

접경지역 지원의 목표달성 평가

김재한

청주대학교 사범대학 지리교육학과

The Assessment of the Border Area Support Policy

Jai-Han Kim

Dept. of Geography Education, Cheongju University

요약 접경지역지원법(2000)은 접경지역종합개발계획을 통한 생활여건 개선, 자연환경 보전, 통일기반 조성이라는 정책목표 융합을 천명하고 있다. 이러한 지원성과가 정책목표에 상응하는가, 정책 자체에 문제는 없는가를 평가하는 것이 연구목적이다. 이를 위해 2000년~2014년간 정책목표와 관련되는 통계지표의 변화를 분석하고 지자체의 자체평가와 비교하였다. 그 결과, 많은 집행과정의 문제점에도 불구하고 자연환경적으로 발전이 제약되는 도서 및 산악 접경지역을 예외로 하면 주민의 생활여건은 크게 개선되었다고 평가할 수 있다. 반면 개발위주의 정책은 자연환경을 훼손하고 군사규제와 끊임없이 갈등을 야기하고 있다. 정책목표들 간의 조화가 안정적인 지역발전에 바람직하며, 군사적 대치의 남북관계가 지속되는 한 군사우위의 정책목표체계가 훼손되어서는 안될 것이다.

• **Key Words** : 접경지역지원법, 목표융합, 생활여건, 군사규제, 목표갈등, 남북관계

Abstract The Border Area Support Act(2000) has policy goal convergence to improve living conditions, to conserve natural environment, and to prepare national unification in this area. The purpose of this study is to evaluate whether the support until now meet the policy goal or set a question on policy itself. Variation of statistical indicators related with policy goal for the period 2000-2014 has analyzed and compared with local government's evaluation report. It is found out that resident's living condition has improved in spite of several political fallacies, but the support policy can damage natural environment and cause conflict with military regulations constantly. Under current inter-Korean relation, it is desirable to minimize conflicts between political bodies in Border Area.

• **Key Words** : Border Area Support Act, Goal convergence, Living condition, Military regulation, Goal conflict, Inter-Korean relations

1. 서론

인접국과 군사적 대결이 불가피하다면 접경지역에서의 민간인 활동이 제약되는 것이 일반적이다. 경제선진국인 독일도 과거 분단시대에 접경지역은 군사적 긴장이 없었음에도 민간인 경제활동이 활발하지 않았다.

접경지역은 1차 산업과 군 주둔으로 인한 서비스산업을 주축으로 발전해왔으나 1990년대 우리 사회의 민주화와 더불어 접경지역의 과도한 군사규제가 지역발전을 저해하고 있다는 시각이 우세해지기 시작했다. 국가안보라는 공공가치에 기여하는 접경지역에 군사훈련 피해와 군

*Corresponding Author : Jai-Han Kim(zhkim@cju.ac.kr)

Received December 12, 2015

Revised January 20, 2016

Accepted February 20, 2016

Published February 29, 2016

사규제로 인한 지역발전 기회의 제약이 집중되고 그에 대한 국가적 배려가 없다는 상황을 자각하면서부터 민군의 공존상황이 흔들리게 되었다.

접경지역을 관장하는 지방정부들은 1990년대 중반 이후 북한의 급격한 붕괴우려 내지 남북교류협력이라는 사회적 분위기에 편승하여 접경지역의 바람직한 발전의 당위성을 찾고, 마침내 중앙정부의 국토개발 차원에서 접경지역 개발을 중요한 한 축으로 삼게 되었다.

통일부와 지방자치단체들이 주도한 접경지역개발의 법제화 노력은 관련 부처 간의 이견이 조율되지 않은 상태에서 의원입법으로 접경지역지원법(2000)이 제정되기에 이르렀다. 동법의 법정계획인 접경지역발전종합계획은 행정자치부(행정안전부)의 관장아래 이차에 걸쳐 변경, 수립되었고, 정책적 지원사업이 진행되고 있다.

기존의 접경지역에 관한 연구는 경기도, 인천시, 강원도 광역자치단체의 발전연구원이 지속적으로 행해온 접경지역의 낙후현황 분석과 개발방향 모색, 접경지역지원의 성과분석과 개선방향 모색에 집중되어 있다. 이들은 군사규제와 환경규제가 지역발전의 장애라 규정하고 군사규제의 합리화 및 군부대의 환경훼손 방지와 중앙정부의 재정지원이 지역문제 해결의 관건이라 보고 있다.

반면 군사관련 연구소는 이러한 지역의 개발육구에 대해 군 당국의 합리적 대처를 인정하면서도 남북관계의 획기적인 변화가 없는 한 접경지역의 대폭적인 규제완화는 어렵다는 입장을 취하고 있다[1]. 비무장지대 인근의 통계구역은 민간인 출입이 금지되어 자연환경보존 상태가 매우 양호하여 1970년 중반 이래 지속적으로 동식물 생태계가 조사, 보고되고 있고[2], 비무장지대 미래 활용에 대한 논의도 활발한 편이다[3,4].

1.1 연구목적

첫째, 기존의 접경지역 문헌분석을 통해 접경지역종합계획에 의거한 지원현황과 지역효과를 파악한다.

둘째, 군사당국, 지자체, 환경단체 등 관련 주체간 갈등구조를 파악한다.

셋째, 체계적인 접경지역 정상화를 위해 군사, 인구 및 지역경제, 자연환경의 기능이 남북관계의 변화에 따라 어떻게 변모되어야 바람직한지 검토해 본다.

1.2 연구방법

지자체가 자체적으로 분석한 지원효과 내지 목표달성

수준은 지원 시행사업의 진행도와 투입재정 규모로 파악하는 일종의 수단평가에 집중하고 있기 때문에 본고에서는 지원의 목표달성 여부를 판단하려면 지원에 의한 군사, 인구 및 지역경제, 자연환경의 기능의 변화를 분석하는 것이 불가피하다고 판단하였다.

