

민간 주도에서 관 주도로... 서울시 주택 정책 급변

- 수급 불균형 및 집값 불안 초래할 수도, 재건축 등 민간 기능 살려 보완해야 -

장 용 동 | 헤럴드경제 대기자
ch100y@naver.com

서울시의 주택 정책 실험(?)은 과연 성공할 것인가. 박원순 시장 체제의 2012년 서울시 주택 정책은 시장주의 측면에서 보면 가히 혁명적이다. 색깔이 바뀌고 있다는 얘기가 나올 정도다. 우선 주택 정책의 핵심 목표인 수급 체계와 대상이 이전과 완전히 달라졌다는 면에서 그렇다. 그동안 서울시의 주택 공급 시스템은 재정의 한계, 시장 자율 등을 모토로 민간 중심으로 운용되어 온 게 사실이다. 민간 시장에 공급을 의지한 채 공공부문은 서민을 위한 최소한의 개입과 주거복지 차원의 제한적 접근만을 수행해 왔다. 재개발·재건축에 이어 심지어 새로 개발·공급 되는 택지까지도 민간에게 매각, 분양주택 중심으로 주택을 공급해 온 것이다.

임대주택 확대 공급 '최우선'

하지만 박 시장 체제 출범 이후 서울시 주택 공급 시스템은 공공 중심으로 급전환되고 있다. 공공이 앞서서 이끌고 민간은 후순위로 밀려나면서 공급 세력이 민간 중심형에서 관 주도로 바뀌고 있는 것이다. 임대주택 8만 가구를 실현하기 위한 SH공사의 역할 증대가 이를 대변해주고 있다. 주요 수급 대상도 마천

가지다. 교체 수요 등 중산층 이상의 주택 문제 해결책은 과거와 달리 크게 약화되는 추세다. 반면, 서민과 무주택층의 주거 복지가 정책의 핵심으로 부상했다. 뉴타운은 태생부터 잘못됐다는 박 시장의 지론이 말해주듯 그동안 서울 주택 공급의 창구 역할을 해온 도시정비사업이 대수술에 이어 줄줄이 중단 상태다. 종 상향을 통한 가락시영 재건축 허용 이후 재건축이 연이어 무산되고 기존에 추진해 온 뉴타운과 한강르네상스 사업이 관련 조직 축소에 이어 멈춰선 것도 같은 맥락이다. 이에 반해 맞춤형 서민 임대주택에 초점이 맞추어지면서 대학생 전용 임대주택(희망 하우스)을 비롯해 여성 전용 임대주택, 국민임대주택, 공공 임대주택 등 임대주택 확대 공급이 서울시 주택 정책의 최우선 해결 과제가 되고 있다.

이 같은 서울시 주택 정책 전환은 과다한 자가 위주의 민간 자율 경쟁과 가진 자 중심의 시장이 서민의 주거 복지를 위협해 왔다는 측면에서 긍정적이다. 그동안 재건축·재개발 등이 민간, 수익 중심으로 이뤄지다보니 정책이 민간 업계, 그리고 정치권에 끌려다닌 측면이 없지 않았다. 포퓰리즘적 정치 이슈로 비화되면서 뉴타운으로 무려 26개 지구, 245개 구역이 지

특 집 주택정책 변화와 주택시장

정된 것이 이를 입증한다. 하지만 착공되거나 준공된 구역이 32곳에 불과하고 추진위원회조차 구성하지 못한 곳이 71곳으로 전체의 30%에 달할 정도로 사업 추진이 지지부진한 실정이다. 또한, 이 같은 과개발 청사진은 지분 쪼개기 등의 투기적 장세를 연출하면서 땅값, 집값을 부추기고 빈부 및 지역간 격차를 확대, 사회 갈등 구조를 만들어내는 구조적 모순을 낳았다. 서울시내 대다수 뉴타운의 원주민 비율이 절반을 밑돌고 뉴타운 개발 이후 원주민 정착률은 이보다 훨씬 낮은 20~30%에 불과하다는 사실이 커뮤니티 해체의 극명함을 보여준다. 용산사태도 이 같은 과정에 빚어진 참사로 이해할 수 있다. 이와 함께 단독 주택까지 공동 주택지로 바뀌면서 아파트가 차지하는 비율이 절반을 넘어서는 상태다. 주거 유형의 획일화는 심각한 사회 병리 현상을 낳을 수밖에 없다.

