

2021
6. 28

KRIHS POLICY BRIEF
No. 822

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

수도권 신도시정책, 평가와 발전방향



주요내용

- ① (정책 이슈)** '수도권 주거 안정', '수도권 균형발전', '신도시 자족성 확보' 등 세 가지 이슈에 대한 수도권 신도시정책을 평가
- ② (주거 안정)** 1·2기 신도시 건설에 따른 대규모 주택 공급으로 인해 서울 아파트 가격의 변동 폭이 감소되어 신도시정책이 주거 안정에 긍정적 영향을 준 것으로 평가
- ③ (균형발전)** 1기 신도시의 경우 인구 및 산업 분산 효과가 있었고 거점 역할을 수행하는 것으로 평가되나, 2기 신도시는 수도권 공간구조 재편에 따른 영향이 아직까지 미흡
 - 수도권 서울과 근접한 신도시(1기 신도시 등)는 서울로부터 인구분산의 효과가 크고, 원거리 신도시는 분산 효과가 적음. 지역별로 보면 인천과 경기도는 증가, 서울은 감소추세에 있음
- ④ (자족성 확보)** 대체로 건설 초기에 비해 서울 의존성이 낮아지고 자족성이 향상됐으나, 일부 2기 신도시의 경우 고용 및 생활기반이 취약하여 자족성이 낮은 것으로 평가
 - 1기 신도시 모두 자족지수가 0.1~0.2, 내부 고용률이 0.2~0.3 정도로 낮은 것으로 나타났으며, 이는 외부에서 유입이 많거나 외부로 유출이 많은 직주 불균형 상태로 해석할 수 있음

정책방안

- ① (주거 안정)** 신도시정책 추진 시 주변 택지개발 상황이나 서울과의 거리 등을 고려하고, 중산층을 위한 임대주택, 토지임대부 주택, 환매조건부 주택, 지분적립형 주택 등 공공자가주택을 확대
- ② (균형발전)** 급작스러운 대규모 주택 공급을 지양하고 수도권 광역도시계획 등 상위계획과의 정합성을 고려하여 중장기적 시각에서 신도시 입지를 지정한 후 건설을 추진
- ③ (자족성 확보)** 자족용지와 생활편의시설은 수요에 맞는 적정 수준으로 확보하되 향후 여건 변화와 접근 편의성을 고려하여 계획·공급하고, 신도시 입지 선정은 계획 단계부터 주변 지역과 연계하여 생활권 단위에서 자족성을 향상하도록 유도

김성수 연구위원
이다예 부연구위원
문새하 연구원
변세일 연구위원
김중은 연구위원

1

관련 이슈의 설정

연구의 배경 및 목적

(배경) 1980년대 말부터 정부는 수도권 주택시장 안정을 목적으로 신도시 건설을 추진하여 1990년대 1기 신도시, 2000년대에 2기 신도시를 추진함

- 2기 신도시 건설 이후로 한동안 신도시 건설에 대한 논의가 이뤄지지 않았으나, 2018년 9월 3기 신도시정책이 발표되면서 수도권 신도시 관련 이슈가 다시 제기되고 있음

(목적) 3기 신도시 건설을 앞둔 시점에서 신도시 건설을 통한 정책 목표 달성의 가능성을 높이고, 지속가능한 신도시 건설을 위해 그동안 제기된 정책 이슈에 대한 면밀한 평가가 중요

연구의 이슈 설정

신도시 추진 시 정책 목표, 관련 정책 변화와 문헌고찰, 뉴스 및 기사 빅데이터 분석 등을 종합하여 핵심 이슈를 설정하고, 신도시정책의 성찰 및 평가의 세부항목을 마련함

- 신도시정책 목표를 검토한 결과, 1·2·3기 모든 신도시정책 목표에 ‘주거 안정’과 ‘자족성 확보’가 포함되어 있었으며, 특히 ‘거점 및 균형 개발’은 2기 신도시에서 강조하고 있었음
- 신도시정책과 연구과제에서 주로 제기된 수도권 신도시정책 관련 이슈는 공간구조 비효율, 관련 정책 간 부정합성, 기반시설 공급 불일치 문제가 있음
- 신도시 관련 뉴스 분석 결과, 1기 신도시 추진 당시에는 ‘부동산 투기’ 문제가 많이 제기됐고, ‘교통대책 마련’ 문제는 신도시 발표 때마다 지속적으로 제기됐으나 최근 3기 신도시 발표 이후 주로 2기 신도시에서 더욱 부각되고 있음
- 신도시 관련 뉴스 분석 결과, 신도시 관련 주요 키워드는 자족(1990년대) → 부동산(2000년대) → 교통(2010년대)으로 변화
 - 1990년대에는 자족기능 강화와 관련된 내용이 주로 다뤄졌고, 2000년대에는 주택 공급 과잉으로 인한 미분양·고분양가 등 부동산 관련 이슈가 주로 다뤄졌으며, 2010년대에는 교통 문제 관련 이슈가 주로 부각됐음

