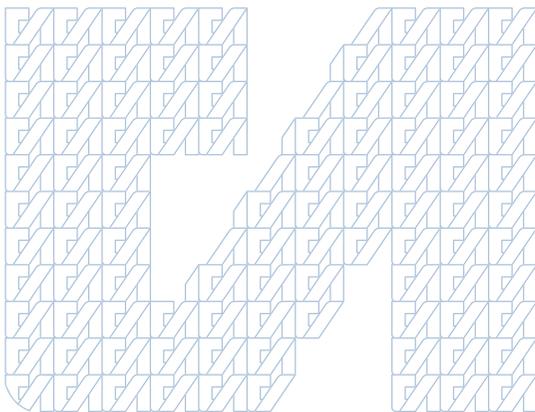


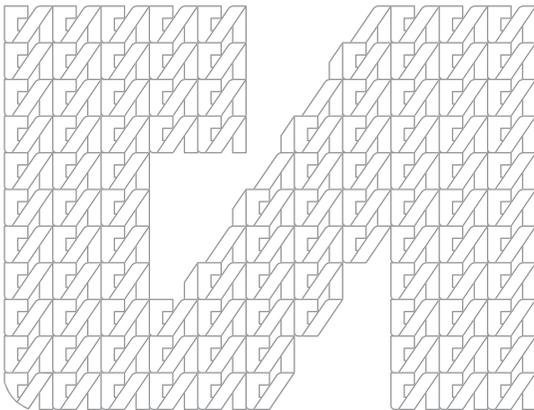
세종시 불균형 진단과 정책적 과제

지남석·김성표



세종시 불균형 진단과 정책적 과제

지남석·김성표



연구책임	• 지남석 / 세종연구실 연구위원
공동연구	• 김성표 / 세종연구실 연구위원
연구지원	• 노상진 / 세종연구실 위촉연구원

정책연구 2018-21

세종시 불균형 진단과 정책적 과제

발행인 박 재 목

발행일 2018년 8월

발행처 대전세종연구원

34863 대전광역시 중구 중앙로 85(선화동 287-2)

전화: 042-530-3500 팩스: 042-530-3528

홈페이지: <http://www.dsi.re.kr>

인 쇄 @@@@ TEL 042-@-@@@@ FAX 042-@-@@@@

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 세종특별자치시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.

출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.

요약 및 정책건의

■ 서론

□ 연구의 배경 및 목적

- “국가균형발전을 선도하는 지속가능한 모범도시 조성”을 목표로 출범한 세종시에서는 신도시(행복도시)와 읍면지역 간의 역내 불균형 문제가 시급한 해결과제로 논의되고 있음
- 세종시의 불균형 문제 해결은 잠재적 갈등요인을 제거하고 건전한 도시 발전을 이끌어내기 위한 중요한 전제조건이 될 수 있음
- 본 연구에서는 신도시(행복도시)와 읍면지역간 불균형 실태를 면밀하게 분석·진단하고, 세종시 주요 현안과제인 역내 불균형 문제를 개선·완화토록 하는 정책적 과제 추진방안을 논의하였음

□ 연구의 범위 및 내용

- 공간적 범위: 세종시 전체(관내 읍·면·동 단위 중심)
- 시간적 범위: 2016년말 기준(주로 2017년 통계연보 활용)
- 내용: 세종시 불균형 조사 및 실태 분석, 세종시 역내 불균형 진단 및 완화를 위한 정책적 과제 논의

■ 세종시의 균형발전이란?

- 세종시의 “균형발전”에 대한 **적확한 의미** 정의를 위해 본 연구에서는 ‘인구’, ‘시설공급’, ‘공간구조와 기능’, ‘역량과 지속성’, ‘정서와 교류’ 등의 측면을 중심으로 정의하였음
 - ‘읍면지역에 안정적인 규모의 인구가 거주’하고, ‘노후시설이 정비되고 생활필수시설이 적절하게 설치’되어 있으며, ‘공간이 제 기능을 수행’하고,

‘주민 스스로가 지속가능한 발전을 도모’하며, ‘정서적 공감대를 기초로, 활발한 교류’가 일어나는 상태로 정리하였음

인구	•인구가 신도시에 편중되지 않고, 읍면지역에 안정적인 규모로 거주하여 균형이 유지되는 상태
시설공급	•국가적 행복도시 건설과 병행하여 읍면지역의 노후시설이 정비되고, 생활필수시설이 적절하게 설치되어 있는 상태
공간구조와 기능	•도시 성격의 신도시와 농촌(면지역)과 경제 거점(조치원읍)이 제 기능을 발휘하며 조화로운 도시환경을 구축한 상태
역량과 지속성	•자립적, 주체적 주민 인식과 역량 을 토대로 주민 스스로가 지속가능한 발전을 도모할 수 있는 상태
정서와 교류	•모두가 세종시민이라는 정서적 공감대가 형성되고, 이를 기반으로 신도시 - 읍면지역의 교류활동 여건이 갖추어진 상태

[세종시의 균형 상태(정의)]

■ 영역 설정 및 자료조사

□ 영역 설정

- 본 연구에서는 지표 관련영역을 ‘인구’, ‘산업·경제’, ‘기반시설·생활환경’, ‘사회문화·복지’ 등으로 구분하여 진행함



[세종시 지표 검토영역]

- 통계연보 등을 통해 4개 영역에 대하여 조사가능한 리스트를 작성하고, 자료를 조사·정리함

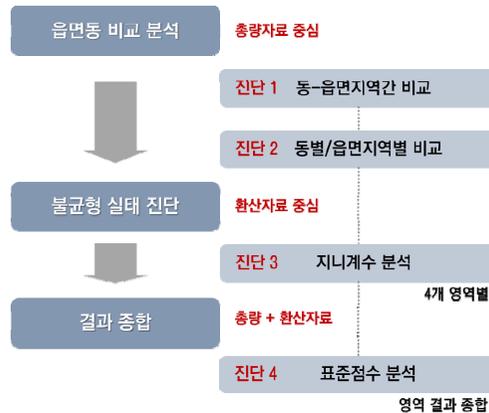
인구	• 인구, 인구증가량, 인구밀도, 고령자수, 출생자수, 사망자수, 전입자수, 고령자비율, 평균연령, 가구수, 가구당인구수
산업 경제	• 사업체수, 종사자수, 지방세징수액, 소득세징수액, 식품접객업, 공중위생영업소, 평균소득, 건축허가면적, 토지거래허가면적
기반시설 생활환경	• 상수도보급률, 하수도보급률, 자동차수, 주택수, 노후주택수, 상업지역면적, 도시공원면적, 금융기관, 병원수, 병상수, 의사수
사회문화 복지	• 기초생활보장수급자수, 어린이집, 유치원, (어린이집+유치원)교원당원아수, 초/중학교수, 초/중학교당학생수, 체육시설, 노인여가복지시설, 공원시설

[연구의 조사자료 리스트]

■ 세종시 불균형 진단

□ 진단과정 소개

- 본 연구에서는 세종시 역내 불균형을 진단하기 위해 크게 3단계의 분석 과정을 진행함

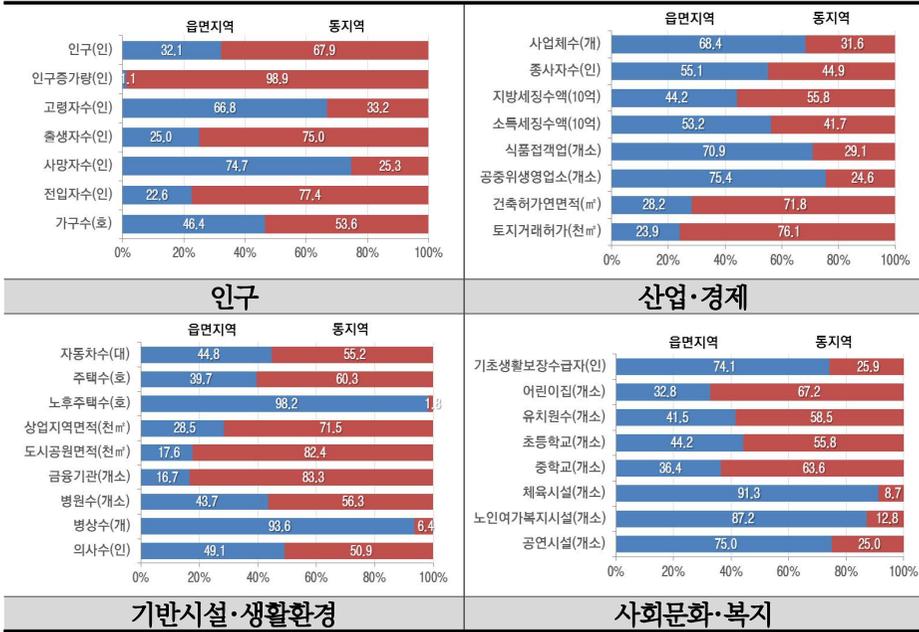


[분석 및 진단과정]

□ 진단 1: 동-읍면지역간 비교(4개 영역별 결과)

- 인구증가량(98.9), 금융기관(83.3), 도시공원면적(82.4), 전입자수(77.7),

토지거래허가(76.1) 등에서 동지역 비중이 절대적으로 높게 나타남



[동-읍면지역간 비교 종합]

- 4개 영역별 평균값 비교결과, '인구(68.0)', '사회문화·복지(58.3)', '기반·생활환경(57.9)', '산업·경제(46.9)' 순서로 동지역의 비중이 높음



[동-읍면지역간 4개 영역별 평균치 비교 종합]

□ 진단 2: 동별·읍면지역별 비교

- 4개 영역의 세부항목별로 순위를 종합하고 각 영역별로 합산한 결과, 읍면지역 중 조치원읍 4개, 장군면 2개, 부강면, 금남면, 연서면이 각각 1개 항목에서 최고 순위로 나타남(공동순위 포함)
- 4개 영역별 순위를 합산하여 '종합결과'를 정리한 결과, 읍면 최고지역은 조치원읍과 장군면, 최저지역은 전동면과 소정면으로 조사됨

	동지역		읍면지역	
	최고	최저	최고	최저
인구	종촌동	도담동	조치원읍 장군면	전통면 금남면
산업 경제	한솔동	종촌동	조치원읍 부강면	소정면 전통면
기반시설·생활환경	아름동	종촌동	조치원읍 금남면	전통면 장군면
사회문화·복지	한솔동	아름동	연서면 장군면/조치원읍	소정면 부강면

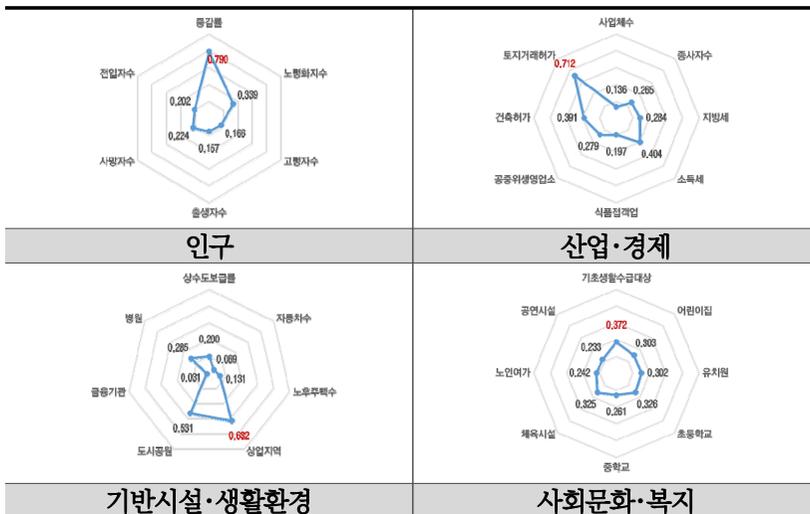
4개 영역별 순위를 합산하여 종합



[동별·읍면지역별 순위 비교 종합]

□ 진단 3: 지니계수 비교·분석

- 지니계수를 활용하여 4개 영역별로 구분하여 불균형 실태를 분석한 결과, 영역별로 불균형도가 가장 높은 항목과 낮은 항목은 다음과 같음
 - 인구: 인구증감률(0.790) ~ 출생자수(0.157)
 - 산업·경제: 토지거래허가면적(0.712) ~ 사업체수(0.136)
 - 기반시설·생활환경: 상업지역면적(0.632) ~ 금융기관(0.031)
 - 사회문화·복지: 기초생활보장수급자수(0.372) ~ 공연시설수(0.233)



[영역별 지니계수 비교 종합(인구당 환산자료)]

□ 진단 4: 종합점수 비교·분석

- 영역별 표준점수를 합산하고 이를 재산정하여 종합점수를 도출한 결과, 행복도시(2.621), 조치원읍(0.856) 등 2개 지역이 (+)로 조사되었으며, 전체 면지역의 종합점수가 (-)로 나타남



[종합점수 산출 결과(총량자료)]

■ 정책 제언

1) 영역별 전략

□ 산업·경제

- 일자리 확보: 기존 원도심을 중심으로 지속가능한 산업·경제생태계를 구축하는 데에 주력함(‘(가칭)청년창업플랫폼’ 서비스 활용 등)
 - 노후 산업단지 정비 및 첨단 산업기능 유치
- 특화기능 발굴 활성화: 지역별 특색있는 역사, 문화, 예술, 관광자원을 특화산업으로 육성함
 - 김종서, 성삼문 등의 인물과 전의초수 등 세종대왕 관련자원을 포함한 역사문화자원, 전의조경수, 복숭아, 무궁화, 바이오 에너지 등 고려

□ 기반시설·생활환경

- 노후환경 개선: 노후주택 정비 및 주거환경 개선사업을 적극 추진토록 하며, 북측 산업단지 주변 농촌 정주여건 개선에 주력함
 - 농촌 주거환경 및 정주여건을 개선함으로써 기초·기본적인 생활서비스가

지원되는 농촌환경으로 조성함

- 계획적 관리시스템 구축: 행복도시 주변 난개발 방지를 위한 계획적 관리 방안을 마련하고, 특색있는 도시 근교의 전원주택단지를 조성함

□ 안전·의료

- 세종시 전역을 대상으로 하는 광역 긴급 재난재해 지원체제를 구축해야 함
- 세종시 다수의 면지역에 병원이 설치되지 않은 점을 고려하여, 광역적 의료 지원시스템을 확충토록 함

□ 생활인프라

- 현재 상당수의 면지역에서 마을상수도를 이용하고 있는 점을 개선하여 광역 상수도망을 확대 공급함으로써 상수도 보급률을 제고토록 함(하수도망 확충 포함)
- 세종시민 누구나 이용하기 편리한 대중교통 공급·이용시스템을 갖추도록 함

□ 복지

- 고령자, 저소득층, 장애인, 다문화가정 등을 위한 주거복지 및 생활안정 지원서비스를 확대 공급함
- 영유아, 여성 대상의 안전서비스를 강화하고, 보육·교육여건을 지속적으로 개선토록 함
- 세종시 사회복지 기준과 장기 로드맵을 수립하는 등 복지·지원체계를 마련하고, 이에 근거하여 체계적으로 진행토록 함

□ 교육

- 읍면지역에 양질의 교육서비스를 확대 공급하여 동지역에 준하는 수준으로 개선되도록 함
- 읍면지역 주변 주민 교육서비스 차원에서 학교 및 센터시설을 적극 활용하는 방안을 고려함

□ 도농 교류 활성화

- 동지역과 읍면지역 간에 정서적 공감대를 형성할 수 있도록 다양한 전략을 추진하고, 이를 토대로 교류 활성화가 실현되는 방향으로 지원함
- 세종시 내 도농 교류를 확대함에 있어서는 마을공동체를 적극 활용하는 방안이 적절할 수 있음

2) 지역별 전략

- 본 연구에서는 연구를 통해 도출된 결과(항목별 열악한 지역)와 세종시 도시재생전략계획에서 제시되었던 ‘지역별 주요 이슈’를 연계하여 읍면 지역별로 추진가능한 전략을 개략적으로 제시하였음

[지역별 추진전략(안)]

읍면	지역 이슈	전략 내용
조치원읍	위상 강화 공간 재창조	•주거환경 개선, 산업단지 정비 및 기능 활성화, 주거복지서비스 지원 확대
연기면	문화관광 기반시설/인프라	•교통·생활인프라 확충 공급, 지역 특화산업 육성
연동면	산업단지 강화 문화산업 창조	•교통·생활인프라 확충 공급, 산업단지 정비 및 기능 활성화, 보육·교육서비스 개선
부강면	문화·역사 부강역세권	•산업단지 정비 및 기능 활성화, 역세권 환경 개선 및 정비, 보육·교육서비스 개선
금남면	생활·교통인프라	•교통·생활인프라 확충 공급
장군면	문화관광	•보육·교육서비스 개선, 경제·산업여건 개선, 지역 특화산업 육성
연서면	예술관광	•경제·산업여건 개선, 지역 특화산업 육성
전의면	지역경제	•산업단지 주변 및 농촌 정주여건 개선, 지역 특화 산업 육성
전동면	철도, 특화산업	•저소득층 지원 확대, 교통·생활인프라 확충 공급, 산업단지 주변 및 농촌 정주여건 개선, 보육·교육 서비스 개선
소정면	농촌 정주여건 소정리역	•산업단지 정비 및 기능 활성화, 교통·생활인프라 확충 공급, 산업단지 주변 및 농촌 정주여건 개선, 보육·교육서비스 개선

3) 향후 관리방안

- 자료관리 시스템 구축: 세종시 자체적으로 읍면동 단위의 자료를 구축함으로써 상시 데이터를 관리하고 지원하는 시스템을 갖추도록 함
- 읍면지역 시설·서비스 지원 확대: 면지역(특히, 북부 면지역)의 기초생활 지원서비스가 부족한 점을 고려하여 관련시설 확충에 주력함
- 불균형 심화가능성 차단: 앞으로, 행복도시 건설에 따른 불균형 심화 가능성에 대비하고, 세종시 건설의 근본취지가 ‘국토 균형발전’임을 유념하여 균형발전을 선도하는 ‘모범 사례도시’가 되도록 노력해야 함

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경 및 필요성	3
2. 연구의 목적	4
제2절 연구의 내용 및 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 내용	4
3. 연구의 방법	5
4. 기대효과	6
제2장 이론 검토	7
제1절 개념 검토	9
1. 균형발전이란?	9
2. 세종시와 균형발전	10
3. 세종시의 균형발전이란?	14
제2절 국가 정책과 제도 검토	16
1. 정부의 균형발전 정책	16
2. 대통령직속 국가균형발전위원회	17
3. 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)	18
제3절 세종시 정책과 계획 검토	23
1. 세종특별자치시 발전계획(2014)	23
2. 세종특별자치시 비전 2030 중장기발전 전략계획(2016)	25
3. 세종시 균형발전 기본계획(2013)	27
4. 세종특별자치시 도시재생전략계획(2015)	28
5. 세종시 업무계획	34
제3장 현황 및 실태 조사	37
제1절 기초 현황	39

1. 행정구역	39
2. 인구	40
제2절 진단을 위한 지표 검토	43
1. 지표의 조건	43
2. 지표의 활용동향	44
제3절 세종시 불균형 실태 조사	53
1. 영역 구분	53
2. 영역별 실태 조사	54
제4장 세종시 불균형 진단	63
제1절 진단과정 소개	65
제2절 읍면동 비교 분석	66
1. 인구	66
2. 산업·경제	68
3. 기반시설·생활환경	71
4. 사회문화·복지	73
5. 비교 종합	75
제3절 불균형 실태 진단	77
1. 불균형 비교 분석(지니계수)	77
2. 불균형 종합점수 비교	79
3. 불균형 분석 종합	83
제5장 결론	85
제1절 검토내용 종합	87
제2절 정책 제언	91
1. 전략 논의방향	91
2. 영역별 전략	92
3. 지역별 전략	95
4. 향후 관리방안	98
참고문헌	99

표 차례

[표 2-1] 3대 전략과 9대 핵심과제	17
[표 2-2] 시·도 발전계획의 주요 내용	21
[표 2-3] 시·도 발전계획 목차	22
[표 2-4] 단계별 계획내용	28
[표 2-5] 세종특별자치시의 주요 이슈	32
[표 2-6] 지역별 주요 이슈	33
[표 2-7] 2018년 세종시 업무계획	36
[표 3-1] 세종시 읍면동별 면적: 2018년 기준	40
[표 3-2] 세종시 읍면동별 면적 구성: 2018년 5월	41
[표 3-3] 읍면지역 균형발전 수준 평가지표 검토	45
[표 3-4] 동지역 균형발전 수준 평가지표 검토	46
[표 3-5] 가이드라인에서 제시한 34개 쇠퇴진단 지표	47
[표 3-6] 세종특별자치시 쇠퇴진단 분석지표	49
[표 3-7] 관련연구에서의 지표 활용내역	50
[표 3-8] 균형발전사업 지원대상지역 선정 기준	51
[표 3-9] 세종시 인구영역 조사 결과	56
[표 3-10] 세종시 산업·경제영역 조사 결과	58
[표 3-11] 세종시 기반시설·생활환경영역 조사 결과	60
[표 3-12] 세종시 사회문화·복지영역 조사 결과	61
[표 4-1] 종합점수 산출 결과	82
[표 5-1] 연구결과 도출된 세부항목별 하위지역	96
[표 5-2] 지역별 추진전략(안)	97

그림 차례

[그림 1-1] 연구의 주요 논의사항	5
[그림 1-2] 연구의 방법	5
[그림 1-3] 분석·진단과정의 주요 내용	6
[그림 2-1] 우리나라의 수도권 집중도(2016년)	10
[그림 2-2] 세종시 건설배경과 목적	11
[그림 2-3] 행복도시와 조치원읍 전경	11
[그림 2-4] 세종시 공간 구성	12
[그림 2-5] 단계별 세종시 건설계획	12
[그림 2-6] 세종시의 균형 상태(정의)	15
[그림 2-7] 문재인 정부의 국가균형발전 비전	16
[그림 2-8] 국가균형발전 비전선포식(2018.2)	16
[그림 2-9] 국가균형발전위원회 홈페이지	17
[그림 2-10] 국가균형발전 5개년계획 수립 과정	20
[그림 2-11] 계획 수립 추진체계	20
[그림 2-12] 공간 추진전략 구상도	24
[그림 2-13] 2030년 세종시 미래지표	26
[그림 2-14] 2030년 세종시 공간별 장기발전 기능 구상	26
[그림 2-15] 비전 및 목표, 기본구상도	29
[그림 2-16] 도시재생 권역 설정	30
[그림 2-17] 도시재생 기본구상	31
[그림 2-18] 세종특별자치시 지역별 주요 이슈	34
[그림 2-19] 세종시 비전과 시정방침	34
[그림 2-20] 2018년 세종시 업무계획 구성	35
[그림 3-1] 세종특별자치시 위치도	39
[그림 3-2] 연도별 세종시 인구 추이	40
[그림 3-3] 지표의 조건	43

[그림 3-4] 균형발전 지원 조례에서 제시한 지표(충청남도)	52
[그림 3-5] 세종시 지표 검토영역	53
[그림 3-6] 연구의 조사자료 리스트	54
[그림 3-7] 세종시 인구변화 패턴	55
[그림 3-8] 인구관련 주요 현황 비교	55
[그림 3-9] 연령관련 주요 현황 비교	56
[그림 3-10] 사업체수, 종사자수 비교	57
[그림 3-11] 평균월소득 분포 비교	57
[그림 3-12] 토지거래·건축허가 면적 비교	58
[그림 3-13] 상·하수도 보급률 비교	59
[그림 3-14] 주택수·자동차수 비교	59
[그림 3-15] 사회문화·복지영역 항목 비교	60
[그림 4-1] 분석·진단과정	65
[그림 4-2] 인구영역 세부항목 비교	66
[그림 4-3] 인구영역 표준점수 분석 결과	67
[그림 4-4] 인구영역 최고·최저지역	68
[그림 4-5] 산업·경제영역 세부항목 비교	69
[그림 4-6] 산업·경제영역 최고·최저지역	69
[그림 4-7] 산업·경제영역 표준점수 분석 결과	70
[그림 4-8] 기반시설·생활환경영역 세부항목 비교	71
[그림 4-9] 기반시설·생활환경영역 표준점수 분석 결과	72
[그림 4-10] 기반시설·생활환경영역 최고·최저지역	72
[그림 4-11] 사회문화·복지시설영역 세부항목 비교	73
[그림 4-12] 사회문화·복지시설영역 표준점수 분석 결과	74
[그림 4-13] 사회문화·복지영역 최고·최저지역	74
[그림 4-14] 4개 영역별 평균치 비교	75
[그림 4-15] 영역별 순위 합산 종합결과	76
[그림 4-16] 지니계수 산출식	77
[그림 4-17] 영역별 지니계수 산출 결과(인구당 환산자료)	79
[그림 4-18] 종합점수 산출 과정	79
[그림 4-19] 4개 영역별 표준점수	81

[그림 4-20] 종합점수 산출 결과	82
[그림 4-21] 종합점수 산출 결과	83
[그림 5-1] 동-읍면지역간 비교 종합	87
[그림 5-2] 동-읍면지역간 4개 영역별 평균치 비교 종합	88
[그림 5-3] 동별·읍면지역별 순위 비교 종합	88
[그림 5-4] 영역별 지니계수 비교 종합(인구당 환산자료)	89
[그림 5-5] 종합점수 산출 결과(총량자료)	90
[그림 5-6] 전략 논의방향	91

