

연구보고서 2002-12

# 둔산 신도시개발 평가 및 정책적 개선방안 연구

김 홍 태

## 연 • 구 • 진

연구책임 : 김 흥 태(도시·교통연구부 책임연구원)

연 구 원 : 김 원 태(도시·교통연구부 위촉연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
대전광역시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

## 요약 및 정책건의

### 1. 연구의 개요

#### 1) 연구의 배경 및 목적

- 신도시는 국토 정책적인 차원에서 다양한 양상으로 전개되는 국토개발 사업을 수행하는 수단으로 간주하기도 함. 즉 국토개발사업을 시행하는 과정에서 새로이 건설되는 모든 도시정주체계를 신도시로 간주하는 것임.
- 1980년대 후반 추진된 둔산 신도시개발은 국가적 차원에서 수도권인구 및 산업의 집중억제와 국토의 균형발전을 도모하며, 2000년대 고도산업사회를 지향한 국토의 공간구조를 재편하고자 수도권의 행정중추관리기능의 일부 기능을 분담시키고자 개발되었음.
- 둔산 신도시개발이 완료된지 10년 남짓한 시점에서 이에 대한 평가는 다양하게 나타나고 있음. 우선 국가균형발전 차원에서 추진된 “정부대전청사 유치에 기대했던 만큼 경제효과가 없다는 지적과 함께 원도심을 쇠락시켰다”는 비판도 있으며, ‘대전의 홀로서기’에 충실한 지렛대 역할을 했다”는 평가도 나오고 있음.
- 본 연구의 목적은 둔산 신도시개발은 국가 정책적 차원에서 국가중추기능 지방이전에 따른 국토의 균형발전 실현에 얼마나 기여했는지와 지역발전 차원에서 어떤 영향과 변화가 일어났는가를 도시인구성장, 도시공간 구조 변화, 거주환경 개선, 지방재정 및 개발이익, 그리고 교통환경 부문에 대한 분석·평가를 통하여, 보다 발전적인 신도시 형성이 이루어질 수 있도록 정책적인 개선방안을 도출하고자 하는데 있음.

## 2) 연구의 내용

### (1) 신도시개발 및 평가에 관한 고찰

- 신도시의 개념과 유형
- 신도시개발의 배경 및 목적
- 신도시의 기존연구 검토

### (2) 둔산 신도시개발의 목적 및 의의

- 둔산 신도시개발의 목적
- 둔산 신도시개발의 의의

### (3) 둔산 신도시의 계획적 특성 분석

- 생활권계획
- 토지이용계획
- 교통계획

### (4) 둔산 신도시 개발의 분석·평가

- 국가 정책적 차원
- 지역발전 차원

### (5) 정책적 개선방안

- 활력증진을 위한 '도시 중심지(Urban Center)'의 구축
- 도시커뮤니티 촉진을 위한 인식성 제고
- 결절부의 장소성 부여
- 기존 시가지와의 문화적 일체성 강화
- 교통환경 개선

## 2. 주요 연구결과

### 1) 분석·평가결과

#### (1) 국가 정책적 차원

- 수도권인구집중은 둔산 신도시의 개발 완료시점인 1995년 45.3%에서 2000년 현재 46.3%로 여전히 높은 비중을 점유하고 있는 것으로 분석되었음
- 또한 경제력의 수도권 집중은 제조업의 부가가치로 볼 때, 1990년 40.6%에서 1999년 43.6%로 증가하였고, 지역내 총생산액도 1990년 43.9%에서 1999년 46.2%로 전반적으로 증가 추세를 유지하고 있는 것으로 나타났음
- 국가 중추기능인 정부대전청사 이전에 따른 방문객 현황을 살펴보면 2000년 402천명, 2001년 439천명, 2002년 282천명이 방문한 것으로 나타났음
- 결과적으로 국가의 중추기능의 지방 분산을 통한 수도권의 인구 및 경제력 집중을 완화하고자 추진한 둔산 신도시개발 및 정부대전청사 이전은 기대했던 만큼의 실효를 거두었다고 보기는 어려울 것임

#### (2) 지역발전 차원

- 도시인구의 성장에서는 1990년 이후 둔산 신도시개발 사업의 부분적인 완료시점이후에 나타나는 현상으로써 둔산 신도시개발이 대전광역시의 인구규모에 미친 영향은 대단히 큰 것으로 평가할 수 있음
- 도시확산 및 도시공간구조 변화에서는 둔산 신도시는 기존시가지와 연접하고 있어 시가화 면적을 확대시켰으며, 새로운 중심축을 탄생시켜 도시공간의 다핵화로의 전이과정을 형성하는데 핵심적인 역할을 하였다고 볼 수 있음

- 이 과정에서 원도심지역의 공동화 현상을 가속화시켰다는 비판이 나오는 것을 고려한다면, 향후 신도시 개발정책에 시사하는 바가 크다고 하겠음
- 둔산 신도시개발은 새로운 신도심 형성을 촉진시키게 되는 데, 이는 도시기능 측면에서 시간이 지날수록 주핵기능과 지구중심기능이 동시에 강한 현상을 보이는 특성을 보였으며, 부도심 기능은 다소 미약한 수준에서 전체적인 신도시 기능을 지원하고 있는 것으로 해석할 수 있음.
  - 또한 도시의 경제활동 측면에서는 도시의 서비스산업의 공간적 분포변화 측면을 보면, 도소매업 및 소비자용품과 공공행정 부문이 신도시 개발지역으로 집중적으로 증가하였으며, 숙박 및 음식업도 1995년보다 급격히 상승한 것으로 나타나고 있음. 이는 둔산 신도시지역이 도시내 새로운 도심지역을 형성하고 있음을 시사하고 있다고 볼 수 있음
  - 주거환경 개선 측면에서는 대규모 아파트공급 물량의 확대로 주거환경의 양·질적 향상을 이루게 되었음. 둔산 신도시개발 이전 주택보급율은 전국의 주택보급율 1980년 71.2% 보다 낮았으나, 1993년도에 와서는 대전광역시의 주택보급율은 82.2%로 나타나고 있어서 전국수준인 72.7%를 훨씬 상회하는 수준으로 반전시켰음.
  - 둔산 신도시에 대한 평가를 지금 시점에서 단정적으로 하기에는 무리가 따른 있다고 볼 수 있음. 신도시가 도시로서의 기능을 자리매김 되기 위해서는 10년 남짓은 너무 짧고 단순히 정책적 물리적 측면으로 한 도시를 평가한다는 것으로 도시의 기능 및 역할이 너무 복잡하고 다양하기 때문임
  - 따라서 향후 둔산 신도시를 생활권 중심의 커뮤니티를 형성시킬 수 있는 도시기능 제고와 기존시가지와의 문화적 일체성을 강화시키는 도시정책이 요구됨

## 2) 정책적 개선방안

### (1) 기본방향

- 아직은 둔산 신도시는 ‘유년기’이며, 앞으로 ‘청년기’, ‘장년기’에로의 과정을 거치게 될 것임. 이러한 ‘청년기’와 ‘장년기’의 둔산 신도시가 사람 사는 냄새나는 도시와 생활중심의 도시가 되기 위해서는 현재의 다양한 도시시설과 체기능을 십분 발휘될 수 있도록 소프트적인 도시정책과 도시커뮤니티를 제고시킬 수 있는 프로그램이 요구된다고 볼 수 있음.
- 따라서 둔산 신도시가 앞으로 완결적인 도시로 성장·발전하기 위해서는 기존시가지와 동일 이념의 도시상을 갖추는데 노력을 해야 할 것이며, 현재 일부 주거 및 공공기능의 중심으로 대표되는 둔산 신도시의 이미지를 종합적인 도시기능 및 도시체계로 수렴시키는 도시정책이 필요함.
- 이를 위해서는 신도시의 중심지의 구축과 도시커뮤니티 촉진, 주요 결절부의 장소성의 제고, 기존 시가지와의 문화적 일체성 강화, 그리고 교통환경의 개선이 이루어져야 할 것임.

### (2) 활력증진을 위한 ‘도시 중심지(Urban Center)’의 구축

- 둔산 신도시가 앞으로 주민들뿐만 아니라 대전을 비롯한 대전광역권에 살고 있는 모든 사람들에게 좋은 신도시로 발전하고 성장하기 위해서는 우선 중심상업 지역부터 개선이 이루어져야 할 것임. 이들 상업지역은 신도시의 중심지에 새로운 활력소를 불어넣기 위해서는 이른바 이들 신도시의 중심지를 위한 전략적 발전계획이 우선적으로 수립되어야 할 것임.
- 둔산 신도시의 중심상업지역이 진정한 의미에서의 ‘도시 중심지’가 되도록 하기 위해서는, 다양한 활동이 가로를 중심으로 이루어질 수 있도록 중심상업지역의 도시구조를 재편할 필요가 있음.

## (2) 도시커뮤니티 촉진을 위한 공원녹지의 인식성 제고

- 도시공원을 포함하여 도시 오픈스페이스는 도시개발의 조절, 도시환경의 질 개선, 시민생활의 질 개선이라는 3가지의 일반적인 기능을 가지지고 있음. 그러나 신도시개발 등의 새로운 도시환경조성에 따른 도시공원도 과거에 미약했던 위락적 기능, 교화적 기능, 생태적 기능, 생산적 기능, 활동적 기능, 중심적 기능들이 점차 강조되고 있음.
- 둔산 신도시의 공원은 대부분 평지로 인공적 시설중심으로 자연요소의 부족, 획일적 시설물 등으로 조성되었음. 따라서 현재 공원의 원활한 기능수행을 위한 전제조건으로는 전체적으로 분수, 폭포 등의 수공간의 확보와 그늘시렁, 휴게소, 야외탁자 등 녹음과 동화될 수 있는 조경시설이 요구됨.
- 따라서 공원의 다양한 기능을 담당하기 위해서는 이용자들이 쉽게 인식하며 접근할 수 있는 보조적(안전시설 등) 시설이 설치해야 할 것이며, 공원이용을 활성화 시킬 수 있는 다양한 이용프로그램의 개발 및 도입이 필요함.
- 이를 위해서는 공원별 독특한 이벤트를 정례화 함으로써 공원에 대한 인지도를 높일 필요가 있다. 한편으로는 공원내 시민식수공간, 바자회, 발표·전시회, 자연학습교실 등 다양한 주민 참여형 이벤트를 마련하여 최대한 주민이 참여하도록 유도하여 살아 있는 공원, 주민과 함께 하는 일상 문화공간 및 공원으로 만들어 가야할 것임.

## (3) 결절부의 장소성 부여

- 둔산 신도시가 살아있는 공간으로 만드는 하나의 방안으로, 도시의 골격을 유지하고 있고 도시의 이미지를 가장 잘 나타내고 있는 가로공간에 대한 장소성을 부여하는 것임.



- 둔산 신도시와 같은 격자형의 가로공간은 필연적으로 교차하는 지점인 결절부를 가지고 있는데, 이러한 결절부는 도시라는 생활환경에서 특별한 의미와 활동을 제공한다.
- 가로 결절부에서의 장소성은 도시 가로환경에서 중요한 지점으로서 가로의 성격을 규정짓고, 또한 행위의 집합점으로서의 결절부에서 장소성 창조는 도시의 이미지 개선을 위해 중요한 일 일 것임. 상기한 바와 같이 장소성은 장소의 물리적 환경, 행위가 조화되어 의미를 갖게 됨으로서 형성됨.
- 따라서 결절부공간은 특히 도시공간에서 가장 인지성이 높은 장소로서 인식성을 고조시켜 생활공간의 중심적 환경으로 가꾸어 나가야 할 것임.

#### (4) 기존 시가지와의 문화적 일체성 강화

- 둔산 신도시는 공간적으로 독립적인 도시라기보다는 기존시가지에 접속된 신도시임을 고려할 경우, 기존시가지와 신시가지와의 상호보완이 미흡하고 문화적 일체감 조성 시설이 부족하다는 점임.
- 문화적 일체감 조성은 신도시의 정체성을 강화하여 도시 전체의 정체성으로 발전시키는 전략이 요구됨. 현재 둔산 신도시는 도시를 대표할 만한 시설들을 갖고 있으며, 앞으로도 갖게 될 것임.
- 특히 대전예술의 전당과 둔산대공원(대전수목원) 등은 신도심속에서 각종 문화와 대자연을 만끽할 수 있는 휴식공간을 둔산 신도시 주민뿐만 아니라 도시 전체의 주민들의 생활공간을 인식시키고 활용할 수 있는 다양한 프로그램과 주민친화적 시설로 자리매김 될 수 있도록 하는 발전적 전략이 필요함.

## (5) 교통환경 개선

- 둔산 신도시는 정부의 개발계획에 따라 대전의 신도시 개념으로 개발되어 대전의 원도심과 아울러 2대 핵을 구성하는 신도심으로 성장하고 있음.
- 도로구조 : 어느 정도 잘 조성된 도로망 구조의 효율을 높이기 위해서는 교통량 규모, 통과 및 접근 교통량 비율, 통행속도 등을 고려하여 이에 따른 위계별 도로기능 정립이 필요함.
- 교통소통 : 둔산과 외곽과의 유출입 지점에서 첨두시간에 교통체증이 상습적으로 일어나고 있다. 이는 둔산내부의 교통체계 보다는 외부와의 연결체계가 미흡함을 나타낸 것으로 거시적으로는 천변고속도로의 개통을 비롯하여 각 교차로의 TSM 시행 등 미시적인 개선을 동시에 동원해야 할 것임.
- 아울러 준주거 및 상업지역 측면에서 일어나는 주차문제에 대해서는 지구교통개선사업이나 지구교통계획의 수법을 동원하여 이면도로를 재설계하고 일방통행을 실시하며 아울러 불법주차를 꾸준히 단속하는 것이 필요.
- 대중교통 : 둔산 신도시의 버스 이용이 불편한 이유는 둔산자체가 1개도시의 규모를 갖고 있어서 여러 노선의 투입이 필요하며, 정확한 수요예측과 체계분석 및 평가를 통하여 버스노선이 개편 제공되어야 할 것임.
- 보행 및 자전거도로 : 자전거를 위한 특수한 포장 등의 시설로 대처해 나가야 함. 아울러, 기왕에 관련된 본격적인 보행축을 활성화하기 위하여 철저한 관리, 유지와 보행로를 보호하는 시설을 적절히 배치할 필요가 있음.

## 목 차

제1장 연구의 개요 .....	1
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제2절 연구의 방법 및 내용 .....	3
제2장 신도시개발 및 평가에 관한 고찰 .....	7
제1절 신도시의 개념과 유형 .....	7
1. 신도시의 개념과 특성 .....	7
2. 신도시의 유형 .....	9
제2절 신도시개발의 배경 및 목적 .....	12
1. 신도시 개발의 사회경제적 배경 .....	12
2. 신도시개발의 목적 .....	17
3. 우리나라 신도시 개발특성 .....	19
제3절 신도시의 기존연구 검토 .....	22
1. 신도시 관련 연구 동향 .....	22
2. 인구이동과 공간구조에 대한 파급효과 .....	27
제3장 둔산 신도시개발 특성분석 .....	33
제1절 둔산 신도시개발의 목적 및 의의 .....	33
1. 둔산 신도시개발의 목적 .....	33
2. 둔산 신도시개발의 의의 .....	34
3. 둔산 신도시개발의 개요 .....	34

제2절 둔산 신도시의 계획적 특성 분석 .....	37
1. 생활권계획 .....	37
2. 토지이용계획 .....	38
3. 획지 및 가구계획 .....	41
4. 교통계획 .....	41
5. 공원녹지계획 .....	43
6. 공공 및 편익시설계획 .....	45
7. 공급처리시설계획 및 집단에너지 공급계획 .....	47
제4장 둔산 신도시 개발의 평가 및 정책적 방안 .....	51
제1절 국가 정책적 차원 .....	51
1. 인구 및 경제력 집중 평가 .....	51
2. 정부대전청사 이용객 분석 .....	53
제2절 지역발전 차원 .....	56
1. 분석 및 평가지표 .....	56
2. 도시인구성장 부문 .....	57
3. 도시확산 및 공간구조 변화 부문 .....	63
4. 주거환경 개선 부문 .....	77
5. 지방재정 및 개발이익 부문 .....	85
6. 교통환경 측면 .....	87
제3절 정책적 개선방안 .....	93
1. 활력증진을 위한 '도시 중심지(Urban Center)'의 구축 .....	93
2. 도시커뮤니티 촉진을 위한 공원녹지의 인식성 제고 .....	94
3. 결절부의 도시활동 공간기능 제고 장소성 부여 .....	96
4. 기존 시가지와의 문화적 일체성 강화 .....	98
5. 교통환경 개선 .....	98
제5장 결론 .....	103

## 표 목 차

<표 2-1> 신도시에 대한 개념적 정의 .....	9
<표 2-2> 우리나라 신도시개발의 사회경제적 배경 및 개발현황 .....	16
<표 2-3> 신도시 특성비교기준 .....	20
<표 2-4> 우리나라 신도시의 특성 .....	20
<표 2-5> 인구이동에 관한 선행연구 .....	28
<표 3-1> 둔산 신도시 개발 추진경위 .....	35
<표 3-2> 토지이용계획 총괄표 .....	40
<표 3-3> 도로계획 총괄표 .....	43
<표 3-4> 공원녹지계획표 .....	44
<표 3-5> 공공 및 편익시설계획 .....	46
<표 4-1> 수도권외의 인구집중 .....	51
<표 4-2> 수도권으로의 시도별 전입자 추이 .....	52
<표 4-3> 경제력의 수도권 집중 추이 .....	52
<표 4-4> 정부대전청사 방문객 현황 .....	53
<표 4-5> 정부대전청사 1일 방문객 현황 .....	54
<표 4-6> 분석·평가지표 현황 .....	56
<표 4-7> 대전시 인구변화추이 .....	58
<표 4-8> 서구지역이 점유하는 도시인구 비중 변화 .....	59
<표 4-9> 인구증가요인 .....	61
<표 4-10> 둔산 신도시의 사회적 인구증가(1991~2000) .....	63
<표 4-11> 개발전 토지이용현황 .....	65
<표 4-12> 개발후 용도별 토지이용현황 .....	66
<표 4-13> 토지이용변화 .....	67
<표 4-14> 토지특성 변화율(1992~2000) .....	68

<표 4-15> 둔산 신도시의 도시기능 변화(용도수 기준) .....	71
<표 4-16> 둔산 신도시의 도시기능 변화(연면적 기준) .....	71
<표 4-17> 서비스산업의 변화 .....	73
<표 4-18> 둔산 신도시의 서비스산업 변화 .....	77
<표 4-19> 시대별 아파트공급 현황 .....	79
<표 4-20> 대전시 아파트 건설추이(1990~2000) .....	80
<표 4-21> 주요 지방세 변화 추이 .....	86
<표 4-22> 둔산 택지개발사업관련 공공시설 무상양여 토지 현황 .....	88

## 그림목차

<그림 2-1> 신도시의 유형 .....	11
<그림 2-2> 신도시개발의 목적별 유형 .....	17
<그림 3-1> 둔산 신도시의 생활권 구분도 .....	38
<그림 3-2> 토지이용계획도 .....	40
<그림 3-3> 교통계획도 .....	42
<그림 3-4> 공원계획도 .....	44
<그림 3-5> 공공 및 편익시설계획도 .....	46
<그림 4-1> 정부대전청사 방문객 기관별 점유 분포도 .....	54
<그림 4-2> 정부대전청사 1일 방문객 현황도 .....	55
<그림 4-3> 둔산 신도시 인구증가율 변화 추이 .....	58
<그림 4-4> 둔산 신도시의 인구의 사회적 인구증가 추이도 .....	59
<그림 4-5> 자연적 증가 추이 .....	61
<그림 4-6> 사회적 증가 추이 .....	62
<그림 4-7> 둔산 신도시 순인구이동 변화 추이도 .....	63
<그림 4-8> 대전시 시가지 확산도 .....	64
<그림 4-9> 대전시 토지이용상황 변화(1992~2000) .....	68
<그림 4-10> 둔산 신도시의 도시기능 변화도(용도수 기준) .....	71
<그림 4-11> 둔산 신도시의 도시기능 변화도(연면적 기준) .....	72
<그림 4-12> 대전시 서비스산업의 사업체수 변화(1995~2000) .....	74
<그림 4-13> 대전시 서비스산업의 종사자수 변화(1995~2000) .....	74
<그림 4-14> 서구 서비스산업의 사업체수 변화(1995~2000) .....	75
<그림 4-15> 서구 서비스산업의 종사자수 변화(1995~2000) .....	75
<그림 4-16> 둔산 서비스산업의 사업체수 변화(1995~2000) .....	76
<그림 4-17> 둔산 서비스산업의 종사자수 변화(1995~2000) .....	76

<그림 4-18> 시대별 아파트 공급분포 .....	77
<그림 4-19> 대전시 아파트 건설 추이변화 .....	78
<그림 4-20> 주택매매가격지수 변화(1995년 12월=100.0) .....	81
<그림 4-21> 아파트 매매가격지수 변화 .....	81
<그림 4-22> 주택전세가격지수 변화(1995년 12월=100.0) .....	82
<그림 4-23> 아파트 전세가격지수 변화 .....	82
<그림 4-24> 지방세 비중 변화 .....	85
<그림 4-25> 사업주체의 공공적 기여도 .....	89



# 제 1 장

## 연구의 개요

연구의 배경 및 목적

연구의 방법 및 내용

# 제1장 연구의 개요

## 제1절 연구의 배경 및 목적

현대의 도시화 현상과 도시문제는 산업혁명 이후부터 두드러지게 나타났으며, 수많은 제안들도 19세기부터 제시되기 시작하였다. 이들 제안은 이상적인 신도시를 건설하여 대도시 문제를 해결하거나, 자연발생적인 도시에서 나타난 도시문제를 계획에 의한 도시를 건설하여 해결하자는 제안 등 다양하다<sup>1)</sup>.

이와 같이 신도시의 계획과 건설은 산업사회의 도시화와 이에 따른 인구 및 산업의 집중, 주택의 부족, 도심부의 노후화 등의 문제를 해결하기 위하여 건설되어 왔다. 시간이 지남에 따라서 대도시가 당면하게 되는 문제의 양상이 달라지듯이 신도시 개발의 목적 및 유형도 시기에 따라 변천되어 왔다. 즉 대도시 지역의 주택부족을 해소하기 위하여 근교에 주택도시를 건설하였고, 대도시 산업구조의 재편을 수용하기 위하여 자족적 신도시를 건설하였으며, 최근에는 세계화·정보화 추세를 수용하기 위하여 국제회의장과 첨단 정보산업단지를 갖춘 신도시들도 등장하고 있다.

이러한 신도시는 대체로 기 개발된 도시와 대칭되는 개념으로서 새로이 개발되는 도시라는 의미를 지니며 물리적·공간적 측면에서는 자연발생적으로 성장한 도시가 아니라 처음부터 계획적·인공적으로 만들어진 도시를 지칭할 때 사용된다. 또한 신도시는 국토정책적인 차원에서 다양한 양상으로 전개되는 국토개발사업을 수행하는 수단의 하나로 간주하기도 한다. 즉 국토개발사업을 시행하는 과정에서 새로이 건설되는 모든 도시정주체계를 신도시로 간주하는 것이다<sup>2)</sup>.

1) 박기조(1994), “신도시계획에 있어서의 공간구성에 관한 연구(Ⅰ)”, **국토계획**, 제29권 p3호, p.148.

2) 김정호·김재영(1990), “국토정책과 신도시”, **토지연구**, 1(1), p.24.

우리나라의 경우 이러한 신도시 개발은 1960년대 국토개발계획의 추진에 따른 거점공업단지를 지원하기 위한 배후도시건설에서 시작되었다. 1960년대에는 거점형 공업단지 배후신도시가 주로 토지구획정리사업방식으로 건설되었고, 1970년대에는 공업기능을 지원하기 위한 배후지원 신도시가 산업기지개발촉진법에 의거하여 건설되었으며, 1980년대 이후에는 대도시의 과밀을 완화하고 주택부족 문제를 해소하기 위한 신도시가 택지개발촉진법에 의거하여 건설되었다.

한편 신도시에 대한 영국, 프랑스, 일본 등 선진국들에서는 그들이 내세웠던 주택부족 문제의 해결, 대도시 지역의 무질서한 확산방지와 효율적인 공간관리 등 신도시 개발의 목표를 어느 정도 달성한 것으로 평가받고 있으나 우리나라의 신도시 개발에 대한 평가는 아직도 찬반양론이 팽팽하게 맞서고 있다.

1980년대 후반 추진된 둔산 신도시개발은 국가적 차원에서 수도권인구 및 산업의 집중억제와 국토의 균형발전을 도모하며, 2000년대 고도산업사회를 지향한 국토의 공간구조를 재편하고자 수도권의 행정중추관리기능의 일부 기능을 분담시키고자 개발되었다.

둔산 신도시개발이 완료 된지 10년 남짓한 시점에서 이에 대한 평가는 다양하게 나타나고 있다. 우선 국가균형발전 차원에서 추진된 “정부대전청사 유치에 기대했던 만큼 경제효과가 없다는 지적과 함께 원도심을 쇠락시켰다”는 비판도 있으며, ‘대전의 홀로서기’에 충실한 지렛대 역할을 했다”는 평가도 나오고 있다<sup>3)</sup>.

따라서 본 연구의 목적은 둔산 신도시개발은 국가 정책적 차원에서 국가중추기능 지방이전에 따른 국토의 균형발전 실현에 얼마나 기여했는지와 지역발전 차원에서 어떤 영향과 변화가 일어났는가를 도시인구성장, 도시공간 구조 변화, 거주환경 개선, 지방재정 및 개발이익, 그리고 교통환경 부문에 대한 분석·평가를 통하여, 보다 발전적인 신도시 형성이 이루어질 수 있도록 정책적인 개선방안을 도출하고자 하는데 있다.

3) 김진애(2002), 조선일보(4.29일자).

## 제2절 연구의 방법 및 내용

신도시 개발에 따른 사후평가 방법으로는 정량적 평가와 정성적 평가로 나눌 수 있는데, 전자는 신도시 개발의 주요 개발지표의 달성여부에 대한 평가이고, 후자는 신도시 개발을 통해 조성된 시가지의 도시문제 및 도시 특성 등의 정성적 내용에 대한 도시계획적 평가라 할 수 있다.

본 연구에서는 정량적 평가와 정성적 평가를 병행하는 평가방법을 채택하였으며, 주요 평가지표는 국가 정책적 차원에서는 수도권 인구 및 경제력 집중도와 정부대전청사의 이용사 실태를 분석하였으며, 지역발전 차원에서는 도시인구성장, 도시확산 및 공간구조 변화, 주거환경 개선, 지방재정 및 개발이익, 그리고 교통환경 등의 관련 지표를 선정하였다..

본 연구의 내용은 다섯 개의 장으로 구성되어 있다.

제1장은 이 연구를 수행하게 된 배경 및 목적과 연구의 방법과 내용을 제시한다.

제2장은 신도시에 대한 이론적 고찰로 신도시의 개념 및 유형과 신도시개발의 배경과 목적을 살펴보고, 그리고 우리나라의 신도시에 대한 기존연구를 검토한다.

제3장은 둔산 신도시개발에 대한 목적과 의의 집어보고, 개괄적으로 둔산 신도시의 계획적 특성을 살펴본다.

제4장은 둔산 신도시개발에 따른 평가부문으로 먼저 둔산 신도시개발이 갖고 있는 국가 정책적 목적에 어떻게 부응하고 있는 지를 분석·평가하고, 다음으로 지역발전 차원에서 도시인구성장 부문, 도시확산 및 공간구조 부문, 주거환경 개선 부문, 지방재정 및 개발이익 부문, 그리고 교통환경 부문을 분석·평가하였다. 아울러 평가에 따른 정책적 개선방안을 제시 한다

끝으로 제5장은 결론으로서 연구내용을 요약·정리한다.

## 제 2 장

### 신도시개발 및 평가에 관한 고찰

---

신도시의 개념 및 유형  
신도시개발의 배경 및 목적  
신도시의 기존연구 검토

## 제2장 신도시개발 및 평가에 관한 고찰

### 제1절 신도시의 개념과 유형

#### 1. 신도시의 개념과 특성

‘신도시’라고 하면 보통사람들은 몇 가지 상반적인 도시의 이미지를 갖는다. 그 첫 번째가 바로 기존의 도시와는 다소 동떨어진 대자연의 전원적인 환경속에 건설되는 이상적인 도시로서의 전원도시(garden city)이며, 두 번째는 그 동안 우리나라의 신도시개발 정책에 의해 틀 지워진 서울 등 대도시 외곽의 단순한 주택단지 즉 침상도시이며, 세 번째는 지리적 특성이나 경제적 여건을 고려하여 건설되는 새로운 공업도시와 지역의 개발거점 등을 연상하게 된다. 이러한 일반적으로 생각하고 있는 신도시의 개념을 보다 구체적인 신도시의 개념을 파악하면 다음과 같다<sup>4)</sup>.

신도시(new town, new city, new community)는 원래 영국에서 하워드(Ebenezer Howard)가 1898년에 Tomorrow : A Peaceful Path to the Real Reform이라는 저서를 발간하면서 도시를 하나의 완전한 사회적·기능적 조직체로 간주하고 인구는 약 30,000명 수준으로 농경지와 도시민의 오락과 휴식을 제공할 수 있는 녹지대로 둘러싸인 도시를 건설하여 자급자족할 수 있는 완전고용과 충분한 햇빛, 신선한 공기를 제공하여야 한다는 전원도시 개념이 효시라고 할 수 있다.

이러한 신도시의 개념은 광의의 개념과 협의의 개념으로 구분하기도 한다. 먼저 넓은 의미의 신도시는 ‘새롭게 계획적으로 개발된 도시 주거지’라는 개념을 포괄적으로 의미한다. 따라서 이는 대도시 주변에 도심의 과밀인구와 과도한 도시시설을 분산시키고 주택난을 해소하기 위해 건설

4) 손희준(1996), “신도시의 유형에 따른 개발주체와 방식의 연계방안”, **경기 21세기**, 경기개발연구원 p.35.

되는 위성도시와 교외지역의 침상도시 등 모도시에 의존적인 도시 뿐만 아니라, 대도시 인근지역에 계획적으로 개발한 주택단지나 확장도시(expanding town), 그리고 대도시와는 공간적으로나 기능적으로 분리된 자족형 도시 등을 모두 포함한다.

이와 같은 넓은 의미의 신도시의 특징은 다음과 같이 설명할 수 있다<sup>5)</sup>. ① 신도시는 새로 건설되는 도시이다(건설의 신규성). ② 신도시는 종합적으로 계획된 도시이다(계획의 종합성). ③ 신도시는 모도시의 주변에 위치하고 있는 도시이다(위치의 근접성). ④ 신도시는 모도시의 일부기능을 분담하는 도시이다(기능의 분담성). ⑤ 신도시는 경제적으로 거의 자급자족되는 도시이다(경제적 독립성). ⑥ 신도시는 인구의 계속적인 증가를 보여주는 도시이다(인구의 팽창성). 그리고 ⑦ 신도시는 인구가 모도시로부터의 직접 또는 간접적인 인구유입으로 인하여 계속적으로 증가하는 도시이다(인구의 흡인성).

반면 좁은 의미의 신도시는 광의의 신도시들 중에서 기존의 도시들과 공간적으로나 사회·경제적으로 독립성을 유지하면서, 독자적인 정치·경제·사회활동이 이루어지는 자족형 전원도시와 대도시에 대항해서 새로운 지역거점으로 개발하려는 지역거점도시만을 가리킨다. 즉 좁은 의미의 신도시는 성격상 자족성(self-containment)을 전제로 한다.

이와 같이 신도시 개념은 각 나라마다 국가 및 신도시개발 정책이나 개개의 신도시들이 갖는 특성 및 시대의 흐름에 따라 다양하다. 또한 신도시의 개념적 정의는 학자들 사이에서도 다양성을 보이고 있다. 우리나라의 경우는 수도권인 인구와 주택문제와 관련하여 신도시개발이 이루어졌으므로 보다 넓은 의미의 신도시 개념이 적용되었다고 볼 수 있다.

