

第4章 都市計劃과 都市開發

第1節 大邱市 都市計劃 變遷의 背景

I. 都市의 成長과 市街地 擴張

1. 都市性格의 形成

大邱는 넓은 背後地를 가지고 있어 도시발달의 좋은 입지적 여건이었다. 産業化 이전에는 政治的 軍事的 중심으로 成長하였고, 産業化의 進行과 더불어 公業기능이 接合되어 영남일원의 중심으로 複合기능의 大都市로 성장하여 왔다. 이러한 도시기능 形成의 歷史的 過程은 크게 4段階로 구분된다.

① 統治的 軍事的인 기능이 形成된 時期는 三國時代 初期까지 거슬러 올라가나, 1466年 慶州에 있던 慶尙道 觀察使營을 大邱로 이전하여 慶尙道の 行政중심지와 軍事上의 요충지가 된 것이 오늘날의 도시를 형성한 계기가 되었다.

② 日帝時代에는 韓國을 영원히 통치할 것이라는 전제하에 工業化를 추진하여 大邱도 취락적 요소를 탈피하고 근대적 도시로의 발전을 보게 되었다. 京釜線鐵道, 동해중부선의 建設과 都市外廓에서 地域間 幹線道路의 확장, 都市内部의 가로망정비가 進行되어 도시적 기능이 점차 集中되고 急速한 인구성장을 경험하였다.

③ 解放以後 혼란기에 經濟的 沈滯를 경험하였으나 6·25 한국전쟁이 도시의 변화에 한 轉換點이 되었다. 他地域과는 달리 大邱는 被占地域으로 직접적인 戰禍의 피해를 입지 않아 軍事中心地가 되었고 이에 따라 避難民都市로 막대한 인구의 증가를 招來하였다. 이 당시 無許可 판잣집이 난무하였고 市街地의 擴張도 無計劃的으로 急速하게 進行되어 왔다.

④ 1960년대 經濟開發計劃을 추진하는 過程에서 公業도시 기능의 축적이 할만하였다. 大邱는 이미 일제시대에도 纖維工業이 어느 정도 집적되어 있었고 戰後 需要의 대폭 증가에 연유하여 생산기반이 확충되었다. 국가의 工業化 초기단계 政策의 一環으로 시도된 섬유업의 확충전략에 의해 기존에 집적이 큰 大邱에 많은 공장이 입지하여 차후 纖維都市로서의 성장의 기틀이 되었다.

大邱는 여러가지 입지상의 유리함이 있다. 우리나라 대동맥인 서울과 부산을 연결하는 京釜

線鐵道와 高速道路의 中間要地로서 잇점을 갖는다. 洛東江 中流에 위치하여 流域의 核心都市로서 洛東江 全流域 平野의 넓은 背後地를 갖고 있다. 大邱의 일일 생활권은 달성군, 경산군 및 영천군 등이며 大邱市를 포위한 郡과 琴湖江 流域이 직접적인 영향권이다.

도시영향권은 北으로는 道界까지 延長되어 小白山脈의 자연적 障壁까지 확대된다. 南으로는 洛東江流域 平野를 따라 道界를 넘어 慶尙南道의 합천군과 창녕군, 거창군, 밀양군까지 확대된다. 이러한 넓은 背後地를 갖는 大邱는 嶺南地方의 중심도시로서 政治, 經濟, 文化의 중심지이며, 내륙공업의 거점으로서 공업기능을 갖는 복합도시로서 발전하여 왔다.

2. 人口의 成長 : 高成長에서 低成長으로

도시인구의 증가는 행정구역의 확대, 도시화, 산업화 등 다양한 요인에 의해 일어난다. 특히 우리나라는 1960년대 이후 도시화와 산업화의 복합적 상승작용에 의해 국가적 단위에서 유사 이래 가장 급격한 도시화를 경험한 국가중 하나이다.

대구는 1925년 簡易國勢調査에서 나타난 인구규모는 72,127명의 소도시였다. 1925년에서 1935년까지의 연평균 성장율은 3.5%로 높은 편은 아니었다. 1935년 이후 급속히 인구가 증가하고 이 현상은 해방과 6·25전쟁 등으로 변화가 있었지만 1958년까지 계속되었다. 1960년 이후 1980년까지 연평균 인구증가율 4.49%로 높은 증가현상을 나타냈었다.

1981년 대구시가 직할시로 승격되면서 주변의 6개 읍면을 흡수한 대폭적인 행정구역의 확대에 의해 행정구역 인구가 증가하였고 그 이후 1988년까지 급속한 증가가 지속되다가 1988년 이후 성장율이 둔화되는 현상을 맞고 있다.

1969년에 대구시 인구가 100万명을 넘어서고 그 이후 14년후인 1984년에 200万명을 넘어 1992년 현재 2,286,000명에 이른다.

1960년대 이후 지속적인 도시인구의 증가는 산업화의 영향이 크다. 1962년에 2차산업의 종사자수가 24,470명이고 공업의 구성비도 13.1%에 불과하였으나 1965년은 65,103명이며 구성비도 30.6%로 증가하였다. 이는 1958년 9월 토지구획정리사업에 의해 완공된 제1공단 입주업체들의 고용창출에 크게 영향을 받은 것이다.

1965년에서 1971년까지 제조업 고용자의 증가가 둔화되었으나 1969년에 제3공단 완공으로 증가세가 지속되고 그 이후 점단공단, 서대구공단, 비산염색공단, 성서공단으로 이어지는 공업단지 조성사업에 의한 제조업 고용자의 증가가 도시성장을 주도하여 왔다.

대구시 산업구조의 변천

〈表 4-1〉

산업구분	1930 ¹⁾	1956 ¹⁾	1961 ²⁾	1965 ²⁾	1971 ²⁾	1980 ³⁾	1984 ⁴⁾	1990
1 차 산 업	3,035 (8.7)	17,585 (14.1)	29,888 (16.2)	14,566 (6.8)	15,999 (4.9)	9,147 (1.9)	24,000 (4.0)	18,000
2 차 산 업	9,536 (27.2)	20,435 (16.4)	24,470 (13.1)	65,338 (30.7)	87,788 (26.0)	192,346 (40.1)	224,000 (36.9)	307,000
3 차 산 업	22,453 (64.1)	86,408 (69.4)	131,952 (70.8)	132,837 (62.4)	222,408 (68.8)	278,198 (60.0)	359,000 (59.1)	546,000
총 고 용 인 구 (A)	35,204 (100)	124,428 (100.0)	186,319 (100.0)	212,731 (100.0)	326,195 (100.0)	479,691 (100.0)	607,000 (100.0)	871,000
총 인 구 (B)	93,319	503,430	693,127	811,406	1,132,589	1,604,934	1,976,292	2,228,834
경 제 활 동 참 여 율 (A/B ×100)	37.7%	24.7%	23.9%	26.2%	28.8%	29.9%	30.7%	53.6%

(): 산업구성비

자료 1) 홍경희, 〈대구의 인구추세〉《경북대학교 논문집》, 1969년, 제5권에서 인용

2) 《대구시 통계연보》, 1964, 1966, 1972년

3) 경제기획원, 《인구 및 주택센서스 보고서》, 제2권 3-1 경제활동편, 1981

4) 경제기획원, 《제 1차 고용구조 특별조사결과 보고서》, 1984

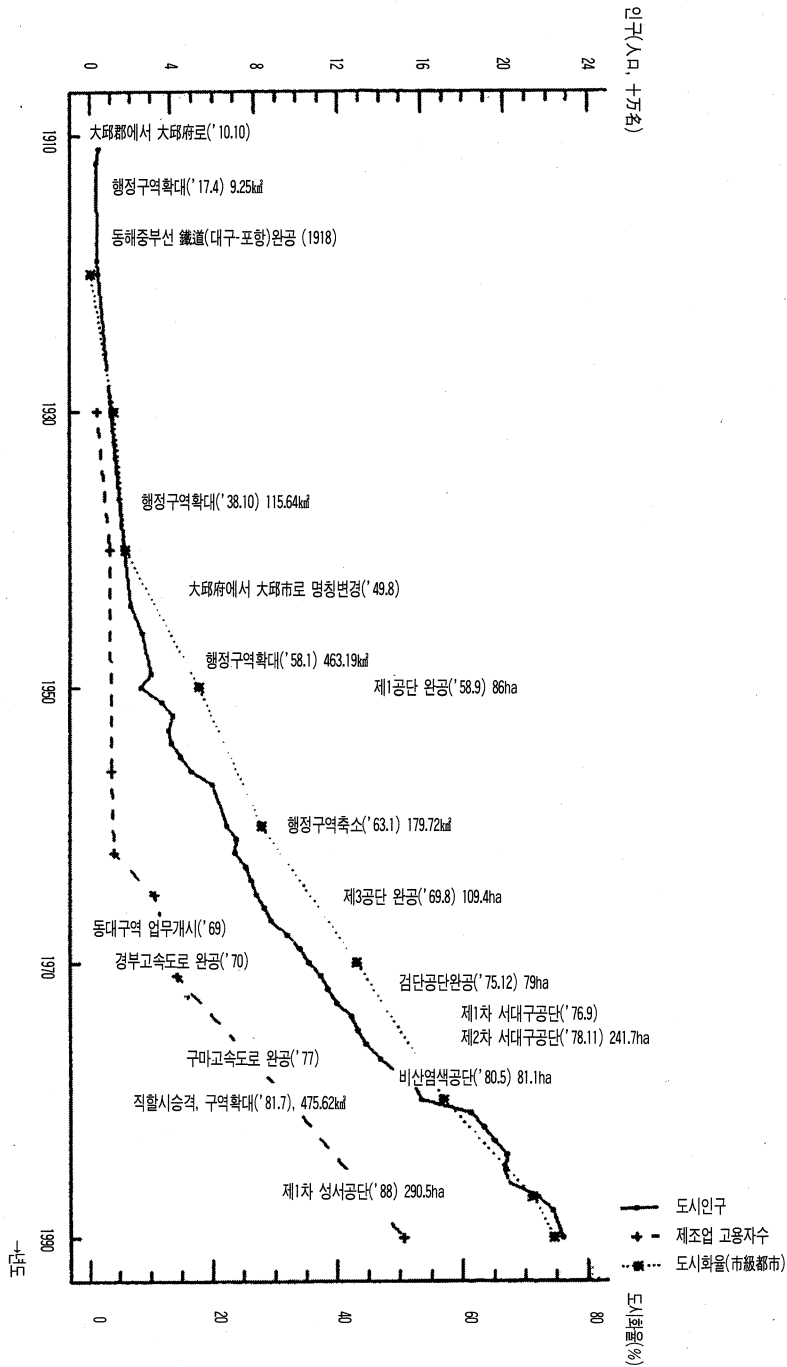
한편 대도시의 인구증가는 우리나라 도시화과정과도 밀접하게 연관된다. 市級 都市를 기준 한 우리나라의 도시화율은 1920년의 3.3%에서 1960년의 28.0%까지 증가하였으나 1960년 까지도 여전히 농촌중심의 정주형태를 벗어나지 못했다.

1960년 이후 급속히 도시화가 진행되어 1975년에 48.4%에 이르러 전국인구의 거의 절반 이 시급이상의 도시에 거주하는 도시중심의 사회구조로 변화되어 왔다. 1990년 현재는 74.4%로 선진국에서 경험한 도시화율의 안정단계에 도달하였다.

대구시의 인구증가는 전국의 인구증가율과 전국 도시인구의 증가추세 및 주요 대도시의 인 구증가 추세와 비교된다.

〈表 4-2〉는 우리나라 주요 도시인구의 인구증가 추세이다. 〈表 4-3〉은 1970년 이후 5년 단위의 연평균 인구성장율과 都市化 受容度 지수이다.

대구의 연평균 인구성장율이 1970~1975년 기간이 4.2%, 1975~1980년 기간이 4.0%로 서 전국 도시인구의 연평균 성장율인 5.1%, 4.8%와 비교하여 약간 낮으나 비슷한 추세이 다. 1980~1985년의 기간은 대구가 4.7%를 보이나, 이는 전술한 것처럼 1981년의 행정구 역확대에 의한 증가분의 영향이 큰 것이고 도시자체의 성장잠재력에 기인된 것은 아니다. 1985~1990년간의 성장율이 1.9%로 크게 낮아진 것에서 대구시의 성장추세가 점차 하향화 되어가고 있다.



〈圖 4-1〉

대구시의 인구성장과정

전국의 인구증가율도 1970년 초반의 2.0%에서, 1980년대 후반에는 1.4%로 낮아졌고 2001년에는 0.75%로까지 급격히 낮아진다는 전망을 하고 있다.

한편 전국도시인구 증가율도 1970년 초반의 5.0%에서 점차 낮아져 1980년대 후반에는 3.0%에 이르고 1990년대에는 제3차 국토건설종합계획에서 1.5%로 전망하고 있는 것처럼 급격히 낮아질 전망이다.

전국의 주요 3대도시인 서울, 부산, 대구가 1980년대 초반까지만 해도 전국의 도시인구증가 속도에는 미치지 못하는 못하지만 어느 정도 상응된 성향을 보였으나 1980년대 후반에는 매우 낮은 인구증가 현상이다.

1985~1990년 기간의 연평균 증가율이 서울의 경우 1.9%, 부산의 경우 1.5%, 대구의 경우 1.9% 수준인 것은 이들 대도시에서 행정구역내 가용부지의 한계 때문에 인구수용이 따르지 못하기 때문이다.

그러나 인천시와 대전시는 1975년 이후 전국도시 인구성장율보다 상회하는 높은 인구성장율을 나타내고 광주시와 경기도는 1980년 이후 전국도시 인구성장율보다 상회하고 있다. 특히 여기서 주목되는 것은 농촌인구와 도시인구를 결합하는 경기도의 인구증가율이 1970년 이후 지속적인 증가현상을 나타내고 있다. 경기도는 1985~1990년 기간에 5.0%에 달하고 있다. 낮은 도시화율의 증가와 낮은 자연증가에도 불구하고 경기도의 이러한 높은 인구증가현상은 우리나라 인구집중이 서울 주변인 경기도를 중심으로 일어나고 있음을 반영한다.(表 4-2 참조)

도시화수용도지수는 도시화진행속도와 개별도시인구 성장속도를 비교한 개념으로 각 도시가 도시화를 유발하는 사회증가인구의 분담량을 도시규모와 비교한 것이다. 이는 개별도시의 성장크기가 전국의 도시인구 증가크기와 어느 정도 대응하는가의 비율이다. 도시화 수용도가 1.0이면 전국의 도시화속도와 동일한 성장의 진행이고, 0.5이면 전국도시성장에 비해 50%정도의 성장진행을 의미하며 1.5 이상이면 전국도시화 진행속도의 150% 성장을 의미한다.

1980년후반의 도시화 수용도는 대구시가 29.0%, 서울이 32.4% 부산이 9.1%정도로 이들 3대 도시에서는 매우 낮다. 반면 같은 기간에 경기도 240.5%, 인천시가 270.7%, 광주시가 209.9%, 대전시가 159.1% 수준과 비교된다.(表 4-3 참조)

단 광주시와 대전시는 행정구역의 확대에 의한 영향이 크게 작용되었다. 도시화 수용도의 비교에서 기존의 행정구역에서 대구, 서울, 부산의 장래 도시인구증가는 매우 둔화될 것으로 전망된다.

〈表 4-2〉 우리나라 주요 도시의 인구증가 추세 (단위:천명)

	1970	1975	1980	1985	1990
전 국 인 구	31,435	34,707	37,436	40,448	43,411
전국도시인구	15,652	20,240	25,698	30,032	34,852
대 구 시	1,064	1,311	1,605	2,030	2,229
서 울 시	5,525	6,890	8,364	9,639	10,613
부 산 시	1,876	2,453	3,160	3,515	3,798
광 주 시	502	607	728	906	1,139
대 전 시	414	507	652	866	1,050
인 천 시	643	800	1,084	1,387	1,818
경 기 도 (인천시 인구 제외)	2,710	3,239	3,850	4,794	6,156

〈表 4-3〉 인구증가율과 도시화 수용도의 변화추이

연평균	인구증가율(%) ¹⁾				도시화 수용도 ²⁾			
	1970~1975	1975~1980	1980~1985	1985~1990	1970~1975	1975~1980	1980~1985	1985~1990
대 구 시	4.2	4.0	4.7	1.9	0.676	0.763	2.059	0.290
서 울 시	4.4	3.9	2.8	1.9	0.755	0.709	0.821	0.324
부 산 시	5.4	5.1	2.1	1.5	1.076	1.097	0.380	0.091
광 주 시	3.8	3.6	4.4	4.6	0.553	0.633	1.836	2.099
대 전 시	4.0	5.0	5.7	3.9	0.636	1.085	2.758	1.591
인 천 시	4.4	6.1	4.9	5.4	0.740	1.445	2.222	2.707
경 기 도	3.6	3.5	4.4	5.0	0.479	0.578	1.844	2.405
전국도시인구	5.1	4.8	3.1	3.0				
전 국 인 구	2.0	1.5	1.5	1.4				

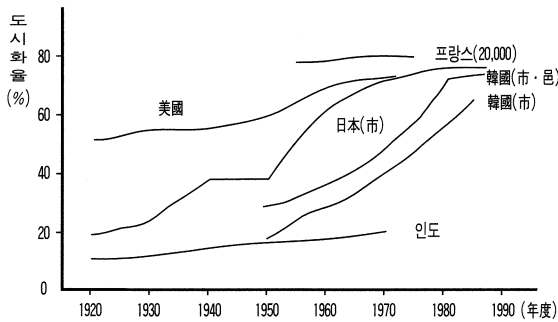
1) 인구증가율 = { $\log_e \left(\frac{\text{비교시점인구}}{\text{기준시점인구}} \right) \} / \text{기간}$

2) 도시화 수용도 = $\left(\frac{\text{당해도시의 사회증가인구}}{\text{전국도시의 사회증가인구}} \right) \div \left(\frac{\text{당해도시의 인구}}{\text{전국도시의 총인구}} \right)$

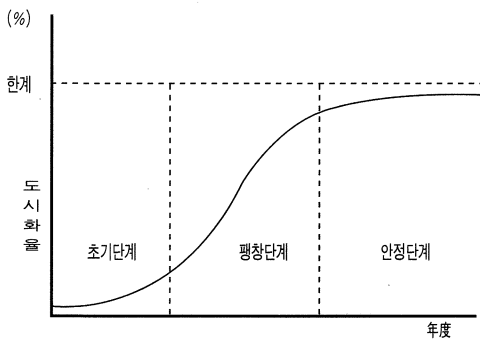
1960년 이후 급격한 도시인구 증가를 경험하여 과거 추세연장적인 논리로 도시의 미래를 보는 견해가 지배적이다. 그러나 1990년 현재 우리나라 도시화 수준은 거의 안정단계에 이르고 있어 도시인구의 저성장시대에 돌입하고 있다.

일본이 1975년 이후 도시화율이 76%에서 안정화되고, 프랑스는 20,000명 이상의 도시인구 비율이 1954년 74.4%에 달하여 그 이후 큰 변화를 보이지 않고 있다.

향후 도시화율 증가의 둔화가 전망되므로 도시의 사회인구 증가가 낮아지고, 한편 출산율 저하에 따라 자연증가율도 매우 낮음으로 도시의 안정적인 저성장시대로의 변화가 예



〈圖 4-2〉 도시화율 변화의 국가별 비교



〈圖 4-3〉 도시화의 단계별 과정

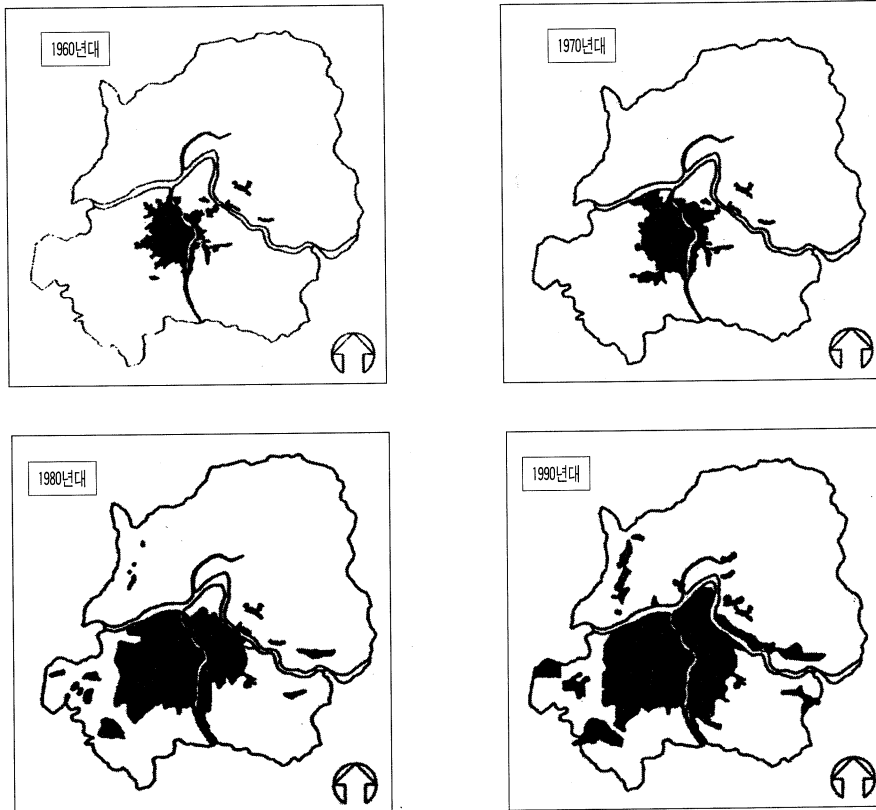
도시화과정의 국제비교 (단위: %)

연도	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1985	1990
한국(市)	3.3	4.5	11.6	18.4	28.0	41.2	57.5	66.3	74.4
일본(市)	18.1	24.1	37.9	37.5	63.5	72.2			
미국	51.2	56.1	56.5	59.0	69.8	73.4			
스웨덴	45.2	48.5	56.2	66.2	72.7	81.4			

자료: 송병락, 《한국의 국토, 도시, 환경:문제와 대책》, 한국개발연구원, 1987.
미야오, 《도시경제학》, 〈表 4-3〉, p.17

3. 市街地の 擴張과 土地利用의 分布

도시 인구의 증가는 필연적으로 시가지의 면적 확대를 가져왔다. 〈圖 4-4〉는 1960년 이후 1990년까지 10년 단계로 시가지의 공간적 확산과정을 보이고 있다. 시가지의 개발은 지형 지세 등의 自然的 요소, 시가지 개발의 공공정책과 토지의 수요와 공급에 의한 시장논리 등의 집합적 요소에 의해 일어난다.



〈圖 4-4〉

대구시 시가지 변천도

1) 土地利用의 調査

도시계획에 있어 토지이용의 조사는 계획수립의 기초자료로서 뿐 아니라 도시계획 결정후 사후 평가의 근거가 됨으로서 교통계획의 O-D조사와 교통량조사와 함께 현대적인 도시계획에서 가장 필수적으로 제공되어야 할 정보이다. 그래서 우리나라 도시계획법에서도 토지이용 현황 조사는 기초조사의 항목으로 포함되어 있고 도시계획사업 후 계속적인 조사가 시행되도록 규정되어 있다. 그러나 토지이용의 현황조사는 토지지적의 지목으로 대체되고 조사하지 않는 것이 관례화 되어 있는 실정이다.

대구시 전역에 대한 토지이용현황에 대한 직접조사가 시행된 경우는 단 2회이고, 직접조사로는 도시계획수립의 기초조사로 1962년 시행된 것과 1987년 대구의 시정전문연구반에서 시행된 경우이다.

양자 모두 조사방법은 미리 설정한 토지용도분류를 지도에 표기한 다음 구적기로 면적을 집

계하는 지도표기법의 방법이다. 이 방법은 건물상면적의 이용상황을 파악하지 못하고 조사할 수 있는 항목이 매우 제한된다는 문제가 있다. 통상 토지이용이 다양하지 않고 도시문제가 단순한 중 소도시에 많이 적용하는 방법이다. 미국에서는 20만명 이상의 도시규모에서는 지도표기법 대신에 외장기입식 전산화 방법을 많이 이용하고 있다.

현지조사의 비용은 너무 비싸므로 간접적인 조사방법도 가능하다. 즉 기존의 행정전산화로 구비된 토지과세대장(토지종합소득세대장)과 건물과세대장을 연계하여 토지와 건물간에 토지이용을 판별하여 집계하는 것이다.

1988년 기존의 행정전산화 자료인 토지과세대장과 건물과세대장에 근거하여 간접적인 조사가 시행되었다. 이 방법을 인용하기 위해선 먼저 행정전산자료내용이 정확하게 입력되어 있어야 하나 부정확하게 입력된 부분이 많이 있다. 또 한가지의 문제가 필지단위로 토지이용자료를 구축할 수 있지만 지도로 표현하는 것에 한계가 있다.

현재로는 행정동이나 법정동 단위로 밖에 집계되지 못하는 것이다. 그러나 건축시기별로 집계 가능하고 한필지에 다양한 용도가 있더라도 대표인 한 용도가 아닌, 있는 용도대로 집계 가능한 장점이 있다. 본 토지이용의 분포의 변화분석에선 1988년 자료에 의해 집계된 간접적 토지이용조사 방법의 결과를 이용한다.

(1) 1962년 토지이용조사

이 조사는 번지가 기재된 1/6,000의 시가지 도면위에 1호마다 토지 및 건물의 용도를 색상 표시로 작업한 것이다.

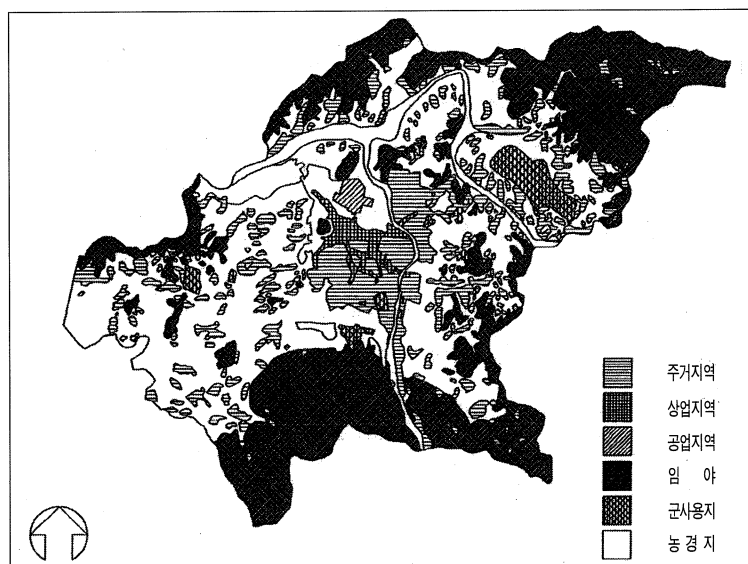
토지이용의 종류는 공공, 상업, 공업, 거주, 농업, 군사로 구분되어 있다. 대구시와 성서 월배면을 포함한 토지이용의 면적은 <表 4-5>와 같고 이의 공간적 분포는 <圖 4-5>와 같다. 토지이용분포는 교육, 군사, 상업, 공업기능의 분포를 보여준다. 중심부에 상업용도가 밀집하고, 그 남부와 동부를 주거용지가 차지하며 북부에는 공업용도, 서부에는 주거, 공업 및 혼합용도가 분포되어 있다. 시가지 전체를 농업용도가 에워싸고 있다.

전체적으로 시가지내 토지이용의 기능분화가 분명하지 않고 있다. ①상점과 주택이 혼합되고 상업 및 주택의 혼합지역이 광대한 면적을 차지하고 있다. ②주택지역에 있어서도 거의 모든 도로에 면한 가옥이 상업화하여 노선상업의 형태를 나타낸다. ③공업용도와 주거용도간의 혼합지역도 널리 분포되어 있다. 대구역 주변부에 이러한 현상이 두드러진다. 이 당시 대구시의 조사에 의하면 행정구역내 공장중 주거지역에 산재한 것이 총 공장수 1,255개(2.44 km²)의 80%인 1,012개(1.75km²)에 달한다. ④상업과 공업이 혼합된 지역이 많이 있다. 이러한 혼합지역은 대체로 철공소, 자동차 수리공장 등이 중심인 대신동과 인교동에서 두드러진

다. ⑤학교는 처음 입지시 외곽지였으나 시가지가 확산되면서 주택지 내부에 위치하게 된다. 학교의 고층화와 주거환경 간의 마찰이 문제되고 있다. 용도지역의 규제가 적용되지 않았던 이 시기에 공장과 주택, 공장과 상점, 주택과 학교 등의 토지이용 혼합이 심각하였다.

〈表 4-5〉 1963년 대구시 토지이용현황

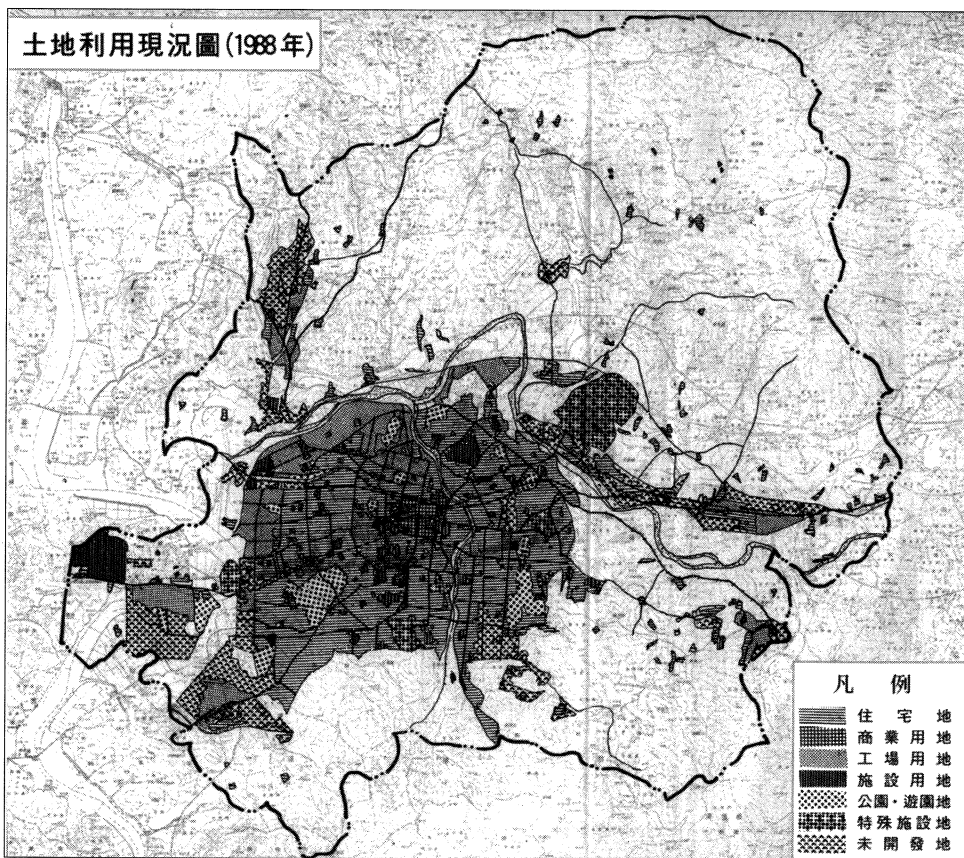
토 지 이 용 구 분		면적(k㎡)	구 성 비 (%)	
			시가지대상	전 체
대구시 (성서, 월배 포함)		230,633		100.0
시 가 지	상업용지	1,530	4.2	
	공업용지	3,122	8.5	
	주거용지	31,562	86.3	
	소 계	36,562	100.0	15.9
농 업	전	30,492		13.2
	답	38,967		16.9
	소 계	69,459		30.1
산 립 지		89.60		38.8
하 천		12.96		5.6
철 도		1.59		0.7
호 수		0.72		0.3
군사용지		4.54		2.0
보통용지		15.55		0.7



〈圖 4-5〉 1963년 대구시 토지이용의 분포

(2) 1987년 토지이용조사

택지의 장래수급계획수립 목적으로 1987년에 실시된 토지이용조사는 1/3000 도시계획지적도에 필지단위로 토지이용을 표기하는 방법이 시행되었다. 조사자는 동사무소의 공무원이었고 조사항목은 용도지역(전용주거지역, 주거지역, 준주거지역, 상업지역, 공업지역, 준공업지역, 자연녹지지역, 생산녹지지역)의 8개용도에 대한 적격용도와 부적격용도를 구별하는 총 24개 토지이용 분류와 13개의 시설용도와 공원, 유원지의 용도에서 건물용도 1개 도합 38개의 토지이용분류로 되어 있다.



(圖 4-6) 토지이용 현황도(1988년)

조사의 결과로는 대구시 행정구역면적 455.36km² 중 시가화가 된 토지이용의 면적은 22.9%인 104.135km²이다. 시가화 면적중 주거용지가 36.5% 상업용지가 4.1% 공장용지가 11.9% 시설용지가 36.5%로 조사되었다. 주거지역으로 지정된 면적 52.8km²중 54.5%인 28.8km²가

주거용도로 시가화 되어 있고, 주거지역내 상업용도와 공업용도의 면적은 각각 1.1km²와 2.9km²로 2.1%와 5.5%이다.

주거지역내 미조성대지는 7.6%이며 공한지는 15.1%로서 미개발지가 총합계 22.6%이다. 공한지는 전용주거지역에서 30.2%로 가장 높다. 한편 주거지역에서 상업기능의 점차적인 잠식 및 건축법상의 용도규제 미분화에 의하여 근린상업 시설의 무질서한 입지와 용도변경 등이 나타난다. 상업지역의 용도지역에서 순수한 상업기능은 23.3%인 2.947km²에 불과하고 주거용지가 25.1%, 비적격공업용지가 4.5%, 그리고 시설용지가 12.9%로 되어 있다.

공업지역에서 공장용지는 45.9%이며 비적격용도인 주거용지와 상업용지가 4.9%와 8.4% 수준이다. 비조성대지와 공한지가 각각 22.9%와 6.9%이며 미개발지가 29.8%이다.

〈表 4-6〉 토지이용 면적 (단위: km²)

	주거 용지	상업 용지	공업 용지	시설 용지	기타 용지	계
면 적	37,986	4,290	12,411	15,978	33,470	104,135
구성비(%)	36.5	4.1	11.9	15.3	32.2	100.0

- 1) 시설용지는 근린생활시설, 근린공공시설, 종교시설, 교육연구시설, 운동시설 등의 시설이 이용되는 토지이며 단 상업지역의 근린생활시설은 상업용지에 포함.
- 2) 기타는 도로, 주차장, 광장, 특수시설 등
- 3) 복합용도일 경우 대표용도로 단일화 되어있음

〈表 4-7〉 용도지역별 토지이용현황 (단위: ha)

용도지역	토지이용	미조성대지	공한지	주택지	상업용지	공장용지	시설용지	계
총 계		779.0	1,045.2	3,798.6	429.0	1,241.1	1,597.8	8,890.7
주거지역	전용주거지역	-	134.8	256.5	5.0	2.4	47.7	446.5
	일반주거지역	269.7	621.1	2,503.3	104.9	270.1	700.5	4,469.6
	준주거지역	125.9	41.5	116.8	1.9	20.6	55.8	362.7
일반상업지역		17.4	118.8	319.2	294.7	56.9	163.3	970.2
공업지역	일반공업지역	359.0	95.4	23.0	5.9	730.4	38.9	1,252.6
	준공업지역	6.9	33.6	69.5	9.9	129.7	24.7	274.3
소 계		779.0	1,045.2	3,288.4	422.3	1,210.1	1,038.1	7,775.8
녹지지역	자연녹지	-	-	223.1	2.7	24.0	544.4	794.1
	생산녹지	-	-	7.2	0.7	1.0	0.4	9.2
	개발제한구역	-	-	225.9	1.0	5.6	10.2	242.8
국토이용 관리법상 용도지역	취락지역	-	-	34.1	1.9	-	1.4	37.4
	경지지역	-	-	13.8	0.2	0.4	1.5	15.8
	산림보전지역	-	-	1.4	-	-	8.8	10.3
	자연환경보전	-	-	4.6	0.3	-	0.1	5.1
소 계		-	-	510.1	6.7	31.0	567.0	1,114.8

(3) 1988년 간접적인 토지이용조사

간접적인 토지이용조사 방법은 1988년 토지과세 대장과 건물과세대장에 근거하여 토지이용 자료를 구축하는 것이고, 이의 결과에 의해 시가화의 공간적과정이 도출되었다. 1988년 현재 남아 있는 건축물의 토지이용에 근거하여 년차별 시가화과정을 추적하였다. 용도별 토지이용의 면적이 건축년도를 기준한 집계이므로 실제의 연도별 시가지 면적과는 차이가 있다. 1980년 이후 건축물의 철거나 재건축이 없다고 가정하면 1980년과 1988년 간의 증가는 시가지 면적이 1.5배, 주거용지가 1.5배, 상업용지가 1.9배로서 1.4배의 인구증가 수준을 앞지르고 있다.

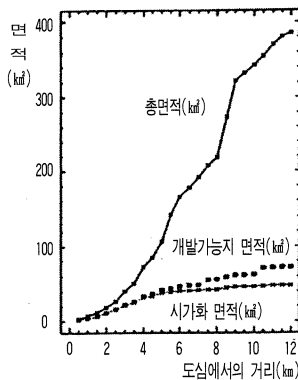
〈表 4-8〉 대구시 토지이용의 면적변화 (단위:천인, km²)

구 분	1960	1970	1980	1988
인구수	677.0	1,064.0	1,604.0	2,239.0
행정구역면적	386.0	386.0	386.0	386.0
시가화가능면적	72.0	71.9	71.9	71.9
시가지면적	8.1	13.6	32.7	47.8
주거용지면적	2.6	6.2	17.3	26.2
상업용지면적	0.3	1.0	2.9	5.6
공업용지면적	0.5	1.4	6.8	9.6
기타용도	4.7	5.0	5.7	6.4

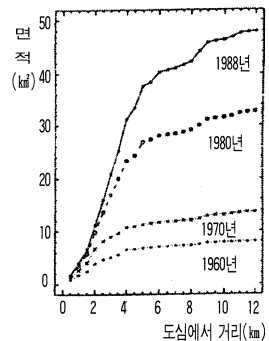
- 1) 인구는 당해년도 행정구역별 총 인구수이고(센서스인구) 여타면적의 자료는 1988년 현재 136개 동 중 시가화가능 용도지역의 지정이 있는 130개동을 대상으로 집계.
- 2) 기타용도는 주거, 상업, 공업용도에 포함되지 않는 공용청사, 학교 등 시설 면적



〈圖 4-7〉 도심에서 거리별 洞 分포



〈圖 4-8〉 도심에서 거리별 누적시가지 개발면적



〈圖 4-9〉 시가지개발의 연대별 누적면적

〈圖 4-7〉은 대구시 행정구역면적과 시가화가능면적 및 시가지 면적을 도심 반경권별로 누적집계한 것이다. 행정구역의 총면적은 도심반경의 제곱에 비례하는 모양이나 시가화가능면적과 시가화면적은 반경 5km권까지는 일정하게 증가하지만 5km권 외곽에서는 증가량이 매우 미미하다.

행정구역면적에 대한 시가화가능면적의 비율이 5km권에서는 39.6%이고 8km권까지는 25.6%, 12km권까지는 18.6%로 급격히 감소하고 있다.

앞으로 시가지 확장에 대비한 가용토지자원의 확보의 어려움이 설명된다. 〈圖 4-8〉은 1988년 현재 남아 있는 건축물의 토지면적을 시기별로 누적한 것이다.

시가지 개발이 점차 외연으로 확장되고 있다. 한편, 1960년대 시가화가 거의 완료된 반경 2km권에서 1960년대에도 1.3km의 증가가 있다. 시간의 경과에 따라 기성시가지에서 건물의 계속적인 재개축 현상이 있다.

2) 土地利用 立地의 變化

(1) 반경권별 토지이용 분포의 변화

토지이용의 거시적 분포패턴은 반경권별 누적시가지면적의 토지이용 구성비에 의해 유추된다. 반경권별 시가지면적에 대한 상업구성비의 연대별 변화는 단핵적인 도시공간구조의 변천과정을 잘 반영한다.

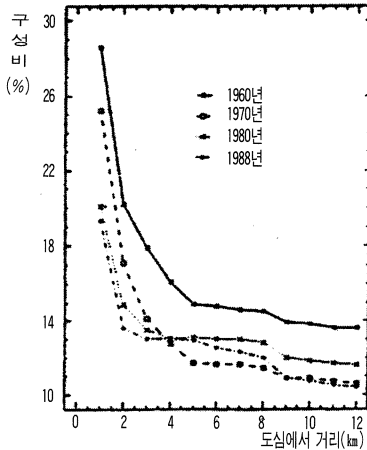
상업의 구성비가 년대에 관계없이 도심에서 거리의 증가에 따라 감소의 추세를 나타내고, 반경 4km권 이내에서는 1960년 이후 상업용지의 구성비가 일정하게 증가한 추세이다. 즉, 토지이용 면적의 비율 중 점차 상업지의 비중이 증대해 가는 토지이용의 분포양상이다. 대구시 상업의 평균 구성비는 1960년이 10.4%, 1970년이 11.6%, 1980년이 10.6%이며, 1988년은 13.6%이다.〈圖 4-10 참조〉

주거용도의 평균 구성비는 1960년의 75%에서 점차 감소하여 1988년에는 63.2%이다. 1960년과 1970년은 주거의 구성비가 도심에서 멀어짐에 따라 점차 증가하는 추세이나, 1970년 이후에는 반경 3km에서 최정점이 되고, 그 이후 감소하므로 1970년을 전후하여 토지이용의 입지패턴이 상이하게 나타나고 있다. 〈圖 4-11 참조〉

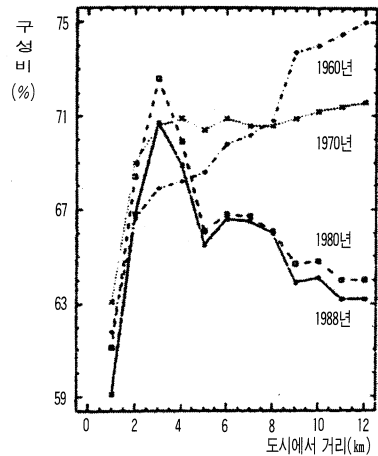
시가지면적 중 공업구성비는 주거구성비의 변화와 함께 1970년을 분기점으로 하여 분포패턴이 상이하다. 1960년까지 공업의 입지가 시가지의 중심부에 강세였다. 1970년은 구성비가 최소인 15.9%에서 최대인 17.1%까지 도심에서 거리에 따른 차이가 크지 않으나 1960년대보다 반경 8km 이후에서 공업구성비가 높은 것으로 보아 1960년대 이후 부분적인 공업의 교외화 추세가 있었다. 그러나 1980년에는 공업의 분포패턴이 그 이전과는 판이하다. 반경

3~5km구간의 증가는 1970년 이후 조성한 공업단지의 영향이고, 6km외곽에서 구성비가 높아지는 것은 공업의 지속적인 교외화의 반영이다.

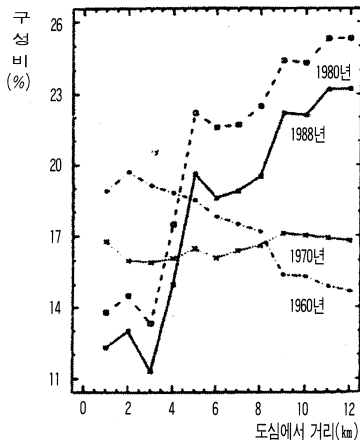
한편, 대구시 평균 공업의 구성비가 1980년이 25.3%로서 1970년의 16.8%보다 많이 증가하였으나, 1988년은 23.2%로 감소하였으며 이러한 감소추세는 공업의 교외화 과정이며 앞으로도 공업의 분산현상이 지속될 것이다.〈圖 4-12 참조〉



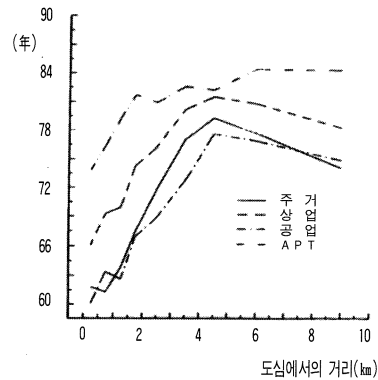
〈圖 4-10〉 반경권 누적시가지 면적의 상업용도 구성비 변화



〈圖 4-11〉 반경권 누적시가지 면적의 주거용도 구성비 변화



〈圖 4-12〉 반경권별 누적시가지 면적의 공업용도 구성비의 변화



〈圖 4-13〉 반경권별 건물의 평균 건축년도

잔존하는 건축물들의 평균 건축연도를 고찰하면, 도심에 근접할수록 건축연대가 오래되고 도심에서 거리가 갈수록 용도에 따라 상이하다.

아파트를 제외하면 반경 4km권이 가장 최근의 건축상태를 나타내며, 1988년 현재 반경 4km권이 가장 활발한 시가화가 진행되는 지역이다. 단독주택과 공장의 건축연도는 반경 1km권 내에는 별 차이가 없고, 반경 7km권 외곽에서는 공장의 건축연도가 약간 늦은 것으로 보아 외곽지의 시가지 개발에서 공업이 다른 용도보다 선행하고 있다. 한편 상업은 단독주택과 5년 정도의 시차로서 개발된다.〈圖 4-13 참조〉

시가지의 공간적 확산과정이 도심에서 동심원적으로 확산되며 1970년의 시점이 도시공간구조 변화의 전환기이다. 이 시기 후에 공공의 시가지 개발사업의 영향이 크기 때문이다. 1970년 이후 공업의 입지패턴이 일련의 공업단지의 조성공업의 교외분산이 중심이다. 상업의 입지가 도심에 집중되나 도시전역에 걸쳐 상업의 비중이 증가하는 추세이다. 이로써 도심의 광 시가지에서도 상업과 공업에 비해 주거용도의 구성비가 점차 낮아지는 추세이다.

(2) 토지이용의 입지 변화

비교 년대별 토지이용변동량의 공간적 분포패턴으로서 도시공간구조의 변화가 설명된다. 토지이용 변동의 크기를 표준화하기 위해 용도별 개발수용도의 지표를 설정한다. 용도별 개발수용도는 아래의 수식과 같이 일종의 입지상(Locational Quotient)개념으로서 각 동의 시가화 가능면적에 대한 용도별 개발면적의 비율이 도시전체의 비율에 대한 비로서 용도별 개발면적을 어느정도 수용하는가의 척도이다.

개발수용도가 2.0이상인 경우를 당해 용도입지의 탁월지역, 1.0~2.0미만의 값은 우세지역이라고 하고 0.5~1.0미만 값은 열세지역으로 구분하여 용도별 비교기간별의 대구시 분포를 다음의 〈圖 4-14〉에서 〈圖 4-16〉까지 나타내고 있다.

$$RES_{i,j}^{t,t+1} = \frac{LU_{i,j}^{t,t+1}}{AV_i} \div \frac{LU_j^{t,t+1}}{AV}$$

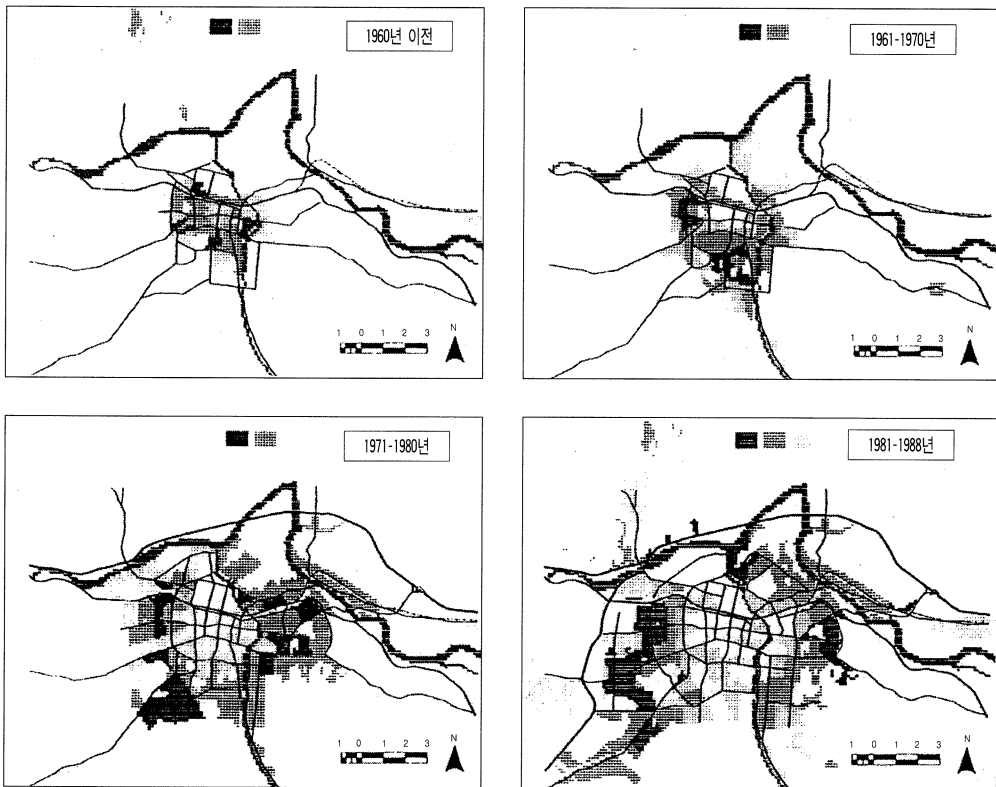
* 첨자: i-행정동, j-용도, t-비교년도, n-행정동수
 * 변수: $RES_{i,j}^{t,t+1}$ — 비교기간동안 i동에서 j용도의 개발수용도
 $LU_{i,j}^{t,t+1}$ — 비교기간동안 i동에서 j용도로 토지개발면적
 $LU_j^{t,t+1}$ — 비교기간동안 도시전체의 j용도로 토지개발면적
 AV_i — i동의 시가화 가능면적(기시가화면적+공지면적)
 AV — 도시전체의 시가화 가능면적(기시가화면적+공지면적)

주거입지는 도심에서 동심원적 확산과정이다. 단 경부선 철도로 인한 북측방향에서 확장이 제한 받고 남측방향은 앞산의 지형적 장애로 1980년까지 확산이 진행되나 그 이후 제약받고 있다. 공업입지의 패턴도 비교년대에 따라 변화에 차이가 있다.

1960년까지의 입지패턴이 도심의 입지와 경부선 북측의 입지, 서부방향에서 시가지 변두리 지역의 입지, 도시교외의 기존 촌락 중심지에서 입지성향 등이 동시에 있다. 특히 경부선 북측은 기존 도심과의 접근성이 불리하나 신천과 금호강에 인접하여 용수조건이 용이한 측면이 있다.

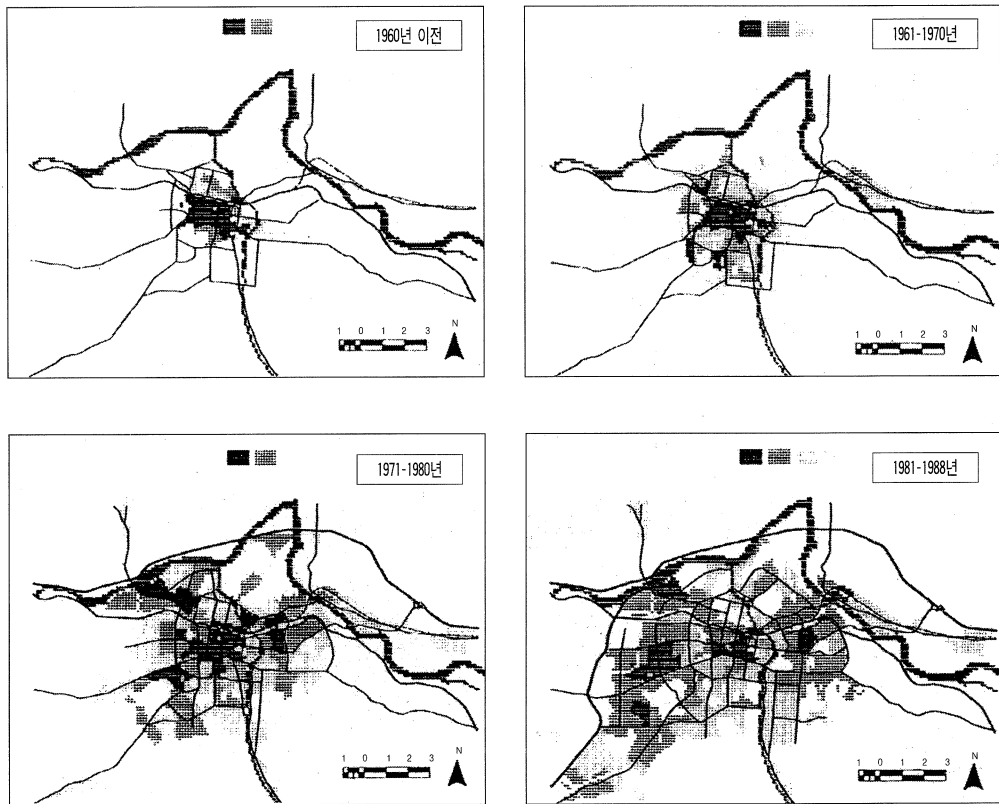
주거입지로는 불리한 입지조건인 이들 지구에서 공업입지가 선도되어 공업지구로 확대되었다. 특히 1960년 말에 제3공단이 이웃하여 개발되므로 공업지구의 분포는 도시형태가 부채꼴 형태의 토지이용 분포를 나타낸다. 1970년 이후의 공업입지는 공업단지나 공업지역으로의 용도지정에 의해 주도되고 도시외곽으로의 분산현상이 계속된다.

상업입지의 패턴도 1960년대 이후 도심에서 연결되는 방사간선도로로의 확장과 시외버스 주차장과 동대구역 등 주요교통시설의 주변으로 분산이 진행된다. 대부분 이전에 상업집적이 높은 곳의 집적보다도 간선도로에 따라 더 외곽으로 이동하는 분산 성향이 있다. 이러한 현상은 간선도로 연변에 노선상업의 확장패턴이다.



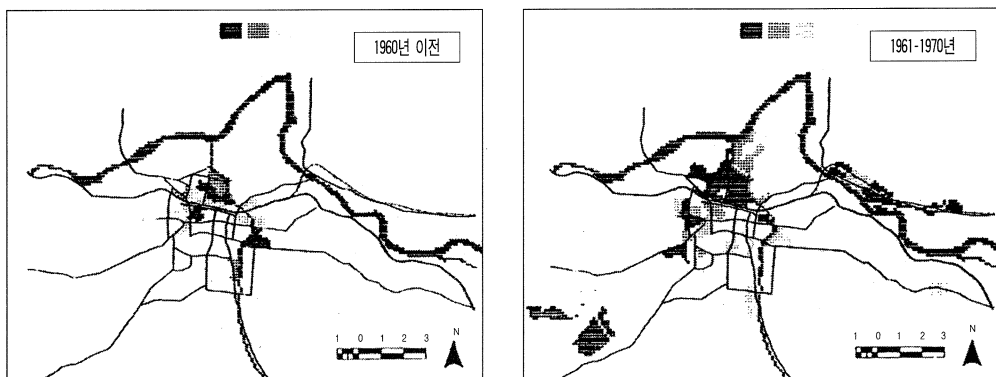
〈圖 4-14〉

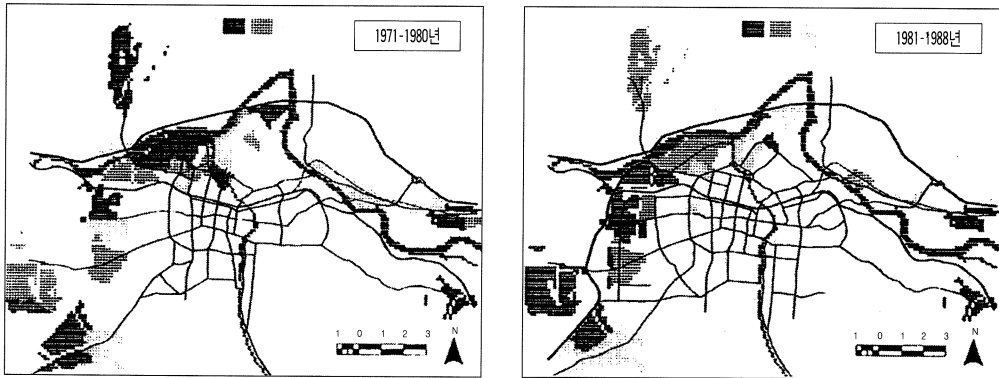
년대별 주거용도 개발수용도의 분포



〈圖 4-15〉

년대별 상업용도 개발수용도의 분포





〈圖 4-16〉 년대별 공업용도 개발수용도의 분포

(3) 工業立地의 變化 推移

대구는 공업화와 도시화가 병행되어 성장하여 왔다. 공업입지의 패턴이 시가지의 발전에 영향을 주고 이것의 반대로도 작용하는 상호관련성을 지니고 있다.

공업입지의 변동추세로서 시가지의 공간적 패턴이 이해된다. 여기서 공업입지의 패턴은 크게 공업입지 형성시기와 공업입지의 계획시기, 공업입지의 교외화 단계로 구분된다.

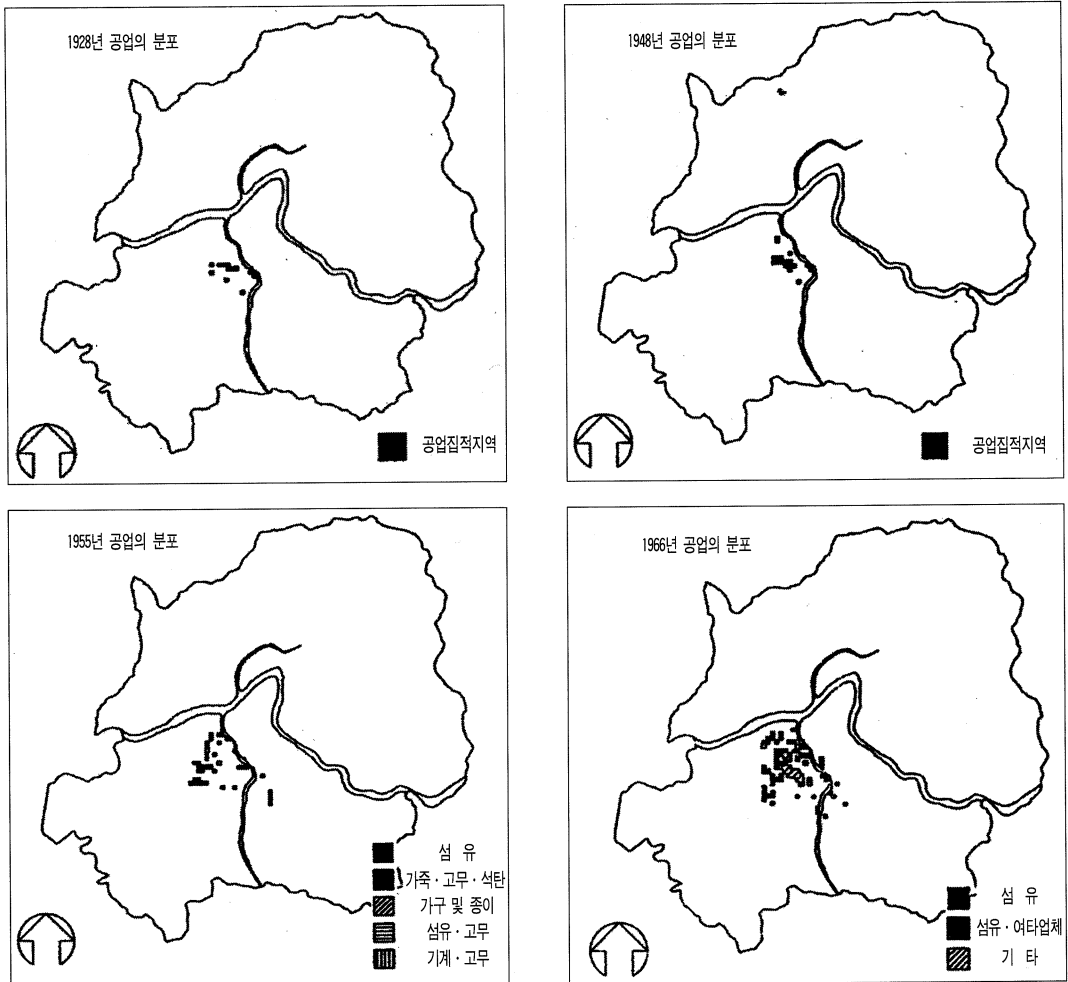
공업입지 형성기에서는 시가지 발전에서 자연발생적인 공업지의 형성패턴을 찾고 공업입지 계획에서는 공업단지 개발의 입지패턴을 이해하고자 하는 것이며 공업입지의 교외화 단계는 도시내부에서 공업입지 유인요인보다 압출요인이 우세한 추세를 찾는 것이다. 대구에서 최초의 공업단지의 개발은 1941년에 시행하여 1958년에 완공한 청산지구 토지구획정리사업이며 이를 기준하여 1955년 이전까지 공업입지 형성시기이고 그 이후 1980년까지는 공업입지 계획시기이며 1980년대 이후는 공업입지의 교외화시기로 년대를 구분한다.

① 공업입지 형성시기

1926년 이후 대구의 공업화가 발전하여 근대적인 공업으로는 만주사변(1931)과 중일전쟁(1937)이 계기가 되어 시작되었다. 1930년 무렵의 공업은 가장 많은 수의 공장수가 정미업이었고 금속기계부문과 생사공업 중심의 섬유업이 대부분이었다. 이 당시 128개 공장중 10여개의 공장을 제외하면 도심반경 1km권내에 위치하였다.

공업집적지구를 250m×250m 정방형에 공장이 5개 이상이거나 종업원 100명 이상이 공업집적지구라고 한다. 1928년의 공업집적지구로서 용수조건이 유리한 신천변의 동인동, 칠성동, 봉덕동에 생사공업이 자연스럽게 입지하게 되고 근대식 기계금속공업은 도심인 수창동과 태평로 주위에 입지하고 인쇄업과 의류업 등이 중심지에 입지 하였다.

해방을 전후한 1948년의 입지분포의 특성은 중심지의 확충과 북부의 개발이다. 생사업의



〈圖 4-17〉

공업입지의 변화추이

입지는 전 단계와 동일하고 경부선 철도에 의해 시가화의 발전에 장애가 있었던 칠성동과 청산동에 48개의 업체가 입지하였고 이는 총제조업체의 1/4에 해당한 것이고 이들 업체의 대부분이 섬유업이었다. 1928년에 비해 중심지에서 더 확대되고 지역적으로 기능적인 분화가 형성되는 시기이다. 북측의 공업입지 증가추세는 1936년 칠성동, 태평로3가, 원대동, 침산동, 평리동, 조야동, 노곡동을 공업지조성지구로 지정한데 연유한다.

이 사업은 1941년에 공장의 입주계약을 받아 시행하였다. 이 시기의 공장은 북측 및 동부에 입지한 섬유공업, 중심지와 이에 인접하여 입지한 식품 기계공업 간에 어느 정도 기능적인 분화가 되었다.

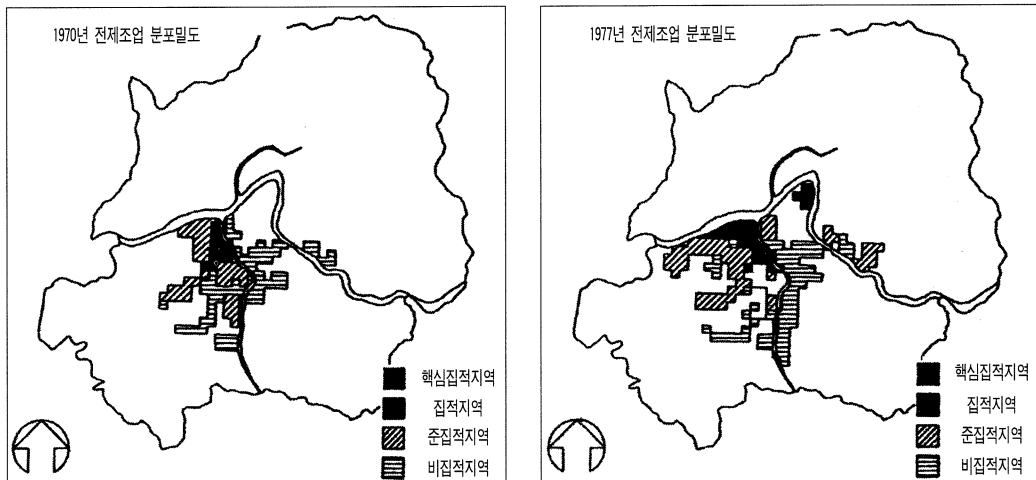
1955년에는 중심부의 집중이 약화되고 시의 북부, 동부, 서부로 확대되었다. 이 시기에 도심 1km권에 입지한 공장수는 11%에 불과하였다. 섬유공업의 입지가 난립하였는데 입지적 특성은 제1공업단지에는 종업원 100명 이상의 방직 방직공장이 입지하고 달성공원 서편 및 남편에 해당하는 비산동, 내당동에는 영세 직물공장이 서문시장과의 접근때문에 집적하고 동인동, 칠성동 인접지에는 제사공장들이 집중하였다. 여타의 업종들 간의 기능분화는 미약하고 수창동, 태평로에서 기계공업 분화된 정도이다.

② 공업입지 계획기간

제1공업단지에 공장들의 입지가 완료되고 신설공장의 수요가 생성됨에 따라 제3공단의 조성을 추진하면서 공업입지에서 공업단지의 영향이 증대되었다.

1966년 공업분포의 패턴이 1955년의 말굽모양의 내환이 확대되고 공업지의 규모도 증가하였다. 내당동-비산동-원대동-침산동을 잇는 반경 2~3km권은 완전한 섬유공업지구로 특정 지워진다. 신천변에서 많은 직물공장의 분포는 있으나 서부와 북부에 비해 매우 분산적이고 남부는 주거전용지역의 지정으로 인하여 입지 공장수가 얼마 되지 않았다.

1966년대에서 업체간에 공간적인 분리화가 진행되었다. 수창동 일대에 기계공업, 침산동 등 시의 북부에 금속공업과 도심부에 의류업, 인쇄, 가구공업 등이 분포되어 있다. 1970년대의 공업입지 변동은 1970~1977년간의 변동량에서 도심 1.5km 이내에서는 14.8%, 1.5~4.5km에는 14.4%가 감소하였고, 반면 4.5km~시 행정구역 경계구간에는 5.2%, 시 외곽지역(경산군, 달성군, 칠곡군)은 24.0% 증가하였다.



〈圖 4-18〉

전제조업 분포밀도(1970년, 1977년)

이로서 도시외곽으로의 높은 입지경향을 보인다. 그리고 도심부에서 준집적지역(종업원밀도 10~25인/ha)이 비집적지역으로 전환되어 도심부에서의 공장이동성향이 있었다. 그리고 종업원밀도가 50인/ha 이상인 핵심집적지역에서만 비중이 증가하고 여타의 지역은 상대적으로 감소를 나타내고 있다. 즉, 노원과 침산에서만 증가가 크게 이루어져 공업입지의 편중적되는 특성을 나타낸다. 주거지역인 내당동, 비산동 일대와 봉덕동에서 종업원밀도가 감소하고 외곽지인 검단동, 방촌동은 밀도가 증가하여 기성주택지에서 이전하여 북부의 공업밀집지역이나 도시외곽으로 이동하는 현상이 진행되었다.

그래서 도시내 공업단지조성으로 주거지역과 상업지역에서의 용도순화가 진행되고 반면 공업지가 공업단지가 군집한 북부지역으로 편재하는 현상을 초래하여 공업지대에서 거주환경의 악화라는 문제를 낳고 있다.

③ 공업의 교외화 시기

대도시에서 공업입지의 성향은 교외로의 분산성향이 중심이다. 이 분산성향을 「Weber」이론에 근거하면 교통수단에 따른 물건 이동비용과 사람 이동비용간의 차이로서 설명되고 이는 철도시대, 트럭시대, 지역간 고속도로시대의 구분에 의해 분산의 패턴이 설명되기도 한다. 분산의 성향이 단순한 요인보다는 중심시가지에서 교외로의 압출 입지요인과 교외에서의 유인요인으로 구분하여 현대도시에서 입지요인을 규명하는 접근이 있다. 이는 경험론적 접근으로서 도시마다의 특수성은 설명되나 보편성에는 한계가 있고 각 요인의 영향력 평가의 어려움이라는 문제가 있다.

「Mose」는 생산기술과 입지선택과를 종합한 혼성이론을 제시한 바 있다.

대도시 도심 주변에 노동집약적인 업체의 군집현상은 기업이 소규모이고 연계성도 표준화되어 있지 않아 접근성이 좋은 중심부에 입지하므로 교통비용을 절감할 수 있고 특정지구의 외부경제성도 발생되며 대량의 노동수요에 대한 공급이 용이하기 때문으로 설명하고 있다.

반면 공업이 교외로 분산하는 성향은 투입재에 비해 생산재의 비율이 증가하여 도시내 교통비용의 감소와 또는 산업기술, 노동 등에 변화에 의한 것이다. 분산의 이유로는 기업 크기의 증가, 산업복합체의 점진적 분해, 공업의 질적인 표준화 등이다. 그 다음 노동이 자본으로 대체되므로 노동에 대한 기업의 의존성이 점차 감소하는 추세에서 찾을 수 있다.

1970년에서 1980년간 우리나라 대도시의 공업입지 변동추세 분석에서 서울, 부산, 대구는 공업의 분산현상이 입증되는 반면 광주, 대전은 분산성향이 뚜렷하지 않았다. 이러한 이유는 대도시의 공업집적 정도에 따라 표준화가 차이가 나기 때문이다. 1960년 이후 공업입지의 변동량 분석에서도 1970년대까지만 해도 공업단지 조성에 의해 도시주변부에 공업집적이 되었

고 도심 주변부에도 입지성향이 있었다.

그러나 1980년에는 도심 주변부에서는 퇴조현상이 뚜렷하고 공업단지를 제외하고는 행정구역내 모든 지역에서 공업입지가 현저히 감소는 분산성향을 보였다. 이는 1970년대 선진국이 경험한 대도시내 경제기반의 취약성 현상이 대구시에서도 당연한 과제이다.

1985년 대구 제조업체의 입지행태에 대한 설문조사에서도 분산성향이 입증되었다. 공장이 그 자리에서 확장하려는 성향은 전체 응답업체 중 15%에 불과하고 도심에서 거리가 5~10km권에 있는 즉, 도시외곽부에 있는 공장에서 확장의 성향이 35%수준으로 높게 나타나고 도심에서 3km이내의 권에는 확장을 예상하는 공장이 전혀 없다.

반면, 이전하려는 응답 업체수는 26%이고 이전 성향에 영향을 주는 요인은 도심과 거리, 용도지역, 업종 등으로 조사되었다. 특히 이전을 예상하는 업체의 비율은 도심 3km권내의 업체가 45%, 주거지역에 있는 업체가 37%이고 조립금속업종이 34%이다. 반면 도심에서 반경 10km 외곽의 업종은 11%, 공업지역이나 준공업지역에 있는 업체는 20%, 의복업체는 15%만이 이전을 예상하고 있다. 즉, 제조업의 입지패턴은 도시에 근접한가 혹은 도시외곽에 있는가, 주거지역 혹은 공업지역의 업체인가의 공간적 분포와 업종에 따라서 확장과 이전의 성향이 상이하다.

도시계획의 수립과정에서 도시의 경제기반 강화와 제조업의 입지패턴과는 밀접히 연관되어 있으므로 제조업의 입지동태분석과 입지모델의 개발이 절실히 요청되는 분야이다.

3) 시가지개발의 공공정책 영향

도시의 성장과정에서 시가지수요의 팽창에 대한 토지공급의 주요 역할이 공공부문에 의해 주도되고, 공공부문의 정책이 외생적으로 결정될 경우 시가지 개발의 공간적 패턴에서 이들 정책들이 주요한 위치를 점한다.

이들 공공정책 요소의 대표적인 것이 용도지역과 개발제한구역의 지정, 토지구획정리사업, 공업단지조성사업, 도시재개발사업, 택지개발사업 등과 공공정책의 주택건설과 아파트지구 지정 등이다.

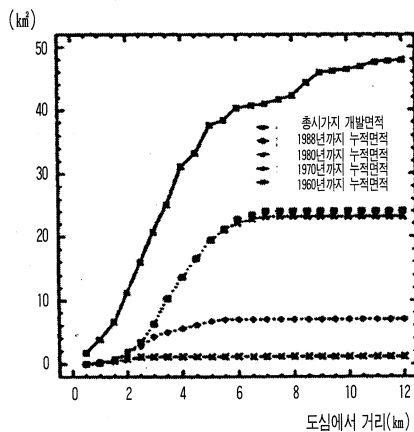
1988년 현재 토지구획정리사업 시행의 택지면적이 24.0km이며 이는 총 시가화면적 47.9km²의 약 50% 수준이다. 총 시가화면적에 대한 이 사업이 반경 2km 권에서 16.7%에 불과하나, 2km~6km권 내에서는 71.5%에 달한다.

반면 6km외곽에서 비율은 18.1%로 낮다. 반경 6km권 내의 시가화면적이 도시 전체의 84.1%이므로 1970년대에 공급한 토지구획정리사업이 지금까지의 택지수요에 대한 주요공급원이었다. 1983년 건설부의 4·26조치로서 우리나라 6대 대도시에서 토지구획정리사업을 억

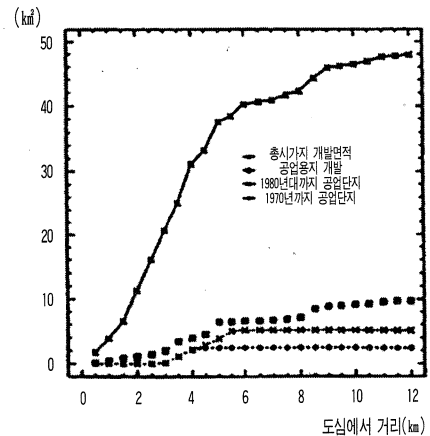
제하고 있다.

공업단지의 조성은 배타적 토지이용정책이며 도시구조의 형성에 있어 가장 외생적 결정요인이 다. 1960년 이후의 대구시의 공업단지 조성면적이 5.2km^2 로서 총 시가화면적의 10.8%이며, 공업용지 개발면적의 54.4%이다. 공업단지의 개발이 1970년까지는 3~4km권에 1971~1980년간에는 4~5.5km권에 개발이 집중되어 있다.

공영택지개발과 공공에 의한 아파트의 공급 등에 대한 외생적 결정이 도시구조에 영향을 준다. 1988년까지 총 아파트 공급량 81,059호 중 공공정책에 의한 공급이 37,517호이고 이중 재개발사업이 4,652호, 아파트지구의 사업이 22,171호이며 공영택지개발의 경우가 2,690호이다. 1988년 이후 택지개발사업에 의한 택지공급이 도시구조 형성에 외생적 결정요인이 될 것이다.



〈圖 4-19〉 년대별 토지구획
정리사업의 도심과 거리분포



〈圖 4-20〉 년대별 공업단지
개발의 도심과 거리분포

4. 都市計劃區域의 變化

■ 대구시 도시계획구역 결정

도시계획구역은 도시계획의 지리적 대상이며 각종 지역지구제의 적용, 도시계획시설의 계획, 도시계획사업의 시행 등 도시계획이 행하여지는 공간적 영역이기 때문에 대단히 중요한 의미를 갖는 것이다. 대구시 도시계획구역은 조선시가지계획령에 의해 1937년 3월 조선총독 부고시 제186호에 의해 최초로 도시계획이 수립됨으로서 대구부(大邱府) 전역 9.27km^2 와 달 성군의 수성면 달서면 및 성북면 등의 3개면 57.95km^2 를 합한 67.22km^2 를 지정하였다.

〈表 4-9〉 시가지 계획구역

府 面 名	행 정 구 역
大邱府 舊府內 城北面 達西面 壽城面	舊府內 침산동, 산격동 비산동, 조야동, 노곡동, 평리동, 내당동, 성당동 중동, 하동, 신천동, 신암동, 효목동, 만촌동 범어동, 황청동, 두산동, 상동, 봉덕동, 대명동

자료 : 대구시사 편찬위원회, 《대구시사》 제2권, 1973

■ 제1차 구역확장

1964년의 실제인구는 1937년 일정시(日政時)의 도시계획에서 계획인구의 2배에 달하는 80만명에 이르렀다. 이러한 사정으로 도시계획의 대폭수정이 불가피하게 되어 1965년 2월 2일 [건설부 고시 제1387호]에 의해 도시계획의 목표년도를 1975년으로 하여 계획구역의 면적이 230.63km²인 도시재정비계획이 마련되었다. 도시계획구역 면적 230.63km²에는 계획당시의 대구시 행정구역의 전부와 달성군의 성서면과 월배면을 포함하고 있다.

〈表 4-10〉 도시계획구역 변경조서

계획구역	면 적	비 고
기 정	67.22km ²	1965년 2월 2일
변 경	230.63km ²	행정구역 181.72km ²

자료 : 대구시, 《대구도시재정비계획》, 1987

■ 제2차 구역확장

1972년의 재정비계획 수립시에 개발제한구역의 지정으로 도시계획구역은 735.9km²로 확장되었다. 당시 행정구역은 178.32km²였으며 개발제한구역(Green Belt)은 531.02km²였다. 도시계획구역은 대구시 행정구역 전부와 인근지역의 달성군, 경산군, 칠곡군, 고령군 등의 일부지역을 포함하고 있다.

〈表 4-11〉 도시계획구역 변경

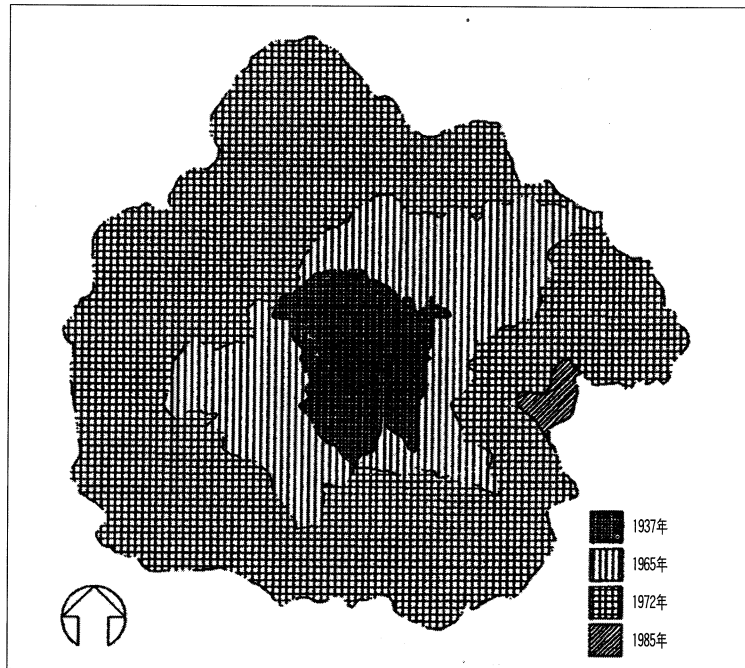
행 정 구 역	도시계획구역면적(km ²)	개발제한구역면적(km ²)	備 考
대구시	178.3	64.1	
달성군	310.8	247.5	
경산군	104.5	96.5	
칠곡군	120.8	102.4	
고령군	21.5	20.5	
계	735.9	531.0	

자료 : 대구시사편찬위원회, 《대구시사》 제2권, 1973

■ 제3차 구역확장

1981년 직할시 승격으로 주변지역의 대구시 편입이 이루어졌고 이에 따라 도시계획의 조정이 불가피하게 되었다.

따라서 1985년 [건설부 고시 제373호]로 경산도시계획구역 중 고산지역 4.752km²가 대구도시계획구역으로 편입되어 740.73km²로 확장되었다.



