

2011 경제발전경험모듈화사업: 한국형 신도시 개발

2012



국토해양부
Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs



KRIHS 국토연구원

2011 경제발전경험모듈화사업: 한국형 신도시 개발

2011 경제발전경험모듈화사업: 한국형 신도시 개발

Korean Version of New Town Development

주관부처	국토해양부
연구수행기관	국토연구원
연구진	이범현, 국토연구원
자문위원	이정식, 前국토연구원장
연구관리	한국개발연구원 국제정책대학원대학교
사업총괄기관	기획재정부

본 보고서는 영문보고서를 축약하여 작성한 것으로 구체적인 내용은 영문보고서를 참고하시기 바랍니다.

정부간행물번호 11-1051000-000215-01

ISBN 978-89-93695-51-9 94320

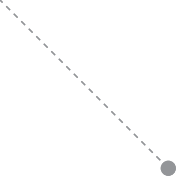
ISBN 978-89-93695-06-9 (전40권)

Copyright © 기획재정부

Knowledge Sharing Program

2011 경제발전경험모듈화사업 한국형 신도시 개발





Preface 서문

1950년대 전쟁의 폐허와 가난 속에서 원조를 받던 나라에서 급속한 경제발전을 통해 원조 공여국이 된 한국의 성공 스토리는 많은 개발도상국들에게 귀감이 되어 왔습니다. 최근에는 서울 G20 회의의 성공적 개최 등으로 한국의 경제발전모형에 대한 국제적 관심이 더욱 고조되는 가운데, 단기간 내에 경제발전을 이루어 낸 한국의 발전경험 공유에 대한 수요가 개발도상국을 중심으로 급증하고 있습니다.

그동안 기획재정부는 한국의 경제발전경험을 개발도상국과 공유하기 위한 정책자문사업으로서 KSP(Knowledge Sharing Program)사업을 KDI와 함께 추진하여 왔습니다. 2004년부터 2010년까지 총 22개 개발도상국을 대상으로 200여개 주제에 대하여 KSP 정책자문사업이 실시되었습니다.

또한 기획재정부는 2010년부터 한국의 경제발전경험 모듈화사업을 KSP 정책자문사업과 병행 추진하고 있습니다. 즉, 한국의 성공적인 개발정책 및 제도운용 사례연구를 기초로 정책·제도의 도입배경, 정책 결정·추진과정, 성과 평가, 발전모형 제시라는 맞춤형 콘텐츠를 구축하고 그 결과물을 정책자문사업의 기초 참고자료로 활용하기 위한 노력을 기울이고 있는 것입니다. 개발도상국들이 궁금해 하고, 필요로 하며, 배울 점을 찾을 수 있는 한국의 독창적인 발전경험 성공사례들이 체계적으로 정리되어 축적될 수 있다면, KSP 정책자문사업의 실효성을 높이고, 세계은행과 OECD 등 국제기구와 관련 지식을 공유함으로써 국제개발협력 분야에서도 큰 기여를 할 수 있을 것입니다.

2011년 발전경험 모듈화사업은 2010년도 20개 사례연구과제 추진에 이어, 「KSP 추진 협의회」를 통하여 관계부처 의견수렴을 거쳐, 인적자원, 산업에너지, 농어업, 보건의료, 국토건설, 환경, 행정 ICT 및 경제 일반 등 경제·사회의 각 분야를 망라하는 40개 세부과제를 선정하여 추진하였습니다. 특히, 모듈화사업의 효율적 진행 및 품질 관리를 위하여 과제별로 담당부처, 학계와 국책·민간연구기관 및 공기업 전문가로 구성된 집필진, 전직관료와 원로전문가가 포함된 자문위원단으로 T/F를 구성, 개발도상국의 정책입안 및 실행에 실질적으로 도움이 될 수 있도록 한국의 발전경험을 정책사례별로 정리하고, 체계적인 지식인프라를 구축하였습니다.

본 보고서의 발간에 즈음하여 여러 가지 어려운 여건에도 불구하고 발전경험 모듈화사업 전반에 대한 중요성을 인식하고 성공적인 사업추진을 위해 노고를 아끼지 않은 기획재정부를 비롯한 관계부처 담당관과 집필진, 그리고 보고서의 검토 및 보완에 심혈을 기울여 준 자문진과 분과별 PM 연구기관(산업연구원, 국토개발원, 한국교육개발연구원 등) 책임연구위원, 익명의 검토자분들께 감사를 드립니다. 모듈화사업의 모든 참여진의 노력은 개발도상국들의 경제발전을 도모함은 물론 한국과 개도국간의 경제 협력과 상호 교류를 통한 상생관계를 증진시키는 밑거름이 될 것으로 믿어 마지 않습니다.

아울러 최선을 다해 모듈화사업을 이끌며 보고서의 질적 수준 향상에 만전을 기해온 KDI국제정책대학원 개발교육연구실 김준경 실장과 박진 교수, 이하 구성원들의 노력에 감사드립니다. 끝으로 본 보고서에 수록된 내용은 발전경험 모듈화사업에 참여한 각 집필자 개인의 견해로서 KDI국제정책대학원의 공식적인 의견을 반영한 것이 아님을 밝힙니다.

2012년 5월

KDI국제정책대학원 총장

현오석

Contents

요 약	12
제1장 한국형 신도시개발의 배경 및 추진과정변화	15
제1절 추진배경	16
제2절 추진과정의 패러다임 변화	25
제2장 한국형 신도시의 추진내용	27
제1절 산업적 기능을 수용하는 신도시 (1960~1970년대)	28
제2절 주택공급을 목적으로 하는 신도시 (1980~1990년대)	37
제3절 복합적 기능을 수용하는 신도시 (2000년대 위주)	58
제3장 한국형 신도시정책의 추진방법	77
제1절 유형별 추진체계	78
제2절 유형별 법·제도 분석	97
제4장 평가	101
제1절 성과와 과제	102
제2절 한국형 신도시의 전망과 과제	112
참고문헌	118
부록	120

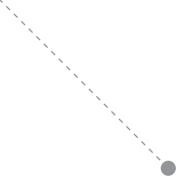
Contents | 표 목차

제1장

〈표 1-1〉 우리나라의 연대별 신도시개발 주요내용	18
〈표 1-2〉 우리나라 도시화 추세	19
〈표 1-3〉 신도시 개념 정의	21
〈표 1-4〉 신도시 개념 정의패러다임 변화에 따른 도시개발정책의 흐름	26

제2장

〈표 2-1〉 제1차 산업입지 공급계획과 공급실적	35
〈표 2-2〉 산업단지 입지유형별 공급계획	37
〈표 2-3〉 수도권 5개 신도시의 개요	38
〈표 2-4〉 분당신도시 개발목표	39
〈표 2-5〉 분당 신도시의 계획 특성	40
〈표 2-6〉 수용기능	40
〈표 2-7〉 분당 신도시 사업개요	41
〈표 2-8〉 분당 신도시 토지이용계획	41
〈표 2-9〉 일산 신도시 사업개요	43
〈표 2-10〉 일산 신도시 토지이용계획	44
〈표 2-11〉 일산 신도시의 계획 특성	44
〈표 2-12〉 평촌 신도시 사업개요	47
〈표 2-13〉 평촌 신도시 토지이용계획	47
〈표 2-14〉 산본 신도시 사업개요	49
〈표 2-15〉 산본 신도시 토지이용계획	49
〈표 2-16〉 중동 신도시 사업개요	51
〈표 2-17〉 중동 신도시 토지이용계획	51
〈표 2-18〉 판교 신도시 주요계획내용	54



Contents | 표 목차

〈표 2-19〉 동탄 신도시 주요계획내용	54
〈표 2-20〉 김포 신도시 주요계획내용	56
〈표 2-21〉 파주 신도시 주요계획내용	57
〈표 2-22〉 서울시의 뉴타운 지정지역	59
〈표 2-23〉 서울시의 뉴타운 지정지역 면적 현황.....	59
〈표 2-24〉 은평 뉴타운 사업개요	60
〈표 2-25〉 은평뉴타운의 스카이라인(Skyline)	64
〈표 2-26〉 혁신도시 유형 분류	67
〈표 2-27〉 혁신도시 유형1 – 모도시 내 입지형	68
〈표 2-28〉 혁신도시 유형2 – 모도시 확장형	68
〈표 2-29〉 혁신도시 유형3 – 모도시 인접형	69
〈표 2-30〉 혁신도시 유형4 – 신도시형.....	70
〈표 2-31〉 기업도시와 기존 산업단지와의 비교	74

제3장

〈표 3-1〉 산업입지 및 개발에 관한법률에 의한 사업의 주요내용.....	79
〈표 3-2〉 택지개발촉진법에 의한 사업의 주요내용.....	82
〈표 3-3〉 신도시 개발방식의 분류.....	83
〈표 3-4〉 행정중심복합도시 추진단계별 주요 사업내용	85
〈표 3-5〉 행정중심복합도시건설 추진주체	86
〈표 3-6〉 공공부문 투입비용 추정.....	87
〈표 3-7〉 기업도시개발사업의 추진주체	91
〈표 3-8〉 혁신도시 추진단계별 주요 사업내용	94
〈표 3-9〉 혁신도시 입지 선정에 위한 평가기준	95

제4장

〈표 4-1〉 국내기업의 주요 해외도시개발 추진현황	114
------------------------------------	-----

Contents | 그림 목차

제2장

[그림 2-1] 초기 울산의 도시계획도(1972)	30
[그림 2-2] 울산의 현재모습	30
[그림 2-3] 초기 반월의 도시계획도(1972)	30
[그림 2-4] 반월의 현재모습	30
[그림 2-5] 초기 창원외 도시계획도(1972)	31
[그림 2-6] 창원의 현재모습	31
[그림 2-7] 창원신도시 조성현황도	32
[그림 2-8] 초기 구미의 도시계획도(1972)	33
[그림 2-9] 구미의 현재모습	33
[그림 2-10] 초기 여천의 도시계획도(1972)	34
[그림 2-11] 여천의 현재모습	34
[그림 2-12] 분당 신도시 토지이용계획 및 도시모습	42
[그림 2-13] 일산 신도시 토지이용계획 및 도시모습	45
[그림 2-14] 평촌 신도시 토지이용계획 및 도시모습	48
[그림 2-15] 산본 신도시 토지이용계획 및 도시모습	50
[그림 2-16] 중동 신도시 토지이용계획 및 도시모습	52
[그림 2-17] 위치도	55
[그림 2-18] 토지이용계획도	55
[그림 2-19] 파주지구 위치도	57
[그림 2-20] 뉴타운의 개발방식	58
[그림 2-21] 은평뉴타운의 개발구상과 설계방식	61
[그림 2-22] 은평뉴타운의 디자인 가이드라인	61
[그림 2-23] 은평뉴타운의 생태·녹지축	62
[그림 2-24] 은평뉴타운의 친환경 기법 도입	63

[그림 2-25] 은평뉴타운의 다양한 주택유형	63
[그림 2-26] 기업도시의 내적·외적역할	71
[그림 2-27] 기업도시 시범사업 위치도	73
[그림 2-28] 충주기업도시의 조감도	75
[그림 2-29] 무안기업도시 조감도	75

제3장

[그림 3-1] 산업단지개발사업 추진절차(산업법 기준)	80
[그림 3-2] 산업단지개발사업 추진절차(특례법 기준)	81
[그림 3-3] 택지개발사업 추진절차	84
[그림 3-4] 행정중심복합도시조성사업 추진체계	86
[그림 3-5] 행정중심복합도시조성사업 추진절차	88
[그림 3-6] 기업도시 선정기준	89
[그림 3-7] 기업도시개발사업의 추진절차	90
[그림 3-8] 기업도시개발사업의 자원조달 구조	92
[그림 3-9] 혁신도시개발사업 추진절차	96

제4장

[그림 4-1] 우리나라의 산업단지 개발 현황(조성면적기준, 2007)	104
---	-----

요약

신도시의 개념은 신도시의 기본요건인 '새로이 계획된 정주지'를 포함하여 신도시를 정의하는 것이 보편적으로 받아들여지고 있다. 이에 따라 자족성에 기초한 규범적 신도시를 '협의의 신도시'로 정의하며 '계획적으로 개발된 새로운 정주지'를 광의의 신도시로 정의할 수 있다.

한국의 신도시개발은 시대적인 패러다임 변화와 도시화 과정에 따라 기능적 유형이 발전되어 왔다.

우선, 근대적 의미의 한국형 신도시 건설은 1960~1970년대 경제성장을 견인하기 위해 건설된 울산·포항 등의 공업도시로부터 시작되었다.

두 번째의 패러다임의 변화는 부족한 주택공급의 시기이이며, 1980~1990년대 부족한 주택을 공급하기 위해 건설된 수도권 5개 신도시가 대표적이다.

이후 2000년대에는 행정기능의 수용, 기업도시의 건설, 혁신도시 등 복합적 목적에 의한 신도시 건설이 이루어져 왔다.

이러한 신도시개발의 추진체계는 중앙정부와 사업시행자 등 공공부문의 정책집행과 민간건설회사 및 입주민 등 민간부문의 종합적 참여과정을 통해 이루어졌으며, 계획 및 개발단계별로 입지선정, 기본구상, 개발계획, 실시설계, 분양 및 준공 등의 과정을 거쳐 도시모습을 구현하고 있다.

한국형 신도시는 기능적인 특성에 따라 개별법적인 근거를 두고 추진되고 있다. 산업기능의 신도시는 산업입지에 관한 특별법 등의 제도에 근거하여 국가산업단지를 개발하고 추진하고 있으며, 주거기능의 신도시는 택지개발 촉진법 등 제도에 근거하여 신도시를 개발하고 추진하고 있다.

복합기능의 신도시는 세종시특별법, 혁신도시개발법 등 개별사업의 근거법에 따라 신도시를 개발하고 추진하고 있다.

신도시개발 정책을 추진하기 위해 법·제도적인 정비도 동시에 이루어져 추진되어 왔다. 적시적인 신도시개발을 위해서는 지속가능한 도시개발정책이 병행되어지고 미래 지향적인 정책으로 추진되어야 한다.

인구저성장 시대에 대비하는 도시개발은 도시의 경쟁력을 강화하기 위하여 도시민의 삶의 질을 향상하고, 도시를 공동체 공간으로 변화시켜야 하고 새로운 패러다임을 반영하는 도시개발은 사회경제적인 구조를 종합적으로 고려하는 정책방식의 전환이 필요하다.

시대적인 패러다임을 수용할 수 있는 유연성 확보가 필요하다. 종합적 가치를 추구하는 공생(共生)적 도시개발로 도시의 안정적 발전을 도모하며, 도시권 차원에서 성장을 통합적 방식으로 관리하고, 도시내부 차원에서는 공간구조, 인프라 재구축 등의 세부적인 정책목표와 방안 필요하다.

2011 경제발전경험모듈화사업
한국형 신도시 개발

제1장

한국형 신도시개발의 배경 및 추진과정변화

제1절 추진배경

제2절 추진과정의 패러다임 변화

한국형 신도시개발의 배경 및 추진과정변화

제1절 추진배경

1. 경제성장과 신도시 개발

가. 개 요

지난 60년 동안 우리나라의 도시는 급속한 성장이 이루어졌다. 농촌으로부터 도시로 이주하는 인구를 수용하기 위해 도시지역의 외연적 확산이 빠르게 이루어졌고 한편으로는 도시인들의 생활 모습에서도 많은 변화가 뒤따랐다. 그와 같은 ‘급격한 도시발전’은 근자에도 우리나라 일부 도시 지역에서 일어나는 현상이다. 농촌에서 도시로의 인구이동 과정인 도시화로 인해 발생하는 다양한 문제점들에 대한 대응방안을 마련하는 과정에서 우리나라 도시개발 정책이 발전해 왔다.

우리나라의 신도시개발 정책은 [국토개발]과 [대도시문제해결]이라는 두 가지 정책목표를 양대 축으로 하여 발전해 왔다. 먼저 1960년대 조성된 신도시를 살펴보면 박정희¹⁾ 정부와 그를 보필한

1) 이는 우수한 교사이며, 군인이고 행정가이며 지도자였다. 근대화에 대한 로드맵을 실천하면서, 식자층에게는 조국 근대화와 민족중흥으로 설명하고 국민들에게는 「잘살아 보자」와 「하면 된다」로 설득했다. 그는 과묵하고 말이 많지 않았다. 심사숙고하며 총동적 결정이 없었다. 현장 지도식 방법을 운영했고 구체적 사안에 대한 이해가 빨랐다. 조직을 간결하게 하고 사람을 잘 썼다. 아랫사람의 말을 차별하지 않고 듣고, 통나는 대로 공부를 했다.

경제 참모들²⁾이 공업화 추진과 경제개발계획에 따라 조성된 공업도시로 울산('62), 포항('68)이 있으며 서울의 무허가 판자촌 철거민의 이주정착지인 성남('68), 서울의 대규모 신시가지 조성을 위한 여의도('67), 영동('67)이 조성되었다.

1970년대에는 경제발전의 필요성뿐 아니라, 외부 안보환경의 변화도 포함되어 있었다. 이에 박정희정권이 실시한 중화학공업정책은 1960년대 경공업중심의 경제구조의 한계를 타개하기위하여 구상되었으며 1973년 1월 12일 박정희 대통령은 중화학공업화 선언에 따라 중화학공업 육성과 수출 증대를 위한 구미('73), 임해지역 산업기지인 창원('77), 여천('77)공업도시가 조성되었고, 서울의 공해업종 공장의 분산을 위한 반월('77), 도심기능 분산을 위한 잠실('71), 행정기능 분담을 위한 과천('79)이 조성된다.

1980년대에는 서울시내 대규모 주거단지인 개포('81), 고덕('81), 목동('83), 상계('85) 신시가지가 조성되었고, 서울의 행정기능을 지방으로 분산하기 위한 둔산('88), 계룡('89) 신도시가 조성되었다. 1980년대 말 서울을 중심으로 주택가격이 급등하여 사회적인 문제로 대두되자 정부는 주택 공급 확대와 부동산 투기 억제 등 주택시장 안정을 위해 '90년대에 수도권 내 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 5개 지역에 신도시 조성을 추진하였는데 이시기에 추진된 신도시를 1기 신도시('89~'96)라고도 한다.

1기 신도시 5개소에서 총 면적 50.1km²를 조성하여 주택 29만2천호(인구 약 117만명)를 공급하여 수도권 주택시장 안정에 기여하였다는 평가를 받았다. 다만, 90년대 중반이후 1기 신도시 건설에 따른 수도권 집중, 물가상승, 교통체증 등 사회적 비판이 일어나자 정부는 대규모 신도시 건설보다는 소규모 택지의 분산적 개발과 준농림지역 내 소규모 민간 개발로 정책방향을 선회하였다. 그러나 준농림지역 개발정책 또한 2000년대 초반에 용인, 파주 등 교외지역에 소규모 개발이 누적되어 기반시설 부족 등에 의한 국토의 난개발 문제가 사회적으로 큰 이슈로 제기되자, 정부는 국토의 난개발 문제를 해결하기 위하여 국토이용 체계를 선 계획-후 개발체제로 전환하고 1기 신도시의

2) [김학렬 인터뷰] 1962년 5·16 혁명정부의 관료로 들어간 이후 1972년 1월까지 10년 동안 줄곧 한국의 경제 문제를 주관했다. 제1차 경제개발 5개년계획과 제2차 경제개발 5개년계획을 훌륭하게 수행한 인물이다. 박정희와 김학렬은 대통령과 경제기획원 차관의 관계였지만, 솔선수범 경제 혁명을 함께 수행하는 동지였다. 그는 1950년 제1회 행정고시 수석합격을 함으로써 재무부 관료로 사회생활을 시작했는데 숫자 계수에 밝고 임기응변이 뛰어난 사람이었다. 대통령이 고민하는 경제문제에 언제나 시원시원한 답을 하여 대통령은 그를 매우 사랑했다고 한다. 그는 1972년 3월 체장암으로 사망했다. 김정렬 - 그는 박정희 정권 하에서 9년 2개월 동안 비서실장을 지낸 최장수 비서실장이다. 1924년에 태어나 충남 강경상업학교를 졸업한 후 일본으로 유학, 규슈의 오이타 고등상업학교를 졸업하고 1944년 조선은행에 들어갔으나, 곧 징병되었다가 다시 조선은행에 복직한 후 한국은행 설립에 앞장섰으며 재무부와 상공부 차관을 역임한 후 1969년 10월 대통령 비서실장으로 들어가 10년 가까이 대통령을 보필하였다. 그는 상공부 장관 시절 수출 진흥 종합시책을 마련하여 우리나라의 수출 진흥에 앞장섰다. 그가 추진한 국책 사업 중 하나가 울산석유화학단지의 건설이다. 정부가 먼저 공장을 건설한 후 민간 기업에 불하한다는 방침을 마련, 한국의 중화학공업 발전과 경제건설에 이바지했다. 남덕우 - 교수 출신의 관료로서 평가교수단(대통령이 주재하는 회의에 참석하여 경제 정책 문제에 관해서 자문 역할을 하던 사람들의 일원으로 후진국 경제 개발에 있어서 지도자의 중요성을 역설했으며, 당시 현실경제에 비판적인 경제론을 제기했다. 그가 저술한 「가계론」을 읽고 대통령은 상당한 감동을 받았다고 한다. 1969년 8월 재무부 장관에 임명되어서는 악성 사채를 근절시켰고, 부총리 시절(1974~1978)에는 수출드라이브 정책으로 수출업체에 강력한 지원을 하도록 했으며, 환율 인상을 추진하고 적극적인 외자도입으로 한국경제를 회생시켰다. 오원철 -방위산업과 중화학공업의 총책임자였다. 그는 서울공대 화공학과를 졸업한 후 5·16 혁명과 더불어 기획위원회에 기용된 후 상공부 화학과장이 되었으며 제1차 경제개발 5개년계획 중 화학 분야를 입안하고 추진한 실무 책임자였다. 1964년 6월에는 우리나라의 내수산업 체제를 수출 공업구조로 개편하는 중심적 역할을 하였는데 당시 그가 추진한 사업 중 하나가 울산석유화학공업단지이다. 1971년에는 청와대 제2경제수석비서관으로 자리를 옮겨 중화학공업, 방위산업, 율곡 계획 등을 맡았다. 그가 추진했던 방위산업은 오늘날 창원시를 중심으로 한 중공업 분야 도시 신설이었으며, 율곡계획을 통해 한국군의 탱크와 자주포들을 국산화 하였다.

■ 제 1 장

문제점을 개선한 계획도시 개념의 신도시를 다시 추진하게 되는데 이 시기에 추진된 신도시를 2기 신도시(2001~현재)라고도 한다.

2기 신도시는 수도권에 성남판교, 화성동탄, 김포한강 등 11개소, 지방에 아산, 도안 2개소로 총 13개 사업지구에서 총 면적 164km², 주택 71만2천호를 현재까지 조성, 공급 중에 있다.

표 1-1 | 우리나라의 연대별 신도시개발 주요내용

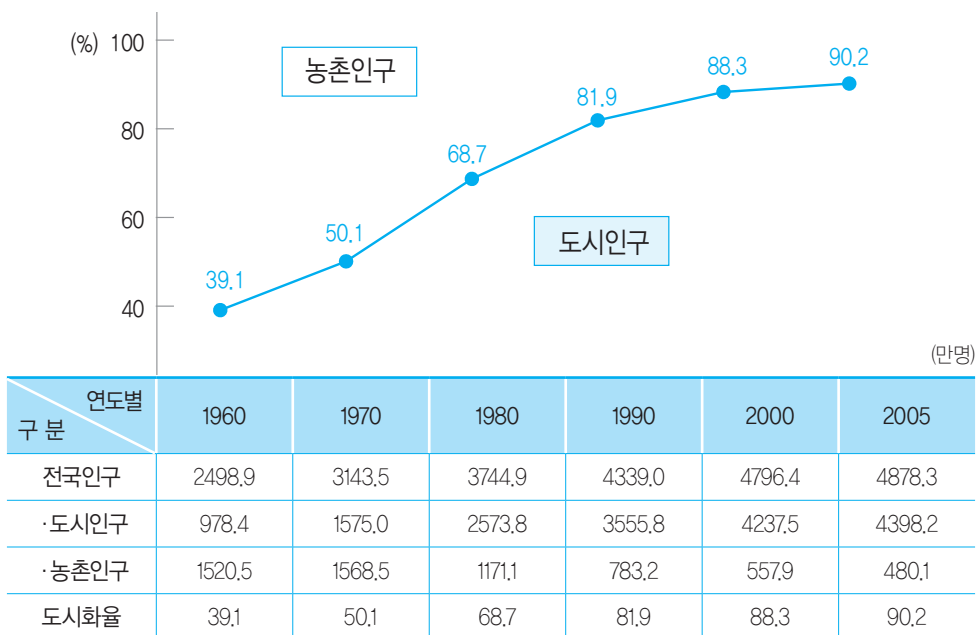
구분	주요내용	신도시 건설목표			
		국토지역개발(산업도시 조성)		수도권(서울)도시문제 해결	
		사업지구	조성방식	사업지구	조성방식
'60년대 이전	·전후복구 등 토지 구획정리사업 중심 으로 비계획적 시가 지개발	—	—	전재복구지구(을 삼 총무로, 관철, 남대문, 운호로, 왕십리 등)	구획정리
'60년대	·공업화 및 경제개발 정책의 본격가동 으로 공업개발기지 조성 ·서울 과밀문제 해결	공업기지 (울산, 포항), 수출기지 (마산)	산업기지 개발사업	영동	대지조성사업
				여의도	주택단지 경영사업
				성남	
'70년대	·중화학공업 육성 및 수출 증대를 위한 산업기지 조성 ·서울 과밀 문제 해결	수출진흥 (구미)	수출산업 공 업단지 개발	도심기능분담 (잠실)	구획정리
		산업기지 (창원, 여천, 반월)	산업기지 개발사업	공해공장분산 (반월)	산업기지 개발사업
				행정기능분담 (과천)	일단의 주택 지 조성사업
'80년대	·산업의 지방분산 ·서울 과밀문제 해결	사업기지 (광양) 국가산업단지 (아산) 과학기술진흥 (대덕)	산업기지 개발사업	서울 주택문제 해 결(개포, 고덕, 목 동, 상계)	택지개발사업
				서울행정 기능분담	둔산 개롱 특정지역
'90년대	·산업단지 미분양 문제 심화 ·신산업 육성을 위한 첨단산업단지 조성 ·서울 과밀문제 해결	광주첨단과학 단지 국가산업단지 (대불)	산업단지 개발	1기 신도시 (분당, 일산, 평촌, 산본, 중동)	택지개발사업

구분	주요내용	신도시 건설목표				
		국토지역개발(산업도시 조성)		수도권(서울)도시문제 해결		
		사업지구	조성방식	사업지구	조성방식	
2000년대 ~ 현재	· 산업구조 전환 (IT 산업 등 제조업 과 서비스업 경계 모호) · 수도권 과밀문제 해소	경제자유구역 (인천, 부산)	경자법	2기 신도시 (동탄 등 13개)		택지개발사업
		4대 국가산업단지	산업법			
		새만금 사업	새만금법	행정기능 분담	세종	세종시법
		기업도시	기업도시법		혁신	혁신도시법

자료 : 이상우, 2010.10, 우리나라 신도시 개발현황과 발전방향(복합도시 관점에서), 특별기세

우리나라의 급격한 도시화 현상은 경제개발이 적극적으로 추진된 1960년대 이후 본격적으로 이루어지게 된다. 전국 인구 대비 도시지역 내 거주 인구의 비율인 도시화율의 변화과정을 살펴보면, 우리나라 도시화율은 1960년 39.1%에 불과하였으나, 1970년에는 50.1%로서 도시인구와 농촌 인구가 동일한 시점을 지나, 2005년 말 기준으로 도시화율이 90.2%에 이르렀다. 이처럼 우리나라는 이제 전국 인구의 대부분이 도시에 거주하는 시대를 맞이하게 되었으며, 그에 따르는 복잡하고 다양한 도시 문제들이 발생하게 되었다.

표 1-2 | 우리나라 도시화 추세



나. 한국형 신도시의 개념 및 개발배경

1) 신도시의 개념

신도시의 계획과 건설은 인간정주의 역사를 통해 볼 때 가장 오래된 개념 중의 하나이다. 근대적 도시기능에 부응하기 위한 계획적 신도시의 개념은 산업혁명과 더불어 노정된 도시문제를 해결하고자 시도된 영국의 '새로운 지역공동체(new community)'건설로부터 비롯되었다. 이러한 노력에 뒤이어 산업사회의 도시가 가지는 장점과 전원이 보유하는 장점을 공유·통합하고자한 Ebenezer Howard(1902)의 전원도시론은 현대적 신도시의 개념을 정립하는 전환점이 되었다.³⁾

본격적인 신도시 개발은 2차 세계대전 이후의 전후 복구사업의 일환으로 범세계적으로 이루어지게 되었는데 각국의 신도시 개발 여건과 목적이 다양하여 한마디로 신도시의 개념을 확정하기가 어렵게 되었다. 신도시 개념에 대해서 국내외의 많은 학자들과 연구기관들이 다양하게 정의하고 있다.

Robson(1967)은 신도시란 주택, 산업, 기타휴양시설을 포함하여 자급자족 할 수 있는 단위로 개발되어 대도시와는 구별되는 새로운 도시로 규정하였고 Davidovitch(1968)는 신도시를 미래 지역을 개발하기 위해 건설된 도시라고 규정하였다. Galantay(1976)는 신도시를 의도적으로 형성되고 계획된 커뮤니티로 규정하였고 Golany(1976)는 도시환경과 전원환경을 겸비하기위해 새롭게 건설되거나 확장된 도시 정주공간이라고 정의하였다. 한 편 Campbell(1981)은 사전에 예정된 기간 안에 특정의 지역범위에 대하여 다양한 사회적 경제적 및 물리적 요소를 사전계획에 의하여 제공하는 개발로 신도시를 정의하였다.

우리나라의 경우 박병주(1990)는 신도시를 계획적·인공적으로 만들어진 도시로 황기원(1991)은 인간의 집단적인 계획과 집중된 노력에 의해 단기간에 조성된 도시라고 하였으며 박기조(1995)는 신도시를 광의적 의미로는 계획적으로 개발된 새로운 주거지라 하고 협의적 의미로는 생산·유통·소비의 기능을 고루 갖춘 경제적 독립도시라고 하였다. 이밖에 안건혁(1995), 국토연구원(1992), 한국토지공사(1997)도 신도시를 “국가정책과제와 관련하여 설정된 개발목표를 달성하기 위해 수립된 종합계획에 의하여 새롭게 건설되는 도시형 정주공간”이라고 정의하였다.

이를 종합해보면 신도시의 개념에는 정책적 수단, 계획적 개발, 자족적 기능이 포함되어있음을 알 수 있다. 특히 우리나라의 신도시 개발은 주택공급이라는 정책적 수단에 의해 이루어지고 있다. 그러나 도시적 특성에서 신도시를 정의한다면 신도시는 계획된 하나의 독립된 도시라 할 수 있으며 이는 신도시는 다른 도시와 생산·소비·유통 등 기능적으로 자족성을 갖추고 공간적으로 분리되어야 한다는 규범적 당위가 전제되어 있다. 따라서 신도시의 개념은 신도시의 기본요건인 '새로이 계획된 정주지'를 포함하여 정의하는 것이 보편적으로 받아들여지고 있다. 이에 따라 자족성에 기초한 규범적 신도시를 '협의의 신도시'로 정의하며 '계획적으로 개발된 새로운 정주지'를 광의의 신도시로 정의할 수 있다.

3) 신도시의 일반적인 개념에 대해서는 과거 그리스·로마시대까지 거슬러 올라갈 수 있다. 다만, 여기에서는 언급되어진 신 도시는 근대적 의미의 "전원도시론"에 의한 신도시로 이를 한정하고자 한다.

표 1-3 | 신도시 개념 정의

기 관	개 념 정 의
대한국토 및 도시계획학회	- 신도시는 새롭게 건설되는 도시형 정주 공간 - 국가정책과제와 관련하여 설정된 분명한 개발목표를 달성하기 위해 수립된 종합계획에 의한 건설 - 자족형 정주공간에 더해 비자족형 정주공간도 포함
국토연구원	- 계획적으로 개발되는 신시가지 유형의 하나 - 자족성을 유지할 수 있는 인구규모와 기능을 수용하는 신시가지 - 신시가지와 신도시를 구별하는 특별한 원칙은 없고 대체적으로 모도시와 분리 독립되어 일시적으로 개발된 신시가지를 신도시라 부름
한국토지공사	- 도시라고 부를 수 있을만한 규모와 기능을 갖춘 정주 공간의 한 단위 - 기존 도시 내부의 신시가지 형태인 도시 내 신도시와 기성 시가지로부터 물리적으로 격리된 환경에 건설되는 도시 외 신도시로 분류 - 국가정책과제에 관련하여 설정된 개발목표를 달성하기 위해 수립된 종합 계획에 의하여 새롭게 건설되는 도시형 정주공간

2) 신도시 개발배경

우리나라 60년대는 1,2차 경제개발계획의 추진에 힘입어 공업기지 건설사업으로 봄을 이루었다. 1962년부터 제1차 경제개발 5개년계획이 시작되고, 울산중화학공업단지 건설(1964)을 필두로 구미 수출산업공업단지 조성(1964) 등 각 지방에 대규모 공업단지가 조성되었다. 이는 박정희 정부의 제1차 경제개발 5개년계획의 목표인 「공업화를 위한 기반 조성」과 「수입 대체 산업 육성」에 따라 조성된 첫 번째 공업단지였다. 1967년 한국은 GATT에 가입하면서 수출의 활로가 넓어졌다. 그러나 박정희는 섬유, 신발을 비롯한 경공업 중심의 산업은 경제성장을 이루는데 한계가 있다고 판단했다. 좀 더 많은 외화를 벌어들이기 위해서는 조선이나 기계, 전자 등과 같은 부가가치가 높은 산업을 해야 한다는 것이 박정희의 생각이었다.

울산공업단지가 만들어지게 된 배경에는 삼성그룹의 창업주인 이병철이 있다. 이병철은 독일의 라인강 인근의 공업지구와 네덜란드의 로테르담공업지구, 안트베르펜공업지구 등의 발전을 떠올려 그와 비슷한 입지조건을 갖춘 울산을 공업단지 건설 지역으로 염두에 두고 「종합 공업지대 창설에 관한 제의서」를 한국경제인협회 이사회의 명의로 국가최고회의에 제출했다. 이 제안을 계기로 울산공업단지는 건설된다. 울산은 공업화의 기초라고 할 수 있는 중화학공업단지를 조성할 수 있는 최적의 조건을 갖추었다. 지형이 평지이고 용수가 풍부한 태화강을 끼고 있으며 따뜻한 해안 지역이기 때문에 항구로서의 기능을 갖추는 데도 손색이 없었다. 또한 교통의 요충지로서 부산, 포항 등 인근에 대도시가 있어 노동력 공급이 원활하여 대규모 공업단지로 발전할 수 있는 조건 또한 갖추었다.

울산공업단지 조성계획의 첫 번째가 조선 산업이었다. 세계적으로 부강한 나라들은 대부분 조선 산업에 일찍 뛰어든 국가들이었다. 조선이 발달하면 기계와 운송, 항만사업 등도 함께 발전할

수 있기 때문이었다. 대통령은 소탈하고 겸손하면서도 저돌적인 추진력을 가진 기업인이라고 생각한 정주영에게 조선소 건설을 제안한다.

정주영은 건설비용을 조달하기 위해 영국으로 갔다. 몇 번의 시도 끝에 당시 우리의 500원짜리 지폐에 그려져 있는 거북선을 보여주고 우리나라는 500년 전에 이미 이런 배를 만들어 이 배 한 척으로 수백 척이나 되는 일본의 군함을 전멸시킨 사례가 있음을 강변하며 기지를 발휘하여 은행에서 차관을 허락 받았다. 하지만 한국으로부터 배 한 척을 사겠다는 발주 계약서를 가져오면 돈을 내 주겠다는 바클레이 은행의 제시 조건이 다음 숙제였다. 다시 정주영은 그리스 오나시스의 처남이었던 세계적인 해운업자 리바노스를 만나 배 두 척에 대한 발주 계약을 체결한다. 그렇게 해서 4,300만 달러의 차관을 바클레이 은행으로부터 빌려와 조선소 건설 착공에 들어가게 되었다. 울산의 황량한 바닷가 모래벌판에 먼저 조선소 도크(dock)를 짓기 시작했고, 이어 리바노스가 발주한 26만 톤급 유조선 두 척을 건조했다. 경험과 기술이 부족해 계약 기간보다 이틀이 늦어졌지만, 한국에서는 한 번도 만들어 본 적이 없는 세계적인 대형 유조선을 한국 땅에서 처음 만들어 낸 것이다.

울산공업단지는 1962년의 1단계부터 1987년부터 시작된 6단계까지 여섯 차례에 걸쳐 발전한다. 정유 산업을 비롯한 비료, 화학, 전력 등의 기간산업들이 들어섰고, 석유화학공업단지에서 자동차 산업으로 그리고 오늘날 세계 1위의 조선공업 중심지로 변화 발전해 온 것이다.

이와 때를 같이하여 1962년에 도시계획법, 토지수용법이 제정되었다. 정부의 강력한 경제개발 정책으로 그동안 공업화, 도시화가 계속되고 택지수요가 급증함에 따라 1966년 도시계획법에서 독립하여 단일법으로 토지구획정리사업법이 제정되었으며, 지방의 공업개발을 장려하고 공업단지조성을 지원하기 위해 1970년 지방공업개발법이 제정되었다. 인구의 지역 간 이동이 나타나고, 이 현상은 60년대 말 고속도로의 건설로 급속히 가속화 되었다. 1960년 현재 전국 총인구에 대한 도시 인구비율은 37.2%(서울인구 약244만 5천)였으나, 1966년 42.7%(380만 5천), 1970년 50.2%(533만3천)로 과반수를 넘었다. 인구이동으로 특히 서울, 부산 등 대도시의 인구증가는 현저하였다. 이에 정부는 1964년 국무회의에서 대도시 과대화 방지를 의결하고, 익년 서울-인천 특정지역 지정으로 서울시의 과대화를 위성도시 건설을 통해서 방지한다는 분산책을 밝혔다. 그러나 60년대 말 까지 인구분산을 위한 구체적인 종합적인 시책은 없었다. 서울시는 강북에 밀집된 인구 및 기능을 강남으로 분산시키기 위하여 1966년부터 한강 개발을 시작하고, 강남에 대규모의 토지구획정리사업을 시행한 결과 지금의 여의도, 영동, 잠실 신시가지가 이루어졌다. 한편 서울시는 1968년 경기도 광주군 250만평에 서울의 무허가 건물 철거민을 이주 정착시키기 위한 주택단지를 개발하기 시작하였다. 이것이 오늘날의 성남시로서 당초 한강 이남 3천만평에 인구 100만 수용의 제2서울 건설계획 구상이었던 점으로 우리나라 신도시 건설의 효시로 보고 있다.

1971년 1월 도시계획법의 전면개정이 이루어졌다. 개정의 이유에서도 알 수 있는 바와 같이 60년대 정부의 공업화정책에 따라 이룩한 산업구조의 고도화로 도시주변에는 많은 인구가 집중하게 되었으며 이로 인한 도시의 급격한 팽창은 종전의 법으로는 해결할 수 없는 여러 가지 도시문제가 야기되었기 때문이었다. 도시계획법 개정을 통해 특정시설제한구역, 개발제한구역 도시개발예정구역이 신설되었다. 1971년 10월 확정된 제1차 국토종합개발계획에서 서울에 대한 인구 및 산업시설의 분산을 구체적으로 규정하였다. 도시권이 차지하는 인구와 공업의 높은 비중은 상대적으로 다

른 지역의 발전을 저해하는 요인이 될 뿐만 아니라 인구와 공업의 과밀로 인한 공해 등 사회문제로 대두되었고, 국방적 견지에서도 재검토해야 할 단계에 도달하였으며, 서울에 대한 인구 및 산업시설의 과감한 분산이 요구되었다. 서울 중심부의 밀집인구를 분산시키고자 1974년 339만평에 인구 25만명을 수용하는 잠실지구 신시가지 개발계획이 수립되었다.

1970년대는 정부의 공업화 정책이 경공업에서 중화학공업으로 전환되었다. 이에 중화학공업을 중점 육성할 목적으로 업종별로 입지를 선정하여 대단위의 산업기지를 집중적으로 개발하기 위해 산업기지개발촉진법(1973)을 제정하고 산업기지개발공사를 설립하여 전담시켰다. 이법에 의해 창원 종합기계기지(1974), 여천종합화학기지(1974), 포항종합철강기지(1975)⁴⁾를 비롯하여 반월신공업도시, 대덕연구단지 등이 조성될 수 있었다. 이러한 대규모 공업기지 건설과 함께 주변 미개발지를 대상으로 공업기지 배후도시적 성격의 신도시건설이 추진되었다. 우리나라의 신산업도시계획은 대도시의 인구 및 산업의 분산뿐만 아니라 지역격차 해소를 위한 지역개발의 핵심이 되도록 공업을 기반으로 하는 계획적이고 의도적으로 건설된 새로운 도시였다. 신산업도시의 개발은 60년대부터 공업단지의 건설에서부터 시작되었으며, 수출산업이 중심이었기 때문에 처음에는 기존도시 내 일단의 공업단지를 확보하는데 큰 관심이 있었고, 배후지역의 계획적인 개발은 공단조성 후에 별도로 이루어졌다.

