

정 책 쟁 점

수도권 제2신도시 건설계획의 평가와 발전방향: 판교신도시 건설계획을 중심으로

변창흠

서울시정개발연구원 부연구위원

1. 빗나간 판교신도시 건설의 쟁점

1990년대 중반에 완공된 수도권 5개 신도시에 대한 평가가 아직도 엇갈리는 가운데 ‘수도권 제2신도시’ 구상 중 가장 주목을 끌어왔던 판교신도시 건설계획이 발표되었다.¹⁾ 280만 평의 부지 위에 2만여 채의 주택과 1,000여 개의 벤처기업을 수용하는 ‘선진형 저밀도 전원도시’를 조성하겠다는 구상이다.²⁾

이 계획안이 발표되자 경기도는 건설교통부가 벤처기업 용지를 당초 합의한 60만 평보다 턱없이 부족한 10만 평으로 배정한 데 대해 강력하

1) ‘수도권 제2신도시 구상’이란 2000년 10월 국토연구원이 「수도권 도시성장관리와 신도시 개발」이란 주제의 정책토론회 형식을 빌어 발표하고 추후 건설교통부가 확인한 수도권 신도시 구상으로 이 구상에서는 판교, 화성중부, 화성남서부, 파주·고양, 의정부, 김포남부 등 6개 수도권 지역과 천안·아산지역을 신도시 후보지로 제시하였다. 이 구상을 1989년 발표된 분당, 일산 등의 수도권 신도시계획과 비교하여 편의상 ‘수도권 제2신도시 구상’이라 부르기로 한다.

2) 2001년 6월 29일 건설교통부는 민주당과의 당정협의를 거쳐 「판교계획도시 개발방안」을 발표하였다. 그러나 이 발표에서 10만 평으로 배정한 벤처용지에 대해서는 추후에 당정간의 합의를 거쳐 확정하기로 하였다.

게 반발하였다. 경기도와 건설교통부 간의 벤처용지를 둘러싼 다툼은 정치권으로 비화하여 출신지역별로 국회의원간의 감정적인 대립으로까지 치닫고 있다. 마침내 건설교통부가 벤처용지를 20만 평으로 확대하고 당초 100%이던 벤처단지의 용적률도 200%로 수정함에 따라, 경기도는 사실상 벤처용지를 4배로 증가시키는 성과(?)를 얻었으나 여전히 벤처단지 규모의 확대를 요구하고 있다.

이에 따라 판교신도시 개발여부를 둘러싼 오랜 논쟁은 어느새 경기도가 합의할 수 있는 수준의 벤처단지 규모만 결정되면 아무런 문제 없이 타결될 수 있을 것처럼 보인다. 그러나 판교신도시의 문제는 단순히 벤처단지의 규모를 몇십만 평 확대할 것인가의 문제가 아니라, 서울에서 불과 4킬로미터 떨어진 과밀억제권역에 주택단지든 벤처단지든 대규모 신도시를 건설하는 것이 국토공간정책에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 문제이다. 때문에 판교신도시 건설은 기존의 국토정책의 근간을 훼손할 만큼 중요한 목표를 추구하고 있으며 그 목표달성에 가장 실효성 있는 수단인가를 검토할 필요가 있다.

이 글에서는 판교신도시 건설 논의의 성격을 크게 판교지역 입지상의 문제, 택지공급수단으로서 신도시 방식의 문제, 판교신도시의 건설 목적의 실효성, 판교신도시 건설로 인한 파급효과 등으로 나누어 살펴보고자 한다. 이를 위해 다음과 같은 질문에 해답을 구하는 방식으로 진행하고자 한다. 왜 판교인가?, 왜 신도시 방식인가?, 판교신도시를 통해 무엇을 얻고자 하는가?, 판교신도시 건설의 결과는 어떻게 될 것인가? 등이다. 마지막으로 이러한 논의를 기초로 향후 수도권 신도시 정책의 발전방향을 모색하고자 한다.

2. 왜 판교인가?

1) 남단녹지 판교개발의 의미

판교지역은 개발여부를 둘러싸고 꽤 오랫동안 논란의 대상이 되어왔다. 이것은 판교지역이 가지는 이중적 지역특성에서 기인한 결과라 할 수 있다. 판교는 한편으로는 개발적지로서, 다른 한편으로는 서울의 개발압력을 차단하는 남단녹지로서 이중적인 기능을 갖는다. 이렇게 이 지역이 갖는 이중적 특성은 향후 이 지역이 개발되는 경우 발생하는 개발이익의 향배와 파급효과가 결합되어 지방자치단체간, 주민간의 대립을 양산해왔다.

우선 개발적지로서의 성격을 살펴보면, 이 지역은 서울 강남지역을 분당, 용인과 연결하는 중간지역에 입지할 뿐만 아니라 남부나 동서부 지역에서 서울로 향하는 관문역할을 하고 있는 교통요지이다. 그러나 그동안 각종 규제 때문에 인근 지역에 비해 낮은 지가를 형성하고 있어서 개발시 엄청난 개발이익이 예상되는 지역이었다. 특히 1990년대 중반 분당신도시의 건설로 간선도로가 확충되고, 이후 용인지역에서 개발된 택지가 교통혼잡 문제로 저평가되면서 이 지역에 대한 개발압력이 더욱 증대되었다.

한편, 서울의 개발압력이 남쪽으로 진행하는 것을 차단하는 방패막이로서 판교의 역할은 1970년대까지 거슬러 올라간다. 1973년 서울을 비롯한 전국 주요 대도시의 무질서한 확장을 방지하기 위하여 개발제한구역이 지정된 이후, 특히 서울의 개발압력이 개발제한구역을 넘어서서 연담화되는 것을 방지하기 위하여 개발제한구역과 동일한 수준의 토지이용상의 규제를 가하는 남단녹지가 판교지역 일대 2,020만 평에 대해 지정되었다.³⁾ 이 남단녹지는 지난 1989년 분당 신도시계획이 발표되기 전까지 존속되었으며, 분당신도시 건설로 600만 평이 해제된 이후, 1992년 잔여남

3) 이 남단녹지는 건축축법에 지역계획 및 도시과밀화 방지를 위해 남단녹지를 지정할 수 있는 것으로 근거규정을 두고 있었다(법 44조 2항).

단녹지 1,420만 평에 대한 건축제한을 해제하는 대신 개발이 어렵도록 용도지역을 자연녹지(20%) 및 보전녹지(80%)로 지정하여 관리하여 왔다.

이러한 남단녹지 판교지역의 보전노력은 1998년 성남시가 이 지역에서의 난개발 방지를 이유로 도시기본계획에서 190만 평을 개발예정용지로 지정함에 따라 다시 훼손되기 시작하였다.⁴⁾ 이후 이 지역에 대해 건축허가를 제한하는 조치가 취해졌지만, 이것은 구체적인 개발계획이 수립될 때까지 개발을 유보하는 것에 불과하였다. 이 건축제한조치는 당초 2000년 12월 31일까지로 한정되었으나, 그때까지 판교지역의 개발방향이 확정되지 않음에 따라 1년 연장하여 금년 말까지 건축제한을 받게 되었다.

