.3%
양 천	121,616	147,544	127,671	152,475	95.3%	96.8%
강 서	143,388	173,629	146,202	183,105	98.1%	94.8%
구 로	99,265	130,593	108,770	136,477	91.3%	95.7%
금 천	50,740	82,139	66,501	87,592	76.3%	93.8%
영등포	86,488	127,659	105,935	139,463	81.6%	91.5%
동 작	92,843	131,178	107,153	140,753	86.6%	93.2%
관 악	105,906	170,369	133,714	208,551	79.2%	81.7%
서 초	101,029	120,152	98,966	128,484	102.1%	93.5%
강 남	143,919	182,913	131,431	191,307	109.5%	95.6%
송 파	151,104	186,610	153,487	192,315	98.4%	97.0%
강 동	95,763	136,113	118,762	146,991	80.6%	92.6%

주 : 보통·일반가구수는 서울시의 경우 연평균 증가율을 적용하여 산정하고, 자치구의 경우 보통·일반가구수 점유비율을 적용하여 산정함.

④ 공공임대주택

- 서울시의 공공임대주택 재고량은 111.9호로 전체 주택재고의 5.8%(전국 3.4%)
- 공공임대주택 공급 계획
 - 총목표량 : 30만호 (전체 거주단위 재고량의 10%)
 - 민선 3기(2001-2006) : 10만호 (착수 79천호)
 - 민선 4기(2007-2012) : 10만호

<표 4 >연도별 공급계획

2007	2008	2009	2010	2011	2012	계
20,881	16,110	12,774	15,972	16,026	18,487	100,250

<표 5 >주요도시 장기 공공임대주택 재고율('07년)

(단위: %)

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
5.81	3.70	4.47	3.0	7.07	5.40	2.66

자료: 국토해양부, 「임대주택재고」, 2007.

<표 6 >서울시 공공임대주택 현황(2008.6 기준)

(단위: 호, %)

영구임대	50년 공공임대	재개발 주거환경임대	국민임대	장기전세 (SHIFT)	계
47,224	18,949	48,036	6,947	2,016	123,172
38.3	15.4	39.0	5.7	1.6	100.0

- 공공임대주택 공급의 가장 큰 장애요인은 택지부족 문제
 - 전체 공공임대주택 재고의 36% 정도가 과거 택지개발사업지역이었던 노원구(21,602호)와 강서구(19,054호)의 2개 자치구에 편중

<표 7 > 서울시 공공임대주택 현황(2008년 6월 말 현재)

(단위 : 호)

자치구	영구임대	50 년 공공임대	재개발/ 주거환경임대	국민임대	장기전세 (SHft)	계
서울시	47,224	18,949	48,036	6,947	2,016	123,172
종 로	-	-	550	-	-	550
중	-	-	3,965	-	-	3,965
용 산	-	-	897	-	-	897
성 동	-	-	5,328	400	5	5,733
광 진	-	-	-	-	-	-
동대문	-	-	4,300	-	-	4,300
중 랑	2,811	861	-	-	8	3,680
성 북	-	-	4,210	-	-	4,210
강 북	4,181	-	2,897	-	-	7,078
도 봉	-	-	779	245	-	1,024
노 원	13,335	5,492	2,775	-	-	21,602
은 평	-	-	700	1,039	660	2,399
서대문	-	-	2,689	-	-	2,689
마 포	1,807	-	2,863	840	-	5,510
양 천	-	4,706	2,750	-	16	7,472
강 서	15,275	3,429	-	2,322	847	21,873
구 로	-	-	746	-	-	746
금 천	1,226	-	1,957	-	9	3,192
영등포	-	195	562	-	-	757
동 작	925	-	3,518	-	-	4,443
관 악	-	1,778	5,716	818	-	8,312
서 초	984	-	81	-	-	1,065
강 남	6,680	1,230	-	-	-	7,910
송 파	-	1,258	178	1,283	471	3,190
강 동	-	-	575	-	-	575

주 : 임대유기기간이 10년 이하인 공공임대주택 및 사원임대주택 매입임대주택(4,725호)을 제외함.

⑤ 다가구 매입임대 재개

- 노무현 정부 당시 중앙정부 주도로 시행된 ‘기존주택 매입임대사업’을 서울시에서도 재개(주택공사 소유 서울시 소재 매입임대 물량 : 약 4,000호)

※ 2009년 목표물량 : 800호

매입재원: 호당 7,000만원 (국고 45%, 기금 50%, 입주자 5%)

2008년 평균 매입비 : 1억 5천만원 (8,000만원 초과)

7,000만원 초과분 : 시, SH공사 각각 50%씩 부담

500호에 대한 소요예산 : 200억원 (호당 평균매입액-호당정부지원액)*500호
/2

<표 8> 서울시의 다가구주택 매입 현황

	2002-2003	2007	2008	계
거주 호수	1,251	15	181	1,427
건물 층수	175	2	23	197

⑥ 서울시의 자체 주거복지 지원제도

- 서울시의 주거복지 지원프로그램은 관리비보조, 민간임대 월세보조, 공공임대 주택 임대보증금(표의 음영부분)

<표 9> 주거지원 프로그램

구분	현금급여	관리비보조	민간임대 임대료보조	임대보증금 용자	전세자금 용자
2008년	11만가구	8,600가구	1,700가구	210가구	16,000가구
2009년	12만가구	10,000가구	5,000가구	320가구	35,000가구
지원내용	주거급여 22만원	동절기 월 2만원 하절기 월 1만원	월 4만 3천원 ~6만 5천원	임대보증금 최대70%까지	최대 4,900만원
지원대상	수급자	수급자 (임대주택)	차상위계층	공공임대 입주자	최저생계비 200%이하
재원	국비 + 시비	SH공사 예산	사회복지기금		국민주택기금

2. 오세훈 시장 공약과 정책

① 시장 선거과정의 공약

○ 강북 부활

- 26개 뉴타운 외에 24개 추가지정 → 추가지정 없음

○ 10만호 임대주택 건립(국민임대, 재개발·재건축 임대 등)

② 시프트주택(SHift) 도입

- 2009년부터 시프트주택(장기전세, 주변시세 80% 이하) 공급 : ‘소유’ 중심에서 ‘거주’ 중심으로 주택패러다임의 전환과 중산층 및 실수요자의 주거안정

○ 공급계획

- 기존 : 택지개발사업지구의 국민임대주택, 분양주택, 재건축매입임대주택으로 확보
- 향후 : 역세권 시프트사업을 통해 주로 확보
 - 역세권의 용적률을 500%까지 증가시켜주는 대신 계획대비 법정 용적률 증가분의 60%를 SHift 로 환수

※ 공급목표 : 11만호 (2007-2012 2만호, 2011-2018 9만호)

○ 시프트주택의 입주자격

- 재정 및 국민주택기금으로부터 지원을 받는 국민임대주택 전환분만 소득 4분위 이하의 저소득층이고, 나머지 유형은 소득에 관계없이 입주 가능

○ 전세가격

- 장기전세주택의 전세가격은 표준임대보증금에 표준임대료를 보증금으로 전환한 금액의 합산금액으로 하고 있으며, 산출한 전세가격의 주변 전세가격의 80%보다 클 경우에는 시세의 80% 수준으로 결정
- 실제 전세금 수준은 공공건설임대 시프트주택의 경우 평균 63.9%, 재건축매입임대 시프트주택은 평균 67.4%로 나타남. 시세의 70%도 못 미치는 단지가 2/3 정도에 달하며, 60% 미만인 단지도 약 1/3인 것으로 나타남 (2008년 8월 기준).

- 그러나 시프트주택의 실제 공급량은 2009년 현재 4,000호 미만이며, 택지개발이나 재건축임대주택 공급이 어렵기 때문에, 추가공급량도 극히 제한될 것으로 보임

- 오세훈 시장 임기 중에는 1만호 달성도 어려운 상황

- ➡ ‘소유에서 거주’로 패러다임을 바꾸겠다는 시프트주택 자체의 취지를 비판할 수는 없으나, 현행 방식 하에서는 공급량이 매우 제한적이며 그나마 한정된 자원을 중고소득층에게 집중시키는 문제점

- 반면 이를 대대적으로 홍보함으로써 실체에 비해 과대하게 치적쌓기용 수단이 되고 있는 상황

<표 10> 시프트주택 공급계획

단지명		공급호수(전용면적기준)							준공 예정시기	공급 예정시기
			33㎡ 이하	39㎡ 이하	49㎡ 이하	60㎡ 이하	85㎡ 이하	85㎡ 초과		
총계		3,144	0	0	0	1,973	1,033	138		
SH공사건설 계		2,169	0	0	0	1,183	848	138		
강일	5단지	60				60			2009.06	2009.02
	7단지	52				52			2009.05	2009.02
상계장암		380				230	120	30	2009.11	2009.05
은평	소계	765	0	0	0	276	489	0		
	은평2	141				45	96		2009.11	2009.05
	은평3	194				67	127		2009.1	2009.05
	은평4	83				54	29		2009.12	2009.08
	은평5	164				110	54		2009.12	2009.08
	은평11	183					183		2009.11	2009.05
신내2지구		866				565	193	108	2009.12	2009.08
장지1단지		46					46		2009.11	2009.08
재건축 계		975	0	0	0	790	185	0		
서초두산위브		6					6		2008.08	2009.02
트레지움										
(세종)										
래미안서초스위트		16				16			2009.01	2009.02
(삼호2차)										
반포자이		419				319	100		2008.11	2009.02
(반포주공3단지)										
강서센트레빌		21				21			2009.03	2009.02
(공향연립재건축)										
관악청광플러스원		2				2			2009.02	2009.02
(관악아파트)										
경남아너스빌		9					9		2009.05	2009.05
(비둘기아파트)										
래미안퍼스타지		266				199	67		2009.07	2009.05
(반포주공2단지)										
한라녹턴		3					3			2009.05
(초원연립)										
고덕주공1단지		미정								2009.11
온수연립		미정								2009.11
서초금호아파트		미정								2009.11
진달래3차아파트		미정								2009.11

③ 도시형생활주택(소형저렴주택) 확대

- 저소득층 1~2인 가구를 위한 적정 수준의 수요 맞춤형 주택공급
 - 총 18만호 : 기숙사형(10만가구), 원룸형(8만가구)
- 각종 정비사업으로 인한 서민형 주택수급 불균형 해소
 - 총 12만호: 단지형 다세대(7만가구), 소규모블록형(5만가구)
- 향후 10년간 총 30만가구 공급 (연간 3만가구)
- ➡ 인구구조 변화나 실제 도심주택 수요를 감안하면 도시형생활주택은 필요한 제도이나,
 - 도시형생활주택을 위한 지나친 주차장 규제완화가 생활환경 악화를 초래할 우려가 있으며, 기존 다세대주택 건립에 비해서 수익성이 떨어져 실제 공급가능성은 미지수임
 - 조금이라도 추가적인 수익성이 예상되는 곳에서는 재개발이나 뉴타운사업을 추진하는 데다, 이 경우 소규모 주택이 공급될 가능성이 낮음