접경지역지원법이 제정된 이후 2000년~2014년 기간 동안 관련 지표의 지역통계자료를 기초로 그 양적변화를 분석하고, 지자체의 지원효과 자체 평가결과와 비교하였다.

군사보호구역 자료는 공식적인 통계가 부재한 관계로 여러 곳에서 나온 자료를[5,6,7] 수합하였고, 그 외 자료는 접경지역 관할 광역자치단체의 통계연보[8]를 활용하여 연구목적에 맞게 재계산하였다.

1.3 연구지역범위

2000년 접경지역지원법은 정권이 바뀐 후 2011년 접경지역지원특별법으로 전부 개정되어 접경지역의 지역적 범위가 달라졌다. 본고에서는 통계비교를 위해 지역범위를 2011년 법 규정에 따라 총 15개 시군으로 일치시켰다.

접경지역은 1, 2급으로 나누어지는데, 1급 접경지역은 비무장지대 혹은 해상 NLL에 연결한 시군으로 인천광역시, 울진, 강화, 경기도의 김포, 파주, 연천, 강원도의 철원, 화천, 양구, 인제, 고성 등 총 10개 시군이 이 범주에 속한다. 이 지역은 통계보호구역 비율이 높고, 일부 소규모 영농과 안보관광을 위한 출입을 허용하는 외에 일체의 행위가 금지된다.

2급 접경지역은 1급 접경지역 시군의 이남에 위치하며, 비무장지대로부터 25km 범위에 걸치는 시군으로 경기도의 고양, 양주, 동두천, 포천, 강원도의 춘천 등 5개 시군이 이에 해당한다. 여기에서는 제한보호구역 비율이 높고, 군 작전에 영향을 미칠 수 있는 일련의 행위가 제한되며 군 당국과의 협의를 요한다.

2. 접경지역종합계획의 운용실태

각 광역자치단체의 개발연구원에서 관할 시군의 지역현황 파악과 정책목표 실현을 위한 분야별 발전전략과 단계별 집행전략을 제시하면 주관부처인 행정자치부(현 행정안전부)에서 이를 종합하고 통일부, 국토부, 행정안전부, 국방부, 환경부 등 관련 부처의 관심 사업을 첨가하는 방식으로 진행되었다[9,10].

계획이 안정적 지원효과를 가져오려면 계획수립과정에서 목표지향적 사업선정 절차와 기준을 확립하고 소요 재정을 안정적으로 확보하는 것이 중요하며, 운용과정에서 문제점을 조정하고 효과를 평가하는 것이 바람직하다.

광역자치단체에서 독자적으로 접경지역종합계획의 성과를 평가한 내용을 중심으로 지원사업의 내용과 운영 과정에 있어 어떠한 문제점이 있는지 파악해 보고자 한다. 접경지역종합계획은 접경지역지원법 제정 직후인 2003년, 접경지역지원법이 특별법으로 승격된 2011년, 두 차례에 걸쳐 사업목표와 내용이 변경된 바 있다.

2.1 제1차계획 평가 (2003~ 2010)

지원사업 분야는 공공인프라 정비확충, 산업기반·관광 개발, 정주생활환경 개선에 중점을 두고, 산림·환경보전, 남북교류·통일기반 조성, 문화재 관리보전, 지역별 전략사업으로 구분되어 시행되었다[11,12].

인천 접경지역에서는 주택개량, 기반시설, 복지시설, 생산기반시설 등 정주환경개선, 산업·관광개발, 선착장 확충, 경지정리 및 농수로, 용·배수로 확충과 같은 기반시설 개선, 환경보전 순으로 투자하였다[13]. 강원 접경지역에서는 산업·관광개발, 정주환경개선, 산림환경보전, 남북철도 연결, 양구, 고성, 철원의 남북협력 농업진전기지 조성사업에 역점을 두었다. 경기도 접경지역의 경우에도 7개 지원사업 분야에 고루 사업계획이 수립되었다[14].

이들 지자체에서 정주환경 개선사업이나 산업기반 조성 및 기반시설 확충은 축소되는 경우도 있지만 연차적으로 큰 문제없이 진행된 반면, 남북교류 대비 사업, 관광개발 사업, 환경개선 사업 등은 재정이 확보되지 않아 추진 자체가 유보되거나 취소되는 사례가 많았다.

이러한 불안정한 계획운용을 유발한 주체는 의외로 중앙부처인 경우가 많았다. 이들 기관은 남북관계 개선 혹은 통일기반 조성이라는 명목 아래 접경지역 개발사업 참여를 약속하였으나 명분만 챙기고 성과가 의문시되는 경우 실제 재정참여에는 소홀하거나 외면하는 경향이 나타났다. 또한 사업내용이 지자체의 사업과 중첩하여 사업소관이 불분명한 경우 각급 행정기관 간 소통부재로 사업이 표류하는 사례도 많았다.

접경지역 지자체들은 계획운용이 순조롭지 않은 일차적 원인으로 접경지역지원법 지위의 불안정성을 들고 있다. 국토기본법과 군사기지 및 군사시설보호법의 상위법

의 규제, 경기도 접경지역의 경우 500㎡ 이상의 공장설립 및 인구집중시설 입지를 제한하는 수도권정비계획법의 규제를 받아 개별 지원사업별로 복잡한 협의절차가 불가피하고, 이에 따라 중앙부처의 재정참여와 민간투자가 쉽지 않다는 불만을 가지고 있다.

민간투자를 활성화하기 위해서는 조세지원이나 고용보조금지원 같은 인센티브 제공이 필요한데 타 지역과 마찬가지로 엄격한 기준을 적용한다는 아쉬움을 가지고 있다.

