지방대도시의 신·구시가지 병행 개발계획의 적정성 연구

The validity of simultaneously developing old and new town of Local Metropolitan cities: the case of Daejeon city in Korea

장 재 일*
Jang, Jaeil

Abstract

Local metropolitan cities are similar to Seoul metro area in developing old and new town simultaneously. But Their urban development plans should be different because they have different demographic characteristics. So this study is aimed to review the validity of Local Metropolitan cities' plan about developing old and new town simultaneously. To achieve the objective, this study compared housing demand and housing supply in Daejeon City. In the result, this study find that housing supply by the year 2020 is larger than the demand and suggest several implications for urban development policy of Local metropolitan cities.

키워드 : 신시가지개발, 구시가지정비, 주택수요, 주택공급
Keywords : new town development, old town redevelopment, housing demand, housing supply

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 1990년대부터 도시화율의 증가가 둔화되는 모습을 보이다가 2009년에는 도시화율이 90.8%에 이르러 도시화과정이 종착단계임을 나타내고 있으며, 인구증가율은 2010년 0.26%에 그쳐 세계에서 가장 낮은 수준에 머무르고 있다. 이러한 통계지표는 이제 더 이상 급격한 도시의 인구증가가 없다는 것을 보여주기 때문에 한국의 도시개발정책에 있어서 시사하는 바가 크다.

지금까지 우리나라의 여러 도시에서는 무분별하게 도시확산이 진행되면서 도심공동화 현상이 나타났다. 그로인해 도심만이 가지고 있는 특성이 소멸하게 되고 지역의 물리적 쇠퇴가 지속되는 등의 문제가 파생되고 있다. 하지만 도시화가 안정기에 접어들고 전국 주택보급률도 100%를 넘어선 오늘날에도 많은 도시들은 미래의 주택수요 충족 등을 이유로 신시가지 개발이라는 도시확산정책을 유지하고 있다.

* 본 학회 정회원, 경일대학교 부동산지적학과 교수 (주저자: jang21@kiu.ac.kr)

그러면서도 한편으로는 기성시가지에 대해 쇠퇴현상을 진단하고 재정비라는 처방을 시행하고 있다. 무허가 주택지뿐만 아니라 1970년대에 조성된 기성시가지에 대해서도 주거환경정비에 대한 요구가 늘어나고 있고, 도시정비법은 일정규모 이상의 도시에 대해 의무적으로 도시 · 주거환경정비기본계획을 수립하도록 함에 따라, 많은 도시들이 기성시가지의 상당부분을 재정비지역으로 분류하고 사업을 추진하고 있다.

이렇듯 우리나라의 많은 도시들은 도시의 인구가 크게 증가하지 않는 상황임에도 불구하고 신시가지의 개발과 구시가지 정비사업이 동시에 추진되고 있어 그 실효성에 의문이 제기된다. 급속한 도시화가 진행되던 시기에는 도시의 확산이 불가피했다 하더라도 도시가 안정적으로 성장하는 지금의 단계에서는 도시의 무분별한 확산보다는 도시의 성장을 관리하는 맥락(Growth Management)에서 도시개발이 다루어져야 하기 때문이다.

이러한 배경에서 본 연구는 신 · 구시가지 개발을 병행하는 지금의 개발 계획들이 과연 적절한지를 검증하고 이를 통해 향후 도시개발정책에 시사점을 얻고자 한다.

2. 연구의 내용 및 방법

신 · 구시가지 병행 개발을 다룬 기사나 칼럼, 토론자료(최막중, 2002)는 간간히 있어 왔으나, 이에 대한 실증적인 연구는 거의 이루어지지 않았다. 다만 1990년대 이후 영국과 미국 등에서 도시확산의 억제와 더불어 중심시가지의 활성화를 도모하는 방향으로 정책이 전환하였음을 소개하는 다수의 사례연구(김영환, 2001; 윤혜정, 2002; etc)가 있으며, 우리나라에서도 성장관리형 도시재생이 필요하다는 인식하에 이에 대한 개념 정립을 위한 연구(김영환 등, 2003)가 있는 정도이다.

