

# 수도권 신도시 개발방향



한국경제학회는 2월 20일 '수도권 정책의 평가 및 신도시 개발방향 토론회'를 개최하였다. 이날 金京煥(서강대 경제학과) 교수는 '수도권 1인당 주거면적은 17~19㎡로 선진국에 비해 매우 낮은 수준이라며 규모의 경제를 실현할 수 있는 신도시 방식의 택지공급이 효율적'이라고 피력했다.

수도권에 신도시를 개발하는데 대해서 학계와 중앙정부, 지방자치단체, 정치권에서 찬반이 갈리고 있으며 환경단체와 언론들은 부정적인 입장을 취하고 있다. 수도권 신도시의 필요성을 인정하는 측에서는 택지확보, 난개발 방지, 건설경기 부양, 건축규제조치 만료 후 판교

문제 해결 등의 이유를 들고 있는 반면 수도권 신도시 건설에 반대론은 신도시 자체의 문제점과 수도권 인구집중 우려 등에 근거를 두고 있다. 수도권 신도시개발을 둘러싼 최근의 논란은 국민들, 심지어는 정책당국자들에게도 혼란을 주고 있는 것으로 보인다.

## 주거용지 공급확대의 필요성

수도권에서 택지공급이 필요하다는 기존의 논리는 주택보급률 제고라는 주택공급 목표를 달성하는데 필요한 택지의 양에 비해 확보된 택지의 양이 부족하다는데 근거를 두고 있다. 예컨대 건설교통부는 2010년까지 수도권 인구증가를 100만명으

로 억제한다는 전제하에 2005년까지 수도권 주택보급률을 90%로 제고하기 위해서는 98만호의 주택이 공급되어야 하고 이를 위해서 4,700만평의 택지가 필요한데 사용 가능한 택지는 2,900만평이므로 공공택지 1,800만평을 추가로 확보해야 한다는 입장이다. 이중 900만평 정도를 주택개발압력이 집중되는 지역에 200~300만평 규모로 계획개발하기 위해 신도시를 추진한다는 것이다.

보다 근본적으로 주택보급률은 주거수준 및 주택정책 지표로서 적합지 못하다는 문제가 있다. 주택보급률은 총괄적인 주택부족 정도를 나타낼뿐이며 주택보급률이 100%를 넘어도 주거문제가 해결되는 것이 아니다. 따라서 1인당 주거면적, 주거부대시설의 양과 질, 최저주거기준 미달가구의 비율, 연소

등 대비 주택가격 등이 주택정책의 지표로 보다 적합하다. 이 중에서 1인당 주거면적이 국제 비교에서 중요한 비중을 차지한다. 현재 수도권의 1인당 주거면적은 17.3~19㎡로 선진국에 비해 매우 낮다.

### 택지공급 방식으로서 신도시의 효율성

수도권에서 택지공급이 필요하다면 가장 효율적인 공급 방식의 선택이 필요하다. 이를 위해서는 체계적인 택지개발과 민간에 의한 산발적인 개발, 그리고 택지개발 중에서도 대규모 개발방식과 중소규모 개발방식을 비교해 보아야 한다. 비교의 기준으로는 동일한 주택을 공급하는데 소요되는 토지의 양과 공공 기반시설이나 녹지 등 생활의 질을 결정하는 지표를 고려할 수 있다.

먼저 개발면적 대비 주택공급의 효율성을 살펴보자. <표 1>을 보면 이른바 난개발의 대표적 사례로 지적되는 용인 서북부 지역의 경우

1994~2000년 사이에 분당 신도시 주택공급 호수 97,500호와 비슷한 97,100 세대의 주택이 공급되었는데 개발된 토지면적은 분당 신도시의 6배가 넘는 3,700만평에 달한다. 즉 체계적인 택지개발사업이 민간에 의한 산발적인 소규모 개발에 비해 녹지훼손이 훨씬 작음을 알 수 있다.

다음으로 같은 공영택지개발 사업이라도 개발규모에 따라 기반시설의 양과 질에 차이가 있으며 규모의 경제를 실현할 수 있는 대규모 개발이 양질의 기반시설 및 생활편의시설 공급을 가능하게 한다. 대규모 택지개발에 의해 건설된 5개 신도시와 중소규모 택지개발 사례인 수지 1,2지구의 기반시설 공급 실태를 비교한 <표 2>를 보면 수지지역의 간선시설 분담액과 간선도로 설치 규모가 신도시에 비해 훨씬 작고 녹지비율과 공원비율이 낮은 것을 알 수 있다.

