30~41커버스토리-12 1904.5.9 4:50 AM 페이지38

활로 모색의 기회 - 새로운 유형의 도시 개발

- 뉴타운 · 혁신신도시 · 기업도시등, 민간의창의성 적극활용될 듯 -

1998년외환위기이후큰침체기를겪었던 건설시장은 2001년부터 시작된 주택 경기의호황으로지난 1989년신도시건설이후 최대의 호황기를 맞았다. 그러나주택시장이 과열 양상을 나타내면서 2003년 이후 각종 부동산안정화대책으로 주택건설사업 여건은 크게 악화되었으며, 건설경기를 주도했던주택시장이침체되면서자연히전반적인건설경기도하락세로접어들었다.

그러나 건설 경기의 급격한 하락은 건설업계뿐만이 아니라 정부에게도 큰 위기 의식을불러일으켰다. 그간극심한내수 침체로인한국가경제의어려움을감쇄하는데 건설 부문이 상당 부분 기여했음이 사실이기때문이다. 따라서정부는건설경기의지나친 하락이 국가 경제에 미치는 악영향을 최소화함과 동시에 경기 부양 효과를 위해 건설 경기 연착륙 방안, 한국형 뉴딜 정책 등다양한형태의 건설투자계획을발표하였다.

이들정책은대체적으로부동산안정화의 정책 기조를 훼손하지 않는 범위에서 SOC 투자에 중점을두고 있으나, 다양한 형태의 신도시개발역시 빠지지않고주요한메뉴로등장하고있다. 이는그만큼신도시개발의파급효과가크다는것을보여주는것이다. 실제로신도시 개발은 수조에서 수십조원에달하는건설투자가이루어지며, 그내용에서도택지조성및인프라구축과같은 공공부문의투자와건축및주택건설과같은 민간 부문의 투자가 종합적으로 담겨있다는 점에서 매우 큰 의미를 지닌다. 이에 본고에서는 현재 추진 중이거나 논의되고 있는 대표적인도시개발사업을살펴보고, 이들이갖는의미와파급효과에대해검토하였다.

서울시는당초목표대로 2012년까지총 25개지구내외의 뉴타운사업을진행할계획이다.

서울뉴타운, 2012년까지25개지구계획

뉴타운 개발 사업은 기존의 재개발 사업 방식에서나타난문제점들을개선하여기성시가지를대규모계획적으로개발하는새로운개발방식이다. 종전재개발사업의소규모 단위 개발을 광역 단위의 계획적 개발로 확대하여 공공 부문의 역할 증대를 통해 도시 기반 시설을 확충하고, 종합적 · 체계적 도시 개발을 위해 주택 재개발 방식만이 아닌 다양한 도시 개발 수단을 적용하여 개발의효율성을높이는것이다.

서울시는현재추진되고있는시범사업과 2차뉴타운12개지구외에 2005년4월에뉴타운 10곳을 추가 선정하여 당초 목표대로 2012년까지 총 25개 내외의 뉴타운 사업을 진행할 계획이다. 서울시의뉴타운 개발 사업이갖는가장큰파급효과는향후도심지재개발 방식의 시범 사례로서 지방 도시에 큰영향을줄수있다는것이다.

일본의도심 재생사업의 예에서도알 수 있듯이 도심의 개발 가능한 토지가 거의 고갈된상황에서향후도심의계획적인재개발 수요는클수밖에없기때문이다. 이에따라 앞으로의재개발은단지규모의주택재개발 사업뿐만 아니라 지구 규모의 도시 개발 사업까지 확대될 것이며, 이는 건설업계에 있어전반적인 재개발 물량의 확대와 함께 새로운개발방식에의적응력이필요함을의미한다.

30~41커버스토리-12 1904.5.9 4:50 AM 페이지39

수도권 신도시

현재 수도권에서 개발되고 있는 신도시는화성, 판교, 김포, 파주등4곳으로, 1980년대 말에 추진된 수도권 5개 신도시 건설 이후 최대 규모이다. 이 중 화성 신도시는 2004년6월에시범단지가분양되는등개발과정이마무리단계에접어들고있다. 그리고 판교, 김포, 파주 신도시는 2005 06년에택지분양이예정되어있으며, 이와함께또다른대규모신도시로서수원이의동일대가 경기 첨단 · 행정 신도시로 개발될 예정이다.

이들 신도시는 대부분 수도권의 주택 공급을 늘리고 서울시의 초과 수요를 유도하기위한정책적목적을가지고있다. 그러나 김포신도시는군사보호시설때문에2003년5월발표당시의 480만평규모에서 155만평으로규모가대폭축소되었으며, 가장 주목을받고있는판교신도시역시주택공급호수가많지않고원가연동제등강화된 부동산 규제로 건설산업 측면에서 부동산 경기에대한큰파급효과를기대하기는어려운상황이다.