<표 11> 도시형 생활주택의 유형

구분	계	서민형	일반형	비 고
		(85㎡미만)	(85㎡이상)	
공급 물량	30만	29만	1만	기숙사형, 원룸형, 단지형 다세대, 소규모 블록형

<표 12> 도시형 생활주택의 유형

구분	기숙사형 주택	원룸형 주택	단지형 다세대	소규모 블록형
주택 유형	6㎡~8㎡이상 규모의 공동주거 형태(개별화장실, 공동 취사 등)	12㎡이상 규모의 독립주거 형태 (개별화장실, 개별 취사 등)	33㎡ ~ 85㎡ 규모의 다세대 주택 단지(20~149세대)	33㎡ 이상 규모의 중저층(7층이하) 공동주택 단지 (100~299세대)
대상	저소득층 1인가구 (소득 1분위, 14만 4천가구 추정)	저소득층 1~2인가구 (소득 1~2분위, 28만 8천가구 추정)	소형주택 멸실에 따른 서민층 주택수요 대응	소형주택 멸실에 따른 서민층 주택수요 대응
대상지역	역세권, 대학가 및 학원가 밀집지역등 시장·구청장이 필요하다고 지정한 지역	역세권, 대학가 및 학원가 밀집지역등 시장·구청장이 필요하다고 지정한 지역	정비사업구역 외 일반주거지역의 저층주택(5층이하) 밀집지역	정비사업구역 내 일반주거지역의 저층주택(5층이하) 밀집지역
공급물량	10년간 10만가구 공급 (연 1만가구)	10년간 8만가구 공급 (연 8천가구)	10년간 7만가구 공급 (연 7천가구)	10년간 5만가구 공급 (연 5천가구)

④ 서울형 집수리사업(S-Habitat)

- 대상 : 민간주택에 거주하는 저소득층(기초생활수급자 등) 대상
- 방법 : 선정된 주택에 대해 집수리 봉사단(서울시 및 산하 기관 전 직원, 민간단체)을 조직하여 호당 100만원 범위에서 자원봉사활동 전개
- 내용: 도배, 장판, 조명 등 생활 편의시설 전체
- 예산 : 100만원 X 3천세대 = 30억원(서울시 20억원, SH공사 10억원)

⑤ 뉴타운사업

- 현재 진행 중인 뉴타운사업은 기본적으로 이명박 시장 당시 정한 방식으로 추진 중
- 사업추진 현황
 - 현재까지 뉴타운사업은 26개 지구에서 2,406ha에 걸쳐 지정. 이는 1973년부터 2008년까지 36년간 재개발사업으로 지정된 면적 1,939ha의 1.24배, 그동안 완료된 재개발구역 면적 1,007ha의 2.4배
 - 2008년 현재 서울시에서 사업이 예정되거나 추진 중인 면적은 총 5,055.9ha으로 분당신도시의 2.6배
 - 지금까지 구역지정과 사업이 시행되는 구역수는 뉴타운과 균형발전촉진지구에서 176개소, 주택재개발사업 133개소, 주택재건축사업 88개소 등으로 모두 397개소에서 사업이 추진되거나 예정
 - 특히 재건축사업 예정구역 298개소 중 단독주택 재건축이 225개소나 되어 앞으로 재건축사업으로 인한 단독주택의 대량 멸실이 예상

<표 13> 도시재정비사업구역 현황(2008.7.31기준)

구분	예정구역	구역지정	사업시행	사업완료	계
뉴타운	316(26개 지구)	131	30	6	
균축지구+세운	(9개 지구)	12	2	-	
주택재개발	177	57	76	306	616
주택재건축	298	50	38	13	399
단독주택	225	24	12	-	261

자료: 서울시주거환경개선정책자문위원회(2009)



<그림 2> 서울시 뉴타운사업 분포

○ 주택공급

- 현재까지 사업계획이 수립되었거나 수립중인 뉴타운지구를 대상으로 분석한 결과 뉴타운사업 이전에는 194천 세대가 임차가구였는데 반해, 공공임대주택은 44.7천호만이 공급되어 사실상 약 15만호의 임대주택이 감소하는 것으로 나타남.
- 반면 자가소유자는 9.7만 세대인데 반해 분양주택은 18.6만호가 공급되어 약 9만호의 자가주택이 증가. 결과적으로 뉴타운사업의 주택공급은 저가 임대주택의 재고 감소를 통해 분양 주택을 공급하는 방식

<표 14> 뉴타운사업(재정비촉진) 지구의 주택재고 변화

	기존 세대수			계획 세대수		
	전체	소유자	임차자	전체	분양	공공임대
시범 은평, 길음, 왕십리	25,703	10,943	14,760	35,272	24,072	6,989
2차 한남을 제외한 11개 지구	126,389	49,689	76,700	123,054	79,308	20,213
3차 시흥, 창신송인을 제외한 9개 지구	139,680	36,834	102,846	124,684	82,500	17,578
계	291,772	97,466	194,306	283,010	185,880	44,780

주: 계획세대수 중 전체는 분양주택과 공공임대주택 외에 존치주택의 합임.

○ 뉴타운사업의 문제점

- 원거주민 재정착률 저조 : 15% 미만 수준
- 저렴주택 멸실과 서민들의 주거비 부담 증가 → 주변지역 전월세가격 급등

<표 15> 뉴타운사업 전후 주택수준 비교

구분	사업전	사업후
전용면적 60㎡ 이하 주택비율	63%	30%
매매가 5억원 미만 주택비율	86%	30%
전세가 4천만원 미만 주택비율	83%	0%
평균 주택규모(전용면적)	80㎡	107㎡
평균 주택가격	3억9천만원	5억4천만원

- 주택유형 편중과 가구형태 미반영 : 2005년 현재 1~2인 가구가 전체 가구의 40%에 이르고, 뉴타운사업구역은 특히 1인 가구만도 30~40%이지만, 신축 주택은 대부분 중형 이상
- 영세한 고령가옥주들은 여유 공간을 임대한 수입으로 생활하고 있으나, 아파트 일변도 개발로 인해 생계수단마저 상실
- 주거세입자에 대한 보상이 편법에 그치는 경우가 늘어나는 가운데, 영업세입자 보상문제 부각
- 공공의 지원 및 갈등조정 역할 미미

○ 정부·여당 및 오세훈 시장의 개선대책

<정부(여당)>

- 영업세입자 보상 확대(휴업보상금 3→4개월, 잔여상가 분양권)
- 순환개발방식 도입
- 시군구에 분쟁조정기구 설치
- 회계감사 및 감정평가 기관을 지자체가 선정
- 건물주도 세입자 보상금 일부 부담

<서울시>

- ① 정비업체와 시공사 중심의 사업진행→‘공공관리자 제도’로 투명성 확보
- ② 사업 동의서 일괄 징구→ 주민 직접 참여율 향상하고 정보공개 강화
- ③ 분담금 추산내용 제시 못해 주민갈등→‘정비사업비 산정프로그램’개발
- ④ 세입자 대책 강화→ 휴업보상금 기준 상향, 철거 과정 인권침해 여지 줄여

- ⑤ 세입자 대책 강화→‘철거도 시공의 일부’개념으로 시공사의 시행 의무화
- ⑥ 정비사업체의 전문성 부족과 영세성→ 등록기준과 등록 취소·제한 강화
- ⑦ 기반시설 설치비용, 주민부담→ 공공도 부담, 기반시설 확대

➡ 용산참사 이후 재개발·뉴타운사업의 문제점과 개선대책에 대한 논의가 무성했으나, 오세훈 시장은 문제점에 대해서는 인정하면서도 기존 방식을 유지한 상태에서 **과정관리와 투명성 제고**에만 집중

- 무엇보다 공공의 재정지원에 대해 명확한 목표와 기준을 제시하지 않고, 효과가 검증되지 않은 공공관리자 제도에 의존
 - 지속적인 도시재생의 필요성을 인정한다 하더라도 현행 재개발 및 뉴타운 사업은 서민주거불안의 진원지로서 근본적인 대책을 시행하지 않을 경우 심각한 사태가 불가피
 - 그동안 상대적인 경기부진으로 뉴타운사업 진척이 느려졌기 때문에 그나마 이 정도였지, 앞으로 본격화될 경우 심각한 문제 야기될 우려
- ※ 재개발 관리처분 추이 : 6구역/1,868가구('06) → 17/10,256('07) → 21/9,596('08)

⑥ 대규모 개발사업 추진

- 한강르네상스 사업(용산, 마곡, 망원, 여의도, 뚝섬, 광나루 등)
 - 도심재창조, 산업뉴타운, 상암DMC 등
- ➡ ‘설익은 계획’이라는 평가가 있지만, 거의 서울 전역에 걸친 조감도형 개발계획에 재개발·재건축·뉴타운계획까지 겹치면서 개발 기대심리 증폭

3. 서울시 주택정책의 평가

① 이명박 정부의 시장만능주의에 부응하여 시장불안에 일조

- 이명박 정부는 ‘공급 확대’와 ‘금융 관리’만으로 부동산 가격을 안정시킬 수 있다는 믿음 아래, 부동산 경기부양을 위한 세제완화, 재개발·재건축 규제완화에 몰두
 - 공급 확대는 그 과정상의 부작용 뿐 아니라, 대형평형 공급, 개발이익 독점, 소유편중 등 배분상의 문제가 해결되지 않으면 결코 가격안정의 충분조건이 될 수 없음
 - 금융 관리는 우리나라 특유의 전세제도(구입자금의 40~50%를 전세금으로 이미 확보), 사전 상속관행, 이미 많이 풀린 부동산자금 등으로 인해 절대로 만능의 시장안정 대책이 아님
- 오세훈 시장은 이러한 기조의 정책이 문제를 야기할 수 있다는 점을 인정하면서도, 경기부양을 위한 조속한 사업추진 기조에 동조하는 모순적인 태도
 - 뉴타운 추가지정을 않은 것이나 중앙정부의 재건축 규제완화 요구에 신중을 기한 것은 평가할 수 있으나,
 - 결과적으로는 핵심요구를 수용했으며, 특히 2008년 총선과정에서 뉴타운사업에 대한 애매한 태도로 사실상 ‘뉴타운 사기극’을 방조
- 특히 최근의 전월세 가격 불안은 결코 가격회복이나 시장정상화 수준이 아니며, ①저금리 하의 가격상승과 연동되어 나타나는 구조적인 문제, ②재개발·재건축 이주수요와 저렴주택 멸실에 따른 가격상승이 중첩되어 나타난 것으로,
 - 2년 단위 재계약 관행을 생각하면 2010년도 체감 전세가격 상승이 현재보다 더욱 심각한 문제를 야기할 것으로 보임
- 최근 개발제한구역 해제지역을 중심으로 보금자리 주택을 대대적으로 공급하겠다는 이명박 정부의 계획은 기존 시가지의 서민주거 불안을 해결하는 데는 도움이 되지 못함
 - 한편에서는 저렴주택을 부수면서, 외곽에는 서민층들을 위한 주택공급을 약속하고 있는데 1~2인 영세가구에겐 보금자리 주택은 너무 비싸고, 멀고, 큰 주택임

② 문제가 심각한 뉴타운사업의 계속 추진

- 뉴타운사업에 대한 서울시주거환경개선정책자문위원회의 권고와 오세훈 시장의 문제점 인정에도 불구하고 확정된 개선대책은 매우 미흡함
- 특히 세입자용 공공임대주택이 일선 현장에서는 거의 건립되지 않고 있음에도 마치 이 문제는 충분한 대책이 수립되어 있는 양 대처하고 있음
- 저렴주택 멸실과 영세세입자들의 이출 추세가 계속되고 있어, 이 상황을 실질적으로 개선할 수 있는 근본적인 대책이 필요함

