

수도권 대단위 택지개발사업이 인구집중에 미치는 영향

황희연

(충북대학교 도시공학과 교수)

1. 서론

지난 30여 년 동안 역대 정부는 각종 정책들을 시행하여 지속적으로 수도권의 인구집중을 억제하려 하였지만 어느 것 하나 실효를 거두지 못하였다. 겉으로는 국토균형발전을 표방하면서도 실제로는 수도권의 주택수요를 줄이는 정책에 미온적인 반면 시장경제 논리에 따라 수요에 맞춘 주택정책을 추진해 왔기 때문이다. 수도권에 부족한 주택을 공급하면 인구가 다시 증가하여 새로운 주택수요가 생겨 또다시 주택을 공급해야 하는 악순환이 되풀이 되어 왔던 것이다.

본 연구는 수도권 집중의 현상과 원인을 분석하여 수도권 문제의 근본적 치유책을 모색하는 데 목적을 두고 있다. 특히 수도권 내 대단위 택지개발사업이 수도권 인구집중에 어떠한 영향을 미치는가에 초점을 맞추어 접근하고, 이에 따른 수도권 집중완화의 방안을 강구하고자 한다.

2. 수도권 집중의 실태

수도권 비대화 현상은 수도권 내에 교통문제·주택문제·환경문제를 비롯한 각종 사회문제를 유발한다. 수도권 교통문제의 해소를 위하여 우리나라 총 SOC 투자비의 67%를 매년 수도권에 쏟고 있지만, 2000년대에 들어 와서도 수도권 연간 교통혼잡비용은 10조 원을 계속 웃돌고 있다.

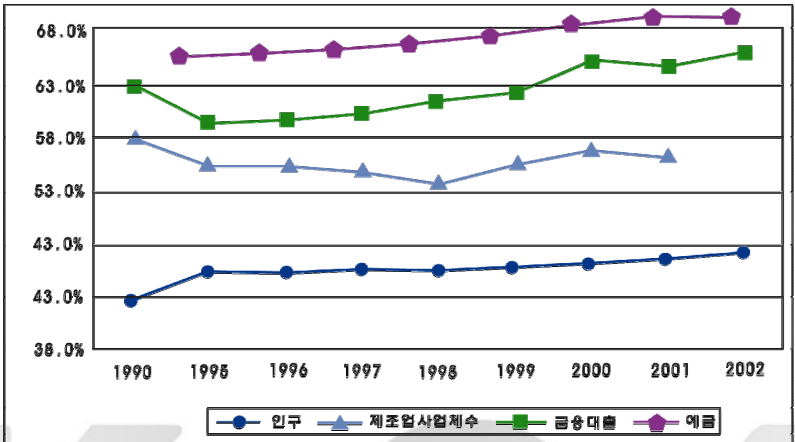
그러나 수도권으로의 사람과 기능의 집중은 현재에도 계속되고 있다. 2002년 100대 대기업 본사의 91%가 수도권에 있고, 전 산업 취업인구의 46.4%, 지역생산액의 47.8%가 수도권에 집중되어 있다.

제조업체수는 1998년 53.5%까지 감소하는 추세를 보였으나 1999년 다시 53.7%로, 2001년에는 56.4%로 반전되었으며 서비스업체의 45.7%가 수도권에 몰려있다. 각각의 부문에 종사하는 인력의 경우, 제조업종사자의 46.1%, 서비스업 종사자의 50.6%를 수도권이 차지하고 있다. 고등교육기관의 집중도는 그나마 다소 덜한 편인데, 이것은 그동안 수도권지역의 고등교육기관의 신·증설을 억제한 결과라고 볼 수 있지만, 우수학생들의 수도권 고등교육기관에 대한 선호도는 해가 갈수록 심각해지고 있는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

경제 흐름의 집중도는 더 심각한 집중도를 보이고 있다. 총예금의 수도권 점유비중은 1995년 64.8%, 1999년에는 각각 66.1%, 2002년에는 우리나라 총예금의 68.2%를 차지하고 있다. 총 대출금이 차지하는 수도권의 비중은 1995년 59.3%에서 1999년 61.5%, 2002년에는 66%로 높아지고 있어 산업의 근간이 되는 통화량의 수도권 집중이 가중되고 있음을 알 수 있다.

