

# 행정구역 개편을 통한 경기도의 발전전략 - 경기북도 설치를 중심으로 -

## Division of Gyeonggi Province as a Developmental Strategy - Focusing on introducing North Gyeonggi Province -

김 환 철 (경민대학교 국제비서행정학과 교수)

### *Abstract*

HounChul Kim

This study is a scholarly attempt to examine if reorganizing the administrative division of Gyeonggi Province can result in a balanced development of the region. This study summarizes the role structure by actors on the basis of previous studies on long-lasting debates between separatism and integrationism, and further proposes a developmental strategy in terms of politics and administration, space and culture, and socio-economics.

주 제 어: 경기도, 행정구역 개편, 분리론, 통합론, 경기북도

Keywords: Gyeonggi Province, Administrative Division Rearrangement, Separatism, Integrationism, North Gyeonggi Province

### I. 서론

그 동안 우리나라에서의 행정구역 개편은 통합에 집중되었다고 하여도 과언이 아니다. 실제로 1995년 시군통합에 따른 도농복합형태의 81개의 도시(시)와 농촌(군) 자치단체를 40개의 새로운 통합 '시' 자치단체로 개편하였다. 지난 1997년 일반시인 울산시가 광역자치단체인 울산광역시로 변경되었으며, 그 이후 2006년 일반 '도'인 제주도가 '제주특별자치도'로 변경되었다. 그리고 2009년 11월 창원시, 마산시, 그리고 진해시의 통합안에 대한 주민여론 조사를 통하여 행정구역 통합이 결정되어 통합창원시가 출범하였다. 하지만, 이와는 반대로 행정구역 분리를 둘러싼 공방이 이루어지고 있는 지역이 있다. 바로 경기도이다. 경기도는 서울을 가운데 두고 경기북부와 경기남부로 분리되어 있으며, 경기 남·북부 간의 국토불균형으로 인해 1980년대 중반부터 경기도를 경기북도와 경기남도로 분리하자는 의견이 제기되었다. 그 동안 경기북부 지역은 군사접경지역, 개발제한구역, 「수도권정비계획법」등 각종 규제의 영향으로 경기남부지역과의 격차는 물론, 전국의 지역들과 비교하였을 때도 상대적으로 낙후된 지역 여건을 보이고

있다. 결국, 경기도라는 틀에서 벗어나 독자적인 발전계획과 추진을 수행할 수 있는 행정주체로서 권한을 부여받는 것이 가장 중요하다고 볼 수 있었다. 반면 경기북도 설치 반대론자들은 분도를 할 경우 규모의 경제에 역행하고 대외협상력도 약화되어 경기도 전체의 발전에 저해될 뿐만 아니라 경기북부는 부담대비 편익이 현재보다 감소함에 따라 오히려 경기북부가 불리하다는 입장을 포명하였다. 이러한 치열한 공방이 진행됨에 따라 지방선거때 마다 경기북도 설치 관련 이슈는 뜨거운 감자로 거론이 되었지만, 이슈화되었던 만큼의 진보나 성과는 나타나지 않았고 정치적 이슈에 그치고 말았다. 하지만, 경기 남·북도의 지역발전 격차가 매년 심화되고 있으며, 우리나라 인구의 1/4이 경기도에 밀집한 점을 고려해볼 때, 거대규모의 경기도를 적정 수준의 규모로 조정하는 것이 규모의 불경제를 완화하고, 행정의 민주성과 대응성을 높일 수 있는 방안이라는 점에서 꾸준히 분도에 대한 이슈가 제기되었다. 결국 2017년 9월 '경기북도설치등에관한법률안'이 국회 소관 상임위원회에 상정됨에 따라 경기북도 설치가 가시화되면서 이제는 얼마나 합리적으로, 효율적으로 경기도와 조화를 이룬 경기북도를 설치할 것인가를 고민할 시기이다. 더불어 경기북도 설치에 대한 반대론이 강했던 만큼 그들이 염려했던 부분에 대한 고려도 필요할 것이다. 결국 행정의 효율성 및 민주성 확보, 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴을 통한 합의형성이 경기북도 설치에 가장 주요한 키워드가 될 수 있다. 이러한 시대적 배경과 지역사회적 배경과 이에 따른 대응이라는 차원에서 본 연구가 진행되었다. 본 연구에서는 그 동안의 경기북도 설치를 둘러싼 경기북도 설치의 당위성, 행정구역 개편관련 이론 및 선행연구 검토, 다양한 이해관계자들의 찬반입장, 경기 남·북도 불균형 실태를 중점적으로 분석하고, 이를 바탕으로 효율성, 민주성, 형평성 차원에서의 경기북도 설치전략을 제시하고자 한다.

## II. 경기북도 설치에 대한 이론적 논의 및 분석틀

### 1. 행정구역 개편에 대한 이론적 논의

행정구역 개편에 관한 이론적 논의는 크게 구역설정 기준과 구역의 적정규모 측면에서 접근되었다(신승춘, 2010). 먼저 구역설정 기준과 관련한 연구는 Millsbaugh(1936), Lipman(1949), Smith(1985) 등에 의해 발전되었으며 행정능률성, 공동체형성, 재정적 자주성, 개발의 효율성, 주민편의성 등이 강조되었다. 반면, 구역의 적정규모에 대한 연구는 Tiebout(1956), Oates(1972), Ostrom(1972) 등에 의해 발전되었으며, 규모의 경제, 정치·행정의 효율성에 입각한 통합론과 분리론이 강조되었다. 본 연구에서 다루고 있는 경기북도 설치에 대한 논의는 경기도라는 거대한 지역에 경기북도라는 구역의 규모를 나누어 행정서비스의 접근성을 위해 분리하는

것에 대해 초점을 두고 있기 때문에, 구역의 적정규모에 대한 연구에서 제시하고 있는 통합론과 분리론에 대해 중점적으로 탐색하고자 한다.

먼저, 통합론은 지자체의 권한을 확대하고 책임성을 강화하는 동시에 규모의 경제를 살려 행정서비스공급의 효율성을 확보하자는 입장이다. 통합론의 대표적인 이론적 근거는 '규모의 경제이론'이다(김선명 외 2008; 신승춘, 2010). 규모의 경제(economy of scale)이론은 경제학에서 생산단위가 증가함에 따라 총 비용에서 고정비용이 차지하는 비중이 감소함으로써 평균비용이 줄어들게 된다는 이론이다. 이를 행정구역 개편과 연계하여 살펴보면, 행정구역을 확대함으로써 인구 및 면적이 확대되고 행정서비스 공급에 있어 관리비용, 투자비용의 중복을 줄임으로써 경제적 효율성을 도모할 수 있다는 것이다. 결론적으로 통합론이 주장하는 요점은 지방자치단체의 구역을 세분화하는 것보다 일정 규모이상이 되어야 하며, 지방분권은 오히려 행정의 비효율성을 초래할 수 있다는 입장으로 정리될 수 있다(김선명·김기현, 2008; 신승춘, 2010).

다음으로 행정구역 분리론은 우리나라 기초자치단체의 평균 인구가 20만명을 상회함에 따라, 지방자치단체의 구역이 현재보다 작은 규모가 바람직하며, 현재보다 더 광역화하는 것은 문제가 있다고 보는 입장이며 주요 이론적 근거는 공공선택론이다(김선명·김기현, 2008). 공공선택론은 시장원리를 공공부문에 적용하여 자원배분의 효율성과 경제성을 확보하려는 이론이다. 즉 권위와 계층을 대표하는 하나의 광역시보다 다수의 규모가 작은 지방정부가 보다 효율적이고 민주적일 수 있다는 것이다(Ostrom, Tiebout and Warren, 1961; 강재호, 2005: 184; 소순창, 2010).

분리론은 규모가 작은 지방정부의 수평적 협력을 중시하고 자발적 협력을 통한 문제해결을 선호한다. 그리고 다기능적 단일정부에 의한 문제해결보다 기능별 구역, 즉 특별구(special district)를 대안으로 제시하고 있으며 경기북도 설치와 관련해서 일각에서는 평화특별자치도 형식으로 독립시켜야 한다는 주장도 제기되었다. 또한 분리론에 입각한 행정구역 개편이 이루어질 경우, 지자체는 주민들의 선호와 욕구가 반영된 공공서비스를 제공할 수 있으며, 주민들의 입장에서는 선호에 맞는 공공서비스를 고려하여 거주지역을 자유롭게 선택할 수 있기 때문에, 작은 규모의 행정구역이 적절하다는 입장이다(Lyons and Lowery, 1989). 결국 공공재의 수요측면에서 주민들이 원하는 종류와 양에 부합한 공공재를 공급하는 것이 효율적이라고 보고 구역을 세분화함으로써 이것이 효과적으로 달성될 수 있다고 본다. 또한 규모가 작을 경우 행정적인 측면에서 효율적인 주민자치가 가능하며, 경제적으로는 지역의 특수상황 반영이 가능하며, 정치적으로는 대표성 확보가 용이하다는 장점이 있다고 본다(허훈·강인호, 2009: 36; 신승춘, 2010).

