

경제포커스

■ 대·중소기업 양극화 현황과 완화방안

최경규(서울시정개발연구원 산업경제센터 연구위원)

■ 지역불균형 및 양극화 진단과 해소방안

김상일(서울시정개발연구원 산업경제센터 연구위원)

지역불균형 및 양극화 진단과 해소방안*

김상일**

서울시정개발연구원 산업경제센터 연구위원

urbnplnr@sdi.re.kr

I. 개요

민선 3기에 접어들면서, 서울시의 지역불균형을 해소하기 위한 본격적인 노력이 시작되었음. 가시적으로는 25개소의 뉴타운과 8개소의 균형발전촉진지구가 지정되어 도시정비가 진행되고 있음. 서울시의 지역균형발전 정책은 차기 서울시정에 있어서도 지속적으로 추진될 것이라 예상됨.

대다수 시민과 전문가들은 서울시의 지역불균형 및 양극화 현상을 서울시가 극복해야 할 주요한 도시문제로 인식하고 있음. 다만, 서울시의 지역불균형을 바라보는 시각은, 일부 지역에서의 급격한 주택가격 상승에 따른 상대적 박탈감과 일부 부유층의 비도덕적 투기에 대한 문제의식과 무관하지 않다고 판단됨. 지역불균형에 대한 시민사회의 광범위한 문제인식에도 불구하고, 이 감성적 접근은 지역불균형이나 지역 양극화의 폐해를 과장하거나 대중적으로 대응하는 오류를 낳을 수 있어 경계할 필요가 있음. 감성적 접근보다는 지역불균형이나 지역 양극화에 대한 좀 더 냉정하고 합리적인 이해가 필요한 시점임.

* 이 글은 서울특별시(2003) 서울시 지역균형발전을 위한 도시관리방안을 참조하여 작성되었음.

** 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 서울대학교 공학박사
- 현 서울시정개발연구원 도시계획부 연구위원
- 서울시 업무공간 수요 예측 및 공급가능성 진단(서울시정개발연구원, 2005)

II. 지역불균형과 양극화에 대한 문제의식

1. 지역불균형 및 양극화 논의의 전제

도시공간은 균등하지 않으며, 균등할 수 없음. 집적의 경제를 낳는 ‘도시’의 존재 자체가 불균등한 공간의 필연적 존재를 반증함. 이 때문에 산술적 의미의 공간적 균등 개념은 실효성이 낮으며, 공간적 불균등에 대한 가치판단은 어떤 양태 또는 어느 정도의 불균등을 바람직하지 않다고 볼 것인가 하는 사회 통념과 관련되어 있음.

지역불균형이나 양극화 문제를 합리적으로 파악하기 위해서는 적절한 공간단위를 설정할 필요가 있음. 공간단위가 지나치게 작을 경우 지역의 다양성을 격차로 오인할 가능성이 높으며, 지나치게 클 경우 지역 격차가 과소평가될 가능성이 있음. 즉, 어떠한 공간단위에서 지역간 균형을 추구할 것인가에 따라 지역불균형은 전혀 다른 양상으로 인지될 수 있음.

자연조건(지형, 기후, 입지 등), 공공시설(도로, 지하철 등), 도시조직 등의 차이에 따라 지역 특성은 서로 다르게 마련이나, 적절한 공간단위, 예를 들어 생활권 단위에서는 그 차이가 크지 않아야 한다는 명제를 정책목표로 설정할 수 있을 것임. 그 공간단위에서 지역격차가 적다면, 서울시민은 ‘어디서든’ 비슷한 비용을 지불하고 비슷한 수준의 삶의 질을 영위할 수 있을 것이나, 지역격차가 크다면 지역에 따라 시민들이 영위할 수 있는 삶의 질과 이에 소요되는 비용은 큰 차이를 보일 수 있음.

지역불균형과 양극화를 적절한 공간단위에서 파악한다 하더라도, 이들 공간단위를 의인화하기는 어려움. 소득이나 부의 격차는 경제사회활동의 주체인 개인 단위에서 파악되는 불균등으로서, 소득 수준이나 부를 개인이 선택하기 어려운 반면, 자치구나 생활권은 경제사회활동의 주체인 개인이 아니라 그들이 살고 있는 공간적 단위로서, 이 주를 통해 어느 정도 선택할 수 있기 때문임.

지역불균형과 양극화를 그 지역, 그 공간에 살고 있는 개인이나 가구를 고려하지 않고 단지 지역이나 공간의 문제로 한정하여 논의하는 것은 문제의 본질을 파악하기 보다는 허상을 다루게 될 가능성이 높음. 어떤 지역의 번영이 그 지역에 사는 이들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는가, 그리고 반대로 주민들의 소득이나 부의 증가가 그들이 사는

자치구나 생활권의 번영에 기여할 수 있는가는 주거이동에 따라 크게 달라질 수 있기 때문이다. 지역불균형 및 양극화 해소 대책이 주민의 지불가능성이나 재정착을 고려해야만 하는 이유가 바로 여기에 있음.