이제 이러한 특성을 지닌 판교지역에 신도시를 건설한다는 것은 그동안 판교지역이 담당해왔던 두 가지 역할 중 개발압력 차단보다는 개발후보지로서의 역할에 더 주안점을 두었음을 의미하는 것이다. 즉, 그 동안 개발제한구역과 함께 잘 보전되어 왔던 남단녹지가 분당신도시에 이어 또다시 신도시 건설이라는 특별법적인 조치에 의해 훼손됨으로써 이후 잔여녹지의 개발에 대한 압박요인으로 작용하게 된 것이다. 이 결과 지난 30여 년 간 방지하고자 했던 수도권 남부지역의 연담개발은 기정사실화되어 서울-판교-분당-용인으로 이어지는 거대한 메갈로폴리스가 형성될 것으로 보인다.

2) 수도권 개발경향과 판교신도시 개발의 의미

판교지역 개발의 심각성은 최근 수도권 지역에서 진행되어온 개발추세와 맥락을 같이하는 데 있다. 1990년대 들어 수도권에서 진행되어 온 개발사업의 특징은 다음의 다섯 가지로 요약할 수 있는데(서울특별시, 2001), 판교지역의 개발은 기존의 개발추세를 더욱 강화하고 있음을 알 수 있다.

4) 『2016 성남도시기본계획』에서는 성남시 판교동 일원 6,297m²(190만 평)을 개발하여 8만 5,000명을 수용하는 구상을 담고 있다(성남시, 1998).

첫째, 수도권지역에서의 개발강도가 점차 높아지고 있다. 수도권 지역에서 이루어진 개발면적은 1982~90년 동안에는 매년 22km²씩 증가한 반면, 1990~98년의 8년 동안에는 매년 33km²씩 증가하여 80년대에 비해 매년 50% 이상이 더 개발되고 있다.

둘째, 수도권 내부적으로는 경기도 지역에서 개발사업이 집중되고 있다. 서울과 인천지역은 1980년대 초반에 집중적으로 개발이 이루어진 반면, 경기도에서는 1980년대 후반부터 개발이 집중되어 1990년대에는 수도권 택지개발사업의 84%가 경기도에서 시행되었다.

셋째, 개발사업의 위치는 경기도 지역 중 서울근접지역이었으며, 1990년대 후반들어 택지개발지역의 위치는 서울과 더 가까워지고 있다.⁵⁾ 전체 택지개발사업 중 서울도심에서부터 30킬로미터 이내 지역에서 추진된 사업은 61만 7천 세대로 전체 건설세대수의 71%를 차지하고 있고, 40킬로미터 이내 지역에서 건설된 주택은 전체의 90%인 78만 4천 세대에 이른다.

넷째, 수도권 지역 내 개발사업은 기존 도시축보다는 신규 개발축에서 더욱 활발하게 진행되고 있다. 1990년대 들어 가장 활발하게 개발된 축은 성남·용인·분당축(15만 2천 세대)이었으며, 다음으로 고양·파주축(14만 7천 세대), 수원·오산축(12만 5천 세대) 등이었다. 이들 축은 신도시 건설과 같은 대규모 신시가지 조성과 여기에 연결한 소규모 택지개발사업으로 형성된 것이었다.

마지막으로 1990년대 들어 건설된 주택은 91%가 아파트이며, 평형별로는 20평형 이하의 중소형 아파트의 비중은 급감한 반면, 40평형 이상의 중대형 아파트의 비중은 급증하고 있다. 경기도에서 건설된 아파트 중 20평 이하의 소규모 평형은 1993년 45.5%에서 1998년에는 34.8%로 급감

5) 수도권 내 택지개발지구와 서울도심과의 평균거리를 살펴보면, 1980년대 초반에는 26.5km, 1980년대 후반에는 30.7km, 1990년대 초반에는 32.1km로 멀어지다가, 1990년대 후반에는 29.2km로 다시 서울과 근접하고 있다(서울특별시, 2001).

한 반면, 40평 이상의 중대형 평형은 같은 기간 동안 8.6%에서 14.9%로 증가하였다.

판교신도시는 1990년대 기간 동안 수도권에서 진행된 이러한 개발방향과 일치하는 것으로, 아파트 중심의 서울의존형 주택단지 개발로 인한 교통혼잡, 권역별 축별 불균형개발 등의 문제를 해소하기보다는 더욱 강화하는 결과를 초래하게 될 우려가 크다. 특히 2008년경에는 용인서북부 지역에서만 입주인구가 85만에 이를 것으로 예상되는 가운데 1990년대 들어 가장 많은 개발이 이루어진 성남-분당-용인축을 더욱 강화하게 될 신도시를 건설하는 것은 이미 예정된 혼잡을 더욱 부채질하는 결과가 될 것이다.

3) 판교지역의 지형적 특성 문제

판교지역은 그동안 개발후보지로서의 높은 평가에도 불구하고 대규모 신도시를 건설하는 데는 환경적으로 많은 문제가 있는 지역이다. 이것은 높은 개발압력 때문에 개별적인 개발사업 부지로서는 개발적지일 수 있으나 이 지역을 전체적으로 개발하기에는 적합하지 않는 부지임을 의미한다.

우선, 판교지역은 환경적으로 개발보다는 보전이 중시되어야 할 지역이다. 이 지역은 지난 30여 년 간 취해진 건축제한으로 인해 형성된 수도권에서 흔하지 않은 녹지공간으로서, 수도권의 주요 녹지거점⁶⁾을 연결하는 광역녹지축의 하나를 구성하고 있다. 현재 작성중인 수도권광역도시계획(안)에서는 수도권의 5개 광역녹지축으로 1개의 남북축(광덕산-서운산축)과 4개의 동서축(광덕산-판문점축, 운악산-북한산축, 팔당호-관악산축, 부

6) 녹지거점은 수도권 지역의 녹지에 대한 환경성 평가 결과 중요녹지가 집중적으로 분포하여 면을 형성하고 있는 지역을 의미하며, 수도권의 7대 녹지거점으로는 비무장지대, 광덕산, 북한산, 팔당지역, 관악산, 삼봉산, 서연산 일대를 들고 있다(이상문, 2001).

아산-삼봉산축)을 설정하고 있는데, 판교지역은 동서 제3축으로서 팔당호와 관악산을 연결하는 중간지점에 위치해 있다. 이런 면에서 보면, 판교지역을 자연녹지지역과 보전녹지지역으로 지정한 현재의 용도지역 규제는 광역녹지축의 보전에 적합한 수준이라 할 수 있다.⁷⁾ 신도시 건설로 인위적으로 용도지역을 상향조정하여 개발하는 경우 기존의 녹지축은 심각하게 훼손될 것이다.

