

# 지속가능한 개발을 위한 도심공간 정주성 제고에 관한 연구

- 대구시를 중심으로 -

## A Study on the Improvement of The Down Town Residential Tendency for ESSD

- The Case of Teagu City -

이 상 광\*      임 준 흥\*\*  
Lee, Sang-kwang    Im, Jun-Hong

### Abstract

Down-town community is an essential element for ESSD. But the population of down-town has been decreased since 1980's. Therefore this study is about how to improve the down-town residential tendency through the civic research, examination of related policies and legal system. And the result is as follows.

First, Taegu has lots of problems as a residential space, that are caused by bad residential environment. They also, however, represent the validity of arrangement of down-town community and we could find the possibility for development.

Second, Japan perceived the importance of down-town community and a great deal of effort was done to save residential space with various programs. But it is ignored in Korea for economic reason. Therefore we need to change our view of Down-town residence.

Third, the role of government, people and specialist are important for the improvement of Down-town community. 1) The central government should arrange the law system of space and admit the role of the local government and ask its responsibility. 2) The local government makes the best use of present laws and is required of management with elasticity in favor of the regional character. And it needs to set the future image and aim of the city. The aim should be the one that meets the practical need of down-town community and suitable programs need to be activated. 3) Generally, the citizens who are living in a region know it's problems the best. So the citizens themselves can advertise their Down-town community and participate to solve its problems 4) Down-town community requires a differential policy from general residence. Thus the professional have duty for the development of proper know-hows for Down-town community.

## I. 서 론

문명은 도시의 탄생과 발전을 주도하였으며 초기의 도시는 거주와 활동의 장이 일치된 콤팩트한 공간에서 모든 기능과 문화가 축적되어 왔다. 그러나 산업혁명, 도시 및 교통망의 확충과 더불어 20세기 기능분리 이념 하의 도시

는 도심으로의 일자리 집중과 외곽으로의 정주 공간 분리라는 대립 구도를 형성하였다. 그 결과 대도시에서는 도심으로 집중하는 과다 통근 교통문제를 정비하기 위해 과대한 투자를 발생시켰다. 이는 도시의 비효율적·비경제적인 공간구조를 형성시켰으며, 생활공간으로서의 도시는 매력을 잃어 도심인구공동화 문제의 심각성이 대두되었다.

그 예로 미국의 도시들은 슬럼화에 직면하였

\* 정희원, 안동과학대학 도시계획정보과 전임강사

\*\* 정희원, 계명대 산업기술연구소 연구원

다. 마천루의 상징인 뉴욕의 맨하탄섬에는 상주 인구가 줄어들어, 시의 재정확보가 곤란한 상황에까지 빠져들고 있으며, 일본의 동경과 오사카를 비롯한 대도시에서도 이와 유사한 현상이 나타나있다<sup>1)</sup>. 서울의 경우도 1970년대 이후 줄곧 도심의 주거기능이 쇠퇴하고 있으며<sup>2)</sup>, 대구를 비롯한 6대도시에도 이러한 현상이 나타나고 있어, 이에 지방자치단체는 그 심각성을 인지하고 있다<sup>3)</sup>.

이러한 측면에서 본 연구는 1980년 이후 도심 인구공동화현상을 띄고 있는 대구시를 대상으로 도심공간의 정주성 확보방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 먼저, 지속가능한 개발 속에 나타난 도심정주공간 확보의 필요성을 살펴본 후, 대구시의 도심이 주거공간으로서의 어떠한 문제점을 가지고 있으며, 이러한 문제점 하에서 정주공간으로의 회복 가능성을 살펴본다. 또한, 도심인구 공동화현상을 선경험 한 일본의 경우 정주성 확보를 위해 어떠한 정책과 시책을 펴고 있는가를 살펴봄으로써 향후 대구시의 도심인구공동화 문제의 개선을 위한 도심주거 정책과 세부 시책결정에 도움을 주고자 한다. 연구의 범위를 대구시로 한정하는 이유는 대구시의 경우 도심공동화현상이 점점 심화되고 있어 이에 대한 대책이 요구되며, 자료수집의 문제와 연구자의 선행연구와 일관성을 유지하기 위해 사례지역으로 선정하였다.

연구에 이용한 자료는 도심주거에 대한 의식 조사는 연구자가 선행연구에서 이용한 원자료를 재통계 처리하였으며<sup>4)</sup>, 기타 주거의식조사는 국내외의 각종 신문기사를 조사·인용함으로써 사회성과 현실성을 높이고자 한다. 한편, 도심부의 토지 및 건물, 지가 등의 물리적 자료는 해당 행정청의 토지대장, 건축물관리대장, 공시지가 자료(1995년)를 열람하여 정리 분석하고 필요에 따라 현장조사를 겸하였다.

## II. 지속가능한 개발의 실현 수단으로서 도심정주공간 확보의 필요성

지금까지 지속가능한 개발에 대한 논의는 그 개념에서부터 구체적인 실행전략에 까지 계획가들의 합의가 형성되어 있지 않은 상태이다. 그러나 지속가능한 개발의 개념을 환경적으로 건전하면서 지속가능한 개발 즉, “미래성”과 “환경의 적합성”으로 요약할 수 있을 것이다. 이러한 지속가능한 개발을 실현하기 위해 많은 학자들과 자치단체에서는 개발전략이나 측정지표를 제시하고 있다. 이들이 제시한 개발전략이나 측정 지표에서 지속가능한 개발을 실현하기 위한 수단의 하나가 도심 공간의 정주성 확보라는 것을 알 수 있다.

예를 들어 하성규씨 등이 지역개발 전략으로 제시한 통근 및 일상적인 활동거리의 단축, 대중교통이 편리한 지역의 집중개발, 고밀도 토지이용, 도시확산 방지정책, 직주접근정책, 혼합토지이용정책 등과 전원형씨 등이 제시한 자족성, 절약성, 혼합성, 집중성, 접근성의 개발원칙과 통근자족성, 자연과괴물, 혼합토지이용을, 개발밀도, 대중교통의 편리성 등의 측정지표를 제시하고 있다<sup>5)</sup>.