뿐만 아니라 방송, 언론, 문화, 체육, 엔터테인먼트 등 주요 문화의 중추기능들이 수도권에 집중되어 있다. 한국사회를 주도하는 분야의 핵심 기능이 서울 중심의 수도권에 몰려있는 것이다. 수도권의 질적 집중구조는 양적 집중구조보다 훨씬 심각한 문제로 대두되고 있다.

<그림 1> 주요 부문별 수도권 집중도



자료: 건설교통부, 국토정책국 주요통계(www://www.moct.go.kr), 2003. 11.

반면에, 지방은 인재와 재정난에 허덕이고, 고비용이 투자된 많은 지방 공단이 비어 있어 비수도권 지역 경제활동은 심각한 수준으로 위축되어 있다. 그로 인하여 수도권과 비수도권 간의 사회적 갈등은 위험수위에 이르렀다. 이러한 수도권의 집중현상은 세계 어느 국가에서나 겪는 문제이긴 하지만 다른 선진국에 비하여 유례가 없을 정도로 초집중 현상을 나타내고 있다(광역동경권(국토의 9.8% 점유) 32%, 런던권 12.2%, 파리권은 18.7%)

수도권의 집중을 초래한 주요 요인 중의 하나는 국가 주요 정책결정을 담당하고 있는 중앙부처 등 공공기관과 민간부문의 주요 의사결정 주체인 대기업 본사 등이 수도권에 집중되어 있다는 점이다. 27개 중앙행정부처 전부가 수도권에 집중해 있으며 중앙부처 산하의 소속기관들도 87.6%가 수도권에 소재해 있다. 대규모 공기업에 해당하는 정부투자기관과 정부출자기관의 85%이상이 수도권에 소재해 있다. 또한 100대 대기업 본사의 91%, 30대 대기업 본사의 88%가 서울을 중심으로 한 수도권에 위치해 있다.

<표 1> 공공기관 집중도

구분		전국(A)	수도권(B)	집중도(%) B/A
행정기관	중앙부처	27	27	100
	소속기관	97	85	87.6
	청	16	7	43.8
정부투자기관		14	12	85.7
정부출자기관		23	20	87.0
정부출연기관		99	83	83.8

자료: 건설교통부, 수도권집중도(국토정책국주요통계(www://www.moct.go.kr)), 2003. 11.

<표 2> 수도권 연도별 인구 이동(전·출입)추이 (단위: 천 명)

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
전입	670	613	586	524	516	517	519	480	585	586	586	625
전출	450	444	435	401	447	463	456	471	490	436	450	416
순이동	220	169	152	123	68	54	62	9	95	150	136	210

자료: 통계청, (주민등록에 의한) 인구이동집계결과, 각 연도

3. 수도권 집중의 원인

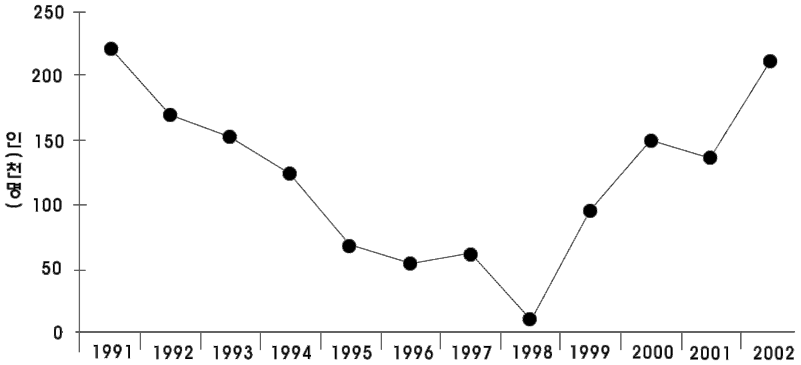
1) 시장 수요에 따르는 수도권 주택정책

1960년 총인구의 20.8%에 불과하던 수도권 인구는 1980년에 38.4%로 증가하였다. 2000년에 46.3%이던 것이, 2003년에는 47.62%가 국토의 11.8%인 수도권에 몰려있다.

수도권 인구의 연간 순증가 규모는 1985~1991년에 매년 20만~30만 명대에 이르다 1990년대 중·후반에는 10만 명 이하로 감소하였으나 2000년부터 다시 증가하여 2000년에 15만 명, 2001년에는 14만 명, 2002년에는 21만 명이 늘어났다.