- 서울시의 명확한 재정지원 계획과 그에 상응하는 공공성 강화 없이는 문제해결 불가능함
- o 2010년은 **도시재정비 10개년 계획**을 수립하는 연도로, 지방선거 과정에서 정비구역 지정여부가 무분별하게 공약됨으로써 2008년과 같은 혼란과 과잉기대 심리가 재연될 소지가 있기 때문에 그 이전에 도시재정비사업의 올바른 방향을 재정립해야 함

③ 실제 서민들에게는 도움이 되기 어려운 선정적이고 전시적인 정책 추진 : 시프트주택

- o 시프트주택은 그 취지에도 불구하고 ‘그림의 떡’이 되고 있음. 인기가 높은 재건축지역에는 더 이상 공급될 가능성도 없음
- o SH 공사의 모든 자원을 이 사업에 집중시키는 반면 뉴타운 및 재개발사업 과정의 멸실주택에 대응한 임대주택확보는 법적 요건도 충족시키지 않는 지역이 허다함
- o 시프트주택을 하지 말라는 것이 아니라, 서민들의 고통을 외면하면서 우선 순위를 둘 것이 아니라는 것임
- o 이와 함께 오세훈 시장의 전시형, 단기성과형 개발프로젝트의 남발은 **도시공간을 재선을 위한 광고판으로 사용한다는** 느낌을 지울 수 없음
 - 이미지가 아니라 서민을 위한 실질적인 대책이 필요하며, 이는 2010년 지방선거의 성격을 올바르게 유도하기 위해서라도 반드시 짚어야 할 문제임

➡ **오세훈 시장 재임 3년** 간은 “참여정부 말기의 전방위적인 부동산 가격 억제 → 이명박 정부의 등장과 무분별한 규제완화 → 서브프라임 모기지 사태의 파급과 부동산 경기부양 추진 → 2009년 중반 이후 가격회복을 넘은 부동산 거품의 재연”이 이어지는 과정이었음

- 오세훈 시장은 이러한 일련의 과정에서 때로 현실적인 문제의식을 보이기도 했으나, 끝내 정부·여당의 정책 기조에 동조함으로써 결국 최근 나타나는 부동산 거품의 재연, 서민주거 사정 악화의 책임을 함께 질 수밖에 없게 됨
- 문제를 인식함에도 불구하고 미봉책으로 일관하는 데는 ‘비겁하다’는 비판을 가하지 않을 수 없음

4. 서울시 주택정책의 방향과 과제

① 주택정책에서 서울시의 역할과 책임

- 우리나라의 주택문제와 정책은 정치적인 이슈로 부각되어 있으며, 특히 서울의 주택문제는 서울시의 협조를 얻되 결국 중앙정부가 직접적으로 개입하고 책임을 지는 방식으로 운영되어 왔음
 - 조세, 금융, 개발이익환수 등 수요관리 정책과 택지개발, 도시재생 등의 공급관리 정책 전반을 중앙정부가 주도하고 책임을 지는 방식이었음
- 그러나 특히 이명박 시장 재임기간 중에 중앙정부와 서울시의 접근방법·철학이 차이를 보이면서, 서울시의 역할과 책임에 대한 고민이 시작됨
- 기본적으로 서울시는 **도시계획 및 지역지구제라는 막강한 권한**을 통해 주택의 공급과 재생에 대해 영향을 끼치고 있음. 최근 서울시 주택시장 변화에는 중앙정부 정책보다도 오히려 서울시 정책의 영향이 더 크게 나타나는 상황임
 - 구체적으로 재건축 용적률·층고, 재개발 및 뉴타운사업 방식, 도심 및 역세권 개발에 대한 실질적 권한을 서울시가 가지고 있음
- 따라서 서울시의 주택문제에 대한 인식과 접근법은 매우 중요하며, 2010년대에는 중앙정부의 정책보다 더 중요한 비중을 차지할 것으로 보임
 - 서울시는 현재 **주택의 절대부족 문제는 해결한 상태**이지만, 도시재생사업을 통해 보다 나은 주거환경과 주택수준을 제공해야 하는 과제가 있음. 또한 저출산·고령화 추세를 반영하여 도심 소형주택 공급을 늘려야 함
 - 따라서 절대량 부족시대에 **중앙정부 주도**의 급격한 주택공급 방식이 아니라 **도시의 여건과 환경, 기존 거주자의 특성을 감안하여 점진적으로 도시주거환경을 개선해** 나가야 함
 - 서울시는 기존 도시에 대한 충격을 최소화하면서 주민들이 재정착할 수 있는 방향의 (점진적인) 도시재생사업을 주도하는 한편, **중앙정부는 장기간이 소요되는 이 과정 중에 투기수요가 발생하지 않도록 수요관리에** 공조해야 함

② 재개발·뉴타운사업을 통한 서민주거 향상

- 재개발(뉴타운) 사업 성격의 재확인
 - 도시재생사업은 물리적으로 노후·불량할 뿐 아니라, 거주민들의 사회·경제적 상황 역시 열악한 조건에 있는 지역을 대상으로 한 공공적·공익적 성격의 주거환경개선 사업임
- 원거주민이 체감할 수 있는 주거환경개선
 - 재입주율 제고를 위해 주민능력에 부합하는 사업 추진
 - 이를 위해서는 공공지원 강화가 핵심적인 요소
- 우량주택 및 서민주거 공급효과의 조화
 - 도시재생사업의 우량주택 공급효과를 인정하되, 적정 규모 주택의 조화

- 소형 임대주택 공급확대의 계기
- 지역여건 및 사업방식에 따라 용적률 인센티브 활용
- 갈등 최소화와 주민참여 보장
 - 공공의 정보제공 및 교육기능 활성화
 - 공익적 조정기능 도입
 - 사업절차를 간소화하되 필수절차는 강화
- ➔ 2대 과제 : 연간 1조원씩 20년 간 도시재생사업에 투자를 통해 서민들이 실제 재입주 할 수 있는 방법 시행 + 도시재생지원단 설치를 통해 서울시의 조정·관리, 주민지원 기능 강화

③ 재건축 개발이익환수와 서민주거지원

- 최근 시장불안의 진원지는 재건축사업에 대한 무분별한 규제완화임. 늘어난 개발이익에 대한 사회적 환수장치가 없는 상태에서의 물리적인 규제 완화는 곧바로 소유자의 이익 독점(가격상승)으로 나타나면서, 전반적인 투기심리 확산과 시장불안정으로 이어짐
- 재건축임대주택은 서울시가 자랑한 시프트주택의 핵심수단이었음. 이를 포함한 개발이익환수 장치를 강화하고, 이를 통해 조성한 비용으로 서민주거지원 확대 필요
- 또한 개발제한구역 해제지에 건립되는 보금자리 주택단지는 임대주택 비중을 줄이고 중대형을 늘리는 등 개발이익의 편중현상이 나타나고 있으므로, 중대형 분양가의 시세차익 일부를 환수하여 서민용 주거지원에 활용해야 함

④ 주거복지정책의 내실화

- 재개발·뉴타운사업 자체가 서민용 저렴주거를 확대하고 질을 높이는 계기가 되어야 하며, 이는 곧 주거복지를 확대하는 과정임
 - 도심지내 소형주택, 임대주택의 확보
- 입주자 만족도가 높고 사회통합에 유리한 기존주택 매입임대사업을 확대하고, 관리·운영에 대한 지원 확대
 - 특히 주택공사가 맡고 있는 서울시내 매입임대주택의 운영·관리를 서울시(자치구)가 담당하여 지역주민의 주거복지에 대해 책임지는 방식으로 전환
- 복잡한 임대주택의 종류를 단순화하고 임대료 차등부과를 통해 거주자 혼잡과 인근지역 입주를 유도
 - 장기적으로 주택공사 소유의 공공임대주택을 포함해서, 임대주택의 소유·운영·관리를 지방화하는 방향으로 전환
- 노숙인·쪽방 거주자·고시원 등 불안정 주거계층에 대한 주거지원을 강화하고,

응급주택 개념의 주거지원

서울시 민선4기 부동산정책 평가

김남근/ 참여연대 민생희망본부 본부장, 변호사

1. 들어가며 : 오세훈 서울시장의 주거복지혁명은 이루어지고 있는가

오세훈 서울시장은 주택정책과 관련하여서는 주요공약으로 뉴타운개발지구 50개 추가지정, 공공임대주택 10만호 공급 등이 두드러진 것이었으나, 그 뒤 재임 초기 은평뉴타운의 고분양가 논란, 2007년 상반기 재개발·재건축의 과속개발로 인한 전세대란 등 서울시 주택정책의 문제점 등이 크게 노정되는 과정을 거치며 정책변화를 시도하고 새로운 주택정책을 내놓기도 하였다. 자신의 공약과는 달리 추가적인 뉴타운개발지구 추가지정을 중단하고 민·관의 전문가로 구성된 주거환경정책 자문위원회를 거쳐 뉴타운·재개발정책의 정책전환을 시도하고 있고, 역시 민·관 전문가들로 구성되는 분양가심의위원회를 통하여 은평뉴타운, 장지·발산지구 등 서울시 도시개발공사가 개발하는 공영개발지구에 대하여는 후분양제와 과감하게 분양원가공개와 분양원가에 기초한 분양가격산정 등 시민사회가 요구하는 분양가정책을 과감하게 시행하기도 하였다. 공공임대주택정책에서도 중산층까지를 대상으로 하는 장기전세주택(시프트)제도를 도입하여 공공임대주택정책의 지평을 넓히고 서울시 도시개발공사가 공영개발지구에서 분양하기로 예정되어 있던 분양예정주택들을 장기전세주택으로 전환하여 공급하기도 하였다. 그래서, 서울시는 재개발·재건축 사업에 공공관리자를 도입하는 발표를 하면

서 오세훈 시장의 주거복지혁명이 마무리되었다면서 1단계 분양원가공개와 후분양제, 2단계 장기전세주택 시프트에 이어 3단계의 주거복지혁명이 공공관리자 도입이라고 하였다.

그러나, 종전의 서울시 주택정책을 관성적으로 답습하는 것이 아니라 문제로 제기된 점에 대하여 민.관의 전문가들의 자문을 얻어 새로운 정책과제를 선정하고 과감하게 시도한 점에서 나름의 새로운 정책변화를 시도하여 오고 있다고 할 수 있으나, 새로운 정책과 사업의 시행목표, 개혁의 수준과 결과가 시범적, 제한적이고 좀 더 단계적.순차적 개발이나 공영개발, 분양가검증제도의 전면적 확산, 재개발.재건축 과정에서의 적극적인 공공임대주택 확보 등 근본적인 개혁이나 전면적인 시행으로 나아가지 못하고 있어 자평하듯이 주거복지혁명이라고 하기에는 매우 미흡하다고 보여진다.

