

# 수도권 규제로 인한 경계지역 간 격차 발생과 정책적 개선방안 연구

강 성 우\*

본 연구는 수도권 경계지역 간 격차를 분석하여 행정구역에 대해 일괄 적용된 수도권 규제의 문제점을 파악하고 정책적 개선방안을 제시하고자 하였다. 동일한 하천을 공유함에도 불구하고 수도권 규제로 인해 수도권-비수도권 경계지역 간 격차가 발생할 수 있다는 가정 하에 경계지역 간의 인구, 제조업 등을 비교하고 관련 건의안을 분석하였다.

분석 결과, 지난 20년간 경계지역의 인구, 제조업 사업체수·종사자수는 수도권에 비해 비수도권이 더 큰 증가세를 보였으며 산업단지의 개소와 평균면적도 비수도권이 압도적으로 높았다. 수도권 규제 개정안을 살펴본 결과, 지역 특색을 고려하여 선별적 규제 특례를 주거나 수도권 범위에서 제외하여 규제 적용을 배제하자는 내용 등이 있었다.

수도권 경계지역의 지역 격차를 완화하기 위한 정책적 개선방안은 다음과 같다. 단기적으로는 경계지역 시·군 지자체 간 연계협력 사업을 추진하고 중기적으로는 지역특화발전특구 지정을 추진한다. 장기적으로는 수도권 규제의 근본적인 개선이 필요하다.

수도권 규제는 행정구역 상 일률적인 적용이 아닌 지역별 특성이 고려된 세분화가 필요하다고 판단된다. 국가균형발전과 자연환경보호를 위한 수도권 규제의 필요성에 대해 공감하나 비수도권보다 낙후된 수도권 지역의 상대적 박탈감과 경계지역 간 형평성 제고

\* 한양대학교 도시대학원 도시공학 박사

접수일: 2021/10/18, 심사일: 2021/11/24, 게재확정일: 2021/11/29

차원에서 보다 세밀한 정책이 수반되어야 할 것이다.

핵심용어: 수도권 규제, 자연보전권역, 경계지역, 지역격차, 규제합리화

# I. 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

「수도권정비계획법」은 수도권에 과도하게 집중된 인구나 산업을 적정하게 배치하도록 유도하여 수도권을 질서 있게 정비하고 균형 있게 발전시키는 것을 목적으로 1982년 제정되었다. 정부는 인구나 산업이 수도권으로 집중되는 문제점을 인식하고 법 제정 전에도 1964년 대도시 인구집중방지책, 1977년 수도권 인구재배치 기본계획 등을 통해 국토의 균형발전을 위한 정책들을 추진해왔다. 그러나 1970년 28.8%였던 수도권 인구가 1980년 35.2%, 1990년 42.5%로 지속적으로 증가하였고 2020년에는 50.0%를 기록하며 수도권 규제 정책의 실효성에 대한 많은 우려가 이어져오고 있다.

중앙정부는 입지 및 면적 규제를 통해 수도권 집중을 억제하고자 하였는데 대표적으로 대학교, 공장, 공공청사 등 인구집중유발시설의 입지를 제한하였다. 이러한 수도권 규제 방식의 효용성에 대해 수도권과 비수도권 사이에서 논란이 지속되어 왔으며, 대표적인 입지규제인 제조업의 신·증설 제한으로 인한 영향을 검증하기 위해 지역 간 격차를 비교하는 연구 또한 활발하게 진행되었다.

수도권 및 인접지역의 제조업 생산성을 분석한 연구에서는 수도권에서 인접지역으로 인구 및 제조업이 이동할 시 두 지역에 생산성 효과가 있다(김아영·김의준, 2007)고 보는 연구와 수도권 규제가 경기도내 기업의 경영성과에 대해 제약을 주었다(송지현·최석준, 2016)고 주장하는 연구 결과도 있다. 이처럼 수도권 규제와 지역격차에 관한 연구는 분석 방법에 따라 의견이 분분하며 연구자의 관점에 따라 결과가 다르게 나타난다. 지역 격차는 다양한 경제·사회적 요인들에 기인함으로 쉽게 판단할 수 없는 문제이고 지역 간

격차가 수도권 규제에 의한 결과라는 점도 입증하기가 쉽지 않은 상황이다.

다만 선행연구에서 항상 거론되는 문제점으로 수도권 규제 정책이 지역 간 특성과 잠재력을 고려하기보다는 국토를 수도권과 비수도권이라는 단순한 이분법으로 구분하여 획일적인 규제가 적용되었다는 점(김은경 외, 2018)이다. 규제의 방향이 수도권 전체에 대한 규제가 아니라 지역 특성을 반영 한 선택적 규제로 전환될 필요성이 있으며(허재완, 2011), 일괄적인 수도권 집중 억제정책보다는 지역에 따라 차별화된 정책이 필요하다(김아영, 김의준, 2007)고 판단된다.

일괄적인 수도권 규제로 인해 발생하는 지역격차와 불합리함에 대한 논의는 국회 및 지자체를 통해 지속적으로 건의되어왔다. 특히 자연보전권역의 경우 팔당 상수원을 지키기 위해 상수원수질보전 특별대책지역, 수변구역 등이 수도권 규제와 중첩되어 나타나고 있는데, 단순한 행정구역상의 이유로 동일한 수계임에도 상류지역인 비수도권의 경우 자연보전권역 상 입지규제 등이 적용되지 않아 경계지역 간 형평성의 문제가 발생되어왔다. 환경과 수자원 보호를 위한 입지규제가 수도권이라는 이유로 강하게 적용되고 비수도권에는 적용되지 않는 문제가 있다. 2020년 수립된 제4차 수도권정비계획에서도 '지역별로 상수원에 미치는 영향이 차이가 있음에도 법령상 자연보전권역 전역에 대해서는 동일한 규제가 이루어지고 있어 개선의 필요성이 있다'고 보고, 수질 및 자연환경 보전 기능을 증진시키는 방향을 전제로 지역특성을 고려할 필요가 있다고 명시하였다.

따라서 본 연구는 같은 하천유역을 공유하고 있음에도 단순한 행정구역에 의한 획일적인 수도권 규제에 발생된 경계지역 간 격차를 비교·분석하고 합리적인 개선방안을 마련하고자 한다. 연구의 목적은 다음과 같다. 첫 번째, 동일한 수계에도 불구하고 행정구역상 수도권과 비수도권으로 구분되어 각기 다른 규제를 받는 대상지역을 선정한다. 이를 통해 단순한 행정구역상의 이유만으로 불합리한 규제가 적용되고 있다는 사실을 입증하고자 한다. 두 번째, 선정된 경계지역을 대상으로 지역 간의 인구 및 산업을 비교한다. 규모의 차이, 변동추이 등을 살펴봄으로써 지역 간의 격차가 유의미한지 검증해본다. 마지막으로 합리적인 개선방안을 제시하고자 한다. 그동안 발의되었던 「수도권정비계획법」 법령 개정안과 지자체 건의과제 등을 토대로 수도권 정책 방향 전환의 초석을 마련하고 지역의 특색과 잠재력을 고려한 상생발전방안을 마련하고자 한다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

연구의 범위는 다음과 같다. 공간적 범위는 수도권과 비수도권의 경계지역이다. 경계 지역 선정기준을 간략하게 서술하면 다음과 같다. 첫째, 수도권 규제의 강도가 상대적으로 강한 자연보전권역으로 한정하였다. 둘째, 행정구역 상 경계면이 연결되어 있는 지역 간 비교를 하였다. 셋째, 동일한 하천유역을 공유하고 있는 지역으로 선정하였다. 마지막으로 팔당특별대책지역은 제외하였다. 위와 같은 기준으로 경기도 가평군 가평읍과 강원도 춘천시 남산면, 경기도 여주시 강천면과 강원도 원주시 문막읍, 경기도 이천시 장호원읍과 충청북도 음성군 감곡면으로 총 3개의 경계지역을 선정하였고 3개의 읍·면 간 인구 및 제조업 추이를 각각 비교하였다.

시간적 범위로는 1998년부터 2018까지 20년간의 변동추이를 살펴보았다. 급격한 산업화로 인구 및 제조업의 증대가 이루어진 90년대까지는 대부분 증가 추세를 보이기 때문에 증감 비교에서 변별력이 떨어지므로 제외하였고 어느 정도 인구와 산업의 안정화가 이루어진 2000년대 초반부터 현재까지를 비교하였다.

내용적 범위는 선정된 3개 경계지역의 인구, 인구증감률, 제조업 사업체수, 종사자수, 증감률, 산업단지 개소, 평균면적 등의 지표를 단순 비교하였다. 단순 지표로 비교한 이유는 대상지로 선정된 지역이 읍·면 단위로서 통계자료 구득에 어려움이 많고 수도권 규제로 인한 인과관계를 입증할 수 있는 방법론이 매우 제한되어 있다는 점에서 가장 직관적이고 확실한 단순 비교 방식을 선정하였다. 또한 합리적인 개선방안을 도출하기 위해 수도권 규제 관련 국회 발의안과 경기도 건의안 등을 분석하였다.

본 연구의 흐름은 다음과 같다. 2장에서는 선행연구 고찰을 통해 본 연구의 차별성을 도출하고 지역격차의 개념 및 분석지표를 살펴보았다. 3장에서는 대상지 및 분석지표를 선정하였다. 4장에서는 선정된 대상지 간 지역격차를 비교하고 수도권 규제 관련 건의안들을 분석하였다. 이를 통해 수도권 규제로 인한 경계지역 간 격차를 검증하고 이를 합리적으로 개선할 수 있는 방안을 도출하였다.

## II. 이론고찰

### 1. 선행연구 고찰

수도권 규제로 인한 지역 간의 격차 연구는 다양한 측면에서 논의되었으나 입지 규제가 심한 제조업을 대상으로 생산성·고용·성과 등이 수도권과 인접지역 간의 차이가 있는지 살펴보는 연구가 주를 이루었다.

김아영·김의준(2007)은 수도권 및 인접지역의 제조업 생산성을 비용 절감 측면에서 분석하여 제조업 생산 활동에 대한 수도권 집중의 억제와 분산 정책의 객관적인 판단 기준을 제시하고자 했다. 분석 결과, 과밀억제권역은 1996년 이후 제조업의 규모 불경제가 발생하였으며, 도시화 경제는 점차 줄어들고 있었고 성장관리권역의 경우 규모의 경제뿐만 아니라 도시화 경제가 유지되고 있었다. 이를 통해 일괄적인 수도권 집중 억제 정책의 적용보다는 공간에 따른 차별화된 정책이 필요하다고 주장하였다.

