

盆唐 · 一山 新都市建設의 再點檢

李 源 俊

〈建國大學校教授 · 地域開發經博〉

1. 序 論

1980년대 후반에 들어와 國內外的인 大事와 國際收支의 상태가 사상 처음으로 黑字를 이루면서 풍부해진 國內資金은 投資의 향방을 모색하지 않을 수 없었다.

그리하여 한 동안 銀行의 預金高가 유래없이 높은 高地를 점령했다는 喜소식이 銀行街에 전해지기도 했고, 證券市場이 好況을 이루어 株價指數가 4자리 數字를 기록하기도 하였다. 그러나 1960년대 이후 급격한 산업화와 도시화가 이루어지면서 産業用土地의 수요가 急增하였고 工業團地와 産業基地 건설에 박차를 가하면서 도시로의 인구집중 현상과 더불어 住宅과 「아파트」단지 등의 住居用土地의 수요 또한 急增現象을 보였다. 뿐만 아니라 도시의 팽창과 더불어 教育 · 文化 · 體育 · 公園 · 交通 · 의료시설용 土地와 상업 및 공공용 土地需要가 급격히 늘어나면서 土地市場에서의 投資의 選好度가 몇 차례의 投機抑制政策에도 불구하고 무시 못할 정도로 投資(?) 「붐」을 일으키게 되었다.

더구나 1980년대 초반기에 한자리 數字의 物價政策과 過剩緊縮政策으로 조작된 경기의 위축으로 不動產景氣마저 침체 국면에서 헤어나지 못하여 不動產 價格도 전반적으로 保合勢 내지는 安定勢를 보였다.

그러나 1986년의 「아시안」게임과 1987 ·

1988년의 兩大選舉를 치르게 되었고, 한편으로는 汎世界的인 88 「서울 올림픽」 行事 등으로 이어지면서 土地價格의 상승세가 證券市場의 好況못지 않게 두드러졌다. 즉 1985년 7.0%, 1986년 7.3%에 그쳤던 土地價格 平均上昇率이 1987년에는 前年の 2배를 넘는 14.7%에 달했는가 하면 1988년에는 1987년의 약 2배를 육박하는 27.5%의 폭등세를 보였다. 금년만 하여도 1/4분기에 14.8%, 2/4분기에 5.6%가 上昇하여 벌써 前半期에 20% 線을 초과한 셈이고 보면 금년 土地價格 上昇率은 전년 수준을 上廻하리라는 展望이다(〈表-1〉 참조).

이러한 土地價格 上昇勢는 지난해의 8·10 조치라는 不動產投機 對策이 발표되기에 이르렀으나 이렇게 높은 地價의 土地財를 前提로 하는 住宅이나 「아파트」 가격에 영향을 미치지 않을 수 없게 되었다.

實例로 30~70%라는 上昇勢의 「아파트」 투기 과열이 극도에 달했던 1970년대 후반에 이어 그간 잠잠했던 「아파트」 가격이 1988년에는 1987년의 2배를 넘는 16.4%를 記錄하는가 하면(〈表-2〉 참조), 지난해 8·10 措置 이후 서울 江南 一部地域의 「아파트」 價格은 무려 100%를 상회하는 폭등세를 보였다.

특히 「아파트」 價格의 폭등 현상은 1987년 4/4분기 이후 江南地域 서초동 S아파트를 마지막으로 「아파트」 供給이 중단되었다. 설상가상으로 1988년 8·10 不動產對策에서 「1家口

土地價格變動率과 地價指數

〈表-1〉 (1974 = 100)

年 度	指 數	變 動 率(%)
1974	100	
1975	127	26.9
1976	160.8	26.6
1977	214.7	33.6
1978	319.8	48.9
1979	373.0	16.6
1980	416.6	11.7
1981	447.9	7.5
1982	472.1	5.4
1983	559.5	18.5
1984	633.3	13.2
1985	677.6	7.0
1986	727.0	7.3
1987	833.6	14.7
1988	1,062.5	27.5
1989	(1~6월)	20.5

5 차
6 차

資料 : 建設部.

