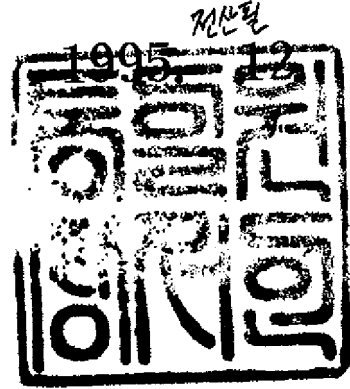


PP-12-104

접경지역 실태자료집



3109
3,692 (3,099, 093)

316P.
26km

- 비무선지역
- 민중문화지역
- 민중문화지역
- 경북연구원의

통 일 원

< 목 차 >

I. 용어의 정의	1
II. 민북지역 현황	3
III. 강원지역 사회·문화분야 조사보고	7
IV. 접경지역 실태조사 보고	15
1. 연천·철원지역	
2. 김포·강화 등 서해지역	
3. 화천·양구·고성 등 동부지역	
V. 경기북부지역 개발관련 논문	117
1. 독일접경지역 지원의 경험	
2. 경기북부지역 주민을 위한 지역개발의 목표와 방향	
3. 통일에 대비한 접경지역의 역할	
4. 통일에 대비하는 경기북부지역 개발의 방향	
VI. 구서독 접경지역지원법	217
1. 번역문	
2. 원 문	
3. 동·서독간 접경지역 개발 및 협력	
4. 과거 동서독간 국경을 통한 탈출·이주문제	
VII. 자 료 목 록	309

I. 용어의 정의

○ 비무장지대

『비무장지대』라 함은 군사정전협정의 규정에 따라 군사분계선을 중심으로 한 남북방 각 2km까지의 지역을 의미함.

○ 민간인 통제선

○ 『군사시설보호법』상의 정의

“民間人統制線”이라 함은 고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선에 인접한 지역에서 군작전상 민간인의 출입을 통제하기 위하여 국방부장관이 군사분계선의 남북 20km의 범위안에서 설정할 수 있다.

○ 일선 군부대의 정의

“민간인출입통제선(Civilian Access Control Line)은 전방 지역에 설치한 선으로 군 작전상 민간인을 통제하기 위하여 설정된 선으로 이선의 북방에 대한 출입통제는 책임지역 군 부대장에게 있다”

○ 민북지역

○ 군사시설보호법상의 정의

“민통선이북지역은 통제보호구역이다. 다만 취락지역, 안보관광시설지역 등 대통령령이 정하는 지역은 제한보호구역으로 할 수 있다”

일선 군부대의 정의

“민북지역은 민간인통제선 북방지역 및 도서지역을 말하며, 남방한계선으로부터 민간인출입통제선까지의 지역이다”

○ 종합계획상의 접경지역

『접경지역』은 상기 정의된 비무장지대 밖 민간인통제선(민통선) 이북지역과 민통선 이북지역을 갖고 있는 郡으로 구성되는 사실상 취북단지역을 말함.

- 따라서 접경지역은 인천광역시 강화·옹진군과 경기도 김포·파주·연천군, 그리고 강원도 철원·화천·양구·인제·고성군이 해당됨.

II 민북지역 현황

시·도	군	읍·면	면적(km ²)	인구(명)
강원도	철원군	4읍 2면	614(민통선 북방: 54%)	52,603
	화천군	1읍 4면	955	28,876
	양구군	1읍 4면	617	28,649
	인제군	1읍 2면	1,220	23,022
	고성군	2읍 3면	507	40,910
계	5군	9읍15면	3,913(km ²)	174,060
경기도	파주군	2면	2,806	1,224
	연천군	3면	25,309	2,146
	김포군	2면	3,203	2,942
계	3군	7면	31,318(ha)	6,312
인천광역시	강화군	1읍 3면	52.99	7,381
	옹진군	5도서 (백령,대청,소청, 연평,소연평)	68.88	7,264
계	2군	5도서 1읍3면	121.87(km ²)	14,645

인천광역시 서해접경 도서지역 현황

구분 군	면적 (km ²)	인구	마을수	가구수	출입영농 인구
鎭津郡 (백령도 대청도 소청도 연평도 소연평도)	68.88 45.8 12.7 2.9 7.0 0.2	7,264 4,339 1,234 300 1,293 98	31개리	2,490	
江華郡 (강화읍 4개 리, 양사면 13개 리, 송해면 1개 리, 교동면 8개 리)	57.2	7,891	(4개 면 26개 리)	2,260	

경기도 민통선 북방지역 현황

구분 군	면 적 (ha)	인 구	마을수	가구수	출입영농 인 구
계	34,575	7,402	107	1,994	3,282
坡 州 5면 28리 (3면 7리)	14,352	1,256	28	283	872
漣 川 6면 65리 (3면 30리)	17,020	3,204	65	954	2,342
金 浦 (2면 14리)	3,203	2,942	14	757	68

※ () 내는 비무장지대

강원도 민통선 방북지역 현황

구분 시군	마을수 (리단위)	가구수	인구수 (명)	면적 (km ²)	출입 영농인구
계	29	1,896	7,027	757.8	12,358
鐵原	11	1,127	4,246	464.4	11,763
華川	5	58	196	123.3	16
楊口	6	473	1,719	118.2	438
麟蹄	3	-	-	12.7	45
高城	4	238	866	39.2	96

Ⅲ. 강원지역 사회·문화분야 조사보고

1. 서 론

○ 민간인출입통제선(Civilian Access Control Line)

6.25전쟁 이후 군사적 목적과 안보를 위해 1954년 2월 3일 미8군사령관이 설정한 것으로, 남방한계선으로부터 남쪽 5-20km에 설정되어 있음.

- 1959년 6월 11일, 군의작전 및 보안상 지장이 없는 범위내에서 출입영농 및 입주영농 허용

남·북한의 정치·군사·안보관계가 점차 평화적으로 개선되어감에 따라 1989년, 1992년 2차에 걸쳐 민통선의 북쪽으로의 상향조정이 있었음.

○ 민통선 북방지역의 특성

- 군사·정치면에서 敵對性(Hostility), 통일이 이루어질 때까지의 暫定性(temporariness), 경계지역(Border region)으로 인한 限界地域(Marginal area)과 保全地域(Conservation area)의 성격

민간인의 출입이 제한적으로 허용되고, 개발이 상대적으로 덜 이루어져 군부대의 작전과 안보라는 목적을 제외하고는 자연환경과 생태계의 인위적 훼손이 심하지 않아서, 야생동·식물에 대한 생태학적 연구와 자연환경 및 생태계의 보전에 중요성을 가지고 있음.

국토와 부존자원의 효율적 이용이라는 측면에서 지금까지 자원개발과 지역개발에서 상대적으로 소외되어 왔던 이 지역에 대한 보다 집중적이고 체계적인 연구 필요.

2. 조사지역 개관

가. 민북마을의 일반적 특성

○ 입주시기와 정부보조의 정도, 입주민의 특성에 따른 마을의 유형

· 자립안정촌 : 1950년대말 이후 출입영농과 입주영농이 허용되면서 비교적 정책적 지원없이 출입영농자들을 중심으로 세워짐.

· 정책입주촌(전략촌) : 1968~73년 사이 국토이용의 제고라는 측면과 북한의 계획적인 '선전촌'에 대응하기 위한 측면에서 정책적으로 건설됨.

- 재건촌 : 정부보조하에 대단위 협동영농 방식을 위해 집단적으로 거주 정착
- 통일촌 : 재건촌의 문제점을 보완하여 정책적 배려와 함께 1973년에 건설

※ 사례 : 경기도 파주군 군내면 백연리 통일촌

72년 4월, 전역군인 14명 영농정착

72년 5월, 대통령 정착촌 개발 지시

73년 8월, 촌락준공, 전역군인·실향민 80세대 입주

현재 97가구 490명이 거주

강원도 민북지역 행정구역 분류(1995년 7월 현재)

지 역		입 주 마 을 명			미입주마을명
군	읍 면	자립안정촌	재건촌	통일촌	
고성군	현내면	배봉리, 명파리, 마달리, 화곡리			제전리, 송현리, 사천리, 명호리, 검장리, 송도리
	간성읍				탕현리
	거진읍				냉천리
인제군	서화면				가전리, 심적리
양구군	해안면	현1리, 현2리, 현3리, 오유1리	오유2리, 만대리		
	동 권				월운리, 팔랑리
	방산면				현리, 송현리
철원군	철원읍		대마1리, 대마2리		중리, 사요리, 외촌리, 내포리, 산명리, 울이리, 중세리, 가단리, 유정리, 홍원리, 마검리
	김화읍		생창리	유곡리	읍내리, 운장리, 임정리, 용량리, 감봉리
	갈말읍		정연리		
	동송읍		양지리 이길리		중강리, 강산리, 하갈리, 관우리
	근남면	마현1리	마현2리		풍암리, 양지리
화천군	화천읍 상서면				신읍리, 산양리, 마현리
계		9	9	1	39

* 자료: 각 군청 및 읍·면사무소 제공

나. 군별 조사지역의 특성

1) 고성군 건봉산과 명파리 일대

거진읍과 현내면 화진포 일대에는 다수의 지석묘와 고분이 발굴되었으며, 陶器片과 석검, 무늬없는 토기 등 선사유물이 출토되었음.

明波里는 백사장을 낀 해수욕장이 있고, 일제시대때는 금·은 광산이 개발되었고, 그 북쪽에 통일전망대가 위치하고 있음.

거진읍 냉천리에는 31本山の 하나며, 전국 4대사찰의 하나인 乾鳳寺가 위치하여 있음. 6.25에 소실된 대부분의 건물을 복원하는 공사가 진행중에 있음.

2) 인제군 향로봉·칠절봉·서화리 일대

군단위 면적으로는 가장크나, 인구는 35,000여명으로 단위면적당 인구수가 가장 적은 곳임.

3) 양구군 대암산·대우산·도솔산·가칠봉·두타연 해안부지 일대면 전체가 민북지역인 해안면은 해발 1,000m의 산에 둘러싸인 해발 400-500m의 타원형 부지임.

6.25동란 기간중에 펀치볼(Punch Bowl)로 이름붙여져 전해져오고 있으며, 해안지역에는 많은 감자가 계약재배되고 있음. 또 이곳에는 제4땅굴과 을지전망대가 위치하고 있음.

4) 철원군 철원평야와 학저수지 일대

내륙지방이면서 고도가 높기 때문에 지형적으로 바람받이 지역이 되어 지형성 강우가 많아 우리나라 3대 강우지역에 속함.

강원도에서 가장 많은 민북마을을 가지고 있고 관광명소와 역사유적을 많이 갖고 있음.

주요명소로 신라시대 건립된 到彼岸寺, 고석정, 삼부연폭포, 철원군 노동당사, 최북단 월정리역, 제2땅굴이 있음.

3. 사회편익시설 및 인구구성

민북마을은 전형적인 농촌마을의 성격을 가지고 있으며, 상대적으로 개발이 덜 이루어져 취업의 기회가 상대적으로 제한되어 왔으며, 중학교 이상의 교육기관이 전무한 실정임.

25-49세의 인구는 수적으로 감소하고 있으며, 민간인의 전출이 많이 일어나 인구감소 현상이 지속되고 있음. 지역개발과 통제의 문제, 도·농간에 나타나는 다양한 문제들이 해결되지 않는 한 앞으로도 인구감소가 계속될 전망이다.

민북지역 입주마을의 주민구성은 외래인의 비율이 더 높으며, 외래인들은 대부분 군인과 군인가족임.

4. 교육과 의료 및 복지시설

민북지역내 7개의 교육기관이 있으며 해안중학교외 중학교 이상의 교육을 받을 수 있는 교육기관이 전무한 실정이며 학생수는 계속 감소추세속에 있음.

고성군의 명파국민학교(학생수 : 45명)

인제군의 서성국민학교(학생수 : 85명)

양구군의 해안국민학교(학생수 : 148명)

양구군의 해안중학교 (학생수 : 87명)

민북지역내 7개의 보건진료소가 설치되어 있고 의료시설로는 양구군 해안면에 약방이 하나 설치되어 있음. 보건진료소내에는 간호사나 군부대에서 파견나온 군의관이 근무함.

포장율은 90% 이상이나, 마을내 농로들의 확·포장은 아직도 미흡함.

5. 경제생활

接適地域이라는 특수환경으로 인한 군의 통제와 배후지의 부족으로 다양한 경제활동과 지역경제 활성화를 위한 투자활동이 실질적으로 불가능함. 경제행위는 거의 전적으로 토지를 중심으로 이루어지고 있음.

수북지구의 토지대장, 등기부 같은 근거서류의 미비로 경작자와 원소유자간의 토지소유권 분쟁이 빈발하고 있음.

6. 결 론

민북지역은 여전히 행정적·재정적 지원이 미흡하기 때문에 지역주민의 생활환경이나 복지문제가 개선되지 못한 점이 많이 나타났음. 이것은 정부차원에서 민북지역에 대한 보다 근본적인 대책과 예산확보를 위한 구체적 계획과 실천이 수립되어야 해결될 수 있는 문제임.

인간생활의 맥락과 관련된 자연보호의 측면에서는 영농을 위한 토지개간과 축산을 위한 초지자원의 활용에 있어서 자연보존의 문제가 함께 고려되어야 함. 왜냐하면 개간가능한 유휴지와 활

용가능한 초지자원의 이용과정에서 농토개간과 가축들의 방목으로 인해 민북지역에 보존되어 있는 희귀동·식물 자원들이 훼손될 수 있기 때문임. 따라서 민북지역내에 있는 희귀동·식물을 보호하기 위한 보전지역을 설정한다든가, 희귀동·식물을 증식·재배시키는 보다 적극적인 환경보전대책이 필요함. 또한 이 지역의 관광객들을 개발하고 문화유적 등을 복원하는 과정에서도 이후 관광객들이 야기할 수 있는 환경파괴에 대해서도 적절한 대책이 수립되어야 함.

다만, 보전지역 주민들의 불이익에 대하여는 관광, 기타 개발사업에서 얻는 이익으로 보상해 주는 방안을 강구할 필요가 있음. 개발 사업에서 얻는 이익의 호혜성을 최대한으로 보장해 주는 정책이 요망됨.

특히 생태계의 보존은 그 지역 주민들의 산업활동, 기타 생계와 관련된 주민생활의 편익과 동떨어져서는 안될 것임.

비무장지대 접경지역 실태조사
결과보고서

1994. 11

통 일 정 책 실
(제2정책관실)

0 백골 OP, 계웅산 지역

- 남방한계선 밖은 잡목으로 울창하나, 비무장지대내는 양측의 화공작전에 의해 민둥산이 되어 소나무가 없으며 잡초가 무성함.
- 생창리 비무장지대를 철도, 도로(3번 국도)가 통과하고 있으며, 들판은 낙엽수, 잡목, 억새풀로 울창함.
- 정연리를 통과한 금강산선이 백골 OP앞 비무장지대를 통과, 계웅산을 후방으로 휘돌아 북쪽으로 들어감.
- 철의 삼각지 최우측임.

3. 관계군청 브리핑요지 및 간담회 내용

가. 연천군청 관계자와의 간담회

- 군사시설보호법, 국토이용관리법 등에 의한 각종 규제로 지역발전 둔화
 - 3개면이 완전 민통선 이북지역에 위치
- 경원선이 통과하는 지역으로 철원군과 연접, 남북경제협력 기지화 희망
- 3번국도가 확·포장사업 추진중에 있음.
- 군사보호구역 관련 각종 민원 제기
 - 군인 APT는 5층까지 건축하고 있으나, 민간인 주택은 2층까지도 어렵다고 함.

