

통일시대를 대비한 접경지역 시군통합의 필요성과 기대효과

Consolidating Local Governments in the Bordering Area for a Korea Reunification Era

김 정 완 (대진대학교 행정학과 교수)

Abstract

Jeong-wan Kim

The establishment of joint industrial complexes and reunification administration capital will be discussed as the relationship of South and North Korea improves. The candidate locations could be in the military bordering area - Pocheon, Yeoncheon, and Cherwon - which may have the highest possibility. This region is considered as the most ideal consolidation objects in that they share historic and geopolitical characteristics and can guarantee reciprocal developments through the integration. Based on the related acts, Special Act to Support Military Bordering Area and Special Act of Local Decentralization and Local Government System Reform, the three local governments need to be merged to be a self-supporting and competitive political body which can prepare for Korea reunification. However, the three local governments now undergo underdevelopment and various regulations. In particular, Pocheon and Yeoncheon are uniquely experiencing a decrease of populations in Gyeonggi-do which belongs legally to capital area. Cherwon also shows the lowest development in Gangwon-do, although it is not a local government of the capital area. Therefore, after the consolidation, they need to be a member of Gangwon-do, not Gyeonggi-do, to receive policy and financial assistances from central government as a provincial local government, through which they can promote the investment attraction.

주제어: 접경지역, 지방행정체제개편, 시군통합, 남북교류 전진기지

Keywords: bordering area, consolidation of local governments, local government system reform, joint industrial complexes between South-north Korea.

I. 서론

2000년 6.15 남북정상회담으로 남북한 간의 화해 및 평화의 서막이 열리고 2007년 10.4 남북공동선언으로 경협을 비롯하여 남북교류의 물꼬를 텃다. 그러나 이명박 정부의 출범 후 남북 간의 긴장관계가 조성되고 북한의 핵실험, 금강산 관광객 피살, 천안함 피폭, 연평도 폭격 등의 일련의 사건들로 말미암아 극단적인 대립상태가 조성되었다. 그러나 한국의 박근혜 정부가 출범하면서 한반도 신뢰 프로세스가 가동되고 미국과 중국의 한반도 비핵화의 합의가 확고한 만큼 향후 6자 회담을 통해 북핵문제에 대한 협상이 본격적으로 진행될 것으로 예상된다. 특히 북한이 핵을 개발한 이유가 공격용이라기보다는 자위권 확보, 김정은 정권의 체제유지, 원조를 위한 협상용이라는 사실을 고려할 때 해결의 실마리를 예상보다 쉽게 찾을 수 있을 것으로 본다.

무엇보다도 북한은 한국과의 관계개선 없이는 미국과 일본 등 다른 나라와의 교류가 원천적으로 차단된다는 점과 남한과의 경협을 통하지 않고는 인민경제발전이 불가능하다는 사실을 알고 있다. 한국 또한 북한과의 긴장관계는 경제·국방·외교 등에 있어 국가발전의 걸림돌로 작용한다는 점과 한국경제의 돌파구는 제2·제3의 개성공단의 건설을 통한 생산원가 절감에 있다는 사실을 인식하고 있다.

이와 같이 향후에 남북교류와 경제협력이 강화되면서 남북통일의 기운이 서서히 무르익어 갈 것으로 예상된다. 남북통일을 여러 방면에서 준비해야 하고, 무엇보다 갑작스러운 북한 정권의 붕괴에 따른 대규모 난민의 수용을 위한 토지를 비축하고, 통일의 전단계로서 남북 간의 교류와 경협을 전진기지를 구축하고, 통일 후의 통일수도 건설 등을 위한 공간을 확보하여 사전에 준비할 필요가 있다. 통일을 대비하여 한반도의 중심지이면서 자주적이고 자족적인 지역공동체로 성장할 수 있는 지역을 선정하여 계획적이고 체계적인 개발계획을 수립해야 할 단계이다.

이러한 공간적인 관점에서 통일을 준비하기 위한 최초의 시도는 「접경지역 지원 특별법(2001. 10. 26시행, 법률 제1089호)」(이하 접경지역법)에서 비롯되었다. 동법은 그동안 안보 및 군사적인 요인에 의해 낙후된 지역의 균형개발과 재산권 행사의 제약을 보상하는 차원에서 제정되었으나 통일을 대비하기 위한 국토공간 모색이라는 차원에서 접경지역 개념의 정립과 이들 지역의 중요성을 환기시켰다는 점에서는 의의가 있다.

이와 관련하여 2013년에 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(2013. 5. 28시행, 법률 제11829호)」(이하 지방행정체제개편법)이 제정되어 급속하게 변화하고 있는 행정환경에 부응하기 위한 현행 지방행정체제 개편을 추진하고 있다. 동법은 지방의 역량강화, 국가경쟁력 제고, 주민의 편의와 복리 증진을 목적으로 하고 있다. 동법은 비록 남북통일을 염두에 두거나 접경지역 만을 대상으로 하지 않지만 지역의 경쟁력을 제고하기

위한 행정구역 개편을 목적으로 하고 있으며 무엇보다도 시군 통합을 통한 자족적이고 경쟁력있는 지역공동체를 구축하는 것을 주 내용으로 하고 있다. 따라서 본 연구는 양법의 취지를 결합시켜 접경지역을 대상으로 남북통일의 전진기지 더 나아가서는 통일수도 조성을 위한 기틀을 마련하기 위한 시군 통합 방안을 제시하는 데 목적을 두고 있다.

II. 접경지역 시군 통합의 이론적 배경 및 관계법령의 검토

1. 시군통합의 이론 및 선행연구 검토

지방자치는 중앙집권적 지방행정에 비해 민주성과 효율성에서 우월성을 내포하고 있다는 점에서 현대 지방행정의 보편적인 유형으로 간주되고 있다. 따라서 민주성과 효율성이 담보되는 않는 지방자치는 정당성을 상실하지만 그렇다고 해서 중앙집권체제로 회귀한다는 것은 인류공동체의 발전과정에서 역행적이기 때문에 지방자치가 민주성과 효율성을 증대하도록 제도개선이 요구되고 있다. 지방자치가 근대국가의 절대군주로부터 시민권 확보 차원에서 비롯되었다는 점에서 민주성을 일차적인 가치로 규정했다. 그러나 사회의 전반적인 민주화 과정이 진전됨에 따라 민주정부가 출범하고 지방자치가 제도적으로 확립됨에 따라 효율성에 대한 요구가 대두되기 시작했다. 그럼에도 불구하고 여전히 민주성과 효율성은 동일한 지방자치의 주요한 가치로 평가된다. 현재 다양하게 논의되고 있는 행정구역개편과 관련하여 민주성을 지향하는 경우 분화, 효율성을 추구하는 경우 통합의 방향으로 나아가는 것이 일반적이다. 이를 현실에 적용하는 경우 과대한 자치단체는 분화, 과소한 자치단체는 통합을 추진하게 된다.

현대에 접어들면서 교통통신의 발달로 생활권이 확대됨에 따라 주로 광역행정을 위한 통합이 요구되고 있다. 이에 동시에 정보통신 발달에 의한 전자정부의 대두로 주민참여의 깊이와 폭이 확대됨에 따라 민주화를 위한 분화의 요구가 감소되고 있다. 따라서 최근 행정구역개편의 전반적인 방향은 통합으로 수렴되고 있는 추세이다. 통합시 가장 먼저 고려해야 할 객관적인 사항이 규모이다. 통합에 의해 규모의 불경제가 나타나지 않아야 한다는 것이다. 그 결과 통합에 따른 규모의 경제와 불경제의 기준에 대해 관심이 집중된다. 이상적인 통합규모는 규모의 불경제를 발생시키지 않는 범위내의 최대 규모로 정의될 수 있다. 이와 관련하여 최병호 외 연구(2008)는 최소효율 인구규모(minimum efficient size of population)라는 개념으로 시군의 경우 541,000명이 평균비용을 최소화할 수 있는 최적의 인구규모라고 제시하고 있다. 더 나아가 향후 시군의 경우 혼잡비용(congestion effect)이 감소하기 때문에 최적 규모는 증가될 수 있다고 한다. 그럼에도 불구하고 현재의 시군 평균 인구는 151,480명으로 최적의 28%에 지나지 않기 때문에

적극적인 시군 통합이 필요하다는 점을 강조한다. 시군 통합에 의해 일인당 평균비용을 감소시킴으로써 제한된 지방재정 여건 하에서 지방공공재의 질을 제고시킬 수 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고 통합의 성과평가에서는 긍정적인 평가와 부정적인 평가로 나누어져 있다. 먼저 효율성의 관점에서 통합의 긍정적인 효과를 실증적으로 증명한 연구들은, 그동안의 분권화가 칸막이식 투자, 시설의 중복, 경직성 경비의 증대를 초래한 반면에 통합은 시설의 광역적인 이용, 인력의 재배치, 사업의 우선순위 조정 등을 통해서 비용을 절감할 수 있다는 점을 제시한다(이시원·민병익, 2001; 최영출, 2005; 홍준현, 2005; 박지형·홍준현, 2007; Savitch and Vogel, 1996; Bridges, 1997; Paytas, 2001; Rosenfeld and Reese, 2003).