지금까지의 신도시에 대한 기존연구에서 강조되고 있는 신도시의 개념적 정의는 <표 2-1>과 같이 나타낼 수 있다.

5) 노용희(1982), **신도시 개발론**, 박영사, p.78.

<표 2-1> 신도시에 대한 개념적 정의

연구자	정의	강조점
Robson (1967)	주택, 산업, 기타 휴양시설을 포함하여 자급자족 할 수 있는 단위로 개발되어 대도시와는 구별되는 새로운 도시	대도시와의 차별성, 자족성 강조
Davidovitch (1968)	미래지역을 개발하기 위해 건설된 도시	미래지향성 강조
Galantay (1975)	명백히 표명된 목적에 따라 의도적으로 형성되어지고 계획된 커뮤니티	정책적 수단의 의미 계획성 강조
Golany (1976)	도시환경과 전원환경을 겸비하기 위해 새롭게 건설되거나 확장된 도시 정주공간	도시특성 강조
Campbell (1981)	사전에 예정된 기간안에 특정의 지역범위에 대하여 다양한 사회적, 경제적 및 물리적 요소를 사전계획에 의하여 제공하는 개발	계획에 의한 도시 강조
박병주 (1990)	자연발생적으로 성장한 도시가 아니라 계획적, 인공적으로 만들어진 도시로서 독립적인 도시에 걸맞는 규모, 기능 등 조건을 지닌 도시	계획적 도시, 도시특성 강조
황기원 (1991)	인간의 집단적인 계획과 집중된 노력에 의해 단기간에 조성된 도시	계획적 노력 강조
국토연구원 (1992)	새롭게 개발되는 도시형 정주공간으로서 국가 정책과제와 관련한 개발목표를 달성하기 위해 수립된 종합계획에 의해 건설되어야 하며, 자족형 공간과 비자족형 공간을 포함	한국적 현실을 반영하여 국가정책적 의미를 강조한 포괄적 정의
박기조 (1995)	광의적 의미 : 계획적으로 개발된 새로운 거주지 협의적 의미 : 생산, 유통, 소비의 기능을 고루 갖춘 경제적 독립도시	도시기능(자족성)에 의한 이분적 정의
안건혁 (1995)	계획적으로 개발되는 신시가지 유형의 하나로서, 자족성을 유지할 수 있는 인구규모와 기능을 수용하는 신시가지	자족성과 계획성 강조
한국토지공사 (1997)	국가정책과제와 관련하여 설정된 개발목표를 달성하기 위해 수립된 종합계획에 의하여 새롭게 건설되는 도시형 정주공간	한국적 현실을 반영하여 국가정책적 의미를 강조

자료 : 한국토지공사(1999), 수도권 신도시 종합평가분석 연구, p.6에서 재인용.

## 2. 신도시의 유형

### 1) 입지에 따른 분류

신도시의 유형은 입지에 따라 신도시가 어디에 위치하느냐에 따라 3가지로 구분이 가능하다. 첫째는 모도시로부터 기능적으로 완전히 독립할 수 있을 정도로 먼 거리에 위치하는 경우이며, 둘째는 대도시의 근교에 입지하는 위성도시이며, 셋째는 기존 도시내의 신도시(new town in



town)이다. 이러한 입지적 조건은 주로 도시의 자족적 기능과 관계를 갖게 되는데 상당히 먼 거리에 위치하면 자족성을 전제로 하며, 모도시와 연결하거나 인근에 위치하면 모도시에 의존할 수밖에 없으며, 도시내 신시가지는 기존 도시에 종속되거나 부도심의 역할을 하게 된다.

## 2) 기능에 따른 분류

신도시가 지니는 기능에 따라 첫째는 단일 기능 또는 특정의 목적을 달성하기 위해 건설되는 신도시와 둘째는 처음부터 도시로서의 다양한 기능을 수행하도록 개발된 신도시가 있다. 특히 단일 기능은 신도시개발의 개발목적과 상당한 관련을 갖게 되는데 구체적으로 구분하면, ① 신도시개발로 인해 대도시에 대한 인구나 산업의 집중을 완화하고자 하는 경우, ② 미개발 또는 저개발지역의 발전을 촉진하여 지역발전의 거점으로 성장시키고자 하는 경우, ③ 새로운 산업기지로 발전시켜 고용기회를 확대하고 주민의 소득증대를 도모하는 경우, ④ 국방상 또는 전략상 인구나 산업을 분산 또는 이동시켜 전쟁이나 기타 재해를 최소한도로 줄이고자 하는 경우, ⑤ 주택정책의 일환으로 대도시 근교에 신도시 또는 위성도시를 개발하여 주택난을 해소하고자 하는 경우, ⑥ 새로운 자연자원의 개발을 촉진하고 이 자원을 활용하여 새로운 공업지역을 발전시키기 위해 ⑦ 각종 도시공해로부터 도시민을 보호하고 쾌적한 생활환경을 조성하기 위하여 신도시를 개발하는 경우, 그리고 ⑧ 국가적 필요에 따라 새로운 수도로 활용하기 위하여 도시를 새로 개발하는 경우 등이 있다<sup>6)</sup>.

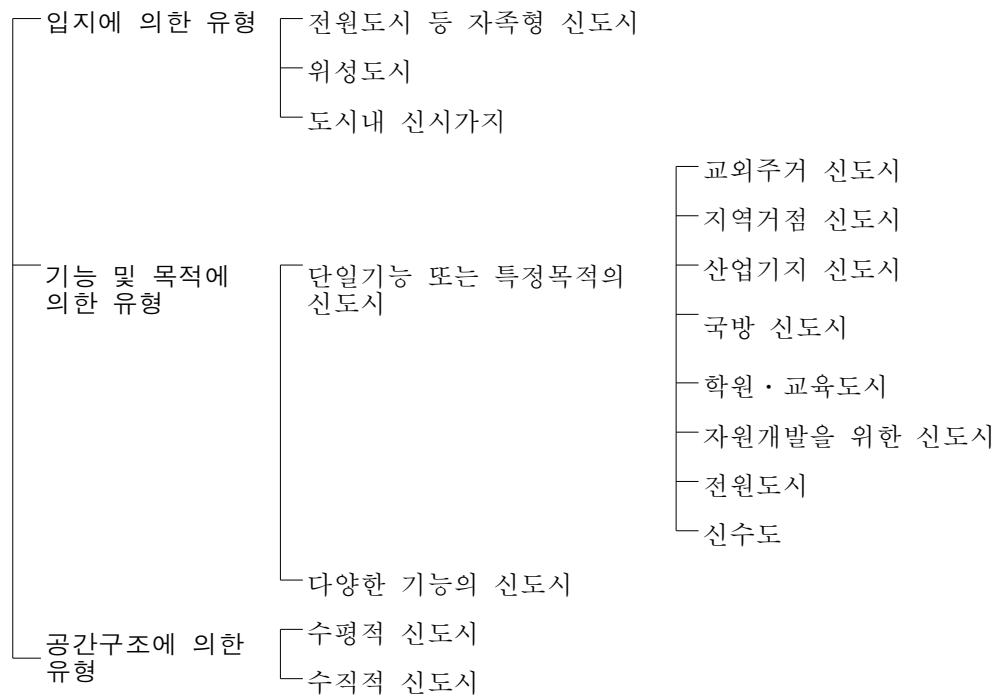
## 3) 공간구조의 개발형식에 의한 분류

신도시의 공간구조를 수평적으로 개발하느냐 아니면 수직적으로 하느냐에 따라 수평적 신도시(horizontal city)와 수직적 신도시(vertical city)

6) 한원택(1993), **도시개발론**, 대학문화사, p.91.

로 구분할 수 있다<sup>7)</sup>. 어떠한 도시든 지간에 수평적 개발과 수직적 개발이 병행되기는 하지만, 저밀도 확산적 공간구조를 주로 채택하느냐 아니면 고밀도 집중적 공간구조로 개발하느냐에 따라 상대적으로 구분할 수 있다. 초창기 전원도시는 대부분 저밀도 확산적 구조로 개발되었으나, 그 이후의 신도시는 대부분 고밀도 집중적 구조가 선호되었다. 물론 이는 각 나라마다 토지여건과 생활양식에 의해 차이를 보이고 있다.

지금까지 살펴본 신도시의 유형을 정리하면 <그림 2-1>로 나타낼 수 있다.



<그림 2-1> 신도시의 유형

7) 김준영(1995), “외국의 신도시 개발정책”, *토지연구*, 1(2), p.35.

## 제2절 신도시개발의 배경 및 목적

### 1. 신도시 개발의 사회경제적 배경

#### 1) 사회적경제적 배경

신도시 개발은 각 나라의 사회경제적 상황에 따라 매우 다양하게 추진되어 왔다. 이러한 사회경제적 배경은 신도시 개발에 있어서 목표정립의 가장 기본적인 여건이 되기도 한다. 유영옥은 일반적으로 신도시 개발의 목적을 대도시에 대한 주민과 산업의 집중을 완화함으로써 대도시의 혼잡과 무질서를 해소하고 나아가서는 건전하고 쾌적한 도시환경을 참조하는데 있다고 보았다. 여기에는 대도시의 인구 집중의 완화, 대도시의 혼란과 무질서 타파, 대도시의 제반 문제들의 완화, 건전하고 쾌적한 도시환경 건설, 도시과밀지역의 개발, 공업 등 산업전반의 지방 분산과 대도시와 여타 지역간의 균형발전 등으로 구분하였다<sup>8)</sup>.

한편 김형국은 신도시 개발의 사회경제적 배경을 기동성 이점의 확보, 환경주의의 실현, 그리고 미래적 공간구조의 실현 측면으로 고찰하고 있다. 기동성이점의 확보는 지금까지 주로 서구에서 집중적으로 모색되는 시각이며, 환경주의의 실현은 과거 서구에서 묵시적으로 또는 부수적으로 모색되다가 최근에 그 중요성이 급격히 부상되고 있는 기준이고, 그리고 미래적 공간구조의 실현은 신도시를 지역개발의 맥락에서 파악하고자 하는 시각으로 보고 있다<sup>9)</sup>.

이를 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기동성 이점의 확보이다. 역사 이래 인류가 삶을 영위하는 사이에 자생적으로 모듬살이가 만들어진 경우가 대부분이지만, 도시화·산업화의 추세가 급격히 진행되는 현대에는 도시를 계획적이고 의도적으로, 또는 정

8) 유영옥(1996), **지역정책론**, 학문사, pp.189-190.

9) 김형국(1996), “신도시의 경험과 전망”, **도시개발의 경험과 과제**, 국토연구원, pp.31-40.

책적으로 일거에 건설하려는 정책을 추진한다. 신도시 개발의 목적이 '직-주 균형(Job-housing balance)과 '자족성(Self-containment)'을 확충하고자 할 때, 이는 결국 교통량을 줄이려는 것으로 한 마디로 기동적 이점을 추구하는데 있다고 본다. 이 같은 이점은 대도시 지역권에 입지하는 신도시개발이 인접대도시의 과밀을 경감하고, 도시생활에 필요한 기반시설과 서비스를 확보할 필요성이 높은 데서 출발한다는 논리에서 비롯된다. 이는 결국 급격한 도시화·산업화 추세의 과급으로 인한 대도시 문제의 해결책을 추구하는 과정에서 과생되는 사회 경제적 문제를 해소하려는 배경아래 신도시개발<sup>10)</sup>이 추진되었다고 보는 것이다.

둘째, 환경주의의 실현이다. 20세기 후반 들어 환경보전에 대한 관심이 높아지면서 도시개발에 대한 환경주의 시각과 실천이 다각적으로 모색되고 있다. '지속가능한 개발이라는 개념(Environmentally sound and sustainable development ; ESSD)으로 표현되는 환경주의 가치관은 신도시개발에 그대로 적용될 수 있었는데, '압축도시(compact city)', '생태도시 또는 환경친화 도시(ecocity & ecopolis)' 및 '녹색도시(green cities)'등으로 분류된다. 압축도시는 지속 가능성을 위해 저에너지 소비구조, 저이동 유발적 도시구조, 저오염 배출구조를 지향하는 도시공간구조로서 그 핵심 개념은 '직주근접'의 도시구조를 형성하여 모든 시민활동을 자전거 이용거리 내에서 이루어지게 하는 것이다. 한편, 환경친화도시는 도시전체를 하나의 생태계로 설정하여 도시내의 순환체계를 강조하는 도시구조로 도시내의 모든 자원 및 에너지의 이용과 소비가 자체적으로 처리, 순환되면서 자연계의 일부로 작용하게 하는 이상적인 개념이다.

셋째, 미래적 공간구조의 실현이다. 현대의 도시발전 추세를 감안하여 미래의 공간발전은 대도시권이 주도할 것이며, 이에 따라 자연적 성장에 따른 기존 도시의 대도시화가 아닌 종래의 대도시 문제의 비효율성을 방지할

10) 여기에 해당되는 신도시 개발 형태로는 '침상도시.bed town)', '주거도시(residential new town)', '기숙도시(dormitory town)', '고용도시(employment new town)', '과학기술도시(techno polis)', '균형도시(balanced new town)', '완전도시(complete city)'를 들 수 있다.

수 있는 미래지향적 공간구조를 갖춘 신도시 건설이 필요하다는 측면에서 접근하는 신도시 개발방안이다. 즉 대도시가 갖는 각종 이점을 향유하면서도 부작용을 최소화할 수 있는 대도시 공간구조를 신도시개발을 통하여 실현하자는 개념으로 '신 대도시(new city)', '망상도시(network city)', '회랑 도시' 등의 형태가 제안되고 있다. 이는 결국 도시공간구조가 유기체적 다핵공간으로 결합되는 형식을 취하게 될 것으로 보고 있으나, 공간구조의 형성은 가능하더라도 도시관리의 문제는 여전히 남게 된다는 비판도 있다.

## 2) 우리나라 신도시 개발의 사회적경제적 배경

우리나라에 현대적 도시계획이 도입은 일제시대에 비롯되었다. 이 시기에 계획된 도시로는 나진, 진해 등이 해당된다고 볼 수 있으나, 식민지 경영을 위한 군사적 목적의 신도시계획이라 볼 수 있고 본격적인 신도시개발은 1960년대 이후에 시작되었다. 1960년대 이후의 급격한 도시화와 산업화에 따라 부수되어 여러 개의 신도시가 건설되었다. 공업화에 수반된 공업형 신도시로 울산, 안산, 광양, 구미, 창원 등 제조 산업 위주의 신도시와 과천 행정신도시, 대덕 과학기술의 연구학원신도시, 그리고 대도시 문제를 해결하기 위한 분당 등 수도권 5개 신도시와 중앙행정기능 분담에 따른 둔산 신도시 등이 대표적이다. 이를 시기별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1960년대 이다. 1960년대에는 공업단지 배후신도시가 개발되었는데 그 성격은 산업기지 배후도시와 수도권의 과밀문제 완화를 위한 것이었다. 우리나라에서 공업단지 배후신도시로 건설된 최초의 신都市는 석유화학단지과 함께 조성된 울산 산업도시이다. 그리고 1960년대 후반에 수도권 과밀문제를 완화하기 위하여 세운 광주주택단지(후에 성남으로 행정구역 개편)가 서울시가 불량주택 정리방안의 일환으로 추진되었다. 이 시기의 신도시 개발은 주로 토지구획정리사업방식으로 추진되어 도시의 계획적 환경을 갖추는 데는 미흡한 실정이었다.

둘째, 1970년대 이다. 1970년대는 정부가 중화학공업 육성에 총력을 기울였던 시기로 전국 곳곳에 대규모 공업단지가 조성되었고, 이에 따라 그 배후도시로 창원, 여천, 구미와 같은 신도시가 건설되었다. 이 시기에 건설된 반월신도시(후에 안산으로 행정구역 개편)는 서울 및 수도권지역에 분산되어 있는 중소공장 및 공해산업시설과 함께 그 종업원을 이주시키기 위한 것으로 서울의 과밀해소와 공업육성이라는 국가 정책목표를 동시에 달성하려는 것이었다. 1970년대 후반 정부는 서울에 집중되어있는 기능을 분산시키기 위한 다각적인 노력을 기울이게 되는데, 그 일환으로 대덕 연구학원도시의 건설을 추진하는 한편, 신행정수도의 건설을 검토하게 된다. 대덕 연구학원도시는 성공적으로 추진되었으나, 행정수도건설계획은 정책방향이 행정기능의 분산이전으로 축소 조정되었고 그 결과로 정부종합청사 이전과 함께 과천 신도시가 건설 되었다. 이 시기에 신도시라는 용어가 정부에 의해 공식적으로 사용되었고 개발방식도 공영개발방식을 사용하였는데 이전과는 달리 토지구획정리사업에 의존하지 않고 정부가 산업기지개발공사(현재의 한국수자원공사) 등 공공기관을 통하여 토지를 전부 매수하고, 직접 도시개발에 관여하기 시작했다. 따라서 이 시기에 건설된 신도시는 그 이전의 신도시들에 비해 비교적 도시면모를 계획적으로 갖추기 시작했고 쾌적한 도시환경을 조성할 수 있게 되었다. 1973년에 제정된 산업기지개발촉진법은 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 것으로 창원, 여천, 구미, 반월신도시가 이 법에 따라 건설되었으며 배후도시건설에는 유리하나 도시의 자족성을 뒷받침하는 데는 한계를 나타내기도 하였다.

셋째, 1980년대 이다. 1980년에 들어서면서 정부는 주로 수도권의 주택문제해소에 초점을 맞추고 서울의 목동, 상계동과 같은 대단위 주택건설계획을 추진하였다. 도시에 신시가지 건설하여 주택공급을 확대하려는 정부의 이와 같은 노력은 가용택지의 절대부적으로 한계에 이르게 되었으며, 88올림픽을 전후한 주택가격의 폭등에 대처하기 위한 이른바 주택 200만호 건설이라는 주택대량 공급의 목적으로 분당, 일산 등 수도권에 5개 신도시

를 건설하였다. 이 시기에 신도시 개발방식은 1980년에 제정된 택지개발촉진법에 의한 것으로 주로 택지의 효율적인 공급을 목적으로 하는 절차법적 성격을 가졌으므로 건설에는 효과적이었으나 자족적 도시체계를 갖추는 데는 한계가 있었다. 그러나 계획기법에서는 도시설계수법을 도입하여 어느 정도 계획적 면모를 도모하고자 하였다는 평가를 받고 있다.

이상에서 살펴본 우리나라 신도시개발의 사회경제적 배경과 연관하여 정리하면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 우리나라 신도시개발의 사회경제적 배경 및 개발현황

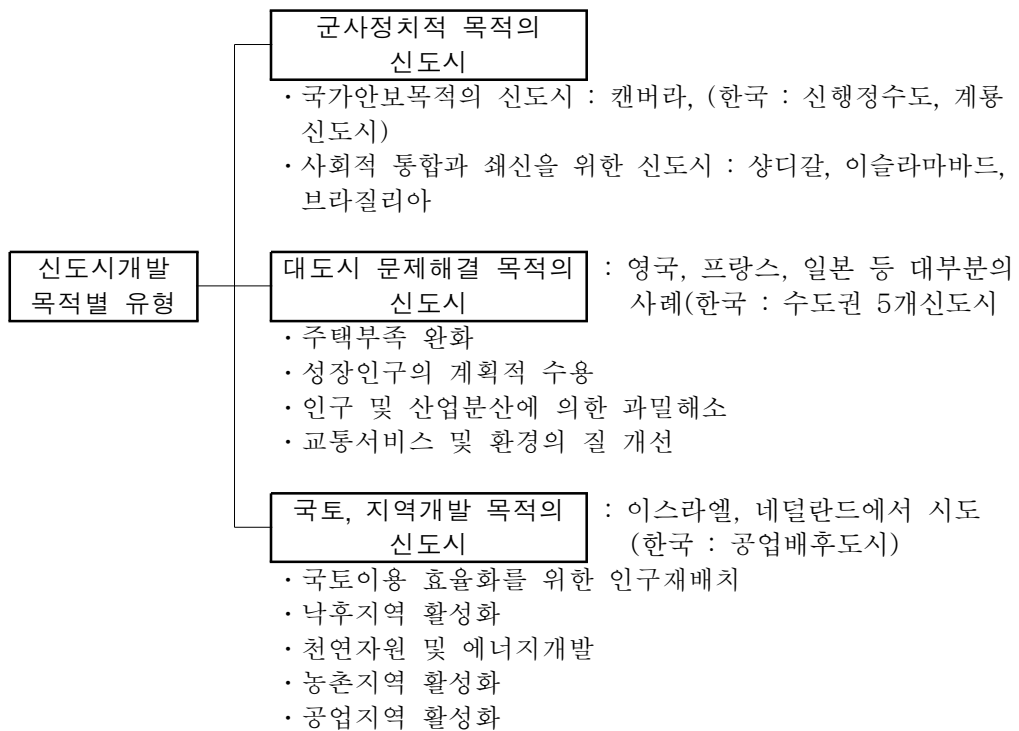
배경 및 개발목적		시기별		
		1960년대	1970년대	1980-1990년대
국토 및 지역 개발	• 공업지역의 활성화 산업기지 배후도시	울산(1962) 포항(1968)	구미(1973) 창원(1977) 여천(1977)	광양(1982)
	• 낙후지역의 활성화 거점개발		동해(1971)	
	• 인구재배치 연구학원도시		대덕(1974)	
대도시 문제 해결	• 도시환경의 질 개선 서울시 불량주택철거 이전	성남(1968)		
	• 과밀·혼잡완화 서울의 공해공장 이전		반월(1997)	
	• 인구분산 서울의 행정기능 분산		과천(1979)	둔산(1988) 계룡(1989)
	• 주택부족의 완화 서울의 인구분산			목동(1983) 상계(1986) 분당(1989) 일산(1989) 평촌(1989) 산본(1989) (중동(1990))
	• 성장인구의 계획적 수용 주택공급	영동(1967) 여의도(1967)	잠실(1971)	목동(1983) 상계(1986)

## 2. 신도시개발의 목적

### 1) 정책적 목적

신도시개발의 정책상 목적은 매우 다양하게 나타나고 있다. ① 국가안보를 위한 인구와 산업의 분산, ② 사회분위기 쇄신을 통한 국민 일체감의 조성, ③ 대도시 증가인구의 계획적 수용, ④ 대도시 주택부족 완화, ⑤ 대도시로 집중하는 인구 및 산업의 분산, ⑥ 지역발전촉진을 통한 지역격차의 해소, ⑦ 천연자원 및 에너지 개발 또는 공업발전을 위한 기지나 거점의 구축, 그리고 ⑧ 국토의 효율적 이용을 통한 인구 재배치 등 나라마다 도시마다 다양하게 나타나있다

이러한 신도시개발의 목적별 유형을 분하면 <그림 2-2>로 나타낼 수 있다.



<그림 2-2> 신도시개발의 목적별 유형

자료 : 국토개발연구원(1998), **도시정책의 전개와 과제**, 216 재정리.



## 2) 우리나라의 신도시 건설의 목적

우리나라의 경우에는 신도시(신시가지)의 개발목적은 다음과 같이 분류해 볼 수 있으나 대부분의 신도시들은 단일목적이 아닌 여러 목적을 염두에 두고 개발이 이루어졌다고 할 수 있다.

첫째, 지역개발차원에서 배후도시로서의 신도시개발이다.

이는 공업단지나 산업단지의 배후도시 서비스기능의 제공(산업신도시), 관광기반을 확보함으로써 관광활동의 효율화와 관광객의 편리를 도모(관광신도시), 연구시설을 집적시킴으로써 두뇌집단을 한곳에 두어 상호교류, 상승효과를 도모(연구/학문도시)등의 목적하에서 개발하였다. 여기에는 울산, 포항, 구미, 창원, 여천, 광양, 신제주, 대덕 등이 속한다.

둘째, 서울의 도심기능분산 및 주택공급으로서 신도시개발이다.

산업화 도시화 과정에서 필요한 서울의 주택부족을 해결하고 도심기능을 분산하기 위하여 신시가지를 개발하였다. 여기에는 영동, 여의도, 잠실, 목동, 상계동 지역이 속한다.

셋째, 대도시의 인구분산과 지역균형개발 수단으로서의 신도시개발이다.

울의 불법주택지 철거이전으로 인한 개발과 공해공장의 이전 또한 서울의 행정기능분산을 목적으로 신도시를 개발하였으며 주택공급을 주목적으로 하였으나 이는 서울인구 분산과 지역균형개발로서의 역할도 수행할 목적이었다고 할 수 있다. 여기에는 성남, 반월, 과천, 대전둔산, 계룡, 평촌, 산본, 중동 등의 신도시가 포함된다.

넷째, 수도권에 주택공급 수단으로서의 신도시개발이다.

이는 대규모 택지와 주택을 공급하기 위한 수단으로 주택공급을 목적으로 하는 성격상 베드타운의 성격을 갖게 되는 경우가 대부분이고, 따라서 양적공급 목표달성을 위해 주거지는 고밀고층화 하였다. 여기에는 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 등의 수도권 지역의 5개 신도시가 포함된다.

### 3. 우리나라 신도시 개발특성

전술한 바와 같이 신도시 계획이나 정책결정자들에 의해 사전에 계획적인 개발구상을 하여 비 도시지역에 형성시키는 새로운 정주공간으로 통상 주변 기존도시들이나 모도시와의 관계가 신도시개발 성공에 중요한 요소가 된다.

신도시는 일반적으로 주변도시와 경제적, 사회적으로 상호 활발한 교류를 통해 성장하게 됨으로 이를 고려한 부지선정이 필요하게 된다. 만약 신도시 개발대상지의 인근에 위치한 도시가 개발이 활발하다면 이 개발압력으로 인근 신도시의 건설은 상대적으로 위축될 수도 있다.

이상의 논의를 토대로 한다면 신도시의 입지는 모도시와의 연계가 가능한 곳, 인접한 도시체계와 상호 유기적인 발전이 도모될 수 있는 곳, 신도시 개발가능지가 충분하고 SOC 투자비용이 적은 곳 등을 들 수 있다.

한편 수도권 5개 신도시의 건설을 계기로 활성화되었던 신도시에 관한 논의를 살펴보면, 분당, 일산 등의 신도시는 ‘신도시’가 아니라 ‘위성도시’ 혹은 ‘주택도시’에 불과하다는 주장을 발견할 수 있다. 이와 같은 신도시를 위성도시나 주택도시와 차별지어 생각하는 데는 도시의 자족성이 준거가 된다.

즉 신도시는 주민의 생활과 생업에 필요한 여건을 두루 갖춘 도시를, 위성도시나 주택도시는 그 도시의 경제활동이 모도시 의존적이어서 자족이 불가능한 도시를 의미한다.

콜라니(Glolany)는 <표 2-3>에서 언급한 자족성을 준거로하여 ‘신 도시정주공간’에 포함되는 15가지의 다른 정주형태를 크게 자족형과 비자족형의 두 부류로 나누고 있다.<sup>11)</sup>

11) 운영태·박은관·문채(1992), **신도시 정책 및 개발방안**, 서울:국토개발연구원, p. 6-10.

<표 2-3> 신도시 특성비교기준

자족형 신도시	비 자족형 신도시
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대개 도시로부터 비교적 멀리 떨어진 고립된 환경에 대규모로 건설되는 외형적 특징을 가짐</li> <li>- 비교적 견고한 경제기반을 바탕으로 주민들은 다양한 경제활동에 참여하게 됨</li> <li>- 주민의 계층구성이나 토지이용패턴이 비교적 다양하게 나타남</li> <li>- 개발목표도 주택공급이외에 사회경제적 과제와 관련하여 설정되며, 종합적인 계획에 의해 추진됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기성도시의 내부, 또는 그에 인접하여 건설되는 비교적 소규모의 정주공간으로 자족형 신도시에 비해 경제적, 물리적 독자성은 떨어짐</li> <li>- 일자리의 대부분이 외부에서 제공되는 집단주택지임</li> <li>- 주민의 대부분이 야간인구로 구성되며, 통근도 대도시 지향적이 됨</li> <li>- 계획도 사회경제적 면 보다는 물리적 측면에 중점을 두어 이루어짐</li> </ul>

<표 2-4> 우리나라 신도시의 특성

구 분	신도시명	개발기간	모도시	신도시의 현재모습	자족성 검토결과
1960년대	1. 울산	1962-'82	-	독립된 신산업도시	자족형
	2. 여의도	1967-'86	서울(도심기능분산)	서울시의 강서축 부도심	비자족형
	3. 영동	1967-'86	서울(도심기능분산)	서울시의 강남축 부도심	비자족형
	4. 포항	1968-'87	포항시	모도시의 확대발전	비자족형
	5. 성남	1968-'70	서울(주거기능분산)	독립된 신도시	자족형
1970년대	6. 잠실	971-'77	서울(도심기능분산)	서울시의 강동축 부도심	비자족형
	7. 구미	1968-'86	-	독립된 신산업도시	자족형
	8. 대덕	1973-'83	서울과 대전	모도시의 확대발전	비자족형
	9. 신계주	1977-'86	제주시	모도시의 확대발전	비자족형
	10. 창원	1974-'86	-	독립된 신산업도시	자족형
	11. 여천	1974-'86	-	독립된 신산업도시	자족형
	12. 반월	1977-'86	서울(공업기능분산)	독립된 신산업도시	자족형
	13. 동해	1978-'91	목호읍과 북평읍	모도시의 확대발전	비자족형
	14. 과천	1979-'84	서울(도심기능분산)	독립된 신도시	자족형
1980년대 이후	15. 광양	1982-'88	-	독립된 신산업도시	자족형
	16. 목동	1983-'89	서울(주거기능분산)	서울의 서남북축 중심	비자족형
	17. 상계	1988-'01	서울(주거기능분산)	서울의 동북부축 중심	비자족형
	18. 둔산	1989-'01	대전시	모도시의 확대발전	비자족형
	19. 계룡	1989-'93	대전시	모도시의 확대발전	비자족형
	20. 분당	1989-'93	성남과 서울	수도권내 자족적 주거도시	비자족형
	21. 일산	1989-'93	고양과 서울	수도권 서부 중심도시	비자족형
	22. 평촌	1989-'93	안양과 서울	모도시의 확대발전	비자족형
	23. 산본	1989-'93	군포와 서울	모도시의 확대발전	비자족형
	24. 중동	1990-'93	부천과 서울	모도시의 확대발전	비자족형

1960년대 이후 우리나라 신도시정책의 시작은 울산의 공업형 자족적 신도시에서부터 출발하였으나 지난 30년간의 경험을 되돌아볼 때 거의 반이상의 정책적 배려가 서울의 문제해결을 위한 신도시건설을 명분으로 수도권지역에 집중되었다. 그리고 그 정책적 배려도 매 연대기마다 거의 50%이상을 지속적으로 지원하고 있어 수도권의 거대한 인구 및 산업 집중에 신도시정책이 직접적으로 기능했다고 할 수 있다. 왜냐하면 수도권에 건립된 13개의 신도시 중 서울시로부터 비교적 독립적인 자족성을 지니는 도시는 성남, 반월, 과천 등 3개 도시에 불과하며, 나머지 10개 신도시는 자족성을 지니지 않는 것으로 평가되기 때문이다.

### 제3절 신도시의 기존연구 검토

#### 1. 신도시 관련 연구 동향

##### 1) 신도시 건설의 정책적 과제

안건혁<sup>12)</sup>은 신도시의 건설이 개발과정에 있어서의 각종 부작용과 개발이 후 기반시설 및 서비스시설의 부족에 따른 비관적 지적에도 불구하고 향후 수도권에 안정적인 주택 공급과 양호한 생활환경 제공을 위해서 보다 발전적으로 이루어져야 함을 주장하고 있다. 기성시가지 내에서의 신도시개발과 동일한 정책적 목표를 가진 각종 개발사업들이 공간적 한계와 부작용 등으로 본래의 목적을 달성하기 어려우며, 신도시가 단일 도시로서 정착되는 향후 일정 시점에는 제 기능과 역할을 충족할 수 있다는 것이다. 따라서, 앞으로의 신도시에 대한 논의는 과거의 신도시개발에서 겪었던 시행착오를 최소화하기 위한 도시개발 관련 제도의 정비와 계획 및 설계를 위한 지침 마련을 통해서 보다 나은 신도시개발에 힘을 모아야 한다고 주장하였다.