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

1장

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경 및 필요성

- 세종시 출범 이후 신도시(행복도시)와 기존 읍면지역간 불균형 문제에 대한 우려가 지속적으로 제기되어 있음
 - 이를 개선하기 위해 세종시는 4대 시정방침 및 12대 시정목표 중 하나로 ‘조화로운 균형발전’ 관련내용을 선정하여 추진하고 있음
 - 그러나, 불균형 문제 개선정책을 수행함에 있어 요구되는 관련 데이터 및 분석자료 등이 절대적으로 부족하여 합리적이고 적시성 높은 정책을 마련하는 데에 한계가 있음
- 한편, 국가균형발전위원회(2017.11.20.)에서는 「국가균형발전 특별법」 개정취지를 반영하고, 정부의 국정과제를 효과적으로 실현하기 위한 목적으로 5년 단위 법정계획인 ‘제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)’을 조기 수립하기로 결정함(기존 계획(2014~2018)은 2017년 종료)
 - 시·도별로 수립하는 발전계획의 주요 방안 중 하나로 ‘역내 불균형 해소 전략’이 포함되어 있어 세종시에서 중점적으로 다루어야 할 사항이 될 것으로 전망됨
- 세종시의 불균형 문제를 해소함은 잠재적 갈등요인을 제거하고 건전한 도시발전을 이끌어내기 위한 중요한 전제조건이 될 수 있음
- 불균형 문제를 해소하고, 합리적인 균형발전 방안을 마련함에 앞서 세종시 역내 불균형 실태를 면밀하게 검토하는 사전 조사작업이 필요함

2. 연구의 목적

- 세종시 출범 이후 지속되어 온 신도시(행복도시)와 읍면지역간 불균형 실태를 면밀하게 분석·진단함으로써 세종시 주요 현안과제인 내부 불균형 문제를 개선·완화토록 하는 시사점과 정책적 과제 추진방안을 논의하고자 함

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구의 범위

- 공간적 범위: 세종시 전체
 - 통계자료에 근거하여 관내 읍·면·동 단위를 중심으로 조사·분석 수행
- 시간적 범위: 2016년말 기준(2017년 통계연보 활용)
 - 인구 등 일부자료는 세종시 통계월보, 내부자료 활용

2. 연구의 내용

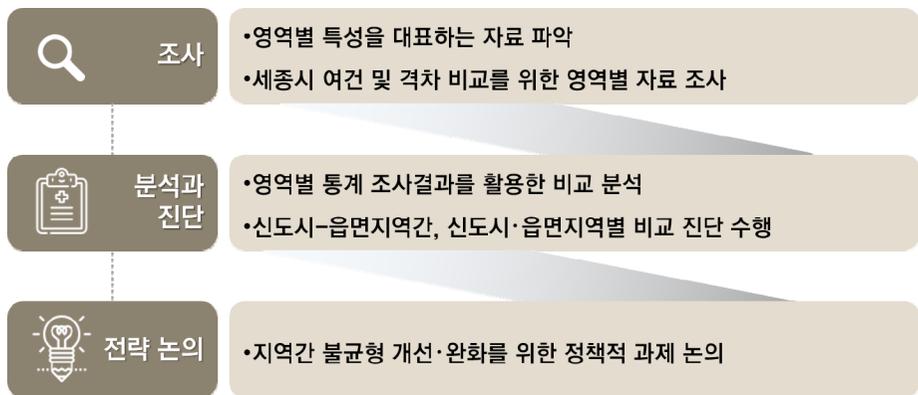
- 세종시 불균형 조사 및 실태 분석
 - 세종시 내 동지역-읍면지역간 여건 비교 조사
 - 세종시 동지역-읍면지역간 불균형 정도 분석 및 양호·열악지역 파악
- 세종시 역내 불균형 진단 및 완화를 위한 시사점 및 정책적 과제 논의



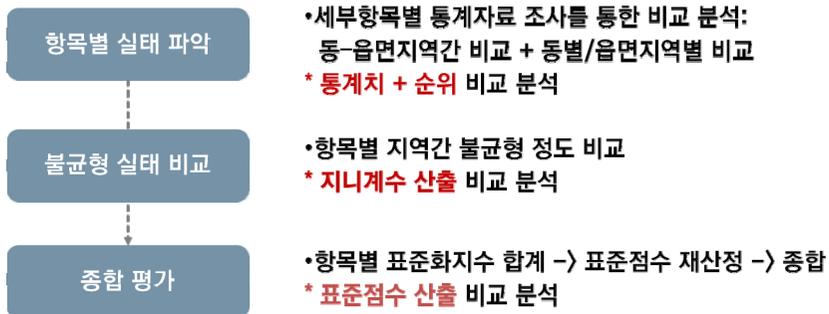
[그림 1-1] 연구의 주요 논의사항

3. 연구의 방법

- 세종특별자치시 중장기적 발전방안(2014.7, 국무조정실), 세종특별자치시 발전계획(2014-2018) 등 관련계획 및 문헌 검토
- 세종시 출범 이후 변화된 여건 및 역내 불균형 격차를 파악하기 위한 기초 데이터 조사 및 분석 진행
- 항목별 지역간 불균형 정도 비교 분석 및 종합 평가(지니계수, 표준점수 활용)
- 분석 결과를 토대로 한 지역간 불균형 완화를 위한 시사점 논의



[그림 1-2] 연구의 방법



[그림 1-3] 분석·진단과정의 주요 내용

4. 기대효과

- 세종시 역내 불균형 실태를 진단하고, 주요 시정방침 및 시정목표 중 하나인 ‘조화로운 균형발전’을 효과적으로 추진·실현토록 하는 객관적 기초자료를 제공함
- 제4차 국가균형발전 기본계획(2018~2022) 및 연도별 균형발전 시행계획 수립을 위한 기초자료로 활용함

이론 검토

제1절 개념 검토

제2절 국가 정책과 제도 검토

제3절 세종시 정책과 계획 검토

2장

제2장 이론 검토

제1절 개념 검토

1. 균형발전이란?

□ 개념

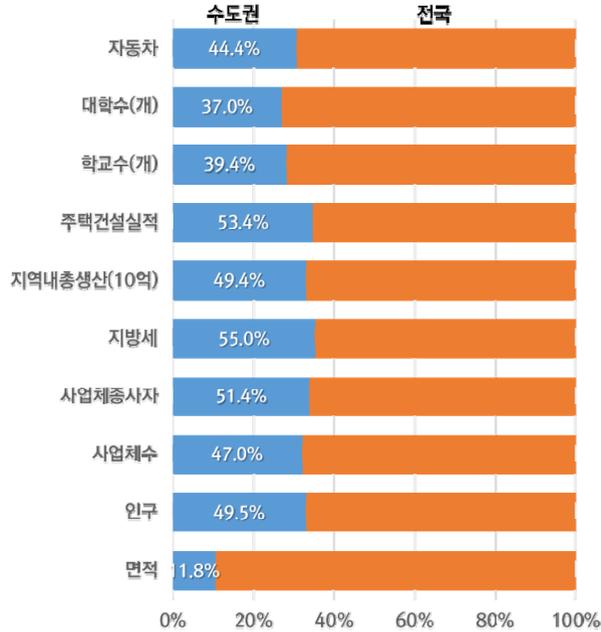
- 균형발전이란 “각 지역이 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 지역 간의 균형 있는 발전”을 의미함(네이버 사전)
- 국가균형발전에 대하여 「국가균형발전 특별법」에서는 “지역간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것”이라 정의함(제2조(정의))

□ 필요성

- 산업 발전과 도시 성장으로 발생하는 ‘도시와 비도시지역 간의 불균형’ 문제는 전세계적으로 나타나는 공통 현상으로 20세기 후반부터 각국에 서는 이를 해결하고자 다양한 노력을 진행해 왔음
 - 현대도시에서 지향하는 지속가능도시, 창조도시, 콤팩트시티 등의 도시 개발·관리방안이 각각 다른 이론적 토대에 근거하고 있지만, 공통적으로 균형발전과 상당부분 연계된다는 점에서 중요한 사안으로 인식됨



- 우리나라의 경우, 급격한 산업화와 지방자치제를 거치면서 수도권과 비 수도권, 도시와 농촌의 심각한 불균형을 겪음
 - 수도권은 전 국토 면적의 11.8%에 불과하지만, 우리나라 전체 인구의 1/2, 경제력의 2/3 정도가 집중되어 있음(2016년 기준)



[그림 2-1] 우리나라의 수도권 집중도(2016년)

- 국토공간의 불균형 문제를 효과적으로 해소함은 국토공간의 건전한 발전과 지역경제 활성화를 실현할 수 있다는 점에서 시급한 해결과제로 인식되어 있음

2. 세종시와 균형발전

1) 세종시 건설배경

- 세종시는 그 동안의 국토 불균형 문제를 근본적으로 해결하기 위한 방안 중 하나로, 행정수도 실현의 의지를 담아 출범한 도시임(2012년 7월

- 우리나라 17번째 광역자치단체로 출범)
- 국가 균형발전을 해결하기 위한 상징적 모범도시를 건설하여 수도권 과밀 해소와 국가 균형발전 및 경쟁력 강화를 도모하고자 함



목표 “국가균형발전을 선도하는 지속가능한 모범도시 조성”

▶ 세종시 건설,,, “수도권 과밀 해소” + “국가균형발전 및 경쟁력 강화”

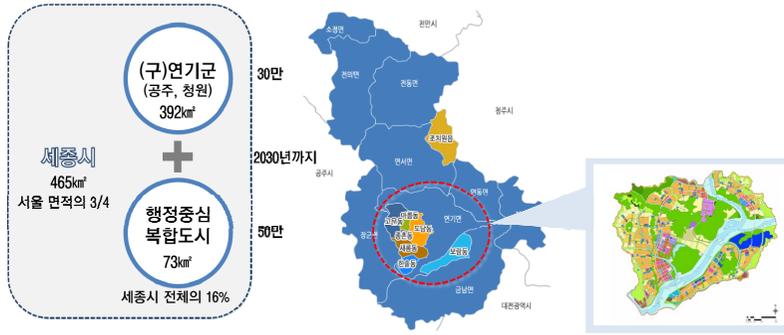
[그림 2-2] 세종시 건설배경과 목적

	○2005.05. 행정중심복합도시건설을 위한 특별법 제정 및 공포
	○2006.12. 행복도시명칭 ‘세종특별자치시’ 확정
	○2010.12. 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 공포
	○2012.06.30. 충청남도 연기군 폐지
	○2012.07.01. 세종특별자치시 출범

- 세종시는 새롭게 건설되는 ‘행정중심복합도시’와, 기존 연기·공주·청원군 일부의 읍면지역으로 구성되어 있음
- 전체 면적은 465km²(서울면적의 3/4 수준)이고, 이 중 행정중심복합도시가 시 전체의 16%(약 73km²)를 차지하며, 전체적으로 도농복합도시 형태의 공간구조 특성을 보유함
- 2030년까지 총 인구 80만 규모의 도시건설을 목표로 추진되고 있음 (행복도시 50만, 읍면지역 30만)

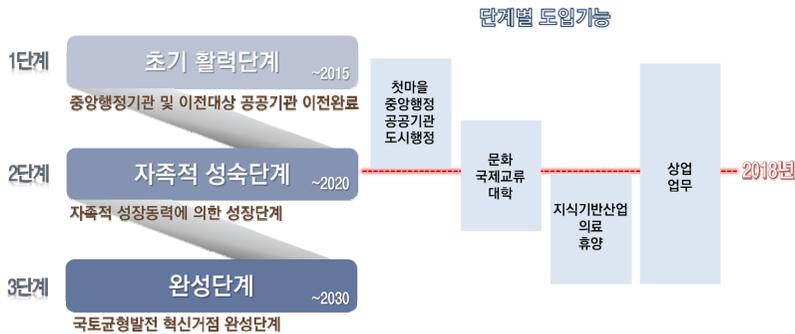


[그림 2-3] 행복도시와 조치원읍 전경



[그림 2-4] 세종시 공간 구성

- 세종시는 현재 단계별로 건설되고 있는데, 2015년까지 중앙행정기관 및 이전대상 공공기관이 이전하는 ‘초기 활력단계’가 마무리되었고, 2020년까지 상업·업무, 문화 등의 자족기능이 확충되는 ‘자족적 성숙단계’가 진행되고 있음



[그림 2-5] 단계별 세종시 건설계획

2) 불균형 문제

□ 대외적 불균형: 세종시 - 충청권

- 세종시 이후에도 인구 측면에서의 국토 균형발전 효과가 미흡하다는 지적이 제기되어 옴
 - 이는 세종시 출범 이후에 유입된 인구 중 약 60%가 인근 대전, 충청권 이주자로 실제 수도권 인구유입 효과가 높지 않다는 데에서 기인함

세종시 잠깐 다녀올게요...세종시민의 '모순 화법'

연합뉴스, 2017/06/16

세종시 전동면에서 작은 식당을 운영하는 최모(73·여)씨는 서울에 사는 친구에게 주소를 알려줄 때 '연기군'이 입안에서 먼저 맴돈다. 2012년 행정구역 개편에 따라 세종시민이 된 지 5년이 흘렀지만, 가끔은 그 사실 자체가 그에게 낯설다. 세종시는 2012년 7월 1일 충남 연기군 전체와 충남 공주시(장기면) 및 충북 청원군(부강면) 일부를 흡수해 정부 직할 17번째 광역자치단체로 출범했다. 최씨는 16일 "세종시 신도시 나갈 때 세종시 좀 다녀오자고 말하는 주민도 있다"며 "우리가 세종시민이라고 알려줘도 잘 안 고쳐진다"고 말했다.

세종시 원도심에서 이런 화법이 등장한 건 어제오늘의 일이 아니다. 자본과 인구가 계속 몰리는 행정중심복합도시(신도시)에 비해 상대적으로 발전 속도가 더딘 읍·면 지역의 현재를 드러내는 단면 중 하나다. 세종시 시민단체의 한 관계자는 "하루가 다르게 변하는 신도시와 농촌마을 중심의 원도심 간 괴리가 있다는 방증"이라며 "불균형 해소는 행정기관이 계속해서 관심을 갖고 다뤄야 할 사안"이라고 강조했다.

세종시 역시 이런 문제의식을 기초로 관련시책을 만들고 있다. 시는 특히 의식주에 직접적인 영향을 주는 인프라 구축을 위해 매년 필요한 예산을 편성하고 있다. 전날 정례 브리핑을 통해 발표한 읍·면 지역 도시가스 보급 확대시책도 같은 맥락이다. 신도시 도시가스 보급률은 93%에 이르지만, 읍·면 지역은 68.3%에 머무는 만큼 에너지 복지 격차를 줄일 필요가 있다는 설명이다. 이춘희 시장은 "사업비 32억7천400만원을 투입해 4개 읍·면 9개 구간에 7.7km 도시가스 공급망을 확충할 예정"이라며 "예산은 시에서 21억원, 중부도시가스에서 11억 7천400만원을 각각 부담할 계획"이라고 말했다. 사업 지역은 현지조사와 타당성 검토를 거쳐 조치원읍 4곳, 전의면 2곳, 장군면 2곳, 연서면 1곳 등으로 정했다.

시는 올 연말까지 공사를 진행해 사업을 마치는 곳부터 차례로 도시가스를 공급할 방침이다. 이 시장은 "지역 특성상 도시가스 보급이 어려운 곳은 마을 단위 LP가스 저장탱크를 보급하거나 태양열·지열 등 신재생 에너지를 확충하겠다"고 덧붙였다. 조치를 중심으로 한 원도심 활성화 사업에도 안간힘을 쓰고 있다. 행정조직 안에 청춘조치원이라는 이름의 부서를 편성한 세종시는 쇠락한 조치원역을 복원하고 주변 생활환경을 바꿔 나가는 '청춘조치원 프로젝트'를 지속해서 추진하고 있다. 지난 3월에는 1년간 공을 들인 조치원역 광장(3천510㎡ 규모) 경관 개선사업을 마무리했다. 18억원을 들여 기존 아스팔트 도로를 인조 화강석 블록으로 교체하는 한편 광장 곳곳에 이동형 플랜트(가변형 화단)를 설치했다. 시는 신도시를 제외한 사실상 세종시 모든 행정구역을 대상으로 도시재생사업을 추진할 방침이다. 시 관계자는 "전의면 등지에 산업단지를 조성해 기업유치와 관련한 성과도 적극적으로 내고 있다"며 "지역전반에 걸쳐 활기를 불어넣을 수 있도록 노력하겠다"고 말했다.

□ **대내적 불균형: 행복도시 - 읍면지역**

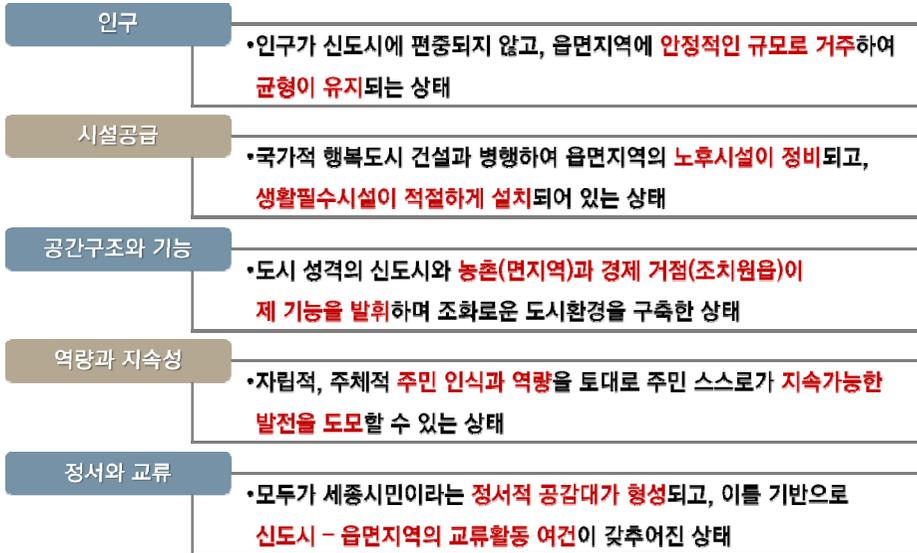
- 최근 세종시 내에서는 행복도시 건설로 인한 신도시와 기존 읍면지역과의 환경적 불균형이 심화되고 있는 추세임
 - 이주민 중심의 신도시와 기존 원주민 중심의 읍면지역간 잠재적 갈등요인이 될 수 있다는 점에서 불균형 문제를 완화하고 건전한 방향으로 유도할 수 있는 합리적인 방안이 필요함

3. 세종시의 균형발전이란?

- 세종시는 2030년 완공예정인 행복도시가 건설될수록 역내 불균형 문제는 보다 심화될 가능성이 높음
- 역내 불균형 문제는 신·구도시 거주민간 잠재적 갈등요소로 작용할 수 있다는 점에서 이를 완화하기 위한 전략적 노력이 필요함
 - 세종시에서도 균형발전이 중요한 문제임을 인식하고, 그 동안 균형발전을 비전에 포함하고 관련정책을 적극 추진해 왔음
- 본 연구를 수행하기에 앞서, 먼저 세종시의 “균형발전”에 대한 정확한 의미 정의가 필요함
- 여기에서의 균형은 기능적 측면에서의 ‘균등’이나 ‘평등’한 상태를 의미하는 것은 아님
 - 이는 행복도시에 다양한 개발사업이 집중되는 현실에서, 기능적 균형은 이상적이고 실현 불가능한 과제에 가깝다고 볼 수 있음
- 본 연구에서는 세종시의 균형 상태에 대하여 ‘인구’, ‘시설공급’, ‘공간구조와 기능’, ‘역량과 지속성’, ‘정서와 교류’ 등의 측면을 중심으로 정의하였음



- ‘읍면지역에 안정적인 규모의 인구가 거주’하고, ‘노후시설이 정비되고 생활필수시설이 적절하게 설치’되어 있으며, ‘공간이 제 기능을 수행’하고, ‘주민 스스로가 지속가능한 발전을 도모’하며, ‘정서적 공감대를 기초로, 활발한 교류’가 일어나는 상태로 정리하였음



[그림 2-6] 세종시의 균형 상태(정의)

제2절 국가 정책과 제도 검토

1. 정부의 균형발전 정책

- 2018년 2월 1일 문재인 정부는 국가균형발전 정책의 의지를 담은 ‘국가 균형발전 비전과 전략 선포식’을 진행함
- ‘지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국’이라는 국가균형발전 비전과 함께 3대 전략·9대 핵심과제를 제시함

비전과 전략

비전

“ 지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국 ”

목표

“ 지역주도 자립적 성장기반 마련 ”

[그림 2-7] 문재인 정부의 국가균형발전 비전

자료: 대통령직속 국가균형발전위원회 (<http://www.balance.go.kr>)

- 일시: 2018년 2월 1일 목요일
- 장소: 정부세종컨벤션센터
- 행사내용: 국가균형발전 비전과 전략 보고, 국가균형발전 비전 선포, 퍼포먼스 행사, 기념촬영 등
- 참석자: 약 500명
- 17개 시·도지사와 13개 부처 장·차관, 유관 기관·기업 및 주민 등



[그림 2-8] 국가균형발전 비전선포식(2018.2)

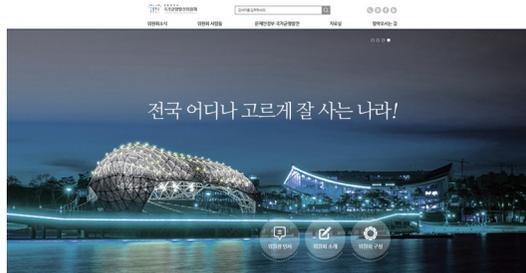
자료: 세종포스트 (<http://www.sjpost.co.kr>)

[표 2-1] 3대 전략과 9대 핵심과제

3대 전략	9대 핵심과제
(사람) 안정되고 품격있는 삶	① 지역인재-일자리 선순환 교육체계
	② 지역자산을 활용한 특색있는 문화·관광
	③ 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축
(공간) 방방곡곡 생기도는 공간	① 매력있게 되살아나는 농산어촌
	② 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약
	③ 인구감소지역을 거주강소지역으로
(산업) 일자리가 생겨나는 지역혁신	① 혁신도시 시즌2
	② 지역산업 혁신
	③ 지역 유희자산의 경제적 자산화

2. 대통령직속 국가균형발전위원회¹⁾

- 목적 및 성격: 국가균형발전위원회(國家均衡發展委員會)는 국가균형발전의 효율적 추진을 위한 관련 중요정책에 대한 대통령 자문을 목적으로 설립된 대통령 직속 자문위원회임
- 구성: 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성
 - 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 구성
- 소속 기관: 지역발전기획단
- 설립 근거: 국가균형발전 특별법
- 연혁: 2003년 4월 '국가균형발전위원회'로 출범. 2009년 4월 지역발전 위원회로 개칭했으나 2018년 3월 20일 '국가균형발전위원회'로 변경됨



[그림 2-9] 국가균형발전위원회 홈페이지

1) 대통령직속 국가균형발전위원회 홈페이지(<http://www.balance.go.kr>)를 참조하여 정리함

〈 국가균형발전위원회의 주요 업무(심의사항) 〉

- 지역발전의 기본방향과 관련 정책의 조정에 관한 사항
- 지역발전계획에 관한 사항
- 초광역개발권 기본구상, 부문별 발전계획안 및 부문별 시행계획에 관한 사항
- 광역계획과 광역 시행계획에 관한 사항
- 지역발전시책 및 사업의 관리·평가에 관한 사항
- 지역발전투자협약의 체결 및 운영에 관한 사항
- 광역·지역발전특별회계의 운용에 관한 사항
- 공공기관 등의 지방이전에 관한 사항
- 수도권 경쟁력 강화와 수도권 및 지방의 상생 발전에 관한 사항
- 그 밖에 지역발전과 관련하여 필요한 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항

3. 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)2)

1) 계획 개요

□ 성격·필요성

- 성격: 국가균형발전 5개년계획은 「국가균형발전 특별법」에 따라 수립되는 5년 단위의 법정계획임
 - 국가균형발전위원회 및 국무회의 심의를 거치고, 대통령 승인을 받아 확정하는 국가균형발전 정책의 최상위 계획
- 구성: 중앙부처에서 수립하는 부문별 발전계획안과 시·도에서 수립하는 시·도 발전계획을 기초로 수립함
- 경과: 2004년 「국가균형발전 특별법」 제정 이후 그 동안 균형발전·지역 발전에 대한 각 정부의 철학을 담아 3차례 수립함
- 필요성: “지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국” 이라는 국가균형발전 비전을 체계적으로 추진하기 위하여 새로운 계획 수립이 필요함3)

2) 2018년 4월 발표된 ‘제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022) 수립지침’을 토대로 계획 관련사항을 정리하였음

□ 범위

- 시간적 범위: 5년(2018~2022년)⁴⁾
- 공간적 범위: 전국 17개 광역 시·도
- 내용적 범위: 문재인 정부 ‘국가균형발전 비전과 전략(2018.2.1.)’에 포함된 사업과 「국가균형발전 특별법」의 균형발전 시책 관련사업

