

2008 지역개발정책의 기본방향

—낙후(특수)지역개발사업의 주요변화를 중심으로—

홍 기 남

행정자치부 지역발전정책팀장

1. 들어가는 말

세계 어느 나라의 지역개발 역사를 보더라도 개발시대 초기에는 낙후지역에 대한 개발이 소외되는 것을 볼 수 있다. 부족한 국가재원의 효율적 투자가 관건이었던 성장거점(growth center)정책에 의한 국가발전 시기 동안에는 낙후지역 발전이 국가정책의 주목의 대상이 되지 못하는 것은 불가피한 측면이 있다.

그러나 거점개발방식이 초래하는 불균형발전의 문제는 낙후지역의 확산을 초래하였고, 낙후지역의 확산이 결국 국가발전을 저해한다는 인식이 확산됨에 따라 낙후지역에 대한 개발에도 관심을 갖게 되었다.

우리나라의 경우 낙후지역을 활성화하기 위한 낙후·특수지역개발사업은 1980년대 후반에 법적기반을 구비하면서부터 행정자치부를 중심으로 본격화되기 시작하였다. 도서개발촉진법(86년)을 필두로 하여 오지개발촉진법(88년), 농어촌주택개량촉진법(95년), 접경지역지원법(03년) 등 법적기반을 토대로 낙후지역개발사업을 본격 추진하였다. 90년대 이후부터 다른 부처도 농촌지역 및 낙후지역에 대한 지역개발을 추진하였다.

최근 낙후지역의 경쟁력 강화가 국가의 경쟁력 강화와 직결된다는 인식으로 낙후지역개발에 대한

중요성이 커지고 있으며 낙후지역개발의 효율적 방법에 관한 논의들이 활발하게 진행되고 있다.

여기에서 낙후지역에 대한 일반적인 논의를 살펴보고, 낙후지역개발사업에 대한 최근의 경향에 비추어 행정자치부의 주요 낙후(특수)지역 사업을 중심으로 '08년도 기본방향과 주요변화를 살펴보고자 한다.

II. (낙후)지역개발의 일반적 논의

1. 낙후지역개발의 이념

지역개발이 지향하는 이념으로 효율성, 합법성, 민주성, 형평성, 대응성, 자치성, 환경성 등을 들 수 있는데, 이러한 이념들은 낙후(특수)지역 개발에도 적용될 수 있다.

1) 효율성

지역개발은 시민에게 필요한 재화나 서비스를 공급해주는 것을 주된 기능으로 한다. 따라서 지역기반시설과 공공서비스의 효율적인 공급이 매우 중요하다. 특히 한정된 재원으로 지역문제를 해결하기 위하여 다양한 공공서비스를 제공해야 하는데, 이 때 강조되는 이념이 효율성이다.

2) 합법성

지역개발은 합법적인 테두리 내에서 수행되어야 한다. 공공행정이 법을 무시하거나 초법적으로 이루어질 수는 없는 것이다. 지역개발은 그 내용의 성격상 시민의 경제적 이해와 매우 밀접한 관련사항이 많기 때문에 더욱 법적 보장이 중요시된다.

3) 민주성

지역개발은 그 내용과 절차가 민주적이어야 한다. 특히 지역계획의 계획수립단계에서 민주성이 가장 강조되어야 하며, 수립 후 집행단계에서도 민주성이 보장되어야 한다.

4) 대응성

지역개발이 추구하는 이념으로서 대응성은 오늘날 특히 강조되는 이념이다. 지방정부가 서비스를 아무리 능률적으로, 합법적으로, 그리고 민주적으로 제공한다 하더라도 고객인 주민이 이에 만족하지 못한다면 그만큼 의미가 경감되는 것이다. 따라서 정부는 서비스를 제공할 때 항상 대상집단의 만족도를 염두에 두어야 한다.

5) 자치성

지방자치시대의 지역개발은 무엇보다도 주민들의 다양한 개발수요에 제대로 부응하는 것이 중요하다. 주민들의 개발수요에 대한 대응성을 높여 나가기 위해서는 지방정부의 운영과 편성이 자치적으로 이루어져야 한다. 특히 지방정부의 재정자립도가 강화되어야 하고, 선거에 의한 고위직 인사의 선출이 자치적으로 이루어져야 한다.

6) 환경성

최근에 가장 중요시되는 개발이념중에 하나가 환경성이다. 환경을 무시한 지역개발은 환경문제를 유발하여 개발의 이익을 누리기도 전에 또 다른 피해를 초래할 수 있다. 환경오염은 개발의 성과를 무의미하게 만들 수 있는 것이다. 이제는 모든 지역개발이 환경보전이라는 테두리 내에서 계획되고 시행될 필요가 있다.

7) 협력성

성공적인 지역개발을 위해서는 다양한 주체들의 상호 협력이 필수적이다. 중앙정부와 지방정부, 정부와 주민, 정부와 민간의 협력이 성공적인 지역개발의 전제조건이다.

2. 낙후(특수)지역개발의 전략

1) 성장지향적 전략

이 전략은 다른 지역의 사람들과 마찬가지로 낙후지역의 사람들도 합리적인 의사결정자이며 적절한 기회와 환경하에서 자신들의 소득을 극대화하려고 노력할 것이라는 철학에 입각해 있다. 정부의 역할은 기반시설을 제공하고 농촌산업의 성장을 자극하기에 유리한 분위기를 조성해 주는 것이다. 이 전략의 가장 중요한 가정은 증가된 생산의 이익이 점차적으로 빈곤층에게 누적(trickle down)될 것이라는 점이다.

2) 복지지향적 전략

낙후지역의 사람들은 자신의 문제를 판별하고 해결하기 위한 능력이 부족하며, 따라서 정부의 전문가들이 대신하여 이들의 욕구를 판별하고 정부가 이용가능한 재정적 또는 행정적 자원으로서 이러한 욕구를 충족시킬 수 있다는 가정하에 추진되는 전략이다. 이 전략은 낙후지역에서 재화와 서비스 및 주민 쾌적성을 무료로 공급하고 배분하는 것을 1차적 목표로 삼는다. 그러나 이 전략은 정부에 대한 낙후지역의 의존성을 키울 수 있고, 재원의 한계라는 문제가 있다.