1975년 10월 현재 전국 인구에 대한 도시인구비율은 59.17%(서울인구 688만 9천), 1980년 69.4%(836만 6천)에 달하였다. 인구분산 노력에도 불구하고 수도권과 동남권으로 산업 및 인구가 집중하고 상대적으로 중부권과 서남권은 소외되는 등 지역 간의 불균형이 심화되어 갔다. 서울의 인구집중이 계속되자 수도권 인구 재배치계획(1977~1986)을 수립하였다. 예상되는 증가인구를 분산 수용하기 위해 서울의 공장 신규 증설을 규제하고 대전, 전주, 광주, 부산, 대구 지방 5대 거점 도시권과 여천, 포항 등 신규 중화학공업기지에 적정산업을 이전 유치한다는 계획을 세우고 1977년 12월 공업재배치법을 제정하였다. 1977년 2월 임시행정수도건설구상과 추진계획은 그 후에 백지화되었으나 서울의 과대화를 방지하기 위한 정부의 강한의지의 표현이었다. 정부는 70년대 들어와서 그동안 서울 중심의 인구억제 정책에서 전국차원의 분산화를 추진하여 왔으나 수도권 인구증가는 계속되었기 때문에 인구수용이 가능한 지역단위 개발계획으로 정책을 전환하지 않을 수 없었다. 1982년에 수립된 제2차 국토종합개발계획에서 수도권의 인구분산이 낙후된 지역의 발전을 통해서 이루어 질 수 있다는 전제하에 지역생활권의 조성과 성장거점도시 육성을 강조하였다. 이

4) 박정희가 대형 제철소를 짓기로 결정한 것은 1966년 미국을 방문했을 때 피츠버그 철강단지를 방문하면서부터이다. 박 대통령은 「철은 산업의 쌀」이라 생각하게 되었고, 제철소 건립을 구상한 그는 포항종합제철의 설립 책임자로 박태준을 임명했다. 박태준은 1963년 육군 대령으로 예편한 뒤 대한중석사장을 맡았다. 그의 나이 38세 때의 일이었다. 당시 대한중석은 만년 적자 기업이었다. 그런 대한중석을 박태준은 사장이 된지 1년 만에 흑자로 바꿔놓았다. 그만큼 그는 뛰어난 경영자로서의 능력을 가지고 있었다. 박정희는 그러한 박태준의 경영 능력을 높이 샀다. 더구나 박태준은 박정희가 육사 교수 시절 탄도학을 가르칠 때 수학을 가장 잘해 총애하던 생도였다. 우리정부는 제철소를 세우기 위해 차관도입을 위해 애쓰지만, 영국, 프랑스, 이탈리아에서 4,300만 달러만을 지원 받게 되었다. 총 소요비용이 1억3,070만2,000달러인데 1억 달러가 부족했다. 이때 차관도입에 실패해 절망에 빠져있던 박태준이 일본에서 우리에게 미지급한 대일청구권 자금 1억 달러를 생각 해내고, 일본 관료들을 설득하여 36년간 우리 민족의 열과 정기를 뺏어간 일제의 대일 청구권자금으로 포항제철은 공사에 착수하게 된다. 공사는 밤낮이 없었고 다음날이면 간밤에 불어닥친 모래바람 때문에 비싼 장비들이 모래로 뒤덮였다. 그러나 대일 청구권자금으로 만드는 공사였기 때문에 실패하면 민족의 반역자가 된다는 비장한 각오로 전 직원은 공사에 임했다. 경부고속도로 공사의 세배나 되는 1,215억 원의 공사비용과, 5년이라는 긴 시간에 걸쳐 완공된 포항제철의 제1고로에서 1973년 6월 9일 드디어 이 땅에 최초의 쇳물을 토해 냈다. 포항제철은 설비를 가동시킨 지 단 1년 만에 그동안 투입된 외국 자본을 모조리 갚고도 남은 흑자를 기록했다. 이후 2004년까지 단 한 번도 적자를 낸 적 없이 흑자 전통을 이어 왔다. 그리고 한국은 세계 5대 철강대국이 되었다.

를 제도적으로 뒷받침하는 수도권정비계획법이 1982년 제정되어 수도권 내에서는 공장뿐만 아니라 학교, 빌딩 등 인구집중 유발시설의 입지를 규제하였다. 60년대, 70년대에 걸쳐 급격한 산업화, 도시화에 대응하기 위하여 앞에서 열거한 각종 법규들이 제정 또는 정비되기에 이르렀고, 정책적으로 강력한 지원을 받아 신도시 건설이 계획되었으며 실행으로 옮겨졌다. 대도시 서울의 인구분산을 위한 성남, 과천, 반월 신도시와 산업기지 배후도시로서 반월, 울산, 포항, 여천, 영동, 구미 신도시가 계획 건설되기 시작하였다.

1980년 12월 택지개발촉진법의 제정으로 도시지역의 시급한 주택난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지 가능지를 대량으로 취득하고 저렴한 가격으로 택지를 개발 공급할 수 있게 되었다. 서울시는 1983년 4월 도심에서 약 10km에 위치하는 곳에 런던의 뉴타운이나 프랑스 파리의 라데팡스 수준의 신시가지 건설구상을 발표하였다. 이것이 지금의 목동, 신정동 신시가로 서울 서부지역의 중심권을 형성하고 있다. 서울시 도시주변의 녹지지역에도 대규모 아파트단지의 신시가지가 개발되어 상계, 중계지구, 고덕지구, 개포지구 등이 건설되었다.

1985년 11월 현재 전국 인구에 대한 도시인구비율은 77.2%(서울인구 936만 9천)로 증가하고 있으며, 전체 인구수는 4천 299만명으로 잠정 추정되었다. 수도권 인구는 전체의 42.7%인 1천8백 60만명이며, 이중 서울인구가 1천62만8천명을 차지하고 있다.

1988년 제 6공화국 출범 후 정부의 주택 200만호 건설계획과 관련하여 대량의 택지 확보를 위해 택지개발촉진법에 따라 전국의 도시에 집중적으로 택지개발예정지구를 지정하고, 공공기관이 주체가 되어 대규모 개발이 이루어졌다. 서울의 주택부족을 근본적으로 해결하고자 1989년 4월부터 수도권 5개 신도시의 개발이 시작되었다. 수도권 5개 신도시는 서울시 외곽의 대규모 개발 가능지 중 1시간 이내 출퇴근이 가능한 20~25km권에서 기존 도시기반시설과 연계가 용이하며, 쾌적한 환경유지가 가능하고 지가가 저렴한 지역이라는 입지기준에 의해 선정하였다. 분당·일산 신도시는 자족적인 도시 형성이 가능한 약 15~20km² 450~600만평 규모로서 각각 서울 동남부 및 서북부의 중심도시를 목표로 하였고, 평촌·산본·중동 신도시는 기존도시 연계형 신도시로서 4~6km² 120~170만평 규모로 개발하였다.

택지개발촉진법에 의한 택지개발사업 공영개발로 추진된 5개 신도시 사업은 1989년 2~6월 사이에 택지개발예정지구 지정으로부터 출발하였는데, 택지개발예정지구 지정으로부터 택지개발계획 승인까지는 신도시별로 불과 4개월에서 9개월의 기간밖에 소요되지 않았고, 1989년 11월 분당 신도시로부터 1990년 7월 일산 신도시까지 택지조성 공사에 착수하였다.

그와 같이 급속하게 추진된 신도시 개발사업은 1989년 11월 분당 신도시 시범단지를 최초로 분양하였고 1991년 9월에 입주를 시작하였다.⁵⁾ 수도권 5개 신도시 개발사업이 착수된 지 약 20년이 경과된 2008년 말 현재 주민입주는 물론 대부분의 기반시설 조성이 완료되었다.

5) 초단기간에 급속하게 추진하는 과정에서 신도시 개발사업은 많은 시행착오와 부작용을 낳기도 했으며, 개발계획도 신도시별로 6차에서 11차에 이르는 변경과정과 평균 6회에 걸친 지구변경과정이 있었다. 1995년 1월 산본 신도시가 준공된 이후 1996년 12월 분당 신도시까지 모든 개발사업이 완료되었고, 정부에서도 1996년 6월 정부에서 공식적으로 신도시 개발사업의 완료를 선언하였다.

제2절 추진과정의 패러다임 변화

우리나라 도시개발정책을 시기적으로 구분하여 요약하면 다음과 같이 제시되어진다. 1960~1970년대는 ‘경제성장’이라는 패러다임이 신도시 개발에 주요하게 작용하는 시기로 산업적 기능을 수용하는 신도시 개발의 시기이다. 중앙정부 주도하에 경제성장을 최우선 과제로 인식하고 울산 및 포항 등 산업기지의 개발을 수용하는 신도시 개발이 우선적으로 시행되어졌다. 이 시기의 신도시 대부분은 산업적 기능을 수용하는 신도시로 유형을 구분할 수 있다.

1980~1990년대는 ‘사회배분’이 화두가 되었던 시기로 주택공급을 우선으로 하는 신도시 개발의 시기이다. 저소득층의 불량 주거지에 대한 주거문제가 사회적으로 부각되기 시작하였고, 기성 시가지 관리정책이 본격적으로 대두되었다. 그 시기에 저소득층이 거주하는 불량 주거지에 대한 도시 재개발이 본격적으로 이루어졌다. 또 1990년대는 주택가격을 안정시키고 서민층의 주택난을 해소하기 위해 신도시를 본격적으로 개발한 시기였다. 수도권 내 신도시 건설로 수도권의 인구 집중을 해소하고 더불어 국민주거생활을 안정시키고자 하였다. 그런데 무분별한 신도시 개발로 자연 훼손 문제가 사회적으로 크게 부각 되었고, 도시개발에 있어 자연환경에 대한 관심과 고려가 한층 높아진 시기였다.

2000년대는 도시정책의 새로운 변환기로서 도시의 지속가능성이 화두로 떠올랐으며, 복합적 기능을 수용하는 신도시 개발의 시기이다. 1990년대 말 수도권을 중심으로 일어난 도시의 무질서한 성장은 난개발⁶⁾이라는 부작용을 낳았고, 그 결과 도시문제는 정치·사회적 주요 관심사로 크게 부각하였다. 그러한 국토의 난개발 문제를 제도적으로 방지하고 도시와 농촌 지역을 통합적으로 관리할 수 있도록 「도시계획법」과 「국토이용관리법」을 통합하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 제정하였다. 2000년대는 다양한 주체가 참여하는 새로운 공공공간이 창출되기 시작한 시기이다. 서울 도심에 새로운 활력을 불어 일으켰던 ‘청계천 복원사업’과 ‘살고 싶은 도시 만들기’ 등 시민이 직접 도시환경의 조성에 참여하고 이끌어어나가는 시대로 바뀌었다.

우리나라 도시환경은 아직도 해결해야 할 과제들이 산적해 있다. 저출산, 고령화, 기후변화, 다문화 등 미래도시에 영향을 줄 수 있는 요소가 다양하게 존재하거나 새로 생겨나고 있다. 그러한 미래의 변화에 대비하기 위해서는 종합적인 도시정책이 필요한 시기이다. 미래에 대해 정확히 예측하고 그것에 대비하는 도시정책을 수립할 때 지속가능한 도시발전을 이룰 수 있을 것이다. 과거 60년 동안의 우리나라의 도시정책은 빠른 압축성장 과정에서 패러다임 변화에 따라 나름대로의 독특한 발전과 성장을 이루어왔다. 이제는 과거의 성과를 바탕으로 도시정책에 대한 세계적 흐름을 반영하여 새로운 패러다임을 수용하는 선진적 도시정책을 마련해야 한다. 나아가 궁극적으로는 미래 세대에도 지속가능한 도시개발 정책을 펼쳐야 할 것이다.

6) 난개발은 학술적인 용어는 아니다. 1990년대 후반 학교·도로 등 기반시설을 갖추지 않고 우후죽순 생겨난 ‘나홀로 아파트’의 개발을 언론에서 사회적인 문제로 삼아 ‘난개발’ 또는 ‘막개발’로 정의하면서 일반적으로 확산되어 사용되었다. 난개발은 우리나라 도시정책 전환의 촉매제 역할을 하였다. 과거 ‘국토계획법’의 비도시지역 준농림지역을 중심으로 생겨난 난개발은 도시지역과 비도시지역을 통합하여 관리하는 통합적인 도시정책 체계의 변화를 일으키는 주요한 사회적 배경이었다.

표 1-4 | 신도시 개념 정의패러다임 변화에 따른 도시개발정책의 흐름

시대적 패러다임	1960년대 이전	1970	1980	1990	2000년대 이후
경제 성장		산업기지개발촉진법			
	도시계획법	공업도시건설			
사회 배분		도시재개발법	택지개발 촉진법 주택건설 촉진법	도시및주거환경 정비법	
			재개발, 주거환경정비사업	수도권 5개 신도시	뉴타운사업
환경 지속					국토계획법
			한강·건교 싶은 거리	환경영향평가	청계천· 살고싶은 도시

지속가능한 도시조성

2011 경제발전경험모듈화사업
한국형 신도시 개발

제2장

한국형 신도시의 추진내용

- 제1절 산업적 기능을 수용하는 신도시 (1960~1970년대)
- 제2절 주택공급을 목적으로 하는 신도시 (1980~1990년대)
- 제3절 복합적 기능을 수용하는 신도시 (2000년대 위주)

한국형 신도시의 추진내용

제1절 산업적 기능을 수용하는 신도시 (1960~1970년대)

1. 경제성장을 견인한 산업도시

가. 개요

1962년 「제1차 경제개발 5개년계획」의 시행과 더불어 정부는 공업도시의 건설에 본격적으로 착수하였다. 그에 따라 건설된 최초의 공업도시가 울산 공업도시이다. 이 최초의 공업都市는 기존의 울산읍을 확장한 목표인구 15만의 울산 신시가지이다. 이어서 포항 종합제철, 구미 공업도시가 건설되기 시작했고, 1960년대 후반에는 전국 곳곳에 많은 공업도시가 건설되었다. 1960년대 후반부터 건설되기 시작한 공업都市는 1967년의 여천 정유·전력, 대구 섬유·직물·주물, 광주 자동차·기계·섬유, 전주 제지·기계·섬유, 1968년의 포항 종합제철 및 연관공업, 1969년의 춘천 식품·목공예·견직, 대전 기계부속·농기구·주물, 청주 섬유·화학·기계, 구미 섬유·전자⁷⁾·화학, 성남 봉제품·가발·섬유, 1970년의 마산 수출자유지역, 원주 직물·식품·펄프, 이리 기계·화학·섬유, 목포 식품·농기구·화학, 인천 기계공업단지, 인천 제3단지 등이 있다.

7) 오늘날 한국이 휴대폰을 비롯한 IT분야에서 세계일류국가가 된 것은 박정희 대통령시절부터 시작된 한국의 전자산업에 대한 관심 때문이었다. 박정희 대통령은 1966년 미국 뉴욕의 규모가 있는 전자공업연구소의 책임연구원이었던 김기형 박사를 한국 정부의 해외 두뇌 유치 케이스로 귀국하도록 하였는데, 박사가 개발한 저항체소자(IC)를 처음 접하게 되었다. 이것은 주로 전자제품을 만드는 곳에 쓰이는데 하나에 1달러입니다 라는 그의 말을 듣고 놀란 대통령은 그것을 포장하여 박충훈 상공부장관에게 보냈다. 포장지 위에는 요 검토라는 대통령의 친필이 쓰여 있었다. 이것이 박정희가 전자산업에 대해 내린 최초의 지시였다. 대통령에게 다시 한 번 전자산업에 관한 관심을 불러일으킨 사람은 한국 전자산업의 대부라 불리게 되는 김완희 박사이다. 당시 그는 콜롬비아 대학의 전자컴퓨터공학과 주임교수였는데 방학 때마다 한국에 와서 대통령에게 전자산업의 개인교수역할을 했다. 「전자공업 진흥을 위한 건의서」를 대통령에게 브리핑했고, 박 대통령은 귀국을 고사하던 김완희 박사에게 모국의 전자산업육성을 위해 도와달라는 요청을 하면서 〈상공, 체신, 과기처장관 특별고문〉이라는 기묘한 명함을 만들어 주었다. 이렇게해서 한국에서는 구미에 최초의 전자 수출 공단이 들어서게 되고, 바야흐로 전자산업이 본 궤도에 오르기 시작한다. 1974년 한국의 나쇼날이 컬러텔레비전을 국내최초로 조립 생산했고, 1977년에는 삼성전자와 금성사가 잇달아 텔레비전 국산화에 성공했다. 이것이 한국 전자산업의 출발이었다.

1960년대에 경제개발계획의 수립과 함께 공업화정책을 강력히 추진하기 위해 우리나라 최초로 1962년 울산공업센터를 건설하여 정유·비료 등 국가기간산업을 육성하는데 주력하였고 정부는 도로·용수·항만 등 사회간접자본시설을 확충하고 각 기업들은 공장용지를 개발하였다.

1965년에는 「수출산업공업단지개발조성법」을 제정하여 수출산업공업단지 제1단지~제6단지를 서울과 인천에 조성하였는데 이는 계획입지로서 최초의 공업단지라고 할 수 있다. 그 이후 공업개발을 위한 포항제철공장과 울산석유화학단지를 건설하게 되었으며 공업의 지방 분산과 지방경제 활성화를 위해 1968년에는 공업용지 조성사업으로 부산·대구·인천·성남 등 주요도시에 민간위주의 공업단지 개발이 이루어졌다.

임해의 특정지역에 수출자유지역을 설치하고 외국인의 투자를 유치하였다. 1970년에 「수출자유지역설치법」을 제정하여 수출진흥과 고용증대, 기술향상을 기하기 위한 마산 수출자유지역과 이리 수출자유지역을 조성하였다. 1973년에는 중화학공업입국 선언을 계기로 중화학공업을 중점적으로 육성하고 산업입지·인구와 산업의 균형배치를 위한 「산업기지개발촉진법」을 제정하여 창원·온산·여천·구미·거제 등에 대규모 산업기지 건설을 통해 동남해안공업벨트를 형성하게 되었다.

그와 같이 정부는 계획입지에 의한 공업단지가 점차 개발되면서 공업단지 관리에 대한 필요성이 인식되어 1975년에는 「공업단지관리법」⁸⁾을 제정하였고, 1977년에는 「공업배치법」이 제정되면서 전국적 차원의 공업입지정책을 보다 구체화·체계화하였다.

나. 울산 신도시

울산 신시가지는 1961년 말에 이미 개발에 대한 방침이 구체화되기 시작하였는데, 1962년 1월 27일에 특정 공업지구로 지정·공포되었고, 2월 3일에 공업지구의 기공식을 가졌다. 배후도시의 계획은 울산개발계획본부에서 현상공모하고, 1962년 5월 국토건설청에 의해 결정고시되었다. 도시계획에서는 목표인구를 15만 명으로 계획하고, 공업지역과 주거지역의 격리, 공해문제의 고려, 근린주구 개념의 도입, 통과 교통 처리, 녹지 체계 조성 등 현대 도시계획적 시도가 많이 이루어졌다. 신도시 개발에 따라 도시면적도 대폭적으로 확장되어, 종전의 울산을 40.75km²에 주변 지역을 포함하여 약 4.4배인 179.66km²가 되었다.

8) 공업단지 내 시설의 설치·용지 및 시설의 매각·임대·유지·보수와 개량업무에 관한 근거법이다.

그림 2-1 | 초기 울산의 도시계획도(1972)



그림 2-2 | 울산의 현재모습



다. 반월 신도시

반월은 지금의 안산시이다. 근대적 의미로 볼 때 우리나라 최초의 계획적 신도시이다. 울산·성남 신시가지 개발 이후에 착공되었고 처음부터 기존 시가지가 없는 곳에 독립된 신도시를 개발하겠다는 의도를 갖고 계획하였다는데서 이들과 차이가 있다.

1976년 7월 21일 대통령의 지시로 수도권에 신공업도시를 건설함으로써 서울의 인구 및 공업을 분산시키고자 하는 것이 개발의 목적이었다. 같은 해 8월에 입지가 결정되고, 9월에 산업기지개발 공사를 사업자로 하는 사업결정이 이루어졌다.

계획대상지는 약 41km² 1275만평, 초기의 목표인구는 20만 명, 건설기간은 1977년부터 1986년까지 10년간으로 책정되었으나, 1970년대 말부터 1980년대 초에 걸친 부동산 경기 침체에 따라 상당부분 수정되었다. 1976년 12월 4일에 도시계획이 결정되어 1977년 3월30일에 착공되었다. 1984년에 도시계획을 변경하여 계획인구가 30만 명으로 늘어났으며, 변경된 계획에 의한 기반시설 조성은 1993년 말에 완료되었다. 1995년부터는 도심부 인접지역에 유보해 두었던 잔여농지 약 240만 평에 대한 개발이 착수되었다. 2단계 개발을 거친 1995년 말에는 인구가 40만 명을 넘었고 현재에 인구 70만 명을 상회하고 있다.

그림 2-3 | 초기 반월의 도시계획도(1972)

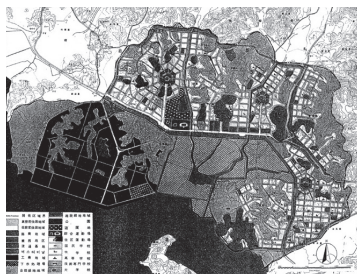


그림 2-4 | 반월의 현재모습



라. 창원 신도시

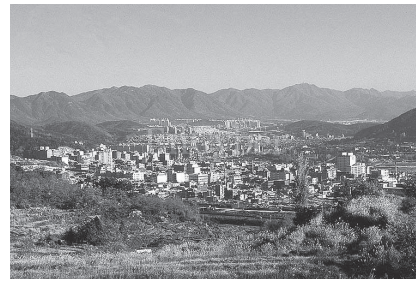
1973년에 기계공업기지로 지정된 창원지역은 1974년에 산업기지 개발구역으로 지정·고시되어 공업단지 조성이 시작되었고, 1977년 4월에는 신도시에 대한 도시계획이 수립되었다. 창원공업도시는 「산업기지개발촉진법」에 의하여 경상남도가 중심이 되어 개발되었다. 1980년대는 창원시가 중심이 되어 추진하였는데, 초기에는 부동산 경기의 침체로 많은 어려움을 겪었지만, 1983년 7월1일 도청 이전과 1980년대 중반의 경기호황으로 공업도시 개발을 성공적으로 완료하였다. 개발면적은 약 21km² 635만평, 목표인구는 30만 명으로 계획하였고 1989년에 목표인구를 초과하여 2003년 12월말 51만 4463명이 되었다. 목표 인구의 약 2배가 되어 경남 남해안권의 중심도시로서 역할을 수행하고 있다.

1974년 4월1일 건설부 고시 제92호로 경남 마산시 두대동 등 12동 전역과 서상동 등 28개동의 일부지역 43,352km²(육지 41,336km², 해변 2,016km²)를 산업기지 개발구역으로 고시한 후 1991년에 53,120km²로 변경고시하였다. 창원분지 남부 평탄부에 공업생산규모 약20억불의 종합기계공업기지를 조성하고 동북부 평탄지 및 경사지에 계획인구 약 30만 명의 산업도시를 건설하였다.

그림 2-5 | 초기 창원의 도시계획도(1972)



그림 2-6 | 창원의 현재모습



창원 신도시는 포항~부산 간을 연결하는 동남해안 중공업 벨트를 형성하고 국토계획상 산업개발 거점도시가 되며 기계공업을 주로 하는 기간공업 도시로 육성되었다. 이를 위해 국토종합개발계획과 부산권 개발계획을 감안한 개발계획을 세웠으며, 효율적인 토지이용 및 동선 처리로 마산, 창원을 광역 도시권으로 설정하여 마산의 도심기능을 분담하고, 공업의 계열화로 생산성 제고를 추구하였다. 또한 적정 용량의 지원시설 계획과 공단 환경정비 및 공단 종업원을 위한 주거환경의 조성으로 계획형 신산업도시 환경을 창출하였다.

1) 토지이용계획

창원 신도시는 총면적 53,12km² 중 공업지역 22,6km², 준공업지역 1,17km², 주거지역 14km², 상업지역 2,8km², 녹지지역 및 기타 12,43km²으로 조성되었다.

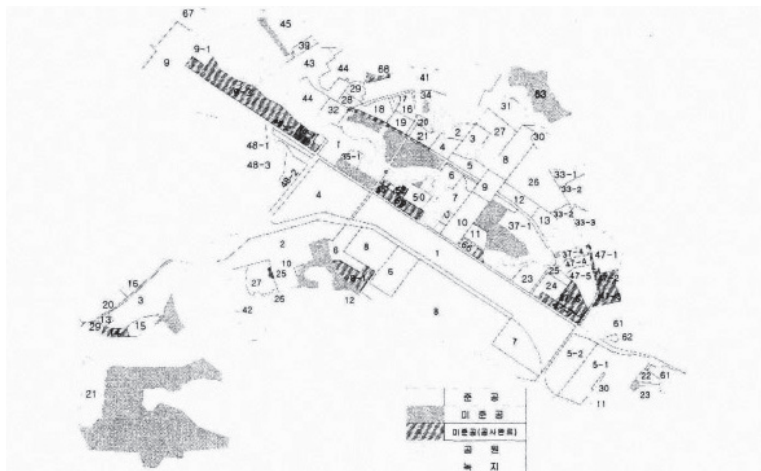
2) 교통계획

마산-창원-진해 및 부산을 연결하는 지역간 도로는 35m이상으로, 산업기지의 중심도로는 광로(50m, 70m)로 계획하고, 또한 지역내 가로는 최소25m로 계획하였다.

3) 공원녹지계획

녹지지역은 생활환경의 정화작용은 물론 공단 환경정비 및 Recreation에 기여하는 바를 고려하여 공원, 시설녹지, 문화재 보존지구, 자연녹지로 구분하고 공장부지로 활용할 수 없는 공업지역은 그 일부를 녹지지역으로 변경하였다.

그림 2-7 | 창원신도시 조성현황도



4) 창원 신도시 건설의 긍정적 파급효과

국가산업단지의 성공적 조성으로 안정된 주거환경 및 생활환경을 제공하였다. 또한 창원 국가산업단지가 세계적인 기계산업단지로 성장해 가는 데 밑거름이 되었다. 특히 도청의 입지로 주변 공단개발을 위한 종합적이고 신속한 행정지원이 가능해졌다. 경남의 도청 이전 문제를 해결하였고, 직주균형의 자족적 신도시로 발전하였으며, 계획도시가 갖는 쾌적한 생활환경을 시민들에게 제공하였다.

마. 구미 신도시

1968년까지 구미는 농촌의 소·도읍으로 공업도시의 모습은 찾아볼 수 없었다. 경부고속도로⁹⁾의 착공으로 그 주변에서 공업단지를 물색하던 정부는 구미를 선정하여 1969년 3월 지방공업단지로 개발하였다. 1973년에는 1단지의 일반단지와 전자단지 조성을 완료하였다. 공업단지가 가동되면서 점차 인구가 증가하자, 무질서한 택지개발이 일어날 것을 우려한 정부는 기존 시가지 인근에 구미 신공업도시를 계획하였다. 1977년 7월 23일 「구미신시가지조성사업계획」이 대통령 재가를 받았으며, 1977년 12월 일단의 주택지 조성사업에 착수하였다. 개발기간은 1977년부터 1985년까지 8년간이었으며, 개발계획 면적은 약 107만평에 목표인구는 5만 4000명이었다. 2007년 말 현재 구미시의 인구는 약 39만 명이다. 행정구역의 조정 등으로 인해 주변지역을 포함한 인구이지만, 초기에 계획되었던 목표인구의 약 8배 정도로 성장하였다.

그림 2-8 | 초기 구미의 도시계획도(1972)

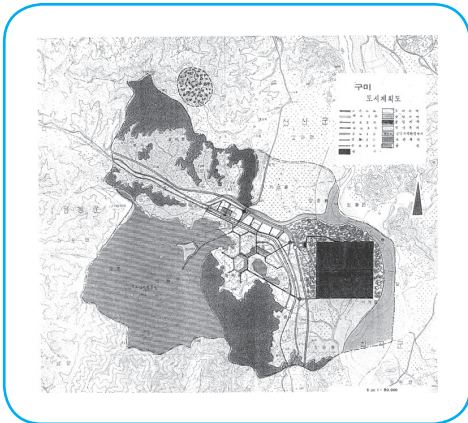


그림 2-9 | 구미의 현재모습



9) 박 대통령의 고속도로에 대한 집념은 경부고속도로가 개통된 1970년으로부터 16년 전인 1954년 미국의 포병 학교에 갔다가 고속도로를 처음 보고 시작되었는데, 이후 1964년 에르하르트 총리의 초청으로 서독을 방문하는 동안 그 유명한 아우토반을 달려보게 되면서 더욱 굳혀졌다. 독일과 같은 고속도로를 만들어 물류의 소통을 원활하게 하는 것이 경제개발과정에서 우선된 문제라고 생각하게 된 것이다. 박정희는 귀국하자마자 고속도로에 대한 연구를 시작했다. 박정희는 태국에서 나라티왓 고속도로 건설 경험을 가지고 있는 정주영을 불러 의논했다. 그리고 1967년 5월, 경부고속도로의 첫 건설 계획을 발표하였다. 그러나 생각보다 많은 비용이 들고 국내에서는 고속도로를 건설해본 경험이 없었기 때문에 착공도 지연되었다. 관계 부처의 예산 산출액과 현대의 예산 산출액을 비교하여 330억 원 선을 공사비용으로 책정함으로써 착공에 들어갔다. 이는 일본의 도메이(東名, 도쿄-고마키) 고속도로 건설비에 비하면 10분의 1 수준이었다. 정주영은 전 구간 중 서울-오산 간의 건설을 맡았는데 가장 고전한 구역은 옥천공구였다. 이곳은 소백산맥의 한가운데를 뚫는 험거운 공사인 데다가 단단한 돌이 아닌 절암토사로 된 퇴적층이었기에 수많은 사고가 발생했다. 이 외에도 갑자기 쏟아진 용수로 인해 인부들이 사망하는 등의 난관에 부딪혔다. 현대는 여러 가지 사고로 인해 공사가 지연되자 이윤을 떠나 이를 조속히 마무리 짓기 위해 일반 시멘트보다 20배 빨리 굳는 조강시멘트를 써야 했는데, 시멘트 공장이 현장에서 무려 200킬로미터나 떨어진 단양에 있었기에, 정주영은 아예 당제터널 인근에 조강시멘트 공장을 만들어 버렸다. 또한, 공사완료 기간을 맞추기 위해 500여명의 인부를 투입해 2개조인 작업 조를 6개조로 늘려 공사 기간을 앞 당겼다. 경부고속도로 공사에는 구간별로 현대건설, 삼환기업, 대림 토건, 삼부토건, 국동건설 등이 참여했다. 1970년 7월 7일, 공사 시작 2년 반 만에 서울-부산 간 428킬로미터의 전 노선이 개통되었다. 투입된 인원은 모두 900만 명, 장비는 165만 대였다. 국가의 대동맥인 경부고속도로의 건설 때문에 모두 77명의 인부가 사망했다. 한국인의 피와 땀으로, 귀중한 생명의 희생으로, 그리고 대통령과 건설회사의 집념으로 한국 최초의 고속도로가 개통된 것이었다.

바. 여천 신도시

여천은 지금의 여수시이다. 1967년 2월 여천공단이 착공되어 장래 공업도시로 성장될 가능성이 이미 오래전부터 싹트기 시작했다. 국가의 산업정책이 중화학공업화로 전환되자 여천은 우선적으로 석유화학단지의 적지로 선정되었다. 1973년 9월에 종합적인 석유화학단지 개발계획이 수립되었으며, 1974년 4월에는 공단의 주변지역까지 포함하여 산업기지개발구역으로 지정 고시되었다. 여천 공단의 고용 인구를 흡수하기 위한 배후 신도시는 초기 계획에서 계획면적 약 10km² 313만평에 계획인구 10만 명으로, 계획기간은 1977년~1986년까지로 되어 있었다. 그러나 계획은 그 후 더 확장되어 실제로 약 34km² 1,016만평이 개발되었고, 발전 추이에 따라 30만 명까지 수용이 가능하게 되었다. 1986년 여천시로 승격된 이후 1998년 여수시로 통합 승격되어 오늘날에 이르게 된다. 2008년 현재 약 30만 명의 인구가 거주하고 있으며, 세계박람회의 등의 개최로 새로운 도시로서 거듭나고 있다. 빼어난 자연환경을 보유하고 있는 여수시는 관광도시로서의 역할도 기대된다.

그림 2-10 | 초기 여천의 도시계획도(1972)

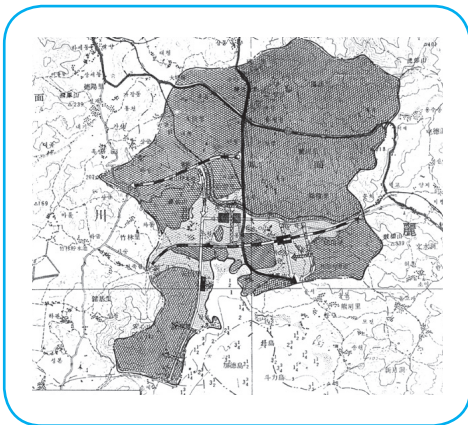


그림 2-11 | 여천의 현재모습



2. 신산업단지 및 복합클러스터의 건설

가. 신산업단지의 건설

1990년대의 산업입지 정책은 1980년대의 정책기조를 이어 받아 산업입지의 지역 간 균형을 더욱 강조하는 한편, 산업의 국제경쟁력을 높이는데 새로운 관심을 두었다. 1990년대의 산업입지 정책 방향을 제3차 국토종합개발계획을 통하여 살펴볼 수 있다. 제3차 국토계획에서는 산업입지 정책의 기본방향으로 다음 세 가지를 제시하였다. 첫째는 산업발전의 지역 간 형평성을 제고하기 위한 지방공업의 활성화와 수도권 공업입지의 적정관리, 둘째는 산업의 국제경쟁력 향상을 위한 첨단기술산업단지의 조성과 산업구조의 고도화, 셋째는 공업입지의 공급 원활화 및 환경보전과의 조화이다.

먼저 산업입지의 지역 간 균형을 위해 수도권외의 공업집중 비율을 축소하고 낙후된 지역의 산업 단지 개발을 확대하였다. 수도권에 대해서는 신규 산업단지 개발을 억제하고 대기업의 지방이전을 유도하는 반면에 산업단지 공급물량의 95%를 지방에 계획하였다. 특히 중부와 서남부 지역에는 신산업지대를 개발하여 2001년까지 신규로 조성되는 공장부지의 60%를 배치하도록 하였다. 그와 함께 동남해안 공업벨트는 산업구조를 고도화하고, 낙후지역의 개발촉진을 위해 중소기업 개발을 추진하였다. 아울러 첨단산업의 육성을 통한 산업의 국제경쟁력 강화를 위해 첨단기술산업단지를 지역특성에 맞게 개발하도록 하였다. 그리고 산업단지 개발의 환경적 영향을 줄이기 위해 전체 공급물량의 75%를 계획입지로 조성하도록 하였으며, 오염방지시설 설치 강화 등 환경관리를 위한 제도를 정비하도록 하였다.

1990년대에는 산업입지 공급계획을 수립하여 산업용지를 계획적으로 공급하고자 하였다. 제1차 산업입지 공급계획은 1992년부터 제3차 국토계획의 목표연도인 2001년까지를 대상으로 하였다. 계획의 기본방향은 첫째, 수도권 공업집중의 억제를 위해 지방공업 육성과 서해안 지역의 계획 입지 공급확대 둘째, 공업의 지역 간 균형발전과 첨단기술산업 육성 및 지방산업 구조 고도화 셋째, 공업입지와 환경보전의 조화로 설정하였다. 계획에서는 10년간 1992~2001 총 114.4km²의 산업 단지를 공급하는 것으로 제시하였다. 그리고 산업단지의 계획입지 비율을 1996년 61.4%에서 2001년 63.1%로 확대하며, 산업단지 공급면적 중에서 국가공단의 비중을 1996년 60%에서 2001년 58.25%로 낮추었다.

1992~1996년 동안 산업용지 공급실적은 경제 활황과 토지이용규제 완화 등으로 개별입지가 급증하여 계획의 1.5배 수준에 달하였다. 지역별로는 인천·경기와 충남·북 지역에서 계획면적을 크게 초과하여 공급되어 수도권이 광역화되는 현상이 나타났다. 반면에 지방에서 공급된 산업용지는 기업의 수요가 부족하여 미분양되는 사례가 발생하였다.

표 2-1 | 제1차 산업입지 공급계획과 공급실적

(단위 : km²)

구 분		계 획(A)	실 적(B)	B/A
1991년	계	402.8	382.6	95.0
	계획입지	236.7	208.7	88.1
	개별입지	166.1	173.9	104.7
1996년	계	463.7	476.6	102.8
	계획입지	284.6	216.7	76.1
	개별입지	179.1	259.9	145.1
1992~1996년 공급실적	계	60.9	94	154.4
	계획입지	47.9	8	16.7
	개별입지	13.0	86	661.5

자료 : 건설교통부, 2007, 「2007년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」, p.155.

나. 복합 클러스터의 건설

2000년대 들어와서는 산업입지 정책에 상당한 패러다임 변화가 이루어져 다양한 유형의 산업용지를 공급하였다. 먼저 도시지역에 소규모로 입지할 수 있는 도시첨단산업단지 제도를 도입하여 산업여건 변화에 부응하여 입지공급을 원활히 하고자 하였다. 아울러 2006년부터는 소규모 중소기업이 저렴한 비용으로 산업용지를 확보할 수 있도록 국민임대산업단지 제도를 도입하였다. 또한 기술력을 보유한 중소기업의 창업 촉진과 경쟁력 강화를 위해 산업용지 조성원가의 1% 수준에서 외국인투자기업을 중심으로 제공되던 장기 초저가 임대전용산업단지를 국내기업에게도 적용하였다. 임대산업단지는 비수도권 지역에 조성하고 수도권에서 이전하는 기업이 우선 입주하도록 함으로써 국토의 균형발전에 기여하도록 하였다.

그와 함께 산업의 구조 고도화와 국제경쟁력 강화를 위한 새로운 전략으로서 지역혁신체계의 구축과 산업클러스터의 활성화가 산업정책의 핵심 과제로 등장하였다. 특히 산업클러스터 정책은 산업단지 개발방식에 일대 변화를 초래하였다. 즉 과거 제조업이 중심이 되는 산업단지 개발 방식에서 탈피하여 제조업체와 관련 서비스업체를 포함하는 생산과 기술의 지원이 일체화된 산업단지를 개발하는 방식으로 변모하게 되었다. 아울러 조성된 지 20년 이상 경과된 노후 산업단지에 대해서는 산업단지클러스터 개발과 함께 첨단·복합형 산업단지로 변모할 수 있도록 환경 개선과 재정비를 추진하였다.

산업단지 개발제도에서는 지방자치단체의 역할이 강화되었다. 먼저 국가산업단지의 경우 지정은 중앙정부에서 하지만 시·도지사의 의견을 들어 개발계획을 수립하도록 하였다. 일반 산업단지와 도시 첨단산업단지는 시·도지사가 시장·군수와 협의 또는 신청을 받은 다음 지정하도록 하였다. 또한 지역실정에 맞는 산업단지 개발을 위해 인구 50만 이상 시의 시장이 산업단지를 지정할 수 있도록 하고, 일정 규모 이하의 소규모 산업단지는 시장·군수·구청장이 지정할 수 있도록 하였다.

한편, 「제2차 산업입지 공급계획 2002~2011」에서는 제4차 국토종합계획의 내용과 정책방향을 반영하여 계획물량을 제시하였다. 제2차 산업입지 공급계획에서는 2002~2011년 동안에 산업입지 수요추정과 산업구조 변화, 경제여건 변화를 고려하여 총면적 99.8~113.5km², 연평균 10.0~11.4km²를 공급하도록 제시하였다.

지역별로는 주력산업 및 특화산업 육성정책에 따른 원활한 입지 공급이 이루어질 수 있도록 공급 계획을 마련하였다. 산업입지 수요 추정 결과 충남이 14.4km², 경기도가 13.3km², 충북이 12.3km²가 필요한 것으로 나타나 수도권의 영향력이 인접한 충청권으로 확대되는 현상을 반영하고 있다. 입지 유형별로는 환경문제 등을 감안하여 개별입지 비중을 줄이는 대신 계획입지 비중을 2001년 52.0%, 2006년 54.6%, 2011년 56.1% 등으로 높였다.

표 2-2 | 산업단지 입지유형별 공급계획

(단위 : km², %)

구 분	2001	2006	2011	공급면적		
				2002~2006	2006~2011	계
전 체	512.0 (100)	571.9~580.1 (100.0)	611.8~625.5 (100.0)	59.9~68.1	39.9~45.4	99.8~113.5
계획입지	266.2 (52.0)	311.1~316.7 (54.4~54.6)	340.4~350.3 (55.8~56.1)	44.9~50.5	29.3~33.6	74.2~84.1
개별입지	245.8 (48.0)	260.8~263.4 (45.6~45.4)	271.4~275.2 (44.2~43.9)	15.0~17.6	10.6~11.8	25.6~29.4

자료 : 건설교통부 국토균형발전본부, 2007. 국토업무편람 . p.304.

제2절 주택공급을 목적으로 하는 신도시 (1980~1990년대)

1. 수도권 1기 신도시의 건설 : 1980년대 ~ 1990년대

가. 개 요

제 1기 신도시는 주택 200만호 건설 정책으로 1989년에 시작하여 1996년까지 약 7년간 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 등 5개 신도시의 건설로 이어졌다. 서울시 외곽의 대규모 개발 가능지 중 1시간 이내에 출퇴근이 가능한 20~25km 권에서, 기존 도시기반시설과 연계가 용이하고 쾌적한 환경유지가 가능하며 지가가 저렴한 지역이라는 입지기준에 의해 선정되었다. 분당·일산 신도시는 자족적인 도시 형성이 가능한 규모로서 각각 서울 동남부와 서북부의 중심도시를 목표로 하였고, 평촌·중동·산본 신도시는 기존도시 연계형 신도시로 개발되었다.

1기 신도시는 5개 신도시 5,014ha 면적에 117만 명의 인구를 계획하였다. 1990년대에 개발된 신도시에서의 도시설계는 상업지역뿐만 아니라 도시 전 지역에 걸쳐 건축법 8장을 근거법으로 택지개발의 후속작업으로 이루어졌다. 수도권 5개 신도시 계획의 주된 이슈는 2차원적인 도시차원의 계획과 3차원적인 건축계획을 어떻게 유기적으로 연결하는가에 관한 것이었다. 이에 대한 대안으로 적용된 것이 도시설계제도였다. 수도권 5개 신도시 도시설계는 주택유형, 개발밀도 뿐만 아니라 층수와 배치형태, 주동의향과 동선체계까지 주거단지계획과 관련된 제반 계획요소에 관한 규제를 포함한 것이라 할 수 있다. 5개의 신도시의 계획단위 설정방식의 경우 신도시별로 1)인간관계 중심의 근린주구론, 2)오픈 커뮤니티 개념과 시설이용의 편리성을 추구하는 단계구성론, 3)여반벌리지 운동 등 개발주체나 계획가에 따라 지속가능한 도시개발 계획이 출현하게 되었다.

표 2-3 | 수도권 5개 신도시의 개요

구분	분당	일산	평촌	산본	중동
개발목적 및 특성	·수도권의 중심 업무 상업지역 ·자족적인 도시	·예술·문화시설이 완비된 전원도시 ·수도권 서부중심 도시 ·남북통일 전진 기지	·안양시의 신중심 업무지역	·군포시의 신중심 업무지역 ·수려한 자연환경 을 가진 전원도시	·부천시의 신중심 업무지역 ·서울~인천간 공업지역 중심의 근교주거지
위치	서울 동남쪽 25km 경기도 성남시	서울 북서쪽 20km 경기도 고양시	서울 남쪽 20km 경기도 안양시	서울 남쪽 25km 경기도 군포시	서울 서쪽 20km 경기도 부천시
면적	19.6km ² 594만 평	15.7km ² 476만 평	5.1km ² 154만 평	4.20km ² 127만 평	5.5km ² 165만 평
수용인구 (수용세대)	39만 320인 9만 7580세대	27만 6000인 6만 9000세대	16만 8188인 4만 2047세대	16만 5588인 4만 1397세대	17만 인 4만 2500세대
사업 시행자	한국토지공사	한국토지공사	한국토지공사	대한주택공사	한국토지공사 대한주택공사 부천시
사업기간	1989.8~1996.12	1990.3~1995.12	1989.8~1995.12	1989.8~1994.12	1990.2~1994.12

출처 : 한국토지공사, 1997, 「분당신도시 개발사」

나. 분당 신도시

서울도심에서 남동쪽으로 25km 떨어진 곳에 위치하고 있는 분당 신도시지구는 대도시교외의 농경지로서의 전형적인 특성을 갖고 있다. 1989년 현재 이곳에 모두 12,000명이 거주하고 있는데 이중 2/3정도는 농업종사자 이거나 공장 근로자이며, 계획면적 1,894ha 가운데 70%가 논과 밭, 화훼·채소용의 시설로 이용되고 있다.