〈 5개년계획 수립 대상사업 〉

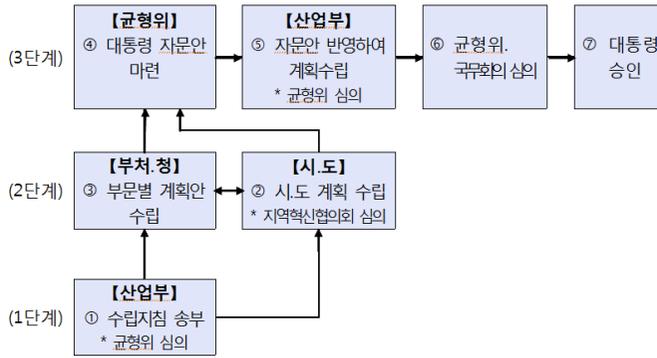
- i) ‘국가균형발전 비전과 전략(2018.2.1.)’에 제시된 세부과제: 3대 전략 - 9개 핵심과제 - 43개 실천과제를 구성하는 사업
- ii) 국가균형발전특별회계에 따라 추진되는 사업
- iii) 기타 특별회계, 일반회계, 기금으로 추진되는 사업 중 「국가균형발전 특별법」에 따라 계획에 포함되어야 하는 사항
- iv) ‘국가균형발전 비전과 전략(2018.2.1.)’ 관련 시·도 자체재원 추진 사업
- v) ‘국가균형발전 비전과 전략(2018.2.1.)’ 관련 시·도 제안사업

2) 수립 절차

- 1단계: 산업부에서 국가균형발전위원회 심의를 거쳐 수립지침을 작성하고, 관계부처 및 시·도에 배포
- 2단계: 관계부처에서 부문별 계획안을, 시·도에서 시·도 계획을 수립 (시·도 계획 확정을 위해서는 지역혁신협의회 심의 필요)
- 3단계: 국가균형발전위원회에서 부문별 계획안과 시·도 계획을 기초로 국가균형발전계획 대통령 자문안 마련
 - 산업부에서 대통령 자문안을 반영하여 국가균형발전위원회 심의를 거쳐 국가균형발전계획을 수립
 - 국무회의 심의를 거쳐 대통령 승인을 받은 후에 계획 확정

3) 기존 지역발전 5개년계획(2014-2018)은 2017년 종료됨

4) 사업기간이 5년을 초과하거나 계획기간 중에 일부만 시행되는 사업도 포함됨

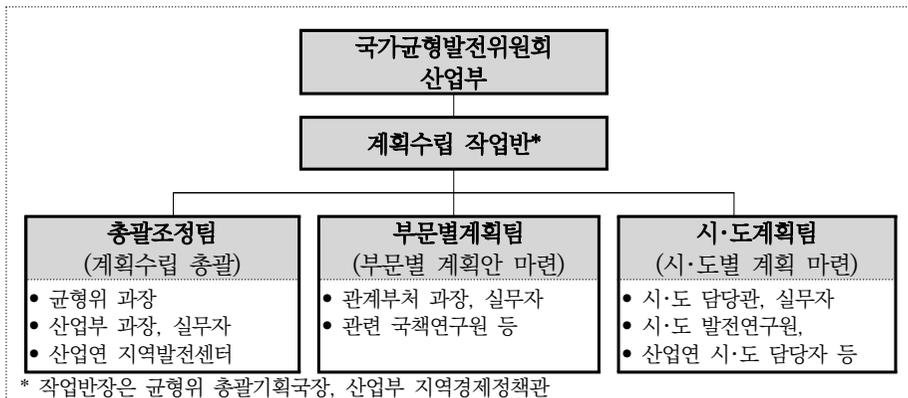


[그림 2-10] 국가균형발전 5개년계획 수립 과정

3) 추진체계

○ 총괄조정팀: 계획수립 총괄

- 수립지침(안), 총괄편 및 국가균형발전 5개년계획(안) 작성, 부처별 과제 배정, 부처·시도 계획간 정합성 등 계획수립 종합 지원·평가·조정



[그림 2-11] 계획 수립 추진체계

○ 부문별계획팀: 부문별 발전계획안 수립

- ‘국가균형발전 비전과 전략’ 9대 핵심과제별 주관부처 중심으로 구성
- 관계부처로부터 해당 핵심과제를 구성하는 실천과제, 세부과제 관련 자료를 제출받아 부문별 계획안 작성

○ 시·도 계획팀: 시·도 발전계획 수립

- 공청회·홈페이지를 통한 주민 아이디어 수렴, 시·군·구 협의 등을 통해 상향식 계획 수립을 진행하고, 지역혁신협의회의 심의 등 진행

4) 주요 내용

- 「균형발전 특별법」에는 시·도 발전계획(법정계획)을 수립함에 있어 ‘시·도 내 지역 간 불균형 해소’ 관련사항을 포함토록 하고 있음
- 최근 「균형발전 특별법」 개정을 통해 새로 추가·도입된 내용임

[표 2-2] 시·도 발전계획의 주요 내용

구분	주요 내용
국가균형발전계획 및 부문별 발전계획 (제4조)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가균형발전의 목표 • 지역혁신체계의 구축 및 활성화 • 주민 생활기반의 확충과 지역발전 역량 강화 • 지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 • 지역의 교육여건 개선과 인재 양성 • 지역의 과학기술 진흥 • 국가균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충 • 지역의 문화·관광 육성 및 환경 보전 • 지역의 복지 및 보건의료 확충 • 지역금융의 활성화 • 성장축진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발촉진 및 농산어촌과 도시간 격차 완화 • 공공기관 등의 지방이전 및 혁신도시 활성화 • 국가혁신융복합단지의 지정 및 육성 • 지역발전투자협약의 체결 • 투자재원의 조달
시·도 발전계획 (제7조)	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도별 발전목표 • 시·도별 현황과 여건분석 • 지역혁신체계의 구축 및 활성화 • 산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진 • 국가혁신융복합단지의 지정 및 육성 • 지역 교육여건 개선 및 인재 양성 • 과학기술 진흥 • 국가균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충 • 문화·관광 육성 및 환경 보전, 복지·보건의료의 확충 • 시·도 내 지역 간 불균형 해소 • 시·도 간 연계·협력 발전에 관한 사항 • 지역금융 활성화 • 지역발전투자협약의 체결 • 투자재원의 조달

5) 시·도 발전계획

- 지침에서는 ‘시·도의 발전방안’ 중 하나로 ‘역내 불균형 해소 전략’을 제시토록 규정함
 - 세부 목차내용: 현황, 목표 및 추진 전략, 중점 추진계획, 재정 투입계획 등
 - 그러나, 역내 불균형 해소 전략 도출을 위한 명확한 세부 가이드라인이 제시되어 있지 않음

[표 2-3] 시·도 발전계획 목차

I. 시·도 여건 분석

1. 시·도 일반현황
2. 시·도 내 발전격차 및 시·도의 잠재력 분석
3. 관련 계획 검토

II. 시·도의 발전 비전과 추진 전략

1. 발전 비전
2. 목표 및 추진 전략
3. 성과 지표

III. 시·도의 발전방안

1. 개관
2. 안정되고 품격있는 삶
 - (1) 지역인재-일자리 선순환 교육체계
 - (2) 지역자산을 활용한 특색있는 문화·관광
 - (3) 기본적인 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축
3. 방방곡곡 생기도는 공간
 - (1) 매력있게 되살아나는 농산어촌
 - (2) 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약
 - (3) 인구감소지역을 거주강소지역으로
4. 일자리가 생겨나는 지역혁신
 - (1) 혁신도시 시즌2
 - (2) 지역산업 혁신
 - (3) 지역 유희자산의 경제적 자산화
5. 역내 불균형 해소 전략
 - (1) 현황
 - (2) 목표 및 추진 전략
 - (3) 중점 추진계획
 - (4) 재정 투입계획

IV. 추진방안 및 평가체계

1. 사업 추진체계와 역할분담
2. 투자계획 총괄
3. 자체 모니터링 및 평가체계

제3절 세종시 정책과 계획 검토

1. 세종특별자치시 발전계획(2014)

□ 계획의 목적

- 정부의 새로운 지역발전정책인 행복생활권 정책에 맞추어 세종시를 대상으로 수립하는 향후 5년간(2014~2018년)의 중·단기 발전계획임

□ 비전 및 목표

- 비전: '대한민국 새로운 중심, 행복도시 세종'으로 설정함
- 목표: 비전 실현을 위한 목표로 '실질적인 행정수도', '사람중심 안전·문화 행복도시', '조화로운 균형발전 도시5'로 설정함

□ 추진전략

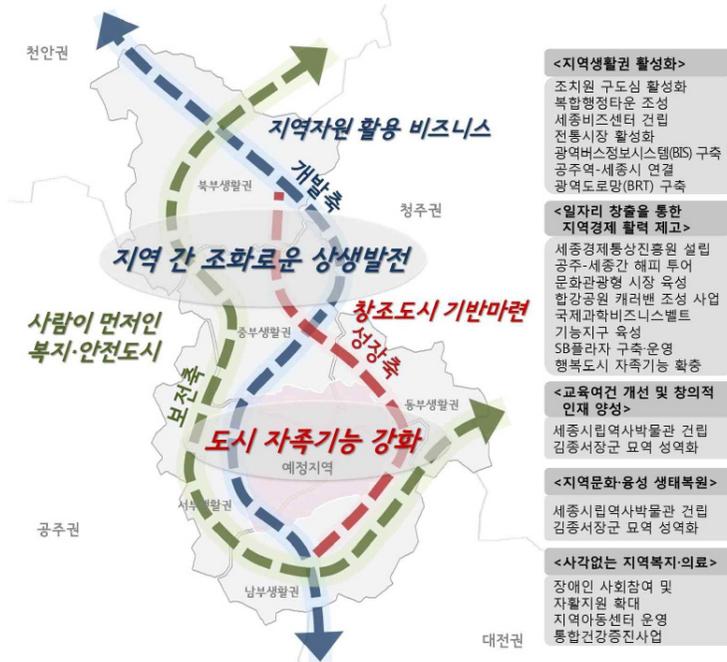
- '도시의 자족기능 강화', '예정지역과 읍면지역 간의 조화로운 상생발전', '따뜻한 복지 및 안정된 삶을 위한 안전 사회시스템 구축', '지역자원 활용 비즈니스 활성화', '지역 문화·관광자원 개발 및 자연이 숨쉬는 도시환경 기반 마련' 등을 설정함

□ 공간 추진전략

- 도시자족기능 강화를 위해 공공청사 및 공공시설을 성공적으로 건립하고, 교통·물류망 확충, 생활기반 인프라 확충, 첨단기업 유치를 촉진함
 - 예정지역-읍면지역간 조화로운 상생발전을 위해 대중교통 확충, 산업단지 활성화, 특화단지를 조성함
 - 재해예방 설계, 사회복지 서비스를 강화하여 따뜻한 복지 및 안정된 삶을 위한 사회시스템을 구축함
 - 지역자원을 활용한 지역경제 활성화를 위해 농촌경제 활성화, 친환경
- 5) 예정지역과 읍면지역 간의 기능 분담 및 협력체계 구축을 통해 주변지역 상대적 박탈감을 최소화시키고 행복의 총량을 제고함

농업기반 확충, 로컬푸드 육성 및 지원체계를 마련함

- 지역문화·관광자원 개발 및 자연이 숨쉬는 도시환경 기반마련을 위해 도심기능 강화, 지역과 연결된 문화가치 창출(문화브랜드 개발, 문화클러스터 조성 등), 문화·관광기능 강화, 문화시민 의식 함양, 중앙행정타운을 조성함



[그림 2-12] 공간 추진전략 구상도

자료: 세종특별자치시(2014), 세종특별자치시 발전계획(2014~2018)

□ 지역생활권 발전방안

- 지역생활권 활성화: 세종-공주 간 네트워크를 구축하고, 구도심 활성화를 위한 도심재생 방안을 제시함
 - ‘지역중심지 활력 증대’, ‘주민 체감 생활인프라 확충’, ‘지역 주도·협력 발전체계 구축’, ‘지역 교통·물류망 확충’ 등 4대 실천과제, 총 48개 사업 제시
- 지역 경제활력 제고: 세종-공주 생활권의 산업기반과 역사·문화·관광기반을 강화방안 제시(7대 실천과제, 총 52개 사업)

- 지역문화융성·생태복원: 생태 및 자연환경을 보전하고 지역 문화여건 향상방안 제시(3대 실천과제, 총 18개 사업)

2. 세종특별자치시 비전 2030 중장기발전 전략계획(2016)

□ 계획의 성격

- 세종시 발전을 도모하기 위해 자체적·자율적으로 수립하는 비법정계획
- 세종시 경제·사회·문화 등 다양한 부문의 정책방향을 제시하는 중장기 계획
- 미래상 실현을 위한 중점 추진사항을 제시하여 타 계획의 지침이 되는 전략계획

□ 세종 2030 비전, 목표, 전략

- 중장기 비전: 대한민국의 새로운 중심, 행복도시 세종
- 4대 전략 목표
 - 실질적인 행정수도: 실질적인 행정수도 완성을 위한 행정체계 개편 및 특별 자치행정 구현
 - 국토의 새로운 중심: 국가 균형발전을 선도하는 새로운 국가 중심도시로의 기능 강화
 - 미래도시 선도: 미래도시의 새로운 모델을 제시하여 도시 패러다임을 이끄는 도시
 - 사람 중심 도시: 아이, 여성 등 시민이 안전하고 행복하게 살아갈 수 있는 도시

□ 미래 지표

- 인구: 2030 세종도시기본계획 목표인구와 같이 80만 명으로 설정함
- 경제: 중장기발전 전략계획 사업 추진에 따라 2030년 세종시 1인당 GRDP를 세계은행에서 발표한 2025년 우리나라 평균치 수준인 4,050만원으로 제고하는 것을 목표로 설정함

- 2030년에는 삶의 질에 대하여 전국 1위로 도약하는 것을 계획목표로 설정함

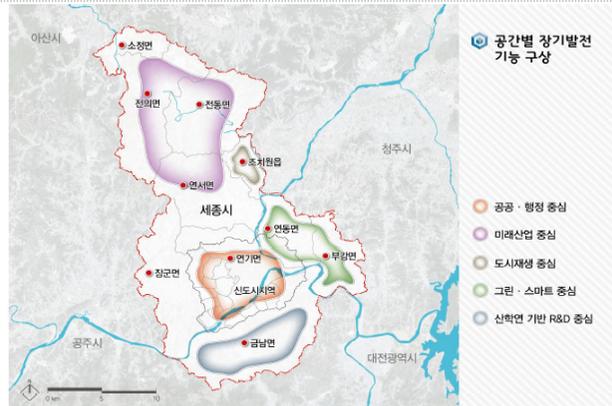


[그림 2-13] 2030년 세종시 미래지표

자료: 세종특별자치시(2016), 세종특별자치시 비전 2030 중장기발전 전략계획.

□ 공간별 장기발전 기능 구상

- 공공·행정 중심: 국가행정기관 등과 연계
- 미래산업 중심: 세종시 북부 기존 산업단지 재생
- 도시재생 중심: 청춘 조치원 사업 확대
- 그린·스마트 중심: 신도시 5생활권과 연계
- 산학연 기반 R&D 중심: 신도시 4생활권 연구단지, 대학교 등과 연계



[그림 2-14] 2030년 세종시 공간별 장기발전 기능 구상

자료: 세종특별자치시(2016), 세종특별자치시 비전 2030 중장기발전 전략계획.

3. 세종시 균형발전 기본계획(2013)

□ 계획의 목적

- 지역간 불균형 해소를 위한 정책방향 제시
- 지역별 특성화 발전 도모 등 지역별 발전방안 도출
- 관련계획과 균형발전 계획과의 정합성 등 제도적 뒷받침 구축

□ 주요 내용

- 지역별 특성 분석: 인구구성, 지리적 특성, 교육수준, 고용현황, 문화 및 기반시설 등
- 읍·면·동 균형발전 수준 평가: 평가영역 설정 및 세부 평가지표 개발, 읍·면·동별 수준 비교·평가
- 균형발전사업 대상지역 선정: 지역 선정방향 설정, 평가 결과를 토대로 한 대상지역 선정
- 읍·면·동별 균형발전사업 방향 설정: 읍면동별 발전수준 차이 분석, 원인 분석 및 사업방향 설정
- 균형발전사업 추진 및 관리: 사업추진방안, 업무추진체계 구축방안 등

□ 비전·목표

- 비전: 균형발전을 통한 시민 삶의 질 향상
- 목표: 성장 기회의 지역적 편중 완화를 통한 지역간 불균형 완화

□ 계획의 추진방안

- 균형발전 기본계획은 ‘균형발전 수준 평가’와 ‘균형발전사업 대상지역 선정’, 그리고 ‘균형발전사업 추진’의 3단계로 추진됨



[표 2-4] 단계별 계획내용

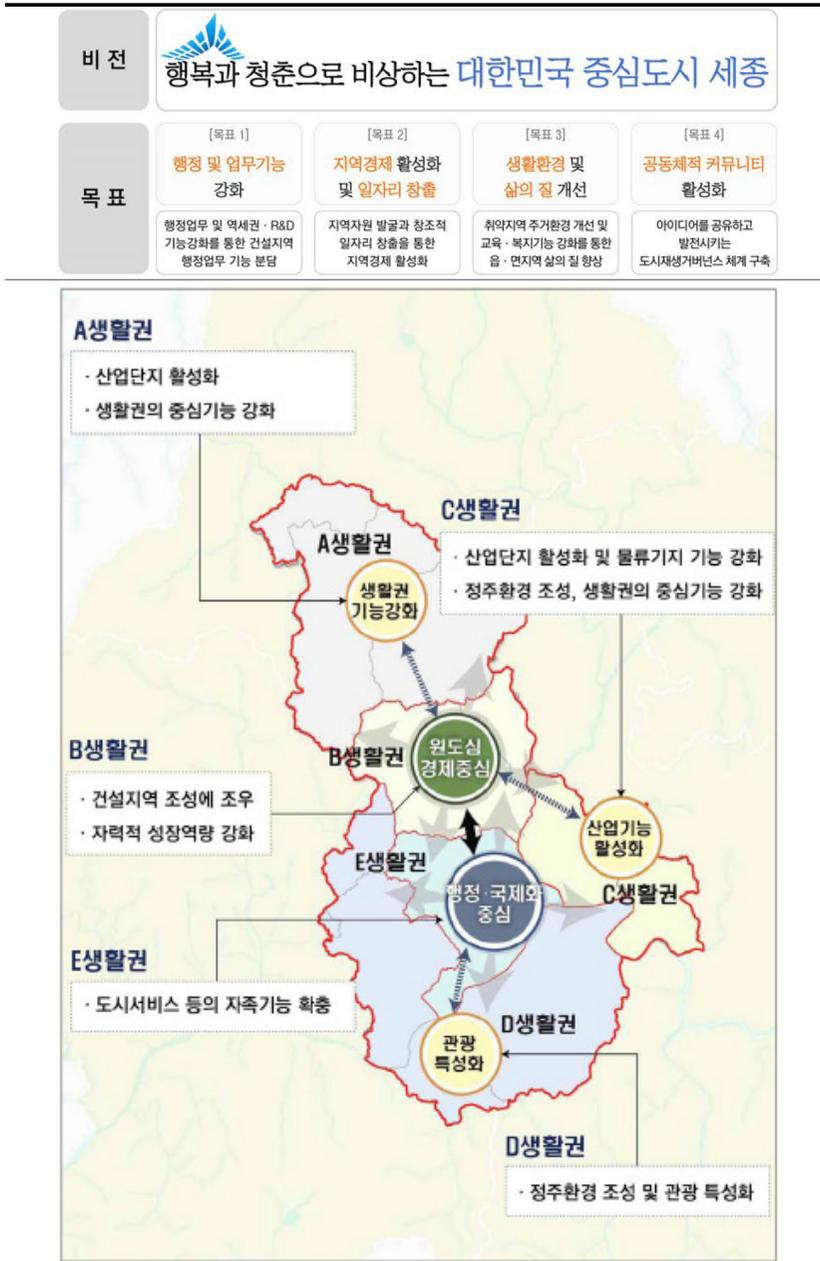
구분(단계)	주요 내용
단계 1: 균형발전 수준 평가	<ul style="list-style-type: none"> •지역격차 척도, 균형발전정책 목적 등을 감안, 평가지표 개발 -자료 확보 가능성, 단순·명확성, 대표성, 신뢰성 등을 감안 •읍·면지역과 동지역으로 분리 개발 -읍·면지역: 인구 변화수준 등 총 14개 지표 -동지역: 교육서비스 등 총 8개 지표 •표준화(standardized value) 및 T 점수(T score) 과정을 통해 수준 차이를 비교·평가
단계 2: 사업대상지역 선정	<ul style="list-style-type: none"> •지표수치가 열악한 영역을 중심으로 사업을 선정·추진
단계 3: 균형발전사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> •읍면지역: 평가결과를 토대로 읍·면지역별 사업방향 제시 •동지역(한솔동): 교육기회 다양성, 여가서비스 여건, 보육시설 이용 여건, 의료기관 다양성 수준 관련영역 개선 필요

4. 세종특별자치시 도시재생전략계획(2015)

□ 계획 목표

- 도시의 종합적 기능회복을 위한 도시재생 추진
- 지속가능 도시재생 추진을 위한 제도적 기반 및 주민역량강화 등 도시
재생 기반 구축
- 도시재생 관련 각종 계획, 사업, 프로그램, 유·무형의 지역자산 조사
및 발굴
- 세종특별자치시의 장기적 도시재생 전략 및 추진전략 수립

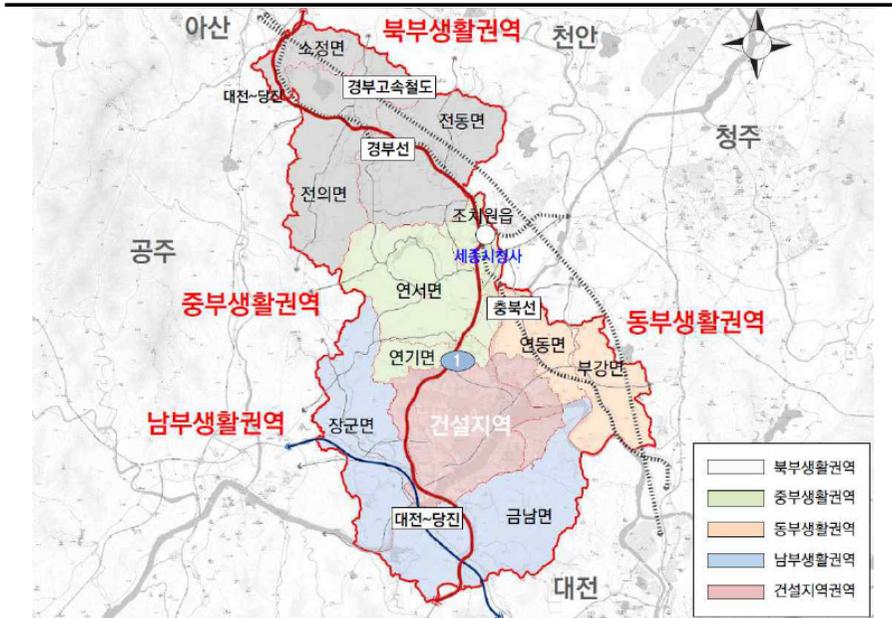
□ 비전 및 목표, 기본구상



[그림 2-15] 비전 및 목표, 기본구상도

자료: 세종특별자치시(2015), 세종특별자치시 도시재생전략계획.

□ 도시재생 권역 설정



<p>북부생활권역</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시기본계획상 북부생활권으로 설정 • 전의면과 전동면 산업단지를 중심으로 발전 • 전의면소재지 → 소정면, 전동면의 경제권 → 상위계획 및 경제권 등을 고려하여 소정면, 전의면, 전동면을 1개 권역으로 설정
<p>중부생활권역</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시기본계획상 중부생활권으로 설정 • 조치원읍소재지 → 연서면, 연기면의 경제권 → 상위계획 및 경제권 등을 고려하여 조치원읍, 연서면, 연기면을 1개 권역으로 설정
<p>동부생활권역</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시기본계획상 동부생활권으로 설정 • 부강면소재지 → 연동면의 경제권 • 부강역 입지 → 연동면, 부강역 이용 → 상위계획 및 경제권 등을 고려하여 연동면, 부강면을 1개 권역으로 설정
<p>남부생활권역</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • 금남면소재지 → 장군면의 경제권 • 대전~당진고속도로 장군면, 금남면 통과 → 교통체계, 경제권 등을 고려하여 장군면과 금남면을 1개 권역으로 설정

[그림 2-16] 도시재생 권역 설정

자료: 세종특별자치시(2015), 세종특별자치시 도시재생전략계획.

□ 도시재생 기본구상

권역	특화방안	비전	기본방향
북부생활 권역		특화산업 육성 및 상생발전 전략 구축으로 지역경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> 지역잠재 자원을 활용한 특화산업 육성 우수인력 유입을 통한 지역경쟁력 강화 지역 격차해소를 위한 도·농 상생 협력체계 구축 문화컨텐츠에 기반한 지역상권 활성화
중부생활 권역		세종특별자치시 원도심의 중심기능 수행을 위한 도심기능 활성화	<ul style="list-style-type: none"> 공공청사 이전부지의 공간 재구성을 통한 행정업무기능 분담 건설지역과 연결하는 BRT 건설 조직원역 및 전통시장 활성화 지역여건을 고려한 특화된 문화마을 조성
동부생활 권역		기술혁신과 산업특화 기반구축을 통한 창조경제 실현	<ul style="list-style-type: none"> 농업혁신을 위한 창조마을 육성 스토리텔링을 통한 관광·문화산업 육성 지역자원을 활용한 특화단지 육성 역세권 상업지역 재생 및 활성화
남부생활 권역		문화적 소통과 교류를 위한 역사·문화·관광 산업 벨트 구축	<ul style="list-style-type: none"> 백제역사·문화자원 발굴 및 관광 명소화 추진 기초생활인프라 구축을 통한 주민 생활환경 개선 도시근교권 문화·여가생활을 위한 도시문화 인프라 구축 산업활성화를 위한 지역특산물 특화 단지 육성

[그림 2-17] 도시재생 기본구상

자료: 세종특별자치시(2015), 세종특별자치시 도시재생전략계획.