접경지역 지원사업의 수정이나 변경 필요시 접경지역심의위원회의 계획조정 기능이 활성화되어야 하는데 그러하지 못했다는 절차상의 문제도 지적하고 있다.

2.2 제2차계획 평가 (2011~2030)

이명박 정권의 대북 봉쇄정책으로의 전환과 경제활성화 기치 아래 종래의 접경지역계획은 그 사업추진방식에 있어 여러 변화를 가져왔다.

그 동안 어느 정도 성과가 가시화된 정주생활 지원에서 지역경제 활성화사업을 강조하는 방향으로 지원사업의 개편방향을 설정하고, 이를 실천하는 방안으로 개별 지자체별 사업추진 방식에서 벗어나 통합적인 사업추진 방식을 지향하는 초광역발전계획을 표방하였다. 중앙정부의 적극적인 개입 하에 지자체간 지원사업의 과당경쟁을 방지하여 사업의 효율성을 높여보자는 의도가 작용하였을 것으로 보인다.

접경지역의 초광역발전계획은 중앙정부의 재정을 우선적으로 투입하여 다음과 같은 세부적 사업을 추진한다고 명시하고 있다[15]; 비무장지대 생태환경보전·관광벨트, 평화협력공간 조성, 남북교류협력 사업지구 조성(파주, 철원, 고성; 산업단지, 배후도시, 물류센터), 남북·동서 교통인프라 확충, MICE 산업(회합, 공연, 회의, 전시).

그러나 이러한 계획은 남북대치라는 상황과 어긋난 사업추진으로 처음부터 사업시행 명분을 상실하였다. 특히 남북협력이 불가피한 비무장지대 생태·평화관련 사업이 그러하고, 남북교류협력 지원사업 추진은 가능하지만 남북교류가 단절된 상태에서 사업 실효성을 기대하기 힘들다는 문제를 안고 있다. 또한 접경지역 지자체와의 소통이 배제되어 정부주도 사업들의 지역적 영향 검토를 소홀히 했다는 비난을 피하기 어렵다.

강원도 접경지역의 경우 제조업보다는 숙박음식업이나 도소매업 등 서비스업이 경제기반임에도 불구하고 고

용·소득효과가 의문시되는 중앙부처의 각종 박물관 등 시설조성사업이나 환경보전사업이 주종을 이루는 것은 지원법의 정신에서 크게 벗어난 것이라 하겠다.

경기도 접경지역의 경우, 지역경제 활성화 차원에서 교통기반시설과 산업단지 재정투자는 크게 증가한 반면, 정주환경 개선이나 환경보전 분야의 재정투입은 크게 감소하였다.

제2차계획에서도 이전 계획의 운용과정에서 나타났던 문제들이 여전히 개선되지 않고 있다.

중앙정부 각 부처, 광역시도, 접경지역 시군의 사업 중복으로 사업소관이 불명한 관계로 서로 재정투입을 회피하여 사업이 미추진, 취소, 축소되는 상황이 되풀이되고 있다. 또한 기관 간 사업조정을 위한 소통 통로도 제대로 작동하지 않고 있다.

접경지역 지자체들은 여전히 상위법의 규제를 받고 있어 실질적 발전을 도모하기 힘든 여건이 개선되기를 희망하고 있으며, 특별법 지위에 걸맞는 독립 재정기금 없이 지원효과가 기대이하인 종래의 지역균형특별재정에 의존하는 체제가 유지되고 있다는 점에 불만을 가지고 있다.

또한 접경지역이 남북한 간 긴급사태 발발로 대규모 북한주민 이주 시 적절한 역할을 담당할 수 있다는 전제 하에 접경지역 투자의 명분을 기대하고 있지만 과투자 우려도 있는 불확실하고도 복잡한 문제라 할 수 있다. 그 보다는 교통보조금이나 의료수혜기회 보완하는 등 가계 차원 지원을 확대하는 것은 바람직하다고 본다.

3. 접경지역 변화추세 분석

3.1 군사시설보호구역

고강도의 군사규제가 지배하는 통제보호구역은 여러 군사시설 관련법들이 2007년 군사기지 및 군사시설보호법으로의 통합되기 전후로 과거 15km 폭이 10km로 축소되었으며, 반면 통제보호구역 남쪽에 인접하고 규제가 다소 완화된 제한보호구역은 그 폭이 10km에서 15km로 늘어났다. 전체적으로 보호구역의 폭 25km는 그대로 유지되는 셈이다. 그러나 군당국의 판단으로 불요불급한 보호구역은 2008년 이후 부분적으로 해제하고 있다[16].

2002년~2014년 동안 경기도 전 접경지역에서 5%내외, 강원도 1급 접경지역에서 약 10%의 군사시설보호구역이 축소된 것에 비해, 인천시 1급 접경지역에서는 강화

군의 파격적인 해제로 인해 보호구역의 1/3 정도가 해제되었다<Table 1>.

대조적으로 경기도와 강원도 전체 보호구역은 1%미만으로 거의 축소되지 않았는데, 이는 접경지역의 해제된 군사시설이 비접경지역으로 이전되었거나 대체되었음을 의미한다.

다소간의 보호구역 해제가 있었음에도 불구하고 1급 접경지역의 2014년 보호구역 면적은 각 자치단체별로 50% 이상이며 특히 경기도에서는 90%도 상회하고 있다. 이는 자연환경적 여건과 군사전략적 판단에 따라 달리 결정되었기 때문이다.