- 군 사격장을 넓히는데 반발하고 있으며, 주거지가 도시화되고 있음에도 사격훈련장이 유지됨으로써 이전 희망
- 싸리나무등을 잘라 파는 것 조차도 군작전상 동의를 받아야 하는 등의 제약.
- 주둔 군부대가 외출 불허하면 지역경기 위축
- 역내 관광지인 재인폭포가 군부대 통제로 토·일요일에만 개방

- 대책

- 경원선 철도(신탄리-월정역간) 복구
- 3번 국도(현가리-도계) 확·포장
- 관련 법규 규제 완화

나. 철원군청 관계자와의 간담회

- 철원군은 국토의 중앙에 위치하면서도 접경지역이라는 불리한 여건 때문에 오랫동안 인내하고 기다려왔으며, 비록 때늦은 감이 있지만 중앙부처의 여러 실무자들이 방문해준데 대해 고마움을 느끼는 바임.
- 군사제한구역이나 군사시설보호구역에 대해서는 일정한 잣대가 없으며 지나치게 안보논리에 집착해 있으므로 부분적으로라도 제한구역을 해제해 주기 바람
- 철원군은 전지역이 군사시설보호구역으로 묶여 있는 접경 지역이면서도 인구가 크게 줄지 않고 있는 농업지역임.
- 통일원의 접경지역 관련 지원·개발계획을 읽고 크게 감명받았으며, 지역개발 촉진으로 남북통일이 앞당겨 지기를 희망함. (이상 군수)

- 정부에서 접경지역 개발을 적극 추진하기 위해 구상하는 것으로 알고 있으며, 비록 구상단계에 있을지라도 동 계획을 조기에 실천해 나가다 보면 개발사업이 가속화될 수 있을 것임.
- 일제시대 경원선 철도, 금강산선 전철이 통과하고, 국도 5개노선이 통과하는 지역으로서 인구 8만의 중부내륙 제일의 도시였으나, 현재는 5만 5천여명에 불과함.
- 특히 철원군내 군인 및 가족들의 인구가 2만 5천여명에 달하는데도 세금수납이나 내무부의 지방세 교부 등에 있어 이를 반영하지 못하여 지방세 수입이 저조함.
- 접경지역개발특별법이 필요함.
- 향후 방향
 - 금강산관광 등 남북교류 거점지화 가능함.
 - 지역내 자연관광자원을 활용할 것임.
 - 공해산업을 유치하지 않을 것이며, 더구나 삼림지역은 개발하지 않을 것임.
 - 현재 안보관광지에 소요되는 각종 시설유지비, 관리운영비를 지방비로 지출하고 있으나, 군의회 의원들이 전국민이 이용하는 관광사업에 군 예산을 사용하는데 반대하고 있어 앞으로는 모든 국민들이 와서 보는 이러한 관광지 소요비용을 중앙정부의 국고보조로 충당하여야 할것임.
 - 과거 제1땅굴을 방문하는 절차를 문체부에서 사전 신청·승인받게 하다가 현지 고석정서 신청·승인받아 들어가게 함에 따라 관광객이 크게 늘어난 적이 있는데 이를 유의해야 함.

- 국방부 (박희철)

- 비무장지대의 평화적 이용계획은 통일대비, 평화공존 대비 차원에서 바람직하게 나아가야 하겠지만, 현재 군의 입장은 지금 현 상태를 유지하는 것임.
- 현재의 대치상태속에서 비무장지대내에 무슨 문제가 발생하면, 당장 총격전으로 발전하고 있는 상태에서 군이 갑자기 변할 수는 없음.
- 전쟁발발시 싸울 공간이 있어야 하는 차원에서 민통선이 존재하는 것임.
- 현 단계에서 비무장지대의 평화적 이용은 어려울 것이나, 선별적, 부분적, 시기적으로 나누어 추진할 필요는 있음.
- 북한에 대한 협상차원이 있고, 시행할 수 있는 차원이 있으므로 군사적, 정치적, 국내적, 북한의 사정 등을 종합 고려해서 점진적·부분적으로 추진해야 할 것임.
- 국가적 차원에서 안보를 확보하면서도 미비된 법을 시정해 나가도록 노력해야 함.

다. 참석자 간담회

- 사진가(이지누) : 원래 계획된 일정보다 다소 느슨한 일정으로 단축되었기 때문에 충분한 實査에는 미흡함.
- 교통부(김상도)

- 실제 와보니 실감나고, 현실을 알 수 있었음.
미처 몰랐던 부분이 많았고, 여기 철원지역이 의외로 서울과 가깝다는 것을 느꼈음.
- 철원지역에 귀중한 관광자원이 많아 도로 등 교통편만 마련하면 많은 사람들이 방문할 것으로 예상됨.
- 개발·보전에 대해서는 양자를 조화시키는 개념으로 보아야 함. 많은 사람들이 우리 문화의 중요성을 느끼고 이를 확인하는 교육 효과를 내도록 하기 위해서는 문화재 등을 폐쇄적으로 보전하는 것만이 능사가 아님.
- 파괴·건설만이 개발이 아니며, 보존하면서도 개발이 가능함. 그러기 위해서는 관리측면이 중요함.
- 안보관광도 정치·군사·대국민홍보 등 거시적 차원에서 타부문과 연계하여 추진해야 함.

- 철원군청 기획관리실 제장(오관식)

- 90년부터 95년까지 5개년동안 교통부가 지원하는 금액이 27억원인데, 이는 도로 5km를 건설하는 비용에 불과할 정도로 지원이 적은 것임.
- 현재 군데군데 주차장과 휴게소, 전망대를 만들었지만, 교통편이 불편함.
앞으로 와수리, 정연리 등이 연결되어 하루밤 자고 갈 수 있도록 해야할 것임.
- 철원지역은 청정지역으로서 타 시군보다 환경오염 기준이 매우 높으나, 이에 대해 자부심을 가지고 있으며, 강원도내 청결미공장 5개소중 3개소가 철원에 있음.

- 화공작전으로 사계청소하면서, 불이 번지면 맞불을 놓고 있기 때문에 DMZ 삼림은 다른 곳보다 잘 보존된 원시림이 아니라, 오히려 더 열악함.

- 환경처 (이정우)

- 민통선지역을 다니다 보니까 혼란스러운 측면이 있음. 어떤 일정한 틀을 가지고 볼 필요가 있음.
- 민통선 이북지역이나 비무장지대를 보면, 자연환경이 그리 좋은 것이 아님을 알 수 있음. 30년전의 남쪽산처럼 민둥산이 많음.
- 개발계획에 따른 환경영향을 평가하겠지만, 앞으로 도로 연결시에는 과거의 국도와 상관없이 직선으로 고속화도로를 뚫어야 할 것임.
- 철원쪽은 분지화되어 있고, 대형동물원으로 방문할 수 있는 여건을 갖추고 있으며, 백골 OP앞 비무장지대는 개발지로서 자연관광지가 입지할 최적지임.
- 크게 거시적으로 보아 안보와 자연생태 보존을 조화시키도록 하는 것이 바람직함.
- 비무장지대의 평화적 이용은 전세계적으로 각광을 받을 수 있는 사업임.
- 전국토의 10%는 동식물이 살 수 있는 공간을 확보해 주어야 함.

- 북한의 시·군을 실제로 연구하고 북한지역에 공해 시설의 유치 등을 통제하기 위해서는 이북5도청이 현재와 같이 명목상의 내무부 기관으로 있는 것보다는 통일원의 산하기관이 되어야 할 것임.

- 문체부 (홍형우)

- “환경” 대신 “문화재”로 바꾸면 꼭 같음.
- 이 지역은 개발이 안된 지역이고, 용암분출 지역이며, 삼국의 접경지역으로 유적이 많음.
- 개발에 앞서 문화재 보존조치를 앞세워야 하며, 문화재, 역사분야는 정치적 색채가 가장 적은 것으로서 남북간에 가장 부담이 적은 주제임.
- 역사·문화관광적 차원의 홍보로 교육의 장을 만드는 것이 환경보존 만큼이나 중요함.

- 강원도 (이경호)

- 기본자료나 현황을 갖고 봐야 하는데, 기초자료나 체크 포인트 없이 일견할 수 밖에 없었음.
- 현지 주민들 편익에 맞추어 사회간접자본을 시설해야 할 것임.

4. 종합평가

- 0 『비무장지대의 평화적 이용』 사업추진과 관련한 유관부처 실무자들이 비무장지대 및 접경지역 등 현지를 직접 답사한 것은 현지관계자에게도 고무적이었을 뿐만 아니라, 유관 부처의 계획수립 등에도 적잖은 참고가 될 것으로 판단됨.
- 0 특히 비무장지대 개발에 앞서 민통선 북방지역 개발과 관련한 일선 군부대와 지방자치단체 및 주민간의 갈등을 해소하는 것이 급선무이며, 법적·제도적으로 해결해야 할 문제임을 자각하게 되었음.
- 0 비무장지대 및 접경지역의 개발은 군사·경제적 측면 뿐만 아니라 환경보호, 역사보존 등의 여러 각도에서 검토해야 하며, 유관부처간의 기탄없는 협의를 선행하여 단계적·체계적으로 추진해야 할 것임.
- 0 이번에는 경기도 일원 및 철원평야 등 서부지역에 대한 실태 조사에 그쳤으나, '95년도에는 강원도를 비롯한 동부지역의 실태조사도 조기에 실시하는 것이 바람직하다고 봄.
- 0 남북경협이 활성화되고 남한기업의 대북진출이 활발해지고 있는 것과 관련하여, 북한출신 인사 중심으로 북한고향과의 연계모임이나 자연환경보호운동 등을 전개하는 것이 바람직하다고 봄.

-특히 이북5도청의 통일원 이관 문제도 적극 검토 필요

서해접경 도서지역 실태조사 결과보고

1995. 5.

통 일 원
(제2정책관실)

1. 일반사항

○ 기 간 : 5월 1일(월) ~ 5월 6일(토)

○ 참여자 : 총 10명

- 원외 : 국방부(정대현 중령), 문화체육부(박영현 사무관),
 환경부(정태광 주사, 유태철 박사), 건설교통부
 (박민우 사무관), 민족통일연구원(손기웅 책임연구원),
 한국관광공사(윤창운 전산조사실장)

- 원내 : 김용재과장 등 3명

○ 주요일정 및 조사지역

일자	시간	방문장소	주요내용
5. 1 (월)	10:30	김포군청	○ 현황브리핑 청취
	11:30	愛妓峰 (김포북단위치)	○ 한강과 임진강이 합쳐 흐르는 한강이 비무장지대임. ○ 북쪽대안에 개풍군 임한면 하조강리 위치 ○ 북쪽지역 관측양호 ○ 특이사항 : 북한이 과거 선전용으로 센운 빈 건물에 주민들이 일부 입주하여 살고 있으며, 북한지역 대안에 2-3중 철조망이 설치되어 있는 것은 육지 지역과 동일
	14:00	강화군청	○ 현황브리핑 청취

일자	시간	방문장소	주요내용
	16:00	758 OP (강화도 북단의 제적봉)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한과 강을 사이에 두고 1.3km의 가까운 거리 유지 ○ 북쪽대안은 해창리로 예성강 하구가 위치 ○ 강화도 북단 민북지역내 순환도로는 완성단계임.
5. 2 (화)	10:00	851 OP (교동도 북단)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북쪽지역은 북한의 주요 곡창지대인 연배평야가 위치 ○ 관측되지는 않으나, 서북쪽에 연안읍이 위치 ○ 북한주민들의 자연스런 삶의 모습이 잘 보이는 곳임.
	16:00	웅진군청 (인천광역시 소재)	○ 현황브리핑 청취
5. 3 (수)	14:00	해병 6여단 사령부 방문 (백령도)	○ 현황브리핑 청취
	15:00	184교지 (백령도)	○ 북측지역인 장산곶 관측
	16:00	백령면사무소	○ 현황브리핑 청취

일자	시간	방문장소	주요내용
5. 4 (목)	오전 오후	백령도 자연지 리 실태조사 및 주민여론 청취	○ 천연비행장 ○ 두무진 ○ 연화리 ○ 중화동 ○ 사곶 ○ 어민후계자 농장 방문
5. 5 (금)	"	백령도	○ 출항 대기
5. 6 (토)	08:30	출 발	○ 백령도
	18:00	해 산	○ 인 천

2. 실태조사 결과

金 浦 郡

가. 자연지리적 조건

- 한강과 임진강이 합쳐진 강(한강)을 사이에 두고 북한의 개풍군을 마주하고 있음.
- 분단전에는 김포군 북단에 북한의 개풍군으로 갈 수 있는 세개의 포구(용강포구, 조강포구, 마근포구)가 있었음.

- 현재 중앙의 조강포구 부근 애기봉은 안보관광지 차원으로 개방되어 북한지역을 조감할 수 있음.
 - 북한을 한눈에 볼 수 있는 훌륭한 전망대로서 많은 국민들이 와 볼 수 있도록 홍보 필요
- 행주대교 이후 한강하류에는 다리가 없으므로 김포에서 일산, 고양군을 잇는 다리건설이 필요

나. 군청 브리핑 내용

- 인구 9만 6천명에 비농가가 차지하는 비율이 74%에 이를 정도의 대도시형 郡이며, 재정규모는 2천억으로 전국군중 최고로 많으며, 재정자립도가 48%임.
- 동군 북부권은 비무장지대와 인접한 접경지역으로 각종 법규에 의한 수도권 성장억제시책과 군사보호시설에 따른 법규제 (군사시설보호법, 수도권정비계획법, 국토이용관리법 등)로 개발 저해
 - 산업구조가 1차산업 위주로 되어 있는데다, 법규제로 고용유발 효과나 부가가치가 큰 공업기반이 취약한 반면, 무허가 영세업종만 늘어나는 기현상 발생
- 수도권 신공항건설 및 전철유치가 추진됨에 따라 남북통일에도 직접적 역할이 강화되어 남북교류의 중심지로의 변화 예상
- 民北地域은 농가가 70% 이상을 차지하며, 주거시설은 여러 가지 법규제로 외부는 개량되지 않았으나, 내부는 양식으로 개량됨.
공공시설로는 국민학교가 2개 있고, 보건진료소가 2개 있음.

영농가구당 보유토지는 호당 1.77ha (5,300평 정도)로 많은 편임. 소득실태와 관련하여 이곳 접적지역에는 대규모 시설이나 건물이 들어설 수 없으므로 농외소득이 적은 편임.

다. 토론내용 및 건의사항

- 제일 어려운 점은 주민들이 무엇을 할려고 하면 다 군사적인 규제에 걸린다는 점임.
 - 주민들이 이곳에서 기업을 할 수가 없음.
김포지역에서는 5,000평 이상의 땅을 확보할 수 없음.
 - 새로이 김포지역이 북한 기갑사단 진입의 축선으로 부각됨에 따라 군사적 규제가 더욱 많아졌고 인구가 줄 수 밖에 없음.
- 군작전상 시야 가린다고 큰 건물을 못 들어서게 하니, 북한이 우리나라를 못 산다고 함.
강을 사이에 두고 북한에 잘 보이는 접경지역이 방치되어 낙후된 상태로 있음.
 - 건물다운 건물이 없으며, 건물이 조그마한 반면, 북한지역에는 큰 건물이 많음.
 - 통일전망대 있는 곳에 큰 아파트를 세우고 놀 수 있는 시설을 세우면 접경지역이 평화롭게 보여질 수 있을 것임.
- 한강을 사이에 두고 김포군과 파주군을 잇는 다리건설이 필요함.

- 올림픽도로를 연장시켜 민북지역을 관통하는 김포반도 순환로 건설 및 도로포장율을 높이는 것이 필요함.
 - 현재 후평리까지 계획되어 있고, 민북지역내는 조금씩 도로가 놓여져가고 있는 상태임.
 - 김포반도를 순환하는 회주도로가 미진한 이유는 예산상 어려움도 있고, 군의 제지도 있는 것 같으나, 횡도로는 군사작전상에도 좋을 것임.
 - 아울러 주민들이 뭘 생산해도 이를 빨리 출하할 도로망이 없으므로 이의 건설이 시급함.
 - 군청에서는 자체사업 (북면택지, 사우택지 개발) 으로 예산 확보 노력중임.

