

지역내 불균형 진단과 균형발전에 대한 함의 : 세종시를 중심으로*

Diagnosing Regional Imbalances and Implications for Balanced Development : A Case Study of Sejong City

이자은** · 주필주*** · 송양호****

Jaeun Lee** · Pilju Joo*** · Yangho Song****

Abstract

This study examines the concept of balanced development by tracking the levels and patterns of regional balance within Sejong City. It explores how the notion of balanced development has evolved in South Korea, reviews its interpretation in key international contexts, and develops indicators to diagnose and analyse regional imbalances in Sejong City. At the city's inception in 2012, the indicators were concentrated in Type 1 (balanced with favourable conditions of inequality and polarization), reflecting an overall state of balance. However, by 2019, the indicators exhibited a gradual upward trend with noticeable disparities, indicating a shift toward an imbalanced state characterised by inequality and polarization. By 2023, the indicators revealed a steep upward trajectory, suggesting the persistence of imbalances, though with a partial alleviation of polarization. The findings highlight two key implications: 1. The interpretation of regional balance and imbalance must account for historical and contextual shifts reflected in indicator analyses. 2. There is a pressing need to establish a localised framework for balanced development tailored to regional characteristics.

Keywords: Balanced (Unbalanced) Development, Regional Disparity, Gini Coefficient, Quintile Ratio

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

우리나라는 국토의 11.8%에 불과한 수도권에 인구 50.1%가 집중해 있다. 이러한 인구격차는 다양한 사회적 문제를 발생시키고 있는데, 비수도권의 인구 소멸 문제와도 연결된다(이향미 외, 2023). 비수도권의 인구 유출 문제를 지적하는 기사는 분기마다

빠지지 않고 반복 생산되고 있으며, 지방자치단체 누리집에는 귀농·귀촌, 워케이션 지원 등 인구 유치를 위한 사업 홍보 게시물이 증가하고 있다.

1960~70년대부터 수도권 쏠림 현상을 해결하기 위한 정책을 전방위적으로 시도하였음에도 불구하고 효과가 미미하였고 앞으로도 수도권 집중 현상은 지속될 것으로 예상된다. 최근에는 저출산·고령화의 누적으로 절대적인 인구감소까지 가속화되

*본 연구는 “제3차 세종특별자치시 균형발전 기본계획”의 일부내용을 수정·보완하였음

**대전세종연구원 세종연구실 연구위원(주저자: Jaani@dsi.re.kr)

***경찰대학 강사(pilmography0423@naver.com)

****대전세종연구원 세종연구실 연구위원(교신저자: ysong@dsi.re.kr)

면서 저성장 시대에 대한 새로운 균형발전 정책의 필요성이 크게 요구되고 있다. 예컨대 비수도권 지역 내에서도 도시지역과 비도시지역의 고령화 수준과 경제적 양극화 정도가 상이하므로 수도권과 비수도를 단순 비교하는 것이 아닌, 다양한 차원의 격차와 불균형 문제로 시야를 확장할 필요가 있는 것이다.

한편 2012년 국가균형발전과 수도권 과밀해소를 목적으로 출범한 세종시는 기존의 연기군, 충청남도 공주시, 충청북도 청원군 일부를 흡수한 지역으로, 신도심(행정중심복합도시)과 읍·면 지역이 공존하는 도농복합도시의 성격을 지닌다. 세종시는 행정수도의 기능을 부여받은 국가균형발전의 상징적 산물이라고도 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 세종시는 출범 당시부터 신도심을 중심으로 인프라를 공급했고, 그 결과 기반시설, 생활 여건, 재정 환경 등에서 읍·면지역과 상대적 격차가 생기기 시작하였다. 본래 우리나라 국가균형발전에 기여하도록 설계된 세종시의 이면에는 지역 내 불균형 이슈가 상존하며 저출산·고령화, 저성장 고착화, 지방소멸 등의 시대적 과제에 대응할 수 있는 새로운 균형발전 전략으로의 전환도 요구되고 있다.

이와 같은 배경하에 본 연구는 세종시 지역 내 균형발전 수준과 변화 양상을 포착하는 것을 목적으로 수행되었다. 특히 현재의 균형발전 수준을 진단하는 것을 넘어 세종시 출범 이후부터 약 10년간 어떻게 균형발전 지표가 변화되어 왔고, 그 결과가 의미하는 것이 무엇인지 고찰하고자 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 세종시 사례를 통해 시기별 균형발전의 모습을 확인하고, 이것이 현재에 시사하는 바가 무엇인지 탐색하고자 하였다. 이를 위해 균형발전의 사전적·정책적 개념은 물론 국가 차원에서 균형발전 정책의 흐름과 지역 차원에서 수립하는 균형

발전계획의 내용을 함께 살펴보았다.

분석 대상의 공간적 범위는 세종시 전역(1개 읍·9개 면·14개 동)에 해당하며 2012년, 2019년, 2023년을 기준연도로 삼고 균형발전 수준의 변화 양상을 확인하였다.

지역 내 불균형 정도를 정확하게 진단하기 위해서는 적절한 지표를 설정하는 것이 매우 중요하다. 세종시는 비교적 최근 시기에 국가균형발전의 일환으로 조성된 계획도시인만큼 타 지역과는 구분되는 특성이 존재한다. 이에 따라 본 연구는 세종시 균형발전 조례, 시정 방향, 국가 및 타 지자체 지표 등을 조사한 후 자료 확보 가능성, 대표성, 신뢰성 등을 고려하여 세종시 특성을 반영할 수 있는 지표를 개발하였다. 해당 지표의 분석 결과를 바탕으로 불균형 및 양극화 수준을 4개로 유형화하고 2012년, 2019년, 2023년을 기준으로 어떤 변화가 있었는지 비교하였다.

2. 이론적 고찰 및 선행연구

2.1 균형발전의 개념과 의미

2.1.1 균형과 발전의 개념

‘균형’이라는 개념은 비교 대상 간 중간값을 의미하는 ‘평균’과는 달리 비교 대상 간 차이가 크지 않고 대체로 비슷한 경우에 주로 쓰인다(한상훈, 2022: 36). 달리 말해 평균은 객관적 비교를 전제로 한 통계적인 개념인 데 반해 균형은 주관적 가치가 개입될 여지가 다분하기에 정책 기조나 사회적 합의의 수준에 따라 그 의미가 계속 달라질 수 있다.

지역발전론 관점에서 ‘발전’이란 “하나의 사회체계 내의 개인과 집단의 다양한 욕구를 조화시켜 만족스럽지 못한 생활상태를 탈피하여 물질적·정신적으로 더 나은 생활상태를 지향하는 전체 사회체계의 변화”로 이해할 수 있다(이원중 외, 2015: 7). 정책적인 차원에서의 지역발전정책은 지역적 변화를 명시

적으로 추구하는 공간정책을 의미하거나, 실제적 관점에서 지역 간 자원 배분에 실질적으로 영향을 주는 일체의 정책수단을 의미하기도 한다(이원종 외, 2015: 8).

