

18. 住宅供給 擴大方案에 關한 政策討論會(Ⅱ)

主催：國土開發研究院

대도시권의 택지 확보방안

裴 舜 錫(국토개발연구원 연구위원)

I. 주택수급전망

1. 주택수요의 형성여건

1) 인구 및 가구수의 지속적 증가

- 2001년의 전국 인구는 47,150천명으로 전망되어, '90~2001년 기간중 3,630천명이 증가함. 그리고 인구성장은 지속되어 2020년에 약 50,600천명 수준까지 증가된 후 정지될 것으로 전망됨.
- '90~2001년기간중 대도시, 특히 인천, 대전, 광주의 인구증가율은 전국 평균치의 거의 2배에 이를 것임. 현재 인구 집중이 심한 수도권의 경우도 적극적인 인구분산정책을 시행하는 것을 전제로 하더라도 자연증가등의 요인으로 '96년에 20,031천명, 2001년에 21,250천명으로 1990년 대비 각각 1,711천명(9.2%)과 2,930천명(14.3%) 이 증가할 것으로 전망됨.

인구증가추이 : 계획인구

(단위 : 천명)

	1990	1996	2001	90-2001증가(비율)
전 국	43,411	45,248	47,150	3,739(8.6%)
수 도 권	18,587	20,031	21,250	2,663(14.3%)
서 울	10,613	11,310	11,900	1,287(12.1%)
인 천	1,818	1,988	2,130	312(17.2%)
대 전	1,050	1,140	1,220	170(16.2%)
광 주	1,139	1,221	1,300	161(14.1%)
대 구	2,229	2,319	2,400	171(7.7%)
부 산	3,798	3,920	4,060	262(6.9%)

자료 : 제3차 국토종합개발계획, 1992

- 특히 핵가족화의 진전에 따라 가구규모가 작아져서 '90~2001년 기간중 일반 가구 증가는 전국적으로 3,672천 가구, 수도권외의 경우에도 1,805천가구 이상이 되어 주택 수요증가의 직접적 요인으로 작용할 것으로 전망됨.

2) 경제규모 및 소득의 증대

- 우리나라의 GNP는 2001년에 경상가격으로 8,373억불에 이를 것으로 예상되며 이는 1990년도에 비해 약 3.5배에 이르고 이에 따라 개인소득도 대폭 증대할 것으로 전망됨.

3) 국민생활의 질적 고도화

- 고소득화, 고학력화등으로 생활의 기본적 요소로서의 국민전반적인 주거수준에 대한 기대치가 높아질 것으로 예상됨.

2. 주택공급확대의 필요성

1) 주택질대량 부족완화

- 전국 주택보급율은 '92년 현재 76.0%이며, 6대도시의 경우 67.3%에 지나지 않음. 우리나라의 경제수준과 이에 따른 국민들의 주거복지 기대수준을 감안할 때 지속적

인 주택공급확대가 필요함.

- 더구나 주택보급을 산정시 고려되지 않는 비혈연가구와 단독가구도 계속 증가할 것으로 전망되는 바 비혈연가구와 단독가구도 주택수요의 단위로 감안할 경우 2010년대까지 지속적인 주택공급확대는 불가피함.
- 우리나라와 국토여건상 유사한 점이 많은 일본의 경우 1인당 GNP(경상가격)가 1,503달러였던 1968년에 전국 주택보급을 100%를 달성했고, 그 이후에도 GNP의 8% 이상을 주택부문에 투자하여 1인당 GNP가 3,910달러였던 1973년에는 도도부현단위로 보급을 100%에 이룸

2) 주택가격의 안정

- 주택재고의 절대부족 등으로 우리나라의 주택가격은 소득수준에 비해 높고 특히 수도권과 대도시지역에서는 소득과 주택가격과의 큰 격차로 국민들의 주거생활이 불안정하고 도시생산성을 저하시키는 주요 요인으로 작용하고 있음. 따라서 지속적인 공급확대를 통해 추가적인 주택가격 하락을 유도해야 함.

년소득대비 주택가격 비율

미국	영국	서독	일 본		한 국	
			전 국	동 경	전 국	서 울
3.4	4.4	4.6	5.9	7.7	7.5	8.9
('87)	('87)	('86)	('92)	('92)	('92)	('92)

- 주택재고의 적절한 확충이 없는 상태에서 앞으로 국제수지가 개선되어 통화량이 증가될 시는 현재의 주택가격안정기반이 무너질 가능성이 있음.
- 최근 가격전망자료(국토개발연구원)에 의하면 기존의 통화정책이나 회복국면에 있는 경기상황을 감안할 때 연간 55만호 이상의 주택공급이 이루어 져야만 주택가격 안정이 유지될 것으로 나타남.
- 선진국의 사례에 비추어 볼때 우리나라의 1인당 GNP가 10,000불에 이르는 1995년 이후 부터 주택수요가 급증할 가능성이 있어 이에 대응한 주택공급이 필요.

3) 주거수준의 향상

- 소득수준의 증가로 주거소비욕구도 증가하게 됨. 보다 넓고, 쾌적한 주거환경의 수

요에 부응할 수 있도록 주택공급확대가 필요함.