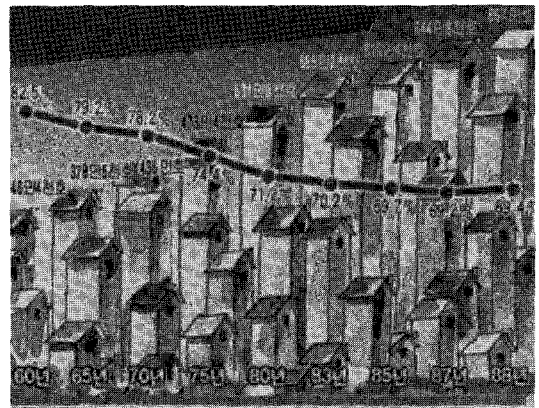
全國 住宅價格 推移

〈表-2〉

年 度	住宅價格指數	上 昇 率(%)
1974	211.61	17.42
1975	292.35	38.15
1976	373.09	27.62
1977	464.12	24.40
1978	806.07	73.68
1979	893.93	10.90
1980	1,038.52	16.17
1981	1,029.82	-0.84
1982	1,006.60	-2.25
1983	1,263.32	25.50
1984	1,186.07	-6.12
1985	1,160.55	-2.15
1986	1,092.47	-5.87
1987	1,171.68	7.25
1988	1,363.80	16.40

住宅普及率 및 住宅戶數增加推移

〈表-3〉



1住宅]과 「1家口 2住宅」에 대한 양도소득세 강화로 인한 租稅負擔을 의식한 不動産市場의 賣物凍結현상으로 中古 「아파트」 供給마저 끊겼다. 게다가 同年 12월 중순 「아파트」 分讓價規制(坪當最高價格 134만원)를 완화 내지는 자율화한다는 발표에 자극되어 中古 「아파트」가 가격이 폭등세를 보여 심지어는 8學群의 A洞 등 인기 지역에서는 평당 700~900만원 線을 呼價하는 不動産景氣 과열현상이 서울 全域으로 과급되어 급기야는 전국으로 확산되었다. 이에 당황한 當局에서는 전국적으로 확산되고 있는 不動産景氣의 열풍을 진정시키기 위한 방안으로 一山과 盆唐에 「패적인 환경을 갖춘 新都市 建設」의 「마스터·플랜」을 내놓기에 이르렀다.

이러한 一山과 盆唐의 신도시 건설은 대단위 「아파트」 단지를 건설한다는 의미에서 대규모 「베드타운」에 都市施設을 구비한 「住宅都市」의 성격과 자연경관을 잘 살려 약 20%가 넘는 公園과 綠地를 형성하여 「田園都市」의 성격을 띤 패적인 도시로의 건설청사진을 제시하였다. 急造된 이 신도시건설계획이 모처럼의 不動産價格

을 安定시키고, 無住宅家口의 주택마련과 패적인 田園都市 建設로의 성공을 기대하면서 新都市 建設計劃의 몇 가지 基本原則에 따른 문제점을 살펴보고 이의 개선과 보완을 요구하는데 本論述의 意義를 두고 叙述하고자 한다.

2. 新都市建設計劃의 대두와 背景

新都市 建設計劃

<表-4>

區 分	單位	盆 唐(市)		一 山(市)
		當初 計劃	修 正	
總 面 積	坪	540 만	556 만	460 만
住宅建設	戶	10 만 5 천	9 만 7,500	7 만 5 천
居住人口	名	42 만	39 만	30 만
開發密度	a/ha	235	-	197
建設期間	年月	89.5~92.12	-	89.5~92.12

資料：建設部.