분당은 서울의 새로운 도심으로 성장하고 있는 강남에 인접하고 있고, 또 경부고속도로에서도 가까워 서울로부터 많은 업무 상업시설이 이곳으로 유입될 것으로 기대되고 있다. 또 도시 중앙을 남에서 북으로 흐르는 탄천이 주변의 기복진 구릉지와 어우러지면서 아름다운 경관을 이루고 있다. 특히 산지의 임상이 잘 보존되어 있고 수질이 크게 오염되어 있지 않는 등 서울의 중산층 이상의 계층이 선호하는 교외 주거지로서의 최적의 조건을 갖추고 있다.

분당 신도시는 5개 신도시 중 가장 규모가 큰 신도시로서 계획 초기부터 자족도시 건설을 목표로 하였으며 이는 토지이용계획에 직접 반영되어 5개 신도시 중 주택용지의 비중이 가장 낮게 계획되었다.

서울로부터 이전되는 업무시설, 정보산업, 상업·유통시설을 수용할 업무용지로 전체 도시면적의 3.7%를 할당하고 있어, 그 업무용지가 모두 업무시설로 개발되었을 경우, 유발되는 고용창출은 분당 신도시의 노동가능 인구를 초과하여 토지이용계획상으로는 자족성 확보의 가능성은 충분하

다고 할 수 있으나, 신도시 자족기능 유치 전략에 차질이 생기고, 방대한 토지가 미분양으로 남게 됨에 따라서 업무용지를 포함한 총 8.3%의 상업용지가 과다하게 지정되었다는 비판이 제기되었다.

그러나 미분양 상업용지의 발생은 토지이용계획상의 문제점이라기보다는 서울시 기능분산전략 및 유인책의 미비, 예상치 못했던 경제적 위기 등 물적 계획 외적인 요인도 크게 작용한 것으로 판단된다.

분당 신도시는 성남시 남단녹지에 입지한다. 사업규모는 1,963ha으로, 공동주택 94,600세대·단독주택 2,980세대 총 97,580세대를 수용한다(한국토지공사, 2007). 사업 추진일정은 1989년 5월 예정지구가 지정된 후 1989년 8월 말 개발계획 승인, 1989년 10월 실시계획 승인을 받고, 1989년 11월 택지조성 공사를 착수하였다. 지구 지정 후 2년 5개월만인 1991년 9월 말 시범단지 아파트에 최초로 주민이 입주하는 유례없이 빠른 사업 추진일정은 그 당시 심각한 주택부족 문제를 대변하고 있다.

분당 신도시의 토지이용계획은 주택건설용지 32.4%, 상업업무용지 8.3% 그리고 공공시설용지 59.3%로 구성된다. 주택건설용지는 단독주택 3.7%, 연립주택 4.0%, 아파트 24.0% 그리고 복합용도 0.7%로 구성된다. 단독주택 면적 724,000㎡와 2,980세대는 분당 전체 면적 19,636,000㎡와 97,580세대 대비 각각 11.4%와 3.2%이다. 단독주택단지 및 공동주택지와 인접 배치된 근린상업용지는 2.1%로 420,000㎡, 역세권에 배치된 중심상업용지는 2.5%로 496,000㎡이다.

표 2-4 | 분당 신도시 개발목표

쾌적한 환경	안전한 도시	편리한 시설
· 공해 없는 미래지향적 도시공간 창조 · 충분한 녹지공간 및 편익시설 확보 · 자연과 조화되는 도시경관의 창출	· 안전사고로부터 보호되는 동선 체계 및 시설의 확보 · 재해예경보 시스템의 완비	· 지하철과 연계된 대중교통수단의 완비 · 공동구 설치로 등 각종 기반시설의 유지, 관리 용이 · 업무시설의 집산화, 첨단 정보 전달시스템의 도입으로 업무의 효율성 제고

1) 기본원칙

수도권에 인접한다는 이점을 최대한 활용하여 서울의 교통, 주거문제 및 혼잡 등 도시문제의 완화를 시도하였다. 주거기능 위주의 개발에서 탈피하고, 수도권 기능의 일부를 분담하는 신도시의 자체적 기능을 부여하여 자족적 도시로의 육성을 도모하였다. 또한 입지적 특성에 따른 위성도시적 성격을 고려하여 도시지향적 성격을 가졌으나 도심 입지를 필수로 하지 않는 기능을 수용하도록 하였다.

2) 기능설정의 기본방향

쾌적한 환경을 갖춘 서울의 기능분담 도시로서 교육, 주거 등 충분한 수준의 시설을 확충하고, 서울의 보조적인 업무, 서비스 기능과 정보산업 기능 등을 부여하여 자체적인 정주기반을 조성하였다. 그리고 다양한 소득계층을 수용하여 계층 간 완화를 유도함과 동시에 서울의 수도 기능 수행을 저해하지 않고 수도권 기능의 일부를 분담하여 수도권 전체 차원에서 효율을 높일 수 있는 상호보완적인 수행여건을 조성하였다.

표 2-5 | 분당 신도시의 계획 특성

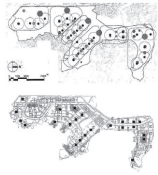
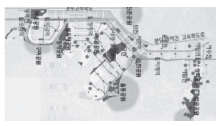
구분	분당신도시	
생활권 계획	- 역세권을 중심으로 1대생활권 3중생활권 6소생활권으로 계획 - 도시의 북서 성장 방향을 고려하여 긴 지형을 따라 균등 배치 - 고속도로 주변은 주거보다 상업, 업무, 공공시설 배치 - 보행자 전용도로에 주요 상점가를 집약적으로 개발하고, 이용을 편리하게 하기 위하여 보행현장의 쾌적성을 강화 - 생활권 단위로 구성된 상업지구 외에 전도시 중심인 쇼핑단지 확보	
가로망 계획	- 배후 집산도로는 동서방향의 사다리꼴 형태, 사다리 간 연결부분에 전철역 설치하여 중심성을 제고시킴 - 주간선도로에 소생활권별로 묶는 것을 기본 골격으로 통행량 감감을 위한 보조간선 도로를 루프(loop)형으로 연결	
공원 녹지 계획	- 중앙공원이 도시 문화활동의 중심이 되도록 문화시설수용, 주변 시설과 연계 계획 - 보행녹지축 도입, 입체연결 - 기존지형 및 수립 보존 - 생태계 및 녹지축 보존	

표 2-6 | 수용기능

설정원칙	수용기능
· 인구 40만 도시에 필요한 자족적 기능 · 신도시 특성 개발을 위한 계획적 기능 · 서울로부터 이전 가능한 기능	⇒ 자족적 기능 · 주민의 일상생활에 필요한 적합한 상업, 서비스 시설 등 생활 편의기능 · 보안, 사회질서 유지기능 · 주민의 특성과 수요를 충족시켜 줄 수 있는 교육기능 · 기타 도시성장 및 형성에 필요한 자족적 산업 기능
	계획적 기능 · 소프트웨어 등 정보산업기능 · 대형유통 및 레저산업기능 · 성남, 수원 등 인접도시와의 상호보완을 위한 기능 · 기타 업무, 상업, 금융관련기능
	수도권 분담기능 · 서울 및 수도권에서 수용해야 할 주거수요를 분담할 주거기능 · 서울로부터 이전되는 업무관련기능 · 기타 서울에서 이전할 필요가 있으나 수도권 내 입지가 불가 피한 도시기능

표 2-7 | 분당 신도시 사업개요

목적 및 특성	- 서울의 강남지역과 함께 수도권의 중심업무상업지역으로 기능하게 될 자족적인 신도시 - 중산층을 위한 쾌적한 교외 거주지
위치	서울 강남지역의 동남쪽 25km, 경기도 성남시
면적	1,894 ha
수용인구	390,000명 (당초 420,000명에서 축소조정)
수용세대	97,500세대
사업시행자	한국토지개발공사
지자체로의 양도시기	1993년

표 2-8 | 분당 신도시 토지이용계획

(단위 : ha, %)

총계	1,894.0	100.0
주거지역	614.1	32.4
상업지역	85.5	4.5
업무지역	72.5	3.8
학교	72.1	3.8
공용의 청사	16.0	0.9
도로	380.4	20.1
공원 및 녹지공간	365.5	19.3
기타	287.9	15.2

3) 도로망 및 공간구성

2개의 간선도로와 여기에 연결되는 5개의 순환도로가 분당 신도시 도로망의 기본적인 열개를 이루게 된다. 2개의 간선도로는 대략 500미터 간격을 두고 탄천을 따라 남북으로 평행하게 배치되어 있다. 이 2개의 도로에 의해 구성되는 휘어진 사다리 모양의 축이 분당 신도시 도로망의 근간이 된다. 분당 신도시의 등뼈를 이루는 이 축을 따라 5개의 전철역과 함께 상업지역이 배치된다. 5개의 역을 중심으로 하는 상업지역과 그 주변의 주거지역은 5개의 순환도로로 연결됨으로써 각각이 독특한 성격을 갖는 생활권을 형성한다.

4) 공원 및 녹지

분당 신도시의 녹지 체계는 2개의 축을 근간으로 하여 이루어진다. 하나는 도시 동남쪽의 산지로부터 뻗어 나와 중앙공원을 거쳐 탄천에 이르는 육경축이고, 또 하나는 도시를 남북으로 관통하고 있는 탄천의 수경축이다. 이 두 개의 녹지축은 도심 중앙에서 교차하면서, 여기에 배치되는 시청, 문화시설, 중앙 광장과 함께 분당 신도시의 상징적인 중심을 이룬다. 또 이 두 축을 근간으로 하여 차량을 위한 도로와 완전히 분리되는 보행자 도로망이 구성된다. 이 보행 도로망은 한 주택단지 내의 학교, 상가, 공원 등의 연결은 물론 한 주택단지와 이웃 주택단지, 각 주택단지와 도심지역의 연결이 보행과 자전거에 의해 이루어질 수 있도록 짜여있다.

그림 2-12 | 분당 신도시 토지이용계획 및 도시모습



다. 일산 신도시

일산은 자족적 신도시, 전원도시를 표방하여 건설되었지만, 완전한 자족도시로 보기는 어렵다. 일산 신도시는 인구밀도가 5개 신도시 중 가장 낮고, 하천 등 자연요소가 적은 평지인 지형 여건으로 그 효과가 반감되기는 하지만, 5개 신도시 중 가장 많은 비중의 공원·녹지를 확보함으로써 쾌적한 전원도시 조성을 위해 노력하였다. 주택용지에 있어서도 아파트 용지율이 가장 낮고 단독주택 비율이 가장 높아 타 신도시에 비해 다양하고 쾌적한 주거단지를 구성하였다.

일산 신도시는 고양시 외곽부에 입지하고, 사업규모는 1,576ha으로, 공동주택 63,130세대, 단독주택 5,870세대 총 69,000세대를 수용한다(한국토지공사 2007). 사업 추진일정은 1989년 6월 예정지구 지정, 1990년 3월 개발계획 승인, 1990년 6월 실시계획 승인을 받고 1990년 7월 택지조성 공사를 착수하였다. 지구 지정 후 3년 2개월만인 1992년 8월 말 아파트에 최초로 주민이 입주하는 빠른 일정은 분당 신도시와 같이 당시의 주택부족 문제에 신속히 대처하기 위한 것이었다.

일산 신도시의 토지이용계획은 주택건설용지 33.5%, 상업업무용지 7.8% 그리고 공공시설용지 58.7%로 구성된다. 주택건설용지는 단독주택 8.7%, 연립주택 3.5%, 아파트 19.6% 그리고 복합용도 1.2%로 구성된다. 단독주택 면적 1,370,000㎡와 5,870세대는 일산 전체 면적 15,736,000㎡와 69,000세대 대비 각각 8.7%와 8.4%이다. 단독주택단지 및 공동주택지와 인접 배치된 근린상업용지는 0.6%로 91천㎡, 역세권 위주로 배치된 중심 및 일반 상업용지는 2.2%로 353,000㎡이다. 단독주택용지는 이주자택지 3,064필지와 일반분양택지 2,806필지로 총 5,870필지이다. 이주자택지 필지 수는 전체 단독택지 대비 52.2%이다. 이주자택지는 지하철역이나 상업지역 근처에, 일반분양택지는 정발산 주변 경사지(약 231㎡) 및 외곽지역(198~231㎡)에 배치되었다. 일반분양택지 2,796필지 중 935필지는 정발산 동측에 배치된 전용주택지이다. 단독주택지의 공급은 1996년 말까지 공급이 완료되었다.

1) 사업개요

표 2-9 | 일산 시도시 사업개요

목적 및 특성	- 예술, 문화시설이 완비된 전원도시 - 자급자족의 기능을 갖춘 수도권서부의 중심도시 - 남북통일의 전진기지
위 치	서울 강북지역의 북서쪽 20km 지점, 경기도 고양군
면 적	1,573 ha
수용인구	276,000명 (당초 300,000명에서 축소조정)
수용세대	69,000세대
사업시행자	한국토지개발공사
지자체로의 양도시기	1993년

■ 제 2 장

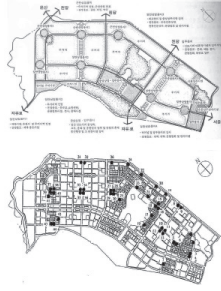
2) 토지이용계획

표 2-10 | 일산 신도시 토지이용계획

(단위 : ha, %)

총 계	1,573.0	100.0
주 거 지 역	528.3	33.6
상 업 지 역	45.7	2.9
업 무 지 역	106.3	6.8
학 교	59.7	3.8
공용외 청사	9.0	0.5
도 로	304.7	19.4
공원 및 녹지공간	372.9	23.7
기 타	146.4	9.3

표 2-11 | 일산 신도시의 계획 특성

	일 산 신 도 시	
생활권 계획	- 정발산을 중심으로 1대생활권 2중생활권 9소생활권으로 계획 - 도시가 남북으로 길게 형성되므로 도심 접근을 균등하게 남북으로 배치 - 업무용지는 도심부에 대규모로 지정하되 도시 진입부인 남부에는 특화된 업무시설을 집단화함 - 신도시 내 생활편의 시설은 주로 주택지 외곽의 간선도로변에 위치하여 주로 공공용지나 공원과 접하여 있고 보행자 전용도로가 연결되어 있는 지역에 위치하고 있다.	
가로망 계획	- 도시진입을 위한 6개의 주간선도로로 이루어지며, 기존의 일산역을 중심으로 좌우 2개 도로를 통해 접근계획 - 지하철노선을 따라 중심 서비스축으로 보조 간선도로를 설치, 집분산도로는 도시를 순환하는 격자형 패턴	
공원녹지 계획	- 남북방향으로 정발산, 도심, 호수공원과 외곽의 자연녹지축을 연결하는 중심녹지축을 조성 - 동서방향으로 2개의 중생활권을 횡단하며 철도역과 지하철역을 연결하는 근린공원축을 형성	

3) 도로 및 공간구조

일산 신도시의 도로망은 남동-남서방향으로 나란히 놓여진 3개의 간선도로와 이를 한경변 고속화 도로와 연결하는 3개의 진입도로에 의해 그 기본골격이 짜여져 있다. 3개의 간선도로 가운데 중앙의 도로를 따라 5개의 지하철역과 각 역을 중심으로 상업지역이 선형으로 배치되며, 중앙의 지하철역이 도심기능을 담당하게 된다. 각 주거지역으로의 접근은 도시 외곽의 순환도로에 의해 이루어진다.

4) 공원 및 녹지

일산 신도시는 다른 어떤 신도시보다 많은 녹지와 공원을 확보하고 있을 뿐만 아니라 잘 짜여진 녹지체계를 자랑하고 있다. 일산 신도시의 중앙에 자리잡은 정발산은 도시 녹지 체계의 핵이 된다. 정발산을 중심으로 격자형으로 구성된 보행자 도로망은 학교, 상가, 공원 등 단지 내 시설끼리의 연결은 물론 한 주택단지와 이웃 주택단지, 각 주택단지와 도심지역의 연결이 보행과 자전거에 의해 이루어질 수 있게 해줄 뿐 아니라 우기에 지표수를 처리해주는 기능도 함께 하게 된다. 도시의 남서쪽에는 대규모의 녹지와 호수가 인공적으로 조성된다. 홍수 조절 기능도 함께 할 이 호수공원에는 수변 레저시설은 물론 각종 문화 시설을 유치하게 됨으로써 전원도시로서의 일산 신도시의 이미지를 창출하는데 크게 기여한다.

그림 2-13 | 일산 신도시 토지이용계획 및 도시모습



라. 평촌 신도시

평촌 신도시의 개발은 1988년 8월 개발 가능지가 바닥난 수도권 지역에서 200만호 주택건설계획의 일환으로 추진하였다. 서울 도심에서 남쪽으로 20km반경 내에 경수산업도로(1번국도), 국도47호 사이에 위치한 수도권 교통의 요충지 평촌 신도시는 주거 중심의 시가지로 다양한 소득계층을 수용하되, 생활편의시설과 녹지공간이 충분히 확보된 쾌적한 도시환경을 조성하여 인구 100만 명 규모의 안양 대도시권의 신 중심업무 지역으로 건설되었다.

인구 및 주택부문에서는 16만 8천명의 인구를 수용하는 아파트를 주로 계획하여 총 4만 2천 세대를 수용하였는데 과천시, 목동 신시가지, 서울 상계동의 평균수준의 인구밀도를 설정하였다. 이와 같이 평촌 신도시의 밀도를 높인 것은 분당이나 일산이 전원도시로서 특성을 살린데 반해 평촌은 상대적으로 지가가 높고 기존 안양시의 규모가 작아 신도시로 안양시 도시기능 이전을 도모하였기 때문이다. 이렇듯 여타 신도시와 다른 지역적 성격과 기능을 지닌 평촌 신도시는 보다 쾌적하고 편리한 도시환경으로 성숙되고, 자족기능을 확보하기 위하여 수도권의 기능분산과 연계를 고려하여 수도권 광역교통망과 부합되도록 하였다. 그리고 보행자 중심의 녹지체계로 인간중심의 쾌적하고 안전한 도시환경을 조성하였으며 자족기능을 확보한 깨끗한 도시로 건설하였다.

첫 번째로 교통 부문에 있어 평촌 신도시는 지역 특성상 통과교통이 많은 지역으로 신도시 개발 이전부터 교통소통에 어려움을 겪고 있었다. 이에 따라 기존도로를 확장하는 광역교통망 확충계획의 일환으로써 원활한 교통소통 및 주변지역의 개발촉진을 위해 총 14개 노선(연장106.7km구간)의 도로를 신설 및 확장하였다. 그리고 평촌 신도시를 동서로 가로지르는 과천선 전철(15.7km)을 건설하여 사통팔달의 교통망을 구축함으로써 수도권 남부지역의 교통 환경을 실질적으로 개선하였다.

둘째, 보행자중심의 녹지체계로 인간중심의 쾌적하고 안전한 도시환경을 조성하였다. 도시전체에 대해 도시설계를 적용하여 도시가 유기적으로 통합되고 기능적이고 아름다운 환경을 조성할 수 있도록 하였다. 지구 중앙의 중앙공원과 학의천변의 학운공원, 기존 임상양호지역을 살린 자유공원을 남북 녹지축으로 하여 6개소의 근린공원과 25개소의 어린이공원을 조성하고, 녹지 및 광장과 연계하여 차도와 완전히 분리된 보행자 동선이 단절되지 않도록 함으로써 안전한 보행환경을 조성하였으며, 신도시 건설 초기에 문화유적에 대한 조사를 통해 개발대상지 내에 흩어져 있던 고인돌 등 문화유적을 이전·복원하여 신도시 내에 자연과 문화가 자연스럽게 조화될 수 있도록 하였다.

셋째, 평촌신도시는 자족기능을 확보한 공해 없고 깨끗한 도시로 건설하였다. 자족기능 확보를 위해 행정, 업무, 교육, 유통 등 각종 생활편의 시설을 유치함으로써 도시기반시설 및 간선교통망과 함께 평촌 신도시가 유기체적인 성장이 가능하도록 했으며, 또한 자연과 인간이 호흡하며 함께 살아갈 수 있도록 청정에너지(Green Energy)를 이용한 집단에너지 공급시설, 생활하수와 쓰레기를 처리하는 하수종말처리장, 쓰레기 소각시설을 설치함으로써 환경오염의 근원을 차단하여 공해 없고 깨끗한 도시환경을 조성하였다. 현재 평촌 신도시는 4만2천 가구가 거주하는 신시가지로 건설되어 별말역을 중심으로 시청·법원 등 행정·법원타운이 형성되고 법계역 주변은 쇼핑·금융타운으로 발전하는 등 안양시의 새로운 중심상업·업무지역으로 성장했다. 아울러 평촌 신도시에는 공원녹지가 체계적으로 설치되어 쾌적하고 아름다운 도시로 조성되었으며 각종 편의서비스 시설이 속속 들어서고 있어 깨끗한 도시환경 속에 높은 수준의 도시적 생활편의성을 갖춘 도시로 탈바꿈하고 있다.

1) 사업개요

표 2-12 | 평촌 신도시 사업개요

목적 및 특성	- 안양시의 신 중심업무지역 - 도시내 신시가지
위 치	서울 남측 20km 지점, 경기도 안양시
면 적	494.7 ha
수용인구	170,000명
수용세대	42,500세대
사업시행자	한국토지개발공사
지자체로의 양도시기	1993년

2) 토지이용계획

표 2-13 | 평촌 신도시 토지이용계획

(단위 : ha, %)

총 계	494.7	100.0
주 거 지 역	193.6	39.1
상 업 지 역	18.3	3.7
업 무 지 역	4.1	0.8
학 교	34.3	6.9
공용의 청사	15.3	3.1
도 로	112.7	22.8
공원 및 녹지공간	70.2	14.3
기 타	46.2	9.3

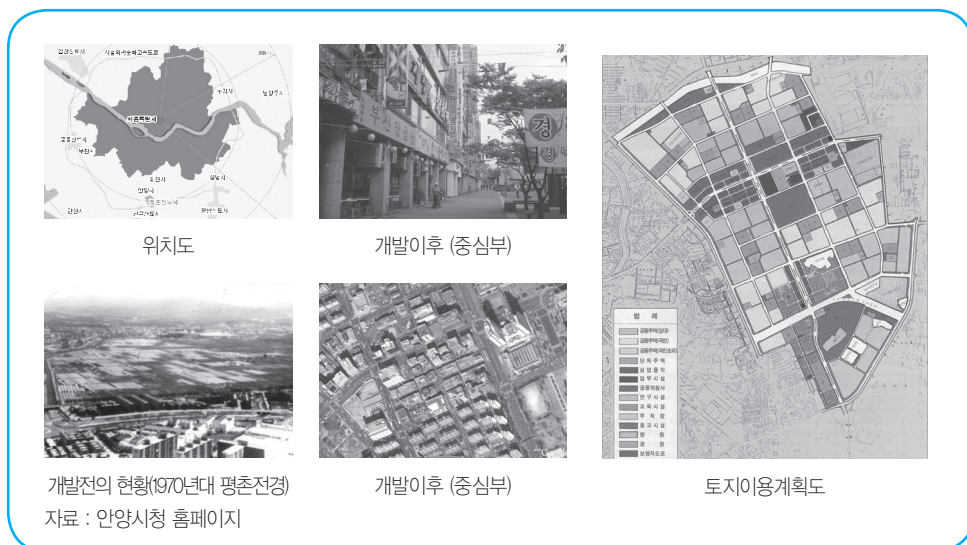
3) 도로망 및 공간구조

평촌의 도로망은 안양 구시가지의 도로망에 쉽게 적응할 수 있도록 격자형으로 구성되었다. 도시 중앙을 남북과 동서 방향으로 가로 지르고 있는 두 개의 간선도로가 평촌 신도시 가로망의 기본 골격을 이루고 있다. 동서 방향의 간선도로의 양 끝에 지하철역을 배치하고, 양 지하철역 사이에 간선도로를 따라 중심상업지를 계획하여 구시가지의 중심상업지역과 자연스럽게 연결되도록 하였다. 신도시의 중심부는 중앙 공원과 광장, 구시가지로부터 이전될 시청과 문화 시설 등으로 구성되며, 2개의 간선도로가 교차하는 도시 중앙에 배치되었다.

4) 공원 및 녹지

평촌에는 녹지체계의 일부로 활용할만한 구릉지나 하천이 없기 때문에 인위적으로 조성되는 공원이나 보행자를 위한 산책로 등에 의해 그 녹지체계가 구성되도록 하였다. 평촌 신도시의 녹지체계의 주축은 도시 한가운데 배치된 중앙공원과 남쪽 끝부분의 근린공원, 북쪽 외곽의 학의천을 잇는 남북방향의 축이다. 격자형으로 구성된 보행자 도로망은 주택단지 내의 공원과 공원을 연결해주고 다시 이들을 중앙공원에까지 이어줌으로써 도시 내의 녹지가 하나의 체계를 갖도록 해주고 있다.

그림 2-14 | 평촌 신도시 토지이용계획 및 도시모습



마. 산본 신도시

산본 신도시의 서민주택 보급차원에서 개발되어 주거용지면적 비중이 탁월하게 높고, 행정기능 수용 외에는 특별한 자족기능을 고려하지 않아 상업업무용지 비중은 5개 신도시 중에서 가장 낮다. 주변이 산지로 둘러싸여 있는 입지적 여건 때문에 녹지공간이 부족함에도 불구하고, 쾌적성은 타 도시에 비해 높은 것으로 평가되고 있다.

1) 사업개요

표 2-14 | 산본 신도시 사업개요

목적 및 특성	- 군포시의 신 중심업무지역 - 도시내 신시가지 - 수려한 자연환경을 가진 전원도시
위 치	서울 남측 25km 지점, 경기도 군포시
면 적	418.9 ha
수용인구	170,000명
수용세대	42,500세대
사업시행자	대한주택공사
지자체로의 양도시기	1993년

2) 토지이용계획

표 2-15 | 산본 신도시 토지이용계획

(단위 : ha, %)

총 계	418.9	100.0
주 거 지 역	191.2	45.6
상 업 지 역	22.8	5.4
학 교	32.5	7.8
공용의 청사	8.7	2.1
도 로	54.5	13
공원 및 녹지공간	63.6	15.2
기 타	45.6	10.9

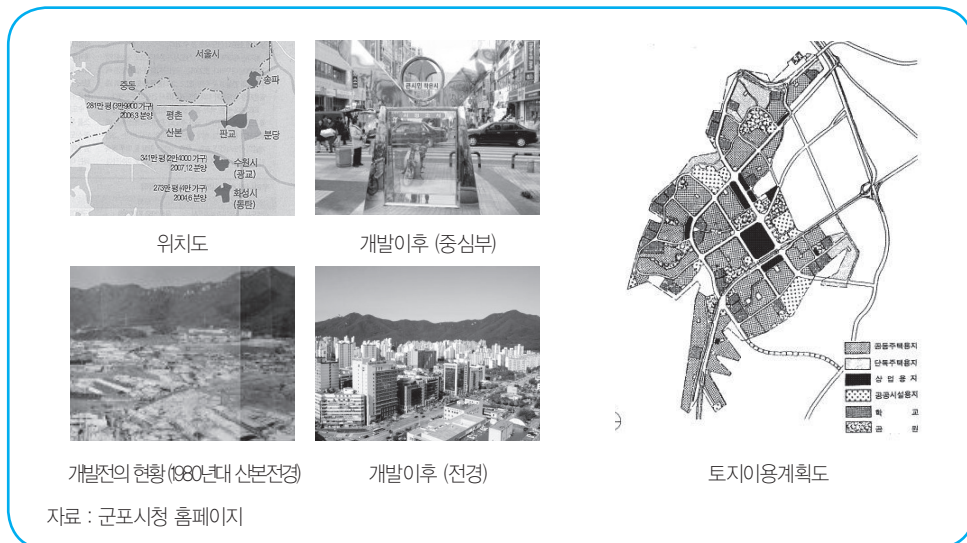
3) 도로망 및 공간구조

산본의 도로망은 신도시와 구시가지를 일체화하여 하나의 도시로 기능할 수 있도록 짜여졌다. 전철 노선을 따라 놓은 간선도로는 구시가지의 북부와 신도시의 남부를 연결해 주며, 여기에 직교하는 또 하나의 간선도로는 신도시 북부와 구시가지 남부를 이어주고 있다. 이 두 개의 간선도로 이외에 도시 외곽순환도로를 두어 신도시의 주거지는 물론 구시가지 외곽의 기존 주거지가 하나로 엮여지게 배려하였다. 전철역을 두 개의 간선도로가 교차하는 지점인 도시 중앙에 배치하여 구시가지와 신도시가 용이하게 하나로 묶여지도록 하였다. 역사를 중심으로 형성될 상업지역과 거기에 인접한 중앙공원과 시청 및 문화시설로 구성되는 도심부는 산본 신도시를 포함하는 군포시 전체의 중심지가 될 것이다.

4) 공원 및 녹지

산본 신도시의 녹지체계는 도시의 삼면을 에워싸고 있는 산지의 자연을 도시내부로 자연스럽게 끌어들이 수 있도록 짜여져 있다. 도시 내부에서의 시야가 산쪽을 향해 열리도록 공원과 녹지가 각 요소에 배치되었고, 특히 북서쪽 수리산의 정상을 도시 어느 곳에서나 볼 수 있도록 배려하였다. 이와 함께 주거지 안을 관통하는 보행자 도로는 도시 외곽 산지의 주요 지점에서 시작하여 주거지 내의 공원을 거쳐 도시 중앙의 조그만 언덕을 중심으로 조성되는 중앙공원에까지 자연스럽게 이어지도록 구성되어 있다.

그림 2-15 | 산본 신도시 토지이용계획 및 도시모습



바. 중동 신도시

중동 신도시는 도시개발의 경제성이 높다는 판단에 따라 3개 기관이 경쟁적으로 참여하여 개발이익을 확보하기 위한 상업용지를 과다하게 지정하였기 때문에 초기에는 70%에 가까운 상업용지가 미분양 되었으나, 현재는 대부분의 상업지가 개발되어 있다. 도로율도 26%가 넘는 등 지나치게 광로 위주로 도로를 계획한데 반해서, 공원·녹지 등 도시공간 시설은 5개 신도시 중 가장 적어 쾌적성이 떨어지는 것으로 평가되고 있다.

1) 사업개요

표 2-16 | 중동 신도시 사업개요

목적 및 특성	- 부천시의 신 중심업무지역 - 서울-인천 간 공업지역의 중심에 위치한 도시 근교 주거지 - 도시내 신시가지
위 치	서울 서측 20km 지점, 경기도 부천시
면 적	543.9 ha
수용인구	170,000명
수용세대	42,500세대
사업시행자	대한주택공사, 한국토지개발공사, 부천시
지자체로의 양도시기	1993년

2) 토지이용계획

표 2-17 | 중동 신도시 토지이용계획

(단위 : ha, %)

총 계	543.9	100.0
주 거 지 역	180.4	33.2
상 업 지 역	51.7	9.5
업 무 지 역	72.5	3.8
학 교	42.5	3.1
공용의 청사	16.6	7.8
도 로	133.3	24.5
공원 및 녹지공간	66.3	12.1
기 타	105.1	19.3

3) 도로 및 공간구조

중동 신도시의 가로망은 부천 구시가지의 도로망에 적응할 수 있도록 단순한 격자형으로 구성되어 있다. 중동 신도시의 중앙을 동서방향으로 관통하는 주간선도로가 구시가지의 주간선도로와 직결되도록 함으로써 구시가지와 신시가지를 일체화시켰다. 신도시의 중심상업지역은 주간선도로를 따라 선형으로 배치되어 동쪽 끝에서 남쪽으로 휘어져 구시가지의 중심상업지역과 자연스럽게 연결되어있다. 구시가지로부터 이전된 시청, 문화시설 등이 중앙공원과 함께 도시 중심에 배치되었다. 이로써 구시가지와 신시가지는 하나의 도시를 공유하게 되었다.

4) 공원 및 녹지

중동은 단조로운 평지에 건설된 신도시이다. 따라서 공원과 녹지는 인공적으로 조성되었다. 중동 신도시의 공원 녹지체계는 가로망과 엇갈리는 격자형으로 구성되어 있다. 격자의 중심에는 중앙공원이 배치되며 이로부터 보행자 도로가 사방으로 뻗어나가게 되어 있다. 이 보행자 도로망은 녹지체계의 일부로서 주택단지 내의 공원과 공원을 연결해 주고 이들을 중앙공원까지 이어준다.

그림 2-16 | 중동 신도시 토지이용계획 및 도시모습



2. 수도권 2기 신도시의 건설 : 2000년대 이후

가. 개요

2기 신도시들은 서울도심에서 20~40km 권에 위치하며, 서울 등 주변지역과 교통체계 구축 및 쾌적한 주거환경과 자족기능을 갖추므로써 수도권의 과밀해소와 주거안정에 기여할 목적으로 추진되고 있다. 2기 신도시들은 2001년 화성 동탄 신도시 개발을 시작으로 현재 판교, 동탄, 김포, 파

주, 광교, 양주 옥정, 양주 회천, 송파, 평택, 검단 등 10개의 신도시 건설이 추진되고 있다. 건설기간은 2001년부터 2015년까지 15년, 전체면적 13,075ha에 150.3만 명의 인구를 수용할 수 있도록 계획하였다. 과거 신도시에 대한 부정적 이미지 전환 및 소규모 분산적 개발을 대체하는 ‘계획도시’ 개념의 신도시 건설을 목표로 개발계획을 발표하였다. 이전 신도시까지는 지구 내 산지나 구릉지도 상당부분 훼손하여 개발했지만, 2000년대 신도시 개발에서는 우량녹지를 보존하는 것을 원칙으로 물 순환형 생태도시와 환경용량을 감안하는 등 지속가능한 신도시 계획에 대한 필요성이 강조되었다.

나. 판교 신도시

판교 신도시가 입지한 지역은 서울 강남권과 불과 20km에 위치하여 경부고속도로 및 서울외곽순환고속도로, 국가지원지방도 23호선, 57호선 등이 교차하는 교통이 편리한 지역으로써 1976년 5월 성남시 남단 녹지로 지정되어 건축제한 등 개발이 불가능한 지역으로 보존되어 왔다. 그러나 서울 강남의 주택수요 집중 등으로 개발예정 용지 지정(1998.5) 이전에도 개발 가능성이 예상되면서 녹지해제에 따른 환경 파괴, 부동산 투기 등 많은 사회적 논란을 불러왔다. 이에 따라 2001년 말에 건축제한이 만료되면서 무계획적 난개발이 예상되는 상황에서 성남시의 합리적 도시발전을 도모하고 계획적 공영개발을 통한 수도권 지역의 지속적인 택지공급에 기여하고자 택지개발을 추진토록 정책적으로 결정되었다.

판교 신도시가 수도권 남부의 최고 입지조건으로 전국적인 관심이 고조되면서 1기 신도시의 개발과정에 드러난 자족기능 및 교통 등 각종 기반시설 부족 등에 대한 보완과 개발참여 및 개발이익에 대한 지자체 등의 분배요구 등이 신도시 개발의 새로운 이슈로 부각되면서 경기도, 성남시, 대한주택공사, 한국토지공사 등이 공동으로 개발사업에 참여하여 개발사업과정이 매우 복잡한 양상을 띠게 되었다.

이러한 여건들을 고려하여 판교 신도시 개발 당시 개발방향을 설정하였으며, 수도권 남부의 주택수요에 대한 쾌적한 주택단지 조성, 자연과 인간이 공존하는 친환경도시 조성, 수도권 동남부의 업무거점 육성을 개발목표로 하였다. 이는 기존 신도시의 인구밀도를 낮추고 금토천, 운중천 등 기존의 자연생태기능을 최대한 보전하여 쾌적한 도시환경을 조성하며, 서울의 과밀억제를 위해 벤처업무기능을 중심으로 도시지원시설 용도의 단지를 별도 배치함으로써 자족기능을 가진 수도권 동남부의 거점도시로 성장토록 하였다.

표 2-18 | 판교 신도시 주요계획내용

사업개요	계획목표
· 위 치 : 성남시 분당구 판교동 외 10개동 일원 · 면 적 : 929.4ha · 인 구 : 8만 7882명 · 세대수 : 2만 9294세대 · 인구밀도 : 95인/ha · 사업기간 : 2003~2009년	· 자연과 인간이 공존하는 친환경적 도시조성 · 수도권남부의 주택수요에 대응한 쾌적한 주택단지 조성 · 수도권 동남부의 업무거점 육성
	개발전략
	· 바람길을 반영한 계획 · 자연형 친수하천 및 생태시범마을 조성 · 단독주택지 마을개념 도입 · 쓰레기 자동집하시스템 도입 · u-City 구축

다. 동탄 신도시

수원, 오산, 용인시 등과 접해 있는 수도권 남부지역의 거점도시로 인근에 삼성전자 및 화성 지방산업단지와 접해 있어 자족도시로서의 입지여건이 우수한 지역이다.

표 2-19 | 동탄 신도시 주요계획내용

사업개요	계획목표
· 위 치 : 화성시 태안읍, 동탄면 일원 · 면 적 : 903.6ha · 인 구 : 12만 4326명 · 세대수 : 4만 921세대 · 인구밀도 : 137인/ha · 사업기간 : 2001~2007년	· 국내 최초 MPMaster Plan제도 도입 · 자연지형을 보존한 방사형 도시설계 · 파노라마한 도심의 스카이라인 형성 · 물과 친한 신도시 · 지상 66층 국내 최대규모의 복합단지 건설 · 복합문화 Complex 건립, u-City 구축
	생활권계획
	· 1개의 산업단지와 2개의 대생활권, 5개 중생활권으로 구성 · 중앙공원 및 녹지체계와 유기적으로 연계되는 도심공간 구성

동탄(2) 신도시에서는 총 111,413호*(인구 279천명)의 주택이 공급되며, 2012년 상반기에 첫 분양을 하고, 2014년 하반기부터 주민 입주가 시작된다. 또한 보금자리주택도 총 25천호를 공급할 계획이다.

* 총 111,413호 : 단독 2,577호, 공동 93,835호, 주상복합 15,001호 60㎡이하:60~85㎡이하:85㎡ 초과 = 21%:48%:31%(세대수 기준)

동탄(2) 신도시는 서울 남부권, 평택, 천안을 잇는 수도권 남부 중심도시로 주변 산업시설과 연계하여 교통·산업·물류·교육 중심도시로 개발된다. 동탄(2) 신도시는 교통중심도시로 개발된다.

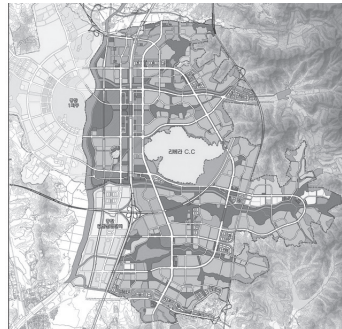
수도권 고속철도 수서~평택구간 건설사업(KTX 동탄역), 제2외곽순환도로, 제2경부고속도로가 완공('14~'15)되어 수도권 남부지역의 교통중심지로서의 역할을 하게 된다. 특히 수도권고속철도를 통해 '서울 20분, 전국 2시간' 이내로 접근이 가능함에 따라 기업 활동 및 입주민을 위한 획기적인 대중교통 편의성을 제공하게 되며, 광역 비즈니스 콤플렉스에 건설될 예정인 복합환승센터를 통해 10분 이내에 KTX, 신교통수단, 버스, 자전거 등 대중교통 간에 환승이 가능하게 된다. 자전거의 교통수단 부담률을 선진국 수준인 20% 수준으로 높이고자 자전거도로 총 207km(교통수단형, 레저형)를 구축한다.

또한 신도시 입주민뿐만 아니라 차량을 갖고 신도시를 찾는 모든 사람이 주차장을 쉽게 찾고 주차를 편리하게 하기 위해 상업지역에 주차전용 건물도 별도로 계획하였다. 서울 남부권, 인근의 삼성전자 등 첨단기업체, 평택항, 평택·천안 유통단지 등의 중심에 위치하여 산업·물류도시로 성장하기 위한 지리적 강점을 갖고 있다. 여의도 업무지구 크기의 광역 비즈니스 콤플렉스(1,496천㎡)에는 컨벤션센터, 비즈니스호텔, 글로벌기업 본·지사, 업무단지, 문화시설 등을 도입할 계획이다. 또한 지구 내 외투기업, 인근의 첨단기업 등과 연계한 첨단 산업클러스터를 구축하기 위해 동탄 테크노밸리(1,430천㎡)를 조성하고, 인근에 외국인 전용 주거단지도 계획하여 직주근접이 가능한 편리한 근무환경을 제공한다. 자족적 신도시로 건설하기 위해 자족시설용지 15.8%를 계획하였으며, 사업지역 내 기업 이전과 첨단기업의 유치를 위해 동탄 일반산업단지(2.0km²)를 신도시와 연결하여 조성중이다.

그림 2-17 | 위치도



그림 2-18 | 토지이용계획도



라. 김포 신도시

김포시는 서울도심과 약 26km 거리에 위치하고 있으며, 인천국제공항, 김포공항, 서울외곽순환고속도로 등이 인접하여 수도권 서북부지역의 교통 요충지로 수도권정비계획상 성장관리권역에 속해 있으며, 서북부지역의 균형발전 거점 확보와 기반시설 확충, 그리고 주택공급에 기여하기 위해 신도시 개발을 추진하게 되었다.

표 2-20 | 김포 신도시 주요계획내용

사업개요	계획목표
· 위 치 : 김포시 장기동, 운양동, 양촌면 일원 · 면 적 : 1171.5ha · 인구 : 16만 2565명 · 세대수 : 5만 8570세대 · 인구밀도 : 139인/ha · 사업기간 : 2006~2012년	· 녹색교통체계 및 보차분리 시스템 구축 · 생태시범마을 배치, 커뮤니티 유도형 단독주택 배치 · 테마 관광산업 거점도시 · 커뮤니티 회랑(Community Corridor) 조성
	생활권계획
	· 모담산, 가현산 주변의 구릉지에 단독주택, 평탄지를 중심으로 공동주택 배치 · 지구별로 지구중심상업, 테마형 상업, 광역상업 및 중심사업기능을 배치 · 도시지원시설용지는 연구·개발·생산 등으로 구분 배치

마. 파주 신도시

파주 신도시는 일산·교하·금촌 신개발지구와 인접하여 개발압력이 가중되는 지역으로 개별적으로 진행되는 각종 개발행위를 체계적으로 정비·관리할 필요가 있으며, 낙후된 수도권 서북부지역의 생활거점 형성, 남북교류의 거점 육성을 위해 신도시로 지정되었다.