□ 세종시 주요 이슈 도출

- 세종특별자치시의 주요 이슈로 ‘건설지역 행정업무 기능 분담’, ‘읍면지역 삶의 질 향상’, ‘지역경제 활성화’를 도출하고, 각각 3개의 관련부문과 이슈를 도출하였음
 - 3개 목표 가운데 ‘읍면지역 삶의 질 향상’, ‘지역경제 활성화’가 본 연구와 밀접한 연관이 있는 것으로 판단됨

[표 2-5] 세종특별자치시의 주요 이슈

목표	부문	주요 이슈
건설지역 행정업무 기능 분담	행정·업무	유희부지를 활용한 행정업무기능 유치
	역세권	세종시의 역세권 기능 회복
	R&D	ISBB 기능지구 연계 R&D기능 강화
읍면지역 삶의 질 향상	주거환경	주거약자에게 주거공간 제공
	취약지역	면소재지, 취약지 계획적 개발
	교육 및 복지	교육 및 복지기능 강화
지역경제 활성화	관광	역사·문화자원의 관광자원화
	산업단지 및 물류	산업 및 물류단지 기능 강화
	상업 및 일자리	상권활성화 및 일자리 창출

자료: 세종특별자치시(2015), 세종특별자치시 도시재생전략계획.

- 한편, 도시재생전략계획에서는 계획 수립시 주민회의에서 도출된 의견을 참조하여 지역별 주요 이슈를 선별하였음
 - 지역별 특화 및 발전방안과 연계가능성이 높은 이슈로, 향후 활성화 또는 발전방안을 논의할 때 함께 고려할 수 있을 것으로 판단됨([표 2-6] 참조)

[표 2-6] 지역별 주요 이슈

읍면	주요이슈	내용
조치원읍	원도심의 위상 강화를 위한 공간 재창조	<ul style="list-style-type: none"> •역세권 활성화를 통한 지역이미지 제고 •건설지역과의 연계 및 균형발전 도모 •산업구조 변화에 대응하는 고용기반 및 일자리 창출
연기면	지역간 소통과 문화관광 중심의 재생전략 필요	<ul style="list-style-type: none"> •문화관광 자원 발굴 및 홍보전략 마련 •기반시설 및 기초인프라 확충
연동면	잠재자원을 활용한 지역산업 거점 형성	<ul style="list-style-type: none"> •지역자원을 활용한 문화산업 창조 •산업단지와 물류단지를 중심으로 배후기능 강화
부강면	스토리텔링을 통한 문화관광 네트워크 구축 필요	<ul style="list-style-type: none"> •지역의 역사적 자원 발굴 및 연계 프로그램 개발 •부강역세권 중심의 발전전략 마련
금남면	기반시설 구축을 통한 주민생활환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> •기초생활인프라 구축으로 주민 정주환경 개선 •교통인프라 확충을 통한 지역간 격차 해소
장군면	지역특성을 살린 관광문화요소 발굴 및 개발 필요	<ul style="list-style-type: none"> •역사관광자원을 활용한 관광상품 개발 •주민역량 강화를 통한 자생적 관광홍보 전략 구축
연서면	유·무형 자산을 활용하여 매력있는 집객도심 여건 조성	<ul style="list-style-type: none"> •장소적 가치가 풍부한 자원을 관광명소화 •예술작가와 연계하여 예술촌 활성화 추진
전의면	자생적 지역경제 회복을 위한 주민 커뮤니티 활성화	<ul style="list-style-type: none"> •우수인재 육성을 통한 지역경제 활성화 •자생적 전통시장 상권회복을 위한 상인역량 강화 추진
전동면	특화산업 인프라 구축을 통한 지역 자족기능 확충	<ul style="list-style-type: none"> •철도산업단지 조성에 따른 철도 인프라 확충 •깊플공예사업단과 연계한 체험프로그램 개발
소정면	원주민의 안정된 삶의 질 향상을 위한 정주여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> •농가 및 농지 보호대책 마련 •소정리역 중심의 상업기능 강화

자료: 세종특별자치시(2015), 세종특별자치시 도시재생전략계획.



[그림 2-18] 세종특별자치시 지역별 주요 이슈
 자료: 세종특별자치시(2015), 세종특별자치시 도시재생전략계획.

5. 세종시 업무계획

1) 세종시 비전과 전략

- 세종특별자치시 홈페이지에는 세종시의 비전과 시정방침이 소개되어 있으며, 이 중 시정방침 중 하나로 ‘조화로운 균형발전’이 포함되어 있음
 - 비전: 대한민국의 새로운 중심 행복도시 세종
 - 시정방침: 실질적인 행정수도, 사람중심 행복도시, 조화로운 균형발전, 시민참여 열린시정



[그림 2-19] 세종시 비전과 시정방침
 자료: 세종특별자치시 홈페이지

2) 분야별 업무과제

- 2018년 세종시 업무계획에는 시민과의 10대 약속이 제시되어 있으며, ‘10개 분야 - 30개 중점과제 - 150개 세부과제’ 등으로 분야별로 직·간접적으로 연계된 과제들이 제시되어 있음



[그림 2-20] 2018년 세종시 업무계획 구성

- 시민과의 10대 약속 가운데, 역내 불균형 문제와 직접적 관계가 있는 분야로 ‘청춘조직원 프로젝트 성과 가시화’, ‘도시와 농촌이 함께 잘사는 세종’ 등 2개 분야가 있으며, 그 밖에 다른 분야에도 연계된 다수의 과제들이 제시되어 있음



[표 2-7] 2018년 세종시 업무계획

구분	분야	중점과제	세부과제
1	행정수도 완성	행정수도 세종 실현	5
		안정적 도시기반 조성	4
2	아이와 여성의 행복 실현	민고 맡길 수 있는 보육환경 조성	8
		세종형 아동·여성친화도시 조성과제 추진	6
		건강한 청소년 육성 지원	3
3	따뜻한 복지 구현	복지 안전망 강화	3
		공공 보건의료 서비스 확대	3
		노인, 장애인 등 취약계층 배려	8
4	품격있는 문화도시	지역 문화예술 진흥	2
		책 읽는 도시 조성	2
		체육시설 확충 및 생활스포츠 활성화	5
		관광자원 육성	6
5	시민 모두가 안전한 도시	시민 모두가 안전한 도시 조성	8
		자연재해 대비체계 구축	7
		화재 등 위험으로부터 시민생명 보호	8
6	살고 싶은 도시환경	안전하고 편리한 대중·녹색 교통체계 조성	7
		계획적인 도시개발과 주거복지 강화	4
		쾌적한 도시환경 조성	8
		푸른 공원과 숲 조성	3
7	청춘조치원 프로젝트 성과 가시화	주민과 함께하는 도시재생사업 추진	4
		주민이 행복한 문화·복지환경 조성	3
		원도심 활성화를 위한 인프라 구축	2
8	도시와 농촌이 함께 살아가는 세종	세종형 로컬푸드운동 확산	3
		생산자와 소비자 신뢰강화 등 도농교류 활성화	3
		활력있고 살기 좋은 농촌 지원	4
9	일자리가 있고 활력있는 자족도시	투자 유치와 산업단지 확충	4
		일자리 인프라 및 고용서비스 확대	6
		미래 신성장 산업 발굴	6
10	소통과 협력으로 일 잘하는 시정	시민과 소통하는 열린 시정 구현	9
		시민 우선의 행정서비스 제공	6

현황 및 실태 조사

제1절 기초 현황

제2절 진단을 위한 지표 검토

제3절 세종시 불균형 실태 조사

3장

- 2018년 3월 현재 면적별 구성비를 살펴보면 조치원읍을 포함한 10개 읍면지역이 436.56km²로 전체 면적의 93.9%를 차지하고 있으며, 한솔동을 포함한 7개 동은 6.1%(28.24km²)로 조사됨
 - 금남면이 78.7km²로 면적이 가장 크고 종촌동이 1.15km²로 가장 작음

[표 3-1] 세종시 읍면동별 면적: 2018년 기준

행정구역	면적(km ²)	구성비(%)	행정구역	면적(km ²)	구성비(%)
합 계	464.8	100.0	전동면	57.7	12.4
조치원읍	13.56	2.9	소정면	16.47	3.5
연기면	43.9	9.5	한솔동	2.7	0.6
연동면	28.3	6.1	새롬동	4.85	1.0
부강면	27.7	6.0	도담동	4.72	1.0
금남면	78.7	16.9	아름동	2.19	0.5
장군면	53.23	11.5	종촌동	1.15	0.2
연서면	54.6	11.7	고운동	5.35	1.2
전의면	62.4	13.4	보람동	7.28	1.6

자료: 세종특별자치시 홈페이지(<http://www.sejong.go.kr/dong.do>)

2. 인구

□ 인구 변화

- 세종시 인구는 2012년 출범 당시 11.5만 명 수준에서, 2018년 5월 현재 30.1만 명⁶⁾ 규모로 증가함(시 출범 이후 약 162% 증가)



[그림 3-2] 연도별 세종시 인구 추이

자료: 세종시 통계연보, 세종통계월보

6) 세종시 통계월보 2018년 6월 자료

- 세종시의 급격한 인구증가는 중앙행정기관 및 소속기관의 이전, 행복도시 건설에 따른 인구 유입에 의한 것으로 판단됨

□ 읍면동별 현황

- 세종시 읍면동 가운데 조치원읍(46,256명)의 인구가 가장 많고, 연기면(2,835명)이 가장 적은 것으로 조사됨

[표 3-2] 세종시 읍면동별 면적 구성: 2018년 5월

구분	합계		남(명)	여(명)	세대(호)	인구밀도 (명/㎢)	세대당인구 (명)
	명	%					
합계	301,932	100.0	151,037	150,895	116,639	649	2.6
조치원읍	46,256	15.3	23,725	22,531	19,106	3,376	2.4
연기면	2,835	0.9	1,592	1,243	1,488	64	1.8
연동면	3,533	1.2	1,877	1,656	1,712	124	2.0
부강면	6,648	2.2	3,630	3,018	3,138	239	2.0
금남면	9,484	3.1	4,950	4,534	4,561	121	2.0
장군면	6,579	2.2	3,635	2,944	3,378	123	1.8
연서면	8,054	2.7	4,360	3,694	3,878	147	2.0
전의면	6,657	2.2	3,566	3,091	3,160	106	2.0
전동면	4,012	1.3	2,217	1,795	2,143	69	1.8
소정면	2,978	1.0	1,608	1,370	1,290	180	2.1
한솔동	19,764	6.5	9,676	10,088	6,270	7,058	3.1
새롬동	37,728	12.5	18,330	19,398	14,596	7,860	2.6
도담동	32,618	10.8	15,783	16,835	12,862	6,795	2.5
아름동	24,390	8.1	12,014	12,376	7,720	10,604	3.1
종촌동	30,435	10.1	14,700	15,735	10,668	25,362	2.8
고운동	26,476	8.8	12,909	13,567	8,978	4,903	2.9
보람동	33,485	11.1	16,465	17,020	11,691	4,587	2.8

자료: 세종통계월보

- 세대수를 살펴보면 조치원읍이 19,106호로 가장 많은 세대가 거주하고 있는 것으로 나타났고, 소정면은 1,290호로 가장 적게 거주하는 것으로 조사됨
- 인구밀도의 경우 도시지역이 농촌지역(읍면지역)에 비해 월등히 높은 것으로 조사됨
 - 종촌동의 경우 1㎢당 25,362명으로 가장 높았으며, 아름동(10,604명), 새롬동(7,860명), 한솔동(7,058명) 순으로 나타남

- 반면 농촌지역 중 연기면과 전동면은 인구밀도가 각각 1km²당 64명, 69명으로 낮게 나타남
- 세대당 인구수를 보면 신도시지역인 한솔동·아름동이 3.1명으로 가장 높고, 연기면·장군면·전동면(이상 1.8명)이 가장 낮음

제2절 진단을 위한 지표 검토

1. 지표의 조건

- 일반적인 의미에서 지역 진단을 위한 목적으로 활용되는 지표, 그리고 세종시 불균형 진단을 위해 활용되는 지표가 지녀야 할 조건은 다음과 같이 정리할 수 있음

□ 대표성

- 사회영역별 특성을 대표하여 지역의 현상을 명확하게 진단할 수 있는 자료이어야 함
 - 총량적 지표와 함께 삶의 질 개선을 파악가능한 지표가 고르게 활용되어야 함

□ 설명력

- 개념이 간단하고 명확하며, 시대 변화에 따른 사회·경제적 현상을 적절하게 설명할 수 있는 자료이어야 함
 - 지역특성과 사회발전을 연계한 자료가 적절함

대표성	<ul style="list-style-type: none">• 사회영역별 특성을 대표하여 지역 현상을 명확하게 진단하는 대표자료• 총량 지표 + 삶의 질 개선파악 지표
설명력	<ul style="list-style-type: none">• 시대적 변화에 따른 사회, 경제적 상황 설명자료• 지역특성, 사회발전 연계 자료
구득 용이성	<ul style="list-style-type: none">• 현실적으로 취합 가능한 자료(이상적인 자료 배제)• 읍면동별 분리 자료
지역성 반영	<ul style="list-style-type: none">• 세종시만의 고유한 특성 반영 가능자료(전국 + 세종시)• 행복도시-읍면지역간 차이 설명 자료

[그림 3-3] 지표의 조건

□ 구득 용이성

- 통계자료 등을 활용하여 현실적으로 취합하기 용이한 자료이어야 함
 - 본 연구의 경우, 연구특성상 읍면동별로 자료를 분리 취득할 수 있는 자료가 적절함

□ 지역성 반영

- 전국적 비교와 함께 세종시만의 고유한 특성을 반영할 수 있는 자료이어야 함
 - 행복도시-읍면지역간 차이를 효과적으로 설명함으로써 궁극적으로는 역내 불균형을 해소하는 데에 기여할 수 있는 자료이어야 함

2. 지표의 활용동향

1) 세종시 균형발전 기본계획

- 2013년 수립된 '세종시 균형발전 기본계획'에서는 균형발전 수준을 평가하기 위한 지표를 개발하였는데, 여기에서는 읍면지역(총 14개)과 동지역(총 8개)으로 구분하여 제시함

□ 읍면지역

- 읍면지역의 균형발전 수준 평가지표는 인구 변화수준 등 총 14개 지표를 개발함
- 도시성장 동력 확보 영역의 세부 평가영역은 지역활력기반, 주거기반, 재정기반, 농림어업기반 등으로 구분함
- 읍면지역 생활기반 서비스 제공영역의 세부 평가영역은 교육서비스, 유아 교육서비스, 의료서비스, 교통서비스, 보육서비스, 사회복지서비스, 문화·여가서비스로 구분함

[표 3-3] 읍면지역 균형발전 수준 평가지표 검토

평가영역		지표명	측정방법
도시성장 동력확보	인구	지역활력 기반	인구 변화 수준 •연평균 인구 변화율
			노령화 수준 •전년도 말 노령화지수
	주거 및 환경	주거 기반	노후주택 수준 •총 주택수 대비 20년 이전 건립 주택수 비중
		환경 기반	환경취약 수준 •환경오염배출시설 수
	재정 및 산업	재정 기반	소득 수준 •최근 1인당 지방 소득세
		농림어업 기반	농업활동 참여 기회 •25~80세 인구 대비 농림어업 및 음식료품제조업 종사자수
지역경제 기반	취업기반 수준 •15세 이상 인구 대비 2차·3차 산업 종사자수 비율		
생활 기반 서비스 제공	교육 및 문화	교육서비스	교육기회 다양성 •8~19세 인구 대비 사설학원수
		문화여가 서비스	여가서비스 여건 •총인구 대비 예술·스포츠 및 여가 관련 서비스업 종사자수
		유아교육 서비스	유아교육 여건 •7세 인구 대비 유치원 교사수
		보육서비스	보육시설 이용 여건 •0~5세 인구 대비 보육교사수
	보건 및 복지	의료서비스	의료기관 다양성 •읍면사무소 반경 1km내 의사수
		사회복지 서비스	기초생활보장 수급 수준 •총인구 대비 국민기초생활보장수 급자수
	교통	교통서비스	대중교통 이용 용이성 •1일 기준 버스 운행노선수

자료: 세종특별자치시(2013), 세종시 균형발전 기본계획.

□ 동지역

- 동지역의 균형발전 수준 평가지표는 교육서비스 등 총 8개 지표를 제시함
- 동지역 평가영역 중 도시성장 동력 확보 영역은 평가영역에서 제외함

- 생활기반 영역의 세부 평가영역은 교육서비스, 유아교육서비스, 의료서비스, 교통안전서비스, 보육서비스, 사회복지서비스, 노인복지서비스, 문화·여가서비스로 구분함

[표 3-4] 동지역 균형발전 수준 평가지표 검토

평가영역		지표명	측정방법
생활기반 서비스 제공	교육 및 문화	교육서비스	교육기회 다양성 •8~19세 인구 대비 사설학원수
		문화여가 서비스	여가서비스 여건 •총인구 대비 예술·스포츠 및 여가 관련 서비스업 종사자수
		유아교육 서비스	유아교육 여건 •7세 인구 대비 유치원 교사수
		보육서비스	보육시설 이용 여건 •0~5세 인구 대비 보육교사수
	보건 및 복지	의료서비스	의료기관 다양성 •동사무소 반경 1km내 의사수
		사회복지 서비스	종합사회복지관 접근성 •동사무소-종합사회복지관 거리
		노인복지 서비스	노인복지관 접근성 •동사무소-노인복지관 거리
	교통	교통안전 서비스	교통 사고율 •총인구 대비 교통사고건수

자료: 세종특별자치시(2013), 세종시 균형발전 기본계획.

2) 세종특별자치시 도시재생전략계획

- 2015년 수립된 ‘세종특별자치시 도시재생전략계획’에서는 도시쇠퇴의 양상 및 원인을 경제·사회·문화·물리적 구조 등 다양한 측면에서 도시의 잠재력과 자원을 분석하기 위해 ‘쇠퇴진단 분석지표’를 활용함
 - 이는 도시재생 전략계획 가이드라인에서 제시한 쇠퇴진단을 수행하기 위한 지표로, 가이드라인에서는 인구사회 부문, 산업경제 부문, 물리환경 부문 등 3개 부문의 총 34개 개별 지표를 제시하고 있음(해당 지방자치 단체의 여건에 따라 별도 운영가능)

[표 3-5] 가이드라인에서 제시한 34개 쇠퇴진단 지표

구분	지표명	산출식
인구 사회	노령화지수	$(65\text{세이상인구수}/15\text{세미만인구수}) \times 100$
	순이동률	$(\text{총 전입 인구수} - \text{총 전출 인구수})/\text{총인구수} \times 100$
	인구변화율	$(\text{기준연도총인구수} - \text{비교연도총인구수})/\text{비교연도총인구수} \times 100$
	평균 교육년수	국민의 총 교육년수/(만 6세이상 인구수- 재학생인구수)
	독거노인가구비율	$(65\text{세 이상1인가구수}/\text{전체 가구수}) \times 100$
	기초생활수급자 (천인당)	$(\text{기초생활수급자수}/\text{총인구수}) \times 1000$
	소년소녀가장 (천인당)	$(\text{소년소녀가장가구원수}/\text{총인구수}) \times 1000$
	고령인구수	65세 이상 인구수
	노년부양비	$65\text{세이상인구수}/(15\text{세이상} \sim 65\text{세미만 인구수}) \times 100$
	세입자가구비율	세입자 가구수/총 가구수
경제활동인구	15세 이상 ~ 65세 미만 인구수	
산업 경제	종사자수(천명당)	$(\text{총종사자수}/\text{총인구수}) \times 1000$
	사업체당 종사자수	총종사자수/총사업체수
	제조업종사자 비율	$(\text{제조업종사자수}/\text{전산업종사자수}) \times 100$
	고차산업종사자 비율	$(\text{금융,보험,부동산사업서비스종사자수}/\text{전산업종사자수}) \times 100$
	주요산업별 종사자수	시군구기준가장많은종사자수를포함하는산업의종사자수
	재정자립도	$(\text{지방세} + \text{세외수입}) / \text{자치단체 예산규모} \times 100$
	지방세액(1인당)	지방세총액/총인구수
	지가변동률(주거)	지가변동률(주거)
	지가변동률(상업)	지가변동률(상업)
	의료보험료	지역가입자보험료총액
	도소매업종사자수 (천명당)	$(\text{도소매업종사자수}/\text{총인구수}) \times 1000$
	총사업체수	총 사업체 수
	총사업체수 증감율	$(\text{기준연도총사업체수} - \text{비교연도총사업체수})/\text{비교연도 총사업체수} \times 100$
총종사자수 증감율	$(\text{기준연도총사업체수} - \text{비교연도총사업체수})/\text{비교연도 총사업체수} \times 100$	
물리 환경	노후주택비율	$(20\text{년이상경과된주택수}/\text{총주택수}) \times 100$
	신규주택비율	$(\text{최근5년 안에 신축된 주택수}/\text{전체 주택수}) \times 100$
	소형주택비율	$(\text{전용면적19평이하주택수}/\text{전체 주택수}) \times 100$
	공가율	$(\text{공가수}/\text{전체 주택수}) \times 100$
	공실률	지역내 토지오피스텔 공실률
	부동산공시지가	개별공시지가(단위면적당 가격(원/㎡)의 평균
	노후건축물비율	$20\text{년경과 건축물수}/\text{총 건축물 수} \times 100$
	접도율	$(8\text{미터 미만 도로에 접하는 필지수}/\text{전체 필지수}) \times 100$: 공시지가 토지특성에 기초하여 세로 (8m 미만)까지만 구축 가능
	과소필지	분할 불가능한 대지면적(지자체조례)/전체면적 $\times 100$

자료: 국토교통부·LH도시재생지원기구(2014), 도시재생전략계획 수립 가이드라인.

〈 활성화지역 지정 관련 법제도 기준 〉

1. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

○ 도시재생활성화지역 지정요건 (법 제13조)

- '인구가 현저히 감소하는 지역', '산업이탈 발생지역', '노후건축물 증가 지역' 등의 3가지 요건 중 2개 이상이 부합되는 지역

○ 지정요건에 대한 세부기준(시행령 제17조)

지정 요건		쇠퇴 기준
1	인구가 현저히 감소하는 지역	<ul style="list-style-type: none"> •최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트 이상 인구가 감소한 지역 •최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역
2	총 사업체 수의 감소 등 산업의 이탈이 발생하는 지역	<ul style="list-style-type: none"> •최근 10년간 총 사업체 수가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총 사업체 수가 감소한 지역 •최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역
3	노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역	<ul style="list-style-type: none"> •전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상인 지역

* 세부기준: 활성화지역 지정 위한 쇠퇴지표들의 분석 기준

2. 세부기준 조사를 위한 공간단위 기준

○ 「국가도시재생기본방침」(국토교통부, 2014. 12.)

- 읍면동을 기본으로 하며, 구체적이고 실증적인 현황과약을 위해 집계구, 필지 등 **최소공간단위 기준으로 지표 조사 및 자료 구축 가능**

○ 「도시재생전략계획 수립 가이드라인」(국토교통부, 2014. 6.)

- 읍면동의 전체 또는 일부를 활성화지역으로 지정할 수 있으며, 읍면동 일부를 지정하고자 할 경우에는 **집계구별 자료 활용 가능**

○ 세종특별자치시 쇠퇴진단 분석을 위해 활용된 지표는 [표 3-6]의 내용과 같음

[표 3-6] 세종특별자치시 쇠퇴진단 분석지표

구분	세부 지표
인구사회부문	•고령인구수, 순이동률, 인구밀도, 국민기초생활보장수급자수, 경제활동인구, 노년부양비, 노령화지수
산업경제부문	•총사업체수, 총종사자수, 도소매업 종사자수, 제조업 종사자수, 고차산업 종사자수
물리환경부문	•노후주택비율, 주택보급률, 지가변동률

자료: 세종특별자치시(2015), 세종특별자치시 도시재생전략계획.

