PRUGIO

준공업지 공동주택 건설 허용 추진의 파급효과

정부가 부족한 택지 확보를 위한 준공업 지역 공동주택 건설 활성화를 추진하겠다고 밝히면서 기대감이 부풀어 오르고 있다. 지자체의 조례와 추진상의 걸림돌은 없는지 알아보자.

글 | 박성민 한국건설산업연구원 연구위원

준공업 지역 내 주택공급에 대한 정부 방침은 연초 '1 · 11 대책' 이 발표된 직후 시작돼 구체적인 논의들이 나오고 있다. 정부에서는 서울시 이외의 지방자치단체를 중심으로 산업 기능과 조화되는 범위 내에서 공동주택을 허용한다고 했다. 2002년 67만 가구에 달했던 연간 주택건설 실적이 2006년에는 36만 가구 수준으로 감소해 주택공급이 점진적으로 감소한 것에 대해 정책 당국이 공급 부족에 선제적 대책을 마련하지 못한 것을 인정했다. 집값 급등의 원인을 투기꾼이나 언론 책임으로 돌렸던 정부가 수요 축소 정책만 고집한 정책실패의 결과를 인정한 것이다. 이후에는 신도시 개발 정책 등과 유사한 주택공급 확대 정책을 추진하고 있다.

정부는 준공업 지역 내 공장이적지(공장이 떠났거나 그 기능을 상실한 지역)에 주택을 공급하면 주택 가격 안정에 도움이 될 것으로 보고 있다. 현재 서울시는 표에서 볼 수 있듯이 2790만 ㎡에 달하는 준공업지를 가지고 있다. 실제로 준공업지에 공동주택을 건설하는 것은 입지 여건, 도시계획상 많은 사항을 고려해야 한다. 도시계획 전반을 고려하지 않고 주거 시설만 늘리는 공급 확대 정책은 도시 환경에 악영향을 미칠 수 있다. 학교, 쇼핑센터, 공원, 도로 등 기반 시설 없이 준공업 지역에 아파트만 채워 넣을 경우 도시 환경이 급격히 악화될 것이다.

준공업지 용도 변경 해결해야

주택 가격을 안정시키는 정책은 수요 축소와 공급 확대 정책으로 나눌 수 있다. 참여정부는 주로 수요를 축소하는 정책을 집행해 왔고, 이것은 재산권 침해와 반시장 정책으로 맹비난을 받았다. 결과적으로 무주택자들은 치솟는 집값 때문에 내 집 마련의 기회를 상실했고, 주택 보유자들은 재산권 행사에 제한을 받고 있다. 이제라도 정부가 시장을 원하는 방향으로 이끌 수 없다는 것을 인식하고 공급확대 정책을 시작했다는 것은 그나마 다행이다.

도시의 공간구조가 바뀌면서 공장이 빠져나가 공업지로서 의미가 퇴색한 곳에 굳이 다른 공장을 유치하려고 하는 것보다 부가가치 창출이 용이한 공동주택을 짓겠다는 것은 민간건설 경기에도 도움이 되며 시장 친화적인 정책이라고 볼 수 있다.

현재도 준공업지에는 주거 · 상업 · 공업 등의 기능이 어우러진 복합개발이 가능해 주거용 주택을 세울 수 있지만 대개 지자체 조례로 막아둔 상황이다. 지자체가 특혜 시비를 염려해 아파트 건설 등을 위한 용지로 쓸 수 있게 용도 전환을 허용해주는 데 인색했다. 서울시는 준공업지에 아파트 건설을 어느 정도 허용하지만 경기도나 다른 지자체에선 강하게 막고 있는 상황이다. 앞으로 용도 변경이 수월해지면 도심 내 자투리땅 활용을 통해 공급 확대에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

건설교통부에선 하반기까지 지자체 조례에 대한 가이드라인 격인 조례준칙을 마련해 지자체에 시달한다는 방침을 세웠다. 그렇게 되면 지자체가 특혜 시비 없이 조례를 개정해 지역 특성에 맞게 도심지 내 준공업지를 주거지나 상업지로 용도 전환해 아파트나 상가 건설 허가를 쉽게 해줄 수 있게 된다.

공업 기능이 떨어진 준공업지가 주거 · 상업지로 바뀌면 소규모 아파트 공급이 여러 곳에서 이뤄져 수요 · 공급을 맞출 수 있다는 장점뿐 아니라 주변 지역 가치상승 효과까지 나타날 수 있다.

하지만 정부는 아직까지 문제의 본질을 제대로 파악하지 못하고 있는 것 같다. 실제로 주택 부족 현상을 겪고 있는 곳은 서울과 수도권인데, 건교부는 준공업지 공동주택 건설 허용을 서울시는 제외한다고 밝혔다. 부산, 대구, 대전, 광주 등의 지방 대도시만 해도 아파트 분양에 심각한 애를 먹고 있는 상황이다. 지방은 주택 공급이 이미 포화 상태에 이르렀다. 실질적으로 공급 확대가 필요한 서울의 재건축과 수도권 신도시 개발에 초점을 맞춰야 하는데, 지방의 준공업지만 개발할 수 있도록 한다면 변죽만 두드리는 정책으로 당초에 기대한 커다란 정책효과를 가져오기는 불가능하다.

