

접경지역의 발전방향에 관한 연구

A Study on the Development of Direction in South and North Korean Border Area

김 환 철 (경민대학 자치행정과 교수, 부설 경기북부정책연구원 원장)

This study focuses on the direction of development that the South and North Korean border area needs to take. Furthermore, this paper discusses policy issues related to the balanced development of South and North Korean border regions.

In particular, we suggest the need for the government's will and vigor to proceed with the development of less developed areas, as well as the importance of collaboration between the central and local governments.

In order to resolve the problems of South and North Korean border areas, and to draw up a more proper scheme, it is indispensable for each government to analyze data to shape policies, to suggest positive disposals, and to put applicable methods into action.

To facilitate this, we suggest ①an appeasement of regulations, ②the implement of regulations to improve surrounding areas, and ③a step by step development in establishment and implement of a variety of regulations.

키워드 : 접경지역, 규제완화, 지역개발

Key Words : The South and North Korean border area, An appeasement of regulations, Local development

I. 서론

2000년 1월에 공포된 「접경지역지원법」은 남북교류 확대와 더불어 평화통일 기반 조성의 전초기지로서의 경기북부 및 접경지역의 개발잠재력을 높이고 있음이 사실이다. 즉, 김대중 정부에서 출발한 북한에 대한 햇볕정책 및 민간회사의 금강산 관광사업 등은 접경지역 주민에 대한 희망이었으며, 이중삼중의 규제에 묶여 있는 경기북부

지역의 돌파구임에 틀림이 없었다. 그러나 이러한 법의 실효성 문제에 있어 문제점이 나타나기 시작하였으며, 급기야 최근들어 경기도의회가 「접경지역지원법」 개정을 요구하고 나섰다. 개정의 논거로서는 정부가 시행하는 현행 접경지역지원법으로는 휴전선 일대 접경지역에 대한 발전을 기대하기 어렵고, 법 제정 취지에 반해 접경지역 지원법이 실효성이 없다는 지적이다.

도의회가 이러한 주장을 하기까지의 배경을 세부적으로 살펴본다면 전폭적인 정부의 지원속에 해당 지자체와 주민들이 효과적으로 접경지역을 발전시켜 그동안 각종규제에 묶여 낙후성을 면치 못했던 주민불만을 해소하고 향후 통일시대도 대비한다는 접경지역지원법의 입법취지 하에 정부와 경기도는 지난 2003년부터 오는 2012년까지 10년간 2조 4천 418억원의 사업비를 이곳에 집중 투자한다고 발표를 하게 되었다. 그러나 이러한 희망의 공약은 정작 추진단계에서 각종 상위법에 제동이 걸려 속수무책 기획안만 내놓은 채 사업을 포기하는 사례가 속출하고 있으며, 연천의 인삼가공단 지조성 계획이 대표적 사례이다.¹⁾ 기존 7개 사업중 4개 사업이 각종 상위법에 취소 및 불가판정을 받았고 3건이 지연과정을 되풀이하고 있다. 접경지역지원 종합계획이 시작부터 문제를 보이고 있으며, 특히 접경지역지원법에는 사업재원조달 방안이 없으며 그 어려움이 가중되고 있는 실정이다.²⁾

이처럼 장비빛 약속은 접경지역 주민들에게 실망을 안겨준은 물론이거니와, 지방자치단체들에겐 법을 실효성 있게 집행하지 못하는 정책적 대안부재로 이어지고 있어, 시급한 대책이 필요하게 되었던 배경을 지니고 있다.

이러한 연구의 필요성에 비추어 본 논문은 접경지역지원법의 구체적인 내용과 문제점 및 이에 대한 몇가지 정책적 대안을 제시함으로써 낙후된 접경지역에 대한 새로운 접근을 시도하고 한다.

II. 접경지역지원법의 내용과 실적

1. 접경지역의 개념과 접경지역지원법의 도입배경

1) 접경지역의 개념

「접경지역지원법」에서 말하는 접경지역이란 민간인통제선 이남으로부터 20km 이내에 소재한 시·군에 속한 읍·면·동 행정구역으로 5개 지표³⁾중 3개이상의 지표가 전국

1) 이사업은 수도권정비계획법에 저촉돼 사업자체가 불가능해진 사례이다.

2) 설령 사업승인이 된다해도 이를 집행할 재원조달에 문제가 발생한다.

평균지표보다 저조한 지역을 말한다.⁴⁾ 또한 군사분계선 2km지점을 잇는 선으로부터 민통선 사이의 지역으로서 집단취락지역 등 대통령령이 정하는 지역과 해상의 북방한계선 이남지역 중 대통령령이 정하는 지역도 포함된다. 또한 비무장지대 남방한계선과 민통선 사이의 지역으로 농어촌정비법에 의한 농업 생산기반 정비사업이 시행되었거나 시행중인 농업생산지역, 「농어촌정비법」에 의한 농어촌생활환경정비사업이 시행되었거나 시행중인 집단취락지역, 접경지역지원법에 의한 남북한 교류협력사업 등 관련 사업 추진지역도 접경지역 범위에 포함된다. 끝으로 백령도, 대청도, 소청도, 대연평도, 소연평도와 그 주변도서도 포함되며, 단 무인도서는 제외된다. 이러한 기준에 의하면 2004년 12월 말 우리나라 전체의 접경지역은 15개시군의 98 읍·면·동으로 이루어 있으며, 경기도의 경우에도 행정구역으로는 7개 시·군 46읍·면·동이 포함되며, 2,413km²의 면적에 인구가 46만 3,605명이 포함되어 있다.

면적으로는 강원도가 가장 넓은 면적을 차지하지만, 인구면에서는 경기도의 주민이 가장 많은 대상이 되고 있다. 또한 가장 중점적인 지역이 파주시와 연천군이 포함되며, 구체적인 내용은 다음 <표 1>과 같다. 이러한 인구분포는 향후 자치단체간, 자치단체의 의회간, 주민간에 네트워크가 구성되어야 하는 이유를 제공하고 있다.

