

# 大邱市史

## 第四卷(社 會)

大邱市史編纂委員會

題字：戊子新刊 嶺營藏板《詩傳》에서 集字(朝鮮 純祖 28年；1828年)

# 目 次

## 第十一篇 社 會

第1章 人 口 .....	15
第1節 概 要 .....	15
I. 人口現象의 把握과 理解 .....	15
II. 時期區分 및 地域의 區分 .....	16
III. 分析에 利用한 資料 .....	16
IV. 考察의 內容 .....	17
第2節 人口趨勢 .....	17
I. 大邱府時代(1910~1949) .....	17
II. 混亂期(1950~1960) .....	18
III. 成長期(1961~1980) .....	18
IV. 直轄市時代(1981~1992) .....	19
第3節 大邱市의 區廳別 人口變動趨勢 .....	22
第4節 年齡別 및 性別 人口構造 .....	24
I. 年齡別 人口構造 .....	24
II. 性別 人口構造 .....	27
第5節 人口成長의 構成要因 .....	35
I. 出產力 .....	35
II. 死亡力 .....	38
III. 人口移動 .....	42
IV. 出生時 性比의 不均衡 .....	45
第6節 經濟活動人口 推移 .....	47
I. 經濟活動 參加率 推移 .....	47

II. 大邱市の 産業別 經濟活動人口 推移(1960~1990) .....	49
III. 大邱市の 職業別 經濟活動人口 變動推移(1966~1990) .....	50
第7節 結婚과 離婚 .....	51
I. 結 婚 .....	51
II. 離婚率의 變化趨勢 .....	53
第8節 人口現象의 變化와 展望 .....	55
第2章 住 宅 .....	57
第1節 住宅建設 .....	57
I. 住宅建設 總量 .....	57
II. 住宅普及率 .....	61
III. 住宅建設의 類型 .....	63
IV. 占有形態 및 住居密度 .....	74
第2節 都市再開發事業 .....	75
I. 概 說 .....	75
II. 都心再開發事業 .....	76
III. 住宅改良 再開發事業 .....	78
IV. 都市再開發事業의 問題點 및 對策 .....	80
V. 住居環境 改善事業 .....	81
第3節 宅地造成事業 .....	92
I. 概 說 .....	92
II. 宅地造成事業의 種類 .....	92
III. 土地區劃整理事業 .....	94
IV. 公營開發에 의한 宅地造成 .....	102
V. 宅地造成事業의 示唆點 .....	108
第4節 賃貸住宅事業 .....	110
I. 賃貸住宅 供給體系와 住居與件 .....	110
II. 賃貸住宅 現況 .....	112



III. 賃貸住宅의 需要와 評價 .....	117
IV. 永久賃貸住宅事業 .....	119
第5節 住宅政策 .....	126
I. 住宅金融 .....	126
II. 住宅關聯 租稅 .....	128
III. 住宅價格 및 分讓價 規制 .....	131
IV. 住宅建設物量 割當制 .....	134
第3章 交通·運輸 .....	136
第1節 交通施設의 發達과 擴充 .....	136
I. 道路網 .....	136
II. 道路施設物 .....	155
III. 駐車施設 .....	161
IV. 鐵 道 .....	164
V. 空 港 .....	167
VI. 地下鐵 .....	169
第2節 交通手段의 發達과 普及 .....	174
I. 自動車의 普及推移 .....	174
II. 交通手段別 運行狀況 .....	175
第3節 交通量の 變化와 交通問題 .....	185
I. 交通量の 變化 .....	185
II. 交通問題의 現況 .....	200
III. 交通問題의 原因 .....	206
第4章 情報·通信 .....	210
第1節 電氣通信 .....	210
I. 概 觀 .....	210
II. 導入草創期の 電氣通信(1885~1910) .....	211
III. 受難停滯期の 電氣通信(1910~1945) .....	215

IV. 復舊再建期の 電氣通信(1945~1961) .....	218
V. 開發成長期の 電氣通信(1961~1980) .....	222
VI. 跳躍發展期の 電氣通信(1980年以後) .....	238
VII. 大邱地域의 電氣通信 領域別 現況 .....	248
第2節 郵 便 .....	255
I. 概 觀 .....	255
II. 光復以前の 郵政事業 .....	255
III. 光復以後의 郵便事業 .....	260
IV. 大邱地域의 郵便事業 現況 .....	292
第3節 情報서비스 .....	294
I. 情報通信 서비스産業 .....	295
II. 情報處理 .....	308
第5章 環 境 .....	311
第1節 序 言 .....	311
I. 都市化와 環境汚染 .....	311
II. 環境汚染의 様相과 實態 .....	312
III. 環境保全의 必要性 .....	312
第2節 大氣質 管理 .....	313
I. 沿 革 .....	313
II. 大氣汚染度 現況 .....	313
III. 大氣汚染 發生源 管理 .....	320
IV. 大氣質 管理의 課題와 展望 .....	321
第3節 水質管理 .....	322
I. 水質影響圈別 河川現況 .....	322
II. 河川의 水質基準 .....	325
III. 主要河川의 水質汚染度 現況 .....	326
IV. 水質汚染 發生源 現況 .....	329

V. 水質汚染 防止對策 吳 展望 .....	331
第 4 節 廢棄物管理 吳 處理 .....	337
I. 沿 革 .....	337
II. 廢棄物의 種類와 發生量 .....	338
III. 生活廢棄物 處理現況 .....	339
IV. 液狀廢棄物 處理現況 .....	345
V. 産業廢棄物 處理現況 .....	346
VI. 廢棄物處理의 展望 .....	347
第 5 節 上·下水道 .....	349
I. 上水事業 沿革 .....	349
II. 上水施設 現況 .....	353
III. 上水道 使用料 .....	357
IV. 施設擴張 計劃과 上水事業의 展望 .....	358
V. 下水道事業의 沿革 .....	362
VI. 下水道施設 現況 .....	362
VII. 下水終末處理場 建設 .....	363
VIII. 下水道 使用料 .....	365
第 6 節 騒音振動 吳 惡臭 .....	366
I. 騒音振動公害 現況 .....	366
II. 騒音 吳 振動 低減對策 .....	368
III. 惡臭公害 現況 .....	372
IV. 惡臭 低減對策 .....	374
第 6 章 社會福祉 .....	375
第 1 節 概 觀 .....	375
I. 概 說 .....	375
II. 解放以前의 社會福祉事業 .....	379
III. 解放以後의 社會福祉事業 .....	381
IV. 大邱直轄市時代의 社會福祉事業 .....	381

第2節 社會福祉의 傳達體系 .....	383
I. 保健社會局 .....	383
II. 家庭福祉局 .....	385
第3節 社會保險 .....	388
I. 國民年金 .....	388
II. 醫療保險 .....	391
III. 產業災害 補償保險 .....	394
第4節 生活保護事業 .....	395
I. 生活保護制度의 沿革 .....	395
II. 解放直後의 緊急救護事業 .....	397
III. 生活保護制度에 의한 低所得市民 對策 .....	400
第5節 社會福祉施設 .....	412
I. 兒童福祉事業 .....	412
II. 嬰幼兒 保育(託兒)事業 .....	424
III. 老人福祉事業 .....	426
IV. 青少年福祉事業 .....	435
V. 障礙人福祉事業 .....	441
VI. 母子福祉 .....	446
VII. 淪落女性善導 .....	454
VIII. 浮浪人福祉事業 .....	456
IX. 更生保護事業 .....	457
X. 救癲事業 .....	458
XI. 家族計劃事業 .....	462
第6節 社會福祉 關聯 團體 .....	464
I. 大邱直轄市 社會福祉協議會 .....	464
II. 綜合社會福祉館協會 .....	468
第7節 社會福祉 專門人力 養成 .....	469
I. 社會福祉 專門人制度의 沿革 .....	469

II. 社會福祉士 制度의 確立 .....	470
III. 社會福祉士 制度의 意義 .....	471
IV. 社會福祉士 資格證 交付 現況 .....	472
第8節 其 他 .....	473
I. 大邱直轄市立病院 .....	473
II. 民間 自願奉仕活動 .....	473
第7章 市民意識 .....	482
第1節 市民意識 研究흐름 .....	482
I. 市民意識 研究 學史 .....	483
II. 大邱市民意識 關聯研究 .....	490
III. 大邱市民意識 調查研究 .....	494
第2節 大邱市民意識의 展開 .....	497
I. 大邱地域社會에 대한 關心과 態度 .....	498
II. 大邱市民의 氣質과 行爲特性 .....	513
III. 大邱市民의 價值觀 .....	523
第3節 市民意識과 市民運動 .....	546
I. 市民意識의 表出經驗 .....	546
II. 市民運動의 展開 .....	548
III. 未來社會와 市民精神 .....	551
第8章 大邱市域 村落社會의 都市化 .....	555
第1節 村落社會의 都市化 .....	555
第2節 研究領域과 限界 .....	558
第3節 大邱의 都市化와 經濟空間 變化 .....	558
第4節 都市化와 住民의 生活樣式 .....	569
I. 職業移動과 社會的 時間 .....	569
II. 周邊地域의 貧困文化 .....	570

III. 市域 村落社會의 變化 .....	571
IV. 市域 아파트團地住民의 生活樣式 .....	572
第5節 市域 村落社會住民의 社會的 空間 .....	572
I. 市域 村落社會의 結社體 .....	572
II. 市域 村落社會住民의 社會關係網과 同姓村落의 都市化 .....	580
第6節 社會的 時間의 變化와 祭祀慣行 .....	594
第7節 市域 村落社會의 經濟的 基盤과 共同體的 慣行의 變化 .....	596
I. 大邱의 經濟構造와 村落社會의 經濟的 基盤 .....	596
II. 共同體的 慣行의 變化 .....	600
第9章 大邱의 建築 .....	602
第1節 傳統建築 .....	602
I. 序 言 .....	602
II. 城 廓 .....	603
III. 官衙建築 .....	620
IV. 儒教建築 .....	629
V. 佛教建築 .....	678
VI. 傳統마을과 住居建築 .....	714
VII. 其他 建築(樓亭·堂·祠廟·壇) .....	740
第2節 近代建築 .....	774
I. 序 言 .....	774
II. 都市의 變遷 .....	775
III. 公共建築 .....	778
IV. 天主教建築 .....	795
V. 改新教建築 .....	800
VI. 學校建築 .....	805
VII. 商業建築 .....	826
VIII. 住居建築 .....	840

第3節 現代建築 .....	863
I. 序 言 .....	863
II. 1945年以後 韓國 現代建築의 傾向 .....	864
III. 都市의 發展 .....	870
IV. 公共文化建築 .....	872
V. 商業建築 .....	888
VI. 宗教建築 .....	903
VII. 學校建築 .....	917
VIII. 호텔建築 .....	935
IX. 病院建築 .....	940
X. 住居建築 .....	948

## 第一卷(通史)

### 第一篇 自然的 基礎

第1章 位置와 地理의 特性	第4章 氣 候
第2章 地 質	第5章 土壤·植生
第3章 地 形	

### 第二篇 先史 및 古代

第1章 青銅器時代 以前의 文化情況	第4章 三韓時代의 大邱
第2章 青銅器時代	第5章 三國時代의 大邱
第3章 初期鐵器時代	第6章 統一新羅時代의 大邱

### 第三篇 高麗時代

第1章 後三國 鼎立期の 大邱地域과 公山戰鬪	第3章 民亂과 外侵
第2章 大邑中心의 郡縣制度 整備과 大丘縣의 變遷	第4章 高麗의 文化와 大邱

#### 第四篇 朝鮮前期

- |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|
| 第1章 地方雄府로서의 大丘都護府의 成長 | 第3章 朝鮮前期 文教政策과 大邱의 文化 |
| 第2章 大丘府의 社會·經濟的 成長    | 第4章 倭·胡兩亂과 大邱         |

#### 第五篇 朝鮮後期

- |                         |                        |
|-------------------------|------------------------|
| 第1章 支配體制의 變化와 行政都市로의 定立 | 第3章 文化의 새氣運과 文化都市로의 發展 |
| 第2章 社會構成의 變動과 經濟都市로의 成長 | 第4章 外勢의 侵略과 地域民의 抵抗    |

#### 第六篇 日帝強占期

- |                       |              |
|-----------------------|--------------|
| 第1章 日帝 植民支配와 大邱地域의 行政 | 第4章 大邱地域의 教育 |
| 第2章 大邱地域의 産業과 經濟      | 第5章 大邱地域의 文化 |
| 第3章 大邱地域의 獨立運動        |              |

#### 第七篇 現 代

- |                   |             |
|-------------------|-------------|
| 第1章 政治狀況의 變遷과 大邱市 | 第2章 大邱直轄市時代 |
|-------------------|-------------|

### 第二卷 (政治·行政)

#### 第八篇 政 治

- |                |             |
|----------------|-------------|
| 第1章 解放直後의 政治動向 | 第5章 第3共和國時代 |
| 第2章 美軍政時代      | 第6章 第4共和國時代 |
| 第3章 第1共和國時代    | 第7章 第5共和國時代 |
| 第4章 第2共和國時代    | 第8章 第6共和國時代 |

#### 第九篇 行 政

- |           |                |
|-----------|----------------|
| 第1章 行政體制  | 第4章 都市計劃과 都市開發 |
| 第2章 市 議 會 | 第5章 財 政        |
| 第3章 市政施策  |                |



### 第三卷 (産業・經濟)

#### 第十篇 産業・經濟

- |                 |                       |
|-----------------|-----------------------|
| 第1章 總 說         | 第9章 에너지産業             |
| 第2章 農・林・畜産業     | 第10章 物價 및 消費動向 推移     |
| 第3章 鑛工業         | 第11章 企業, 企業人 및 企業經營   |
| 第4章 流通 및 서비스産業  | 第12章 勞動運動과 勞使關係       |
| 第5章 對外貿易        | 第13章 觀光 및 「레저」        |
| 第6章 金 融         | 第14章 經濟團體 및 經濟關聯 研究機關 |
| 第7章 建設과 住宅      | 第15章 大邱經濟의 課題와 展望     |
| 第8章 交通・運輸・情報通信業 |                       |

### 第五卷 (文化)

#### 第十二篇 文 化

- |           |            |
|-----------|------------|
| 第1章 教 育   | 第5章 體育・스포츠 |
| 第2章 藝 術   | 第6章 宗 教    |
| 第3章 言論・出版 | 第7章 民俗文化   |
| 第4章 文 化 財 |            |

### 第六卷 (資料)

#### 第十三篇 資 料

- |            |            |
|------------|------------|
| 第1章 三韓時代   | 第7章 日帝強占期  |
| 第2章 三國時代   | 第8章 政 治    |
| 第3章 統一新羅時代 | 第9章 行 政    |
| 第4章 高麗時代   | 第10章 産業・經濟 |
| 第5章 朝鮮前期   | 第11章 社 會   |
| 第6章 朝鮮後期   | 第12章 文 化   |



# 第十一篇 社會



大邱東城路거리

- 第1章 人 口
- 第2章 住 宅
- 第3章 交通・運輸
- 第4章 情報・通信
- 第5章 環 境
- 第6章 社會福祉
- 第7章 市民意識
- 第8章 大邱市域 村落社會의 都市化
- 第9章 大邱의 建築



# 第十一篇 社 會

## 第1章 人 口

### 第1節 概 要

#### I. 人口現象의 把握과 理解

어떤 한 지역에 사는 사람들의 수를 지칭하는 인구의 실태와 변화 즉 인구현상에 관한 올바른 이해와 정확한 원인규명은 그 사회의 실상과 변화상태를 이해하는 데 무엇보다 중요한 일이라 하겠다. 왜냐하면 인구현상은 사람들의 행동과 가치의 소산이며 우리문화의 산물이기 때문이다. 인구현상은 제도적 조건·규범·가치 등과 같은 사회적 맥락에서 조명해 볼 때 이해가 훨씬 용이하므로 전체사회 뿐만 아니라 사회의 다른 부분들과도 밀접한 관계를 가지고 있는 인구에 대한 논리적이고 체계적인 관심은 매우 중요한 작업이다.

이러한 맥락에서 볼 때 인구현상은 크게 세가지 종류의 관심에서 접근할 수 있는데 첫째, 인구현상의 참모습은 무엇인가 둘째, 어떻게 그러한 현상이 나타났으며 셋째, 왜 그러한 현상이 발생하였는가 하는 것이다. 이와 같은 세가지 물음에 대한 답은 인구의 크기와 성장, 인구성장의 구성요인, 인구구조, 인구변동의 원인과 결과와 같은 네부분에 걸친 기술과 설명을 통하여 구해질 수 있을 것이다.

인구현상 가운데 가장 보편적으로 보이는 것은 인구의 크기와 변동이다. 인구의 크기는 '어떤 주어진 지역의 한 시점에 있어서의 인구의 수'를 뜻하며 이러한 인구의 크기는 절대적인 크기이다. 그러나 경우에 따라서는 절대적인 크기와는 관계없이 어느 지역에 더 많은 인구가 사는가에 관심을 가지게 되는데 이 때 우리는 상대적인 크기를 나타내는 인구밀도를 계산하여 사용한다. 어떤 주어진 지역의 인구의 크기와 이것이 두 시점 사이에 어떻게 달라졌는가 하는 것은 인구의 증가와 감소로 나타나며 이러한 현상을 인구성장 혹은 인구변동이라 한다.

인구의 크기와 성장의 정도는 사람의 출생과 사망 그리고 인구이동에 의해 영향을 받으며

인구성장은 이 세가지 요인의 차이에 의해 결정된다. 즉 인구에 관한 모든 것은 이 세가지 요인들을 통하여 알아볼 수 있기 때문에 우리는 출생 사망 이동을 인구성장 혹은 인구변동의 구성요인이라 하는 것이다.

성별이나 연령과 같이 어떤 주어진 특성 또는 기준에 따른 인구의 구성을 인구구조라 말한다. 주어진 인구의 성격을 파악하는 기준으로는 세가지 종류가 일반적으로 사용되는데 즉, 인구학적 특성, 지역적 특성, 그리고 사회경제적 특성등이다.

인구현상에 관한 관심은 인구수 인구구조 그리고 인구변동의 상태를 파악하는데 그치지 않으며 궁극적인 목표는 주어진 인구의 구조와 변동이 어떠한 사회적 원인에 의하여 일어나며 또한 어떠한 사회적 결과를 가져왔는가를 밝히는데 있다. 인구문제는 그 자체가 중요한 사회 문제의 하나이며 이에 대한 관심은 자동적으로 인구현상의 사회적 원인과 결과로 연결되는 것이다.

이러한 맥락에서 지난 몇 십년 동안에 한국사회가 경험한 변동과 더불어 양 및 질적으로 많은 변화와 성장을 경험한 대구시의 인구현상에 관하여 살펴보기로 한다.

## II. 時期區分 및 地域的 區分

대구시의 인구현황을 행정명칭의 변화를 고려하면서 시기적으로 파악하기 위하여 1949년 8월 15일 대구시로 개칭되기 전까지의 ‘대구부 시기’, 해방후 부터 6·25 한국전쟁과 사회적 혼란기에 속하는 1945년에서 1960년까지의 ‘혼란기’, 1961년에서 1981년 7월1일 대구직할시로 승격되기 전까지의 ‘성장기’ 그리고 1981년 이후 오늘날까지의 ‘직할시 시기’로 구분하였다.

지역적인 구분은 각 시기마다 행정구역 관련 법규에 의하여 정해진 지역을 기준으로 하였으며 1990년 현재 대구시는 7구 137 행정동 2 출장소 195 법정동으로 구성되어 있다.

## III. 分析에 利用한 資料

본 고찰을 위하여 이용된 자료를 열거하면 다음과 같다.

《대구부사》(1943), 조선총독부, 《통계연보》(1915~1940), 대구시, 《통계연보》(1944~1992), 《한국주택 및 인구센서스보고서》(1955, 1960, 1966, 1970, 1975, 1980, 1985, 1990), 《인구이동 통계연보》(1988, 1989, 1990, 1991, 1992), 《한국도시연감》(1981~1992), 《한국통계연감》(1971~1992), 《대구시 상주인구조사결과 보고서》(1989~1992).

## IV. 考察의 內容

1949년 대구시로 개칭된 이후의 인구현황을 시대별로 구분하여 인구의 변화를 성별과 연령별의 인구구조를 중심으로 기술하며 인구변동의 세가지 구성요소에 속하는 출산, 사망, 인구이동의 변화와 더불어 경제활동인구의 변화추세 및 혼인과 이혼을 중심으로 분석하고자 한다. 뿐만 아니라 인구구성요소의 변화에 직·간접적인 관련이 있는 사항들을 필요에 따라 기술하고 있다.

## 第2節 人口趨勢

### I. 大邱府時代(1910~1949)

대구부 시기는 1910년 10월 1일 대구부로 개칭된 후 1949년 8월 15일 대구시로 개칭되기까지를 뜻하며, 이 시기의 대부분은 한반도가 일본의 제국주의 정책에 의해 강제적으로 점령당한 시기에 속한다.

〈表 1-1〉에서 보는 바와 같이 1910년에 31,949명이던 대구부 인구는 해방 한 해전에 해당하는 1944년 5월 1일 현재 206,638명으로 약 546%의 괄목할만한 인구의 증가를 경험하였다. 이러한 증가율은 같은 기간동안에 13,313,617명에서 25,917,881명으로 약 200%의 증가율을 경험한 한반도 전체의 인구증가율 보다 현저하게 높음을 알 수 있다. 1910년대 후반부터 1920년대 중반까지의 높은 인구증가율은 지주 및 국가 소유의 토지를 빼앗기 위하여 조선총독부가 1910년 부터 1908년까지 실시 완료한 조선토지사업과 1908년에 설립하여 헐값으로 구입한 농토를 일본인들에게 배분한 동양척식주식회사의 활동과 상당히 밀접한 관련이 있는 것 같다. 지주들로 부터 소작을 하던 상당수의 소작인들이 소작할 농토를 잃어버리자 생계유지를 위해 인근의 대도시 지역으로 이주함으로써 대구부의 인구증가에 많은 영향을 미친 것으로 판단된다. 1935년에서 1940년 사이의 62.9%의 높은 증가율은 1938년에 실시된 대구부 영역의 확장에 기인되는 것 같다. 또한 1944년에서 1949년 사이의 높은 인구증가율은 8·15해방과 더불어 일제하에서 생계유지를 위하여 또는 징병 및 징용으로 만주 및 일본으로 떠났던 사람들이 일시에 돌아옴으로 생겨난 현상이라 볼 수 있다. 그러나 대구부 시기 동안의 꾸준한 인구증가는 대구가 경상북도의 도청소재지로서 행정, 경제, 사회, 문화, 교육의 중심지로서 뿐만 아니라 지방교통의 요충지로서의 역할을 수행한 점이 기여했다고 할 수 있다.

대구부의 인구추세(1910 ~ 1949)

〈表 1-1〉

연 도	1910	1915	1920	1925	1930	1935	1940	1944	1949	1910~1949
인 구	31,949	32,601	44,707	76,534	93,319	107,414	175,002	206,638	313,180	
증가율		1.9	37.1	71.2	21.9	15.1	62.9	18.1	51.6	880%(연22%)

자료: 《대구부사》, 1943, 《국세조사》, 1915, 1920, 1925, 1930, 1935, 1940.  
《인구조사》, 1944, 1949.

## II. 混亂期(1950 ~ 1960)

1950년에서 1960년의 혼란기중 1950년 6월 25일부터 1953년 7월 27일까지 약 3년여에 걸친 기간동안 한반도는 한국전쟁을 경험하였다. 전쟁중에는 북쪽으로 부터 피난온 사람들의 상당수가 대구에 눌러 앉은 관계로 〈表 1-2〉에서 보는 바와 같이 1950년부터 1953년말 현재 약 46%의 인구증가를 경험하였다. 1955년에서 1958년 사이에 34.3%의 인구가 증가한 이유는 1957년 11월 6일자로 달성군의 동촌, 공산, 성서, 월배, 가창의 5개면이 대구시로 편입된 것에 기인된다. 한국전쟁후 정치적, 경제적, 사회적으로 혼란하였으나 서구사회로 부터 도입된 의약품의 보급에 힘입어 사망율이 급격하게 감소한 반면 출산율은 상당히 높은 수준을 유지하였으며 농촌지역 사람들이 생계유지를 위해 도시지역으로 유입됨으로써 1960년까지 대구시의 인구는 꾸준한 증가추세를 보이고 있다. 이러한 현상은 우리나라의 다른 대도시들이 경험한 현상과 대동소이하다고 하겠다.

혼란기의 대구시 인구추세(1950 ~ 1960)

〈表 1-2〉

연 도	1950	1953	1955	1958	1960	1950~1960
인 구	269,406	393,852	457,331	614,290	675,644	406,238(증가인구)
증가율		46.2	16.2	34.3	10.0	150.8 % (연15 %)

자료: 대구시, 《대구통계연보》, 1968.

## III. 成長期(1961 ~ 1980)

1961년부터 1980년까지는 한국사회 전반에 걸쳐 경제적, 사회적으로 많은 발전을 달성한 시기라 할 수 있으며 이 기간동안에 우리나라는 연평균 8%를 상회하는 경제성장



을 이룩하였다. 이러한 과정에서 산업구조 역시 많은 변화를 경험하였으며 그 결과 제조업 분야의 종사자가 상대적으로 많이 증가하고 농업을 포함하는 1차 산업 종사자들은 현저하게 감소하였다. 즉 제조업체가 대도시를 중심으로 설립되고 발전하는 과정에서 2차 산업에 필요한 노동력이 주로 농촌의 이농인구로 수급되었으며, 3차 산업 역시 대도시를 중심으로 성장하게 되었다. 대구시 역시 예외없이 이러한 과정을 경험하였으며, 그 결과 동 기간 동안 연평균 약 6.6%의 지속적인 인구성장을 이룩하였다. 뿐만 아니라 1969년에는 인구 100만명을 돌파하게 되었다.

〈表 1-3〉 성장기의 대구시 인구추세(1961~1980)

연 도	1961	1965	1970	1975	1980	1961~1980
인 구	693,127	811,406	1,063,553	1,310,768	1,604,934	
증가율		17.1	31.2	23.2	22.4	131.5%(연6.6%)

자료: 대구시, 《대구통계연보》, 1968.  
《한국주택 및 센서스보고서》, 1970, 1975, 1980.

#### IV. 直轄市時代(1981~1992)

대구시는 1981년 7월1일 대구직할시로 승격되면서 경산군에 속했던 안심읍과 고산면 그리고 달성군에 소속되었던 월배읍과 공산면 그리고 칠곡군의 칠곡읍을 편입하였으며, 그 결과 1980년에서 1981년 1년사이에 무려 14.5%의 인구성장을 이루었다. 직할시로 승격한 이래 1988년까지 꾸준한 증가추세를 보이던 인구는 1989년부터 1992년 현재까지 연 1%미만의 미미한 증가율을 나타내고 있다. 직할시로 승격한 직후 대구시는 여타 도시들의 성장율과 유사한 경험을 하였으나 그 후의 미미한 인구증가율은 인구증가억제정책의 일환으로 도입되었던 가족계획사업의 성공적 성과와 사회경제발전에 힘입어 연 1% 미만으로 떨어진 한국전체의 인구성장율의 둔화와 밀접한 관련이 있다. 뿐만 아니라 1988년부터 급등하기 시작한 부동산 가격으로 대도시 지역의 주택가격이 상대적으로 엄청나게 상승함으로써 대구직할시 내의 주거공간을 확보할 경제적 능력이 없는 사람들이 비교적 주택가격이 싼 대구시 인근지역으로 젊은 인구층이 유출됨으로써 인구성장이 둔화되기 시작한 결과로 볼 수 있다.

〈表 1-4〉 직할시시대의 대구시 인구추세(1981~1991)

연 도	1981	1983	1985	1988	1990	1991	1981~1991
인 구	1,838,037	1,958,812	2,029,853	2,239,418	2,228,834	2,236,025	397,988(증가인구)
증가율		6.6	3.6	10.3	-0.005	0.003	(연22%)

자료 : 대구시, 《대구통계연보》, 1981, 1983, 1985, 1988, 1990, 1991.

〈表 1-5〉 대구시 인구추세(1946~1960)

年 度	面 積	家 口 數	人 口	家口當人口	人口密度	家口增加	人口增加
1946. 8. 25	115.64	50,151	269,113	—	3,327.2	—	—
1947. 11.	"	—	293,835	—	2,540.9	—	9.19
1948. 6.	"	—	313,835	—	2,706.7	—	6.81
1949. 5. 1	"	—	313,705	—	2,712.8	—	△0.04
1950. 12. 31	"	51,728	269,406	5.21	2,329.7	—	△14.20
1951. 12. 31	"	71,431	368,796	5.16	3,189.2	38.09	36.89
1952. 12. 31	"	74,807	406,966	5.44	3,519.2	4.73	10.35
1953. 12. 31	"	69,173	393,852	5.69	3,405.8	7.53	3.22
1954. 12. 31	"	72,425	405,529	5.60	3,506.8	4.70	2.96
1955. 12. 31	"	80,695	457,331	5.67	3,954.8	11.42	12.77
1956. 12. 31	"	88,682	503,430	5.68	4,353.4	9.90	10.08
1957. 12. 31	463.19	101,026	609,316	6.03	1,315.4	—	—
1958. 12. 31	"	104,138	614,290	5.90	1,326.2	3.08	0.81
1959. 12. 31	"	110,092	646,832	5.88	1,396.5	5.72	5.30
1960. 12. 1	"	121,275	676,692	5.57	1,460.9	10.16	4.62

자료 : 대구시, 《대구통계연보》, 1968.

〈表 1-5〉, 〈表 1-6〉, 그리고 〈表 1-7〉은 1946년부터 1960년까지, 1961년부터 1980년까지 그리고 1981년부터 1991년까지의 대구시 면적, 가구수, 인구, 가구당인구, 인구밀도, 가구증가율 및 인구증가율을 나타내고 있다. 면적은 1946년부터 1956년까지 동일한 면적을 유지하다가 1957년에 대구시의 면적은 약 3배 가까이 증가하였다. 가구수 역시 꾸준한 증가추세를 보여서 약 15년 사이에 2.2배의 가구수 증가율을 나타내고 있다. 가구당 인구수는 1950년부터 1957년까지 증가하다가 그 후부터는 감소하는 경향을 보이고 있다. 가구증가율은 한국전쟁이

일어났던 1950년과 1951년 사이에 가장 큰 증가율을 보이고 있으며 그 후로 꾸준한 증가율을 보이고 있다.

〈表 1-6〉에서 보는 바와 같이 면적은 1961년부터 1962년 사이에 행정구역 변경에 따라 현저하게 줄어 들었다. 가구수는 1961년 약 12,500 가구에서 1980년 현재 약 362,000 가구로 약 300%의 증가율을 보이고 있다. 가구당 인구수는 점진적으로 감소하여 약 20년 사이에 5.53명에서 4.43명으로 줄어 들었다. 가구증가율은 특정연도에 따라 조금의 차이가 있긴 하지만 1963년이래 꾸준한 증가추세를 나타내었다.

〈表 1-6〉 대구시 인구추세(1961~1980)

年 度	面 積	家 口 數	人 口	家口當人口	人口密度	家口增加	人口增加
1961. 12. 31	463.19	125,240	693,127	5.53	1,416.4	3.27	2.43
1962. 12. 1	179.72	127,669	716,584	5.61	3,987.2	—	—
1963. 12. 1	"	135,520	761,956	5.62	4,239.6	6.15	6.33
1964. 12. 1	"	142,329	787,978	5.54	4,384.5	5.02	3.42
1965. 10. 1	"	151,672	811,406	5.34	4,514.8	6.56	2.97
1966. 10. 1	"	161,873	845,189	5.22	4,702.8	6.73	4.16
1967. 10. 1	"	171,699	887,107	5.17	4,936.1	6.07	4.96
1968. 10. 1	"	187,899	961,657	5.12	5,350.9	9.44	8.40
1969. 12. 1	"	204,088	1,034,234	5.07	5,754.7	8.62	7.55
1970. 10. 1	"	217,701	1,063,553	4.89	5,917.8	6.67	2.87
1971. 10. 1	179.72	228,932	1,132,589	4.95	6,302.0	5.16	6.49
1972. 10. 1	"	239,308	1,164,048	4.86	6,477.0	4.53	2.78
1973. 10. 1	"	251,045	1,200,273	4.78	6,678.6	4.90	3.11
1974. 10. 1	"	266,974	1,266,233	4.74	7,045.6	6.35	5.50
1975. 10. 1	"	276,128	1,310,768	4.75	7,293.4	3.43	3.52
1976. 10. 1	"	294,392	1,359,040	4.62	7,562.0	6.61	3.68
1977. 10. 1	"	309,267	1,415,754	4.58	7,877.6	5.05	4.17
1978. 10. 1	"	328,748	1,487,098	4.52	8,274.5	6.30	5.04
1979. 10. 1	"	351,676	1,572,824	4.47	8,751.5	6.97	5.76
1980. 10. 1	"	362,629	1,604,934	4.43	8,930.2	3.11	2.04

자료 : 대구시, 《대구통계연보》, 1968, 1980.

1981년부터 1991년 사이의 변화상태를 <表 1-7>을 통하여 살펴보면 다음과 같다. 면적은 1981년 대구시로 승격하면서 상당히 늘어났으며 가구수 역시 점진적인 증가추세를 보이고 있다. 그러나 가구당 인구수는 출산율의 감소와 핵가족화의 추세에 따라 점차적으로 줄어드는 경향을 나타내고 있다. 가구증가율은 증가추세를 그대로 유지하고 있으나 1980년대의 증가율 보다는 낮은 수준을 기록하고 있다. 1950년부터 1991년까지의 가구수와 가구원수의 증감추세를 요약해 보면 가구수는 1950년부터 1991년까지 약 43년 동안 인구증가와 더불어 무려 1,138%나 증가하였고 가구당 평균 가구원수는 1969년까지 평균 5명 이상이었으나, 그 후로는 계속 감소하여 1970년에 4.89명, 1978년에 4.52명, 1987년에 평균 4.0명 그리고 1991년에는 3.49명을 기록하고 있다. 그러므로 지난 약 40년에 걸쳐 대구시의 가구당 평균가구원 수는 5.5명에서 3.5명으로 약 2명이 감소한 소가족 형태로 바뀌었음을 알 수 있다.

<表 1-7> 대구시 인구추세(1981~1991)

年 度	面 積	家 口 數	人 口	家口當人口	人口密度	家口增加	人口增加
1981. 11. 1	455.62	415,220	1,838,037	4.43	4,034.1	—	—
1982. 11. 1	"	438,081	1,904,319	4.35	4,179.6	5.51	3.61
1983. 11. 1	"	459,223	1,958,812	4.27	4,299.2	4.83	2.86
1984. 11. 1	"	477,824	2,012,039	4.21	4,416.0	4.05	2.72
1985. 11. 1	"	500,060	2,029,853	4.06	4,455.1	4.66	0.89
1986. 11. 1	"	521,808	2,092,989	4.01	4,593.7	4.35	3.11
1987. 11. 1	"	540,904	2,165,954	4.00	4,753.9	3.66	3.49
1988. 11. 1	"	568,116	2,239,418	3.94	4,915.1	5.03	3.39
1989.	455.66	591,138	2,288,441	3.87	5,022.3		
1990.	455.68	596,701	2,228,834	3.74	4,891.2		
1991.	455.77	640,396	2,236,025	3.49	4,906.0		

자료: 대구시, 《대구통계연보》, 1981~1991.

### 第3節 大邱市の 區廳別 人口變動趨勢

자료획득이 가능한 1965년부터 1991년사이의 대구시 행정구청별 인구구성비의 변화를 살펴보면 <表 1-8>과 같다. 1965년 현재 대구시에는 중구, 동구, 서구, 남구, 북구 등의 5개 행정

구청으로 구분되어 있으며 전체 인구 약 811,406명 가운데 중구에 20.0%, 동구 22.4%, 서구 20.5%, 남구 23.3%, 북구 13.7%의 인구구성비를 나타내고 있다. 그러나 5년 후인 1970년에는 중구의 인구가 대폭 감소하여 13.8%의 인구구성율을 보인 반면 서구는 25.1%로 증가하였다. 1975년에는 중구청과 서구청 관할인구가 감소한 반면 남구청과 북구청의 인구는 증가하였다. 그러나 1980년에는 수성구청이 새로 신설되면서 동구청과 남구청 관할의 일부 지역을 편입하여 동구청과 남구청의 인구는 현저하게 감소하였다. 반면에 중구청과 서구청의 인구는 늘어났다. 1985년에는 도심부의 주거지역이 감소하고 외곽지역으로 주택지역이 옮겨가는 추세에 따라 중구의 인구는 현저히 감소하였으며 북구지역의 인구 역시 감소하였다. 반면에 서구와 수성구를 필두로 하여 남구와 동구의 인구는 증가하였다. 1988년에 대구시세의 확장과 함께 서구지역이 비대해집에 따라 서구와 남구의 일부 행정지역을 분리하여 달서구가 신설되었다. 그 결과 1990년도에는 서구와 남구의 인구가 현저하게 감소하였으며 동구와 수성구는 꾸준한 인구증가 추세를 보이고 있다. 그러나 중구지역의 상당 부분이 상업화한 관제로 거주하는 주민의 수는 계속해서 감소하는 경향을 보이고 있다. 1991년도 역시 중구의 인구는 감소하는 경향을 보이고 있으며 서구, 남구, 북구 역시 감소하는 경향을 나타내고 있다. 그러나 수성구는 꾸준한 인구증가 추세를 보이고 있는데 이는 1991년 여름부터 입주하기 시작한 지산 범물지역의 대단위 아파트 단지의 조성과 밀접한 관련이 있다.

〈表 1-8〉

구별 인구분포 추이

구 분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1991
합 계	811,406 (100.0)	1,082,750 (100.0)	1,311,078 (100.0)	1,607,458 (100.0)	2,029,853 (100.0)	2,228,834 (100.0)	2,236,025 (100.0)
중 구	162,384 (20.0)	149,800 (13.8)	138,549 (10.6)	219,290 (13.6)	183,265 (9.1)	153,006 (6.9)	137,178 (6.2)
동 구	181,864 (22.4)	270,107 (25.0)	326,750 (25.0)	249,315 (15.5)	323,154 (15.9)	359,669 (16.1)	363,038 (16.2)
서 구	166,686 (20.5)	271,816 (25.1)	278,463 (21.2)	392,875 (24.4)	558,990 (27.5)	406,340 (18.2)	394,010 (17.6)
남 구	189,340 (23.3)	258,038 (23.8)	330,386 (25.2)	267,839 (16.7)	349,394 (17.2)	277,037 (12.4)	258,060 (11.6)
북 구	111,132 (13.7)	132,989 (12.3)	236,930 (18.1)	273,367 (17.1)	332,383 (16.4)	321,471 (14.4)	308,274 (13.9)
수성구	—	—	—	204,772 (12.7)	282,667 (14.0)	351,845 (15.8)	391,821 (17.5)
달서구	—	—	—	—	—	359,466 (16.1)	383,644 (17.2)

자료: 대구시, 《대구통계연보》, 1965 ~ 1991.

## 第4節 年齡別 및 性別 人口構造

### I. 年齡別 人口構造

인구구성 가운데 가장 기본적인 것은 성과 연령구조이다. 한 사회의 연령구조는 그 사회가 경험한 사회적, 정치적, 경제적, 문화적 특성을 잘 반영한다. 연령자료의 여러가지 문제들 즉, 이해의 난이성, 주어진 지표 또는 구성의 실제적인 의미, 자료의 신뢰성 등을 고려하여 인구구성을 5세 간격으로 파악하는 것이 가장 통상적이므로 여기에서도 5세 간격으로 연령별 인구구조를 살펴 보기로 한다.

먼저 〈表 1-9〉에서 혼란기에 속하는 1950년대의 연령군별 인구구조를 살펴보면 다음과 같다.