본 연구는 신시가지 개발과 구시가지 정비를 동시에 추진하는 계획이 적절한지를 검증함으로써 우리 지방정부가 추진하고 있는 도시정책의 문제점을 진단하기 위한 것이다. 이를 위해 우선 수도권과 지방대도시의 도시개발정책을 비교하고 인구변화 추이를 분석하여 양자간에 차이가 존재하는지를 살펴본 다음, 신 · 구시가지 개발을 병행하는 지방대도시들 가운데 대표성 있는 도시를 선정하고, 선정된 도시에 대해 장래의 주택수요와 개발계획에 의한 주택공급을 분석한다. 그리고 이렇게 유도된 결과를 바탕으로 우리나라 지방대도시가 추진하고 있는 신 · 구시가지 병행 개발계획이 적절한지를 지적하고 우리나라의 도시개발에 대한 향후 정책방향을 제시하고자 한다.

II. 수도권과 지방도시 비교

1. 도시발전과정과 개발정책 비교

1) 서 울

서울시는 일제시대부터 1970년대까지 주로 토지구획정리사업 방식에 의해 시가지를 확대시켜오다가 1981년 택지개발촉진법이 개정되면서부터는 택지개발사업에 의해 대부분의 신시가지개발이 이루어져 왔다. 이렇게 조성된 시가지 면적은 토지구획정리사업지구가 58개지구 140㎢로서 서울시 주거지역의 60%이상이 토지구획정리사업을 통해 형성되었다. 또한 택지개발사업지구는 41개지구 33㎢의 택지가 대부분 조성이 완료되었

다. 한편 1970년대부터 시작한 주택재개발은 1980년대 합동재개발방식이 도입되면서부터 활발하게 추진되어 오늘날까지 꾸준히 사업이 진행되고 있다.

1990년까지 서울의 인구는 증가 일변도였다. 서울시는 이를 수용하기 위해 최근까지 지속적인 주택공급정책으로 펼쳐왔고 그 수단으로써 신 · 구시가지 개발을 병행해 온 것이다. 이로 인해 주택보급률이 1990년 68.0%에서 2005년 89.7%까지 증가하는 성과를 거두었다. 1990년부터는 서울의 인구가 감소하고 있고 현재는 서울시내에 미개발지가 거의 남아있지 않은 상황에서, 도시의 효율적 관리 차원에서 기성시가지를 재정비하는 방향으로 개발정책이 전환되었다(서울시, 2004).

2) 경기도

수원, 천안 등 기존의 도읍을 제외한 서울 근교의 많은 도시들은 서울의 인구를 분산시키는 과정에서 도시가 만들어지기 시작했다. 1970년대 서울 도심의 무허가정착지 외곽이전 계획에 따라 지금의 성남시에 인구가 유입되었고, 영등포의 공업기능 이전에 따라 안산시가 성장하였다. 1980년대 제2정부종합청사가 이전하면서 과천시가 만들어지졌고, 1990년대에는 분당, 일산 등 5개 신도시 건설을 통해 서울의 인구분산을 유도하기도 하였다. 이밖에 민간개발사업도 활발하여 개발규제지역(개발제한구역, 군사시설보호구역 등)을 제외한 거의 모든 지역이 시가화되고 도시는 연담화되었다. 수도권으로의 인구집중현상과 주택가격 상승으로 인해 여전히 신시가지개발은 계속 진행되고 있다. 2000년대에 들어 판교, 송파, 파주 등의 2기 신도시가 발표되었고, 그 밖에도 많은 신시가지 개발사업이 곳곳에서 벌어지고 있다.

서울주변의 도시들이 1970년대부터 만들어지기 시작했으므로 이들의 기성시가지도 이제는 재정비가 필요한 시기가 되었다. 이와 맞물려 도시정비법이 제정되면서 경기도의 많은 도시들은 구시가지 정비사업에도 열을 올리고 있다[1].

3) 지방대도시

지방대도시들도 역시 1970년대까지는 구획정리사업에 의해 1980년대부터는 택지개발사업에 의해 인한 대규모 택지공급이 이루어졌다. 그러나 서울시와는 달리 이 시기에 구시가지 정비가 함께 이루어지지는 않았다. 구시가지는 물리적으로 낙후되기 시작했고 구시가지에 있던 많은 기능들도 신시가지로 빠져나갔다. 대전의 경우 대전시청사를 비롯해 법원, 검찰청이 신시가지(둔산 신도심)로 이전했고, 광주도 구도심에 있던 시청과 도청을 각각 상무지구와 전남 무안으로 이전하였으며, 그밖의 도시들도 이와 유사한 구도심의 기능 축소현상이 나타나고 있다. 이에 2000년대에 들어서 각 지방도시는 도시재생 또는 도심활성화 등의 이름으로 구시가지를 재정비하려는 노력을 하고 있다.