이는 용인시 등 수도권 내 곳곳에서 마구잡이로 개발하고 있는 택지

<그림 2> 수도권으로의 순전입 인구



개발사업이 영향을 미친 것으로 판단된다. 현재 화성, 송탄, 김포, 파주, 시흥·광명, 남양주·하남, 성남·판교 등에 추진 중인 1억 1천 6백만 평의 신도시 및 신시가지 건설이 현실화 될 경우 수도권의 인구증가 현상은 더욱 가속화 될 전망이다.

경기도에 대한 대규모 주택공급은 서울인구를 경기도로 유인하고, 서울에서 신도시로 이주해 나간 자리에 수도권 또는 지방으로부터 새로운 인구가 유입되고 있다. 즉, 심각한 과밀 현상을 보이고 있는 수도권에 “수요가 있으니 주택을 공급해야 한다”는 단순 시장경제 논리 하에 주택을 대량으로 공급하고, 주택이 대량으로 공급됨으로써 더욱 많은 인구가 수도권에 전입하고, 이로 인해 다시 수도권에 주택이 부족하게 되어 또 주택을 공급해야 하는 악순환이 되풀이되고 있는 것이다.

2) 허구적 주택공급논리

1980~1990년간에 주택 200만 호 건설정책에 따라 주택증가율이 크게 신장되었는데 특히 수도권의 증가율이 괄목할 만하다. 전국 연평균 증가율이 3.0%인데 비해 부천 13.2%, 시흥 12.7%, 안양 10.0%, 수원 9.2%, 화성 8.9%, 고양 7.4%, 남양주 7.3% 등 서울로부터의 40km 이내

에 입지한 도시지역은 폭발적으로 증가하였다. 1990~1995년에는 수도권에 5개 신도시와 함께 이곳저곳에 미니 신도시가 건설되면서 많은 주택공급이 이루어졌다.

최근 들어서 정부는 김포신도시와 파주신도시 건설의 주된 이유를 강남 재건축 지역의 부동산 가격 폭등으로 촉발된 서울의 집값을 진정시키기 위한 것으로 제시하였다. 투기목적의 가수요가 주택가격을 상승시키는 큰 요인인데, 2008년 이후에 공급될 주택으로 현재의 강남 부동산 가격을 안정시킬 수 있을지는 의문이다. 그럼에도 불구하고 김포, 파주 신도시 건설의 당위성을 여전히 ‘주택가격이 상승하면 신도시 건설로 해결한다’는 등식에 의거하고 있다.

주택공급이 지금과 같이 신도시 건설의 중심논리가 되며 신도시 건설은 실제 이를 최대한 달성하는 방식으로 추진되고, 그 결과는 신도시가 거대한 주거병영지로 태어나는 것은 당연한 귀결이다. 주택공급논리가 중심이 되면, 최대의 개발이익을 위하여 우선 공급규모를 최대한 늘리려고 하고 또한 공기나 사업내용을 주택공급 중심으로 짜게 된다. 그 결과 신도시의 개발규모가 계획을 초과하여 계획했던 신도시의 쾌적성은 담보할 수 없게 된다. 또한 주택공급중심으로 도시를 건설하다 보니 5년 내외에 신도시건설을 마무리해야 하여 도시다운 도시를 가꿀 겨를이 없는 것은 당연한 일이다(조명래, 2003).

4. 수도권에 신도시 건설 등의 대단위 택지개발 문제

1) 수도권 내 문제

(1) 도시기반시설 부족 및 부실시공

주택개발의 목적달성을 위한 단기간의 대량주택공급은 자재과동을 유발하였고, 기반시설의 부족은 결국 자족기능의 부족으로 이어져서 신

도시와 같은 대단위 택지개발사업지구는 모든 서비스를 서울로부터 지원받는 위성도시로서 전략하고 말았다. 임금 및 자재비용 상승은 부실 시공 및 도시기반시설 부족과 같은 사회적 문제로 제기되었다.

(2) 신도시 주변의 난개발

신도시와 주변의 개발잠재력을 지닌 지역과의 연계성을 고려한 광역적 공간계획이 없이 신도시건설을 추진함으로써 신도시와 연결되는 교통망을 따라 난개발이 성행하고 신도시 주민과 주변지역 주민전체가 피해를 겪고 있으며, 그로 인한 사회적 비용이 대폭 증가할 것이다.