또한 판교지역은 지형상 신도시 건설부지로 적합하지 않다. 개발용지로 예정된 280만 평에 대해 경사도와 표고분석을 통해 개발가능용지를 산정해 보면, 일반적으로 개발허용경사도라고 할 수 있는 15% 내의 토지면적은 554ha(168만 평)이며, 표고 70미터 이하의 토지는 681ha(206만 평)으로 경사도와 표고조건을 동시에 충족하는 토지는 450ha(136만 평)에 불과하다. 이 중 이 지역을 관통하는 경부고속도로와 인터체인지, 주요간선도로 면적 95ha를 제외하는 경우 가용토지 면적은 전체 부지면적의 39%인 355ha(108만 평)에 불과하다(이창수, 2000).

또한 판교지역은 국가기간 도로망이 후보지역을 관통하여 가용토지를 단절하기 때문에 체계적인 도시를 조성하기에는 적합하지 않다. 현재 판교지역을 통과하는 주요간선도로로는 경부고속도로, 서울외곽순환도로, 분당·장지간 고속화도로, 내곡·분당간 고속화도로, 서현로(판교-광주), 342번 지방도, 393번 지방도 등이다. 이 중 고속화도로는 지역 내 간선도로로 활용하는 것이 불가능하므로 이 도로의 통과는 개발가용지를 분할하는 결과를 초래하게 된다. 간선도로는 개발용지를 크게 6개 조각으로 분할하기 때문에 일체화된 시가지의 조성이 불가능하게 되는 것이다.

7) 건축법상 자연녹지지역은 건폐율 20%, 용적률 80%의 적용을 받으며, 보전녹지지역은 건폐율 20%, 용적률 60%의 적용을 받고 있다.

3. 왜 신도시방식인가?

수도권지역에서 주택문제를 해결하기 위해 어떠한 주택공급방식을 선택할 것인가의 문제는 오랫동안 정책당국자나 전문가들 사이에서 논쟁의 대상이 되어왔다. 일반적으로 주택건설을 위한 택지공급 방식은 기존 시가지를 활용한 공급방식과 신규 개발을 통한 공급방식으로 나눌 수 있다. 전자는 기존 시가지에서의 나대지 개발, 재개발, 이전적지 활용 등이 대표적인 방식이며, 후자는 신도시 개발, 미니신도시 개발, 민간택지개발을 들 수 있다(안건혁, 2000).

신도시 건설의 불가피론을 주장하는 측에서는 수도권에서 주택공급이 절대적으로 부족한 상태에서 기존 시가지에서의 택지공급에는 한계가 있기 때문에 신규 개발을 통한 개발이 불가피한데 신규 개발방식 중에서는 신도시 방식이 가장 우월하다는 논리이다. 특히 이 주장이 설득력을 지니게 된 데는 신도시 방식이 1990년대 말 사회적인 문제가 된 수도권 난개발과 대비되는 개발방식으로 각인된 데 있다. 즉, 신도시는 ‘무계획적인 개발’(unplanned development)인 난개발(urban sprawl)과 대비되는 ‘계획적인 개발’로서 재평가를 받게 된 것이다. 이번에 건설교통부가 판교신도시를 건설하지 않으면 안 될 이유 중의 하나로 판교지역의 난개발 방지를 제시한 것도 이런 맥락이라 할 수 있다.

그러나 신도시 방식의 상대적 우월성을 평가하기 앞서 두 가지 사실을 확인할 필요가 있다. 첫째는 계획적인 개발로서 신도시 건설에서 고려하는 계획의 범위가 어느 정도까지인가의 문제이다. 난개발의 전형인 소규모 택지개발사업이나 민간주택건설사업에서도 승인받은 ‘계획’은 전제된다는 점을 고려하면, 결국 ‘계획적인 개발’이라 함은 기반시설이나 지역환경의 용량, 공간구조에 미치는 영향까지를 고려한 계획이어야 하기 때문이다.

그런 점에서 보면, 현재의 공간계획 체제와 무관하게 특별법적인 위상을 갖고 추진되는 택지개발사업은 그 자체가 난개발이거나 난개발을 유

도하는 결과를 초래한다고 할 수 있다. 물론 대규모 신도시 건설은 소규모 택지개발사업에 비해 대상지역이 광범위한 것은 사실이지만, 신도시 건설의 추진이 전국계획 차원이나 수도권 차원의 계획에서 도출된 것이라기보다는 주택공급의 필요성을 중심으로 고려한 개발사업에 불과한 것이 사실이다.

둘째는 기존 신도시의 부정적인 효과가 반복되지 않을 수 있는가의 문제이다. 이를 위해서는 우선 기존 신도시에 대한 객관적인 평가가 전제되어야 한다. 기존 신도시에 대한 평가는 보는 시각에 따라 상이하지만, 그 성과는 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 신도시 건설은 수도권의 주택공급량을 확대함으로써 주택가격을 안정시켰으며, 서울의 인구를 경기도로 유출하는 데 기여했다. 또한 신도시 건설은 기존 시가지에 비해 상대적으로 양호한 주택을 공급함으로써 수도권에서 주거선택의 기회를 확대하였다(하성규, 2000).

그러나 이러한 신도시의 성과를 수혜계층을 중심으로 살펴보면, 신도시 건설의 효과가 편향적이었음을 확인할 수 있다. 과연 신도시 건설로 인해 저소득층의 주거비 부담이 감소하였는가, 신도시의 인구유출로 서울의 혼잡은 감소하였는가, 신도시 건설로 서민층의 주거수준이 향상되었는가 등에 대해서는 여전히 논란의 여지가 있기 때문이다.⁸⁾

또한 수도권 신도시 건설사업은 추진과정, 건설 이후에 주택공급 확대나 주거수준 향상이라는 성과를 능가하는 문제점을 발생시켜왔다. 가장 많이 지적되고 있는 문제점으로는 신도시의 자족성 부족, 수도권 인구집중 유발, 단기간 대량 건설에 따른 부정적 경제적 파급효과, 신도시 주변

8) 신도시 건설의 효과에 대한 부정적 견해는 다음과 같다. 첫째, 신도시 건설로 주택매매가격은 1990년대 이후 크게 안정화되었지만 전세가격은 그 이후에도 지속적으로 상승하여 부동산 가격의 안정화효과는 주택소유 계층에게 특히 크게 나타났다. 둘째, 서울에서 유출한 인구는 대부분이 서울로 통근함에 따라 서울시계 유출입지점에서 교통혼잡이 극심하게 되었다. 셋째, 주거선택 기회가 계층적으로 파급되기 위해서는 주택소비에서 누적효과(filtering-down effects)가 발생하여야 하는데, 신도시 추진 과정에서 주택소유와 관련된 규제를 완화함으로써 기존 주택소유자들이 주택을 과소비하는 결과를 초래하였다.