〈圖 4-21〉

도시계획구역 변천도

〈表 4-12〉

도시계획구역 변경조서

구분	계	대구시	달성군	칠곡군	고령군	경산군
면적(km ²)	740.73	406.30	219.39	73.21	21.50	20.33
비율(%)	100	54.85	29.63	9.88	2.90	2.74

자료 : 도시계획과

Ⅱ. 都市計劃制度 變遷의 概要

1. 都市計劃制度의 沿革

1) 都市計劃制度 變遷의 概要

우리나라 도시계획의 發芽는 1883년 인천의 개항이후 측량사였던 화란인 Staden에 의해 인천의 공동租界가 계획되면서 부터이다. 이때 租界地계획이 이루어진 곳으로는 인천, 목포, 진남포, 군산, 마산, 부산, 원산 등이 있고, 계획의 원리는 토지구획정리수법을 이용하여 격자형 가로망으로 연결된 획지분할이 중심이다.

또한 일본인에 의한 최초의 계획은 1920년을 전후해서 군항도시 진해와 군사도시 나남이 계획되면서 부터이다. 그러나, 이때의 시가지계획은 도시전체를 대상으로 한 것이 아니고 시가지의 일부를 특별한 목적으로 개발한 것이기 때문에 진정한 의미의 도시계획으로 보기는 어렵다.

도시전체를 대상으로 한 도시계획이 실시된 것은 일본의 도시계획법과 건축법을 통합한 성격의 조선시가지계획령(1934년)에서 부터이지만 그 전에도 일본의 동경시구개정사업의 영향을 받은 市區改定사업이 있었고, 건축법의 성격을 가진 市街地 建築取締規則(1913년)이 있었다.

이중 시구개정사업은 1912년 10월 7일에 훈령 9호로 발포된 것으로 「지방에 있어서 주요한 시가지의 시구개정, 또는 확장을 하려고 할 때에는 그 계획설명서 및 도면을 첨부하여 미리 인가를 받을 것. 다만 일부의 경미한 변경은 그러하지 아니하다.」는 내용으로 도시의 도로, 교량, 하천을 근대적으로 정비함으로써 그 결과 구획(block)별로 건축물의 근대화도 달성한다는 목적이 있었다.

동경 시구개정조례가 파리개조계획의 영향아래 수립된 것이었기 때문에 그 영향이 우리나라에도 미치고 있음을 알 수 있다. 또한 도시계획법과 건축법이 제정되기 이전의 상태에서 건폐율(3조1항), 건축선(3조2항), 건축물의 재료, 부대시설, 미관, 재해방지 등을 규정하는 한편, 현대적 개념의 地域地區制인 방화지구, 고도지구(제4조), 준공업지구(제6조) 등을 규정하여 시가지의 건축물과 지역지구제에 관한 최소한의 요구를 충족하려는 목적으로 수립된 법이 시가지 건축취체규칙이며 1913년 2월에 총독부령 제11호로 발포되었다.

이중에는 특히 제6조 「악취, 유독가스 등 다량의 매연이나 분진을 발생하는 공장, 그 외의 공안위생상 위해를 끼칠 염려가 있는 건물은 제1조의 시가지 중 특히 지정된 지역이 아닌 곳

에서는 건축할 수 없다.」는 항을 포함하여 우리나라에서 최초의 명문화된 근대적 의미의 용도지역제에 대한 규정을 발견할 수 있다.

1919년 4월에 일본에서 도시계획법이 제정·시행된 것을 계기로 하여 한반도에도 도시계획제도의 입법이 시도되었으나 몇가지 이유로 그 제정이 좌절되었다가 만주사변 이후에 만주의 자원송출을 위한 수송항구인 나진을 빠른 시일내에 계획적인 시가지로 만들기 위해 1934년 6월 20일 총독부령 제18호로 조선시가지계획령이 발표되었고 이어서 조선시가지계획령 시행규칙이 1934년 7월 27일 공포되었다.

이 조선시가지계획령은 그 제정경위의 졸속함이나 바람직하지 못한 제정배경에도 불구하고 우리나라에서 시행된 최초의 근대적인 都市計劃制度라는 점과 그전까지 도로 및 하수도설치, 하천개수에 한정되었던 도시계획이 지역지구제, 토지구획정리사업 등을 포함하는 종합적인 제도로 발전되었다는 점에서 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 또한 이 조선시가지계획령은 해방후 우리정부에 의해 도시계획법이 제정된 1962년 이전까지 우리나라의 공간계획에 지대한 영향을 미쳤다.

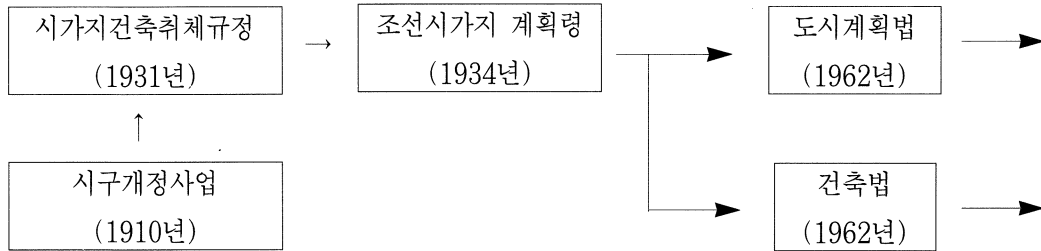
5·16혁명이후 내정개혁의 일환으로 그때까지 유효했던 구한말과 일제시 그리고 미군정시대를 이끌어 온 법으로서 제정된 법들을 우리의 법들로 바꾸기 위한 구법에 관한 임시조치법(1961년)을 계기로 많은 법들이 제정·공포되는 가운데 조선시가지계획령도 도시계획법과 건축법으로 분리되어 제정되었다.

이 법의 근간은 조선시가지계획령이지만 건축법과 도시계획법을 분리시켰고, 도시계획의 소관이 내무부에서 건설부로 이관되었으며 위원회제도의 제정과 기존 용도지역인 주거, 상업, 공업, 혼합, 유보지역 등을 주거, 상업, 공업, 녹지지역으로 변경하였으며 지구제의 세분과 확대가 있었다.

도시의 창설, 교통, 위생, 보안, 방위, 경제, 후생, 문화 등에 관한 중요건설을 계획하여 현대적인 문화도시를 건설함으로써 공공의 안녕질서를 유지하고 복지증진을 도모하기 위하여 1962년 1월 20일자 법률 제983호로 제정·공포되고 그날부터 시행된 「도시계획법」은 6장 51개조로 구성되었는데, 전체구조를 보면 제1장 총칙, 제2장 지역과 지구, 제3장 토지구획정리, 제4장 도시계획 위원회, 제5장 잡칙, 제6장 부칙이 있다.

이들 다섯개 장 중 제1장, 제2장, 제3장은 조선시가지계획령의 내용을 우리말로 옮겨 놓은 정도이며 지역지구의 종류와 명칭에 약간의 변동이 있었을 뿐이다. 제4장은 중앙도시계획위원회의 조직과 인구 20만 이상도시의 시장 청문기관으로서 지방도시계획위원회의 설치에 관한 규정들이다.

제5장은 도시계획시설에 필요한 국유 또는 공유토지는 도시계획의 목적 이외에 매각하지 못한다는 규정과 도시계획시설 대상토지에 대해서는 농지개혁법 및 산림법을 적용하지 않는다는 2개조가 새로운 내용이라 할 수 있다.



〈圖 4-22〉

도시계획 관련법 연혁

〈表 4-13〉

근대도시계획제도의 연혁

1906. 10.	가로관리규칙 공포, 도로취체규칙 공포, 가옥건축규칙 공포
1912. 10.	시구개정사업
1913. 2.	시가지건축취체규칙
1934. 6.	조선시가지계획령 공포
1962. 1.	도시계획법 제정·공포
4.	도시계획법 시행령 제정·공포
1963. 4.	도시계획법 1차 개정 (도시계획구역외의 시설에도 도시계획법을 준용, 위성도시를 위한 고속도로 및 교통시설을 도시계획에 포함, 혼합지역 추가)
1966. 8.	토지구획정리사업법 제정·공포
1967. 1.	공원법 제정·공포
3.	도시계획법 2차 개정 (제3장:토지구획정리 삭제)
1970. 1.	지방공업개발법 제정·공포
1971. 1.	도시계획법 3차 개정 (전면개정, 공지지구의 확대지정, 교육지구가 교육연구지구로 변경, 특정가구정비지구 신설, 3개 구역 신설)
1972. 12.	도시계획법 4차 개정(주차장 정비지구 및 공지지구 추가)
12.	국토이용관리법 제정
12.	농지의 보전 및 이용에 관한 법률
1975. 12.	토지구획정리사업법 1차 개정
1976. 12.	도시계획법 5차 개정 (3장2절:재개발사업 삭제), 도시재개발법 제정 공포
1977. 12.	주택건설 촉진법 제정
1979. 4.	도시계획법 6차 개정
1980. 1.	토지구획정리사업법 2차 개정
1.	도시공원법, 자연공원법 공포
1.	특정지역 개발촉진에 관한 특별조치법
12.	택지개발촉진법 제정
1981. 3.	도시계획법 7차 개정, 도시기본계획제도 도입(공청회 제도 마련, 시가화 조정구역지정)
3.	도시재개발법 1차 개정

1982.	12.	국토이용관리법 개정(기준지가고시 및 매수요구에 관한 규정 개정)
	12.	토지구획정리사업법 3차 개정
	12.	도시재개발법 2차 개정
	12.	수도권 정비계획법 제정
	12.	도시계획법 8차 개정
1984.	12.	도시계획법 9차 개정
	12.	도시재개발법 3차 개정
	12.	토지구획정리사업법 4차 개정
1985.	12.	토지구획정리사업법 5차 개정
1989.	4	도시 저소득 주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법 제정
	12.	도시계획법 10차 및 11차 개정
	12.	도시재개발법 4차 개정
	12.	토지구획정리사업법 6차 개정
1991.	5.	도시재개발법 5차 개정
	12.	도시계획법 12차 개정
1993.	3.	도시계획법 13차 개정

또한 1966년 8월에는 도시계획법 제3장의 토지구획정리사업이 우리나라 도시계획사업으로서 매우 중요한 부분을 차지하게 되므로, 「토지구획정리사업법」으로 독립하여 제정되었고, 1972년 12월에는 국토의 효율적인 이용과 국토이용질서를 확립하기 위하여 국토이용계획을 입안하여 결정되고 토지거래의 규제와 토지이용의 조정 등에 관한 내용으로 국토이용관리법이 제정되었다. 한편, 일제의 農民收奪정책으로 농민들이 도시로 이주정착하는 과정 속에서 불량지구가 형성되기 시작하였고 8·15해방과 6·25동란 등으로 월남한 피난민들과 이재민들에 의해 형성되기 시작한 소위 ‘판자촌’이 급격한 사회적 변동과 혼란을 거치면서 도시의 대부분을 차지하게 되었고, 또한 1970년대에 들어서면서 인구 및 산업의 과도한 도시 집중과 이에 따른 공공시설 및 주택의 부족, 건축물의 불량 및 노후화, 교통문제, 공해와 같은 환경문제 등 여러가지 도시문제들이 야기되었다. 따라서 기존 도시의 노후, 불량지구 등을 정비, 개량하기 위하여 재개발사업의 추진이 필요하였으며 도시의 건전한 발전을 위해서는 도시공간의 합리적이고 효율적인 이용과 도시기능의 회복 및 활성화가 요구되었다. 이에 따라 1976년에는 「도시재개발법」을 제정·공포하여 불량지구개량이라는 도시의 부분적인 기능 뿐 아니라 도시 전체의 기능회복 및 활성화를 위한 재개발사업이 추진되는 계기가 되었다.

이와 같은 재개발사업은 70년대 중반까지만해도 주로 주택의 개량 및 정비 목적의 주택개량재개발사업이었으나 70년대 후반부터는 도시의 기능, 특히 도심기능 회복을 위한 도심재개발사업으로 구분하여 실시되었다.

1977년에는 주택의 대량공급을 통하여 주택난을 해결하고자 주택건설촉진법을 제정하였고, 도시지역의 시급한 택지난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급

및 관리 등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민주거생활의 안정과 복지향상에 기여하기 위해 1980년에 택지개발촉진법을 제정하였다. 1981년 3월에는 도시계획법의 7차 개정이 이루어져 도시기본계획제도를 도입하게 되었고 1989년 4월에는 재개발사업의 일환으로 「도시 저소득 주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법」을 제정하여 시행함으로써 주거환경개선사업이 이루어지고 있다. 이러한 도시계획제도와 법제도의 변천을 통하여 지난 1991년 12월에 도시계획법의 12차 개정이 이루어지고 이에 따라 용도지역을 세분화였고 광역계획제도와 지구상세 계획제도를 도입하여 오늘날에 이르고 있다.

2) 都市計劃法 改正의 沿革

1962년에 도시계획법이 제정된 이후 지금까지 13차례의 개정을 거쳐 오늘날에 이르고 있으며 그 개정이유와 개정내용은 다음과 같다.

1963년 제1차 도시계획법 개정은 도시권 인구분산정책상 위성도시의 건설과 고속도로를 도시계획시설에 추가시키겠다는 취지에 의한 것이었다. 용도지역의 경우, 폐지되었던 혼합지역을 부활시켜 용도지역제에 융통성을 부여하였다.

1964년 9월 국무회의에서 대도시의 인구집중 방지책이 결의되었으나 국가의 지상과제인 제1차 경제개발계획의 수정과 함께 서울의 집중투자로 실현성이 거의 없었으며 서울로의 인구 및 산업의 집중으로 인한 택지수요의 급증에 대응하기 위한 확장적 신시가지개발이 요구됨에 따라 도시개발수법도 제도적인 개선의 필요가 있었다.

즉 그 당시 빈약한 도시재정 때문에 공공의 비용을 들이지 않고 도시기반시설을 갖춘 시가지를 비교적 용이하게 개발할 수 있는 대표적 개발수법인 토지구획정리사업을 효율적으로 추진하기 위해 1966년 8월 도시계획법으로부터 독립된 토지구획정리사업법을 제정함으로써 도시계획법의 2차 개정이 이루어졌다.

〈表 4-14〉 도시계획법의 개정연혁

개 정 차 수	년 월 일	개 정 내 용
제 1차 개정	1963. 4.11	1) 도시계획속에 교통시설(고속도로)을 포함시켜 대도시 인구분산에 필요한 위성도시의 발전 도모 2) 행정청이 아닌 자가 도시계획사업을 시행시 “출원”에 의할 수 있도록 함 3) 수익자비용부담시 토지로 갈음함을 허용 4) 혼합지역의 지정
제 2차 개정	1967. 3.14	1) 토지구획정리사업의 독립
제 3차 개정	1971. 1.19	1) 공업화 정책에 의해 도시의 인구집중으로 야기된 도시문제의 해결(전면개정)

개 정 차 수	년 월 일	개 정 내 용
제 4차 개정	1972.12.30	1) 도시미관 확보와 기능증진→특정가구정비지구 신설 2) 특정시설제한구역의 규제완화 3) 개발제한구역의 행위제한규정의 보완
제 5차 개정	1976.12.31	1) 재개발법의 독립
제 6차 개정	1979. 4. 3	1) 주차장법의 규정에 의한 주차장정비지구에 관한 규정삭제
제 7차 개정	1981. 3.31	1) 정부위주의 도시계획에 주민참여, 사적재산권 부여 등에 의한 도시계획 공신력 제고 2) 도시기본계획의 의무화
제 8차 개정	1982.12.31	1) 국토이용관리법 개정예 의함
제 9차 개정	1984.12.15	1) 행정심판법에 의함
제10차 개정	1989.12.30	1) 개발이익환수법 부칙에 의함
제11차 개정	1989.12.30	1) 정부조직법에 의함
제12차 개정	1991.12.14	1) 용도지역지구제의 세분화 및 변경 2) 광역계획 및 지구상세계획제도의 도입
제13차 개정	1993. 3. 6	1) 정부조직법에 의함

1969년 서울의 과밀, 비대화 방지를 위한 대도시권 인구과밀집중억제방안을 작성하였고, 1970년 지방공업개발법을 제정하여 지방공업장려지구를 채택하였으며, 같은 해 수도권 인구과밀집중억제에 관한 기본지침을 작성하였고 그 정책수단으로 도시계획법의 개정이 있었으며, 그 내용은 개발제한구역제도의 도입과 도시개발예정구역, 특정시설제한구역 등의 입법화가 있었다.

이런 일련의 사항들이 제1차 국토종합개발계획(1972~1982)에 반영되었으며, 정책지침으로 농지의 보존 및 이용에 관한 법률(1972.12.18)과 국토이용관리법(1972.12.30)의 제정과 중화학공업을 위한 산업기지개발촉진법이 제정되었다.

도시화, 산업화에 따른 우량농경지의 침식방지를 위해 1976년 농지보존을 위한 도시계획재정비작업을 일제히 단행하였고, 같은 해 아파트지구의 신설 및 도시재개발법 제정과 1977년 시가화조정구역의 신설 등으로 도시계획이 평면개발에서 입체개발로 전환되었다. 그후 도시계획 관련법으로서 1979년 주차장법의 제정, 1980년 도시공원법의 제정과 도시계획법 적용과는 별개 조치로서 주택개발촉진법이 제정되었다.

1981년 3월 31일 도시계획법의 7차개정에서 도시기본계획의 규정과 계획수립에서 공청회제도, 시가화조정구역제도 및 시설에 관한 연차별 집행계획제도 등이 도입이었다. 이로써 도시계획체제는 도시기본계획, 도시계획(재정비), 연차별집행계획이라는 3단계체계가 제도적으로 확립되었다.

그 이후 용도지역 변경을 위한 도시계획법 시행령중 개정령을 공포(1988.2.18)하여 토지

이용계획측면에서 용도지역제를 세분화하고, 국토이용관리법, 개발이익환수법 등의 개정을 거듭하면서, 1991년 12월에는 용도지역지구제의 세분화와 변경이 이루어지고 광역계획제도와 지구상세계획제도를 도입함으로써 새로운 도시계획체계가 도입되었다.

2. 日帝時代의 都市計劃制度

1) 朝鮮市街地計劃令

조선시가지계획령이 제정·발포된 것은 1934년 6월 20일이며 동년 7월 27일 총독부령에 의해서 동령 시행규칙도 발포되었다.

조선시가지계획령의 제정·발포는 함경북도 나진을 빠른시일내에 계획적인 시가지로 조성해야 할 필요성이 생겼고 또 가장 적은 비용으로 그것이 이룩되어야 한다는 일본정부의 요청 때문이었다. 즉 만주사변 이후 만주에 있는 자원을 송출하기 위하여 1919년 제정된 일본의 도시계획법을 준용하여 조선시가지계획령이 수립되었고 그후 우리나라 도시계획제도의 모태가 되었다.

조선시가지계획령의 법령내용의 편제는 제1장에서 총칙으로서 정의, 계획수립 및 집행의 절차와 토지수용 등 시가지계획에 관한 일반사항이 규정되어 있고(제1조~제14조), 제2장에는 지역 및 지구의 지정과 건축물의 제한에 관한 사항이 규정되어 있으며(제15조~제41조), 제3장은 구획정리에 관한 규정(제42조~제50조)들로서 모두 50개 조문에다 부칙으로 구성되어 있었다.

이 조선시가지 계획령의 특징은 ①당시 일본에서 시행되고 있던 도시계획법과 시가지건축법의 내용을 한데 묶었다는 점이다. ②지방행정청의 재량의 범위를 말살해 버렸으며, 민간의 권익을 거의 무시하는 강제성을 띠고 있었다. ③시가지계획령은 기성시가지의 개량보다도 오히려 그 확장과 새로운 시가지의 창설에 중점을 두고 있다는 점이다. ④시가지계획령은 시가지계획의 지방기관을 설정하지 않았으며, 모든 시가지계획은 조선총독부만이 이를 입안할 수 있었다는 점이다. ⑤일본 도시계획법에는 도시계획사업의 수행을 위한 특별세의 규정이 있었으며 재원확보의 방법이 비교적 용이하였으나 시가지계획령에는 이에 관한 규정을 전혀 하지 않고 있다. ⑥토지구획정리사업에 민간조합의 시행을 인정하지 않았다. ⑦건축물의 규제에 있어서는 조선의 특수사정을 고려하여 구조, 설비 등에 관한 규정을 실정에 따르게 했다. ⑧건축부지 조성이라는 제도의 설정이었다. ⑨도시구조와의 관계에서 특기할 것은 건축물의 전반적인 고도제한이었다. ⑩조선시가지계획령 및 동령 시행규칙의 특징중의 하나로 결코 그 대로 넘겨 버릴 수 없는 것은 이 두 법령의 조문들이 대단히 어렵고 쉽게 이해될 수 없는 구

절이 적지 않다는 점이다.

이러한 특징을 가지고 있는 조선시가지 계획령의 계획기법은 ①시가지계획령 안에서의 계획은 구역의 결정, 가로망 결정, 토지구획정리지구 결정이 각각 독립되어 있었고 이 독립된 세 개의 결정이 합쳐져서 한 권의 책자로 발간된 것이었다. ②단위 시가지계획의 계획구역은 가급적 행정구역에 일치시킬 노력을 하였으나 대다수의 계획구역은 행정구역의 범위를 벗어났으며 경우에 따라서는 행정구역보다 그 범위가 작은 일도 있었다. 대구에서는 행정구역을 벗어나서 시가지계획구역을 약간 광역으로 하여 계획을 하였다. ③계획의 목표년도는 원칙적으로 기준년도로부터 30년의 장기계획이었다. ④기존도시의 장래 인구추계는 기준년도로부터 10년 내지 15년 정도 소급한 기간의 인구 증감경향을 조사하여 인구증가의 상승율을 얻은 후에 이를 최소자승법의 일차직선식에 의하여 연장하는 단일수법을 채택하였다. ⑤가로망의 폭은 대로1류는 34m 이상, 대로2류는 28m 이상으로 하였고 중로1류는 20m 이상, 중로2류는 15m 이상, 중로3류는 12m 이상의 5등급으로 한정하였다. ⑥조선총독부는 나진·홍남 등과 같이 대륙侵略기지 또는 군수공장 입지를 지원하기 위한 정책적 신설도시의 조성을 위해서는 최소한도의 경비를 들였으나 그 밖의 도시의 시가지 조성에는 거의 경비를 들이지 않을 방침을 세웠다. 즉 시가지 조성은 원칙적으로 토지구획정리 수법을 쓰기로 하였으며 따라서 기성 시가지 부분은 현상 그대로 유지하는 것을 원칙으로 하였다. ⑦시가지계획령에는 주거, 상업, 공업의 3개 지역과 풍치, 미관, 방화, 풍기의 4개지구를 규정하였으며 도로·광장·하천·항만·공원 기타의 시설이 규정되어 있었다. ⑧조선시가지 계획령과 동시행규칙의 조문 내용에 우회적인 표현이 많아 이해하기 어렵다는 점인데 그 대표적인 예의 하나가 풍치지구에 관한 규정이었다. ⑨오늘날의 도시재개발과 같은 건축부지조성사업이라는 것이 있었는데 그들이 이를 제도화하는 데에는 일본인들에게 유리하게 위한 저의가 있었다. 이러한 조선시가지계획령에 의거하여 대구는 1937년에 도시계획이 수립되었다.

2) 土地區劃整理 및 一團의 住宅地 經營과 工業用地造成

일제하 한반도 시가지계획의 주축을 이룬 것은 토지구획정리사업이었다. 바꾸어 말하면 토지구획정리사업 이외에는 시가지계획사업을 추진하는 수단이 거의 없었다는 것이다.

일본본토의 도시계획사업이 비용문제 때문에 토지구획정리사업에 의존할 수 밖에 없었던 사정은 한반도에서도 마찬가지였다. 조선시가지계획령에서는 제3장 전부를 토지구획정리에 충당하고 있으며 일제하 한반도에서 실시된 토지구획정리사업은 다음과 같은 특징을 지니고 있었다. ①민간 또는 민간조합에서 실시하는 길을 완전히 봉쇄해 버린 철저하고도 강력한 행

정주도형 사업이었다는 점이다. ②도시계획 구역내에 접하는 토지구획정리사업지구의 면적이 엄청나게 넓었다는 점이다. 대구시의 경우에도 계획구역면적 67,217,700㎡에 토지구획정리 면적이 44,758,000㎡로 66.6%점하고 있었다. ③조선총독부의 토지구획정리사업은 택지조성이라는 본래적 목적보다도 공공용지, 특히 간선가로와 기타의 시설용지 확보에 더 중점이 두어져 있었기 때문에 토지구획정리사업이라는 것은 택지로서의 효용증진과 공공시설의 정비 개선이라는 양면성을 지니고 있었다. ④토지구획정리사업의 비용충당에서 오늘날 시행하고 있는 바와 같은 채비지제도가 없었다. 당시의 각 토지구획정리지구에서 채택한 20~35%정도의 감보율은 공공용지 무상확보를 위한 것 뿐이며 이른바 공공시설 축조를 위한 채비지 비용은 들어있지 않은 것이 큰 특색이었다.

1939년에서 1942년 사이에 토지구획정리사업의 시행을 사실상 불가능하게 하는 사정이 일어나고 있었던 것이니 이른바 각종 통제령의 제정 시행과 태평양전쟁의 발발이었다. 일본정부는 중일전쟁이 교착상태에 들어가고 국내경제가 점점 어려워진데다가 각종 물가가 급격히 뛰어나고 심각한 물자 품귀상태를 빚게 되자 1940년 11월 20일 택지건물 등 가격통제령을 발표하고 모든 택지 또는 건물의 가격을 동결해 버렸다. 택지 건물 등의 가격통제령으로 토지의 매매가 급격히 정지되었고 이것이 토지구획정리사업의 시행에 결정적인 타격을 입게 되었으며 사실상 정지되어 버렸다.

결국 조선총독부 주도하에 시행된 토지구획정리사업에 있어서 택지건축물 등 가격통제령은 압초였고 이 압초에 부딪쳐 해매이던 이 사업은 41년 12월 8일에 태평양전쟁이 일어남으로써 마침내는 침몰해 버렸다고 할 수 있다. 또한 조선총독부는 1938년 9월 21일 시가지계획령 시행규칙에서 일단의 주택경영을 일단의 주택지경영과 일단의 공업용지조성으로 개정함으로써 각 기성시가지 변두리에 대규모 공업단지와 주택단지조성 및 군수공업을 주로 하는 신시가지 창설의 길을 트게 된다.

여기서 특기해 둘 것은 일단의 주택지 경영은 일본 본토에서도 당시의 도시계획법 시행령에 의하여 실시할 수 있었다. 그러나 일단의 공업용지 조성에 관한 규정은 1945년의 終戰으로 일본이 모든 식민지를 상실할 때까지 일본의 도시계획법 및 동법시행령에 전혀 규정되지 않았고 같은 식민지였던 대만이나 만주의 법제에도 없었으며 유독 조선에만 있었다는 사실이다.

조선총독부가 1939년 6월 20일부터 고시하기 시작한 일단의 공업용지조성지구의 총합계는 128,301,500㎡이었고 일단의 주택지경영지구의 총 합계는 184,251,160㎡이었다. 이에 대구에서는 일단의 공업용지 조성지구로 6,830,000㎡, 일단의 주택지 경영지구로 2,250,000

m²가 고시되었고 여러가지 준비는 했지만 구체적인 토지수용의 단계까지도 가지 못하였다. 따라서 대구에서는 사업지구의 지정만 있었고 실제적인 개발은 이루어지지 않았다.

이는 그들이 엄청난 면적을 시가지계획구역으로 묶고 여기에 대규모 공업단지, 주택단지를 건설하려던 계획은 1940년을 고비로 점점 하나의 허상이 되어 가고 있었다. 국력이 수반되지 않는 무리한 전쟁수행으로 각종의 물자결핍, 인력부족, 물가양등을 초래하였고 1941년 12월 8일에 태평양전쟁이 일어나자 그 양상은 극도로 심각해졌기 때문이었다.

3. 都市計劃法の 制定과 1960年代 都市計劃 關聯制度의 變化

1) 都市計劃法の 制定

5·16후 1961년 당시 국가재건최고회의는 국가쇄신의 일환으로 구법정리에 관한 임시조치법을 제정 공시하여 구한국, 일제, 미군정당시에 제정한 법률을 1961년말까지 정리토록 하고 그렇지 못할 경우 1962년 1월 20일을 기해 폐지토록 하였다. 이에 따라 1934년 6월 20일 제정된 제령 18호 조선시가지 계획령은 구헌법 제100조에 의해 효력을 지닌 구법이었으므로 일제히 정리할 때 제정코자 했다. 특히 도시계획법과 건축법으로 분리하고 현실에 맞지 않은 규정이 많으므로 이와 대체되는 법을 제정하게 되었다.

① 都市計劃法과 建築法과의 分離

시가지계획령에는 시가지의 창설과 개량을 위해 시가지계획과 건축물의 인·허가 및 통제를 효과적으로 하였으나, 시가지계획구역 바깥의 건축물에 관해서는 통제할 수가 없었다. 따라서 도시계획구역 바깥에서도 일정규모 이상의 특수한 용도의 건축물을 규제할 수 있게 함과 동시에 현실에 맞게 내용을 구체화하여 독립된 법체제로 재편성하였다.

② 都市計劃 決定節次

도시계획법에서 도시계획결정주체는 국토건설청장에게 있었으나 권한위임의 규정을 두어(법3조) 계획결정의 일부를 지방장관에게 위임함으로써 지역실정을 감안하도록 하였다. 합리적인 계획과정과 도시계획 내용의 심의를 위해 중앙도시계획위원회를 설치하여 전문가의 심의를 거치도록 제도화하였다.

③ 地域地區制의 補强과 硬直

용도지역의 경우 시가지계획령에서 규정한 혼합지역을 폐지하는 대신에 도시계획법 시행령에서는 주거지역을 주거전용과 준주거으로, 공업지역을 공업전용과 준공업지역으로 더 세분화해서 용도순화를 할 수 있게 했다.

시가지계획령에서 규정하고 있는 위생, 안보, 경제 등의 이유로 기존용도지역 안에서 용도

를 별도 규제할 수 있는 특별지구제를 폐지하였다. 국가시행상 특정의도를 달성하기 위한 시행이 없어졌다. 풍치지구를 폐지하고 위생, 교육지구와 주거지역 안에서의 공지지구를 신설함으로써 용도지역으로 제어할 수 없는 문제지구를 개선하거나 미연에 방지할 수 있도록 건축을 제어할 수 있었다.

④ 都市計劃施設의 追加

교통시설로서 주차장, 도시공간시설로서 유원지와 녹지, 학교, 도서관 등 교육문화시설, 도살장 등이 공익성을 고려하여 도시계획시설로 추가되었다.

⑤ 土地區劃整理事業의 節次規定 補完

제정된 도시계획법에서는 토지구획정리사업이 도시화에 따라 활발하게 전개될 신시가지개발에 대처하기 위해 사업시행절차, 허가취소 및 사업정지명령, 환지계획 및 환지기준, 환지예정지 지정, 환지처분절차 등의 사업시행절차를 보완하였다.

2) 都市計劃法の 1次 및 2次 改正

1960년대 도시의 경제적 빈곤과 주택문제·교통문제·기반시설의 미비 등 과밀화로 인한 도시문제에 대응하기 위하여 1960년대에 도시계획법은 두차례의 개정이 있었다. 1963년의 1차개정은 고속도로를 교통시설로 포함시켜 대도시 인구분산에 필요한 위성도시의 발전을 도모하고 도시계획사업을 정부에서 하도록 되어 있었는데 민간에 의해서도 사업을 시행할 수 있게 하고 도시계획사업을 위한 비용부담 중 수익자 비용부담시 토지로 납부할 수 있는 제도가 도입되었으며 혼합지역을 다시 도입하였다. 1967년의 2차 개정에서는 토지구획정리사업이 중요시되었기 때문에 토지구획정리사업법이 분리제정됨으로써 개정이 있었다.

3) 建築法の 制定과 改正

구체적인 건축물로 제어하는 건축법은 도시계획구역 이외에 있어서도 일정규모 이상의 건축물 및 학교, 병원 등 특수용도에 해당하는 건축물을 규제하기 위해 도시계획법과 분리시켜 제정하였다. 시가지계획령과 비교해서 내용은 거의 같으나, 체제구성이 체계화되어 현재 건축법의 골격을 이룬 독립법으로서 체제를 갖춘 것이다.

종전 시가지계획령에서 규정하고 있는 필요시 대지면적 최소한도, 고도제한, 건폐율을 구역으로 지정하여 제한토록 한 규정과 보안, 경제 등에 관해서 필요한 경우 용도지역안에서 별도 용도규제를 할 수 있게 한 규정은 상당히 융통성 있게 운영할 수 있는데도 불구하고 폐지하였다.

도시계획법의 1차개정에 따라 새로 지정될 혼합지역내 건축물의 용도제한을 규정하고 제정

당시의 미비점을 보완하기 위해 건축법도 제1차개정(1963.6.8 법률 제1356호)있고 개정된 주요내용과 의도는 조선시가지계획령에서 규정하고 있던, '도시계획상 필요시 벽면의 위치, 구조, 색채 및 담의 구조, 색채의 지정(계획령 29조), 건축지정에 의한 3m이상의 도로를 건축허가시 확보(계획령시행규칙 79조), 건축물 높이의 특례(계획령 시행규칙 72조)' 등을 부활해서 무질서하게 과밀화되어 있는 시가지를 건축적 제어를 통해서 정비코자 하였다.

현실적으로 야기되는 도시문제에 대처키 위한 도시정비의 제도적 개선은 부분적으로 진행되었다. 도시계획법 시행령을 개정(1965.4.20)하여 '일단의 불량지구개량'을 위해 재개발지구를 새로이 설정하고 업무지구와 임항지구도 새로이 추가하여 지정할 수 있게 되었다. 이와 함께 건축법시행령도 2차개정(1965.4.20)하여 임항지구내 건축제한, 3차개정(1968.2.17)을 통하여 업무지구와 재개발지구내의 건축제한을 신설해서 대도시 기성시가지지를 지구 특성별로 토지이용을 제어코자 하였다.

이어 1967년에 건축법을 2차 개정(1967.3.30. 법령 제1962조)하며 필요한 구역에서 대지면적의 최소한도를 지정할 수 있게 하고, 특수건축물의 난립방지와 주차수요 유발 건축물로 인한 노상 불법주차의 방지를 의도하였다. 또한 필요시 주거지역에서도 건폐율을 강화할 수 있게 함으로써 무질서, 과밀화 되어가는 근린생활 환경의 저해를 방지하려고 노력했다.

4) 土地區劃整理事業法 制定과 市街地 開發

개발사업의 측면에서도 제도적 보완이 강구되었다. 대도시 인구 및 산업의 집중으로 인한 택지의 수요증가로 신시가지 확장적 개발이 필요함에 따라 그에 대응한 개발수법도 제도적으로 개선할 필요가 있었다. 그 당시 빈약한 도시 재정난에 비추어 비용을 들이지 않고 토지매수 등의 번거로운 절차없이 비교적 용이하게 개발할 수 있는 이점을 지닌 대표적 개발수법인 토지구획정리사업을 효과적으로 추진하기 위해 도시계획법에서 분리하여 독립된 사업법으로 제정(1966.8.3)하였다.

토지구획정리사업은 도시계획법의 규정에 의해 결정된 도시계획구역 또는 국토건설종합계획법의 규정에 의하여 지정된 특정지역의 토지에 대하여 시행한다. 그러나 동법의 내용만 가지고는 산업, 교통, 경제의 급속한 발전과 이에 수반된 제반도시문제에 효과적으로 대처하기에는 부족하다는 문제점도 없지 않다. 1960년대 전국의 91개지구에서 사업완료된 토지구획정리사업의 총면적은 56,775천㎡이며 60년대 시가지개발수법의 총아로서 대부분의 택지개발을 주도해 왔다.

5) 都市公園法の 制定

도시의 성장에 따른 신규용지수요를 충족시키기 위해서 시가지내의 녹지 혹은 도시외곽에 위치한 녹지의 많은 부분은 주거, 상업, 공업 및 공공시설용지로 개발되어 삭막한 도시경관으로 변화하고, 도시의 인구밀도가 높고, 시가지내에 혼재하는 공업과 차량 증가에 따라 환경오염물질의 배출량이 많게 되었다.

도시녹지의 대부분은 시가지 외곽에 존재하며 시가지내에는 필지규모의 영세성, 공공녹지의 부족, 생육환경의 열악에 따른 식생의 빈약으로 녹지에 의한 환경오염물질의 정화 및 도시미관개선 기능은 축소되어 있다. 또한 국민의 여가시간 및 소득수준의 증가에 비해 옥외 여가활동에 이용될 수 있는 도시의 공원녹지의 부족에 대비하고 환경오염 정화기능을 증대하고 공원녹지자원의 보전 등을 통한 도시민의 생활질을 향상시키기 위하여 도시공원 및 녹지의 양적 질적 수준의 향상이 절실히 필요하였다. 이에 따라 자연경관의 보호, 시민의 보건, 휴양 및 정서생활의 향상에 기여하며 도시민의 위락활동에 이용되는 장소로서 도시의 건전한 발전 도모와 공공의 안녕질서 및 공공복리 증진을 목적으로 1967년 도시공원법이 제정되었다.

4. 1970年代의 都市計劃制度 變遷 : 高度成長期에 對應

1) 1次 全面的인 都市計劃의 變更

도시계획 수립과 도시정비정책을 제도적으로 보장하기 위해 1971년에 도시계획법을 전면 개정하고 이에 따라 건축법도 개정하게 된다. 그 주요내용과 특징은 다음과 같다.

① 都市計劃의 主要內容

개정된 도시계획의 주요내용을 살펴보면 첫째, 체제의 재편성이다. 구도시계획법은 조선시가지계획령 체제를 그대로 유지해온 ‘시설의 계획’, ‘지역지구제’, ‘도시계획위원회’의 3부분으로 구성되어 총 35조의 간결한 법률이었다. 그러나 신 도시계획법에서는 이를 전면개편하여,

제1장 총칙, 목적과 정의, 적용대상, 행위제한, 기타 처분 및 손실보상

제2장 도시계획의 입안, 결정 절차와 지역·지구·구역제

제3장 일반 도시계획사업, 재개발사업, 도시개발예정지역 조성사업의 시행

제4장 비용부담의 원칙

제5장 도시계획위원회의 구성과 운용

제6장 보칙

제7장 벌칙

둘째, 도시계획의 결정대상으로 토지이용에 관한 지역·지구·구역의 지정과 변경에 관한 계획, 도시계획시설의 설치에 관한 계획, 시가지 개발 및 정비사업에 관한 계획 등을 3대 기둥으로 하고 있는 것이 특징이다.

② 土地利用計劃 中心의 都市計劃

구도시계획법에서는 도시계획의 기본은 시설정비에 중점을 두었으나 신법은 시가지의 건전한 발전을 도모하기 위해서 시가지형성을 간접적으로 제어하는 토지이용에 관한 계획에 상당한 비중을 두면서 동시에 시가지형성을 직접적으로 유도하는 도시시설과 시가지개발사업에 관한 계획 등이 3가지 기본요소로 구성되어 있다.

③ 用途規制의 補完

토지이용에 관한 도시계획은 지역·지구제의 보강과 더불어 보완적으로 구역제의 신설, 즉 특정시설제한구역, 개발제한구역, 도시개발예정구역제의 도입과 이에 따른 개발행위 등의 규제 조치를 강구하였다.

특히 개발제한구역의 지정목적은 도시의 무질서한 확산방지, 도시주변의 자연환경 보전 및 국가안전보장의 확보를 위한 도시정책으로 인식되었고 전국의 주요도시에 지정하여 도시의 평면적 확산의 제어와 대도시 주변에 있어서는 부동산투기방지에 큰 몫을 하였다.

④ 都市計劃設施의 細分化

도시계획시설에 관한 계획은 도시화에 대응해서 공익성을 띤다고 생각하는 도로, 주차장, 공원, 광장, 시장의 시설을 세분화하고 고속도로, 자동차정류장, 관망탑, 공공공지, 유통업무설비, 전기, 가스, 유류저장 및 송유시설, 공동구, 공용의 청사 등의 시설을 추가하였다. 그리고 도시계획시설은 도시계획의 입안 결정절차와 사업시행계획 인가절차를 거치도록 의무화하여 입지뿐 아니라 시설내용과 질까지도 억제토록 하였다.

2) 1970年代 部分的인 都市計劃法 改正

① 開發行爲許可制와 特定街區整備地區의 도입

도시계획법 4차 개정(1972.12.30)에서는 토지이용규제를 강화시키는 조치로서

첫째, 도시계획구역안의 미개발지에서 공공시설의 정비없이 용도지역, 지구제에 의해서만 개별건축 및 개발행위가 이행되어 무질서하게 산발적으로 시가지 개발이 진행되어 왔기 때문에 이를 방지하고 도시계획에 따르도록 유도하기 위해 토지형질변경을 비롯한 모든 개발행위는 시장, 군수의 허가를 받도록 하는 개발행위허가제를 도입하였다.

둘째, 재개발사업에 의해서 뿐만 아니라 건축계획에 의해서 도심시가지의 가구 단위로 정비코자 하는 특정가구정비지구제의 도입이다. 도심시가지의 계획적 개발을 위하여 가구를 단위로 하여 건축물의 높이, 규모, 모양 및 벽면의 위치 등을 정비하기 위하여 필요한 경우 일정 지구에 대한 건축계획을 수립하고 이에 따라 건축을 허용하는 특정가구정비지구를 지구제로 신설하였다.

② 아파트 地區의 導入(76.1.28)

1976년 1월 28일 도시계획법 시행령을 개정하여 아파트지구제를 도입하였다. 인구의 과도한 도시집중으로 토지이용도의 제고와 주거생활의 환경보호를 위하여 아파트의 집단적인 건설이 필요할 때 아파트 지구를 도시계획으로 지정하는 것이다.

이 아파트지구의 건설사업은 주택건설촉진법에 의해 아파트지구기본계획을 수립하고 이에 따라 건설하도록 하였다. 아파트 지구는 개발제한구역제, 재개발사업과 더불어 고밀도 토지이용정책을 실현하는 3대 기둥이다.

③ 市街化調整地區의 導入(도시계획법 시행령 개정 1977.10.20)

무질서한 시가지 확산을 방지하고 계획적인 단계적 신시가지로 개발하기 위해 일정기간 시가화를 유보할 필요가 있을 때 시가화조정지구를 지정할 수 있도록 도시계획법 시행령을 개정하였다(1977.10.20).

시가화조정지구가 지정되면 도시계획으로 결정된 도시계획시설 및 건축물, 농·림·축·수산 및 광업 종사자의 주거용 건축물과 생산처리 및 저장용 건축물 그리고 주무장관이 건설부장관과 협의하여 설치하는 연구시설, 군사시설 및 직업훈련시설을 제외한 건축물은 건축할 수 없도록 건축법 시행령을 개정하였다. 그러나 건축물만 제한할 뿐 개발사업이나 형질변경 등의 행위제한에 대해서 직접 규정하지 않아 소기의 목적을 달성키 곤란한 점이 있어 후에 구역제로 바뀌게 된다.

④ 都市計劃再整備와 新都市計劃

1972년에 제정된 유신헌법에서 국토개발에 대해 정부가 강력한 개발의지를 천명하였다. 이에 따라 국토계획의 수정이 불가피하였고 당시 수정될 계획의 전략은 대도시와 고속도로주변부터 순차적으로 개발계획을 수립, 집행토록 함으로써 전국토를 생산과 직결된 작업장으로 만드는 동시에 균형적 개발을 촉진코자 하는 것이다.

이러한 취지하에 지역적 특성을 살린 도시개발과 시설규모를 지역적으로 적정규모의 도시육성을 도모, 조세개혁과 정부재정의 중점지원 및 개발기금의 설치 등으로 지방도시를 육성하여 인구 및 산업의 지방분산을 시도하였다. 계획목표의 단적인 예가 1981년 서울 인구를

630만명선으로 억제하는 것이다. 효율적인 도시개발을 수행하기 위하여 다음의 5가지 중요시책을 추진토록 하였다.

첫째, 각급 도시의 특성을 감안한 기능의 부여와 규모를 결정하고 기본계획을 작성하여 전국도시개발의 기본방향을 제시함으로써 기존 도시의 재정비 및 개발을 촉진토록 한다.

둘째, 전국의 도시를 거대도시, 대규모 중심도시, 지역중심도시 및 단위지역중심으로 구분하여 재배치하고 발전계획을 수립한다.

셋째, 유리한 입지여건을 활용하여 공업도시들의 합리적인 발전계획을 수립, 조성함으로써 대규모 공업도시를 개발한다.

넷째, 국립공원 및 사적 등 관광문화자원을 배경으로 하는 관광도시의 개발을 촉진한다.

다섯째, 읍급(인구 2만이상) 이상을 계획대상으로 하되 도시계획대상기준을 읍급 이하인면급까지 설정함으로써 도시화 추세에 부응한 계획을 수립하여 시행하도록 하였다.

이에 따라 면급이상의 도시에서는 도시계획이 의무화되었고 농지보전을 위한 도시계획 재정비를 단행하였고 1970년대 산업화, 도시화에 대응한 도시정책중의 하나로 신도시의 건설이 이루어지게 되었다.

우리나라에서 신도시 건설의 배경과 목적은 첫째, 영국의 뉴타운처럼 母都市의 인구압력을 완화하기 위해 건설한 신도시, 둘째 1973년 산업기지개발촉진법에 의해 지정된 중화학 공업 기지와 그 배후도시로 신산업도시 등 크게 2가지 경우이다.

3) 都市再開發法の 制定

인구 및 산업의 과도한 도시집중과 기성시가지의 불량, 노후화 및 과밀화 그리고 공공시설의 부족 등으로 대도시 기성시가지의 기능 갱신과 토지의 고도이용이 요청되었다.

재개발의 필요성이 증대되고 있는데도 불구하고 도시계획법 속에 있기 때문에 재개발사업을 효율적으로 추진하기가 곤란하여 단독사업법으로 독립시켰다. 새로 제정된 도시재개발법(1976. 12.31)의 주요 골자는 다음과 같다.

첫째, 재개발사업이 자의적인 시행을 방지하고 도시계획에 적합한 종합적인 재개발을 시행할 수 있도록 재개발기본계획을 작성한다.

둘째, 도시재개발사업은 제3개발자도 시행할 수 있게 사업시행자를 추가하고 사업시행자별 시행절차를 구체화하였다.

셋째, 재개발조합에 참가조합원제도를 설치하여 외부의 자금과 기술을 가진 자가 사업에 참여할 수 있는 길을 터놓았다.

넷째, 권리변환의 제도인 관리처분계획과 시행방법을 구체화하고 특히 사업비에 충당하기 위해 처분할 목적으로 관리처분계획에서 대지 또는 건축시설의 일부를 분양하지 않고 채비지 또는 유보지와 유보건축상면적을 정할 수 있게 하였다.

다섯째, 종전에는 사업시행자가 사업실시계획을 작성하여 인가 받아 시행토록 되어 있었으나 재개발구역으로 지정고시된 후 2년 이내 시장, 군수가 재개발 사업계획을 입안하여 건설부 장관의 결정을 얻은 다음 사업시행자가 실시계획의 인가를 받도록 함으로써 공공이 계획을 주도하여 공공성 확보와 시가지 전체 개발패턴과 조화를 이루게 하였다.

여섯째, 사업을 촉진시키기 위하여 보조나 융자를 해줄 수 있게 하였다.

4) 住宅建設과 住宅建設促進法 制定

제3차 경제개발 5개년계획에 따라 주택부문의 투자를 확대하고 주택건설을 촉진할 목적으로 1972. 12. 30일 종래의 공영주택법을 폐지하고 주택건설촉진법을 제정하였다.

종래 정부는 국민의 주거생활안정을 도모하기 위하여 공영주택법이 정하는 바에 따라 주로 정부로부터 자금의 대부 또는 보조를 통하여 무주택국민에 대한 주택을 공급하고 그 적절한 관리에 노력해 왔다.

그러나 앞으로 무주택국민에 대한 주택의 공급을 보다 적극적으로 계획성 있게 추진하고 그 자금을 전국적으로 공모할 수 있는 방도를 강구하며 아울러 현재 문제되고 있는 부실한 주택용 건축자재의 생산, 공급을 강력히 규제할 수 있도록 하기 위하여 종래의 공영주택법에 갈음하는 새로운 법을 제정하게 되었다.

이와 같은 적극적인 시책은 주택의 공급에는 기여한 바 컸으나 상대적으로 독립적, 우선적 시행으로 도시계획과 조정되지 않은 자의적 개발이 이루어져 뒷날 도시전체로서 문제를 가중시키는 결과를 초래하기도 하였다.

5. 1980年代 都市計劃制度의 變更

1) 都市計劃法의 변경: 도시기본계획과 주민참여제도의 도입

고도성장기의 도시계획이 처한 제도적 결함을 보완하기 위하여 1981년 도시계획법을 개정(1981년 3월 31일)하기에 이른다. 그 주요골자와 특징은 다음과 같다.

① 도시계획체제의 확립 : 고도성장기의 급속한 도시화로 야기된 도시문제에 그때 그때의 상황에 따라 대응요법적으로 대처함으로써 도시계획의 빈번한 변경은 사유재산권을 침해하고 시민들로부터 신뢰성을 상실해 왔기 때문에 장기도시계획의 방향을 제시하고 법정도시계획입

안의 지침을 제공할 목적으로 도시기본계획제도를 도입하였다.

종래에는 결정된 도시계획시설이 장기간 집행되지 않고 통제만 가해 온 경우가 허다하여 장기간 사유재산권을 묶어 두었을 뿐 아니라 공공투자에 의한 도시개발을 이끌어 갈 수 없었기 때문에 이들 시설에 관한 연차별 집행계획제도를 도입하였다. 이로써 도시계획체제는 ‘도시기본계획’, ‘도시계획(재정비)’, ‘연차별집행계획’이라는 3층제의 도시계획체제가 제도적으로 확립되었다.

② 주민참여의 제도화 : 도시계획의 민주화, 공개화를 위해 그 입안 및 결정과정에서 지역 주민에게 공청회에 의해 의견개진 등의 기회를 부여하여 주민의 요망사항을 도시계획에 반영하도록 하였다.

③ 시가화조정구역의 신설 : 종전 도시계획법 시행령에서 지구에 포함되어 있던 시가화조정지구를 시가화조정구역으로 개편 보완하였다. 20년을 단위로 장기 도시개발의 방향을 제시하는 기본계획과 더불어 무질서하고 산발적인 도시개발을 방지하고 계획적, 단계적 시가화를 도모할 수 있도록 5~20년 범위 안에서 시가화를 유보할 필요가 있는 지역을 도시계획으로 결정하는 것이다.

이로써 시가화구역, 시가화조정구역 그리고 시가화 억제구역이라는 3단계 시간적 구역제(Time Zoning)인 동태적 토지이용계획 체계를 확립하였다. 이 토지이용계획제도는 급격한 시가화의 과정에서 확산적 난개발을 방지하기 위해 개발수요에 대응한 계획적, 단계적 토지이용구분에 따른 토지이용제한 방식이다.

2) 住宅建設과 都市開發

정의 복지사회건설이라는 캐치프레이스를 내걸고 출범한 제5공화국 정부에서 부동산투기 과열로 무주택 서민의 내집마련 꿈이 더욱 멀어짐으로써 계층간의 위화감이 조성되어 국민총화를 저해하는 심각한 사회적 문제가 야기되었다. 이에 1980년 8월 공공주택건설 및 택지개발 기본계획을 수립하였다.

대량의 주택을 공급하기 위하여 대규모 택지개발제도와 무주택 영세민이 거주할 수 있는 임대주택제도의 육성이 시급히 요청되었다. 따라서 도시지역의 시급한 주택난을 해소하여 집 없는 저소득주민의 주거생활 안정을 기하기 위하여 주택건설에 필요한 택지 가능지를 대량으로 취득, 택지를 개발하여 싼 가격으로 제공할 수 있도록 1980년 12월 31일에 택지개발촉진법이 제정되었다.

이 제도에 의하면 다음과 같이 사업이 시행된다.

- 첫째, 주택건설종합계획에 따라 집단적으로 개발할 택지개발예정지구를 지정하고
- 둘째, 시행자는 국가, 지방자치단체, 한국토지개발공사, 대한주택공사 중에서 건설부 장관이 지정하는 자가 택지개발예정지구에 택지개발계획을 수립하고
- 셋째, 이 계획에 따라 토지 등의 수용, 사용 등을 통해서 사업실시계획을 작성하고 사업허가를 얻어서 시행한다.
- 넷째, 택지개발사업 실시계획인가를 얻기만 하면 도시계획법, 산업기지개발촉진법 등 관련 18개 법률에 의한 허가, 규제, 동의, 승락을 얻은 것으로 보아 광범위하게 걸쳐 기존개발행위를 삭제해 버림으로써 무소불위법으로 등장하게 되었다.
- 다음으로 임대주택의 건설에 관해서 시책의 흐름을 고찰하면 다음과 같다.
- 첫째, 1982년 2월 23일 임대주택 육성방안을 수립하여 84년에 20년 이상의 장기임대주택 5,000가구분을 시범적으로 건설하고,
- 둘째, 84년 12월 31일 임대주택건설촉진법을 제정하여 임대주택건설에 국민주택기금의 우선지원, 국공유지 우선매각, 임대료에 관한 기준설정과 임대주택의 분양제한 등에 관한 규정을 정함으로써 제도적 기초를 확립하였다.
- 셋째, 86년 2월 12일 임대주택사업자의 범위를 하향조정하여 소규모자금의 투자를 촉진하고 장기임대주택에 양도소득세 완화 확대와 사원용 임대주택건설을 촉진케 하였다.
- 넷째, 86년 6월 17일 개인 임대주택 양도소득세 완화 확대와 민간임대주택건설을 촉진하는 시책이 있었다.

3) 都市設計制度의 導入

- 1980년대에 들어와서 거시적, 동태적, 전체적 입장에서 토지이용계획제도의 확립과 더불어 지구적 입장에서 입체적 토지이용계획방식이 도입되었다.
- 이것이 도시설계제도의 등장이다. 1980년 1월 개정된 건축법 제8조의 2 「도심내부의 건축물에 대한 특례규정」 및 동년 11월 동시행령 제11조의 2 「도시설계의 작성기준」에 의해서 도시설계제도가 처음으로 도입되었다.
- 도시설계제도는 건축적 차원에서 도시공간계획을 구체화시키고 실현시키기 위해 건축물 개별규제에서 집단규제로 이행하는 법적 수단으로 위치를 부여할 수 있고 다양한 수법의 개발과 다른 법적 장치와 연동함으로써 실효성도 거둘 수 있을 것이다. 또한 계획 및 실시과정에서 진정한 주민참여의 길도 터놓아야 정착될 수 있을 것이다.

4) 開發行爲 許可制의 施行

도시계획법 제4조와 동시행령 5조에 의해서 도시계획구역안에서 개발행위에 대한 허가기준을 정함으로써 토지의 합리적 이용과 도시계획과의 조화를 기하기 위하여 설정한 「토지의 형질변경 등 행위허가기준 등에 관한 규칙」을 제정하였다. 그 세부적인 허가기준의 중요한 것은 다음과 같다.

첫째, 토지이용 및 개발행위를 금지하는 구역과 억제하는 구역, 허가하는 구역의 3단계로 구분 시행한다. 둘째, 허가구역에서 허가대상은 10,000㎡이하의 주거용 대지조성, 30,000㎡이하의 공장부지 조성, 타법령에 의하여 조성 가능한 토지, 학교, 종합병원, 대운동장, 호텔, 아파트, 기타에 준하는 용도로 활용하기 위해 시장의 사전 승인을 받은 대지조성이다.

셋째, 도시계획사업 등으로 정돈되지 아니한 지역에 대한 대지조성 허가는 다음과 같다.

— 세로망 계획이 없는 경우 신청인이 지역정비계획을 수립하고 주민편의와 토지이용증진, 환경개선이 이루어지도록 계획을 조성하여 허가 받는다.

— 수개의 대지조성토지가 산재해 있거나 일단의 조성대상 토지를 여러사람이 분할소유하고 있는 경우 사전 시장의 승인을 얻어 일단의 용지를 대지로 조성할 필요가 있는 경우 구청장이 종합계획을 수립한 후 합당하면 허가한다.

지금까지 도시계획과 무관하고 무질서하게 진행되어 온 개발행위가 이 허가제도를 통해서 도시계획과의 조정하에 제어될 수 있다는 측면에서 높이 평가할 만하다. 거시적 도시계획하에서 구체적인 계획과 이를 통한 계획적 제어가 도시설계라고 한다면 구체적인 계획이 필요 없이 대강의 계획만으로 개발행위를 제어할 수 있는 제도가 바로 개발행위허가제라 할 수 있다. 따라서 이 제도가 잘 발전하면 거시적 도시계획을 구체화시키고 실현시키는 쌍두마차의 두마리 말에 해당될 것이다.

5) 住居環境改善事業의 導入

1976년 제정된 재개발법에 의해 우리나라에서는 재개발사업이 시행되어 왔으나 사업을 시행하면서 여러가지 문제점이 발생하였다.

그 문제점으로는 세입자에 대한 대책이 미흡하였고, 현지주민의 재정착에 실패하였으며 재개발사업에 대한 주민의 인식이 부족하였다. 또한 공공이용시설의 확보가 미흡하였고 관리처분제도의 문제점, 토지의 공유지 분양에 따른 문제점, 금융 및 재정지원제도와 공공시설 사업에 대한 정부의 지원이 미흡하였으며 재개발지역의 지정과 시행간의 불합리, 주택개량 재개발에 대한 정부지원의 부재 등을 들 수 있다.

이러한 문제점을 개선하고 도시의 저소득주민 밀집지역에 노후불량건축물이 밀집된 지역 또는 공공시설의 정비상태가 불량하고 주거환경이 열악하여 도시의 기능을 다하지 못하는 구역을 주거환경개선지구로 지정한다. 주택의 건설, 건축물의 개량, 공공시설의 정비, 소득원의 개발을 위하여 건축법 등을 완화하여 적용함으로서 도시 저소득 주민의 복지증진과 도시 환경개선에 이바지하기 위하여 「도시 저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법」이 1999년 12월 31일을 시한으로 지난 1989년 4월에 제정되었다. 주거환경개선사업의 의의를 살펴보면 노후불량건축물이 밀집되어 있어 주거지로서 기능을 다하지 못하거나 도시미관이 좋지 못한 지역에 건축물을 증축, 개축하거나 지구내 건축물을 철거하여 공동주택(아파트)을 건립하여 토지, 건축물 소유자, 세입자 등 모든 주민에게 내집 마련의 기회를 부여하며 지구내 소방도로 등 공공복지시설을 우선 시행하므로 생활환경을 개선하여 쾌적한 주거환경을 조성하는 것이다.

주거환경개선사업의 시행은 현지개량사업과 공동개량사업으로 나누어지는데 현지개량사업은 무허가 건축물 집단지역의 철거를 보류하고 도시계획상 주택을 건립할 수 있는 가능지역을 설정하여 건축법의 완화기준에 따라 주택을 개량하게 함으로써 어느정도 양호한 주거환경을 가진 지역에서 시행한다.

공동개량사업은 합동재개발사업에 있어서의 제반 문제점인 개발이익 배분상의 문제, 투기풍조, 세입자에 대한 대책 미비, 원거주민의 정착유도의 실패 등을 해결하기 위해 정부가 막대한 초기투자를 하고 공사 등 공공사업 시행자가 사업을 시행하여 원거주민들에게 주택을 분양, 장기 또는 영구임대하는 사업이다. 이러한 주거환경개선사업이 원활히 수행되도록 하기 위해서 건축법을 완화하였는데 대지면적의 최소한도를 90㎡에서 30㎡이상으로 낮추고 지하층의 설치에 있어서도 지상층 연면적의 1/10이상에서 1/20이상으로 대폭 완화하였으며, 건축법에 의한 도로폭 2m 이상이 대지에 접하여야 한다는 것을 삭제하였으며 또한 건축선의 지정에 있어서도 관계법령을 대폭 완화시켰다.

6. 1990年代 都市計劃 制度의 變更

1) 새로운 都市計劃의 도입: 廣域都市計劃과 地區詳細計劃의 도입

도로 철도 수도 등 광역적인 정비체계가 필요한 시설을 효율적으로 설치 관리하기 위하여 광역계획제도의 신설이 필요하였고, 토지이용의 합리화 및 도시미관의 증진을 위하여 일정한 지역안의 건축물에 대하여 도로, 수도 등의 수용공급 능력에 적합하도록 그 용적 및 용도를 정하는 지구상세계획제도의 도입이 필요하였다.

또한 용도지역지구제의 세분화와 조정이 필요하여 기타 현행규정의 운영상 나타난 일부 미비점을 보완하려는 의도 아래 1991년 12월 14일에 도시계획법이 개정되었는데 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 건설부장관은 도시기본계획을 승인하고자 할 때에는 미리 관계지방의회의 의견을 듣도록 함으로써 도시기본계획에 현지 주민들의 의견이 반영될 수 있도록 하였다.

둘째, 현재 도시계획구역안에서 지정되는 15개의 지구중 교육 및 연구지구, 업무지구 및 임항지구를 시설보호지구로 통합하여 필요에 따라 지정 운영할 수 있도록 하고, 공지지구 및 특정가구정비지구는 폐지하여 국민의 재산권 보호와 현실성 있는 도시계획사업의 시행이 가능하도록 하였다.

셋째, 건설부장관은 도시계획구역안에서 토지이용을 합리화하고 도시의 기능 미관 및 환경을 효율적으로 유지 관리하기 위하여 택지개발예정지구, 공업단지, 재개발구역 등을 상세계획구역으로 지정할 수 있도록 하고, 상세계획구역 안에서 상세계획으로 정하여야 할 사항을 정하였다.

넷째, 건설부장관은 도로, 철도 등 광역적인 정비체계가 필요한 시설을 합리적으로 배치하고, 여러 도시의 기능을 상호 연계시킴으로서 도시권 전체의 균형 있는 발전과 효율적인 환경보전을 도모하기 위하여 필요한 때에는 2이상의 도시계획구역을 대상으로 광역계획구역을 지정할 수 있도록 하고, 광역계획구역을 대상으로 입안되는 광역계획의 내용과 입안자 등을 정하도록 하였다.

다섯째, 현실에 맞지 않는 벌금 및 과태료의 금액을 현실화하여 법의 실효성을 확보하도록 하였다.

(1) 廣域都市計劃

지방자치시대의 전개와 더불어 심화될 것으로 예상되는 인접 지방정부간의 도시계획 수립 및 집행에서 나타나는 갈등과 마찰을 극소화하고 전국적인 차원에서의 도시계획의 효율성을 극대화하기 위해서 기존의 행정구역경계를 초월하여 실질적인 지역간의 교류가 활발하고 지역간 의존성과 동질성이 높은 광범위한 공간단위에 대하여 일체적 도시계획을 수립하기 위한 광역도시계획 체제를 도입하였다.

도시화 및 산업화 과정에 있어서 광역도시계획의 필요성은 다음과 같다.

① 교통 통신의 발달과 경제발전에 따라 유동성이 높아지고 경제권역, 생활권역, 교통권역이 변화, 확대됨으로써 이러한 권역과 도시 및 지역계획권의 일치가 요구되고 있다.

② 도시와 주변지역 간에는 하나의 도시권을 형성하여 공간상 상호 밀접하게 관련된다. 이에

도시와 주변지역 간에 교통, 주택, 상하수도, 토지이용, 보건위생, 경찰, 소방, 공해, 교육, 공원 등의 주요 분야에 있어서 지방정부 간 협력관계와 공동이용계획의 수립이 절실하다.

③ 광역도시계획은 인접지역 간의 격차를 해소하는데 크게 기여할 것이다. 즉 도시지역은 농촌지역과 비교하여 인적자원, 재정상황 및 계획행정기능이 우수하므로 이러한 우수시설 및 자원을 주변지역에 전파함으로써 통합적인 지역발전을 도모할 수 있다.

④ 도시화 및 산업화 과정에서 발생한 도시와 농촌지역, 성장지역과 낙후지역 간의 균형개발을 위해서 기존의 행정경계를 넘어서 개발전략이 필요하다. 즉, 기존의 행정영역을 중심으로 설정된 등질지역에서 탈피하여 분극지역을 계획적으로 이용할 수 있는 계획권역이 필요하다.

⑤ 광역도시지역내에서 행정기관 간의 계획과 집행의 업무조정이 필요하다. 특히 광역도시지역내의 행정기관의 수와 밀도가 클수록 지방정부간 마찰을 빚기 쉬우며 지방정부 간의 규모의 격차에 따른 갈등의 조정기능이 요청된다.

광역시설을 체계적으로 정비하고 여러 도시의 기능을 상호연계시켜 도시전체의 균형있는 발전과 효율적인 환경보전을 도모하기 위하여 건설부 장관이 도시계획으로 결정하도록 되어 있다. 구역안에서 광역계획으로 정하여야 할 사항으로는 ㉠도시별 기능분담에 관한 사항 ㉡환경보전에 관한 사항 ㉢광역시설의 배치와 규모에 관한 사항 ㉣기타 대통령령이 정하는 사항으로 되어 있다. 광역계획을 입안하고자 하는 경우에는 관계 도지사, 시장 또는 군수가 협의에 의하여 입안할 자를 지정한다. 건설부장관은 국가계획과 관련된 경우에는 직권 또는 관계중앙행정기관의 장의 요청에 의하여 관할 시장 또는 군수의 의견을 들은 후 직접 입안할 수 있다. 협의가 성립되지 않은 경우에도 이를 준용하도록 한다.

(2) 지구상세계획

도시계획법에서의 상세계획에 대한 개념을 보면 「도시계획구역안에서 토지이용을 합리화하고 도시의 기능, 미관 및 환경을 효율적으로 유지, 관리하기 위하여 필요한 때에 상세계획을 도시계획으로 정할 수 있다」라고 되어있다.

건설부 주택국 건축과에서 1980년 1월에 건축법을 개정하면서 ‘건축미관조성’이라는 관점에서 도시설계제도를 먼저 도입하게 되고, 이어 도시설계 작성 지침이 건설부 훈령으로 작성되었다.

초기의 도시설계의 특징으로 첫째, 도시기능에 관한 계획으로 간주하면서 동시에 미관증진을 위한 계획으로 정의하여 경관조성을 통한 도시환경의 질을 높이기 위한 계획임을 규정하고 있다. 둘째, 도시설계는 도시계획에 의한 도시계획시설 및 토지이용계획을 구체화하고 건축물 및 공공시설의 위치, 규모, 용도, 형태와 공간의 활용에 관한 것으로 규정함

으로써, 도시계획의 하위계획으로 건축물에 대한 규제 계획을 위주로 하는 제도임을 명확히 하고 있다.

도시설계의 문제점으로는 ①건축법에만 규정되므로써 건축물 규제 위주로만 국한될 수 밖에 없게 되어 도시기반시설계획이 불가능하고 ②대지기반 조성 및 토지이용과 관련된 권리조정의 적극적 수단을 갖지 못한 채 단순히 설계규제에 의존한 공동개발이나 대지의 분합통제, 용도의 규제 등은 많은 민원에 부딪치고 있어 종합적인 계획수법이 아니라 부분적인 계획수법이라는 점에서 한계성을 지닌다.

우리나라의 지구상세계획 제도는 개별법, 특별법에 의한 개발 사업들에 대하여 도시계획적 차원에서 연계성을 유지하고자 하는데 상당한 목적을 두고 도입되었다. 독일이나 일본의 경우는 기존 시가지를 포함한 지구스케일에서의 물적환경정비를 위한 계획으로 간주되고 있으며, 그 배경에는 주민들의 커뮤니티 환경 보호와 질적 수준 향상을 추구하는 생활 가치관이 크게 자리잡고 있다. 우리나라에서도 상세계획이 지구환경정비를 위한 보다 적극적 수단으로서 그 효용성을 제고해 가야만 할 것이다.

〈表 4-15〉 도시설계와 상세계획의 비교

구 분	도 시 설 계	상 세 계 획
근 거 법	도시계획법, 건축법	도시계획법
구역 지정	도시설계지구(도시계획법)	상세계획구역
목 표	도시의 기능 및 미관의 증진	토지이용의 합리화, 도시기능, 미관 및 환경의 효율적 유지, 관리
승 인 권 자	건설부 장관(중앙건축심의위원회)	건설부 장관(중앙도시계획위원회)
결 정	도시설계 승인(건설부 장관 또는 시장)	도시계획 결정(건설부 장관)
입안기준일	지구지정후 1년 이내	구역지정후 2년 이내
법 적 성 격	도시계획시설은 도시계획으로 결정 건축물에 관한 규제는 건축조례성격	도시계획결정
작 성 및 입안권자	국가 및 지방자치단체장 주공 및 토개공 건설부장관이 인정하는 자	지방자치단체장(시장,군수)
근 거 법	도시계획법, 건축법	도시계획법
대상구역	도시계획구역내 필요한 곳	택지개발예정지구 공업단지 재개발구역 토지구획정리사업구역 시가지조성사업구역 역세권 구역

구 분	도 시 설 계	상 세 계 획
계획내용	대상구역의 토지이용계획 대상구역 및 주변지역의 교통처리계획 건축물의 위치, 규모, 용도, 형태 및 색채 등에 관한 규제계획 도로, 상하수도 설치계획 및 에너지 공급에 관한 계획 대상구역 및 주변지역의 조경계획	지역지구의 지정, 변경 도시계획시설의 배치 가구 및 획지의 규모 및 조성계획 건축물의 용도, 건폐율, 용적율, 최고 최저높이 기타 건설부령이 정한 사항

상세계획의 적용이 현재로서는 주요 시가지 개발사업 대상지역에 한정되고 있으나 기존 시가지까지 확대 적용하는 방향을 강구해 가야 할 것이다.

상세계획이 다루는 내용 범위는 용도지역 변경, 결정에서부터 가구 및 획지 규모, 건축물 밀도, 높이 등에 이르기까지 다루면서, 다만 건축물의 배치, 형태나 대지내 공지 등에까지는 이르지 못하고 있다.

이러한 사항까지 포괄하여 지구상세계획을 수립함에 있어 기본적으로 전제되어야 할 것은 개발행위 및 건축행위에 대한 엄격한 규제를 용인하는 사회적 합의기반의 형성이라고 할 수 있다. 우리나라의 상세계획제도가 보다 발전하려면 바로 그와 같은 합의기반을 형성해 가는 사회차원에서의 노력이 별도로 필요하다.

(3) 用途規制의 세분화

① 지역의 세분화

토지이용의 규제로서 지역 지구제의 운용에 있어서도 주거, 상업, 공업, 녹지지역의 세분화가 이루어졌는데 그 내용은 아래와 같다.

〈表 4-16〉 지역의 세분

구 분	지 역 의 세 분	내 용
1. 주거지역	가. 전용주거지역 나. 일반주거지역 ① 1종일반주거지역 ② 2종일반주거지역 ③ 3종일반주거지역 다. 준주거지역	저층중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 지정 일상의 주거기능을 보호하기 위해 지정 단독주택 중심의 주거환경을 조성 연립주택, 저층아파트 중심의 주거환경을 조성 고층아파트 중심의 주거환경을 조성 주거기능을 주로 하되 상업적 기능을 보완
2. 상업지역	가. 중심상업지역 나. 일반상업지역 다. 근린상업지역 라. 유통상업지역	도심·부도심의 업무 및 상업기능의 확충을 위해 지정 일반적인 상업 및 업무기능을 담당하기 위하여 지정 근린지역에서의 일용품 및 서비스의 공급 도시간 및 지역간 유통기능의 증진을 위하여 지정

구 분	지 역 의 세 분	내 용
3. 공업지역	가. 전용공업지역 나. 일반공업지역 다. 준공업지역	주로 중화학공업·공해성공업 등을 수용하기 위한 환경을 저해하지 아니하는 공업의 배치를 위해 지정 경공업·기타공업을 수용하되 주거기능을 보완
4. 녹지지역	가. 보존녹지지역 나. 생산녹지지역 다. 자연녹지지역	도시의 자연환경·경관·수림 및 녹지를 보전 주로 농업적 생산을 위한 개발유보를 위하여 지정 녹지공간의 보전을 해하지 않는 제한적 개발

또한, 도시계획법에 의하여 지정된 용도지역안에서의 건축물의 건축규제는 건축법 시행령에 의하여 규제되고 있다. 동시행령에서는 다양한 용도의 건축물을 용도 분류하고 각 용도지역별로 일반적으로 건축할 수 있는 시설과 당해 시 조례로 정하여 건축할 수 있는 시설을 구체적으로 규정하고 있다.

〈表 4-17〉 지역의 세분

지 역 구 분		건 폐 율	용 적 율	대지면적의최소한도
주거지역	전용주거지역	50~100이하	100% 이하	150㎡이상
	일반주거지역	60~100 "	400% "	60㎡ "
	준주거지역	70~100 "	700% "	70㎡ "
상업지역	중심상업지역	90~100 "	1500% "	300㎡ "
	일반상업지역	80~100 "	1300% "	150㎡ "
	근린상업지역	70~100 "	900% "	150㎡ "
	유통상업지역	80~100 "	1100% "	200㎡ "
공업지역	전용공업지역	60~100 "	300% "	200㎡ "
	일반공업지역	60~100 "	350% "	200㎡ "
	준공업지역	60~100 "	400% "	150㎡ "
녹지지역	보전녹지지역	20~100 "	80% "	350㎡ "
	생산녹지지역	20~100 "	200% "	150㎡ "
	자연녹지지역	20~100 "	100% "	350㎡ "
지역의 지정이 없는 지역		60~100 "	400% "	60㎡ "

② 용도지구의 종류

〈表 4-18〉 지구의 종류

구 분	내 용
1.풍치지구	도시의 자연풍치를 유지하기 위하여 지정
2.미관지구(1~5종)	도시의 미관을 유지하기 위하여 1~5종으로 세분하여 지정
3.고도지구(최고,최저)	도시의 환경조성,토지의 고도이용과 증진을 위해 건축물 높이 규제

구 분	내 용
4.방화지구	도시의 화재 및 기타 재해의 위험을 예방하기 위하여 지정
5.보존지구	문화재 및 중요시설물의 보호와 보존을 위하여 지정
6.주차장정비지구	도로의 효율을 유지,도로교통의 원활한 소통을 위해 지정
7.공항지구	공항시설의 보호와 항공기의 안전운항을 위하여 지정
8.시설보호지구	학교시설의 보호와 항만,업무기능의 효율화를 위해 세분하여 지정
① 학교시설보호지구	교육환경을 보호,유지하기 위하여 지정
② 공용시설보호지구	공공업무기능의 효율화를 위하여 지정
③ 항만시설보호지구	항만기능을 효율화하고 항만시설의 관리,운영을 위하여 지정
9.도시설계지구	도시의 기능 및 미관증진을 위하여 지정
10.아파트지구	토지이용제고,주거환경보호를 위해 아파트의 집단적인 건설
11.방재지구	풍수해,산사태,지반의 붕괴 기타 재해를 방지하기 위하여 지정
12.위락지구	위락시설을 집단화하여 다른 지역의 환경을 보호하기 위하여 지정
13.자연취락지구	녹지지역안의 취락을 정비하기 위하여 지정

③ 구역의 종류

지구의 종류

〈表 4-19〉

구 분	내 용
1. 특정시설제한구역	도시에 있어서의 산업과 인구의 과대한 집중을 방지하기 위하여 일정한 종류와 규모의 특정시설의 전부 또는 일부의 설치를 제한
2. 시가화조정구역	도시의 무질서한 시가화를 방지하고 도시의 계획적 단계적 개발의 도모를 전제로 일정기간 시가화를 유보하기 위하여 지정
3. 상세계획구역	도시계획구역안에서 토지이용을 합리화하고 도시의 기능,미관 및 환경을 효율적으로 유지 관리하기 위하여 지정
4. 광역계획구역	광역시설을 체계적으로 정비하고 여러 도시의 기능을 상호연계시켜 도시전체의 균형있는 발전과 효율적인 환경보전을 도모하기 위하여 지정
5. 개발제한구역	도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 또는 보안상 도시개발을 제한하기 위하여 지정
6. 도시개발예정구역	도시에 있어서 인구 및 산업의 집중현상을 완화하고 그 적절한 배치를 통한 도시의 균형있는 발전을 도모하기 위하여 도시인근지역에 지정

7. 用途地域制 內容의 變遷 沿革

우리나라 도시계획법 제2조 1항에 의하면 도시계획을 첫째, 지역 지구 또는 구역의 지정 또는 변경에 관한 계획, 둘째, 도시계획시설의 설치 정비 개량에 관한 계획, 셋째, 토지구획정리사업, 일단의 주택지조성사업, 일단의 공업용지조성사업, 또는 재개발사업에 관한 계획

으로 정의하고 있다.

한편 토지이용계획은 도시계획체계상으로 볼 때 도시기본계획의 일부를 구성하는 것이지만 그 자체가 도시장래의 공간구성 및 토지이용형태를 제시함과 동시에 도로 철도 등의 교통시설, 상 하수도 등의 공급처리시설, 기타 공공시설정비계획의 기준이 된다는 점에서 가장 기본적인 부분을 형성하고 있다.

반면에 지역지구제는 이와 같은 토지이용계획을 구체적으로 실현하기 위한 수단적 역할을 수행하며 도시계획(재정비)에서 수립한다. 또한 토지이용계획은 현행법규와 무관하게 계획의도를 잘 나타내도록 표현방식을 결정하는 반면에 지역지구제는 법적 표현방법을 사용하며, 개인 재산권과 관계되므로 정확하고 구체적인 표현방법을 사용한다. 토지이용계획은 지역지구 지정의 기본이 될 뿐 개인의 토지이용을 구속할 수 없으나 지역지구제는 지정후 개인의 토지이용을 제한한다.

이와 같이 우리나라의 토지이용규제는 용도지역지구제에 의하여 운용되었고 따라서 우리나라 도시계획법상 지역지구제의 변천과정을 살펴보면 다음의 <表 4-21>과 같다.

Ⅲ. 國土計劃과 大邱市の 位相變化

1. 제1차 국토건설종합계획(1972~1981)과 대구시

1) 제1차 국토계획의 정책방향

1962년부터 근대화의 기치를 내걸고 제1차 경제개발계획이 시작되었고, 경제개발과 공업화를 추진함에 있어 그 기초가 되는 국토개발의 청사진의 필요에 의해 1963년 국토건설종합계획법을 제정 시행하게 되었다. 그 이전에 공업 및 자원개발을 위해 6개의 특정지역을 지정하여 개발이 추진되었고, 경부고속도로와 울산, 포항 등 대규모 공업입지개발이 이루어졌다.

제1차 국토계획의 기본목표는 국토이용관리의 효율화, 개발기반의 확충, 국토포장, 자원개발과 자연의 보호 보전, 국민생활환경의 개선 등의 네가지이며, 그 정책적 수단은 먼저 거점개발방식의 채택이다. 교통·통신·Energy 공급망의 확충, 경제성이 높은 대규모 사업의 집중시행으로 일정지역에 경제발전의 핵을 만들고 이 핵을 중심으로 한 전국적인 확산 파급으로 궁극적인 국토의 균형발전을 꾀하고자 함이다. 두번째 도시정책으로는 지방공업단지의 개발에 의한 중소도시의 육성, 대규모 공업기지의 건설에 따른 신공업도시를 개발함으로써 대도시의 성장을 억제하는 정책방향이다.