3) 대응적 전략

이 전략은 낙후지역 사람들이 자신들 스스로의 조직과 다른 지원체계를 통하여 스스로를 돕도록 하는 것을 목표로 삼는다. 여기에서의 주된 관심은 낙후지역 사람들이 스스로 규정한 주관적 욕구에 대응하도록 하는 것이다. 정부의 역할은 이용가능하지 않은 기술과 자원을 제공함으로써 낙후지역 주민들의 자조 노력을 촉진하는 것이다.

4) 통합적 또는 전체적 전략

이 전략은 앞에 제시한 세 가지 전략의 모든 긍정적인 측면을 종합하여 성장, 복지, 형평성 또는 지역사회 참여의 목표를 동시에 달성하기 위하여 고안되었다. 이 전략은 빈곤·실업·불평등 등의 기본

적 문제에 대해 매우 종합적이지만 통합된 견해를 취하여 이러한 문제들의 물리적 · 경제적 · 기술적 · 사회적 · 동기적 · 조직적 · 정치적 기반을 강조하려고 한다.

이 전략의 성공적 집행을 위해서는 수직적 · 수평적 통합을 위한 항구적 메커니즘을 지닌 복잡하게 분권화된 매트릭스 구조, 전문가와 일반행정가의 기술의 조합, 제도적 리더십, 사회적 개입능력과 체제관리 등이 요구된다.

3. 낙후(특수)지개발사업의 최근 경향

1) 추진체계의 일원화

최근 낙후지역개발의 가장 큰 특징은 지방총괄관리부처에 의한 추진체계의 일원화를 들 수 있다. 낙후지역사업은 주로 생활기반시설 정비를 통한 주거환경개선, 생산기반시설 확충을 통한 소득증진을 도모하는 사업으로 종합개발사업의 성격이 강하다. 따라서 이러한 종합개발사업의 추진은 지방에 대한 종합적 정보와 다양한 네트워크를 형성하고 있는 부처에서 총괄추진하는 경향이 있다. 예컨대, 일본이 과소지역대책을 총무성위주로 추진한다든가 영국이 지역부를 중심으로 지역계획 들을 수립 추진하는 것이 그 사례이다.

2) 지방 자율성 강화

종래의 낙후지역개발사업은 중앙주도의 일방적인 하향식(top-down)의 계획이 대부분이었다. 낙후지역개발을 복지지향적 전략으로 접근하여 그저 필요한 시설에 대한 공급을 1차적 목표로 삼았다. 이에 따라 중앙에서 일방적으로 계획을 수립하여 그 계획에 따라 지방은 집행하는 수준이었다.

그러나 이러한 접근에 대한 반성이 제기되었고, 낙후지역개발의 근본적인 목적은 기초인프라 구축을 넘어 자립형 발전을 할 수 있는 시스템을 만들어주는 것이었다. 따라서 개발사업 역시 지방이 어떠한 특성을 가지고 있으며 어떤 능력을 가지고 있는지에 대한 검토를 통하여 추진되고 있다. 계획 수립 주체가 지방이 되어 상향식(bottom-up)으로 계획이 수립되는 것이다.

3) 특성화 개발

낙후지역개발이 특성화 개발방식으로 전환되고 있다. 기존의 낙후지역개발은 중앙의 입장에서 국민 최소수준(national minimum)을 설정하고 그 기준에 따라 획일적으로 지방에 공급하는 방식이었다.

그러나 최근의 경향은 이러한 획일적이고 집권적인 배분방식을 지양하고, 지방의 특성과 여건에 따라 재원을 배분한다는 것이다. 또한 지방의 자율성 강화를 기반으로 지역의 특성에 맞는 지역개발을 추진하는 것이 오늘날의 경향이라 할 수 있다.

4) 자원운용의 탄력성 강화

자원운용 측면에서 자율성 강화는 재원의 포괄보조금화로 설명된다. 기존의 보조방식은 특정 용도를 지정한 후 획일적 기준에 의하여 지원을 하고, 자치단체는 그 용도 외에는 전용하지 못하고 효율적이지 못한 사업에 어쩔 수 없이 추진하는 경우가 적지 않았다.

오늘날의 경향은 이러한 문제점을 극복하기 위하여 일정한 기준, 예컨대, 지역의 낙후도(재정자립도, 인구기준)에 따라 용도를 지정하지 않고 포괄적으로 재원을 지원하는 것이다. 자치단체는 그러한 재원을 지역의 실정에 맞게 자율적이고 탄력적으로 사용할 수 있어 사업효과를 제고함은 물론 지역문제를 해결할 수 있는 적실성 있는 정책을 펼 수 있다.

4. 일본의 낙후지역개발정책

1) 개요

인구유출로 인해 지역의 활력이 떨어지고 성장 및 혁신을 창출할 수 있는 역량이 고갈되어 가고 있었기 때문에 과소를 방지하고 지역사회의 기반을 강화하기 위해 낙후지역개발사업을 추진하였다.

1970년에 「과소지역대책 긴급조치법」이 제정된 이래, 2000년에는 지역산업과 지역문화진흥 등에 의한 개성이 풍부하고 자립적인 발전을 도모하기 위해 「과소지역자립촉진 특별법」을 개정하였다.

낙후지역 정책의 특징은 동경 중심에서 지방중심으로, 생활환경 기반의 정비 등의 하드웨어 제공에서 지역의 자립을 달성할 수 있는 소프트한 정책으로 변화되어 왔다.

2) 특징

(1) 과소지역자립촉진특별법 중심의 간편한 법제

이도에 관한 법제, 산촌에 관한 법제 등 제도화된 법제가 있으나, 소수의 간편한 법제가 특징이며, 「과소지역자립특별조치법」이 규정하는 과소지역을 중심으로 낙후지역개발사업을 추진하고 있다.