지역의 난개발 등을 들 수 있다.

그동안 신도시 건설의 정당성은 대량의 주택을 일시에 공급하는 데 가장 효율적인 수단이라는 점에 있었다. 그러나 신도시는 단순한 택지공급 방식이 아니라 도시를 건설하는 작업임이 간과되어왔다. 신도시 건설과정이나 건설 이후 나타난 문제점들은 주로 신도시가 주택공급지로서의 기능을 우선함으로써 ‘도시다움’을 갖추는 데 실패했기 때문에 발생한 결과이다(조명래, 1997). 따라서 신도시를 도시답게 만들 수 있도록 제도적 기반이 전혀 개선되지 않은 상태에서 동일한 방식으로 신도시를 건설하는 것은 지금까지의 문제점을 그대로 재연할 가능성이 높기 때문에 신도시 방식은 여전히 차선책일 수밖에 없는 것이다.

4. 판교신도시 건설을 통해 무엇을 얻고자 하는가?

앞서 살펴본 많은 문제점에도 불구하고 판교신도시 건설의 추진이 정당성을 확보하기 위해서는 애초에 달성하고자 하는 목적에 신도시 건설이라는 수단이 부합하여야 한다. 그러나 건설교통부가 판교신도시 건설의 필요성이나 목적으로 제시한 내용은 신도시 건설을 불가피하게 하는 논리로 설득력이 떨어진다.

1) 난개발 방지를 위한 신도시 건설

건설교통부는 금년 말로 종료되는 판교지역에 대한 건축제한이 해제되는 경우 발생할 난개발을 방지하기 위해서는 신도시 방식 외에는 다른 대안이 없다고 주장한다. 그러나 판교신도시 후보지역의 용도지역은 자연녹지지역(21%)과 보전녹지지역(79%)으로 구성되어 있다. 도시계획법상 도시계획구역 내에서 녹지지역은 “자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한

지역”⁹⁾이며, 녹지지역 중 후보지역의 대부분을 차지하고 있는 보전녹지지역은 “도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역”¹⁰⁾으로 규정되어 있다.

그동안 사회적인 문제가 되었던 난개발은 국토이용관리법상의 규제가 완화되면서 주로 도시계획구역의 밖에 있는 준농림지역에서 발생한 것이고, 도시계획구역 내 보전녹지는 용도규제 중 가장 강력한 용도지역임을 상기할 때 이 지역에서의 난개발을 우려하여 신도시를 건설해야 한다는 것은 설득력을 가지기 어렵다. 더구나 난개발 방지를 위해 그동안 각종 제도 개선 방안과 대책을 제시해왔던 건설교통부가 이 지역에서 난개발을 방지할 수단이 없다는 것은 스스로 기존의 대책을 부정하는 것이라 할 수 있다.

만일 현재의 도시계획적 규제를 통해서도 판교지역에서의 난개발을 방지하기 어렵다면, 이번 판교신도시 계획 내용 중 판교신도시 인접지역에서의 난개발을 방지하기 위한 수단으로 제시한 각종 대책들¹¹⁾은 실효성이 없음을 스스로 밝히는 꼴이 된다. 반대로 이번에 제시한 각종 대책들이 실효성이 있다면 이러한 대책들은 신도시 주변지역과 동일한 용도지역규제를 받는 판교지역에 대해서도 적용할 수 있으며, 이 경우에는 난개발방지를 위해 신도시를 건설할 필요가 없는 것이다.

2) 주택공급을 위한 신도시 건설

수도권에서 향후 발생하는 주택수요를 충족시키기 위해서는 신도시 건설을 통한 지속적인 주택공급이 불가피하다는 주장이다. 그러나 현재의

9) 도시계획법 제32조 제1항 제4호.

10) 도시계획법 시행령 제29조 제4호 가목.

11) 건설교통부가 제시한 판교신도시 주변 난개발 대책으로는 도로 등 기반시설이 확보된 토지만 개발을 허용하고, 지하수 이용을 조건으로 신청하는 개발행위를 불허하고 경관이 양호한 지역에 대해서는 생태조사 후 개발행위를 불허하며, 인접도로변에 완충녹지를 설치하여 개발행위를 제한하고, 난개발 우려지역을 네트워크화하는 방안 등이 있다.

주택문제는 1980년대 후반 주택가격과 전세가 폭등이 전국적으로 확산되면서 사회적 위기감을 형성하던 시기와는 판이하게 다르다. 현재의 주택문제는 주택공급량의 절대적인 부족에 있기보다는 오히려 금리하락으로 인한 전세가격의 상승과 월세 전환 증가, 기성시까지 주거환경 악화에 따른 기존 주택을 대체할 소규모 아파트 수요 증가 등이라 할 수 있다.

신도시 건설이 주택정책의 일환으로 추진된다면, 우선 현재의 주거상태와 주택문제의 현황에 대한 객관적인 분석이 전제되어야 한다. 주택부족의 지표로 사용되는 주택보급률은 주택의 기준과 가구의 기준에 따라 큰 편차를 보이고 있으며, 그나마 통계자료가 오래되어 신빙성마저 떨어진다.¹²⁾

수도권에서 주택재고 자체가 절대적으로 부족하고 추가적인 주택의 공급이 불가피한 것은 사실이지만, 어떤 유형의 주택을 누구를 위하여 어디에 건설할 것인가의 문제는 주택보급률을 기준으로 한 주택공급 확대정책보다 우선적으로 검토되어야 할 문제이다. 주택보급률이 100%가 넘는 서구도시의 경우에도 주택시장에서 자력으로 주거문제를 해결할 수 없는 가구들이 존재한다는 현실을 고려할 때, 주택보급률을 제고하겠다는 주택정책은 목표 자체가 잘 못된 것이라 할 수 있다.

이런 측면에서 보면, 지형의 특성상 친환경적, 저밀로 개발할 수밖에 없는 판교지역에 건설될 주택은 주택정책의 목표계층(target group)에게 실질적인 혜택이 돌아가기에는 한계가 있다. 분양가 결정이 자율화되어 입지여건이 양호한 판교에는 고가의 주택이 주로 건설되기 때문에¹³⁾ 이 비용을 부담가능한 계층은 한정되기 때문이다.

고급주택의 공급증가 효과가 주택수요에 실질적인 영향을 미치기 위해서는 주택수요의 누적효과(filtering-down effect)가 작동되어야 한다. 특히

12) 인구 및 주택총조사보고서는 5년 단위로 작성되기 때문에 현재 주택재고에 대한 추정치는 1995년 자료를 활용하고 있다.

13) 판교신도시계획에 따르면 전체 건설주택 19,700호 중 25.7평 이하의 중소형아파트는 62%인 12,300호가 건설되지만, 33평형(25.7평) 아파트의 가격은 3억 원을 호가할 것으로 알려져 있다(《중앙일보》, 2001.6.17).