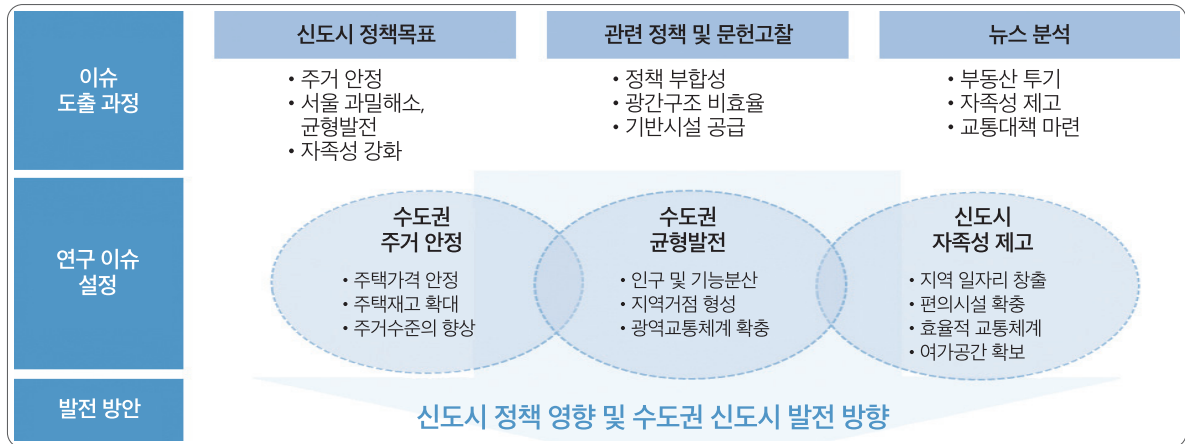
그림 1 10년 단위별 신도시 관련 주요 키워드 및 이슈



출처: 김성수 외 2020, 42-43의 그림 재구성 (원자료는 빅카인즈 분석 결과를 바탕으로 저자가 작성).

이를 종합하여 핵심 이슈를 ‘수도권 주거 안정’, ‘수도권 균형발전’, ‘신도시 자족성 제고’로 설정하고, 교통 관련 대책은 세부항목으로 포함했으며, 1기 신도시 노후화 및 부동산 투기 문제는 분석에서 제외함

그림 2 연구 이슈 설정 과정



출처: 김성수 외 2020, 53.

2

수도권 신도시정책의 평가

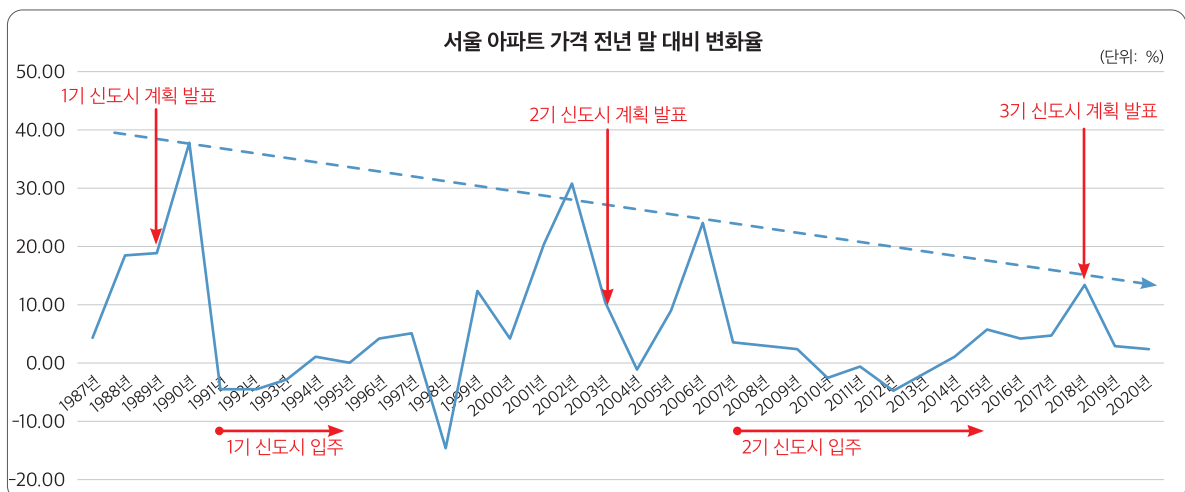
도출된 이슈를 바탕으로 수도권 신도시정책 목표를 수도권 주거 안정, 수도권 균형발전, 신도시별 자족 수준 확보로 구분하여 각각의 효과에 대해 분석