개혁적 정책의 시행과정도 정치권과 중앙정부의 정책적 노선의 차이를 드러내지 않고 새로운 주택정책의 시행이 중앙정부의 개발드라이브정책과 충돌하여 정치적파장이 확산되는 것을 지나치게 의식하여서인지 시기를 놓치고 주택행정 문제점이 최악으로 악화된 상태에서 진단과 대안이 나오거나 진단과 대안을 제시해 놓고도 제대로 시행하지 못하는 한계도 보여지고 있다. 뉴타운.재개발의 과속개발로 인한 전세대란, 세입장 등 주거약자의 저항, 원주민재정착율이 20%도 되지 않는 문제 등이 이미 크게 노정되어 더 이상의 밀어붙이기식 개발행정이 불가능하고 2007년도 상반기에 이미 강북 전세대란을 겪기도 한 상황에서 여당이 뉴타운 개발공약을 2008년 총선의 주된공약으로 내걸고 국회선거에 임하자 침묵을 지키다가 국회의원 선거가 끝나자 뉴타운추가지정 중단과 뉴타운.재개발정책의 변화를 공개적으로 밝히기 시작하였다. 근본적 대안마련 후 단계적.순차적 개발을 천명하였음에도 중앙정부가 2008년 9.19. 정책에서 도심에서의 100만호 주택공약을 내걸고 뉴타운 2배 추가지정, 재개발.재건축 규제완화를 통한 개발속도 가속화를 발표하였을 때에도 중앙정부의 주택정책과 서울시 주택정책의 진단과 대안이 상당한 차이가 있음을 드러내지 않고 서울시 주택정책의 나아갈길을 조기에 제시하지 못하고 있는 사이에 2009년 1월 용산참사와 같은

그간 서울시 재개발정책의 극단적인 문제점을 드러내는 사건을 발생하기도 하였다. 서울시 자문위원회가 서울의 뉴타운.재개발정책의 문제점을 공개적으로 진단하고 그 대안을 내놓은 발표는 용산참사 발생하기 불과 1주일 전쯤이었다.

이 발제에서는 서울시 주택정책의 기존의 문제점과 오세훈 서울시장의 재임중 제시한 여러 대안내용의 타당성을 진단해 보고 그러한 대안이 실제로 제대로 실시되고 개혁의 성과를 내오고 있는지 그 시행과정도 입체적으로 평가해 보고자 한다.

2. 뉴타운.재개발 관련 주택행정

2-1. 정비사업시 수급조절정책 : 과속개발로 인한 주택멸실을 급속증가와 그에 따른 전세대란 등의 문제

(1) 전세난이라는 말은 주택임대차보호법에서 주택임대차의 최소기간을 2년으로 법정화한 이후 전세교체가 일어나는 매 짝수년 봄.가을 이사철에 일어나는 현상으로 인식되어 왔다. 그러나, 2007년 상반기에 서울 강북지역에서 일어난 전세난이나 2009년 봄.여름에 심각하게 발생하고 있는 서울과 과천 등 일부 서울주변지역에서 일어나고 있는 전세난은, 홀수년에 그것도 비수기인 여름에도 심각하게 발생하고 있다는 점에서 그 특징이 있다. 매 짝수년의 전세교체기에 발생하는 것과 다른 무언가 새로운 전세 이주수요가 대규모로 발생하고 있는 것이다.

(2) 재건축.재개발 등 정비사업으로 멸실되는 주택이 3만여 가구, 내년에도 4만여 가구가 넘어 이러한 재건축.재개발로 인한 엄청난 주택멸실을 상승과 그에 따른 전세이주수요의 급증이 전세대란의 직접적인 원인이 되고 있는 것이다. 주로 전세값 급등이 나타나고 있는 곳이 강동,송파,강서,용산,과천과 재건축.재개발 사업이 활발히 벌어지고 있는 지역이라는 점에서 그 원인이 잘 보여지고 있다.

재건축.재개발사업으로 주택이 멸실되어 이주하는 세대는 이미 자기집이 있는 세대이므로 새로이 집을 구입하는 것이 아니라 전세를 구하게 되고 자기 직장이나 자녀의 학교통학 등을 고려하여 주로 재건축.재개발사업이 벌어지는 주변지역에서 전세를 구하기 때문에 재건축.재개발사업으로 주택멸실이 많이 발생하고 있는 강동,송파,강서,용산,과천 등의 지역에서 전세난이 심화되고 있는 것이다. 게다가, 재건축.재개발로 멸실되는 연립주택이나 다세대.다가구 주택은 서민들의 전세주택용으로 활용되어 왔으나 우리의 개발방식은 양호한 연립.다세대.다가구 주택마저 모두 완전철거하고 새로이 아파트를 짓는 방식이어서 개발과정에서 발생하는 이주수요에 대처하기가 더욱 어려운 것이다.

<표 1> 정비사업으로 인한 2006년 이후 멸실/ 공급 전망

구분	2006	2007	2008	2009	2010	계
멸실	13,525	24,973	18,098	31,061	48,689	136,346
공급	9,707	12,145	11,669	11,074	22,539	67,134

* 2009. 1. 15. 서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완발전방안
(서울시 주거환경개선정책 자문위원회)

* 2005년까지 정비사업으로 멸실된 소형 저가주택의 이주수요는 신규 공급되는 단독·다세대 주택이 감당하였으나, 2006년부터는 신규·단독·다세대 주택 공급 급감으로 정비사업 철거 이주 수요를 감당 못함

(3) 이미 우리는 지금과 같은 전세대란을 2007년 상반기에도 경험한 바 있다. 2차 뉴타운지구 11곳 중 3분의 1 정도가 사업계획승인을 받고 이주를 시작하였는데도 갑작스럽게 2만여 가구의 주택멸실이 일어나고 주변지역으로 이주수요가 폭증하여 4,000만원 하던 전세보증금이 8,000만원이 되는 등 전세값 폭증현상이 발생하게 되었다. 이때는 강남지역의 재건축사업은 주춤하고 있던 상황이었어서 주로 강북지역을 중심으로 전세난이 심각하였으나 지금은 강남지역에서의 재건축사업도 활발히 추진되어 이 지역에서도 주택멸실이 높아져 이주수요가 폭증하고 있는 것이다. 당시 오세훈 서울시장은 이러한 과속개발, 동시다발적 개

발의 폐단을 절감하고 자신도 50여개의 뉴타운 개발지구를 추가지정하겠다는 공약을 내걸고 당선되었지만, 과감하게 더 이상 뉴타운 추가지구 지정을 중단하고 재개발사업에 대하여 단계적.순차적 개발을 추진하겠다고 발표한 바 있었다. 이를 위해 뉴타운.재개발사업에 대한 자문위원회를 구성한 바도 있었다.

(4) 이때 이미 이러한 추세를 그대로 방치하면 2009년, 2010년이 되면 10만가구의 주택멸실과 이주수요 폭증으로 전세대란이 일어날 것이라는 예고가 있었다. 하지만, 서울시의 이러한 구체적인 고민과 대안모색은 뒤로 하고 이명박 정부는 경제위기를 건설경기 활성화를 통하여 극복한다는 방향하에 수도권 도심에서 재건축.재개발 규제완화를 통하여 200만호의 주택을 공급한다는 2008년 9월 소위 9.19대책을 발표하였다. 수도권에서 뉴타운 지구를 2배 더 지정하고 재개발.재건축의 절차를 더욱 단축하여 개발의 속도를 더욱 빠르게 하고 소형주택, 임대주택 의무건설비율 등의 규제도 모두 폐지한다는 것이었다. 그 당시 서울시의 진단과는 정반대의 정책을 발표한 것이다. 이때부터 불과 2년 후에 닥칠 작금의 전세대란에 대비하여 서울시와 이명박 정부는 구체적 대안을 내지 못하고 서로 엇박자의 행정을 보여주었다. 국회에서 재건축에서의 소형아파트 의무비율 폐지에도 불구하고 서울시에서는 소형주택 의무비율을 유지하겠다고 하고 뉴타운 추가지정을 놓고 정부.여당과 서울시가 갈등양상을 보이기도 하였다.

* 서울시 뉴타운재개발 관련 일지

- 2006. 6. 5. 오세훈 시장후보 뉴타운 50개 지구 추가지정 공약
- 2007.12. 오세훈 시장 뉴타운사업 점진적 추진방안 발언
- 2008. 4. 9. 총선 한나라당 24명 후보, 민주당 23명 후보가 뉴타운 추가지정 공약
- 2008. 4.21. 오세훈 시장 뉴타운 추가지정 중단 담화 발표
- 2008. 5.13. 주거환경정책개선 자문위원회 구성방침 발표
- 2008. 9.19. 정부 “도심공급 활성화 및 보금자리 주택 건설방안” 발표 : 뉴타운지구 신규 지정 등 사업활성화, 재건축 사업절차 축진을 위한 안전진단, 시공사선정시기, 후분양 의무, 층수제한 등의

각종 공급규제 완화, 역세권개발, 단지형 다세대 주택 등으로 도심에서 100만호 주택공급, 2018년까지 보금자리주택 150만호 건설 등

- 2008.10.21. 정부 “건설유동성 지원” 등 발표 : 환매조건부 미분양주택 정부매입. 수도권 투기지역.투기과열지구 해제, 처분조건부 대출상환기간 연장, 1세대 2주택 중복보유기간 확대, 주택담보대출 만기연장 유도 등
- 2008.11. 3. 정부 “경제난국 극복 종합대책” 발표 : 재건축 소형평형 의무비율 완화(60㎡ 이하 20% 이상, 60-85㎡ 40% 이상에서 85㎡이하 60%로 탄력적용), 국토계획법까지 용적을 상향 허용(용적을 초과분의 30-50% 보금자리주택으로 환수), 강남 3구 제외 투기과열지구 해제, 수도권 전매제한 완화 (10-5년을 과밀억제권역 7-5년, 기타 5-3년) 등
- 2009. 1.15. 서울시 주거환경정책개선 자문위원회 개선방향 발표
- 2009. 1.20. 용산참사 발생
- 2009. 7. 1. 서울시 주거환경개선정책 실행계획 발표
- 2009. 8.23. 정부 전세시장 안정대책 발표 : 원룸.기숙사형 주택 주차장 설치기준.진입도로 규제 완화, 오시피스텔 바닥난방 허용.
- 2009. 8.27. 정부 보금자리주택 2018년 40만가구를 앞당겨 2012년으로 40만가구 공급 발표

(5) 결국, 예견되는 전세대란에 대한 대책없이 재개발.재건축사업을 속도를 내어 주택멸실이 빠르게 증가하자 전세대란은 점점 현실화되고 있고, 2010년에는 더 많은 주택멸실이 예견되고 있어 전세대란은 더 가속화될 우려도 있다. 하지만, 서울시는 뉴타운.재개발 문제에 대하여 공공관리자 제도 등 공공관리를 통한 토지등소유자의 경제적부담 완화, 갈등심화 문제에 대하여는 상대적으로 적극적인 대안제시와 해결의지를 보이고 있는 양상과는 달리 과속개발의 문제의 측면에서는 더 이상의 해결의지를 보이지 않고 있다. 전반적인 집값상승 분위기 속에서 너도나도 먼저,개발하려는 개발붐의 시대에 단계적,순차적 개발을 하도록 재개

발.재건축 추진세력이나 주민들을 설득하는 것이 쉽지 않고 중앙정부의 부동산 경기 활성화를 통한 경기부양정책, 개발드라이브 정책과도 정면으로 배치되기 때문인 것으로 보인다. 주택밀실율이 최고정점에 달하고 이명박 정부출범 이후 재개발.재건축 규제완화와 개발활성화정책으로 추진된 재개발.재건축 주책의 공급이 본격화되는 2012년까지는 전세값 급등과 같은 전세대란이 만성화될 우려가 있는 것이다.