구시가지 재정비가 지방정부의 중요시책임에 틀림이 없고 많은 전문가들이 구시가지의 쇠퇴 원인중 하나로 신시가지개발에 따른 구시가지의 경쟁력 약화를 지적하고 있음에도 불구하고, 여전히 지방대도시에서는 방대한 규모의 신시가지 개발이 함께 추진되고 있다.

---

1) 도시및주거환경정비법은 인구 50만 이상의 지자체에 대해 도시및주거환경정비기본계획을 수립하게 하였고 이에 2006년까지 수원, 성남, 용인, 부천, 고양, 안산, 안양시는 적게는 17개지구, 많게는 55개 지구에 이르는 정비예정지구를 고시하였다.

표 1. 지방대도시에서 추진중인 택지개발사업

구 분	총면적	지구명 (면적, 만평)
부 산	513만평	강서(149), 정관1(126), 정관2(20), 일광(40), 미음(108), 석대(40), 좌천(30)
대 전	486만평	가오(19), 서남부1(185), 서남부2(91), 서남부3(191)
광 주	295만평	선운(20), 하남2(30), 수완(139), 효천1(28), 효천2(20), 진월(20), 신창(38)
대 구	245만평	금호(29), 연경(46), 신서(128), 죽곡(12), 율하(31)
울 산	170만평	우정(84), 방어(7), 송정(44), 구영(22), 화봉2(14)

2. 인구 특성 및 주거지표 비교

서울(약1천만명)을 포함한 수도권의 인구는 약 2천만명에 이르는데 반해, 지방대도시권의 인구는 1~4백만명에 불과하며, 서울의 인구밀도는 부산시(4,785명/㎢)와 기타 광역시(1,071~2,855명/㎢)에 비해 월등히 높은 17,008.6명/㎢에 이른다.

통계청의 인구추계결과에 따르면 서울시는 1990년을 기점으로 인구가 감소하는 반면 경기도의 인구는 지속적으로 상승하는 추세에 있다.[2] 경기도 외에도 인천, 대전, 울산은 인구가 계속 증가할 것으로 전망했으나 경기도의 인구증가율(2.0~0.49%)이 인천(0.38~0.1%), 대전(0.6~0.04%), 울산(0.36~0.01%)에 비해 월등히 높은 것으로 나타났다. 수도권전체의 인구증가율은 1.02~0.04%로서 이 역시, 지방도시 가운데 가장 높은 인구증가율을 보이는 대전보다 높다. 그 외의 도시들은 매년 0~1.0% 정도 감소할 것으로 전망되었다.

또한 주택보급률 및 1인당주거면적에 있어서도 서울권과 지방대도시는 구분되는 특징이 나타낸다. 2005년을 기준으로 주택보급률 및 1인당 주거면적의 전국평균이 각각 105.9%, 6.94평인데 반해 서울은 89.7%, 6.63평으로 전국 최저수준이다.

3. 소 결

결국, 서울을 비롯한 수도권 지역은 지방대도시에 비해 인구는 월등히 많고 인구증가율도 높은 반면 서울지역의 주거지표(주택보급률, 인당주거면적)는 열악하기 때문에, 수도권의 주택에 대한 수요는 지방대도시와는 양상이 많이 다를 것이라는 예상이 가능하다.

수도권과 지방대도시는 신 · 구시가지의 개발이 함께 추진되고 있는 공통점이 있다. 그러나 수도권은 서울, 인천과 함께 경기도의 여러 도시들이 하나의 거대 도시권을 형성[3]하고 있는 반면 지방도시는 도시권역이 광역시와 주변의 일부 시군에 국한되어 있다. 이는 수도권 도시간의 인구이동성이 크다는 것을 의미하는 것이고, 결국 수도권 내에서 급격한 인구증가 없더라도 대규모 주택공급이 있으면 시도간의 인구이동을 통해 주택수요가 창출될 수도 있다는 추측이 가능하다. 따라서 신 · 구시가지 병행 개발의 적절성을 다루는 본 연구에서는 수

2) 이에 대해 통계청은 서울에 집중됐던 인구가 외곽으로 이동하고 있기 때문으로 설명한다.
3) 2020 수도권 광역도시계획에서도 광역도시권 설정대상을 서울, 경기, 인천내 모든 시군으로 확대 · 적용하였다.