파주지역은 서울시 경계에서 15km, 일산 신도시에서 2km 밖에 떨어지지 않아 개발압력이 가중되고 있으며, 2000년도 수립된 도시기본계획(시가화예정용지)에 따라 일부지역(운정지구 4,692천㎡, *142만평)의 개발계획이 수립중인 지역으로서, 경의선 복선화('08년 개통예정), 제2자유로 건설 등을 예정하고 있어 기 시행중인 운정지구에 계획적 관리가 시급한 4,385천㎡(133만평)을 추가로 지정하여 경기 서북부지역의 주택부족 문제를 해결하면서 향후 남북교류 협력시대를 대비한 배후관문도시 건설에 역점을 두고 있다. 개발규모는 주택 47천호에 인구 142천명(밀도 175인/ha, 분당198인/ha, 일산 176인/ha)을 수용할 계획이고- 교통대책은 경기서북부의 고양·파주권 교통대책에 포함된 제2자유로 12.5km외에, 김포~관산간 도로 4.4km 등 7개 노선 41.3km와 운정역~출판문화단지간 11.6km의 경전철(민자)을 건설하여 고양, 일산, 파주 등 주변지역의 교통난을 함께 해소할 계획이다.

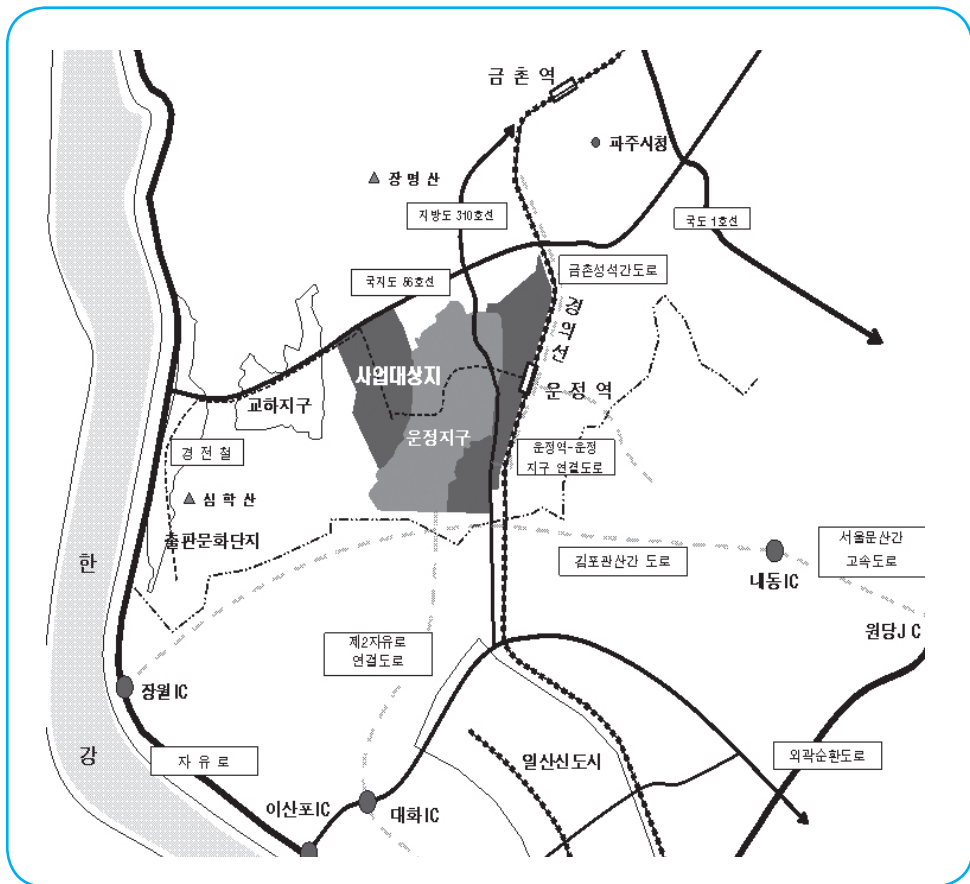
전체 면적의 27.7%를 녹지로 확보하여 쾌적한 도시공간을 조성하고, 지역적 특성을 살린 대규모 농업생태공원에 주말농장, 생태습지, 생태수로 등이 건설되며, 신도시 내에서 발생하는 하수를 고도 처리하여 호수공원(약 200천㎡)과 주변의 농업용수로 사용하는 물 순환형 청정도시를 조성할 계획이다.

지구 내에는 이미 민간업체에서 8개 단지 8,800여 세대를 완공하였거나 건설 중에 있어 학교 등 기반시설 확보를 통한 주거위주의 개발이 불가피하나, 인근지역에 출판문화단지, 국제전시장 등이 추진 중에 있어 이와 연계하여 최대한 자족기능을 확보하도록 할 예정이다.

표 2-21 | 파주 신도시 주요계획내용

사업개요	계획목표
· 위 치 : 파주시 교하읍 일원 · 면 적 : 1647.7ha · 인 구 : 21만 6845명 · 세대수 : 8만 54세대 · 인구밀도 : 132인/ha · 사업기간 : 2003~2013년	· 물 순환형 친수환경 생태도시 · 실개천과 인공호수를 연계한 Blue Network 구축 · 장명산-심학산-황룡산과 구릉지 및 중앙공원과 연계하는 Green Network 구축 · 복합문화 체험도시, 첨단정보 인프라 구축도시
	생활권계획
	· 운정역세권 중생활권 : 신도시의 중심 · 외동 소생활권 : 운정역세권 기능 보완 · 목동 소생활권 : 문화, 복지, 정보, 행정의 중심 · 동패 소생활권 : 중앙공원, 지구간선도로로 분리된 남측의 문화, 상업중심

그림 2-19 | 파주지구 위치



제3절 복합적 기능을 수용하는 신도시 (2000년대 위주)

1. 민간주도의 도시건설과 뉴타운 사업

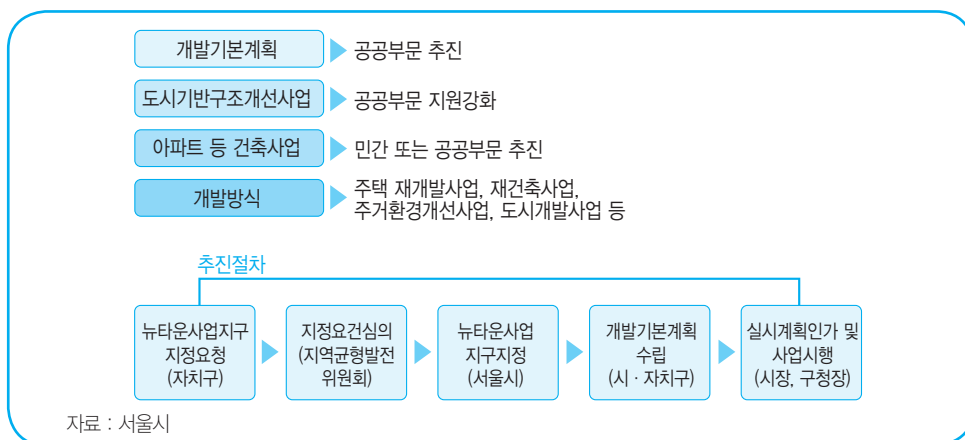
가. 뉴타운 사업의 배경¹⁰⁾

서울시장 선거에서 뉴타운 사업이 공약으로 나타났던 주요 이유는 강남, 강북의 균형발전과 주택공급, 그리고 소규모 난개발 방지 때문이었다. 이후 지난 두 명의 시장은 강북의 '상대적 낙후' 문제를 해결하기 위한 명분으로 뉴타운사업을 추진하였다. 이명박 전 서울시장은 뉴타운 사업을 처음 추진하였고, 그 이후부터 지금까지 뉴타운이라는 이름의 재개발 사업이 서울시의 여러 곳에서 진행되고 있다.

서울시에서 정의하는 뉴타운 사업이란 종래 민간주도의 개발이 도시기반시설에 대한 충분한 고민 없이 주택 중심으로만 추진돼 난개발로 이어지는 문제점을 개선하기 위해 시행하는, 새로운 '기성 시가지 재개발 방식' 이라고 할 수 있다. 그 동안의 일반적인 주택 재개발이 민간개발 편의 위주로 개별 주택가치 중심의 소규모 개발이라면 '뉴타운 개발'은 공공이 원하는 민간사업으로 적정규모의 생활권역을 대상으로 한 충분한 도시기반시설을 확충하는 종합적인 도시계획 사업이라고 볼 수 있다.

그러나 뉴타운 사업의 주요 목적인 "균형 발전"이라는 단어에 대해서는 아직도 모호한 점이 많다. 강북이 강남의 도시모습을 따라가야 한다는 것인지, 강남 주민들처럼 강북 주민들도 부동산으로 이익을 얻어 재산"균형"을 맞춰야 한다는 것인지, 혹은 강남에 비견할 만한 도시인프라가 강북에도 깔려야 한다는 것인지 많이 헷갈린다. 신도시로 개발했던 강남과 달리 기성 시가지의 재개발인 강북지역은 강남처럼 확실한 인프라를 갖기도 힘들고, 민간위주의 사업이다보니 용적률이나 주거 밀도도 강남보다 높을 수밖에 없다. 이러한 사실을 감안하면, "균형발전"이란 현실적으로 달성하기 힘든 목적이라 할 수 있다.

그림 2-20 | 뉴타운의 개발방식



10) 김세웅, 건축과사회 통권 제19호, 2010.3, page(s): 12-192

나. 뉴타운 사업 추진현황

서울시는 노후한 주거환경을 정비하고 서울의 균형발전을 위해, 2010년 2월 현재까지 총 35개의 뉴타운 및 균형발전촉진지구를 지정하여 사업을 진행하고 있다. 2002년 왕십리, 은평, 길음 등 3개의 시범 뉴타운 사업지구 지정을 시작으로 2003년 12개 지구, 2005년 11개 지구 등 3차에 걸쳐 26개 지구가 지정되었고, 2003년 5개, 2005년 3개 지구를 균형발전촉진사업지구로, 2006년에는 세운상가를 재정비 촉진지구로 지정하였다(표 2-22 참조). 뉴타운 사업을 지정면적별로 보면, 20~30만평 사이가 가장 많은 빈도를 보이고 있고, 100만평이상도 2개나 된다(표 2-23 참조). 착공 현황을 보면, 2006년 4개 구역을 시작으로, 2007년 7개 구역, 2008년 7개 구역, 2009년 6개 구역을 착공하였고 2010년 10개 구역을 착공하였다.

표 2-22 | 서울시의 뉴타운 지정지역

구 분	시 기	지정지역
시범 뉴타운	02.10.23	은평, 길음, 왕십리 등 3곳
2차 뉴타운	03.11.18	돈의문, 노량진, 한남 등 12곳
3차 뉴타운	05.12.15	장위, 북아현, 신림 등 11곳
균형발전 촉진지구	2003~2005	청량리, 미아 등 9곳
4차 뉴타운		부동산시장 안정을 위해 지정 보류 중

자료 : 서울시

표 2-23 | 서울시의 뉴타운 지정지역 면적 현황

면 적		지정지역
단위 : 평	단위 : m ²	
6~10만 평	200,000~500,000	4개(돈의문, 영등포, 왕십리, 천호)
15~20만 평	500,000~661,157	4개(방화, 중화, 신림, 상계)
20~30만 평	661,157~991,735	9개(시흥, 마천, 노량진, 북아현, 송인, 흑석, 증산, 전농, 답십리, 미아)
30~35만 평	991,735~1,157,024	3개(휘경, 가재울, 아현)
35~50만 평	1,157,024~1,867,851	3개(한남, 길음, 신길, 장위)
100만 평 이상	3,305,785 이상	2개(은평, 신정)

자료 : 서울시

다. 뉴타운 사업지구 사례 (은평 뉴타운)

은평 뉴타운이 위치한 구파발 지역은 서울의 북서권역 진입부로 고양시와 접한 도시외곽에 입지하여 북한산 국립공원을 비롯한 자연공원, 근린공원, 그리고 창릉천에 둘러싸인 천혜의 경관을 갖춘 지역이다. 이에 70년도부터 개발제한구역, 자연녹지지역, 군사시설보호구역 등의 이유로 개발 및 건축제한이 이루어졌던 지역이다. 그러나 입지적 여건 즉 판문점으로 통하는 통일로변이라는 점, 서울의 확장에 따른 지하철의 개통, 그리고 일산 신도시 개발에 따른 영향 등으로 제한이 완화되는 등 변화가 일기 시작하였다.

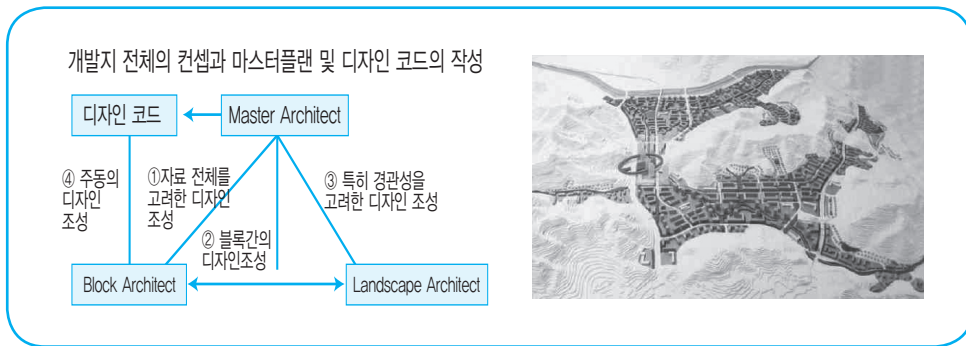
표 2-24 | 은평 뉴타운 사업개요

위치	은평구 진관내·외동, 구파발동 일원			
면적	3,492천㎡			
주택건설	16,172세대(임대 5,006, 분양 11,166)			
구분	계	1지구	2지구	3지구
면적(천㎡)	3,492	777	727	1,988
건립호수(세대)	16,172	4,660	5,134	6,378
사업기간	2004~2011	2004~2008.5	2004~2009	2005~2011

은평 뉴타운 사업은 강남의 고급주택수요와 주택가격 안정이라는 보다 근원적 목적이 깔려있는 포석이지만, 외형적으로는 서울의 공간적 양극화를 해소하기 위해 균형발전을 도모하고자 하는 큰 틀에서 출발하여 ‘리조트 같은 생태전원도시’와 ‘다양한 계층, 세대가 더불어 사는 도시’라는 개발 방향에 따라 자연, 경관, 커뮤니티, 문화가 어우러진 인간친화형 생태전원도시를 만든다는 목표를 지향하고 있다. 기성 시가지의 낙후된 불량촌에 대한 민간주도의 재개발정비수법에 대한 반성으로 공공부문의 역할을 증대하고 생활권 단위의 계획적 개발을 지향하고자 하는 것이며 도시적 여건에 따라 다양한 도시개발 방식을 활용하는 것이다.

제3기 민선시장의 시정 4개년 계획의 일환으로 뉴타운 정책을 기획하고, 03년 10월 은평 뉴타운 지구를 포함하여 3개 시범지구를 발표하였으며, 종전의 택지개발에서 보아왔던 평면적인 토지이용계획 수립에 우선하여 입체적인 도시개발 구상을 위한 도시설계·건축·조경 전문가 및 현상설계 1등 당선자로 구성된 소위 MA(Master Architect)라는 마스터 아키텍처를 통한 설계방식을 도입하였다.

그림 2-21 | 은평뉴타운의 개발구상과 설계방식



서울시는 SH공사를 시행자로 지정하고 보존과 개발이 자연환경과 조화되도록 계획, 국책사업으로 추진 중인 적정밀도의 국민임대주택건설을 포함, 주거·상업·생태·문화기능 등을 고루 갖춘 쾌적한 신시가지 조성함으로써 서민주거안정에도 기여하는 방향을 취하기로 하였다. 03년 7월, 총 12,500가구를 계획한 상태에서 03년 9월 1지구의 아파트 설계경기를 발표할 시 담·턱·옹벽·전신주·간판이 없는 '5무'와 더불어 사는 자연환경·이웃과 나눔이 있는 동네·견고 싶은 거리·가보고 싶은 곳·보기 좋은 공간의 '5유' 디자인 가이드라인을 제시하였다.

그림 2-22 | 은평뉴타운의 디자인 가이드라인

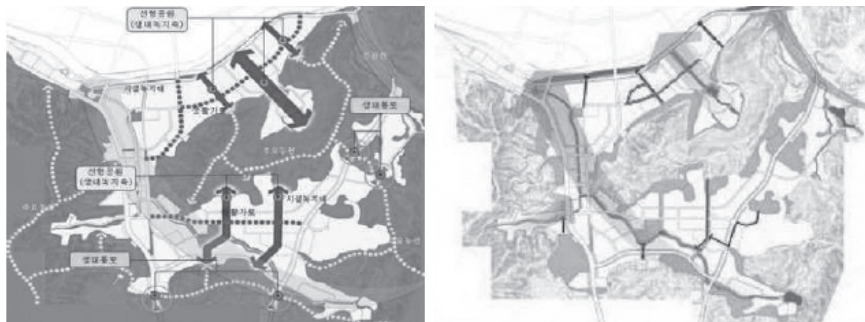


■ 제 2 장

03년 10월 서울시는 총 14,000(일반분양 9,250/ 임대 4,750) 가구를 공급할 계획을 수립, 발표하였는데, 사회통합개념에서 임대주택과 분양주택을 혼합배치 하였다. 이러한 사업규모는 환경영향평가를 바탕으로 계획된 것이며, 현재는 군사보호시설구역에 따른 높이제한도 최대 15층 이하까지로 완화되고 일부는 평균층수개념이 도입되었다.

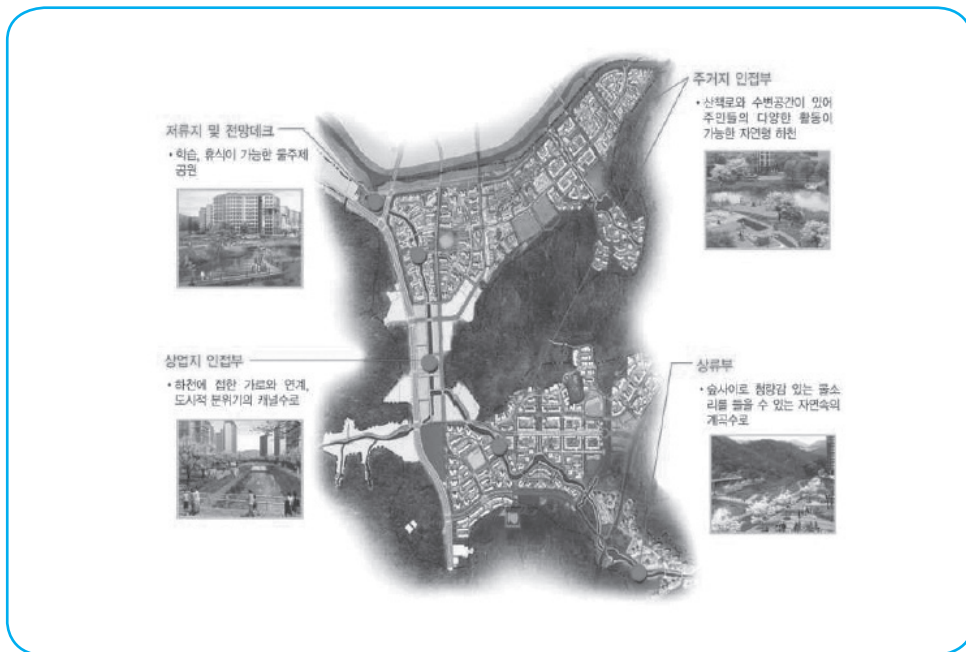
사업목표는 기본방향인 '생태전원도시'와 '다양한 계층과 세대가 더불어 사는 도시'를 만드는 것이다. 주변의 북한산 국립공원 등 천혜의 자연조건을 바탕으로, Green Network, Blue Network, White Network 라는 주제를 설정하였다. 창릉천과 진관근린공원을 연결하는 세 개의 선형 녹지축 및 진관근린공원과 남쪽 갈현 근린공원을 연결하는 두 개의 선형 녹지축은 물론 생태통로를 포함하여 Green Network를 구축하였다. 또한, 복개되거나 훼손된 실개천을 복원, 선형 수경축을 만들고 실개천 주변에 산책로와 자전거도로를 배치하였고 단지 내 숲이나 녹지축과 부분적으로 연결시키는 물 시스템의 Blue Network를 구축하였다. 바람의 통로 등 미기후적 요인을 감안한 도시개발 즉 창릉천, 물푸레골, 폭포동, 못자리골과 같은 찬바람 발생지역을 감안, 배치계획을 다루는 White Network를 고려하였다.

그림 2-23 | 은평뉴타운의 생태·녹지축



환경친화의 특기할만한 사업으로, 북한산과 서오릉 자연공원에서 창릉천으로 흘러내리는 실개천 4.7km 중 4.2km 구간이 복원된다. 실개천은 자연생태 환경으로 조성되고 곳곳에 아름다운 교량이 설치된다.

그림 2-24 | 은평뉴타운의 친환경 기법 도입



‘다양한 계층과 세대가 더불어 사는 도시’ 개념에서 자동차의 최소한의 통행으로 보행자 중심거리를 만들고 가로의 생활공간화를 지향하는 폭 20m의 ‘생활가로’를 지역주민 간의 교류를 활성화시킬 목적으로 도입함은 물론 지역주민 간의 커뮤니티 조성을 위해 100~200평 규모의 시민광장, 쉼터공간, 바비큐 공원 등의 장소를 제공하는 내용과 저밀 주거지역의 다양한 주택유형 건설을 포함하여 계획하였다.

그림 2-25 | 은평뉴타운의 다양한 주택유형



■ 제 2 장

공동주택은 총 7개 평형의 약 240개 타입으로 구성, 입주자의 다양한 수요와 선택폭이 가능하도록 설계하였다. 중정형 아파트는 평지용으로서 시가지의 가로변을 따라 활동적인 보행공간과 유기적으로 연계되며 내부에 한국 전통 마당 개념의 정원을 두고 둘러싼 배치로 주민 간 커뮤니티 형성에 기여한다. 연도형 아파트는 가로를 따라 사회적 공간과 활력을 제공한다. 1층에 상가나 주민 복지시설, 필로티 등이 계획되었다. 테라스형 공동주택은 경사지 등 자연지형에 순응, 양호한 일조와 훌륭한 조망을 제공한다. 타워형 아파트는 역세권을 중심으로 포진하여 도시의 조망권과 경관을 제고하는 랜드마크의 역할을 한다. 단독주택은 자연과 임상경관이 양호한 못자리골 주변과 진관사 진입주변에 위치한다. 또한 건축물을 저층과 고층이 조화되게 배치하되 생활가로변에는 저층 아파트 주동 배치로 시각적 중량감을 완화한다.

특기할 만한 개선 또는 첨단시설로는 쓰레기 지하수송관 자동수거와 자원회수시설, 유비쿼터스 정보도시화 시설, 신재생 대체 에너지 시설, 광역교통 개선, 자연환경 속의 보행천국 웰빙도시 실현, 교육인프라 기반조성, 친환경에너지 등의 인증 등이 있다.

표 2-25 | 은평뉴타운의 스카이라인(Skyline)



1지구



- 경관
 - 백운대와 서오릉 공원, 창릉천이 보이는 마을
 - 주변의 자연경관이 한눈에 들어오는 조망권 확보
 - 고층 상징 타워를 통한 미래지향형 이미지 조성
- 커뮤니티
 - 전원적 풍경을 배경으로 이상적 생태전원도시 실현
 - 유럽식 가로 블록구조를 도입한 새로운 중정형 주거
 - 편의시설과 주거를 결합한 One-Step 라이프스타일
- 자연환경
 - 자연경관을 최대한 고려한 주동배치 및 스카이라인
 - 녹지축 및 공원과 연계된 다양한 자연체험의 장 마련

2지구



- 경관
 - 주변의 자연경관과 어울리는 단지계획
 - 경관에 순응하는 스카이라인 및 통경축 계획
 - 단지별 장소성을 반영한 랜드마크 계획
- 커뮤니티
 - 생활가로를 중심으로 활기찬 가로공간 구성
 - 다양한 만남을 담아내는 외부공간 및 커뮤니티 시설계획
 - 주민교류 증진을 위한 클러스터 계획
- 자연환경
 - 풍부한 녹지공간 조성 및 생태공원 계획
 - 자연환경의 훼손을 최소화 및 녹지 네트워크 구축

3-1지구



- 경관
 - 도시와 자연의 흐름을 고려한 주동 배치
 - 보행가로와 내부마당을 연결하는 주동 배치
 - 지구 경관을 구성하는 포인트형 주동 배치
- 커뮤니티
 - 이웃과의 만남기회를 확대하는 생활가로
 - 다채로운 역사와 문화를 공유하는 문화공간
- 자연환경
 - 우수 및 자연지반을 활용한 물순환체계구축
 - 생태하천을 연계한 풍부한 생태체험의 기회 제공

2. 혁신도시¹¹⁾

가. 개요

혁신도시는 국가균형발전특별법 제18조 및 동법 시행령 제15조의 공공기관의 지방이전 관련 조항을 근거로, 수도권과 행정중심복합도시가 조성되고 있는 대전·충남지역을 제외한 전국 10개의 지역에서 약1,600만평의 부지에 총 30만 명의 인구규모로 추진되고 있다.

2005년 5월 27일 정부와 12개 시·도지사간 시·도별 배치 기본원칙과 방법에 대한 「공공기관 지방이전 기본협약서」가 체결되었고, 2005년 6월 24일 「공공기관 지방이전계획」이 국무회의에서 심의·의결됨에 따라 혁신도시 입지 선정 원칙이 발표되었는데, 그 핵심 내용은 다음과 같다.

첫째, 혁신도시는 수도권과 대전·충남을 제외한 각 시·도에 1개씩 건설하되, 인접한 시·도간에 공동으로 건설할 수 있다. 둘째, 혁신도시 입지는 효율성을 원칙으로 하고, 지역 내 형평성은 보완적으로 고려하여 선정한다. 셋째, 혁신도시 입지는 산·학·연·관의 상호교류를 촉진할 수 있고, 주거·교육·의료·문화·교통·통신 등 편리한 생활환경과 양호한 정주 여건을 구비할 수 있어야 한다. 넷째, 혁신도시 입지는 기존 개발지 또는 개발 중인 토지를 최대한 활용하여 신규 개발수요를 최소화한다.

11) 도시정보 2007년 2월호(No. 299), 2007.2

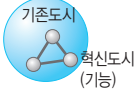
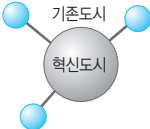
구체적인 입지선정 기준으로는 첫째, 혁신거점으로서의 발전 가능성, 둘째, 도시개발의 적정성, 셋째, 지역 내 동반 성장 가능성으로 이 중 지역경제 활성화와 연관된 사항도 포함되어 있다. 혁신도시 입지선정을 위한 평가기준에 따라 각 시도별로 「혁신도시입지선정위원회」를 구성하여 이 위원회에서 혁신도시 입지선정 기준에 적합한 후보지 평가 및 입지선정 과정을 수행한 결과 다음과 같은 도시들이 선정되었다.

- 전북(2005.10.28) : 완주군 이서면, 전주시 만성동 일원 488만평
- 경남(2005.10.31) : 진주시 문산읍 소문리 일원 106만평
- 광주·전남(2005.11.17) : 전남 나주시 금천, 산포, 봉황면 일원 380만평
- 대구(2005.12.1) : 대구시 동구 신서동 일원 132.8만평
- 울산(2005.12.1) : 울산시 중구 우정동 일원 84만평
- 강원(2005.12.4) : 강원도 원주시 반곡동 일원 105만평
- 경북(2005.12.13) : 김천시 농소면, 남면 일원 170만평
- 제주(2005.12.13) : 서귀포시 서호동 일원 18.5만평
- 부산(2005.12.22) : 공동주거지(강서), 3개의 기능군
(동삼동 매립지, 문현동 금융단지, 센텀시티)으로 이전기관 배치
- 충북(2005.12.23) : 진천군 덕산면, 음성군 맹동면 일원 275만평

나. 조성 여건 및 구상 방향

혁신도시의 기본구상안을 분석해 보면, 혁신도시의 공간적 입지와 상대적 규모, 그리고 계획부지의 형상 및 공간구조 등에 따라 모도시 내 입지형, 모도시 확장형, 모도시 인접형, 신도시형 등 4가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. 이러한 유형 구분에 따라, 현재 추진 중인 10개의 혁신도시를 간략히 정리 해보면 다음 표와 같다.

표 2-26 | 혁신도시 유형 분류

유형	기본구조	혁신도시명	주변도시
모도시 내 입지형		부산 제주	부산 서귀포
모도시 확장형		대구 울산	대구 울산
모도시 인접형		강원 전북 경북 경남	원주 전주·완주 김천 진주
신도시형		광주·전남 충북	나주·광주 진천·음성

다. 기본구상안 비교

1) 모도시 내 입지형(부산, 제주)

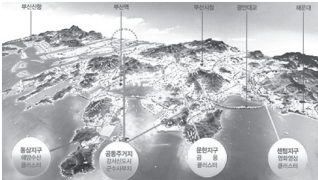
이 유형의 특징은 기존도시 내부의 기능활성화의 성격을 가진 혁신시설을 조성한다는 점이다. 이는 공간구성상 혁신시설들이 기존 도시공간에 의해 둘러싸이는 형태이나, 혁신기능의 역할 측면에서는 상당한 차이를 보인다.

부산 혁신도시의 경우는, 공동 주거지와 3개의 기능군(동삼동 매립지, 문현동 금융단지, 센텀시티)으로 이전기관을 분산배치하여 도시 활력의 새로운 중심기능 역할을 수행하도록 하고 있다. 그러나 부산시의 도시규모와 혁신기능의 입지규모를 고려할 때, 도시의 전체 기능의 변화를 주도하기 보다는 다른 계획과 병행하여 추진하는 것이 바람직할 것으로 파악된다.

제주 혁신도시의 경우도 그 입지가 서귀포시의 구시가지와 신개발지역 사이에 위치하여, 기존 도시의 내부에 입지한다는 측면에서는 부산 혁신도시와 유사한 측면을 가진다. 그러나 그 규모를 비교해 볼 때, 제주 혁신도시의 성공적 조성이 완료되면 도시 전체의 기능구성 변화를 주도할 수 있을 것으로 예상된다.

기본 구상에서 기능상의 특징을 살펴보면, 부산과 서귀포 두 도시 모두가 해양도시인 지리적 입지를 활용한 국제적 교류기능을 중심역할로 추구하고 있는 공통점을 가진다.

표 2-27 | 혁신도시 유형1 – 모도시 내 입지형

기본구상(안)	기본방향
 〈부산 혁신도시〉	· 부산시 장기 비전에 따른 기능별 산업클러스터 형성 · 산·학·연 연계를 위한 혁신지원 환경 조성 · 이전 기관별 소요부지 산정 및 합리적 배치 방안 설정 · 기존도시와 동반성장 환경 구비한 미래형 도시 건설
 〈제주 혁신도시〉	· 이전기관, 중심업무 기능, 업무지원 기능을 혁신도시 집중화 · 제주지방의 특색과 접근성을 갖춘 관광 쇼핑(명품)거리 조성 구상 · 서귀포 신도시와 혁신도시간 통일된 도시구조 구상 · 서귀포 신/구 시가지의 기존 공공시설과 연계 방안 모색

2) 모도시 확장형(대구, 울산)

이 유형은 대구와 울산 두 혁신도시 모두가 기존 택지개발 예정지구를 활용하여 기능을 확대하는 개념으로, 기존도시 외곽지에 선형으로 연결하여 조성된다. 이에 따라 기존도시와의 접합부가 선형으로 길게 발생하여, 기존도시와의 밀접한 유착형태를 유지할 수 밖에 없는 구조이다. 이로 인해 도시의 공간구조 또한 선형의 기능군 배분 구조를 가지며, 이러한 선형의 기능구조의 유기적 체계화와 모도시와의 연계성 확보가 공간구상의 주 핵심이 되고 있다.

또한 두 도시가 모두 대규모인 광역도시를 모도시로 하고 있기 때문에 독자적인 신도시이기보다는 기존도시와는 차별성을 가진 혁신지원형 기능을 수행할 것으로 파악된다.

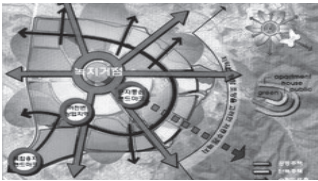
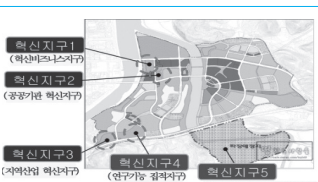
표 2-28 | 혁신도시 유형2 – 모도시 확장형

기본구상(안)	기본방향
 〈대구 혁신도시〉	· 복합지구에 주된 중심상업지구 계획 · 혁신지구의 중심상업지는 혁신도시 커뮤니티 공간을 조성하는 용도로 계획 · 주간선도로와 부간선도로가 적절한 간격으로 분리되어 지구 내 통과교통 억제
 〈울산 혁신도시〉	· 울산권의 주택수요에 대한 지속적이며 안정적인 주택공급 도모 · 친환경 에너지·생태환경도시 건설 · 자연과 사람이 조화되는 문화복합도시 구현

3) 모도시 인접형(강원, 전북, 경북, 경남)

이 유형은 큰 틀에서는 모도시 확장형과 유사하나, 기존도시와의 연결형태, 부지의 형상 및 모도시의 규모 등에서 그 차별성을 가진다. 즉 모도시 확장형에 비해서 상대적으로 부지의 형상이 정방형에 가까우며, 이로 인해 기존도시와 시가지가 일정 거리 이격되어 있거나 점점부가 짧게 나타난다고 할 수 있다. 이러한 결과로 해당 혁신도시의 성격이 모도시 연접형에 비해 상대적으로 독립적이고 독자적인 공간구조를 형성하고 있다. 또한 모도시의 규모가 인구 30만~60만내외의 중규모 도시(원주, 전주, 김천, 진주)로, 광역시급 규모에는 훨씬 못 미치는 규모이어서, 혁신도시가 충분히 주도적 혁신기능을 수행할 수 있는 여건을 가지고 있다고 볼 수 있다.

표 2-29 | 혁신도시 유형3 – 모도시 인접형

기본구상(안)	기본방향
 〈강원 혁신도시〉	· 산학연 연계배치를 통한 혁신창출 확산과 쾌적하고 살기 좋은 주거 환경조성 · 교육, 문화, 공원 등 우수한 정주여건 조성 · 지형을 활용한 혁신도시 조성 · 이전공공기관 중심으로 혁신중심지구, R&D, 상업 기능간 연계
 〈전북 혁신도시〉	· 혁신 거점의 형성 및 중심성 강화 · 연구에 적합한 입지환경 우선 · 농생명 클러스터의 발원지 · 자연지형 및 생태적 환경 존중 · Network의 강화
 〈경북 혁신도시〉	· 이전 공공기관간 유기적 연계를 통한 시너지 효과 극대화를 위한 공간 구조 구상 · 주변자연에 순응하는 친환경적 도시골격 구상 · 대중교통과 녹색교통 중심의 친환경 교통체계 구축 · 경부고속철도 김천역사를 중심으로 한 역세권 개발 구상
 〈경남 혁신지구〉	· 혁신도시와 진주도심 연계 · 중심상업, 혁신지구, 주거지 연계를 위한 U자형 및 내부순환도로체계 구축 · 학교, 근린생활시설, 공원, 커뮤니티센터 등 4개의 생활권으로 구성 · 외곽지역에 테마별 중심축을 조성하여 주변 지역과의 연속성 유지

4) 신도시형(광주·전남, 충북)

이 유형은 주변의 기존도시의 규모가 크지 않거나, 인접 대도시가 공간적으로 분절되어 있어 뚜렷한 모도시를 설정하기 어려워, 독자적 도시기능의 공간 구조를 설정해야하는 혁신도시를 의미한다. 이에 따라 상대적으로 부지의 규모 또한 대규모이며, 혁신기능의 파급효과 또한 공간적으로 넓게 작용한다고 할 수 있다. 이 중에서 충북 혁신도시의 경우 기존의 충주, 오송, 오창 등 상대적으로 원거리 기능과 조화된 기능의 수행이 요구되는 반면, 광주·전남 혁신도시의 경우 상대적으로 주도적인 기능의 역할수행이 필요한 도시라 할 수 있다.

표 2-30 | 혁신도시 유형4 – 신도시형

기본구상(안)	기본방향
 〈광주·전남 혁신도시〉	· 혁신도시 건설의 목표와 미래상을 구현하도록 설정 · 자연조건 및 풍수적 공간철학에 부합하도록 개발 · 전체 시스템에서 도시요소들의 조화 · 친환경적 공간구조 설정
 〈충북 혁신도시〉	· 중심상업축과 클러스터 기능축 중심의 십자형 도시중심축 구상 · 보조진입도로축과 주동방향축 중심의 2개의 근린생활권 구상 · 교육, 문화, 공공서비스 중심의 커뮤니티 경관가로 조성 및 물과 녹지가 통합된 생태순환체계 구축

3. 기업도시

가. 개요¹²⁾

기업도시란 다양한 정주형태의 하나로 기업이 생산과 경제활동을 위해 개발한 하나의 커뮤니티를 말한다. 즉 특정기업이 일정 지역을 소유하고 기업 활동에 필요한 제반시설의 설치는 물론 R&D 시설, 유통시설 등 연관 산업시설과 주거, 교육, 의료, 문화, 체육 등 정주시설을 복합적으로 건설하는 도시이다. 초기 기업도시는 주로 천연자원을 중심으로 고립된 지역에 위치하는 것이 일반적인 특징이었고, 이후 교통통신의 발달에 따라 입지의 제약성이 사라지게 되면서 기반시설을 활용할 수 있는 도시를 중심으로 입지하는 경향을 보여 왔다. 기업은 사익성을 추구하는 대표적인 집단으로 공익성을 추구하는 공공기관과 구분된다. 그러므로 종사자들을 위한 공공서비스를 제공하기 위해 설치되는 우체국과 같은 공공기관도 기업도시 내에 입주하게 될 때는 반드시 기업주의 허락을 받아야 한다. 경찰의 경우도 필요시 지방정부의 지원을 받아 파견형식으로 운영되고 있으며 기업이

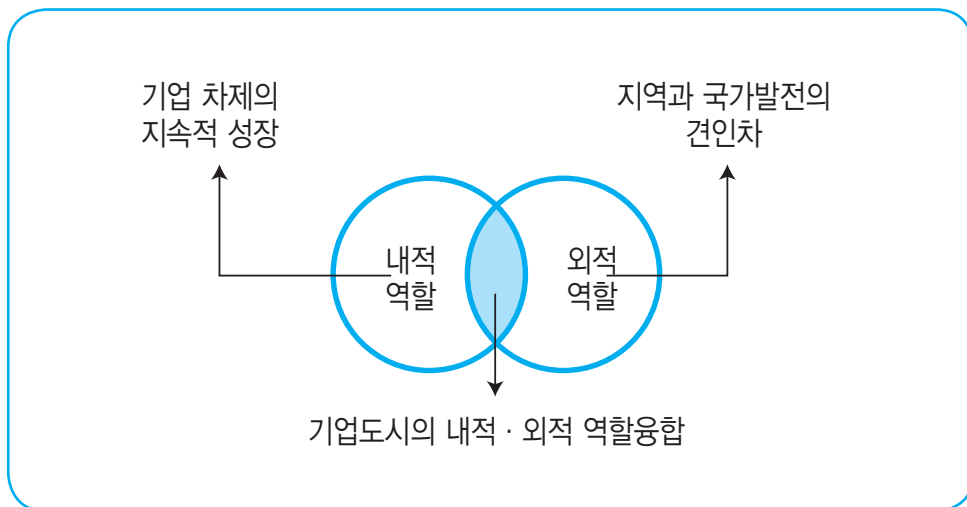
12) 강원발전연구원, 강원일보사, 성공적인 기업도시 조성을 위한 대토론회, 2005

직접 관리 및 감독의 책임을 지고 있다. 기업주는 근로자들을 위한 주택을 건설하여 임대만을 하지 분양은 하지 않으며 따라서 근로자들이 토지를 매입하여 주택을 건설하는 것이 허용되지 않는다. 그리고 노동자들의 복지를 위해 기업은 도시 내 복지시설과 슈퍼마켓과 같은 편의시설을 자체적으로 운영하고 이를 하나의 노사간 결속을 꾀하는 수단으로 활용하는 경우도 다분히 있었다.

고전경제이론에서는 기업도시를 로컬 모노폴리(Local Monopoly)에 비유하였다. 그 이유는 기업이 약국, 상점은 물론 신문사까지 독점하여 운영하였고 노동자들은 기업소유의 도서관에서 책을 빌리고 기업이 운영하는 식당에서 식사를 하며 거리의 모든 간판이 모두 동일 기업의 이름을 가지고 있기 때문이다. 또한 기업도시는 덩트 베이스(Dept Base)의 경제로도 표현된다. 그 이유는 노동자들이 기업 신용카드를 이용하여 자동차에서 텔레비전에 이르기까지 그 기업이 생산한 모든 제품을 구입하여 항상 빛을 진 상태로 살아가기 때문이다.

기업도시의 필요성에 근거하여 기업도시가 수행하는 역할을 기업차원의 내적 역할과 지역 및 국가차원의 외적 역할로 나누어 볼 수 있는데, 내적 역할은 기업활동의 자원을 보장하고 고도의 생산기반을 제공함으로써 부가가치를 극대화하고 기업의 지속적인 성장을 가능하게 해 주는 것을 의미하고, 외적 역할은 지역의 일자리와 소득을 창출하며, 지역경제를 활성화하는 지역사회적 역할과 기업활동하기 좋은 나라를 선도하고 국가균형발전을 견인하는 거점역할, 그리고 외국기업의 입지를 촉진하고 외국과의 교류거점 역할을 수행하는 것을 의미한다. 기업도시는 이 두 역할이 만나는 곳에 존재한다(주성재, 2004a, 16-17; 주성재, 2004b, 7)(그림 2-21).