- 특히 단칸방 거주가구등 과밀하고 프라이버시가 보장되지 않는 주거환경에서 거주하는 중저소득층과 저소득층의 주거문제의 완화를 위해 주택공급확대가 필요.

단칸방 거주가구현황

(단위 : 천가구, %)

지역	구분	총가구수 ¹⁾	단칸방거주가구수 ¹⁾	단칸방 거주가구비율
전	국	10,354	2,221	21.5
시	부	7,739	1,878	24.2
서	울	2,557	680	26.6
부	산	916	242	26.4
대	구	538	141	26.2
인	천	447	95	21.2
광	주	264	55	20.8
대	전	242	54	22.3

주 : 1) 1인가구를 제외한 가구수

자료 : '90인구 및 주택센서스

3. 주택공급목표량

1) 적정주택 공급량

- 지속적인 주택공급확대는 국민주거수준 향상과 주택시장안정등을 위해 필수불가결한 것이긴 하나 주택부문의 과다한 투자로 인해 국가경제를 왜곡시켜서는 안될 것임.
- 이러한 점을 감안한 주택부문의 적정투자수준은 GNP대비 6%(불변가격기준)수준으로 추정되었음(국토개발연구원, 1991). 즉 '92~2001년기간의 적정 주택건설 호수는 약 620만호 이내임.→년평균 62만호.

2) 제3차 국토계획상의 주택공급목표

- 제3차계획상의 주택공급계획호수는 전국적으로 약538만호이며 이중 40.8%에 해당하는 219만호를 수도권에 공급.

3) 신경제 5개년 계획상의 주택공급목표

- '93~'97년 기간의 신경제 5개년 계획에서의 주택공급목표는 연간 55만~60만호로 이중 수도권에 매년 25만호(전국 주택공급량의 약44%)를 수도권에 공급할 계획임.

년차별 주택건설 계획

(단위 : 천호)

구 분	'93~'97	'93	'94	'95	'96	'97
총 계	2,850	550	550	550	600	600
공 공 부 문	1,100	250	250	250	300	350
공공주택	850	150	150	150	200	200
근로자주택	250	100	100	100	100	100
민 간 주 택	1,750	300	300	300	300	300

4. 주택공급여건

- 주택건설능력은 주택200만호 건설계획의 추진과정에서 연간 55만~60만호로 향상되었음.
- 그러나 서울을 비롯한 수도권과 일부 대도시권에서는 수요가 집중되는 반면 기확보 택지와 개발가능지가 고갈됨에 따라 공급확대의 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있음.
- 특히 수도권과 부산지역에서 택지부족이 심각함. 이중 부산의 경우, 인근의 물금, 장유 지역에 대량의 택지를 공급하게 됨에 따라 신경제계획기간의 택지문제는 해소, 그러나 수도권의 경우는 구체적인 택지확보 대책이 마련되어 있지 않아, 주택공급의 장애요인으로 작용.

Ⅱ. 대도시의 택지소요 및 공급여건

1. 주택호당 택지소요량

1) 신규주택단지(택지개발예정지구)

- '91~'92년 기간 호당 택지사용량(택지개발예정지구)은 전국 평균 30.7평, 수도권 평균은 25평이었음(신도시를 제외한 평균치).
- 그러나 과밀한 주거지개발을 지양함으로써 보다 쾌적한 주거환경의 조성을 위해서는 호당 택지소요량이 과거의 수준 보다 월등히 많아져야 할 것임.
- 예를 들면 택지개발예정지구의 주거지개발밀도를 과천정도의 수준으로 정한다면 신개발지의 주택호당 택지소요량은 약 47평임(공공용지비율을 40%로 가정).

2) 신도시(단위규모 100만평정도 이상의 개발지)

- 신도시급의 대단위 택지개발에 있어서는 순수주거용도 이외의 업무, 상업 및 공공용지가 추가적으로 많이 필요. 따라서 주택호당 필요한 택지량은 훨씬 많음.

신도시의 주택호당 택지소요량

	분 당	일 산	중 동
총 면 적 (만 평)	555	476	544
주 택 호 수 (천 호)	97.5	69	42.5
호 당 택 지 면 적 (평)	56.9	68.9	38.7

- 신도시로서의 분당의 밀도가 너무 높다는 일반적 인식을 감안할 때 호당밀도는 최소 70평 정도는 되어야 할 것으로 판단됨.

3) 주택호당 평균 택지소요량(택지소요량 추정을 위한 최소 원단위)

- 재개발, 재건축, 나대지활용을 통한 기성시가지내의 개발의 경우 고밀개발이 불가피하여, 신도시개발을 전제로 하지 않을 경우 신개발지와 재개발등을 포함한 평균적인 호당 택지소요량은 약35평-36평 정도.
- 그러나 최소 택지소요량을 잠정적으로 산정하기 위해 일단 신도시건설을 전제로 하

지 않고, 계획기간 중의 개발밀도를 '90년대 초의 개발밀도보다 약간 상향조정하여 주택호당 택지소요량을 31.5평으로 가정함.