2. 경제적 관점에서 본 지역불균형 및 양극화의 문제

1) 통행발생과 편익의 감소

지역이 제공하는 생활환경에 따라 삶의 질과 거주비용이 다르다면, 시민들은 자신의 소득수준에 맞는 지역을 선택하여 거주함으로써, 지역이 제공하는 생활환경을 통해 원하는 수준의 삶의 질을 영위할 것임. 지역불균형이 심각하여 어떤 지역과 차상의 생활환경을 제공하는 다른 지역 사이의 차이가 클수록, 거주지역과 거주를 원하는 지역의 괴리는 커질 수 있음.

예를 들어, 거주비용이 월 50만 원인 지역 A와 월 70만 원인 지역 B가 존재할 때, 거주비용으로 월 60만 원을 소비할 뜻이 있는 시민은 자신이 원하는 최적의 지역을 선택할 수 없음. 대신 그 시민은 지역 A에 거주하면서 지역 B에서 제공하는 생활환경을 이용하기 위해 통행하게 될 것임. 그 결과 그 시민은 월 60만 원 중 통행비용을 제외한 금액만으로 자신의 주거 관련 편익을 극대화하여야 함.

이런 식으로 지역불균형이 커질수록, 지역격차가 없었다면 발생하지 않을 통행을 낳아 사회적 비용을 야기함. 경제적 관점에서 볼 때, 과도한 지역 불균형은 추가적인 통행에 따른 사회적 비용을 발생시키고, 시민의 편익을 감소시킴.

지역양극화 또한 이러한 맥락에서 이해할 수 있음. 설사 지역 격차가 심화되지 않았다 할지라도, 비슷한 지역끼리의 동질성은 커지고 다른 지역과의 동질성은 작아지는 지역양극화는 주거지에 대한 선택의 폭을 줄여 사회적 비용을 야기하고 시민의 편익을 감소시키는 원인이 됨. 이 때문에 지역불균형과 양극화를 굳이 개념적으로 구분할만한 필요성은 크지 않음.

2) 주거이동성 감소

소득이 높고 부가 큰 이들일수록 주거이동성이 높다고 가정하는 것은 타당해보임. 소득이 높은 이들은 주거비용으로 지불할 금액에 대한 선택의 폭이 상대적으로 넓기 때문임. 극단적으로 예를 들어, 월 55만 원을 버는 이들은 지역 A밖엔 선택할 수 없으나, 월 75만 원을 버는 이들은 지역 A와 지역 B를 선택할 수 있을 것임.

이는 지역불균형이 커질수록 주거이동성은 떨어진다는 의미로 해석할 수 있으며, 특히 저소득층의 주거이동성이 상대적으로 더욱 크게 떨어질 수 있다는 의미로 해석할 수 있음. 예를 들어, 지역 격차가 커져 지역 B의 거주비용이 월 80만 원으로 증가했다면, 지역 A와 지역 B 모두를 선택할 수 있었던 월 75만 원을 버는 이들은 더 이상 지역 B를 거주지로 선택할 수 없으며, 지역 B에 거주하는데 충분할 만큼 소득이 증가하기 전에는 지역 A를 떠날 수 없게 됨. 지역 격차가 상대적으로 적을 경우, 차상의 생활환경을 제공하는 지역을 주거지로 선택할 수 있는 가능성이 높은 반면, 지역 격차가 커질 경우, 차상의 생활환경을 제공하는 지역을 주거지로 선택할 가능성은 낮아질 것임. 또한, 주거지 선택의 폭이 줄어드는 현상은 소득이 낮은 이들일수록 더 민감하고 절대적으로 발생하게 됨.

3) 지역불균형의 재생산

과도한 지역불균형과 양극화는 단선적으로 사회적 비용을 발생시키고 시민들의 편익을 감소시킨다는 문제 외에 더욱 심각한 문제의 소지를 안고 있음. 지역불균형과 양극화 때문에 시민 특히 상대적으로 저소득 시민의 주거이동성이 떨어지면, 주민이 그 지역 생활환경에 고착하는 경향이 강해질 것임. 실제로 서울 거주 시민의 이주 예정지에 대한 설문조사¹⁾결과 이주를 희망하는 전체 응답자의 61%가 동일 지역 내 이주를 선호하는 것으로 나타나, 기존에 거주하던 생활근거지에 대한 고착성을 드러냈음. 특히 이러한 선호는 소득수준이 낮은 4, 5분위 계층에서 72%로 나타난 반면, 1, 2분위 계층에서는 45%로 나타나 차이를 보였으며, 서울 시내 다른 자치구로 이주하기 원하는 비율은 1분위 계층에서 높게 나타났음.

