

# 수도권 신도시 개발방향



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

지난호에 이어서...

## 수도권 신도시 추진방향

### 자족성의 재고

기존의 수도권 신도시에 대한 가장 흔한 비판은 자족성이 부족하다는 것이며, 새로운 신도시에 대해서도 자족성이 확보될 수 있는가에 대한 우려가 높다. 자족성을 자급자족의 가능성으로

로 해석한다면, 이는 달성될 수도 없고 바람직하지도 않은 개념이다. 신도시와 비견될 수 있는 중소도시나 대도시의 몇 개구는 말할 것도 없고, 서울과 같은 큰 도시, 더 나아가 세계 어느 나라도 자급자족하고 있는 지역은 없다. 모든 지역과 국가는 상호 연계된 경제적 네트워크

속에서 서로 보완적인 관계를 갖는다. 도시 역시 그 규모에 따른 위계질서(hierarchy) 내에서 해당 도시 및 그 하위 도시 규모에 따라 서로 다른 양과 질의 재화와 서비스를 공급하고 기능을 분담하는 것이다. 따라서 자족성은 애초 부적절한 단어였으며 서울에서 25-30 km

거리에 자족적 신도시를 만든다는 계획은 처음부터 실현가능성이 낮은 발상이었다.

현실적으로 자족성은 고용기회 및 생활편익시설의 구비 정도를 나타내는 상대적인 개념으로 보아야 하며 '자족 신도시' '침상 신도시' 라는 양극적 표현은 적절하지 않다. 즉 가능한 범위내에서 신도시내에 일자리를 많이 유치하고 문화, 소비, 의료, 교육 등 주민들의 생활편익시설을 갖추어서 외부와의 교통수요를 될 수 있는 대로 줄이는 동시에 생활의 질을 높이는 노력이 필요하다는 것이다.

**첫째로,** 생활편익시설에 대해서 검토해 보자. 신도시가 필요로 하는 서비스의 양과 질은 도시의 규모에 달려 있어서 도시규모가 크다면 고급서비스가 수요되고 또 공급될 수 있겠지만, 인구규모를 자의적으로 계획할 수는 없다.

도시규모에 따라 정해지는 양적, 질적으로 적정한 문화, 소비 등 생활편익 시설의 대부분은 민간 경제주체들이 담당하는 영역이며, 수요가 있으면 공급이 따른다. 다만 상당한 시차가 있을 수 있다는 점이 문제된다.

분당, 일산 등 기존 신도시의 경우 대부분의 일상생활 영역에서 현재는 서울에 못지않은 환경이 갖추어졌지만 입주초기에는 문화, 소비, 의료 등 여러 영역에서 불모지나 다름이 없었다. 병원, 슈퍼마켓, 백화점, 영화관 등을 설치, 운영하는 사람들은 주민의 수가 어느 정도 되어야 수지를 맞출 수 있으므로 사업장이나 부지를 확보한 이후에는 영업개시를 서두르지 않았으며 일찍 영업을 시작한 경우에는 그만큼의 프리미엄을 붙인 가격을 요구했다.

이와 같은 시차 문제를 완화하기 위해서는 신도시의 개발주체가 토지를 매각하는데서 그치지 않고 빠른 시일내에 도시환경을 갖추는데까지도 관심을 갖도록 하여야 한다. 예를 들어, 근린상가, 백화점, 종합병원, 기타 중요한 생활편익시설 부지를 매각할 때 일부의 부지에 대해서는 입주시기에 맞추어 영업을 개시될 수 있도록 조건을 붙이든지, 매각가격의 할인, 조기 영업개시에 대한 보너스 등의 경제적 유인을 제공하는 방안을 생각할 수 있다.