〈表 1-9〉 혼란기 대구시의 연령군별 인구구성(1953~1960)

연령군	1953		1955		1960	
	계	비율	계	비율	계	비율
총 계	392,383	100.00	457,331	100.00	675,644	100.00
0~4	47,853	12.20	54,147	11.84	107,854	19.56
5~9	58,279	14.85	65,715	14.37	90,552	13.40
10~14	52,471	13.37	60,979	13.33	80,566	11.92
15~19	47,490	12.10	57,779	12.63	76,607	11.34
20~24	30,050	7.66	38,770	8.48	66,828	9.89
25~29	27,347	6.97	32,923	7.20	52,470	7.77
30~34	27,619	7.04	35,859	7.84	43,576	6.45
35~39	23,901	6.09	26,378	5.77	40,431	5.98
40~44	19,943	5.08	22,631	4.95	31,351	4.64
45~49	16,907	4.31	19,418	4.25	25,971	3.84
50~54	11,328	2.89	12,540	2.74	20,327	3.01
55~59	10,038	2.56	12,143	2.66	13,495	1.99
60~	19,157	4.88	18,049	3.95	25,616	3.79

자료 : 대구시, 《대구통계연보》, 1953~1960.

0~4세에 속하는 연령군의 경우 1953년에 전체 인구의 약 12.20%였으나 1955년에는 11.84%로 감소하였다가 1960년에는 19.6%로 괄목할만한 성장을 보여주고 있다. 이러한 결과는 1950년부터 1953년까지 약 3년 동안의 한국전쟁에 젊은 청년들이 참전하고 사회가 불안함으로 인하여 결혼과 출산이 지연된 것에 기인되며, 1955년 이후 0~4세 연령층의 인구증가는 전후 전쟁에 참전했던 청년들이 돌아와서 가족의 재결합이 이루어지고 전쟁중 결혼을 연기하였던 사람들이 가정을 이루고 출산을 시작한 결과와 밀접한 관련이 있다. 그 외에 관심을 끄는 부분은 전체인구에 대한 20대와 30대의 연령군별 인구구성이 5% 내지 8%에 불과하다는 점이다. 이러한 20대와 30대의 인구구성비는 다른 연령군에 비해 상당히 낮은 것으로 한국전쟁에 참전했던 병사들의 주류를 이루었던 연령층이 20대와 30대이며 이들이 전쟁에서 많이 희생된 결과가 이와 같은 인구구조 현상을 보이고 있는 것이다.

〈表 1-10〉은 인구성장기에 해당하는 1960년부터 1980년까지의 연령군별 인구구조를 보여주고 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

〈表 1-10〉 성장기 대구시의 연령군별 인구구성(1965~1980)

연 도	1965		1970		1975		1980	
	계	비 율	계	비 율	계	비 율	계	비 율
총 계	811,406	100.0	1,080,819	100.00	1,309,131	100.00	1,603,781	100.00
0~4	100,324	12.36	137,151	12.69	153,347	11.71	156,877	9.78
5~9	115,521	14.24	128,735	11.91	147,651	11.28	172,534	10.76
10~14	100,586	12.40	141,376	13.08	153,839	11.75	175,916	10.97
15~19	105,220	12.97	147,134	13.62	196,642	15.02	219,839	13.71
20~24	75,348	9.29	111,508	10.32	141,773	10.83	203,381	12.68
25~29	71,468	8.81	90,958	8.42	111,599	8.52	148,876	9.28
30~34	58,030	7.15	81,924	7.58	91,231	6.97	116,995	7.29
35~39	45,938	5.66	65,517	6.06	84,691	6.47	98,874	6.17
40~44	38,850	4.79	48,750	4.51	66,740	5.10	89,990	5.61
45~49	28,985	3.57	39,879	3.69	48,004	3.67	70,561	4.40
50~54	23,174	2.86	28,536	2.64	37,978	2.90	47,488	2.96
55~59	18,072	2.23	22,458	2.08	26,995	2.06	37,040	2.31
60~	29,895	3.68	36,893	3.41	48,641	3.72	65,410	4.07

자료 : 대구시, 《대구통계연보》, 1965~1980.

0~4세의 연령군은 1965년에 12.36%에서 1970년 12.69%로 증가하였다가 1975년에는 11.71%로 감소하기 시작하여 1980년에 이르면 10%미만으로 감소하고 있다. 이는 아마도 1961년 이래 실시된 가족계획사업의 성공적 결과가 1970년대에 들어오면서 그 효과가 나타나는 것과 관련이 있으며, 또한 1962년부터 도입된 일련의 경제개발 5개년 계획의 성공으로 사회경제수준이 향상됨으로써 출산력이 줄어든 것을 반영한다고 하겠다. 뿐만 아니라 14세 이하의 유년 인구 역시 1965년 39.0%에서 1970년 37.7%, 1975년 34.7% 그리고 1980년에는 31.5%로 꾸준한 감소추세를 보이고 있다. 반면에 60세 이상의 노인인구는 1960년 3.68%에서 1970년 3.41%로 감소한 후로 1975년부터는 증가하여 3.72% 그리고 1980년에는 4.07%를 보여주고 있다. 즉 1975년부터 증가하기 시작한 60세 이상의 노인인구는 1980년에 들어오면서 전체인구의 4%를 상회하기 시작한 것이다.

직할시 시대에 해당하는 1981년부터 자료획득이 가능한 1991년까지의 연령군별 인구구조를 <表 1-11>을 통하여 살펴보기로 하자.

<表 1-11> 직할시 시대의 대구시 연령군별 인구구성(1985~1990)

연령군	1985		1990	
	계	비율	계	비율
총 계	2,028,370	100.00	2,227,970	100.00
0~4	180,522	8.90	162,833	7.31
5~9	187,072	9.22	195,327	8.77
10~14	213,651	10.53	208,828	9.37
15~19	251,836	12.42	243,083	10.91
20~24	245,975	12.13	248,475	11.15
25~29	214,650	10.58	230,087	10.33
30~34	162,257	8.00	216,568	9.72
35~39	135,153	6.66	173,322	7.78
40~44	11,208	5.48	239,513	6.26
45~49	99,899	4.93	111,877	5.02
50~54	75,360	3.72	96,832	4.35
55~59	50,679	2.50	71,960	3.23
60~	100,108	4.94	129,265	5.80

자료: 대구시, 《대구통계연보》, 1985~1990.



1985년의 경우 전체인구에 대한 0~4세 유아들의 비율이 8.9%로 감소하기 시작하여 1990년에는 7.3%로 감소하였다. 이러한 결과는 출산율 감소를 유도하는 인구억제정책의 성공에 기인되며 1985년에 한국은 합계출산율 2.1의 인구대체수준에 도달하였으며 1990년에는 1.8의 낮은 합계출산율을 기록하고 있으며 1992년에는 합계출산율이 1.65까지 감소하였다. 60세 이상의 노인인구는 1980년부터 꾸준히 증가하여 1985년에는 5.0%에 육박하고 있으며 1990년에는 5.8%를 기록하고 있다.

이러한 결과로 미루어 보아 한국전체 인구구조의 양상과 거의 유사하게 대구시의 경우 역시 유아의 비율은 지속적으로 감소하고 있는 반면에 노인인구는 계속적으로 증가하고 있다. 그러나 1990년까지는 노인인구의 증가에 비해 유년인구의 감소속도가 훨씬 빠른 관계로 경제활동인구는 계속적으로 증가하는 추세를 보여주고 있다. 그러나 이러한 추세는 2000년을 전 환점으로 노인인구의 급속한 증가가 예상되므로 경제활동인구의 구성비가 감소할 것으로 기대된다.

## II. 性別 人口構造

인구구성 가운데 가장 기본적인 것은 성과 연령이다. 이 가운데 성구성은 연령구성에 비해 비교적 간단하다. 성은 남성과 여성의 둘로 나뉘고 따라서 성구성은 쉽게 남자수와 여자수의 비로써 살펴볼 수 있다. 이와 같은 남자수와 여자수의 비를 성비라고 하며 성구성의 대표적인 지표로 사용하는데 성비는 보통 여자 100명에 대한 남자 수로써 표시한다.

성비는 흔히 전체인구에 대해 계산하는 경향이 있으나 어떤 특정 연령층을 대상으로 하여 계산하는 경우도 많다. 이 가운데 가장 많이 사용되는 것이 출생 당시의 남자와 여자수를 비교하는 출생시 성비이다. 한편 연령별 성비의 변화는 주어진 인구의 인구학적 과정 즉, 출생, 사망, 이동에 관한 과거의 경험을 대체적으로 유추하는 데 크게 도움이 된다.

〈表 1-12〉와 〈表 1-13〉에서 0~4세 연령군의 성비를 보면 1953년부터 1975년까지는 105안 밖의 지극히 정상적인 성비를 나타내고 있으나 1980년에는 110 그리고 〈表 1-14〉의 1985년에는 112로 증가하고 1990년에는 무려 125의 성비를 보여주고 있다. 이러한 성비의 불균형은 우려할 정도로 심각한 상태이며 우리나라 전반에 걸쳐 지난 1984년 이후 출생시 성비가 상당히 증가하고 있는 것이 사실이지만 대구 지역의 출생시 성비의 불균형은 경북과 더불어 다른 지역보다 월등히 높은 실정이다.

〈表 1-12〉 혼란기의 대구시 연령군별 및 남녀 성구성비(1953~1960)

연 도	1953				1955				1960			
	계	남	여	성 비	계	남	여	성 비	계	남	여	성 비
총 계	392,383	183,663	208,720	88.00	457,331	218,888	238,443	91.80	675,644	335,609	340,036	98.70
0~4	47,853	24,346	23,507	103.57	54,147	27,406	26,741	102.49	107,854	55,137	52,717	104.60
5~9	58,279	29,982	28,297	105.95	65,715	34,013	31,702	107.29	90,552	47,149	43,403	108.63
10~14	52,471	25,841	26,630	97.03	60,979	30,554	30,425	100.42	80,566	42,354	38,212	110.84
15~19	47,490	23,397	24,093	97.11	57,779	28,691	29,088	98.64	76,607	39,336	37,271	105.54
20~24	30,050	10,415	19,635	53.04	38,770	15,826	22,944	68.98	66,828	32,278	34,550	93.42
25~29	27,347	9,288	18,059	51.43	32,923	12,482	20,441	61.06	52,470	23,858	28,612	83.42
30~34	27,619	12,675	14,944	84.82	35,859	15,927	19,932	79.91	43,576	19,973	23,603	84.62
35~39	23,901	11,997	11,904	100.78	26,378	13,276	13,102	101.33	40,431	19,695	20,736	94.98
40~44	19,943	9,906	10,037	98.69	22,631	11,589	11,042	104.95	31,351	16,299	15,052	108.28
45~49	16,907	9,019	7,888	114.34	19,418	10,688	8,730	122.43	25,971	13,382	12,589	106.30
50~54	11,328	5,476	5,852	93.57	12,540	6,329	6,211	101.90	20,327	10,370	9,957	104.15
55~59	10,038	4,349	5,689	76.45	12,143	5,548	6,595	84.12	13,495	6,150	7,345	83.73
60~	19,157	6,972	12,185	57.22	18,049	6,559	11,490	57.08	25,616	9,628	15,988	60.22

자료: 대구시, 《대구통계연보》, 1953~1960.

이러한 출생시의 지나친 성비의 불균형이 10년 이상 지속하게 된다면 앞으로 상당히 심각한 사회문제를 야기할 소지가 다분히 있다고 하겠다. 이러한 연령군들이 결혼적령기에 도달하게 되면 배우자수의 절대적인 부족으로 인하여 결혼긴장을 초래하게되며 뿐만 아니라 성과 관련된 범죄가 상당히 증가할 수 있다. 또한 배우자 부족을 해결하기 위한 대안을 모색하는 과정에서도 다른 형태의 문제가 야기될 소지가 다분히 있다.

1953년의 20~24세 그리고 25~29세의 성비는 53과 51를 각각 보여주고 있다. 이는 1950년부터 1953년까지 있었던 한국전쟁 동안 20대의 젊은이들이 전쟁중에 전사한 결과로써 대구 지역 역시 예외가 아님을 보여주고 있다. 또한 1955년의 45~49세 연령군의 성비가 122를 나타내고 있는데 이는 아마도 한국전쟁중 타지역에서 대구로 전입된 인구중에서 45~49세 연령군이 다른 연령군 보다 많은 것에 기인하는 것 같다.

〈表 1-13〉 성장기 대구시의 연령군별 및 남녀 성구성비(1965~1980)

연 도	1965				1970				1975				1980			
연령군	계	남	여	성 비	계	남	여	성 비	계	남	여	성 비	계	남	여	성 비
총 계	811,406	399,132	412,274	9681	1,080,819	538,368	542,451	9925	1,309,131	652,573	656,558	9939	1,603,781	800,440	803,341	9964
0~4	100,324	51,582	48,742	10583	137,151	71,188	65,963	10792	153,347	79,669	73,678	10813	156,877	81,994	74,883	10950
5~9	115,521	59,404	56,117	10586	128,735	66,947	61,788	10835	147,651	76,851	70,800	10855	172,534	90,434	82,100	11015
10~14	100,586	51,987	48,599	10697	141,376	73,250	68,126	10752	153,839	80,860	72,979	11080	175,916	93,494	82,422	11343
15~19	105,220	54,710	50,519	10830	147,134	75,303	71,831	10483	196,642	101,140	95,502	10590	219,839	115,885	107,254	10801
20~24	75,348	34,181	41,167	8303	111,508	52,263	59,245	8822	141,773	67,822	73,951	9171	203,381	96,668	106,713	9059
25~29	71,463	33,708	37,755	8928	90,958	44,738	46,220	9679	111,599	54,883	56,716	9677	148,876	74,513	74,363	10026
30~34	58,030	28,505	29,525	9655	81,924	42,053	39,871	10547	91,231	46,321	44,910	10314	116,995	59,486	57,509	10334
35~39	45,988	21,464	24,474	8770	65,517	32,486	33,031	9835	84,691	42,516	42,175	10081	98,874	49,757	49,117	10130
40~44	38,950	18,842	20,008	9417	48,750	23,031	25,719	8955	66,740	32,634	34,106	9568	89,990	45,222	44,768	10101
45~49	28,985	14,710	14,275	10305	39,879	19,487	20,392	9556	48,004	21,993	26,011	8455	70,561	34,605	35,956	9624
50~54	23,174	11,388	11,786	9662	28,536	14,092	14,444	9756	37,978	17,870	20,108	8887	47,488	21,675	25,813	8397
55~59	18,072	8,279	7,793	8454	22,458	10,285	12,173	8449	26,995	12,480	14,515	8598	37,040	16,557	20,483	8083
60~	29,895	10,381	19,514	5320	36,893	13,245	23,648	5601	48,641	17,534	31,107	5637	65,410	23,450	41,960	5589

자료 : 대구시, 《대구통계연보》, 1965~1980.

60세 이상의 노인인구의 성비는 1953년 53, 1955년 57, 1960년 60, 1965년 53, 1970년 56, 1975년 56, 1980년 56, 1985년 57, 1990년 58에서 보는 바와 같이 큰 변화가 없음을 알 수 있으나 여성에 대한 남성들의 숫자가 거의 절반정도 밖에 되지 않는다. 이것은 남녀간의 평균기대 수명의 차이가 약 6~8세 정도차이를 두고 여성의 수명이 길어진 것에 기인된다. 노인층의 이러한 성비의 차이는 한국사회 전반에 걸친 노인연령층의 성비차이와 유사한 것으로 배우자를 사별한 노인인구의 숫자가 1980년대 후반부터 증가하기 시작한 노인인구의 절대적인 숫자의 증가로 경제적으로 독립적이지 못한 노인들의 생계유지 등의 심각한 노인문제가 발생하고 있다.

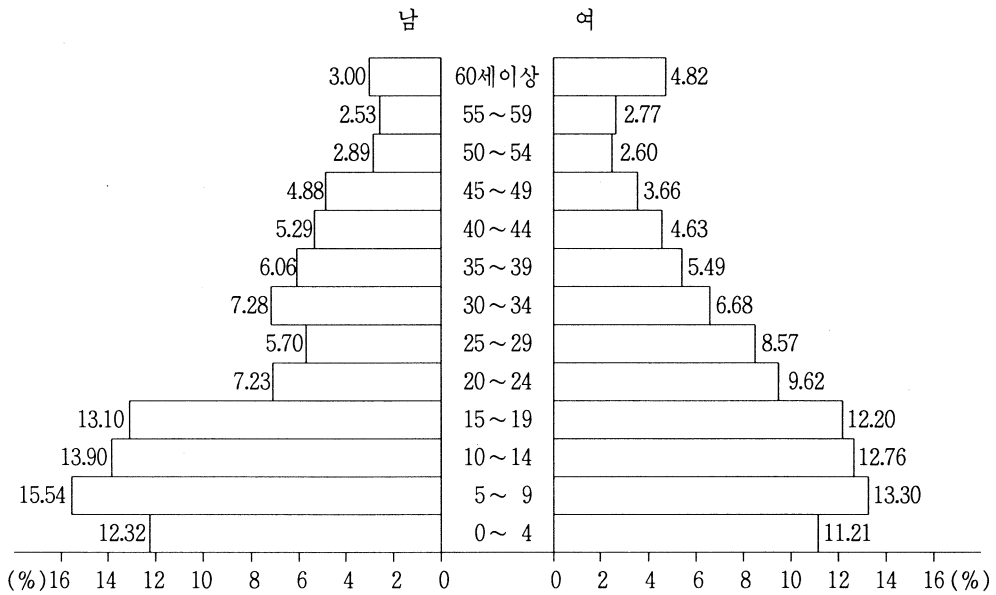
〈表 1-14〉 직할시 시대의 대구시 연령군별 남녀 성구성비(1985, 1990)

연 도	1985				1986			
	계	남	여	성 비	계	남	여	성 비
총 계	2,028,370	1,004,564	1,023,806	98.12	2,227,970	1,112,681	1,115,289	99.8
0 ~ 4	180,522	95,501	85,021	112.33	162,833	90,537	72,296	125.20
5 ~ 9	187,072	98,329	88,743	110.80	195,327	103,023	92,304	111.64
10 ~ 14	213,651	113,363	1,002,888	113.04	208,828	109,840	98,988	111.00
15 ~ 19	251,836	127,624	124,212	102.75	243,083	123,288	119,795	102.90
20 ~ 24	245,975	113,923	132,052	86.27	248,475	120,605	127,870	94.30
25 ~ 29	214,650	107,007	107,643	99.41	230,087	113,995	116,092	98.20
30 ~ 34	162,257	81,804	80,433	101.70	216,568	109,192	107,376	101.70
35 ~ 39	135,153	67,589	67,564	100.04	173,322	86,553	86,769	99.80
40 ~ 44	11,208	55,583	55,625	99.92	139,513	70,783	68,730	103.00
45 ~ 49	99,899	49,408	504,917	97.80	111,877	55,983	55,894	100.20
50 ~ 54	75,360	36,213	39,147	92.51	9,683	47,604	49,228	96.70
55 ~ 59	50,679	21,900	28,779	76.10	71,960	34,021	37,939	89.70
60 ~	100,108	36,320	63,788	56.94	129,265	47,257	82,008	57.60

자료: 대구시, 《대구통계연보》, 1985, 1990.

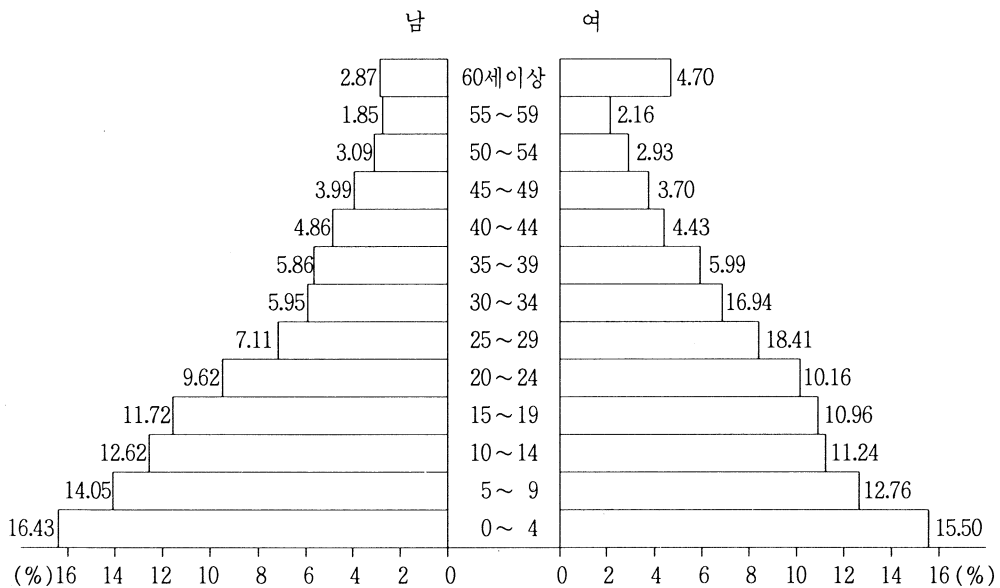
연령군별 인구구조와 성별 인구구조를 한눈에 파악하기 위하여 인구피라미드를 작성하였다. 〈圖 1-1〉부터 〈圖 1-9〉는 1955년부터 1990년까지의 연령별 및 성별 인구구조를 보여주고 있다. 앞에서 논의한 바 있는 연령군별 및 성별 인구구조의 특징을 인구피라미드를 통하여 우리는 일목요연하게 파악할 수 있다. 앞에서 언급되지 않았던 몇 가지를 인구피라미드를 통하여 살펴보면 한국전쟁후 한국사회가 1955년부터 1960년대 초까지 경험했던 베이비붐 세대가 경제활동인구에 진입하게 되는 1980년대 초부터는 노동력의 공급이 과거 어느때 보다 증가하여 노동시장에 상당한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 출산력은 감소하고 평균수명은 늘어남으로서 인구피라미드가 선진국형에 해당하는 종형을 닮아가는 것 역시 확인할 수 있다. 뿐만 아니라 앞으로 15년부터 20년 후 결혼적령기에 도달하게 될 연령군의 남성의 수가 여성들 보다 월등히 많을 것으로 기대되어 상당한 사회적 문제를 야기할 소지가 있음을 알 수 있다.

第4節 年齡別 및 性別 人口構造



〈圖 1-1〉 성별·연령별 인구분포도(1955)

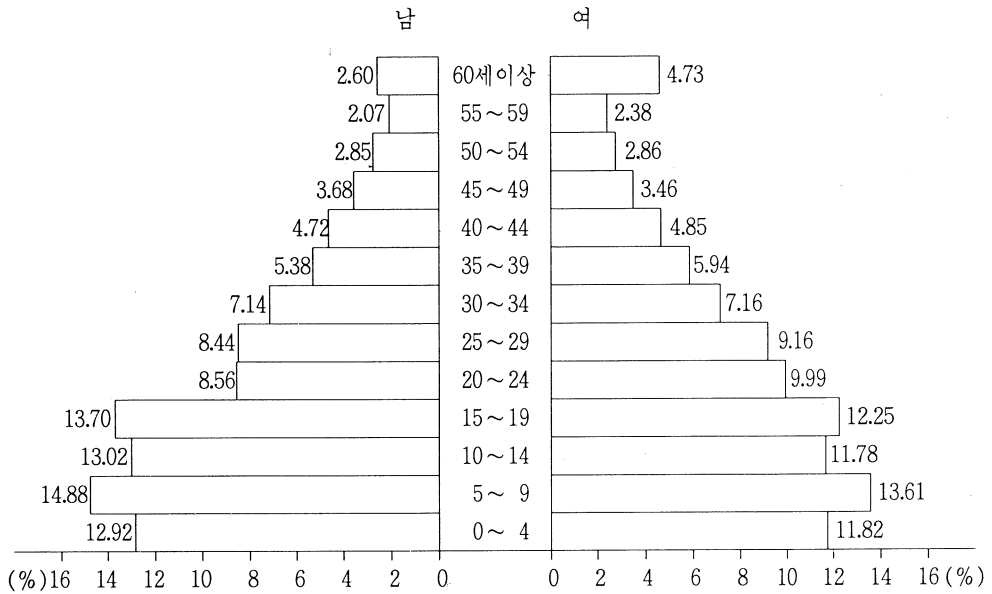
자료: 대구시, 《대구통계연보》, 1955.



〈圖 1-2〉 성별·연령별 인구분포도(1960)

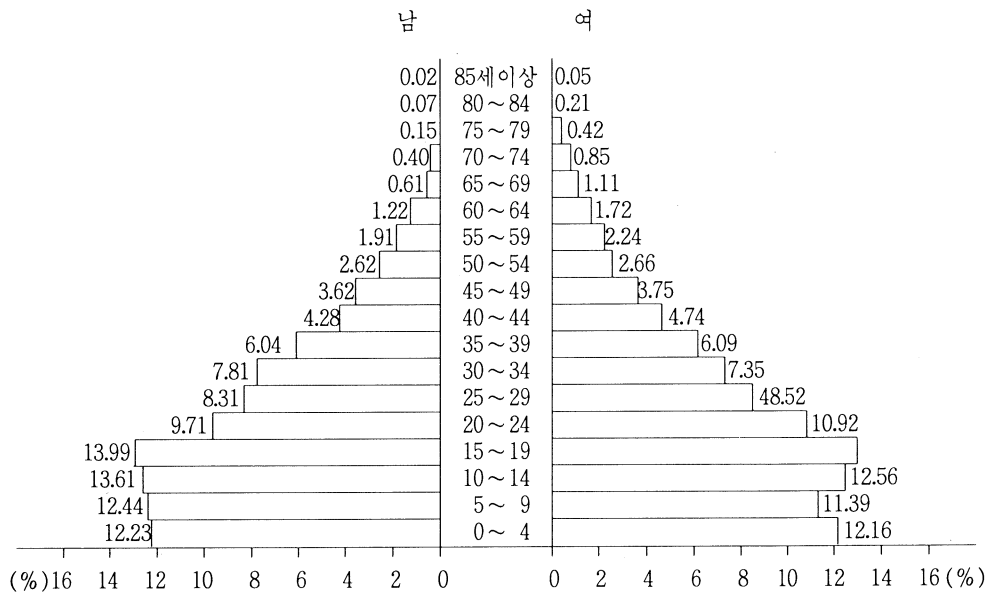
자료: 대구시, 《대구통계연보》, 1960.

第1章 人 口



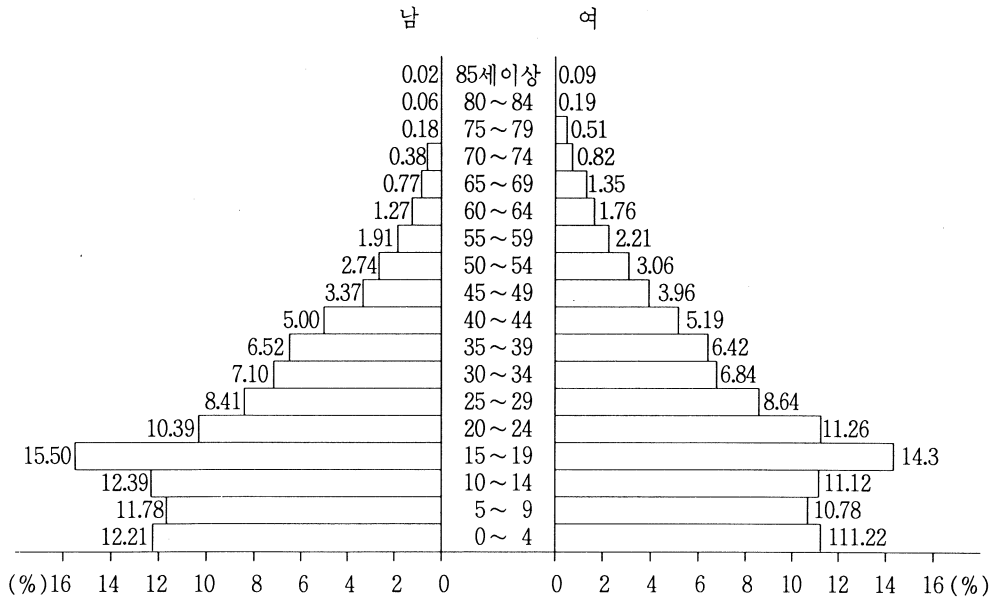
〈圖 1-3〉 성별·연령별 인구분포도(1965)

자료: 대구시, 《대구통계연보》, 1965.



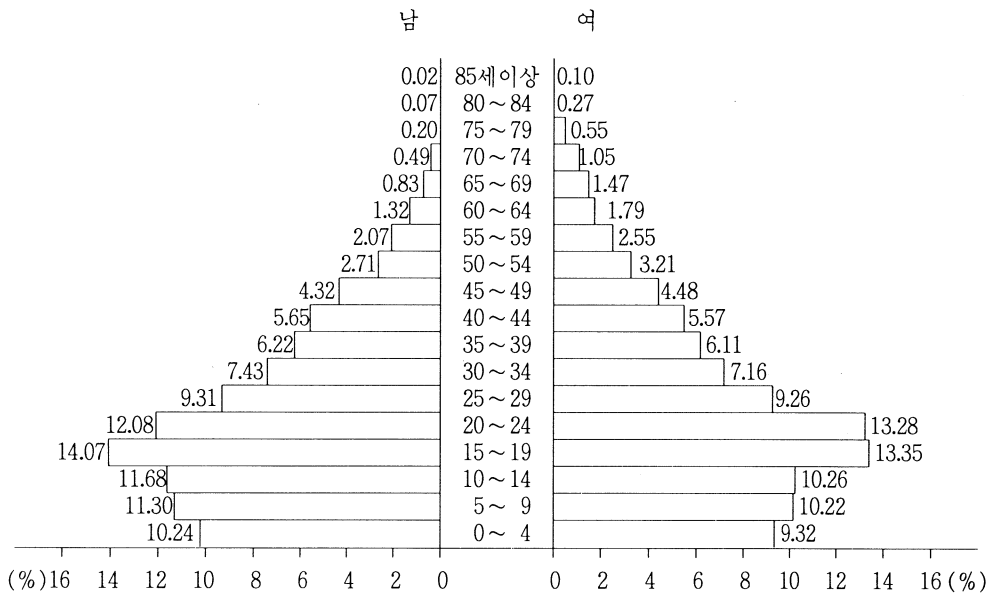
〈圖 1-4〉 성별·연령별 인구분포도(1970)

자료: 대구시, 《대구통계연보》, 1970.



〈圖 1-5〉 성별·연령별 인구분포도(1975)

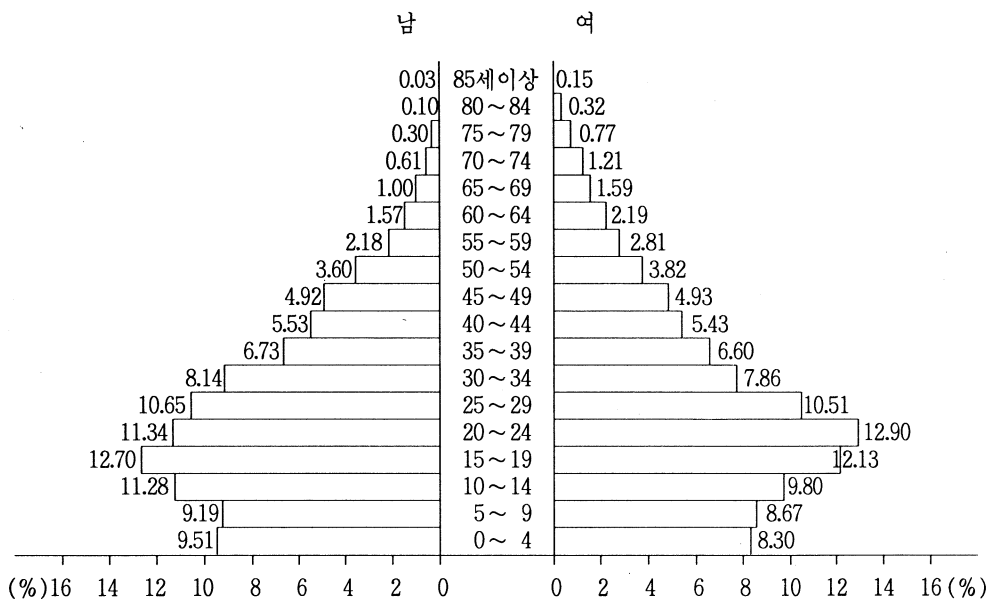
자료: 대구시, 《대구통계연보》, 1975.



〈圖 1-6〉 성별·연령별 인구분포도(1980)

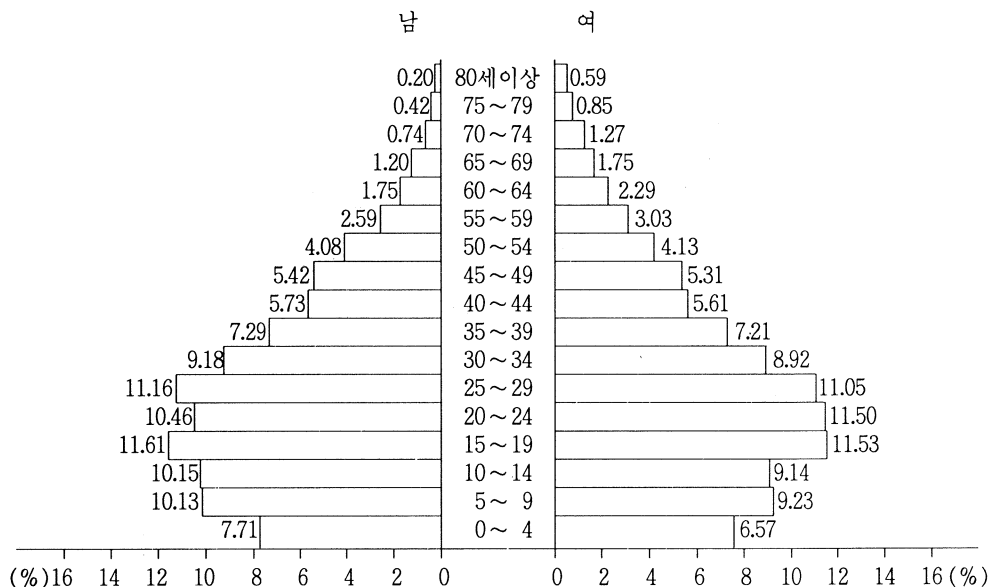
자료: 대구시, 《대구통계연보》, 1980.

第1章 人 口



〈圖 1-7〉 성별·연령별 인구분포도(1985)

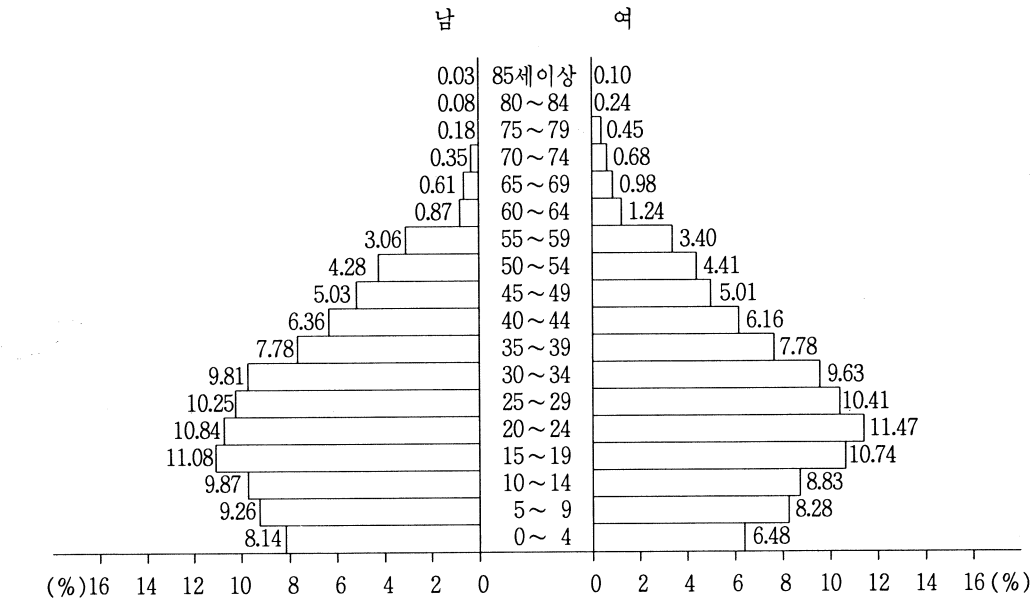
자료 : 대구시, 《대구통계연보》, 1985.



〈圖 1-8〉 성별·연령별 인구분포도(1988)

자료 : 대구시, 《대구통계연보》, 1988.





〈圖 1-9〉

성별·연령별 인구분포도 : 1990.

자료 : 대구시, 《대구통계연보》, 1990.

## 第5節 人口成長의 構成要因

### I. 出生力

인구성장에 대한 이해는 일차적으로 그 구성요인에 속하는 출산, 사망, 인구이동을 통하여 가능하다. 따라서 출산은 인구현상을 이해하는 데 가장 중요한 부분을 이룬다. 기본적으로 출산에 대한 관심은 출산수준의 차이, 사회경제적 변화가 출산에 미치는 영향 그리고 출산력 변동의 인구적 및 사회적 결과를 중심으로 나타난다.

출산수준 및 행위에 영향을 주는 요인은 여러 수준에서 다룰 수 있는데 무엇보다 먼저 가족제도 및 규범과 불가분의 관계가 있다. 또한 출산은 단순한 개인의 원망이나 가족생활의 결과로 볼 수 없으며 사회적 차원에서 볼 때 출산은 인간집단의 사회적 내지 자연적 환경에 대한 적응으로써 중요한 의미를 갖는다.

출산은 여러가지 인구적 및 사회적 요인에 의해 결정되지만 그 결과는 바로 인구적 및 사회적 조건에 반영된다. 즉 출산력의 상승이나 저하와 같은 변화는 인구증가율과 인구구조의

변화를 야기시키며, 이는 또한 주어진 사회의 생태적 균형과 사회제도에 긴장을 야기시키는 경향이 있다. 이러한 출산에 대한 고찰을 통하여 우리는 인구문제에 관한 전망을 얻게되는 것이다.

출산수준을 나타내는 지표는 여러가지가 있는데 그 가운데 가장 많이 쓰이는 몇 가지를 소개하면 조출생율, 연령군별 출산율, 합계출산율이다. 조출생율은 연중양인구수에 대해 전체출생아수의 비를 1,000을 곱해서 나타내는 것으로 지표자체를 용이하게 구할 수 있으므로 널리 쓰이는 지표중의 하나이다. 연령군별 출산율은 15~49세의 재생산 연령층의 여성인구 집단에서 각각의 연령집단별(보통 5세 간격 집단)로 한 사람이 일년에 몇명의 아이를 낳는가를 나타내는 지표이다. 이러한 연령군별 출산율은 인구의 연령구성이나 다른 인구현상에 그다지 영향을 받지 않는다는 장점을 갖고 있으나 한번에 여러 가지 지수를 동시에 파악하고 그 의미를 해석해야 한다는 어려움이 있다. 이러한 어려움을 완화하는 방법의 일환으로 합계출산율을 구하는 방법이 있다. 합계출산율은 연령별 출산율에 연령집단의 간격을 곱하여 합산하여 나타낼 수 있다. 그러므로 합계출산율은 어느 한 시점의 연령별 출산율이 한 여성의 출산기간 동안 계속 적용된다면 한 여성이 단산기에 이를 때까지 평균 몇 명의 자녀를 낳을것인가를 나타내는 지수이다.