<표 1> 분당신도시와 용인서북지역 개발 현황

구분	분당신도시	용인서북지역	
면적	600만평	3,700만평	
주택	97,500세대	97,100세대	
면적당	198㎡/ha	590㎡/ha	
생활편의시설	학교	59개소	26개소
	문화시설	66개소 (도서관, 소풍센터 등)	신설필요
	공원	60만평	신설필요
광역교통시설	도로	246km	지구역 50km 신설필요 지구내 100km 신설필요
	전철	25km	신설필요

자료 : 건설교통부

### 수도권신도시 개발의 장점

### 수도권 신도시에 대한 주민들의 평가

수도권 5개 신도시에 대한 평

〈표 2〉 5개 신도시와 수재,2지구 간선시설 및 공공시설 비교

구분	분당	일산	평촌	선릉	중동	수재1,2	
개발규모(ha)	1,894	1,573	510	419	544	185	
주책건설호수(세구)	97,500	69,000	42,047	42,500	42,500	9,463	
총 사업비(억원)	37,620	27,897	11,636	8,808	20,058	4,673	
간선시설보유액	12,336	8,227	2,627	1,969	7,320	530	
간선도로 설치(km)	80.3	44.5	8.4	97.2	26.2	0.6	
공공시설비율(%)	도로	20.1	19.3	24.3	19.8	26.3	27.9
	학교	3.6	3.8	6.7	7.8	7.7	5.5
	공원	19.3	23.7	12.7	15.4	10.3	10.5
	녹지	14%	16.2%	9.9%	10.5%	10.5%	8.2%

자료: 건설교통부

가는 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 모두 가지고 있다. 그러나 가장 신뢰도 높은 평가는 신도시 입주자들에 의한 평가라고 보아야 할 것이다. 국토연구원이 신도시 주민들과 여타 도시 주민들을 대상으로 30개 항목에 대해 만족도를 조사, 비교한 바에 의하면 조사항목 30개 중 신도시는 종합병원 이용 만족도를 제외한 29개 항목에서 만족도가 서울 등 다른 도시보다 높은 것으로 나타났다. 특히 입주 초기 신도시 입주자들의 가장 심각한 불편사항이었던 도시간 도로여건 등 교통시설에 대한 만족도가 평균 3.76~4.01점으로 서울(2.81~3.46), 모도시(3.03~3.37), 기타 도시(2.86~3.2)보다 훨씬 높은

것으로 조사되었다.

### 수도권 신도시와 수도권 인구 집중

수도권 신도시 건설을 반대하는 가장 강력한 주장은 수도권 신도시가 수도권 인구집중을 심화시킨다는 것이다. 따라서 향후 신도시를 건설한다면 그 형태는 자급자족형 신도시가 되어야 하며 이를 위해서는 서울로부터 적어도 50km 이상 떨어진 곳에 건설되어야 한다고 주장하고 있다.

그러나 주택건설에 따른 filtering 효과를 감안하더라도 수도권 신도시 건설이 비수도권 지역으로부터 수도권으로의 대규모 인구유입을 촉발하였다고

보는 어렵다. 수도권에 취업 기회가 제공되지 않는 한 주택 구입을 목적으로 비수도권 지역에서 수도권으로 이주하기는 어렵기 때문이다. 즉 수도권 신도시 건설에 따른 인구이동의 대부분은 수도권 내부로부터 신도시로의 유입이고 비수도권으로부터 수도권으로의 인구유입은 상대적으로 비중이 낮을 것으로 예상할 수 있다. 이러한 예상은 수도권 5개 신도시 주민들의 전거주지 조사결과로부터 확인할 수 있다. 무응답자 3.6%를 포함한 전체 조사 대상자의 53%가 서울로부터 신도시로 전입하였으며 21%가 해당 신도시의 모도시로부터, 그리고 17%가 인천 및 경기도에서 유입된 반면 수도권 이외 지역으로부터 이주한 사람은 전체의 5% 미만인 것으로 나타났다.