2. 택지개발 소요량 및 부족실태('93~'97년)

1) 총택지소요량

- 과거 택지개발예정지구의 주거지밀도와 유사한 수준(주택호당 31.5평)으로 개발하는 것을 전제로 할 때, 신경제계획기간 중 총택지소요량은 전국적으로 최소 9,000만평, 수도권인 경우 3,900만평임.

※ 단, 신도시건설시는 공공용지비율등이 커야하므로 주택호당 최소70평의 택지가 필요.

2) 신규택지개발소요량

□ 기성시가지의 개발잠재력

- 총택지소요량중 기성시가지활용(재개발/재건축, 나대지활용, 재축등)을 통해 택지소요량의 일정부분을 소화가능함.
- 기성시가지의 활용을 통한 택지공급은 비교적 소규모의 토지를 소유한 다수의 민간주체들에 의해 이루어지므로, 이 방법을 통한 정확한 택지개발량의 전망은 어려움.
- 그러나 과거의 택지공급분담실적을 감안할 때, 기성시가지활용을 통해 총택지소요량의 최대 40%정도의 택지공급을 담당할 수 있음. 여기서 40%의 분담율은 나대지가 고갈되어가고 있는 일부 대도시의 경우 낙관적인 전망치로 기성시가지활용과정에서의 이해당사자간의 이해상충, 제도적제약등으로 그 이상의 신규택지개발 대체효과를 기대하기 어려움.

□ 기확보 미사용택지

- 택지개발예정지구의 지정을 통해 이미 공급했으나 아직 사용되지 않은 택지와 택지개발예정지구로 지정되었으나 아직 공급되지 않은 기확보 미사용택지는 서울지역에 60만평, 인천을 포함한 기타 수도권지역에 약 1,075만평이 있음. 한편 부산에는 약 145만평, 대구에는 약 306만평, 광주시와 대전시에 각각 160만평과 183만평의 기확보 미사용택지가 있음.

□ 신규택지소요량

- 총 택지소요량에서 기성시가지활용분과 기확보 미사용택지를 제외한 신규택지소요량, 즉 기성시가지외에서 새로 개발해야할 택지량은 수도권에 약 1,228만평, 부산지역에 357만평, 대구에 145만평임. 한편 광주와 대전의 경우는 택지소요량에 비해 기확보 미사용택지가 더 많아 '93~'97년 기간중 택지부족문제는 없다고 할 수 있음.

신규택지 소요량('93~'97)

단위 : 만호, 만평

구 분 지 역	주 택 공 급 계 획 량 ¹⁾	총 택 지 소 요 량 -기성시가지활용	기 확 보 미 사 용 택 지 ³⁾	신 규 택 지 소 요 량 ⁴⁾
수 도 권 ²⁾	125	2,363	1,135	1,228
부 산	27	502	145	357
대 구	16	306	161	145
광 주	8	160	210	0(-50)
대 전	10	183	209	0(-26)

주 : 1) 수도권을 제외한 지역별 주택공급계획량은 공식계획량이 아니며, 기존의 주택보급율과 지역별 주택소요량등을 감안하여 추정 한 값임.

2)수도권은 서울, 인천, 경기를 포함

3)기확보미사용택지 현황은 '94년 1월 현재자료임

4)신규택지소요량=총택지소요량-기성시가지활용분-기확보미사용택지

3) 도시계획구역내 개발가능 미개발지 현황 및 개발가능지 부족 실태

□ 개발가능지 조사현황

- 수도권 도시계획구역내(서울서 40km이내 지역을 중심으로)개발가능지는 총 1,255만평(서울에 150만평, 기타도시에 816만평, 군지역에 약 288만4천평)으로 개발가능 조사지역을 모두 개발할 수 있다면 택지부족문제가 해결될 수 있음.
- 부산의 경우 부산내에 15만평, 그외 김해, 장유, 양산을 포함한 부산생활권에 1,300만평이상의 개발가능 미개발지가 있음.
- 대구의 경우 대구내에 약 56만평의 개발가능지가 있으며, 인근 대구생활권에 110여만평의 개발가능미개발지가 조사되어 있음.

- 광주와 대전의 경우는 '97년까지 추가적인 신규개발택지 수요가 없을 뿐 아니라 인근 생활권에 충분한 개발가능지개발지가 분포되어 있음.

□ 실제 개발이 가능한 개발면적 및 택지부족량

- 과거의 사례로 미루어 판단할 때 사전조사된 개발가능지 중 타부처의 반대 및 민원등으로 실제 개발 불가능한 면적은 최소 45~50%가 될 것으로 예상됨(주택 200만호 계획중은 55%가 불가능했음)
- 부산의 경우는 최근 양산물금과 장유지역에 약 430여만평의 택지가 이미 개발예정지구로 지정됨으로써 '97년까지의 택지소요량은 기확보되어 문제가 없음. 그리고 대구의 경우도 대구와 인근 위성도시에 약 170만평의 개발가능지가 조사되어 있고, 위성도시의 기확보미사용택지까지 감안할 때 '97년 까지 택지확보에는 문제가 없음.
- 그러나 수도권외의 경우 개발가능지개발조사지중 '93~'97년 기간에 공급이 실제로 가능한 비율이 50%~55%에 지나지 않을 것이므로 기존 도시계획구역 밖에서 추가확보하여 개발되어야 할 택지면적은 최소 500만~600만평임. 그러나 신도시 건설로 부족분을 충당할 경우 공공용지 및 업무용지등이 추가 소요되므로 500만~600만평보다 훨씬 많은 택지가 개발되어야 함.