도권 도시와 지방도시를 분명히 다른 관점에서 다루어야 할 것이다.

즉, 대부분의 도시권역에서 신 · 구시가지 개발을 병행하는 계획이 추진되고 있지만, 설사 수도권에서 시가지의 확장과 기성시가지 재정비를 동시에 추진하더라도 지방도시는 분명 이와 달라야 한다는 것이다. 따라서 이하에서는 지방대도시에 한정하여 현재 추진되고 있는 신구시가지 병행 개발계획이 적절한지를 검증해보기로 한다.

III. 지방도시의 장래 주택 수요 및 공급 검토

1. 검토 대상 선정

1) 선정 기준

본 연구는 지방대도시들 중에 대표적인 한 곳을 선정하여 사례 중심으로 분석을 진행하도록 한다. 그 선정기준은 첫째, 지방도시들 중에서 인구 100만 이상의 광역시를 선정한다. 광역시가 각 지역에 대한 대표성을 지니는 대도시로서 도시의 성장과정을 도시공간에 잘 반영하고 있다고 판단되기 때문이다. 둘째, 신시가지 개발을 하면서 기성시가지의 재정비사업 또한 활발한 도시를 선정한다. 셋째, 인구가 꾸준히 증가할 것으로 예상되는 도시를 선정한다. 인구가 증가하는 도시에서도 신구시가지 병행 개발정책에 문제가 있다면, 인구가 감소하는 도시에서는 더욱 문제될 가능성이 크기 때문에, 인구증가율이 '+' 인 도시를 대상으로 우선 검토를 진행하도록 한다.

2) 사례 도시 선정

수도권에 속한 인천을 제외하고 부산, 대구, 대전, 광주, 울산 5개 광역시를 조사해 보니, 이들 모두 〈표2〉와 같이 기성시가지 정비사업도 진행하면서, 한편으로는 〈표1〉과 같이 택지개발사업 또한 활발히 추진하고 있다.

표 2. 지방대도시의 도시및주거환경정비기본계획의 개관

구 분	정비예정구역 면적	정비예정구역 수	정비기본계획 확정	비 고
부 산	2039만 ㎡	367개	2011년 1월	
대 전	1201만 ㎡	166개	2011년 3월	
광 주	839만 ㎡	123개	2011년 1월	
대 구	1220만 ㎡	273개	2006년 6월	
울 산	728만 ㎡	88개	2006년 3월	

예상 인구증가율은 5개 광역시 중 대전과 울산만이 꾸준히 '+' 수치를 나타내고, 대구와 부산은 계속해서 '-' 를 보이며, 광주는 '+' 에서 '-' 로 전환할 것으로 예측되어지고 있다.

표 3. 지방도시의 인구증가율 (자료: 통계청)

구 분	예상 인구증가율(%)					
	2005년	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년
전 국	0.21	0.26	0.10	−0.02	−0.12	−0.25
부 산	−0.94	−0.74	−0.75	−0.85	−0.93	−1.05
대 전	0.60	0.61	0.46	0.29	0.17	0.04
광 주	0.04	0.10	−0.06	−0.23	−0.31	−0.38
대 구	−0.96	−0.53	−0.63	−0.74	−0.80	−0.87
울 산	0.36	0.39	0.18	0.18	0.19	0.01

본 연구는 상기 세 가지 선정기준을 모두 충족하면서 인구증가율이 가장 큰 대전광역시를 사례도시로 선정한다. 특히 대전시는 대내외적인 여건변화와 더불어 주택공급 과잉에 대한 우려 등을 이유로 구시가지 정비계획을 축소하고 신시가지 개발 시기를 늦추기로 하였는바[4] 본 연구의 목적에 잘 부합하는 사례지역으로 판단되기 때문이다.

