

경기도 접경지역의 실태*

— 정치적 환경과 경제기반 —

정은진** · 김상빈*** · 이현주****

요약 : 본 논문은 우리나라의 왜곡된 정치 현실과 경제적 상황을 가장 극명하게 나타내는 경기도 접경지역의 실태를 고찰하여 이 지역에 대한 종합적 지리학 연구의 기초 자료를 제공하는데 목적이 있다. 연구 결과 경기도 접경지역은 첫째, 군사시설보호법에 의한 규제로 주민들의 생활과 경제적 활동이 제한되어온 지역임을 알 수 있었다. 둘째, 수도권 과잉집중을 해결하기 위해 시행된 수도권정비계획법은 수도권 북부지역 및 접경지역의 개발에 또 하나의 제약조건이 되고 있다. 셋째, 경제관련 지표 분석 결과 경기접경지역은 이러한 규제들로 인해 낙후성을 면치 못하고 있음을 알 수 있었다.

주요어 : 접경지역, 규제, 낙후성

1. 서 론

경기도 접경지역은 우리나라의 왜곡된 정치 현실과 경제적 상황을 가장 극명하게 담아내는 공간이라 할 수 있다.

이 지역은 1953년 국토 분단으로 인해 한반도의 중심적 입지에서 대한민국의 변방으로 정치·지리적 입지여건이 변화된 곳이다. 이러한 군사적·정치적 환경은 그 동안의 지역개발 과정에서 주민들의 공간행태 및 경제활동에 많은 제약과 왜곡을 불러일으켰다. 즉 군사분계선과의 인접성 때문에 경기북부 및 접경지역은 개발이 제한되었던 반면 경기남부지역은 수도권 성장의 중심부로 개발의 혜택을 누리는 상반된 상황이 지속되었다.

그 결과 경기북부와 경기남부는 성장의 격차가 커졌고 경기도 접경지역 역시 번성하는 수도권 속에서 고립된 낙후·소외지역으로 전락하게 되었다. 특히 수도권의 과잉집중을 해결하기 위한 규제 정책이 시행되면서 경기접경지역은 서울 성장의 과급효과를 제대로 누리지도 못한채 오히려 수도권 과밀방지를 위한 규제의 불이익을 감당해야 하는 이중적 제약을 내포한 공간이 된 것이다.

그런데 1990년대 말부터 시작된 남북화해무드는 그 동안 상대적으로 외면당해오던 경기접경지역에 남북공동투자사업과 통일 이후 완충지역으로써의 활용이라는 측면에서 많은 가능성을 열어주고 있다. 그에 따라 경제협력, 관광단지 개발, 도로 및 철도망 건설 등에 따른 반사이익을 기대

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-072-BS1031)

** 서울대학교 국토문제연구소 선임연구원

*** 서울대학교 국토문제연구소 선임연구원

**** 국토정책위원회 전문위원

할 수 있게 된 경기북부지역은 북한과 서울권을 연결하는 중간지점으로서, 또 남북한의 연계적 개발지역으로써의 지역적 역할을 새롭게 정립하고 있다. 이러한 관심과 필요의 증대에 따라 접경지역에 관한 연구가 여러 학문분야에서 활발히 전개되고 있다.

그러나 접경지역의 특정기능에 대한 개발정책 관련 연구들이 발표되고 있을 뿐 이 지역에 대한 면밀하고 종합적인 지리학적 분석이 부족한 실정이다. 그러므로 본 연구는 정치적 상황의 변화로 인해 인위적으로 분할되고 그 결과 특히 경제적 측면에서 '소외 및 낙후된 지역'으로 변형된 실태를 분석함으로써 경기도 접경지역을 이해하고 발전 방향을 모색함에 있어 기초자료를 제공하고자 한다.

이를 위한 구체적인 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 접경지역이 지니고 있는 정치적 환경의 독특성을 이해하고 이로 인한 삶의 환경 및 경제적 환경의 제약의 정도와 범위를 이해한다.

둘째, 경기도 접경지역의 경제기반을 고찰한다. 특히 경기남부와 경기북부를 비교·분석하여 경기북부지역 및 접경지역의 상대적 낙후성의 정도를 살펴보고자 한다.

1) 접경지역의 범위

접경지역은 일반적으로 국가 간의 경계가 서로 맞닿은 국경지역 또는 국경에 인접한 지역을 의미하지만, 우리나라의 접경지역은 명확한 정의에 의해 규정된 것이 아니고 연구자에 따라 다양한 공간범위가 혼용되고 있는 실정이다. 비무장지대, 민간인통제지역, 군사시설보호구역 등이 가장 많이 사용되는 개념이었으나, 2000년 접경지역지원법이 제정된 이후 이 법에 의거한 접경지역의 범위가 학술적 연구의 공간범위로 주로 이용되고

있다.

- 비무장지대(DMZ) : 군사분계선 남북 쌍방 2km까지의 지역으로 유엔군 군사정전위원회가 관리하는 지역을 말한다.

- 민간인통제지역 : 고도의 활동보장이 요구되는 군사분계선에 인접한 지역에서 군 작전상 민간인의 출입을 통제하기 위하여 국방부장관이 군사분계선 남방 15km 범위 안에서 설정한다(통일부, 2002).

- 군사시설보호구역 : 군사시설보호법에 의하여 국방부 장관이 설정한 구역으로 군사분계선 남방 25km이내에 지정된 지역이다. 통제보호구역과 제한보호구역으로 구분된다. 이외에 25km를 넘어선 지역의 경우에도 군사시설물이 위치한 지역의 주변에 제한구역이 설정되고 있다(경기도, 2001).

- 접경지역지원법에 의거한 접경지역 : 2000년 1월 21일 제정·공포된 접경지역지원법에 의하면 군사시설보호법 제2조 제3호의 규정에 의한 민통선 이남의 시·군 관할 구역에 속하는 지역으로, 민통선으로부터의 거리 및 지리적 여건·개발 정도 등을 기준으로 하여 대통령이 정하는 지역을 접경지역으로 규정하고 있다. 이어 2000년 8월 25일 제정된 접경지역지원법 시행령 제2조에서는 접경지역 범위를 민통선 이남으로부터 20km이내에 소재한 시·군에 속하는 읍·면·동 행정구역으로 인구증감률(최근 5년간), 도로포장률, 상수도보급률, 제조업종사자비율, 군사시설보호구역점유비율의 5개 지표 중 3개 이상의 지표가 전국 평균지표보다 저조한 지역으로 한정하고 있다. 다만 주변지역의 여건에 비추어 지역특성, 개발 정도 등 특별한 사유가 있을 경우엔 이를 조정할 수 있다고 명시하고 있다. 이에 따라 접경지역은 3개 시·도에 15개 시·군의

표 1. 접경지역지원법에 의거한 접경지역

시·도 별	시·군별	행정 구역(읍·면·동)
3개 시·도	15 시·군	98 읍·면·동(15읍·76면·7동)
인천광역시 (17 읍면동)	강화군 (1읍·12면)	강화읍, 교동면, 삼산면, 서도면, 송해면, 양사면, 하점면, 내가면, 선원면, 불은면, 길상면, 양도면, 화도면
	옹진군(4면)	대청면, 백령면, 연평면, 북도면
경기도 (46 읍면동)	동두천시(4동)	불현동, 소요동, 보산동, 상패동
	고양시(3동)	송산동, 고봉동, 송포동
	파주시 (3읍·10면)	문산읍, 파주읍, 법원읍, 교하면, 적성면, 탄현면, 광탄면, 파평면, 월롱면, 군내면, 장단면, 진동면, 진서면
	김포시(5면)	월곶면, 통진면, 하성면, 대곶면, 양촌면
	양주군(5면)	남면, 은현면, 광적면, 백석면, 장흥면
	연천군 (2읍·8면)	연천읍, 전곡읍, 군남면, 미산면, 청산면, 중면, 장남면, 신서면, 백학면, 왕정면
	포천군(6면)	관인면, 창수면, 영북면, 영중면, 신북면, 이동면
강원도 (35 읍면동)	춘천시(2면)	사북면, 북산면
	철원군 (4읍·7면)	철원읍, 김화읍, 동송읍, 갈말읍, 서면, 근남면, 근북면, 근동면, 원동면, 원남면, 임남면
	화천면(1읍·4면)	화천읍, 사내면, 하남면, 간동면, 상서면
	양구군(1·4면)	양구읍, 동면, 방산면, 해안면, 남면
	인제군(1읍·5면)	인제읍, 서화면, 남면, 북면, 기린면, 상남면
	고성면(2읍·4면)	간성읍, 거진읍, 현내면, 토성면, 죽왕면, 수동면

출처 : 통일부, 2002

98개 읍·면·동(15읍·76면·7동)에 해당한다. 이 중 경기도는 동두천시, 고양시, 파주시, 김포시, 양주군, 연천군, 포천군의 7개 시·군에 46개 읍·면·동의 행정구역으로 구성되어 있다(통일부, 2002)(표 1).