이 경우 인근의 동일 용도 토

지들간에도 실질적으로 토지가격이 달라지게 되는데, 이 가격 차이가 민간 서비스 제공자들에게 충분한 유인으로 작용할 수 있을 만큼 커야 한다. 또한 택지개발 사업지구내의 블록별 입주시기를 조정하여 중심지로부터 순차적으로 입주하도록 하고 모든 지역에 입주가 완료될 때까지 일정한 속도로 입주가 이루어지도록 하면 상가나 공공시설의 기능이 정상화되는 시기가 앞당겨지고 입주자들의 불편이 최소화될 것이다. 이런 방법으로 신도시내의 생활편익 시설이 입주 초기부터 가동된다면 주민들이 불편을 느끼지 않을 것이며, 일상적인 문화, 소비, 의료 수요를 충족시키기 위한 장거리 교통수요가 줄어들 것이다.

**둘째로,** 신도시가 그 내부 또는 인근에 충분한 일자리를 제공해야 한다는 데는 이론을 제기할 수 없다. 그런데 광역권, 전국 또는 국제시장 대상으로 하는 고급 서비스업은 서울을 비롯한 대도시를 중심으로 입지할 수밖에 없으며, 이 중심지로부터의 거리가 멀어질수록 쉽게 고급 서비스업의 고용창출은 기

대하기 어렵다.

따라서 제조업 고용이 강조되어야 한다. 기존 신도시 계획과정에서도 그러하였지만, 문제는 수도권에 강력한 공업입지 규제가 시행된다는 점이다. 공업지역의 지정, 산업단지의 개발, 개별 공장의 건설 등에 관련된 권역별 규제는 수도권의 제조업 기능을 축소시키고자 의도하고 있기 때문이다.

판교지역의 경우는 벤처집적지인 서울 강남지역과의 접근성, 분당 도시생활권의 발전 등을 감안할 때 그 자체가 많은 일자리를 창출할 수 있을 것으로 기대된다. 화성지역의 경우는 인근 삼성전자와 연계된 첨단 중소하청 기업들의 입지수요가 있을 것이지만, 그보다는 화성군, 용인군에 산재하여 있는 기존의 기업 종사자들로부터의 주택수요를 겨냥하여야 할 것이다.

따라서 신도시 계획단계에서 인근에 존재하는 사업체들의 종사자들의 수, 소득수준, 가구특성, 주택수요 행태를 면밀히 검토하는 시장조사를 통하여 이들의 수요를 충족시킬 수 있는 단지규모 및 형태, 주택규모 및 평

면, 생활편의시설 등을 제공해주는 것이 필요하다.

특히 삼성전자 및 첨단 중소기업들의 연구개발 담당자, 고급관리자 등 고급두뇌들은 대부분 서울, 분당지역에서 장거리 출퇴근을 하고 있는데 이들이 필요로 하는 생활여건을 갖추는데 성공한다면 기존의 수도권 교통량을 줄이면서 추가적인 광역기반시설 투자비 부담을 경감하는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

이 점에서 특히 강조되는 것이 교육시설이다. “학교붕괴” 현상 때문에 대부분의 국민들이 우려하고 있으며, 일부 고소득층 부모들은 중고생 자녀들을 선진국으로 유학 보내는 것이 현실이다. 안심하고 자녀들을 보낼 수 있는 학교의 존재 여부가 신도시 개발, 특히 인근지역에 기존 주택의 공급이 충분한 화성지역 개발의 관건이다.

현재의 공교육 체제는 학교를 신도시 주택의 주요 유인으로 만드는데 크게 기여할 수 없을 것이므로 잠재적 신도시 입주자들이 만족할 만 한 교육수준을 외국의 중고교에 벤치마킹 할 필요가 있다. 즉 교육비가 많이 들더라도 양질의 교육서비스를

제공할 수 있는 특수목적고, 새로운 교육과정과 방법을 채택하는 사립학교, 더 나아가서는 내국인학생을 수용하는 외국인학교, 외국학교의 분교를 다수 유치하는 방안을 적극 검토하여야 한다.