공공 중심, 중산층과 민간 소외

도시정비사업을 전면 철거 후 재개발 방식에서 기존 주거지를 유지하는 보존형 주거지 재생으로 바꾸고 두꺼비 하우스를 통해 지역 커뮤니티를 살려 나가는 정책이야말로 한 단계 레벨업된 도시재생 정책임에 틀림없다. 기존 노후 주택을 보수·유지·관리하면서 아파트 수준에 근접한 각종 주민 편의 시설을 제공하는 지역 개발 방식이야말로 전통적인 커뮤니티를 유지할 수 있는 이상적 개발 방식이기 때문이다. 전통 골목을 살리고 다양한 주거 유형을 유지할 수 있다는 장점도 매력이다. 개발시 주민 참여폭을 대폭 확대하는 것 역시 환영할 만하다. 더구나 그동안 양적 공급만을 강조해 온 서민형 임대주택 정책을 확대 개편해 계층별 맞춤형으로 임대주택을 공급하는 정책은 바닥 서민층까지 실제 피부에 닿는 주거난

해소라는 측면에서 만시지탄의 감이 없지 않다.

하지만 서울시의 이 같은 개혁적 주택 정책은 민간과 중산층이 소외된 공공 중심이라는 한계와 재정난, 이상과 현실의 괴리감 등으로 목표 달성이 제한적이고 시장에 미칠 부정적 파급 효과가 클 것으로 예상된다. 우선, 재건축 등 정비사업의 갈등 조정과 선별적 시행 기준 마련이 쉽지 않아 도시재생사업을 필터링해야 할 필요성에도 불구하고 장기 표류할 가능성이 크다. 서울시와 박 시장이 서너 차례에 걸친 전문가 간담회와 조합, 비상대책위 의견을 수렴한 바 있으나 간극 확인에 그친 것이 좋은 사례다. 더구나 좌파적 전문가 집단만의 시각으로 이를 좁히기는 더욱 어려울 것으로 보인다. 여기에 부동산시장마저 불황으로 사업성 확보가 어려운 상황을 감안하면 더욱 그렇다.

제2의 집값 파동 초래 우려

이는 결국 교체 수요 등 새 집을 찾는 서울시의 주택 수요에 대응한 공급 여건을 갈수록 불량하게 만들 소지가 크다. 서울시와 국토해양부가 갈날을 세우고 있는 점도 바로 이 부분이다. 주택 보급률이 전국에서 최하위인 서울시가 1,000만 인구를 수용하기 위해서는 앞으로도 150만 가구 정도의 주택이 추가로 필요하다는 게 국토해양부의 입장이다. 따라서 재개발·재건축 등의 규제 완화를 통해 주택 공급이 제대로 이뤄져야 중산층은 물론 서민의 전월세난 역시 안정될 것으로 보고 있다. 실제로 경제가 회복될 경우 연간 8만 가구 이상 주택이 공급되어야 서울의 주택 시장이 안정을 꾀할 수 있다는 분석도 있다.