보호구역 중 민간인의 제반 활동이 전면적으로 규제되는 통제보호구역의 면적비율은 2014년 현재 강원도, 경기도, 인천시 1급 접경지역 순으로 높게 나타나고 있다. 그간 지속적인 민통선의 북상으로 통제보호구역은 축소되고, 그만큼 규제가 다소 느슨한 제한보호구역의 비율이 높아졌다고 볼 수 있다.

3.2 인구 및 산업별 증사자

2000년~2014년 동안 경기도 접경지역은 아주 높은 증가율을 나타내고 있는데, 이는 김포, 과주 등지에서 주택 및 제조업 등의 대폭적인 개발이 이루어져 서울권으로부터의 인구유입이 활발했기 때문이다<Table 2>.

상대적으로 동부의 양주, 동두천, 포천에서는 인구증가가 평균 이하 증가를 보이고, 연천의 경우는 절대인구 감소를 나타내고 있다. 인천 접경지역에서 변화가 없는 데 비해, 강원도 1급 접경지역에서는 절대인구가 감소하고 있다.

규제가 상대적으로 적은 2급 접경지역의 경우, 경기도 고양, 양주, 동두천, 포천에서 약 30%의 인구증가율을 보이고 있고, 강원도 춘천은 약 10% 증가율을 보이고 있다.

자연환경적으로 도서지역이거나 산악지대인 경우 수도권에서 멀어지고 그만큼 경제활동이 지체되고 있음을 보여준다.

접경지역 지원 뿐 아니라 민간부문 투자가 경제활동 인구 변화에 영향을 주는데, 투자여건이 양호한 경기도 1·2급 접경지역 제조업증사자 증가율은 각각 100%이상, 20% 정도의 증가율을 보이고 있다.

이에 비해, 각종 접경지역 지원에도 불구하고 인천시 1급 접경지역과 강원도 2급 접경지역에서 다소 낮은 10~20% 제조업증사자 증가율을 보이고 있고, 강원도 1급

접경지역에서는 오히려 10% 이상 감소하고 있다.

접경지역의 대표적인 서비스업종인 음식숙박업의 종사자는 전반적으로 크게 증가하였는데, 특히 수도권인구의 접근성이 높은 경기도 1급 접경지역, 인천 1급 접경지역이 각각 80%, 60% 정도 증가한데 비해, 강원도 접경지역에서는 증가율은 다소 낮게 나타났다.

3.3 지방재정

지자체의 재정자립도는 지방재정 건전성과 지역경제 발전수준을 판단하는 중요한 지표이다. 여기서 지방재정 자립도는 지방세액을 전체세입예산(지방세+교부금+지원금)으로 나눈 값으로 계산하였다.

2002년~2014년 동안 전체적으로 재정자립도가 낮아졌다. 다음 지표인 일인당 지방세부담액이 동기간 접경지역에서 전체적으로 평균 2배 정도 증가한 것을 감안한다면, 재정자립도가 낮아진 것은 인구증가분 만큼의 교부금 증가와 접경지역지원 등 각종 지원금의 확대에 연유하였다고 볼 수 있다.

접경지역 재정자립도가 공통적으로 관할 광역지자체 대비 낮게 나타나고 있지만 각 접경지역별로 큰 편차를 보이고 있다<Table 3>.

경기도의 경우, 서부의 김포와 파주지역의 개발이 활성화됨에 따라 1급 접경지역이 2급 접경지역에 비해 재정자립도가 오히려 높게 나타나고 있다. 이는 동기간 지방세부담액 증가율로도 알 수 있다. 그러나 경기도 1급 접경지역 동부의 연천은 두 지표 모두에서 다소 낮은 수준을 보이고 있다.

인천광역시 1급 접경지역 재정자립도 감소율이 전체 평균보다도 적은 이유도 지방세부담액이 동기간 역전된 상황에서 찾아볼 수 있다.

강원도 2급 접경지역(춘천시)의 경우 강원도 평균보다 재정자립도와 지방세부담액이 높게 나타나는 것은 당연하지만, 1급 접경지역은 두 지표 모두 평균에 크게 뒤처지고 있다.

3.4 자연환경

용도지역 지목 구분상 임야는 2010~2014년 동안 주거, 공장, 도로 등 각종 개발로 인해 소폭 감소한 것으로 나타났다<Table 4>. 예상보다 감소폭이 적은 것은 용도상 비도시지역 중 계획관리, 생산관리, 농림지역이 도시지역으로 많이 편입된 것에 기인한다.

그러나 강원도 1급 접경지역은 오히려 임야면적이 늘어났는데 절대인구의 감소로 인해 농경지가 재자연화한 때문으로 추측된다.

자연환경보전에 의미가 있는 통계지표는 용도지역상 비도시지역에 포함되는 보전관리지역과 자연환경보전지역 면적 변화라 할 수 있다. 자연환경보전지역이 개발행위가 전면적으로 규제되는 곳이라면 보전관리지역은 전자에 인접한 완충구역으로 엄격한 기준에 의해 환경훼손이 적은 소폭의 개발만이 허용되는 지역이다.

보전관리지역이 인천시를 제외하고는 모든 접경지역에서 10~50% 면적이 증가하였고, 자연환경보전지역 면적이 소폭 감소한 것으로 나타났다. 이는 민간인통제선의 북상으로 통제보호구역이 해제되어 자연환경보전지역 면적이 축소되고, 개발규제가 완화된 제한보호구역으로 전환됨으로써 보전관리지역이 늘어난 것에 기인한다. 이러한 경향은 강원도 1급 접경지역에서 뚜렷하게 나타나고 있다.

3.5 접경지역 토지이용

토지이용 지목상 개발에 직접 관련되는 항목은 주거와 상업지역 등이 포함된 도시지역, 공업지역, 도로, 개발에서 배제된 임야라 할 수 있다. 2000/2005년~2014년 기간 중 이들 지표 변화를 양적 기준으로 나타내는 방법으로 행정구역 면적 대비 각 지표 면적비율을 비교분석하였다.