### 광역기반시설 투자재원 조달과 신도시의 성격

광역 교통시설 투자재원을 전적으로 신도시 개발이익을 통해 조달할 것인지 아니면 중앙정부나 지방자치단체가 재원을 투입할 것인지에 따라 신도시의 개발밀도와 성격이 달라질 수 있다. 과거의 신도시 방식을 적용한다면 산업용지와 주거용지의 적절한 배분을 통해 개발이익을 확보해야 하며 현실적으로 고밀도 주거용지 위주의 신도시 개발이 불가피할 것이다.

기존 신도시가 90년대의 소규모 주택단지들보다 우월한 이유는 개발이익을 전철, 고속도로 등 광역 기반시설에 투자할 수 있었기 때문이다. 대규모 개발에서 개발이익이 많이 났기 때문에 기반시설 투자비를 감당하면서도 입주자들은 염가에 주택을 분양받을 수 있었고, 주택건



설업체는 이익을 보았으며, 사업시행자는 채산성을 맞출 수 있었다.

그런데 현재 상황에서 이러한 성공을 반복할 수 있을지에 대해서는 여러 우려가 제기된다. 판교, 화성 등 제안되고 있는 신도시들이 이미 포화상태에 달한 교통축상에 입지하고 있어서 새로운 교통망을 건설하여야 한다는 부담이 있으며, 그 규모가 기반시설비 건설비에 해당하는 개발이익을 창출할 만큼 크지 않은 반면 신도시의 규모를 키우기에는 토지 및 주택가격이 하락 내지 안정추세에 있으므로 수요가 충분하지 않다는 문제가 있다.

이론적으로 신도시건설에 따른 광역교통시설 확충비용을 사업시행자, 궁극적으로는 입주가구 등 최종수요자가 전적으로 부담해야한다는 논거는 약하다. 기반시설의 수혜자가 이들에 국한되지 않기 때문이다.

따라서 광역교통시설 확충으로 인해 편익을 누리는 모든 이용자들이 비용을 분담하는 것이 타당하다. 물론 교통시설 이용에 대한 적정 요금 징수가 현실적으로 불가능하다면 시설비용

은 사업주체, 지방자치단체, 국가가 분담해야 할 것이다.

그러나 만일 과거 신도시건설에서처럼 국고나 지방비의 지원 없이 개발사업자가 간선시설을 자체적으로 공급하면서 수지균형을 이루어야 한다면, 기반시설 투자비 부담은 곧 토지 및 주택의 분양가 상승으로 이어진다. 문제는 현 시장여건이 주택이 절대적으로 부족했고 분양가와 시장가격 사이의 격차가 컸던 1990년대 초반과 많이 다르고 토지와 주택에 대한 수요자들의 지불의사에 한도가 있다는 점이다. 더구나 앞으로 수도권 개발제한구역 일부지역에 개발이 허용되면 계획중인 신도시의 분양성에 영향을 미칠 것이다.

따라서 앞서 논의한 바와 같은 철저한 시장조사를 바탕으로 과연 얼마만큼의 개발이익이 조성되어 기반시설 투자비로 활용할 수 있는지에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다. 즉 투자소요를 미리 정해 놓고 거기에 맞추어 개발밀도와 분양가를 결정할 경우 분양성 악화로 사업에 차질이 빚어질 수 있으므로 개발밀도에 관한 몇 가지 대안을 마련하여 각 대안별로 잠재적 수

요자들의 지불용의 가격을 조사하여 개발이익을 추정하고 이를 토대로 자체재원으로 공급할 수 있는 기반시설의 규모를 파악하여 우선순위가 높은 순으로 건설하는 것이 사업성을 보장하는 길이 될 것이다.

이러한 시장성 검토가 없는 상태에서 판교지구는 비교적 조건이 양호한 것으로 인식되고 있으나 6,000억원 정도로 추정되는 광역교통시설 투자소요액이 조성될 수 있을지는 보다 면밀한 검토가 필요하다. 화성지구의 경우는 많은 우려가 제기되고 있다. 서울과의 거리가 멀기 때문에 기반시설 투자비는 큰 반면 토지 및 주택가격은 낮은 수밖에 없기 때문이다. 물론 분양성에 대해서도 확신할 수 없다.

