

서울특별시 지역균형발전계획(안) 의견청취안 검 토 보 고

1. 제안경위

- 가. 의안번호 : 제207호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제안일자 : 2022년 8월 29일
- 라. 회부일자 : 2022년 9월 2일

2. 제안이유

- 「서울특별시 지역균형발전 지원 조례」 제5조 제1항에 따라 지역 격차 해소를 통한 지역균형발전과 지역별 특성있는 발전을 위한 시책의 체계적인 추진을 위하여 「지역균형발전계획(안)」을 마련하고 서울특별시 의회 의견을 청취하고자 함

3. 주요내용

- 가. 계획의 목적
 - 지역격차 해소와 지역별 특성있는 발전을 위한 시책의 체계적인 추진을 위해 5년을 단위로 하는 지역균형발전계획(안) 수립
- 나. 서울특별시 지역균형발전계획(안) 내용
 - 지역불균형 해소를 위한 비전 및 분야별 추진전략
 - 지역별 혁신 거점개발 및 특성 있는 발전을 위한 5대 권역별 이행과제
 - 생활SOC 확충, 교통편차 해소, 주거환경 개선, 균등한 교육 기회

제공 등 지역 간 격차 해소를 위한 분야별 이행과제

4. 참고사항

- 관계법령 : 「서울특별시 지역균형발전 지원 조례」 제5조
- 예산조치 : 별도조치 필요 없음
- 합 의 : 해당사항 없음

5. 검토의견

□ 지역균형발전계획(안)의 수립 및 제출배경

- 서울특별시 지역균형발전계획(안) 의견청취안은 「서울특별시 지역균형발전 지원 조례」 제5조제4항¹⁾에 따라 서울특별시에서 수립한 ‘서울특별시 지역균형발전계획(안)’에 대해 서울특별시의회의견을 듣고자 하는 것임
- 서울특별시 지역균형발전계획은 「서울특별시 지역균형발전 지원 조례」 제5조제1항의 규정²⁾에 따라 5년 단위로 수립하는 법정 계획임
- 서울특별시 지역균형발전계획은 그동안 개별적으로 추진되어 상승 효과가 크지 않았던 균형발전정책에 대하여 기본방향을 제시하는 개념적 최상위 계획으로 그간의 추진경위는 다음과 같음

< 지역균형발전계획 추진경위 >

- | | |
|--------------------------------|-------------|
| ○ 서울시 균형발전위원회 전체회의(균형발전계획수립논의) | : '21.12. |
| ○ 서울시 균형발전위원회 분과위원회(제1차~제3차) | : '22.2.~5. |
| ○ 서울시 균형발전위원회 전체회의(의견방안수립논의) | : '22.6. |
| ○ 실·국·본부별 지역균형발전계획 이행과제(안) 마련 | : '22.7 |

1) 서울특별시 지역균형발전 지원 조례 5조 ④항 시장은 지역균형발전계획을 고시하기 전 시의회의 의견을 들을 수 있다.

2) 서울특별시 지역균형발전 지원 조례 5조 ①항 시장은 지역격차 해소를 통한 지역균형발전과 지역별 특성있는 발전을 위한 시책의 체계적인 추진을 위하여 5년을 단위로 하는 ‘서울특별시 지역균형발전계획’(이하 ‘지역균형발전계획’이라 한다.)을 수립하여야 한다.

□ 지역균형발전계획(안)의 주요 내용

【 계획수립의 배경 】

- 산업화가 본격적으로 이루어진 1960년대부터 서울로 몰려드는 인구를 분산하기 위해 약 30년간 강북개발을 억제하고 강남개발을 촉진하는 정책으로 인하여 경제·교통·교육·문화 인프라가 집적된 강남에 대한 거주 선호가 상승하게 되었음
- 이에 따라 일자리, 주거, 교통, 교육 등 강남북간 상당한 지역불균형이 나타나게 되었으며 서울시는 이러한 지역격차를 해소하기 위해 1990년대 이후 지속적으로 다양한 대책을 시행하였으나 실행력부족, 여건변화, 부작용 등으로 지역격차해소에 한계를 보이게 된 바 있음
- 따라서 서울시는 종합적인 틀에서 일관되고 실효성 있게 추진될 수 있는 지역균형발전 원칙과 합리적인 재정투자의 계획적 기반과 실질적 정책지침이 필요하게 되어 지역균형발전 계획을 수립하게 되었음

