

# 지표로 본 서울의 지역특성과 발전방향

2011. 5. 16 제89호

신상영 / 서울시정개발연구원 연구위원

맹다미 / 서울시정개발연구원 부연구위원

## 〈 목 차 〉

### 요약

- I. 지역발전의 성과영역과 지표
- II. 성과영역별 지역발전특성
- III. 지역유형에 따른 지역발전방향

## 요 약

인구 천만의 대도시 서울이 지속적인 경쟁력을 확보하기 위해서는 지역간 균형 발전이 매우 중요한 요소이다. 지역발전의 성과영역을 ‘경제적 활력’, ‘복지 및 형평성’, ‘안전성’, ‘편리성’, ‘쾌적성’으로 구분하고, 23개 객관적 결과지표를 선정하여 분석한 결과 서울은 ‘경제적 활력’ 영역에서 지역 간 차이가 가장 큰 것으로 나타났다. 지역발전특성의 측면에서 서울의 25개 자치구는 대체로 3대 중심거점지역과 나머지 지역으로 크게 양분되는 양상을 보인다.

### 서울시민은 지역발전 성과영역중 경제적 활력을 가장 중요시

지역발전의 5개 영역 중에서 서울시민의 32.8%는 ‘경제적 활력’을 가장 중요하다고 꼽고 있다. 그 밖에 ‘복지 및 형평성’ 21.0%, ‘안전성’ 19.2%, ‘편리성’ 14.3%, ‘쾌적성’ 12.7% 순으로 중요도를 부여하고 있다. 5가지 성과영역 중 ‘경제적 활력’, ‘복지 및 형평성’, ‘안전성’은 지역간 차이가 큰 반면, 나머지 ‘편리성’과 ‘쾌적성’은 대체로 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 특히 ‘경제적 활력’은 서울의 3대 중심거점인 중구·종로구, 강남구·서초구, 영등포구 등은 높은 반면 나머지 지역에서는 대동소이하게 낮은 수준을 보인다.

### 복지와 안전성 측면에서도 지역 간에 상당한 차이

‘복지 및 형평성’ 영역은 자치구의 복지수요와 재정능력이 복합적으로 작용하여 은평구, 종로구, 강동구, 강남구 등에서 높게 나타났다. ‘안전성’ 영역은 주로 범죄발생정도에 따라 자치구 간에 차이가 나는데, 용산구, 서초구, 강서구, 성북구 등 주로 중심거점지역이나 유흥가가 발달한 지역에서 낮게 나타났다. ‘편리성’과 ‘쾌적성’ 영역은 자치구 간에 큰 차이가 없는 요소이다. ‘편리성’의 경우, 중구가 가장 높은 가운데 외곽지역에 위치한 자치구들이 낮은 반면 ‘쾌적성’은 양천구, 도봉구, 강동구 등 외곽지역 자치구들이 높은 경향을 보인다.

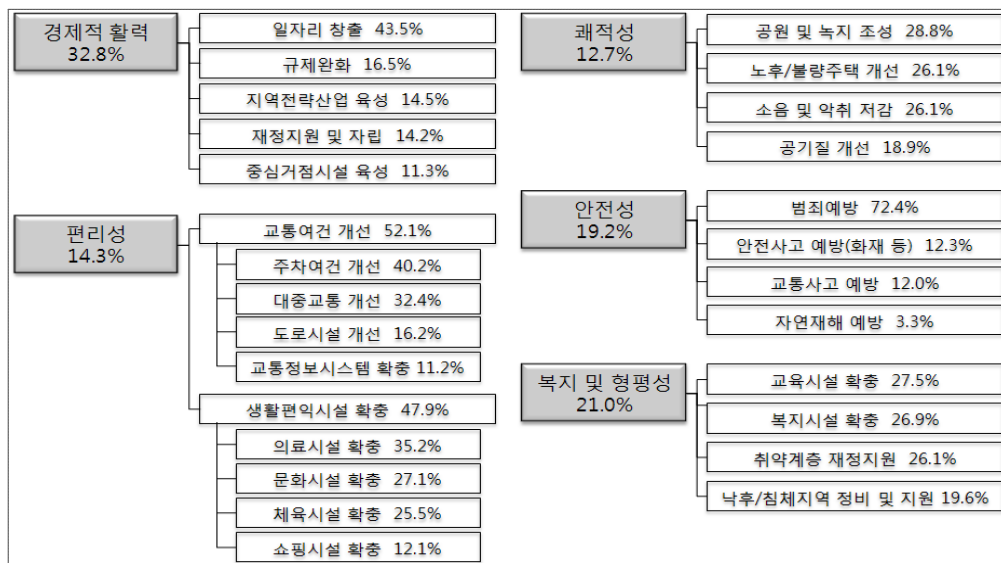
### 지역발전특성에 따른 맞춤형 발전전략 필요

지역발전특성에 따라 서울의 자치구들은 크게 4개 유형으로 구분할 수 있으며, 향후 차별화된 지역발전 전략이 필요하다. 첫 번째 유형은 경제활력이 높지만 안전성이 문제인 도심지역으로 앞으로 ‘안전성’과 ‘쾌적성’을 높일 수 있는 정책이 필요하다. 두 번째 유형은 평균 이상의 경제적 활력과 4개 성과영역 모두 안정된 상태를 보이는 지역이다. 강남구, 영등포구, 종로구, 서초구, 송파구 등이 여기에 해당되며, 향후 ‘쾌적성’을 높일 수 있는 정책이 필요하다. 세 번째 유형은 경제적 활력은 낮지만, 다른 성과영역은 평균 이상인 지역이다. 용산구, 성동구, 마포구, 강서구, 강동구 등 11개 자치구가 여기에 해당되며, 향후 ‘경제적 활력’과 함께 ‘편리성’을 높일 수 있는 정책이 필요하다. 네 번째 유형은 모든 성과영역에서 평균 이하인 지역이다. 강북구, 광진구, 동대문구, 서대문구 등 8개 자치구가 해당되며, 모든 성과영역에 대해 다각적이고 가장 적극적인 정책이 필요하다.