이러한 통합의 긍정론자들의 주장과 달리 부정적인 결과를 제시한 연구들도 만만치 않다. 효율성의 관점에서 시도된 시군 통합이 소기의 성과를 달성하지 못했다는 것이다(이명석, 1999; 이순배·하채수, 2009; 유재원·손화정, 2009; Blair and Zhang, 1994; Blair, et.al, 1997; Finney, 1997; Carr and Feiock, 1999). 이에 대해서는 여러 가지 이유가 있을 수 있다. 이 중에서도 통합을 유도하기 위해 제공된 지나친 인센티브와 유예조치가 효율성 제고를 방해했다는 것이다. 공무원들의 반대를 무마하기 위한 기존 정원과 행정기구 유지와 통합에 따른 추가적인 재정지원 등이 이에 해당된다. 이외에도 통합의 효율성 제고 여부는 여러 가지가 있을 수 있다. 산업구조에 있어 통합 시군간 보완적·상생적인 발전이 가능한가의 여부, 주민들간 역사적·문화적 동질성을 공유하고 있는가의 여부, 통합에 의해 규모의 경제를 개선할 수 있는가의 여부 등이 통합의 효율성에 영향을 미칠 수 있다.

최근의 하혜수 연구(2013)는 효율성보다는 지방분권의 전제조건으로서 시군 통합을 제안하고 있다. 물론 지방분권에 대한 평가도 긍정과 부정으로 나뉘지만 여기에서는 일단 긍정적인 평가가 전제되고 있다. 지방분권은 중앙집권에 비해 효율성 제고, 민주적 통제와 책임성 확보, 정책실험과 혁신의 촉진, 경제성장의 촉진, 거버넌스질 제공, 정치적 안정성, 대리인 문제 축소, 정부규모의 축소 등의 효과를 내포하고 있다는 것이다. 이러한 지방분권을 활성화하기 위해서는 지방자치단체가 이양되는 정부기능의 수용체로서 지방분권을 감당할 수 있는 역량을 키워야 하고 이를 위해서는 시군통합의 필요하다는 점을 제시한다. 따라서 시군 통합은 행정의 효율성 증진뿐만 아니라 정부의 기능이양을 가능하도록 자치역량을 강화시킨다.

이러한 맥락에서 일본의 기초자치단체인 시·정·촌의 통합도 지방분권과 자치역량의 강화의 관점에서 추진되었다(오재일, 2007: 354). 법령상 일본 시·정·촌의 권한의 범위는 해당 자치단체의 규모와 능력에 의해 결정된다. 그 결과 인구·면적·재정력 등 자기역량이

미흡한 시정촌의 통폐합이 이루어졌고 이를 바탕으로 기능이양이 단행되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 그 동안의 시군통합에 대한 선행연구들은 비록 지방분권의 필요성(하해수, 2013)의 관점에서 접근한 연구가 있기는 하지만 주로 효율성에 중점을 두고 있다. 통합 후에 효율성이 증대되었는가의 여부에 대한 분석을 통해 통합의 성패를 평가하고 있다. 분석결과도 학자에 따라 상이하게 나타나고 있다. 이는 분석방법과 대상이 상이한 점도 있지만 비용과 효과에 대한 명확한 정의가 전제되지 상태에서 단지 예산절감액과 같은 단편적인 지표를 활용하기 때문에 발생한다.

「지방행정체제개편에 관한 특별법」에 의해 2012년에 청주시와 청원군이 통합되었고 통합의 효율성에 대한 평가는 향후 10년간 735억원에 달하는 예산편익을 예상하고 있지만(장덕진 외 2012) 현재 통합시의 구명칭과 관련하여 주민들간 소송이 준비되고 있다. 2010년에 통합한 창원시·마산시·진해시는 시청사 소재지 문제로 갈등이 발생하여 일부에서는 분리운동이 시작되었다. 시군통합의 경우 통합청사 운영, 편의시설의 공동 운영, 인력의 통합관리 등으로 말미암아 규모의 경제를 달성할 수 있어 효율성의 측면에서는 분명한 개선이 있을 것으로 예측된다. 다만 즉각적인 효과가 나타나지 않는 이유는 기존의 공무원 정원 유지와 추가적인 재정지원과 같은 일시적인 통합 유인책이 작용하기 때문일 것이다. 그럼에도 불구하고 이미 통합된 시군에서 갈등이 노정되고 분리 움직임까지 일어나고 있는 점은 통합의 효과를 단지 효율성의 관점에서만 평가할 수 없다는 점을 일깨워 준다.

효율성만을 추구하는 경우 갈등을 수반하는 통합보다는 대안적인 광역행정체제가 보다 실현가능성이 높다. 예를 들어 관련 시군간 자치단체조합이나 특별구를 설치하거나 행정협약에 의해 사무를 이양하는 등 방법을 택할 수 있다(박형준, 2013: 30). 따라서 통합을 추진하는 경우 분명한 필요성이 전제되어야 한다. 기본적으로 시군 통합은 해당 자치단체의 행정체제에 대한 심각한 변화를 초래하기 때문에 기득권이 침해되어 갈등이 야기되는 것은 불가피한 일이다. 따라서 성공적인 시군통합이 되기 위해서는 이러한 갈등을 능가할 수 있는 통합의 필요성과 명분이 전제되어야 한다. 이와 함께 통합 시군 간에 유기적인 공동체를 형성하기 위해서는 통합의 요건이 구비되어야 한다. 무엇보다도 관련 시군들 간의 윈윈 관계가 설정되어야 하고 역사적·심리적·지정학적 공통성을 내포하고 있어야 한다. 그리고 통합의 효과는 통합의 필요성에 대한 충족도의 관점에서 평가되어야 한다.

그 동안 우리나라 시군통합은 정서적 공통성과 지리적 근접성을 공유하는 시군간에 대마불사의 논리와 부풀려진 기대효과에 의해 추진되었다. 실제로 통합에 대한 분명한 목적의식 없이 광역시와 같은 광역행정체제 구축의 관점에서 규모가 큰 시군이 작은 지역을 흡수하는 형식을 취했다. 그 결과 흡수된 지역은 통합 후 기대했던 효과가 미진한 경우

반발하게 되어 갈등이 표출되고 있다.

따라서 향후 다양하게 논의되고 있는 시군 통합에 관한 연구들은 무엇보다도 통합의 필요성에 대한 분석에 집중할 필요가 있다. 그 동안의 지역발전의 걸림돌이나 장애요인을 극복하는데 도움이 되는지 혹은 통합으로 지역발전의 시너지 효과를 발생할 수 있는지 여부에 대한 분석이 선행되어야 한다. 그리고 통합시 해당 시군들 간의 상생적인 발전이 가능한가의 여부가 평가해야 한다. 규모와 관계없이 통합대상의 시군이 통합을 통해서 잠재적 파레토 개선을 향유할 수 있어야 한다. 통합 효과에 대한 평가에서도 단순한 비용절감이라는 경제적 효율성을 넘어 통합의 필요성과 목적에 대한 기여도를 대상으로 해야 할 것이다.¹⁾

이러한 관점에서 본 연구는 접경지역의 시군통합의 필요성을 남북관계 변화, 지정학적 위치, 지역경제 현황의 관점에서 분석하고, 통합의 요건을 상생적 지역발전의 가능성과 정서적·역사적 공통성의 관점에서 검토한 후에 향후 기대효과를 제시한다.

2. 관계법령

1) 접경지역 지원 특별법

접경지역 지원 특별법(이하 동법)은 남북 분단으로 낙후된 접경지역의 지속가능한 발전에 필요한 사항을 규정함으로써 새로운 성장동력을 창출하고 주민의 복지향상을 지원하며, 자연환경을 체계적인 보전·관리함으로써 국가의 경쟁력 강화와 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조).

이와 같이 동법은 접경지역에 대한 지역경제발전, 자연환경보호, 평화통일 기반조성을 목적으로 한다. 여기서 접경지역이라 함은 비무장지대 내의 집단취락지역(경기도 파주시 군내면 대성동), 해상의 북방한계선과 잇닿는 시군(인천: 강화군·옹진군), 비무장지대와 잇닿는 시군(경기도: 김포시·파주시·연천군, 강원도: 철원군·화천군·양구군·인제군·고성군), 민간인통제선(군사분계선 남방 25km) 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지시 구역 등을 기준으로 정, 해상의(경기도: 고양시·양주시·동두천시·포천시, 강원도: 춘천시)을 말한다(동법 및 동시행령 제2조). 이러한 기준·옹진군)설정된 접경지역은 인천광역시·경기도·강원도의 3개의 시도의 15개 시군에 걸쳐 설정되어 있다.

그 동안 접경지역은 지난 60여년 간 남북분단으로 말미암아 국가안보라는 명분에 의해

1) 우리나라의 경우 2010년 46개 시군(18개 지역)의 통합에 대한 논의가 진행된 가운데 창원·마산·진해가 통합되었고, 2012년에는 통합대상 48개 시군(18개 지역) 중에서 청주·청원이 통합을 합의했다. 2013년에 새로이 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이 제정되고 대통령직속 지방자치발전위원회가 출범함에 따라 추가적으로 시군 통합에 대한 본격적인 논의가 진행될 것으로 예상된다. 이때에도 기존의 효율성 일변도의 평가에서 벗어나 통합의 필요성·요건에 보다 더 중점을 두어야 할 것이다.

지역발전과 사유재산권 행사에 많은 불이익을 받아 왔다. 실제로 대부분의 접경지역은 군사시설보호구역과 함께 수도권정비권역으로 지정되어 각종 규제가 중첩됨에 따라 발전이 정체된 낙후된 지역으로 전락했다. 이에 동법은 그 동안의 피해보상과 함께 특화된 지역 개발과 더 나아가서는 세계적인 생태공원으로 발전시키고자 2011년에 접경지역 발전 종합계획 (2011-2030)을 수립하여 운영하고 있다.

