

경기도 남북의 지역격차에 관한 연구*

- 진단과 과제 -

A Study on the Disparities between North and South of Kyonggi Province

박 희 봉(대전대학교 국제학부)

이 희 창(경북대학 행정학과)

정 우 일(한양대학교 행정학과)

This study analyzes the disparities between the north and south areas of Kyonggi Province. By implementing various policy measures by central government in 1960s and 1970s, the south area of Kyonggi Province had been fuelled a substantial level of economic growth as well as population growth. For the purpose of this study, dimensions of regional disparity are classified into 5 component: local economy, living environments, education and culture, public safety and local SOC. To measure the levels and variation of regional disparity, 30 indicators are used for the data of 23 cities and 8 county in 1995 and 1998. It presents evidence on the magnitude and evolution of regional disparities between the two areas. Also, this paper discusses the causes and effects of the regional disparities and policy implementation to alleviate the regional disparities.

주제어 : 지역격차, 경기도, 지역불균형, 지역개발, 지역경제

I. 서론

현대사회에서 긴장과 대립, 갈등의 문제가 하나의 보편적 사회현상(문석남, 1984: 184)인 것과 같이 지역격차는 존재할 수밖에 없고, 이에 따른 지역갈등은 자연스런 현상으로 받아들일 수 있다. 지역격차는 국가 및 사회발전에 역기능 요인으로 작용하기도 하고 갈등해소에 따라 국가와 사회발전을 촉진하는 역할을 하기도 한다.

지역격차를 불러일으키는 지역불균형발전전략은 지역특성을 살리고 지역간의 긍정적 경쟁을

* 이 논문은 1999년도 한양대학교 교내 연구지원비에 의해 작성된 것임.

유도함으로써 발전의 원동력이 될 수도 있다. 또한 특정지역의 인구 및 산업집중으로 노동력 이용률, 첨단산업의 경쟁력, 기술혁신능력 등을 제고하여 경제적 효율성을 증가시키고, 이에 따른 경제적 효율성 및 가치를 다른 지역으로 확산시키는 파급효과를 거둘 수 있다. 즉 지역불균형발전전략은 투자의 효율성과 건전한 경쟁을 유발하여(박서호 외, 1988; 강인제, 1996; 홍기용, 1994) 국가 및 사회발전에 긍정적인 역할을 한다는 평가를 할 수도 있다.

이에 반해 특정지역으로 세반 기능과 자원의 불균형적인 집중은 다른 지역의 경기침체와 지역주민의 삶의 질 약화, 그리고 기회의 축소를 양산한다는 측면에서 지역격차의 해소가 규범적으로 필요하다는 주장이 있다(양기용·조규영, 2001: 8). 또한 경제적 측면에서도 인구 및 경제활동의 집중은 혼잡비용의 발생으로 자원이용의 비효율성을 증가시키고 비정상적인 국토이용으로 인해 각종 문제를 유발시킨다고 한다. 경제적 가치의 파급효과 면에서도 한번 집중된 경제는 다른 지역으로 경제적 가치가 파급되기 보다는 집중의 가속화로 지역격차를 더욱 가중시킬 수도 있다. 더욱이 일단 발생한 지역격차를 완화시키려는 정책은 실효성에 문제가 있기 때문에(양기용·조규영, 2001: 8) 지역의 균형발전 전략이 매우 필요할 것이다.

우리 나라에서는 지역격차가 망국적인 지역갈등으로까지 비화될 수 있기 때문에 지역격차 문제는 신중히 접근해야 한다. 일반적으로 지역갈등은 지역간 역사성, 지역의식, 태도와 의식의 편견, 구조적 불평등, 정치권력에 의한 선전 및 인적자원 총원(문석남, 1984: 197; 홍기용, 2001: 4) 등에 의해 발생되기도 하지만 가장 일반적인 것은 지역불균형개발이다. 지역불균형은 소득격차, 고용격차, 생활편익시설 및 삶의 질을 향상시키기 위한 기회의 상대적인 회소성 등 여러 가지 형태로 나타나 지역주민의 피부에 실질적으로 와 닿기 때문에 지역화합을 저해하는 요인으로 작용하고 있다(홍기용, 2001: 8). 즉 지역특성을 살리는 것은 바람직하나, 확연히 드러나는 지역격차는 위험할 수 있다. 경제적으로도 지역격차에 의한 경제적 효율성보다 비효율이 발생할 가능성이 높기 때문이다. 특히 지방자치체 실시 이후 각 지역이 독립적인 지역발전전략을 채택하게 되기 때문에 지역격차가 더 심해질 가능성이 있다.

우리 나라 지역간 격차는 1960년대 초 경제개발 5개년 계획을 시작하면서 여러 가지 형태의 지역개발이 이루어지면서 발생되었다. 중앙정부가 성장거점이론에 따라 1960년대에는 경인 개발축을 중심으로, 1960년대 이후에는 동남개발권역을 중심으로 경제개발을 추진하면서 생산기반시설인 도로, 항만, 철도 등을 집중적으로 건설하였고, 이에 따라 이 지역에 인구가 유입되고, 동시에 도시가 발달하면서 지역격차를 유발한 것이다(홍기용, 2001: 5-6). 부족한 자원을 효율적으로 활용하기 위해 중앙정부차원에서 일체시부터 중심공업지역이었으며 지리적 이점이 있었던 경인지역과 정부축선상에 위치한 몇몇 대도시나 공업벨트를 중심으로 성장거점 지역을 선정 개발하는 전략을 추진한 것이다(고병호, 2000: 85-92). 이른바 압축성장과정에서 이러한 특정지역과 그 외의 지역과의 불균형은 불가피하게 나타난 것이다. 1980년대에는 서울과 부산 양대 도시의 성장억제와 인구분산 그리고 수도권에 대응할 다핵의 광역권개발을 추진하면서 1981년 수도권 집중억제정책이 시행되었다(양기용·조규영, 2001: 5-6). 이런 과정에서 경기 북부는 성장거점지역이 아니기에 1960년대 및 1970년대에는 지역개발이 이루어지지 못하였고, 1980년대에는 수도권개발억제정책에 경기 남부와 함께 포함되어 중앙정부의 개발 혜택을 받지 못하였다. 즉 경기 북부는 서울 및 경기남부의 개발에 따라 경제적 파급효과 혜택을 누리기는 했겠으나 직접적인 개발혜택을 받지 못하였음에도 불구하고 개발억제권에 포함되어 경기 남부와 격차가 누적되어 왔다. 경기 남북간 지역불균형은 여러 가지 지표에서

뚜렷이 나타나 있다.

이러한 상황에서도 지역격차에 대한 논의에서 경기 북부는 주목을 받아 오지 못하였다. 대부분의 지역격차에 관한 연구는 도시와 농촌간, 수도권과 비수도권간, 그리고 영·호남간의 지역차이에 대한 것이다. 본 연구는 이렇게 주목받지 못한 경기 남북간의 지역격차를 연구하려 한다. 수도권에 인구 및 산업이 집중되면서 함께 규제의 대상이 된 경기 북부가 경기남부와 지역격차의 정도가 얼마나 심한가, 그리고 지역격차의 정도가 시간이 흐를수록 어떻게 변하고 있는지를 분석할 것이다. 또한 경기 남·북 지역격차의 원인과 지역격차의 해소방안에 대해서도 논의할 것이다. 경기 남·북의 지역격차에 대한 논의의 초점은 경제적인 면에만 그치는 것이 아니라 정치, 경제, 사회의 제반 문제를 다룰 것이다. 우리 나라 경제발전과정에서 정부가 중요한 역할을 하였기 때문에 정부의 투자활동 및 자원배분이 지역격차를 조장했을 것이기 때문이다. 따라서 본 논문은 경기 남북의 지역격차가 현실적으로 상당히 크게 벌어져 있다는 점을 지적하는 실제적인 문제를 다루는 것인 만큼 학술적 면보다는 실제적인 면에 더욱 초점을 두어 논의할 것이다.

II. 선행연구 검토 및 지역격차 측정방법

1. 선행연구 검토

지역격차에 대한 연구는 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 지역격차를 협의적으로 해석하여 경제적 요인에 초점을 둔 연구와 이를 보다 광의적으로 해석하는 연구들로 분류된다. 경제적 요인을 중시하는 연구들은 대체로 지역격차를 지역간 소득격차의 의미로 받아들여 1인당 주민 소득의 차이를 비롯한 경제지표를 이용하여 지역성장과 소득격차를 설명하고 있다(황명찬, 1992; 허재완, 1989, 홍기용, 1994). 반면 지역격차를 보다 광의적으로 해석하는 연구들은 기존의 경제적 측면에만 한정시킨 지역격차의 개념들이 정치·행정적 요인들을 소홀히 취급하고 있다고 비판하면서(김상호, 1998: 231) 지역격차의 개념을 삶의 질 또는 인간의 기본수요 측면에 초점을 두어야 한다고 지적한다. 따라서 경제적 요인을 포함한 다양한 지표를 이용하여 지역격차를 분석하고 있다(김의준, 1995; 정진호 외, 1995; 박성복, 1997; 홍준현, 1999). 이러한 경향은 최근 경제적 측면에서 지역격차를 분석하고 있는 모성은(1999)의 연구가 순수한 경제적 요인인 지역노동과 지역금융 및 지방재정 격차분석 외에 건축허가면적, 도로연장, 상수도급수량, 자치단체 지역개발비를 개별지표로 하는 지역 사회간접자본 격차분석도 포함하고 있다는 점에서 짐작할 수 있다. 아울러 그간의 지역정책 결정요인에 대한 경제변수의 우월적 영향을 주장하는 경제학자들과 경제적 결정요인론의 한계를 부각하여 정치변수의 중요성을 주장한 정치학자들간의 장기적인 논쟁을 보더라도 지역격차 분석시 경제적 요인 외에 정치적 요인을 포함한 다양한 변수 활용은 필요할 것이다(김상호, 1998: 231-232).

이러한 관점에서 추진된 지역격차에 관한 선행연구를 <표 1>에 정리하였다. 김운상·김수동(1984)은 3개년도(1970, 1975, 1980)의 자료와 18개의 개별지표를 이용하여 경북지역의 연도별 지역격차를 분석하고 있다. 그들의 연구에 따르면 지역발전도 점수(표준화 점수)의 평균과 표준편차를 이용한 지역간, 남북간, 시·군간의 격차는 각 연도별로 점차 줄어들고 있다.

김영모(1988)는 지역불균형의 변천과 원인을 조망하기 위해 2개 연도(1975, 1985)의 사

회지표(4개 부문, 8개 개별지표), 경제지표(1개 부문, 2개 개별지표), 기타지표(투자사업 및 인구변화)를 사용하여 각 지표간 동등 가중치 부여로 종합지표와 표준화지수를 산출한 후 광역자치단체간 비교하였다. 그의 분석에 따르면 지역간 격차는 점차 간격이 줄어들고 있으며, 13개의 개별지표 중 주택보급률을 제외하고는 각 개별지표의 지역간 불균형이 감소되고 있다. 아울러 각 지표간 상관계수를 통한 불균형 원인분석 결과, 이러한 지역격차는 개발과정에서 자원배분의 공간적 측면이 무시된 채 오직 자원배분의 효율성만을 지나치게 강조하였기 때문이라고 주장하고 있다.

김의준(1995)은 3개 연도(1985, 1990, 1992)의 도로, 상수도, 하수도 등 3개 개별지표를 이용하여 경기도의 지역간 격차를 분석하였다. 그에 따르면 지역개발격차는 연도별로 점차 줄어들고 있으며, 이용지표별 지역간 격차는 도로, 상수도, 하수도의 순 이라고 한다.

정진호 외(1995)는 1994년의 자료를 이용하여 10개 항목지표(지역경제력, 지방세계화, 지방행정서비스, 지방기업·산업, 지방금융환경, 지방 인프라스트럭처, 과학기술수준, 인적자본형성, 주민 삶의 질, 지역사회 화합력), 30개 세부지표, 922개 개별지표별 지방경쟁력 기여도를 추계 하여 가중 산술 평균한 후 광역자치단체간 상대적 점수와 순위를 구하고 있다. 그 결과 지방경쟁력은 서울, 경기, 경남, 경북, 부산이 1-5위로 비교적 높고, 충북, 충남, 제주는 13-15위로 매우 낮게 나타났다.