- 지표를 활용한 기초조사 결과를 토대로 하여 도시의 쇠퇴의 양상 및 원인을 구분하고 그에 따라 도시재생의 방향을 도출함

3) 기존 연구에서의 활용내역(18개 유사연구)⁷⁾

- 기존 연구에서 활용된 지표를 9개 영역으로 구분할 때, ‘인구’, ‘재정 및 소득’, ‘인프라’, ‘복지’ 관련영역의 지표 활용빈도가 높은 편인 것으로 조사됨
 - 인구: 인구변화 측면에서 인구증감률, 인구밀도 지표 활용빈도가 높고, 연령구성 측면에서는 노령화지수 활용빈도가 높음
 - 재정 및 소득: 재정력지수, 재정자립도 관련지표 활용빈도가 높음
 - 인프라: 기반시설과 관련된 상·하수도보급률과 도로관련(도로율, 도로포장률) 지표 활용빈도가 높음
 - 복지: 의료관련(의료종사자수, 병상수, 병의원수) 활용빈도가 높음

7) 임형빈 외(2018), ‘충청남도 지역균형발전 지원 조례 및 시행규칙 개선방안’을 참조함

[표 3-7] 관련연구에서의 지표 활용내역

영역	분야	지표 종류·활용도
1	인구	인구증감률(13) > 인구밀도(12) > 노령화지수(9) > 총전출입이동률(4) ...
2	재정 및 소득	재정력지수(11) > 재정자립도(6) > 소득세할주민세총액(5) > 1인당지방세징수액(3) ...
3	고용 및 산업	천명당사업체종사자수(4) > 총사업체종사자비율, 총사업체종사자증가율, 총사업체수(2) ...
4	인프라	하수도보급률, 상수도보급률(9) > 도로율(7) > 도로포장률(3) ...
5	생활환경	1인당공원면적, 노후주택비율(4) > 상업용지면적비율, 공업용지면적비율(3) ...
6	복지	천명당의료종사자수(7) > 천명당병상수(5) > 천명당병의원수, 영유아천명당보육시설수(2) ...
7	사회 및 문화	천명당 사설학원수(6) > 천명당 문화시설수(5) > 천명당 체육시설수(4) > 인구당 극장수, 천명당 도서관좌석수(3) ...
8	접근성	지역접근성(4) > 시설접근성(3)
9	만족도	교통시설, 교육시설, 문화시설 등 불만족도(1)

자료: 임형빈 외(2018), '충청남도 지역균형발전 지원 조례 및 시행규칙 개선방안', 충남연구원.

3) 관련조례 검토

- 현재 상당수의 광역 또는 기초지자체에서는 지역균형발전을 효과적으로 지원하기 위한 목적으로 조례를 제정하여 운영 중임
 - 세종시에서는 2013년 1월 「세종특별자치시 균형발전 지원 조례」를 제정하였음
- 세종시 조례 제정의 목적: 세종특별자치시의 지역간 균형 있는 발전을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 세종특별자치시의 건전한 발전과 시민의 삶의 질 향상에 이바지함

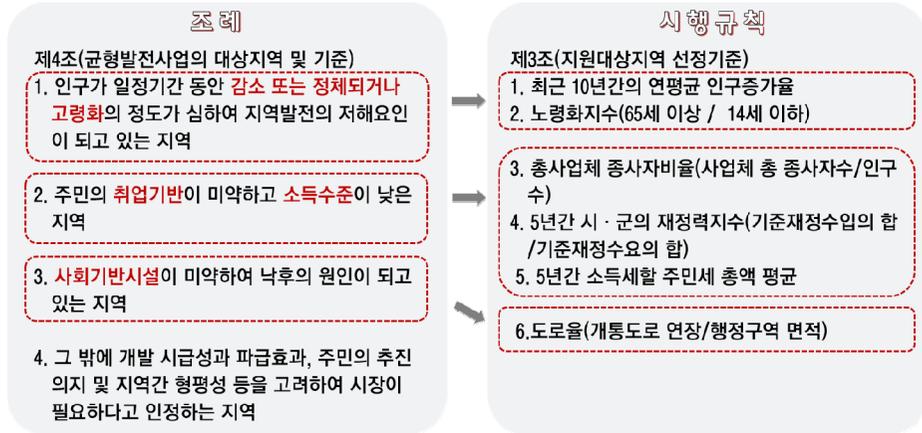
- 각 지자체에서는 조례에 근거하여 해당 시·군 또는 읍·면·동의 균형발전수준을 5년마다 조사·분석하여 균형발전사업의 대상지역을 선정토록 하고 있음

[표 3-8] 균형발전사업 지원대상지역 선정 기준

충청남도	<p>제3조(지원대상지역 선정)</p> <p>①충청남도지사(이하 “도지사”라 한다)는 충청남도(이하 “도”라 한다) 내 각 시·군별 발전수준을 분석하여 매 5년마다 지원대상지역을 선정한다.</p> <p>②제1항의 지원대상지역은 다음 각 호를 고려하여 선정하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.인구가 일정기간 동안 감소 또는 정체되거나 고령화의 정도가 심하여 지역발전의 저해요인이 되고 있는 시·군 2.주민의 취업기반이 미약한 시·군 3.지방재정의 기반이 취약하고 소득수준이 낮은 시·군 4.사회기반시설이 미약하여 낙후의 원인이 되고 있는 시·군 <p>③제1항 및 제2항의 규정에 의한 지원대상지역의 구체적인 선정기준은 규칙으로 정한다.</p>
세종시	<p>제4조(균형발전사업의 대상지역 및 기준)</p> <p>①시장은 읍·면·동의 균형발전수준을 5년마다 조사·분석하여 균형발전사업의 대상지역을 선정하여야 한다.</p> <p>②균형발전사업의 대상지역 선정기준은 다음 각 호를 고려하여 선정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.인구가 일정기간 동안 감소 또는 정체되거나 고령화의 정도가 심하여 지역발전의 저해요인이 되고 있는 지역 2.주민의 취업기반이 미약하고 소득수준이 낮은 지역 3.사회기반시설이 미약하여 낙후의 원인이 되고 있는 지역 4.그 밖에 개발의 시급성과 파급효과, 주민의 추진의지 및 지역간 형평성 등을 고려하여 시장이 필요하다고 인정하는 지역

- 경기도, 충청남도 등의 경우에는 시·군을 대상으로 균형발전사업 대상지를 선정함에 있어 조례 시행규칙에 지원대상지역 선정기준의 구체적인 산출지표를 제시하고 있음
- 충청남도(6개): 10년간 인구증가율, 노령화지수, 총사업체 종사자비율, 재정력지수, 소득세할 주민세 총액 평균, 도로율 등

- 경기도(8개): 10년간 인구증가율, 고령화율, 2·3차 산업 종사 비율, 재정력지수, 1인당 지방소득세, 상·하수도보급률, 도로율, 철도역의 밀도
- 세종시의 경우, 관련조례에 구체적인 지표 산출방식 등이 마련되어 있지 않음



[그림 3-4] 균형발전 지원 조례에서 제시한 지표(충청남도)

제3절 세종시 불균형 실태 조사

1. 영역 구분

1) 영역 설정

- 앞서 살펴본 지표의 경우, 연구에 따라 지표의 선정 및 활용이 다름. 지표 중 상당수는 광역 또는 시·군 단위로 자료 취득이 가능한 경우도 많아 본 연구의 세종시 역내 불균형 실태를 조사·진단하는 데에 적절치 않을 수 있음
- 본 연구는 타 연구에서 시도한, 특정 (노후)지역 선정작업의 일환으로 추진되는 객관화 순위작업이 아니라, 신도시-읍면지역간 역내 불균형 실태를 살펴보기 위한 작업임
 - 영역별 불균형의 정도를 살펴볼 수 있는 직관적 자료를 제공하는 데에 주력코자 함
- 관련연구에서 사용된 지표를 중심으로 살펴보면, 지표 관련영역은 크게 ‘인구’, ‘산업·경제’, ‘기반시설·생활환경’, ‘사회문화·복지’ 등으로 구분할 수 있음



[그림 3-5] 세종시 지표 검토영역

2) 자료 조사

- 통계연보 등을 통해 4개 영역에 대한 관련 리스트를 작성하고, 자료를 조사·정리함(조사자료 리스트는 [그림 3-6] 참조)

인구	<ul style="list-style-type: none"> 인구, 인구증가량, 인구밀도, 고령자수, 출생자수, 사망자수, 전입자수, 고령자비율, 평균연령, 가구수, 가구당인구수
산업 경제	<ul style="list-style-type: none"> 사업체수, 종사자수, 지방세징수액, 소득세징수액, 식품접객업, 공중위생영업소, 평균소득, 건축허가연면적, 토지거래허가면적
기반시설 생활환경	<ul style="list-style-type: none"> 상수도보급률, 하수도보급률, 자동차수, 주택수, 노후주택수, 상업지역면적, 도시공원면적, 금융기관, 병원수, 병상수, 의사수
사회문화 복지	<ul style="list-style-type: none"> 기초생활보장수급자수, 어린이집, 유치원, (어린이집+유치원)교원당원아수, 초/중학교수, 초/중학교당학생수, 체육시설, 노인여가복지시설, 공연시설

[그림 3-6] 연구의 조사자료 리스트

- 자료는 기본적으로 '2017 세종통계연보'를 토대로 하여 정리하였으며, 통계연보로 취득이 불가능한 일부 인구자료(인구, 인구증가량, 고령자비율 등)는 세종통계월보(6월)를, 산업·경제자료는 세종시 내부자료를 활용하였음
- 여기에는 통계자료 조사결과와 함께 항목별로 동지역과 읍면지역의 합을 '100'으로 산정했을 때의 각각의 비중을 함께 표기하였음

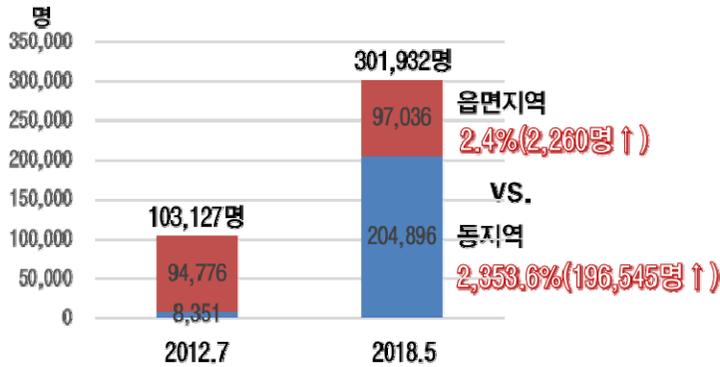
2. 영역별 실태 조사

1) 인구

□ 규모

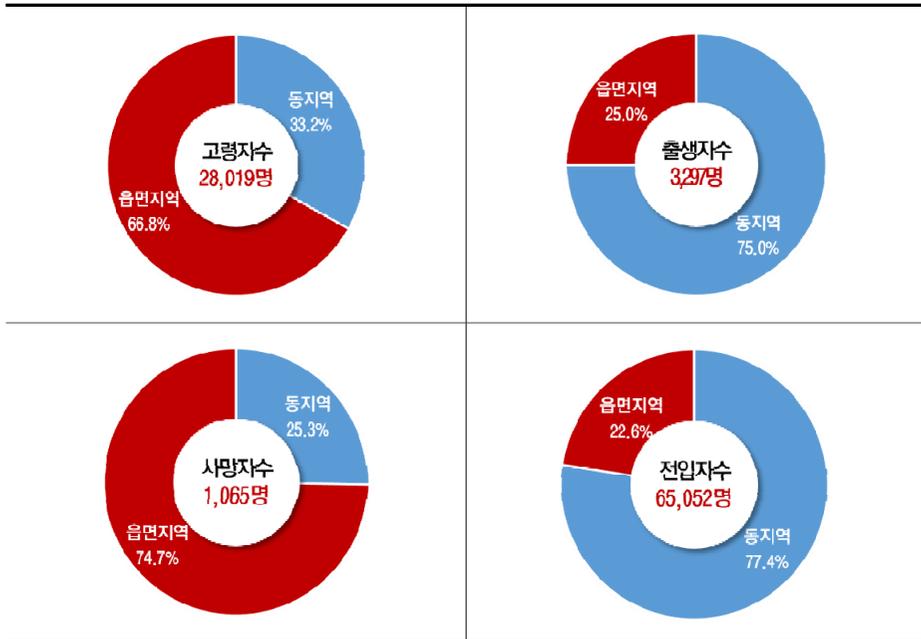
- 2018년 5월 세종시 인구 301,932명 가운데 동지역이 67.9%(204,896명), 읍면지역이 32.1%(97,036명)를 차지함
- 세종시 출범 이후의 인구증가량은 총 198,805명으로, 이 중 동지역의 인구증가량이 전체의 98.9%(196,545명)를 차지함
- 같은 기간 동안 읍면지역은 2,260명이 증가하였으나, 조치원읍(2,496명

증가)을 제외하면 대부분의 면지역에서는 인구가 감소한 것으로 파악됨



[그림 3-7] 세종시 인구변화 패턴

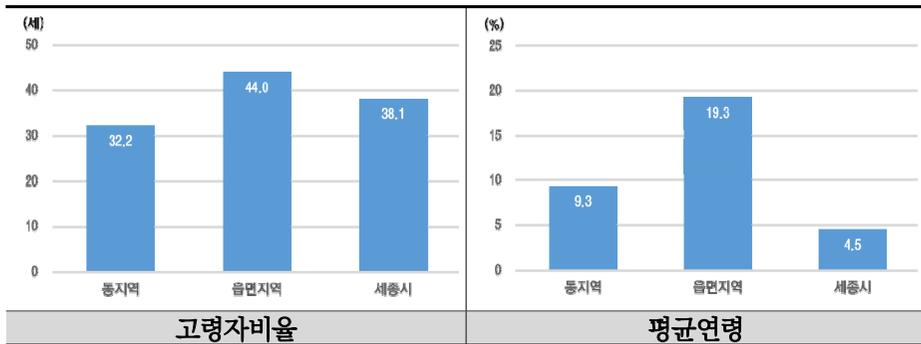
○ 2016년 한 해 동안의 세종시 전입자수(65,052명) 중 77.4%(50,361명)가 동지역에 집중되어 있어 신도시가 건설될수록 인구 격차는 당분간 심화될 것으로 전망됨



[그림 3-8] 인구관련 주요 현황 비교

□ 연령·구성

- 세종시 전체 평균연령은 38.1세로 전국 17개 광역지자체 중 가장 젊은 도시로 조사되고 있음
 - 세종시 내에서의 평균연령은 동지역 32.2세, 읍면지역 44.0세로 지역 간 격차가 큼
 - 65세 이상의 고령자비율은 9.3%이며, 동지역 4.5%, 읍면지역 19.3%로 차이가 있음
- 세종시 전체를 100으로 할 때, 출생자수는 동지역이 75.0, 사망자수는 읍면지역이 74.7로, 출생·사망자 구성 패턴에 지역간 차이가 큼



[그림 3-9] 연령관련 주요 현황 비교

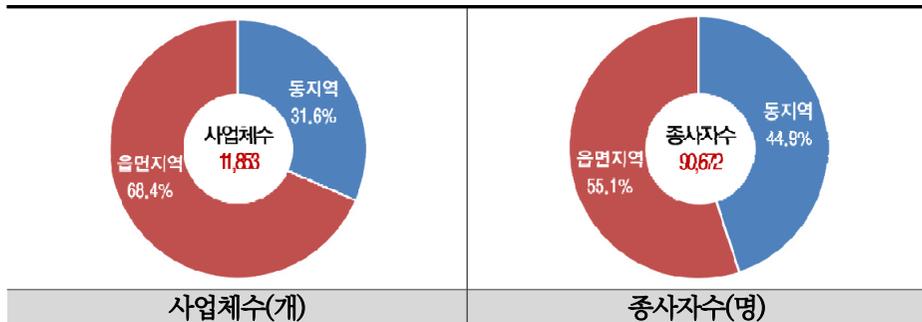
[표 3-9] 세종시 인구영역 조사 결과

구 분	현황			비중 또는 지표(%)		
	동지역	읍면지역	합계	동지역	읍면지역	
인구	인구(인)	204,896	97,036	301,932	67.9	32.1
	인구증가량(인)	196,545	2,260	198,805	98.9	1.1
	인구밀도(인/km ²)	7,214.6	222.4	649.7	-	-
	내부이동인구(인)	읍면→동: 1,882 / 동→읍면: 1,107			63.0	37.0
	고령자수(인)	9,289	18,730	28,019	33.2	66.8
	출생자수(인)	2,472	825	3,297	75.0	25.0
	사망자수(인)	269	796	1,065	25.3	74.7
	전입자수(인)	50,361	14,691	65,052	77.4	22.6
	고령자비율(%)	4.5	19.3	9.3	-	-
	평균연령(세) ⁸⁾	32.2	44.0	38.1	-	-
	가구수(호)	50,534	43,809	94,343	53.6	46.4
	가구당인구수(인)	2.2	2.1	2.2	-	-

2) 산업·경제

○ 세종시 내 분포하는 사업체수(11,853개)의 68.4%(8,112개), 종사자수(90,672명)의 55.1%(49,990명)가 읍면지역에 해당함

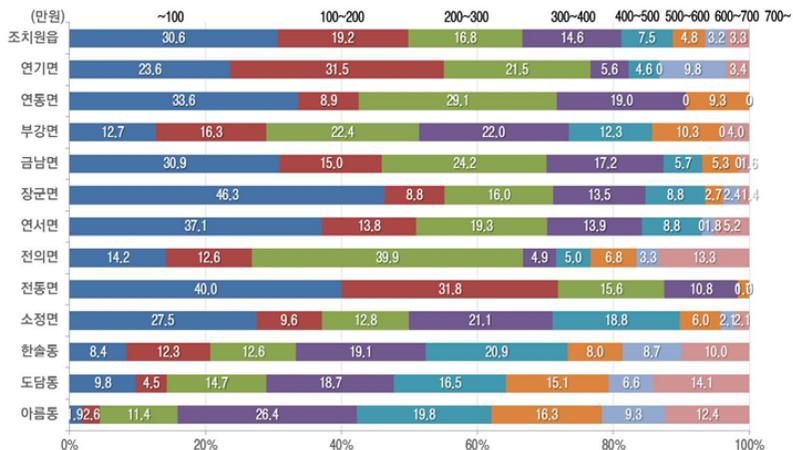
- 사업체수(개): 읍면지역(8,112, 68.4%) > 동지역(3,741, 31.6%)
- 종사자수(명): 읍면지역(49,990, 55.1%) > 동지역(40,682, 44.9%)



[그림 3-10] 사업체수, 종사자수 비교

○ 지방세징수액과 소득세징수액은 동지역-읍면지역이 비중이 다른 패턴으로 나타남

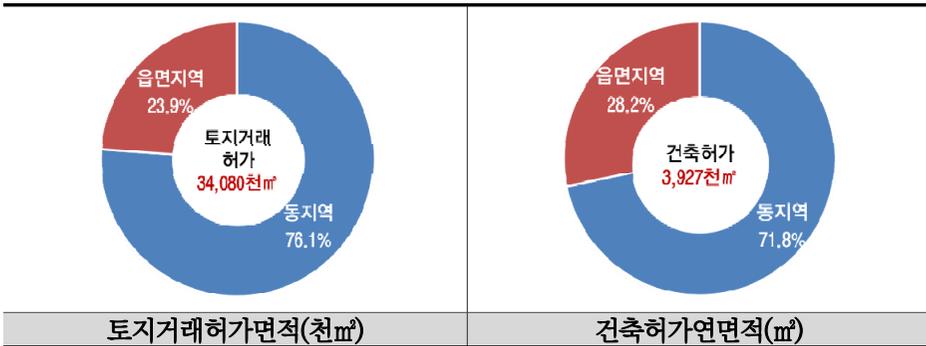
- 지방세징수액(10억): 동지역(278.2, 55.8%) > 읍면지역(220.7, 44.2%)
- 소득세징수액(10억): 동지역(33.2, 41.7%) < 읍면지역(37.8, 53.2%)



[그림 3-11] 평균월소득 분포 비교

8) 통계청 마이크로데이터 서비스 시스템, 2016년 자료.

- 토지거래허가면적과 건축허가연면적은 모두 동지역 비중이 절대적으로 높게 나타남
 - 토지거래허가면적(천㎡): 동지역(25,932, 76.1%) > 읍면지역(8,148, 23.9%)
 - 건축허가연면적(㎡): 동지역(2,818,225, 71.8%) > 읍면지역(1,108,981, 28.2%)



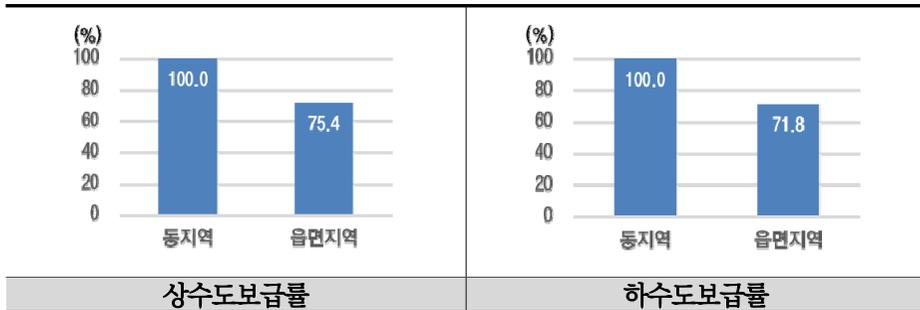
[그림 3-12] 토지거래·건축허가 면적 비교

[표 3-10] 세종시 산업·경제영역 조사 결과

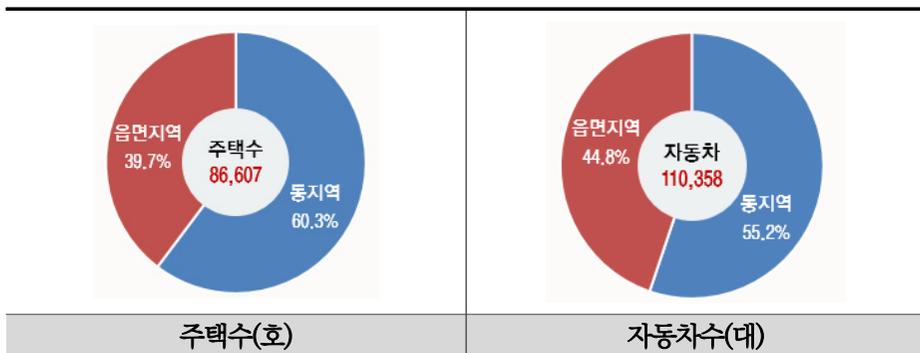
구 분	현황			비중 또는 지표(%)		
	동지역	읍면지역	합계	동지역	읍면지역	
산업·경제	사업체수(개)	3,741	8,112	11,853	31.6	68.4
	종사자수(인)	40,682	49,990	90,672	44.9	55.1
	지방세징수액(10억)	278.2	220.7	498.9	55.8	44.2
	소득세징수액(10억)	33.2	37.8	71.0	41.7	53.2
	식품접객업(개소)	960	2,338	3,298	29.1	70.9
	공중위생영업소(개소)	165	506	671	24.6	75.4
	평균소득(만원)	426.9	243.0	331.4	-	-
	건축허가연면적(㎡)	2,818,225	1,108,981	3,927,206	71.8	28.2
	토지거래허가(천㎡)	25,932	8,148	34,080	76.1	23.9

3) 기반시설·생활환경

- 기반시설·생활환경영역 중 동지역은 상·하수도보급률이 100%인데 비해, 읍면지역은 71.8(하수도) ~ 75.4(상수도) 수준으로 조사됨
 - 자동차수: 동지역 55.2% > 읍면지역 44.8%
 - 주택수: 동지역 60.3% > 읍면지역 39.7%



[그림 3-13] 상·하수도 보급률 비교



[그림 3-14] 주택수·자동차수 비교

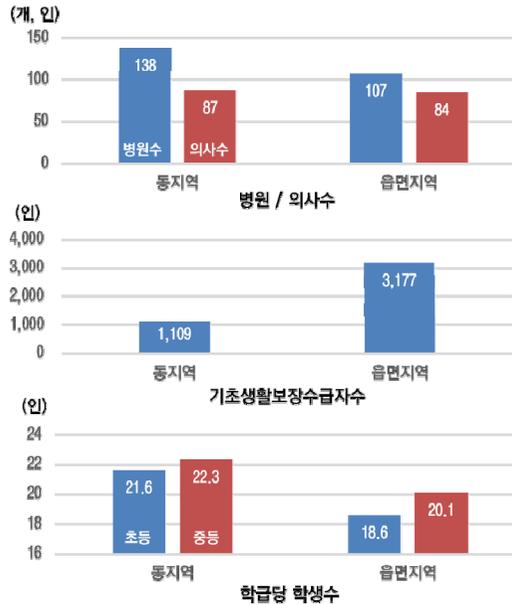
- 상업지역면적의 71.5%, 도시공원면적의 82.4%가 동지역에 집중됨
 - 상업지역면적(천㎡): 동지역(3,841, 71.5%) > 읍면지역(1,531, 28.5%)
 - 도시공원면적(천㎡): 동지역(665, 82.4%) > 읍면지역(142, 17.6%)

[표 3-11] 세종시 기반시설·생활환경영역 조사 결과

구 분	현황			비중 또는 지표(%)	
	동지역	읍면지역	합계	동지역	읍면지역
기반시설· 생활환경	상수도보급률(%)	-	-	100.0	75.4
	하수도보급률(%)	-	-	100.0	71.8
	자동차수(대)	60,948	49,410	55.2	44.8
	주택수(호)	52,234	34,373	60.3	39.7
	노후주택수(호)	77	4,313	1.8	98.2
	상업지역면적(천㎡)	3,841	1,531	71.5	28.5
	도시공원면적(천㎡)	665	142	82.4	17.6
	금융기관(개소)	35	7	83.3	16.7
	병원수(개소)	138	107	56.3	43.7
	병상수(개)	79	1,162	6.4	93.6
	의사수(인)	87	84	50.9	49.1

4) 사회문화·복지

- 병원·의사수는 동지역이 읍면지역에 비해 많은 상태로, 앞으로 신도시 건설에 따라 의료시설이 확충되면 차이가 증가할 것으로 전망됨
 - 병원: 동지역 138개 > 읍면지역 107개
 - 의사수: 동지역 87명 > 읍면지역 84명