반면 조명래<sup>13)</sup>는 지금까지의 신도시개발이 계획수립과 사업시행에 이르기까지 경직되어 있으며, 미래의 변화 등에 유연하게 대처하기 어렵다는 점을 들어 신도시의 건설을 부정적으로 보고 있다. 우선, 기존에 개발된 신도시는 단순히 주택문제를 해결하기 위한 주거지로서 구상되었으며 도시로서는 결코 성공하지 못했으며, 졸속의 개발과정을 거쳐 깨끗한 주거단지로서의 의미 외에는 다른 의의를 찾기 어렵다는 것이다. 또한, 신도시건설에 있어서 수도권 전체에 대한 종합적인 계획이 미비하여 오히려 난개발에 따른 각종 부작용을 낳고 있으며, 친환경적인 국토관리를 추구하는 시대적 흐름에 역행한다는 것이다. 따라서, 현재와 같이 주택의 양적 공급을 우선

12) 안건혁(1997), “수도권 신도시 건설을 찬성한다”, **국토계획**, 통권 88호, 대한국토도시계획학회, pp. 213-217.

13) 조명래(1997), “수도권 신도시 건설의 신중론”, **국토계획**, 통권 88호, 대한국토도시계획학회, pp. 218-222.

하는 신도시개발을 지양되어야하며, 영속성을 가지는 정주공간으로서의 가치를 가지는 신도시 건설이 이루어져야 한다는 것을 주장하고 있다.

## 2) 물리적 공간 구성에 관한 연구

박기조<sup>14)</sup>는 우리나라의 신도시를 개발목적에 따라 유형화하고 외국의 신도시와 비교하여 신도시의 물리적인 계획 특성을 비교 분석함으로써 신도시계획의 문제점 및 개선방안을 모색하였다.

우리나라의 신도시를 개발 목적별로 유형화하면, 산업 및 사업기지 배후도시, 대도시 문제를 해결하기 위한 신도시, 낙후지역 거점개발을 위한 신도시, 특수기능의 연구학원 신도시로 구분할 수 있다. 특히, 수도권 신도시의 서울의 불법주택 철거이전을 위한 신도시(성남), 공해공장 이전을 위한 신도시(안산), 행정기능 분산을 위한 신도시(과천), 수도권 주택공급 및 인구분산을 위한 신도시(분당, 일산, 평촌, 산본, 중동), 도심기능 분산 및 주택공급을 위한 신도시(영동, 여의도, 잠실, 목동, 상계)로 구분할 수 있다.

한편, 수도권의 신도시의 경우 수도권의 주택문제 해결을 위한 주택공급적인 측면에서 건설되어 자족적인 신도시와는 거리가 먼 비자족 주택도시로 규정할 수 있다. 이들 신도시의 경우 계획인구는 약 20만을 전후하여 우리나라의 중도시 규모에 해당되고, 모도시인 서울을 중심으로 반경 20km내외이며, 시가지 면적 대비 인구밀도는 약 400인/ha으로 상당히 고밀도인 것으로 나타났다.

수도권의 신도시와 외국의 신도시를 비교해보면, 우리나라의 경우 대부분이 비자족형 주택도시인 반면에 외국은 신도시개발이 자족적인 신도시개발에 주안점을 두고 있음을 알 수 있다. 인구밀도도 외국은 총밀도, 시가지 밀도와 주거지 밀도와의 차이가 심하지 않는 반면에 우리나라는 격차가 큰 것으로 나타났다.

14) 박기조(1997), “신도시계획에 있어서의 공간구성에 관한 연구 II”, 국토계획, 통권 87호, 대한국토도시계획학회, pp. 27-52.

수도권의 신도시들의 공간적 특성 및 문제점들을 요약하면 다음과 같다. 주택지의 인구밀도 및 시가지밀도가 높게 책정되어 전원적인 거주환경 조성이라는 신도시개발 이념과는 물리적인 도시구성 측면에서는 괴리되어 있다. 주택지의 고밀과 아울러 상업용지율이 높은 반면에 교육, 문화, 보건 등을 수용할 교육 및 공공시설 용지가 낮게 책정되어 있다. 신도시의 개발이 수도권에 집중되어 있는 만큼 향후 수도권 정비 차원에서 자족형 신도시개발과 아울러 신공업도시, 신상업도시, 첨단산업기술을 수용한 과학기술도시 등 다양한 유형의 신도시개발이 고려되어야 한다.

### 3) 주거환경 평가

양승우·백연길<sup>15)</sup>은 수도권의 분당, 일산, 평촌의 3개 신도시에 대하여 주거만족도를 비교하여 입주민의 이주계획의 수립과 각 변수간의 관계를 비교함으로써 향후 주거환경계획 및 설계방법상의 시사점을 탐구하였다. 조사·분석의 대상으로서 개별거주자의 특성, 주거상황, 입지적 상황, 경제적 상황, 외부환경, 편익시설, 아파트 유지·관리 상황 등의 항목들을 선정하였다. 이 연구 결과를 정리해 보면, 각 신도시별(또는 신시가지) 지역적 차이는 없으나, 입지적 상황을 고려해 볼 때 기존 시가지의 확장 개념으로 건설된 신시가지와 신도시와는 다소 차이가 있었다. 또한 주거환경의 만족도에 있어서 주변 자연환경에 대해 민감한 것으로 나타났다. 이주계획과 관련해서는 주택의 규모가 이주계획에 가장 큰 관련성을 보였으며, 주변의 단지나 주변환경 및 경관, 녹지 등이 중요한 변수로 파악되었다.

임경수·김재익<sup>16)</sup>은 이미 건설된 신도시를 기정사실화하고 이런 바탕 위에서 신도시 주민들이 생활을 어떻게 평가하고 있으며, 부족한 점에 대해 실증적으로 파악함으로써 지방자치단체로 하여금 신도시 주민을 위한 정책

15) 양승우·백연길(1997), “수도권 신도시의 주거만족도에 관한 비교 연구”, **국토계획**, 통권92호, 대한국토도시계획학회, pp. 23-33.

16) 임경수·김재익(1999), “수도권 신도시의 「삶의 질」에 관한 연구”, **국토계획**, 통권94호, 대한국토도시계획학회, pp. 7-27.

입안에 도움을 주고자 수행하였다. 따라서 수도권외의 5개 신도시 주민들의 삶의 질을 측정하고 상호 비교함으로써 신도시별 실정 및 특성을 파악하여 향후 삶의 질 향상을 위한 정책적 제언을 마련하는데 목적을 두었다.

한편, 현재의 신도시에 대한 평가는 당초 기대했던 정도라는 평가가 절대 다수를 차지하고 있어 어느 정도 주거조건 개선에는 이바지한 것으로 나타났다. 향후 전망에 대해서는 매우 낙관적인 기대를 갖고 있어 앞으로 신도시가 더욱 살기 좋은 도시가 될 것이라는 희망을 표시하고 있는 것으로 파악되었다. 삶의 질에 대한 만족도 분석 결과 각각의 입지 및 주변지역의 여건에 따라 차이를 보이면서 일상생활과 직결되는 요소들에 대한 불만이 높은 것으로 나타났다. 삶의 질 향상을 위한 역할분담에서는 지방정부가 지역의 여건을 조성하고 참여를 유도하면 주민은 적극적으로 협력할 의사가 있는 것으로 나타났으며, 이를 위해서는 중앙정부, 지방정부, 주민간의 협조와 협력, 노력 등이 모아져야 할 것이다.

#### 4) 신도시의 사후 관리 및 평가에 관한 연구

유완·김영모·박경원·고석찬·이상호<sup>17)</sup>는 ‘신도시 관리’를 건설 후 관리를 중심으로 문제점을 파악하고, 개선방안을 제시하는데 연구의 초점을 두었다. 즉, 개발주체와 지방자치단체간의 분쟁을 최소화시켜 개발의 원활한 진행을 촉진하고 불필요한 각종 노력의 낭비를 줄임으로서 도시가 양호하게 관리되고 조기 활성화되어 주민의 생활이 편리해지도록 하는데 신도시 관리의 의의를 두었다.

신도시 관리는 도시관리의 일반적 특성을 공통적으로 갖으나, 다음과 같은 점에서 일반 도시관리와 차별성 두었다. 신도시는 건설 후에 지방자치단체에 도시하부시설을 포함한 도시시설 일체를 넘겨주어야 하며, 개발이 짧은 기간 안에 진행되도록 계획되었기 때문에 공공편익시설의 공급이 부

17) 유완·김영모·박경원·고석찬·이상호(1997), “신도시 관리 방안에 관한 연구”, 국토계획, 통권88호, 대한국토도시계획학회, pp. 7-22.



족하며, 이를 공급할 지방자치단체는 주민의 민원에 시달려야 한다. 신도시의 관리가 시작되는 시점은 공사단계에서 시작되어, 인수인계단계, 인수인계후 단계로 구분되며, 인수인계단계까지의 신도시 관리 대상은 도로, 교량, 가로등, 하수도, 상수도, 공원녹지 등을 포함한 공공시설물에 관한 사항이며, 관리의 주체는 개발주체가 된다. 인수인계후 도시관리 단계에서의 신도시 관리대상은 공공편익시설의 건설과 미분양토지의 관리 등이며, 관리의 주체는 해당 지방자치단체가 된다.

이들의 연구 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 신도시 관리에서 문제가 되는 사항은 인수인계와 공공편익시설 확보의 지체와 관련된 사항이다. 공공편익시설의 확보와 관련된 신도시 관리의 문제는 재원과 경제성 부족으로 공공편익시설이 확보되지 않아 발생하는 신도시의 성장 지연과 이로 인한 시민들의 불편, 그리고 이를 해결하는 지방자치단체와 개발주체간의 마찰이 문제의 핵심이다. 이와 함께 신도시 관리를 효과적으로 수행하는데 필요한 법적 제도적 장치가 미비한 것도 신도시 관리를 어렵게 만드는 이유가 되고 있다.

둘째, 효과적인 신도시 관리를 위해 신도시 관리전문회사와 공공편익시설 투자회사의 설립을 제안하였다. 이들 회사를 통해서 인수인계 시간을 단축시키며 개발주체와 지방자치단체간의 갈등을 완화하며, 공공편익시설을 조기에 건설 운영하여 입주민의 불편을 최소화하고, 신도시의 조기 완성에 초점을 둔 것이다.

셋째, 신도시를 효과적으로 관리하기 위한 법적·제도적 개선방안을 제시하였다. 각 단계별로 문제가 되는 요소를 개선하기 위하여 지방자치단체의 참여 확대, 관리회사·투자회사의 설립, 인수인계 시점 및 하자보수기간 산정 등을 제안하였다.

넷째, 관리재원은 신도시 관리비용을 총 공사비의 5% 범위 내에서 사업의 성격에 따라 사후관리 비용을 조성원가에 포함하는 것을 제시하였다.

공공편익시설 확보를 위한 투자회사는 제3섹터 법인의 형태로 필요에 따라 조성하도록 하였다. 특히 공공편익시설은 성격에 따라 경제성과 초기투자 가치가 다르므로, 공공편익시설 종류별로 각기 다른 재원조달을 통한 공공편익시설 확보방안을 제시하였다.

## 2. 인구이동과 공간구조에 대한 파급효과

### 1) 인구이동

우리나라의 인구이동에 관한 연구는 시도간, 도시간, 도농간의 세 유형으로 구분할 수 있다.

먼저, 국토연구원은 「수도권 신도시 건설에 따른 가구이동 및 주거상태 변화에 관한 연구」에서는 신도시내 업무기능 유치로 인한 간접적인 인구유입 효과를 8만 6천명~22만 6천명으로, 주택건설에 따른 직접적 인구유입 효과를 약 5만3천명으로 보아 신도시 건설에 따른 수도권으로의 인구유입 효과는 총 13만 9천명~27만 9천명으로 보았다.

둘째, 경기개발연구원은 「신도시기능 정상화를 위한 과제와 전망」에서는 수도권의 인구이동은 전국적 차원의 인구이동보다는 수도권 내부에서 보다 활발히 이루어지고 있으며, 경기도의 인구집중 요인(순인구이동 증가요인)으로는 주택증가 및 도시의 인구규모가 큰 영향을 미치는 것으로 조사·분석하였다. 인구이동에 따른 지역경제 파급효과는 서울의 인구유출 결과 수도권내 산업구조가 재편되었는데, 특히 군지역의 지역경제 파급효과가 증가하고 있는 것으로 보고 있다.

한국토지공사는 「수도권 신도시 종합평가분석 연구」에서는 신도시인구 중 절반이상인 53%가 서울에서 유입하여 서울의 과밀을 해소하는데 커다란 역할을 수행하였다고 보았다. 당초 수도권 이외의 지역에서 수도권으로의 인구집중을 우려하기도 하였으나, 실제로는 5%이하로 그쳐 영향이 적었다고 평가하고 있다. 수도권으로의 인구집중 영향이 미비했던

것은 수도권 이외의 지역에서 수도권으로의 진입은 구직을 전제로 해야 가능한데, 신도시건설은 주택건설 위주였기 때문이라고 설명하였다.

<표 2-5> 인구이동에 관한 선행연구

연구자	연구명	조사방법	주요내용
국토 연구원 (1993)	수도권 신도시건설에 따른 가구이동 및 주거상태 변화에 관한 연구	설문조사	수도권 신도시 주민의 입주 전 거주지에 대한 설문조사를 통해 신도시건설이 서울지역과 과밀해소에 어느 정도 기여했는지 분석 - 신도시 입주전 주거지역을 보면 서울이 61.8%, 경기도가 36.9%로 두 지역에서의 이주가 전체의 98.7%를 차지함
경기개발 연구원 (1996)	신도시기능 정상화를 위한 과제와 전망	설문조사	신도시 지역 전입자의 전 거주지를 조사함 - 서울이 57.6%, 경기도가 35.9%로 두 지역에서의 이주가 전체의 95.3%를 차지함 - 분당은 서울 강남권으로부터 46.8%, 일산은 서울의 북서권에서 49.0%, 평촌은 안양에 41.0%, 산본은 안양시에서 38.0%, 중도은 부천에서 44.9%가 이주함
한국 토지공사 (1997)	수도권 신도시 종합평가분석 연구	설문조사 통계조사	신도시개발의 정책목표, 개발과정, 계획목표 등을 평가하고 과급효과를 살펴봄 - 서울의 과밀해소 평가부분을 보면, 수도권 이외의 지역에서 신도시지역으로 유입한 인구비율은 4.8%정도로 신도시의 건설이 수도권 인구집중에 미친 영향은 적었다고 주장함
경기개발 연구원 (1999)	수도권 인구이동특성 에 관한 연구	통계조사 설문조사	수도권 중 경기도를 중심으로 인구이동에 대해 고찰함 - 수도권내에서의 주요 이주요인은 주택 및 경제적 요인이라고 주장하고 있음

## 2) 공간구조에의 과급효과

신도시의 건설은 기존의 공간구조를 급속한 속도로 변화시킨다. 공간구조를 변화시키는 변수는 여러 가지가 있다. 가장 포괄적인 요인으로는 경제여건을 들 수 있다. 각종 경제여건의 변화는 도시나 지역의 성쇠를 통하여 공간구조에 복합적이고 다각적인 영향을 미친다. 크게 보면 공간적

변화가 모두 이 범주에 속한다 해도 과언이 아닐 것이다. 인구의 증감 또는 분포와 산업구조의 변화 등도 공간구조의 변화에 직접적인 영향을 미치게 되며, 기술의 변화 등도 공간구조를 변화시키는 간접적 요인으로 간주된다.

그러나 가장 급속히 공간구조를 변화시키는 것은 신도시 건설이라고 판단된다. 신도시의 건설은 기존에 형성된 공간구조의 틀을 바꿔 놓고, 기존에 형성된 각 지역간의 기능체계를 한꺼번에 변화시키기도 한다. 또한 신도시 건설에 의한 공간구조의 변화는 신도시를 건설하는 속도에 따라서 다르게 나타날 수 있다. 영국의 수 십 년에 걸친 신도시 건설은 우리나라에서 보는 도시외곽 확산 현상보다 공간구조의 변화가 완만하게 나타날 수 있다.

수도권에 인구증가가 가장 급속하게 이루어진 지역은 서울에 인접한 지역이다. 서울 인접 30km권의 인구변화를 보면 1985년 약 34.6%이던 것이 1990년 37.8%, 1995년에는 41.3%로 증가하고 있다. 수도권에 인구집중 현상이 주로 신도시가 집중적으로 건설된 서울주변 지역에서 나타나고 있다.

# 제 3 장

## 둔산 신도시개발의 특성분석

---

둔산 신도시개발의 목적 및 의의

둔산 신도시의 계획적 특성분석

## 제3장 둔산 신도시개발 특성분석

### 제1절 둔산 신도시개발의 목적 및 의의

#### 1. 둔산 신도시개발의 목적

둔산 신도시개발은 국가적 차원에서 수도권외 인구 및 산업의 집중억제와 국토의 균형발전을 위한 선도적 역할 수행과 중앙행정기관의 지방이전으로 균등한 지역발전을 도모하며, 2000년대 고도산업사회를 지향한 국토의 공간구조를 재편하고자 수도권외 행정중추관리기능의 일부 기능을 분담시키고자 개발되었다. 또한 대전을 중심으로 한 광역대도시권을 형성시킴으로써 대전 도시계획의 구체적인 도시개발을 유도하기 위하여 다음과 같은 목적을 갖고 있다.

첫째, 국가적 차원에서 대전시가 중부권 광역도시권의 중심도시로 성장함에 따라 중추관리기능을 주축으로 하는 신시가지 조성하여 도심의 기능을 분담하도록 한다.

둘째, 도시적 차원에서 대전도시기본계획의 일환으로 저렴하고 쾌적한 정주생활환경을 조성함으로써 택지의 효율적인 공급과 주택문제를 완화하도록 한다.

셋째, 도시 내부적 차원에서 둔산 신도시개발은 대덕연구단지, 교육기관, 산업지역과 밀접한 연계관계를 가지면서 첨단산업 관련기업체 등의 업무시설과 각종 행정시설 등을 유치하도록 하며, 도심의 기능을 활성화하여 새로이 입주하는 인구의 다양한 요구에 부응하고 지역사회의 발전을 도모한다.

이와 같은 둔산 신도시개발의 목적이 얼마나 달성되었는가를 현시점에서 평가해보는 것은 장기적인 도시발전과 합리적인 도시구조를 형성하는

데 매우 의의가 있다 하겠다. 이를 위해서 본 연구에서는 둔산 신도시개발에 따른 정부대전청사 이전이 수도권인구 및 기능분산에 얼마나 기여했는지를 대전 및 둔산 신도시의 인구증가와 유동인구를 분석하였다. 또한 도시적 차원에서 도시기능의 전이현상이 얼마나 진행되었는가를 살펴보기 위하여 3차산업의 공간적 분포와 토지이용 및 도시기능의 분포를 분석하였다.

## 2. 둔산 신도시개발의 의의

둔산 신도시개발은 1980년대 초 수도권의 인구 및 산업의 집중을 억제할 통한 국토의 균형발전과 인구의 지방정착을 유도한다는 국가적 목표하에 교통 및 산업, 교육·연구 등의 개발 잠재력이 높은 대전지역의 둔산 신도시 개발이 가시화 되었다. 이는 중부권의 중추도시인 대전지역에 수도권 인구억제정책과 관련하여 위치상으로 국가의 중앙행정기능도 일부 배치 받을 수 있다는 가능성과 함께 국토의 중앙부에 위치하여 현재의 불균형성장의 국토를 올바른 방향으로 유도할 수 있는 지역으로 인식되었기 때문이다.

둔산 신도시개발의 추진은 '93 엑스포 개최 환경 조성차원에서 조기 착수되었으며, 국가전략 차원에서 전국기능은 물론 국제적 기능 등 고도의 중추관리기능을 수용하고 필요한 경제기반을 조성하며 지역간 교통망을 확충하는 쾌적하고 아름다운 새로운 도시환경의 조성이 필요하게 되었다.

한편 대전의 거대도시로의 성장전망과 함께 신도시구역은 단순한 도심기능의 수행뿐만 아니라 도시개발을 계획적으로 유도되어야 하므로 2000년대의 바람직한 도시 미래상을 구현하고자 하는 창조적 의지를 표상하게 되었다.

### 3. 둔산 신도시개발의 개요

둔산 신도시개발 사업은 대전광역시 서구 둔산동 등 5개동에 걸쳐 263만 3천평의 규모로 한국토지개발공사에서 1조 3,352억원을 투입 1988년 3월 착공하여 1994년말에 준공된 대단위 사업지구이다.

둔산 신도시개발 사업의 추진경위를 살펴보면 <표 3-1>과 같다. 먼저 둔산1지구의 경우 1985년 4월 택지개발예정지구로 지정(2,255천평)되었고, 1988년 3월에 택지개발계획승인(2,249천평)이 이루어졌다. 그리하여 1988년 7월 용지보상작업이 착수되었으며, 동년 12월에 부지조성공사가 착공되기에 이르렀다. 또한 동년 12월에 제1단계 실시계획승인이 이루어졌으며, 1989년 12월에 제2, 3단계 실시계획승인이 이루어졌다. 이후 1994년 12월 2,246천평 규모의 둔산1지구 사업이 준공되었다.

<표 3-1> 둔산 신도시 개발 추진경위

둔산1지구		둔산2지구	
1985. 4. 10	택지개발예정지구 지정(건설부고시 제151호) : 2,255천평	1990. 6. 29	택지개발예정지구 지정(건설부고시 제393호) : 384천평
1985. 4. 30	용지조성계획 수립	1990. 8. 29	용지조성계획 수립
1988. 3. 30	택지개발계획승인(건설부고시 제137호) : 2,249천평	1991. 4. 19	택지개발계획승인(건설부고시 제206호) : 380천평
1988. 7. 30	용지보상 착수	1991. 6. 7	택지개발사업 실시계획승인(대전직할시 고시 제173호)
1988. 12. 14	부지조성공사 착공	1991. 12. 23	용지보상 착수
1988. 12. 31	제1단계 실시계획승인 (건설부고시 제710호)	1991. 12. 30	부지조성공사 착공
1989. 12. 15	제2, 3단계 실시계획승인(건설부고시 제755호)	1992. 10. 7	공급착수
1990. 8. 24	공급착수	1994. 6. 24	공사준공
1994. 5. 15	공사준공	1994. 12. 31	사업준공(건교부고시 제1995-11호) : 383천평
1994. 12. 31	사업준공(건교부고시 제1995-12호) : 2,246천평		



한편 둔산제2지구의 경우를 보면 1990년 6월 384천평 규모의 부지가 택지개발예정지구로 지정이 되어 1991년 4월 380천평의 규모에 대하여 택지개발계획승인이 이루어졌다. 동년 6월에는 택지개발사업 실시계획승인이 이루어져 고시되었으며, 동년 12월부터 용지에 대한 보상이 이루어지기 시작하였다. 1991년 12월부터 부지조성공사 착공이 이루어졌으며 1994년 12월말에는 제2단계(383천평)사업 준공이 이루어졌다.

이러한 둔산 신도시개발에 따른 변화는 무엇보다도 도시의 공간적 확산을 들 수 있다. 이는 도시의 시가화 면적에서 보면 둔산 신도시개발 이전인 1985년 57.88km<sup>2</sup>에서 둔산 신도시개발이 완료된 후 1995년에는 75.77 km<sup>2</sup>로 둔산 신도시개발은 대전시가 명실상부한 대도시로의 이미지를 갖게 하는데 지대한 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다.



1988년 둔산지역 개발전 모습



2000년 둔산지역 개발후 모습

## 제2절 둔산 신도시의 계획적 특성 분석

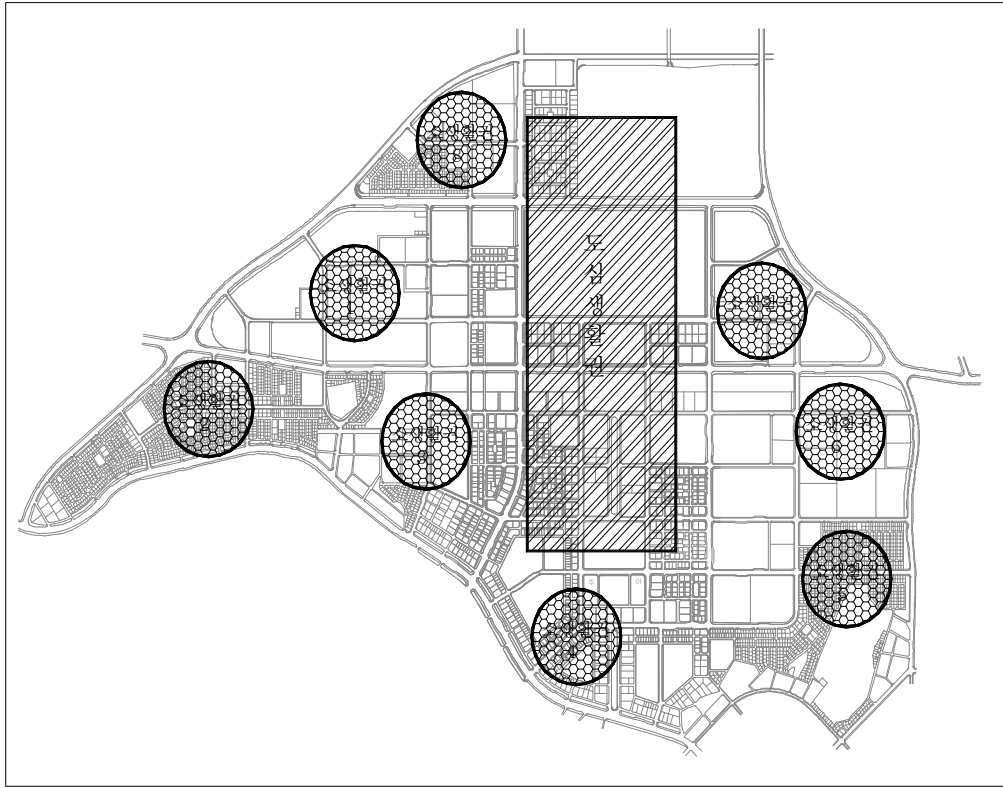
### 1. 생활권계획

둔산 신도시개발 계획에 따른 생활권은 대전도시기본계획의 7개 대생활권 중 중부 대생활권의 중심지로써 중심성 시설을 확보하여 새로운 도심형성에 따른 조직화가 형성되도록 하였다.

이에 따라 국가중추관리기능과 지방행정기능의 입지에 따른 신도시형성 즉 행정, 상업, 업무, 주거 등이 복합적으로 이루어지는 도시의 구조를 형성하기 때문에 이러한 기능적 배치 구조를 감안하여 생활권을 설정하였다.

생활권 단위는 균형 잡힌 주거환경조성의 도구로서 생활권 주민들이 쾌적하고 편리한 삶을 영위하는데 필요한 모든 공공시설과 생활여건을 지역 및 일상생활의 기초기능을 중심으로 적용하도록 하였다. 생활권 구분은 물리적 환경인 간선도로, 입지기능 등을 기준으로 구분하여 지구 인접 기존시가지와의 생활권 연계를 고려하여 설정하였다.

둔산 신도시의 생활권은 도심기능 즉, 행정, 중심상업업무, 주상복합기능을 주축으로 도심생활권과 계획인구 202,800인과 주변 기존시가지를 포함하는 주거생활권으로 구분하되, 주거생활권은 대덕로를 중심으로 인구10만인 규모의 2개의 중생활권을 형성하였다. 중생활권에는 인구 2~3만인의 소생활권 8개가 구성되도록 하였다. 소생활권은 근린주구 3~4개가 구성되도록 하되 밀도별 주거기능 배치계획상 일부지역(단독주택지구)은 소생활권과 근린주구가 혼합배치되도록 구성하였으며, 근린분구는 인구규모 2,000~5,000인일때 근린분구 3~4개로 근린주구를 형성하도록 하였다.



<그림 3-1> 둔산 신도시의 생활권 구분도

## 2. 토지이용계획

둔산 신도시의 토지이용계획은 주변의 개발유형에 쉽게 적응될 수 있고, 광활한 지형에 적합한 형태로서 격자형 토지이용패턴을 형성하도록 하였다. 주거지 개발 및 공공편의시설계획은 생활권 개념에 입각하였으며, 자연 환경과 조화되는 공원 및 녹지체계를 도입하고자 하였다. 개발밀도는 기능별·공간별로 다양하게 배분하였다.

중심지 토지이용계획을 살펴보면, 주축은 중앙행정과 지방행정을 연계하는 광장기능을 배치시킴으로써 상징성을 제고시키고, 부축은 상징공원과 기념공원의 공원군으로 축을 설정하였다. 또한 주변지역에 주상복합의 준주거기능과 상업업무기능을 배치함으로써 기능의 상관관계를 고려하였다.

용도별 토지이용계획을 살펴보면, 우선 주거용지는 공동주택 위주의 고밀주거지로 계획하였다. 단독주택용지는 기존 주거지 연접부에 이주단지르 계획하였고, 근린주구 개념에 의거하여 생활편익시설을 적정 배치하였으며, 보행자동선을 계획함으로써 쾌적한 주거환경을 조성하였다. 준주거용지는 간선도로변 및 상업지와 인접된 도로변에 기능을 입지시켜 신도심의 다양한 복합용도에 부응하도록 하였다.

상업용지는 기능 및 성격에 따라 공간적 배치를 구분하였다. 중심상업지는 행정기능의 좌우측 주변지역에 배치하여 행정기능과의 연계성을 제고시키며, 기능간 상호관련성에 의해 배치되도록 고려하였다. 일반상업지는 중생활권 중심기능을 수행하는 상업지로서 단독주택지중심에 배치하였으며, 주변은 준주거기능을 도입함으로써 용도지역간 마찰을 순화시켰다. 근린상업지는 근린주구중심에 배치하였으며, 근린단위의 공공서비스 및 편익시설 등을 배치하여 이용의 편리와 안전성을 확보하였다.

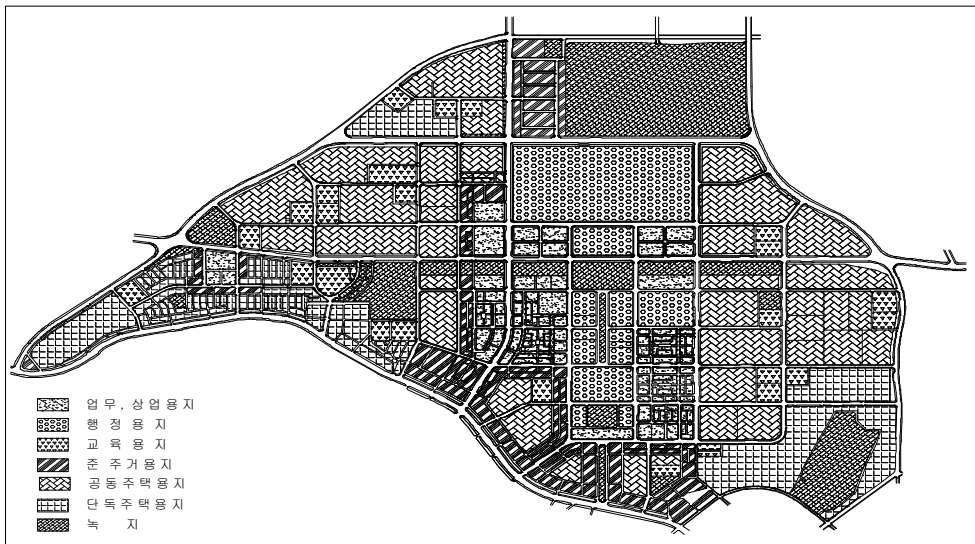
행정용지는 기능에 따라 공간적 배치를 달리 하였다. 중앙행정기능은 신도심 남북중심축의 상단에 배치하여, 개별 행정기관 조성 배치계획에 융성성을 부여하였다. 지방행정기능은 남북중심축 남단에 좌우대칭으로 배치하였다. 근린공공시설은 근린생활권의 형성에 따라 단독주택지에 2개소 배치하되 공동주택지는 별도 배치하도록 하였다.