조철주(2015)는 2008년 수도권 규제완화가 산업부문별 지역고용에 구조적 변화를 주었는지 분석하였다. 분석 결과, 주력기간산업의 경우 고용 측면에서 수도권 지역에는 정(+ )의 효과를 나타냈고 수도권 인접지역과 비인접지역에는 부(-)의 효과를 가져왔다. 다만 지식기반제조업과 지식기반서비스업은 유의미한 효과를 나타내지 못했기 때문에 수도권 규제완화가 지역 간 불균형을 심화시키거나 수도권에 일방적으로 유리하다는 이분법적 주장은 유효하지 않다고 주장하였다.

송지현·최석준(2016)은 경기도와 그 인접지역을 중심으로 중소 제조기업의 생산성을 비교하였다. 기업 생산성 추정은 기업의 부가가치, 매출액 등의 경영성과와 연구개발 활동을 통한 혁신성과로 비교하였다. 분석 결과 경영성과는 경기도 중심이 외곽에 비해 앞서고 있으나, 혁신성과는 경기도 외곽지역보다 충청도, 강원도 인접지역이 앞서고 있었다. 이를 바탕으로 연구자는 수도권 규제가 일괄적으로 모든 지역과 산업에 적용하기 보단 지역별로 세분되어 적용될 필요성이 있으며 지리·경제·사회적으로 비수도권과 다를 바 없는 경기도 외곽에 대해서는 차별화된 규제를 적용하여야 한다고 주장하였다.

김새란·허재완(2019)은 수도권 규제가 수도권 내 지역격차에 영향을 미칠 수 있다는 전제하에 지니계수 분해방법을 사용하여 3개 권역 간의 격차를 분석하였다. 분석 결과

수도권 지역 내 격차는 과밀억제권역이 상대적으로 높으며 성장관리권역은 낮아지고 있었고 자연보전권역의 경우 불규칙적으로 나타났다. 또한 권역 간 격차에 비해 권역 내 격차의 비중이 증가하고 있었다. 수도권 규제 강도에 따라 지역 내 격차가 다르게 나타나고 있었고 권역 내 격차가 점차 높아지고 있기 때문에, 수도권 규제로 인한 부작용 최소화를 위해서는 지자체의 적극적인 역할이 필요하다고 보았다.

선행연구를 정리하면 수도권 규제로 인해 수도권과 타 지역 간의 격차가 발생하다는 논의는 연구별로 분석한 대상과 지표가 다르기 때문에 단편적인 결론에 이르는 불가능하다. 다만 모든 선행연구가 수도권과 비수도권의 지역격차가 수도권 규제로 기인한다는 전제하에 분석이 실시되었으며 현실적으로 규제 여부와는 상관없이 모든 국가와 지역에서는 지역격차가 발생하기 때문에 수도권 규제가 지역격차의 유일한 원인일 수는 없지만 지역격차의 가중을 초래하는 하나의 원인으로 작용하고 있다고 볼 수 있었다. 따라서 수

〈표 1〉 선행연구 고찰 및 연구의 차별성

연구자(연구시점)	비교대상	분석내용	분석방법
김아영·김의준(2006)	- 수도권 및 인접지역	- 제조업 생산성을 비용 절감 측면에서 분석	- 집적변수를 고려한 초월대수 비용함수 추정
조철주(2015)	- 수도권 - 수도권 인접지역 - 수도권 비인접지역	- 산업부문별 지역고용에 구조적 변화를 야기하는지 여부	- 선형회귀분석
송지현·최석준(2016)	- 경기도(중심/외곽) - 충청도·강원도(접경/외곽)	- 중소 제조기업 생산성 비교 - 경영성과 및 혁신성과 구분	- 회귀분석, 성향점수매칭
김새란·허재원(2019)	- 수도권 내 권역 간 (과밀/성장/자연)	- 권역별 지역격차 - 권역 내-권역 간 지역격차 비교	- 지니계수 분해방법



본 연구의 차별성	세부내용
1. 경계지역 비교	- 행정구역 상 경계는 지리적 연속성을 가짐으로서 가장 유사한 환경에서의 비교 가능
2. 읍·면 단위 비교	- 지역별 특성을 고려하기 위해 세부 단위의 행정구역 간 비교 필요(시·군 단위 배제)
3. 정책적 개선방안 마련	- 행정구역에 의한 불합리한 규제로 인해 피해를 입는 지역들에 대한 개선방안 마련

도권 규제가 지역격차를 발생시킨다는 가설에는 무리가 없을 것으로 판단된다. 다만 수도권 규제는 3개 권역으로 구분되어 권역 간 규제 적용 대상과 강도의 차이가 있기 때문에 수도권 전체와 비수도권 간 비교에는 무리가 있다고 판단하였다.

따라서 본 연구에서는 위와 같은 한계들을 극복하기 위해서 분석의 범위와 지표를 보다 세밀하게 한정시켜 진행하고자 한다. 먼저 수도권과 비수도권을 범위로 하되 시·군 단위로 비교하기보다는 경계지역을 대상으로 읍·면 단위를 비교대상을 설정하였다. 앞서 선행연구 결과에서 도출되었듯 수도권 규제의 일괄적인 적용보다는 지역의 특수성을 고려한 차별화된 규제 적용의 필요성이 언급되었기 때문에, 이러한 경계지역 간의 비교를 통해 보다 구체적인 수도권 규제의 개선 방안을 도출할 수 있을 것으로 판단된다.

## 2. 지역격차의 개념

자원은 한정되어 있으므로 모든 지역에서 발전이 동시에 이루어지지 않기 때문에 지역격차는 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 지역격차는 전통적으로 경제적 성장의 지역적 수렴을 주장하는 ‘신고전 경제성장이론’과 지역적 양극화를 주장하는 ‘불균형성장이론’이 배치되고 있다(조철주, 원광희, 2020). 이러한 경제학 이론에서 볼 수 있듯 지역격차가 결국 균등하게 수렴할지, 극단적 양극화를 초래할지는 명확하게 알 수 없으나 지역격차라는 현상에 대한 논의가 지속되어 왔다는 사실은 분명하다.

지역격차는 수도권과 비수도권의 불균등 발전 차원에서 자원과 시설, 인적자원에 대한 효율성의 손실 문제가 발생한다(박준식, 김영범, 2012). 수도권은 집중으로 인한 지가 상승, 환경오염 등이 발생하고 비수도권은 지역 성장에 필요한 자원들을 충분히 투자받지 못하기 때문이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 우리나라는 「국가균형발전 특별법」 제정을 통해 2003년부터 ‘국가균형발전위원회’를 설립하고 지역격차 해소를 국가적 주요 정책 의제로 다루고 있다.

선행연구를 통해 살펴본 지역격차는 일반적으로 협의적 지역격차와 광의적 지역격차로 구분된다. 기존의 전통적인 의미인 협의적 지역격차는 소득의 격차를 의미하며 소득에 따라 소비가 결정된다는 경제적인 측면에 초점을 맞추고 있다. 이와 같은 협의적 지역격차는 인간의 복지, 삶의 질, 사회적 욕구 측면을 다루지 못한다는 한계가 있어왔다. 이를

보완하기 위해 광의적 지역격차의 개념이 등장하였다. 이는 객관적인 수치로 나타나는 인구, 산업, 소득 등의 차이뿐만 아니라 삶의 만족이나 행복감 등을 포괄하는 종합적인 개념이다. 그러나 광의적 지역격차를 구성하는 지표들의 개념이 워낙 포괄적이고 다양한 요소들을 통일된 하나의 지표로 사용하기 어렵다는 한계(김새란·허재완, 2019)가 있다. 또한 중앙정부에 의한 최저기준에 의해 영향을 받으므로 지방정부 차원에서 지역 간 격차를 설명하는데도 한계를 지니고 있다(김민곤·홍준현, 2012). 따라서 읍·면 단위를 비교하는 본 연구에서는 광의적 의미보다는 협의적 의미에 초점을 맞춰 실제 정책적 방향에 주로 활용되는 경제적 측면에서의 지역격차를 살펴보고자 한다.

지역격차를 다룬 연구들 중에 수도권 지방자치단체 간의 격차를 분석한 선행연구들을 통해 분석 지표를 참고하고자 한다(표2 참조).

이희창·박희봉·강유진(2006)은 경기북부에 초점을 맞춰 개발수준과 낙후실태를 분석하였다. 분석지표는 40개로 6개 영역으로 범주화 한 후, 경기남부 및 전국 타 시·도와 상호 비교하였다. 지표는 접근성(도로연장 등), 생활편의성(주택보급률 등), 경제적발전성(인구증가율 등), 재생산성(대학 학생수 등), 환경쾌적성(인구밀도 등), 지역사회건전성(정치참여 등)으로 설정하고 변이계수를 통해 분석하였다.

윤성경·이원호(2012)는 경기 남·북간의 지역격차 실태를 살펴보고 그 구조와 패턴을 분석하였다. 먼저 연평균인구성장률과 인구비율을 시계열적으로 분석하였고 인구수, 인구밀도, GRDP, 천명당 제조업 종사자수, 재정자립도, 천명당 병상수, 상하수도 보급률로 설정하고 변이계수 및 타일계수를 활용하였다.

김민곤·홍준현(2012)은 서울과 서울 인근지역 간의 통근통행에 따른 경제적 의존도가 양 지역 간 경제적 격차에 어떤 영향을 끼쳤는지 분석하였다. 지역 간 경제적 격차 분석지표는 소득수준(1인당 주민세 소득할 액수)과 소비수준(1인당 도·소매 매출액) 및 재정력(1인당 지방세 징수액) 격차로 측정하였다. 또한 내생적 성장이론과 외생적 성장이론에 바탕을 둔 변수들을 통제변수로 포함하여 다중회귀분석을 시도하였다. 내생적 성장요인으로 인구 천 명당 사설교육기관수, 고등학교 및 대학교 이상 졸업자 비율로 설정하고 외생적 성장요인은 지역 인구밀도, 산업 및 상업 입지면적비율, 기반고용비율을 활용하였다.

장영호(2015)는 경기도 31개 시·군을 대상으로 지역 간 격차와 지역 내 격차 수준을 알아보기 위해 CHAID 알고리즘과 GIS 공간분석기법을 활용하였다. 지역 간 격차 분석

지표는 목적변수로 인구밀도, 종사자수, 범죄비율, 도시적 토지이용, 1인당 GRDP, 도로  
 을 6가지로 구분하였고 설명변수는 각각 4~5가지 지표를 설정하였다.