<표 1> 접경지역의 범위

시·군 별	행정구역(읍·면·동)	면적(km ²)	인구(명)
경기도 (7개시군)	46읍·면·동	2,413	463,605
동두천시 (4동)	불현동, 소요동, 보산동, 상패동, 송산동 고봉동·송포동		
고양시 (3동)	송산동, 고봉동, 송포동		
파주시(3읍10면)	문산읍, 파주읍, 법원읍, 교하면, 적성면, 탄현면, 광탄면, 파평면, 월롱면, 군내면, 장단면, 진동면, 진서면		
김포시 (5면)	월곶면, 통진면, 하성면, 대곶면, 양촌면		
양주군 (5면)	남면, 은현면, 광적면, 백석면, 장흥면		
연천군 (2읍8면)	연천읍, 전곡읍, 군남면, 미산면, 청산면, 중면, 장남면, 신서면, 핵학면, 왕징면		
포천군 (6면)	관인면, 창수면, 영북면, 영중면, 신북면, 이동면		

3) 인구증감율(최근 5년간), 도로포장율, 상수도보급율, 제조업중사자비율, 군사시설보호구역 점유비율 등.

4) 접경지역지원법시행령 제2조

인천시 (2시군)	17읍·면·동	497	76,784
강화군(1읍12면)	광화읍, 교동면, 삼산면, 서도면, 송해면, 양사면, 하점면, 내가면, 선원면, 불은면, 길상면, 양도면, 화도면		
옹진군 (4면)	대청면, 백령면, 연평면, 북도면		
강원도 (6시군)	35읍·면·동	5,187	177,721
춘천시 (2면)	사북면, 북산면		
철원군 (4읍7면)	철원읍, 김화읍, 동송읍, 갈말읍, 서면, 근남면, 근북면, 근동면, 원동면, 원남면, 임남면		
화천군 (1읍4면)	화천읍, 사내면, 하남면, 간동면, 상서면		
양구군 (1읍4면)	양구읍, 동면, 방산면, 해안면, 남면		
인제군 (1읍5면)	인제읍, 서화면, 남면, 북면, 기린면, 상남면		
고성군 (2읍4면)	간성읍, 거진읍, 현내면, 토성면, 죽왕면, 수동면		

자료 : 경기도청 지역개발국, 건설교통부 국토정책국

2) 접경지역지원법의 도입배경

1999년 10월 27일 접경지역의 국회의원 등 209명의 발의로 「접경지역지원법」을 국회에 제출하였으며, 1999년 12월 16일 국회 본회의를 통과하였다. 이에 따라 「접경지역지원법」은 2000년 1월 21일 법률 제6185호로 제정·공포되었으며, 세부적인 방법론으로 「접경지역지원법시행령」이 2000년 8월 28일 제정·공포되었다.

이러한 법제정의 취지로는 남북의 분단으로 낙후된 접경지역의 경제발전 및 주민복지향상을 지원하고, 자연환경을 체계적으로 보전·관리하여, 평화통일의 기반을 조성함을 목적으로 하고 있다. 또한 접경지역지원법은 접경지역지원에 관한 사항에 있어 국토건설종합계획법·수도권정비 계획법 및 군사시설보호법에 의한 군사에 관한 사항을 제외하고 다른 법률에 우선하여 적용⁵⁾시킴으로서 낙후된 경기북부지역의 활력소를 제공해주고자 하였다. 또한 현 정부는 접경지역의 낙후성을 인정하고 2003년부터 2012년까지 2조 5천 400억원이 투자되는 접경지역종합개발사업을 추진하고 있으나 그러나 본 법률은 상위법인 「군사시설보호법」 및 「수도권정비계획법」, 「국토종합건설계획법」 등에 의해 실제 사업을 집행할 수 없는 문제점이 나타나고 있다.

5) 접경지역지원법 제3조

2. 「접경지역지원법」의 추진실적

「접경지역지원법」의 세부사업 근거는 접경지역지원법 제4조에서 명시하고 있다. 세부적으로 경기도는 2001년 경기개발연구원에 접경지역종합계획 수립을 위해 용역을 실시하였으며, 그 결과를 도·시·군과 협의 후 행자부에 제출하였다. 행자부에서는 3개 시·도의 안을 해당부처와 협의하고 접경지역심의위원회를 거쳐 대통령 재가⁶⁾를 얻어 2012년까지 41개 사업에 대하여 2조 4,418억원을 투자하기로 하였다. 전체적인 시도별 사업비 현황은 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 시·도별 사업현황 (2003 ~ 2012년)

구 분	사업량 (개사업)	사 업 비 (억원)				
		계	국 비	시·도비	시·군비	민자,기타
계	274	51,278	21,649	8,071	6,213	15,345
인천광역시	52	3,364	2,036	603	557	168
경 기 도	41	24,418	9,459	4,866	2,280	7,813
강 원 도	181	23,496	10,154	2,602	3,376	7,364

경기도의 경우 7개 시·군 46개 읍·면·동을 대상으로 하여 2003년 부터 2012년간 총 투자규모 2조 4,418억원⁷⁾을 지원하기로 하였으며, 분야별로는 자연환경보전분야 13건 3,016억원, 산업관광개발분야 15건 1조 2,465억원, 생활환경 기반분야 9건 8,534억원, 남북 교류협력분야 4건 403억원을 지원하기로 하였다.

2005년 현재까지의 추진실적을 본다면 총 41개 사업중 완료사업 5개, 추진중 사업 17개, 미추진사업 19개로 분류되며, 미추진 이유로는 사업지연 3건, 추진불가 2건, 사업취소 2건, 시기미도래 12건이며, 2004년 말까지의 투자비는 22개 사업에 2,800억원을 투자하였다.⁸⁾ 이에 대하여 정리해보면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3>을 분석하여 보면, 미추진사업의 경우는 사업지연과 추진불가, 사업취소로 분류할 수 있으며, 특히 시기 미도래 사업의 경우는 향후 사업이 불투명한 실정이다. 이렇게 사업이 불투명하게 진행되고 있는 점은 향후 정책의 일관성과 투명성, 예측가능성 등에 있어 많은 문제점을 안고 있다. 따라서 이러한 현상의 발생 원인을 점검하여 불 필요성이 강하게 제기된다.