## I. 지역발전의 성과영역과 지표

### 지역발전의 5가지 성과영역

- 서울시민은 지역발전의 성과영역 중 경제적 활력을 가장 중요시
- 지역발전 성과영역은 도시환경의 지향점으로 지금까지 제안된 사례를 참조하여 '경제적 활력', '복지 및 형평성', '안전성', '편리성', '쾌적성'을 설정
  - WHO(World Health Organization, 1961), Kevin Lynch(1981), WCED(World Commission on Environment and Development, 1987), Asami Yasushi(2001) 등
  - 2010년 서울시민 1,000명을 대상으로 한 설문조사 결과, 지역발전의 성과영역에 대하여 32.8%가 '경제적 활력'을 가장 중요하다고 응답
  - 이어 '복지 및 형평성' 21.0%, '안전성' 19.2%, '편리성' 14.3%, '쾌적성' 12.7% 순으로 중요도를 부여



[그림 1] 지역발전의 성과영역 중요도 평가 설문조사 결과

## 지역발전 성과영역을 나타내는 지표

### □ 지표선정의 조건

- 지표(indicator)란 어떤 현상, 환경, 지역 등에 관한 정보를 나타내 주는 매개변수나 그 변수로부터 도출된 가치
  - 대상지역의 조건과 변화에 대한 간결한 표현 또는 요약된 정보를 제공
  - 객관적 지표들은 조작적 정의(operational definition)를 통해 측정 가능한 것만을 대상으로 활용
  - 따라서 측정대상의 조건이나 변화의 특정한 측면만을 포착한다는 점에 유의

<표 1> 지표선정을 위한 조건

요 건	의 미
대표성(Representative)	나타내고자 하는 현상을 대표할 것
타당성(validity)	신뢰할 만한 방법론에 의거하여 과학적 타당성이 있을 것
단순성(simplicity)	지표의 의미와 제공하는 정보를 일반 대중이 쉽게 이해할 수 있을 것
지속성(continuity)	시계열적 분석이 가능하고 주기적으로 자료갱신이 가능할 것
종합성(comprehensiveness)	실용적 측면에서 총체적인 정보를 제공할 수 있을 것
민감성(sensitivity)	크고 작은 변화를 파악할 수 있을 것
신뢰성(reliability)	반복 측정에도 동일한 결과를 도출할 수 있을 것
비용효율성(cost-effectiveness)	적절한 비용과 시간으로 데이터 수집 및 활용이 가능할 것

- 지역발전의 5가지 성과영역을 23개 결과(outcome) 중심의 객관적 지표를 선정하여 측정
  - 각 지표는 표준화점수(Z-Score)로 환산하고 설문조사에 의한 중요도 평가결과를 참조하여 가중치 부여

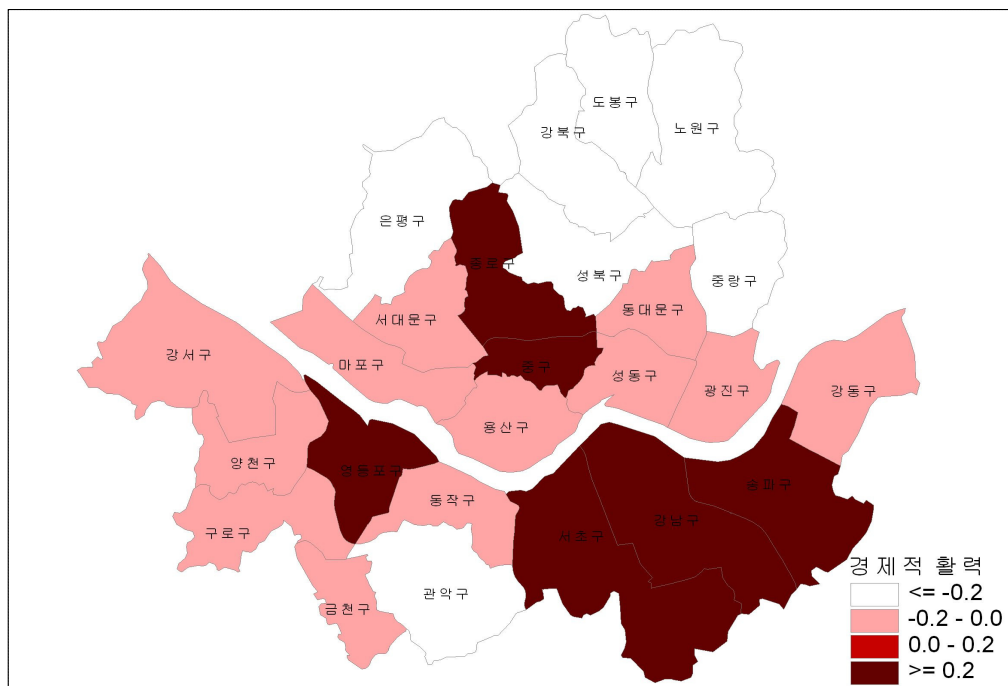
&lt;표 2&gt; 지역발전의 성과영역 평가를 위해 선정된 지표

성과영역	세부영역	객관적 지표
경제적 활력	경제활동	영향력지수, 고용밀도, 건축허가실적
	재정수준	재정자립도
편리성	생활편익시설 편리성	종합병원 접근도, 지역문화시설수, 대규모 점포 접근 도, 체육시설수
	교통편리성	지하철 접근도, 차량통행속도, 주택가 주차장 확보율
쾌적성	개방감	공원접근도
	주거환경의 성능	노후주택비율, 평균건폐율
	환경오염 경감	대기오염도(미세먼지)
안전성	일상생활의 안전성	5대 강력범죄 발생률, 교통사고 발생건수
	재해안전성	화재발생건수, 침수피해액
복지 및 형평성	취약계층에 대한 배려	국민기초생활보장수급자율, 공공임대주택비율
	취약지역에 대한 배려	사회복지시설 수용인원, 공공도서관 접근도

## II. 성과영역별 지역발전특성

### 경제적 활력

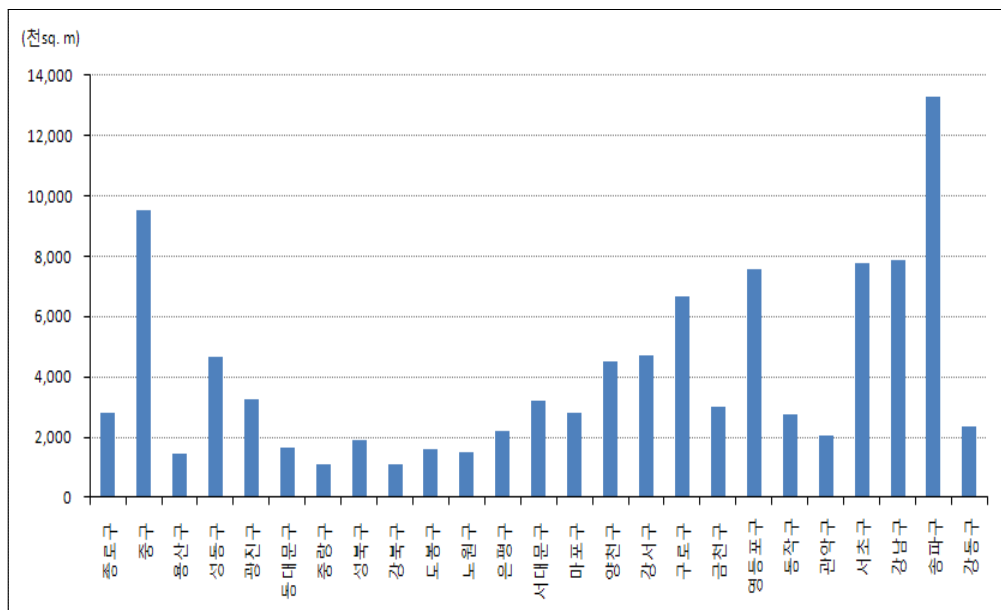
- 지역발전의 성과영역 중 '경제적 활력' 부문은 서울의 3대 중심거점과 나머지 지역으로 양분된 양상
  - 서울의 3대 중심거점을 형성하는 자치구들이 가장 높은 수준
    - 도심인 중구, 강남구, 영등포구, 서초구, 종로구, 송파구 순으로 높음
    - 동북권, 서북권, 서남권에 소재하는 나머지 자치구들은 대동소이하게 낮은 수준으로 크게 '3대 중심거점지역과 나머지 지역'의 구도를 형성