〈表 4-20〉 도시계획법상의 지역의 변천

관계 법령	조선시기계획령 (1934. 6. 20)	도시계획법개정 (1982. 1. 20)	도시계획법지행령 제 정 (1982. 4. 3)	도시계획법개정 (1983. 4. 11)	도시계획법개정 (1971. 7. 22)	도시계획법개정 (1976. 1. 28)	도시계획법개정 (1988. 2. 16)	도시계획법개정 (1992. 7. 1)
목		도시의 창설 또는 개 항에 관한 사항을 규 정함으로써 도시의 건강한 발전을 도모 하고 공공복리 증진 에 기여	도시계획법의 시행에 관하여 필요한 사항의 규정	기성도시의 용도지역 제 실시예 따라 주거, 상업공업, 녹지지역에 속하지 않는 것을 혼합 지역으로 지정하여 하는 것임	급격한 도시팽창에 따른 도시내부의 체 계발, 신개발예정지의 계획적 건설촉진을 위한 제도보완	—	용도지역지구제의 합 리적 조정 및 주민의 건강, 정취, 계도의 확대 등 도시계획정책제 도의 개선	—
용도지역	주거지역	주거지역	주거전용지구 준주거지역	주거지역	주거전용지역 주거지역 준주거지역	주거전용지역 주거지역 준주거지역	주거전용지역 일반주거지역 준주거지역	주거전용지역 일반주거지역 (1-3종 일반 주거지역) 준주거지역
	상업지역	상업지역	상업지역	상업지역	상업지역	상업지역	중상업지역 일반상업지역 근린상업지역	중상업지역 일반상업지역 근린상업지역 유통상업지역
	공업지역	공업지역	공업전용지역 준공업지역	공업지역	전용공업지역 공업지역 준공업지역	전용공업지역 공업지역 준공업지역	전용공업지역 일반공업지역 준공업지역	전용공업지역 일반공업지역 준공업지역
	녹지지역	녹지지역	녹지지역	녹지지역	생산녹지지역 자연녹지지역	생산녹지지역 자연녹지지역	자연녹지지역 생산녹지지역 보전녹지지역	자연녹지지역 생산녹지지역 보전녹지지역
	기타	혼합지역	—	혼합지역	—	—	—	—
비고	— 조선시기계획법령제 정 당시에는 없었으나 개 정에 의해 후에 추가됨	—	— 건설부장관은 법제 조 제항의 규정에 의 하여 특히 필요하다고 인정할 때에는 구분지 정할 수 있도록함	전면개정	전면개정	—	—	— 서울특별시, 과 시 도는 인구 50만 이 상의 도시계획구역에 서는 일반주거지역을 1종에서 3종까지 세 분하여 지정 — 유통상업지역 신

〈表 4-21〉 도시계획법상의 지구·지역의 변천

관계법령 (1894.6.20)	조신사가지 계획령 (1962.120)	도시계획법 제정령 (1962.120)	도시계획법 제정령 (1965.4.20)	도시계획법 제정령 (1971.1.19)	도시계획법 제정령 (1971.7.22)	도시계획법 제정령 (1972.12.30)	도시계획법 제정령 (1973.3.21)	도시계획법 제정령 (1976.1.28)	도시계획법 제정령 (1977.10.20)	도시계획법 제정령 (1981.3.31)	도시계획법 제정령 (1982.1.6)	도시계획법 제정령 (1982.1.6)	도시계획법 제정령 (1982.1.6)	도시계획법 제정령 (1991.12.14)	도시계획법 제정령 (1992.7.1)
목	-	귀멸의 폐지에 따른 대체임업	-	급격한 도시의 팽창에 따른 도시내부의 재 개발, 산개발 예정지의 계획적 건설촉진을 위한 제도보완	-	도시의 기능을 증진 시키고 미관을 위한 특정지구정비지구의 신설	-	-	-	도시계획의 빈번 한 변경과 사업의 장기 미결행의 부 작을 해소할 위한 도시 기본계획수 립과 집행계획수 립	-	-	광역적인 정비계획 가 필요한 시설의 효율적 관리를 위 한 광역계획제도의 도입과 도시의 기 능, 미관, 환경을 호 출력으로 유지, 관 리하기 위한 상세 계획제도의 도입 및 기타 운영상의 미비점 보완	-	-
지역	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
용도지구	통지지구 미관지구 방화지구 통지지구	통지지구 미관지구 방화지구 교육지구(신) 위생지구(신) 공가지구(신)	고도지구(신) 입항지구(신) 업무지구(신) 재개발지구 (신)	통지지구 미관지구 방화지구 교육 및 연구지구 공가지구 고도지구 업무지구 보존지구 주차장정비지구 공항지구 특정지구정비지구 (신)	공가지구의 세분 (제1종~제3종) 공항지구(신) 공항지구	미관지구 방화지구 교육 및 연구지구 공가지구 고도지구 업무지구 보존지구 주차장정비지구 공항지구 특정지구정비지구 (신)	미관지구의 세분 (제1종~5종) 공가지구의 세분 (제1종~3종) 주차장정비지 구 자연환경보존 지구(신)	미관지구의 세분 (제1종~5종) 공가지구의 세분 (제1종~3종) 자연환경보존 지구(신)	미관지구의 세분 (제1종~5종) 공가지구의 세분 (제1종~3종) 자연환경보존 지구(신)	미관지구의 세분 (제1종~5종) 공가지구의 세분 (제1종~3종) 자연환경보존 지구(신)	미관지구의 세분 (제1종~5종) 공가지구의 세분 (제1종~3종) 자연환경보존 지구(신)	미관지구의 세분 (제1종~5종) 공가지구의 세분 (제1종~3종) 자연환경보존 지구(신)	미관지구의 세분 (제1종~5종) 공가지구의 세분 (제1종~3종) 자연환경보존 지구(신)	미관지구의 세분 (제1종~5종) 공가지구의 세분 (제1종~3종) 자연환경보존 지구(신)	미관지구의 세분 (제1종~5종) 공가지구의 세분 (제1종~3종) 자연환경보존 지구(신)
구역	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

그러나 제1차 국토계획은 실질적인 효율성의 추구하고 대도시의 집중개발, 실현의지의 미약, 관계부서간의 협조체계 미약 등으로 인해 오히려 수도 서울의 과밀과 지방도시개발의 부진, 생활환경시설의 노후, 국토환경의 훼손과 오염, 부동산 투기와 지가의 급상승, 에너지 및 토지자원의 부족, 국토계획의 조정 통제기능 미약, 권역조정의 필요성 대두 등의 정책적 과제만을 남겨 놓았다.

2) 제1차 국토계획과 대구시

권역개발계획은 국토개발계획의 골격이며 각지역의 특성과 자립성을 고려하여 보다 구체성을 가지는 세부계획이며, 권역의 구분은 자원적 측면에서 유역을 중심으로 한 4대권, 도행정구역을 중심으로 한 8개중권, 8~10개의 군단위가 모여 경제권형성이 가능한 배후지와 중심도시를 고려한 17개소권으로 구분하고 있으며, 실지 국토계획상에서는 8중권을 개발단위로 하고 있다. 대구중권(경상북도 전역)에 대한 주요개발계획을 살펴보면 다음과 같다.

- 낙동강 중류평야, 안동분지의 식량기지화
- 대구, 구미, 포항공업지대 조성
- 영동선전철, 대구~마산간 고속도로, 대구~광주간 국도확장포장, 포항신항 대규모개발
- 안동댐, 임하댐, 영천댐, 대천댐 건설
- 경주국립공원개발

2. 제2차 국토건설종합계획(1982~1991)과 대구시

1) 제2차 국토계획의 정책방향

1980년대에 60년대와 70년대의 경제개발과정에서 파생된 지역간 격차와 제1차 국토개발계획에서 나타난 문제들을 완화하고 지양하면서 동시에 경제의 지속적 성장을 도모하고 국토의 균형적 발전을 이룩하기 위해서 인구의 지방정착의 유도, 개발가능성의 전국적 확대, 국민복지수준의 제고, 국토자연환경 보전을 기본목표로 하여 1982년부터 추진되었다.

주요 개발전략으로는 국토공간구조의 다핵적 재편성, 국민생활의 점진적 균질화 추진, 국토공간의 유기적 통합, 국토자원 및 환경의 체계적 관리, 국토개발정책의 단계적 전개 등이 있으며, 이의 원활한 수행을 위한 다음의 개발전략을 수립 시행하였다.

- 생활권 조성정책 — 전국을 28개의 생활권으로 구분하여 각 생활권의 중심도시와 주변지역을 상호연계하여 발전되도록 시도하였다.

• 성장거점도시 육성정책 — 다핵구조의 형성방안으로 채택하여 15개의 성장거점도시가 집중육성의 대상으로 1차 성장거점도시와 2차 성장거점도시로 구분하여 선정되었으며, 1차 성장거점도시는 인구규모가 100만명 이상이거나 곧 갖추게 될 도시(대구, 대전, 광주)로 중추관리 기능강화로 서울, 부산과 경쟁 가능토록 하였으며, 2차 성장거점도시는 나머지 중 소도시로 주변지역에 일자리와 고급서비스를 제공하도록 하였다.

• 공업입지정책 — 대규모 공단개발은 지양하고 지역별 성장잠재력에 입각한 중소공단을 지방에 분산 배치, 부존자원 등 입지적 특성을 바탕으로 공업지대 형성, 입지선정시 환경영향평가를 통한 환경오염의 미연방지와 사후관리 강화, 대도시내 부적격 공업의 이전유도, 원유, 철광석 등 주요 원자재 비축기지 건설.

• 주택정책 — 저렴한 주택의 대량공급, 주택금융제도 개선, 공동주택 및 태양열주택의 공급확대, 주택가격의 안정과 주거비 부담의 경감도모.

• 개발정책 — 국토의 다핵구조 형성과 지역생활권 조성, 서울, 부산의 성장억제 및 관리, 지역기능 강화를 위한 사회간접자본 확충, 후진지역의 개발촉진.

제2차 국토계획의 두드러진 특징은 양대 도시의 성장억제 및 성장거점도시의 육성 및 그 육성에 의한 국토의 균형발전 추구로 볼 수 있으나 구체적인 집행수단의 결여로 여전히 국토의 불균형이 지속되었다.

2) 지역생활권의 확정

과거 제1차 국토계획에서 구상하였던 권역개발이 경제발전을 위한 자원배분적 측면만 강조되어 국민생활의 질적 향상을 위한 사회발전적 측면이 경시되었으며, 권역구분 자체가 도행정구역과 일치하지 않는 지역도 발생하여 계획의 수립과 집행에 있어서 비효율성을 초래하였다.

이에 제2차 국토계획에서는 기능적 연계성, 공간적 동질성, 생활권개발구상의 목적에 부합되는 규모의 경제성 등을 감안하고, 종합병원과 전문대학을 유지하는데 필요한 최소필요인구를 고려해서 25~30만명을 기준으로 하는 지역생활권을 확정 구상하고 있다. 지역생활권의 유형은 다음과 같다.

〈表 4-22〉 지역생활권의 유형

구 분	성 격	생 활 권	중심도시인구 규모(천명)		생활권인구 규모(천명)		인구밀도 (인/km ²)	
			최대	최소	최대	최소	최고	최저
대 도시 생 활 권	고도의 중추관리기능을 적절히 배치함으로서 거의 모든 활동이 권역내에서 이루어지고 궁극적으로는 지역간 균형개발과 인구의 지방정착을 유도	서울,부산,대구, 광주,대전	서 울 8,518	대 전 663	서 울 13,452	광 주 1,656	서 울 1,164	광 주 390
지방도시 생 활 권	생산과 경제기반을 효율적 으로 배치하며 동시에 보다 높은 차원의 생활 복지「서비스」를 공급	강릉,원주,춘천, 청주,충주,제천, 천안,전주,정주, 남원,목포,순천, 포항,안동,광주, 진주,제주	전 주 373	남 원 58	전 주 1,531	제 천 239	전 주 339	춘 천 70
농촌도시 생 활 권	교육, 의료 등 일상생활의 기본적인 생활「서비스」 공급	영원,서산,홍성, 강진,점촌,거창	점 촌 52	강 진 22	서 산 407	영 월 314	서 산 252	영 월 84

〈表 4-23〉 도시의 계층구분과 개발방향

도 시 계 층	기 능	대 도 시
대도시 (서울,부산,대구,광주,대전)	중추관리기능 (대도시 생활권의 중지)	<ul style="list-style-type: none"> 서울,부산을 대도시권정비에 의거하여 성장역제 또는 관리 대구,광주,대전은 제1차성장거점도시로 개발 육성
지방중심도시 (춘천,원주 등 17개도시)	상공업, 유통 및 행정 「서비스」(지방도시생활권 의 중심지)	<ul style="list-style-type: none"> 중심성과 성장잠재력이 큰 일부도시를 제2차 성장거점도시로 개발 육성 기타 도시는 생활권의 중심도시로서 「서비스」기능 강화
농촌중심도시 (서산,홍천 등 6개읍)	일상「서비스」기능 (농촌 도시생활권의 중심지)	<ul style="list-style-type: none"> 접근도 향상과 「서비스」기능 강화
부심도시 (부천,의정부 등 28개시)	생활권 부심기능	<ul style="list-style-type: none"> 연관개발에 의한 중심도시의 기능분담

3. 제2차 국토종합개발계획 수정안(1987~1991)

1) 배 경

제2차 국토계획에도 불구하고 수도권의 인구집중으로 보다 적극적인 집중억제대책의 모색이 필요하였으며, 10년 장기 국토종합개발계획과 5년 간격의 경제사회개발계획을 연동시켜 일관성과 효율성을 제고하고, 제2차 국토계획의 수립 당시에 예상치 못한 국내외 여건의 변화(국제수지흑자, 지자세 실시, 올림픽개최 예정, 중앙고속도로 신설계획)에 기인하여 불가피하게 제2차 국토계획 수정안이 수립·시행되었다.

제2차 수정 국토계획의 기본목표는 원계획과 동일하나 이에 따른 개발전략 및 정책을 살펴보면, 먼저 개발정책으로서 국토의 균형개발을 위한 다핵구조 형성, 광역통합개발방식의 도입, 공공투자의 지역간 적정배분, 후진지역의 개발촉진, 지방자치단체 및 주민참여 확대 등을 설정한다. 두번째로 공업입지정책으로서 수도권내 신규공장부지 개발을 최대한 억제하고 대규모 공단개발은 지양 그리고 지역별 성장잠재력에 입각한 중소공단을 지방에 분산배치 시켜서 지방공업의 활성화와 대도시로부터의 이전촉진을 위해 지방공업유치 지원책을 강화하고 입지선정시 환경영향평가를 통한 환경오염의 미연방지와 사후관리 강화 등이다.

주택정책으로는 주택공급 확대로 주택난 및 과밀주거 해소, 민간주택사업 육성, 주택규모의 소형화 유도, 임대 및 조합주택건설 촉진, 소득계층별로 구분하여 주택공급체계의 확립, 효율적인 주택관리사제도 확립 등이다. 도시개발정책으로는 수도권 정비로 인구 산업 및 중추관리기능의 지방분산 유도, 부산, 대구, 광주, 대전 등을 대도시권으로 관리, 지방중소도시를 위계화된 생활권의 중심도시로 육성, 지방 소도읍을 도농통합의 거점으로 개발하는 것을 내용으로 한다.

제2차 국토계획 수정안은 도시권의 성장억제 및 지역경제권 육성에 의하여 국토균형발전을 추구하는 것이었지만 올림픽 개최 등으로 인하여 수도권 성장은 여전히 지속되었다.

2) 정주체계의 재정립

국토균형개발을 위해서는 지금까지 서울중심으로 이루어진 정주체계를 재정립하는 것이 관건이 된다. 이는 무엇보다도 수도권외 지역의 모든 지방도시를 그 계층에 따라 경제권과 생활권의 중심도시로 각각 육성시켜야 된다는 의미이기도 하다. 정주체계 재편성의 목표가 궁극적으로 지방간의 소득 및 공공서비스 수준의 격차를 완화시키는데 있다면, 취업기회의 분산과 국민기초수요의 확충에 기여할 수 있는 지방도시의 역할증대가 요망되기 때문이다. 그 전략으로서 크게 수도권의 정비, 지역경제권의 형성, 대도시권의 광역적 관리, 지방중소

도시의 획기적 육성으로 나누어 볼 수 있다. 이중 지역경제권의 형성중 권역별 개발에서 동남권의 개발방향을 살펴보면 다음과 같다.

수도권에 대등한 동남부 경제권을 형성하도록 부산, 대구 중심으로 동남권의 광역개발을 추진하고, 무역, 업무, 금융, 정보, 교육기능을 보완한다. 지역경제가 자족적으로 활성화되도록 기존 동남해안공업지대를 종합적으로 정비하고, 이에 대한 관리 및 지원 기능을 권역내 대도시에 수행토록 유도한다.

4. 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)

1) 제3차 국토종합개발계획의 정책방향

지난 제1, 2차 국토계획과 2차국토계획 수정안의 집행기간 동안의 고도 경제성장 과정에서 경부축에 투자가 집중되므로 수도권 집중과 지역간 불균형이 유발되어 경제적 사회적 부담이 가중되었으며, 국토개발투자가 수요증가에 못미쳐 기반시설 부족현상이 초래되었고, 앞으로 산업과 생활기반시설의 수요는 지속적으로 증가할 전망이다.

또한 지가급등과 공해확산이 초래되었으며, 향후에도 지가상승의 가능성이 상존하고 오염원이 지속 증가할 전망이다. 그리고 국제교류가 확대되고 통일여건이 성숙되는 한편 산업의 국제경쟁이 활발해지고 국제적인 환경규제가 강화될 전망이다. 이에 다음과 같은 기본목표와 정책방향을 포함한 제3차 국토계획이 수립되었다.

■ 기본목표

- 국토공간의 균형성을 추구하기 위하여 지방분산형 국토골격을 형성한다.
- 국토이용의 효율적 증진을 위한 생산적, 자원절약적인 국토이용체계의 구축.
- 국민생활의 쾌적성 재고를 위해 복지수준의 향상과 국토환경의 보전.
- 국토공간의 종합성 도모를 위해 통일에 대비한 기반의 조성을 목표로 한다.

■ 개발전략 및 정책

- 지방의 육성과 수도권 집중의 억제
- 공업용지 및 여가공간의 조성
- 통합적 고속 교류망의 구축
- 국민소득의 향상과 국토자원관리
- 통일에 대비한 남북교류지역의 개발 및 관리

2) 광역별 개발과 대구시:국토 균형개발 전략과 대구시의 기능

〈表 4-24〉 동남권의 주요지표

항 목	단 위	1985년	1991년	2001년
인 구		2,031	2,450	3,000
도시계획구역	천인	735.98	790.05	790.05
주 거 지 역	㎢	71.0	96.2	96.2
상 업 지 역	㎢	8.4	17.9	17.9
공 업 지 역	㎢	17.7	22.3	22.3
녹 지 지 역	㎢	638.85	653.65	653.65
주택보급율	%	56.9	65.0	77.0
상수도보급율	%	93.0	98.0	98.0
도 로 율	%	13.4	18.0	22.0

〈表 4-25〉 생활권별 개발방향

권별	특 성	개 발 방 향
대구 대 도 시 생 활 권	<ul style="list-style-type: none"> • 권역 : 대구, 구미, 김천, 영천(5市) 달성, 군위, 경산, 청도, 고령, 성주, 금릉, 칠곡, 선산, 영천군(10郡) • 1차산업 16%, 2차산업 31% 3차산업 53%로서 3차산업의 비중이 높음 • 경부선 서편의 왜관, 구미, 김천, 동편은 경산, 영천 등 도시공간구조를 형성 • 북편은 산악지역으로 1차산업중심의 농촌사회형성 	<ul style="list-style-type: none"> • 동남권의 핵심지역으로서 사회, 경제, 문화, 교육기능이 분포 • 중추관리서비스기능을 확충하고 대구로의 접근성을 향상하여 대도시의 질높은 서비스수요를 확충 • 구미의 전자, 섬유산업과 포항의 제철,중공업 을 연계개발 • 구미-왜관-대구-경산-영천-포항을 연결하는 동서축의 공간적인 경제개발에 맞게 전철, 도로망의 정비와 주택, 상하수도 등 편익시설 확충 • 인구 및 산업의 광역적 분산재배치가 대두될 것에 대비한 대도시 과밀문제에 사전대처와 경산, 왜관, 논공, 현풍 등 위성도시를 개발 • 대구와 주변위성도시를 연결하는 광역적 교통 체계망을 구축

〈表 4-26〉

국토종합건설계획의 연혁

구 분	제 1 차 국 토 계 획	제 2 차 국 토 계 획	제 2 차 국 토 계 획(수정)	제 3 차 국 토 계 획
계획수립시점 1인당 GNP	319불(1972년)	1,824불(1982년)	3,110불(1987년)	5,569불(1990년)
배 경	·국력의 신장 ·공업화 추진	·인구의 지방정착 ·수도권의 과밀완화	·제6차 경제사회발전 5개년 계획과 연계 ·도시의 광역화 현상에 대응	·인구의 지방정착 ·통일여건의 성숙 ·국민생활수준 향상과 자원관리
기 본 목 표	·국토이용관리의 효율화 ·사회간접자본의 확충 ·국토자원개발과 자연보존 ·국토생활환경의 개선	·인구의 지방정착유도 ·개발가능성의 전국적 확대 ·국민복지수준의 제고 ·국토자연환경의 보전	·좌동	·지방분산형 국토골격형성 ·생산적, 자원절약적인 국토의 이용 ·복지수준 향상과 환경의 보전 ·통일에 대비한 기반의 조성
개 발 정 책 및 전 략	·대규모 공업기반의 구축 ·교통,통신,수자원 및 에너지 공급망 정비 ·후진지역개발을 위한 지역기능의 강화	·국토의 다핵구조형성과 지역생활망 조성 ·양극도시의 성장억제 및 관리 ·지역기능강화를 위한 교통, 통신 등 사회간접자본의 확충 ·후진지역의 개발촉진	·국토균형발전을 위한 다핵구조의 형성 ·광역결합개발방식의 도입 ·공공투자의 지역간 적정배분 ·후진지역의 개발촉진 ·지방자치단체 및 주민참여 확대	·지방의 육성과 수도권집중억제 ·통합적 고속교통망의 조성 ·공업용지 및 여가공간조성 ·국민생활수준의 향상과 국토자원의 관리 ·통일에 대비한 남북교류지역의 개발과 관리
특 징 및 문 제 점	·거점개발방식의 채택 ·경부축중심의 양극화초래	·양대도시의 성장억제 및 성장 ·거점도시의 육성에 의한 국토 균형개발 추구 ·구체적 수행수단의 결여로 국토의 불균형지속	·도시권의 성장억제 및 지역경제권 육성에 의한 국토평균발전 추구 ·올림픽개최 등으로 인한 도시권 성장의 지속	·통일에 대비한 기반조성과 고속 전철망의 구축

第 2 節 大邱市 都市計劃樹立內容의 變化

I. 日帝時代 都市計劃：都市空間 基調의 形成

1. 都市計劃의 最初 立案

1) 보고서의 구성

일본 국내법으로 1910년 도시계획법이 제정되고, 도시의 시가지정비가 기존의 시구개정사업(市區改正事業)으로는 한계가 있어 종합적인 계획에 의한 접근의 필요성이 일본에서 우리나라로 파급되어 왔다. 一例로 1920년 서울에서는 위원회가 결성되어 서울의 도시계획수립을 요구하기도 하였다.

서울에 앞서 1922년 원산과 대구에서 비슷한 시기에 종합적인 시가지 정비시책인 근대적인

의미의 도시전역 도시계획안이 최초로 수립되었다. 총독부 토목부원인 上田政義와 奥井豪太郎 양인에 위촉하여 개요계획을 수립한 바 이것이 「대구도시계획개요」이다. 이것은 서술의 형식이 매우 독특하다. 여타의 대부분 도시계획서가 총설, 지형지세, 계획구역의 결정, 장래 인구추정, 교통 등의 순서로 진행되는 것에 비해 이것은 서문은 있으나 목차는 없고 단지 20개의 도면과 그 도면설명으로 이루어져 있다. 도면이 계획의 주요 구성요소이며, 다음과 같은 20개의 도면으로 되어 있다.

- 제 1도 대구 도시계획평면도
- 제 2도 대구 현재 인구증가상황도
- 제 3도 대구 장래 인구증가예상도
- 제 4도 대구부 현재 인구밀도도
- 제 5도 대구 현재 시간대도
- 제 6도 대구 장래 시간예상도
- 제 7도 대구 도시계획구역도
- 제 8도 철도여객 승강자 인원조사도
- 제 9도 대구 현재 철도발착화물 수량 조사도
- 제10도 대구 장래 철도화물 예상도
- 제11도 대구 장래 철도여객 승강자 인원 예상도
- 제12도 대구 전차계획 일람도
- 제13도 가로횡단면의 구조표준도(其 1)
- 제14도 同上(其 2)
- 제15도 同上(其 3)
- 제16도 대구공원계획 일람도
- 제17도 신천범람 상황도
- 제18도 대구 연속강우곡선도, 대구 최대강우곡선도
- 제19도 신천개수계획 평면도
- 제20도 신천개수계획 상세도

2) 계획의 골격

26면의 작은 책자로 편성된 도시계획의 설명형식은 다음과 같다.

- ① 계획의 목적은 목표년도를 25년 후인 1946년에 두고 부 행정구역 내외에 걸친 교통 위

생 보호 경제 등에 관하여 시가지의 중요한 시설계획이다. 이와 같은 목적에 입각하여 계획의 내용을 구역의 결정, 지역의 결정, 철도 도로 위생 보호, 공공 시설물, 사회적 시설물, 경제 및 재원의 10개 항으로 하고 있다.

② 계획구역의 결정에 있어서는 목표년도인 1946년의 장래인구를 15만으로 추정하고 그때의 거주면적을 당시 府域 면적의 배가 넘는 568만여 평으로 추정하고(예비지역 제외) 이를 계획구역으로 하였다. 기준년도와 목표년도의 인구밀도를 비교하면 아래와 같다.

기준년도 (1921년)	□ 면적	2,698,116평	밀도 1,000평당 16.9인
	□ 인구	45,475인	
목표년도 (1946년)	□ 면적	5,683,300평	밀도 1,000평당 26.4인
	□ 인구	약 150,000인	

③ 지역의 종류를 주거 상업 공업 혼합의 4개로 하여 각각 청·적·황·자색으로 표시한 것 외에 계획구역 밖에 예비지역이라는 것을 별도로 설정하였다. 이 예비지역의 설정에 관한 설명이 없으나 아마 예측치 못할 정도의 급격한 시가지의 발전에 미리 대비해 둔다는 뜻이 아니었을까 생각되고 있다. 각 지역별 면적은 다음과 같다.

주거지역	2,700,400 평	상업지역	1,249,200 평
공업지역	1,579,400 평	혼합지역	154,300 평
예비지역	2,024,200 평		
합 계 7,707,500 평			

④ 철도는 원거리 교통수단이며 현재 경부선 정거장의 위치가 대구의 미래 발전에는 부적당한 위치이므로 현 위치보다 약 5정(약 545m)정도 후퇴시키기로 하였다.

한편 시내 중심부에 연장 8마일 복선의 시내전차를 설치하고 왕복 24대의 차량으로 운전속도 평균 8마일, 5분간 즉, 매 10정 간격으로 운전하며 차고는 원대동에 둔다. 시가지의 동쪽 약 10리의 거리에 위치한 금호강 동부 연안에 교외공원을 축조하고 여객의 수송 목적으로 궤도연장 2.9마일 단선의 교외전차를 설치하여 운전속도를 시속 12마일로 한다.

⑤ 16간 및 14간 도로는 중앙에 3간 폭의 전차궤도를 두고 그 양측을 차도로 하며 그 침단부 4척씩을 자동차도로 겸 境界下水로 공용키로 하고 그 외단에 18척 내지 15척씩의 보도를 설치하고 보도의 각 내측 3척씩을 가로수 부지로 하여 3간마다에 가로수를 식재하고 또 6간마다에 지그재그로 가로등을 설치키로 한다. 12간 내지 8간 도로에는 전차 부지를 설치하지 않으며, 그 밖의 구조로는 앞의 경우에 준한 4간 내지 1간 반 도로는 보차도의 구별 및 가로수 부지를 두지 않는다. 목표 연도인 1946년의 도로면적은 1,541,500坪으로 예비지역을 포

합한 전 시가지 면적(7,707,500㎡)의 20%로 한다. 장래 도로면적은 아래<表 4-27>과 같다.

<表 4-27> 대구 장래도로 면적표

노 폭	연 장(간)	면 적 (㎡)	적 요
16간	955	15,280	전 차 운 전
14	5,760	80,640	
12	610	7,320	
10	5,475	54,750	
8	10,140	81,120	
6.5	7,730	50,245	공 원 도 로 진철좌안 제방공원도로
6	3,215	19,290	
6	14,490	86,940	
4	27,425	109,700	
현재도로	54,850	133,870	
합 계	130,650	639,155	
기타 미기입도로		902,345	
총 계		1,541,500	
전면적과의 비율		20%	전면적 7,707,500평

⑥ 계획구역내에 6개소의 근린공원, 4개소의 유보장을 설치하여 그 면적합계는 375,000坪으로 하며 계획구역 면적 5,683,300坪에 대하여 6.5%의 공원율이 되게 하고 15만 인구 1인당 2.5坪씩으로 하는 외에 교외인 동부에 교외공원을 설치한다.

⑦ 이상 도시계획사업을 시행하는 재원은 향후 25개년간의 府 세입의 자연증수 660만원에다가 국고보조, 국유지의 無償下付, 府有財産 매각, 부채와 기타 府營에 의한 특종사업으로 부터의 수익 등으로 충당한다.

대구부 당국은 도시계획안이 제출되자 도시계획위원회라는 것을 府의 행정기관으로 발족시켰다. 그 위원회는 府협의원, 일인유지 및 언론사대표 등으로 추측되며 위원회에서 「대구부 도시계획조사규정」을 결정하기도 하였다.

3) 도시계획의 결정과정

최초로 창안된 도시계획의 내용에 대해 이해 당사자간에 충돌이 많았다. 도시계획위원회라는 기관을 통해 도시계획을 검토하여 원안대로 확정된 후 가장 먼저 의의를 제기한 것은 1923년 12월 9일 대구구락부였다. 이들은 회합을 갖고, ①도시계획의 실행에 있어 개선을 급히 요하는 조선인 시가지의 실지조사를 구락부에서 행할 것과 ②도시계획에 관하여 시민대회를 개최할 것을 결의하였다. 당시 계획안에 대한 주요 논의 관점은 손정목교수가 지적한

바와 같이 다음과 같다.

첫째, 경부선 대구역사를 500m 이상 후퇴 이전하게 되면 대구역전 일대를 점거하고 있던 日人 시가지가 쇠퇴할 것이 분명하니 절대 반대한다는 日人들의 입장.

둘째, 계획안에 의하면 日人 시가지인 현 중심부는 거의 손을 대지 않고 다만 4개의 간선 도로만 내도록 되어 있는데 이에 대한 日人들의 반발.

셋째, 계획안이 변두리인 남산, 덕산, 봉산, 신정, 달성 등의 各洞, 즉 조선인 시가지에 도로를 내는 등의 내용이라 일단은 환영 찬성하나, 첫단계의 5개년 實施計劃案에서 이들 변두리는 등한시되고 역시 중심부 日人 시가지인 4대 간선도로의 확장에만 치중하고 있으니 이에 대한 반대.

넷째, 집터의 많은 부분이 도로용지로 편입되게 될 조선인들의 반대.

계획안을 둘러싸고 이해관계가 첨예하게 엮힌 찬반론이 韓·日間 뿐 아니라 일본인 상호간에도 크게 대립되었던 바 경북지사와 경찰시장이 중재에 나서 1924년 3월 9일 지사관내의 조선인 관계자를 제외한 일본인 이해관계인만을 초청하여 첫째, 조만간에 大邱驛舍를 이전하지 않는 새 계획안을 수립할 것을 전제로(사실상 역사이동안은 폐기) 이해 당사자들이 어느 정도씩 양보하는 가로계획선과 이중 일부를 24년부터 집행하는 市街地整理費로 집행할 것을 합의하고 둘째, 변두리 조선인 시가지에도 몇개의 도로를 1단계 5개년 사업 중에 개설하여 우선은 강한 반발을 무마하는 안으로 타협하였다.

타협한 안이 3월 16일에 있었던 부 협의회에 상정되자 특히 비밀회합에 한인이 전혀 제외된 이유 등에 관하여 한인의원들간에 강한 반대 의견이 있어 갑론을박으로 맹렬한 질문전이 전개되었으나 日人의원의 수가 많았던 이유와 그래도 이 타협안에는 어느 정도 한인 시가지의 배려도 있었으므로 결국은 비밀회합 합의대로 통과되었다.

그런데 돌연 3월 30일에 부 협의회를 다시 개최하여 16일에 통과한 案 중에서 1단계 5개년 사업으로 실시하려 했던 조선인 시가지의 도로 및 하수도 개설안을 폐기하고 다시 日人 시가지 우선 시행으로 크게 변경 통과시켜 버린 것이다. 이상 대구도시계획안을 둘러싼 시비의 과정을 통하여 다음과 같은 것을 알 수 있었다.

도시계획이 시가지의 진정한 발전을 위한 수단이 아니고 전적으로 이권쟁탈의 수단, 그것도 권력과 부를 지녔을 뿐 아니라 행정당국과 밀착했던 계층, 특히 日人들의 이권신장을 위한 수단이었다는 점이다.

도시계획 자체가 이해관계가 상반된 갈등적 요소가 가세되는 것은 예나 지금이나 마찬가지이다. 그 당시 문제해결의 절차로서는 도시계획위원회를 상설기구로 구성하여 도시계획의

타당성을 검토하게 하였고 비록 일본인에 한정하지만 이해당사자들을 설득하여 日인들이 우세한 부협의회를 통과하는 절차상의 주민참여 과정이 있었다. 日인들이 지배층이고 지배층 중심의 도시계획의 내용으로 왜곡되어 왔다. 그 당시 언론은 심층취재하며 피지배계급인 한인들의 권리옹호를 위해 많은 노력을 경주한 흔적이 보인다.

오늘날 도시계획의 수립과 결정과정에서 시민참여에 의한 절차적인 요소와 힘없는 서민들의 대변인 역할에 대한 사회적 장치가 정당한 것인지 재음미할 사료로서 가치가 있다.

2. 1937年 大邱市 都市計劃

우리나라에 있어서 도시계획이 법적 뒷받침을 받아 본 궤도에 오르게 된 것은 日政말기부터였다. 1934년 6월에 「조선시가지계획령」이 「조선총독부」에 의하여 제정되고 7월에는 그 「시행규칙」이 공포되었으며 서울시(당시 경성부)는 1936년에, 부산과 대구는 1937년에 각각 「시가지 계획」이 고시되어 본격적인 도시계획사업에 들어갔다.

이와 같이 하여 1937년 3월 23일에 「조선총독부」고시 제186호로 고시된 대구시(당시 대구부)의 시가지계획(가로 및 광장계획)은 1965년 2월 3일에 대한민국 「건설부고시 제1387호」로 대구시의 도시계획을 변경할 때까지 유효하였으며 도시계획의 변경에 있어서의 가로계획도 1937년의 「시가지계획」을 바탕으로 한 것이기 때문에 현재까지의 시가지 개발에서 주요한 토대가 되어 왔다.

1) 계획의 내용과 집행

1937년에 발간된 보고서는 대구의 시가지계획구역, 가로망, 토지구획정리지구의 결정에 대한 이유이다. 이는 먼저 계획구역을 고시하고 이어 가로계획 및 토지구획정리지구를 고시한 후 용도지역제와 공원계획 등의 도시시설을 순차적으로 계획하려는 의도였다. 조선시가지계획령에는 주거, 상업, 공업 등의 3개 지역과 풍치, 미관, 방화, 풍기의 4개 지구를 규정하였고 도로, 광장, 하천, 향만, 공원, 기타의 시설이 규정되어 있었다. 그러나 지역제가 고시된 경우는 경성부의 단일 例(총독부고시 제756호)이고 대구뿐 아니라 대부분의 도시계획이 수립된 도시에서 주거지역, 공업지역의 지정사례가 없었다. 지구의 지정도 특정 경우(경성, 부산 등 6개 도시에서 풍치지구)에 한정되어 있고, 지정되지 않았다. 도시계획시설에 대해선 도로, 광장은 예외없이 지정되었지만 그 밖의 시설은 지정이 없었다.

가로망의 고시와 토지구획정리사업지구 이외의 도시계획이 실행되지 않았던 것은 그 당시 절실한 필요성도 낮았지만 한편 그 많은 도시들을 동시에 10년도 안되는 단시일내 작업하기

에는 인력부족도 중요한 이유이다. 오히려 조선총독부의 시정이 조선의 大陸兵站基地化가 강조되면서 도시의 계획에 대한 관심이 낮아졌다.

이는 1938년 9월의 市街地計劃令 규칙 개정에 의한 「일단의 공업용지조성」은 군수공업의 발전을 기하는 정책의 일환이었다. 「일단의 주택지경영」도 대규모 공업단지의 근로자 주택지 마련을 위한 조치였다. 「일단의 공업용지조성」의 규정은 일본이나 기타 일본식민지 국가에서는 규정되지 않았던 것이 유독 조선에서만 규정되어 있었다. 즉 이 시기에 都市計劃이 일본의 군수산업을 지원하는 보조적인 자리매김으로 전략한 것이다. 대구도 이러한 사업의 일환으로 1940년 10월 11일 일단의 공업용지가 638ha, 주거단지가 225ha 지정되었다.

2) 계획인구의 추정

계획의 목표년도는 기준년도로부터 30년 장기계획으로서 1965년이다.

기준도시의 인구추계방법은 기준년도로부터 과거 10년간(1927년~1937년)의 인구 증감 경향치를 조사하여 인구증가율의 상수치를 산출한 것에 근거하여 계산하는 단일 수법을 채택하였다. 이와 같은 계산에서 얻어진 추정인구는 사사오입 또는 적절히 가감하여 목표년도의 계획인구를 추정하였다. 대구시의 목표년도 추정인구는 354,807명이며, 여기서 계획인구로 350,000명을 설정하였다.

〈表 4-28〉 대구부내의 인구증가 추정표

연 차	추 정 인 구	연 차	추 정 인 구
1930	124,892	1960	321,962
1935	157,737	1961	328,531
1940	190,582	1962	335,100
1945	223,427	1963	341,669
1950	256,272	1964	348,238
1955	289,117	1965	354,807

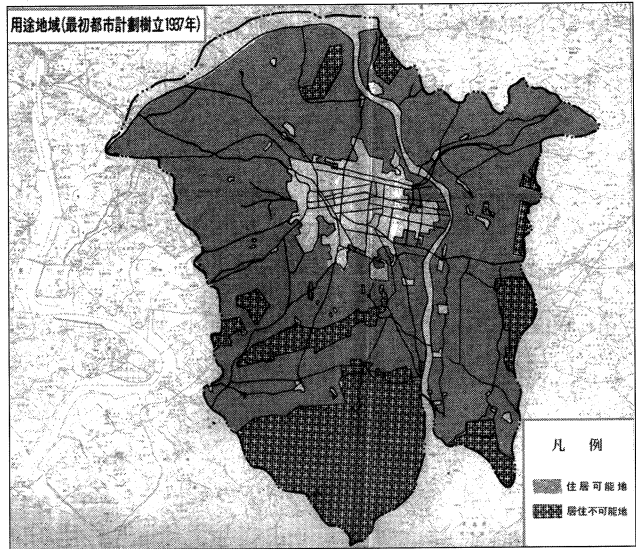
3) 시가화 구역

당시의 계획수법은 계획구역을 행정구역과 일치시키려는 노력이 있었다. 대구부의 장래 전망인구를 수용하기 위한 시가지 면적은 당시 대구부 전역의 면적인 9.267km²와 달성군의 수성면, 달서면 및 성북면 등의 3개면 57.951km²를 합한 62.218km²를 계획구역으로 설정하였다. 이는 도시계획구역 결정에서 기성시가지 부분과 거주가능지역 및 거주불능지역으로 구분하여 장래의 시가화 구역을 정하고 있다.〈圖 4-23 참조〉 그리고 1938년 10월에 달성군내의 수성

면 14개동과 달서면의 10개동 및 성북면 4개동을 대구부의 행정구역으로 편입하여 도시계획구역과 행정구역간에 일치를 도모하였다.

4) 가로망 계획

街路計劃에서 가로는 「대로」(25m-35m)와 「중로」(12m-20m)의 2등급으로 나누고 그것들은 다시 각각 제1류에서 제3류로 분류하였다. 「대로」는 모두 52개 노선으로 그 연장은 91,791m이며, 그 면적은 2,548,779㎡이며 「중로」는 모두

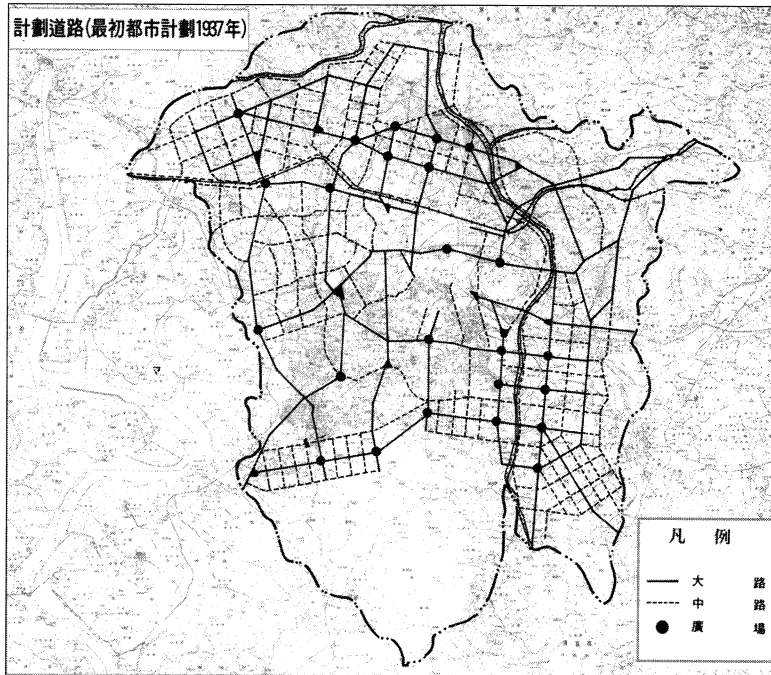


〈圖 4-23〉 대구부 도시계획결정(1937년)

91개 노선으로 그 연장은 113,530m이며, 그 면적은 1,517,290㎡로서 계획가로의 총 노선은 143개이고 총 연장은 205,249m이며 총 면적은 4,066,060㎡이다

계획가로망						조선총독부 고시 제186호(1937. 3 고시)
등 급	유 별	노 선 수	폭 원 (m)	연 장 (m)	면 적 (㎡)	비 고
대 로	1	2	35	2,400	84,000	본 2호선은 대로 제2류 20호선으로 변경됨
	2	21	30	46,359	1,390,770	
	3	29	25	42,960	1,074,000	
소 계		52		91,719	2,548,770	
중 로	1	7	20	6,690	13,380	본 6호선은 대로 제2류 21호선으로 변경됨
	2	58	15	73,960	1,109,400	
	3	26	12	32,880	394,560	
소 계		91		113,530	1,517,290	본55선은 폐설되었음.
총 계		143		205,249	4,066,060	

1963년 6월말 현재의 가로사업 실시상황을 보면 「대로」는 52개 노선의 연장 91,791m의 23.48%에 해당하는 21,537m가 개설되고 「중로」는 중로의 총연장 113,530m의 11.48%에 해당하는 13,030m가 개설되어 계획가로의 총연장의 16.85%만이 개설된 데 불과하다. 이러한 계획사업의 부진은 계획초기의 중일전쟁과 제2차대전 등의 전쟁과 해방 후 미군정시의 혼란, 6·25동란, 재정의 빈곤 등에 기인한다고 볼 수 있을 것이다.



〈圖 4-24〉

대구시가지계획 가로망도(1937년)

Ⅱ. 1960年代 都市計劃：立案技法의 導入

1. 1964年 都市計劃(變更案) 報告書

「조선시가지계획령」을 대체하여 1962년에 도시계획법이 제정된 후 최초 수립된 종합적인 도시계획보고서이다. 이 계획작업의 배경은 1937년에 수립된 도시계획의 내용이 도시계획구역, 가로, 광장, 토지구획정리 등에 한정되어 있어 용도지역 지구 등 토지이용 규제를 포함하는 종합적인 도시계획으로는 내용이 미흡했다.

한편 8·15해방 후 해외 귀국동포의 정착과 6·25동란 동안 피난민의 집중으로 1951년에 이미 대구시 인구가 368,000명에 도달해 1965년 목표 인구였던 355,000명을 넘어섰고, 1962년에는 인구가 764,000명에 달하게 되었다.

인구의 급속한 증가로 도시계획의 변경은 불가피하였다. 또한 대구가 상공업 중심도시로의 비약적인 발전을 기대하는 시민들에게 새로운 대구의 청사진 제시가 요청되었다. 이 보고서를 위해 1963년에 도시계획의 기본조사를 실시하고 1964년에 도시계획 작업이 완료되어 이듬해인 1965년 2월 2일에 「건설부고시 제1387호」로 대구시의 제1차 도시계획변경을 공포하

게 되고 동년 12월 17일 「건설부고시 제2078호」로 「대구시 도시계획 지구지정」을 공포하게 되었다.

1) 계획내용의 구성

현대적인 도시계획을 우리나라 행정에 처음 도입하는 단계에서 수립된 이 보고서는 계획의 내용, 계획기법 등에서 매우 중요한 가치를 지닌다. 보고서는 제1장 도시조사, 제2장 계획기본구상, 제3장 계획방침, 제4장 계획설명 등 4장으로 구성 되어있다. 여기서 도시계획의 세부내용은 다음과 같다.

- 도시계획 구역
- 토지이용계획(지역제)
- 교통가로망 및 광장 계획
- 공원계획 및 유원지계획
- 풍치지구계획
- 토지구획정리지구사업계획
- 철도계획
- 기타계획

본 보고서의 특성은 첫째, 계획 입안방법의 합리적 측면이 강조되어 있다. 도시조사-계획의 기본목적-계획의 기본방향-부문별 계획내용이라는 교과서적 연결고리로서의 구성이다. 한편 도시계획작업은 기초조사가 1년이 소요되고 계획입안에 1년이 소요되어 그 이후 지금까지 대구시에서 수립된 어떤 도시종합계획작업 보다도 장기간에 걸쳐 작업되었고 현황조사단계에 많은 시간과 노력을 경주하였다. 단적인 예로서 지금까지 많은 도시계획을 수립해 왔지만 토지이용현황조사를 시행한 경우는 이 계획작업에만 있다. 그리고 장래 도시에 필요한 용도별 토지면적의 수요에 대해 계량적인 접근을 시도하였다. 상업지역면적은 인구밀도에 근거한 시가지면적의 구성비, 공업지역 면적은 종업원 1인당 토지면적, 주거지역 면적은 인구밀도 기준에 의해 장래 토지소요면적을 추정하였다.

두번째의 특징은 계획의 내용이 물적요소에 국한되어 있다. 도시계획법에 따라 결정고시되는 대상들이 계획내용의 구체적인 근거가 되고 있다.

목표년도는 20년 후인 1975년으로 잡고 목표년도의 대구시 계획인구 120만명을 수용하는 건전한 상공업도시로서의 필요한 용도별 토지면적의 확보와 도시구조의 전략을 주요내용으로 하고 있다. 도시구조전략의 핵심은 부도심의 상업지역 개발과 집단적인 공업지역 배치 및 대

구역의 기능분산이다. 대명동은 행정적 부도심으로 육성하고, 본리동은 공업중심지로서, 이현동은 신설 철도역의 입지로서 부도심을 육성하는 것이다.

세번째의 특징은 녹지공간과 공원 및 유원지 확보에 관심이 높다. 풍치지구는 계획의 단일 항목으로 등장시킬 만큼 강조하여 시가지 경계지역에 지정하여 건축규제를 강화함으로써 불량주택의 확산을 미연에 방지할 의도이다. 사적지, 경승지 및 자연수림지의 경관을 보호하여 문화적 도시의 기상을 추구할 의도이다. 도시의 자연감과 휴식공간으로 자연공원과 근린공원 및 유원지 등의 공원계획을 장래시가지 면적의 18.2%에 해당된 많은 면적을 제안하였다. 한편 국내의 체육행사에 대비하여 현재의 두류공원 일대에 종합경기장계획안을 제안하고 앞산에 산책도로를 계획한 것이다.

네번째는 계획의 집행방법이 지적고시와 토지구획정리사업에 의존하고 있다. 그 당시 도시의 계획적인 정비를 위한 별도의 재원 마련이 불가능하여 지적고시 대상은 구체적인 조서가 작성되나 투자재원이 필요한 계획분야인 공원계획, 하수도계획, 교도소 및 화장장 이전계획, 입체교차계획 등은 향후의 정책방향만 언급하였다. 시가지 확장수법은 토지구획정리사업에 의존하여 도로, 공원, 시장, 국민학교 등의 공공시설 부지확보와 개발을 담보하였다.

2) 계획의 목표

대구는 지방행정, 문화, 교육, 교통, 경제 등의 중심지로서 상공업도시 기능을 전제로 하여 목표년도인 1975년에 120만명을 수용할 수 있는 도시건설이다. 이러한 도시건설에 가장 우선적인 전략이 전체인구에 대한 취업율이 1962년의 28.7%에서 40%수준으로의 상향에 대비하여 취업인구 중 공업의 구성비가 40%에 도달할 수 있는 경제기반의 강화이다. 도시 내부의 균형적인 발전을 유도할 수 있도록 상업지역을 관아중심, 업무중심, 도매업중심, 소매업중심, 유흥중심으로 기능분산을 도모하고 있다.

〈表 4-30〉 산업인구구성의 현황과 장래추계

구 조 별	1962년도		표준도시가상시	
	취업수(인)	구성비(%)	취업자(인)	구성비(%)
1 차 산 업	25,309	11.9	14,400	3
2 차 산 업	39,272	18.6	192,000	40
3 차 산 업	147,260	69.5	273,600	57
계	211,841	100.0	480,000	100
총 인 구	737,996	28.7	1,200,000	40

3) 도시계획구역의 확장

대구시의 장래인구 추계는 과거 인구증가 중 8.15해방 후와 6·25전쟁 중에 있었던 이재민의 급증에 의한 비정상적인 기간을 제외하고 1957년과 1962년 동안 5년간의 정상적인 인구증가 추세에 의거하여 연평균 인구증가율 4.5%를 산출하고 이를 등차급수식과 등비급수식을 적용하였다. 기준년도의 인구는 도시계획구역에 포함되는 월배면과 성서면의 인구를 대구시 인구와 합계하고 목표년도인 1975년의 추계인구는 등차급수식에 의해 1,169,723명, 등비급수식에 의해 1,307,864명으로 추계되는 바 계획인구를 120,000명으로 추정하였다.

목표인구에 해당하는 시가지면적의 장래소요는 인구 1인당 100㎡(중심시가지는 1인당 70㎡와 교외지역은 1인당 130㎡)기준에 의해 산출하고 시가지 경계를 도심으로부터 약10km범위로 설정하였다. 시가지 소요면적의 증가로 도시계획구역을 당시 대구의 행정구역면적(181.720km²)과 달성군 월배면, 성서면(48.913km²)을 합하여 230.633km²로 확대하였다. 이 중 시가지화 면적이 129.864km²이고 비시가지화 면적 100.769km²를 가정하였다.

4) 용도지역의 계획

1964년 도시계획 보고서에서 상공업도시의 육성을 위한 공업용지의 확보와 기능에 따른 토지이용을 분산배치하여 토지이용간의 질서를 확보하는 것이다. 여기서 두드러진 특성은 첫째, 대규모의 공업용지 확보이고 둘째, 상업의 기능별 배치이다. 기존의 중심을 도심으로 하여 본리동에 공업지역의 부도심, 대명동에 행정업무 중심의 부도심을 계획하고, 생활권개념을 동원하진 않았지만 주요간선가로망의 교차점과 철도역 등 간선교통시설에 지역사회의 중심지적 상업지로의 기능구분과 이의 배치를 시도하고 있다. 셋째, 주거와 공업의 혼합이 가능한 혼합지역을 계획하고 이는 도시계획의 준공업지역으로 명칭을 개명하였다. 도시내 자생적인 중소공업들이 대구역 후면 칠성동 일대 주택지역과 혼합되어 있어 비위생적인 시가지의 정비 일환으로 이들 중소기업체들의 이전을 고려하는 계획이고, 한편 도시성장에서 자연발생적인 중소기업체의 입지가능성을 증대시키는 요소로서 고려되고 있다.

■ 소요면적 추계의 기준

— 상업지역 : 주거가능 전체 시가지 면적의 6%

(상업지의 인구밀도 1140인/ha 와 주거지역의 인구밀도 200인/ha에 의거한 면적구성비 산출)

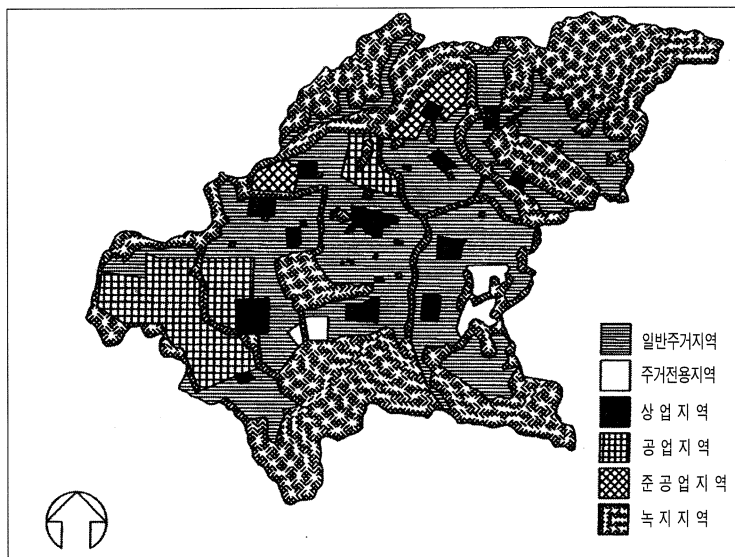
— 공업지역 : 2차산업 총 종사자의 평균 1인당 부지면적 소요를 135㎡/인에 근거

— 주거지역 : 목표년도 인구 중 상업지역, 공업지역, 녹지지역에서 수용인구

(284,408명)를 감하고 주거지역 면적수요를 1인당 100㎡에 의해 추정

〈表 4-31〉 1965년의 토지이용계획(용도지역제)

지 역 별	지역면적	시가지면적 과의 대비	계획지역 총면 적과의 대비	계획인구 1인당면적	비 고
주 거 지 역	92,245km ²	72.2%	40.0%	76.9m ²	
상 업 지 역	8,384km ²	6.5%	3.6%	7.0m ²	
공업지역-전용	22,212km ²	17.4%	9.6%	18.5m ²	
-준	4,955km ²	3.9%	2.2%	4.1m ²	
녹지지역	102,837km ²	-	44.6%	85.7m ²	
계	230,633km ²		100.0%	192.2m ²	계획인구 1인당 주거가능 면적 : 106.5m ² 계획인구 1인당 계획구역 면적 : 192.2m ²



〈圖 4-25〉 1965년 용도지역의 공간적 배치

5) 교통계획

① 가로망 계획

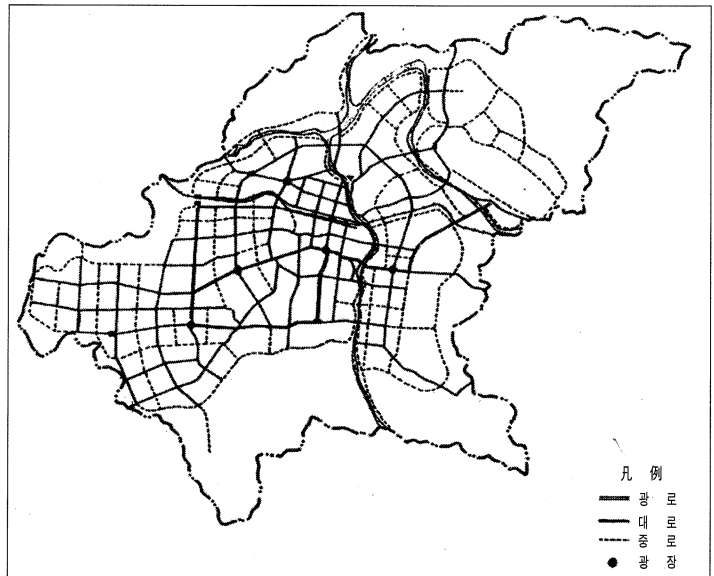
1937년에 계획된 가로는 그 폭이 좁고 비계획적이어서 증가된 교통량을 감당할 수 없으므로 1965년의 계획에서는 가로망을 크게 확장시켰다. 간선가로는 7개의 방사노선과 3개의 순환노선을 설치하고 大路 이상급의 간선가로망의 배치간격은 500m~1000m 내외를 기준하며 중심부를 향할수록 노선을 조밀하게 배치하고 주변부로 향할수록 간격을 넓게 하였다. 그러나 기성시가지에 대해서는 大路 이상급의 주간선을 제외하고는 가로의 확장과 신설을 계획하지 않았다. 가로는 넓이에 따라 8가지로 나누었는데 광로에서 B, C와 「大路」및 「中路」에서

각각 제 1~3류 노선이 그것이다.

〈表 4-32〉 1965년 가로망 계획

종 별	유 별	노선수	폭 원	연장(m)	면적(㎡)	비 고
광 로	B	3	50	14,370	718,500	
	C	3	40	10,350	414,000	
	소 계	6		24,720	1,132,500	
대 로	제1류	9	35	32,270	1,129,450	
	제2류	20	30	73,165	2,194,950	
	제3류	19	25	54,430	1,360,750	
	소 계	48		159,865	4,685,150	
중 로	제1류	17	20	39,825	796,500	
	제2류	26	15	70,535	1,148,025	
	제3류	14	12	49,810	597,720	
	소 계	57		166,170	2,542,245	
합 계		111		350,755	8,359,895	

1965년의 계획가로망을 1937년의 일제시 대구부의 그것과 비교해 보면 노선수는 143개에서 111개로 줄었으나 그 외의 것은 모두 크게 불어났다. 「광로」(40m~50m) 6개 노선이 신설되어 그 연장은 24,720m, 그 면적은 1,132,500㎡에 이르고 計劃街路의 총연장은 일제시의 205,249m에서 350,755m로 총면적은 4,066,606㎡에서 8,359,895㎡로 확대되어 그 증가율은 총 연장이 71%이고 총면적은 156%이다. 가로의 연장면에서는 「大路」총연장의 증가율은 74%이고 「中路」총연장의 증가율은 48%이다. 「大路」이상급의 가로는 일제시의 91,719m에서 184,585m로 불었고 그 면적은 2,548,770㎡에서 5,817,650㎡로 확대되어 그



〈圖 4-26〉

1965년 가로망 계획도

증가율은「大路」이상급의 총연장이 100%이상, 그리고 면적이 128%로서 계획인구 35만명의 도시와 120만명의 대도시의 차이를 볼 수 있다.

② 광장계획

광장계획은 교통순환상 필요불가결하다고 인정되는 4개소와 역전 및 修飾광장으로서 필요한 장소에 한하여 광장을 설치하고 그 외의 교차지점에 대해서는 토지이용을 고려하여 기술적인 가각전제를 하도록 계획하였다.

〈表 4-33〉을 통하여 광장계획을 보면 「修飾광장」이 5개소로 그 면적은 55,030㎡, 「교통광장」이 4개소로 그 면적은 81,530㎡, 「역광장」이 7개소로 그 면적은 72,000㎡, 합계 16개 광장으로 총면적은 208,560㎡가 계획되었다. 1937년의 일정시의 광장계획은 34개소로 총면적도 341,629㎡이다.

〈表 4-33〉 1965년 광장계획

구분 \ 종별	수식광장	교통광장	역 광 장	합 계
개 소	5	4	7	16
면 적	55,030㎡	81,530㎡	72,000㎡	208,560㎡

③ 입체교차 계획

3차 순환선은 가급적 고속도로로서 기능을 발휘하도록 국도와 연결되는 방사선과의 교차점인 신천동, 감삼동, 비산동에는 크로바형 입체교차계획을 수립하였다.

④ 주차장 계획

변화지구와 주요 간선도로변에 장기 주차수요를 고려하여 50대와 100대 주차용량의 주차장을 20개 지정, 배치하였다.

⑤ 철도계획

성서면 월배면에 개발될 공업지역의 편의를 위해 새로운 철도노선계획을 수립하고 공업지역과 연결지점인 감삼동에 화물전용역과 이현동에 기존역의 기능분담을 위한 副驛의 신설을 제안하였다.

〈表 4-34〉 철도계획서

명 칭	연장(m)	기 점	종 점	주요경과지
서 대 구	-	이현동내	-	
갈 산 역	8,600	이현동(경부선)	월암동	갈현동

6) 공원 녹지계획

① 공원계획

공원의 분류는 크게 자연공원, 보통공원, 운동공원, 근린아동공원으로 구분하고 이용권의 반경권과 공원의 이용형태에 의해 구분하였다. 자연공원은 대명동의 앞산지구와 봉무동 등 2곳의 지점이 있고 보통공원은 기존에 설정된 달성공원을 포함하여 109개소이며 운동공원은 칠성동의 기존 운동장과 두류동의 종합운동공원 등 2곳이며 기타 근린아동공원 13개소이다. 총 공원계획면적은 23,574km²이며 이는 도시계획구역의 10.2%이며 시가지면적의 18.2%이다.

② 풍치지구

불량주택의 교외확산 방지와 자연적 주변 경관 보호를 위해 시가지 경계부분에 풍치지구를 지정하였다. 풍치지구의 총면적은 13,595km²이며 도시계획구역면적의 5.9% 수준이다.

2. 1969년의 제2차 도시계획 재정비

대구는 1968년에 제2차 도시계획안을 입안 후 1969년 2월에 건설부의 승인을 받아 동년 10월에 고시하였다. 제2차 재정비계획을 입안하게 된 배경은 동대구역 건설을 통한 동대구 개발계획의 수립이다. 이무렵 경부고속도로가 공사중이고 한편 포항에 포항제철의 건설과 임해공업단지 조성으로 인한 도시간의 연결축이 요청되는 시점이다.

이를 계기로 제1차 재정비계획에서 대명동의 행정부도심을 중심으로 한 기존 도심과 연결하는 남북축의 공간구조를 도심에서 동부의 동대구역의 동부축과 서부의 본리동과 이현동으로 연결되는 서부축으로 개편하여 도시내부의 균형적인 발전전략을 수립하는 것이다. 본 계획의 작업은 기존의 대구역을 폐쇄하여 동대구역으로 이전하는 것을 전제로 진행되었다. 본 계획보고서는 특정사업(동대구역 건설)에 의거한 것이지만 도시공간구조의 개편과 맞물려 있기 때문에 도시계획재정비로서 수립되었다. 1978년을 목표년도로 하고 목표년도의 수용인구는 140만명을 계획하였다.

1) 도시계획 내용의 구성

보고서의 구성체제가 1964년의 것과 비슷하며 현황조사에 비중이 많다. 전체의 구성은 크게 현황편과 계획편으로 되어있다. 현황편에서는 도시세력권조사와 도시기본조사로 구분하고 전자로는 권역설정, 대구시의 세력권, 제반자원, 교통시설, 경제적 요소를 개괄적으로 다루면서 광역도시계획으로 접근의미를 내포하였다.

도시기본조사는 크게 도시발달연혁, 기상, 인구부문(인구변동, 인구구성, 인구밀도, 인구

분포)와 토지이용현황(지목별 토지면적), 제반자원, 공업, 교통, 공급처리시설(전력, 상수도, 하수도), 건물현황, 재정현황, 생활환경시설(시장, 상점, 사회복지시설 등), 교육, 문화기능 등의 13개 항목이 포함된다. 이러한 현황편은 도시를 구성하는 제반요소들의 항목 뿐 아니라 실제 분량도 보고서 전체의 절반정도이다. 그러나 많은 부분이 부록으로 편집되고 주요 요소만 정리하여 도시계획과 어떻게 연계되는가의 요약내용으로 정리되었다면 계획내용의 표현이 분명했을 것이다. 즉, 현황분석에서 문제점을 도출하고 문제점을 해결하기 위한 정책목표와 정책수단으로 연결이 없이 현황을 나열만 하는 수준이다.

계획편은 크게 14개 항목으로 ①계획의 배경, ②장래계획인구, ③시민소득수준추정, ④도시의 미래상, ⑤토지이용계획, ⑥교통계획, ⑦공원녹지계획, ⑧공간계획, ⑨토지구획정리지구계획, ⑩재개발지구계획, ⑪방재계획, ⑫공급시설계획, ⑬대구대도시권의 조성개발계획이다. 재정비계획의 성격상 지적고시의 조서내용이 계획작업의 중심이 되므로 13항목 중 토지이용계획에 의한 용도지역과 지구계획, 교통계획, 공원녹지계획의 조서내용과 사업시행지구 결정으로서 재개발지구와 토지구획정리지구의 계획이 중심이다.

본 계획작업의 큰 특징은 생활권 계획의 개념을 도입하고 재개발지구의 지정과 교통계획에서 체계적인 접근방법의 도입이다. 생활권 개념은 보행권의 크기인 반경 1.0~1.5km권을 생활권의 최소단위로 하여 주말생활권, 월말생활권 등 계층구분을 하며 대구시를 최소생활권 단위로서 8개의 생활권역을 설정하고 있다. 그러나 생활권의 기능이나 형태구성의 요소에 대한 언급이 없이 물리적인 분할만 시도하고 용도지역 면적과 인구배분에 있어 공간단위로 이용하는 도시의 공간구조 형태로만 도입하였다.

오래된 시가지에 있어 주택의 노후화에 의한 집단적인 불량주택군의 형성으로 도시민의 건강과 위생 및 인근지역에의 유해요소를 설명하면서 대구시에 대표적인 불량주택군지역인 6개 지구에 재개발구역 지정을 제안하였다. 그러나 지구선정의 기준이나 선정을 위한 조사내용의 언급이 없고 재개발의 타당성에 대한 아무런 논의도 없다.

동대구역 건설이 본 계획작업의 주요 동기이므로 교통계획작업에 있어 계획작업량이 많다. 장래 시내의 교통수요의 전망, 자동차 보유대수의 추계, 자동차 교통량의 추계, 분포교통량 추정에 근거하여 간선교통망의 구성을 제안하고 있다. 그러나 교통발생과 분포교통량 예측에서 작업이 끝나고 노선별 배정을 통한 노폭의 타당성과 애로 구간의 검토에 의한 교통망구성 계획으로 발전하지 못하고 있다. 재정비계획에서 교통망의 구성이 중요한 요소가 되는 바 지금까지 등한시 되어 왔던 종합적인 교통계획의 도입이 필요함에 비추어 이 보고서는 하나의 시도로서 의의가 크다.

2) 생활권 구성계획

① 생활권 구성

현재 변화가를 이루고 있는 중구 일대를 도심으로 하고 동대구일대를 부도심으로 하며, 도심을 중심으로 하는 반경 약 3km권 내에서 자연적인 입지조건과 발전추세를 고려하여 다음과 같이 6개의 생활권의 배치를 계획하였다.

〈表 4-35〉 생활권 배치계획 권역조서

지 구 별	관 계 동 명	비 고
도 심	대신, 남산, 동인, 삼덕, 봉산, 칠성, 달성, 서성구, 북성구, 종로구, 남성구, 동성구, 침산, 태평동, 대명일부, 대봉일부, 원대일부, 비산일부, 내당일부	
부 도 심	신천, 만촌, 수성, 범어, 효목, 신암일부, 중동일부, 황청동 일부	
대명지구	봉덕, 상인, 도원, 대명일부, 내당일부, 성당일부, 대봉일부, 진천일부, 파동일부, 송현일부	
본리지구	파산, 신당, 파조, 고림, 갈산, 감삼, 장기, 장동, 월성, 월암, 본리, 대천, 유천일부, 상리, 대명일부, 성당일부, 내당일부, 중리일부, 용상일부, 죽전일부, 송현일부, 진천일부, 이곡일부	
평리지구	상리, 이현, 평리, 노곡, 조야, 서변, 중리일부, 내당일부, 원대일부, 침산일부, 비산일부	
북현지구	산격, 검단, 동변, 북현, 신암일부	
불로지구	불로, 지저, 검사, 입석, 방촌, 신평, 부동, 둔산, 평광, 도동, 북무동	
두산지구	두산, 지산, 범물, 중동일부, 상동일부, 황청일부, 파도일부	

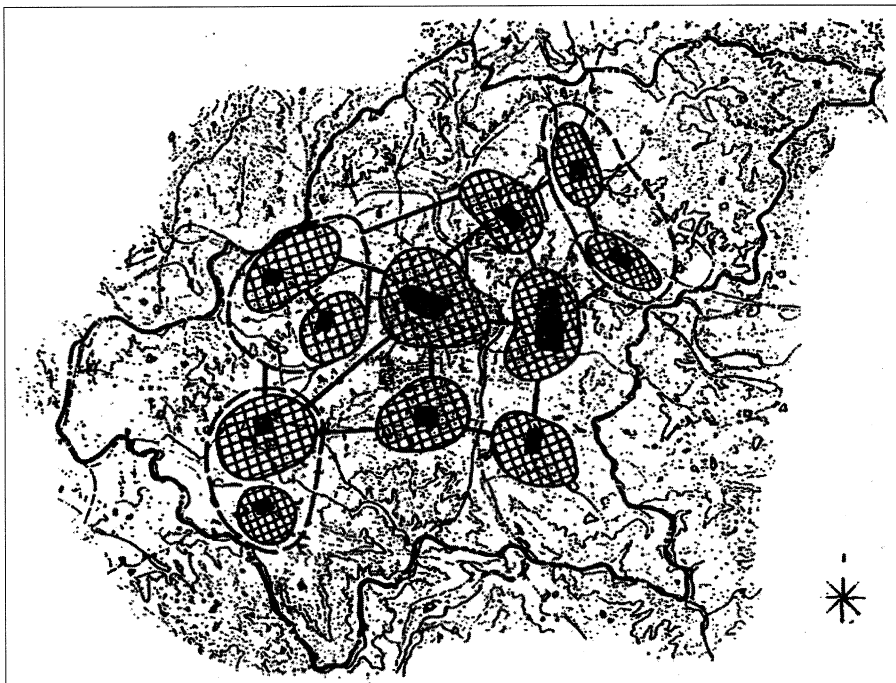
② 생활권별 인구 배분

〈表 4-36〉 지구별 용도지역별 인구배분 계획조서 (단위:명)

지 구 명	주거지역	상업지역	공업지역	준공업지역	계
도 심	180,000	8,000	4,000	-	192,000
부 도 심	263,000	6,000	-	-	269,000
대명지구	190,000	6,000	-	-	196,000
본리지구	169,000	11,000	57,000	-	237,000
평리지구	139,000	7,000	14,000	9,000	169,000
북현지구	73,000	2,000	-	18,000	93,000
불로지구	102,000	3,000	-	-	105,000
두산지구	138,000	1,000	-	-	139,000
계	1,245,000	44,000	75,000	27,000	1,400,000

〈表 4-37〉 1969년계획의 용도지역별 인구배분계획조서 (단위:명)

용 도 별	면 적 (ha)	밀도(인/ha)	배분인구(인)	비 고
주거지역	7,839.28	160	1,254,000	1,254,000
상업지역	738.15	60	44,000	44,000
공업지역	2,520.10	30	75,000	75,000
준공업지역	495.46	55	27,000	27,000
녹지지역	11,470.31	-	-	-
계	23,063.30		1,400,000	-



〈圖 4-27〉

1969년의 생활권 중심지구 구성

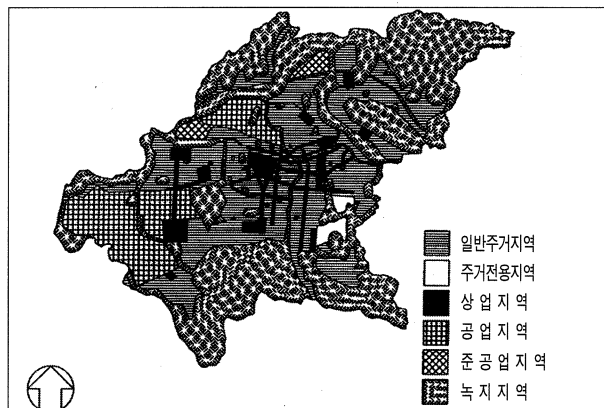
3) 용도지역 지구계획

(1) 용도지역

1969년의 도시재정비계획에서 계획하고 있는 용도지역 계획은 1965년의 계획과 큰 차이는 없고 다만 신천동의 동대구 개발계획과 생활권 배치계획에 따라 약간의 변동이 있을 따름이다. 1969년의 「용도지역 변경조서」와 1965년의 계획과의 차이는 〈表 4-38〉과 같다.

〈表 4-38〉 1965년의 용도지역계획과 1969년의 용도지역의 변경 (단위:명)

지 역 별	연 별	지역면적(km ²)	개발가능면적 과의 대비(%)	총면적에 대한비(%)	계획인구 1인당 면적(m ²)	비 고
주 거 지 역	1965	92,245	72.20	40.0	76.9	
	1969	77,419	67.35	33.57	56.0	
상 업 지 역	1965	8,384	6.50	3.6	7.0	
	1969	7,382	6.42	3.2	5.3	
공 업 지 역	1965	22,212	17.40	9.6	18.5	
	1969	25,201	21.92	10.93	18.0	
준공업지역	1965	4,955	3.90	2.2	4.1	
	1969	4,955	4.31	2.15	3.5	
녹 지 지 역	1965	102,837	-	44.6	85.7	
	1969	115,678	-	50.15	81.9	
계	1965	230,633	100.00	100	192.2	
	1969	230,633	100.00	100	164.7	



〈圖 4-28〉

1969년의 용도지역계획

① 상업 업무지역

중전의 용도지역계획(1965년의 계획)에서는 단순히 「상업지역」이라고 하던 것을 재정비계획에서는 「상업 업무지역」이라고 하였으며 중전의 계획면적 8,384,300m²보다 약 1km²가 준 7,381,500m²를 상업 업무지역으로 계획하였다.

〈表 4-39〉 지구별 상업지역 계획조서

지 구 명	면적(m ²)	비 고
도 심	1,385,000	
부 도 심	1,072,400	
대명지구	940,300	
본리지구	1,762,800	
평리지구	1,096,500	
북현지구	337,500	
불로지구	576,000	
두산지구	211,000	
계	7,381,500	

② 공업지역 및 준공업지역 조서

1969년에 고시된 「대구 도시재정비계획」에서는 「성서 월배지구」는 19,171,800㎡로서 변동이 없고 「침산지역」에서 약 3km² 더 확장했다.

〈表 4-40〉 공업지역 및 준공업지역 조서

지 역 별	면 적(㎡)	관 계 동 명	비 고
침산지역	6,029,200	비산동, 원대동, 노곡동, 조야동, 침산동, 칠성동2가, 태평로3가	
성 서 월배지역	19,171,800	용산동, 죽전동, 감삼동, 장기동, 본리동, 장동, 이곡동, 갈산동, 신당동, 월성동, 상인동, 월암동, 대천동, 지천동, 유천동, 고림동, 파산동, 파호동	
계	25,201,000		

〈表 4-41〉 준공업지역계획 조서

지 역 별	면 적(㎡)	관 계 동 명	비 고
비산지역	1,609,600	비산동, 평리동	
검단지역	3,345,000	검단동, 산격동	
계	4,954,600		

준공업지역은 종전 계획과 다름이 없다.

③ 녹지지역

종전계획의 녹지지역면적은 102,837,000㎡인데 재정비계획에서는 115,678,100㎡로 되어 약 12.84km²가 더 붙어났고 「산림녹지」, 「일반녹지」 및 「공원」으로 구분하고 있다. 새로 증가된 녹지는 고속도로 양측 각 30m 폭의 15,000m 길이인 고속도로연변녹지이다.

(2) 용도지구

① 고도지구 : 종전 계획에서는 제 1~3호 광장주변 3개소에 「집단식」고도지구와 22개의 노선식 고도지구가 계획되어 있었는데 재정비계획에서는 생활권의 핵인 상업 업무지구를 집단식 고도지구로 지정계획하였으며 노선식 고도지구는 44개지구로 계획하였다.

② 노선상업지구 : 1969년의 재정비계획에서는 동대구지구에서 2개 노선상업지구를 신설하고 6개의 경우 노선상업지구를 연장하였으며 5개의 노선상업지구는 그 번호를 변경하였다.

종전 계획상의 노선상업지구는 총연장이 55,906m이고 총 면적이 615,560㎡ 였는데 재정비계획에서는 총 연장이 90,880m이며 총면적은 999,680㎡로 확장되었다.

③ 풍치지구 : 1965년의 계획에서는 대명지구와 봉무지구에 총면적 2,661,700㎡에 달하는

풍치지구가 지정되었으나 대명 풍치지구는 현재 그 일부가 성당지구 및 대명지구 토지구획정리 사업으로 택지화가 되어가고 있으므로 그 부분을 풍치지구에서 해제하였고 봉무지구는 고속도로의 통과에 따라서 일부를 공원으로 그 용도를 변경하였으며 한편 도동은 달성의 측백나무가 천연기념물 제1호로 지정되어 보호를 받고 있으므로 이를 풍치지구로 지정 계획하였다.

〈表 4-42〉 풍치지구계획조서

계 획	명 칭	면적(㎡)	위 치	비 고
기 정 변 경	대명지구 대명지구	2,294,400 533,250	내당동,성당동,감삼동 내당동,성당동,감삼동	두류산공원 주변일부, 주거지역으로 용도변경
기 정 변 경	봉무지구 봉무지구	367,300 329,800	불로동,봉무동 불로동,봉무동	고분보존 고속도로 통과로 인해 일부를 공원으로 용도변경
신 설	도동지구	180,000	도동	천연기념물 보존
계		1,043,050		

④ 재개발지구 : 1965년의 도시계획에서는 계획되지 않았던 재개발지구계획이 계획되었다. 신암, 신천, 칠성, 비산, 내당, 남산 및 북문시장 등 6개지구(총 면적 2,396km²)가 재개발지구로 지정, 고시되었다.

〈表 4-43〉 재개발지구 계획조서

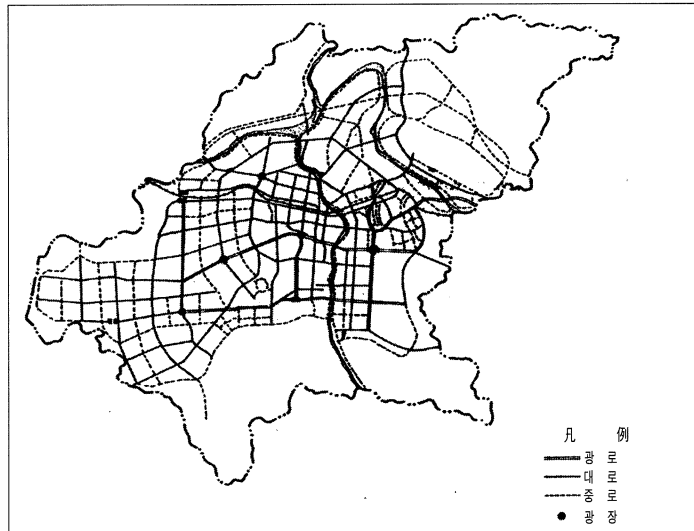
번 호	지 구 명	관 계 동 명	면 적 (㎡)	비 고
1	신암·신천지구	신암동·신천동	1,170,000	
2	칠성지구	칠성동	270,000	
3	비산지구	비산동	281,000	
4	내당지구	내당동·남산동 대명동	405,000	
5	남산지구	남산동	135,000	
6	북문시장지구	칠성동	135,000	
계			2,396,000	

⑤ 공업전용지구와 특별공업지구 : 종전의 계획에서는 공업전용지구로서 본리지구 1개소만 계획되어 있었는데 재정비계획에서는 「제 3공업단지」로서 2,776,000m²와 「침산공업전용지구」를 추가 계획하였다. 「특별공업지구」는 종전계획과 같다.

4) 가로망 계획

1969년의 「대구도시재정비계획」에서도 1965년 제1차 재정비계획의 가로망체계와 차이가 없으나 시가지의 북부지대를 동서로 통과하는 고속도로의 신설결정과 동대구역의 신축에 의해 영향을 받아 약간의 변동은 있다.

재정비계획에서는 총 노선수는 157개로 중전 계획에 비해 46개 노선이 증가하고 총연장은 20,915m가 증가한 371,040m이다. 그리고 노폭 30m 이상급인 大路 2류 이상의 가로는 모두 52개로 중전계획보다 14개 노선이 증가하여 가로의 총면적은 1,194,560㎡가 많은 9,554,455㎡이며 특히 중전계획에 없던 노폭 70m, 연장 6000m인 광로 A가 1개 노선이 새로 계획되었다. 이 광로 A는 현 파티마병원에서 시작하여 동대구역을 남북으로 통과하는 대구 시내에서 가장 넓은 도로인 동대구로이다.