혁신 신도시

혁신 신도시는 지방 이전 공공기관과 지역내산 · 학 · 연 · 관사이의협력및네트워킹을 통해 혁신을 창출 · 확산 · 활용함으로써 지역 발전을 견인하는 지리적 공간으로정의된다. 우리나라의혁신신도시개발은금년4월1일부터시행되고있는「국가균형발전특별법」에 의한 공공기관의 지방 분산과연계되어추진되고있는데, 이에따라 2004년하반기부터중앙부처의소속기관과 공사 · 공단 · 국책연구기관 등 정부 산하 기관이 단계적으로 지방으로 이전할 계획이다. 현재혁신신도시는행정수도이전의무산으로인해그구체적인실현에난항을겪고있으나, 행정수도이전의주요후속대책으로도논의되고있는만큼그파급효과는매우크다.

혁신 신도시의 파급 효과는 당초 계획대로 10개소 정도가 평균 50만 평, 인구 2만명 규모로 개발될 경우, 총 17조원의 건설투자가발생하는직접적인효과가있다. 그러나혁신신도시의더의미있는건설산업파급효과는지역균형발전에따른지역건설수요의확대이다. 혁신신도시는각지방에 분산되어 지역의 새로운 성장 거점으로 기능하게됨으로써성공적으로정착될경우 지역의부증진, 지방부재정력증대, 기반 시설 확충으로 이어지는 선순환이 가능해져지역내에지속적인건설수요를불러일으킬수있기때문이다.

기업도시

기업도시는 제조업 · 관광업 등 산업 입지와경제활동을위해민간기업주도로개발된도시로서, 산업시설은물론종사원의 정주에 필요한 주택 · 교육 · 의료 · 문화등 자족적복합기능을가진도시이다. 기업도시의 개발은 투자 활성화, 일자리 창출, 균형 발전의 3가지 효과를 동시에 달성하기 위한것으로, 정부는현재기업도시개발사업을지원할특별법을제정하고있다. 이법은 지난 11월 26일 국회 건설교통위원회를 통과하여본회의처리를앞두고있다.

기업도시 개발 사업은 개발 주체인 민간기업이 개발 이익을 향유하고 이러한 이익들이다양한형태로민간건설부문에재투자된다는점에서다른신도시보다건설산업에큰파급효과를가지고있다. 그러나, 본격적인추진에앞서기업에대한특혜논란등예상되는반발에대한사회적합의과정도만만치않다. 또한투자하는기업의입장에서도기업도시의수익성을결정하는입지문제와정부의지원및규제완화정도가투자를 결정짓는 주요한 요소가 된다는 점에서 특별법의 내용이 계속적으로 논란이 되고있다. 따라서기업도시의개발활성화에있어서는향후확정될구체적인지원및규제 완화, 사회적 합의등 다양한요소가복합적으로작용될것이다.

파급효과 극대화전략모색을

앞서살펴본바와같이향후의신도시개발은 1980년대까지의 신도시 개발과는 여러측면에서차이가있다. 주택공급의확대에 초점을 두었던 과거의 신도시 개발과는 달리이제는다양한정책적목적에의해여러유형의신도시가개발될것이다. 이러한 도시 개발 추세는 건설업체들에게 새로운 시장을 개척하고 활로를 모색하는 기회가 될 수 있을 것이다. 하지만 신도시 개발이 가지고있는엄청난투자규모와국가적파급효과에비해건설업계가단지주택공급자로서누릴수있는파급효과는그리크지 않다. 공공 택지의 경우 평당 시공 이윤이 낮은중소형평수가다수를차지하고, 최근 원가연동제와채권입찰제의도입등으로공공택지에아파트를짓는것은점차수익성이떨어지고있는실정이기때문이다.

따라서 건설업계로서는 스스로 신도시 개발의 파급 효과를 극대화하기 위한 전략이 필요하다. 향후의 도시 개발이 현재의 택지 개발 사업 방식의 공영 개발 외에 도시 개발 사업, 기업도시 등 민간의 창의와 자본을이용한민영개발방식이적극활용될 것이라는 추세는 건설업계에게 큰 기회로 작용할 수 있다. 그러므로 향후의 도시 개발 사업에 있어서는 주택 사업뿐만이 아니라 기업의 규모에 적합한 도시 개발 사업, 도심재개발사업, 주거서비스사업, 자산 관리 사업 등 다양한 분야에 대한 참여의 폭을 넓힐 필요가 있을것이다.

이승우
한국건설산업연구원책임연구원
swlee@cerik.re.kr