2) 연구범위 및 연구방법

접경지역지원법에서는 동두천시, 고양시, 파주시, 김포시, 양주군, 연천군, 포천군 등 7개의 시·군에 46개 읍·면·동으로 경기도의 접경지역을 규정하고 있다.

경기도 접경지역의 면적과 인구현황을 살펴보

면(표 2) 고양시의 접경지역 비중이 다른 시·군부에 비해 확연히 낮은 수치로 나타난다¹⁾. 그러므로 행정단위 중 그 포함지역이 전체 면적에 비해 적은 고양시를 제외하고 동두천시, 파주시, 김포시, 양주군, 연천군, 포천군²⁾을 연구대상 지역으로 설정하고, 이상의 6개 시·군에 대해 접경지역이라 지칭한다. 연구지역 시·군부 내 접경지역과 접경지역이 아닌 지역간 비교시에는 접경지역 읍·면·동과 비접경지역 읍·면·동으로 분류하여 서술한다. 전체 조사지역 6개 시·군, 43개 읍·면·동은 (그림 1)과 같다.

이상의 지역에 대해 문헌, 통계자료를 중심으

표 2. 경기도 접경지역의 면적과 인구

행정구역		면적(km ²)		인구(명)	
시도	시군	전체	접경지역	전체	접경지역
경기도	동두천시	95.66	91.93(96.1%)	74,665	48,826(65.4%)
	고양시	267.31	57.76(21.6%)	772,390	22,337(2.9%)
	파주시	682.60	631.27(92.4%)	181,496	118,980(65.6%)
	김포시	276.59	217.61(78.7%)	148,066	56,378(38.0%)
	양주군	309.77	224.02(72.3%)	108,309	55,412(51.2%)
	연천군	696.33	696.33(100.0%)	53,766	53,766(100.0%)
	포천군	827.09	493.81(59.7%)	144,912	46,268(31.9%)

출처 : 통일부, 2002

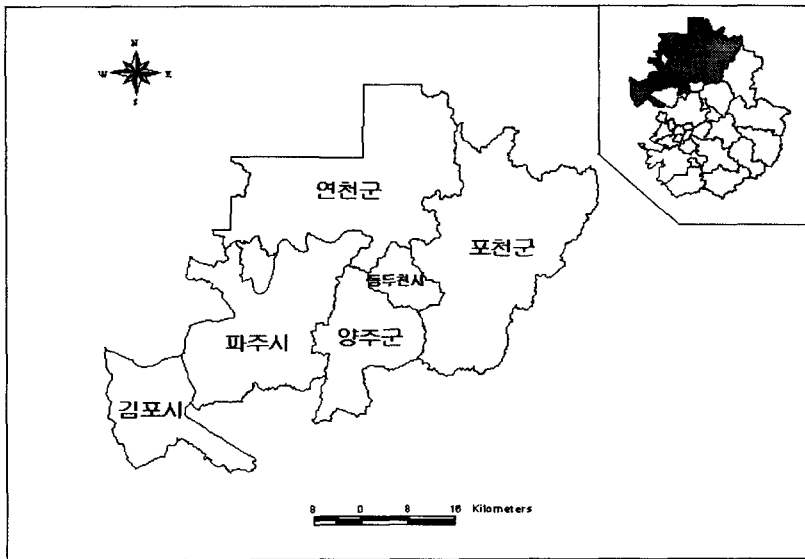


그림 1. 연구지역

로 실태를 분석하고, 설명력을 높이기 위해 현지 조사를 통해 얻은 면담자료를 보충·활용하였다. 분석에 이용된 자료는 경기도통계연보, 인터넷상의 경기도청 홈페이지(경기넷)에서 제공하는 통계자료 및 분석자료와 각 시·군에서 제공하는 지역통계연보, 인구주택총조사보고서, 사업체기초통계조사보고서 등의 통계자료 등이다. 통계자

료를 이용하여 경기 접경지역의 정치적·경제적 현황과 문제점을 분석함에 있어 비교대상은 경기 지역으로 제한한다. 경기도가 서울의 영향력을 강하게 받고 있는 수도권으로서 가지는 특수성을 염두에 두고, 서울의 파급효과를 상대적으로 많이 누리는 경기남부지역과 경기 접경지역을 비교함으로써 상대적 낙후성을 파악할 수 있을 것이다.

2. 접경지역 정치적 환경의 독특성 : 이중적 제약의 공간

1) 분단과 군사적 통제 및 법률에 의한 제약

접경지역과 관련된 법령으로는 접경지역지원법, 국토이용관리법, 군사시설보호법, 수도권정비계획법, 자연환경보전법, 수도법, 농지법, 문화재보호법, 관광진흥법, 산림법, 자연공원법 등이 있다. 특히 접경지역은 국토의 분단으로 인해 장벽으로 기능하는 경계의 직접적 영향을 받는 공간으로 전환되면서 국토의 변방지역으로 전략, 대립의 공간, 군사적 방어를 위한 공간으로서만 기능하게 되었다. 따라서 군사적 토지이용을 저해하지 않는 범위 내에서 개발이 허용되기 때문에 군사시설보호법에 의한 규제는 중요한 부분으로 작용하고 있다.

군사시설보호법은 전국적으로 산재해 있는 중요한 군사시설물들을 보호하여 유사시 군작전을 원활하게 수행할 수 있도록 하기 위하여 1972년 12월 26일 법률 제2388호로 제정되었다. 이 법에 의해 설정된 군사시설보호구역은 1999년 기준으로 전국토면적의 6.8%를 차지하고 있으며,

군용지(1.4%)를 포함하면 전국토의 8.2%가 군사상의 이유로 개발불가 또는 개발제한이 되고 있는 셈이다(경기도, 2001)(표 3). 특히 강원도, 경기도, 서울특별시, 인천광역시 등 4개 지역에 소재한 군사시설보호구역은 전체 6,750km²의 89.8%에 해당하는 6,060km²(김영봉, 1999에서 재인용)에 달하고 있다.

그 중 경기도의 군사시설보호구역(표 4)은 총 2,451km²로 우리나라 군사시설보호구역 총면적의 36.3%를 차지하고 있다. 이는 경기도 행정구역 면적의 24.1%에 달하는 수치이다. 경기도의 군사시설보호구역은 특히 경기도 북부 및 접경지역에 집중적인데, 동두천시, 고양시, 파주시, 김포시, 양주군, 연천군, 포천군 등 7개 시·군에 총 2,202km²가 분포하고 있어 경기도내 총 군사시설보호구역 면적의 89.8%를 점하고 있으며, 행정구역의 69.8%가 군사시설보호구역으로 묶여 있다. 특히 연천군은 군 전역이, 파주시는 전체 행정구역의 99.3%, 김포시는 76.1%가 군사시설보호구역이다. 안보상의 이유로 그 정당성이 인정되지만 규제완화가 필요한 곳도 있으며, 또 여건 변화에 따라 군사시설보호구역의 존립근거가 사라진 곳이 있음에도 불구하고 예전 그대로 있는

표 3. 군용지 및 군사시설보호구역 현황(1999년)

(단위 : km², %)

구 분	국공유지	사유지	계
전국토 면적(a)	21,313.8(21.5)	77,999.7(78.5)	99,313.5(100.0)
국방부 소관 토지(b)	1,277.5(91.4)	119.7(8.6)	1,397.2(100.0)
군사시설보호구역(c)		6,750.0	
국방관련 제한토지(d:b+c)		8,147.2	
국방부소관토지비율(b/a)		1.4%	
군사시설보호구역 비율(c/a)		6.8%	
군용지에 대한 군사보호구역비율(c/b)		4.8배	