공원녹지는 지구내의 양호한 수림은 원형을 보존 활용함으로써 기존의 녹지의 훼손을 최소화하여 주변녹지와 연계된 녹지체계를 설정하였다. 생활권 구성에 따라 근린공원, 어린이공원을 이용계층, 이용거리 등을 고려하여 적정배치 하되 지구의 남북, 동서중심축을 상징공원과 가로공원으로 계획하였다. 기타 공공시설용지는 신시가지 자체의 생활권 유지와 공공행정기능의 충족을 위한 용지를 확보하도록 하였다.

<표 3-2> 토지이용계획 총괄표

구분	면적(㎡)	구성비(%)	비고	
합계	8,677,577	100.0		
주택건설용지	소계	3,240,679	37.3	
	단독	634,057	7.3	
	공동	2,081,136	24.0	임대, 국민분양
	준주거	500,850	5.7	
	근린생활시설	24,635	0.3	
상업용지	423,459	4.9	업무, 상업용지	
도시시설용지	소계	5,013,438	57.8	
	공용의청사	806,428	26.4	중앙행정, 지방행정, 근린공공시설
	도로	2,294,355	12.8	일반도로, 보행자 전용도로, 녹도
	공원	1,111,178	2.0	근린공원, 어린이공원
	녹지	175,234	0.2	완충녹지
	광장	16,548	9.3	미관광장
	학교	400,212	4.6	유치원, 초, 중·고교
	주차장	50,864	0.6	노외주차장
	자동차정류장	8,041	0.1	여객자동차정류장
	전기공급설비	5,383	0.1	변전소
	종교시설	11,477	0.4	
	통신시설	29,794	0.1	방송국
	의료시설	21,546	0.3	
	연구시설	35,299	0.4	
	하천	35,029	0.4	
	하수도	11,000	0.1	
도시철도	1,045	0.0		

자료 : 대전광역시 도시개발과 내부자료(2002)



<그림 3-2> 토지이용계획도

### 3. 획지 및 가구계획

둔산 신도시의 개발에 있어 획지 및 가구계획은 주거의 안전성 및 쾌적성을 제고시키고, 보행동선에 의한 생활공간체계가 형성될 수 있도록 장방형 획지를 중심으로 계획하였다. 또한 토지이용율을 높이고, 환경의 명료성을 유지하도록 하였다.

획지계획은 기본방침으로 장방형 획지를 설정하였다. 단독주택 획지의 규모 및 형태는 접근여건, 경사방향, 획지의 앞너비와 안기장의 비, 법적규모 등을 고려하여 설정하였다. 준주거 획지의 규모는 다양한 건축용도와 건축규모를 수용할 수 있도록 설정하였다. 상업 획지는 상업지역 실수요자 즉, 다양한 업무, 상업기능의 입지요구를 감안하여 도시계획적 차원의 획지 모델을 제시하도록 하였다.

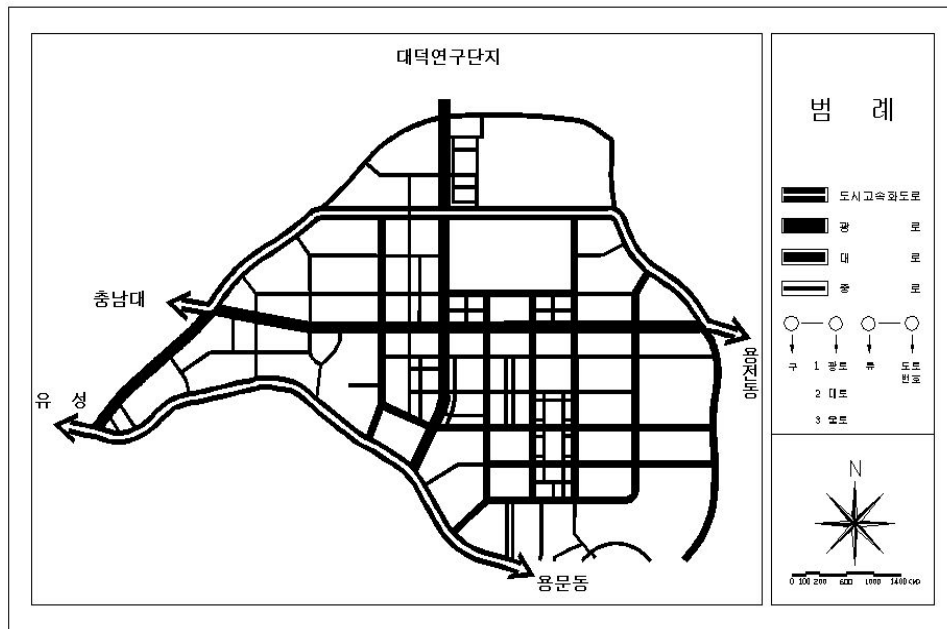
가구계획은 우선 단독주택 가구는 통과교통을 방지하고 지구내 보행자의 안전성을 확보하기 위하여 가구장변을 길게 설정하도록 하며, 다양한 건축 활동을 감안하였다. 준주거지 가구는 상업과 주상복합용도로 서비스동선의 원활한 처리와 획지구모를 고려하여 설정하였다. 상업 가구는 대가구 표준형을 기본으로 하여, 주차서비스동선과 보행자동선이 유기적으로 연결되도록 하며, 중심부에 광장과 주차장을 확보하도록 유도하였다.

### 4. 교통계획

둔산 신도시의 개발에 있어서 교통계획의 기본방침은 대전도시기본계획의 도시기본구조와 신도시 개발계획과 부합되는 교통체계를 확립하는 것이다. 따라서 주간선도로망은 격자형으로 구성하고 지구내 가로망체계는 기능별로 적정하도록 배치하였다. 또한 보행자 및 자동차 전용동선을 설정하여 중심상업시설 및 생활편익시설 이용자의 편리성, 안전성, 접근성을 향상시키고, 지구중앙의 중심에 공원가로를 설정함으로써 신도시의 기념성과 상징성을 증진하도록 설정하였다.

가로망계획을 구체적으로 살펴보면, 도시고속화도로는 기존도심과 유성 및 장래시가지역을 연계하여 고속도로와 연결되도록 설정함으로써 교통처리를 원활하도록 하였다. 간선도로는 유성과 기존도심을 연결하여 지구내 연결기능을 강화하였다. 보조간선도로는 지구내 순환동선체계를 확립하도록 설정하였다. 구획도로는 집분산도로를 적정간격으로 연결하여 각 가구, 획지별 차량진입이 가능하도록 계획하였다. 보행자전용도로 및 녹도는 접근성과 안전성 및 이용편리를 위해 주요시설을 연결시키는 순환보행체계로서의 녹도와 주거, 학교, 공원을 연계하는 보행자전용도로를 설정하였다. 또한 공원과 공원을 연결하고 주요간선도로에서 발생하는 소음 등의 공해로부터 주거 및 상업기능을 보호하기 위하여 녹도를 설정하였다.

버스노선 및 정류장은 다양한 지역간 교통수요에 탄력성 있게 대응할 수 있는 버스노선을 설정하고 주변지역과의 연계를 고려하였다. 또한 노선버스 운행의 효율화 및 교통소통을 감안할 수 있도록 주요 공공시설, 업무·행정 및 상업시설, 학교 등 토지이용계획을 고려하여 버스정류장을 설치하였다.



<그림 3-3> 교통계획도

<표 3-3> 도로계획 총괄표

구분	유형별	복원(m)	노선수	연장(m)	
계			396	110,035	
일반도로	총계		321	97,287	
	광로	소계		6	15,096
		2	50	2	7,151
		3	40	4	7,945
	대로	소계		12	17,737
		1	35	1	1,930
		2	30	8	11,995
		3	25	3	3,812
	중로	소계		42	19,355
		1	20	38	18,251
		2	15	2	567
		3	12	2	537
	소로	소계		261	45,099
		1	10	61	12,674
		2	8	92	18,562
		3	6	108	13,503
3		4	-	360	
보행자전용도로	총계		39	2,599	
	중로	소계		1	225
		1	20	1	225
	소로	소계		38	2,374
		3	6	37	2,357
3		4	1	17	
녹도	총계		36	10,149	
	중로	소계		7	2,629
		2	15~20	7	2,629
	소로	소계		29	7,520
		1	10	14	4,001
3		5	15	3,519	

## 5. 공원녹지계획

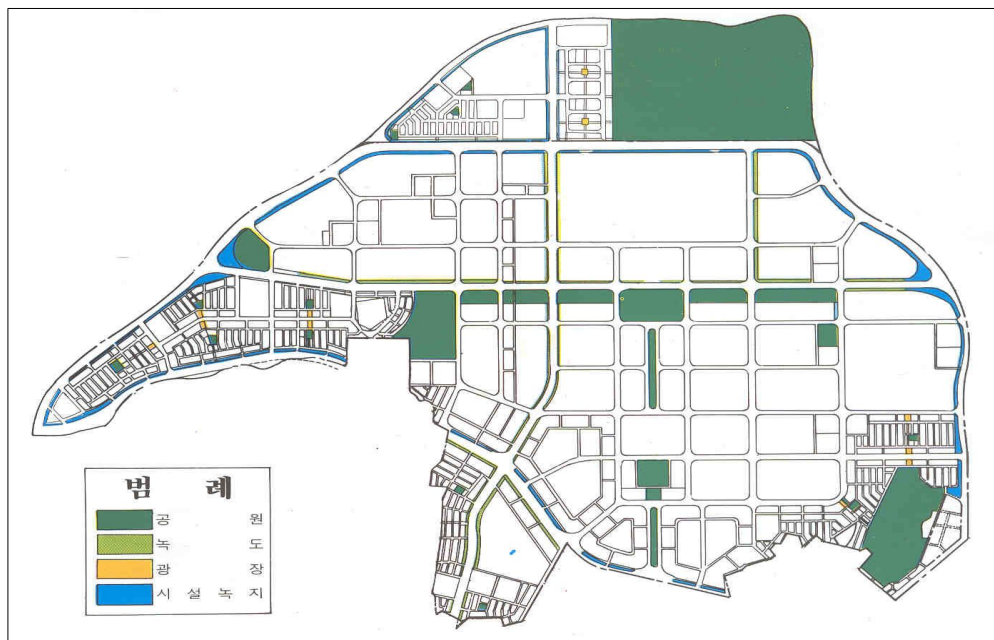
둔산 신도시의 공원녹지계획은 개발구역내 녹지공간의 유기적 연결뿐만 아니라 대전시 전체적인 체계를 고려하여 계획하였다. 지구의 토지이용 특성에 따라 공원의 성격 및 기능을 적합하게 배치하였고, 지형여건과 수림상태가 양호한 지역을 공원으로 확보하여 자연환경을 최대한 보호하며, 근



린생활권 어린이 대상의 공원을 적정 배치함으로써 쾌적한 주거환경을 조성하였다. 또한 지구생활공간 이용자의 안전성, 쾌적성, 능률성, 건강성을 제고시키기 위해 지구내 간선도로변에 녹도를 설정하며, 근린생활시설 이용의 접근성과 쾌적성을 확보하기 위해 근린광장을 설치하며, 보행자전용도로와 연계성이 유지되도록 설정하였다. 공원녹지체계의 구성은 근린공원, 어린이공원, 녹도, 광장 등을 유기적으로 체계망을 설정하였다.

<표 3-4> 공원녹지계획표

구분	시설수	면적	비고	
계	36	1,395,364		
근린공원	소계	7	1,185,933	
		1	661,138	대전문예공원
		1	179,707	근린중심공원
		4	289,276	근린지구공원
		1	55,812	Boulevard
어린이공원	12	21,590	노인정(회관)부지포함	
녹지	5	177,515	폭15~10m(완충녹지)	
광장	12	10,326	미관광장	



<그림 3-4> 공원계획도

## 6. 공공 및 편익시설계획

둔산 신도시의 공공 및 편익시설계획은 계획구역내 주거인구의 규모 및 이용권, 각종 도시기능의 배치, 시설체계, 지구외 시설위치 및 이용권 등을 고려하여 계획 및 배치하였으며, 궁극적으로 거주자의 편리성, 쾌적성, 접근성, 효율성을 향상시킬 수 있도록 설정하였다.

공공 및 편익시설계획은 주변 이용권을 감안하여 배치계획 및 시설규모를 결정하도록 설정하며, 시설간 연계성뿐만 아니라 교통부문 즉, 보행자전용도로, 녹도 등의 시설과 공원녹지 등의 Open Space의 연계성을 고려하여 종합적인 시설이용체계를 설정하였다. 또한 시설형태나 위치선정에 있어서 주민의 Community 형성에 도움을 줄 수 있도록 설정하였고, 시설에 따라 단일기능의 이용에 그치지 않고 복합적인 이용형태(집단배치)로 계획함으로써 이용의 편리성, 효율성, 다양성, 식별성 등을 제고하여 설정하였다.

공공 및 편익시설계획에 관하여 자세히 살펴보면, 교육시설은 학교시설 설정기준법령과 통학거리, 통학의 안전성, 상업지역과의 적정거리유지 등을 고려하여 설정하였다. 근린공공시설은 지구주민의 접근이 용이하고 타기능과 동시이용이 가능하도록 근린생활시설과 연접 배치하며, 주민의 생활공간의 중심지로의 역할을 수행하고 다수가 집산하는 특성을 고려하여 공간중심부에 근린광장을 배치함으로써 주민의 구매활동과 공공행정기능을 연계시키는 지구중심활동의 장으로 설정하였다. 종교시설은 단독주택지구 근린분구에 1개소 기준으로 설정하고, 사회복지시설은 노인복지시설인 노인복지회관, 노인정을 노인의 보행권역을 감안하여 설정하였다.

<표 3-5> 공공 및 편익시설계획

구 분		시설수	면적(㎡)	비고
계		58	359,207	
교육 시설	소계	32	324,178	
	유치원	10	10,467	
	초등학교	11	145,426	
	중학교	6	81,933	
	고등학교	5	86,352	
근린공공시설		3	3702	
근린생활시설		10	24567	
종교시설		6	5,090	
사회 복지 시설	소계	7	1,670	
	노인회관	4	1320	
	노인정	3	350	



<그림 3-5> 공공 및 편익시설계획도

## 7. 공급처리시설계획 및 집단에너지 공급계획

둔산 신도시의 공급처리시설계획은 상·하수도, 통신공급계획으로 상수도시설계획은 대전시 상수도기본계획 및 상수도시설기준을 토대로 설정하였다. 또한 대덕연구단지 및 기존 시가지에 공급될 급수량을 감안하여 관경(管經)을 설정하였다. 하수도시설계획은 우·오수 분류식으로 설정하고, 자연유하 하수배제 방식을 채택하였다. 뿐만 아니라 합리적이고 경제적인 배수처리가 되도록 배수구역을 설정하였다. 통신공급계획은 지구내 통신공급 대상을 구분하여 시설수요를 설정하여 공급하였다.

둔산 신도시의 전력공급 대상은 주거시설과 상업업무 및 행정시설 등의 생활편익시설 등으로 용도별 전력수요량은 주거시설은 호를 기준으로 하며, 도심기능과 생활편익시설은 연면적을 기준으로 설정하였다. 도시가스 공급계획도 전력공급과 마찬가지로 주거는 호, 공공행정시설 및 업무상업시설은 연면적을 기준으로 설정하였다.

## 제 4 장

# 둔산 신도시 개발의 평가 및 정책적 개선방안

---

국가 정책적 차원

지역발전 차원

정책적 개선 방안

# 제4장 둔산 신도시 개발의 평가 및 정책적 개선방안

## 제1절 국가 정책적 차원

### 1. 수도권 인구 및 경제력 집중 평가

둔산 신도시개발은 국가적 차원에서 수도권의 인구 및 산업집중을 억제  
를 통한 국토의 균형발전을 도모한다는 목적을 갖고 있다. 이는 지방대도  
시 국가중추기능을 분산시킴으로서 수도권 지역에 인구 및 경제력 집중을  
완화시키는 것으로 볼 수 있다.

이러한 측면에서 둔산 신도시개발을 평가해 보면, 큰 실효를 거두지는 못  
한 것으로 분석되고 있다.

서울을 비롯한 수도권은 여전히 높은 집중도를 보이고 있다. 특히 둔산  
신도시 개발이 완료된 시점인 1995년의 경우 수도권의 인구집중도는 전국  
의 45.3%, 2000년의 경우는 46.3%로 1995년도 보다 오히려 1%가 증가한  
것으로 나타나 있다.

<표 4-1> 수도권의 인구집중

(단위: 천명, %)

구 분	1960	1970	1980	1990	1995	2000
서울	2,445	5,525	8,364	10,613	10,231	9,895
경기도+인천	2,749	3,354	4,934	7,974	9,958	11,459
수도권 <sup>1)</sup>	5,194	8,879	13,298	18,587	20,189	21,354
전 국	24,989	31,434	37,436	43,411	44,609	46,136
서울/전국	9.8	17.6	22.3	24.4	22.9	21.5
경기도/전국	11.0	10.7	13.2	18.4	22.3	24.8
수도권/전국	20.8	28.2	35.5	42.8	45.3	46.3

주 : 1) 수도권 = 서울+경기도+인천

또한 수도권으로의 지방의 전입자 추이 지표에서도 여전히 수도권의 인구유입은 높게 나타나고 있으며, 1990년대 중반 다소 주춤하였으나 최근에는 다시 증가추세를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-2> 수도권으로의 시도별 전입자 추이

(단위: 천명, %)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
부산	58	51	50	52	48	47	46	46	43	51
대구	32	29	28	27	25	26	27	27	26	30
광주	34	30	29	29	27	27	28	28	26	31
대전	27	27	27	27	27	30	32	33	32	38
울산	-	-	-	-	-	-	-	11	11	13
강원	86	77	69	67	60	58	60	58	55	65
충북	61	56	49	45	41	39	40	40	38	45
충남	101	90	80	76	67	65	65	67	61	73
전북	96	81	73	68	60	58	59	57	51	62
전남	119	106	93	84	69	66	63	60	53	75
경북	66	62	56	51	45	43	43	44	40	48
경남	58	53	51	52	46	47	45	35	33	41
제주	10	10	9	10	10	10	10	11	11	13
계	748	670	613	586	524	516	517	519	480	585

한편 수도권의 경제력 집중현상을 보면, 둔산 신도시개발이 완료되고 정부대전청사가 입주한 시점에서도 수도권에 대한 경제력의 집중되는 현상은 여전히 누그러지지 않고 있어, 그 결과 수도권과 여타 지방간의 격차가 점점 더 벌어지고 있는 실정임을 알 수 있다.

<표 4-3> 경제력의 수도권 집중 추이

(단위 : %)

구분	1960	1970	1980	1990	1999
제조업부가가치	41.3	44.4	41.9	40.6	43.9
지역내 총생산	-	-	35.7	43.9	46.2

자료 : 광공업통계; 한국의 경제지표, 각년도

## 2. 정부대전청사 이용자 분석

### 1) 전체 이용자 분석

정부대전청사 이전에 따른 최근의 방문객 현황을 살펴보면 2000년 402천명, 2001년 439천명, 2002년 282천명이 방문한 것으로 나타나고 있다. 방문기관별로 보면 정부물자 조달업무를 담당하는 조달청이 전체의 23.3%로 가장 높은 비중을 점유하고 있었으며, 다음으로 특허청이 17.8%, 그리고 철도청이 13.2%로 다른 기관의 방문객수 보다 높은 것으로 나타났다.

한편 정부대전청사는 도시의 관광자원으로서 매력을 갖고 있어 시티투어 등의 청사관람 등의 목적으로도 방문하는 것으로 분석되었다.

<표 4-4> 정부대전청사 이용자 현황

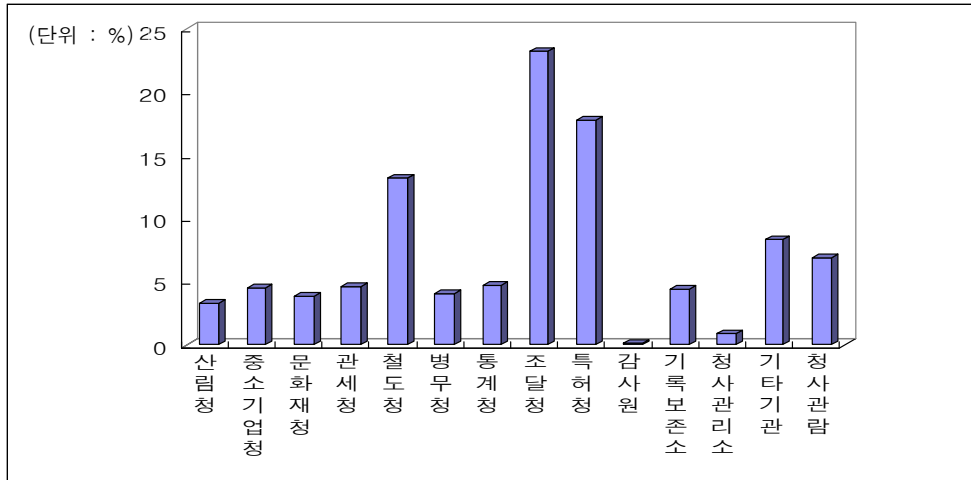
(단위 : 명, %)

기관명	2000년	2001년	2002년	합계	구성비
산림청	11,309	15,148	10,300	36,757	3.3
중소기업청	18,625	20,511	11,766	50,902	4.5
문화재청	16,705	15,769	10,572	43,046	3.8
관세청	14,271	20,457	17,428	52,156	4.6
철도청	54,905	54,561	39,210	148,676	13.2
병무청	11,841	25,312	8,133	45,286	4.0
통계청	19,679	18,347	14,951	52,977	4.7
조달청	95,835	99,701	65,767	261,303	23.3
특허청	75,014	82,524	42,183	199,721	17.8
감사원	692	302	674	1,668	0.1
기록보존소	15,921	21,632	12,417	49,970	4.4
청사관리소	4,081	3,117	2,468	9,666	0.9
기타기관	30,843	35,207	27,404	93,454	8.3
청사관람	32,352	26,426	19,223	78,001	6.9
계	402,073	439,014	282,496	1,123,583	100.0

주 : 2002년의 경우 9월 현재수치임

자료 : 정부대전청사 내부자료





<그림 4-1> 정부대전청사 이용자 기관별 점유 분포도

## 2) 1일 평균 이용자 현황분석

정부대전청사 1일 방문객수를 살펴보면, 2000-2002년까지 평균방문객수는 조달청(363명), 특허청(274명), 철도청(207명)순으로 방문객수가 많은 것으로 나타났다.

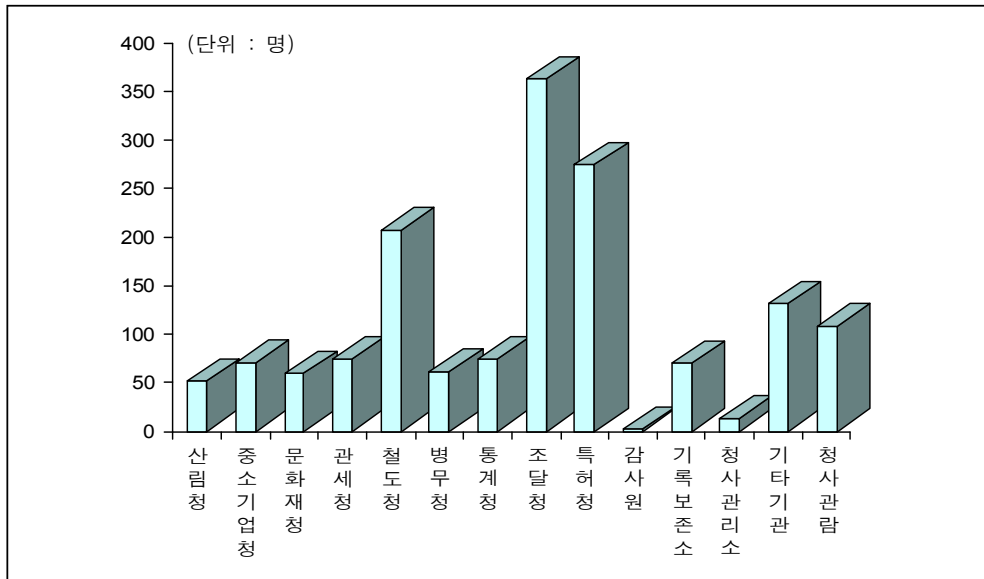
<표 4-5> 정부대전청사 1일 이용자 현황

(단위 : 명)

기관명	2000년	2001년	2002년	평균이용자수
산림청	43	58	53	52
중소기업청	72	79	60	70
문화재청	64	61	54	60
관세청	55	79	89	74
철도청	211	210	201	207
병무청	46	97	42	62
통계청	76	71	77	74
조달청	369	383	337	363
특허청	289	317	216	274
감사원	3	1	3	2
기록보존소	61	83	64	69
청사관리소	16	12	13	13
기타기관	119	135	141	132
청사관람	124	102	99	108
계	1,546	1,689	1,449	1,561

주 : 1일 방문객수는 52주 × 5일을 기준으로 전체방문객을 나눈 값으로 계산하였음. 단, 2002년은 39주를 기준으로 함

자료 : 정부대전청사 내부자료



<그림 4-2> 정부대전청사 1일 방문객 현황도

국가의 중추기능의 지방 분산을 통한 수도권의 인구 및 경제력 집중을 완화시키고자 목적을 갖고 추진한 둔산 신도시개발 및 정부대전청사 이전은 기대했던 만큼의 실효를 거두었다고 보기는 어려울 것이다.

왜냐하면 앞서서도 나타났듯이 우리나라에서 수도권의 인구 및 경제력 집중은 여전히 나타나고 있으며, 또한 정부대전청사 이전에 따른 유관기관의 지방이전으로 지역발전을 유도하고자 하였으나 공공기관의 나 홀로 이전만이 이루어졌을 뿐 유관기관의 이전은 그리 많지 않았다. 다만 공공기관 이전 그 자체로서의 도시기반시설을 확충시키는 데는 기여도가 높은 것으로 평가할 수 있다.

## 제2절 지역발전 부문

### 1. 분석 및 평가지표

둔산 신도시개발과 같은 대규모 택지개발사업은 시가화구역의 확대를 가져와 도시화 현상을 초래한다. 이러한 도시의 외연적·평면적 확대단계에서는 오는 시가화의 확장은 새로운 인구집중 및 인구이동 등 인구규모와 인구분포의 변화를 가져오게 된다.

지역발전 효과는 그 의미상의 광범위성 때문에 그 측정부문 및 지표는 오늘날 체계적으로 정립되어 있지 않은 실정에 있다. 따라서 연구에서는 지역발전 차원에서는 크게 5개 부문으로 분석·평가를 실시하였다. 즉 도시인구성장 부문과 도시확산 및 공간구조 변화 부문, 주거환경 부문, 지방재정 및 개발이익 부문, 그리고 교통환경 부문을 중심으로 분석·평가하였다. 세부적인 평가지표는 <표 4-6>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 4-6> 분석·평가지표 현황

분석·평가부문	주요 분석내용	세부분석 지표
도시인구성장 부문	○ 도시인구 성장변화	- 도시인구수 - 인구증가율
	○ 인구증가요인	- 자연적 증가 - 사회적 증가
	○ 인구이동	- 전입인구 - 전출인구 - 순이동인구
도시확산 및 공간구조 변화 부문	○ 시가지 확산	- 시가지 면적 (위성사진)
	○ 토지이용변화	- 토지이용변화 - 토지특성 변화
	○ 신도심권 형성	- 주핵기능 - 부핵기능 - 지구중심기능
	○ 서비스산업의 공간적 분포	- 서비스산업 사업체수 - 서비스산업 종사자수
주거환경 개선 부문	○ 주택공급 확대	- 아파트 공급수
	○ 주거가격 안정화	- 아파트 가격
지방재정 및 개발이익 부문	○ 지방재정 확충	- 지방세 (토지개발 관련)
	○ 개발이익의 지역환원	- 개발부담금 - 공공시설 무상양여
교통환경 부문	○ 도로구조 및 교통시설	- 도로구조 - 교통소통 - 대중교통 - 보행 및 자전거도로

## 2. 도시인구성장 부문

### 1) 도시인구의 성장변화 분석

2000년 현재 대전시 인구는 1,390천명으로 1989년 1,052천명으로 연평균 2.91%의 성장률을 보이고 있다. 이는 둔산 신도시개발이 완료된 시점인 1994년 대전광역시의 경우에 있어서는 연평균 3.5%의 성장률을 보이고 있는 것으로 나타나고 있다.

이를 시기별로 보면, 둔산 신도시개발에 따른 대규모 주택공급이 시작되면서 1991~1992년에 4.8%, 1992~1993년에 5.0%, 1993~1994년에 3.5%, 1994~1995년에 2.9%와 1995~1996년에 2.3%로 2%로 대로 다소 낮은 인구성장률을 보이다가 1997년 이후에는 1%로 대의 인구성장률을 보이고 있다.

이러한 추세는 대전광역시 서구의 인구증가율 변화추이와 비슷한 경향을 보이는 것으로 나타나고 있다. 즉, 대전광역시 서구의 인구변화추이를 보면 1990년도까지는 완만한 변화추이를 보이다가 1991년도부터 전년 대비 인구증가율이 매우 급격히 상승하는 경향을 보이고 있다. 1991~1992년에 16.5%, 1992~1993년에 21.8%, 1993~1994년에 13.6%, 1994~1995년에 9.3%, 그리고 1995~1996년에 3.1%로 다소 주춤하다가 1996~1997년과 19987~1998년에는 각각 4.8%와 4.0%로 다시 높은 인구증가율을 보이고 있다. 이는 정부대전청사 입주에 따른 둔산지역에 공무원아파트가 공급되었기 때문으로 볼 수 있다. 그러나 1999년 이후 서구지역의 인구증가는 도시의 평균보다 다소 낮은 증가율을 보이는 추세를 보이고 있다.

둔산 신도시의 인구는 247,551명으로 도시전체의 약 18%를 점유하고 있으며, 이는 서구지역의 약 52%로 인구밀집 지역임을 알 수 있다. 이러한 둔산 신도시의 인구증가 현상은 1991년대 초반에 괄목할 정도로 증가하였다.

실제로 이 시기<sup>18)</sup>는 둔산 신도시로의 인구유입은 동시다발적인 아파트

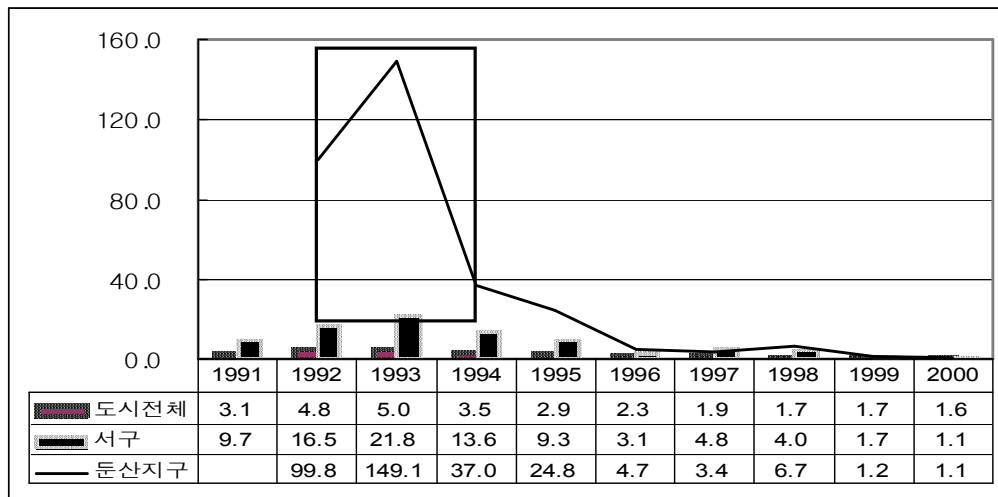
18) 이 시기에 아파트 공급은 1991년 5,120세대, 1992년 7,016세대, 1993년 10,282세대, 1994년 12,771세

공급에 따른 가히 기록적인 증가율을 보였으며, 1991년 24,617명이던 인구가 1992년 49,189명으로 무려 99.8%가 증가하였고, 1993년의 둔산 신도시 인구는 122,529명으로 전년도보다 무려 149.1%가 증가하였으며, 1994년과 1995년에는 각각 37.0%와 24.8%로 상당히 높은 인구증가가 있었고, 1996년 이후에는 지속적인 인구증가율을 보이고 있으나, 1999년 이후 최근에는 도시전체의 인구증율 보다 다소 낮은 인구증가율을 보이고 있다.