〈표 1〉 행정구역 분리론과 통합론의 비교

구분	분리론	통합론
지향 가치	주민참여, 주민통제 등 정치적 가치	생산성, 지역개발 등 경제적 가치
개편 기준	주민선호의 동질성	지역간의 결절성, 상호보완성
개편 방법	자유로운 지방정부 선택, 주민의 공공수요에 부합	생활권, 정주권, 개발권과 일치, 규모의 경제
지방정부의 형태	소구역, 다수의 작은 정부	대구역, 소수의 대규모 정부

자료: 김석태(1996:411); 김선명 외(2008:359) 재인용

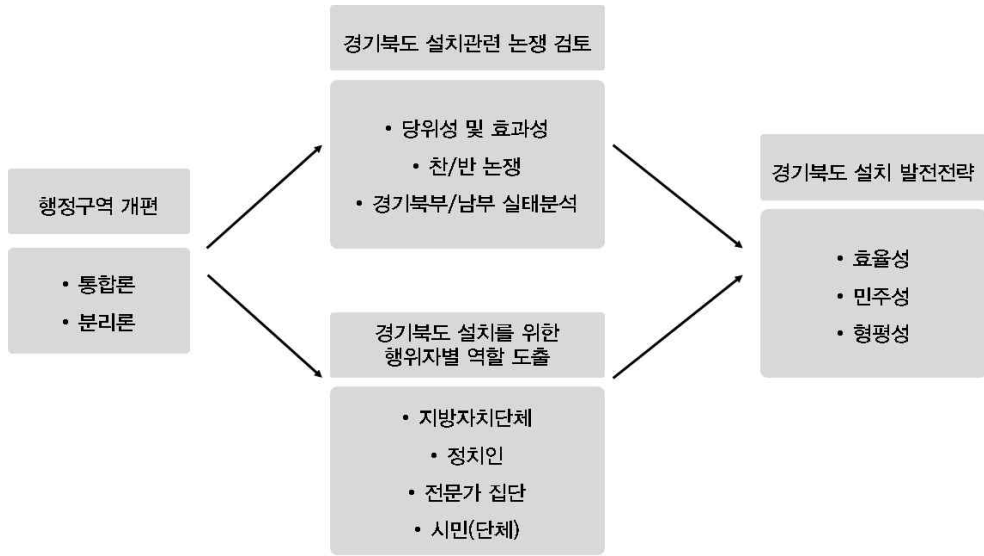
## 2. 선행연구 검토

전술한 바와 같이 우리나라의 행정구역 개편 논의는 주로 통합론 관점에서 이루어졌으며, 행정구역 통합이 행정의 효율성 향상과 지역발전에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 믿음 또한 강했다고 볼 수 있다. 행정구역 통합에 대한 대표적인 경험적 연구로 조성호 외(2011), 하정봉 외(2012), 한상우(2014), 신영재(2016) 등의 연구를 들 수 있는데 모두 행정구역 통합이 지역경제 미치는 영향은 긍정적인 것으로 평가하였다. 하지만 유재원 외(2010)은 1984년~2006년 사이에 행정구역이 통합된 지역을 중심으로 통합 전 12년, 통합 후 12년, 총 24년간 연구기간을 설정하여 행정구역 통합의 효과를 추정하였다. 분석결과, 시군통합이 지방정부의 효율성 향상과 경제발전에 긍정적인 효과를 미친다는 가설이 모두 기각되었다. 즉, 자치단체의 효율성과 경쟁력을 향상시킬 수 있는지는 통합 자체에 달려 있는 것이 아니라, 통합이라는 구조적 변화 이외의 다른 변수(정부간 보조금, 자율성, 시민참여, 시장의 개혁의지, 파산위기)들에 의해 결정된다고 주장하였다(유재원 외, 2010: 301). 반면 국외연구를 살펴보면, Smith(1995)는 행정구역의 개편은 기술적 차원의 문제가 아니라, 정치적 갈등의 산물로서, 규모의 경제론 차원에서 지역의 규모가 작아야 효율적이라고 보았다(Tiebout, 1965; Oates, 1972; Alonso, 1975). 최근 경기북도 설치와 관련하여 유일한 경험적 연구로 소개되어지는 심익섭 외(2016)의 연구에서는 인천광역시, 울산광역시, 세종자치시 사례분석을 통해 경기북도 설치의 기대효과를 추정하였다. 분석결과, 경기도 공무원의 업무출장시간 및 교통비 감소, 인구 및 지역내총생산(GRDP)의 증가 등을 추정하였으며, 이 외에도 행정의 효율성, 중앙정부의 지원 확보에 대한 긍정적인 기대효과를 산출하였지만, 산출지표 구성 및 방법론에 대한 주관성 때문에 그 한계점이 나타나고 있다. 결국, 행정구역의 통합과 분리가 좋다 나쁘다의 기준이 아니라, 통합과 분리에 대한 효과성을 정확하게 분석할 수 있는 지표의 구성이 중요하다고 볼 수 있다. 앞서 살펴본 경험적 연구들의 결과가, 일관된 결론이 아니라 상반된 결과가 나타나는 이유는 연구자별로 통합효과의 측정 지표, 연구대상 기간, 방법론의 상이성에 기인한 것으로 보고 있다(이시원 외 2006; 유재원 외 2010 p.292). 즉, 통합관점의 경험적 연구들에서 보여지는 한계점을 보완하여 경기북도 설치의

효과성을 분석하는데 적용하는 것이 중요하다고 볼 수 있다. 이를 위해서는 경기북도 설치와 관련한 명확한 지향가치 설정이 중요하며, 지속적으로 행위자들간의 인식의 차이를 분석하는 것이 선행되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 경기북도 설치관련 연구는 경기북도 설치에 대한 당위성 및 전략을 제시하는 연구가 주를 이루고 있다. 대표적으로 김환철(2005)은 경기북도의 설치가 경기지역 특히 경기 북부지역의 발전을 위한 필수적인 선택임을 강조하였다. 또한 지금까지는 정치적 논리에 의해 경기북도 설치가 좌지우지하는 상황에 대해 비판하면서, 실질적인 경기북도 설치를 통해 예상될 수 있는 효과성, 효율성, 형평성에 대한 심도 있는 후속연구를 강조하였다. 또한 행정구역 개편과 관련한 해외사례를 연구한 이상훈 외(2016)을 살펴보면, 행정구역 개편에 대하여 중앙정부가 정책목표에 따라 가이드라인을 제시하고, 지방정부가 이에 참여하는 방식을 강조하였다. 더불어 행정구역 개편의 목적은 경제적 효율성 및 지역분권 강화와 더불어 주민 서비스 대응에도 초점을 맞추어야 한다고 주장하였다. 하지만, 위의 연구들은 경기북도 설치 및 행정구역 개편에 대한 당위성은 강조하고 있지만, 실제로 행정구역 개편과 관련한 이해관계자들의 인식과 역할에 대해서는 제시하고 않았다. 이에 본 연구에서는 경기북도 설치를 둘러싼 이해관계자들의 인식과 구체적인 역할을 바탕으로 전략을 제시하였다는 점에서 기존 선행연구들과의 차별성을 확보하였다고 볼 수 있다.

### 3. 연구의 분석 틀

본 연구에서는 행정구역 개편관련 이론검토에서는 기존의 연구들이 분도설치의 필요성과 당위성에 집중한 반면, 본 연구는 경기북도 설치의 찬반논쟁의 근거라고 볼 수 있는 행정구역 통합론과 분리론에 대해 보다 자세히 검토하고자 한다. 그리고 지금까지의 경기북도 설치관련 논쟁을 심층적으로 분석하기 위해 기존 선행연구 및 언론에서 제시하고 있는 경기북도 설치의 당위성과 효과성 그리고 찬/반 논쟁을 살펴보고자 한다. 더불어, 경기북도 설치의 가장 큰 당위성으로 볼 수 있는 경기 남·북부 지역불균형 실태를 분석한 후 이를 바탕으로 향후 효율적이고 체계적인 경기북도 설치 및 발전을 위한 전략을 제시하였다. 특히, 본 연구는 분도를 실천하는데 있어 주체적인 행위자의 분류와 분석을 다양하게 접근할 수 있으나 경기북부지역의 자치단체, 정치인, 그리고 교수들을 포함한 전문가 집단, 그리고 시민단체를 주요 행위자로 분류한 후 행위자별 향후 역할에 보다 초점을 두었고 이를 바탕으로 경기북도 설치 전략을 제시하였다.