[그림 2] '경제적 활력' 영역의 자치구 간 비교

□ '경제적 활력' 성과영역을 구성하는 지표인 건축허가실적과 고용밀도 역시 3대 중심거점지역에서 높은 수준

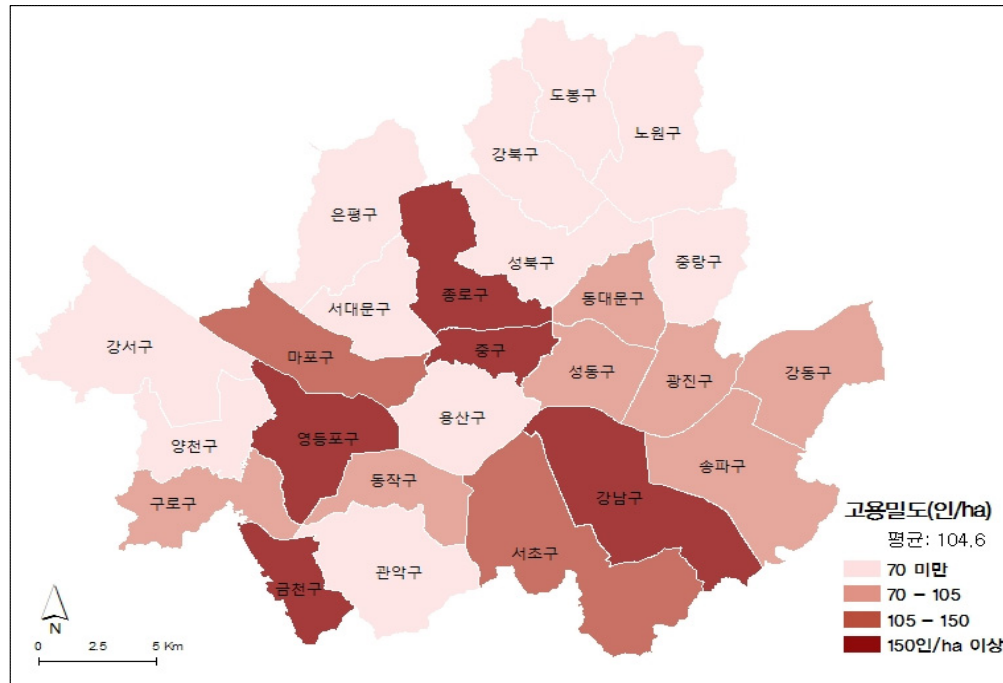
- 과거 5년 간(2005~2009) 건축허가연면적은 서울의 중심거점지역과 정비사업 등이 활발한 지역에서 큰 비중을 차지
- 송파구는 재건축과 동남권 개발로 인해, 중구는 청계천 주변지역 개발의 영향으로 많은 실적을 기록
- 강남구, 서초구, 영등포구, 구로구 등도 큰 비중을 차지
- 반면, 동북권에 소재하는 자치구들은 가장 적은 비중을 차지



[그림 3] 5년 간(2005~2009) 자치구별 건축허가연면적

- 고용밀도도 중구, 강남구, 영등포구 등 중심거점지역이 가장 높은 수준
- 구로디지털단지가 있는 금천구가 새로운 고용의 중심지로 부각

- 반면, 주거기능이 밀집되어 있는 은평구, 성북구, 노원구 등 동북권과 서북권은 가장 낮은 고용밀도 형성

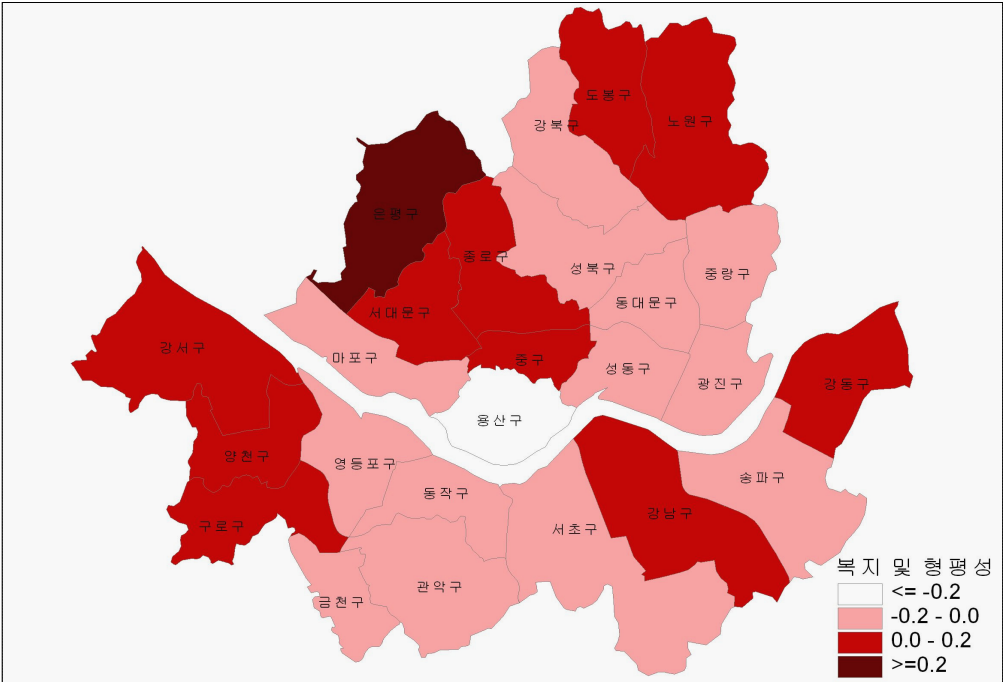


[그림 4] 자치구별 고용밀도(사업체종사자수/ha)