〈表 1-15〉에 의하면 우리나라 전체를 두고 볼 때 출산율은 1960년대 초반까지 6.2를 상회하는 높은 출산율을 보이다가 1961년 인구증가를 억제하기 위하여 정부의 강력한 지원아래 도입된 가족계획사업과 경제개발 5개년계획의 추진결과 향상된 사회경제여건으로 인하여 1960년대 후반부터 출산율은 감소하기 시작하였다. 그 결과 1960년에 6.5를 보이던 합계출산율은 1966년 6.2 그리고 1970년에는 4.9으로 감소하는 팔목 할 만한 출산력감소의 성과를 이룩하였다. 이러한 출산율의 감소는 1970년대까지 지속되어 1980년에는 합계출산율 2.8을 기록하게 되었다. 이와 같은 출산율의 감소는 1985년에 이르러 인구대체수준에 도달하게 되었으며 1990년에는 1.8을 기록하고 있다. 그러므로 한국의 경우 출산율은 선진국수준에 이미 도달해 있으며 앞으로 30년후에는 인구의 제로성장을 기대하게 되었다. 이러한 출산율 감소추세는 대구시 역시 예외는 아니어서 〈表 1-16〉에서 보는 바와 같이 1960년대부터 꾸준히 감소하여 1985년에 이미 인구대체수준 이하의 출산율을 보이고 있으며 1990년 현재 합계출산율 1.6을 나타내고 있다. 〈表 1-15〉의 조출생율은 인구구조에 의해 영향을 많이 받는 관계로 출산율을 가늠하기에는 그다지 좋은 지표는 아니다. 그러나 1960년 초의 높은 출산율과 가임인구의 증가로 인하여 합계출산율에서 보는 바와 같은 급격한 출산율을 보여주지는 않지만 대신에 완만한 출산율의 변화를 보여준다. 특히 1980년대 이후의 조출산율이 완만하게나마 증가하는

추세를 보이는 것은 1950년 중반부터 시작되어 1960년대 초에 끝난 베이비붐 세대가 가임기에 도달하여 출생아수가 증가한 것을 잘 반영해 주고 있다.

〈表 1-15〉                      대구시 조출생율 및 합계출산율(1961~1991)                      (단위: 명, %)

연 도	출 생 수	조출생율(대구)	조출생율(전국)	합계출산율(전국)	합계출산율(대구)
1961	29,939	43.20	88.20	6.5	5.5
1962	12,896	18.00			
1963	9,888	12.98			
1964	7,147	9.07			
1965	7,099	8.75	31.9	6.2	4.9
1966	7,045	8.34			
1967	10,089	11.37			
1968	8,372	8.71			
1969	12,150	11.24			
1970	12,151	9.28	24.6	4.9	4.4
1971	11,940	10.54			
1976	15,518	11.42		3.8	3.4
1977	16,167	11.42			
1978	15,035	10.11			
1979	17,312	11.01			
1980	21,043	13.11	16.4	2.8	2.4
1981	25,794	14.03			
1982	29,005	15.23			
1983	30,428	15.53			
1984	27,437	13.64			
1985	27,128	13.36	15.6	2.1	1.9
1986	28,247	13.50			
1987	28,614	13.21			
1988	29,670	13.21			
1989	31,859	13.25			
1990	32,925	14.77	15.5	1.8	1.6
1991	34,139	15.27			

자료: 대구시, 《대구통계연보》, 1961~1991.  
《한국통계연감》, 1975~1991.

이와 같은 출산력의 감소를 경험하게 된 데에는 여러가지 요인들이 복합적으로 작용하고 있음을 알 수 있는데 그러한 출산력 감소의 결정인자들을 간략하게 소개하면 다음과 같다. 첫째, 급속한 사회경제발전과 더불어 급속하면서도 근원적인 사회변동이 부부들로 하여금 많은 자녀를 가지는 것을 경제적인 부담으로 여기게 된 점이다. 둘째, 정부에 의한 강력한 뒷받침을 받은 가족계획사업이 한국여성들이 산아제한을 위한 효과적이면서도 쉽게 이용할 수 있는 피임방법에 대한 인식의 향상과 이용의 증진을 가져다 준 것이다. 셋째, 여성지위의 향상 특히 상대적으로 높은 여성교육의 증진과 더불어 그들의 바람직한 자녀수를 결정하는데 여성들의 자율성이 향상된 것 등이 출산력의 감소에 중대한 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

## II. 死亡力

대부분의 사회에서 급격한 인구의 증가는 출산력의 상승에 의해서가 아니라 급속한 사망력의 저하에서 발생한다고 할 수 있다. 따라서 사망력 저하의 속도와 유형은 주어진 사회의 인구증가 속도와 이에 따른 인구문제의 발생을 전망하는데 중요하다. 사망 자체는 생물학적인 현상이지만 사망의 사회적 수준은 여러가지 사회적 조건에 의해 결정된다.

주어진 인구의 사망을 유형은 사회에 따라 상당한 차이가 있으나 어떤 인구든 사망율의 기본적인 유형에 있어서는 몇 가지 공통점을 가지고 있다. 우선 어느 사회를 막론하고 출생 직후 사망의 위험도는 높으며 어떤 사회에서나 그 사회의 전체적인 사망의 수준에 비해 생후 만 1년이 되기 전에 죽을 확률을 나타내는 영아사망율은 언제나 상당히 높게 마련이다. 그 후 사망율은 급격히 떨어져 5세부터 10세 사이에 가장 낮은 수준에 달하고 그 이후 점진적으로 올라가게 되며 50~60세에 이르면 사망의 위험도 역시 급격히 상승하게 된다.

사망률을 측정하는 지표는 여러가지가 있으나 인구 1,000명당 1년 사이에 사망한 사람이 평균 몇 명인가를 나타내는 지수로 쓰이는 조사망율은 개념이 명백하고 계산방법이 간단하여 용이하게 구할 수 있으나 인구의 성 및 연령구조의 영향을 많이 받는 관계로 인구학적 구성이 다른 두 지역간의 사망수준을 비교하는데는 많은 한계를 가지고 있는 것 또한 사실이다. 그러므로 이러한 문제를 보완할 수 있는 측정방법으로 '연령군별 사망율'이 있다. 연령군별 사망율은 각 연령군별로 1년간 사망자수를 그 연령집단의 1년간의 중앙에 있어서의 인구로 나눈 것이다. 그 외에 두 개 이상의 인구집단의 사망수준을 간략하게 비교하는 방법으로 직접표준화방법과 비표준화방법 등이 있다. 그러나 본고에서는 자료획득상의 어려움으로 인하여 조사망율을 가지고 사망율의 변화를 파악하고자 한다.

〈表 1-16〉 대구시 조사망율(1961~1991) (단위: 명, %)

연 도	사 망 수	조사망율(대구)	조사망율(전국)
1961	7,876	11.36	10.2
1962	2,734	3.82	
1963	2,170	2.85	
1964	1,595	2.02	
1965	1,698	2.09	8.6
1966	1,689	2.00	
1967	2,191	2.47	
1968	1,820	1.89	
1969	3,064	2.83	
1970	2,833	2.16	7.3
1971	2,734	2.41	
1976	4,502	3.31	6.7
1977	3,802	2.69	
1978	3,949	2.66	
1979	3,445	2.19	
1980	4,565	2.84	6.2
1981	4,789	2.61	
1982	5,300	2.78	
1983	6,731	3.44	
1984	6,949	3.45	
1985	7,425	3.66	5.8
1986	7,728	3.69	
1987	7,825	3.61	
1988	8,060	3.60	
1989	8,472	3.70	
1990	8,786	3.94	5.8
1991	8,886	3.97	

자료: 대구시, 《대구통계연보》, 1961~1991.  
《한국통계연감》, 1975~1991.

대구시의 사망율 추세를 <表 1-16>을 통하여 살펴보면 1961년도의 전국 조사망율이 10.2인데 비해 대구는 11.4로서 전국평균 조사망율보다 오히려 높았던 것으로 나타난다. 그러나 1년 뒤인 1962년도의 조사망율은 3.8로서 괄목 할 만한 감소를 보여주고 있다. 1961년도의 대구시 조사망율이 전국평균 조사망율 보다 왜 높았는지 그리고 1962년도의 대구시 조사망율이 어떻게 그렇게 강하할 수 있었는지를 명쾌하게 설명할 이유를 찾기 힘들다. 그러므로 1961년도의 사망자수가 집계될 때 과다집계 되었거나 아니면 기록상의 오류가능성을 유추해 볼 수 있다. 1963년에는 대구시의 조사망율이 2.8로 하강하고 1964년에는 거의 2.0에 도달하고 있다. 반면에 전국의 조사망율은 1965년에 8.6을 기록하고 있다. 1966년에는 대구시 조사망율이 2.0에 도달하였다가 1966년에는 조금 상승하였으며 그 1년 후인 1968년에는 1.9로서 2.0보다 낮아졌음을 알 수 있다. 그후 1970년에는 전국의 조사망율이 7.3인 반면에 대구시의 조사망율은 2.2로서 상당히 낮은 수준을 유지하고 있다. 그후 대구시의 조사망율은 1982년 이후 완만하긴 하지만 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있는 반면 전국의 평균 조사망율은 대구시의 조사망율보다는 높은 수준이지만 6.2에서 5.8로 감소하였다. 이러한 결과로 미루어 보아 대구시의 조사망율은 전국의 조사망율보다는 상당히 낮은 것이 사실이다. 그러나 1982년 이후부터는 비록 완만하긴 하나 조금씩 증가하고 있는 점에 주목할 필요가 있는데 이는 아마도 늘어난 자동차와 해마다 증가하고 있는 도시의 교통사고로 인한 사망과 무관하지 않을 것으로 생각된다.

1986년 이후의 사망의 원인을 파악하기 위하여 <表 1-17>을 살펴 보기로 하자. <表 1-17>에서 보는 바와 같이 1986년 현재 순환기 계통의 질환에 의한 사망이 가장 높은 것으로 나타나고 그 다음으로 악성신생물, 불확실한 병에 의한 사망, 노쇠 및 중독 등의 순으로 나타났다. 그러나 그 후 시간이 경과함에 따라 사망원인 추세의 변화가 이루어 지고 있는데 즉 순환기 계통의 질환과 노쇠 및 불분명한 병에 의한 사망은 1991년까지 계속해서 감소하고 있는 반면 악성신생물과 교통사고에 의한 사망은 비록 완만하긴 하여도 계속해서 증가하고 있는 추세를 보여주고 있다. 그외 노쇠에 의한 사망 역시 점차 감소하고 있으나 손상이나 중독등에 의한 사망은 증가하고 있는 것으로 나타났는데 이는 산업재해와 상당히 밀접한 관련이 있을 것으로 생각된다.

앞으로 사망의 원인은 사회적 경제적 환경적 여건이 변화하면서 상당히 달라질 것으로 기대된다. 사망율의 변화가 인구전체에 어떠한 영향을 나타낼 것인가는 주어진 인구의 연령 및 성별구성의 형태와 사망율 변동의 유형에 따라 결정될 것이다. 그러나 연령 및 성별구성이 대체적으로 안정을 보여 온 인구가 사망율의 계속적인 저하를 경험한다면 5세 미만과 60세 이상 연령층의 비율이 높아지게 된다. 한편 인구의 중위연령은 낮아지게 된다.

〈表 1-17〉 사망원인(1986 ~ 1991) (단위: 명, %)

	1986	1988	1989	1990	1991
사 망 자 총 수	191,782	190,194	188,993	191,010	199,673
감염성 질환	3.8	3.2	3.0	2.9	2.6
결핵	3.1	2.6	2.3	2.1	2.0
악성 신 생물	16.4	18.2	19.4	20.1	19.2
위암	5.9	5.8	5.8	5.7	5.4
간암	3.7	4.1	4.4	4.4	4.3
기관지 및 폐암	1.7	2.2	2.4	2.6	2.8
순환기계의 질환	31.7	30.0	29.7	29.9	28.7
고혈압성 질환	8.4	7.3	6.9	6.5	5.5
허혈성 심 질환	0.8	1.2	1.7	1.9	2.1
폐순환 질환 및 기타형의 질환	8.0	7.3	6.7	6.7	6.9
뇌혈관 질환	13.7	13.4	13.6	13.8	13.3
호흡기계의 질환	4.2	4.1	4.4	3.1	3.9
폐염	1.4	1.6	1.4	1.1	0.9
만성 기관지염 및 폐기종	1.8	1.4	1.6	1.5	1.6
소화기계의 질환	9.1	8.4	8.7	8.1	7.8
위 십이지장 궤양	0.5	0.4	0.3	0.4	0.3
만성 간 질환 및 간경변	5.2	5.2	5.5	5.4	5.3
중상, 중후 및 불명확한 병태	16.7	17.4	14.5	13.3	14.6
노쇠	15.2	16.8	13.9	12.4	10.3
손상 및 중독	12.0	13.8	14.9	15.4	15.7
교통사고	3.5	4.3	5.9	7.2	7.0
불의의 중독	1.6	1.3	1.2	0.9	0.8
불의의 추락	3.2	1.6	0.9	0.7	0.5
자살 및 자상	1.8	1.6	1.7	1.5	1.8
기타	6.1	4.9	7.3	7.6	6.1

자료: 《한국통계연감》, 1991.

이러한 인구의 연소화는 출생율의 지속적인 증가가 인구의 연령구성에 미치는 영향과 같은 방향을 취하고 있다. 그러나 출생율과 비교할 때 사망율의 변동이 인구의 연령구성에 미치는 영향은 극히 미미하다. 다시 말해서 사망율의 계속적인 저하가 있을 때에도 그 인구의 연령 구조는 안정인구 구성과 비슷한 모습을 보인다. 이러한 인구를 가리켜 우리는 준안정인구 또는 유사안정인구라 한다.

### Ⅲ. 人口移動

출생이나 사망과 다르게 인구이동은 우리 인간에게 한 번밖에 일어나지 않는 생물학적 현상이 아니다. 이동은 어떤 때는 불가피하게 어떤 때는 개인의 뜻에 따라 수시로 발생한다. 따라서 인구이동은 주로 사회적 조건에 의해 규정되는 현상으로 간주된다.

인구이동은 두 지역 사이의 움직임에 의해 결정되므로 어떤 사람이 이사를 하거나 거주를 옮겼을 때 이를 인구이동으로 볼 것이냐 아니냐는 지역의 단위를 어떻게 설정하느냐에 따라 결정된다. 뿐만 아니라 이동을 파악하는 시점에 대한 기준에 따라서도 그 지위가 정해진다. 또한 인구이동은 나가는 쪽에서 살필 수도 있고 들어오는 쪽에서 살필 수도 있다. 이와 같이 이동은 그 파악기준이 획일적일 수 없다는 점을 의미한다.

인구이동은 여러 가지 다양한 사회적 환경적 조건에서 발생하는데 어떤 때는 한 지역 전체가 황폐되어 그곳에 살던 주민이 다른 곳으로 가게 되는 경우도 있고 때에 따라서는 정권 또는 계획에 의해 강제적으로 이동이 이루어지기도 한다. 이동의 유형을 고찰함으로써 이동의 거시적인 요인들을 찾아낼 수 있으나 현대사회의 인구이동은 여러 가지 미시적인 요인들에 의해 지배되는 경향이 매우 강하며 일반적으로 인구이동의 요인들을 경제, 사회, 문화, 심리, 환경적인 요인들로 나누어 파악해 볼 수 있다.

인구이동은 지역사회 인구의 재분포를 야기시키며 그 가운데 오늘날 특히 중요하게 취급되는 것은 급격한 도시화 현상이다. 인구이동에 의한 도시화는 관련된 지역의 인구성장 뿐만 아니라 농촌, 도시 모두에 있어 인구구성의 변화와 더 나아가서는 사회의 내부구조를 변화시킨다.

인구이동의 개념이 사용목적, 자료의 처리방법에 따라 다르기 때문에 생기는 혼란을 줄이기 위하여 인구이동을 지칭하는 여러 가지 용어들을 정확히 이해하고 사용할 필요가 있다. 우선 인구이동의 파악은 단위지역의 결정을 요구하며 이 때 크게는 국가의 경계를 단위로 지역을 설정할 수 있으며 국내의 지역을 단위로 잡을 수도 있다. 국가를 단위지역으로 할 때의 인구



이동을 국제이동이라 하며 이를 통상 이민이라 부른다. 외국에서 국내로 들어오는 것을 인구 이입이라 하며 나가는 것을 인구이출이라 한다. 한편 국가내에서의 인구이동을 다룰 때는 이를 통틀어 국내이동이라 칭하며 다른 국내지역으로 나가는 것을 인구의 전출이라 하며 그 반대로 인구가 들어오는 것을 가리켜 인구의 전입이라 한다. 이동은 또한 총이동과 순이동으로 구분하는데 총이동은 인구의 전입 및 전출을 모두 합한 것을 지칭하며 순이동은 결과적으로

〈表 1-18〉 대도시 인구이동률(1970~1991) (단위: 명, %)

연 도	전 입 자 수	인구전입율	전 출 자 수	인구전출율	순이동자수	순 이 동 율
1970	94,658	8.90	42,698	4.01	51,960	4.89
1971	88,430	7.81	57,315	5.06	31,115	2.75
1972	80,842	6.94	51,553	4.43	29,289	2.52
1973	10,254	8.54	73,092	6.09	29,419	2.45
1974	128,804	10.17	77,290	6.10	51,514	4.07
1975	228,336	17.42	144,420	11.02	83,916	6.40
1976	145,384	10.70	105,926	7.79	39,458	2.90
1977	150,096	11.31	114,256	8.07	45,840	3.24
1978	176,353	11.86	132,406	8.90	43,947	2.96
1979	174,333	11.08	115,501	7.34	58,832	3.74
1980	169,577	10.57	143,376	8.93	26,201	1.63
1981	165,443	9.00	132,968	7.23	32,475	1.77
1982	159,265	8.36	127,314	6.69	31,951	1.68
1983	169,593	8.66	144,157	7.36	25,436	1.30
1984	162,040	8.05	134,281	6.67	27,759	1.38
1985	154,389	7.61	133,588	6.58	20,801	1.02
1986	150,466	7.19	130,193	6.22	20,273	0.97
1987	160,932	7.43	140,249	6.48	20,683	0.95
1988	161,754	7.22	140,682	6.28	21,072	0.94
1989	152,118	6.65	129,478	5.66	22,640	0.99
1990	139,089	6.24	140,566	6.31	-1,477	-0.066
1991	136,226	6.09	133,762	5.98	2,464	0.11

자료: 경제기획원, 《인구통계연보》, 1970~1991.  
《인구이동통계연보》, 1988~1991.

관찰대상 지역에서 인구이동에 의해 인구가 얼마나 늘었느냐 줄었느냐를 나타낸다.

자료획득상의 어려움으로 1970년부터 1991년까지의 대구시의 인구이동 추세를 나타내는 결과가 <表 1-18>에 잘 나타나 있다. 먼저 전입율부터 살펴 보면 1974년부터 1980년까지 인구 전입율이 10%이상을 상회하다가 1981년부터는 10%이하로 떨어져서 1991년까지 점진적으로 전입율의 증가가 둔화되는 경향을 보여주고 있다. 1970년대 후반의 인구전입율 증가는 경제 활성화와 더불어 대구지역의 섬유산업이 활발해 지면서 제조분야에 필요한 노동력이 인근의 농촌지역으로부터 유입된 현상을 잘 반영하고 있는 것 같다.

인구전출율을 살펴 보면 1975년에 11%를 기록하면서 가장 높은 수치를 보인 이후 아주 완만하긴 하지만 1991년까지 점차적으로 감소하는 경향을 보이고 있다. 이미 잘 알려진 바와 같이 1960년대와 1970년대는 인구의 서울집중이 지나치게 심했던 기간으로 대구시에서 전출한 사람의 상당수는 서울지역으로 이주한 것 같다. 전입자와 전출자의 차이를 가지고 나타내는 순인구이동율을 살펴 보면 1979년까지는 순인구이동율이 거의 4%를 나타내는 높은 순인구이동율을 보이고 있으나 1980년부터는 2%미만으로 하강한 후 1986년 이후에는 1%미만으로 떨어졌다. 그리고 1990년에는 사상 처음으로 인구의 전입보다 인구의 전출이 더 많은 해로 기록되었으며 1991년에는 고작 0.1%의 순인구이동율을 보이고 있다. 1980년 중반 이후의 순인구이동율의 저하는 아마도 대구지역의 주택값이 지나치게 상승함으로써 이를 지탱할 수 없는 사람들이 상대적으로 주택값이나 전세가 낮은 인근 지역으로 이주함으로써 생겨난 결과로 볼 수 있다. 그 결과 대구시의 인근 지역에 속하는 경산, 칠곡, 왜관, 하양, 구미지역의 인구는 같은 기간에 괄목할 만한 성장을 경험하였다. 앞으로 학군제가 어떻게 변화하느냐에 따라 상당한 차이가 있겠지만 자동차의 증가와 도로사정, 그리고 주택값 등의 요인들로 인하여 대구시 인근지역의 인구증가가 기대되며 대구시의 순인구증가는 아마도 아주 미미한 증가율을 유지할 것으로 기대된다.

그렇다면 이러한 인구이동이 일어나는 이유는 어디에 있는가를 개괄적으로 살펴 보기로 하자. 흔히 인구이동의 정도는 나이에 따라 차이가 나타난다고 하는데 대체로 노동력의 연령층 특히 초기 노동력의 연령층에 집중되는 경향이 있다. 초기 노동력 연령층에서의 인구이동의 집중은 이 연령층의 육체적, 심리적 특성과 함께 아직 사회적으로도 기존의 이해관계에 얽매이는 지위를 갖기 이전이라는 점에서도 당연하다고 하겠다. 특히 대량이동의 초기에는 연령별 인구집중 현상이 뚜렷하다.

성에 따른 선택성은 연령에 따른 선택성에 비해 일관성을 설정하기가 힘들다. 대체적으로

여성의 지위가 남자에 어느 정도 종속되는 사회에서는 보통 대량이동의 초기에는 남성이동이 지배적이다. 그러나 대량 남성이동에 의해 목표지와 기원지 모두에 성비의 불균형이 나타날 때에는 반대로 여성이동이 남성이동을 압도하는 현상이 흔히 나타난다. 또한 목표지의 지역에 따라 이동자의 성에 따른 선택성은 큰 차이를 보인다.

인구이동이 일어나는 이유를 설명하는 이론은 크게 두 가지로 나누어 생각할 수 있는데 첫째는 환경에 대한 적응과정에서 인구이동이 발생한다고 보는 생태학적 접근방법이며, 둘째는 사회적으로 상승이동에 대한 욕구에 의해 일어난다고 하는 관점이다. 생태학적 설명은 인구의 이동은 주어진 지역 또는 지역들의 생태학적 불균형을 해소하는 하나의 기제가 된다고 설명하는 것으로, ‘배출과 흡입’ 모형으로 이동의 요인을 설명하려는 노력은 이러한 생태학적 균형에 대한 관념에서 나온 것으로 볼 수 있다. 생태학적 균형을 위해 어떤 지역이 인구의 배출을 요구할 때 그 지역의 여러 가지 환경적, 사회적, 기술적 요인은 배출요인으로 작용하고 반대의 경우에는 흡입요인으로 작용하게 된다. 인구의 변천과 산업화 및 경제발전이 일어나는 전통적인 기술, 가치, 조직, 제도 등은 배출요인으로 근대적인 것들은 흡입되는 경향이 있다. 그러나 사회적 상황이 다르거나 바뀌면 배출요인과 흡입요인도 달라지게 된다.

상층이동에의 욕구에서 이동의 요인을 찾는 이론은 이동의 ‘동기’와 지역사이의 사회경제적 불균형에 관심을 집중시키는 경향이 있다. 이 가운데 앞의 것은 개인의 자유로운 가치와 목표의 달성이 이동에 결정적인 역할을 한다는 입장을 나타내고 뒤의 것은 사람들은 생활조건이 좋은 지역을 찾아 움직인다는 가정에서 인구이동을 보고 있다. 그러므로 동기를 중시하는 경우에는 사람들의 목표와 가치가 무엇인가를 밝히는 데 힘을 쓰고 반면에 지역 사이의 불균형에 관심을 가진 사람들은 지역들의 여러 가지 생활 조건의 탐구에 노력을 기울이게 된다.

#### IV. 出生時 性比의 不均衡

1966년부터 1980년까지만 하더라도 우리나라의 출생시 성비는 105에서 108 사이를 유지하고 있었으며 대구시 역시 이 범주를 크게 벗어나지 않는다. 그러나 1984년을 전후하여 한국 전체의 출생시 성비가 증가하는 추세를 보이고 있다. <表 1-19>에서 보는 바와 같이 1984년에 대구시의 출생시 성비는 113 그리고 1985년에는 121을 상회하고 있다. 1986년에는 127, 1988년에는 무려 135를 육박하는 엄청난 성비의 불균형 현상을 보이고 있으며 1989년에 122, 1990년에 130 그리고 1991년에 126의 성비를 보이고 있다. <表 1-19>가 제시하는 바와 같이

1984년 이후 우리사회 전반에 걸쳐 출생시 성비가 110을 상회하고 1986년 이후에는 115를 상회하고 있으며 특히 대구와 경북지역의 출생시 성비는 125 전후를 나타내는 기이한 현상을 보이고 있다. 이러한 성비의 불균형 현상은 앞에서 언급했던 바와 같이 앞으로 많은 사회문제를 야기할 소지를 다분히 내포하고 있다고 하겠다.

〈表 1-19〉 지역별.성비(1984~1991)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
서 울	108.0	108.3	110.9	107.5	110.0	109.7	113.5	110.5
부 산	105.6	109.2	112.2	107.8	112.1	111.4	118.8	116.5
대 구	113.4	121.0	126.9	121.5	134.8	122.1	130.0	125.7
인 천	106.3	108.5	110.3	105.4	110.2	107.3	112.4	108.3
광 주	84.0	98.8	102.1	105.8	107.4	109.0	113.7	111.7
대 전	68.5	87.5	91.6	100.0	116.8	123.1	123.1	113.8
경 기	106.1	106.6	107.5	106.4	109.6	107.6	111.7	109.8
강 원	107.0	108.7	106.9	105.5	108.6	110.3	113.8	110.5
충 북	108.4	110.1	113.0	108.2	113.0	111.5	117.3	112.7
충 남	110.2	108.9	110.1	109.2	114.3	110.9	117.4	112.9
전 북	108.2	107.8	107.7	105.7	109.4	108.3	114.7	107.9
전 남	109.8	105.9	111.0	107.3	112.3	110.2	114.6	111.4
경 북	113.3	120.0	121.5	118.6	125.7	127.4	131.2	123.8
경 남	107.9	109.9	114.3	112.8	119.3	117.7	124.1	117.7
제 주	106.4	108.4	116.5	106.5	110.5	113.2	120.3	105.7

자료: 《한국통계연감》, 1984~1991.

그러면 어찌하여 한국사회에서 지난 1980년대 초반부터 출생시 성비의 불균형이 심화되었는지 그 원인을 살펴 보기로 하자. 한국은 지난 약 300~400년 동안 남자를 중하게 여기는 제도와 사회관습을 유지해 왔으며 현대사회에 들어 오면서 법과 제도적인 면에서의 남녀간의 평등을 추구하고 있으나 실질적인 면에서는 여성들이 상대적으로 차별을 받고 있는 것 또한 사실이다. 뿐만 아니라 사람들의 의식구조의 변화는 환경적인 변화보다 통상 뒤지는 관계로

오랫동안 사람들의 의식속에 남아있는 남아에 대한 가치가 아직도 크게 자리잡고 있다고 하겠다. 이러한 맥락에서 우리나라는 지난 1960년대 초반이후 인구증가를 억제하기 위한 출산력 억제 정책의 성공에 힘입어 출산력의 급격한 감소를 경험하기에 이르렀다. 그 결과 1960년에 6.5를 보이던 합계출산율은 1992년 현재 1.7을 나타내는 세계적으로 그 유례를 찾아 보기 힘든 괄목할 만한 출산력의 감소를 경험하였다. 이러한 출산율의 감소는 사람들의 소자녀관의 형성에 기인되는데 즉 자녀를 하나 혹은 둘을 낳는 가운데 아들 하나는 있어야 한다는 아들선호는 아직도 뿌리깊게 남아있는 실정이다. 이러한 맥락에서 1980년대 초반이후 국내에서 개발하여 외국제품보다 상대적으로 저렴한 가격에 일선 산부인과에 널리 보급된 초음파기는 산부인과 의사들의 수입과 고객들의 수요가 서로 일치하여 태아의 성감별을 통한 인공유산유도함으로써 너무나 비정상적인 성비의 불균형 현상을 초래하기에 이르렀다. 그러나 왜 대구와 경북 지역의 출생시 성비가 유난히도 다른 지역보다 더 높은가하는 질문에 대한 명쾌한 해답은 아직까지 경험적으로 제시되지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 이유를 논의해 본다면 대구와 경북 지역 사람들이 다른 지역보다 상대적으로 보수적이라는 점이 이들로 하여금 적어도 아들 하나는 있어야 겠다는 의식을 팽배시킴으로써 다른 지역보다 더 높은 수준의 성비를 지난 약 6~7년 동안 유지하는 것이 아닌가 생각된다.

## 第6節 經濟活動人口 推移

### I. 經濟活動 參加率 推移

〈表 1-20〉은 1968년부터 1991년까지의 경제활동인구의 변화를 보여주고 있다. 경제활동 참가율은 1968년부터 1971년까지는 약 50% 내외를 나타내다가 1980년에 들어와서는 45% 내외를 나타내고 있다. 그러나 1986년부터 경제활동참가율이 증가하여 1988년에는 51%를 상회하였고 그 후 지속적으로 증가하여 1991년에는 57%를 기록하고 있다. 취업율과 실업율을 살펴보면 1970년 초반까지는 취업율은 90% 이하를 나타내고 실업율은 10%를 보인 반면에 1980년대에 들어서면 취업율은 90%를 상회하고 실업율은 10%이하로 낮아졌다. 1987년 이후에는 취업율은 95%이상을 유지하고 실업율은 5%이하로 하강하여 1991년에는 취업율 96.6% 실업율 3.4%를 보이고 있다. 이러한 추세로 미루어 보아 대구시의 경제활동참가율은 1980년 이후 상당히 발전한 것으로 판단된다.

〈表 1-20〉 대구의 경제활동 인구추이(1968~1991)

연도별	14세이상 인 구	경제활동 인 구	취 업 자	실 업 자	비경제활동 인 구	경제활동 참 가 율 (%)	취 업 율 (%)	실 업 율 (%)
1968	560,196	299,106	264,384	34,722	261,090	53.4	88.4	11.6
1970	—	—	—	—	—	49.4	89.2	10.8
1971	—	—	—	—	—	49.8	90.0	10.0
1982	1,309,330	582,599	534,267	48,332	726,731	44.5	91.7	8.3
1983	1,350,721	590,818	555,222	35,596	759,903	43.7	94.0	6.0
1984	1,405,038	619,419	584,868	34,551	785,992	44.1	94.4	5.6
1985	1,441,038	643,689	608,049	35,640	797,349	47.0	94.7	5.3
1986	1,501,029	704,907	666,835	38,072	796,122	49.7	94.6	5.4
1987	1,530,304	760,620	722,194	38,426	769,684	51.40	95.0	5.0
1988	1,572,000	815,774	781,499	34,275	756,226	52.01	95.80	4.2
1989	1,594,220	829,035	795,650	33,385	764,965	55.2	95.97	4.0
1990	1,624,000	897,000	871,499	26,000	727,000	57.0	97.1	2.9
1991	1,650,000	944,000	912,000	32,000	712,000		96.6	3.4

자료 : 《대구시 통계연보》, 1968~1991.

〈表 1-21〉 경제활동 인구의 대도시간 비교(1990~1991)

구 분 도시별		15세이상 인 구	경제활동 인 구	취 업 자	실 업 자	비경제활동 인 구	경제활동 참 가 율 (%)	실 업 율 (%)
서 울	1990	7,803	4,691	4,505	186	3,112	60.10	4.00
	1991	7,987	4,868	4,705	163	3,119	60.94	3.34
부 산	1990	2,742	1,595	1,542	53	1,147	58.20	3.30
	1991	2,799	1,665	1,610	55	1,134	59.48	3.30
대 구	1990	1,624	897	871	26	727	55.20	2.90
	1991	1,661	942	909	33	791	56.71	3.50
인 천	1990	1,187	717	697	20	470	60.40	2.90
	1991	1,229	761	739	22	468	61.92	2.89
광 주	1990	833	437	423	14	396	52.50	3.20
	1991	861	470	456	14	391	54.58	2.97

자료 : 《한국도시연감》, 1990, 1991.

〈表 1-21〉은 최근 1990년과 1991년 사이의 대도시간의 경제활동참가율을 비교하는 도표이다. 즉 서울, 부산, 인천, 광주 등의 5대도시 간의 경제활동참가율을 비교해 보면 대구시는 서울, 부산, 인천보다 경제활동참가율이 상대적으로 낮고 실업율은 오히려 높은 것으로 나타났다. 즉 광주와 더불어 대구시는 5대 도시중에서는 경제활동참가율이 가장 낮고 실업율은 가장 높은 지역으로 나타났다. 이러한 현상은 대구지역의 산업을 주도해 왔던 섬유산업의 침체와 상당한 관련이 있는 것으로 생각되며 이 방면의 구조 개선을 위한 많은 노력이 필요하다.

## II. 大邱市의 産業別 經濟活動人口 推移(1960~1990)

〈表 1-22〉는 1960년부터 1990년까지의 8개 산업분야별 경제활동인구비율을 나타내고 있다.

〈表 1-22〉 대구시의 산업 및 경제활동 인구(1960~1990)

산 업 별 경제활동 인 구	농업, 어업, 수렵및임업 N (%)	광 업 N (%)	제조업 N (%)	건설업 N (%)	전기, 가스, 수도, 위생, 서비스업 N (%)	상 업 N (%)	운수보관 및통신업 N (%)	사회간접 자 본 및 서비스업 N (%)	분류불능 및 기 타 N (%)
1960	21,990 (13.6)	463 (0.3)	47,500 (29.4)	6,803 (4.2)	749 (0.5)	33,266 (20.6)	5,486 (3.5)	43,525 (27.0)	1,562 (1.0)
1965	14,556 (6.8)	235 (0.1)	65,103 (30.6)	5,391 (2.5)	2,475 (1.2)	45,639 (21.5)	5,297 (2.5)	70,180 (33.0)	3,855
1966	16,740 (6.3)	702 (0.3)	96,336 (36.4)	16,794 (6.4)	1,836 (0.7)	57,672 (21.8)	10,530 (4.0)	63,666 (24.1)	108 (0.1)
1970	8,800 (2.8)	500 (0.2)	111,900 (3.8)	27,100 (8.8)	1,800 (0.6)	72,100 (23.3)	15,100 (4.9)	71,300 (23.0)	1,100 (0.4)
1980	9,147 (2.0)	474 (0.1)	191,872 (40.0)	37,895 (8.0)	1,436 (0.3)	126,108 (26.3)	26,342 (5.5)	71,638 (5.0)	14,779 (3.1)
1985	20,946 (3.6)	621 (0.1)	210,108 (56.0)	45,945 (7.6)	2,545 (0.4)	146,543 (25.1)	36,037 (6.2)	100,156 (17.1)	21,952 (3.8)
1990	16,256 (2.2)	410 (0.1)	282,879 (37.6)	61,417 (8.2)	2,330 (0.3)	178,210 (23.7)	41,738 (5.6)	126,394 (16.8)	41,864 (5.6)

자료: 《대구시 통계연감》, 1960~1990.

8개 산업분야별 경제활동참가율의 변화중 우리의 관심을 끄는 분야는 무엇 보다도 농업, 어업, 수렵 및 임업을 포함하는 추출산업부분이라 하겠다. 즉 1960년에 전체 경제활동참가율의 13.6%를 차지하던 것이 1965년에는 무려 6.8%로 감소하였고 그 후 계속감소하여 1990년에는 전체의 불과 2.2%만을 유지하고 있다. 이러한 추세는 그 동안 우리사회 전반에 걸친 산업변

동과 밀접한 관련이 있는 것으로 생각된다. 제조업은 1960년에 29.4%를 구성하고 있었으나 1965년에 전체의 30%를 상회하고 그 후 점진적으로 증가하여 1990년에는 40%를 기록하였으며 그 후 제조분야의 자동화 추세에의 영향으로 인하여 그 증가율이 다소 주춤하였으나 1990년에는 37.6%를 기록하고 있다. 건설부분 역시 그 동안의 건설경기의 호황에 힘입어 점진적인 증가를 계속하여 1990년에는 전체 경제활동참여율의 8.2%를 구성하고 있다. 상업부분은 지난 약 30년 동안에 아주 미미한 증가를 경험하였으며 운수및 통신업은 비록 구성을 자체는 크지 않으나 꾸준한 증가추세를 보이고 있다. 그러나 사회간접자본 및 서어비스 분야는 1965년 이래 꾸준한 하강추세를 보이고 있으며 특히 1980년대 이후에는 급격한 감소현상을 보이고 있다.

### III. 大邱市の 職業別 經濟活動人口 變動推移(1966~1990)

〈表 1-23〉은 대구시의 직업분야별 경제활동인구추세를 나타내고 있는데 자료획득상의 어려움으로 인하여 1970년대 분은 생략이 된채 1966년부터 1990년까지의 자료가 포함되어 있다. 전문 및 기술관련 종사자는 1966년의 4.9%에서 1990년에는 8.9%로 상당한 신장추세를 나타내고 있으며 사무직 종사자 역시 1960년의 7.2%에서 1990년에는 15.1%로 증가하였다. 반면에 판매직 종사자는 1966년 약 23%에서 1990년에는 17.5%로 감소하였으며 농, 수산, 임업 및 수렵업 종사자 역시 1966년 6.2%에서 1990년 2.1%로 현저한 감소현상을 나타내고 있다. 이러한 직업분야의 변동추세는 산업변동과 밀접한 관련이 있으며 1차 산업분야에 속하는 직업분야 종사자의 현저한 감소와 행정 및 사무분야의 현저한 증가추세를 잘 반영하고 있다.

〈表 1-23〉 대구시의 직업별 경제활동 인구(1966~1990)

직업별 경제활동 인구	전문·기술 및관련직 종사자 N (%)	행정 및 관리직 종사자 N (%)	사무직 종사자 N (%)	판매 종사자 N (%)	서비스직 종사자 N (%)	교통, 통신, 운수, 기능공 및 광부, 생산 단순노무자 N (%)	농·수산업, 축산임업, 수렵 및 관련직종사자 N (%)	무직자및 분류불능 N (%)
1966	12,852 (4.9)	6,480 (2.5)	19,008 (7.2)	60,426 (22.9)	31,914 (12.1)	117,234 (44.3)	16,416 (6.2)	54
1980	30,250 (6.3)	6,160 (1.3)	56,842 (11.8)	96,431 (20.1)	50,312 (10.5)	230,562 (48.1)	9,113 (1.9)	21
1985	47,147 (8.1)	14,961 (2.6)	77,366 (13.2)	108,103 (18.5)	61,607 (10.5)	254,904 (43.6)	20,713 (3.5)	52
1990	66,562 (8.9)	22,109 (2.9)	113,212 (15.1)	131,788 (17.5)	77,773 (10.3)	321,872 (42.8)	16,116 (2.1)	2,066



## 第7節 結婚과 離婚

### I. 結婚

결혼은 출산을 통하여 가족 및 사회구조를 유지하는 기능을 지니기 때문에 어느 사회에서나 가장 중요한 사회제도의 하나로 간주되고 있다. 사회적으로 볼 때 혼인을 통하여 새로운 가족핵이 형성되고 가구가 소비, 저축, 노동 및 생산의 단위를 재정비하게 된다. 비록 결혼 전 성행위에 대한 통제가 약화되고 생활양식의 급격한 변화로 최근에 들어 결혼의 중요성이 상대적으로 감소하고 있지만 결혼은 아직도 대부분의 사회에서 정상적이고 지속적인 성관계 및 임신에의 노출을 의미한다. 그러므로 결혼을 언제하고 또 얼마나 많은 비율의 사람이 결혼하는가는 출산력수준에 커다란 영향을 미치게 된다.

혼인력을 측정하는 데 사용되는 방법은 여러 가지가 있는데 가장 기초적인 개념은 조결혼율로써 이는 특정연도의 연중양인구에 대한 해당연도 1년간에 발생하는 전체결혼수로 나타낸다. 그러나 조결혼율은 전체인구의 연령구조나 출생율의 변화에 의해 많은 영향을 받게 됨으로써 혼인력에 관한 정확한 정보를 제공하지 못하는 단점이 있다. 이러한 조결혼율의 단점을 어느 정도 보완한 것이 단순결혼율로써 이는 어느 특정연도 1년간에 혼인의 가능성에 놓여있는 전체인구에 대한 해당연도 1년간에 발생하는 결혼자수를 의미한다. 그러나 본고에서는 자료획득상의 어려움으로 인하여 조결혼율을 계산하여 결혼의 지표로 사용하고 있다.