〈그림 1〉 연구 분석틀

### Ⅲ. 경기북도 설치를 둘러싼 이슈

#### 1. 경기 북부지역과 남부지역의 불균형 실태

현실적으로 경기도의 불균형이 어느정도인가를 평가하기 쉽지 않다. 다만 인구 등을 포함한 몇가지 주요지표로 불균형에 대한 현황을 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 경기 남·북부지역의 인구현황을 살펴보면, 2015년 기준, 경기도 총 인구수는 약 1,279만명으로 전체 인구수의 약 74%(947만명)가 경기남부지역에 거주하고 있었으며, 경기북부 지역에는 남부지역의 1/3수준인 335만명이 거주하는 것으로 나타나, 경기 남·북부지역간 인구편중 현상이 심화되고 있다.

〈표 2〉 경기도 인구 변화 추이

단위: 천명

구분	1995	2000	2005	2010	2015
경기북부	1,715 (22.42%)	2,223 (24.75%)	2,587 (24.84%)	2,879 (25.30%)	3,314 (25.91%)
경기남부	5,934 (77.58%)	6,760 (75.25%)	7,828 (75.16%)	8,500 (74.70%)	9,478 (74.09%)
경기도	7,649 (100.0%)	8,984 (100.0%)	10,415 (100.0%)	11,379 (100.0%)	12,793 (100.0%)

자료: 경기북부 10개년 발전계획 권역별 공청회 발표자료

둘째, 지역경제 측면을 지역내총생산(GRDP) 지표로 바라볼 때, 2012년 기준, 경기도 전체 지역내총생산 288조 중 경기북부지역은 18.0%에 불과한 52조원, 경기남부지역은 236조원으로 경기 남·북부지역의 지역내총생산은 4배 이상의 격차를 보이고 있었다. 또한 1인당 GRDP 평균도 북부지역은 1,00만원으로 도 전체 2,400만원, 서울 3,100만원, 전국2,800만원 보다도 낮았다(심익섭 외, 2016). 그 외 경제활동인구, 취업자수, 고용률, 실업률, 사회적경제 조직 수 등 다양한 지표를 분석한 결과, 경기북부지역보다 경기남부지역의 지표가 높게 나타나고 있다.

셋째, 경기 남·북도의 재정력을 살펴보면, 경기북부지역의 경우 도 전체 예산 19조 525억원의 17.6%인 3조 3,535억원이 배정되어 있어 인구규모로 경기도 전체의 25%를 차지하고 있음에도 불구하고 경기남부지역에 비해 예산지원이 미비한 것으로 나타났다. 경기북부지역 10개 시·군의 예산 6조 7,750억원을 합한 경기북부 총예산은 10조, 1,285억원인데, 이는 31개 시·군 예산 28조 1,630억원을 합친 도 총예산 47조 2,155억원의 21.45%를 차지하고 있다. 한편, 재정자립도 측면에서 볼 때, 경기도 전체 시·군평균은 43.4%, 도 본청은 52.2%, 경기남부의 화성(59.1%), 성남(56.2%), 용인(54.8%), 수원(51.8%)의 재정자립도는 50%가 넘지만, 경기북부지역의 동두천, 포천, 의정부는 30%에도 미치지 못하고 있으며, 경기북부지역 전체 재정자립도도 33.9%에 불과한 실정이다.

넷째, 경기 남·북부지역의 규제현황을 살펴보면, 경기북부지역이 「수원권정비계획법」, 개발제한구역, 접경지역이라는 이유로 경기남부지역보다 많은 제약을 받고 있다. 구체적으로 살펴보면 경기북부지역의 경우 남부지역에 비해 상대적으로 낙후되어 있음에도 불구하고 「수원권정비계획법」에 따라 전체 면적의 36.6%가 과밀억제권역으로, 54.1%가 성장관리권역으로, 27.1%가 자연보전권역으로 규제를 받고 있다. 또한 경기북부의 개발제한구역은 도 전체면적의 42.8%에 달하며 주민 수로는 남부지역보다 많은 53.4%에 달해 상당한 역차별을 받고 있는 것으로 나타났으며, 접경지역 도 경기도 전체면적의 79.6%에 이르고, 전국으로도 32.4%에 달하고 있다.

다섯째, 2013년 경기도에서 산출한 지역발전지수를 살펴보면, 경기북부지역의 지역발전지수가 낮은 그룹에 속하는 것으로 조사되었다. 지역발전지수는 인구활력, 도시경제기반, 도시재정, 도시기반시설 4가지 선정기준을 바탕으로 8개의 산출지표를 설정하여 산출된 결과로 경기도내 지역을 대상으로 A~E등급으로 구분하였다. 분석결과, 고양시와 파주시를 제외한 경기북부 지역이 모두 D, E 등급에 포함되어 있었으며, 경기남부지역은 대부분 A, B, C 등급에 속한 것으로 조사되었다.

이처럼 경기남부지역과 북부지역간의 불균형은 끊임없는 갈등을 일으켜 경기도 발전의 걸림돌이 될 가능성이 매우 높으며, 장기적으로 인구 및 사회인프라 감소 등 일련의 문제점이 일어날 수 있다. 특히 경기북부지역의 경우 빠른 고령화가 진행되고 있는데, 연천은 이미 고령사회에 진입하였으며, 2025년에는 북부 전 지역이 저출산, 고령사회로 진입될 전망이다. 또한

인구 1만명당 학생수는 86.86명으로 경기도 평균 187명의 46%수준이고, 4년제 대학생 수는 66.46명으로 경기도 평균 351명의 19%, 대학원생수는 2.56명으로 경기도 평균 27.3명의 9%에 불과하다. 또한 포천군과 양주시가 2000년대에 들어 시로 승격되기는 하였으나 군사시설보호구역, 개발제한구역, 수도권정비계획법 등의 규제에 따른 개발제한 및 교육·생활환경의 낙후가 지속되면서 도시 이미지에 큰 타격을 줄 것으로 예상되기 때문에 경기북도 설치를 통한 경기북 부지역에 대한 지원이 시급한 상황이라 볼 수 있다.

## 2. 경기북도 설치의 쟁점

통합론과 분리론의 관점은 구역의 적정규모에 대한 논의로 이어지지만 통일적 의견에 이르는 쉽지 않다. 경기북도 설치 사례에 적용하였을 때도 찬성과 반대의 의견이 그대로 통합론과 분리론에서 강조하는 요소들의 그대로 녹아들어 간 것을 알 수 있다. 통합론 관점에서 경기북도 설치에 반대하는 입장을 살펴보면, 분도에 따른 막대한 재정 필요, 분도에 따른 행정서비스의 중복, 광역행정 추세 역행이라는 점이 강조되고 있다. 반면 분리론 관점에서 경기북도 설치에 찬성하는 입장을 살펴보면, 지역특성이 반영된 행정서비스 제공의 한계, 주민의 행정서비스 접근성의 한계, 지방분권과 국토균형발전원리에 부합한다는 점 등이 강조되고 있다. 경기북도 설치의 새롭게 설치되는 경기도라는 행정구역을 경기남부와 북부로 분리하는 차원이 아닌, 그 동안 하나의 공동체로 속해있던 경기도라는 지역에 대한 분리를 진행하는 것이기 때문에, 두 입장의 차이를 수렴하기에는 막대한 시간과 노력이 필요할 것이다. 경기북도 설치에 대한 연구(안병용, 2004; 김환철, 2005a; 2005b; 심익섭·장인봉, 2016)를 살펴보면, 모두 경기북도 설치에 대한 필요성을 강조하면서도 장기적인 관점에서 찬성과 반대입장의 의견을 충분히 수렴할 수 있는 협의체구성과 반대입장의 관계자들을 설득할 수 있는 경기북도 설치의 충분한 명분과 명확한 목표 설정을 강조하였다. 결국 지리적 위치 뿐만 아니라 심리적으로 서로 다른 모습을 가지고 있는 북부지역과 남부지역은 이제 서로의 다른 점을 인정하고 그에 따른 설득과 합의의 과정을 거쳐 경기북도 설치가 이루어져야 할 것이다.