동기간 중 접경지역 도시면적은 각 광역시도 평균 면적비율을 밑돌았다. 경기도 2급 접경지역은 경기도 평균에 근접하였지만 1급 접경지역은 서부 김포와 파주의 대규모 개발로 인해 평균의 4배에 이르는 도시면적 증가율을 보이고 있다. 인천시와 강원도는 전체나 접경지역이나 도시면적비율이 소폭 증가했을 뿐이다<Table 5>.

공업지역 면적비율 변화에 있어 2000년 거의 모든 접경지역에서 각 광역시도 평균 면적비율을 크게 밑돌았다. 2014년에도 이러한 추세가 큰 변화가 없었지만, 경기도 북부 접경지역은 전체평균에 버금가는 발전을 나타내었다. 워낙 접경지역의 공업지역 면적비율이 작아 증가율만으로 볼 때는 전체 평균을 크게 웃돌고 있다.

도로면적 비율 또한 모든 접경지역에서 시도 평균을 밑돌고 있지만 증가율을 보면 시도평균에 근접하는 증가율을 보이고 있다.

앞서의 각종 개발 면적의 확대 추세는 농경지나 임야

<Table 1> Military Area Change in Border Region

(km²)

Military Area Region	Administration Area (A)	Military Reservation Area				'02-'14 (%)	Control Area /C (%)
		2002 (B)	B/A(%)	2014 (C)	C/A(%)		
Kyunggido	10172.3	2435.3	23.9	2382.3	23.4	-0.5	19.2
Border R1	1625.8	1574.5	96.9	1496.1	92.1	-4.8	29.4
Border R2	1220.6	592.1	48.5	522.9	42.8	-5.7	0.6
Inchon City	1040.8	398.3	38.3	328.0	31.5	-6.8	9.4
Border R1	583.3	482.4	82.7	288.7	49.5	-33.2	10.7
Kangwondo	16790.2	3190.0	19.0	3040.8	18.1	-0.9	38.0
Border R1	4809.3	3104.4	64.5	2637.9	54.8	-9.7	43.5
Border R2	1116.4	41.9	3.8	42.0	3.8	0	0

<Table 2> Population & Employment Change in Border Region

(thousand)

Employment Region	Population		Employees Total		Employees in Manufacturing		Employees in Food/Lodging	
	2000	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014
Kyunggido	9280.0	12710.0	2416.1	4259.2	844.6	1151.5	255.8	410.6
Border R1	412.2	822.6	126.2	277.9	58.6	126.5	12.8	22.6
Border R2	1145.5	1496.0	261.7	436.4	82.6	99.0	31.2	48.6
Inchon City	2524.3	2930.2	642.0	895.7	231.3	229.7	66.0	92.0
Border R1	82.1	88.2	19.2	23.5	1.8	2.0	3.5	5.5
Kangwondo	1560.0	1555.7	395.9	551.2	41.2	48.4	70.2	91.0
Border R1	174.0	160.7	38.1	47.0	4.0	3.5	8.9	9.5
Border R2	249.1	277.3	72.3	97.8	4.5	5.5	10.1	13.7

<Table 3> Local Finance Change of the Border Region

Local Finance Region	Finance Independence of Local Administration(%)		Local Tax burden per capita (thousand won)	
	2002	2014	2002	2014
Kyunggido	62.4	54.6	674.0	1086.4
Border Region 1	47.5	44.5	666.2	1256.1
Border Region 2	55.8	42.1	531.8	911.7
Inchon City	61.0	50.2	506.5	991.6
Border Region 1	36.0	30.4	419.2	1067.5
Kangwondo	35.0	28.5	414.8	862.7
Border Region 1	34.5	24.3	332.7	631.2
Border Region 2	43.3	32.2	430.1	877.1

면적의 감소로 나타날 수밖에 없다. 임야면적 비율이 전반적으로 소폭 감소하는 추세를 보이는 것은 당연한 귀결이다. 강원도에서 나타나는 임야면적 비율의 증가현상은 절대인구 감소로 농경지가 임야로 재자연화한 결과로 판단된다.

4. 접경지역지원 평가

4.1 정책목표 평가의 전제: 남북관계 변화와 접경지역

접경지역 지원을 평가함에 있어 가장 중요한 근거는 접경지역지원법 내지 접경지역지원특별법의 지원목적이라 할 수 있다. 지원 목적 중 주민생활 개선과 자연환경 보전은 다른 비접경지역에서도 거론하는 것이지만, 지원법에서 초기에 명시한 통일기반 조성과 명시적으로 거론하지는 않았지만 안보기능 수행은 접경지역의 성격을 그대로 드러낸다고 할 수 있다.

상기 4가지 목적 중 통일전초지로서의 기능은 다른 현제적 지역가치와 달리 미래적 가치를 지향한다는 점에서, 또한 남북한관계의 다양한 단계에 따라 다른 세 목적에 가변적 영향을 준다는 점에서 시간 축을 감안한 단계별

(Table 4) Green Area Change in Border Region

(km²)

Region	Natural Environment	Forest		Preservation Management Area		Nature Conservation Area	
		2010	2014	2010	2014	2010	2014
Kyunggido		5518.7	5433.6	995.2	1167.9	432.2	420.4
Border Region 1		812.1	792.6	268.0	308.0	168.0	167.7
Border Region 2		906.6	894.2	130.6	140.0	10.6	10.9
Inchon City		412.9	402.2	126.7	125.9	0.05	0.05
Border Region 1		306.0	301.3	125.8	125.2	0.05	0.05
Kangwondo		13650.2	13804.5	778.9	1010.2	1879.6	1722.0
Border Region 1		3728.8	3919.1	200.1	309.9	850.7	758.1
Border Region 2		847.5	844.0	40.6	43.8	184.4	178.0