조치법에 정한 요건에 따라 과소지역 사업을 시군의 자치단체 사정에 정통하고 긴밀한 협력관계가 있는 총무성(자치행정국 과소대책실)에서 사업을 관할하고 있다.

〈표 1〉 일본의 낙후지역개발 관련법

목적	근거법
이도진흥	이도진흥법(1953년)
반도진흥	반도진흥법(1985년)
호설지대대책	호설지대대책특별조치법(1962년)
산촌진흥	산촌진흥법(1965년)
특정농산촌진흥	특정농산촌에 있어서 농림업 등의 활성화를 위한 정비촉진에 관한 법률(1993년)
과소지역자립촉진	과소지역자립촉진특별조치법(2000년)

(2) 특성화된 소득창출 사업 활성화

일본은 실제로 1950년대 후반부터 이도, 산촌, 과소지역에 대한 기초인프라 시설을 확충하기 시작했다. 이러한 결과로 대체로 물적기반시설을 거의 확충되었다고 보여지며, 최근의 경향은 주거환경구축보다는 지역사회 기반형성, 물리적 사업 위주보다는 소프트한 소득창출 사업으로 변화하고 있다.

대표적인 사례로 일촌일품(一村一品)운동이 있다. 일촌일품운동은 이름 그대로 마을마다, 고을마다 하나씩의 특산품을 만들어 지역의 경제적 자립과 동시에 문화 발전을 꾀하는 것으로서, 지난 1979년에 오오히타(大分)현에서 히라미쓰 모리히코(平松守彦)지사의 제창에 의해 시작되었으며, 그 후 성과가 무척 좋아서 전국 곳곳으로 확산되었다.

그 외에도 고향창생운동, 지역활성화 플랜 등 다양한 소프트웨어적 소득창출사업이 추진되고 있다.

(3) 자치단체 주도의 개발사업

기본적으로 낙후지역개발사업은 자치단체 주도로 지역의 특성화된 개발을 도모하고 있다. 또한 국가, 광역자치단체, 지방간의 긴밀한 협력의 채널을 가동하여 각각의 지위에 맞는 역할들을 수행하고 있다.

국가는 과소지역의 자립촉진을 위해 과소지역의 선정, 도시 등 정책전반에 필요한 지원 뿐 아니라, 재정, 행정, 금융 및 세제 등을 지원한다. 재정조치로 국가가 시행하는 사업의 보조율 특례를 적용하며, 향토산업진흥에 필요한 경비에 대해서는 지방채 발행 뿐 아니라 원리금 상환액의 70%를 보조하고, 행정조치로 기간도로, 의료지원체계의 확충, 복지증진대책, 학교지원 등을 제공하며, 금융 및 세제 조치로는 농림어업 및 금융금고, 주택금융 금고 등의 자금대부, 지방세 감면 등의 조치를 취하고 있다.

도도부현은 국가의 동의를 얻어 도도부현의 계획을 수립함과 동시에 시정촌의 과소지역 발전계획의 과소지역자립촉진방침을 작성 시달하고 있다.

〈표 2〉 국가 및 자치단체의 역할

구분	국가	도도부현	시정촌
역할	-도도부현 계획 협의 -시정촌계획 부처 협조 -시정촌계획에 대한 행·재정, 금융·세제 지원 * 총무성 주관	-도도부현 계획 수립 -시정촌 계획 지침 수립 및 시달 -시정촌 계획 협의	-특성화된 시정촌 계획 수립 -민간, 도도부현과 협의 -시정촌 계획 중앙정부 제출

III. 행정자치부의 낙후 · 특수지역개발사업의 기본방향 및 주요변화

전술한 바와 같이 낙후 · 특수지역개발은 행자부가 주도하여 왔다. 80년대 오지, 도서개발을 시작으로 접경, 소도읍, 공여구역 등 낙후지역과 특수성으로 인하여 낙후된 특수지역에 대한 지원을 추진하였다.

그간의 경험과 노하우를 바탕으로 낙후 · 특수지역에 대한 변화를 모색하고 있다. 최근의 낙후지역 개발의 경향에 부합하는 방향으로 전환하고자 하는 것이다. 도서개발사업에서의 유형화 · 특성화 개발, 남북통일을 대비한 접경지역사업의 개선 확대, 공여구역에 대한 안정적 지원 체계 구축, 소도읍에 대한 신개념 확대 등이 대표적이다. 아래에서는 이러한 사업들에 대하여 설명하고자 한다.

1. 도서별 특성을 고려한 도서종합개발사업

1) 개요

도서종합개발사업이란 도서개발촉진법(‘86년 제정)에 의거 도서의 생산 · 소득 및 생활기반시설의 정비 · 확충으로 생활환경을 개선함으로써 도서주민의 소득증대와 복지향상을 도모하는 사업이다.

10개년 단위로 계획을 수립하여 추진하고 있으며, 1차와 2차 도서종합개발계획(‘98~’07년)이 끝나고 08년부터 새롭게 제3차 도서종합개발 10개년 계획(‘08~’17)이 수립되어 추진중에 있다.