### 1) 경기북도 설치의 당위성과 효과성

전술한 바와 같이 행정구역 개편은 분리론과 통합론 측면에서 접근할 수 있으며, 경기북도 설치의 분리론에 입각한 행정구역의 개편으로 볼 수 있다. 일반적으로 경기북도를 설치해야 하는 가장 큰 당위성은 경기 남·북부지역의 불균형 해소라고 볼 수 있지만, 구체적으로 행정적 측면, 이념적·경제적 측면, 형평성 측면, 정치적 측면, 심리·문화적 측면으로 구분할 수 있다. 이를 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 행정적 측면이다. 현재 경기도청 북부청사 개청되어 일반적인 행정서비스를 제공하고 있지만, 중요서비스는 도청소재지인 수원까지 가야하는



번거로움과 간접비용이 발생하고 있다. 더불어, 현재 행정서비스를 제공을 하고 있지만, 실제로 경기도 및 경기북부 지역과 관련한 정책의사결정권은 행사하지 못하고 있는 현실이기 때문에, 경기북도청 설치를 통해 지역에 적합한 정책입안과 시민의 행정서비스 접근성을 도모하여야 할 것이다.

둘째, 이념적·경제적 측면에서의 필요성이다. 행정이 추구하는 제반 이념에는 민주성, 능률성, 효과성 등이 있는데 특히 경제적 측면에서의 필요성이 강하게 제기된다. 가장 능률적 행정 단위, 지역 경제에 맞는 맞춤형 개발권의 요청에 부응 및 규모가 커지면 주민간의 밀착성 및 대응성문제로 인한 경제적 손실문제가 발생하며, 규모의 경제가 갖는 장점을 잃어버릴 수 있다. 이런 의미에서 경기도의 현재 규모는 규모의 경제 실현보다는 규모의 불경제가 나타날 수 있는 규모라 할 수 있으며, 이에 대한 해법이 결국 경기북도 설치라 할 수 있다.

셋째, 형평성 문제이다. 여기서 형평성이란 경기도라는 특수성으로 인해 경기북부는 상대적으로 소외지역으로 분류됨으로 정치·사회·문화 등의 격차를 해소하기 위해서는 경기북도 설치가 올바른 판단이라고 할 수 있다. 또한 재정규모의 격차는 서비스 배분의 불균형 초래 및 국가 균형발전특별법 등의 필요성에 힘을 실어주게 된다. 이러한 측면에서 반대논리로 경기북부는 더욱 낙후될 수 있다는 주장이 나오지만, 국가적인 차원에서 경기북도라는 새로운 광역자치단체의 출현과 이에 대한 부족한 인프라 구축 등의 예산대응이 수반되어야 하기에 그러한 논리를 상쇄시킬 수 있다고 판단된다.

넷째, 정치적 측면에서 지방정치의 활성화이다. 지방화시대에 부응하는 정치적 대응은 지역의 현안문제 개발과 탁상공론의 공약이 아닌 지역실정에 맞는 정치이다. 즉, 국회의원, 도의원, 기초의원들도 실질적인 공약을 준비함으로써 주민의 정치적 욕구와 지역정치 실정에도 부합하는 정치를 시행함으로써 지방정치의 발전에 앞장 설 수 있다.

마지막으로 심리적, 문화적 접근이다. 과거 경기도는 하나라는 심리적인 접근에서 최근 들어서는 경기북부지역의 낙후성과 공동체정신이 각종 전문가집단에서 제기되고 있으며, 충분히 설득력이 있다. 경기북부지역은 과거에도 한수 이북지역에 대한 심리적, 문화적으로 같은 지역이라는 공동체 의식이 강하기 때문이다. 이러한 결과는 각종 여론조사를 통해서도 보이며, 경기북도 설치에 긍정적인 것도 같은 맥락이라 판단된다. 결국 구역설정의 중요한 기준으로 공동체 의식과 심리적 동질성이 있는 구역으로 개편하는 것 또한 바람직한 현상으로 이해할 수 있다.

한편 경기북도 설치와 관련한 연구 및 보고서, 언론내용을 통해 경기북도 설치를 통해 예상되는 효과를 정리해보면, 행정적 측면, 경제적 측면, 정책적 측면으로 구분할 수 있다. 첫째, 행정적 측면에서의 분권화와 전문화가 실현될 수 있을 것이다. 자치단체는 관리할 수 있는 적정한 인구와 지형이 있으나, 지금의 경기도는 너무 그 구역이 넓고 기형적이기에 이러한 문제를 경기북도 설치를 통해서 해결할 수 있을 것이다.

둘째, 경제적 측면에서의 독자적 행정주체로 중앙정부의 지원을 받아, 경기북부지역에 적합한 행정을 펼칠 수 있을 것이다. 경기북부 지역의 낙후 원인에 대해 독자적인 행정주체의 부재의 이유를 들고 있으며, 정부의 지원예산을 경기남부에 편중지원함에 따라 북부지역이 남부지역보다 사회인프라 시설이 부족한 것을 알 수 있다. 따라서 경기북도가 설치될 경우 정부예산을 바탕으로 지역현안과 관련한 정책을 주도적으로 추진할 수 있을 것이다.

셋째, 각종 규제완화가 가능할 것으로 예측된다. 경기도 및 수도권의 지나친 비대화를 막기 위한 각종 규제법들이 경기남부와 비교되는 경기북부의 구역에 설정된다면 그 존재이유를 상실할 수 밖에 없으며, 새로운 북도의 출현은 각종 지방재정 조정제도의 도입이 가능해지고 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 등을 확대하는데 훨씬 유리한 고지를 선점할 수 있을 것으로 판단된다.

넷째, 교통수요의 완화 및 생활권과의 일치로 인한 대응성 확보가 가능하다. 교통수요 완화는 굳이 경기북도를 설치하지 않아도 예측이 가능하나, 생활권과의 일치는 낙후된 경기북부의 행정 대응성을 높일 수 있으며, 지역공동체의식의 고양 및 기존에 있었던 심리적 부담감 등이 해소될 수 있을 것이다.

지금까지 논의한 경기북도 설치의 효과성과 관련하여, 심익섭 외(2016)는 경기북도 설치에 따른 기대효과를 계량적인 접근으로 추정하였는데, 첫째, 경기도본청과 경기도청북부청사에 근무하는 공직자의 업무출장 그리고 일반시민의 상호방문시 발생하는 경제적 비용을 추정한 결과, 1인 기준 연 139시간, 통행료 561,000원, 주유비 887,328원이 길에서 허비되고 있는 것으로 나타났다. 또한 이로 인한 근로자의 피로도도 인한 업무의 비효율성 등을 고려한다면 경제적 비용은 더욱 늘어날 것으로 예상하였다. 한편 시민이 경기도본청에 방문할 경우 1인 기준 하루에 4시간 36분, 통행료 5,400원, 주유비 28,480원이 소요되는 것으로 추정되었으나, 경기도청북부청사에 방문할 시 이동시간 및 통행료·주유비가 약 50% 감축되는 것으로 나타났다. 결국, 경기북도 설치를 통한 모든 행정서비스를 현 경기도북부청사에서 제공할 수 있다면 상당한 경제적 비용의 감축을 도모할 수 있을 것으로 예상된다.

둘째, 인천광역시 기준으로 향후 경기북도의 인구와 지역내총생산(GRDP)를 추정한 결과, 인구의 경우 2015년 기준 약330만명에서 2020년 398만명, 2030년 681만명, 그리고 2040년에는 859만명에 육박할 것으로 추정하였다. 한편, 지역내총생산의 경우, 2013년 기준 57조에서 2020년 116조원, 2030년 249조원, 그리고 2040년에는 427조원까지 확대될 것으로 추정하였다.

〈표 3〉 경기북도 설치시 기대효과 추정

구분	2015	2020	2030	2040
인구	3,291,062	3,982,185	6,812,498	8,589,671
GRDP(조원)	57(2013년 기준)	116	249	427

자료: 심익섭 외(2016) p.72 재인용

결국, 경기북도 설치를 통해 행정의 효율성 확보, 인구증가, 지역내총생산 증가에 따라 자연적으로 그 동안 낙후되어 있었던 교육인프라, 여성·복지 인프라 등의 사회기반시설도 확충될 것으로 예상되며, 이에 따른 경기북도 전반에 걸친 성장이 이루어질 것으로 전망하고 있다.

이상에서 분석한 것처럼, 각종 조사와 연구 등에서 제기된 북도설치의 논리와 타당성과 효과성은 매우 다양한 측면에서 설명할 수 있지만, 지금까지 그러한 논리가 규모의 경제라는 논리와 정치적인 논리로 무시되고 부각되지 않은 측면이 많다고 할 수 있다.

## 2) 경기북도 설치에 대한 찬반 논의 쟁점

2018년 지방선거를 앞두고 한동안 잠잠했던 경기북도 설치론이 다시금 거론되고 있다. 경기북도 설치에 찬성하는 입장은 경기북부가 수도권이라는 이유만으로 혜택은 누리지 못하고 오히려 각종규제와 휴전선과 인접한 안보담당기능으로 낙후와 소외를 면치 못하고 있다고 주장하고 있다. 하지만, 경기북도 설치에 대한 반대입장도 팽팽하다. 그렇기 때문에 어느 한 쪽으로의 귀결보다는 경기북도 설치에 대한 다양한 입장을 수렴하는 것이 중요하다고 볼 수 있다.