(6) 총평

오세훈 시장도 추가뉴타운 50개지구 지정 등 과속개발 공약을 내걸고 당선되었지만, 2007년 전세대란을 겪으며 이러한 과속개발의 폐단을 일찍이 경험하였기에 과속개발을 막을 대책에 고심했던 것으로 보이나 2008년 총선과정을 거치며 뉴타운 추가지정을 통한 과속개발이 오히려 여당의 주요선거공약이 되고, 2008년 9.19.대책 등 2008년 하반기 본격적인 경제위기 상황속에서 이명박 정부가 도심개발 100만호를 포함 주택 200만호 공급정책 등 건설경기 활성화 정책으로 경기침체를 극복하겠다는 정책으로 본격화하면서 더 이상 과속개발을 막으려는 대책의 추진의지는 실종되어 간 것으로 보인다. 이미 재개발.재건축 개발붐으로 재건축.재개발대상 주택의 가격이 상승하면서 너도나도 먼저, 재개발.재건축을 먼저, 추진하겠다는 상황에서 주민들을 설득하여 단계적,순차적 개발을 하겠다는 것도 어려워 이러한 주민들의 개발이익에 대한 욕구와 정면으로 부딪혀 문제를 해결하겠다는 의지를 보이기 어려운 것으로 보인다. 2009년 전세대란에 대하여는 2007년 전세난 때와는 달리 서울시가 적극적으로 문제진단과 대안제시를 하려는 노력도 거의 보이지 않고 있는 것도 이러한 현실을 반영하는 것으로 보인다. 서울시가 2009.7.1자로 발표한 서울시 주거환경개선정책 자문단의 대안에 대한 실행계획 5개 분야 18개 대책 추진현황에 의하면 정비계획 수립시 시장 수급조절을 위한 사항을 포함하도록 하는 내용에 대하여는 2009.5.12. 도시및주거환경정비법(이하 “도정법”이라 한다.) 시행령 개정안이 입법예고 되어 있으나, 정비구역지정요건을 엄격히 하기 위하여 노후도 요건을 강화하는 도정법 시행령 개정안과 조례개정은 아직 추진되지 못하고 있다.¹⁾

2-2. 도심형 생활주택 정책 : 원주민 재정착을 제고 등을 위한 소형저가주택 공급정책 등

(1) 재개발·뉴타운사업은 본래, 원주민의 주거환경개선을 공고이 지원하여 추진하는 공익사업이나 원주민 재정착율이 20%도 안되는 등 재개발·뉴타운사업의 본질에서 벗어나 개발이익을 쫓아 개발사업을 벌이는 양상이 되고 있다. 게다가 이명박 전시장이 재개발·뉴타운사업을 강남을 대체하는 강북의 고급도시개발사업으로 정책목표를 수정하기까지 하면서 재개발에서는 20%로 제한하던 중대형 고급주택의 건설비율이 40%까지 확대되어 이에 따라 소형주택과 임대주택의 공급비율이 절대적으로 줄어드는 양상도 심화되고 있다. 게다가, 원주민들에게 공급되는 주택의 공급가격도 기본적으로 분양시점에 주변시세에 맞추어 평가되다 보니 조합원 부담금이 왕십리 뉴타운의 경우 20평대(40-85㎡)의 소형주택이 경우도 2억원을 초과할 정도이어서 기본적으로 분양가격을 정하는 방식을 달리하지 않는 이상 영세가옥주인 원주민이 재정착할 가능성은 매우 낮은 것이다. 세입자의 경우도 전세보증금과 월세가 개발이 결과가 급상승한 주변시세에 맞추어 평가되는 토지비를 반영한 건설원가의 일정비율로 책정되다 보니 개발전의 임대료에 비하여 지나치게 높아 임대주택 입주를 포기하는 경우가 많이 발생하고 있다.

(2) 이러한 문제를 해결하기 위하여 시민사회단체는 뉴타운사업의 경우에도 중저렴 중대형 고급주택의 건설비율을 20%이하로 낮추고 임대주택, 소형주택 의무비율을 강화하고 분양가 산정시스템을 주변시세에 맞추어 역으로 계산하는 것이 아니라 서울시가 장기·발산지고, 은평뉴타운에서 한 바와 같이 원가분석을 통하여 원가에 일정이윤을 더하는 방식으로 대폭 낮추어 원주민들의 부담금을 대폭 낮추는 방안을 제시하고 있다. 임대료에 대하여도 일본의 경우처럼 응능응능형의 원주민의 소득수준에 따른 차등책정제를 실시할 것을 제안하고 있다.

1) 재건축사업의 경우는 노후도 요건인 현행 3분의 2, 다세대가구 밀집지역 2분의 1을 노후도 산정방식을 동별 산정에서 연면적기준으로 바꾸고 다세대지역 완화규정을 삭제하는 도정법 시행령 개정이 필요하고 재개발사업의 경우는 현행 노후도 기준 60%를 재건축과 동일하게 3분의 2로 통일하고 점도율 40%를 도로율 50%(폭 6미터 미만 도로 연장비율)하고 호수밀도, 과소필지 기준을 삭제하는 조례개정이 필요하다고 하고 있다.

(3) 하지만, 서울시의 대안은 재건축.재개발과정에서 적극적으로 소형저가주택, 임대주택 건설의무비율을 확대하여 개발과정에서 공급되는 주택에서 소형주택, 임대주택을 더 확보하는 것이 아니라 이와는 별도로 7-20㎡의 기숙사형주택과 12-30㎡의 원룸형 주택 18만가구를 10년동안 역세권, 대학가, 학원가 등에 건설하는 것과 정비사업 구역외에 5층이하의 단지형 다세대주택(85㎡이하) 10년간 7만구를 건설하는 것, 정비사업 구역내에 5층 이하 저층주택을 10년간 5만호 건설하는 것 등을 대안으로 제시하고 있다. 어쨌든 소형주택의 경우에도 재개발.재건축으로 공급되는 아파트형의 주택은 그 공급가격이 비싸고 유지.관리를 위해서도 일정한 소득 이상의 중산층이 아니면 감당하기 어렵다는 전제하에 재개발.재건축으로 공급되는 20평형대의 아파트 보다 훨씬 면적이 작고 가격이 저렴한 별도의 소형저가주택 공급주택을 공급하는 정책을 대안으로 제시하고 추진하려고 하고 있는 것이다.

(4) 향후 세대의 형태가 여러세대가 같이 사는 형태보다는 1인 가구, 2인 부부 가구, 등이 많은 증가할 전망이어서 이러한 소규모 핵가족을 대상으로 한 원룸형, 기숙사형주택을 공급하는 정책도 필요한 것이지만, 이러한 원룸형,기숙 주택은 가족 함께 거주하고 있는 세대에게는 해결책이 될 수 없는 것이다. 대학가, 학원가, 역세권 등에 있는 현재의 고시원과 같은 주거 아닌 근린상업시설이 주거로 이용되고 있고 화재 등으로 대규모 사상사고가 발생하는 등의 문제를 해결하기 위하여 현재의 고시원과 같은 비정상주거를 원룸형주택, 기숙사형 주택으로 발전시킨다는 것은 찬성할 일이지만, 이 부분이 현재 부족한 소형저가주택 공급의 주된 해결방안이 될 수는 없다. 더욱이, 원룸형 주택과 다세대주택 공급 확대를 위해 진입도로, 주차공간 확보 의무를 완화한다는 것은 80-90년대 건설한 다세대.연립주택 지역이 주차난, 도로난 등 난개발로 바로 슬럼화되어 다시 재개발의 대상이 되어 버렸던 교훈을 망각하는 것이다. 오히려, 현재의 뉴타운 지구내 존치구역을 확대하여 존치구역내 노후.불량도가 상대적으로 양호한 다세대주택을 정부가 대량매입 후 리모델링하여 도심형 임대주택으로 활용하는 것이 저렴한 재정으로 단기간내 해결이 가능한 정책이 될 수 있다.

(5) 비교적 노후,불량도가 양호한 연립주택.다세대주택 등은 존치지구로 묶어 남겨 둬으로써 개발과정에서 발생하는 이주수요를 이러한 전통적인 전세용 주택에서 흡수할 수 있도록 하는 것이다. 영국의 런던이나 일본의 동경의 경우 60-70년대를 거치며 현재 우리가 하고 있는 것과 같이 기존 주택을 전부 철거하고 그 위에 아파트를 짓는 도시재정비 방식을 폐지하고 정부와 지방정부가 도로,학교,문화시설,공원 등의 기반시설을 재정을 투입하여 재정비하고 그 과정에서 멸실되는 주택을 위해서만 그 주변지역에 용적율을 높여 공동주택을 건설하고 기존 주택들은 개축,리모델링 등의 방식으로 개량하도록 하는 방식으로 도시재정비를 추진하고 있다. 서울의 기존주택을 전부 철거하여 서울이란 도시에서는 주택은 대부분 아파트로 획일화되게 되는, 세계적으로 찾아보기 힘든 파행적인 도시를 만드는 것이 과연 바람직한 것인지 의문이 들지 않을 수 없다. 완전철거 방식과 이러한 존치지구에서 기존주택을 멋스럽게 개량.하도록 지원하는 방식의 개발이 도시전체의 계획에 맞추어 조화되게 도시재정비 플랜이 짜여져야 한다.

(6) 서울시도 한옥밀집지역은 보전지역으로 지정하여 한옥보수비용 용자지원을 하고 기반시설이 양호하여 개발주택 개량이 가능지역은 자율정비 지역으로 지정하여 주택개량자금 지원을 하며, 기반시설 보완이 필요한 지역에는 도시형 생활주택 등 소규모 블록형 정비수법을 확대하겠다고 하여 영국 런던이나 일본 동경과 같은 현지개량방식의 도시재정비를 현재의 전면철거후 개발형 정비사업방식과 함께 추진하겠다고는 하고 있다. 이를 위해 한옥지원 조례, 경과조례를 제정하고 건축기본조례를 재정중이라고 하고 있다. 하지만, 정비지구를 지정하여 전면철하는 방식의 정비사업은 이미 수십만가구가 대상이 되고 있는데, 이러한 보전관리방식 대상은 수천 세대에 불과하여 개발방식의 균형.조화가 이루어지지 않는다. 무엇보다 5-15여개의 소구역으로 이루어진 뉴타운개발지구내에서 양호한 다세대주택 등이 많은 지역은 존치지구로 지정하여 존치하는 방식이 아니라 이러한 양호한 다세대주택 등도 모두 전면철거하고 뉴타운 개발지역 주변에 도시형 생활형주택을 공급하는 방식은 소형저가주택의 공급에 한계가 있을 수밖에 없고 도시의 균형발전을 저해하는 것이다.

2-3. 공공관리제도 정책 : 뉴타운.재개발사업의 공공성 강화 등

(1) 서울시는 성수지구를 시범지구로 하여 재개발사업에 공공관리자 제도를 적극 도입하는 정책을 추진하겠다고 발표하고 지난 8월 24일에는 한남뉴타운(102만 2,763㎡) 5개 구역 전체를 공공관리 대상지로 선정해 사업추진이 효율성을 높이기로 하였다. 한남 뉴타운의 경우에는 지구내 1구역(한남3구역)만 서울시 예산을 지원해 공공관리자 제도를 적용할 방침이었으나 용산구의 요청으로 나머지 4개 구역도 서울시와 용산구가 절반씩 비용을 분담해 공공관리자 제도를 도입하기로 하였다고 한다. 공공관리자 제도는 구청장이 직접 공공관리자를 맡아 구청장이 전문관리업체를 선정하고 구청장의 감독하여 전문관리업체가 추진위원회 구성을 위한 동의를 받아 추진위원회를 구성하고 구청장의 감독하에 추진위원회가 설계자선정, 조합설립 등의 활동을 한 후 설립된 조합이 시공사 선정하는 절차를 구청장의 감독하에 이루어지도록 하겠다는 것이다. 현재 정비관련 업체들이 대형건설회사와 미리 연계되어 추진위원회 구성을 위한 동의를 받는데만 수백억원의 용역비가 오가고 설계업체, 시공사를 선정하는 과정에서 가계약 후 본계약을 맺는데 공사대금이 30% 이상 상승하는 등 많은 비용부담문제를 공공관리를 통하여 투명하게 처리하면 사업비의 20% 정도가 절감되어 원주민인 조합원들에게 1인당 많게는 1억원 이상의 분담금 인하효과를 거둘 수 있다는 것이 서울시의 전망이다.