- 지역민원으로서 해결이 시급한 문제는 TV시청 문제임.
 - 안테나 없으면 북한방송만 나오고, 우리방송이 나와도 약한 반면, 북한방송은 선명함.
 - 이를 해결하기 위해서는 유선방송을 설치해야 하나 지역은 넓고 거주주민은 적어 선로비가 많이 드는 등 경제성이 없음.
 - 중앙정부에서 주민들이 떠나지 않도록 문화·복지 지원 차원에서 재정지원해 주어야 함.

- 국방부(정대현 중령)
 - 작년에 북한은 예성강 도하훈련을 한 바 있고, 또 단정을 중강시키고 있음.

- 북한의 남침시 임진강등 7개 도하지역을 예상하고 있는데, 군에서는 수도권을 방어하기 위해 김포쪽을 막고 있는 것임.
- 북한의 징후목표이나 군사동향은 여전히 긴장을 조성하는 분위기임.

仁 川 市

- 소관 접경지역은 강화군 관내 강화읍, 송해면, 양사면, 교동면이 있고, 용진군 관내 백령, 대청, 소청, 연평, 소연평의 서해 5도서가 있음.
 - 강화군 관내 민북지역 인구는 7,300여명이며, 용진군 인구는 7,200여명임.
 - 동 지역은 『민통선북방 개발』과 『서해5도서 대책』으로 문화복지, 생산기반 시설 투자를 하고 있음.
- 개발제한 내용으로는 수도권정비계획법과 군사시설보호법이 있음.
 - 인천 입·출항 어선의 야간통행금지도 군사상의 제약에 해당되며, 김단복지회관 건립도 국방부에 의해 제지되고 있는 상황임.
- 군사시설보호법에 의하여 행정청의 허가사항임에도 국방장관 또는 관할 군부대장과 협의하여야 할 사항은 아래와 같음.

1. 도로·철도·교량·운하·터널·수도 등과 그 부속 공작물의 설치 또는 변경
2. 하천 또는 해변의 매립과 준설 및 항만의 축조 또는 변경
3. 제한보호구역 내에서의 주택, 기타 구조물의 신·증축
4. 통신시설의 설치 및 이용
5. 조립, 임목의 벌채
6. 토지의 개간, 형질변경

江 華 郡

가. 자연지리적 조건

- 북한과 한강을 사이에 두고 59km에 걸쳐 접경하고 있음.
 - 양사면에서 북한과의 거리는 1.3km로, 육성이 틀리는 정도임.
- 한강, 임진강, 예성강의 하구에 위치하여 북한의 개풍군, 연백군과 접하고 있으며, 양사면 철산리에서 북한의 개풍군까지가 최단거리임.
 - ※ 남북분단 이전 해상교통의 중심지였음.

나. 군청브리핑 내용

- 인구는 7만여명으로 도시지역에 32%가 거주하고, 농촌지역에 68% 거주하며 재정자립도는 21%
- 민통선 북방지역에 4개면 26개리가 위치해 있으며 민북지역은 전면적의 14%, 전 인구의 11%를 차지
 - ※ 분단 이전에는 강화북단의 이곳 민북지역이 전국의 물산집중지로서 경제적으로 번성하였음.
- 주민 대부분이 농업에 종사하고 있으며, 해수와 담수 교차지로서 어족이 풍부하나, 어로한계선 북방지역인 관계로 어로작업 불가
- 8개소의 군경통제소 및 검문소 설치·운영으로 일반국민의 출입이 통제되고 있으며, 주민생활 불편으로 인구감소 가속

다. 토론내용 및 건의사항

- 강화군은 북한의 해주·개성에 아주 가까운 지역으로서 남북교역의 센터역할이 가능하나, 강화도로 가는 다리가 2차선 하나뿐으로서 수도권지역내에서는 매우 미흡함.
- 강화도 지역은 선사시대, 단군, 삼국시대, 고려, 조선에 걸쳐 역사유적·유물이 많은 곳으로 고인돌 2만여기가 넘는 유일한 지역임.
- 우리문화의 거점지역이며, 북한도 역사인식을 같이하는 지역임.

○ 制赤峰의 전망대화

- 강화군 양사면 칠산리에 북한관측이 가능한 OP가 있으며, 북한쪽에는 예성강 하구가 위치
- 1.3km의 강을 사이에 두고 개풍군, 연백군의 주민생활상이 육안으로도 식별이 가능
- 통일체험장으로서 전망대 및 연수시설을 마련하여 분단 현장 견학 및 통일교육장화 그리고 실향민 위안장소로 활용 필요

※ 소요예산 10억 추정

- 전망대화를 통해 강화군민은 물론 타 지역의 많은 국민들이 이곳을 방문하여 북한지역을 보고 분단현장을 체험할 수 있도록 하여야 함.

○ 통일시대 민족교육장화를 도모하는 국가적인 사업으로서 국비지원 확대 요망

- 이를 위한 기반시설로서 강화 해안순환도로 (58km) 완성이 시급함.

○ 어로한계선 완화 요망

- 선박안전조업규칙 및 군사시설보호법에 의거 어로한계선이 획정
- 현 어로한계선 북방 주문도~불음도 지역은 쫓개, 새우, 백합 등 어장이 형성되어 지역주민 소득증대 및 지역경제 활성화에 기여하므로 어로한계선 완화 혹은 시기별 일부 완화 등 유동적인 운영 요망

○ 도서지역 주민교통 불편해소 요망

- 강화도에서 교동도 가는 기존의 항로(창후리~교동면 월선포간)가 최간조시 갯빨 형성으로 월 10여일간 2-5시간동안 운항이 중단되는 불편이 있어 더 북쪽의 양사면 인화리~교동면 호두포간 노선을 건의하였으나, 북한쪽에 너무 가까워 군사적 및 주민안전상 불허

※ 그러나 표류시 문제가 되는 간만조시 물의 흐름이나, 북한지역이 거리상 멀다는 점을 감안 검토 필요

- 교동도를 포함한 접경지역내의 불음도 등에 타지사람들의 출입절차시 신분확인에 따른 불편 등 출입제한과 관련한 절차 개선 요망

○ 교동도

- 교동도지역 주민들 상당수가 과거 북쪽 연백평야에 살던 사람들이며, 해방전 생활권도 북쪽이라고 함.
- 교동도와 북한 사이의 바다는 『中立地帶』로 표시하고 있으며, 남북 양측 공히 出漁하지 않음.
- 교동도 전방 북쪽에는 연백평야로 곡창지대이며, 이곳 OP를 전망대로 할 필요성이 있음.

○ 강화도, 교동도 공히 TV 난시청문제 해결이 시급함.

용진군

가. 자연지리적 조건

- 100개의 섬 (有人 26) 으로 형성되어 있으며 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 소연평도는 해상 접경지역에 위치하여 서해방위의 주요역할 담당
- 북한과 해상에서 접하고 있는 지역으로서 최북단의 백령도에서 북한 장산곶까지 12km, 연평도에서 북한 용진반도 부포까지 10km 거리를 두고 있음.
- 백령도
 - 인천에서 229km 떨어져 데모크라시호 (4시간 소요), 새정기호 (9시간 30분 소요) 운항중이나, 해상교통 취약
 - 서해방위 전초지역으로, 두무진, 사곶 해수욕장 등 관광지 보유

나. 군청브리핑 내용

- 용진군 전인구가 1만 3천명으로서 백령도 인구가 4,300명, 대청도 1,500명 정도로 인구감소 추세
 - 대청도는 어업을 주업으로 하며, 실향민 비율이 높으나, 백령도는 주로 농사를 지으며 원주민:실향민 비율이 7:3 정도에 불과함.

- 재정규모는 648억원으로서 자립도는 21.8%임.
- 서해 5도서에 대한 투자로 도서지역 주민 정주의식을 고취시키고 안보의식 제고
 - 백령도는 반농반어로 연안어업을 하고 있으나, 대청·소청도는 어업이 주업으로 기업형이며, 부근에 어장이 있음.
- 백령도 鎭村지구 미완공 간척사업
 - 63.12, 전쟁난민 정착을 위해 PL 480호 양곡 및 자재대 지원으로 방조제 공사 시작
 - 현재 농경지 조성으로 식량을 증산코자 미완공 간척사업 시행 승인 (경기도, 91.2)
 - 1991년부터 2000년까지 기간에 398억원을 투자하여 654ha (197만평)를 개척할 계획이며, 금년에는 진입도로 공사 및 내부 개답공사, 담수호 준설 등 추진
- 백령도 회주선 포장공사중

다. 해병6여단 브리핑 내용

- 북한의 여러가지 다목적용 도발(국지전)을 예상할 수 있으므로 한시라도 마음 놓을 수 없음.
 - 회담이 교착되었을 때 돌파구 마련의 국지전 지역이 될 수 있음.
- ※ 전투 복장으로 근무

- 비행장 설치와 관련, 이 지역에 비행기가 뜨면, 남북 양측에 긴장을 초래하므로 남북관계에 도움이 안된다고 보며, 따라서 민간 비행장 설치에 군사상 어렵다고 봄.
- 해상에서는 육지와 달리 우리측에 북방한계선이 있고, 북측 지역에 남방한계선이 있음.
 - 양측은 중앙선을 의식하고 있고, 서로 넘지 않도록 자제하고 있음.
 - 서로 잘 지키다가도 남북양측이 갈등하여 사이가 좋지 않을 때는 도발하는 수가 있었음.
- 침범사태
 - 72. 4. 26, 4부장관 합동부령에 의거 37° 55'선 이북 어로 제한
 - ※ 70년대 남북사건이 잦아지자 어로를 더욱 통제하게 되었음.
 - 73. 12. 1, 군사정전위원회에서 북한측이 서해 5도서 주변 해역의 영유권 주장
 - 93. 9. 16, 백령·대청도 사이 우리측지역서 영복호 피납
 - 94. 1. 27, 백령도 서쪽 중간선 우리측 지역에서 북한의 표류 북한군 구출작전이 있었음.
 - 94. 5. 25, 상기 지역에서 표류전마선 예인
 - 94. 7. 21, 소청도 서쪽 중앙선 우리측 지역내 적함정 근접 침범

라. 토론내용 및 건의사항

- 현재 백령, 대청, 소청도까지 가는 데모크라시호의 요금이 48,000원(주민: 36,000원)으로, 외래관광객 감소 우려에 따라 요금인하 요망
 - 요금인하를 위해서는 현재의 백령도 항로를 단축 혹은 보조항로를 지정해 주거나, 접경지역 방문지원 차원의 정부보조가 있어야 함.
- 백령도 여객선 집안 용기포 선착장 연장 필요
- 백령도 회주선을 4차선으로 확·포장하여 다목적으로 활용
- 내륙의 남방한계선상에 있는 통일전망대, 통일동산에 맞추어 백령도에도 통일공원이나 전망대를 설치
- 외래관광객 및 통일기반 조성을 위해 비행장(활주로) 건설
- 백령도는 숙박·교통이 나쁜 편이고, 여객선 운임도 비싸며, 인구가 감소하면서 기존의 지역주민들은 고령화되고 있어 정부보조를 희망
 - 원래 백령도는 북한지역 생활권에 속하였으므로 분단된 현재 이 지역에 정주생활여건 갖추려하니 많은 사업비가 드는 것임.
특히 장거리 운송에 따른 수송비 과다, 공급애로에 의한 물가상등, 건축자재나 골재확보난 등에 의해 건축투자 부족
- 서해 5도서는 섬별로 독자적인 생활을 하고 있고, 섬별 독립성이 강해 배타적이므로 섬간 거래나 교류가 없는 편임.
- 대청도는 서해안 어선기지로 적합.

- 백령도내 주민들은 도내 필름현상소 설치 허용을 절실히 원하고 있으나, 현재 환경보전과 관련된 법적 규제로 불허되고 있는 실정임.

실태조사 참여자 간담회

- 환경부 (정래광)
 - 지역주민들은 구체적인 불안없이 중앙정부로부터 일방적인 지원을 바라고 개발을 희망하고 있음.
지방자치 시대가 도래하는 시점에서 적극적으로 무엇을 하겠다는 자세로의 인식 전환이 필요함.
 - 인천시나 군청, 면사무소, 주민들까지 모두 개발적인 것으로 접근하는 경향이 있음. 실태조사 지역을 개발하여 관광자원화하고 많은 사람들이 찾아와 주어야 한다지만 훼손이 수반됨.
 - 관광지 개발은 자연을 훼손시키지 않고도 충분히 할 수 있으며, 조립지, 농림지 같은 기훼손지역에서도 할 수 있음.
 - 상기 접경지역내 지방기관의 자체 개발이나 관광자원화 등 모든 것도 통일원의 종합계획이란 큰 틀속에서 움직여져야 함.
 - 서해접경 도서지역 주민들이 의외로 잘살고 있음.
서남해 도서지역 주민들보다 더 잘 사는데, 형평성의 문제도 있을 것임.

- 산림청과 수산청이 빠져 아쉬움.
경기도와 인천광역시가 참여하여 공동마인드화되어 추진
되면 더욱 좋을 것임.

○ 국방부(정대현 중령)

- 한달전까지 전선지역에서 대대장으로 근무하였으나, 이번
에는 전선지역에서와 다른 시각에서 봤음.
 - 남북대치 상황속에 남북관계에는 변한것이 없음. 있다면
오히려 남쪽 주민들의 긴장완화란 변화만 있음.
 - 비무장지대의 평화적 이용이 남북간 긴장완화에 기여하지
않고 오히려 남쪽의 긴장만 완화시킬 우려가 있음.
 - 접경지역 지원을 전반적인 국토개발 차원의 국가기간
사업으로 접근해야겠지만, 일방적인 지원은 도움이 되지
않는다고 봄. 주민이 스스로 뭔가를 입안하여 추진할 경
우 돕는 것이 좋음.
- 당연히 추진해야 할 통일사업이지만, 그럼에도 제일 우선
할 것은 뭔가를 하지 않는 것도 정책적 대안이 될 수 있
다는 점임.
- 접경지역 지원은 “현지 주민에 대한 지원”에 중점을 둘
것이 아니라 전국민에게 이 지역을 방문하여 체험케 하는
것을 지원 하는 것이 적절할 것임.
 - 155마일에 걸친 군사분계선 경계와 관련, 郡도 앞으로는
대첩투작전용 군운동 대신 정규전 위주로 운용해야 함.
그래야 접경지역내 군사상 통제가 많이 완화될 것임.

○ 관광공사(윤창운 전산조사실장)

- 특수지역이니까 軍의 입장도 고려하고, 지역주민의 자립도 생각해야 함.
- 관광경기는 거리에 비례하는데, 도서지역은 내륙의 경기도, 강원도 보다 불리함.

사료 수송비 때문에 돼지고기값이 비싸고, 각종 물품운송비 때문에 전체적으로 물가가 높음.

- 백령도를 비롯한 섬지역 주민들은 거의 1차산업 종사자들이므로, 수송비 및 운임을 줄인다는 차원에서 굵은 항로를 곧게 하거나, 배운용자에 대한 감면 혜택이나 보조금 지원이 있어야 할 것임.
- 서해 5도서 지역에 대한 경기부양책이 효과를 가질려면, 인구가 줄어지면 안됨.
경제는 수요 - 공급원리이므로 수요에 해당하는 인구의 뒷받침이 없으면 어떠한 경제활동도 할 수 없음.

동지역 주민들은 기회가 많으면 육지로 가는 의식구조이므로 이를 상쇄하는 유인책이 있어야 함.
주민들의 거주가 이지역 주둔 군의 사기에도 영향을 미침.

- 아무리 좋은 관광자원과 시설을 가지고 있다 해도 물가가 비싸고 쾌적하지 않으면 관광객이 끊어짐.
백령도의 생태계와 안보에 위협이 되지 않는 범위내 외지인이 오도록 해야함.
- 적정수준의 통제가 되지 않으면 제주도처럼 생태계를 망쳐지하수가 모자라고, 염수피해가 나는 등 후유증이 심각할 것임.