먼저 경기북도 설치에 대한 찬성입장의 논의를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 경기북부는 다른 지역에 비해 발전에서 소외된 지역이다. 엄밀히 이야기하면 낙후지역이라 할 수 있다. 그동안 경기북부 지역은 수도권정비계획법, 도시계획법, 군사시설보호법, 수도법, 한강수계법, 한·미주둔군지위협정(SOFA)에 의해 다양한 규제를 받았으며, 그로 인한 재산권 침해현상이 심화되었다.

둘째, 현 경기북부청의 독립성이 확보되지 못했다는 점이다. 경기북부 지역 주민들은 북부청사 개청으로 인하여 실질적인 북부 지역 발전을 위한 핵심역할을 수행할 것으로 기대하였다. 물론 대부분의 민원 업무, 인허가 업무 및 경제실이 북부청사로 이관되어 기획기능이 강화되었지만 지역 발전을 위한 정책입안과 관련해서 거의 권한을 갖지 못하고 있는 실정이다. 경기북부에 관한 사항도 실질적으로는 본청에서 정책 입안 및 결정이 이뤄지고 있다. 실질적인 결정 권한을 갖지 못하기 때문에 경기북부의 시군에서는 북부청사를 거쳐서 다시 본청으로 연락하는 행정시스템을 갖고 있다. 북부청사의 독자적 업무 수행에 한계가 있다.

셋째, 경기북부 인구가 적다는 이유로 정책적 우선대상에서 배제되었다는 점이다. 물론 지금까지 경기도지사가 경기북부지역을 위해 노력하였으나, 대부분 경기남부지역을 위한 정책수립이 주를 이루었다는 점이다.

넷째, 경기북부가 독립적인 되어야 하는 필요성은 남북화해 및 국제환경의 변화에 대응하기 위함이다. 최근들어 남북관계가 핵문제로 경색되어 있지만, 현실적으로 남북교류의 실질적 거점을 경기북부가 담당하는 것은 필연적이다. 이에 따라 향후 통일시대를 대비한 실질적인 준비를 경기북부가 할 수 있도록 해야 한다.

다음으로 경기북도 설치에 대한 반대입장의 논의를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 경기북도가

신설될 경우 오히려 북부 지역의 낙후도는 기대와는 달리 더욱 심화될 가능성이 높다는 점이다. 인구 320여만명에 불과한 북부 지역을 통괄할 경기북도가 신설된다면 그 도세는 현재의 충청북도보다 조금 높은 수준이다. 기반시설 투자 능력 측면에서나 기업유치 능력 측면에서 현재의 경기도와는 비교할 수 없을 정도로 취약할 수밖에 없다. 예를 들어 경기북도가 신설될 경우 경제력 기반이 강한 경기남부에서 걷어들이는 세금의 상당 부분을 낙후한 경기북부 지역의 투자를 위해 활용하는 기회를 가질 수 없게 될 것이며 세계적 기업을 유치하는 능력도 현저히 약해질 수밖에 없다.

둘째, 경기북도의 신설을 주장하는 또 다른 논거로 도청과의 거리가 멀어 북부 지역 주민들의 불편이 가중되고 있다는 점과 경기도가 인구 1,000만명이 넘어 지나치게 비대하다는 점 등을 들고 있다. 이 중 전자의 주장은 특히 설득력이 약하다. 북부 지역과 경기도청이 소재한 수원과의 거리가 먼 것은 사실이나 이는 다른 지역이나 외국에도 흔히 있는 경우이다. 예를 들어 경북 도청이 있는 대구와 경북 북부 지역<sup>1)</sup>의 경우 경기도의 경우보다 소요시간이 훨씬 더 길다. 더욱이 수도권 내 3개 광역자치단체 간에도 교통문제<sup>2)</sup> 및 환경문제<sup>3)</sup>에 대한 광역행정 조정이 제대로 되지 못하는 상황에서 또 하나의 자치단체를 신설하여 광역행정에 대한 이해관계자의 수를 증가시키는 것은 광역행정의 효율성을 현저히 저하하는 결과를 초래하게 된다.

셋째, 경기북도의 필요성을 주장하는 논리 중 하나로 경기도의 인구가 너무 비대해져 행정체계를 새로이 설계할 필요가 있다는 주장이 있다. 그러나 시대의 흐름에 따라 행정체계 개편에 대한 필요성은 많은 전문가들이 동의하고 있지만 그 논의 중에서 광역자치단체 수에 대한 고려는 부족한 실정이다. 오히려 현재 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체로 이어지는 3단계 행정체계를 그대로 유지하는 것이 바람직한가, 아니면 단순화해야 하는가 하는 점이 더 큰 이슈이며 또한 현행의 광역시 제도를 그대로 두는 것이 바람직한가에 대한 논의가 더욱 주요한 과제로 대두되고 있다. 단순히 지역정치인들의 활동 공간이나 넓혀줄 광역자치단체 수를 증가하는 문제에 매달리는 것은 효율적인 행정체계 구축의 관점에서 바람직하지 못한 현상이다. 많은 학자들은 21세기의 국가경쟁력은 대도시권의 경쟁력에 의하여 결정된다고 주장하고 있다. 중국의 국가경쟁력은 상하이권 및 베이징권의 경쟁력에 의해서 좌우되며 일본의 경쟁력은 거대한 도쿄권의 집적력에 뿌리를 두고 있다. 이들 국가와 경쟁하여 한국이 동북아의 경제 중심지가 되기 위해서는 경기도를 중심으로 하는 수도권의 경쟁력을 극대화하여 상하이권이나 도쿄권을 따라잡아야 한다.

이상에서 학자들의 찬성과 반대의 논리를 정리하여 보았으며, 나름대로 그 설득논리가 충분히 있다고 판단되어 진다. 다만 문제는 북도의 주체라 할 수 있는 경기북부의 시민입장에서 이러한 북도설치가 현재의 입장에서 바람직한가를 판단되어야 하며, 경기북부에 거주하는 시

1) 울진, 영양, 봉화, 문경 등

2) 버스노선 조정, 철도 차량기지 설치 등

3) 환경기초시설 설치

민의 눈높이로 이러한 난제를 해결하는 접근법이 필요할 것이다.

〈표 4〉 경기분에 대한 찬·반 입장 정리

찬성	반대
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각종 규제 적용에 따른 지역 낙후</li> <li>· 도시사의 반대에 따른 정책우선순위 배제</li> <li>· 경기도청 북부청사의 한계</li> <li>· 통일시대 대비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경기북부 낙후 심화 초래</li> <li>· 북도 설치에 따른 다양한 문제 발생</li> <li>· 규모의 경제</li> </ul>

#### IV. 경기북도 설치를 위한 발전방향 및 전략

경기북도 설치 논의는 찬반논쟁에도 불구하고 불균형의 심화와 더불어 이러한 불균형의 해결이 어렵다는 전망아래 그 필요성과 논리적 타당성이 매우 크다 할 것이다. 그런데 최근에 다시 재점화된 논의가 과거 비교적 오랜시간 진행되었음에도 불구하고, 실제 실천성을 담보하지 못하였다. 최근의 정책변화라 할 수 있는 2017년 9월 ‘경기북도설치등에관한법률안’이 국회 소관 상임위원회에 상정됨에 따라 이러한 논의의 실천성을 확보가 이제는 매우 중요하다. 과거의 실패사례를 거울삼아 이제는 북도설치를 위한 실천주체 설정과 그 역할에 초점을 두는 것이 북도설치를 위한 매우 중요한 과제라 할 수 있기 때문이다. 이러한 차원에서 북도설치를 위한 주요 행위자로서 논란이 있을 수 있으나 지방자치단체와 정치인, 전문가집단, 시민(단체)를 행위자로 분류하고 그 역할구조와 정치·행정, 공간·문화, 사회·경제 차원에서의 발전전략을 규범적 차원에서 설명하고자 한다.