<표 2> 서울시 주거환경정책 개선안

구 분		현 행	개 선	효 과
사업관리		민간(조합)	공공관리 (구청장, SH공사, 주공 등)	공공관리자 도입으로 투명성 확보
정비관련 업체선정	정비업체	추진위 구성 이후 추진위가 형식적 절차를 거쳐 기 개입업체 선정	정비구역 지정시 투명한 절차에 의거 구청장이 직접 선정	정비업체 난립과 동의서 매수·매도 등 부당한 업무처리 방지 및 가중되는 주민부담 감소
	설 계 자 (1)	추진위 구성 이후 추진위가 형식적 절차를 거쳐 기 개입업체 선정	추진위 구성 이후 추진위가 공공관리자의 선정 지침 및 제공된 분석자료를 바탕으로 선정	업체에 대한 분석자료 제공으로 부패고리 차단 및 주민 선택의 폭 확대
	설 계 자 (2)	조합 설립 이후 조합에서 형식적 절차를 거쳐 기 개입업체 선정	설계자(2) 선정 배제	
	철거업체	조합설립 이후 조합에서 형식적 절차를 거쳐 기 개입업체 선정	시공자가 철거업무를 수행토록하여 조합의 철거업체 선정 배제	시공자의 철거업무 수행으로 인권침해 요인 감소
	시 공 자	조합설립 이후 조합에서 구체적설계내역 없이 형식적 절차를 거쳐 기 개입업체 선정	사업시행 인가 후로 선정 시기 조정, 구체적 설계내역 분석한 자료를 바탕으로 공공관리자의 선정 지침에 의해 조합에서 선정	구체적인 설계내역과 분석자료 제공으로 부패고리 차단 및 주민의 선택의 폭 확대
사업기간		평균 8년	평균 6년	사업기간 단축에 따른 주민부담 감소
주민분담		조합 설립을 위한 동의서 징구시 사업비 및 분담내역 제시 불가 ※ 관리처분단계에서 분담내역 인지	프로그램 개발로 사업비 추산액 및 분담금 내역 산정하여 조합설립 동의서 징구시부터 제시	사업초기부터 분담금 내역 인지로 주민 불신 해소 및 사업선택권 보호
정보공개		7개 법규항목에 대해 목록과 개략적인 사항만 공개	15개 항목(8개항목 추가)에 대해 세부적인 상세내역 공개	상세한 정보제공으로 주민의 알권리 강화 및 주요결정에 대한 합리적 판단
표 준 서 (메뉴얼)		없음	정비사업의 단계별 · 관련자별 점검사항 등에 대한 표준서 개발	표준서에 의한 정비사업 전반에 대한 점검으로 투명한 사업추진 가능

* 자료 : 서울시

(2) 용산참사로 뉴타운.재개발 현행방식의 문제점이 총체적으로 노정된 상태에서 시민사회단체들은 공공이 재정지원을 통하여 도로.공원.지하철.문화시설 등 기반시설을 정비하고 개발이익은 각 단지별로 독립회계로 별산하여 그 개발지구 내에 임대주택공급이나 학교건설 등으로 사용하고 원주민들에 대한 분양가격은 장지.발산지구의 예처럼 분양원가에 일정한 이윤을 더하는 방식으로 책정하여 원주민들의 부담을 최대한 낮추는 방식의 “공공지원 주민참여 공영개발” 방식과 민간조합이 사업주체가 되는 경우에는 조합민주주의의 강화와 행정기관의 책임 행정 등을 뉴타운.재개발사업에 대한 개선대책으로 제안한 바 있다.

<표 3> 시민사회단체의 재개발(뉴타운) 사업 개선 요구(안) 대비 정부의 반영 여부

제도 개선 요구			정부 반영 여부
공공지원 주민참여 공영개발	1.공공지원(기반시설 확충) 공영개발	-기반시설 설치비용을 조합원인 원주민이 부담하는 민간개발에 비해 조합원들의 부담을 낮추는 공공지원 공영개발 요구	-미반영
	2.주민부담 최소화 공영개발	-국민주택규모의 소형주택에 대해 분양원가에 기초한 분양가격으로 공급 요구	-미반영
	3.주민재정착 공영개발	-원주민 재정착율을 높이도록 소형주택과 임대아파트 공급 확대 요구	-미반영
	4.주민참여 공영개발	-공영개발시행자와 분양가격, 소형주택 규모와 배분 협의 및 세입자의 경우 세입자대표기구를 통해 임대주택 입주가격, 임대보증금, 임대료 수준 협의 진행	-미반영
	5.개발이익 채투자 공영개발	-환수되는 개발이익을 당해 재개발(뉴타운) 사업현장의 기반시설 설치비용, 임대주택 건설비용 등으로 채투자	-미반영
	6.세입자 보호 공영개발	-세입자를 위한 임대주택 의무건설비율 상향 -세입자에 대한 전세 등 주택자금 저리 융자 -임대보증금과 임대료를 세입자의 소득 수준에 따라 차등 지급	-미반영, 오히려 후퇴 -주거이전비 자격기준일 구역지정공람 공고일 3월전으로 법제화 추진
	7.상인 이주대책 지원 공영개발	-재개발(뉴타운) 사업으로 이주하는 상가 철거민들을 위한 대용 이주상가단지 조성(해당구역 내 임대상가 의무조성 포함)	-부분반영 -조합원 분양 후 잔여분을 상가세입자에게 우선 분양

		-영업손실보상의 실질화(권리금 문제 등 해결책 제시)	
	8.주민선택 공영개발	-시장,군수가 일방적으로 추진하는 방식이 아니라 공영개발 선택시 용적율인세티브 제공, 정비기반시설 설치비용지원 등 주민들이 자발적으로 선택하도록 주민선택형 공영개발 요구	-부분반영 -법 제3조제1항7의 2,8,9호
	9.광역적 공영개발	서울을 5대 광역권으로 분류하여 1~8의 요구를 포함하는 광역개발 실시	-미반영
민주적 민간개발	1.관리처분계획 주민동의 강화	-관리처분계획 수립 및 변경시 조합원 3분의 2의 특별결의와 인감도장을 날인한 동의서 제출	-미반영
	2.정보공개 의무화	-10분의 1 이상의 조합원들이 요구시 조합의 회계장부, 서류 등 정보공개 의무화 -조합이 정부공개 거부시 관할 행정관청이 정보공개의무를 이행	-일부반영 -법 제81조제1항
	3.개별 감정평가액 사전 통보	-중전 토지 및 건축물이나 분양예정 대지 및 건축물의 감정평가액과 이에 따른 조합원 부담금은 관리처분 총회 1개월 전에 조합원들에게 개별 통지	-반영 -법 제48조
	4.조합임원에 대한 해임청구권 등	-직무에 관한 부정행위나 법령, 정관 위반행위가 있는 조합임원에 대한 해임청구권 및 직무정지가처분신청 제도 도입 등	-일부반영 -법 제23조 제4항
광역개발	1.순차적 순환정비 방식 도입	-대규모 이주수요에 의한 주변지역의 전세값, 집값의 폭등을 막기 위한 순환정비방식의 의무화 -재정비촉지지지구)를 포함하는 광역재정비계획 수립	-일부반영 -법 제35조
강제퇴거 및 철거 예방		-관리처분계획 인가 후라도 손실보상이 완료되지 아니하면 사용수익권 제한에 대해 예외 규정 신설	-반영 -법 제48조 제6항
책임행정 요구	1.분쟁조정	-조합과 조합원, 조합과 세입자 등 사이의 분쟁 조정(예방 및 해결)	-일부반영 -법 제77조의2, 제77조의3
	2.정보공개 의무화	-조합의 회계장부와 서류에 관한 정보공개 의무를 부과 -관련서류 시장,군수가 가지고 있지 않은 경우 조합에 회계장부와 서류를 제출 명령	-일부반영 -법 제81조 제1항

* 자료 : 용산참사 후, 재개발(뉴타운) 사업의 변화와 실상, 이주원, 사)나눔과 미래 지역사업국장 .

(3) 하지만, 개발이익을 쫓아 먼저 개발이익을 향유하기 위한 과속개발이 붓물처럼 일어나고 있는 현실에서 서울시는 공영개발의 확대보다는 민간개발과 공영개발의 절충적 형태인 공공관리자 제도를 도입하는 방향을 잡은 것으로 보인다. 서울시는 공공관리자제도 전면 도입 발표문에서 “이로서 40년 넘게 정비업체와 시공사 위주로 진행된 각종 부정·비리가 끊이지 않았던 서울 재개발·재건축의 대대적 수술방안이 확정된 것”이라고 자신있게 발표하고 있는데, 반드시 이렇게 실현되어야 할 것이다. 그 동안 용산참사와 같이 기초자치단체가 책임행정원리에서 벗어나 뉴타운·재개발 사업에서 발생하는 각종 민원과 분쟁을 사실상 방치하고 개발의 인센티브를 부여하고 개발사업의 속도를 내는 개발드라이브 정책에만 매달리는 행정에 대하여 상급자치단체로서 필요한 감독과 행정지도를 하지 않고 방임적 태도를 취한 것에서는 180도 바뀌어진 책임행정으로의 정책전환이라 할 것이다.

(4) 다만, 이미 개발이익을 쫓아 추진위원회들이 난립하고 있는 상황에서 이들을 어떻게 설득할 것인지, 주민들을 위한 개발은 안중에 없고 개발과정에서의 자신들의 개발이익에서의 몫만 챙기려 하고 개발이익을 극대화하기 위해 분양가를 높이고 주민들의 분담금을 높이려는 세력을 배제시키기 위해 주민들을 어떻게 설득해 나갈 것인가, 각 구청의 공무원들이 이렇게 현장에 나가 주민들을 적극 설득하여 적극·책임행정을 할 자세와 태도, 의지 등이 준비되어 있는가 등 많은 점이 점검되어야 한다. 잘못하면, 몇 곳의 시범지구에서만 이런 모범사례를 만들었다는 오세훈 시장의 또 다른 정치적 브랜드로서의 “공공관리자 제도”로만 머물게 될 우려도 있기 때문이다. 시기를 놓치지 않고 뉴타운·재개발사업 전반으로 공공관리자 제도를 확대하기 위한 재정·인력 등의 준비도 필요하다.

(5) 뉴타운·재개발의 문제를 “공공관리자”제도의 문제로 전부 해결할 수 있을 것처럼 오해되는 것도 문제이다. 앞서 본 바와 같이 과속개발 같은 속도의 조절 문제, 주택유형의 다양화, 전면철거 방식이 극복, 공공임대주택이나 소형주택의 개발과정에서의 확보, 세입자 대책, 기반시설의 확보 등 뉴타운·재개발을 둘러싼 많은 문제들에 대한 적극적인 대책과 신속한 개혁행정은 개발사업의 투명하고

공정한 관리를 통한 원주민 위주의 민주적 개발과정 진행만큼 중요한 문제이다.