실제 동계획은 접경지역의 우수한 생태자원과 세계유일의 분단지역 상징성을 활용한 세계적인 생태·평화벨트(Eco-Peace Belt)를 조성하고, 사회·지리적으로 어려움을 겪고 있는 접경지역을 친환경적으로 발전시키고 해당 지역간 상생적 발전을 도모하고, 한반도 중앙이라는 지정학적 입지의 특성을 살려 국토 신성장축으로서의 기반을 조성함을 목적으로 하고 있다고 선언하고 있다(행정안전부, 2011: 2) .

그럼에도 불구하고 동계획은 선언적인 내용에 불과하고 접경지역을 위한 실천적인 발전전략이 미비하여 가시적인 지역개발 효과를 나타내지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 실제로 고부가가치 산업의 유치와 지역연관 산업의 육성을 통한 소득과 일자리 창출이나 남북교류와 통일의 거점보다는 주요 생태·평화벨트와 같은 환경보전 및 현상유지에 중점을 두고 있다. 그러나 동계획은 접경지역의 지정학적 위치의 중요성을 부각시킨다는 점에서 의의가 있다. 특히 최근에 박근혜 정부가 'DMZ 세계평화 공원' 조성을 제안함에 따라 접경지역이 국제적인 관심을 끌게 되고 향후 남북관계가 진전됨에 따라 남북경제교류 전진기지 더 나아가서는 평화시 및 통일수도의 후보지로 주목을 끌게 될 것으로 전망된다.

비록 현재는 북한 핵실험과 개성공단 가동 중단으로 말미암아 남북 간에 긴장과 대치가 지속되고 있으나 남북한뿐만 아니라 주변 국가들이 더 이상의 긴장과 전쟁을 원하지 않기 때문에 조만간에 남북 간 긴장완화 더 나아가서는 경제교류가 활성화되고 최종적으로 남북통일의 분위기가 조성될 것으로 예상된다. 이때를 대비하여 남북 경제교류 거점 더 나아가서는 통일수도의 입지 후보지 선정에 관한 논의가 이루어져야 할 것이다.

2) 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법

지금까지 시군 통합은 「지방행정체제개편에 관한 특별법」이 규정하고 있는 대통령직속 지방행정체제개편추진위원회에 의해 추진되었다. 그런데 동법(10조)은 지방행정체제개편추진위원회의 활동시한을 2014년 12월로 규정하고 있어 향후 지속적인 시군 통합이 어렵게 되동법(었다. 이에 박근혜 정부는 지속적으로 시군통합을 추진하기 위한 대체입법으로 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 (이하 동법)」을 새로 제정하였다. 특히 동법은 기존에 행정기능 지방이양을 내용으로 하는 '지방분권촉진에 관한 특별법'을 흡수 통합하는 형식으로 제정되었기 때문에 행정기능 지방이양과 함께 시군통합을 본격적으로 추진하겠다는 의지를 표명하는 것으로 보인다. 동법은 2013년 3월 29일 의원입법

형식으로 국회에 발의되동법5월 7일에 본회의에서 재석의원 224명에 찬성 212명이라는 절대적인 지지에 의해 제정되었다. 동법에 의하면 대통령직속으로 27명의 관계 전문가들로 구성되는 지방자치발전위원회가 출범하여 향후 5년책진위원회를 갖고 활동하게 된다(44조). 무엇보다 동위원회는 현 박근혜 정부의 임기와 동일한 활동시한을 갖는다는 점에서 예전의 지방행정체제개편추진위원회보다 더 강력한 추진력을 갖고 시군통합을 추진할 것으로 예상된다.

동법은 지방분권·특별기관정비·교육자치 등 지방자치발전을 위한 다양한 정책을 대상으로 하고 있으나 자족적이고 경쟁력있는 자치단체를 구성하고 사회 경제적인 환경의 변화에 의한 행정권역과 생활권의 불일치를 해소하기 위한 시군통합을 주요 내용으로 하고 있다.

실제로 현행 지방행정체제의 주요골격은 농경시대였던 1896년 13도제에 의해 마련되었다. 그러나 그 동안 정부수립과 경제발전 과정을 거치면서 인구의 증가와 도농 간의 인구 이동, 지방자치 부활 후의 자치단체 간 격차심화 등 사회적·경제적 변화와 함께 최근에는 교통·통신·인터넷 등의 획기적인 발달로 시대변화에 맞게 지방행정체제를 개편할 필요성이 다양하게 제기되었다.

첫째, 교통과 통신의 발달로 주민의 생활권이 확대되고 광역행정수요가 증대함에 생활권과 행정구역을 일치시킴으로써 행정수요에 대한 대응력을 높이고 주민편익을 증진하여 지역주민 중심의 풀뿌리 지방자치를 정착시키는 데 목적을 두고 있다.

둘째, 지방자치가 정착됨에 따라 국가 전체 행정에 있어 지방자치단체의 기능과 역할이 강조됨에 따라 행정기능의 지방분권이 확대되고 있다. 이러한 추세에 부응하기 위해 지방자치단체의 역량을 강화할 필요가 있고 이를 위해 기존의 소규모의 분권형 지방자치단체보다는 자족적인 규모의 통합형 자치단체가 요구되고 있다.

셋째, 산업화 과정에서 도농 간의 격차가 심화됨에 따라 도시 자치단체와 농촌 자치단체 간의 불균형이 발생하여 도시지역은 과밀, 농촌지역은 과소의 문제를 안고 있다. 인접한 시군을 통합함으로써 지역간 격차와 과소·과밀의 문제를 해소할 수 있다.

넷째, 세계화와 개방화의 추세와 함께 무한경쟁시대가 도래함에 따라 지방자치단체가 독자적으로 국제적인 경쟁력을 갖추어 나갈 것을 요구하고 있다. 이를 위해서는 상호 보완적인 관계에 있는 인접 시군간의 통합을 통해 경쟁력있는 자치단체를 구성할 필요가 있다.

이러한 관점에서 동법은 시군통합을 적극적으로 추진하고 있다. 동법은 1990년대 도농통합에 의한 시군 통합에 비해 제도적인 장치뿐만 아니라 인센티브 측면에 있어 획기적이라고 평가할 수 있다. 통합 후에도 기존에 향유했던 기득권이 보호되면서 각종 새로운 지원대책을 마련하고 있다. 동법은 행·재정에 관한 여타의 법령에 우선하는 특별법으로서 위상을 갖고 있기 때문에 실효성이 더욱 높을 것으로 기대된다. 특히 동법은 시도간의 경

계를 넘어서는 시군 통합까지를 가능하게 규정하고 있어(제22조 2항) 향후 접경지역의 시군 통합에 활력소로 작용할 것으로 기대된다.

현재 접경지역은 인천광역시·경기도·강원도에 걸쳐 지정되어 있으나 시도 경계와 상관 없이 역사적·사회경제적·지정학적인 측면에서 공통성을 내포하고 있으며 현재 과소의 문제를 안고 있다. 따라서 시도 경계에 구애됨이 없이 이들 지역에 대한 통합을 추진함으로써 자족적인 지역공동체를 구축하고 향후 남북관계의 진전에 따라 남북교류 전진기지 더 나아가서는 통일수도의 기반을 조성할 수 있는 계기를 제공할 수 있을 것이다.

III. 남북교류 거점 선정을 위한 접경지역의 권역 분석

1. 접경지역의 권역별 분석

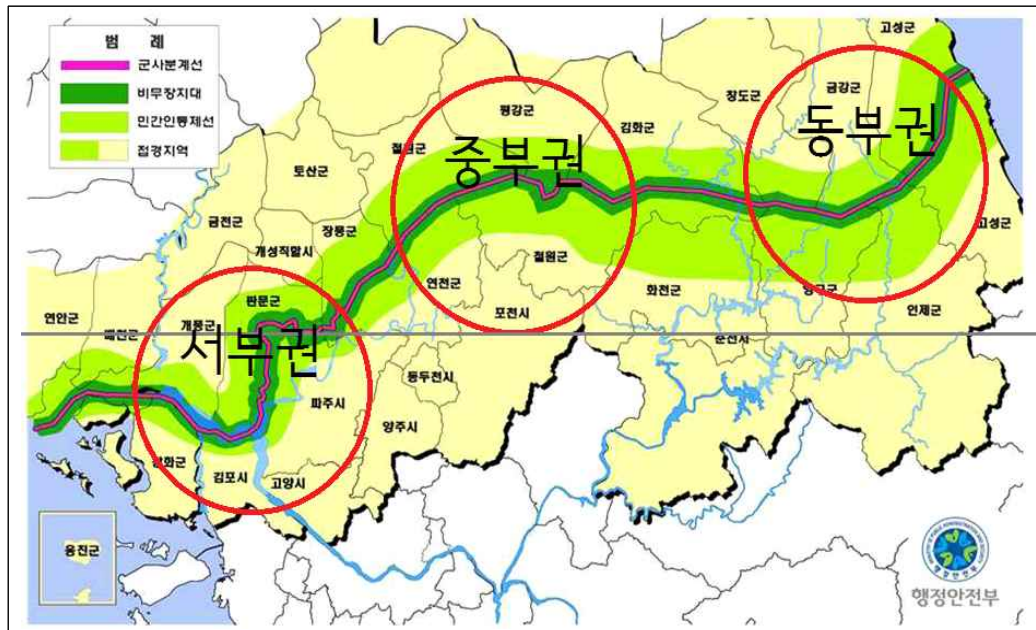
현행법상 접경지역은 3개의 시도에 걸쳐 15개의 시군에 지정되어 있다. 향후 접경지역에 남북 경제교류 전진기지를 조성함에 있어 그 후보지를 선정하기 위해 서부권·중부권·동부권 세 개의 권역으로 나누어 평가할 필요가 있다.