하지만 현실은 거꾸로 가고 있다. 주택 공급 물량이 글로벌 금융위기 이후 지속적으로 줄어들고 있는

것이다. 올해는 입주 물량이 2만 가구에도 미치지 못해 지난 2007년 이래 최악의 상황이 될 전망이다. 이렇게 될 경우 중산층 수요의 주택 공급은 더욱 떨어질 수밖에 없다. 더구나 향후 경기 회복과 소득 증가에 따른 수요 증가를 감안하면 주택시장 불안을 초래할 수밖에 없는 구조다. 자칫 과다, 과속 개발 제동이 안정적인 공급 불안을 초래해 지난 2007년 참여정부 시절과 같은 제2의 집값 파동을 불러올 수 있는 상황이 재연될 수도 있다. 민간 추진과 정비사업을 적절하게 조화시켜 공공성을 강화하되 공급 여건을 맞추어 나가는 정책의 유연성을 발휘해야 할 필요성이 여기에 있다. 용적률과 종 상향, 임대주택 비율, 분담금 조정 등을 탄력적으로 운용하는 방안을 검토해야 하는 이유다.

민간 역할 확대 바람직

서민형 맞춤형 임대주택 확대 공급 등 주거복지 강화 정책 역시 마찬가지다. 당근과 채찍을 적절하게 배합, 기반시설 비용 등을 분담토록 하는 등 민간의 역할을 확대하는 것이 중요하다. 두꺼비 하우스 사업과 맞춤형 임대주택을 지원하고 부지를 확보한다는 것은 현재의 서울시 재정상으로 불가능할 뿐만 아니라 자칫 현행 저소득층 주택 개보수 지원 정책과 별반 다를 게 없어 생색내기에 그칠 수 있다. 두꺼비 하우스 시범 사업지인 은평구를 보더라도 거주민 중 대다수가 세입자이다. 집주인들이 다른 지역에 거주, 이 사업에 소극적일 수 있다. 집 수리보다 이를 팔아 수익을 얻으려는 소유주들이 많기 때문에 이 사업의 성공을 위해서는 추진 동력을 얻을 수 있는 대안 마련이 시급하다. 일본의 마을 가꾸기 사업 등은 인구 밀집 지역이 많지 않고 주택 소유자 중 원주민 비율

이 높은 지역에서 가능했다는 점을 감안해야 한다.

아울러 글로벌 경제위기 이후 세계 각국이 도시 재생을 경제 회생의 단초로 활용하고 있다는 점에 유념할 필요가 있다. 캐나다를 비롯해 프랑스, 영국, 미국 등지에서 올드(old) 도시 재생 플랜을 마련, 경쟁력 제고와 서민 주택 공급 등에 나서는 이유를 고려해봐야 한다.

또 주민들의 주도적 참여 구조 분석도 필요하다. 뉴욕은 시민들이 뉴욕시를 사랑하는 운동부터 전개, 커뮤니티보드 등 주민 참여 시스템을 구축했으며 경제 재개발의 성공적 모델을 만들어냈다. 용산사태와 같은 우를 범하지 않고 지역 특성에 따른 미래 도시 창조를 위해서는 근본 철학을 세우고 세입자 대책 등 세부적인 지침을 혁신적으로 개선해야 한다.

시장 기능 충분히 감안해야

결론적으로 개혁적 서울시 주택 정책의 성공은 시장 기능과 모듬살이 조건 조화가 필수다. 빈대 잡으려다 초가삼간을 태우는 우를 범해서는 안 된다. 한강의 공익적 가치를 창출하고 서울의 도시 경쟁력을 위해 추진한 한강르네상스 사업 역시 이런 점에서 지속 추진이 불가피하다. 성수지구 등 전략정비구역 사업은 소득 증가에 따른 다양한 여유 계층의 주택난을 해결하는 창구가 될 것이기 때문이다. 일자리 등 경제 회복을 전인하고 계층별 수요에 따른 수급 불안을 예민하게 추정, 집값 안정 등 시장적 기능을 충분히 감안해야 한다.

추후 집값이 재차 불안해지거나 옥죄기식 주택 정책으로 자산 디플레이까지 유발되어 나라 경제 발목을 잡는다면 박원순표 서울시 주택 정책 실험은 한갓 실험기루로 인식될 뿐이다. CERIK