다시 말해 지금까지의 신도시 개발은 국가경쟁력 강화라는 명목으로 각종 규제완화조치가 취해지면서 수도권 과밀억제권역과 성장관리권역에 대형건축물 등 인구집중유발 시설과 택지, 공업용지, 관광지 등 대규모 개발로 추진되어, 수도권에 대한 인구와 산업의 집중을 유도하고 신도시 주변의 난개발을 유발하는 원인이 되고 있다. 정부가 부족한 주택과 토지의 공급을 목적으로 1993년 「국토이용관리법」을 개정하여 전국토의 27%가 넘는 토지를 새로운 개발가능지로 허용하는(기개발지: 5% 내외) 단순 공급위주의 정책을 펴므로써 국토전체에 난개발 열풍을 일으켰던 것이다. 수도권 전역의 준농림지역(현 관리지역)에서는 공통적으로 고층아파트와 소규모 공장이 산발적이고 무계획적으로 입지하였고, 간선도로변의 숙박업소 및 음식점의 난립 등이 성행하였다. 이로 인해 기반시설의 부족, 환경오염 유발, 자연환경 훼손, 우량농지 잠식 등의 현상이 만연함으로써 우리의 국토는 병들어 가고 있다. 수도권 중에서도 용인·광주·이천·안성·김포·고양지역 등의 인구증가는 과히 폭발적이며 난개발에 따른 문제의 정도도 갈수록 심각해지고 있다.

(3) 서울 의존적 교통

수도권 신도시의 교통계획은 중요 교통망이 서울에 의존하는 형태로 이루어지고 있다. 서울과의 연결교통 위주의 개발로 인한 주변도시 및

<표 3> 수도권 5대 신도시에서 서울로의 출근통행률 (단위: %)

구분	일산	분당	중동	평촌	산본
신도시 출근통행의 서울유입	64.5	60.2	41.3	37.5	33.2
서울에서 신도시로 이주자의 출근통행의 서울유입	84.5	82.3	69.2	72.9	60.8

자료: 서울시정개발연구원, 『상수도 광역도시계획(안)』, 2000. 장영희, 『수도권 신도시개발의 쟁점』, 2000.

<표 4> 서울 유입 통행의 수송분담율 (단위: %)

구분	승용차	버스	지하철	기타
서울 유입 통행의 수송분담	42.6	28.4	20.6	8.4

자료: 서울시정개발연구원, 『상수도 광역도시계획(안)』, 2000. 장영희, 『수도권 신도시개발의 쟁점』, 2000.

<표 5> 거리별 통근비율의 변화

구분	내용
서울 도심 20km 이내 지역	서울 통근통행비율 증가중, 전지역 40% 이상
서울 도심 30km 이내 지역	서울 통근통행비율이 대부분 도에서 증가중, 통근율 30% 이상
서울 도심 30km~40km 이내 지역	서울 통근비율 정체 중, 통근율 10% 내외
서울 도심 40km 이상 지역	서울 통근비율의 변화가 거의 없으며 통근율의 5% 이내 (동두천, 용인, 양평은 7~10%)

자료: 서울시정개발연구원, 『수도권 광역도시계획(안)』, 2000. 장영희, 『수도권 신도시개발의 쟁점』, 2000.

신도시 내부의 교통시설 미비는 주변도시와의 생활권 분리를 조장하고, 또한 신도시 내부의 자족적 기능을 해치는 결과를 초래하였다. 현재 서울로의 통근통행률은 수원·인천·안산시 등(35km대)은 10%대의 현황을 보이고 있으나, 성남시가 1990년 36% → 1997년 45%, 고양시가 1990년 54% → 1997년 59%, 과천·광명시 등은 60%를 상회하고 있다.

또한 신도시 건설에 수반된 광역 전철망과 도로망 건설로 서울 광역권 확대, 서울 통근지역 및 통근률이 계속하여 증가하고 있다.

- 신도시 출근통행의 서울유입 비율: 일산 64.5%, 분당 60.2%, 중동 41.3%, 평촌 37.5%, 산본 33.2%
- 서울에서 신도시로 이주자의 출근통행의 서울유입 비율¹⁾: 일산 84.5%, 분당 82.3%, 중동 69.2%, 평촌 72.9%, 산본 60.8% 등 평균 77.4%
- 서울 유입 통행의 수송분담률: 승용차 42.6%, 버스 28.4%, 지하철 20.6%, 기타 8.4%

2) 수도권 인구집중의 가속화 요인 분석

(1) 신도시와 같은 대단위 택지개발사업의 시기와 수도권 집중시기의 상관성
 200만 호 계획에 의한 5개 신도시 개발 시기의 수도권의 인구증가율은 6대 도시의 2배, 전체 인구증가율의 3배인 8.6%였다. 신도시가 서울 인구를 수도권으로 분산시켰을지는 몰라도 이는 결국 서울의 생활권 확산과 수도권의 비대화를 가져왔다. 이러한 수도권의 인구집중은 수도권 주택공급과 깊은 상관성을 갖고 있다.