이러한 지역 고착 현상은 현행 지역 세수가 그 지역에 한정하여 투자되는 재정체계와

1) 서울특별시, 서울시 지역균형발전을 위한 도시관리방안 (자료집), pp.233-269, 2003.

맞물려 지역 격차를 재생산하는 과정에 말려들 가능성이 높음. 즉, 재정격차를 해소하기 위한 몇몇 장치에도 불구하고, 지역에서 거두어지는 세금은 그 지역에 재투자되게 마련인데, 생활환경의 수준이 낮은 곳에서는 지역을 발전시킬 수 있는 충분한 세수를 기대하기 어렵게 되는 반면, 생활환경의 수준이 높은 곳에서는 지역을 발전시킬 수 있는 충분한 세수가 재투자 될 수 있을 것임. 이러한 지역 재투자가 지역의 격차를 더욱 벌릴 수 있으며, 거주민의 부를 재생산하는 과정으로 연결될 가능성이 높음.

〈표 1〉 생활권별 가구 소득수준

대생활권	중생활권	1계층	2계층	3계층	4계층	5계층
도심권		12.1%	17.2%	22.4%	22.4%	25.9%
동북권		9.8%	18.4%	20.3%	25.7%	25.7%
	동북1권	7.5%	16.5%	19.5%	27.1%	29.3%
	동북2권	11.5%	19.8%	20.9%	24.7%	23.1%
서북권		24.4%	19.2%	23.7%	17.3%	15.4%
서남권		24.0%	23.3%	20.0%	15.3%	17.3%
	서남1권	12.2%	22.0%	22.0%	23.2%	20.7%
	서남2권	29.6%	26.7%	20.0%	12.6%	11.1%
	서남3권	26.5%	19.3%	18.1%	12.0%	24.1%
동남권		28.3%	18.9%	16.0%	19.3%	17.5%
	동남1권	44.0%	11.0%	13.0%	19.0%	13.0%
	동남2권	14.3%	25.9%	18.8%	19.6%	21.4%

주: 자산, 가구소득, 생활비, 주소득원의 직업소득 등에 따라 계층을 구분하였으며, 1계층은 상위 20%, 5계층은 하위 20%를 의미함.

자료: 서울특별시, 서울시 지역균형발전을 위한 도시관리방안. 2003.

주거이동성이 충분한 고소득층에게 지역 격차는 자신의 소득수준에 알맞은 생활환경 수준을 선택할 수 있는 다양한 기회를 제공할 것이나, 주거이동성이 충분치 않은 저소득층에게 지역 격차는 더욱 빈번하고 먼 통행을 발생시키며 통행비용만큼 편익을 감소시키는 악조건으로서 저소득층의 삶의 질을 저하시키는 원인이 될 것임. 나아가 지역 격차는 특히 저소득층이 거주하고 있는 지역의 발전을 구조적으로 가로막아 부익부 빈익빈 현상을 확대 재생산할 가능성이 높음.

III. 서울시 지역불균형과 양극화

1. 공시지가로 본 행정동, 자치구 단위의 지역불균형

지역불균형을 파악하는 지표는 다양하나, 이 글에서는 어떤 지역의 총체적인 가치가 지가에 반영된다고 보고, 공시지가를 이용하여 지역불균형을 진단하고자 함.

분석에 사용된 공시지가는 토지특성조사를 통해 구축된 1994년과 2004년의 공시지가로서, 국내총생산 디플레이터를 이용하여 2000년 기준가격으로 환산한 자료임. 지목상 대지, 공장용지, 학교용지를 시가지로 정의하고, 분석범위를 시가지로 한정하였음.

〈표 2〉 기초 통계량

(단위: Km², 조 원, 백만 원/m²)