수도권 주거 안정

수도권 신도시는 서울 집값이 급격히 상승하던 시기에 발표됐고 주택가격 안정 효과는 다음과 같음

- 서울 외곽의 수도권 신도시에 입주가 시작되는 동안 서울에서 인구 유출이 이뤄지면서 서울 아파트 가격이 하락하는 등 집값이 안정되는 효과를 보이다가 공급 과잉상태가 해소되면 다시 가격이 상승하는 주기적 변동 과정을 거침
- 서울의 주택보급률이 낮은 상태에서 아파트 수급 불안정과 유동성이 더해지면서 투기 수요가 부동산에 집중됐으나 정부의 빠른 수요억제 대책과 신도시 공급정책이 효과를 발휘하여 시간이 지날수록 변동폭은 축소

그림 3 수도권 신도시 건설과 서울 아파트 가격 변화



출처: 김성수 외 2020, 60 (원자료는 국민은행의 KB주택가격동향).

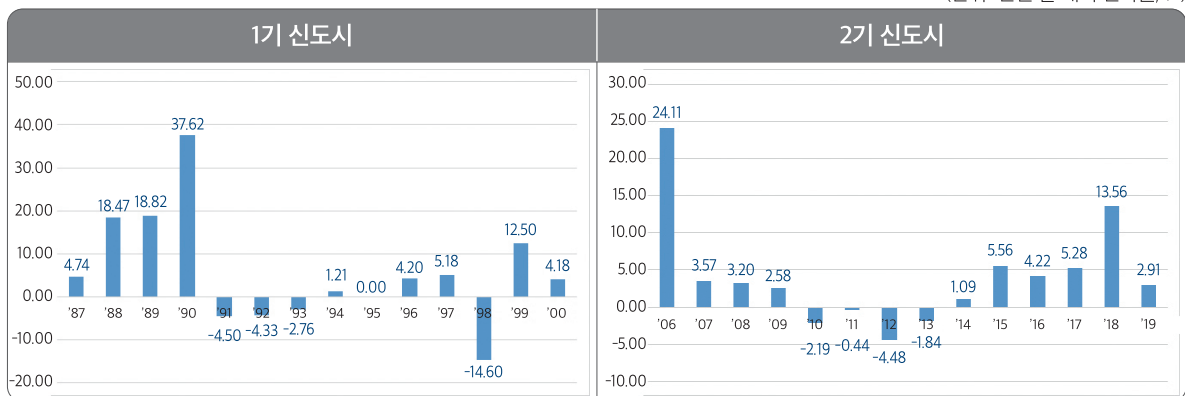
1기 신도시 건설로 인해 주택 재고가 빠르게 증가하여 신도시가 건설된 도시의 주택보급률이 빠르게 증가했음

2기 신도시 건설은 장기간에 걸쳐 이뤄졌음에도 수도권 내 도시개발사업이 동시다발적으로 추진되면서 주택보급률은 꾸준히 증가

- 1기 신도시 아파트가 집중적으로 공급된 1991~1996년 사이에 주택보급률 상승세가 두드러졌으나, 1997년 IMF 경제위기로 인해 주택건설 공급분이 급감하면서 주택보급률이 하락
- 2기 신도시 건설이 집중적으로 이루어진 2011~2014년 동안 서울 아파트 가격은 다시 안정세를 나타냈으며, 가격 안정의 효과에 2기 신도시 공급이 일정 정도 영향을 미친 것으로 보임
- 이후 2013~2014년 시행한 박근혜 정부의 규제 완화정책으로 2015년 이후 아파트 가격이 다시 상승하기 시작하여 3기 신도시 발표에 이르게 됨

그림 4 도시 건설에 따른 서울 아파트 가격 변화

(단위: 전년 말 대비 변화율, %)



출처: 김성수 외 2020, 62; 64 (원자료는 국민은행의 KB주택가격동향).