Ⅲ. 수도권 신도시개발의 필요성

1. 주택수요압력의 합리적 해소

1) 기존 도시지역내의 개발가능지 부족문제 완화

- 주택가격의 안정, 만성적 주택수급의 괴리해소등 국민의 복지향상을 위해 필수적인 주택공급을 위해 수도권 지역에서 '93년~'97년 기간중 신규주택건설을 위해 수도권에서 필요한 택지소요량은 3,900만평에 이르나 기존 도시계획구역내의 개발가능지가 불충분.
- 신경계 계획기간의 택지확보방법상의 우선순위는
 - 첫째, 기성시가지를 최대활용하고, 동시에 기확보 미공급택지를 조기공급하는 것임.
 - 둘째, 기존 도시계획구역내에서 주거지로 계획되어 있거나, 특별한 용도로 유보되

어 있지 않은 지역을 우선적으로 확보, 개발하는 것임.

— 셋째, 즉 마지막으로 고려되는 방안이 국토이용계획상 도시지역으로 지정되지 않은 곳에 신도시 혹은 신시가지를 개발하는 것임.

- 그러나 저밀지역의 개개발, 재건축을 포함한 기성시가지의 활용은 장기적 개발잠재력은 작지 않으나 택지공급차원외에 다양한 사회·경제적인 요소와 도시내부구조적인 요소에 의한 제약이 있어 단기적으로 큰 개발효과를 기대하기 어려움. 따라서 기성시가지의 활용을 통해 택지소요량의 40%이상의 분담을 기대하는 것은 현실적으로 불가능.
- 도시계획구역내의 미개발지도 기본계획상 주거지개발에 적합한 지역이 한정되어 있음. 더구나 기존 도시지역내의 미개발지를 유보공간없이 모두 잠식 개발하는 것은 기존도시환경의 파괴를 의미하며, 기존도시의 미래 개발잠재력의 여지를 없애는 결과를 초래하여 바람직하지 않음.
- 따라서 주택가격의 지속적인 안정 및 전반적인 주거복지향상을 위해 신도시 혹은 신시가지의 개발은 불가피. 국토균형개발차원에서 수도권지역에서의 주택공급확대에 반대의견이 있을 수 있을 것이나, 주택은 사회의 기반시설로 간주되어야 할 것이며 주택부족문제를 해결하기 위한 택지공급은 필요함.
- 특히 우리나라의 전국토중에서 도시적 용도로 사용되는 면적의 비율은 4.3%에 지나지 않아 너무 좁은 면적을 과밀하게 이용하고 있는 형편임. 반면 일본의 경우는 이 비율이 7.1%이며, 대만의 경우는 5.9%, 영국의 경우는 11%에 이르고 있음. 불란서의 경우는 주거용지만의 비율이 6%로 우리나라의 모든 도시적 용도로 이용되는 토지면적비율보다는 높음. 물론 우리나라의 지형여건이 유럽제국과는 같지 않음. 그러나 산지가 2/3나 차지하는 일본의 경우 대지의 단위면적당 인구밀도와 우리나라의 경우를 비교해도 우리나라의 밀도가 일본에 비해 2.5배나 높음. 이러한 사정을 감안할 때 도시구역의 확충은 필요하며 그린벨트로 인해 기존도시지역의 단순확장은 어려우므로 신도시 혹은 신시가지의 개발이 불가피함.

2) 주거지의 체계적 개발의 필요

- 국토이용계획상 도시계획구역 등 ‘개발지역’으로 지정되지 않은 지역의 개발이 불가피한 실정임. 그러나 우리나라는 이러한 지역을 체계적이고 종합적인 관점에서 질서 있게 개발을 유도하는 제도적 장치가 마련되어 있지 않음.

- 이러한 제도적 여건, 즉 미개발지에 대한 종합적인 계획이 결여된 상태에서 소규모의 개발이 산발적으로 이루어 질 경우 난개발의 가능성이 매우 큼. 따라서 이러한 문제를 방지하기 위해 종합적인 단일계획하에 일정규모 이상의 신도시개발이 불가피함.

3) 주택수요집중지역으로 부터의 수요분산흡수

- 수도권 주택수요는 서울지역과 인접 위성도시에 과밀하게 집중되어 있고 이들 지역의 주택수급불균형이 심하여 국가경제적여건의 변화에 따라 급격한 가격상승의 가능성이 있음. 더욱 우려되는 점은 서울지역의 주택가격상승은 전국의 주택가격상승을 주도할 수 있다는 점임.
- 수도권의 '93~'97년 기간의 주택수요중 서울지역주민에 의한 수요비율은 대체적으로 55%~65%로 전망됨. 이와 더불어 기확보미사용택지의 공간적 분포를 감안할 때 수도권지역에서의 택지공급문제는 서울지역주민에 의해 추가로 필요한 1,240만평의 신규택지수요를 얼마나 효과적으로 해결할 수 있는가임.