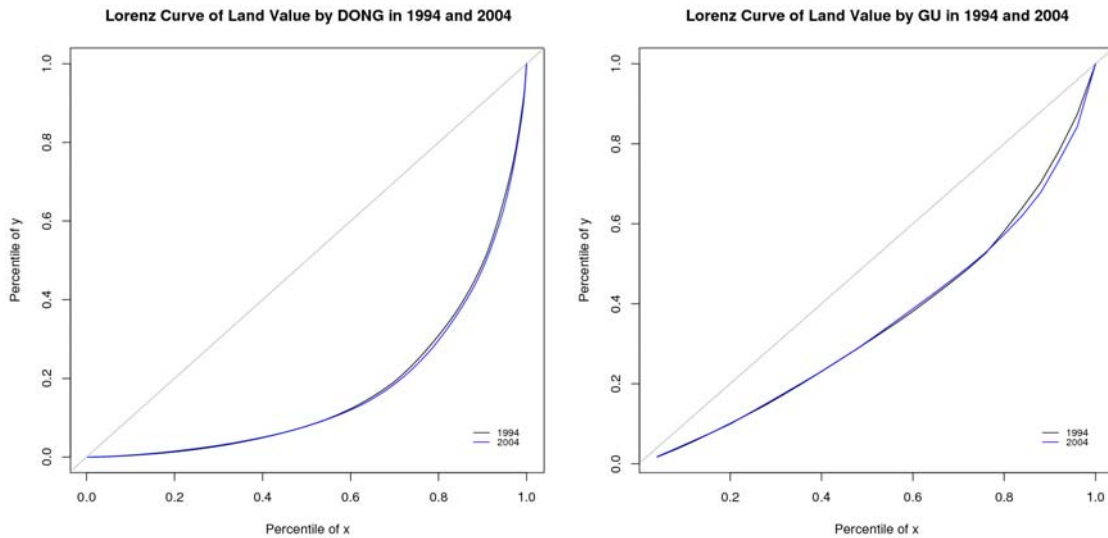
년도	총 필지 수	시가지 필지 수	유효 자료	면적	공시지가 총액	가중평균 공시지가
1994	968,280	847,526	773,374	226.5	284.3 (357.6)	1.255 (1.578)
2004	947,753	823,526	823,513	239.0	437.6 (389.7)	1.831 (1.630)

주: ()안은 2000년 불변가격임.

분석 결과, 서울시 시가지 공시지가 총액은 1994년 약 284조 원, 2004년 약 438조 원으로 나타나 지난 10년간 53.9% 증가하였음. 물가상승을 고려하여 2000년 기준 가격으로 환산한 서울시 시가지 공시지가 총액은 1994년 358조 원, 2004년 390조 원으로 나타나 지난 10년간 8.98% 증가하였음.

한편, 서울시 시가지 평균 공시지가는 1994년 126만 원/m², 2004년 183만 원/m²으로 나타나, 지난 10년간 45.9% 증가하였으며, 물가상승을 고려하여 2000년 기준 가격으로 환산한 서울시 시가지 평균 공시지가는 1994년 158만 원/m², 2004년 163만 원/m²으로 나타나 10년간 3.30% 증가하였음. 이처럼, 공시지가 총액보다 평균 공시지가의 상승이 낮게 나타나는 현상은 공시지가가 높은 소수 필지의 지가 상승이 컸기 때문임.

행정동과 자치구 단위에서 공시지가 총액에 대한 로렌츠 곡선은 다음과 같이 나타남. 로렌츠 곡선에서 검정색 실선은 1994년을, 파랑색 실선은 2004년을 나타냄.

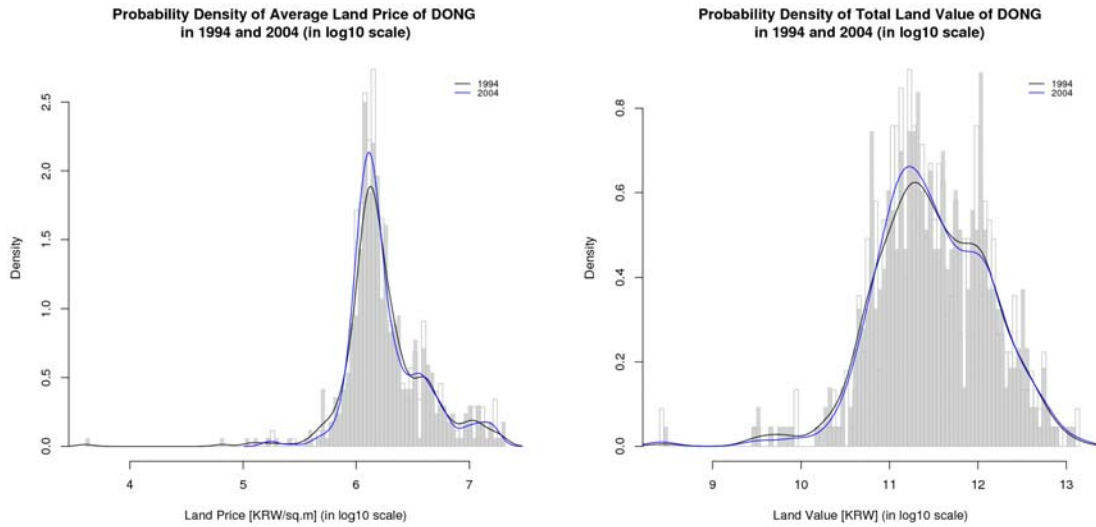


〈그림 1〉 공시지가 총액의 로렌츠곡선(좌: 행정동 단위, 우: 자치구 단위)

행정동 단위에서 지니계수는 2004년 0.6668로서 상당한 불균형을 보이고 있으며, 1994년 0.6594에 비해 0.0074 증가하여 불균형이 다소 증가했음. 자치구 단위에서 지니계수는 2004년 0.3074로서 소득이나 부의 불균형에 비해 다소 균등하나, 이 또한 1994년 0.3022에 비해 0.0052 증가하여 불균형이 심화하였다고 판단됨.