이들이 지속가능한 개발을 위해 제시한 개발 전략이나 측정지표는 도심에 주거공간을 확보함으로써 많은 부분을 달성할 수 있다. 즉, 학자들이 제시한 대중교통이 편리한 지역이나 고밀도 토지이용 및 도시확산방지정책을 실현하는 수단은 여러 가지가 있겠지만 도심에 주거공간을 확보하는 것이 좋은 해결책이 될 것이다.

또한, 선진국에서 추진하는 각종 프로그램 속에서도 지속가능한 개발의 수단으로서 도심정주공간의 확보가 얼마나 중요한가를 알 수 있다. 예를 들어 미국의 Scottdale시의 「Cityshape 2020;Guiding Principles」에서 2020년도의 도시비전을 설정하고 이를 실현하기 위한 6개의 원칙을, 독일의 Hanover시의 「Design Principles」

에서 제시된 도시와 건물의 설계기준이 되는 9개의 원칙, 미국 오레곤주의 Portland시의 「지속가능한 도시원칙」에서도 지속가능한개발의 수단으로서 도심공간 정주성 확보의 필요성을 찾을 수 있다<sup>6)</sup>.

이처럼 국내외의 여러 학자들과 프로그램에서 그 지속가능한개발의 실현수단의 하나로서 그 해법이 도심공간의 정주성 확보라는 것을 알 수 있다.

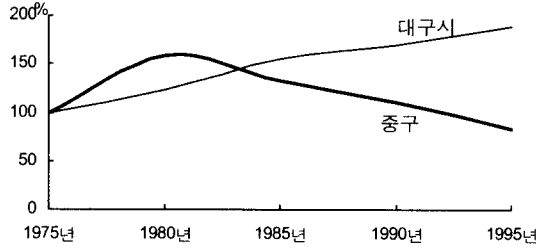


그림 1. 대구시와 중구의 인구 증감율

### Ⅲ. 대구시 도심부의 정주공간으로서의 문제점

#### 1. 사회·경제적 측면의 문제점

대구시 인구 증감율을 살펴보면 그림 1에서 보는 바와 같이 1975년의 인구를 100으로 보았을 경우 대구시의 인구가 증가함에도 불구하고 도심의 인구는 1980년 이후 지속적으로 감소하고 있다<sup>7)</sup>. 이로 인해 도심부에는 각종 사고와 범죄가 다른 지역에 비해 빈번히 발생하고 있다<sup>8)</sup>.

이러한 결과는 상업·업무기능의 집적으로 비대화하는 과정에서 주생활 기능을 간과했기 때문이다. 물론 이러한 현상이 경제원리 하에서 수익성이 높은 기능이 살아 남고, 높은 임대료와 고정자산세를 부담할 수 없는 주민들은 교외로 이동할 수밖에 없다.

이러한 문제점과 더불어 주생활 공간으로서 도심공간의 한계점은 높은 지가와 주택가격으로 인한 높은 주거비 부담이다<sup>9)</sup>. 뿐만 아니라 도심 주거를 꺼리는 사람의 주된 이유는 그림 2에서 보는 바와 같이 소음·공해 등 환경적 문제와 높은 주택가격을 들고 있는 측면에서도 충분히 가늠할 수 있으며, 일본의 경우도 비슷한 결과를 나타내고 있다<sup>10)</sup>.

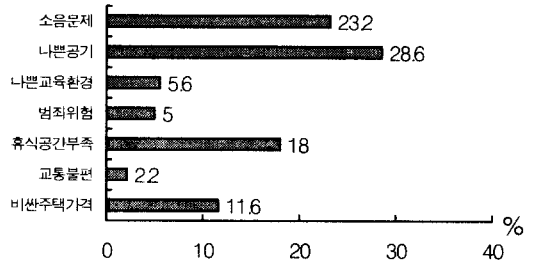


그림 2. 도심 정주를 꺼리는 이유

#### 2. 토지이용상의 문제점

도심부 토지이용상의 문제점은 신규 개발가능지의 부족과 토지와 구조물의 노후화·불량화를 들 수 있다. <표 1>에서 보는 바와 같이 토지의 형상<sup>11)</sup>은 불규칙한 사다리형의 제형과 부정형이 상당부분 차지하고 있으며, 도로의 접지형태는 화재시에 비상차량의 통행에 많은 어려움이 있는 세로와 인접하고 있으며, 토지면적 역시 60㎡미만의 좁은 필지들이 많이 분포하고 있다.

도심부 주거용 토지의 물리적 상황을 보다 자세히 파악하기 위해 도심의 일부지역을 현장조사를 통해 지도상에 도식화하면 그림 3에서 보는 바와 같이 주거용 토지(흰 부분)의 분포 및 물리적 상태가 매우 불량하며, 블록의 내부에는 이용되지 않는 공지들이 분포하고 있는 것을 확인할 수 있다.

<표 1> 도심부 토지의 물리적 상황

(단위 : %, 총필지수 : 31,197)

토지형상	정형	제형	삼각형	부정형	자루형	전체
	33.0	25.3	3.1	35.1	3.6	100.0
도로접지	광대로	중로	소로	세로	맹지	전체
	11.3	9.5	21.6	54.8	2.9	100.0
토지면적	60㎡ 미만	60-150	150-200	200-300	300이상	전체
	35.6	40.0	10.1	7.6	6.8	100.0
토지용도	주거	주상혼합	상업·업무	공업	기타	전체
	49.3	6.3	43.0	0.1	1.3	100.0

자료 : 대구광역시 중구청 공지가현황(1995년)

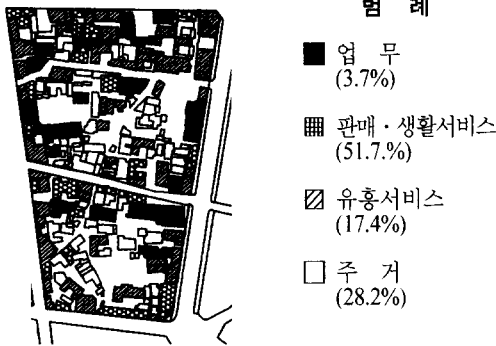


그림 3. 도심부 토지의 분포실태(남성로 부근)

### 3. 법제 및 정책상의 문제점

도심의 인구공동화현상을 심화시킨 법규 및 정책의 대표적 원인을 살펴보면 다음과 같다.