〈表 1-24〉는 1961년부터 1991년사이의 대구시 조혼인율을 나타내는 것으로 1961년에 조혼인율이 6.67로 상당히 높았다가 1962년부터 1966년까지는 2.8에서 2.3사이를 유지하다가 1967년에 들어와서 3.1로 향상된 후 아주 완만하게 증가하여 1980년대에 들어오면서 4.5이상을 계속 유지하고 있으나 변동은 아주 미미한 상태이다. 이러한 결과는 앞에서 언급한 바와 같이 조혼인율은 인구구조에 의해 많은 영향을 받기 때문에 특히 출산력이 상당히 떨어진 상태를 유지하는 1980년대에 조혼인율 4.5이상을 유지하는 것은 아마도 1950년대 중반부터 1960년대 초반에 걸쳐 한국사회 전반에 걸쳐 경험하였던 베이비붐 세대가 결혼적령기에 도달한 것과 상당한 관련이 있다고 하겠다.

〈表 1-24〉 대구시 혼인율 추세(1961~1991)

연 도	혼 인 수	조 혼 인 율*	연 도	혼 인 수	조 혼 인 율*
1961	4,625	6.67	1979	6,978	4.44
1962	2,054	2.87	1980	7,794	4.86
1963	2,140	2.81	1981	8,268	4.50
1964	1,830	2.32	1982	9,134	4.80
1965	1,894	2.22	1983	9,948	5.08
1966	1,901	2.25	1984	8,835	4.39
1967	2,760	3.11	1985	9,201	4.53
1968	3,020	3.14	1986	9,562	4.57
1969	3,649	3.38	1987	9,788	4.52
1970	3,606	2.75	1988	10,605	4.74
1971	3,820	3.38	1989	10,551	4.61
1976	5,535	4.07	1990	10,153	4.56
1977	5,726	4.04	1991	10,554	4.72
1978	6,136	4.13			

$$* \text{조혼인율} = \frac{\text{혼인수}}{\text{연중양인구}} \times 1,000$$

자료: 《대구시 통계연보》, 1961~1991.

한국사회에서 결혼연령은 출산력, 인구이동 및 경제활동참가율에 상당한 영향을 미치기 때문에 초혼연령의 변화추세를 파악하는 일은 매우 중요하다고 할 수 있다. 이런 맥락에서 〈表 1-25〉는 초혼연령을 제시하고 있다. 초혼연령에 관한 우리사회의 역사적 배경을 살펴보면 전통적으로 우리나라는 조혼경향이 매우 강하였다는 기록이 있다. 고려시대에는 한때 원나라에서 공여의 강요를 받으면 혼인적령기인 13~16세의 여자에게 금혼령을 전국적으로 내렸으며 이를 피하기 위하여 13세 이전에 결혼하던 경향이 있었다는 기록이 있다. 조혼경향은 조선시대에도 여전히 남아 있었는데 주문공의 ‘가례’에는 남자 16세, 여자는 14세가 되어야 혼인할 수 있도록 되어 있었다.

혼인력을 구체적으로 분석할 수 있는 전국적인 자료의 수집은 1925년부터 센서스가 실시되면서 가능해졌는데 평균초혼연령은 1925년부터 1990년까지 남자는 21.1에서 27.9세로 6.8세 상승하였으며 여자는 16.6세에서 25.0세로 8.4세가 상승하였다. 남녀 모두 1940년까지는 비교적 점진적인 상승을 보였으나 일제 말기의 징병과 징용 그리고 해방과 한국전쟁을 겪으면서 남

녀의 평균초혼연령은 급격하게 상승하게 되었다. 1940년과 1955년의 차를 보면 약 15년사이에 남자는 2.9세 여자는 2.7세 상승하였다. 그 후에도 사회경제적 발전에 수반하여 교육의 급격한 팽창 등 근대적인 요인의 작용으로 인하여 평균초혼연령은 지속적인 상승세를 보인다. 1960년대 후반 이래 상승속도가 조금 둔화되긴 하였으나 이는 평균초혼연령이 이미 상당히 높은 수준에 도달하였기 때문인 것으로 풀이된다. 그럼에도 불구하고 평균초혼연령은 꾸준히 상승하여 1990년에는 남자 27.9세, 여자 25.0세를 각각 나타내고 있다. 그러나 전반적으로 여자들의 평균초혼연령의 상승 속도가 빨라서 남녀간의 평균초혼연령의 차이는 점점 줄어드는 추세에 있다.

〈表 1-25〉 성별 초혼 연령(1925~1990)

연 도	남 자	여 자	연 도	남 자	여 자
1925	21.1	16.6	1966	26.7	22.9
1930	21.2	16.8	1970	27.2	23.3
1935	21.4	17.1	1975	27.4	23.7
1940	21.8	17.8	1980	27.3	24.1
1955	24.7	20.5	1985	27.8	24.7
1960	25.4	21.5	1990	27.9	25.0

자료:《대구시 통계연보》, 1960~1990.

## II. 離婚率의 變化趨勢

기혼율의 감소나 미혼율의 증가 못지않게 혼인력에서 문제되는 것은 일단 맺어진 결혼이 와해되는 이혼율의 증가이다. 이혼율의 증가추세를 논하기 이전에 이혼율의 측정방법에 관하여 간략히 알아보기로 한다. 이혼율의 측정은 다음과 같은 세가지 측정방법이 가장 빈번하게 이용된다. 가장 흔하게 사용되는 측정방법은 연간 인구 1,000명당 이혼수를 나타내는 조이혼율이며 그 다음으로는 15세 이상의 인구 즉 이혼 가능한 연령층 인구를 분모로 하고 분자는 전체이혼자수가 되는 일반이혼율이다. 그 다음으로는 연령에 관계없이 기혼상태에 있는 남자나 여자인구 1,000명당 이혼수를 말하는 것으로 기혼자이혼율이다.

조이혼율을 가지고 우리나라의 이혼추세를 보면 1960년대 후반부터 점차 상승하기 시작하여 1980년대에 들어서면서 그 증가 속도가 가속화되고 있다. 〈表 1-26〉은 1961년부터 1991년

까지의 대구시의 조이혼율과 결혼수에 대한 이혼수의 비를 함께 나타내고 있다. 〈表 1-26〉에서 보는 바와 같이 대구시는 조이혼율이 1960년대 후반부터 꾸준히 상승하고 있음을 알 수 있으며 특히 1980년대 중반이후에는 급격한 이혼율의 증가를 확인할 수 있다. 한해 동안에 결혼한 수에 대한 이혼수를 나타내는 지수 역시 계속 상승하여 1980년대 중반 이후에는 결혼수의 10%이상이 이혼하는 이혼율의 급격한 증가추세를 잘 반영하고 있다. 이러한 현상은 한국사회가 겪은 바와 같이 대구시 역시 사회, 경제, 문화 전반에 걸쳐 경험한 급격한 변동의 결과를 잘 반영하고 있다고 하겠다.

〈表 1-26〉 대구시 이혼율 추세(1961~1991)

연 도	이 혼 수	조 이 혼 율*	연 도	이 혼 수	조 이 혼 율*
1961	116	0.17	1979	435	0.28
1962	98	0.14	1980	646	0.40
1963	111	0.15	1981	773	0.42
1964	99	0.13	1982	866	0.45
1965	104	0.13	1983	891	0.45
1966	120	0.14	1984	1,059	0.53
1967	113	0.13	1985	1,206	0.59
1968	112	0.12	1986	1,236	0.59
1969	143	0.13	1987	1,262	0.58
1970	223	0.17	1988	1,232	0.55
1971	232	0.20	1989	1,286	0.56
1976	501	0.37	1990	1,374	0.62
1977	448	0.32	1991	1,414	0.63
1978	529	0.36			

\* 조이혼율 =  $\frac{\text{이혼수}}{\text{연중양인구}} \times 1,000$

자료: 《대구시 통계연보》, 1961~1991.

## 第8節 人口現象의 變化와 展望

지난 약 40여년간에 걸쳐 한국사회 전체 뿐만 아니라 대구시 역시 정치, 경제, 사회, 문화 전반에 걸쳐 엄청난 변동을 경험하였으며 그 결과 인구 전분야에 있어서도 상당한 변화를 경험하였다. 그러므로 본 장에서는 지난 몇 십년간에 걸쳐 대구시가 경험한 인구변동추세를 간략히 요약한 후 이러한 변화를 바탕으로 앞으로 대구시의 인구변동추세는 어떠한 것인가를 한국사회 전반에 걸친 인구변화와 관련지워 간략히 살펴 보기로 하자.

앞에서 논의된 바와 같이 대구시는 지난 약 40년 동안에 산업화와 함께 급속한 도시화로 인하여 인구의 급격한 증가와 더불어 출산, 사망, 인구이동 및 경제활동인구 등 전반에 걸쳐 엄청난 변화를 경험하였다. 예를 들면 1950년에 인구 270,000명에서 1991년에는 인구 2,250,000명으로 약 10배 가까이 증가하였으나 출산율은 6.8에서 1.6으로 무려 1/4이하 수준으로 감소하였다. 조사망율 역시 급격한 감소를 경험하였으며 순인구이동율은 점차적으로 그 비율이 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면에 경제활동참가율은 점차적으로 증가하는 추세를 나타내고 있다. 이러한 인구변동추세를 보이고 있는 대구시의 앞으로의 인구전망은 다음과 같다.

우리나라처럼 좁은 영토에 많은 인구가 밀집해서 살고있는 지리적, 환경적 여건과 앞으로 지방자치제가 실시된다 하더라도 우리사회가 안고있는 정치 및 사회적 여건으로 인하여 한국사회 전반에 걸친 인구변동이 매우 많은 영향을 받을 것임에 틀림이 없다. 그러므로 앞으로 한국사회의 인구변동 전망과 관련하여 대구시의 인구변동을 논의하기로 한다. 인구전문가들에 의한 인구추계에 따르면 우리나라는 2021년경에 최대인구인 50,590,000명에 이르고 그 후로는 총인구 자체가 감소하는 인구성장을 나타내게 될 것으로 기대하고 있다. 그러나 다른 나라들의 예로 미루어 보아 인구가 감소하지는 않을 것으로 생각된다.

1991년의 인구증가율은 1%에 미치지 못하는 0.96%수준이고 인구증가율은 점차 감소하기 시작하여 1995년에는 0.93%가 되고 2000년에는 0.83%로 낮아지며 2021년에는 0%를 기록해 우리나라 최대인구에 도달할 것으로 전망하고 있다.

우리나라의 인구구조는 예측한 대로 대체출산율 이하의 낮은 출산력 수준이 계속됨에 따라 향후 0~14세 유년인구의 비율이 지속적으로 감소하여 1990년의 25.0%에서 2021년에는 15.8%까지 낮아질 전망이다. 상대적으로 65세 이상의 노령인구가 전체인구에서 차지하는 비율은 유년인구의 감소와 평균연령의 상승 등으로 인하여 계속 늘어나서 1990년의 5.0%에서 2000년에는 6.8%로 증가하게 되고 2021년에는 13.1%까지 상승할 것으로 기대된다. 이같이 인구의 노령화 현상을 맞게됨에 따라 현재 선진국들이 경험하고 있는 노인문제를 우리나라도 겪게

될 것으로 전망되므로 이에 대한 대책마련이 필요하다.

또한 출산가능 연령인구이며 생산가능 연령인구라고 할 수 있는 15~64세 인구비율은 유년 인구의 감소로 1990년에는 69.2%에서 점차 증가하여 1995년에는 71%까지 상승한 후 그 이후에는 전체인구의 72%를 계속 유지할 것으로 생각된다. 그러므로 우리나라는 노동력의 수급이라는 측면에서는 그다지 걱정할 필요가 없을 것 같고 오히려 생산가능 연령인구의 양적인 증가는 여자의 지속적인 경제활동 참가의 상승과 함께 노동력 수요를 보다 많이 창출하도록 하는 압력을 가할 수 있을 것이다.

결국 우리나라는 인구의 동태적 변화양상이 저출생 저사망의 형태로 변화함에 따라 인구구조도 0~14세의 유년인구가 전체인구의 40% 이상을 차지하는 후진국의 피라미드형 구조에서 모든 연령층에 인구가 고르게 분포되는 중형구조로 바뀌어 가고 있다. 이렇게 변화되는 인구구조는 인구학적으로 장래인구를 결정하는데 뿐만 아니라 경제적으로는 노동력 공급이라는 양면과 재화 및 서어비스 수요의 측면에서도 매우 중요한 역할을 하게 된다. 이와 같은 우리나라 전체의 장래 인구전망은 대구시 자체의 인구전망에서 크게 벗어나지 않을 것이다. 그러나 우루구아이 라운드 협상의 타결과 함께 대구시 인근 농촌지역의 인구이동추이, 학군제의 변화, 대구시 지역의 주력산업의 변동, 지방자치제의 실시와 행정구역의 개편과 같은 요인들에 의해 대구시 자체의 장래 인구변화는 많은 영향을 받을 것으로 기대된다.

## 第2章 住 宅

### 第1節 住宅建設

#### I. 住宅建設 總量

##### 1. 1960年代 以前

대구시의 6·25전 총 호수는 67,970호였다. 전재호수는 全破가 9호, 半破가 4호였다. 1959년까지 인구증가 및 자연증가로 인한 부족주택호수는 42,122호로 상당히 부족하였다. 주택건설은 전년까지의 건축 및 보수가 8,312호였다.

〈表 2-1〉 주택조사상황(1959년 12월 31일 현재)

6·25전 총호수	전 재 호 수		인구증가 및 자연증가로 인한 부족호수	건 설				
				전년까지의 건축 및 보수				
	전 파	반 파		정부 원조		자 력 건 립	보 수	계
				무 상	유 상			
67,970	9	4	42,122	30	270	8,008	4	8,312

자료: 《경북통계연보》, 1960.

##### 2. 1960年代

1960년대 대구시의 주택건설 실적을 보면 1962년에는 단독주택 726세대(13,849평), 1963년에는 672세대분(10,033평), 1964년에는 384세대분(5,491평), 1965년에는 단독주택 702세대분(11,344평)이 각각 건립되었다. 1966년에는 단독주택 1,984세대분(28,546평)과 연립주택 50동 100세대분(1,500평)이 건립되었다. 1967년부터는 대구시에도 아파트가 건설되기 시작하였는데 1967년의 경우를 보면 단독주택 3,335세대분(47,291평), 연립주택 20동 40세대분(480평), 아파트 4동 120세대분(1,800평)이 각각 건립되었고, 1968년에는 단독주택 3,258세대분(51,374평)이 건립되었으며, 1969년에는 단독주택 3,184세대분(56,654평)과 아파트 16동 999세대분

(19,983평)이 각각 건립되었다.

1961년부터 1966년까지의 주택수를 보면 1961년에는 81,554호, 1962년에는 74,198호, 1963년에는 74,382호, 1964년에는 90,644호, 1966년에는 86,186호였다. 따라서 1964년에는 상당히 많이 증가했다가 1966년에는 오히려 약간 감소하였다. 용도별 주택수를 보면 개인주택이 압도적으로 많아 1961년 79,418호, 1962년 71,368호, 1963년 72,521호, 1964년 88,154호, 1966년 84,076호 였다. 그리고 공가율은 거의 없었는데 1961년 244호가 1966년에는 127호로 감소하였다. 한편, 소유별 주택수를 보면 소유자 주택은 1961년에는 71,433호, 1962년에는 65,636호, 1963년에는 64,596호, 1964년에는 63,592호, 1966년에는 69,361호였다. 따라서 自價에 비해 賃價가 상당히 적었던 것이 특징이었다.

(表 2-2) 주택수(1961~1966)

연도	계	용도별 주택수					소유별 주택수		
		개인주택	호텔하숙	공공건물	기 타	空 家	所有者	賃 家	無 賃
1961	81,554	79,418	282	812	798	244	71,433	8,492	1,629
1962	74,198	71,368	190	606	1,988	46	65,636	6,404	2,158
1963	74,382	72,521	289	690	710	172	64,596	8,235	1,551
1964	90,644	88,154	408	494	1,496	92	63,592	24,598	2,454
1966	86,186	84,076	479	774	730	127	69,361	14,049	2,776

자료:《경북통계연보》, 각년도.

1966년말 현재 주택총수 86,186동의 자재별 내역을 보면 韓式木造가 61,700동으로 거의 대부분을 차지하였으며 일본식 木造는 2,679동, 흙불럭은 6,657동, 벽돌 또는 돌이 8,992동, 기타 6,158동을 차지하였다.(경북통계연보, 1967) 지붕은 瓦家가 50,684, 콘크리트 1,337, 스텔트 2,553, 아연판 10,212, 草家 15,787, 기타 5,613동이었다.

1967년부터 1969년까지의 주택수를 보면 1967년에는 87,158호, 1968년에는 89,320호, 1969년에는 97,610호였다. 이 중에서 비정상 주택수를 보면 1967년에 8,428호, 1968년에는 5,855호, 1969년에는 13,514호였다. 따라서 주택중에서 비정상 주택이 상당하여 주택의 질이 상당히 낮았다는 것을 알 수 있다. 주택부족율을 보면 1967년 54%, 1968년 55.5%, 1969년 58.7%로 계속 악화되었다. 이는 인구의 자연증가 뿐만 아니라 핵가족화, 도시화의 영향에 상당히 기인하였다.



〈表 2-3〉 주택수(1967~1969)

연 도	가구수	주 택 수			주택부족수	주택부족율
		계	정상주택수	비정상주택수		
1967	171,699	87,158	78,730	8,428	92,969	54
1968	187,899	89,320	83,465	5,855	104,434	55.5
1969	204,088	97,610	84,096	13,514	119,992	58.7

자료:《경북통계연보》, 각년도.

\* 여기서 비정상주택이라 함은 판자집, 천막집, 토막집 등을 말하며, 부족 주택수 계산에서는 총가구수에서 현존주택 중 정상주택만을 차감하고 비정상주택은 제외하였음.

### 3. 1970年代

1970년대의 주택건설을 보면 1970년 단독주택 4,199세대분(74,442평)과 아파트 10동 598세대분(7,774평), 1971년 단독주택 3,715세대분(68,625평)과 연립주택 36동 72세대분(864평), 1973년 단독주택 6,502세대분(147,069평), 연립주택 201동 402세대분(5,226평), 아파트 7동 542세대분(9,214평), 1974년 단독주택 5,624세대분(113,016평), 연립주택 225동 450세대분(5,850), 아파트 30동 713세대분(12,121평), 1975년 단독주택 4,162세대분(94,036평)과 연립주택 121동 242세대분(3,388평), 아파트 11동 400세대분(6,000평), 1976년 단독주택 5,406세대분(184,294평), 아파트 12동 393세대분(6,681평), 1977년 단독주택 8,682세대분(350,553평), 아파트 8동 301세대분(5,719평), 1978년 단독주택 9,846세대(444,526평), 아파트 64동 2,802세대분(44,832평), 1979년 단독주택 6,942세대분(465,730평), 아파트 193동 7,222세대분(115,552평), 1980년 단독주택 1,532세대분(56,308평)과 아파트 220동 8,242세대분(140,745평)이 각각 건설되었다. 따라서 70년대 후반에 들어서면서 아파트의 건설비중이 증가하였다.

주택수를 살펴보면 1970년 103,753호, 1971년 110,674호였으며 주택부족율은 각각 52.3%, 57.6%였다. 한편 1975년에는 주택수가 132,136호였다. 따라서 총주택수는 매년 상당히 증가하였으나 수요가 공급을 초과하여 주택부족율은 오히려 상승하였다.

〈表 2-4〉 주택수(1970~1971)

연 도	가구수	주 택 수			주택부족수	주택부족율 (%)
		계	정상주택수	비정상주택수		
1970	217,666	103,753	NA	NA	113,913	52.3
1971	228,932	110,674	97,031	13,643	131,901	57.6

자료:《경북통계연보》, 1971, 1972.

〈表 2-5〉 주택수(1975년)

거 처					
연 도	합 계	주 택			주택 이외의 거처
		소 계	현 주	공 가	
1975	133,695	132,136	129,412	2,724	1,559

자료:《경북통계연보》, 1976.

1981년 직할시 승격 직전인 1980년의 주택상황을 보면 총주택수는 178,335호였으며 그 중에 단독이 136,698호, 연립이 2,947호, 아파트가 27,086호였다. 이전에 비하여 아파트가 상당히 늘어난 것이 특징이다.

〈表 2-6〉 주택수(1980년)

연 도	합 계	단 독	연 립	아 파 트	비거주용건물내
1980	178,335	136,698	2,947	27,086	11,604

자료:《경북통계연보》, 1981.

#### 4. 1980年代(直轄市政)

1981년 대구시가 직할시가 된 후의 10년간의 총 주택건설실적을 보면 149,370호의 주택을 건립하였으며 사업주체별 실적을 보면 대구시가 12,977호(8.7%), 주택공사가 21,653호(14.5%), 민간부문에서 114,740호(76.8%)를 건설하여 민간부문의 주택건설이 많은 비중을 차지하였다. 이 기간 두드러진 특징 중의 하나는 단독보다 아파트의 건설이 많이 증가하였다는 점이다. 그리고 대구시가 직할시승격 이후 10년간 건설한 약 15만호의 주택이 대부분 80년대 후반에 건설되었다. 즉 1988년부터 정부는 주택 200만호 건설 5개년계획(대구시:13만호)을 수립하여 추진하였는데 이에 따라 1989년에 22,650호, 1990년에 39,468호, 1991년에 32,832호라는 많은 물량의 주택을 건설함으로써 목표량의 85%의 수준을 달성하였다. 유형별로는 단독주택이 52,687호(35.3%), 공동주택이 96,683호(64.7%)로써 단독주택에 비해 공동주택의 건설 비중이 높은 편이다.〈表 2-7참조〉

〈表 2-7〉 주택건설 내용(1980년대)

구분 연도	총계	공 공 부 문								민 간 부 문									
		계	시				주 공				계	축 진 법				건 축 법			
			소계	단독	아파트	연립	소계	단독	아파트	연립		소계	단독	아파트	연립	소계	단독	아파트	연립
총계	149,370	34,630	12,977		12,977		21,653		21,653		114,740	55,874	67	54,912	895	58,866	52,620	1,577	4,669
1981	9,024	2,960	710		710		2,250		2,250		6,064	3,359		3,359		2,705	1,458	1,149	98
1982	8,672	1,810	410		410		1,400		1,400		6,862	2,095	67	2,028		4,767	4,235	428	104
1983	11,920	2,880	710		710		2,170		2,170		9,040	3,933		3,903	30	5,107	5,089		18
1984	11,897	3,510	820		820		2,690		2,690		8,387	3,852		3,702	150	4,535	4,535		
1985	9,723	922	770		770		152		152		8,801	3,877		3,877		4,924	4,924		
1986	8,624	600	600		600						8,024	3,223		3,208	15	4,801	4,801		
1987	14,086	917					917		917		13,169	7,155		6,867	289	6,013	6,013		
1988	13,306	180	180		180						13,126	7,125		6,951	174	5,986	5,986		15
1989	22,650	7,165	3,588		3,588		3,577		3,577		15,485	8,389		8,280	109	4,152	4,152		2,944
1990	39,468	13,686	5,189		5,189		8,497		8,497		25,782	12,865		12,737	128	12,917	11,427		1,490

자료 : 대구직할시, 건설주택국 주택기획과, 1991.

연도별 주택건설 실적을 구체적으로 살펴보면 1981~1982년과 1985~1986년외에는 매년 1만세대 이상의 주택을 건설하였다. 이는 직할시 승격 후 도시화의 급진전과 핵가족화에 의한 가구수 증가 등으로 인하여 주택수요가 크게 증가한데 그 원인이 있다. 한편 1981~1982, 1985~1986년 사이의 주택건설 부진은 주택건설 경기침체와 투기억제라는 행정적·경제적 요인에 기인하였다. 1988년부터는 정부의 주택 200만호 건설 5개년계획수립(대구시 주택 13만호 건설계획)추진에 따라서 공공부문의 건설량이 대폭 증가하여 1989년도에는 22,650세대, 1990년도에는 39,468세대라는 많은 物量의 주택을 건설하여 공급하였다.

## II. 住宅普及率

### 1. 1980年 以前

1970년대 후반인 1976년에 대구시 가구수는 286,081였는데 주택수는 134,540호였다. 따라서 주택보급율은 47.1%에 불과하였다. 그러나 그 후 주택수는 꾸준히 증가하여 1980년도에는 주택수가 198,995호, 주택보급율은 53.9%로 증가하였다.

〈表 2-8〉 주택보급율(1970년대 후반)

구분 연도	인 구 수	가 구 수	주 택 수	주택보급율 (%)	비 고
1976	1,359,040	286,081	134,540	47.1	
1977	1,415,754	289,870	144,660	49.9	
1978	1,487,098	303,497	152,994	50.5	
1979	1,572,824	326,480	164,664	50.5	
	1,607,458	338,205	178,335	52.7	
1980	1,777,987	369,528	198,995	53.9	편입지역 포함

자료: 대구시 주택과, 1982.

## 2. 1980年 以後

대구시는 1980년에 들어와 초반에는 주택의 증가율이 둔화되다가 후반에 들어와 크게 상승하기 시작하였다. 1981년 현재 총 주택수는 214,475호였으며, 가구수는 388,724가구로써 주택보급율은 55.2%에 달하였다. 대구시의 주택부족율이 1984년, 1985년들어 계속 상승하였는데 그 원인은 가구당 경제적인 문제도 있겠으나 주택건설이 가구의 증가를 따르지 못하고 있음을 나타내었다.

1980년대는 대구시가 직할시로 승격된 이후의 시기로 그 후 10년동안 주택공급을 확대하기 위하여 많은 노력을 기울였다. 따라서 대구시 주택보급율을 보면 직할시가 되기 전 1980년의 53.8%에서 직할시가 된 후 1991년말에는 64.7%로 10.9% 정도 증가하였다. 1980년대 각 연도별 주택보급율 추이를 살펴보면 〈表 2-9〉와 같다.

1991년 현재 대구직할시의 주택수는 35만1,636호로써, 보통가구를 기준으로 한 주택보급율은 1985년 56.5%에서 1990년 63.6%, 1991년 64.7%로 크게 제고되었다. 이는 주택 200만호 건설계획의 추진에 따른 주택건설물량이 1988년이후 급증한데 기인한 것으로 보인다.

類型別 住宅在庫推移를 보면 1990년 현재 단독주택의 비중이 47.7%로서 1980년의 79.1%, 1985년의 66.7%에 비하여 급감하고 있는 반면 아파트의 비중은 1990년 29.3%로 급증, 다세대주택의 비중도 19.0%로써 타 대도시에 비해 높게 나타나고 있다.

〈표 2-9〉 주택보급율(1980년대) (단위:호, 가구, %)

구 분 연 도	가 구 수 (혈연가구)	증 감 율 (%)	주 택 수	증 감 율 (%)	보 급 율 (%)	증 감
1980	369,528		198,995		53.8	
1981	388,724	5.2	214,475	4.5	55.2	0.4
1982	406,577	4.6	224,343	4.1	55.2	0.2
1983	419,399	3.2	241,275	5.4	57.5	1.2
1984	434,040	3.5	246,785	5.1	56.9	0.9
1985	446,792	2.9	252,605	4.0	56.6	0.5
1986	460,218	3.0	261,625	3.4	56.8	0.2
1987	475,300	3.3	272,040	3.9	57.2	0.4
1988	501,012	5.4	304,724	12.0	60.8	6.3
1989	521,662	4.1	325,935	6.9	62.5	1.7
1990	526,290	0.8	334,720	2.6	63.6	1.2
1991	543,402	3.2	351,636	5.0	64.7	1.1

자료 : 대구직할시, 《대구주택자료집》, 1991.

### Ⅲ. 住宅建設의 類型

#### 1. 住宅類型

주택유형별 건설추세를 보면 1970년 이전에는 共同住宅은 매우 적어 전체의 5% 수준에 머물렀으나, 1980년에는 89%로 높아졌다가 그후 50% 수준을 유지하다가 최근에 70% 이상으로 그 占有率이 다시 높아졌다. 이는 최근 아파트 선호 붐의 영향으로 아파트 공급이 대폭 증가한 데 그 원인이 있다. 특히 1970년대 이후 도시인구증가로 인한 주택난의 가중과 住宅價의 상승으로 공동주택의 공급이 늘어났으며 또한 도시민의 공동주택에 대한 선호도가 높게 나타났음을 잘 반영해 주었다.

〈表 2-10〉 주택유형별 건설현황

구분 연도	계	공동주택	비 율	단독주택	비 율
1970년 이전	42,978	2,061	5	40,917	95
1971	5,294	784	15	4,510	85
1972	4,009	164	4	3,845	96
1973	7,653	980	13	6,673	87
1974	9,534	3,045	32	6,489	68
1975	6,224	1,137	18	5,087	82
1976	7,018	2,370	34	4,648	66
1977	9,971	2,433	24	7,538	76
1978	17,403	8,210	47	9,193	53
1979	12,159	5,768	47	6,391	53
1980	18,952	16,977	89	1,975	11
1981	9,024	7,566	84	1,458	16
1982	8,672	4,370	50	4,302	50
1983	11,920	6,831	57	5,089	43
1984	11,897	7,362	62	4,535	38
1985	9,723	4,799	49	4,924	51
1986	8,624	3,823	44	4,801	56
1987	14,086	8,073	57.3	6,013	42.7
1988	13,306	7,320	55	5,986	45
1989	22,650	18,498	81.7	4,152	18.3
1990	39,468	28,041	71.0	11,427	29.0
1991	32,832	25,537	78.0	7,295	22.0

자료: 대구시 주택과, 1992.

## 2. 供給類型

공급부문별 주택건설 추세를 보면 공공부문의 건설실적은 1980년도 이전에 20,708호로써 전체의 14.6%에 머물던 것이 1980년대 상반기에는 20% 이상으로 상승하다가, 1985년부터 1988년까지는 다시 하락하여 1988년에는 공공부문의 건립실적이 1.4%까지 내려가 매우 저조함을

보여주었다. 그러나 최근 정부의 주택 200만호 건설 추진책의 영향으로 1989년부터 1990년 사이에는 평균 33% 이상의 높은 비중을 차지하고 있다. 이러한 현상은 주택이 사회적 이슈가 되어 정부의 개입이 심화되었다는 것을 알려주는 것이다. 사실 공공부문은 1988~1992년까지 5개년간 목표량의 71.5%를 달성하여 실적이 다소 부진하였으며, 민간부문의 경우 1988년 이후 주택경기의 호조와 정부의 각종 지원시책에 힘입어 이미 목표량의 100.3%를 건설하여 목표를 달성하였다.

〈表 2-11〉 부문별 주택건설현황 (단위: 호, %)

연도 \ 구분	계	공공부문	비율 (%)	민간부문	비율 (%)
1980년대 이전	141,195	20,708	14.6	120,487	85.4
1981	9,024	2,960	32.8	6,064	67.2
1982	8,672	1,810	20.9	6,862	79.1
1983	11,920	2,880	24.2	9,040	75.8
1984	11,897	3,510	29.5	8,387	70.5
1985	9,723	922	9.5	8,801	90.5
1986	8,624	600	7.0	8,024	93.0
1987	14,086	917	6.5	13,169	93.5
1988	13,306	180	1.4	13,126	98.6
1989	22,650	7,165	31.6	15,485	68.4
1990	39,468	13,686	34.7	25,782	65.3

자료: 대구시 주택과, 1991.

이러한 공공부문의 주택건설 활기는 사업주체인 공공기관이 국민주택규모 이하인 小型住宅을 많이 건설함으로써 무주택서민들의 주택난을 해소하는데 많이 기여하게 되었다. 특히 1989년부터 무주택근로자와 도시영세민을 위하여 공공부문이 소형주택을 많이 건설하여 공급하기 시작하였다. 이중 근로자주택은 1989년부터 1990년까지 총 3,816세대(분양주택 3,070세대, 임대주택 540세대)를 건립하였다. 대구시가 1,000세대, 주택공사가 780세대, 민영부문에서 1,496세대를 공급하였다. 이로 인하여 무주택 저소득근로자들은 내집마련기회를 넓히게 되었다.

또한 도시영세민인 생활보호대상자 등을 위한 영구임대주택을 전액 國庫支援하여 1989년부

터 1990년까지 11,896세대를 건립하였다. 사업주체별로는 대구시가 3,976세대, 주택공사가 7,920세대를 건립하였다. 이러한 영구임대주택 건설사업은 정부가 생활보호법 제정이래 처음으로 시도하는 생활보호대상자 등을 위한 주거마련시책이라는 점에서 그 의의가 매우 크다고 볼 수 있다.

## 1) 公共住宅建設

### (1) 市營住宅建設

시립주택 건설상황을 먼저 예산면에서 살펴보면 <表 2-12참조> 1958년~1964년사이에 있어서는 1천만원에 미달하였고 1965년~1967년 사이에 있어서는 1천만원~3천만원 내외였던 것이 1968년도에는 8천7백만원이었고, 1969년도 이후에는 급격히 늘어나서 1969년도에는 3억8백만원, 1970년도에는 7억2천6백만원, 1971년도에는 8억1천6백만원이 되었다.

〈表 2-12〉 주택건설 특별회계 결산상황 및 시립주택건설 현황 (단위: 천원)

연 도	세입결산액	세출결산액	시 립 주 택	비 고
1957	—	—	200호	재건주택
1958	5,285	3,082	—	
1959	3,032	2,776	70	귀재주택
1960	4,230	4,204	270	자조주택 200호, 난민주택 70호
1961	2,632	2,615	63	수해복구 주택
1962	8,113	8,093	126	공영주택 64호, 개량주택 62호
1963	9,530	9,475	110	공영주택 60호, 개량주택 50호
1964	8,770	8,769	40	공영주택
1965	11,291	11,152	50	
1966	23,381	23,065	152	
1967	31,536	31,015	199	
1968	87,748	87,564	100	
1969	473,644	308,537	903	시민아파트 14동
1970	739,015	725,910	674	시민아파트 12동
1971	826,186	815,913	807	시민아파트 27동

자료: 대구시 시정과 연도별 결산서.  
대구시, 《대구도시계획수립 기본자료조사서》, 1968.



1957년~1966년의 10년간 대구시에는 총 10,004동의 주택이 건설되었는데 이 중 10.8%에 해당하는 1,081동이 市立住宅이고 8.1%에 해당하는 811동이 주택공사에서 지은 것과 産銀 融 資로 지은 것이며 81.1%에 해당하는 8,112동이 개인건립의 주택이다. 이리하여 1957년부터 1966년까지 10년간 대구시에서는 연평균 108동의 市立住宅을 지은 셈이 된다.

1971년말 현재 대구시의 총주택수는 110,674호로써 118,258가구가 집이 없어 타인의 주택에서 貰들어 살고 있는 실정이었다. 이와 같이 53.0% 즉, 60여만의 인구가 주택난을 해결하지 못하여 대부분 열악한 주거생활을 영위하였다. 이러한 주택난을 해결하기 위하여 대구시에서는 1969년~1973년의 ‘시민아파트건립 5개년계획’을 수립하여 총사업비 65억6천3백만원을 들여 아파트 건립을 계획하였는데 1971년말 현재의 건립상황은 <表 2-13>과 같다.

<表 2-13> 시민 아파트 건립상황

아 파 트 명	동 수	세대수	공사비	착공연월일	완공연월일
			천원		
69시민(동인)	5	328	116,186	1969. 6. 20	1969. 11. 30
69시민(신천)	8	575	210,742	1969. 8. 6	1970. 12. 12
69공영(신암)	2	96	39,600	1969. 12. 27	1970. 9. 1
				1970. 6. 30	1970. 11. 16
70공영(신암)	2	112	35,671	1970. 6. 30	1970. 11. 16
70시영(신암)	8	466	199,311	1970. 4. 7	1970. 12. 30
71공영(신암)	5	192	129,600	1971. 4. 10	1971. 12. 15
71시영(신암)	3	203	121,648	1971. 4. 10	1971. 12. 15
70공무원(효목)	10	188	281,746	1971. 4. 10	1971. 12. 7
71연금(효목)	9	224	308,259	1971. 4. 10	1971. 12. 8
계	56	2,510	1,516,52		

자료: 대구시, 《대구시사》, 1973.

대구시 정부가 건설한 市營住宅을 유형별로 살펴보면 <表 2-14>에서 보는바와 같이 아파트가 약 63%를 점하고, 단독주택과 연립주택은 각각 12.4%와 24.7%로 아파트가 주종을 이루고 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 단독주택은 1971년, 1974년을 제외하고 계속적으로 건설되었고, 연립주택은 1968년부터 1972년까지 5년간 중단되다 1973년부터 다시 건설

되기 시작하여 계속되었으며, 아파트는 1968년 성당동에 4동 120호 규모의 ‘성당아파트’가 시영아파트로는 최초로 등장하였으며, 그후 1972년을 제외하고는 계속적으로 시영주택의 주종을 이루었다.

〈表 2-14〉 시영주택의 유형별 건설현황 (단위:호, %)

연도 \ 구분	단 독	연 립	아파트	계
1971	—(—)	—(—)	620(100.0)	620(100.0)
1972	123(100.0)	—(—)	—(—)	123(100.0)
1973	94(9.9)	308(32.3)	550(57.8)	952(100.0)
1974	—(—)	278(35.1)	513(64.9)	791(100.0)
1975	200(23.0)	242(27.8)	427(49.2)	869(100.0)
계	417(12.4)	828(24.7)	2,110(62.9)	3,355(100.0)

자료: 대구시 도시계획국 주택과.

1969년부터 1971년까지의 3년간은 1968년까지 가장 열세에 놓여있던 아파트건설이 이 시기에 건설된 주택 중 약 95%를 점하게 됨에 따라 아파트 건설시기로 부각되었고, 1972년부터는 다시 단독주택이 일부 건설되었고, 1973년부터는 연립주택도 재등장하게 되어, 아파트를 주축으로 세가지 유형이 재정립한 주택건설시기였다.

대구시는 직할시 승격 이후 1990년말까지 분양아파트 4,752세대, 장기임대아파트 3,249세대, 근로자복지아파트 1,000세대, 영구임대아파트 3,976세대 등 총 12,977세대를 건설하였다. 이러한 市營住宅의 건설업적을 구체적으로 보면 1989년과 1990년 2개년에 걸쳐서 전체 물량의 67.6%를 건설 공급하여 평년의 3배이상을 건립하였다. 그 이유는 대구시가 1988년부터 주택 건설 5개년계획을 수립하여 주택 13만호 건설계획을 추진해왔기 때문이다.〈表 2-15참조〉

이에 따라 대구시는 공공주택건설을 촉진하기 위해 대규모 宅地造成事業을 벌였는데 지산 지구와 범물지구에 대단위 주택단지를 공영개발수법으로 조성하였다. 그리고 종래의 분양 및 임대주택 건설위주에서 근로자복지주택과 영구임대주택 등 각계 각층의 욕구에 맞는 다양한 주택을 건설하여 공급하였다.