지역발전정책을 말할 때 일반적으로 명목적 공간정책을 의미하는 경우가 많지만, 균형발전정책은 공간뿐만 아니라 조세, 금융, 산업, 교육, 문화, 인프라 투자 등을 망라한다는 점에서 후자에 더 가깝다고 할 수 있다.

2.1.2 균형발전의 의미

(지역)균형발전의 사전적 의미는 “지역 간 사회·경제적 제반 여건과 삶의 질의 균등상태”를 뜻한다(김현호·김도형, 2017: 13). 이때 무엇을 균등한 상태로 볼 것인가에 대한 다양한 해석이 존재하는데 지역별 소득 및 복지 수준과 실업률 등 정태적 현상의 균등화는 물론 산업과 경제성장, 소득증가 및 인구 성장 등 동태적 현상의 균등화를 모두 포함하는 것으로 볼 수 있다(김현호·김도형, 2017: 13).

한편 우리나라 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(이하 ‘지방분권균형발전법’) 제2조는 “지역균형발전이란 지역 간 발전 격차를 줄이고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것”으로 정의하고 있다.

지역균형발전에 있어 과거에는 경제적인 격차를 줄이는 것이 가장 중요했으나 현재는 주거, 교육, 환경, 건강, 안전 등 삶의 질을 좌우하는 다양한 요소가 함께 고려되고 있다. 기존의 발전 개념이 소득의 증가, 산업화, 근대화, 기술 진보 등 협소한 의미로 정의되는 것에 대한 비판과 함께 질적인 도약을 내포하

는 개념으로 확장된 것과도 비슷한 맥락이라고 볼 수 있다(김용웅 외, 2015: 128). 단 사전적으로 정책적으로도 균형발전 논의는 주로 ‘지역 간’에 이루어지고 있으며, ‘지역 내’ 균형발전의 의미를 찾아보기는 어렵다.

본 연구는 세종시의 불균형 및 양극화 수준을 진단하는 데 있어 주민활력, 지역경제력, 정주환경, 기초생활서비스 등 정태적 현상의 균등화와 동태적 현상의 균등화를 포괄하여 측정할 수 있도록 지표를 구성하였다. 이때 단순히 해당 지표 간 균등 정도를 비교하는 데에 그치지 않고 2012년, 2019년, 2023년 시기별 결과를 토대로 약 10년 동안의 세종시 균형발전 변화 양상을 함께 분석할 수 있도록 보완하였다.

2.1.3 해외국가의 균형발전 정책

균형발전의 의미를 다각도에서 해석하기 위해 우리나라보다 앞서 지방분권과 지역균형발전을 시도한 해외사례를 검토하고자 한다.

지방분권을 적극적으로 추진하고 있는 영국의 경우 이미 1920년부터 지역 간 격차 문제를 경험하였고, 지역 불균형의 심화가 2020년 단행된 브렉시트(Brexit)의 도화선으로 작용하였다고 보는 견해도 있다(차미숙 외, 2022: 161~162). 실제로 브렉시트를 어떻게 볼 것인지에 대해 주민들의 주저지 이동이 잦은 지역과 그렇지 않은 지역 간에 시각 차이가 크다는 분석도 나온다. 이에 착안하여 영국 정부는 ‘레벨링업 정책’¹⁾을 통해 자신이 나고 자란 지역 안에서 교육, 일자리 등을 해결할 수 있고 커뮤니티에 자부심을 느낄 수 있도록 하고 있다(차미숙 외, 2022: 165). 레벨링업 정책은 요소별로 가장 낙후한 지역을 선정한 후 설정된 목표를 집중적으로 지원하는 임무지향적(Mission-Oriented) 접근방식을 취하

1) 레벨링업 정책은 낙후지역을 개선함으로써 지역 간 격차를 완화하는 ‘지역 상향평준화’ 정책으로 ①생산성, 급여, 일자리, 생활 수준 증대 ②균등한 기회 제공 및 공공서비스 개선 ③지역 자긍심 회복 ④지역사회 자율권 보장 등 4대 목표를 제시하고 있다(대한민국시도지사협의회, 2024).

고 있다(전봉경, 2022). 국가균형발전 차원에서 수도권권과 비수도권의 격차 완화에 초점을 맞추고 있는 우리나라와는 달리 영국은 정책대상과 정책목표를 구체화함으로써 낙후지역의 실질적인 삶의 질 개선을 도모하고 있음을 알 수 있다.

일본의 지역균형발전 정책은 급속한 경제성장에 따른 대도시 집중, 지방 도시의 인구감소 등을 배경으로 하고 있다는 점에서 우리나라와 유사하다. 1960년대부터 우리나라 수도권에 해당하는 도쿄권 과밀해소를 위한 정책이 추진되었고, 2000년대 이후에는 지역 간 경쟁을 통한 개발 정책으로 전환되었다(양원탁 외, 2023: 113). 일본은 2014년 「지방창생법」을 제정하고 뒤이어 제1기 마을·사람·일자리창생 종합전략을 수립하였는데 이 시기에는 지방 인구 유입에 초점이 맞추어져 있었다. 제2기로 넘어오면서 관계인구 개념을 적극적으로 도입하여 기존 정주민구 유치의 한계를 극복하고자 하였으며, 지방창생 텔레워크 및 지역의 디지털 전환 정책 등 코로나19의 경험을 반영하여 새로운 전략을 추가하기도 하였다. 일본은 균형발전을 개별 정책으로 바라보다가는 지방소멸, 도시재생(창생) 등과 유기적으로 연계하여 추진하고 있음을 알 수 있다. 제1기와 제2기 사이에 정권 교체가 이루어졌음에도 불구하고 정책의 연속성이 이어지고 있다는 점 또한 우리나라에 시사하는 바가 크다(차미숙 외, 2022: 159).

마지막으로 프랑스는 1960년대부터 본격적인 균형발전정책이 시작되었는데, 당시 국토개발청은 수도권 집중현상을 완화하기 위해 고속철도, 위성도시, 균형도시 건설 등의 대규모 프로젝트를 통해 지방을 발전시키는 전략을 취했다. 국토개발청은 2014년 국토균등청으로 명칭을 변경하고 주로 낙후지역 개발에 집중하였고, 현재의 국토연계청은 소외지역에 대한 지원 기조는 견지하되 중소도시들이 자기 도시의 매력을 스스로 발견할 수 있도록 다양한 사업을 추진하고 있다(차미숙 외, 2022: 187). 프랑

스의 경우 절대적인 지역 간 평등에서 나아가 차이와 다양성을 인정하되 그 안에서 발생하는 불평등을 수정해나가는 형태를 지향한다는 점이 특징적이다(김수진 외, 2023). 지역마다 사람, 기술, 재정 등의 여건이 상이하므로 지역 주도로 정책을 기획·결정할 수 있도록 하고 있으며 중앙정부는 이를 지원하는 역할을 수행한다. 실제로 우리나라 지방시대위원회에 해당하는 프랑스의 지역결속국가청(Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, ANCT)의 경우 행·재정, 기술, 역량 등을 망라하여 지역이 필요로 하는 부분을 지원하고 있다(곽정수, 2022.10.24).