### 수도권 신도시와 수도권 교통 문제

수도권 신도시에 대한 또 하나의 주요 반대논리는 수도권 신도시의 건설이 이미 포화상태에 있는 수도권 교통망에 추가적인 부담을 초래하여 교통난을 심화시킨다는 것이다 (월제무 2000). 특히 5개 신도시가 자족



성이 낮는데다가 신도시 주변의 소규모 택지개발로 서울을 향한 교통수요가 과다하고 교통혼잡 요인이 되고 있다는 것이다. 이 주장은 어느 정도 타당하지만 문제는 신도시 대신 다른 방식으로 개발되었을 경우에 교통혼잡이 비교의 대상이 되어야 한다는 데 있다.

또한 신도시의 서울 방향 통근 통행의 비율이 과도하게 평가되고 있다는 주장도 있다. 예컨대 원제무는 일산 및 분당 신도시의 경우 60% 이상이 서울로 출근하고 있다고 주장하고 있다. 그러나 교통개발연구원의 1998년 조사결과를 재인용한 이들도 신도시의 서울 방향 출근 통행량의 비중은 각각 38%와 42%로 나타났다. 모든 종류의 통행량을 감안할 때 5개 신도시 전체의 통행량 중에서 서울이 목적인 통행량의 비중은 20%에 미달하고 있다. 뿐만 아니라 5개 신도시 주민들의 서울 방향 출근 통행량의 비중이 평균 34.8%로 서울 인접도시들의 평균치 42.7%에 비해 오히려 낮다는 것을 알 수 있다. 여기에 서울 인구의 일부가 신도시로 이주함에 따라 서울 도심의 통행량이 감소했다는 점도 감안되

어야 한다. 따라서 5개 신도시들이 다른 서울 인접도시들에 비해 특별히 서울 의존적이고 교통수요를 촉발한다고 보기는 어렵다.

### 신도시 건설과 환경파괴

신도시 건설이 환경파괴를 초래한다는 비판이 있으며 향후 신도시가 건설될 경우 개발 과정에서 녹지 훼손이 최소화되어야 하고 가능한 한 환경친화적인 저밀도 개발이 이루어져야 한다는 주장이 있다. 기본적으로 모든 개발은 녹지 훼손을 초래한다. 문제는 신도시 방식이 특별히 더 많은 녹지를 훼손하느냐 하는 것이다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 대규모 택지개발이 중소규모 택지개발에 비해 녹지비율이 높으며 녹지가 주거지역 인근에 위치함으로써 녹지가 멀리 있을 경우에 비해 주민들이 더 큰 편익을 누릴 수 있다는 장점이 있다. 저밀도 개발은 환경친화적이라고 할 수 있지만 그만큼 분양가격이 높아져 주택을 구입할 수 있는 소득 계층이 제한된다는 문제가 있다. 결국 환경친화성도 선택의 문제라고 할 수 있다.

신도시 주변의 난개발로 인한

환경파괴에 대한 비판은 그 자체로서는 타당하지만 신도시 자체가 문제의 원인이라고 할 수 없다. 뿐만 아니라 신도시가 없었더라면 신도시 주변이 아니라 수도권 전 지역에서 난개발이 일어났을 것이다.

### 기타 비판들

이밖에 신도시의 급속한 추진으로 건설경기가 과열되고 임금이 상승하여 거시경제 불안요인이 되었다는 비판이 있다. 그러나 건설경기 과열은 200만호 주택건설계획과 토지초과이득세 도입에 따른 건축수요 증가가 시기적으로 겹쳐서 나타난 것이며 신도시를 통한 주택공급은 전체 200만호의 15%에 미달하는 29만호에 불과하였다. 또한 신도시 건설에 따른 부동산 투기로 가격불안 요인이 발생하였다는 주장도 있으나 이는 개발 대상 토지가격 상승과 전체 토지가격 하락을 혼돈한데서 비롯된 것이다. 끝으로 신도시 추진 과정이 비민주적이었고 계획이 발표된 지 1년여만에 착공하는 등 지나치게 짧은 기간 동안에 사업이 추진되었다는 비판은 타당한 주장으로서 이점은 앞으로 시정되어야 할 것이다.