##### 1. 경기북도 설치에 대한 행위자별 역할

###### 1) 지방자치단체

우리나라의 경험에서 살펴볼 수 있듯이 행정구역 개편은 장기적인 시간이 요구되고 관련 이해관계자들의 참여와 협조가 필요한 정책이다. 따라서 과거의 방식처럼 중앙정부의 일방적인 접근이 아니라, 중앙과 지방의 협조 등 이해관계자의 참여를 통한 장기적 사고로의 접근이 필요하다. 경기북도 설치의 가장 핵심 행위자라고 볼 수 있는 경기도는 도 전체, 경기북부, 경기남부 지역의 발전방향의 일관성을 유지하면서 새롭게 설치되는 경기북도의 로드맵에 대한 명확한 비전을 수립하는 것이 가장 우선시 되어야 할 것이다. 이러한 역할은 경기북도 설치와 관련하여 위원회를 구성하여 진행하여야 할 것이며, 위원회는 경기북도청의 소재지, 명칭, 구역

설정, 발전방안 수립, 중앙정부 재원의 활용방안, 주민의견수렴 등을 담당하게 될 것이다. 현재 경기북도 설립 법안이 상정된 만큼 경기북도 설치로 인하여 확대되는 공무원 수 및 조직 수 등의 행정관리비, 경기북도 설치를 통해 얻을 수 있는 정확한 비용편익분석이 이루어져야 할 것이다. 이 과정에서는 경기도가 주도적으로 행정의 효율성, 형평성 등과 같은 핵심가치를 설정한 후, 전문가 집단을 활용하여 진행해야 할 것이다. 더불어 경기도라는 거대한 지역에는 수많은 행정사무가 있는데, 경기북도청의 권한에 포함될 수 있는 행정사무와 포함될 수 없는 행정사무를 구분하여, 향후 행정서비스를 제공함에 있어 발생할 수 있는 비효율성을 예방하여야 할 것이다.

한편, 경기북부지역의 경우, 경기도 차원에서의 지역발전 목표와 비전과 맥락을 같이 하면서 더욱 구체적인 경기북도 설치에 대한 목표 및 비전의 마련이 필요할 것이다. 이러한 목표와 비전의 마련은 인근자치단체의 주민들이 참여해서 마련하는 것이 가장 좋은 방법일 것이다. 이러한 지역간의 의견수렴의 절차가 없이 경기북도가 설치된다면, 상호간의 이해관계가 다른 지역 간의 갈등이 야기될 가능성이 높기 때문에 반드시, 지속적으로 경기북부지역의 단체장, 공무원, 학자, 시민들을 대상으로 의견수렴을 할 수 있는 공론의 장이 마련되어야 할 것이다. 그리고 경기북도 설치 과정에서는 본격적인 설치에 앞서 합의문을 발표하고 이를 기준으로 사업을 진행해 나가는 과정이 필요할 것이다. 정리하자면 경기북도의 설치와 정착은 장기적인 플랜을 필요로 하기 때문에, 경기도는 경기북도의 설치를 이끌어 나아갈 체계적인 핵심기구를 마련하여 경기북도 설치의 체계성을 확보하고, 경기도 내 지역들은 상호간의 끈임 없는 의견 교류가 가능할 수 있도록 공론의 장의 주체가 되어 다양한 의견들을 경청함과 동시에, 모든 경기북도 설치과정에서의 정보를 공개하여 정보의 불균형을 예방함과 동시에 절차의 투명성도 확보하여 할 것이다

## 2) 정치인

2017년 6월 경기북도 설치 촉구 결의안 발의, 2017년 9월 '경기북도 설치 등에 관한 법률안'이 국회에 상정됨에 따라, 경기북도 설치와 관련하여 정치인들의 역할이 크게 작용하였다고 볼 수 있다. 경기북도의 설치가 가시화됨에 따라 이제는 경기북도가 설치될 경우를 가정하여, 정치인들의 역할을 크게 3가지로 요약될 수 있다. 첫째, 경기북도 설치의 필요성, 개편방향, 개편기준, 추진절차와 시기 등에 대한 합의를 이끌어내는 역할을 수행하여야 할 것이다. 경기북도 설치와 관련하여 지난 30여년 동안 끊임없이 찬반논쟁이 이루어진 만큼 경기북도 설치가 확정된다 하더라도 상당한 마찰이 있을 것으로 예상된다. 상충되는 의견을 지닌 집단간의 의견수렴은 또 다른 갈등을 야기할 수 있기 때문에, 공무원, 정치인, 전문가 집단을 활용하여 명확한 경기북도의 비전을 제시하도록 정치인들이 이를 유도하여야 할 것이다.

둘째, 이해관계자들의 중재와 조정의 역할이 필요하다. 경기북도 설치과정에서 중앙정부와

의 유기적 협력과 더불어 사업 전반에 대한 감시자 역할을 수행할 필요가 있다. 경기북도가 설치될 경우, 정부재정지원과 행정권한이 확대되기 때문에 정치적 이해관계가 작용할 가능성이 높으며, 그에 따른 지역별 혜택정도의 차이가 발생할 수 있다. 이를 방지하기 위하여 정치인들은 경기북도 설치가 진행될 경우, 각 단계별로 중앙정부 및 경기도와의 유기적인 협력관계 구축과 더불어, 전체 기구의 역할도 수행해야 할 것이다. 그리고 사업전반에 걸쳐 협력 및 감시의 역할을 모두 정치인들이 하기에는 무리가 있기 때문에, 경기북부 설치와 관련한 모든 기구 및 위원회에 일정비율의 시민 또는 NGO 관계자를 포함시켜 감시자역할을 수행하게 하는 것도 하나의 방법일 것이며, 민주성이 확보된 경기북도 설치라고 할 수 있을 것이다.

셋째, 경기북도 설치와 관련된 이해관계자들의 의견수렴 통로 역할을 수행해야 할 것이다. 경기북도 설치는 정치적으로 지역과 지역간의 문제로 인해 첨예하게 대립될 가능성이 높다. 때문에 우선적으로 정치인들은 자신의 지역이 경기북도 설치로 인해 받는 혜택 혹은 불이익 등을 분석하고, 지역주민들이 요구하는 사항과 반대되는 사항을 명확하게 인지하고 있어야 할 것이다. 지역구 의원으로써 경기북도 설치를 통하 지역의 요구 등을 명확히 파악하고 있어야, 중앙정부 또는 지방자치단체와의 인견 또는 마찰이 발생하였을 경우, 지역의 요구도를 크게 저해하지 않는 범위에서 서로 win-win 할 수 있는 대안의 선택이 가능할 것이다.

넷째, 경기북도가 설치된다는 가정하에, 필요한 국가예산과 인프라확충 등에 대한 새로운 논의를 빠른시간 내에 진행해야 할 것이다. 분도 반대논리라 할 수 있는 경기북부지역의 낙후도가속을 방지하기 위한 국회의원들의 예산확보 역할이 매우 중요함은 물론이거니와 이에 대한 북부지역 국회의원협의체 등이 현실적으로 필요하다.

### 3) 전문가 집단

그 동안 경기북도 설치에 대한 수많은 논의가 이루어졌지만, 실제로 경기북도가 설치될 경우와 설치되지 않을 경우를 평가할 수 있는 평가기준 마련이 미비하였다고 볼 수 있다. 심익섭 외(2016)의 연구에서도 본청과 북부청사와의 통행시간, 비용만을 계상하여 비효율성을 추정하였을 뿐, 전반적인 경기북도 설치에 따른 효과라고 보기에는 어렵다. 경기북도 설치가 가시화되면서 정부도 인력, 예산, 행정서비스 등에 분리를 고민하고 있을 것이며, 다양한 전문가 집단의 지식이 필요할 것이다. 경기북도 설치가 본격적으로 진행될 경우, 다양한 기구 및 위원회, 공청회, 세미나 등이 개최될 것은 당연하기 때문에, 다양한 공론의 장에 주도적으로 참여하여 정부가 간과할 수 있는 다양한 사항에 대해 검토하고 의견교류가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다. 선진국에서는 학계의 연구·검토를 거치지 않고 정치권 또는 중앙정부가 스스로 행정구역 관련 정책을 집행하는 사례는 드물다. 이러한 이유는 자칫 구역 및 계층구조 개편문제가 특정 정당의 이해관계의 제물이 되지 않게 하기 위함이다. 결국, 경기북도 설치와 관련하여 얼마나 많은 전문가 집단이 참여하여 다양한 이해관계자들간의 교류가 이루어짐에 따라 효율

적이고 합리적인 경기북도 설치안이 마련될 것이라 본다.