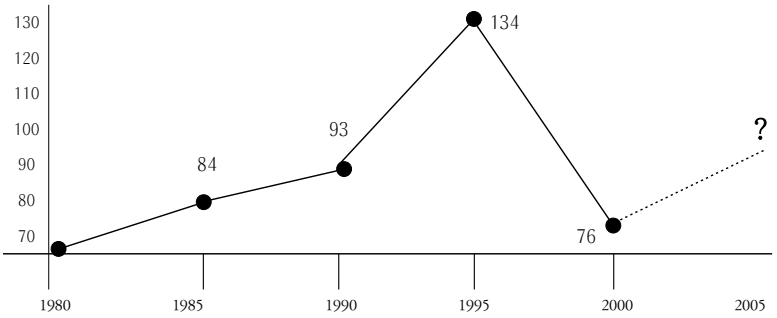
1990~1995년의 수도권 5대 신도시 분양기에는 전국인구증가 대비 수도권인구증가율은 약 134%까지 이르렀다가 1995년 이후 신도시들의 분양이 끝나면서 감소된다. 그러다 2000년 들어 용인지역 수도권내 이곳저곳에서 미니신도시와 난개발지역의 입주가 본격적으로 진행되면서

<표 6> 수도권 인구 변화와 주택건설 실적 비교

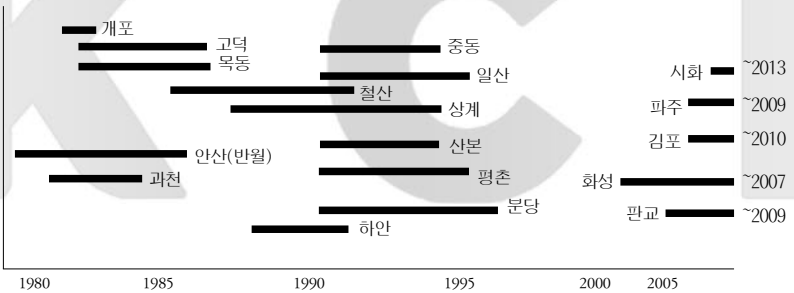
구분	1981~1985	1986~1990	1991~1995	1996~2000
전국 인구증가(A)	3,012,171명	2,962,413명	1,197,827명	1,527,375명
수도권 인구증가(B)	2,521,915명	2,765,972명	1,603,018명	1,165,344명
(A/B)×100	83.72%	93.37%	133.83%	76.30%
수도권 주택건설 실적	528,092호	1,038,175호	1,429,606호	1,128,405호

1) 1995~2000년까지 서울에서 신도시로 이주한 1천 866명을 표본조사 결과 서울로의 통근 비율. 자료: 《중앙일보》, 수도권 신도시주민 38% 서울 통근, 2003. 3.23.

<그림 3> 전국 인구증가량에 대한 수도권 인구증가량 비율



<그림 4> 수도권 신도시 추진 현황



전국인구증가 대비 수도권인구증가율은 다시 증가하고 있다. 수도권에 신도시 건설 등 대단위 주택공급은 바로 수도권 인구집중을 가속화시킨다는 점을 간접적이지만 분명하게 보여주고 있다. 수도권의 택지공급에 따른 수도권의 인구집중(순이동)을 살펴보기 위한 김갑성(2002)의 그랜저-심즈 인과관계 검정과 연립방정식 모형을 통한 분석²⁾에 따르면 수도권

2) 수도권의 택지공급에 따른 수도권의 인구집중(순이동), 인구이동의 원인을 실증 분석하기 위해 인구이동의 결정요인으로 주택요인, 직업요인, 교육요인을 사용하였고 이 요인들과 수도권 인구집중간의 인과관계 파악을 위해 시차를 고려하여 그랜저-심즈 인과관계 검정방법을 사용하였고, 요인들 간의 효과 정도를 측정