2) 그간의 추진실적 및 성과분석

(1) 제2차 도서종합개발 10개년 계획의 내용

제2차 도서종합개발 10개년계획

- 사업기간 : 98~’07(10개년)
- 개발대상 : 8개시도, 37개시군구, 410개도서
- 투자계획 : 10,717억원(국비 7,472, 지방비 3,207, 민 · 용 · 자 등 38)
- 사업내용 : 3,963건(생활, 생산, 문화, 환경위생시설 등)

(2) 연도별 투자실적(행정자치부 소관)

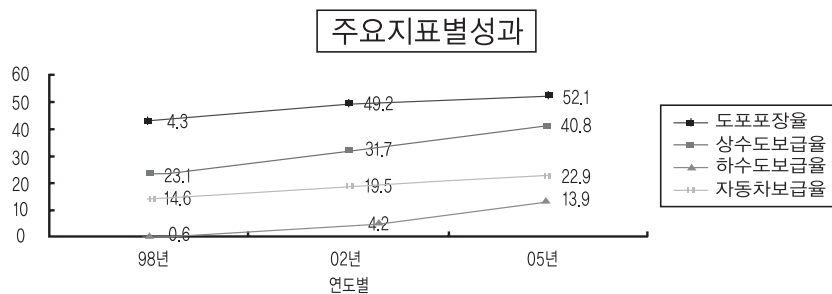
〈표 3〉 연도별 투자실적

구 분	계	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
국 비	6,855	309	346	484	584	631	850	850	900	900	1,001

(3) 성과분석

제2차 도서개발10개년 계획 추진실적은 10,717억원중 9,793억원을 투자하여 계획대비 91.3 %의 투자실적을 보이고 있으며, 사업집행율은 투자대비 100%의 실적으로 추진되었다.

도서종합개발사업의 지속적인 사업비 증가로 인하여 도서지역에 대한 생활 및 생산기반시설의 정비 확대하여 도서지역의 낙후성을 해소하는데 기여한 것으로 분석된다. 다만, 전국수준에는 여전히 미치지 못하여 도서지역에 대한 보다 전폭적이며 장기적인 지원이 필요하다고 하겠다.



3) 제3차 도서종합개발 10개년 계획

(1) 개요

제3차 도서종합개발 10개년 계획('08~'17)은 제2차 계획에 대한 실적 및 성과분석을 실시하고, 도서주민에 대한 설문조사, 전문연구기관의 연구용역, 관련 공무원 연찬회 등을 통하여 비전과 기본방향을 정립하고 추진하게 되었다.

제3차 도서종합개발 10개년계획

- 사업기간 : 08~'17(10개년)
- 개발대상 : 개발대상 : 8개시도, 37개시군구, 372개도서
- 투자계획 : 17,873억원(국비 12,346억, 지방비 5,291억, 민 · 융자 등236억)
- 사업내용 : 유형화종합계획, 연육연도교, 생활 및 생산기반시설

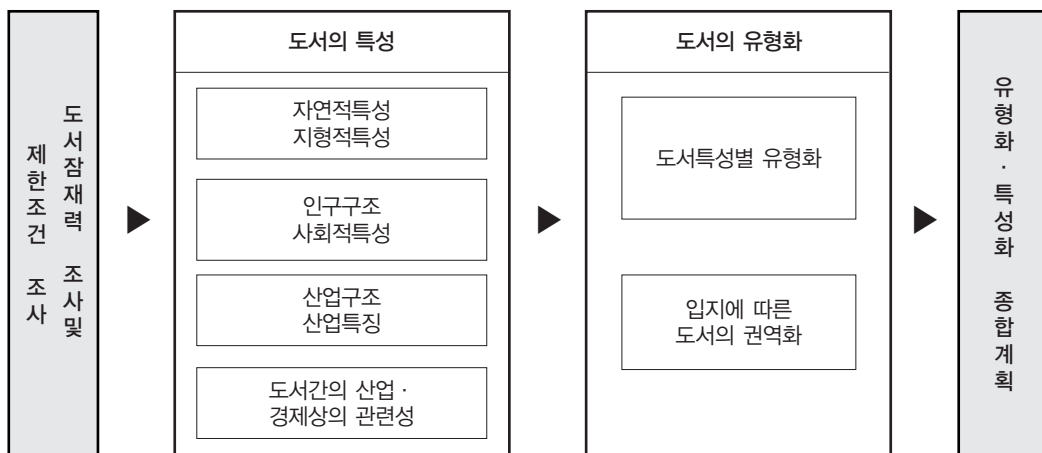
(2) 제3차 도서종합개발 계획의 특징

① 도서 유형화 · 특성화 종합계획

도서유형화 · 특성화 계획이란 도서의 자원, 문화, 기후, 역사, 입지적 여건 등 도서의 특성을 고려하여 유형화하고 그에 따라 계획을 수립하는 방식으로 도서가 가지고 있는 문화, 역사, 자연 등을 토대로 도서에 대한 그랜드 디자인(Grand design)을 수립하고 구체화하여 계호기를 수립하는 것이다.

도서유형화 계획은 중앙정부 주도의 계획으로 추진되던 방식을 지양하고, 도서의 실정에 밝은 지방의 창의적 아이디어로 사업을 추진하여 사업효과를 제고할 수 있으며, 도서를 유형화하여 그 유형화에 따라 선택과 집중방식으로 투자를 하게 되면 규모의 경제로 사업효과성이 제고된다.

〈그림-1〉 [도서유형화 과정]



또한 유형화계획에 따라 도서의 비전과 목표를 설정하고 그에 맞는 부처 사업들을 종합적·체계적으로 연계 추진할 수 있으며, 소득증대관련 산업, 관광기반시설 등의 효율적 추진으로 도서주민의 소득증대와 삶의 질 향상에 기여할 것으로 보인다.

도서유형화 과정을 살펴보면(그림-1 참조), 먼저 도서지역의 특성을 파악하고 이를 바탕으로 도서의 공간적 분포, 도서의 중심성과 생활권 체계를 고려하여 유형화하고 유형에 맞는 종합적 발전계획을 수립하는 것이다.

② 도서진단을 통한 맞춤형 도서개발 추진

‘도서진단’이란 도서지역을 대상으로 현재 상태나 특성을 조사·분석하고 검사·대조함으로써 도서지역의 특성 및 지역문제를 파악하고, 이를 유형화하여 그 유형에 맞는 「맞춤형 도서개발정책」을 발굴, 정책의 효율성 제고 및 낙후지역의 활성화를 도모하고자 하는 것이다.