첫째, 서부권은 남쪽의 파주시·고양시·김포시·강화군과 북쪽의 개풍군과 판문군 등으로 이루어져 있다. 서부권은 현재 판문점이 위치하고 경의선이 복원되어 있고 개성공단의 출입로가 개설되어 있는 관계로 주요한 남북 교류의 관문의 역할을 하고 있다. 그러나 향후 새로이 남북 교류 전진기지과 통일수도를 조성하는 데에 한계가 있다. 현재 산업시설이 포화상태에 있으며 서울과의 거리가 너무 가까워 북한과 함께 하는 공동경제 구역을 설치함에 있어 정치적·군사적으로 장애가 있다. 더 나아가 향후에는 현재의 개성공단과 같은 남북 합작 공단을 설립할 때 남북한 어느 한쪽 영토 내에 설치하기보다는 양쪽의 영토가 공동으로 걸치는 지역을 선택해야 한다는 사실을 감안할 때 서부권은 임진강으로 양쪽이 분단되어 있기 때문에 한계가 있다. 이와 같이 향후의 통일수도는 남북한이 공유할 수 있는 공동의 영역에 조성되어야 한다는 사실에 입각할 때 서부권은 입지여건이 불리하다.

둘째, 동부권은 남쪽의 고성군·양구군·인제군과 북쪽의 고성군과 금강군 등을 포함한다. 동부권은 현재 동해선이 개설되어 있고, 향후 북극항로의 거점으로서의 역할이 기대되는 곳이다. 그러나 동부권은 주로 산악지역으로 이루어져 있고 가용토지와 수자원이 미흡하여 대규모의 산업단지나 남북교류 거점을 조성하는 데 한계가 있다.

셋째, 중부권은 남쪽의 포천시·연천군·철원군과 북쪽의 철원군·평강군 등으로 이루어져 있다. 중부권은 역사적 동질성이 강하고 한반도의 중흥의 중심으로서 상징성이 있고,

임진강과 한탄강으로 이루어진 수자원이 풍부하고 남북이 평면적으로 연결되어 있으며 가용토지가 충분하다. 기반시설 측면에서도 경원선과 함께 3개의 국도가 운영되었던 곳이다. 그 결과 중부권은 향후 남북 경제교류 전진기지로서의 적합성이 높은 권역으로 평가된다.



자료: 접경지역 바탕 그림: 행정안전부(2011: 3)

〈그림 1〉 접경지역 권역도

2. 접경지역 중부권의 요건 분석

1) 역사적 공통성

중부권은 선사시대부터 한탄강 유역권이라는 동일한 생활권을 유지해 왔다. 후삼국시대에는 태봉국이라는 후고구려의 수도가 위치했던 곳으로 궁예와 왕건의 발자취가 중부권 전역에 남아 있다. 6.25이전에는 포천시의 일부를 포함하여 연천군과 철원군이 38도선 이북으로 위치하여 북한의 철원군에 속했었다. 그결과 현재 철원군에는 북한의 철원군 노동당사, 포천시에는 김일성 별장의 터가 남아 있다. 6.25 당시에는 최초의 남침이 연천군을 통해서 이루어졌고 1953년 휴전을 앞둔 상황에서 가장 치열한 남북 간의 전투가 철원군 일대에서 이루어졌다. 이러한 맥락에서 볼 때 중부권은 북한이 역사적으로 미련을 갖는 있는 지역으로서 향후 남북 경제교류기지 건설을 위한 남북 간의 합의 도출이 용이

한 지역이다.

2) 수자원

중부권에는 임진강과 한탄강이라는 두 개의 강이 흐르고 있다. 임진강은 강원도 북부를 흐르면서 북한의 고미탄천과 평안천과 합류하고, 경기도 연천군에서 철원군과 평강군 등을 흘러온 한탄강(漢灘江)과 합류하여 연천군의 고랑포를 지나 문산 일대의 저평지를 거쳐 하구에서 한강과 합류하여 황해로 흘러든다.

한탄강은 북한의 평강군에서 발원하여 북쪽의 김화군, 남쪽의 철원군과 포천시·연천군을 지나 연천군 미산면·전곡읍의 경계에서 임진강으로 흘러든다. 이와 같이 한탄강은 중부권을 관통하여 연천군에서 임진강과 합류한다. 한탄강은 화산폭발로 형성된 주상절리의 좁고 긴 골짜기를 흐르고 유역에는 절벽과 협곡이 발달하여 국민관광지가 조성되어 있다. 특히 현재 건설 중인 한탄강댐은 향후 중부권의 안정적인 수자원의 역할을 할 것으로 기대된다. 원래는 다목적 댐으로 계획되었으나 관광자원과 생태계보호 차원에서 홍수조절용으로 건설되고 있다. 향후 중부권에 남북교류 전진기지가 조성되는 경우 이에 대한 시설을 보완함으로써 주요한 수자원으로서 역할을 수행할 것으로 기대된다.



〈그림 2〉 접경지역 중부권의 수자원 현황

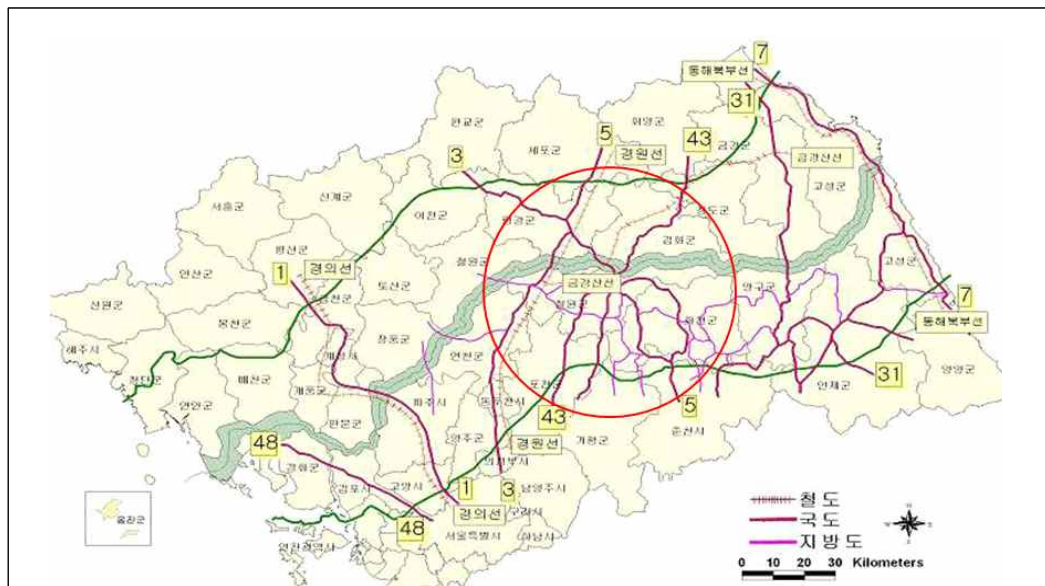
3) 교통시설

중부권은 경원선 철도와 국도 3호·5호·43호선이 통과하는 권역으로 교통의 요충지이다. 서부권은 경의선과 국도 1호, 동부권은 동해선과 국도 7호선이 통과하는데 반해 중부권은 경원선 철도 이외에도 3개의 국도가 통과하는 곳이다. 경원선은 서울 용산에서 원산

까지를 연결되었던 철도로 국토의 중심을 관통하고 있다. 또한 용산과 원산의 중간지점에서 금강선과 연결되어 금강산에 대한 접근도를 높일 수 있다. 그러나 경원선은 경의선이나 동해선과 달리 아직 복원이 안 된 상태이고 현재는 용산에서 2012년에 복원된 백마고지역 사이만을 운행되고 있다.

2000년 평양에서 남북정상회담이 열린 후 구체적으로 복원이 논의되었으나 아직은 답보상태이다. 경원선은 북한의 원산시와 러시아의 블라디보스토크에서 시베리아 횡단철도(STR) 통해 모스크바를 비롯하여 유럽 여러 나라와 연결될 수 있다. 또한 경의선과 연결되면 중국 횡단철도(CTR)와 연계시켜 유럽으로 수출하는 물품이 쉽게 수송되어 운송시간은 1/3로 단축되고 물류비는 20~30%가 절감된다.

또한 중부권에는 3호·5호·43호의 3개의 국도가 통과하고 있어 남북한 간 물자교류와 상호 접근도를 강화할 수 있다. 실제로 국도 43호선이 복원된다면 접경지역의 중부권에 속한 포천시에서 금강산까지 90km로 한 시간 이내에 접근할 수 있게 되어 금강산의 관광 사업의 활성화와 함께 남북한 간의 경제교류를 증진할 수 있게 된다.