앞에서 밝힌 바와 같이 盆唐·一山 新都市建設계획의 背景은 土地 및 住宅價格의 폭등현상과 不動産投機過熱을 억제 내지 진정시키지 않으면 안된다는데 있거니와 이러한 부동산투기 과열이나 「아파트」가 격 폭등현상의 근본원인을 보면 첫째, 需要·供給의 원칙에 따라 무한히 供給을 하여야 함에도 불구하고 不增性(土地는 一般財貨처럼 工場에서 生産하거나 海外로부터 수입이 不可能한 非增加性의 특성을 갖고 있음)이라는 특성을 지닌 土地財의 供給制限에 있고 둘째, 높은 인구증가율과 산업 및 경제발전에 따른 도시로의 집중, 所得 및 生活水準의 向上에 따른 住居空間(住宅 및 아파트 등)의 量·質的인 供給이 원활치 못함에 있는 것이다(<表-3>). 住宅普及率 및 住宅戶數 增加 推移에서 보는 바와 같이 1960년 82.5%이었던 住宅普及率이 1970년에는 78.2%로 4.3%나 낮아졌고 이러한 추세는 1985년 69.7%, 1987년 69.2%로 1970년에 比하여 무려 9.0%나 低下되는 住宅事情의 惡化현상을 招來한 것이다. 더구나 無住宅 低所得層에게 크든 작든 「내집마련」의 꿈이라도 成就시켜야 할 住宅의 量的 供給은 물론, 所得이 다소 높은 中産層 이상의 시민들에게는 3C(My Car, Colour T.V, Air Cooler) 시대를 맞이하여 이제는 보다 크고 쾌적하며 機能的인 良質의 住居空間으로서 住宅의 西歐化와 「아파트」의 「맨션」화를 추구하는 등 住宅의 質的 需要가 급증하는 현상에서 주택사정은 날이 갈수록 惡化一路를 表出하게 되면서 주택이나 「아파트」가 격이 天井不知로 치솟는 상태에 이른 것이다.

이에 新聞이나 T.V, 週刊·月刊 잡지 등에 연일 「아파트」가 격의 폭등문제·不動産투기과열·政策不在에 대한 비난과 원성이 「메아리」치기에 이르렀다. 이에 당황한 當局에서는 土地公概念 확대를 전제로 하는 강력한 不動産投機抑制策을 강구하고 한편으로는 盆唐과 一山에 新都市建設計劃을 발표하기에 이른 것이다.

이렇게 盆唐과 一山の 대규모 新都市建設計劃이 발표되자 일부에서는 住宅都市(bed town)나, 住宅街(street)나 아니면 田園都市(new town)

나, 衛星都市나 하는 論難이 없지 않았으나 住宅都市가 됐든 田園都市가 됐든 住宅과 土地問題 그리고 地價問題가 걸들이지 않고는 도시가 형성될 수 없다는 點을 감안할 때에 宅地와 住宅 및 不動産價格問題의 解決方案의 일환으로 新都市建設計劃이 발표된 것임에는 틀림없다. 그런데 이 新都市建設計劃에는 서울 근교에 위치한 一山과 盆唐이라는 점에서 주로 서울市民의 住宅問題해결과 더불어 過密한 서울 人口를 분산시키는 한편 交通체증문제를 해결해 보려는 데에도 그 目的이 있음을 지적하지 않을 수 없다.

이 2新都市에는 住宅 18만호(修正 17만2,500호)를 건설하고 72만명(修正 69만명)의 人口를 居住시킨다는 것이다. 都市別計劃의 내역에서 盆唐을 보면, 서울 강남지역의 中産層을 移住시키기 위한 도시로서 密集된 商業 및 業務機能까지도 수용하여 過密한 首都圈內 人口 및 産業體의 分散效果를 기하고자 총 540만명(修正 556만명)의 宅地를 開發하여 10만5천호(修正 9만7,500호)에 42만명(修正 39만명)의 人口를 수용하는 自足的인 中規模의 新都市를 건설한다는 것이다.