도서진단제도의 일차적인 목표는 도서진단을 통하여 그 지역의 특성과 문제를 파악하고, 도서낙후의 원인이나 특성에 따라 도서지역을 유형화하고 유형별로 맞춤형 도서지역개발사업을 발굴, 도서지역개발사업의 효율성을 제고함은 물론, 나아가 도서지역의 활성화를 도모하고자 하는 것이다.

종래 도서개발사업이 도서의 특성과 여건을 고려하지 않고 획일적으로 추진되는 경우가 많았다. 이러한 경우 예산낭비와 사업비효율을 초래하게 된다. 도서진단을 통하여 사전에 예산낭비와 사업비효율을 예방하고 도서지역에 꼭 필요하고 효과적인 사업들을 발굴하여 추진하고자 하는 것이다.

아직 이 분야는 구체적인 진단의 절차나 지표개발이 연구중에 있으며, 도서지역 뿐만아니라 다른 지역개발에도 적용되어야 할 것으로 보인다.

2. 접경지역지원사업 활성화를 통한 접경지역의 평화거점 구축

1) 접경지역지원사업

접경지역 지원사업이란 남북의 분단으로 인하여 낙후된 접경지역의 경제발전 및 주민복지향상을 지원하고, 자연환경을 체계적으로 보전·관리하며, 평화통일의 기반을 조성하기 위하여 접경지역을 지원하는 사업으로 접경지역지원법(’00. 1.21 제정)이 근거법이다.

접경지역이란 민통선 이남의 시군의 관할구역에 속하는 지역으로서 민통선으로부터 거리 및 지리

적 여건 · 개발정도 등을 기준으로 하여 대통령령이 정하는 지역으로, 인천광역시, 경기도, 강원도 3개 시도에 15개 시군이 지원사업 대상이 된다.

관계 시도지사는 이해관계 있는 주민의 의견을 수렴하여 행정자치부장관이 통보한 지침에 따라 시 · 도 점경지역계획을 수립하여 행정자치부 장관에 제출하면, 행정자치부 장관은 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 종합계획을 수립한다. 수립된 종합계획은 점경지역 정책심의위원회의(행정자치부장관 소속) 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 이를 확정한다. 관계 시도지사는 확정된 종합계획에 따라 연도별 사업계획을 수립한다.

2) 점경지역의 특징

점경지역은 분단과 군사적 통제로 인하여 교류의 단절, 경제적 이동의 왜곡 등으로 낙후될 수 밖에 없다. 또한 군사시설보호법 등에 의한 규제로 인하여 개발이 제한됨에 따른 다른 지역에 비하여 생활수준도 열악하다. 특히 우리의 경우 국토이용관리법, 수도권정비계획법 등 이중적 규제로 개발에 대한 제약은 더욱 심하다. 이로 인하여 인구는 줄고 인구고령화는 심화되고 있으며, 경제기반이 취약하고, 정주여건이 매우 열악하다.

3) 점경지역의 기능 및 공간구조 변화

(1) 점경지역의 기능변화

점경지역은 남북한과 정치적 관계에 따라 다양한 기능으로 변화되어 왔다. 과거 냉전의 상징이었던 점경지역이 이제는 남북통일을 앞당기는 중요한 거점 기능을 하고 있는 것도 남북관계의 변화에 기인한 것이다.

1960년대 점경지역은 정부의 '선경제건설 후통일'의 기조에 의해 북한과의 교류에 관심이 없었고 냉전의 상징으로 남아있었다. 1970년대 이후 적십자회담이 시작되면서 이산가족의 재회를 주선, 고위당국자의 비밀협상, 남북조절위원회 등의 회담이 시작되었다.

1980년대 중반 이후 제6공화국이 나타나면서 점경지역의 판문점이 남북접촉의 국지적 거점으로 활용되기 시작하였다. 1990년대에 들어서면서 남북교류 · 협력이 남북한의 정부간 정치적 접근에서 벗어나 민간단체를 통한 대북지원 및 민간기업을 통한 남북한 교류 · 협력사업으로 확대되었다. 지방

자치단체를 통한 남북교류·협력이 추진됨에 따라 1990년대 후반에 들어서면서 접경지역의 기능은 상당한 변화를 가지고 있다.

(2) 접경지역의 공간구조 변화

접경지역의 공간구조에 관하여 5단계로 나누어 생각할 수 있다.

첫째는 ‘국경폐쇄 및 배타적 접경지역’으로 이웃한 생활권과의 일상적인 인적 혹은 물적 교류가 전면 금지되고 군사적 대치상태에 놓여있는 지역을 말한다. 우리의 1960년대와 70년대 초까지가 그러한 상황이다.

둘째는 ‘국지개방형 국경 및 제한접촉의 접경지역’으로, 국가가 정부의 공식·비공식적 접촉이 이루어지는 형태를 의미한다. 국지적 국경개발이 이루어지고 육로를 통한 쌍방국의 방문은 제한된다. 우리나라의 경우 이러한 기능을 판문점이 담당하고 있다.

셋째가 ‘비상시적 제한 교류의 접경지역’으로 쌍방국간 교류와 협력의 필요성이 인정된 단계에 진입하여 정치 외교적 회담 경제적 교류와 접촉이 이루어지는 상태를 의미한다. 이 시기에는 접촉통로가 육로, 항공 및 해상으로 다변화되기 시작하며 육로를 통한 쌍방국의 방문도 점차 개선된다. 접경지역에 대한 개발이 가시화되고, 정주민구의 유입이 기대되는 단계이다.

넷째로 ‘교류 및 협력적 접경지역’으로 연접국가와 정치 및 이념적 차이를 극복하기 위한 노력이 전개되면서 인적, 물적 교류가 활성화되고, 국경의 국방적 기능이 점차 축소되어 가는 과정이라 볼 수 있다. 이러한 교류와 협력이 성숙하게 될 때 양국간 국경 및 접경지역 주민은 자본, 재화 및 노동의 교환을 통하여 공동의 지역발전을 도모하는 단계이다.

다섯째로 ‘통합형 접경지역’으로 남북분단 이전 경기도의 행정구역에 속하였던 개성시는 다시 경기도와 통합되는 행정구역의 재통합이 가능하다.