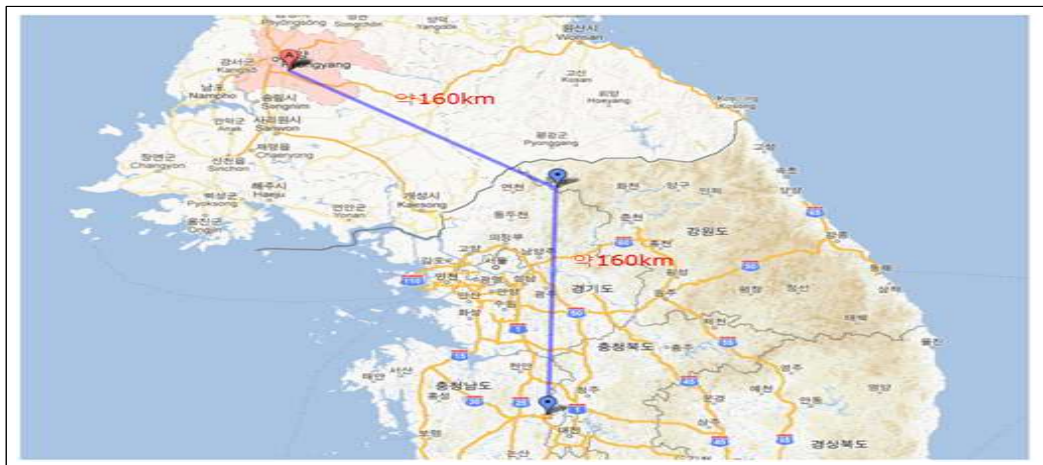
자료: 행정안전부(2011: 15)

〈그림 3〉 접경지역 중부권의 교통시설 현황

4) 국토의 중심성

중부권은 남북간의 진전에 따라 남북교류의 전진기지 더 나아가서는 통일수도가 입지할 곳이다. 그 결과 남북이 수용할 수 있는 지정학적 요건을 갖추고 있어야 한다. 기본적으로 한반도의 중심성을 내포하고 남북한의 접근성 동일해야 한다. 이에 중부권은 한반도

의 중흥의 중심지이면서 남북으로부터 동일한 접근성을 구비하고 있다. 실제로 중부권은 북한의 수도인 평양과 한국의 행정중심도시인 세종시로부터 160km라는 등거리에 위치하고 있다.



〈그림 4〉중부권의 지정학적 위치도

IV. 접경지역 중부권 시군통합의 당위성과 효과

1. 통합의 필요성

중부권은 접경지역으로서 남북간의 정치적 군사적 대립과 긴장관계가 장기화됨에 따라 군사시설보호구역이 광범위하게 설정되어 있고 이에 덧붙여 현행법상 수도권에 속한 관계로 성장관리권역으로 지정되어 토지이용에 대한 규제를 받고 있다. 그 결과 대부분 산업기반이 열악하고 지속적인 인구감소와 함께 노령화가 급속도로 진행되고 있다.

그 결과 중부권에 속한 포천시·연천군·철원군은 인구를 비롯한 사회경제적인 지표가 소속하는 도의 시군평균과 격차가 크게 벌어지고 있다. 실제로 인구수·지역내총생산·지역소득·재정자립도 등에서는 여타 시군 평균에 크게 못 미치는 반면에 노인인구비율이나 군사시설보호구역은 높은 비율을 나타내고 있다.

특히 포천시와 연천군은 수도권에 속해 있어 접경지역으로서 규제 이외에 수도권 규제까지를 받고 있어 시간이 경과됨에 따라 경기도의 시군평균과 격차가 더욱 확대되고 있다. 실제로 포천시와 연천군은 경기도에서 유일하게 인구가 감소하고 지역내총생산이나 지역소득에서도 시군평균과 격차가 커지고 있다. 예를 들어 포천시는 2003년에 인구

158,513명으로 시승격을 받았으나 10년이 지난 2013년에는 156,904으로 감소하여 경기도 시군평균과의 격차도 170,740명에서 237,930명으로 확대되었다. 이러한 현상은 지역내총생산과 지역소득에서도 발견할 수 있다. 마찬가지로 연천군으로 경우에도 2003년에는 인구가 50,188명이었으나 2013년에는 45,657명으로 감소하여 경기도 평균과의 격차도 237,930명에서 349,177명으로 확대되었다. 포천시와 마찬가지로 지역내총생산이나 지역소득에서도 도 평균과의 격차가 심화되고 있다.

〈표 1〉 접경지역 중부권의 지역경제 현황

| 구 분 | 경 기 도 | | | 강 원 도 | |
|----------------------|----------|----------|---------|---------|---------|
| | 시군 평균 | 포천시 | 연천군 | 시군 평균 | 철원군 |
| 인구수 (2013) | 394,834명 | 156,904명 | 45,657명 | 85,522명 | 47,642명 |
| 노인인구비율 (2010) | 8.7% | 12.7% | 19.5% | 14.8% | 16.3% |
| 지역내총생산 (2010) | 7,498십억 | 3,250십억 | 801십억 | 1,475십억 | 908십억 |
| 지역소득 (2010) | 4,917십억 | 1,064십억 | 288십억 | 981십억 | 323십억 |
| 재정자립도 (2012) | 49.7% | 29.5% | 22.5% | 19.3% | 11.5% |
| 군사시설보호구역 비율(2012) | 30.0% | 29.0% | 95.6% | 18.61% | 100% |

주: 지역소득 추계방법: 김정완(2004: 51-76) 참조

자료: 통계청 홈페이지와 안전행정부의 보통교부세 산정내역 책자 참조

이러한 지역경제의 낙후성은 모든 부문에 확산되어 일자리 정체, 부동산 가격 동결, 교통시설 미비, 지역생산의 역외 유출, 교육환경 열악 등의 문제를 야기시켜 인구감소로 이어지면서 낙후의 악순환이 반복되고 있다.

이와 같이 접경지역 중부권은 중첩된 토지이용 규제와 낙후된 지역경제의 현황에도 불구하고 다양한 성장 잠재력을 내포하고 있다. 한반도의 중심지로서 유구한 역사와 다양한 문화적 유산을 보유하고 있고, 북한 더 나아가서는 유럽에까지 이르는 대륙횡단철도와의 연결망이 구비되어 있고, 수도권과의 접근성이 높아 투자유치와 생산물의 판매시장을 확보하기 위해 유리하고, 환경적으로 양호하게 보존된 자연환경과 빼어난 공간구조로 말미암아 국제적인 관심이 집중되고 있다. 특히 향후 남북관계의 진전에 따라 남북교류 전진기지 더 나아가서는 통일수도의 후보지로 각광을 받게 될 것으로 기대된다.

〈표 2〉 포천시와 연천군의 지역경제 추이

| 구 | 분 | 인구수(명) | 지역생산(십억) | 지역소득(십억) |
|------|-----------|----------------|----------|----------|
| 2003 | 경기도 시군 평균 | 329,253 | 4,762 | 3,360 |
| | 포천시 | 현 황 | 158,513 | 2,239 |
| | | 도평균과 차이 | 170,740 | 2,523 |
| | 연천군 | 현 황 | 50,188 | 591 |
| | | 도평균과 차이 | 279,065 | 3,995 |
| 현재 | 경기도 시군평균 | 394,834 | 7,450 | 4,917 |
| | 포천시 | 현 황 | 156,904 | 3,250 |
| | | 도평균과 차이 | 237,930 | 4,200 |
| | 연천군 | 현 황 | 45,657 | 801 |
| | | 도평균과 차이 | 349,177 | 6,697 |

* 주: 현재의 인구는 2013년 5월말 기준, 지역생산과 지역소득은 2010년 기준임

그러나 중부권에 속한 포천시·연천군·철원군이 현재와 같은 독립된 행정체제와 취약한 지역경제권을 고수하는 경우에는 지역역량을 극대화하거나 향후 남북 교류와 통일을 준비하는 데 한계가 있다. 국토의 중심지로서 통일을 대비하여 역량을 갖추기 위해서는 자족적인 지역공동체를 구축할 필요가 있다. 따라서 세 개 시군을 통합함으로써 한반도 통일시대에 기대되는 역할과 기능을 수행하는 데 필요한 행정체제를 구축할 해야 한다. 다행히 현행 「지방분권 및 지방행정체제에 관한 특별법」이 시도 경계를 넘는 통합을 가능하도록 규정하고 있어 중부권의 시군들이 향후 통일시대의 주역으로 성장할 수 있는 가능성이 마련되었다.

중부권 세 개의 시군은 역사적·문화적 동질성과 함께 지정학적으로도 동일한 한탄강 유역권을 형성하고 있으며 통합에 따른 상호보완적인 상생과 시너지 효과를 발생시킬 수 있는 이상적인 통합모델로 평가되고 있다. 실제로 세 개 시군이 통합함으로써 포천시와 연천군은 수도권 규제에서 벗어날 수 있는 계기를 마련하고 철원군은 지역발전을 위한 배후기반을 확보할 수 있게 된다. 철원군의 발전을 위해서는 독자적인 내생적 발전보다는 주변지역 발전의 파급효과가 확대되어 유입되는 전략이 필요하다. 이러한 개발의 파급효과는 북쪽이나 동쪽의 화천군·양구군·인제군으로부터는 기대할 수 없는 실정이고 오로지 남서부의 포천시와 연천군에 기대할 수밖에 없다. 포천시와 연천군이 철원군과의 통합을 통해 수도권 규제에서 벗어나게 된다면 비약적인 발전이 가능하고 그 효과가 철원군에 파급되어 중부권 전역이 한층 발전된 지역으로 성장할 것으로 기대된다.