주택문제가 가장 심각한 주거수준이 최하위인 계층들이 주택 구매력을 지닐 때 정책의 실효성이 발휘되는 것이다. 따라서 최고급 주택의 공급을 통해 여러 단계를 거쳐 정책적 효과를 기대하기보다는 가장 주택문제가 심각한 계층의 주택문제를 직접 해결하는 것이 더 바람직하다. 특히 주거 만족도가 떨어지는 단독주택이나 연립주택의 문제점을 개선하여 주거조건을 향상시키는 것이 서울 시내에서 실질적인 주택공급효과를 가져올 것이다. 가령 기존주택의 리노베이션, 단독주택의 공동 주차장 건설 등은 그 수단이 될 수 있다.

3) 건설경기 활성화를 위한 신도시 건설

판교신도시 개발은 당장의 건설경기를 부양하기보다는 심리적 투자의 욕 증대효과가 있으며, 장기적으로 우량건설업체의 안정적인 성장에 일조한다는 주장이 있다. 그러나 건설경기는 주기적으로 경기순환을 하고 있으므로 건설경기 활성화를 위해 대규모 주택건설을 추진하는 경우, 실제 토목 및 건설공사가 시작되는 3~4년 후에 건설경기 상승기와 중복되어 신도시 건설기의 자재 부족, 건설인력 부족 등의 문제가 재연될 가능성을 배제할 수 없다.

또한 신도시 건설을 통해 건설산업을 부양하고자 하는 시도는 건설산업의 경쟁력 회복에 근본적인 해결책이 되지 못한다. 분양성이 좋고 개발 이익이 많이 발생할 것으로 평가되는 판교지역에서 주택분양물량을 증가시키는 것만으로는 건설산업 경쟁력을 확보할 수 없으며, 오히려 건설산업의 경쟁력은 건설산업의 구조조정, 건설기술의 개발, 독창적인 설계능력 제고 등을 통해 달성하여야 할 과제라 할 수 있다.

설사 신도시 건설이 건설산업에 긍정적인 영향을 미친다 하더라도 현재의 택지개발방식은 택지선분양제도를 시행하고 있으므로 현금조달능력이 부족한 중소기업은 토지선분양에서 제외되어 신도시 건설의 효과는 중대형업체에 한정될 우려가 크다. 1990년대 초반과 마찬가지로 신도시

건설로 인해 인건비와 건설자재 가격이 상승하여 오히려 부담요인으로 작용할 것을 우려하는 목소리가 중소건설업체에서부터 나오고 있다.

4) 목표가 불분명한 신도시 건설

판교신도시 건설계획의 합목적성 결여는 미리 달성하고자 하는 정책목표를 설정한 채 신도시 건설을 수단으로 활용하였다기보다는 판교지역의 개발을 기정사실화한 채 개발목적을 ‘형성’해가고 있는 데서 잘 드러난다. 전국 혹은 수도권 차원에서 판교지역의 개발이 초래하는 파급효과를 종합적으로 평가하여 개발여부와 개발내용을 결정하는 것이 바람직한 절차라 할 수 있다.

그러나 판교신도시 건설계획은 280만 평에 이르는 대규모 사업임에도 불구하고 판교신도시의 개발여부와 개발시 신도시의 성격에 대한 체계적인 검토과정이 없었다. 도시개발을 통한 시세확장을 추구하는 성남시가 도시기본계획에서 주택단지 개발방안을 제시하고, 이를 기초로 판교신도시 구상을 검토한 적은 있으나, 이는 개발자체를 전제로 한 분석일 뿐만 아니라 도시의 성격도 미리 결정한 상태에서 시행한 검토에 불과하였다.

판교신도시에 대한 체계적인 검토의 부재는 판교신도시계획이 발표되기 직전까지도 도시의 성격이나 토지이용계획이 지속적으로 변경되어 왔다는 데서 확인할 수 있다. 아래의 표에서 보듯이 판교신도시의 용도지역 배분은 주거용지는 최저 40만 평에서 최고 100만 평으로, 벤처기업 용지는 최저 10만 평에서 73만 평으로 다양하게 제시되고 있다. 이에 따라 도시의 성격은 순수 주택단지에서 벤처기업 중심의 ‘첨단 산·학·연 단지’까지 다양한 모습이 제시되어 왔으며, 벤처단지도 제조형 기업을 수용하는 단지에서 업무용 기업을 수용하는 단지로 다양한 개발대안이 근거 없이 남발되고 있다.

당초 판교신도시의 건설목적은 분명하게 제시하지 못했기 때문에 신도시의 성격은 지방자치단체나 전문가들의 요구에 따라 기준 없이 흔들리

<표 1> 판교신도시의 토지이용계획의 변경

	주거용지	상업용지	벤처용지	공원녹지	기타	계
성남시 초기안	92		12	68	78 (특화물류단지 16)	250
경기도 초기안	39		66	68	77 (특화물류단지 16)	250
건교부·성남시 수정안	55	18	55	66	86	280
경기도 수정안	42.3	5.4	73.3	73.3	85.7	280
건교부·경기도· 성남시 합의안	55	8	65	66	86	280
건교부 수정안	90	5	20	66	99	280
건교부 재수정안	100	5	10	66	99	280
건교부 삼차수정안	90	5	20	66	99	280

출처: 주요일간지 보도를 정리함(2001.1.18., 2001.6.14., 2001.6.30., 2001.7.6. 등)

고 있는 것이다. 이 과정에서 지방자치단체들은 그들의 요구에 따라 신도시의 성격과 토지이용계획은 계속적으로 변경해낼 수 있음을 확인할 수 있게 되었고, 이것이 빌미가 되어 아직까지 판교신도시 계획은 내용을 확정짓지 못하고 있는 것이다.

5. 판교신도시 건설의 결과는 어떻게 될 것인가?

1990년대 후반 들어 유입이 다소 주춤하던 수도권 인구가 외환위기를 거치면서 다시 집중이 강화되고 있는 가운데, 그동안 수도권에서의 개발을 억제하는 데 중요한 역할을 담당해왔던 수도권정비계획법의 개정이 추진되고 있다. 이런 와중에 판교신도시 건설은 1980년대 말의 신도시 정책의 효과를 인정하는 것이 되고, 이를 계기로 수도권에서의 대규모 개발 사업에 대한 면죄부를 제공하게 된다는 점에서 수도권 정책, 국토균형정책, 주택정책 등에서 각종 정책의 시금석 역할을 하는 것이다. 지금까지의 신도시 건설의 사례와 1990년대의 수도권 개발추세에 비추어볼 때 판

교신도시 건설은 다음과 같은 결과를 예상할 수 있다.