〈표 2〉 지역격차 선행연구 분석지표 검토

연구자 (시점)	비교대상	지표구분(지표수)	세부지표	분석 방법
이희창· 박희봉· 강유진 (2006)	경기북부/ 남부 타 시·도	접근성(6)	도로포장률, 차량당 도로연장, 주차공간 등	변이 계수
		생활편의성(8)	주택보급률, 상수도보급률, 병상수 등	
		경제적발전성(8)	인구증가율, 재정자립도, 지역총생산 등	
		재생산성(6)	교원당 학생수, 대학 학생수, 사설학원수 등	
		환경쾌적성(6)	인구밀도, 쓰레기 배출량, 공원면적 등	
윤성경· 이원호 (2012)	경기북부/ 남부	하드경제력(5)	인구밀도, 천 명당 제조업 종사자수, 재정자립도, GRDP, 인구수	변이 계수 타일 계수
		소프트경제력(3)	상·하수도 보급률, 천 명당 병상수	
김민곤· 홍준현 (2012)	서울/인근 지역	경제력(3)	소득수준(1인당 주민세 소득할 액수) 소비수준(1인당 도·소매 매출액) 재정력(1인당 지방세 징수액)	양자 간 관계
		내생적 성장요인(3)	천 명당 사설교육기관수, 고등학교이상 졸업자 비율, 대학교이상 졸업자 비율	
		외생적 성장요인(3)	인구밀도, 산업 및 상업 입지면적비율, 기반고용비율	
장영호 (2015)	경기도 31개 시·군	인구밀도(5)	인구증가율, 고령화율, 인구순이동비율 등	CHAI D 알고 리즘
		종사자수(4)	사업체수, 2-3차산업 종사자, 지방소득세 등	
		범죄비율(5)	주택보급률, 노령화지수, 임대주택비율 등	
		토지이용(5)	대지화된 지목비율, 개발제한구역, 보전임지 등	
		1인당 GRDP(6)	재정자립도, 재정력지수, 지방세비율 등	
도로율(5)	상·하수도보급률, 통근통학율, 전철역수 등			

위와 같이 지역격차 선행연구에서 활용된 분석 지표들을 살펴보면 연구 목적에 부합하  
 는 지표만 선별적으로 추출하여 8~9개 지표로 분석을 실시한 경우와 최대한 다양한 관  
 점에서 살펴보기 위해 30~40개의 지표로 분석한 연구로 나뉘었다. 이 중 동일하게 활용  
 된 세부지표들로는 인구(인구수, 인구밀도, 인구증가율)와 기반시설(상·하수도보급률, 주  
 택보급률, 사업체수, 종사자수), 재정자립도로 정도로 나타났다.

### 3. 규제 현황

수도권 규제는 대표적으로 「수도권정비계획법 제6조」에 의해 ‘과밀억제권역’, ‘성장관리권역’, ‘자연보전권역’ 등 3개의 권역으로 구분되며 각각 권역별 지정 목적에 따라 입지 및 면적규제가 차이를 보인다(표3 참조).

공업지역(산업단지) 지정의 경우 과밀억제권역은 금지되어 있으나 대체지정 시 심의 후 허용되며 성장관리권역은 30만㎡이상 심의 후 허용, 자연보전권역은 3만㎡~6만㎡ 이하만 심의 후 허용된다. 특히 자연보전권역은 면적 6만㎡ 이하로 수도권정비위원회의 심의를 거치도록 하고 있는데, 개별공장용지와 산업단지에 동일하게 적용되고 있어 계획적인 개발에 어려움이 있다.

인구집중유발시설의 경우 공장, 대학, 대형건축물, 연수시설, 공공청사로 구분하여 입지를 제한하고 있다. 세부적으로 살펴보면 500㎡ 이상 공장의 신·증설은 공장총량제로서 물량을 배정받고 있으며 대학 신설은 원칙적으로 금지된다. 대학 정원도 매년 총량으로 규제한다. 연면적 3만㎡ 이상의 연수시설은 과밀억제권역에서 금지되며 타 권역은 심의 후 허용된다. 공공청사는 신축·증축·용도변경(임대)시 심의를 받는다. 대규모개발사업의 경우 택지조성사업, 도시개발사업, 공업용지 조성사업, 관광지 조성사업으로 구분하여 면적에 따른 심의를 받도록 하고 있다.

「수도권정비계획법」 외의 입지규제로는 「자연보전권역 연접개발제한 적용 지침」에 의거하여 이미 다른 공장용지가 조성되어 있을 경우 주변 공장용지를 모두 합산하여 총 6만㎡를 초과하지 못하므로 공장용지의 집단화가 어려우며 소규모 분산 배치되어 난개발의 원인으로 작용하고 있다.

산업단지 조성 시에도 비수도권과 차별이 이루어지고 있는데 「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」 시행령 별표3에 의하면 산업단지 내 대기업공장의 제조시설 연면적은 1천㎡ 이내로 가능하여 대기업의 경우 수도권 산업단지로 이전을 제한하고 있다. 또한 산업단지 개발사업 시 발생하는 개발부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림조성비는 각각의 관련법에 의거하여 수도권에서는 100% 부과되고 있으며 비수도권의 경우 전액 면제되고 있어 역차별이 발생하고 있다.

〈표 3〉 「수도권정비계획법」 상 권역별 규제현황

(2020년 기준, 경기도 규제지도 참조)

구 분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역		
인 구	692.5만명(52.3%)	508.3만명(38.4%)	123만명(9.3%)		
면 적	1,173.26km <sup>2</sup> (11.5%)	5,188.9km <sup>2</sup> (50.9%)	3,830.35km <sup>2</sup> (37.6%)		
공업지역 (산단) 지정	금 지	가 능	가 능		
	(대체지정시 심의 후 허용) 산업단지 30만㎡이상 추가 심의 후 허용	(30만㎡이상 심의 후 허용) 산업단지의 경우 물량배정 (수도권 산업단지 공급계획)	(3만~6만㎡이하 심의 후 허용) 별도 물량배정 없이 산업단지 지정(6만㎡이하)		
인 구 집 중 유 발 시 설	공장기준	500㎡이상 공장 신증설은 공장총량제 물량배정(단, 사무실·창고 제외)			
	대 학	금 지	금 지	금 지	
		신 설	산업대학·전문대학(서울제외) , 대학원대학 신설 간호전문대학(3년제, 신설 10년 이후)을 간호대학으로 신설(심의)	산업대학·전문대학·대학원대학 소규모대학(50인이하) 신설(심의) 신설 8년 미만 소규모대학 증원(심의)	전문대학·대학원대학·소규 모대학 (50인이하) 신설(심의) 신설 8년 미만 소규모대학 증원(심의)
		이 전	가 능	가 능	금 지
	증원	과밀→과밀 “과밀(경기)→서울” 금지	수도권→성장	전문·대학원대학, 소규모대학(50인 이하)에 한하여 권역 내 이전 가능	
	대 형 건축물	매년 총량으로 규제			
	연수시설 (연면적 3만㎡)	(건축연면적 기준) 판매용 15천㎡, 업무용 25천㎡, 복합용 25천㎡이상의 규모일 경우			
	공공청사	과밀부담금 부과 (인천·경기 제외)	-	-	
	구 분	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역	
	대 규 모 개 발 사 업	택지조성 사업	100만㎡ 이상 심의 후 허용 * 주택건설사업, 택지개발사업, 산업단지 내 주택지조성사업	공 통 도 시 비도시	금 지 10만㎡이상의 지구단위계획구역 내 심의 후 허용 10만~50만㎡의 지구단위계획구역 내 심의 후 허용
도시개발 사업		100만㎡ 이상 심의 후 허용 * 100만㎡미만의 사업 중에서 공업용도가 30만㎡이상인 사업 심의	공 통 도 시 비도시	6만㎡ 이하 심의 후 허용 10만㎡이상 심의 후 허용 10만~50만㎡ 심의 후 허용	
공업용지 조성사업		30만㎡ 이상 심의 후 허용		3만~6만㎡ 심의 후 허용	
관광지 조성사업		시설계획지구면적이 10만㎡ 이상인 사업의 경우 심의 후 허용		시설계획지구면적 3만㎡ 이상인 사업의 경우 심의 후 허용	

### Ⅲ. 분석 대상 및 지표

#### 1. 대상지 선정

대상지 선정과정은 총 4가지 단계로 진행하였다. 기업 또는 지자체의 입장을 대변하는 것이 아닌 최대한 객관적인 입장에서 비교·분석할 대상지를 선정하였다(표4 참조).

〈표 4〉 대상지 선정 기준

1. 수도권-비수도권	2. 경계면 연결	3. 동일한 수계	4. 팔당상수원 제외
- 수정법 상 입지 규제 대상 여부 - 자연보전권역 한정	- 행정구역 상 경계면 연접 여부 - 지리적 연속성	- 동일 하천 유역 공유 여부 - 수계의 연속성	- 환경 및 수질보호를 위해 고시된 팔당 특별대책지역 제외

첫 번째로 「수도권정비계획법」에서 규제하는 대상인 수도권과 비수도권 간의 비교가 되도록 하였고 자연보전권역으로 한정하였다. 과밀억제권역은 비수도권과 연결한 지역이 없고 성장관리권역은 성장을 유도하는 방향으로 정책들이 추진되기 때문에 제외하였다.

두 번째는 경계면이 연결한 지역을 선별하였다. 본 연구는 수도권 규제가 행정구역으로 일괄 적용되어 나타나는 문제점을 검증하고자 하며, 이를 위해서는 지리적인 연속성을 가지고 있으면서 경계면을 연결하고 있는 두 개의 행정구역을 기준으로 선정하였다.

세 번째는 동일한 수계를 가지고 있는 행정구역을 선정하였다. 하천 유역을 공유하고 있음에도 수도권 규제로 인해 각종 규제를 적용받는 수도권 지역과 비수도권 지역 간의 비교를 하고자 하였다.

마지막으로 비교 대상지 중 팔당상수원 지역은 제외하였다. 「팔당·대청호 상수원 수질보전 특별대책지역 지정 및 특별종합대책」의 경우 서울과 인천을 포함한 수도권 전체의 상수원을 위해 마땅히 보호되어야 하고 물이용부담금과 한강수계관리기금 마련을 통해 주민지원 사업이 이루어지고 있으므로 본 연구의 취지와 부적합하여 제외하였다.

위와 같은 기준으로 선정된 대상지는 다음과 같다(표5 참조). 경기도 가평군 가평읍과 강원도 춘천시 남산면, 경기도 여주시 강천면과 강원도 원주시 문막읍, 경기도 이천시 장호원읍과 충청북도 음성군 감곡면으로 선정하였다.

〈표 5〉 대상지 선정결과

경계지역 1(북한강)	경계지역 2(섬강-남한강)	경계지역 3(청미천-남한강)
경기도 가평군 가평읍	경기도 여주시 강천면	경기도 이천시 장호원읍
강원도 춘천시 남산면	강원도 원주시 문막읍	충청북도 음성군 감곡면

## 2. 분석지표 선정

본 연구의 지표는 선행연구에서 활용된 지표들을 참고하여 객관적으로 비교 가능한 부분을 다루고자 한다(표6 참조). 읍·면 단위의 통계자료로는 지역격차를 입증하는데 한계가 있지만 자료 이용이 가능한 모든 측면에서 최대한 분석하고자 하였다.