수도권 1·2기 신도시 건설은 주택 공급 부족에 따른 주택가격 폭등에 대한 대책으로 추진됐는데, 정부의 수요억제 정책과 더불어 서울 아파트 가격 안정에 어느 정도 효과가 있었음

- 수도권 신도시로의 이동 사유로 '주택'이 가장 중요한 요인이었으며, 다음으로 '직업', '가족' 요인 순으로 나타남
- 상대적으로 저렴하고 쾌적한 자연환경과 주거환경을 가진 '신주거지로의 이동'이 주요 요인임(이현수 2018)
- 서울 외곽의 저렴하고 쾌적한 주거환경을 가진 신도시에 대규모 아파트를 공급하여 서울 인구의 분산이 이뤄지면서 서울 아파트 가격 하락 안정세가 나타났고, 주거 수준이 향상됨

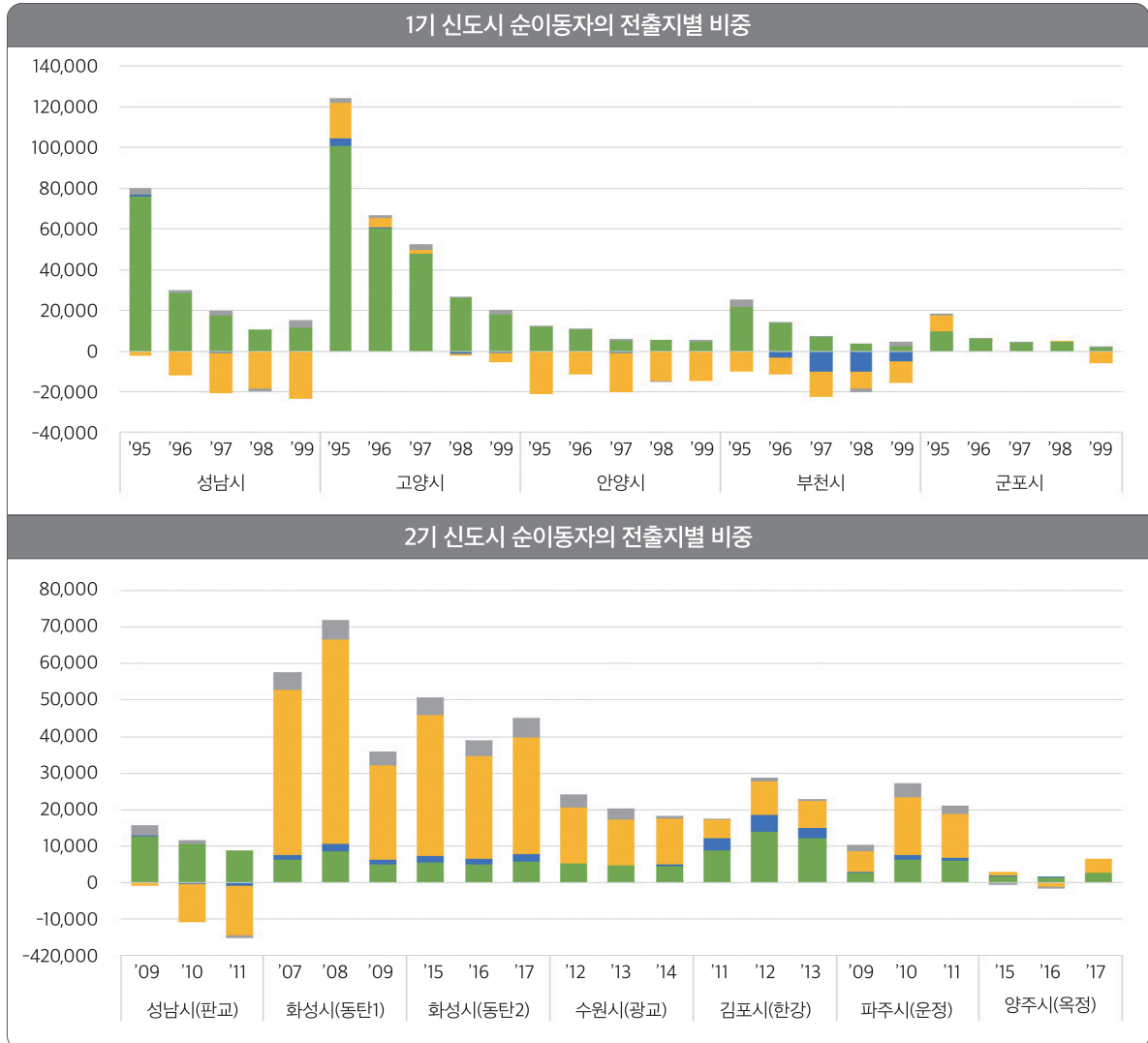
수도권 균형발전

(수도권 인구분산 효과) 수도권 서울과 근접한 신도시(1기 신도시 등)는 서울로부터 인구분산의 효과가 크고, 원거리 신도시는 분산 효과가 적음. 지역별로 보면 인천과 경기도는 증가, 서울은 감소추세에 있음