<표 7> 향후 수도권 신도시 추진현황

구분	화성	판교	김포	파주	시화
면적(ha)	904	932	1,586	908	4,330
계획인구(만 명)	12	9	21	14.2	56.2
주택건설(만 호)	4	3	7	4.7	18.7
사업기간	2002~2007	2003~2008	2004~2010	2004~2009	2006~2013

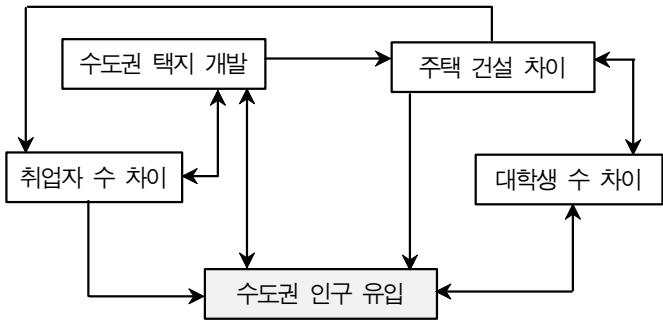
인구집중과 각각의 요인들 간에는 인과관계를 가지는 것으로 나타났다. 수도권에서의 주택공급으로 인한 수도권으로의 인구집중 결과가 실증적으로 분석되었다 할 수 있으며, 수도권 주택난을 해결하기 위해 택지개발, 재개발, 그린벨트 해제를 통한 주택공급 일변도의 정책은 오히려 수도권의 인구집중을 가중시키는 원인이 될 수 있다는 것이다.

따라서 수도권의 주택난 해소를 위해 지속적으로 택지를 공급하고, 주택을 공급하는 것은 수도권의 주택부족 현상을 근본적으로 치료하는 것과는 거리가 멀다. 지역격차 해소와 수도권의 인구 분산을 위해서는 수도권의 주택수요를 줄이는 정책, 즉 수도권으로의 인구집중요인을 제거하고 수도권 이외 지역의 경쟁력을 높이는 것이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

(2) 수도권 주택문제 관련 비수도권 국민의식 조사결과

2002년 10월, 강원도, 충청남도, 충청북도에 거주하고 있는 20·30·40대의 취업희망자 및 기취업자 507명을 대상으로 한 설문조사결과, 응답자의 93%가 수도권 내에 신도시개발 등 대단위 택지개발사업의 시행은 수도권 인구집중에 영향을 미치거나 크게 영향을 미친다고 응답했다. 그 중 ‘큰 영향을 미친다’는 응답비율이 20대에서는 51%, 30대에서는 43%, 40대에서는 31%의 순으로 나타나 취업 및 이직에 민감한 연령층에서 주택공급과 수도권 인구집중에 대한 높은 연관성을 지적하였다.

<그림 5> 그랜즈-심즈 인과관계 검정의 결과



<표 8> 비수도권지역 주민의 수도권주택개발에 대한 의식

1. 수도권 내에 신도시개발 등 대단위 택지개발사업의 시행이 수도권 인구집중에 어느 정도 영향을 미친다고 생각하십니까?

구분	큰 영향을 미친다	영향을 미친다	별 영향 없다	전혀 영향이 없다	잘 모르겠다	계
전체	백분율(%)	41	52	5	1	100
	응답수	209	261	27	3	507

2. 수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮기기를 원하십니까?

구분	예(A)	아니오(B)	계	
전체	비율(%)	55	45	100
	N	280	227	280

3. 수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮길 경우 가장 부담이 되는 것이 무엇이라 생각하십니까?

구분	교통체증	높은 주택가격	높은 물가	기타	합계	
전체	비율(%)	15	60	22	3	100
	N	43	167	62	8	272

4. 수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮기기를 원하지 않는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

구분		가족·친지·친구 등과의 연고유지상의 어려움	높은 주택가격	물가 등 가계지출 증가	기타	합계
전체	비율(%)	20	32	28	20	100
	N	45	73	63	46	181

5. 주택문제가 해결되면, 수도권에 적절한 직장이 확보될 경우 수도권으로 옮길 의향이 있으십니까?

구분		예	아니오	합계
전체	N	275	232	275
	비율(%)	54	46	100

수도권으로의 이직 및 취업 시 가장 부담되는 사항에 관한 질문에 ‘높은 주택가격’이 60%로 다른 응답에 비해 월등히 높게 나타난 것을 통해 볼 때, 수도권의 높은 주택가격이 수도권으로의 인구집중을 막고 있는 요인의 하나로 볼 수 있다.