그림 2-26 | 기업도시의 내적·외적역할



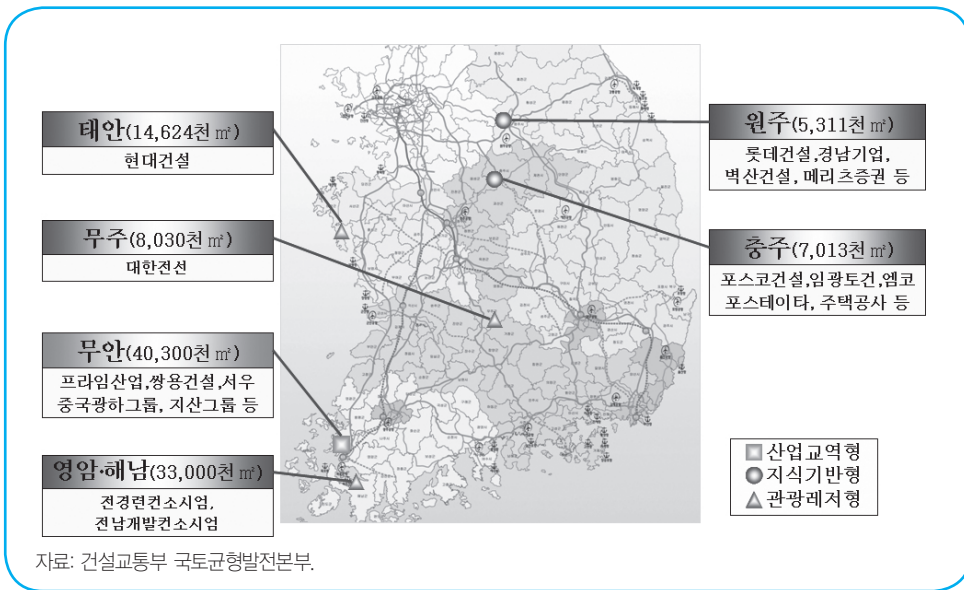
기업도시는 지방의 경제적인 자립도를 확충하고 민간자본을 활용한 도시개발을 통해 기업의 국내투자를 확대하며 지역경제를 활성화하고자 추진하게 되었다. 2003년 10월 전국경제인연합회는 기업의 투자유치 고취와 일자리 창출을 위해 기업도시 개발을 정부에 제안하였다. 이에 정부는 민간기업의 국내투자를 촉진하고 지역발전을 통한 국가균형발전의 견인차로 활용한다는 차원에서 전국경제인연합회의 제안을 긍정적으로 수용하여 특별법 제정을 추진하여 2004년 6월 「기업도시개발특별법안」을 마련하였고 관계기관·전문가·시민단체 등과 협의 및 의견수렴 과정을 거쳐 2004년 12월 31일 제정·공포하였다.

기업도시는 산업입지와 경제활동을 위해 민간기업 주도로 개발되는 도시로서, 기업 자신이 필요한 용지를 개발하여 생산·연구개발 등 유관 산업과의 연계성 및 효율성을 극대화함과 동시에 정주에 필요한 주택·교육·의료 등 자족적 복합기능을 가진 도시를 말한다. 기업도시는 주된 기능에 따라 산업교역형·지식기반형·관광레저형·혁신거점형으로 분류된다. 그리고 시행자가 산업투자보다 부동산 개발에 치중하는 것을 방지하기 위하여 시행자가 기업도시 조성 토지의 일정 면적을 직접 사용하도록 의무화하고 있다.

정부는 기업도시를 추진할 수 있는 법적 근거가 마련됨에 따라 기업도시 개발사업을 조기에 가시화하여 지자체의 관심을 제고하고 기업의 적극적인 투자를 유도하기 위해 시범사업을 추진하였다. 이를 위하여 2005년 1월 시범사업 추진계획을 고시하여 4월 시범사업을 접수한 결과 8개 지역(산업교역형: 무안, 지식기반형: 충주, 원주, 관광레저형: 태안, 영암·해남, 사천, 무주, 하동·광양)이 신청하였으며, 이들에 대한 현지조사와 평가 작업, 기업도시위원회의 심의 등을 거쳐 사천과 하동·광양을 제외한 6개 시범사업이 2005년 8월 최종 선정되었다.

각 사업별 참여기업과 지방자치단체 주도로 전담기업을 설립하고 개발계획을 수립 또는 승인하는 등 순조롭게 시범사업이 추진 중에 있으며, 2007년 7월 기준으로 6개 시범사업 중 태안·원주·충주사업은 개발계획이 승인되었고, 무안·무주사업은 개발계획 승인을 위한 절차를 이행하고 있다. 개발계획이 수립됨에 따라 충주 기업도시는 2008년 7월 1일 기공식을 하였으며, 여타 시범도시는 실시계획을 수립 중에 있다. 기업도시 건설에 따라 민간기업 투자 활성화, 지역의 일자리 창출, 국가균형발전에 대한 전반적인 효과가 있을 것으로 전망된다. 원주·충주 등 6개 기업도시 사업 기간은 대부분 2012년 전후로 설정되어 있다.

그림 2-27 | 기업도시 시범사업 위치도



나. 기업도시의 유형 및 특성

2004년 12월 제정된 기업도시개발특별법은 기업도시의 유형을 다음 4가지로 구분하고 있다. 먼저 산업교역형이다. 제조업과 교역위주의 기업도시를 말하며 미개발지에 대규모 공장이 입지하여 도시가 개발되거나, 기존 도시에 대규모 기업이 입지하여 특정 기업도시화 되는 경우이다. 다음 지식기반형이다. 연구개발 위주의 기업도시로 다수의 학교, 연구소, 벤처기업 등이 집적된 도시를 말한다. 요컨대 미국 실리콘밸리나 영국의 캠브리지형의 기업도시를 들 수 있다. 다음 관광레저형이다. 이는 관광, 레저, 문화 위주의 기업도시로 경관 양호지 등에 관광레저산업 위주로 형성되는 도시를 말한다. 미국의 디즈니랜드나 월트디즈니월드와 같은 대규모 관광지를 들 수 있다. 마지막으로 혁신거점형 기업도시이다. 이는 정부의 공공기관 이전 등의 집적을 통해 혁신을 창출할 목적으로 건설되는 기업도시를 말한다.

그런데 기업도시의 본고장인 미국은 기업도시의 유형을 지식기반형, 산업교역형 또는 관광레저형 등으로 구분을 하지 않고 기업도시를 누가 설계했느냐에 따라 구분한다. 요컨대 전문가 중 도시계획가들에 의한 설계인지, 아니면 건축가들이 중심이 된 설계인지, 또는 양쪽이 어느 정도 참여를 했는지, 그리고 완전히 외부 전문가들에 의한 설계인지, 아니면 기업도시 자체 근로자들에 의한 설계인지에 따라 구분된다.

기업도시는 신도시와 차이점이 있다. 신도시라고하면 1980년대 말에서 1990년대 초에 서울의 주택난과 부동산 투기대책으로 마련된 일산, 분당 등을 들 수 있는데 이들은 모두 정부 주도로 개발되고 민간기업은 건설단계에서만 참여하였다. 또한 이들 도시는 모두 한국토지공사가 토지매수 및 수용, 택지조성 등의 토지개발을 담당하였고, 민간기업은 건설만 담당한 대표적인 주거중심의

도시이다. 한편 기업도시는 산업단지와의 차이가 있다. 기업도시는 민간기업이 주체가 되어서 도시 개발에 나선다는 점에서 공공부문이 강조되는 기존 산업단지와 구분된다.

구미, 창원, 안산 등은 정부가 산업단지로 개발한 후 민간기업이 공장을 건설하여 도시로 발전된 대표적인 예이다. 한편 포항, 울산은 기업이 공장을 건설한 후 주거기능이 뒤따라 개발된 도시로 표면상으로는 기업도시와 유사한 특징을 갖는다. 그런데 현재의 포항이나 울산 모두 그 지역을 기업이 소유한 것이 아니라 시정부와 함께 존재하고 있다는 데서 이들 지역을 기업도시라고 부를 수는 없다. 기업도시는 기업이 필요한 곳에 인간의 창의력과 활력을 이용해 주택, 의료, 교육, 문화 등 자족적 복합기능을 갖도록 개발함으로써 투자비를 절감할 수 있고 또한 산업단지보다 개발기간이 짧으며 산업입지와 기업투자가 동시에 발생함으로써 경제적 파급효과가 크다는 것이 장점이라 할 수 있다.

표 2-31 | 기업도시와 기존 산업단지와의 비교

구분	기업도시	기존 산업단지
입지선정	민간기업	공공(민간기업 제한적 참여)
개발주체	민간 원칙 민간+공공도 가능	공공 원칙 민간은 자기 직접사용분에 한하여 개발 가능
개발절차	단지조성과 분양이 동시진행 사업시행자 자율분양 입주업종규모 자율적 선택	선개발, 후입주기업 모집 입주업종, 업종규모 등 제한
인허가의제	41개법 88개 조항	19개법 39개 조항
생활여건	교육·의료·문화 등 복합도시로 정주여건 마련	생산기능 위주 개발로 정주여건 부족
조세감면	사업시행자 : 소득세·법인세 3년 50%, 2년 25% 감면 입주기업 : 소득세 및 법인세 3년 100%, 2년 50% 감면 지방세 : 15년 범위 내에서 지자체가 자율결정	사업시행자 : 없음 입주기업 : 소득세 및 법인세 4년간 50% 감면 (농공단지), 재산·종토세 5년간 50% 감면

기업도시는 다음과 같은 몇 가지 측면에서 특징을 가지고 있는데 이는 한국형 기업도시와는 별개의 것으로 이해되어야 할 것이다.

첫째, 기업도시의 소유주체는 개인이나 그 가족이다. 기업은 생산성 향상과 사익성 추구를 위해 설립되므로 당연히 의사결정에 신속성이 요구된다. 따라서 기업도시는 개인 사업가에 의해 설립되고 그 가족에 의해 운영되며 이후 그 가족에게 이전된다.

둘째, 기업도시는 거의 모두 노조를 인정하지 않는다. 기업의 설립목적이 생산성 향상과 사익성 추구이므로 기업의 이 같은 설립취지를 달성하기 위해서 노조를 인정하지 않는다. 하지만 기업은

노조가 없으면서도 노동자들이 불만을 갖지 않도록 노동자들이 원하는 노동환경을 조성하기 위해 부단히 노력한다.

셋째, 기업은 기업도시 내 토지를 임대는 하지만 분양은 하지 않는다. 기업이 노동자들을 위해 제공하는 주택은 모두 임대주택이다. 외부로부터 기업이 모든 것을 독점하는 독과점식 운영이라는 비판을 피하기 위해 경우에 따라 외부 상인 등의 입주를 허용하는데 이 또한 토지의 분양이 아닌 임대형식이다.

공공기관이 우체국 등 공공시설을 입지시킬 때도 기업으로부터 토지를 임대하여 위치시켜야만 한다. 기업은 토지의 소유 및 관리권을 가지고 있음으로 인하여 노동자들을 직·간접적으로 통제하는 주요 수단으로 활용하기도 한다.

넷째, 기업도시는 물론 도입기능에 따라 달라질 수 있지만 일반적으로 100만평을 넘지 않는다. 기업도시의 본고장인 미국의 경우 기업도시는 우리와 같이 기업도시라고 불리기보다는 컴퍼나타운으로 불리고 있다. 이는 우리의 기업도시개발특별법이 기업도시의 규모와 유형을 정하고 유형별 기업이 의무적으로 사용해야하는 비율을 규정하고 있는 것과 대비된다. 그러나 도시규모는 도입기능에 따라 달라질 수 있으므로 면적 규모에 크게 구애받을 필요는 없을 것으로 본다.

이러한 특징들은 우리의 경우와 대비된다. 우리의 경우 기업도시 건설을 위해서는 이와 같이 기업들이 주도적인 역할을 해야 하지만 현재는 지자체가 선도하고 있다. 이는 현재의 법·제도적 여건으로서는 기업참여가 제한적일 수밖에 없기 때문이라 할 수 있다. 즉 기업도시개발특별법이 너무 공익성을 강조하고 있어 사익성을 추구하는 기업의 생리와는 맞지 않기 때문에 기업이 외면하게 됨으로서 지자체가 선도하지 않을 수 없는 입장이다. 따라서 법은 있으나 실현성에는 문제가 따를 수밖에 없다. 그러므로 우리의 기업도시는 기업주체의 순수기업도시라 하기보다는 변형된 한국형 기업도시라고 부르는 것이 보다 적절한 표현일 것 같다.

그림 2-28 | 충주기업도시의 조감도



그림 2-29 | 무안기업도시 조감도



2011 경제발전경험모듈화사업
한국형 신도시 개발

제3장

한국형 신도시정책의 추진방법

제1절 유형별 추진체계

제2절 유형별 법·제도 분석

한국형 신도시정책의 추진방법

제1절 유형별 추진체계

1. 산업적 기능을 수용하는 신도시

1960년대 이래 정부는 시기별로 다양한 정책목표 달성을 위하여 신도시를 건설하여 왔다. 1970년대까지는 경제성장을 지원하기 위한 목적으로 비수도권에서 산업단지와 그 배후도시로서의 신도시를 건설하였다. 이러한 산업기능을 수용하기 위해서 ‘산업입지에 관한 특별법’이 주요한 법제도적 추진체계였다. 경제성장을 달성하기 위한 산업기능의 발전을 위해 제도적 정비체계로서 ‘산업입지에 관한 특별법’이 주요하게 작용하였다.

산업기지개발촉진법은 대규모의 산업기지를 효율적으로 개발하기 위하여 그 개발방법 및 절차를 규정함과 아울러 개발사업을 담당할 주체로서 산업기지개발공사를 설립하는 것을 목적으로 1973년 12월24일 법률 제2651호로 제정된 것이다. 그러나 1990년 1월 13일 제정·공포된 ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’은 당시의 공업입지 관련 법률 및 제도가 복잡하여 공업입지의 원활한 공급이 어렵고 토지의 합리적 이용과 국토의 균형발전을 저해하고 있다는 판단 아래 ‘산업기지개발촉진법’ 및 ‘지방공업개발법’과 ‘농어촌소득원개발촉진법’의 일부를 통합·개편한 법이다.¹³⁾

‘산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법’을 통하여 기존의 많은 개발관련법이 요구하는 각종 인·허가의 절차나 승인과정을 생략함으로써 개발사업을 효율적으로 추진하는 동시에 개발기간도 단축시킬 수 있는 제도적 근거였다.

산업입지 및 개발에 관한 법률의 특별법을 제정하여 적용함으로써 사업 시행자 및 입주기업의 지원이 타사업(공업용지조성사업, 토지구획정리사업 등)보다 유리하여 사업시행의 주류를 이루었으며, 또한 비교적 단기간에 공영개발을 시행함으로써 사업시행의 효과가 극대화되었고 개발이익의 공유화로 도시기반시설에 재투자할 수 있었다.

13) 서울대학교, 이종우, 한국 신도시 개발의 변천에 관한 연구, 1995

반면 단점으로는 도시계획 공간에 순응하는 계획수립에 한계(도시공간구조 왜곡)가 발생되었고, 또한 주로 사업을 공공위주로 시행함으로써 민간의 개발 참여에 제약을 둔 결과가 되었다. 또한 특별법으로 시행함으로써 계획적 개발이라는 이념과 상치되고 법체계상 혼란이 가중되었으며(도시계획심의 없이 추진 : 산업입지심의위원회만 통과), 도시계획상 공간구조가 왜곡 되었다.

이에 대한 개선방안으로서 민간개발 활성화 및 적극적인 주민참여를 제도화시키고 도시계획에 순응하는 개발계획을 수립해야 한다.

재원의 조달방안은 시행자의 부담이 원칙이나 국고보조, 선수금, 이용자 부담금 및 원인자 부담금, 수익자 부담금 등으로 사업에 필요한 재원을 확보하였다.

표 3-1 | 산업입지 및 개발에 관한법률에 의한 사업의 주요내용

구분	주요내용
목적	산업단지개발
사업주체	원칙 : 국가·지자체·산업단지개발공사
	예외 : 국토해양부장관은 산업단지개발사업을 효율적으로 시행하기 위해 그 사업의 일부를 그 외의 자로 하여금 시행하게 할 수 있음
	수탁 : 사업시행자는 산업단지개발사업 중 산업단지지원시설의 건설과 공유수면의 매입에 관한 사업을 국토해양부장관 또는 정부투자기관에 수탁시행 가능
개발용도	공업용지, 공업항 및 항만시설, 용수공급시설, 도로·철도·궤도·운하 및 저수지시설과 이와 직접 관련되는 유통업무 시설, 전기 등 수급시설, 하수도의 종말처리시설, 공공건축물의 건축, 주택단지 조성 등
용지의 취득	전면매수방식 및 공유수면 매입을 원칙으로 함. 예외) 환지방식
용지의 공급	관리할 자에게 인계 또는 양도, 공공시설 및 토지 등의 무상귀속(단, 종래의 공공시설 중 공용의 청사 등 공용물의 건축예정지 제외)
비용의 부담	시행자 부담 원칙 : 국고보조, 선수금, 이용자부담금 및 원인자부담금, 수익자 부담금

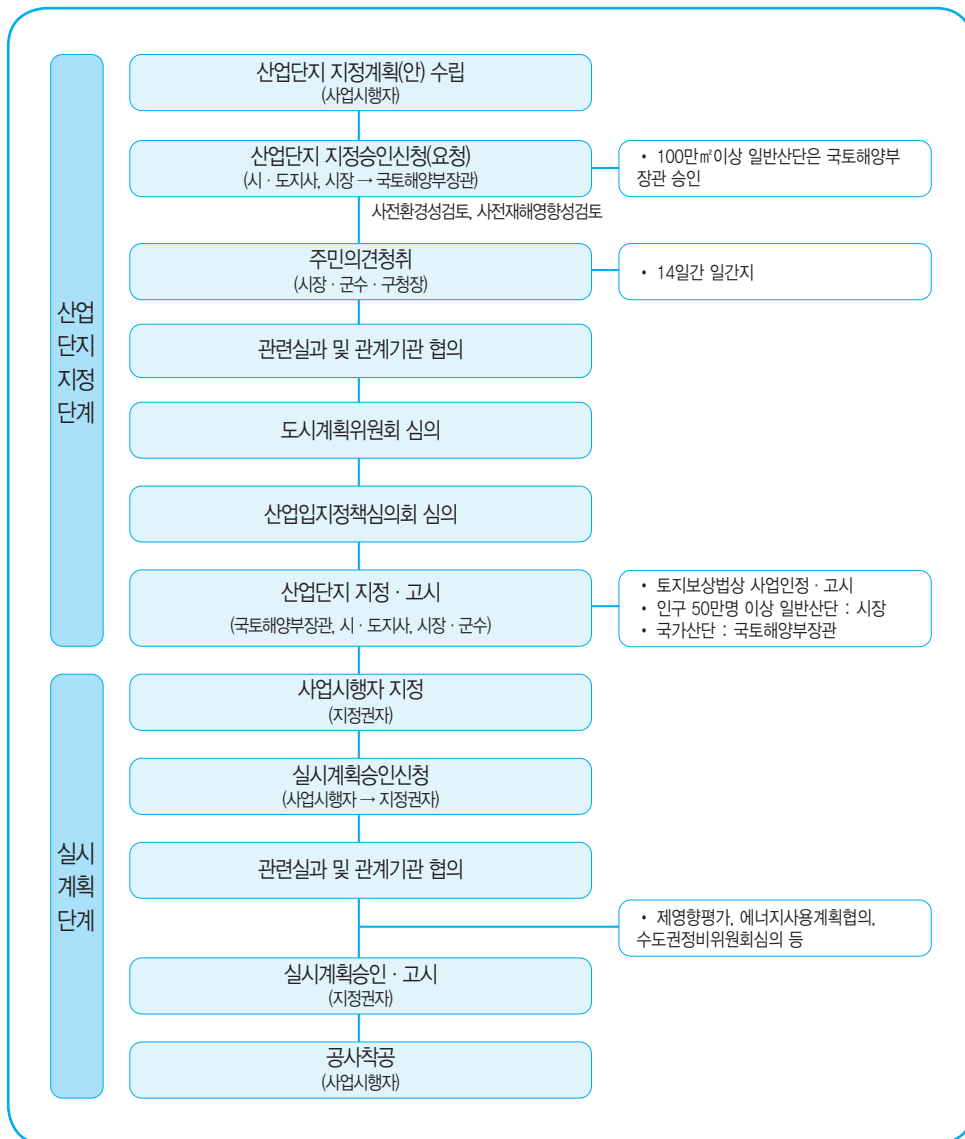
‘산업입지 및 개발에 관한 법률’에 의해 최초로 개발된 반월지구의 신공업도시 개발은 개발지구 내 우량 농경지의 잠식이나 서울 지역 소재 공장의 이전 용이성 등 제반 여건을 고려하여 1976년 9월 21일자로 결정 고시되었다. 당시에 설정된 신공업도시 개발의 기본적 방향은 서울 지역 소재 공장 및 관련 인구를 분산 수용하고, 서울 지역으로 유입되는 인구를 흡수하며, 서해안 개발의 거점이자 향후 신도시 개발의 적절한 모델이 되는 자기완결적인 도시를 건설하는 것이었다.

이를 위해 지방자치단체가 개발 주체가 되어 추진된 기존의 개발방식과는 달리 국가적 차원에서 건설부 주관 하에 정부의 7개 부처가 협조하면서 산업기지개발공사를 시행 주체로 하여 구체적 인 개발 계획이 진행되었다. 서울 지역으로부터의 인구분산과 공단 종업원 및 관련 인구들의 편의를 도모하기 위해 공업단지의 조성과 함께 신도시의 개발도 동시에 시행하기로 계획되었다. 원래는

1986년에 인구 20만 명 규모를 수용하는 신공업도시를 계획했으나 1985년 계획을 수정하여 2001년에 인구 30만 명을 수용하는 중규모 도시 건설로 방향을 전환하였다.

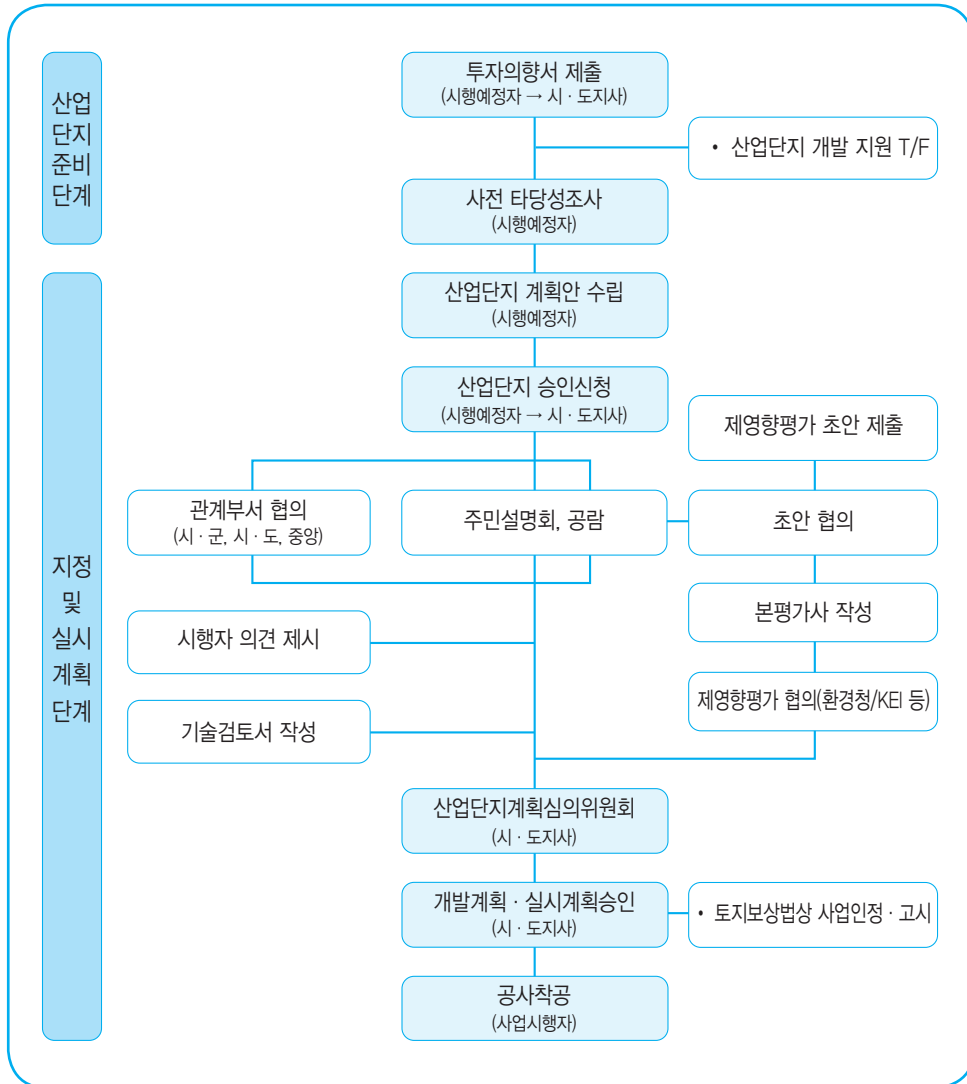
‘산업입지 및 개발에 관한법률’의 제6조 등에 의하여 개발계획을 수립하여 산업단지로 지정받고, 동법 제17조등에 의하여 실시계획승인을 받아 산업단지 개발사업을 시행한다.

그림 3-1 | 산업단지개발사업 추진절차(산업법 기준)



‘산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법’ 제7조에 의하여 투자意向서를 제출하여 사전 타당성조사 후에 동법 제15조에 의하여 산업단지계획승인을 받아 산업단지 개발사업을 시행한다.

그림 3-2 | 산업단지개발사업 추진절차(특례법 기준)



2. 주택공급을 목적으로 하는 신도시

부동산 투기의 과열로 인하여 지가 및 주택가격의 급등현상이 나타나자 도시영세민 및 무주택자의 주거생활의 불안으로 인해 사회적 문제의 해결책으로 1980년 8월 공동주택 및 택지개발 기본계획이 수립되었고 신도시개발을 효과적으로 추진할 수 있는 방안으로 '택지개발촉진법'이 제정되었다.

「택지개발촉진법」의 제정은 1980년대 이후 오늘날까지 도시관리와 개발행태에 지대한 영향을 주고 있다. 이 법은 주택공급의 양적 목표를 단기간에 달성하고 필요한 택지를 효과적으로 공급하기 위해 제정되어 토지의 매수나 수용 등 토지개발사업을 효과적으로 추진할 수 있는 제도적 근거가 되어, 분당을 포함한 수도권 5개 신도시가 개발되었다.

전문 34개 조와 부칙으로 이루어진 이 법은 그 목적을 주택용지의 대량공급에 두고 있다는 점에서만 다를 뿐, 또 하나의 산업기지개발촉진법이라 할 수 있을 만큼 개발방법이나 성격에서 많은 유사점을 갖고 있다. 공영개발을 강력히 뒷받침하기 위한 법제도라는 점뿐만 아니라 허가와 승인에 대한 의제 규정으로 택지개발사업의 효율적 추진을 담보하고 있다는 점에서 그러하다.

또한 이 법은 산업기지개발촉진법과 비교하여 사업주체가 국가·지자체·토지공사·주택공사 등으로 다원화되었으나, 국가 주도에 의한 공사의 활용이라는 점에서는 동일하다. 또한 도시계획법·토지구획정리사업법·주택건설촉진법·국토이용관리법·농지확대개발촉진법·산업기지개발촉진법 등을 포함한 18개의 법률이 정하는 허가·규제·동의·승인 등의 절차를 관계기관 사전협의라는 간소화된 절차를 통해 배제할 수 있다는 점에서도 산업기지개발촉진법과 다름이 없다.

표 3-2 | 택지개발촉진법에 의한 사업의 주요내용

구분	주요내용
목적	택지의 취득·개발·공급
사업주체	국가·지자체·NH공사 가운데 국토해양부장관이 지정하는 자
대상지역	택지개발예정지구(도시계획구역과 그 주변지역 중 택지수급계획에 의거 택지의 집단적 개발을 위하여 지정한 지역)
개발용도	택지(주택건설용지·공공시설용지)
사업규모	법상 명시적 근거규정은 없음
용지의 취득	전면매수방식을 취하나 예외적으로 한지방식을 취할 수 있음

한국의 신도시의 개발주체와 방식은 국가주도형 및 개입형의 국가의존형을 형식적으로 취하고 있으나 그 간의 신도시 개발주체를 보아도 한국토지주택공사가 실질적인 개발주체기관으로 그 역할을 해왔으며 그 후에 지방자치단체가 이를 위임하는 형식의 전형적인 관주도형의 도시개발방식이

다. 그러나 이러한 관주도의 개발방식 조차도 개발 대상별로 주체가 분리되어 다원화되는 과정에서 많은 문제점을 야기시키고 있다.

신도시의 개발 방식은 사업의 시행주체에 따라 공영개발 방식과 민간개발 방식으로, 토지수용 방식에 따라 전면매수 방식과 부분매수 방식으로 구분하고, 개발의 시기에 따라 단계적 개발과 전면 개발로 분류할 수 있다.¹⁴⁾

대부분의 신도시가 공영개발 방식을 취하고 있으나 실질적으로는 택지 취득 후 민간 기업에 의해 개발되어 일반인에게 분양되는 방식을 취하여 사실상 민간의존형 도시개발 형태인 것이다. 이러한 특징을 보일 수 있었던 가장 큰 요인은 주택분양이 신도시 개발에 주종을 이루었기 때문이다.¹⁵⁾

표 3-3 | 신도시 개발방식의 분류

구분	세분류	특징
시행주체	공영개발 방식	- 정부의 지도·감독하에 공사가 신도시개발에 따라 개발 - 공익적 사업 추진 : 인구분산, 경제개발
	민간개발 방식	- 민간개발사업자가 도시개발 - 국가정책과는 관계없이 시장경제의 원칙에 따라 이익추구 목적
토지수용방법	전면매수 방식	- 토지수용의 방법으로 전면매수
	부분매수 방식	- 기존의 개발형태를 보존하며 토지만 협의매수
개발시기	단계적 개발	- 장기 개발계획 하에 점진적으로 개발
	전면 개발	- 일시에 전체 신도시를 종합적으로 개발

신도시 건설의 소요재원은 분양선수금, 토지채권, 토지매각대금, 국민주택기금에서 조달되었다. 전체 투자액의 30% 이상이 분양선수금으로 조달되어 선수금에 대한 의존도가 높다. 사업초기에 필요한 재원은 선수분양금 및 토지채권 발행을 통해 조달하고, 용지가 조성된 후 토지매각을 통해 상환하였으며, 산본 신도시의 경우 토지 선수금 대신 당시 사업시행기관인 주택공사가 자체기금을 활용한 예도 있다.

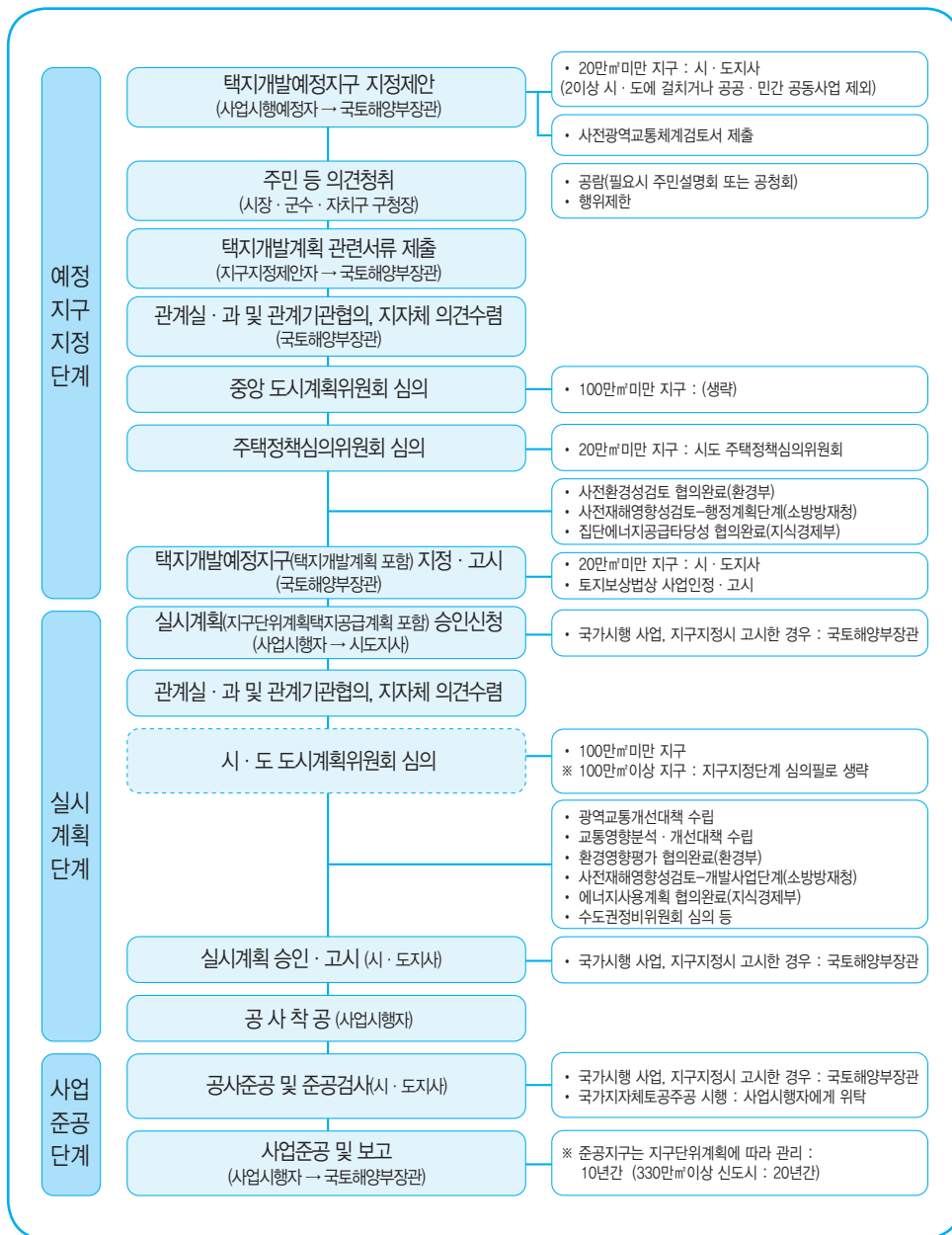
정부의 신도시 개발계획에 의한 신도시 건설비용은 택지조성 및 기반시설 설치비용에 불과하고 주택, 상업업무시설 등 도시조성을 위해 필요한 실질적 건설비용은 대부분 민간부문에서의 부담이었지만 전체 사업비에는 포함되지 않았다. 신도시 건설사업이 막대한 자금이 소요되는 국가적 사업임에도 불구하고 국가나 지방자치단체의 사업비지원이 미비하였고, 공공기금의 성격을 갖고 있지만 사실상 소비자 금융이라고 할 수 있는 국민 주택기금의 지원도 미비한 것으로 나타났다.

‘택지개발촉진법’ 제3조에 따라 지정권자는 예정지구 지정시 동법 제8조에 따른 택지개발계획을 수립하고, 동법 제9조에 따라 사업시행자는 실시계획을 승인받아 사업을 시행한다.

14) 한국토지주택공사, 신도시 및 공업단지 준공 후 사후관리방안에 관한 연구, 1996.

15) 서울대학교, 이종우, 한국 신도시 개발의 변천에 관한 연구, 1995.

그림 3-3 | 택지개발사업 추진절차



3. 복합적 기능을 수용하는 신도시

가. 행정중심복합도시

수도권 과밀해소와 국가균형발전을 위해 신행정수도 건설사업을 추진하였으나, 헌법재판소의 위헌 결정으로 중단되었다. 위헌 결정에도 불구하고 국가경쟁력 강화와 국민의 삶의 질 향상을 위해 국가균형발전을 선도하는 구심적 역할을 수행할 수 있도록 행정중심복합도시 건설을 추진 중이다.

표 3-4 | 행정중심복합도시 추진단계별 주요 사업내용

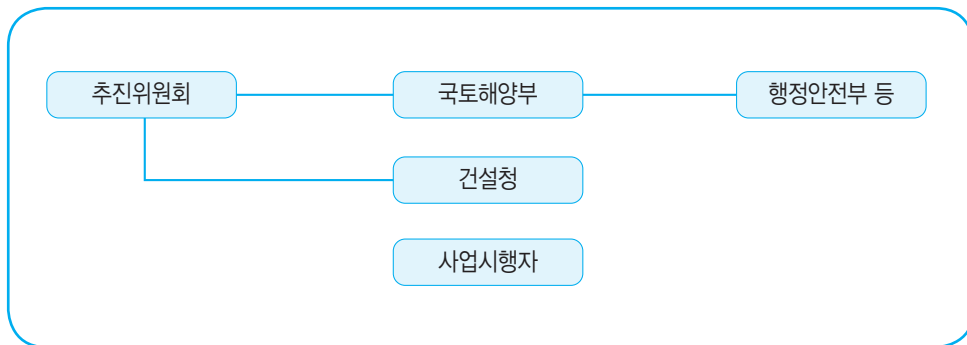
추진단계	주요사업
준비단계 (~ 2005년 상반기)	특별법 제정(05.3), 예정지역 및 사업시행자 지정(05.5), 이전계획 수립(05.5)
계획단계 (~ 2007년 하반기)	기본계획·개발계획 수립(05.6~06.12), 실시계획 수립(05.9~07.3), 용지매입 착수(05.12), 건설청 설치(06.1)
건설단계 (~ 2011년 말)	부지조성 공사 착공 및 청사 건축 착수
(~ 2012년 이후)	행정기관의 단계적 이전 및 주민 입주 개시

행정중심복합도시시는 추진위원회, 건설청, 국토해양부, 행정안전부, 그리고 사업시행자와의 긴밀한 협력으로 추진되고 있으며, 사업을 성공적으로 완수하기 위해 행정기관 이전계획, 기본계획, 개발계획 등을 수립하는 과정에서 여러 전문가와 국민의견을 적극적으로 수렴하고 있다.

표 3-5 | 행정중심복합도시건설 추진주체

구분	내용
추진위원회	추진위원회 위원장: 국토해양부장관·민간위원장 기능: 행정중심복합도시 건설관련 주요정책사항에 대한 심의
	추진위원: 행정안전부 차관 관계부처 차관 및 건설청장 등 9인(당연직위원)과 관계분야 전문가 14인(위촉직 위원)
자문위원회	기능: 추진위원회의 각종 심의사항 등에 대한 자문
건설청	예정지역 관리, 개발계획 수립, 실시계획 승인, 사업 준공검사, 기반시설 설치계획 수립 등 건설 사업 집행을 총괄
국토해양부	예정지역 및 주변지역 지정, 사업시행자 지정, 기본계획 수립 등 사업초기의 중요계획 수립
	난개발 및 투기방지대책, 건설자재 및 인력수급대책 수립 등 건설사업 지원
행정안전부	중앙행정기관 등의 이전계획 및 청사건립계획 수립, 행정효율성 확보방안 마련 및 이전기관 공무원 복지대책 수립
사업시행자	행정중심복합도시 건설사업을 시행하는 사업시행자로 '한국토지주택공사'를 지정
	기능: 토지의 보상, 부지조성공사 등을 수행
관계부처·기관	친환경도시 조성, 문화유산조사 등 건설사업과 관련된 각종 계획·조사·평가 등을 협조

그림 3-4 | 행정중심복합도시조성사업 추진체계



행정중심복합도시 건설에 소요되는 비용은 국회 입법과정에서 특별법에 이전비용 상한제를 도입하여 정부 재정부담 상한선을 명시하였다. 청사 등 공공건물의 건축(부지매입비용 포함)과 광역교통시설의 건설을 위한 지출 상한을 8조 5천억 원으로 특별법 제51조에 명시하였다.

표 3-6 | 공공부문 투입비용 추정

(단위 : 조원)

항 목	비 용
합 계	8.5
중앙행정기관	2.1
- 중앙행정기관 건축비	1.2
- 중앙행정기관 부지매입비	0.4
- 특수시설	0.5
지방행정관련 공공시설	3.7
- 교육문화복지 등 공공시설 건축비	1.6
- 공공시설 부지매입비	2.1
광역기반시설	2.7

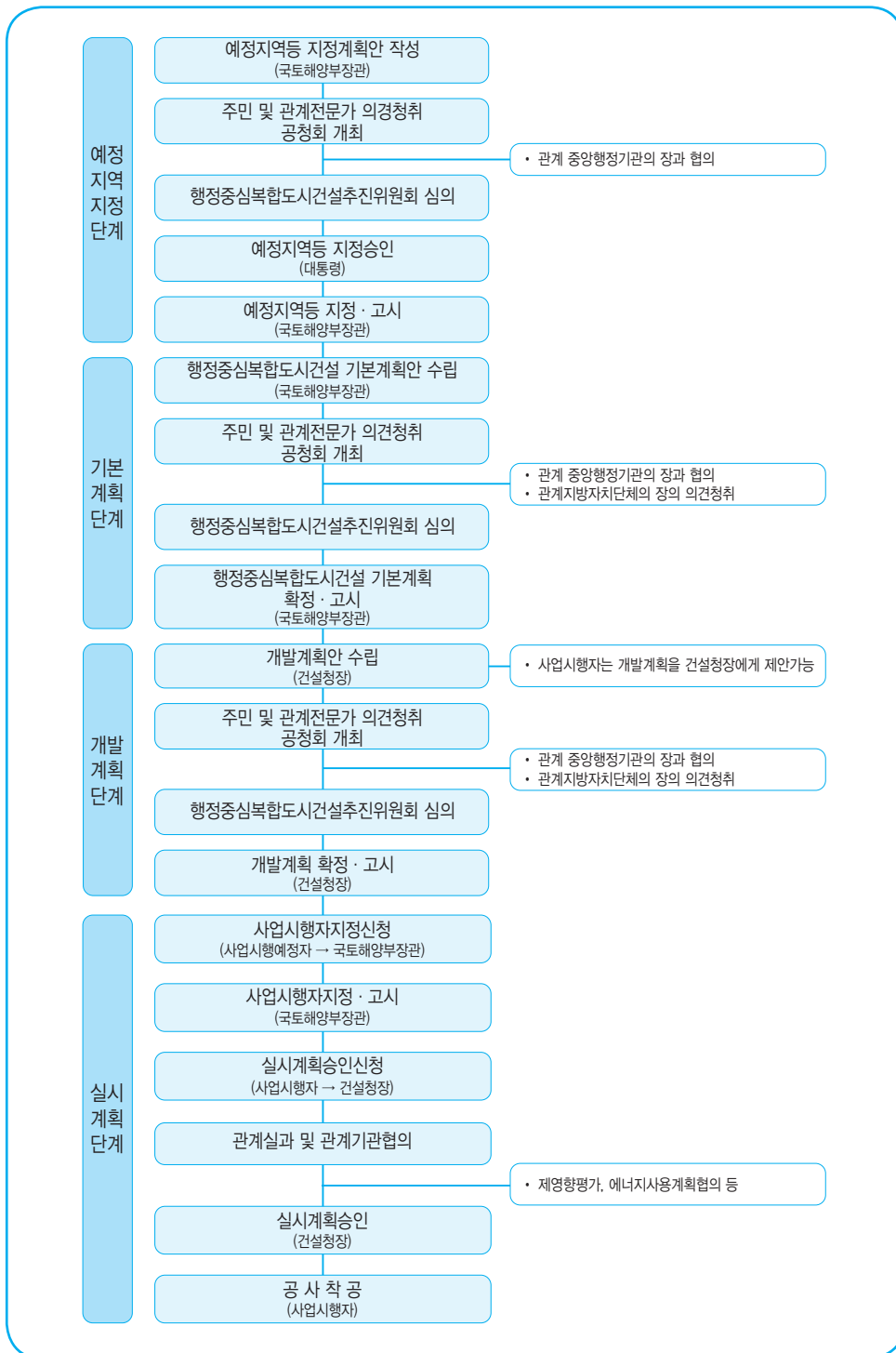
* '03년도 불변가격 기준의 추정치이며, 특별법 제20조의 규정에 의한 개발계획 수립시 상세한 사업비 내역이 확정될 예정

행정중심복합도시 건설을 위한 정부투자자는 '30년까지 장기간에 걸쳐 단계적으로 투입될 계획(연평균 0.3조원 투자)으로 재원부담 주체와 관련하여 원칙적으로 중앙정부는 중앙행정기관 및 광역기반시설 건설을 담당하고 지방행정 공공시설 건설비는 시설의 성격에 따라 지자체와 분담하되, 별도 지자체가 설립되기 전까지는 중앙정부가 부담하고 사업시행자는 예정지역 용지매입과 기반시설을 포함한 부지 조성비용을 부담한다.