〈表 2-15〉

시영주택건설현황(1981~1990)

시공 연도	주택 유형	아파트명	위 치	동수	세대수	평형규모	착공연도	준공연도
1981	분양	'81달서아파트	서구 성당동 570-1	2	100	18평	1981. 3. 14	1981. 10. 7
1981	분양	'81복현아파트	북구 복현동 320-1	10	610	11평:40 15평:270 16평:10 17평:290	1981. 10. 2	1982. 6. 19
1982	분양	'82달서아파트	서구 성당동 728-1	5	200	17평:120 20평:80	1982. 8. 3	1983. 4. 5
1982	분양	'82복현아파트	북구 복현동 320-1	6	210	15평:120 20평:90	1982. 11. 11	1983. 7. 20
1983	분양	'83복현아파트	북구 복현동 201-3	8	270	15평:40 18평:100 20평:130	1983. 9. 17	1984. 7. 7
1983	분양	'83달서아파트	서구 성당동 733-3	5	280	18평:180 20평:100	1983. 10. 10	1984. 7. 30
1984	분양	중리1지구 아파트	서구 중리동 94	9	340	20평:240 28평:100	1984. 8. 11	1985. 6. 24
1984	분양	중리2지구 아파트	서구 중리동 94	6	180	18평:30 20평:150	1984. 9. 28	1985. 8. 20
1986	분양	'86범어아파트	수성구 범어동 341	5	250	18평:150 20평:100	1986. 12. 18	1987. 11. 6
1989	분양	'89지산1단지 아파트	수성구 지산동 1234번지 일대	6	330	16평:180 18평:150	1989	1989
1989	분양	지산2단지 아파트	수성구 지산동 1039번지 일대	4	694	12평:118 16평:282 18평:264 21평:30		
1989	분양	지산4단지 아파트	수성구 지산동 228번지 일대	3	488	12평:60 16평:222 18평:191 21평:15	1989	1991

第2章 住 宅

시공 연도	주택 유형	아파트명	위 치	동수	세대수	평형규모	착공연도	준공연도
1983	장기 임대	'83복현임대 아파트	북구 복현동 214-1	4	160	15평	1983. 9. 17	1984. 7. 7
1984	장기 임대	'84복현임대 아파트	북구 복현동 72-2	7	300	16평	1984	1985. 8. 10
1985	장기 임대	'85지산임대 아파트	수성구 지산동 1200	12	770	15평:560 17평:210	1985. 12. 7	1986. 9. 29
1986	장기 임대	'86칠곡임대 아파트	북구 읍내동 1471	6	350	15평:170 17평:180	1986. 12. 15	1987. 12. 18
1988	장기 임대	'88칠곡임대 아파트	"		180		1988. 4. 28	1989. 2. 28
1989	장기 임대	'89지산1단지 아파트	수성구 지산동 1234번지 일대	6	370	13평:190 15평:180	1989	1989
1989	장기 임대	'89지산3단지 아파트	수성구 지산동 260번지 일대	3	630	12평:330 16평:300	1989	1991
1989	영구 임대	지산5단지 아파트	수성구 지산동 333번지 일대	5	1,076	7평:746 9평:162	1989	1991
1990	영구 임대	범물2단지 아파트	수성구 범물동 99번지 일대	5	990	7평:780 9평:60 12평:150	1990	1992
1990	영구 임대	범물3단지 아파트	수성구 범물동 296번지 일대	7	1,150	7평:792 9평:133 12평:225	1990	1992
1990	영구 임대	범물4단지 아파트	수성구 범물동 235번지 일대	3	506	7평:403 9평:43 12평:60	1990	1992
1990	근로 복지	범물1단지 아파트	수성구 지산동 171번지 일대	6	1,000	10평:180 12평:405	1990	1992

시공 연도	주택 유형	아파트명	위 치	동수	세대수	평형규모	착공연도	준공연도
1990	주거 환경 개선	남산4지구 아파트	중구 남산4동 2482번지 일대	3	690 영구임대 150 장기임대 255 분양 285	10평 : 300 16평 : 270 18평 : 120	1990	1992
1990	주거 환경 개선	침산2지구 아파트	북구 침산동 456-7번지 일대	1	224 (분양)	11평 : 26 14평 : 77 18평 : 121	1990	1992
1990	주거 환경 개선	신암2지구 아파트	동구 신암동 483번지 일대	5	629 영구임대 104 장기임대 234 분양 291	17평 : 234 9평 : 130 12평 : 52 14평 : 26 16평 : 78 18평 : 109	1990	1992

자료 : 대구직할시, 《직할시정십년》, 1991.

## (2) 大韓住宅公社에 의한 住宅建設

대한주택공사는 대구지역에 1962년부터 1990년말까지 총 31,612세대의 공동주택을 건립하였다. 또한 주택건립 추세를 보면 1962년부터 1980년까지(직할시 이전) 약 20년간 9,959세대를 건설한데 비해 1981년(직할시)이후 10년간 21,653세대를 건설함으로써 최근들어 3배 이상의 많은 주택을 건설하여 공급하였다. 지금까지 건설된 주택 중 분양주택이 19,262세대였으며, 임대주택은 12,350세대였다. 그리고 대구시가 직할시가 된 1981년 후 건설한 21,653세대 중 분양주택이 12,123세대였고, 임대주택은 9,530세대였다. 여기서 임대주택 9,530세대의 건설 내역을 보면 장기임대주택 530세대, 사원용 임대주택 1,080세대, 영구임대주택 7,920세대였다. 이처럼 대한주택공사에 의한 소규모 주택공급은 무주택 저소득시민 및 근로자, 생활보호대상자들의 주거마련에 기여하게 되었다.

第2章 住 宅

〈表 2-16〉 대한주택공사의 주택건설현황

건설연도	위 치	평수(평)	세 대 수			비 고
			계	분 양	임 대	
총 계			31,612	19,262	12,350	
소 계(직할시 이전)			9,959	7,139	2,820	
1962	동인동	10—15	150	150		
1963	내당동	12—17	165	165		
1967	과 동	15	292	292		
1971	만촌동	18	62	62		
1974	만촌동	15	300	300		
1974	평리동	13	490	200	290	
1975	내당동	13	930	530	400	
1976	효목동	13	800	300	500	
1977	효목동	13	440	440		
1977	신평리	13	250		250	
1978	신평리	13	950	550	400	
1979	신평리	13	530	250	280	
1979	중리동	13—17	1,150	1,150		
1979	중리동	15—25	550	4550		
1980	황금동	10—25	2,900	2,200	700	
소 계(직할시 이후)			21,653	12,123	9,530	
1981	황금동	10—13	930	930		
1981	성당1	15—17	640	640		
1982	성당1	15—17	680	680		
1982	성당2	13—18	840	600	240	
1982	성당2	16—18	560	560		
1983	성당3	14—19	420	420		
1983	북현1	14—19	620	620		
1983	북현2	22—25	250	250		
1983	북현3	13—15	290		290	
1983	북현4	14—19	590	590		

건설연도	위 치	평수(평)	세 대 수			비 고
			계	분 양	임 대	
1984	송현2	13-15	550	550		
1984	송현1	17-20	1,060	1,060		
1984	송현3	18-25	1,080	1,080		
1985	동 신	18-37	152	152		재개발
1987	신 천	19-33	917	917		재개발
1989	월 성	12-25	2,840	476	2,364	영구임대주택
1989	산 격	12	737		737	영구임대주택
1990	월 성	18-24	1,818	1,818		
1990	월 성	15-22	780	780		근로복지주택
1990	월 성	15-17	1,080		1,080	사원용임대주택
1990	월 성	12-13	1,482		1,482	영구임대주택
1990	산 격	12-13	1,125		1,125	영구임대주택
1990	본 동	12-13	1,234		1,234	영구임대주택
1990	황 금	12-13	978		978	영구임대주택

자료: 대구시 주택과.

### (3) 民間住宅建設

민간부문이 건설하여 공급한 주택을 보면 1981년 직할시 이후 114,740세대인데, 이중 공동주택은 62,053세대였으며 단독주택은 52,687세대였다. 여기서 민간부문은 공공부문과 달리 단독주택을 많이 공급했다는 것을 알 수 있다. 민간부문이 건설한 주택은 전체 건설물량의 76.8%를 차지하고 있어 민간부문이 주택시장에서 주도적인 역할을 담당하고 있다. 그리고 민간부문의 주택건설을 연도별로 보면 <表 2-11>에서 보는 바와 같이 1987년 이전에는 연간 6,000내지 8,000세대 정도 건설하다가 1987년부터는 연간 13,000세대 이상의 많은 주택을 건설하였다. 또한 1990년에는 연간 25,782세대를 건설하여 어느 해 보다도 많은 양의 주택을 공급하였다. 이는 그동안 주택경기가 매우 활발했기 때문이다.

특히 최근까지 부동산 경기의 붐을 타고 아파트 건설이 민간부문에서 활발하게 전개되었다. 이에 따라 1990년에는 아파트 12,737세대를 건설하여 1982년의 2,028세대에 비하여 여섯배가 넘는 엄청난 양의 아파트를 공급하였다. 한편 아파트에 대한 선호도는 매우 높아, 매년 분양경쟁이 매우 높았는데 1990년 월성지구 분양시 158대 1이라는 높은 경쟁률을 보인 경우도 있

었다. 이러한 아파트청약 과열현상은 민간주택의 건설활기를 더욱 촉진시켰다.

#### IV. 占有形態 및 住居密度

대구지역의 주택을 점유형태별 가구비중으로 살펴보면 1990년에 自家家口는 37.0%로써 1985년의 37.6%에 비하여 약간 감소한 반면 전세가구의 비중은 1985년 28.9%에서 1990년 30.5%로 약간 증가하여 주거상태가 다소 악화되었다. 대구시는 여타 대도시에 비하여 自家比率이 다소 낮은 수준이다.

〈表 2-17〉 점유형태별 가구구성 (단위: 천가구, %)

구 분	1980	1985	1990
자 가	132(36.6)	188(37.6)	221(37.0)
전 세	127(35.1)	144(28.9)	182(30.5)
월 세	96(26.6)	153(30.7)	174(29.2)
기 타	6( 1.6)	14( 2.8)	20( 3.3)
합 계	362(100.0)	500(100.0)	597(100.0)

자료: 통계청, 《인구 및 주택센서스》, 각년도.

대구시 住居密度를 나타내는 주택 1호당 인원수, 가구수 및 방수를 살펴보면 주택 1호당 인원수는 1981년에 8.6인에서 1991년에는 6.48인으로써 연평균 2%의 감소율을 보이고 있다. 한편 1호당 가구수는 1.80에서 1.78가구로 주거수준의 향상이 미미하며, 1호당 방수 또한 3.6개에서 3.77개로 큰 변화를 보이고 있지 않다. 주택당 가구수의 측면에서 보면 대구시는 전국에 비해서뿐만 아니라 심지어 부산, 서울에 비해서도 더 높게 나타났다.

〈表 2-18〉 주택 1호당 인원수, 가구수 및 방수 (단위: 인, 가구, 개)

구 분	1981	1985	1990	1991
인 원 수 (연평균 증감율)	8.60	8.04 (△1.7)	6.65 (△3.9)	6.48 (△2.6)
가 구 수 (연평균 증감율)	1.80	1.77 (△0.4)	1.78 (0.1)	1.78 (0)
방 수 (연평균 증감율)	3.60	3.70 (△0.6)	3.76 (0.3)	3.77 (0.2)

자료: 대구직할시, 《대구주택자료집》, 1991.



〈表 2-19〉

주택당 가구수

행정구역	1980년	1985년
전국	1.49	1.53
서울	1.89	1.95
부산	1.99	1.92
대구	2.06	1.98

## 第2節 都市再開發事業

### I. 概說

도시재개발사업은 기존 시가지내의 일정지역에서 구조물이나 시설의 노후, 사회 경제적 여건의 변화 또는 환경악화 등으로 인하여 지역내 주민의 안전·위생은 물론 도시기능상의 장애가 초래되고 아울러 도시의 쇠퇴화가 우려될 경우에 공권력을 이용하여 기존 도시환경의 개선을 도모하는 도시개발사업의 일종이다.

도시가 생성, 성장, 쇠퇴해감에 따라 도시재개발은 새로운 기술과 환경변화에 적응할 수 있는 가장 강력한 도시계획적 수단의 하나로써 이용되어 왔다. 따라서 도시재개발은 단순히 도시의 물리적 시설만을 개선하는 것이 아니라 저소득층의 주택난을 해소하고 도시기능을 활성화하는 등 다양한 사회적, 행정적 역할을 수행한다. 이러한 도시재개발은 그동안 대구시에서 도시재개발법에 의하여 도심재개발사업과 주택개량재개발사업으로 시행되어 왔으며 최근에는 도시저소득층 밀집지역에 대한 주거환경개선사업으로 시행되고 있다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 대구시의 재개발사업은 당초 ‘주택개량 임시조치법’에 의하여 1973년도부터 시행되어 왔으며 1976년 12월 법률 제2968호 ‘도시재개발법’이 제정, 공포, 시행됨에 따라 도심재개발사업과 주택개량재개발사업으로 분류하여 사업을 추진해왔다. 대구시는 도시기능의 회복, 도로, 공원, 주차장 등 공공시설 부족문제 해소, 노후건물의 정비 및 공간확보 등으로 쾌적하고 능률적인 도시환경을 조성함을 목적으로 28개지구(3,733세대) 368,901㎡를 재개발구역으로 지정하여 20개지구 319,981㎡를 사업완료하였고 2개지구 21,115㎡에 대하여 시행 중에 있다. 향후 추진하여야 할 도시재개발사업은 5개지구의 도심재개발지구와 1개지구의 주택개량재개발구역이 지정되어 있으며 1999년까지 한시적으로 시행할 주거환경개

선사업은 현재 4개지구에 시행 중인 것을 제외하고 43개지구에 대하여 사업을 추진하도록 계획하고 있다.

그러나 지금까지 시행하여 온 도시재개발사업의 시행수법은 주로 철거재개발수법으로 시행상 사회, 경제적 측면에서 많은 문제점을 나타내어 왔다. 따라서 향후 추진하여야 할 도심재개발사업은 주민중심의 적극적 사업추진을 도모하여 개발이익의 형평적 배분과 쾌적한 도시환경조성을 위해 사업의 공익성을 추구하는 방향으로 추진되어야 한다. 그리고 주택개량재개발사업 및 주거환경개선사업은 물리적 환경변화를 목적으로 하는 도시계획사업의 차원을 넘어 사회개발이라는 복합적인 생활환경개선으로 변모되어야 한다. 즉 주민들의 건강과 사회, 경제적 지위향상을 위한 기술 및 직업훈련, 고용기회의 증대, 유아교육기회의 제공, 저소득보조사업 등 복지사업을 물리적 개선사업과 병행하여 실시하는 통합적 접근방법으로 시행되어야 할 것이다.

특히 이러한 도시재개발사업은 그동안 대상구역내 기존 구조물을 모두 철거하고 새로운 환경 및 시설물로 전면 대체하는 철거재개발(redvelopment)수법 위주로 시행되었기 때문에 주민과의 마찰, 도시 저소득층을 위한 주택재고의 감소 등 많은 사회적 문제점을 초래하였다. 그리하여 도시저소득주민의 복지증진과 도시환경개선에 이바지함을 목적으로 1989년 4월 1일 법률 제4115호로 ‘도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법’이 제정되었고 이에 따라 주택개량재개발을 주거환경개선사업으로 변경추진하게 되었다. 이에 따라 대구시도 도시재개발구역으로 지정되었던 6개지구를 포함하여 47개지구를 주거환경 개선사업지구로 지정하여 현재 사업을 시행하고 있다.

## II. 都心再開發事業

도심재개발사업은 도시재개발법 제2조에 의하여 인구 100만명 이상인 대도시의 도심지를 대상으로 하여 시행하는 도시재개발사업으로써 既存의 老朽, 不良 構造物을 철거하고 새로운 구조물 및 설비로 대체하여 도시토지이용의 高度化를 도모하고 환경을 再造成하는 사업이다.

대구시는 도심재개발사업으로써 10개지구 66,923㎡(20,280평)를 지정하여 1983년부터 1989년까지 3개지구 18,881㎡를 판매 업무 또는 판매 아파트의 혼합용도로 개발하였다. 그리고 1988년부터 1993년까지를 사업시행기간으로 하여 2개지구 21,145㎡(6,398평)를 재개발사업으로 추진하였다. 그러나 사업지구의 평균면적이 6,700㎡로써 규모가 작아 공공시설확보에 지장이 많은 실정이다. 또한 재개발지역의 主用度가 판매 업무인 점이 특징이라 하겠다.

〈表 2-20〉 도심지재개발현황

구 분	구역명	면적(㎡)	구역지정	규 모	주용도	사업비 (억원)	사업기간	비 고
합 계	10	66,923				1,424		
소계	5	40,026				1,064		
시 행 완 료	덕산1	5,689. <sup>10</sup>	79. 9. 21	12/3층 33,721㎡	판매, 업무	168	1983. 2 ~ 1985. 6	동아쇼핑
	태평 2-2	10,395. <sup>10</sup>	80. 11. 17	10/2층 29,931㎡	판매, 아파트	100	1983. 1 ~ 1985. 7	태평상가 아 파 트
	북성1	2,796. <sup>50</sup>	83. 7. 5	15/4층 24,672㎡	판매, 업무	186	1985. 7 ~ 1989. 11	대동빌딩
	덕산2	6,173. <sup>20</sup>	79. 9. 21	15/4층 37,787㎡	판매, 업무	321	1988. 7 ~ 1992. 1	삼성빌딩
	대봉	14,972	75. 5. 30	10/4층 69,745㎡	판매, 업무	289	1988. 6 ~ 1992. 6	대 백 플 라 자
소계	5	26,897				360		
시 행 중	태평 2-3	3,855	80. 11. 17	7/1층 10,545㎡	판매, 업무	64		
	태평 2-1	2,430	80. 11. 17	7/1층 6,539㎡	판매, 업무	45		
	북성2	8,798	83. 7. 5	10/3층 47,208㎡	판매, 업무	100		
	덕산3	5,874	79. 9. 21	11/3층 35,165㎡	판매, 업무	106		
	덕산4	5,940. <sup>30</sup>	79. 9. 21	9/3층 14,165㎡	판매, 업무	45		

자료 : 대구시 도시정비과.

도심재개발 사업의 대표적 사례인 대봉지구, 덕산지구 재개발사업 추진상황을 살펴보면 〈表 2-20〉과 같다. 이 사업의 시행인가 근거는 도시재개발법 제11조(제3개발자)이며, 여기서 제3개발자 요건을 보면 구역내 토지면적의 2분의 1이상을 소유하거나, 토지소유자 3분의 2이상의

추천을 받은 자가 된다. 이러한 도시재개발사업 시행시 세제상 혜택을 구체적으로 살펴보면 우선 근거 법령 조세감면규제법 제58조, 대구직할시 재개발구역내 토지 및 건물에 대한 시세 과세 면제에 관한 조례(지방세법 제7조) 등이며, 조세감면 목적은 도시재개발사업 촉진에 있으며 면제조세 종류로는 국세 특별 부가세, 양도소득세(50%), 지방세 취득세, 등록세, 면허세 등이 있다. 면제 내용을 구체적으로 살펴보면 <表 2-21>과 같다.

〈表 2-21〉 도시재개발사업을 위한 면제 내용

구 분	대 상	면 제 세 목	기 간
당초 토지, 건물소유자	매도토지, 건물	양도소득세, 특별부가세	시행자지정, 시행인가일부터
사업시행자	매수토지, 건물, 취득 신축건물	면허세, 취득세, 등록세 특별부가세	사업완료년도까지
최초 신축건물 취득자 (당초소유자)	분양취득 토지, 건물	면허세, 취득세, 등록세	사업완료년도까지

### III. 住宅改良 再開發事業

주택개량재개발사업은 시가지내에 集團的으로 형성되어 있는 無許可 住宅群 또는 不良 住宅群을 撤去하고 공공시설을 갖춘 신규주택 및 단지로 조성하는 사업이다. 이러한 주택개량 재개발사업은 지금까지 철거위주의 철거재개발수법에 합동재개발방식으로 시행되어 왔기 때문에 기존 주민에 대한 이주 또는 정주대책, 주변지역과의 조화유지 등이 과제가 되고 있다. 또한 근래에 들어서는 사업시행자의 개발이익 독점, 부동산 투기, 세입자 문제 등이 대두되고 있다.

주택개량사업은 1992년 현재 총 24개지구 중 18개지구는 시행완료하였으며, 6개지구는 미시행상태에 있고, 사업지구의 평균면적이 14,800㎡로써 영세성을 탈피하지 못하고 있으며 주로 아파트단지로 재개발되고 있다. 주택개량재개발사업은 직할시 승격 이전 10개지구에 사업을 시행하여 1,520세대의 아파트 및 연립주택 그리고 상업시설을 공급하였다. 직할시 승격 이후는 7개지구에 사업을 시행하여 2,032세대의 아파트와 판매시설을 공급하였다.<表 2-22참조>

事業施行主體는 지방자치단체, 토지 등의 소유자, 재개발조합, 대한주택공사, 제3의 개발자

등으로 다양하다. 특히 향촌 1지구, 향촌 2지구부터는 토지등의 소유자와 건설시공업자가 재개발조합을 구성하여 합동개발방식으로 사업을 시행함으로써 공사비 문제등이 해결되어 원활한 사업을 추진하게 되었다.

〈表 2-22〉 주택개량재개발 사업(완료지구)

지구명	위 치	면적(m <sup>2</sup> )	지구지정일	시행기간	시행자	주용도	사업비 (억)
18개지구		230,178.33					304
향촌1	중구 향촌동 66-1번지 일대	4,205	75. 5. 20 (건고 41)	1977. 2. 14 1981. 12. 31	추진 위원회	상가, 아파트	15
향촌2	중구 향촌동 66-1번지 일대	2,046.33	75. 5. 20 (건고 41)	1978. 4. 8 1982. 12. 30	추진 위원회	상가, 아파트	10
남 일	중구 남일동 39-9번지 일대	1,692.60	75. 5. 20 (건고 41)	1977. 9. 30 1982. 9. 30	추진 위원회	상가, 아파트	77
태평1	중구 태평로1가 24-6번지 일대	14,602	75. 5. 20 (건고 41)	1977. 9. 19 1979. 7. 16	대구 시장	상가, 아파트	24
범어1	수성구 범어동 622-2번지 일대	51,291	75. 5. 20 (건고 41)	1975. 2. 1 1976. 12. 31	대구 시장	연립주택	24
대현1	북구 대현동 202번지 일대	4,372	75. 5. 20 (건고 41)	1979. 7. 10 1980. 5. 3	대구 시장	아파트	9
신천1	동구 신천동 645번지 일대	40,988.90	75. 5. 20 (건고 41)	1974. 2. 1 1975. 12. 31	대구 시장	아파트	7
신천4	동구 산천동 640번지 일대	21,861	75. 5. 20 (건고 41)	1973. 2. 1 1974. 12. 31	대구 시장	아파트	4
도원	중구 도원동 3번지 일대	8,645	75. 5. 20 (건고 41)	1975. 6. 13 1976. 4. 7	대구 시장	상가, 아파트	4
비산2	서구 비산1동 733번지 일대	8,159	75. 5. 20 (건고 41)	1978. 11. 20 1979. 9. 15	대구 시장	아파트	6
대명	남구 대명동 419-1번지 일대	34,843	76. 1. 20	1974. 3. 1 1976. 1. 20	대구 시장	아파트	6
신천	동구 신천동 651번지 일대	2,337.10	76. 1. 20	1981. 7. 1 1983. 1. 7	추진 위원회	아파트	7

지구명	위 치	면적(㎡)	지구지정일	시행기간	시행자	주용도	사업비 (억)
범어2	수성구 범어동 620번지 일대	27,958	76. 1. 20 (건고 41)	1983. 7. 7 1983. 12. 9	제3개발자 우방주택	아파트	76
동 인	중구 동인3가 88번지 일대	2,660.40	75. 5. 20	1983. 4. 4 1985. 2. 5	조 합	아파트	12
동 산	중구 동산동 357번지 일대	4,517	84. 1. 6 (건고 4)	1985. 7. 4 1986. 12. 31	제3개발자 주택공사	아파트	45
신천2	동구 신천2동 545번지 일대	34,308	86. 1. 6 (건고 4)	1986. 12. 1 1989. 2	제3개발자 주택공사	"	264
범어3	수성구 범어동 371번지 일대	36,614	84. 6. 25 (건고 219)	1987. 4. 1 1988. 12	제3개발자 우방주택	"	210
대 봉	중구 대봉동 241번지 일대	14,972	75. 5. 30 (건고 91)	1987. 4. 1 1990. 12	제3개발자 대백수퍼 체 인	판매시설	82

자료: 대구시 도시정비과, 1992.

#### IV. 都市再開發事業의 問題點 및 對策

먼저 그동안 再開發事業의 問題點을 살펴보면, 첫째, 대부분 過小土地 소유자로서 주민자력 개발의 능력이 부족하였으며, 둘째, 상반된 이해관계로 구역내 주민의 의견을 통합하는데 애로가 많았으며, 셋째, 老朽不良 건축물의 건축행위 제한으로 기능의 저하가 심화되었으며, 넷째, 구역지정후 개발시기의 장기화에 따른 사유권제한 등으로 민원이 발생하였으며, 다섯째, 사업성 불투명 및 토지매입의 어려움 등으로 대기업이 사업에 참여하는 것을 기피하였으며, 끝으로 지방기업의 적극적인 참여능력이 부족하였다.

이에 대한 對策으로서는, 첫째, 재개발사업의 필요성을 주민들에게 이해, 설득시켜 주민 주체적으로 사업에 참여할 것을 誘導할 필요가 있으며, 둘째, 토지소유자의 조합결성 유도 및 행정지원이 필요하며, 셋째, 건축물의 기능저하 방지 및 민원해소를 위하여 건축물의 대수선을 허용할 필요가 있으며, 넷째, 대기업 및 지방주택업자의 사업참여를 유도하며, 끝으로 주택개량 재개발 구역 중 토지 소유자의 90%이상이 구역해제 요청시 도시계획 등에 지장이 없는 한 해제 절차를 검토한다.

## V. 住居環境 改善事業

### 1. 住居環境改善事業의 意義

도시재개발사업으로서 주택개량재개발사업은 이를 반대하는 주민의 집단민원으로 사실상 불가능하게 되었고 합동재개발방식은 부동산업자나 토지소유자의 재산증식 기회로 계층간의 위화감은 물론 또 다른 곳에 제2의 불량주거지를 발생시켰다. 따라서 주민이 주체적으로 주택을 개량하되 행정기관은 공공시설기반을 정비해 주는 한편 주택개량에 관련된 각종 규제를 완화해줌으로써 주민주도적 주거환경개선을 촉진하는 새로운 개선방식이 요청되었다. 그리하여 도시 저소득주민이 집단거주하는 노후 불량건축물 밀집지역에 공공 기반시설정비 및 주택개량, 공공주택을 건립하도록 ‘도시 저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법’이 1989년 4월 1일 법률 제4115호로 제정, 공포됨에 따라 주거환경개선사업이 시행되고 있다. 주거환경개선사업의 근본적인 취지라 할 수 있는 현지개량사업은 他 開發手法에 비해 기존생활체계의 연속성을 유지시킬 수 있고 세입자 대책, 이주 및 보상, 고용구조 파괴문제 등 민원을 해소할 수 있다는 장점을 갖고 있다.

주거환경개선사업이 추구하고 있는 사업의 구체적 目標은 현행 건축법으로는 건축이 불가능한 불량주택 밀집지역을 정비하기 위하여 도시 저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법에 의거 지구가 지정되면 주민의사에 따라 노후불량건축물이 밀집되어 있어 주거지로서 기능을 다하지 못하거나 도시미관이 좋지 못한 지역에 건축물을 増·改築하여 주거환경을 개선하거나, 지구내 건축물을 철거하여 공동주택(아파트)을 건립하여 토지, 건축물 소유자, 세입자 등 모든 주민에게 내집마련의 기회를 제공하거나, 지구내 소방도로 등 공공복지시설을 우선 시행함으로 생활환경이 개선되도록 한다.

이러한 주거환경 개선사업은 정부가 특히 역점사업으로 추진하고 있는 사업으로서 도시 저소득주민 밀집지역에 노후불량건축물이 밀집된 지역 또는 공공시설의 정비상태가 불량하여 도시의 기능을 다하지 못하는 구역을 주거환경 개선지구로 지정, 주택의 건설, 건축물의 개량, 공공시설의 정비, 소득원개발 등을 목적으로 하고 있다. 대구시는 46개 지구에 대하여 열악한 주거환경을 개선하여 주민복지 증진과 도시미관을 개선하는데 목적을 두고 우선 순위에 따라 년차별 계획을 수립하여 사업을 추진하고 있다.

그 동안 대구시가 추진해 온 주거환경개선사업을 살펴보면 공동주택개발 17개지구(7,763세대 건립)와 현지개량사업지구 30개지구(11,190동 개량) 총 47개지구를 주거환경개선사업지구로 지정하여 1999년까지 완료하도록 하고 있다. 현재 추진되고 있는 주거환경개선사업은 남

산4, 신암2, 침산2 등 3개지구를 공동택지개발방식으로 시행하여 1,543세대의 아파트와 복지회관 등 주민복지증진을 위한 공동시설을 공급하도록 하고 있다. 현재 추진하고 있는 현지개발사업은 대봉, 비산2, 대명3, 대명8 등 4개지구에 1,241동을 개발하도록 하고 있다. 뿐만 아니라 공공기반시설확충을 위해서 도로개설, 경로당, 공부방, 방범등, 상수도 등 307건에 총 사업비 4,071억원을 투자하여 쾌적한 주거환경 조성으로 저소득주민들에게 편리한 주거생활을 도모하도록 하여 시민의 내집마련의 기회를 제공함과 동시에 주거환경개선사업에 중점을 두고 추진하고 있다. 또한 지구내 아파트형 공장 건립과 공동작업 시설을 늘여 저소득 주민소득원확충과 공공시설 확충으로 보다 편리한 생활을 도모하는 주거환경개선사업을 추진하고 있다.

그러나 주거환경개선사업도 토지가격의 상승으로 인한 報償協議 遲延, 건축주 자금부족, 주택규모 불만(60㎡이하 원칙), 주요자재 공급부족, 세입자 분양주택 요구 등의 사업추진상의 문제점에 대하여 적절한 해결책이 요구되고 있다.

## 2. 住居環境改善地區 指定要件

주거환경개선지구 指定要件을 살펴보면, 노후불량 건축물이 건축물 총수의 1/2이상 밀집지역, 개발제한구역 중 노후불량건축물이 건축물 총수의 1/2이상 밀집지역, 재개발구역중 토지면적의 1/2이상 소유자와 토지, 건축물 소유자의 1/2이상인 재개발사업을 원하지 않는 지역, 철거민 50세대 이상 또는 인구밀도 1천제곱미터당 300인 이상인 밀집지역, 주민동의는 기준일(입안공고일) 현재 토지, 건축물 소유자 각각 2/3이상 또는 기준일 현재 3개월이상 거주한 세입자의 1/2이상(현지개발지구와 세입자가 토지, 건축물 소유자의 1/2미만 일때는 동의 불필요), 대상지구 최소면적 2,000㎡ 이상 등이다.〈대구직할시, 저소득 주민을 위한 주거환경 개선사업〉

## 3. 地區指定의 惠澤

주거환경사업으로 地區가 지정되면 다음과 같은 혜택을 받게 된다.

현지개발사업의 경우는 다음과 같다.

- ① 건축법, 주차장법, 도시계획법 등의 완화
- ② 국·공유지 불하
- ③ 장기저리융자(1,200만원)

재정투융자특별기금 융자금은 세대당 300~500만원(년리 6%, 1년거치 19년 균등분할상환)이고 국민주택기금은 세대당 700~900만원(신축)(년리 10%, 1년거치 19년 체증식 분할상환)이다.



다만, 전용면적이 50㎡이하인 주택의 경우에는 국민주택기금을 세대당 1,100만원 범위까지 지원하되 재투자금을 포함한 합계액이 1,400만원을 초과할 수 없다. 용자절차는 건축허가후 해당 구청건축과(도시정비계)에 용자신청을 하면 구청에서는 용자 대상자 결정 통지서를 주택은행(대부계)에 통지(용자지원: 착공시 70%, 준공시 30%)한다.

④ 공공시설(소방도로, 공부방, 양로원 등)과 복리시설을 우선 시행한다.

共同住宅의 경우는 다음과 같다.

① 지구내 국·공유지는 시가 무상양여받아 공공기반시설설치비 등에 투자

② 지구내 주민의 의사에 따라 평형별(전용면적 18평이하)또는 임대아파트 건설이 가능

③ 지구내 토지, 건물소유자 및 세입자가 전원 현지 정착원칙

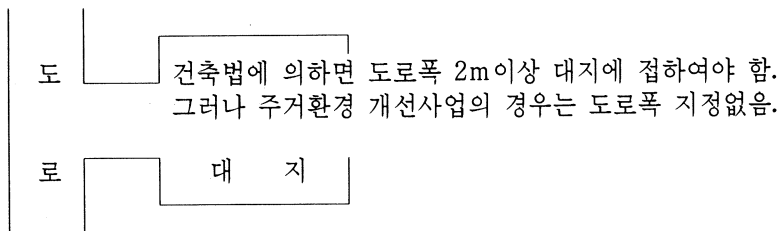
④ 주민주택건설기금 용자지원(분양:1,200만원, 임대:1,200만원 단, 전용면적 50㎡이하인 경우는 1,400만원)

또한 주거환경개선사업으로 지정되어 누리게 되는 관계법령의 완화내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 건축법 완화

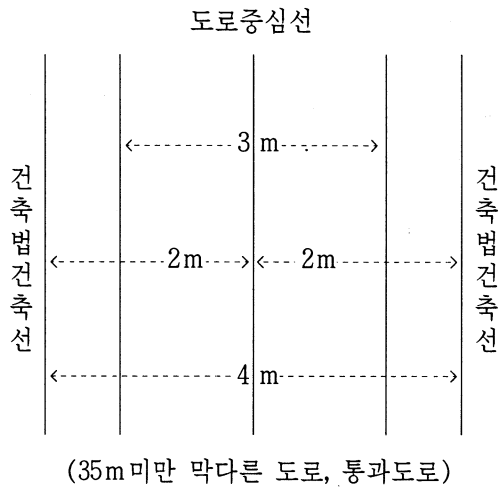
대지면적 90㎡→30㎡ 지하층의 설치: 지상층 연면적의 1/10이상→1/20이상

## 垜地和 道路

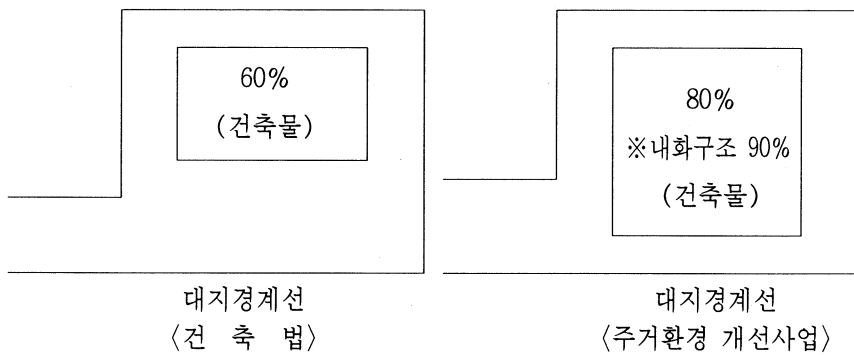


## 建築線の 指定

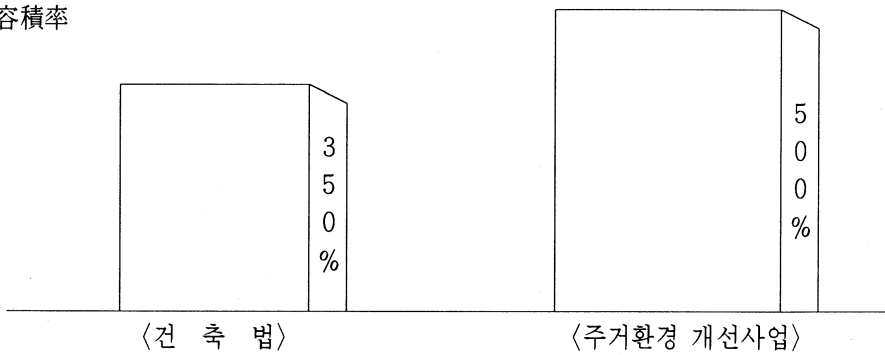


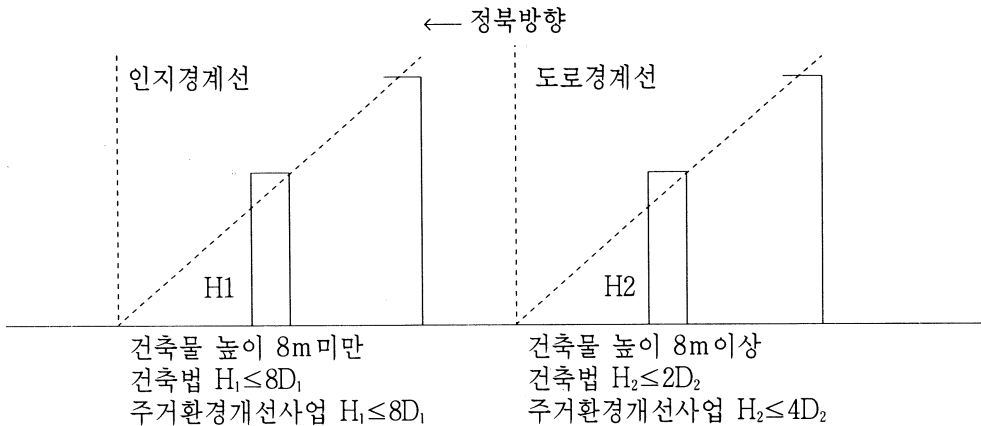


建蔽率



容積率





② 주차장법 완화(조례개정에 따라 변경됨)

건축법: 연면적 500㎡ 이상 건축물 대상임.

주거환경 개선사업: 설치 필요없음.

③ 대지내의 조경 완화(조례개정에 따라 변경됨)

건축법: 대지면적의 5% 이상

주거환경 개선사업: 해당없음.

④ 주택건설촉진법 완화

주택건설 촉진법: 규정액의 국민주택채권 매입

주거환경 개선사업: 국민주택채권 매입 불필요

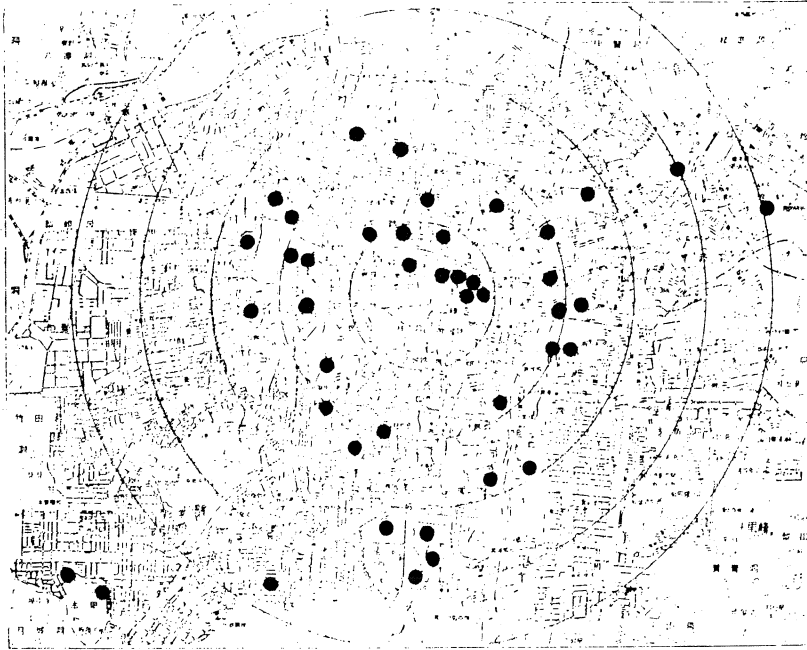
#### 4. 住居不良地域分布

대구시 주거불량지구는 대부분 영세민 밀집지역이다. 영세민들의 주거지는 시내전역에 분포되어 있으나 100가구 이상의 밀집지역은 중구 남산4동, 동구 신암4동, 남구 대명5, 6, 8동, 북구 대현3동, 달서구 두류2동 등 7개지역에 집중되어 있다. 이중에서도 200가구 이상 지역은 남산4동(6.25피난민촌), 신암4동(새마을촌)이 있는데, 이는 대구전역 대상가구의 약 24%에 해당되는 것이다.