박성복(1996)은 1994년 지역단위 사회지표들 중 14개의 발전지표를 선정하여 이들에 대한 종합지수를 구한 후 로렌즈곡선과 지니계수 이용하여 지역발전도와 지역간 격차를 비교하였다. 그 결과 지역발전도 순위는 서울, 인천, 대구, 경기, 대전이 1-5위이고 전북, 충남, 전남이 각각 13-15위를 차지하고 있다. 박성복(1997)은 더 나아가 정진호외의 연구를 기본으로 1996년(일부 1995년)의 자료에 대해서도 동일한 방식을 적용하면서 8개 영역(지역경제, 지방세계화, 지방행정, 지방사회간접자본, 과학기술수준, 인적자본형성, 생활환경, 사회통합) 83개 개별지표를 사용하여 보다 광범위하게 광역자치단체별, 영역별 지역발전도와 지역격차를 비교하고 있다. 그 결과 지역발전도는 서울, 대전, 강원, 제주, 경남이 1-5위이고 인천, 경기, 전남이 13-15위를 차지했다.

김영모(1998)는 지역불균형 실태분석과 지역개발의 운영체도를 분석하고 있다. 먼저 지역 불균형 실태분석에 있어서는 수도권인 인구집중, 지역간의 소득격차, 중추기능의 수도권 집중, 환경관리에 초점을 두어 광역자치단체간 분포비율을 비교하여 수도권에 인구(전 국민의 1/4), 소득(지역총생산의 46%) 및 중추기능(은행 60%, 300대 기업 본사의 과반수)이 집중되어 있고 오염도는 모든 지역이 전반적으로 높은 수준임을 지적하고 있다. 아울러 지역개발의 운영체도 분석을 통해서도 그 동안 지역개발 관련 공간지역체계가 하향적·획일적이었으며, 계획외 법적 수립절차도 비민주적이었으며, 주민참여의 기회는 매우 미약하였다는 점을 밝히고 있다.

홍준현(1999)은 8개년도(1990년-1997년간의 연속적인 시계열 자료)의 5개 영역(지역경제, 지방재정, 사회간접자본, 인적자본, 생활환경) 23개 개별지표를 이용하여 광역자치단체간 지역격차의 실태를 분석하고 있다. 그에 따르면 대부분 개별지표들의 경우 점차 지역별 격차가 줄어들고 있으나 도로포장률, 인구당 병상수 등에 있어서는 오히려 증가되고 있으므로 그에 따른 정책적 대안모색의 필요성을 강조하고 있다.

〈표 1〉 지역격차에 관한 선행 연구

연구자	연도	연구대상	측정기준	이용자료 및 분석방법
김윤상· 김수동	1984	경상북도	- 개별지표 18개	○ 3개 연도(1970, 1975, 1980)자료 이용 ○ 지표종합(지표동질화, 가중치) 후 지역순위 부여 ○ 지표종합점수의 평균과 표준편차를 이용하여 시·군, 남부와 북부간 격차 비교
김영모	1988	광역시 자치단체	- 사회지표(8개) - 경제지표(2개) - 기타지표(2개)	○ 2개 연도(1975, 1980)자료 이용 ○ 지표종합(지표동질화, 가중치 미부여) 후 광역자치단체간 지역격차 비교
김의준	1995	경기도	- 개별지표 3개	○ 3개연도(1985, 1990, 1992)자료 이용 ○ 지표종합(지표동질화, 가중치) 후 시군별 비교 ○ 변이계수 이용 개별지표의 연도별 격차 비교
정진호외	1995	광역시 자치단체	- 10개 영역 922개 개별지표	○ 1994년 자료 이용 ○ 개별지표의 지방경쟁력 기여도를 추계하여 가중산술평균후 상대적 점수와 순위부여
박성복	1996	"	- 14개 개별지표	○ 1994년 자료이용 ○ 지표종합(지표동질화, 가중치) 후 순위 부여 ○ 지니계수 이용 지역불평등도 분석
"	1997	"	- 8개 영역 83개 개별지표	○ 1996년(일부 1995년) 자료 이용 ○ 지표종합(지표동질화, 가중치) 후 순위 부여 ○ 변이계수, 지니계수를 이용하여 각 영역별 지역불평등도 순위 부여
김영모	1998	"	- 4개 개별지표	○ 자료 이용 연도가 지표별로 상이 ○ 각 지표별 지역간 분포비율로 격차 비교
홍준현	1999	"	- 5개영역 23개 개별지표	○ 1990-1997년간의 시계열 자료 ○ 지역간 각 지표의 연도별 변화추이 비교 ○ 변이계수, 지니계수이용 지표별 불평등도 측정

이상의 선행연구들을 종합해 볼 때 몇 가지 한계점 및 시사점을 발견할 수 있다. 먼저, 기존의 지역격차에 관한 연구들은 대부분 전국을 대상으로 한 연구(광역자치단체간 연구)에 관심을 집중해 왔다는 점이다. 즉, 연구대상이 주로 도 단위의 비교연구에 초점을 두어 왔고, 도 이하의 지역을 대상으로는 거의 연구되지 못했다. 또한 도 단위 이하의 지역을 대상으로 분석한 일부 연구(김윤상·김수동, 1984; 김의준, 1995)조차도 광역자치단체간 연구에 비해 변수이용이 다양화되어 있지 못하다. 이러한 이유는 광역자치단체내의 연구가 광역자치단체간 연구에 비해 자료이용상의 제약을 받기 때문인 것으로 이해된다. 하지만 1990년대 이후부터는 기초자치단체 수준에서도 각 영역별 이용자료가 다양하게 제공되고 있으므로 이러한 지역단위의 연구 또한 활성화될 필요가 있을 것이다.

둘째, 대부분의 선행연구들은 지역발전도 내지 지역격차를 분석하는 과정에서 주로 각 영역별 개별지표들을 동질화하여 종합지수화 하는 방법을 사용하였다. 이러한 방법은 각 영역별 비교는 물론이고 대상 지역간 종합적인 비교를 명확하게 나타낼 수 있다는 장점이 있다. 하지만 다양한 측면을 나타내는 개별지표들이 과연 종합적으로 동질화 될 수 있는지 그리고 각 지표별 가중치를 얼마나 합리적으로 부여할 수 있는지는 의문이다. 이러한 문제는 박성복(1996, 1997)의 연구와 정진호 외(1997)의 연구에서 나타나고 있다. 즉, 박성복의 1994년 자료를

이용한 연구와 1995년의 자료를 이용한 연구결과가 다르고, 박성복(1997) 연구와 그의 연구에서 기준이 되는 정진호 외(1995)의 연구결과는 지역발전 종합순위가 매우 다르게¹⁾ 부여되고 있어 혼란을 주고 있다. 이에 따라 각 영역별 지표종합을 통한 거시적인 분석 보다는 전반적인 지역격차의 요인들을 보다 구체적으로 살펴볼 수 있는 지표단위별 미시적인 분석의 필요성이 제기될 수 있다.

셋째, 시계열 자료를 이용한 지역격차의 추이 분석이 부족하다는 점이다. 즉, 최근의 지역격차에 관한 비충 있는 연구들은 주로 특정 연도를 기준으로 행해져 왔다(정진호 외, 1995; 박성복, 1996; 박성복, 1997). 하지만 이러한 연구들은 특정 시기별 현황분석은 가능하나 지역격차의 전반적인 추이는 살펴볼 수 없다. 물론 기준에도 일정한 간격을 둔 2-3개년도 자료를 이용하여 추이분석을 대신한 일부 연구들(김윤상·김수동, 1984; 김영모, 1988; 김의준, 1995)이 있으나, 다양한 영역별 연속적인 시계열 자료를 이용하여 지역격차의 전반적인 추이를 분석한 경우는 홍준현(1999)의 연구 외에는 찾아보기 어렵다. 따라서 지역격차의 현황과 변화 추이를 보다 종합적으로 살펴볼 수 있는 연구가 활성화될 필요가 있다.

2. 지역격차 측정지표 및 측정방법

1) 측정지표

이상에서 논의한 바와 같이 다양한 가치 함축적인 의미를 지니고 있는 지역격차를 분석하기 위해서는 지역의 전반적인 주요 특성들을 골고루 비교할 수 있는 지표선정이 필요하다. 이에 따라 본 연구에서는 앞에서 살펴본 지역격차에 관한 선행연구의 주요 측정지표들을 전반적으로 검토한 후 본 연구의 목적에 부합되는 지표들을 추출하여 반영하였고 아울러 지역특성을 비교하는데 필요한 몇몇 지표들은 새로이 추가하였다. 물론 이러한 과정에서 중요한 일부 지표들이 자료이용상의 한계로 인하여 제외되기도 하였으나 분석에 필요한 영역별 자료는 최대한 포함하도록 노력하였다. 이를 통하여 지역의 특정부문만이 아니라 지역전반에 걸친 다양한 측면에서의 지역격차 측정이 가능하도록 지역경제, 생활환경, 교육문화, 공공안전, 수송 및 주거편의 기반시설 등 5개 영역에서 37개의 개별지표들을 선정하였으며, 선택된 측정지표들의 자료는 「경기통계연보」를 중심으로 다양한 통계자료를 수집하여 비교, 분석하였다.

1) 박성복의 1996년 연구(1994년 자료)와 1997년 연구(1995년, 일부 1996년 자료)를 비교하면, 지역발전도 순위는 상당한 차이가 있다. 즉, 서울과 전남은 1위와 15위로 동일하나, 인천: 2위(96년)→13위(97년), 경기: 4위→14위, 부산: 6위→11위, 강원: 12위→3위, 충남: 14→6위로 이전연구와 상당차이 보이고 있다. 또한 박성복(1997)이 연구기준으로 삼은 정진호 외(1995)의 연구와 지역발전도를 비교해보면, 비록 1-2년의 시차는 있으나 경기는 14위와 2위로 양극단, 부산 11위와 5위, 강원 3위와 9위, 충남 6위와 14위, 제주 4위와 15위로 종합순위가 부여 되고 있어 매우 큰 차이를 보이고 있다.

〈표 2〉 지역격차 영역 및 측정지표

영역	측정지표	산술식
지역경제	1인당 광공업 부가가치(백만원)	광공업 부가가치/광공업 종사자수
	1인당 광공업 연간급여액(백만원)	광공업 연간급여액/광공업 종사자수
	사업체 규모(50인 이상업체 비율)	(50인 이상 사업체수/총사업체수)*100
	1인당 지방세 부담액(백만원)	지방세 부담액/지역총인구
	재정자립도(%)	((지방세+세외수입)/총세입)*100
생활환경	의료인수	의료인수/인구만명
	병상수	병상수/인구만명
	복지시설 수용인구	복지시설 수용인구(아동, 노인, 장애인 수용시설)/인구만명
	저소득 주민수	생활보호 대상자수(거액, 자활, 시설보호자)/인구만명
	시장·백화점수	시장·백화점수/인구만명
	금융기관수	금융기관수/인구만명
	도시공원면적(Km ²)	도시공원 조성면적/인구만명
교육문화	학급당 학생수	학생수/학급수(초등학교)
	고교생 대학진학율(%) - 인문고생 대학진학율	(대학진학자수/고교 졸업자수)*100 - (인문고 대학진학자수/인문고 졸업자수)*100
	대학·대학교 학과수	대학·대학교 학과수/인구만명
	공공도서관 장서수	공공도서관 장서수/인구만명
	사설학원수	사설학원수/인구만명
	공연시설수	공연시설수(종합, 일반, 소공연장, 영화관)/인구만명
	지역문화 복지시설수	지역문화 복지시설수(시군민, 복지, 청소년회관)/인구만명
공공안전	화재발생 건수	화재발생건수/인구만명
	풍수피해액(백만원)	풍수피해액/인구만명
	범죄발생 건수	범죄발생건수/인구만명
	교통사고 건수	교통사고발생건수/인구만명
	환경오염단속 부적률(%)	(위반업소/단속업소)*100
	의료위반 건수	의료기관 의료위반건수/인구만명
수송 및 주거편의 기반시설	도로포장율(%)	(포장 도로연장/도로 총연장)*100
	면적당 도로연장(m)	도로 총연장(m)/지역면적(km ²)
	차량당 도로연장(m) - 차량당 고속도로 연장(m)	도로 총연장/등록자동차수 - 고속도로 총연장/등록 자동차수
	자동차보급율(%)	(등록승용차수/지역총인구)*100
	주차공간	주차면수/등록 자동차수
	아파트 거주가구수 비율(%) - 99m ² 이상 아파트 가구 비율(%)	(아파트 거주가구수/총가구수)*100 - (99m ² 이상 아파트 가구수/총 아파트 가구수)*100
	상수도보급율 - 1인당 1일 급수량(ℓ)	(급수인구수/지역총인구)*100 - 1일 상수도 급수량/지역총인구
	하수처리율(%)	(하수처리인구/지역총인구)*100

2) 측정방법

지역격차 측정에는 일반적으로 지표동질화를 통한 지역간 비교방법(김윤상·김수동, 1984; 김영모, 1988; 박성복, 1996, 1997; 김의준, 1995)과 지역격차의 다양한 측면을 개별지표 단위로 지역간 단순 비교하는 방법(홍준현, 1999; Bangs, Hong & Nelson, 1993)으로 구분될 수 있다. 본 연구에서는 이들 중 기본적으로 후자의 측정방법을 받아들인다.