행정동별 평균 공시지가와 공시지가 총액의 히스토그램을 나타내면 다음과 같음. 히스토그램에서 검정색 실선은 1994년, 파랑색 실선은 2004년의 확률밀도를 나타냄. 또한, 외곽선이 없는 연회색 막대는 1994년의 상대도수를, 색깔이 없는 회색 실선 막대는 2004년의 상대도수를 나타냄.

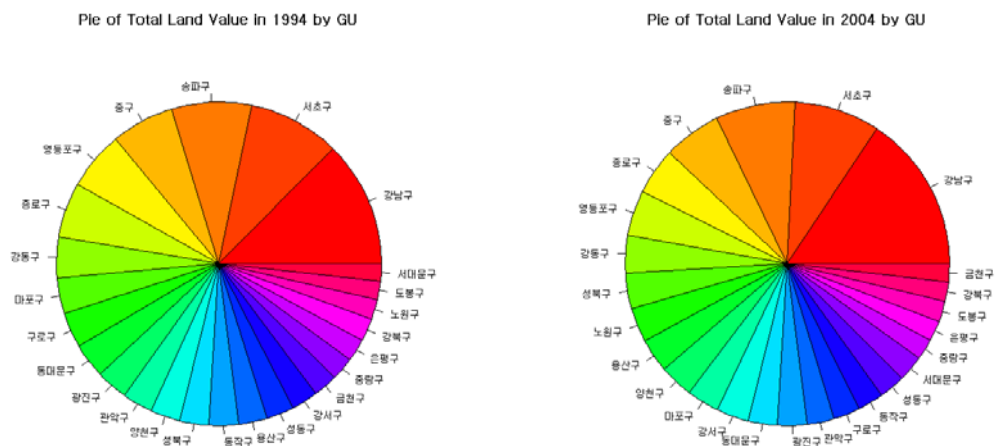
행정동별 평균 공시지가 히스토그램을 통해 대체로 3개의 극점을 확인할 수 있으며, 1994년에 비해 2004년의 평균 공시지가 분포가 3개의 극점에 집중하는 현상을 확인할 수 있음. 이는 지난 10년 간 지가의 변화가 극화현상을 보였음을 나타내 줌. 한편, 공시지가 총액의 경우에서도 중앙의 극점에 집중하는 현상을 발견할 수 있음.



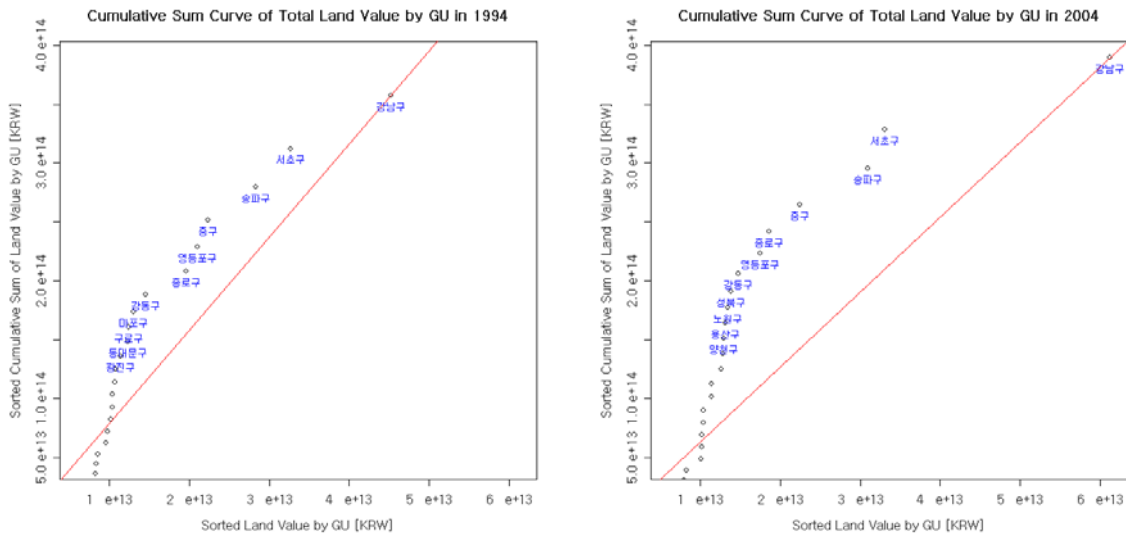
<그림 2> 행정동별 평균 공시지가 및 공시지가 총액 분포 변화(좌: 평균 공시지가, 우: 공시지가 총액)

시가지 공시지가 총액의 자치구별 비중을 살펴보면, 강남, 서초, 송파, 중, 영등포, 종로의 순이었던 1994년에 비해 2004년에도 그 순서는 거의 변화가 없음. 다만, 영등포구와 종로구의 순위가 역전되었음을 알 수 있음.