한편 대구시는 불량주택이 밀집되어 있는 45개지역을 '주택환경 개선지구'로 지정하여 1999년까지 년차적으로 본격적인 주택개량사업을 추진키로 하였는데 이들 불량주거지의 입지적 특징을 살펴 보면 다음과 같다. 즉 도심권이라 볼 수 있는 반경1km권내에 8개지구, 1~2km권

## 第2章 住 宅

내 및 2~3km권내에 각각 13개 지구씩 분포되어 있어 전체의 약 75%에 해당하는 34개 지구가 도심 또는 도심 인접지역에 입지하고 있으며, 또한 이들의 대부분이 경부선 철도연변과 수성천변 및 구릉지대에 분포되어 주택자체 뿐만 아니라 생활환경이 매우 열악한 상태에 있음을 암시해 주고 있다.(圖 2-1참조)



〈圖 2-1〉

주거환경 개선지구 분포도

〈表 2-23〉

대구시 불량주택 현황

구 청	위 치	영세민 세대수	주택 동수	구 청	위 치	영세민 세대수	주택 동수
중 구	동인1, 2가(33번지 난민촌)	131	141	중 구	남산4동(난민수용소)	800	434
	동인3가(장마당촌)	86	89		태평1가(무허가지구)		247
	대봉1동(두부촌)	206	363		태평2가(무허가지구)		109
	대봉2동(봉산시장)	80	80		도원동		35
	동산동		72	동 구	신암1동(603번지촌)	621	89
	삼덕1가(피난민 관자촌)	108	51		신암2동(감나무촌)	483	144
	봉산동(오모산촌)	43	53		신암4동(6·25촌)	459	141
	남산2동		210		신암4동(새마을)	564	249
	남산3동(엿쟁이촌)	50	70		신천1동(하상촌)	161	40

구 청	위 치	영세민 세대수	주택 동수	구 청	위 치	영세민 세대수	주택 동수
동    구	신천1동		626	북    구	칠성1가(월남촌)	79	93
	신천2동(송라시장)		488		칠성2가 1동(난민수용소촌)	123	53
	신천3동(6·25촌)	275	34		칠성2가 2동(북문수용소촌)	51	50
	신천3동(6·25촌)		48		침산3동(난민촌)	87	186
	신천4동		211		침산3동(초가촌)		156
	효목1동(이화촌)	202	93		고성2동(난민촌)		238
서    구	비산1동		32	구	대현1동		95
	비산1동(당산고개촌)	187	113		대현2동(감나무촌)	128	84
	비산5동(샛터)	123	123		대현3동(피난민촌)		263
	내당1동(구호촌)	22	70		북현동(피난민촌)	180	153
	평리2동(역전골목)	186	134				
	평리3동(상이용사촌)	33	74	수    성   구	수성4가(영세민촌)	62	26
	비산2동(철도변부락)		86		범어3동(다랑뱅이촌)		276
	원대2동(자연부락)		32		만촌2동(새마을촌)	78	50
	원대3동(구시장)		40		범어3동(신천시장)	46	21
	이천2동(이재민촌)	68	34		범어1동(자연부락)		378
남    구	대명2동(영세민촌)	61	43		범어1동(자연부락)		39
	대명4동(용사촌)	28	35	구	범어2동		146
	대명4동(녹색촌)	30	22		만촌1동(자연부락)		60
	대명7동(종지골)	214	60	합 계	중동(자연부락)		120
	대명8동(참나무 배기촌)	68	41		59지구	6,198	7,520
	대명8동(탑동네)	75	51				

자료: 대구직할시 시청 주택과, 1984.

대구시 영세민의 주택현황을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 대구시의 경우 주택보급율은 50%를 약간 상회하는 수준이며 특히 도시영세민의 주거환경은 매우 열악한 상태에 놓여 있다. 1989년 현재 대구시 영세민은 총 34,994가구(135,801명)로서 생활보호 대상자가 20,257가구(77,205명)이며 의료부조가 14,737가구(58,596명)이다. 이들이 거주하고 있는 주택형태는 단독주택이 약 79%, 아파트 12%, 연립주택 3%, 기타 4%로 나타나 대부분이 단독주택에서 셋방살이를 하고 있는 실정이다. 또한 이들이 사용하는 방수는 2개가 49%, 1개가 31%, 3개

가 15%로서 전체의 80% 정도가 방 1~2개를 사용하고 있다.

## 5. 現地改良事業

현지개량사업은 29개 대상 지구중 11개 지구(대봉, 대명8, 비산2, 대명3, 수성1, 송현1, 남산3, 비산1·4·7, 내당2)에 320,342백만원을 투자하여 3,062동을 주택개량하고 있으며 10개 지구(신암5, 비산3·5·6, 평리1·2, 내당1·3, 수성4-1·4-2)는 개선계획 수립 중에 있으며 나머지 지구는 94년까지 지구지정을 하고 99년까지 주택개량이 완료될 수 있도록 저소득 주민의 주거환경개선 및 도시미관을 도모할 계획에 있다.

한편 지역 여건상 공동주택건설이 불가능한 현지 개량사업 지구내에 주택개량을 촉진하기 위하여 29개 지구내에 공공기반시설(소방도로개설, 하수도설치, 상수도, 경로당, 방범등, 공부방 등) 총 307건에 사업비 165,405백만원을 우선적으로 투자할 계획이며, 이미 192건에 47,395백만원을 투자 완공 조치하였으며, 1993년도에는 110건 27,005백만원을 투자하여 본 사업이 완료되도록 노력을 기울이고 있다. 따라서 주거환경개선사업이 완료되는 1999년까지는 대구 시내 노후불량 46개 지구가 완전히 해소되어 주거환경개선 및 도시균형 발전에 크게 이바지 할 것으로 전망된다.

〈表 2-24〉

현 지 개 량

(단위: 백만원)

지구명	사업비	건축물개량계획				철 거	존 치	추 진 실 적
		계	신 축	증·개축	수 선			
11개지구	320,342	5,391	1,815	3,363	213	258	787	• 건물개량-809동
대 봉	13,820	109	37	62	10		4	• 건물개량-7동
대명8	150,325	415	241	94	65	15		• 건물개량-55동
대명3	25,352	507	116	307	84	16	45	• 건물개량-190동
비산2	18,419	385	88	264	33	32	8	• 건물개량-43동
수성1	14,768	405	21	366	18		82	• 건물개량-51동
송현1	5,974	103	31	69	3		56	• 건물개량-13동
남산3	10,000	299	117	182		31	13	• 건물개량-25동
비산1	25,466	1,134	331	803		54	367	• 건물개량-254동
비산4	30,593	1,024	488	536		63	120	• 건물개량-67동
비산7	3,375	129	30	99		5	2	• 건물개량-34동
내당2	21,350	896	315	581		42	90	• 건물개량-70동

자료: 대구시 도시정비과, 1991.

## 6. 共同住宅事業

### 1) 共同住宅事業의 特性

먼저 주택단지의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

團地造成: 소득수준, 가족수에 따라 짜임새있게 설계하여 편리하고 쾌적한 주거환경이 보장 되도록 단지를 조성한다. 임대주택의 경우 20~40㎡ 원칙으로 하며, 분양주택의 경우 60㎡이하를 원칙으로 한다.

入住對象: 현재 거주하는 전세대로서 분양의 경우 지구내 토지, 건축물 소유자, 세입자이며 임대의 경우는 지구내 토지, 건축물 소유자, 세입자 등이다.

단지내 시설은 입주자의 생활에 불편이 없도록 편의시설을 완비한다.

종합복지회관: 공동작업장, 취업정보센터, 관리사무실, 입주자회의실 등과 탁구장, 독서실(사랑의 공부방) 등을 설치한다.

생활편의시설: 판매시설, 근린생활시설, 의원, 약국 등을 설치한다.

기타 시설: 유치원, 어린이놀이터, 노인정 등을 설치한다.

공급조건으로써 대상자는 기준일 현재 토지 또는 건축물 소유자 및 기준일 현재 당해 지구 안에 3개월 이상 세입거주자이며 기준은 1세대 1주택이다.

供給方法은 분양주택의 경우 토지 또는 건축물 소유자로 감정액이 많은 순에 따라 분양하고 임대주택의 경우에는 세입자로서 세대별 구성원의 수, 거주기간, 소득수준, 생활보호대상여부 등 당해지구의 실적에 따라 정한다.

規模는 분양, 장기임대 주택의 경우 전용면적 60㎡ 이하를 원칙으로 하고 영구임대 주택의 경우에는 전용면적 20㎡ 내지 40㎡ 이하를 원칙으로 한다.

### 2) 實績

대구시 공동주택사업의 지금까지의 실적을 살펴보면 17개 지구중 10개 지구에 4,012세대 134,731백만원을 투자하고 있으며, 현재 3개지구(남산4, 신암2, 침산2) 1,543세대는 1990년 9월 착공, 1992년 6월 562억원을 투자하여 이미 입주가 완료되었고 1991년에는 579억원을 투자하여 4개 지구(신천2, 이천2-1, 고성, 침산1) 1,389세대는 추진중에 있으며, 3개지구(동인1, 신암4, 침산3) 1,080세대는 1993년에 착공할 계획에 있으며 나머지 지구는 년차적 계획에 따라 1996년까지는 완료할 계획이다.

〈表 2-25〉

공 동 주 택

(단위:백만원)

준 공 지구명	사업비	준 공 일	건 립 계 획				추 진 실 적	비 고
			계	분양	장기 임대	영구 임대		
10개지구	212,599		4,066	3,323	489	254		
침산2	8,854	1991. 12. 20	244	244			• 1동 13층 • 1991. 12. 21. 입주	재개발 지 구
남산4	25,735	1992. 6. 30	690	285	255	150	• 3동 15층 • 1992. 7. 15	재개발 지 구
신암2	21,699	1992. 7. 15	629	291	234	104	• 5동 15층 • 1992. 7. 15. 입주	재개발 지 구
침산1	16,556	1993. 6. 30	310	310			• 2동 15층 • 1993. 3. 15. 입주	재개발 지 구
고 성	22,430	1993.	425	425			• 3동 15층 • 1993. 8월경 입주예정	재개발 지 구
신천2	9,848	1993. 8. 30	174	174			• 1동 15층 • 1993. 8월경 입주예정	불 량 지 구
이천 2-1	32,373	1994.	4480	480			• 1993. 3월 착공	불 량 지 구
동인1	16,960	1994.	219	219			• 1993. 8월 착공	불 량 지 구
신암4	33,496	1994.	540	540			• 1993. 8월 착공	불 량 지 구
침산3	24,648	1994.	375	375			• 1993. 8월 착공	불 량 지 구

자료: 대구시 도시정비과.

## 7. 代表的 事業의 概要

대표적 주거환경사업의 개요를 살펴보면 다음과 같다.



### 1) 남산4 주거환경개선사업(까치아파트)

- 위 치: 중구 남산4동 2482번지
- 부지면적: 20,893㎡(6,320평)
- 아파트규모: 15층 3개동 690세대(분양: 285, 장기임대: 255, 영구임대: 150)
- 복지회관: 1동(경노당, 공부방, 공동작업동)
- 공사기간: 1990년 9월 12월 ~ 1992년 6월 30일

### 2) 신암2 주거환경개선사업(강남아파트)

- 위 치: 동구 신암2동 483번지
- 부지면적: 18,323㎡(5,542평)
- 아파트규모: 15층 3개동 629세대(분양: 291, 장기임대: 234, 영구임대: 104)
- 복지회관: 1동(경노당, 공부방, 공동작업장 등)
- 공사기간: 1990년 9월 8일 ~ 1992년 6월 30일

### 3) 침산2 주거환경개선사업

- 위 치: 북구 침산2동 456번지
- 부지면적: 5,292㎡(1,600평)
- 아파트규모: 13층 1개동 224세대(분양: 224)
- 복지회관: 1동(경노당, 공부방, 공동작업장 등)
- 공사기간: 1990년 9월 8일 ~ 1991년 12월 20일

### 4) 신천2지구(명태골목)

- 위 치: 동구 신천2동 1423번지 일원
- 면 적: 6,080㎡(1,839평)
- 세 대 수: 136세대 563명(영세민 12세대 41명)
- 사 업 비: 102억원
- 규 모: 아파트 1개동 12 ~ 15층 174세대
- 사업주체: 대구직할시장
- 시 행 자: 대구도시개발공사(당초 주택공사), 경일건설(주)
- 사업기간: 1991년 ~ 1993년
- 개량방법: 공동주택

### 第3節 宅地造成事業

#### I. 概說

자본주의 사회에서 도시의 宅地造成은 민간부문이 그 근본 주체가 되어왔다. 그러나 최근에 들어 자본주의 도시는 도시내 宅地不足과 그로인한 주택부족현상 등 심각한 도시병을 앓게 되었고, 이에 따라 도시내 택지개발 및 공급을 민간부문에만 의존하지 않고 정부가 직접 나서고 있다. 이러한 추세속에서 대구시도 그동안 도시내 많은 토지구획정리사업을 벌였으며, 1980년대에 들어와서는 토지개발공사, 대한주택공사, 대구직할시 등에 의한 공영개발을 통한 택지조성사업이 추진되고 있다.

한국에서 최초의 계획적인 택지개발은 1934년 조선시가지계획령의 제정을 계기로 1934년에 수립된 나진의 토지구획정리사업이었다. 대구는 1940년 8월 동운정(동인동), 칠성정(칠성동), 삼립정(삼덕동) 및 대봉정(대봉동)의 854㎡의 구역을 대구부 제1토지구획정리지로 책정하여 3개년 계속사업으로 시행함으로써 계획적인 택지조성사업이 시작되었다. 그후 1962년 조선시가지계획령이 폐지되고 도시계획법이 제정되면서 순수한 우리법에 의하여 택지개발이 실시되었다.

택지조성사업 중 토지구획정리사업은 우리나라 도시개발사업에서 가장 중요한 비중을 차지하여 왔으며 1980년 12월 31일 택지개발촉진법이 제정되어 공영개발방식에 의한 택지 조성이 이루어짐으로써 현재 택지공급의 주류를 이루고 있다. 대구시 토지구획정리사업은 1937년 최초의 도시계획에 따라 1939년부터 1987년까지 29개지구 38.422km<sup>2</sup>를 시행하였다. 이는 행정구역내 시가화구역면적 93.881km<sup>2</sup>의 40.9%, 주거지역면적 72.303km<sup>2</sup>의 53.1%로 도시개발의 주도적 역할을 담당해 왔다.

그러나 도시개발을 주도하여왔던 토지구획정리사업이 입체적 계획을 고려하지 않고 평면적 개발에만 치우쳤을 뿐만 아니라 부동산 투기등의 문제점이 대두되어 최근 공영개발방식으로 전환하였다. 대구는 1984년 한국토지개발공사에 의해 불로지구를 필두로 현재 5개지구 1,608천㎡를 시행하였으며 11개지구 11,390천㎡는 시행중에 있다.

#### II. 宅地造成事業의 種類

##### 1. 土地形質變更

이 방법은 도시계획법에 근거해서 건설부령으로 규정하고 있는 ‘토지의 형질변경등 행위허가기준 등에 관한 법규’에 의해서 시행하고 있다. 이는 대지조성, 대지로의 지목변경 등을 목적으로 해서 토지소유자, 개인 또는 수인이 공동으로 사업을 시행할 수 있다.

## 2. 土地區劃整理事業

우리나라에서 실시되고 있는 토지구획정리사업은 독일에서 개발된 것이 일본을 거쳐 도입되었으며 1934년 조선시가지계획령의 제정을 계기로 사업이 시행되었다. 이러한 법적 근거는 해방이후에도 계속되어 왔으나 1962년 도시계획법제정과 함께 일단 이 법에서 규정되어 있다가 1966년 토지구획정리법이 도시계획법으로 부터 분리 제정됨으로써 비로서 독자적 법체제를 갖추게 되었다. 토지구획정리법이 제정된 이후 1975년과 1980년 등 두차례에 걸쳐 일부 개정되어 오늘에 이르고 있다.

토지구획정리사업은 공공시설의 정비개선과 토지의 효율적인 고도이용을 도모할 목적으로 토지소유자, 조합, 지방자치단체, 국가, 대한주택공사, 산업기지개발공사, 한국토지개발공사 등이 사업을 시행하도록 하고 있다.

## 3. 일단의 宅地造成事業

일단의 택지조성사업은 원칙적으로 도시계획법에 의하여 수행하게 되지만 주택건설촉진법, 택지개발촉진법, 산업기지개발촉진법 등에 의해서도 사업계획을 수립하거나 시행하는 것이 가능하다. 이는 주택의 집단건축을 위한 택지개발을 사업목적으로 하며 사업의 주체는 건설부장관, 도지사, 시장, 군수, 토개공, 주공 등이 된다.

사업대상지역은 건설부장관이 지정하며, 지정에 있어서는 도시계획구역내 주거지역에 한정하며 사업대상지역의 토지면적은 10,000㎡이상이어야 실시될 수 있는 도시계획 사업이다.

## 4. 宅地開發促進法에 의한 宅地開發

택지개발촉진법에서는 도시지역의 시급한 택지난을 해소하기 위하여 택지의 취득, 개발 및 공급을 목적으로 택지개발사업을 시행할 수 있도록 규정하고 있다.

택지수급계획에 따라 택지를 집단적으로 개발하기 위해 택지개발예정지구를 지정하고 사업시행자가 택지개발사업계획을 작성한다. 이때 사업시행자는 국가, 지방자치단체, 한국토지개발공사, 대한주택공사 중에서 건설부장관이 지정한 자이다. 따라서 이 사업은 개인이나 조합

에서는 할 수 없고 어디까지나 상기의 공공기관에서 시행토록 되어 있다. 그리고 시행자가 작성한 사업계획은 건설부장관의 승인을 얻어 고시하고 그 다음 택지개발사업 실시계획을 작성하여 건설부장관의 승인을 받아 사업을 실시한다.

### III. 土地區劃整理事業

#### 1. 土地區劃整理事業의 沿革

토지구획정리사업법 제2조에 따르면 토지구획정리사업을 "대지로서의 효용증진과 공공시설의 정비를 위하여 토지의 교환, 분합, 구획변경, 지목 또는 형질변경이나 공공시설의 설치, 변경에 관한 사업"이라고 규정하고 있다. 즉 토지구획정리사업은 토지의 합리적 이용증진과 지역생활환경의 향상을 도모하기 위하여 도로, 공원, 상하수도, 학교, 광장 등의 시설을 설치, 변경하거나 토지의 교환, 분합, 구획변경, 형질변경을 행하는 것으로써 사업시행 전에 존재하던 관리체계에 변동을 가하지 않고 각 토지의 위치, 지적, 토질, 이용상황 및 환경 등을 고려하여 사업시행 후의 대지에 이전시키는 행위, 요컨대 환지를 수반하는 사업이다.

우리나라는 1930년대 초기인 조선총독부시대에 이 사업을 도입하였으며 조선시가지령으로 공포되어 시행하기 시작하였다. 대구는 1937년 최초로 도시계획이 수립됨에 따라 목표년도 1965년의 계획인구 35만명을 수용하기 위한 택지공급의 일환으로 1940년 제1토지(대봉, 칠성, 삼덕, 동인동)를 비롯하여 3개지구 2.4km<sup>2</sup>에 토지구획정리사업을 시행하게 되었다.

1965년 도시재정비계획으로 도시계획구역 면적이 230.6km<sup>2</sup>로 확장됨에 따라 외곽지를 개발하여 부족택지를 공급하고 공공시설용지의 정비를 목적으로 1980년까지 대명지구 등 21개지구 34km<sup>2</sup>를 시행하게 되었다.

1981년 7월 1일 직할시로 승격됨에 따라 편입된 외곽지개발촉진과 인구증가에 따른 택지를 적기에 공급하기 위하여 만촌지구의 4개지구 2.1km<sup>2</sup>를 시행하여 1987년까지 총 29개지구 38.4km<sup>2</sup>에 구획정리사업을 시행하였다.

1984년 이후 정부의 토지개발정책변경으로 구획정리사업은 개발이익의 불공평성 및 사업의 장기화로 인한 민원 발생과 택지조성후의 공한지 방치, 특히 부동산 투기의 조장으로 6대도시(서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 광주)에서는 억제토록 하고 택지개발촉진법에 의한 공영개발방식에 의해 택지를 공급토록 하였다.

## 2. 土地區劃整理事業의 推進實績

1940년 제1토지 854천㎡에 착수한 토지구획정리사업은 착수한지 18년만인 1958년에 사업의 종결을 지었으며 그후 지속적인 사업시행으로 1981년 직할시 승격전까지 24개지구 36.4km<sup>2</sup>를 시행하였다. 직할시 승격후에는 1987년 죽전2지구 211천㎡를 완료하기까지 5개지구 2,046천㎡를 시행하였다. 따라서 토지구획정리사업은 총 29개지구 38.4km<sup>2</sup>에 대해 시행하였다. 사업이 완료된 시점을 기준으로 할 때 1970년대에 13개지구 29.48km<sup>2</sup>를 시행하여 이 기간동안 신시가지 조성사업이 활발하였고 많은 택지가 공급되었다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 이는 대구시 행정구역내 시가화구역면적 93.881km<sup>2</sup>의 40.9%, 주거지역면적 72.303km<sup>2</sup>의 53.1%로 도시개발의 주도적 역할을 담당하였다. 이를 직할시 승격전과 후로 구분하여보면 1981년 직할시 승격전까지는 24개지구 36.4km<sup>2</sup>, 직할시 승격후에는 1987년까지 5개지구 2.046km<sup>2</sup>를 시행하였다. 시행주체를 보면 대구시가 19개지구 31.67km<sup>2</sup>, 토지조합이 10개지구 6.75km<sup>2</sup>를 시행하여 지방자치단체인 대구시가 전체 시행면적의 82.4%를 차지하였다. 사업비는 토지구획정리사업의 속성상 거의 채비지로 충당하였으며 감보율은 평균 약 35%였다.

토지구획정리사업을 시대별로 자세히 살펴보면 대구시에서는 1940년부터 도시건설사업의 일환으로 토지구획 정리사업을 시작하여 1971년말 현재까지 총 418만2천여평에 달하는 지역에 구획정리사업을 완료하였고 244만평에 달하는 지역에 대해 공사가 진행중이며 그 밖에 853만평의 광대한 지역에 대해서 계획을 수립하고 있다. 사업이 완료된 14개지구 중 5개지구는 일반 지구조합에 의하여 실시되었으며 그 면적은 741,414평이다. 이와 같이 구획정리사업이 행정청이 아닌 자발적 조합에 의하여 시행되었다는 사실은 그만큼 구획정리사업에 대한 일반의 인식이 높았다는 것을 의미하는 것이다.

〈表 2-26〉 8·15 및 5·16을 분기점으로 한 토지구획 정리사업 현황(1971년말 현재)

구 분	착수연도별	면 적	비고(면적비)
1945년 8·15이전	1940~1945	724,717(A)평	$\frac{(A)}{(A)+(D)} = 10.9\%$
	1945~1960	545,538(B)평	$\frac{(B)}{(D)} = 9.0\%$
	1961~1971	5,352,538(B)평	$\frac{(C)}{(D)} = 82.2\%$
	1945~1971	5,898,231(D)평	$\frac{(D)}{(A)+(D)} = 89.1\%$

구 분	착수연도별	면 적	비고(면적비)
1961년 5·16이후	1961 ~ 1965	814,708(E)평	$\frac{(E)}{(D)} = 13.8\%$
	1966 ~ 1971	4,537,934(F)평	$\frac{(F)}{(D)} = 68.4\%$
	1961 ~ 1971	5,352,651(C)평	$\frac{(C)}{(A)+(I)} = 68.5\%$
합 계 (A) + (D)		6,622,948(C)평	$\frac{(B)+(E)+(F)}{(I)} = 100\%$

사업이 완료된 14개지구의 구획정리의 결과는 택지가 2,608천평 체비지가 554천평이고 공공용지는 도로 495천평, 공원 14천평, 학교 34천평, 시장 22천평, 주거 49천평이다. 사업의 착수를 기준으로 8·15해방이전, 8·15해방에서 1961년의 5·16까지, 5·16이후의 3기로 나누어 살펴보면 <表 2-26>과 같다.

1940년부터 1971년까지의 30년간에 걸쳐 대구시에서 착수한 토지구획 정리사업의 총면적은 6,622,948평인데 그 중 8·15해방이전 일정시에 착수한 것이 10.9%이고 8·15해방이후에 착수한 것이 89.1%이다. 8·15해방 이후에 착수한 총면적 5,898,231평 중에서도 5·16이후에 착수한 것이 82.2%이고 1945년부터 1960년까지의 것은 9%에 불과하다. 그리고 5·16이후에 착수된 총면적 5,352,651평 중에서도 1966년부터 1971년까지에 착수된 것이 68.4%를 차지하고 있다. 이와 같이 최근 6개년간(1966~1971)에 착수한 구획정리사업은 4,537,934평으로 과거 30년간에 착수한 총면적의 68.5%에 해당한다. 이러한 사정은 예산면에도 잘 나타나고 있다. 즉 토지구획정리사업 특별회계의 세출결산액의 1952년도 이후의 추이를 보면 그 규모가 1969년까지는 5백여만원에 미달하였고 1961년부터 1965년까지는 1천4백여만원 ~ 2천7백여만원이었는데 1966년도에는 1억9천9백여만원, 1967년도에는 4억2천7백여만원, 1968년도에는 14억3천9백여만원, 1969년도에는 11억6천6백만원, 1970년도에는 14억2천여만원, 1971년도에는 9억8천4백만으로 되어 1966년부터 급증하고 있다. 1966년이후 대대적으로 구획정리사업을 실시하고 있는 지역은 모두 장차 시가지화가 예상되는 외곽지대로서 이들 외곽지대에 짜임새 있는 신시가지 조성하여 기성시가 도심에 편중하고 있는 도시기능을 이곳으로 분산시키고 지역간의 격차를 시정하여 급증하는 택지 수요를 충족하려고 하고 있다.

그 동안의 실적을 살펴보면 1955년에는 구획정리 면적이 2.4km<sup>2</sup>로써 시가화 계획구역의 5%에 불과하였지만 1970년부터 급상승하여 21.9km<sup>2</sup>에 19.1%, 1975년 32.8km<sup>2</sup>에 31.4%, 1980년 36.4km<sup>2</sup>에 37.5%, 1985년 38.4km<sup>2</sup>에 38.8%를 차지하였다.

〈表 2-27〉 토지구획정리사업 실적(1955~1987) (단위:km, %)

연 도	행정구역	도시계획구역	시가화계획구역	구 획 정 리	
				면 적	비 율
1955	463.19	67.0	48.1	2.4	5
1960	463.19	67.0	48.1	4.2	8.7
1965	181.72	230.6	127.8	6.9	5.4
1970	178.32	230.6	114.9	21.9	19.1
1975	178.32	735.98	104.3	32.8	31.4
1980	456.68	735.98	97.1	36.4	37.5
1985	455.10	740.73	99.0	38.4	38.8

자료 : 대구직할시, 《직할시정10년》, 1991.

〈表 2-28〉 토지구획정리사업 내역

구 분	지구수	면 적	감보율	사업비	국 비	시 비	채비지
대 구 시	19	31,672	33.5	15,837	0.152	0.135	15,550
토지조합	10	6,752	36.1	11,523	0	0	11,523
합 계	29	38,424	34.8	27,360	0.152	0.135	27,073

자료 : 대구직할시, 《직할시정10년》, 1991.

〈表 2-29〉 토지구획정리사업의 추진주체별 현황

구분	번지	지구명	위 치	면적	시행기간	환 지 처분일	감보율 (%)	사 업 비			
								계	국비	시비	채비지
합 계	29개지구			38,424			평균 34.8	27,360	152	135	27,073
대 구	소계	19개지구		31,672			평균 33.5	15,837	152	135	15,550
	1	제1지구	대봉, 동인, 삼덕, 칠성동	854	40. 8. 31	58. 9. 30	29.2	45			45
	2	침산지구	침산동	862	41. 3. 21	58. 9. 30	25.2	23			23
	3	제2지구	대명, 내당, 성당, 대봉동	1,427	56. 12. 31	68. 9. 2	37.0	25	8	6	11
	4	제3지구	고성, 칠성, 노원동	680	43. 3. 31	64. 4. 17	31.7	24		1.5	22.5

第2章 住 宅

구분	번지	지구명	위 치	면적	시행기간	환 지 처분일	감보율 (%)	사 업 비			
								계	국비	시비	채비지
직 할 시	5	제6지구	수성4가동	198	65. 12. 6	68. 9. 18	31.7	7	1	1	5
	6	제10지구	내당, 성당동,	421	65. 1. 26	69. 5. 15	29.8	25	3	7.5	14.5
	7	제3지구	침산, 노원, 비산동	3,137	65. 8. 10	70. 6. 4	31.1	1,313	90		1,223
	8	대명지구	대명동	3,076	67. 8. 10	70. 7. 16	29.6	627			627
	9	신암지구	신암, 산격, 대현동	420	67. 8. 10	70. 3. 13	32.5	176	50		126
	10	동부지구	신천, 효목, 신탄, 만촌동	4,384	69. 5. 21	74. 12. 30	33.3	2,668			2,668
	11	성당지구	성당, 대명, 내당동	824	69. 7. 12	72. 6. 26	33.4	276			276
	12	범어지구	범어, 만촌동	2,853	70. 3. 12	74. 12. 30	33.5	770			770
	13	수성지구	황금, 야산, 두산, 중·상동	3,370	72. 4. 10	78. 5. 16	28.5	957		66	891
	14	서부지구	평리, 중리, 내당동	3,280	72. 8. 8	77. 11. 24	37.6	1,035		53	982
시 행	15	대구역 지구	칠성, 태평로동	254	73. 3. 8	74. 5. 18	23.7	270			270
	16	북부지구	산격, 복현, 신암동	1,443	73. 1. 22	77. 12. 30	36.6	406			406
	17	내당지구	내당, 성당, 감삼, 죽전, 중리동	3,128	75. 3. 11	80. 8. 14	38.1	1,772			1,772
	18	만촌지구	만촌동	389	81. 6. 22	84. 12. 29	48.0	3,109			3,109
	19	지산지구	지산, 두산동	372	81. 6. 22	84. 12. 29	48.1	2,309			2,309
토 지 조 합 시 행	소계	10개지구		6,752			평균 36.1	11,523			11,523
	20	제4토지	산격동	376	60. 12. 30	68. 7. 27	32.2	12			12
	21	제5토지	수성동	768	63. 3. 29	66. 11. 9	29.5	19			19
	22	제7토지	봉덕동	378	63. 7. 15	66. 3. 5	31.3	8			8
	23	제8토지	원대동	544	63. 7. 15	66. 10. 4	31.2	10			10
	24	제9토지	대명, 봉덕동	385	62. 12. 27	66. 8. 1	33.2	7			7
	25	달서지구	송현, 본리, 성당, 감삼, 장기동	2,949	73. 5. 10	79. 1. 12	35.2	480			480
	26	공수지구	범어동	67	76. 8. 16	79. 1. 27	41.0	53			53
	27	송현지구	송현동	966	79. 11. 28	84. 12. 29	40.0	7,996			7,996
	28	죽전1	죽전동	108	81. 12. 12	84. 8. 8	45.0	767			767
	29	죽전2	죽전, 용산, 감삼동	211	83. 4. 14	87. 5. 27	43.0	2,171			2,171

자료 : 대구직할시, 《직할시정 10년》, 1991.



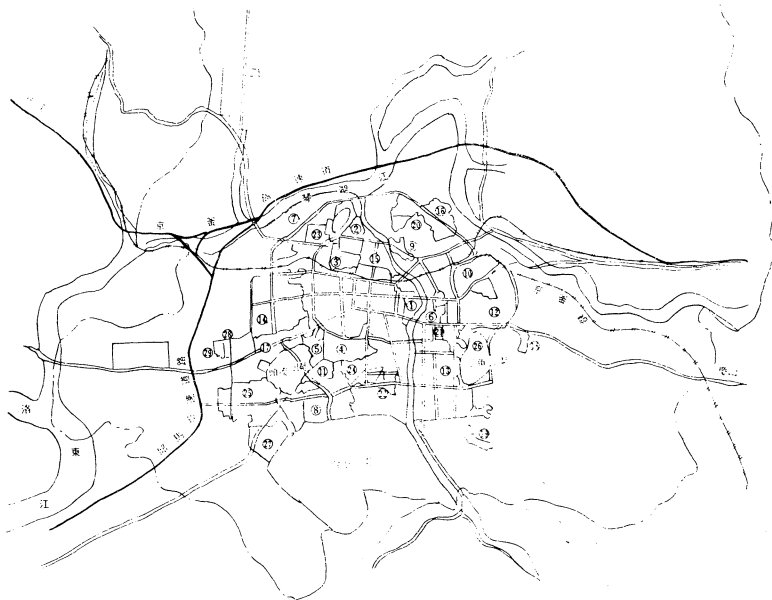
토지구획정리사업은 지방공공단체의 재정부담없이 대규모의 택지개발을 종합적으로 수행할 수 있으며 아울러 공공용지를 확보하고 효율적인 토지이용을 유도할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 실제로 많은 사례를 통해 나타난 바와 같이 이러한 장점은 충분히 활용되고 있지 못하는 경향이 있다. 가령 공공시설의 경우만 하더라도 도로, 공원, 시장 등으로 그 종류가 한정되어 있을 뿐 아니라 그 면적도 매우 적게 책정되어 있어서 대규모 단지에 필요한 공공시설이 실제로는 현저하게 부족한 실정이다.

그러나 토지구획정리사업은 급격한 인구증가에 따른 택지수요를 충족시켜주고, 현재 대구행정구역내 시가화면적의 40.9%를, 주거지역면적의 53.1%를 시행하여 도시개발에 크게 기여하였다.

### 3. 土地區劃整理事業의 特徵

#### 1) 土地區劃整理事業과 都市發展

도시는 도시의 핵을 중심으로 발전하게 된다. 핵은 보통 단핵이지만 대도시에서는 다핵도 있다. 대구시의 도시발전도 핵을 중심으로 동심원으로 발전하여 확장되어 왔다. 도시발전의 주도적 역할을 담당하였던 토지구획정리사업도 도심을 중심으로 시간이 경과함에 따라 주변 지역으로 확장되면서 시행되어 왔다.



〈圖 2-2〉

토지구획정리사업 현황도

〈圖 2-2〉에서 보는바와 같이 1970년대 이전에는 기존시가지의 주변지역에서 제2차순환선 내까지, 1970년대에는 제2차 순환선 외곽에서 제3차 순환선 내에 그리고 1980년대에는 제3차 순환선 내외에서 토지구획정리사업에 의해 도시개발이 이루어졌다.

그러나 토지구획정리사업이 시가지개발을 바람직한 방향으로 유도했다기 보다는 오히려 시가지의 무질서한 평면적 확산을 초래했다는 비판을 받았다. 특히, 입체적 계획을 고려하지 않아 평면적 확산이 이루어진 반면 근래들어 외곽지 개발은 고층화 경향을 보여 도시구조의 기현상을 초래하였다.

## 2) 土地區劃整理事業地區의 規模

대구시가 시행하였던 토지구획정리사업은 총 29개지구에 38,424천㎡이며 지구평균면적은 1,187천㎡로 지구별로 규모가 다양하며 격차가 심하다. 면적이 가장 큰 지구는 1969년부터 1974년까지 시행하였던 동부지구로 4,384천㎡이며 그 다음이 1967년부터 1970년까지 시행하였던 대명지구 3,076천㎡이다. 반면 가장 작은 지구는 공수지구 67천㎡이다. 직할시 승격이후 시행한 면적은 5개지구 2,046천㎡이며 평균면적은 409천㎡이다.

이러한 지구를 모두 같은 조건으로 비교할 수는 없다고 할지라도 지구의 성격, 기능 및 지구의 특수성과 제약성 등에 구애없이 일률적인 가구형성과 공공시설의 배치방법에 의하여 시행된 사업도 있다. 공통적으로 나타난 현상은 공공시설의 경우 도로, 공원, 학교, 시장 등으로 그 종류가 한정되어 있을 뿐 아니라 그 면적도 적어 대규모 단지에 필요한 공공시설이 실제로는 현저하게 부족하다.

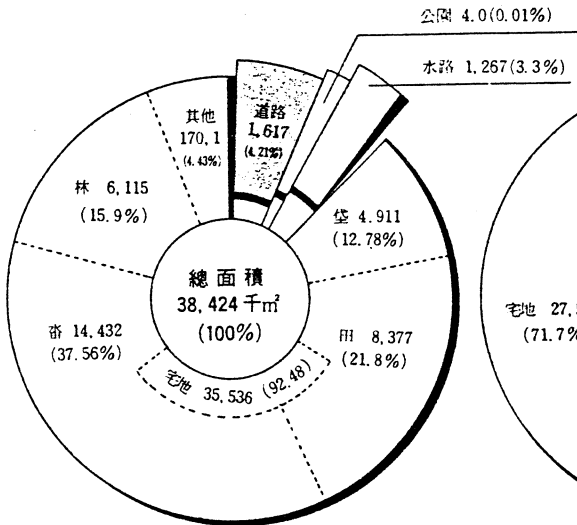
## 3) 土地利用의 比較

토지구획정리사업은 도시개발과정에서 발생하는 이익을 자치단체와 토지소유자가 나누어 가짐으로써 자발적으로 토지개발에 참여토록 하는 방법이다.

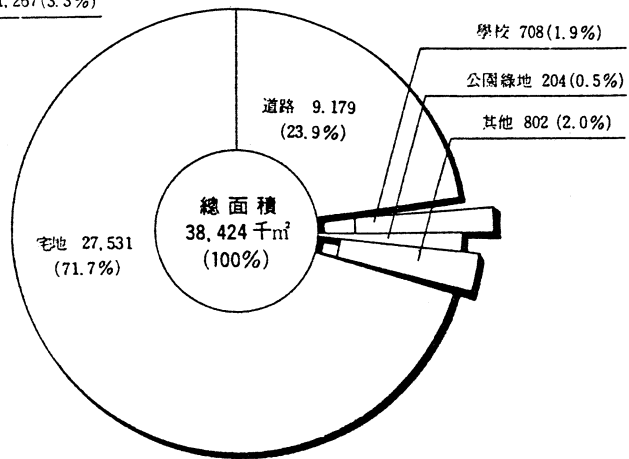
지방자치단체는 개발에 필요한 일정한 주변지역을 구획정리지구로 지정하고 토지의 대지로서의 효용성을 증진시키기 위하여 도시의 여러가지 공공시설의 배치, 가로망의 정비, 대지의 합병 및 분할에 관한 계획을 수립하고 토지소유자의 동의를 얻은 다음 개발에 착수하여 대지조성을 완료한다. 즉 토지구획정리사업은 전, 답, 임야 등 토지이용의 효율성이 낮은 토지를 택지 및 공공시설용지로 개발하여 토지이용의 효율성을 높임으로써 대규모의 택지공급을 종합적으로 수행하는 사업이다.

당시 域內에서 시행한 토지구획정리사업지 면적 38,424천㎡에 대한 토지이용의 변화를 보면 〈圖 2-3〉과 같다.

〈施行 前〉



〈施行 後〉



〈圖 2-3〉

事業 시행 전후의 토지이용 비교

사업 시행 전의 토지이용 현황은 답이 37.6%인 14,432천㎡, 전이 21.8%인 8,377천㎡, 임야가 15.9%인 6,115천㎡로 전, 답, 임야가 75.3%에 28,924천㎡이었다. 이러한 토지이용 상태가 토지구획정리사업 시행으로 택지 71.7%인 27,531천㎡, 도로 23.9%인 9,179천㎡ 그리고 학교, 공원, 녹지, 등으로 이용이 변경되었다.

#### 4) 公共施設用地面積

토지구획정리사업은 지방공공단체의 재정부담없이 공공용지를 확보하고 효율적인 토지이용을 유도할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 확보하여야 할 공공시설이 한정되어 있고 대규모 단지에 필요한 공공시설이 실제로는 현저하게 부족한 실정이다.

당시 域內에서 시행되었던 토지구획정리사업지구의 공공시설용지를 보면 사업 시행 전후를 비교할 때 공공용지면적은 평균 3.8배 증가하였다. 공공용지율의 경우 평균 28.3%를 차지하고 있는데 그 중 도로면적이 23.9%, 학교, 공원 등이 4.4%의 비율을 보이고 있다.

시행자별로 볼 때 대구직할시가 28.0%, 토지조합이 30.2%를 나타내고 있어 공공시설용지의 확보 및 쾌적한 도시환경 조성을 위해서 공공단체가 주도적인 역할을 하지 못한 아쉬움이 있다.

〈표 2-30〉

공공시설용지비교

(단위: 천㎡)

시행자	지구수	시행 면적	주 택		도 로		학 교		공공녹지		수로등기타		공공용지계		공 공 용지율	공 공 용지 증가율
			시행전	시행후	시행전	시행후	시행전	시행후	시행전	시행후	시행전	시행후	시행전	시행후		
계	29	38,424	35,536	27,531	1,617	9,179	·	708	4	204	1,267	802	2,888	10,893	28.3	3.8배
대 구 직할시	19	31,672	29,253	22,816	1,359	7,472	·	52	4	160	1,056	702	2,149	8,856	28.0	3.7배
토 지 조 합	10	6,572	6,283	4,715	258	1,707	·	186	·	44	211	100	469	2,037	30.2	4.3배

자료: 대구직할시, 《직할시정10년》, 1991.