건축법의 일조의 확보<sup>12)</sup>이다. 이 규정은 도심의 가구내부에 있는 주거용 토지를 정비·개발하기에는 한계가 있다. 예를 들어 대구시 도심의 경우 그림 3에서 보는 바와 같이 도로변에 면한 토지는 상업으로 이용되고 충수도 내부의 주거용 토지에 비해 고층으로 이용되고 있다. 이러한 환경에서 가구내부에 위치한 불량한 주거용 토지를 일조건 확보 기준에 부합하는 가운데 개발 정비하기에는 어려움이 있다.

도시계획법과 건축법에서는 용도지역에 따라

용적률이 규정되어 있다<sup>13)</sup>. 도심에 많이 지정된 상업지역의 경우 고층화를 유도하기 위해 900~1500%이하로서 높게 규정되어 있어 중고층빌딩이 형성되고 주변지가도 상승하게 된다. 용적률이 높을수록 개인주택도 고층화가 가능하고 자산가치도 높아지지만 건축법과의 관계에서 보다 넓은 부지가 요구되어 용적률을 유효하게 이용할 수 없는 개인주택은 새로운 건물을 지어도 상대적으로 건물의 이용가치가 떨어지거나 재축할 비용이 없어 결국 토지의 세금만 오르게 되어 토지를 팔고 도심을 벗어나는 경우가 발생한다. 건축법상의 용적률기준은 대통령령이 정하는 범위 내에서 지방자치단체가 조례로 정할 수 있도록 하고 있으나 독자적으로 지정하는 경우가 드물며 이로 인해 각 지방자치단체는 독자적인 도시정비가 불가능하다. 따라서 이에 대한 검토가 요구된다.

또한, 도심을 정비하기 위해 도시재개발사업이 시행되고 있으나 대구시의 경우 이러한 재개발사업이 도심주거를 오히려 약화시키고 있다. 예를 들면 대구시의 경우 총 10개의 사업지구 중 주거용으로 계획 및 개발된 곳은 하나도 없으며, 주거를 포함한 복합용도로 개발된 곳 역시, 태평2-2지구(1982년)뿐이다. 또한, 이들 10개의 사업지구는 모두 원래 주거지를 대상으로 개발된 지구여서 도심주거지 면적이 더욱 축소되었다.

주택공급 정책에서도 그림 4에서 보는 바와 같이 초기 개발비를 최소화하고 대량으로 주택을 공급하기 위해 도시 외곽지역을 중심으로 건설됨을 알 수 있으며, 이는 도시 인구 및 주거지의 교외화를 가져 왔으며, 그 결과 도심공동화를 촉진시켰다.

이처럼 관련 법규의 여러 부분에서 도심에 존재한 주거지의 정비 및 개발을 어렵게 하였으며, 정책 역시 도심의 주거지 정비 및 개발보다는 주거지의 외연적 확산을 가속화 시켰다.

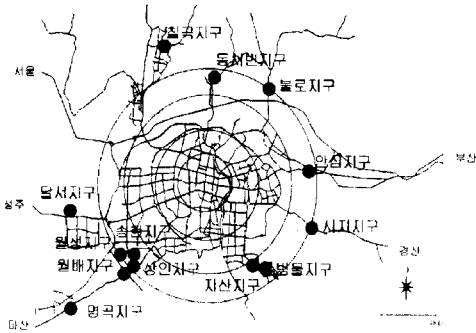


그림 4. 대구시 택지개발사업에 의한 신주택지

지용도의 49.3%를 차지하고 있어 재개발 시 충분한 토지공급이 가능하다(표 1참조).

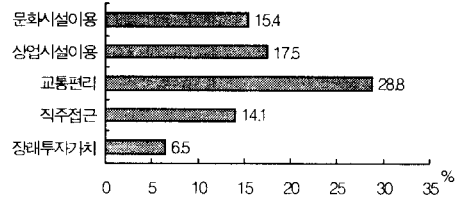


그림 5. 도심부의 정주공간으로서의 매력

#### IV. 도심부의 정주공간으로서의 가능성

전술한 바와 같이 도심부 공간은 주거지로서의 많은 제약점을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 도심부 주거지 개발은 과연 가능할 것인가를 검토해 보고자 한다. 검토에 있어서는 대구시를 중심으로 살펴보고, 필요에 따라 일본의 사례를 첨가한다.

도심부 공간의 주거지로서의 가능성은 다음과 같은 몇 가지 점에서 요약할 수 있다.

첫째, 대구시를 대상으로 도심부에 거주희망 여부를 직접 설문한 결과 응답자의 40.5%가 거주 희망 의사를 밝혔으며, 일본의 福岡市 도심부 주민을 대상으로 조사한 결과에서도 주민의 7할이 정주를 희망하고 있는 것으로 조사되었다<sup>14)</sup>. 거주희망의 가장 큰 이유로는 직주접근 등의 접근성과 상업 및 문화시설이용의 편리성을 들고 있다. 이런 점에서 아직 도심부에는 대구시 전체 직장의 20%정도 갖고 있으며<sup>15)</sup>, 대중교통망인 버스노선과 지하철이 도심부를 통과하고 있어 접근성 측면에서는 많은 장점을 지니고 있다. 또한, 도시의 대표적인 문화시설과 상업시설이 도심부에 위치하고 있어 거주를 끌어들이는 매력적인 요소로 작용할 수 있으며, 일본의 조사에서도 비슷한 경향을 나타내고 있다<sup>16)</sup>.