물론 여기서도 지표단위를 동질화하여 각 영역별 비교 또는 더 나아가 종합적인 차원에서 경기도 남·북부간 지역격차를 비교할 수도 있다. 하지만 앞서도 지적한 바와 같이 각 영역

별 지표들을 종합지수화 하기 위해서는 이들이 명백하게 단일 차원으로 구성되어야 하나 실제로는 그렇지 못한 경우가 많다. 또한 지역격차라는 것이 몇 개의 특정지표만으로 측정될 수 있는 것이 아니고 다양한 측면을 다양한 지표로 측정해야 하는 것이라면 굳이 이를 종합지수화 하기 보다는 홍준현(1999)과 Bangs, Hong & Nelson(1993)의 연구와 같이 개별지표들을 있는 그대로 분석하여 정성적으로 종합해석하는 것이 보다 설득력이 있다고 생각한다.

이에 따라 본 연구에서는 지표별 비율분석을 통하여 경기도 남부와 북부지역의 다양한 특성들을 각 영역별로 보다 구체적으로 비교해 보고자 한다. 아울러 특정시점 뿐만 아니라 지역격차의 변화정도를 살펴보기 위하여 8개년도(1992년~1999년)의 자료를 사용한 추이분석을 추가적으로 시도하였다.²⁾

Ⅲ. 지역격차 현황 분석

경기 남북간 지역격차 현황을 분석함에 있어서는 지역불균형이 존재한다는 것과 이러한 지역불균형은 정책적 고려에 의해 완화될 수 있다는 것을 기본 가정으로 생각하며 구성하였다. 따라서 지역주민의 삶의 질 및 지역발전도라는 전반적인 면을 의식하면서 분석하였다.

1. 경기 남북의 일반현황

경기도 남북간 지역격차를 구체적으로 논의하기 전에 대상지역의 전반적인 상황을 이해하기 위해서는 기본적으로 면적, 인구, 생산구조 및 생산능력과 같은 일반적인 지역현황을 살펴보는 것이 필요하다. <표 3>은 이를 정리한 것이다.

<표 3> 경기 남북간의 일반지역현황

구 분		경기도	남부A (비율)	북부B (비율)	B/A
면	적 (Km ²)	10,189.24	5,893.14(58.7)	4,296.09(42.2)	0.73
인	구 (명)	8,982,298	6,733,558(74.9)	2,248,740(25.1)	0.33
인구 증가율 (%)		4.88	4.28	6.95	1.62
생산 구조	농어업 (%)	2.74	2.34	5.02	2.15
	광공업 (%)	49.46	54.33	22.33	0.41
지역총생산(억원)		809,282	686,052(84.8)	123,229(15.2)	0.18
1인당총생산(천원)		9,575.16	10,842.85	5,800.18	0.53

- 참고: 1. 면적 및 인구는 1999년 기준
 2. 인구증가율은 1992년~1999년의 평균 증가율
 3. 생산구조, 지역총생산(경상가격), 1인당 총생산(경상가격)은 1997년~1998년 평균
 자료: 경기통계연보(1991~2000), 인터넷자료(<http://provin.kyonggi.kr>)

2) 지역격차의 변화추이를 구체적으로 살펴보기 위해서는 보다 많은 시계열자료가 필요할 것이나 1992년 이전 자료는 이후 자료와 시계열이 불일치하는 경우는 물론 본 연구 수행에 필요한 대부분의 자료가 제공되고 있지 않아 부득이 1992년 이후의 자료만을 이용하였다.

경기도는 총 면적이 10,189.24Km²(31개 시·군)로써 이중 남부지역이 전체 면적의 58.7%인 5,893.14Km² (21개 시·군)이고 북부가 42.2%에 4,296Km²(10개 시·군)이다. 면적만으로 볼 때는 북부가 남부의 73% 수준에 이르고 있어 남북간에 큰 차이가 없다 할 수 있다. 반면 인구는 경기도 전체는 898만여명, 이중 북부는 약 225만명으로 남부 673만여명의 33%로써 큰 차이를 보이고 있다. 인구증가율에 있어서는 최근 북부가 남부에 비해 약간 높다. 이것은 경기 북부지역 전반에 걸쳐 나타난 현상이라기보다는 고양시와 남양주시의 신도시 건립에 따른 인구유입 결과이다. 즉, 고양시는 경기도의 31개 시·군중 1990년대 전반에 걸쳐 인구증가율은 물론이고(연평균 16.45%) 인구유입규모(1992년 대비 1999년의 인구증가는 516,949명)에 있어서도 단연 1위를 차지하고 있으며 이러한 인구유입은 동기간 경기 북부지역 증가 인원(861,775명)의 59.99%를 차지하고 있다. 이로 인해 비록 경기 북부가 남부에 비해 전반적으로는 인구증가율이 높다 할지라도 고양시와 남양주시를 제외하면 남부보다 낮은 수준이다.

다음으로 생산구조를 비교해 보면, 북부는 남부에 비해 1차 산업의 비중은 2배 이상이고 2차 산업은 1/2 수준에도 미치지 못하고 있다. 이러한 생산구조로 인해 지역총생산규모는 남부의 18%수준에 머물고 있으며, 1인당 지역총생산도 남부의 53%수준이다. 이를 통해 볼 때 북부지역은 남부지역에 비해 전 근대적인 산업구조로 인해 상당히 낮은 생활수준에 머물러 있음을 알 수 있다.

2. 지역경제

지역경제의 격차를 측정하기 위해서는 일반적으로 생산구조, 지역총생산, 광공업 부가가치, 사업체규모, 재정자립도 등과 같은 다양한 지표들이 이용되어야 할 것이다. 하지만 이들 중 일부는 시계열자료 이용이 곤란³⁾하여 여기서는 <표4>의 지표만을 이용하여 남북간 지역경제 격차정도와 그 추이를 비교하였다.

3) 생산구조와 지역총생산(1인당 지역총생산)은 추이분석에 필요한 시계열자료를 구하지 못하여 지역경제영역에는 제외시켰다. 대신 이들 지표의 중요성을 감안하여 최근 2년간의 자료(1997년-1998년)만을 이용하여 일반현황에서 개략적으로 살펴보았다.

〈표 4〉 경기 남북간 지역경제 비교

구 분		1992-1994	1995-1997	1998-1999
1인당 부가가치 (광공업: 백만원)	남 부(A)	43.0	66.5	81.0
	북 부(B)	26.3	35.5	44.5
	B/A	0.61	0.53	0.54
1인당 연간 급여액 (광공업: 백만원)	남 부(A)	11	14	15.5
	북 부(B)	9	11	12
	B/A	0.82	0.78	0.77
사업체 규모 (50인 이상업체 비율)	남 부(A)	na	1.30	1.17
	북 부(B)	na	0.77	0.71
	B/A	-	0.59	0.60
1인당 지방세 부담액 (백만원)	남 부(A)	0.30	0.43	0.44
	북 부(B)	0.27	0.42	0.39
	B/A	0.91	0.96	0.89
재정자립도(%)	남 부(A)	na	77	75
	북 부(B)	na	65	61.5
	B/A	-	0.84	0.82

먼저 성장기반산업으로서 지역경제에 다양한 파급효과를 유발하는 광공업의 부가가치를 남북간 비교하여 보면 북부는 남부의 9% 수준⁴⁾이고, 광공업의 1인당 부가가치와 광공업종사자의 연간 평균급여액도 각각 54%와 77%에 불과하다. 이에 따라 북부는 남부에 비해 상대적으로 성장 잠재력이 약하다고 할 수 있다.

다음으로 중기업수준의 50인 이상 사업체 비율을 통해 남북간 사업체 규모를 비교해 볼 때 북부는 남부의 약 60%수준으로 사업체가 매우 영세하다.⁵⁾ 또한 1인당 지방세 부담액도 남부의 90% 수준으로서 북부는 중앙정부로부터 자주재원이 아닌 이전재원에 의존하는 정도가 높다는 것을 알 수 있다. 이는 남부와 비교하여 볼 때 재정자립도가 상대적으로 낮아지고 있음을 통해서도 확인될 수 있다.

이와 같이 경기 북부지역은 지역경제 영역의 모든 부문에서 경기 남부지역과 상당한 격차가 있다. 하지만 격차 그 자체도 문제지만 보다 심각한 것은 이러한 격차가 점차 커지고 있다는 데 있다. 즉, 경기 남북의 경제적 격차는 사업체 규모를 제외한 나머지 4개 부문에서 1990년대 초반에 비해 보다 심화되고 있어 상당한 주의가 필요하다.

3. 생활환경

생활환경과 관련된 지역간 격차를 측정하는데 있어 중요한 변수가 되는 것은 의료서비스, 사회복지, 편의시설 및 쾌적성이다. 〈표 5〉에서 나타난 바와 같이 북부지역은 쾌적성을 나타내

4) 경기도의 광공업 부가가치는 1999년 기준 523,105억원이다. 이중 남부는 전체의 92% 수준인 479,676억원이며, 북부는 8%인 43,429억원 이다. 따라서 북부는 남부 광공업부가가치의 9%에 불과한 수준이다.

5) 이러한 사실은 남북부간 사업체 규모를 비교해 보면 보다 명확해 진다(1999년 기준).

구 분	사업체수 (비율)	평균종사자수	50인 이상 사업체수(비율)
경기도	462,593개 (100%)	4.79명	4,861개 (100%)
남 부	350,395개 (76%)	5.02명	4,064개 (84%)
북 부	112,198개 (24%)	3.73명	797개 (16%)

는 도시공원면적을 제외하고는 남부에 비해 모든 부문에서 열악하다고 할 수 있다. 먼저 의료서비스의 수준을 보여 주는 의료인수와 병상수에 있어 북부는 각각 남부의 약 80%수준에 불과하며 이러한 수준조차도 점차 악화되고 있다. 반면 복지시설 수용인구와 저소득 주민의 비율은 점차 감소되어 가고는 있으나 평균적으로 볼 때 남부의 약 2배 가까운 수준에 이르고 있다. 이처럼 사회복지서비스의 높은 수요가 있음에도 불구하고 이들에게 절대적으로 필요하다고 할 수 있는 의료서비스의 수준이 오히려 낮아지고 있다는 사실은 매우 우려를 자아내게 하고 있다. 아울러 시장·백화점 및 금융기관과 같은 편의시설 면에 있어서도 북부는 남부의 90% 수준에 머물러 있으며 이 또한 여건 개선이 거의 이루어지지 못하고 동락을 반복하고 있다. 반면 지역주민의 건강한 생활과 여가활용에 필요한 도시공원면적은 남부에 비해 평균 3배 이상 높게 나타나고 있다.