- 1기 신도시는 조성 이후 5~10년까지 인구가 증가하다가 정점에 도달한 이후 줄어드는 추세에 있으며, 인구 규모가 가장 큰 신도시는 분당 신도시로 39.0만 명, 다음으로 일산 신도시 28.3만 명, 중동 신도시 17.5만 명, 산본 신도시 14.3만 명, 평촌 신도시 13.9만 명 순임(2019년 기준)
- 2기 신도시는 대부분 입주한 지 10년 이상이 되지 않아 인구가 계속 증가하는 추세에 있으며, 2019년 기준 목표 인구에 도달한 신도시는 판교·동탄1·광교 신도시임
- 신도시별로는 1기 신도시(분당·일산)는 서울에서의 전출이 두드러지고, 2기 신도시는 경기도 내 이동이 주를 이룸

그림 5 수도권 1·2기 신도시 인구이동

(서울 ■ 인천 ■ 경기 ■ 비수도권, 단위: 명)

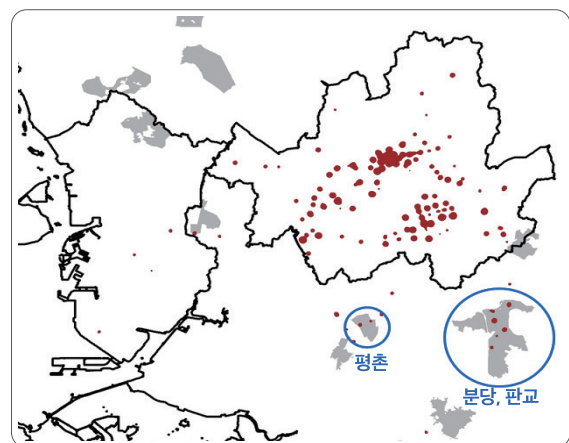


출처: 김성수 외 2020, 69; 73 (원자료 통계청 국내인구이동통계[1995~1999년] 자료를 바탕으로 저자 작성).

(수도권 거점 형성) 1기 신도시에서는 분당 신도시와 평촌 신도시, 2기 신도시에서는 판교 신도시 정도가 수도권 내 광역거점의 역할을 수행하고 있는 것으로 보임

- 대중교통 스마트카드 자료(2017년)를 토대로 수도권 전역의 통행밀도 지도를 구축한 후 임계치를 적용하여 수도권 내 통근통행이 집중되는 주요 거점지역을 추출¹⁾
- 임계치를 통행량 상위 10%로 설정할 경우 서울 내 다수 지역과 분당·평촌·판교 신도시가 수도권 내 통행이 집중되는 거점지역으로 추출됐으며, 임계치를 상위 20%로 설정하면 1기 신도시 전체와 판교 신도시가 추출되었음

그림 6 수도권 중심지의 공간적 분포(임계치 10%)



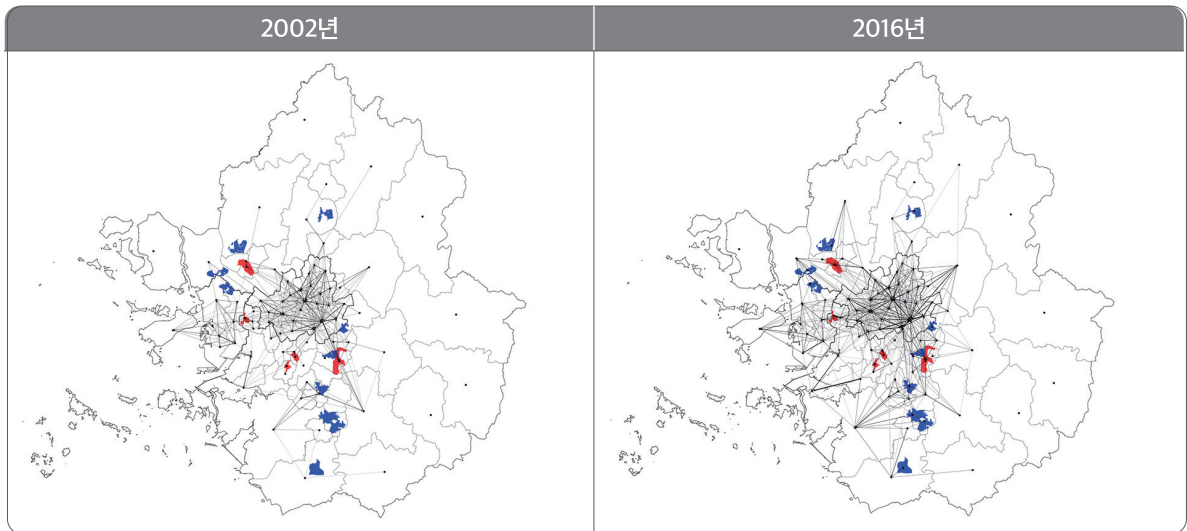
출처: 김성수 외 2020, 89 (원자료는 대중교통 스마트카드 2017년 자료).