[그림 3-15] 사회문화·복지영역 항목 비교

- 기초생활보장수급자수는 전체 4,286명 중 읍면지역에 74.1%(3,177명)이 집중되어 있음
- 학급당 학생수는 초등학교, 중학교 모두 동지역이 높은 편임
- 체육시설, 공연시설 등은 읍면지역 비중이 높으나, 신도시 건설에 따라 동지역에 공급이 확대될 것으로 전망됨

[표 3-12] 세종시 사회문화·복지영역 조사 결과

구 분		현황			비중 또는 지표(%)	
		동지역	읍면지역	합계	동지역	읍면지역
사회문화·복지	기초생활보장수급자(인)	1,109	3,177	4,286	25.9	74.1
	어린이집(개소)	168	82	250	67.2	32.8
	유치원수(개소)	31	22	53	58.5	41.5
	교원당원아수(인)	9.9	10.8	10.0	-	-
	초등학교(개소)	24	19	43	55.8	44.2
	학급당학생수(인)	21.6	18.6	20.9	-	-
	중학교(개소)	14	8	22	63.6	36.4
	학급당학생수(인)	22.3	20.1	21.8	-	-
	체육시설(개소)	4	42	46	8.7	91.3
	노인여가복지시설(개소)	58	395	453	12.8	87.2
	공연시설(개소)	1	3	4	25.0	75.0

세종시 불균형 진단

제1절 진단과정 소개

제2절 읍면동 비교 분석

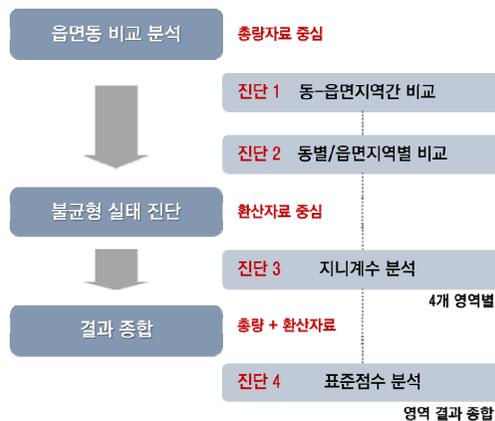
제3절 불균형 실태 진단

4장

제4장 세종시 불균형 진단

제1절 진단과정 소개

- 본 연구에서는 세종시 역내 불균형을 진단하기 위해 크게 3단계의 분석 과정을 진행하였음
- 1단계는 ‘읍면동 비교 분석’으로 통계자료 등을 활용하여 ‘동-읍면지역 간 비교’와 ‘동별·읍면지역별 비교’ 분석을 수행하였음
 - 진단 1 동-읍면지역간 비교: 인구 등 4개 영역별 세부항목을 대상으로 세종시 내에서 동지역, 읍면지역이 차지하는 비중을 중심으로 비교
 - 진단 2 동별·읍면지역별 비교: 4개 영역별 세부항목값을 대상으로, 동별·읍면지역별 최고, 최저지역을 파악
- 2단계는 ‘불균형 실태 진단’으로 여기에서는 ‘지니계수’를 활용하여 4개 영역별 세부항목에 대한 불균형 정도를 파악하였음
 - 진단 3 지니계수 분석: 지역별 세부항목의 불균형 정도를 비교·분석
- 3단계는 ‘결과 종합단계’로, ‘표준점수’를 활용하여 영역별 결과를 종합하였음
 - 진단 4 표준점수 분석: 영역별 대표항목을 선정, 표준점수화하여 지역별 종합점수 도출

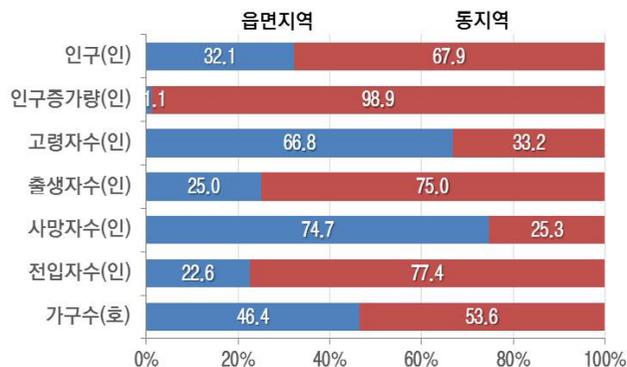


[그림 4-1] 분석·진단과정

제2절 읍면동 비교 분석

1. 인구

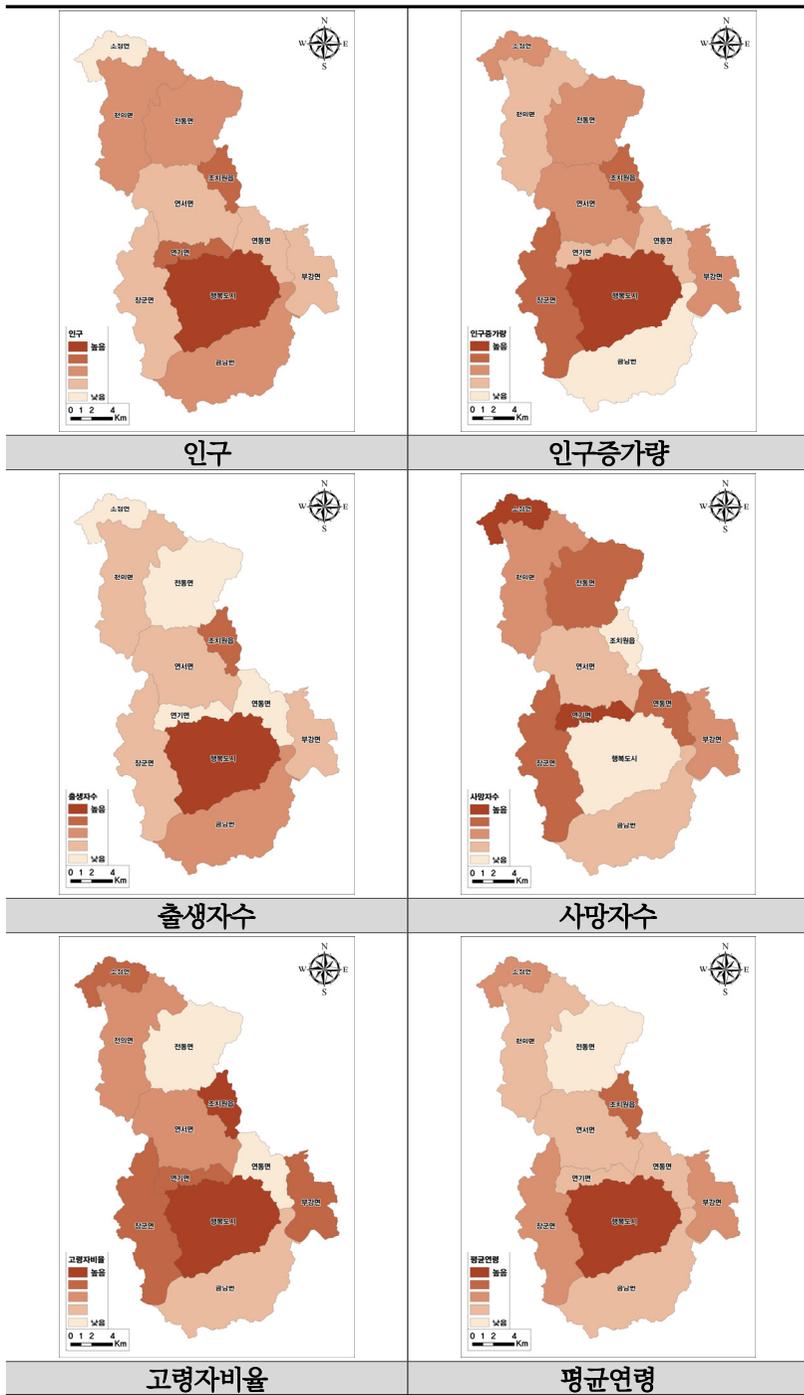
- 본 연구에서 동-읍면지역간 비교를 위해 ‘인구’ 영역과 관련하여 살펴본 항목은 인구, 인구증가량, 고령자수 등 총 7개 항목임
- 동지역과 읍면지역의 총합을 ‘100’으로 할 때, 동지역 비중이 가장 높은 항목은 인구증가량(98.9)이며, 전입자수(77.4), 출생자수(75.0), 인구(67.9), 가구수(53.6) 등의 순으로 분포함
- 인구의 경우, 동지역과 읍면지역 비중이 67.9 : 32.1로, 2012년 시 출범 당시의 8.1 : 91.9와는 상반된 형태의 패턴으로 변화함
- 사망자수(읍면 74.7), 고령자수(읍면 66.8) 등 2개 세부항목은 읍면지역의 비중이 높음



[그림 4-2] 인구영역 세부항목 비교

- [그림 4-3]은 인구영역 표준점수 분석 결과를 도면화하여 정리한 사항으로, 각각의 항목별로 표준점수화하여 표현하였음
- 범례 기준은 표준점수로, ‘높음’은 여건이 상대적으로 ‘양호’함을, ‘낮음’은 여건이 ‘열악’함을 의미함
- 한편, [그림 4-4]는 인구영역 내 세부항목을 대상으로 동별, 읍면지역 별로 구분하여 각각의 최고·최저지역을 정리한 내용임⁹⁾

9) 동지역의 경우, 아직 통계자료에 반영되지 않은 항목이 많은 한계가 있음



[그림 4-3] 인구영역 표준점수 분석 결과

- 동지역에서는 6개 항목 중 3개 항목에서 새롬동이 가장 높게 나타났고, 읍면지역에서는 '사망자수'를 제외한 5개 항목에서 조치원읍이 가장 높은 것으로 조사됨

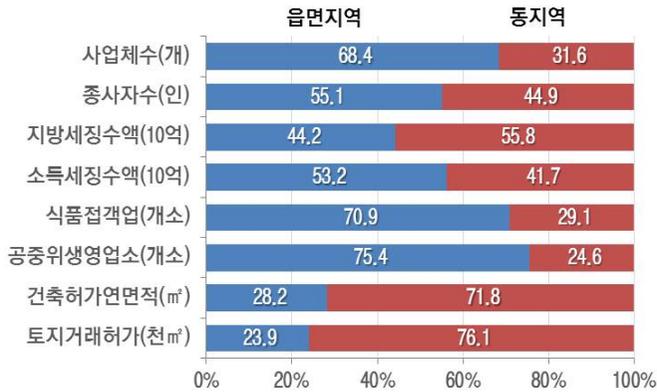
	동지역		읍면지역	
	최고	최저	최고	최저
인구(인)	새롬동(37,728)	아름동(24,390)	조치원읍(46,256) 금남면(9,484)	연기면(2,835) 소정면(2,978)
인구증가량(인)	새롬동(37,728)	한솔동(11,413)	조치원읍(2,496) 장군면(1,788)	금남면(-1,005) 연동면(-418)
출생자수(인)	아름동(1,036)	도담동(477)	조치원읍(468) 금남면(88)	전동면(14) 연기면(18)
사망자수(인)	종촌동(42)	아름동(96)	연기면(21) 소정면(27)	조치원읍(243) 금남면(99)
고령자비율(%)	새롬동(3.5)	도담동(5.7)	조치원읍(13.7) 장군면(20.5)	전동면(30.1) 연동면(29.0)
평균연령(세)	아름동(31.2)	도담동(33.3)	조치원읍(39.5) 부강면(45.6)	전동면(52.7) 연동면(50.1)

[그림 4-4] 인구영역 최고·최저지역

주: 읍면지역은 상·하위 각각 2개씩 표기

2. 산업·경제

- 산업·경제와 관련하여 살펴본 세부항목은 사업체수, 종사자수, 지방세 징수액 등 총 8개 항목임
 - 동지역 비중이 높은 항목 순으로 정리하면, 토지거래허가면적(76.1), 건축허가면적(71.8), 지방세징수액(55.8), 종사자수(44.9), 사업체수(31.6), 식품접객업(29.1), 공중위생영업소(24.6) 등임
- 산업·경제영역은 다른 영역에 비해 읍면지역 비중이 높은 세부항목이 비교적 많은 편으로 조사됨(사업체종사자수, 사업체수, 식품접객업, 공중 위생영업소 등)
 - 읍면지역 비중이 가장 높은 항목은 공중위생영업소(읍면 75.4)이며, 식품 접객업(70.9), 사업체수(68.4), 종사자수(55.1), 소득세징수액(53.2) 등도 읍면지역 비중이 높은 것으로 조사됨

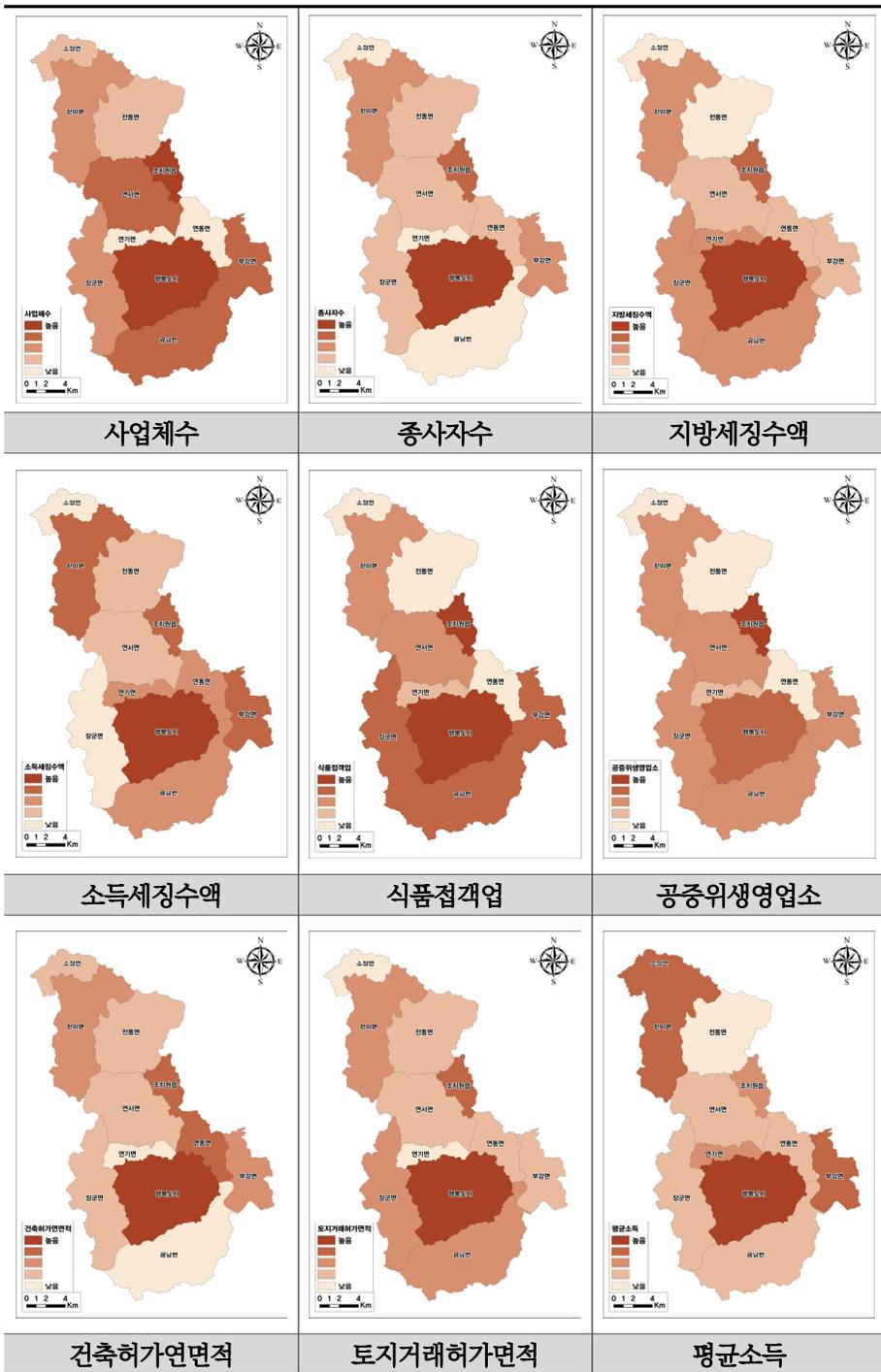


[그림 4-5] 산업·경제영역 세부항목 비교

- 산업·경제영역의 경우, 읍면지역에서는 사업체수 등 대부분의 항목에서 조치원읍이 가장 높은 수치로 조사됨
 - 평균소득은 전의면, 건축허가연면적은 연동면이 가장 높게 나타남
 - 총 9개 항목 중, 읍면지역 내에서 가장 낮은 지역은 소정면 4개, 전동면과 연기면 각각 2개, 연동면 1개 등으로 파악됨

	동지역		읍면지역	
	최고	최저	최고	최저
사업체수(개)	도담동(1,143)	아름동(573)	조치원읍(3,803) 부강면(747)	연동면(246) 연기면(247)
종사자수(인)	도담동(19,650)	아름동(3,049)	조치원읍(15,901) 전의면(6,887)	소정면(1,516) 연기면(1,657)
지방세징수액(10억)	한솔동(147.5)	종촌동(11.2)	조치원읍(118.0) 연기면(18.0)	소정면(3.2) 전동면(5.6)
소득세징수액(10억)	한솔동(127.0)	새롬동(5.5)	조치원읍(83.8) 전의면(65.3)	소정면(6.0) 장군면(13.2)
식품접객업(개)	도담동(445)	종촌동(164)	조치원읍(1,207) 금남면(220)	전동면(46) 소정면(56)
공중위생영업소(개)	한솔동(57)	종촌동(28)	조치원읍(319) 부강면(46)	소정면(7) 연동면(8)
평균소득(만원)	아름동(457)	한솔동(390)	전의면(324) 부강면(306)	전동면(154) 장군면(205)
건축허가(천㎡)	도담동(1,136)	아름동(212)	연동면(254) 조치원(237)	연기면(33) 금남면(51)
토지거래허가(천㎡)	한솔동(14,711)	도담동(1,706)	조치원읍(2,132) 장군면(1,213)	연기면(255) 소정면(381)

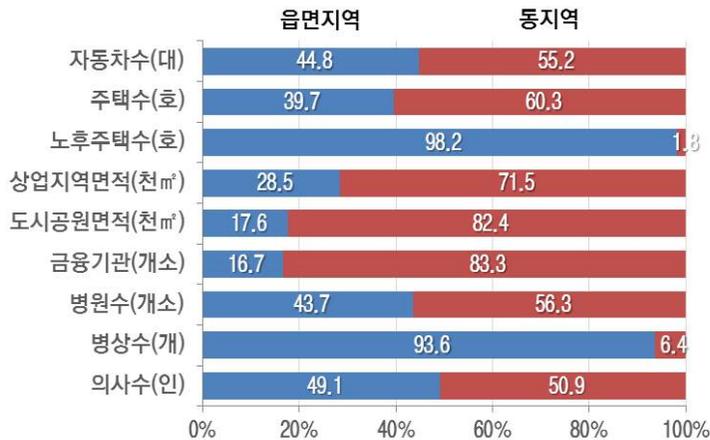
[그림 4-6] 산업·경제영역 최고·최저지역



[그림 4-7] 산업·경제영역 표준점수 분석 결과

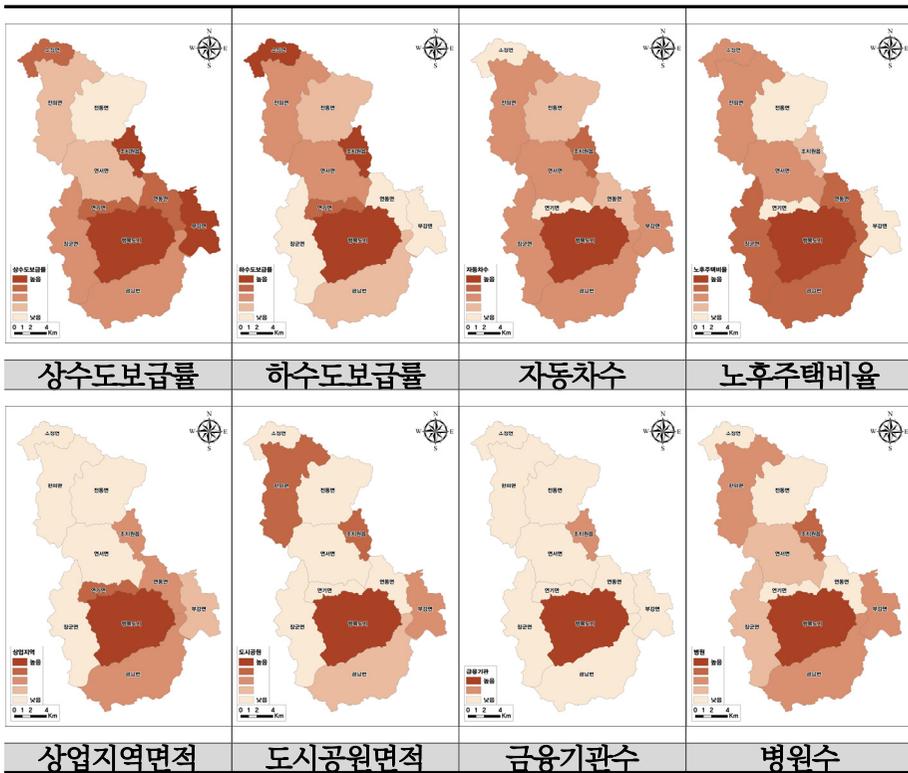
3. 기반시설·생활환경

- 기반시설·생활환경영역에서 살펴본 세부항목은 자동차수, 주택수, 노후 주택수, 상업지역면적 등임
- 동지역 비중이 높은 항목 순으로 정리하면, 금융기관(83.3), 도시공원 면적(82.4), 상업지역면적(71.5), 주택수(60.3), 병원수(56.3), 자동차수 (55.2), 의사수(50.9) 등으로 조사됨
 - 반면에, 노후주택수(읍면 98.2), 병상수(93.6) 등 2개 항목은 읍면지역 비중이 높게 나타남
- 금융기관, 병원 등 생활서비스 관련시설의 경우, 향후 신도시 건설에 따라 시설이 확대 공급되면 동-읍면지역 간에 차이가 현재 보다 심화 될 수 있음



[그림 4-8] 기반시설·생활환경영역 세부항목 비교

- 기반시설·생활환경영역을 대상으로 동-읍면지역별 최고·최저지역을 정리한 결과는 [그림 4-10]과 같음
 - 읍면지역 내에서 상수도보급률, 하수도보급률, 자동차수, 주택수 등은 조치원읍이 가장 높게 나타났으나, 노후주택비율도 조치원읍(55.4%)이 가장 높은 것으로 조사됨



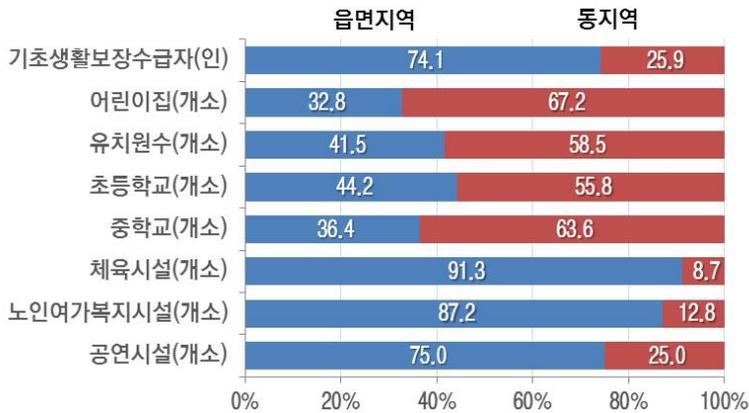
[그림 4-9] 기반시설·생활환경영역 표준점수 분석 결과

	동지역		읍면지역	
	최고	최저	최고	최저
상수도보급률(%)	전지역 100%		조치원읍(97.4)	전동면(19.1)
하수도보급률(%)	전지역 100%		부강면(87.7)	연서면(43.0)
자동차수(대)	아름동(21,397)	종촌동(12,029)	조치원읍(100.0)	부강면(1.26)
주택수(호)	아름동(16,848)	종촌동(10,542)	소정면(98.25)	연동면(9.93)
노후주택비율(%)	평균 2.5%(20년~)		조치원읍(20,728)	소정면(1,648)
상업지역면적(천㎡)	한솔동(3,841)		금남면(5,314)	연기면(1,677)
도시공원면적(천㎡)	새롬동(460), 한솔동(163)		조치원읍(15,963)	연기면(968)
금융기관(개소)	한솔동(18)	종촌동(2)	금남면(4,422)	소정면(1,026)
병원수(개소)	도담동(39)	한솔동(31)	장군면(13.3)	조치원읍(55.4)
			연기면(644), 조치원읍(215)	
			전의면(71), 조치원읍(56)	
			조치원읍(7)	
			조치원읍(71)	연기,전동,소정(1)