또한 통합에 의해 인구·면적·지방재정·지역경제의 영세성을 극복함으로써 광역행정수요에 적극적으로 대처하고 대규모 지역개발사업을 추진할 수 있게 됨에 따라 대외 경쟁력을 강화할 수 있게 된다. 강화된 지역경쟁력은 향후 통일수도의 기틀을 마련하고 동북아

중심의 세계질서 재편 과정에서 주역으로 성장할 수 있게 될 것이다.

2. 통합시군의 도 소속: 경기도 or 강원도

포천시·연천군·철원군 3개의 중부권 시군이 통합하는 경우 현행 행정체제하에서는 도의 소속을 결정해야 한다. 경기도와 강원도 중에서 어느 곳에 속할 것인가이다. 도소속을 결정함에 있어 어느 경우가 통합시군이 그 동안의 낙후와 규제에서 벗어나 통일시대의 주역으로 성장하는데 도움이 되는가의 여부를 우선 고려해야 한다. 현재 중부권 발전의 장애요소에 대한 연구는 수도권 토지이용 규제와 군사시설보호구역으로 귀결된다. 군사시설보호구역은 국방상 불가피한 측면과 향후 개선될 여지가 있지만 수도권 규제는 중부권의 지역실정을 고려할 때 불합리한 것으로 평가되고 있다. 포천시와 철원군은 여타의 수도권지역에 비해 사회경제적인 지표가 현저하게 낮다. 실제로 포천시와 연천군은 경기도 31개 시군 중에서 유일하게 인구가 감소하는 지역으로서 본질적으로 지방임에도 불구하고 수도권 규제로 묶여 있다. 따라서 포천시와 연천군이 수도권 규제에서 벗어나 본래의 모습을 찾아가기 위해서는 통합시군이 강원도에 편입되어야 한다.

포천시는 현행법상 전 지역이 접경지역에 속하고, 군사시설보호구역이 30%를 차지하고, 주한 미군 전부대가 사용하는 국내 최대 규모의 미군 전용의 영평사격장(13.52km², 409만평)과 동양최대 규모의 한국군 전용의 승진사격장(19.52km², 600만평)이 입지해 있고, 행정구역의 3분의 1 이상이 38도선 이북에 속하여 김일성 별장이 위치했던 지역으로서 전형적인 접경지역형 낙후지역이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 수도권으로 분류되어 규제를 받아 왔기 때문에 낙후성을 탈피하지 못하고 있다. 그 결과 포천시의 재정자립도는 29.5%로 경기도 시군 평균(50%)의 절반 수준에 머무르고 있다. 이러한 상황에서 현재와 같이 수도권으로 남아 있는 한 포천시의 낙후도는 더욱 심화될 것은 명약관화한 사실이다. 연천군 역시 군사분계선을 중심으로 북한과 대치하고 95.6%가 군사시설보호구역으로 지정되어 있음에도 불구하고 수도권 지정되어 낙후성을 면치 못하고 있다.

그러나 중부권의 현재의 낙후상태를 미래까지 지속시킬 수는 없는 일이다. 따라서 정부가 추진하고 있는 시군통합 정책을 이용하여 그 동안의 규제와 낙후에서 벗어 날 수 있는 전기를 마련해야 한다. 현재 포천·연천·철원 시군 통합에 있어 포천과 연천의 지역주민들은 세 개 시군 통합에 대해서는 어느 정도 공감대가 형성되어 있는 것으로 관측된다. 다만 도(道의) 소속에 대해서는 의견이 엇갈리고 있다. 경기도와 강원도 중에서 어느 것을 선택할 것인가이다. 지역경제의 실리적인 측면으로 볼 때 강원도가 유리하다는 것은 분명한 사실이다. 다만 정서적인 측면에서 그 동안으로 수도권 주민으로서 가졌던 자부심이 없어진다는 점이다. 그러나 이제는 무엇보다도 지역발전이 중요하다고 본다. 그 동안 경

기도에 속해 있으면서 받은 혜택과 피해를 냉정하게 비교해 보아야 할 시점에 이르렀다는 것이다. 더욱이 향후 정부의 지방행정체제개편 방향은 점진적으로 도의 위상과 권한을 축소시켜 나가면서 중국적으로는 도를 없애는 것이다. 따라서 앞으로는 경기도 소속을 고수할 필요성이 더욱 없어진다.

다만 현재의 시군 통합을 추진하는 동안에는 도가 존치되기 때문에 도의 소속을 결정함에 있어 정부정책 방향도 고려해야 한다. 정부의 지방행정체제개편 방향은 기본적으로 자족적인 지역행정체제의 구축과 함께 지역균형발전이다. 현재 경기도는 과대하고 강원도는 과소하기 때문에 정부입장에서 볼 때 강원도 소속안이 정치적으로 부담이 적어 포천·연천·철원 통합의 실현가능성이 높다고 볼 수 있다. 그리고 철원군이 경기도 편입시에는 수도권 규제에 묶인다는 사실을 인지하고 있는 이상 철원군에게 경기도 소속안은 더 이상 받아들여지지 않으며 포천·연천·철원 통합 또한 무산될 것이다.

일부에서는 서울시 소재 국가기관의 세종시 이전으로 수도권 규제가 완화되어 포천시와 연천군의 지역발전의 전기를 마련할 수 있을 것으로 예측하는 견해도 있다. 그러나 행정기관이 이전한다고 해도 기존 부지와 건물을 비워놓지 않는 한 서울 인구는 줄어들지 않을 것이고 수도권 규제 완화 또한 요원한 일이다. 그동안 연천군이 수도권 규제에서 벗어나기 위해 수많은 노력을 경주했으나 결국 수포로 돌아갔던 사실이 수도권 규제 완화의 어려움을 증명하고 있다. 최근 박근혜 정부가 출범하면서 일부 희망 섞인 예상을 하는 견해도 있으나 포천시와 연천군을 위해 현행 수도권정비계획법령의 일획일자도 변경할 수 없는 것이 현실이다.

더 나아가 만약 수도권 규제가 완화된다고 하더라도 성장관리권역의 전체에 대한 약간의 행위규제가 해제될 수 있을 것이다. 이 경우에도 포천시와 연천군은 효과를 보지 못할 것이다. 왜냐하면 의정부 동두천 양주 파주 남양주 등도 동일하게 규제가 완화될 것이고 이 경우 기업들은 상대적으로 SOC가 양호한 이들 지역에 집중하게 되기 때문이다. 따라서 포천시와 연천군은 현재의 지역의 위상에 맞게 지방으로 분류되어 규제완화와 함께 기업유치에 필요한 세제 감면과 정부보조금을 받아야 다른 지역에 대해 경쟁력을 갖게 된다.

포천·연천·철원 통합시의 광역행정체제 소속과 관련하여 경기도나 강원도 소속보다는 세종시처럼 특별법에 의한 통일수도를 설치할 필요가 있다는 의견이 제시되고 있다. 중국적으로 포천·연천·철원 지역이 통일수도를 지향해야 하는 것은 분명한 정책방향이다. 이를 위해서는 우선 포천·연천·철원 지역이 인구나 지역경제 수준에 있어 경쟁력(충분한 투표수)을 갖추어야 하고, 활발한 남북교류를 통해 남북통일의 분위기가 조성되어야 하고, 통일수도특별법(가칭)을 제정에 관한 정부의 정책방향이 전제되어야 한다.

이러한 전제조건을 고려할 때 포천·연천·철원 통합으로 통일수도로 곧바로 가는 것은

시기상조이다. 현재의 포천·연천·철원은 통일수도로서 국민적인 관심을 끌기에는 힘이 약하고 남북관계 또한 경직되어 있으며 정부의 정책적인 방향과 법적 기반이 마련되어 있지 않다. 따라서 그 준비단계로 포천·연천·철원의 시군 통합을 통해서 통일시라는 명칭으로 사용함으로써 통일에 관한 이슈는 선점하고, 통일시의 소속을 강원도로 편입시켜 수도권 규제 완화와 기업유치를 통해서 인구와 일자리 창출하여 지역역량을 강화한 상태에서 남북 경제교류 진전 상황에 맞추어 정부에 통일수도 설치를 요구할 필요가 있다.

3. 통합의 기대효과

포천시와 연천군이 발전하기 위해서는 지역발전을 위한 필요조건과 충분조건을 동시에 갖추어야 한다. 수도권 규제완화는 필요조건에 해당되고 기업 투자유치 인센티브는 충분조건이다. 현재 포천시와 연천군이 수도권으로 분류되어 있기 때문에 토지이용 규제를 받고 있으며 기업의 투자유치를 위한 인센티브 또한 배제되어 있다. 향후에도 수도권에 머물러 있는 한 규제완화라는 필요조건을 충족시키지 못하고 설사 수도권 정책의 변화에 의해 규제가 어느 정도 완화되어 필요조건이 충족된다고 해도 포천시와 연천군의 발전으로 연결되지 않을 것이다. 왜냐하면 포천시와 연천군에 대해서는 규제완화 이외에 또 다른 충분조건이 마련되어야 하기 때문이다. 포천시와 연천군은 여타 수도권 시군에 비해 경제기반시설이 취약하기 때문에 충분조건으로서 추가적인 투자 인센티브가 요구되고 있다. 기업의 투자 인센티브는 지방만이 받을 수 있는 정부혜택이다. 정부는 지역균형발전을 위해 지방에 한해 수도권 기업의 이전, 해외진출 기업의 국내 유턴, 중소기업의 신규투자 등에 대해 세제감면과 함께 설비투자 보조금을 지원하고 있다. 이러한 투자 인센티브가 포천시와 연천군의 발전을 위한 충분조건에 해당된다. 이는 포천시와 연천군이 수도권에서 벗어나 강원도에 편입될 때만이 가능하다.