3. 광역개발, 결합개발 등 : 미래지향적 종합적인 도시계획 행 정의 미비

(1) 중앙정부가 재건축 소형아파트 의무건설비율 폐지 등 각종 개발규제 완화와 용적율 제고 등 개발인센티브의 제공을 통한 개발드라이브 정책을 추진하는데 대하여 일선에서 구체적인 개발사업행정을 경험하고 문제점을 파악하고 있는 행정단위로서 서울시가 인구계획, 핵가족 위주로 변화하는 가구변화 동향의 과학적·장기적 전망에 맞추어 재건축사업에서의 소형아파트 의무비율을 유지하려는 등 합리적인 정책추진 의사를 보이고 있는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나, 중앙정부의 뉴타운 추가지정, 도심에서 100만가구 주택공급정책, 소형아파트나 임대주택 의무건설비율 등의 개발규제 철폐 등 눈앞의 경기부양에 초점을 맞춘 근시안적인 개발드라이브 정책에 맞서 서울시는 소극적 저항과 반대 의사표명 이외에 서울시의 인구계획, 발전계획, 산업·교통계획 등 종합적인 도시계획에 근거한 체계적 도시계획과 도시개발의 비전을 제시하지 않고 지나치게 정치적 고려에 치우친 눈치행정을 한다는 비판을 받을 수도 있다고 보여진다.

(2) 오세훈 시장이 광역단위 개발계획, 결합개발 등 뉴타운·재개발사업이 나가야 할 근본적 대책들에 대하여도 서울시 주거환경정책 개선 자문위원회의 권고가 있었음에도 불구하고 중앙정부의 도심개발을 중심으로 한 개발드라이브정책에 압박과 이러한 합리적 대안 사이에서 합리적 근본대책을 정책에 반영하여 추진하겠다는 결단을 보여주지 못하고 있는 점도 안타깝다. 특히, 상인대책 같은 개별 뉴타운·재개발 단위로는 해결이 어려운 문제는 광역개발계획을 수립하여 해결해야만 해결전만이 나올 수 있다. 예를 들어, 상인문제는 자영업자의 과잉으로 인한 구조조정 문제 등과도 결합되어 있어 광역단위에 대용상가단지를 조성하여 상인들에게 영업의 지속성을 보장해 주는 등의 대책이 있어야 한다. 영업

보상 1개월 추가 등의 미봉책으로는 해결할 수 없는 문제이고 대형마트 등의 진출로 아파트 단지 인근의 상가영업이 거의 어렵고 각 개발사업마다 분양이 되지 않는 상가를 축소하여 건설하는 상황에서 개발과정에서 철거되는 상인에게 우선분양권을 준다는 것도 실효성이 없다. 서울을 5대 광역권을 나누어 각 광역 개발계획을 수립해야 한다는 제안처럼 각 광역권별로 대형상가단지를 조성하여 그 개발권안에서 발생하는 각종개발과 도시계획시설로 철거되는 상인들에게 이주단지의 역할을 하도록 해야 한다. 청계천 상인들에게 송파구 문정동에 동남권의 대용상가단지를 조성하고 이주계획을 수립하여 주는 것으로 설득하였던 것이 좋은 예일 것이다. 다만, 송파구 문정동의 동남권 유통단지처럼 영세상인들의 이주상권이라는 본질에서 벗어나 동양최고의 유통상가 등 엉뚱한 과욕으로 영세상인들은 사실상 이주를 포기해야 하는 식의 문제가 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

(3) 결합개발의 경우에도 개발이익이 거의 없어 재정비사업 추진이 정체되어 있는 구릉지와 개발욕구가 큰 역세권을 묶어 개발이익을 공유하도록 함으로써 구릉지 개발을 위한 개발이익 창출을 위한 무리한 고층개발을 허용함으로써 서울 주변의 구릉지가 오히려 서울 도심보다 높아져 도시의 스카이라인이 무너지고 환경적으로 그나마 도시내에서 보전해야할 구릉지를 모두 훼손하는 우를 범하지 않도록 해야 한다. 역세권의 입장에서든 구릉지와의 결합개발을 선택하는 경우 용적율 인센티브 등 각종 인센티브를 받을 수 있다면 이를 받아들일 가능성도 있다고 보여진다. 역세권 주민들의 반발 등으로 주민을 설득하기 어렵다는 우려에서 구체적인 추진에 속도를 내지 않고 있는 것은 소극행정이라 비판받을 수 있을 것이다.

4. 분양가심의위원회의 구성과 분양원가 공개정책과 후분양제도 도입

(1) 장지.발산.은평 등의 공영개발 주택공급사업에서 분양원가를 공개하고 철거민 등 특별공급대상자에게 분양원가에 입각한 분양가를 책정함으로써 주변시세에 맞추어 분양가가 책정됨으로 인하여 철거민 등의 특별공급대상자에게 지나치게 많은 부담이 전가되는 것을 시정하려는 한 점은 긍정적으로 평가된다. 대한주택공사의 경우 대법원 판결까지 여러 차례 났음에도 불구하고 여전히 분양원가 공개를 거부하고 있는 점과 크게 대비된다.

(2) 일반분양분이 많은 은평지구 등에서 공정의 80%의 진행된 상태에서 후분양을 실시함으로써 대한주택공사가 분양한 판교지구 분양과 같이 선분양으로 인하여 분양과정에서 주변시세가 상승하는 등의 부작용을 막고 입주를 앞둔 시점에서 어느 정도 객관적으로 드러난 시세에 입각하여 일반분양자들이 분양에 응할 수 있도록 한 점도 긍정적으로 평가된다.

(3) 하지만, 그러나, 주택법에 의하여 각 구청에 설치되는 분양가심의위원회가 위 서울시 분양가심의위원회를 본보기로 삼아 분양가심사 시스템을 정착시키고 민간건설회사의 분양가 거품을 분석하여 분양가를 인하할 수 있도록 하는 등의 적극적인 행정으로 나아가지 않고 도시개발공사가 담당하는 은평.발산.장기지구 등의 몇몇 공영개발사업에만 위와 같은 분양원가 공개와 후분양이 시스템이 적용된 것은 아쉬움이 남는다.

5. 장기전세주택(SHIFT)²⁾ 공급확대정책

(1) 도시개발공사가 공영개발을 통하여 공급할 계획이었던 분양주택을 전부 장

2) SHIFT 는 중산층 및 실수요 무주택자들을 대상으로 중.대형(전용면적 59, 84, 114 제곱미터 등)을 주변 전세가격의 80% 이하로 20년까지 장기간 거주보장 전세형 공공임대주택

기전세주택으로 공급하도록 방향을 전면선회한 주택공급정책은 긍정적으로 평가할 수 있다. 정부와 지방정부가 보유한 장기임대, 시장가격 보다 낮은 임대료의 공공임대주택은 젊은 세대로 하여금 주택구입에 수입에 대부분을 투여하도록 하지 않고 다른 재산마련 내지 여가에 투여할 기회를 부여하고 지나친 주택구입 수요를 줄임으로써 부동산가격의 안정에 기여한다는 점에서 장기적으로 주택정책의 성패에 사활이 걸린 문제이다. 대부분의 서구선진국가가 전체 주택재고의 20%에서 좁은 국토에 많은 인구가 거주하는 네덜란드와 같은 나라는 40%까지 보유하고 있음에 비하여 한국의 경우는 전체 재고주택의 불과 3.5%가 이러한 공공임대주택이고 특히, 서울의 경우에는 공공임대주택이 많은 인구에 비하여 턱없이 부족하고 장기적으로 많은 공공임대주택을 공급할 택지가 부족하다는 점에서 공공택지에서 공급되는 분양주택을 장기전세주택으로 전환한 것은 주택정책의 장기관점에서 바람직하다.

(2) 집값안정의 측면에서도 민간시장의 주택가격이 서민들의 소득수준 증가율 이상으로 증가하는 경우 서민들은 정부가 공급하는 장기임대주택의 입주와 주택구매수요에 참여를 선택할 수 있게 되어 주택구매수요를 축소함으로써 주택시장가격의 장기적인 안정을 가져올 수 있다. 이러한 점에서 노무현 정부말기에 국민임대주택 100만호 건설, 10년 후 분양전환하는 장기공공임대주택 50만호, 장기전세주택 50만호 등 200만호의 임대주택공급계획을 발표한 바 있는데, 이렇게 200만호 공공임대주택 공급이 계획대로 달성되어야만 서구유럽국가처럼 전체재고주택의 20%가까운 공공임대주택공급율을 달성할 수 있게 된다. 이러한 200만호 공공임대주택공급계획을 이명박 정부가 100만호 공급계획으로 축소하는 것은 아쉬움이 있다. 이러한 상황에서도 서울시가 공공분양주택을 장기전세주택 공급으로 전환한 것에 대하여는 긍정적 평가가 되어야 할 것이다.

(3) 정부(노태우정부)가 최초로 공급한 공공임대주택이 소득분위 1분위 이하의 국민층을 대상으로 한 영구임대주택이었고, 김영삼 정부 때는 그나마 공공임대주택 공급사업을 사실상 중단하고 대한주택공사 등의 공공도 5년 후 분양되는 임대후 분양주택만을 공급하였기 때문에 우리 국민들의 뇌리에는 공공임대주택

은 극빈층만을 대상으로 한 슬럼가, 혐오시설의 인상이 커서 주변 분양주택 주민과의 마찰도 많았는데, 장기전세임대주택은 중산층을 대상으로 하고 있고 공임대주택에 대한 국민적 인식도 많이 바꿀 수 있을 것으로 보인다.

(4) 다만, 도심재개발·재건축 과정에서 임대주택공급을 확대하려는 정책은 재개발·재건축을 투자사업, 수익사업으로만 보고 이명박 정부의 도심개발을 통한 주택공급과 경기부양정책에 밀려 소극적이었던 것으로 보인다. 2010년까지 공급되는 24,300호의 시프트의 공급유형을 보면 2,900호는 공공건설 분양물량의 전환을 통하여 공급하고, 17,700호는 국민임대전환분을 통하여, 3,700호는 재건축 임대매입을 통하여 공급된다. 국민임대주택에서 전환되는 시프트의 경우는 소득분위 1-4분위의 저소득층 무주택 세대에게 “임대보증금 + 월세” 형태로 공급하던 것은 전세보증금 형태로만 공급하는 것이어서 이미 공급예정이던 것을 계약의 내용만 바꾸어 시프트화 한 것이어서 순수한 정책목표에 걸맞는 시프트는 6천6백호 정도에 불과하다. 그나마, 재건축규제 완화 명목으로 재건축을 통하여 공급되는 시프트의 물량이 줄어들어 2009년 하반기의 경우 상반기 공급물량의 66%에 불과한 1,400가구 정도만 공급될 예정이다. 재건축임대 시프트의 경우 2009년 예정물량의 2분의 1 정도인 279가구에 불과하다. 오세훈 서울시장의 주거복지혁명을 논할 만큼의 역점사업인 점에 비추어 보면 실내용은 매우 미미한 것이다.