이어 首都圈 西部地域에 位置하고 있고, 軍事分界線에 接近되어 있는 一山(市)에는 460만명의 宅地를 開發하여 單獨住宅 및 「아파트」 7만5천호를 건설, 30만명을 수용하는 西歐的인 快適한 田園都市로서 주변의 農村風景과 한강변을 끼고 세워지는 中規模의 新都市를 건설

한다는 것이다(表-4 참조).

이러한 建設計劃을 구비한 兩도시에는 최근 「아파트」 가격 폭등의 根源地였던 서울 강남지역의 名門P學群(?)과 같은 教育施設과 환경을 갖출 예정이며 道路 및 電鐵을 신설·연장하여 수도서울을 비롯한 수도권내 위성도시와의 交通體系를 형성한다는 것이다.

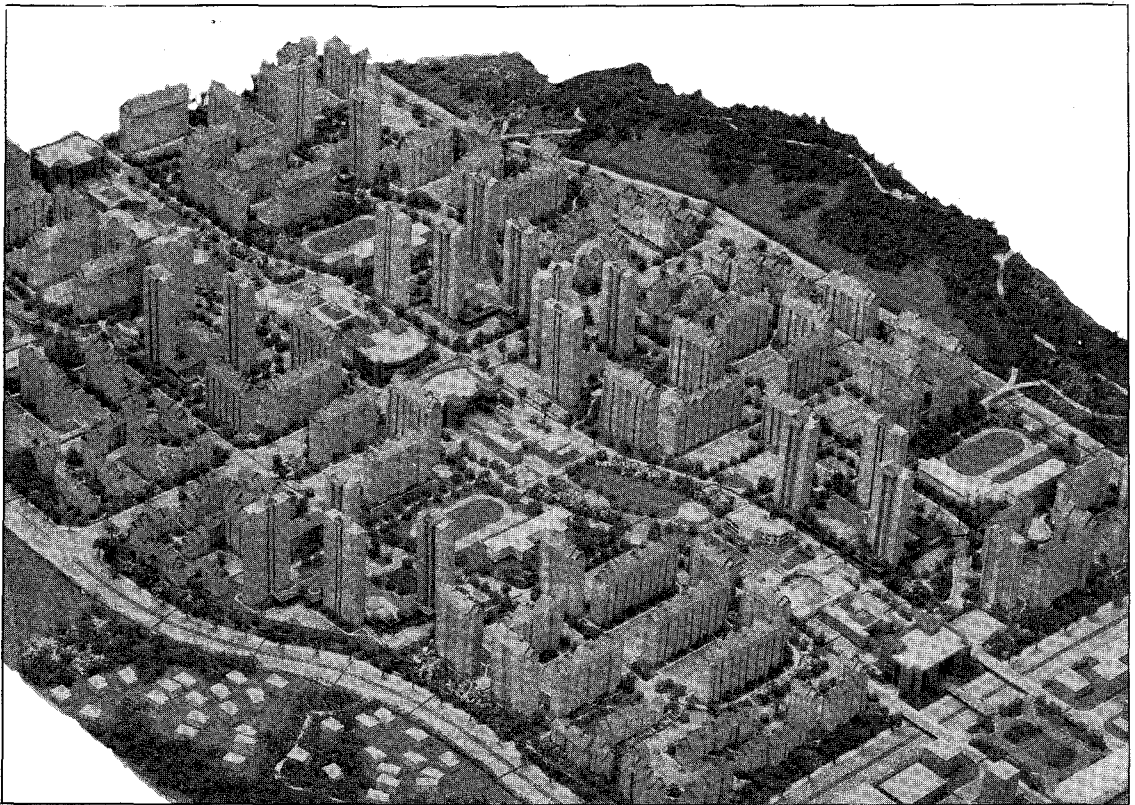
3. 新都市建設의 原則과 問題點 補完

新都市(new town)라는用語는 英國의 「田園都市 및 都市計劃協會」에서 나온 말로서 「新都市를 田園都市란 개념으로 보며, 건강한 생활과 산업을 위하여 설계된 도시로서 그 규모는 社會生活의 便益을 완전히 갖출 수 있는 정도로서 그 이상 커서는 안되며, 都市의 範圍는 農耕地로 둘러 싸이고, 土地全體가 公有이든가 아니면 「커뮤니티」를 위하여 委託된 것이라 본다」

고 定義하고 있다.

