

서울의 지역격차 현황과 균형발전을 위한 정책과제

- 서울의 지역격차 현황
- 지역균형발전 정책의 기본방향
- 지역균형발전을 위한 정책과제
- 지역균형발전 정책의 추진방향

서울의 지역격차 현황

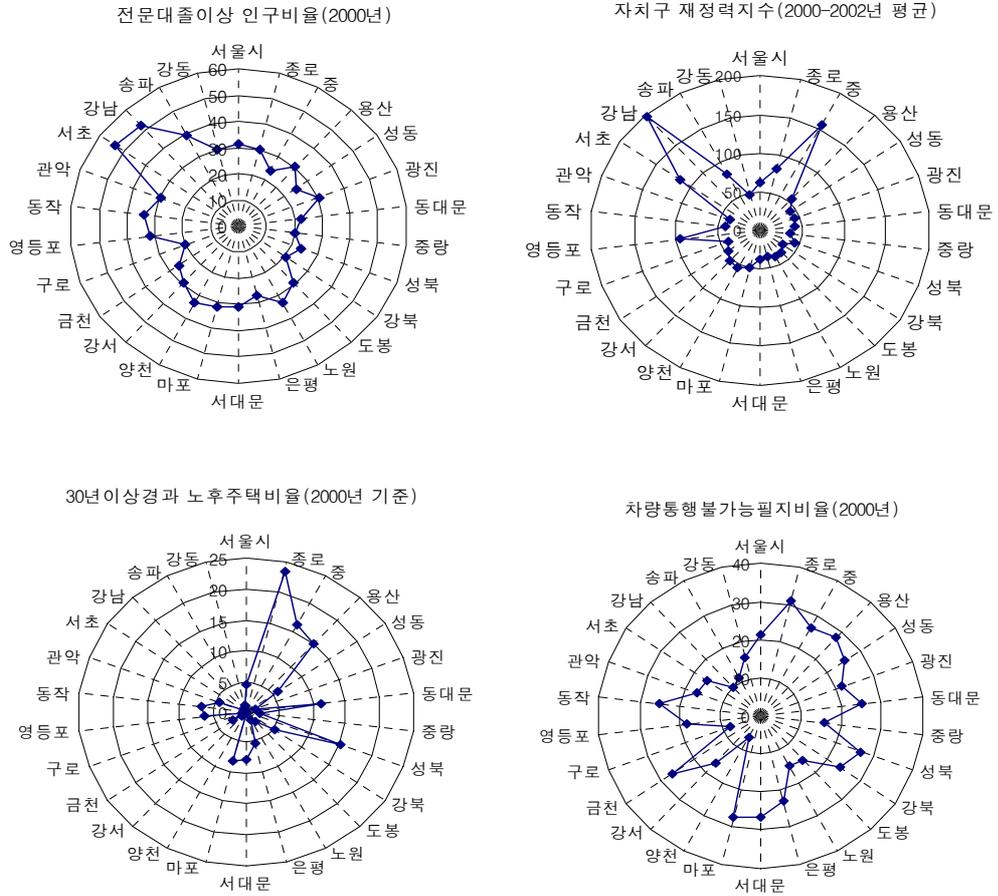
○ 자치구별 생활환경 격차

- 서울시 25개 자치구의 생활환경 수준은 상당한 격차를 보이고 있음. 특히, 강북지역의 기성시가지는 자연발생적으로 형성된 도시구조와 1970년대 이후 시행된 인구집중 억제정책으로 인해 도로, 공원 등 기반시설이 취약한 실정이며, 거주계층, 자치구 재정, 교육·문화여건 등이 서울시 평균수준에 못 미치는 경향을 보이고 있음 (<표 1>과 (그림 1) 참조).