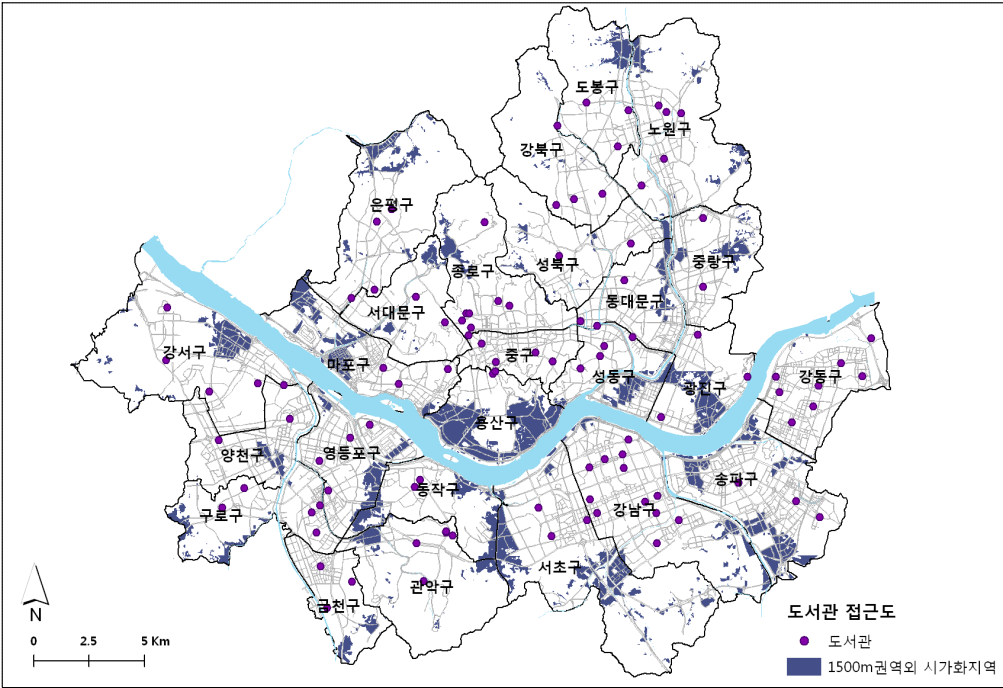
## 복지 및 형평성

- '복지 및 형평성' 영역은 자치구의 복지수요와 재정능력이 복합적으로 작용
  - 은평구, 종로구, 강동구, 강남구 등의 순으로 높은 수준((그림5) 참조)
  - 반면, 용산구, 광진구 등은 가장 낮은 수준



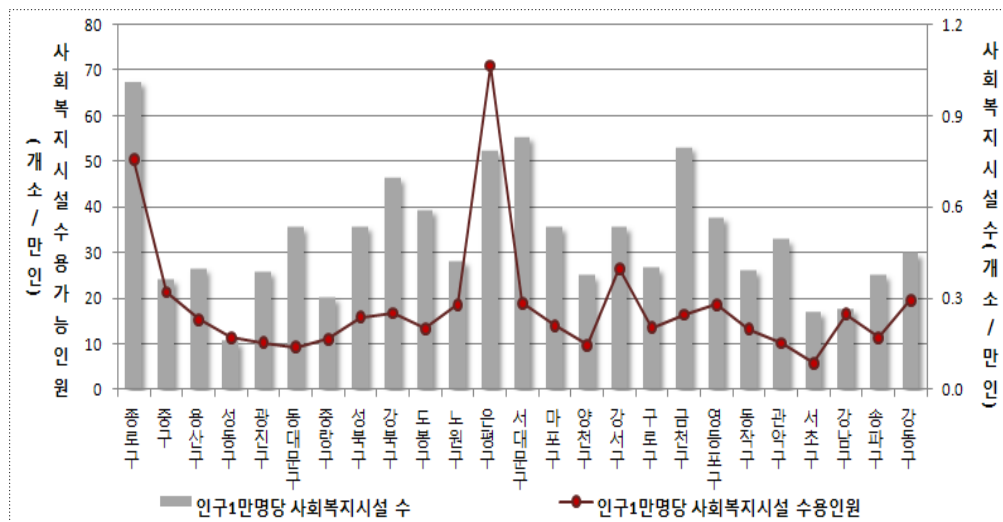


[그림 5] '복지 및 형평성' 영역의 자치구 간 비교



[그림 6] 공공도서관으로부터 반경 1,500m 바깥 시가지지역 분포

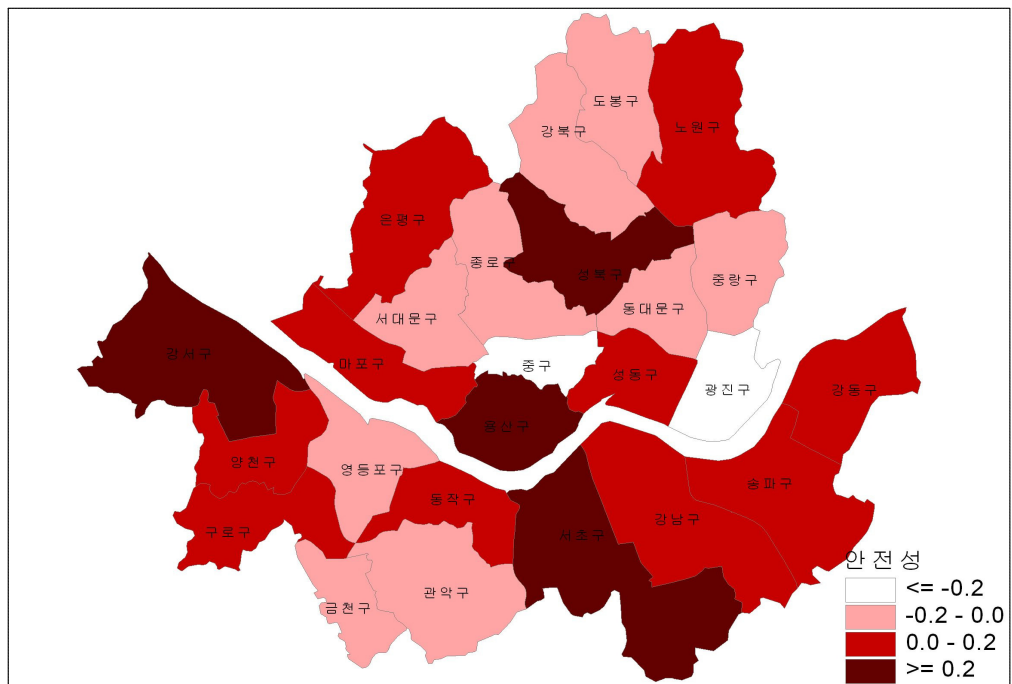
- '복지 및 형평성' 성과영역을 구성하는 지표인 공공도서관 접근도는 주변지역에서 낮은 반면, 사회복지시설 공급은 주변지역에서 높은 경향
- 공공도서관(시립, 구립, 국립) 접근도(공공도서관으로부터 반경 1,500m 이내 시가화면적 비율)는 중구와 강동구가 100% 수준에 가까우며, 강남구, 강북구, 금천구 등도 매우 높은 수준((그림6) 참조)
  - 반면, 접근도가 낮은 지역들은 용산구에서 가장 넓게 분포하며, 광진구, 서초구, 송파구, 마포구 등에도 다수 분포
  - 사회복지시설 수용인원은 이동복지시설과 부랑인수용시설 등이 위치한 은평구가 압도적으로 높은 가운데, 종로구도 매우 높은 수준
  - 반면, 서초구, 동대문구, 양천구 등은 가장 낮은 수준