2. 주택수요 추정

1) 수요 추정 방법

대전의 주택수요를 추정하기 위해 미래 특정시점의 인구와 1인당 주거면적 예측치를 적용하여 주택총연면적을 산출하는 방식을 활용한다. 미래의 주택총연면적과 기준시점의 주택총연면적과의 차이가 앞으로 추가로 필요로 하는 주택연면적에 해당되는데, 이를 주택수요의 증가분이라 할 수 있을 것이다. 여기서 주택수요 추정을 위해 1인당 주거면적을 활용한 이유는, 1인당 주거면적은 주택총연면적을 인구수로 나눈 것으로 주택소비인구의 경제력이나 주거비용 지출의사를 반영한 개념이라 할 수 있으므로[5] 주택수요 총량을 산출하기에 간단하면서도 효과적인 지표로 판단되기 때문이다.

주택수요 산정을 위한 기준시점은 인구주택총조사가 있었던 시점인 2005년[6]으로 하고 장래 목표시점은 2020년으로 한다. 장래 인구는 2007년 5월 통계청에서 발표한 인구추계자료를 그대로 활용하고, 1인당 주거면적은 1975년부터 2005년까지의 과거 추세를 참조하여 추정한다.

4) 대전시 서남부1,2,3지구는 1980년대부터 개발을 계획하였으나, 1지구(도안신도시)만이 사업을 진행하고 있고(2011.6. 1단계 준공), 나머지 2,3지구는 2016년 이후로 개발이 연기되어 있는 상태이다. 또한 대전시 도시및주거환경정비기본계획을 수정(2011.3.)함으로써 202개 정비예정구역을 166곳으로 축소하였다.

5) 장재일 · 안건혁(2008)은 1인당 주거면적을 「주거비지출률×1인당소득÷단위면적당연간주거비」로 파악하고 있다.

6) 2010년 하반기에 인구주택총조사가 있었지만 1인당주거면적, 장래추계인구 등의 세부적인 내용이 아직 발표되지 않았기 때문에, 2005년을 기준으로 한다.

표 4. 대전시 인구추계 결과 (자료: 통계청)

년 도	인구추계(명)	년 도	인구추계(명)
2011	1,523,840	2016	1,561,387
2012	1,532,102	2017	1,567,506
2013	1,540,026	2018	1,573,072
2014	1,547,589	2019	1,578,163
2015	1,554,726	2020	1,582,790

표 5. 전국 평균 1인당 주거면적 (자료: 2006주택도시통계편람)

년 도	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
1인당 주거면적(㎡)	8.2	10.1	11.3	13.8	17.2	20.2	22.8

2) 주택수요 추정

(1) 1인당 주거면적 추세 분석

국외 도시의 1인당 주거연면적을 조사해 보면 로지스틱 곡선의 형태로 증가하는 것이 일반적인 현상이나, 연면적 35㎡/인 이하에서는 일정한 비율로 증가하다가 그 이상에서는 증가율이 감소하는 것으로 나타났다[7]. 따라서 과거추세를 연장하는 방법으로 장래의 1인당 주거면적을 예측함에 있어 추세값의 증가율이 계속 커지는 모형(지수모형과 다항함수모형)은 제외하고, 선형모형과 수정지수모형, 로지스틱모형을 적용하기로 한다. 또한 수정지수모형과 로지스틱모형을 적용할 때 극한값(K값)은 40으로 가정한다.[8] 그 결과 다음 〈표6〉과 같이 장래의 1인당 주거면적을 도출할 수 있다.

표 6. 1인당 주거면적 예측

	산 식	R^2	1인당 주거면적(㎡)				
			2010년	2015년	2020년	2025년	2030년
선형모형	2.496x+4.814	0.9813	24.8	27.3	29.8	32.3	34.8
수정지수모형	$40-e^{3.619-0.103x}$	0.9596	23.7	25.3	26.7	28.0	29.2
로지스틱모형	$40/(e^{1.681-0.278x}+1)$	0.9919	25.3	27.7	30.3	31.9	33.6

(2) 주택수요

특정 시점의 주택총연면적은 해당 년도의 인구와 1인당 주거면적을 곱함으로써 계산되어진다. 따라서 목표년도인 2020년의 (예상)주택총연면적은 42.3~47.5백만㎡에 해당한다.(〈표7〉의 내용) 또한 〈표8〉에서와 같이

7) 한국토지공사(2003) 성남판교지구 택지개발사업 기본구상 및 개발수요 분석 연구: 개발수요분석

8) 미국를 제외한 다른 선진국의 1인당 주거면적을 참고하여 극한값을 설정하였다. 미국 68㎡ 일본 36㎡(이상 2003년 기준), 영국 38㎡, 프랑스 37㎡(이상 2002년 기준)

기준년도부터 목표년도까지의 주택수요 증가분(주택총면적 증가분)은 8.8~14.0백만㎡에 달한다는 것도 어렵지 않게 계산할 수 있다.