자료 : 국방부, 1999, 국방통계연보; 경기도, 2001에서 재인용

표 4. 군사시설 보호구역 현황

구 분				행정구역 면적(km ²)	군사시설 보호구역(km ²)	행정구역 대비(%)	구 분				행정구역 면적(km ²)	군사시설 보호구역(km ²)	행정구역 대비(%)
경기도				10,189.24	2,451.40	24.1	양주군	접경지역	광적면	48.46	30.38	62.7	
접경지역				2,411.43	1,929.59	80.2			남면	36.52	34.50	94.4	
7개 시·군 합계				3,154.03	2,202.38	69.8			백석면	41.40	9.79	23.6	
동두천시	접경지역	보산동	13.69	0.17	1.2	은현면			34.57	14.77	42.7		
		불현동	38.90	13.12	32.8	장흥면			63.07	38.64	61.3		
		상패동	8.05	5.24	65.0	계		224.02	128.08	57.2			
		소요동	31.30	22.92	73.2	제외지역		85.75	10.11	11.8			
		계	91.94	41.45	44.5	합계		309.77	138.19	44.6			
		제외지역	3.73	0.00	0.0	연천군							
합계	95.67	41.45	43.3										
고양시	접경지역	고봉동	24.55	24.37	99.3					군남면	45.21	45.24	100.0
		송산동	19.63	6.91	50.5					미산면	40.94	40.91	100.0
		송포동	13.58	3.03	22.8					백학면	61.27	61.30	100.0
		계	57.76	34.31	66.6					신서면	131.81	131.80	100.0
	제외지역	209.56	104.83	48.6	연천읍					87.63	87.64	100.0	
	합계	267.32	139.14	52.1	왕징면					85.97	86.97	100.0	
파주시	접경지역	광단면	65.43	65.54	100.0					장남면	56.18	56.19	100.0
		교하면	57.89	57.90	100.0					전곡읍	55.17	55.18	100.0
		군내면	46.81	46.81	100.0	중면	87.27	87.27	100.0				
		문산읍	47.34	47.34	100.0	청산면	43.71	43.72	100.0				
		법원읍	71.08	71.05	100.0	계	695.16	695.22	100.0				
		월롱면	26.77	26.77	100.0	제외지역	0.00	0.00	-				
		장단면	35.24	35.24	100.0	합계	695.16	695.22	100.0				
		적성면	89.11	84.61	94.9	포천군	접경지역	관인면	69.70	67.97	97.5		
		진동면	43.37	43.35	100.0			신북면	95.90	16.48	17.2		
		진서면	13.92	13.92	100.0			영북면	81.66	57.55	70.5		
		탄현면	60.18	60.17	100.0			영중면	61.34	13.60	22.2		
		파주읍	32.12	32.12	100.0			이동면	113.70	23.08	20.3		
		파평면	41.90	41.93	100.0			창수면	71.51	38.28	53.5		
		계	631.16	626.75	99.3		계	493.81	216.96	43.9			
제외지역	51.33	51.40	100.0	제외지역	328.18		82.91	24.9					
합계	682.49	678.15	100.0	합계	827.09		299.87	36.3					
김포시	접경지역	대곶면	42.79	26.02	60.8								
		양촌면	38.66	28.25	73.0								
		월곶면	51.92	51.92	100.0								
		동진면	29.45	25.87	87.8								
		하성면	54.76	54.76	100.0								
	계	217.58	186.82	85.9									
제외지역	58.95	23.54	39.9										
합계	276.53	210.36	76.1										

자료 : 각 시·군 내부자료 2000; 경기도, 2001에서 재인용

경우도 있다(경기개발연구원, 1997).

군사시설보호구역 내에는 민간인통제구역이 설정되어 있어 접경지역 주민들은 출입통제, 사진촬영금지, 주택 등의 신·증·개축의 제한 등과 같은 규제를 받아 왔고 이로 인한 재산권 행사와 경제활동에 많은 제약이 있었다. 이러한 제약을 완화하기 위해 1981년과 1993년 두 번에 걸친 군사시설보호법 개정이 있었지만, 주민들의 삶의 환경 및 경제적 환경에 여전히 제약으로 작용하고 있다. 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국민의 재산권 보장과 지역사회발전을 도모하기 위하여 군사시설보호구역의 설정범위를 종전의 접적(接敵)지역 27km이내에 설정할 수 있었던 것을 10-25km사이에서 설정하도록 해 사실상 보호구역의 설정범위를 축소·완화했다. 이러한 법률완화에도 불구하고 군사시설보호구역에 포함되는 지역은 여전히 지역발전을 가로막는 가장 중요한 원인이 되고 있는데, 특히 연천군의 경우를 살펴보면 전 지역이 군사시설보호구역으로 지정되어 있다. 군사시설보호구역 중 통제보호구역과 제한보호구역은 각기 29.8%와 70.2%를 차지하고 있다. 이 중 지역개발 가능성이 있는 행정위임지역은 48.43km²로 군 전체면적의 7.0%에 불과하다. 따라서 군사시설보호구역은 연천군의 지역발전에 가장 큰 장애가 되고 있으며, 이곳에서는 민간부문의 주체적이고도 적극적인 지역개발 참여가 매우 어려운 상태이다. 군의 부동의가 있을 때에는 일체의 개발사업이 불가능하며, 연천군의 29.8%에 달하는 통제보호구역에서는 제한된 범위내의 출입영농을 제외하고는 일체의 개발과 경제행위가 불가능하다. 연천군의 민원 내용을 살펴보면 주택, 축사, 공장의 신·증축 등 재산권 및 개발권의 회복을 요구하는 것이 주류를 이루고 있다. 생업 또는 주거환경 개선을 위한

주택 및 기타 시설의 신·증축을 위해서는 건축법 등 개별법에 의한 인·허가에 앞서 군 작전성 검토를 받아야 하는데, 상당수의 경우가 관측 및 시계제한 등을 이유로 동의되지 않거나 극히 제한된 조건으로 동의되어 사업 자체가 포기되는 경우가 빈번한 것으로 나타나고 있다. 특히 임진강과 한탄강에 연결한 지역의 500m 이내에서는 전시에 적의 도하작전을 방지해야 한다는 명분으로 건물 등의 신·증축에 절대적인 제한을 받고 있다. (표 5)에서 볼 수 있는 것처럼 부동의 처리가 상당히 높게 나타나고 있으며, 부동의 처리의 사유를 구체적으로 살펴보면 관측 및 시계제한이 절대 다수를 차지하고 있고(70%이상), 그 다음이 사격장 및 부대·진지가 인접해 있기 때문인 것으로 나타났다(경기개발연구원, 2001b). 특히 연천군은 사격장이 다수 존재하고 있어 이로 인한 피해가 주민생활에 많은 영향을 미치고 있다. 16개의 사격장이 존재하는 연천군에서는 전국 각 부대에서 모여든 탱크 및 야포의 사격 훈련이 계속되고 있다. 주민들에게는 단순히 소음 피해뿐 아니라 오폭으로 인한 피해가 상존하고 있고, 궤도차의 운행으로 인한 도로 및 교량의 파손³⁾, 교통사고 유발⁴⁾ 등의 피해가 잇따르고, 축산 농가들에게는 가축들의 불임 등으로 경제적 손실을 입히고 있다.

이처럼 군사시설보호구역 내에서의 지역개발은 군의 의지에 달려 있다고 할 수 있는데, 군의 작전수행에 장애가 되지 않는 범위 내에서만 개발이 허용되기 때문에 사업 자체가 전면적으로 취소되거나 보류될 가능성이 높다. 또한 사업 자체는 군의 동의를 얻더라도 군과의 협의 과정이 장기화되거나 군의 작전성 검토에 따라 사업내용의 변경이 요구될 시에는 사업기간의 지연 및 사업비 증액 등이 불가피하여 사업의 채산성이 떨어

표 5. 군협의(軍協議) 관련 민원처리 현황(연천군)

구분	동의	조건부 동의	부동의	회송	취하	기타(진행 중)	계
1998	197		136				333
1999	258	28	181		31		498
2000	242	22	255	5	35	42	601
2001	22	20	20	3	13	70	148
계	719	70	592	8	79	112	1,580

자료 : 연천군 내부자료, 2001; 경기개발연구원, 2001b에서 재인용

지고 이에 따라 사업자체가 포기되는 경우가 발생할 수 있다. 이와 같은 상황에서 지역개발의 적극적인 추진과 활성화를 기대하기는 어렵다. 즉 사업의 수행가능성이 확보되어 있지 않은 상태에서 지역개발을 위한 자본 및 인력의 유입은 불가능하기 때문이다. 실제로 연천군에는 산업단지나 농공단지는 물론 변변한 대기업이 존재하지 않는다. 제조업체수도 69개에 불과해 경기도 전체 제조업체수의 0.32%, 경기북부 제조업체수의 1.3%에 머무르고 있다. 연천군의 이러한 상황은 곧 취업기회의 부재로 이어지며 청·장년층의 인구가동을 부추기는 요인의 하나로 작용한다.

둘째, 접경지역주민생활의 불편을 해소하기 위하여 관계 행정기관의 장이 군사시설보호구역 안에서의 건축 등에 관한 허가를 하는 경우 국방부장관 또는 관할부대장의 협의를 거치도록 하고 있는 사항을 일부 축소함과 그 협의 업무를 관계 행정기관의 장에게 위탁할 수 있도록 하여 협의 절차를 간소화하기도 하였다. 이에 따라 각 지방자치단체의 적극적인 노력도 많아졌는데, 파주시의 경우 각종 제한으로 인한 민원, 개발행위 신청시 별도의 협의절차 이행에 따른 주민의 경비부담, 부동의(不同義) 처리시 주민의 불만고조 등의 문제점을 해결하고자 군(軍) 행정당국과 지속적으로 협의하여 왔다(파주군, 1995). 그러나 시 행정당국의 지속적인 건의와 협의 노력에도 불구하고

하고 군 행정당국이 앞으로 예견되는 군 작전지역의 변동과 위임지역 확대시 군작전의 수행에 있어 야기될 수 있는 문제점 등의 이유를 들어 위임지역 확대에 선별 동의함으로써 위임지역은 파주시 전역으로 확대되지 못하고 있는 실정이다. 그렇지만 행정당국의 지속적인 노력은 파주시 내의 위임지역을 점진적으로 확대시켜 왔으며, 군 행정당국과의 협의를 통해 절차와 서류를 간소화하기에 이르렀다.