아울러 군부대 작전·전력 운용에 까지 차질을 줄 수 있음.

軍과 民이 같이 있을 수 있는 공존틀을 마련해가야 함.

※ 현재 백령도에는 군이 농사를 지원하고, 도로를 건설하는 등 상호 긴밀하게 협조하고 있음.

- 백령도는 최전방 교두보 내지 안전판으로서 여기가 무너지면 서해5도가 도미노처럼 무너질 수 있음.
또 이곳은 통일시 서해의 중심지역으로서 중국을 감제하여 통제할 수 있는 지역이 될 것임.
아울러 서해어족 자원을 지키는 교두보임.

이러한 전략적 중요성을 갖고 있으므로 정치홍정의 대상이 되어서는 안될 것임.

- 백년대계나 전략적 중요성을 고려하여 투자를 하고
외지사람 방문을 받음으로써, 백령도의 청정하고 깨끗한
장점을 활용해야 함.
- 수산물 가공공장 등이 동 섬에 있으면 현지고용이 가능
할 것이므로 투자를 유치하되, 외지인이 투자시에는 재
투자 규정을 조례에 담아야 함.

○ 민족통일연구원 (손기웅 책임연구원)

- 동·서독 사례를 현지에서 겪어 잘 알고 있지만, 우리
나라의 이렇게 생생한 현장에 와보게 되어 고맙게 생각한다.
- 현재 접경지역은 군사적 제한을 겪고 있음.
물질적·제도적 지원을 해주어야 하며, 김포·강화와 반대
편 북한지역까지 포함하는 개발 및 지원대책을 세워야 함.

- 특히 백령도는 경제·관광이나 개발보다는 군사적 목표에 치중해야 하며, 통일이후까지 고려하여 북한지역의 장산, 몽금포까지 연계하여 개발하고, 어업전진기지로 활용할 수 있어야 함.
- 백령도는 장산곶, 몽금포까지 생각해 자원을 그대로 두는 것이 좋고, 다만 관광·산업의 기반조성 및 군의 하부구조 구축 차원에서 사회간접자본(SOC) 시설 필요
즉 백령도 개발 및 외부손님 끌어들이기는 현지 주민들에게 맡기고 정부는 SOC 기반을 닦아야 함.
- 접경지역 주민 지원방안 차원에서 주민에 대한 배운임을 내리는 방안을 강구해야 하며, 서해지역 항로문제는 추후 구체적 검토 필요

○ 건설교통부(박민우 사무관)

- 지금 주요 국토개발축인 경부축, 수도권축, 동남권축이 비대상황임.
기업 입장에서는 기반시설이나 인구유입 등으로 산업활동이 집중된 기존지역을 선택하기 마련임.
투자할 곳이 많아 접경지역에 쓸 돈은 없는 편임.
- 접경지역 개발 내지 지원은 이념적으로 타당성이 있으나, 통치권 차원의 정치적인 결단이 없는 이상 경제논리에 의한 지원은 곤란할 것임.
- 통일을 위해 접경지역에 뭔가를 해야겠지만, 부담이 너무 큼.
따라서 집적이익을 향유할 수 있는 구역을 지정해야 함.
민북지역이라도 수요가 있고, 상대적으로 경제적 우월성이 있는 지역을 선택해야 하며, 이점에서 보면, 서해안 도서지역은 어려움.

- 호위하는 군함도 물건이나 생필품을 운송한다든지 기존의 시설, SOC를 활용하는 것이 좋을 것임.
활용치 않는 수단을 활용하는 차원에서 접근하는 방안을 마련하는 것이 좋음.

- 정치적 차원의 논리를 개발하여 접경지역을 지원해 주어야 함.
관광은 인구, 산업활동 없는 곳이어서 관광수요 개발이 어려움. 산업활동을 위한 SOC 구축도 안 되어 있으므로 관광은 차후 문제라고 할 수 있음.

백령도는 경제적 차원에서는 0점임.
지역내 그런 기반이 없고, 중심도시가 없는 상황에서 수요창출은 불가능함.

○ 통일원

- 실제로 북한을 보고 느낀점이 많으며, 땀감 때문인지 민동산이 많음을 알 수 있었음.
- 강화도지역 제적봉 OP에 통일전망대 세우는 것이 적절

○ 문화체육부(박영현 사무관)

- 각 부처에 체크리스트를 주고 역할을 주었으면 좋겠음.
또 참여부처와 관련, 인천직할시와 내무부가 포함되었어야 함.
- 김포북단의 애기봉 갔을 때 전망대가 있는줄 처음 알았으며, 북한을 이렇게 가까이 볼 수 있는 곳인줄 처음 알았음. 홍보대책이 절실함.

국민들이 현장체험을 할 수 있도록 하는 것이 중요포인트인데, 이런 곳이 있다는 사실을 크게 홍보해야 할 것임.

- 강화도 북단의 제적봉 OP에도 전망대 시설을 갖추면 국민들이 북한에 대한 리얼한 경험이 가능할 것임.

이를 가능하게 하도록 접근로를 뚫어놔야 하고, 순환노선이 있으면 좋을 것임.

- 통일원이 하는 마스타플랜의 틀속에서 움직인다면, 서해 5도서로 가는 항로문제나 운임, 코스트문제 등이 중앙 정부 차원에서 신중히 검토될 수 있을 것임.
- 백령도는 관광볼거리도 있으나, 거리가 너무 멀고, 비용 문제가 제약요인이 되고 있으므로, 장기적 관점에서 차근 차근 지방자치단체부터 노력이 있어야 할 것임.

○ 환경부(유태철 박사)

- 통일전에는 비무장지대를 어떻게 활용하면 통일을 앞당길 수 있을까 하는 관점이 중요함.
- 민간인 출입이 통제되는 지역은 세계에서 유례가 드문 예임. 영국 BBC 방송에서 이곳을 방송에 담을려는 제의가 있었을 정도임.
- 통일전에 비무장지대 및 접경지역을 특색있는 자연생태권으로 하여 인간과 생물이 공존하는 실험지대로 관리할 필요성이 있음.
- 통일후에도 비무장지대에 대한 역사적 의미의 중요성과 야생동물 보호지역으로서의 중요성이 크므로 이점을 중시해야 함.

- 생물다양성협약을 맺었지만, 보전지역화되어 있는 데가 별로 없음. 야생동물 서식공간으로 유일하게 존재하는 지역이 비무장지대인데 이를 잘 활용해야 함.

백령도는 나무수령이 너무 어리고, 식생도 안 좋음.

- 생태관광 (Ecotourism) 차원에서 우리나라가 세계에 내세울 만한 관광 자원으로는 비무장지대 (DMZ) 밖에 없음. 충분히 시간 갖고 검토해야 함.

○ 기무사 (김동철 중사)

- 군함정 이용 화물운송은 월 2회 있으나, 거의 군수품 실어오는데 급급한 실정임.
- 민간의 물품을 실어올 경우, 민간인 노조들의 반대가 심함. 군부대 때문에 장사망친다고 민원이 심함.
- 백령도에서 군이 무장하고 있는 만큼 이 지역은 상당히 긴장되어 있음.
또 북한이 경수로 관련 시간을 끌면서 1995년은 적화하는 해라고 공언한 사실이 있어 경계군무를 철저히 서고 따라서 안보의식도 강화되어 있음.
- 안기부가 백령도를 육지 중고등학생들의 안보교육장화하는 문제를 검토중에 있는 것으로 암.
- 여기서도 가장 큰 주민들의 숙원은 난시청 문제임.
MBC, KBS2를 볼 수 없고, KBS1도 많이 흔들리는 편임.
사진현상소 특히 25분칼라 현상기 설치가 불허되고 있는데, 가장 큰 민원 사항임.

항운노조의 횡포가 심해 건축자재비가 너무 비싸며, 돈이 있어도 시설을 할 수 없는 실정임.

동부 접경지역 실태조사 결과보고

1995. 11

통 일 정 책 실
(제2정책관실)

< 목 차 >

1. 일 반 사 항
2. 관계기관 브리핑 요지
3. 간담회 결과
4. 참석자워크숍 결과

1. 일반사항

○ 기 간 : 11. 1(수)~4(토) (3박 4일)

○ 주요일정 및 방문지역

일 자	시 간	방문기관 및 지역	행사 내용
11. 1 (수)	09:00	서울 출발	○ 참석자·현지역 대표자 간담회
	10:00	경기도 북부출장소 (망월사) 도착	
	10:30		
	13:20	의정부 출발	○ 강원도청 현황브리핑 청취
	15:00	춘천 도착	
	15:30		
	16:30	춘천 출발	
	17:20	화천 도착	○ 화천군청 현황브리핑 청취 ○ 참석자·화천군 관계자 간 담회
	17:30		
	18:00		
21:00	춘천 도착 (춘천 1박)		

일 자	시 간	기간 및 지역	행사내용
11. 2 (목)	08:00 10:00 13:30 15:00 16:30 19:30	춘천 출발 간성 도착 (삼포 1박)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양구군청 현황브리핑 청취 ○ 을지전망대 방문 ○ 인제군청 현황브리핑 청취 ○ 참석자·현지관계자 간담회
11. 3 (금)	08:30 09:30 10:30 13:10 13:40 15:00	출 발 (삼포 2박)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통일전망대 방문 ○ 717 OP(금강관측소) 방문 ○ 고성군청 현황브리핑 청취 ○ 참석자·현지관계자 간담회 참석 ○ 참석실무자·전문가 종합 워크숍 개최
11. 4 (토)	09:00	귀 경	

○ 참석자 : 총 20명

- 유관부처: 김용재, 이재호, 윤현중(이상 통일원), 정재호(국방부), 박동석(문화체육부), 권철환(건설교통부), 오영준, 전재인(이상 환경부), 조정웅(산림청), 신상환(법제처), 남치우(경기도), 박동훈, 최상집, 이봉희(이상 강원도)
- 관련기관 : 제성호(민족통일연구원), 최재일, 설경희(한국관광공사), 염돈민, 장재호(강원개발연구원)
- 전문가 : 김재한(청주대)

2. 관계기관 브리핑 요지

가. 京畿道 북부출장소

○ 지역특성

- 민통선 북방지역에 2군 7면을 갖고 있는 안보요충지역
- * 군사분계선 : 70km
- 토지이용 규제 중첩지역(수도권 정비, 군사시설 보호, 개발제한, 상수도 보호)
- 서울과 동일생활권으로 수도권기능 분담

○ 북부지역 종합개발계획 수립

- 목표 : 상대적으로 낙후된 북부지역의 성장잠재력 개발
- 추진방향
 - ① 각종 규제법규 개선건의 지속추진
 - ② 국토건설종합계획에 부합되는 계획 수립으로 중앙계획과 조화유지
 - ③ 지역주민 의견수렴·반영
- 추진상황
 - ① 북부지역 종합개발 추진기획단 구성·운영('95.8.14)
 - ② 민북지역 정착촌 조성 추진계획 수립(파주군)
 - ③ 각종 규제법규 발취를 위한 테스트포오스 상황실 운영
- 향후 추진계획
 - ① 북부지역 개발을 위한 국제세미나 개최(12.6)
 - ② 21세기위원회와 중앙부처에 대하여 개발저해요인 개선건의
 - ③ 민북지역 정착금 조성을 위한 국방부 협의

나. 江原道

○ 접경지역 일반현황

- 군사분계선 : 145km
- 접경지역(민통선 이북지역이 포함된 군) : 철원·화천·양구·인제·고성군(5개군)
- 면적은 도전체의 28%이나, 인구는 11.8% 점유
- 임야가 86%에 이르는 산악지형
- 군사시설보호구역이 도전체적으로는 17.5%이나 접경지역에서는 62% 점유

○ 접경지역 개발현황

- 통일에 대비 접경지역에 대한 체계적인 조사·연구를 강원 개발연구원에서 추진하여 강원도 실정에 맞는 개발전략 마련
- 연구방향
 - ① 남북교류·협력의 전초기지로 육성
 - ② 특수목적 관광·건축(통일·생태·안보) 지대로 개발 방향 제시
 - ③ 보존과 개발의 합리적인 조화 견지
- 진행상황 : 5개군에 대한 현황 파악후 제도상 문제점 및 개별여건 분석중

○ 민통선 북방지역 개발

- 목표 : 상대적으로 낙후된 지역에 대해 체계적이고 종합적으로 접근, 지역균형개발 통한 주민불편 해소
- 방향 : 지역주민의 주거환경 개선, 전국민의 통일·안보 교육장화
- 내용 : 환경개선, 생산기반시설 설치, 문화·복지시설 설치
- 추진상황 : 133억('90-'94), 100억('96-2000)

○ 戰績(민통선) 관광지개발

- 목적 : 남북통일 대비 관광교류 거점지로, 국민 안보의식 고취
- 사업기간 : '90-2001(12개년)
- 대상지역 : 5개군 8개지구
김화·편치불·평화의 댐·향로봉·직연폭포·
화진포·두타연·건봉사
- 추진실적 : 5개지구 96억원
* 두타면·향로봉·건봉사는 '96년부터 추진

○ 접경지역 도로망 확충

- 접경지역 접근도로망 확충으로 주민 및 방문객 교통편의 제공
- 총 104개 노선 674km
 - 국도 5개노선 70km (비포장율: 58%)
 - 지방도 3개노선 56.6km (비포장율: 22.4%)
 - 군도 11개노선 226km (비포장율: 86.5%)
 - 농어촌도로 85개노선 321km (비포장율: 95.8%)
- 투자계획 : 5,983억원
- 투자실적('95까지) : 3,210억원

○ 군부대 주변마을 환경정비

- '92~'96, 6개군 41개 마을, 63억원

다. 華川郡

○ 일반현황

- 면적 909km²중 93%가 임야·호수
- 인구는 26,322명(60년대 : 55,000여명)
 - * 최근 10년간 년평균 2.2%씩 감소
- 산업은 1차 43%, 2차 3%, 3차 54%임.

○ 입지여건

- 전 면적의 82%가 군사시설보호구역
- 수려한 자연자원의 보고
 - 백암산, 적근산, 화악산, 용화산(이상 산)
 - 파로호, 춘천호, 평화의 댐(이상 호수)

○ 민통선 북방지역 현황

- 5번국도 북방, 평화의 댐 전방
- 입주 : 장병가족 58세대 196명
- 출입영농 : 2마을 8세대(산양1리, 마현리)
- 도로현황
 - 국도 1노선 9.7km(포장완료)
 - 군도 3노선 17.1km(포장 10km)
 - 기타도로 6노선 19.8km(포장 10km)

라. 楊口郡

○ 일반현황

- 면적 619km²중 농경지 11%, 임야 73%
- 인구 24,593명
- ※ 최근 10년간 연평균 2% 감소

○ 지역특성

- 5개 읍면중 3개면이 민북지역에 접하고 있고, 亥安面은 전국 유일의 민통선 북방면임.
- 호수로 둘러싸인 산악지역 : 소양호, 파로호와 대암산 등 고산지대
- 금강산 관문 : 금강산 장안사까지 52km, 민통선에서 휴전선까지 국도 31호선 11.6km
- 자연이 잘 보전된 지역 : 대암산 용늪 등
- 각종 규제가 많은 지역 : 군사시설보호구역, 자연환경보전 지역, 자연생태계보호지역, 상수원보호지역

○ 민통선 북방지역 현황

- 3면 9개리 : 동면 월운, 팔랑1리, 방산면 송현2리, 해안면 전지역
- 인구 : 473가구 1,719명

출입영농: 3개 마을 143농가(동면, 방산면)

- 면적 : 28,637ha
- 도로
 - 국도 1노선 11.6km (미포장)
 - 지방도 1노선 28.4km (포장완료)
 - 기타 도로 2노선 12.5km (미포장)

마. 인제군(麟蹄郡)

○ 일반현황

- 면적은 1,845km²로 전국최대이며, 임야가 91%, 농경지가 5% 차지
- 인구는 35,317명으로 농가비율이 32%에 불과

○ 지역특성

- 고냉지대
- 관광자원 다수 소유
설악산국립공원, 소양호
- 각종 규제로 지역개발 침체
국토이용계획상 개발제한 : 국립공원, 자연환경보존, 군사
통제지역 다수, 국도·지방도 등 교통망 미비

○ 민통선 북방지역 현황

- 인접마을 : 서화 1.2리 301세대 1,014명(195ha)
- 북방마을 : 심적리, 가전리 103km²
- 출입영농 : 서화면 거주 25농가 50ha

마. 高城郡

○ 일반현황

- 면적은 624km²로 농경지가 12%, 임야가 78%임.
- 인구는 39,465명으로 실향민이 35% 차지
농촌 29%, 어촌 17%, 기타 54%임.