둘째, 개발 가능지가 부족한 도심임에도 불구하고 대구시 도심부에는 주거용 토지가 전체 토

또한, 도심부의 지가는 도시의 다른 지역에 비해 매우 높으나 지가가 상대적으로 낮은 주거용 토지가 필지수의 약50%를 차지하고 있으며, 특히, 주거용 토지는 도시의 다른 지역과 비슷한 지가수준을 유지하고 있다<sup>17)</sup>. 이는 도심부 토지가 불합리하게 이용이 되고 있다는 것을 의미한다(표 1참조). 따라서 사회적으로나 토지이용의 효율적인 측면에서도 반드시 정비가 이루어져야 할 것이다. 또한 경제적 제고 측면에 있어서도 충분한 가능성을 지니고 있는 것으로 나타났다<sup>18)</sup>.

셋째, 현 사회는 빠른 속도의 변화를 겪고 있다. 이러한 현상은 사회 구성원의 측면에 있어서도 젊은 독신자층의 증가<sup>19)</sup>, 독거노인의 증가<sup>20)</sup>, IMF로 인한 주거의식의 변화<sup>21)</sup>는 도심 주거지의 필요성을 한층 높게 하고 있다.

넷째, 도심 공간은 도심만이 가지고 있는 장점이 많이 있다. 역사적으로나 심리적으로 도심은 도시의 중심이며 활력이며, 이런 이유에서 도심 생활을 원하는 사람을 정확히 파악하기는 힘들지만 충분히 인지할 수 있다.

물론 아직까지 도심부는 주거로서 갖는 장점보다 단점이 많다. 그러나 전술한 문제점을 최소화하고 장점을 극대화하고, 선진국에서 경험한 정책과 시책을 잘 필터링 하여 우리 체제에 맞게 적용한다면, 정주공간으로서의 가능성은 매우 밝다.

## V. 일본의 도심정주 정책

### 1. 도심주거에 대한 인식과 중앙정부의 정책

1990년 東京都의 제3차장기계획에서는 東京府 내의 주택공급촉진과 직주균형의 추구를 중요한 과제로 채택하고 도심부의 주거기능의 보전과 회복을 중요한 과제라고 인식하고 있다<sup>22)</sup>.

일본의 도심주거에 대한 인식과 중앙정부차원에서의 정책을 살펴보면 다음과 같다<sup>23)</sup>.

첫째, 도심주거에 대한 인식에 있어서 1) 도심 거주자들은 도심에서의 주거생활을 위협받고, 도심의 역사와 전통문화가 계속 상실되어 가고 있기 때문에 주거기능을 회복할 수 있는 대안이 필요하며, 2) 도심기능은 업무, 상업, 거주 등의 다양한 기능에 의해 유지되어야 한다. 이를 위해 주거기능이 필요하며, 3) 직주근접형의 도심 구조로의 개선이 필요하다고 인식하고 있다.

둘째, 도심주거에 대해 국가정책적 차원에서 제도화의 동향이 급변하고 있으며, 이를 위해 건설성 주도하에 대도시법의 개정, 특정우량임대주택의 법률화, 거주환경정비관련사업의 확충과 종합화, 용도지역제도의 개정 등 다각적인 대응이 논의되고 있다.

1995년 건설성의 건축심의회의 분과회의에서 제시된 도심주거의 방향을 살펴보면 1) 도심의 주택은 「도심부에 주택을 요구하는 층」의 다양성에 대응하는 주호를 형성하며, 2) 「일조 등 종래의 가치관에 구애받지 않고 충분한 고도이용과 종합적인 주거환경」을 확보한 질 높은 공간형성하며, 3) 초고층주택이 입지 하는 타워형, 고층주택병립형 등 다양한 주거형식의 개발이 필요하며 4) 도심거주는 지역의 특성에 대응하여 적용범위, 실현 가능한 수준을 명시하고, 사업제도와 상호연계가 요구된다고 밝히고 있다.

그 외 「住宅·宅地對策의 基本方針」에 의하면 1) 도심거주의 목표에 있어서 대도시법에 기초로 한 주택공급의 목표량과 마스터플랜에 도심거주를 촉진해야 할 지구, 도심거주의 목표 등

을 구체적으로 명시한다. 2) 토지의 유효고도이용을 위해 기존시가지의 형태규제의 개선, 용적률을 특례를 포함한 도시계획, 건축규제 등의 개선을 검토한다. 3) 도시기반정비와 연계된 주택공급 프로젝트의 추진을 검토한다. 4) 양질의 주택을 위한 적절한 관리와 유통확대를 위한 용자, 세제 등을 고려한다. 5) 도심거주추진을 위한 종합적인 법제도의 검토를 위해 기본계획에 의한 도시계획의 결정과 제도를 개선하고 주택공급과 양호한 도시계획이 일체된 시스템을 구성한다. 6) 이를 바탕으로 도심부에 양질의 다양한 10만 호의 주택공급을 계획하고 있다.

### 2. 지방정부의 정책과 시책

직장과 주거가 공존하는 도심은 균형 잡힌 도시공간을 형성하고, 공동체의 유지와 재난의 방지에 바람직하며, 주거공간이 확보된 질 높은 도시공간이 형성될 것으로 기대하고 있다<sup>24)</sup>. 이를 위해 東京都 중심 7개 지구에 대해 1995년까지 5,600ha의 「都心住居機能 回復區域」을 지정하여 2000년까지 이 지역에 3만호의 주택공급을 계획하고 있으며, 실현을 위해 업무용 개발과 거주공간확보와의 연계<sup>25)</sup>를 도모하고 있으며, 민간도시개발을 주택과 복합개발이 이루어지도록 노력하고 있다. 도심에 현존하는 주거기능을 유지하고 더욱 강화하기 위해 상층부를 주거를 위한 용도로 지정하는 「立體用途地域制」를 현행 도시계획법을 적용하여 이용하고 있다.