#### 4) 시민(단체)

가장 중요한 역할은 결국 시민의 몫이라 할 수 있다. 최근 어떠한 정책이든 일방적인 정부 주도가 아닌 시민, 시민단체, NGO 등 다양한 이해관계자의 요구를 반영하려는 노력이 지속되고 있다. 물론 경기북도의 설치로 인하여 현재 경기북부지역의 시민들은 행정서비스의 접근성이 향상될 것으로 기대되지만, 경기북도의 설치과정에서 합리성, 민주성, 투명성을 확보하지 못한다면, 결국 갈등과 같은 행정의 비효율성이 초래될 가능성이 높다. 하지만 현실적으로 시민이나 시민단체의 의견이 직접적으로 반영되기에는 어려움이 있다. 주로 기본적인 공청회, 세미나에 참석하여 의견을 제시하는 수준에 그치고 있기 때문에, 최종적으로 정책결정을 할 때 시민들의 의견이 반영되기 어렵다. 하지만, 최근 공식적인 의견수렴 이외에도 SNS를 활용한 비공식적 상호 의견교류의 장이 확대되고 있다. 정부에서도 웹 또는 앱을 활용하여 의견수렴장을 확대하고 있으며, 시민들을 대변하는 언론도 다양해지고 있다. 결국 비공식적 정책행위자로 분류되는 시민, 시민사회, NGO 등은 다양한 공식적·비공식적 공론의 장에 참여하여 자신의 의견을 제시하여야 할 것이다. 특히 이러한 시민들이 논의의 공식구조에 참여할 수 있는 각종 기구 및 위원회가 각 지방자치단체별로 설립된다면 그 논의의 진행속도가 매우 빠를 수 있다고 생각된다. 적극적인 시민들의 직간접 참여가 매우 필요하다.

## 2. 경기북도 설치의 발전 전략

### 1) 효율성 확보 전략

행정구역은 크게는 국가, 작게는 광역시·도가 추구하는 이념 발전의 정도, 정치상황 등 여러 가지 특징적 요인에 의해 결정된다고 볼 수 있기 때문에 해당 지역의 행정체제, 기능분담, 주민 참여, 행·재정적 능력과 같은 전반적인 정치·행정과 밀접한 연관이 있다(안병용, 2004). 경기북도의 경우도 정부-경기도-경기북도와의 전반적인 정치·행정분야의 명확한 목표설정과 일관성이 확보되어야 하며 그 목표에 대한 다양한 이해관계자들의 합의가 바탕이 되어야 할 것이다. 최근 경기북부 10개년 발전계획에 따르면, 경기북부지역에 광역 인프라 구축 및 공간구조 변화를 고려한 신성장축 설정 및 거점도시 중심의 생활권 형성을 발전방향으로 설정하고 중부권(북부발전 신성장거점 Zone), 서부권(통일산업경제발전 Zone), 북부권(통일생태평화 Zone), 동부권(북한강 문화예술 Zone)의 발전방향을 수립하였다. 현재 경기도청북부청사를 포함한 주요 공공기관이 중부권에 위치해 있기 때문에, 경기북도가 설치된다면 중부권을 중심으로 이루어질 가능성이 높다. 현재 '북부발전 신성장거점 Zone'으로써의 중부권에 행정적 독립권한이 부여되



면서 모든 경기북부의 정치·행정·경제를 포괄하는 다루는 중심지로서의 역할을 수행하여야 할 것이다. 다시 말하면, 경기북부의 중심으로서 행정기능을 효율적으로 수행하기 위한 행정 및 재정적 수요를 파악하고 이를 처리할 수 있는 역량을 갖추어야 할 것이다. 더불어 경기북도 설치로 인한 행정권한이 늘어났기 때문에 기존에 수립하였던 경기북부의 증부권, 북부권, 동부권, 서부권 전략도 더욱 효율적이고 체계적으로 수정·보완이 이루어져야 할 것이다.

## 2) 민주성 확보 전략

공간·문화적 접근은 오랜 기간동안 정착된 공간활용 및 문화 등을 그대로 행정구역 개편에 적용하려는 입장을 의미한다. 현재 경기북부 지역 중 서울과 인접한 의정부시, 고양시, 구리시의 경우 도시의 성장이 빠른 편이나, 포천시, 연천군, 가평군 등의 도시성장 속도는 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다. 이러한 현상은 도로인프라, 군사접경지경역, 대도시 접근성 등에 따라 어쩔 수 없이 발생할 수밖에 없다. 다만 지금까지는 선천적인 한계로 인하여 경기북부지역의 개발이 상대적으로 이루어지지 않았다면, 지금은 인구유입, 주요산업, 환경, 교통 등을 고려하여 발전축을 설정한 후, 그 발전축의 공간 및 문화 등을 활용하여 맞춤형 발전전략이 수립되어야 할 것이다. 경기 북서부 지역은 글로벌 경쟁력 산업의 육성, 남북교류 활성화 및 생활여건 개선을 통해 경기도의 새로운 성장 거점화를 이루어야 한다. 그에 따라 파주 LCD, 출판문화정보단지를 중심으로 지식기반산업 클러스터를 통한 지역 경쟁력 강화를 지원해야 하며, 남북연계 도로, 철도 등 인프라 구축 및 경협사업과 연계하여 남북한 교류, 물류의 전진기지 역할 수행을 지원해야 한다. 중부지역은 최근 섬유, 가구 등 제조업이 다시 성장세를 보이고 있으며, 구리-포천 고속도로 등의 교통 인프라 구축으로 다양한 경기북부 지역뿐만 아니라 기타 수도권에 집중되어 있는 다양한 산업이 유입될 수 있도록 하여야 할 것이다. 경기동부지역의 경우 경춘선과 서울-춘천-양양 고속도로 개통으로 인해 남양주시, 구리시, 가평으로 이어지는 관광산업에 대한 수요가 증가될 것으로 전망되며, 최근 귀농에 대한 관심이 높아짐에 따라 도심과 농촌지역을 아우르는 상생발전이 가능하도록 기반을 마련하여야 할 것이다. 관광문화사업을 활성화에 있어서는 기존의 안보관광 중심에서 문화와 역사, 생태관광 중심으로 전환하며 비무장지대, 민통선지역, 접경지역 등으로 구분하여 역사문화자원을 발굴하고 주말농장, 문화역사기행, 체험관광시설 등 다양한 관광개발을 추진 노력이 필요할 것이다.

또한 지방도 및 시군 도로 확충을 통해 북부지역 지자체간 물류이동 및 생활도로의 기능을 개선 및 현재 주요 간선도로로 내 군사장비(전차, 장갑차 등)이동이 빈번한 구간을 파악하여 일정구간 우회 가능한 군사 전용도로 개설을 추진해야 할 것이다.

### 3) 형평성 확보 전략

경제·사회적 접근은 행정구역 내의 각 지역의 경제적·사회적 기능의 특수성에 따라 그 지역의 개발 방향을 다르게 하여야 하기 때문에 이런 각 지역을 각각 다른 행정구역으로 확정하여 전문적인 지역개발행정을 추구하는 것을 의미한다(안병용, 2004). 다시 말하면, 행정서비스 제공에 있어서 규모이 경제가 가능하도록 구역을 설정하여야 한다는 명제와 사회적 편익과 비용이 타 지역으로 파급되는 것을 최소화 할 수 있도록 전략을 수립해야 한다는 것이다. 최근 경기 북부지역의 경우, 구리-포천 고속도로, 제2외곽순환도로, 지하철 8호선 연장 등 사회기반인프라가 확충되면서 지식기반사업관련 고용이 증대되고 있다(경기도, 2016). 이에 따라 기존 경기 북부의 제조업, 도소매, 음식숙박업뿐만 아니라, 연구개발사업, 정보서비스업의 비중도 점점 확대되고 있다. 하지만 여전히 제조업관련 비중이 상대적으로 높은 상황이지만, 제조업이 지역의 주력산업으로 성장하는 것에 대한 회의적인 시각이 만연하기 때문에 연구개발사업, 정보서비스, 대기업(해외기업) 유치 비중의 확대를 통해 미래 경기북부 지역의 경제·사회적 전략을 마련하여야 할 것이다. 또한 지역 특화산업 개발·지원 및 기존 산업의 고부가 가치화 사업을 추진 및 가구, 섬유, 피혁, 신발, 음식료 등 지역 특화 제조업종과 지역 내 기업 및 대학기관과의 산학협력을 통해 혁신역량을 강화시킬 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

## V. 결론

행정구역의 개편은 통합을 하든, 분리를 하든 시민에게 직접적인 영향을 주며, 우리나라 법령체계도 행정구역을 기본단위로 하고 있기 때문에 모든 법령과 제도의 개정을 의미한다. 즉, 행정구역개편은 지역과 주민생활 자체에 지대한 영향을 미치게 될 것이다. 이러한 관점에서 경기북도 설치 또한 경기도 지역 시민들에게 커다란 파급효과가 있을 것으로 전망된다. 그동안 경기 남·북도의 지역발전 격차가 매년 심화됨에 따라, 경기북도 설치에 대한 이슈가 지속적으로 제기되었고 결국 2017년 9월 ‘경기북도 설치 등에 관한 법률안’이 상정되면서 경기북도 설치가 현실화되었다. 이제는 경기북도를 설치 해야된다 말아야 된다가 아니라, 어떻게 해야하는가를 고민해야 할 시기가 된 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 합리적인 경기북도를 위한 발전 전략을 제시하기 위해 행정구역 개편관련 이론검토, 경기북도 설치의 당위성, 다양한 이해관계자들의 찬반논쟁 분석, 통계 및 선행연구를 활용한 경기 남·북도의 불균형 실태를 분석하였다. 분석결과 경기남·북부 지역의 인구, 사회인프라, 규제 등 모두 남부지역보다 북부지역의 낙후도가 높았으며, 주민들도 이에 따른 경기북부지역에의 투자의 필요성을 느끼고 있어, 경기북도 설치의 필요성은 확보된 것으로 조사되었다.