(Table 5) Land Use Change in Border Region

(%)

Land Use Region	Urban		Industry		Road		Forest	
	2005	2014	2000	2014	2000	2014	2000	2014
Kyunggido	28.0	32.83	0.93	1.84	2.79	3.87	56.06	53.41
Border R1	8.12	13.04	0.59	1.83	2.15	2.83	49.78	48.77
Border R2	23.56	27.46	0.78	1.87	2.19	3.04	61.86	59.5
Inchon City	54.8	54.8	1.94	2.13	4.39	6.91	40.52	38.64
Border R1	3.45	3.51	0.05	0.13	2.49	3.34	52.76	51.65
Kangwondo	5.82	6.06	0.08	0.14	1.03	1.5	81.04	81.81
Border R1	1.3	1.47	0.02	0.04	0.84	1.18	76.89	81.48
Border R2	29.83	29.94	0.1	0.15	1.37	1.87	76.21	75.6

접근이 필요하다고 본다.

휴전협정이 아직 지배하는 현재의 남북 군사대치단계에서는 접경지역에서 가장 중요한 가치는 국가적 안보이며, 지역주민생활 향상은 후차적인 문제라 할 수 있다. 적정한 군사적 규제는 자연환경보전에 일조할 수 있어 별도의 정책적 노력이 크게 요구되지는 않는다. 남북관계가 경직된 상태에서는 통일기반 조성에 투자한다 해도 그 효율성은 크게 기대하기 힘들 것이다.

남북교류협력을 통해 휴전협정이 평화협정으로 대치되는 단계부터는 접경지역에서의 군축 내지 재배치 가능성이 있어 군사적 중요성은 크게 떨어질 것으로 보인다. 이 단계에서는 비무장지대와 남북접경지역을 통합한 환경보전이 가장 중요한 가치로 등장할 것이며, 남북한간 월경교류협력의 장으로서 활성화될 것으로 보인다. 주민생활은 군사규제지역의 대폭적 축소로 더 이상 지원하지 않아도 성장의 본궤도에 오를 수 있을 것으로 보인다.

통일이 현실화되는 시점부터는 접경지역은 더 이상 통일과 안보의 전초지 기능을 수행하지 않는 정상적인 지역성장을 경험하게 될 것이다. 혹은 갑작스런 통일로 인한 북한주민의 수도권으로의 대규모 남하를 완충시켜주는 역할을 거론하기도 하는데, 현 접경지역이 이러한 통일후유증을 홀로 감당하게 하는 것은 타당하지 못

하며, 예측대로 잘 관리할 수 있을지도 의문이다. 오히려 북한계건 프로그램을 조속히 가동하여 대규모 이동을 사전에 방지하려는 노력이 최우선시 되어야할 것으로 판단한다.

여기서 접경지역 지원의 정책목표를 평가하는 것은 남북의 군사적 대치상황 하에서 정책목표 간의 질서에 문제점은 없는지 파악하고, 앞서 지표통계분석을 통해 개선방향을 모색한다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다.

4.2 접경지역의 목표달성 평가

4.2.1 군사활동 보장

접경지역지원법이 제정된 이후 정치권과 접경지역 지자체들은 주민의 불편을 해소하고 낙후된 지역경제를 활성화시키는 열쇠로 군사시설보호 관련법의 군사규제를 완화하는 것에서 찾고 있다.

이러한 정치적 압력에 순응하여 군 당국은 군사시설 통합과 이전을 통해 군사시설보호구역 일부 해제 또는 조정하여 군사시설 규모 적정화를 도모함과 동시에(특히 2008년), 보호구역내 군 협의업무를 지자체 위탁하는 사전분석제 확대 도입, 생활권 침해와 재산권행사 제한과 같은 주민의 직접피해를 보상하는 등 일련의 규제완화

조치를 시행해오고 있다[17].

접경지역에서의 인구증가와 개발행위는 군 작전 환경 변화를 의미하므로 군 당국은 신중 검토 후 군사시설보호와 지역주민 안전 확보 차원에서 허용여부를 결정하는 것이 불가피하다는 입장을 취하고 있다.

앞서 군사시설보호구역 면적 변화에서도 보듯이 보호구역 면적은 다소 감소하였으며, 규제가 심한 통제보호구역 비율은 크게 낮아졌다. 그러나 군사시설 입지를 기피하는 사회적 분위기로 인해 국방상 신규 군사부지를 획득하기가 쉽지 않기 때문에 접경지역에서 보호구역을 해제하거나 조정하는 일은 신중을 기할 수밖에 없다.

다소간 소극적이고도 속성상 투명하지 못한 군 당국의 조치 때문에 지자체와 주민은 지속적으로 규제완화를 요구하고 있어 민관군간의 이해갈등은 심각한 상황에 처해 있다.

이러한 갈등상황을 완화하기 위해 군 주둔으로 인한 긍정적 효과를 강화하는 조치가 요구된다는 인식하에, 접경지역 업체에 군부대사업과 군납 농축산물을 우선적으로 발주하여 지역경제 활성화에 도움을 주거나, 군부대시설을 주민과 공동이용하고, 지역 재난을 극복하고 농사를 돕는 등 민군협력사업 확대를 도모하고 있다.

4.2.2 주민생활 향상

광역시도별 지역개발(발전)연구소나 접경지역종합개발계획 조정을 관장하는 행자부(행안부)에서는 주민생활 목표가 달성되었는가 하는 평가에 본고에서와 같이 경제지표변화를 감안하기도 하지만, 주 관심사는 계획대비 투자사업 수나 투자예산 규모 등 지원수단의 목표치 달성여부에 두고 있다.