포천·연천·철원 통합과 강원도 편입은 지역발전을 위한 일석이조의 효과를 거둘 수 있다. 정부는 기본적으로 도의 권한과 위상을 축소시키면서 시군통합을 통해 경쟁력있는 자족적인 지방행정체제를 구축하기 위해 대상 시군에게 다양한 행재정적 인센티브를 제공하고 있다. 포연철 통합시 이러한 중앙정부의 인센티브를 받게 된다.

이러한 인센티브 또한 무시할 수없는 수준이지만 강원도 소속에 따른 파급효과는 더욱 광범위하다. 정부 정책의 기본 방향은 수도권은 규제, 지방은 지원이다. 포천시와 연천군이 현재의 낙후를 탈피하기 위해서는 규제의 해제뿐만 아니라 지방으로서 정부의 정책지원을 받아야 한다. 현행 지방지원정책의 기본법은 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」이다. 동법은 낙후지역의 균형개발을 위해 인구·재정자립도·도로율·지역내총생산 등 지역경제 지표를 기준으로 하여 전국수준에 비해 현저하게 낮은 지역을 개발촉진

지구로 지정하여 500억원 정도를 투자하여 SOC 를 비롯한 기반시설을 지원하고 투자에 따른 세제상의 혜택을 부여하고 있다. 이러한 개발촉진지구는 낙후지역 개발을 위한 대표적인 정부지원 사업이다. 포천시와 연천군 역시 지표상으로는 개발촉진지구로 지정될 수 있으나 동법 12조는 수도권에는 지정할 수 없도록 규정하고 있다.

따라서 동법의 지정요건에 의하면 포천시와 연천군이 강원도로 편입되면 자동적으로 개발촉진지구지정이 가능하게 된다. 현행 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 역시 통합 시군에 우선적으로 개발촉진지구를 지정한다고 규정하고 있다(33조 2항). 이와 별도로 정부는 「지방투자촉진보조금제도」를 통해서 대기업까지를 포함하여 지방투자기업에게 취득세·법인세 감면(5년간 100%, 그후 2년간 50%)과 함께 파격적인 보조금을 지원하고 있다(표3). 따라서 포천시와 연천군이 강원도로 편입되는 경우 일차적으로 동두천·양주·파주·의정부 등 인접한 지역에서 출발하여 수도권 전역에서 기업들이 정부 지원금을 받아가면서 유입될 될 것이다.

기업뿐만 아니라 정부의 지방대학 지원정책에 힘입어 수도권 대학의 이전이 이루어질 것이다. 현재에는 수도권내의 대학이 동일한 수도권의 자연보전권역 이전도 자유롭지 못한 실정이다. 따라서 서울소재 대학들이 경기도 쪽으로 이전하고자 하지만 뜻을 이루지 못하고 있다.

지금까지의 지방대학 지원사업에 덧붙여 박근혜 정부는 지역균형 발전의 일환으로 지방대학 지원을 강화하기 위해 「지방대학 육성에 관한 특별법」의 제정을 추진하고 있으며 현재 국회에 발의된 상태이다. 만약 기존의 포천과 연천 소재의 대학들과 수도권에서 새로이 이전하는 대학들이 지방대학으로서 공직인재 할당제를 비롯하여 행정재정적인 지원을 받게 된다면 이들 대학들이 명문대학으로 발돋움하게 되어 포천시와 연천군이 막대한 예산을 투입하여 육성한 우수한 인재들이 서울로 유출되는 것을 방지할 수 있고 역으로 다른 지역에서 우수한 인재를 유입시킬 수 있는 여건이 조성되어 인구증가에 지대한 기여를 하게 될 것이다.

〈표 3〉 지방투자촉진보조금 제도

| 분류 (매칭비율) | 이전기업·U턴기업 지원 | | | 신증설기업 지원 | | |
|------------------------|-----------------|--------------------|--------------------|----------|---------|---------|
| | 대기업 | 중견기업 | 중소기업 | 대기업(신설) | 중견기업 | 중소기업 |
| 일반지역 (70:30) | 입지(-) 투자(5%) | 입지(15%) 투자(7%) | 입지(35%) 투자(10%) | 투자(5%) | 투자(7%) | 투자(10%) |
| 수도권 인접지역 (50:50) | 입지(-) 투자(3%) | 입지(-) 투자(5%) | 입지(10%) 투자(7%) | 투자(3%) | 투자(5%) | 투자(7%) |
| 지원 우대지역 (80:20) | 입지(-) 투자(7%) | 입지(25%) 투자(15%) | 입지(45%) 투자(20%) | 투자(7%) | 투자(15%) | 투자(20%) |

이밖에도 정치·경제·사회·문화·복지 등 모든 영역에 있어 지방화효과가 나타나면서 인구유입, SOC 확충, 생활여건 향상 등의 선순환 효과를 발생시킬 것이다. 이와 같이 인구가 증가되면서 토지 수요가 증가됨에 따라 지가가 상승하고 그 동안 또 하나의 족쇄였던 군사시설보호구역도 점진적으로 완화될 것으로 예상된다. 군사시설보호구역은 인구가 증가하고 토지수요가 늘어나면 자연적으로 축소될 수밖에 없다. 이와 같이 증가된 인구와 발전된 지역경제 수준은 지역의 경쟁력으로 연결되어 향후 남북교류 전진기지화 통일수도로 발전하는 지름길이 된다.

포천시의 최대 현안사업은 구리-포천간 민자고속도로의 조기완공이다. 그 동안 포천의 발전을 위해 SOC 확충이 절실한 것으로 간주되어 수도권 전철 연장 유치와 국비 고속도로 건설을 추진한 적이 있었으며 선거철마다 단골메뉴로 등장하고 이를 이용해 일부 정치인들이 득표활동을 한 적이 있다. 이 모든 것이 실현 불가능한 공약으로 판명이 났고 이제는 민자고속도로라도 적기에 완공되었으면 하는 바램이다. 그런데 이 또한 멀어져가고 있는 느낌을 금할 수 없는 실정이다. SOC 비롯한 국책사업은 기본적으로 인구수(투표수)가 많은 곳에 우선적으로 배정된다. 그 동안 포천시와 연천군은 수도권에 묶여 있어 기업유치가 불가능하여 인구가 정체되었기 때문에 정부 SOC 사업을 유치할 없었던 것이다. 포천·연천·철원 통합을 통해 강원도로 편입되는 순간 투자 기업수가 늘어나고 대학이 이전해오면서 인구가 증가함에 따라 고속도로 더 나아가서는 전철을 비롯한 교통망 확충을 위한 여건이 조성된다.

또한 새로 제정된 「지방분권 및 지방행정체제개편 특별법」은 각종 정부시책사업 시행에 있어 통합 지방자치단체에 대해 우선적으로 지원한다는 규정을 두고 있다(33조 3항). 이는 현재 지체되고 있는 민자고속도로 토지보상비 예산의 적기 확보를 위한 중요한 근거조항이 될 수 있다. 특히 박근혜 정부는 국가재정전략회의를 통해 향후 SOC부문에 대한 예산을 대폭 축소하겠다는 의견을 제시하고 있어 민자도로 예산확보에 비상에 걸려 있는 상황에서 포천·연천·철원 통합은 새로운 돌파구로 작용할 것이다.

아울러 포천시는 최근에 막대한 예산을 투입하여 조성중인 용정·신북·신평공단을 조성중이거나 완공 후 분양중이다. 연천군도 기업유치를 위해 공단을 조성하고 있다. 포천시와 연천군의 입장에서 이들 공단의 성공은 절실하다. 현재 포천시청과 연천군청의 노력으로 이들 공단들은 활기를 띠고 있으나 향후 추가적인 공단조성은 이들 지역들이 수도권에 묶여 있는 한 성공을 장담할 수 없다. 그러나 만약 강원도에 편입되어 지방이 된다면 투자기업들이 세제혜택과 투자 인센티브를 받을 수 있기 때문에 성공을 담보할 수 있다. 지금까지 포천과 연천지역의 공단에 입지하고 있는 기업들을 살펴보면 대부분이 사양산업들이다. 이제는 고부가가치의 대기업들이 입지해야 한다. 현행 지방기업 투자촉진을 위한 정부정책은 대기업까지를 지원 대상으로 규정하고 있기 때문에 포천과 연천 지역의 공단

에 대기업들이 입지할 여건이 조성되었다. 포천시와 연천군은 수도권에서 가장 가까운 지방으로서 국내 최고의 기업투자 유망지역으로 자리매김하게 되고 이제는 투자희망 기업들을 선별할 수 있는 위치에까지 올라서게 될 것이다.