○ 접경지역 특성

- 국도 7호선과 동해북부선이 통과하던 지점
- 설악산과 금강산의 연접지역
- ※ 관광특구 지정('94.8) : 토성면 6개리 42km²

3. 간담회 결과

가. 경기도 북부출장소 관계자 및 지역주민과의 간담회

○ 홍성원(북부출장소장)

- 상공회의소가 한수 이남에는 12개이나, 한수 이북에는 1개 뿐임.
- 한수이북의 교육기관으로는 고양시에 항공대학, 포천에 대진대학, 그리고 의정부에 전문대학 2개 소재
- 수도권정비계획에 맞는 한수이북 개발계획을 어떻게 기획할지를 고민중에 있음.

○ 김재한(청주대 교수)

- 이지역 관련 문제는 이지역 사람들이 제일 우선되어야 함.
- 인구유발시설이 많이 들어오면 한수이남처럼 될 우려가 있으므로, 인구유발을 피하는 방법을 고안할 필요가 있음.

○ 홍성원(북부출장소장)

- 북부접경지역의 인구가 줄고 있음.
- 도지사 선거공약을 가시화시키는 조치가 필요하며, 그 일환으로 민북지역 정착마을(60호 단위)을 조성하기 위해 국방부와 협의중임.

- 이지역 관련사항은 해당 시·군에 맡겨야지 중앙부처에서 획일적으로 하면 안됨.

○ 김재한(청주대 교수)

- 국가에서 민북지역의 경작권을 임의로 주는 것은 위헌이며, 따라서 국가에서 장기저리로 사는 방향으로 나아가야 함.

○ 홍성원(북부출장소장)

- 경기도는 북부지역 개발을 최우선 과제로 하고 있으며, 이 지역 및 인접지역은 국토이용관리법, 군사시설보호법, 수도권정비계획법이 적용됨.

○ 채기창(경기도의회 의원)

- 민통선 북방지역 주민들은 휴전된지 40년이 되었는데도 작전개념이 전혀 변하지 않고 있다고 느낌. 농지가운데 설치한 철조망이 아직도 필요한지 의문시하고 있음. 농사에 지장이 큼.
- 민·관·군 협조체제가 되어야 하는데, 일방적인 군 작전개념에 의해 주민들은 무력감 느끼고 있음.
특히 지휘관에 따라 작전개념이 다를 뿐만 아니라 체계화 되어 있지도 않음. 좀 바뀌어야 할 것 같음.

○ 정재호(국방부)

- 그 문제는 남북간에 전쟁을 치루었고, DMZ지역 총격과

교전이 있었으며, 무장공비 침투도 있었기 때문임.

- 고도의 과학적인 전략·전술 방향으로 나아가야 하는 것은 당연하며, 또 그런 쪽으로 나아가고 있음.
- 동·서독 경계선의 경우 서독쪽에는 철조망이 없었는데, 이는 자신감의 결과로서, 우리나라는 아직 그럴 형편이 못 되고 있으며, 관련 문제는 해당 작전부대장이 판단토록 되어 있음.

○ 채기창(경기도의회 의원)

- 관할 부대장의 재량권이 너무 많은것 같음. 작전개념과는 별개로 재량적으로 운용하니 주민들이 불신임하는 것임.
- 주민들을 이해시키고, 납득시킬 수 있는 어떤 기준이 있어야 하나, 기준없이 어떤 사례는 허용하고, 어떤 사례는 불허하니 반감을 가지고 불만이 누적되는 것임.
주민들이 이해할 수 있도록 공개되어야 함.

○ 김재한(청주대 교수)

- 작전개념에 있어 주민들을 이해시키는 것이 필요하나, 군 부대 입장에서는 작전노출이 되는 것임.
- 똑같은 상황에서 어떤 지역은 되고, 어떤 지역은 안되는 것은 문제임.
- 불필요한 규제를 풀어주고, 그래서 주민들의 사기가 양양 되면, 군의 사기에도 도움이 될 것임.

○ 채기창(경기도의회 의원)

- 행정규제 범위를 군부대에서 정하지 말고, 미리 규제기준을 설정해 두면 예측하면서 일추진하는 것이 가능할 것임.

○ 정재호(국방부)

- 북한의 군사력에 대한 대응이 있어야 하며 우선 남북간의 군사적 신뢰구축 조치가 필요함.

○ 이상원(양주군의회 의원)

- 건물을 짓겠다고 했을때 사계를 막는다는 인식만 할 것이 아니라 은폐·엄폐물이 될 수 있다는 개념을 가져야 할 것임.
- 경원선 전철계획이 있는 걸로 알고 있는데, 시기적으로 앞당길 수 있었으면 좋겠음. 아울러 동에서 서로 이어지는 도로가 너무 미비함.
- 앞으로의 전쟁은 6.25와 같은 전면전 형태의 전쟁은 아닐 것이라고 봄. 전국토가 전쟁지역화 될 수 있는데 왜 경기 북부지역만 피해를 감수해야 되는지 납득할 수 없음.

○ 정재호(국방부)

- 전방배치 군부대를 빼서 후방에 기동성 있는 부대로 만들려면 돈이 엄청나게 들어감.
- 그런 상태로 갈 때까지는 전방에 배치하는 수 밖에 없음. 군사적 규제가 해제되는 것이 당연하나, 예산이 소요되므로 시간이 걸리는 것임.

○ 민태승(파주군의회 의원)

- 남북간 통로지역으로서 통일로가 나있는 민통선 북방 통일촌에 살고 있음.
- 판문점, 도라전망대가 있는데, 항상 느끼는 것은 임진강 너머 민북지역, 농로, 하천, 농토.... 무엇하나 제대로 되어 있는 것이 없음.
외국인이 오면 戰爭地域이구나 라고 느낄 정도로 방치되어 있음.
- 사람이 살고, 군인이 살고 있는데도, 사람이 사는 주변만 개발하고 그 밖은 지역은 방치되어 불쌍 사나움.
간선도로나 하천개수, 교량건설이 필요하고, 통일로변이나 땅굴 주변은 경지정리나 농로정비가 필요함.
- 경직된 상태만 보여줄 것이 아니라, 이북에서도 볼 수 있도록 가시적인 소도시라도 만들어 우리들의 잘사는 모습을 사실 그대로 보여줄 필요가 있음.
- 농사철이면 수많은 사람들이 민통선 이북으로 드나드는데, 현지 사단장이 작전지역을 너무 넓게 잡고, 소극적으로 작전지역을 과잉보호함으로써 지역주민들에게 불편을 초래하고 있음.
- 통일로가 비무장지대 근처까지 연결되고 있는데, 도로주변을 시각적으로 볼 수 있게 정비할 필요가 있음. 장단지역에 거주하길 고대하고 있는 실향민들의 농토가 군부대나 미군의 사격장으로 점유당하고 있는데, 이에 대한 보상도 필요함.

○ 지동윤(장단지주회)

- 法 앞에 평등하게 집행되어야 하는데 3년전에 농사가 가능했던 곳이 신임 사단장이 취임하면서 농사지을 수 없다고 함. 一貫性 없이 운용한 결과 군과 민간인간에 不信感이 증폭되고 있음. 이것이 해결되어야 함.
- 농민들이 살 수 있도록 도로를 포장해 주기 바람.
오후 5시가 되면 민통선 밖으로 나가야 되고, 교량이 끊어진 곳은 돌아가야 하니 실제로 농사비가 다른 지역보다 2배나 됨.

○ 김남정(경기도의회 의원)

- 지방화시대 주민생활에 도움이 될 수 있는 군부대의 배려가 필요함.
- 1974년 박정희 전대통령이 파주지역에 통일로 4차선을 놓으면서 구파발에서 자유로까지 대전차장애물(이곳에서는 '괴물'이라고 부른다)을 설치했는데, 이것 때문에 이를 통과할 때마다 萎縮感과 不安感을 느낌.
꼭 필요하며, 존재해야 하는지 궁금함. 주민생활에 정서적인 안정감을 줄 수 있도록 해주길 희망함.

○ 김효열(경기북부 상공회의소)

- 경기북부지역에서 기업하는 사람들의 애로사항은 공장 신·증설시 면적이 제한되고 있다는 것임.
기업운영에 제한이 되고 있는 공장 신·증설 면적규제를 철폐해야 함.

- 대단위 공업단지와 공업용지 조성이 필요하고, 아울러 경기북부에 종합대학을 유치하면 수도권 인구억제도 가능할 것임.

○ 고양시 도시국장

- 과거 통일촌, 대성동마을 개발에 참여한 바가 있는데, 자연환경 보존필요 측면과 국토이용 관리측면에서 낭비요소가 있었고, 국방차원의 문제요소도 있었음.
- 따라서 앞으로는 전술적인 문제와 환경보호의 측면, 그리고 국토이용·개발측면을 조정한 마스터플랜을 마련하여 추진할 필요가 있음.
- 국가적·총체적으로 전술개념을 검토할 필요가 있고, 국토를 효율적으로 이용·관리할 필요도 있음.

○ 민태승(파주군의회 의원)

- 민통선 이북지역에 안보관광지가 있으나, 관광객 출입과 관련, 제3땅굴은 국방부가, 판문점은 유엔군(미군)이 각각 별도로 통제하고 있는 문제가 있음.
- 이 지역에 오고싶어 하는 국민들이 많은데, 출입절차가 복잡해 못 보고 있는 사람들이 많음.
- 강원도 고성 통일전망대처럼 임진강에도 출입국관리소를 설치하여 당일 접수·안내할 수 있는 제도를 둘 필요가 있음.
국민이 이북을 직접 볼 수 있는 기회를 주도록 출입절차

를 완화할 필요가 있음.

○ 채기창(경기도의회 의원)

- 남방한계선 바로 밖에 동·서 관광도로를 개설할 필요성이 있는데, 이는 전술측면에서도 바람직함.
- 통일에 대비한 기지로서 공장을 유치해야 하겠으나, 경기 북부지역 발전은 동서도로 개통시 절로 가능해질 것임.

○ 정재호(국방부)

- 대전차 장애물에 대한 인식에 놀라움을 금치 못했음. 독일은 다른 형태로 전국토에 그런 시설이 다 되어 있었음. 오히려 여기보다 더 철저하게 군사적인 방어계획과 연결시켜 사회기반시설을 구축해 놓았음.
- 우리나라는 6.25때 탱크에 당한 특별한 경험이 있었기에 더욱 의식하여 준비한 것임. 자유로에도 그런 시설은 되어 있음. 물론 국가의 전체적인 자신감이 부족한 것을 부인할 수는 없음.

나. 강원도

1) 道廳 관계자와 간담회

○ 부지사

- 강원도는 145km에 걸쳐 휴전선이 있어 남북으로 갈려 있는 분단의 도이며 안보침단의 도이며, 평화통일의 보루임.

- 안보상의 이유로 비무장지대 인근지역을 군사시설 보호지역으로 규제하고 있어, 사람이 사는 지역으로서 보존은 잘되어 있지만, 방치된 상태임.
- 통일시기가 도래할 경우에는 변경 강원도가 한반도의 중심부로, 동북아의 거점지역이 될 수 있을 것임.
- 통일원 중심으로 『비무장지대의 평화적 이용』 종합계획을 하는 걸로 알고 큰 기대를 걸고 있음. 그래서 접경지역 종합개발계획도 세우고 접경지역지원특별법 제정문제도 건의할 예정임. 이 계획에 남북교통망 복원, 평화시문제도 반영되길 희망함.
- 아침에 도지사와 논의했는데, 강원도 부분을 잘 반영해줄 길이라며 가시적으로 나타날 수 있는 사업추진이 있어야 한다고 생각함.
남북관계에 우리의 의지를 나타내는데 아직까지도 개발의 청사진만을 논의하고 있다는 것은 도민들에게 설득력이 없음.
- 환경부의 생태계보호지역 지정 추진으로 많은 반발을 가져오고 있고, 뭔가 1-2개 정도라도 금강산 가는 길이나 도로신설 같은 사업이 이루어지고, 주민들에게 희망을 주도록 정부차원의 사업이 가시적으로 있어야 될 것임.
- 가시적인 것을 몇개 추진하면서 계획을 수립할 필요가 있음. 남북관계가 화해무드 조성으로 가고 실질적으로 제반조치가 이루어지면서 통일로 가는 것임.
- 통일 전단계에서 가장 우선적으로 이루어질 수 있는 것은

금강산을 위요한 개발임.

금강산 공동개발이 우선적으로 이루어진다고 볼 때 최소한 금강산 가는길(철도, 도로)의 남쪽구간이라도 빨리 복원되어야 함. 동해안쪽도 마찬가지임. 양양에서 고성까지는 수북지역이므로 금강산 가는 길을 착수하면 큰 의미가 있음.

- 平和市 문제와 관련, 유일하게 평야에서 남북이 연결된 지점이 철원평야임. 큰 저수지는 북한이 확보하고 있으며, 대량 전차부대가 통과할 수 있는 곳도 이곳임.
- 북한의 함경도쪽 산업부문도 고려해야 함.
금강산지역이 가장 중요하며, 생태계 보고의 중심지임.

○ 신상환(법제처)

- 중앙정부는 개발·보전·국방 등을 전체적으로 고려해야 함. 개발을 할 경우 국방이나 환경보전을 모두 살리면서 할 수 있다는 설득력을 갖출 필요가 있음.
- 법이 추진될려면 그런 종합적인 조정이 미리되어 대비해야 함. 법은 그러한 부처별·분야별 충돌의 접점을 찾는 것이고, 정책의지를 담는 그릇임.

○ 부지사

- 특별법을 만들어야겠다는 필요성과 의지는 어느 정도인지 묻고 싶음. 아울러 차제에 비무장지대와 완충지역(Buffer Zone)까지 포함하는 일정구역을 교통정리할 때가 왔음.
- 그곳에 사람이 살고 있고, 이용하고 있고, 그러므로 종합

적으로 다루어질 필요가 있음.

그러나 비무장지대의 평화적 이용관련 사항은 지방자치단체에서 손댈 수 있는 일은 아니라고 생각해 왔음. 정부 주도하 계획을 만들어 왔고, 이루어져 왔음.

- 도로개설도 군에서 해주었음.

금강전망대(717OP)는 정전협정 위반사항이라고 지적되고 있음.