눈에 띄이는 점은 강남구의 공시지가 총액 비중이 1994년 12.7%였던 강남구의 비중이 15.7%로 크게 증가했다는 점임. 용산, 성북, 도봉, 노원, 서대문, 양천, 강서, 송파구의 비중은 다소 증가했으나, 그 외 자치구의 비중은 1994년에 비해 줄었음.



<그림 3> 1994년과 2004년의 자치구별 공시지가 총액 비중



〈그림 4〉 1994년과 2004년 자치구별 누적 공시지가 총액

2. 지역불균형과 양극화 패턴

지역 양극화는 경제사회적 제 측면의 양극화와 마찬가지로, 다양한 측면에서 파악될 수 있을 것임. 지역격차나 지역 양극화를 계측하는 대표적 변수로는 인구분포와 이동, 토지가격, 용도, 밀도, 접근성 등이 있으며, 지역에서 제공되는 생활환경의 수준을 측정할 수 있는 각종 기반시설이나 문화의료교육 시설 등으로 측정될 수 있을 것임.

2003년 서울시가 펴낸 서울시 지역균형발전을 위한 도시관리방안에서는, 1990~2000 인구증감률, 1991~2000 종사자 수 증감률, 2000~2002 평균 재정력지수, 순인구밀도, 노령화지수, 전문대졸이상 인구비율, 아파트 평당가격, 아파트 비율, 30년 이상 경과 노후주택비율, 차량통행불가능 필지비율, 정보화지수, 인구 만명당 문화시설 수를 기준으로 자치구를 분류하여, 25개 자치구를 5개의 군집으로 분류한 바 있음.

〈표 3〉 자치구 군집 분석 결과

군집	자치구 수	해당 자치구
군집 1	2	강남구, 서초구
군집 2	3	종로구, 중구, 용산구
군집 3	5	강서구, 양천구, 노원구, 송파구, 강동구
군집 4	6	도봉구, 중랑구, 광진구, 동작구, 관악구, 금천구
군집 5	9	은평구, 서대문구, 마포구, 영등포구, 구로구, 강북구, 성북구, 동대문구, 성동구

자료: 서울특별시, 서울시 지역균형발전을 위한 도시관리방안, pp.29~35, 2003.

자치구 분류를 통한 지역불균형 패턴은 강남과 강북의 격차라기보다는 계획적으로 개발·정비된 신시가지와 구시가지 간의 격차 문제라고 볼 수 있으며, 여기에 도심이나 부도심과 같은 고용중심지와 배후주거지 간의 격차 문제가 중첩되고 있음을 알 수 있음. 지역불균형과 양극화의 문제를 강남과 비강남 지역의 격차로 단순화하는 것은 이 문제의 본질적 해결책을 찾는 데 큰 도움을 주지 못할 것임.

3. 지역불균형과 양극화의 원인 진단

서울시의 지역간 불균형이 발생한 이유는 앞서 분석한 바와 같이 신시가지와 구시가지가 지니는 도시조직상의 차이가 크다고 판단되나, 도시조직의 형성을 포함하여 정책요소가 지역 격차를 만드는 주요한 원인임을 확인할 수 있음.

지역격차를 만든 가장 주요한 원인은 1960년대 중반 정부와 서울시의 강남개발 정책이라고 볼 수 있음. 서울시 인구를 분산시키기 위하여, 영동지구 약 800만평에 대한 토지구획정리사업을 시행함과 동시에, 제3한강교(한남대교), 경부고속도로 건설 등 막대한 기반시설 투자를 단행한 바 있음. 이와 함께, 도심부의 시설 입지나 건축을 제한하고 높이와 밀도를 차등 규제하였으며, 주요한 학교, 학원, 공공시설을 강남으로 이주시키는 정책을 추진하였음.

강남에 형성된 신시가지 외곽에 과천, 안양, 산본, 분당 등 대규모 신도시 개발이 이루어졌으며, 이들 신도시를 모도시인 서울시에 연결하기 위한 도로 및 지하철 개통이 줄을 이었음. 현재 강남구를 중심으로 한 주택가격 상승은 장기적으로 배후지 상주인구의 증가와 막대한 기반시설 투자에 힘입은 것으로서 지가 상승이 없다면 오히려 이상할 정도임.