이상의 문제 외에도 군사시설보호법 적용시 발생하는 몇 가지 문제점이 있다. 이러한 문제점은 접경지역 전체에 모두 동일하게 해당되는 문제이기도 하다.

첫째, 관할 부대의 동의 및 부동의 기준에 일관성이 결여되어 있다는 점이다. 이는 현재 주민들이 가장 크게 불만을 나타내는 부분으로 연구자의 현지 방문 조사에서도 확인할 수 있었다. 동일한 시·군 지역이라도, 심지어 동일한 면에서도 주둔하는 군부대가 다르면 군의 동의와 부동의가 다르게 처리되고 있다고 한다. 그리고 동일한 사안에 대해서도 신청자가 누구냐에 따라서 동의를 이루어지기도 하고 부동의 처리가 되기도 한다는 것이다⁵⁾.

둘째, 협의기간이 길다는 것이다. 현재 협의기간이 과거에 비해 단축되긴 하였으나 여전히 길다는 의견이 많다. 협의기간이 길어 공장 설립을

포기하고 다른 곳을 선택하는 경우도 있다.

셋째, 군부대 철조망 설치지역은 대부분이 농지로, 농가의 사유재산 침해에 대한 보상이 실시되지 않아 주민의 불만이 고조되고 있다. 이미 일정책의 보상이 실시되긴 하였으나 이는 정식 토지매수 절차에 의한 보상이 아니라 사용료로 지급되었던 것이다. 한 예로 훈련을 위해 농지에 철망을 설치하기 위한 쇠기둥을 박았는데 단 한번의 보상으로 그치고 말았다는 주민의 의견⁶⁾이 있었다.

이처럼 정치지리적 상황이 경기도 접경지역을 주변지역으로 전락시켰고 이러한 지역 성격의 변화가 지역의 삶의 환경 및 경제적 환경의 낙후성을 야기시키는 중요한 원인으로 작용하고 있는 것이다.

2) 수도권 집중 억제책에 의한 제약

국토 분단으로 인해 경기도와 강원도는 정치지리적인 측면에서 격심한 변화를 겪었다. 이는 단순한 행정구역의 분할뿐만 아니라 남북한 교류의 단절을 초래하여 두개의 고차적 경제 중심지(개성권, 서울권)간의 자본 및 재화의 이동을 차단시켰고, 두 경제권과 주변 농촌지역이 맺고 있던 중심지 체계상의 역할분담도 왜곡되게 만들었다. 이로써 개성권의 2, 3차 산업중심지와 연계되어 있던 경기 북부지역의 많은 농촌지역과 하위중심지들은 지역의 핵심적 중심지를 잃으면서 발전의 핵을 상실하게 되었다(황지욱, 2000).

전통적 중심지체계와의 단절로 인해 지역의 공간구조와 주민의 공간적 행태가 왜곡된 이 지역 농촌은 새로운 공간구조를 모색하게 되었는데, 곧 경기 북부지역으로부터 지역 핵심 도시권인 서울권으로 향하는 새로운 공간구조가 그것이다. 즉 상품과 서비스의 수요 및 공급체계가 최고차

중심지인 서울을 중심으로 하는 공간조직으로 변화되었고 인구이동도 서울권 지향적인 패턴으로 수정된 것이다. 그러나 1960년 이후 경제개발정책은 수도권의 과대집중을 낳았고 이를 해결하기 위하여 수도권내 개발을 제한하게 되었다. 이것은 경기북부지역이 개성권과의 연계에서 벗어나 새로운 경제공간적 연계관계를 정착시키기도 전에 서울 경제권과의 연계에 제약 받게 된 주요 원인이 되었다. 따라서 서울권의 지리적 인접지역이면서도 중심지와 연계된 영향권역으로 편입되지 못하고, 지역 스스로의 개발역량을 발전시킬 여지 또한 여러 법률적 제한으로 인해 차단되고 있어 이중적인 소외와 차별을 경험하고 있다. 과거 분단 전(1925년) 경기북부지역과 경기남부지역의 인구비는 50.8% 대 49.2%로 북부지역의 인구가 더 많았다(표 6). 이는 경기북부지역의 생활여건이 남부지역에 못지 않았음을 보여주는 것으로 해방 후 분단을 겪고, 군사관련 규제가 중첩되면서 이 비율이 역전되어 왔음을 알 수 있다(김현수, 1998).

특히 경기도 북부의 접경지역은 수도권내의 도시지역과 더불어 수도권 미개발의 섬으로 남아있는 지역이다. 수도권 공간구조 개편과 관련하여, 같은 수도권 내이면서도 상대적으로 낙후된 상태를 면치 못하고 있음에도 불구하고 여러 규제로 인해 개발에 어려움을 겪고 있다. '수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서 있는 정비와 균형발전'을 목적으로 1984년에 수립된 수도권정비계획법은 이러한 접경지역에 대한 직접적인 규제를 법적으로 강요하였다.

1984년에 수립된 수도권정비계획법에 의하면, 수도권은 크게 5개 권역으로 분류된다. 즉, 이전 촉진권역, 제한정비권역, 개발유도권역, 자연보전

표 6. 경기도 인구분포 변화(1925-2001)

	인구(명, %)			면적(km ² , %)			인구밀도(명/km ²)		
	1925	1960	2001	1925	1960	2001	1925	1960	2001
경기도	1,588,849	2,347,292	9,612,036	10,791.35	10,791.35	10,190.87	147	217	943
북 부	807,075(50.8)	938,992(40.0)	2,442,97(25.4)	5,065.38(46.9)	5,065.38(46.9)	4,295.58(42.2)	159	185	569
남 부	781,774(49.2)	1,438,370(60.0)	7,169,061(74.6)	5,725.97(53.1)	5,725.97(46.9)	5,895.29(57.8)	136	246	1,216

출처 : 경기통계연보, 2002; 김현수, 1998에서 재인용

권역, 개발유보권역이다. 이 중 접경지역은 개발유보권역에 해당된다. 이 계획안에 의하면 접경지역에는 농업이나 농업과 관련된 공업 정도만 입지가 가능했기 때문에, 청·장년층을 유인할 만한 일자리의 창출이 이루어지지 못했고, 이것이 지역발전을 가로막는 중요한 요인 중의 하나로 작용하였다. 또한 접경지역의 내생적 발전을 도모하기보다는 현상 유지만을 위한 계획안이라고 할 수 있다.

제2차 수도권정비계획(1997-2011)에서는 수도권을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보존권역 등 3개 권역으로 단순화시켰다. 이는 수도권정비계획 수립 당시의 권역지정 취지가 퇴색하였기 때문인데, 즉, 제한정비권역의 경우 과밀현상의 광역화로 이전촉진권역과 같이 인구 및 산업이 집중되어 별도의 지역으로 구분할 필요성이 없어졌고, 개발유보권역은 국가안보상의 이유로 개발을 유보하였으나 남북관계의 진전 등 권역지정 당시와 여건이 달라졌기 때문이다. 또한 개발유도권역은 과밀지역의 수도권 기능을 분산 수용하기 위하여 계획공단 위주의 개발전략을 수립하였으나 자금부족, 지가상승 등의 이유로 공단조성이 부진하여 당초의 권역지정 목적대로 관리되지 못했기 때문이다(국토개발연구원, 1996 : 277-278).

제2차 수도권정비계획에 따라 경기도 접경지역은 개발유보권역에서 성장관리권역에 속하게 되

었다. 수도권정비계획법 제6조에 의하면, 성장관리권역은 ‘과밀억제권역으로부터 이전하는 인구 및 산업을 계획적으로 유치하고 산업의 입지와 도시의 개발을 적정하게 관리할 필요가 있는 지역’이라고 정의하고 있다. 또한 성장관리 권역은 지역중심지의 중추기능강화와 쾌적하고 편리한 생활공간 창출이 우선되어야 하며, 중심지의 특성별 업무·서비스 기능 강화가 바람직하며 주변 배후지와 연계체계가 이루어져야 한다고 규정하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 경기도 접경지역은 다양한 법률에 의한 제약을 받고 있다. 앞 절에서 언급한 군사시설보호법에 의해 강력한 규제를 받을 뿐만 아니라, 수도권 정비계획법에 따라 성장관리권역 그리고 일부는 자연보존권역으로 규제를 받으며, 또한 상수도보호구역으로 지정되어 개발의 규제를 받고 있어 경기도 접경지역은 이중적인 제약을 받고 있는 공간임을 알 수 있다.