[그림 7] 자치구별 사회복지시설수 및 수용인원

## 안전성

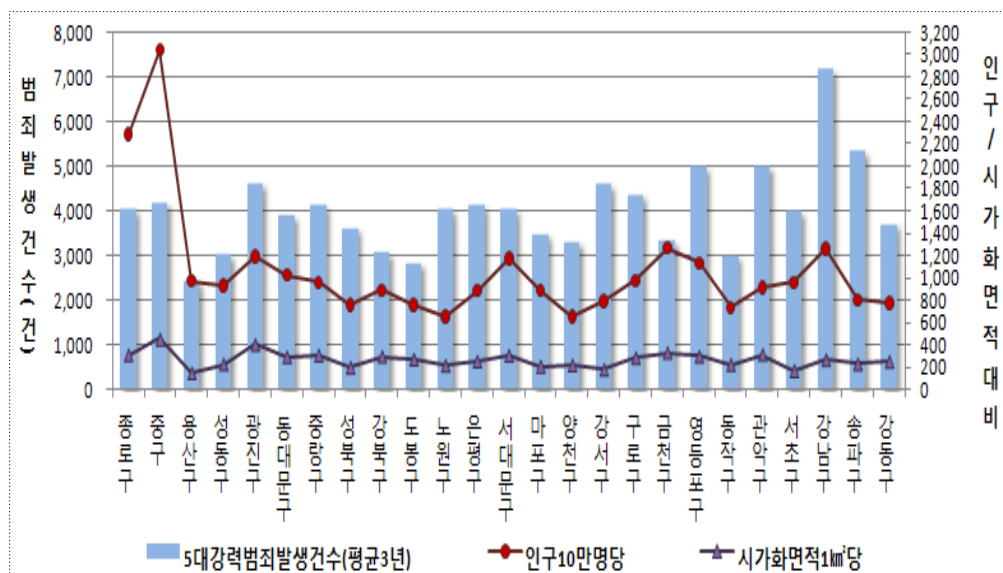
- ‘안전성’ 영역은 주로 범죄발생정도에 따라 자치구 간에 차이
  - ‘안전성’은 용산구, 서초구, 강서구, 성북구 등의 순으로 높은 수준
  - 중구와 광진구가 가장 낮은 수준을 보이는 가운데, 중랑구, 강북구, 금천구, 서대문구, 관악구 등도 낮은 수준
  - 안전성이 낮은 지역은 유흥가로 범죄발생밀도가 높은 것이 특징



[그림 8] ‘안전성’ 영역의 자치구 간 비교

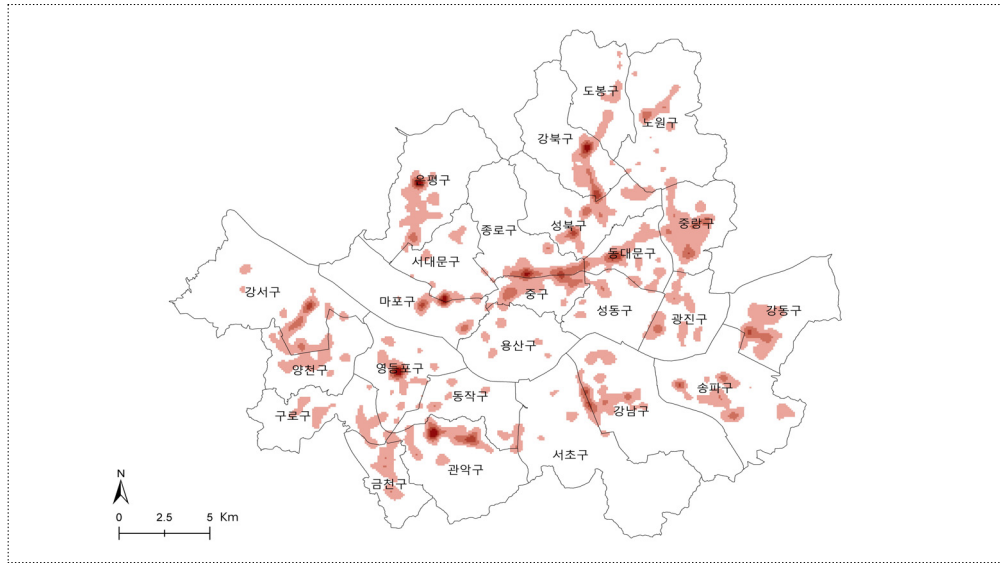
- ‘안전성’ 성과영역을 구성하는 지표인 강력범죄와 교통사고는 중심거점지역을 중심으로 많이 발생

- 과거 3년 간(2007~2009) 5대 강력범죄(살인, 강도, 강간, 절도, 폭력) 발생건수는 강남구를 비롯하여 송파구, 영등포구, 관악구, 광진구 등에서 큰 비중을 차지
- 그러나 발생밀도로 보면, 거주인구가 적은 중구가 가장 높고, 광진구, 금천구, 종로구, 관악구 등에서 높은 편
- 유흥업소수가 많은 자치구일수록 강력범죄 발생건수도 높은 경향



[그림 9] 3년 간(2007~2009) 자치구별 5대 강력범죄 발생건수 및 밀도

- 도로교통사고 중 '차대사람'사고의 발생밀도는 도심과 부도심 등 거점지역 간선도로축을 따라 분포(그림10) 참조)
- 한편, 도로여건이 우수한 동남권 지역은 교통사고 발생밀도가 낮은 편