먼저 대상지로 선정된 지역 간 시·군 단위의 주요 지표를 비교해보았다. 비교 지표로는 선행연구에서 도출된 인구, 생활, 산업, 교육, 경제 단위로 선정하였다. 이는 「수도권 정비계획법」에서 규제하고 있는 인구집중유발시설 및 대규모개발사업과 밀접한 연관이 있는 지표들로 구성하였다.

본 연구의 주요 분석인 읍·면 단위 비교 지표는 지역격차 선행연구 중 동일하게 활용된 인구(인구수, 인구증가율)와 산업(제조업 사업체수, 제조업 종사자수, 20년 간 증감률)을 지표로 선정하였다. 자연보전권역에서 특히 입지규제가 심한 산업단지(산업단지 개소, 평균면적)도 비교하였다. 산업단지는 지역경제 활성화 차원과 기술 집적화를 통한 고부가가치화에 중요한 요소로서 지표에 포함하였다. 정량적 지표의 단순 비교로 부족한 부분은 정성적 지표를 통해 분석하였다. 정성적 지표로는 수도권 규제와 관련된 정책 추진경위를 분석하였다. 국회 및 지자체에서 제시된 개선방안들을 종합해보았다. 먼저 국회 입법의 안정성을 활용하여 수도권정비계획법 개정안 중 권역의 조정 및 신규 권역 신설 등 대안을 알아보았다. 또한 경기도 및 시·군에서 건의된 규제개선 과제들을 바탕으로 합리적인 조정 방안을 도출하고자 하였다.

〈표 6〉 분석지표 선정결과

정량적 지표			정성적 지표	
인구	제조업	산업단지	국회 입법 의안	지자체 건의안
인구수	사업체수	산업단지 개소	수정법 개정안	경기도 건의안
인구증감률	종사자수	평균 면적	기타 개정안	시·군 건의안

## IV. 분석결과

### 1. 시·군 단위별 주요 지표 비교

앞서 선정된 경계지역 간의 읍·면 단위별 비교에 앞서 시·군 단위별 주요 지표를 비교하여 지자체의 기본적인 사회·경제적 현황을 살펴보았다(표7 참조).

분석 결과, 수정법에 의해 입지규제가 적용된 제조업, 대학 등 인구집중유발시설에서 수도권과 비수도권 간에 차이를 보이고 있었다. 특히 산업단지 생산액에서 큰 차이를 보였고 이는 지역내총생산에도 영향을 주었을 것으로 판단된다. 지자체 간 사회·경제적 차이의 발생은 자연스러운 현상이지만 특정 지표들이 눈에 띄게 차이를 보인다는 것은 수도권 규제가 이러한 현상에 직접적인 영향을 주고 있다고 볼 수 있다.

〈표 7〉 시·군 단위별 주요 지표 비교

(2019년 기준, 지자체별 통계연보 참조)

구 분		단위	경기도 가평군	강원도 춘천시	경기도 여주시	강원도 원주시	경기도 이천시	충청북도 음성군
인구	인구수	명	63,462	285,585	114,659	352,860	223,349	104,434
	인구밀도	명/㎢	75	255	188	406	484	200
생활	주택수	개	29,777	126,531	47,655	157,207	75,940	49,663
	주택보급율	%	119.3	111.4	111.1	110.4	94.5	125.6
	상수도보급율	%	81.7	97.3	89.5	95.5	98.8	87.4
	하수도보급율	%	81.2	94.6	84.1	90.6	92.1	62.5
산업	제조업사업체수		334	1,283	1,155	2,030	1,956	2,405
	제조업종사자수		1,798	7,767	9,034	19,739	42,934	40,360
	산업/농공단지	개	1	12	4	10	7	22
	산단총생산액	억원	186	18,597	286	6,777	939	10,728
교육	전문대/대학수	개	0	6	1	6	2	3
	대학원수	개	1	19	0	12	2	6
	학생수	명	75	53,397	5,357	25,601	7,926	15,781
경제	재정자립도	%	18.3	22.3	23.7	23.4	55.6	23.0
	재정자주도	%	64.7	62.0	64.5	60.9	72.2	54.7
	지역내총생산	십억원	1,831	7,736	3,880	9,535	24,581	8,168

## 2. 경계지역 간 비교

### (1) 경기도 가평군 가평읍 - 강원도 춘천시 남산면

수도권 규제를 받는 경기도 가평군 가평읍과 북한강을 경계로 연결한 강원도 춘천시 남산면의 인구 및 제조업을 비교해보았다(표5 참조). 두 지역은 북한강을 경계로 연결해 있으며 북한강은 팔당호에서 남한강과 만나 한강으로 합류하게 된다. 그러나 일괄적으로 적용된 수도권 규제에 의해서 행정구역에 따라 제조업 입지 등에 다른 규제를 받고 있다.

인구수는 2018년 기준 가평읍 19,953명, 남산면 3,742명으로 가평읍이 압도적으로 많다. 이는 가평읍이 가평군의 행정, 교통, 상업의 중심지이며, 남이섬, 용추폭포 등의 관광자원이 많기 때문이다. 20년 간 인구증감률을 살펴보면 가평읍이 691명(+3.8%) 증가하였으며 남산면은 713명(-19.1%) 감소하였다. 남산면의 경우 20년간 인구가 지속적으로 감소하고 있는 반면 제조업 사업체수와 종사자수가 크게 증가하고 있었는데, 수도권 규제가 오히려 비수도권 경계지역의 제조업 집중도를 가중시킴으로서 도시 발전을 위한 외적인 요인들의 성장을 방해하였기 때문에 인구 감소가 발생되었다고 판단된다.

수도권 규제를 받고 있는 제조업에 대한 사업체수와 종사자수의 변화를 살펴보았다. 제조업 사업체수는 2018년 기준 가평읍 117개, 남산면 58개로 가평읍이 많았으나 인구수 대비 제조업체수가 다소 적은 것으로 나타났다. 20년 간 증감률을 살펴보면 가평읍이 3개(+2.6%), 남산면이 40개(+69.0%)로 남산면의 제조업체 수가 대폭 증가하였다.

제조업 종사자수를 살펴보면 가평읍 413명, 남산면 641명으로 나타났다. 20년 간 증감률은 가평읍이 139명(-33.7%)이나 줄어들었고 남산면은 326명(+50.9%) 증가하였다. 지난 20년 간 지속되어온 제조업 입지 규제가 수도권과 비수도권 간의 제조업체·종사자수 증가 추이에 큰 영향을 준 것으로 판단된다. 그 결과 인구수 대비 제조업 종사자수가 가평읍은 2.0%인데 비해 남산면은 17.1%나 차지하여 큰 차이를 보였다.

산업단지를 비교해보면 가평읍에는 산업단지가 없고 남산면에는 4개가 존재한다. 남산면 소재 산업단지를 살펴보면 1987년 창촌농공단지만 있었으나 2000년대 이후 3개의 산업단지가 추가적으로 개발된 것을 볼 수 있다. 부지면적 또한 7만㎡에서 145만㎡까지 소규모부터 대규모까지 다양하게 존재한다.

〈표 8〉 경기도 가평군 가평읍 - 강원도 춘천시 남산면 인구 및 제조업 비교

(지자체별 통계연보 참조)

구 분		1998	2003	2008	2013	2018	20년간 증감	20년간 증감률
인구 (명)	가평군 가평읍	19,262	19,000	19,369	20,010	19,953	+691	+3.5%
	춘천시 남산면	4,455	4,282	4,156	3,843	3,742	-713	-19.1%
사업체수 (개소)	가평군 가평읍	114	104	89	104	117	+3	+2.6%
	춘천시 남산면	18	23	26	33	58	+40	+69.0%
종사자수 (명)	가평군 가평읍	552	552	318	463	413	-139	-33.7%
	춘천시 남산면	315	289	327	590	641	+326	+50.9%

〈표 9〉 강원도 춘천시 남산면 산업단지 현황

구분	산업단지	위치	사업기간	부지면적	입주업체
춘천시 남산면 소재	전력IT문화복합산업단지	창촌리	'09~'13	353,659㎡(10만평)	14개
	남춘천일반산업단지	광판리·군자리	'12~'24	1,453,410㎡(44만평)	12개
	창촌농공단지	창촌리	'87	114,343㎡(3.4만평)	19개
	수동농공단지	수동리	'08~'13	77,489㎡(2.3만평)	6개

〈그림 1〉 경기도 가평군 가평읍 - 강원도 춘천시 남산면 위치



## (2) 경기도 여주시 강천면 - 강원도 원주시 문막읍

섬강은 강원도 횡성군에서 시작하여 원주시를 지나 경기도·강원도가 접하는 지점에서 남한강에 합류한다. 섬강과 남한강이 인접해 있는 경기도 여주시 강천면 입장에서는 강원도에서 합류하는 섬강의 하류지역임에도 불구하고 바로 옆에 연접한 강원도 원주시 문막읍과는 다르게 수도권 규제를 받고 있다. 경계지역 간 비교해보면 다음과 같다(표8 참조).

인구수는 2018년 기준 강천면 4,211명, 문막읍 19,728명으로 나타났으며 인구증감률도 강천면은 277명(+6.6%) 증가한 반면 문막읍은 동일한 기간에 3,878명(+19.7%)나 증가하였다. 이는 문막읍이 광활한 평야가 존재하여 쌀, 보리 등 농산물이 유명하고 영동고속도로 문막IC와 중앙선 철도로 교통망이 확보되어 식품가공 등 각종 제조업이 성행한 반면 강천면은 중첩된 규제로 인해 발전에 어려움이 있었을 것으로 판단된다.

제조업의 변화를 살펴보면 사업체수는 2018년 기준 강천면 45개, 문막읍 300개이며 증감률을 살펴보면 강천면이 28개(+62.2%), 문막읍이 218개(+72.7%)로 두 지역 모두 제조업체 수가 증가하였다. 제조업 종사자수를 살펴보면 강천면 305명, 문막읍 8,142명으로 문막읍이 월등히 높은 것으로 나타났다. 이는 문막읍 거주자의 약 40%가 제조업에 종사하고 있다는 것으로 제조업이 큰 비중을 차지하고 있다고 판단된다. 증감률은 강천면이 166명(+54.4%)이 증가했고 문막읍도 4,348명(+53.4%) 증가하였다. 제조업은 두 경계지역 모두 증가한 것으로 나타났으나 그 규모면에서 큰 차이를 보였다.