재원의 안정적인 확보, 운영의 효율적 관리, 건설추진의 통합관리를 위해 '행정중심복합도시 건설 특별회계'를 설치·운영한다. 교통·환경 등 SOC 시설 및 문화시설에 대해 민간투자를 적극 유치하여 민간의 창의성과 자율성을 도입하고 재정부담을 경감하고 개발부담금제를 적용하여 개발이익을 환수하도록 하고, 수익자부담원칙 등을 고려하여 재정부담의 최소화를 추진한다.

'신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법' 제11조에 의하여 예정지역을 지정하여 동법 제19조에 의하여 건설기본계획을 수립하고, 동법 제20조 및 제21조에 의하여 개발계획 및 실시계획승인을 받아 개발 사업을 시행한다.

그림 3-5 | 행정중심복합도시조성사업 추진절차

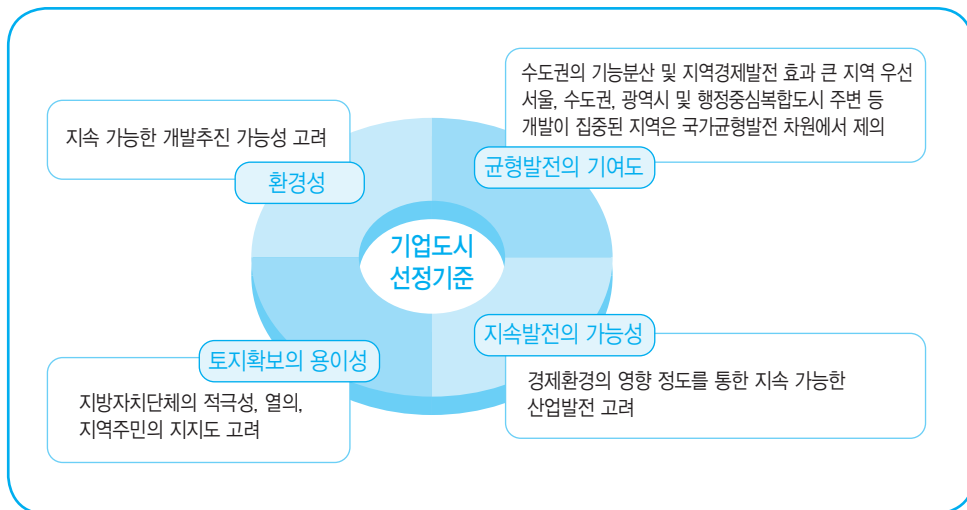


나. 기업도시

정부는 민간자본을 도시개발에 활용하여 기업의 국내투자를 확대하고 지역의 경제를 활성화시켜 지역발전을 도모하고자 기업도시 개발을 추진하였으며, 2010년 12월 기준 전남 무안(산업교역형), 충북 충주(지식기반형), 강원 원주(지식기반형), 충남 태안(관광레저형), 전남 영암·해남(관광레저형), 및 전남 무주(관광레저형) 기업도시 개발사업이 추진 중에 있다.

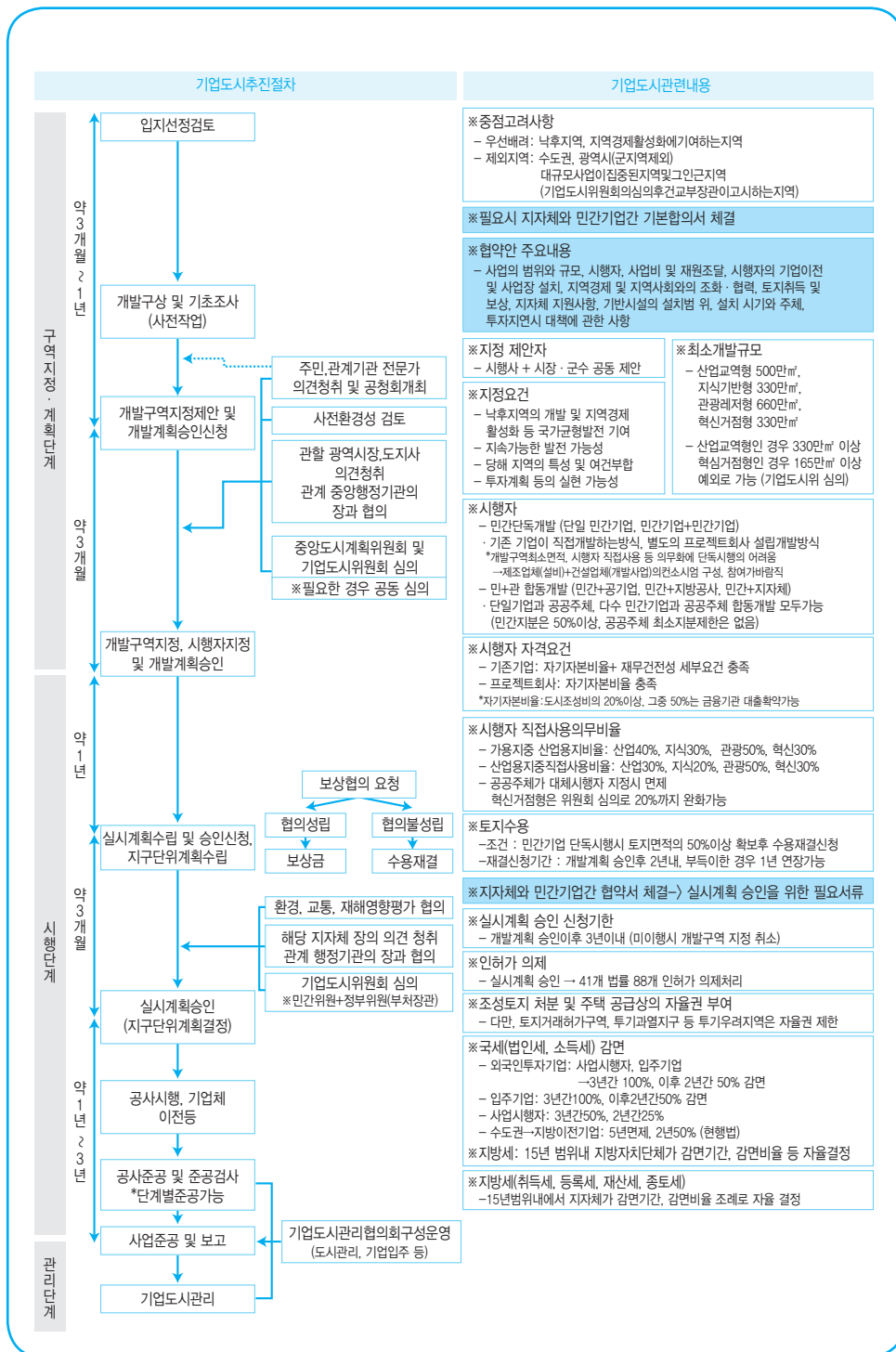
기업도시는 국가균형발전기여도, 지속발전가능성, 지역특성, 여건 부합성, 사업실행가능성, 안정적인 지가관리 등의 공통기준과 개발유형에 따른 지역별 특성을 고려하여 사업 대상지를 선정하였다.

그림 3-6 | 기업도시 선정기준



‘기업도시개발특별법’ 제11조에 의하여 기업도시개발계획을 수립하여 동법 제5조에 의하여 기업도시개발구역으로 지정하고, 동법 제11조에 실시계획승인을 받아 기업도시개발사업을 시행한다.

그림 3-7 | 기업도시개발사업의 추진절차



기업도시는 생산기능 위주의 산업단지와 달리 주거·생활시설 및 교육시설을 함께 개발하며, 또한 정부가 아닌 민간 기업이 개발주체가 되며, 조성과 분양이 동시에 진행되는 특성이 있다. 민간기업이 도시개발에 주도적으로 참여할 수 있도록 여건을 개선함으로써, 민간기업의 지역투자활성화 및 지역의 균형발전을 도모할 수 있다.

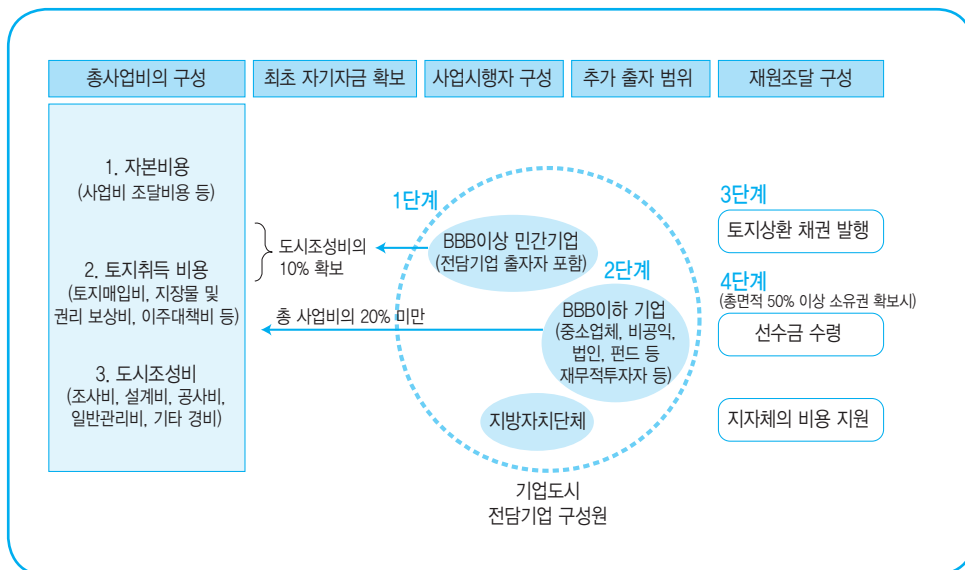
표 3-7 | 기업도시개발사업의 추진주체

추진주체	주요역할	권리 및 의무 / 협력체계
민간기업 (사업시행자)	개발주도 사업시행자	- 기업도시 계획수립권, 개발권 - 토지수용권(토지면적 50% 이상 확보 및 공공과 공동시행일 경우) - 조성토지의 이용·수익·처분권 - 자원조달 의무(토지상환채권 발행, 선수금 수령 등) - 학교·교육·의료·문화 등 정주여건 개선 의무 - 지역사회 조화·협력, 지역경제 기여 〈권리남용에 대한 제약〉 - 재무건전성 등 사업시행자의 요건 충족 - 조성토지의 직접사용, 개발이익 재투자 - 사업 자체시 기업도시개발특별에 의한 제재조치
지방자치단체	지원자 및 조력자 (사업시행자의 일 부로 참여 가능)	- 사업지원 : 조세 및 부담금 감명(사업시행자 입주기업) 국·공유지 사용 등 지원 - 기반시설 일부 설치 의무 - 인·허가 등 행정업무 및 관계기관 협의 업무 지원 - 주변 광역교통개선 및 난개발 방지 대책 수립
국토해양부 (관광레저형 일 경우 문화체육 관광부 장관도 해당)	조정·지원자 ·감시자 중재자	〈지원사항〉 - 입지선정 등 사전 준비 업무 협조 - 주민 및 관계전문가 의견 수렴 - 사업성 분석 자료의 타당성 검증 등 - 기업도시개발에 관한 도시계획기준 제정, 운용 - 토지수용·보상의 재결 신청 승인 기간 연장 〈협조사항〉 - 지구지정, 사업시행자 지정, 개발계획 및 실시계획 승인 - 간선시설, 공공편익시설의 설치 및 무상양여 계획 조정 - 광역교통개선대책의 수립 등 - 토지상환채권 발행 승인, 선수금, 준공 검사, 비용부담의 사후 조정, 공사 완료의 공고 〈감시사항〉 - 개발구역의 지정과 변경, 해제 등 - 사업시행자의 사업 해태에 대한 감시 - 조성토지의 처분 제한, 주택의 공급방법 처분 - 투기 및 사업지원·시행자 지지의 취소 및 대체지정 등

민간주도의 기업도시 개발사업은 여타 사업과 마찬가지로 사업시행자의 책임 하에 소요 자금을 원활히 조달해야 한다. 사업시행자가 어떤 특성을 가진 주체인가, 어떻게 구성 되는가 등의 투자자 구성에 따라 재원조달 방식도 다양화될 수 있다.

1단계는 초기 자본 확보 의무에 따라 사업시행자는 개발계획 신청시 도시조성비 10%를 의무로 확보하여야 하고, 2단계로 기업도시특별법 제10조 및 동법 시행령 제4조의 사업시행자 기준에 적합하지 않는 기업도 총사업비의 20%이내에서 자본 출자가 가능하다. 3단계는 토지 등 매수대금의 일부 지급을 위한 토지상환채권의 발행이 토지소유자의 동의, 금융기관 지급보증, 국토해양부장관의 승인에 조건에 따라 가능하며, 4단계는 선수금 수령을 통한 자금 조달(기업도시개발특별법 제21조, 동시행령 제33조)이 가능하다. 단, 총면적 50% 이상의 소유권 확보가 되어야 수령 조건이 된다.

그림 3-8 | 기업도시개발사업의 재원조달 구조¹⁶⁾



기업도시의 개발 목적 및 법의 취지를 감안할 때, 사업시행자는 단순히 사업시행 및 시공권을 위한 건설토목 공사만을 수행해서는 안되며, 조성 토지를 일부 직접 사용하고, 그 시설은 관리 운영할 기업, 입주 기업 등으로 구성토록 하며, 유연적 재원조달을 위하여 은행·보험사, 연기금 등 순수 재무적 투자자의 참여를 적극 유도할 필요가 있다.

SOC 시설에 대한 민간투자사업(사회기반시설에대한민간투자법에 근거)의 경우 대부분 다수 민간기업군 혹은 SPC설립을 통해 사업이 추진되고 있다. 복합개발 활성화를 위해 다자간의 기업군으로 구성된 특수목적법인(SPC) 설립을 통한 사업리스크 저감(사업비 조달, 금융권 참여를 통한 대출이 아닌 지분참여 유도, 분양 리스크 조기 해결 등)을 선호하는 추세에 따라 전통적인 기업금융

16) 국토해양부, '기업도시 개발 및 관리방안: 기업도시 업무 매뉴얼', 2006.8

방식(기업의 신용도에 따라 금리 결정)보다는 프로젝트의 자산에 대한 재원조달 형태인 ABS 발행이 증가하고 있다.

다양화되고 있는 개발사업에서 다자간 파트너십을 통한 금융기법으로 PF의 활용성은 매우 크며, 기업도시 개발사업의 경우에도 호텔 및 복합 레저단지, 골프장 개발, 전원주택 혹은 아파트 분양 등에 이러한 PF기법의 접목은 사업의 효율성과 재원조달의 수단으로 활용성이 높으나, 경기변동 등 불확실성에 대한 준비가 부족하여 기업도시 개발이 원활하게 추진되지 못하는 한계가 있다.

REITs를 통한 재원확보시 전국민의 자금을 이용하여 기업도시 개발사업을 추진할 수 있어 공공성을 확보할 수 있으나 배당수익이 중요한 투자요인 바 사업초기 배당수익에 대한 확정이 이루어지기 전에는 실질적이 활용이 어렵다. 또한 펀드를 통한 재원조달시 다수의 투자자로부터 다양한 형태의 자본을 투자목적에 맞게 모집할 수 있어 전문성 확보에 유리하고 사업에 맞는 투자구조를 만들고 최적의 금융조건을 개발하여 투자가치를 극대화할 수 있으나, 이자율 변동, 환위험, 투자원금의 적기 회수 등의 위험성을 내포하고 있다.

다. 혁신도시

혁신도시로 이전하는 공공기관에 대한 이전 지원 계획은 공공기관이 이전하는 지역의 시장·군수 또는 구청장(이하 '시장·군수·구청장'이라 함) 및 이전 공공기관장의 의견을 들어 해당 시·도지사가 수립·시행하여야 한다. 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 광주광역시, 강원도, 충청북도, 경상북도, 경상남도, 전라북도, 전라남도, 제주특별자치도에서 수립하되, 광주·전남 공동혁신도시는 해당 지역의 시장·군수·구청장의 의견을 들어 광주광역시장과 전남도지사가 상호 협의하여 수립·시행하여야 한다.

표 3-8 | 혁신도시 추진단계별 주요 사업내용

추진절차	추진주체	추진시기
혁신도시 입지선정	입지선정위원회, 시·도지사	'06.2
사업시행자 내정	국토해양부장관 (시·도시사와 협의)	'06.2
혁신도시 기본구상 방향 설정 연구 혁신도시별 기본구상 마련	국토해양부	'06.2~4
	사업시행자(LH 등)	'06.2~7
혁신도시 지구 지정 제안 (※ 관계부처협의, 사전환경성검토, 광역교통체계검토)	사업시행자(LH 등)	'06.6~7
혁신도시 지구 및 사업시행자 지정	국토해양부장관	'06.9
개발계획(평면계획) 승인 신청 (※ 기본구상용역발주시 개발계획용역 동시 발주), (※ 광역교통개선대책 수립)	사업시행자(LH 등)	'07.1
개발계획 승인	국토해양부장관	'07.5~9
실시계획(입체계획) 승인 (※ 교통·재해·환경영향평가)	사업시행자(LH 등)	'07.9
실시계획 승인	국토해양부장관	'07.9
공사발주 및 착공	사업시행자(LH 등)	'07.9
공공기관 지방이전 완료	국토해양부장관	2012년

혁신도시의 입지는 효율성과 지역 내 형평성을 고려하여 각 시도별 입지선정위원회의 평가와 정부와의 협의를 통해 10곳이 선정되었고, 정부는 혁신도시 입지에 부동산 투기 및 난개발 방지를 위해 건설 예정지 및 주변지역을 토지거래 허가구역으로 지정하고, 건축허가 및 개발행위 허가를 제한하였으며, 부동산투기 대책본부 운영 및 보상을 목적으로 한 부당행위 근절 대책을 추진하고 있다.

표 3-9 | 혁신도시 입지 선정을 위한 평가기준

구분	분야별		주요 내용
	항목	배점	
혁신거점으로의 발전 가능성	◇ 간선교통망과의 접근성	(20)	·도로, 철도, 공항 등 간선교통망과의 접근성 ·행정중심복합도시와의 접근성
	◇ 혁신거점으로서의 적합성	(20)	·지역전략산업 육성의 용이성 ·대학, 연구기관, 기업 등과의 협력 용이성
	◇ 기존도시 인프라 및 생활 편의시설 활용가능성	(10)	·기존 도시의 인프라 활용가능성 ·편익시설 활용가능성
도시개발의 적정성	◇ 도시개발의 용이성 및 경제성	(15)	·산업단지, 택지 등 기개발지의 활용가능성 ·관련법령에 의한 개발제한여부 등 토지 확보의 용이성 ·도로, 용수공급 등 기반시설 설치의 용이성 ·지가의 적정성 및 부동산투기 방지대책
	◇ 환경친화적 입지가능성	(10)	·환경훼손을 최소화하여 친환경적 개발 가능성 ·쾌적한 정주환경 조성 가능성
지역 내 동반성 장가능성	◇ 지역 내 균형발전	(10)	·지역내 균형발전 가능성
	◇ 혁신도시 성과공유방안	(10)	·기초지자체의 혁신도시 개발이익과 성과공유계획
	◇ 지자체의 지원	(5)	·기초지자체의 지원계획
총 점		100점	

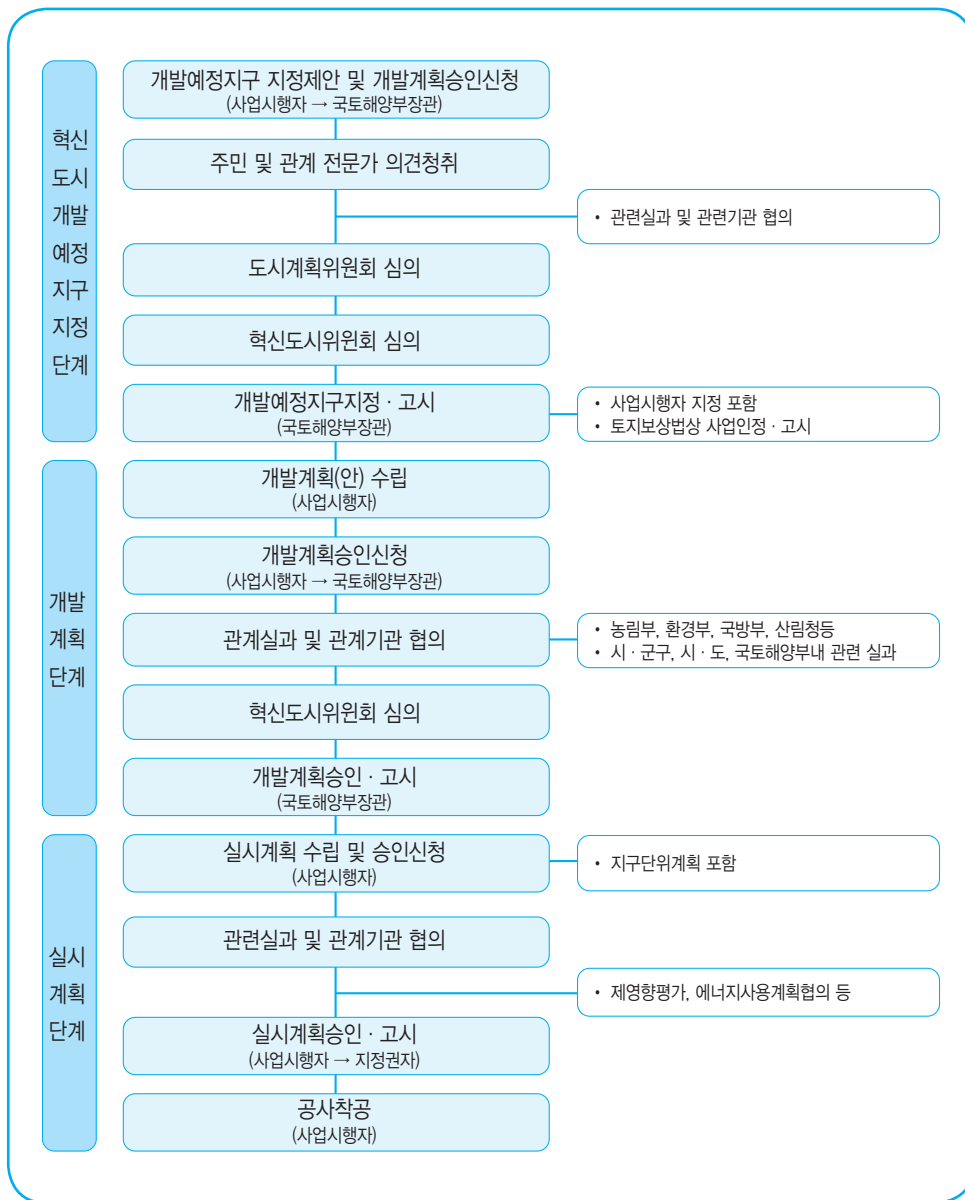
2005년 6월 정부에서 공공기관 지방이전계획을 확정·발표함에 따라, 해당 공공기관은 혁신도시 내 이전부지 매입, 청사 신축 등 이전 비용의 재원조달을 위해 종전 부동산을 매각하여야 한다. 2012년 까지 10개 혁신도시의 성공적인 건설의 전제조건은 지방이전 공공기관의 종전 부동산 매각이 바탕이 된다.

시·도지사는 이전 공공기관 및 종사자의 이전 지원에 필요한 소요비용을 산정하여 제시한다. 지원비용은 이전 공공기관 및 기초지자체와 협의를 통하여 실질적 지원이 가능하도록 지자체가 현실적으로 제공할 수 있는 지원항목과 지원비용을 산정하여야 한다.

재원조달 계획은 광역지자체가 기초지자체와의 협의를 통해 역할분담과 그 방법에 대한 적절한 계획을 세우도록 한다. 광역지자체 및 기초지자체는 이전 지원계획의 차질 없는 시행을 위하여 이전 지원 소요비용을 중기재정계획 등에 반영하여야 한다.

‘공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법’ 6조에 의하여 혁신도시개발에 정지구를 지정하고, 동법 제11조 및 제12조에 의하여 개발계획 및 실시계획승인을 받아 혁신도시 개발사업을 시행한다.

그림 3-9 | 혁신도시개발사업 추진절차



제2절 유형별 법·제도 분석

1. 산업적 기능을 수용하는 신도시

가. 산업입지 및 개발에 관한 법률

1990년에 제정된 '산업입지 및 개발에 관한 법률'은 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형 있는 국토개발과 지속적인 산업발전을 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있으며, 산업입지정책에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 국토해양부에 산업입지정책심의회(이하 "심의회"라 한다)를 두고, 지방 산업단지의 지정·개발에 관하여 특별시장·광역시장 및 도지사의 자문에 응하기 위하여 시·도에 지방산업단지심의회를 둘 수 있다.

국토해양부 장관 또는 시·도지사는 산업입지개발 지침의 작성, 산업입지 공급계획의 수립, 산업단지 개발계획의 수립을 위하여 필요한 기초조사를 실시할 수 있다. 산업입지의 개발지침에는 산업입지의 계획적, 체계적 공급에 관한 사항, 산업단지의 지정·개발·지원에 관한 사항, 환경영향평가를 포함하는 환경보전에 관한 사항 등이 포함되어 있다. 산업입지정책의 수립 및 산업입지의 원활한 공급을 위하여 산업입지정책의 기본방향, 지역별 산업단지 종류별 공급전망, 지역별 산업단지 종류별 산업용지의 공급에 관한 사항, 산업용지의 원활한 공급을 위한 각종 지원에 관한 사항 등이 포함되어 있다.

나. 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법

'산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법'의 추진배경은 산업단지는 공장용지를 제공하는 가장 기본적인 인허가 제도로써 최근 조선, 자동차산업 등의 수출 호조, 중국 진출 기업의 회귀 수요 등에 따른 영향으로 산업용지 수요가 증가하고 있으나 산업단지는 수도권, 경남, 전남 등 대부분의 지역에서 재고가 바닥나는 등 공급부족에 의한 수급불균형이 심하게 우려되는 상황이다. 그러나 복잡한 규제로 인하여 산업단지 지정부터 실시계획 승인까지 평균 2~4년 소요되어 입주를 원하는 기업 입장에서는 적기에 공장 이전을 하지 못하여 생산에 차질이 발생하고, 지역경제 활성화를 바라는 지자체 입장에서조차 공장 유치에 성공하기 어려운 실정이다. 이에 산업단지를 신속히 공급할 수 있도록 하기 위하여 지방자치단체와 기업들의 의견을 수렴하여 산업단지 규제개선 방안을 마련하고 규제개선 방안의 실현을 위하여 '산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법' 제정을 추진하게 되었다.

산업단지개발지원센터 설치, 개발계획과 실시계획의 통합 수립, 관계기관 협의 통합절차의 시행, 관계기관 간 이견 조정 절차, 위원회 심의 및 산업단지계획 승인고시 등이 주요 내용이다.

2. 주택공급을 목적으로 하는 신도시

가. 택지개발촉진법

1970년대 말부터 토지구획정리 사업에 의한 택지개발이 주택부족 현상을 크게 개선시키지 못할 뿐만 아니라 일부 대도시 지역에서는 급속한 도시화에 대응한 대규모 공동주택지의 공급이 어렵고, 또한 개발이익의 사유화 등의 문제점이 발생함에 따라 보다 강력한 토지개발제도의 필요성이 대두되었다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 1980년 12월 31일에 「택지개발촉진법」을 제정하여 공공부문이 택지의 취득·개발·공급 및 관리의 전 과정에 주도적으로 참여하여 종합적으로 토지개발을 다루게 되었다. 이 법은 도시지역의 시급한 주택난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리 등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민주거생활의 안정과 복지향상에 기여함을 목적으로 한다.

택지개발 예정지구 조사, 택지개발 예정지구 지정 및 해제, 예정지구 지정 제안시 유의사항, 예정지구 지정 추진지역 관리, 택지개발계획의 수립 및 승인, 토지이용계획, 수용인구 및 주택에 관한 계획, 지구단위 계획의 수립, 대행개발, 택지의 공급승인 및 공급 등의 내용을 담고 있으며 이외에도 보상 및 이주대책과 택지개발사업 실시계획의 수립 및 승인에 대하여 규정하고 있다.

3. 복합적 기능을 수용하는 신도시

가. 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법

2005년 3월 국회를 통과한 이 법의 목적은 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하기 위하여 행정중심복합도시를 건설하는 방법 및 절차에 관하여 규정함으로써 국가의 균형발전과 국가 경쟁력의 강화에 이바지함을 목적으로 한다. 행정중심복합도시는 중앙행정기관 및 그 소속기관(대통령 제외)이 이전하여 행정기능이 중심이 되는 복합도시로 새로이 건설되는 도시이다. 「행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」이 법률 제7391호로 2005년 3월 18일 신규 제정되었으나, 2006년 10월 4일 법률 제8050호로 3차 일부 개정되었다. 전문 8장 71조와 부칙으로 구성되었으며 시행령이 있다.

국토의 균형 발전과 충남 연기·공주 지역에 중앙 정부부처 12부 4처 2청을 이전하고, 177개 공공기관을 전국에 분산 배치하는 것으로 주요내용은 예정지역 등의 지정 및 관리, 행정중심복합도시건설사업, 추진기구, 행정중심복합도시건설특별회계, 사업시행자 등에 대한 지원 등이다.

구체적으로는 재정경제부, 교육인적자원부, 문화관광부, 과학기술부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 건설교통부, 해양수산부 등 12부와 기획예산·국가보훈·국정홍보·법제처 등 4처, 소방방재·국세청 등 2청이 이전되고 청와대를 비롯해 국회, 대법원과 통일·외교통상·국방·법무·행정자치·여성부 등은 서울에 잔류하게 된다.

나. 기업도시개발 특별법

기업도시 개발을 독려하기 위하여 2004년 12월 31일에 제정된 법률로 민간기업이 산업·연구·관광·레저분야 등에 걸쳐 계획적·주도적으로 자족적인 도시를 개발·운영하는데 필요한 사항을 규정하여 국토의 계획적인 개발과 민간기업의 투자를 촉진함으로써 공공복리를 증진하고 국민경제와 국가균형발전에 기여함을 목적으로 2004년 12월 31일 제정되었다. 총칙, 개발구역의 지정 및 개발사업의 시행, 개발사업 시행자 및 입주기업에 대한 지원, 기업도시 정주여건의 개선, 위원회, 보칙, 벌칙의 7장과 전문 56조 그리고 부칙으로 구성하였다.

주요 내용은 기업도시의 정의, 산업교역형·지식기반형·관광레저형과 같은 기업도시 유형, 기업도시 개발구역의 지정, 기업도시 개발로 인해 적정범위를 초과해 발생한 개발이익의 환수와 개발이익의 산정, 개발이익에 대한 민간기업의 사유화 방지, 기업도시 개발사업 시행자의 지정과 토지 수용, 학교 및 의료기관의 설치 등이다.

다. 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법

이 법은 「국가균형발전 특별법」 제18조의 규정에 따른 공공기관 지방이전 시책 등에 따라 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관 등을 수용하는 혁신도시의 건설을 위하여 필요한 사항과 해당 공공기관 및 그 소속 직원에 대한 지원에 관한 사항을 규정함으로써 공공기관의 지방이전을 촉진하고 국가균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다.

이전 공공기관 지방이전계획 등의 수립, 지방자치단체의 이전 지원계획의 수립, 혁신도시의 지정·개발 및 지원, 사업시행자의 지정, 개발계획의 승인, 실시계획의 승인, 타인의 토지에의 출입, 관련 인·허가 등의 의제, 토지 등의 수용·사용, 기반시설의 설치, 혁신도시에 관한 중요 정책의 심의, 혁신도시건설 특별회계, 종전 부동산의 활용, 이전 공공기관 등에 대한 지원, 등 혁신도시 건설에 대한 전반적인 내용을 담고 있다.

2011 경제발전경험모듈화사업
한국형 신도시 개발

제4장

평가

제1절 성과와 과제

제2절 한국형 신도시의 전망과 과제

평가

제1절 성과와 과제

1. 산업적 기능을 수용하는 신도시

신도시 개발의 한 유형으로서 공업도시 건설은 공업기능과 주거기능이 복합된 자족도시로서의 면모를 갖추고 오늘날에 이르게 되었다. 공업도시 건설은 단순한 주거기능 위주의 택지개발사업과 견주어 신도시의 한 유형으로서 지속적인 발전과 성장을 거듭하고 있다. 최근에는 산업단지로 그 명맥을 이어오고 있으며, 국가산업단지가 과거의 공업도시를 대변하고 있다.

산업단지 개발정책은 우리나라의 산업 및 지역발전에 큰 기여를 하였다. 1960년대부터 추진된 경제성장 전략에서 대규모 산업단지 개발은 핵심 과제로 추진되었다. 초기의 공업단지 건설은 대규모 공업용지의 개발을 우선적으로 하였으나, 각 산업체에 종사하는 노동자를 위한 주택용지와 생활편의 시설용지도 함께 개발하여 도시 내 모든 도시적 기능이 충족되었다. 이러한 공업단지의 개발의 여파는 배후 주거도시를 만드는 계기가 되어 규모가 큰 도시로 성장·발전하게 되었다.

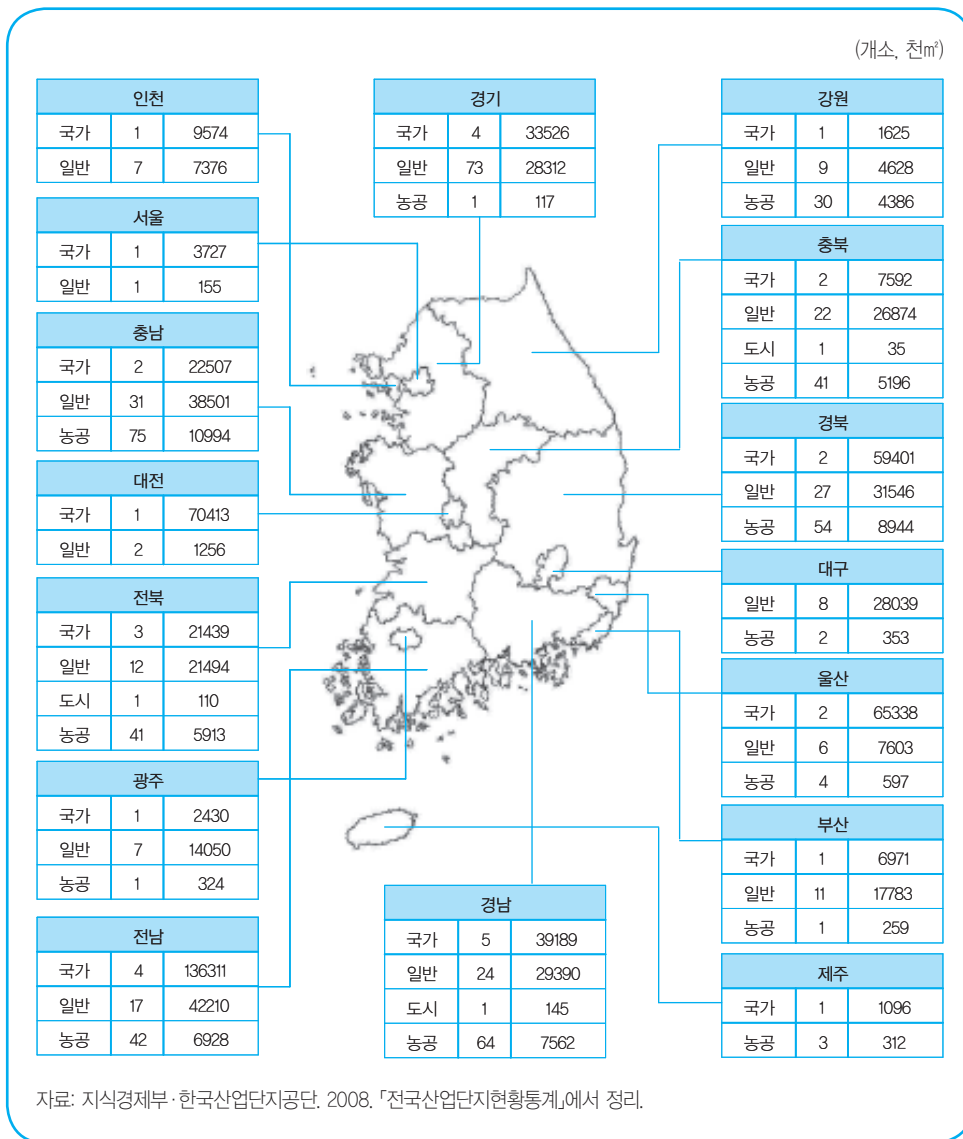
초기의 신도시인 울산과 포항이 대표적인 예로서 신도시 건설이 시작되는 단계이다. 울산 공업 도시는 계획시 인구 15만 명을 수용하고 공업지역에 공급할 1일 12만 톤의 공업용수 개발 및 2만 톤급의 선박이 접안할 수 있는 항만 건설이 주요 목표였으며, 도시개발이라는 성격보다는 대규모의 공단이 입지하고 후에 배후 주거단지를 건설하는 방법으로 건설되었다. 울산광역시는 지난 50년간 우리나라 경제성장을 주도해 온 세계적 산업도시로 성장하여 21세기 국제무역도시로서 새로운 항만경제권을 형성해 나가고 있다.

2007년 말 현재 전국의 모든 시·도에 산업단지가 조성되어 있으며, 전체 현황은 국가산업단지 31개소, 일반산업단지 257개소, 도시첨단산업단지 3개소, 농공단지 359개 등 모두 650개이며, 총 조성 면적은 8억 3253만㎡에 달한다. 대규모 산업단지 개발을 통해 국가의 기간산업이 육성되고 이를 기반으로 수출과 경제성장이 이루어졌다. 아울러 대규모 산업단지가 위치한 지역은 성장 거점으로 서 급속한 도시발전이 진행되어 산업단지는 국토의 공간구조를 변모시키는 원동력으로 작용하였다.

그러나 산업단지 개발에서 공공성이 지나치게 강조되고 계획입지 위주로 정책이 운영됨에 따라 산업용지 공급의 탄력성이 낮아 수요와 공급이 불일치하는 문제가 발생하였다. 아울러 산업입지 공급계획에서 국토의 균형발전이 강조된 결과 기업의 수요가 높은 수도권에서는 개발이 억제된 반면에 수요가 낮은 지방에 많은 산업단지가 개발되었다. 그 결과 일부 지방에서는 산업단지 지정 이후 오랫동안 개발이 이루어지지 않거나 조성완료 후 미분양 상태가 장기화되는 경우가 발생하였다. 아울러 초기의 산업단지 개발이 수도권과 영남 지역에 집중됨에 따라 그 지역에서는 교통혼잡, 주택부족, 환경오염, 용수부족 등의 부작용이 발생하였다.

향후의 산업단지 개발정책은 지역산업의 경쟁력을 높이는데 초점을 두어 기술과 지식의 개발과 응용이 활성화되도록 해야 할 것이다. 그를 위해서는 과거와 같이 산업단지의 물적 인프라를 확충하는 것에서 벗어나 인적자원, 기술, 지식, 경영, 리더십 등 소프트웨어를 중시하는 정책으로 변모하여야 한다. 아울러 공급자 중심의 산업단지 개발과 기업의 물리적 집적을 강제하는 정책에서 탈피하여 기업이 원하는 시간과 장소에 자발적으로 집적을 유도하는 클러스터 방식으로 정책방향을 전환하는 것이 요구된다.

그림 4-1 | 우리나라의 산업단지 개발 현황(조성면적기준, 2007)



2. 주택공급을 목적으로 하는 신도시

1980년대에는 지속적인 도시화에 따른 주택공급을 위하여 서울시 경계부에 대규모 아파트 단지를 건설하였다. 신시가지(new town in town)라고 불리는 이 단지들은 그 규모에 있어서 신도시급으로 건설되어 대규모 물량의 주택공급에 기여하였다. 1980년대 후반에 들어 주택가격이 폭등하기 시작하자, 서울의 인구 분산과 주택가격 안정을 목적으로 분당·일산·중동·평촌·산본 등 5개 신도시 건설에 착수하였으며, 이를 1기 신도시라 부르고 있다.

1기 신도시의 성과는 수도권 5개 신도시의 주택공급으로 전국 부동산 가격의 상승을 주도하던 수도권의 부동산 가격 안정에 크게 기여한 것이다. 1989년부터 급격한 상승을 보이던 주택가격은 신도시의 입주자들이 이전 주택을 본격적으로 매각하기 시작한 1991년 4월을 고비로 본격적인 하락세로 돌아섰다. 당시의 주택가격의 변화는 거시경제 여건변화에 의한 영향도 있었지만, 주택 공급물량의 확대가 주택가격 하락에 결정적으로 기여한 것에 기인하였다. 1988~1990년 기간 중 토지가격 상승률도 연간 20~30%에 이르렀으나 1991년 2/4분기부터 하락세로 돌아섰다.

신도시 건설을 통해 전(全) 소득계층의 주거수준 향상을 도모하였고, 특히 신도시 전체 입주가구 중 무주택가구의 비율이 67.5%에 달하는 등 무주택가구에 많은 입주기회가 주어짐으로써 서민들의 주거안정에 크게 기여하였다. 또한 신도시 입주가구의 주거수준은 면적 및 방수의 증가 측면 뿐 아니라 주택 부대시설 측면에 있어서도 크게 향상되었다.¹⁷⁾

수도권 5개 신都市는 택지공급의 효율성에 치중한 결과 선진국에서 볼 수 있는 전원적이고 쾌적한 신도시와는 다소 거리가 있으나, 우리가 지금까지 겪어왔던 기존의 도시보다는 비교적 충분한 도시 시설이 공급되었으며, 이로 인한 주거수준의 향상으로 주민들에게 살기 좋은 곳으로 자리잡아가고 있다. 이는 수도권의 기존 도시들이나 신도시 완료 이후에 개발된 중소규모 택지개발사업들에 비해 상대적으로 많은 공원, 도로, 주차장 등의 시설이 체계적이고 효율적으로 잘 갖추어졌기 때문으로 보인다. 공공용지 비율에 있어서 분당과 일산의 경우 대략 60%정도에 이르는 것으로 나타났다는데, 이는 이들 주변에 개발된 택지개발 지구들에 비해 현저히 높은 수준이다.