2) 건의사항

○ 남북연계 교통망 복원계획의 조기추진

- 동서간 고속도로(인천~고성), 동해북부선(강릉~고성) 철도부설 조기추진, 중앙고속도로 춘천 종점에서 화천 경유 철원까지 연장

- 이들 교통망 복원계획을 제3차 국토종합개발계획, 국가기간망 확충계획, 기타 관련 분야별 중앙계획에 반영

○ 평화시 후보지 철원 지정

- 철원은 한반도 중심부(X축의 교차지점)에 위치, 국도 5개 노선과 철도 2개노선이 통과하는 지역으로, 수도권에서 1시간대 거리

- 또한 세계적인 관광지인 금강산과 인접해 있고, 내륙중심에 위치 평화시 건설효과가 한반도 전체에 확산, 국토의 균형개발 촉진에 기여

○ 군사시설보호구역 축소 및 규제완화

- 실태 : 도로 등의 공공시설 건설행위와 개인의 사유재산권 행사 제약 등 전반적인 사항에 대한 규제로 민원발생
- 과도한 규제에 따른 지역개발 낙후로 지역주민 이탈현상 심화 및 접경지역 공동화 우려
- 건의 : 군사시설보호구역의 획일적 지양 대신 지역여건을 고려한 합리적 축소 조정

○ 가칭 『접경지역지원특별법』 제정 조기추진

- 필요성 : ① 국토의 균형개발과 통일기반 조성 차원에서 접경지역 지원에 대한 제도적 근거 마련
② 방치된 접경지역 이용촉진으로 지역주민 정주의식 고취
- 건의 : ① 정부차원의 종합적인 접경지역 이용계획 수립
② 사유재산권 침해 및 손실에 대한 국가의 피해 보상 제도화, ③ 접경지역관광 등 산업개발, 개선에 대한 행·재정 지원대책 강구

○ 자연생태계 보호지역 지정 최소화

- 문제점 : 군사시설보호구역 등 기존의 토지이용 및 개발에 대한 규제와 중복되는 규제임.
- 보호지역 지정시 지역주민 의사를 충분히 반영

○ 접경지역개발 조기추진 및 지원확대

- 실정 : 지역의 개발욕구와 기대가 고조되는 가운데, 통일에 대비한 각종 계획발표에 반해 후속조치가 미약하고 가시적 조치가 없음.
- 건의 : ① 단절된 교통망의 남측구간(국도: 5,31,7번, 철도: 京元線, 金剛山線, 東海北部線)의 조기복구, ② 민통선 북방지역에서의 통일체험 관광, 문화 예술행사 유치 촉진, ③ 접경지역에 대한 구체적인 계획 수립시 정부 및 해당 시·도가 공동 조사·연구

2) 화천군청 관계자와 간담회

○ 군 수

- 남부지역에 있는 포사격장이 집단민원으로 저지됨에 따라 이곳 포사격장의 포사격 훈련이 더욱 심해졌음.
- 금년 이 지역에 수해가 많았는데, 화천댐이 처음으로 배수했으며, 『평화의 댐』이 처음으로 홍수조절 기능을 했음. 이 댐의 수위조절 기능으로 수도권이 큰 혜택을 본 것임.
- 비목 발생지라해서 『비목공원』이라고 조그맣게 만들어 놓고 있는데, 평화의 댐은 쉬어갈 곳 하나 없는 형편임.
- 군의 개발방향으로 안보관광권, 자연환경권, 유적지보존권, 문화권의 4개 차원서 접근중임.

○ 김제한(청주대)

- 서독의 경우 초기단계에서 국가가 접경지역에 관심을 기울이게 된 것은 지방의회 의원이나, 지방 주민들쪽에서 계속 문제제기 하였기 때문임. 그래서 모든 불만사항을 법적·제도적으로 정리하게 된 것임.
- 우리나라는 독일보다 항상 20년정도 늦는데, 현재가 독일의 70년대 상황과 비슷함. 그런걸로 볼 때 접경지역 현지에서 많은 얘기를 하여 목소리 높이고 줄르는 것이 좋음.
- 관련되는 사람, 관련되는 시·군이 연계할 필요도 있음. 시·도·군이 중앙부처 계획에 참여하여야 함. 의견교환·협력이 필수적이고 그렇지 않으면 아무것도 집행되지 않음.
- 못사는 지역 돌볼 시점이고, 남북관계 집행 시기도 지났음.
- 몇가지만 해결해 달라는 것으로는 부족하고, 좀 시간이 걸리더라도 체계적이고 항구적으로 접근할 필요가 있음. 문제를 터트려 해결하는데 급급하는 것보다 나음.

2) 건의사항

○ 북부고속도로(구리-포천-화천) 건설

- 필요성 : 강원 동북부의 균형개발, 남북교류 확대를 위한 기반시설 제공

- 사업개요 : ① 194km(4차선), ② 사업비: 15,468억원,
③ 시행방법: 민자유치(대우)

- 2000년 이전 조기시행

○ 중앙고속도로 철원 연장

- 필요성 : 남북을 연결하는 주요교통망 역할, 철원평야 평
화시 개발 등 남북교류 확대를 위한 기반시설
- 사업개요 : ① 춘천-화천-철원, ② 연장: 50km(4차선)
- 건의사항 : 중앙고속도로 완공목표인 2000년까지 동시 완
공 시행

○ 금강산 진입도로 확·포장

- 필요성 : 금강산과 연결되는 주도로로 활용
- 사업개요 : ① 구간 : 상서면 산양리(5번 국도)-주파령-철
원군 원북면(43번 국도), 칠성전망대(남방한계
선)
- 건의사항 : 칠성전망대 개방으로 관광객 유치

○ 군사시설보호구역 완화

- 현황 : 보호구역이 82% 차지
- 건의사항 : ① 행정청 위탁관리구역(집단 거주지역) 확대
② 신축건물 고도제한 완화

○ 포사격장 민원해결

- 현황 : 사격장 9개소 5,000여평, 탄착지점 1개소 2,100여평
- 건의사항 : ① 민원다발 포사격장의 이전 또는 폐쇄(4개소), ② 민북지역 입주 희망자의 입주 및 출입 영농 조치

○ 평화의 댐 안보관 주변 개발규제 완화

- 필요성 : 평화의 댐을 찾는 방문객에게 휴식공간 제공
- 문제점 : 관할 군부대의 위락시설 설치 불가 입장으로 휴식공간 전무
- 건의사항 : ① 동지역 군사시설보호구역 해제 또는 완화, ② 관할 군부대와의 협의사항 완화, ③ 댐 주변 절개지 복구를 위한 국가예산 지원

○ 주둔병력 지방교부세 산정

3) 양구군청 관계자와 간담회

○ 임경섭(군수)

- 국가안보의 전위적인 위치에 있는데, 너무 오지이기 때문에 도로 등 교통이 제약을 받고 있음.
- 지역내 산업으로는 1차 산업이 50%, 3차 산업이 거의

50%로 2차 산업은 소규모 공장 외에는 거의 없는 편임.

- 소양호, 파로호 상류에 위치하여 지리적으로 육지의 섬인데다, 군사시설보호구역에 의해 큰 제약을 받고 있음. 한편, 2개사단이 주둔, 군부대 장병들의 움직임이 지역경제에 큰 영향을 미치기도 함.
- 정부가 한다고 발표해 놓고 그만둔 것이나 시작하다가 그만둔 사업을 계속해주길 바람.
- 육로로 금강산에 들어가는 길은 양구밖에 없음. 현재 두타연으로 연결되는 군사도로로가 나 있는데, 포장되어야 함. 도로파손에 따른 보수비용이 오히려 더 많이 들어가는 상황임.
- 민통선 이북지역으로 올라가는 것 자체가 統一意志를 보이는 것임. 정부가 관심있다는 통일의지를 보여줄 필요가 있을 것임.
- 민통선 이북지역은 주민도 들어갈 수 없음. 그런데 또 무슨 자연생태계 보전지역 지정이냐는 의문을 제기하는 것임. 현재 출입관광밖에 안되는데, 가서 숙박할 수 있을 정도로 이용해야 함.

2) 현안 및 건의사항

○ 을지전망대 진입도로 포장

- 필요성 : 제4땅굴과 함께 편치불지구 접경지역 관광의 핵심

- 사업개요 : 연장 4.5km, 사업비 30억원

※ 을지전망대 현황 : 군사분계선 남측 1km 지점에 위치,
전경련 지원으로 건립

- 건의 : 포장사업비 지원 요망

o 접경지역 관광지 개발

< 직언폭포 지구 >

- 사업개요

- 위 치 : 양구군 방산면 장평리(水入川)
- 사업내용 : 공공시설, 휴양시설, 이용편의시설
- 사업기간 : '92~2001
- 사 업 비 : 16억원

- 추진상황 : '95년까지 부지조성, 기반시설, 주차장, 조경완
료, '96년 이후 편익시설 등 공공시설 완료

- 문제점 : '92년 교통부의 『안보관광개발 기본계획』에 사업
이 추진되었으나, '95년 정부지원 중단

- 건 의 : 군비로 개발중이나, 자원부족으로 사업마무리 못
함.

< 편치불 지구 >

- 개발여건 : 제4땅굴, 을지전망대, 가칠봉전망대, 전적비, 대암산 용늪 연계
- 사업개요
 - 사업내용 : 안보교육관, 전시장, 공공시설, 휴게시설, 주차장
 - 사업기간 : '92~2001
 - 사업비 : 38억원(기투자 : 113억원, '96이후 : 26억원)
- 추진상황 : '95년까지 부지조성, 안보교육관, 주차장, 기념비광장 등 조성, '96계획은 교육관, 전시시설 등 공공사업 완료
- 문제점 : '92 교통부의 계획에 의해 추진하였으나, '95년 정부지원 중단
- 건 의 : 준비로 개발중이나 자원부족으로 사업중단

< 頭陀淵 지구 >

- 사업개요
 - 사업내용 : 전적기념비, 공원, 휴게소, 주차장, 관리소
 - 사업기간 : '92~20001
 - 사업비 : 3억원
- 추진상황 : 관할 군부대와 협의중
- 문제점 : 자연자원이 우수해 개발가치가 매우 높으나, 군

부대와 협의지연으로 미추진

- 건 의 : 정부지원 요망

○ 접경지역 상수도 설치

- 필요성 : 군부대 집중으로 상수도시설 시급, 상수도 설치에 의한 주민정주의식 고취
- 사업개요
 - 대상지역 : 양구군 동면 일원
 - 급수인구 : 6,000여명
 - 소요사업비 : 42억원('95: 4천만원(군비), '96: 7억1천만원(국비), '97이후: 34억 7천만원(국비))
- '95년까지 추진상황 : 타당성 조사, 사업계획 용역

○ 금강산 진입도로 확·포장

- 필요성 : ① 중북부 유일의 금강산 진입도로로서 통일대비 확·포장공사 긴급, ② 통일염원 국민의지 실현과 정부의 통일의지 가시화
- 사업개요
 - 구 간 : 양구군 동면 월윤리~휴전선까지(국도 31호선) 11.6km
 - 사업비 : 60억원
- 건 의 : 통일대비 민통선북방 국도포장사업 시행 요망

○ 관광도로 확·포장사업

- 필요성 : 미포장구간인 방산 송현2리(고방산)~두타연~사태리간 8km 포장
- 사업비 : 44억원
- 건 의 : 통일관광 발트의 일환으로 사업시행 요망

○ 돌산령 터널개설

- 필요성 : 돌산령 도로(해발 1,050m)가 급경사, 급커브로 사고다발, 겨울철 교통두절로 민북지역인 해안면 주민 생활불편 초래
- 사업개요
 - 위 치 : 양구군 동면 팔랑리 ~ 해안면 만대리간
 - 노선명 : 元通 ~ 林塘(지방도 453호선)
 - 규 모 : 1.2km(접속도 1.8km)
 - 소요사업비 : 220억원

○ 파로호 상류 유희지 개발사업

- 필요성 : 년중 담수일수가 3-4일에 불과한 유희지에 농작물 재배가 날로 늘어나 농약 및 가축분뇨, 비료 등의 다량사용으로 수도권 상수원오염 증대 문제가 있으므로, 규모있는 개발로 주민소득 증대 및 상수원의 효율적 관리
- 사업개요
 - 위 치 : 양구읍 하리(직할하천 양구서천)
 - 규 모 : 80만㎡
 - 사업내용 : 대단위 농업단지 및 관광위락단지 조성
 - 사업비 : 52억원

- 추진상황
 - '94. 2까지 : 타당성 검토 및 기본설계 용역에 4천 4백만원 투자
 - 관련기관인 한강수력발전처와 12회 협의추진
- 문제점 : 한강수력발전처와의 협의부진으로 사업추진 정체

○ 선사유물전시관 건립

- 필요성 : 파로호 퇴수시 발견된 선사유적지의 구석기 유물(3,626점), 지식묘군의 현지 보관·전시로 관광지원화
- 사업개요
 - 위 치 : 양구읍 하리 파로호 침수지내
 - 규 모 : 전시관 1동, 지식묘 15기 이전
 - 소요사업비 : 32억원(기투자: 4억원, '95: 4억원, '96계획: 24억원)
 - ※ 국비 : 14억원, 도비 : 7억원, 군비 : 11억원
- 추진상황
 - '94까지 : 부지조성, 지식 이전
 - '95추진 : 유물전시관 실시설계 승인
- 문제점 및 건의 : 국비지원계획의 축소로 전시관 건립 지연, 국비 10억원 요청

○ 접경지역 농업기반조성 사업지원

※ 경기도 남부지역의 인구분담비율은 계속 증가하나 북부지역의 경우는 계속 하락하고 있음 : 27.9%('85) → 25.0%('90) → 23.9%('93)

○ 경기도 북부지역을 「서울연접지역」, 「남북접경지역」, 「중간지역」으로 구분하여 볼 때,

- 경기도 북부지역 인구의 59.7%가 서울연접지역에, 37.1%는 남북접경지역에, 3.2%는 중간지역인 가평군에 분포되어 있음.

<표> 경기도 북부지역내에서의 인구분포(1993)

(단위 : 천인, %)

지역구분	시·군	인구
서울연접지역	의정부시, 고양시, 구리시, 남양주시, 양주군	1,001(59.7)
남북접경지역	동두천시, 파주군, 연천군, 포천군, 김포군, 강희군, 용진군	623(37.1)
중간지역	가평군	54(3.2)
북부지역	계	1,678(100.0)

○ 경기도 북부지역의 인구를 시·군별로 그 추이를 살펴보면,

- 서울연접지역인 고양시, 의정부시, 구리시에서의 인구가 급격히 증가하고 있음
 - 이들 인구급증도시는 과밀억제권역에 포함된 도시로서 서울과의 통근·통학이 활발함
- 남북접경지역에서는 모든 시·군에서 인구가 계속 빠져나가고 있으며, 이는 이들 시·군의 낙후성을 반영하는 동시에 군사적 이유로 각종 규제때문에 시민생활의 불편이 있음을 시사함
- 중간지역인 가평군에서도 인구가 계속 유출되고 있는데 자연보전권역에 포함되어 있어 생산활동의 제약 등이 가해지고 있기 때문임
- 따라서 경기도 북부지역 전체로 볼때는 증가하는 인구의 모두가 서울연접지역에서 인구증가 때문임

○ 이상, 수도권과 경기도내에서의 인구추이와 분포를 요약하면,

- 첫째, 수도권의 인구집중은 주로 서울 반경 30km권인 과밀억제권역에서 발생

에 관한 특별조치법에 의해 토지복구가 '91.12.31로 마감되었으나,

- 양구군 해안면의 경우 소유자 복구토지가 58%, 국유화 토지가 29%로, 그밖의 소유자 미복구 토지가 12.7%에 이룸
- 문제점 : 특별조치법 시행이전 무지주 토지에 건축한 재래의 가옥에 대해 미복구 토지의 경우 사용동일자 부제로, 국유화 토지의 경우 10년내 매각처분 불가로 개·보수에 의한 쾌적한 주거생활 곤란
- 건 의 : 지역특수성을 감안 노후가옥을 증·개축할 수 있도록 국유화 토지의 매각 또는 임대, 소유자 미복구 토지내의 가옥을 증·개축할 수 있도록 집경지역지원법 제정시 명문화 요망

○ 집경지역 생활환경 개선

- 필요성 : 남북교류 및 통일에 대비
- 사업개요
 - 내용 : 주거환경 개선, 상·하수도 정비
 - 대상지구 : 민북지역 3개읍면 9개리와 접근로 주변
 - 사업기간 : '96~2000까지 단계별 추진
- 문제점 : '95년부터 정부의 민북마을 지원사업 중단
- 건 의 : 정부차원의 법제정시 반영

4) 인제군청 관계자와 간담회

○ 부군수

- 자연생태보호지역 지정시 산나물 채취나 가축방목이 허용되지 않아 주민들이 반대하고 있음.
또 집 개축시 공원법의 규제를 받고 있는데, 주민들이 사는 곳은 제외해 주기 바람.
- 『건설교통부 지침』에 따르면 군사시설보호구역이 아니라도 주변에 군부대가 있으면 협의해서 하라는 지시가 있어 규제완화가 사실상 못미치고 있음.
- 이와 관련하여 토개공에서도 개발전에 군부대와 협의 마치고 합의되어야 사업시행할 수 있다고 통보하는 상황임.
- 서화면 가전리 마을에 개간하여 농경할 수 있도록 해달라고 관할 군부대에 신청했으나, 불가통보가 왔음.
출입영농이라도 할 수 있게 되기를 바람.
- 이곳은 이미 군사시설보호구역으로 잘 보호되어 있는데, 다시 자연생태계보호지역으로 지정하는 이유가 무엇인지 주민들이 의아해 함.