<표 1> 서울시 자치구별 생활환경 격차

지 표	내 용	평균	최고	최저	비고
· 노령화지수 (2000)	65세이상 인구 / 15세미만 인구	29.4	종로구 (50.6)	금천구 (23.1)	인구주택센서스
· 전문대졸이상 인구비율 (2000)	전문대졸이상 인구 / 20세이상 인구	31.1 (%)	서초구 (53.6)	금천구 (19.9)	"
· 순 고용밀도 (2000)	종사자수 / 시가화면적	114.0 (인/ha)	종로구 (441.7)	은평구 (57.0)	사업체기초통계
· 재정력지수 (2000-2002) *최근 3년간 평균	(기준재정수입액 / 기준재정수요액) * 100	62.4 (%)	강남구 (197.4)	강북구 (32.4)	서울시 예산담당관실
· 30년이상 경과된 노후주택 비율 (2000)	30년이상 경과된 주택비율	4.5 (%)	종로구 (23.4)	강남구 (0.1)	인구주택센서스
· 차량통행불가능 필지 비율 (2001)	도로접도 조건상 차량통행 불가능필지	21.1 (%)	종로구 (31.0)	양천구 (6.2)	토지특성 조사자료
· 정보화지수 (2002)	(인프라 + 정보이용 + 정보화지원지수) / 3	105	강남구 (195)	도봉구 (83)	서울시정개발 연구원
· 1인당 공원면적 (2000)	공원면적 / 상주인구수	15.0 (㎡/인)	종로구 (61.6)	동대문구 (2.3)	서울시 공원현황
· 1만명당 문화시설수 (2000)	문화시설수 / 상주인구수	0.8 (개/만명)	종로구 (12.8)	도봉,은평, 금천구(0.1)	서울시 문화과

출처 : 서울시 (2003), 서울시 지역균형발전을 위한 도시관리방안, 26-27쪽



[그림 1] 서울시 자치구별 생활환경지표의 비교

○ 신시가지와 구시가지간의 격차

- 이러한 생활환경의 격차는 강북과 강남지역간의 격차라기보다는 1970년대이후 계획적으로 개발·정비된 신시가지와 상대적으로 방치되어 온 구시가지간의 문제라고 할 수 있음.
- 계획적으로 개발된 강남의 신시가지는 도로, 공원 등 기반시설이 갖추어진 상태에서 중대형 아파트 위주의 신형 주거지와 업무공간이 결합되어 중산층 이상의 사회계층이 집단적으로 거주하면서 서울의 다른 지역과 구분되는 특성을 보이고 있음.
- 신시가지내에서도 강남·서초구와 송파·강동·노원·양천구간에 차별성이 존재하며, 구시가지의 경우에도 종로·중구·용산구 등 도심권과 이를 둘러싸고 있는 내부 및 외곽지역의 기성시가지간에 차별성이 존재함(그림 2) 참조).

- 일반시민을 대상으로 한 공공서비스의 지역간 격차 개선
 - 일반시민들이 일상생활을 영위함에 있어 기본적으로 요구되는 공공서비스의 지역간 격차를 개선하여야 함. 기초생활서비스시설, 자치구 재정격차, 교육여건 등의 지역간 격차문제는 서울시민들이 누리는 평균수준을 감안하여 지역간 형평성을 제고시키는 방향으로 풀어가야 할 것임.
- 낙후지역의 주거환경정비 및 생활권별 중심기능 육성
 - 낙후지역 등 특정지역 문제는 일반 해법으로는 풀기 어렵고 공공지원 등 별도의 대책마련이 요구됨. 낙후된 주거지역의 생활환경을 정비하거나, 중심기능이 취약하여 자력적인 성장기반을 갖추지 못한 생활권의 경우에는 공공의 적극적인 참여와 지원체계 등 별도의 대책을 마련하여야 함.

지역균형발전을 위한 정책과제

◎ 과제 1 : 기초생활서비스시설의 균형있는 확충

- 기본방향
 - 기초생활서비스시설이란 시민들의 일상생활과 삶의 질 향상에 기본적으로 요구되는 시설로서 공공이 공급주체가 되는 시설(공원, 도서관, 전시·공연, 복지·체육시설 등)을 말함.
 - 서비스 부족지역에 우선 공급 : 서울시 평균수준에 비해 서비스 혜택을 받지 못하는 “서비스 부족지역”에 우선 공급함으로써 지역간 격차를 개선하도록 함.
 - 생활권 단위의 복합시설 확충 : 지금까지 1구 1관의 단일기능을 갖는 중대형시설 위주의 공급방식에서 전환하여 생활권 단위의 복합시설을 공급하도록 함. 특히, 강북지역과 서남권의 경우, 중대형 공연장, 공원, 도서관 등을 복합하여 우선 설치할 필요가 있음.
- 시설공급 및 이용활성화 전략
 - 자치구의 기준재정수요 충족도에 따라 차등지원하고 있는 서울시의 기초생활서비스시설 설치비를 우선공급대상 자치구에 대해서는 상향조정하여 지원함.
 - 중생활권 단위의 종합적인 정비계획하에서 추진되는 뉴타운 및 균형발전촉진지구사업과 연계하여 기초생활서비스시설을 공급하거나, 대규모 이전적지를 비롯하여 학교, 근린공원, 동사무소 등 공공의 유휴공간을 활용하여 복합된 시설을 공급할 필요가 있음.