강남지역의 고속성장과 강북지역의 침체는 공공정책의 영향력에서 독립하여 자생적인 재생산 체계와 관성을 갖게 되었으며, 급기야 공공정책으로 제어하기 어려운 수준에 이르렀다고 판단됨.

IV. 지역불균형과 양극화 해소방안과 제언

1. 자치구간 재정격차의 불균형 완화

지역 격차의 심화와 지역 양극화 현상은 지역 세수가 그 지역에 재투자되어 빈익빈 부익부 현상이 자리 잡았음을 의미함. 단발적인 지역균형개발 사업과는 달리 지역격차를 지속적으로 완화시킬 수 있는 구조적인 재원분배 및 재투자 시스템이 무엇보다 우선 필요한 시점임. 현재 자치구와 서울시의 세목을 교환하거나 공동세 설치를 통하여 세수 불균형을 해소하고, 재정교부금 조정을 통하여 낙후지역에 대해 좀 더 집중적으로 투자하는 방안이 논의되고 있음.

설문조사에 따르면, 서울시민은 낙후지역에 서울시의 예산이나 보조금을 투입하는 정책에 대하여 압도적으로 지지하고 있으며, 자치구간 재정격차를 완화하기 위한 재정 지원 또한 지역이나 소득에 상관없이 광범위한 찬성을 보였음.

2003년 예산액을 기준으로 볼 때, 자치구의 세원은 종합토지세 53.9%, 재산세 25.4%, 사업소세 16.2%, 면허세 1.9%의 순으로 나타나고 있음. 자치구별 세목별 징수실적에 있어, 강남구는 4개 세목 모두 높은 수준이었는데, 징수실적 최고 수준과 최저 수준 자치구 간에 종합토지세는 13배, 재산세는 5배, 사업소세는 48배 이상의 격차를 보임.

한편, 2003년도 세출예산 평균액에 대한 각 자치구별 세출액 비율은 강남구가 183.3%로서 가장 높고, 도봉구와 금천구는 76.7%로 가장 낮게 나타났음.

기준재정수요충족도에 있어 중구, 서초구, 강남구는 120%를 넘었고, 종로, 강서, 영등포, 서초구는 75~85% 였으며, 나머지 18개 자치구는 50% 미만으로 나타나, 자치구간 재정불균형이 크고 재정력의 부익부 빈익빈 현상이 나타나고 있음을 확인할 수 있음.

자치구간 재정격차를 완화하기 위하여, 조정교부금, 시비보조금, 징수교부금 등을 개선할 필요가 있으며, 장기적으로 세제개편이나 역교부금제도 도입 등을 적극적으로 검토할 필요가 있음.

2. 기초생활서비스시설의 지역간 형평성 제고

기초생활서비스시설이란 시민의 일상생활에 기본적으로 필요하고 시설의 공급에 의해 시민의 복리후생과 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 시설을 의미함. 기초생활서비스 시설에는 공원, 도서관, 공연시설, 사회복지시설, 전시시설, 체육시설, 노인시설, 청소년시설, 의료시설, 보육시설, 주차시설 등이 포함될 수 있음.

기초생활서비스시설의 지역간 형평성을 제고하기 위해서는 시설별로 서비스 부족지역을 식별하여 우선공급순위를 설정하고, 지속적인 시설 확충 노력을 기울일 필요가 있음.

장단기 목표수준을 설정하고 시설 공급에 대한 지속적 모니터링과 우선순위조정이 수반될 필요가 있음. 기초생활서비스시설 공급시 자치구의 재정력을 고려할 필요가 있으며, 뉴타운 사업이나 균형발전촉진사업과 연계하는 방안도 검토할 필요가 있음. 또한 대규모 이전적지가 유희시설을 활용하는 대안도 검토할 수 있을 것임. 기초생활서비스시설은 공급 못지않게 이용을 활성화하기 위한 노력도 기울일 필요가 있음.

3. 지역간 교육여건의 형평성 제고

특히 고등학교 교육에서 자치구간 교육기회의 격차가 크게 나타나고 있으며, 초등학교와 고등학교의 교원당 학생수 또한 비교적 차이가 큰 상황임. 또한, 교육시설에 있어서도, 학교 건물의 노후도, 교원편의시설과 체육시설, 사설학원 등 지역간 교육시설의 격차가 크게 나타나고 있음. 그 결과 자치구별 학력격차가 유의미한 차이를 보이고 있음.

지역간 교육여건 형평성을 제고하기 위한 정책방향은 크게 지역간 교육격차 완화 정책과 이를 위한 행재정 지원체계 구축으로 설정할 수 있음.