〈표 5〉 경기 남북간 생활환경 비교

구 분		1992-1994	1995-1997	1998-1999
의료인수 (만명당)	남 부(A)	28.90	34.13	42.25
	북 부(B)	21.30	27.33	32.30
	B/A	0.74	0.80	0.76
병상수 (만명당)	남 부(A)	28.45	38.03	47.60
	북 부(B)	24.90	35.10	39.90
	B/A	0.87	0.92	0.84
복지시설 수용인구 (만명당)	남 부(A)	15.37	6.63	7.20
	북 부(B)	26.13	16.57	16.90
	B/A	1.70	2.49	2.34
저소득 주민수 (만명당)	남 부(A)	145.47	74.90	74.65
	북 부(B)	233.97	110.37	103.30
	B/A	1.61	1.47	1.38
시장·백화점수 (만명당)	남 부(A)	0.34	0.33	0.35
	북 부(B)	0.37	0.26	0.32
	B/A	1.07	0.79	0.90
금융기관수 (만명당)	남 부(A)	0.95	1.28	1.15
	북 부(B)	0.86	1.19	0.98
	B/A	0.91	0.93	0.85
도시공원 면적(Km ²) (만명당)	남 부(A)	60.14	179.87	110.85
	북 부(B)	231.11	556.23	408.20
	B/A	3.84	3.09	3.68

4. 교육문화

교육문화 수준에서의 지역격차 분석은 교육환경과 교육의 질적 수준 그리고 고등교육의 비중은 물론이고 지역주민의 평생학습이나 가치창조 및 자아개발을 위한 시설수준까지도 논의되어야 한다. 〈표 6〉은 이와 같은 관점에서 남·북부간 교육문화를 비교한 것이다. 먼저 교육환경을 보여주는 학급당 학생수는 북부가 남부에 비해 우위에 있으나 1990년대 후반으로 접어들면서 점차 평준화되어 가고 있다. 다음으로 교육의 질적 수준을 가늠해 볼 수 있는 고교생 대학진학률을 보면 그 동안 지역간 격차가 점차 완화되어 북부는 남부의 약 85% 수준이고, 인문고 학생들의 경우에는 92% 수준까지 접근하고 있다.

한편 고등교육의 격차를 살펴보기 위해 분석된 전문대학 이상 학과수를 기준으로 남북을 비교해 보면 상당한 격차를 보이고 있다. 즉, 북부 소재 신설대학들의 학과증설로 인하여 비록 1990년대 초반 남부의 32%에서 1990년대 후반에는 42%까지 개선되었다고는 하나 그 격차 폭은 여전히 크다. 이러한 격차는 오늘날 대학이 단순한 교육기관으로만 기능하는 것이 아니라 산학협동 및 지역주민을 위한 봉사기능도 아울러 담당하고 있다는 점을 고려해 볼 때 매우 심각한 상황으로 지적되지 않을 수 없다. 또한 북부는 4년제 대학교가 3개(대진대, 한국항공대, 포천중문의과대학)에 불과하기 때문에 29개의 대학이 소재하고 있는 남부와 비교해 볼 때 대학수에 있어서도 너무나도 큰 차이를 보이고 있다.

아울러 지역주민의 평생학습이나 자아개발에 필요한 교육 및 문화시설 또한 북부는 남부와 큰 격차를 보이고 있다. 즉 북부는 남부에 비해 공공도서관 장서수는 65%수준, 사설학원수는 90%, 그리고 공연시설 및 지역문화복지시설에 있어서도 80%수준에 머물고 있으나, 사설학원수를 제외하고는 이러한 격차가 최근까지도 거의 개선되지 못하고 있는 실정이다.

〈표 6〉 경기 남북간 교육문화 비교

구 분		1992-1994	1995-1997	1998-1999
학급당 학생수 (초등학교)	남 부(A)	43.13	42.43	41.10
	북 부(B)	39.30	39.80	40.10
	B/A	0.91	0.94	0.98
고교생 대학진학률 ¹⁾	남 부(A)	40.0 (60.0)	52.3 (74.3)	65.0 (84.5)
	북 부(B)	28.0 (47.0)	42.3 (67.7)	55.5 (78.0)
	B/A	0.70 (0.78)	0.81 (0.91)	0.85 (0.92)
대학·대학교 학과수 (만명당)	남 부(A)	1.39	1.45	1.39
	북 부(B)	0.45	0.55	0.58
	B/A	0.32	0.38	0.42
공공도서관 장서수 (만명당)	남 부(A)	1604	2606	3656
	북 부(B)	1247	1685	2382
	B/A	0.78	0.65	0.65
사설학원수 (만명당)	남 부(A)	9.59	11.61	14.21
	북 부(B)	7.48	10.13	12.88
	B/A	0.78	0.87	0.91
공연시설수 (만명당)	남 부(A)	0.20	0.18	0.19
	북 부(B)	0.14	0.14	0.15
	B/A	0.67	0.78	0.76
지역문화복지시설수 (만명당)	남 부(A)	0.15	0.10	0.16
	북 부(B)	0.18	0.103	0.13
	B/A	1.20	1.03	0.84

주1) ()은 인문고 학생들의 대학진학률

5. 공공안전

지역주민의 일상생활에 있어 가장 중요한 관심은 자신의 생명과 재산보호에 있다. 따라서 안전한 지역이란 결국 주민들이 재산, 생명, 시설 등의 피해위험으로부터 벗어나 자유롭게 일상생활을 영위할 수 있는 조건을 충분히 갖춘 곳일 것이다. 이를 위해서는 지역주민들의 생명과 재산을 위협하는 자연 및 인적재해의 발생이 최소화되고 지역내의 범죄와 사고유발을 방지

할 수 있는 조직화된 활동이 필요할 것이다. <표 7>은 이러한 측면에서 분석된 남·북부간 공공안전도 비교결과인데, 전반적으로 북부는 남부에 비해 공공안전 관리체계가 매우 미흡하다는 사실을 발견할 수 있다. 즉, 자연재해는 물론이고 인적재해 면에서도 북부의 안전도는 매우 낮다. 화재발생이나 범죄발생 및 교통사고 발생률은 점차 남부와 그 격차가 줄어들고는 있으나 여전히 높은 수준에 머물러 있다. 하지만 환경오염물질 배출이나 의료사고 등은 오히려 증가하는 추이를 보이고 있어 이에 대한 시급한 대안모색이 필요하다. 또한 풍수피해면에 있어서도 북부는 매우 안전도가 결여되어 있다.

<표 7> 경기 남북간 공공안전도 비교

구 분		1992-1994	1995-1997	1998-1999
화재발생 건수 (만명당)	남 부(A)	4.25	7.07	8.10
	북 부(B)	6.38	7.48	8.62
	B/A	1.50	1.06	1.06
풍수피해액 (만명당: 백만원)	남 부(A)	1.2	23.4	100.8
	북 부(B)	1.2	259.6	1625.2
	B/A	1.02	11.09	16.13
범죄발생 건수 (만명당)	남 부(A)	268	293	343
	북 부(B)	423	358	370
	B/A	1.58	1.22	1.08
교통사고 건수 (만명당)	남 부(A)	1321	1986	2377
	북 부(B)	1854	2082	2368
	B/A	1.40	1.05	0.99
환경오염단속 부적률 (부적업소/단속업소)	남 부(A)	8.93	6.89	6.98
	북 부(B)	11.31	9.97	11.14
	B/A	1.27	1.45	1.59
의료위반 건수 (만명당)	남 부(A)	0.64	0.68	0.53
	북 부(B)	0.68	0.76	0.74
	B/A	1.05	1.12	1.39

6. 수송 및 주거편의 기반시설

지역주민의 주거편의를 위해서는 먼저 수송 및 주거편의 기반시설이 기본적으로 구비되어야 한다. 이를 위해서는 인적, 물적 이동이 자유롭고 원활하게 이루어질 수 있도록 수송을 위한 적절한 기반시설이 갖추어져야 할 것이며, 기본단위인 가정생활에서도 불편함이 없도록 적정수준의 편의시설 제공이 필요하다. 이와 같은 기반시설은 경제적 요인과 같이 직접적으로 산출물을 생산하는 것은 아니지만 지역의 경제활동을 촉진하거나 저해하는 작용을 하기 때문에 지역 격차를 논의하는데 있어 매우 중요한 변수로 부각되고 있다. 이들 중 특히 도로여건은 기업의 입지를 결정하고 지역주민들의 생활편의와 직결되기 때문에 매우 중요하다(홍준현, 1999: 65). 이에 따라 먼저 남북부간 도로여건을 비교해 보면, 도로포장률 외에는 상당한 격차가 있음을 발견할 수 있다. 즉, 면적 당 도로연장은 남부의 약 절반수준에 머물고 있고 특히 고속도로는 10% 수준에도 미치지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 격차는 최근에 접어들면서 점차 커지고 있어 상당한 우려가 되고 있다. 또한 수송에 필요한 자동차 보급률, 주차공간 및 차량 당 도로연장에 있어서도 지역간 큰 격차는 없으나 점차 상황이 악화되고 있어 문제시

되고 있다.

다음으로 주거편의를 위한 기반시설을 살펴보면, 아파트 보급률에 있어서는 1990년대 초반의 격차가 거의 해소되고 있으나, 당해 연도 사업승인을 기준으로 한 아파트 규모를 비교해 볼 때 32평형이상의 거주가구 비율은 남부에 비해 매우 낮게 나타나고 있으며 점차 그 격차가 심화되고 있다. 그리고 상수도 보급률, 1인당 1일 급수량 및 하수처리율 또한 북부는 남부에 비해 90% 수준에 머물러 있다. 이러한 분석결과를 통해 볼 때 전반적으로 수송 및 주거편의 기반시설에 있어서는 남북간 상당한 격차가 존재하며 향후에도 특단의 조치가 없는 한 상당기간 지속될 것임을 보여주고 있다.

〈표 8〉 경기 남북간 수송 및 주거편의 기반시설 비교

구 분		1992-1994	1995-1997	1998-1999
도로포장률	남 부(A)	91.37	85.53	81.05
	북 부(B)	87.00	82.67	80.30
	B/A	0.95	0.97	0.99
면적 당 도로연장(m)	남 부(A)	917.06	1,186.70	1,351.89
	북 부(B)	509.84	656.35	736.03
	B/A	0.56	0.55	0.54
차량 당 도로연장(m) ¹⁾	남 부(A)	6.20 (0.23)	5.13 (0.23)	4.95 (0.21)
	북 부(B)	8.90 (0.02)	6.57 (0.02)	5.85 (0.02)
	B/A	1.44 (0.09)	1.28 (0.09)	1.18 (0.07)
자동차 보급률	남 부(A)	0.12	0.16	0.18
	북 부(B)	0.118	0.158	0.17
	B/A	0.95	0.98	0.95
주차공간 (주차면수/차량)	남 부(A)	0.63	0.63	0.70
	북 부(B)	0.75	0.70	0.67
	B/A	1.19	1.11	0.96
아파트 거주가구 비율 ²⁾	남 부(A)	48.69 (7.70)	42.81 (21.53)	45.58 (36.10)
	북 부(B)	37.48 (13.50)	39.22 (17.83)	45.93 (25.10)
	B/A	0.77 (1.75)	0.92 (0.83)	1.01 (0.69)
상수도 보급률 ³⁾	남 부(A)	81.97 (344.7)	85.53 (366.7)	90.35 (361.0)
	북 부(B)	69.43 (286.7)	77.87 (318.7)	81.65 (317.0)
	B/A	0.85 (0.83)	0.91 (0.87)	0.90 (0.88)
하수처리율	남 부(A)	28.70	68.83	73.95
	북 부(B)	26.85	57.80	68.85
	B/A	0.94	0.84	0.93

주1) ()은 차량 당 고속도로연장

주2) ()은 당해 연도 사업승인 기준 99m²이상의 아파트 거주가구 비율

주3) ()은 1인 1일 급수량(ℓ)

7. 분석결과의 종합

지금까지의 분석결과를 종합해 볼 때 경기 남북지역간 지역격차는 상당수준에 이르고 있으며 어떤 영역에 있어서는 오히려 그 폭이 증가되고 있는 실정이다. 이러한 결과는 그 동안 대부분의 선행 연구에서 지역격차가 점차 완화되고 있다는 지적과는 다소 차이를 보이고 있다.

이를 각 영역별로 종합하여 보면, 우선 경기 북부지역의 지역경제는 남부에 비해 산업구조

가 낙후되어 있고 사업규모 또한 영세한 수준에 머물러 있기 때문에 소득과 부가가치 면에서 상대적으로 열악하다. 또한 그 격차 역시 지속적으로 확대되고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 재정자립도에 있어서도 점차 그 격차폭은 확대될 것으로 전망된다. 따라서 지역경제 활성화를 위한 다양한 대안 모색과 함께 지속적인 정책적 노력이 없는 한 북부지역의 낙후된 경제상황은 당분간 개선되기 어려울 것이다.

둘째, 북부지역의 생활환경은 쾌적성 측면인 도시공원면적을 제외하고는 전반적으로 남부에 비해 열악한 상황에 놓여 있다. 특히 복지시설 수용인구와 저소득 주민수를 통해 살펴본 사회 복지 수요는 남부보다 매우 높은 수준이나 공급 측면을 분석한 의료인수나 병상수에 있어서는 오히려 남부대비 그 비율이 점차 감소 추세를 보이고 있어 상당한 우려를 자아내게 하고 있다.