신도시 주민의 서울 접근과 통행서비스 제고를 위해 많은 사업들이 추진되었는데 도로의 경우 분당 11개, 일산 8개, 평촌·산본 12개 노선의 신설 및 확장사업이 추진되었으며, 철도는 분당선, 과천선, 일산선 등 기존 노선의 연장 혹은 신설을 통해 공급되었다. 이러한 신도시 개발과 함께 건설된 교통시설은 신도시 주변지역 주민에게 양호한 교통서비스를 제공하였으며, 수도권 교통인프라 개선에 일조를 한 것으로 판단된다.

그렇지만 이러한 1기 신도시 개발에는 적지 않은 문제점이 지적되고 있다. “수도권의 신도시 건설로 수도권의 인구집중이 가속화되어 국토균형발전이 저해된다. 신도시 건설은 교통거리를 증가시키며, 지가 양등을 초래한다. 대규모의 건설사업으로 자연난에 따른 물가인상과 인력난을 가중시키고, 주변의 자연환경을 훼손한다.”는 주장이 일게 되었다 이에 따라, 대규모 신도시 건설보다는 소규모 택지의 분산적 개발과 준농림지 개발을 허용하였으나 용인을 비롯한 수도권 지역을 중심으로 개별적, 산발적 난개발이 야기되어 또 다른 문제점이 나타나게 되었다.

17) 배순석 외, “수도권 도시성장관리와 신도시개발”, 국토연구원, 2000.

2기 신도시는 밀도의 하향을 통하여 쾌적한 환경조성에 기여한 바가 크다. 압축도시, TOD 등 공간구조의 효율화를 통한 에너지 절약형 계획수법이 도입됨에 따라 신도시 전체의 밀도지표 보다는 주택용지의 순밀도, 그리고 신도시의 공간구조를 고려한 밀도 등 다양한 밀도의 개념이 등장하고 있다. 공원 녹지율은 1기 신도시 12.5%~25%에서 25~35% 수준으로 증가하였고, 인당 녹지면적도 9.2㎡/인에서 26.7㎡/인으로 향상되었다. 2기 신도시는 공원녹지의 양적지표 이외에도 그린네트워크, 생태공원, 수로의 도입, 입체적 처리 등 그 계획수법에 있어서 많은 진전을 보여주고 있으며 생태면적률을 도입하여 보다 체감할 수 있는 공원조성이 가능해지게 되었다.

제1기 신도시가 서울과의 간선교통 연결에 주력한 반면, 제2기 신도시에서는 주변지역과의 연결에 많은 투자를 하고 있으며 전철 등 대중교통 이외에도 BRT, 녹색교통, 자전거 도로, 노면전차 등 새로운 교통수단을 도입하고 있다. 특히 보행자 우선의 가로망체계 건설에 주력하여 교통정온화기법을 적극적으로 도입하고 있다. 또한 문화시설, 복지시설, 체육시설을 복합화하여 복합커뮤니티센터를 도입하고 사회적 혼합을 위한 임대-분양단지간 연계배치를 시도하였다.

또한 2기 신도시에서는 원지형을 유지하는 구릉지형 부지조성, 도시기반시설의 효율적 운영을 위한 U-City 방식 도입, 도시 재해의 근원적 방지를 위한 예방시설의 도입, 자연형 하천 조성, 녹지의 우선 보전 등 개발방식과 도시관리 시스템의 도입에도 주력하였다. 사업주체에 있어서도 중앙정부 주도에서 지방정부의 참여가 늘어나고 있으며 복합단지의 PF사업화를 통하여 민간의 참여를 확대해가고 있다. 판교 신도시는 경기도, 성남시, 한국토지주택공사가 공동 사업시행자로, 파주 운정 신도시는 한국토지주택공사와 파주시가, 광교 신도시는 경기도와 수원시가 각기 공동 사업시행자로 참여하고 있다.¹⁸⁾

그러나 2기 신도시 사업지 13곳 가운데 11곳이 사업추진에 난항을 겪고 있는 상황으로 현재 정부가 추진하고 있는 2기 신도시 중 이미 준공된 곳은 성남 판교와 화성 동탄 1지구 등 단 2곳 뿐이며, 나머지 사업지는 LH공사의 부실로 인한 자금난으로 토지보상 등의 문제로 어려움을 겪고 있다. 이는 단기적이고 안일한 사업계획에 따른 무리한 사업추진에서 원인을 찾을 수 있는데, 2기 신도시 사업을 계획했을 당시에는 주택가격이 크게 상승하였고, 단기적으로 주택가격을 안정시키기 위한 수단으로서 일시에 2기 신도시 사업들을 동시 다발적으로 추진하였으며, 사업추진 당시 부동산 시장의 장기적인 예측을 소홀히 했다는 점에서 문제가 있었다. 현재의 부동산 시장의 침체기를 예상하지 못하여 이미 공사가 진행 중인 사업은 토지가 분양되지 않고, 계획 중인 사업도 진행하기 어려운 최악의 상황이며, 대부분의 아파트가 중대형 평형의 구성 비율이 높아 사업의 진행은 향후에도 어려울 것으로 보인다.

18) 경기대학교, 박종국, "수도권 신도시 개발의 문제점 및 개선방안에 관한 연구", 2010.

3. 복합적 기능을 수용하는 신도시

가. 뉴타운 사업

뉴타운 사업은 상대적으로 낙후된 강북도심의 도시면적 효율 극대화, 계획적인 주거지 관리 등의 마스터플랜적 접근이라는 점에서 좋은 정책임에는 틀림없다. 하지만 2002년 처음 뉴타운 사업을 추진한 이후, 추진과정에서 대상지역의 과도한 지정 및 기존 주민의 이주 문제, 사업성 확보에 치중한 고밀도 개발·전면철거 개발방식, 주택공급 위주의 사업 진행 등의 물리적·사회적 문제점들이 발생하고 있다. 뉴타운 사업의 문제점을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 뉴타운 사업의 개발방식은 민간 위주이다. 뉴타운 사업은 개발 기본계획과 도시기반구조 개선사업의 공공부문 역할을 확대하여 민간투자가 활성화 되도록 하는 계획이다. 도시기반시설에 공공부문이 투자하여 민간부문의 부담을 최소화하고 열악한 기반시설을 개선함으로써 해당지역에 새로운 주거환경을 제공하는 것이다. 하지만 개발방식은 주택 재개발사업, 재건축 사업, 주거환경 개선사업, 도시개발 사업 등과 동일하다. 때문에 뉴타운 사업은 궁극적으로 민간 중심/전면철거 방식의 개발사업일 수 밖에 없다. 따라서 원주민의 낮은 재정착률, 세입자의 주거안정, 저소득층의 주거공간 축소 등과 같이 기존 재개발, 재건축, 주거환경 개선사업 등에서 나타난 문제점을 포함하고 있다. 뿐만 아니라 은평 뉴타운을 제외하고는 대부분이 민간사업으로 조성된다는 점을 고려하면, 주택 중심으로만 추진돼 난개발로 이어지는 문제점을 개선하기 위해 시행하는 뉴타운 사업이 가지는 차이점이 무엇인지 의문을 갖게 한다. 민간이 사업을 주도하여 추진하면서 재원조달, 사업 추진의 융통성과 같은 장점이 발생함에도 불구하고, 수익성 위주로 재개발 사업을 추진하게 되므로 뉴타운 사업이 내놓을 수 있는 도시환경의 결과는 어두울 수밖에 없다.

둘째, 뉴타운 사업지구 지정이 다수이고 지구단위 자체의 규모가 너무 크다.

뉴타운 사업지구 지정현황을 살펴보면 뉴타운 사업이 지정된 지구는 시범 뉴타운, 2차 뉴타운, 3차 뉴타운을 포함하여 36곳이나 되며, 이는 서울시 전체면적 605km²의 약 10%에 해당한다. 작게는 200,000m², 크게는 330,5785m²로 뉴타운 지구의 단위규모는 너무 대형이다. 주거·업무·문화·공공시설 등의 계획을 포함한 구상이긴 하지만 지구규모가 크다는 것은 사업추진이 부진할 수밖에 없다는 것을 반증한다. 큰 규모의 지구지정은 기대심리에 의한 부동산 가격 상승을 부추길 수밖에 없는 상황이다.

셋째, 원주민 재정착 및 세입자 문제이다. 개발이익 때문에 원주민들은 민영개발을 선호하지만 주택의 개량에 대한 물리적인 요소의 상승으로 인한 거주비 부담으로 개발 후 원래지역으로 돌아오기가 쉽지 않다. 뿐만 아니라 다수의 지역을 뉴타운 지구로 지정해 놓았기 때문에 주택시장 교란의 주원인이 되고 있다. 큰 규모의 지구단위 때문에 사업의 추진이 느려지고 개발기간 동안의 추가 비용이 발생함에 따라 기존주민의 이주대책 문제가 증가한다.

넷째, 주민들은 전세가격 상승으로 고통 받고 있다. 뉴타운 사업 진행과정에서 발생하는 멸실주택 때문에 공급이 수요를 따라가지 못하는 것이 현실이고, 뉴타운 사업이 동시다발적으로 진행되고 있기 때문에 저소득 세입자들의 갈 곳은 줄어들 수밖에 없다.

뉴타운 사업의 경우, 지난 선거에서 공약(公約)이 공약(空約)으로 끝나지 않았던 것과, 또 뉴타운 공약에 대한 유권자들의 반응을 감안할 때, 앞으로도 선거철의 매력적인 메뉴가 될 것으로 보인다. 따라서 이에 대한 개선방안을 검토하고 제시하는 것이 중요하다. 이와 관련하여 서울시가 최근 내놓은 개선방안과 이에 대한 검토를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 서울시의 전세가 안정화 대책이다. 서울시는 2009년 전세가 안정화 핵심 대책으로 시프트 2만호 신규공급을 계획하였다. 각종 제도개선으로 도시형 생활주택, 다세대·다가구주택 공급을 최대한 유도, 서울시 전세의 주택량을 대폭 늘리는 한편 뉴타운 등 정비 사업으로 인한 멸실 시기를 조정해 나간다는 방침이다. 하지만 전세가의 문제는 주택의 양적 증가만으로 해결해서는 안 된다. 도시형 생활주택의 경우, 2인 가구를 위한 주택일 뿐 뉴타운 지역에 거주하는 저소득 계층이 살기에는 규모가 작을 수 있기 때문이다. 또한 도시형 생활주택의 주차장 완화 규정 때문에 심각한 주택가의 주차난을 더욱 악화시킬 우려가 있다. 서울시는 주택의 양적 증가 뿐 아니라 주거의 질도 고려해야 할 것이다.

둘째, 서울시는 주택시장 문제의 해결책으로 장기 전세로 거주하는 '시프트'를 공급하여 주거안정 대책을 시도하고 있다. 또한 주택 재개발 기준 용적률을 상향조정하여 주택공급의 양적 증가를 시도하고 있다. 용적률 상향조정은 단순히 사업성의 증가로만 보아서는 안 될 것이다. 용적률 완화규제를 통하여 민간의 참여를 확대하고 그것으로부터 얻을 수 있는 개발이익을 통하여 기반시설 정비, 원주민 재정착 확대가 가능할 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 서울시는 2009년 7월 재개발·재건축 제도를 대대적으로 수술하기 위해 공공관리자제도를 도입했다. 공공관리자제도는 재개발과 재건축을 공공 주도로 전환하는 것으로, 구청장이 정비업체를 직접 선정하고 조합설립추진위 구성과 선정 과정을 관리하는 것이다. 이는 공공개입을 통해 정비사업의 투명성을 높이고, 사업기간 단축을 통해 공사비를 줄일 수 있는 효과가 있다. 공공의 역할이 단순히 기반시설 설치비용을 부담하는 것에서 벗어나 적극적인 지원을 하는 시도라고 판단된다. 그러나 공공관리자제도는 구청장의 독점권한 때문에 비리를 발생시킬 수 있는 밀실행정이라는 오해의 소지가 있다. 구청장의 권한을 균형·보완할 수 있는 제도적인 보완이 필요할 것이다. 공공관리자제도는 사업시행인가 이전까지의 조합설립추진위 구성 과정을 관리하는 것인데 사업시행 이후의 민원 또한 간과해서는 안 될 것이다.

나. 행정중심복합도시

행정중심복합도시의 기능은 전국적 차원에서 보면, 글로벌 도시지역을 선도하는 핵심도시로 국토의 균형발전과 여타 도시지역의 동반성장을 추구하는 촉매도시, 전부분의 혁신을 전파하는 혁신도시 등으로 규정되고 있으며, 행정중심복합도시 내적으로 중앙행정, 문화·국제교류, 도시행정, 대학·연구, 의료·복지, 첨단지식기반 등의 기능을 갖게 된다. 행정중심복합도시가 갖게 되는 기능들 가운데 중앙행정기능은 핵심기반으로서 행정중심복합도시로 이전 입지하는 16개 기관(9부, 2처, 2청, 1실, 2위원회)과 20개 단위기관들에 의해서 발생하게 된다.¹⁹⁾ 국가균형발전정책 하에 전개되고

19) 행정중심복합도시건설청, 2006e, 13-44, 2007.

있는 행복도시 건설은 1960년대 이래 인구와 경제력의 수도권 일극집중이라는 왜곡된 도시화의 모순을 시정할 수 있는 절호의 계기가 되고 있으며, 부분적으로 다음과 같은 평가가 제시될 수 있다.

행정중심복합도시 예정지역으로 선정된 공기·연기지구는 입지와 관련하여 전체적으로 바람직하지만 부분적으로 경부축에 입지해 있고, 대전과 같은 대도시에 근접해 있다는 점에서 문제가 있다. 특히 행정중심복합도시가 대전에 근접해 있어 종속될 가능성이 큰데, 이는 행정중심복합도시가 과천처럼 되는 것을 의미한다. 즉, 과천은 건설 당시 국가균형발전을 표방하고 건설된 것은 아니지만 당시 서울 근교에 신도시 형태로 건설되었고, 중앙정부기관의 상당 부분을 이전 입지시켰다는 점에서 유사한 형태로 간주될 수 있다. 현재 과천은 인구가 5만6천여 명에 불과한데 이는 서울에 근접해 있는데다가 서울의 영향력에 종속되었다는 점이 주요한 원인이라고 할 수 있다. 과천과 서울의 종속관계는 수준의 차이는 있을지 모르지만 행정복합도시와 대전 사이에서도 재현될 가능성이 있어 대도시와의 근접성으로 인해 대도시에 종속되지 않도록 유의할 필요가 있다.

행정복합도시의 주요 기능으로는 중앙행정, 문화·국제교류, 도시행정, 대학·연구, 의료·복지, 첨단지식기반 등의 기능을 설정하고 있으나 36개 정부 수준의 공공기관들 이외에는 이전입지나 신설입지가 확정된 것이 뚜렷하게 없는 실정이다. 36개 정부 수준의 공공기관들에 의지하여 2030년에 인구 50만 명이 유지될지는 여전히 논란의 여지가 있다. 이점에서 정부수준의 공공기관 이외에 인구 흡입력이 큰 대단위 종합대학교들과 첨단산업단지들이 대규모로 입지할 필요가 있다고 본다.

행정복합도시의 주변지역은 법률에 의한 지원사업계획에도 불구하고, 사실상의 개발제한구역이므로 그 지정 면적을 최소화해야 하고, 주변지역으로 지정된 곳에 대해서는 재산상의 피해를 최대한 보상해 주어야 하고, 지정기간도 대폭 축소해야 한다. 주변지역의 많은 주민들이 행복도시건설청을 상대로 주변지역 지정을 철회하거나 최소화하고, 이에 따른 각종 피해를 적극적으로 구제해 줄 것을 요구하고 있다. 주변지역 범위를 예정지역으로부터 4~5km, 총 7,000만평 내외로 하는 것은 행정편의주의이며, 1km 이내의 폭에 해당하는 면적을 주변지역으로 지정고시하고, 이 지역은 전부 국가가 매입하는 방안이 적극 고려되어야 한다. 생활편익시설을 지원해 주는 것은 주민들에게 큰 도움이 되지 않는다.

행정복합도시 2005년 3월18일 ‘행정복합도시건설특별법’이 공포되면서 추진된 이래 현재는 중앙행정타운 공사와 첫마을 사업을 진행하고 있다. 행정복합도시의 건설은 1960년대 이래 한국 도시발달의 패러다임을 수도권 중심의 일극구조에서 다핵구조로 재편하기 위하여 시행되는 것으로 이와 관련된 문제들은 행정복합도시 자체가 정치적인 어젠다에 의거하여 태동된 데에 기인하고 있으나, 건설과정에서는 정치적인 어젠다에 매몰되는 일이 없어야 한다. 행정복합도시의 건설은 가급적 전문가 집단에 의거하여 이루어져야 한다.²⁰⁾

다. 기업도시²¹⁾

기업도시 개발사업은 2003년 전국경제인연합회가 기업의 투자유치 고취와 일자리 창출을 위해 기업도시 개발사업을 정부에 제안한 것에서 비롯되었다. 이에 정부는 2005년 1월 시범사업 추진제

20) 대한지리학회, 최원희, ‘행복도시, 혁신도시, 기업도시 등 대핵형 국토공간 형성을 위한 정책추진 평가와 과제’, 2007

21) 국토해양위원회, ‘2011 국정감사 정책자료Ⅲ, 2011.

획을 고시하였고, 이 결과 8개 지역이 신청하여 정부는 현지조사, 평가작업 및 기업도시위원회 심의 등을 거쳐 강원 원주, 충북 충주, 충남 태안, 전북 무주, 전남 무안, 전남 영암·해남 등 6개 지역을 시범사업 지역으로 선정하였다.

2010년 말 기준으로 6개 기업도시의 개발계획은 수립되었으나, 공사에 착수한 곳은 충남 태안(2007년 10월 착공), 충북 충주(2008년 6월 착공), 원주(2008년 7월 착공) 등 3곳에 불과한 실정이다. 이 중에는 충주 기업도시와 같이 부지조성 공사가 전체공정의 67.2%에 달하고 개발구역 내 분양면적 대비 분양률이 46%에 달하는 지역도 있다. 그러나 충주 기업도시와 거의 같은 시기에 공사에 착공한 원주 기업도시의 경우 부지공사가 전체 공정대비 8.3% 밖에 진행되지 않아 사업추진이 극히 부진한 상황이고 더욱이 전남 무안과 전남 영암·해남 기업도시시는 아직 공사 착공조차 하지 못하고 있다.

2011년 1월 개발구역 지정이 해제된 무주 기업도시시는 2008년 금융위기 이후 주 투자자인 대한전선(주)이 재무사정 악화로 인하여 해당사업을 포기하여 이후 대체 투자자를 물색하였으나 선정되지 못하여 사업이 표류해오다가 개발구역지정이 해제되었다. 전남의 영암·해남 기업도시의 경우 개발계획이 확정되지 못하고 사업이 보류되는 등 사업 추진에 난항을 겪고 있다.

이러한 기업도시 개발사업의 추진이 부진한 이유는 첫째, 기업도시 개발사업의 주요 투자자인 국내 기업들의 재무상태가 악화되는 등의 사유로 다수의 사업이 원활하게 추진되지 못하고 있다. 특히 2008년 이후 국내에도 영향을 주었던 글로벌 금융위기로 인해 기업도시의 투자자인 다수의 기업들이 재무적 어려움을 겪게 되었다. 예를 들어 원주 기업도시의 투자자인 경남기업과 벽산건설이 채권단에 의한 재무구조 개선작업인 워크아웃(workout) 상태에 놓이게 되었고, 태안 기업도시의 경우, 투자비용 대비 사업성이 상대적으로 낮기 때문에 개발사업의 추진이 원활하지 못한 경우도 있다. 둘째, 기반시설에 대한 투자를 많이 해야 하는 기업도시 대상지의 경우 투자비용 대비 사업성이 상대적으로 낮기 때문에 개발사업의 추진이 원활하지 못하다. 실제 개발사업 자체가 전면 취소된 무주 기업도시와 사업시행자가 법정자본금을 확보하지 못해 곧 청산절차에 들어가게 되는 무안 기업도시 국내단지의 경우, 기반시설에 대한 투자비용이 많이 드는 농촌지역이라는 점에서 사업여건이 상대적으로 불리한 지역이다. 셋째, 전국적으로 대규모 개발사업이 동시다발적으로 추진되어 한정된 개발수요가 분산됨으로 인해 전반적으로 수익성이 하락하는데 원인이 있다고 볼 수 있다. 2010년 말 기준으로 기업도시 이외에 전국적으로 6개의 경제자유구역, 세종시, 10개의 혁신도시, 새만금명품복합도시 및 2개의 첨단의료복합단지 개발사업 등이 추진 중으로 이 사업들의 총 개발면적은 804km², 총 계획인구는 310만명, 총 사업비는 약 147조원 규모에 달한다. 대규모 개발사업이 동시다발적으로 추진되면서 개발사업의 경제적 성과를 서로 나누어 가질 수밖에 없기 때문에, 기업도시의 수익성도 전반적으로 낮아지게 된다고 할 수 있다.

기업도시 개발사업은 민간이 주도하는 사업이지만, 기업도시의 투자활성화 등을 위해 국가가 기업도시 사업성 분석 등의 연구용역 비용을 지원하였고, 국가 및 지방자치단체가 도로 등 기반시설 설치비용의 일부를 지원해왔던 만큼 이미 많은 공공재정이 투입되었다. 「기업도시개발특별법」에 의해서 제시된 목적대로 “국토의 계획적인 개발과 민간기업의 투자를 촉진함으로써 공공복리를 증진하고 국민경제와 국가균형발전에 기여” 하기 위해서는 기업도시 개발사업이 원활하게 추진될 필요가 있다.

다만, 현재와 같이 투자기업들의 재무상황이 악화되어 있고, 개별 사업지역의 특수한 사정 등으로 개발계획이 취소되거나 사업추진이 상당히 지연되고 있는 점을 고려하여, 기업도시 개발사업에 대해 민간 사업시행자 뿐 아니라 중앙 및 지방정부가 사업추진 전략을 새롭게 모색할 필요가 있다.

라. 혁신도시

혁신도시는 공공기관의 이전과 이를 통한 지역혁신의 중추기능 역할 수행이라는 공통적인 분모를 가지고 있으며, 그 구상 방향 또한 몇 가지 유사한 지향점을 가지고 있는 것이 사실이다.

첫째는 이전 공공기관의 효과적 수용 및 지역산업과의 연계이다. 대부분의 혁신도시 구상안에서 이전 공공기관에 대한 입지적 배려와 기존 지역산업과의 연계성 확보에 주력하고 있다. 이는 혁신도시 조성의 핵심목표가 되며, 어느 도시이든 간과하기 어려운 항목이라 할 수 있다.

두 번째는 친환경적 도시 구상 및 첨단기능 도시 추구이다. 혁신도시 구상안은 대부분 생태적 건전성과 친환경적 공간구상을 기본방향으로 선택하고 있으며, 도입시설과 인프라에서는 첨단 U-city구조를 선택하고 있다.

마지막으로 지역발전 혁신의 구심적 역할 담당이다. 이는 각 혁신도시의 궁극적 결과로 구상하고 있으며, 이의 실현을 위한 주변지역과의 혁신 클러스터 등을 제시하고 있다. 그러나 다른 한편으로는, 도시의 입지여건과 이전기능 유형 및 기존지역의 산업구조 등에 따라 다양한 차별성을 나타내고 있다.

부산 혁신도시의 경우 입지와 규모의 특성상 혁신기능이 모도시에 흡수되어, 혁신도시의 의미가 퇴색되지 않을까 우려되는 반면, 이와는 대조적으로 충북, 광주, 서귀포 등 주변에 소도시가 인접한 지역은 신·구도시의 불균형 문제를 고려해야할 정도로 혁신도시 조성방향의 차별성을 가진다고 할 수 있다.

특히 광주·전남 혁신도시의 경우 유일하게 광주광역시와 전라남도가 공동으로 조성하는 혁신도시로서 큰 의미를 가지고 있어 국가차원의 배려가 필요하다고 할 수 있으나, 인접한 나주시와의 균형발전 문제는 신중히 접근해야할 점이라 할 수 있다.

국토정책 차원에서 공공기관 이전 정책은 수도권 과밀해소를 위해 기존의 소극적 입지규제 정책에서 주요 기관들을 지방으로 이전시키는 적극적 정책으로 행복도시 건설과 더불어 국가균형발전을 실천할 대표적인 수단으로 추진되고 있다. 따라서 공공기관 등을 중심으로 해당 지역의 혁신 거점을 구성하여 관련 민간기관들의 지방이전을 유도하고, 다극·분산화 된 국토 구조로 재편될 것을 기대하고 있다. 즉, 시·도별로 건설되는 혁신도시는 지역 혁신클러스터 등과 연계되는 광역권 혁신 거점으로 육성되며, 연구·교육연수기관, 정부투자기관 및 출자기관 부설연구소 등 연구조직은 지역혁신체계 구축의 한 요소로 역할하기를 기대하고 있다.

지역정책 차원에서 혁신도시 건설은 한계에 달한 지방도시에 새로운 성장 동력을 제공하고, 혁신 클러스터의 조성으로 지역특화산업을 적극적으로 육성하여 침체된 지역경제를 활성화시킬 것으로 예상된다. 혁신도시는 인접한 지역 및 산업체와 광역적으로 연계한 혁신 환경을 구축하여 혁신

을 지속적으로 창출하고 인구 및 고용 유발을 확대 재생산 하는 새로운 성장거점으로서의 기능을 수행 할 것으로도 기대되고 있다.

또한 혁신도시는 공공기관 및 관련기업의 유인을 통해 지방세수의 증대효과, 지역의 전략산업 및 특화산업과 연계한 지역발전 클러스터의 구축, 지역인력의 취업기회 확대와 그에 따른 지방교육의 질적 향상 도모, 신도시 건설을 통한 지역 내 균형발전에 기여, 혁신도시의 관광명소로서의 기능수행 등 지역발전에 다양한 효과를 제공할 것으로 예상된다(이정록, 2006).

혁신도시가 건설된 후 이 지역에 미칠 영향을 인구 성장 측면에서 긍정적 측면과 부정적 측면을 구분하여 살펴보면 일차적으로 공공기관과 공공기관 종사자들이 이전할 뿐만 아니라(직접 이전효과) 관련 인구 및 서비스 시설, 관련 기업과 연구소 등이 새롭게 입지하게 되고(간접 이전효과), 이전한 공공기관과 산업체의 생산과 소비활동, 그리고 종사자와 부양가족의 소비활동 과정에서 발생하는 고용 유발 및 인구증가 효과(유발·파급효과)와 신도시의 매력도 증진에 따른 주변지역으로부터의 인구유입 효과(주변인구 유입효과)등이 연쇄적으로 발생할 것으로 예상된다. 여기서 직접 이전효과와 간접 이전효과 그리고 유발·파급효과는 긍정적인 측면으로 작용하는 영향이고, 주변의 인구 중 혁신도시의 환경을 선택하여 이전하는 인구가 혁신도시 건설에 의해 모도시에 미치는 긍정적인 영향을 넘어서게 되면 부정적인 결과로 나타날 수도 있을 것이다.

제2절 한국형 신도시의 전망과 과제

해외 신도시 수출은 이미 다른 나라에서도 활발히 전개되고 있는 사업이다. 일본의 경우 1990년대 초반부터 동남아를 중심으로 해외 신도시 수출을 시작하였고, 최근 싱가포르의 경우 중국에 싱가포르의 선진 도시관리기법을 핵심 경쟁력으로 삼아 신도시 상품을 수출하고 있다. 독일의 거대기업 지멘스 역시 신도시 건설을 새로운 사업 기회와 영역으로 인식하고 도시 시스템 수출시장을 개척하고 있다.

1. 국내 기업의 해외 신도시개발 진출 사례

최근 포화된 국내 건설시장에 안주하지 말고 해외로 눈을 돌려 한국형 신도시 100개를 수출하자는 주장이 제기되고 있다. 일각에서는 도시 수출을 국가전략 과제로 추진하는 것을 제안하고 있고, 대우, 포스코, GS, 한화 등의 대기업이 베트남, 카자흐스탄, 알제리 등지에서 대규모 신도시 건설을 진행하고 있지만, 도시의 건설이 토목공사와 건축공사의 범주에서 벗어나지 못하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 한국의 문화와 첨단과학기술, 한국의 경제발전 경험을 도시에 담아 수출할 수 있어야 한다.

한국형 신도시 수출에 대한 공식적인 논의는 노무현 대통령의 2006년 5월 몽골, 아제르바이잔, 아랍에미레이트(UAE) 등 3개국 순방에서 시작되었다고 할 수 있다. ‘비단길’로 명명된 이 순방 프로젝트를 통해 노무현 대통령은 국가개발건설팅의 일환으로 아제르바이잔에 50만 명 규모의 신도시 건설에 대해 한국의 경험을 전수하겠다는 의사를 밝혔다.

노무현 대통령의 해외순방을 계기로 탄력을 받은 우리나라 기업의 해외 신도시 수출은 국내 대규모 도시개발 경험을 가진 대기업을 중심으로 진행되고 있다. 세계적인 경제침체 및 금융위기로 해외 대규모 도시개발 프로젝트들이 정체상태를 보이고 있지만, 국내 건설시장의 포화, 택지부족과 지가양등, 규제 강화 등에 따라 국내 개발사업의 사업성이 급격히 약화되면서 국내에서 경험을 축적한 대기업들의 해외 신도시개발시장 진출이 잇따르고 있다.

베트남 하노이 신도시를 비롯하여, 캄보디아, 카자흐, 알제리, UAE 등 작게는 주상복합 아파트에서부터 시작하여 크게는 인구 35만 명에 달하는 신도시 개발에 이르기까지 다양한 도시개발 사업을 전개하고 있다. 해외 신도시 수출은 중동 건설시장 참여를 계기로 경제성장을 도모하였던 우리나라의 또 다른 경제성장의 돌파구라고 할 수 있다.

해외 신도시 수출은 단순히 철근과 콘크리트, 아스팔트로 구성된 구조체를 세우고 도시 인프라를 건설하는 것만을 의미하지는 않는다. 주택과 상가와 공원과 공장을 건설하여 도시에 입주하는 현지인에게 ‘메이드인코리아’ 제품을 연계 수출할 수도 있으며, 한국의 문화와 생활양식을 문화상품의 형태로 전파할 수도 있다.

또한 한국의 제조기업들이 해외 신도시 지역에 입주해 현지의 경제개발을 촉진하고 한국의 젊은이들이 해외로 진출할 경우 해외 신도시가 해외 협력사업의 교두보의 역할을 수행할 수도 있게 될 것이다.

산유국과 같은 자원부국의 경우 현지 자원개발과 신도시 개발을 연계한 패키지딜로 우리나라의 안정적인 에너지자원 수급에 기여하게 할 수도 있을 것이다. 하지만 문제는 얼마나 많은 해외 신도시를 건설하는가가 아니라, 어떤 방식으로 해외 신도시 수출을 추진하는가라는 점이다. 해외 신도시 수출이 21세기에 새로 등장한 제국주의 침탈 과정이 아니며, 제3세계 국가와 한국 간의 상생발전과 상호교류를 촉진시켜 궁극적으로 세계 공영과 인류발전에 기여하기 위해서는 해외 신도시 개발이 단순한 토건사업 수주의 형태가 되어서는 안 되기 때문이다.

표 4-1 | 국내기업의 주요 해외도시개발 추진현황

국가명	프로젝트	업체	투자규모	사업내역	추진현황
베트남	하노이 신도시	대우, 경남, 대원, 코오롱, 동하이빌	9억 달러	208ha, 5,000세대	2007년 9월 기본설계 승인 2010년 착공
	북안카잉 신도시	포스코건설, 비나코넥스(베트남)	28억 달러	264ha, 7,600세대	2006년 12월 합작법인 설립 2010년 착공
	호치민 아베 신도시	GS건설	10억 달러	333ha, 인구 7만 명	2007년 5월 투자승인 2019년 완공 예정
카자흐	아스타나 주거단지	동일하이일	10억 달러	20ha, 2,500세대	2007년 11월 AB블록 준공 2009년 말 CD블록 분양 중
	알마티 주거단지	우림건설	14억 달러	28ha, 2,566세대	2007년 12월 가업승인 2009년 말 분양 중
알제리	부이난 신도시 1지구	대우, 한화, 우림 등 8개사	40억 달러	617ha, 인구 5만 명	2009년 하반기 투자협약서 체결 및 기공식
	부그즐	대우, 삼한, 우림 등 5개사	6.1억 달러	2,150ha, 인구 35만 명	2008년 9월 계약체결 2008년 10월 착공
	시디압델라	경남, 태영 등 7개사	6.5억 달러	3,000ha, 인구 20만 명	2008년 11월 계약체결 2009년 1월 착공
UAE	유보라 타워 프로젝트	반도건설	1.5억 달러	소규모 주거 및 사무용 빌딩	-
	컬처빌리지 상떼뷰	성원건설	67백만 달러	소규모 주상복합 아파트 개발	-
	두바이 비즈니스베이 아파트 신축	성원건설	-	-	-

출처 : 해외건설협회

2. 한국형 U-시티 해외수출

송도·교하·판교·광교·흥덕·별내 등 수도권권을 비롯한 전국 각지가 U-시티를 구축 중이다. 이들 도시들은 대형화재가 발생하면 사고 지점이 자동으로 통보되고 화재진압반 에게도 연락이 가 신속한 대응이 가능해지는 미래형 도시로 건설된다. 미래형 주택에서도 최첨단 서비스가 제공된다.

아침에 일어나면 생활정보가 제공되고, 식탁에서는 칼로리에 맞춰서 식단을 짜준다. 화장실을 다녀오면 자동으로 건강상태를 체크해주고 문제가 있을 때는 곧바로 의료기관에 연결된다. 파주시 U-시티의 경우 교하신도시에서는 개인별 맞춤 인식 태그를 이용하여 원격으로 개인별 맞춤 보건 복지 서비스가 가능하다고 한다.

현재 국내 U-시티 시장은 연간 3,000억 원 규모로 성장했다. 정부는 2010년 콜롬비아 현지에서 로드쇼를 개최하는 등 세계 최초로 선보인 U-시티의 해외수출에도 적극 나설 계획이다. 정부는 이 자리에서 해당 국가에 U-시티 건설과 관련한 마스터플랜을 제공하고 국가 간 U-시티 협력 MOU도 체결할 예정이다.

하반기에는 다른 나라에서도 로드쇼를 열고 U-시티 세일즈를 본격화하기로 했다. 브라질 등 주변국가에서도 일정 규모의 U-시티를 수출할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

정부는 “오는 2013년까지 6만 명의 일자리가 생기고 관련 세계시장, 약 2천400억 달러 규모 가운데 10%를 선점하는 등 U-시티가 신성장동력이 될 것”으로 내다봤다. 정부는 이를 위해 앞으로 5년간 유비쿼터스-시티 산업에 4천900억 원을 집중 투자할 전망이다.

3. 한국형 신도시 추진방향

2010년 우리나라 해외건설은 사상최대인 491억 달러를 수주해 국가경제의 효자산업으로 굳건히 자리매김했다. 올해도 고유가 장기화와 국제경쟁력을 갖춘 플랜트 수주역량 등을 감안할 때 수주액이 740억 달러를 상회할 것으로 기대되고 있다. 이같은 추세라면 2008년 해외수주 누계 3,000억 달러를 달성한데 이어 연내 4,000억 달러 돌파도 이뤄질 것으로 보인다.

하지만 해외건설이 국가 성장동력으로 자리잡고 미래전략산업으로 탈바꿈하기 위해서는 다양한 해외건설 신상품을 발굴해 국제 브랜드화하는 전략이 요구된다. 이 중 해외 도시개발은 신성장동력이자 수출전략 상품으로서 해외건설의 새로운 블루오션으로 부각되고 있다.

실제 개발도상국의 경우 인구 증가와 도시화 진전으로 수요가 급증하고 있고, 막대한 오일달러를 축적한 아프리카, 중동, 중앙아시아 등 자원부국에는 도시개발 붐이 조성되고 있다. 현재 추진 중인 전세계 도시개발 프로젝트는 108건 9,400억 달러에 달하여 2015년까지 시장규모는 18조 6,000달러에 이를 전망이다.

우리나라는 도시개발 분야에서 세계적인 수준의 경험과 노하우를 보유하고 있으며 최근에는 IT 첨단기술과 접목한 U-city²²⁾, Eco-city²³⁾, 첨단 그린도시²⁴⁾ 등 신상품 개발을 적극 추진하고 있다.

중국과 인도, 나이지리아, 베트남 등 급격한 도시화와 산업화에 따른 신흥 개도국의 폭발적인 사회간접자본과 신도시 개발에 대한 수요를 감안할 때 한국형 신도시 수출은 한국을 먹여 살릴 신성장동력으로 도약할 기회를 맞고 있다. 하지만, 과거의 수주공사와는 달리 해외 신도시 개발이

22) u-city는 첨단 IT기술 및 서비스를 주거, 경제, 교통, 시설 등 도시의 다양한 구성요소에 접목하여 도시에 발생하는 모든 업무를 실시간으로 수행할 수 있는 정보통신 서비스가 가능한 미래형 첨단도시를 말한다.

23) 에코시티는 독립적인 회복 가능한 구조 및 자연 생태계의 기능에 바탕을 두고 설계된 주거 지역이다.

- 에코시티는 생태 지역에서 대체하는 것보다 더 많은 재생 가능한 자원을 소비하지 않고 거주민에게 유익한 충분함을 제공

- 에코시티는 새로운 사용을 위해 동화 또는 재활용하거나 자연이 무해하게 회식하거나 흡수할 수 있는 것 보다 더 많은 쓰레기를 만들어내지 않고 자연 또는 인접 생태계에 해를 주지 않고 기능하기 위해 노력

- 거주민들의 생태학적 영향은 전 지구적으로 협력적인 삶의 방식을 반영하며, 사회적 질서는 공정함, 정의, 합리적인 평 등 및 행복에 대한 합의 등 기본 원칙을 반영

24) 첨단그린도시는 기존 도시에 U-IT기술과 생태기술을 융복합하여 “첨단화”한 도시를 말한다.

- 지속가능한 자연 공생형 미래도시 모델 개발을 통해 새로운 시장을 창출하고, 신성장동력으로 육성

국가의 미래 성장산업으로 자리 잡고 성장동력으로 역할하기 위해서는 다른 산업분야와 연계된 체계적인 진출 전략이 수립되어야 한다. 해외 도시개발은 시공회사, 설계 및 엔지니어링 업체뿐만 아니라 전기, 전자, 기계, 설비, 가전, 통신 등 전후방 연관 산업과 연계되어 있어, 해외 시장에 동반 진출할 수 있으며, 건설 이후에도 지속적인 운영관리에 따른 서비스와 상품 수출이 가능한 고부가가치 분야이기 때문이다.

해외 도시개발을 위한 체계적인 진출전략 수립을 위해서는 무엇보다도 상품과 정보, 인력과 금융 등이 먼저 정비되어야 한다. 다양한 해외 도시개발 수요에 대한 치밀한 분석과 그에 부응할 수 있는 신도시 상품을 개발할 수 있어야 하며, 수출 신도시의 브랜드화 전략도 필요하다. 개별기업 차원에서 개척하기 어려운 미개척 시장에 대해서는 국가 차원의 정보 입수와 네트워킹 기회 확보가 필요하며, 리스크를 분산시키고 안정적인 투자수익 회수를 위해서는 철저한 사업성 분석과 리스크 분산을 위한 현지 기업 또는 전후방 연관효과를 지닌 산업 간의 전략적 제휴도 고려해야 한다. 이를 위해서는 정부차원의 종합적인 지원과 제도정비가 필요하다고 할 수 있다. 해외 도시개발 시장 개척을 위한 국가정상급 외교정책과 국제적 신인도가 높은 공공부문(정부 및 공기업)의 시장 개척을 위한 선행투자가 필요하다. 민간기업의 해외진출을 지원하기 위한 공공부문의 정확한 시장 정보의 수집과 가공이 필요하며, 해외 도시개발을 위한 정부부처, 공기업, 금융기관, 민간업체의 역할을 배분하고 유기적으로 통합하기 위한 정부 주도의 컨트롤타워의 구성도 필요하다.

“Global Construction 2020”이 추정하고 있는 2010년 세계건설시장 규모는 세계 GDP의 13.4%인 7.5조 달러다. 동 보고서는 2020년까지 전 세계 건설시장 규모가 현재 규모의 1.7배 수준인 12.7조 달러 규모의 시장으로 성장할 것으로 전망하고 있다.

건설시장의 성장을 주도할 국가로는 미국과 중국, 인도, 러시아, 브라질과 폴란드 등이며, 향후 10년간에 걸쳐 가장 역동적인 성장을 보일 신흥시장은 인도, 중국, 아시아태평양, 중남미, 중동과 아프리카, 동유럽 일부 국가들로 전망하고 있다. 이들 지역의 건설시장 규모는 2020년 전세계 GDP의 17.2%를 해당하는 7조 달러에 이를 것으로 추정되어 현재 시장 규모 대비 2.1배 수준으로 확대될 전망이다. 반면 전통적인 유럽의 선진국 시장은 성장률이 급격히 감소할 것으로 보이고 일본 역시 인구감소와 극심한 재정 적자 때문에 건설시장 위축은 필연적인 결과로 판단된다. 두바이로 대표되는 아랍에미리트 연방의 건설시장 위축은 심각한 수준에 이를 것으로 전망된다.

전반적으로 2005년 세계 건설시장의 65%를 차지했던 선진국의 세계 건설시장 점유율은 2020년에는 45% 수준으로 떨어지고, 신흥시장을 주도하는 국가들이 55%를 차지할 것으로 보인다. 폭발적으로 성장하고 있는 신흥 건설시장의 주력 상품 중 하나는 도시건설을 위한 사회기반시설의 정비이다. 신흥시장에서의 사회기반시설 건설은 향후 10년 동안 128% 성장을 하는 반면, 선진국은 18% 성장에 그칠 것이다. 일례로 아프리카 나이지리아의 경우 원유 생산으로 얻는 국부와 급격한 도시화의 압력이 있지만, 건설산업은 GDP의 3.2% 수준에 불과해 향후 폭발적인 사회간접자본 건설 시장 확대가 예상되는 국가 중 하나이다.