이와 같은 결과는 수도권 주택가격이 안정되면 수도권으로의 전입은 더욱 활발해 질 것으로 해석할 수 있다. 특히 이직 및 취업활동이 활발한 20~30대 초반의 비수도권 주민의 경우 수도권의 주택공급은 수도권으로의 인구집중을 유발할 가능성이 높음을 확인할 수 있다. 따라서 정부의 수도권 주택공급정책은 수도권 주택문제 해결 측면과 수도권 인구집중 가속화 측면을 함께 고려하는 종합적 시각에서 접근되어야 할 것이다.

5. 수도권 대단위 택지개발정책 방향

1) 자족형 신도시 건설

신도시가 자급자족형 도시가 되기 위해서는 일정량의 생산시설과 업

무시설을 담고 있어야 하며, 모도시(母都市), 특히 서울로부터 적어도 50km 이상 떨어뜨려 건설함으로써 모도시에 대한 의존성을 탈피시켜 주어야 한다.

또한 난개발 방지책을 사전에 담보하고 국가나 공공기관이 시행하는 대단위 계획적 개발의 당위성이 강화되기 위해서는 수도권 내의 곳곳에서 소규모로 이루어지는 난개발에 대한 근본적 방지책이 신도시 개발 등 대단위 택지개발사업을 국가정책으로 시행하기에 앞서 강구되어야 한다.

이를 위해서 수도권에 일시에 여러 신도시를 건설하는 것은 피해야 하며, 도시 건설의 규모와 공기는 수도권 주택부족 상태와 수도권으로의 인구집중 문제를 동시에 고려하여 결정하여야 한다. 즉 사회적 개발 수요에 수도권 과밀문제 해결이라는 정책의지가 담긴 의사결정이 되어야 한다.

2) 균형발전을 위한 국가계획과 연계

현재의 참여정부는 국가균형발전전략으로 지방분권, 지방분산, 지방분업 등 3분 정책을 통해 수도권과 지방이 함께 번영할 수 있는 '상생전략(win-win strategy)'을 추구하고 있다. 이를 위하여 「지방분권특별법」, 「국가균형발전특별법」, 「신행정수도특별법」 등을 제정하였는바, 이들 국가정책에 따른 지방 육성책과 연계하여 수도권 정책을 재정립하고 그에 맞춰 수도권 신도시정책이 실시되어야 한다.

또한, 수도권 신도시는 인접지역과의 유기적인 관계는 물론 수도권 전체적인 맥락 속에서 계획되어야 한다. 과학적 도시관리를 통한 수도권의 적정성장 관리가 필요하며, 환경보전을 통한 수도권의 쾌적성 및 질적 발전을 도모해야 한다. 따라서 수도권 신도시는 반드시 수도권 광역도시계획의 큰 틀 속에서 추진되어야 한다.

3) 신행정수도 건설과 공공기관 지방이전정책에 맞는 신도시 정책으로의 전환

정부의 수도권 신도시 건설계획은 신행정수도 건설이나 180여 개 공공기관 지방이전정책 등 국가균형발전정책에 맞춰 근본적으로 재검토 되는 것이 옳다. 지나치게 비대해진 수도권을 억제하고 지방의 균형발전을 이루기 위해 수도를 이전하려는 마당에 수도권에 4~5개의 신도시 건설을 밀고 나가는 것은 국가정책의 모순을 드러내는 처사이다.

신행정수도 건설과 공공기관의 지방이전의 그림이 윤곽을 드러내기 시작하면 장기적으로 현 수도권의 주택수요가 줄어들게 것이므로 신도시 건설은 반드시 국가균형발전정책과 연계해 검토돼야 할 문제다. 신도시 건설이 불필요하다는 결론이 내려지면 그 재원은 새 수도 건설비용으로 전환하는 것이 합리적이다.

수도권 신도시 건설은 단기적으로 보면 대량 주택공급을 통해 부동산 시장을 안정시키는 효과가 있다. 그러나 수도권에 인구가 몰려들어 주택이 부족하기 때문에 신도시를 세워 주택과 도로를 건설하고, 그에 따라 인프라가 좋아진 곳에 공장이 들어서 다시 인구집중을 유발하는 악순환이 되풀이되게 된다.