[그림 10] '차대사람' 도로교통사고 발생밀도(2007~2009) 분포

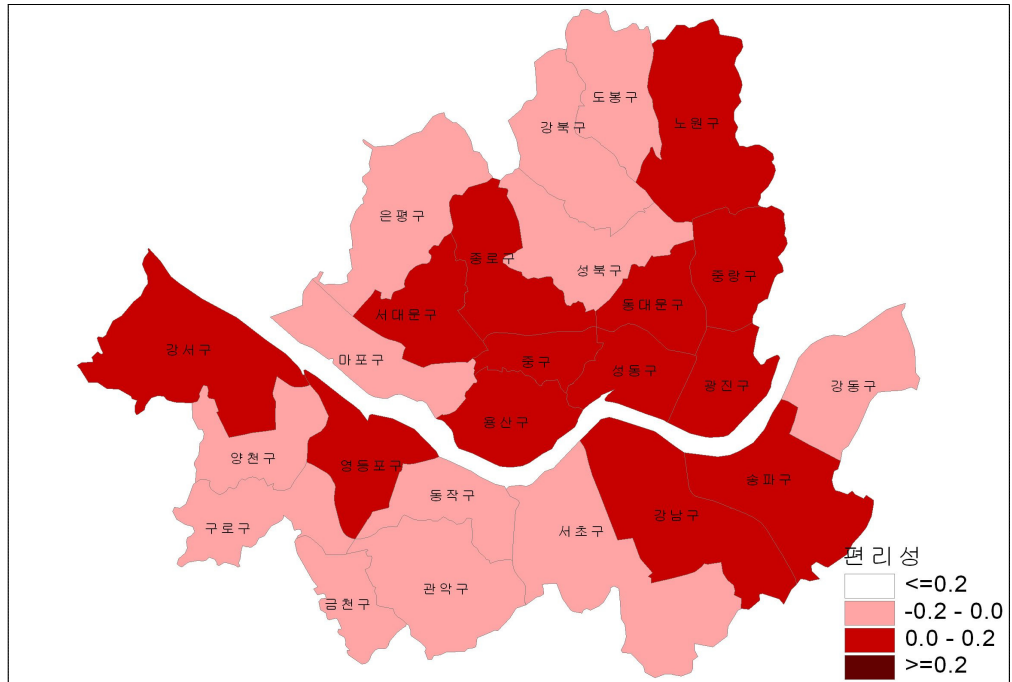
## 편리성

### □ '편리성' 영역은 자치구 간 대동소이한 수준

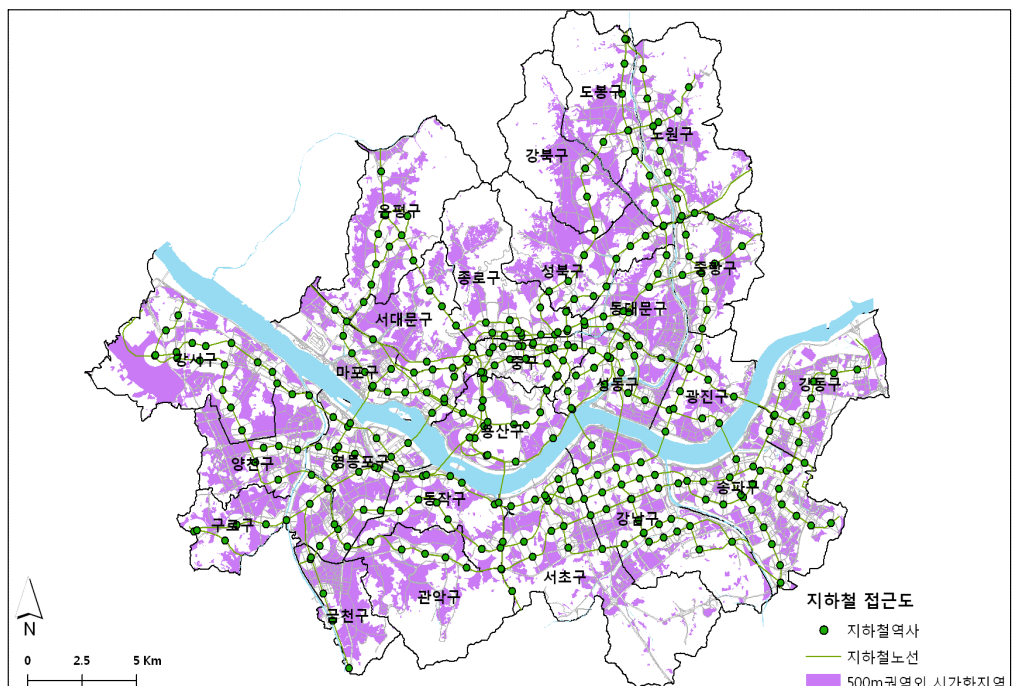
- 그러나 중구, 종로구, 용산구, 영등포구, 강남구 등 중심지역이 조금 더 '편리성'이 높은 경향(그림11) 참조)
- 반면, 강북구를 비롯하여 양천구, 은평구, 금천구 등 외곽지역은 상대적으로 약간 낮은 수준

### □ '편리성' 성과영역을 구성하는 지표 중의 하나인 전철역 접근성은 전철역 밀도가 높은 지역에서 우수한 편

- 전철역으로부터 도보권 500m 바깥 사각지대가 외곽지역 주거지를 중심으로 아직도 많이 산재(그림12) 참조)
- 그러나 예정되어 있는 동북선, 신림선 등 3기 도시철도계획이 완료되면 상당부분 해소될 전망