셋째, 교육문화 영역은 지표 전반에 걸쳐 다른 부문에 비해 상대적으로 격차가 완화되고 있는 것으로 인식할 수 있다. 하지만 이 중에서 가장 중요하다고 할 수 있는 고등인력 양성에 필요한 대학·대학교 학과수에 있어서는 상당한 차이를 보이고 있다. 이는 대부분의 대학들이 남부에 위치하고 있기 때문이다. 특히 이러한 문제는 종합대학을 기준으로 할 때 보다 심각한 수준에 이르고 있다.

넷째, 북부지역의 공공안전도와 수송 및 주거편의 기반시설은 남부지역에 비해 전반적으로 매우 취약하다고 할 수 있다. 즉, 공공안전 측면에서 볼 때 자연재해는 물론이고 인적 재해 또한 매우 높은 수준에 이르고 있으며, 수송 및 주거편의 기반시설 영역에 있어서는 특히 도로여건에 있어 상당한 격차는 물론이고 그 정도가 점점증되고 있다는 것이 문제점으로 부각되고 있다.

IV. 경기 남북 지역격차 원인

지방자치가 실시된 이후 각 지역은 이미 발생한 지역여건의 편차로 인해 지역발전을 위한 지역간 경쟁에서 그 출발선이 모두 다르기 때문에 유리하기도 하고 불리하기도 하다. 즉 지방자치가 실시된 이후 각 지방자치단체가 지역여건에 맞는 특성화 또는 지역발전 전략을 수행함에 있어서 지역발전의 격차 혹은 지역불평등을 더욱 심화시킬 소지가 있다(박성복, 1997: 166). 그런데 경기 남북의 지역격차를 살펴보면 지역여건의 차이에 의해 자연스럽게 발생한 부분도 있겠지만 중앙정부의 발전전략 또는 규제에 의해 인위적으로 지역격차가 발생 및 심화되었다고 볼 수 있다. 중앙정부에 의한 지역간 불균형 발전에 의해 현재의 지역주민의 삶의 질이나 복지수준이 결정된 것이다.

경기북부지역은 그 동안 정부의 경제발전 전략지역이 아니라는 점 뿐 아니라 접경지역⁶⁾이라는 특수성 때문에 지역개발투자가 상대적으로 미흡했다. 더욱이 수도권권의 비대화로 각종 규제가 가해질 때는 경기 남부와 함께 수도권에 대한 각종 규제를 받음으로써 경기남부지역은 물론이고 전국의 다른 지역에 비해서도 낙후된 지역으로 전락되었다. 이로 인해 최근에 와서 접경지역지원법이 제정되어 이에 따른 종합계획수립이 추진되고 있으나 아직 뚜렷한 발전방향이 정립되지 않아 지역격차는 계속 심화되고 있다. 따라서 여기에서는 이상의 경기 남북의 지역격차 원인을 상세히 살펴보고, 아울러 경기 북부가 지역발전에서 소외될 수밖에 없는 원인을 살펴본다.

6) 접경지역은 군사분계선에 인접한 동두천시(4동), 고양시(3동), 파주시(3읍, 10면), 김포시(5면), 양주군(5면), 연천군(2읍, 8면), 포천군(6면)이다.

1. 정부의 경제발전 전략

지역개발은 지역간의 불균형이나 지역문제와 관련해서 정책적으로 실시되는 것이다 (노병한, 1991: 149). 그런데 대부분의 개발도상국과 같이 우리 나라에서도 1960년대 이후 경제개발 5개년계획을 추진하면서 수도권을 포함한 몇 군데의 선택된 도시지역과 공업단지 등에 개발투자를 집중하여 왔다. 이것은 이들 지역이 발전되면 그것은 점차 다른 지역으로 확산되어 가는 파급효과가 나타날 것이라는 가정 하에서 이루어진 것이다(노병한, 1991: 149). 그러나 이들 선택된 지역이 개발된 후 개발이익이 주변으로 파급된 점도 있겠지만 한번 개발된 지역은 다른 지역과 비교할 때 점차 지역격차가 증대되었다. 중앙정부의 정책적 배려에 의해 집중된 경제력이 투자된 지역의 도시성장의 속도를 다른 지역보다는 빠르게 하고, 이 속도에 가속이 붙어 지역성장속도를 가속화시킴으로써 다른 지역과의 차이를 더 벌어지게 한 것이다.

현실적으로 경기도에 있어서는 중앙정부의 정책적 배려가 서울을 중심으로 서부지역과 남동지역에 집중되었다. 따라서 서부지역의 인천과 부천이 집중적으로 개발되었고, 남동지역은 안양, 수원, 성남, 오산, 평택으로 발전되었다. 이것은 경제개발에 있어서 필수적인 사회간접자본이 서울을 축으로 인천과 부산을 잇는 축선에 집중되었기 때문에 발생한 당연한 결과라고 볼 수 있다.

이러한 지역의 불평등발전전략의 수행결과 사회간접자본의 차이에 의해 대부분의 주요 지표 상으로도 경기 남부간의 차이가 발생하게 되었다. 즉 경기북부 10개 시·군은 경기도 총면적의 42.2%를 차지하고 있음에도 불구하고 인구에 있어서는 25.1%에 불과한 것은 생활여건이 낙후되었음을 반증하는 것이다. 대표적인 사회간접자본의 중요한 지표인 도로에 있어서 경기 남부지역은 경기 북부지역 면적의 약 1.4배에 불과함에도, 전체 도로연장(1999년 기준)은 2.5배(남부가 7,962km, 북부는 3,221km)에 해당한다. 특히 고속도로에 있어서는 경기 북부 8km, 남부는 352km로 남부는 북부의 44배이다. 최근 경기 북부지역의 인구증가율(1992년-1999년의 연평균 증가율)이 연 6.95%로 남부지역 인구증가율 4.28%를 상회한다고 하지만 이것 역시 앞에서 살펴본 바와 같이 고양시, 남양주시, 의정부시, 구리시 등 신도시 개발지역을 제외한 기타지역은(양주군 3.5%, 포천군 3.1%, 가평군 0.7%, 파주시 1.5%, 연천군 -0.4%) 통계상 아직도 미약한 수준이다.

이러한 결과는 오늘날 한국 대도시나 지역단위의 경쟁력을 제고하기 위해서는 중앙정부 차원의 정책적 지원 없이 지방정부의 자체능력으로 지역격차를 줄이는 데는 한계가 있다는 것을 보여준다. 특히 경제활동의 범위가 한 도시, 지역, 그리고 국경을 넘는 외연적 확장과 상호 네트워크 체계가 나타나는 등 국제화·세계화가 가속화됨으로써 개별 도시 또는 지역의 의지나 정책에 의해 쉽게 경제활동을 통제하기 어렵기 때문이 더욱 그렇다. 더욱이 경제력에 의한 지역격차는 다른 사회시설, 교육, 문화 등 인간의 삶의 질 전반에 대한 지역격차를 가속화시킨다는 데서 그 문제가 심각하다.

2. 법적·제도적 영향

1960년대 지역개발을 추진한 이래 수도권, 특히 서울과 경기 일원이 타 지역과의 격차를 나타내어 이것에 대한 대책이 필요하게 되었다. 지역균형성장을 위한 정책적 고려는 1982년부터 시행된 제2차 국토종합개발계획에서 국토의 균형개발을 중요한 목표 중 하나로 수립한 것

이 본격적인 출발점이었다고 볼 수 있다(홍준현, 1999: 73). 수도권 인구집중문제를 비롯해 지역균형발전을 위한 정부의 대책은 기본적으로 수도권에 대한 규제이다. 즉 수도권정책은 '수도권의 인구 수용능력 확충과 인구분산', '수도권 인구 및 산업 분산', '수도권 시설 분산', '수도권 입지규제' 등으로 시간이 흐르면서 시책의 강도를 높였다. 이에 따라 경기 북부지역은 경기 남부지역이 서울과 함께 정부의 정책적 배려에 발전 혜택도 받지 못했음에도 불구하고 수도권이라는 지역적 특성에 의해 각종 규제를 받게 된 것이다. 즉 경기 북부지역은 상대적으로 발전된 남부지역과 함께 규제를 받게 됨에 따라 경기 남북의 지역격차가 지속되게 된 것이다.

경기도 전체를 대상으로 한 각종 규제는 수도권 정비계획, 개발제한구역, 상수원보호구역 등이며, 경기 북부지역에 특징적으로 심한 규제를 가하는 것은 군사시설보호구역이다. 경기도 북부지역은 남북대치에 따른 국경효과가 발생하여 더욱 지역발전에 장애를 받고 있는 것이다. 경기도 지역을 대상으로 한 개발규제 현황은 <표 9>에서 보는 바와 같다.

<표 9> 경기도의 개발규제 현황

구 분	경 기 도		남 부		북 부		
	면적(km ²)	비율(%)	면적(km ²)	비율(%)	면적(km ²)	비율(%)	
행 정 구 역	10,189.24	-	5,893.14	57.84	4,296.09	42.16	
군사시설보호구역	2,437.77	23.92	325.56	13.35	2,112.21	86.65	
수도권 권역규제	과밀억제권역	1,192.60	11.70	750.27	62.91	442.33	37.09
	성장관리권역	5,206.30	51.10	2,101.56	40.37	3,104.74	59.63
	자연보전권역	3,791.38	37.21	2,763.83	72.90	1,027.55	27.10
개발제한구역	1,302.83	12.79	760.24	58.35	542.29	41.62	
상수원보호구역	265.08	2.60	58.18	21.95	206.90	78.05	
팔당상수원특별대책지역	2,101.89	20.63	1,737.79	82.68	364.10	17.32	

참고 1) 행정구역면적과 개발제한구역은 1999년 기준임(경기통계연감).
 2) 군사시설보호구역은 2000. 12. 30 기준임(시·군 내부자료).
 3) 그 외는 이상대(2001: 51)의 자료를 이용 재구성함.

1) 군사시설보호구역

경기도의 군사시설보호구역의 면적은 2000년 현재 25개 시·군에 걸쳐 2,437.77km²(통제보호구역 415.49km², 제한보호구역 2,022.28km²)로 경기도 전체면적의 23.92%에 이르고 있다. 이 중에서 경기도내 보호구역 면적의 86.6%에 이르는 2,112.21km²가 경기 북부지역에 집중적으로 설정되어 있다. 특히 경기 북부지역은 전체면적의 약 50%가 군사시설보호구역으로 각종 개발이 제한되고 있다. 군사시설보호구역으로 지정된 지역은 개발이 억제될 뿐 아니라 도로 등 지역 전체 발전에 영향을 미치는 사회간접시설을 설치하는 데도 영향을 미치며, 광범위한 지역이 군사시설보호구역으로 제한되기 때문에 각종 투자를 끌어오기 어렵다. 또한 북한과 대치하고 있는 상황도 심리적으로 투자를 기피하게 하여 경기 남북간의 지역불균형을 유발하고 있다.

2) 수도권 정비계획

수도권 정비계획을 규정하고 있는 수도권정비계획법과 시행령은 경기도 전역을 수도권 권역 규제 대상지역으로 지정하고 있다. 이중 과밀억제권역이 11.7%(남부12.7%, 북부10.3%),

성장관리권역이 51.1%(남부35.7%, 북부72.3%), 자연보호권역이 37.2%(남부46.9%, 북부 23.9%)이다. 규제 내용은 수도권에는 공통적으로 대학신설의 금지, 공장설립에 대한 총량규제가 적용되고, 과밀억제권역에는 공업지역의 지정 및 연수시설의 설치 금지되며, 성장관리권역에는 수도권 정비계획의 미반영공업지역이 불허되며, 자연보호권역에는 택지, 공업용지, 관광지규제가 적용된다.