○ 김제한(청주대)

- 이 지역은 군이 있음으로써 지역경제가 존속한다고 했는데, 군부대가 딴 곳으로 떠났을 때 그래서 이 지역경제가 공동화되었을 때 대비하여 사전에 준비를 해야함. 상황변화에 대비하여 보충해 나가야 함.

- 역설적으로 말하면, 외부로부터 주목받을 수 있는 곳이 自然生態界保護地域임. 대학의 생물학과 같은 학과의 답사코스가 됨. 다른 사람으로부터 관심을 받을 수 있는 곳이 된다는 측면이 있음.

2) 건의사항

○ 자연생태계보호지역 지정계획 취소

- 각종 규제지역 현황
 - 국토이용관리법상 자연환경보전, 농림지역 등이 전면적의 63% 차지
 - 설악산 국립공원보호구역 692km² (건교부)
 - 소양호주변 자연환경보존지역 97km² (건교부)
 - 대암산 등 자연생태계보호구역 40km² (환경부)
 - 군중합전술훈련장 시설구역 79km² (국방부)
- 문제점
 - 자연경관을 이용한 관광개발등 관광산업 유망지역이자 산지자원을 이용한 부업소득이 큰 몫을 차지하는 지역임에도 지역개발의 입지적 여건을 무시한 획일적 규제
 - 기존 규제지역에대한 상대적 완화는 없으면서 새로운 규제지역은 가중되고 있음.
- 건 의
 - 규제에 대한 편입용지 보상, 규제지역 완화

○ 국립공원보호구역의 폐지

- 현실태 : 설악산 국립공원이나 공원보호구역내 집단취락이 형성된 곳은 주거용 건축물 등 주거생활에 필요한 제시설이 설치되어 있고, 대다수지역이 농경지로 형성되어 있어 보호적 가치가 상실되어 공원보호구역의 존치가 불필요한 상태임.
- 문제점 : 일정규모 이상의 건축물 등 행위제한, 음식점·숙박시설 등 불가로 성수기 관광객 등 수용곤란, 불필요한 절차로 행정낭비
- 건 의 : 한계·용대지구의 3.6km²에 대한 공원보호구역 폐지

○ 군사시설보호구역 완화

< 용대지구 관광지 조성지역 >

- 사업개요
 - 위치 : 인제군 북면 용대리 1322-5번지(12선녀탕 입구)
 - 면적 : 13만 2000평
 - 주요시설 : 콘도, 호텔, 운동오락시설 등 종합휴양지
 - 사업기간 : '94 ~ 2001
 - 사업비 : 375억원
- 추진상황 : '90년 국토이용계획 변경, '93년 환경영향평가 완료, 토지개발공사 및 관할 군부대와 협의중
- 건 의 : 기본계획에 의해 개발가능토록 보호구역 완화, 보존임지 전용후 교환 또는 매각(산림청)

< 연화동계곡 휴양지 개발지역 >

- 사업개요

- 위 치 : 인제군 북면 용대리 45번지(연화동)
- 면 적 : 2만 6천평
- 주요시설 : 콘도, 여관, 매점, 식당 등 전문휴양시설
- 사업기간 : '94~'98년
- 사 업 비 : 189억원(순수 민자유치)

- 추진상황 : '90년 국토이용계획 변경, '94년 환경영향평가 완료

- 건 의 : 군사시설 인접지역으로 규제완화, 휴양지 진입로로 사용가능토록 지원(산림청)

< 서화 취락지역 >

- 위 치 : 인제군 서화면 서화1리 일부지역
- 완화내용 : 건축법상 신고대상 건축물의 협의제외 인정

o 민통선 북방지역

< 가전리지구 농지개간 >

- 개발가능면적 : 47만 4천㎡
- 추진상황 : 관할 군부대의 부동의로 보류중
- 관할 군부대 입장 : 군부대 훈련예정지이자, 전방 가시권 지역으로 작전상 곤란, 지뢰지대

< 안보관광권 도로개설 >

- 구간 : 인제 서화 - 향로봉 경유 - 건봉사
- 연장 : 74km

5) 고성군청 관계자와 간담회

○ 부군수

- 통일전망대 출입을 통제하지는 않으나, 재향군인회 운영의 북한슬라이드 상영을 반드시 보고 가도록 하고 있음. 이 때문에 10분정도 전망대를 보기 위하여 1시간정도 대기하고 있어 큰 불편이 되고 있음.
- 관광철이 되면 주차장이 되어 버리는 국도를 넓히려고 관광 군부대와 협의하면, 다른 것을 보완하라는 협조요청이 있어 공사비가 2-3배 더 들게 되고, 그래서 확·포장 공사를 할 수 없는 형편임.

○ 통일원

- 군부대와 협의하여 협조되거나 부결된 사례를 중점 검토·작성하여 추출해주면 중앙부처 차원의 검토가 가능할 것임.

2) 건의사항

○ 접경지역 개발의견

- 지역특성 : 국도 7호선의 종착지로 통일의 산교육장, 금강산과 설악산이 연접하는 지역으로, 산, 계곡, 호수, 바다가 조화된 관광자원의 보고로 개발 잠재력 무한

※ '94. 8 토성면 6개리가 관광특구로 지정됨.

- 국도 7호선의 4차선화 : 대대리(간성 부근) - 통일전망대
간 28.5km
 - 통일전망대앞 감호 부근 만남의 장 小都市 건설
 - 동해북부선 철도의 복원
 - 통일관광코스(건봉사 - 화진포 - 통일전망대) 개발
 - 통일공원 건설(고성군 현내면 명호리 산 28번지)
 - 통일전시관 및 종합위락시설 건설
- 군사시설보호법 제10조(행정청의 허가사항에 관한 협의 등)
적용 완화
- 협의지연 및 부동의로 꼭 필요한 사업시행 저해
 - 군사시설 인접지역 개발 저해
 - 주거지역 인접의 군사시설(훈련장, 사격장 등) 이전
 - 해안 개발가능지역의 철조망 제거
 - 철근망 노후로 인한 역할상실에 따라 농경지, 임야 등의
원형철조망 철거

5) 고성군청 관계자와 간담회

○ 부군수

- 통일전망대 출입을 통제하지는 않으나, 재향군인회 운영의 북한슬라이드 상영을 반드시 보고 가도록 하고 있음. 이 때문에 10분정도 전망대를 보기 위하여 1시간정도 대기하고 있어 큰 불편이 되고 있음.
- 관광철이 되면 주차장이 되어 버리는 국도를 넓히려고 관할 군부대와 협의하면, 다른 것을 보완하라는 협조요청이 있어 공사비가 2-3배 더 들게 되고, 그래서 확·포장 공사를 할 수 없는 형편임.

○ 통일원

- 군부대와 협의하여 협조되거나 부결된 사례를 중점 검토·작성하여 추출해주면 중앙부처 차원의 검토가 가능할 것임.

2) 건의사항

○ 접경지역 개발의견

- 지역특성 : 국도 7호선의 종착지로 통일의 산교육장, 금강산과 설악산이 연결하는 지역으로, 산, 계곡, 호수, 바다가 조화된 관광자원의 보고로 개발 잠재력 무한

※ '94. 8 토성면 6개리가 관광특구로 지정됨.

- 국도 7호선의 4차선화 : 대대리(간성 부근) - 통일전망대
간 28.5km
 - 통일전망대앞 감호 부근 만남의 장 小都市 건설
 - 동해북부선 철도의 복원
 - 통일관광코스(건봉사 - 화진포 - 통일전망대) 개발
 - 통일공원 건설(고성군 현내면 명호리 산 28번지)
 - 통일전시관 및 종합위락시설 건설
- o 군사시설보호법 제10조(행정청의 허가사항에 관한 협의 등)
적용 완화
- 협의지연 및 부동의로 꼭 필요한 사업시행 저해
 - 군사시설 인접지역 개발 저해
 - 주거지역 인접의 군사시설(훈련장, 사격장 등) 이전
 - 해안 개발가능지역의 철조망 제거
 - 철근망 노후로 인한 역할상실에 따라 농경지, 임야 등의
원형철조망 철거

4. 참석자워크샵 결과

조정웅(山林廳)

- 독일사람들이 “책상”에서 “숲”으로 돌아가라고 했는데, 생태계 조사사업을 하면서도 이번에 처음 현지에 나오게 되어 느낀 것이 많음.
- 느낀 사항이 있음.
 - 첫째 작전이라는 것이 명문화 될 필요가 있음.
 - 독일의 바덴바덴에 黑林地域(64만 ha)이 있는데, 이를 보전하기 위해 과거 히틀러가 나무를 베라고 명령했으나, 현지 군사령관이 보존건의 하여 보존되었다고 함.
- 명문화하여 통일된 규제를 할 필요가 있음.
 - 민통선지역은 미림목지역인데, 통일조림지역으로 해야할 필요가 있음.

김재한(淸州大)

- 이 사업은 접경지역 접경지역을 대상으로 한 새로운 발상이라서 참신한 느낌을 받았음.
- 이 사업을 단시일내에 끝내려하지 말고, 구체적인 법 내용으로 들어감에 있어서는 반드시 地自體와 협의토록 하여 추후에 문제가 발생되지 않도록 하고, 처음부터 단기일내에 끝낼 수 없다는 것을 인식하고 추진하기 바람.

- 주민을 위한 행정이 효과적으로 추진되도록 하고, 중앙-지방간 자료가 원활히 교류되는 커뮤니케이션 관계를 유지할 필요가 있음.

남치우(京畿道)

- 비무장지대가 실제로 4km폭이 아님을 알았음. 비무장지대 범위를 어떻게 볼건지 정부차원에서 짚고 넘어가야 한다고 봄.
- 경기도는 주변 접경지역에 기업을 유치하여 생산중대, 고용중대, 서울인구 분산유치를 끌어냄으로써 접경지역 발전을 희망하고 있으나,
- 강원도는 순수 관광쪽으로 관광자원을 활용해 이익 추구를 도모하고 있어 접근방향이 다름을 인식했음.

경기도는 기업유치로 지역경제 활성화에, 강원도는 관광자원화를 통한 관광지 개발쪽으로 나아가고 있음을 확인했음.

권철환(建交部)

- 지방자치단체 주민들의 일상생활 하는 것과 관련, 주민과 군의 이해관계가 대립되다 보니 군과 갈등이 많은 것 같음.
- 安保가 우선되어야 하되, 통일전망대 접근 등과 관련, 관광수입과 직결되는 것, 주민생활과 직결되는 것은 적극적으로 검토할 필요가 있음.

- 통일전망대와 관련하여 전용차 운행으로 보안을 유지하는 오두산전망대 같은 테크닉을 활용할 수 있을 것임.
- 주민생활과 직결되는 규제는 보다 적극적으로 검토할 필요가 있음.
- 접경지역의 평화적 이용을 담당하면서 가장 아쉬운 것은 개발열기는 대단한데, 우선순위가 가장 문제됨.
 - 재정지원이나 이를 지지하는 틀이 없다면 종합계획이 무의미해짐.
 - 계획 자체는 투자우선순위를 고려하여 신중한 태도를 가지고 다양한 의견을 수렴하여 만들어져야 할 것임.
 - ‘接境地域支援法’이 나온다면, 다른 벽지의 島嶼 지원법이 필요하다고 나올 것인데 그것이 문제임.

이재호(統一院)

- 남북관계를 보면, 현재 북한은 정전협정 무실화, 북·미 평화협정 체결로 나오고 있는 상황임.
- 남방한계선부터 민통선지역까지 이용은 우리정부 마음대로이냐, 비무장지대는 우리 마음대로 할 수 없는 입장임.
 - 북한이 中監委를 철수시키고, 停戰委를 무력화시킨 상태에서 정전협정이 파기되면 비무장지대는 없어지고 바로 남북

간 충돌이 있을 수 있음.

- 비무장지대 4km를 잠식하는 이용은 북한에게 구실을 주게 됨. 북한이 미국에게 남한이 정전협정을 위반한다고 지적하게 됨으로써 북한에게 빌미를 주게 됨.
- 미국과 어느정도 공조를 유지하면서, 비무장지대 폭4km 처분을 다루어야 하며, 일단은 대외적으로 미국과 공조관계를 유지해야 함.

전제인(環境部)

- 비무장지대는 전세계적으로 귀중한 자원이며, 사실상 이렇게 오랜 시간 보존된 지역이 없음.
 - 현재 상태에서 통일이 되면 비무장지대나 접경지역이 남아날 수 없음. 땅 매입이 맨 먼저 일어날 것임.
 - 가능하면 우리 후손들을 위해 그들이 이용할 수 있도록 가능하면 손 안대는 것이 바람직함.
- 사전에 관계부처간 의견이 좀 교환되고, 자료를 좀 협조했다 라면 좋았을 것임.
 - 환경부 입장은 구체적인 계획이 떠오르지 않는 한, 손대지 말자는 입장임.

오영준(環境部)

- 보전해야 할 지역은 보전하고, 지역발전 위해 개방할 지역은 개방하여 개발해야 함.
 - 지역주민들에 대한 규제는 국가적인 보상이 필요할 것임.

염돈민(강원개발연구원)

- 접경지역 개발이든 이용이든 문제를 몇가지로 나누어 보면,
 - ① 주민생활과 관련하여 생활환경이 개선되지 못해 초래된 낙후성은 타지역과 같은 혜택을 기대하는 부분
 - ② 역사적인 분단의 현장으로서, 안보교육이랄까 이데올로기, 전쟁의 상처와 관련된 부분
 - ③ 남북통일을 촉진하기 위해 활용하는 부분
 - ④ 주민들이 떠나가 지역공동화 현상시 이에 대한 대응이 필요한 부분이 있을 것임.
- 강원도 입장이나, 주민들의 입장에서 보면, 정부가 규제·관리했으므로 정부가 타 지역과 같이 책임지고 관리해 주기를 희망하는 것임.
- 접경지역 범위문제와 관련하여 주민들 생각은 좁게 보고, 郡廳은 넓게 보고 있으나, 대체로 민통선 이북을 행정구역으로

갖고 있는 10개 군을 접경지역으로 보는 것이 타당함.

- 군주둔에 따른 보상문제는 총체적인 책임을 중앙정부가 져야 함. 중앙이 안보 위해 지방지역을 빌린 형세이기 때문임.
 - 향후 중앙-지방간 문제가 될 것임.
 - 국익과 공익을 위해 한쪽 지역이 희생을 감수했으나, 地方自治時代는 각자 살아남으라는 말이므로, 앞으로 과거와 같이 국익 위해 접경지역에 대해서만 일방적인 희생을 강요하기는 어려울 것임.
 - 따라서 앞으로는 규제없는 지역과 똑 같은 조건으로 살아갈 수 있도록 주민들에 대한 생활활성화와 보상이 필요할 것임.