1) 해당 자료의 경우 통행목적이 구분되어 있지 않아 본 연구에서는 통근통행량이 많은 지역의 추출을 위해 오전 6~10시 사이 통행 자료를 추출하여 분석함.

(공간구조 변화) 1기 신도시의 서울 인구분산은 효과적이었으나, 2기 신도시의 경우 경기도 내 인구 이동이 주를 이루면서 서울의 인구분산보다는 경기도 내 공간구조 재편에 영향을 주었음

- 2002년은 1기 신도시 개발 이후이자 2기 신도시 개발 이전, 2016년은 2기 신도시 개발 이후로 2002년에 비해 2016년에 1·2기 신도시를 중심으로 통근 범위가 확대되고 통근 패턴이 다변화된 동시에 통행량도 증가
- 서울로의 통근거리를 보면 일부 1기 신도시는 감소하는 경향을 보이거나 1·2기 신도시 대부분 여전히 서울로 통근통행 비중이 높음을 볼 수 있음

그림 7 수도권 통근통행 패턴 변화



주: 주요한 통근통행 패턴만을 살펴보기 위해 통행량 3천 이하의 이동은 표시하지 않음.
출처: 김성수 외 2020, 92 (원자료 가구통행실태조사 전수화 자료[2002·2016년]을 기반으로 저자 작성).

신도시별 자족 수준

수도권 1·2기 신도시를 대상으로 신도시별 자족성 수준을 시계열적으로 분석·비교함으로써 개별 신도시들이 자족도시로서 제대로 기능하고 있는지 평가

- 자족성을 평가하는 가장 대표적인 지표인 직주비와 자족지수를 사용했으며, 이수기 외(2015) 선행연구를 참고하여 내부 고용률, 유출 대비 유입지수, 서울로의 통행비 등을 추가로 측정하여 자족 수준을 파악함
- (직주비와 유출 대비 유입지수*) 1기 신도시는 직주비와 유출 대비 유입지수가 증가하는 것으로 나타났으며, 이는 통근을 위한 유출인구보다 유입인구가 많아짐을 의미, 2기 신도시는 개발 중이기에 해석이 어려움
 - * 통근통행 자료 특성상 직주비는 내부 통행량을 포함했으며 유출 대비 유입지수는 내부 통행량을 제외했음
- (자족지수와 내부 고용률) 분석 결과 1기 신도시 모두 자족지수가 0.1~0.2, 내부 고용률이 0.2~0.3 정도로 낮은 것으로 나타났으며, 이는 외부에서 유입이 많거나 외부로 유출이 많은 직주 불균형 상태로 해석할 수 있음
- 내부 고용률의 경우 자족지수와 함께 해석해야 하는데 옥정·회천 신도시와 위례 신도시는 내부 고용률은 높지만 자족지수가 낮은 것으로 보아 지역 내 일자리가 부족하여 외부 통행량이 많은 것으로 추측이 가능하며, 판교는 내부 고용률과 자족지수 모두 낮은 것으로 보아 직주 불균형이 큰 것으로 추측할 수 있음
- (서울로의 통행비율 변화) 분석 결과, 1기 신도시 대부분이 2002~2010년까지 서울 통행비율이 감소하는 것으로 나타나 서울에 대한 의존성이 낮아지는 것으로 해석할 수 있으나 2기 신도시의 경우 개발이 완료되지 않아 추이 분석이 어려움