우리는 지금 셋째단계와 넷째단계의 사이에 있다고 볼 수 있다. 경제협력이 활발해지고 있으며, 육로를 통한 관광 및 제한적 이동이 이루어지고 있다. 신뢰와 협력이 쌓여가고 있는 단계이다.

4) 접경지역지원사업 활성화 방안

(1) 접경지역지원법의 위상 정립 및 특별법 추진

접경지역지원법은 군사시설보호법 등의 상호관련법을 검토하여 접경지역지원법의 위상에 대한 명확한 기준과 권한 등에 대한 자격기준을 명시하여 사위법으로 인한 사업시행이나 계획 수행의 어려움을 해결해야 한다.

접경지역 지원사업의 실효성을 담보할 수 있도록 법제13조 내지 제18조의 조문을 임의규정(할 수 있다)를 의무규정으로 개정할 필요가 있다. 또한 접경지역 지원법을 특별법을 격상시켜 지원재원의 안정적인 확보, 사업비 국고지원의 의무화 및 지원을 상향조정 등을 마련할 수 있도록 개정할 필요가 있다.

(2) 접경지역사업의 효율적 추진체계 정립

첫째, 종합계획의 수정 · 보완의 시의성 확보이다. 10년 계획으로 추진되는 경우 여건변화에 절절히 대응하지 못하는 경우가 있는바, 계획의 시의성을 높이기 위해서는 3~4년 주기로 계획의 수정 · 보완이 이루어져야 하겠다.

둘째, 실효성이 미미한 부처별 사업들은 점진적으로 정리할 필요가 있다. 실효성의 판단기준으로는 민간투자 가능사업 및 관광지 개발사업, 시설 및 물적 위주의 사업, 민간기업화가 가능한 사업 등으로 이러한 각 부처의 사업들은 점차 줄여나가는 것이 바람직하다.

셋째, 접경지역의 특수성을 고려한 사업아이템의 발굴이다. 접경지역은 우선 민간인의 출입이 다른 지역보다 적으며, 개발이 되지 않은 상태로 자연환경이 거의 그대로 보전되어 있으며, 역사유물 보전도 잘되어 있는 상태이다. 접경지역사업 선정시 이러한 접경지역의 특성을 고려하여 사업아이템을 선정하여야 할 것이며, 냉전과 남북분단이라는 정치적인 독특한 상황을 활용한 사업아이템 개발도 필요할 것으로 보인다.

(3) 군사시설 보호구역내 토지이용 규제 완화

1970년대 설정된 접경지역 군사시설보호구역 내 주민들은 사적 재산권 행사의 제약으로 인한 경제적인 불이익을 보고 있다. 현재는 남북간의 교류 증대, 작전개념의 현대화 및 무기의 첨단화가 진행되는 시점에서 불만은 더욱 고조되어 있어 군사시설보호구역 운영에 대한 신축적인 운영이 필요한 시점이다. 따라서 현재 법제정 추진중인 군사기지 및 군사시설 보호법(안) 내용에는 민통선의 범위를 15km에서 10km로 축소하는 것으로 주민들의 의견이 반영되었다. 또한 제한보호구역의 경우 그 범위를 25km에서 15km 수준으로 축소하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

(4) 통일시대에 대비한 접경지역 평화벨트 조성 추진

① 추진배경 및 필요성

평화분위기 확산으로 남북한의 교류협력이 활발해 질 것이다. 남북교류협력의 공간으로 접경지역에 대한 관심이 높아지고 있다. 냉전의 상징이 이제는 남북평화통일을 이끌 수 있는 거점으로 인식하게 된 것이다.

접경지역은 국토의 중심지대이며 개발의 잠재력이 높은 지역이다. 특히 자연환경이 그대로 보존되어 있고, 역사유물의 훼손이 거의 없어 관광자원 및 자연학습장으로 활용될 가능성이 높다..

제4차 국토종합계획(2000~2020)에는 접경지역의 종합적 관리 및 평화벨트조성에 대한 계획이 포함되어 있다.

남북교류협력 활성화, 남북한 신뢰구축과 평화체제 전환 및 통일기반조성, 접경지역 주민의 삶의 질 개선, 동북아 경제협력 추진의 견인차 역할의 차원에서 남북한 접경지역을 활용한 평화벨트 조성을 고려해 볼만하다.

② 평화벨트 조성의 가능성 분석

첫째, 법적기반문제이다. 현행 접경지역지원법을 검토한 결과, 평화벨트 조성을 위한 법적 기반이 갖추어져 있다고 해석될 수 있다. 접경지역 지원법 제1조에 접경지역지원사업의 목적을 통일기반조성에 있음을 분명히 하고 있으며, 동법 제4조 접경지역 종합계획의 내용으로 '평화통일기반시설 또는

통일지대 설치(5호), 남북한 교류 · 협력활성화를 위한 사업(6호)을 포함하고 있다.

둘째, 접경지역 평화벨트 조성사업에 대한 SWOT 분석을 시도해 보았다. 접경지역은 남북한 연결 교통축의 통과, 풍부한 가용 토지자원, 수도권 및 동북아 경제권 배후시장의 영향권, 국토의 중심지대라는 강점이 있고, 남북교류협력의 증대 및 교통망 연결, 접경지역지원법 제정 및 종합계획의 수립, 한화해 및 한동해 교류협력 관계 진전, 개성공단 착공 및 금강산 관광 등의 기회요인이 있다.

반면, 인프라 부족, 각종 규제, 산업입지 취약, 군사시설 집중 배치 등의 약점과 핵문제 등 남북관계의 불가측성, 환경과 경제논리의 충돌 가능성, 북한의 접경지역에 대한 인식 등의 위협요인이 있다.

접경지역 평화벨트 조성을 위한 법적기반이 갖추어져 있으며, 약점과 위협요인이 다소 있으나 향후 한반도의 평화무드는 지속될 것이라는 것이 대체적인 분석인 바, 평화벨트 조성사업은 필요하고 시의 적절하다고 보여진다.