서울주민에 의한 신규택지 소요량

단위 : 만호, 만평

	주 택 건 설 수 요	총 택 지 소 요 량 -기성시가지 활용	기 확 보 미 사 용 택 지	추 가 신 규 택 지 소 요 량
서 울 주 민 ¹⁾	68.6	1,300	60	1,240
기타수도권주민	56.2	1,063	1,075	0(-12)
계 ²⁾	125	2,363	1,135	-1,228

주 : 1) 서울지역수요는 수도권전체의 55%로 가정

2) 수도권의 총주택건설 수요는 신경제 5개년 계획의 목표량으로 설정함

- 따라서 주택시장안정을 위해서는 이들 주택수요집중지역으로 부터 수요분산이 필요함. 그러나 기존 대도시는 이미 주거입지여건상 우위(locational advantage)를 차지하고 있는 지역이므로, 이들지역의 수요를 효과적으로 유인하기 위해서는 기존 도시보다 우월한 주거환경과 도시서비스의 제공이 필수적이며 이를 만족시킬 수 있는 신도시 건설이 필요.
- 특히 서울지역에 집중되는 수요압력을 분산시키고 저소득층뿐만 아니라 중산층 및 고

소득층의 수요를 유인하기 위해서는 신도시를 건설하여 수요를 분산 흡수하는 것이 불가피한 실정임.

4) 저소득가구의 거주가능성 보장

- 새로운 주택공급을 통해 무주택 저소득, 중저소득층 가구도 수용해야 하는바, 이러한 계층의 주거성을 보장하기 위해서는 도로, 전철망 등 기반시설이 기존도시와 잘 연계되어야 하며 적절한 가격에 주택공급이 이루어져야 함.
- 따라서 이러한 조건을 만족시키기 위해서 규모의 경제상 일정규모이상의 신도시 개발이 고려되어야 함.

2. 수도권 공간구조개편 지원

1) 수도권 인구 및 기능분산 기반마련

- 기존 수도권 공간구조는 서울, 인천 및 인근 위성도시에 인구와 기능이 집중되어 있는 바, 수도권에 균형발전의 도모가 필요하며, 더 나아가 수도권의 인구가 타지역으로 분산되는 것을 적극 유도해야 함. 이를 위한 공간구조의 단계적 분산전략은
 - 1단계 : 인구과밀억제권역 밖의 지점에 원거리 거점을 마련 분산
 - 2단계 : 수도권 외곽 거점마련 분산
 - 3단계 : 수도권 이외지역으로의 분산
- 따라서 수도권 인구 및 기능분산의 단계별 전략을 지원하기 위한 신도시개발을 추진할 필요성이 있음
- 특히 국제화의 진전에 따라 동북아의 핵심거점도시로서의 서울의 선도적 역할이 필요하므로 서울에 위치한 하급중추기능과 인구의 일부가 서울 및 인근과밀지역으로부터 분산되어야 하며 이를 뒷받침하기 위해 기성도시와 새로운 신도시가 그 역할을 분담 수용해야할 것임.

2) 서울을 중심으로한 방사집중형 공간골격으로 인한 혼잡과 성장한계의 탈피

- 수도권의 기존 공간구조는 서울을 중심으로한 방사집중형 구조에 경인축, 경수축, 서울-의정부축 등의 선형축이 결합되어 있는 형태이므로 이들 접합부에서 혼잡이 극심, 따라서 이러한 기존축상의 추가개발 보다는 다핵분산형 골격구조의 형성을 위

한 거점마련이 필요.

- 특히 우리나라 수도권 지역의 경우 과도한 인구가 3개의 축상의 소수 도시에 집중되어 있어 각종 도시문제를 야기하고 있음. 그러나 일본 동경권의 경우는 도시인구수가 우리나라 수도권보다 1.7배에 지나지 않은 반면 도시수는 114개로 5.4배에 달함. 한편 동경권의 도시인구밀도는 수도권의 53%에 지나지 않으며 도시의 패턴도 다핵분산형 체계를 보이고 있음.

수도권과 동경권의 도시비교

구 분 \ 지 역	수 도 권			동 경 권		
	서 울	기 타	계	동 경	기 타	계
도시 지역 면적 (km ²)	605	1,780	2,385	618	7,054	7,672
도시 인구 (千人)	10,871	6,436	17,307	8,164	21,214	29,378
市 區 수	22구	20시	21시	23구	113시	114시
도시인구밀도(인/km ²)	17,958	19,382	25,328	13,214	3,007	3,829

자료 : 국토개발연구원, 신도시개발전략에 관한 연구, 1993.