6) 2003년 2월 4일

7) 10개부처 41개 사업

8) 투자부담에 대하여서는 국비 1,931억, 도비 427억, 시·군비 310억, 민간자본 132억원이다.

III. 접경지역지원법의 문제점과 대응방향

1. 접경지역지원법 추진상의 문제점

1) 「수도권정비계획법」과 상충

가장 큰 문제점으로 제기할 수 있는 점이 바로 「수도권정비계획법」의 범위와 중첩된다는 사실이다. 「접경지역지원법」은 「수도권정비계획법」 및 「군사시설보호법」과 상충되어 접경지역에 대학 등 대규모 인구집중 유발시설 사업 추진이 불가하다는 문제점이 있다.⁹⁾ 즉, 접경지역지원법 제3조에서 접경지역지원에 관한 사항에 있어 다른 법률에 우선하여 적용하기는 하나 국토기본법, 수도권정비계획법, 군사시설보호법에 의한 군사에 관한 사항은 그러하지 아니한다고 규정함으로써, 수도권정비계획법의 적용을 벗어나지 못하고 있다. 따라서 지역의 교육인프라라 할 수 있는 대학이나 대규모 공장 등의 유치가 현실적으로 어려우며, 개개의 사업에 있어서 군의 동의를 받기도 어렵게 되어있다.

<표 3> 접경지역 종합계획 추진상황

(단위: 백만원)

구분	사업명(사업기간)	투자사업비			소관부처
		계획('03~'04)	투자액('04까지)	비율(%)	
총계	29개 사업	262,946	280,050	106	
완료	5개 사업	9,942	18,356	184	
	·파주 적성 산촌개발 사업(03~04)	1,463(총액)	1,463	100	산림청(축수산산림과)
	·포천 재활용선별장 설치(07~09)	340(총액)	3,304	971	환경부(환경관리과)
	·포천 비위생매립지 정비(03~10)	800(총액)	1,000	125	환경부(환경관리과)
	·접경지역정보화 소외지역초고속통신망구축(03~06)	6,859(총액)	6,761	98	정통부(기획예산담당관)
	·접경지역정보화센터 및 중고PC보급(03~06)	480(총액)	5,828	1,214	정통부(기획예산담당관)

9) 수도권정비계획법 시행령 제2조(수도권의 범위), 수도권정비계획법 제2조 제1호에서 "대통령령이 정하는 그 서울의 주변지역"이라 함은 인천광역시 및 경기도를 말한다고 함으로써 인천 및 경기도의 접경지역이 이중적으로 수도권정비계획법에 속해 있다.

접경지역의 발전방향에 관한 연구

추진중	17개 사업	244,710	261,694	106	
	· 접경지역 정주환경 개선사업(03~12)	52,607	31,091	59	행자부(지역개발과)
	· 관문점 등 민북지역 관광정비 사업(04~10)	4,184	9,058	216	경기도(관광개발과)
	· 포천 경지정리 용·배수로 개보수(03~05)	3,600	1,950	54	농림부(농정과)
	· 양주권 광역자원회수 시설 설치(04~11)	-	6,535	-	환경부(환경관리과)
	· 한강하구 생태계 보전지역 재정 및 운영(04~07)	7,500	(용역중)	-	환경부(환경관리과)
	· 포천 영북지방산업단지 조성(04~07)	500	630	126	건교부(기업지원과)
	· 동두천 지방산업단지 조성(04~08)	6,000	1,200	20	건교부(기업지원과)
	· 김포 양촌지방산업단지 조성(03~12)	43,295	2,800	6	건교부(기업지원과)
	· 양주집단화 산업단지 조성(03~12)	-	8,030	-	건교부(기업지원과)
	· 연천 군남임대 산업단지 조성(08~12)	-	1,252	-	건교부(기업지원과)
	· 임진강 수해방지 종합대책(04~08)	87,440	160,240	183	건교부(기업지원과)
	· 김포 덕포진 관광지 조성사업(03~06)	13,015	380	2	경기도(김포시)
	· 김포 대명포구 어촌마을 조성(03~07)	3,460	9,926	286	경기도(김포시)
	· 연천 고대산 환경정비(04~12)	889	445	50	경기도(연천군)
	· 접경지역 하천정비사업(03~11)	22,220	23,825	107	경기도(건설지적과)
	· 김포 재활용 종합센터 건립(04~07)	-	3,999	-	환경부(본청)
· 임진강 준설사업(08~12)	-	333	-	경기도(건설지적과)	
미추진	7개 사업	8,294	-	-	
사업지연	· 경기접경지역 군부대토양오염실태조사(03~08)	75	-	-	중기계획에 반영
	· 경기DMZ 자연탐방로조성(04~07)	500	-	-	남북협의를 대상
	· DMZ생태문화관광 자원 합동조사(04~07)	1,250	-	-	남북협의를 대상
추진불가	· 연천 인삼가공단지 조성(03~04)	3,500	-	-	수익성 부족
	· 연천 도시가스 공급망확충(03~06)	590	-	-	수익성 부족
사업취소	· 김포 하성생태공원조성(03~06)	2,174	-	-	입지여건 불부합
	· 경기농업정보화를 통한 전자직거래(04~12)	205	-	-	사업대상제외(농림부)
시기도래	12개 사업	(652,700)	-	-	
	· 포천 연곡리 휴양촌 조성(06~07)	5,000	-	-	행자부
	· 연천 북삼리 통일생태 체험마을 조성(07~08)	5,000	-	-	행자부
	· 동두천 청소년 및 레포츠센터 건립(07~09)	10,000	-	-	문광부
	· 연천 대평리 휴양촌 조성(07~08)	5,500	-	-	행자부
	· 연천 조사료 단지 조성(07~09)	2,000	-	-	농림부
	· 포천 산정호수 종합리조트 사업(08~12)	410,000	-	-	문광부
	· 연천 통일생태 교육기관 건립(08~12)	28,000	-	-	통일부
	· 파주 경협산업단지 조성(08~12)	23,500	-	-	건교부
	· 파주 지방게임산업단지 조성(08~12)	81,700	-	-	건교부
	· 연천 임진강 종합 촬영장 조성(08~12)	30,000	-	-	경기도
	· 양주 은현 체육공원(10~12)	3,300	-	-	문광부
· 동두천 소요산관광지 조성(10~12)	48,700	-	-	문광부	