문막읍의 인구증감률 13.1%p나 높고 제조업체수도 문막읍에서 10.5%p 높은 증가세를 보임에도 불구하고 제조업 종사자수 증감은 문막읍이 강천면에 비해 1%p 가량 낮다. 이는 최근 20년 간 원주시의 발전 과정을 살펴보면 알 수 있다. 90년대 초반 산업단지가 주를 이루다 2000년대 오크밸리(1,122만㎡) 등 대규모개발사업과 원주 혁신도시 및 공공기관 이전으로 배후인구가 증가했는데 이때 제조업보다는 서비스업 등으로 대거 업종 전환이 이루어졌기 때문으로 판단된다. 또한 강천면에는 2008년 일반산업단지가 준공되면서 종사자수가 단기간에 2배 가까이 증가하였으나 규모면에서 문막읍과 비교 불가한 소규모 수준이다. 더군다나 강천면은 자연보전권역 면적제한에 의해서 6만㎡ 이하로 조성되어 입주업체가 6개 밖에 되지 않으며 그에 비해 문막읍은 30만㎡ 이상의 산업단지가 4개나 있기 때문에 인접한 경계지역 간의 상대적 박탈감이 클 것으로 판단된다.

〈표 10〉 경기도 여주시 강천면 - 강원도 원주시 문막읍 인구 및 제조업 비교

(지자체별 통계연보 참조)

구 분		1998	2003	2008	2013	2018	20년간 증감	20년간 증감률
인구 (명)	여주시 강천면	3,934	3,655	3,747	3,783	4,211	+277	+6.6%
	원주시 문막읍	15,850	19,526	18,896	20,116	19,728	+3,878	+19.7%
사업체수 (개소)	여주시 강천면	17	21	22	26	45	+28	+62.2%
	원주시 문막읍	82	123	160	228	300	+218	+72.7%
종사자수 (명)	여주시 강천면	139	112	140	189	305	+166	+54.4%
	원주시 문막읍	3,794	5,534	6,446	7,881	8,142	+4,348	+53.4%

〈표 11〉 경기도 여주시 강천면 - 강원도 원주시 문막읍 산업단지 현황

구분	산업단지	위치	사업기간	부지면적	입주업체
강천	강천일반산업단지	간매리	'08~'12	57,753㎡(1.7만평)	6개
문막	문막일반산업단지	반계리	'90~'91	410,290㎡(12만평)	29개
	동화일반산업단지	동화리	'90~'91	410,290㎡(12만평)	19개
	문막농공단지	반계리	'87~'90	500,660㎡(15만평)	41개
	동화농공단지	동화리	'01~'05	332,000㎡(10만평)	50개
	원주자동차부품일반산업단지	동화리	'09~'10	92,916㎡(2.8만평)	5개
	포진일반산업단지	포진리	'15~'20	95,764㎡(2.8만평)	예정

〈그림 2〉 경기도 여주시 강천면 - 강원도 원주시 문막읍 위치



## (3) 경기도 이천시 장호원읍 - 충청북도 음성군 감곡면

이천시 장호원읍과 음성군 감곡면의 경계가 되는 청미천은 남한강의 한 지류다. 장호원읍과 음성군 감곡면은 청미천을 경계로 하는 두 지역임에도 불구하고 서로 다른 규제를 적용받고 있다. 이 지역의 인구 및 제조업을 비교해보면 다음과 같다(표12 참조).

장호원읍은 청미천의 서안에 시가지가 발달되어 청미천 동안에 시가지가 위치한 감곡면과 쌍자도시를 이루고 있다. 인구수는 2018년 기준 장호원읍 15,877명, 감곡면 10,923명으로 장호원읍의 인구가 많지만 20년 간 인구증감률은 장호원읍 2,894명(-18.2%) 감소한 반면 감곡면은 316명(+2.9%) 증가하였다. 대부분의 지방에서 인구소멸 현상이 나타나는 상황임에도 불구하고 감곡면은 인구가 소폭 증가했고 그에 비해 장호원읍은 지속적으로 감소하였다. 2019년 이천시는 이러한 인구감소 원인을 중첩규제로 보았고 입지규제로 인한 지역상권 붕괴, 빈집 증가에 따른 마을 슬럼화 등을 거론하였다.

제조업의 변화를 살펴보면 사업체수는 2018년 기준 장호원읍 82개, 감곡면 162개이고 20년 간 증감률을 살펴보면 장호원읍이 3개(+3.7%), 감곡면이 87개(+53.7%)로 감곡면의 제조업 사업체수가 크게 증가하였다. 종사자수를 살펴보면 장호원읍 578명, 감곡면 2,403명으로 감곡면이 인구대비 제조업 종사자수가 월등히 높았다. 20년 간 증감률은 장호원읍이 273명(+47.2%)이 증가했고 감곡면도 1,050명(+43.7%) 증가하였다.

장호원읍은 인구가 18.2%나 감소하였고 제조업체수 증감률도 감곡면에 비해 50%나 낮았는데 제조업 종사자수 증가는 오히려 감곡면에 비해 3.5% 높게 나타났다. 이는 장호원읍이 속한 이천시 제조업의 구조를 살펴보면 알 수 있다. 이천시는 2017년 제조업 부가가치가 9조 2,696억 원으로 경기도 제조업 총부가가치의 5.8%를 차지했는데 화성, 평택, 안산, 용인, 파주 다음으로 많다. 이러한 이유는 이천시에 대기업 공장이 입지해있기 때문인데 2015년 이후 SK하이닉스 M14, M16 공장을 준공했으며 자연보전권역 지정전(1984.7.11.)에는 하이트진로, 샘표식품 등 대기업 메인 공장이 자리 잡고 있었다. 따라서 제조업 사업체수에 비해 종사자수는 일정한 추이를 유지하고 있는 것으로 판단된다.

청미천을 경계로 수도권 규제를 받는 장호원읍과 규제 없이 대학 및 대규모 공장이 들어서있는 감곡면의 형평성 문제는 그동안 수도권 역차별의 표본으로 논의되어왔다. 단순 인구 및 제조업의 비교와 20년 간 변동추이를 살펴봐도 그 차이가 존재한다고 판단된다.

〈표 12〉 경기도 이천시 장호원읍 - 충청북도 음성군 감곡면 인구 및 제조업 비교

(지자체별 통계연보 참조)

구 분		1998	2003	2008	2013	2018	20년간 증감	20년간 증감률
인구 (명)	이천 장호원읍	18,771	16,996	16,169	16,342	15,877	-2,894	-18.2%
	음성군 감곡면	10,607	10,101	10,686	11,441	10,923	+316	+2.9%
사업체수 (개소)	이천 장호원읍	79	70	90	84	82	+3	+3.7%
	음성군 감곡면	75	95	97	132	162	+87	+53.7%
종사자수 (명)	이천 장호원읍	305	338	437	478	578	+273	+47.2%
	음성군 감곡면	1,353	1,917	1,876	2,100	2,403	+1,050	+43.7%

〈표 13〉 경기도 이천시 장호원읍 - 충청북도 음성군 감곡면 산업단지 현황

구분	산업단지	위치	사업기간	부지면적	입주업체
장호원	장호원일반산업단지	진암리	'07~'09	59,781㎡(1.8만평)	8개
감곡	이테크일반산업단지	문촌리	'93~'00	135,418㎡(4만평)	18개
	상우일반산업단지	왕장리·상우리	'05~'21	581,884㎡(17만평)	조성중

〈그림 3〉 경기도 이천시 장호원읍 - 충청북도 음성군 감곡면 위치



(4) 경계지역 간 비교 소결

행정구역 상 일률적인 수도권 규제로 인하여 발생된 경계지역 간 격차를 검증하기 위해 인구·제조업·산업단지를 비교한 결과를 요약하면 다음과 같다(표14 참조).

인구수와 인구증감률을 비교한 결과, 경계지역 수도권에 비해 비수도권 지역의 인구증가가 더 큰 것으로 나타났다. 이는 수도권 규제 정책의 인구집중 억제 목적에 부합하다고 볼 수 있다. 다만 인구감소시대와 지역소멸 위험이 가속화되고 있는 사회적 배경 속에서 수도권 경계지역의 중첩규제로 인한 인구감소 대비가 시급할 것으로 판단된다.

입지규제가 강하고 지역 산업과 경제에 영향력을 미치는 제조업의 변화를 분석하기 위해 사업체수와 종사자수의 증감을 비교하였다. 경계지역의 사업체수는 지난 20년간 수도권 지역이 2~3%로 소폭 증가한 반면, 비수도권 지역에서는 50~70%의 높은 증가 추이를 보였다. 종사자수는 비슷한 증가율을 보였으나 일부 수도권 지역에서는 감소한 사례도 있었다. 이는 수도권 규제의 핵심적인 내용인 제조업의 입지규제가 잘 이루어졌기 때문에 이러한 결과가 도출된 것으로 볼 수 있다. 다만 동일한 수계를 공유함에도 비수도권 지역에서 제조업 입지는 허용되고 수도권이라는 이유로 입지를 막는 모순이 발생하여 지자체 간 형평성의 문제가 있다고 판단된다.

산업단지의 개소와 평균면적에서도 큰 차이를 보인다. 수도권 지역의 경우 산업단지가 1개소씩은 있지만 대부분 면적규제로 인해 6만㎡ 이하로 조성되어 산업의 집적화가 어렵고 입주 업체수가 적다. 경계에 인접한 비수도권 지역의 경우 산업단지가 2~6개로 평균 40만㎡의 대규모로 조성되어 있었다.

〈표 14〉 경계지역 간 비교·분석표

(단위 : 명, 개소, ㎡)

지역	구분	인구수	20년간 증감률	제조업 사업체수	20년간 증감률	제조업 종사자수	20년간 증감률	산단 개소	산단 평균면적
	강원도 춘천시 남산면	3,742	-19.1%	58	69.0%	641	50.9%	4	499,725
2	경기도 여주시 강천면	4,211	6.6%	45	62.2%	305	54.4%	1	57,753
	강원도 원주시 문막읍	15,850	19.7%	300	72.7%	8,142	53.4%	6	306,986
3	경기도 이천시 장호원읍	15,877	-18.2%	82	3.7%	578	47.2%	1	59,781
	충청북도 음성군 감곡면	10,923	2.9%	162	53.7%	2,403	43.7%	2	358,651

### 3. 관련 정책 추진 경위

수도권 규제는 1982년 「수도권정비계획법」이 제정됨에 따라 초기 5개의 권역(이전촉진권역, 제한정비권역, 개발유도권역, 자연환경보전권역, 개발유보권역)에서 1994년 현재의 3개 권역(과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역)으로 재편되어 약 26년간 이어져오고 있다. 수도권 인구·산업의 집중을 억제하고자 입지 제한 등의 규제를 중심으로 정책을 추진하다보니 사회적 변화에 유연하게 대응하지 못하고 실효성에 대해서도 논란이 있어왔다. 2005년 국가균형발전위원회의 ‘수도권발전 종합대책’에서 제시된 행정중심복합도시 건설, 공공기관 이전, 혁신도시 건설 등의 추진으로 지방과 수도권이 모두 상생·발전할 수 있는 정책 방향을 논의하면서 수도권 규제의 새로운 방향성이 제시되었다.