<표 4-7> 대전시 인구변화추이(1991~2000)

(단위 : 명, %)

연도별	도시전체		서구지역		둔산지구	
	인 구	증가율	인 구	증가율	인 구	증가율
1991	1,082,508	-	234,063	-	24,617	-
1992	1,134,843	4.8	272,631	16.5	49,189	99.8
1993	1,191,187	5.0	332,091	21.8	122,529	149.1
1994	1,232,823	3.5	377,130	13.6	167,908	37.0
1995	1,268,432	2.9	412,386	9.3	209,489	24.8
1996	1,297,884	2.3	425,353	3.1	219,434	4.7
1997	1,323,009	1.9	445,885	4.8	226,888	3.4
1998	1,345,684	1.7	463,903	4.0	242,129	6.7
1999	1,368,287	1.7	471,871	1.7	244,917	1.2
2000	1,390,510	1.6	476,893	1.1	247,551	1.1



<그림 4-3> 둔산 신도시 인구증가율 변화 추이

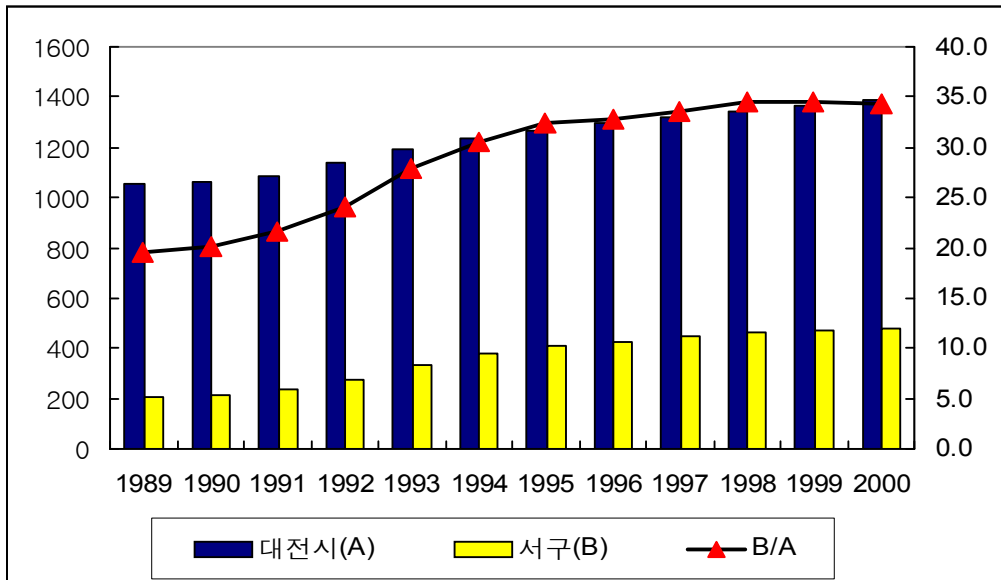
대로 총 35,189세대가 공급되었다.

대전광역시 서구의 인구가 대전광역시에서 차지하는 비중을 보면 1989~1991년까지는 20~21%의 비중을 보이다가 1992년 24%, 1993년 27.9%, 1994년 30.5%의 수준으로 급격히 증가하고 있었으며, 1998년 이후에는 둔산 신도시가 포함된 서구지역의 인구가 34% 수준대로 안정화 된 점유상태를 보이고 있었다. 이러한 현상은 1990년 이후 둔산 신도시개발 사업의 부분적인 완료시점이후에 나타나는 현상으로써 둔산 신도시개발이 대전광역시의 인구규모에 미친 영향은 대단히 큰 것으로 평가 할 수 있다.

<표 4-8> 서구지역이 점유하는 도시인구 비중 변화

(단위 : 천명, %)

구 분	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
대전시 (A)	1,052	1,062	1,083	1,137	1,191	1,235	1,268	1,297	1,323	1,342	1,368	1,390
서 구 (B)	206	213	234	273	332	377	412	425	445	463	471	476
B/A	19.6	20.1	21.6	24.0	27.9	30.5	32.5	32.8	33.6	34.5	34.4	34.2



<그림 4-4> 서구지역이 점유하는 도시인구 비중 추이도

## 2) 인구증가요인 분석

인구증가요인을 보면 대전광역시 서구의 경우 1988년, 1989년 인구의 사회적 증가는 음(-)의 성장을 보임에 따라 이시기에는 타 시·도로의 유출인구가 유입인구를 상회했음을 알 수 있다. 그러나 1990년도부터는 인구변화에 있어서 이러한 현상은 반전을 가져오고 있는데 사회적증가요인이 양(+)의 방향으로 매우 강하게 작용되고 있음을 알 수 있다. 즉 1990년도부터는 타 시·도로부터의 인구순유입(전출-전입)이 급격히 증가하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 1990년도의 사회적 증가수준은 자연적증가수준의 3.1배, 1991년 2.7배, 1992년 1.7배, 1993년 2.5배 수준이었으나, 둔산 신도시개발이 완료된 시점인 1994년은 1.9배였고, 이후 점차적으로 감소하여 2000년에는 0.6배로 나타나고 있다.

서구에 있어서의 이처럼 높은 사회적 인구증가로 말미암아 대전광역시의 인구규모에도 많은 영향을 미친 것으로 나타나고 있다. 즉, 대전광역시 서구의 인구증가 요인중 사회적요인의 증가수준이 대전광역시 전체의 사회적 인구증가(시도간 인구이동 기준임)에서 차지하는 비중은 1990년도 24.8%, 1991년도 26.0%, 1992년도 30.8%, 1993년도 35.9%로 지속적인 증가한 것으로 나타났으며, 둔산 신도시개발이 완료된 시점인 1994년에는 무려 132.8배가 증가하였고, 이후 증가 폭이 다소 완화되었다가 정부대전청사 이전에 따른 공무원아파트가 공급되면서 다시 1997년 162.4%, 1998년 115.7%로 급격한 증가추이를 보였으나, 2000년에는 4.4%로 급격히 떨어지는 현상을 보이고 있는 것이다.

<표 4-9> 인구증가요인

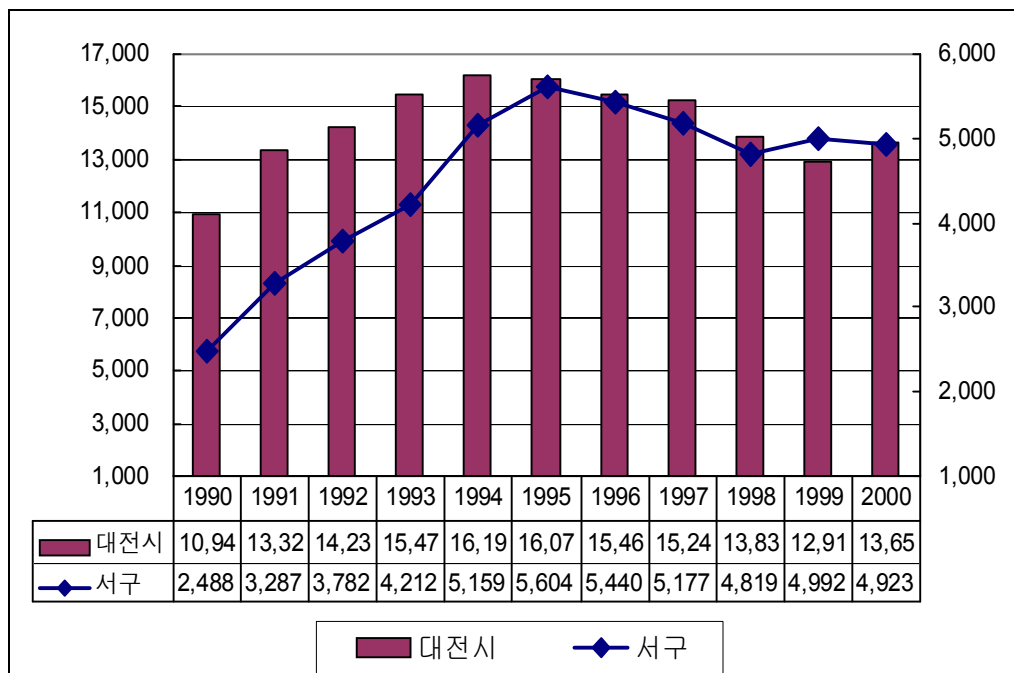
(단위 : 명, 배수, %)

구 분		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
대전시	자연적 증가	10,944	13,327	14,234	15,473	16,192	16,075	15,460	15,245	13,830	12,910	13,651
	사회적 증가(A)	33,463	36,615	24,130	38,030	30,484	17,750	14,918	9,594	12,093	9,609	8,576
	사회증가/자연증가	3.1	2.7	1.7	2.5	1.9	1.1	1.0	0.6	0.9	0.7	0.6
서구	자연적 증가	2,488	3,287	3,782	4,212	5,159	5,604	5,440	5,177	4,819	4,992	4,923
	사회적 증가(B)	8,292	9,531	7,428	13,638	40,495	30,424	7,754	15,576	13,994	3,993	379
	사회증가/자연증가	3.3	2.9	2.0	3.2	7.8	5.4	1.4	3.0	2.9	0.8	0.1
B/A(%)		24.8	26.0	30.8	35.9	132.8	171.4	52.0	162.4	115.7	41.6	4.4

주 : 1) 자연적 증가 ; 출생-사망, 사회적 증가 ; 전입-전출

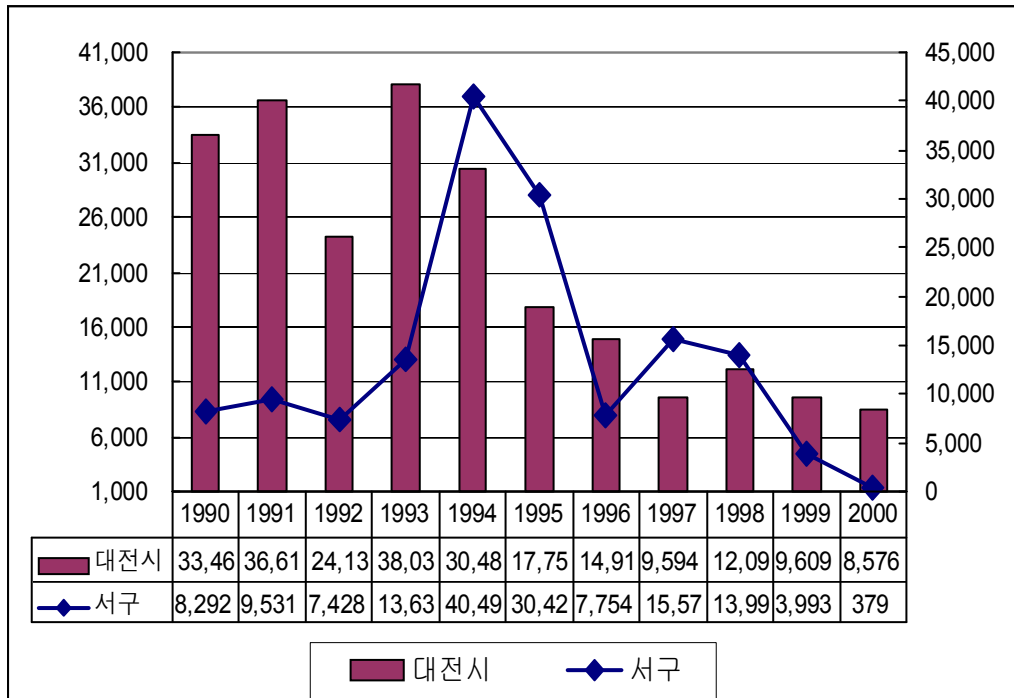
2) 사회적 증가는 시도간 인구이동 기준임

자료 : 대전광역시 통계연보, 각년도



<그림 4-5> 자연적 증가 추이





<그림 4-6> 사회적 증가 추이

### 3) 인구이동 분석

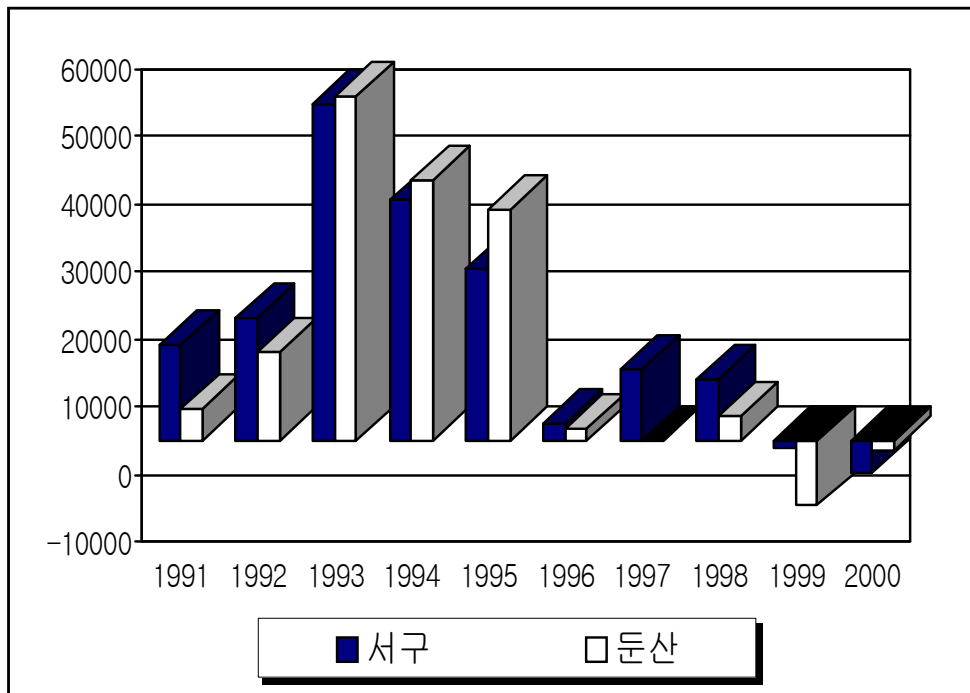
서구지역의 순이동은 1991년부터 1995년사에 매우 높은 인구의 순이동을 보이고 있다. 이를 년도별로 보면 1991년 19,258명, 1992년 23,226명, 1993년 54,868명, 1994년 40,495명, 1995년 30,424명으로 나타났으며, 1996년에 다소 주춤하다가 1997년과 1998년에 신규 아파트 공급에 의해서 다시 증가하는 현상을 보였다.

한편 둔산 신도시의 경우는 1991년 순이동 인구가 9,844명이었으나, 1993년에는 무려 55,903명으로 상당히 높은 수준의 인구가 전입한 것을 알 수 있으며, 이후 1995년까지는 39,229명으로 많은 순이동이 일어났으나, 순이동이 많았던 것으로 나타나고 있다. 그러나 1996년부터 다소 소강상태를 보이고 있다가 1999년에는 전입입보다 전출이 많아 인구의 유출현상이 둔산 신도시에서도 나타나고 있었다.

<표 4-10> 둔산 신도시 순인구이동 현황(1991~2000)

(단위 : 명)

연도별	서구지역			둔산지역		
	전입인구	전출인구	순이동	전입인구	전출인구	순이동
1991	84,020	64,762	19,258	15,206	5,362	9,844
1992	83,697	60,471	23,226	25,419	7,177	18,242
1993	129,321	74,453	54,868	67,472	11,569	55,903
1994	119,951	79,456	40,495	70,017	26,365	43,652
1995	118,111	87,687	30,424	75,048	35,819	39,229
1996	95,382	87,813	7,569	48,094	41,155	6,939
1997	109,444	93,868	15,576	47,823	43,055	4,768
1998	100,913	86,919	13,994	30,276	21,541	8,735
1999	111,707	107,714	3,993	21,558	26,269	-4,711
2000	107,809	107,430	379	28,659	25,156	3,503



<그림 4-7> 둔산 신도시의 순인구이동 변화 추이도

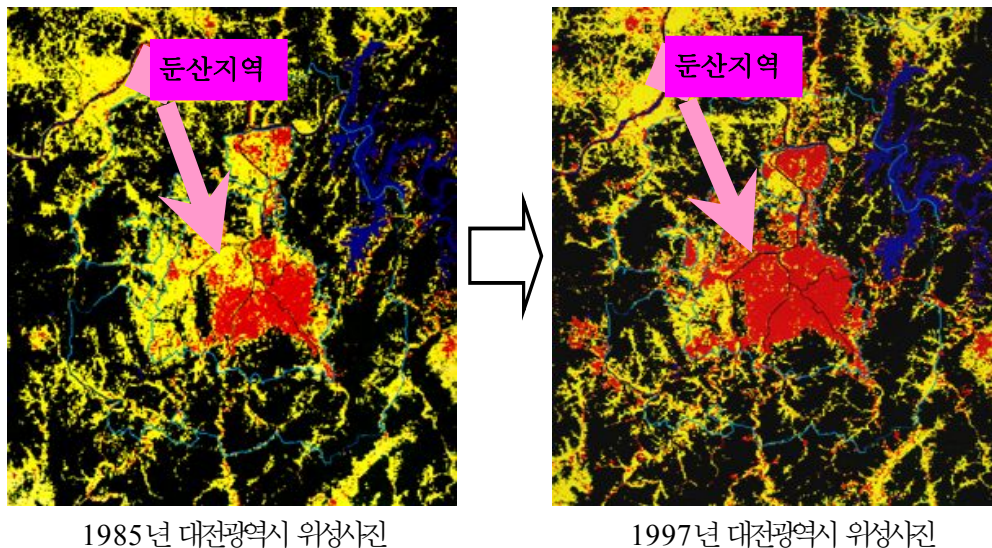
### 3. 도시확산 및 공간구조 변화 부문

#### 1) 시가지 확산

둔산 신도시개발과 대규모의 택지개발사업은 도시규모의 외연적·평면적 확산 혹은 도시의 입체적개발 등과 같은 가시적인 변화에서부터 도시의 중심축의 이동 내지는 신도심의 형성에 미치는 영향 범위는 매우 크다고 할 수 있다.

1990~1998년간 도시적 토지이용으로의 변화를 보면, 대전광역시 내에서는 기존 도심지역인 중구·동구 이외의 지역에서 도시적 토지이용으로의 변화를 위성자료를 이용하여 구체적으로 살펴보면 <그림 4-8>과 같다.

대전광역시의 1997년 시가지 면적은 1985년에 비해 약 2배 증가한 223 km<sup>2</sup>로 나타나고 있음. 이러한 현상은 기존 도심을 형성하던 중구·동구 지역보다는 새로운 부도심으로 발전 중인 서구·유성구·대덕구를 중심으로 진행되고 있다. 특히 둔산 신도시지역의 시가지 현상이 뚜렷이 나타나고 있음을 알 수 있다.



<그림 4-8> 대전시 시가지 확산도

## 2) 토지이용변화

둔산 신도시개발에 따른 중심지구의 세부적인 토지이용변화를 보면 다음과 같다. 즉, 둔산 신도시개발 이전에 있어서 둔산 지역은 대부분은 군사시설로 구성되어 있었으며, 계룡로변에는 영세한 상가와 주택지가 분포되어 있었다. 그리고 그 대상지와 그 주변은 대부분 논과 밭 등의 경작지로 이루어져 있었으며 대상지 중심인 만년들판에는 농촌취락이 10~15가구를 단위로 집촌을 형성하여 10여개정도 산재하고 있음으로 해서 이 지역은 대부분 농업용도적 토지이용이 이루어지고 있었다.

지목별 토지이용을 보면 대상지 전체의 41.6%인 3,090천㎡이 담으로 이용되고 있었으며, 전이 8.8%인 656천㎡, 임야가 6.9%인 935천㎡ 등 대부분이 농업용도로 이용되고 있었으며 도시적 토지이용으로 볼 수 있는 대지의 경우는 단지 6.9%인 510천㎡에 머물고 있는 실정이었다.

<표 4-11> 개발전 토지이용현황

(단위 : 천㎡)

구분	총계	전	담	대지	임야	농경지	기타
면적	7,435	656	3,090	510	935	1,580	664
구성비 (%)	100.0	8.8	41.6	6.9	12.6	21.3	8.8

한편 둔산 신도시개발 사업후의 토지이용을 용도별로 살펴보면 주택건설용지 3,197천㎡(43.0%), 상업용지 766천㎡(10.3%), 공공시설용지 3,472천㎡(46.7%)의 비율을 보이고 있다. 점유율이 절반 수준을 차지하는 공공시설용지의 확보로 대전시의 구도심에 입지해 있던 시청, 법원 등의 공공기관이 이전함으로써 도시공간구조상 중심권이 원도심에서 둔산 신도시 지역으로 변화를 가져오고 있다. 특히, 159천평의 중앙행정용지를 확보하여 조달청외 11개지관이 1997년 이전을 목표로 하고 있어서 둔산 신도시는 행정수도기능 수용능력은 한층 강화될 것으로 평가되고 있고 이에 따라 둔산 신도시는 대전시의 신도심으로서의 공간구조변화를 가져오고 있다.

<표 4-12> 개발후 용도별 토지이용현황

(단위 : 천㎡)

구 분	면 적	구성비
계	7,435	100.0
주택건설용지	3,197	43.0
상업용지	766	10.3
공공시설용지	3,472	46.7

둔산 신도시개발사업 이전시기에 있어서 둔산지역의 토지이용현황을 살펴보면 농경지가 5,776천㎡으로서 총면적 14,725천㎡에 대해 39.2%를 차지하고 있으며, 도시용도로 이용된 토지면적은 1,759천㎡로서 전체면적 대비 11.9%의 이용율을 나타내고 있어서 이 지역의 토지는 대다수 농업 용도로 이용되고 있었음을 알 수 있다.

그러나 둔산 신도시개발사업의 완료이후의 토지이용상태를 보면 농경지가 3,852천㎡로서 전체면적(14,718천㎡)에 대해 26.2%, 도시용도(3,579천㎡)가 24.3%의 비중으로 나타나 이 지역의 토지이용이 도시적 용도로 변화되어가고 있음을 알 수 있다.

한편 둔산지역의 토지이용양태가 대전광역시 토지이용에서 어느 정도의 수준을 점하고 있는지를 살펴보면, 농경지의 경우 개발전 5.3%의 비중을 점유하였는데 개발후 4.0%의 비중을 점유하는 것으로 나타나 농업 용도로서 대전광역시에서 차지하는 역할이 감소하였음을 알 수 있고, 도시용도의 경우에는 개발전 3.0%의 비중에서 개발후 4.8%의 비중을 점하는 것으로 변화되어 도시용도로 토지이용이 변화했음을 알 수 있다.

이는 대전광역시 토지이용면에 있어서 둔산 신도시개발사업은 시가화 면적의 확대를 가져온 것으로 평가될 수 있으며, 이는 상기의 개발사업에 따른 인구증가유발현상과 더불어 부수적으로 발생하는 도시적 토지이용에의 수요증가를 수용하는데 많은 기여를 한 것으로 평가 할 수 있다.

<표 4-13> 토지이용변화

(단위 : 천㎡)

구분	총면적	농경지			도시용도				
		계	전	답	계	대지	학교 용지	도로	
대전시 (A)	개발전	537,255 (100.0)	107,908 (20.1)	43,160	64,748	61,318 (11.4)	38,259	4,537	18,522
	개발후	536,863 (100.0)	96,002 (17.9)	38,650	57,352	74,151 (13.8)	47,454	5,453	21,244
둔산지 구(B)	개발전	14,725 (100.0)	5,776 (39.2)	1,352	4,424	1,759 (11.9)	1,340	44	375
	개발후	14,718 (100.0)	3,852 (26.2)	810	3,042	3,579 (24.3)	2,408	186	985
B/A	개발전	-	5.3	3.1	6.7	3.0	3.6	1.0	2.1
	개발후	-	4.0	2.1	5.3	4.8	5.1	3.4	4.6

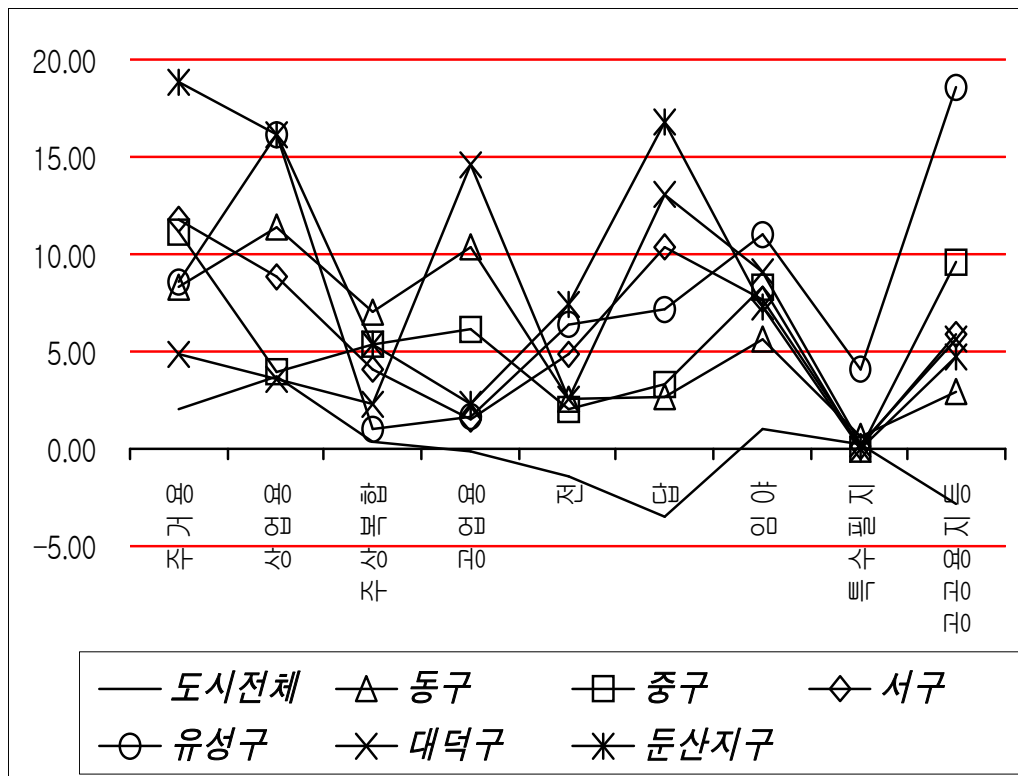
주 : 1) 개발전(1989년도 : 대전광역시로 행정구역 개편), 개발후(1993년도 기준)

둔산 신도시개발 이후인 1992년부터 2000년간의 토지이용변화를 살펴 보면 <표 4-13>과 같이 나타나고 있다. 우선 도시 전체적으로는 주거용이 2.4%, 상업용 3.78%, 주상복합 0.39%가 증가한 것으로 분석되었으며, 공업용 -0.08%, 전 -1.39%, 답 -3.49%, 그리고 공공용지 등이 -2.77%가 감소한 것으로 나타나, 전반적으로 도시적 토지용도로의 많은 변화를 보이고 있다.

한편 둔산 신도시 지역은 주거용 18.84%, 상업용 16.13%, 주상복합 5.42%, 공업용 2.33%, 그리고 공공용지 등이 4.81%가 증가한 것으로 분석되었다. 이는 근본적으로 둔산 신도시개발에 따른 대규모 택지개발사업 결과로 볼 수 있고, 시간이 경과함에 따라 토지이용상황에서 다양한 용도로 이용되고 있음을 알 수 있다.

<표 4-14> 토지특성 변화율(1992~2000)

지역 \ 용도	주거용	상업용	주상복합	공업용	전	답	임야	특필수지	공공용지등
도시전체	2.04	3.78	0.39	-0.08	-1.39	-3.49	1.04	0.26	-2.77
동 구	8.38	11.40	6.99	10.34	2.62	2.64	5.59	0.61	2.99
중 구	11.10	4.01	5.39	6.10	2.10	3.33	8.35	0.01	9.65
서 구	11.81	8.81	4.08	1.56	4.87	10.44	7.71	0.07	5.90
유성구	8.54	16.20	1.02	1.64	6.39	7.13	10.98	4.09	18.53
대덕구	4.88	3.61	2.27	14.59	2.55	13.11	9.13	0.22	5.70
둔 산	18.84	16.13	5.41	2.33	7.39	16.80	7.28	0.00	4.81



<그림 4-9> 대전시 토지이용상황 변화(1992~2000)

### 3) 신도심권의 형성

도시구조변천과 택지개발의 특성변화를 시기별로 살펴보면<sup>19)</sup> 대전광역시  
시의 경우 제1기(1970년대 이전)는 전반적으로 택지개발은 주택수요에 대  
응하여 이루어질 뿐이며 도시구조혁신에 영향도 크지 못한 채 도심주변  
에 평면적인 저밀도확장이 이루어졌다. 도시발전시기인 제2기(1970, 1980  
년대)에는 도시인구의 급격한 증가와 함께 기존 시가지지역의 근거리지  
역을 중심으로 고밀도개발이 이루어진 시기라고 말할 수 있는데, 이에 따  
라 도시구조상 단핵도시구조를 가지고 있던 대전광역시는 인근 외곽부  
고밀도현상으로 인하여 도시기반시설에 많은 체증을 초래하게 되었으며,  
많은 도시문제가 발생하기 시작하였다. 제3기(1990년대)에는 대전광역시  
의 공간구조가 단핵구조에서 다핵구조로 변화하게 된 시기라고 특징지을  
수 있는데, 이는 둔산 신도시가 대전광역시 중부생활권의 신도심으로서  
조성된 결과이다.

대전광역시 도시구조의 다핵화는 대전광역시 교통체계에도 많은 변화를  
가져오게 되었는데 둔산지역의 신도심이 형성되기 이전에 있어서 대전광  
역시 교통체계는 도심이 격자형도로로 형성되어 있으며 도심과 외곽과는  
방사형도로로 연결되어 있었다. 도시구조상 단핵도심구조를 취하고 있던  
대전광역시는 대부분의 교통량이 도심으로 집중되어 도심내부 뿐만 아니  
라 방사형도로 결절점의 교통혼잡이 매우 심각한 수준에 이르고 있었다.

또한 대전역과 도청사이의 중앙로를 중심으로한 격자형도로와 유성, 진  
잠, 신탄진연결도로가 체계적인 도시계획하에 건설되어진 것이 아니라 자  
연발생적으로 연결됨에 따라 전체적인 가로의 위계체계가 성립되지 않아  
교통소통에 많은 문제점을 발생시켜왔다. 단핵도심구조에 따라 발생된 이  
러한 교통체계상의 문제점은 둔산 신도시개발에 따른 신도심권의 형성으  
로 대전광역시 공간구조상의 다핵구조화를 가져와 기존도심으로 집중되  
던 교통량을 상당부분 흡수·분산할 수 있게 되었다. 기존도심 및 유성과

19) 오덕성, 권성실, 대전시 도시공간구조와 택지개발, 한국주택학회, 주택연구 제3권 제1호, pp. 26-43



연결되는 주간선도로로서 폭 50m의 한발대로의 신설과 대덕연구단지와 남북으로 연결하는 대덕로의 확포장 사업 등의 주간선도로의 가설 등은 원도심과 둔산 신도심간의 연결체계의 확립으로 도심간의 효율적 교류체계가 형성된 것이다. 즉, 도시공간구조상 단핵구조의 도시에 상응하는 교통체계가 둔산 신도시개발에 따라 다핵구조상의 형태를 띤 교통체계로 변화하게 된 것이다. 교통체계와 토지이용체계와의 불가분적인 속성에서 알 수 있듯이 이러한 교통체계의 변화는 대전광역시 도시토지이용을 근본적으로 재편하는 결과를 초래하게 된 것이다.

그러나 둔산지역은 아직은 도심적 성격이 뚜렷이 나타나고 있는 볼 수 없으나, 향후 미개발된 공공행정용지와 중심상업용지의 개발이 완료된 후 충분한 도심기능의 확보가 가능할 것으로 평가할 수 있다.