그러나 이러한 田園都市의인 신도시의 개발이 확대되면서 오늘날에 있어서는 단순히 田園都市에서 탈피하여 大都市 人口 및 産業集中의 억제와 함께 農村地域 내지는 地方都市의 定住體系를 설정하기 위한 방편으로 개선되어 가고 있는 점으로 미루어 盆唐과 一山의 新都市建設 또한 단순한 田園都市의 기능이나 住宅都市로서의 성격에 머물기보다는 현대적인 신도시의 건설이라고 볼 수 있다.

新都市開發論의 著者 盧隆熙 教授는 그의 저서에서 新都市는 「綜合的으로 計劃되어 새로이 건설된 都市이며 이 新都市는 母都市 주변에 위치하고 母都市의 一部機能을 분할하여 경제적으로 自給自足하는 도시이다」라고 하고, 「新都市는 人口의 계속적인 증가를 보여주는 도시로서 母都市로부터 直接·間接的인 유입으로 人口가 계속적으로 증가하는 도시」라고 정의하였다는 점에서 盆唐과 一山의 신도시는 현대적인 概念



의 新都市라고 定義하여도 무방할 것이다.

그러나 이러한 新都市建設에 있어서는 여러가지 유형에 따라 차이가 있으나 일반적으로 나타나는 다음과 같은 몇 가지 基本原則을 고려하여 遂行하여야 한다.

첫째는 立地條件으로서 位置의 선정이 適正하게 고려되어야 한다. 즉 新都市는 物的·空間的 環境과 教育·社會·文化·經濟的 關係 등의 變數를 고려하여 위치를 선정하여야 한다. 따라서 盆唐과 一山의 新都市建設은 首都圈內에 近接하고 있다는 점에서 空間的 環境面에서 田園都市의인 쾌적한 신도시의 適正한 立地條件을 구비하였다고 볼 수 있으나 教育·社會·文化·經濟的인 面에서는 首都서울의 勢力圈에 의지하여야 한다는 點에서 自給自足的인 신도시라기보다 서울로 통근하는 寢床都市 또는 住宅都市로서의 성격을 띠게 될 것이다. 즉 教育·社會·文化·經濟的인 活動이 서울의 影響圈에서 형성된다는 점과 首都서울에서 1시간~1시간 30분 걸리는 職住圈의 거리인 10~20km內에 있기 때문에 대부분 서울에 직장을 두게 되어 自家승용차의 출·퇴근으로 인한 交通量을 가중시킬 부정적 요인이 있음을 勘察하여야 한다.

盆唐(市)의 9만7천500家口가 入住할 경우 이중 약 70%의 家口에서 서울에 직장을 두고 있을 것으로 보아 6만8천명이 넘는 인구가 일시에 서울로 出·퇴근을 하고, 一山(市)의 경우도 7만5천家口 중 70% 정도인 약 5만3천명이 서울로 出·퇴근을 일시에 한다면 10만명이 넘는 流動인구의 추가로 서울「러시·아워」의 交通혼잡은 더욱 加重될 것이다.