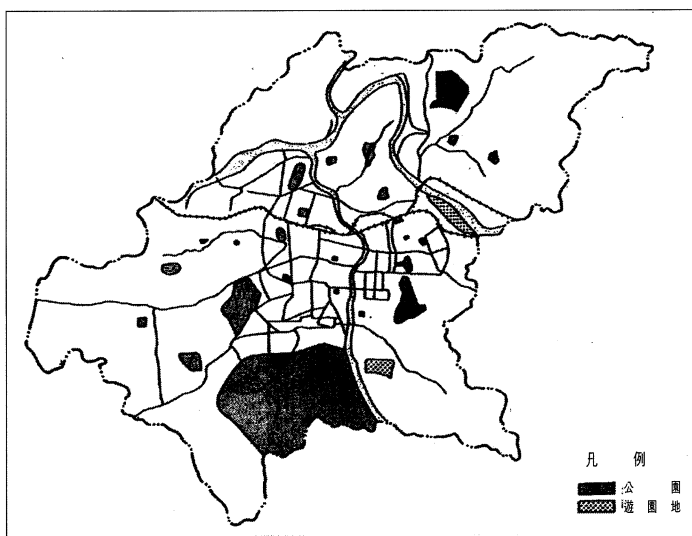
〈圖 4-29〉

1969년계획의 가로망도

5) 공원 및 유원지 계획

〈表 4-44〉 1969년계획의 공원계획총괄조서

구 분 종 별	기 정 계 획		변 경 계 획	
	개 수	면 적 (㎡)	개 수	면 적 (㎡)
근 린 공 원	13	621,800	13	531,900
보 통 공 원	9	1,942,800	10	2,373,400
운 동 공 원	2	2,005,500	2	1,949,600
자 연 공 원	2	77,760,000	2	17,797,500
계	26	22,330,100	27	22,652,400
계획구역에 대한 비		9.6%		9.8%
개발가능면적에 대한 비		17.5%		19.5%
계획인구당 면적		18.6%		16.2%



〈圖 4-30〉

대구 공원계획도

3. 단기집행계획의 수립(1969~1971)

도시계획이 통상 도시의 장래 미래상(장기로는 20년 혹은 그 이상, 중기로는 10년)을 전망하고 이에 견주어 용도지역 지구의 규제나 교통시설과 공원녹지시설 등 제반 도시편익시설의 지적고시가 중심이 되어왔다. 그러므로 도시공공시설에 대한 장래 개발의지의 표명으로서 지적고시에 의한 도시계획으로 결정은 되어 있으나 집행수단과 집행계획이 뒤따르지 못하므로

도시계획에 대한 실현성과 신뢰성이 문제가 되어 왔다. 대구시는 1969년 대구시 종합계획(1969~1971)이란 이름으로 1969년에서 1971년까지 년차별 도시계획의 집행내역을 구체화하는 계획보고서를 제시하였다. 이는 1968년의 도시계획 재정비 보고서 작성과 1969년의 도시계획 재정비 결정고시의 뒤를 이어 작성된 것으로 도시계획결정내용에 대한 단기적인 집행계획이라는 면에서 최초의 보고서로서 의의가 크며, 도시계획의 행정적 수단화에 진일보한 발전이다.

1) 내용구성

본 계획은 종합계획으로서 시 행정 전반에 걸친 지표의 성격이며 한편 사업의 주체를 시, 국가기관과 도 및 민간부문의 참여자까지도 포괄함으로 시정의 분명한 방향을 종합적으로 제시하고 있다. 이 종합개발계획은 1980년을 최종목표년도인 장기기본구상을 3년 단위의 실시계획으로 4차로 구분한 것의 1차년도로서 1969년에서 시작하여 목표년도인 1971년까지이다.

내용구성은 크게 총론과 기본구상 및 실시계획으로 되어 있다. 총론부분은 계획의 의의와 성격, 자연상태, 인구, 산업, 소득 등 계획의 배경에 대한 설명이다. 기본구상은 시 행정구역 내의 모든 사업에 대한 장래의 목표 내지 그 목표달성의 시책을 거시적인 안목에서 취합한 종합 지침이다. 이의 구성내용은 토지이용계획과 1980년대 대구의 지표로서 시가지정비, 생활환경의 개선, 사회복지의 증진, 산업진흥 등이다.

실시계획은 기본구상에 있는 장래목표 중 국가, 도 및 민간과 시재정투자사업을 어떻게 연차적으로 행재정 운영상에 반영해갈 것인가를 정하는 세부지침이다. 실시계획의 대상은 크게 ①시가지 정비계획, ②생활환경 개선계획, ③생활안정계획, ④보건위생계획, ⑤상공업진흥계획, ⑥농업진흥계획, ⑦재정계획이다.

시가지 정비계획에는 ①대구역 이전과 동대구 뉴타운 건설의 계획을 구체화하여 토지구획정리사업과 병행하는 사업시행 방법을 제시하고 있다. ②가로망 정비와 년차별 집행계획이다. 이는 가로축조, 가로포장, 교량가설과 확장, 광장 및 입체교차시설과 가로조명 및 가로수 식재계획 등을 구체화 하고 있다. 생활환경개선계획으로서 ①주택건설계획, ②상수도 확장계획, ③하수도 정비계획, ④공원 및 유원지 조성 등이 포함되어 있다.

집행계획에서 가장 중요한 부분이 집행을 담보할 수 있는 재원의 확충과 부문별 투자계획의 수립이다. 재정계획에는 재정수입에 대한 전망이 지방세 수입, 세외 수입과 지방교부세 교부금, 보조금 등의 의존수입 및 특별회계의 측면에서 가능해야 하고 한편 사업별 투자규모의 소요액고 일관성이 있도록 상호조정이 되어야 한다.

이러한 투자계획의 수립은 과거 구호성 도시계획에서 실천성 있는 도시계획으로의 발전에 중요한 전기가 된다는 점에서 가치가 있다.

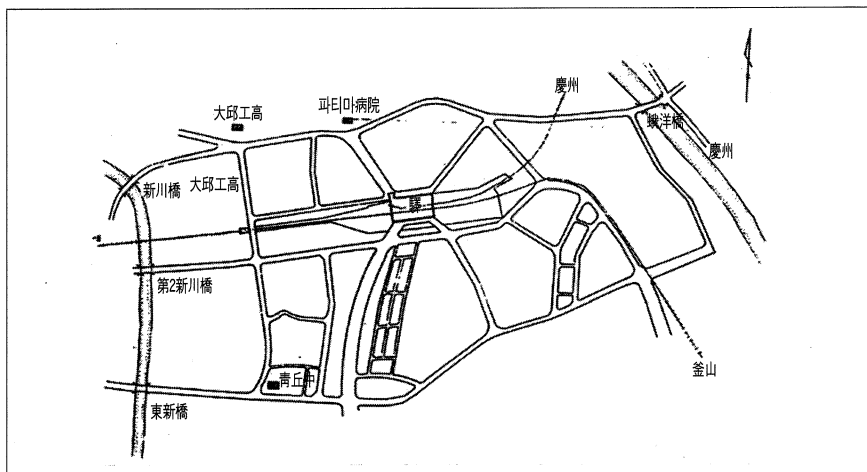
2) 동대구지구 신도시 건설

〈表 4-45〉 동대구지구 개발계획

지 구 별	개발면적(만평)	투자액(백만원)	위 치
동부지구	133	2,500	신천 및 신암일대
동신암지구	60	360	신암동 일대
공항지구	115	315	동촌 일부
범어지구	100	476	동부지구 접경 범어일대
수성지구	340	27,000	수성평야 일대
계	948	30,651	

■ 동부지구 개발 투자계획

- 동대구역사는 민간유치에 의해 10~15층 건설
- 철로 위 복개에 의해 고가광장과 가로를 축조하여 남북으로 소통하는 70m노폭의 도로를 신설하고 고가광장에는 시외버스 터미널 설치
- 동대구지구 개발공사가 완공되면 86만평이 확보되어 17,000호의 주택과 47만평의 공공용지를 확보.



〈圖 4-31〉

동부지구 개발계획도

3) 가로망 정비

〈表 4-46〉 가로축조계획

종 별	투자비(천원)	목표량(m)	연 도 별 계 획		
			1969	1970	1971
계	4,251,100	B=25~70 L=34,100	L=8,200m	L=13,300m	L=12,570m
방사간선	602,400	B=35~50 L=6,040	L=1,800m	L=2,810m	L=1,430m
순환간선	1,554,800	B=25~35 L=14,290	L=1,050m	L=6,100m	L=7,140m
보조간선	2,093,900	B=25~70 L=13,770	L=5,350m	L=4,420m	L=4,000m

〈表 4-47〉 가로포장계획 (단위:천원, m, m²)

구 분	투 자 액	목 표 량	연 차 별 계 획		
			1969년	1970년	1971년
총 계	753,000	길이: 52,210 면적: 793,600	13,410 269,800	19,750 275,800	19,050 248,000
차도포장(32개소)	567,500	길이: 44,310 면적: 67,000	13,410 233,300	13,800 226,300	17,000 210,500
세도포장(4개소)	73,000	길이: 7,900 면적: 123,500	- 36,500	5,950 49,500	1,950 37,500
인도블록포장	10,000	250,000매	50000매	100,000매	100,000매
포장중기계구입	102,500	25대	3대	10대	10대

4) 생활환경계획

〈表 4-48〉 주택건설계획

사 업 별	규 모	투자액(천원)	목표량(호)	연 도 별 계 획		
				1969	1970	1971
계		4,331,000	30,150	9,250	9,600	11,300
시영아파트	3층 아파트 호당 10평	1,610,000	4,500 (150동)	1,500 (50호)	1,500 (50호)	1,500 (50호)
공영아파트	"	500,000	1,200 (40동)	300 (10호)	400 (13호)	500 (17호)
시영희망주택	단층독립 호당 8평	35,000	350	50	100	200
주택공사주택		980,000	700	300	-	400
주택은행주택		126,000	1,800	500	600	700
민간자력주택		1,080,000	21,600	6,600	7,000	8,000

공원 및 유원지 조성계획

〈表 4-49〉

구 분	시 설 별	투자비(천원)	규모(㎡)	년차별계획(단위:천원)		
				1969	1970	1971
계		942,000	21,234,500	94,000	223,000	625,000
공원조성	소계	889,000	19,825,000	86,000	203,000	600,000
	1.달성공원	150,000	129,700	50,000	50,000	50,000
	2.단산공원	33,000	1,425,000	3,000	10,000	20,000
	3.포정공원	320,000	16,500	20,000	100,000	200,000
	4.앞산공원	316,000	16,355,000	8,000	8,000	300,000
	5.두류산공원	63,000	1,878,400	3,000	30,000	30,000
	6.대명공원	7,000	40,400	2,000	5,000	-
유원지조성	소계	-	1,409,500	8,000	20,000	25,000
	1.동촌유원지	20,000	785,000	5,000	5,000	10,000
	2.수성유원지	12,000	496,500	2,000	5,000	5,000
	3.화원유원지	21,000	128,000	1,000	10,000	10,000

5) 재정계획

회계별 총괄추계

(단위:천원)

〈表 4-50〉

회계별 \ 연도별	총 액	1969	1970	1971
계	28,906,993	7,317,730	9,210,297	12,378,966
일 반 회 계	12,254,480	3,675,867	3,659,459	4,919,154
특 별 회 계	16,652,513	3,641,863	5,550,838	7,459,812

특수사업재원

(단위:천원)

〈表 4-51〉

재원별 \ 연도별	총 액	1969	1970	1971
계	5,805,264	2,170,098	1,886,516	1,748,650
국 비	2,622,600	833,000	847,000	942,600
도 비	205,600	61,600	64,000	80,000
시 비	300,000	300,000	—	—
起 債	1,460,000	400,000	510,000	550,000
借 款	5,016	5,016	—	—
민 자	1,212,048	570,482	465,516	176,050

〈表 4-52〉 총투자 가능규모 (단위:천 원)

구 분	연도별	총 액	1969	1970	1971
총투자가능규모		32,654,187	8,939,149	10,453,327	13,262,711
가용재원		26,848,923	6,768,051	8,566,811	11,514,061
특수사업재원		5,805,264	2,170,098	1,886,516	1,748,650
계획사업투자액		25,212,542	8,199,989	8,496,232	8,516,321
투자비		77.2%	91.7%	81.3%	64.2%

〈表 4-53〉 총투자규모 총괄 (단위:천 원)

재원별	연도별	총 액	1969	1970	1971
계		25,212,542 (100%)	8,199,989	8,496,232	8,516,321
국 비		3,214,152 (12.7%)	943,039	1,090,685	1,180,428
도 비		343,539 (1.4%)	104,467	117,595	121,477
시 비		18,977,787 (75.3%)	6,176,985	6,312,436	6,488,366
민 자		1,212,048 (4.8%)	570,482	465,516	176,050
起 債		1,460,000 (5.8%)	400,000	510,000	550,000
借 款		5,016	5,016	—	—

〈表 4-54〉 부문별 투자계획

부문별	재원별	총 액	국 비	도 시	시 비	민 자	起 債	借 款
계		25,212,52 (100%)	3,214,152	343,539	18,977,787	1,212,048	1,460,000	5,016
시 가 지 정 비		9,438,985 (37.4%)	—	—	9,438,985	—	—	—
생활환경개선		4,351,855 (17.3%)	—	—	2,886,839	—	1,460,000	5,016
생 활 안 정		5,737,459 (22.8%)	73,713	51,149	5,608,597	4,000	—	—
보 건 위 생		483,087 (1.9%)	87,977	18,000	327,110	50,000	—	—
상 공 업 진 흥		4,546,300 (18.0%)	2,622,600	205,600	618,100	1,100,000	—	—
농 업 진 흥		654,856 (2.6%)	429,862	68,790	98,156	58,048	—	—

Ⅲ. 1970年代 都市計劃: 變化의 過渡期

1970년대는 도시계획의 수립에 있어 급격한 변화의 시대이다. 그 첫째 이유는 1969년에 시도한 단기간 집행중심의 종합행정의 일환으로서 도시계획의 시도이고 둘째는, 1971년 도시계획법의 전면적인 개편과 함께 불시의 개발제한구역 설정이며 세번째는, 1973년 제1차 석유과동후 자원의 민족주의 운동과 연관된 식량자급주의 원칙과 1972년 농지의 보전 및 이용에 관한 법률의 제정이다.

제1, 2차 경제개발 5개년계획의 성공에 힘입어 1980년대의 새로운 번영시대의 도래를 준비하기 위한 종합적인 시정의 계획이 1971년에 수립되었다. 그러나 이 계획이 실행하기 전에 1972년 개발제한구역이 결정 고시되었다.

도시계획의 변화와 개발제한구역 설정의 의미를 수용하기 위한 도시계획재정비의 보고서가 1973년도에 준비되어 1974년에 제3차 도시계획의 재정비가 고시되게 된다. 그리고 농지자원의 보존을 위해 그동안 과도하게 설정된 공업지역, 주거지역의 시가화 대상지역을 일부 녹지지역으로 전환하는 의도로 1976년에 제4차 도시계획 재정비가 결정고시 되었다.

1970년대의 10년 사이에 재정비계획의 결정고시가 2회이고, 계획작업이 1971년, 1973년, 1975년 연이어 진행되면서 계획의 내용도 부분적인 개편이 따르므로 인해 도시계획의 일괄성 유지에 문제가 있었다. 한편 이러한 빈번한 대폭적인 변경의 도시계획 수립과정에서 세밀한 조사와 문제의식이 뒤따르지 못함으로 계획작업이 1960년대의 도시계획이 세심한 조사와 많은 갈등에서 나온 소산인 반면 점차 계획수립가의 자의적인 판단과 결정에 의해 지배되는 양태가 등장하였다.

1. 1971년 도시종합계획

1971년에 수립한 대구시 종합계획은 80년대의 도시목표를 ①생산을 담당하는 도시, ②생활을 자랑하는 도시, ③시민이 만드는 도시라 하고 주요 사업계획은 도시기반의 정비, 시민생활의 향상, 산업진흥이란 방침하에 계획의 집행단계를 2단계로 나누어 재정비계획이 뒤따르는 사업계획을 수립하였다.

계획기간은 10년이며 목표년도는 1981년으로 하였으며 계획구역은 1969년과 같은 230.60km²이며, 목표년도의 계획인구는 1,706,000명으로 하는 등 주요 개발지표는 다음 <表 4-55>와 같다.

〈表 4-55〉

계획의 주요지표

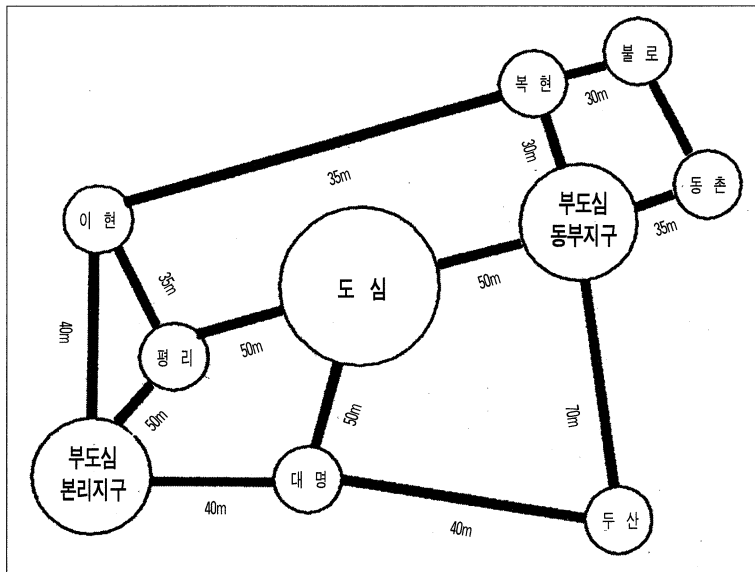
구 분	1969	1976	1981
인구(천명)	1,034	1,402	1,706
시민총생산(원)	83,754	212,365	387,980
1인당 시민소득(백만원)	81,000	151,472	227,420
(U.S \$)	(270)	(504)	(758)
시가지 면적(km ²)	26.8	61.4	97.2
시가화율*	(23)	(53)	(83)
가로축조(m)	501,530	624,191	717,968
(도로율)	(3.5)	(8.3)	(10.7)
가로포장(m)	128,760	285,401	427,525
(포장율)	(25.8)	(52.7)	(70)
가로수(본)	4,409	21,409	46,409
(식재율)	(136m/본)	(27m/본)	(15m/본)
토지구획정리(만평)	313	1,239	2,551
상수도생산(만톤)	-	30	73
상수도급수인구(천명)	762	1,093	1,382
(보급율)	(74)	(78)	(81)
1인1일급수량(l /일)	200	250	300
하수도(km)	389	500	1,197
하수도보급면적(km ²)	13	49	95
(보급율)	(49)	(80)	(97)
주택수(동)	97,616	167,330	283,346
(보급율)	(47.8)	(59.6)	(79.7)
공원(km ²)	0.28	17.72	24.61
1인당공원면적(m ²)	0.26	10.4	14.4
자동차(대)	6,015	30,600	54,000
자동차1대당 인구(명)	172	46	32
수출(만\$)	5,701	28,254	47,166
1일육류소비량(g)	15.7	25.4	28.0
장서수(권)	29,144	350,000	781,284
(장서율)	(523권/만명)	(2,491권/만명)	(4,579권/만명)

*: 개발가능면적에 대한 시가지 면적의 비율

1) 도시기본구조 계획

도시의 기본구조는 1968년의 구상과 큰 차이는 없으나 1963년 계획에서 제안한 서부공업 지역의 중심지로서 본리동을 재차 부도심의 기능을 부여하고 동측의 동대구 부도심과 함께 도시구조가 1도심, 2부도심 체제이다. 1968년 구상후 대명지구, 평리, 복현, 불로, 두산지구를 복합생활지구 중심지로서 성격을 부여하며 복합생활지구별로 인구규모에 따라 교육시

설, 보건 문화시설, 도로, 교통기관, 구매시설, 관공서 및 생산시설의 배치를 구상하였다. 생활권의 계층을 국민학교 단위의 도보권인 근린지구와 복합생활지구로 구분하여 기능을 부여한 것이다. 복합생활지구 중심지간에 도로망 확충을 통해 유기적인 도시내부 망체계의 형성을 시도하였다.



〈圖 4-32〉 1971년계획의 복합생활지구간의 연결체계

2) 공원녹지계획

■ 공원계획의 방향 : 시민의 휴식공간 창출을 위한 녹지대와 공원의 기능을 강조하여 지정된 31개소의 공원조성을 통해 기준년도 1인당 공원면적 0.26m^2 에서 목표년도에 14.4m^2 로 확대하기 위해 40여개의 어린이 공원을 계획하고, 다음 공원개발사업을 구체화 하였다.

- 500만평의 앞산공원을 적극조성
- 지산공원으로 대규모 동물원 식물원을 새로 조성
- 두산동에 30만평규모의 대운동장을 새로이 조성
- 대구시 성장에 대비하여 대규모 도심광장공원을 조성

2. 1973년 도시계획재정비 보고서와 1974년의 결정고시

1) 보고서의 특성

1972년 개발제한구역의 설정과 함께 도시계획구역의 대폭적인 확대에 따라 대구시는 1973년 도시계획재정비의 보고서를 작성하고 1974년 6월에 도시계획재정비의 건설부 결정고시가 있었다.

이 보고서는 1971년을 기준년도로 하여 목표년도가 1981년인 10년 중기계획이며 목표년도의 인구를 1,670,000명으로 책정한 기존도시계획의 변경에 대한 계획이다.

그러나 보고서의 준비가 미흡하고 내용이 1968년의 보고서와 비슷한 수준에 그치고 있다. 즉 도시계획구역의 확장이 주요내용이다.

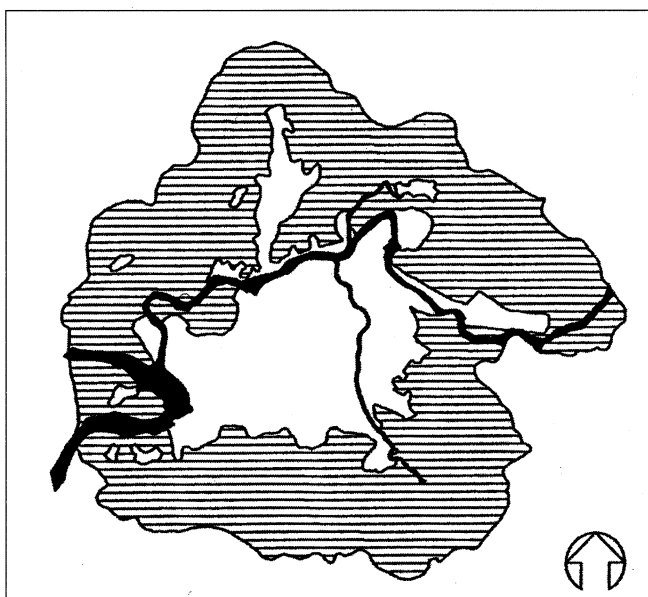
구마고속도로계획 등의 시대적 변화 여건에 대안적인 시책의 제시가 없었다. 1974년의 도시계획재정비로 결정 고시된 내용은 보고서와 판이한 내용을 담고 있다.

즉 확장된 도시계획구역에서의 새로운 용도지역 지정, 공업지역 지정의 변경, 상업지역 변경을 통한 도시중심축의 변경, 방화지구의 변경 등이다. 1973년의 보고서는 용도 폐기된 무용지물이 되었다.

2) 개발제한구역의 설정과 도시계획구역의 확장

건설부고시 제386호(1972.8.25)에 대구시 도시계획구역과 개발제한구역이 지정 고시 되었다.

개발제한구역 현황			(단위:km ²)	
구	분	도시계획 구역면적	개발제한 구역면적	
계		735.9	531.0	
대	구	178.3	64.1	
달	성	310.8	247.5	
경	산	104.5	96.5	
칠	곡	120.8	102.4	
고	령	21.5	20.5	



〈圖 4-33〉 도시계획구역과 개발제한구역

3) 1974년 도시계획재정비의 변경내용

〈表 4-57〉 용도지역 면적의 변경

구	분	2차 재정비 (1969.10)	3차 재정비 (1974. 6)	비 고
주 거 지 역	전용공업		5,955	2차재정비에서 주거지역 면적중 2,427㎢는 전용주거지구로 지정
	일반공업	77,493	56,885	
	준 공 업		16,722	
	소 계	77,493	79,920	
상 업 지 역		7,381	8,462	
공 업 지 역	전용공업	25,201		
	일반공업		18,910	
	준 공 업	1,610	4,071	
	소 계	26,810	22,981	
녹 지 지 역		118,948	624,385	

(1) 용도지역의 변화

용도지역은 면적의 변화 뿐 아니라 공간적 배치에 있어 대폭적인 변화로 공간구조의 개편을 유도하였다. 각 용도지역별 변화 특성은 다음과 같다.

① 상업지역의 변경

상업지역은 기존의 노선상업지구의 명칭을 개명하여 상업지역으로 일원화 하면서 기존에 지정된 노선상업지구는 삭제되고 상업지역 지정으로 대체된다. 상업지역 지정의 특성은 첫째는 1차 순환선내에까지 도심부의 상업지역이 확대되었다. 둘째는 노선상업지구로 지정되었던 일부의 변화가 있다. 동부측의 신암동, 신천동, 수성동, 상동으로 연결되는 노선상업이 기존의 동대구 부도심과 수성못과 연결하는 70m 광로의 축으로 이동하게 되고, 동부의 상업연결축의 형성을 유도하고 있다.

반면 서부지역에서 서부역 예정부지인 이현동 상업중심지에서 본리동 중심지까지 연결된 내당동-죽전동-중리동의 노선상업 연결축이 이현동 상업지역의 취소와 함께 취소된다. 대신 본리동의 상업중심지가 대명동 중심지와 연결되는 노선상업축을 제시하고 있다. 한편 서부지역 2차순환선에서 노선상업이 결정되고 도심이 남부축으로의 확대에 따라 도심과 대명동간의 새로운 노선상업축이 지정되었다. 이러한 상업지역의 변화는 서부지역의 발전을 위한 도시축 형성을 포기하고, 대신 기존의 도심에서 확대되는 상업지역의 자연적인 확장추세를 합리화하는 것이며, 반면 지역중심 상업지의 육성을 통한 도시구조를 다핵화한다는 전략이 후퇴되었다.

② 공업지역의 변경

공업지역의 재배치를 통한 급격한 도시구조의 변화를 모색하고 있다.

제1차 재정비 고시에서부터 대구시 공업화의 주요한 수단이 대규모 공업지역의 확보였다. 이의 대표적인 것이 월배 및 성서 일원의 대규모 공업지역이다. 공업지역으로 지정된 면적이 19.172km²의 규모이고 이 공업지역의 배후 중심지로서 본리동 부도심 혹은 상업중심지로 지정하여 왔다. 금번 재정비 계획에선 공업의 대규모 집단화에 따른 교통과 환경오염 등의 문제와 왜곡적인 도시구조의 문제점이 제기되어 성서지구와 월배지구를 분리하고 면적을 매우 축소하게 되었다.

대신 주거지역이던 이현동, 중리동 일대에 서대구 공단을 조성하고 비산동의 준공업지역을 공업지역으로 전환함으로써 공업단지의 적정규모로서 공간적 분리를 모색하게 되었다. 이와 함께 검단동의 대규모 준공업지역도 축소케 되었다. 한편 새로이 도시계획구역으로 편입된 칠곡지역과 안심지역에도 준공업지역을 지정하여 도시외곽으로 이전하는 중소기업의 유치를 도모하였다.

③ 주거지역의 변경

주거지역 변경의 큰 특징은 전용주거지역의 새로운 지정과 편입된 도시계획구역내 기존 취

락을 중심으로 준주거지역을 확대 지정하였다. 전용주거지역은 지금까지 전용주거지구로서 주거환경보호 목적으로 지정되어 왔다. 도시계획법의 변경과 1980년대 2층 이하이고 건축밀도가 낮고 순 주거기능중심의 용도로서 개발되게 함으로 쾌적한 주거환경을 창출한다는 목적 아래 전용주거지역을 지정하게 되었다.

토지구획정리사업과 병행하여 만촌지구, 수성지구, 대명지구에 대단위로 지정케 되었다. 이러한 지정배경은 서울의 강남개발과정에서 내세웠던 미래의 도시주거환경을 창출한다는 구호가 우리나라 도시계획제도에 반영되어 이것이 대구시의 시정에 적용하게 되었다. 그러나 결과적으로 저밀도이고 쾌적한 주거환경에 거주할 수 있는 집단이 부유한 사람에 한정되므로 인해서 필연적으로 도시지역을 사회적 계층으로 분리되게 작용하였다.

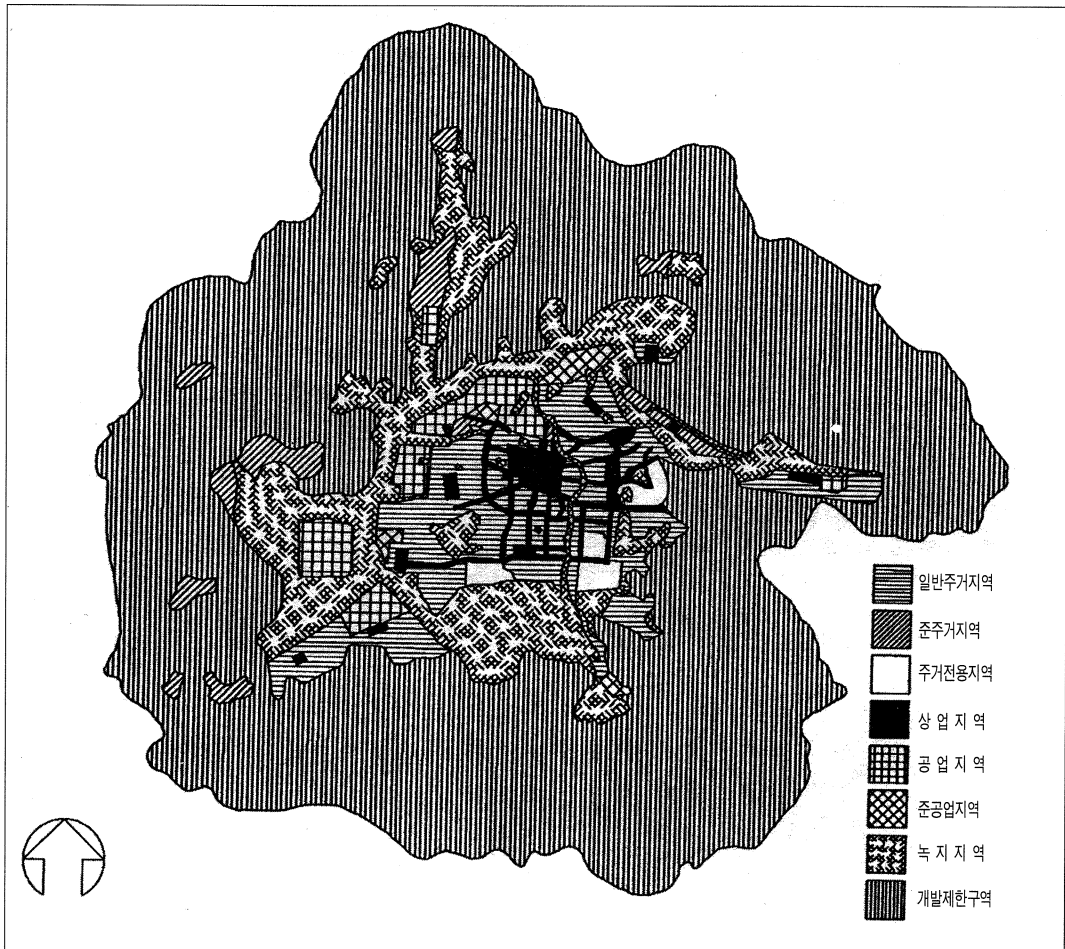
이것이 서울에서 제8학군이라는 사회적 문제를 야기했고 동시에 대구에서 특수한 학군으로서 교육수준의 우월성에 의한 주민들의 주거입지선호를 낳게되며 국민학교때부터 전입이 시도되는 현상을 낳았다. 이로써 교육시설의 과밀, 주거입지 선호도가 높음으로 인한 주택가격의 상승, 잘사는 사람이 많음으로 인한 다른 지역과의 격차의 심화 등 도시구조의 심각한 병폐를 초래하였다. 자본주의화 되면서 빈부의 차이에 의한 도시의 분화현상이 자연적으로 진행되어 이것이 도시의 큰 문제가 되는 것이 선진국의 현상인데 비해 우리나라는 도시계획이 사회적 신분별의 공간적 분화를 유발하였다고 볼 수 있다.

(2) 용도지구의 변경

용도지구에 있어 업무지구와 방화지구가 대폭 축소되었다.

① 업무지구 : 업무지구는 1차 재정비 계획에서 도심과 2개의 부도심지역인 덕산지구, 대명지구, 본리지구에 498,300㎡면적을 지정했으나 제2차 재정비에서는 8개의 지역중심지에 모두 지정하여 8개소 2,002,200㎡로 확대되게 되었다. 그러나 건축규제가 심화되므로 건축활동을 부진케하여 오히려 상업중심지로서 성장은 억제하는 요소로 작용하였다. 그래서 제3차 재정비에서 신암동, 신천동의 동대구 역 주변지역에 420,000㎡, 동대구역과 문화방송사이의 노선에서 33,000㎡만 남겨두고 모두 폐지하였다.

② 방화지구 : 건축기술의 발달에 따라 신시가지로 개발되는 지역에서 내연화 구조물의 유도가 별 의미가 없게 되었다. 제3차재정비 전 방화지구로 지정된 곳은 집단식이 19개 지구이고 노선식이 43개소이었다. 대형화재의 우려가 상존하는 도심지구의 몇몇 재래시장(남문시장, 서문시장, 서부시장, 대명시장, 영선시장, 내당시장, 신암시장)의 집단식 방화지구 지정을 제외하고는 모든 집단식과 노선식을 폐지하였다.



〈圖 4-34〉

용도지역제 현황(1974년)

3. 1976년 도시계획 재정비

대구시는 건설부고시 제37호(1976.3.27)에 의거 도시계획의 제4차 재정비를 하게 된다. 이는 농지보전 중심의 국가정책의 결과이다. 도시화와 산업화에 따른 우량농경지의 잠식과 도시주변부에서 농지유희화가 식량자급을 통한 국민생활안정에 위협을 초래한다는 인식이 점증하였다. 농지보전을 위해 불요불급하게 지정된 주거지역 및 공업지역을 축소하고 시가지를 고밀도의 입체적인 수법으로 개발하는 정책이 강조되었다. 이 4차 재정비에서는 용도지역의 변경이 중심적 요소이다.

〈表 4-58〉 용도지역의 변경 (단위:km)

용 도 지 역		제3차 재정비 (1972. 6)	제4차 재정비 (1976. 3)	증 감
주 거 지 역	전용공업	5,955	5,795	△ 0,155
	일반공업	56,885	49,903	△ 6,982
	준 공 업	16,722	15,029	△ 1,693
	소 계	79,561	70,727	△ 8,834
상 업 지 역		8,462	8,420	△ 0,042
공 업 지 역	전용공업	-	-	-
	일반공업	18,910	13,416	△ 5,494
	준 공 업	4,071	3,742	△ 0,329
	소 계	22,981	17,158	△ 5,823
녹 지 지 역	생산녹지		27,920	
	자연녹지	624,385	611,759	
	소 계	624,385	639,679	△ 15,294

Ⅳ. 1980年代 都市計劃 : 새로운 都市計劃體系

1981년 도시계획법의 전면 개편은 새로운 도시계획체계의 도입이다. 당시까지 도시계획대상(지역지구계획, 도시계획시설계획, 도시계획사업계획)에 대한 일원적인 결정절차가 중심이었으나, 새로 도입된 제도는 都市基本計劃—都市計劃—執行計劃의 三段階的 計劃過程으로 운용된다.

특히 강조되는 것은 都市綜合計劃(Comprehensive plan)이 이론적으로는 가치가 인정되어 왔으나 법적계획으로 취급되지 않은 것을 개정도시계획법에서는 都市基本計劃이라는 명칭으로 법제화한 것이다. 市級 이상 도시에서 도시기본계획을 수립케하여 실행적인 도시계획의 집행에 지침이 되게 함으로서 도시의 장기적인 안목과 단기적인 도시계획의 집행간에 일관성을 도모하는 것이다.

이 제도의 안전장치로서 도시기본계획의 기능과 수립절차에 역점을 두어 수립과정에서 전문가와 주민의견을 청취하는 공청회를 통한 계획의 주민참여제도와 계획내용의 합리성을 보장하기 위해 중앙도시계획위원회 심의전에 전문기관(국토개발연구원)의 사전심사 절차를 보조적 장치로서 도입하였다.

도시기본계획은 20년을 계획기간으로 하는 장기적인 도시의 미래상을 공간상에 투영한 장래의 도시구조 틀에 대한 정책이며 개별 도시계획의 수립에 지침이 되는 것이다. 즉 직접적으로 시민들을 구속하는 제제력을 갖는 성격은 아니고 도시의 悤意된 미래상이며 시장 군수

의 집행도시계획 수립에 논거가 되게 하므로 시장 군수를 구속하는 측면이 있다. 이러한 의욕적인 도시계획체계 개편의 일환으로 건설부에서는 도시기본계획 수립지침서를 통해 계획의 구성내용을 시달하였고, 개별 도시의 목표년도 인구까지 시달한 적이 있다. 한편 도시계획의 지속성과 일관성을 기하기 위해 한번 결정된 도시기본계획은 변경이 불가하다는 유권해석을 하기도 하고 도시기본계획의 타당성을 5년마다 검토하여 도시계획의 수립에 반영하게 되어 있다.

도시계획의 개혁적 발상에서 출발한 새로운 제도의 도입에 따라 대구시는 1984년 도시기본계획을 결정하고, 이에 근거하여 1987년 도시재정비계획을 결정하며 1992년에 1차 도시기본계획 수정보고서를 제출하게 된다.

제도의 개혁이 실제 도시계획의 질을 향상 시키는데 어느 정도 기여하였는가? 먼저 중앙행정부서(건설부)의 의욕에 비해 지방부서에서 계획수립에 대한 재정지원이 따르지 못하였다. 초기에 별도의 예산배정 없이 공무원들에 의한 도시기본계획의 수립으로 타협되고 계획수립 능력이 없는 공무원들은 재정비계획의 용역을 빌미로 용역회사에 일임하는 것이 다반사였다. 즉 충분한 예산배정이 없는 계획수립의 내용이 어느 정도 건전성을 담보할 수 있을 것인가의 문제가 대두되었다.

두번째, 제도의 변화로 지금까지 도시계획수립의 관행이 급변할 수 있는가? 기초조사가 미흡하고 축적된 도시의 학문수준이 한계가 있는 상황에서 바람직한 계획안의 성안에는 한계가 있다. 예산이 뒷받침 되지 못하고 기존의 지식수준이 미흡한 가운데 건설부에 제시된 도시계획 내용항목을 채워가는 형식적인 도시계획입안의 풍토가 정착하는 형태로 변질되어 온 속성으로 평가된다.

1. 대구시 도시기본계획(1984년)

1) 계획의 내용구성

도시기본계획의 내용구성은 건설부의 도시기본계획 수립지침서에 의거해서 거의 대부분 도시에서 정형적으로 적용되었다. 대구시도 이에 따라 12장으로 구성되어 있는 바, I.도시성격, II.도시지표, III.도시기본구상, IV.생활권 및 인구배분계획, V.토지이용계획, VI.교통통신계획, VII.산업개발계획, VIII.생활환경계획(주택, 상수도, 하수도, 청소, 에너지, 공해), IX.공원녹지계획, X.사회개발계획(의료 보건, 사회복지, 교육, 문화, 체육), XI.도시방호, 방재계획, XII.재정계획이다.

계획의 범위는 도시행정의 전부분을 포괄하고 도시전역에 대한 계획이며, 목표년도인 2001년의 각 부문별 계획지표를 설정하고 각 부문별 현재의 문제점과 장래 수용에 대응하는 계획의 방향을 설정하고 있다.

도시계획의 대상이 사회, 경제, 문화적 제반요소를 가미하나 이들 요소들을 물적으로 어떻게 구현할 것인가가 중심이 되므로 생활권 계획, 토지이용계획, 교통 통신계획과 공원녹지계획이 주종이 된다.

2) 대구의 미래상

- 국가적 중추관리기능을 보유한 국제적거대도시
- 영남지역의 정치, 경제, 문화, 사회, 교육, 군사의 중심기능수행
- 지역간 균형발전의 거점기능을 담당하는 대구대도시권의 중심도시
- 노동절약형 공업을 기술 및 자본집약형 공업으로 전환하여 기술축적, 정보, 서비스업이 발전하여 산업구조의 균형과 안정화.
- 주변지역은 5개(칠곡, 성서, 월배, 안심, 고산)의 지역중심상업을 중심으로 독립적인 생활권의 형성
- 자연환경이 보존되고 생활편익시설이 완비된 쾌적하고 편리한 도시

① 인구와 산업구조의 계획지표

〈表 4-59〉 산업별 고용구조 전망 (단위:千人, %)

구 분		1980	1986	1991	1996	2001	비 고
총 인 구(A)		1,607.5	2,270.0	2,600.0	2,900.0	3,150.0	
14세이상인구(B)		1,098.5	1,611.7	1,885.0	2,128.6	2,340.4	
경제활동인구(C)		564.5	854.7	1,036.7	1,213.3	2,357.4	
경제활동증가율		51.4	53.0	55.0	57.0	58.0	C/B*100
취업인구(D) (%)		413.9 (100.0)	649.2 (100.0)	829.4 (100.0)	1,031.3 (100.0)	1,221.7 (100.0)	
취 업 율		73.3	76.0	80.0	85.0	90.0	D/C*100
산 업 별	농 립 어 업(E)	10.0 (2.4)	16.9 (2.6)	16.6 (2.0)	16.5 (1.6)	14.7 (1.2)	E/C*100
	광 공 업(F)	152.3 (36.8)	242.8 (37.4)	316.8 (38.2)	404.3 (39.2)	493.5 (40.4)	F/D*100
	사회간접및 기타서비스업(G)	251.6 (60.8)	389.5 (60.0)	496.0 (59.8)	610.5 (59.8)	713.5 (58.4)	G/D*100

② 생활환경지표

생 활 환 경 지 표

〈表 4-60〉

구 분		단 위	1980	1986	1990	1996	2001
교 통	1인 1일 통행량	回	1.6	1.8	2.0	2.2	2.5
	도로율	%	12.7	15.0	18.0	20.0	22.0
	포장율	%	47.8	60.0	80.0	90.0	95.0
주 택	1호당 건축면적	m ² /戶	50.2	55.0	60.0	65.0	70.0
	주택보급율	%	49.0	65.0	77.0	82.0	85.0
	공급주택 비율	%	18.0	21.0	25.0	32.0	40.0
상 수 도	보급율	%	96.0	96.0	98.0	98.0	98.0
	1인 1일 급수량	l	228	360	400	450	500
	총 용 수 량	千 t/日	350	1,000	1,450	1,960	2,400
하 수 도	보급율	%	84.7	85.0	90.0	95.0	100.0
	1인 1일 하수량	l	228	360	400	450	500
	총 하 수 량	千 t/日	350	1,100	1,670	2,300	2,840
	하수처리율	%	-	20	40	50	60
塵 芥	수거인구량	%	94.1	95.0	96.0	97.0	98.0
	1인 1일 배출량	kg	1.5	1.7	2.0	2.2	2.5
糞 尿	수거인구량	%	94.1	95.0	96.0	97.0	98.0
	1인 1일 배출량	l	1.0	1.0	1.1	1.1	1.2
	수세식변소보급율	%	15.9	56.3	68.7	74.3	77.9
사 회 복 지	어린이회관	千人/個	1,607.5	1,000.0	800.0	600.0	400.0
	청소년회관	千人/個	-	1,000.0	800.0	600.0	400.0
	부녀회관	千人/個	1,607.5	1,200.0	1,000.0	800.0	600.0
	직업훈련원	千人/個	801.9	700.0	600.0	500.0	400.0
	양 노 원	千人/個	460.0	350.0	250.0	150.0	100.0
	노인회관	千人/個	-	1,000.0	800.0	600.0	500.0
공 원	아동공원	千人/個所	55.3	40.0	30.0	20.0	10.0
	공원면적	m ² /人	2.5	3.0	3.5	4.0	6.0
	유원지면적	m ² /人	0.8	1.2	1.7	2.3	3.0

자료 : 대구직할시, 《대구도시기본계획》, 1984.

3) 도시기본구조의 구상

① 계획의 목표

- 국가의 포괄적 개발지표와 사회경제적 여건변화에 부응하는 계획지표의 설정
- 도시정주체계의 개편과 도시개발체계의 확립
- 산업의 적정배분과 기능 특화에 의한 지역경제의 활성화

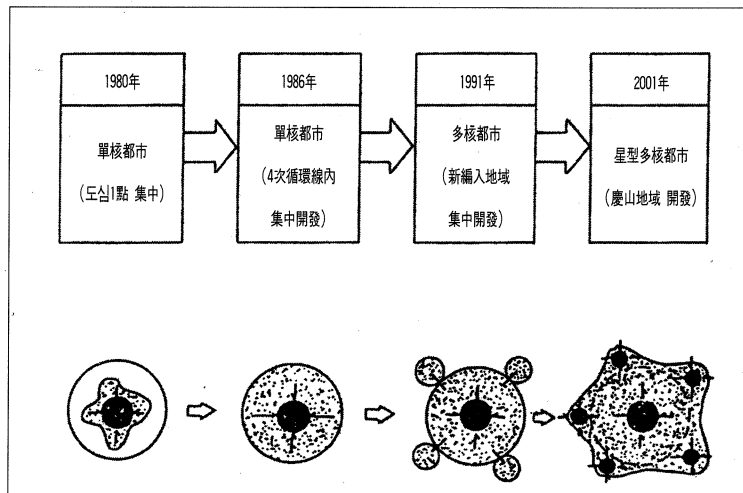
- 도시민의 수요적 측면에서 생활환경의 개선
- 도시내부공간의 입체적 이용과 도시공간구조의 균형화, 효율화 정비

② 개발전략

- 목표년도 계획인구 3,150,000명을 수용할 수 있는 충분한 생산, 생활 활동공간의 확보와 환경정비
- 기존의 도심과 주변 5개 지역중심을 효과적으로 개발하여 독립적인 생활권 형성에 의한 도시구조의 개편
- 장래 생산공간의 수요는 성서, 월배공업지역확장으로 충당
- 개발가능한 토지를 시가화하고 중고밀의 주거지개발
- 도시내 도로망 체계는 4개 순환선, 8개 방사선으로 정립하고 지역간 교통을 우회시키고 도로의 기능분담에 의한 도로망체계의 구축
- 생산기술의 고도화와 유통구조의 정비 및 정보서비스산업의 발전을 유도하고 지역의 섬유산업을 유지하면서 기술개발, 정보교환, 제품의 고급화 유도

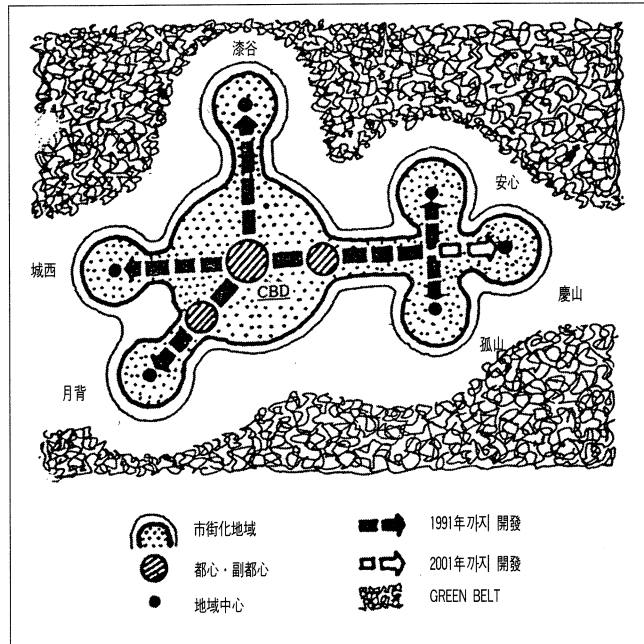
③ 도시공간구조의 기본구상

- 도시교외화와 광역화에 따른 대구대도시권의 개발
- 도시발전축인 경산, 성서간을 중심으로 도시기능확장
- 생활권을 중심으로 한 분산적 집중개발에 의해 단계적 다핵도시구조의 형성과 주요 도시시설의 적정배치로 도심기능의 계획적 분산



〈圖 4-35〉

도시공간구조의 단계별 발전구상



〈圖 4-36〉 도시의 다핵구조

〈表 4-61〉

주변지역개발구상

구 분	기능배분	개 발 방 향
성 서 지역	생산, 유통 업무, 주거	<ul style="list-style-type: none"> 산업 및 공업관련업무 중심(공업지역 확장) 유통단지 건설(컨테이너 기지) 중밀 주택지 개발
월 배 지역	유통, 공업 집 단 주거	<ul style="list-style-type: none"> 유통단지 건설(농공산물 유통시설, 화물터미널) 지역중심 상업지역 대규모 중 고밀 주택지 개발
고 산 지역	보 건 연 구 주 거	<ul style="list-style-type: none"> 국제경기장 건설(개발제한구역내) 연구기관 유치(연구단지) 외곽주거지 개발
안 심 지역	유 주 통 주 거	<ul style="list-style-type: none"> 유통단지 건설(농수산물 유통시설, 화물터미널, 컨테이너 기지) 주거지 개발 인쇄업, 자동차정비업, 부품상 유치
공 산 지역	위 휴 락 휴 양	<ul style="list-style-type: none"> 자연환경 보호 위락휴양시설 개발(팔공산 자연공원) 고급저밀 주택지 개발
칠 곡 지역	유 주 통 주 거	<ul style="list-style-type: none"> 유통단지건설(화물터미널, 시외버스터미널, 농공산물 유통시설) 대규모 중 고밀 주택지 개발 건축자재 및 목재상 유치

4) 생활권계획

(1) 기본방향

- 생활권 단계의 구성은 소매시장 중심의 소생활권(근린중심) 중고등학교 및 지구중심상업 시설중심의 중생활권(지구중심), 지역중심 또는 부도심 상업중심의 대생활권(지역중심)의 3계층으로 구분
- 도시발전과 관련해서 생활권 중심으로 토지이용계획과 단계별 개발계획의 수립
- 구분된 생활권 단위로 도시제반시설을 적정하게 배치하여 권역별 활동체계의 확립

(2) 생활권 구분

〈表 4-62〉

생활권 구분

대생활권	중 생활권	소 생활권
6 대대권	27 개 중 권	142 개 소 권
중부대권	3개중권(서문, 동인, 남산)	13개 근린생활권
북부대권	4개중권(칠성, 침산, 원대, 칠곡)	15개 근린생활권
동부대권	4개중권(신암, 산격, 동촌, 안심)	23개 근린생활권
수성대권	6개중권(신천, 효목, 범어, 수성, 두산, 고산)	30개 근린생활권
남부대권	6개중권(봉덕, 대명, 성당, 송현, 월배, 화원)	32개 근린생활권
서부대권	4개중권(평리, 달서, 본리, 성서)	29개 근린생활권

(3) 생활권 계획에 있어 문제점

생활권계획은 도시기본계획에서 가장 중요한 부분 중 하나이면서 도시기본구상의 목표수행의 주요한 수단이다. 본 보고서에서도 도시공간구조의 5핵화 전략을 통해서 편리하고 쾌적한 도시정주환경조성의 목표달성을 추구하고 있다. 그러나, 생활권계획의 접근은 ①3단계의 계층적 구조로서 기능 정의, ②행정구역중심의 생활권구분, ③생활권별 가용토지부지에 의거한 인구배분, ④도시편익시설의 소생활권별 배치계획으로 구성되어 있다.

이 생활권계획에서처럼 시민의 활동공간영역이 구분될 것인가? 생활권별 편익시설 배치계획이 어느 정도 개발시기별로 가능할 것인가? 만일 계획처럼 주거지개발의 시설배치가 따른다면 시민생활의 편이성의 향상이 가능한 것인가? 등의 질문에 응답할 수 있어야 할 것이다.

그러나 본 보고서에서와 같이 도시계획수립시침서에 나오는 도식적인 생활권의 정의, 실제 도시활동과 유리된 생활권의 기능과 영역의 구분, 예산계획과 개발의 집행이 전제되지 않는 편익시설의 도상배치작업으로는 기대될 수 없다. 생활권 계획의 실천성에 대한 중요성이 단지 목차상의 우선 순위에 있는 것이 아니고 심층적인 수단의 추구에 있다면 최소한 생활권

계획부문 하나만으로도 보고서 1권에 해당되는 연구분량이 뒤따라야 한다.

도시생활을 생산, 소비, 여가활동으로 구분한다면 생활권형성에 가장 중심적 요소는 소비활동이 되며 다음이 여가활동이다.

소비활동의 대부분이 공공부문에서 기능부여 보다는 시장기능에 의해 형성되는 바 소비재의 군집과 소비활동 집중간의 관계성이 분석되어야 할 것이다. 일례로 기존의 기초생활권에 속하는 재래시장의 기능과 노선상업기능의 분포와 시장권의 분석이 전제되어야 하고 시장권의 크기에 따른 중심지 기능의 분석이 있어야 할 것이다.

과거 주거지 개발이 평면적인 확산에서 향후 집단적인 고밀도개발(아파트지구)이 예상되는 지역에선 좁은 범위내 대규모시장권이 형성됨에 따른 집합적인 소비시장이 등장하게된다. 즉 소비자의 최소거리 접근요소와 상업입지의 군집요소가 가미된 시장기능에 의해 도시활동의 이용행태에 대한 도시공간구성의 메카니즘이 규명되어야 할 것이다. 이러한 연구를 위해선 마이크로한 수준의 토지이용현황의 정보가 축적될 수 있는 선행연구가 필요하다.

생활권계획의 접근방법 하나에서 보더라도 도시계획의 수립이 도시거주민을 대상으로 한 것이 아니고 계획보고서 작성을 위한 계획이 되어있고, 도시구성에 있어 세포조적이 되어야 할 인간성이 소외되어 있다. 지금까지 수많은 계획이 전시행정적 틀에 급급하고 효용성이 무시되므로 인해 계획 무용론이 대두되고 있다.

5) 토지이용계획

(1) 계획의 과제와 기본방향

① 계획의 과제

- 신규편입된 주변지역의 비계획적 확산(Urban Sprawl)현상의 진행에 대한 계획적인 토지이용의 유도
- 행정관리, 상업, 금융, 보험 등 주요 기능이 도심내 집중하여 도시혼잡과 교통난 가중
- 도심부와 제2차 순환선내 저층고밀화는 토지이용 효율성 저하와 거주환경수준이 낙후
- 제1공단 공업지역이 도심에 인접하여 도시환경의 악화와 활동마찰의 유발
- 공원, 광장, 주차장 등 공공시설용지의 절대부족

② 계획의 기본방향

- 도시기본구조의 일관성을 유지하기위해 본리동에 지정된 상업지역을 확장하여 부도심 기능을 부여하고 대상활권 중심으로 상업지역화 하며 장래 지하철과 연결
- 도심부는 고층화로 내부밀도를 높이고 주변지역에서 저밀확산을 방지

- 적정호수밀도에 근거한 인구배분과 단계적인 인구수용계획수립
- 오픈스페이스 확보의 체계적인 구성
- 환경오염의 악화를 방지하기 위하여 공해발생요인을 배제하고 토지이용규제 강화
- 현 주거전용지역 중 미개발상태이거나 입지가 부적합한 지역을 중밀주거지역으로 전환
- 도심에 인접한 공업지역을 이전 정비하여 주거 또는 주거 상업혼용지역으로 전환

(2) 토지이용 수요의 산정

① 주거지역의 면적산정

〈表 4-63〉 평균인구밀도에 의한 주거지역 면적

구 분	인구배분율(%)	수용인구(千人)	인구밀도(인/ha)	소요면적(k㎡)
계	100	2,770.0	-	99.72
고 밀 지 역 (아파트,연립주택)	30	831.0	500(125호/ha)	16.62
중 밀 지 역 (연립주택,단독주택)	30	831.0	300(75호/ha)	27.70
저 밀 지 역 (단독주택)	40	1,108.0	200(50호/ha)	55.40

주 : 상업 및 준공업지역내 28만명, '그린벨트'와 자연녹지인구 10만명은 수용인구에서 제외.
인구밀도는 근린밀도(neighbourhood-density)임.

② 상업지역 면적산정

〈表 4-64〉 상업지역 면적산정

구 분	이 용 인 구		1인당 점유 면적(m ²)	평 균 층 수	건폐율(%)	공공용지 율(%)	소요면적 (k㎡)
	분담율	인구수(千人)					
합 계	100	1,890	-	-	-	13.90	13.90
도 심 상 업	30	567.0	8	4.0	60	40	3.15
지역중심상업	35	661.5	10	3.0	70	35	4.84
근린중심상업 (노선상업)	35	661.5	10	2.0	80	30	5.91

③ 공업지역 면적산정

- 9개 업종별 제조업의 종업원수를 전망하여 종업원 1인당 부지소요면적 원단위를 적용하여 총 공업지역 소요면적을 추정하고
- 추계된 공업지역 면적 중 대구 주변인 논공공단(4km²)과 현공공단(0.27km²)에서 30% 차지하고 대구시의 공업과 준공업지역에서 차지하는 비율은 70%로 산정하여 산출

(3) 토지이용 용도별 입지기준의 원칙

① 주거지역

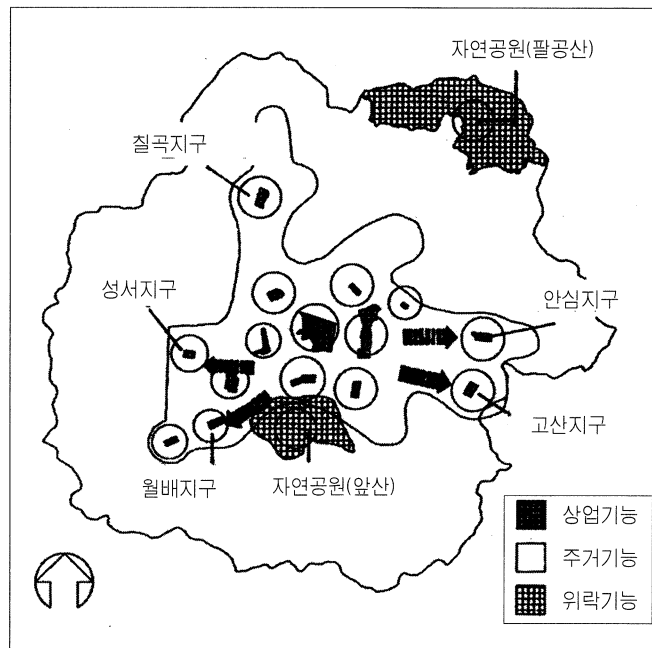
- 고밀화 지역(400인/ha이상) : 도심, 부도심, 지역중심상업 등의 주변에 재개발사업의 시행, 직주근접화를 위한 대규모 공업지의 주변, 장래 지하철역에서 반경 500m인 제1차 역세권
- 중밀화 지역(200~400인/ha) : 이미 시가화되었거나 개발이 진행중인 토지구획정리사업지구
- 저밀화지역 : 주거전용지구와 도시의 외곽지역에 배치
- 주거 상업혼용지는 시가지 내에 산재하여 환경을 악화시키는 특수상업 및 제조업을 선정 하여 지역적으로 집단화 유도

② 상업지역

- 도심상업지역의 입체화와 용도순환
- 경산-성서축으로 상업발전촉
- 동대구로(업무)와 본리동(유통상업)의 상업지역을 부도심으로 하여 도심기능 분산
- 유통단지를 기능별로 분리하여 방향별로 배치

③ 공업지역

- 공업지역중 3차 순환선내는 점진적으로 중고밀 주거지점 전환을 추진하면서 오픈스페이스 확보



〈圖 4-37〉

도시성장발전도(1984년)

(4) 토지이용계획수립에서 문제점

금번 토지이용계획작업을 통해 가장 실천성이 높은 부분은 도심에 인접한 제1공단인 공업 지역의 타용도지역으로 변경이다. 용도변경의 사유로 지적된 것이 도심과의 인접성과 도시환경의 악화성, 활동의 마찰성 등이다. 용도지역 지정이 공익성에 근거한 행정행위라고 한다면 용도지역의 변경은 단순한 개연성이나 추상적인 주장에 근거될 수 없고 구체적인 논증의 제시가 필요하다. 현재 환경오염발생은 어느정도인가? 이것이 도시에 주는 영향은 어느정도인가? 현재의 토지이용이 비경제적인가? 토지이용의 변화동향이 어떤가? 혹은 공업지역내에서

용도변경의 가능성은 없는가? 상업지역화 한다면 도심집중은 얼마나 더 가중하는가? 등에 대한 구체적인 실증적 자료 제시가 따라야할 것이다. 도시계획결정의 변경에 대한 세심한 사전 준비와 주민들의 설득요소가 요청된다.

토지이용계획의 수립에서 아직까지 주택구구식의 수법을 벗어나지 못하고 있다. 그 이유는 1965년에 결정한 목표년도 인구 1,200,000명을 대상으로 한 토지용도별 수요면적이나 목표년도 인구 3,150,000명을 대상으로 한 토지수요면적과 별 차이가 없다. 물론 밀도가 1.5(315/120)배 증가의 결과라고 할 수 있지만 용도수요산정의 수법에 이용되는 원단위가 경험적인 타당성이 없는 것에 연유한 것이다.

주거지역의 신개발지에선 비교적 수용인구의 추정이 용이하지만 구시가지에서 인구추정이 불분명하다. 구시가지에서 기존토지이용의 감실과 재건축 혹은 재개발에 의한 인구증감의 추정도 어렵지만 한편 신시가지 개발을 통한 구시가지부분에서 도시내의 이동이 구시가지의 인

〈表 4-65〉 용도별 토지이용계획

구 분		면적(k㎡)	구성비(%)	시가화면적구성비(%)	비 고
합 계		795.43	100.0	100.0	
주 거 지 역	소 계	101.78	12.8	75.0	
	저 밀 도	14.35	1.8	10.6	
	중 밀 도	57.94	7.3	42.7	
	고 밀 도	24.97	3.1	18.4	
	주거상업혼용지	4.52	0.6	3.3	
상 업 지 역	소 계	11.71	1.5	8.6	
	중 심 상 업	6.25	0.8	4.6	
	지 역 중 심	5.46	0.7	4.0	
공 업 지 역	소 계	22.30	2.8	16.4	
	도 시 형	3.70	0.5	2.7	
	일 반	18.60	2.3	13.7	
녹 지 지 역	소 계	659.64	82.9	-	
	자 연 공 원	45.30	5.7	-	
	근 린 공 원	12.10	1.5	-	
	운 동 공 원	3.00	0.4	-	
	묘 지 공 원	0.60	0.1	-	
	유 원 지	10.00	1.2	-	
	생 산 녹 지	10.80	1.4	-	
	자 연 공 원	43.69	5.5	-	
	개발제한구역	534.15	67.1	-	

자료 : 대구직할시, 《대구도시기본계획》, 1984. p.156

구밀도에 어떤 영향을 줄 것인가의 규명도 요구된다. 주거지계획의 지표가 주택수 뿐 아니라 기존 주택에서 가구당 주거면적을 더 첨가하여 도시의 신규주택건설이 가구당 주거면적에 어떤 영향을 주는가의 측정이 필요하다. 계획기간동안 구시가지에서 타용도로의 전환과 가구당 주거면적의 증가는 인구밀도의 큰 변화를 초래할 수 있다. 가구당 주거상면적의 증가에 따른 토지부족문제를 해결하기 위한 구시가지의 재개발대책이 계획의 과제가 될 수 있고 효과적인 재개발의 시행을 위한 제반시책이 모색될 수 있을 것이다.

상업지역의 신규지정이 어느정도 상업업체의 입지결정에 영향을 주는 요소인가? 1965년에 지정된 본리동의 부도심은 20년이 지난 현재 시점까지 상업업체가 입지하는 미동이 왜 보이지 않는가? 기존의 상업지역에서는 상업업체의 비중이 어느 정도인가? 도심의 영역이 어느정도 확대 될 것인가? 부도심이나 지역중심지로 지정된 곳에 어느 정도 상업이 집적할 것인가? 상업지역으로의 개발이 시장기능에 크게 좌우되기 때문에 상업입지의 동태에 대한 조사 분석과 소득수준 증가에 따른 수요의 증가 등이 전망되어야 하고 장래의 상업입지동향이 전망되어야 한다. 그러나 상업지역수요 전망과 배치계획이 계획가의 자의성에 너무 의존하고 있다.

이와같은 방법은 1960년대와 아무런 변화없이 적용되고 1960년대에 주창한 지역중심지 육성을 통한 다핵적인 도시구조의 개편의 주창이 아직도 메아리가 없이 반복되고 있는 실정이다.

6) 교통계획

(1) 도로망체계의 문제점

- 골격가로망은 3개의 순환선과 7개의 방사선으로 구성되어 있으나 제 2차, 제3차 순환선 중 일부는 미개통
- 가로기능 분담이 불분명하여 화물교통, 시내교통, 시외교통 등의 혼용으로 교통혼잡유발
- 간선도로는 잘 정비되어 있으나 구획 및 국지도로의 미개설로 교통량이 간선가로에 집중하는 가로망계층체계의 미흡.
- 자동차 위주의 교통체계로 보행자의 안전이 위협받고 서비스수준이 낮음
- 대부분의 버스가 도심을 통과 운행하므로 도심교통혼잡을 가중
- 현재의 도로율 12.7%는 너무 낮음

(2) 교통망계획의 기본방향

- 1991년부터 도시전철(지하철)망에 의한 교통망계획수립
- 고속도로 및 외부교통과 신속히 연결될 수 있도록 4차 순환선도로와 고속화도로를 계획한다.
- 4차선 순환도로의 개발로 우회교통기능을 분담케하여 도심교통의 집중을 완화

- 8개 방사선도로의 개발로 주변지역의 접근성 제고

(3) 도로망 계획

〈表5-66〉 도시고속화도로

구 분	연장(km)	경 유 지	비 고
합 계	86.9		
지역 간 우회도로	60.4	고산-안심-지묘동-칠곡-성서-앞산뒤-수성	
구 마 고속도로	13.3	팔달교-성서-화원	
금호강,신천변도로	13.2	팔달교-금호강변-신천변	

자료 : 앞의 책. p.206

■ 도시간선가로(4개순환선, 8개방사선)

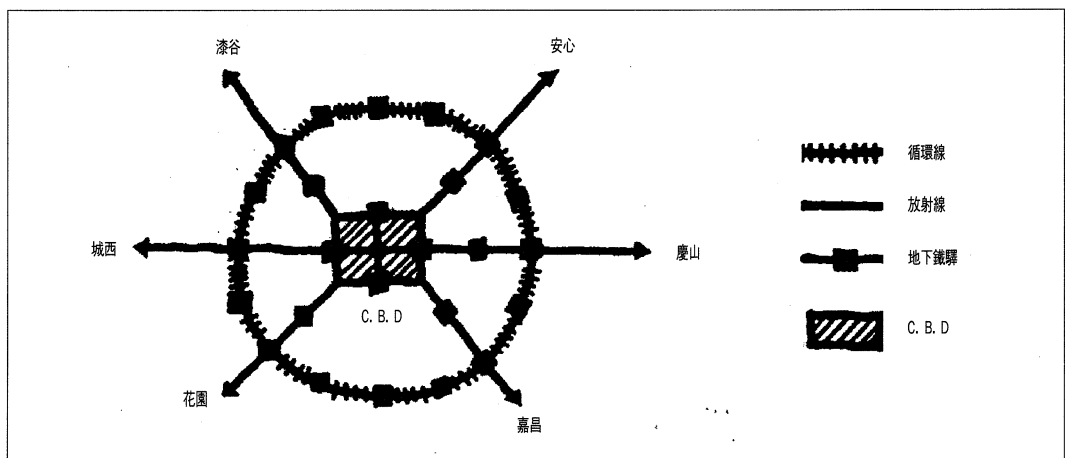
- 제1차 순환선 : 도심부
- 제2차 순환선 : 외곽지역에의 도심접근(방사선 연결)
- 제3차 순환선 : 도심외곽지역간의 연결
- 제4차 순환선 : 주변지역간의 연결 및 도시고속화도로
- 8개 방사선 : 왜관(서울), 안동, 팔공산, 영주, 경산, 청도, 고령(마산), 성주방향

(4) 도시전철(지하철)망 계획

- 구체적인 자료가 전무하여 구상안만 제시

(5) 교통시설의 문제점

- 광장, 신호등 등의 시설부족과 비능률적인 운용
- 고속도로와 고속버스터미날의 방향별 접근성이 결여



〈圖 4-38〉

전철망계획 구상도

- 방향별 시외버스 터미날이 간선도로와 접속이 불리한 위치에 입지하여 시설이전 및 확장이 요구됨
- 주차시설의 절대부족

(6) 고속터미널시설 배치계획

① 고속버스터미날

- 접근성을 고려하여 동, 서방향으로 분리
- 모든 고속터미날은 장래 지하철역과 연계구상

② 시외버스터미날

- 시외버스터미날을 동서남북 4개소로 분산배치하고 간선도로 및 지하철과 연계
- 부산, 경주방향은 동부주차장에서 안심으로 이전
- 서울, 대전, 안동방향은 북부터미날을 칠곡으로 이전
- 마산, 광주방향은 서부터미날을 월배로 이전
- 경산, 청도, 밀양방면의 남부정류장은 현위치를 확장정비

③ 화물터미날

- 화물터미날은 이출입관계를 감안하여 북부, 서부, 동부 3개소로 분산하여 배치

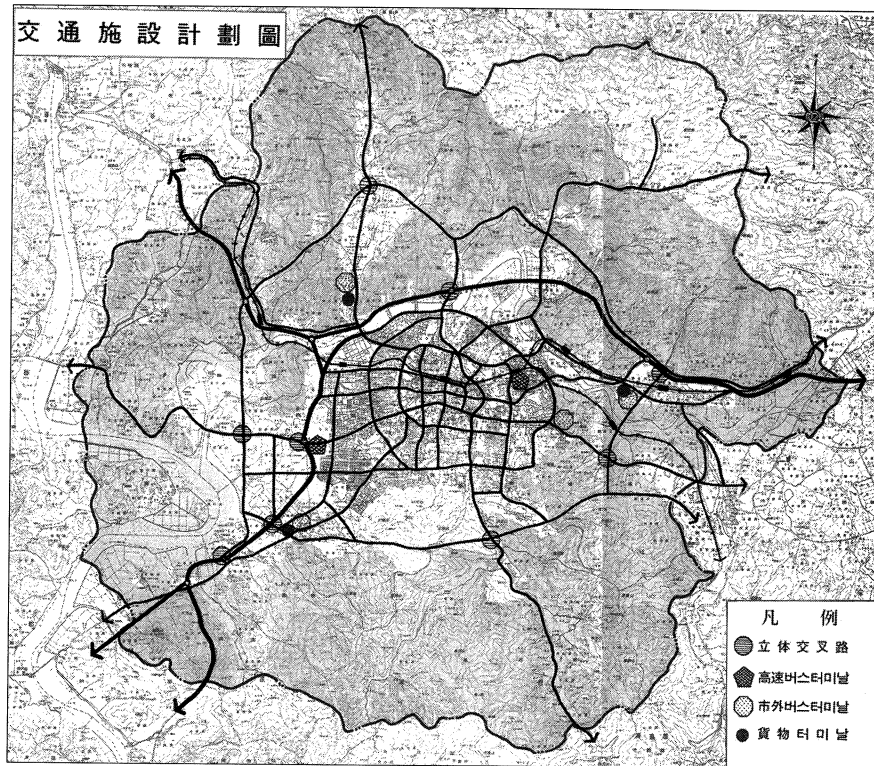
(7) 교통계획 수립의 문제점

교통계획의 근본적인 문제점은 교통기점-종점(OD)조사 없이 단지 노선망 설계에 초점을 두고 있는 것이다. 현대의 대도시는 교통과 토지이용간에 불가분의 관계를 가지면서 상호 교호작용의 이해로써 접근해야 한다. 교통에 대한 정보없이 토지이용의 전망이 어렵고 토지이용의 구체성이 없이 교통의 전망은 요원하다. O-D조사와 노선별 장래 교통량배분이 없는 교통계획에서 생성된 문제점은 다음과 같이 요약 될 수 있다.

첫째, 장래 각 노선의 혼잡도 크기를 알 수 없다.

둘째, 토지이용의 개편(도시공간구조개편과 같은 의미)에 의한 교통대책에의 영향과 교통대책을 위한 토지이용정책의 모색이 불가하다. 생활권 중심으로의 도시구조개편이 도시전체 교통량에 어떤 영향을 미칠 것인가? 그렇다면 생활권 중심으로의 개편에 어느정도 관심을 기울여야 할 것인가? 의 정책 중요도 판별이 불가하다. 기타 공업지역의 편중과 도시기능별 공간적 분리가 주는 교통발생량, 도시내부의 불균형화가 직주근접을 방해하는 정도 등의 도시문제 파악이 불가하다.

셋째, 1991년에 도시전철(지하철)망의 도입을 전제하면서 도시기본계획에서 노선망에 대한 대안의 모색없이 도시기본구조의 틀을 찢다는 것은 모순된 발상이다.



〈圖 4-39〉

교통시설계획도

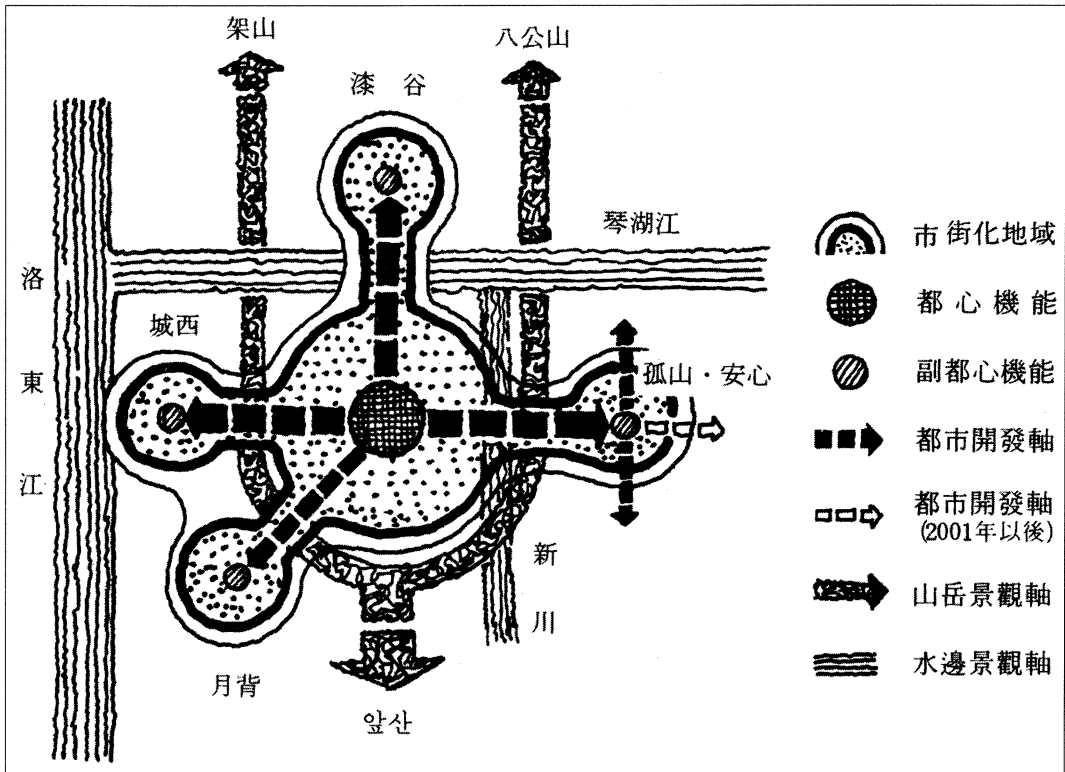
7) 공원 녹지계획

(1) 계획의 과제

- 공원의 양적 부족과 오픈스페이스체계 형성의 부족
- 도심에서 녹지공간이 절대부족
- 공원 및 녹지 용지가 대부분 사유지로서 공원개발에 재정투자가 많이 소요됨
- 하천과 강을 이용한 주변공원의 개발정비와 환경조성이 시급함
- 범어공원은 중앙공원으로 계획(개발가능지가 풍부하고 기존의 시설이 많기 때문)

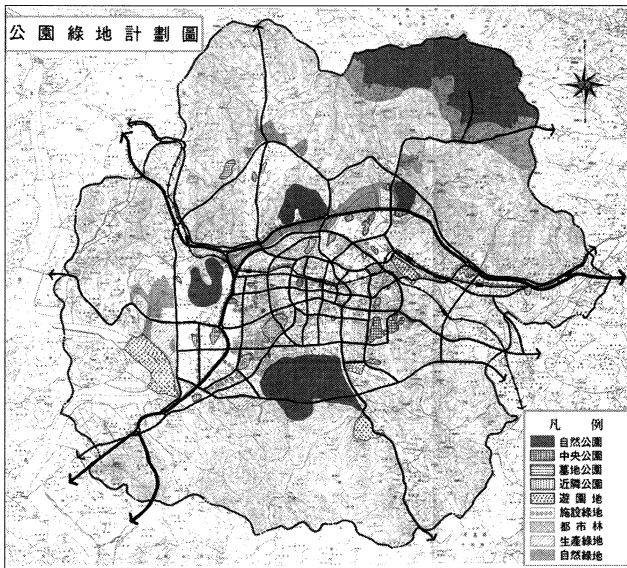
(2) 기본방향

- 생활권별로 도시자연, 근린, 아동공원 등 종류별 공원의 확보와 적정배치
- 어린이 공원은 소생활권, 근린공원은 중생활권, 도시자연공원은 대생활권별로 배치
- 학교의 공원화 방안모색
- 기존시가지에서 부족한 녹지공간은 재개발이나 공용청사, 학교, 공장 등의 이전적지에 일 정비율의 녹지를 확보하거나 매입하여 녹지조성



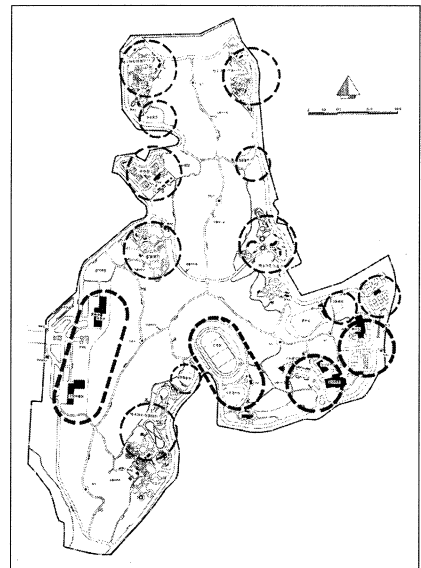
〈圖 4-40〉

녹지공간의 체계화 구상도



〈圖 4-41〉

공원녹지계획도



〈圖 4-42〉

중앙공원기본계획도

(3) 오픈스페이스망 구성

- 대구의 녹지체계는 팔공산과 비슬산(앞산)을 연결하는 산악경관축과 신천, 금호강, 낙동강을 연결하는 수변경관축을 중심으로 체계화
- 오픈스페이스 체계망은 공원 및 유원지, 자연경관축을 중심으로 각 생활권에서 접근이 용이하도록 체계망구성

2. 대구 도시재정비계획(1987년)

개편된 도시계획체제에서 도시기본계획이 장기적 도시정책의 기초계획이라면 도시계획재정비의 성격은 중기적인 실행도시계획(Action plan)이다. 도시계획재정비는 도시계획법에서 명시된 법적 명칭이 아니고 행정 편이상 명명된 것이다.

이는 도시계획법상의 도시계획(일명 법정도시계획)의 특수한 형태이다. 법에서 도시계획이란 모든 도시계획 대상에 대해 단편적이고 개별적인 집행을 통칭하는 의미이고 도시계획재정비란 집행의 도시계획을 도시전역을 대상으로 하여 도시계획의 변경이 필요한 분야를 일괄적으로 결정하는 것이다. 이는 10년의 중기적 실행도시계획으로서 도시기본계획의 수립이나 혹은 도시기본계획의 타당성을 검토한 연후에 시행되는 도시계획이다. 이러한 면에서 이전까지 도시계획재정비와 1980년대 개편된 도시계획제도하에서 도시계획재정비와는 근본적인 성격의 차이가 있다. 즉, 1987년의 대구도시계획 재정비는 1984년에 확정된 도시기본계획의 중기목표 달성을 위한 실행계획의 의미이다.