1) 또 하나의 침상도시 건설

판교신도시가 발표한 계획안대로 추진되는 경우 또 하나의 침상도시를 건설하는 결과를 초래할 것이다. 경기도에서는 벤처단지의 규모를 60만 평 이상이 되어야 한다고 주장하고 있으나, 신도시 건설방식이 택지개발 사업인 한 주택위주의 신도시 건설은 불가피한 선택으로 보인다.¹⁴⁾ 설사 현재의 계획면적보다 더 큰 규모의 벤처단지가 허용된다고 하더라도 단기간에 대규모 벤처기업을 수용하는 것이 불가능할 뿐만 아니라 사업성도 불투명하기 때문이다.

수용하고자 하는 벤처기업의 종류가 계획안에서 의도한 것처럼 서울 강남지역에 입주해 있는 정보·통신분야 벤처기업이라면, 이들 기업을 위한 입주공간은 업무용 빌딩에 불과하다. 부분적으로 소규모 제조기능을 수용한다고 하더라도 대량생산형 공장이 아닌 한, 업무용 빌딩에서 충분히 수용할 수 있는 기능이다.

벤처기업들이 강남지역의 각종 집적이익을 포기하고 경기도 지역으로 이주하고자 하는 이유는 상대적으로 저렴한 공간을 확보하기 위해서인데, 판교지역은 부지의 특성상 고밀개발이 불가능하고 이미 지가가 높은 수준이어서 이들 기업에게 매력적인 공간이 되지 못한다. 이러한 사실은 계획안에서 제시한 수치들을 이용하여 판교지역에 건설될 업무용 빌딩과 제조용 공간에 대한 사업성을 분석해 보면 자명해 진다.

발표된 판교신도시 계획안에서 제시한 용적률 100%를 적용하는 경우 평당 총건축비는 대략 700~800만 원 수준에 이를 것이며,¹⁵⁾ 이 경우 임

14) 당초 경기도에서 제시한 판교벤처밸리 조성방식은 도시개발법에 의한 도시개발사업이었다.

15) 판교신도시의 평당 조성원가는 350만 원으로 추정되며 용적률이 100%인 경우 평당 토지비용과 평당 건축비(400~450만 원)를 합한 금액이 평당 총 건축비가 된다.

대료는 평당 500만 원 수준에 이를 것으로 예상된다. 현재 강남 테헤란로 지역의 평균 임대료가 평당 400~500만 원 수준인 것을 고려하면 정보통신 인프라가 설치되어 있지 않을 뿐만 아니라 업무연계를 갖는 기업본사나 금융기관, 관련업체가 집적되어 있지 않는 판교지역에 강남지역과 비슷한 수준의 임대료를 지불하고 입주할 벤처기업은 많지 않을 것으로 보인다. 벤처기업의 입주공간을 업무용 빌딩이 아니라 제조형 기업을 수용하는 생산공간으로 설정하는 경우에는 문제가 더욱 심각하다. 이 공간은 업무용 빌딩보다 더 저렴한 임대료를 요구하기 때문이다.

인접한 분당지역의 업무용 빌딩의 개발현황 역시 대규모의 벤처용지 공급에 호의적인 여건이 아니다. 분당지역은 신도시 건설시 자족기능 확충을 위해 상업지역 면적을 과도하게 설정한 결과 현재 상업지역의 필지들의 상당수가 나대지 상태로 방치되어 있거나, 주거기능을 수용하기 위해 주상복합빌딩으로 용도변경하여 사회적인 문제가 되기도 하였다.¹⁶⁾ 벤처빌딩을 공급하고자 하는 개발업자 입장에서 보면, 이미 상당수의 업무기능이 집적해 있는 분당지역에 비해 용적률의 제한이 있는 판교지역은 결코 유리한 입지가 아닌 것이다.¹⁷⁾

판교지역에 벤처단지를 조성하고자 하는 이유가 기존 신도시의 문제점 중의 하나로 지적되었던 자족성 부족과 이로 인한 교통혼잡 문제를 해소하기 위한 것이라면, 이 또한 그간의 수도권 지역의 통근패턴에 대한 이해가 부족한 데서 나온 발상이라 할 수 있다. 과천신도시처럼 서울에 인접한 지역에서는 자족기능이 확충되더라도 교차통근으로 인해 서울방향 통행의 혼잡은 크게 감소시키지도 못하면서 서울에서 유출되는 교통량만

16) 일반적으로 신도시는 3~5% 정도의 중심상업지역을 할당하는 반면, 분당신도시는 8.2%를 배정함에 따라 과도한 상업용지 때문에 여러 가지 어려움을 겪고 있다. 정자지구와 백궁지구 등의 상업용지는 활용되지 않아서 주상복합용 시설들을 허용하여 사회적인 문제가 된 적이 있다. 한 조사에 따르면, 현재 분당지역의 상업지역 276개 필지 중 43%인 119개 필지는 나대지 상태로 방치되어 있는 것으로 나타났다.

17) 최근 분당지역에는 5천여 평의 필지에 7만여 평 규모의 벤처기업용 빌딩이 SK 건설 등에 의해 추진중에 있다.

증대시키는 결과를 초래할 것이다.¹⁸⁾ 더구나 판교신도시가 저밀도로 개발되는 경우 주택가격이 높아 입주계층은 다른 신도시보다 고소득층일 가능성이 높고 이들의 직장은 주로 강남지역이기 때문에 서울 통근율은 더 높게 될 것이다.

2) 서울시내 및 시계교통혼잡의 가속화

앞서 살펴본 바와 같이 판교신도시는 침상도시로 귀결될 가능성이 높다. 설사 자족도시가 된다고 하더라도 서울시계로부터 불과 4킬로미터 떨어진 지역에서는 신도시와 서울시내의 주민간의 교차통근 때문에 교통혼잡 감소에는 거의 기여하지 못할 것이다. 결국 판교신도시 건설은 용인 지역에서 건설되고 있는 대규모 주택과 맞물려 서울시계 및 서울시내에서 엄청난 교통혼잡을 피할 수 없을 것으로 보인다.

이러한 우려는 서울주변 도시의 서울도심에서부터의 거리별 통근율 추이를 통해 간접적으로 확인할 수 있다. 1990년대 초 이후 서울주변 시군들의 서울통근율 추이를 살펴보면, 서울도심에서 도시의 성격과 무관하게 서울에서 근접할수록 서울로의 통근율이 높아지고 있다(서울특별시, 2001).

서울에서 20킬로미터 이내에 위치한 도시들의 평균 서울통근율은 45% 이상이며 점차 증가하고 있다. 특히 수도권 5개 신도시의 서울통근율은 분당이 60.2%, 일산은 64.6%로 60%를 상회하고, 중동은 41.3%, 평촌은 37.5%, 산본은 33.2%에 이르는 것으로 나타났다. 반면, 20~25킬로미터 지역에 위치한 시군의 서울통근율은 17~55% 수준, 25킬로미터 이상의 지역은 의왕시와 군포시를 제외하고는 10%대에 머물고 있으며, 40킬로미터 이상의 지역은 용인시를 제외하고는 서울통근율이 8% 미만으로 나타났다. 점차 감소하거나 정체상태인 것으로 나타났다.