[그림 4-10] 기반시설·생활환경영역 최고·최저지역

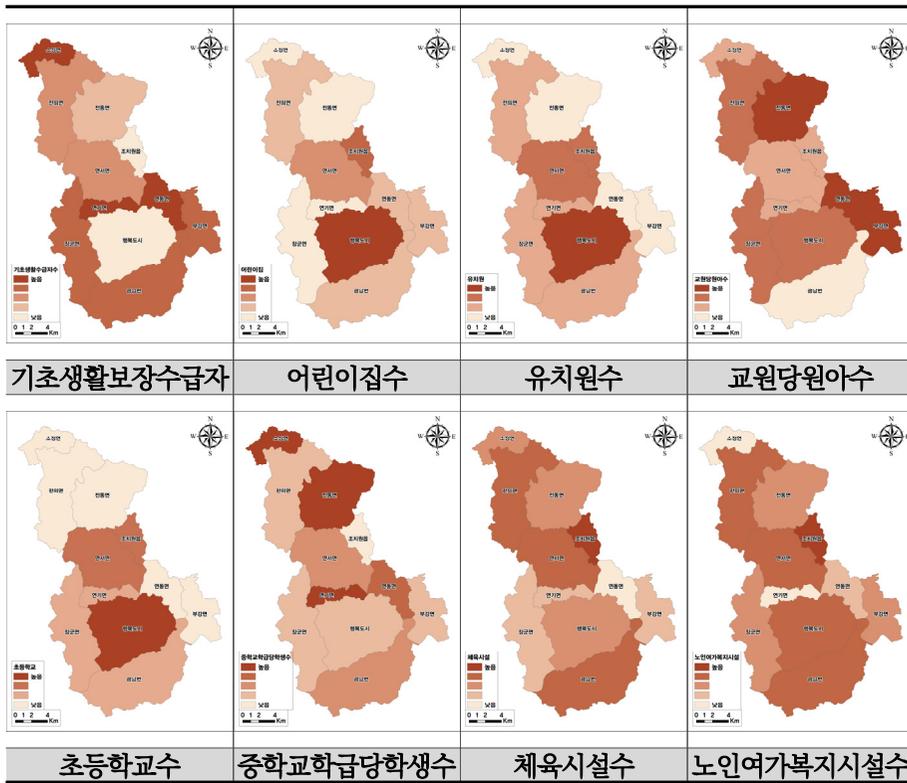
4. 사회문화·복지

- 사회문화·복지영역에서 살펴본 세부항목은 기초생활보장수급자수, 어린이집, 초등학교 등 총 8개 항목임
- 세종시 내 동지역 비중이 가장 높은 항목은 어린이집(67.2)이고, 중학교(63.6), 유치원(58.5), 초등학교(55.8), 기초생활보장수급자(25.9), 공연 시설(25.0), 노인여가복지시설(12.8), 체육시설(8.7) 순으로 조사됨



[그림 4-11] 사회문화·복지시설영역 세부항목 비교

- 사회문화·복지영역과 관련하여 동-읍면지역별 최고·최저지역을 정리한 사항은 [그림 4-13]의 내용과 같음
 - 읍면지역 내에서 보육시설(어린이집, 유치원)과 체육시설, 노인여가복지 시설 등은 조치원읍에 가장 많이 분포하는 것으로 조사됨
 - 그러나, 어린이집, 유치원, 체육시설, 초등학교 등이 대부분 면지역에 1개 내외로 분포하는 경우가 많음



[그림 4-12] 사회문화·복지시설영역 표준점수 분석 결과

	동지역		읍면지역	
	최고	최저	최고	최저
기초생활보장(인)	도담동(575)	종촌동(191)	조치원읍(1,145) 전동면(538)	연기면(68) 소정면(87)
어린이집(개소)	도담동(63)	종촌동(9)	조치원읍(53) 연서면(10)	장군,전동,소정(1)
유치원수(개소)	도담동(7)	아름동(2)	조치원, 연서(5)	연동, 부강, 전동, 소정(1)
교원당원아수(인)	종촌동(9.1)	아름동(13.3)	전동면(6.0) 부강면(6.6)	금남면(15.2) 연서면(12.3)
초등학교(개소)	도담, 고운(5)	아름, 종촌(2)	조치원, 연서(4)	연동, 부강, 전의, 전동, 소정(1)
중 학급당학생수(인)	고운동(18.5)	아름동(24.8)	연동면(9.3) 연서면(14.9)	조치원읍(22.3) 전의면(20.4)
체육시설(개소)	아름동(2)		조치원읍(11) 금남, 연서면(6)	연동면(1)
노인여가복지(개소)	아름동(21)	종촌동(10)	조치원읍(84) 연서면(56)	소정면(16) 연기면(19)

[그림 4-13] 사회문화·복지영역 최고·최저지역

5. 비교 종합

□ 영역별 비교

- 인구, 산업·경제, 기반시설·생활환경, 사회문화·복지 등의 4개 영역을 중심으로 영역 내 세부항목별로 동-읍면지역간 비중을 비교한 결과, 인구증가량(98.9), 금융기관(83.3), 도시공원면적(82.4), 전입자수(77.7), 토지거래허가(76.1) 등에서 동지역 비중이 절대적으로 높게 나타남
- 한편, 4개 영역의 세부항목별 결과를 토대로 산술평균치를 비교한 결과, 동지역 비중이 높은 순서로 정리하면 ‘인구(68.0)’, ‘사회문화·복지(58.3)’, ‘기반·생활환경(57.9)’, ‘산업·경제(46.9)’ 등으로 파악됨

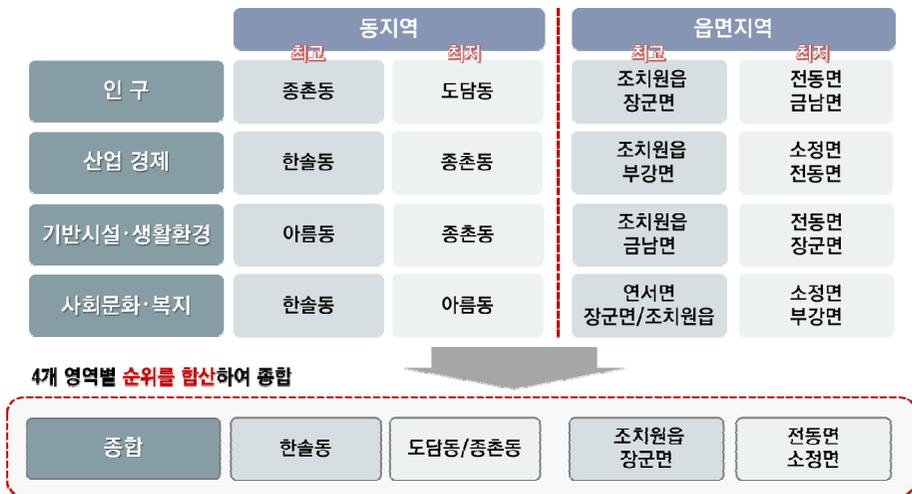


[그림 4-14] 4개 영역별 평균치 비교

- ‘인구’가 가장 높게 나타남은 행복도시 내 주택건설·공급에 따른 인구 유입이 동지역에 집중되었기 때문으로 풀이됨
 - ‘사회문화·복지’와 ‘기반·생활환경’은 평균수치가 유사한 것으로 조사됨
 - ‘산업·경제’의 경우, 아직 읍면지역 비중이 높은 것으로 조사되었는데, 이는 행정수도를 지향하는 도시여건상 경제적 영역에 대한 전략이 상대적으로 부족했기 때문인 것으로 풀이됨
- ‘사회문화·복지’와 ‘기반·생활환경’은 아직 ‘인구’에 비해 동지역 비중이 높지 않지만, 향후 도시환경 조성과 주민 편의 차원에서 기반시설, 생활 서비스시설, 사회복지시설 등이 공급되면, 동지역 비중이 인구에 준하는 수준으로 높아질 것으로 전망된다는 점에서 불균형을 완화할 수 있는 전략에 대해 집중적으로 고민할 필요가 있음

□ 동별, 읍면별 종합

- 앞서 4개 영역의 항목별로 조사했던 순위를 ‘영역별로 합산한 결과’는 [그림 4-15]의 내용과 같음
 - 4개 영역에 대하여 읍면지역 중 조치원을 4개, 장군면 2개, 부강면, 금남면, 연서면이 각각 1개 최고 순위로 나타남(공동순위 포함)
 - 읍면지역 최저순위의 경우, 전동면 3개, 소정면 2개, 금남면, 장군면, 부강면 등이 각각 1개로 파악되었는데, 이 중 전동면, 소정면은 세종시 북측에, 장군면, 금남면, 부강면은 행복도시 주변에 입지한 지역임



[그림 4-15] 영역별 순위 합산 종합결과

- 한편, 여기에는 영역별 결과뿐만 아니라 4개 영역별 순위를 합산한 ‘종합 결과’도 정리하였음
 - 동지역 종합순위 결과, 최고지역은 한솔동, 최저지역은 도담동과 종촌동으로 조사되었음
 - 읍면지역의 경우, 최고지역은 조치원읍과 장군면, 최저지역은 전동면과 소정면으로 조사되었음
 - 읍면지역의 최저순위로 조사된 2개 지역(전동면, 소정면) 모두 행복도시와 거리가 먼 북측에 입지한 지역이라는 점에서 상대적으로 건설혜택을 누리지 못할 가능성이 있을 것으로 판단됨

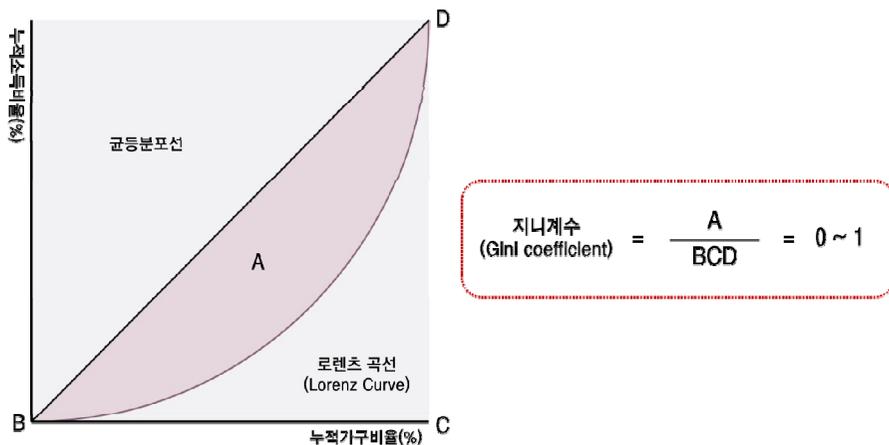
제3절 불균형 실태 진단

1. 불균형 비교 분석(지니계수)

1) 계수 의미 및 활용방향

□ 정의

- 본 연구에서는 읍면지역간 불균형 실태를 분석·진단하기 위한 방법 중 하나로, '지니계수'를 활용함
- 지니계수는 빈부격차와 계층간 소득의 불균형 정도를 나타내는 수치로, 통상적으로 경제관련 분야에 활용됨
 - 계수는 '0 ~ 1'의 범위를 갖게 되는데, 0은 분배가 균등한 '완전평등' 상태를, 1은 '완전불평등' 상태를 의미함¹⁰⁾



[그림 4-16] 지니계수 산출식

□ 자료의 활용

- 여기에서는 인구 등 4개 영역별 세부항목을 대상으로 하여 지니계수를 산출하였으며, 항목별 자료는 총량자료가 아닌 비율(%)이나 지수, 또는

10) 일반적으로 지니계수가 0.4를 넘으면 소득분배가 불평등한 것으로 판단함(한경 경제용어사전)

- 인구당으로 환산한 자료를 중심으로 활용하였음
- 동지역의 경우는 자료의 불충분으로 인하여 '행복도시'로 합산하여 정리하였음

2) 도출 결과

□ 인구

- 인구영역에 포함된 인구증감률, 노령화지수 등 6개 항목의 지니계수는 0.157(출생자수) ~ 0.790(인구증감률)의 범위로 조사되었으며, 인구증감률을 제외한 5개 항목은 0.4 미만으로 나타남

□ 산업·경제

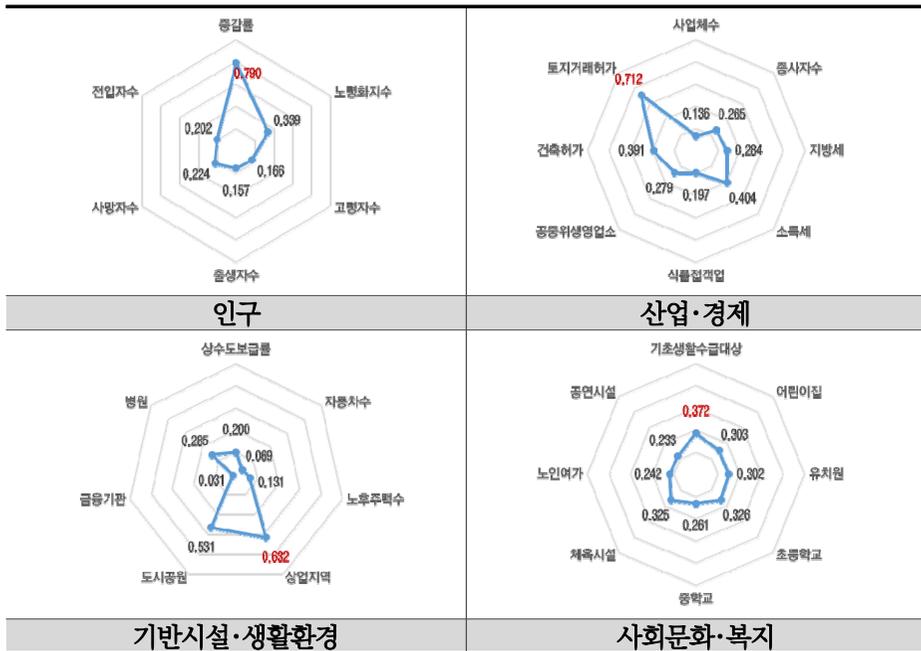
- 산업·경제영역의 사업체수, 종사자수 등 8개 항목을 대상으로 산정한 결과, 계수 범위는 0.136(사업체수) ~ 0.712(토지거래허가면적)로 조사되었음

□ 기반시설·생활환경

- 기반시설·생활환경영역의 7개 항목을 대상으로 지니계수를 산출한 결과, 계수 범위는 0.031(금융기관) ~ 0.632(상업지역면적)로 나타났으며, 도시공원면적도 0.5314로 불균형도가 비교적 높게 나타남

□ 사회문화·복지

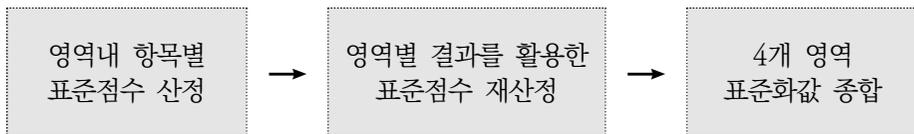
- 사회문화·복지영역 8개 항목의 지니계수를 산출한 결과, 0.233(공연시설수) ~ 0.372(기초생활수급대상자수)의 범위로 조사됨



[그림 4-17] 영역별 지니계수 산출 결과(인구당 환산자료)

2. 불균형 종합점수 비교

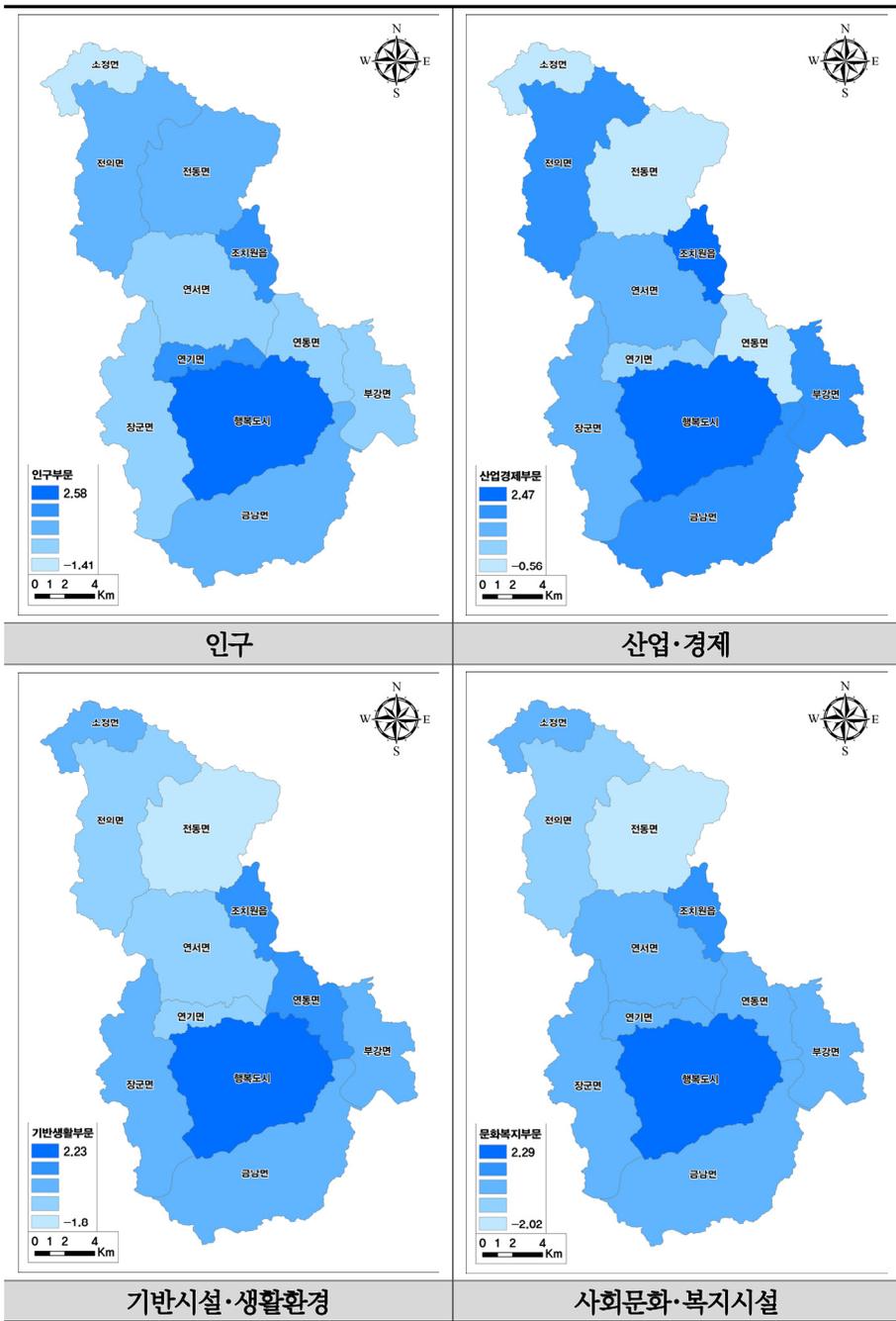
- 앞서, 항목·영역별 불균형 실태를 분석했다면, 여기에서는 세종시 내 역내 불균형에 대한 종합적 판단을 시도하였음
- 분석을 위해 표준점수를 활용하였으며, 그 산출과정은 [그림 4-18]에 정리한 내용과 같음



[그림 4-18] 종합점수 산출 과정

- 종합점수를 산정함에 있어서는 각 영역별로 대표적인 항목 2개씩을 선정하였으며, 총 8개의 항목을 활용하여 진행하였음

- 인구: 인구증감률, 노령화지수
 - 산업·경제: 총사업체수, 지방세총액
 - 기반시설·생활환경: 상수도 보급률, 노후주택비율
 - 사회문화·복지: 보육시설수(어린이집, 유치원), 100명당 기초생활보장수급자수
- [표 4-1]은 8개 세부항목 결과를 활용하여 종합점수를 산출하고, 이를 정리한 내용임
- 인구영역(인구증감률, 노령화지수)의 표준점수 합산 후, 표준점수를 재산정한 결과, (+)의 결과를 보인 지역은 행복도시(2.585), 조치원읍(0.546), 연기면(0.411), 금남면(0.038) 등 4개 지역이며, 가장 낮은 지역은 소정면(-1.413)임
 - 산업·경제영역(총사업체수, 지방세총액) 결과에서는 행복도시(2.473), 조치원읍(1.449) 등 2개 지역이 (+)로 나타났으며, 소정면(-0.565)이 가장 낮았음
 - 기반시설·생활환경영역(상수도 보급률, 노후주택비율)에서는 행복도시(2.235), 연동면(0.662), 조치원읍(0.587), 금남면(0.079), 장군면(0.022) 등 5개 지역이 (+)로 조사되었으며, 전동면(-1.800)이 가장 낮았음
 - 사회문화·복지영역(보육시설수, 100명당 기초생활보장수급자수)에서는 행복도시(2.292), 조치원읍(0.549), 장군면(0.059), 금남면(0.058), 연기면(0.006) 등 5개 지역이 (+)로 조사되었고, 전동면(-2.021)이 가장 낮게 나타남
- 4개 영역 합산 결과를 다시 표준점수로 산정하여 종합점수를 도출한 결과, 행복도시(2.621)가 가장 높게 나타났으며, 조치원읍(0.856)도 (+)로 나타남
- 종합점수가 낮은 지역은 전동면(-1.247), 소정면(-0.582) 등이며, 세종시 내 모든 면지역의 종합점수가 (-)로 파악됨

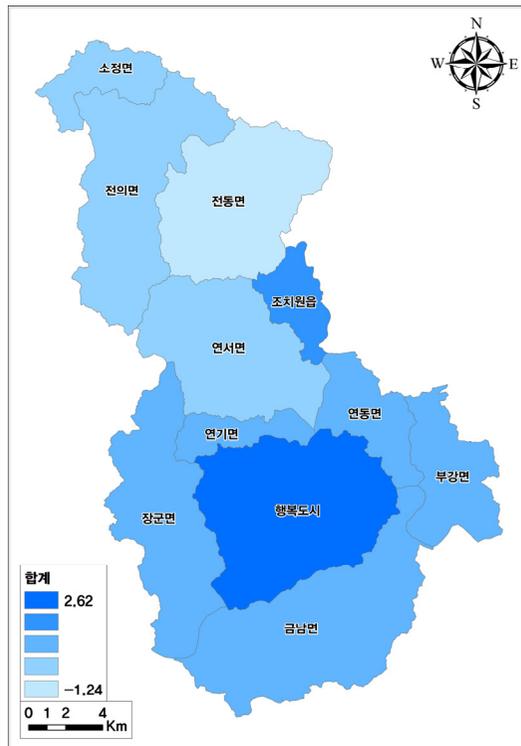


[그림 4-19] 4개 영역별 표준점수

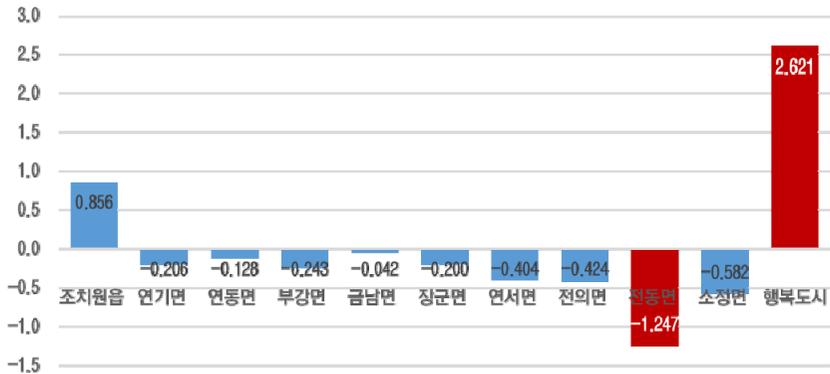
[표 4-1] 종합점수 산출 결과

구 분	인 구	산업·경제	기반시설· 생활환경	사회문화· 복지	합 계
조치원읍	0.546	1.449	0.587	0.549	0.856
연기면	0.411	-0.476	-0.695	0.006	-0.206
연동면	-0.471	-0.534	0.662	-0.124	-0.128
부강면	-0.486	-0.335	-0.063	-0.005	-0.243
금남면	0.038	-0.330	0.079	0.058	-0.042
장군면	-0.405	-0.409	0.022	0.059	-0.200
연서면	-0.367	-0.372	-0.573	-0.166	-0.404
전의면	-0.243	-0.359	-0.399	-0.551	-0.424
전동면	-0.196	-0.542	-1.800	-2.021	-1.247
소정면	-1.413	-0.565	-0.054	-0.097	-0.582
행복도시	2.585	2.473	2.235	2.292	2.621

주: 굵은 글씨는 표준점수 '0' 이상인 영역을 의미함



[그림 4-20] 종합점수 산출 결과



[그림 4-21] 종합점수 산출 결과

3. 불균형 분석 종합

□ 지니계수 비교·분석

- 지니계수를 활용, 4개 영역별로 구분하여 불균형 실태를 분석한 결과, 영역별로 불균형도가 가장 높은 항목과 낮은 항목은 다음과 같음
 - 인구: 인구증감률(0.790) ~ 출생자수(0.157)
 - 산업·경제: 토지거래허가면적(0.712) ~ 사업체수(0.136)
 - 기반시설·생활환경: 상업지역면적(0.632) ~ 금융기관(0.031)
 - 사회문화·복지: 기초생활보장수급자수(0.372) ~ 공연시설수(0.233)

□ 종합점수 비교·분석

- 세종시 역내 불균형에 대한 종합적 판단을 위해 표준점수를 활용하여 영역별 표준점수를 합산하고 이를 재산정하여 종합점수를 도출·정리하였으며, 점수 결과를 중심으로 정리하면 다음과 같음
 - 인구: 행복도시(2.585) ~ 소정면(-1.413)
 - 산업·경제: 행복도시(2.473) ~ 소정면(-0.565)
 - 기반시설·생활환경: 행복도시(2.235) ~ 전동면(-1.800)
 - 사회문화·복지: 행복도시(2.292) ~ 전동면(-2.021)