출처 : 경기도청, 지역개발국, 2004년 12월 31일 기준

2) 접경지역종합계획의 적정성 결여

두 번째 큰 문제점으로는 접경지역종합계획을 수립하는 과정에서 각 부처별로 기 계획이 있거나 추진중인 사업이 접경지역에 해당되는 경우에만 접경지역종합계획에 포함하여 확정함에 따라 접경지역종합계획중 순수 신규사업은 행자부 소관으로 추진중인낙후지역 개발사업 성격의 접경지역정주환경 개선사업이 유일한 실정이다. 즉 지방화시대에 있어 지역의 눈으로 지역을 바라보지 못함으로써 사업의 우선순위에 문제점을 노출하고 있다는 점이다. 경기도내에서의 스스로 발굴한 문제점이나, 발전방향을 감안하지 못하고 있기 때문에 접경지역종합계획이 지역의 현실적인 문제를 해결하지 못한다는 점이다.

또한 나머지 40개 사업 역시 접경지역지원법에 근거하거나 동법에 의해 사업비가 지원되지 않고, 부처별 자체계획 또는 개별법에 의하여 추진되고 관련 사업비가 지원되고 있어 실질적인 접경지역에 도움이 되는 사업이라 분류하기 힘들며, 사업의 내용 역시 접경지역만을 지원하기 위한 사업이 아니라 전국적으로 추진하는 일반적인 사업의 성격이 강하여, 접경지역에 대한 문제점 공유가 이루어지지 않고 있다.

3) 접경지역지원 사업의 재원조달 미비 및 국비지원 미흡

세 번째의 문제점으로는 접경지역내에서 특별한 사업을 추진하기 위해서는 「국가균형발전특별법」과 같이 재원조달¹⁰⁾ 방안이 명확하게 규정되어야 하나, 접경지역지원법은 세입규정이 규정이 없어 재원조달 방법에 문제가 제기된다. 또한 접경지역내 회사설립 등의 경우 세제지원 사항이 언급되어 있으나 정작 조세 관련법 등에는 접경지역 관련 특례규정이 없어 그 의미가 없다고 할 수 있다. 또한 03년부터 05년까지 지원된 접경지역 정주환경 개선사업 지원국비가 당초 계획의 56%에 불과하여 사업을 효율적으로 집행할 수 없다는 문제점이 있다. 연도별 국비 지원 실적을 보면 다음 <표 4>와 같다.

10) 특별세입

<표 4> 연도별 국·도비 지원현황

(단위 : 억원)

구 분	계		2003년		2004년		2005년	
	계획	실적	계획	실적	계획	실적	계획	실적
계	935	527(56%)	117	117(100%)	409	175(43%)	409	235(57%)
국비(70%)	654	370(56%)	82	82(100%)	286	123(43%)	286	165(57%)
도비(30%)	281	157(56%)	35	35(100%)	123	52(43%)	123	70(57%)

2. 접경지역지원법 문제에 대한 대응 방향성

이상에서 언급한 세가지의 문제점에 대응하여 정책의 대응 방향성은 크게 다음의 두가지 차원으로 범주화하여 제시하여 본다.

1) 「수도권정비계획법」의 시급한 개정

그동안 수도권정비계획법을 개정하기 위하여 사실 많은 노력을 하였다. 구체적으로 수도권정비계획법 개정안¹¹⁾이 2001년 11월 국회의원이 대표 발의, 국회 건설교통위원회 상정되었으나 법안심사소위에 계류되다가 2002년 10월 자동 폐기되었다. 또한 수정법 개정 및 접경지역 발전을 위한 국회 건의 및 세미나가 2003년 9월에 실시되었으며, 접경지역내 4년제 대학 신설을 위한 수정법 시행령에 대한 개정 건의를 하여, 2003년 6월 27 일 수정법시행령 개정 조정을 위한 회의가 열리기도 하였다. 그리고 접경지역지원법 개정과 관련하여 3개 시도 회의 및 행자부 협의가 2005년 1월 18일 실시되어 수도권정비계획법에 대한 논의가 가속화되고 있다. 특히 2005년 4월 2일 국무총리가 주관하는 『제2회 수도권발전대책협의회』에서 접경지역 규제완화 및 4년제 대학 신설 우선 허용 포함¹²⁾을 현안 건의사항으로 올리는 등 많은 노력을 하고 있음이 사실이다. 그러나 같은 접경지역으로 가장 넓은 면적을 차지하고 있는 강원도에서 경기도의 접경지역 규제완화를 반대하고 있는 등 현실적인 문제에 직면해 있다. 보다 지속적인 논리개발과 더불어 지방분권화시대에 있어 접경지역의 열악한 환경을 적극적으로 홍보해야 할 것으로 판단된다. 이를 위하여 경기도라는 전체적인 입장보다는 <표 6>에서 보듯이 경기남부지역에 비하여 상대적으로 열악한 경기북부의 문제점을 알려야 하며, 특히 접경지역

11) 수도권 범위에서 접경지역을 배제하는 조항

12) 수정법 개정

에 대한 일반적인 시각을 특수한 시각으로 전환시키기 위한 각별한 노력 및 국토의 효율적 관리라는 차원에서 접경지역의 문제에 접근해야 할 필요성이 제기된다.