둘째는 도시의 크기와 居住人口의 규모를 고려하여야 한다. 盆唐의 경우 556만명 중 200만명을 住居用地로 配分하고 있는데 39만명을 수용할 신도시에서 住居用地로 200만명 정도를 配分한 것은 결국 1인당 5명에 불과하기 때문에 쾌적한 住居空間을 제공할 수 없게 된다. 물론 30~40층의 超高層「아파트」를 건설할 경우는 다소 쾌적한 住居空間이 提供될 수 있으나 15층 정도의「아파트」를 건설할 경우는 글자 그대로 Bed Town으로서의 성격을 벗어날

수 없을 것이다. 따라서 住居用地를 全體面積의 35.8%로 책정한 것을 50% 線으로 上向調整하여 보다 쾌적한 住居空間을 제공하는 방안이 마련되어야 한다. 이미 住宅이 들어선 木洞의 47.8%, 果川의 45.7%, 上溪洞의 49.6% 등의 事例에서도 50% 수준이 적정함을 알 수 있다.

특히 首都서울의 教育·社會·文化·經濟的인 影響圈內에 있는 盆唐과 一山에는 事務施設用地나 公共施設用地의 비율을 낮추고 이 지역의 주변이 이미 農耕地와 山林地로 둘러싸여 自然景觀이 田園都市의인 조화를 이루고 있으므로 公園과 綠地의 비율을 낮추어도 쾌적한 都市空間이 형성될 수 있는 것이다.

셋째는 教育·社會·文化·福祉施設을 充足시켜야 한다.

이미 발표된 바에 의하면 39만명을 수용할 盆唐은 自足機能을 갖춘 田園都市로 建設할 開發計劃에서 高等學校 13個校, 中學校 14個校, 國民學校 26個校, 유치원 5個, 특수학교 1個 등 모두 59個校로 나타났는데, 盆唐(市)은 556만명의 面積과 39만명의 人口規模로 보아 2次生活圈보다 큰 3次生活圈으로 분류할 수 있기 때문에 專門大學과 특수實業大學 등을 최소한 1~2個校 배치하여야 한다. 그리고 盆唐과 一山의 新都市建設이 中産層 以下를 主居住對象으로 한다는 점에서 圖書館, 博物館, 職業 報導所, 體育館 등이 적절히 배치되어야 한다.

넷째는 交通體系가 합리적으로 이루어져야 한다. 이미 발표된 바와 같이 盆唐(市)에는 3個 高速化 도로의 신설과 3個 路線의 擴張, 361個 路線의 建設과 生活圈域別로 5個 電鐵驛 및 廣場을 건설하고 城南市에서 水西를 지나는 21km를 3호선과 연결한다는 계획이다.

그러나 여기서 유의할 것은 이미 位置選定에서 살펴 본 바와 같이 首都서울과의 職住關係를 형성할 新都市民이 일시에 약 50%에 가까운 自家승용차와 出·퇴근차량을 이용할 경우에 대비, 電鐵驛에 出·퇴근차량의 駐車場시설을 確保한다든가, 車輛의 分散運行線을 充分히 신설·確保하는 交通體系가 이루어져야 할 것이다.

다섯째는 住宅建設計劃에 있어서 中産層 以下를 대상으로 한다면 43 坪형(共有面積을 포함할 경우 50 坪을 훨씬 초과함) 이상의 大型 고급 「맨션·아파트」가 들어서는 것은 바람직하지 않다. 이러한 高所得層의 高級 「맨션」 아파트나 고급 「빌라」가 들어서게 되면 住民間의 위화감과 갈등이 유발될 우려가 있을 뿐 아니라 不動産投機의 溫床이 될 우려가 있으므로 中産層의 所得水準과 生活水準에 적합한 中型아파트나 住宅를 建設하는 방향으로 計劃을 修正하여야 할 것이다.

여섯째, 이미 실패작이라고 하는 城南市나 投機場化한 安山市의 경우에서 나타난 바와 같이 주변의 農村人口를 吸引하여 都市化하는 遇를 범해서는 안된다. 특히 一山地域으로의 移住를 靑·壯年層이 꺼리는가 하면 다소 낮은 所得階層이 選好(每經 1989. 8. 9 日字 참조) 하는 현상은 이 지역에는 農村人口의 吸引力이 강하게 나타나므로 예상되기 때문이라는 점에 유의하여야 할 것이다.