해외 각국은 균형발전을 ‘국가균형발전’이라는 거대담론으로 접근하기보다는 지역의 다양한 당면과제와 연결 짓고 있으며, 지역의 주체성을 강조하고 있음을 확인하였다. 균형발전 정책의 실효성을 확보하기 위해서는 어디를 어떻게 지원할 것인가에 대한 구체적인 기준과 방법론을 개발할 필요가 있다. 또한, 지역의 특수성을 고려하여 지원하되, 필요시에는 당면과제 해결을 위해 서로 협력하고 연대할 수 있도록 해야 할 것이다.

2.2 국가차원의 균형발전 정책

2.2.1 2000년대 이전 균형발전 논의

우리나라의 지역 불균형 문제는 1960년대로 거슬러 올라간다. 전쟁 직후 황폐해진 국토를 재건하는 것이 최우선 과제일 수밖에 없는 상황에서 우리나라가 채택한 전략은 서울, 부산 등 성장거점을 중심으로 하는 지역발전 정책이었다. 대도시 성장거점에 국가 재원을 집중적으로 투자함으로써 주변 지역으로의 파급효과를 기대하는 불균형 성장을 의도했다고 볼 수 있다(김현호, 2019: 61). 그 결과 국가적 차원에서는 빠른 경제성장을 이뤄낼 수 있었으나 수도권 인구집중과 지방 소외 문제가 가시화되기 시작하였다. 이를 시정하기 위해 대도시 인구집중방지책(1964), 개발제한구역 도입(1971), 공공기관 지방

이전(1973) 등을 시도했으나 실질적인 효과는 거두지 못하였고 1980년대로 들어오면서 수도권 인구 집중현상은 더욱 가속화되었다. 이후 「수도권정비계획법(1982)」을 제정하고, 분산형 지방 성장거점 육성 등 낙후지역 지원정책을 병행하였으나 수도권 과밀 문제를 해결하지는 못하였다. 1990년대까지의 균형발전정책은 불균형 성장전략으로 출발한 국토정책을 보완하기 위해 시행된 것이었다면, 하나의 독립된 정책으로서 지위를 획득한 것은 노무현 정부 시기부터라고 할 수 있다(이소영 외, 2021: 14).

2.2.2 정부별 균형발전 정책 특징

노무현 정부는 국가균형발전을 최상위국정 과제로 설정하고 관련 법(국가균형발전특별법), 계획(국가균형발전5개년계획), 조직(국가균형발전위원회), 재정(국가균형발전특별회계) 등 제도적 기틀을 마련하였다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 노무현 정부는 행정수도 건설, 공공기관 지방 이전, 혁신도시 건설 등의 균형발전 정책을 본격적으로 추진하였고, 그 연장선에서 세종특별자치시가 출범하였다고 볼 수 있다.

이명박 정부는 노무현 정부가 착수한 일련의 정책들을 유지하되 이전 정부가 강조한 ‘형평성’ 대신 ‘효율성’에 중심을 두고 지역의 글로벌 경쟁력 확보를 주창하였다(김현호, 2019: 66). 대표적으로 규모의 경제와 경쟁력 측면에서 국토 공간을 5+2 광역경제권, 7대 초광역개발권, 163개 기초생활권으로 구분하고 권역별 시책을 추진하였는데 이때 ‘균형’보다 ‘성장’과 지역별 특성화 정책을 강조하였다.

박근혜 정부는 이제까지의 균형발전정책이 실제 지역 주민의 삶의 질과 행복도 향상으로 이어지지 않는다는 점을 인식하고 기초생활권(지역행복생활권)을 중심으로 균형발전 정책을 추진하였다(차미숙 외, 2022: 41).

문재인 정부는 기존 중앙정부 주도의 하향식 균형발전 정책의 한계를 지적하며 지역 실정을 가장 잘

알고 있는 지방정부가 주체가 되어 자립적 성장기반을 마련할 수 있도록 해야 한다고 보았다. 문재인 정부는 역대 정부 중 가장 강력하게 자치분권의 이념을 실현하고자 하였으며 균형발전 정책에 있어서도 분권, 포용, 혁신에 초점을 두고 지방분권형 균형발전을 추구하였다(양원탁 외, 2023: 26).

윤석열 정부는 각자 별도법에 근거하여 추진되던 자치분권과 균형발전을 「지방분권균형발전법」으로 통합하였다. 그동안 분절적으로 추진된 자치분권과 균형발전의 계획 및 정책을 지방시대위원회를 중심으로 연계함으로써 양자를 동시에 추진하고자 한 것이다(송우경, 2023). 핵심 정책으로는 기회발전특구, 교육발전특구 등 특구제도를 적극적으로 활용하여 지방 인제가 지역 내에 정착할 수 있도록 하는 선순환 생태계 조성을 들 수 있다.

시기별로 관심도나 우선순위에 차이는 있으나 2000년대 이후 모든 집권 정부가 국가균형발전을 국정 과제로서 지속 추진해왔다(Table 1 참조). 하지만 정책 연속성이 부족한 탓에 일관된 기준에서 균형발전 수준을 파악하기는 어려우며, 여전히 중앙주도의 추진방식에서 완전히 탈피하지 못했다는 한계가 남아있다.

2.3 지역차원의 균형발전 정책

지역 내에서 발생하는 격차를 해소하기 위한 균형발전 정책은 지역별로 제정한 균형발전 지원 조례에 근거하고 있다.

서울시는 2003년 3월 가장 처음으로 「서울특별시 지역균형발전지원 조례」를 제정했으며, 다음으로 2006년 5월 부산시가 「부산광역시도시균형발전 지원에 관한 조례」를 제정했다.

세종시는 2013년에 「세종특별자치시 균형발전 지원 조례」를 제정하여 5년 단위로 하는 균형발전 기본계획 수립을 의무화하고 있다.