한국의 건설산업은 1960년대 월남으로부터 1970년대 중동건설 붐을 거치면서 국가성장을 견인하던 국가의 성장동력이었다. 21세기에 들어서면서 건설산업은 세계 건설시장의 구조변동을 목도하고 있다. 이제까지 세계 건설시장을 선도하던 선진국의 건설시장이 상대적으로 위축되고 있으며,

인도와 중국, 나이지리아와 베트남, 폴란드 등 신흥개도국과 동유럽 국가들의 건설시장이 빠른 속도로 성장하고 있으며, 신흥개도국의 급격한 산업화와 도시화에 부응할 수 있는 사회간접자본 건설에 대한 시장 수요는 팽창하고 있다. 이러한 블루오션에 한국형 신도시 건설은 선진국의 건설산업과 경쟁해 비교우위를 확보할 수 있는 한국 건설산업의 브랜드상품이 될 수 있다. 그 가능성을 이미 우리는 알제리와 몽고, 베트남 등에서 경험한 바 있다.

국가 경제개발과 관련하여 신도시 개발과 관리경험에 있어서 세계적인 비교우위를 광고하고 지속시킬 수 있는 범정부 차원의 노력도 필요하지만, 범산업 차원의 협력도 필요하다. 한국형 신도시 상품의 비교우위가 상하수도과 도로와 같은 사회간접자본 건설에 있는 것이 아니라, 한국의 경제 성장을 견인하고 촉발시킬 수 있는 기반이 되었다는 점이 중국이나 인도의 건설산업과의 경쟁에서 이길 수 있는 비교우위라는 것을 공고하게 하기 위해서, 건설산업은 다른 산업분야와의 협력이 절실한 실정이다.

STX건설이 남동발전과 함께 아프리카 가나에서 추진 중인 100억 달러 규모의 초대형 프로젝트 중 발전소 건설사업 공조에 대한 양해각서를 체결한 것과 같이 건설산업과 전력산업 등 다른 산업분야와의 결합이 필요하다. STX그룹이 중국 대련에 조선소를 건설하면서 STX건설이 2만3천 세대 규모의 신도시를 건설한 것도 산업간 공조의 성공 사례라고 할 수 있다. 이러한 산업간 공조는 수많은 변용이 가능하다. 예를 들어 해수담수화 플랜트를 수출할 경우 해수담수화 플랜트 근처에 시범 농업도시를 건설한다면, 자동차 조립공장 기지를 해외에 건설할 경우 자동차 조립공장 배후 도시의 건설 등도 가능할 것이다.

해외 신도시개발은 알제리 브이난 신도시 건설 추진과정에서 보듯, 다양한 암초에 부딪힐 수밖에 없는 상황이다. 국내 건설산업이 해외 신도시개발 사업을 추진할 수 있는 전문인력을 보유하고 있는 것도 아니며, 해외 신도시 수출을 위한 현지 시장정보를 체계적으로 수집하고 관리한 바도 없으며, 정부 차원의 지원도 이제까지 정상외교의 덕담 수준을 넘지 못하고 있는 실정이다. 하지만, 새로운 건설시장이 열리고 있으며, 선진국의 건설산업과 중국이나 인도 등 개도국의 건설산업과 비교하여 비교우위를 확보할 수 있는 몇 안 되는 상품 중의 하나가 신도시 건설이라면 지금부터라도 시장개척과 상품개발을 위한 건설산업의 노력이 경주되어야 한다. 신도시라는 복합상품을 기획하고 판매할 수 있는 통섭의 역량을 갖춘 전문가를 양성하며, 현지의 개발 수요를 파악하고 이에 걸맞는 맞춤형 신도시 상품을 개발할 수 있는 융복합적인 업무체제의 구축이 무엇보다 시급하다고 본다.

[국문자료]

- 건설부. 1987. 「국토건설 25년」.
- 건설교통부. 2005. 「행정중심복합도시 기본계획」.
- 건설교통부. 2006. 「행정중심복합도시 개발계획」.
- 건설교통부. 2007. 「2006년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」.
- 국토개발연구원. 1996. 「국토50년」.
- 국토연구원. 2008. 「국토60년사」.
- 한국경제연구원. 2010. 「한국경제60년」.
- 대한국토도시계획학회. 2008. 「도시계획론」 5정판.
- 대한국토도시계획학회. 2004. 「서양도시계획사」.
- 대한국토도시계획학회. 2010. 「도시계획구술사」.
- 기미야 다다시, 2008.12, 박정희 정부의 선택, 도서출판 후마니타스 보도자료
- 박병주. 1985. 「한국도시개발계획론」.
- 서울시정개발연구원 · 서울시립대학교. 1997. 「서울, 20세기 100년의 사진기록」.
- 서중석. 2007. 「사진과 그림으로 보는 한국현대사」.
- 손정목. 1994. 「한국개항기 도시변화과정연구 : 開港場 · 開市場 · 租界 · 居留地」.
- 손정목. 1996. 「일제강점기 도시화과정연구」.
- 손정목. 2005. 「한국 도시 60년의 이야기」.
- 원희룡, 2009, “ ‘도시수출’을국가전략과제로”, 내일신문2009년3월16일자칼럼.
- 윤정섭. 1994. 「도시계획사개론」.
- 에벤에저 하워드. 2006. 「내일의 전원도시」 : 조재성 · 권원용 옮김.
- 이상우. 2010.10. 우리나라 신도시 개발현황과 발전방향(복합도시관점에서), 특별기사II 제 58권 제10호
- 일본건축학회편. 1990. 「건축 · 도시계획을 위한 공간학」. 배현진 · 도경석 · 박영기 · 김상호 옮김.
- 정인하. 1996. 12. 「심리적 쉼마에 의한 김종업 건축의 조형성 연구」. 대한건축학회논문집.
- 정창무. 2011. 해외 신도시개발의 비전과 사업추진방안. 건설기술 쌍용
- 조명래. 2008. 「한국 도시정책의 현황과 향후 과제 : 국토연구원 주관 세미나 발제자료」.
- 최경원. 2007. 「영혼을 울리는 건축미학 르코르뷔지에 vs 공간을 연주하는 건축정신 안도다다오
- 피터 홀. 2005. 「내일의 도시 : 20세기 도시계획 지성사」 : 임창호 · 안건혁 옮김.

한국공동주택연구회. 1999. 「한국공동주택의 역사」.

한국건축역사학회. 2003. 「한국건축사연구1 : 분야와 시대」.

한국토지주택공사, 2010, “ 해외도시수출축진을위한제도및연구용역”,

홍하삼, 2004, CEO 박정희, (주)북코스모스

[영문자료]

Richard Rogers. 2000. 「Toward an Urban renaissance : Cities for a small planet」.

[웹사이트]

<http://haenara.net/>

http://www.lh.or.kr/lh_html/lh_citycont/citycont_3_1.asp

<http://www.metro.seoul.kr/kor2000/seoulguide/>

<http://www.visitseoul.net/visit2006/>

<http://www.city.go.kr>

신도시 관련 법·제도 변천과정

1. 개요

1960년 이후의 우리나라 국토개발은 하향식 개발과 불균형 성장의 논리 아래 농어촌을 도시로 만들고 기존의 도시를 거대화하여 대도시권으로 전환시키는 도시개발의 지역정책으로 특징지어진다. 이러한 국토개발정책은 곧바로 수도권에 영향을 미쳐 국토개발정책과 수도권정책이 거의 병행적·상관적 관계 아래 전개된다. 1960년 이후의 수도권정책은 도시관리정책의 관점에서 대체로 다음의 4시기로 나눌 수 있다.

첫째는 억제정책시기(1960~70년)이다. 이 시기에는 서울과 수도권으로의 인구집중을 억제하려는 정책을 펼쳤다. 이러한 인구억제정책에 의해 대도시 인구집중방지책(1964), 서울-인천 특정지역 지정과 위성도시 구상(1965), 국토계획 기본구상과 대도시 방위지향정책(1968), 대도시 인구 및 시책의 조정대책(1969), 수도권인구 과밀집중 억제에 관한 기본지침(1970), 성남단지 개발, 영동잠실 지구 개발, 대덕학원연구도시 건설 등의 개발이 진행되었다. 그러나 같은 기간 중 경제개발에 의해 도시지역에 새로운 취업기회가 크게 조성되어 대도시로의 인구가동이 가속화됨으로써 국지적인 억제정책은 실효를 거두지 못하였다.

둘째는 분산정책시기(1971~76년)이다. 이 시기에는 국토공간의 재편성과 균형개발을 지향하는 전국적 차원의 인구분산화 정책을 전개하였다. 그것은 공업화의 진전과 함께 도시화가 진행되어 대도시에 대한 적정관리 문제가 제기되면서 개별적이고 국지적인 정책보다는 상호연대적 관계 아래 전개될 수 있는 국토공간의 재편성과 균형개발의 필요성이 대두되었기 때문이다. 이러한 분산화 정책에는 전국적 균형개발을 목표로 거점을 지정하여 그 지역으로 인구와 공업기능을 분산시켜 국토이용의 새로운 변화를 도모하려는 시도가 전제되어 있다. 이러한 논리에 의해 제시된 정책은 제1차 국토종합개발계획(1972~81)과 수도권 위성도시 배치정책(1971), 개발제한구역의 설정(1971), 국토이용관리법(1972), 대도시인구 분산시책(1972~73), 서울시 인구분산계획(1975) 등이다. 전국적 인구분산화 정책은 공업화라는 특정수단을 통해 동남임해 공업벨트를 조성하여 인구의 남하정책에 영향을 주었으며, 국토의 5.4%에 해당하는 면적을 개발 제한함으로써 국토의 산발적인 개발을 통제할 수 있게 되었다. 또한 정부 제2종합청사가 들어서는 과천 신도시 건설(1978~83), 수도권 신공업도시인 반월 신도시 건설(1977~87), 공업단지 배후도시인 여천 신도시 건설(1977~86) 등이 진행되었다. 그러나 이 시기에 영남과 호남지역의 균형개발에 대한 공간적 인식이 부족했으며, 공업화에 따른 환경파괴의 폐해를 충분히 고려하지 못했다. 더구나 집적의 논리가 극대화되면서 대도시 주변으로까지 인구와 산업활동이 확산되어 나가는 현상에 대해서는 능동적으로 대처하지 못하였다.

셋째는 수용정책시기(1977~90년 전후)이다. 이 시기에는 인구흡인력이 있는 지역에서는 인구의 흐름을 막을 수 없다는 대도시 긍정론 내지 대도시 수용론이 지역정책의 기초를 이루었다. 이 시기에 제안된 정책은 수도권 인구재배치 기본계획(1977), 공업배치법 제정(1977), 5대 거점도시권 정책 및 임시 행정수도 구상(1978), 제2차 국토종합개발계획(1982~91)과 성장거점도시 및 생활권 계획정책(1981), 수도권 내 공공철도 및 대규모 건축물 규제계획(1982), 수도권 정비계획(1982) 등이다. 이러한 정책에서는 지역과밀화 내지 정주생활권, 국토의 다핵구조 형성, 집적이익의 확산, 인구

의 지방정착화 유도 등의 내용이 강조되고 있다. 특히 1981년에 제시된 제2차 국토종합개발계획에서는 전국을 8개 지역생활권으로 설정한 후 제1차 성장거점도시인 대구, 광주, 대전과 제2차 성장거점도시인 춘천, 원주, 강릉, 청주, 천안, 전주, 남원, 목포, 순천, 안동, 진주, 제주 등 12개 도시를 집중적으로 개발하여 지방인구의 지역정착을 도모하고 있다. 그리고 수도권은 이전촉진 권역, 제한정비 권역, 개발유도 권역, 자연보전 권역, 개발유보 권역의 5대 권역으로 나누어 지역관리체계를 능률적으로 처리하고자 하였다. 그러나 이 기간에 서울, 부산, 대구, 광주, 대전 등은 대도시권으로 변모되어 국토 공간체계를 주도하는 가공할 만한 '공룡'으로 변모한 데 반해, 중소도시와 농어촌 등 비 대도시 지역은 상대적으로 더욱 낙후되어 전국은 대도시 지역과 비 대도시 지역의 공간구조로 재편되었다.

넷째는 확대개발시기(1990년 전후~현재)이다. 1990년 전후 이래 수도권에는 분당(성남시)·일산(고양시)·중동(부천시)·평촌(안양시)·산본(군포시) 등의 5개 주택신도시가 건설되었다. 분당 신도시의 건설을 계기로 이어지는 일련의 지역정책은 수용의 차원을 넘어 적극적으로 도시를 개발하는 확대정책으로 정책의 흐름이 변환되었다. 이 시기에 제시된 정책은 수도권 정비계획법 및 시행령 개정(1993), 제2차 수도권 정비계획(1995), 제3차 수도권 정비계획(1996) 등이다. 90년대 이후 취해진 확대개발정책은 주택정책으로 연결되었다. 분당 신도시 건설을 전환점으로 하여 수도권의 주택정책은 종래의 투기수요 억제정책에서 재건축, 불량지구 개선, 영세민 주택건설, 2백만 호 건설 등 주택생산 확대정책으로 방향전환이 이루어졌다. 또한 이러한 확대개발정책에는 규제를 완화하여 성장이 가능한 지역은 더욱 더 집중적으로 육성함으로써 경쟁력을 갖추어 세계화에 대비해야 한다는 논리가 덧붙여졌다. 이에 따라 국토이용관리법이 개정되어 수도권에는 서울 면적의 1.2배에 해당되는 준농림지가 조성되었다. 그러나 준농림지와 수도권 상수원 보전권역에는 음식점, 러브호텔, 위락단지가 들어서고, 대규모의 주택건설과 허가를 받지 않은 공업시설물이 대거 입지하는 등의 현상으로 환경이 급격히 악화되고 있어 세계화 논리를 무색하게 만들고 있다. 더욱이 수도권에 규제완화의 조치가 취해지면서 비수도권의 성장은 급격히 퇴조하고 있다.

1960년 이후의 우리나라 지역개발 전략은 공업성장에 의한 국가의 총량적 경제력은 고양시켰을 지는 몰라도, 지역 간의 불균형을 심화시키고 대도시와 비 대도시 지역을 양분시켰으며 토지 투기 현상까지도 유발시켰다. 특히 토지 투기현상은 불합리한 주택시장의 메커니즘과 맞물려 정상적인 저축수단을 통해 자기집을 마련하기가 어렵도록 악순환의 구조를 이루었다. 주택과 토지는 자본과 능력 있는 사람에 의해 독과점되어 주택가격과 집세의 가속적인 상승이 나타났다. 국가인구의 5%에 해당하는 상류층들은 금융자본과 상업자본을 활용하여 전국 민유지의 65.2%를 점유함으로써 1988년 한 해 동안 무려 110조 원에 해당하는 부동산 소득을 올렸다. 이에 비해 시간이 지날수록 주택구입자금 부담능력이 부족한 사람들이 계속적으로 누적되어 내집 마련의 꿈을 어렵게 하고 있으며, 세입자들은 임대료 상승 때문에 물질적·정신적 고통을 당하고 있다.

2. 1960년대 이전

가. 도시부흥을 위한 건설정책²⁵⁾

전후 도시를 복구하기 위한 유일한 도시법제는 일제강점기에 만들어진 「조선시가지계획령」이었다. 일제로부터 물려받은 그러한 도시법제는 사회혼란과 전쟁의 후유증으로 인한 무질서로 아무런 발전 없이 그대로 존속하고 있었다. 국가발전을 위한 수단으로서 「도시계획법」이나 「건축법」의 정비 필요성에 대한 인식은 느끼고 있었으나 법으로 제도화하여 발전하기에는 여건이 마련되지 못했다. 그럼에도 불구하고 전쟁으로 파괴된 도시기반시설을 복구하고 도시로 인구가 빠르게 집중하는 현상에 대처하기 위해 도시계획의 필요성은 커지고 있었다. 그러한 도시화 현상은 산업화가 없는 가운데 진전되었고, 다른 한편으로는 과밀화에 따라 과도한 교육열이 생겨났다. 그래서 학교시설에 대한 정비가 주요한 사회적 이슈로 부각되었다. 또 여러 도시에서 전쟁복구를 위한 도시계획 업무가 시작되었고, 1962년 새로운 「도시계획법」이 제정되어 시행될 때까지 25개의 도시에 대한 도시계획이 마련되었다. 그러한 도시계획은 폐허가 된 도시에 조그만 희망으로 되살아났으며, 미래를 향한 작은 메시지를 담는 시도였다.

1950년대 후반에 들어서 미국의 무상원조에 힘입어, 주택과 공공시설을 제외한 농·공업의 생산 기반시설에 대한 재건·복구 사업이 일단락되면서, 경제활동도 전쟁 이전의 수준으로 회복하는 단계에 들어섰다. 그와 함께 경제발전에 대한 각성과 도시계획제도 정비의 필요성에 대한 인식이 태동하기 시작했다. 1958년에는 ‘국토계획학회’가 발족되었고 1960년 8월에 수립된 제2공화국은 부흥부의 ‘산업개발위원회’ 주관 하에 「경제개발 3개년계획」을 작성하고, 이어서 부흥부 대신에 건설부를 신설함으로써 계획 추진을 위한 준비에 착수하게 되었다.

3. 1960~1970년대

가. 도시화 대응정책

1962년 「도시계획법」과 「건축법」이 함께 제정되면서 우리나라에도 도시 관리를 위한 현대화된 제도적 수단이 비로소 마련되었다. 새롭게 제정된 도시계획법은 모태로 했던 「조선시가지계획령」과 여러 가지 측면에서 차이점이 많았다. 첫째, 조선시가지계획령에 통합되어 있던 도시계획법적 내용과 건축법적 내용을 분리한 점이다. 또한 새로운 도시계획의 결정 절차를 도입한 점을 들 수 있다. 둘째, 지역지구제를 세분화하여 보완한 점이다. 셋째, 불량지구 개량사업을 신설하고 건축부지 조성사업을 폐지했으며, 유원지·녹지·학교시설 등 본격적인 도시화시대에 공익성이 요구되는 도시계획시설을 추가하였다. 넷째, 토지구획정리사업의 절차 규정을 보완하고 국공유재산 처분을 제한했으며, 정밀한 도시조사를 시행하도록 하였다.

1963년 도시계획법은 1차 개정작업을 거쳤다. 대도시 특히 서울의 인구 집중 문제를 하나의 정책과제로 인식하고, 인구 분산정책과 관련된 일부시설을 도시계획에 포함시키기 위한 것이었다. 그리고 고속교통로와 교통시설을 도시계획시설로 결정할 수 있는 규정이 포함되었다. 또 도시계획구

25) 국토개발연구원, 1996, 「국토50년」, pp.362~365.

역 밖에서 도시계획시설을 설치하고자 할 경우, 필요한 범위 안에서 건설부장관의 인가를 받아 도시계획법 일부를 준용할 수 있는 규정을 신설하였다. 그와 함께 도시계획법 제정시 폐지된 혼합지역을 부활시켜 경직된 용도지역제에 융통성을 부여하는 조치도 있었다.

1966년 급속하게 진행된 도시화로 급증하는 택지 수요에 대응하기 위해 「토지구획정리사업법」이 도시계획법으로부터 분리 제정되었다. 토지구획정리사업법이 도시계획법으로부터 분리·확대 제정된 것은 도시계획법과 농지개발사업법의 준용에서 오는 사업절차 상의 혼란을 방지하기 위한 것이었다.

1971년 도시계획법이 전면적으로 개정되었다. 개정된 도시계획법은 도시 내 토지이용에 관한 규제를 강화했다는 점에서 구 도시계획법과 대비된다. 개정법은 지구를 17개로 세분화하는 한편 토지형질변경을 포함한 모든 개발행위에 시장·군수의 허가를 얻어야 하는 규정을 두었고, 시가지 개발사업을 체계적으로 추진하기 위해 특정시설제한구역, 개발제한구역, 도시개발예정구역의 3개 구역을 신설하였다. 그 때까지만 하더라도 구 도시계획법이 조선시가지계획령의 골격을 어느 정도 유지하고 있었던 데 반해, 새롭게 개정된 신 도시계획법은 체제를 대폭적으로 확대 개편하여 새로운 도시계획적 수요에 대응하였다.²⁶⁾

나. 공업도시 건설

정부는 1973년 「산업기지개발촉진법」을 제정하였다. 1970년대에 들어와 공업화 정책이 중화학공업 위주로 전환되면서, 대규모 공업단지 조성사업을 일사불란하게 추진할 수 있는 체제가 필요하게 되었다. 국영기업인 산업기지개발공사에 공단 조성사업을 전담하게 하는 한편, 공사에 강력한 권한과 기능을 부여한 산업기지개발촉진법을 제정하였다. 이 법은 허가·승인에 관한 의제규정이 가장 큰 특징이었다. 이 법에 따라 산업기지개발사업 실시계획에 의한 승인만 얻으면 그 시점부터 도시계획법, 수도법, 하수도법, 공유수면매립법, 항만법, 하천법, 도로법, 농지보전 및이용에관한법률, 산림법, 임산물단속에관한법률 등에 의한 일체의 허가·인가·동의·승인을 받은 것으로 간주하였다.

1960년대와 1970년대는 개발관련 법체제를 정비하여 공영개발방식을 정착시키고 대규모 도시개발사업을 확대한 시기로 요약된다. 1973년 산업기지개발촉진법이 제정되자 도시개발에 있어 공공이 적극적으로 참여하고 또 참여범위가 확대되는 계기가 마련되었다. 이 법의 제정으로 그 동안 토지구획정리사업에만 의존해 왔던 시가지조성사업이 공공이 주체가 되어 대규모 토지를 매입하고 개발하여 분양하는 공영개발 방식으로까지 확대될 수 있었다. 그에 따라 도시적 면모를 갖춘 대규모 신시가지가 짧은 기간에 건설될 수 있었고, 상당한 수준을 갖춘 도시환경도 조성될 수 있었다. 그러나 공단조성이라는 특정사업을 효과적으로 추진하기 위해 기존의 법체계가 무시된 점은 하나의 평가 과제로 남았다.

산업기지개발촉진법의 뒷받침으로 반월, 여천, 구미, 창원, 포항, 광양 등의 공업단지와 배후도시를 비롯하여 울산, 옥포, 미포의 3개 조선소, 고리, 월성 등 원자력발전소, 대덕연구단지 등이 조성되었다. 특히 반월과 창원의 공업단지 배후도시는 계획적 신도시로서는 국내 최초의 것이라 할

26) 국토개발연구원. 1996. 국토 50년. p.376.

수 있다. 반월은 서울의 인구와 공업을 분산시키기 위한 목적으로 1976년 7월에 계획이 시작되어 이듬해 7월에 착공되었다. 초기의 목표인구는 20만 명이었으나 현재는 50만 명을 상회하는 도시로서의 모습을 갖추나가고 있다. 그러한 공업도시의 개발은 경제성장을 견인하는 주요한 역할을 수행했지만, 그 이면에는 심각한 공해문제와 환경문제가 도사리고 있었다. 이는 향후 도시계획에 있어서 큰 변화를 일으키는 요인으로 작용하게 된다.

다. 도시성장 관리²⁷⁾

개발제한구역은 일명 그린벨트Greenbelt라고 불리우는데, 시가지 외곽에 띠 모양의 개발이 제한된 지역을 말한다. 개발제한구역의 모체인 그린벨트 제도는 영국에서 시작되었지만 이 제도를 채택한 나라마다 제도가 갖는 구속력이나 집행방법은 각기 다르다. 우리나라에서 제도화된 그린벨트의 개념은 도시계획법상 도시계획으로 지정하는 몇몇 구역중의 하나로서 도시의 평면적 확산을 방지하고, 도시주변의 자연환경을 보전하는 등의 목적으로 무분별한 도시성장을 관리하는 특별지역이다.

제도의 도입배경은 1960년대 이후의 급격한 도시화와 산업화 과정에 따른 인구와 산업의 대도시 집중현상에서 찾을 수 있다. 1963년 말 서울시의 인구가 300만 명을 넘어서자 문제의 심각성을 인식한 정부는 인구와 산업시설이 서울과 부산 등 대도시에만 집중하는 것을 막기 위해 다각적으로 노력하기 시작했다. 그러나 1970년까지 수도권의 인구와 산업시설을 분산하기 위해 시도된 갖가지 시책들이 별 효과를 거두지 못하자, 1970년 1월 대통령이 서울시 연두순시 자리에서 직접 그린벨트를 지정하도록 지시하였다.

1971년 1월 도시계획법 개정에 따라 개발제한구역제도가 확립된지 6개월 후인 7월 30일 최초의 개발제한구역이 서울 주변지역에 지정되었다. 그 후 1977년까지 6년 동안 8차에 걸쳐 추가로 지정되면서 전국 14개 도시에 개발제한구역이 지정되었다.

수도권의 경우 1971년에서 1976년까지 4차에 걸쳐 지정되었고 부산권은 1971년에, 대구권은 1972년에, 1973년에는 광주권, 제주권, 대전권, 춘천권, 전주권, 울산권, 마산·진해권, 진주권, 충무권 등 10개 권역에 지정되었으며, 1977년 여천권이 마지막으로 지정되었다. 이는 도시성장을 계획적으로 관리하고, 아울러 쾌적한 정주환경을 보호하기 위한 수단으로 도시정책에 있어서는 역사적인 사건이라 할 수 있다. 그 후 김대중 정부(1998.2.25~2003.2.24)시기에 일부 개발제한구역의 조정이 있어 왔지만 현재에도 개발제한구역과 관련된 도시정책은 도시환경을 보호하는 중요한 수단으로서 자리매김하고 있다. 영국을 제외하고 우리나라의 개발제한구역은 세계 어느 나라에서도 찾아보기 힘들 정도로 엄격하게 관리되어 오고 있다. 다만, 토지소유권에 대한 일부 부정적인 측면이 있어, 2000년대에는 개발제한구역을 일부 해제하기는 하였으나, 쾌적한 도시환경의 보호라는 측면에서는 세계적으로 내세울만한 도시정책이라고 볼 수 있다. 쾌적한 도시환경을 조성하는 정책으로서의 개발제한구역은 쾌적한 녹지환경의 제공이라는 측면에서 장점이 크다 할 수 있다.

27) 국토개발연구원, 1996, 국토50년 . pp.455~468.

4. 1980~1990년대

가. 서민주택 공급의 시대

1980년대의 도시정책은 불량주거지의 정비 등 주거문제가 도시문제로 크게 부각되면서 저소득층의 주거에 대한 관심과 인식이 커진 시기였다. 도시정책은 그러한 주거문제를 신도시 건설 등 공급정책으로 해결하고자 하였다. 노태우 정부(1988.2.25~1993.2.24)가 추진한 분당·일산 등 5개 신도시의 건설은 그 시기를 대변할 수 있는 가장 큰 도시정책이다. 그러한 신도시의 건설은 '주택 200만호 건설'이라는 목표 하에 이를 달성하기 위한 법과 제도를 보완하고 그 목표를 실현함으로써 얻은 정책의 결과이다. 특히 1980년대 초 전두환 정부(1980.9.1~1988.2.24)는 「택지개발촉진법 1980.12.31」의 제정으로 주택공급의 양적 목표를 단기간에 달성함으로써 시급한 주택난을 해소하고 주택이 없는 저소득 국민의 주거 생활의 안정을 기하고자 하였다. 「택지개발촉진법」의 제정으로 주택건설에 필요한 택지 가능지를 대량으로 취득하고, 저렴한 택지를 개발하여 공급할 수 있게 되면서 주거생활의 안정과 복지향상에 크게 기여할 수 있었다. 이를 통해 우리나라의 신도시 개발사업은 바야흐로 중흥기를 맞이하게 되었다.

1981년 도시계획법 개정은 계획체계의 확립과 시민참여의 제도화 측면에서 종전보다 한층 발전된 모습으로 탈바꿈 한 것으로 평가된다. 지침적이면서 종합계획 성격의 도시기본계획과 연차별 집행계획체제가 도입됨으로써 도시계획은 그 체계를 새롭게 확립하게 되었다. 도시계획과정의 민주화와 공개화를 위해 그 입안과 결정에 앞서 공청회 등을 통해 지역 주민에게 의견을 개진할 기회를 마련하여 주민의 요구가 도시계획에 반영되도록 하였다.

나. 기성 시가지의 관리

기성도시를 체계적으로 관리하기 위하여 도시설계제도(1980.1.4)가 도입된 것은 우리나라 도시정책에 있어서 획기적인 일이었다. 도시설계제도는 「건축법」 제8조 2에 '도심내부의 건축물에 대한 특별규정'으로 도입되었다. 도시설계의 정의, 구역지정, 작성기준, 결정과정 등에 관한 사항을 포함한 이 규정은 도시설계를 도시의 기능과 미관을 증진하기 위한 장기종합계획으로 규정하고, 그 대상구역을 도심부 또는 간선도로변에 한하여 최소한 1만 5000㎡이상으로 지정하도록 하였다. 또 도시설계의 내용으로는 도시계획에 따른 도시계획시설과 토지이용계획을 구체화하고, 건축물과 공공시설의 위치, 규모, 용도, 형태, 대지 안의 공지 등에 관한 사항을 포함하도록 하였다.

그와 같은 법적 기반이 마련된 직후, 보다 세분되고 구체적인 도시설계 작성기준에 관한 연구가 착수되었다. 건설부가 1981년에 완료한 '도시설계 작성기준에 관한 연구(1981)'가 그것이다. 그 연구를 바탕으로 건설부에서는 1983년 도시설계 작성기준에 관한 규정을 만들었다. 도시설계의 작성지침이 되는 계획기준과 도시설계 작성도서의 종류, 표시내용과 도시설계의 요소들을 상세하게 정한 규정이 마련되었다. 그에 따라 도시설계는 제도적인 틀을 갖추게 되었다.

1983년 서울 4대문 안 고층건물의 통제조치에 대한 개선방안으로, 서울 도심부 주요 간선도로변에 도시설계가 최초로 적용된 것을 시작으로 1988년까지 서울에서만 20개 구역에 대한 도시설계가 작성되었다. 그 중 5개 구역이 민원 등 장애에 부딪혀 지정이 해제되었고 2개 구역은 타 개발

계획에 포함됨으로써, 실제로 시행된 구역은 13개 구역이었다. 서울에서 시행된 주요 도시설계는 주거단지의 질적 수준을 제고하기 위한 가락·개포지구, 공영개발에 의한 신시가지 개발사업과 병행하여 지정된 고덕·목동지구, 전통가옥 및 역사환경 보존을 위해 지정된 율곡로, 인사동 한옥보존지구, 간선도로변의 미관 증진을 위한 김포가로, 테헤란로 지구 등이 있다. 서울 외에 지방에서도 상당수의 도시설계가 적용·시행되었다. 광명시 철산지구(1985), 서귀포 신시가지(1986) 등은 신시가지 조성에 도시설계가 적용된 예이다. 그 밖에 공업도시로 개발된 창원시(1983)와 안산시(1986)에도 각각 시행되었다.

그 후 도시설계에 관한 규정이 대폭 손질되어, 건축법 제60조와 63조에 걸쳐 도시설계의 목적, 도시설계지구의 지정, 도시설계의 재정비 등에 관한 내용이 새롭게 규정되었다. 특이할 만한 사항은 특별사업구역 안에서의 계획적 개발에 관한 규정이다. 특별사업구역은 건축법 제64조에 주택건설사업 및 기타 대통령령이 정하는 대규모 개발사업의 시행구역으로서, 계획적 개발은 주거환경의 개선과 토지의 효율적인 이용을 위해 지정·공고한 구역 내의 건축물을 대상으로 하였다. 이에 대해 「건축법」과 대통령령이 정하는 건축기준의 일부를 건설부장관의 승인을 얻어 완화할 수 있도록 하였다. 이 제도는 질 높은 환경을 조성하는데 사업자가 적극적으로 참여하도록 유도하기 위해 일정한 사업구역 내 건축행위에 대해 건축법이 정하는 일반적 규제를 완화할 수 있게 하는 일종의 예외 인정제도이다.

다. 택지개발촉진법의 제정

「택지개발촉진법」의 제정은 1980년대 이후 오늘날까지 도시관리와 개발행태에 지대한 영향을 주고 있다. 이 법은 주택공급의 양적 목표를 단기간에 달성하고 필요한 택지를 효과적으로 공급하기 위해 제정되었다.

전문 34개 조와 부칙으로 이루어진 이 법은 그 목적이 주택용지의 대량공급에 두고 있다는 점에서만 다를 뿐, 또 하나의 산업기지개발촉진법이라 할 수 있을 만큼 개발방법이나 성격에서 많은 유사점을 갖고 있다. 공영개발을 강력히 뒷받침하기 위한 법제도라는 점뿐만 아니라 허가와 승인에 대한 의제 규정으로 택지개발사업의 효율적 추진을 담보하고 있다는 점에서 그러하다. 또한 이 법은 산업기지개발촉진법과 비교하여 사업주체로서 국가·지자체·토지공사·주택공사 등으로 다원화되었으나, 국가 주도에 의한 공사의 활용이라는 점에서는 동일하다. 또한 도시계획법·토지구획정리사업법·주택건설촉진법·국토이용관리법·농지확대개발촉진법·산업기지개발촉진법 등을 포함한 18개의 법률이 정하는 허가·규제·동의·승인 등의 절차를 관계기관 사전협의라는 간소화된 절차를 통해 배제할 수 있다는 점에서도 산업기지개발촉진법과 다름이 없다.

5. 2000년 이후

가. 복합기능 수용의 시대

2000년대는 무분별한 난개발을 방지하고 지속가능한 도시공간을 창출하기 위한 도시정책이 추진되고 있다. 국토관리 차원에서 비도시지역의 난개발을 통합적으로 관리하기 위해 도시계획체계

에 일대 전환이 이루어졌다. 기존의 「도시계획법」과 「국토이용관리법」을 통합하여 「국토의계획및이용에관한법률」로 일원화하였다. 이는 도시계획의 패러다임 변화를 의미하는 것이다. 새로운 도시계획은 농촌과 도시를 통합적으로 관리함으로써, 무분별한 준농림지역의 난개발을 방지하자는 개념이 제도화되어 나타난 것이다.

또한 2000년대는 도시환경에 대한 인식수준이 한층 발전된 시기이다. 청계천의 복원으로 대변되는 도심부 공공공간에 대한 개선정책은 도시의 지속가능한 발전에 대한 패러다임 변화의 계기가 되었다. 고가도로, 공구상으로 대변되었던 서울시 도심환경이 자연적인 하천으로 재생(Regeneration)되어 재활성화가 이루어지고 있다. 이렇듯 도시 내부공간에서도 환경과 개발이 조화를 이루는 공공공간이 창출되고 있다. 청계천의 복원은 주민이 만들어가는 ‘살고 싶은 도시’로 이어져 지속가능한 도시정책의 가능성을 보여주고 있다. 쇠퇴하는 도시환경에 대한 복원과 재생 활성화라는 ‘도시재생’으로 패러다임 전환이 이루어지고 있다.

나. 난개발 관리정책

1990년대부터 준농림지역은 난개발의 온상이었다. 토지이용규제의 완화로 인해 ‘나홀로 아파트’로 대변되는 난개발의 부작용이 사회적인 문제로 대두되었다. 그러한 난개발 현상을 극복하기 위해 「제4차 국토종합계획」에서 ‘선계획-후개발’ 체계가 제시되었고, 그 체계를 확립하기 위해 ‘난개발방지 종합대책(2000.5.30)’이 발표되었다. 김대중 정부(1998.2.25~2003.2.24)는 2002년 2월 4일 도시계획법과 국토이용관리법을 통합한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 제정·공포하여 토지이용관리체계를 일원화하였다. 이 법은 2002년 시행령과 그 하위지침을 새로이 제정하여 2003년 1월 1일자로 본격적으로 시행되었다. 그에 따라 비도시 지역에도 도시계획적인 관리기법을 적용할 수 있게 되었다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립과 집행 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 국민 삶의 질을 향상하게 함을 목적으로 하고 있다. 이러한 법체계의 변화과정은 과거 40년간 도시와 비도시로 구분되었던 이분법적 국토공간관리 체계에서 벗어나 일원화된 통합적 국토 공간관리 체계로의 전환을 의미한다. 도시와 농촌지역이 통합되어 도농복합적인 도시관리 체계로 전환되었고, 이는 도시정책에 있어서 중요한 전환점이 되었다. 도시와 농촌의 통합적인 관리체계는 지속가능한 도시로 한걸음 다가서는 역할을 하였다. 그에 따라 도시 단위의 미래 비전을 제시하는 ‘도시기본계획’도 수립하는 내용과 틀이 바뀌게 되었다.

다. 도시 재활성화 정책²⁸⁾

1945년 해방을 즈음하여 청계천에는 토사와 쓰레기가 하천 바닥을 뒤덮고 있었으며, 천변을 따라 어지럽게 늘어진 판잣집들과 거기에서 쏟아지는 오수로 심하게 오염되어 있었다. 1949년 광통교에서 영도교까지 청계천을 준설하는 계획을 세우기는 하였지만, 이마저도 1950년 6월 한국전쟁의 발발로 중단되고 말았다. 더구나 한국전쟁이 끝난 다음 생계를 위하여 서울로 모여든 피난민들 중

28) <http://www.visitseoul.net/visit2006/>에서 발췌하여 인용.

많은 사람들이 청계천변에 정착하게 되었다. 그들은 반은 땅 위에, 반은 물위에 떠 있는 판잣집을 짓고 생활하였다. 천변을 따라 어지럽게 형성된 판자촌과 여기에서 쏟아내는 생활하수로 청계천은 더욱 빠르게 오염되어 갔다.

1950년대 중반 청계천은 식민지와 전쟁을 겪은 나라의 가난하고 불결한 상황을 보여주는 대표적인 슬럼지역이었으며, 위생 면에서나 도시경관 면에서 청계천을 그대로 두고 서울의 발전은 기대할 수 없었다. 기초적인 생활필수품을 스스로 해결하기 어려웠던 당시 우리나라의 경제상황 속에서 청계천 문제를 해결할 수 있는 가장 손쉬우면서도 유일한 방법, 그것은 ‘복개覆蓋’였다.

청계천 주변에 어지럽게 늘어난 판잣집은 헐리고 대신 현대식 상가건물이 들어섰으며, 토사와 쓰레기, 오수가 흐르던 하천은 깨끗하게 단장된 아스팔트 도로로 탈바꿈하였다. 시원하게 뚫린 복개도로와 고가도로 위에는 자동차가 쏟아같이 달렸다. 불과 몇 년 전만 해도 서울의 가장 부끄러운 곳이었던 청계천은 근대화·산업화의 상징으로 서울의 자랑거리가 되었다. 반면 청계천 복개로 주변에 살던 많은 사람들은 봉천동, 신림동, 상계동 등으로 강제로 이주를 당하여 또 다른 빈곤의 상징인 달동네를 형성하였다. 또한 광통교와 같은 우리의 소중한 문화유산도 함께 훼손되었다.

복개 이후 약 40년이 지난 청계천은 도심산업의 중심지로서 도로 양편으로 공구상, 조명가게, 신발상회, 의류상가, 헌책방, 벼룩시장 등 크고 작은 상가들이 밀집해 있었다. 그러나 청계천을 서울의 자랑거리로 더 이상 생각하는 사람은 없었다. 오히려 서울에서 가장 복잡하고 시끄러운 곳의 대명사가 되었으며, 청계천 주변을 낙후시키고, 서울의 이미지를 해치는 주범으로 지적 받았다. 또한 청계고가도로를 이루고 있는 거대한 콘크리트 덩어리는 근대화·산업화의 상징이 아니라 개발시대의 무지가 낳은 흉물로 인식되었다. 2003년, 당시 이명박 서울시장에 의해 지난 40년간 덮여있던 청계천이 다시 열리는 ‘복개復開’가 구체화 되었으며, 2005년 10월에 ‘청계천 복원사업’은 완공되었다. 이는 도심의 흉물이었던 고가 구조물과 복개 구조물을 제거하고, 매력적인 도심 수변공간을 새롭게 조성하는 사업으로 도심의 도시환경을 재창조하는 사업이었다. 그러한 청계천의 복원은 청계천에 인접 주변지역에 많은 변화를 가져오고 있다. 가장 많은 사람들이 이동하는 서울의 도심 환경을 살아 숨쉬게 만들어주고 있다.

청계천의 하천 복원사업은 도시정책의 패러다임 변화에 미친 영향이 지대하다. 그동안 대수롭게 여기던 문화·역사자원에 대한 인식변화를 가져왔고, 공공 공간 창출이라는 인식전환에 큰 영향을 미친 정책사업이었다. 이로 인해 지방정부에서 그동안 무심코 이루어졌던 다양한 하천관련 사업도 재검토하게 되었으며, 도시환경이 한층 업그레이드되는 계기가 되었다.

라. 살고 싶은 도시정책²⁹⁾

2000년을 기점으로 우리나라는 도시정책 수립과정에 주민을 직접 참여시킴으로써 보다 주민 중심의 도시환경을 조성하려는 노력을 다각도로 진행해 왔다. 주민참여가 자발적이거나 또는 시민단체가 주도하거나 상관없이 주민참여는 계획의 정당성을 확보하는데 중요한 역할을 한다. 이러한 주민주도의 자발적인 계획기법이 한걸음 더 나아가 ‘살고 싶은 도시’ 사업으로 발전하게 되었다.

29) <http://www.city.go.kr/>. 도시포털.

2005년 4월 정부는 마을이나 도시가 가진 기초생활기반과 환경적·문화적 취약점을 개선하고, 그 특성과 장점을 활용하여 '살고 싶은 도시'를 만들고자 하는 시범사업을 발굴하여 지원하기로 하였다. 시범사업은 '시범마을'사업과 도시 특화발전을 추진하는 '시범도시'사업으로 분류하여 진행되었다. 시범마을사업은 주민, 마을 소규모 연합회, 시민단체 등이 주도적으로 참여하여 마을 가꾸기 및 만들기를 진행함으로써 마을에 대한 관심과 교육·학습 기회를 제고시킬 수 있도록 하는 것을 목적으로 하였다. 그리고 시범도시사업은 시·군·구의 도시환경 정비사업을 지원하는 것으로 지방자치단체와 주민의 참여로 진행되면서, 공공연구기관, 지방대학·연구소, 시민단체와의 네트워크를 구축하여 추진하고 지원하는 사업이었다.

'살고싶은 도시만들기' 사업은 주민 스스로가 도시를 만들어가는 사업이다. 조그만 실천을 통해 주민 스스로가 살기 좋은 마을을 만들어 갈 수 있다. 앞으로의 도시정책은 주민이 만족하고 행복감을 느낄 수 있어야 한다. 그러므로 '살고 싶은 도시 만들기'는 도시정책이 궁극적으로 지향해야 할 도시환경 조성방식이면서 지속가능하게 추구해야 할 정책적 방향이다.

기획재정부

427-725, 경기도 과천시 관문로 88번지 정부 과천청사

Tel. 02-2150-7732 www.mosf.go.kr

KDI국제정책대학원

130-868, 서울시 동대문구 청량리동 207-43(회기로87)

Tel. 02-3299-1114 www.kdischool.ac.kr



ISBN 978-89-93695-51-9

2011 경제발전경험모듈화사업

KDI국제정책대학원 개발교육연구실

- 130-868, 서울시 동대문구 청량리동 207-43(회기로87)
- Tel. 02-3299-1071
- www.kdischool.ac.kr