이와 같은 결과는 최근 2021년 도시기본계획 수립과정에서 제기된 한 연구<sup>20)</sup>에서도 유사하게 평가하고 있다. 즉, 둔산 신도시는 도심적 성격이 충분하지 않으나 향후 미개발된 중심상업용지의 개발완료 후 도심기능의 확보가 가능하며, 공공행정과 중심업무기능이 밀집하여 개념적으로는 상업기능의 집적도 수준과 무관하게 도심기능을 보유하고 있다고 평가하였다.

둔산 신도시의 도시기능 변화를 용도수 기준으로 볼 때, 주택기능의 경우 1990년 이전에는 아주 미약하였으나 점차적으로 증가 추세를 보이고 있어, 2000년에는 부핵기능보다 매우 높은 수준으로 나타났으나, 여전히 지구중심기능이 높은 비중을 점유하고 있었다.

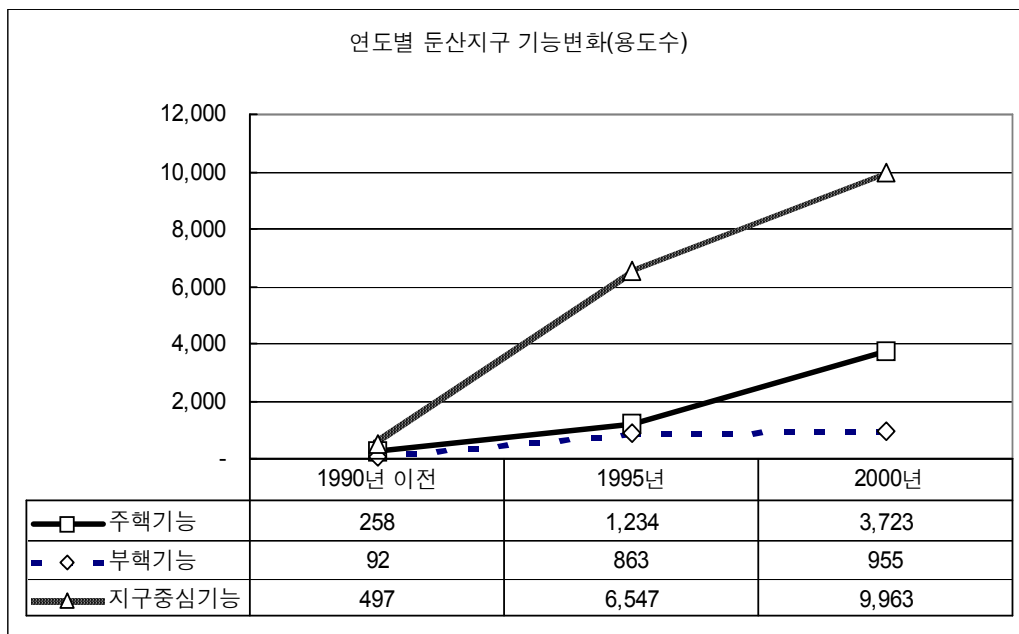
한편 연면적의 경우 1992년에는 모든 도시기능이 미약한 수준을 보이고 있으나, 1995년에는 지구중심기능이 다소 높은 수준을 보였을 뿐 주택과 부핵기능은 여전히 낮은 수준을 보였다. 그러나 2000년에 들어와서는 둔산 신도시는 주택기능과 지구중심기능이 높은 수준을 보이고 있어 도심지로서의 형태를 갖추어 가고 있음을 알 수 있다.

20) 최봉문, 2001, “토지이용계획”, 2021년 도시기본계획수립을 위한 대전도시발전방향연구 제3차 Work Shop(보고서), pp.76-79).

<표 4-15> 둔산 신도시의 도시기능 변화(용도수 기준)

(단위 : 개소)

구 분	주거기능	주핵기능	부핵기능	지구중심 기능	기타	합 계
1990년 이전	5,687	258	92	497	530	7,064
1995년 까지	52,255	1,234	863	6,547	750	61,649
2000년 까지	65,766	3,723	955	9,963	1,280	81,687

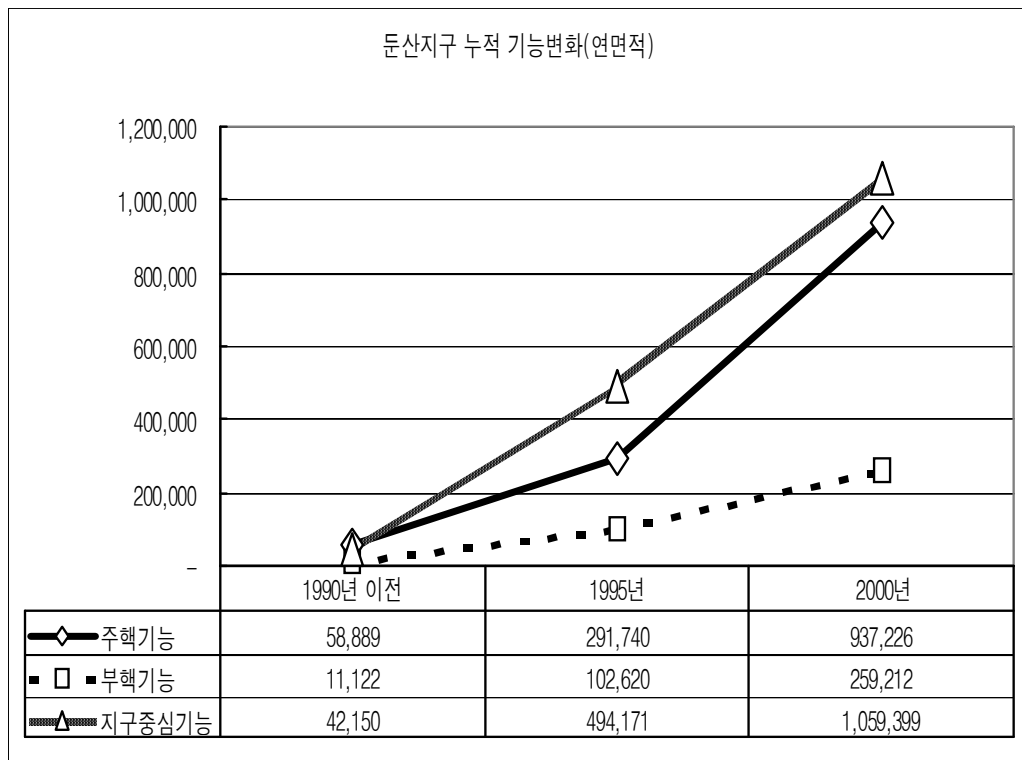


<그림 4-10> 둔산 신도시의 도시기능 변화도(용도수 기준)

<표 4-16> 둔산 신도시의 도시기능 변화(연면적 기준)

(단위 : m<sup>2</sup>)

구 분	주거기능	주핵기능	부핵기능	지구중심 기능	기타	합계
1990년 이전	356,623	58,889	11,122	42,150	24,303	493,087
1995년 까지	3,064,472	291,740	102,620	494,171	96,460	4,073,767
2000년 까지	6,002,159	937,226	259,212	1,059,399	289,862	8,668,621



<그림 4-11> 둔산 신도시의 도시기능 변화도(연면적 기준)

#### 4) 서비스산업의 공간적 분포변화 분석

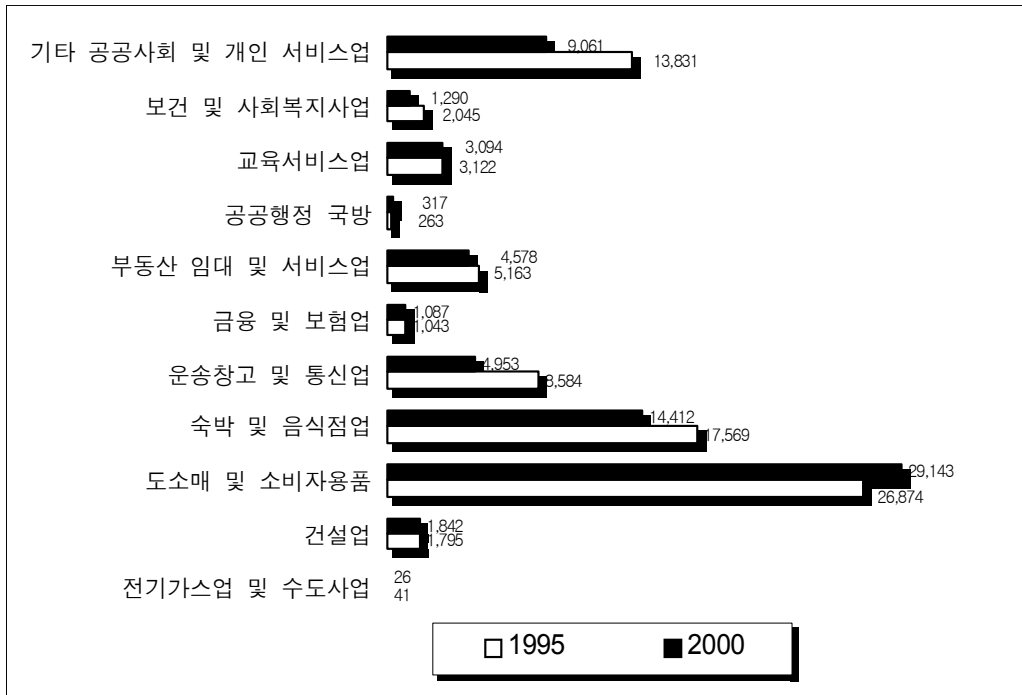
도시경제활동의 변화를 서비스산업 중심으로 살펴보면 <표 4-17>과 같다. 먼저 사업체 기준으로 볼 때, 대전시는 숙박 및 음식점업과 운송창고 및 통신업에서 비교적 높은 성장률을 보이고 있으며, 서구의 경우는 공공행정 및 국방, 숙박 및 음식점업, 도소매업 및 소비자용품, 그리고 교육서비스업 부문에서 높은 증가 추세를 보이고 있다. 이는 둔산 신도시개발에 따른 다수의 공공기관이전과 대규모 상업시설 등의 입지에 따른 것으로 볼 수 있다.

둔산 지역의 경우 역시 도소매 및 소비자용품이 가장 높은 것으로 나타났다. 다음으로 공공행정 국방, 숙박 및 음식점업과 부동산 임대 및 서비스업으로 나타났다.

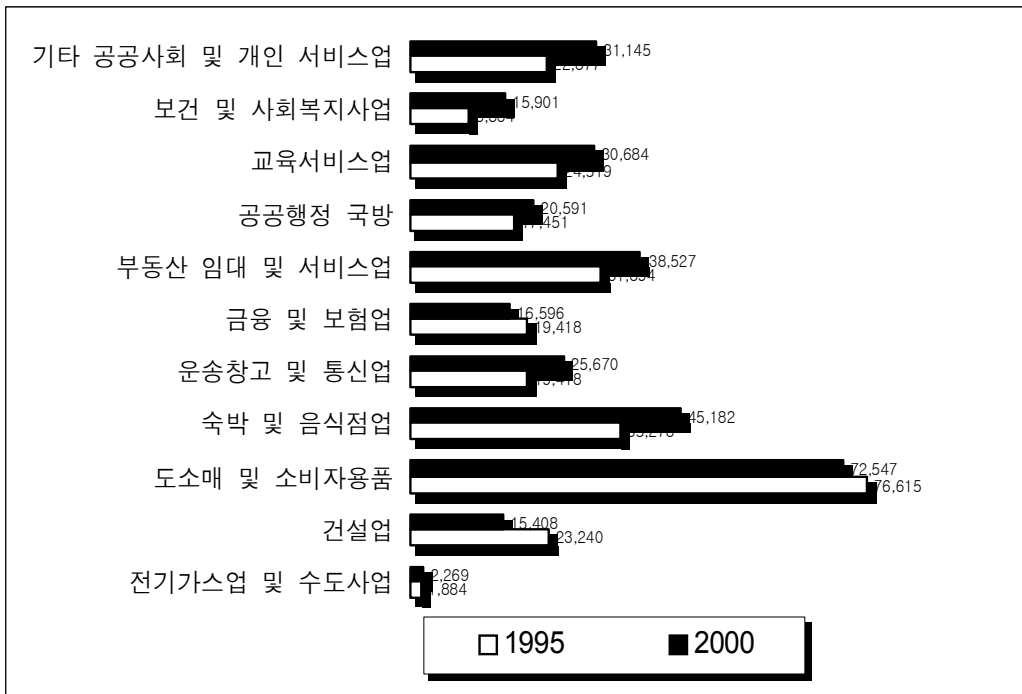
<표 4-17> 서비스산업의 변화

(단위 : 개소, 명)

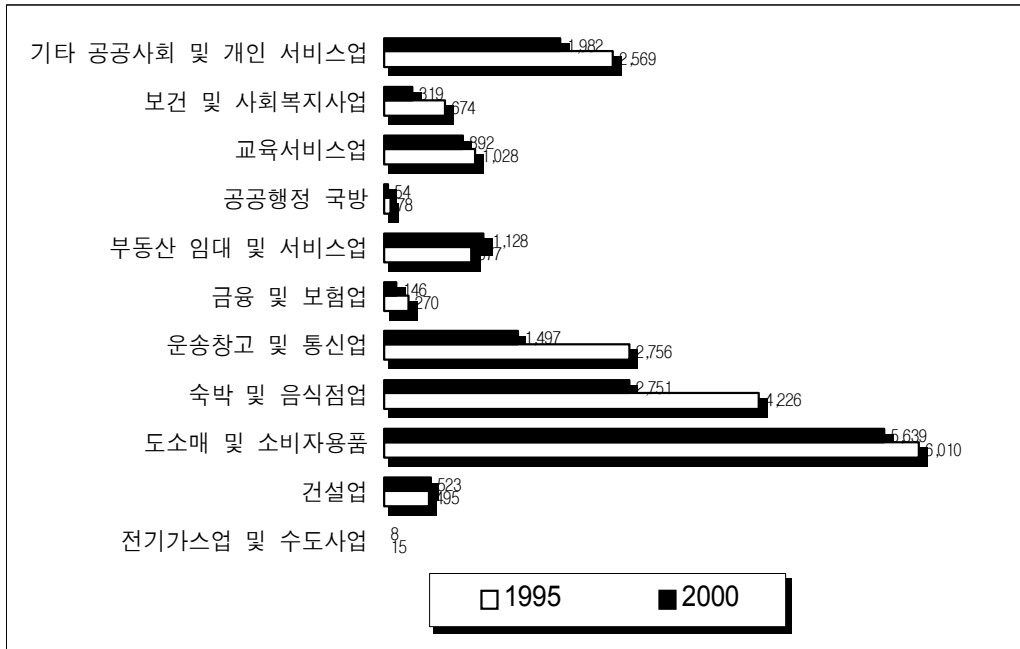
업종별	구 분	1995			2000		
		도시 전체	서구 지역	둔산 지구	도시 전체	서구 지역	둔산 지구
전기가스업 및 수도사업	사업체수	26	8	4	41	15	8
	종사자수	1,884	136	116	2,269	398	251
건설업	사업체수	1,842	523	176	1,795	495	151
	종사자수	23,240	7,886	2,077	15,408	4,665	2,229
도소매 및 소비자용품	사업체수	29,143	5,639	1,846	26,874	6,010	2,246
	종사자수	76,615	14,017	5,132	72,547	19,201	10,303
숙박 및 음식점업	사업체수	14,412	2,751	1,019	17,569	4,226	1,394
	종사자수	35,273	5,566	2,284	45,182	10,722	5,814
운송창고 및 통신업	사업체수	4,953	1,497	650	8,584	2,756	957
	종사자수	19,418	4,036	1,142	25,670	4,737	4,210
금융 및 보험업	사업체수	1,087	146	59	1,043	270	172
	종사자수	19,418	1,796	830	16,596	4,037	3,102
부동산 임대 및 서비스업	사업체수	4,578	1,128	456	5,163	977	816
	종사자수	31,894	5,229	3,078	38,527	4,601	5,194
공공행정 국방	사업체수	317	54	24	263	78	41
	종사자수	17,451	2,922	1,771	20,591	9,988	7,390
교육서비스업	사업체수	3,094	892	303	3,122	1,028	449
	종사자수	24,519	6,071	2,299	30,684	9,036	3,559
보건 및 사회복지사업	사업체수	1,290	319	133	2,045	674	316
	종사자수	9,864	1,464	609	15,901	3,986	1,597
기타 공공사회 및 개인 서비스업	사업체수	9,061	1,982	618	13,831	2,569	1,199
	종사자수	22,877	4,741	1,616	31,145	5,701	3,538



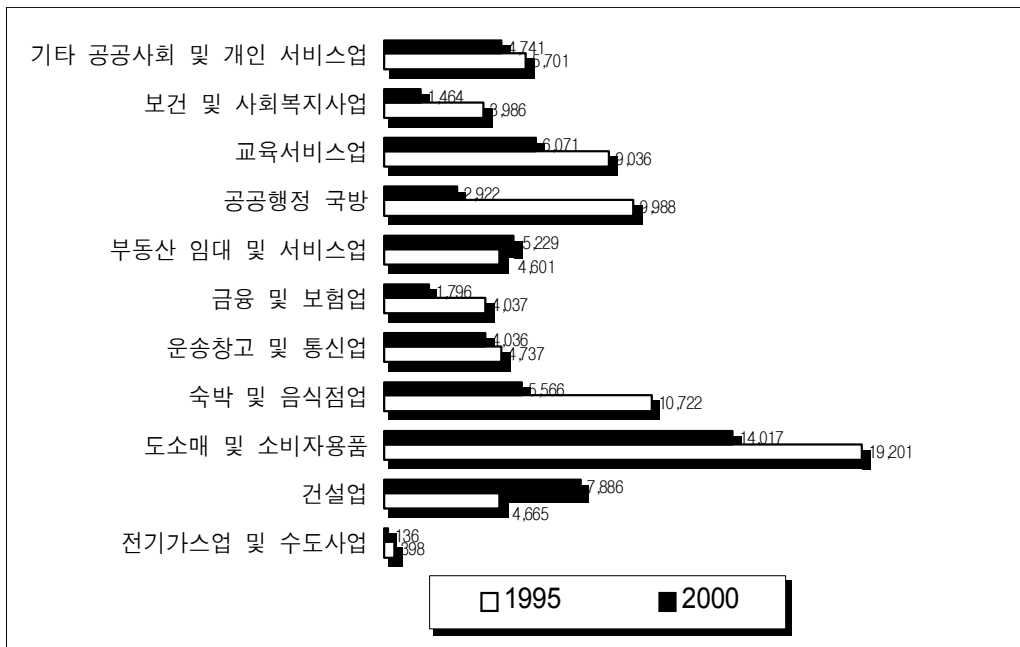
<그림 4-12> 대전시 서비스산업의 사업체수 변화(1995~2000)



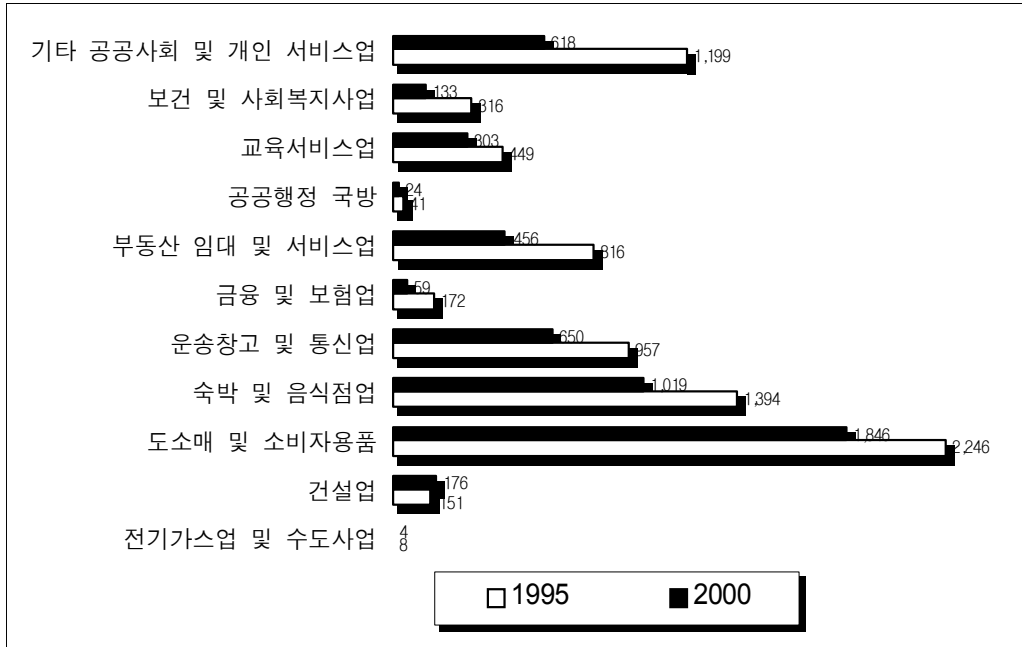
<그림 4-13> 대전시 서비스산업의 종사자수 변화(1995~2000)



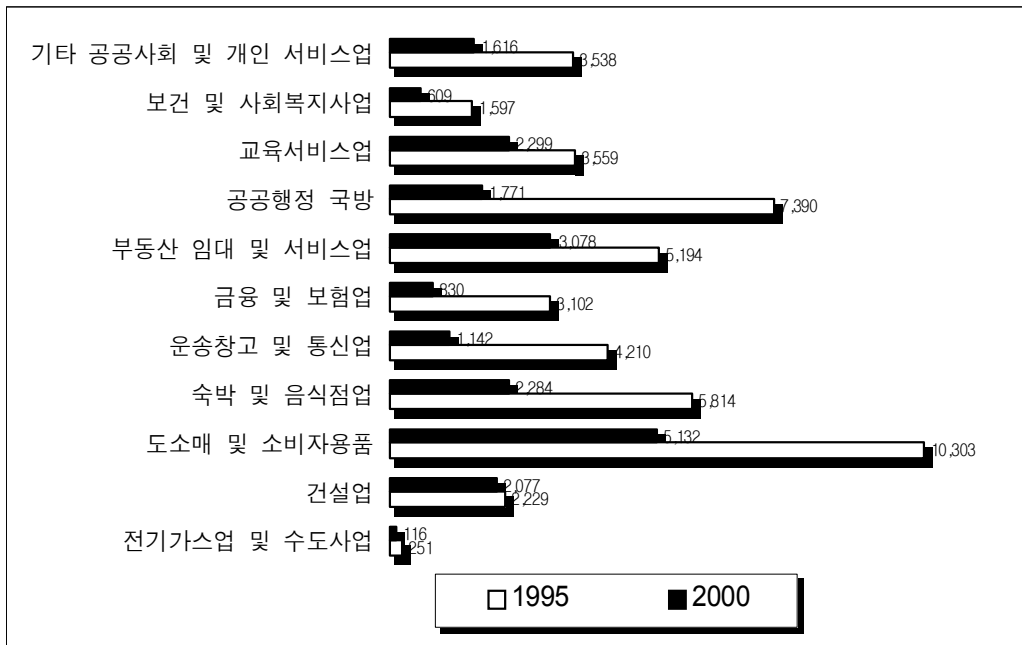
<그림 4-14> 서구 서비스산업의 사업체수 변화(1995~2000)



<그림 4-15> 서구 서비스산업의 종사자수 변화(1995~2000)



<그림 4-16> 둔산 서비스산업의 사업체수 변화(1995~2000)



<그림 4-17> 둔산 서비스산업의 종사자수 변화(1995~2000)

<표 4-18 둔산 신도시의 서비스산업 현황(2000)

(단위 : 개소, 명)

업종별	구분	월평 1동	월평 2동	월평 3동	둔산 1동	둔산 2동	만년 동	삼천 동	탄방 동	계
전기가스업 및 수도사업	사업체수	2	1	-	-	1	1	1	2	8
	종사자수	96	3	-	-	6	5	6	135	251
건설업	사업체수	59	8	1	2	17	10	4	50	151
	종사자수	1,082	46	2	15	377	41	15	651	2,229
도소매 및 소비자용품	사업체수	346	173	138	68	251	136	250	884	2,246
	종사자수	1,846	488	217	174	3,870	426	688	2,594	10,303
숙박 및 음식점업	사업체수	323	173	42	118	214	142	327	55	1,394
	종사자수	834	680	84	492	1,001	444	826	1,453	5,814
운송창고 및 통신업	사업체수	53	154	192	26	205	80	112	135	957
	종사자수	106	161	194	34	3,170	107	127	311	4,210
금융 및 보험업	사업체수	8	9	4	29	84	6	7	25	172
	종사자수	88	102	25	491	1,649	116	57	574	3,102
부동산 임대 및 서비스업	사업체수	104	63	36	171	146	64	78	154	816
	종사자수	460	298	317	1,074	1,124	349	396	1,176	5,194
공공행정국방	사업체수	1	1	3	7	21	2	2	4	41
	종사자수	10	13	52	2,104	5,089	16	33	73	7,390
교육서비스업	사업체수	34	69	49	31	73	49	57	87	449
	종사자수	259	506	440	433	675	408	332	506	3,559
보건 및 사회복지사업	사업체수	12	45	27	30	91	19	42	50	316
	종사자수	163	271	71	109	389	128	152	314	1,597
기타 공공사회 및 개인서비스업	사업체수	201	141	40	52	167	103	168	327	1,199
	종사자수	687	432	83	135	615	435	359	792	3,538

#### 4. 주거환경 개선 부문

##### 1) 아파트공급의 변화

아파트의 양적인 변화를 규명하기 위해 대전의 아파트건설의 시공간적인 형성과정을 살펴보면 1971년 대전시 중구지역 석교동과 용두동에 처음으로 아파트건설이 시발되어 1990년대 중반에 그 절정을 이루게 되었다.

이러한 아파트의 형성과정상에 있어서 양적인 변화과정을 시대별로 구분하면 크게 아파트공급의 도입기(1980년 이전), 확장기(1980년대), 그리고 성숙기(1990년)로 구분할 수 있다.



먼저, 도입기(1980년 이전)이다. 전기에서는 중구지역에 208세대가 공급되었을 뿐 타지역의 주거지에는 아파트가 없었다. 후기에는 둔산지역을 제외하고는 모든 지역에 아파트가 공급되었는데, 그 중에서도 중구지역이 2,037세대로 가장 많았으며, 다음을 동구지역이 1,689세대, 서구지역 1,496, 그리고 유성지역과 대덕지역은 각각 174세대와 492세대로 비교적 낮은 아파트공급이 이루어졌음을 알 수 있다.

둘째, 확장기(1980년대)이다. 전기에는 기존도심지역인 중구지역과 동구지역에 각각 4,088세대와 3,257세대가 공급되어 전반적으로 도시 전체의 아파트가 이 두 지역에 집중된 것으로 분석된다. 후기에는 중리·법동지구의 대규모 아파트 공급에 힘입어 대덕지역이 가장 많은 12,299세대가 공급되었고, 다음으로 중구지역이 8,300세대, 서구지역 7,506세대, 동구지역 7,011세대, 그리고 유성지역에 457세대가 공급되었다.

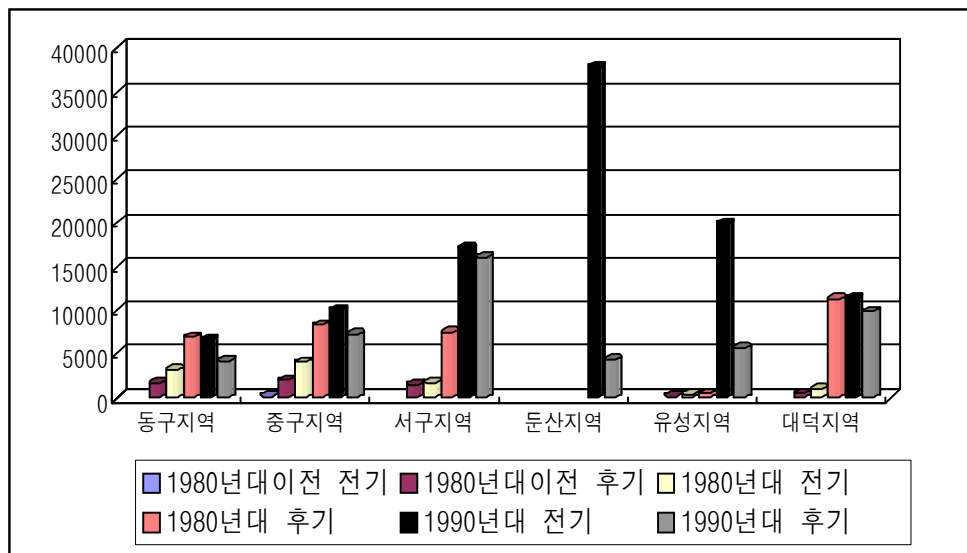
셋째, 성숙기(1990년대)이다. 전기의 경우 대전시의 아파트공급 과정상에서 과히 획기적인 시기였음을 여실히 보여주고 있다. 이 시기에 공급된 아파트 수는 도시 전체의 절반이 넘는 103,111세대가 공급되었다. 또한 이 시기에 비로소 둔산지역이 등장하였고 아파트 수도 무려 37,868세대로 가장 많이 공급되었으며, 특이할 만한 사항으로는 유성지역이 둔산지역 다음으로 많은 19,919세대가 공급되었다. 이와 같은 현상은 아마도 둔산신도시개발과 '93대전엑스포 개최에 따른 파급영향인 것으로 해석할 수 있다. 후기에도 비교적 많은 양의 아파트가 공급되었는데, 지역적으로는 서구지역이 16,149세대로 가장 많았다.

특히, 1990년 이후 대전시 아파트 건설추이 변화를 보면, 1990년에서 1993년까지 4년간 전체의 57.9%인 무려 107,593호가 공급되어 주택공급의 집중화로 인하여 도시의 주택보급률을 급격히 상승시키는 결과를 가져왔다.

<표 4-19 시대별 아파트공급 현황

(단위 : 세대, %)

시대별		지역별		동구 지역	중구 지역	서구 지역	둔산 지역	유성 지역	대덕 지역	계 (비중)
		전기	후기							
도입기 1980년 이전	전기	'75년이전	-	208	-	-	-	-	-	208 (0.1)
	후기	'76~'80	1689	2037	1496	-	174	492	5888 (2.9)	
확장기 1980년대	전기	'81~'85	3257	4088	1733	-	403	995	10476 (5.2)	
	후기	'86~'90	7011	8300	7506	-	457	11299	34573 (17.1)	
성숙기 1990년대	전기	'91~'95	6720	10029	17167	37868	19919	11408	103111 (51.1)	
	후기	'96~'00	4215	7270	16149	4338	5704	9895	47571 (23.6)	
계			22892	31932	44051	42206	26657	34089	201827 (100.0)	



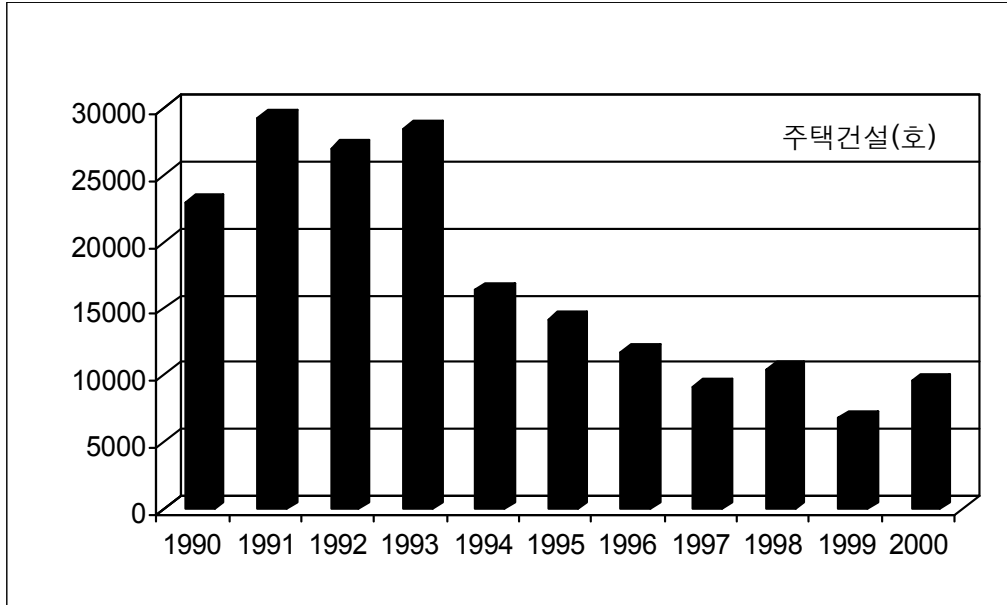
<그림 4-18> 시대별 아파트 공급분포

지금까지 살펴본 바와 같이 1980년대 후반부터 시작된 이른바 고층아파트의 대량공급 정책은 도시의 구조 및 기능에 많은 변화를 주어 거주민의 생활양식 및 의식구조에 이르기까지 큰 영향을 미치게 되었다고 볼 수 있다.