1차 기본계획(2014~2018)의 비전은 ‘균형발전을

Table 1. Balanced Development Policy by Administration

Administration	Major Strategy	Key Features
Roh Moo-hyun (2003-2008)	National Balanced Development	<ul style="list-style-type: none"> Established institutional foundations Construction of Multifunctional Administrative City (Sejong) Formation of regional cooperation networks
Lee Myung-bak (2008-2013)	Metropolitan Economics	<ul style="list-style-type: none"> Strengthened national competitiveness Strengthened economic cooperation between local regions and metropolitan areas
Park Geun-hye (2013-2017)	Happiness Sphere	<ul style="list-style-type: none"> Implemented tailored policies for improving quality of life in various regions Supported regional specialized industries and startups
Moon Jae-in (2017-2022)	Inclusive Balanced Development	<ul style="list-style-type: none"> Pursued decentralized balanced development Balanced regional development led by local areas People, space, and industry cultivation strategy
Yoon Suk-yeol (2022-present)	Local Era	<ul style="list-style-type: none"> Institutional linkage between decentralization and balanced development Proactively promoting regional revitalization through the special zone system

통한 시민 삶의 질 향상'이며 '성장 기회의 지역적 편중 완화를 통한 지역간 불균형 완화'를 목표로 하고 있다. 해석하면, 세종시 전체가 골고루 균형적인 도시인 프라와 생활기반을 누릴 수 있는 도시성장 여건을 확보하고, 예정지역의 발전이 읍면지역으로까지 파급되어 세종시 전체의 발전을 견인시키는 것을 의미한다. 2차 기본계획(2019~2023)의 비전은 '시민이 행복하고 살기좋은 균형도시 세종'이며 '자족과 자치, 상생과 연계를 통한 지역 불균형 완화'를 목표로 하고 있다. 즉, 신도심과 읍면지역의 자원연계를 강조하고 있다. 3차 기본계획(2024~2028)에서는 '시민 모두가 풍요로운 삶을 누리고 지역이 활력 넘치는 자족도시 세종'이라는 비전에 '보유·잠재자원을 활용한 "지역 특성화" 발전, '미래수요에 대응한 "생활인프라" 확충, '주민과 함께 바꾸는 "쾌적한 주거환경" 개선'을 목표로 하고 있다. 1차와 2차 계획의 차이점은 각 지역의 특성화 발전을 통해 시민의 삶의 질을 향상시키는 것이다. 즉, 각 지역의 보유자원을 찾아내서, '자족 기능'을 확보하여 균형발전을 추구한다.

국가차원의 균형발전 정책은 수도권과 그 외 지역

간 격차 완화에 초점을 맞추고 있는 반면에 지방자치단체에서는 지역내 불균형을 완화하기 위한 구체적인 전략을 모색하고 있음을 알 수 있다. 실효성 높은 전략을 도출하고, 이것이 실제로 효과적인 수단이었는지 평가하기 위해서는 시기별 지역내 불균형 정도를 파악할 수 있어야 할 것이다.

3. 세종시 균형발전 진단 방법

3.1 분석범위

세종시의 균형발전 정도를 측정하기 위해 1개 읍·9개 면·14개 동지역을 공간적 범위로 설정했으며, 시간적 범위는 세종시 출범 시점인 2012년과 2차 세종시 균형발전 기본계획 기준연도인 2019년, 그리고 2023년을 기준으로 하여, 균형발전 수준이 어떻게 변화했는지를 살펴보았다.

3.2 분석방법

지역 내 불균형 문제를 해결하기 위해서는 지역간 불균형 정도에 대해 명확하게 진단하는 것이 중요하다

다. 균형발전을 진단하는 방법은 지역의 특성을 반영한 객관화된 지표를 개발하고 이를 지역별로 비교 분석함으로써 측정할 수 있다.

분석방법은 지표 영역 설정 → 지표개발 → 지표 측정 및 진단 등 3단계로 설정했으며, 1단계 지표 영역 설정은 세종시 균형발전 조례, 세종시 시정 방향, 읍면지역 이슈, 전문가 자문을 토대로 설정하였다.

먼저 「세종특별자치시 지역균형발전 지원조례」 제4조를 살펴보면 균형발전사업의 대상지역 선정 기준을 명시하고 있는데, 인구가 일정기간 동안 감소 또는 정체되거나 고령화의 정도가 심하여 지역발전의 저해 요인이 되고 있는 지역, 주민의 취업기반이 미약하고 소득수준이 낮은 지역, 사회기반시설이 미약하여 낙후의 원인이 되고 있는 지역, 그 밖에 개발의 시급성과 파급효과, 주민의 추진의지 및 지역간 형평성 등을 고려하여 시장이 필요하다고 인정하는 지역 등을 포함한다. 이에 근거하여 인구감소, 고령화 지역, 취업기반과 소득수준이 낮은 지역, 사회기반시설 노후 지역 등을 고려하였다.

다음으로 세종시 시정 방향의 키워드를 도출하기 위해 세종시 과별 업무계획과 민선 4기 61개의 공약을 검토하였는데, 풍부한 일자리, 청년창업, 주거환경개선, 문화예술, 건강한 삶, 돌봄 및 공동육아, 4차 산업 융복합, 주거환경개선 등이 도출되었다.

읍·면지역의 이슈는 공통적 문제점과 지역별 이슈를 도출했는데, 인구구조의 차이, 기초서비스 접근성, 노후건축물, 빈집, 농촌소멸, 난개발 문제 등의 키워드가 도출되었다. 최종적으로 ‘주민활력’, ‘지역경제력’, ‘정주환경’, ‘기초생활서비스’ 등 4개 영역으로 구분하였다.

2단계 지표개발에서는 국가 및 타 지자체의 균형발전 관련 지표를 검토하여 1차로 구분하고, 제1차,

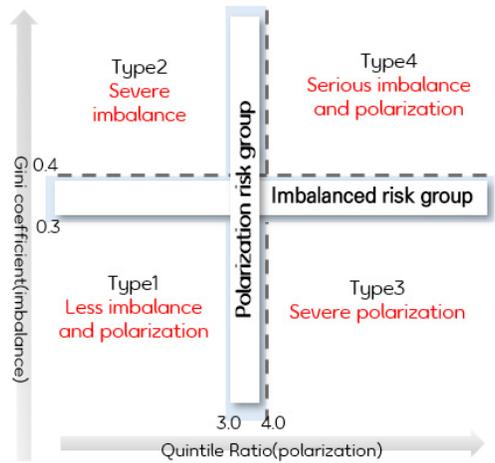


Fig. 1. Indicator Measurement and Categorization

2차 세종시 균형발전 기본계획의 지표와 <1단계: 영역의 설정>에서 도출된 키워드를 고려하여 유지지표, 대체지표, 신규지표로 구분하였다. 그리고 자료 확보가능성과 대표성, 신뢰성 등을 고려하고 전문가 자문회의를 최종 16개 지표를 도출하였다. 여기서 각 지표는 전문가 의견을 반영하였는데, 예를 들어 환경오염배출 시설수, 인구밀도, 사설학원수, 예술 관련 서비스업 종사자수, 보육교사수, 의사 수, 버스 운행노선 수 등의 지표가 삭제되고, 조출생률, 주차장 면수, 청년비율, 천인당 문화기반시설 연면적이 신규지표로 설정되었으며, 체육시설, 어린이집 수, 노인복지시설 등은 천인당 시설수로 대체하였다.

마지막 3단계 지표 측정 및 진단에서는 지니계수와 5분위 배율²⁾로 불평등 및 양극화를 측정하였다.