<표 5> 경기 남·북 지역 비교

(2003년 12월 현재)

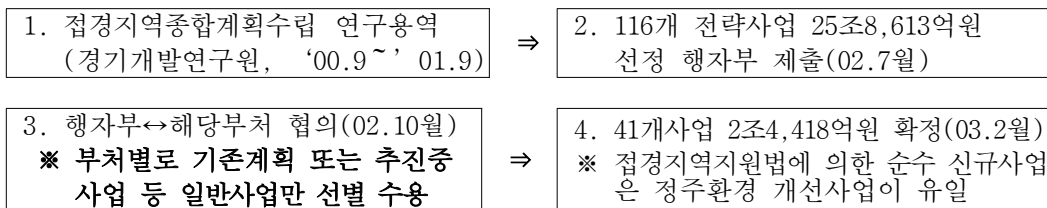
구 분	경기남부	경기북부	비고
지 역	21개 시·군	10개 시·군	10개시군은 고양, 파주, 의정부, 동두천, 양주, 구리, 남양주, 연천, 포천, 가평
면 적	5895.31km ²	4285.82km ²	
인 구	7,752,010명	2,609,628	
재정자립도	61.6%	48.7%	
지역내 총생산	94조 2947억원	17조 3817억원	

자료: 경기도청

2) 접경지역종합계획 수정 및 재원조달방법 연구

현재의 접경지역종합계획은 2001년 말 경기개발연구원에 용역을 의뢰하여 경기도 접경지역종합계획에 초안을 마련하여 행자부에 제출한 이후에 행정자치부가 해당 부처와의 협의절차를 거쳐 2003년 2월 4일 확정안 안이다. 그러나 전술한 바와 같이 실질적인 접경지역 지원사업이 아니라 기존 사업을 망라한 일반적인 사업이므로 시군별 특성이 반영된 기획된 사업이 아니다. 따라서 이에 대한 수정 및 보완이 절실한 실정으로, 우선은 주무부서인 행정자치부에 대한 지속적인 정책건의 및 협의를 본격적으로 진행해야 할 것이다. 또한 기초자치단체에서부터 사업의 우선순위를 상향식으로 제시하여 광역자치단체인 경기도에서 이에 대한 조정을 하는 것이 바람직 할 것이다. 구체적으로는 접경지역에 맞는 신규사업의 발굴과 우선순위 설정 및 이를 위한 재원조달방법 등에 대한 지속적인 연구와 산-관-학의 협동체제가 구축되어야 할 것으로 판단된다.

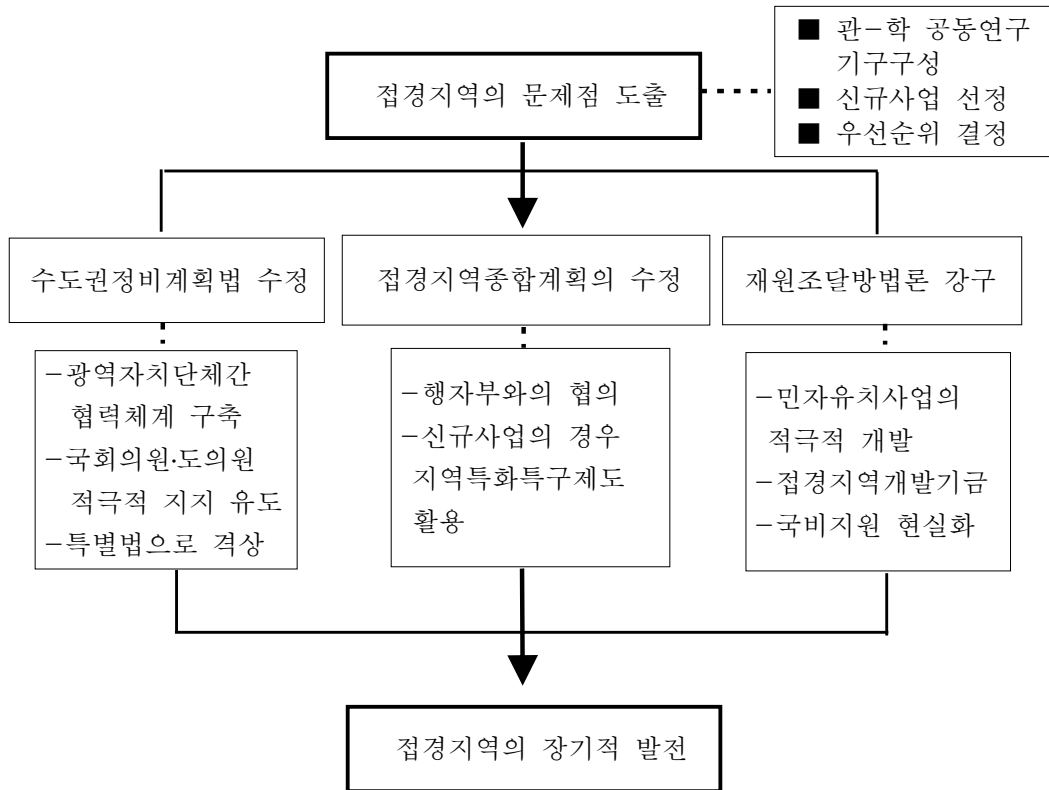
<표 6> 기존의 종합계획 수립절차



IV. 접경지역지원의 종합적 발전전략

낙후된 접경지역을 발전시키기 위해서는 한가지의 전략이라기 보다는 다면적이고 입체적인 전략이 필요할 것으로 보인다. 이러한 전략은 실제 세부적으로 논의하고 많은 공론을 거쳐야 할 것으로 판단되나, 이에 대한 단초를 제공한다는 의미에서 간략히 도해하면 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 접경지역 발전전략의 도해