③ 평화벨트 조성사업 추진

평화벨트를 구축하기 위한 사업은 다양한 방법으로 추진될 수 있다. 여기에서는 가장 현실적인 방안으로 단계별 추진방안을 소개하고자 한다. 단계적 추진방안이란 남북관계의 정도에 따라 3단계(개방추진기-개발확대기-개방정착기)로 구분하고 단계별로 적절한 사업을 추진하는 방법이다.

개방추진기는 남북한이 교류협력을 추진하기 위한 여건조성기로 이 기간 동안에는 남북교통망의 단계별 복구 및 확충 방안을 강구하는 단계이다. 이 이시기에 적절한 사업은 비무장지대 및 접경지역 생태계 보전을 위한 남북한 합동조사, 홍수 등 시급한 재난의 방지를 위한 기초사업 등이 될 수 있다.

개방확대기는 교통협력의 범위확대 및 교류협력사업의 활성화를 이한 기반조성기로서, 비무장지대 내 자연환경 활용을 위한 생태공원 조성, 역사문화자원의 발굴 작업 등을 고려해 볼 수 있다.

개방정착기는 접경지역에서의 주요 교류확대사업들이 본 궤도에 오르고 화해 협력의 분위기가 정착되어 가는 시기로, 다양한 사업들이 추진될 수 있다. 각종 경제협력사업, 남북한을 아우르는 주거환경 개선 사업등이 고려될 수 있다.

3. 공여구역 주변지역 안정적 지원체계 구축

1) 개요

주한미군공여구역 지원사업은 국가안보를 위해 지역발전의 정체와 불편을 감내해 온 미군공여지역의 균형발전 촉진과 주민 복리증진을 위해 종합계획을 수립하고 지원하는 사업으로 주한미군공여구역 주변지역 등 지원특별법이 제정('06. 3)되어 지원의 제도적 기반이 마련되었다.

발전종합계획이 '08. 1월에 확정되었으나 실제로 관계부처에서 기 추진되고 있는 사업을 내용으로 하고 있으며, 반환기지중 일부계획만 발전종합계획에 반영되어 실질적 지원을 위한 아쉬움이 있다. 따라서 실질적 지원을 위한 후속 조치들이 이루어져야 할 것으로 보여진다.

2) 안정적 지원체계를 통한 실질적 지원

첫째 종합계획 수립지침의 유형화, 구체화 등 지침개선이다. 특별법은 주한미군 공여구역 주변지역 등 지원특별법을 기반으로 작성되었고, 각 대상지역별로 동일한 계획 절차 및 내용을 포함하도록 하고 있다. 그러나 공여구역주변지역과 반환공여구역 및 그 주변지역은 그 입지와 규모, 시설의 형태 등에 있어서 대상지역마다 차이가 있으며 이 지역의 개발로 인한 주변지역으로의 파급효과를 고려하였을 때 현재의 종합계획은 그러한 차이점을 고려하지 못한 아쉬움이 있다. 또한 공여구역의 규모, 개소수 등에 대하여 고려되어야 할 것이다.

둘째, 기존계획과의 정합성 확보이다. 특별법상의 발전종합계획은 공간의 개발을 전제로 수립되는 계획이므로 공간과 관련되는 계획들, 예컨대, 국토기본법, 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률, 국가균형발전특별법, 도시개발법, 주택법 상의 계획들과 유기적으로 연계되어 계획 또는 개발사업간의 충돌이 없도록 하여야 하겠다.

셋째, 반환공여구역과 주변지역의 연계발전방안이다. 반환공여구역 주변지역에 대해서만 발전종합계획을 수립할 경우, 반환공여구역의 활용방안과 발전종합계획, 당해 시군의 기반시설 설치계획 등과의 정합성 확보가 어려울 수 있다. 반환공여구역과 그 주변지역을 연계하여 발전종합계획을 수립하고, 사업을 시행할 경우 주변지역의 환경개선에 필요한 사업비의 상당 부분을 시군에서 자체적으로 조달할 수 있다. 도심에 인접한 반환공여구역 중 캠프와 같이 면적이 넓은 공여구역은 당해 시군에서 필요로 하는 주택, 체육관, 전시장, 빌딩 등의 시설을 건설하는 공간으로 활용하고, 그 개발이익의 일

부를 환수하여 주변지역의 도로, 상하수도 등의 정비에 활용할 수 있다. 또한 도심에 인접한 반환공여 구역의 적극적인 활용은 지방 중소도시가 갖고 있는 기성 시가지 쇠퇴문제에 대한 해결책으로서도 유효하다.

넷째, 재원의 안정적 확보와 효율적인 집행이다. '08년 1월에 확정된 발전종합계획에는 지자체가 추진하여야 할 자치사무 성격의 신규사업이 반영되지 않았으며, 예정반환기지 중에 3개만이 반영되었다. 실제적인 공여구역주변지역을 지원하기 위해서는 이러한 신규사업 등이 수정계획에서 반영되어야 하며, 반환공여구역에 대한 활용계획도 추가 수립되어야 할 것이다.

4. 지방소도읍 사업의 개선

1) 개요

지방소도읍 육성지원사업이란 지방의 소도읍을 주변 농어촌의 중심거점지역으로 육성하여 지역주민의 소득증대와 생활복지 향상을 기하고 국토를 균형있게 발전시키고자 추진하는 정책으로, 지방소도읍 육성지원법('01.1.8제정)에 근거하고 있다. 고령화와 인구감소로 자생력을 상실해가고 있는 농촌의 현실에서 사람을 모으게 하는 유수지로서의 도심지역 역할을 할 수 있는 읍지역을 육성하여 읍을 경제·사회·문화적 거점기능을 갖춘 중추소도시로 육성하고자 하는 정책이다.