東京의 도심거주의 종합정책은 다음과 같이 기본적인 인식 하에 전개되고 있다<sup>26)</sup>.

1) 東京의 도심은 뉴욕, 런던, 파리에 비해 업무기능이 집적되어 있으며, 도심3개구는 상주인구밀도가 낮다. 이 때문에 도심지역에 있어서 업무기능의 분산을 포함하여 그 입지를 제한함과 동시에 인구회복, 기성시가지내부의 저층밀집시가지의 인구의 유지, 저밀이용지에 대해 주택이용을 촉진한다. 2) 광역적으로는 업무핵 도시의 정비를 통한 업무기능의 분산을 꾀한다. 3)

도심거주의 시가지상을 밀도구성에 맞게 명백히 제시한다. 4) 같은 밀도도 다른 건축형식을 가구 단위로 선택할 수 있도록 한다. 5) 도심거주의 회복에는 도심의 어메니티, 역사적 환경의 계승과 도심에서의 생활환경의 개선이 필요하며, 이를 고려한 규제와 제도를 도입한다. 7) 도심 커뮤니티의 보전과 형성에는 주민이 주체가 되고 도심거주회복에 적극적으로 대처할 수 있는 새로운 조직이 요구된다. 8) 저층밀집시가지에 있어서 기존사업제도를 도심거주의 시점에서 종합화합과 동시에 그 적용조건을 도시에 연계하여 단력 있게 한다. 특히, 커뮤니티의 주체적 형태를 보다 다양화시킨 사업주체의 지원과 다양화와 커뮤니티의 정착을 위한 프로젝트를 개발하며, 전문가의 육성도 장려되어야 한다. 9) 도심거주를 위한 사업, 세제, 금융제도의 개선이 요구된다.

그밖에 福岡市에서는 도심부의 토지의 共同化를 조성하기 위해 노력하고 있으며, 신축공동주택 건설 시에는 건설비와 입주비 보조가 이루어지고 있으며<sup>27)</sup>, 다른 여러 도시에서도 정주시책을 위해 다음과 같은 노력을 기울이고 있다<sup>28)</sup>.

東京・都心3區의 住宅付置制度는 일정의 획지면적, 연상면적 이상의 빌딩을 건축할 경우 빌딩에 일정의 주택을 설치하도록 지자체가 유도하고 있으며, 神戸市는 조례에 의해 시와 시가 인정하는 도시협의회가 「都市協定」을 맺고, 협의회는 마을의 장래 상을 시장에게 제안한다. 京都市는 「路地再生事業」을 위해 시는 주민과 토지소유자가 결성한 협의회에 활동보조금을 지원한다. 또한, 협의회는 전문가를 고용하고 사업의 청사진을 제시하고 시는 이를 적극 수용하여 사업을 추진한다. 또한, 福岡市를 비롯한 여러 도시에서는 주거용 빌딩에 대해 용적률 할증이 이루어지고 있다. 도심정주형 「綜合設計制度」에 의해 부지에 광장 등의 공개공지를 설계하고 건물의 용적률(부지면적에 대한 연상면적의 할증)에 대한 연상면적을 높이는 제도로서 도심정주를 위한 주거용 빌딩에 대해 공개공지를 확보

한 후 주거용 면적이 건물전체의 1/4이상 확보할 경우 용적률을 할증하며, 이때 주거의 점유면적이 평균 65㎡이상의 패밀리형 주택으로 공급하도록 하고 있다<sup>29)</sup>.

이처럼 도심공동화현상을 선경험한 일본은 중앙정부나 지하정부차원에서 적극 대처하고 있을 뿐만 아니라 도심 주거지의 개발·정비 기법을 다양화하여 현실에 적용할 수 있도록 하고 있다. 물론 이러한 정책과 개발기법을 우리나라에 적용할 경우에는 일본과의 도시공간의 성격, 법제, 시민의식의 차이로 인해 우리의 특성에 맞는 필터링이 필수적이지만 일본을 비롯한 선진국의 사례는 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

## VI. 대구시 정주성 확보를 위한 제언

대구의 도심부는 토지의 불량, 주거환경의 악화로 정주공간으로서의 많은 문제점을 지니고 있으며, 법제와 정책 역시 도심 주거지 정비 및 개발을 함에 있어서는 한계를 가지고 있다. 그러나 설문조사나 직장분포 및 개발의 경제성에서 주거지로의 개발가능성을 찾아 볼 수 있으며, 선진국에서는 이에 대한 대책이 활발히 진행 중에 있다. 따라서 본 장에서는 지금까지의 연구를 바탕으로 대구시의 정주성 확보를 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

첫째, 도심에는 도심공간의 특성을 반영할 수 있도록 도시의 다른 지역과 차별된 법제와 정책이 수립되어야 한다. 도심은 다른 지역에 비해 오랜 역사를 지니고 있으며, 그 역사만큼 많은 문제점과 장점을 동시에 지니고 있다. 따라서 이러한 도심에 대해 일반 도시지역에서 적용되는 동일한 정책과 법제를 적용한다는 것은 무리가 따른다. 도심 정주성 확보를 위한 법제와 정책에는 보다 깊은 합의가 이루어져야하나 대표적으로 다음의 예를 들 수 있다.