1) 계획의 내용구성

계획보고서의 구성은 크게 1장 계획의 배경, 2장 도시개발의 장기구상, 3장 도시계획재정비, 4장 사업계획으로 되어 있다. 1장의 계획의 배경에는 계획수립의 전제와 도시성격으로 구성되고 2장에는 도시기본구상, 도시기본지표, 부문별 계획의 기본구상으로서 구성되어 있다. 1장과 2장의 내용은 도시기본계획의 내용을 요약, 정리한 것이며, 이후 3장과 4장은 실행계획의 내용이다.

결정된 실행도시계획(용도 지역지구계획, 도시계획시설계획, 도시계획사업계획)의 변경을 다루는 3장의 도시계획재정비가 본 보고서의 중심적인 내용이다. 여기에는 첫째 토지이용계획부문으로 용도지역계획, 용도지구계획, 단계별 개발계획이 포함되어 있다. 두번째는 아파트 단지조성사업, 주택단지조성사업과 공업단지조성사업을 다루는 도시개발계획부문이다. 세번째는 도시시설계획부문으로서 교통통신시설계획, 산업시설계획, 생활환경시설계획, 공원녹

지계획, 사회복지시설계획, 공공시설계획, 도시방재시설계획으로 구성되어 있다. 제4장의 사업계획은 사업실행에 필요한 재정계획의 내용이다.

본 계획에 있어 도시계획구역은 740.73km²(1985년 8월 건설부고시 제373호로 결정)이며 이는 과거 도시계획 구역 735.98km²와 직할시로 편입된 고산지역(구 경산군 고산면 일부)을 포함한 것이다. 계획의 기준년도는 1980년으로 하여 계획기간은 1982년~1991년(10년간)이며 계획목표년도의 인구는 2,600,000명이다.

2) 토지이용계획

(1) 용도별 소요면적 산정

① 지정 용도지역의 검토

주거지역의 지정면적 71.74km² 중에서 56.73km²가 기개발되어 있고 미개발상태는 15.01km²로서 주거지역 면적의 20.9%이고, 상업지역 지정면적 18.48km² 중에서 미개발된 상태는 1.0km²미만, 공업지역 지정면적 18.48km² 중 미개발면적은 4.34km²로서 시가화 용도지역 지정 중 향후 개발 잔여지가 매우 부족한 실정이다. 시가화 구역에 인접한 개발가능지를 시가화구역으로 변경하여 목표년도의 토지수요에 충족시키는 계획이 필요하다. 도심에 근접한 공업지역은 도심기능 약화 및 예상되는 환경오염을 이유로 주거지역과 상업지역으로 용도변경하여 재개발사업의 추진을 의도하였다.

〈表 4-67〉 용도지역별 개발현황 (단위:km², %)

용도지역별	구 분		계		기개발지		미개발지		비 고
			면 적	구 성 비	면 적	구 성 비	면 적	구 성 비	
시 가 화 구 역	합 계		740.73	100.0	12.1	651.10	740.73	87.9	
	소 계		99.14	13.4	10.7	20.35	99.14	2.7	
	주거지역	계	71.74	9.7	7.7	15.01	71.74	2.0	
		주 거	50.75	6.8	5.9	6.73	50.75	0.9	
		준 주 거	15.21	2.1	1.2	7.10	15.21	0.9	
		주 거 전 용	5.78	0.8	0.6	1.18	5.78	0.2	
	상업지역		8.92	1.2	1.1	1.00	8.92	0.1	
공 업 지 역	공업지역	계	18.48	2.5	1.9	4.34	18.48	0.6	
		공 업	14.14	1.9	1.6	2.33	14.14	0.3	
		준 공 업	4.34	0.6	0.3	2.01	4.34	0.3	

② 도시기본계획(1984)과 도시재정비계획의 용도소요면적 비교

■ 주거지역

주거지역의 면적소요는 주택형식에 의한 평균인구밀도를 적용하는 방법과 주택형식별 공급

계획에 의한 택지수요를 추계하는 방법을 채택하였다. 전자의 방법으로는 도시기본계획은 2001년의 시가화구역의 수용인구를 2,770,000명으로 계획하여 이를 고밀지역(아파트, 연립주택)에서 30%, 중밀지역(연립주택, 단독주택)에서 30%, 저밀지역(단독주택)에서 40%로 수용하는 계획이다. 여기서 인구밀도기준은 고밀지역이 500인/ha, 중밀지역이 300인/ha, 저밀지역은 200인/ha이다.

도시계획재정비에서 1991년에 시가화구역의 수용인구는 2,189,000명으로 추정하고 고밀도 주거지역에서 8.7%, 중밀도 주거지역에서 77.0%, 준주거지역에서 11.1%, 주거전용지역에서 3.2%의 수용을 계획하였다.

여기에 적용된 인구밀도 기준은 고밀도 주거지역에서 420인/ha, 중밀도 주거지역이 280인/ha, 준주거지역이 200인/ha, 주거전용지역이 130인/ha로 하고 있다. 인구밀도 기준은 근린밀도에 근거하나 도시기본계획과 도시계획 재정비 보고서 간에 차이가 크다. 이러한 인구밀도의 원단위에 대한 현황자료의 첨부이 전혀 없이 용도면적 수요추계가 되어 있다.

두번째, 주거형식별 공급계획에 의한 주거지역 면적산정이다. 이의 산정 방법은 주거지역에서 수용할 가구수를 추정하고 이에 주택 보급율과 공가율을 적용하여 총 주택수를 산출하며 주택형별 수용비율과 가구당 면적, 택지면적, 공공용지율 혼합율에 의거하여 주택형별 소요면적을 산출하였다.

〈表 4-68〉은 도시기본계획과 도시계획재정비에서 적용된 계획기준인 주택형별 배분율, 가구당면적과 소요면적을 비교한 것이다.

〈表 4-68〉 주거형별 공급계획에 의한 주거지면적 산정기준비교

목 표	년 도	2001	1991
가구분담율(%)	아 파 트	30	20
	연 립 주 택	10	5.0
	단 독	60	75.0
가구당면적(평)	아 파 트	25	20
	연 립 주 택	35	30
	단 독	50	45
공공용지율	아 파 트	35	35
	연 립 주 택	30	30
	단 독	25	25
소요면적 계	아 파 트	25.11	8.60
	연 립 주 택	10.77	3.19
	단 독	86.50	70.93
	계	122.38	82.72

이에 의하면 가구당 면적이 두 보고서 전부 단독주택이 가장 크고 그 다음 연립주택, 아파트 순이다. 평균용적율을 단독주택이 80%, 연립주택이 100%, 아파트가 200%라고 가정하면 1991년에 가구당 평균 건축연상면적은 단독주택이 36평, 연립주택이 30평, 아파트가 40평에 달한다. 이러한 수치는 1988년 현재 대구시의 평균 가구당 주택연상면적이 10.5평 수준이고, 공동주택(아파트와 연립주택)이 20평, 단독주택이 8.5평 수준과는 엄청난 괴리가 있다. 즉 도시계획의 기초조사 없이 주거지역면적 소요를 결정하는 한 단면이다.

■ 상업지역

상업지역의 면적수요 추정은 도심상업, 지역 및 지구중심상업, 근린상업(노선상업)으로 구분하고 각기 이용분담율과 1인당 점유면적을 기준으로 산정하였다. <表 4-69>는 도시기본계획과 도시계획재정비간에 계획기준의 비교이며 여기서 이용인구의 분담율, 1인당 점유면적, 건폐율과 공공용지율은 똑같고 단지 평균층수만이 재정비계획에선 도시기본계획의 기준에 비해 0.5층씩 각각 낮은 기준을 적용하고 있다. 도시공간구조 전략에서 점차 다핵화 과정으로 전이하는 측면과 자동차교통의 혼잡측면에서 도심상업지역에서 분담율에 대한 변동가능성의

<表 4-69> 상업면적 수요 추정 기준의 비교

구	분	도시기본계획	도시계획재정비
분담율(%)	도심상업	30	30
	지역중심상업	35	35
	근린상업	35	35
1인당점유면적(m ²)	도심상업	8	8
	지역중심상업	10	0
	근린상업	10	10
평균층수	도심상업	4.0	3.5
	지역중심상업	3.0	2.5
	근린상업	2.0	1.5
건폐율(%)	도심상업	60	60
	지역중심상업	70	70
	근린상업	80	80
공공용지율(%)	도심상업	40	0
	지역중심상업	35	35
	근린상업	30	30
소요면적(km ²)	도심상업	3.15	3.21
	지역중심상업	4.84	5.18
	근린상업	5.91	7.02
	계	13.90	15.41

고려가 없고, 소득증대와 함께 1인당 점유상업면적의 증가전망에 따라 일어나는 상업의 교외 확산 성향이 전혀 고려되지 않고 있다.

즉, 계획의 원단위 기준이 현실적인 분석과 전망에 기초하지 못하고 허공적인 수치로 제시된 일면을 보인다. 특히 계획수립년도의 차이도 크지 않은데 1991년 목표년도인 재정비계획에서 상업지역의 소요면적이 2001년의 목표년도인 도시기본계획에서보다 1.51km² 증가한 것은 어떻게 설명될 수 있는가? 새로운 재평가에 대한 구체적인 논거가 없다면 단지 상업지역 지정면적의 확장을 위한 수단으로 밖에 이해되지 않는다.

■ 공업지역

공업지역의 면적수요 추계는 9개 업종별 제조업 고용자를 전망하고 업종별 종업원 1인당 부지면적을 산정하여 산출한바 2001년에는 42.43km², 1991년에는 25.85km²를 전망하고 있다. 적용된 기준은 동일하다.

3) 용도지역계획

생활공간은 주거, 준주거, 주거전용지역 등으로 구분하고 주거전용지역은 저밀도, 일반주거지역은 중밀고, 아파트지구는 고밀도로 계획하여 계획인구를 수용하도록 하였다. 도심 및 2개 부도심은 동서간 개발축방향으로 확장정비하고 지역 및 지역생활권의 중심지에 상업지역을 계획하며 생활권의 중심기능을 부여하였다.

제2차 순환선 내 중심지와 근접한 공업 및 준공업지역은 주거지역으로 변경하며 서대구공

〈表 4-70〉

용도지역계획 총괄

(단위:km²)

구 분		기 정	변 경	변 경 후	구 성 비	
					계획구역	시가화 구역
합 계		740.730	-	740.730	100.0	100.0
주거지역	소 계	71.742	증 0.561	72.303	9.8	69.2
	전용주거지역	5.776	감 0.430	5.346	0.7	5.1
	주 거 지 역	50.752	증 5.813	56.565	7.7	54.1
	준주거지역	15.212	감 4.822	10.392	1.4	10.0
상업지역		8.922	증 3.956	12.879	1.7	12.3
공업지역	소 계	18.480	증 0.844	19.324	2.6	18.5
	공업지역	14.142	증 0.683	14.825	2.0	14.2
	준공업지역	4.337	증 0.161	4.499	0.6	4.3
녹지지역	소 계	641.586	감 5.362	636.224	85.9	-
	생산녹지지역	28.737	감 6.840	21.897	3.0	-
	자연녹지지역	612.849	증 1.479	614.327	82.9	-

단 북측, 성서, 월배공업지역에 인접한 자연녹지를 공업지역으로 변경하여 부족한 생산공간을 확보하였다. 계획구역은 새롭게 편입된 고산지역의 4.747km²가 포함되어 확장되었으며 주거지역 0.561km², 상업지역 3.956km²가 증가하고 공업지역은 0.844km²가 증가하여 총 5.361km²의 시가화구역의 확장을 계획하였다.

(1) 주거지역

기정계획에서 주거지역 면적은 50.752km²가 계획되어 있으나 수요추정에서 절대부족함으로 필요한 주거지역을 확보하도록 하였다. 6개 용도지역의 93개소 11.795km²를 주거지역으로 변경하였다.

〈表 4-71〉 주거지역 변경계획 총괄

기 정	변 경	개 소	면적(m ²)	비 고
합 계		93	11,795,200	
준주거지역	주거지역	11	4,239,120	
상업지역	주거지역	4	517,600	
준공업지역	주거지역	1	81,900	
공업지역	주거지역	6	1,891,200	
생산녹지지역	주거지역	17	1,181,700	
자연녹지지역	주거지역	54	3,883,680	

한편, 기정 주거지역중에서 타용도지역으로 변경 계획함이 타당한 입지를 선정하여 변경계획하고 주거지역을 폐지하도록 하였다. 115개소에 면적 5.518km²를 준주거지역등 4개 타용도로 변경하였다.

〈表 4-72〉 주거지역 폐지계획 총괄

기 정	변 경	개 소	면적(m ²)	비 고
합 계		115	5,517,800	
주거지역	준주거지역	3	302,800	
주거지역	상업지역	88	2,974,300	
주거지역	생산녹지	1	1,000	
주거지역	자연녹지	23	2,239,700	

준주거지역은 기정계획에서 15.214km²가 계획되어 있으나 주거지역으로 필요한 입지와 준주거지역으로 개발이 불리한 입지를 검토하여 변경 계획하였다. 주거지역등 3개 용도지역의 17개소에 면적 1.628km²를 준주거지역으로 변경 계획하여 입지와 환경에 적합한 시설을 유지하도록 계획하였다.

준주거지역 변경 계획 총괄

〈表 4-73〉

기 정	변 경	개 소	면적(㎡)	비 고
합 계		17	1,628,000	
주 거 지 역	준 주 거 지 역	3	302,800	
생산녹지지역	준 주 거 지 역	6	318,800	
자연녹지지역	준 주 거 지 역	8	1,006,400	

한편, 기존 준주거지역중에서 입지와 환경이 양호한 11개소에 면적 4.239km²를 주거지역으로 변경하여 부족한 양질의 택지를 공급하는 것을 비롯하여 〈表 4-74〉에서와 같이 34개소에 면적 5.853km²를 타용도로 변경하였다.

준주거지역 폐지계획 총괄

〈表 4-74〉

기 정	변 경	개 소	면적(㎡)	비 고
합 계		34	5,853,000	
준 주 거 지 역	주 거 지 역	11	4,239,120	
준 주 거 지 역	생 산 녹 지	13	331,700	
준 주 거 지 역	자 연 녹 지	10	1,282,180	

주거전용지역은 기정계획에서 5.776km²를 계획되어 있으며 주거전용지역은 쾌적한 주거환경 유지를 위하여 원칙적으로 존치하도록 하였다. 그러나 〈表 4-75〉에서와 같이 동대구부도심 확장, 지역중심 상업지역, 노선상업지역의 계획에 해당하는 부분 12개소에 면적 0.375km²를 주거전용지역에서 폐지하였다.

주거전용지역 폐지계획 총괄

〈表 4-75〉

기 정	변 경	개 소	면적(㎡)	비 고
합 계			374,800	
주 거 전 용 지 역	상업지역	12	374,800	

(2) 상업지역

상업지역은 기정계획에서 면적 8.922km²가 계획되어 있으나 거의가 개발되어 상업지역의 확장이 불가피하여 수요에 알맞게 확보하였다. 준주거지역, 공업지역 등 7개용도지역내에서 면적 4.605km²를 상업지역으로 변경계획하여 부족한 상업용지를 보존하도록 계획하였다.

〈表 4-76〉 상업지역 변경계획 총괄

기 정	변 경	개 소	면적(㎡)	비 고
합 계		12	4,604,500	
주 거 지 역	상 업 지 역	88	2,974,300	
준 주 거 지 역	상 업 지 역	13	331,700	
주거전용지역	상 업 지 역	12	374,800	
공 업 지 역	상 업 지 역	4	497,800	
준 공 업 지 역	상 업 지 역	4	400,000	
생산녹지지역	상 업 지 역	2	10,600	
자연녹지지역	상 업 지 역	6	15,300	

한편, 기정 상업지역중에서 기존 주택지의 형성 지역중심상업의 위치 변경, 기존 아파트의 진입으로 상업기능을 수행할 수 없는 4개소에 면적 0.518km²를 주거지역으로 변경하고 철도 부지, 근린공원으로 이용되는 2개소에 면적 0.123km²를 자연녹지지역으로 변경하여 토지이용 현실화를 도모하였다.

〈表 4-77〉 상업지역 폐지 총괄

기 정	변 경	개 소	면적(㎡)	비 고
합 계		6	643,115	
상 업 지 역	주 거 지 역	4	517,600	
상 업 지 역	자 연 녹 지	2	125,515	

(3) 공업지역

대구의 공업지역은 용도지역 분류상 공업지역과 준공업지역을 지정하고 있고 전용공업지역은 지정한 곳이 없다. 세분된 공업지역은 기정계획에서 0.014km²가 계획되어 공업단지 조성사업이 상당히 추진되고 공업단지에 공장건설이 활발하게 진행되어 대구의 2차 산업기반을 구축하고 있다.

향후 부족한 공업용지의 확보를 위하여 성서, 월배의 기정공업지역에 인접하여 3개소 면적

〈表 4-78〉 공업지역 변경총괄

기 정	변 경	개 소	면적(㎡)	비 고
합 계		9	3,621,000	
준 주 거 지 역	공 업 지 역	1	59,000	
생산녹지지역	공 업 지 역	3	3,410,600	
자연녹지지역	공 업 지 역	5	151,500	

3.411km²를 확장계획하였다. 그외 비산동의 준공업지역 면적 0.059km²를 인접 용도인 공업지역으로 변경한 것을 비롯하여 <表 4-79>에서와 같이 9개소 3.621km²를 공업지역으로 변경계획하였다.

한편, 공업지역이 도심에 근접하여 환경을 저해하는 지역, 공업단지 구성시에 이주단지로 개발한 지역등 6개소에 면적 1.891km²를 공업지역에서 폐지하고 주거지역으로 변경하였다. 공업지역에서 주거지역으로 6개소, 상업지역으로 4개소, 준공업지역으로 7개소, 자연녹지지역으로 6개소를 용도변경하여 면적 3.272km²를 공업지역에서 폐지하였다.

<表 4-79> 공업지역 폐지총괄

기 정	변 경	개 소	면적(m ²)	비 고
합 계		23	3,272,000	
공 업 지 역	주 거 지 역	6	1,891,200	
공 업 지 역	상 업 지 역	4	497,800	
공 업 지 역	준 공 업 지 역	7	321,600	
공 업 지 역	자연녹지지역	4	561,400	

기정계획에서 준공업지역은 면적 4.337km²가 계획되어 있으나 월성동, 침산동, 노원동, 신매동 일부에 기존 집단부락이 공업지역내에 계획되어 있어 이들 7개소 면적 0.322km²를 공업지역에서 폐지하고 준공업지역으로 변경계획하였다.

공업지역에서 7개소, 생산녹지지역에서 4개소, 자연녹지지역에서 2개소등 면적 0.744km²를 준공업지역으로 변경계획하였다.

<表 4-80> 준공업지역 변경총괄

기 정	변 경	개 소	면적(m ²)	비 고
합 계		13	744,200	
공 업 지 역	준 공 업 지 역	7	321,600	
생산녹지지역	준 공 업 지 역	4	201,800	
자연녹지지역	준 공 업 지 역	2	220,800	

한편, 기정준공업지역중 부도심, 기존시장, 지역중심상업, 노선상업으로 이용되는 4개소에 면적 0.400km²를 준공업지역에서 폐지하였다. 그외 비산동의 염색공단 근접지, 침산동의 고지대, 감삼동의 주택지역 중간부 등 8개소에 0.576km²를 준공업지역에서 폐지하였다.

〈表 4-81〉 준공업지역 폐지총괄

기 정	변 경	개 소	면적(㎡)	비 고
합 계		8	575,600	
준공업지역	상업지역	4	400,000	
준공업지역	공업지역	1	59,000	
준공업지역	자연녹지지역	2	34,700	
준공업지역	주거지역	1	81,900	

(4) 녹지지역

대구 도시계획에서 녹지지역은 세분류로 생산녹지지역과 자연녹지지역으로 구분하였다. 생산녹지지역은 기정 계획에서 28.737km²가 계획되어 있으나 본 계획에서는 우량농경지, 시설부지 축소부분 등 10개소에 0.133km²로 자연녹지에서 생산녹지지역으로 변경하였다. 그외 주거지역 1개소를 생산녹지지역으로 계획하였다.

〈表 4-82〉 생산녹지지역 폐지총괄

기 정	변 경	개 소	면적(㎡)	비 고
합 계		11	133,600	
자연녹지지역	생산녹지지역	10	132,600	
주거지역	생산녹지지역	1	1,000	

한편, 생산녹지지역에서 시가지와 근접하고 농지로서 보존이 곤란한 지역 17개소에 면적 1.182km²를 주거지역으로 변경하였다.

〈表 4-83〉 생산녹지지역 폐지총괄

기 정	변 경	개 소	면적(㎡)	비 고
합 계		43	6,785,100	
생산녹지지역	주거지역	17	1,181,700	
생산녹지지역	준주거지역	6	318,800	
생산녹지지역	상업지역	2	10,600	
생산녹지지역	준공업지역	4	201,800	
생산녹지지역	공업지역	3	3,401,600	
생산녹지지역	자연녹지지역	11	1,661,600	

대구의 자연녹지지역은 기정계획에서 612.849km²가 계획되었으나 그중 대부분이 개발제한지역이다. 기정주거지역내에서 고지대 공원, 시설녹지, 철도부지, 상수도시설지 등 주택지로 이용이 불가능한 면적 2.240km²를 자연녹지지역으로 계획하였다. 그외 〈表 4-84〉에서와 같이

상업지역에서 2개소, 준주거지역에서 10개소, 공업지역에서 6개소, 생산녹지지역에서 11개소 등 54개소 5.905km²를 자연녹지지역으로 계획하였다.

〈表 4-84〉 자연녹지지역 변경총괄

기 정	변 경	개 소	면적(㎡)	비 고
합 계		54	5,905,095	
주 거 지 역	자연녹지지역	23	2,239,700	
상 업 지 역	자연녹지지역	2	125,515	
준 주 거 지 역	자연녹지지역	10	1,282,180	
공 업 지 역	자연녹지지역	6	561,400	
준 공 업 지 역	자연녹지지역	2	34,700	
생산녹지지역	자연녹지지역	11	1,661,600	

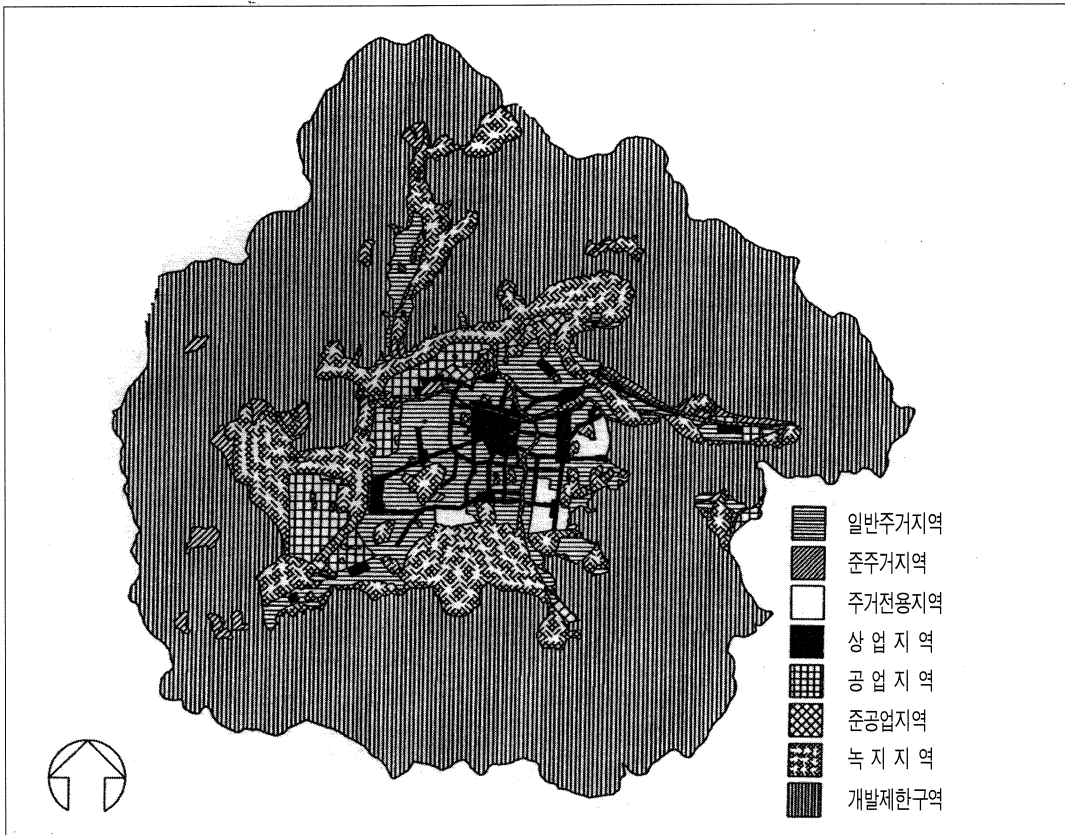
한편, 자연녹지지역에서 시가화구역으로 변경하여 부족한 토지자원을 확보하기 위하여 주거지역으로 54개소 준주거지역으로 8개소, 상업지역으로 6개소, 준공업지역으로 2개소, 공업지역으로 5개소를 변경하고 자연녹지지역에서 폐지하였다. 또한 우량 농경지, 시설녹지 축소분을 자연녹지에서 생산녹지로 계획하는 것 등을 포함해서 〈表 4-85〉에서와 같이 총 85개소 5.410km²를 폐지하였다.

〈表 4-85〉 자연녹지지역 폐지총괄

기 정	변 경	개 소	면적(㎡)	비 고
합 계		85	5,410,280	
자연녹지지역	주 거 지 역	54	3,883,680	
자연녹지지역	준 주 거 지 역	8	1,006,400	
자연녹지지역	상 업 지 역	6	15,300	
자연녹지지역	준 공 업 지 역	2	220,800	
자연녹지지역	공 업 지 역	5	151,500	
자연녹지지역	생산녹지지역	10	132,600	

4) 용도지구계획

기정용도지구는 최저고도지구, 미관지구, 업무지구, 교육연구지구, 풍치지구, 아파트지구, 공지지구 등 8종이 지정되어 있다. 이러한 용도지구의 지정목적은 용도지역에서 규제하지 못하는 세분적인 사항을 계획적으로 통제하여 쾌적하고 균형있는 시가지 구성에 있으나 일부 규제내용에 따라 도시의 개발을 저해하는 요소가 있으므로 절대적으로 필요한 최소한의 지구만을 지정 또는 조정하여 건전한 도시발전을 도모하고자 하였다.



〈圖 4-43〉

용도지역도

따라서 기정계획에 지정되어 있는 용도지구에서 공지지구와 교육연구지구는 전면 폐지하고 추가 지정이 요청되는 최고고도지구, 주차장 정비지구, 보존지구를 신설계획하며 기타 지구는 확장조정하여 지구설정의 목적을 충족하도록 계획하였다.

도심 또는 부도심 등은 지역여건과 필요에 따라 지역별로 최저고도지구, 방화지구, 주차장 정비지구를 계획하여 토지이용의 고도화와 입체공간미를 조성토록 하였다. 그리고 불량노후 건물이 밀집한 화재 취약지역과 기존 대형시장은 방화지구로 계획하여 대형화재와 도시화재를 예방하며 주차장정비지구는 기존 도심지와 부도심을 중심으로 주변 주거지역까지 확대지정하여 부족한 주차장을 해소하고 증가하는 주차면적에 대비토록 하고 동대구부도심의 업무기능을 보강할 수 있도록 업무지구의 연장과 면적을 확장하여 부족한 시설을 충족하도록 하였다.

따라서 대구 도시재정비계획에서 용도지구지정은 고도지구를 비롯하여 〈表 4-86〉에서와 같

이 미관지구, 업무지역, 풍치지구, 방화지구, 아파트지구, 주차장정비지구, 보존지구 등을 지정하였다.

〈表 4-86〉 용도지구계획의 변화

구 분		기 정		변 경		변 경 후		비 고
		개소/연장	면 적	개소/연장	면 적	개소/연장	면 적	
최저고도지구	노선식	106,600m	1,172,600	47,542m	증 522,962	154,142m	1,695,562	
도지구	집단식	2개소	985,000	1개소	증 2,160,400	3개소	3,146,000	
최고고도지구	집단식	-	-	1개소	증 737,000	1개소	737,700	
미 관 지 구	계	56,260m	1,241,095	32,190m	증 551,080	88,450m	1,792,175	
	1종	21,400m	470,800	1,230m	증 27,060	22,630m	497,860	
	2종	19,600m	431,200	250m	증 5,500	19,850m	436,700	
	3종	5,710m	92,870	-	감 29,400	5,710m	63,470	
	4종	1,400m	66,925	-	감 51,525	1,400m	15,400	
	5종	8,150m	179,300	30,170m	증 559,445	38,860m	778,745	

구 분	기 정		변 경		변 경 후		비 고
업 무 지 구	1,500m	33,000	1,295m	증 106,750	2,795m	139,750	
교육연구지구	5개소	5,493,400	5개소	감 5,493,400	-	-	
풍 치 지 구	2개소	349,000	-	감 20,000	2개소	329,000	
방 화 지 구	8개소	717,500	10개소	증 1,433,800	18개소	2,151,300	
아 파 트 지 구	6개소	2,451,046	6개소	증 1,195,100	12개소	3,646,146	
3종공지지구	1개소	2,819,500	1개소	감 2,819,500	-	-	
주차장정비지구	-	-	3개소	증 12,420,700	3개소	12,420,700	
보 존 지 구	-	-	1개소	증 33,900	1개소	33,900	

5) 도시개발계획

(1) 아파트단지 조성사업

주거지역으로서 아파트지구로 계획된 미개발지와 기존 시가지로서 공업지역에서 주거지역으로 변경되어 아파트지구로 계획된 지역을 아파트건설에 적합하도록 택지조성사업을 선행하

〈表 4-87〉 아파트단지 조성사업

지 구 명	단 위	면적(㎡)	비 고
계	3개소	1,194,000	
침 산	북구 침산도	585,300	
월 배	남구 월성도	267,400	
사 월	수성구 사월도	341,300	

고 조성된 택지에 아파트를 건설하도록하며 사업량은 <表 4-87>과 같이 3개 지구에 면적 1,194,000㎡를 계획하였다.

(2) 주택지개발사업

미개발된 주거지로서 택지공급계획에 따라 개발사업을 시행하며 사업량은 <表 4-88>에서와 같이 8개지구에 면적 5,531,600㎡를 계획하였다.

주택지개발사업지구는 도심부에서 원거리에 있는 외곽지인 칠곡, 성서, 월성, 장기, 화원, 지산, 시지지구에 신시가지를 개발하여 균형있는 시가지개발을 도모하도록 하였다.

<表 4-88> 주택지 개발사업계획

지 구 명	단 위	면적(㎡)	비 고
계	8개소	5,531,600	
칠 곡 (1)	북구 관음동, 읍내동	1,797,000	
성 서	서구 이곡동, 신당동	1,357,900	
월 배	남구 월성동, 본리동	372,000	
지 산	수성구 지산동	647,800	
장 기	서구 장기동	508,900	
시 지	수성구 매호동, 시지동	260,200	
칠 곡 (2)	북구 태전동	105,000	
내 천 (2)	화원면 천내동	482,000	

(3) 공업단지개발사업

공업지역으로서 개발되지 않은 미개발지를 대상으로 하고 성서, 월배에 각 1개 공업단지를 계획하였으며 면적이 4,504,300㎡를 시행토록 하였다. 이는 기개발중에 있는 성서공업단지에 접하여 이를 확장하고 기존시설을 활용하여 집적이익을 도모하며 이어서 연접한 월배공업단지를 개발하여 공업단지의 집단화를 유도하고자 하였다.

<表 4-89> 공업단지 조성사업계획

지 구 명	단 위	면적(㎡)	비 고
계	2개소	4,504,300	
성서공단	서구 갈산동, 신당동	2,214,300	
월배공단	남구 월배동, 대정동	2,290,000	

6) 교통시설계획

(1) 도로시설계획

제4차 순환선을 신설하고 각 방향별 진입로인 8개 방사선으로 구성하여 순환방사형으로 계획하였다. 이러한 간선도로와 더불어 도심, 부도심, 지역중심을 직접 연결하는 도로를 간선가로로 하고 신편입지역과 신시가지 개발지에는 과감하게 간선도로를 확보하도록 하였다. 한편 보조간선 및 국지도로는 기존 시가지에서 합리적으로 조정하고 간선도로의 배면도로를 체계적으로 정비함으로써 기능을 다하도록 하였다. 본 재정비계획에서 도로시설은 <表 4-90>에 서와 같이 15개 노선의 광로, 74개 노선의 대로, 229개 노선의 중로 등 총 318개 노선의 780.133m를 변경계획하였다.

<表 4-90> 도로시설계획 총괄표

구 분	폭원(m)	기 정		변 경		변 경 후		비 고
		노 선 수	연장(m)	노 선 수	연장(m)	노 선 수	연장(m)	
합	계	266	561,776.8	53	219,436.2	318	780,133.0	
광 로	소 계	13	73,327.0	2	61,790.0	15	135,117.0	
	70	1	6,000.0	-	-	1	6,000.0	
	50	7	49,050.0	1	56,410.0	8	105,460.0	
	40	5	18,277.0	1	5,380.0	6	23,657.0	
	구분 소 계	64	208,139.0	10	96,710.0	74	304,849.0	
대 로	1류	35	92,660.0	7	86,690.0	24	179,350.0	
	2류	27	71,092.0	3	2,930.0	30	74,022.0	
	3류	20	44,387.0	-	7,090.0	20	51,477.0	
	구분 소 계	189	280,310.8	40	59,856.2	229	340,167.0	
중 로	1류	20	104,235.0	10	6,010.0	68	110,245.0	
	2류	15	74,371.8	14	33,646.2	85	108,018.0	
	3류	12	101,704.0	16	20,200.0	76	121,904.0	
	구분 소 계	47	180,310.8	30	29,856.2	119	144,167.0	

(2) 광장시설계획

기정광장 중에서 대명동, 월성동, 봉무동의 교통광장, 이현동의 역광장 등 4개소는 면적을 조정하여 변경 계획하였다. 한편 교통광장 14개소, 역전광장 1개소 등 총 15개의 광장을 신설하여 교통처리에 완화를 기하도록 하였다.

<表 4-91> 광장시설계획 총괄

구 분	기 정		변 경		변 경 후		비 고
	개 소	면 적	개 소	면 적	개 소	면 적	
계	32	527,996.6	15	480,220.0	37	1,008,196.0	

(3) 자동차 정류장 시설계획

여객자동차 정류장은 고속여객이 3개소에 10,138㎡가 기결정되어 있고 일반시외여객이 4개소에 88,524㎡가 기결정되어 있어 이를 활용하도록 하였으며 화물자동차 정류장 중 서부 화물자동차 정류장 부지 1,690㎡를 축소 조정하여 계획하였다.

〈表 4-92〉

자동차 정류장 시설계획

구 분	기 정		변 경		변 경 후		비 고
	개 소	면 적	개 소	면 적	개 소	면 적	
계	12	280,788.70	-	감 1,690	12	279,098.0	
고속여객	3	10,138.0	-	-	3	10,138.0	
시외여객	4	88,524.7	-	-	4	88,524.7	
화물자동차	5	182,126.0	-	감 1,690	5	180,436.0	

3. 도시기본계획의 수정(1992년)

이 보고서는 기수립된 도시기본계획에 대하여 그 타당성 여부를 검토하고 도시발전의 여건 변화에 적극적으로 대응하기 위하여 1989년 12월 수정계획에 대한 용역을 발주하였다. 즉 대구시는 제2차 국토종합개발계획의 수정, 자동차의 급격한 증가에 따른 노면교통의 한계, 정부의 200만호 주택건설시책에 따른 주택공급, 산업구조변화 등에 대응할 수 있는 수정계획이 필요로 하게 되었다.

수정계획을 수립하게 된 구체적 배경은 다음과 같다.

첫째, 국내외 여건변화에 따른 상위계획의 수정을 들 수 있다. 1991년을 목표년도로 하여 1982년에 마련된 제2차 국토종합개발계획이 국내외의 여건변화로 국토공간의 개방화, 지역경제권을 권역단위로 한 균형개발전략 등에 따라 대구 또한 동남경제권의 중추적 관리기능의 수용여건을 조성하여야 할 필요성이 대두되었다.

둘째, 노면교통의 한계를 극복하기 위한 도시고속전철망 구축은 경제수준의 향상에 따른 급격한 자동차의 증가와 교통수요의 급증으로 인한 도시교통문제를 해소함에 있다. 따라서 이에 대처하기 위한 장기적인 대중교통수단의 공급을 위하여 1991년에 착공하게 되는 3개 방사선과 1개 순환선을 기본골격으로 하는 도시전철망을 구체화하게 되었다.

세째, 주택건설계획 시책에 따른 주택공급으로 정부의 200만호 주택건설 5개년계획에 따라 대구시도 계획기간동안 13만호의 주택건설을 위한 택지공급이 필요하게 되었다. 따라서 도시외곽지에 택지개발예정지구가 지정되었고 향후 택지개발에 필요한 용도변경이 요구되어 장기

적인 측면에서 이를 수용할 도시공간구조의 재정립이 대두되었다.

네제, 산업구조의 변화에 따라 기술, 두뇌, 자본집약적인 첨단과학기술산업의 적극개발로서 2000년대에 경제의 국제화, 정보화, 지방화가 급속히 발전됨에 따른 능동적 대처방안이 요구되었다.

그리하여 성서 첨단과학연구단지의 체계적 개발을 촉진하고 고속도로망의 중심지로서 역할에 부합하는 유통단지건설을 위한 기본계획이 필요로 하였다. 이러한 배경으로 대구시는 2001년을 목표년도로 도시기본계획의 수정계획수립이 추진되어 1991년 3월 공청회를 거쳐 1992년 5월 도시기본계획으로 건설부에 의해 확정, 승인되었다.

1) 都市指標

(1) 인구의 변화와 계획인구 관계

1992년에 수립된 도시기본계획의 수정은 그 동안 시간이 경과하면서 생긴 사회, 경제적 여건변화에 의거하여 그 이전의 도시기본계획을 검토하는 것이다. 계획인구는 장래의 경제활동 규모, 토지이용의 수요, 교통인구, 제반도시시설의 수요, 주택수요전망에 있어 근거이다. 도시기본계획에서 인구의 계획지표가 가장 중요한 근간이 되므로 과거 인구변화 추이를 정밀히 검토해야 한다.

계획인구의 결정은 그동안 도시계획의 수립에 도식적으로 적용되었던 등차급수, 등비급수, 로지스틱수식, 지수식, 최소자승법 1차식 등을 적용하여 전망인구를 추정하고 동남권 개발계획에서의 인구전망치를 비교한 후 기존의 도시기본계획에서 1996년 이후의 계획인구를 수정 없이 수용하였다.

그러나 <表 4-93>에서 나타나는 것처럼 1985년, 1990년 도시계획구역에서 현재의 인구가 기존의 도시기본계획에서 제시된 계획인구보다는 매우 낮다.

기존의 도시기본계획에서 1991년의 계획인구가 260만명인 것에 비해 1990년의 현황인구는 약 30만명이 적은 230만 9천명에 불과하다. 즉 1980년대 초에 전망한 대구시의 성장의 전망에 비해 저성장의 추세를 나타내었다.

이러한 현상은 우리나라 도시화의 안정단계 진입으로 국가 전체적인 도시인구의 증가가 둔화되었고 한편 대구의 특수성으로 대구경제의 쇠퇴에 연유된 것이다. 즉 인구의 전망이 과거의 성장추세를 단순히 미래에 투영하는 지금까지의 기법이 한계가 있음을 설명하는 것이다. 국가의 도시화 과정과 전국인구의 저성장을 고려해야 하고 한편 지역경제의 동향과 연관하여 고찰되어야 할 것이다.

목표년도인 2001년의 계획인구가 수정없이 채택하는 것은 계획수립 자체에 대해 신뢰성을 상실시키는 요소이다.

장래 대구의 문제인 토지이용, 도시경제 등을 근원적으로 분석 접근하는 계획의 자세가 아니고 단지 도식적인 계획의 내용을 제시하는 것에 지나지 않는다.

〈表 4-93〉 대구도시계획구역의 계획인구와 실제인구변화

구 분	연 도				
	1980	1985/1986	1990/1991	1996	2001
도시 기본 계획 (1984)	1838	2230	2600	2900	3150
도시기본계획수정(1992)	1838	2109	2309	2900	3150

(2) 기타 주요지표

도시계획구역의 총가구수는 장래 공급 주택 수요 전망의 기준이다. 1984년의 계획에서 가구당 가구원 수가 과대 전망되고 인구도 과대·전망되므로 1990년 현재의 가구수는 1984년의 전망치와 거의 일치한다. 1992년의 계획에선 목표년도의 가구당 평균인구수의 전망을 조정하고 대신 상향전망된 인구에 의해 총가구수가 과대전망이 예상된다.

주택보급율은 국가의 200만호 주택건설정책에 의한 다량의 주택공급에도 1990년 현재 50.3%는 1984년 계획에서 전망한 77.0%와 큰 차이가 있다.

주택공급에 대한 구체적인 계획이 없이 1992년의 계획에서 2001년의 목표년도 주택보급율은 1984년계획과 동일한 85.0%를 설정한 것은 실현성에 문제가 있다. 특히 인구의 과대계획에 의한 총가구수의 과대전망과 함께 주택보급율의 과대적용을 주택공급정책의 기준으로서는 매우 부적합하다.

단순히 주택보급율 기준에 의하기 보다는 기존 주택에서 주택유형별 거주세대수, 가구당 평균 주택크기와 장래의 공급주택의 유형과 주택크기 등의 전망에 근거하여 신뢰성 있는 지표에 근거하여 택지개발수요 등의 계획이 구체화되어야 한다.

도시인구에 근거한 취업인구의 전망은 경제활동 참여율과 산업인구 구성비의 원단위에 의하고 있다. 1990년의 경제활동 참여율은 1984년의 계획치와 거의 일치하나 취업인구에서 차이가 크다. 1984년의 계획에서 인구가 과대 추정되어 결과적으로 취업인구가 과대 추정되었다. 1984년의 계획에서 경제활동참여율은 2001년에 58.0%로서 점차 증가하는 추세이나 1992년의 계획에서 2001년에 53.3%로 감소추세로 전망하고 있다.

경제수준이 향상되면서 여성인력과 노령인구의 경제활동 참여율이 증가하는 것이 일반적인 것에 비해 1992년의 계획에서는 이와 상반된 전망을 하고 있다. 대신 인구가 과대 계획하고

대신 경제활동 참여를 과소 전망하여 결과적으로는 균형된 취업인구를 도출하는 경우가 될 수 있다.

〈表 4-94〉 주요계획지표의 1984년과 1992년 도시기본계획의 비교

구 분		연 도			비 고
		1990/1991	1996	2001	
가구수(천가구)	도시기본계획('84)	161.9(4.2)	707.3(4.1)	787.5(4.0)	()는 가구당 평균 인구수
	수정도시기본계획('92)	61.69(3.7)	783.8(3.7)	875.0(3.1)	
경제활동인구 (천인)	도시기본계획('84)	1037(55.0)	1213(57.0)	1357(58.0)	()는 경제활동 참여율
	수정도시기본계획('92)	8.97(55.2)	1124(52.8)	1253(53.3)	
주택보급율(%)	도시기본계획('84)	77.0	82.0	85.0	
	수정도시기본계획('92)	50.3	70.0	85.0	
공통주택의비율	도시기본계획('84)	25.0	32.0	40.0	
	수정도시기본계획('92)	33.5	45.0	50.0	

2) 도시기본구조 구상

(1) 도시공간구조 개편의 목표

① 도시구조 및 기능의 합리화 : 도시구조를 도심(C.B.D.)과 3개의 부도심 및 23개의 지역생활권을 설정하고 시전역을 도심권, 동부권, 서남권, 북부권 등 4개의 대권역으로 구분하여 각각 독립적인 생활권의 형성을 목표로 하고 있다.

도심인접지역에 산재한 공업지의 이전적지와 연초제초창, 미창부지 등을 업무단지로 재개발하여 중추관리 기능을 수용한다.

② 토지이용의 효율화 : 시가지의 입체적 개발을 유도하기 위하여 주거지는 미개발상태에서 확보하여 중, 고밀도의 대규모 주택단지 개발을 계획하고 상업지는 계층성에 따라 도심 및 부도심 상업지역, 지역중심상업지역, 지구상업지구로 구분하여 개발한다. 공업에는 기존의 공단인근의 미개발지에서 확장하고 첨단과학기술산업을 유치하여 기술 및 자본 집약형 공업으로 전환을 유도한다.

③ 광역, 대중교통의 체계화 : 경북고속전철 도입, 대구대도시권내의 기존 철도망의 전철화, 항공교통의 확대 도입, 고속도로망의 확장 및 신설, 국도의 4차선 확장, 지역간 방사선의 증설 등으로 광역교통망체계에 근본적인 변화를 모색한다.

도시내부 교통은 도시고속화 도로의 신설 및 확장, 4개 방사선의 증설, 대규모 신시가지와 도심 연결간선의 신설 등에 의해 간선가로망의 골격을 재편성한다.

지하철은 효율적으로 계획하여 2000년대 대중교통수단으로 적극개발한다. 종합터미널과 화

물터미널은 이전 배치하고 도시내부 간선도로의 교차점을 입체화 및 반입체화에 의해 교통소통을 원활히 한다.

(2) 공간구조의 기본구상

① 도시공간구조의 다핵화

대구는 기존의 시가지를 중심으로 한 도심권과 안심지역의 신시가지 개발지역을 중심으로 한 동부권, 성서, 월배 지역의 주거 및 공업단지의 신시가지를 중심으로한 서남권과 칠곡 신시가지의 북부권으로 구분한다. 기존의 도심과 안심, 달서, 칠곡의 3개 부도심으로 형성된 4핵권의 도시공간구상을 전략으로 채택하고 있다.

이러한 도시공간구상의 전략은 과거의 계획과는 단절된 새로운 구상이다. 1969년 동대구역 계획과 더불어 지금까지 채택되어온 1도심, 2부도심(동대구 부도심, 본리동 부도심)의 파괴이고 1984년의 계획에서 제기한 대구의 6개 주변지역(성서지역, 월배지역, 지역, 안심지역, 공산지역, 칠곡지역)의 기능적인 개발구상에서 3개의 부도심으로 변경된 것이다.

이러한 정책적 기조의 변화 배경으로는 주변지역을 대규모의 주거단지와 공업지로서 계획적인 개발을 유도하는 것과 더불어 독립적인 생활이 영위될 수 있는 도시기능을 부여하는 것이다.

그러나 본리동, 동대구부도심이 중심된 기존의 도시골격의 폐기에 대한 충분한 공감대의 형성도 없이 급작스러운 변경으로 충격이 크다. 20년 이상동안 지속되어 온 부도심개발전략이 실행의 집행수단이 동원되지 못하고 경제적 실현성이 결여된 채 지금까지 방치되어 왔다. 결국 계획에서 결정된 정책들이 실현되지 않고 포기되는 경험은 결국 시민들로부터 도시계획 자체에 대한 심각한 불신을 초래하고 있다.

기존의 도시규모에서도 도심은 혼잡도가 심각하다. 자동차 교통량이 급속히 증가하므로 이러한 현상은 가속화 될 것이다. 주변지역이 부도심으로서 기능을 축적하기에는 짧게는 10년, 길게는 20년이상의 시간이 소요될 것인 바 도시구조의 다핵화도 이만한 시간이 소요된다면 현재 과밀되어 있고 더욱 과밀될 추세인 기존 도심의 분산을 유도할 대안이 없다.

② 도시공간배분의 합리화

생산공간은 서남부 낙동강변인 성서, 월배에 집약하여 집적이익을 도모하고 외곽지의 신시가지는 고밀도의 주택단지로 개발한다. 위락휴식공간은 공산과 앞산 자연공원의 남북축을 설정하고 동부에 대구대공원을 계획한다.

③ 도시교통체계의 신기원 창출

자동차 교통중심에서 탈피하고 1호선에서 4호선까지의 지하철망을 계획으로 지하철시대를

개막하며 도시내 고속화 도로망을 구축하여 지역간의 연계성을 강화한다.

〈表 4-95〉

권역별 개발구상

구 분	기 능 배 분	개 발 방 향
도 심 권	<ul style="list-style-type: none"> • 중추관리 • 업무 • 중심상업 	<ul style="list-style-type: none"> • 도심권 건설 • 중추관리기능수용 • 도시의 중심상업개발 • 업무시설단지 건설
동 부 권	<ul style="list-style-type: none"> • 유통 • 위락 • 주거 • 업무, 상업복합 	<ul style="list-style-type: none"> • 대구 대공원 개발 • 대규모 위락휴양시설개발(팔공산 자연공원) • 외곽지 주택지 개발 • 시외버스 및 화물터미널 건설 • 안심 부도심권 건설
남 부 권	<ul style="list-style-type: none"> • 생산 • 유통 • 집단주거 • 업무, 사업복합 	<ul style="list-style-type: none"> • 성서, 월배공업지역 확장 • 종합터미널 건설(고속, 시외) • 화물터미널 건설 • 대규모 고밀주택지 개발 • 달서 부도심권 건설
북 부 권	<ul style="list-style-type: none"> • 유통 • 집단주거 • 사무, 상업복합 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합유통단지 건설(농산물, 수산물, 화물터미널) • 대규모 고밀주택지 개발 • 칠곡 부도심권 건설

3) 생활권 및 인구배분계획

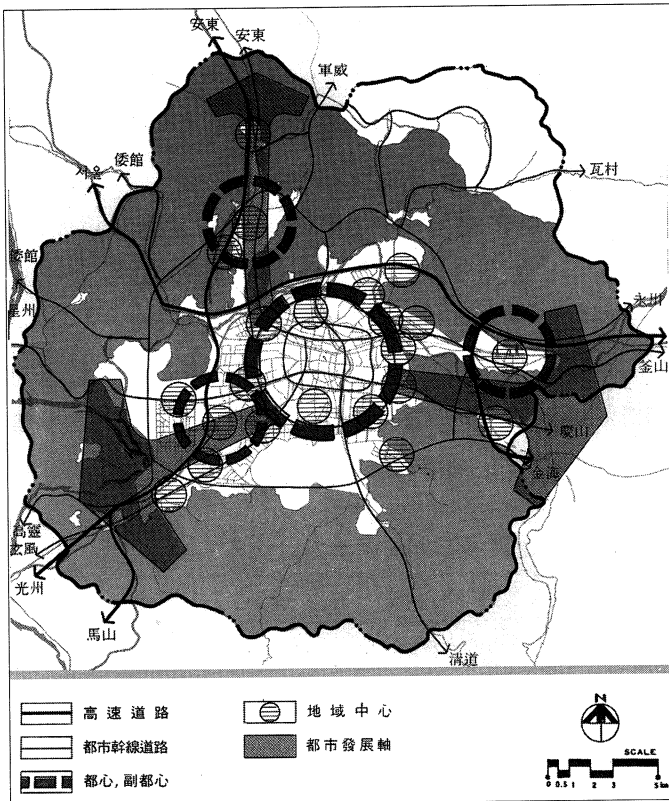
(1) 생활권 구분

생활권의 계층은 4계층이며, 근린중심의 소생활권, 지역중심의 중생활권, 지역중심의 대생활권과 도시전체 생활권의 체계이다. 본 계획에서는 10개의 대생활권과 34개의 중생활권으로 구분하여 중생활권 단위에 의한 인구배분과 시설의 배치계획을 수립하고 있다.

1984년 도시기본계획의 생활권의 구분은 6개 대생활권, 27개 중생활권과 142개의 소권으로 구분된 것과 대비된다. 10개의 대생활권은 기존의 6개 대생활권에서 주변지역의 4개 대생활권(월배대권, 성서대권, 칠곡대권, 안심대권)이 분리하여 첨가된 것이다. 대생활권의 구역변경과 중생활권의 상위계층 중심지가 변화된 것이 27개 중생활권 중 13개이고 명칭이 소멸된 것이 3개 생활권이고 1992년 계획에서 새로 명명된 중생활권이 10개이다. 수정기간동안 생활권의 영역과 위계성의 변화가 매우 크다.

도시공간구조의 기본전략이 생활권 중심체계에 의한 쾌적한 생활환경의 조성과 다핵화인 것에 비해 불과 계획기간이 10년도 채 되지 않는 기간에 그 많은 대생활권과 중생활권의 영역변

화는 계획의 실효성에 의문을 제기한다. 더구나 1984년의 생활권계획에서 27개 중생활권단위로 인구배분과 시설배치계획이 수립되었으나 기간동안 생활권조성의 시책에 대한 평가가 전무하고 새로운 생활권 형성에 대한 논거의 제시가 전혀 없다. 이로써 계획보고서가 대구시 정책을 반영하는 지침서로서 자격요건이 미흡하고 단지 생활권계획내용을 구비하고 있다는 형식적인 계획내용의 구성에 연연하는 일면을 보이고 있다.



〈圖 4-44〉 1992년 도시공간구상의 기본구상

〈表 4-96〉 1992년 도시기본계획의 생활권구분

대생활권	중 생활 권	지역중심기능	
10개 생활권	34개중권	23개 중심	
중 부 대 권	3개(동인,남문,남산)	도심부	
동 부 대 권	3개(동대구,신암,효목)	동대구,효목	
서 부 대 권	4개(평리,이현,내당,원대)	평리	
남 부 대 권	3개(대명,봉덕,앞산)	대명	
북 부 대 권	4개(칠성,침산,노원,산격)	침산,노원,산격	
수 성 대 권	4개(만촌,수성,황금,지산)	만촌,황금,지산	
월 배 대 권	3개(송현,월배,화원)	월배,화원	남부대권에서 분리
성 서 대 권	3개(성당,달서,성서)	성당,달서,성서	서부대권에서 분리
칠 곡 대 권	3개(칠곡,동천,동명)	칠곡,동천,동명	북부대권에서 분리
안 심 대 권	4개(안심,동촌,블로,고산)	안심,동촌,블로,고산	동부대권에서 분리

(2) 생활권별 시설배치계획

생활권의 계층별의 시설배치기준은 시설의 종류를 행정계, 공원계, 교육계, 사회복지계, 보건계, 유통계 등 여섯가지로 구분하여 소생활권, 중생활권, 대생활권별 입지한 기능을 정하고 있다. 이는 1984년의 계획기준과 동일할 뿐 아니라 우리나라 전국에 똑같이 적용되는 계획기준이다. 그러나 이들 기능별 수용인구에 대한 분석이나 기능의 분포와 생활권 구성과의 관계에 대한 자료는 전혀 없다. 독립적인 생활권 영역을 형성할 수 있는 기초자료가 없이 상기 기준에서 제시된 시설들의 나열로서 생활권 계획을 다루고 있다.

반면 도시차원의 도시주요시설(예, 업무단지, 유통단지, 시외버스터미널, 화물터미널, 종합터미널, 박물관, 대구대공원, 첨단과학, 기술산업단지, 동대구역, 고속버스터미널 등)의 공간적 입지배분에 의해서 대생활권의 기능배분전략을 채택하고 있다.

〈表 4-97〉 대생활권별 기능배분과 주요시설배치

구 분	주 요 기 능	주 요 시 설	비 고
중부대생활권	•도심기능 •중추관리기능	•업무시설단지	•비도심기능이전
동부대생활권	•광역교통중심기능 •복합기능	•동대구역 •고속터미널	
서부대생활권	•생산기능 •주거기능 •복합기능	•공업단지	
남부대생활권	•주거기능 •복합기능	•앞산자연공원	
북부대생활권	•중추관리기능 •생산기능 •유통기능	•업무시설단지 종합유통단지	•도심공장이전
수성대생활권	•저밀주거기능 •복합기능	•어린이대공원 •박물관 •대구대공원	
월배대생활권	•생산기능 •고밀주거기능	•공업단지	
성서대생활권	•첨단산업기능 •고밀주거기능	•첨단과학기술산업단지 •종합터미널	
칠곡대생활권	•유통기능 •고밀주거기능 •복합기능	•종합유통단지	
안심대생활권	•유통기능 •복합기능	•시외버스, 화물터미널 팔공산위락단지	

4) 토지이용계획

(1) 토지이용계획의 과제와 기본방향

① 과제

시가지화면적의 수요 증대에 대한 택지공급자원의 과부족이 항상 가장 중요한 정책적 과제로 인식되어 왔다. 이러한 주장은 세밀한 토지이용의 현황조사에 근거한 것이 아니고 개략적인 추계에 근거한 것이다. 계획구역 전체면적 중 72.8%인 574.44km²가 개발제한구역으로 규제를 받거나 고도 100m이상 혹은 경사도가 20° 이상인 지형적 요소와 강, 하천 등의 면적으

로 개발불가능 면적으로 분류되고 있다.

개발가능면적은 전체면적의 19.2%인 150.05 km²이고 이중 기개발면적이 108.747km², 미개발지가 43.58km²로서 택지공급여건이 충분하지 않다. 미개발지도 대부분 생산녹지와 자연녹지 지역으로 지정되어 있다.

시가화 구역(주거지역, 산업지역, 공업지역)으로 지정된 108.79km² 중 94.9%가 이미 개발된 상태이고 나머지 5.1%인 5.58km²만이 미개발 상태의 실정이라고 제시하고 있다.

② 토지이용계획의 기본방향

- 도심부의 주거밀도를 향상하고 주변지역의 신시가지 개발지에는 중, 고밀도화개발
- 도심에 인접한 공업지역을 외곽지로 이전정비하고 이전적지에 유통, 업무시설을 유치
- 시가지내 부족한 공공용지는 도시재개발사업 또는 각종 시설의 이전적지에서 최대한 확보

(2) 용도별 소요면적

1984년의 계획보고서에서 2001년 목표년도의 총시가화구역 소요면적이 178.31km²이며, 1992년의 계획에선 151.37km²으로 27.34km²가 감소 추정하였다.

1992년 보고서에서 1984년 계획에 비해 상업지역이 3.57km² 증가한 대신 주거지역의 소요가 24.48km², 공업지역이 27.34km²의 감소를 전망하였다.

총 주거지역의 소요가 감소된 것은 아파트 용지가 5.49km², 연립주택 용지가 16.03km² 증가한 것에 비해 단독주택용지가 46.00km² 감소한 것이다.

목표년도의 주택재고 중 주거형식의 구성비는 아파트 45%, 연립주택 30%, 단독주택 25%로 하여 단독주택의 비중의 격감에 의해 산출된 것이다. 도시기본지표에서 공동주택의 구성비를 50%로 가정하였으나 주거지역 소요면적 산정에서는 75%로 적용하는 모순이 있다.

용도지역의 소요면적 추정이 토지이용현황조사에 근거하지 않고 몇개의 가상적인 원단위에 의해서 산출함으로 원단위의 가변에 의해 각기 상이한 것이 추정된다. 항시 특이한 것은 상업지역면적의 소요전망은 계획작업이 최근에 가까울수록 증가하는 것은 지금까지 거의 일관성을 나타내는 현상이다.

〈表 4-98〉 지정도시기본계획과 수정도시기본계획의 용도별 면적소요의 비교

지 역	구 분	기정도시기본계획('84)	수정도시기본계획('92)	증 감
주거지역	아 파 트	25.11	30.6	5.49
	연 립 주 택	10.77	26.8	16.03
	단 독 주 택	86.50	40.5	△46.00
	소 계	122.38	97.9	△24.48
상업지역	도 심 상 업	3.15	7.78	4.63
	부도심,지역중심	4.84	6.26	1.42
	지 구 중 심	5.91	3.43	△2.48
	소 계	13.90	17.47	3.57
공 업 지 역		42.43	35.91	△6.52
총 계		178.71	151.37	△27.34

(3) 토지이용의 배치

① 주거지역

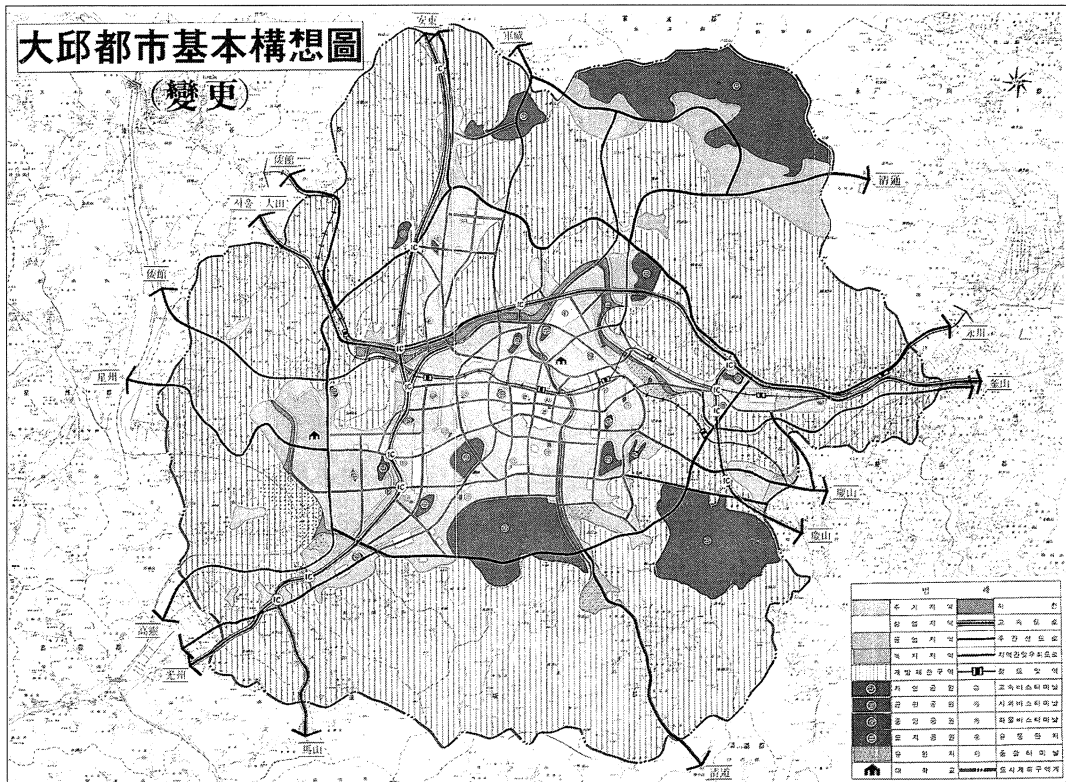
- 택지개발사업이 추진중인 시지지구, 상인지구, 성서지구, 장기지구, 대곡지구의 자연 및 생산녹지지역을 주거지역으로 계획
- 외곽지로서 주거지개발이 가능한 동구의 봉무동, 신평동, 수성구의 노변동과 옥수동, 북구의 산격동, 달서구의 용산동, 신당동의 자연 및 생산 녹지지역을 주거지역으로 계획
- 팔공산 지역의 기존취락을 교외전원형 주택지 개발과 기존취락환경의 개선을 도모하도록 주거지역으로 계획
- 인접 군부지역인 다사면, 화원면 일대를 자연 및 생산녹지지역에서 주거지역으로 계획

② 상업지역

- 기존 도심상업지역의 확대와 경부선 대구역 후면에 위치한 공업지역을 재개발하여 업무시설배치의 수용과 중추관리기능 수행
- 북구 산격, 검단동의 자연녹지지역과 종합유통단지를 조성
- 유통단지는 동, 서 양방향으로 물동량을 고려하여 배치
- 대생활권의 중심인 부도심과 지역 중심지에 상업지역의 지정

③ 공업지역

- 공업지역 중에서 3차 순환선내의 공업지역은 점진적으로 중, 고밀주거지 및 상업지역으로 전환
- 달서구 파호동, 고림동에 공업지역을 확장하여 첨단과학기술산업단지로 육성



(圖 4-45)

1992년 대구 도시기본구상도

5) 교통계획

(1) 광역교통망계획

① 철도교통

서울-부산간에 초고속전철의 건설을 도입하고 역사는 동대구역으로서 역사의 확장정비를 민간자본으로 적극추진하며 기존의 경부선을 이용하여 상행으로는 왜관, 구미, 김천, 하행으로는 경산, 청도, 밀양까지 전철화를 계획한다. 한편 대구선과 중앙선, 동해남부선을 활용하여 영천, 경주, 포항, 울산까지 전철화를 추진(대구선 복선화)한다.

② 고속도로

경부고속도로는 6차선으로 확장하여 증가하는 교통량을 원활하게 처리하도록 하며 구마, 88고속도로는 2차선에서 4차선으로 확장하여 고속도로의 기능을 유지토록 한다.

신설하는 중앙고속도로와 대구-김해간 고속도로를 4차선으로 조기완공하여 증가하는 교통량에 대비하며 대구-포항간, 울산-포항-강릉간 산업고속도로를 계획하여 북방정책에 따른 동

해안시대에 대처한다.

고속도로계획의 I.C(서대구, 칠곡, 경산, 남대구, 이현, 용계, 동대구)를 조속히 건설하고 중앙고속도로에 동명I.C를 신설계획하여 고속도로 이용에 편의를 제시하며 구마고속도로 중에서 옥포I.C에서 금호I.C까지의 시가지통과부분은 장래 포항I.C에서 분기하여 다산면-다기면-지천면을 경유하여 경부고속도로에 연결하도록 시외곽지로 우회처리할 수 있게 이설토록 한다.

(2) 도시내 교통망계획

① 도시고속화 도로

2000년대의 도시성장과 교통량 증가에 대비하고 서울, 부산, 마산, 광주, 춘천, 김해 등과 연결되는 고속도로와 연계가 용이한 4차 순환선을 도시순환 고속화도로로 계획하는 한편 남북간의 대간선인 신천대로를 파동에서 서변동까지 연장계획하여 남북고속화도로로 계획한다. 그리고 금호강변과 구마고속도로를 연결하고 6차선으로 확장하여 남북간 고속화도로로 계획하고 이현 I.C에서 달서구 진천동까지는 고속도로와 도시고속화도로가 공동 이용하도록 계획을 수립한다.

〈表 4-99〉 도시고속화도로 계획

노 서 명	기 점	종 점	폭 원	연 장	비 고
합 계	3개 노선			88,740	
남북고속화 도로	파 동	서 변 동	50	14,850	신천대로
서북고속화 도로	침 산 동	진 천 동	50	14,850	신천대로, 구마고속도로
순환고속화 도로	파 동	파 동	50	59,340	4차순환선

② 간선도로

간선도로의 기본골격은 다음과 같이 4개 순환선과 12개 방사선으로 구성한다. 4개 순환선은 도심부 순환, 외곽지역에서 도심접근(방사선 연결), 도심외곽지역간의 연결, 주변지역간의 연결(도시 고속화도로)등으로 계획하며 12개 방사선은 기존 8개 방사선(왜관, 안동, 팔공산, 영천, 경산, 청도, 고령, 성주방향)과 신설 4개 방사선(군위, 진량, 성주, 현풍방향)으로 계획을 추진한다.

이와 더불어 대규모 신시가지와 도심간을 직접 연결할 수 있도록 주 간선도로를 계획적으로 보완(칠곡, 성서, 상인지구 등)하며 도심과 외곽지 상호간, 중요시설지 간을 연결하는 간선도로를 신설 및 확장을 도모한다.

(3) 도시전철망계획

전철망은 도심부와 부도심, 대생활권의 지역중심, 집단업무시설지, 인구밀집지역, 외곽지 생활권중심 등의 연결을 모색하고 기존교통시설인 철도와 간선도로망을 고려하여 도시전철망을 계획한다. 그러나 도시전철망의 도심통과에 따른 도심의 과도집중을 될 수 있는한 억제하고 결절점이 가지는 도시기능의 유도효과를 감안하여 부도심 및 지역중심의 형성과 도시기능의 계획적인 분산을 고려한다.

도시전철망의 기본형태는 도심지역은 장방형으로 하고 외곽지역은 집분산을 고려하여 방사선을 채택하였으며 방사선 상호간을 연결하는 순환선으로 계획한다.

따라서 전철망의 노선은 <表 4-100>과 같이 3개 방사선과 1개 순환선을 기본골격으로 우선 계획하고 부족한 노선은 차후에 시행 운영하면서 보완하도록 한다.

〈表 4-100〉		지하전철망 계획			(단위:km)
호 선 명	기 점	종 점	연 장	주 요 경 유 지	비 고
합 계	3개 노선		97.9		
1호선	월 배	안 심	27.6	중앙로,동대구역	
2호선	성 서	경 산	23.6	대서로,대동로	
3호선	칠 곡	범 물 동	21.5	팔달시장,계대네거리	
4호선	만 평 R	만 평 R	25.2	3차 순환선	

第3節 大規模 土地開發

I. 概 觀

대구는 해방 이후 주거지, 상업지, 공업지 등 실제로 시가지를 형성하는 면적이 행정구역의 변화와 관계없이 계속 확대되어 왔다. 해방 당시에는, 대구의 중심이었던 대구역에서 어느 방향으로든 도보로 10분도 지나지 않아 논밭이 펼쳐지고 있었으나 이제 도보로는 논밭을 보기 어렵게 되었다.

6·25전쟁으로 인해 피난민이 몰리자 도심지에도 판자촌이 밀집하였지만 외곽지에도 사람이 몰려 시가지가 무계획적으로 확산되었다. 그러나 이 당시만 해도 대구의 시가지의 면적은 얼마 되지 않았다. 그러던 것이 1960년대 이농현상과 도시집중현상이 전개되면서 이를 수용하기 위한 대규모의 시가지 조성이 계획적으로 실시되기 시작하였다.

도시의 성장을 위해서는 정부가 개입하여 상당한 규모의 토지를 계획적으로 개발할 필요가 있다. 개별 토지소유자는 각자의 토지에서 생기는 이익의 극대화를 추구할 뿐이기 때문에 각 토지의 개별적 최선사용은 이룩할 수 있겠지만, 전체 토지의 관점에서는 최선으로 사용되지 못하는 경우가 많다. 따라서 전체 토지의 관점에서 상당한 면적의 토지를 하나의 단위로 묶어서 개발하여야 할 필요가 흔히 생긴다.

그러나 면적이 넓어지면 토지와 건물의 소유자 기타 권리자가 많이 얹히게 되고 그에 따라 넓은 면적의 토지를 일관된 계획에 의해 개발하기가 쉽지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위해, 공익적인 관점에서 필요하다고 인정될 때 공권력을 동원하여 대규모 토지개발을 지원하는 수단을 마련해 두고 있다. 이와 같은 목적의 공적 지원 제도 중 지금까지 대구를 비롯한 우리나라 여러 도시의 개발에는 토지구획정리사업, 재개발사업, 공영개발사업이 중요한 수단으로 활용되어 왔다. 그외에 도시계획에 의한 일단의 공업단지 조성사업, 일단의 주택지 조성사업도 사용되었다.

새로운 시가지 특히 택지의 조성에 사용된 수단은 초기에는 주로 토지구획정리사업이었고 1980년대에 들어서는 공영개발사업이었다. 한편 경제성장에 따라 도시 내에 공업기반을 조성하고 동시에 시내에 산재해 있는 공장을 한 곳에 모으기 위해 큰 규모의 공업단지도 건설하였다. 대규모 토지개발사업에 의해 대구가 확산된 과정을 연대별로 개관하면 다음과 같다.

해방 이전에는 1937년 조선시가지계획령이 제정·공포된 이후 1940년에 중구 대봉동, 삼덕동, 동인동 일부의 제1토지에 구획정리사업이 착수되어 계획적인 도시개발사업이 시작되었다. 그 후 1943년 침산동의 제3토지에 구획정리사업을 착수한 것 정도가 주요한 실적이었다.

1945년 해방과 1950년의 6·25전쟁 등 사회적 혼란기를 거치면서 도시에 인구유입이 가속화되어 대구지역도 주택난이 도시문제로 대두되기 시작하였다. 또한 제2차 순환선 주변인 신암, 신천, 비산, 평리, 내당동 일대에 피난민 등의 무허가 판자촌이 난립하는 등 주거환경이 불량한 슬럼가를 형성하였다.

이 시기인 1949년에는 대구부에서 대구시로 행정상 명칭이 변경되었다. 1950년대에는 여전히 사회적인 혼란기가 계속되고 도시개발사업이 침체되어 토지구획정리사업도 제2토지 한 곳에 사업이 착수되었다.

1960년대에는 11개 지구에 주택지 개발을 위한 사업이 시작되어 활기를 띄게 되었으며 공업단지로는 노원동, 침산동 일대에 백만평이 넘는 규모의 제3공단을 토지구획정리사업으로 조성하였다.

1970년대에는 토지구획정리사업을 중심으로 한 도시개발사업이 계속되어 9개 지구에

18,310천㎡의 사업을 시행하여 외곽지 개발이 많이 이루어졌으며 공단으로는 서대구 1, 2차 공단, 검단공단, 비산염색공단등 4개 지구 3,943천㎡도 조성되었다.

또 1977년에 최초로 도시재개발사업을 향촌1공구에 시행하는 등 1970년대에 3개 지구의 재개발사업을 추진하여 도심지는 재개발사업을, 외곽지는 토지구획정리 사업을 병행하였다.

1980년대에 들어서는 1981년 7월 1일에 직할시 승격, 1984년 도시기본계획이 확정되었으며 이 시기에 3개 지구의 토지구획정리사업과 성서공단 조성, 4개 지구의 도시재개발사업이 시행되었다.

대도시적 토지수요가 급증하자 대량의 주택지 개발을 추진하기 위하여 1980년 택지개발촉진법이 제정·공포되었는데 이를 계기로 공영개발사업이 추진되기 시작하였다. 그 동안 토지구획정리사업은 도시개발에 큰 공을 세웠으나 동시에 여러 문제점이 지적되었기 때문에 토지구획정리사업을 공영개발사업이 대체하기에 이르렀다.

1980년대 후반부터는 노태우정부의 주택2백만호 건설 공약사업을 추진하는 데 필요한 택지를 개발하기 위해 대구시 도시개발공사, 한국토지개발공사, 대한주택공사를 중심으로 공영개발사업이 활발히 진행되어 왔다.

1990년대에는 그 동안의 사회경제적 여건 변화와 제3차 국토종합개발계획을 반영하기 위하여 1992년에 도시기본계획 수정계획을 확정지었으며, 여전히 공영개발 방식에 의해 택지개발이 진행되고 있다.

아래에서는 해방 이후 대구의 대규모 토지개발의 역사를 검토한다. 대구의 시가지 면적 확산에 초점을 맞추어 토지구획정리사업에 의한 시가지 조성, 공영개발에 의한 시가지 조성, 그리고 공업단지 조성에 대해 고찰한다. 이와 같은 대규모 토지개발사업에 대해서 제11편에서도 사회변화의 관점에서 언급이 되어 있으므로 관심있는 독자는 참조하기 바란다.

Ⅱ. 土地區劃整理事業

1. 土地區劃整理事業의 沿革

1) 解放前後 및 1950年代

토지구획정리사업이 우리나라에 도입된 것은 일제시대인 1930년대로서 이 사업이 최초로 개발되었던 독일에 비하면 약 30년 내지 40년의 시차가 있다. 독일에서는 1902년에 토지구획정리법이 최초로 제정되었지만 사실은 그 이전부터 도시확장에 따른 시가지구획정리를 위하여 토지소유권을 제한하고자 하는 움직임이 있었고 지역에 따라서는 19세기 후반에 이미

구획정리에 관한 일부 규정이 법제화되어 있었다.

독일에서 시작되어 유럽에서 시행하여온 토지구획정리제도는 일본을 통하여 우리나라에 도입되었다. 우리나라는 조선총독부 시대에 일본인에 의해 도입되었으며 1934년 6월 조선시가 지계획령이 제정·공포되어 시행되기 시작하였다. 우리나라에서 최초의 토지구획정리사업은 1934년 12월 나진(羅津)에서 시행되었으며, 그후 1937년 10월 서울의 돈암·영등포지구의 사업이 시작되었다.

2) 1960年代

일제 때 제정되어 계속 의용되어 오던 조선시가지계획령이 1962년에 폐지되고 도시계획법이 제정되었고 토지구획정리사업도 이 도시계획법에 의해 규정되었다. 그후 토지구획정리사업의 중요성이 커지자 1966년 8월에 도시계획법에서 분리되어 독립적인 법률로 규정되었다. 정부 재정이 부족하여 거액의 토지보상금 및 개발자금을 마련할 수 없었던 당시에는 토지구획정리사업이 도시개발의 주된 수단으로 활용되었기 때문이다.

1960년대의 토지구획정리사업은 독립된 법률이 제정되었다는 점과 함께 민간 지주의 조합에 의해 사업 시행이 이루어졌다는 특징을 가지고 있다. 사업주체가 민간 지주의 조합이 되었다는 사실은, 종전의 구획정리사업이 행정주도형의 강제적 시행이었던 데 반하여 사업주체가 토지소유자로 전환된 것이며 따라서 토지소유자들의 이익을 대변할수 있게 되었다는 점에서 상당한 의미를 갖는다.

3) 1970年代

1970년대에는 인구의 도시집중으로 토지구획정리사업이 전국적으로 가장 활발히 이루어졌다. 1975년 12월 31일 제1차 법개정으로 토지소유자의 권익을 보호하는 조항이 추가되었다. 그 주요 내용으로는 공공시설중 도로는 지구내의 이용도로에 한정하고, 국민학교 및 중·고등학교 교지 확보를 의무화한 것, 사도 기타 사실상 공공용으로 사용되는 사유지도 일반 토지와 같이 환지해주는 것과, 사업시행의 장기화를 방지하기 위하여 사업시행 기간을 제한한 것을 들 수 있다.

4) 1980年代 以後

1980년 1월 4일 제2차 법개정을 통하여 산업기지개발공사와 한국토지개발공사를 사업시행자로 추가하였고 행정청 이외의 시행자도 증환지·감환지 및 입체환지를 할 수 있게 하였다. 1980년 8월 23일 시행령 개정으로 사업시행 인가권 등 대부분의 권한을 시·도지사에게 위

임하였고 1982년 12월 31일 제3차 법개정시는 국토이용관리법 상의 취락지역에서의 대지 조성도 토지구획정리사업 기법을 활용토록 토지구획정리사업 범주에 포함하였다.

그러나 이상과 같이 활발히 전개되어온 토지구획정리사업이 1980년대에는 중단되고 공영개발방식이 도시개발의 주된 수단으로 등장하였다. 토지구획정리사업은 개발이익의 불공평성 및 사업 기간의 장기화로 인한 민원발생과 택지조성 후의 공한지 방치, 특히 부동산투기 조장 등의 단점이 있었기 때문이다.

급격한 도시 인구증가에 따른 주택난의 해소를 위하여 필요한 공공시설용지를 충분히 안정적으로 확보한다는 목적으로 1980년 12월 31일 택지개발촉진법이 제정되어 한국토지개발공사를 중심으로 공영개발방식에 의한 택지공급 방안이 시행됨으로써 토지개발은 토지구획정리 방식에서 공영개발 방식으로 크게 전환하였다.

이에 따라 1983년 4월 26일자로 6대 도시 즉 서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 광주에서는 택지개발촉진법에 의한 택지개발이 불가능한 경우를 제외하고는 토지구획정리사업의 시행을 억제토록 하고 기타 도시의 경우에도 1개 사업구역 면적은 330천㎡이하에 한하여 시행토록 하며, 도시내 공업단지 조성을 위한 토지구획정리사업은 중단하고, 녹지지역을 택지로 개발코자 할 경우에는 택지개발촉진법에 의하도록 하였다.

전국의 연도별 토지구획정리사업과 지역별 토지구획정리사업 현황을 살펴보면 <表 4-101>, <表 4-102>와 같다.

全國 年度別 土地區劃整理事業 (면적:천㎡)

<表 4-101>

구 분	계	완 료					시 행 중
		소 계	1960	1961-1970	1971-1980	1981-1987. 6	
지구수	418	334	8	86	139	101	84
면 적	435,561	343,514	12,999	56,775	166,590	107,150	92,047

자료: 건설부, 《국토개발의 발자취》, 1988.