[그림 11] '편리성' 영역의 자치구 간 비교

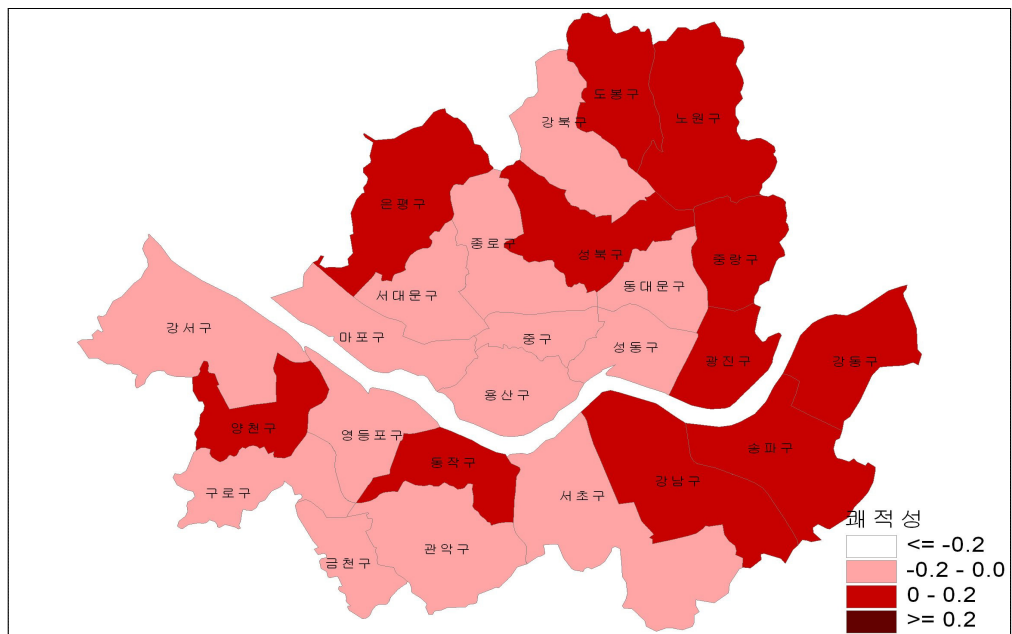


[그림 12] 전철역으로부터 반경 500m 바깥 시가화지역 분포

## 쾌적성

### □ '쾌적성' 영역도 자치구 간 대동소이한 수준

- '쾌적성' 영역은 양천구, 도봉구, 강동구 등 외곽지역에서 높은 수준
- 반면, 강서구, 관악구, 서초구 등은 가장 낮은 수준

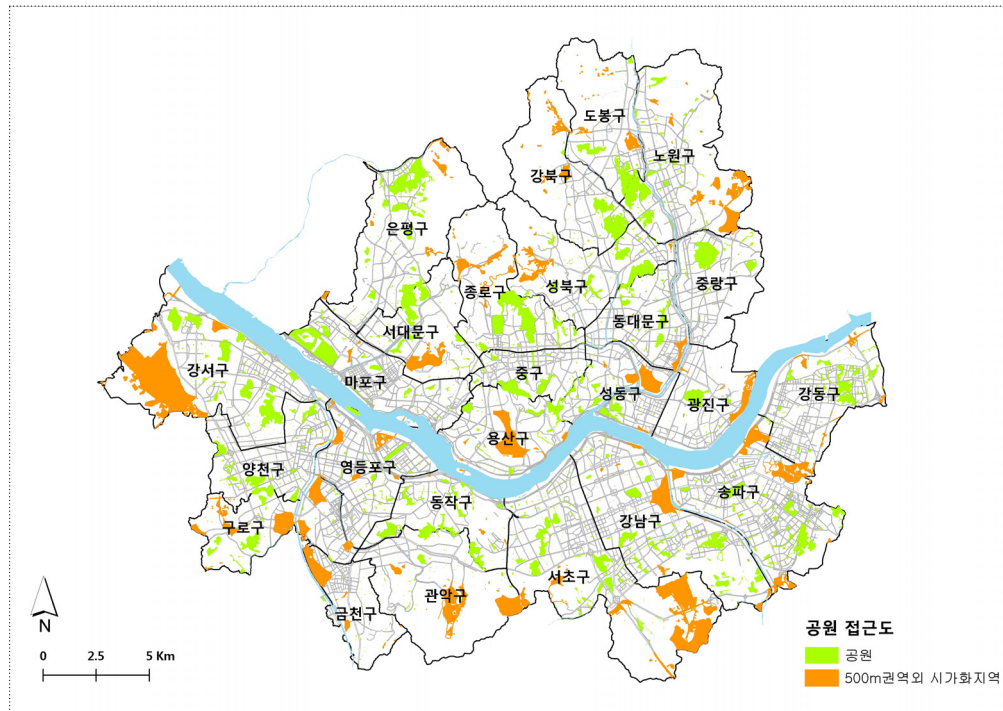


[그림 13] '쾌적성' 영역의 자치구 간 비교

### □ '쾌적성' 성과영역을 구성하는 지표 중의 하나인 공원 접근성은 외곽지역이 유리

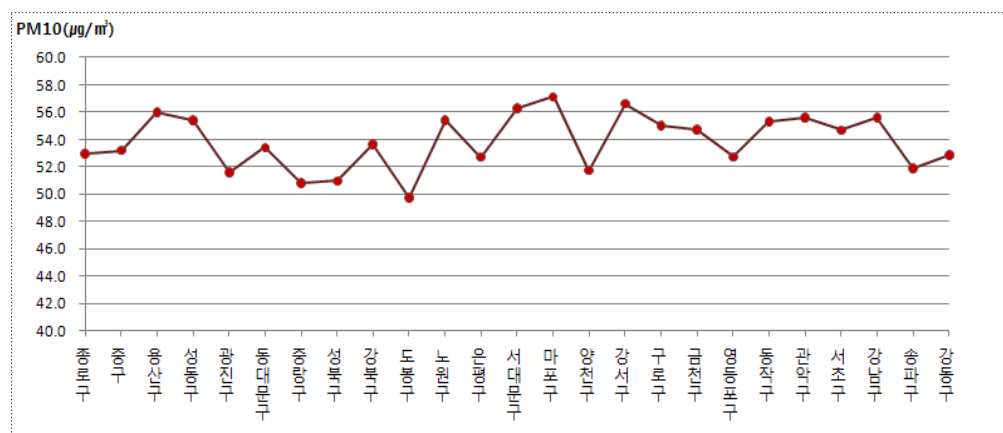
- 공원에서부터 도보권 500m 바깥 사각지대가 상당수 산재하고 있으나 외곽지역의 산지 등을 고려하면 외곽보다는 내부지역의 사각지대가 더 문제
- 이들 지역에 대해서는 산, 하천 등 여타의 오픈스페이스 이용가능성을 동시에 검토하여 소규모 공원 설치 등을 검토할 필요





[그림 14] 공원 경계로부터 반경 500m 바깥 시가지지역 분포

- 대기오염물질의 하나인 미세먼지(PM10) 농도는 도봉구를 제외한 모든 자치구에서 서울시 대기환경기준( $50\mu\text{g}/\text{m}^3/\text{년}$ )을 웃도는 수준
- 동북권에 위치한 자치구들에서 미세먼지 농도가 낮은 편



[그림 15] 자치구별 미세먼지(PM10) 농도



### Ⅲ. 지역유형에 따른 지역발전방향

#### 경제적 활력이 지역유형을 가르는 중요한 요소

- 서울의 자치구는 지역발전 측면에서 4가지 유형으로 구분
  - 앞서 5가지 성과영역의 가중치를 고려한 표준화점수(Z-Score)를 이용하여 25개 자치구를 군집분석(cluster analysis)을 통해 4가지 유형으로 구분
    - 유형 A1은 경제적 활력이 높지만 안전성이 문제인 도심지역
    - 유형 A2는 경제적 활력이 높을 뿐만 아니라 다른 성과영역에서도 균형 발전을 이룬 지역
    - 유형 B1은 경제적 활력은 낮으나 다른 성과영역에서 균형발전을 이룬 지역
    - 유형 B2는 모든 성과영역에서 평균 이하의 특징을 보이는 지역

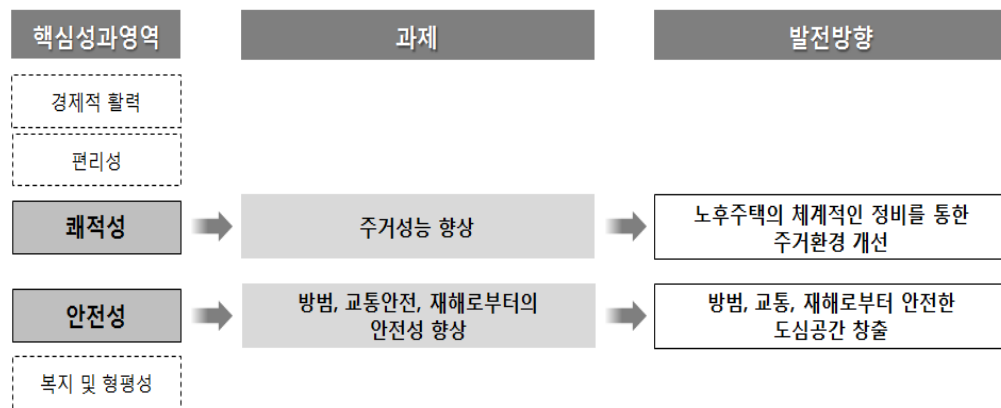
<표 3> 군집분석에 의한 자치구 유형분류

지역유형		자치구
유형 A	A1	중구
	A2	종로구, 영등포구, 송파구, 서초구, 강남구
유형 B	B1	용산구, 성동구, 마포구, 강서구, 성북구, 동작구, 양천구, 도봉구, 노원구, 강동구, 은평구
	B2	광진구, 동대문구, 서대문구, 중랑구, 강북구, 관악구, 구로구, 금천구