3) 수도권 과밀선진지역과 과소후진지역의 격차완화

- 전국차원의 국토균형개발을 도모하기 위해 기존의 수도권 집중형에서 지방 분산형 국토골격을 조성해야함. 그러나 수도권내에서도 과밀선진지역과 과소후진지역으로 양분되어 균형을 이루지 못하고 있으며 교통난, 주택부족 등의 도시문제를 야기하고 있음. 따라서 수도권내에서도 보다 균형있는 개발이 요구됨.
- 기존의 상황은 서울을 중심으로 반경 20-30km이내의 지역에 수도권 각종 주요기능과 인구가 밀집되어 있는 반면에 그외에 지역은 기능과 인구가 과소하고 상대적으로 낙후되어 있는 상태임. 이에 따라 수도권 기능분산 대책으로 아산, 시화, 발안 등을 연결하는 서해안 임해공업벨트를 형성하기 위해 관련 사업들을 추진하고 있음.
- 따라서 이러한 공업기능을 지원할 수 있는 업무 및 연구기능을 수용하고, 임해공업지대의 중심적 배후도시를 구축하는 등 수도권의 균형을 도모할 수 있는 신도시개발이 고려될 수 있음.

4) 남북교류의 거점마련 및 통일에 대비한 도시체계의 구성

- 남북통일이 이루어지면 북으로 부터 많은 인구가 수도권 특히 서울지역으로 유입될

가능성이 큼. 따라서 통일후 북쪽으로 유입되는 인구를 흡수할 수 있으며, 향후 남북연계개발의 거점이 될 수 있는 도시개발이 필요

- 그러나 현재 수도권외 도시들은 이미 과밀하고 소수의 성장축에 밀집되어 있어 북쪽으로 부터 유입되는 인구를 기존 도시와 함께 분산 수용할 수 있는 새로운 도시가 필요함.
- 보다 단기적으로는 남북교류의 거점을 새로 마련할 필요성도 고려되어야 할 것임.

3. 수도권 교통문제의 해결과 체계적 교통망의 구축

1) 수도권 광역 교통체계의 개선

- 과거 도시개발에 있어서는 체계적이고 종합적인 도로망 및 전철망개발계획등 광역 기반시설 개발구상에 의하지 않고 개별 개발사업(예, 분당, 일산 등 신도시, 영종도 국제공항, 아산항)의 시행자에 의해 임기응변적으로 기반시설이 개발되어 투자의 비효율성을 초래.
- 특히 수도권 광역도로 및 전철망계획에서는 기존 노선의 용량에 한계가 있으므로 새로운 노선을 구축하는 것이 필요한 것으로 제시되었음.
- 따라서 수도권내의 신규개발은 이미 과밀한 기존 노선상의 도시에 이루어지는 것 보다는 새로운 계획노선상에 신도시를 개발하는 것을 교통문제의 해결차원에서 고려해야 함.

2) 도시내 교통문제의 완화

- 도시내부적인 차원에 있어서도 이미 과밀한 인구가 집중되어 있는 수도권 대도시로부터 인구가 분산될 경우 도시내의 교통문제를 완화하는 효과도 기할 수 있음.

3) 수도권 광역도로 및 전철망개발의 재원지원

- 신규개발을 광역도로 및 전철망계획과 연계하여 위치시킬 경우 광역도로 및 전철망 계획 구축의 재정적인 지원효과가 있음.

IV. 신도시개발의 기본방향과 해결문제

1. 신도시 건설의 기본전제

1) 수도권 공간구조 재편성의 지원

- 새로운 신도시 건설은 수도권 공간구조 개편방향에 따라 위치와 기능등 개발방향이 결정되어야 하며, 특히 기존 과밀도시의 기능 및 인구의 분산을 지원할 수 있어야 함.

2) 서울 및 인근지역의 주택수요의 효과적 분산수용

- 서울 등 현재 주택수급과리가 큰지역의 주택수요를 효과적으로 분산하여 주택시장의 안정을 도모할 수 있어야 함.

3) 수도권 교통문제의 합리적 해결

- 수도권의 교통혼란을 가중시키지 않도록 개발위치가 결정되어야 함. 이를 기존교통망의 용량과 중장기 도로 및 전철망개발계획이 충분히 감안되어야 함.
- 도시간 교통량의 상당부분을 전철로 흡수해야 하며, 기존노선의 용량을 감안하여 필요한 경우 추가노선이 확보되어야 함.

4) 개발방식의 합리화

- 개발과정과 방식을 합리화하여 개발상에 부작용을 최소화하고 개발효과를 극대화.

2. 개발의 기본방향

1) 개발위치 및 단위규모

- 단계별 수도권 인구 및 기능분산정책을 지원하고 새로운 공간구조를 구축하기 위해 신도시의 개발위치는 수도권의 분산거점역할을 수행할 수 있도록 서울 등 기존 대도시로부터의 거리와 방향이 결정되어야 함. 그러나 현재 서울지역에 집중되고 있는 주택수요의 분산, 흡수 가능성도 위치결정에 반드시 고려되어야 할 것임.
- 기존 교통노선상 혹은 연장선상에 위치할 경우 기존 노선의 용량이 충분히 고려되

어 개발위치와 규모가 결정되어야 하며 기존 교통축상의 혼잡을 막기위해 계획되어 있는 신설광역 도로 및 전철노선상에 과감히 위치시키는 것도 고려되어야 함.

- 기존 모도시 혹은 교통노선으로 부터의 거리에 따라 기반시설설치부담등을 감당하고, 주거기능이외의 기능들도 흡수가능한 최소한의 단위규모는 유지되어야 함. 그러나 일부지역에 집중적인 개발이 이루어질 경우 기존도시의 연결부위에서 혼잡이 야기될 가능성이 있음. 또한 수도권내의 자연스러운 도시체계를 구축하기 위해서는 가능한 서울로 부터의 다양한 방향에 다양한 규모의 신도시 개발을 지향해야 함.