정부나 각 지자체별로 주도하는 사업유형이 큰 차이를 보이지 않고 모두 비슷비슷한 사업을 추진하여 자칫하면 과잉공급으로 투자효율성에 큰 문제가 야기될 수도 있다. 실제 투자한 실적이 기대 이하임을 지역개발 지체와 낙후의 증거로 제시하고 있다. 군사적으로 긴장된 접경지역에서 민간투자가 활발하지 못한 것은 당연한 일이며, 이를 정책목표수준 미달이라고 판단하기 어렵다.

또한 정부 주도적인 양적 개발면적 확대를 도모하는 것은 개발효과가 역외로 유출되어 주민생활 향상으로 연계되는 효과가 낮을 수 있으므로 주민이 희망하는 지역 잠재력 현실화에 기초한 질적 개발에 역점을 두는 것이 필요하다고 본다. 또한 인구증가를 유발하지 않으면서도

가계소득을 늘리는 방법은 각종 개발사업보다 접경지역 지원 목적에 부합하는 각종 세급의 감감 또는 감면 확대가 더 효율적일 수 있다.

중앙정부 부처와 지자체의 접경지역지원 사업계획과 재정투입이 주민생활에 미치는 영향을 정확히 파악하기 어려워 인구 및 개발 관련 통계지표 변화로 살펴본 결과를 요약하면 다음과 같다.

일부 도서지역과 산악지역을 제외하면 인구가 증가하였는데 특히 경기도 서부 접경지역에서 그러하였다. 이러한 지역적 인구변화 추세와 평행하게 도시 주거, 산업, 도로 등 주요개발 면적이 증가하였고, 각종 산업의 발전으로 지방세부담액 변화로 볼 때 지역소득 또한 크게 증가하였다.

접경지역의 주민생활 여건 개선 목표가 달성되었는지는 각 광역 시도 평균에 어느 정도 도달했는지를 보고 판단하였다. 이로 볼 때 자연환경적으로 발전잠재력이 취약한 지역을 제외하고는 평균수준에 도달한 것으로 판단할 수 있다.

4.2.3 자연환경 보전

비무장지대를 포함한 우수 생태계지역을 국제적으로 알리거나 남북협력사업으로 제안하는 등 중앙정부에서 지대한 관심을 표명하고 있지만 남북관계의 경색으로 성과는 거의 없다 해도 과언이 아니다. 또한 경제성 여부를 면밀히 검토하지 않고 지자체들은 경쟁적으로 생태관광 사업이나 생태마을 조성사업을 통해 우수 환경자원을 경제적인 성과로 연결시키는 일에 큰 관심을 보이고 있다.

이 목표의 달성 여부는 보전관리지역과 자연환경보전지역 면적의 변화로 판단하였다. 두 지목을 합산하면 기간 중 별 변화가 없지만 보전관리지역 확대와 자연환경보전지역 축소라는 질적 저하가 나타나고 있다. 민통선의 북상으로 부분적인 농경과 정부사업(예; 안보관광, 생태관광) 외에는 개발을 전면 통제하는 자연환경이 매우 양호한 민복지역이 좁아지고 있는 것이다.

한편 환경단체 등은 군사훈련 등 군부대지역에서의 환경훼손에 대해 비판적인 입장을 취하고 있으며[18], 군사시설보호구역 해제시 임야나 녹지의 난개발을 우려해 자연환경을 고려하지 않는 규제완화에 반대하고 있어 접경지역 지자체와 이해가 어긋나고 있기도 하다.

4.2.4 통일기반 조성

전통적으로 정부나 지자체는 이 정책목표에 큰 의미를 두고 접경지역에서 통일관련 사업을 제안하거나 추진하였다. 평화시, 평화마을, DMZ세계평화생태공원, 평화누리길, UN평화대학 등이 그 대표적인 예이다. 또한 정부가 포용정책을 구사하면 접경지역 지자체들은 경쟁적으로 통일기반 조성의 정책목표를 지역경제를 활성화시킬 수 있는 사업으로 연결시키고자 노력한다. 그러나 이러한 전시성 사업들은 북한이 협력해주지 않으면 성사되기 힘든 것도 현실이다. 더구나 남북관계가 경색되어 간헐적인 군사충돌이 야기될 때마다 기존의 남북교류협력 사업들도 직접적인 영향을 받기 일쑤이다.

이 부문에서 의미 있는 투자로 아직 명맥을 유지하고 있는 개성공단과 남북출입사무소격인 도라산 및 고성 CIQ, 그리고 남북연계철도 복원 등을 들 수 있다. 현재의 남북대치 단계에서 보다 시급한 정책으로 비무장지대 인접지역에서의 산림조성, 수해방지사업, 공동방재사업을 위한 남북한간 실질적인 재난관리협력을 위한 국경조약 체결을 고려해볼 수 있을 것이다. 이에 대한 근거는 1992년 기본합의서 남북교류협력부속합의서 제3장(인도적 문제의 해결) 15조에 의거한 응급물자 지원에서 찾아볼 수 있다.

앞서 지적하였듯이 남북관계 단계별로 군사, 주민, 환경의 각 부문에 어떤 목표변화를 주어야 하는지를 면밀히 검토하여 다음 단계로 이행할 때 큰 혼란이 야기되지 않도록 접경지역에 적절한 역할을 부여하여 개발하는 일이 무엇보다 중요하다.

5. 결론

접경지역지원법에 의한 제도적 지원이 과연 군사활동 보장, 주민생활 개선, 환경보전, 통일기반 조성이라는 융합적 정책목표를 어느 정도 달성했는지 또한 어떠한 문제점을 나타내고 있는지를 파악하는 것이 본 연구의 목적이다.