<표-20> 대전시 아파트 건설추이(1990~2000)

(단위 : 호, %)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	계
주택 건설	22,959 (12.4)	29,226 (15.7)	26,957 (14.5)	28,451 (15.3)	16,339 (8.8)	14,172 (7.6)	11,733 (6.3)	9,145 (4.9)	10,418 (5.6)	6,800 (3.7)	9,604 (5.2)	185,884 (100.0)



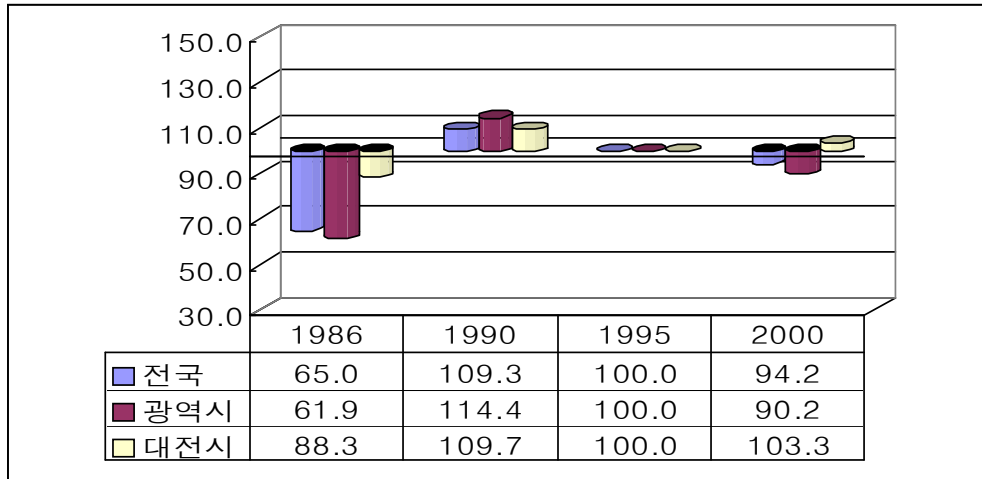
<그림 4-19> 대전시 아파트 건설 추이변화

## 2) 주거가격의 안정화

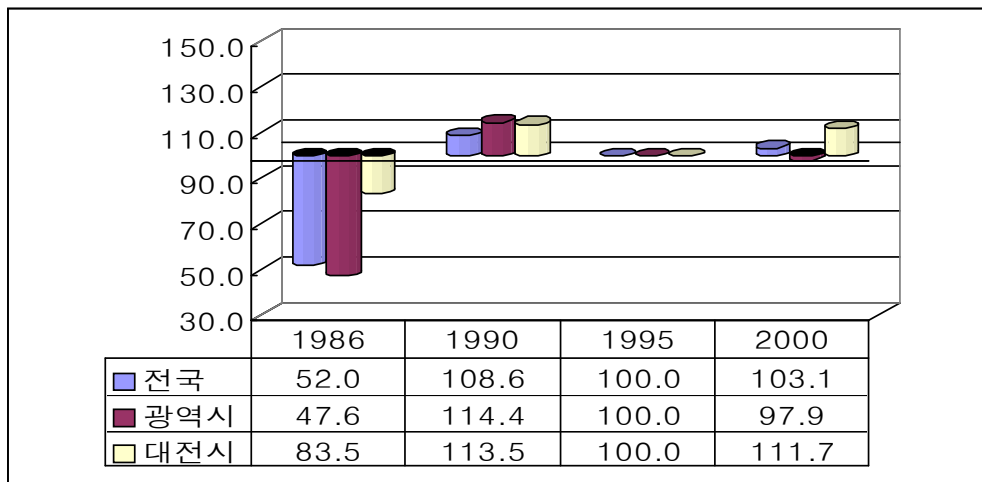
우리나라 전도시 주택매매가격지수는 2001년 12월 94.1로 2000년말과 비슷한 수준을 보이고 있으며, 지역별로는 서울과 광역시가 각각 97.6, 90.1로 1995년 기준보다 다소 낮은 수준으로 나타났으나, 대전시의 경우는 103.0으로 1995년 기준보다 상승한 것으로 나타나 주택가격이 보편적으로 상승 보합세를 유지하고 있는 것으로 분석되고 있다.

2001년 1월 전체 아파트 매매가격지수는 103.2로 2000년 보다 미약하지만 상승세를 보이고 있으며, 지역별로는 서울은 109.8로 0.1이 상승하였고, 광역시는 97.9로 2000년도와 같은 수준을 보이고 있지만 1995년 기준보다

떨어졌음을 알 수 있고, 대전시의 경우는 111.2로 2000년도보다 0.5가 감소하였으나, 전체 광역시보다는 지수가 무려 13.3이 높은 것으로나 타나 대전지역이 아파트가격 상승폭이 상대적으로 높다는 것을 시사하고 있다.

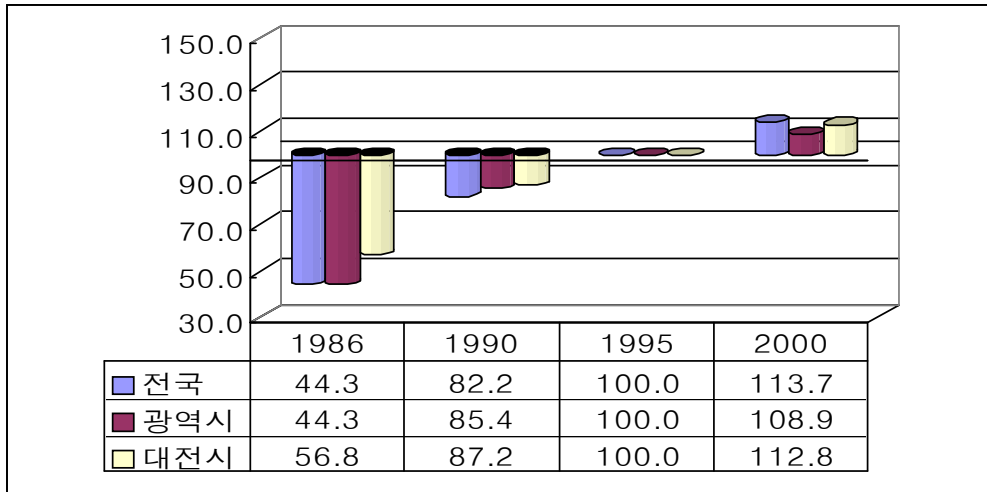


<그림 4-20> 주택매매가격지수 변화(1995년 12월=100.0)



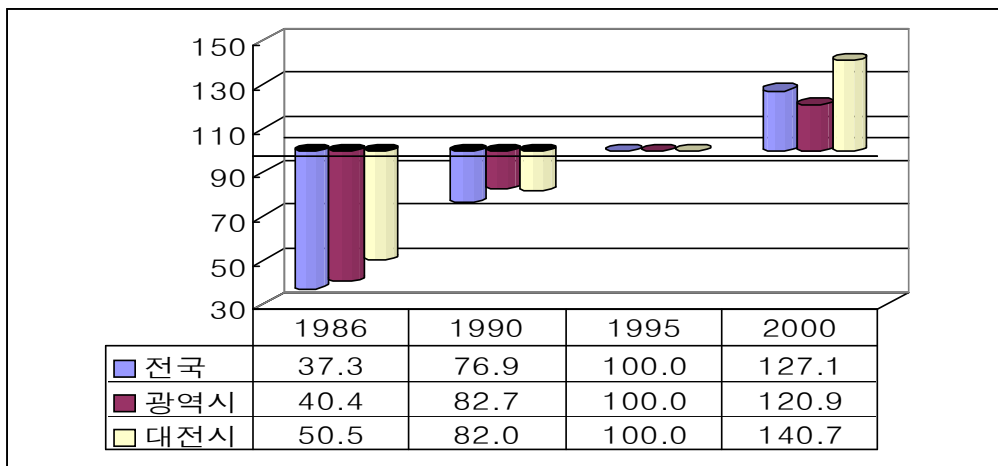
<그림 4-21> 아파트 매매가격지수 변화

주택전세가격지수의 경우는 2001년 1월 113.8로 전년도대비 0.1이 상승한 것으로 나타났으며, 지역별로는 서울이 0.5가 상승한 반면, 6대 광역시는 0.2가 감소하였고, 대전시의 경우는 무려 10.4가 감소한 것으로 나타났다.



<그림 4-22> 주택전세가격지수 변화(1995년 12월=100.0)

2001년 1월 아파트 전세가격지수는 앞의 매매가격지수보다 절대적으로 높은 수준인 127.6으로 2000년 보다 0.5가 상승하였고, 지역별로는 서울과 광역시는 각각 125.5와 121.0으로 0.1의 상승폭을 보이고 있으나, 대전시의 경우는 140.1로 2000년도보다 0.6가 감소하였으나, 전체 광역시보다는 지수가 무려 19.1의 차이를 보이고 있어 대전지역이 아파트 전세물량의 풍기현상이라는 지역의 현실을 그대로 반영한 것으로 풀이할 수 있다.



<그림 4-23> 아파트 전세가격지수 변화

대전광역시의 주택매매가격변화 추이를 보면 1989년 91.1이던 매매가격 지수가 1994년 현재 91.6으로 나타나 매년 0.1%씩 증가한 것으로 나타났다. 이는 전국의 주택매매가격지수가 년평균 4.1%, 5개광역시가 2.1%씩의 증가율을 보인 것에 비추어 볼 때 매우 낮은 증가추세를 보인 것으로 나타났다. 또한 주택전세가격지수를 보아도 매매가격과 같이 대전광역시가 상대적으로 낮은 증가추세를 보이고 있다. 즉, 대전광역시의 경우 1989년 83.1에서 1994년 112.8로 년평균 6.3%의 증가율을 보이고 있는데 비해 전국의 경우는 8.3%, 5개광역시는 6.5%의 증가율을 보이고 있는 것이다.

전반적으로 주택가격하락의 주된 요인은 주택공급물량의 확대와 함께 다주택 및 대형주택소지자의 1순위 금지조치, 무주택자 우선공급 등 실수요자 위주의 주택공급방향의 정립, 무자격자 검색을 위한 전국적 주택전산망의 구축, 공공주택의 전매·전대 금지규정의 강화 등 지속적인 다양한 투기억제정책의 추진으로 주택에 대한 투기적 가수요를 억제시킬 수 있었기 때문인 것으로 추측된다.

주택가격안정추세는 역시 이러한 다양한 투기억제정책의 영향에 기인한다고 볼 수 있으나, 주목해야 할 점은 전국적으로 동등한 투지역제정책의 영향을 받았음에도 전국 및 5대광역시의 주택가격증가추세보다 대전지역의 주택가격증가추세가 보다 낮게 나타나고 있다는 점이다. 이러한 현상은 동기간내에 대전광역시 주택공급물량의 큰 비중을 분담한 둔산지구주택공급이 그 주된 요인이었을 것으로 분석된다.

첫째, 주택수급불균형의 완화이다. 둔산 신도시개발사업은 우선적으로 주택공급물량의 확대를 가져와 대전광역시지역의 주택부족문제 해결 측면에서 상당한 성과를 거둔 것으로 평가된다. 즉, 대전광역시의 주택보급율은 1980년 55.7%, 1985년 58.0%, 1990년 67.0%로서 전국의 주택보급율 1980년 71.2%, 1985년 69.7%, 1990년 72.4%에 비해 상대적으로 매우 낮은 수준에 머물고 있었다. 그러나 1993년도에 와서는 대전광역시의 주택보급율은 82.2%로 나타나고 있어서 전국수준인 72.7%를 훨씬 상회하는 수준으로 반전된 것으로 나타났다.

한편 대전광역시의 주택보급율 년평균증가율을 보면 1980~1993년간에는 주택보급율 증가율이 대전광역시의 경우 7.05%로 전국의 0.14%에 비해 매우 높은 변화추이를 보이고 있다. 이처럼 대전광역시의 주택보급율 증가는 둔산 신도시개발사업의 부분적인 완료시기를 전후로 해서 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다. 즉, 둔산지역의 총주택공급물량 52천호는 1993년 대전광역시의 총주택수 235천호에 대해 약 22.1%의 비중을 점하는 것으로서 그 비중은 매우 크다고 할 수 있다.

둔산 신도시개발로 인한 이러한 급속한 주택보급율의 증가는 대전광역시에 있어서 주택의 만성적 수급불균형의 완화를 가져왔으며, 주택시장에서의 초과수요 압력제거로 주택에 대한 투기심리를 불식시키는데 크게 기여하고 있다.

둘째, 중·저소득층을 위한 주택공급 증대이다. 택지개발의 의의는 주택공급에 있다. 인간의 욕구가 자가주택을 소유하는데 있다고 볼 때 둔산 신도시개발사업에의 투자는 무주택가정에 행복과 안정을 가져다주는 역할을 한다. 즉, 택지개발사업의 사회복지적 측면에서의 가장 큰 의의는 주택의 공급에 있다고 할 수 있다. 한편 공공부문에서의 둔산 신도시개발사업에의 투자는 주로 서민주택건설을 담당하고 있다. 따라서 공공부문의 택지개발사업은 도시서민들의 주거안정을 도모하는 측면에서 사회복지에의 기여도는 크다고 할 수 있다.

또한 8,706천㎡규모의 둔산 신도시개발사업은 1982~1994년간 대전광역시에서 시행된 공공부문 택지개발사업의 총규모 12,676천㎡의 68.7%에 이르는 수준으로 나타나고 있어서 둔산 신도시개발사업은 대전광역시의 중저소득층에게 내집마련의 기회를 한층 증가시킴으로써 사회복지수준의 증대를 가져온 것으로 평가된다.<sup>21)</sup>

---

21) 둔산지구택지개발사업은 지난 1988년부터 무주택서민들을 위해 정부의 특수주택사업의 일환(주택 200만호건설계획)으로 추진된 사업임

## 5. 지방재정 및 개발이익 부문

둔산 신도시개발사업과 같이 대규모 택지개발사업은 일차적으로 사업 지역내의 건설업, 제조업 및 서비스업 등 건설관련분야의 고용 및 생산의 증대를 가져와 지역경제의 활성화 요인으로 작용한다. 그리고 이러한 지역경제기반강화는 지방정부의 세수증대에 크게 기여하게 됨에 따라 지방재정력의 증대로 이어지게 된다.

지방세의 수입으로서 지방재정력의 증대에 크게 기여한다고 볼 수 있는 부문은 개발부담금을 들 수 있으며 또한 지방자치단체로 무상양여되는 공공시설용지도 큰 의미에 있어서 지방재정력의 증대를 초래하게 된다.

### 1) 지방재정

대전광역시 서구의 지방세 징수변화추이를 보면 1990년 현재 27,766백만원에서 1993년말 107,732백만원으로 연평균 57.1%의 신장율을 보이고 있다. 이중 택지개발 관련세목<sup>22)</sup>을 중심으로 한 지방세입은 1990년말 23,345백만원으로서 서구의 총지방세입의 84.1%에 이르고 있는 것으로 나타나고 있으며, 1991년말에는 42,810백만원(86.1%), 1992년에는 55,548백만원(80.9%), 1993년말 현재는 93,239백만원으로서 86.5%의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

이와 같이 서구의 지방세입의 증가는 둔산 신도시개발 사업 관련세목과 관련된 지방세입원에 의해 크게 영향받고 있음을 알 수 있다.

대전광역시 지방세 변화추이를 보면 1990년 현재, 166,352백만원에서 1993년말 351,499백만원으로 매년 28.3%의 신장율을 보이고 있다. 이중 서구의 지방세입이 차지하는 비중을 보면 1990년말 16.7%에서 1993년말

22) 택지개발사업과 관련된 주요 지방세목의 구성은 크게 재산보유와 이전의 단계에 의해 분류·구성된다고 할 수 있다. 즉, 재산보유와 관련된 지방세목은 건물에 대한 세목인 재산세와 토지에 대한 세목인 종합토지세로 구성될 수 있으며, 이전과 관련된 지방세목은 취득세, 등록세, 공동시설세, 도시계획세 등으로 분류할 수 있다.

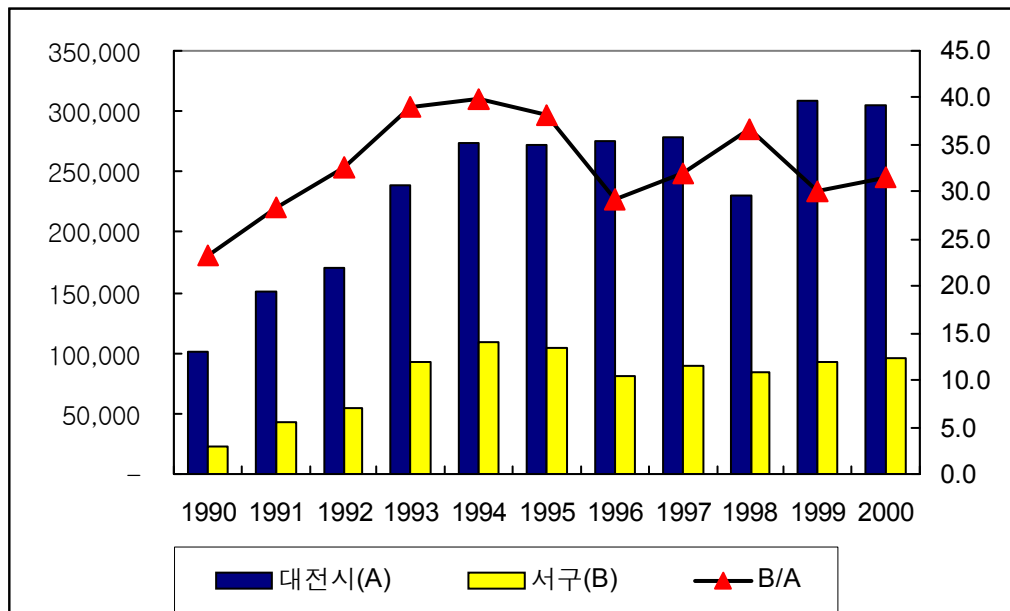


현재 30.6%의 비중으로 그 점유율이 크게 신장했음을 알 수 있다. 그러나 1996년 이후 점차 감소하였으나, 1999년 이후 다소 점차적으로 증가를 보이고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-21> 주요 지방세 변화 추이

구 분		소 계	취득세	등록세	재산세	종합 토지세	도시 계획세	공동 시설세
1990	대전시(A)	100,500	36,151	40,845	6,396	8,747	6,240	2,121
	서구(B)	23,345	9,607	9,616	1,043	1,560	1,250	269
	B/A	23.2	26.6	23.5	16.3	17.8	20.0	12.7
1991	대전시(A)	150,570	57,442	62,608	7,886	11,593	8,385	2,656
	서구(B)	42,810	19,978	16,692	1,394	2,287	2,073	386
	B/A	28.4	34.8	26.7	17.7	19.7	24.7	14.5
1992	대전시(A)	170,345	64,095	61,157	10,680	19,278	11,558	3,577
	서구(B)	55,548	24,697	21,233	2,481	3,537	2,988	612
	B/A	32.6	38.5	34.7	23.2	18.3	25.9	17.1
1993	대전시(A)	239,099	87,905	96,481	12,582	23,629	14,163	4,339
	서구(B)	93,239	38,213	42,432	3,233	4,591	3,987	783
	B/A	39.0	43.5	44.0	25.7	19.4	28.2	18.4
1994	대전시(A)	273,915	92,269	116,094	15,051	27,099	17,877	5,525
	서구(B)	108,958	46,356	46,607	4,378	5,385	5,082	1,150
	B/A	39.8	50.2	40.1	29.1	19.9	28.4	20.8
1995	대전시(A)	272,659	75,586	124,085	15,135	31,049	20,443	6,361
	서구(B)	103,846	33,489	50,805	4,652	7,306	6,135	1,459
	B/A	38.1	44.3	40.9	30.7	23.5	30.0	22.9
1996	대전시(A)	274,840	85,858	114,481	16,925	29,106	21,479	6,991
	서구(B)	80,533	30,077	30,086	5,267	6,702	6,580	1,821
	B/A	29.3	35.0	26.3	31.1	23.0	30.6	26.0
1997	대전시(A)	279,229	87,920	113,094	18,131	29,523	22,386	8,175
	서구(B)	89,050	34,130	33,515	5,746	6,652	6,838	2,169
	B/A	31.9	38.8	29.6	31.7	22.5	30.5	26.5
1998	대전시(A)	230,067	63,478	85,140	20,365	28,069	23,567	9,448
	서구(B)	84,244	28,633	31,985	6,933	6,444	7,446	2,803
	B/A	36.6	45.1	37.6	34.0	23.0	31.6	29.7
1999	대전시(A)	309,170	92,146	132,846	21,104	28,492	24,620	9,962
	서구(B)	93,032	28,435	38,853	7,464	7,127	7,996	3,157
	B/A	30.1	30.9	29.2	35.4	25.0	32.5	31.7
2000	대전시(A)	304,911	93,601	123,949	23,101	27,991	25,372	10,897
	서구(B)	95,930	31,817	36,291	8,275	7,472	8,413	3,662
	B/A	31.5	34.0	29.3	35.8	26.7	33.2	33.6

이는 대전광역시 지방세입의 증가는 대전광역시 서구의 지방세입 증가에 의해 크게 영향을 받고 있으며, 한편 대전광역시 서구의 지방세입 증가는 둔산 신도시개발사업과 관련된 세입에 의해 크게 영향을 받고 있는 것임을 알 수 있다. 즉, 대전광역시의 지방세입 증가는 둔산 신도시개발사업으로 인한 지방세입에 의해 크게 영향 받고 있음을 나타내주고 있는 것이다.



<그림 4-24> 지방세 비중 변화

## 2) 개발이익의 지역환원

한편, 둔산 신도시개발에 따른 택지개발은 일반적으로 도시주변의 미개발지를 용도전환하여 도시적 용지로 공급하는 행위이기 때문에 이는 지가를 상승시키고 개발이익을 발생시키게 된다. 개발사업은 정부의 인·허가 등을 통하여 시행되는 것이기 때문에 개발사업으로 인한 개발이익은 부동산투기억제, 소득배분의 형평성 등을 위하여 사회에 환원되어야 한다.

둔산 신도시개발사업과 관련 개발이익의 환수는 과세적 장치, 비과세적 장치, 공공시설의 무상양여 등 다양한 측면이 포함될 수 있다. 따라서 개발부담금, 토지초과이득세, 양도소득세, 특별부가세, 재산세, 취득세, 등의 과세적·비과세적 장치뿐만 아니라 신도시내의 공공시설이나 사업지구 주변의 간선시설 등의 기부채납, 토지구획정리사업에 있어서의 감보 등이 포함된다. 과세적 측면의 개발이익환수는 지방재정측면에서 이미 살펴본 바와 같기 때문에 여기서는 비과세적 측면에서의 개발이익환수제도인 개발부담금징수현황과 공공시설의 무상양여에 대하여 살펴보도록 한다. 먼저 사업시행자인 한국토지공사가 지불한 개발부담금액<sup>23)</sup>은 약 61십억원 규모인 것으로 나타나 1993년 대전시 지방세총액 351십억원의 17.4%수준에 달하는 것으로 나타났다.

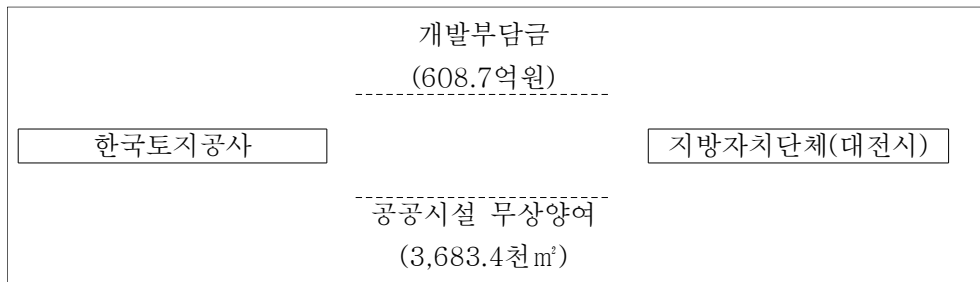
한편 둔산 신도시개발에 따른 지역간선시설의 설치부담은 저렴한 택지의 공급을 위해 주로 국가 및 지방정부에 그 설치의무가 있으나, 국고 및 지방비의 부족으로 사업시행자가 대부분을 지원부담하고 있다.

<표 4-22> 둔산 택지개발사업관련 공공시설 무상양여 토지 현황

구 분	개 소	면 적(m <sup>2</sup> )	구성비(%)
도 로	150	1,458,925	55.2
공 원	27	862,479	32.7
공원용지	28	286,808	10.9
제 방	9	21,986	0.8
잡 종 지	1	11,000	0.4
계	215	2,641,198	100.0

23) 개발부담금의 경우 사업지구내에서 발생하는 개발이익에 대하여 사업시행자에게 부과되는 바, 이때 개발부담금은 개발이익에 대하여 50% 부과되고 다시 개발부담금의 각각의 50%는 당해 지방자치단체와 국가(토지관리 및 지역균형개발특별회계)에 귀속된다. 시행자에게 귀속되는 개발이익은 시행자가 공공기관인 경우 다시 사회를 위하여 재투자되기 때문에 큰 문제가 되지 않으나, 시행자가 민간인 경우 개인에게 귀속된다는 문제가 있다.

이에 따라 둔산 신도시개발사업의 경우 사업시행자인 한국토지공사에서 설치하여 대전광역시로 무상양여된 공공시설은 도로 2,248천㎡, 공원 1,369천㎡, 사적지 19천㎡, 잡종지 11천㎡ 등 총 3,647천㎡규모에 이르고 있다. 또한 건교부관할로 양여된 제방 35천㎡까지 고려하면 총3,682천㎡ 규모의 공공시설이 지방자치단체로 무상양여 되었다. 이와 같이 무상양여된 공공시설면적은 둔산 신도시개발 계획면적(2,633천평)의 42.4%에 달하는 것으로 나타났다.



<그림 4-25> 사업주체의 공공적 기여도

## 6. 교통환경 부문<sup>24)</sup>

### 1) 도로망 현황

둔산 신도시와 연계된 간선도로로는 한밭대로, 계룡로(둔산대로, 그리고 대덕대로)가 있으며, 한밭대로는 유성-둔산-대전 동부 지역을 연결하는 도로이고 둔산 남측의 계룡로는 유성과 도심을 연결하고 있다. 둔산 신도시의 도로망은 대부분 격자형 구조를 이루고 있다.

한편 보행자 도로를 살펴보면 간선도로는 보차분리, 이면도로는 대부분 보차혼용으로 운영되고 있으며 둔산 신도시에 설치되어 있는 보행자 전용도로는 124개소에 총 15,874m가 설치되어 있다.

24) 교통환경 부문은 기존연구 자료를 활용하였음(대전광역시, 둔산지구 교통종합대책 수립을 위한 기초조사, 1998).

## 2) 교통시설물 현황

둔산 신도시내 주요 교통시설물로는 신호등, 횡단보도, 지하보도, 육교, 지하차도, 버스정류장, 택시정류장 등이 있다. 신호교차로는 총 91개 교차로가 운영되고 있으며 지하차도는 5곳, 육교 7곳에 설치되어 있다. 보행자의 안전을 위한 지하보도는 8개소가 설치되어 있으며 대부분 공원과 공원간의 보행동선 연결 및 간선도로상의 보행동선을 연결하기 위해 설치되어 있다.

## 3) 문제점 분석

### (1) 도로구조

둔산 신도시의 도로망은 대부분 격자형체계를 이루고 있으며 주간선도로의 기능을 담당하는 한밭대로, 대덕대로, 둔산대로와 외곽의 계룡로를 비롯하여 많은 보조 간선도로로 구성되어 있다. 이러한 도로망은 동서방향을 연결하는 도로망 체계는 발달되어 있으나 남북 방향을 연결하는 연계하는 도로망은 동서 방향에 비하여 상대적으로 부족한 실정이다.

또한, 둔산 신도시의 도로는 ‘도시고속도로—주간선도로—보조간선도로—집산도로—국지도로—Cul-de-sac’으로 이뤄지는 위계구조에서 특히 집산도로가 부족한 것으로 판단되며 이에 따라 국지도로나 보조간선도로가 그 기능을 일부 담당하게 된다.

### (2) 교통소통

둔산 신도시는 비교적 내부의 도로망 여건은 다른 지역에 비하여 양호하다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 둔산 신도시 내부와 외부를 연결하는 유출입 지점의 교통혼잡이 문제로 나타난다. 특히 갑천대교네거리, 한밭대교네거리, 대덕대교네거리, 삼천대교네거리 등 교량으로 연결되는 교차로와 둔산의 남쪽을 경유하는 계룡로와의 유출입 지점에서 첨두시 교통혼잡이 발생하고 있다.

간선도로의 교통소통상황은 대부분 서비스수준 D정도로 양호한 수준을 유지하고 있으나 침두시 주요 교차로의 혼잡 증대로 교통소통에 문제점이 발생하고 있다. 또한 대덕대로와 같은 곳에서는 양방향 6차로에서 9차로로 운영되기 때문에 용량의 불균형이 발생하여 병목현상이 발생하고 있다.

상업지역 및 준주거 지역의 이면도로는 보차 혼용 및 폭원이 협소하며, 주변지역의 주차차량으로 인하여 도로의 기능을 상실하여 극심한 혼잡이 발생하고 있다.

신호운영측면을 보면 주요간선도로인 대덕대로, 둔산대로, 한밭대로, 문정로 등이 연동축으로 설정되어 있으나 이 외에 연동이 설정되어 있지 않은 도로가 상당수 있어 향후 개발이 완료될 경우 교통소통상 문제점이 발생할 것으로 예상된다. 또한 신호연동이 설정된 도로구간도 연동시간폭(Green Band)이 일정치 않고 일부 적합한 연동값(Offset)이 설정되어 있지 않은 관계로 소통효과를 충분히 발휘하고 있지 못한 실정이다.

둔산 신도시의 가로와 가로와의 교차는 일부구간만을 제외하고는 대부분 평면교차로 운영되고 있다. 하지만 한밭대교네거리, 대덕대교네거리, 갑천대교네거리, 계룡로네거리, 둔산동네거리, 만년동네거리 등 평면교차로의 기하구조가 불합리한 곳이 존재하고 있어 교통안전 및 교통소통상 많은 문제점이 있는 것으로 나타났다.

### **(3) 대중교통**

둔산 신도시 지역을 운행하고 있는 버스는 총 23개 노선으로 조사되었으며, 대중교통을 이용하고자 하는 승객을 위한 정류장 편의 시설은 아직 미비한 실정으로 버스노선안내 및 배차간격 등을 나타내어 주는 안내표지판이 설치되어 있지 않은 곳이 상당수에 달하고 있다.

둔산 신도시 지역을 운행하고 있는 시내버스 노선 중에는 승객이 많은

공동주택을 경유하기 위하여 골목노선을 형성하여 운행되고 있는 노선이 상당수에 달하고 있어 버스의 통행시간 및 운행거리가 증가하고 있으며 버스노선이 일정 도로에 중복되어 있어 정부대전청사를 비롯한 공공기관의 이전과 중심상업지역의 개발이 완료되면 합리적으로 노선조정이 이루어져야 할 것으로 보인다.