김포, 파주 등지에 강남 수준의 신도시를 건설하면 강남의 거주수요가 옮겨갈 것이라는 생각도 지나치게 낙관적인 판단이다. 이들 지역에 신도시가 들어서면 지금도 심각한 교통체증현상을 빚는 수도권순환고속도로·자유로 등의 교통체증이 더 악화되어 다시 막대한 재원을 쏟아부어 새 도로를 닦아야 한다.

여러 측면에서 볼 때, 기존의 수도권 신도시 건설계획 등 대단위 택지개발사업 등은 현 정부의 국가균형발전 정책에 맞추어 새로이 검토되어야 한다.

6. 맺음말

수도권의 늘어나는 주택수요를 공급정책으로 따라만 가는 것은 한계가 있을 뿐만 아니라 또 다른 문제를 수반하고 있다.

수도권 주택문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 수도권 기능의 지방 분산이나 지방육성책 등을 통하여 수도권에 인구와 기능이 집중하는 악순환의 고리를 꺾으로써, 수도권 과밀을 해소시키는 데 최우선 과제를 두어야 한다. 다시 말해 수도권의 택지수요를 줄이는 데 1차적인 정책의 초점이 맞추어져야 하며, 동시에 수도권에 건설되는 대단위 택지개발사업은 수도권의 기능을 보완하는 도시가 아닌 수도권의 일부기능을 분담하는 도시가 되어야 한다.

신도시는 기본적으로 전국차원의 공간관리전략으로 접근되어야 하고, 수도권 ‘신도시’ 역시 ‘국토계획’에 근간을 두고 접근되어야 한다. 지금까지 이를 이행하지 못했다면 적어도 수도권정비계획이나 새로 수립될 광역계획에서는 제시되어야 하고 당연히 여러 단계의 검증절차를 거쳐야 한다.

신도시 등 대단위 택지개발과 같은 ‘사업’이 국가계획을 앞서 가서는 안 된다. 장기적인 관점에서 사회적, 문화적 자산을 쌓아가는 접근이 기본이 되어야 한다. 과거 20년간의 도시개발은 과도기적 상황 속에서 이루어졌고 지금 겪고 있는 시행착오는 어쩌면 우리가 겪을 수밖에 없는 것이었는지도 모른다. 1980년대 후반에 시작된 수도권 5개 신도시는 당시의 상황이 선택할 수 있었던 방법 가운데 가장 극단적인 것이었다 할 수 있다. 이제는 동일한 상황을 다시 겪는 어리석음이 용납되어서는 안 된다. 이는 국가적 과제의 해결을 위함이고 우리가 자초한 우리의 과오를 후대에 전가하지 않는 길이다.

참고문헌

- 건설교통부 국토정책국. 신도시기획단 주요통계(<http://www.moct.go.kr>).
- 국토연구원. 2002. 『수도권주택건설과 인구집중』.
- 권용우·박완기·황희연. 『수도권 신도시 개발 관련 의견』. 2003. 1.
- 《중앙일보》. "수도 이전한다면 신도시 만드나?" 2003. 1. 10.
- 김갑성. 2002. "수도권주택건설과 인구집중의 인과관계." 국토연구원. 『수도권 주택건설과 인구집중』.
- 이시원. "수도권 집중의 실태와 정책적 대응의 변동과정: 옹호연합모형의 적용을 중심으로".
- 장영희. "수도권 신도시 개발의 쟁점." 2000. 11.
- 조명래. "수도권신도시 건설의 재성찰: 김포 신도시건설 무엇이 문제인가? 공청회 자료집." 2003. 10.
- 《중앙일보》. "수도권 신도시 주민 38% 서울 통근." 2003. 3. 23.
- 초의수. "수도권 집중화에 따른 지역격차 문제와 해소방안." [http://tiss.re.kr/divpower2/information/지방학회\(초의수\).hwp](http://tiss.re.kr/divpower2/information/지방학회(초의수).hwp).
- 황희연. 2001. "신도시 개발 경험의 평가와 교훈: 분당 신도시. 어떻게 바라볼 것인가" 대한지방행정공제회. 《도시문제》.
- _____. "수도권 과밀화 대책은 또다시 실종하였는가?" 《중앙일보》. 2000. 10. 13.
- _____. "수도권 신도시 건설, 신중해야 한다." 대한국토·도시계획학회 수도권 신도시 토론회. 2003. 11.