분석 결과는 지니계수 0.4, 5분위 배율 4.0을 기준으로 4개의 유형(유형1: 불균형 및 양극화 양호, 유형2: 불균형 심각, 유형3: 양극화 심각, 유형4: 양극화 및 불균형 심각)으로 구분하여 해석하였다(Fig. 1 참조). 또한 지니계수 0.3 이상, 0.4 이하의 범위를 불

2) 지니계수는 로렌즈곡선을 이용하여 불평등의 수준을 나타내는 보편적인 지수로, 0과 1 사잇값을 가지며 0에 가까울수록 평등, 1에 가까울수록 불평등한 것으로 해석, 5분위 배율은 최상위 20%의 평균을 최하위 20%의 평균으로 나눈 값으로, 1에서 ∞사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 최상위와 최하위 집단 간 격차가 작고, 값이 커질수록 격차가 큰 것으로 해석한다.

균형 위험군으로, 5분위 배율 3.0 이상, 4.0 이하의 범위를 양극화 위험군으로 분류하여 지표상 불균형과 위험군을 파악하였다.

3.3 최종 진단지표

Table 2에서 보듯이, 세종시 균형발전을 진단하는 지표는 최종적으로 16개로 도출되었다.

Table 2. Final Indicators

Indicators (16)		Calculation Method	Year	Source
Resident Vitality	Population Growth Rate	$[(\text{Population of the current year} - \text{Population of the previous year}) \div \text{Population of the previous year}] \times 100$	2012, 2019, 2023	KOSIS (2024a)
	Aging Index	$(\text{Population aged 65 or older} \div \text{Population aged 0-14}) \times 100$	2012, 2019, 2023	
	Crude Birth Rate	$(\text{Number of births} \div \text{Annual population}) \times 100$	2012, 2019, 2023	Sejong City (2012, 2019, 2022, 2023)
Local Economic Power	Local Income Tax Per Capita	$\text{Local income tax} \div \text{total population}$	2012, 2019, 2022	KOSIS (2024b)
	Number of Businesses Per Thousand People	$(\text{Number of businesses} \div \text{Number of population}) \times 1,000$	2012, 2019, 2021	
	Number of Employees Per 1,000 People	$(\text{Number of employees} \div \text{Total population}) \times 1,000$	2012, 2019, 2021	
	Youth Ratio	$(\text{Youth population} \div \text{total population}) \times 100$	2012, 2019, 2023	
Settlement Environment	Old Building Ratio	$(\text{Number of buildings over 30 years old} \div \text{Total number of buildings}) \times 100$	2019, 2022	Open Architecture Data (2024)
	Water Supply Ratio	$(\text{water supply population} \div \text{total population}) \times 100$	2012, 2019, 2021	
	Sewer Service Ratio	$(\text{Sewage treatment area population} \div \text{total population}) \times 100$	2012, 2019, 2022	
	Parking Lot Area	$\text{Number of parking spaces} \div \text{Number of registered cars}$	2023	
Basic Living Services	Number of Childcare Facilities Per 1,000 People	$(\text{Number of childcare facilities} \div \text{Number of infants (0-5 years old) population}) \times 1,000$	2012, 2019, 2023	Ministry of Culture, Sports and Tourism (2024)
	Total Floor Area of Public Sports Facilities Per 1,000 People	$(\text{Total floor area of public sports facilities} \div \text{total population}) \times 1,000$	2012, 2019, 2021	
	Total Floor Area of Cultural Infrastructure Per 1,000 People	$(\text{Total floor area of cultural infrastructure} \div \text{total population}) \times 1,000$	2012, 2019, 2022	
	Number of Home-Based Senior Welfare Facilities Per 1,000 People	$(\text{Number of home-based senior welfare facilities} \div \text{population over 65}) \times 1,000$	2023	
	Number of Hospital Beds Per Thousand People	$(\text{Number of hospital beds} \div \text{Total population}) \times 1,000$	2012, 2019, 2023	

*Sejong City data for 2023 uses unpublished internal data.

Table 3. Analysis Results

Indicators	Gini Coefficient			Quintile Ratio			
	2012	2019	2023	2012	2019	2023	
Resident Vitality	Population	0.47	0.45	0.39	2.58	5.77	4.57
	Aging Index	0.30	0.56	0.62	1.96	22.14	21.20
	Crude Birth Rate	0.20	0.31	0.36	1.93	3.48	4.18
Local Economic Power	Local Income Tax	0.42	0.55	0.61	6.64	4.69	6.34
	Number of Businesses	0.18	0.29	0.33	1.40	3.56	3.51
	Number of Employees	0.23	0.39	0.42	2.10	4.16	5.47
Settlement Environment	Youth Ratio	0.06	0.13	0.13	1.11	1.55	1.45
	Old Building Ratio	.	0.61	0.62	.	55.93	45.80
	Water Supply Ratio	0.39	0.10	0.04	5.40	1.24	1.04
Basic Living Services	Sewer Service Ratio	0.39	0.11	0.07	4.55	1.27	1.17
	Childcare Facilities	.	0.31	0.39	.	3.40	3.31
	Public Sports Facilities	0.59	0.65	0.66	11.94	29.41	21.59
	Cultural Infrastructure	0.68	0.62	0.66	281.47	6.76	8.85
	Hospital Beds	0.36	0.59	0.75	2.49	25.25	11.68

Note: Excludes indicators such as number of parking lots and home-based senior welfare facilities, which are difficult to analyze changes.

‘주민활력’ 영역에서는 인구증감률(%), 노령화지수(%), 조출생률(%) 등 3개 지표로 설정했으며, ‘지역경제력’ 영역은 1인당 지방소득세(원), 천인당 사업체 수(개), 천인당 종사자 수(인), 청년 비율(%) 등 4개 지표, ‘정주환경’ 영역은 노후건축물 비율(%), 상수도 보급률(%), 하수도 보급률(%), 주차장 면수(개) 등 4개 지표, ‘기초생활서비스’는 천인당 보육시설 수(개), 천인당 공공체육시설 연면적(m²), 천인당 문화기반시설 연면적(m²), 천인당 재가노인복지시설 수(개), 천인당 병상 수(개) 등 5개 지표를 도출하였다.

4. 세종시 균형발전 진단과 변화

4.1 지표분석 결과

세종시의 지역적 특성에 맞게 도출된 지표를 분석한 결과, 지표별로 지니계수와 5분위 배율에 차이가 나타났다.

Table 3에서 보듯이, 지표 전반적으로 불평등과 양극화가 높아진 것으로 나타났다. 하지만 일부 지표에서는 불평등과 양극화 정도가 감소했는데, 상수도 보급률과 하수도 보급률은 각 0.39 → 0.04, 0.39 → 0.07로 거의 평등에 가까운 수준으로 변화했으며, 또한 5분위 배율 결과도 각 5.4 → 1.04, 4.55 → 1.17로 양극화도 상당히 감소한 것으로 나타났다. 이는 세종시가 읍·면지역 상수도 보급률 100%를 목표로 매년 인프라를 조성하고 있는 결과로 해석할 수 있다. 문화기반시설도 불평등 정도가 0.68 → 0.66로 조금 감소했으며, 5분위 배율이 281.47 → 8.85로 양극화가 아주 크게 줄어든 것으로 나타났다. 2012년에 5분위 배율이 특히 크게 나타나는 이유는 2012년 행정구역 11개 중 5개 지역에서는 2017년까지 문화기반시설이 없었고 2018년부터 점차적으로 조성되었기 때문이다.