이 수도권정비계획은 이미 개발된 경기 남부 지역과 북부지역을 같이 규제함으로써 경기 북부의 개발여지를 주지 않고 있다는 데 있다. 대학신설의 금지에 있어서 서울과 경기 남부는 이미 많은 대학이 설립되어 있어 규제를 받아도 지역의 대학교육 문제가 발생하지 않지만, 경기 북부 지역은 설립된 대학의 절대수가 부족하기 때문에 규제를 받게 되면 고급인력 양성에 있어서 심한 불균형이 발생된다. 즉 전국 대학입학정원 319,145명의 36%(115,625명)가 수도권에 입지하고 있고 수도권 소재 입학총량 중 서울의 비중은 65%(74,931명), 경기도 비중은 31%(35,424명)이다. 또 전국 대학원의 입학정원 107,502명의 56%(60,274명)가 수도권에 입지하고 있으며, 수도권소재 대학원 입학정원 총량 중 서울의 비중은 83%(50,018명), 인천시 비중은 13%(7,681명)이다. 그런데 경기북부에 소재한 대학수는 4년제 대학 3곳, 2년제 대학 5곳으로 서울 및 경기 남부지역과 비교가 되지 않는다. 그럼에도 불구하고 이 지역 역시 대학 및 대학원 신·증설이 제한되고 있다.

수도권 정비계획과 관련하여 공장입지에 있어서도 경기 북부지역에 가하는 규제의 타당성과 실효성에 문제가 있다. 즉 수도권정비계획법 시행령 제22조(공장 총허용량의 산출)는 ① 법 제18조 제2항의 규정에 의하여 건설교통부장관은 수도권정비위원회의 심사를 거쳐 공장의 신축·증축 또는 용도변경의 총 허용량을 산출하는 방식을 정하여 관보에 이를 고시하고, ② 건설교통부장관은 매년 수도권정비위원회의 심사를 거쳐 제1항의 규정에 의한 산출방식에 따라 서울특별시·인천광역시 및 경기도별 공장의 신축·개축 또는 용도변경의 총허용량을 당해 연도 개시 후 3개월 전까지 관보에 이를 고시하여 집행하고 있다. 이러한 수도권 전역에 대한 제조업 규모별 산업입지 규제는 새로이 경기 북부지역에 산업이 들어오는 데 장애가 되고 있으며, 따라서 경기 북부지역에 소규모 공장이 난립하고 심지어는 무등록 공장을 양산시켜(이상대, 2001: 55) 경기 북부지역의 체계적 발전을 가로막는 요인으로 작용하고 있다. 특히 1997년 이후부터는 5,000㎡로 상향조정된 바 있는 '공장배치 및 공장설립에 관한 법률 시행령'은 경기북부 성장관리권역(양주군, 동두천시, 포천군, 연천군, 파주군)내의 공업지역에 공장을 신·증설할 경우, 그 면적은 3,000㎡(900여평)로 제한한다고 규정하고 있었기에 대규모 경기 북부지역에 대규모 산업단지가 신설되는 것을 막고 있었다.

또한 수도권내 여가수요가 증가하고 있지만 경기 북부지역에 대해서도 관광지조성 규모가 제한되고 있다. 현행법상 허용규모는 시설계획지구의 면적이 자연보전권의 경우 30,000㎡ 미만, 과밀억제 및 성장관리권역은 100,000㎡미만은 허용하되, 그 이상은 수도권정비위원회의 심의에 의해서만 허용되고 있다. 이 규정에 따라 경기 북부지역은 개발이 되지 않아 자연보전상태가 우수함에도 불구하고 대규모 관광단지 조성마저도 제한을 받고 있는 실정이다.

3) 기타 개발 제한

개발제한구역은 급속한 도시화와 산업화에 따른 무질서한 도시의 평면적 확산을 방지하기 위하여 1971년 도시계획법 제정을 통하여 그 설정근거가 마련되었다. 경기도는 전체면적의

12.8%(개발제한구역 1,302.83km² 중 58.35%가 남부, 41.62%는 북부)가 개발제한구역으로 지정되어 있다. 이러한 개발제한구역 내에서는 건축물의 신축 및 증·개축 등 각종 사업이 제한을 받도록 되어 있다.

상수원보호구역은 팔당상수원 수질보호를 위하여 1975년 하남시, 광주군, 남양주시, 양평군 등 4개 시·군을 상수원 보호구역으로 지정한 후, 1990년에는 팔당상수원 수질보호를 한층 강화하기 위하여 7개 시·군(남양주시, 용인시, 이천시, 여주군, 광주군, 가평군)을 추가로 특별대책지역으로 지정하였다. 이 지역에서는 공장시설, 일반건축물시설, 숙박시설 및 음식점, 축산시설, 양식장 등의 입지를 불허하는 등 각종규제가 이루어지고 있다. 경기도는 전체면적의 2.6%(전체 265.08km² 중 21.95%가 남부, 78.05%는 북부)가 상수원 보호구역으로, 20.63%(전체 2,101.89km² 중 82.68%가 남부, 17.32%는 북부)가 팔당상수원 특별대책지역으로 지정되어 있다.

3. 정치적 경쟁

현존 지역불균형은 단순한 입지조건이나 지역시차 때문에 발생하는 것만은 아니다. 오히려 중앙정부의 정책적 배려가 큰 요인으로 작용한다. 또한 중앙정부의 정책적 배려는 정치적 요인에 의해 많은 부분 결정된다고 할 수 있다. 즉 지역불균형은 정치적 요인과 관계가 깊다고 할 수 있다. 정치권력의 지역적 분포가 상이함에 따라 정책결정과정에서 영향을 주어 특정지역에 자원배분을 편중시키며(노병한, 1991: 158), 그에 따라 특정지역의 발전을 촉진시키게 되기 때문이다.

경기 남북지역간 국회의원 및 대통령 선거에서의 여당과 야당에 대한 지지도를 살펴보면, 경기도지역 전반에 걸쳐 항상 여당지지도가 야당지지도보다 높았다. 그렇지만 여·야에 대한 지지도를 분리해서 살펴보면, 16대 국회의원 선거만이 예외이고 경기 북부지역의 여당지지도가 항상 경기 남부의 여당지지도보다 높았고, 반면 야당지지도에 있어서는 경기 남부지역의 지지도가 경기 북부지역의 지지도보다 높았다(자세한 사항은 <표 10> 참조). 즉 경기 남부지역에서는 여·야의 정치적 경쟁이 치열하고, 경기 북부지역에서는 정치적 경쟁이 상대적으로 미약하다는 의미이다. 이러한 결과는 한편으로는 경기 북부지역에 전통적인 여당지지 세력인 직업군인 및 그 가족의 인구비율이 높고, 지역주민 역시 직업군인과의 관계가 경기 남부지역 주민들보다 상대적으로 깊기 때문으로 생각된다. 또한 16대 국회의원 선거에서 경기 남부지역의 여당지지도가 급격히 상승한 원인은 민주당과 자민련 2개 여당을 합하여 계산했기 때문이며, 경기 북부지역의 여당지지율이 상대적으로 낮은 이유는 경기 북부지역이 전통적으로 보수적이어서 진보적인 정당인 민주당에 대해 지지도가 낮기 때문인 것으로 사료된다. 이렇게 경기 북부지역이 정치적으로 경쟁적이지 못하다는 것은 정치지도자들, 특히 여당 지도자들이 재선에 대한 위기 의식이 약하여 지역발전에 대한 관심이 약하다는 것과, 여권에서도 안정적으로 지지를 받는 경기 북부지역에 대한 관심이 약해질 수 있다는 것을 반영한다.

〈표 10〉 경기 남북지역의 여·야 지지도 (단위: %)

구 분		국회의원 선거				대통령 선거		
		13대	14대	15대	16대 ¹⁾	13대	14대	15대
남 부	여당 ²⁾	33.2	35.8	31.4	55.6	39.6	35.3	34.6
	야당 ³⁾	25.4	32.7	27.8	39.9	28.1	33.1	40.3
북 부	여당 ²⁾	40.2	42.2	38.7	47.1	47.9	40.3	38.3
	야당 ³⁾	17.4	28.4	26.3	37.3	25.7	27.7	36.3

주1) 16대총선 여당의 지지율은 민주당과 자민련의 득표율을 합한 비율임.
 주2) 총선은 당시 여당(민정당, 민자당, 신한국당, 민주당의 순) 득표율이며, 대선은 당시 여당 대통령후보(노태우, 김영삼, 이회창후보의 순) 득표율임.
 주3) 총선은 당시 제1야당(민주당, 민주당, 국민회의, 한나라당의 순)기준, 대선은 당시 야권 최고득표자(김영삼, 김대중, 김대중의 순) 기준임.

V. 경기 남북 지역격차 해소를 위한 정책과제

경기북부의 지역총생산액(GRDP)은 124,078억원으로 경기도 전체의 18.4%에 불과하다. 1인당 지역 내 총생산액에 있어서도 612만원으로 경기남부지역의 920만원, 전국 851만원에 비해 월등히 낮은 실정이다. 이러한 이유는 앞서서도 밝힌 바와 같이 각종 규제로 기업의 입지가 제한되고, 그 결과 소규모 공장 중심으로 개발되었기 때문이다. 실제로 경기도 전체 대비 북부지역의 기업체 비중은 대기업이 4.4%, 소기업이 36.8%를 차지하고 있는 실정이다. 이러한 지역격차를 완화시키기 위해서는 중앙정부 차원에서 지원하는 정책적 배려와 경기 북부지역 중심의 지역발전 종합대책이 필요하다. 이러한 종합대책은 시대의 변화를 주도하고, 통일을 대비한 미래 지향적 대책이어야 지금까지의 상대적 개발지체를 완화시킬 수 있을 것이다.

1. 경기남북 균형발전을 위한 중앙정부 차원의 지원

그 동안 경기북부는 현황분석 결과와 같이 지역경제와 주거편의 기반시설은 물론이고 생활환경, 교육문화 및 공공안전도에 있어서도 남부와는 상당한 격차가 있으며 더욱이 이러한 격차는 최근에 이르기까지 지속적으로 커지고 있다. 이는 경기북부지역이 접경지역에 인접하여 있다는 특수성과 함께 수도권이라는 이유로 남부에 비해 보다 많은 규제를 받아 왔기 때문이다. 물론 북부지역은 분단이라는 상황하에서 남북한간 군사적 대결과 무력충돌의 위험이 항상 잠재되어 있고 환경적인 문제와도 관련되어 있기 때문에 어느 정도 개발상의 한계는 존재할 수 있다. 하지만 현지 주민들에게 삶의 터전으로서 불편함이 없도록 하여야 한다는 점과 국토의 균형 있는 개발이라는 관점에서 볼 때 이러한 현격한 지역격차는 바람직하다고 할 수는 없다. 따라서 이와 같은 경기남북간 지역격차를 해소하기 위해서는 일단 이들 지역간 사회간접자본, 경제 및 산업구조, 그리고 각종 생활조건이 최소한 균등하게는 발전될 필요가 있다. 여기에는 경기 북부지역의 지방자치단체 및 지역주민들이 노력도 필요하겠지만 근본적으로 이러한 지역격차가 발생하게 된 원인을 제공한 중앙정부 차원의 지원이 필수적이라 할 수 있다.

이를 위해서는 사회간접자본 및 공공시설 확보, 정주환경개선 등이 수반되어야 한다(이상대, 1999: 21-22). 즉 첫째, 광역교통망을 확충해야 한다. 현재 교통 흐름의 주축인 남북을 소통

하는 고속도로를 필두로 동서간 고속도로가 건설되어야 한다. 둘째, 간선도로의 확충이다. 경기 북부지역 내 연계를 활성화시키기 위해 남북간, 동서간 간선도로가 확충되어야 한다. 안보 관광을 위해 휴전선과 평행하게 전개되는 관광 생태도로 건설 역시 검토되어야 할 것이다. 셋째, 경기 북부지역 도시에 대한 우회도로 및 대체도로가 건설되어야 교통체증이 줄어들 수 있다. 넷째, 기존의 철도 복선화 추진 및 전철 신설이 필요하다. 다섯째, 현재 경기 북부지역이 개발되지 못하고 있는 중요한 원인중의 하나인 물 부족을 원천적으로 해결할 수 있도록 상수원 확보와 용수의 원활한 공급이 이루어져야 한다. 여섯째, 교육시설의 확충이다. 현재 경기도 북부지역은 산업활동인구보다 거주하는 인구가 더 적은 실정이다. 이것은 자녀의 교육 때문이기도 한 데, 이것을 해결하기 위해서는 종합대학교 유치 및 신설⁷⁾을 비롯한 교육에 대한 투자가 필수적이다.