끝으로 위에서 부분적으로 지적한 바 있거니와 靑·壯年層이나 다소 높은 所得階層의 選好도가 높은 盆唐地域의 경우는 고급 「맨션·아파트」나 고급 「빌라」 등의 大型 「아파트」를 지을 경우 「아파트」 投機의 우려가 있고 여기에 住宅債券入札制를 적용할 경우 제 2의 投機場化할 가능성을 배제할 수 없는 것이다.

따라서 新都市地域의 入住條件은 ① 現在 서울시에 居住하는 無住宅者를 우선순위로 하고 ② 住宅債券入札制를 실시하지 않으며 ③ 大衆交通手段을 이용할 所得階層에게 우선순위를 주는 방안도 마련되어야 할 것이다.

한편 K 地域 P 學群과 같은 高等學校의 學群制가 최근 「아파트」 價格폭등과 不動産投機의 한 요인이 되었다는 점과 身體的·活動的인 條件이 向上되어 있는 고교생들의 보다 자율적인 教育분위기 조성을 위해서는 고등학교의 學群制를 廣域化하거나 대학과 같이 入學志願制로 全面改善하는 것이 국제화를 지향하고 産業化와 都市化를 맞은 시대적인 教育環境의 조성이요 나아가 不動産投機의 要素를 배제하는 것이

라 하겠다.

4. 結 論

이상에서 概略적으로 살펴 본 바와 같이 盆唐과 一山の 방대한 新都市建設計劃은 폭등하는 「아파트」 등의 不動産投機抑制效果와 더불어 首都서울의 中産層 基準의 無住宅家口에게 住宅마련의 기회를 마련해 줄 뿐 아니라 쾌적한 都市空間을 제공함으로써 人口分散 效果를 다소 거둘 수 있게 됐다는 긍정적인 面이 없지 않다.

그러나 首都서울과 10~20 km인 職住圈內 거리에 위치함으로써 10여만명의 출·퇴근이 불가피해질 것으로 보아 交通滯症이 가중될 우려와 일부 大型 「아파트」와 高級 「빌라」 등 高級住宅의 配置에 따라 제 2의 不動産投機場化할 우려도 없지 않음을 發見할 수 있다.

한편 土地利用計劃에 있어 住居用地의 配分이 全體面積의 35.8% 線으로 낮게 計劃案에서 나타나고 있어 쾌적한 住居生活空間 마련에는 미흡하다는 점과 教育·文化·社會福祉施設計劃이 第3次 生活圈의 도시로서 미흡하다는 점을 지적할 수 있다. 특히 自給自足都市로서의 기능을 확보하기 위해서는 中·高校의 시설만을 배치하고 專門大學 내지 大學시설이 고려되어 있지 않다는 것 등은 修正·補完하여야 할 것이다.

그리고 신도시의 「아파트」 入住對象과 分讓方法 등이 보다 구체적으로 마련되지 않으면 城南과 安山市와 같이 農村人口가 大舉 流入되거나 「아파트」 投機再發의 가능성이 있음을 유의하여야 한다.

끝으로 建設部의 住宅需要調查에서 나타난 바와 같이 盆唐은 一山에 비해 所得이 다소 높은 階層과 젊은 階層(35~45 세) 그리고 專門職과 管理職 階層의 選好도가 높다는 점으로 보아 住宅都市的인 성격이 강하고, 이에 비해 一山은 所得이 다소 낮고 年令이 높은 階層(55세 이상 階層) 選好도가 높은 점과 「아파트」 보다는 單獨住宅의 選好도가 높은 점 등으로 보아 田園都市的인 성격이 강하게 나타났음을 고려하여 新都市建設計劃을 補完하여야 할 것이다. ♣