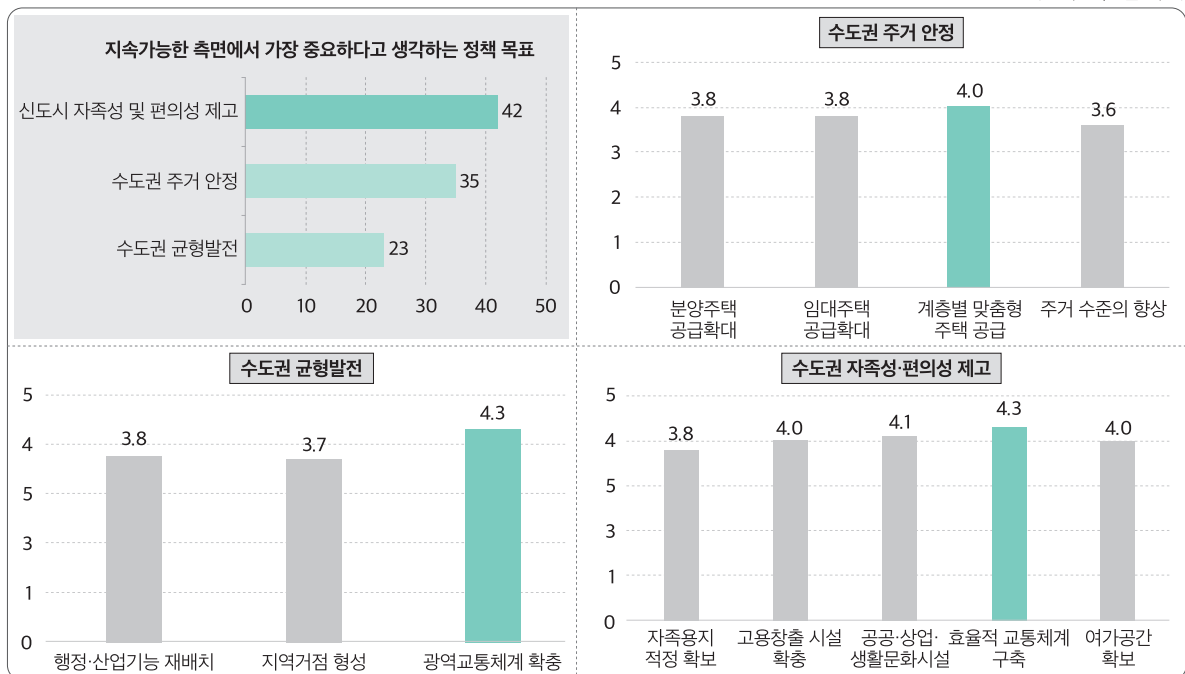
수도권 신도시정책의 방향에 대한 전문가 의견

전문가 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 지속가능한 측면에서 가장 중요하다고 생각되는 정책 목표는 ‘신도시 자족성 및 편의성 제고’가 42%로 가장 많았음. 수도권 주거 안정, 수도권 균형발전, 수도권 자족성·편의성 제고 측면별로 세부항목별 중요도를 평가했을 때 결과는 다음과 같음(<그림 8> 참조)

- (수도권 주거안정) 분양주택 공급확대, 임대주택 공급확대, 계층별 맞춤형 주택공급, 주거 수준의 향상 중 근소하게 계층별 맞춤형 주택 공급이 가장 중요하다고 보았음
- (수도권 균형발전) 행정·산업기능 재배치, 지역거점 형성, 광역교통체계 확충 중에서 광역교통체계 확충이 가장 중요하다고 평가
- (수도권 자족성 및 편의성 제고) 자족용지 적정 확보, 고용창출 시설 확충, 공공·상업·생활문화시설 확충, 효율적 교통체계 확충, 여가공간 확보등의 세부항목 중 효율적인 교통체계 구축이 가장 중요하다고 판단

그림 8 전문가 설문조사 결과

(단위: %, 5점 척도)



출처: 김성수 외 2020, 179-182.