표 7. 장래의 주택총연면적

년 도	인구(명)	1인당 주거면적(㎡)	(예상)주택총연면적	비 고
2015	1,554,726	25.3~27.7	39.3~43.1 백 만 ㎡	
2020	1,582,790	26.7~30.0	42.3~47.5 백 만 ㎡	목표년도

표 8. 주택수요 증가분

년 도	주택총연면적	주택수요 증가분	비고
2005	33.5 백 만 ㎡	-	기준년도
2015	39.3~43.1 백 만 ㎡	5.8~9.6 백 만 ㎡	
2020	42.3~47.5 백 만 ㎡	8.8~14.0 백 만 ㎡	목표년도

3. 주택공급 추정

1) 공급 추정 방법

주택공급량은 신시가지 개발을 통해 새로이 공급되는 주택량과 구시가지 정비를 통해 늘어나는 주택량, 그리고 개별 필지 단위의 건물 신축을 통해 공급되는 주택량이 있다. 이 중에서 기성시가지의 개별 필지 단위에서는 건물의 소멸과 생산이 순환 · 반복하기 때문에 실질적인 주택공급량 증가분은 없는 것으로 가정한다. 따라서 장래 주택공급의 대부분은 신시가지 개발과 구시가지 정비를 통해서 이루어진다고 생각할 수 있을 것이다.

신시가지 개발을 통해 공급되는 주택량을 추정하기 위해, 2005년(기준년도) 당시의 택지개발사업과 이후 예정된 사업의 계획 내용에 근거하여 주택연면적을 계산하였다. 이를 위해 개발예정지의 기존 주거면적은 고려하지 않고[9], 세대당 주거면적의 평균치는 85㎡로 가정한다.

또한 구시가지 정비에 따른 주택공급량을 추정하기 위해 2020 대전광역시 도시및주거환경정비기본계획에서 정비예정구역으로 지정된 166개 지역과 기준년도 이후에 정비사업 완료된 4개 구역[10]에서 증가(예상)되는 주거연면적을 개략적으로 산출하였다. 이를 위해 주거지는 현황용적률과 계획용적률을 각각 70%와 200%로 가정하고, 도심상업지의 경우는 각각 100%와 400%로 가정한다.[11] 그리고 주거지의 경우는 현황 및 계획연면적 전부를 주거용으로 보고, 도심상업지는 현황과 계획연면적의 30%가 주거용인 것으로 가정한다.

9) 2005년 당시 택지개발이 진행 중인 사업지의 경우는 이미 철거된 상태가 통계에 반영되었을 것이고, 이후에 사업이 시행되는 지역이더라도 주거용면적의 감소분은 미미한 것으로 본다.

10) 기준년도(2005년) 이후 준공된 사업구역으로 대흥2, 문화3, 문화5, 부사4구역이 이에 해당한다.

11) 대전시 정비기본계획에서 제시된 주거지역 샘플 9개 구역의 현황용적률 평균이 73%, 서울의 세운상가 도시환경정비사업 2,4구역의 현황용적률 평균이 106%인 점을 감안하여 주거지와 도심상업지의 현황용적률을 결정하였으며, 계획용적률은 정비기본계획상의 기준용적률을 고려하여 결정하였다.

2) 주택공급량 추정

이상의 가정을 전제로 신시가지에서 새로이 공급될 주택연면적을 계산하면 약 5.9백만㎡가 된다.(〈표9〉의 내용 참조) 또한 구시가지 정비를 통해서는 약 14.7백만㎡의 주택연면적이 늘어날 것으로 예측된다.(〈표10〉의 내용 참조) 결국 현재 수립된 계획대로 개발이 된다면 대전시의 전체 주택공급량은 20.6백만㎡에 이를 것이며, 구시가지 정비하는 것만으로도 충분히 미래의 주택수요를 감당할 수 있을 것으로 보인다.