먼저, 전술한 문제점에서 지적인 일조권 및 용적률의 조정은 자치단체의 조례에 따라 도심

공간에 실행 가능한 실효성 있는 법제로 정비되어야 할 것이다. 예를 들면 젊은세대나 독신세대를 위해 전략적으로 개발된 주거 형태에서는 이들의 주택이용시간이 대부분 밤에 이루어지는 점을 고려하여 일조권 확보기준 결저에 있어서 다른 지역에 비해 탄력적으로 적용할 수 있을 것이다. 이 밖에 도심 주택 건설시 용적률 할증제도를 이용한다. 용적률 할증은 개발에 있어 일정 부지에 공개공지를 확보하면 건물의 용적률을 높여주는 제도로서 도심정주형에서는 공개공지를 확보한 후에 주거를 건축전체의 일정면적(예를 들면 25%)이상 확보하면 용적률을 할증하는 것이다. 이를 통해 건설된 주택은 점유면적의 여유를 두어(예를 들면 65m<sup>2</sup>이상) 가족형 주택을 보급할 수 있을 것이다. 가족이 함께 생활할 수 있는 주택의 공급은 도심에 어린이를 찾아 볼 수 있다는 것을 의미한다. 도심에서의 어린이의 중요성은 도심의 역사의 계승을 의미한다. 따라서 어린이가 없는 도심은 역사를 잃어버린 공간을 의미한다.

또한, 도심에서 살고 싶어도 적당한 주택이 없기 때문에 도심을 떠나는 사람이 있다. 이를 위해 도심의 특징 있는 직주일체형의 주택건설이 요구된다. 이를 위해 도심의 대규모 개발이나 상점가 재개발 시에 주택설치의 지도 및 의무화 등의 검토가 필요하며, 재개발에 있어서도 기존의 상업·업무위주의 재개발에서 주거기능을 포함한 복합용도로의 재개발과 도심공간의 특성에 부합하는 소규모개발방법<sup>30)</sup> 다각적인 개발방법이 요구된다.

주택정책에 있어서도 도심주거를 희망하는 수요계층을 정확히 파악하여 이들이 선호하는 주택유형을 공급하여야 할 것이며, 주택의 공급방식에 있어서도 기존의 방법과 차별화가 이루어져야 할 것이다. 도심주택의 경우에는 민간이 건설하는 공동주택의 분양가를 하락시킬 수 있도록 건축주에게는 건축비와 세제를 보조해주어싼 가격으로 주택을 분양하거나 임대하여야할

것이다. 여기에서 발생하는 세수의 감소는 도심의 상주인구를 확보함으로써 세수증대를 가져올 수 있을 것이다.

한편, 앞서 지속가능한개발의 수단으로서 도심정주의 중요성을 살펴보았다. 따라서 지금까지의 도시관리정책에도 변화를 가져와야 한다. 즉, 지금까지의 도시의 외연적 성장위주의 정책에서 도시성장관리정책으로서의 전환이 요구된다.

둘째, 도심정주 정책을 효과적으로 달성하기 위해서는 주민과의 합의가 선행되어야 한다. 이를 위해서는 지역의 문제를 가장 잘 알고 있는 주민들이 능동적으로 정주문제에 적극적으로 관심을 가질 수 있도록 가칭 지구정비협의회의 구성을 활성화하여 주민 스스로 지구정비 시책과 사업을 주도하여야 할 것이며, 이를 실현할 수 있도록 행정기관과 전문가는 적극 협력하여야 한다. 주민뿐만 아니라 그곳에 일하고 있는 종사자와 경영자 등도 도심정비 안의 작성에 참여하도록 해야 하며, 이들을 도심주택의 잠재수요자로 중요시하여야 할 것이다.

셋째, 도심의 정주화는 대구시 전체의 장래상을 생각한 후 도심부에 언제까지 얼마만큼 인구를 증가시킬 것인가 하는 정주화 목표치의 설정이 이루어져야 한다. 이것은 어떻게 생각하면 목표치를 제시함으로써 그것에 구속되고 만다는 생각을 할 수 있지만 엄격하게 말하면 목표치가 없는 계획에 정말 실현성이 있을 수 있는지 의문을 가지게 된다.

넷째, 이러한 정주계획을 구상에서 실천으로 전환하기 위해서는 실험지구를 선정하여 지역특성과 주민의 의견을 반영하여 효과적으로 추진하여야 한다. 이를 통해 주변의 미정비 상태에서 생활하는 주민들에게 정비의 필요성을 직접 느낄 수 있게 함으로서 적극적인 참여를 기대할 수 있다.

다섯째, 정주성 확보를 위해서 또 하나 중요한 것이 공동체 의식이다. 이를 위해서는 지역 주민들이 함께 참여할 수 있는 축제를 만든다면 커뮤니티 제고에 많은 도움을 줄 것이다. 유감



스럽지만 아직 대구 도심에는 동성로 축제와 같은 시민과 상인을 위한 축제는 있지만 도심주민이 함께 참여하는 축제가 없고 도심정비를 위한 민간조직협의회도 구성되어 있지 않다. 도심의 주민조직활성화와 전통 있는 정주공간 형성을 위해서는 공동체意識의 제고가 무엇보다 중요하다.

## VII. 결 론

도심주거의 회복은 이제 더 이상 선택의 문제가 아닌 필수이다. 변화하는 도시계획 패러다임의 적용과 그 핵심인 지속가능한 개발을 위해서는 필수불가분의 과제이다. 이에 1980년 이후 지속적인 상주인구 감소현상을 나타내고 있는 대구시를 대상으로 도심부의 정주공간으로서의 문제점과 정비의 가능성을 살펴보고, 선경험 한 일본의 경우 어떠한 노력을 하고 있는가를 살펴봄으로써 대구시 도심 정주공간 정주성 확보에 도움을 주고자 본 연구가 이루어 졌다. 그 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 대구 도심부는 토지의 물리적상태가 불량하며 이로 인해 주거환경의 악화되어 정주공간으로서의 많은 문제점을 지니고 있다. 이러한 문제점은 도심주거지 개발(정비)의 당위성을 말해준다.