인구수는 0.47 → 0.39로 불평등 정도는 조금 감

소했지만, 양극화는 2.58 → 4.57로 증가했다. 신도심의 인구가 폭발적으로 증가하는 반면 읍·면지역의 인구감소에 따른 결과로 해석할 수 있다.

불평등 정도가 가장 크게 증가한 지표는 병상수(0.36 → 0.75), 다음으로 노령화지수(0.3 → 0.62)이며, 노령화지수는 양극화 정도도(1.96 → 21.2) 크게 증가하였다. 지방소득세는 불평등 정도는 0.42 → 0.61로 높아졌지만, 양극화는 다소 감소(6.64 → 6.34)한 것으로 나타났다.

양극화 정도의 증가는 노령화지수(1.96 → 21.2)가 가장 컸고, 공공체육시설(11.94 → 21.59), 병상수(2.49 → 11.68) 순서로 나타났다. 공공체육시설은 읍면지역에서 상대적으로 열악하게 나타났지만, 병상수는 요양시설이 있는 전동면과 이의 지역의 양극화가 크게 나타나고 있다.

2023년 현재 세종시는 공공체육시설, 문화기반시설, 병상수, 노령화지수, 주차장, 종사자 수 등에서 불평등과 양극화가 크게 나타나는데, 시민들의 삶의 질 향상과 직면한 지표들이 다수 포함되어 있다. 공공체육시설, 문화기반시설은 읍면지역에서 다양한 문화·교육·체육시설을 이용할 수 있는 복합커뮤니티센터 조성으로 해소 가능할 것이며, 병상수는 지역별 균등상태를 만드는 것 보다 가까운 지역과의 연계를 통해 해소할 수 있을 것이다. 주차장은 전체 지역에서 발생하는 문제인데, 공영주차장 확충과, 면지역의 경우에는 빈집 및 유휴공간 활용을 통해 개선할 수 있다.

4.2 세종시 균형발전의 변화와 의미

앞서 분석한 2012년, 2019년, 2023년의 지표 결과를 토대로 4개의 유형(유형1: 불균형 및 양극화 양호, 유형2: 불균형 심각, 유형3: 양극화 심각, 유형4: 양극화 및 불균형 심각)으로 구분하고 전체 세종시의 균형발전의 변화를 추적하고 그 의미를 해석하였다.

Fig. 2 결과에서 보듯이, 세종시는 약 10년 동안 균형발전 정도를 측정하는 지표에서 큰 변화를 발견할 수 있었다.

2012년 출범 당시에는 세종시 신도심 개발이 본격적으로 시작되는 단계로, 세종시로 편입된 조치원읍과 이의 9개 면지역, 그리고 신도심 간의 불평등과 양극화 격차는 나타나지 않았다. 이는 유형1(불균형 및 양극화 양호)에 해당되며, 4사분면의 좌측 하단에 지표가 밀집되어 나타난다. 즉, 2012년에는 균형상태로 해석할 수 있다.

2019년에는 신도심 개발이 매우 활발히 진행되는 시기로, 신도심에 많은 자원이 집중해서 투자되면서 다양한 인프라가 조성되었고 인구는 증가하였다. 그 결과 지표들은 평탄하게 우상향하면서 격차가 나타나기 시작하였다. 지니계수와 5분위 배율의 최대는 각 0.65, 29.4로 나타나 2012년 0.58, 11.98에 비해 크게 상승하여, 불평등과 양극화가 발생하는 불균형상태로 변화하고 있음을 발견하였다.

2023년에는 지표의 방향이 가파르게 상향하는 것으로 나타났다. 균형발전 지표 진단 결과로만 해석한다면 2019년도와 마찬가지로 불균형상태가 지속되고 있지만, 양극화 최대치가 21.59로 나타나 일부 완화된 것으로 분석되었다. 이는 신도심이 성장하는 동안, 읍·면지역에 많은 재원이 투자되었고, 다양한 인프라가 조성된 결과로 해석할 수 있다.

지금까지 정량적 지표분석을 통해 세종시 균형발전의 변화를 살펴보았다. 이러한 맥락 속에서 균형발전에 대한 의미를 재고찰해보고, 다음과 같이 시사점을 도출하였다.

첫 번째는 지표분석 결과를 토대로 지역내 균형과 불균형의 변화를 해석함에 있어 시대적 특성과 흐름을 반영하여야 한다는 점이다.