### 5) 減歩率

減歩率은 토지소유자가 당해 토지구획정리사업시행상 소요되는 공사비와 사무비 등 일체의 사업비를 토지로서 부담하는 면적의 종전토지면적에 대한 비율을 말한다. 따라서 토지소유자로부터 감보되어야 하는 토지량은 구획정리사업으로 창출된 지가증분과 공공용지로 계획된 토지면적에 따라 정해진다. 사업후 지가가 많이 상승하면 할수록 替費地 면적은 적어지고 공공용지로 계획된 지구면적이 넓으면 넓을수록 減歩당하는 면적은 많아진다.

당시 域內에서 시행되었던 구획정리지구내의 減歩率은 평균 34.8%이고 대구직할시가 시행한 지구의 평균은 33.5%, 토지조합이 시행한 지구는 평균 36.1%로써 토지조합시행지구가 높다. 〈表 2-16〉에서 보는 바와 같이 최저감보율은 1941년부터 1958년까지 시행했던 침산지구가 25.2%로 가장 낮고 최고감보율은 1981년부터 1984년까지 시행했던 지산지구의 48.1%이었다. 공통적인 현상은 1960년대 이전의 경우 30%미만이었고 1960년대, 1970년대에는 30%에서 40%선을 유지하다 1980년대에는 40%이상으로 증가하여 왔다. 이는 그만큼 택지의 이용도 증진에 대한 對價가 증가되어 왔음을 나타내 주고 있다.

## IV. 公營開發에 의한 宅地造成

### 1. 公營開發의 背景

그동안 시행되어 왔던 토지구획정리사업이 많은 문제점을 드러내자 1980년 12월 ‘택지개발촉진법’이 제정되어 지방자치단체, 토지개발공사, 주택공사 등이 택지를 공영개발할 수 있게 되었다. 우리나라의 도시개발을 주도하여 왔던 토지구획정리사업이 많은 장점을 갖고 있음에

도 불구하고 개발이익 배분의 불공평성으로 사업후 지가가 토지소유주 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. 따라서 1980년 12월 택지개발촉진법이 제정되고 1981년 국가토지정책의 변경으로 지금까지 시행하여 왔던 토지구획정리사업을 지양하고 지방자치단체, 토지개발공사, 주택공사에서 공영개발토록 하였다.

공영개발은 개발, 임대, 분양방식에 따라 광의의 공영개발과 협의의 공영개발방식으로 구분할 수 있다. 광의의 공영개발은 첫째, 정부, 지방자치단체, 공공기관이 법률에 의하여 토지를 수용하고 대지를 조성한 후 실수요자에게 대지를 임대하고 이들로 하여금 임대조건에 따라 건축개발토록 하는 방법 둘째, 공공단체가 직접 토지조성 뿐만 아니라 건축개발까지 수행한 뒤 이를 임대 또는 분양하는 방법 셋째, 공공단체가 대지를 조성한 후 이것을 토지실수요자들에게 분양하여 이들로 하여금 건축개발토록 하는 방법 등을 모두 포괄하는 개념이다. 한편 협의의 공영개발은 공공기관이 토지 취득, 택지조성, 분양 또는 임대를 주관하는 광의의 공영개발에서 두번째 개발방식만을 지칭한다.

우리나라에서는 서울의 과대한 인구 및 기능을 분산시킬 목적으로 시도된 여의도(1967년), 잠실(1971년), 목동(1983년) 등을 예로 들 수 있고 1980년 택지개발촉진법이 제정됨으로서 6대도시에서는 주택지 공급을 위하여 전적으로 공영개발방식에 의하여 택지개발이 시행되었다. 공영개발은 국가, 지자체, 공사 등이 사업주체가 되며 도시계획법, 택지개발촉진법, 주택건설촉진법에 근거하여 시행되고 있다.

따라서 대구시는 1984년부터 불로지구와 4개지구 1,6km<sup>2</sup>를 공영개발방식에 의하여 개발을 완료하였고 11개지구 11,39km<sup>2</sup>를 시행 중에 있다.

## 2. 公營開發에 의한 宅地造成實績

공영개발은 사업에 필요한 토지를 공권력에 의하여 일괄 매입하고 개발하여 필요한 용도에 따라 분배하는 택지개발방식이다. 공영개발의 일반적 단계는 지구지정, 토지취득, 토지개발, 토지공급 및 사후관리의 다섯 단계로 나눌 수 있다. 대표적인 공영개발사업은 택지개발예정지구사업, 일단의 주택지조성사업, 그리고 아파트지구사업개발 및 국민주택용 대지조성사업 등이 있다.

주택지 공급을 위한 공영개발은 대부분 택지개발촉진법에 의하여 국가, 지방자치단체, 한국토지개발공사, 대한주택공사 등에 의하여 시행되어 왔다.

대구시는 1983년 월배지구를 시작으로 하여 1987년까지 5개지구 1,608천㎡를 시행하여 완료하였다. 그 후 1988년부터 칠곡1지구 등 11개지구 11,345천㎡를 추진하고 있다. 완료된 5개지구 중 3개지구(불로, 월배, 안심지구) 1,231천㎡는 한국토지개발공사가 그리고 송현지구 218천㎡는 대한주택공사가 택지개발촉진법에 의하여 시행하였다.

공영개발방식 중 도시계획법에 의한 일단의 주택지조성사업은 도시의 건전한 발전과 공공의 안녕질서 및 공공복리의 증진을 목적으로 주택을 집단적으로 건설하기 위해서 시행하는 사업이다. 사업대상지역은 도시계획구역내의 주거지역에 한정하고 있다. 조성사업절차는 계획의 수립과 사업시행자의 지정, 사업시행, 분양처분 등의 과정으로 되어 있다.

〈表 2-31〉 택지조성실적 (단위: 천㎡, 백만원)

구분	시행자	지구명	면적	사업비	시행기간
합 계		16개지구	12,953	1,255,171	
완 료	소 계	5개지구	1,608	56,304	
	토 지 개 발 공 사	불 로 지 구	117	4,251	1984~1986
	토 지 개 발 공 사	월 배 지 구	631	20,542	1983~1987
	토 지 개 발 공 사	안 심 지 구	483	17,597	1984~1987
	주 택 공 사	송 현 지	218	9,814	1984~1987
	대 구 직 할 시	둔 덕 지 구	159	4,100	1985~1987
시 행 중	소 계	11개지구	11,345	968,367	1988~1992
	토 지 개 발 공 사	칠 곡 1 지 구	1,861	419,346	1988~1992
	주 택 공 사	월 성 지 구	880	56,166	1988~1991
	대 구 직 할 시	지 산 지 구	689	59,180	1988~1991
	대 구 직 할 시	범 물 지 구	760	474,360	1989~1992
	대 구 직 할 시	장 기 지 구	464	40,000	1989~1992
	토 지 개 발 공 사	성 서 지 구	3,142	190,715	1989~1993
	토 지 개 발 공 사	칠 곡 2 지 구	616	75,600	1990~1992
	주 택 공 사	대 곡 지 구	903	67,700	1990~1992
	주 택 공 사	안 심 2 - 1	149	10,700	"
	대 구 직 할 시	상 인 지 구	948	106,100	1990~1992
	대 구 직 할 시	시 지 지 구	933	90,500	1990~1992

자료: 대구직할시, 《직할시정10년》, 1991.

〈表 2-32〉

연도별 택지공급 내역

(단위: 천평)

지 구	면적 (천평)	공 급 연 도					추 진 상 황	시행자
		1989	1990	1991	1992	1993이후		
계 (16지구)	3,809	474	793	1,579	963	(682)		
소 계 (8지구)	1,485	208	230	568	479	(78)		
지 산	208	208					택지 및 아파트 분양 완료	도시개발 공 사
범 물	230		230				공동주택지 및 상업용지 분양 완료	도시개발 공 사
상 인	286			286			개발계획 승인 (1990.11. 1)	도시개발 공 사
시 지	282			282			개발계획 승인 (1990.11. 1)	도시개발 공 사
노 변	76				76		지구지정 신청 (1990. 8.24)	도시개발 공 사
불 로	(78)					(78)	지구지정 신청 (1990. 8.24)	도시개발 공 사
장 기	140				140		지구지정(1989. 6.10)	도시개발 공 사
동서변	263				263		개발계획 수립중 지구지정 신청 (1990. 8.24)	도시개발 공 사
소 계 (5지구)	1,731		563	684	484	(604)		
칠곡1	563		563				실시계획 승인(1989. 6.22) 공동주택지 및 협의양도자 주택지 분양 완료	토지개발 공 사
칠곡2	208			208			개발계획 승인(1990.12.29) 실시계획 수립중	토지개발 공 사
성서1	476			476			개발계획 승인(1990.11.14) 실시계획 승인(1990.12.28) 공사발주 준비	토지개발 공 사

第2章 住 宅

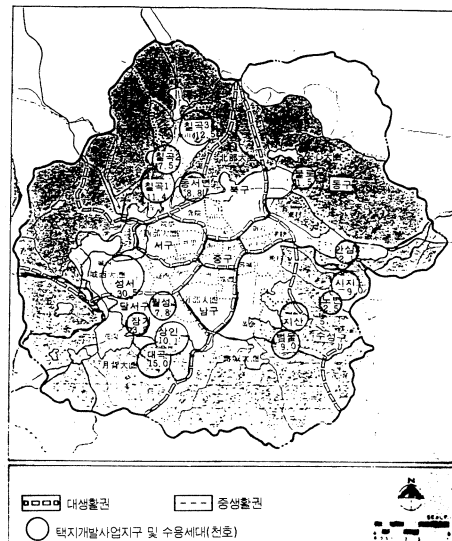
지 구	면적 (천평)	공 급 연 도					추 진 상 황	시행자
		1989	1990	1991	1992	1993이후		
칠곡3	(604)					(604)	지구지정 신청 (1990. 7.25)	토지개발 공 사
성서2	484				484		개발계획 승인 (1990.11.14)	토지개발 공 사
							군부대 협의시 92이후 착공협의	
소 계 (3지구)	593	266		327				
월 성	4266	266					실시계획 승인(1989. 8.15) 택지분양 완료	주택공사
대 곡	282			282			지구지정(1989.12.29) 개발계획 수립중	주택공사
안심2-1	45			45			지구지정(1989.12.29) 개발계획 수립중	주택공사

자료 : 대구직할시, 《직할시정10년》, 1991.

대구시는 1985년부터 1987년까지 시행한 둔덕지구 159천㎡를 도시계획법에 의한 ‘일단의 주택지조성사업’으로 시행하였다. 시행중인 사업은 택지개발촉진법에 의하여 시행하고 있으며 시행 주체별로 보면 대구직할시 5개지구 3,794천㎡, 한국토지개발공사 3개지구 5,619천㎡ 그리고 대한주택공사가 3개지구 1,932천㎡를 시행하고 있다.

추진중인 사업의 연도별 공급내용을 보면 지구지정 신청중인 것을 포함하여 대구직할시(도시개발공사)가 8개지구 1,485천평을 조성하여 1990년까지 438천평을 공급하였고 1991년이후 1,125천평을 공급하도록 추진하고 있다. 한편 한국토지개발공사 및 대한주택공사가 8개지구에 대하여 1,731천평을 택지로 조성하여 1990년까지 563천평을 공급하였고 1991년 이후 1,168천평을 공급할 계획으로 추진하고 있다. 대구시가 1984년부터 1990년까지 개발한 총 16개지구 12.953km<sup>2</sup> 지구의 입지적 특성은 모두 대구시 주변지에 위치해 있다.(圖 2-4참조)





(圖 2-4) 대구시의 택지개발사업 현황도

공영개발에 의한 연도별 최근 공급추세를 보면 1989년 474천평, 1990년 793천평, 1991년 1,579천평, 1992년 963천평, 1993년이후 682천평을 차지하고 있다. 1991년을 기점으로 급속히 감소하고 있는 이유는 택지개발 예상지 확보의 어려움과 과도한 사업비 때문이다.

그러나 공영개발에 의한 택지조성 공급은 지방정부에 과중한 재정적인 부담을 안겨주어 대구직할시(도시개발공사)에서 시행하고 있는 사업은 공영개발의 변형인 토지피분양자에 대한 선개발방식으로 시행되고 있다.

한편 공영개발은 토지의 수용매입을 전제로 하기 때문에 용지보상에 대해 객관적 기준과 평가방식의 논리적 기반이 취약하여 토지소유자에게 상대적인 손실감을 증대시킴으로 토지소유자의 반발이 심화되어 민원의 대상이 되고 있다.

대표적인 몇몇 사업의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 大邱 漆谷地區 宅地開發事業

대구시 북구 칠곡 1, 2, 3동 중 속칭 칠곡, 관음지구라 불리는 북구 읍내동의 56만3천평이 1993년도까지 토지개발공사에 의해 개발되고 있다. 1988년 4월에는 칠곡2지구(관음, 구암, 동천동) 18만 6천평이 지구 지정이 끝났으며 1990년 7월에는 칠곡 3지구(동천, 학정동) 60만3천평을 추가했다. 칠곡 3지구까지 공사가 완료될 1995년쯤에는 칠곡에만 아파트 및 연립주택단지 등 대규모 주택단지가 조성돼 43만여명의 인구가 불어날 전망이다.

## (2) 池山地區

대구 시가지의 동남쪽 끝 지산에 10만 인구를 수용하는 주택단지가 조성되었다. 지산의 택지개발사업은 지산지구와 범물지구로 나뉘어 지방공사인 대구도시개발공사에 의해 추진되고 있다. 공사측은 총 20만8천4백평에 이르는 지산 지구의 택지기반 조성을 마무리 짓고, 모두 9천1백70가구분의 주택건설공사를 하였다. 이들 주택중 단독주택은 4백12채 뿐이고, 나머지는 모두 아파트로 영구임대 1,076가구, 장기임대 1,843가구, 국민주택 분양분 4,528가구, 일반 분양 아파트 1,311가구 등이다. 이중 영구주택과 장기 임대 주택 중심으로 3,588가구는 도시개발공사가 짓고 있고 분양주택등 5,582가구는 대구지역의 11개 민간 사업체들이 건립공사를 맡았다. 도시개발공사는 지산지구에 이어 동쪽으로 연결되는 범물지구 23만평에 대한 택지개발사업을 1990년부터 시작하였다. 범물지구에도 지산지구와 같은 방법으로 비슷한 물량의 주택을 짓게 되어 지산과 범물 모두 주택은 1만8천~1만9천 가구에 달하게 된다.

## V. 宅地造成事業의 示唆点

### 1. 利益分配의 不公正性

대구시의 택지조성은 그 추진력이 단순히 증가하는 택지수요에 대한 공급으로 보아서는 안 되고 대규모 경제적·사회적 혼성물 즉, 자본주의적 경쟁원리를 반영하는 것으로 보아야 한다. 다시 말해 이는 대구시가 의존하는 경제·사회적 구조를 반영하고 있다. 택지조성을 통한 대구시 형성은 대구가 위치한 사회적 환경과 결코 분리해서 생각할 수 없다. 대구시의 현 양태는 외부적으로 결정된 소비자 선호의 직접적 결과가 아니라 사회내 거시적 경제체제와 밀접히 관련을 맺는 더 대규모적인 시장체제의 한 부분이다. 대구시 택지조성의 입지적 속성은 특정계층에 이익이 편중되는 현상을 보여주었다. 정부는 개혁을 표방하고 복지국가적 차원에서 택지를 조성하고 주택과 보건시설을 제공하는 면에서 많은 노력을 기울였지만 결과적으로 토지소유자나 중산층 이상의 소득계층에 이익이 편중되는 결과를 초래하였다. 대구시의 경우 그동안 도시개발을 주도해 왔던 토지구획정리사업이 결국 부동산 투기의 도구가 되었으며 이로 인해 일부 소유자계층에 이익이 편중되는 결과를 가져왔다. 사업시행자는 재원확보를 위해 고가로 채비지를 매각하였고 이로 인해 지가상승과 부동산 투기가 조장되는 역기능을 가져 왔다.

## 2. 企劃戰略的 側面

정부가 선택하는 기획의 전략은 각 국가마다 그리고 한 국가내에서도 정부의 성격에 따라 다르게 나타날 수 있다. 무엇보다 기획의 전략에 영향을 미치는 요인은 정부를 둘러싼 권력의 배합, 지배적인 이해, 그리고 시장지향성의 정도 등이다. 정부의 권력배합(power combination)의 支配的 利害는 기획의 가치와 목적을 규정하게 되고 또한 이들의 시장지향성은 환경을 재구축하는 능력을 구비해 준다. 여기서 기획의 전략이란 기획의 지배적 주제, 추진력, 영향등을 의미하는데, 기획은 권력배합의 반영일 뿐만 아니라 대상환경의 물리적 잠재력에의 적응이라는 점도 반드시 인식해야만 한다. 기획에 있어서 권력의 배합은 기획과정의 추진력(motor force)으로 작용하며 한편 환경은 이러한 과정이 작용하는 경계를 설정해 준다.

기획의 전략은 크게 뉴욕시로 대표되는 맨하탄 전략, 파리로 대표되는 추축전략, 런던시로 대표되는 봉쇄전략 등 세가지로 구분해 볼 수 있다. 기획의 맨하탄 전략은 도시내 특정지역을 집중적으로 투자·개발하는 전략이다. 도시내 몇몇 지역을 지정하여 집중 개발하고 이들과 짧은 연쇄적인 지속적 개발을 연결시킨다. 이러한 전략에서는 특정지역을 집중적으로 개발하는데 역점을 두기 때문에 기획의 범위에 있어 공간적 제약을 받게 된다. 이러한 전략에서는 한 도시를 인근지역과 연결짓는 노력은 매우 미약하다. 따라서 이러한 전략은 스스로 범위를 봉쇄한다. 그리고 기획의 주목적은 현존하는 후기 산업적 성장을 지속하고 이를 더욱 추진하는 것이다.

한편, 추축전략(axes strategy)은 역시 고도의 투자와 개발에 입각하는 전략이다. 그러나 맨하탄 전략과 큰 차이점은 이 전략에서는 광범한 교통망(철도, 지하철, 고속도로)에 의해 직선적으로 연결되는 건조환경(built environment)의 경계를 확장하는 것을 강조한다. 이 전략은 집약적이라기 보다는 확장적(extensive) 전략이다. 때때로 이 전략은 도심지 조성을 강화하기도 하지만 주로 외곽지역으로 나아간다. 이러한 전략은 전반적으로 새로운 개발물결을 확립하려는 의도를 지닌다.

끝으로 봉쇄(containment)전략은 우선 도시, 준도시, 비도시 환경으로 구분함으로써 시작한다. 봉쇄란 지정된 환경간의 동심원적 혹은 직사각형적 경계를 확정하는 것이다. 이러한 전략의 기본 아이디어는 영토보존의 맥락내에서 규제된 성장을 촉진하기 위한 것이다. 이러한 전략의 구체적인 예로서 그린벨트, 중심활동구역(CAZ), 지역집단계획 전략적 중심지 등이 있다. 이러한 전략은 집약적 혹은 확장적이라기 보다는 균형전략이라 할 수 있다. 비록 봉쇄전략이 후기 산업주의를 장려하지만 만약 그것이 생태적 짜임새를 파괴한다면 성장을 거부한다. 봉쇄전략은 영토의 통합을 보호하고 주어진 성장수준에 적절한 지역의 개발을 유도한다. 봉

쇄전략의 핵심은 비례, 적당, 점진주의이다. 사적투자를 수용하는 뉴욕과 광범위한 공공개입으로 성장을 추진하는 파리와는 달리 런던은 도시개발의 규제를 강조한다.

대구시의 택지조성을 이러한 기획전략적 측면에서 고찰해 보면 이는 외곽 확장의 추축전략적 성격을 매우 강하게 나타내고 있다. 택지조성의 현황에서 보는 것처럼 대구 북부의 관문을 넓히는 칠곡지구, 남부의 확장을 도모하는 월배·송현·성서지구, 동부의 확장을 도모하는 안심지구 등은 모두 이러한 성격을 반영해 준다. 이러한 확장전략에서 영토보존이나 환경보전 등이 충분히 고려되고 있지 못하다. 그리고 이해관계의 대립으로 도시내 특정지역을 집중적으로 개발하지도 못하고 있다. 이것은 결국 이상적 도시계획의 본질을 벗어나게 된다.

전원도시관의 현실적 적용에는 한계가 있지만 대구시의 택지조성에서 분명 볼 수 있는 것은 이러한 이상적인 도시관에 대한 배려가 충분하지 못했다. 택지조성에서 개발이익이 가장 우선시 되었고 이로 인한 성급한 확장으로 인하여 신개발지에 도시생활기반시설 조차 마련되어 있지 않는 상태에서 개발이 이루어졌다. 뿐만 아니라 토지구획정리사업의 경우 공공시설은 도로, 공원, 시장 등 그 종류가 제한되어 있으며 그 면적도 매우 적게 책정되어 대규모 단지에 필요한 공공시설이 실제 현저하게 부족하였다. 뿐만 아니라 택지개발로 인해 도시교통 문제가 심각한데, 특히 이는 장래 도시하부구조의 부족이나 서비스 부족 등과 연결이 된다.

### 3. 都市發展의 原動力

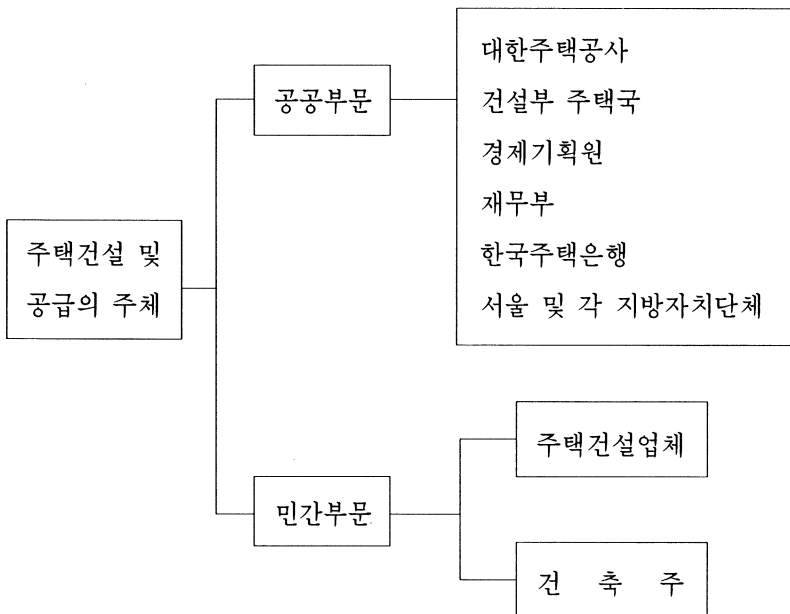
대구시의 경우 도시발전은 동심원으로 확장되어 왔다. 도시발전에 주도적 역할을 해왔던 택지조성사업도 도심을 중심으로 시간이 흐름에 따라 주변지역으로 확장되어 나갔다. 이는 결코 시가지를 바람직한 방향으로 유도했던 것이 아니라 오히려 시가지의 무질서한 평면적 확산을 초래했다. 특히 최근 도심보다 주변지가 더 고층화되는 경향이 있어 도시발전의 기현상을 보이고 있다.

## 第4節 賃貸住宅事業

### I. 賃貸住宅 供給體系와 住居與件

우리나라의 주택건설 및 공급의 주체는 크게 공공부문과 민간부문으로 구분할 수 있다. 공

공부문의 주택건설은 대부분 대한주택공사에서 담당하고 있으며 주택공급에 관련된 행정기구는 직접 주택의 건설을 담당하는 기관인 건설부 주택국과 종합경제계획을 수립하는 경제기획원 및 자금을 관리하는 재무부, 그리고 무주택서민의 주택건설자금을 직접, 간접으로 지원하는 한국주택은행 이외에도 서울특별시를 비롯한 각 지방자치단체로 다원화되어 있다. 한편 민간부문은 주택건설업체와 건축주로 구분된다.



〈圖 2-5〉

우리나라 주택공급체계

공공부문 주택건설에서 핵심적 역할을 수행하는 대한주택공사에서 건설한 대구시의 주택호수는 1987년말 현재 19,738호, 시영은 14,569호, 민영은 181,472호이며 이 가운데 아파트가 차지하는 비율은 주공이 96%, 시영이 78%, 민영이 29.8%이다. 특히 임대아파트가 차지하는 비율을 보면 주공이 9.0%, 시영이 10.8%, 민영이 2.2%로 나타나고 있어 대구시내에 세들어사는 가구 322,896가구(1987년말 현재)에 비할 때 임대주택의 공급정도가 아직도 매우 낮음을 알 수 있다.

대구시 주택건설 실적

(表 2-33)

계		1970년 이전	1971~ 1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
주	19,738	669	9,490	2,250	1,400	2,170	2,690	152	—	917
공	(19,069)		(9,490)	(2,250)	(1,400)	(2,170)	(2,690)	(152)		(917)
시 영	14,569 (11,341)	단 독	1,290	306	—	—	—	—	—	—
		아파트	1,921	5,400	710	410	710	820	770	600
		연 립	140	1,492	—	—	—	—	—	—
민 영	181,472 (54,098)	단 독	38,958	56,043	1,458	4,302	5,089	4,535	4,924	4,801
		아파트	—	24,660	4,508	2,456	3,903	3,702	3,877	3,208
		연 립	—	547	98	104	48	150	—	15

자료: 대구시 주택과, ( )는 아파트.

이와 같은 상황하에서 무주택가구의 대부분은 사적인 임대주택에 거주하고 있으며 이들의 주거생활은 매우 불안정한 상태에 놓여있다. 특히 주택가격의 빠른 속도로의 상승은 무주택자의 주택구입을 더욱 어렵게 하고 있다. 그러므로 향후 공공 임대주택은 그 양적 확대가 절실하게 요구되고 있다.

## II. 賃貸住宅 現況

### 1. 建立現況

우리나라 최초의 임대주택은 1962년에 대한주택공사가 서울특별시 마포구 도화동에 건설한 450세대분의 아파트이며 1960년대에는 외국인 임대주택을 제외하고는 임대주택이 공급되지 못하였다. 1970년 이후 정부의 주택건설계획에 따라 주택공사를 중심으로 지방자치단체 및 민간업자에 의해 임대주택이 건설되었으나 임대주택의 건설량이 전체 주택건설량에 비해 극히 미약하였다는 점과 재원조달과 관리상의 어려움으로 대부분 2~3년후 분양주택으로 전환되어 장기임대주택의 건설은 전무한 실정이었다.

그러다가 1980년 및 1981년 1월 정부의 ‘공공주택건설 및 택지개발계획시행방안’에서 소규모 분양주택을 대량건설 공급하기로 계획함에 따라 1981년에는 임대주택의 건설이 일시 중단되었다. 그러나 정부는 1984년 1월 14일 주택경기활성화 대책으로 소위 ‘1·14조치’의 구체적

수단의 하나로 동년 2월 23일 ‘임대주택 육성방안’을 발표하였으며 이에 따라 임대주택업을 육성하기 위한 각종 지원책이 마련되었으나 임대주택건설실적이 부진하자 1984년 12월 31일 ‘임대주택건설촉진법’을 제정하고 임대기간 20년 이상의 장기임대주택건설을 위한 각종 지원책을 발표하였다.

〈表 2-34〉 임대주택에 대한 지원요약 (단위: 호)

구 분	세목(자금)	세율(금리)	임대주택	사원임대주택	비 고
조 세 지 원	분 양 소 득 세 (법 인 세)	양도차액의 30~75%	5년 50% 감면 10년 100% 감면	5년 50% 감면 10년 100% 감면	85㎡이하
	특 별 부 가 세				
	취 득 세	2%	100% 감면	100% 감면	"
	등 록 세	3%	100% 감면	100% 감면	"
	재 산 세	0.3~5%	50% 감면	50% 감면	"
금융 지원	법 인 세	30%	—	투자액의 10% 감면	법인에 한함
	국 민 주 택 기 금	10%	5%	10%	60㎡이하
	민 영 주 택 기 금	11.4%	11.4%	11.4%	100㎡이하

자료: 조남덕, 〈대구시 임대주택 육성방안에 관한 연구〉, 《시정연구》 통권 제8호, 1988.

임대주택건설계획 및 실적을 살펴보면 1984년까지는 계획물량에 훨씬 못미치는 건설실적을 보이다가 정부의 각종 지원으로 인하여 1985년에는 계획물량의 5,000호를 초과 달성하는 실적을 보여 임대주택에 대한 업자의 높은 관심을 보였으며, 이러한 현상은 1985년 그때 당시 주택시장의 침체로 주택분양이 잘 안된다는 경기적 여건에도 불구하고 정부의 지원방안이 효과를 나타낸 결과이다. 그리고 1987년에는 40,000호 계획에 실적은 52,918호로 계획을 훨씬 초과 달성하였다.

〈表 2-35〉 임대주택건설계획 및 실적 (단위: 호)

구분	1982		1983		1984		1985		1986		1987	
	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적
건설업체												
주 공	3,000	2,200	4,000	3,600	8,000	8,000	10,000	10,006	20,000	20,055	20,000	20,070
지방자치단체	—	—	1,000	860	2,000	1,304	6,000	6,442	3,000	3,256	1,000	135
민 간 사 업 자	7,000	1,719	8,000	2,249	5,000	3,251	5,000	9,669	7,000	7,114	19,000	31,713
계	10,000	3,919	13,000	6,700	15,000	12,555	21,000	26,117	30,000	30,425	40,000	52,918

자료: 건설부.

대구시의 임대주택 건립상황을 살펴보면 1971년에 효목아파트의 일부(112세대분)를 처음으로 임대제로 실시한 바 있으나 근본적으로 순수 임대를 목적으로 한 임대아파트를 건설한 예는 없었다. 다만 1981년 6월 15일에 준공된 황금주공아파트의 건설을 기점으로 처음 대구시에 임대주택이 건설된 이래 1988년말 현재 이르기까지 총 7,275세대분이 건립되었을 뿐이다.

이 8년동안 임대주택건설 현황을 살펴보면 <表 2-36>과 같다. 여기서 특이한 현상은 대구시의 임대주택유형은 단독주택이 아닌 아파트만이 건립되었다는 사실이다. 한편 시공업체에 따른 건설현황을 살펴보면 대한주택공사에서 1981년에 임대아파트 700세대를 건립함으로써 대구시의 임대아파트 건설의 선두주자가 된 이래 1988년까지 총 1,780세대분을 건립하였다. 1983년에 처음으로 대구시 임대아파트 건설에 참여하기 시작한 시영과 1984년부터 참여한 민영의 건설실적을 보면 1988년말 현재 시영이 총 1,760세대분, 민영이 5,735세대분으로 민영이 시영보다 월등히 더 높은 건설실적을 나타내고 있어 앞으로 대구시 임대아파트 건설에 민영이 차지하는 비중이 점차 커질 것으로 추정된다. 이는 향후 임대주택사업에 공공의 역할이 더욱 요청된다고 하겠다.

<表 2-36> 대구시 임대주택건설 현황 (단위:가구수)

연도 \ 시공업체	시 영	주 공	민 영	계
1981	—	700	—	700
1982	—	240	—	240
1983	160	290	—	450
1984	300	550	360	1,210
1985	770	—	620	1,390
1986	350	—	773	1,123
1987	—	—	2,260	2,260
1988	180	—	1,722	1,902
계	1,760	1,780	5,735	9,275

자료: 대구직할시, 《대구주택자료집》, 1987.  
대구직할시, 《89시정통계》, 1989.

## 2. 規模別 現況

대구시 임대아파트의 규모별 현황을 살펴보면 1980년대 초기의 임대아파트 규모는 15평 미만이 건립되었다. 그후 1983년부터는 점진적으로 임대아파트의 규모가 커지는 현상을 나타



내다가 1987년에 다시 작아지고 있으며 1987년말 현재까지 대구시에 건립된 전체 임대아파트의 평균 평수를 보면 14.8평이라는 작은 규모의 임대아파트가 건립되었음을 알 수가 있다.

이와 같이 대구시에 건립된 임대아파트의 규모가 크지 않은 이유는 무주택자들의 경제적 환경을 고려한 것이며, 물론 정책적 제약도 크게 작용하였다.

〈表 2-37〉 대구시 임대아파트의 규모별 현황 (단위: 가구)

연 도 \ 평 수	15평미만	15~19평	20평이상	계	평균평수
1981	700	—	—	700	13
1982	240	—	—	240	13
1983	310	140	—	450	15.3
1984	645	550	15	1,210	15.7
1985	625	665	100	1,390	16.0
1986	378	595	150	1,123	16.1
1987	650	1,610	—	2,260	15.0
계	3,548	3,560	265	7,373	14.8

자료: 대구직할시, 《대구주택자료집》, 1987.

### 3. 賃貸料 및 賃貸條件

대구시 임대주택의 임대조건은 시영, 주공 및 민영별로 대체로 〈表 2-38〉와 같은 수준이다. 일반아파트에 비하면 월 부담금이 적으나 아파트 수준과 이들의 소득수준에 비하면 반드시 적은 것만은 아니다. 보통 대구시 외곽 지역에서 방 2칸 부엌 1칸에 7백만원~8백만원씩의 전세금을 내고 있는 무주택자들 중 70% 이상이 부엌, 화장실 등을 공동으로 사용하는 경우가 많아 주거생활에서 겪는 불편이 매우 크다. 이들이 임대아파트를 임대할 경우에는 그러한 불편을 덜게 되고 임대아파트가 자기집과 같은 안락함을 느낄 수 있다.

〈表 2-38〉 임대료 현황

주 체	위 치	평 수	호 수	보증금(천원)	월부금(원)
시 영	'1984 년 북 현 동	15	300	2,700	43,600
주 공	'1980 년 황 금 동	13	200	2,310	27,800
주 공	'1982 년 성 당 동	13	240	2,200	37,800
민 영	'1987 년 월 배 2 동	15	580	4,750	54,000

자료: 대구시 주택과.

## 第2章 住 宅

임대주택에 대한 입주자 선정기준을 보면, 주택공급에 관한 규칙을 적용받아 분양주택과 마찬가지로 해당지역에 무주택자로 1년이상 살아야 하고 청약저축에 가입해서 저축불입 회수가 많을수록 우선권을 준다. 이 경우 1순위는 납입금액 12회이상 불입자, 2순위는 3회이상, 3순위는 일반 무주택세대주로 되어 있으며, 동일순위내 경쟁이 있을 경우 3년이상 무주택자, 영구불입 시술자, 불입회수가 많은 자의 순으로 정하고 이밖에 보훈대상자, 철거민, 공무원 등 해당기관의 추천을 받은 사람을 위한 특별 임대가 있다.

〈表 2-39〉 입주자 선정기준

순 위	대 상
1 순 위	<ul style="list-style-type: none"> <li>청약저축에 가입하여 약정납입금의 12회 이상 계속 납입한 자(단, 1순위 해당자 사이에 경쟁이 있을 때에는 다음의 순위에 의하여 선정함)</li> <li>1) 3년 이상의 기간 무주택 세대인 자</li> <li>2) 장기저축자</li> <li>3) 부양가족이 많은 자</li> <li>4) 해당지역에 장기간 거주한 자</li> </ul>
2 순 위	<ul style="list-style-type: none"> <li>청약저축에 가입하여 약정납입금의 3회이상 계속 납입한 자(단, 경쟁이 있을 때는 제1순위의 경우에 준하여 선정함)</li> </ul>
3 순 위	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1순위 및 제2순위 이외의 무주택 세대주</li> </ul>

자료 : 대한주택공사.

임대계약기간은 대부분 5년이며 장기임대는 5년마다 임대계약을 갱신하며, 최장 20년까지 임대받을 수 있고 임대기간이 끝나면 입주자가 우선 분양받을 수 있다.

새로 건립되는 임대주택의 임대료나 기존 임대주택의 임대료 조정은 건설부령에 따라 건설부의 고시가를 기준으로 삼도록 해 놓았다. 정부나 지방자치단체, 대한주택공사 등이 건립한 공공임대주택은 이 고시기준의 임대보증금 및 표준임대료를 초과할 수 없고 국민주택기금 용자를 받은 민간임대주택은 이 표준임대료의 150%를 넘을 수 없도록 규정하고 있다.

〈表 2-40〉 급지별 표준임대보증금 및 임대료 현황

급 지	표준임대보증금	민간건설업체보증금	표준월임대료	민간업체월임대료
1	(㎡) 108,920	168,380 (150%)	(㎡) 1,332	1,998 (150%)
	(평) 360,066	540,098 ( " )	(평) 4,403	6,605 ( " )

급 지	표준임대보증금	민간건설업체보증금	표준월임대료	민간업체월임대료
2	(㎡) 81,690	122,535 (150%)	(㎡) 1,245	1,865 (150%)
	(평) 270,049	405,074 ( " )	(평) 4,109	6,614 ( " )
3	(㎡) 54,460	81,690 ( " )	(㎡) 1,158	1,737 ( " )
	(평) 180,032	270,049 ( " )	(평) 3,828	5,742 ( " )
4	(㎡) 40,850	61,275 ( " )	(㎡) 1,017	1,670 ( " )
	(평) 135,041	202,516 ( " )	(평) 3,540	5,311 ( " )
5	(㎡) 32,680	49,020 ( " )	(㎡) 984	1,476 ( " )
	(평) 108,033	162,049 ( " )	(평) 3,232	4,880 ( " )

월임대료 구성요소: 감가상각비, 수선유지비, 화재보험비, 국민주택기금이자, 대손충당금.  
 자료: 대한주택공사.

표준임대보증금 및 임대료는 전국을 5개 등급지로 구분하여 등급이 높을수록 보증금과 임대료가 높으며 1급지는 서울특별시, 2급지는 인구 1백만이상 도시, 인구 60만이상의 도청소재지, 수도권 위성도시, 3급지는 인구 30만이상의 도시, 도청소재지, 4급지는 인구 10만이상의 도시, 인구 5만이상의 도시로서 대도시 주변도시, 5급지는 기타 지역으로 되어 있다. 대구는 2급지에 해당하며, 1989년 현재 표준임대보증금 및 임대료는 평당 보증금 27만49원 임대료는 4천1백9원이다. 이중 월임대료는 건물의 감가상각비, 수선유지비, 화재보험료, 국민주택기금이자, 대손충당금 등으로 계산하고 월 단위로 산정하는 것을 원칙으로 한다.

주공임대주택의 보증금과 월 임대료를 보면 각 급지별로 많은 차이가 나는 것을 볼 수 있는데 이는 각 지역에 따라 지가의 차이가 있어서 건설원가가 다르고 입주자들의 소득을 고려하여 임대료가 산정되었기 때문이다.

임주자가 임대료를 납부기한까지 내지 않을 경우 연체료율에 따라 연체료를 물게 되며 대부분 금융기관의 연체금리에 준하며, 임대인은 세입자가 6개월의 위반사항이 있을 때 임대계약을 해지하거나 계약변경을 거절할 수 있다.

### III. 賃貸住宅의 需要와 評價

임대주택사업의 규모와 내용은 나라마다 상이하나 스웨덴이나 영국을 비롯한 유럽의 여러 나라는 임대주택을 적극 관리하는 정책적 방법을 취함으로써 주택난을 해소하였다. 비교적 주택정책에 성공한 나라로는 아시아에서 싱가포르를 들 수 있는데 싱가폴은 전국민의 80%가

## 第2章 住 宅

공공주택에 사는데 임대용 공공주택은 정부에서 건설, 보증, 관리 등을 맡으며 저렴한 임대료만 받아 인기가 매우 높은 편이다.

대구시 전지역에 거주하는 시민 553명을 대상으로 무작위추출법으로 설문조사한 바로는 대구시민의 임대주택에 대한 호응도가 상당히 높을(76.8%) 뿐 아니라 많은 사람들이 기회가 주어진다면 입주하겠다는 의사(70.8%)를 적극 나타내고 있는 만큼 이러한 임대주택의 인기를 보아 앞으로 공급물량을 계속 늘려 나간다면 무주택 저소득층들의 주거복지 향상에 크게 기여할 것으로 기대된다.