이와 같이 강원도 소속은 분명히 지역경제의 실익이 있고 향후 통일시대의 주역이 될 수 있는 기회를 제공한다. 다만 주민들의 정서가 결림들로 작용하고 있다. 그러나 최선의 대안은 존재하지 않으며 모든 것을 한꺼번에 가질 수는 없다. 수도권이라는 자존심만 내려놓으면 되는 것이다. 과연 포천·연천이 지금까지 수도권으로서 어떤 혜택을 받아왔는가를 되돌아보고 향후 미래세대를 생각한다면 답은 쉽게 나올 것이다. 그럼에도 불구하고 경기도 잔류를 고집한다면 지금의 낙후상황을 그대로 수용하겠다는 의사표시로 전달될 수밖에 없다.

정부는 적극적인 시군 통합을 통해 경쟁력 있는 지방행정체제를 구축하기 위해 다양한 인센티브를 제공함 동시에 지역주민들의 추가적 세금부담을 주지 않고 그 동안 지역주민들이 향유하고 있는 기득권을 인정해주고 있다. 포천과 연천이라는 명칭이 사라지는 것도 아니다. 경기도 포천시·연천군에서 강원도 통일시(가칭) 포천구와 연천구가 되고 공무원과 지방의원의 정수가 향후 8년 간 보장된다. 더 나아가 통합시청이 생겨나면서 공무원의 인사상 적체가 완화되고 추가로 통합 시의회에서 지역별 부의장이 새로 선출된다.



〈그림 5〉 통일시의 서울과의 거리

이와 같이 포천·연천·철원 통합시가 강원도 통일시(가칭)가 되는 경우 수도권에서 가장 가까운 지방으로 현재의 수도권 과밀을 해소할 수 있는 유일한 대안으로서 국가적인 주목을 받을 것이다. 강원도 원주시는 서울에서 광주시와 여주군을 거쳐 가야하는 곳에

위치하고 있다. 그럼에도 불구하고 원주시의 인구와 지역소득은 광주시와 여주군을 합한 것보다 더 많다. 이러한 격차는 수도권과 지방의 차이에서 비롯된다. 포천·연천·철원 통일시는 원주시보다 서울에 더 가깝다. 서울과의 거리가 원주시는 88km인데 반해 통일시는 그 절반인 41km에 불과하여 머지않아 원주시보다 더 발전하는 지역으로 향후 통일한국의 수도로 성장할 것으로 기대된다.

포천시와 연천군이 경기도를 벗어나 강원도로 편입되는 것은 지역의 위상이 추락되는 것이 아니라 원래의 위치를 찾아가는 것이다. 이제는 수도권과 지방의 개념도 바뀌었다. 수도권의 이미지는 번잡·오염·규제 등으로 전락했다. 이에 반해 지방은 청정·발전가능성·통일 등의 긍정적인 이미지로 전환되고 있다. 포천시와 연천군은 지금까지 경기도 막내로서 규제만 받던 처지에서 통일된 국토의 중심지로 거듭나게 될 것이다. 그야말로 뱀꼬리가 용머리로 진화하게 된다. 포천시와 연천군은 철원군과 함께 미래 통일한국의 중심지 더 나아가서는 한반도철도의 시발점으로 시베리아를 거쳐 유럽으로 이어져 대서양을 건너 아메리카로 연결되는 철의 실크로드의 기점으로서 향후 새로운 세계질서의 중심축으로 성장하게 될 것이다.

V. 결론

현행 수도권정비계획법 시행령(2조)에 의하면 수도권은 서울특별시·인천광역시·경기도 지역으로 이루어져 있다. 이러한 수도권의 권역범위는 1982년 수도권정비계획법의 제정 당시부터 유지되어 오고 있다. 그 동안 포천시와 연천군을 비롯한 경기북부 지역의 수도권 배제 및 규제완화를 끈질기게 요구했음에도 불구하고 전혀 변화가 없었으며 향후에도 그 가능성이 희박하다.

이러한 상황에서 포천시와 연천군이 수도권에서 벗어날 수 있는 논거를 제공할 수 있는 새로운 법률이 지난 5월 7일 국회를 통과했다. 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이 이에 해당된다. 동법은 자족적이고 경쟁력있는 지방행정체제를 구축하기 위해 적극적으로 시군 통합을 추진하고 통합범위를 시도 경계를 넘어서는 시군간의 통합까지를 가능하게 하고 있다(22조).

따라서 일단 그 동안 간헐적으로 통합의 논의가 진행된 바 있는 포천·연천·철원의 통합을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이들 지역은 지정학적 동질성과 정서적 공통성을 내포하고 있을 뿐만 아니라 현재 규모가 너무 작기 때문에 통합을 통해서 규모의 경제를 달성할 수 있어 가장 이상적인 통합대상으로 평가된다. 포천·연천·철원 통합 후에는 현행법상 수도권에 벗어나기 위해서는 경기도보다는 강원도를 선택해야 한다. 현재 철원은 강원

도의 변방에 머물러 있어 정부사업 배정에 있어 우선순위가 밀리고 지역발전을 위한 기반을 갖고 있지 않다. 이에 반해 포천시와 연천군은 서울에 인접해 잠재력이 풍부함에도 불구하고 수도권 규제에 묶여 발전하지 못하고 있다. 따라서 포천·연천·철원이 통합하여 강원도에 소속되는 경우 포천과 연천은 수도권 규제에 벗어나 지역발전의 계기를 마련할 수 있고, 철원은 인접한 포천·연천의 지역발전의 파급효과를 향유할 수 있게 되고 무엇보다도 강원도내에서 인구나 면적에 있어 경쟁력을 갖추게 된다. 따라서 포천·연천·철원은 시군 통합을 통해 상호 윈윈하는 상생적인 통합모델로 간주된다.

더 나아가 포천·연천·철원 통합시는 향후 남북관계 개선과 함께 경제교류가 활성화되고 통일의 분위기 조성되는 시점에서는 통일한국의 중심지로서 통일수도로 성장할 수 있는 여건을 마련하게 된다. 이러한 관점에서 포연철 통합시의 명칭을 통일시(가칭)로 정하고 향후 남북통일 시점에서는 통일수도로 발전시켜야 한다. 포연철지역은 접경지역 중에서 지정학적 위치나 수자원·가용토지·SOC 등에 있어 통일수도의 최적지로 평가되고 있다.

<참고문헌>

- 김정완. (2004). 지역생산의 역외 유출입에 따른 세원조정 방안: 부가가치의 공동세원화. 「한국지방재정논집」, 9(2): 51-76.
- 박지형·홍준현. (2007). 시·군 통합의 지역경제성장 효과. 「한국정책학회보」, 16(1): 167-196.
- 박형준. (2013). 시군통합 모형의 이론적 고찰을 통한 시군통합의 한계 탐색. 「한국지방자치학회보」, 25(2): 27-49
- 오재일. (2007). 일본의 행정구역개편에 관한 고찰: 시·정·촌 통폐합을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 14(2): 349-371.
- 이명석. (1999). 제도와 정부규모: 시정부를 중심으로. 「한국행정학회보」, 33(4): 211-224.
- 이순배·하채수. (2009). 시군통합 읍면지역의 경제력 격차 분석: 지역소득의 발생을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 13(2): 75-98.
- 이시원·민병익. (2001). 시·군 통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석: DEA 분석기법을 적용한 통합 전후의 비교를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 12(3): 79-101.
- 장덕진·목진휴·오완근. (2012). 청주·청원 지방행정체제 개편의 정책효과 추정. 「지방행정연구」, 26(3): 59-88.
- 최병호·정종필·이근재. (2008). 기초자치단체의 최소효율 인구규모 및 혼잡효과 분석. 「지방정부연구」, 12(1): 87-105.
- 최영출. (2005). 자치단체간 통합시 공공시설운영 절감효과 추정에 관한 연구: 제주도 사

- 례. 「한국지방자치학회보」, 17(4): 47-65.
- 최유진. (2011). 시군통합 후보 도시 선정에 관한 연구: 도시경쟁력의 관점에서. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 하혜수. (2013). 시·군통합의 논거: 지방분권의 시각에서. 제2회 지방재정 포럼. 한국지방자치학회, 1-21.
- 행정안전부. (2011). 「접경지역 발전종합 계획」.
- 홍준현. (2005). 시·군통합이 지역내 및 지역간 균형성장에 미친 효과. 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 299-324.
- Finney, M. (1997). Scale Economics and Police Department Consolidation: Evidence from Los Angeles. *Contemporary Economic Policy*, 15: 121-126.
- Blair, J. P., S. R. Staley and Z. Zhang. (1996). The Central City Elasticity Hypothesis: A Critical Appraisal of Rusk's Theory of Urban Development. *Journal of the American Planning Association*, 62(3): 345-353.
- Bridges, Eric. (1997). The Consolidation of Local Government: Assessing the Service and Financial Implications of the Village of Fillmore Dissolution. www.dos.state.ny.us/lgss/pdfs/fillmore.pdf.
- Carr, J. B. and R. C. Feiock. (1999). Metropolitan Government and Economic Development. *Urban Affairs Review*, 34(3): 476-488.
- Paytas, Jerry. (2001). Does Governance Matter? The Dynamic of Metropolitan Governance and Competitiveness. <http://ris.hanam.ac.kr/file>.
- Rosenfeld, Raymond and Laura A. Reese. (2003). The Anatomy of an Amalgamation: The Case of Ottawa. *State and Local Government Review*, 35(1): 57-69.
- Savitch, H. V. and R. K. Vogel, eds. (1996). *Regional Politics: America in a Post-City Age*. London: Sage Publications.

접수일(2013년 06월 18일)

수정일자(2013년 06월 26일)

게재확정일(2013년 07월 08일)