【 계획의 성격 】

- (종합계획·중기계획·전략계획의 성격) 이번 의견청취안은 서울시정 모든 분야에 지역균형발전의 방향을 제시하고 있으므로 중

합계획이라 할 수 있으며, 향후 5년간 수행할 권역별·분야별·전략과 이행과제를 제시하는 중기계획이라 할 수 있고, 마지막으로 시책의 우선순위를 제시하여 실효성을 높이고자 하기에 전략계획이라고도 할 수 있음

【 계획의 위상 】

- 이번 의견청취안은 서울시 차원에서 지역균형발전과 관련된 상위 계획이 없기 때문에 지역균형발전 분야의 기본방향을 제시하는 개념적 최상위 계획이라 할 수 있으며, 도시기본계획³⁾ 등 다른 법적 효력이 있는 계획들과 상호 보완적 성격을 가진 계획이라고 할 수 있음

【 계획의 세부추진전략 】

- 이번 의견청취안은 ① 산업·일자리 분야, ② 생활SOC 분야, ③ 교통분야, ④ 주거분야, ⑤ 교육분야 등 5가지 세부추진전략으로 구성되어 있으며, 각각의 세부내용을 살펴보면 다음과 같음
 - (산업·일자리 분야) 산업·일자리 기반 조성을 위해 ① 5대 권역별(도심권/동남권/동북권/서남권/서북권)로 전략산업 및 첨단산업을 육성하고, ② 서울시 2030생활권 계획에 따라 기존 지역

3) 도시기본계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할 구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획 수립의 지침이 되는 계획이며, 도시의 물적·공간적 측면뿐 아니라 환경·사회·경제적인 측면을 모두 포괄하여 주민생활환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획임

을 상업지역으로 종상향 할 경우 非강남권을 중심으로 배분⁴⁾하여 지역별로 균형있는 상업기반과 지역자족기반을 확충함

< 권역별 경제혁신거점 및 전략사업 >



- (생활SOC 분야) ① 서울전역에 생활체육시설, 어린이집, 서울형키즈카페, 도서관, 공원녹지 등 생활SOC를 확충하여 시민 누구나 걸어서 생활편의 시설을 이용할 수 있는 ‘보행생활권’을 실현하고, ② 시민생활 변화와 초고령화 사회에 대응하기 위해 공공의료 인프라를 강화하고 노인 복지 시설을 확충하고자 함

4) 2030 생활권계획에 따라 신규 상업지 배분 물량 134만㎡ 중 44%(59만㎡)를 강북·노원·도봉구 등 동북권에 배분하고, 강서·구로·금천 등 서남권에는 상업지역 30%(40만㎡)가 지정됨. 즉, 신규 상업지 물량의 74%를 동북권과 서남권에 배분함

〈 균형발전기반 생활SOC 확충 사업 〉

연 번	사업명	내 용
1	체육인프라 확충으로 생활체육 문화 확대	· 다목적체육센터 35개소 확충
2	공공(작은) 도서관 확대 운영	· 공공도서관 36개소 · 작은 도서관 20개소
3	공원서비스 소외지역 해소	· 서남권역 공원녹지네트워크 조성
4	지역균형 국공립어린이집 확충	· 국공립어린이집 확충
5	지역균형 서울형 키즈카페 확대	· 서울형 키즈카페 400개소
6	공공의료 인프라서비스 인프라 구축강화	· 공공병원건립 4개
7	보건지소 확충 운영 지원	· 보건지소확충 47개소
8	구립 노인종합복지관 건립 지원	· 노인종합복지관 41개소
9	공립 노인요양시설 확충	· 공공 노인요양시설확충 46개소

- (교통분야) ① 지역간 교통편차를 해소하기 위해 도시철도 소외지역을 중심으로 도시철도망을 구축하고, 마을버스 서비스 개선 등 대중교통 인프라를 개선하며, ② 교통정체 해소를 통한 지역 간 이동성 개선을 위해 지상철도 지하화와 간선도로 지하화를 추진하고자 함