3. 경기도 접경지역의 경제적 기반

1) 산업별 구성비

특정지역의 경제기반을 측정하는데 있어 산업구조는 매우 중요한 역할을 한다. 산업구조가 건실한 지역은 성장잠재력이 높은 반면 산업구조가

낙후한 지역은 침체에서 벗어날 수 없게 된다⁷⁾. 한 지역의 산업구성은 여러 가지 지표를 중심으로 분석할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 가장 일반적으로 이용되는 산업별 종사자수 위주로 일별하고 경상가격 기준의 생산수준지표로 재검토하고자 한다.

(1) 산업별 종사자수 구성비

먼저 접경지역의 산업구조를 산업별 종사자수 구성비로 살펴보면(표 7) 첫 번째로 나타나는 특성이 경기도 타 지역에 비해 1차 산업 비중이 높다는 것이다. 2001년 1차 산업 종사자 비중이 11.9%로 경기도 평균과 비교할 때 1.7배정도 높게 나타난다. 군사보호시설보호법에 의해 많은 제약을 받는 연천군, 포천군, 파주시의 경우는 특히 그 비중이 높다.

두 번째 특징으로는 각 시·군의 산업구성이 지역경제 발전에 기여할 수 있는 적절한 조화를 이루며 구성된 것이 아니라 기형적으로 편중된 현상을 보이고 있다. 연천군의 경우 군사시설보호법에 의해 2차 산업의 입지가 부자유스러워 1

차 산업과 3차 산업 중심으로 지역경제가 구성되어 있다. 그러나 연천군의 3차 산업은 소규모 가족단위 경영체제이기 때문에 지역소득이나 고용 창출에 영향력을 거의 미치지 못한다(경기개발연구원, 2001b). 동두천의 경우도 군부대주둔 도시라는 기능으로 말미암아 1차, 2차 기능은 거의 발달하지 못하고 미군부대를 고객으로 한 서비스업종이 지역산업의 주류를 형성하고 있다. 이러한 이유로 최근의 상황처럼 미군부대 이전이라는 외부적 의사결정으로 인해 지역경제 전체가 붕괴될 위험에 처하기도 한다. 또한 접경지역에서의 3차 산업은 비중이 상당히 높게 나타나고 있으나 생산자서비스 산업이 소비자서비스 산업에 비해 매우 위축되어 있어 기업의 입지에 미치는 영향력은 미약하다.

(2) 경상가격 기준의 생산구조

경기도 전체 산업의 생산구조를 2000년 경상가격 기준으로 살펴보면(그림 2) 1차(2.3%) : 2차(54.3%) : 3차(43.4%)의 구성비를 나타내고 있어 1차 산업의 비중이 현저히 낮은, 2, 3차 산

표 7. 산업별종사자비율 (단위 : %)

	1차 산업 종사자	2차 산업 종사자	3차 산업 종사자
경기도	7.1	31.4	61.5
접경지역*	11.9	30.9	57.2
김포시	11.9	49.4	38.8
동두천시	5.3	22.2	72.5
파주시	16.9	33.4	49.8
양주군	11.7	56.9	31.4
포천군	18.7	35.3	46.0
연천군	27.6	13.4	59.0

주 : 접경지역*은 고양시의 부분을 포함한 수치
출처 : 경기개발연구원, 2001b, 112

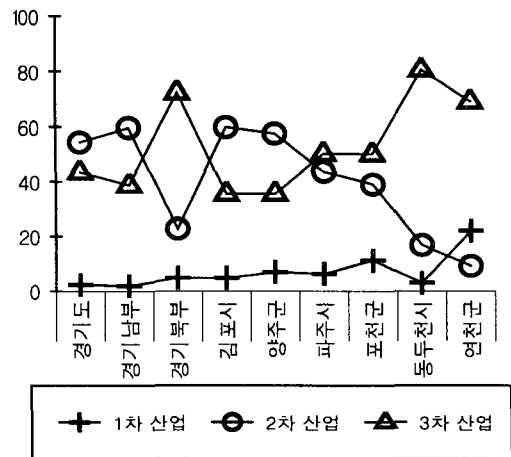


그림 2. 경기도 산업구조(경상가격기준)

출처 : 경기통계연보, 2002

업 위주의 생산구조를 가지고 있음을 알 수 있다.

그러나 경기북부지역은 4.9% : 22.8% : 72%를 나타내고 있어 경기도 평균보다 1차와 3차 산업의 비중은 높고 2차 산업의 비중이 현저히 낮은 특성을 보인다. 경기북부지역에서의 3차 산업이 지역의 생산가격에서 차지하는 비중은 72.3%로 경기남부 평균보다 2배 가량 높게 나타나는데 이는 경기북부지역이 공업부문에서 상대적으로 낙후되었음을 보여주는 것이다.

한편 접경지역은 대부분 3차 산업의 비중이 가장 높은 것으로 나타난다. 경기도 평균과 경기남부 평균치와 비교해 보면 1차와 3차 산업의 비중은 높고 2차 산업의 비중이 절대적으로 낮은 구조를 보이고 있다. 특히 연천군의 경우는 1차 산업의 비중이 22%를 기록하여 경기남부의 통계치보다 10배 정도 높은 수치를 보이며, 포천군도 9.2%를 차지하여 5배 이상 높은 것으로 분석된다. 특히 3차 산업의 경우 전체 산업에서 차지하는 비중이 경기평균보다 낮은 지역과 높은 지역으로 양분되는 현상이 관찰된다. 김포시와 양주군은 경기평균을 하회하는 지역인데 반해 그 외의 지역은 모두 경기 평균을 상회하는 지역으로 나타나고 있다. 특히 동두천시의 경우는 80.4%를 차지하여 3차 산업 의존도가 높은 생산구조를 가지고 있는 것으로 고찰된다. 수도권 경제체제가 2차 산업 중심 단계를 거쳐 생산산업 기반과 서비스산업 기반을 동시에 갖춘 건설한 산업 구조로 발전한 것⁸⁾과 달리 경기 접경지역은 제도적 제약으로 인해 근대적인 제조업중심의 산업체제로 완전히 편입되지 못하고 파행적인 발전을 해 온 결과이다.

주목할 점은 접경지역 내에서 각 산업이 차지하는 경상가격 구성비를 바탕으로 지역의 분화현상을 관찰할 수 있다는 점이다(표 8). 김포시와

표 8. 경상가격에 의한 생산구조의 접경지역분화

공업기반이 조성된 지역	김포시, 양주군
2, 3차 산업이 고루 발달된 지역	파주시, 포천군
3차 산업 의존 지역	동두천시, 연천군

양주군은 2차 산업이 각각 59.8%, 57.5%를 기록하고, 3차 산업의 비중도 40%이하로 경기남부와 생산구조가 비슷한 지역으로 나타난다. 즉, 이들 지역은 공업적 기반이 어느 정도 갖추어진 지역이라 평가되어 공업 기반의 지역 성장을 이룩할 수 있는 경제기반을 갖춘 지역이라 할 수 있다. 반면 동두천시, 연천군은 2차 산업의 비중이 각각 16.7%, 9.1%의 매우 저조한 비중을 나타내고, 3차 산업이 70%내외를 차지하는 지역으로 분류된다. 이 두 지역은 공업적 기반이 미약하고 3차 산업 의존형 생산구조를 가지고 있다. 그러나 이 지역은 후기 산업 사회로 이행해간 결과 나타난 지역 산업의 성장을 선도하는 서비스산업 의존 구조가 아니라, 제도적 제약으로 인한 2차 산업 발달의 미성숙으로 형성된 산업구조라는 왜곡된 결과라는데 문제가 있다. 이로서 동두천과 연천군은 성장 잠재력이 제대로 조성되지 않은 낙후지역 경제구조를 지니고 있다고 할 수 있다. 파주시와 포천군의 경우는 이 두 그룹의 중간적 상태를 견지하는 지역으로 2차와 3차 산업 비중이 40% 내외를 차지하여 생산기반과 서비스기반이 고루 발달한 지역으로 경기 접경지역 내에서는 안정적 산업구조를 바탕으로 한 잠재력이 가장 큰 지역으로 해석할 수 있다.

2) 제조업

경기도청에서 자체 분석한 자료를 보면 부가가치 규모가 가장 큰 산업이 제조업(54.2%)이며 시·군별 부가가치에 가장 큰 영향을 미치는 산

업분야 또한 제조업인 것으로 밝혀졌다. 그와 더불어 이 보고서는 부가가치를 많이 창출하는 지역과 제조업 상위지역이 비례하는 결과를 낳고 있어 두 요인간의 상관관계가 밀접함을 밝히고 있다⁹⁾. 따라서 한 지역의 경제 기반을 조성하는데 있어 제조업의 역할이 가장 큰 것으로 인식하여 제조업 지표를 중심으로 지역 경제 기반형성 정도를 측정하고자 한다.