1. 수도권정비계획법의 개정 및 특별법으로 격상

수도권정비계획의 개정 방향으로는 현재 일반법인 「접경지역지원법」을 특별법으로

격상시킴으로써 「수도권정비계획법」 및 「군사시설보호법」과의 충돌을 없애야 할 것이다. 이를 위해서는 행정자치부 및 북부지역 출신 국회의원들과 지속적인 협의가 필요하며, 우선적으로 수도권정비계획법의 제3조의 단서조항을 삭제하는 방향으로 개정해야 할 것으로 판단된다. 또한 도의원들 역시 지속적인 법 개정 발의 및 강원도 의회와 인천시 의회와의 교류를 확대함으로써 모두가 발전할 수 있는 틀을 구축함과 동시에 인식의 공감대를 형성해야 할 것으로 판단된다. 또한 경기북부의 주민의 경우 국토균형발전법안으로 인한 실질적 피해의식이 있기 때문에 이러한 법불안 개정에 더욱 적극적인 자세가 필요할 것이며, 한걸음 더 나아가 「군사시설보호법」의 수정에도 노력해야 할 것이다. 군당국의 안보논리와 주민의 생활편의 논리를 조화시키는 범위 내에서의 군사시설 관련 규제 완화가 이루어져야만 실질적인 문제를 해결할 수 있으며, 이를 위해서도 「접경지역지원법」이 격상되어야 할 당위성이 제기된다.

2. 접경지역 종합계획의 새로운 검토

1) 상향식의 새로운 청사진 조정

현재의 접경지역에 대한 종합적이면서도 실제적인 청사진이 없음이 현실적인 문제이다. 접경지역인 연천군의 경우는 수도권정비계획법상 성장관리권역에 속해 대학 신설과 공장 증설에 제약을 받고 있고, 군사시설보호구역이 전체면적의 99.8%나 차지해 사실상 개발 자체가 불가능한 것이 현실이다. 파주시도 전체면적의 96.8%가 군사시설보호구역에 속해 중첩규제를 받고 있고, 동두천시도 군사시설보호구역이 24.2%에 달하고 있다. 이같이 접경지역에 각종 중첩규제가 가해지면서 연천군은 지난 80년 6만7천여 명에 달하던 인구가 지난해에는 5만 명으로 줄어들었으며, 재정자립도는 연천 17.7%¹³⁾, 동두천 25.2% 등으로 전국 평균 45% 수준에도 미달하고 있다. 이들 지역은 2003년에 비해 재정자립도가 각각 5% 포인트와 2.5% 포인트 낮아지는 등 갈수록 재정여건이 악화되고 있다.

해당 부처에서는 접경지역종합계획을 접경지역만을 위한 시혜적 성격의 사업이 아닌 전국단위의 일반사업으로 인식하고 접경지역종합계획과 무관하게 자체계획에 의거 추진하여 여러 가지 문제점이 나타나고 있음은 전술한 바와 같다.¹⁴⁾

13) 2004년 12월 말 기준

14) 건교부 소관 “임진강 홍수피해 방지사업”의 경우 당초 접경지역종합계획상 사업비는 4,372억원이나 실제 사업비는 1조7,425억원로 추정된다. 또한 환경부 소관 “한강하구 생태계 보전지역 지정사업”의 경우 당초 계획상은 파주, 김포 일대이나 실제로는 강화 철산리~서울 밤섬이며,

따라서 현시점에서 종합계획의 문제점과 더불어 정확한 실태조사가 선행되어야 할 것이다. 이러한 실태조사 이후의 접경지역 종합계획은 하향식 정책결정으로 전환되어야 하며, 이제부터라도 기초자치단체별로 사업의 우선순위를 결정하여 도 차원에서 청사진을 가지고 있어야 할 것이며, 이를 위한 가칭 위원회 조직이 필요하다.

2) 지역특화발전특구제도의 활용

그 동안의 우리나라 지역경제발전대책은 중앙정부 주도로 추진되어 왔기 때문에 각 지역별 특성에 맞는 발전 전략이 부재했던 것이 사실이다. 이제까지의 지자체는 경쟁력 있는 사업 발굴을 통한 자율적인 재원 확충보다는 중앙정부의 재정 지원에 의존하려는 경향을 보여왔으나, 다행히 최근 들어 특화발전을 위한 지자체의 노력들이 증가하고 있어 정부는 이를 제도적으로 뒷받침해줄 필요성에 의해 「지역특화발전특구제도」를 도입하였다. 시기적으로는 「지역특화발전특구제도」가 2004년 9월 22일부터 시행되고 있으며, 제도의 운영을 위해 「지역특화발전특구에대한규제특별법」(이하 “특구법”이라 한다)이 2004년 3월 22일에 공포되었으며, 9월 22일부터 시행되었다. 이러한 지역특구제도의 가장 큰 매력은 무엇보다도 지역 특성에 부합하는 규제 완화를 얻어낼 수 있다는 것이라고 판단되며, 현재 신청된 특구의 대부분이 관광특구이지만, 접경지역에 대한 특별한 특구제안이 필요할 것으로 판단된다. 현재 경기북부 지역도 특구제도에 관하여 9개시·군에서 15개사업을 신청하였으며, 접경지역의 자치단체 들이 예비신청한 내용을 보면 다음 <표 7>과 같다. 이러한 특구제도를 활용하여 접경지역에 대한 장단기발전에 노력해야 할 것으로 판단된다.

현재 연구용역중으로 사업시기, 사업비 등도 완전 불일치하고 있다. 이는 접경지역종합계획 41개 사업이 종합계획으로 망라만 되어 있을 뿐 접경지역지원법에 근거하여 사업비를 지원받지 않아 구속력이 없기 때문이다.