2. 각종 규제의 완화

경기 북부지역을 개발하기 위해서는 이 지역을 이중, 삼중으로 규제하고 있는 각종 규제가 완화되어야 한다. 우선 개발시대에 정책적 배려를 받지 못했으면서도 수도권정비계획에 같이 묶인 경기 북부지역에 대해서는 수도권정비계획법의 예외를 적용하여 규제의 완화와 조정이 이루어져야 한다. 즉 경기북부지역은 서울과 경기남부지역과 함께 수도권정비계획법에 의해 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 중 한 지역에 편입되어 있다. 따라서 반드시 필요한 규제권역 이외의 다른 지역은 점경지역지원법의 제정효과를 가시화하기 위해서라도 규제 대상에서 제외하여 전략지역으로 육성할 필요가 있다.

둘째, 경기 북부지역의 대부분을 가장 심하게 규제하고 있는 군사시설보호구역에 대한 규제 개선이다. 군사시설보호구역 규제개선에는 ① 민통선 이남지역(군사분계선 15km 이내) 중 주변에 군사시설이 없는 지역, 민원다발지역 중 타당한 곳, 군의 작전개념이 바뀌어 규제가 완화되어야 할 곳 등 불필요한 보호구역의 해제를 통해 군사시설보호구역 설정의 최소화, ② 규제기준의 투명성 확보 및 운영체계의 개선을 통한 규제의 완화, ③ 도시계획구역, 기존 취락 밀집지역 및 개발압력지역 등에 대해서는 규제에 대한 행정위임을 확대하여 군 작전의 중요도에 따라 행위제한의 차별 적용할 수 있도록 규제 탄력성 강화, ④ 도시에 소재한 군부대의 이전, ⑤ 군사보호구역이 과도하게 지정된 지방자치단체에 대해서는 특별교부금, 지원사업 증액, 생활권단위의 주민대책 수립 등 지원대책 수립 등의 방법이 있을 수 있다(이상대, 1999: 27).

셋째, 개발제한구역에 대한 규제 개선이다. 여기에는 ① 개발제한구역의 재조정, ② 개발제한구역 종합관리계획 수립에 의한 규제 완화, ③ 개발제한구역 내 취락과 주택신축시 보조 또는 용자 등의 방법이 있을 수 있다.

이 밖에도 경기 북부지역의 상대적 미개발을 끌어올리기 위해서는 국가 산업단지 개발에 의한 신규기업에 대한 국비 보조 또는 용자 등 적극적인 기업유치 활동을 펴 나감과 동시에, 교육시설의 확대 신설, 자연관광지의 개발 등의 전략 또한 병행할 필요가 있을 것이다.

7) 나후 지역에서의 대학설립은 지역경제를 회복하고 인구감소를 반전시키는 효과가 있다(이상대, 2001: 56). 이러한 맥락에서 독일의 바이에른주는 구 동독, 체코와의 점경지역 나후를 극복하기 위하여 여러 개의 대학을 신설하여 정책적으로 지원하고 있다.

3. 도시화에 대비한 체계적 발전전략 수립

규제완화를 통한 지역개발에 있어 경기 북부지역은 아직 미개발지역이기 때문에 지역종합계획을 어떻게 수립하느냐에 따라 미래가 가치가 달라지게 될 것이다. 현대는 과거와 달리 기술·정보산업에 대한 중요도가 높아지고 있기 때문에 이들 산업의 유치가 필요하다고 할 수 있는데 산업단지 조성을 위한 여유부지가 남아 있는 경기 북부지역은 이를 통하여 지금까지의 낙후를 어느 정도 극복할 수 있을 것이다. 또한 최근 대외환경의 변화에 따라 남북교류 및 통일대비 공간으로서의 가치 또한 증대되고 있다. 즉 민간차원의 남북교류 및 투자사업들이 활기를 띠고 있고, 통일이 될 경우에는 남북교류에 따른 도시개발이 이루어질 가능성이 매우 높은 지역이다. 따라서 수도권 북부지역의 육성은 ① 상대적으로 낙후된 수도권 북부지역을 수도권 균형발전의 차원에서 육성해야 한다는 규범적인 차원과, ② 그 동안 미개발된 까닭에 사회간접자본이 투자된다는 가정 하에서 산업입지조건이 우수하다는 것, ③ 남북한간의 인적·물적 교류 확대에 대비해야 한다는 미래가치에 대한 투자 차원에서 그 필요성이 있다.

한편 경기 북부지역의 발전전략은 기존의 우리 나라 지역개발전략과 다른 새로운 모습으로 이루어져야 한다. 즉, 향후의 지역개발전략은 그 동안 산업화과정에서 보여준 자연생태를 파괴하는 무계획적, 무분별한 개발은 최대한 억제하여야 할 것이다. 이에 따라 경기 북부지역은 개발되지 않은 자연환경을 이용하여 환경친화적 도시로, 지식·정보사회를 이끌어갈 수 있는 수준 높은 도시로 개발되어 미래에도 지속적인 부가 가치를 재생산 할 수 있도록 하여야 할 것이며, 무엇보다도 통일을 대비하고 통일 이후 남북교류와 발전의 전진기지가 될 수 있도록 개발되어야 한다. 이를 위해서는 도시 및 지역개발전략, 환경보전과 함께 하는 지역개발, 산업경제유치, 도시 인프라 건설, 환경친화적 택지개발 등의 각기 다른 지역개발전략을 하나로 통합하여 추진해야 한다. 이렇게 새로운 모습의 개발이 이루어지기 위해서는 경기 북부지역을 위한 종합개발대책이 필요한 것이다.

4. 접경지역지원법의 실제화

대북 방어를 위한 단순한 군사기지에 불과하던 경기 북부 접경지역에 대한 정책적 관심은 1988년 평화시 건설 구상에서부터 시작되었다. 하지만 정부 각 부처마다 접경지역에 대한 입장이 상이하여 정책적 혼선만 가져왔을 뿐 별 진전을 보지 못하고 있다가 1992년 김영삼 대통령후보가 접경지역지원법 제정을 선거공약으로 제시하면서부터 전반적인 관심이 고조되기 시작하였다. 이를 계기로 1999년 12월 16일에 이르러서는 접경지역지원법이 국회본회의를 통과하였고, 2000년 1월 21일에 대통령이 공포하였다. 이어서 2000년 8월28일 시행령이 제정되었고 2001년 3월 27일에는 접경지역종합계획 수립지침이 만들어져 각 시·도에 통보된 바 있다(이상대, 2001: 51-52).

접경지역지원법이 현실화되어 접경지역종합계획이 수립되고 이에 따른 사업이 체계적으로 시행되면 경기 북부지역에는 많은 변화가 있을 것으로 예상되고 있다(이상대, 2001: 52). 이 법에 따르면 주택, 상하수도 등의 주거환경개선 시설과 도로, 철도 등의 사회간접자본 시설, 그리고 교육, 의료 등의 문화복지 시설 등의 확충계획이 수립되고, 국가와 도의 재정적 지원이 따르게 된다. 또한 남북교류정책을 지역개발차원에서 구체화하여 남북협력단지 건설 등 남북교류사업이 민통선 북방지역을 중심으로 추진될 것이며, 기업들의 입지지원에 따라 제조업이 활

성화되고 관광단지 조성이 활발해질 것으로 예상된다.

그러나 이 법이 통과되고 접경지역종합계획⁸⁾의 지침이 수립된지 얼마 되지 않아 앞으로의 진전상황을 더 살펴보아야 하겠지만 접경지역종합계획은 법 자체의 한계에 의해 현실화되기 어려운 점이 있다. 즉 접경지역지원법 제2조에 따르면 이 법이 접경지역지원에 관한 사항에 있어 다른 법률에 우선하여 적용된다는 특별법 성격을 가지고 있음을 선언하면서도 국토건설종합계획법·수도권정비계획법 및 군사시설보호법에 의한 군사에 관한 사항은 그러하지 아니하다고 규정하고 있다. 즉 앞에서 논의한 바와 같이 경기도 북부지역은 전체 면적의 약 50%가 군사시설보호지역으로 지역개발이 되고 있지 못한 데 접경지역지원법에서 군사에 관한 사항에 우선하지 못한다는 것은 이 법의 실효성에 매우 의문이 가는 부분이다. 이 법 역시 하나의 정치적, 선언적 도구로 전략할 가능성이 있다. 접경지원법 제정의 원래 의미인 경기 북부 접경지역이 특수한 지역으로, 낙후지역으로 인정되어 정책적 배려가 필요한 것으로 합의되었다면 이 법에 의한 취지가 현실화되도록 해야 할 것이다.

5. 경기 남북의 도 분할에 의한 특성적 지역발전

경기 북부지역은 지역균형발전의 측면에서 본다면 수도권외의 희생양으로 볼 수 있다. 특히 주된 국가발전전략으로 채택된 정부주도의 경제개발정책으로 인해 불균형적 투자배분정책을 실시하고, 개발 후에는 국가 전체지역의 균형발전이라는 명분 하에 함께 각종 규제가 중복적으로 가해져 지역간의 격차가 지속적으로 증대되면서 오늘에 이르렀다. 이로 인해 그 동안 경기 북부지역은 수도권에 속하면서도 철저히 소외되어 왔고 이러한 지역적 불균형적인 낙후성은 지역주민들에게 심한 상처를 남겼다. 따라서 경기북부지역 주민들은 각종 선거철마다 한강을 경계로 분도 하자는 주장을 펴곤 한다. 이것은 경기 남북의 지역격차가 확인하기 때문에 낙후된 경기 북부지역을 발전시키기 위해서는 지금까지의 발전전략과 다른 그 무엇이 필요하다는 것을 요구하기 때문으로 풀이된다. 이러한 상황에 있어서도 도 행정은 북부의 특수상황은 고려하지 않고 일반론으로 일괄 처리하여 왔으며, 국가 역시 이 지역의 낙후를 당연하게 여겨 이에 따른 정책적인 배려나 반대급부는 아예 없었다. 사실 경기 북부 주민 70% 이상이 경기 남부보다 낙후되었다고 응답하고 있고(안병용, 1999: 48), 실제로 각종 통계가 이를 입증하고 있다.

앞에서 경기 남북의 지역격차를 해소하기 위해서는 ① 중앙정부 차원의 정책적 지원이 필요하고, ② 경기 북부지역에 중복적으로 규제되고 있는 각종 규제를 완화해야 하고, ③ 통일 대비, 환경친화적 지역개발을 위해서는 종합지역개발계획에 의거 발전되어야 하며, ④ 접경지역 지원법이 실제화 되어 지역발전에 필요한 가시적인 투자가 이루어져야 한다는 것을 제시하였다. 우선 이를 위해서는 경기 북부지역에 위치하고 있는 지방자치단체가 연합되어야 하고 중앙정부 차원의 정책적 지원이 필수적이다. 또한 지금까지 지역발전이 다르게 이루어진 경기 남북이 지역격차를 완화하고 미래 환경에 대비하는데 있어서도 지역발전전략이 같을 수가 없다. 즉 경기 북부지역은 그 동안 낙후되고, 규제를 받아온 까닭에 나름대로 독자적인 특성적 지역발전 전략이 필요하다. 이것은 경기 남북이 확연히 다른 지역발전을 수행해야 한다는 것을 뜻하며

8) 경기 북부 접경지역의 발전을 위한 정책방향은 ① 개발규제완화를 통한 지역개발 활성화, ② 자연생태 보존 및 환경오염 저감을 통한 환경보전, ③ 기업유치와 관광개발을 통한 지역경제의 활성화, ④ 인프라 및 공공시설 확보를 통한 정주환경 개선, ⑤ 남북교류협력공간의 개발을 통한 통일기반의 조성으로 생각할 수 있다(이상대, 2001: 54).

동일 수준의 지역간 균형발전전략을 추진해야 한다는 의미이다. 이러한 관점에서 경기 북부의 지역발전을 위해서는 경기남북이 서로 다른 광역자치단체로 분리되어 각기 지역 특성에 적합한 개발전략을 수행할 필요가 있을 것으로 사료된다.

VI. 결 론

일반적으로 특정지역에 경제적으로 산업이 집적되면 규모의 경제를 발휘할 수 있다. 지역경쟁력은 관련산업과 그들을 지원하는 생산요소가 지리적·기능적으로 집적되어 창출해내는 높은 생산성에서 비롯되기 때문이다(Krugman, 1998). 이러한 논리는 지역간 불균형발전의 정당성을 말해준다. 그러나 지역간 불균형발전은 투자의 효율성이나 건전한 경쟁이라는 측면에서 어느 정도까지는 인정할 수 있으나 지나치면 집적의 경제적 비효율을 낳을 뿐 아니라 국민적 통합을 저해하게 된다. 더욱이 우리 나라의 경우는 지역격차가 망국적 지역감정으로 비화되어 경제적 손실 뿐 아니라, 이로 인해 정치, 경제, 사회의 제반문제들을 과생시켜(박성복, 1996: 386) 반드시 해결해야 할 과제이다. 한편 지역간 균형발전은 선진지역과 낙후지역간에 나타나는 사회적 대립·갈등을 해소시키며, 지방자치단체간 경제적 및 재정적 균등성을 가져와 국가발전과 지방자치 기반을 공고히 한다. 더욱이 지역간 균형발전은 주민들의 정주여건과 인구분포를 균등화함으로써 혼잡에 따른 비용을 최소화하고, 특정지역만 비대화하여 상대적으로 다른 지역의 발전을 가로막는 기현상을 바로 잡을 것이다.