둘째, 도심주거 확보는 지속가능한 발전을 위해 반드시 필요하다. 선진국에서는 도심정주를 위해 대도시법, 도시계획법, 건축법 등 법제의 개정을 통해 실현가능한 프로젝트로 많은 관심을 기울이고 있으나 우리는 경제논리에 밀려 소외되고 있다. 이에 우리는 도심주거를 바라보는 관점의 전환과 관심이 요구된다.

셋째, 이를 바탕으로 도심공간의 정주성 향상을 위해서는 정부와 주민, 전문가의 역할이 중요하다. 1) 중앙정부는 중앙정부차원에서 재조정되어야 할 공간법제의 정비를 유도하고 일본의 대도시법의 개정 등과 같이 공동화 문제가 심각한 도시를 대상으로 우리의 현실에 맞는 새로운 법제의 제정을 유도하거나 기존 법률의 정비를

통해 도심주거에 관한 내용을 법제화하여야 한다. 우리는 아직도 도시개발에 관한 많은 부문이 중앙정부에 남아 있다. 이에 중앙정부는 지방정부의 역할을 대폭 인정해 주고 책임을 물어야 할 것이다. 2) 지방정부는 권한 받은 역할을 충실히 수행하여야 하며, 실행을 위해 기존의 법제를 최대한 이용하고, 지역의 특성에 맞는 탄력성 있는 운영이 필요하다. 또한, 도시의 미래상과 목표치를 설정하여 지금까지의 개발위주의 정책에서 성장관리정책으로의 전환을 가져와야 할 것이며, 이 속에 현실성 있는 도심 정주공간의 목표치를 명확히 설정하여야 한다. 또한 도시의 미래상뿐만 아니라 도심의 역사성과 미래상을 동시에 추구하여야 한다. 이를 위해 지방정부는 도심 정주성 확보를 위한 지구 지정(가칭 실험지구)을 통해 정책적으로 도시의 주거 외 다른 용도로의 개발시 일정량의 주택이나 보조금을 지원하는 등의 정책이 고려되어야 할 것이며, 도심주거 개발에 참여하는 민간단체에게는 용적률 할증, 세제감면 등 인센티브를 주어 민간개발을 활성화하여야 할 것이다. 3) 지역의 문제는 그 곳에서 생활하는 시민이 가장 잘 알고 있으므로 이들을 적극적으로 끌어들이 수 있는 주민참가조직(가칭, 지구정비협의회)을 구성하여 주민의 공감과 참여를 유도하여야 할 것이다. 4) 개발방법에 있어서도 도심공간의 특성에 맞는 주상복합개발이나 소규모개발 등 지역 특성에 맞는 개발이 이루어 져야 할 것이다.

## 주

- 1) 大西 峰, 大都市の成長管理政策, 日本都市計劃學會 學會誌 VOL.43 NO.5, 1995, p.47참조.
- 2) 이종렬, 서울의 도심주거기능에 관한 소고, 국토정보, 1995. 6, p.92참조.
- 3) 중앙일보, 1997년 12.16일자에 의하면 “도심 공동화 등 공동논의 6대도시 중구청장 회동”이라는 기사에 도심 공동화 문제를 해결하기

- 위해 6대도시의 중구청장들은 회의를 개최하였다.
- 4) 김한수·임준홍·송홍수, 도심 주거지 선호성향에 관한 연구, 한국주택학회지 제6권 제1호, 1998, 김한수·임준홍·이수상, 도심 주거지에서의 주거환경 만족도와 선호성향에 관한 연구, 한국주거학회논문집 제9권 제1호에서 이용한 설문자료 중 도심정주를 꺼리는 이유, 정주공간의 매력에 관한 항목 등을 재통계처리 하였다.
  - 5) 하성규·김재익·전명진·문태훈, 21세기를 대비한 지속가능한개발을 위한 지역개발전략연구, 한국지방자치학회보 제9권 제2호, 1997.6, pp.140~143과 전원형·이재하, 대도시의 지속가능한개발을 위한 도시형태와 지표설정에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회 제33권 제2호, 1998.4, pp.215~218 참조.
  - 6) 하성규·김재익, 도시관리론, 형성출판사, 1998, pp.209~225 참조.
  - 7) 대구시와 중구의 인구는 1975년에는 각각 1,311,078명, 138,549명이었으며, 1980년에는 각각 1,607,458명, 219,290명이었던 것이 1995년 현재에는 각각 2,476,967명, 114,716명으로 중구의 인구는 1980년대를 기점으로 감소하는 것으로 나타났다.
  - 8) 매일신문(대구), 1998년 10월 30일자 “대구 중구 밤에 다니기 겁나요” 등의 기사에서 보듯이 도심공동화에 따른 심야 통행인구 격감에 따라 10월 한달 동안 살인3건, 강도8건, 날치기 3건이 발생해 인구50만의 달서구에 비해 5배가 많이 발생하였다.
  - 9) 1997년 4월과 5월에 발행된 부동산시장(대구, 주간지)에 의하면 5년 이내에 건설된 33평대의 아파트 가격을 조사한 결과, 대구시의 최근에 건설된 대규모 주택단지내의 아파트중 상인동에 위치한 아파트는 8,400만원, 지산·범물동은 8,850만원, 칠곡은 8,300만원인데 비해, 도심에 위치한 아파트는 12,300만원이었다.
  - 10) 西日本新聞, 1994. 6. 19일자 “「安價な住宅」實現へ”의 기사에 의하면 福岡市 시민 200명을 대상으로 도심에 거주하지 않는 이유를 조사한 결과 그 이유로는 적당한 집이 없다(74명), 높은지가(51명), 교육문제(21명), 환경문제(20명), 녹지가 없다(13명), 커뮤니티상실(13명)이라고 답하였다.
  - 11) 토지의 물리적 특성(토지형상, 토지의 도로 접지형태)구분은 건설교통부 공시지가 산정시 이용되는 토지특성조사표(1995년기준)를 기준으로 구분하였다.
  - 12) 건축법 제53조와 시행령 86조에는 일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한 참조.
  - 13) 건축법 제48조와 시행령 제 79조 참조.
  - 14) 住信基礎研究所가 東京都에서 실시한 “都心部における 住環境整備の 課題に 關する 調査”에 의하면 53.9%가 도심부에 계속 거주하기를 희망하고 있다(<http://www.stbri.co.jp/cafe/no5-1/5-1contents.html> 참조(1998))
  - 15) 대구시, 사업체기초통계조사보고서, 1996참조.
  - 16) ①西日本新聞, 1994.6.19일자의 「行政の指導力に期待街づくりは住民主體”安らぎ”空間整備も」 기사에 의하면 도심에서 거주하는 70명의 거주민에게 도심에서 거주하는 이유를 조사한 결과, 도심주거에 익숙해져 있기 때문(27), 쇼핑편리(16), 통근편리(9), 도심의 매력(7명) 때문인 것으로 조사되었다.
  - 17) 도심지 지가분석결과 주거용 토지의 지가가 약 58만원/m<sup>2</sup>으로 상업·업무용(240만원/m<sup>2</sup>)에 비해 낮은 것으로 분석되었다. 또한 다른 생활중심지인 상인동부근(50만원)이나 성서지역(48만원)과 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.
  - 18) 김한수·임준홍·송홍수, 도심부 토지이용실태와 지가결정요인에 관한 연구, 대한건축학회논문집 제14권 11호, 1998. 11, pp.26