이를 통해 볼 때 서울도심에서 불과 20킬로미터, 서울시계로부터 4킬

18) 과천시 정정부제2종합청사의 입주로 자족도는 경기도 시·군 중 가장 높으나 서울통근율은 60%를 상회하고 있다.

로미터 떨어진 판교지역은 서울통근율이 60%를 능가할 것으로 보이며, 이것은 판교신도시가 침상도시가 되든 벤처단지가 되든 서울시로부터의 거리에 의해 사전적으로 결정될 것으로 보인다.

외국 신도시의 경우 이러한 사실 때문에 대도시 문제를 해결하거나 정책적인 목적을 위해 건설한 외국신도시의 경우 모도시와의 일정한 거리를 유지함으로써 교통혼잡 문제를 해소하고, 자족성을 확보하고자 노력하였다. 영국의 Milton Keynes나 대만의 신쭈(新竹)과학산업단지는 모두 성공적인 신도시 사례로 평가받고 있지만, 이들은 모두 모도시인 런던이나 타이페이로부터 60km 이상 떨어진 지역에 입지하고 있다. 근대적 신도시론의 원조로 알려지고 있는 하워드(E. Howard)도 일찍이 전원도시론을 주장하면서 자족도시의 조건으로 중심대도시로부터 30mile(약 48km) 이상 이격할 것을 제안하고 있음을 상기할 일이다.

3) 수도권 집중의 가속화

판교신도시 건설을 계기로 수도권 집중은 더욱 강화될 것이다. 신도시 건설이 수도권 인구집중을 유발했는가의 여부는 수도권 신도시 정책에서 중요한 주제임이 틀림없다. 일부 논자들은 신도시 지역 입주민의 출신지역에 대한 조사 결과 지방인구가 5% 정도에 불과한 점을 근거로 신도시 건설은 지방인구를 수도권으로 유입한 효과는 미미하고 수도권 내에서 인구를 재배치한 데 불과하다고 주장한다(한국토지공사, 1997).

그러나 신도시 건설이 주택공급이나 주거생활 안정 등의 효과 외에도 건설경기 활성화를 목적으로 추진된 이상 수도권에서의 대규모 개발사업은 생산유발효과, 고용창출효과를 낳는 것은 너무나 당연한 것이고 그 결과 수도권의 집중력은 더욱 강화되는 것이다. 실제 인구이동에 대한 통계 결과에서도 이러한 사실은 분명히 확인할 수 있다.

1985~90년 기간 동안 수도권 인구증가율은 전국인구증가율의 2.37배였으나, 신도시 지역의 입주가 시작된 90~95년 기간 동안 수도권 인구증

가율은 전국인구증가율의 3.12배였으며, 이 수치는 같은 기간 동안 전국 6대도시 인구증가율의 2배에 해당한다(황희연, 2000). 이러한 기존 도시의 경험을 통해 볼 때 수도권 내 인구를 흡인하고 신도시로 빠져나간 빈자리를 비수도권에서 유입된 인구로 채워진 것으로 판단된다. 기존 신도시와 동일한 방식으로 추진되는 판교신도시에서도 이와 동일한 결과가 초래될 것으로 예상된다.

판교신도시 건설이 수도권 집중에 미치는 영향은 사업자체가 유입하는 인구 때문만이 아니라 이 사업이 수도권 정책의 방향을 수정함에 따른 부수적인 효과 때문에 더 크게 나타난다. 최근 공장총량제의 완화를 내용으로 하는 수도권정비계획법 개정안이 국회에 상정되어 있고, 나아가 수도권정비계획법 자체를 폐지하자는 움직임마저 있다. 이런 와중에 수도권 과밀억제권역에 대규모 신도시를 건설함으로써 대규모 인구나 업무기능을 수용하는 것은 이후 어느 지역이든 개발압력이 높은 경우 개발이 가능하다는 것을 보여주는 계기로 작용할 것이다.

6. 수도권 신도시 어떻게 건설할 것인가?

지금까지 수도권 신도시의 건설은 주로 주택의 공급을 목적으로 건설했기 때문에 특성을 지닌 신도시를 건설하는 데는 한계가 있었다. 1980년대에 건설된 서울의 행정기능을 분담하는 과천시나 제조업 기능을 분산하기 위한 안산이 예외적이거나 그 이후 건설된 5개 신도시의 중심업무지역(분당), 문화·예술이 완비된 전원도시(일산) 건설의 표방에도 불구하고 특별한 기능을 지닌 신도시의 건설에 실패한 것으로 평가된다.

과천의 예에서 보듯이 신도시가 전문화된 기능을 담당하더라도 서울에서 근접하여 입지하는 경우에는 다른 신도시와 마찬가지로 교통혼잡의 문제를 유발시키는 것으로 드러났다. 결국 수도권에서 건설되는 신도시는 너무나 강력한 중심지인 서울과의 관계를 어떻게 설정하는가에 따라 도

시의 성격과 파급효과가 결정된다고 해도 과언이 아니다. 이런 측면에서 보면, 판교신도시는 벤처기업 유치를 통해 자족적인 기능을 수용한다고 하더라도 서울과의 지나친 근접성 때문에 기존 신도시가 발생시켰던 사회적 비용을 그대로 재현할 가능성이 높은 것이다.

판교신도시 건설을 둘러싼 쟁점들을 통해 확인한 내용들을 바탕으로 향후 신도시를 건설하는 경우 고려하여야 할 사항들을 되짚어 보면 다음과 같다.

첫째, 수도권 신도시는 선계획-후개발 체제에 의해 건설되어야 한다는 점이다. 신도시 계획에서 고려하여야 할 계획의 범위는 단지계획이나 주변지역에 대한 교통계획에 한정되지 않는다.

우선 신도시의 입지는 수도권 광역도시계획이나 수도권정비계획 등 수도권 차원의 상위계획에서 제시한 개발방향과 일치하도록 선정되어야 할 것이다. 장기적으로는 수도권 차원에서 개발의 입지와 시기, 비용부담 등을 미리 결정하는 성장관리계획을 수립하고, 이 계획에 바탕을 두어 신도시 건설을 추진할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 성장관리계획을 수립하고 집행할 수도권성장관리기구를 설립하여 운영할 필요가 있으며, 미리 결정될 개발용지에 대한 부동산 투기억제를 위해서는 개발이익 환수 제도를 정비해야 할 것이다.

아울러 신도시 건설의 주된 방식인 택지개발사업은 특별법적인 지위를 탈피하여 공간계획체제 속으로 통합되어 관리되어야 한다. 현행 택지개발 촉진법, 주택건설촉진법, 산업입지및관리에관한법률 등과 같은 특별법에 따라 개발행위에 관한 허가를 의제·처리하는 방식은 단계적으로 폐지하고 계획관련 규제와 개발관련 규제간의 위계가 분명히 설정되어야 한다.