〈表 2-41〉 대구시민의 임대주택에 대한 의견

내 용	분 포	백 분 율
내집처럼 안심하고 살 수 있는 좋은 집이다.	228	42.8
가격면에서 유리할 것이다.	181	34.0
불편하기는 매한가지 일 것이다.	34	6.4
별로 기대할 바가 못된다.	75	14.1
무 응 답	15	2.8
계	533	100

자료: 이진훈, 〈대구시민의 주택의식에 관한 조사〉, 석사학위논문, 경북대학교 행정대학원, 1986.

〈表 2-42〉 대구시민의 임대주택에 입주의사

내 용	분 포	백 분 율
입주하겠다.	108	20.3
입주조건을 고려 입주하겠다.	268	50.3
현재대로 살겠다.	90	16.9
기 타	54	10.1
무 응 답	13	2.4
계	533	100

자료: 이진훈, 〈대구시민의 주택의식에 관한 조사〉, 석사학위논문, 경북대학교 행정대학원, 1986.

〈表 2-43〉 각국의 자가주택과 임대주택의 비율 (단위: %)

구 분	미 국	영 국	불 란 서	서 독	화 란
자 가	59	54	46	36	36
임 대	41	46	54	64	64

자료: 대한주택공사, 〈각국의 주택정책개요〉(3차 증보판), 1986.

각 나라들은 주택보급율이 100%를 넘고는 있지만 그렇다고 하여 이들 나라의 국민들 모두가 자가를 가지고 있지는 않으며 불란서, 서독, 화란 국민은 오히려 자가보다 임대주택에서 더 많이 생활하고 있는 실정이다. 미국의 경우에 소득계층별로 주택정책을 달리 세워 서민에게는 어느정도 값싼 임대주택을 공급하기 위해 강한 임대료 규제법을 시행하고 있다. 현재 미국의 아파트단지는 거의 임대주택이며, 이곳에 입주하려면 관리회사가 일단 소득을 확인한다. 물론 임대주택에 대한 평가가 일률적이지는 않지만 저소득층에게는 상당히 인기가 있는 것으로 나타나고 있다. 대구시의 심각한 주택난의 해소와 무주택서민의 주거안정, 즉 시민 주거복지를 위해서는 임대주택의 확대 공급이 절실히 요구된다.

## IV. 永久賃貸住宅事業

### 1. 現況

우리의 경우 정부에 의한 영구임대공급사업은 1989년 시작되었는데 대구의 경우도 이때부터이다. 대구시의 임대주택 건립현황을 살펴보면 도시개발공사가 5개 지구에 총 6,800세대, 대한주택공사가 8개 지구에 총 11,944세대를 공급(계획)하였다. 따라서 총 13개 지구에 18,744세대를 공급하는 셈이다. 이 중 준공된 세대수는 10개 지구에 총 11,896세대이며 1993년 준공예정은 1개 지구에 2,824세대이다. 그리고 미착공된 세대수는 2개 지구에 4,024세대이다.

〈表 2-44〉 대구시 영구임대주택 현황

구 분	건 립 호 수								평 형
	계		준 공		93준공예정		미 착 공		
	지 구	세 대	지 구	세 대	지 구	세 대	지 구	세 대	
계	13	18,744	10	11,896	1	2,824	2	4,024	
도개공	5	6,800	4	3,976	1	2,824	—	—	12~19
주 공	8	11,944	6	7,920	—	—	2	4,024	12~14

자료: 대구시, 1992.

도시개발공사의 경우 지산지구, 남산4지구, 신암2지구, 범물지구, 상인지구 등이 포함된다. 건설내역을 살펴보면 다음 〈表 2-45〉과 같다. 이들 지구의 입지적 특성은 지산, 범물, 상인지

## 第2章 住 宅

구의 경우는 신개발지로서 시주변지이고 신암, 남산지구는 기존의 주거환경개선사업지구에 해당한다.

〈表 2-45〉 도시개발공사에 의한 대구시 영구임대주택건설

연 도	구 분	세 대	사업승인일	착 공 일	준 공 일	최초입주일
1989	지 산 5 단 지	1,076	1989.8	1989. 11	1991. 11	1991. 11
1990	범 물 9 단 지	2,646	1990.11	1990. 12	1992. 7	1992. 8
1990	신 암 2 지 구	104	1990.9	1990. 9	1992. 6	1992. 7
1990	남 산 4 지 구	150	1990.9	1990. 9	1992. 6	1992. 7
1991	상 인 지 구	2,824	1991.10	1991. 12	1993. 9(예정)	1993. 11(예정)

자료: 도시개발공사 내부자료, 1993.

대한주택공사의 건설계획 및 공급실적 내역을 살펴보면 1989년 월성, 산격지구에 3,101세대, 1990년 월성, 산격, 본동, 황금지구에 4,819세대, 그리고 1992년 안심, 성서지구에 4,024세대를 공급한다.

〈表 2-46〉 대한주택공사에 의한 대구시 영구임대주택 건설 (1992년 12월 31일 현재)

건설연도	지 구	평 형	세 대 수	착공(건축)	공급(예정)	입주(예정)
1989	대 구 월 성	12, 13	2,364	1989. 9	1990. 11	1991. 9
	대 구 산 격	12, 13	737	1991. 6	1991. 6.	1991. 12
	계		3,101			
1990	대 구 월 성	12, 13	1,482	1990. 3	1991. 7	1991. 12
	대 구 산 격	13	388	1990. 3	1991. 6	1991. 12
	대 구 산 격	12	737	1990. 3	1991. 6	1992. 9
	대 구 본 동	12, 13	1,234	1990. 6	1992. 3	1992. 12
	대 구 황 금	12, 13	978	1990. 9	1992. 6	1992. 9
	계		4,819			
1992	대 구 안 심	12, 13	1,848	1992. 2	1993	1994
	대 구 성 서	12, 13	2,176	1992	1993	1994
	계		4,024			

자료: 대한주택공사 내부자료, 1993.

지금까지 대한주택공사와 도시개발공사가 건립한 영구임대주택 수의 연도별 추이를 살펴보면 1989년에 도시개발공사는 1,076세대, 대한주택공사는 3,101세대로서 총 4,177세대였으며 1990년에는 도시개발공사가 2,900세대, 대한주택공사가 4,819세대로서 총 7,719세대였으며 1991년에는 도시개발공사가 2,824세대였으며 1992년에는 대한주택공사가 4,024세대였다.

## 2. 賃貸料

영구임대아파트의 임대료를 살펴보면 지구별 임대보증금은 공식적 산출기준에 의거 동일한 액수인데 대구 황금 본동의 경우 형별에 따라 약간 차이가 있으나 300만원 정도이며 대구 월성 산격지구는 150만원 정도이다. 월임대료의 경우(관리비와 난방비 포함) 각각 약 10만원과 5만원 정도가 소요되는 것으로 나타났다. 이는 영세민들에게는 상당히 부담이 되는 액수이다.

〈表 2-47〉 영구임대주택 월부담금 현황

지구	평형			세대수	임대 보증금	월부담금						
	계	전용	공용			계		임대료	관리비	난방비	관리비보전	
						거택	기타				거택	기타
대구	12.1	8.0	4.1	1,768	1,260,000	39,300	46,300	25,200	16,000	12,100	14,000	7,000
월성	13.7	9.5	4.2	596	1,490,000	45,000	52,500	29,900	18,100	13,700	16,700	8,300
(2)	계			2,364								
대구	12.1	8.0	4.1	1,333	1,260,000	40,500	47,500	25,200	17,200	12,100	14,000	7,000
월성	13.7	9.5	4.2	149	1,490,000	46,400	54,800	29,900	19,500	13,700	16,700	8,300
(2)	계			2,364								
대구	12.1	8.0	4.1	1,623	1,260,000	39,900	46,900	25,200	16,000	14,100	7,000	7,000
산격	13.3	9.5	3.8	239	1,490,000	44,800	53,200	29,900	18,100	16,700	8,300	8,300
	계			1,862								

※ 관리비는 상한선 기준임.

※ 난방비 및 관리비보전액은 월평균 금액임.

〈表 2-48〉 청약저축 가입자 대상 (단위: 원)

지구별	형별 (㎡)	층수	임대 호수	임 대 보 증 금			월 임 대 료			
				계	계약금 (계약시)	잔 금 (입주시)	1층 (1층)	2, 15층 (2, 12층)	5~13층	3, 4, 14층 (3, 4층)
대구	39.10	12	180	2,580,000	516,000	2,064,000	32,500	33,600	36,800	35,800
황금	39.93	15		2,580,000	516,000	2,064,000	31,800	32,900	36,800	35,800
	45.34	15	20	3,070,000	614,000	2,456,000	37,900	39,100	43,800	42,600
대구	39.05	12	90	2,580,000	516,000	2,064,000	32,500	33,600	36,800	35,800
본동	39.87	15		2,580,000	516,000	2,064,000	31,800	32,900	36,800	35,800
	45.26	15		3,070,000	614,000	2,456,000	37,900	39,100	43,800	42,600

### 3. 永久賃貸住宅事業의 評價

#### 1) 政策目標의 象徵性

임대주택건설촉진법(1984년 12월 31일 개정)에 의하면 임대주택의 건설, 공급을 확대함으로써 국민의 주거생활 안정을 도모하는 것을 정책의 목표로 삼고 있다. 그 외 관련법규에서도 이와 유사한 목표를 규정하고 있다. 여기서 나타나는 한가지 특징은 외국의 경우와 비교하여 주택 또는 주거상태수준에 대한 언급이 결여되어 있다는 점이다. 외국의 경우 대부분 주택정책의 목표에는 적정한(decent), 적절한(adequate) 등의 기준이 포함되어 있다. 여기서 적정한, 적절한 등의 기준은 주택의 물리적 상태에 대한 최저기준을 의미한다. 따라서 이는 주택공급의 단순한 양적인 개념이 아니라 질적 개념을 내포하고 있는 것이다. 따라서 주택의 규모로 대표되는 주택의 질적 측면을 간과하고 있다. 이는 다분히 정책의 정치적 상징성을 나타내주는 것이다.

#### 2) 財政負擔과 手段的 效率性

저소득층에게 주택서비스를 지원해 주는 방법은 다양하다. 이는 일반 복지서비스의 경우처럼 크게 현물급부와 현금급부가 있으며, 이의 장단점에 대한 논의도 여기서 그대로 적용된다. 따라서 논쟁의 주된 요지는 정부에 대한 비용부담적 측면에서 영구임대주택처럼 직접 주택을 공급하는 경우와 직접 주택보조금지불이나 다른 신규주택건설 보조사업과 비교해 볼 필요가 있다. 이에 대해서 수혜자의 자유선택이라는 측면에서는 임대료전표(cash vouchers)와 주택수



당(housing allowance)이 가장 효율적인 방법이라고 주장되고 있다. 그리고 임대주택이 과도한 비용을 요구하고 비교적 소수의 저소득층만이 상대적으로 많은 혜택을 받게 되는 형평성 문제가 제기되기도 한다. 특히 임대주택은 대상이 되는 개별 세대주에게 너무 많은 편익이 제공되고 다른 주택사업과 비교하여 비효율적이라는 비판이 가해지고 있다.

따라서 저소득층을 위한 주택정책으로서 임대주택사업을 다른 새로운 정부보조 건설 프로그램과 비교평가해 볼 필요가 있다. 그러나 한가지 분명한 사실은 정부에 의한 직접공급 방법은 저소득층을 위한 가장 강력한 지원 방식이라는 점이다. 그리고 정부가 실제 의도하는 정책적 효과를 거의 반영할 수 있는 장점도 지니고 있다. 그리고 저소득층을 위한 주택제도가 절대적으로 부족한 단계에서는 직접공급이 주택제고량 증진 면에서도 강한 효과를 지닌다. 공급이 수요를 따르지 못하는 상황에서는 주택수당만으로는 문제의 해결이 불가능하다. 이러한 상황에서의 주택수당은 오히려 임대료의 상승을 가져오고 결국 편익이 임대인에게 전가된다. 영구임대주택사업은 그동안 나타난 현실적 문제점을 개선하는 방향에서 계속 추진되어야 할 것이다. 그리고 이러한 직접공급방식은 주택수당 등 다른 정책적 수단과 병행하여 추진하는 방안도 모색해 볼 필요가 있다.

### 3) 入住者 選定方法

입주자를 선정하는 방법에는 점수제와 등록기간순위제(선착순제)로 나눌 수 있는데 우리의 경우는 전자인 점수제를 채택하고 있다. 점수제란 일정한 선정기준을 정하여 각 항목별로 점수를 부여하여 높은 점수를 가진 자에게 입주의 우선권을 주는 방법이다. 이는 행정인의 신뢰성이 전제가 되어야 하는데 우리의 경우 문제의 소지를 지니고 있다. 등록기간순위제는 일정한 요건을 갖춘 입주희망자가 대기자명부(waiting list)에 등록하여 등록한 순위에 따라 입주의 우선권을 부여하는 방법으로서 외국의 경우 많이 채택되고 있는 방법이다. 이는 정책적 의도를 극대화시키지 못하는 배분상의 효율성문제가 있으나 행정수요가 확대되지 않고, 행정인의 신뢰성이 확보될 수 있는 장점이 있다. 우리의 행정문화에서는 오히려 이 방법이 더 바람직스럽다 하겠다.

실제 대상자를 선정할 경우 동사무소 담당직원의 역할이 매우 큰데, 많은 경우 이들이 주관적으로 생각한 대상자에게 전화를 걸어 신청자를 선정하고 있다. 그러므로 상당수 대상자들은 입주자 모집공고에 관한 정확한 정보를 이들에게 전적으로 의존하고 있는 실정이다. 따라서 실질적인 기회의 공평성을 위해서도 향후 등록기간순위제의 도입을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

#### 4) 規模

현재 영구임대주택의 입주율이 저조한 이유중의 하나는 규모가 매우 협소한데 있다. 현행 규정에 의하면 가구원 수 6인 이상의 경우 12평, 가구원 수 4~5인의 경우 9~11평, 가구원 수 3인 이하의 경우 7평으로 범위를 규정하고 있다. 따라서 현재 임대주택 규모가 7평에서 12평 규모로 제한되어 있어 거주자들의 실제적인 인간다운 생활을 위한 공간이 부족하다. 따라서 공급평형의 확대를 통하여 실제 인격적 주거생활이 가능한 공간, 개인의 프라이버시를 살릴수 있는 공간을 제공하도록 하여야 한다. 최근 정부는 이러한 문제점을 인식하고 임대주택의 평형을 최고 18평까지로 늘릴 계획을 발표하였다. 그러나 여기서 우리가 신중히 고려해 볼 필요가 있는 점은 과연 이러한 평형확대가 실제로 저소득층의 복지수요를 위한 것인가 하는 점이다. 현재 계획대로라면 이러한 계획수정은 오히려 저소득층의 주택마련 기회를 줄일 수 있는 것이다. 그러므로 임대주택제도를 복지적 차원에서 도입하여 실시하였다면 평수를 18평 정도로 해서 문화적 삶의 공간을 마련해 주되 이들의 재정상태를 감안하여 비용을 최소화해 주어야 할 것이다.

#### 5) 入住者 範圍

영구임대주택제도는 1989년 처음 실시하여, 1991년과 1992년(6월 4일)의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 현재 공급대상은 영구임대주택선정기준 및 관리지침 제4조 1항에 따르면 '생보자등'인데 여기에는 생활보호대상자 중 거택보호자 및 자활보호자, 의료부조자, 보훈대상자 중 의료부조자의 소득수준이하인 자를 포함하고 있다. 그리고 동지침 제4조 2항에 의하면 이들 '생보자등'에게 공급하고 남은 주택이 있을 경우에는 저소득 모자가정, 주택건설촉진법시행규칙 제14조의2 제5항 제1호의 규정에 의한 청약저축가입자로서 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 80%수준 이하인자 순으로 공급한다. 공급대상에서 자격이 제한되는 경우는 동지침 제5조에 의하면 주택을 소유하고 있는 가구, 1인 가구, 당해 시에서 거주한 기간이 서울특별시, 직할시장 또는 도지사가 정하는 기간 미만인자(1992년 6월 4일 개정), 생업용이 아닌 자동차 보유가구(생보자등 및 저소득 모자가정에 한함, 1992년 6월 4일 신설)등이다. 그리고 최근 건설부의 신규 기준개정안에 따르면 공급대상자를 확대하여 청약저축 가입자 모두에게 자격을 주려고 한다. 1993년부터는 청약저축가입자 전체로 확대하였다.

입주자범위를 형평성의 측면에서 평가해보면 지불능력이 없는 계층일수록 더 많은 수혜 기회가 주어져야 한다. 사회적 형평성은 능력에 따른 차등대우를 의미한다. 즉 사회적 약자일수록 보다 많은 혜택을 부여하고 대신 비용은 보다 적게 부담시키는 것이다. 이에 따라 지금

까지 공식적으로 규정된 입주자 범위는 매우 타당하다 하겠다. 다만 앞으로 모든 청약저축가입자에게 범위를 확대하는 것은 이러한 형평성의 측면에서 재고의 여지가 있다.

도시개발공사가 건설하여 공급하는 영구임대주택의 입주내역을 살펴보면 영세민의 경우는 총 6,800세대 중에서 53.66%인 3,649세대에 불과하다. 주택공사가 공급하는 임대주택도 상당수가 미임대 되고 있는데 예를 들어 황금지구의 경우 12평의 경우 건설호수는 829세대인데 이 중 180세대가 미임대 되었으며 본동의 경우 12평의 경우 총 건설호수 936세대중 90세대가 미임대 되었다. 대부분 공급되는 평형이 작을 수록 미임대 되는 수가 많아지고 있으므로 이는 규모가 얼마나 중요한 요소인가를 단적으로 말해주는 것이다. 영세민의 입주율이 저조하게 되자 입주자 범위를 저소득 모자가정과 청약저축가입자로 확대하였다. 이러한 입주율의 저조문제는 현재 영구임대주택사업이 안고 있는 가장 큰 문제 중의 하나인데 왜냐하면 사실 분양공고시 경쟁율은 보통 상당히 높지만 당첨이 된 후 여러 가지 이유로 입주를 포기하는 사람이 많기 때문이다. 그리고 입주한 이 후에도 생활상의 문제로 떠나는 가정이 상당히 많다.

## 6) 管理費 負擔

우리의 경우 영구임대주택입주자들은 법정 영세민들이 대부분이기 때문에 이들의 관리비 부담능력은 매우 낮다. 영구임대주택 입주자들이 지불해야 하는 가구당 부담금을 보면 임대보증금으로서 약 130~150만원, 월관리비가 약 10만원 정도가 소요되는데, 이는 실제적으로 영구임대주택의 입주대상이 되는 생활보호대상자나 보훈대상자 등에게 과중한 편이다. 따라서 향후 영구임대주택의 진정한 목적을 달성하기 위해서는 정부가 운영유지비의 일부를 보조해 줄 필요가 있다. 왜냐하면 법정영세민중 상당수는 실제 생활능력이 거의 없기 때문이다. 그리고 인플레이와 건물노후화의 심화로 인하여 운영유지비는 급상승할 것이지만 이에 비례하여 관리비를 상승시킨다는 것은 현실적으로 어려움이 수반되기도 한다. 참고적으로 외국의 경우 자본보조, 운영비보조, 지방세면제, 기타 주택수당 등을 보조해 주고 있다.

## 7) 職住의 隔離

영구임대주택의 대상자들은 상당수가 도시 비공식부문에 종사하고 있다. 따라서 이들은 중심상권을 근거로하여 생활하는 경우가 많은데, 임대주택의 입지에 있어 이러한 직업 생활권을 고려하지 않고 건설하기 때문에 주거지와 일터와의 원거리 격리 현상이 발생하게 된다. 그리고 특히 비행청소년들의 탈선문제가 심각한 문제가 되고 있다. 특히 청소년들은 자신들이 영구임대아파트지역에 살고 있다는 것을 수치스럽게 생각하여 많은 열등의식을 느끼고 있다. 물론 정부입장에서도 주택부지를 마련하는데 어려움이 수반되지만, 이러한 요소를 심각하게

고려하여 입지선정을 도모할 필요가 있다.

### 8) 賃貸의 所有로의 轉換

현재 영구임대주택은 글자 그대로 영구임대주택이다. 따라서 이는 분양을 통한 개인 소유가 불가능하게 되어 있다. 그러나 건설부가 새로 마련한 기준 개정안에 따르면 과거 장기임대주택처럼 5년 이상의 임대기간만 지나면 분양이 가능해지도록 되게 된다. 그러나 이러한 기준개정은 한번쯤 재고해 보아야 할 점이 있다. 우리와 같이 과거 주택가가 매우 높게 해마다 상승한 경우 주택은 거주공간으로서의 기능외에 재산가치로서의 기능도 아울러 가졌다. 따라서 부동산과 주택에 대한 투기 현상이 사회적 문제가 되었다. 그러므로 이러한 상황하에서는 임대자가 소유자보다 매우 불리한 처지에 놓이게 된다. 따라서 이러한 측면에서 보면 건설부가 임대의 소유로의 전환을 허용하는 개정은 의의가 있다고 하겠다.

그러나 이러한 개정은 근본적인 정책적 오류를 범하고 있는데, 입주자들이 구입할 능력이 없을 경우 이는 결과적으로 구입능력이 있는 계층으로 이전될 것이다. 그리고 있다면 이들을 주택시장에 맡기고 임대주택의 입주자들을 새로히 선정하여 더 필요한 자에게 혜택이 주어져야 한다. 물론 주택가의 안정 정책이 병행되어야 함은 말할 필요도 없다.

## 第5節 住宅政策

### I. 住宅金融

대구직할시의 주택금융 지원 실적을 주택은행의 민영주택자금과 국민주택자금 대출액으로 구분하여 살펴보기로 한다. 먼저 민영자금대출실적을 살펴보면 1991년말 현재 전국의 4% 수준인 770억원으로서 1985년 이후 연평균 30%의 성장을 보이고 있다. 이는 전국 평균 34%와 비슷한 수준이다. 민영주택자금대출 수혜가구는 전가구의 1.2%인 7,577호이며 호당 평균대출액은 1,016만원으로 전국평균 1,015만원, 서울평균 1,076만원과 비슷한 수준이다. 한편 지원대상 주택규모를 보면 18평미만이 6.0%, 18~26평미만이 75.8%, 26평이상이 0.3%를 차지하며 17.9%는 구분 불가하다. 따라서 18~26평 사이의 주택에 대한 지원이 대부분을 차지함을 알 수 있는데 저소득 차가가구에 대한 지원폭을 넓히기 위해서는 18평 이하 주택에 대한 지원비중을 늘릴 필요가 있다.

〈表 2-49〉 민영주택자금 대출실적 (단위: 호, 백만원)

연 도	전 국		서 울		대 구	
	호 수	금 액	호 수	금 액	호 수	금 액
1985	52,770	318,237	20,184	126,446	2,555	15,702
1986	56,920	388,067	16,819	118,594	1,909	11,784
1987	66,583	499,031	26,465	221,370	2,122	14,747
1988	95,575	760,357	36,385	317,826	2,034	24,804
1989	165,004	1,432,585	38,732	360,183	5,644	46,664
1990	187,049	1,789,692	39,361	315,164	4,899	42,027
1991	183,443	1,913,203	33,614	361,638	7,577	76,955

자료: 한국주택은행.

국민주택기금 대출실적을 살펴보면 1,251억원으로써 1985년도의 2.2%, 1988년 2.8% 수준에서 1989년에는 5%, 1991년에는 4.4%로 전국대비 지원비중은 다소 증가되었다. 국민주택기금 대출 수혜가구는 전가구의 1.6%인 9,719호이며 호당 평균 대출액은 1,287만원으로 전국평균 1,507만원, 서울평균 2,037만원보다 현저히 낮은 수준이다. 지원대상 주택규모별로는 12평 미만이 0.6%, 12~18평이 99.4%를 차지한다. 대구시의 주택가격대비 주택은행 융자비율(LTV ratio)은 8.3%에 불과한 실정이다. 이는 전국평균에 비해 대구시가 열등한 수준에 있는 것을 나타내고 있다.

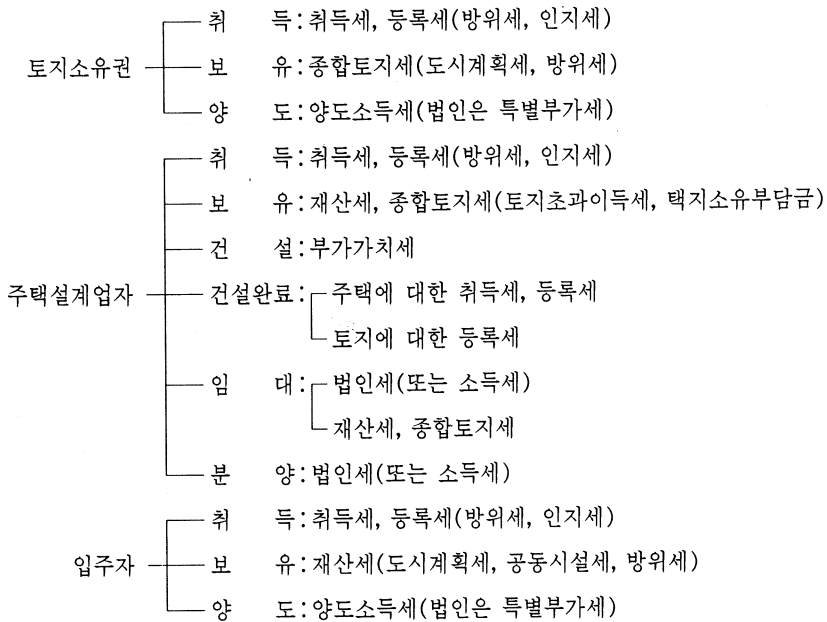
〈表 2-50〉 국민주택기금 대출실적 (단위: 호, 백만원)

연 도	전 국		서 울		대 구	
	호 수	금 액	호 수	금 액	호 수	금 액
1985	91,759	556,606	8,003	46,711	—	—
1986	87,456	478,781	39,726	187,936	1,690	10,636
1987	102,811	574,939	35,788	210,125	2,258	13,205
1988	114,143	615,118	35,870	190,162	2,988	17,336
1989	110,237	1,282,354	29,238	308,318	3,930	76,159
1990	192,478	2,771,120	20,444	320,379	5,762	76,158
1991	186,905	2,817,124	23,111	470,864	9,918	125,121

자료: 한국주택은행

## II. 住宅關聯 租稅

주택관련 세제는 주택의 건설, 취득, 보유, 양도 등 과세단계에 따라 여러가지로 구분할 수 있으며 이중 중요 조세로는 지방세인 취득세, 등록세, 재산세 및 종합토지세, 그리고 국세인 양도소득세가 있는데 여기서는 국세인 양도소득세는 논의에서 제외한다.



〈圖 2-6〉

주택관련 세제의 구조

### 1. 취득과세

취득세는 기본세율이 2%인 정률세 체계이며 과세표준액은 취득당시의 가액 또는 과세시가 표준액이다. 예외적으로 주택규모 및 취득 주체에 따라 비과세 및 면제, 감면 및 공제, 중과 및 추정조항 등이 있다.

등록세의 경우에는 기본세율은 소유권 이전등기시 3%, 소유권 보존등기시 0.8%, 저당권 및 전세권 설립등기의 경우 채권금액 또는 과세금액의 0.2%인 정률세 체계이며 소유권관련 등기의 경우 취득당시의 가액 또는 과세시가 표준액을 과세표준액으로 하고 있다.

대구시의 경우 연구보고서의 설문조사 자료에 따르면 시가 1억원인 주택을 취득하여 소유권 이전등기를 하는 경우 취·등록세의 추정액은 122만원으로 나타났으며 이를 자가주택 평균 거주기간으로 나누어 환산한 연간 취·등록세 부담액은 15.4만원으로 나타났다. 이는 동일한 가격을 가진 주택의 연간 재산세액 7.7만원보다 2배 가량 높은 수준으로 현재의 조세체계가 거래행위에 중과, 보유행위에 경과하는 문제점을 안고 있는 것으로 판단된다.

〈表 2-51〉 취·등록세 추정 (단위:만원)

과세표준액	취·등록세	연간 취·등록세 부담
2,245	122	15.4

## 2. 보유과세

주택관련 보유과세는 재산세와 종합토지세로 구분된다. 주거용 건물에 대한 재산세의 기본세율은 0.3~7% 범위내에서 초과 누진세율이 적용되며, 과세시가 표준액을 과표로 하고 있다.

〈表 2-52〉 재산세의 세율구조

과	표	세율(초과누진)
	1천만원이하	0.3%
	1천만원 초과~1.3천만원 이하	0.5
	1.3천만원 초과~1.8천만원 이하	1.0
	1.8천만원 초과~2.6천만원 이하	3.0
	2.6천만원 초과~3.5천만원 이하	5.0
	3.5천만원 초과	7.0

명목세율은 이와 같이 비교적 높게 규정되어 있으나 시가대비 과표현실화율이 매우 낮아 시가에 대한 실효세율은 0.13% 수준에 불과한 것으로 추정되었다. 재산세 과표현실화율을 주택규모별로 보면 중·대형 주택보다 소형주택의 과표현실화율이 상대적으로 높은 실정이다. 이것은 재산세의 역진적인 문제점을 오히려 나타내고 있다.

〈表 2-53〉 지역별 규모별 과표현실화율 및 재산세 실효세율 추정 (단위: 만원, %)

주 택 규 모	과세표준액	시가대비 과표현실화율	재 산 세	시가대비 재산세 실효세율
25평 미만	1,015.3(521.9)	25.3(12.3)	4.5( 6.5)	0.10(0.09)
25~35평 미만	1,224.1(366.2)	22.5(10.9)	4.8( 2.5)	0.09(0.05)
35평 이상	1,551.8(494.7)	22.4( 9.2)	9.6(10.8)	0.13(0.14)
전 체	1,319.2(525.1)	23.2(10.6)	7.7(10.9)	0.11(0.11)

현 주택소유주의 자가평가액인 주택가격별로 과표현실화율을 살펴보면 고가인 주택일수록 과표현실화율이 크게 낮아지고 있는 것으로 나타났다. 또한 시가대비 실효세율을 보면 대구시의 경우는 실질적으로 비례세 구조를 나타내고 있어 세법상의 초과누진세율 구조는 명목적인 것에 불과한 실정이다.

참고로 시가 1억5천만원인 주택에 대하여 시가 5천만원인 주택과 동일한 과표를 적용하고 세법상 초과누진세율을 적용하면 연간 재산세는 37만원이 되는 것으로 추정되었다.

〈表 2-54〉 주택가격별 과표현실화율 및 재산세 실효세율 추정 (단위: 만원, %)

주 택 규 모	과세표준액	시가대비 과표현실화율	재 산 세	시가대비 재산세 실효세율
5,000	959.1(401.4)	35.7(12.8)	3.3( 1.6)	0.12(0.05)
10,000	1,223.3(442.0)	24.4( 8.7)	5.4( 4.6)	0.11(0.14)
15,000	1,492.4(556.0)	20.3( 7.9)	9.2(10.3)	0.13(0.05)

대구시의 경우 주택의 유형, 규모 등에 관계없이 모든 주택에 대하여 재산세의 과세표준액을 주택가격중 건물분의 30%로 적용하고 세법상의 초과누진세율을 적용하는 경우 평균 재산세액은 16.5만으로 현재 수준의 약 2.5배 정도로 증가할 것으로 추정되었다.

다음으로 종합토지세를 살펴보면 토지에 대한 조세부과는 종합합산과세, 별도합산과세, 분리과세 등의 방식으로 이루어지고 있다. 주거용 토지는 종합합산과세 대상이며, 기본세율은 0.2~5%로 9단계 초과누진세율이 적용되고 있으며, 임대주택용 부동산의 부속토지는 0.3%의 세율로 분리과세되며 과표는 과세시가 표준액이다.



주거용 토지의 세율구조  
(表 2-55)

과	표	세율(초과누진)
	2천만원 이하	0.2%
	2천만원 초과 ~ 5천만원 이하	0.3
	5천만원 초과 ~ 10천만원 이하	0.5
	10천만원 초과 ~ 30천만원 이하	0.7
	30천만원 초과 ~ 50천만원 이하	1.0
	50천만원 초과 ~ 100천만원 이하	1.5
	100천만원 초과 ~ 300천만원 이하	2.0
	300천만원 초과 ~ 500천만원 이하	3.0
	500천만원 초과	5.0

住居用 토지에 대한 명목세율은 건물에 대한 재산세율보다 낮게 규정되어 있고, 공시지가 대비 과표현실화율도 매우 낮으며 지역에 따라 상이하여 대구시의 경우 20.5%를 적용하고 있다. 따라서 현행의 보유세 체계는 건물에 대하여 중과, 토지에 대하여 경과하는 모순을 안고 있는 셈이다.

### III. 住宅價格 및 分讓價 規制

1985년말을 기준으로 한 대구시의 주택매매가격은 91년말 현재 70.9%의 상승율을 보이고 있다. 주택유형별로는 아파트의 상승률이 가장 크며, 그 다음 연립주택의 순으로 공동주택이 단독주택보다 가격상승폭이 큼을 알 수 있다. 한편 전국 및 서울의 아파트가격 상승률과 비교할 때 대구의 아파트가격상승률이 큰 것으로 보아 대구직할시의 아파트 가격상승폭이 전국에서 가장 심하였음을 알 수 있으며 이는 대구지역에서 아파트에 대한 수요가 매우 크다는 것을 말해 주는 것이기도 하다.

주택 매매가격지수 추이(1985년 12월=100)  
(表 2-56)

구	분	86	87	88	89	90	91
총	합	101.0	121.8	137.8	151.2	178.8	170.9
단	독 주 택	109.9	120.1	134.5	143.2	164.9	160.6
아	파 트	101.2	126.0	147.3	172.4	215.8	197.5
연	립 주 택	103.1	129.0	125.8	151.7	183.7	169.5
전	국 아 파 트	95.2	97.5	126.0	151.4	200.2	196.6
서	울 아 파 트	94.9	101.6	117.6	139.1	192.6	184.5

자료 : 대한주택공사, 《주택통계편람》, 1990, 1992.

전반적으로 전세가격 상승률은 서울과 전국에 비해 다소 낮은 편이나, 연립주택의 전세가격은 1985~1991년사이 127.3%의 가장 큰 상승률을 기록하였다. 이는 연립주택에 대한 전세수요가 다른 유형에 대한 수요보다 컸음을 말해주는 것이다.

〈表 2-57〉 주택 전세가격지수 추이(1985년 12월 = 100)

구 분				1986	1987	1988	1989	1990	1991
총			합	106.1	139.1	153.1	174.7	205.8	187.1
단	독	주	택	106.7	142.0	156.6	177.2	206.9	187.5
아	파		트	104.7	130.2	143.8	167.2	199.9	180.9
연	립	주	택	104.2	154.5	153.4	186.4	247.1	227.3
전	국	아	파	107.0	132.8	150.4	184.1	226.6	233.2
서	울	아	파	108.2	134.5	144.0	186.3	230.7	242.2

자료: 대한주택공사, 《주택통계편람》, 1990, 1992.

정부는 이전의 주택분양가격의 권장 및 승인형태의 가격규제에서 1977년 이후 대구시를 제외한 5대 도시에서 20호이상의 주택건설을 하는 경우 주택사업계획을 승인하는 과정에서 행정지도가격을 적용함으로써 분양가 상한을 규제하여 왔다.

〈表 2-58〉 평당 주택분양가격의 규제수준 (단위:만원)

구 분		1978	1979	1980	1981	1992. 1 ~ 1985. 9	1982. 1 ~ 1987. 12	1988. 1 ~ 1989. 10	1989. 11 ~
5대도시	국민주택규모	68	78	90	105	105	134	126	원 가
	국민주택규모초과					134		134	연동제
대 구 시	국민주택규모	47	56	64	71	60 ~ 104	104 ~ 118	153 ~ 157	지자체
	국민주택규모초과			67	—	76 ~ 110	110 ~ 144	139 ~ 159	사 정

대구시를 제외한 5대도시에 적용된 분양가 상한규제는 지역별 주택시장의 여건을 감안하지 못하고 일률적으로 설정됨으로써 1987년 이전에는 지역에 따라 시장가격보다 규제가격이 높게 설정되어 이러한 분양가 규제가 대량의 미분양사태를 초래한 요인으로 작용했던 것으로 판단된다.

참고로 전국적으로 미분양사태가 심각했던 1986년 1987년 기간과 주택경기가 침체된 1992

년의 지정업체 건설주택에 대한 업체당 평균 미분양 현황을 자율화지역인 대구시와 규제지역인 광주시, 대전시를 비교해 보면 아래와 같다.

〈表 2-59〉 지정업체당 미분양 주택현황 (단위:호)

구 분	1986	1987	1992 2/4
대 구	90	1	—
광 주	256	34	178
대 전	850	431	600
전 국	166	49	10,632

반면 1987년 이후에는 대도시지역의 경우 아파트가격이 급격히 상승하였음에도 불구하고 분양가격 상한선을 전혀 조정하지 못하여 건축비용의 상승을 반영하지 못함으로써 민간주택 건설업체의 채산성이 악화되어 주택공급을 위축시키는 요인으로 작용한 것으로 보인다. 예를 들어 1988년 1월~1989년 10월기간 동안 분양가 자율지역인 대구시의 경우 평당 분양가격이 약 150만원 수준인데 비하여 기타 5대도시의 경우 국민주택초과의 경우도 134만원 수준으로 규제되어 왔다. 이와 같이 분양가 상한규제가 주택경기 불황시 대량의 미분양, 호황시 공급위축 등 시장기능의 효율성을 저하시키는 면을 부분적으로나마 시정하기 위하여 정부는 종전의 행정지도 가격에서 1989년 11월 원가연동제로 전환하였다.

원가연동제의 내용을 간단히 살펴보면 대도시지역의 분양가격 상한선의 결정에 택지비와 건축비 보전을 반영하는 것으로서 택지비는 사업자 보유택지의 경우 감정평가 가격으로, 공공개발택지는 택지공급 가격으로 계산되며 건축비는 적정 이윤을 포함하여 물가와 노임변동추이를 감안해서 건설부 장관이 고시하도록 하였다. 또한 건축비의 9%이내에서 '선택사양(option)'의 제공이 가능하고 원가상승요인이 발생할 경우 분양가격을 조정할 수 있도록 하였으며 그 적용대상은 20호 이상의 주택건설사업계획 승인을 받아 일반에게 분양되는 주택이며, 시행자가 공공기관인 국민주택이나 분양가격이 종전의 행정지도 가격이하인 경우는 적용에서 배제되도록 하였다.

대구시의 경우는 원가연동제가 도입된 이후에도 지자체에서 건설부고시 표준건축비를 감안하여 매년 가격사정을 하고 있으나 실제로는 표준건축비와 비슷한 수준에서 결정되어 왔다. 1992년의 경우 건설부고시 표준건축비가 전년대비 약 6.5% 상승한데 비하여 대구시의 경우는



주택건설물량 할당제는 지역별, 분기별, 월별로 허가상한을 구체적으로 설정, 관리하고 있으며 대구시의 경우 주택건설물량 할당제로 인하여 나타난 문제점을 살펴보면 1992년도 총배정 물량 25,950호중 3/4분기 현재 15,618호(공공:1,509호, 민간:14,109호)가 건설되어 목표달성은 60% 수준에 불과하였다. 잔여세대 10,332호는 연말까지의 추가수요에 대응하기에 비교적 적정한량으로 판단되나 공공부문중 주택공사에서 담당한 4,330호는 1992년에 생산하기가 곤란하여 이 부분이 민간부문으로 전용되지 않는 한 물량이 다소 부족할 것으로 판단된다. 이와 같이 민간부문에 대한 직접적인 규제수단인 주택건설물량 할당제는 시장기능에 의한 자원배분의 효율성을 저해할 뿐만 아니라 경기조절수단으로 지속적으로 활용하기가 매우 곤란할 실정이다. 따라서 주택건설물량 할당제는 조속히 폐지되어야 할 것이나, 시행하는 동안에는 각 지역주택 시장에 대해 수요추정을 정확히 함과 동시에 공급여건을 충분히 반영하여야 할 것이다.