경기도의 제조업 분포를 보면 경기도 전체 중 경기북부지역이 차지하는 비중이 24%, 접경지역은 20%로 경기남부지역 76%에 비해 매우 저조하다. 그러나 이 비중은 90년대 이후 경기도 접경지역에서 제조업체의 빠른 증가로 인해 1990년보다 2%포인트 정도 상승한 것으로, 경기도의 제조업 분포가 새로운 패턴으로 발전할 가능성을 시사한다. 이러한 변화가 남북관계의 호전과 수도권 정비계획의 개정이라는 정치적·제도적 환경의 변화와 무관하지 않음을 염두에 두고 논의를 진행하고자 한다.

제조업체 증가율의 경우(그림 3) 1990년과 2000년 사이 10년 간 접경지역에서는 89%를 기

록하여 경기도 전체 증가율 59%를 훨씬 상회하며 63%를 차지한 경기남부와 비교할 때도 급속한 증가를 나타내고 있다. 파주시, 포천군, 양주군지역에서의 증가율이 특히 높은데, 이는 접경지역 이외의 경기북부지역(고양시, 의정부시, 구리시, 남양주시)에서 감소한 제조업비중이 경기남부와 경기접경지역으로 흡수된 결과로 해석할 수 있다. 이를 통해 경기북부의 제조업 배치가 점점 북쪽으로 밀려나 접경지역의 공업화가 빠르게 진행되고 있음을 짐작할 수 있다. 특히 1990-95년 사이에 급격한 증가를 나타내는데, 이는 1994년의 수도권정비계획법 개정의 영향이라 할 수 있다. 이전까지 개발유보권역으로 묶여 있던 접경지역이 성장관리권역으로 지정되었고 서울에 있던 비도시형 산업들이 규제 강화로 인해 서울 외곽으로 다수 이주하면서 서울과 지리적으로 근접한 접경지역으로 이동한 것으로 해석된다.

그러나 제조업 종사자 비중을 놓고 보면 여전히 경기남부의 우위가 수정되지 않음을 확인할 수 있다. 경기도 제조업 총 종사자수에서 경기남부가 차지하는 비중이 85%로 절대 다수를 차지

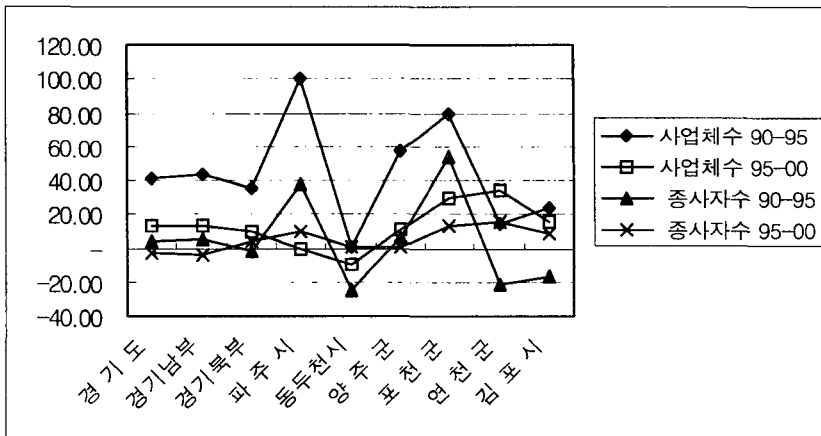


그림 3. 경기도 제조업의 증가율(1990-2000)

출처 : 경기통계연보, 2001

하고 경기북부지역은 15%, 접경지역은 14%로 한강 이북의 경기지역에서 제조업 부분의 고용기회가 매우 미약함을 알 수 있다. 물론 제조업체수와 함께 제조업 종사자수가 증가하고는 있지만 그 증가율이 크지는 않다. 그 이유는 접경지역에 입지한 제조업체가 50인 이하의 소규모 업체를 중심으로 증가하고 있기 때문이다. 영세규모 위주의 제조업 입지는 경기북부와 경기남부의 지역개발 격차의 폭을 더욱 넓히고 있다. 제조업 종사자비중뿐만 아니라 경기 남·북지역 격차는 생산액지수와 부가가치 지수에서 더욱 뚜렷이 나타난다. 경기남부지역이 경기도 총 제조업 생산액의 92%를 차지하고 경기북부지역은 8%만을 담당하며 접경지역은 20%의 제조업체가 5.7%에 해당하는 생산액을 차지하는 것으로 집계된다. 이는 최근 접경지역으로 제조업 이전이 이루어지고 있지만 서울에서 밀려난 비도시형 산업부문의 영세한 공장을 중심으로 입지하고 있어, 경기남부와 비교할 때 발전의 격차를 극복하지 못하고 오히려 상대적 낙후성이 증가하는 경향을 보여주는 것이다.

3) 금융

지방 금융은 지역의 실물경제를 뒷받침하는 기관이다. 현재 우리나라는 지방 금융규모가 지나치게 영세하고 자금의 공급능력이 취약하다는 문제점을 안고 있다. 일반적으로 경제력이 취약하고 저축 수준이 낮아 자금 조성능력에 한계가 있으며, 자금이 조성되더라도 역내에 재투자되지 못하고 역외로 유출되는 경우가 많다는 점이 가장 핵심적인 문제로 지적되고 있다. 이렇게 유출된 자본의 많은 부분이 수익률과 익명성이 높은 서울지역으로 유입되고 있어 주변지역의 역류현상에 대한 피해의식이 강하다. 이렇게 취약한 지

방 금융권으로 인해 지방에서는 만성적인 자금부족현상이 발생하게 되고 결과적으로 지방기업들의 높은 부도율로 나타난다고 보고하고 있다(허재완 외, 1998). 이러한 상황이 지리적으로 서울과 가까운 경기도 접경지역의 경우 더욱 심각할 것으로 사료된다. 접경지역은 서울과의 근접성 때문에 도리어 금융인프라 정비에 소홀하지 않을까 하는 우려를 가지게 된다. 특히 자본은 이윤이 발생하는 곳으로 집중하는 대표적인 경제요소이며 민간기업의 경영목적이 이윤의 최대창출을 위한 공간조직이라는 점을 생각할 때 이러한 고려가 타당한 태도라는 것을 부인할 수 없을 것이다.

지방이 지역 인프라를 강화함으로써 지역의 입지경쟁력을 촉진하고 지역경제의 활성화를 도모하기 위해서는 일정수준의 지방재정력의 확보가 필수적이다(허재완 외, 1998). 그러므로 지역발전의 주요한 역할을 하는 기업 활동 서비스인 금융기관의 지표를 통해 접경지역 및 경기북부의 경제적 기반을 측정해 본다.

경기도 금융기관의 분포를 살펴보면(표 9) 경기남부지역으로의 편향이 뚜렷하다. 경기도 금융기관의 약 80%는 경기남부지역에, 나머지 20%정도가 경기북부지역에 분포하고 있다. 특히 접경지역의 금융환경은 더욱 열악한데 6개 시·군에 76개의 금융기관만 입지하여 경기도 전체의 8%를 차지한다. 금융기관 중 농협, 축협 등 특수은행보다는 일반시중은행의 분포에서 접경지역이 더욱 소외된 지역으로 남아 있다. 현재 접경지역을 중심으로 기업체가 증가하고 있는데 기업의 금융서비스는 지방금융권이 아닌 서울권 또는 경기도의 다른 고차 중심지를 활용하여야 하는 왜곡된 행태가 발생하고 그 왜곡의 정도는 더욱 심화될 것이다. 더불어 접경지역의 기업체들이 소

표 9. 경기도 금융기관의 분포

	금융기관 합계	시중은행	특수은행		합계	시중은행	특수은행
경기도	948(100%)	710(100%)	230(100%)	김포시	14	9	5
경기남부	742(78.3%)	551(77.6%)	183(79.6%)	파주시	13	9	4
				포천군	11	7	4
경기북부	206(21.7%)	159(22.4%)	47(20.4%)	양주군	6	5	1
				동두천시	6	3	3
접경지역	76 (8%)	35(4.9%)	19(8.3%)	연천군	4	2	2