- 기초생활서비스시설에 대한 종합정보시스템을 구축하여 시설간 이용네트워크를 강화하고, 순회전시 및 공연, 프로그램의 공동개발 등을 통해 시설이용을 활성화함.

◎ 과제 2 : 형평성있는 교육환경의 조성

○ 기본방향

- 학교시설 등 지역간 교육여건의 형평성을 제고해가되, 교육취약지역에 대한 보상적 차원의 교육정책도 병행하여 추진되어야 할 것임.

○ 교육시설의 형평성 제고

- 노후한 학교시설의 현대화와 특별교실 확충 : 노후화된 학교시설의 현대화사업을 우선적으로 추진하고, 지역간 격차가 심한 특별교실(과학실, 미술실, 어학실, 컴퓨터실 등) 등을 확보하도록 단계별 실행계획을 수립함.
- 교육기관의 균형 배치방안 마련 : 유치원, 초·중·고등학교, 공공도서관 등 교육기관은 행정구역별 학생수요를 고려하여 적정수준을 유지할 수 있도록 교육청과 협의하에 균형 배치방안을 마련함.

○ 교육낙후지역에 대한 대책

- 교육낙후지역에 시범학교 선정·운영 : 교육낙후지역에 대해서는 시범학교를 선정하여 교육 여건을 집중적으로 개선함으로써 해당 지역의 이미지를 개선함. 서울시에서 선정기준을 만들고, 초기 운영에 필요한 재원을 직접 지원하는 방안을 검토함.
- 교육복지투자 우선지역의 확대운영 검토 : 대도시 지역 중 교육·문화적 여건이 열악한 지역을 대상으로 교육·문화·복지서비스의 질적 개선을 위해 시범운영하고 있는 “교육복지투자우선지역”의 확대운영을 적극 검토하도록 함.
- 종합교육자원센터 설치 검토 : 학원, 독서실 등의 기능을 보완하기 위해 교육취약지역에 “종합교육자원센터”의 설립을 적극 검토함.

◎ 과제 3 : 자치구간 재정격차의 불균형 개선

○ 기본방향

- 재원의 안정성을 높이면서 자치구간 자원분포의 격차를 줄이는 방향으로 관련제도를 개편하는 방안을 모색하여야 할 것임. 단기적으로는 조정교부금 및 시비(市費)보조금의 지급기

준 개선 등을 고려할 수 있으며, 장기적으로는 세목체계를 조정하거나 역교부금제도를 도입하는 방안 등을 검토할 수 있음.

○ 단기적 추진방안

- 조정교부금의 개선 : 보통교부금의 합리적인 배분을 위하여 기준재정수요 측정항목의 적절성을 검토하여 개선토록 함.
- 기초생활서비스시설에 대한 특별교부금 배정 : 특별교부금 교부시 상대적으로 기초생활서비스시설이 부족한 자치구에 대해서는 기초생활수요와 관련된 시설설치사업에 집중배정할 수 있도록 기준을 마련함.
- 시비(市費)보조금의 개선 : 시비(市費)보조금 개선을 위해 지원대상사업의 범위와 분야별 표준지원비율을 조정하는 방안을 검토함.

○ 장기적 추진방안

- 세목체계의 조정 : 현행 자치구세 중에는 재산세와 종합토지세가 자치구간 재정격차의 주원인이 되고 있음. 경기도 민감하거나 자치구간 세수입 격차가 큰 세목은 시세로, 안정성 있고 자치구간 세수입 격차가 적은 세목은 구세로 전환하는 세목체계의 조정을 검토함.
- 역교부금제도의 도입 : 역교부금제도는 재정력이 강한 자치단체가 약한 자치단체에 대해 교부금을 부담함으로써 재정불균형을 수평적으로 조정하는 제도임. 그러나 재정이 풍부한 자치구의 반발, 징세노력의 약화와 방만한 예산운영 등의 문제점이 예상됨. 따라서 기준재정수요액을 초과하는 자치구로부터 미달하는 자치구로 일정 재원을 이전하되, 그 비율을 점차 낮춰가는 방식 등을 장기적 관점에서 검토함.

◎ 과제 4 : 노후주거환경의 체계적인 정비

○ 기본방향

- 민간주도의 개별사업 단위로 추진되던 종전 사업방식과 달리, 낙후된 주거지역의 환경개선과 기반시설 정비를 위해 공공의 지원을 확대해가고, 세입자대책과 원주민 재정착 등을 마련하여 기존 커뮤니티가 유지될 수 있도록 함.