〈교통편차와 교통정체 해소를 위한 주요 사업〉

연번	사업명	내 용
1	도시철도망 구축	· 강북횡단선(목동~청량리)
		· 목동선(신월~당산)
		· 면목선(청량리~신내)
		· 난곡선 신설(보라매공원~난향동)
2	대중교통 인프라 개선	· 교통취약지역 공공자전거 따릉이 대여소 확대(2,600개소 → 3,040개소)
		· 청량리역 광역환승센터 구축
		· 마을버스 서비스 개선(차량 CCTV 설치 및 버스정보안내 단말기 확대)
3	지역 간 이동성 개선	· 지상철도 지하화 실현을 위한 통합 마스터 플랜 수립
		· 서남권 간선도로 종합개선 방안수립

- (주거분야) 주거환경 불균형 개선에 대한 주민요구를 충족하기 위해 ① 재개발·재건축 정상화를 통한 주택공급기반을 마련하고, ② 노후 저층주거지, 역세권, 민간토지 활용 등 주거지의 특성을 고려하여 유형별 주택공급을 확대하며, ③ 저층주거지와 불량 노후주택을 중심으로 주거환경 개선사업을 추진하고자 함

〈 주거환경 개선을 위한 주요 사업 〉

연번	사업명	내 용
1	재개발·재건축 정상화	· 신속통합기획 도입·적용으로 2년 이내 정비 계획 수립 · 2종(7층) 일반주거지역 규제완화 (높이 7층→25층, 용적률 170%→190%) · 재건축 규제완화(35층 층수제한 및 비주거비율 완화)
2	유형별 공급주택	· 노후저층 주거지 정비(모아주택 3만호, 모아타운 100개소 조성) · 역세권 중심 新공간구조 실현으로 역세권 활성화 · 민간토지를 활용한 공공주택 건립으로 민간상생 공공주택 공급
3	저층주거지와 노후주택 주거환경 개선	· 저층주거지 및 노후불량주택 주거환경 개선 지원(서울시전역 대상 이차지원, 주택성능개선지원구역 대상 보조 및 융자지원) · 주차장 건립 35개소

- (교육분야) 연령별·지역별 교육격차해소를 통한 평등한 교육기회 제공을 위해 ① 서울시 인터넷 교육플랫폼인 ‘서울런’ 서비스 대상을 확대⁵⁾하고 연령대별로 특화된 교육프로그램을 운영하며, ② 지역 간 교육격차 완화를 위해 공공교육 인프라 개선 사업을 추진하고자 함

5) 서울런 교육대상과 교육프로그램을 2021년 취약계층 청소년 대상 학력격차 해소 프로그램 → 2022년 청소년·청년 대상 취업역량 강화 프로그램 → 2023년 모든 시민 대상 평생교육 프로그램으로 확대

〈 교육격차해소 를 위한 주요 사업 〉

연번	사업명	내 용
1	연령별·지역별 교육격차 해소	· ‘서울런’ 서비스 대상을 저소득층 청소년 → 청년 → 모든 시민으로 확대 · 장노년층 디지털교육, 평생교육 서울시민대학 운영, 청년취업사관학교 조성 및 운영
2	공공교육 인프라 개선	· 학교 인프라 확대(I기반 미래형 교실 조성, 학교 체육관 건립 지원) · 청소년 문화·체육 인프라 확보(청소년센터, 청년문화의집, 청소년 아지트 구축)

【 계획의 성과관리체계 】

- 위에서 언급한 세부실행 계획에 대한 실행력을 확보하기 위해서는 지역균형발전정책을 주요 평가항목에 따라 연단위로 점검하고 평가하는 체계가 필요함
- 이에 이번 의견청취안에서는 조례상 지정된 주요계획 및 중장기 계획을 대상으로 ① 균형발전지표와 목표의 적정성, ② 특정 지역 집중완화효과, ③ 지역균형발전효과 등을 평가항목으로 설정하고 연단위로 점검하고 평가하여 시민에게 연차보고서 형태로 공개하는 체계를 갖추고자 함