<표 7> 접경지역의 특구 예비신청 현황

시군	특구명칭	특화개요
파주시	통일대비 남북 교류 및 경험단지특구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통일시대에 대비한 남북교류의 거점으로서 중추적 역할을 수행하기 위해 파주시 문산지역에 남북교류 및 경험단지 추진 - 이산가족상봉시설, 쉼터시설, 관광숙박시설
	문화예술산업 클러스터	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비슷한 분야의 다른 기능을 하는 예술인·문화예술을 담당하는 대학 및 학생, 기업인, 각종 지원기능을 담당하는 컨설팅 등이 모여 네트워크 구축과 상호작용을 통해 시너지 효과를 발휘하고 외국 유학생들의 연수로 한국의 이미지를 부각 - 출판문화정보산업단지, 헤이리 아트밸리
	DMZ 생태공원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 곡릉천, 임진강 하류, 한강변 철새 관찰소 설치 - 반구정, 자유로 변 설치 ○ DMZ 생태·문화 홍보관 건립 ○ 습지(자연형 수로), 생태관찰로 조성
포천군	포천군 산정호수 종합리조트특구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 천혜의 관광자원으로 관광잠재력이 높은 산정호수와 명성산의 아름다운 자연경관을 활용
양주군	섬유산업특구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 섬유관련 산업을 부가가치가 높은 디자인 전문산업으로 탈바꿈하여 고품격 섬유 디자인 전문도시로 육성
동두천시	동두천시 탐레피랜드 특구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기지촌이라는 지역의 이미지를 쇄신 ○ 영어를 쉽게 접할 수 있는 지역적 인프라를 종합적으로 활용하여 교육적인 레저·휴양 특구를 조성
가평군	종합레포츠타운 특구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한강 수변지역과 자연자원을 활용한 레포츠와 생태체험형 관광공간을 조성하여 국내외 관광객에게 자연친화적인 특징을 판매하고 관광수요에 적극 대처
	호명호수 관광휴양레저 특구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 호명산·호명호수 및 북한강 등 수변과 산림이 조화된 천혜의 자연경관을 활용하여 관광·휴양 인구를 위한 자연친화적인 관광휴양지로 조성
연천군	전곡리 선사유적 문화특구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전곡리 선사유적지의 종합적인 개발을 통해 문화재 보호는 물론 국민교육의 장으로서의 역할 ○ 다양한 볼거리를 제공하고 주변관광과 연계하는 자연생태 체험 - 선사유적지 종합정비, 구석기 민속촌건립, 가족 휴양촌 단지 조성, 주변지역 관광단지 조성
	연천 DMZ 안보 관광 특구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비무장지대와 군부대 관측소, 경원선 최북단 철도중단점을 연결하는 안보관광지 개발과 DMZ·천연 원시 자연환경이 우수한 고대산을 연계, 통일안보 및 휴양 레저중심의 자연공원으로 개발
	남북교류거점 연천신도시특구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통일에 대비한 열린공간으로서의 입지적인 우월성과 수려한 자연경관을 배경으로 다양한 주택수요 대응 및 지역균형발전 도모

자료 : 경기제2청, 2004말 12월 30일 기준

<표 8> 지역개발정책의 변화과정¹⁵⁾

구분 시기	이론적배경	공간개발유형	정책 유형	개발철학
1925 -35	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이상주의 계획(utopian planning) ○ 자연과 인간의 동화(bio-synthesis) ○ 문화지역주의(cultural regionalism) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역통합 (territorial integration) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 침체 지역 산업 유치 	
1935 -50	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실용적 이상주의(practical idealism) ○ 流域중심개발(river basin development) ○ 물적계획(physical planning) ○ 진화론적 이론(evolutionist theory) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 물적계획 (physical planning) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산발 투자 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총량 성장. 또는 경제 주의
1950 -75	<ul style="list-style-type: none"> ○ 종속이론(dependency theory)-중심주변모형 (center-periphery model) ○ 공간체계계획(spatial system planning) ○ 신산업국가 공간개발(new-industrial country's spatial development) ○ 낙후지역개발(backward region development) ○ 공간개발정책(spatial development policy) ○ 총량성장전략(economic growth strategy) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기능통합 (functional integration) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집중 투자 	<ul style="list-style-type: none"> (econo- mism)
1975 -00	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선택적 지역폐쇄(selective spatial close) ○ 균형개발 (balanced development) ○ 지역주의 (regionalism) ○ 기본수요이론(basic needs approach) ○ 상향식 접근(bottom-up approach) ○ 중간적개발(mezzo-regional development) ○ 정주권개발 (settlement development) ○ 지역개발의 과학화(technology and regional development) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역통합 (territorial integration) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 균형 투자 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인간 중심 (human being develo- pment) ○ 시민 지향적

15) John Friedmann and Clyde Weaver, *Territory and function: the evolution of regional planning* (Berkeley and Los Angeles : University of California Press, 1980), p.8.

3. 재원조달의 방법론 연구

1) 지역개발의 다양한 방법론 모색

지역발전전략은 지방화시대의 파라다임의 하나로서 지금까지 많은 방법론이 제시되어 왔다. 시기별로 지역개발이론의 주요 내용을 개발의 유형, 정책의 유형, 개발철학을 기준으로 정리하면 다음 <표 8>과 같다.

표를 살펴보면 이제는 실용적계획, 균형개발, 공간개발유형으로는 지역통합에서 물적계획, 기능통합, 지역통합의 형태로 발전되었으며, 인간중심, 시민지향적 개발철학으로 이동함을 알 수 있다.

또한 지역개발정책이란 한마디로 “지역개발에 관한 공공정책”을 의미한다. 즉, 지역의 경제적 가치를 향상시키고 지역주민의 삶의 질과 기회를 향상 및 확대시키기 위한 중앙정부 및 지방정부의 지역개발 의지이고 방침이라고 재정의 할 수 있는 바¹⁶⁾, 이러한 방법론 중 자본적 측면에서 민간자본을 유치하는 제3섹타 방식의 개발이 필요할 것으로 판단되며, 이런 의미에서 민간자본을 끌어올 수 있는 다양한 유인전략이 필요할 것으로 보인다.