경기북도 설치에 대한 논의는 지난 30여년 동안 지속되었기 때문에, 경기북도 설치가 확정되

더라도 그 과정에서 많은 갈등이 야기될 가능성이 매우 높다. 이러한 비효율성을 줄이기 위해서는 명확한 경기북도 설치의 당위성과 향후 경기북도를 포함한 경기 전지역을 아우를 수 있는 비전아래 경기북도 설치를 위한 추진위원회가 구성되어야 할 것이다. 그리고 추진위원회를 중심으로 전반적인 사업이 진행되어야 할 것이며, 더욱 중요한 것은 다양한 이해관계자들의 상충되는 의견을 수렴하여야 할 것이다. 또한 최근 행정구역 개편과 관련하여 정부주도가 아닌 다양한 이해관계자들의 협력을 강조하는 협력적 거버넌스적인 접근이 강조됨에 따라 이해관계자들의 명확한 역할 분담과 이들간의 조화가 경기북도 설치 및 향후 운영의 성패가 달려있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

특히, 오랜 시간 논의가 진행되어온, 경기북도 설치 문제가 단순히 논의차원에서 발전되지 못한 사례를 거울삼아, 이제는 북도설치를 위한 실천주체 설정과 그 역할에 초점을 두는 것이 북도설치를 위한 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

이러한 차원에서 북도설치를 위한 주요 행위자로서 논란이 있을 수 있으나 지방자치단체와 정치인, 전문가집단, 시민(단체)를 행위자로 분류하고 그 역할구조를 규범적 차원에서 설명하여 보았으나, 각 주체별 역할과 이를 이끌어가는 지역의 지도자가 필요하며, 특히 국회의원과 경기북부의 자치단체장의 역할이 그 어느 때보다도 중요하다고 판단되어 진다.

결국, 경기북도 설치의 주민 생활권, 정치적 이해관계, 지역개발 전략 등 다양한 요인에 의해서 이루어지게 되며, 중앙집권적인 접근이 아닌 다양한 주체간의 협력을 통한 지방의 자율성과 책임성 그리고, 효율성, 민주성, 경제성, 그리고 지역적 특성을 고려하여 이루어져야 할 것이다. 하지만, 그 동안 우리나라의 행정구역 개편은 통합위주로 이루어져 왔으며, 경기북도는 분도의 첫 사례이기 때문에, 다양한 해외 선진국 사례 및 전문가 집단의 다각적 검토가 필요할 것이다. 더불어 정책의 일관성이 흐려지지 않도록, 경기도와 경기북부 지방자치단체들을 중심으로 경기북도 설치의 명확한 당위성과 목표 및 비전 설정이 최우선시 되어야 할 것이며, 이를 바탕으로 세부전략이 수립되어야 할 것이다. 마지막으로 다양한 이해관계자가 포함되어 있는 만큼 그들의 의견을 수렴할 수 있는 협의체구성과, 단순 의견수렴이 아니라, 실제로 정책입안에 그들의 요구가 반영될 수 있는 절차가 마련되어야 하며, 경기북부지역의 시민(단체)들이 보다 직간접적으로 이러한 중요이슈에 대한 이해도 증가와 실천적 강화를 위한 네트워크의 장을 넘겨버넌스차원에서 제도적으로 보장되어야 할 것이다. 향후 본 연구가 보다 타당성을 갖기 위해서는 보다 정교한 경기북부지역과 남부지역의 군집을 통한 설문조사와 인터뷰가 병행되어야 할 것이며, 이러한 부분이 본 연구의 한계라 할 수 있다.

### 〈참고문헌〉

- 강재호. (2005). 지방행정체제개편론에 대한 비판적 고찰. 「지방정부연구」, 9(3): 179-200.
- 경기도. (2015). 「경기북부 10개년 발전계획 공청회 발표자료」.
- 경기도. (2016). 「경기북부 10개년 발전계획」.
- 국회입법조사처. (2008). 「지방행정체제 개편의 쟁점과 입법부의 과제」, 현안보고서 제8호.
- 김선명·김기현. (2008). 행정구역개편안에 관한 주요 쟁점 및 평가. 「한국거버넌스학회보」, 15(3): 351-381.
- 김환철. (2005a). 「경기분도론의 논의」.
- 김환철. (2005b). 「경기도의 균형 성장을 위한 논의」.
- 박형준·이인원. (2009). 지역개발정책수단으로서 협력적 지역거버넌스의 형성: 승리연합모형을 통한 지역파트너십형성 모형설정. 「한국정책학회보」, 18(2): 7-36.
- 소순창. (2010). 지방행정체제 개편: 미미한 성과 그리고 기나긴 여정. 「지방행정연구」, 24(4): 29-5.
- 신승춘. (2010). 지방행정체제개편을 위한 행정구역통합의 쟁점과 과제. 「지역발전연구」, 9(2): 99-130.
- 신영재. (2016). 행정구역 분리가 지역의 인구와 산업 변화에 미친 영향에 대한 연구: 충청북도 괴산군과 증평군 사례로. 「대한지리학회지」, 51(3): 381-399.
- 심익섭·장인봉. (2016). 「경기북도 설치 방안」, 의정부시 제3기 행정혁신위원회 연구과제보고서.
- 안병용. (2004). 경기분도 쟁점과 타당성 검토. 「신흥대학지역사회개발연구소 세미나자료」.
- 윤기석. (2011). 「협력적 지역거버넌스와 대전대도시권 광역행정 발전방안」, 대전발전연구원 연구보고서.
- 이상훈·이정훈. (2016). 「지방자치단체 행정구역 통합의 재정효율성 성과 평가」, 한국지방세연구원 보고서.
- 조성호·윤태웅. (2011). 세계화·지방화 시대의 광역자치단체 역할 강화방안에 관한 연구: 통합과 협력을 중심으로. 「한국정책연구」, 11(3): 299-324.
- 하정봉·길종백. (2012). 기초자치단체 통합에 대한 지역 주민들의 인식 분석: 여수·순천·광양지역을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 19(1): 51-75.
- 하혜수. (2013). 시·군통합의 논거: 지방분권의 시각에서. 「한국지방자치학회보」, 25(2): 7-25.
- 한상우. (2014) 지방자치단체 통합사례 분석 및 시사점: 청주·청원 통합 사례. 「국가정책연구」, 28(4): 165-186.
- 허훈·강인호. (2009). 자치행정체제개편에 대한 전문가의견조사와 바람직한 추진방향. 「한국지방자치학회보」, 21(2): 29-55.

- Alonso, W. (1975). The Economics of Urban Size, J. Fridman & W. Alonso, eds., *Regional Policy: Readings in Theory and Applications*, The MIT Press, Cambridge, 437-439.
- Lipman, V. D. (1949). *Local Government Areas 1834-1945*, Oxford: Basil Blackwell,
- Lyons, W. E. and Lowery, D. (1989). Government Fragmentation Versus Consolidation. *Public Administration Review*, 49(6): 533-543.
- Millsbaugh, Arthur C. (1936). *Local Democracy and Crime Control*. Washington D.C.: Brookings Inc.
- Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. *Harcourt Braco Javanovich*, New York, 11-13.
- Ostrom, V. C. (1971). *The Political Theory of a Compound Republic*, Blacksburg: Public Choice Society.
- Ostrom, V., Tiebout, C., and Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55: 831-842.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the Stste*, London: George Allen & Unwin,
- Smith, B. C. (1995). Decentralization: The Territorial Dimension of the State, *George Allen & Unwin, London*, 201-206.
- Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, 64: 416-435.
- 2009년 01월 09일 [포천신문] 경기북도는 국가경쟁력 제고와 통일정책에 있어 중요한 역할 수행 기대.
- 2014년 02월 07일 [포천신문] 경기 분도, 메가시티 세계흐름 역행 반대 vs 찬성 통일시대 중심축 발전.
- 2017년 09월 14일 [세계로컬신문] 남양주시의회, 경기북도 설치 촉구 결의.
- 2017년 09월 25일 [중앙일보] 경기도 둘로 나뉘나...경기북도 설치 법률안 상임위 회부.

접수일(2018년 04월 09일)

수정일(2018년 04월 20일)

계재확정일(2018년 04월 23일)