- 4~265에 의하면 불량한 토지를 개발할 경우 현지가 보다 최고 262%까지 향상시킬 수 있는 것으로 나타났다.
- 19) 독신자의 증가를 우리나라에서는 정확히 파악하기는 힘들지만 일본의 1990년 국세조사에서는 독신자들이 170만세대에 이르렀으며, 독신자의 유형도 젊은 독신자, 중년독신자, 고령독신자 등으로 다양해지고 있는 것으로 나타났다(<http://www.stbri.co.jp/cafe/no11-2/11-2contents.html> 참조).
- 20) J.Douglas Porteous, *Environment & Behavior*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1977, pp.242~247에서 Alonso는 자녀들로부터 해방된 노인들이 도심아파트로 흘러들어간다고 밝히고 있다.
- 21) 매일신문(대구), 1998년 11월 일자에 의하면 “IMF가 결혼관 바꿨다”의 기사에 시집살이의 선호가 IMF이전보다 2배 이상 늘어난 것으로 조사되어 변화하는 사회상을 반영하고 있다.
- 22) 大西 峰, 大都市の成長管理政策, 日本都市計劃學會 學會誌 VOL.43 NO.5, 1995, pp.21 참조.
- 23) 林泰義, 都心住居と成長管理政策, 日本都市計劃學會學會誌 VOL. 43 NO. 5, 1995, pp.47~48 참조.
- 24) 東京都의 경우 「균형 잡힌 도시만들기」를 위해 3가지에 노력 중에 있으며 그 중 제1발란스가 직주의 발란스이다.
- 25) 일본은 행정청 지도요강을 통해 일정규모이상에 해당되는 업무·상업용 개발사업에 대하여 규모에 따라 일정량의 주택을 부가 설치하도록 하고 있다.
- 26) 林泰義, 都心住居と成長管理政策, 日本都市計劃學會學會誌 VOL. 43 NO. 5, 1995, pp.50~51에서 정리.
- 27) 西日本新聞, 93년 2월 4일자 “建設費や家賃補助します” 기사 참조.
- 28) 西日本新聞, 94년 6월 12일자 “「人間環境都心」再生へ” 기사 참조.
- 29) 福岡市の 경우 도심부는 용적률이 400%이다. 그러나 이 제도에 의해 500%를 넘는 용적률을 인정하고 있다.
- 30) 공동주택연구회, 도시 집합주택의 계획, 발언, 1997, pp.123~132에 의하면 도심형 주택으로 단지내 혼합개발형과 독립개발형의 주상복합아파트와 소규모 개발을 제시하고 있다.

## 참 고 문 헌

1. 이종렬, 서울의 도심주거기능에 관한 소고, 국토정보, 1995. 6.
2. 김재익, 도시계획패러다임의 변화와 주거환경계획, '97주택공사 EAROPH 한국 공동주택 학술세미나, 1997.
3. 하성규·김재익, 도시관리론, 형성출판사, 1998.
4. 하성규·김재익·전명진·문태훈, 21세기를 대비한 지속가능한 개발을 위한 지역개발전략연구, 한국지방자치학회보 제9권 제2호, 1997.6.
5. 전원형·이재하, 대도시의 지속가능한 개발을 위한 도시형태와 지표설정에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회 제33권 제2호, 1998.4.
6. 김한수·임준홍·송홍수, 도심부 토지이용 실태와 자가결정요인에 관한 연구, 대한건축학회논문집 제14권 11호, 1998. 11.
7. 김한수·임준홍·송홍수, 도심 주거지 선호성향에 관한 연구, 한국주택학회지 제6권 제1호, 1998.
8. 김한수·임준홍·이수상, 도심 주거지에서의 주거환경 만족도와 선호성향에 관한 연구, 한국주거학회논문집 제9권 제1호, 1998.
9. 공동주택연구회, 도시 집합주택의 계획, 발언, 1997.
10. 대구시, 사업체기초통계조사보고서, 1996.

11. 林泰義, 都心住居と成長管理政策, 日本都市計劃學會學會誌 VOL. 43 NO. 5, 1995.
12. 大西 峰, 大都市の成長管理政策, 日本都市計劃學會 學會誌 VOL.43 NO.5, 1995.
13. J. Douglas Porteous, Environment & Behavior, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1977.