全國 地域別 土地區劃整理事業(1990.12.31현재) (면적:천㎡)

<表 4-102>

시도별	계		완 료		시 행 중		미 착 수	
	지구수	면 적	지구수	면 적	지구수	면 적	지구수	면 적
계	488	456,197	384	390,764	92	60,998	12	4,435
서울	50	133,398	48	107,588	2	25,809	-	-
부산	36	42,473	35	41,817	1	656	-	-
대구	29	38,422	29	38,422	-	-	-	-
광주	10	11,994	10	11,994	-	-	-	-

시도별	계		완 료		시 행 중		미 착 수	
	지구수	면 적	지구수	면 적	지구수	면 적	지구수	면 적
대 전	27	26,702	24	24,561	3	2,141	-	-
경 기	48	49,543	39	45,133	8	3,751	1	659
강 원	26	10,755	24	10,303	1	199	1	253
충 북	17	8,874	16	8,319	1	555	-	-
충 남	25	8,027	10	3,763	11	2,985	4	1,279
전 북	16	10,706	10	6,367	5	3,808	1	531
전 남	19	6,285	12	4,673	6	1,329	1	283
경 북	46	20,895	33	14,288	13	6,607	-	-
경 남	100	39,037	65	28,655	34	10,257	1	125
제 주	13	9,082	11	7,780	1	550	1	752

자료: 건설부, 《건설통계편람》, 1991.

토지개발공사, 《토지통계편람》, 1992.

2. 大邱의 土地區劃整理事業

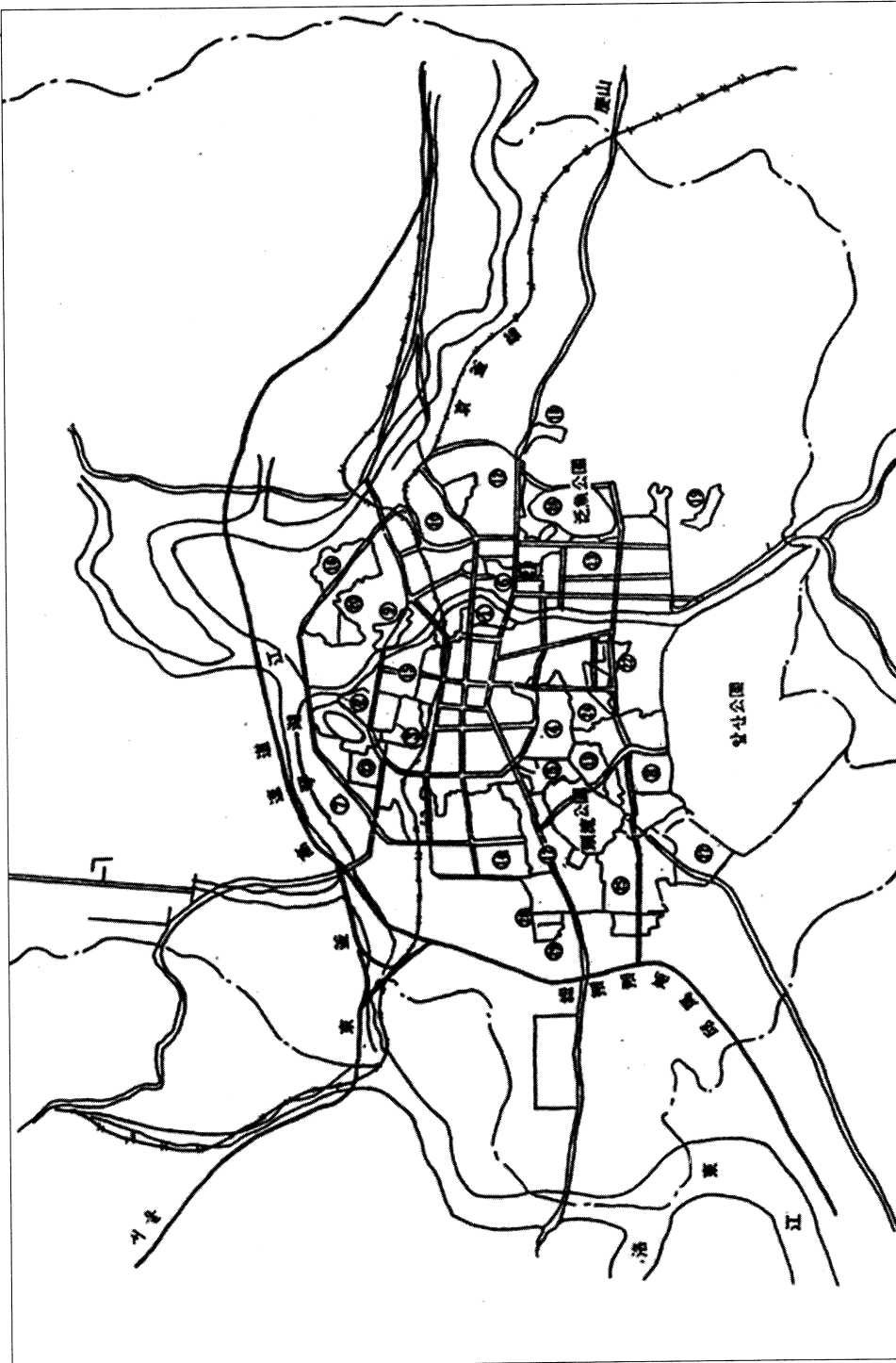
1) 事業 概觀

대구 지역의 토지구획정리사업은 1940년부터 1987년까지 총 29개 지구 38,424천㎡에 시행되었다. 이는 대구의 시가화 계획면적인 99km²의 40%에 가까운 면적이 된다. 이로 볼 때 대구의 시가지 개발에서 토지구획정리사업이 차지하는 비중이 막대함을 알 수 있다.

대구 지역 토지구획정리사업의 시행주체를 보면 대구시가 19개 지구 31.67km²에 사업을 시행하였으며 토지구획정리조합에서 10개 지구 6.75km²에 사업을 시행하여 면적을 기준으로 할 때 82.4%를 대구시 정부가 시행하였다.

대구 지역은 1960년대까지는 기존 도심의 주변지역에서 제2차 순환선내까지 토지구획정리 사업에 의해 도시개발이 이루어졌고 1970년대에는 제2차 순환선 외곽에서 제3차 순환선내로, 그리고 1980년대에는 제3차 순환선내외에서 사업이 시행되었다.

토지구획정리사업 지구의 내역은 〈圖 4-46〉, 〈表 4-103〉, 〈表 4-104〉와 같다.



토지구획정리사업 지구의 위치

〈圖 4-46〉

출처: 대구직할시, 《대구직할시정10년》, 1971.

〈表 4-103〉

大邱市 施行 土地區劃整理事業

(단위:천㎡)

지 구 명	위 치	면 적	시 행 기 간	감보율
(1)제1토지	대봉,동인,삼덕,칠성동	854	1940. 8.31~1958. 9.30	29.2
(2)침산지구	침산동	862	1941. 3.21~1958. 9.30	25.2
(3)제2토지	대명,내당,성당,대봉동	1,427	1956.12. 3~1968. 9. 2	37.0
(4)제3토지	고성,칠성,노원동	680	1943. 3.31~1964. 4.17	30.5
(5)제6토지	수성4가동	198	1965.12. 6~1968. 9.19	31.7
(6)제10토지	내당,성당동	421	1965. 1.26~1969. 5.15	29.8
(7)제3공단	침산,노원,비산동	3,437	1967. 8.10~1970. 6. 4	31.1
(8)대명지구	대명동	3,076	1967. 8.10~1970. 7.16	29.6
(9)신암지구	신암,산격,대현동	420	1967. 8.10~1970. 3.31	32.5
(10)동부지구	신천,효목,신암,만촌동	4,384	1969. 5.21~1974.12.30	33.3
(11)성당지구	성당,대명,내당동	824	1969. 7.12~1972. 6.26	33.4
(12)범어지구	범어,만촌동	2,853	1970. 3.12~1974.12.30	33.5
(13)수성지구	황금,지산,두산,중·상동	3,370	1972. 4.10~1978. 5.16	28.5
(14)서부지역	평리,중리,내당동	3,280	1972. 8. 8~1977.11.24	37.6
(15)대구역지구	칠성,태평로동	254	1973. 3. 8~1974. 5.18	23.7
(16)북부지구	산격,북현,신암동	1,443	1973. 1.22~1977.12.30	36.6
(17)내당지구	내당,성당,감삼,죽전,중리동	3,128	1975. 3.11~1980. 8.14	38.1
(18)만촌지구	만촌동	389	1981. 6.22~1984.12.29	48.0
(19)지산지구	지산,두산동	372	1981. 6.22~1984.12.29	48.1
계 19개지구		31,672		33.5

자료: 대구직할시, 《직할시정10년》, 1991.

〈表 4-104〉

組合 施行 土地區劃整理事業

(단위:천㎡)

지 구 명	위 치	면 적	시 행 기 간	감 보 율
(20)제4토지	산격동	376	1960.12.31~1968. 7.27	32.2
(21)제5토지	수성동	768	1963. 3.29~1966.11. 9	29.5
(22)제7토지	봉덕동	378	1963. 7.15~1966. 3. 5	31.3
(23)제8토지	원대동	544	1963. 7.15~1966.10. 4	31.2
(24)제9토지	대명,봉덕동	385	1962.12.27~1966. 8. 1	33.2
(25)달서지구	송현,본리,성당감삼,장기동	2,949	1973. 5.10~1979. 1.12	35.2
(26)공수지구	범어동	67	1976. 8.16~1979. 1.27	41.0
(27)송현지구	송현동	966	1979.11.28~1984.12.29	40.0
(28)죽전1지구	죽전동	108	1981.12.12~1984. 8. 8	45.0
(29)죽전2지구	죽전,용산,감삼동	211	1983. 4.14~1987. 5.27	43.0
계 10개지구		6,752		36.1

자료: 대구직할시, 《직할시정10년》, 1991.

대구에서는 1937년에 최초로 도시계획이 수립됨에 따라 목표년도 1965년의 계획인구 35만 명을 수용하기 위한 방안으로 1940년 8월 대구의 동운정(현재 동인동), 칠성정(현재 칠성동), 삼립정(현재 삼덕동) 및 대봉정(현재 대봉동)의 854천㎡의 구역을 대구부(大邱府) 제1구획정리토지로 책정하고 사업을 시행함으로써 계획적인 택지조성사업이 시작되었다. 그후 침산지구 862천㎡를 1941년 3월에, 제3토지인 고성, 칠성, 노원동 일대 680천㎡를 1943년 3월에 착수하였다. 그러나 이 3개 지구 모두 해방 전에는 마무리를 하지 못하고 제1토지와 침산지구는 1958년에, 제3토지는 1964년에 사업이 끝났다.

해방 이후 6·25전쟁을 거치면서 계획적으로 도시를 개발할 형편이 아니었기 때문에 1950년대에는 토지구획정리사업이 전혀 이루어지지 않았다.

그러나 1960년대부터는 민간 지주로 구성된 조합이 사업주체가 되어 제4토지(산격동)를 비롯하여 5개 지구에서 2,251천㎡의 토지구획정리사업이 시행되었다. 또 1965년 도시재정비계획으로 도시계획구역 면적이 230.6km²로 확장됨에 따라 대구시가 시행자가 되어 제6지구(수성4가동) 등 7개 지구 토지구획정리사업이 활발하게 진행되었다.

그 중 약 3.1km²의 대명지구(앞산 밑 안지랭이 일대)와 약 4.4km²의 동부지구(신천동에서 만촌동까지)는 대구의 시가지를 대폭 넓힌 대형 사업이었으며 특히 동부지구는 동대구역 개발과 연계되어 이루어진 사업으로서 대구의 구획정리 사업상 최대 규모로 기록된다. 또 제3공단은 토지구획정리 방식에 의해 조성한 유일한 대규모 공단으로서 1960년대로서는 획기적인 백만평이 넘는 규모(3,437천㎡)로 조성되었다.

1970년대에 들어서도 역시 사업이 계속 활발하게 추진되어 대구시가 범어지구 등 6개 지구, 조합이 달서지구 등 3개 지구 도합 9개 지구 15.2km²에 대하여 토지구획정리사업이 실시되었다.

그 중 민간 지주조합에 의해 달서지구 약 3km² 규모의 사업이 이루어졌다는 점이 특기할 만하다. 다른 민간 지주조합에 의한 사업의 규모가 500㎡ 전후라는 점을 감안하면 이 사업의 규모는 기록적이다.

대구시가 1981년 7월 1일 직할시로 승격되자 새로 편입된 외곽지 개발을 촉진하고 인구증가에 따른 택지를 적기에 공급하기 위해 만촌지구 등 4개 지구에서 1,080천㎡의 토지구획정리사업을 시행하였으나 대규모 택지개발은 공영사업에 의해 추진되었기 때문에 토지구획정리사업의 성과는 그리 높지 않다.

2) 事業地區 規模와 土地利用의 變化

대구지역에서 시행된 총 29개 지구 38,424천㎡의 토지구획정리사업은 지구의 평균면적이 1,187천㎡이며 이중 가장 면적이 큰 사업지구는 1969년에서 1974년까지 시행되었던 동부지구로 4,384천㎡이고 가장 작은 지구는 공수지구 67천㎡이다.

그리고 토지구획정리사업은 사업시행으로 토지이용의 변화를 가져오게 되는 바, 사업시행 전의 전, 답, 임야 등 토지이용의 효율성이 낮은 토지를 택지 및 공공시설용지로 개발하여 토지이용의 효율성을 높이는 효과를 가져온다.

대구지역에서 시행된 총 29개 지구 38,424천㎡의 토지가 시행전 토지이용 현황은 답이 37.6% 14,432천㎡, 전이 21.8%인 8,377천㎡, 임야가 15.9% 6,115천㎡이던 것이 구획정리사업시행 후에는 택지가 71.7%인 27,531천㎡, 도로가 23.9%인 9,179천㎡, 그리고 나머지가 학교, 공원, 녹지 등으로 토지이용현황이 변경되어 토지이용의 효율성을 높이는 결과를 가져왔다.

3) 減步率과 公共施設用地 面積

토지구획정리사업은 택지를 조성함으로써 발생하는 도로, 공원 등의 공공시설용지를 확보함과 동시에 공사비 등 사업비 조달이 필수적이다. 따라서 이러한 공공시설용지 및 사업비를 토지로서 부담하는 면적비율, 즉 전체사업지구면적에서 차지하는 비율이 감보율이다. 감보율이 높다는 것은 그만큼 도로, 공원등 공공시설용지가 많이 확보되었다고 할 수 있으므로 이 감보율의 중요성이 여기에 있다.

대구지역에서 시행한 사업지구의 평균감보율은 34.8%이며 이중 대구시가 시행한 지구의 평균감보율은 33.5%, 조합이 시행한 지구의 평균감보율은 36.1%로서 토지구획정리조합이 시행한 사업지구의 감보율이 높게 나타나고 있다. 감보율은

〈表 4-105〉 施行主體別公共施設用地 (단위:천㎡)

구 분		계	대구시	조합
지 구 수		29	19	10
시 행 면 적		38,424	31,672	6,572
택지	시행전	35,536	29,253	6,283
	시행후	27,531	22,816	4,751
도로	시행전	1,617	1,359	258
	시행후	9,179	7,472	1,707
학교	시행전	-	-	-
	시행후	708	522	186
공원녹지	시행전	4	4	-
	시행후	204	160	44
수로 등	시행전	1,267	1,056	211
	시행후	802	702	100
공공용지	시행전	2,888	2,419	469
	시행후	10,893	8,856	2,037
공공용지율		28.3	28.0	30.0
공공용지증가율		3.8배	3.7배	4.3배

자료: 대구직할시, 《직할시정 10년》, 1991.

시간에 따라 증가하여왔다. 1960년대 이전에는 감보율이 30%미만이었으며, 1960년대, 1970년대에는 30%에서 40%선을 유지하다가 1980년대에는 40%이상으로 증가되어 왔다.

사업 시행 전 지주가 소유하던 토지의 가치보다 시행 후 지주에게 환지되는 토지의 가치가 적었다면 사업이 이루어지기 어려웠을 것이다.

따라서 시간이 지남에 따라 감보율이 높아질 수 있었다는 사실은 시간이 지남에 따라 사업 시행전후의 토지가치 차이가 더욱 크게 되었다는 것을 의미한다.

사업 시행 후 공공시설용지의 비율은 평균 28.3%이고 이중 도로가 23.9%, 학교, 공원 등이 4.4%의 비율을 나타내고 있다.

시행자별로 보면 대구시가 시행한 사업의 경우 공공시설용지의 비율이 평균 28.0%, 조합 시행의 경우가 30.2%로서 오히려 조합측에서 시행한 사업지구가 공공시설용지를 더 많이 확보한 것을 알 수 있다 (〈表 4-105〉 참조). 이는 감보율 면에서도 조합이 시행한 사업지구가 감보율이 높은 점과 상통하는 것이기도 하다.

3. 土地區劃整理事業의 評價

토지구획정리사업은 지방정부에서 재정부담 없이 대규모의 택지개발을 종합적으로 수행할 수 있으며 아울러 공공용지를 확보하고 효율적인 토지이용을 유도할 수 있다는 데 그 장점이 있다.

1960년대와 이후 도시화 과정에서 발생한 급격한 인구증가에 따른 택지수요를 충족시켜주고 도시개발에 기여한 공은 지대하다고 할 수 있다.

그러나 도시개발을 주도하여 왔던 토지구획정리사업은 제도 자체보다 그 시행에 있어 다음과 같은 문제점이 지적되었다. 도시 전체의 입체적인 계획을 고려하지 않고 도시의 평면적 개발에 치우치고 공공시설의 경우 도로, 공원, 시장 등으로 그 종류가 한정되어 있을 뿐 아니라 그 면적도 매우 적게 책정되었다.

또한 개발이익 분배의 불공평성 및 사업 기간의 장기화로 인한 민원의 발생, 택지조성 후의 공한지 방치 및 그로 인한 부동산투기 조장, 도로 공원 등의 부설시공 등의 문제점이 대두되었다.

Ⅲ. 公營開發事業

1. 公營開發事業의 意義

공영개발사업은 공적인 기관이 토지를 전면 매수하여 개발한 후 실수요자에게 개발 결과를 공급하는 방식이다. ‘공영개발’이라는 용어는 법적인 용어가 아니지만 종래 도시개발의 주된 수단으로 사용되던 토지구획정리사업이 갖고 있는 문제점을 해소하기 위해 1980년대에 새로이 등장한 개발수단을 지칭하는 용어로 널리 사용되고 있다.

이러한 공영개발사업은 다음과 같은 특성을 가지고 있다. 첫번째 특성은 공공기관에 의해서 추진된다는 점이다. 즉 공공기관인 국가와 지방자치단체, 정부투자기관이 개발의 주체가 된다. 두번째 특성은 기업경영적인 성격을 갖고 있다는 사실이다. 공영개발의 일련의 과정은 토지의 취득과 개발 및 공급으로 이루어지는데 이러한 과정의 시행은 기업경영 방식으로 이루어진다. 세번째 특성은 사업주체가 개발대상지구 안의 토지를 모두 취득하는 점이다. 따라서 종합적이고 계획적인 개발할 수 있으며 개발이익을 공공기관이 흡수하여 다시 사회로 환원시킬 수 있다. 네번째 특성은 공권력을 행사할 수 있는 점이다. 개발대상지구에 편입된 토지에 대해서는 협의매수를 원칙으로 하되 협의 불능·불성립시는 공권력을 동원하여 강제로 수용할 수 있다. 다섯번째 특성은 조성된 토지는 다시 기업이나 개인등의 실수요자에게 공급하여 이용케 한다는 점이다.

이러한 의미의 공영개발은 환지와 환권을 수반하는 토지구획정리 방식과 재개발 방식을 제외하고 공권력이 뒷받침된 모든 개발사업을 포괄하지만, 현실적으로 ‘공영개발’이라는 용어가 토지구획정리사업을 대치하는 새로운 택지개발 방식을 의미했기 때문에 아래에서도 택지개발에 대해서만 고찰하기로 한다.

1970년대까지 우리나라 도시의 토지개발 수단의 주류는 토지구획정리사업이었다. 토지구획정리사업은 토지취득비가 들지 않고 사업비도 체비지를 매각함으로써 회수할 수 있기 때문에 지방정부가 즐겨 사용하였던 토지개발 방식이었다.

그러나 우리나라의 도시개발을 주도하여 왔던 토지구획정리사업이 많은 장점을 갖고 있음에도 불구하고 개발이익 배분의 불공평성으로 사업후 지가가 토지소유자 사이에 큰 차이를 나타나게 됨으로써 환지계획을 둘러싸고 민원의 발생과 압력을 동원할 소지가 높아졌다. 또한 사업시행자가 재원조달의 어려움 때문에 시가지를 조성하기도 전에 고가로 체비지를 매각하여 지가상승과 부동산투기를 조장하게 되었다.

또한 토지구획정리사업의 시행은 민간 지주조합이 담당하는 것이 원칙이었는데 토지개발을 민간이 주도하는 것이 한계가 있을 뿐만 아니라 토지소유자에게 개발투자와 관계없는 토지이익을 귀속시킨다는 문제가 있었다. 따라서 이의 대안으로 공공기관이 대상 토지를 전면 취득·개발하고 사후관리까지 담당하며 개발이익을 공공기관에서 흡수하여 사회에 재투자하는 공영개발사업방식이 대두되게 된 것이다.

토지구획정리사업과 공영개발사업을 비교하여 설명하면 다음과 같다.

토지구획정리사업은 토지소유권이 변경됨이 없이 토지의 교환, 분합, 구획 및 형질의 변경, 공공시설의 설치로 토지효율을 증진시키는 반면 공영개발사업은 토지를 매입 또는 수용하여 공공시설을 설치하고 주택 또는 택지를 건설·개발한다.

토지구획정리사업은 토지소유자 또는 조합이 시행함을 원칙으로 하되 지방자치단체등에서도 시행하는 토지개발사업이나 공영개발사업은 국가나 지방자치단체, 토지개발공사등의 공공기관에 의해서만 사업이 시행된다.

토지구획정리사업은 담보제에 의하여 공공용지 및 사업비를 토지소유자가 부담하며 개발에 따른 이익은 사업시행자인 공공기관과 토지소유자가 공유하는 반면, 공영개발사업은 사업시행자가 그 구역의 토지를 전면 매입함에 따라 사업시행자에게 개발이익이 귀속된다.

토지구획정리사업은 환지처분을 전제로 하여 개발하기 때문에 일반적으로 계획구상 과정에서 토지소유자의 이익에 치우치게 되나 공영개발사업의 경우에는 토지를 매입하여 공익적 측면에서 개발계획을 수립·시행할 수 있기 때문에 도시기반시설의 확보에 유리하다.

토지구획정리사업에 비해 공영개발사업은 사업지구내 모든 토지와 지장물을 전부 매수하여야 하므로 막대한 보상재원이 필요하다.

공영개발사업의 시행자는 다음과 같다.

택지개발촉진법 제7조에서 ‘택지개발사업의 시행자는 국가·지방자치단체·한국토지개발공사 또는 대한주택공사중에서 건설부장관이 지정하는 자가 시행한다’로 규정하고 있다.

지방자치단체의 경우는 지방정부가 공기업특별회계 등을 설치하여 직접 토지개발을 담당하는 경우도 있고 투자기관을 설립하여 시행하는 경우도 있다. 대구시의 경우는 도시개발공사라는 공기업을 설립·운영하고 있다.

2. 公營開發事業의 沿革

1) 1960年代 以前

1934년 제정된 조선시가지계획령이 택지개발과 관련된 최초의 법령으로서 역할을 하였으며 1941년 7월 朝鮮住宅營團이 설립되어 공공택지개발기관으로서 전국 각지에 택지개발사업을 시행하여 왔다. 1945년 해방후에는 대한주택영단으로 명칭이 변경되어 주로 난민구호용 주택을 건설하기 위하여 택지를 개발하는 정도에 지나지 않았다.

2) 1960年代

1962년 도시계획법의 제정으로 동법에 토지구획정리사업, 일단의 주택지 조성사업 등이 규정되어 대단위 택지개발을 도시계획법에 의하여 시행할 수 있게 되었고 1963년에는 국토건설종합계획법이 제정되어 택지개발계획을 국토의 장기적이고 종합적인 계획하에 이루어 지도록 하였으며 1966년에는 토지구획정리사업법이 도시계획법에서 분리·제정되면서 관계조항이 정비·보강되었다.

따라서 이 시기는 택지개발의 초기단계이다. 이때부터 토지구획정리사업이 주된 택지개발 방법으로 전국적으로 실시되기 시작하였다. 또한 1962. 7. 1 대한주택공사가 설립되어 주택 건설 전담기관으로서 활약하면서 주택건축을 동시에 시행하는 택지개발을 추진해 왔다.

3) 1970年代

국가의 산업화 정책에 따른 경제발전과 도시화의 급진전에 따라 토지구획정리사업이 활성화되어 수도권뿐만 아니라 전국적으로 확산됨으로써 본격적인 개발이 이루어 졌다.

그러나 토지구획정리사업은 민간부문 또는 토지소유자에게 지나친 개발이익을 허용하고 불공평한 개발이익의 배분으로 부동산투기의 성행을 유도한 원인의 하나가 되었다.

이와 같은 1970년대의 부동산투기의 발생으로 경제·사회적 문제점이 유발되고 토지구획정리사업의 효율과 형평의 측면에서 한계성이 지적됨에 따라 정부는 1978년 '8·8조치'라는 강력한 부동산 투기억제책을 발표하기에 이르렀다.

이조치는 국민의 주거환경개선욕구를 충족시키고 아울러 산업시설용지등의 급증하는 토지 수요에 대하여 토지의 원활한 수급조절과 안정적 공급을 도모하려는 대책으로서 정부는 이를 구현하고자 1979년 3월 정부투자기관으로 한국토지개발공사를 발족시켰으며, 공공부문의 개발을 극대화하는 방안으로 1980년 12월 31일에는 택지개발촉진법을 제정·공포함으로써 비로소 공영개발방식의 도시개발이 본격적으로 도입·시행되기에 이르렀다고 볼 수 있다.

용지보상 측면에 있어서는 1975년 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법이 제정되어 공공용지의 협의매수에 대한 기준이 마련됨으로써 합리적인 보상제도의 기반을 마련하기도 하였다.

4) 1980年代 以後

1980. 12. 31 택지개발촉진법이 제정·시행됨으로서 공영개발방식의 체제가 구축되었다. 그리하여 1983. 4. 26 이후는 서울 등 6대 도시에서의 토지개발은 토지구획정리사업은 금지하고 공영개발에 의한 택지개발사업으로만 시행하게 하였고 기타도시의 경우도 대규모 사업은 공영개발방식으로 시행토록 하였다.

택지개발촉진법에 의한 택지개발은 실시계획 승인을 얻으면 도시계획법상 용도지역의 변경과 같은 도시계획의 결정 등 다른 법령에 의한 인·허가 등을 받은 것으로 보는 등 특례를 규정하여 토지가격이 저렴한 자연녹지 등 대규모의 택지를 비교적 간편한 절차에 의하여 개발할 수 있도록 함으로써 택지개발에 일대 전기를 마련하였다.

택지개발촉진법 시행 이후 전국적인 택지개발예정지구 지정 현황은 <表 4-106>과 같이

<表 4-106> 全國 宅地開發豫定地區 指定現況(1981~1990)

구 분		지 구 수	면적(천㎡)
계		339	208,696
시행자별	토개공	141	131,059
	주 공	80	33,167
	지자체	118	54,471
지역별	서울시	25	30,616
	부산시	30	10,173
	대구시	15	12,327
	인천시	12	11,080
	광주시	18	8,665
	대전시	16	13,409
	경 기	63	77,082
	강 원	37	8,085
	충 북	17	6,494
	충 남	7	1,808
	전 북	19	8,055
	전 남	15	9,025
	경 북	21	5,467
	경 남	38	14,142
	제 주	6	3,269

1981년에서 1990년 사이에 전국적으로 339개 지구 208,696천㎡가 지정되었다. 그리고 정부에서는 택지개발사업 시행자의 개발자금 부담을 완화하고 균형적인 주택단지의 개발이 가능하도록 1987년부터는 공공기관이 개발하는 공영개발택지 중 일부를 민간 건설업체에 매각토록 하는 민관합동개발방식을 도입하게 됨에 따라 사업시행자는 투자자금의 조기 회수가 가능하게 되었고 민간건설업체는 주택건설에 필요한 택지를 확보할 수 있게 되었다.

또한 정부는 주택 200만호 건설계획에 따른 5개 신도시개발 등 대규모의 택지개발사업을 활발히 추

자료: 건설부, 《건설통계편람》, 1991.
한국토지개발공사, 《토지통계연보》, 1992.

진하는 한편, 1988년 개발이익의 지역 환원 및 지방재정 확충 등을 위하여 지방자치단체의 공영개발 확대 방침을 수립하여 서울, 대구에 공영개발 추진을 위한 지방공사를 설립하였으며, 각 시·도에도 공영개발사업단을 설립함으로써 공영개발사업 주체간에 사업성이 양호한 택지를 확보하기 위한 경합이 치열하게 되었다.

또한 1989년 12월 30일 토지공개념 관련 법률이 제정됨에 따라 공사는 택지개발사업에서 발생하는 개발이익의 25%를 개발부담금으로 부담하게 되어 개발이익을 지역에 환원하는 의미를 강화하였으나 사업시행자 측면에서는 택지개발사업 여건이 다소 어려워지는 입장이 되었다.

3. 大邱의 公營開發事業

대구지역내 공영개발사업은 1980년대 전반기부터 시작되어 1992년말 현재까지 총 11개 지구 5,871천 평방미터의 사업을 완료하였다. 그 내역은 <表 4-107>과 같다.

<表 4-107> 大邱 公營開發事業 完了地區(1992년말현재) (단위:천㎡,백만원,호)

시행자	지구명	면적	사업비	사업기간	수용세대수
계	11개지구	5,871	546,619		
토개공	달서	282	12,602	1982~1984	2,410
	월배	625	20,457	1983~1987	3,240
	안심	470	15,922	1984~1987	2,300
	불로	117	4,251	1985~1986	550
	천내1	655	6,536	1985~1988	539
	천내2	194	9,669	1987~1990	1,167
	칠곡1	1,861	232,100	1988~1993	9,582
주공	송현	213	9,814	1984~1987	
	월성	492	61,200	1988~1992	8,000
도개공	지산	689	73,265	1989~1992	9,582
	범물	763	100,803	1989~1992	9,090

자료: 한국토지개발공사 제공.

1992년말 현재 완료된 지구에 국한하여 이를 시행자별로 보면 토지개발공사가 달서지구 등 7개 지구, 5,871천㎡를 개발하였는데 이는 면적 대비 전체의 63.3%로서 토지개발공사가 공영개발사업을 주도해 왔음을 알 수 있다. 주택공사는 송현지구 등 2개 지구 705천㎡에 공영개발을 하여 면적 대비 전체의 12.0%를 분담하였다. 그리고 대구시의 도시개발공사는 지산지구 등 2개 지구 1,452㎡에 사업을 시행하여 면적 대비 전체의 24.7%를 수행하였다.

토지개발공사가 공영개발사업인 택지개발사업을 추진하여 기틀을 잡은 뒤 대구시에서 도시개발공사를 설립하여 1989년 이후부터 공영개발사업에 뛰어들면서 주택공사와 더불어 3개 시행주체의 경쟁체제로 전환된 셈이다.

지역별로 보면 월배·천내지역, 안심·불로지역, 칠곡지역과 월성지역, 지산·범물지역 등 주로 대구의 외곽지역을 중심으로 대단위 공영개발사업이 추진되어 왔다. 여기서 천내1·2지구 359천㎡는 달성군 화원면에 소재하나 대구시 도시계획구역에 포함되는 지역으로 넓게는 월배지역권에 속한다고 할 수 있다. 사업시행의 근거법 측면을 살펴보면 1982년도에 최초로 시행된 달서지구는 유일하게 주택건설촉진법에 의한 대지조성사업으로 추진되었으며 나머지 10개 지구는 공영개발사업의 근본이 되는 택촉법에 의해 시행되었다.

연도별로 보면 1982년부터 꾸준히 실시되어 사업착수 기준으로 1982~1985년까지 6개 지구가 착수되었고 그후 1989년까지 5개 지구가 착수되어 3~4년간의 사업기간을 거쳐 사업이 준공되어 공정관리에 있어서 이전의 토지구획정리사업과는 달리 체계화·합리화를 이룩한 것으로 평가된다.

1992년말 현재 사업이 완료된 지구 중 사업지구의 면적 규모로 보면 평균 534천㎡이다. 가장 규모가 큰 사업지구는 칠곡1지구로써 사업 면적은 1,861천㎡(562천평)이고 개발효과로써 9,582세대를 수용할 수 있는 단지가 되었다. 가장 규모가 작은 사업지구는 불로지구로 117천㎡(35천평)로써 550세대를 수용하는 소규모 단지를 개발하였다.

1992년말 현재 추진 중인 사업지구는 <表 4-108>과 같다. 총 7개 지구 7,361천㎡에서 사업이 추진중인데 시행자별로는 토지개발공사가 2개 지구 3,920천㎡, 도시개발공사가 3개 지구 2,360천㎡, 주택공사가 2개 지구 1,081천㎡ 규모의 사업을 맡고 있다.

<表 4-108> 大邱 公營開發事業 推進中인 地區(1992년말현재) (단위:천㎡, 백만원, 호)

시행자	지구명	면적	사업비	사업기간	수용세대수
계	7개지구	7,361			78,006
토개공	칠곡2	687		1990~1993	7,478
	성서	3,233		1990~1996	30,453
도개공	장기	464			3,800
	상인	960	162,823	1990~1993	10,175
	시지	936	190,800	1990~1993	9,000
주공	대곡	932			15,000
	안심2	149		1991~1996	2,100

자료: 한국토지개발공사 제공.

칠곡2지구는 칠곡1지구 및 현재 예정지구로 지정되어 있는 제3지구와 함께 대단위 시가지로 개발되어 북부지역의 부도심 기능을 수행할 예정이다. 성서지구와 장기지구는 성서공단의 배후주거지 및 서부지역의 부도심기능을 수행할 계획이다.

상인·대곡지구는 월배부도심과 연계되어 개발될 것이고 시지지구는 대구와 경산 사이에서 부도심 기능을, 안심지구는 반야월 지역에서 부도심 기능을 수행하게 된다. 이로써 대구는 남부를 제외한 북, 서, 동 지역에 부도심을 두게 되는데 이들이 단순한 ‘베드 타운’으로 그칠지 아니면 명실상부한 부도심 기능을 하여 대구의 기능을 적절히 분담하게 될지는 두고 보아야 할 것이다.

〈表 4-109〉 大邱 宅地開發豫定地區 (단위:천㎡)

시행자	지구명	면적	지구지정일	비고
토개공	칠곡3		1992. 9.14	
도개공	노변	254	1991.12.10	
"	동서변	871	1992. 3	

자료: 한국토지개발공사 제공

택지개발예정지구로 지정되어 있으나 아직 사업에 착수하지 않은 지구는 〈表 4-109〉와 같다. 모두 3개 지구인데 그중 1개 지구는 토지개발공사에서, 2개 지구는 도시개발공사에서 사업을 시행할 예정이다.

4. 公營開發事業의 評價

공영개발사업은 종래 토지개발의 주된 수단이었던 토지구획정리사업의 단점을 극복하기 위해 등장한 새로운 개발수단으로서, 1980년대 대구의 외곽지 개발은 거의 이 사업방식에 의해 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 공영개발사업은 1980년대 이래 대구의 시가지 확산에 큰 기여를 하였고 특히 노태우 정부가 중점 공약사업으로 추진하였던 주택2백만호 건설에 필요한 주택단지를 대량 조성하였다는 점에서 상당한 기여가 있었다.

공영개발사업은 사업 대상이 되는 토지의 소유권을 협의매수 또는 강제수용에 의해 개발주체인 공공기관이 취득한 후 사업을 추진하기 때문에 개발에 따른 이익은 일단 공공기관이 흡수한다. 따라서 토지구획정리사업과 달리 개발이익의 사유화가 방지되며, 이렇게 흡수된 개발이익은 공공의 목적으로 이용됨으로써 사회적 환원이 가능하다는 점이 제일 큰 장점이다.

또 공영개발은 공공주체에 의해 시행이 되므로 공익적 관점에서의 단지개발이 이루어질 가능성이 높다. 그에 따라 도로, 상하수도, 전기, 휴식시설, 복지시설, 교육기관 등의 공공적 성격의 시설 내지 공간을 확보하기 쉽고, 아울러 아파트 등의 다세대 공동주택의 건립이 용이해지게 된다. 이와 같이 공영개발방법에 의한 토지개발은 주거 및 생활활동에 필요한 편의시설과 공공시설 등을 충분히 설치할 수 있다는 이점이 있다.

그러나 공영개발 방식의 단점도 있다. 첫번째 단점은 과도한 보상비가 일시에 소요되므로

사업시행자에게 막대한 자금 부담을 가져다 준다는 점이다. 또 이러한 보상비는 매년 단위당 비용이 크게 상승하고 있는 실정이다. 두번째로는 토지 등의 보상가격에 대한 토지소유자들의 집단민원이 빈번히 제기되고 있는 점이다. 집단민원의 주된 원인은 상대적 손실감에 기인한 토지소유자의 불만족이다. 토지개발공사의 경우 발생한 민원 중에서 보상이 불만에 기인한 민원이 1981년에서 1988년 사이 전체의 31.5%나 차지하는 데에서도 알 수 있다.

셋째로 공영개발이 개발이익의 사회적 환수를 기할 수 있다고 하였으나 지금까지는 그 개발이익을 정부가 세입으로 하지 않고 대부분 최초 분양자 또는 개발주체에게 귀속시켰다는 문제를 안고 있다.

Ⅳ. 工業團地 造成

도시의 규모가 팽창하면서 미개발 토지에 대지, 도로, 공공시설 등을 일괄 조성하기 위해 토지구획정리사업이 많이 사용되었으나 이 방식으로는 주로 일반 시가지 또는 주택단지가 조성되었고 공업단지는 대체로 별도의 방식에 의해 조성되었다. 도시의 공업단지는 공업용수의 취득과 배수 처리, 에너지 공급, 원료 및 제품의 수송, 공해 문제 등으로 인해 일반 시가지와는 어느 정도 격리된 곳에 위치하여야 하는 동시에 조성된 대지를 원 소유자에게 환지하는 것이 아니라 공장 용지로 사용해야 하기 때문이다. 1980년대에 들어와서 토지구획정리사업 대신 공영개발사업 방식이 널리 사용되었는데 이 방식은 그 근거법이 택지개발촉진법이었기 때문에 공업단지는 역시 대체로 별도의 방식으로 조성되었다.

따라서 앞의 토지구획정리사업과 공영개발사업에 이어 공업단지 조성을 별도의 항목으로 고찰하려고 한다. 아래에서는 전국의 공업단지 조성 상황을 개관한 다음 대구의 공업단지 조성의 연혁에 대해 검토한다.

1. 全國 概觀

1960년대에 시작된 본격적인 공업화에 따라 공업단지 조성이 절실하게 되었고 특히 1970년대에는 중화학공업 위주로 산업구조가 변화함에 따라 보다 넓은 면적의 공업단지가 필요하게 되었다. 국가적으로 대단위 공업단지는 1970년대 들어와서 지방공단 및 산업기지를 지정하여 개발함으로써 체계적이고 계획적으로 조성되기 시작하였다.

〈表 4-110〉에서와 같이 1992년 6월 현재 전국적으로 132개 공업단지가 조성 또는 조성 계획중에 있으며 그 전체 규모는 485,927천㎡에 이른다. 이중 가장 공업단지 면적이 넓은 지

방은 경남으로서 19개 단지 105,1902천㎡이며 전국 공단 조성면적의 21.6%에 해당한다. 대구는 8개 단지 17,322천㎡로서 전국 면적의 3.6%에 해당한다.

〈表 4-110〉 全國의 工業團地

시 도 별	공 업 단 지 수	총 조 성 면 적 (천㎡)	공 장 용 지 (천㎡)		
			분 양	미 분 양	합 계
총 계	132	485,927	208,668	184,168	392,836
서울	2	2,136	1,626	-	1,626
부산	4	30,717	6,294	14,032	20,326
대구	8	17,322	9,044	4,305	13,349
인천	5	13,049	8,834	-	8,834
광주	7	16,370	5,962	7,029	12,991
대전	2	8,855	3,193	4,672	7,865
경기	11	34,926	18,618	7,886	26,504
강원	10	13,527	1,162	8,977	10,139
충북	10	19,460	6,299	4,090	10,389
충남	15	47,585	8,880	31,911	40,791
전북	11	60,839	14,526	23,735	38,261
전남	10	51,185	16,734	27,557	44,291
경북	18	64,764	30,687	26,227	56,914
경남	19	105,192	76,809	23,747	100,556

자료: 대한상공회의소 공업입지센터, 《전국 공업단지 현황》, 1992.6

2. 大邱의 工業團地 開發 沿革

1) 概 觀

도시 내의 공단은 기업 정보, 노동력, 원료 등을 구하기 쉽고 판로 개척이 비교적 용이하다는 장점이 있는 반면에 도시에 공해 문제를 야기하고 주거 및 상업이라는 도시적 용도의 개발에 지장을 주는 단점이 있다. 그러나 1960년대부터 시작된 급속한 경제개발에 따라 도시 지역의 공업단지가 많이 필요하게 되자 대구에서도 공업단지를 개발하게 되었다.

대구지역은 1968년 12월 북구 노원동 일대에 1,094천㎡ 규모의 제3공업단지를 건설한 이래 1992년말 현재 12,361천㎡의 공업단지를 조성하였다. 이 면적은 토지구획정리사업에 의한 시가지 조성 면적인 38,424㎡의 약 3분의 1에 해당하는 광대한 면적이다.

대구의 공업단지는 북부와 서부에 치우쳐 있다. 금호강을 끼고 대구의 북부지역에 먼저 조성되었다가 후에 개발지가 많은 서부지역 쪽으로 방향이 바뀌어 조성되었다.

앞으로 조성될 계획에 있는 3개 공단도 검단2차공단은 북부에, 월배공단과 대구과학산업단지는 서남 및 서부에 위치하고 있다. 이러한 현상은 금호강과 낙동강이라는 공업용수원과 가까운 동시에 고속도로에 가깝다는 이점을 살린 것이다.

1992년말 현재까지 조성된 대구 지역의 공업단지는 <表 4-111>과 같다.

앞으로는 월배공단, 대구과학공단, 검단2차공단이 계획되어 있으며 월배공단은 현재 추진중에 있다. 따라서 대구지역은 이미 조성된 5개 공단에 앞으로 새로 개발할 3개 공단을 합하여 모두 8개 공단을 보유하게 될 것이다.

공 단	면적(천㎡)	업 체 수	종업원수	연간생산액	조성기간
제3공단	1,094	180	11,243	528,512	1967~1968
검단공단	796	35	5,732	279,746	1974~1975
서대구공단	2,417	381	22,700	779,560	
1차	1,147				1976~1977
2차	1,270				1978~1979
염색공단	790	111	13,565	409,868	1979~1980
성서공단					
1차단지	2,905	483	18,705	717,103	1984~1988
2차단지	2,090	217	6,772	155,724	1988~1992

2) 第3工團

대구지역 최초의 공업단지인 제3공단은 1965. 2. 2 건설부고시 제1387호로 성서공업단지와 함께 공업지역으로 결정 고시되었으며, 제3공업단지는 1966.8.8 건설부로부터 시행 인가를 받아 1967. 3. 3 조성공사에 착공하였으며 동년 8. 11에는 토지구획정리사업 인가를 받았다. 1968. 12. 31 조성공사를 준공하고 1969년 8월에 분양을 완료하였다. 제3공단의 위치는 대구직할시 북구 노원동 3가 2동 일대이며 면적은 총면적이 1,094천㎡, 공장용지가 968천㎡, 공공용지가 126천㎡이다.

제3공단은 대구지역 공단 중 토지구획정리사업으로 조성된 유일한 공단이다. 이 공단은 대구 시내 경공업 및 제조업체를 집단화하여 도시공해 방지와 도시환경 개선을 위해 대구시가 사업주체가 되어 조성한 내륙공업단지이다.

제3공단의 특징은 다른 공단과는 달리 일제시대부터 자연적으로 산재한 공장들이 집단화된 것이 특징이다. 대한방직, 동국섬유, 제일모직, 갑을방직 등 국내 굴지의 많은 기업체를 수용하여 한국 섬유산업의 메카라고 할 수 있다.

제3공단의 입주업체를 업종별로 보면 섬유·피혁 업체가 71개 업체로 전체업종의 40%를 차지하고 1차금속및 기계장비 업체가 59개 업체로 34%, 음료·식품·종이·화학·석유등이 11개 업체, 비금속광업이 21개 업체, 기타 8개 업체로 총 170개 업체가 입주하고 있으며 17,300여명의 인력을 고용하고 있다.

3) 檢丹工團

1970년대에 들어와서 공업정책은 중화학공업 중심으로 시행되었다. 1970년 1월 지방공업 개발법이 제정되고, 1973년 12월 산업기지개발촉진법이 제정되고 산업기지개발공사가 설립되어, 1970년대에 20개 지방공단과 16개 산업기지가 지정되고 계획적인 공업단지개발이 추진되었다. 대구지역은 1970년대에 검단공단, 서대구공단, 대구염색공단이 조성되는 등 본격적으로 공업단지개발이 시행되었다.

검단공단은 1965년 2월 2일 공업지역으로 지정고시된 후 1974년 4월 26일 경상북도 고시 제92호로 공업단지 조성 실시계획 인가를 받아 동년 4월 30일 조성공사에 착공하고 1975년 12월 31일에 준공된 단지이다. 위치는 대구직할시 북구 검단동 일대이다.

검단공단은 지역 주종산업인 섬유공업의 집단화로 기술집약을 통한 품질향상과 국제경쟁력 강화로 전통적인 섬유공업도시의 지속적인 발전 도모를 목적으로 조성되었다.

1988년 2월 16일에는 공업단지관리법 적용 대상 공업단지로 지정되었고 1991년 1월 11일에는 월배공단과 함께 확장 계획이 발표되었다.

검단공단은 790천㎡의 규모로 섬유·의복 관련 업종이 12개 업체, 조립금속·기계업종이 17개 업체, 기타 3개 업체로 총 32개 업체가 입주해 있으며 고용인원은 7,150명이다.

4) 西大邱工團

서대구공단은 1·2차로 단계적으로 조성되었는데 제1차 지역은 1975. 7. 29 건설부고시 제126호로 시설결정이 이루어지고 1976. 3. 7 경상북도고시 제25호로 시행계획이 허가됨으로써 동년 3. 10 착공하여 1977.12말에 준공되었다. 또한 제2차 지역은 1977. 11. 15 경상북도고시 제379호의 시설결정에 이어 1978. 9. 20 경상북도고시 제276호로 시행계획이 인가됨에 따라 동년 9. 25 착공하여 1979.12말에 준공된 단지이다.

서대구공단은 대구직할시 서구 이현동, 중리동, 죽전동 등 일대의 불모 야산과 구릉지를 깎아 조성한 단지로 도심지 공해공장을 이전하여 시민의 생활환경을 개선하고 노후시설 현대화로 지역경제력을 신장시킨다는 목적으로 조성된 규모의 도시형 내륙공업단지로서 대구 시민들은 이 공단을 '이현공단'이라 부르기도 한다.

서대구공단의 면적은 총면적 2,417천㎡(제1단지1,147천㎡, 제2단지1,270천㎡), 공장용지 1,696천㎡(제1단지896천㎡, 제2단지800천㎡), 공공용지 720천㎡(제1단지251천㎡, 제2단지469천㎡)이다. 또한 서대구공단은 한국 섬유산업의 본산지로 355개 전체 입주업체 중 섬유·피혁업체가 166개로 47%를 차지하는 전문화된 공업단지로서 생산량 및 수출증가율이 계속 성장세를 나타내고 있다.

5) 染色工團

대구염색공단은 경북염색조합이 염색가공 전문공업단지조성을 건의함으로써 1976. 10 상공부, 공업진흥청, 경상북도, 학계 등의 공업입지 타당성 조사를 실시하고 대구시가 1977. 5 염색공단 조성계획을 확정했다. 1979. 10 단지조성 기반시설 공사에 착공하였고 1980. 7 조성공사가 완료되어 본격 가동되기 시작했다.

염색공단은 염색가공의 근대화로 수출증대를 도모하고 세계시장에서의 섬유산업 경쟁력 강화를 위한 목적으로 금호강 하류인 대구시 서구 비산동 평리동, 이현동 일대 790천㎡ 규모로 조성한 공단이다.

또한 이 공단은 다른 공업단지에서 찾아보기 힘든 국내 최대 규모의 열병합 발전소와 공동 폐수처리 시설, 전용 공업용수 시설을 비롯 조직화된 공단관리 시스템을 지니고 있다. 대구가 한국 섬유산업에서 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 염색공단의 필요성은 말할 것도 없이 절실했는데 염색공단의 설립으로 인해 종래 분산되어 있던 염색업체를 모아 규모의 경제와 정보교환 등 산업의 능률의 기할 수 있게 되었다.

그러나 염색산업은 원래 공해가 많이 발생하는 산업으로서 종래 염색업체가 많이 자리하고 있었던 달서천이 거의 죽은 하천이 된 바 있는데 염색공단이 설립된 후에도 배수처리 등이 완전하지 못하여 환경적인 측면에서 상당한 물의를 일으켜 왔다.

염색공단은 1980년 12월에 공동 폐수처리장을 준공하고 1989년 12월에 이를 증설하였으나 그후에도 폐수처리가 불완전하였으며, 금호강 하류에 자리잡은 염색공단의 폐수는 금호강을 거쳐 낙동강으로 유입되기 때문에 낙동강 하류 지역의 주민들도 이에 큰 경계심을 품어왔다.

6) 城西工團

1980년대는 농공병진과 임해공업 입지정책을 추진하였으며 개발방식은 공영개발과 자유개발을 병행하였다. 특이한 것은 농공단지 조성, 중소기업협동화단지 조성 등을 들 수 있다. 또한 지방공업개발법, 공업배치법, 공업단지관리법등의 공업단지에 관한 법률을 통폐합하여

1990년 1월에 ‘공업배치 및 공장설립에 관한 법률’을 제정하였다.

대구지역에 있어서 1980년대에 조성한 공단은 7,270천㎡ 규모의 대구 최대의 공단인 성서 공업단지이다. 이 공단은 1983. 5. 23 공업단지조성 기본계획이 수립되어 1단지, 2단지로 단계적으로 개발하여 왔으며 현재 2,240천㎡는 아직 조성되지 않았다.

성서공단은 도심지 용도위반 업체를 이전시켜 도심환경을 개선하고 앞으로는 첨단산업을 유치하기 위해 계획된 공단으로서 대구 달서구의 이곡동, 장기동, 갈산동 등 성서 일대에 조성되었다. 제1단지는 약 2,900천㎡ 규모로 1984. 5. 3 실시계획 인가를 받아 1984. 6. 13 착공, 1982. 12에 완공하였다.

제2단지는 약 4,300천㎡ 규모로 그중 1991년에 완공된 제1지구 약 2,100천㎡는 컴퓨터, 반도체, 로봇, 정밀화학 등 첨단산업 업체에 분양하였다. 또한 정부에서는 이 단지의 인근 지역에 약 111만평 규모의 첨단 산업연구단지를 유치할 계획으로 있어 제1, 2, 3단지 전체적으로는 약 329만평의 대단위 공업단지를 형성하게 된다.

7) 向後 開發計劃

향후 개발계획으로 예정되어 있는 공업단지는 월배공단, 과학산업단지, 검단2차공단 등으로 <表 4-112>와 같다. 월배공단은 대구 달서구의 월배 일대에 면적 1,470천㎡ (그중 공장용지는 814천㎡)로 조성할 공단이다.

사업기간은 1992년에서 1994년까지로 진행중에 있으며 유치업종은 섬유, 기계, 화학, 기타 제조업, 자동차정비사업체, 차고 등이다. 사업주체는 대구직할시이며 1992년 2월에 분양을 시작하였으나 분양가격이 평당 85만원선으로 공단으로서는 상당히 고가이며 부동산 경기도 침체되어 1992년말 현재 미분양상태이다.

대구과학산업단지는 1992년부터 1995년 사이에 조성할 예정으로서 계획면적이 3,456천㎡ (그중 공장용지는 2,125천㎡)이다. 유치업종은 첨단과학산업 위주로서 정밀전자, 정밀기계, 생명공학, 신소재, 국책연구소, 민간연구소, 과학기술원 분원, 인력양성소 등이다. 검단2차공단은 기존의 검단공단에 연결하여 면적 1,366천㎡로 조성할 예정이다. 유치업종은 기계, 섬유, 화학 등이다.

<表 4-112> 앞으로 造成될 工團

공 단	면적(천㎡)	조성기간	유치업종
월배공단	1,470	1992~1994	
대구과학산업단지	3,456	1992~1995	
검단2차공단	1,366	1992	
계	6,292		

第4節 部門別 都市開發

앞에서 해방후 대구의 도시계획의 역사와 대규모 토지개발의 역사를 보았다. 여기에서는 대구의 부문별 도시개발의 역사를 살펴보고자 한다. 대구의 물리적 개발상태를 나타내 줄 수 있는 여러 부문 중에서 시민 생활과 가장 밀접한 관련을 가지는 대표적인 4개 부문만 가려서 고찰한다. 시민 생활에는 우선 생존을 위해서 집 사정과 물 사정이 매우 중요하며 집을 생활 근거로 활동을 할 때 땅을 형성하는 도로와 통신이 중요하다고 보아 이 4개 부문의 개발과정을 살펴본다.

또 대구의 현대사를 논할 때 간과할 수 없는 점으로서 대구가 특혜를 받은 도시인가라는 점이다. 1960년대부터 소위 '대구·경북정권'이 약 30년간 지배해 오면서 대구가 특혜를 받았다는 인식이 있었는데 도시개발의 면에서 그러한 인식이 어느 정도 근거가 있는지를 살펴본다.

I. 住 宅

1. 住宅事情 變遷 概觀

1991년 현재 대구의 주택수 대 총가구수는 1:1.8 또는 54.9%이다. 이 비율은 흔히 주택보급률이라고 부른다. 여기에서의 총가구수는 독립된 세대를 형성하는 모든 가구를 의미하는데 이를 혈연가구만으로 한정하면 주택보급률이 약간 높아진다. 어떻게 계산하든 한 집에 평균 거의 두 가구가 산다는 사실은 분명하다. 이와 같이 아직도 대구는 극심한 주택난에서 헤어 나오지 못하고 있다.

우리나라에서는 주택수를 가구수로 나눈 주택보급률이 양적인 주택 사정을 판단하는 데 중요한 지표가 되어왔다. 한 가구가 필요로 하는 것은 독립된 주거단위이지 독립된 주택은 아니기 때문에 주택보급률이 반드시 좋은 지표라고는 할 수 없다. 그러나 그동안 대부분의 셋집이 세입자의 주거독립성을 보장할 수 없는 형편이었으므로 자연히 셋방살이의 설움을 면하려면 "1가구 1주거단위"가 아닌 "1가구 1주택"이 필요하다는 인식이 퍼졌다. 특히 부동산이 재산증식의 수단이 되자 자기 명의의 부동산에 대한 열망이 절실해져서 "1가구 1주택"이라는 구호가 더욱 호소력을 갖게 되었다.

주택보급률이라는 면에서 보면 대구의 주택사정은 해방 이후 별로 개선된 점이 없다.

〈表 4-113〉에 요약되어 있듯이 해방 당시에는 대구의 주택수가 약 2만호 정도로 추정되는

데 1991년 현재 대구의 주택수는 35만호를 상회하여 약 17배 정도로 늘어났다.

가구수는 해방 당시 약 4만2천 가구였고 1991년에는 64만 가구가 되어 15배 이상으로 증가하였다. 즉 주택수 증가가 가구수 증가를 약간 상회했을 뿐이다. 따라서 해방 후 지금까지 주택수의 증가만으로는 주택 사정이 크게 완화되었다고 볼 수 없다.

〈表 4-113〉 1945년과 1991년의 住宅 및 人口

연 도	주택수	방 수	가구수	인 구
1945	20,000	60,000	42,000	220,000
1991	351,636	1,328,823	640,396	2,236,025
변화	17.6배	22.1배	15.2배	10.2배

1945년의 통계치는 전후 사정을 감안한 추정치임.

1991년 통계치 출처는 《대구통계연보》, 1992.

그러나 다른 사회발전과 마찬가지로 대구의 주택도 해방 이후 지금까지 양적으로나 질적으로 놀랄 만한 발전을 이룩해 왔다는 사실은 부인할 수 없다.

1960년 전의 주택관계 통계자료는 구하기 어려워 해방 직후와 현재의 주택사정을 정확한 숫자로 비교할 수는 없지만 해방때부터 대구에 살아온 많은 대구시민은 주택의 엄청난 개선이 있었다는 사실을 알고 있다. 다소 불확실한 숫자로나마 그 변화를 짐작해 보자(〈表 4-113〉과 〈表 4-114〉 참조).

〈表 4-114〉 住宅數와 房數

연도	주택수	방 수	가 구 수	인 구	백가구당 주 택 수	백명당 주택수	백가구당 방 수	백명당 방 수
1962	74,198	-	127,669	716,584	58.1	10.4	-	-
1963	74,382	-	135,520	761,956	54.9	9.8	-	-
1964	82,261	-	142,329	787,978	57.8	10.4	-	-
1965	83,345	-	151,672	811,406	55.0	10.3	-	-
1966	86,186	-	161,873	845,189	53.2	10.2	-	-
1967	87,158	244,559	171,699	887,107	50.8	9.8	142.4	27.6
1968	89,320	-	187,899	961,657	47.5	9.3	-	-
1969	82,798	-	204,088	1,034,234	40.6	8.0	-	-
1970	103,753	-	217,701	1,063,553	47.7	9.8	-	-
1971	107,663	400,856	228,932	1,132,589	47.0	9.5	175.1	35.4
1972	-	417,799	239,308	1,164,048	-	-	174.6	35.9
1973	120,471	429,967	251,045	1,200,273	48.0	10.0	171.3	35.8
1974	124,128	471,742	266,974	1,266,233	46.5	9.81	76.7	37.3
1975	-	-	276,128	1,310,768	-	-	-	-
1976	-	530,217	294,392	1,359,040	-	-	180.1	39.0
1977	-	552,097	309,267	1,415,759	-	-	178.5	39.0
1978	152,994	574,261	328,748	1,487,098	46.5	10.3	174.7	38.6
1979	-	520,268	351,676	1,572,824	-	-	147.9	33.1

연도	주택 수	방 수	가구 수	인 구	백가구당 주택 수	백명당 주택수	백가구당 방 수	백명당 방 수
1980	198,995	-	362,529	1,604,934	54.9	12.4	-	-
1981	214,475	777,838	415,220	1,838,037	51.7	11.7	187.3	42.3
1982	224,343	810,993	438,081	1,904,319	51.2	11.8	185.1	42.6
1983	241,275	824,060	459,223	1,958,812	52.5	12.3	179.4	42.1
1984	246,785	875,904	477,824	2,012,039	51.6	12.3	183.3	43.5
1985	252,605	-	501,724	2,029,853	50.3	12.4	-	-
1986	261,625	983,603	521,808	2,092,989	50.1	12.5	188.5	47.0
1987	272,040	1,043,928	540,904	2,165,954	50.3	12.6	193.0	48.2
1988	304,724	1,104,271	568,116	2,239,418	53.6	13.6	194.4	49.3
1989	325,935	1,223,127	591,138	2,288,441	55.1	14.2	206.9	53.4
1990	334,720	-	596,701	2,228,834	56.1	15.0	-	-
1991	351,636	1,328,823	640,396	2,236,025	54.9	15.7	207.5	59.4

-표는 '자료미상'을 의미함.

자료: 《대구통계연보》, 각연도.

1962년~1971년 주택수는 대구시사편찬위원회, 《대구시사》, 제3권, 1973.

1967년 방수는 《한국도시연감》.

주택보급률을 제외한 다른 통계치를 보면 대구의 주택사정이 개선되었음을 알 수 있다. 주택보급률은 1970년대에 하락하였다가 다시 약간 상승하는 추세이나 그외의 지표는 모두 꾸준히 상승해온 경향을 보인다. 우선 인구와의 관계를 보면 대구의 인구가 해방 당시 약22만명에서 1991년 현재 220만명을 상회하여 약 10배가 되었으나 주택수는 약 18배로 증가하여 인구 증가보다 주택수 증가의 배율이 훨씬 높다. 이를 인구 100명 당 주택수로 계산하여 보면 약9호에서 15호를 넘는 정도로 늘어났다. 다른 말로 하면 해방 당시에는 한 주택에 10명 이상 살고 있었는데 1991년에는 6명 정도로 줄어 들었다는 것이다. 가구수에 대비한 주택수의 비율 즉 주택보급률은 별로 나아진 것이 없는 반면 인구에 대비한 주택수의 비율은 상당히 개선된 것으로 나타나는 이유는 물론 가구의 규모가 줄어들었다는 데 있다.

해방 당시에는 가구규모가 5명을 훨씬 넘었으나 1991년에는 3.5명 정도로 줄었다. 따라서 인구에 비한 주택이 많이 늘어나도 가구수에 비한 주택수는 그리 늘지 않은 결과가 된 것이다. 방수를 기준으로 해서 보면 주택사정의 개선 정도는 더 두드러진다. 인구 100명당 방수는 해방 당시 약 27개에서 약 60개로 두 배 이상이 되었다.

다른 말로 하면 방 하나에 거주하는 인구가 해방 당시 3명 이상이었을 것으로 추정되는데 1991년에는 1.7명 이하로 줄어 들었다는 것이다. 이러한 통계치는 대구의 주택 사정이 상당히 완화되었다는 사실을 보여 준다. 그 외에도 <表 4-113>과 <表 4-114>에는 나타나지는 않았으나 주택의 구조, 자재, 난방, 위생, 편리성 등에 있어 많은 개선이 있었다.

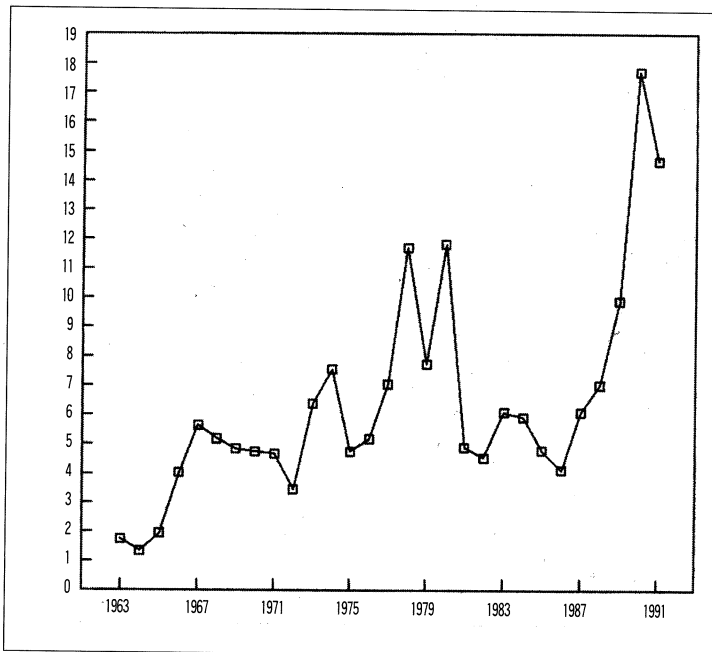
2. 住宅 建設

1) 概 說

〈表 4-115〉는 대구의 1963년부터 1991년까지 대구의 주택건설 상황을 보여준다. 1960년대 전반까지는 신축주택수가 1,500호에 미달하는 미미한 실적을 보이다가 1960년대 중반부터 늘어났으며 1970년대 말에는 일시적으로 급속한 증가를 보였고 1990년대에는 획기적으로 건설량이 증가하였다.

신축주택수를 가구수에 비해 보면, 1960년대 초를 제외하고는 1,000가구당 신축주택이 20호 내지 30호를 유지하고 있었으며 1970년대 말에 약 50호로 일시 증가했고 1990년대에 들어 다시 50호를 상회하게 되었다.

또 주택신축수를 인구에 비해 보더라도, 〈圖 4-47〉에도 나타나 있듯이 인구 1,000명당 신축주택수가 1960년대 중반부터 5호 가량을 유지하다가 1970년대 말에 일시적으로 10호를 상회하였고 1990년대에 들어서는 약 15호 정도가 되었다. 이를 통해, 1960년대 중반부터 주택건설을 촉진하는 어떤 계기가 있었음을 짐작할 수 있고 1970년대 말과 1990년대에 특히 주택건설량을 늘이는 어떤 원인이 있었을 것으로 추측할 수 있다.



〈圖 4-47〉

인구 천명당 신축주택수

(단위:호/천명)

1960년대 중반부터 주택 건설량이 늘어난 것은 1962년부터 시작된 경제개발계획과 관련이 있다. 그 이전에는 주로 6·25전쟁의 복구를 위한 사회정책의 대상으로 주택문제를 파악하였으나 경제개발계획에 의해 비로소 경제정책의 일환으로 다루어지게 되어 주택건설이 1960년대 중반부터 어느 정도의 수준으로 올라서게 되었다. 그러나 그 당시는 경제성장이 정책의 최고 목표였으므로 주택건설이 주된 관심사

住 宅 建 設

〈表 4-115〉

연 도	신축주택	가 구	인 구	천가구당 주 택 수	천명당 주택수
1963	1,330	135,520	761,956	9.8	1.7
1964	1,061	142,329	787,978	7.5	1.3
1965	1,572	151,672	811,406	10.4	1.9
1966	3,408	161,873	845,189	21.1	4.0
1967	5,007	171,6998	87,1072	9.2	5.6
1968	4,990	187,899	961,657	26.6	5.2
1969	5,006	204,088	1,034,234	24.5	4.8
1970	5,048	217,701	1,063,553	23.2	4.7
1971	5,294	228,932	1,132,589	23.1	4.7
1972	4,009	239,308	1,164,048	16.8	3.4
1973	7,653	251,045	1,200,273	30.5	6.4
1974	9,534	266,974	1,266,233	35.7	7.5
1975	6,224	276,128	1,310,768	22.5	4.7
1976	7,018	294,392	1,359,040	23.8	5.2
1977	9,971	309,267	1,415,759	32.2	7.0
1978	17,403	328,748	1,487,098	52.9	11.7
1979	12,159	351,676	1,572,824	34.6	7.7
1980	18,952	362,529	1,604,934	52.3	11.8
1981	9,024	415,220	1,838,0372	1.7	4.9
1982	8,672	438,081	1,904,319	19.8	4.6
1983	11,920	459,223	1,958,812	26.0	6.1
1984	11,897	477,824	2,012,039	24.9	5.9
1985	9,723	501,724	2,029,853	19.4	4.8
1986	8,624	521,808	2,092,989	16.5	4.1
1987	13,169	540,904	2,165,954	24.3	6.1
1988	15,700	568,116	2,239,418	27.6	7.0
1989	22,650	591,138	2,288,441	38.3	9.9
1990	39,468	596,701	2,228,834	66.1	17.7
1991	32,832	640,396	2,236,02	551.3	14.7

자료: 1970년 이전은 대구시, 《대구주택백서》, 1974.

1971년 이후는 《대구통계연보》, 각연도.

는 되지 못했다.

1962년부터 1966년까지의 제1차 경제개발5개년계획에는 국민총생산 대비 주택투자가 1.5%(실적은 1.7%)에 불과하였고 1967년부터의 제2차계획 중에는 그 비율이 늘어나 2.7%(실적은 3.4%)에 달하였으나 이 역시 선진국 수준의 절반 정도밖에 되지 않았다.

1970년대 말에 주택건설이 일시적으로 급격히 늘어난 것은, 1975년말과 1977년말에 주택건설촉진법 개정으로 인해 건설업체의 아파트 건설을 용이하게 해 주었고, 1976년 초(1월

28일)에는 도시계획법시행령의 개정을 통해 아파트지구를 도시계획으로 지정할 수 있게 하였으며, 1978년에는 한국토지개발공사가 설립되어 대규모 택지개발이 이루어졌을 뿐 아니라 때마침 부동산 붐이 일어나 가수요를 포함한 아파트 수요가 대폭 늘어났기 때문이다.

1980년대에 들어 주택건설이 다시 인구 1,000명당 5호 정도의 소강상태를 보였다. 그런데 1980년대 후반에 아파트에서 시작된 부동산 투기열풍이 전국을 강타하면서 주택가격과 전세금이 급상승하자 정부가 서둘러서 주택 200만호 건설 계획을 추진하게 되었다.

이 계획은 1988년부터 1992년까지 주택 200만호를 건설하겠다는 것으로서 그로 인해 대구의 주택건설도 인구 1,000명당 15호 선으로 꺾충 뛰어 올랐다.

2) 公共部門의 住宅建設

주택은 국방이나 치안과 같이 정부가 아니면 생산하기 어려운 공공재가 아니고 개인에 의해 생산될 수 있는 재화이므로 정부가 개입하지 않더라도 공급이 불가능하지 않다.

그러나 주택은 국민의 기본 생활에 필수적인데도 단위가격이 고액이어서 주택구입을 감당할 수 없는 계층이 존재하며, 토지에는 각종 규제와 이해관계가 얽혀 개인이 택지를 개발하기가 쉽지 않다는 점 때문에 각국에서 정부가 주택정책을 수립하고 주택건설에 직·간접으로 참여하는 경우가 많다.

우리나라에서도 정부가 여러 형태로 주택건설에 관여하여 왔다. 중앙정부는 6·25전쟁에 따른 주거대책으로 1951년에서 1961년 사이에 정부구호 간이주택 26만호를 지었고, 휴전협정 후에 100만호 주택건설계획을 수립하고 대한주택영단(대한주택공사의 전신)과 지방정부에 산업은행을 통해 융자하여 재건축택, 복구주택, 외인주택 등을 지은 바 있다.

그후 1962년부터 1991년까지 6차에 걸친 경제(사회)개발계획을 통해 주택건설을 추진하여 왔다. 제1차, 제2차 계획의 주택투자율(국민총생산 대비 주택투자액)은 불과 1.5%, 2.9%로 보잘 것 없었으나 1972년에 시작된 제3차 계획부터 주택투자율이 각각 4.5%, 5.3%, 4.9%, 5.7%로 어느 정도 수준에 올라섰다.

주택투자율은 정부의 주택투자액만이 아니라 민간부문의 주택투자액까지 포함하는 것이므로 주택투자율이 높다고 해서 반드시 정부의 직접적인 주택건설이 많아지는 것은 아니지만 정부의 주택에 대한 정책우선순위는 이로써 알 수 있다. 대구에서 주택을 직접 건설한 공공주체는 주로 대구시와 대한주택공사(경북지사)이다.

대구직할시는 주택건설을 직접 담당해오다가 1988년 대구도시개발공사를 지방공기업 형태로 발족시켜 주택건설업무를 넘겨 주었다.

한편 중앙공기업인 한국토지개발공사도 직접 주택을 건설하지는 않았으나 택지개발의 상당한 부분을 담당하였고 한국주택은행(대구 각 지점)도 주택자금 융자 기타의 방식으로 주택건설에 기여한 공공주체로 볼 수 있다.

〈表 4-116〉에서 보는 바와 같이 1963년 이후 1991년까지 대구의 총주택건설 호수는 309,318호인데 그중 20.2%인 62,429호를 공공주체가 건설하였다.

〈表 4-116〉 建設主體別住宅建設 (단위: 호)

연 도	계	공공부문	민간부문	공공부문(%)
1963	1,330	275	1,055	20.7
1964	1,061	40	1,021	3.8
1965	1,572	50	1,52	23.2
1966	3,408	152	3,256	4.5
1967	5,007	149	4,858	3.0
1968	4,990	630	4,360	12.6
1969	5,006	1,687	3,319	33.7
1970	5,048	986	4,062	19.5
1971	5,294	583	4,711	11.0
1972	4,009	73	3,936	1.8
1973	7,653	958	6,695	12.5
1974	9,534	2,870	6,664	30.1
1975	6,224	1,089	5,135	17.5
1976	7,018	1,654	5,364	23.6
1977	9,971	2,137	7,834	21.4
1978	17,403	2,4621	4,941	14.1
1979	12,159	1,002	11,157	8.2
1980	18,952	3,860	15,092	20.4
1981	9,024	2,960	6,064	32.8
1982	8,672	1,810	6,862	20.9
1983	11,920	2,880	9,040	24.2
1984	11,897	3,510	8,387	29.5
1985	9,723	922	8,801	9.5
1986	8,624	600	8,024	7.0
1987	13,169	0	13,169	0.0
1988	15,700	1,097	14,603	7.0
1989	22,650	7,165	15,485	31.6
1990	39,468	13,686	25,782	34.7
1991	32,832	7,142	25,690	21.8
계	309318	62429	246889	20.2

자료: 1970년 이전은 대구시, 《주택백서》, 1974.

1971년 이후는 대구직할시, 《대구주택자료집》, 1991.

공공부문의 주택건설 비율은 일정하지 않고 기복이 심했는데 특히 1985년에서 1988년 사이에는 공공부문이 거의 손을 놓다시피 하였다. 이는 부동산 경기와 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다.

1980년대 초는 전국적으로 부동산 경기가 침체되어 있었고 특히 대구에서는 아파트가 투자 대상으로서의 매력을 갖지 못한 데다가 공공부문이 주로 공급한 소형 아파트의 인기는 더욱 없어서 기존에 지은 아파트가 장기간 미분양 상태로 남아 있었기 때문이다.

주택 200만호 건설계획이 시작된 1989년부터는 공공부문의 주택건설이 대폭 늘어나면서 총주택건설량의 30%선에 이르렀다.

공공부문은 주로 소형주택 건설에 치중하였는데 이는 아래에 나올 〈表 4-119〉로부터도 짐작할 수 있다.

〈表 4-119〉는 아파트에 한하여 건설주체별 주택규모를 보여 주는데 대구시와 주택공사는 소형주택에, 민간부문은 중형 이상의 주택에 치중했음을 알 수 있다. 공공부문에서 소형 아파트에 중점을 둔 것은 민간 건설회사와의 역할분담 때문이라고 볼 수 있다. 공공부문이 사회적 재화인 주택을 건설하는 이유가 사회적으로 필요하면서도 민간에 의해 생산되지 않는 재화를 공급하기 위해서이기 때문이다.

민간건설회사가 소형주택을 외면한 이유는 물론 수익성에 있었다. 민간회사의 분양가가 자율화되지 않고 정부의 승인을 받아야 하였으며 정부는 아파트 규모에 관계없이 단위면적당 분양가를 동일하게 책정하였다. 따라서 민간 아파트 업자는 단위면적당 자재비와 인건비가 많이 먹는 소형아파트를 기피하게 되었다.

또한 새 아파트의 수요자는 대부분 상당한 목돈을 동원할 수 있는 중산층 이상이었고 이들은 아파트의 시세와 분양가 차익을 크게 하기 위해 다소 불필요한 면적이 있더라도 중형 이상의 아파트를 선호하였다. 이와 같이 공급측과 수요측의 사정이 맞아 떨어져 민간 건설회사는 중형 이상의 아파트에 치중하게 된 것이다.

3. 아파트 建設

우리나라의 주택개발사에서 매우 두드러진 현상은 주택 중 아파트가 차지하는 비중이 급속히 커지고 있으며 단독주택의 비중이 줄어들고 있다는 점이다. 한정된 택지를 효율적으로 이용하면서 주거환경을 개선하기 위해서는 고층·밀집형 주택건설이 불가피하였을 뿐만 아니라 아파트를 선호하는 계층이 젊은 계층에서부터 시작하여 모든 계층으로 확산되었기 때문에 아파트 건설이 붐을 이루었다.

우리나라 아파트 단지의 효시는 서울의 마포아파트이다. 마포아파트 단지는 5·16으로 군사정부가 들어선 후 제1차 경제개발5개년 계획 중 주택사업의 하나로 추진되었는데 1961년 10월에 착공하여 1964년 11월에 1, 2차 사업을 모두 완공하였다.

마포아파트는 택지를 절약하고 주거환경을 개선하기 위해 건설된 것이었으나 사람들의 주거인식을 크게 바꾸어 그후 전국에 아파트식 주거문화를 유행시키는 결정적인 역할을 하였다.

아파트라는 용어부터 서구적·선진적인 느낌을 주었으며 핵가족 제도와 사생활 보호에 어울리는 주택형태를 가지고 있어 젊은 층이 특히 선호하였으며 1차분이 분양된 이듬 해인 1963년 여름부터는 거래에 프리미엄이 붙기 시작하여 우리나라 주택 프리미엄의 효시가 되기도 하였다. 대한주택공사가 맡은 이 사업에 대해 《공사20년사》에는 다음과 같이 적고 있다.

마포아파트는 아파트단지라는 개념을 일반에게 심어 주었다. 아름다운 아파트 건물은 외국의 그것을 방불케 했고 이 풍경은 명물이 되어 명동이 이사왔다는 말을 들을 정도로 유행이 빨랐고 이 마포아파트를 소재와 배경으로 하는 영화가 많이 제작되었다. (《대한주택공사 20년사》, pp.238-239.)

아파트 건설은 택지를 절약하고 주거환경을 개선하는 효과를 갖기 때문에 택지가 부족한 우리나라에서는 불가피하게 아파트를 짓지 않을 수 없는데다가 위와 같이 마포아파트가 서울 시민의 인기를 끌자 아파트는 점차 전국으로 확산되었다.

정부에서도 아파트 건설을 촉진하는 방향으로 여러가지 정책을 펴왔다. 특히 1976년 도시계획법 시행령을 개정하여 아파트를 집단적으로 건설할 수 있는 아파트지구를 도시계획으로 지정할 수 있도록 하였고, 주택건설촉진법을 1977년말에 전면 개정하여 시장·군수에게 아파트지구 개발에 관한 기본계획을 수립하도록 하고 아파트지구 개발사업을 도시재개발사업에 준하여 실시할 수 있도록 하는 등 아파트 건설·공급을 지원하는 각종 제도적 뒷받침을 하였다. 대구에서도 역시 1970년대부터 아파트가 급속히 증가되어 왔다. 대구의 아파트는 1967년 12월에 착공하여 이듬 해 11월에 준공한 성당아파트 4개 동 120호가 처음이었다. 그런데 <表 4-117>에서 보는 바와 같이 불과 10년이 지난 1970년대 말부터는 신축 주택 중 아파트의 비율이 약 반에 이르렀다.

그후에는 아파트 비율이 평균 반 이상을 차지하였고 주택2백만호 건설계획기간인 1980년대 말부터는 3분의2에 달하였다.

그 결과 총주택재고 중에서 아파트의 호수가 차지하는 비율도 꾸준히 증가하여 1980년에는 20%선, 1990년에는 30%선에 달하게 되었고 택지부족 현상이 해소될 수 없는 우리 현실에 서는 이러한 추세가 앞으로도 지속될 전망이다.

<表 4-117> 아파트 建設戶數 및 在庫 (단위:호, %)

연 도	주 택 건 설			주 택 재 고		
	총호수	아파트	비 율	총호수	아파트	비 율
1970년이전	42,978	1,921	4.5	-	-	-
1971	5,294	784	14.8	-	-	-
1972	4,009	83	2.1	-	-	-
1973	7,653	577	7.5	-	-	-
1974	9,534	2,595	27.2	-	-	-
1975	6,224	644	10.3	-	-	-
1976	7,018	2,358	33.6	-	-	-
1977	9,971	2,305	23.1	-	-	-

연 도	주 택 건 설			주 택 재 고		
	총호수	아파트	비 율	총호수	아파트	비 율
1978	17,403	8,186	47.0	-	-	-
1979	12,159	5,588	46.0	-	-	-
1980	18,952	16,430	86.719	8,995	41,609	20.9
1981	9,024	7,4688	2,821	4,475	41,867	19.5
1982	8,672	4,266	49,222	4,343	47,838	21.3
1983	11,920	6,783	56,924	1,275	54,069	22.4
1984	11,897	7,212	60,624	6,785	58,597	23.7
1985	9,723	4,799	49.42	52,605	67,113	26.6
1986	8,624	3,808	44,226	1,625	72,285	27.6
1987	13,169	6,867	52,127	2,040	75,286	27.7
1988	15,700	9,525	60,730	4,724	80,311	26.4
1989	22,650	15,445	68,232	5,935	91,036	27.9
1990	39,468	26,4236	6.933	4,720	97,998	29.3
1991	32,832	23,757	72.435	1,636	107,343	30.5

-표는 '자료미상'을 의미함.