2) 신도시의 기능

- 침상도시화를 방지하기 위해 새로운 신도시에는 적절한 기능이 이전되어야 하며 이것이 새로운 신도시 자족성의 기반이 되어야 할 것임.
- 수도권 남부지역의 경우 첨단산업관련 연구기능, 조립생산업, 대규모 유통단지외 대학동 교육기능의 유치를 고려할 수 있음. 그리고 선진형 업무단지(Business Park)를 조성하여 서울지역의 고급업무기능의 일부를 유치하도록 해야할 것임.
- 수도권 북부의 경우 통일후 북쪽과의 연계개발을 위해 조립생산업과 국제기능을 유치하는 것을 추진하고 보다 단기적으로는 업무기능, 북방관련 행정기능, 연구기능등을 유치하는 것이 바람직함.

3) 물리적 환경

- 새로운 신도시개발에 있어서는 과거와 같이 고밀도 개발을 지양해야 하며, 도시적 기능과 전원형 주거환경이 복합적으로 조성될 수 있도록 개발되어야 함. 이를 위해서는 고층아파트 위주의 개발을 탈피하고 선진형 주거환경도입을 위한 시범적개발이 이루어져야 함.
- 각 도시가 물리적으로 고유한 특성(Identity)을 갖출 수 있도록 개발되어야 하며 이를 위해 기존의 지형과 식생을 최대한 보전하고 주변환경과 조화될 수 있는 개발이 이루어져야 함.
- 새로운 도시는 자동차시대에 적합한 구조를 갖추는 것이 필요하나 동시에 보행자를 충분히 고려한 개발이 이루어져야 함.
- 신도시내의 소단위 단지별로 공동사회로서의 일체감이 조성되도록 해야하며 이를 위해 주민간의 자연스러운 사회접촉이 이루어 질 수 있도록 단지계획이 이루어져야

함. 또한 다양한 규모와 계층(hierarchy)의 창조적인 형태의 만남의 공간, 공동휴식공간과 문화시설이 충분히 제공되어야 함.

4) 사회서비스

- 새로운 개발지에 서울등 기존 과밀지역의 주택수요를 효과적으로 흡수하기 위해서는 기존의 대도시에 비해 우월한 사회서비스를 공급하는 것이 필요함.
- 예를들면 선진국형의 탁아시설의 충분한 공급, 선진형 학교시설의 제공, 특수사립학교의 유치, 고급 의료서비스체계의 도입등이 적극 추진되어야 할 것이며, 도시내, 도시간의 새로운 대중교통운용체계의 도입등도 추진되어야 할 것임.

5) 단계별 개발전략

- 일정규모이상의 신도시개발과 이를 지원하는 기반시설망의 구축에는 비교적 장기간이 소요되므로 우선 기존도시계획구역내의 기확보 미사용택지를 조기에 공급하고, 다양한 지역에 분산되어 있는 기존 도시계획구역내의 중소규모 개발가능미개발지를 조기개발하는 것이 우선되어야 할 것임.
- 신도시 건설에 있어서도 개발대상지중 우선적으로 비교적 시장성이 좋고 추가적인 기반시설부담이 적은 지역에 중소규모의 신도시 건설이 우선되어야 할 것이며, 원거리 거점마련을 위한 신도시는 비교적 대규모로 개발하되, 종합개발계획에 따라 몇개의 단계로 구분하여 개발되어야 할 것임.

3. 신도시개발 추진상의 과제 및 대책방안

1) 기존도시의 기능분산 및 신도시자족성의 확보

- 기존도시로 부터 신도시로의 기능분산을 촉진하기 위해 보다 획기적인 유인책(incentive)의 마련이 필요함.
- 특히 신도시에 중산층 주택수요를 유인하기 위해서 제조업기능뿐 아니라 업무, 연구기능 등의 고급기능의 유치가 필요하므로, 기업단위의 이전촉진책도 고려할 필요가 있음.
- 이를 위해 금융, 조세상의 지원과 더불어 주택공급상에 있어서도 융통성을 부여할 필요가 있음.

- 보다 근본적인 기능이전대책은 기존대도시의 경우보다 신도시에 있어 지가면에서 충분히 유리하도록 하는 것임. 이를 위해서는 기반시설설치비용의 보다 합리적인 분담체계의 마련이 필요하며, 자원조달방법의 다양화도 모색되어야 함. 특히 도로 및 전철망의 개발이 수도권 및 지역간 교통망체계 구축에 도움이 된다면 그로 인한 수혜주체(신도시, 서울등 기존대도시, 경기도, 국가)간에 보다 객관적인 기준에 의한 자원부담이 필요하며, 중앙정부의 일반 SOC재원으로 부터의 부분적인 조달도 검토되어야 할 것임.