□ 지역균형발전계획(안)에 대한 평가

- 앞서 살펴본 바와 같이 이번 의견청취안은 서울특별시의 지역간

격차를 해소하고 지역별로 균형있는 발전에 기여할 수 있는
최초 계획이라는데 의의가 있다고 하겠음

- 특히 그간의 지역균형발전정책을 평가하고 향후 정책에 반영하는
환류체계를 갖추는 것은 지역균형발전정책 실행력 제고에 기여
를 할 것으로 판단됨
- 다만, 급변하는 정책환경에 적절하게 대응하고 실행력을 높이기
위해 몇 가지 사항을 제안하고자 함

【 미래지향적 균형발전모델 개발 】

- 과거에는 도로, 철도 등 물리적 인프라 구축이 지역균형발전의
척도가 되어 왔으나, 현 시점에서는 자산소득 및 교육·문화환경
등 지역균형발전의 요소에 있어서 질적인 부분이 더 중요해지고
있음
- 팬데믹과 기후환경변화에 따른 지속가능성에 대한 논의, 4차산
업혁명 시대의 도래와 디지털 전환 등 새로운 정책환경변수들에
대응할 수 있는 미래지향적인 균형발전모델 개발이 필요함

【 세심한 지역균형발전정책 평가체계 마련 】

- 그간 다양한 지역균형발전정책이 추진되었음에도 불구하고 정책

실효성, 파급효과 등 정책에 대한 사후평가가 제대로 이루어지지 않았음. 이번 의견청취안에서 제안한 바에 따라 균형발전영향평가제 도입을 통해 관련 정책을 점검하고 평가하는 것은 서울시 지역균형발전정책의 실효성 제고에 초석이 되는 부분이라 판단됨

- 다만 균형발전지표와 평가모델 개발시 현실을 반영한 실효적 접근을 하지 못 할 경우 오히려 불필요한 규제가 될 수 있으므로 평가모델개발시 세심한 설계가 요구됨

【 개별사업들간의 횡적연계를 통한 상승효과 강구 】

- 現 지역균형발전계획에서는 권역별 및 분야별로 큰 틀에서 어떤 사업을 할 것인지에 대한 논의가 이루어진 반면, 각 하부구조에 있는 세부사업들간의 연계를 통한 지역균형발전의 상승효과에 대한 논의는 이루어지지 않았음
- 다음연도 지역균형개발계획 수립시에는 미국 맨해튼의 브라이언 파크⁶⁾ 사례와 같이 하부구조에 있는 각 세부사업들간의 횡적연계 방안도 강구해 볼 수 있기를 바램

【 개별 기본계획과의 연계성을 강화 】

- 최상위 도시계획인 2040도시기본계획에서는 ① ‘보행 일상권’

6) 미국 맨해튼의 브라이언 파크 공원의 경우 1900년부터 1960년까지 우범지역이었으나 도서관-공원-카페 등 생활 SOC의 횡적연계로 공원접근성을 높여 지역경제를 활성화 시킴

조성, ② 수변 중심 공간 재편, ③ 중심지 기능 강화, ④ 다양한 도시모습으로의 도시계획 대전환, ⑤ 지상철도 지하화, ⑥ 미래 교통 인프라 확충 등 6대 공간계획을 제시하고 있으므로, 지역 균형발전계획을 상위 법정계획인 2040도시기본계획과 연계할 수 있기를 제안함

- 2차 대도시권 광역교통기본계획에 따르면 2040년까지 광역철도망이 3배 확대되어 대도시권이 30분대 생활권으로 실현될 예정이며, 광역교통체계 개선으로 서울의 지역생활권이 인접한 다른 시도와 연계되어 각 생활권이 모든 광역 거점의 중심이 될 수 있음. 따라서 지역균형발전계획에 광역중심으로서 서울의 역할과 기능을 정립할 필요가 있음

【 現 정부정책을 모멘텀으로 강북 공간분리 극복 】

- 강북은 용산과 서울역 일대 공간으로 인해 지형적으로 동서로 분리되어 있어 균형발전이 저해되어 왔으나, 최근 정책환경변화로 인해 대통령집무실 이전, 용산정비창 개발, 경부선철도지하화, 도심 재개발 사업 등 강북의 공간 분리를 극복할 수 있는 이벤트들이 많이 있음. 이런 요소들이 강북의 지역적 특성과 연계하여 상승효과를 낼 수 있는 방안을 연구할 필요가 있을 것으로 보임

담 당 자	도시계획균형위원회 입법조사관 노 태 학
-------	--------------------------