일반적으로 지표를 활용하여 균형발전 추이를 살펴볼 때는 그 정도가 완화되었는지, 심해졌는지를 판단하기 위함이다. 지표 결과만 본다면 세종시는

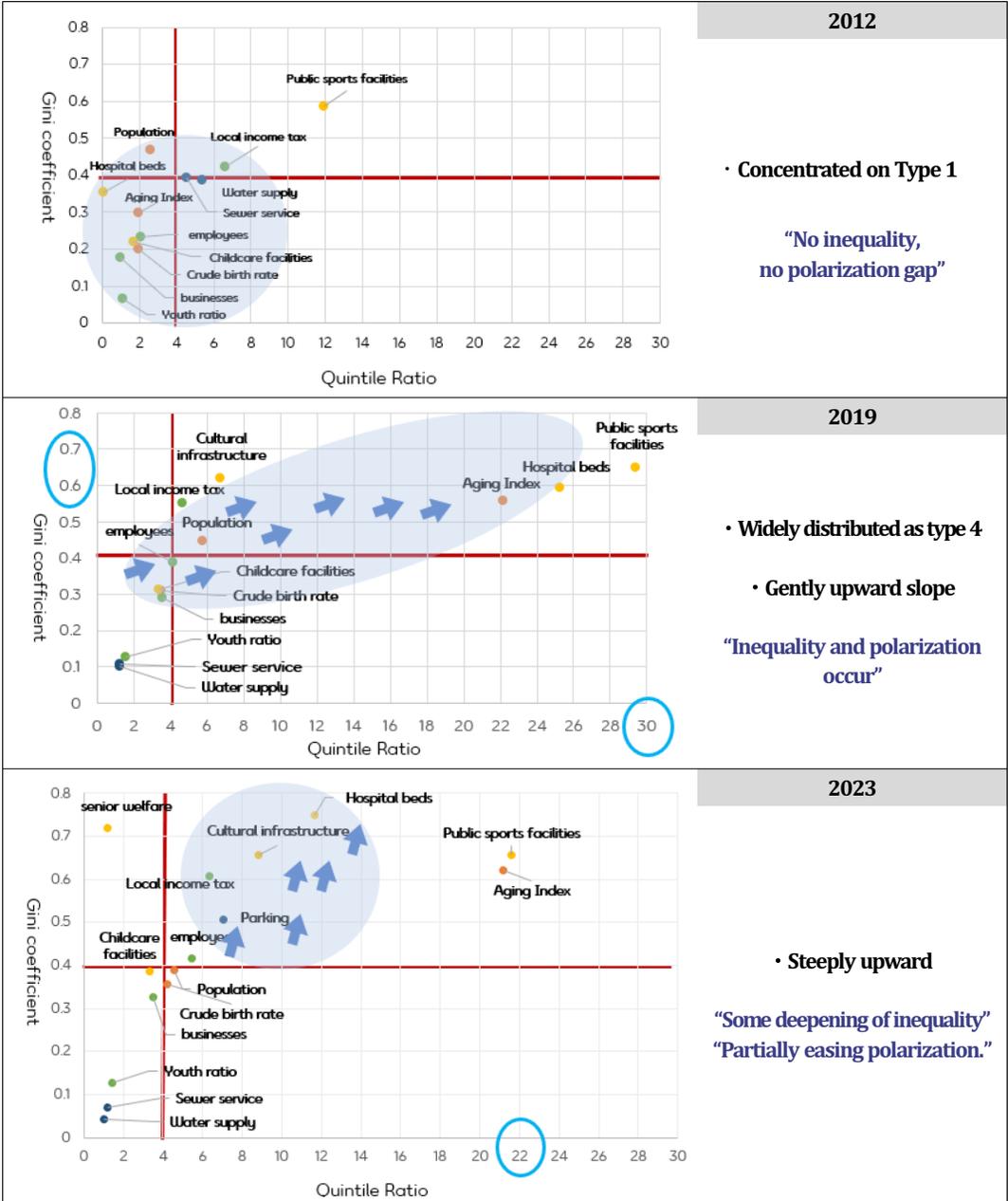


Fig. 2. Changes in Imbalance and Polarization

점점 불균형해지는 도시이다. 하지만 세종시는 수도권 과밀해소와 국가 균형발전을 실현하기 위해 건설된 도시로, 신도심(동지역)은 인구·경제·환경 등 모든 부분에서 집중적으로 성장하고 있으며, 읍·면

지역의 인프라 수준도 인구학적 측면을 제외하면 많은 부분에서 개선되어 왔다. 2012년 세종시는 우수한 균형 상태를 보이고 있으나, 현재와 비교한다면 하향 평준화된 상태일 것이다. 따라서 지표결과로

불균형 정도를 단순히 판단하기에는 한계가 있으며, 지역의 특성과 시대적 배경을 같이 고려하는 것이 필요하다.

두 번째는 지역 특성에 맞는 균형발전의 개념 정립이다. 전술했듯이, 광역자치체에서는 5년 단위로 균형발전계획을 수립하고 있다. 여기서 균형발전은 정치·경제·사회적 차원에서 지역 불균형 또는 지역 격차가 존재함을 전제하고 있다. 세종시는 동지역과 읍·면지역의 격차를 의미하며, 상대적으로 소외되었다고 판단되는 읍·면지역의 발전 방향과 사업목표를 제시한다. 하지만 지표별 표준화 점수 결과³⁾에서는 동지역이 오히려 낮게 나타나는 경우가 있다. 정리하면, 역내 균형발전계획이 모든 지역의 기능적 격차를 균등한 상태로 만드는 것인지, 차이를 인정하고 함께 성장해 나가는 것인지 등에 대한 고민과 개념을 먼저 정립하는 것이 중요하다.

5. 결론

우리나라 균형발전 정책의 기초는 지방자치분권을 통해 지역이 주도하는 지역균형발전을 추진하는 방향으로 변화하고 있다. 지방자치단체는 대외적으로는 국가차원에서 균형발전을 위한 주도적 역할을 해야하며, 대내적으로는 주민들의 삶의 질 향상을 위한 균형발전에 노력해야 한다. 지역에서 발생하는 기능적·공간적·사회적 격차를 완화하기 위해서는 현재 불균형의 정도를 정확히 파악하는 것이 중요하다.

지금까지 균형발전의 개념과 국내에서 균형발전의 의미가 어떻게 변화되었는지, 해외 주요 국가에서는 균형발전을 정책적으로 어떻게 해석하고 있는지에 대해 검토하였다. 국가차원에서뿐 아니라 지역 차원의 대응은 균형발전 지원에 관한 조례를 제정하

여 지역내 불균형 정도를 측정하고 균형발전 정책을 수립하고 있었다.

본 연구는 세종시라는 특정 지역을 사례로, 지역의 불균형 정도를 진단하고 그 변화양상을 추적했으며, 그 결과를 통해 균형발전의 의미에 대해 고찰하였다. 타자치체와 같이 세종시 특성에 맞는 지표를 개발하여 분석하였다. 이를 통해 정량적 분석을 통한 불균형 수준을 판단하는데 있어서의 한계와 시사점을 도출할 수 있었다.

세종시는 2012년 출범 후 10년이 넘는 기간 동안 신도심에 모든 자원이 집중해서 투자되고 조성되고 있기 때문에, 시간이 흐를수록 지역의 격차는 당연한 결과로 볼 수 있다. 따라서 균형발전이 신도심과 읍·면지역의 기능적 격차를 균등한 상태로 만드는 것인지, 지역의 자족기능을 확보하여 형평성과공간을 개선할 것인지에 대한 개념 정립이 필요하다. 즉, 특수한 환경을 지닌 세종시의 지역적 특성에 맞게 균형발전의 개념을 재정립할 필요가 있다. 이를 구체화 시켜보면, 세종시의 균형발전 방향은 모든 지역을 기능적 균등 상태로 만드는 것이 아닌, 각 지역의 특성화 발전을 통해 시민의 삶의 질이 향상되고, 주거환경이 개선되며, 경제활동의 기회와 기초생활 서비스 격차를 줄이는 방향이 바람직할 것이다. 여기서 중요한 부분은 각 지역이 보유한 특성과 자원을 최대한 활용하여 지역 특성화 발전에 집중해야 한다는 것인데, 조치원읍을 예로 들어보면, 거점공간, 교통인프라, 전통시장 등 집약적 상권 및 수변공간, 청년인재 보유 및 창업 클러스터 형성 등의 독특한 특징을 최대한 확장하고 활용하여, 청년창업 및 산학연클러스터 형성 지원, 주변지역과 거점시설 서비스 공급체계 구축, 노후저층주거지 관리 및 빈집 활용, 수변공간활용 및 연결 등의 전략을 마련할 수 있다.

3) 대부분의 동지역에서 사업체수, 종사자수, 주차장수, 보육시설 등의 표준화 점수가 낮게 나타났다.