특수한 지역에 대한 규제 특례의 대표적인 사례로 ‘정비발전지구제도’가 있다. 국가균형발전 정책을 추진함에 있어 수도권 규제를 유지하되 제한적으로 지구를 지정하여 선별적인 규제 특례를 적용하고자 시도하였으나 현재까지 실행되지는 못하고 있다. 비수도권보다 낙후된 수도권 지역의 발전을 위해 기존의 3개 권역 체계에서 새로운 권역을 신설하거나 권역을 조정하여 지역 경제발전을 도모하고자 하는 대안들도 제시되어 왔다. 일부 지자체에서는 수도권에서 제외시켜 달라는 건의나 「수도권정비계획법」을 폐지해달라는 강력한 대응 방식을 취하기도 하였다.

본 연구의 주제인 수도권 경계지역에 대한 규제합리화 방안을 마련하기 위하여 그동안 불합리한 수도권 규제 개선방안으로 제시된 자료들을 분석하여 합리적인 개선방안을 도출하고자 한다. 의안정보시스템을 활용하여 국회의원 의안 중 「수도권정비계획법」 개정안을 검토하였고 경기도 내부 자료를 활용해 도 자체 및 시·군이 중앙정부로 건의한 자료들을 살펴보았다.

#### (1) 국회 의안 현황

수도권 규제 관련하여 국회에서 발의된 개정안은 크게 경기 동·북부를 지역구로 하는 의원들의 규제 완화와 비수도권 의원들의 규제 강화로 구분할 수 있다. 이중 규제 완화 개정안을 중심으로 살펴보려고 한다. 분석 범위는 정부에서 직접 발의한 ‘정비발전지구’

및 '수도권규제 완화'가 활발하게 이루어진 2008년 18대 국회부터 현재 제21대 국회까지로 설정하였다. 지난 14년 동안 발의된 「수도권정비계획법」 개정안은 총 49개이다. 강화 의안 17건을 제외하고 완화 의안 32건을 분석하면 '정비발전지구'에 관한 의안이 11건으로 가장 많고 수도권 범위 조정에 대한 의안이 7건, 행위제한 완화가 7건, 수정법 폐지가 3건, 기타 4건으로 나타난다. 이 중 연구 주제와 밀접한 관련이 있는 '정비발전지구' 및 '수도권 범위 조정'에 대한 의안을 좀 더 세부적으로 분석하였다.

먼저 정비발전지구제도는 2005년 행복도시건설과 공공기관 지방이전 등에 따른 수도권 경쟁력 약화 우려를 불식시키고, 현행 수도권정비계획법에 따른 규제의 획일성·경직성을 보완하여 수도권 내부의 균형발전을 도모하고자 정부 주도하에 추진되었다. 제17대 국회에서 정부안이 입안된 이후 제21대 국회까지 총 12건의 정비발전지구에 대한 개정안이 발의되었으나 비수도권의 반대로 계류되다 임기만료 후 자동폐기, 다음 국회에서 재발의 등의 형식이 반복되고 있다. 정비발전지구 지정 효과는 지구별 사업계획에 따라 필요 시 선별적 규제특례를 적용할 수 있다. 특례는 「수도권정비계획법」상 행위제한을 일부 또는 전면 배제하거나 탄력적으로 적용할 수 있고 과밀부담금 감면, 공장총량 우선 배정, 조세중과 조치 완화 등의 혜택을 받을 수 있도록 하고 있다.

도입지역에 대해서는 의견 차이가 발생하고 있는데 정부는 공공이전적지와 노후공업지역 두 지역을 제안하였으나 국회에서는 반환공여구역, 접경지역, 자연보전권역 등을 포함하도록 주장하고 있으며 최근에는 「국가균형발전 특별법」에 의한 성장촉진지역과 특수상황지역과 산업 고도화가 필요한 공업지역을 범위에 포함시키고 있다(표15 참조).

정비발전지구제도가 지속적으로 국회에서 입안되고 있다는 점에서 정책적 시사점이 있다고 볼 수 있으며 본 연구에서 살펴본 경계지역 또한 위와 같은 맥락에서 규제특례를 적용하여 지역발전효과를 제고할 수 있는 가능성이 있다고 판단된다.

수도권의 범위 자체를 조정함으로써 일부 지역을 규제 적용 대상에서 배제시키려는 의안도 지속적으로 발의되고 있다. 수도권 규제 논쟁이 많았던 2008년 제18대 국회에서는 수도권 범위 조정에 대한 개정안이 4건이나 발의되었으며 제20대 2건, 제21대 2건이 발의되었다. 각각의 개정안에서 주장하는 수도권 범위 조정 지역은 일부 차이를 보이고 있는데 정리해보면 다음과 같다(표16 참조).

수도권의 범위 제외 지역은 크게 3가지로 구분된다. 첫 번째는 서울시 및 인천광역시,

경기도의 시(市)지역으로 한정하고 군(郡)지역에 대한 제외다. 현재 경기도 31개 시·군 중 군(郡)지역에 해당되는 지역은 연천군, 가평군, 양평군이며 양평군의 경우 인구가 10만 이상이 되어 시(市)승격을 지속적으로 추진 중이다.

〈표 15〉 정비발전지구 도입 희망지역 차이 비교

발의의원	지구지정대상		공공기관 이전적지	노후 공업 지역	접경 지역	반환공여 구역	성장촉진 지역	특수상황 지역	산업 고도화 공업	자연보 전권역*
	의원명	발의시기								
1	정부	제17대	○	○						
2	정진섭(광주)	제18대	○		○	○		○		○
3	김영우(포천)	제18·19·20대	○	○	○	○				
4	김학용(안성)	제19·20대	○	○	○	○	○	○		○
5	정성호(양주)	제20·21대			○	○	○	○		
6	소병훈(광주)	제20·21대	○	○		○	○	○	○	○
7	최중윤(하남)	제21대	○			○	○	○	○	○
8	송석준(이천)**	제21대	○		○	○		○	○	○

\* 자연보전권역 중 「한강수계법」에 따른 오염총량관리시행계획을 수립·시행하는 지역에 한함

\*\* '상생협력지구제도'라는 명칭을 사용하였으나 내용은 정비발전지구와 동일

두 번째는 개별법에서 규제하고 있는 지역을 수도권의 범위에서 제외하도록 하는 방안이다. 개별법에서 규제하는 지역이란 「국가균형발전 특별법」에 의한 성장촉진지역, 특수상황지역, 「주한미군 공여구역지역 등 지원 특별법」에 의한 반환공여구역, 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」에 따른 지역특화발전특구, 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 군사기지 및 군사시설 보호구역, 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」에 따른 수변구역, 「환경정책기본법」에 따른 특별대책지역 등이 있다.

마지막으로 비수도권지역보다 경쟁력이 떨어지고 지방재정자립도가 매우 낮아 저성장·저발전 상태가 지속되는 접경지역 만큼은 수도권에서 제외하자는 내용이 있다. 그 외에도 개발제한구역이 50% 이상인 지역, 반환공여구역 면적이 행정구역 면적의 30% 이상 차지하는 지역의 수도권 제외 주장이 있었다. 최근에는 서울을 제외한 수도권을 4개 이상의 광역으로 나누고 이들 간에 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역이 적절하게 배치되는 조정계획을 수립하자는 의안도 발의된 상태이다.

다만 정비발전지구로 지정하여 규제 특례를 적용하거나 수도권 범위에서 제외하여 규제 적용을 피하거나 「수도권정비계획법」 상 규제를 극복하고자 하는 방식은 동일하다고

판단되며 이에 따라 적용 대상 지역도 대동소이하게 나타나고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 16〉 수도권 범위 조정 지역 차이 비교

	의원명	발의시기	세부내용	비고
1	유정복(김포)	제18대	- 군(郡) 지역, 낙후지역, 개별법 특례지역 제외	일몰제 적용
2	김성수(양주·동두천)	제18대	- 군(郡) 지역 제외, 반환공여구역 30% 이상 제외	동두천시
3	홍일표(인천)	제18대	- 접경지역 제외	
4	안상수(과천·의왕)	제18대	- 개발제한구역 50% 이상 지역 과밀억제권역 제외	10개 시
5	김성원(동두천·연천)	제20·21대	- 접경지역 제외	
6	정유섭(인천)	제20대	- 군(郡) 지역, 개별법 특례지역* 제외	평택시
7	이용우(고양)	제21대	- 서울 제외 4개 광역 구분 후 지역별 권역 재배치	

\* 성장촉진지역, 특수상황지역, 반환공여구역, 지역특화발전특구, 군사보호구역, 수변구역, 특별대책지역, 경제자유구역

## (2) 경기도 건의 현황

본 연구와 수도권 규제의 직접적인 대상이 되는 경기도에서도 「수도권정비계획법」 상 불합리함과 개선방안을 중앙정부로 지속 건의해왔다. 지역별로 자연환경 영향 정도의 차이가 있음에도 불구하고 동일권역 내 동일한 규제가 적용됨에 문제점을 제기하였으며, 경기도 내 남부와 북부 간 균형발전 차원에서 수도권 정책의 전환이 필요하다고 보았다. 경기도 건의안을 살펴보면 크게 3가지로 구분할 수 있는데 일부 지역의 수도권 범위 제외, 새로운 권역의 신설, 일부 권역 간 조정이다(표17 참조).

먼저 수도권에서 접경지역 및 농산어촌지역을 제외해달라는 건의이다. 행정구역 상 경계에 의한 획일적인 규제로 수도권 내 낙후지역이 발생되고 균형발전을 저해하여 수도권 범위를 재설정 할 필요가 있다고 주장하였다. 이러한 주장을 뒷받침 하는 근거로 2019년 4월 기획재정부에서 발표한 예비타당성제도 개편방안을 제시하였다. 지방의 낙후지역에 대한 배려 차원에서 수도권과 비수도권의 평가 비중을 달리 적용하고 평가 가중치를 조정하였는데 수도권 중 접경·도서지역과 농산어촌 지역은 비수도권으로 분류하였다는 점에서 중앙정부도 이 지역의 낙후정도를 인식하고 있다는 것을 알 수 있다. 건의안에 포함된 접경지역은 김포시, 파주시, 연천군, 양주시, 동두천시, 포천시이며 고양시는 과밀억제 권역으로 제외되었고 농산어촌지역으로는 양평군, 가평군, 인천 강화군, 옹진군이다. 농

산어촌지역에 포함되지 않은 여주시, 안성시, 이천시는 농업인구 등을 근거로 추가적인 요청을 하고 있다.