출처 : 경기통계연보, 2002

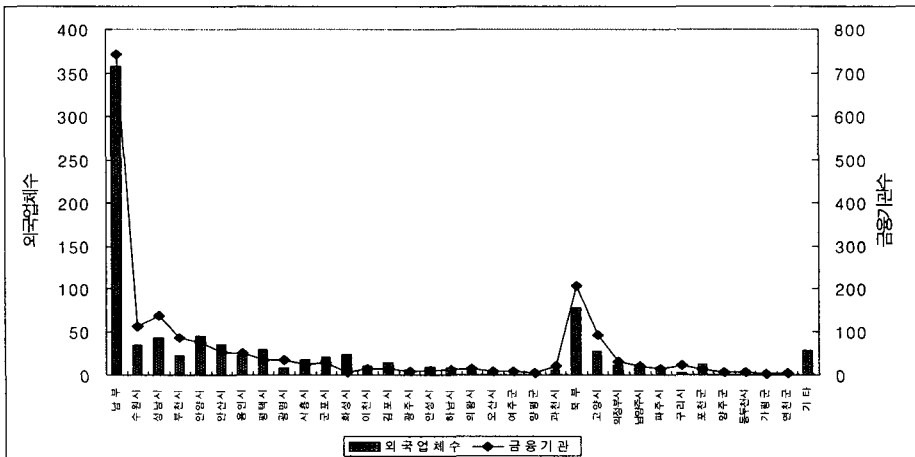


그림 4. 경기도 금융기관의 분포 및 외국기업 유치실적(건수)

출처 : 경기통계연보, 2002

규모의 영세 기업인 것을 감안하면 자금확보를 위한 압박이 더욱 심각해질 수도 있다. 지역내 기업간 금융 확보를 위한 경쟁 심화와 타 지역금융권의 접경지역 기업들에 대한 정보부족으로 여신의 조건을 더욱 강화하는 환경을 조성하게 되기 때문이다. 이는 향후 새로운 경제활동의 유치나 신설에 있어 경기북부지역에게 상당히 불리한 조건으로 작용하여 경기남부지역과의 상대적 격차를 더욱 심화시키게 될 여지를 안고 있다. 그 예로 금융기관의 분포 지표와 경기도내의 외국기업 유치 실적을 비교해 보면 거의 유사한 공간적 패

턴을 보임을 알 수 있다(그림 4). 유치된 외국기업의 77.3%가 경기남부에 입지해 있고 경기북부에는 전체 462개 외국기업의 16.7%인 77개만이 입지해 있다.

한편 지역의 재정자율성을 확보하기 위해서는 지역 자본의 형성이 무엇보다도 필요하다. 접경지역의 지역자본 형성 정도가 어떠한지 파악하기 위하여 예금 지표를 살펴보면(표 10), 경기북부의 예금액은 경기도 전체 예금의 18%에 해당하며 이는 경기남부의 22%밖에 되지 않는다. 북부지역 내에서도 예금의 공간적 편중이 뚜렷한데 고

표 10. 경기도 금융실태

	예금 총액(10억원)	비 중	어음 부도율*
경기도	60,148.9	100%	0.29%
경기남부	49,212.5	82%	0.28%
경기북부	10,936.4	18%	0.49%
접경지역	2,477.6	4%	

주 : * 어음교환액에 대한 부도율의 비율
 자료 : 경기통계연보, 2002

양시를 제외하고는 거의 자기자본이 제대로 형성되지 않고 있다. 각 지역의 어음부도율에도 북부 지역의 열세현상이 동일하게 관측되는데 전체 경기지역 어음부도율은 0.29%로 경기남부지역 0.28%와 비슷한 수준이나 경기북부는 이 수치의 거의 1.5배에 달하는 0.49%의 부도율을 보이고 있다. 이는 경기북부지역 기업의 자본순환이 원활하지 못한 것을 의미하고 또한 지역 금융기관들이 이들을 제대로 도와주지 못함을 의미한다. 이러한 부도율의 상승은 기업들에게 자금 압박으로 작용할 뿐 아니라 금융기관에게도 손해를 끼쳐 지역금융권의 경쟁력을 떨어뜨리고 지역금융권의 대출조건 강화로 이어져 다시 지역기업들의 자본공급 환경을 경직되게 만드는 악순환의 고리를 형성하게 한다.

접경지역 자본축적의 경우는 더욱 열악하여 전체 경기도 예금총액의 4%를 차지하는 24,776억원(2001년 기준)밖에 되는 양은 규모인데 이는 경기남부의 5%에 해당하는 액수이며, 경기남부에 비해 절대적인 열위를 기록하는 경기북부지역의 23%밖에 되지 않는 적은 금액이다. 경기도 31개 시·군 중 6개의 시·군으로 구성된 접경지역에서 경기도 전체 예금의 4%만이 조성된다는 것은 이 지역이 타 지역에 비해 매우 열악한 지역 자본 형성 능력을 가지고 있으며 금융의 자율권을 확보하기가 매우 어려운 형편임을 시사한

다. 이는 장기적으로 지역경제가 외부자본에 대한 의존도를 더욱 높일 수밖에 없는 금융환경을 조성하게 되고, 곧 접경지역의 경영이 외부자본에 의해 이루어질 위험성이 매우 크다는 것을 의미한다.

4) 지방세 부담액

지역의 자율 경제력을 측정할 수 있는 지표로 지방세 부담액과 지방의 재정자립도 지표를 많이 활용하는데 지방 재정자립도에 관한 자료보다 취득이 용이하고 타지역간의 비교가 용이한 지방세 부담액을 일반적으로 채택하고 있다. 또한 특정 지역의 경제활동 상황을 가장 잘 나타내 주는 지표로 지역총생산(GRP)과 1인당 지역총생산을 제시하는 경우가 일반적이기 때문에 지역총생산규모, 1인당 지역총생산, 지방세 납부액 지표를 이용하여 경기도 타 지역과 비교하고자 한다.

경기도의 총생산규모를 경상가격기준으로 살펴보면 경기남부지역 편중현상이 심각하다. 경기도 전체 생산의 85.7%가 남부에 집중해 있고 북부지역은 경기도 생산의 14.3%를 담당하는 것으로 나타난다(그림 5). 소규모의 경제 구조를 가지고

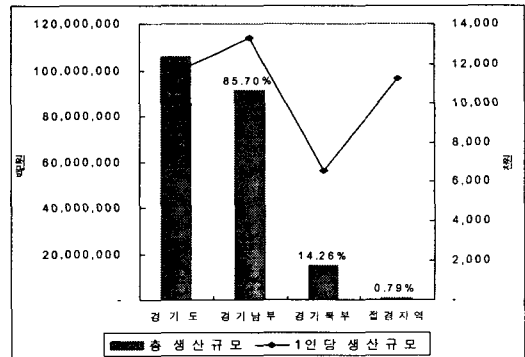


그림 5. 경기도 경제력 분포

자료 : 경기통계연보, 2002

있다는 것은 경기북부지역이 스스로 규모의 경제를 달성하여 좀더 경쟁력 있는 지역생산구조를 이루는데 상대적으로 불리한 조건 하에 있음을 나타낸다. 이와 더불어 1인당 생산규모에서도 남부와 북부는 거의 2배에 가까운 격차를 보이고 있다. 특히 서울의 남쪽 2차 권역인 25-50km에 해당하는 지역에서의 생산규모가 절대적으로 높은 경향을 보이는데 이는 수도권 제조업의 중심이 서울이나 서울 1차 권역¹⁰⁾에서 이 지역으로 이전되어 간 것과 무관하지 않다. 접경지역 중에서도 서울의 2차 권역에 속하는 김포시, 양주군의 경우 1인당 생산규모가 타 접경지역이나 경기북부지역에 비해 높은 것으로 나타난다.

지방세 납부액을 지역주민 소득의 간접지표로 사용하여 분석하면(표 11) 경기북부와 경기도 전체 평균의 차이가 그리 크지 않다. 이 지표는 지역의 재정자립도를 반영하는 지표이므로 고무적인 사실이라 할 수 있다. 다만 경기남부와는 어느 정도 차이를 보이고 있어 여전히 경기북부지역 주민의 소득이 남부지역 주민에 비해 낮음을 알 수 있고, 이로써 경기남부의 각 지역이 가진 지방행정권의 재정자립도에는 미치지 못함을 확인할 수 있다. 한편, 경기 접경지역의 1인당 지방세 납

부액 수준은 경기평균 및 경기남부 평균과 매우 큰 차이를 보이는 것으로 나타나 재정적인 면에서도 자립성을 확보하지 못하고 중앙정부에 의존적인 재정구조를 형성하고 있는 것으로 분석된다. 김포시와 파주시를 제외한 접경지역의 지방세 납부액은 경기남부지역의 60%내외 정도에 해당하는 수준이다. 지방세는 주민의 소득과 주민의 활동, 주민 수 등을 알려주는 간접지표로서 접경지역 주민의 소득과 주민의 활동이 경기남부지역에 비해 매우 불리한 상황인 것을 시사한다. 또한 지역 스스로의 지역성장 정책을 수행할 능력이 그만큼 감소하게 되어 중앙정부의 정책에 의존함을 의미한다.