* 시프트 총 11만 2천가구 공급계획(2018년까지)

- 2007. 4. SH 공사의 분양주택 공급물량 전환분과 재건축 매입임대로 4만 6천가구
- 2008. 3. 역세권 지구단위계획내 준주거 용적을 500% 증가하고 그 중 60% 시프트로 공급 1만호 추가
- 2008.12.29. 역세권 지구단위계획외 역세권 재정비촉진지구내 4만 3천호 추가
- 2009. 3. 재개발·재건축 정비사업과 준공업 지역 등에서 1만 3천호 추가

(5) 한편, 서민용의 임대주택공급이 서울에서는 턱없이 부족하여 2008.6.현재 서울의 공공임대주택 재고는 전체 재고주택의 5.1%로 매우 낮은 편이어서 정책의 최우선대상인 저소득층에 대한 공공임대주택공급정책은 충실하지 못하면서 차선의 정책수혜대상에게까지 정책의 폭만 넓혀 제한된 재정을 효과적으로 집중하지 못하고 있다는 비판도 제기되고 있다.³⁾ 시프트는 18평 이상만 공급되고 전세보증금도 평균 1억1,322만원 정도로 저소득층이 지원하기 불가능한 공공임대주택이어서 중산층용 공공임대주택임은 명백한데, 저소득층용 공공임대주택의 수요가 급증한데 비하여 이명박 정부의 재건축,재개발 규제완화로 임대주택공급이 매우 부족한 상태에서 오세훈 시장이 자신의 정치적 브랜드화한 “시프트”에 대해서만 많은 예산을 투입하여 그 공급량을 늘리려는 것은 정책의 우선순위에 있어 그 정당성을 인정하기 어렵고 지방정부의 정책운용에 있어 사회적 형평성을 상실하는 것이라는 비판을 받을 수 있을 것이다.

(6) 정부의 재정지원의 정당성을 인정받기 어려운 국민주택규모를 초과하는 전용면적 114㎡ 등의 대형 시프트의 공급은 중단하고 85㎡ 이하의 국민주택규모의 시프트의 공급도 국민임대주택 등 저소득층을 대상으로 하는 공공임대주택의 공급량 증대에 우선을 두면서 그에 비례하여 시프트의 공급을 늘려나가는 재정운용이 필요하다. 특히, 재건축사업의 경우에는 어차피 저소득층을 위한 공공임대주택의 공급은 불가능한 것이고 공급되는 임대주택의 전량이 시프트로 활용되어야 할 것이므로 재건축에서 국토의계획및이용에관한법률에서 허용하는 최고수준까지 용적율을 올려 그 증가한 용적율 중 50%까지 환수되는 공공주택은 보금자리주택과 같은 분양주택이 아니라 이러한 시프트용 임대주택으로 최대한 확보하고 중앙정부가 서울 외곽의 서초 우면, 강남 세곡 등에서 공급량을 늘리기로 되어 있는 보금자리주택 중에서 분양이 아니라 이러한 시프트 형태로 공급량을 확보하는 것이 필요하다.

3) 남상오., 주거복지연대 사무총장, 서울시 민선4기 주택정책 평가 “서울시가 가장 역점을 두고 있는 장기전세주택(SHIFT)정책은 소득 및 재산에 상관없는 입주자격 기준과 주택규모의 확대에 의해 저소득층의 입주가 제한되는 등 사회적 형평성과 공공의 역할범위, 공공임대주택의 재고 차원에서 많은 한계를 가지고 있고 특히 중 고소득분위 도는 고액자산을 보유한 계층에게 정책수혜가 가는 만큼 저소득층의 주거복지 기회를 빼앗는 결과를 초래하기 때문에 성과로 보기에 이르고 이에 대한 개선이 시급하다.”

6. 공공임대공급정책

(1) 오세훈 시장은 공공임대주택 10만호 공급을 공약사항으로 제시하였는데, 2009년 현재 공급된 공공임대주택은 재개발 공공임대 3,121호, 국민임대 1,994호, 다가구 매입임대 54호, 장기전세주택 2,016호 등이고 2009년 공급계획은 6,027호로 최대로 평가해도 13,000가구 정도가 공급된 셈이다.⁴⁾ 이에 비하여, 재개발·뉴타운개발의 과속화로 많은 철거민이 발생하여 공공임대주택의 수요가 급증하고 있고 도로·공원 등 각종 도시계획사업으로 철거되는 주택소유자에 대해서도 분양주택이 아니라 임대주택 공급을 원칙으로 하면서도 공공임대주택의 수요는 늘어나고 있다. 영구임대주택의 경우에도 7만여의 대기자 있는 정도이다.

(2) 이러한 점에 비추어, 서울시야말로 공공임대주택을 확보하려는 비상 노력의 필요가 있는 상황이다. 그러나, 각종 개발인센티브 정책의 대상으로 임대주택의 무건설비율 축소·폐지가 되다 보니 수요에 비하여 공급은 더욱 부족하여 수급불균형 현상이 심화될 전망이다. 재건축·재개발 정책에서 지방정부에 위임된 임대주택의무 건설비율의 최대한을 책정하고 도심에서의 매입임대주택 작업도 강화하여 다가구, 다세대 주택을 매입하여 이를 개축·리모델링 한 후 공공임대주택으로 활용하는 방안도 확대되어야 한다.

7. 한강 르네상스 개발사업, 용산 국제업무지구 개발사업 등의 추진

(1) 한강 르네상스 개발사업, 용산 국제업무지구 개발사업 등은 강남지역 한강변의 재건축개발사업 수요, 용산지역의 도시환경정비사업방식의 재개발사업의 수요와 결합하여 최근 강남지역, 용산지역의 부동산 가격 상승의 주된 견인차가 되었다.

4) 이주원, 사단법인 나눔과 미래 지역사업국장, 서울시 서민주거안정정책 점검 - 공공임대주택정책 중심으로 -

(2) 2006년 최고점에 달한 서울시 부동산가격이 계속 하락하다 2008년 하반기 경제위기 상황을 맞아 더욱 더 떨어질 수 있었음에도 이명박 정부의 부동산경기 활성화정책과 맞물려 강남지역에서 불과 6개월에서 1년 사이에 2006년의 최고점 시기의 부동산가격으로 회귀할 수 있었던 것은 위와 같은 개발호재의 역할이 컸다.

(3) 한강르네상스 개발사업, 용산 국제업무지구 개발사업 등이 가뜰이나 들쭉고 있던 주변의 재건축.재개발사업을 자극하여 집값상승의 우려가 크다는 지적이 있었지만, 서울시가 이러한 개발호재를 발표하면서 집값상승, 투기 등을 대비하여 정책적 배려가 전혀 없었음은 향후 경제회복기의 본격적인 부동산가격 상승기에 큰 휴유증을 낳을 것으로 우려된다.

(4) 특히, 용산국제업무지구 개발사업의 경우에는 기성시가지의 인구가 밀집한 곳은 신도시개발사업의 근거법률인 도시개발사업을 적용할 수 없고 기성시가지 정비사업에 관한 법률인 도시및주거환경정비법을 적용해야 함에도 불구하고 인접한 철도청 부지를 나대지로 취급하여 도시개발법을 적용하여 개발하려는 것은 편법적인 개발방식으로 이후 많은 악용사례를 낳을 수 있다는 점도 우려된다. 과거 이명박 시장 시절 서울시가 왕십리 뉴타운을 은평뉴타운과 같은 도시개발법으로 개발하려던 것에 대하여 건설교통부가 기성시가지는 도시개발법으로 개발할 수 없다고 유권해석을 내렸던 것과 반하는 편법개발방식이다. 도시및주거환경정비법은 이미 인구가 밀집한 기성시가지의 재개발하는 것이기 때문에 이주대책, 임대주택이나 소형주택 건설의무비율, 순환개발 방식, 개발결의시 최종 개발계획 결정시 관리처분계획 방식을 취하는 등 주민참여형의 개발방식을 취하고 있음에 비하여 도시개발법은 과거 토지구획정리사업법을 계승한 것으로 신도시 개발사업법 것이기 때문에 기존에 거주한 많은 주민들을 염두에 둔 세밀한 이주대책이나 주민참여형 개발방식이 아닌 것이다. 특히, 도시개발법은 신도시개발법이기 때문에 개발지구 지정에 있어 그 지역 주택의 노후도 평가 등이 전혀 없는데, 서울시는 이를 이용하여 구철도청 부지 인근의 아파트가 지은지 10년밖에 안되어 노후도 평가에서 도시및주거환경정비법이 적용되는 경우 도저히 개발지

구(정비지구)로 지정될 수 없는 곳인데, 도시개발법을 적용하여 지은지 10년밖에 앞된 아파트를 철거하려는 등 편법 개발행정을 추진하고 있다. 한강르네상스 사업에 맞추어 용산국제업무지구의 한강조망권을 확보하려는 의도를 평가한데 해도 이러한 편법개발방식이 허용되기 시작하면 인근의 하천부지 철도부지, 고속도로 부지 등을 나대지로 하여 주변 기성시가지와 같이 결합하여 개발한다는 명분으로 기성시가지의 도시개발법으로 개발하는 편법이 난무할 우려가 있다.

8. 지하도상가문제

60-70년대 대도시에서 육교를 지하도로 전환하는 과정에서 그 비용을 충당하고 도심상가활성화의 목적으로 상인들의 민간자본으로 지하도를 개발하여 기부채납하면 20년간 독점적 사용권을 부여하는 민간지하도 개발사업이 활성화된 바 있다. 그 뒤 20년이 지나 전국 대도시의 지하도상가는 모두 지방자치단체에 그 사용권이 회수된 상태이다. 종전에 초기 상인들로부터 독점적 사용권을 양도받아 영업을 계속해 오고 있던 상인들에 대하여 어떤 정책을 펼 것인가는 크게 두 가지 방향으로 추진되었다. 인천광역시의 경우에는 지하도상가조례를 제정하여 기존 지하도상가 상인들이 조합을 결성하거나 법인을 결성하면 우선적인 위수탁계약 대상자로 지정하여 기존 상인단체에 임차권을 부여하는 대신, 상인들은 민간자본을 투여하여 지하도상가의 개.보수 공사를 하여 지하도상가의 슬럼화를 방지할 수 있도록 하였다. 위수탁계약기간도 위 개.보수 비용의 투자금액에 비례하여 부여하였다. 하지만, 대구광역시의 경우에는 기존상인들의 단체와 위.수탁계약을 체결하지 않고 공개경쟁입찰에 부쳤는데, 결국 자금력이 있는 전문상가관리회사가 낙찰을 받은 후 기존상인들에게 높은 임대료로 전대차계약을 체결하여 결과적으로 임대료가 크게 상승하는 부작용이 발생하였다. 서울시는 전자의 방향이 아니라 후자의 대구광역시의 방향으로 정책을 추진하려고 하고 있어 많은 지하도상가 상인들이 강제적으로 퇴거당하는 사태가 발생한 것으로 보여 경기침체로 가뜰이나 어려운 상인들 보호정책과는 거꾸로 간다는 비판이

일고 있다.

토론 1

토론

박래학/ 민주당 서울시의원(도시관리위, 광진구)

토론 2

토론

김종민/ 민주노동당 서울시당 부위원장, 뉴타운재개발 특위 위원장

토론 3

토론

김상철/ 진보신당 서울시당 정책국장

토론 4

토론

남철관/ 성북주거복지센터 사무국장

토론 5

토론

최성태/ 서울시 공공관리과장

토지주택공공성네트워크

서울시 종로구 통인동 132 참여연대 4층
02-723-5303/ sherpa@pspd.org