○ 사업추진방향

- 뉴타운사업은 지역균형발전사업의 하나로서, 도시기본계획 및 관련계획과 정합성을 유지

하면서 노후한 주거지와 주변 기반시설을 정비해가는 행·재정지원사업임.

- 낙후지역의 정비를 위한 공공지원 확대 : 낙후된 지역의 주거환경 개선과 기반시설의 확충, 원주민 재정착 및 세입자대책 등에 대한 공공의 지원과 역할을 확대하도록 함.
- 생활권 차원에서의 기반시설 확충 : 개별사업 단위가 아닌 주변 생활권 차원에서 기반시설을 확충함으로써 주거환경개선 효과를 제고하도록 함.
- 지역주민의 특성을 반영하여 커뮤니티 유지 : 지역주민과 세입자 등의 사회경제적 특성을 반영하여 주택유형과 평형을 구성하는 등 기존 커뮤니티가 유지될 수 있도록 함.

◎ 과제 5 : 균형발전촉진을 위한 중심지 육성

○ 기본방향

- 서울시 공간구조의 다핵화를 위해 중심기능이 취약한 생활권 중심지를 대상으로, 토지이용의 조정과 기반시설의 확충 등을 통해 상업·유통·업무기능 등을 육성하고, 자력적인 성장기반을 가진 지역생활권 중심지를 육성해나감.

○ 사업추진방향

- 도시기본계획에 부합하도록 생활권 중심기능의 육성이 필요한 지역을 균형발전촉진지구로 지정함. 해당 지구에 대한 개발계획을 수립하여 당해 지역에서 전략적으로 육성해야 할 기능을 설정하고, 이에 부합하는 용도에 대해서는 인센티브를 부여함.
- 도시기반시설의 설치지원을 위해 “지역균형발전기금”을 마련하여 재원을 확보하고, 사업의 활성화를 위해 공공이 기반시설을 선 투자한 후, 개발이익의 일부를 환수하여 다른 지역에 재투자할 수 있는 “순환투자방식”의 제도화 방안을 검토함.
- 전략적 육성용도 및 공공시설의 입지를 유도하기 위해 공공재원을 활용할 수 있는 제도적 근거와 취득세·등록세 등 관련 지방세의 감면 등 지원프로그램을 마련함.

지역균형발전정책의 추진방향

○ 생활권 단위의 종합정비계획을 수립하여 추진

- 생활권단위 종합정비계획이란 도시기본계획에서 제시된 9개 “중생활권” 단위로 구획된 인구 100~150만내외, 2~4개 자치구를 포함하는 생활권 단위의 종합적인 정비계획을 말함.

- 종합정비계획은 해당 생활권내 노후주거지역의 정비, 중심지 육성, 그리고 기초생활서비스 시설의 균형있는 확충을 위한 밑그림으로서, 이를 통해 기성시가지내 주거환경 및 기반시설을 단계별로 정비·확충해가도록 함.
- 상위 및 관련계획간의 연계와 정합성 확보
 - 뉴타운사업과 균형발전촉진사업지구를 지정하고, 주변지역에 대한 개발기본계획을 수립하여 사업을 추진함에 있어 도시기본계획, 도시 및 주거환경정비기본계획 등 상위계획 및 관련계획간의 정합성을 확보함.
- 기성시가지 정비 및 관리모델 개발
 - 뉴타운사업과 균형발전촉진사업 등은 신개발지가 아닌 기성시가지에 적용되는 사업이므로, 단일한 사업방식이 아닌 기존의 도로, 필지체계를 존중하면서 일정범위의 생활권을 단위로 하여 점진적으로 정비해가는 기성시가지 정비차원에서 접근함.
- 지역주민들의 특성을 반영한 정비사업 추진
 - 해당 지역 거주인구의 사회경제적 특성에 대한 사전조사를 통해, 지역주민의 생활수준에 맞는 커뮤니티시설의 확충, 주택평형의 공급, 세입자를 위한 공공임대주택 건립 등 지역주민들의 특성을 반영한 정비사업이 되도록 함.
- 사업추진과정과 결과의 평가를 위한 모니터링 체계 구축
 - 뉴타운사업과 균형발전촉진지구사업 등이 지속적으로 추진되기 위해서는 시범사업 등의 시행과정과 추진결과, 공공지원의 효과 등을 면밀히 평가하여 이후 사업에 반영할 수 있도록 모니터링체계를 구축함.

양재섭 | 서울시정개발연구원 연구위원
02-2149-1049
jsyang@sdi.re.kr