법정계획인 접경지역발전종합계획에서 제시한 사업 유형을 보면 상부기관의 요구가 우선적으로 반영되는 등 계획의 합리성과 투명성이 약화되거나, 중앙정부와 각급 지자체의 유사한 제안사업을 기관별로 지역별로 무원칙적으로 중복 안내함으로써, 과당경쟁으로 인해 지원효과의 저하가 우려되기도 한다.

실제적으로 계획 운용과정에서 사업포기와 축소, 예산 미확보로 인한 사업 유보 등 차질이 빚어지는 사례가 많다. 명분을 중시하는 풍조도 그러하지만 특별법에 의한 독립된 기금없이 균형개발특별회계를 재정원천으로 하다 보니 계획사업이 안정적으로 운용되지 못하는 한계도 지니고 있다. 운용과정의 난맥상이 어떤 의미에서는 재정낭비를 막고 지역주민 생활환경 개선, 산업 및 관광개발, 공공인프라 확충에 우선적으로 투입되어 접경지역 주민생활의 질적 개선을 도모한 결과를 가져오기도 하였다.

주민생활 향상을 위한 지역개발과 통일기반 조성사업이 군사활동과 환경보전이라는 정책목표와 갈등관계가 심화되지 않도록 유의할 필요가 있다.

접경지역의 2000년~2014년 통계자료를 분석한 결과 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다. 접경지역 중 자연환경적으로 지역발전 잠재력이 낮은 서부 도서지역과 동부 산악지역은 인구수의 침체 내지 감소를 경험하고 있고, 수도권에 근접한 중부 접경지역은 인구증가율이 매우 높게 나타났는데, 이는 경제활동의 활성화 분포와 상당히 일치하는 것으로 나타났다. 접경지역 지원도 어느 정도 영향을 미쳤겠지만 군사시설보호구역 해제와 조정 그리고 군사규제의 완화가 지역발전의 주동력이라도 보아도 무방할 것이다. 그러나 지역개발의 확대와 군사규제의 완화는 부분적으로 자연환경 훼손이라는 부정적 결과를 가져온 것으로 판명되었다.

접경지역 지원의 정책적 문제점은 남북관계 변화에 따라 군사적 기능이 크게 변화할 수밖에 없고 지역발전에 심대한 영향을 가져올 수 있다는 점을 간과한 것이다. 남북의 군사적 대치 시기에는 접경지역에서 군사활동이 민간활동에 우선할 수밖에 없다는 상황을 인식할 필요가 있다. 과도한 접경지역 지원으로 개발이 확대되고 인구가 증가하여 군사규제와 충돌하는 악순환을 방지하는 것이 무엇보다 중요하며, 오히려 지역주민의 가계지원이 확충될 수 있는 세계개선 등의 정책적 조치가 바람직하다고 판단된다.

ACKNOWLEDGMENTS

이 논문은 2014~2015학년도 청주대학교 학술연구소가 지원한 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

REFERENCES

- [1] H. G. Kang, et al, "The Influence of Development and Conservation Activities on Military in Border Region", Research Paper, Vol. 02-1779, KIDA, 2002.
- [2] <http://www.kfca.re.kr>.
- [3] KILA, "The International Symposium on Environmental conservation and Development of DMZ in Korean Peninsula", 1997.
- [4] Sae-Young Lee, Seon-Il Kim, "Proceeding Strategies for Establishing of the DMZ World Peace Park for the Laying of the Foundation for Unification", Journal of Digital Convergence, Vol. 13, No. 4, pp. 9-24, 2015.
- [5] H. G. Kang, et al, Research Paper, Vol. 03-1952, KIDA, 2003.
- [6] B. S. Kim, et al, "Advancing North of the Civilian Control Line and its Implications for the Border Region of Gangwon Province", Research Institute for Gangwon, Research Paper, pp. 14-32, 2014.
- [7] <http://www.gg.go.kr/archives/2358253>.
- [8] Statistical Yearbook 2000/2002/005/2010/2014, Kyunggido/Inchon M.C./Kangwondo.
- [9] Ministry of the Interior, "Relevance Analysis of the Comprehensive Program for Border Region", 2002. "Evaluation of Border Region Support", 2007.
- [10] <http://www.prism.go.kr>.
- [11] G. H. Hwang, et al, "Evaluation and Alternatives of the Act Supporting for the National Border Areas in S. Korea", Political Study, 2007-10, GRI, 2007.
- [12] G. H. Hwang, et al, "Alternative Directions of Improving Policies or Programs for Developing Border Areas of the Korean Peninsular", Political Study 2013-21, GRI, 2013.
- [13] J. H. Lee et al, "Border Region Development Plan of the Inchon Metropolitan City", Inchon Development Institute, 2001.
- [14] B. S. Kim, "A Study on Conceptualizing the Regional Development Strategy for the North-South Border Region of Gangwon Province and a Policy Direction", Research Institute for Gangwon, 2011.
- [15] Ministry of Interior, "The Comprehensive Development Plan for Border Region", 2007/2011.
- [16] Y. B. Kim, "Strategies for Institutional Improvement in the Management of the Military Installation Protection Areas", KRIHS, 2006.
- [17] J. H. Kim, "The Regional Influence of the Military Regulations", Journal of Cheongju University (Educational Science), Vol. 5, pp. 157-179, 2005.
- [18] C. G. Kang, "Problems and Policies of Military Environmental Management in the Northern Region of Kyunggi Province", KRI, 2001.

저자소개

김 재 한(Jai-Han Kim)

[정회원]



- 1979년 2월 : 서울대학교 대학원 지리학과 (문학석사)
- 1989년 6월 : 독일 보쿰대학교 지리학과 (문학박사)
- 1995년 3월 ~ : 청주대학교 사범대학 지리교육학과 교수

<관심분야> : 정치지리, 경관생태