접경지역의 개발방법의 기본구조는, 경기북부의 공간구조를 획기적으로 개편하고, 인구의 이동이나 산업구조의 재편을 가져 올 수 있는 핵심사업을 육성해야 하며 신도시건설, 산업단지조성 및 특구지정으로 인한 민간자본 유치이며,¹⁷⁾ 접경지역중합계획에 의한 남북경협산업단지, 배후신도시조성, DMZ를 활용한 교류협력신도시, 국제자유도시구상에 의한 신도시건설, 공여지활용계획에 의한 신도시건설, 수도권 성장관리구상에 의한 신도시건설, 개성공단의 배후지원을 위한 산업단지조성과 신도시건설, 철도의 복선전철화사업에 따른 역세권신도시 건설 및 특구제도의 예비신청 등이 그 핵심에 있다고 판단된다.

2) 접경지역개발기금의 도입

접경지역을 실질적으로 개발하기 위하여는 특별세입에 의한 개발기금이 필요할 것으로 판단된다. 즉, 「접경지역지원법」 내에서는 재원조달 방법이 없다는 문제점을 지니고 있다. 재원 없는 계획은 무의미한 것이며, 정책을 예측하기 힘든 것 또한 사실이다. 따라서 「접경지역지원법」을 개정해서라도 재원조달에 대한 구체적인 방법론이 들어가야 할 것이다.

16) 김환철, 「토지연구」, “지역개발정책의 참여자와 참여활성화에 관한 연구”(한국토지개발공사, 99년 여름호 통권 53호), p.125.

17) 김현수, 「법정책논총」, “경기북부 지역여건의 변화와 지역개발의 과제”, 대전대학교, 2004, p.258.

VI. 결 론

2000년 1월에 공포된 「접경지역지원법」은 그 집행에 있어서 문제점을 드러내고 있다. 급기야 경기도가 인천, 강원도와 함께 일반법인 접경지역지원법의 특별법 개정을 추진하고 있으며, 경기도의회 접경지역발전특별위원회는 접경지역지원법 개정을 건의안을 채택해 15일 열리는 제 200회 임시회에 제출했다. 건의안의 주요내용은 접경지역지원법을 특별법으로 한 단계 높이고, 접경지역개발기금을 설치해 운영하는 규정을 신설하도록 하는 내용을 담고 있으며, 당연한 요구라고 판단되어 진다. 현재의 「접경지역지원법」의 문제점은 「수도권정비계획법」과 상충되며, 접경지역종합계획역시 적정성이 결여 및 접경지역지원 사업의 재원조달 미비로 요약할 수 있기 때문이다.

따라서 「수도권정비계획법」의 시급한 개정이 필요하며, 접경지역종합계획의 수정 및 다양한 재원조달방법 연구가 현재의 정책과제라 할 수 있을 것이다.

본 연구는 이런 의미에서 ①수도권정비계획법의 특별법 격상 ②상향식의 새로운 접경지역 청사진 ③지역특화발전제도의 활용 ④지역개발의 다양한 방법론 모색 ⑤접경지역 개발 기금의 도입 ⑥이를 총괄하는 새로운 위원회체제의 구축 등을 제시하였다.

향후에도 경기북부지역 중 특히 접경지역에 대한 많은 연구와 정보교류가 필요하며 산-관-학-연의 연계 등이 절실히 필요한 때라고 생각해 본다.

참 고 문 헌

- 박문옥. (1972). 「개발행정론」. 서울: 법문사.
- 황명찬. (1995). 「지역개발론」. 서울: 경영문화원.
- 경기도. (2003). 「경기비전2006」, 2003.1
- (2005). 「접경지역종합계획 추진상황 보고」
- (2005). 「접경지역 지원사업 추진배경과 추진상황」.
- 김환철.(1999). 지역개발정책의 참여자와 참여활성화에 관한 연구. 「토지연구」. 한국토지개발공사, 99년 여름호, 통권 53호
- (2004). 지역특화발전특구제도의 방향성 연구. 「경기북부지역의 특화발전 세미나 자료집」. 경기도청.
- 어명진. (2002). 경기북부 접경지역 발전방안. 「지역경제논문집」. 경기도.
- 이상대. (2002). 경기북부 접경지역의 지역현안과 발전전략. 「지역경제논문집」. 경기도.

- 재정경제부. (2004). 「지역특화발전특구제도 설명자료」 .
- 재정경제위원회. (2004). 「지역특화발전특구법안 심사보고서」 .
- 재정경제부·행정자치부, 경기도 홈페이지
- 경기도청 홈페이지 <http://www.gg.go.kr/>(검색일: 2005. 4. 7).
- 재정경제부 홈페이지 <http://www.mofe.go.kr/>(검색일: 2005. 4. 15).
- 지역특화발전특구기획단 홈페이지 <http://www.sezone.go.kr/>(검색일: 2005. 3. 15, 4. 18).
- 행정자치부 홈페이지 <http://www.mogaha.go.kr/>(검색일: 2005. 4. 7).
- Richardson, H. W. (1973). *Regional Economic Growth*. London :Macmillan.
- Friedmann John and Weaver, Clyde. (1980). *Territory and function: the evolution of regional planning* (Berkeley and LosAngeles : University of California Press, 1980)
- Friedmann, John and Weaver, Clyde. (1980). *Territory and function: the evolution of regional planning*. Berkeley and LosAngeles: University of California Press. 8.
- Gant, George F. (1979). *Development Administration: Concept, Goal, Methods*, Wisconsin: The University of Wisconsin Press. 6-13.
- Philip McCann. (1998). *The Economics of Industrial Location*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Richardson, H. W. (1973). *Regional Economic Growth*. London: MacMillan Press. 6.
- Chandler, J. (2001). *Local Government Today*. 3rd ed. Manchester: Manchester University Press.