지역간 교육격차를 완화하기 위하여, 1) 교육기간의 지역별 균형 배치, 2) 학교시설 격차 완화, 3) 학교 주변 환경 정화, 4) 교육낙후지역에 대한 시범학교 운영, 5) 우수 고등학교 유치 또는 설치, 6) 저소득층 자녀에 대한 보상교육기회 확대, 7) 종합교육 자원센터 설치 등의 정책수단을 강구할 수 있음.

또한, 행재정 지원체계를 갖추기 위하여, 서울시에 교육업무전담부서를 설치하고, 교육정책협의회를 활성화하는 한편, 자치구 교육경비 보조금 재원을 마련하는 방안이 필요함.

4. 노후 주거지역의 체계적 정비

자치구간 주거환경격차를 완화하기 위하여, 지금까지 정비사업간 연계 없이 민간위주로 물리적 주택개량에 치중해 온 주거지 정비 시책을 개선하여 생활권별로 정비과제를 도출하고, 정비우선검토대상지역을 대상으로 뉴타운 사업을 시행할 필요가 있음.

뉴타운 사업에서는 주거환경정비사업을 활성화하기 위하여 공공지원을 확대하고 생활권 단위에서 도시기반시설과 공공시설을 확충하며, 다양한 정비사업을 연계하여 정비효과를 제고할 수 있을 것이라 기대할 수 있음.

5. 균형발전 촉진을 위한 중심지 육성

서울시 도시기본계획에서는 도시공간구조의 다핵화를 선언적으로 명시하고 있으나, 구체적인 실현수단이 뒷받침되지 않아, 전통적 상업·업무지역인 도심과 계획적으로 개발되어 비교적 양호한 기반시설을 갖춘 강남 및 여의도 지역 등 특정지역에 개발수요가 집중되어 왔음.

중심기능의 편재 때문에 장거리 통근이나 교차통근이 유발되고 있으며, 중심지에서는 혼잡이나 환경오염 등의 도시문제가 발생하고 있고 배후 낙후지역에서는 지역발전의 자생력이 조성되지 않는 등 구조적 악순환을 초래하고 있음. 이러한 중심지 체계를 개선하기 위하여, 균형발전촉진지구 개발에 대하여 공공부문의 전폭적인 지원노력이 필요한 상황임.

민선 3기에 본격적으로 시작된 지역균형발전 정책은 불모지 강남을 성장시킨 방식과 마찬가지로 공공투자와 정비사업을 통하여 낙후한 강북지역을 발전시키려는 노력으로 파악할 수 있으나, 강남 개발이라는 정책목표를 성공적으로 달성할 수 있었던 1960~1970년대 상황과는 여건이 달라 장기적이고 근본적인 노력이 필요하다고 볼 수 있음.

1. 강남 개발은 한국과 서울시가 가장 빠르게 성장하던 시기에 이루어져 서울시의 급격한 인구증가와 소득 수준의 빠른 향상으로 뒷받침되었으나, 현재 서울시의 인구는 정상상태에 있으며 산업 및 소득 성장세는 누그러졌음.

2. 강남 개발은 미개발지를 대상으로 삼았으나, 지역균형발전정책은 기성시가지지를 대상으로 삼고 있음. 기성시가지에서는 원주민에 대한 주거대책 마련이나 이해관계의 조정 등 복잡한 문제들을 아울러 풀어야하는 어려움이 있음.
3. 강남 개발이 이루어진 시기에는 상명하복식 정책결정 및 집행이 가능한 시대였으나, 현재는 지방분권 및 민주적 의사결정이 자리 잡은 상황임. 이 때문에 파격적인 공공기관 이전 등 지역 발전의 핵심이 될 만한 전략적 시설을 입지시키는데 한계가 있을 수 있음.

지역불균형과 양극화는 소득의 양극화나 심지어 부의 양극화에 비해 비교적 오랜 기간동안 지속적인 원인에 의해 발생하는 현상으로서, 상당한 관성을 지니고 있다고 볼 수 있음. 대중적 대응은 지역불균형을 치유하는데 한계가 있으며, 이를 완화하고자 하는 노력의 결실은 상당한 기간이 지난 후에나 나타날 것임. 지역불균형 문제에서 공공정책은 매우 중요하므로, 공공이 나서 지역불균형을 본질적으로 해소하기 위한 정책을 마련하여 시행하되, 오랜 기간 정책을 모니터링하며 일관성을 유지해야 그 효과를 기대할 수 있을 것임.

참고문헌

- 서울특별시, 서울시 지역균형발전을 위한 도시관리방안: 전략보고서, 본보고서, 자료집, 2003.
- 서울특별시, 토지특성조사자료, 1998, 2004.