#### **(4) 보행 및 자전거도로**

둔산 신도시의 주요 보행자 경로는 주로 지구내의 소생활권 주변의 상가 및 대형판매시설, 그리고 공원을 중심으로 형성되어 있으며, 이면도로는 대부분 보행자와 차량동선의 구분이 없는 보·차 혼용도로로 운영되고 있어 차량과 보행자의 직접적인 접촉의 위험성을 가지고 있다.

자전거도로는 둔산대로, 대덕대로, 문예공원길 등 보도폭이 넓은 도로에 약 29km가 설치 운영되고 있으나 동선체계의 연결이 미흡하여 자전거를 이용하는 시민은 상당히 적은 편이다. 자전거 통행이 상대적으로 많은 학교 주변은 자전거 도로가 대부분 설치되어 있지 않고 자주 단절됨으로서 연속성이 없으므로 이용에 불편하고 안전시설이 부족하여 자전거를 이용하는 학생들에게 위험요인이 되고 있다. 또한 기설치된 자전거 도로는 노면 요철이 심한 보도블럭위에 표지병을 부착하는 수준의 시설에 그치고 있어서 실제 자전거 통행을 장려하기에는 미진한 실정이다.

## 제3절 정책적 개선방안

### 1. 기본 방향

앞 절에서 분석한 바와 같이 국가 정책적 차원은 당초 기대했던 수도권 인구 분산 효과에는 큰 영향을 주지 못하였으며, 오히려 지방 대도시의 인구가 수도권으로 집중한 것으로 분석되었다.

이는 국가의 국토균형발전을 도모하고자 중앙행정기능의 지방이전에 따른 대도시 육성을 통한 지방인구의 정착유도는 행정기능과 같이 단일기능 이전만으로는 그 효과 요원하다 하겠다. 따라서 본 연구에서는 국가 정책적 차원의 신도시개발 정책에 대한 정책적 개선방안 보다는 지역발전 차원을 중심으로 제시하고자 한다.

지역발전 차원에서 보면, 신도시 개발에 따른 도시인구의 성장과 도시공간의 확산과 그에 따른 물리적 구조개선 측면에서는 긍정적인 영향을 가져왔으나, 짧은 기간 동안에 중앙의 논리로 추진된 관계로 주요 공간에 주민들의 접근성, 각 공간의 연계성, 공간 단위간의 사회적·문화적 연계성을 고려하지 않음으로서 신도시가 도시로서 성장할 가능성을 약화시켰다는 비판도 있다. 그렇기 때문에 둔산 신도시개발은 삶의 질 측면에서는 다소 미약한 것으로 평가 되었다.

그러나 아직은 둔산 신도시는 ‘유년기’이며, 앞으로 ‘청년기’, ‘장년기’에로의 과정을 거치게 될 것이다. 이러한 ‘청년기’와 ‘장년기’의 둔산 신도시가 사람 사는 냄새나는 도시와 생활중심의 도시가 되기 위해서는 현재의 다양한 도시시설과 제기능을 십분 발휘될 수 있도록 소프트적인 도시정책과 도시 커뮤니티를 제고시킬 수 있는 프로그램이 요구된다고 볼 수 있다.

따라서 둔산 신도시가 앞으로 완결적인 도시로 성장·발전하기 위해서는 기존시가지와 동일 이념의 도시상을 갖추는데 노력을 해야 할 것이며, 현재 일부 주거 및 공공기능의 중심으로 대표되는 둔산 신도시의 이미지를 종합적인 도시기능 및 도시체계로 수렴시키는 도시정책이 필요하다 하겠다.



이를 위해서는 신도시의 중심지의 구축과 도시커뮤니티 촉진, 주요 결절부의 장소성의 제고, 기존 시가지와의 문화적 일체성 강화, 그리고 교통환경의 개선이 이루어져야 할 것이다.

## 2. 활력증진을 위한 '도시 중심지(Urban Center)'의 구축

둔산 신도시개발은 국가의 중추기능의 지방이전과 지방대도시의 인구정착 유도를 통한 국토의 균형발전 실현과 지역적 차원에서 도시 미래상 실현이라는 목적아래 공공시설 및 주택공급에는 나름대로 신경을 써 왔던 것이 사실이다. 그러나 신도시의 '심장'에 해당하는 중심상업지역의 기능과 역할, 그리고 이것이 갖추어야 할 도시 어메니티(urban amenity)에 대해서는 그다지 심각하게 생각하지 않았었다.

둔산 신도시가 앞으로 둔산 주민들뿐만 아니라 대전을 비롯한 대전광역권에 살고 있는 모든 사람들에게 좋은 신도시로 발전하고 성장하기 위해서는 우선 이들의 중심상업 지역부터 개선이 이루어져야겠다는 것이다. 이들 신도시의 중심지에 새로운 활력소를 불어넣기 위해서는 이른바 이들 신도시의 중심지를 위한 전략적 발전계획이 우선적으로 수립되어야 할 것이다.

도시를 도시답게 만드는 것은 변화와 다양함이고, 이러한 변화와 다양성이 발현되는 공간적인 토대가 '도시 중심부'(urban center)와 '도시가로'(urban street)들이다. 그러므로 다양하게 변화해가면서 발전하는 '도시 중심부'와 '도시가로'가 없는 도시는 성장을 멈춘 죽어 가는 도시가 될 수밖에 없다.

이러한 점에서 볼 때, 둔산 신도시에서는 도시의 다양함을 느낄 수 있도록 해주는 도시의 중심부나 도시가로를 찾아보기 어렵다. 물론 계획상에는 중심부에 공공시설 및 상업용지와 다양한 공원시설과 문화시설이 계획되어 있으나, 도시 생활의 다양함을 수용할 수 있는 '의미있는 장소'로서의 '중심지'가 되지는 못하고 있다.

둔산 신도시의 중심상업지역이 진정한 의미에서의 '도시 중심지'가 되도록 하기 위해서는, 다양한 활동이 가로를 중심으로 이루어질 수 있도록 중심상

업지역의 도시구조를 재편할 필요가 있다. 중요한 요소에 다양한 문화시설과 공공시설을 계획적이고 전략적으로 배치하면서, 가로와 보다 긴밀한 관계를 맺을 수 있는 소규모의 상가들이 중요한 보행동선을 따라 들어설 수 있도록 필지의 크기를 보다 작은 크기로 조정할 필요도 있다. 그리고 이들 소규모 상가들을 지원할 수 있는 공공주차장이 적절한 위치에 배치되어야 한다. 그렇게 되었을 때, 일산 시민들은 비로소 다양한 활력과 매력을 느낄 수 있는 진정한 의미의 '도시가로'를 지닐 수 있게 될 것이다.

결론적으로 둔산 신도시의 지속적인 발전을 위해 해야 할 가장 중요한 과제는 바로 둔산 도심의 활성화와 다양한 취업의 기회를 증진시키는 것이라고 할 수 있다.

### 3. 도시커뮤니티 촉진을 위한 공원녹지의 인식성 제고

신도시 공원·녹지 계획개념은 중심녹지축 개념을 도입하고 이 녹지축의 중심에 중앙공원을 두도록 하여 입지에 있어서 인식성 제고와 신도시 어디에서나 보행접근이 원활하도록 하는 개념을 사용하고 있다. 그러나 둔산 신도시는 다양한 공원을 갖고 있음에도 불구하고 일부 공원(공공청사 주변에 위치)은 그 자체로 있을 뿐, 주민의 생활공간으로써의 기능은 매우 미약한 상태로 볼 수 있다.

도시공원을 포함하여 도시 오픈스페이스는 도시개발의 조절, 도시환경의 질 개선, 시민생활의 질 개선이라는 3가지의 일반적인 기능을 가지지고 있다. 그러나 신도시개발 등의 새로운 도시환경조성에 따른 도시공원도 과거에 미약했던 위락적 기능, 교화적 기능, 생태적 기능, 생산적 기능, 활동적 기능, 중심적 기능들이 점차 강조되기 시작하였다.

둔산 신도시의 공원은 대부분 평지로 인공적 시설중심으로 자연요소의 부족, 획일적 시설물 등으로 조성되었다. 따라서 현재 공원의 원활한 기능수행을 위한 전제조건으로는 전체적으로 분수, 폭포 등의 수공간의 확보와 그늘 시령, 휴게소, 야외탁자 등 녹음과 동화될 수 있는 조경시설이 요구된다. 그

러나 둔산 신도시는 다양한 공원·녹지대를 갖고 있다, 특히 공공시설에 인접한 공원·녹지는 새로운 도시의 커뮤니티를 만들어 갈수 있는 높은 잠재력을 갖고 있다고 볼 수 있다.

따라서 공원의 다양한 기능을 담당하기 위해서는 이용자들이 쉽게 인식하며 접근할 수 있는 보조적(안전시설 등) 시설이 설치해야 할 것이며, 공원이 용을 활성화 시킬 수 있는 다양한 이용프로그램의 개발 및 도입이 필요하다.

이를 위해서는 공원별 독특한 이벤트를 정례화 함으로써 공원에 대한 인지도를 높일 필요가 있다. 한편으로는 공원내 시민식수공간, 바자회, 발표·전시회, 자연학습교실 등 다양한 주민 참여형 이벤트를 마련하여 최대한 주민이 참여하도록 유도하여 살아 있는 공원, 주민과 함께 하는 일상 문화공간 및 공원으로 만들어 가야할 것이다.

또한 다양한 활동을 전개할 수 있는 다목적 공간으로 가꾸어 갈 필요가 있다. 이를 위해서는 공원내 일정한 공간에 다양한 이용행태를 수용할 수 있는 기능공간의 복합화를 유도해야 할 것이다. 우선 기본적인 녹지의 기능과 함께 주민들이 필요로 하는 다양한 행태를 수용할 수 있는 공간, 모든 시설은 주민들이 자유로이 이용할 수 있는 공용공간으로 지역 생활의 중심 기능공간을 발전시킬 필요가 있고, 그리고 근린지역의 이벤트 및 행사를 수용할 수 있는 포괄적 공간, 즉 지역의 커뮤니티 공간이라 할 수 있다.

#### 4. 결절부의 장소성 부여

둔산에 대한 느낌을 한 건축가는 광활함, 일렬성, 똑바름, 그리고 대칭성으로 표현하고 있다. 여기서 똑바름은 둔산 신도시에서 가장 큰길인 대덕대로와 한밭대로는 마치 나침반에 맞추어 자로 그은 듯 동서남북 정확하다는 것이다.

이와 같이 둔산 신도시는 도시생활공간으로써의 완결성을 갖지는 못하고 있는 것 같다. 그러나 둔산 신도시는 살아 있는 존재이고, 그 속에서 생활하고 있는 주민들을 위해서 살아있는 공간으로서 기능과 아울러 상징성을 지니고 있어야 한다.

따라서 둔산 신도시가 살아있는 공간으로 만드는 하나의 방안으로, 도시의 골격을 유지하고 있고 도시의 이미지를 가장 잘 나타내고 있는 가로공간에 대한 장소성을 부여하는 것이다

둔산 신도시와 같은 격자형의 가로공간은 필연적으로 교차하는 지점인 결절부를 가지고 있는데, 이러한 결절부는 도시라는 생활환경에서 특별한 의미와 활동을 제공한다. 즉 도시공간구조의 중심지역활을 담당하게 됨으로써, 다른 용도에 비해 중심성이 높은 상업, 업무시설이 집중되어지고, 도시내 공간좌표로서 방향성을 제공하며, 지역의 이미지를 대표함과 동시에 각 가로의 성격이 혼합되어지고 집중되어지는 곳이기도 하다.

인간과 환경의 만남이 이루어질 때 그 장소는 비로소 장소성을 가지며 장소창조가 이루어졌다고 할 수 있다. 여기서 중요한 것은 인간과 환경의 상호관계인 인간의 환경체험과 장소에 의한 인간체험의 상징화이다.

장소성은 어떤 장소를 완전히 앎으로서 오게 되고, 또한 장소는 모두에게 공통되는 감각적 인식을 줄 수도 있지만 개개인의 체험과 만족에 따라서 다를 수도 있는 다소 주관적인 성격을 가지고 있다. 이러한 장소성의 특성은 독자성, 외부와 구별되는 내부성, 비슷한 개념의 중심성, 환경과 친근해져 소속감을 갖게 하는 동일감등으로 설명될 수 있다.

가로 결절부에서의 장소성은 도시 가로환경에서 중요한 지점으로서 가로의 성격을 규정짓고, 또한 행위의 집합점으로서의 결절부에서 장소성 창조는 도시의 이미지 개선을 위해 중요한 일 일 것이다. 상기한 바와 같이 장소성은 장소의 물리적 환경, 행위가 조화되어 의미를 갖게 됨으로서 형성된다. 결절부공간은 특히 도시공간에서 가장 인지성이 높은 장소로서 인식성을 고조시켜 생활공간의 중심적 환경으로 가꾸어 나가야 할 것이다.

한편, 장소성이 뛰어난 결절부공간이란 물리적환경의 특성이 인간에게 체험의 기회를 많이 부여하도록 조성되어 상징화되도록 유도할 수 있는 그러한 환경을 뜻한다. 특히 가로공간에서 일반가로변과 비교하여 결절부공간은

체험 및 인지의 기회를 고조시켜 가로의 중심적 역할을 수행할 수 있는 환경조성이 요구되어 진다고 볼 수 있다.

## 5. 기존 시가지와의 문화적 일체성 강화

둔산 신도시는 공간적으로 독립적인 도시라기보다는 기존시가지에 접속된 신도시임을 고려할 경우, 기존시가지와 신시가지와의 상호보완이 미흡하고 문화적 일체감 조성 시설이 부족하다는 점이다.

이러한 문화적 일체감 조성은 신도시의 정체성을 강화하여 도시 전체의 정체성으로 발전시키는 전략이 요구된다. 현재 둔산 신도시는 도시를 대표할 만한 시설들을 갖고 있으며, 앞으로도 갖게 될 것이다.

대전예술의 전당과 둔산대공원(대전수목원) 등은 신도심속에서 각종 문화와 대자연을 만끽할 수 있는 휴식공간을 둔산 신도시 주민뿐만 아니라 도시 전체의 주민들의 생활공간을 인식시키고 활용할 수 있는 다양한 프로그램과 주민친화적 시설로 자리매김 될 수 있도록 하는 이벤트 전략이 필요하다.

## 6. 교통환경 개선

둔산 신도시는 정부의 개발계획에 따라 대전의 신도시 개념으로 개발되어 대전의 구도심과 아울러 2대 핵을 구성하는 신도심으로 성장하고 있다. 신도시라는 성격상 기존의 도시개발 측면 중 교통측면에서 아쉬웠던 사항들을 상당부분 반영하였으나 계획단계에서 심사숙고되지 않았거나 당초계획대로 추진되지 않음으로 인하여 현재 교통상의 몇 가지 문제점이 드러나고 있으며 앞으로도 이러한 문제는 심화될 것으로 판단된다.

첫째, 도로구조이다. 어느 정도 잘 조성된 도로망 구조의 효율을 높이기 위해서는 교통량 규모, 통과 및 접근 교통량 비율, 통행속도 등을 고려하여 이에 따른 위계별 도로기능 정립이 필요하다.

특히, 본래 대전권 도시고속도로의 개념으로 설치되었던 한밭대로는 둔산 진출입 양끝지점인 갑천대교 네거리와 한밭대교네거리가 당초의 3층 입체구조로 시공되지 않음으로서 본래의 통과기능을 충분히 담당하지 못하고 있고, 이에 따라 그 하위 도로인 둔산대로가 이 기능을 담당함으로써 소통과 안전상 문제를 일으키고 있다. 따라서 한밭대로를 본래의 기능으로 회복하려면 두 지점에서의 입체시설이 요구된다. 그러나 이것은 교량중간에서부터 지하내지는 고가 구조물이 건설되어야 하는 문제가 있으므로 현실적으로는 어려운 방안이다. 따라서 한밭대로와 둔산대로의 기능분담을 적절히 하고 그에 따른 도로구간 및 교차로 기하구조와 교통시설 등을 설치하는 방안이 필요하다.

위계별 도로 기능 중에서 집산도로의 부족에 대해서는, 대규모 공동주택단지 분양시에는 부지내에 집산기능의 도로를 설정하는 방안이 제시될 수 있다. 그러나 이러한 방안은 이미 개발이 완료된 둔산지역에 적용하기에는 한계가 있다. 따라서 준주거지역이나 상업지역 중에서 건물이 건축되지 않은 지역에 대해서는 제도적 측면에서 이러한 집산도로를 살리는 상세계획이나 혹은 합필을 엄격히 제한하는 방안을 검토해야 할 것이다. 한편 집산도로의 기능 부족을 일부 보완하고 기존도로체계의 효율을 높이기 위해서는 일부 보조간선도로와 집산도로에 대해서 일방통행을 실시할 필요가 있다. 일방통행을 적절히 시행함으로써, 도로구간 용량이 증가하며 여기에 신호체제를 4현시에서 2현시로 개편하면 상당부분의 소통향상을 기대할 수 있다.

둘째, 교통소통이다. 둔산과 외곽과의 유출입 지점에서 첨두시간에 교통체증이 상습적으로 일어나고 있다. 이는 둔산내부의 교통체계 보다는 외부와의 연결체계가 미흡함을 나타낸 것으로 거시적으로는 천변고속도로의 개통을 비롯하여 각 교차로의 TSM 시행 등 미시적인 개선을 동시에 동원해야 할 사항이다.

아울러, 공학적인 분석을 통하여 둔산과의 유출입 교통량이 주종을 이루는 교차로에서는 신호연동그룹을 단순하게 직선방향으로 할 것이 아니라 둔산과의 유출입 방향으로 제어 단위를 변경 운용할 수 있다. 현재 이들 교차로는 교통량이 적음에도 불필요하게 긴 주기를 사용하고 있고 연동방식마저 연계되지

않음으로서 신호 효율을 이중으로 저하시키고 있다. 주간선도로의 연동을 맞추기 위해서는 보조간선급의 신호등도 반주기(half-cycle)로 운영하는 것이 바람직하다.

준주거 및 상업지역 측면에서 일어나는 주차문제에 대해서는 지구교통개선사업이나 지구교통계획의 수법을 동원하여 이면도로를 재설계하고 일방통행을 실시하며 아울러 불법주차를 꾸준히 단속하는 것이 필요하다.

셋째, 대중교통이다. 둔산 신도시의 버스 이용이 불편한 이유는 둔산자체가 1개도시의 규모를 갖고 있어서 여러 노선의 투입이 필요하며, 동시에 대전광역권의 여러 도·부심과의 통행을 연결해야 하기 때문에 한번의 탑승으로 모든 지점을 통행하게 하기는 곤란한 실정이다. 이제까지는 노선투입이 주로 민원해소차원에서 이뤄져 왔다면 앞으로는 정확한 수요예측과 체계분석 및 평가를 통하여 버스노선이 개편 제공되어야 할 것이다. 아울러 버스노선안내 책자나 안내 표지판과 같은 안내 측면도 강화되어야 할 것이다. 한편 지하철이 개통될 경우 지하철을 대동맥으로 하고 버스는 이와 연계하는 동맥과 같은 역할을 부여하면 둔산의 대중교통 여건은 향상될 것으로 보인다.

넷째, 보행 및 자전거도로이다. 자전거도로는 노퍽과 연장측면에서 양호하다. 그러나 많은 구간들이 요철이 심한 보도블럭위에 표지병을 부착한 상태여서 실제 자전거 통행에는 많은 불편을 주고 있다. 따라서 이들 시설을 자전거를 위한 특수한 포장 등의 시설로 대체해 나가야 한다. 아울러, 기왕에 관련된 본격적인 보행축들을 활성화하기 위하여 철저한 관리, 유지와 보행로를 보호하는 시설을 적절히 배치할 필요가 있다. 건물과 연접한 보도의 경우 건물의 1층 높이가 보도보다 높아서 이를 일치시키기 위하여 보행로의 횡단경사가 매우 심하여 보행에 불편을 초래하고 있다. 따라서 이는 '지구단위계획'이나 '건축심의'에 이를 방치하거나 개선하는 내용을 시행하도록 제도적인 조치를 강구해야 한다.

## 제 5 장

결 론



## 제5장 결론

본 연구는 국가 정책적인 차원에서 추진된 수도권 인구 및 경제력 집중을 완화와 지방대도시의 육성발전을 통한 지방의 인구정착을 유도 차원에서 추진된 둔산 신도시개발이 국토의 균형발전 실현에 얼마나 기여했는지와 지역개발효과에 대한 평가를 통하여 보다 발전적인 신도시 형성이 이루어질 수 있도록 하는 정책적인 개선방안 제시하고자 하였다.

실제로 이러한 신도시 개발에 대한 선진국들에서는 그들이 내세웠던 주택부족 문제의 해결, 대도시 지역의 무질서한 확산방지와 효율적인 공간관리 등 신도시 개발의 목표를 어느 정도 달성한 것으로 평가받고 있으나, 우리나라의 신도시 개발에 대한 평가는 아직도 찬반양론이 팽팽하게 맞서고 있는 것이 사실이다.

둔산 신도시개발에 대한 평가는 크게 국가 정책적 효과 부문과 지역개발효과 부문으로 나누어 실시하였으며, 평가결과는 다음과 같다.

첫째, 국가 정책적 효과 부문이다. 여기에는 둔산 신도시개발 배경 및 목적의 한 축을 담당하고 있는 수도권의 인구 및 경제력 집중도의 지표를 사용하였다. 평가 결과 수도권의 인구집중은 둔산 신도시의 개발 완료시점인 1995년 45.3%에서 2000년 현재 46.35로 여전히 높은 비중을 점유하고 있는 것으로 분석되었다. 또한 경제력의 수도권 집중은 제조업주가가치는 1990년 40.6%에서 1999년 43.6%로 증가하였고, 지역내 총생산액도 1990년 43.9%에서 1999년 46.2%로 전반적으로 증가 추세를 유지하고 있는 것으로 나타났다.

한편 국가 중추기능인 정부대전청사 이전에 따른 방문객 현황을 살펴보면 2000년 402천명, 2001년 439천명, 2002년 282천명이 방문한 것으로 나타나고 있다. 방문기관별로 보면 정부물자 조달업무를 담당하는 조달청이 전체의 23.3%로 가장 높은 비중을 점유하고 있었으며, 다음으로 특허청이 17.8%, 그리고 철도청이 13.2%로 다른 기관의 방문객수 보다 높은 것으로 나타났다.

결과적으로 국가의 중추기능의 지방 분산을 통한 수도권의 인구 및 경제력 집중을 완화하고자 추진한 둔산 신도시개발 및 정부대전청사 이전은 기대했던 만큼의 실효를 거두었다고 보기는 어려울 것이다. 왜냐하면 수도권에 인구 및 경제력 집중은 여전히 나타나고 있으며, 또한 정부대전청사 이전에 따른 유관기관의 지방이전으로 지역발전을 촉진되었다고는 볼 수 없다. 다만 공공기관 이전 그 자체로서의 도시기반시설을 확충시키는 데는 기여도가 높은 것으로 평가할 수 있다.

둘째, 지역개발효과 부문이다. 우선 도시인구의 성장 및 공간적 확산을 들 수 있다. 둔산 신도시를 관할하고 있는 서구의 인구가 대전광역시에서 차지하는 비중을 보면 1987~1991년까지는 20~21%의 비중을 보이다가 1992년 24%, 1993년 27.9%, 1994년 30.5%의 수준으로 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다. 이 시기의 서구지역의 사회적 증가는 상당히 높은 것으로 나타나, 1990년 이후 둔산 신도시개발 사업의 부분적인 완료시점이후에 나타나는 현상으로써 둔산 신도시개발이 대전광역시의 인구규모에 미친 영향은 대단히 큰 것으로 평가할 수 있다.

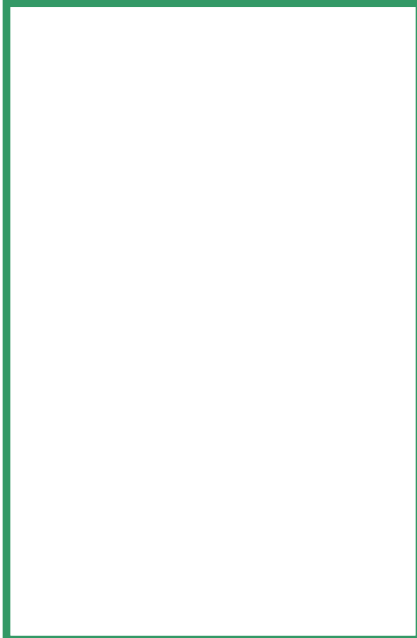
도시공간구조 측면에서는 둔산 신도시는 기존시가지와 연결하고 있어 시가화 면적을 확대시켰으며, 도시의 새로운 중심축을 탄생시켜 도시공간의 단핵화에서 다핵화로의 전이과정을 형성하는데 핵심적인 역할을 하였다고 볼 수 있다. 이 과정에서 원도심지역의 공동화 현상을 초래하기도 하였음은 향후 신도시 개발정책에 시사하는 바가 크다고 하겠다.

한편 경제활동 측면에서는 둔산 신도시 개발이 도시의 서비스산업의 공간적 변화를 선도하였다고 볼 수 있다. 특히 도소매업 및 소비자용품과 공공행정업이 신도시 개발지역으로 집중적으로 증가하였으며, 숙박 및 음식업도 1995년보다 급격히 상승한 것으로 나타나고 있다. 이는 둔산 신도시지역이 도시내 새로운 도심지역을 형성하고 있음을 시사하고 있다고 볼 수 있다.

주거환경 측면에서는 둔산 신도시개발사업은 우선적으로 주택공급물량의 확대를 가져와 대전광역시지역의 주택부족문제 해결측면에서 상당한 성과를 거둔 것으로 평가된다. 즉, 대전광역시의 주택보급율은 1980년 55.7%, 1985년 58.0%, 1990년 67.0%로서 전국의 주택보급율 1980년 71.2%, 1985년 69.7%, 1990년 72.4%에 비해 상대적으로 매우 낮은 수준에 머물고 있었다. 그러나 1993년도에 와서는 대전광역시의 주택보급율은 82.2%로 나타나고 있어서 전국 수준인 72.7%를 훨씬 상회하는 수준으로 반전된 것으로 나타났다. 이는 대전광역시의 주택보급률 증가를 둔산 신도시개발사업의 부분적인 완료시기를 전후로 해서 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다.

끝으로 지방재정 측면을 보면 둔산 신도시개발과 관련한 주요 지방세 수입은 1990년 100,500백만원에서 2000년 304,911백만원으로 증가하였다. 서구지역은 같이 기간동안에 23,345백만원에서 95,930백만원으로 연평균 약 30%가 증가하였으며, 특히 신규 주택공급이 급증한 1991~1994년 사이에 큰 폭으로 증가한 것으로 분석되었다. 이는 대전광역시 지방세입의 증가는 대전광역시 서구의 지방세입 증가에 의해 크게 영향을 받고 있으며, 한편 대전광역시 서구의 지방세입 증가는 둔산 신도시개발사업과 관련된 세입에 의해 크게 영향을 받고 있는 것임을 알 수 있다. 즉, 대전광역시의 지방세입 증가는 둔산 신도시개발사업으로 인한 지방세입에 의해 크게 영향 받고 있음을 나타내주고 있는 것이다.

둔산 신도시에 대한 평가를 지금 시점에서 단정적으로 하기에는 무리가 따를 있다고 볼 수 있다. 신도시가 도시로서의 기능을 자리매김 되기 위해서는 10년 남짓은 너무 짧고 단순히 정책적 물리적 측면으로 한 도시를 평가한다는 것으로 도시의 기능 및 역할이 너무 복잡하고 다양하기 때문이다.



## 참고문헌

## 참고문헌

- 경기개발연구원(1996), “신도시 기능정상화를 위한 과제와 전망”, 경기개발연구원.
- 경기개발연구원(2000), “신도시 공원기능 향상방안에 관한 연구”, 경기개발연구원.
- 경기개발연구원(2001), “수도권 도시개발 평가 및 향후 경기도 정책방향연구”, 경기개발연구원.
- 국토개발연구원(1990), “수도권 신도시건설 파급효과분석”, 국토개발연구원.
- 국토개발연구원(1998), **도시정책의 전개와 과제**, 국토개발연구원.
- 권유철(2002), “자족 가능한 신도시 개발에 관한 연구 : 분당의 사례를 중심으로”, 경희대 석사논문.
- 김기호(1999), “우리나라 신도시 개발의 개선방향”, **도시문제**, 372.
- 김기호(2001), “일산 신도시의 지속가능한 발전과 도시 중심지의 재구축”, **도시문제**, 386.
- 김정호·김재영(1990), “국토정책과 신도시“, **토지연구**, 1(1).
- 김준영(1995), “외국의 신도시 개발정책”, **토지연구**, 1(2).
- 김진애(2002), **조선일보**(4.29).
- 김형국(1996), “신도시의 경험과 전망”, **도시개발의 경험과 과제**, 국토연구원.
- 노유희(1982), **신도시 개발론**, 박영사..
- 대전광역시(1998), **둔산지구 교통종합대책 수립을 위한 기초조사**.
- 박기조(1994), “신도시계획에 있어서의 공간구성에 관한 연구(I)”, **국토계획**, 통권 73 호, 대한국토도시계획학회.
- 박기조(1997), “신도시계획에 있어서의 공간구성에 관한 연구 II”, **국토계획**, 통권 87호, 대한국토도시계획학회.
- 박형석(1994), “신도시의 유형별 적정규모에 관한 연구 : 침상도시와 자급자족형 도시의 비교”, 고려대 석사논문.
- 손희준(1996), “신도시의 유형에 따른 개발주체와 방식의 연계방안”, **경기21세기**, 통권제8호.
- 안건혁(1997), “수도권 신도시 건설을 찬성한다”, **국토계획**, 통권 88호, 대한국토도시계획학회.
- 양승우·백연길(1997), “수도권 신도시의 주거만족도에 관한 비교 연구”, **국토계획**, 통권92호, 대한국토도시계획학회.

- 유영옥(1996), **지역정책론**, 학문사.
- 유완·김영모·박경원·고석찬·이상호(1997), “신도시 관리 방안에 관한 연구”, **국토계획**, 통권88호, 대한국토도시계획학회.
- 윤현신(2000), “신도시와 주변 구도시 주민의 삶의 질에 관한 의식의 비교연구 : 일산신도시와 구일산을 대상으로”, 서울대 석사논문.
- 온영대·박은관·문채(1992), **신도시 정책 및 개발방안**, 서울:국토개발연구원.
- 이범현(2002), “서울시 지구단위계획 수립과정 연구 : 공공부문 역할을 중심으로”, 서울대 석사논문.
- 이원영(2001), “수도권의 주택수요와 신도시 개발방향”, **경기논단**, (가을호)
- 이종우(1995) “한국 신도시 개발의 변천에 관한 연구”, 서울대 환경대학원 석사논문.
- 이창수(2001), “우리나라 신도시개발 정책의 평가”, **도시문제**, 386.
- 임경수·김재익(1999), “수도권 신도시의 「삶의 질」에 관한 연구”, **국토계획**, 통권 94호, 대한국토도시계획학회.
- 임석희·이용우(2002), “사회적 양극화와 공간적 특성 : 서울의 사례”, **한국지역지리학회지**, 제8권 제2호.
- 임종훈(1992), “신도시의 기능변화 특성에 관한 연구”, 한양대 석사논문.
- 조명래(1997), “수도권 신도시 건설의 신중론”, **국토계획**, 통권 88호, 대한국토도시계획학회.
- 조영무(1984), “신도시 구성단위 모형에 관한 연구”, 홍익대 박사논문.
- 한국토지공사(1999), **수도권 신도시 종합평가분석 연구**.
- 한국토지공사(1988), **대전신시가지(둔산지구) 택지개발사업 기본계획 및 기본설계**.
- 한국토지공사(1991), **대전둔산(2) 택지개발사업 기본계획 및 기본설계**.
- 한원택(1993), **도시개발론**, 대학문화사.

연구보고서 2002-12

## 둔산 신도시개발 평가 및 정책적 개선방안 연구

---

발행인 한연동

발행일 2002년 12월 20일

발행처 대전발전연구원

302-789 대전광역시 서구 둔산동 1420

전화 : (042)471-5620 / 팩스 : (042)471-3615

---

본 출판물의 판권은 대전발전연구원에 속합니다.