두 번째는 접경지역 성장촉진권역의 신설이다. 현재 3개의 권역 체계에서 하나의 권역을 신설하는 것으로 제20대 국회에서도 발의되었다. 경기 북부는 수도권 규제와 군사시설보호구역 등으로 비수도권보다 재정자립도나 산업경쟁력, 기반시설이 열악한 실정이기 때문에 새로운 권역을 신설할 필요가 있다고 주장하였다. 경기 북부는 낙후지역임에도 불구하고 수도권에 속해있어 국가 정책사업의 배제를 받고 있는데 규제자유특구 대상에서 제외되거나 연수시설, 관광개발에 제한을 받고 있으며 각종 부담금 부과기준이 차별받고 있다. 이러한 문제를 해결하고자 접경지역 성장촉진권역을 신설하여 택지, 공업용지, 관광지 등의 개발사업과 학교, 공공청사 등 인구집중유발시설의 신설 또는 증설의 허가 등을 할 수 있도록 하여 경기도 내의 남북 간 지역격차를 완화시키고자 하였다. 김포시, 파주시, 양주시, 동두천시, 연천군, 포천시가 이에 해당하며 현재는 성장관리권역에 포함되어 있다.

〈표 17〉 경기도 수도권 범위 조정 건의안 비교

구분	대상	세부내용	지역
1 수도권 범위 제외	접경지역, 농산어촌지역	- 기획재정부 예비타당성제도 개편 관련 접경지역 및 농산어촌지역 비수도권 분류	가평, 김포, 동두천, 양주, 양평, 연천, 파주, 포천
2 수도권 권역 신설	접경지역 성장촉진권역	- (3+1권역) 기존 3개 권역(과밀·성장·자연)에 접경지역성장촉진권역 신설	김포, 동두천, 양주, 연천, 파주, 포천
3 수도권 권역 조정	특별대책지역 외 자연보전권역	- 팔당 상수원 수질 및 환경영향 정도 고려 - 특대지역 외 자연보전권역 → 성장관리권역	가평, 양평, 여주, 용인, 이천 일부

마지막은 수질 및 자연환경 영향정도를 고려한 자연보전권역의 성장관리권역으로의 조정이다. 자연보전권역은 현재 공장총량제, 수질·대기오염총량제 등 개발 물량 관리와 팔당특별대책지역, 상수원보호구역, 수변구역의 환경규제 등이 중첩되어 규제를 받고 있다. 지역별로 상수원에 미치는 영향 차이가 있음에도 자연보전권역으로 동일한 규제가 이루어

어지고 있어 차등 관리방안이 필요하다고 주장하였다. 따라서 팔당 상수원 수질과 자연환경 영향 정도를 고려하여 자연보전권역 중 한강수계 제외지역에 대해서는 성장관리권역으로 조정하도록 건의하였다. 특별대책지역을 제외한 자연보전권역 대상 지역은 가평군, 양평군, 여주시, 용인시, 이천시 일부이다.

### (3) 관련 정책 추진 경위 소결

수도권 규제 관련 정책 추진 경위를 살펴본 결과는 다음과 같다. 공통적인 특징은 특수한 상황에 있는 지역의 특색을 고려하여 행정구역에 일괄적으로 적용되는 수도권 규제로부터 배제됨을 원칙으로 한다. 다만 세부적으로 적용되는 대상 지역의 차이가 있었다. 또한 수도권 규제 범위 내에 특수한 제도를 만들어 그 지역만 특례를 주는 방안과 수도권에서 아예 제외되어 규제를 받지 않도록 하는 방안에서 큰 차이를 보인다.

국회에서 발의된 개정안은 크게 '정비발전지구제도'와 '수도권 범위 조정' 두 가지로 나눌 수 있었다. 정비발전지구는 공공기관 이전적지, 노후 공업지역 등에 대해 선별적인 규제 특례 적용으로 행위제한 완화 및 각종 부담금 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 수도권 범위 조정은 군(郡) 지역, 접경지역 등을 수도권에서 제외하여 수도권 규제로부터 배제함으로써 낙후된 지역의 개발을 촉진하는 효과를 가진다.

경기도 건의안은 '범위 제외', '권역 신설', '권역 조정'으로 구분된다. 수도권 규제뿐만 아니라 군사시설, 팔당상수원 등으로 중첩규제를 받는 경기 동·북부 지역이 대상이며 수도권 내의 균형발전 차원의 관점에서 낙후된 지역 지원을 위한 정책 방안이라고 볼 수 있다.

## 4. 정책적 개선방안

지금까지 제안된 수도권 규제 개선방안은 정비발전지구와 수도권 범위 조정 등이 있었으나 현실적으로 비수도권 반발 등으로 인하여 입법되기는 쉽지 않다. 실제로 제18대 국회부터 약 20여 년간 지속적으로 경기도 지역구 의원들에 의해 관련 개정안이 발의 되었으나 임기 만료로 폐기되어왔다. 동일한 구조의 건의안과 대상 지역만 바뀌서 지속적으로

건의한다고 한들, 비수도권과 한강 하류지역(서울, 인천)의 공감대를 형성하지 못한다면 실현가능성이 없다고 본다. 따라서 본 연구에서 살펴본 경계지역의 상황을 토대로 현실적인 접근이 필요하다고 판단되며 실현가능한 정책적 개선방안을 제안해보고자 한다.

(1) 단기 : 시·군 간 연계협력사업

단기적으로는 경계지역 시·군 지자체 간 연계협력사업의 추진이 필요하다. 수도권 경계지역 간 행정구역을 넘어 지리·문화적으로 인접한 생활권역 중심의 문화·관광 사업을 발굴해 권역별 공동발전의 기반을 마련하여야 한다. 서울과 접근성이 양호하여 관광인구 유입이 높은 수도권 지역과 각종 관광자원 및 자연경관이 우수한 비수도권 지역의 상호 연계로 시너지 효과를 도출할 수 있다. 연계 관광벨트 조성, 공유시티투어 운영, 공동 관광마케팅 등이 가능하다. 이는 시·군 단독으로 관광인프라가 부족한 점을 보완할 수 있고 다양한 관광 수요를 창출할 수 있다.

본 연구의 대상지 중 하나인 가평읍의 경우 ‘2035 가평군기본계획’ 내 발전구상으로 가평생활권을 선도적 문화예술 창조 및 생태관광기반 마련 등으로 설정하고 있는데 이러한 정책적 기조에 맞춰 가평군-춘천시 경계지역 간의 관광자원 연계, 관광특구지정 등을 고려해볼 필요가 있다. 연계협력사업의 범위는 관광 기능 외에도 교육 등의 다양한 분야에서 활용될 수 있다. 이천시 장호원읍은 ‘2030 이천시 도시기본계획’에서 제시된 남부생활권으로서 생활권별 기본방향에 “특화대학 유치를 통한 감곡지역 대학과의 시너지 효과 발휘”를 목표로 하고 있다. 이러한 정책 방향을 바탕으로 지역 역량을 집중할 특화 분야를 선정하고 이를 중심으로 산학협력을 통한 융·복합 인재양성 프로그램 등을 개발하여 지역혁신을 도모 할 수 있다.

다만 위와 같은 연계협력사업의 추진을 위해서는 광역지자체인 경기도의 지원이 필요하다. 경기도는 도내 지역 간 격차를 줄이고 균형발전을 촉진하고자 5년마다 ‘경기도 지역균형발전 기본계획’을 수립하고 지역발전수준을 조사·분석하여 가평·양평·연천·여주·포천·동두천 6개 시군을 대상으로 사업을 선정하여 예산을 지원하고 있다. 1차는 2015년부터 2019년까지 51개 사업 3,171억 원을 지원하였고 2차는 2020년부터 2024년까지 4,123억 원을 투자할 계획이다. 이러한 도내 균형발전 차원에서 본 연구의 대상지가

포함된 가평, 여주의 경우 수도권 경계지역 간 연계협력사업 추진 등의 명목으로 지원금을 확보할 필요성이 있다.

## (2) 중기 : 경계지역 지역특화발전특구

중기적으로는 경계지역의 규제특례 추진이다. 수도권 규제 개혁은 국토균형발전과 정치 논리에 얽매어 쉽게 극복하기 어려울 것으로 전망되었으나 2019년 용인에 ‘반도체 특화 클러스터’ 조성 추진이 발표되면서 국가 경제력 회복 차원에서 특화된 산업단지 조성의 가능성을 볼 수 있었다. 물론 국가를 이끌어 갈 대규모 산업과 기업의 입지 확보가 선행되어야 한다. 다만 이러한 흐름을 바탕으로 「지역특구법」 상의 ‘지역특화발전특구’를 활용한다면 일부 규제특례가 가능하여 지역경제 발전의 원동력으로 활용할 수 있다.

‘지역특화발전특구’는 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법(약칭: 지역특구법)」에 의거하여 지자체가 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용함으로써 지역균형발전 및 지역경제 활성화를 도모한다. 지자체의 자율적인 사업 추진을 위해 직접적인 재정 및 세제 지원은 없다. 지정절차는 시·군·구 기초지자체가 특구계획을 수립 후 중소벤처기업부에 신청하면, 부처협의 및 지역특구위원회 심의를 거쳐 지정하게 된다. 지정효과는 58개 개별법에서 정한 128개 규제특례가 적용 가능하다. 2021년 현재 기준으로 194개 특구가 지정·운영되고 있으며 경기도는 19개의 특구가 있다.

이 중 2005년 지정된 이천 도자산업특구는 2020년 우수 지역특구로 지정되는 성과를 내고 있다. 지역특화발전특구지정을 통해 받은 규제특례로는 「도로교통법」 특례로 도자기축제 등의 개최 시 도로통행 금지 및 제한이 가능하며 「옥외광고물관리법」 특례에 따라 지역 내 안내판 설치, 옥외광고물 표시 등에 대해 자유롭게 되었다. 「도시공원법」 특례로 축제장소인 설봉공원 내 도자기 홍보관 및 체험시설 건립이 가능하였다. 그러나 수도권에 속한 이천시의 경우 「수도권정비계획법」 내 공장총량 규제와 공장건축 신·증설의 면적제한으로 도자기 업체가 규모를 갖추지 못하는 등 지역특구 지정에도 불구하고 결국에는 수도권 규제를 극복하지 못하는 한계점도 지적되어 왔다.

(3) 장기 : 수도권 규제합리화

장기적으로는 수도권 규제합리화 추진이다. 앞서 살펴본 국회 및 경기도 건의안과 동일하게 수도권 규제 정책의 합리적인 개선이 필요하다. 먼저 정비발전지구제도 내 경계지역을 포함시켜 지속 건의하여야 한다. 기존 정비발전지구의 대상지역인 공공기관 이전지, 노후 공업지역, 접경지역, 반환공여구역, 성장촉진지역 등에 경계지역을 포함한다면 각종 행위제한 완화를 통한 지역경제발전을 도모할 수 있다. 특히 경계지역의 경우 반환공여구역이나 노후공업지역과 같이 점적으로 지정이 가능한 지역임으로 비수도권의 반발을 최소화 할 수 있다.