둘째, 신도시 건설은 단기간내 대량의 주택공급을 위한 수단으로서가 아니라 새로운 삶의 주거형태로, 지역개발의 수단으로 활용될 필요가 있다. 이런 측면에서 향후에 건설될 신도시는 수도권 차원과 지방차원에서 다르게 접근할 수 있다. 우선 수도권에서는 수도권 내부의 공간구조 개편 방향과 관련하여 입지가 선택되고 권역별로 전문화함으로써 서울기능을

분담할 수 있도록 개발되어야 할 것이다.

반면, 지방의 신도시는 지역균형개발을 위한 핵심거점으로서의 역할을 담당할 수 있도록 종합화된 신도시(package city)로 건설되어야 할 것이다 (황희연, 2000). 특히 지방 도시가 자체적으로 대도시권과 경쟁할 수 있는 도시권형성이 불가능한 경우 네트워크화된 도시권(network cities)을 통해 전문화된 도시들을 연계하여 개발함으로써 도시권을 형성하는 것도 한 방안으로 검토할 수 있다.

셋째, 신도시 건설의 파급효과를 객관적인 전문가에 의해 분석하고 추진여부를 판단할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 지금까지 추진된 신도시는 비공식적인 검토과정을 거쳐 사업추진 여부가 결정되고 신도시 건설로 인한 파급효과는 사업추진이 확정된 후에 평가하는 방식이었다. 이런 점에서 보면, 최근 대규모 개발사업의 사업시행 전 검토제도로 도입한 예비타당성 조사 및 사전환경성 검토제도는 시사하는 바가 크다.

예비타당성 조사는 본격적인 타당성 조사 이전에 국민경제적 차원에서 사업의 추진여부를 판단하는 것을 의미한다.¹⁹⁾ 이를 위해서 예비타당성 조사는 해당사업과 구체적인 이해관계가 없는 제3의 기관으로 하여금 객관적이고 중립적인 조사를 실시하는 것이다. 반면, 사전환경성 검토제도는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 타당성 조사 등 계획초기 단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 지속가능한 개발을 도모코자 도입된 제도로, 계획수립단계에서 개발의 타당성을 검토하여 사업수행 여부를 초기에 판단하고 있다.

신도시 건설은 일반적인 개발사업보다 사회와 공간에 미치는 효과가 훨씬 크다고 할 수 있다. 따라서 신도시 개발의 추진여부는 앞서 검토한

19) 1999년 3월 예산회계법 시행령을 개정하여 사업예산을 예비타당성 조사-타당성 조사-기본설계-실시설계-보상-공사의 순서로 편성하도록 제도적 장치를 마련하였다.

두 제도와 마찬가지로 건설의 목적, 파급효과, 사업추진 방식에 대해 중립적인 주체가 수행한 평가를 전제로 결정하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 단계적이고 점진적인 개발이 가능하도록 신도시 건설방식을 개선해야 한다. 현재의 신도시 건설방식은 주택이 절대적으로 부족한 시기에 택지공급의 확대와 이를 통한 주택건설의 활성화를 위하여 특별법으로 제정된 택지개발촉진법에 근거하고 있어서 신도시 건설을 주택의 대량공급을 위한 개발사업의 일환으로만 인식하고 있다.

사업시행 방식은 사업지구 내 토지와 건물을 전면 매수하여 택지를 조성한 후에 주택건설사업자에게 토지를 분양하는 방식으로 진행되기 때문에, 사업주체는 사업초기에 보상비와 택지조성비, 기반시설 건설비 등으로 과도한 비용을 지출하게 된다. 이러한 방식은 불가피하게 개발사업을 신속하게 추진하게 하는 요인으로 작용하여 단계적이고 점진적인 개발을 불가능하게 하는 만들고 있다.

무릇 신도시는 미래의 바람직한 인간의 모습살이에 대한 한 시대의 이념과 지식체계, 사회적 여건의 결정체라 할 수 있다. 외국의 성공적인 신도시는 미래가 불확실한 상태에서 시대의 변화를 반영하기 위하여 수십년에 걸쳐 건설해 오고 있다. 우리의 수도권 신도시도 땅의 가치와 개발의 이익을 종합적으로 형량하여 결정하되, 사회여건의 변화를 반영할 수 있도록 단계적으로 추진되어야 할 것이다.

변창흠 chbyeon@hanmail.net

참고문헌

- 건설교통부. 2000, 『국토의 난개발 방지 종합대책』, 건설교통부.
 김순관. 2001, 『신도시 건설과 교통문제』, 수도권살리기 시민네트워크 『판교 신도시 건설에 관한 시민토론회 자료집』.
 서울특별시. 2001, 『수도권 대규모 개발사업이 서울에 미치는 영향과 대응방안 연구』, 서울시정개발연구원, 2001. 2.

- 안건혁. 2000, 『수도권 신도시개발 필요한가?』, 2000년 9월 대한국토·도시계획학회, 『수도권 신도시 대토론회 자료집』.
- 이상문. 2001, 『수도권 광역녹지축 관리와 판교 신도시 입지의 문제』, 수도권살리기 시민네트워크 『판교 신도시 건설에 관한 시민토론회 자료집』.
- 이창수. 2000, 『수도권 문제와 대책』, 수도권살리기 시민네트워크 『수도권 문제 워크숍 자료집』.
- 장영희. 2000, 『수도권 신도시개발의 쟁점』, 『국토이용체계 개편과 주택, 신도시개발』 대토론회 자료, 한국주택학회.
- 조명래. 1997, 『수도권 신도시 건설의 신증론』, 대한국토·도시계획학회지, 《국토계획》, 제 32권 2호(통권 88호), 218-222쪽.
- 하성규. 2000, 『신도시개발의 평가와 교훈』, 대한 국토·도시계획학회 『수도권 신도시 개발에 관한 대토론회 자료집』.
- 한국토지공사. 1999, 『수도권신도시 종합평가분석 연구』, 한국토지공사.
- 황희연. 2000, 『수도권 신도시 무엇이 문제인가?』, 수도권살리기 시민네트워크 세미나 자료집, 53-66쪽.
- 1000 Friends of Washington. 2000, “1000 Friends of Washington-Encouraging Smart Growth In Washington State,” 1000 Friends of Washington, <http://www.1000friends.org/>
- Downs, Anthony. 1998, “The Costs of Sprawl-And Alternative Forms of Growth,” Text of a speech by Anthony Downs at the CTS Transportation Research Conference, Minneapolis.
(<http://www1.umn.edu/cts/trg/adowns.html>).
- Wiewel, Wim, Joseph Persky, and Mark Sendzik. 1999, “Private Benefits and Public Costs: Policies to Address Suburban Sprawl,” *Policy Studies Journal*, Vol.27, No.1, pp.96-115.