금천구 시흥동과 구로 디지털단지 주목

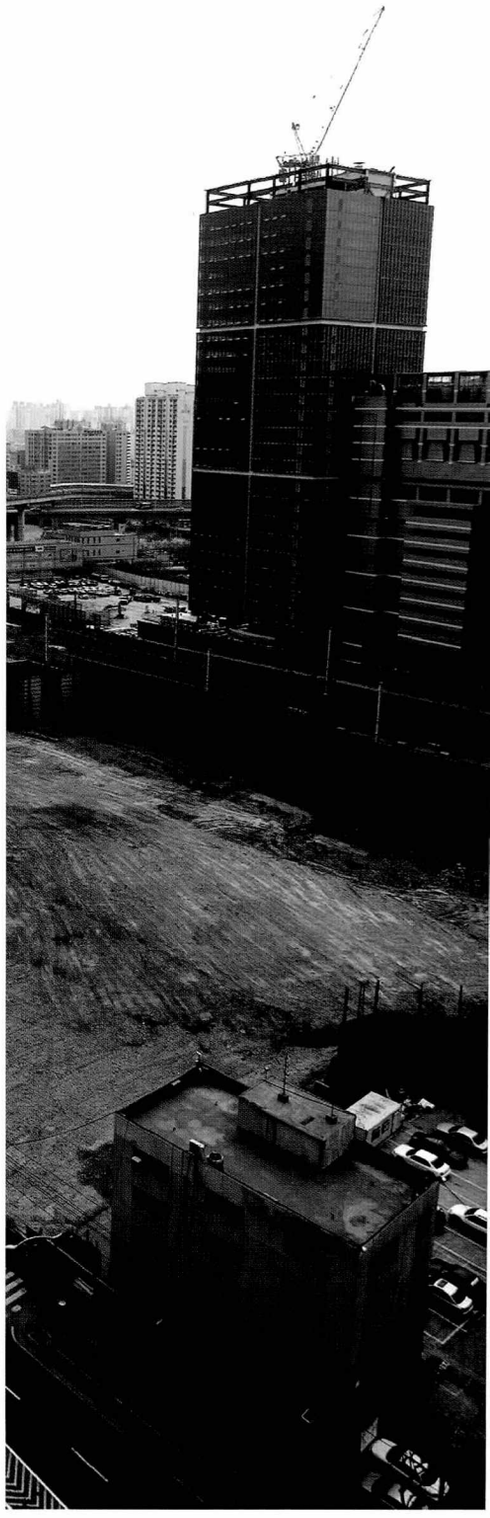
최근 강남 부동산 가격이 하락함으로써 참여정부의 정책이 이제야 효과를 보는 게 아니냐는 조심스러운 관측들이 나오고 있지만, 그것은 절대적인 수요 억제 정책에 기인한다. 주택의 공급은 과거에 비해 절반으로 줄었는데 수요가 그대로 유지된다면, 부동산 가격이 떨어질 리 없다. 결국 최근의 한국 부동산 시장의 일시적인 하락은 높은 양도세와 종합부동산세의 효과로 인한 일시적 현상일 뿐이

다. 인천 송도신도시 오피스텔 청약과열에서 보듯 높은 수익성이 예측되기만 하면 투기자금이 몰릴 가능성도 배제할 수 없다.

현재, 서울시 도시계획 조례상 전체 면적 가운데 공장 비율이 30% 이상을 차지하고 있는 공장우세 지역의 경우 아파트 건립이 불가능하다. 서울시가 정부 방침에 따라 준공업 지역을 사실상 주거지역으로 용도 변경해줄 경우 특혜 시비에 휘말릴 우려가 있다. 이 경우 정부가 정치적인 부담을 떠안아야 한다는 점에서 정권 말기에 추진될지는 미지수다.

정부측에서는 서울시는 제외 대상으로 밝혔지만, 향후 정부의 정책 변화나 정권의 변화 등으로 공동주택 건설이 허용될 가능성이 있는 지역을 예측해 보자. 금천구 시흥동과 구로 디지털단지에 공장이 빠져 나간 자리와 성수동 뚝섬 인근 노후 공장이 밀집된 곳도 아파트 단지로 개발될 가능성이 있다. 이들 지역은 오래된 구도시 중심으로 공장이 산재한 지역이다. 하지만 인구가 몰리고 도시가 급팽창하면서 상당수 공장이 외곽으로 빠져나가고 소수 공장만 남아 공업 기능이 약해진 상태다. 남은 공장은 주변 집값을 떨어뜨리는 요인으로 작용해 지역 주민들에겐 불만의 대상이 된 지 오래다.

아직은 정부나 서울시의 입장이 확정되지 않은 상황에서 무리수를 둘 필요는 없다. 만약 준공업지가 주거단지로 개발된다고 하더라도 시세가 어느 정도 반영되었다고 판단되거나, 국민소득 증가에 따른 환경친화적 주거지가 선호되는 상황에서 주변 환경 개선 가능성이 없다면 실질적인 투자가치가 있는지에 대해서는 고민해 봐야 할 것이다.



서울 · 경기 주요 준공업지

구분		구분
서울시	성 동 구	3,220
	도 봉 구	1,848
	강 서 구	1,780
	구 로 구	6,848
	금 천 구	4,510
	영등포구	9,387
	합 계	27,903
경기도	수 원 시	1,205
	의정부시	346
	안 양 시	824
	부 천 시	1,621
	안 산 시	286
	시 흥 시	897
	합 계	8,549

자료 : 건설교통부