3

수도권 신도시 발전방향

수도권 주거 안정을 위한 신도시 건설방향

- 1·2기 신도시의 주택 가격 안정 효과의 차이를 고려할 때, 새로운 신도시를 추진하려면 주변 택지개발 상황이나 서울과의 거리 등 입지요인을 고려하는 것이 바람직
- 신도시 주민의 서울로의 재전출을 막기 위해선 기존 신도시의 일자리 확대, 교통 편의성 제고 등 자족 기능의 확충이 필요
- 3기 신도시 등 향후 새로운 신도시를 추진할 경우 중산층을 위한 임대주택 공급, 토지임대부 주택, 판매조건부 주택, 지분적립형 주택 등 공공자가주택 확대를 위한 노력이 필요
- 이를 위해서는 (시·도)주거종합계획과 수도권 광역도시계획, 시·군도시기본계획과의 연계성 강화를 통한 주거 수요와 기반시설과의 정합성 확보에 대한 제도 개선이 필요

수도권 균형발전을 위한 신도시 건설방향

- 기존 1·2기 신도시의 서울 인구분산 효과를 고려할 때, 서울의 근거리 신도시는 서울로부터 이동 가능한 수요에 맞춘 신도시 개발 전략이 필요하고, 2기 신도시 중 원거리 신도시의 경우는 경기도 주변 지역의 주거 수요에 부응한 신도시 개발
- 수도권 내 효율적인 기능 재배치를 위해서는 서울로부터의 거리별·개발축별 특성을 고려한 신도시 특화발전 필요
- 예를 들어 수도권 북동·북서측 신도시는 환경친화적 신도시로 건설하고 수도권 남동측은 주변 지역과 연계된 고용기반 강화
- 수도권의 다핵분산형 공간구조 형성을 위해서는 아직 중심지 형성이 미흡한 북동·북서 방향의 신도시의 거점 기능 강화 전략이 필요하고, 남동측 원거리 신도시의 고용기반 강화 전략이 필요
- 수도권의 균형 있는 발전을 위한 제도 개선방안으로 신도시계획 시 상위 수도권 광역도시계획에서 구체적인 신도시 입지를 지정(시가화예정용지 등)한 다음 추진하도록 개선하고, 그동안 즉지적인 주택 공급 확대로 훼손되어 왔던 개발제한구역의 해제를 더욱 엄격하게 제한

신도시 자족성 확보방안

- 신도시가 중심도시로부터 떨어져 있거나 주변에 상호 교류가 가능한 기성시가지가 존재하지 않는다면 신도시 자체의 기능을 강화하여 자족성을 확보
- 신도시의 자족용지의 충분한 확보는 물론 교통망 개선, 대중교통체계 확보, 양질의 편의시설의 확보도 고용 및 생활 자족기반을 제고하기 위한 중요한 수단임
- 신도시가 중심도시에 인접하여 있다면 중심도시에서 필요로 하는 주거 기능이나 생활편의 기능을 담당하도록 하여 생활권 단위에서 자족성을 확보할 수 있도록 추진
- 수도권에서는 신도시 외에도 소규모의 택지개발이 지속적으로 이뤄져 왔으므로 신도시에 인접한 택지지구와 하나의 생활권을 구성하도록 하여 각각의 택지지구가 파편화되어 기능하지 않도록 연계 개발 전략이 필요

참고문헌

국가통계DB. 2002·2016. 가구통행실태조사 전수화자료.

국민은행. 1987-2020. KB주택가격동향. 서울: 국민은행.

대중교통 스마트카드 자료. 2017. 비공개자료.

빅카인즈 홈페이지. <https://www.bigkinds.or.kr/> (2020년 8월 11일 검색).

이수기·주미진·하재현. 2015. 수도권 1기 신도시 통근통행특성과 공간구조의 변화(1996-2010): 자족성과 중심성분석을 중심으로. 국토계획 50권, 5호: 5-23

이현수. 2018. 수도권 신도시 개발이 서울시 인구분산과 아파트 가격 변화에 미치는 영향에 관한 연구. 박사학위논문, 경기대학교.

통계청. 2009-2017. 국내이동통계자료. https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/4/index.board (2021년 6월 4일 검색).

※ 이 브리프는 '김성수·이다예·문새하·변세일·김중은·김현중·김진유. 2020. 수도권 신도시정책의 평가 및 향후 발전 방향. 세종: 국토연구원의 내용을 정리한 것임.

- **김성수** 국토연구원 건설경제산업연구본부 민간투자연구센터장
(sskim@krihs.re.kr, 044-960-0241)
- **문새하** 국토연구원 도시연구본부 연구원
(whitemoon@krihs.re.kr, 044-960-0266)
- **김중은** 국토연구원 도시연구본부 연구위원
(jekim@krihs.re.kr, 044-960-0235)

- **이다예** 국토연구원 도시연구본부 부연구위원
(dylee@krihs.re.kr, 044-960-0208)
- **변세일** 국토연구원 부동산시장연구센터 연구위원
(sibyun@krihs.re.kr, 044-960-0234)