다른 건의안인 수도권 범위 제외 또는 권역의 조정 방안은 전체 대상지역이 면적에서 오는 거부감이 있을 수 있다. 가령 자연보전권역 중 팔당특별대책지역을 제외한 지역을 성장관리권역으로 변경할 경우, 현재 자연보전권역 3,830km<sup>2</sup>(37.6%)에서 팔당특대지역 2,096km<sup>2</sup>(20.6%)을 제외한다 해도 1,734km<sup>2</sup>(17.0%)나 되는 지역이 성장관리권역으로 변경되어야 하는데 성장관리권역은 5,194km<sup>2</sup>(51%)로서 경기도 면적 중 이미 절반을 차지하고 있어 권역 간 균형을 헤칠 수 있다.

## V. 결론 및 제언

본 연구는 수도권 규제가 지역적 특성과 잠재력을 고려하지 않고 행정구역에 의한 일률적인 적용을 통해 발생하는 문제점을 분석하여 합리적인 정책적 개선방안을 마련하고자 진행되었다. 동일한 수계에도 불구하고 수도권 규제로 기인된 경계지역 간의 격차를 비교해 보았고 국회와 경기도에서 제안된 대안들을 분석하였다.

경계지역 선정기준은 하천을 경계로 연접한 지역 중 자연보전권역에 속하면서 팔당특별대책지역이 아닌 지역이다. 비교 결과, 지난 20년간 경계지역의 인구, 제조업 사업체 수, 종사자수는 수도권에 비해 비수도권 지역이 더 큰 증가세를 보였다. 산업단지의 개소와 평균면적에서는 비수도권이 압도적으로 높았다. 수도권 규제의 자연보전권역 지정 목적인 물·환경 보존을 위해 입지와 면적을 제한하지만 오히려 상류지역에 해당하는 비수

도권 지역에서 산업 입지가 허용되는 모순이 발생되고 있었다.

수도권 규제합리화 관련 건의안을 살펴본 결과, 공통적으로 특수한 상황에 있는 지역 특색을 고려하여 선별적 규제 특례를 주거나 아예 수도권 범위에서 제외하여 규제 적용을 배제하는 방안이 있었다. 국회에서 발의된 개정안은 크게 ‘정비발전지구제도’와 ‘수도권 범위 조정’ 두 가지였으며 경기도 건의안은 ‘수도권 범위 제외’, ‘권역 신설’, ‘권역 조정’으로 구분된다. 대상 지역은 공공기관 이전적지, 접경지역, 반환공여구역, 성장촉진지역, 특수상황지역, 노후 공업지역 등 다양하게 나타났다.

경계지역의 지역 격차를 완화하기 위한 정책적 개선방안을 제시하였다. 단기적으로는 경계지역 시·군 지자체 간 연계협력사업의 추진이다. 지리적으로 인접한 쌍자도시 간의 생활권역 중심의 문화·관광자원을 발굴하여 지역 간 부족한 점을 상호보완하고 경제발전을 위한 상생방안을 마련하여야 한다. 중기적으로는 경계지역의 규제특례 추진이다. 「지역특구법」에 따른 지역특화발전특구 지정을 추진하여 지역 특성에 맞는 선택적 규제특례 적용으로 지역경제 활성화를 도모한다. 장기적으로는 수도권 규제합리화 추진이다. 정비발전지구 대상에 경계지역을 포함하여 각종 입지규제의 근본적인 개선이 필요할 것이다.

지금까지 수도권 규제는 국가균형발전이라는 이상적 정책목표를 위해 수도권 규제가 계속되어야 한다는 주장만 되풀이되었을 뿐, 이들 목표가 과연 타당하고 실현가능한 것인지, 그 목표를 위해 선택한 입지규제 등의 정책수단이 적합한 것인지 무시되어 왔다(김경환·임상준, 2005). 지역의 안을 들여다보지 않고, 바깥에서 규모만을 보고 성장을 억제하고자 한 정책을 진정한 수도권 정책이라고 보기에 적절치 않은 면이 있다(이기배, 2013).

수도권 규제가 인구집중유발시설 이전에는 어느 정도 효과가 있었으나 지역생산성 제고 측면에서는 극히 미미하거나 오히려 부정적인 것으로 나타났으며(윤형호·김성준, 2006) 수도권 규제 완화가 지역 간 불균형을 심화시키거나 수도권 지역에 일방적으로 유리한 경제효과를 가져온다는 이분법적 주장을 유효하지 않은 것으로 나타냈다(조철주, 2015).

따라서 일률적인 수도권 집중 억제 정책의 적용보다는 공간에 따른 차별화된 정책이 필요하며(김아영·김의준, 2007). 수도권 규제가 일괄적으로 모든 지역과 산업에 적용하기 보단 지역별로 세분되어 적용될 필요성이 있으며 지리·경제·사회적으로 비수도권과

다를 바 없는 경기도 외곽에 대해서는 차별화된 규제를 적용하여야 한다(송지현·최석준, 2016).

본 연구의 한계로는 지역격차를 도출하는 단계에서 대상지가 읍·면 단위로서 통계자료 구득의 어려움으로 다양한 지표를 비교하지 못하였고 경계지역 간의 인구·제조업 등의 단순 변화 추이만으로 비교가 이루어졌다는 점에서 근거 자료의 미흡함이 있다. 또한 경계지역 간 지역격차가 수도권 규제로 인해 발생되었다는 인과관계를 입증할 수 있는 방법론이 매우 제한되어 있다는 점에서 후속 연구를 통해 보완되어야 할 것으로 판단된다.

결론적으로 단순한 수도권 집중 억제보다는 지역 특성에 따른 차별화된 정책이 필요하며, 수도권 규제의 행정구역 상 일괄 적용보다는 지역별로 세분화된 적용이 요구된다고 판단된다. 국가균형발전과 자연환경보호를 위한 수도권 규제의 필요성에 대해 공감하나 비수도권보다 낙후된 수도권 지역의 상대적 박탈감과 경계지역 간 형평성 제고 차원에서 보다 세밀하고 차별화된 정책이 수반되어야 할 것으로 판단된다.

## 참고문헌

- 김경환·임상준, 「수도권 규제에 대한 재인식 : 규제논리의 비판적 고찰과 정책대안의 모색」, 『한국경제연구원』, 2005
- 이외희, 「정비발전지구제도 도입을 위한 기초연구」, 『경기연구원 정책연구』, 2011
- 김은경, 「수도권 균형발전과 난개발 정비를 위한 자연보전권역 규제 피해지역 지원방안 연구」, 『경기연구원 정책연구』, 2018
- 국토교통부, 『제4차 수도권정비계획』, 2020
- 가평군, 『2035 가평군기본계획』, 2019
- 이천시, 『2030 이천시 도시기본계획』, 2019
- 김민곤·홍준현, 「경제적 의존도와 지역격차의 관계에 대한 연구 : 서울과 인근지역을 중심으로」, 『한국지방자치학회보』 제24권 제3호, 2012, pp.55-82.
- 김새란·허재완, 「수도권 규제가 수도권 내 지역격차에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국지역개발학회지』 제31집 제1호, 2019, pp.1-14.
- 김아영·김의준, 「수도권 및 인접지역의 제조업 생산성 비교 분석」, 『지역연구』 제23권 제2호, 2007, pp.53-83.
- 박준식·김영범, 「지역격차 수준에 대한 인식과 그 영향 요인에 대한 연구 : 수도권·비수도권을 중심으로」, 『동향과 전망』 제85호, 2012, pp.264-293.
- 송지연·최석준, 「경기도 및 인접지역의 기업 생산성 비교 : 중소 제조기업을 중심으로」, 『국토계획』 제51권 제3호, 2016, pp.59-82.
- 윤성경·이원호, 「경기 남북간 지역격차 분석 및 동반발전방안 모색」, 『국토지리학회지』 제46권 제4호, 2012, pp.501-513.
- 윤형호·김성준, 「수도권 규제정책의 효과에 대한 실증분석 : 지역생산성 변화를 중심으로」, 『한국정책분석평가학회』 제16권 제4호, 2006, pp.277-294.
- 이기배, 「수도권 정책 및 입지규제에 대한 지역 간의 인식 차이에 관한 연구」, 『도시행정학보』 제26집 제4호, 2013, pp.409-430.
- 이희창·박희봉·강유진, 「지역격차 현황과 과제 : 경기북부 저발전을 중심으로」, 『국가정책연구』 제20권 제2호, 2006, pp.149-184.

- 장영호, 「지역간 격차와 지역내 격차의 특성과 정책적 시사점 : 경기도 31개 시군을 사례로」, 『지방행정연구』 제29권 제1호, 2015, pp.99-125.
- 조철주, 「수도권 규제완화 효과의 산업부문별 차이와 지역적 분화 : 지역고용에 대한 영향을 중심으로」, 『한국지역개발학회지』 제27집 제5호, 2015, pp.123-146.
- 조철주·원광희, 「충북의 시·군 간 지역격차 변화와 지역격차 영향 요인 분석」, 『지역정책연구』 제31권 제2호, 2020, pp.221-242.
- 허재완, 「수도권규제정책의 기본전제에 대한 재검토」, 『도시행정학보』 제24집 제4호, 2011, pp.35-54.

## A Study on the Gap between Border Areas due to the Regulations for Capital Areas and Policy Level Improvement Measures

This study intended to compare the gaps between border areas that occur when the regulations for capital areas are applied uniformly based on administrative districts without considering regional characteristics and potentials and consider policy level improvement measures. This study analyzed the difference between indicators depending on whether or not the regulations for capital areas apply to the areas where administrative districts are divided by the same water system within the nature conservation zone.

Over the past 20 years, the population and the number of companies and workers in the manufacturing industry showed greater growing trend in border areas in non-capital areas than capital areas. The number and average area of industrial complexes were absolutely higher in non-capital areas. The regulations had the effect of pressing down the concentration of population and manufacturing industry, which is the purpose of the regulations for capital areas. However, there was a contradiction that industrial locations were allowed in non-capital areas that are in the upstream areas when regulations for industrial locations were for the conservation of water and environment, which is the purpose of designating nature conservation areas. As a result of examining the proposals from the National Assembly and Gyeonggi

Province related to the regulations for capital areas regarding these problems, there were continuous discussions to give selective regulatory exceptions by considering regional characteristics commonly under special situations or exclude them from the capital area altogether to avoid the application of regulations.

As a plan to alleviate regional gaps in border areas on the policy level, it is necessary to promote regional economic revitalization by promoting joint cooperation projects between local governments of cities and counties and selectively applying regulatory exceptions through the designation of special economic zone for specialized regional development. In the long term, it is necessary to fundamentally improve various location regulations including border areas. It is necessary to apply subdivided application of the regulations according to regional characteristics rather than applying them based on administrative districts uniformly.

Although the need for regulations for capital areas for balanced national development and protection of the natural environment is acknowledged, it is deemed that more differentiated policies should be implemented by considering a sense of relative deprivation in areas that are underdeveloped than non-capital areas and to improve equity among local governments in border areas.

Keywords: Regulations for Capital Areas, Nature Conservation Zone, Border Area, Regional Gap, Regulatory Rationalization