이처럼 지역의 특성을 확대하고 활용하는 전략은 세종시뿐 아니라 전국의 균형발전 방향에 반영할 수 있을 것이다. 지역내 균형발전 정책은 정량적 지표와 정성적 지표를 통해 종합적으로 판단해야 하며, 지역에 맞는 개념을 정립하여 추진하는 것이 중요하다.

본 연구는 국가균형발전과 수도권 과밀해소를 목적으로 출범하여 지속해서 성장하고 있는 세종시의 이면을 지역내 불균형 측면에서 분석하고 그 변화를 추적했으며, 이를 통해 균형발전의 의미에 대해 고찰했다는 측면에서 학술적 의미가 있다. 또한 분석 결과를 통해 향후 균형발전에 대해 고려해야 할 것을 제시했다는 측면에서는 정책적 의미가 있다. 본 연구가 정량적 분석을 통해 불균형의 정도를 측정하는 한계를 본문에서 지적했듯이, 향후 연구에서는 읍·면지역 주민들이 실질적으로 느끼는 정성적 부분까지 고려한다면, 균형발전 정책의 방향을 설정하는데 도움이 될 것으로 기대한다.

참고문헌

- 곽정수(2022.10.24), “‘균형발전’ 모범국 프랑스, 대통령·총리·장관 머리 맞대 정책 결정”, 한겨레.
- 김수진·차미숙·이혜민(2023), 「프랑스 균형발전의 가치 변화와 시사점」, 국토정책 Brief No.934, 세종: 국토연구원.
- 김용용·차미숙·강현수(2015), 「新지역발전론」, 파주: 한울아카데미.
- 김현호(2019), 「포용적 지역균형발전 정책의 구상」, 강원: 한국지방행정연구원.
- 김현호·김도형(2017), 「지방분권형 지역균형발전정책의 설계」, 강원: 한국지방행정연구원.
- 대한민국시도지사협의회(2024), 「영국의 지역 균형발전 정책 현황 및 전망」, 런던: 대한민국시도지사협의회 영국사무소.
- 송우경(2023), 「지방자치분권 및 지역균형발전 특별법 제정 의미와 주요 내용」, 「월간 KIET 산업경제」, 298: 7~16.
- 양원탁·이소영·김도형·김민영·김진연·김나현(2023), 「지역균형발전을 위한 중장기 방안 연구」, 강원: 한국지방행정연구원.
- 이소영·김현호·박진경·이재연·김상민·최민정(2021), 「신균형발전정책 구상 및 개편방안」, 강원: 한국지방행정연구원.
- 이원종·이원종·김선기·김현호·남윤우·박경숙·박인성·배준구·설경원·이무용·이원섭·정종석·주성재·차미숙·최상철(2015), 「지역발전정책론」, 서울: 울곡출판사.
- 이향미·최봉문·김종하(2023), “인구감소의 인구유입을 위한 정책수요에 관한 연구”, 「토지주택연구」, 14(2): 73~82
- 전봉경(2022), “영국형 균형발전 정책: 지역 상향평준화를 위한 레벨링업(Levelling Up) 정책의 주요 내용과 시사점”, 「국토이슈리포트」 64: 1~12.
- 차미숙·조은주·곽윤신·전봉경·송우경·최희선·이상대·이동우·남윤우·이수진(2022), 「국가균형발전 3.0 패러다임 구축과 실천전략 연구」, 세종: 국토연구원.
- 한상훈(2022), “지역균형발전의 의미와 성공 요인: 지방이 살아야 거점이 산다”, 「Urban Planners」 1월호: 35~38.
- 건축데이터개방, “건축물대장” 2024.7.20 읽음. <https://open.eais.go.kr/opnsvc/opnSvcInquireView.do?viewType=7>. Open Architecture Data, “Building Register”, Accessed July 20, 2024. <https://open.eais.go.kr/opnsvc/opnSvcInquireView.do?viewType=7>.
- 국가통계포털, “주민등록인구”, 2024.7.24a 읽음. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04005N&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A_7&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE. KOSIS, “Resident Egristration Population”, Accessed July 24, 2024a. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04005N&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A_7&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE.
- 국가통계포털, “전국사업체조사”, 2024.7.24b 읽음. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1K52D01_29&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=208_20801_A_1&scrId=&seqNo=&lang_mode

- =ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITL E&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do.
- KOSIS, "National Business Survey", Accessed July 24, 2024b. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1K52D01_29&vw_cd=MT_ZTITL&list_id=208_20801_A_1&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITL&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do.
18. 문화체육관광부, "전국 문화기반시설 총람" 2024.6.15 읽음. https://www.mcst.go.kr/kor/s_policy/dept/deptView.jsp?pSeq=1818&pDataCD=0417000000&pType=02. Ministry of Culture, Sports and Tourism, "National Cultural Infrastructure", Accessed June 15, 2024. https://www.mcst.go.kr/kor/s_policy/dept/deptView.jsp?pSeq=1818&pDataCD=0417000000&pType=02.
19. 세종통계포털, "지방세, 상하수도 보급률, 주차장수, 어린이시설 수, 문화시설 면적, 노인복지시설 수, 병상수", 2024.7.20. 읽음. <https://www.sejong.go.kr/stat/stats/form.do?key=1910168795224#this>. Sejong Statistics Portal, "Local Taxes, Water Supply and Sewage Supply Rate, Number of Parking Lots, Number of Children's Facilities, Area of Cultural Facilities, Number of Elderly Welfare Facilities, Number of Hospital Beds", Accessed July 20, 2024. <https://www.sejong.go.kr/stat/stats/form.do?key=1910168795224#this>.

요약

본 연구는 세종시 지역 내 균형발전 수준과 변화 양상을 추적함으로써 균형발전의 의미에 대해 고찰하였다. 균형발전의 개념과 국내에서 균형발전의 의미가 어떻게 변화되었는지, 해외 주요 국가에서는 균형발전을 정책적으로 어떻게 해석하고 있는지에 대해 검토하였고, 세종시를 사례로 지표를 개발하여 지역의 불균형 정도를 진단하고 그 변화를 분석하였다. 2012년 출범 당시에는 유형1(불균형 및 양극화 양호)에 지표가 밀집되어 나타나며, 균형 상태로 나타났다. 그러나 2019년 지표들은 평탄하게 우상향하면서 격차가 나타나기 시작하였으며, 이는 불평등과 양극화가 발생하는 불균형 상태로 변화하고 있음을 발견하였다. 2023년 지표의 경우 방향이 가파르게 상향하는 것으로 나타났다. 불균형 상태가 지속되고 있으나 다만 양극화가 일부 완화된 것으로 검토되었다. 이러한 결과는 첫째, 지표 분석 결과를 토대로 지역내 균형과 불균형의 변화를 해석함에 있어 시대적 특성과 흐름을 반영해야 하며, 두 번째는 지역 특성에 맞는 균형발전의 개념 정립의 필요성을 시사한다.

주제어: (불)균형발전, 지역격차, 지니계수, 5분위배율