주목할 만한 특징은 테마를 선정하여 집중 지원하는 「선택과 집중」지원방식으로 추진되며, 대상선정은 시군의 제안서를 심사하는 상향식 공모제 방식을 채택하고 단체장의 책임추진과 안정지원을 약속하는 육성협약제도를 도입하고 있다.

2) 문제점

첫째, 타부처의 지역개발사업과 유사하여 사업의 독창성이 결여된 사례가 있었다. 마을가꾸기, 재래시장 개발, 상하수도, 도로 등 타 부처사업에서 추진중인 기반시설 확충사업고 유사한 경우가 그것이다.

둘째, 사업여건 변화로 인한 사업기간 연장 사례 발생이다. 토지, 지장물 보상 문제로 사업추진의 지연 또는 사업비가 증가하거나 타부처 사업과의 연계 미흡과 민간투자 실적 저조로 사업기간 연장이 불가피한 경우가 그러하다.

셋째, 당초 사업계획 수립시 변경요인 상존이 그것이다. 국비 지원대상으로 우선 선정되고 보자는 식으로 사업계획을 수립하여 계획내용이 구체성이 약한 경우, 대규모 민간투자를 전제하는 사업의 경우가 다수 있었다.

3) 발전방안

첫째, 소도읍 사업에 대한 발전적 재검토가 필요하다. 기존에 추진하는 사업들이 시대환경을 반영하지 못하고, 과거의 사업내용이나 방식을 답습하는 경우가 적지 않다. 소도읍에 대한 새로운 개념을 도입할 필요가 있다. 예컨대, 환경을 최우선적으로 고려한 에코시티(eco-city), 뉴어버니즘, 콤팩트 도시 등에 대한 도입도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 단순히 생활환경을 개선하고 기반시설을 확충하는 수준의 사업이 아니라 새로운 개념의 소도읍을 창출할 필요가 있다. 또한 클러스터형 소도읍을 고려할 필요가 있다. 소도읍지역에 특화할 수 있는 유사한 사업군들을 클러스터화하여 사업의 시너지효과를 제고하고 관련산업을 확대해 나갈 수 있다.

둘째, 사업의 독창성 및 지속성 확보이다. 소도읍 육성 정책의 독자적 영역확보를 위해 농림부 등 타 부처에서 이미 추진하고 있는 기반시설 확충보다는 주민 의견을 적극 수용, 지역소득 증대 사업에 집중할 수 있도록 계획 수립하여야 한다. 또한 행정의 지속성, 신뢰성 확보를 위해 사업예산의 미배정으로 국가의 주요 지역개발사업이 중단되는 일이 없도록 예산확보에 특단의 조치가 필요하다.

셋째, 사업의 성과제고를 위한 시너지효과를 제고하기 위하여 농림부, 건교부, 환경부 등의 유관사업과 연계추진에 노력하여야 한다. 또한 사업추진시 주민참여를 확대하여 집행의 신속성을 도모하고, 각종 인허가 등의 일괄 의제처리 범위의 현실화로 사업의 신속·효율성 제고하여야 한다.

IV. 자율과 특성, 미래를 고려하는 지역개발을 기대하며

외국의 사례를 포함하여 최근의 낙후지역개발의 경향과 행정자치부의 주요사업들의 최근의 변화를 보면서 향후 낙후지역개발사업에 대한 방향을 정리할 수 있겠다.

먼저, 지방의 자율성이다. 낙후지역개발사업은 자치사무 성격의 사업이 대부분으로 원칙적으로 지방이 스스로의 재원과 스스로의 기획으로 추진해야 한다. 그러나 열악한 재정력으로 인하여 국가의 보조를 받고 있는 것이다. 따라서 낙후지역개발사업은 기본적으로 지방주도로 추진되어야 한다. 지자

체 스스로 지역실정에 맞는 적실성 있는 계획을 수립하여야 한다. 이를 위해서 지역진단시스템의 도입이 중요하다. 지역스스로 또는 외부기관에 지역에 대한 진단을 실시하여 그 지역의 문제를 해결하고, 효과가 가장 큰 사업들을 추진하는 것이다.

다음으로, 낙후지역사업의 특성화이다. 지금까지의 개발사업은 대체로 중앙의 지침에 의존하여 획일적으로 추진되었다. 이러한 중앙주도의 사업은 지역의 여건과 특성을 반영할 수 없기 때문에 사업 효과가 떨어질 뿐 아니라 중복투자로 예산낭비를 초래할 가능성이 크다. 다행히 최근 행자부는 지역 개발사업을 추진함에 있어 이러한 점을 고려하여 추진하고 있다. 도서개발사업의 경우 도서별 유형화 특성화 사업을 추진하고 있으며, 또한 접경지역사업에서도 낙후의 유형을 분석하여 유형에 맞는 적실성 있는 사업들을 발굴 추진할 계획이다.

마지막으로, 미래에 대한 고려와 개발에의 과감한 반영이다. 개발사업을 추진하는 현재의 상황에 얽매어 추진하다보면 실제로 개발의 효과가 나타나는 미래에는 적실성이 떨어지는 경우가 많을 수 있다. 예컨대, 인구감소를 예상하지 못하고 무리하게 대규모 사업을 추진한다든가, 인구증가를 예측하지 못하여 소규모 사업을 추진한다든가 하면 정책의 실효성을 떨어지기 마련이다. 또한 지역내 미래 산업변화를 예측하지 못하고 사업계획을 수립하여 사업효과성이 떨어지는 경우도 있다. 현재 행정자치부는 접경지역사업과 관련하여 통일에 대비한 접경지역지원사업의 개선방안을 마련하고 있다. 시의적절한 조치라 할 수 있다. 통일과정에서 나타날 수 있는 남북 접경지역내의 문제를 사전에 예측하고 미리 조사 연구하는 것이 중요하다.

‘08년도는 지방의 자율성이 최대한 존중되고, 지역의 특성을 최대한 반영하고 미래를 지혜롭게 예측하는 그러한 지역개발이 되기를 기대한다. ☺