이러한 점을 감안할 때 신도시 계획수립에 다음 몇 가지 사항을 고려해야 할 것으로 생각된다. 첫째로, 필요한 기반시설의 종류와 규모를 줄일 수 있도록 신도시의 성격을 규정해야 할 것이다. 판교지구는 서울 강남권의 벤처집적지, 분당생활권과 밀접하게 연계되므로 서울과의 교통망을 확충하는 것이 중요하

다. 만약, 화성지구를 인근의 기존기업체, 단지내 건설되는 산업용지 입주 기업체의 배후생활권으로 개발할 수 있다면 서울과의 교통망은 판교에 비해 중요성이 낮을 것이며, 기반시설 투자비 부담도 줄어든다.

**둘째로,** 화성지구에서 서울까지의 광역 교통시설을 화성지구의 개발이익으로 전액 충당한다는 것은 사실상 불가능한 일이며, 타당한 요구도 아니다. 국가나 지방비를 재원으로 기존에 계획되던 교통망을 화성지구를 개발함으로써 얼마나 부족한지를 먼저 판단한 후, 수요증가 요인만큼 교통망을 확충하는 추가 비용정도를 동 지구에서 조달하는 것이 현실적인 목표일 것이다. 만약, 이 정도의 비용을 조달할 가능성이 없다면 신도시 개발은 재검토되어야 한다.

**셋째로,** 기반시설 투자비를 조달하기 위해서는 신도시 개발에 소요되는 다른 사업비를 절약하는 방법을 강구하며, 다른 한편으로는 토지 및 주택의 분양성을 최대한 높이는 것이 중요하다. 화성 신도시는 일부나마 삼

성타운의 성격을 가지게 될 것이며, 그렇다면 산업용지, 상업용지, 주택의 상당부분을 미리 삼성전자 측과 협의하여 동사 및 협력업체들을 위한 맞춤형 개발을 하도록 하는 것이 분양성 측면에서 도움이 될 것이다.

초기 자본투자를 줄이고 공기

“ 신도시에 일자리를 많이 유치하고 문화, 소비, 의료, 교육 등 주민들의 생활편의 시설을 갖추어서 외부와의 교통수요를 될 수 있는 대로 줄이는 동시에 생활의 질을 높이는 노력이 필요하다 ”

를 앞당기기 위해서는 전면매수 방식보다는 토지구획정리사업 방식을 일부 채택하는 것을 고려하는 것이 바람직하다. 지역 주민들에게 일부의 개발이익을 향유하도록 함으로써 사업이 원활히 진행될 수 있고, 새로 제정한 도시개발법을 적용하는 좋은 기회로 활용할 수도 있다.

**새로운 주거문화의 실험**

1970년대이래 아파트가 주된 주택형태가 되면서 신규주택건설의 절대적인 비중을 차지하게 되었다. 아파트는 관리가 편하고 보안이 유리하며, 주거밀집

에 따라 생활편익시설이 빠르게 확보되는 등의 장점이 있지만, 자연과 유리된 획일적 주거형태라는 점에서 소비자들의 선호변화 추세에 부응하지 못한다.

이에 비해 기존의 단독주택 밀집지역은 차량보유가 보편화되기 이전에 형성되어 접근성, 주차, 안전 측면에 많은 문제를 가진데 덧붙여 다가구, 다세대 주택이 대거 들어서면서 주거환경이 열악해 졌다. 자연에 가까우면서 개성 있는 주거생활을 하고 싶은 소망은 전원주택에 대한 관심으로 나타난다. 그러나, 기존의 전원주택은 소규모 사업자에 의해 개발되는 가운데 최소한의 편의시설들로부터 동떨어지고, 치안과 교육 등의 측면에서 만족스럽지 못하여 현실적인 주거형태의 대안이 되지 못하고 있다.