2) 원활한 개발자원조달

- 원거리 자족적 신도시를 지향할 경우 다핵분산형 거점마련에는 바람직하나 초기분양에 한계가 있어 사업추진상 자원조달에 어려움이 예상됨.
- 이러한 자원조달상의 문제를 완화하기 위해 다음의 방안이 적극적으로 고려되어야 함.
 - 전면적인 현금보상대신 채권보상을 확대. 단 다양한 기간 및 이율의 채권의 발행이 고려되어야 하며, 시장금리 수준의 채권발행도 국가적인 차원에서 마련할 필요가 있음.
- 이주희망업체를 대상으로 규모에 따라 단독 혹은 콘소시엄을 형성하여 민자유치를 하는 방안을 마련(일본의 경우 보험회사가 공동사업자로 참여하는 경우가 있음). 이때 토지매입은 국가 혹은 토개공/주공이 담당하고 이를 위한 자원조달 및 개발은 민간업체가 공동참여.
 - 시화지역등 매립지에 대체농지등을 마련하는 방안 고려

3) 저밀도 전원적 도시 개발에 따른 호당 개발비용 상승분 흡수

- 서울로 부터 원거리 지역은 지가가 상대적으로 저렴하여 유리하기는 하나 저밀도로 개발할 경우 호당개발 비용이 상승하게 됨. 그러나 기존 대도시지역의 주택(혹은 택지)가격 보다 저렴해야 실질적으로 분양이 가능함.
- 따라서 이러한 분양가격 상승분을 흡수키 위해 원거리의 자족적 성격의 신도시의 경우 채권입찰제(제2종 주택채권)를 적용하지 않도록 함.
- 도시간 광역기반시설 설치비용의 합리적 분담.

4) 다양한 주거유형의 제공을 위한 여건 마련

- 현재와 같이 일률적인 분양가 원가연동제를 적용할 경우 저밀도 개발을 하더라도

다양하고 창조적인 주거환경을 갖춘 주거지를 창조하는데 한계가 있음.

- 따라서 일정부분의 저밀도 주거지역에서는 단지 규모에 상관없이 원가연동제를 폐지하고, 분양 자율화를 제한적으로 실시, 특히 이러한 지역에서는 P.U.D(Planned Unit Development)개념을 도입하여 단지계획을 바람직한 방향으로 유도

5) 연계도로 및 전철망의 조기 확보

- 기존 수도권 광역도로 및 전철망계획을 보완, 조기에 확정시켜 일반 SOC 투자예산 중 일부를 확보하여 고속도로망 및 전철노선을 조기에 건설
- 도로 및 전철건설을 위한 외자도입방안 검토
- 도로 및 전철건설을 위한 민자도입방안 검토

6) 생활편익시설의 조기 확충

- 대규모 유통단지등을 유치, 생활편익시설을 조기확보하는 방안 검토

7) 주택의 적기공급 및 경기과열 방지

- 개발계획을 조기에 마련하고 경기과열을 막기 위해서 공급목표를 경기상황에 따라 유동적으로 조정

V. 맺는말

- '93년~'97년의 대도시의 택지부족과 이에따른 택지확보문제는 결국 수도권지역의 문제로 귀결되고 있음. 그러나 중장기적 관점에서 볼때, 수도권과 유사한 문제가 부산권과 대구권에서 발생할 것이며, 보다 장기적으로는 광주권과 대전권에서도 문제 발생의 가능성이 있음.
- 1970년대 서울지역을 필두로 도시외곽에 개발제한구역을 지정 도시외곽의 그린벨트를 조성함으로써 도시별 공급가능택지를 일정량에 한정하였음. 그러나 적지 않은 지역에서 기존 도시계획구역내의 개발가능지가 고갈되고 있음. 이러한 현상은 기존도시의 주택문제, 교통문제를 야기하고 있으며 기개발지의 지가를 너무 상승시키는 등 부정적 결과를 초래하였음. 따라서 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 보다 장기적인 관점에서 택지를 포함한 각종 용도의 토지소요량을 정하고 이에 따라 보다 체계적

이고 장기적인 토지공급대책을 마련하는 것이 필요함.

- 그러나 과거에는 여유분 택지가 고갈되기 직전까지 향후 택지공급여부와 위치가 확정되지 않는 모순을 갖고 있었음. 이러한 불확실성은 주택시장의 불안정요인으로 작용하고 있음. 이러한 현실은 지가의 상승과 투기의 우려때문임을 충분히 이해할 수 있으나 앞으로는 향후 택지개발 수요를 충족시킬 수 있는 개발가능지역을 보다 조기에 발표하는 것이 필요하며 이에 따른 지가상승문제는 지정토지의 매수가격에 대한 기준시점을 정하거나, 발표시점이후의 지가상승분을 대부분 환수하는 법을 제정하여 해결하는 것이 필요.
- 정부는 개발가능지역을 사전발표함과 동시에 주택공급계획등과 상호 연계시켜 향후 개발지의 도시계획과 상세계획을 조기 확정, 공개하고, 지구별 구체적인 개발계획은 공공기관(토개공, 지방공사등), 민간개발업자, 또는 이들이 공동으로 경쟁적으로 작성토록하여, 이중 가장 바람직한 개발안을 선택하는 것이 앞으로 택지공급의 바람직한 방향일 것임.

쓰레기는 더 적게 재활용은 더 많게