

신도시와 자족 기능

글 | 정의철 건국대학교 부동산학과 교수



6월 초 정부가 동탄 2지구를 '분당급 신도시'로 발표하면서 신도시 건설이 다시 주목을 받고 있다. 이번 신도시 발표에 대한 평가는 다양하게 나타나고 있다. '강남과 거리가 너무 멀어 강남 대체 신도시로는 미흡하다' '정부축을 중심으로 대규모 개발이 이미 이뤄졌고 또 이뤄질 것이므로 교통대란이 예상된다' 등과 같은 비판적 견해도 있고, '자족 기능만 제대로 갖춘다면 개발규모나 입지적 측면에서 큰 손색이 없다'는 긍정적 견해도 있다. 정부도 고심 끝에 여러 후보지를 충분히 종합적으로 검토했기 때문에 문제가 없다는 입장이다.

분당, 일산과 같은 1기 신도시 이후 소위 2기 신도시라는 이름으로 10여 개의 신도시가 수도권에 건설되고 있거나 계획 중에 있을 때 신도시 건설은 이제 우리나라의 대표적 주택공급 수단이 되었다. 신도시 건설과 같은 공영개발 방식이 신규주택 공급 수단의 주류를 이루게 된 데에는 대량의 주택을 비교적 빠른 기간 내 공급함으로써 증가하는 주택수요에 부응하고 주택 시장 안정에 기여할 수 있다는 점과 민간개발에 비해 다양하고 충분한 도시 인프라가 체계적으로 공급될 수 있다는 점 등이 주된 이유로 언급되고 있다. 지난 30여 년간의 우리나라 주택가격 변화 추세를 볼 때

1990년대 초반부터 외환위기 이전까지가 가장 안정적인 시기였던 것으로 나타나고 있는데 그 중심에 5대 신도시 건설이 있었다. 그리고 1990년대 중반 이후 수도권 남부 지역의 대규모 민간개발사업이 분당 신도시에 비해 도시 인프라가 제대로 공급되지 못했고 쾌적성이 떨어졌기 때문에 '난개발'로 인식되었다.

세간에서는 수도권 주변에 입지적으로 우수한 여건을 갖출 수 있는 대규모 택지가 별로 없기 때문에 신도시 개발이 지금까지 여러 지역에서 동시다발적으로 이뤄지지 않을 것이라고 예상하고 있는 반면 경기도에서는 신도시 건설을 계속 추진할 것이라는 예상도 있다. 상황이 어떻든 2기 신도시까지 건설이 완료되면 수도권은 신도시 전성시대를 맞이하게 될 것이다.

신도시가 건설되면 도시공간구조에 획기적 변화가 나타나게 되는데 대표적인 것이 주거, 생산과 연계된 도시 기능의 분산이다. 주거지가 외곽으로 확산되면서 생활 관련 서비스 기능이 이동하고, 직주근접의 원리에 의해 생산 관련 기능이 이동한다. 따라서 신도시의 주택수요가 분산되면서 모도시의 주거 기능에 대한 일정한 역할을 담당하는 한편 자족 시설이 형성되면서 나름대로의 도시 기능을 수행하게 된다. 그러나 이러한 공간구조의 변화에 대한 분석에서 주로 간과되고 있는 점은 원거리에 주거지가 개발되면서 초래되는 사회적 비용이다. 2005년 버토(Bertaud)와 브뤼크너(Brueckner)라는 학자는 건축밀도 규제의 후생효과를 도시공간 이론에 기초하여 분석해 미국 유명 도시경제학 학술지에 발표한 바 있다. 이들의 연구결과에 따르면 밀도 규제로 도시가 공간적으로 확산되면서 도시의 경계가 멀어지고 이에 따라 도심으로의 출퇴근으로 인한 교통비용이 증가하는 사회적 비용이 발생한다는 것이다. 이들은 모의실험에 의거하여 밀도 규제에 따른 도시의 외연적 확산이 유발하는 후생손실이 가구소득의 대략 2%가 될 것으로 분석했다.

이들 연구가 주는 시사점은 서울과 같은 모도시가 신도시에 미치는 경제·사회적 영향력이 높을수록 그리고 모도시와 신도시와의 거리가 멀수록 사회적 비용이 증가한다는 것이다. 이러한 점에

서 볼 때 서울에서 원거리에 위치한 신도시들은 충분한 자족, 생산 기능을 갖추고 자체적으로 도시 기능을 수행할 수 있을 때 사회적 비용을 줄일 수 있고 제대로 된 신도시로서의 역할을 할 수 있을 것이다. 대표적 신도시 개발 사례로 인용되고 있는 영국의 밀턴 케인즈나 프랑스의 세르지-퐁트와즈를 생각해 보면 자족 기능의 핵심이 고용의 자족성에 있음을 알 수 있다.

밀턴 케인즈는 전체 개발면적의 12%에 이르는 규모를 산업 지역으로 설정하여 기업들이 입지할 수 있도록 했는데, 3천여 개의 기업과 공장이 입주해 활동중이다. 세르지-퐁트와즈의 경우 기업유치를 통해 고용의 자족성을 확보하기 위해 전체 면적의 8.5%를 6개 업무단지로 나눠 업종과 규모에 관계없이 기업 활동이 가능하도록 교통, 통신 등 각종 기반 시설을 갖췄다. 그리고 높은 수준의 교육 시설을 설치해 거주민들에게 질 높은 교육 기회를 제공할 뿐

아니라 기업에 우수인력을 지원했다. 결국 모도시와 원거리에 위치한 신도시의 성패는 우수한 자족 기능의 확보에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 2기 신도시 개발에서도 나름대로 자족성을 확보하기 위한 다양한 노력이 진행되고 있는 것으로 알려져 있다. 고용의 자족성이 확보되지 않으면 신도시는 고용이 중심이 되는 모도시나 다른 도시에 종속되는 베드타운 기능만을 수행하게 되고, 이로 인해 출퇴근 교통비용 등 막대한 사회적 비용이 발생하는 비효율적인 공간구조를 초래하게 될 것이다.

신도시가 많이 건설될수록 장기적으로 기성도시와 신도시 그

리고 신도시 간의 경쟁관계 형성은 불가피하다. 우수한 기업을 유치하고, 우수한 교육 환경을 제공하고, 다양한 고품질의 공공 서비스를 낮은 비용으로 제공함으로써 질 높은 주민을 확보하기 위한 경쟁이 이뤄지게 될 것이다. 그리고 그 결과에 따라 도시의 명암이 갈리게 될 것이다. 주민들도 자신들에게 가장 좋은 환경을 제공하는 도시를 스스로 찾아가게 될 것이다. 오래전 티뷰(Tiebout) 교수의 이론이 시사하는 바와 같이 주민들이 가장 좋은 도시를 찾아 발로 투표하게 되는 시대가 그리 멀지 않은 듯하다. ☺

작품 사진은 아티스트 이익재의 <환상 - 도시> 시리즈다. 스페이스 아침 제공