새로 신도시를 개발할 때, 아파트를 대신하여 향후의 주거형태가 될 수 있는 대안들에 대한 실험이 가능하도록 하는 것이 바람직하다. 단지설계, 주택유형의 배합, 공동이용 시설의 종류 및 규모, 소유권의 형태, 주

민 서비스의 종류 및 수준 등에서 다양한 단지 구성이 가능할 것인데, 이러한 대안들의 실험은 향후의 주택문화를 발전시키는데도 크게 기여할 것이다.

### 신속적인 계획과 사업추진

과거 신도시 개발에 대한 비판 중의 하나는 지나치게 짧은 시간내에 중앙집중적으로 추진되었다는 것이다. 따라서 신도시 계획 단계에서부터 해당 지자체와 충분한 협의와 의견 수렴과정을 거쳐 최종수요자들의 만족도를 높이는 한편, 시장여건을 감안하여 시간을 두고 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다.

또한 신도시 개발이 원활히 추진될 수 있으려면 주택사업자들에 대한 건설금융의 확충이 필요하다. 신도시를 통한 주택건설을 담당할 주택사업자들은 택지매입 단계에서 자금을 자체적으로 조달해야 한다. 그러나 대부분의 업체들이 재무구조가 취약하고 신용도가 낮아 금융기관으로부터의 자금 차입이 매우 어렵다. 뿐만 아니라 주택수요자들은 점점 선분양제도를 기피하게 될 것이다.

따라서 프로젝트 파이낸싱 등

을 통한 자금조달 노력이 요구된다. 여기에는 조건부 기업금융 방식, 프로젝트 회사 설립을 통한 자금조달, 개발신탁을 활용하는 방식 등이 있다 (구본창 2000). 특히 사업성이 인정되는 주택사업에 금융기관이 자금을 융자해 주고 위탁관리계좌(escrow account)에서 시공회사에 대금을 지급하며 프로젝트에서 발생하는 수입을 관리하는 방식을 활용할 필요성이 있다.

수도권 신도시 건설에 관한 최근의 논쟁은 정책 선택에 대한 경제학과 도시계획의 접근 방법이 얼마나 다른가를 보여주고 있다. 경제학적 접근 방법에서는 절대적인 의미의 최선은 없으며 정책 결정도 불완전한 대안들 사이의 선택의 문제로归结된다. 이에 반해 도시계획 전문가들은 자족성, 쾌적성, 환경친화성, 소득 계층간 혼합, 국토의 균형적 개발 등 다분히 이상적인 잣대로 신도시 건설을 평가하는 경향이 있다.

수도권 신도시를 추진하는 목적이 택지 및 주택공급이든 수도권 공간구조의 개선이든 판교 현안의 해결이든 궁극적인 목표는 도시 주민들의 삶의 질을 높

이는데 있을 것이며 이를 추진하는데는 고려해야 할 분명한 제약조건들이 있다. 신도시 논쟁이 정책결정에 기여할 수 있으려면 현실적으로 충족되기 불가능한 자족 신도시를 요구하기 보다는 신도시 건설이 아닌 다른 대안들이 신도시에 비해 더 우월한지에 대한 판단에 논의의 초점이 모아져야 할 것이다.

본 논문의 결론은 수도권에 택지가 부족하며 현실적으로 다른 대안들에 비해 신도시 건설이 택지공급을 확대하는 가장 효율적인 대안이라는 것이다. 수도권 신도시에 대한 반대론은 대부분 객관적인 증거에 의해 입증되기 어렵거나 어느 정도 해결이 가능한 것들이다.

수도권 신도시 추진의 첫 단계는 그 필요성에 대한 공감대를 형성하는 일이 될 것이다. 특히 판교 신도시의 경우 건축규제 조치가 만료되는 1년 후에 신도시로 개발하지 않을 경우 일어날 수 있는 난개발과 그에 따른 광역교통문제를 사전에 해결할 수 있도록 사업추진 결정이 가능한 빠른 시간내에 내려져야 하겠다.