표 9. 신시가지 개발을 통해 공급되는 주택연면적

지구명	면적(천㎡)	세 대	인 구	주택공급 연면적	비 고
가오	646	4,500	13,000	382,500 ㎡	
서남부1(도안)	6,053	23,000	65,000	1,955,000 ㎡	
서남부2	3,000	29,000	81,000	2,465,000 ㎡	2016년 이후로 사업연기
서남부3	6,300				
학하	1,790	8,000	23,000	680,000 ㎡	
관저4	416	3,000	10,000	255,000 ㎡	
덕명	148	1,700	5,000	144,500 ㎡	
계	18,353	69,200	197,000	5.90 백 만 ㎡	

표 10. 구시가지 정비를 통해 공급되는 주택연면적

정비예정구역	구역면적	기존 주거연면적	계획 주거연면적	주택공급 연면적
도시환경부문	1.17	0.35	1.40	1.05
주거환경부문*	10.50	7.35	21.00	13.65
계	11.67	7.70	22.40	14.70(백 만 ㎡

* 사업완료구역 4곳(주거환경개선사업지구)의 면적 79,000㎡도 포함

4. 소 결

2020년까지의 주택수요 증가분이 최소 8.8백만㎡에서 최대 14백만㎡에 이르고, 현재 개발 계획에 의한 주택공급량은 약 20백만㎡에 이를 것으로 예측된다. 결국 향후 10년간의 주택수요량에 비해 계획된 주택공급량이 훨씬 많을 것이라는 결론에 도달한다.

물론 이러한 예측을 수행함에 있어 많은 가정이 개입되었고 사업대상지 현황 정보의 부족으로 인해 어림잡아 계산을 진행하였기 때문에 계산 자체가 정확한 수치를 보여준다고 보기는 어렵다. 하지만 본 연구의 가정 수립을 위한 근거가 일면 타당하게 받아들여 질 수 있다면 이러한 결론 자체가 무시되어서는 아니 된다. 따라서 대전시는 주택수요에 비해 여전히 과다한 개발을 계획하고 있음을 인정하고 앞으로의 주택수요를 고려하여 신 · 구시가지에 대한 개발계획을 조정하여야 하며, 구체적인 개발계획 또한 향후 주택수요에 맞게 단계적으로 추진할 수 있도록 준비해야 할 것이다.

Ⅳ. 결론 및 정책제언

이상에서는 대전시의 사례에서 장래 예상되는 주택수요보다 계획된 주택공급량이 훨씬 많음을 확인할 수 있었다. 즉 현재 계획대로 신 · 구시가지 동시 개발을 통해 주택이 공급된다면 공급초과로 인한 주택시장에 혼란이 야기될 것이다. 만약 그렇지 않고 시장 기능에 의해 공급량이 자연스럽게 조절되어진다면 당초 계획대로 개발이 이루어지지 않을 수밖에 없다. 공공이 합리적이지 못한 잣대를 가지고 과다한 개발 계획을 수립해놓고 개발이 이루어지지 않게 된다면 이는 주민(토지소유자)들의 재산권 행사를 불필요하게 침해한 샘이다. 따라서 대전시는 현재의 개발계획에 대한 조정이 불가피해 보인다.

그렇다면 이러한 대전시의 사례를 통해서 얻을 수 있는 시사점은 무엇인가? 향후 대전시와 같은 지방대도시들이 도시개발계획을 수립함에 있어서 무엇을 염두에 둬야 하는지를 생각해 보자. 무엇보다 우선, 정부가 개발계획을 수립할 때는 반드시 장래의 주택수요와 주택공급량을 함께 고려해서 신 · 구시가지를 병행해서 개발할 것인지를 계획해야 함을 지적하고 싶다. 지금도 도시개발을 계획할 때 목표인구와 주택수요를 검토하기는 하지만, 현실적이지 못한 수요추정으로 인해 과다개발될 우려가 큰 것이 사실이다. 따라서 보다 정확한 주택수요 추정방법을 도입하고 실제 계획에도 적극 반영해야 할 것이다.

둘째, 주택수요가 크지 않은 상황에서는 신시가지 개발보다 구시가지 정비에 우선순위를 두고 계획을 수립해야 한다. 토지이용의 효율성뿐 아니라 교통에너지 절감 측면에서도 도시외곽의 개발보다는 도시내부의 개발이 유리하기 때문이다. brown field 재활용을 먼저 검토하고 차후에 green field 개발을 모색하는 영국의 토지이용정책을 참고할 필요가 있다.