경기 남북지역의 지역격차는 각종 통계에서 확연한 차이를 나타낸다. 즉 지역경제, 생활환경, 교육·문화, 공공안전, 수송 및 주거편의 기반시설 등 본 연구에서 비교한 대부분의 지표에서 바람직한 것은 경기 남부지역이 우수하고, 바람직하지 않은 것은 경기 북부지역이 뚜렷이 앞서고 있다. 이 밖에도 경기 북부지역은 인구규모, 지역 총생산, 1인당 지역내 총생산액 등 대부분의 지역 여건이 경기 남부지역에 비해 뒤떨어지고 있다. 특히 경기 북부지역은 1인당 지역내 총생산액은 전국 최하위를 기록할 정도의 낙후된 지역이다.

이러한 경기 남북의 지역격차는 국가의 정책적 고려에 의한 것이다. 경기 남부의 경우 서울과 함께 짧은 기간에 중앙정부의 집중적인 투자로 급성장을 이룩한 반면, 경기 북부지역은 국가의 정책적 지원을 받지 못한 까닭에 상대적으로 개발이 낙후돼 왔다. 또한 집중적인 지원이 어느 정도 이루어진 후 국토의 균형발전을 위해 정책적 고려를 하는 시기에는 수도권정비계획에 묶여 개발이 억제되었다. 더욱이 경기 북부지역은 전체 면적의 50%가 군사시설보호구역으로 지정됨에 따라 중복적인 규제로 지역개발에서 소외된 지역이다.

경기 북부지역은 그 지리적 여건이 서울에 근접하기 때문에 충분히 경기 남부지역 수준의 발전을 기대할 수 있다. 그러나 현재 상태로 규제가 지속되고, 중앙정부에 의한 정책적 고려 없이는 지역발전을 기대하기는 힘들다. 따라서 지금까지의 피해를 보상하는 차원에서라도 어떤 형태로든 개발을 도모해야 할 시점에 와 있다. 지식·정보사회를 선도할 대규모 산업이 입지할 곳은 수도권 내 경기 북부지역만이 개발되지 않은 채 남아있다. 통일 이후에 남북교류를 원활히 하고, 남북공동번영을 위해 준비하기 위해서도 경기 북부지역의 종합개발이 필요하다. 산업화 시대 무분별한 국토개발에 의해 후손들에게 환경회복비용을 넘기는 식의 개발이 아닌 환경친화적 미래도시를 개발하기 위해서도 경기 북부지역에 대한 종합대책이 필요하다. 더욱이 지

방자치 시대를 맞이하여 각 지방자치단체는 특성에 맞는 지역발전전략이 필요하다. 경기 북부 지역이 지금까지의 낙후된 상태를 회복하기 위해서는 지방자치단체가 상호 연합하여 발전대책을 수립할 필요가 있다. 이렇게 문제점을 극복하고 지역 특성에 맞는 발전대책 수립을 위해서는 경기 북부지역을 총괄하는 지방자치단체 연합체 또는 새로운 경기 북부 광역지방자치단체의 설립을 고려해 볼만하다.

참 고 문 헌

- 강인재. (1996). 지역균형발전에 대한 주민의식조사: 경북과 전북을 중심으로. 「한국행정논집」. 8(2): 365-384.
- 고병호. (2000). 국토 및 지역계획의 역사적 전개. 대한국토·도시계획학회 편. 「국토·지역계획론」. 서울: 보성각.
- 김강녕. (1996). 통일과정에서의 지역갈등 해소방안. 「한국정치학회보」. 30(4): 265-284.
- 김만홍. (1991). 한국의 정치균열에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
- 김상호. (1998). 지역성장과 지역격차에 관한 연구경향의 고찰 및 평가. 「전북행정학보」. 12: 209-238.
- 김안제. (1974). 경제성장에 따른 지역간 경제적 격차와 지역간 인구이동의 함수관계 정립에 관한 연구. 「국토연구」. 9(1): 36-61.
- 김영모. (1988). 지역개발의 개발지표에 관한 연구. 「단국대논문집」. 22: 191-231.
- . (1998). 지역개발의 현황과 문제점. 「한국행정연구」. 6(4): 5-25.
- 김운상. (1986). 「도시모형론」. 대구: 경북대학교 출판부.
- 김운상·김수동. (1984). 경상북도 지역격차의 분석. 「경북대법대논총」. 22: 157-174.
- 김의준. (1995). 경기도내 지역개발격차 분석: GIS의 적용. 「경기21세기」. 3: 132-143.
- 김현민. (1993). 수도권 도시의 경제성장분석: 도시 산업개발 정책방향의 모색. 「한국행정학보」. 27(2): 359-380.
- 노병만. (1998). 지역활거주의 정치구조의 형성과 그 원인 분석: 지역감정·지역갈등 개념을 대신하여. 「한국정치학회보」. 32(1): 59-85.
- 노병한. (1991). 지역불균형의 이론적 배경에 관한 연구. 「지역사회개발연구」. 16(1): 149-175.
- 모성은. (1999). 지역간 격차 요인분석. 「지방재정」. 97: 135-148.
- 문석남. (1984). 지역격차와 갈등에 관한 연구: 영·호남 두 지역을 중심으로. 「한국사회학」. 18(4): 184-209.
- 박서호. (1998). 지역격차의 사회공간관계. 「한국지역개발학회지」. 10(3): 119-140.
- 박서호 외. (1988). 「지역격차의 접근과 이해」. 서울: 녹원출판사.
- 박성복. (1996). 지역발전격차의 분석 시론: 1994년의 광역자치단체를 중심으로. 「한국행정논집」. 8(2): 385-403.
- . (1997). 지역발전도 및 지역불평등도의 측정. 「한국행정학보」. 31(3): 165-185.
- 안병용. (1999). 지역주민 입장에서 본 경기북부 접경지역 발전방안. 경기북부·접경지역 발

- 전과 규제대책 수립을 위한 공청회. 경기개발연구원.
- 양기용·조규영. (2001). 수도권과 비수도권의 공존을 위한 협력방안. 2001년도 한국정치학회 기획학술회의. 「21세기 지역발전을 위한 지방행정의 역할과 기능」.
- 이상대. (1999). 경기북부 및 접경지역의 발전전략과 규제완화방안. 경기북부·접경지역 발전과 규제대책 수립을 위한 공청회. 경기개발연구원.
- . (2001). 경기북부·접경지역의 발전과 수도권 규제완화. 「경기북부 경제신호등」. 6: 48-57.
- 이상엽. (1995). 중국의 지역격차 분석. 「한국행정학보」. 29(3): 713-732.
- 이상휘. (1993). 14대 대선에서 지역감정이 투표에 미친 영향: 전북지역 유권자를 중심으로. 「한국정치학회보」. 27(1): 209-244.
- 이우배. (2001). 지식·기술중심의 지방발전 : 경남지역 사례연구. 「2001년도 한국지역개발학회 춘계학술대회 논문집」.
- 정구현 외. (1994). 「21세기 한국의 사회발전전략」. 서울: 나남출판사.
- 정진호 외. (1995). 「기업가형 지방경영」. 한국경제연구원.
- 조민. (1995). 「지역갈등 해소방안 연구」. 서울: 민족통일연구원.
- 최외출. (2001). 자치시대 공공시설 입지결정에 있어서 지역이거주의 극복을 위한 모델 : 자치단체 청사 이전 입지결정과정을 중심으로. 「2001년도 한국지역개발학회 춘계학술대회 논문집」.
- 허재완. (1989). 지역격차의 동태적 패턴과 그 가설 검증. 「국토계획」. 24(2): 69-77.
- 한표환. (1994). 지방자치와 지역격차. 「지방자치의 발전전략」. 149-175, 서울: 박문각
- 홍기용. (1994). 「지역경제론」. 서울: 박영사.
- . (2001). 지역갈등 해소소재요인에 관한 고찰 : 영·호남지역을 중심으로. 「2001년도 한국지역개발학회 춘계학술대회 논문집」.
- 홍준현. (1999). '90년대 우리 나라 지역격차의 실태분석. 「한국행정연구」. 8(3): 48-78.
- 황명찬. (1973). 개발도상국가의 지역간 소득격차의 Simulation 분석. 「국토계획」. 8(20): 14-19.
- . (1992). 「지역개발론」. 서울: 법문사.
- Bangs, R. L., J. H. Hong & L. N. Nelson. (1993). *Pittsburgh Benchmarks: Quality of Life Indicators for the City of Pittsburgh and Allegheny County*. Pittsburgh: University Center for Social and Urban Research.
- Bourdet, Yves. (1998). The dynamics of regional disparities in Laos. *Asian Survey*, 38(7): 629-652.
- Cutter, S. S. (1985). *Rating Places: A Geographer's View on Quality of Life*. Washington, D.C.: Association of American Geographers.
- Herrschel, Rassilo. (1997). Economic Transformation, Locality and Policy in Eastern Germany. *Applied Geography*, 17(4): 267-281.
- Horley, J. & Little, B. R. (1985). Affective and Cognitive Components of Global Subjective Well-being Measures. *Social Indicators Research*, 17: 189-197.
- Long, Guoying & Mee Kam Ng. (2001). The political Economy of intra-provincial disparities in post-reform China: a case study of Jiangsu

- province. *Geoforum*, 32: 215-234.
- Kim, Kwang Sik & Nick Gallen. (1998). Regulating Industrial Growth in the South Korean Capital Region. *Cities*, 15(1): 1-11.
- Krugman, Paul. (1998). *Development, Geography, and Economic Theory*. Cambridge: The MIT University Press.
- Magrini, Stefano. (1999). The Evolution of Income Disparities among the Regions of the European Union. *Regional Science and Urban Economics*, 29: 257-281.
- Song, Shunfeng, George S.-F. Chu & Rongqing Cao. (2000). Intercity Regional Disparity in China. *China Economic Review*, 11: 246-261.

朴熙峯: 미국 Temple University에서 정치학박사 학위를 취득하고(논문: Citizen Participation, Satisfaction, and Government Responsiveness in the Process of Local Autonomy of Korea, 1994), 현재 대전대학교 조교수로 재직중이다. 행정문화, 정부개혁, 지방자치 등이 주요 관심분야이며, 저서로는 「정부조직의 혁신」(공저, 1998), 「조직학의 주요이론」(공저, 2000), 논문으로는 “우리 나라 지역사회의 사회자본 영향요인에 관한 연구”(2001), “지역사회 사회자본과 거버넌스 능력”(2001), “관료조직 대안으로서의 자생조직모델”(2001), “지방자치 제도화 과정에서의 정치적 효능성과 주민참여”(2001) 등을 발표하였다. 주요경력으로는 현재 조직학연구회 총무간사를 맡고 있다.

李義昌: 한양대에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 「한국의 산업금융정책이 경제성장에 미친 영향분석」, 1999), 현재 경북대 행정과 전임강사로 근무하고 있다. 복지행정, 산업정책 등이 주요 관심분야이며, 논문으로는 “효율적인 사회복지서비스 전달체계에 관한 쟁점”(1998), “한국 산업금융지원의 효과에 대한 고찰”(2000), “경기도 기초자치단체간 지역격차의 실태분석”(2001) 등이 있다.

鄧宇一: 미국 Temple University에서 정치학 박사학위를 받고(논문: *Control Mechanisms over Bureaucratic Power Expantion and a Tentative model for the Comparative study of Bureaucracy*, 1981), 현재 한양대 행정학과 교수로 근무하고 있다. 조직이론과 행정통제론이 주요 관심분야이며, 저서로는 「행정통제론」(1997) 등이 있으며, 논문으로는 “공공조직의 특성에 관한 연구”(1995), “바람직한 정부조직개편에 관한 고찰”(1998) 등이 있다.