자료: 대구직할시, 《대구주택자료집》, 1991.

주택재고는 전년도 주택재고에 1년간의 신축량을 더하고 멸실량을 뺀 것과 같다. 아파트의 경우 그간 멸실량이 없었으므로 전년도 주택 재고에 신축량을 더한 것과 같아야 하는데 위의표에서 같은 관계가 성립되지 않는다. 그 이유는 신축량은 착공기준이고 재고량은 준공기준으로 계산하기 때문이 아닌가 추측된다.

아파트 건설 변화의 뚜렷한 특징으로 고층화와 대형화를 들 수 있다. 대구의 아파트는 1980년대 초까지만 해도 계단식 5층이 보통이었다.

그런데 차차 12층 정도의 고층아파트가 건설되다가 주택 200만호 건설이 시작된 이후에는 대부분 고층아파트가 건설되었다.

〈表 4-118〉을 보면 아파트 동당 호수가 1976년 이래 약 40호에서 50호 정도 사이에서 꾸준히 증가되어 오다가 1989년부터 돌연 100호를 넘는다. 아파트 호당 면적도 대체로 증가하는 추세를 보였다.

〈表 4-118〉에 의하면, 일관된 경향이라고는 할 수 없지만 대체로 소형 아파트의 비중이 줄고 중·대형 아파트의 비중이 높아졌음을 알 수 있다.

이를 건설주체 별로 나누어 보면 〈表 4-119〉에서 보듯이 대구시와 주택공사는 꾸준히 소형 아파트에 치중하여 호당 주택 면적에 큰 변화가 없으나 민간부문은 중·대형 아파트에 치중하였으며 그 비중이 점차 커져 왔음을 알 수 있다.

이와 같은 역할분담에 대해서는 위에서 설명하였으므로 재론하지 않기로 한다.

〈表 4-118〉 아 파 트 規 模

연 도	동 수	호 수	호/동	50㎡ 미만	50-99㎡	100㎡ 이상	50㎡ 미만%	50-99㎡ %	100㎡ 초과%
1976	61	2,358	38.7	1,510	820	28	64.0	34.8	1.2
1977	48	2,305	48.0	1,886	359	60	81.8	15.6	2.6
1978	198	8,146	41.1	1,355	4,502	2,289	16.6	55.3	28.1
1979	138	5,100	37.0	98	4,132	870	1.9	81.0	17.1
1980	339	13,427	39.6	5,119	7,477	831	38.1	55.7	6.2
1981	176	7,468	42.4	2,447	4,190	831	32.8	56.1	11.1
1982	121	4,266	35.3	1,005	3,168	93	23.6	74.3	2.2
1983	141	6,783	48.1	419	5,126	1,238	6.27	5.6	18.3
1984	142	7,212	50.8	428	5,656	1,128	5.9	78.4	15.6
1985	95	4,799	50.5	581	3,324	894	12.1	69.3	18.6
1986	82	4,005	48.8	660	2,788	557	16.5	69.6	13.9
1987	123	8,073	65.6	2,079	3,281	2,763	25.6	40.4	34.0
1988	139	7,131	51.3	916	4,901	1,314	12.8	68.7	18.4
1989	228	24,508	107.5	12,696	9,451	2,361	51.8	38.6	9.6
1990	159	17,916	112.7	6,052	9,549	2,315	33.8	53.3	12.9
1991	197	28,000	142.1	8,002	12,968	7,030	28.6	46.3	25.1

자료: 《대구통계연보》, 각연도.

〈表 4-119〉 建設 主體別 아파트 規模

연 도	대 구 시			주 택 공 사			민 간		
	50㎡ 미만	50-99㎡	100㎡ 이상	50㎡ 미만	50-99㎡	100㎡ 이상	50㎡ 미만	50-99㎡	100㎡ 이상
1979	310	270	0	2,150	1,393	0	52	2,331	716
1980	0	760	0	2,150	750	0	1,265	1,517	0
1981	310	400	0	1,590	660	0	547	3,130	831
1982	240	170	0	570	830	0	195	2,168	93
1983	40	670	0	213	1,957	0	166	2,499	1,238
1984	0	820	0	243	2,087	360	185	2,749	768
1985	560	210	0	0	100	52	21	3,014	842
1986	560	210	0	0	0	0	100	2,578	557
1987	0	0	0	0	625	292	2,079	2,606	2,471
1988	80	100	0	0	0	0	836	4,801	1,314
1989	1,774	1,814	0	10,800	1,934	0	122	5,703	2,361
1990	4,491	698	0	0	0	0	1,561	8,851	2,315
1991	4,154	280	0	2,70	80	0	1,140	12,688	7,030

자료: 《대구시 통계연보》, 각연도.

4. 賃貸住宅 建設

주택정책의 양적인 목표는 한 가구가 하나의 독립된 주거 단위에 살도록 하는 것이다. 우리나라는 자가를 소유할 경제적 여건이 되지 않는 상당수의 가구가 타인의 독립주택의 일부를 세를 얻어 살았는데 이러한 셋집의 경우 대체로 주거의 독립성이 보장되지 못하여 세입자의 불편이 많았다. 이러한 배경 속에서 저렴한 비용으로 독립된 주거 시설을 공급하려는 한 방안으로서 임대주택이 등장하였다. 임대주택은 단순한 셋집 내지 셋방이 아니라 임대를 목적으로 하여 건립된 주택을 말하며 그 형태는 거의 예외없이 20평 미만의 소형 아파트였다.

〈表 4-120〉에서 보듯이 대구의 임대주택은 1980년부터 건립되기 시작하여 주택 200만호 계획기간인 1980년대 말부터 급격히 늘어났다.

1980년대 초에는 총주택건설 호수에 비해 4%미만이 임대주택이었으나 1980년대 중반에는 15%선으로 뛰어 올랐고 1980년대 후반부터는 20%를 상회할 정도로 늘어났다. 앞으로 주택이 소유개념에서 주거개념으로 바뀐다면 임대주택의 건설이 더욱 늘어날 수 있을 것이다.

임대주택은 입주에 목돈이 필요없고 입주 후에 주거비용이 비교적 적게 드는 데도 불구하고 인기가 적었다.

그 이유는 임대주택으로는 자산증식이 곤란하다는 점에 있다. 1960년대 이래 주택이 자산증식의 유력한 수단이 되어 왔기 때문에 많은 사람이 자가를 소유하기를 원하였다.

일반 아파트의 경우 분양가는 조성원가를 기준으로 책정하였는데 시가는 그보다 크게 웃도는 것이 보통이었으며 그 차액은 물론 최초로 분양받은 자가 차지하였으므로 감당할 수 있는 한 큰 규모의 아파트에 대한 분양경쟁이 치열하였다. 그런데 일단 임대주택에 입주하는 혜택을 받은 가구에 대해서는 다른 아파트를 신규분양 받을 수 있는 자격을 제약하였기 때문에, 임대주택에 대한 각종 정부지원에도 불구하고 임대주택의 인기는 높지 못했다.

임대주택은 장기임대주택과 영구임대주택의 두 종류가 있다. 임대주택의 명칭에 어울리는

〈表 4-120〉 建設主體別 賃貸住宅 建設戶數

연 도	계	대구시	주택공사	민 간
1980	700(3.7)	0	700	0
1981	0(0.0)	0	0	0
1982	240(2.8)	0	240	0
1983	450(3.8)	160	290	0
1984	1,210(10.2)	300	550	360
1985	1,390(14.3)	770	0	620
1986	1,123(13.0)	350	0	773
1987	2,260(17.2)	0	0	2,260
1988	2,201(14.0)	180	0	2,021
1989	5,907(26.1)	2,076	3,101	730
1990	10,894(27.6)	3,389	5,899	1,606
1991	5,272(16.1)	2,824	2,148	300

괄호속 숫자는 총주택 건설호수중 임대주택의 비율(%).

자료: 대구직할시, 《대구주택 자료집》, 1991.

주택은 영구임대주택이고 장기임대주택은 몇년간 (보통 5년) 임대 후 분양하는 주택이다.

장기임대주택은 일정 기간이 지나면 분양을 받을 수 있으므로 그런대로 수요가 있었으나 영구임대주택은 그렇지 못했다.

영구임대주택은 스스로 주택문제를 해결할 수 없는 영세민을 위해 주택 200만호 계획의 일환으로 1989년에 시작되었다. 대구에서도 주택 200만호 계획기간 중 대구도시개발공사가 5개 지구에 6,800호, 대한주택공사가 8개 지구에 11,944호, 도합 13개 지구에 18,744호를 건설할 계획을 수립하였고 1992년말 대한주택공사의 2개 지구 4,024호를 제외한 14,720호가 준공되었다.

영구임대주택은 원래 생활보호대상자를 주대상으로 하며 7평 내지 12평 규모의 소형아파트 형태를 취하고 있다. 임대보증금은 약 130만원 내지 150만원 선이고 월 임대료 및 관리비가 10만원 안팎으로, 비슷한 수준의 아파트 시세에 비해 저렴하지만 임대되지 않고 있는 집이 상당수에 이르고 있다.

미임대는 소형일수록 심하여 곳에 따라서는 10%를 상회하는 경우도 있었다. 그 이유는 가족수에 비해 지나치게 협소하며 하층민의 취업기회와 분리된 지역에 위치하고 있다는 점을 들 수 있으나 무엇보다 재산마련의 의미가 없다는 점에 크게 기인하고 있다. 그에 따라 정부는 입주자 자격을 완화하였고, 또 장기임대주택처럼 일정기간 후에는 분양을 하는 안을 검토 중이다.

주택문제 해결을 막는 가장 큰 애로는 주택자금과 택지의 부족을 들 수 있으나, 위에서 보듯이 부동산에 의한 재산증식 기회가 존재하는 한 어떠한 주택정책도 성공하기 어려움을 알 수 있다.

Ⅱ. 上水道

1. 概 觀

1990년 대구의 상수도 연간 생산량은 3억톤을 넘어섰다. (이하 <表 4-121> 참조.)

해방 당시의 상수도 생산량은 연간 5백만톤에 미달한 것으로 추정되는데 불과 50년 미만의 기간 동안 상수도 생산량이 약 60배로 늘어났다.

비교적 구체적인 자료가 나타나는 1954년을 기점으로 할 때 상수도 생산량은 연간 평균 약 27.6%의 성장을 한 셈이 된다.

같은 기간 동안 대구의 인구는 약 20만명에서 약 220만명으로 11배가 되었는데 상수도 생산량은 60배로 늘었으므로 대구의 총인구 일인당 생산량은 5배 이상 늘었다는 의미가 된다.

상수도는 생산되었다고 해서 모두 급수되는 것은 아니다. 생산량은 정수처리된 물의 양을 의미하며, 정수된 물이 각종 관로를 통해 사용자에게까지 이르는 과정에 손실이 있게 마련이므로 사용자의 소비량인 급수량은 생산량보다 적다.

해방 당시의 일인당 급수량은 하루 약 30리터 미만으로 추정되는데 1990년에는 약 400리터가 되었고 급수율 즉 총인구 중 수도물을 공급받는 인구의 비율도 해방 당시의 50% 미만에서 1990년에는 거의 100%에 가깝게 확대되었다. 일인당 급수량을 그림으로 나타낸 것이 〈圖 4-48〉이다.

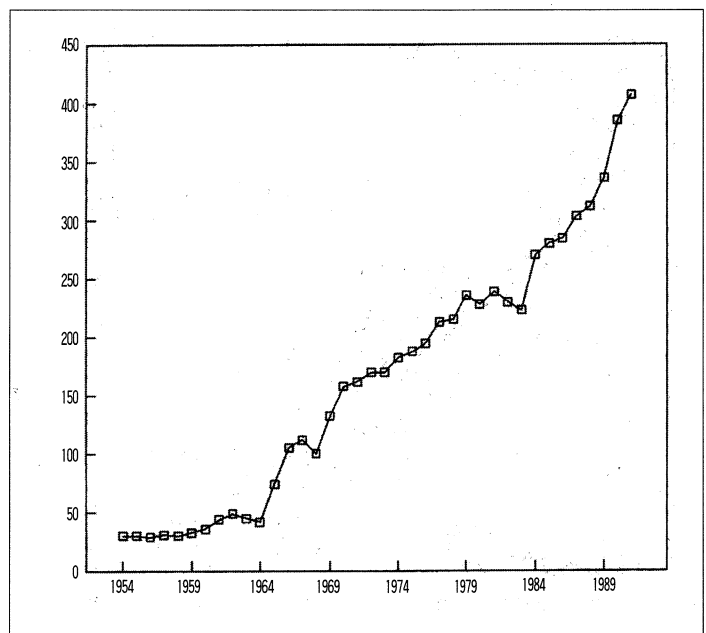
즉 대구의 상수도는 총생산량과 일인당 급수량이 모두 대폭 증가되었으며, 해방 당시에는 특권층만 누리던 상수도 사용혜택을 일반 시민이 골고루 누리게 되었다.

해방후 대구의 상수도 개발사는 낙동강을 수원으로 하기 이전과 이후로 크게 나누어 볼 수 있다.

대구에서 접근하기 쉬운 하천은 낙동강, 금호강, 신천 등이 있으나 수량으로 볼 때 낙동강이 다른 하천보다 월등

하기 때문에 낙동강은 대구 상수원으로서 가장 중요한 지위를 갖는다.

실제로 1991년 현재 수원별 시설용량을 보면 낙동강을 취수원으로 하는 강정취수장과 다사취수장의 시설용량이 111만톤/일로 전체시설용량 122만톤/일의 약 91%를 점하고 있다. (〈表 4-122〉 참조.)



〈圖 4-48〉

일인당 급수량

(단위: 1/일, 인)

解放後 大邱上水道 變遷

〈表 4-121〉

연도	시설용량 (천톤/일)	생산량 (천톤/년)	급수량 (l/인.일)	급수율 (인구기준%)	상 수 도 사 업 비	
					세출결산액 (백만원)	총세출대비 (%)
1945	—	—	—	—	—	—
1946	—	—	—	—	—	—
1947	—	4,928	—	—	—	—
1948	—	—	—	—	—	—
1949	—	4,745	—	—	—	—
1950	—	—	—	—	—	—
1951	—	—	—	—	—	—
1952	14	—	—	—	7	11.5
1953	16	—	—	—	12	7.7
1954	16	5,238	30	57.6	55	12.0
1955	16	5,453	30	52.7	164	11.1
1956	17	5,533	29	49.6	—	—
1957	17	5,766	31	41.3	520	31.9
1958	17	6,885	30	42.1	414	24.6
1959	35	8,702	33	43.1	394	21.3
1960	35	11,930	36	48.1	305	16.3
1961	35	12,461	44	50.5	46	17.0
1962	35	12,783	49	51.2	59	12.2
1963	35	12,803	45	54.8	56	14.1
1964	45	13,720	42	59.1	101	23.2
1965	45	13,386	746	4.61	702	6.8
1966	74	17,967	105	67.02	361	6.6
1967	80	23,347	112	69.0	747	26.2
1968	80	25,518	100	72.0	1,311	28.2
1969	180	37,136	133	74.0	762	15.3
1970	180	43,356	158	74.0	1,001	14.7
1971	180	50,448	162	75.0	1,211	17.2
1972	180	57,056	170	80.0	1,400	21.4
1973	180	59,753	170	80.0	1,838	20.2
1974	180	65,251	183	80.0	2,543	17.9
1975	230	72,817	188	81.0	3,595	18.7
1976	260	79,778	195	82.0	4,063	21.4
1977	280	93,000	213	84.0	4,495	21.6
1978	300	100,725	215	93.0	6,056	14.2
1979	350	117,277	236	94.0	10,963	17.3
1980	350	124,470	228	95.0	13,786	18.5
1981	400	129,918	239	91.0	19,791	21.4

연 도	시 설 용 량 (천톤/일)	생 산 량 (천톤/년)	급 수 량 (l/인.일)	급 수 율 (인구기준%)	상 수 도 사 업 비	
					세출결산액 (백만원)	총세출대비 (%)
1982	400	128,493	230	91.0	29,075	23.7
1983	460	147,028	223	92.0	44,668	25.2
1984	860	184,824	270	93.0	44,298	20.3
1985	860	194,146	280	94.0	43,014	22.0
1986	888	205,132	284	94.5	46,573	20.4
1987	888	227,597	303	95.0	53,008	20.1
1988	220	245,516	312	96.0	81,163	18.3
1989	1,220	271,373	336	96.0	58,148	9.5
1990	1,220	312,048	385	97.0	80,965	8.7
1991	1,220	328,650	407	97.7	85,323	7.9

-표는 '자료미상'을 의미함.

자료: 《대구 통계연보》, 각연도.

대구직할시, 《상수도사업80년(1906~1982)》, 1983.

대구시, 《단기 4287년 市勢一覽》, 1955.

〈表 4-122〉

上水道 水源別 現況

수 원 시 설	취 수 특 성	시설용량	저수용량
다사(낙동강)	표류수(表流水)	800	5,500 9,100
강정(낙동강)	표류수	310	
공산댐	저수지수	40	
가창댐	저수지수	60	
냉천	복류수(伏流水)	10	
계		1,220천톤/일	14,600톤

자료: 대구직할시 상수도사업본부, 《1991년도 상수도 연보》, 1992.

이러한 사실에 근거하여 상수도 개발사는 해방이후 낙동강 제1차사업이 준공되기 전 해인 1968년까지와 1969년부터 현재까지로 구분할 수 있다. 낙동강 이전 시기의 중요한 수원이 가창과 산격 두 계통이었으므로 이 시기를 가

창·산격시대라고 부르고 그 이후를 낙동강 시대라고 부르기로 한다.

한편 인구증가와 경제성장에 따라 상수도 총수요 및 일인당 수요는 날로 늘고 있기 때문에 상수도 공급은 부족한데도 대구의 가장 큰 물줄기인 낙동강을 취수원으로 하는 상수도 생산도 확장의 한계에 가까워지고 있기 때문에 대구에서 멀리 떨어진 상수원에서 물을 끌어 오려는 노력이 전개되고 있다. 특히 1991년 3월과 4월에 터진 낙동강 폐놀오염사태 이후 상수도의 수질 저하가 커다란 사회문제로 등장하면서 낙동강 이외의 수원을 개발해야 한다는 여론이 비등하여 이런 원거리 상수원 개발이 더욱 필요하게 되었다. 이러한 점을 고려할 때 낙동강 시대 이후에는 원거리 상수원 시대가 열릴 것으로 전망된다.

2. 嘉昌 山格 時代의 上水道

가창·산격 시대는 낙동강을 취수원으로 하는 상수도 시설 공사 제1차분이 완공되는 직전 해인 1968년까지로 한다. 이 시기를 가창·산격 시대라고 명명한 것은 이 시기의 가장 중요한 상수도원이 가창 계통과 산격 계통이었기 때문이다. 먼저 해방 전까지의 상수도 변천을 간략히 살펴 보고 해방 후의 변화를 고찰하기로 한다.

1) 解放前 略史

대구 상수도 공급은 1918년 3월 가창 구정수장과 대봉1호 배수지의 준공으로부터 시작하였다. 이 사업은 일본인 대구 거류민단에 의해 처음 거론되었으며 총공사비 48만5천원(日貨)의 예산으로 1914년 7월에 착공되었다. 대구의 남동쪽, 시가지로부터 약 9km 떨어진 달성군 오동(梧洞)의 취수정(取水井)에서 복류수(伏流水)를 취수하여 이를 정수장까지 흘려 보낸 다음 정수 처리 후 대봉동(大鳳洞)의 대봉1호 배수지로 보내고 이곳에서 시가지에 급수하였다. 이 때의 급수량은 하루 2,800톤 정도였다.

몇 년이 지나지 않아 대구 인구의 증가에 따라 수량이 딸리고 급수망도 부족하여 1925년 4월 수원지 시설 확장과 시가지 배수관 증설 공사를 완료하였으며 같은 해 12월에는 대봉1호 배수지 옆에 2호배수지를 준공하였다. 이로써 급수량은 하루 약 4,600톤으로 증가하였다.

그후 1933년 12월에 응급조치로서 대봉보조수원지를 설치하여 급수량이 약간 증가하여 하루 5천톤이 되었다. 대봉보조수원지는 약30년간 존속하다가 수질이 나빠져서 1967년 초에 수정보조 수원지와 함께 폐쇄되었다.

대구의 인구가 계속 증가하는 동시에 만주사변으로 인해 대구가 일본군의 전진기지화함에 따라 물 수요량이 급증하자 적극적인 수원확장계획을 세우게 되었는데 이 때 해결책으로 대두된 수원이 금호강(琴湖江) 계통의 산격 수원지였다. 대구 북서쪽을 흐르는 금호강은 당시 시가지에서 비교적 가까우면서도 수량이 풍부하였기 때문이다.

산격수원지는 1940년 10월에 준공되었는데 집수정(集水井)은 동화천(桐華川)과 신천(新川)이 금호강에 합류하는 지점으로부터 상류로 약 1km에 위치하였고 이곳에서 취수된 물은 산격동의 정수시설에서 하루 약 5천톤이 생산되었고 배수지를 거쳐 시내에 급수되었다. 이로써 대구의 상수도 생산량은 1만톤을 넘어섰지만 대부분을 일본인이 사용하였고 대구부의 일반 주민은 별로 혜택을 보지 못한 것으로 추측된다. 이상을 요약하면 <表 4-123>과 같다.

解放前 大邱 上水道 事情

〈表 4-123〉

연 도	인 구	생산량 (톤/일)	일인당급수량* (리터/일)	급수율 (%)	비 고
1918	40,065	2,800	100	15	가창시설준공
1925	100,000	5,000	100	40	가창시설확장
1934	168,000	5,300	107	30	대봉보조수원지준공
1940	250,000	10,300	130	30	산격시설준공

* 총인구가 아닌 급수인구 일인당 급수량임.

자료: 대구시사편찬위원회, 《대구시사》, 제3권, 1973, p.534.

2) 補助水源池 設置

1945년 8·15해방 당시는 위에서 본 것과 같이 대구의 상수도 사정은 가창과 산격의 시설을 중심으로 하여 하루 생산량 약 1만톤의 빈약한 수준이었다. 그에 비해 인구는 꾸준히 증가하였고 특히 6·25사변과 이농현상 등으로 인구가 급증하였으나 역사적 격동기에 처해 있던 당시에는 재정이 극도로 빈약하여 상수도 시설의 대폭 확대는 기대하기 어려웠다.

그에 따라 소규모의 보조수원지를 설치하게 되었는데 1959년 8월에 가창저수지가 완공되기까지 상동(上洞), 수성(壽城), 중동(中洞), 동촌(東村) 등 시내에서 가까운 곳에 4개 보조수원지를 건설하여 상수부족 문제를 일부 해결하고 있었다.

그러나 이들 보조수원지는 급박한 수도사정을 약간씩 완화하기는 했지만 시설규모가 크지 않아 근본적인 대책이 될 수 없었으며 그후 수량이 고갈하고, 수질이 오염되어 1978년까지는 모두 폐쇄되고 말았다.

상동보조수원지는 해방 직전인 1945년 3월에 착공하였으나 2차대전 종전으로 일시 공사가 중단되었다가 1947년 3월에야 준공이 되었다. 신천(新川)에서 취수한 물과 가창(嘉昌)정수장에서 정수한 물의 일부를 가압(加壓)하여 대봉배수지에 보내는 역할을 담당하였으며 하루 최대취수량은 2천톤이었다. 후에 신천의 수량이 감소하고 수질이 나빠져서 자체 취수를 중단하였으며 1978년 말에는 완전히 폐쇄되었다.

수성보조수원지는 신천을 따라 상동수원지보다 하류에 위치한 곳으로서 1952년 1월에 하루 생산량 6백톤 규모의 시설로 완공되었고 1953년 7월에는 하루 생산량 2천톤 규모의 시설로 확장되었다. 그러나 상동보조수원지보다도 10여년 앞서 1967년에 폐쇄되고 말았다.

중동보조수원지는 상동보조수원지와 수성보조수원지의 중간 지점에 1956년 12월 하루 생산능력 900톤의 시설로 완공되었다. 이 공사는 공사비 전액을 지역주민이 부담하였다는 사실

이 특기할 만한데 이로써 당시의 수도 사정이 극히 나빴다는 점, 그리고 정부의 재정이 극도로 빈약하였다는 점을 추측할 수 있다. 중동보조수원지도 수량이 줄고 수질이 나빠져서 수성보조수원지에 이어 1968년 초 폐쇄되고 말았다.

위 세 곳의 보조수원지가 신천을 취수원으로 하는 데 반해 동춘보조수원지는 당시 수량이 비교적 풍부했던 금호강을 취수원으로 하여 1959년 6월에 하루 최대취수량 1천톤의 시설로 준공되었다. 이는 뒤에 보는 가창저수지가 준공되기 불과 두 달 전의 일로서 1959년은 대구 상수도 역사의 초기에 상당히 의미있는 해가 되었다.

동춘보조수원지의 준공으로 인해 대구의 하루 최대 상수생산량은 1만8천톤으로 늘어나 해방 당시 약 1만톤의 거의 2배 가까운 생산능력을 갖추게 되었다. 그러나 그동안 인구는 3배가 넘었으므로 주민이 느끼는 상수도 사정은 오히려 악화된 상태였다. 그런데 동춘보조수원지도 1978년 말에 완전히 폐쇄되고 말았다. 금호강 상류 강유역에 각종 공장이 들어서고 보조수원지 부근도 종전의 전담에서 인구밀집지역으로 바뀌어 수질이 나빠졌기 때문이다.

보조수원지 상황을 요약하면 <表 4-124>와 같다.

명 칭	착 공	준 공	폐 쇄	시설용량	비 고
상 동	1945. 3	1947. 3	1978말	2천톤/일	확장공사 공사비지역주민부담
수 성	1951. 2	1952. 1	1967초	6백톤/일	
수 성	1952. 8	1953. 7	1967초	2천톤/일	
중 동	1956. 8	1956.12	1968초	9백톤/일	
동 춘	1958. 8	1959. 6	1978초	1천톤/일	

3) 嘉昌 上水道 施設

8·15해방과 6·25전쟁을 겪는 시기에는 보조수원지와 같은 소규모 시설 이외에는 별다른 상수도 대책이 없어 대구의 상수도 사정은 악화되고 있었다. 1940년 산격수원지가 준공되었을 때 1인 1일 130리터였던 급수량이 1950년대 초반에는 불과 30리터 정도로 줄어들었다. 그나마 급수인구는 총인구의 50% 안팎에 불과하였으므로 대구의 총인구에 대한 급수량은 15리터 정도밖에 안 된다는 의미가 된다.

이와 같은 급수난을 해결하기 위해 당시로서는 획기적인 대규모 상수도사업을 실시하게 되었는데 그것이 바로 가창저수지 및 관련사업이다. 이 사업의 주된 내용은 가창저수지 축조, 가창 신정수장 건설, 대명배수지 축조 및 파동취수장 설치이다.

(1) 嘉昌貯水池

가창저수지는 흔히 가창댐이라고도 불리워진다. 이 저수지는 1954년 4월에 착공하여 총공사비 1억여원이 소요되면서 5년간의 공사 끝에 1959년 8월에 준공되었다. 위치는 당시의 달성군 가창면 오동(梧洞)과 용계동(龍鷄洞) 일대〔현재 대구직할시 수성구 파동(巴洞) 477〕이며 골짜기 입구에 독을 쌓아 계곡 물을 모아 둔 시설이었다.

가창저수지의 용량은 2백만톤이며, 독의 높이는 28미터 길이는 210미터였고, 만수시(滿水時)의 면적은 24만제곱미터에 달했다. 가창저수지의 물은 동력이 필요없이 고도의 차이를 이용하여 가창신정수장까지 보내 정수처리하였다.

대구시가 본격적인 상수도 사업을 기획하면서 취수원을 가창으로 정한 이유는 가창이 대구시가지에서 가깝고 동력시설이 필요없어 경제적이었으므로 당시의 빈약한 재정으로 상당한 효과를 낼 수 있었기 때문이다. 그러나 가창저수지 유역은 경사가 급하고 산에 나무가 적어 비가 오면 계곡이 탁류로 변하여 수질이 떨어지고 비가 오지 않으면 물의 양이 급속히 감소한다는 단점이 있었다.

(2) 嘉昌 新淨水場

가창신정수장은 가창저수지와 후술하는 파동취수장으로부터 원수를 공급받아 정수하는 시설로서 1918년에 준공된 가창구정수장 내에 위치하였다.

신정수장은 가창저수지공사를 시작한지 2년후인 1956년 4월에 착공하여 약3년간의 공사 끝에 1959년 7월에 일단 준공을 보았다. 이때에는 가창저수지로부터 하루 1만8천톤의 물을 공급받아 처리하는 시설을 갖추었다. 그후 하루 1만톤의 양수능력을 가진 파동취수장 설치계획이 수립되자 이 물도 정수하기 위해 확장공사를 하였는데 1962년 6월에 착공하여 약1년만인 1963년 5월에 완공하였다.

확장공사 이후 가창신정수장은 하루 2만8천톤의 물을 정수처리할 수 있게 되었다. 이는 당시 대구 상수도 총생산능력인 하루 4만5천톤의 약 62%에 달할 정도로 가창시설의 중요성이 높아졌다.

(3) 大明配水池

가창신정수장이 1차공사후 하루 1만8천톤의 상수 생산능력을 갖추에 따라 정수된 물을 시내에 공급하기 위한 배수지를 대구시 대명동에 건설하였다. 1957년 4월에 착공하여 2년여의 공사 끝에 1959년 8월에 완공하였으며 저장용량은 6천톤이었다. 가창신정수장이 확장된 1963년 5월부터는 하루 2만8천톤의 물을 공급 받아 배수하였는데 급수지역은 주로 경부선 철도 이남의 대구 중앙지대였다.

저수지, 정수장, 배수지 공사로 인해 가창계통 생산능력이 늘어남에 따라 이를 원활하게 급수하기 위해 대명배수지에 이어 시내에 배수관 부설공사도 실시하였다.

(4) 巴洞取水場

가창계통 상수도 시설의 하나로 파동취수장이 추가되었다. 파동취수장은 1962년 6월에 착공, 1963년 5월에 준공을 본 시설로서 여기에서 취수된 하루 1만톤의 물은 가창저수지에서 취수한 하루 1만8천톤의 물과 함께 가창신정수장으로 보내 처리하였다. 파동취수장은 가창저수지와 상동보조수원지의 중간에 신천(新川)의 흐름을 가로 막는 지수벽(止水壁)을 설치하여 취수하였다. 파동취수장 설치로 증가된 취수능력에 맞추어 이를 처리하기 위해 가창신정수장의 확장공사도 같은 기간에 이루어졌음은 위에서 이미 보았다.

파동취수장의 상류에는 중석광산(대한중석 달성광산)이 있어 채광잔재물이 신천에 섞여 흘러내려 오는 경우가 있어 수질에 문제가 있었고, 이곳에서 취수된 물은 가창신정수장까지 압력을 넣어 1.3킬로미터의 송수관을 통해 보내야만 하였으므로 가창저수지와 마찬가지로 이 상적인 취수원이라고는 할 수 없었다.

대구시가 급수난 해결을 위한 본격적인 사업에서 이와 같은 가창 일대를 취수원으로 선정한 이유는 당시의 재정형편이 빈약했던 때문인 것으로 보인다. 즉 가창은 대구 시가지에서 가까운 곳인데다가 가창에서 시내 급수까지의 기존 상수망이 있었으므로 가창을 개발하는 것이 경제적이었다.

그런데 그나마도 전사업비의 약80%에 해당하는 주요 자재는 미국의 원조로 충당하고 나머지 20%인 국내자금(국고 및 시비)으로 노임, 용지비, 보상비를 감당하였다.

가창상수도 시설공사를 요약하면 <表 4-125>와 같다.

嘉昌 系統 上水道施設 工事				
〈表 4-125〉				
시 설	착 공	준 공	시 설 용 량	비 고
저수지	1954.4	1959.8	저수량2백만톤	확장공사
신정수장	1956.4	1959.7	1만8천톤/일	
신정수장	1962.6	1963.5	2만8천톤/일	
대명배수지	1957.4	1959.8	배수량6천톤	
파동취수장	1962.6	1963.5	1만톤/일	

4) 山格 上水道施設 擴張

가창 상수도시설을 중심으로 하는 가창시대에서 낙동강을 취수원으로 하는 낙동강 시대로 넘어가는 중간에 또 하나의 큰 사업이 있었는데 산격 상수도시설 확장이 그것이다. 산격계통의 시설은 이미 1940년 10월에 하루 5천톤 생산규모로 준공되었고 그 후 1947년에는 하루 8천2백톤 규모로 확장된 바 있는데 그 부근에 하루 3만톤 규모의 취수시설을 만들고 이와 연관된 시설을 조성한 것이다.

대구는 1963년 가창 계통 상수도시설의 완공으로 인해 하루 약4만5천톤의 상수도 생산능력을 갖추었다. 그러나 도시화 현상에 따른 상수 수요의 증가와 아울러 대구 북부 침산지역 공업지대의 급속발전으로 인해 공업용수에 대한 수요도 급증하자 북부 공업지대와 가까운 산격일대에서 취수하는 방안을 강구하게 된 것이다. 이 확장사업의 주요 내용은 산격신취수장과 산격침전지를 설치한 것이다.

산격신취수장은 1964년 4월에 착공하여 1966년 7월에 준공하였는데 산격구정수장의 하류 500미터 지점 금호강에서 복류수(伏流水)를 하루 3만톤 취수하는 시설이었다. 취수된 물 중 2만톤은 새로 건설하는 산격침전지로 보내 공업용수 문제에 충당하고 나머지 1만톤은 산격구정수장으로 보냈다.

산격침전지는 산격신정수장이라고도 부른다. 이 시설은 1964년 7월에 착공하여 1966년 5월에 준공하였다. 산격신취수장으로부터 하루 2만톤의 원수를 공급받아 정수처리한 다음 산격배수지를 거치지 않고 직접 대구 북부의 공업지대로 배수하였다. 산격계통의 상수도시설 확장이 끝난 1966년에는 대구의 상수도 생산능력이 하루 7만톤을 상회하는 수준으로 올라섰다.

이 기간 동안 특기할 사실은 대구 상수도 담당기구의 위상이 높아졌다는 점이다. 종래 상수도 담당기구였던 수도과가 1964년 12월 수도국으로 승격하였으며 1965년 1월1일부터 대구시 예산에 상수도사업 특별회계가 설치되어, 기구와 예산 양 면으로 상수도 사업이 활기를 띌 수 있는 바탕이 마련된 것이다.

3. 洛東江 時代의 上水道

낙동강 시대는 낙동강계통 상수도 1차사업이 준공된 1969년부터 시작된다. 1991년 현재 대구 상수도 생산량의 90% 이상이 낙동강을 수원으로 하는 상수도 시설에서 생산된다는 사실만 보더라도 낙동강을 수원으로 하는 상수도 1차사업의 준공은 대구 상수도사에 커다란 획을 긋는 사건임을 알 수 있다.

낙동강 시대가 시작되기 전에도 가창계통과 산격계통의 상수도 시설로 인해 상수도 생산량이 상당한 정도 증가하였으나 날로 늘어나는 생활용수 및 공업용수의 수요를 따라가지 못했다. 이와 같이 대구 시가지에서 비교적 가까운 수원만으로는 수요를 감당할 수 없게 되자 대구 지역의 가장 큰 물줄기인 낙동강으로 눈을 돌리지 않을 수 없게 되었다.

낙동강을 상수도 수원으로 삼은 후 대구의 상수도 능력은 빠른 속도로 신장하였다. 낙동강 시대가 시작되기 전 해인 1968년에 대구 상수도 시설용량이 하루 8만톤이었는데 제4차 낙동강 시설확장공사가 끝난 1988년에는 하루 122만톤으로 늘어났다. 불과 20년간 15배 이상으로 늘어 났고 연평균 14.6%의 성장을 기록한 것이다.

낙동강 시대에는 4차에 걸친 낙동강 상수도시설 확장공사가 핵심적인 사건이다. 낙동강 시설에 비해 규모는 작지만 공산(公山)댐 관련 시설과 가창계통 시설의 확장도 상수도 문제의 해결에 기여하였으며 전용공업용수의 개발도 빼놓을 수 없다.

한편 1989년 9월1일에는 상수도사업본부가 설치되어 상수도 사업을 전담하게 되었다.

낙동강시대의 중요 사업은 <表 4-126>과 같다.

<表 4-126> 洛東江時代의 重要事業

사 업	착 공	준 공	시설용량	비 고
낙동강1차	1966. 3	1969. 1	10만톤/일	강정취수장
낙동강2차	1972.10	1977. 7	12만톤/일	강정시설확장
공산계통	1978.12	1982. 9	5만톤/일	
낙동강3차	1982. 1	1984.12	40만톤/일	다사취수장
전용공업용수	1982. 4	1983. 4	6만톤/일	강정취수장
가창계통	1982.	1986. 8	7만톤/일	시설확장
낙동강4차	1985. 9	1988.10	40만톤/일	다사시설확장

1) 洛東江 1次事業

낙동강을 대구의 수원으로 개발하는 사업이 본격적으로 거론된 것은 가창계통 1차시설확장이 끝난 1959년부터였다. 낙동강 상수도사업은 당시의 재정형편으로는 너무 벅찬 사업이었으나 멀지 않아 닥쳐올 극심한 상수도난에 대비하기 위해서는 다른 대안이 없다는 당위성에 이끌려 거론이 시작되었고 부족한 자금은 외국차관으로 보충하는 안이 점차 구체화되어 갔다.

그리하여 1960년 4월 시의회의 의결을 거쳐 미국 국제개발처(AID)에 차관을 신청하기로 계획을 정하고 12월에는 국무회의의 의결을 얻었다. 그로부터 4년 후인 1964년 5월에 미국 국제개발처는 240만불의 차관을 승인하고 11월에 차관협정을 체결하였다.

1차사업 공사는 1966년 3월에 시작하여 위 차관 중 약5억원과 내자 약14억원을 투입, 1969년 1월에 완공을 보았으며 이와 관련된 사업인 범어배수지 공사는 이듬 해인 1970년 5월에 완공하였다. 이 사업에 의해 대구 상수도 생산능력은 10만톤이 증가하여 종래 8만톤/일에서 18만톤/일로 두 배 이상이 되었으며 일인당 급수량도 종래 약100리터/일에서 약 150리터/일로 증가하였다.

이 사업은 강정취수장과 내당정수장 공사 및 관로부설공사가 주요 내용이며 범어배수지 공사도 이와 관련하여 이루어졌다. 강정취수장은 낙동강이 금호강과 합류하는 지점으로부터 약간 상류인 달성군 다사면 죽곡동에 건설되었다. 1966년 5월에 공사를 시작하여 3년간의 공사를 거쳐 1969년 4월에 완공하였다. 강정취수장에서는 하루 10만톤의 낙동강 표류수를 길어올려 내당정수장으로 보냈다.

내당정수장은 1966년 5월 강정취수장과 같은 시기에 착공하여 1970년 4월에 준공하였다. 부지 5만6천평 규모의 내당정수장은 강정취수장으로부터 원수를 공급 받아 하루 평균 10만톤을 정수한 다음 일부는 시내에 직접 공급하고 일부는 뒤에 건설되는 범어배수지에 보내는 역할을 담당한다.

내당정수장의 주설비는 급속정수처리시설로서 현대식 자동기계장치를 갖춘 약품투입설, 침전지, 여과지, 염소설 등으로 구성되어 있다.

취수장, 정수장과 아울러 관로(管路)공사도 실시되었는데 강정취수장에서 내당정수장까지 약 9킬로미터에 달하는 원수(原水)관로, 내당정수장에서 시내까지와 범어배수지까지의 정수(淨水)관로가 약 8.6킬로미터 부설되었다.

한편 대구의 서부지역에 위치한 내당정수장에서 생산된 상수를 시내 전역에 골고루 배수하기 위해 대구 동부에 시설용량 1만5천톤의 범어배수지를 설치하였다. 범어배수지는 1969년 9월에 착공하여 1970년 5월에 준공하였는데 정수를 공급받아 주야간 시간대별 송수량을 조절한다.

낙동강 1차사업은 대구 상수도 생산량을 두배 이상으로 끌어올렸다. 사업 시작 전 해인 1966년에는 대구의 상수도 생산능력이 74톤/일이었으나 1970년에는 180톤/일로 늘어났다. 또한 일인당 급수량도 1966년의 105리터/일에서 158리터/일로 50% 가량 개선되었다.

2) 洛東江 2次事業

낙동강 1차사업의 성과로 대구의 상수도 사정은 상당히 호전되었지만 1960년대, 1970년대의 경제성장과 도시화 현상에 의해 상수도 수요는 더욱 급격히 늘어나고 있었기 때문에 대구

시는 낙동강 1차사업 당시부터 시설확장을 예상하고 공사를 하였다. 2차사업의 부족재원은 아시아개발은행(ADB) 차관으로 충당하는 방식을 추진하였는데 1972년 5월에 건설부의 승인을 얻었고 7월에는 170만 달러의 차관협정을 아시아개발은행과 체결하였다.

2차사업은 기본적으로 1차사업의 시설을 두 배 가량으로 확장하는 내용으로서 1972년 10월에 착공하여 1975년 5월에 하루 5만톤 규모의 1차 통수, 1976년 7월에 하루 3만톤 규모의 2차 통수, 1977년 7월에 하루 4만톤 규모의 3차 통수를 함으로써 완료되었다.

취수와 정수는 1차사업과 같이 강정취수장과 내당정수장 시설을 확장하여 처리하였다. 강정취수시설은 이미 1차사업 당시에 4대의 펌프를 증설할 수 있도록 하부시설을 해 두었으므로 2차사업에서는 상부시설과 펌프설치만 하면 되었다.

이와 관련하여 취수장에서 정수장까지의 원수관로 9.6킬로미터, 정수된 물의 송수관로 27.7킬로미터를 부설하였다. 또한 증산된 물의 급수를 시간대별로 조절하기 위해 신암동 대구측후소 동편에 신암배수지를 건설하였다. 이 공사는 1978년 6월에 시작하여 이듬해 5월에 준공하였다.

2차사업의 결과 대구의 하루 상수 생산능력은 12만톤 증가되어 종전의 18만톤에서 30만톤으로 높아졌으며 일인당 급수량도 1974년의 하루 183리터에서 1979년에는 하루 236리터로 늘어났다.

3) 公山系統 上水道 施設

낙동강계통의 2차사업과 3차사업의 중간 시기에 팔공산에서 흘러내리는 동화천(桐華川)에 댐을 건설하여 이를 취수원으로 하는 공산계통의 사업이 있었다. 공산계통 사업은 낙동강 사업에 비해 규모가 작지만 그동안 낙동강 1, 2차 사업을 추진하면서 투자한 차관상환액이 불어나 단기간 내에 대규모사업을 할 수 없었던 당시의 사정을 반영한다.

그때까지 신천(가창계통), 금호강(산격계통), 낙동강을 취수원으로 삼아 왔으나 이로써 동화천이 새로운 수원으로 등장하게 되었다.

신천은 수량이 적고 수질이 떨어지며 금호강은 급속한 오염의 피해를 입고 있으며 낙동강은 비교적 거리가 멀다는 문제가 있는 반면, 동화천 계곡은 수량은 그리 풍부하지는 않으나 거리가 가까우면서 특히 수질이 좋은 동시에 정수장까지 물을 보내는데 동력이 필요없다는 장점을 갖고 있었다. 공산계통 사업은 공산댐 건설, 정수시설 축조, 관로 부설을 내용으로 하며 1979년 3월에 공사를 시작하여 1982년 6월에 완료하였다. 공산댐은 달성군 공산면(추후 대구직할시에 편입) 지묘동 골짜기에 동화천을 막아 만든 저수용량 600만톤을 갖춘 저수지이다.

공산댐에서 취수한 물을 정수하기 위해 산격구정수장 부지 내에 별도의 정수장을 축조하였다. 정수능력은 하루 평균 5만톤, 최대 8만톤이었다. 여기에서 정수된 물은 대부분 신암배수지로 보내고 일부는 산격배수지로 보냈다. 아울러 공산댐에서 산격신정수장까지의 원수관로 약 9.1킬로미터와 정수장에서 신암배수지까지의 정수관로도 부설하였다.

공산댐에 의해 공산면 진입도로가 물에 잠기게 되어 길이 약 3킬로미터의 우회도로를 건설하는 것도 공산댐 건설에 연관된 특기할 사항이 된다. 공산계통 사업이 완료됨으로써 대구의 상수도 생산능력은 하루 35만톤으로 늘어났다.

4) 洛東江 3次事業

1, 2차에 걸친 낙동강 사업과 공산계통 사업에도 불구하고 대구의 상수도 사정은 여전히 수요를 감당하지 못하였고 1980년대 초에는 제한 급수, 격일제 급수까지 불가피한 상황이 되었다.

대구는 1970년대 말부터 낙동강 3차사업을 계획하고 81년 10월 건설부의 승인을 받았고 81년 12월 세계은행(IBRD)과 차관협정을 맺었다. 공사는 1982년 1월에 착공하여 1984년 12월에 준공하였다.

3차사업의 취수장은 1, 2차사업의 취수원인 강정취수장에서 상류로 약 700미터 올라간 곳, 달성군 다사면 매곡동에 위치하여 낙동강 표류수(表流水)를 취수하며 흔히 다사취수장이라고 부른다. 정수장은 취수장에서 약 800미터 떨어진 곳에 신설되었으며 하루 40만톤의 정수능력을 갖추었다. 이와 관련해서 정수된 물을 시내배수관에 보내는 약 8.7킬로미터의 송수관도 부설하였고 월배, 죽전, 서대구 일대 고지대에 하루 3만톤 용량의 배수지도 축조하였다. 이 사업의 결과 대구의 상수도 생산능력은 하루 86만톤으로 올라섰다.

5) 專用 工業用水 開發과 嘉昌댐 擴張

앞서도 보았듯이 대구의 공업용수를 충당하기 위해 산격취수장을 1960년대 중반에 건설하고 하루 3만톤 중 2만톤을 공업용수로 북부공단지역에 보내었다. 그밖에도 소규모 공업용수 개발이 더러 이루어졌지만 양적으로도 부족하였고 수질이 매우 불량하였다. 그런데 서구 비산동에 염색공업단지가 들어서자 공업용수 문제가 심각하게 대두되었다.

염색공단은 하루 4만톤 가량의 물이 부족하였으며 또한 수질이 나빠 고급제품을 생산하는데 어려움이 많았다. 염색공단은 대구시 당국과 협의하여 자체수요를 충당하기 위한 하루 6만톤 규모의 용수시설을 자부담으로 개발하기로 하고 시공은 대구시가 맡기로 하였다.

이 공사는 1982년 4월에 시작하여 1983년 4월에 준공하였다. 시설 내용은 강정취수장에서 별도 취수 펌프를 설치하여 취수한 물을 별도로 신설하는 약 9.4킬로미터의 원수관을 통해

내당정수장에 보내고 내당정수장에도 별도의 정수시설을 두어 정수한 후 비산염색공단까지 하루 6만톤의 공업용수를 가압 송수하는 것으로 되어 있었다.

그후 1988년에는 비산염색공단 2차단지가 조성되었는데 늘어난 공업용수 수요를 충당하기 위해 3만톤 규모의 시설을 증설하였다. 이로써 비산염색공단 전용공업용수의 생산능력은 하루 9만톤으로 늘어났다. 한편 가창댐의 대폭 확장공사도 이루어졌다. 건설부가 시행한 이 사업으로 종전에 저수량이 200만톤이었던 가창저수지가 1986년 8월에 완공한 후에는 910만톤 규모로 확장되었다. 이와 함께 대구직할시는 정수설비를 확장하였는데 이로써 가창계통의 생산능력이 하루 4만톤에서 7만톤으로 올라갔다.

6) 洛東江 4次事業

낙동강 4차사업은 3차사업에서 신설한 다사취수장과 다사정수장의 시설능력을 두 배로 확장하는 사업이었다. 이 사업은 1984년 12월에 착공하여 1988년 10월 완공하였으며 다사정수장의 생산능력이 종전의 두 배인 하루 총계 80만톤이 되었다.

이는 대구 전체 생산능력의 3분의 2에 해당된다. 4차사업이 끝난 1988년에는 대구의 상수 생산능력이 122만톤/일로 높아졌으며 하루 일인당 급수량은 400리터를 넘어섰다.

4. 進行 중인 事業 및 展望

위에서 본 것처럼 대구의 상수도 사업은 놀랄만한 성장을 계속해와서 1991년 현재 낙동강 계, 공산계, 가창계의 3개 계통의 정수장에서 하루 122만톤의 생산능력을 갖추고 하루 평균 약 90만톤을 생산하며, 급수인구 약 223만명, 인구 대비 급수율 97%, 일인당 급수량은 하루 약 400리터가 되었다. 그러나 인구 증가, 경제규모 확대, 생활수준 향상으로 상수에 대한 수요는 더욱 증가하고 있으며, 상수도 수질에 대한 관심이 높아져 종래의 생산방식을 재점검해야 하는 시대가 되고 있다.

특히 1991년 3월과 4월 두차례에 걸쳐 발생한 낙동강의 폐놀 오염사태, 1994년 초의 수돗물 악취사태는 수질에 대한 시민의 관심과 현재의 상수도에 대한 불신을 대폭 높였다. 앞으로는 상수 수요의 양적 충족도 중요하지만 시민이 믿을 수 있는 수질의 확보가 더욱 큰 과제로 떠오르고 있다.

낙동강은 현재 대구가 소비하는 물의 90% 이상을 공급하고 있으나, 앞으로 취수량의 대폭적인 증가를 기대하기 어렵고 또 상류에 구미 등 공업단지가 있어 공업폐수의 방류 위험이 늘 잠재해 있기 때문에 낙동강 계통에 고도정수시설을 갖추는 한편 장래에는 낙동강이 아닌

수원도 개발하는 방향으로 노력하지 않을 수 없다.

이와 같은 수량과 수질의 문제를 해결하기 위해서는 앞으로는 원거리에 있는 상수원을 찾아야 한다. 이미 대구는 청도군(淸道郡) 운문면(雲門面)에 축조한 운문댐에서 취수한 물을 가져와서 수성구 노변동의 정수장에서 처리하여 대구의 동구와 수성구 일원에 공급하는 사업을 추진하고 있으며 1994년 6월에 일부 공급이 시작되었다.

이 사업은 하루 약 35만톤의 정수능력을 더해주며 낙동강계통에 대한 의존도를 70% 정도로 낮추어 주게 된다. 또한 장기적으로는 임하(臨河)댐의 물을 끌어오는 방안도 검토하고 있다. 생활용수 뿐만 아니라 공업용수의 문제도 심각하다. 대구는 앞으로 성서공단과 월배공단에 입주하는 업체의 용수문제를 해결하기 위해 하루 20만톤 규모의 전용공업용수 확장 사업을 추진하고 있다.

Ⅲ. 道 路

1. 概 觀

대구의 도로망은 시외로 연결되는 8개의 방사선 도로와 대체로 격자형인 시내 도로로 구성되어 있다. 8개 방사선 도로는 <表 4-127>에서 보듯이 대구를 둘러싼 각 지방으로 연결되는 도로로서 영천선, 팔공산(淸通)선, 마산선, 안동선, 경산선, 청도선, 성주선, 왜관선이다.

이들은 조선시대부터 사용되어 온 길을 바탕으로 하여 형성된 것으로서 그 위치가 크게 변하지 않은 도로이다.

8個 放射線 現況 (단위:km)		
노 선 명	기점—경유지—종점(방면)	길 이
영천선	문화방송네거리—아양교—안심	16.0
팔공산(淸通)선	경대교—북현동—불로동—백안동	16.2
마산선	내당동—월배—화원	16.2
안동선	경대교—조야동—서변동—동명	16.7
경산선	범어네거리—고산—영대교	9.3
청도선	대봉교—파동—가창	13.7
성주선	내당동—성서—강창	17.5
왜관선	원대네거리—팔달교—지천	14.2

자료: 대구직할시, 《직할시정10년》, 1991.

반면에 시내도로는 조선시대에 비해 상전벽해처럼 달라졌다. 조선시대에는 폭이 2m 내지 5m 정도의 길이 불규칙하게 골목처럼 연결되어 있었다. 을사보호조약이 체결된 1904년 이후 일제가 주요 시가지에서 성벽을 철거하도록 하였는데 대구에서도 1908년 대구감찰사 박중양(朴重陽)이 성벽을 철거하고 성벽 자리에 폭 3칸(약 5.4m)의 일주 도로를 건설하였다.

이 공사는 1909년에 완공하여 근대적 도로의 효시가 되었으며 이 도로는 아직도 동성로, 서성로, 남성로, 북성로라는 이름으로 남아 있다.

그후 이 4개의 성로(城路)를 중심으로 그 외곽에 연결되는 도로가 개발되어 대구 도로망의 근간을 형성하였다.

대구의 중심거리는 시청 구관에서 중앙공원(구 경상감영)을 지나 대구전화국에 이르기까지 동서로 연결하는 도로였으며 그 연도에 주요 공공기관이 집결해 있었다. 현재 대구의 시내도로는 <表 4-128>과 같이 도시계획상 4개의 순환선을 근간으로 하여 형성되어 있는데 1차순환선 내의 도로는 일제시대의 도로망의 기본형태를 그대로 가지고 있다.

<表 4-128>		4個循環線		(단위:km)
명 칭	都心半徑	길 이	經 由 地	
제1차	0.9	6.5	달성4—신남4—삼덕4—동인4	
제2차	2	14.6	계대4—내당4—원대5—경대교—동성4—명덕4	
제3차	3	25.2	노원4—두류4—앞산4—만촌4—북현5	
제4차	7	61.2	성서—월배—고산—안심—공산—칠곡	

* 경유지숫자 4는 네거리, 5는 오거리임.

* 제4차 순환선은 폭40m 계획.

1940년부터는 토지구획정리사업이 시작되어 신시가지를 조성하면서 동시에 도로를 개설하였다. 그후에도 토지구획정리사업은 대구의 도로 축조 방식의 큰 비중을 차지하였다.

해방후 1950년대까지는 전쟁과 그 복구기간으로서 두드러진 도로사업이 별로 없었으나 1960년대 이후에는 도로망이 급속히 확대되기 시작하여 동대구로 등 일부 지역에는 도로가 과잉 건설되었다는 평을 들을 정도였다.

그러나 1980년대에 들어 자동차가 갑자기 늘어나고 또한 시 외곽에 대단위 주거지역이 개발되면서 도로에 대한 수요도 폭발적으로 늘어나서 오히려 도로 부족으로 인한 교통문제가 심각히 대두되고 있다.

해방후 대구의 도로 사정의 변천 추세를 알 수 있도록 <表 4-129>에 도로의 길이, 면적, 포장도로 비율 등을 요약하였다.

〈表 4-129〉 道路 길이, 面積, 鋪裝

연도	길이 (m)	면적 (1000m ²)	도로율 (%)	도로폭 (m)	포장도로 (m)	포장율 (%)
1954	111,422	—	—	—	26,583	23.9
1961	451,244	—	—	—	67,920	15.1
1962	451,244	—	—	—	67,920	15.1
1963	173,156	—	—	—	65,524	37.8
1964	173,156	—	—	—	67,827	39.2
1965	316,222	—	—	—	74,607	23.6
1966	318,961	—	—	—	86,214	27.0
1967	342,636	—	—	—	90,236	26.3
1968	453,148	4,288	—	9.5	100,670	22.2
1969	501,530	4,760	—	9.5	128,766	25.7
1970	522,690	—	—	—	138,769	26.5
1971	529,703	7,589	—	14.3	154,256	29.1
1972	549,291	7,910	—	14.4	164,456	29.9
1973	555,040	8,012	—	14.4	177,243	31.9
1974	574,424	8,625	—	15.0	195,652	34.1
1975	587,343	8,978	—	15.3	226,010	38.5
1976	597,289	9,301	—	15.6	244,709	41.0
1977	653,290	—	—	—	263,513	40.3
1978	670,103	—	—	—	241,237	36.0
1979	683,911	—	—	—	257,661	37.7
1980	—	—	—	—	—	—
1981	987,458	12,480	12.7	12.6	442,935	44.9
1982	993,621	12,524	12.7	12.6	473,466	47.7
1983	1,013,358	12,953	13.2	12.8	533,501	52.6
1984	1,028,623	13,174	13.4	12.8	610,351	59.3
1985	1,050,755	13,400	13.6	12.8	698,586	66.5
1986	1,085,840	13,861	14.1	12.8	765,032	70.5
1987	1,120,650	14,650	14.0	13.1	856,598	76.4
1988	1,136,676	14,844	14.2	13.1	948,116	83.4
1989	1,163,096	15,317	14.2	13.2	992,517	85.3
1990	1,190,751	15,840	14.6	13.3	1,051,103	88.3
1991	1,275,834	17,174	15.3	13.5	1,142,039	89.5
1992	1,303,081	17,849	15.9	13.7	1,175,149	90.2

—표는 ‘자료미상’을 의미함.

* 도로폭은 도로면적/도로길이 임.

* 포장율은 포장도로길이/총도로길이 임.

자료: 1981년 이후는 도로과.

1979년 이전은 《대구시 통계연보》.

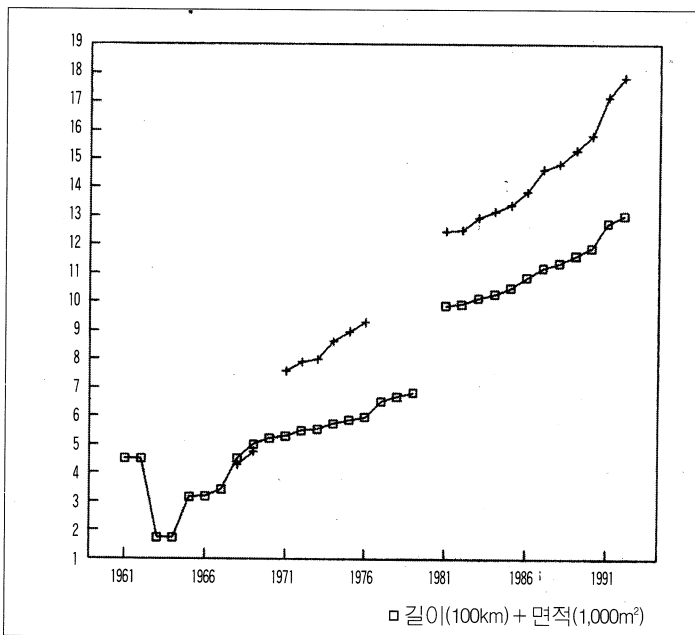
1954년은 대구시, 《시세일람》, 1955.

이 표에는 해방 당시의 통계가 나와 있지 않지만 그로부터 9년 후인 1954년에는 도로의 총 길이가 약 111km이다. 해방 후 6·25를 거치면서 1954년까지는 별다른 도로사업이 없었으므로 해방 당시에도 역시 이와 비슷한 형편이었을 것으로 짐작된다. 1992년에는 도로의 길이가 약 1,300km이므로 해방 당시에 비해 도로 길이가 약 15배 가량 되었다고 할 수 있겠다.

도로의 면적도 넓어졌다. 1992년의 도로폭이 평균 약 14m인데 도로폭의 변화 추세를 감안하고 해방 당시의 대구 모습을 기억하는 사람들의 이야기를 종합할 때 해방 당시의 평균 도로폭은 지금의 반도 안 되었을 것으로 보인다. 따라서 대구 도로 면적도 해방 당시에 비해 최소한 30배 이상으로 늘어났다고 추측된다.

도로의 총 길이와 총 면적이 1961년 이후 변화한 모습을 도표로 그린 것이 〈圖 4-49〉이다. 이 그림을 보면 도로 면적의 증가율이 도로 길이의 증가율보다 더 높음을 알 수 있다. 1981년의 큰 폭 상승은 대구가 1981년 7월1일에 직할시로 승격함에 따라 행정구역이 대폭 커졌기 때문이며, 1963년의 하락은 그 해 1월1일부터 공산, 성서, 월배, 가창의 상당부분이 달성군에 환원되어 대구의 행정구역이 줄었기 때문이다.

시가지 면적에 대한 도로 면적 비율인 도로율은 불과 최근 10년 정도의 통계밖에 없지만 그 추세를 감안하면 해방 당시의 도로율은 극히 낮았을 것으로 보인다.



〈圖 4-49〉

도로 길이와 면적

도로 포장율은 1992년 현재 90%를 상회하여 거의 대부분의 도로가 포장이 된 셈이다. 해방 당시의 도로 포장에 관한 통계는 없지만 포장율 변화 추세와 대구 원로인 사들의 이야기를 종합하면 해방 당시에 포장이 되어 있었던 도로는 손을 꼽을 수 있을 정도로 적었다.

위에서 본 것처럼 대구의 도로는 길이나 면적이 많이 증가하였고 도로율도 꾸준히 늘어났다. 그러나 도로에 대한 수요는 그보다 더 늘어났

기 때문에 교통사정은 더욱 심각해지고 도로개발의 필요성은 더욱 높아지고 있다. 도로에 대한 수요는 주로 자동차에 의해 형성되므로 도로와 자동차 대수를 비교한 것이 <表 4-130>이다.

<表 4-130> 車輛數와 道路事情

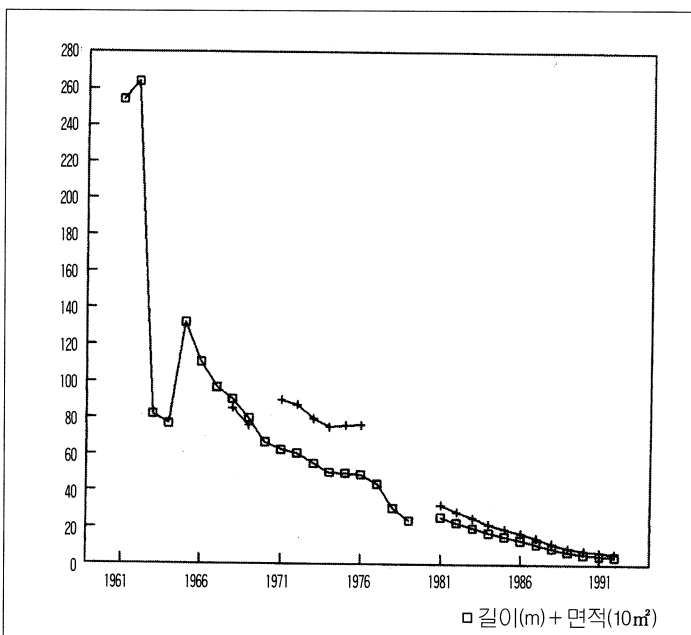
연 도	차 량 수	승 용 차 수	승 용 차 비율(%)	차당도로 길이(m)	차당도로 면적(m ²)
1961	1,777	325	18.3	253.9	—
1962	1,710	704	41.2	263.9	—
1963	2,113	599	28.3	81.9	—
1964	2,253	550	24.4	76.9	—
1965	2,393	510	21.3	132.1	—
1966	2,882	629	21.8	110.7	—
1967	3,543	1,183	33.4	96.7	—
1968	5,022	1,795	35.7	90.2	854
1969	6,289	2,398	38.1	79.7	757
1970	7,861	3,032	38.6	66.5	—
1971	8,457	3,607	42.7	62.6	897
1972	9,071	3,912	43.1	60.6	872
1973	10,063	4,237	42.1	55.2	796
1974	11,503	4,430	38.5	49.9	750
1975	11,827	4,573	38.7	49.7	759
1976	12,219	5,444	44.6	48.9	761
1977	14,982	6,483	43.3	43.6	—
1978	21,959	10,196	46.4	30.5	—
1979	28,699	14,188	49.4	23.8	—
1980	32,153	15,570	48.4	—	—
1981	38,708	17,625	45.5	25.5	322
1982	43,848	20,026	45.7	22.7	286
1983	51,093	23,509	46.0	19.8	254
1984	60,356	27,611	45.7	17.0	218
1985	69,672	32,442	46.6	15.1	192
1986	82,514	39,123	47.4	13.2	168
1987	101,931	51,181	50.2	11.0	144
1988	131,445	70,202	53.4	8.6	113
1989	171,302	99,586	58.1	6.8	89
1990	216,964	133,428	61.5	5.5	73
1991	262,076	170,819	65.2	4.9	66
1992	315,216	212,385	67.4	4.1	57

—표는 '자료미상'을 의미함.

자료: 1981년 이후는 대구직할시 제공.

1979년 이전은 《대구시통계연보》.

〈表 4-130〉에서 차량수를 보면 1960년대 초에 2천대 미만이던 것이 1992년에는 30만대를 넘어서서 불과 30여년간 최소한 150배 이상 증가하였다. 이것은 주로 승용차의 급속한 증가에 기인한 것으로서, 전체 차량 중 승용차 비율이 1960년대에는 20% 내지 30%였으나 1990년대에는 60%를 상회한 것으로 이 사실이 입증된다. 이러한 차량 증가에 따라 차량수에 비한 상대적인 도로량은 급속히 줄어 들었다. 도로 길이로 보면 1960년대 초에는 자동차 대당 100m 가량 되었으나 1990년 대에는 5m 이하로 줄어 들었다. 도로의 면적으로 보더라도 차량당 면적이 1960년대에는 1천㎡ 정도 였으나 1990년대에는 50㎡선으로 줄어 들었다. 차량당 도로의 길이와 면적을 그림으로 나타낸 것이 〈圖 4-50〉이다.



〈圖 4-50〉 차량당 도로길리와 면적

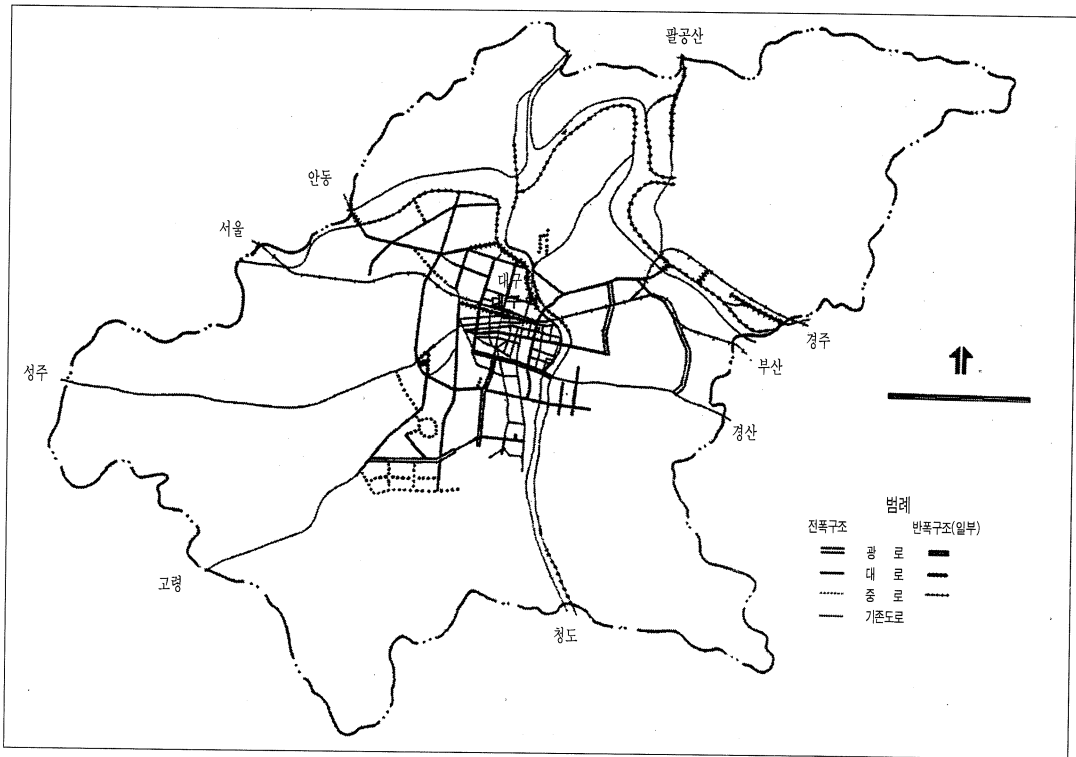
1980년대부터 국민소득 증가, 소비욕구 상승, 수출위주에서 내수위주로 바뀐 자동차 정책 등에 의해 승용차가 폭발적으로 늘어나고 있어 도로의 지속적인 개발에도 불구하고 도로 사정은 급속히 악화되고 있다. 이런 상태로 가면 머지 않아 ‘모든 도로의 주차장화’가 될지도 모른다는 우려도 나오고 있다.

그런 반면 도로를 비교적 쉽게 공급할 수 있는 토지구획정리사업이 적용될 만한 토지가 거의 소진되었고 도로용

지를 매수·수용해서 건설할 경우 토지가격의 엄청난 상승으로 인해 도로공사비의 대부분을 보상비로 들어가야 하는 형편이 되어, 도로의 공급은 점점 더 어려워지고 있는 실정이다.

2. 解放에서 1960년까지의 道路 建設

해방 전에는 조선시대의 불규칙한 도로망에서 점차로 규칙적인 격자형 도로망이 형성되어 혼합형을 이루고 있었으나 8·15해방과 6·25동란 등을 거치면서 인구가 주택이 급속히 늘어나면서 시가지가 불규칙하게 형성되었다.



〈圖 4-52〉

1969년 대구 간선도로망

3. 1960년대의 道路 建設

1960년대는 대구 도로개발사상 획기적인 10년대라고 할 수 있으며 대구의 도로를 비롯한 건설사업을 활기있게 추진한 시기이다.

특히 1965년에는 일제시대부터 내려오던 도시계획을 근본적으로 재검토하여 해방후 최초의 도시재정비계획을 새로이 수립하였고 이를 바탕으로 하여 도시개발을 추진하였다는 점이 주목된다. 이 계획에 의하면 대구의 도로망은 7개 방사선 도로와 3개 순환선이 골격을 이루고 있다.

1960년대의 주요 도로사업을 요약하면, 순환선 일부 노선 개통, 제2, 6호 방사선 도로 일부 정비, 팔달교에서 아양교에 이르는 국도 노선 변경, 동 서신로 개통, 남부관통도로 개통 등을 들 수 있다.

1960년대가 끝나가는 1969년 현재 대구의 간선도로망은 〈圖 4-52〉와 같다.

1) 國道 路線 變更

팔달교에서 아양교로 이어지는 국도는 종전에 대구역전을 지났으나 이 구간 중 달성네거리(일명 자갈마당네거리)에서 동인네거리에 이르는 구간의 교통이 폭주하였다.

이에 따라 국도 노선을 외곽으로 변경하여 팔달교 - 만평로타리 - 경대교 - 대구공고 앞 - 아양교를 잇는 노선으로 정하고 대로2류(폭30m) 내지 대로3류(폭25m)의 도로를 1967년 12월에 개통시켰다.

2) 循環線 道路事業

(1) 第1次 循環線

제1차순환선 중 사업이 가장 어려웠던 동산병원앞 220m구간을 1966년 10월에 폭 25m로 확장하였다. 이 구간은 서문시장과 동산병원 사이에 있는 곳으로 매우 혼잡하였으나 해방후 20년 동안 손을 대지 못하고 있던 구간이었다. 그외에 남대구경찰서 앞 303m 구간도 1968년 9월 노폭 50m로 확장되었다.

(2) 第2次 循環線

원대오거리에서 구 국도간 350m, 내당동 새길시장에서 구 내당정류장간 300m가 각각 1966년과 1967년에 완공되었다. 이로써 월배·성서 방면과 팔달교 간의 교통량이, 복잡한 내신동 네거리를 거치지 않고 바로 외곽에서 빠질 수 있게 되었다.

구 내당정류장 - 계명대학(대명동) 앞 - 명덕네거리 - 수도산을 잇는 약 3,500m가 노폭 30m로 1968년에 완공되었다. 그 후 대봉교가 1969년에 가설되었고 그에 따라 대봉교 동편의 수성동에까지 428m의 도로가 연장되어 도시개발이 신천을 건너 뻗어가게 되었다.

(3) 第3次 循環線

북부정류장에서 만평네거리를 지나 신천 하류까지 연결되는 노폭 35m의 도로 약 3km가 1968년에 개통되었다. 이 도로는 대구 북부 제3공단조성사업의 일환으로서 팔달교 - 아양교 간의 국도와 원대오거리를 기점으로 하는 제3공단 진입로와 유기적으로 연결되었다. 큰고개 오거리에서 효목교까지의 1,800m가 토지구획정리사업 방식에 의해 1967년에 준공되었고 효목교에서 남부정류장까지의 2,180m는 1969년에 개통되었다. 이 도로는 노폭 35m 내지 50m이다. 동신점보맨션에서 카톨릭병원까지의 480m 도로도 노폭 40m로 1969년에 개통되었다.

3) 放射線 道路

제2차 방사선 도로중 신천교에서 대구공고 앞까지의 880m를 노폭 30m로 개통하였다. 공사는 1967년과 1968년에 연차적으로 이루어졌는데 이로써 영천 방면의 교통이 대단히 수월해졌다. 이때 신천교도 길이 110m 폭 25m로 확장되었다.

제6호 방사선 도로중 서부정류장 앞 200m 구간은 노폭 35m, 구 내당정류장에서 서부정류장에 이르는 3,500m는 노폭 30m로 신설 내지 확장되었다. 이 사업은 1960년대에 여러차례에 걸쳐 토지구획정리 방식으로 이루어졌다.

4) 東新路-西新路 擴張 및 築造

대구는 변화가가 역전과 향촌동 부근에서부터 점차 남쪽으로 이동하는 추세를 보이면서 1960년대에 들어 한일극장 앞의 교통이 점차 붐비게 되었다. 또 1965년의 대구도시계획에 의해 동대구 역 신설과 동대구 개발 계획이 수립되어 이와 연계하는 도로가 필요하게 되었다.

그에 따라 서성네거리(구 동원예식장 앞)에서 한일극장 앞을 지나 동신네거리(문화방송국 앞) 이르고 다시 동대구역으로 연결되는 도로를 1960년대에 여러차례에 나누어 확장 내지 신설하여 노폭 30m, 총 길이 5,200m가 개통되었다. 아울러 동신교도 1969년에 폭 27m, 길이 108m로 가설되었다.

당시 대구시민 일부에서는 이렇게 넓은 도로가 필요있느냐는 의문이 제기될 정도로 획기적인 공사였던 이 도로는 몇년 지나지 않아 대구의 교통소통의 요긴한 몫을 담당하였으며 동대구 개발을 촉진하는 역할을 수행하였다.

5) 其 他

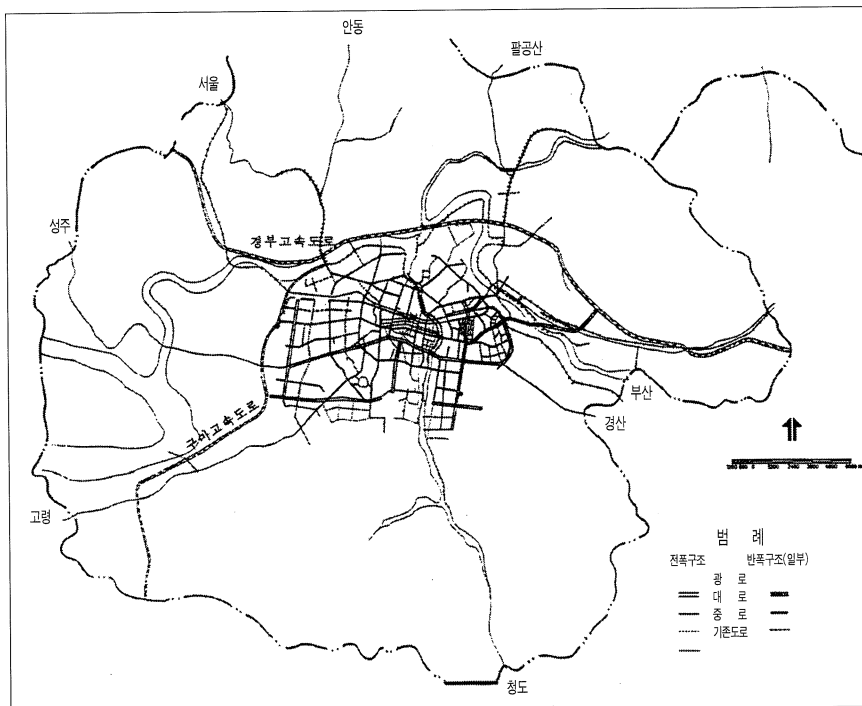
경북도 청사가 1966년 4월에 현 중앙공원에서 산격동으로 이전하자 대구역과 도청을 잇는 도로(통일로)를 1968년과 1969년에 나누어 건설하였다. 노폭 35m, 연장 1,310m인 통일로 는 대구역에서 철도 아래 지하도를 지나 국도(팔달교-아양교)와 교차하고 도청교를 지나 도청 정문에 이른다. 1960년 당시 이 도로가 통과하는 지역은 도시개발이 별로 이루어지지 않았던 곳이었는데 이 도로 개통으로 점차 활기를 띄게 되었다.

남부지역의 동서관통도로가 1969년 토지구획정리 방식에 의해 노폭 40m, 연장 2,450m로 개통되었다. 앞산비행장에서 대명국민학교를 거쳐 서부정류장에 이르는 이 도로는 남부지역 신시가지 개발에 큰 역할을 하였으며 대명동 일부에 대구의 신흥 부자촌이 형성되는 계기가 되었다.

4. 1970년대의 道路 建設

1970년대는 1960년대보다 도로 개발이 더욱 활발하게 전개된 기간이다. 대구의 외곽지역에 큼직한 토지구획정리사업과 공업단지 조성사업이 활발하게 전개되고 그에 따라 미래의 수요에 대비한 도로개설이 이루어져 외곽지역에는 도로가 충분히 공급된 기간이라고 할 수 있다.

또한 고속도로가 개통되어 시내교통과의 연계를 통해 교통체계에 큰 변화가 일어났고 도로망도 이에 적응하면서 개발되었다. 1979년대와 1980년대의 중간 시기인 1982년 현재의 대구 간선도로망은 <圖 4-53>과 같다.



<圖 4-53>

1982년 대구 간선도로망

1) 高速道路

1970년의 도로사는 경부고속도로 개통과 함께 시작한다. 1970년 7월 7일 경부고속도로가 완전 개통되었고 1977년 12월 17일에는 구마고속도로가 개통되었다. 그에 따라 고속도로 진입로도 아울러 건설되었다. 구마고속도로는 팔달교를 기점으로 하여 성서 - 월배로 이어져서 제1호와 제7호 방사선 도로와 연계됨에 따라 대구 서부의 확대·개발에 상당한 기여를 하였다.

2) 放射線 道路

제3호 방사선 가운데 효목교에서 제2아양교를 거쳐 경부고속도로 (동대구 인터체인지)에 이르는 4,227m의 도로가 16m내지 50m의 노폭으로 1970년대에 형성되어 대구 교통에 큰 변화를 가져왔다. 동신네거리에서 효목교까지 노폭 40m, 연장 1,800m의 도로도 1972년에 토지구획정리사업에 의해 완공되어 동대구역을 중심으로 한 동대구 건설에도 상당한 진전을 보았다. 대구 중심가가 남쪽으로 이동하는 현상에 대응하면서 동시에 이를 촉진한 도로인 대동로와 대서로도 1970년대에 건설된 큰 도로이다. 반월당네거리를 중심으로 하여 동쪽으로는 경산까지(제4호 방사선) 서쪽으로는 성주방면의 하빈(河濱)까지 (제7호 방사선) 연결되어 대구의 대동맥 역할을 하는 도로이다.

수성교에서 남부정류장까지 연장 3,450m는 노폭 50m이고 그 바깥에서 경산방면 담티고개까지 연장 1,165m는 노폭 35m로 확장되었다. 또 신남네거리(남산국민학교 북쪽)에서 50사단까지는 불량주택지구 철거와 토지구획정리사업에 의해 6,350m의 대부분이 노폭 50m 도로로 개설되었다. 한편 제4호, 제7호 방사선 도로의 시내쪽 기점인 삼덕네거리와 서남네거리 간의 도로도 1979년에 폭 50m로 확장되어 대동로 - 대서로의 거의 전 구간이 노폭 50m를 유지할 수 있게 되었다. 그밖에 규모는 작지만 원대오거리에서 고성네거리(북구청 앞) 방면의 220m 도로가 1972년에 노폭 30m로 확장되었고 원대 철도건널목의 지하도가 설치되어 교통소통과 안전에 보탬이 되었다.