4. 결 론

경기도 접경지역은 국토분단이라는 정치적·군사적 현실때문에 군사시설보호법 등 많은 법률적 규제를 받아 왔으며 이로 인해 주민들의 생활과 경제적 활동이 제한되어온 지역이다. 또한 1960년대 이후 활발하게 진행된 개발 과정에서 소외된 지역이었으며, 특히 수도권의 과잉집중을

표 11. 경기도 접경지역의 재정·경제적 상황

	1인당 지방세 납부액	1인당 생산수준* (단위 : 1000원)		1인당 지방세 납부액	1인당 생산수준* (단위 : 1000원)
경기도	674,011	11,609.7	김포시	842,713	14,566.6
경기남부	712,198	13,311.5	파주시	734,800	10,745.7
경기북부	662,031	6,563.4	양주군	552,923	12,125.9
접경지역	590,405	11,253.0	동두천시	419,872	8,335.7
			포천군	571,113	10,225.0
			연천군	421,007	7,879.6

주 : 1인당 생산수준* 은 총생산규모(경상가격)를 인구수로 나눈 값이다
출처 : 경기통계연보, 2002; 지역통계연보, 2001

해결하기 위한 규제 정책으로 서울 성장의 파급 효과를 제대로 누리지도 못한 채 오히려 수도권 과밀방지를 위한 규제의 불이익을 감당해야 하는 이중적 제약을 내포한 공간이 되었음을 수도권정비계획과 관련하여 살펴볼 수 있었다.

경제관련 지표 분석 결과 경기도 북쪽에 입지하고 있는 경기 접경지역은 경기남부와의 경제적 기반의 격차가 매우 심각함을 알 수 있었다. 산업적 지표는 대체적으로 경기남쪽에 비해 매우 낮은 제조업 사업체수와 제조업 종사자수를 나타내며 높은 1차 산업종사자 비중을 나타내고 있었다. 또한 금융기관의 분포 및 예금실적 지수, 지방세 관련 지표를 통해 지역의 재정자율성 확보가 상당히 어려움을 짐작할 수 있었다.

이상의 결과는 경기 접경지역이 가지고 있는 접경성과 주변성이라는 공간적 성격이 군사시설 보호법, 수도권정비계획법 등의 규제를 통해 서울성장의 파급효과를 얻지 못한채 낙후성이 더욱 강화되고 있기 때문인 것으로 해석된다.

주

- 1) 고양시의 경우 접경지역은 대부분 군사시설이 입지한 곳만을 지정하고 있어 주민의 거주가 매우 미약한 곳이다.
- 2) 2003년 10월 19일자로 포천군에서 포천시로 승격하였다. 그러나 본 연구가 이루어진 시점에는 포천군이었기 때문에 이하 계속 포천군이라는 용어를 사용한다.
- 3) 연천읍의 한 이장은 미군과 한국군의 궤도차량이 주요 간선도로(3번 국도)를 다님으로써, 이곳의 고가 차도나 교량에 막대한 피해를 주고 있다고 한다. 워낙 노후한 교량이 많은 데다가 무거운 궤도차량의 통행으로 심각한 피해를 입고 있다고 한다.
- 4) 궤도 차량들이 사격장의 진흙을 그대로 도로에 옮기는 역할을 함으로써, 겨울철 도로가 결빙되었을 때 더욱 미끄럽게 하고 많은 교통사고를 유발시킨다. 그래서 연천군에서는 궤도 차량이 훈련을 마치고 사격장에서 나올 때 세척할 것을 권했으나 큰 효과가 없다고 한다.
- 5) 김포시 양촌면의 한 이장은 하성면의 한 주민 사례를 소개하였다. 주택이 노후하여 개축을 시도하다가 인근 군부대에서 동의하지 않아 포기했는데, 바로 이웃한 지역에 외지인이 토지를 매입하여 주택건설 허가를 받아냈다는 얘기를 들었다고 한다. 또한 김포시의 경우에는 해병대 관할구역과 육군 관할구역에서 동의, 부동의 비율의 차이가 있다고 한다.
- 6) 파주시 파평면의 한 이장의 진술.
- 7) 허재완·주미진(1999)은 지역 산업구조의 건실성을 가장 잘 나타내 주는 지표가 무엇인가라는 문제제기를 한다. 일반적으로 제조업이 지역 경제에 끼치는 영향력이 가장 크기 때문에 제조업종사자 비율을 주로 이용하나 현 사회가 산업사회를 지나 후기산업사회, 정보사회로 이행해가는 점을 감안할 때 서비스산업종사자비율을 더욱 중시해야 할 것을 말하고 있다.
- 8) 서울중심의 일극 경제구조에서 서울은 고차 서비스 산업 중심으로 경제 구조가 재편되고 인천과 경기지역, 특히 경기 남서부지역은 서울이 담당하던 광공업기능을 분담하게 됨으로서 통합된 수도권경제권내에서 생산기반과 서비스산업기반이 공간적 분화를 이루며 균형있는 발달을 이루고 있다.
- 9) 2002년 경기 통계에 의하면 부가가치 상위지역(용인시, 수원시, 안산시, 이천시, 부천시), 제조업 상위지역(용인시, 수원시, 이천시, 안산시, 화성시), 부가가치 하위지역(연천군, 가평군, 양평군, 동두천시, 하남시), 제조업 하위지역(과천시, 양평군, 가평군, 연천군, 의정부시)으로 나눌 수 있다.
- 10) 서울로부터 25km이내 권역을 말함.

참 고 문 헌

- 경기개발연구원, 1997a, 파주지역연구.
 경기개발연구원, 1997b, 포천지역연구.
 경기개발연구원, 1998, 김포지역연구.
 경기개발연구원, 2001a, 경기지역의 자족기능확보를 위한 교통망 구상, 위탁연구, 2001-10.
 경기개발연구원, 2001b, 연천지역연구.
 경기도, 2001, 경기도 접경지역 계획(안).
 경기도, 경기통계연보.
 경기도, 사업체기초통계조사보고서.
 국방부, 국방통계연보.
 국토개발연구원(편), 1996, 국토 50년 - 21세기를 향한 회고와 전망.
 김영봉, 1999, 군사시설 보호구역의 실태와 관리방안, 국토연구원.
 김포시, 동두천시, 양주군, 연천군, 파주시, 포천군, 동두천, 각 지역통계연보.
 김현수, 1998, "경기도 군사시설보호구역의 실태와 대책," 경기21세기 1998년 9/10월호.
- 박영철·김영봉, 1996, "한국의 접경지역 관리방안(상)," 국토정보 1996/12, pp.70-78.
 박영철·김영봉, 1997, "한국의 접경지역 관리방안(하)," 국토 1997/1, pp.61-73.
 이상대·황지욱, 2001, 경기도 접경지역계획 추진과 규제개선 방안, 2001/16, 경기개발연구원.
 이해중, 1997, "우리나라 접경지역의 효율적인 관리방안에 관한 연구," 도시행정연구 12, pp.201-226.
 통계청, 인구주택총조사.
 통일부, 2002, 접경지역을 중심으로 한 남북교류방안.
 파주군, 1995, 파주군지.
 한국국방연구원, 1996, 중장기 군사시설 보호정책연구.
 허재완 외, 1998, 한국지역경제론 - 지방경제의 이해, 법문사.
 허재완·주미진, 1999, "개발촉진지구 선정기준에 관한 연구," 국토계획 105, pp.1-17.
 황지욱, 2000, "한반도 통일이후 남북한 접경지역의 개발," 김재한(편), DMZ II - 황적 분단에서 동적 연결로, 소화, pp.171-200.
<http://www.gyeonggi.go.kr>

교신저자(Correspondence): 정은진, 서울특별시 관악구 신림9동, 서울대학교 국토문제연구소

Tel: 02-880-6358, Fax: 02-877-7656, E-mail: ejjin@snu.ac.kr

Economic and Political Conditions in Border Region of Gyeonggi Province*

Eun Jin Jeong** · Sang-Bin Kim*** · Hyeonjoo Lee****

** *Research Fellow, The Institute for Korean Regional Studies, Seoul National University
(ejjin@snu.ac.kr)*

*** *Research Fellow, The Institute for Korean Regional Studies, Seoul National University
(sangbinkim@empal.com)*

**** *Expert, National Territory Policy Committee
(lhjclaire@empal.com)*

Abstract : This paper investigates the current situation of the Gyeonggi border region, which demonstrates the distorted political and economic realities of Korea, in order to gain the basic information that enables the comprehensive understanding of the Gyeonggi border region. This study has found that the 'Law for Protection of Military Facilities' has limited residents' life and economic activities in the region. And, the 'Law for Planning of the Capital Region' has also become another barrier to development of the region. Finally, the analysis of the region's economic condition showed that these regulations have made the Gyeonggi border region a backward periphery.

Key Words : border region, regulations, backward periphery