셋째, 구시가지의 정비가 꼭 필요한 곳에 정비예정구역이 지정되어야 한다. 전면개발이 필요성이 낮음에도 불구하고 정비예정구역이 과다 지정되어 있다면 오히려 주민들의 자발적인 재건의지를 떨어뜨리고 낙후를 조장하는 결과를 가져올 것이다. 특히 앞으로의 주택수요가 제한적인 상황이라면 사업성에 따라 사업추진이 지연되는 지역도 많아질 수밖에 없기 때문에 재개발이 필요한 지역에 대한 명확한 기준과 사회적인 합의가 전제된 상태에서 정비예정구역이 지정되어야 한다. 그리고 이들 지역에 대해서는 민간의 사업성에만 맡겨둘 것이 아니라 공공의 적극적인 개입과 지원에 따라 개발이 추진되어야만 한다.

넷째, 신시가지 개발은 구시가지 정비와 연동하여 그 시기와 규모를 결정하도록 하는 것이 필요하다. 즉 주택수요가 크지 않을 것 같은 앞으로의 시장상황에서는 구시가지 정비의 단계를 시장의 주택공급상황에 맞게 조절해야 할 뿐 아니라, 신시가지 개발의 시기와 규모 또한 구시가지에서의 주택공급을 보완하는 수단으로서 조절되어져야 한다는 것이다.

본 연구는 사업대상지에 대한 현황자료 및 사업계획에 대한 정보 부족 등을 이유로 주택수요와 공급을 예측하는 과정에서 많은 가정을 전제로 하고 있다. 또한 다소 시일이 경과한 통계청의 인구데이터를 활용하면서 생기는 오차도 분명히 존재한다. 따라서 앞으로는 보다 정확한 정보와 최신 데이터에 입각한 수치분석이 필요해 보인다. 다만 정부가 주택수요를 보다 엄밀히 파악하고 그에 걸맞게 신 · 구시가지를 개발해야 한다는 논의에 대해서는 다른 이견이 없다. 대전시의 사례에서 장래 예상되는 주택수요보다 계획된 주택공급량이 훨씬 많음을 지적하였지만, 이러한 결과가 비단 대전시에만 국한되어 나타나는 것은 아닐 것이다. 따라서 다른 지방대도

시에 대해서도 이러한 분석이 수행되어야 하고 이를 기반으로 현재 계획되어 있는 각종 개발사업에 대해서도 전면적인 재검토가 필요하다.

참고문헌

1. 고철 · 김경환(1997) 주택수요구조 변화전망에 관한 연구. 국토연구원.
2. 김영환(2001) “영국의 지속가능한 주거지 재생계획의 특성”.「국토계획」36(1).
3. 김영환 · 최정우 · 오덕성(2003) “성장관리형 도심재생의 기본전략 및 계획요소”.「국토계획」38(3).
4. 대전시(2006) 2006원도심활성화계획.
5. 대전시(2006) 2010대전광역시 도시및주거환경정비기본계획.
6. 대전시(2011) 2020대전광역시 도시및주거환경정비기본계획.
7. 대한주택공사(2006) 2006주택도시통계편람.
8. 변창흠(2006)“수도권 택지개발사업의 수요추정과 파급효과 분석의 문제점과 개선 과제”. 수도권 택지개발사업의 수요와 파급효과(대한국토 · 도시계획학회 토론회).
9. 서울시(2004) 2010서울특별시 도시 · 주거환경정비기본계획.
10. 안건혁(2000)“수도권신도시개발은 필요한가?”. 수도권신도시개발에 관한 대토론회.
11. 윤혜정(2002)“미국의 스마트성장과 도시개발정책의 시사점”.「국토계획」37(7).
12. 임윤택 · 박천보(2005)“대전광역시의 도심재생 노력의 성과와 방향”.「도시문제」2005년 6월호.
13. 정의철(2005)“중장기 주택수요 변화 전망”. 주택산업연구원 개원10주년기념세미나.
14. 주택산업연구원(2005) 중장기 주택시장 전망 연구.
15. 최막중(2002)“신도시인가? 강북재개발인가?”. 한국도시설계학회 추계 심포지움.
16. 한국토지공사(2003) 성남판교지구 택지개발사업 기본구상 및 개발수요 분석 연구: 개발수요분석.
17. http://kosis.kr (통계청 국가통계포털)

〈논문접수일: 2011. 8. 9 / 심사완료일: 2011.9.23〉