- 4개 영역 모두 행복도시의 표준점수가 가장 높게 나타났으며, 전동면과 소정면이 각각 2개 영역에서 가장 낮게 나타남
 - 기반시설·생활환경과 사회문화·복지영역의 일부를 제외한 대부분에서 면지역은 (-)로 나타남
- 4개 영역을 합산한 종합점수 산정 결과, 행복도시(9.585), 조치원읍(3.131) 등 2개 지역이 (+)로 조사되었으며, 전체 면지역의 종합점수가 (-)로 나타남

결론

제1절 검토내용 종합

제2절 정책 제언

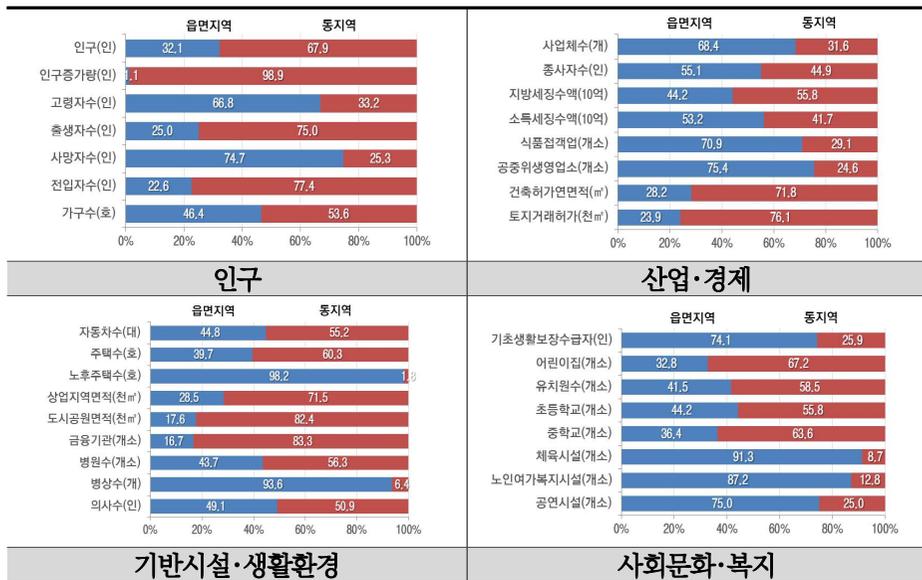
제5장 결론

제1절 검토내용 종합

- “국가균형발전을 선도하는 지속가능한 모범도시 조성”을 목표로 출범한 세종시에서는 현재 신도시(행복도시)와 읍면지역 간의 역내 불균형 문제가 시급한 해결과제로 논의되고 있음
- 본 연구에서는 세종시 내부 불균형 문제를 완화하기 위한 사전 작업의 일환으로 불균형 실태를 분석·진단하였으며, 연구를 통해 도출된 주요 결과를 정리하면 다음과 같음

□ 진단 1: 동-읍면지역간 비교(4개 영역별 결과)

- 인구증가량(98.9), 금융기관(83.3), 도시공원면적(82.4), 전입자수(77.7), 토지거래허가(76.1) 등에서 동지역 비중이 절대적으로 높게 나타남



[그림 5-1] 동-읍면지역간 비교 종합

- 4개 영역의 세부항목의 산술평균치 비교 결과, ‘인구(68.0)’, ‘사회문화·복지(58.3)’, ‘기반·생활환경(57.9)’, ‘산업·경제(46.9)’ 등의 순으로 동지역 비중이 높음

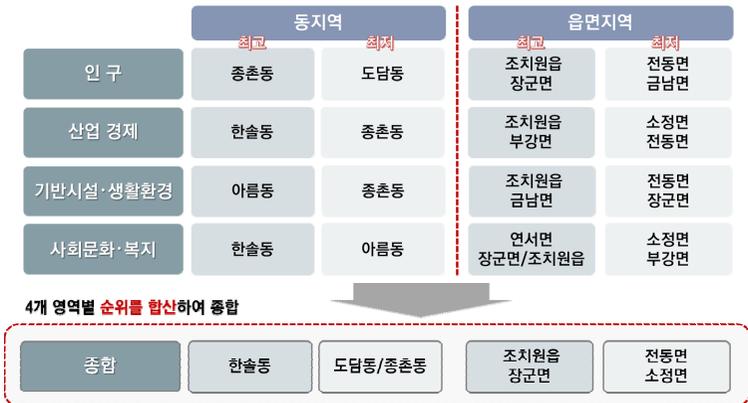


[그림 5-2] 동·읍면지역간 4개 영역별 평균치 비교 종합

- ‘인구’의 동지역 비중이 가장 높게 나타남은 행복도시 내 주택건설·공급에 따른 인구유입이 동지역에 집중되었기 때문으로 풀이되며, ‘사회문화·복지’, ‘기반·생활환경’ 영역도 향후 도시 건설에 따라 동지역에 기반, 생활환경, 사회문화·복지시설이 공급되면, 불균형 비중이 보다 심화될 가능성이 높을 것으로 전망됨

□ 진단 2: 동별·읍면지역별 비교

- 4개 영역의 세부항목별로 순위를 종합하고, 각 영역별로 합산한 결과, 읍면지역 중 조치원읍 4개, 장군면 2개, 부강면, 금남면, 연서면이 각각 1개 최고 순위로 나타남(공동순위 포함)

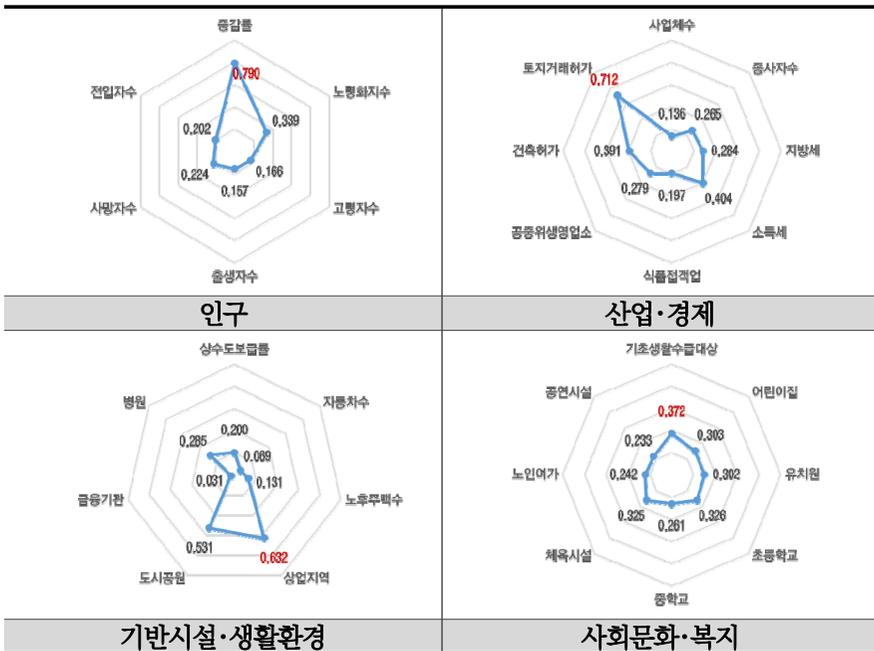


[그림 5-3] 동별·읍면지역별 순위 비교 종합

- 4개 영역별 순위를 합산한 ‘종합결과’를 정리한 결과, 읍면지역에서 최고 지역은 초치원읍과 장군면, 최저지역은 전동면과 소정면으로 조사됨
 - 동지역에서는 한솔동이 최고, 도담동·중촌동이 최저지역으로 조사됨
- 읍면지역의 최저순위로 조사된 2개 지역(전동면, 소정면) 모두 행복도시와 거리가 먼 북측에 입지한 지역이라는 점에서 상대적으로 건설혜택을 누리지 못할 가능성이 있을 것으로 판단됨

□ 진단 3: 지니계수 비교·분석

- 지니계수를 활용, 4개 영역별로 구분하여 불균형 실태를 분석한 결과, 영역별로 불균형도가 가장 높은 항목과 낮은 항목은 다음과 같음
 - 인구: 인구증감률(0.790) ~ 출생자수(0.157)
 - 산업·경제: 토지거래허가면적(0.712) ~ 사업체수(0.136)
 - 기반시설·생활환경: 상업지역면적(0.632) ~ 금융기관(0.031)
 - 사회문화·복지: 기초생활보장수급자수(0.372) ~ 공연시설수(0.233)



[그림 5-4] 영역별 지니계수 비교 종합(인구당 환산자료)

□ **진단 4: 종합점수 비교·분석**

- 영역별 표준점수를 합산하고 이를 재산정하여 종합점수를 도출·정리한 결과는 다음과 같음
 - 인구: 행복도시(2.585) ~ 소정면(-1.413)
 - 산업·경제: 행복도시(2.473) ~ 소정면(-0.565)
 - 기반시설·생활환경: 행복도시(2.235) ~ 전동면(-1.800)
 - 사회문화·복지: 행복도시(2.292) ~ 전동면(-2.021)
- 4개 영역 모두 행복도시의 표준점수가 가장 높게 나타났으며, 전동면과 소정면이 각각 2개 영역에서 가장 낮게 나타남
 - 종합점수 산정 결과, 행복도시(2.621), 조치원읍(0.856) 등 2개 지역이 (+)로 조사되었으며, 전체 면지역의 종합점수가 (-)로 나타남

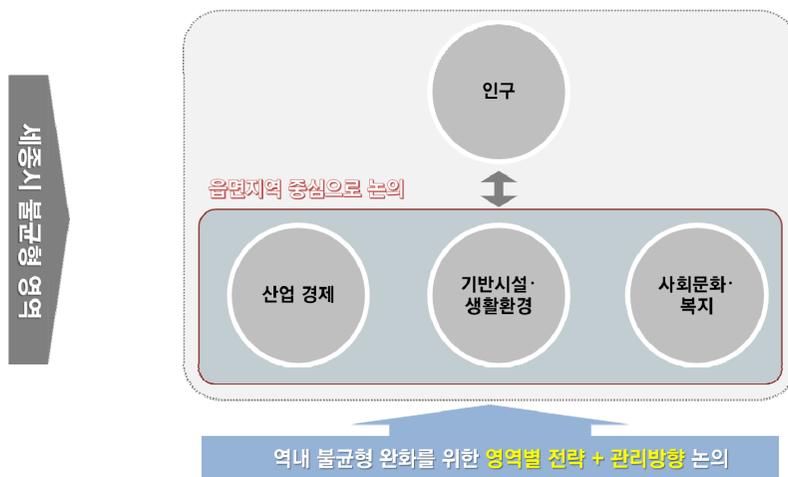


[그림 5-5] 종합점수 산출 결과(총량자료)

제2절 정책 제언

1. 전략 논의방향

- 동지역으로 구성된 행복도시는 현재 2030년을 완공목표로 하여 건설되고 있음
 - 읍면지역에 대한 근본대책이 마련되지 않는다면, 행복도시 건설이 진행될수록 동지역-읍면지역의 불균형 문제는 보다 심화될 가능성이 높음
- 행복도시(동지역)가 정부 차원에서 건설되고 있다는 점을 고려한다면, 읍면지역 환경 개선·활성화는 시가 적극 추진해야 할 과제영역임
 - 세종시라는 울타리 안에서 동지역-읍면지역이 상생할 수 있도록 각각의 지역특성을 살려나가는 방향으로 개선이 필요할 것임
- 앞서 세종시 역내 불균형 진단 결과를 통해 동지역-읍면지역간 환경 여건에 상당부분 불균형이 진행되고 있음을 알 수 있었음
- 역내 불균형은 잠재적 갈등 요인이 되고, 장기적으로 동지역과 읍면지역을 정서·공간적으로 분리하여 세종시를 이분화하는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 이를 완화하기 위한 정책적 전략이 필요할 것으로 판단됨



[그림 5-6] 전략 논의방향

- 세종시 역내 불균형 문제가 제기된 것은 근본적으로 ‘인구’ 영역에 대한 논의에서 비롯되었다고 할 수 있음
 - 인구는 다양한 영역과 밀접한 관계를 보유한 영역으로, 본 연구에서는 정책 대응방안을 논의함에 있어 인구를 제외한 4개 영역을 중심으로 검토하였음
 - 역내 불균형 완화를 위한 전략과 관리방향을 모색하되, 세종시가 주력해야 할 대상공간인 ‘읍면지역’을 중심으로 정리하였음

2. 영역별 전략

1) 산업·경제

□ 일자리 확보

- 기존 원도심을 중심으로 지속가능한 산업·경제생태계를 구축하는 데에 주력토록 함
 - 청년의 일자리 확보에 주력하고, 공유관련 ‘(가칭)청년창업플랫폼’ 서비스를 활용하여 청년들이 공유 경제의 주체이자 중심으로 활동하는 토대를 제공토록 함

□ 산업단지 정비 및 첨단 산업기능 유치

- 노후한 산업·경제여건을 개선하고, 첨단 산업기능 유치에 주력함
 - 장영실과학기술지원센터(세종SB플라자)(2017년 7월 준공): 대덕연구개발 특구의 기초연구성과를 통한 기술이전·창업지원·마케팅역할 수행으로 과학벨트 기능지구의 핵심시설 역할 기대
 - 세종시 주력 첨단산업: 주력산업인 첨단수송기기부품과 정밀의료, 첨단 신소재부품 분야, 과학벨트 관련 기초과학연구 분야 등

□ 특화기능 발굴 활성화

- 지역별 특색있는 역사, 문화, 예술, 관광자원을 특화산업으로 육성하고,

문화관광을 중심으로 상품화하는 전략이 필요함

- 이와 관련하여 그 동안 전국 및 세종시의 다수 지역에서는 지역활성화를 위한 주요 아이টে으로 설정해 왔음
- 세종시에서는 김종서, 성삼문 등의 인물과 전의초수 등 세종대왕 관련 자원을 포함한 역사문화자원, 전의조경수, 복숭아, 무궁화, 바이오 에너지 등이 주요 아이টে으로 고려될 수 있음

2) 기반시설·생활환경

□ 노후환경 개선

- 읍면지역 내 노후주택 정비 및 주거환경 개선사업을 적극 추진토록 하며, 세종시 북측 산업단지 주변 농촌 정주여건 개선에 주력함
 - 주택 정비 및 주거환경 개선을 통해 조치원 등 기존 군지역 중심지의 기능 회복 및 활성화를 도모함(전통시장·상가주변 환경 개선, 조치원 청춘문화거리 추진 등)
 - 농촌 주거환경 및 정주여건 개선을 통해 기초·기본적인 생활서비스가 지원되는 농촌환경을 조성함
- 행복도시 주변지역 난개발 방지를 위한 계획적 관리방안을 마련하고, 도시 근교지역으로서의 특색있는 전원주택단지를 조성함
 - 향후 세종시는 행복도시 주변뿐만 아니라 북측까지 성장관리방안 적용 지역을 확대하여 세종시 농촌지역 전역에 계획적 관리가 가능토록 진행할 예정임
 - 단순 가이드라인 수준이 아닌, 구체적이고 규제성있는 관리기준을 마련·운영함으로써 선도적인 비도시지역(계획관리지역 등) 관리시스템과 농촌 지역 전원주택 모델을 제시하는 방향으로 발전해야 함

□ 안전·의료

- 세종시 전역을 대상으로 하는 광역 긴급 재난재해 지원체제를 구축해야 함
 - 세종시(행복도시 - 읍면지역)을 대상으로 하는 시스템을 기본으로 하되, 읍면지역이 소외되지 않도록 충분히 배려하여 지원체제를 구축해야 함

- 광역 시스템을 구축함에 있어 세종시 단독 추진에 한계가 있는 경우에는 대전·청주·천안 등 인근 대도시와 연계하여 광역 공조 시스템을 구축한다면, 상생효과를 제고할 수 있을 것임
- 세종시 내 면지역에 병원이 설치되지 않은 점을 고려하여, 의료 지원 시스템을 확충할 필요가 있음
 - 세종시 및 인근 대도시와의 광역 의료 연계·지원시스템을 구축함
 - 의료서비스에서 소외되는 지역, 계층이 발생하지 않도록 보건소(보건지소, 보건의료원) 등 공공의료기관을 설치함
 - 고령자가 많은 면지역을 고려하여 노인병, 치매 관련 지원·네트워크를 구축하고 ‘마을 주치의’, ‘찾아가는 건강버스’ 등 다양한 의료지원 서비스를 운영토록 함

□ 생활인프라

- 현재 상당수의 면지역에서 마을상수도를 이용하고 있는 점을 개선하여 광역 상수도망을 확대 공급함으로써 상수도 보급률을 제고토록 함(하수도망 확충 포함)
- 세종시민 누구나 이용하기 편리한 대중교통 공급·이용시스템이 갖추어져야 함
 - 대중교통(마을버스 등)을 확충하고 관련서비스를 개선함으로써 대중교통 불편지역을 근본적으로 해소토록 함

3) 사회문화·복지

□ 복지

- 고령자, 저소득층, 장애인, 다문화가정 등을 위한 주거복지 및 생활안정 지원서비스를 확대 공급함
- 영유아, 여성 대상의 안전서비스를 강화하고, 보육·교육여건을 지속적으로 개선토록 함
- 세종시 사회복지 기준과 장기 로드맵을 수립하는 등 복지·지원체계를 마련하고, 이에 근거하여 체계적으로 진행하는 것이 정책 추진효과를 높일 수 있을 것임

□ 교육

- 읍면지역의 교육서비스가 동지역에 준하는 수준으로 개선되도록 하는 양질의 교육서비스 공급을 확대함
- 읍면지역 주변 주민 교육서비스 차원에서 학교 및 센터시설을 적극 활용하는 방안을 고려함

□ 도농 교류 활성화

- 동지역과 읍면지역 간에 정서적 공감대를 형성할 수 있도록 다양한 전략을 추진하고, 이를 토대로 교류 활성화가 실현되는 방향으로 지원함
 - 농촌체험 관광상품 개발, 로컬푸드 직매장 확대 및 활성화, 읍면지역 관광상품 개발 및 이용 유도
- 세종시 내 도농 교류를 확대함에 있어서는 마을공동체를 적극 활용하는 방안이 적절할 수 있음
 - 주민자치 실현과 연계하여 마을공동체가 교류의 주체가 되도록 역할을 강화하고, 이를 위한 역량 강화교육, 거점공간 제공, 네트워크 구축 지원 등이 진행되어야 함(마을공동체 지원센터 설치와 연계 추진)

3. 지역별 전략

- 여기에서는 기존 문헌에서 제시된 지역별 이슈와 본 연구의 지역별 문제점과 진단결과를 토대로 지역별로 적용가능한 전략을 논의함
- 연구결과 도출된 세부항목별 하위지역(열악한 최저 1~3순위까지를 중심으로 표기)은 [표 5-1]과 같이 정리할 수 있음

[표 5-1] 연구결과 도출된 세부항목별 하위지역

구 분		조치원읍	연기면	연동면	부강면	금남면	장군면	연서면	전의면	전동면	소정면
인구	인구		●	◎							◎
	인구증가량		◎	◎		●					
	출생자수		◎							●	◎
	사망자수	●				◎		◎			
	고령자비율			◎		◎				●	
	평균연령			◎		◎				●	
산업·경제	사업체수		◎	●							◎
	종사자수		◎			◎					●
	지방세징수액			◎						◎	●
	소득세징수액						◎	◎			●
	식품접객업			◎						●	◎
	공중위생영업소			◎						◎	●
	평균소득			◎			◎			●	
	건축허가연면적		●			◎					◎
토지거래허가면적		●							◎	◎	
기반시설 · 생활환경	상수도보급률							◎	◎	●	
	하수도보급률			◎	◎		●				
	자동차수		◎	◎							●
	주택수		●							◎	◎
	노후주택비율		◎		◎					●	
	상업지역면적						●	●		●	●
	도시공원면적		●	●			●	●		●	●
	금융기관		●	●	●	●	●	●	●	●	●
병원수		●							●	●	
사회문화 ·복지	기초생활보장수급	●								◎	◎
	어린이집						●			●	●
	유치원수			●	●					●	●
	교원당원아수					●		◎			◎
	초등학교			●	●				●	●	●
	중학급당학생수	●					◎		◎		
	체육시설수			●	◎		◎				
노인여가복지시설		◎				◎				●	

주: ●는 '최저지역', ◎는 최저지역을 제외한 '하위순위 2개 지역'을 의미하며, 공동최하위 지역은 모두 표기하였음

- 본 연구에서는 [표 5-1]의 결과와 앞의 세종시 도시재생전략계획에서 제시된 ‘[표 2-6] 지역별 주요 이슈’를 연계하여 세종시 읍면지역별로 추진가능한 불균형 완화전략을 제시하였음([표 5-2] 참조)
- 단, 기존 연구에서 제시된 지역 이슈의 상당부분이 문화, 예술, 관광 관련사항 중심으로 이루어진 점을 고려하여 여기에서는 이를 ‘지역 특화 산업 육성’으로 표기하였으며, 앞서 ‘2. 영역별 전략’에서 제시된 전략 중심으로 정리함

[표 5-2] 지역별 추진전략(안)

읍면	지역 이슈	전략 내용
조치원읍	위상 강화 공간 재창조	•주거환경 개선, 산업단지 정비 및 기능 활성화, 주거복지서비스 지원 확대
연기면	문화관광 기반시설/인프라	•교통·생활인프라 확충 공급, 지역 특화산업 육성
연동면	산업단지 강화 문화산업 창조	•교통·생활인프라 확충 공급, 산업단지 정비 및 기능 활성화, 보육·교육서비스 개선
부강면	문화·역사 부강역세권	•산업단지 정비 및 기능 활성화, 역세권 환경 개선 및 정비, 보육·교육서비스 개선
금남면	생활·교통인프라	•교통·생활인프라 확충 공급
장군면	문화관광	•보육·교육서비스 개선, 경제·산업여건 개선, 지역 특화산업 육성
연서면	예술관광	•경제·산업여건 개선, 지역 특화산업 육성
전의면	지역경제	•산업단지 주변 및 농촌 정주여건 개선, 지역 특화 산업 육성
전동면	철도, 특화산업	•저소득층 지원 확대, 교통·생활인프라 확충 공급, 산업단지 주변 및 농촌 정주여건 개선, 보육·교육 서비스 개선
소정면	농촌 정주여건 소정리역	•산업단지 정비 및 기능 활성화, 교통·생활인프라 확충 공급, 산업단지 주변 및 농촌 정주여건 개선, 보육·교육서비스 개선

주: 지역 이슈는 도시재생전략계획에서 제시된 [표 2-6] 지역별 주요 이슈’를 요약한 내용임

4. 향후 관리방안

□ 세종시 자료관리 시스템 구축

- 현재 통계청에서 제공하는 통계자료는 시·군·구 중심으로 구성됨
 - 세종시는 단층제 시스템으로 구성되어 있어, 통계청 등의 자료를 활용하여 읍면동별로 원하는 데이터를 취득하는 데에 한계가 있음
- 세종시 자체적으로 읍면동 단위의 자료를 구축함으로써 상시 데이터를 관리하고, 활용을 지원할 수 있는 시스템을 갖추도록 함

□ 읍면지역 시설·서비스 지원 확대

- 본 연구가 진행된 근본적인 목적은 행복도시와 읍면지역 간의 물리적 환경 격차를 완화하고, 면지역의 생활불편을 최소화함에 있음
 - 면지역 기초생활서비스 지원 강화: 앞서 통계자료에서 나타났듯이 전반적으로 면지역의 기초생활지원서비스가 부족한 점을 고려한다면, 이와 관련한 시설 확충에 주력해야 함
 - 북부 면지역 지원 강화: 세종시 북부에 생활여건이 열악한 면지역이 다수 입지하고 있음을 고려하여, 행복도시와 주변지역과의 환경 격차가 심화되지 않도록 하는 완화전략이 적극 추진되어야 함

□ 불균형 심화가능성 차단

- 앞으로, 행복도시 건설에 따른 불균형 심화가능성에 대비해야 할 필요가 있음
 - 세종시 건설의 근본취지가 '국토 균형발전'임을 유념하여 균형발전을 선도하는 '모범 사례도시'가 되도록 노력해야 함

참고문헌

- 국토교통부(2018), 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022) 수립지침.
국토교통부·LH도시재생지원기구(2014), 도시재생전략계획 수립 가이드라인.
세종특별자치시(2013), 세종시 균형발전 기본계획.
세종특별자치시(2015), 세종특별자치시 도시재생전략계획.
세종특별자치시(2014), 세종특별자치시 발전계획.
세종특별자치시(2016), 세종특별자치시 비전 2030 중장기발전 전략계획.
세종특별자치시(2018), 2018년 세종시 업무계획.
세종특별자치시, 세종통계월보(2018년 6월)
세종특별자치시, 세종시 통계연보(2017년).
임형빈·한상욱(2018), '충청남도 지역균형발전 지원 조례 및 시행규칙 개선방안', 충남
연구원.
충청북도(2013), 충청북도 지역균형발전 기본계획.
- 네이버 홈페이지 (<http://www.naver.com>)
대통령직속 국가균형발전위원회 (<http://www.balance.go.kr>)
법제처 홈페이지 (<http://www.moleg.go.kr>)
세종특별자치시 홈페이지 (<http://www.sejong.go.kr>)
세종포스트 홈페이지 (<http://www.sjpost.co.kr>)
연합뉴스 홈페이지 (<http://www.yonhapnews.co.kr>)
통계청 마이크로데이터 서비스 시스템.



34863 대전광역시 중구 중앙로 85 (선화동)
TEL. 042-530-3500 FAX. 042-530-3508
www.dsi.re.kr

ISBN 979-11-6075-070-6 93300