3) 其 他

서부지역의 제3차 순환선인 카톨릭병원에서 두류네거리를 지나 경부선 철도에 까지 이르는 4,595m의 도로가 노폭 35m로 개통되었다. 모두 토지구획정리사업에 의해 개설된 도로이며 이 구획정리사업은 그후 서부지역에 대단위 아파트 단지를 유치하는 데 큰 역할을 하였다.

이 도로의 바깥에 서대구공단을 관통하는 또 하나의 남북연결 도로가 개설되었다. 본리네거리에서 죽전네거리를 지나 서대구공단 북편까지 이르는 노폭 40m 내지 50m, 연장 4,690m의 도로(와룡로)가 그것이다. 공업단지 조성사업과 토지구획정리사업에 의해 1976년에서 1978년 사이에 건설되었다. 이 도로는 개설된지 15년이 지난 시점에도 별로 붐비지 않을 정도로 앞날에 대비하여 개설한 도로이다.

서부지역에 동서를 가로지르는 도로도 1977년에 개설되었다. 서부정류장에서 본리네거리를 지나 구마고속도로에까지 이르는 노폭 40m, 연장 2,680m의 도로(구마로)인데 토지구획정리사업과 도시계획사업에 의해 시행되었다.

1970년대에 이루어진 많은 도로사업중 1990년대 초의 시점에서 가장 의미가 큰 도로는 파티마병원에서 범어네거리를 지나 수성못까지 이르는 폭70m, 연장6,000m의 도로(동대구로)이다. 이 도로는 노퍽이나 길이나 대구의 최대의 도로로서 동대구역을 중심으로 한 동대구 개발을 위해 개설한 도로이다.

대부분 토지구획정리사업에 의해 조성한 이 도로는 조경에도 힘을 써 공원도로로서의 역할도 한동안 수행하였다. 동대구역 인근을 제외하고는 개통후 10년 이상 비교적 한적한 도로였으나 1980년대 말 주택200만호 계획에 의해 수성못 안쪽인 지산동과 범물동에 대규모 아파트 단지가 들어서자 출퇴근 통로로서 큰 역할을 하고 있다.

이 도로가 통과하는 황금동 일대는 수성들판을 구획정리한 토지로서 구획정리사업 이후 늘리는 토지가 많았다. 1980년대 말부터 토지초과이득세 제도가 신설되자 유흥지 상태로 방치할 수 없게 되자 차량 소통과 주차가 용이한 이 지역에 요식업소가 많이 들어서자 이 도로의 사용도는 더욱 높아지게 되었다.

5. 1980년 이후의 道路 建設

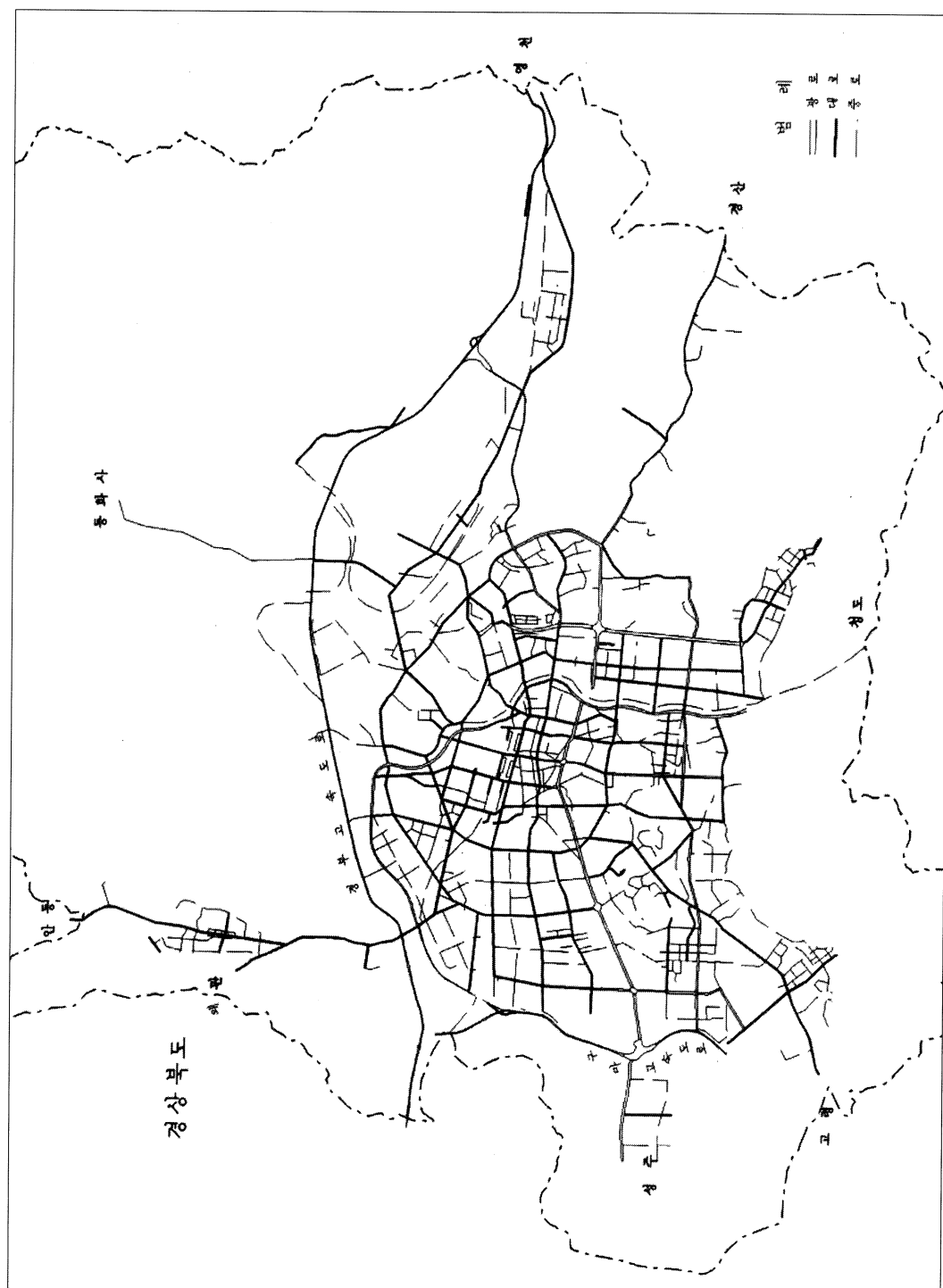
1980년 이후의 도로 건설에는 종전에 볼 수 없었던 몇 가지 특징이 있다.

첫째, 1980년 이후는 자가용 승용차가 보편화되어가는 시기로서 자동차 증가에 대응하는 도로개발이 과거 어느 때보다 활발히 이루어졌다. 1970년대까지의 시내도로가 주로 버스 위주의 개념에 바탕을 두었지만 1980년대부터는 자가용 교통을 염두에 두고 도로가 개설된 것이다.

그러나 자동차 증가의 속도가 1980년대 후반에 들면서 더욱 빨라져서 교통사정은 오히려 악화된 시기로 볼 수 있다. 뿐만 아니라 1989년에 시작한 주택200만호 계획에 의해 지산·범물, 월성·월배, 시지·고산, 칠곡 지구 등 대구의 외곽지에 대규모 아파트 단지가 들어섬에 따라 시내와 이들 단지를 연결하는 교통량이 엄청나게 늘어나 도로 사정은 더욱 어렵게 되었다.

둘째로, 1980년대는 도로의 공급이 어려워졌다는 특징을 가지고 있다. 우선 도로를 개설할 토지가 부족하게 되었다. 과거에는 토지구획정리사업에 의해 비교적 손쉽게 도로를 공급할 수 있었으나 대구 외곽의 미개발 토지가 점차 고갈되어 토지구획정리사업에 의한 도로 개설은 한계를 나타내게 되었다.

또한 도로 건설에 따른 토지보상비가 엄청나게 증가하였다는 사실도 도로 공급을 어렵게 하는 요인이 되었다. 예를 들어 비교적 대구의 외곽에 속하는 성서국도 4km를 확장하는 사업에도 총공사비 547억원중 89%에 해당하는 486억원이 보상비로 책정되었다.



1992년 대구 간선도로망

〈圖 4-54〉

총공사비중 보상비가 차지하는 비중은 시내쪽일수록 높다. 큰장네거리에서 구 내당정류장까지의 1,200m를 확장하는데 260억원의 예산이 책정되었는데 이중 보상비가 96%인 249억원이다.

1980년 이후에 이루어진 중요한 도로 사업을 아래에서 살펴 보기로 한다. 〈圖 4-55〉은 1992년 현재 대구의 간선도로망을 나타내고 있다.

1) 新川大路 建設

대구의 동서를 연결하는 도로는 경산에서 성서까지의 대동로와 대서로 그리고 앞산순환도로가 있으나 남북간 교통을 담당하는 큰 도로가 없어 이를 해결하는 한 방법으로 신천대리가 고안되었다. 신천대리는 팔달교에서 신천의 시내쪽 강안을 따라 상동에 이르는 폭 50m(지하차도는 폭 20m), 연장 13.5km의 차량 전용 도시고속화도로이다.

신천대리는 5개 공구로 나뉘어 공사가 진행되었는데 1985년에 시작하여 단계적으로 준공을 보아 1992년 12월에 완전히 개통되었다. 이 도로는 경부고속도로와 칠곡방면에서 대구 동부 또는 남부로 이어지는 교통량을 처리함으로써 시내 교통의 부담을 크게 덜어 주었다.

2) 國道 擴張

대구 서부 지역에서 고속도로와 성서공단의 교통량을 감안한 국도 확장이 있었다. 성주 방면의 국도인 죽전네거리에서 계명대학교 성서캠퍼스까지 연장 3,100m 도로를 노폭 10m 내지 30m에서 50m로 확장하는 공사가 1991년에 완공되었다.

특히 죽전네거리에서 성서인터체인지 사이의 857m는 성주방면과 성서인터체인지(구마고속도로, 경부고속도로) 등에서 대구 서부로 들어오는 관문으로서 병목을 이루고 있었는데 이 공사로 교통체증이 대폭 해소되었다. 앞으로 성서국도의 나머지 부분인 계명대학교 - 강창교 구간도 폭 50m로 확장할 예정이다. 또 안동방면의 국도도 대폭 확장하였다. 팔달교를 지나 안동으로 이어지는 국도는 교통체증으로 시달려 왔는데 칠곡에 대단위 아파트 단지가 들어서고 공사중인 중앙고속도로가 개통되면 교통이 더욱 악화될 것으로 예상되는 구간이었다.

이 문제를 해결하기 위해 팔달교에서 북쪽 시 경계까지 5,790m의 구간을 종전의 노폭 10m 내지 16m를 35m로 확장하고 연계되는 고가도로와 다리를 놓는 사업이 시행되었다. 팔달교에서 제2관음교까지 3,330m는 1991년 10월에, 소년원에서 시 경계까지 2,460m는 1992년 12월에 완공하였다.

대구 서남부의 관문인 월배국도도 확장되었다. 노폭 11m에 불과하던 월배방면 국도 1,520m가 1985년과 1986년에 걸쳐 노폭 25m로 확장된 것이다.

3) 八公山과 大邱空港 관련 道路 事業

1980년대 이후 확장 또는 신설된 도로 중 관심의 대상이 되는 것으로 팔공산 일대의 관광 도로를 들 수 있다. 이 도로는 단일 노선의 도로가 아니라 불로동에서 동화사까지의 도로, 동화사와 파계사 및 동명의 송림사를 잇는 팔공산 중턱의 관통 도로, 백안동에서 갓바위로 들어가는 도로, 가산 동남쪽 기슭에서 한티재를 거쳐 군위로 넘어가는 도로, 파군재에서 파계사까지의 도로 등으로 구성되어 있다. 이들 도로는 제5공화국이 들어선 이후 본격적으로 개발된 도로인데 노태우 전대통령의 고향이 팔공산 밑이어서 그 덕으로 개발된 도로라는 설이 있었다.

대구공항으로 인해 발생하는 교통량을 처리하기 위한 도로도 개통되었는데 대구공항이 팔공산과 대구 시내의 중간에 위치하기 때문에 이 도로 역시 팔공산 계통의 도로와 연결된다. 민항청사진입도로는 아양교 동쪽의 군부대(K-2) 입구에서 지저동 구도로까지 연장 1,560m이며 노폭 30m로 확장되었다. 1988년에 착공하여 1991년 5월에 개통되었다. 또한 복현동 주공아파트에서 민항청사 입구까지 새로운 도로 복현로와 다리 제3아양교가 개설되었다. 복현로는 길이 840m, 폭 30m의 도로이고 제3아양교는 길이 360m, 폭 30m로서 1990년 1월에 착공하여 1992년 12월에 완공하였다.

4) 其他 重要な 道路 事業

시내의 교통체증을 해소하기 위한 도로 사업 중 주요한 것 몇 가지만 살펴 보자.

사대부국-수도산 사이의 폭 25m, 길이 850m의 남북방향 도로가 1982년에 개설되었다.

동인네거리-제2신천교 사이의 폭 30m, 길이 580m의 동서방향 도로가 1983년에 개설되었다. 이 길은 동쪽으로는 송라시장을 거쳐 동대구역에 이르고 서쪽으로는 대구역에 이르기 때문에 두 역간의 도로교통을 처리하는 큰 역할을 하게 되었다.

대동로의 병목에 해당되었던 삼덕네거리-수성교 사이의 길이 550m의 동서방향 도로가 1984년에 폭 50m로 확장되었다.

효목고가도로가 1989년에 착공되어 1992년에 준공되었다. 효목주공아파트에서 경부선 철도 위를 넘어 경북산업대학 앞을 지나 정법사에 이르는 도로로서 고가도로 730m(폭15.5m), 철도육교 125m(폭 35m), 효목지하차도 400m(폭 8m), 새마을건널목 지하차도 330m(폭 4-6m)로 구성되어 있다. 동대구역 중심으로 하여 남북간의 교통혼잡 해소에 도움이 되는 도로이다.

산격아파트-제3공단 사이의 길이 1,519m, 폭 35m의 도로가 1985년과 1986년에 걸쳐 개

설되었다. 이 도로는 대구 동부지역에서 제3공단과 신천대로까지를 교통량이 적은 외곽지를 통해 연결하는 기능을 담당한다.

남문로 (반월당네거리-남문네거리) 406m가 1988년에서 1990년 사이에 폭 22m에서 40m로 확장되었다. 영남대 병원앞에서 명덕네거리를 거쳐 반월당네거리에 이르는 남북방향 도로인 남문로 중 병목에 해당되던 구역이 확장된 것이다. 이 길은 계속해서 대구의 전통적인 변화가인 대구역까지의 중앙로로 이어지는데 중앙로가 종전의 노폭을 그대로 유지하여 병목현상을 빚고 있기 때문에 확장의 효과가 제한된 상태이다.

6. 進行中인 主要 道路 事業

1993년초 현재 진행중인 주요 도로사업은 다음과 같다.

도로는 아니지만 현재 진행중인 교통노선 사업중 가장 획기적인 것은 지하철 건설사업이다. 대구의 지하철은 모두 6개 호선으로 계획되어 있고 2020년까지 건설하는 것으로 되어 있다. 이중 월배에서 중앙로를 거쳐 안심에 이르는 지하철 1호선 연장 27.6km의 건설이 1990년에

〈表 4-131〉 地下鐵 建設計劃

노선명	구 간	길이(km)	건설비(억원)	공사기간
1호선	월배—안심	27.6	13,150	1990—1995
2호선	성서—고산	23.6	5,608	1995—1998
3호선	칠곡—범물	21.5	5,923	1998—2001
4호선	순환선	25.2	6,654	2002—2010
5,6호선 및지선		48.4	12,767	2011—2020

자료: 대구직할시, 《시정현황》 1993.

착공되어 1995년 준공 예정으로 진행되고 있다.

지하철 각호선의 내용은 〈表 4-131〉과 같다.

남부정류장에서 담티고개를 넘어 경산과의 시경계까지의 고산국도 7,600m를 폭 18-35m에

서 50m로 확장하는 사업이 진행 중이며 1995년에 완공 예정이다. 경산-대구 간의 교통소통과 시지지구 아파트단지와 대구간의 출퇴근 교통소통을 위한 사업이다.

서변대교와 서대구 인터체인지 건설 공사가 1990년에 착공되어 1993년에 완공할 예정이다. 이 도로는 경부고속도로와 신천대로를 연결하여 현재 팔달교를 통과하는 교통량을 분담하게 된다. 앞으로 칠곡-서변동 간의 도로가 개설되면 칠곡의 대단위 주택단지와 대구 간의 출퇴근 교통문제도 담당하게 된다.

월배공단 진입로가 길이 950m, 노폭 20m로 1989년에 착공되었다.

큰장네거리에서 구 내당정류장에 이르는 도로 1,200m를 폭 12m에서 20m로 확장하는 사업이 1988년에 착공되었다.

Ⅳ. 通 信

현대사회의 특징을 정보사회라고 보는 견해가 많은 공감을 얻고 있다. 사회가 복잡 다양하게 발전됨에 따라 정보자원이 물질자원에 못지 않게 비중이 높아지고 있으며 이러한 추세는 앞으로 더욱 가속화할 것으로 전망된다. 그에 따라 유용한 정보의 생산과 정보의 원활한 유통이 사회발전의 핵심 요소로 등장하고 있다.

전기통신망은 정보를 유통시키는 수단으로서 핵심기능을 수행한다. 지금까지는 사람과 물자의 물리적 이동을 실현시켜주는 도로와 같은 교통망이 기술과 정보의 전파에 큰 역할을 하였다. 그러나 물리적 이동없이 정보가 전파되면 더 효율적이기 때문에 정보사회에서 전기통신망은 국가발전의 핵심적인 기반이 된다고 하겠다.

전기통신망은 전화망, 팩시밀리망, 컴퓨터통신망이 대표적이다. 과거에는 텔렉스망도 중요했으나 최근에 와서는 텔렉스보다 편리한 팩시밀리의 보급으로 인해 거의 사라져가고 있다. 이 중에서 전화망은 보급도 많이 되어 있고 비용도 저렴하여 가장 대표적인 전기통신수단이 된다.

앞으로는 통신수단이 다양화되어 전화 이외의 수단이 점차 비중을 늘여가겠지만 종합정보통신망(ISDN)이 구축되더라도 전화망은 여전히 전기통신망을 대표하는 위치를 차지하게 된다. 이런 맥락에서 이곳에서는 통신개발사 그 중에서도 전화개발사에 초점을 맞추어 고찰하려고 한다.

1. 概 觀

〈表 4-132〉 解放後 年間の 電話加入者 數

연도	전국	경북	서울
1945	44,877	—	—
1946	36,197	—	—
1947	37,385	3,746	13,657
1949	41,350	3,908	14,547
1951	11,345	2,339	142
1952	16,509	2,890	512
1953	22,546	3,088	2,733

—표는 '자료미상'을 의미함.

자료: 체신부, 《대한민국 전기통신사업사》
1970, p.181.

대구의 전기통신은 대구우편국에서 1905년에 전신업무를 취급한 것이 효시이다. 우리나라 전체로 보면 1885년(고종 22년)에 한성과 인천 사이의 전신이 개통된 것이 시작이었고 1888년(고종 25년)에는 한성에서부터 공주, 전주, 대구, 부산에 이르는 경부간의 남로전신선(南路電信線)이 개통되었다.

대구의 전화는 1906년(광무 10년)에 자석식 전화를 개통시킨 것이 처음이며 이는 우리나라에 전화가 도입된 후 8년만의 일이다. 시외전

화는 1906년 대구-부산 간에 처음 개통되었고 국제전화는 1942년에 대구-중국 간에 처음 연결되었다.

해방 직후의 전화 사정은 지금과는 비교가 되지 않는다. 1945년 우리나라가 해방된 후 몇 년간의 전화가입자 수는 <表 4-132>와 같다.

해방 직후의 대구 또는 경북의 통계는 알 수 없지만, 전국을 다 합하더라도 4만여 회선에 불과하였고 상당부분이 고장이었다고 한다. 더구나 좌우익 간의 투쟁과 6·25전쟁을 겪으면서 그나마도 줄어든 형편이었다. 당시 대구지방은 전쟁의 피해를 덜 본 편이어서 대구가 속해 있던 경북의 가입자 수는 그다지 줄지 않았으나 서울의 경우에는 불과 가입자가 100여명으로 줄어 들기까지 하였다. 그러던 것이 전쟁이 끝나 가면서 점차 복구되었고 전후에는 재건사업과 더불어 전화 사정도 서서히 개선되었다.

대구지역 전화가입자 수에 관한 통계는 <表 4-133>에 나와 있고 이를 그림으로 표시한 것이 <圖 4-56>이다.

<表 4-133> 電話 加入者數와 公衆電話數

연 도	가 입 자			가정용 (%)	공중전화
	총계	업무용	가정용		
1954	2,133	—	—	—	—
1961	4,533	—	—	—	29
1962	6,993	5,234	1,759	25.2	33
1963	8,441	6,288	2,153	25.5	52
1964	9,879	6,916	2,963	30.0	65
1965	9,895	6,997	2,898	29.3	88
1966	14,563	9,156	5,407	37.1	102
1967	18,336	11,573	6,763	36.9	144
1968	22,875	13,193	9,682	42.3	210
1969	24,559	12,259	12,300	50.1	197
1970	27,170	13,524	13,646	50.2	222
1971	31,043	15,421	15,622	50.3	357
1972	34,173	15,884	18,289	53.5	378
1973	37,693	18,329	19,364	51.4	394
1974	39,442	20,174	19,268	48.9	423
1975	49,263	19,718	29,545	60.0	717
1976	68,329	33,807	34,522	50.5	846
1977	85,473	35,555	49,918	58.4	104,5
1978	113,260	45,095	68,165	60.2	1,999

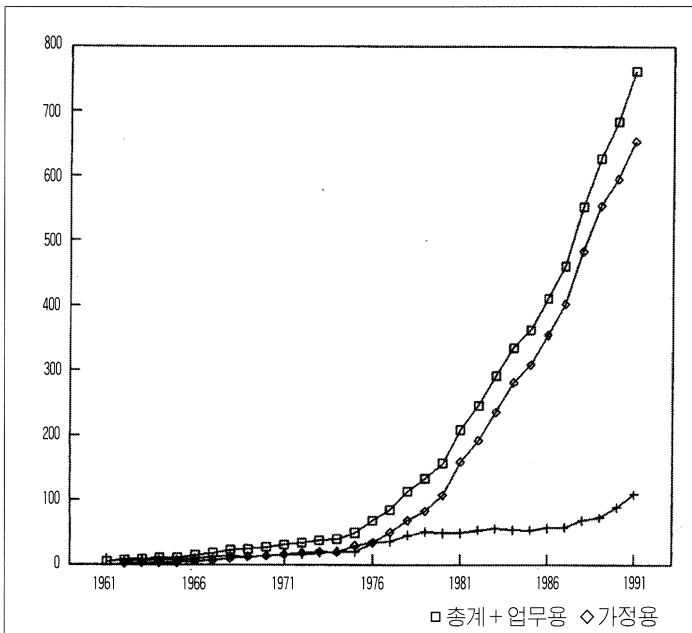
연 도	가 입 자			가정용 (%)	공중전화
	총계	업무용	가정용		
1979	133,403	50,584	82,819	62.1	2,366
1980	156,682	48,886	107,796	68.8	3,061
1981	208,147	48,907	159,240	76.5	3,277
1982	245,478	53,302	192,176	78.3	3,897
1983	291,794	56,206	235,588	80.7	5,076
1984	334,835	53,390	281,445	84.1	6,153
1985	362,265	53,183	309,082	85.3	7,655
1986	410,714	56,947	353,767	86.1	8,702
1987	460,128	57,549	402,579	87.5	9,565
1988	551,283	68,303	482,980	87.6	10,443
1989	625,783	72,638	553,145	88.4	11,085
1990	683,392	88,718	594,674	87.0	13,010
1991	761,608	108,656	652,952	85.7	13,962

—표는 ‘자료미상’을 의미함.

자료: 대구시, 《대구통계연보》, 각년도.

1972년에서 1975년 사이의 공중전화수는 대구직할시, 《직할시정 10년》, 1991.

1954년 자료는 대구시, 《시세일람》, 1954.



〈圖 4-55〉

전화가입자 수

이중 중 가장 오래된 통계는 1954년의 가입자 수로서 2,133회선으로 나타나 있는데 해방 직후에도 이와 비슷한 숫자였을 것으로 추측된다.

해방 직후의 전화가입자를 넉넉잡아 2,500회선으로 본다고 해도 해방후 1991년까지 46년 동안 300배 이상 신장한 셈이다. 1970년까지는 전화가입자가 완만하게 증가하다가 1970년대 중반부터 급증하였으며 1980년대부터는 더욱 급하게 증가하는 추

세를 보이고 있다.

1970년대까지는 전화시설의 공급은 수요에 비해 매우 부족했다. 특히 경제의 규모가 급속히 커짐에 따라 1970년대에는 전화에 대한 수요가 폭발하고 있었는데 전화시설이 공급되지 못하여 적체현상이 극심하였다.

전화청약을 하고 4,5년씩 설치를 기다리는 예가 많았고 매매가 가능하였던 소위 '백색전화'는 집 한채 가격에 맞먹을 정도였다. 또 체신부에서 발행한 《대한민국 전기통신사업사》(1970, pp.1128-30)에 의하면 1968년 현재 우리나라의 전화 대당 사용도수는 월간 445회로 세계1위였다고 한다. 대구는 459회로 전국 평균보다 약간 높았다. 이 때 자유중국이 389회, 일본이 207회 등이고 구미 선진국은 100회 이내였다. 이는 우리나라의 전화 수요는 높았으나 공급이 이를 뒷받침하지 못했음을 보여준다. 전화가입자를 업무용과 가정용으로 나누어 보면 1960년대까지는 업무용이 많았으나 그후부터는 가정용이 많아졌다.

1960년대초 가정용 전화가입자가 전체 전화가입자 중에 차지하는 비율은 30%에 미치지 못했으나 1970년을 전후하여 가정용이 업무용을 능가하기 시작했고 1980년대 후반에는 전체 가입자의 90%를 육박하게 되었다. 전화시설이 부족했던 때에는 우선순위에 따라 업무용에 치중할 수밖에 없었을 뿐만 아니라 전화가입비가 비싸서 일반 가정에는 전화설치를 하기 어려웠기 때문이다.

공중전화의 수도 놀라운 변화를 보여준다. 1960년대 초에 불과 30대 전후였던 공중전화수가 1991년에 1만4천대로 증가하였다. 500배 가까운 증가이다. 전화가입자가 얼마 되지 않았을 시기에는 공중전화의 필요성도 그리 높지 않았으나 가정용 전화의 보편화와 더불어 공중전화의 수도 비슷한 속도로 늘어나게 된 것이다.

전화가입자 수 등을 인구 및 가구에 대비한 결과가 <表 4-134>에 요약되어 있다.

이 표를 보면 인구와 가구의 증가를 감안하더라도 전화가입자의 수가 굉장히 증가하였음을 알 수 있다. 전체 전화가입자수가 해방에서 1950년까지에는 인구 100명당 1명에도 미달하였고 1960년대에 들어서야 겨우 1명선에 올라섰는데 1981년에는 인구 100명당 10명을 넘고 1990년에는 30명을 넘어섰다.

그 중에서 가정용 전화의 증가는 눈부시다. 1960년대 중반까지만 해도 전화는 거의 업무용이었다. <表 4-134>에서 보듯이 가정용 전화는 고작 100가구에 한두대 정도 있었다. 가정용의 상당수도 사업상 필요한 가정에서 설치된 것이었고 이 당시에 순수 가정용으로 전화를 두고 있는 가정은 소수 특권층 내지 부유층에 속했다. 그러나 1970년대 중반에는 10가구에 한 대꼴로, 1991년에 들어서는 1가구에 1대를 상회하는 높은 신장율을 나타내었다. 반면 인구

〈表 4-134〉

人口・家口 對比 電話加入者 數

연 도	인구100명당 전화가입자수	인구100명당 영업용전화수	100가구당 가정용전화수	인구만명당 공중전화수
1954	0.5	—	—	—
1961	0.7	—	—	0.4
1962	1.0	0.7	1.4	0.5
1963	1.1	0.8	1.6	0.7
1964	1.3	0.9	2.1	0.8
1965	1.2	0.9	1.9	1.1
1966	1.7	1.1	3.3	1.2
1967	2.1	1.3	3.9	1.6
1968	2.4	1.4	5.2	2.2
1969	2.4	1.2	6.0	1.9
1970	2.6	1.3	6.3	2.1
1971	2.7	1.4	6.8	3.2
1972	2.9	1.4	7.6	3.2
1973	3.1	1.5	7.7	3.3
1974	3.1	1.6	7.2	3.3
1975	3.8	1.5	10.7	5.5
1976	5.0	2.5	11.7	6.2
1977	6.0	2.5	16.1	7.4
1978	7.6	3.0	20.7	13.4
1979	8.5	3.2	23.5	15.0
1980	9.8	3.0	29.7	19.1
1981	11.3	2.7	38.4	17.8
1982	12.9	2.8	43.9	20.5
1983	14.9	2.9	51.3	25.9
1984	16.6	2.7	58.9	30.6
1985	17.8	2.6	61.6	37.7
1986	19.6	2.7	67.8	41.6
1987	21.2	2.7	74.4	44.2
1988	24.6	3.1	85.0	46.6
1989	27.3	3.2	93.6	48.4
1990	30.7	4.0	99.7	58.4
1991	34.1	4.9	102.0	62.4

—표는 '자료미상'을 의미함.

자료: 인구와 가구수는 《대구시 통계연보》 각년도.

대비 영업용 전화 가입자 수는 완만한 추세로 증가하였다.

인구 대비 공중전화의 수도 역시 대폭 증가하였다. 1960년대에는 인구 만명당 겨우 한대

전후였었는데 1970년대 후반에 10대를 넘어서고 1990년대에 들어서는 50대를 넘어섰다.

이상에서 본 바와 같이 전화의 양적 보급확대가 비약적으로 전개되어 전화가 신분의 상징에서 가정 필수품으로 바뀌었고 전화가설이 하늘에 별따기처럼 어려웠던 시절이 지나가고 1980년대 중반부터는 전화국에서 적극적 관측활동에 나서는 모습으로 바뀌었다.

통신량의 증가에 따라 시내 전신전화국도 늘어났다. 해방 당시에는 대구우편국에서 전기통신을 취급하였다가 1956년에 대구전신전화국이 개국하여 전기통신업무를 독립적으로 처리하게 되었다. 이어서 1968년에는 동대구전신전화국, 1975년에는 남대구전신전화국, 1977년에는 신암전신전화국, 1978년에는 태평전신전화국이 개국하였다. 그후 대구시내통화권이 넓어짐에 따라 1983년에는 경산전신전화국이, 1991년에는 달성전화국이 생겨서 대구시내통화권에 편입되었다. 전화의 보급량이 확대되었을 뿐만 아니라 통화의 질도 대폭 높아졌다. 통화의 질은 대체로 교환기의 종류와 선로의 종류에 의존하는데 이에 대해서는 별도로 고찰한다.

이상에서는 시내전화를 중심으로 설명하였으나 시외전화와 국제전화의 발전도 주목할 만하다. 교환원을 통해서 수동방식으로 접속하던 시외전화가 1974년 대구-서울 간의 장거리자동전화(DDD) 개통을 시발로 하여 대구의 가입자가 직접 다이얼을 돌려 다른 지역의 가입자와 통화를 할 수 있게 되었다. 1983년에는 국제자동전화(IDD)도 개통되었다.

한편 1980년대 후반부터 시작된 이동통신의 성장도 주목된다. 이동통신은 삐삐(beeper)라고 흔히 불리우는 무선호출기와 카폰·핸드폰과 같은 이동전화를 사용하는 통신을 말한다. 종래의 전화는 전화가 설치된 고정된 위치에서만 통화가 되며, 설치장소와 통화장소의 분리를

가능하게 하는 무선전화기가 있기는 하지만 그 이동반경이 넓지 않다.

이동통신은 이러한 위치고정성을 해소하여 어디에서든지 통화가 가능하도록 하는 통신이다. 이동통신은 1984년에 시작하여 급성장하였으며 대구에는 무선호출이 1986년, 이동전화가 1989년에 개시되었다.

이동통신 가입자수의 변화는 <表 4-135>와 같다. 이 표에서 대구가입자수는 대구직할시 외에도 안동, 포항, 구미를 포함하는 통계이다.

<表 4-135> 移動通信 加入者 數

연 도	이 동 전 화		무 선 호 출	
	대 구	전 국	대 구	전 국
1984		2,658		15,647
1985		4,685		18,782
1986		7,093	1,987	37,794
1987		10,265	4,845	60,200
1988		20,353	10,030	100,373
1989	1,964	39,718	23,003	198,286
1990	5,551	80,005	59,342	417,650
1991	13,306	166,198	131,599	850,515
1992	25,711	271,951	224,875	1,451,731

대구가입자수는 대구·경북을 합한 숫자임.

자료: 한국이동통신(주)대구지사 제공.

무선호출서비스는 호출번호만 전달할 뿐 직접 통화가 되지는 않는 불편함은 있으나 가격이 싸기 때문에 널리 보급되었는데 1986년 대구에 보급이 시작된 이래 매년 2배 이상으로 확대되어 1992년말 현재 20만 가입자를 넘어섰다.

이동전화는 대구에서 1989년에 처음 보급되었는데 이것도 역시 매년 2배 이상으로 늘어나서 1992년에는 2만대를 훨씬 넘어섰다. 일반전화에 비해 가격이 엄청나게 비싼 점을 감안하면 놀라운 속도의 확대라고 하겠다.

위에서는 전화망을 중심으로 살펴보았는데 통신서비스가 다양해짐에 따라 전화망을 중심으로 하여 다른 통신서비스를 통합하려는 추세로 나아가고 있다. 기존의 전화망은 음성통신 즉 아날로그 통신에는 지장이 없으나 정보전송의 신뢰도와 속도가 낮기 때문에 새로운 서비스의 통합에는 한계가 있다.

따라서 예를 들어 화상(텔레비전)전화, 고속 데이터 통신, 고속 팩시밀리 통신 등 단위시간당 정보의 전송량이 많은 것은 처리할 수 없고, 하나의 회선으로 여러 종류의 서비스를 동시에 제공할 수 없다.

따라서 전화망을 바탕으로 하되 전체를 디지털화하여 다른 서비스를 종합적으로 이용할 수 있도록 하는 종합정보통신망(ISDN)이 등장하게 되었다. 종합정보통신망은 정보사회의 필수적인 통신망으로 등장하고 있으며 미래에는 모든 통신망을 대체할 것으로 보인다. 우리나라에서는 1987년부터 1991년까지의 기반조성단계를 지나 초기도입단계에 와 있으며 대구에서도 역시 이 새로운 통신망 보급의 초기 단계에 있다.

2. 交換機의 變遷

유선 전기통신의 핵심시설은 교환기와 선로라고 할 수 있다. 그중 교환기의 변천에 대해 먼저 살펴 보고 다음에 선로의 변화를 고찰하기로 한다.

1) 交換機의 變遷

전화교환기는 전화망의 한 구성요소로서 그 기능과 성능에 따라 통신망의 형태가 결정되기 때문에 통신체계에서 매우 중요한 위치를 점한다. 교환기의 종류를 발전된 순서로 들어 보면 수동식과 자동식으로 나눌 수 있다.

수동식 교환기는 전화교환원이 있어 통화자 사이를 직접 접속시켜 주는 방식의 교환기를 말한다. 수동식 교환기에는 자석식과 공전식(共電式 또는 공동전지식)이 있다. 자석식은 전화기에 자석에 의한 발전장치와 통화용 전지가 부착되어 있으며 자석발전기의 핸들을 돌려 전

화국의 교환원을 부른 후 통화를 하는 전화이다. 공전식은 이러한 불편을 없애고 교환국에서 전원을 공통적으로 집중관리하는 교환 방식이다.

자동식 교환기는 교환원이 필요없는 교환기로서 그 종류로는 기계식과 전자식이 있다. 기계식 교환기는 가입자의 다이얼 임펄스를 받아 기계장치에 의해 교환이 이루어 지는데 일반적으로 다이얼을 돌리는 전화기와 연결되는 교환기이다.

그 후에 개발된 전자식 교환기는 점접 및 스위치 등에 전자소자 또는 전자회로를 사용하고 이에 의해 상대가입자를 선택하는데 주로 단추식 전화기와 연결된다. 전자식 교환기는 동작 속도, 소비전력, 설비용적 등 여러 면에서 이상적인 교환기로 인정된다.

우리나라와 대구의 교환기도 역시 이상과 같은 교환기 발전과정을 단계적으로 거쳐왔다. 1906년 대구우편국에 대구·경북지역 최초의 자석식 전화가 개통되었음은 위에서 본 바 있다. 그후 1957년에 대구전신전화국에 공전식 전화가 3,800회선 개통되었으며 불과 4년 후인 1961년에는 기계식 전화(EMD 방식) 5천회선이 개통되었다.

우리나라에는 기계식 교환기가 1935년부터 도입되었으나 모두 ST(Strowger) 방식이었는데 1959년 교환기 구매 국제입찰에서 독일 지멘스사의 EMD(Edelmetall Motor Drehähler, 貴金屬接點모터驅動)방식으로 결정되었다. 이후 EMD방식은 표준방식으로 채택되어 대도시에 많이 보급되었고 ST방식은 중소도시에 주로 설치되었는데 이러한 이원화 현상은 1981년 이후 전자식 교환기가 도입될 때까지 계속되었다.

반도체와 컴퓨터가 등장하면서 기계식 교환기의 제어부분이 컴퓨터로 대체됨에 따라 전자식 교환기가 등장하였다. 우리나라에서는 1977년 전자교환기 도입기종을 벨기에의 M10CN으로 결정하고 1979년에는 미국의 ESS를 추가로 결정하는 한 편 전자교환기의 국산화도 추진하였다. 대구에서도 1981년에 M10CN 교환기를 대구전신전화국에 도입하여 1만회선을 개통하였고 이로써 3자리 국번(252국)이 탄생하였다.

그러나 이 당시의 전자식 교환기는 통화로계(通話路系)가 디지털화 되지 못하고 아날로그 방식을 사용하고 있었다. 통화로계가 디지털화되면 통화의 품질, 속도가 높아지고 광역대화(廣域帶化)가 가능해지기 때문에 미래에는 모든 전화방식이 디지털화할 것이 분명하다.

디지털 방식을 채택할 수 있는 교환기를 전전자(全電子) 교환기라고 하고 아날로그 방식을 쓰는 전자 교환기를 반전자 교환기라고 한다. 우리나라에서는 국산 전전자 교환기의 개발을 위한 거대한 프로젝트를 1980년에 시작하여 TDX 교환기 시리즈의 첫 작품인 TDX-1가 1984년에 시험적으로 개통되었다. 대구 경북지역에는 그 개량형인 TDX-1A가 1988년에, TDX-1B가 1989년에, TDX-10이 1991년에 각각 처음 개통되었다.

TDX-10은 대용량 전자 교환기로서 전화교환 기능 뿐만 아니라 종합정보통신망(ISDN) 및 지능망 기능을 갖는 우리나라 통신망의 핵심교환기가 될 전망이다. 앞으로는 이동통신교환기, 광교환기 등의 개발도 예상된다. 한편 외국제인 S-1240과 5ESS도 일부 도입되어 사용되고 있는데 앞으로 통신이 국제개방되면 가격우위에 있는 외국제 교환기가 더욱 많아질 것으로 보인다.

2) 電話局別 交換機 導入

1991년 현재 대구통화권내 전화국 및 분국별 교환시설의 회선수는 <表 4-136>과 같다. 이 表 에 의하면 대구통화권에는 공전식, 자석식이 하나도 없고 기계식보다 전자식이 많아 전자화율이 83.5%에 이르며 특히 아날로그 방식의 전자식이 전체 교환시설의 반 이상을 차지하고 있다. 교환기의 기종을 보면 기계식은 EMD, 아날로그식은 M-10CN, NO.1A, 디지털식으로는 TDX-1A, TDX-1B, S-1240, 5ESS 등이 있다. 앞으로는 디지털 방식이 다른 방식을 대체해 갈 것이다. <表 4-136>과 같은 상태가 되기까지는 자석식-공전식-기계식-전자식으로 이어지는 시설변화가 꾸준히 있어 왔다.

<表 4-136> 1991년 交換方式別 施設(大邱通話圈)

전 화 국	합 계	기 계 식	전 자 식	
			아날로그	디 지 틀
대구	54	10	20	24
(서대구)	134	30	84	20
(성서)	23	0	0	23
동대구	63	10	47	6
(범어)	90	10	60	20
남대구	160	30	90	40
(수성)	72	0	60	12
(월배)	48	0	30	18
신암	127	20	62	45
(안심)	30	0	23	7
태평	77	20	48	9
(칠곡)	23	10	0	13
경산	37	18	0	19
달성	22	0	0	22
합계	960	158	524	278

대구통화권의 통계이므로 대구직할시에 국한되지 않음.

()내는 전화분국.

자료: 한국통신 대구사업본부, 《1992년 전기통신통계연보》, 1992, P. 97.

〈表 4-137〉 交換方式別 施設 變化 (大邱 · 慶北地域)

연 도	합 계	자석식	기계식	아날로그	디지털
1982	523,050	77,600	359,450	86,000	0
1983	629,600	72,400	383,200	174,000	0
1984	723,900	73,500	396,400	254,000	0
1985	864,520	42,000	399,700	381,370	41,450
1986	1,005,970	15,600	405,650	478,240	106,480
1987	1,132,828	0	401,400	558,000	173,428
1988	1,280,103	0	357,400	668,500	254,203
1989	1,486,603	0	339,000	789,300	358,303
1990	1,704,978	0	282,600	857,800	564,578
1991	1,924,762	0	220,000	863,700	841,062

자료: 한국통신 대구사업본부, 《1992 전기통신 통계연보》, 1992, P. 97.

1982년 통계는 한국통신 대구사업본부, 《대구 · 경북 전기통신연혁》, 1992, p. 70.

한국전기통신공사가 발족된 1982년 이후의 대구 · 경북지역의 교환기 변화를 요약한 〈表 4-137〉을 보면 이러한 변화를 짐작할 수 있다.

〈表 4-137〉에 의하면 1980년대 전반에는 자석식 전화가 일부 잔존하다가 기계식 또는 전자식으로 완전히 바뀌었으며, 전자식의 비중이 점차 커지고 특히 그중에서도 디지털 방식의 교환시설이 우위를 점해가는 모습을 볼 수 있다.

3. 通信線路施設의 變遷

전화나 데이터통신 또는 팩시밀리와 같은 모든 전기통신은 먼저 발신자측에서 음성, 데이터, 화상 등의 원신호를 전기적 신호로 바꾸어 상대방 착신자에게 송출하고 착신자측에서 이들 전기적 신호를 다시 본래의 음성, 데이터, 화상으로 복원시키도록 되어 있다. 이 때에 발신자측과 착신자측간에 전기적 신호가 전송될수 있도록 연결하는 통로가 통신선로이다.

전기통신의 전송로는 크게 유선과 무선으로 구분할수 있다. 무선통신은 전자공학의 괄목할 만한 발전과 무선주파수 활용기술의 고도화에 힘입어 급속도로 발달되고 있지만, 가용 전파 자원의 유한성으로 인하여 보편적인 통신수단이 되기까지에는 앞으로도 상당한 기간의 연구 개발이 뒤따라야 하므로, 유선통신이 편리성, 비용의 저렴성, 보안성, 통신 품질의 우수 등으로 인하여 그 중요성이 지속적으로 확대되어 가리라 전망된다.

유선통신방식에 있어서 전송로 역할을 하는 통신선로시설은 신호전류의 직접통로 기능을 담당하는 통신선로와 이를 지지 또는 보호해주는 전주나 지하시설물(지하관로, 맨홀 등)로

구성되는 물리적 시설이므로 도로망계획이나 토지이용계획 등의 도시개발 활동과 불가분의 관계를 맺고 있다. 이 통신선로는 설치 구간에 따라 시내 전화국과 가입자 사이를 연결하는 가입자선로, 시내 전화국 상호간을 연결하는 국간중계선로, 각 도시 또는 지역 상호간의 시외선로 및 국가간에 시설되는 국제선로로 그용도가 구분된다.

통신선로의 종류는 나선로와 케이블로 나눌수 있고, 케이블은 다시 평형형 케이블(balanced cable)과 동축케이블(coaxial cable) 및 광섬유 케이블(optical fiber cable) 등으로 구분되며, 우리나라 통신선로 역사는 이러한 단계를 밟아 발전하여 왔다.

나선로(open wire)는 전주 상부에 완목이나 완철을 가로질러 붙이고 이 완목에 유리 또는 도자기로 된 애자를 꽂아 피복이 없는 금속전선(주로 동선)을 가설한 형태를 가지고 있다. 이러한 나선로는 가입자선로와 시외선로로 널리 활용되어 왔으나 많은 회선수를 시설하기에는 구조적으로 부적당할 뿐만 아니라 외기에 전적으로 노출되어 있기 때문에 기계적으로나 전기적으로 상당히 불안정한 결점이 있었다. 따라서 우리나라에서는 전기통신 초창기인 1885년부터 설치되기 시작한 나선로가 약 100년후인 1980년대 초반에 와서는 완전히 그 자취를 감추게 되었다.

평형형 케이블은 수회선 내지 3,600회선(7,200가닥)의 심선(芯線, 동선)을 한묶음으로 제조하여 전주에 가설하거나 지하에 시설하게 된다. 심선은 통신선로 전류의 직접적인 통로로서 연동선을 재료로 사용하고 한 가닥의 굵기는 0.4mm부터 1.40mm까지 다양하며 선로구간의 거리에 따라 각기 다른 굵기를 채용한다. 평형형 케이블은 가입자선로, 국간중계선로 또는 시외선로 구간에 걸쳐 가장 광범위하게 사용되고 있다. 평형형 케이블은 보급 초기부터 오랜 기간 동안 상당 규모의 시설이 가공선로의 형태로 대구 전역에 걸쳐 시설되어 왔으나, 도시 미관에 미치는 좋지 못한 영향을 고려하여 1970년대 후반부터 대폭적인 지하화를 실시하여 1980년대 중반에 이르러서는 대구 시내 도로상에서는 가공케이블의 모습이 전부 사라지게 되었다.

동축케이블은 장거리구간의 대용량 회선을 시설하기에 적합한 선로로서 우리나라에서는 1968년 서울-수원간에 최초로 설치된 후 1975년에는 서울-부산간의 공사가 7년 8개월만에 완성되는 등 전국에 걸쳐 약 2,400km가 시설되어 있다. 이 동축케이블은 마이크로웨이브 방식의 무선통신망과 함께 국내 장거리통신망의 2대 매체로 등장했었다. 그러나 통신방식이 아날로그 방식에서 디지털 방식으로 전환되면서 1980년대 중반 이후에는 동축케이블의 건설이 중지되고 광섬유케이블 시대로 넘어가게 되었다.

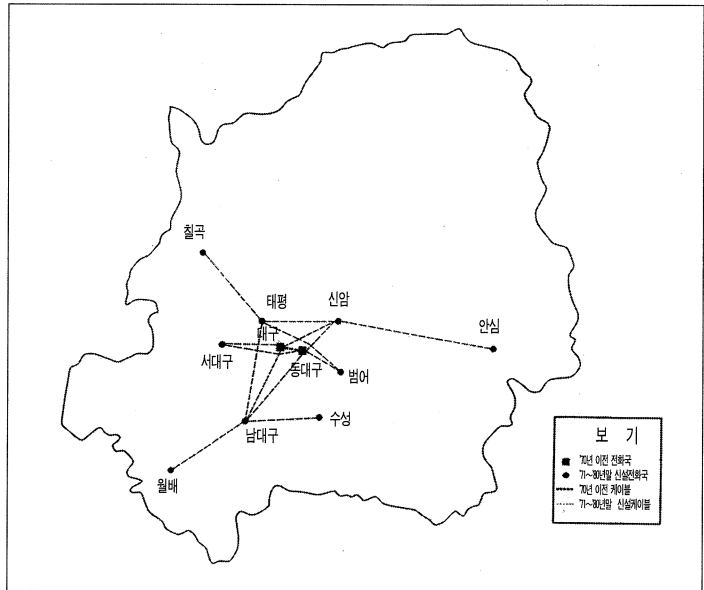
광섬유케이블은 주목된다. 광통신이란 음성 등의 원신호를 먼저 전기적 신호로 바꾸고

이를 다시 레이저광으로 변환시켜 선로에 송출하고, 착신자측에서는 그 역순으로 변환과정을 거쳐 원래의 음성 등으로 재현하는 통신방식으로서, 전송매체로 유리 제품의 광섬유선로를 사용한다.

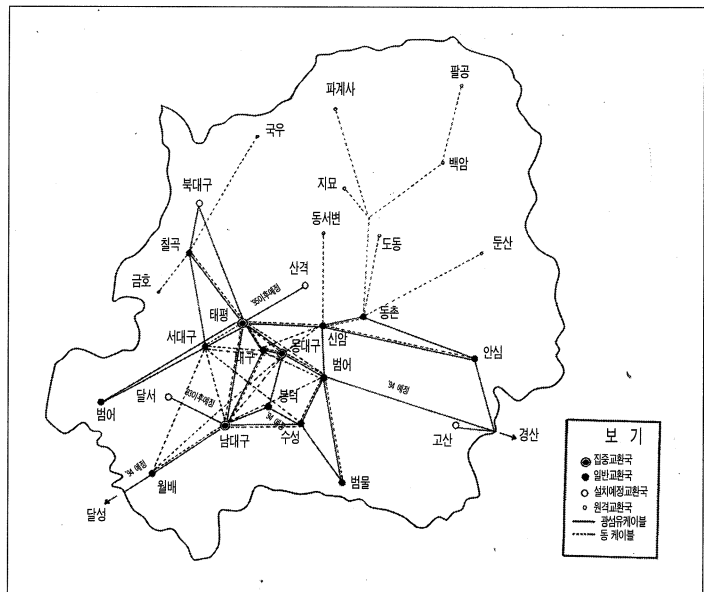
광섬유케이블은 전송손실이 적고 전송선로 주변의 각종 전자파에 의한 영향을 받지 않으며 설비 중량이 가벼운 한편, 전송주파수 대역이 광범하여 회선당 비용이 싸기 때문에 가장 이상적인 전송매체로 인정된다.

이 광통신 방식은 1966년에 최초로 이론이 발표된 후 1981년에 이르러 미국, 일본 등지에서 상용화가 개시 되었고, 우리나라에서는 1983년 상용시험을 거쳐 지금은 전국에 걸쳐 국간통신망과 시외통신망에 확장 보급되고 있으며, 종래의 금속소재의 평형형 케이블을 점차적으로 대체해 나가고 있다.

대구 지역에서는 1987년 4월에 태평전화국과 동대구전화국간의 3.5km에 최초로 광섬유케이블이 신설된 것을 시작으로 하여 1992년말 현재는 무려 22개 구간에 191km가 시설되어 있다. 대구 시내의 국간 중계선로의 종류를 연대별로 요약하면 <圖 5-56>, <圖 5-57>, <表 4-138>과 같다.



<圖 4-56> 대구 시내 국간 중계선로 ('70년말/'80년말)



<圖 4-57> 대구 시내 국간 중계선로 ('92년말)

〈表 4-138〉

大邱市內 局間 中繼線路

연 도	선로종류	구 간 수	길 이	회 선 수
1970년말	동케이블	1구간	3조,45km	3,600회선
1980년말	동케이블	19구간	28조,150km	30,500회선
1992년말	동케이블	48구간	60조,319km	56,500회선
	광케이블	22구간	37조,191km	766코어

광케이블의 1코어(가닥)는 통상적으로 음성전화회선 8,064회선에 해당하며 최대 32,256회선까지도 실용화 할수있다.

V. 大邱는 都市開發의 王都였는가?

대구 또는 경북에서 태어났거나 청소년 시절을 보낸 박정희, 전두환, 노태우 세 대통령이 1961년 5·16 군사정변 이래 약 30년간 우리나라의 정권을 장악하였다. 그 과정에서 ‘대구는 왕도(王都)’라고 하는, 대구를 곁지 않은 시각으로 보는 말도 생겨 났다. 이는 대구·경북 출신의 인맥이 중앙의 정계와 관계 등에서 요직을 많이 차지하였다는 것을 상징적으로 나타내는 말이다.

그에 따라 도시개발에 있어서도 대구가 다른 도시에 비해 특혜를 받았을 것이라는 관념도 널리 퍼져 있다. 그러나 대구 현지에 사는 주민 중에는 대구의 발전이 별로 대단하다고 여기지 않고 있으며 오히려 중앙의 정치적 고려로 인해 대구가 불이익을 받았다고 생각하는 사람도 적지 않다.

이러한 배경 속에서 대구의 도시개발 현대사에 관심을 갖는 사람이라면 대구가 과연 지난 30년간 다른 도시에 비해 도시개발의 특혜를 받았는가에 대해 궁금하게 생각할 것이다. 이 글에서는 이러한 궁금증에 대해 몇가지 지표를 통해 검토해 보려고 한다.

1. 地域感情과 都市開發

대구·경북지역이 특혜를 받았을 것이라는 추측은 지역감정과 깊은 연관성을 갖는다. 지역감정이란 ‘출신지역에 따라 사람을 기피 또는 선호하는 정서’라고 할 수 있다.

우리나라의 지역감정은 주로 호남출신과 타지역 사람 간의 관계에서 존재하였다. 호남 대비 호남의 지역감정은 오래동안 잠재해 있었을 뿐 커다란 사회문제가 되지는 않았다. 그러나 1971년에 치루어진 대통령선거전에서 지역감정이 정치에 악용되면서부터 한국의 고질병으로 등장하기 시작한 것으로 많이 알려져 왔다.

당시 박정희 대통령은 집권연장을 위해 3선개헌을 한 후 호남출신 김대중 후보와 대결하였다. 선거 막바지에 김대중 후보의 지지도가 높아지자 당황한 박대통령 진영에서는 지역이기주의를 자극하였고 결과적으로 선거에서 승리하였다. 이 때부터 그 동안 잠재되어 있던 지역 감정이 표면으로 부상하여 사회문제가 되었고 호남 대 비호남이라는 대립구도의 핵이 호남 대 영남으로 바뀌게 되었다.

1980년 5월 광주에서 민주화를 요구하는 시위가 발생했을 때 이를 '신군부'가 강압적으로 진압하면서 많은 사상자를 낳았고 이를 계기로 하여 대구·경북 출신이 주축을 이루는 '신군부'가 비정상적인 방법으로 정권을 장악하였다. 이 때부터는 대구·경북 출신 인맥을 지칭하는 '티케이'(TK)라는 용어가 유행하였고 호남 대 영남의 대립구도는 더욱 좁아져서 광주·전남 대 대구·경북의 대립구도가 핵이 되고 말았다.

이러한 배경 속에서 지역감정은 정치의 큰 변수로 작용하여 1987년 대통령 선거와 1988년 4.26 총선거에서는 지역감정에 편승하여 충청도 출신의 김종필씨가 세를 얻어 정치적으로 재기하는 발판이 마련되기도 하였다. 또 1992년 대통령 선거에서 김영삼씨가 대통령에 당선되자 대구·경북 인맥의 퇴조를 우려하는 분위기를 지칭하는 '지역정서' 또는 '대구정서'라는 말이 조어되기도 하였다.

그러나 1960년대부터 30년간을 개괄하면 호남 대 영남 간의 차별이 문제의 핵심을 이루고 있고 도시로 말하면 광주와 대구 간의 차별이 문제의 핵심을 이룬다고 할 수 있다.

지역차별을 문제삼는 쪽에서는 크게 두 가지 측면을 지적한다. 중앙의 정치 행정의 엘리트 층원과 양 지역의 지역발전이라는 두 측면에서 영남지역이 훨씬 유리하였다는 것이다.

반면 영남지역의 주민 중에는 '덕을 봤다면 이곳 출신 서울 사람이지 지방에 사는 우리가 특별히 덕 본 것이 없다'고 항변하는 사람이 적지 않다.

엘리트 층원에 있어서 영남지역의 우세를 입증하는 연구(김용학, 1991)가 있고 지역개발투자에 있어서도 영남지역에 더 많은 투자가 이루어졌다고 하는 연구(최원규, 1991)가 있다. 이러한 연구 결과는 심정적으로도 상당한 공감을 불러 일으킬 뿐만 아니라 실증적 자료를 바탕으로 한 것이므로 그에 대한 별다른 반론이 없는 것으로 보인다.

그렇다면 영남지역 주민의 '덕 본 것 없다'고 하는 느낌은 어떻게 설명할 수 있을까? 지역 출신 정권에 기대가 컸던 만큼 혜택이 있었더라도 이에 만족할 수 없었던 것일까 아니면 실제로 지역의 특성에 상응하는 특혜가 없었던 것일까? 나아가서는 '대구 출신 정권'의 유지를 위해 대구가 오히려 불이익을 받은 것일까?

1993년에 통계청에서 발표한 지역소득 통계에 의하면 일인당 도내 총생산에서 대구는 382

만원으로 전국 최하위를 기록하고 있다. 이는 일반적으로 대도시나 큰 공업단지가 없어 도내 총생산이 낮을 것으로 기대되는 강원도나 전북보다 낮은 수치이다.

〈表 4-139〉에는 지역소득 통계 중에서 서울, 대구, 광주의 일인당 지역총생산을 뽑아서 제시하였다. 이 표에서 보더라도 대구는 1987년을 제외하고는 광주보다 일인당 지역총생산액이 낮음을 알 수 있다.

이러한 통계에 신빙성이 있다면 대구 지역민이 ‘덕본 것이 없다’고 생각하는 데 상당한 근거가 있는 것으로 보인다.

〈表 4-139〉		1人當 道內 總生産				(단위:천원)
도시	1987	1988	1989	1990	1991	
서울	2,585	2,999	3,412	4,103	4,822	
대구	2,088	2,496	2,731	3,183	3,815	
광주	2,068	2,587	2,936	3,734	4,268	

자료: 통계청, 《1985-1991년도 도내 총생산 추계결과》, 1993.

반면에 호남지역 주민은 ‘영남의 지역개발 상태가 호남에 비해 월등하다’고 느끼고 있다고 흔히 생각하는데 이것은 어떻게 설명할 수 있을까? 실제로 지역개발의 혜택이 영남 쪽에 편 중된 것일까? 아니면 호남 측의 피해의식에 의한 추측에 불과한 것일까?

2. 都市開發 比較

위에서 제기한 의문에 답을 하기 위해서는 다각도의 검증이 필요할 것이지만 이 글은 대구의 도시개발 현대사의 한 부분이므로 도시개발 측면에서 대구와 광주를 비교해 보려고 한다. 그런데 대구와 광주만을 비교하면 지역에 의한 차별 이외의 다른 차별 요인을 간과할 수도 있으므로 두 도시 이외에 각 지역의 대표 도시도 같이 고찰한다.

대표 도시로는 서울, 대전, 춘천을 선정하였다.

도시개발 정도를 측정하는 지표는 여러가지가 있으나 그 중 앞의 대구 도시개발사에서 중요한 분야로 선정한 주택, 상수도, 도로, 전화를 택한다.

어느 도시이든 집 사정과 물 사정이 제일 큰 관심사가 되고 도로가 외형적으로 가장 눈에 띄이는 개발의 표현으로 인식되며 전화 사정이 생활의 편리성을 어느 정도 대표한다고 할 수 있기 때문이다.

집 사정은 주택보급률로, 물 사정은 일일 일인당 급수량으로, 도로는 1인당 도로 면적으

로, 전화 사정은 천 명당 전화가입자 수로 각각 측정한다.

여기에서 각 지표를 절대량으로 하지 않고 가구 또는 인구에 비한 상대량으로 측정한 것은, 절대량으로 하면 실제 사정과 관계없이 큰 도시가 모든 면에서 압도하는 결과가 되기 때문이다.

1960년대 이후에 도시개발의 차이가 있었는지에 대해 검토하기 위해서는 1960년대 이전과 이후의 모든 자료가 필요하지만 1970년대 전의 비교 가능한 자료는 구할 수 없기 때문에 부득이 1970년대 이후의 비교만 한다.

1970년대 이후의 약20년간의 자료만으로도 대체적인 경향을 파악하는 데에는 지장이 없을 것으로 본다.

1) 住 宅

도시 간의 집 사정을 비교하기 위해 주택보급률을 <表 4-140>에 요약하였다. 대구의 주택 보급률은 1971년에 48.4%였다가 1990년에는 50.3%로 약간 개선되었다. 광주 1971년에 59.0% 이었고 1980년에는 51.5%로 대폭 줄었으나 1990년에는 58.0%로 다시 올라 갔다. 주택보급률의 향상 속도라는 면에서는 대구가 광주보다 약간 우위에 있으나 주택보급률은 광주가 대구에 비해서 계속적으로 우위에 있었음을 알 수 있다.

주택보급률이 높다고 해서 주택 사정이 더 나은 것이냐에 대해서는 의문이 있을 수 있다. 예를 들어 농촌이 도시보다 주택보급률이 높지만 그렇다고 해서 농촌의 주택 사정이 도시보다 낫다고 보는 사람은 없다.

그러므로 주택 사정을 제대로 비교하려면 주택의 숫자 이외에 방수, 주택면적, 주택의 질 등을 종합적으로 고려하여야 한다. 그러나 주택보급률 이외에는 각 도시를 비교할 수 있는 통계를 구할 수 없는 점이 아쉽다.

<表 4-140>		住宅普及率				(단위:%)
연도	서울	대구	광주	대전	춘천	
1971	54.3	48.4	59.0	55.0	62.5	
1975	48.1	47.8	56.9	57.7	64.4	
1980	54.1	49.2	51.5	55.6	60.1	
1985	51.2	50.6	53.3	56.1	63.3	
1990	54.7	50.3	58.0	64.0	65.3	

자료: 《한국도시연감》, 각연도.

2) 上水道

도시의 상수도 사정을 양적으로 가장 잘 나타내 줄 수 있는 지표는 1일 1인당 급수량이라고 할 수 있다. <表 4-141>은 이를 요약하고 있다. 대구는 광주보다 급수량이 꾸준히 많았으나 증가속도에서는 광주가 대구보다 높다.

<表 4-141> 上水道 1日 1人當 給水量 (단위:리터)

연도	서울	대구	광주	대전	춘천
1971	250	162	91	165	112
1975	305	188	175	145	143
1980	—	223	200	201	194
1985	363	280	280	272	245
1990	457	387	311	338	308

자료: 《한국도시연감》, 각연도.

이와 관련하여 상수도 보급률을 살펴보면 <表 4-142>와 같다. 상수도 보급률은 총 인구 중에 상수도의 혜택을 받는 인구의 비율을 말한다. 이 表에서 보더라도 대구의 상수도 사정은 광주보다 꾸준히 우위에 있었음을 알 수 있다.

<表 4-142> 上水道 普及率 (단위:리터)

연도	서울	대구	광주	대전	춘천
1971	86.0	75.0	57.6	71.3	74.1
1975	89.3	81.0	67.5	76.0	81.6
1980	92.7	95.0	78.0	83.1	85.7
1985	97.5	94.0	85.1	84.9	88.8
1990	99.6	97.0	89.6	85.1	94.7

자료: 《한국도시연감》, 각연도.

3) 道 路

1인당 도로 면적을 정리한 <表 4-143>을 보면 광주가 대구보다 늘 앞서 있었다는 사실을 알 수 있다. 그러나 다른 도시는 1인당 도로 면적이 비슷하거나 대체로 증가하였는데 광주만은 1990년에 와서 갑자기 줄어들었다.

직할시가 되면서 행정구역이 갑자기 늘어남에 따라 생긴 결과가 아닐까 추측되지만 정확한 이유는 알 수 없다. 또 서울의 1인당 도로 면적이 매우 안정적인 데 비해 다른 도시의 도로

면적의 변동이 심하다. 이는 행정구역의 변동에도 이유가 있겠으나 통계의 정확성과 일관성에도 문제가 있는 것으로 볼 수도 있다. 이표에 의하면 도시의 규모가 작을수록 1인당 도로면적은 더 넓은 것으로 나타나 있다.

1人當 道路 面積 (단위:m ²)					
연도	서울	대구	광주	대전	춘천
1971	6.5	6.7	11.8	5.1	6.8
1975	6.3	10.6	11.6	16.0	12.8
1980	6.7	5.5	12.8	13.7	15.4
1985	6.5	6.6	10.4	9.9	8.1
1990	6.5	7.1	7.8	10.8	20.1

자료: 《한국도시연감》, 각연도.

1인당 도로면적이 양적인 지표인데 비해 도로의 질은 대체로 도로포장률로 짐작해 볼 수 있다. <表 4-144>의 도로 포장률을 보면 모든 도시에서 꾸준히 증가하여 1990년대에는 90% 전후가 되어 있다. 광주의 포장율이 대구보다 신장율이 높았고 그 결과 1990년의 포장율도 훨씬 높다.

道路 鋪裝率 (단위:%)					
연도	서울	대구	광주	대전	춘천
1971	35.4	31.1	27.2	13.1	52.3
1975	47.7	25.6	17.4	16.3	70.0
1980	67.8	41.0	55.0	28.2	63.2
1985	83.2	70.8	67.9	62.8	90.2
1990	91.3	84.5	96.6	84.5	98.3

자료: 《한국도시연감》, 각연도.

4) 電 話

인구 1천명 당 전화가입자수를 <表 4-145>에 정리하였다. 대구와 광주는 모든 기간에 걸쳐 1천명당 전화가입자수가 거의 비슷한 수준이었으며 증가율도 거의 비슷함을 알 수 있다.

〈表 4-145〉 人口 千名當 電話加入者 數 (단위:%)

연 도	서 울	대 구	광 주	대 전	춘 천
1971	40	26	24	29	28
1975	64	43	39	43	41
1980	125	99	96	94	91
1985	230	178	175	171	189
1990	370	309	290	293	370

자료: 《한국도시연감》, 각연도.

5) 綜 合

위에서 주택, 상수도, 도로, 전화의 네개 분야에서 측정해 본 도시개발 지표를 통해 대구와 광주를 비롯한 여러 도시가 어떻게 달라져 왔는가를 보았다. 이제 이들 개별지표를 종합하여 하나의 지표를 만들어 비교해 보기로 한다. 각 분야를 대표하는 지표로는 주택보급률, 1일1인당 상수도 공급량, 1인당 도로면적, 1천명당 전화가입자수를 선정하고 첫째 각 도시의 1971년 기준 종합지수를 계산하고 둘째 서울을 기준으로 한 각 도시의 종합지수를 계산하였다.

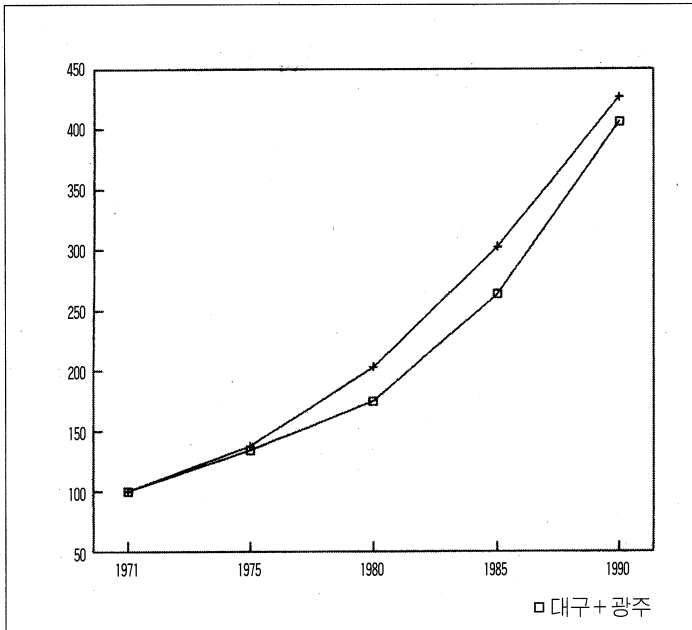
1971년 기준 종합지수는 도시의 종합적 도시개발 속도를 알 수 있게 해 주는 반면 1971년에 이미 도시개발이 다른 도시에 비해 상당 수준에 올라 있으면 그 후의 개발 속도가 느린 것으로 보이게 된다는 문제가 있다. 한편 서울 기준 종합지수는 이 문제를 보완할 수 있다. 이 지수는 각 도시가 각 연도에 서울의 개발 상태에 비해 어느 정도 개발을 이루고 있는나를 나타내 주기 때문이다.

〈表 4-146〉은 1971년을 기준으로 한 종합지수를 보여준다. 각 도시 각 분야 개별지표의 1971년 상태를 100으로 놓고 각 년도 지표의 지수를 구한 다음 4개 지수의 평균을 구한 것이다.

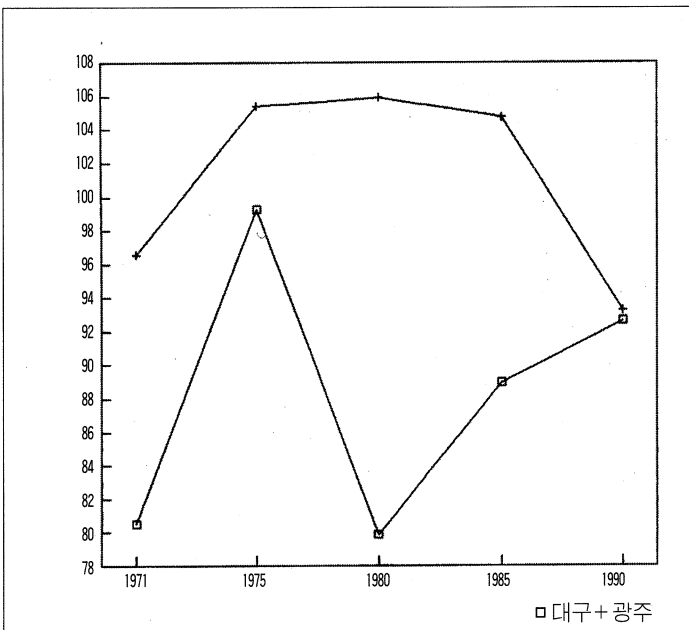
〈表 4-146〉 1971년 基準 都市開發 綜合指數

연도	서 울	대 구	광 주	대 전	춘 천
1971	100	100	100	100	100
1975	116.3	133.7	137.2	164.2	141.5
1980	161.6	174.7	203.1	204.2	204.5
1985	227.8	263.5	302.4	261.5	227.9
1990	325.9	406.3	426.6	384.1	497.1

자료: 《한국도시연감》, 각연도.



〈圖 4-58〉 1971년 기준 도시개발 종합지수



〈圖 4-59〉 서울 기준 도시개발 종합지수

이러한 종합지수는 각 도시의 도시개발이 1971년에 비해 어떤 속도로 이루어졌는가를 알 수 있게 해준다. 이 표를 더 쉽게 시각적으로 보이기 위해 대구와 광주만의 종합지수를 그림으로 표시한 것이 〈圖 4-58〉이다.

이 표와 그림에서 볼 때 5개 도시 중 도시개발 속도가 가장 빨랐던 도시는 춘천이고 그 다음이 광주, 대구의 순이다. 따라서 도시개발의 속도에 관한 한 광주가 대구보다 약간 우위에 있었다고 할 수 있다.

위에서도 지적하였듯이 특정 시점을 기준으로 한 지수는 그 특정 시점의 상태가 지수값에 큰 영향을 준다. 즉 1971년을 기준으로 한 종합지수로써는 광주의 개발 속도가 대구의 개발 속도보다 다소 빠른 것으로 나타났지만 1971년에 광주의 개발 정도가 매우 낮았다면 속도가 빨랐다고 해서 반드시 도시개발이 더 잘 이루어진 것을 의미하지는 않는다.

이러한 시간적 기준 문제를 보완하기 위해 공간적 기준을 적용하여 보았다. 서울의 각 년도

의 개별지표를 100으로 두고 각 도시의 개별지표를 상대적 지수로 환산한 다음 4개 지수의 평균을 구하여 종합지수로 삼았다. 이와 같은 지수는 각 도시가 서울의 개발 정도에 비추어 어느 만큼 상대적인 개발이 되었는지를 보여 준다.

그 종합지수가 <表 4-147>에 나와 있다. 또 <表 4-147> 중에서 대구와 광주만을 뽑아 그림으로 나타낸 것이 <圖 4-59>이다. 이 표와 그림에 의하면 광주의 개발 상태는 늘 대구보다 우위에 있었음이 나타난다.

그외에 춘천의 개발이 1990년에 이르러 서울보다 많이 이루어졌다는 점도 두드러져 보인다.

<表 4-147> 서울 基準 都市開發 綜合指數

연도	서울	대구	광주	대전	춘천
1971	100	80.5	96.6	79.5	83.7
1975	100	99.3	105.4	122.7	112.6
1980	100	79.9	105.9	110.9	117.9
1985	100	89.0	104.7	102.9	99.7
1990	100	92.6	93.2	109.4	149.5

자료: 《한국도시연감》, 각연도.

3. 解 釋

지금까지 주택보급률, 1일1인당 상수도 공급량, 1인당 도로면적, 1천명당 전화가입자수의 4개 지표를 사용하여 대구와 광주의 도시개발 정도를 비교하여 보았다.

이러한 비교 결과에 국한해서 본면 1970년대 이후 비록 큰 차이는 아니지만 광주가 대구보다 개발의 속도도 빨랐고 개발의 수준도 높다는 점이 발견되었다. 따라서 대구가 과연 왕도였는지 특히 광주에 비해 월등한 도시개발의 혜택을 누렸는지는 확인할 수 없었다.

권력이 집중되어 있고 권력핵심에 출신지역 인사가 많이 포함되어 있는 상태에서 왜 대구가 도시개발에서 광주를 비롯한 다른 도시에 비해 특혜를 받지 못한 것일까? 팔은 안으로 굽는다는 속담처럼 우리 사회에 연고주의가 뿌리깊게 자리하고 있음에도 불구하고 그런 결과가 나온 이유는 무엇일까?

이 글에서 비교해본 결과를 믿을 수 있다면 그 이유는 다음 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째는 영호남 차별문제는 끊임없이 도전받아온 정권의 정통성과 연결될 수 있는 민감한 부분이었기 때문에 팔이 안으로 굽는다고 해도 애써 이를 외면한 것으로 추측할 수 있다. 중앙 정부에서는 불가피하게 지역출신 인물을 중임할 수 밖에 없으므로, 지역차별이라는 비난이

가중되는 것을 방지하기 위해 정권유지를 위해서 그다지 중요하지 않은 지방 연고지는 돌아보지 않았다고 추측할 수 있다.

둘째로는 이와 같이 정치적 외압이 없는 상황에서, 지방의 개발 예산을 관장하는 내무행정이 지역 특혜에 관한 특별한 정치적 고려없이 비교적 공정하게 수행되었기 때문이라고도 할 수 있다.

그러나 대구의 도시개발이 더 잘 이루어지지 않았다고 하는 결론과 그 해석에는 물론 이의가 있을 수 있다. 이의를 제기할 수 있는 근거를 몇 가지 드는 것으로 마무리를 하려고 한다.

첫째로 선정된 4개 지표의 대표성 문제이다. 도시개발을 비교하기 위해서는 위에 선정된 4개의 지표이외에 더 중요한 지표가 있을 수 있다. 도시개발 상태를 나타낼 수 있는 지표는 수없이 많이 존재하지만 위의 4개 개별지표를 선정한 것은 과거의 각 도시를 비교할 수 있는 현존 통계치 중 중요하다고 판단한 것일 뿐 현존하지 않는 통계치는 당연히 무시되었다. 예를 들어 도시개발 수준이 고층빌딩의 규모와 수에 의해 측정될 수 있다고 할 수 있겠으나 그러한 통계치는 현존하지 않기 때문에 사용하지 못했다.

둘째로 통계의 신뢰도의 문제도 중요하다. 위에서 사용한 통계치는 《한국도시연감》에서 뽑은 것인데 이 연감의 신뢰도는 정부 내부에서나 학계에서나 높은 평가를 받지 못하고 있다. 위에서 사용한 통계치 중에서도 측정의 정확성 내지 측정방법의 일관성에 의심이 가는 몇 가지의 예를 들 수 있다. <表 4-90>에서 서울의 주택보급률이 1975년의 48.1%에서 1980년에는 54.1%로 갑자기 뛰어 오른 점, <表 4-91>에서 모든 도시의 일인당 상수도 공급량이 꾸준히 증가해 왔는데 유독 대전의 경우 1975년의 공급량이 줄어든 점, <表 4-92>에서 대구의 일인당 도로면적이 1980년에 갑자기 낮아졌고 춘천은 1975년에 갑자기 높아진 점 등이 그것이다.

셋째로 통계의 의도적 왜곡 가능성도 생각해 볼 수 있다. 1960년대부터 30여년간 소위 ‘경상도’ 내지 ‘대구’ 정권이 끊임없이 정통성에 관해 도전을 받아왔기 때문에 영남특혜론 또는 호남푸대접론은 매우 예민한 정치적 고려사항이 되어왔다. 그에 따라 영남이 우세하고 호남이 열악하게 나타나는 통계는 정부에서 가급적 기피하는 분위가 있었고 그러한 분위기가 경우에 따라서는 통계 자체를 왜곡시키는 작용을 하였을지도 모른다고 의심해 볼 수 있다.

넷째로 행정구역의 문제이다. 이 글에서 사용한 각 통계는 행정구역을 단위로 하여 측정된 것인데 각 도시의 행정구역이 직할시 승격 등의 이유로 그동안 상당히 변화해왔다. 그에 따라 통계의 비교가능성에 있어서 문제가 있다.

제4절 부문별 도시개발의 주요 참고문헌

주택 부문

- 국토개발연구원, 《주택자료편람》, 1981.
대구시, 《대구시 통계연보》, 각연도.
대구시, 《시세일람》, 1954.
대구시사편찬위원회, 《대구시사》, 1973.
대구직할시, 《직할시정10년》, 1991.
대구직할시 시정연구반, 《대구도시행정기초자료집》, 1989.
대한주택공사, 《주택핸드북》, 각연도.
대한주택공사, 《대한주택공사 20년사》, 1979.
대한주택공사, 《대한주택공사 30년사》, 1992.
이심 편, 《'91년판 한국주택총람》, 주식회사 주택문화사, 1990.

상수도 부문

- 대구시, 《대구시 통계연보》, 각연도.
대구시, 《시세일람》, 1954.
대구시사편찬위원회, 《대구시사》, 1973.
대구직할시, 《상수도사업80년 1906~1982》, 1983.
대구직할시, 《직할시정10년》, 1991.
대구직할시 상수도사업본부, 《1991년도 상수도연보》, 1992.
대구직할시 시정연구반, 《대구도시행정기초자료집》, 1989.

도로 부문

- 대구시, 《대구시 통계연보》, 각연도.
대구시, 《시세일람》, 1954.
대구시사편찬위원회, 《대구시사》, 1973.
대구직할시, 《직할시정10년》, 1991.
장재윤, 〈대구간선도로망 형성과정에 관한 연구〉, 영남대 환경대학원, 석사학위논문, 1982.

통신 부문

- 대구시, 《대구시 통계연보》, 각연도.
대구시, 《시세일람》, 1954.
대구시사편찬위원회, 《대구시사》, 1973.
대구직할시, 《직할시정10년》, 1991.
전자신문사, 《전기통신연감》, 각연도.
체신부, 《대한민국 전기통신사업사》, 1970.
체신부, 《전기통신사업 80년사》, 1966.
한국통신, 《한국통신 10년사》, 1992.
한국통신 대구사업본부, 《전기통신통계연보》, 각연도.

第4章 都市計劃과 都市開發

한국통신 대구사업본부, 《대구·경북 전기통신 연혁》, 1992.

‘대구는 도시개발의 왕도였는가’ 부문

김용학, 〈엘리트 층원 탈락의 지역격차〉, 《지역감정 연구》 학민사, 1991: pp.258-288.

내무부, 《한국도시연감》, 각연도.

최원규, 〈경제 개발의 격차와 지역감정〉, 《지역감정 연구》 학민사, 1991: pp.310-333.

통계청, 《1985-1991년도 도내총생산 추계결과》, 1993.