#### 지역유형별 차별화된 발전전략 필요

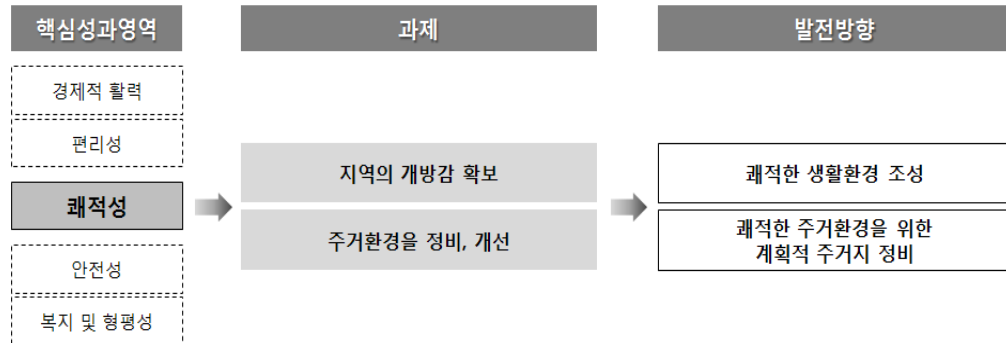
- 경제적 활력이 높은 지역유형 A는 쾌적한 생활환경 확보가 중요한 과제
  - 지역유형 A1은 안전하고 쾌적한 도심공간 확보가 과제

- 도심인 중구는 '경제적 활력'이 매우 높고, '편리성', '쾌적성', '복지 및 형평성' 영역은 평균 이상.
- 그러나 '안전성' 영역은 평균 이하의 가장 낮은 상태
- 따라서 방법, 교통, 재해로부터 안전한 도심공간을 창출하고, 노후주택의 체계적인 정비를 통한 주거환경 개선 등의 발전전략 필요



[그림 16] 지역유형 A1의 과제와 발전방향

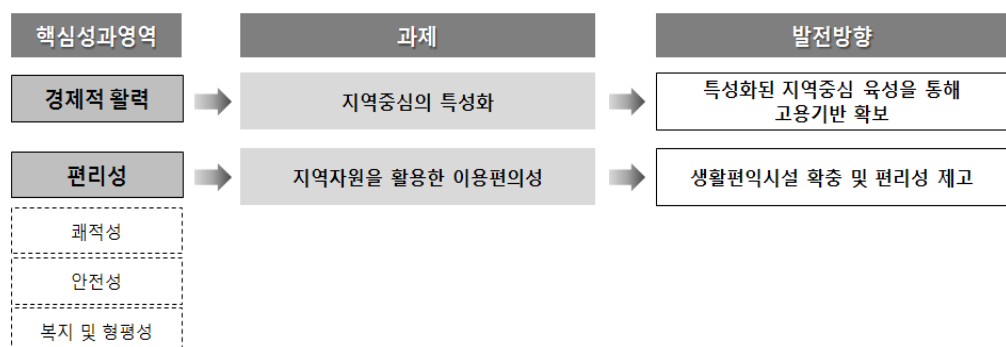
- 지역유형 A2는 쾌적한 생활환경과 주거환경 확보가 과제
  - 중구를 제외한 나머지 주요 중심거점지역으로, 종로구, 영등포구, 송파구, 서초구, 강남구 5개 자치구가 해당
  - 유형 A1보다는 낮지만 평균보다는 높은 '경제적 활력' 상태
  - 나머지 4개의 성과영역 모두 평균에 근접한 안정된 상태
  - 따라서 쾌적한 생활환경 조성을 통해 삶의 질을 제고하고, 쾌적한 주거환경을 위한 계획적 주거지 정비 등을 역점적으로 추진



[그림 17] 지역유형 A2의 과제와 발전방향

□ 경제적 활력이 낮은 지역유형 B는 경제적 활력이 가장 중요한 과제

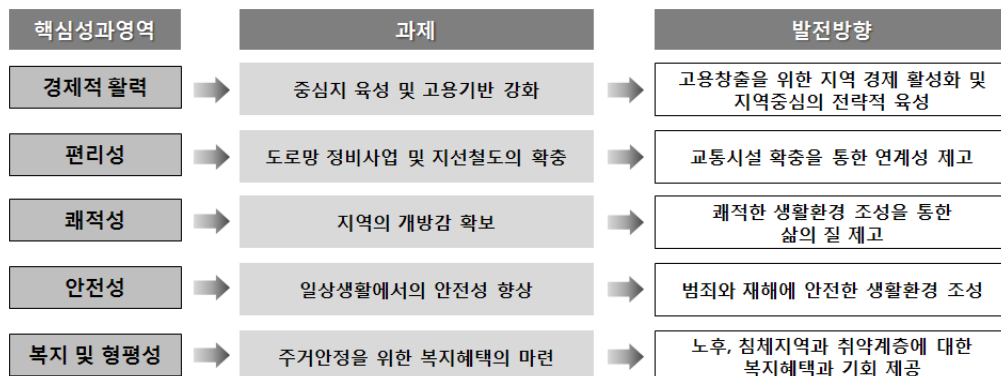
- 지역유형 B1은 고용기반 확보와 편리성 제고에 중점
  - 용산구, 성동구, 마포구, 강서구 등 11개 자치구가 해당
  - '경제적 활력'만이 평균 이하의 낮은 점수를 보이고 있고, 다른 성과영역은 평균 이상이거나 평균에 근접
  - 따라서 특성화된 지역중심거점 육성을 통해 고용기반을 확보하고, 지역자원을 활용한 생활편익시설 확충 및 편리성 제고 등에 중점을 둘 필요



[그림 18] 지역유형 B1의 과제와 발전방향

- 지역유형 B2는 모든 분야에 대해 광범위하고도 적극적인 발전전략 필요

- 강북구, 광진구, 동대문구, 서대문구 등 8개 자치구가 해당
- 5개 성과영역 모두 평균 이하의 낮은 점수를 나타내며, 특히 '경제적 활력'과 '안전성'에서 더욱 낮은 점수
- 따라서 이들 지역에 대해서는 가장 다각적이고 적극적인 지역발전 정책이 필요
- 고용창출을 위한 지역경제 활성화 및 지역중심의 전략적 육성, 교통시설 확충을 통한 접근성과 연계성 제고, 쾌적한 생활환경 조성을 통한 삶의 질 개선
- 범죄와 재해에서 안전한 생활환경 조성, 노후·침체지역과 취약계층에 대한 복지혜택과 기회 제공 등이 필요



[그림 19] 지역유형 B2의 과제와 발전방향

신상영 | 서울시정개발연구원 연구위원

02-2149-1293

syshin@sdi.re.kr

맹다미 | 서울시정개발연구원 부연구위원

02-2149-1178

dmaeng@sdi.re.kr