이봉희(江原道)

- 민통선 이북지역을 전부 가보는 것으로 알았는데, 가본 곳은 해안면, 고성군쪽 뿐임.
 - 주민들 얘기를 충분히 수렴하는데는 부족했음.
- 국익위해 작은 희생이 당연시되는 것은 안된다고 봄. 소수민 이익과 공익이 다같이 살 수 있도록 되어야 함.

제성호(民族統一研究院)

- ‘접경지역’이라고 하는데, 이 범위에 비무장지대 남측지역을 포함시킬지를 결정해야 함.
 - 또 접경지역의 남쪽 범위도 어떻게 할건지 결정해야 하는데, 지리적 범위설정이 상당히 어려움.
- ‘접경지역지원법’의 목적과 관련, 접경지역에 대한 개발촉진 등 혜택을 도모하는 법인지, 접경지역 주민들의 생활을 지원하는 것인지, 아니면 보존차원의 것인지, 방향을 정해야 함.
 - 포괄적으로 이 3개를 모두 포함시켜야 하는데, 1단계 안보위주, 2단계 보존위주, 3단계 통일·개발위주 등으로 법의 내용을 담고 그 다음 집행하는 단계를 정해야 함.
- 비무장지대 안은 군사정전협정 준수와 관련, 우리가 일방적으로 논의할 수 있는 사항이 아니므로 접경지역은 남북한계선 이남으로 한정시키는 것이 무방할 것임.
- 접경지역지원법 수립시 적어도 관계부처 공동으로 하고 지방자치단체와의 공청회도 수차 가져야 할 것임.
 - 접경지역 지원으로 통일의 전초기지화 할 생각이라면, 지역민들의 동의를 얻기 위해서도 주민 만나는 것이 필요함.
 - 접경지역지원법에 의하여 분단으로 특히 고통받는 지역을 지원한다는 것은 전국민에게 부담을 주는 것이므로, 재원 마련과 관련 국민적 이해를 얻을 필요가 있음.

- 법제정과 관련 관계부처간 갈등도 있을 수 있고, 기존의 여러 법률이 있는데도 가장 우선적으로 적용되어야 하는 만큼 법이 제정되고도 실효성을 갖지 못하면, 이법에 대한 실망감도 우려되므로 정치적 의지가 반영되어야 하는 등 어려운 과제가 될 것 같음.

- 접경지역내 부대주둔에 따른 보상문제는 보상제원과 기준이 분제이고, 훈련장 옮기는 것도 비용이 많이 들어 쉽지 않음.

박동석(文體部 文化財管理局)

- 접경지역에 있음으로 상대적으로 피해의식 갖고 있는데, 과연 전국가적으로 봤을 때 낙후되어 있는가? 오히려 접경지역은 군대가 있음으로 인해 사회기반시설은 더 잘되어 있음. 이곳은 간선도로가 포장되어 있음. 접경지역 아닌 곳중에 개발 안된 곳이 수없이 많음. 전국민의 공감대가 있어야 할 것임.
- 규제되는 법률이 사유재산권을 제한하고 있는데, 수많은 규제법률, 즉 사유재산권 제한법률간에 상충·중복이 많이 되고 있음.
 - 제한지역을 일치되게 하여야 함. 각 법률의 규제지역을 일치되게 하여 모순을 제거하도록 조정할 필요가 있음.
- 주민들은 보존하겠다는 말은 없고, 전부 달라는 얘기인데, 대상지가 보호목적이면, 여러 법률들이 동일한 목적을 달성할 수 있도록 대상을 동일화 해야 함.

- 사유재산권 제약시 보상보다는 국세, 지방세 감세를 고려할 필요가 있음.

신상환(法制處)

- 인상깊은 현장조사였음.
- 첫째, 집경지역지원에 관한 법률이 초점이 아니고, 군사시설 보호법에 관한 것이 초점으로 보임.
- 둘째, ‘집경지역지원특별법’의 지역적인 범위에 대해서 논란이 있으나, 지역주민이 강하게 그 법의 적용을 받으려 하고 있으므로 법을 만들어야 한다는데는 공감함.
 - 特別法으로 만들 정도냐가 논란이 되고
 - 특별법으로 만들 때면 어떤 形式이어야 되느냐가 문제이고
 - 統一院이 만들어야 하는냐가 논란이고, 다만 개인적으로는 찬성임.
 - 어느 지역으로, 그 人的範圍는 어디까지냐가 또한 논란이 됨.
- 논리와 현실적인 데이터를 준비해 만들어 나가야 할 것임.

최재일(韓國觀光公社)

- 통일원서 이런 기회 만들었다는데 대해 통일로 가고 있음을 실감함.
- 법이 없는 無法이 최선인데, 국토 전체를 보고, 통일에 대한 비전을 갖고 접근해야 함.
- 우리가 이니셔티브 갖고, 북한을 이끌어 내어야 함.
 - 비무장지대와 접경지역의 개념에 대해 혼란을 느꼈음.
 - 비무장지대가 벨트화 되어 있는데, 4가지 측면 - 안보적 측면, 자연보전적 측면, 유적보존의 측면, 문화적 측면이 있음.
- 아쉬운 점은 온천은 내무부 소관이므로 내무부에서 묶을 것이고, 댐은 수자원공사가 만드므로 그로 인해 여러가지 자연·문화자원이 수몰될 것이고, 土開公에서 무슨 개발을 하면 또한 그 쪽에 속할 것이므로, 이러한 관장부처의 분산이 문제됨.
- 지방의 의견을 듣는 것이 필요함. 그래서 공청회를 가질 필요가 큼.
- 비무장지대 150마일의 인프라를 생각할 때가 되었음. 급히 줄속적으로 해서는 안됨.
 - 고속전철의 경주통과 문제로 건교부와 문체부가 사후에 대

립하고 있음이 좋은 사례임.

- 더 중요한 것은 남북문제임, 관광측면에서 보존 우선하면서 보상이나 감면 등 보전 필요
- 한번 망가지면 회복이 불가능함. 세계문제가 될 수 있고, 세계의 웃음거리가 될 수도 있음. 아프리카 보존국보다 못한 나라가 될 수 있음. 관광은 재생산임.

설경희(한국관광공사)

- 좋은 기회였음. 좋은 프로그램임.
비무장지대는 안보하면서 장기적으로 활용하는 길로 나아가야 함.

정재호(國防部)

- 좋은 기회였고, 사고를 넓힐 수 있는 기회였음.
- 접경지역의 평화적 이용과 관련하여 군이 할 수 있는 역할을 생각해 볼 때임.
 - 남북간에 긴장이 있는 만큼 접경지역을 이용하려면 안전조치가 필요함.
 - 군사적 지원, 예를 들면 지뢰제거 조치 같은 것이 필요함.
- 작전과 관련하여 민·군관계 좋은 이미지 갖도록 노력하는

측면과 군 본연의 임무를 저버리지 않는 측면이 별도 있음.

- 과거 9사단 사단장의 사례가 있는데, 군에서 청렴·강직한 군인으로서 군에 필요한 장군이라는 사람은 주민들로부터 인기를 잃었고, 후배 군인들로부터 짐수를 잃었던 장군은 주민의 인기를 얻은 바 있음.
- 대민관계 잘 하려면 어떤 대안이 있어야 함. 훈련장을 옮기려면 대안이 있어야 함.
- 남북관계, 통일관련 업무는 군비통제관실에서 협의·조정하도록 되어 있으므로, 관련 부처에서는 군비통제관실에서 협조하도록 당부드림.

이재호(통일원 회담사무국)

- 국방부에서 전략은 군비통제관실에서, 전술은 합참에서 하는데, 이것이 아주 안맞는다고 함. 그래서 문서 등을 두군데 같이 보내는 입장임.

제성호(민족통일연구원)

- 접경지역 개발·보전과 관련, 보전의 필요가 있는지 현재 사람이 적게 살고 있는데
- 환경보전 차원의 軍의 역할도 필요함.

최상집(강원도)

- 강원도의 건의 의견은 접경지역이 낙후되었으므로, 정부차원의 종합개발계획을 세워 가시적인 실적을 내주길 바라는 것임.
 - 군사시설보호구역 민원이 많은 것은 규제지역 완화를 희망하기 때문임.
 - 현지주민들은 강원도의 90%가 산림이고, 지금 잘 보전되고 있는데, 왜 계속 묶으려고 하는가 의아해 함.
 - 또 자연생태계 문제라면, 산림청 소관 같은데, 왜 환경부에서 자꾸 보전조치 서두르는가 의아해 함.
- 접경지역 지원대책을 세워주길 희망함.
도입장은 접경지역에 대한 눈에 띄는 대책이 있어야 한다고 생각함.
 - 강원도에 특혜를 달라는 것이 아니고, 규제를 완화해 달라는 것임.
 - 자연생태계를 포함하여 이 지역 자원은 이지역 주민이 제일 잘 알고, 제일 사랑한다는 것을 고려해 주기 바람.

조정웅(산림청)

- 산림청내에 산림환경과가 생겼고, 산림보전지역을 지정했는데, 환경부에서 또 자연생태계보전지역을 지정하면 이중지정이라고 생각하여 반대했던 것임.

김제한(청주대)

- 뭉치면 잘 될 것 같지만, 깊숙히 파들어 가보면, 문제가 계속 발생되므로 상당히 큰 인내와 사명감이 필요함.

권철환(건교부)

- 법률제정 문제는 계획보다 더 뒤에 검토되어야 할 것임.

엄돈민(강원개발연구원)

- 이 지역의 환경문제에 대한 인식을 보면, 살만한 사람이나 지식인은 환경을 우선하자고 주장함.
또 공장유치를 원하면서도 無公害·淸淨工場 유치를 희망하고 있음. SOC 부족으로 그에 대한 투자희망이 큰 편임.
- 강원도처럼 지역중심이 없으면서 교통이 불편한 지역은 없음. 지자체 개발욕구는 크나, 관광으로 인해 지역소득에 기여하는 것은 별로 없음.

■ 사례 발표(강연1) ■

內獨 國境線의 脆弱한 接境地域 支援策

- 그 支援原則과 支援機構 및 支援方法 -
(번역문)

Gerhard Michels
(독일 Hanns Seidel 재단소장)

목 차

1. 법적지원 근거
2. 지역경제 활성화 추진기구
 - 2-1 공간관리 자문위원회
 - 2-2 주행정부처
3. 접경지역 지원책을 위한 행정구조
 - 3-1 연방공간정주체계법
 - 3-2 주개발프로그램
 - 3-3 지역계획
4. 경제활성화를 위한 정책수단
 - 4-1 지역경제 활성화
 - 4-2 지방자치단체 차원의 경제 활성화책
5. 기타 지원책

1. 법적지원 근거

독일에서는 전국 동일수준의 생활조건 향상을 기하기 위하여 30년전에 공간관리법(역주:우리나라의 국토이용관리법과 유사함)을 제정하였다. 동법 제2항의 규정에 의하면, “독일 재통일의 고려와 그 실현을 위한 노력 그리고 통일시 지역의 공간적 연계성의 검토”를 명시하고 있다. 또한 동법 제2항에는 “접경지역 내의 사회구조 및 경제구조의 신속한 구축을 통해 전국 평균수준에 달하는 생활조건 및 근로조건의 향상을 도모하며 이를 위해 교육을 비롯한 문화, 교통, 각종 생필품 공급 및 행정기관 등의 서비스를 우선적으로 지원하기 위한 접경지역 집중개발”을 규정하고 있다.

이 법은 독일 분단을 가져다준 2차대전 종전후 20년이나 지난 시점에서 제정되었다. 20년이란 긴 기간으로 생각되나 실상 베를린 장벽을 축조한 직후에 이 법은 공포되었던 것이다. 베를린 장벽으로 인해 독일의 분단상황은 영원히 고착되는 것 같이 보였다. 분단된 두개 독일의 접경지역은 분단으로 말미암아 경제침체에 처하게 되었고 법적인 지원책이 강구되지 않으면 안될 변경지역으로 전락하게 되었다. 무엇보다 가장 큰 어려움은 인구유출을 막는 것이었다. 인구유출은 기업이동에 따른 일자리의 감소로 야기된 당연한 현상이었다. 뿐만 아니라 상품 운송거리가 너무 길어짐에 따라 유통비용이 증가되고 교통연계망도 나뒀다. 전전(戰前)만해도 그 지역은 유럽중심지에 위치했고 마 치 회전축과도 같은 지리적 요충지였으나 이제는 갑자기 과거 역사상으로 발달된 상업 및 경제관계와 단절해서 극단적인 변방지역이 되고 말았다. 실상가상으로 유럽연합 즉 EU의 창설로 인해 이 지역은 극단적으로 중심에서 벗어난 오지가 되었다.

독일분단으로 인해 철의 장막을 따라 떠가 형성되어 이 지역의 자체적인 힘으로는 낙후된 구조를 개선시킬 전망이 없어졌다. (도1 참조)

독일연방의회에서는 이 상황을 타개하고자 “접경지역지원법”을 채택하였다. 동법은 분단으로 인한 불균형을 해소하기 위해 모든 행정기관은 접경지역의 집중개발에 시책의 우선권을 부여하도록 규정하고 있다. 이에 포함된 관련 시책들은 고용창출 및 안정, 사회간접시설의 확충, 다양한 자연경관의 조성등이다. 특히 광역적인 교통망과 에너지 공급체계의 구축등 사회간접시설의 확충은 경제적으로 유리한 지리적 조건의 확보와 주민생활수준의 개선을 위한 기본토대라 할 수 있다.

2. 지역경제 활성화 추진기구

독일에서 지방 및 지역경제활성화는 중앙정부(연방정부)와 각 주(州)들과 지방자치단체들이 공동으로 시행하는 전 국가적 차원에서 경제정책 및 산업구조정책에 포함된다. (도 2). 이 방안은 기업들을 위한 기본조건이다. 그러나 업무의 중복을 피하고 사무관할권 문제를 방지하기 위해서는 행정기관에 명확한 규정이 제시되어야 한다.

2-1 공간관리 자문위원회

공간관리의 주무담당장관은 공간관리, 토목 및 도시건설부장관이며 이 연방 담당부처에서 공간관리와 관련 자문위원회를 위촉하여 장관에게 원칙상의 문제에 대해 조언을 해 주는 것을 그 주요과제로 삼는다. 이 자문위원회에서는 사회 각 분야의 대표들이 참여하는데 지방자치행정을 비롯하여 학계 및 재계, 국토계획분야, 시가지건설분야와 농업분야 등의 전문가와 더불어 경제단체와 노동단체 등이 있다.

2-2 주행정부처

이미 설명한 바 인방주들은 독일에서 대단히 중요한 의미를 갖고 있다. 각 주에서는 각기 경제부처나 개발계획부처 산하에 경제활성화의 일환으로 특별부서를 신설하였다. 이 부서에서는 각 지역마다 재정지원의 분배를 결정하고, 특히 의회에 특별지원지역을 설정하는데 대한 법률안을 제안한다. 이와 같은 경우에만 연방정부는 재정지원에 차지하는 그들 몫을 보장한다. 바이에른주에서는 이미 1953년에 소위 "국경지역담당관"을 임명하여 낙후된 지역의 우선적 개발업무를 맡도록 하였다. 이 업무의 의미를 격상시키기 위해 이후에 차관회의로 대체하여 바이에른주에서는 모든 차관들이 이 회의에 참여하였던 것이다. 이 회의는 국경지역 주민들을 보호하고 지원방안 규정들을 조정하며 지원금을 목적에 합당하게 투입하도록 한다. 그리고 2년마다 공간관리의 효율적인 투자에 관한 상세한 보고서를 제출하여야 한다. 국경지역에 관한 정례회의에서는 안건들에 대해 그 자리에서 즉각적으로 논의하기 때문에 또한 중요한 의미를 지닌다.

3. 접경지역 지원책을 위한 행정구조

국가예산이 적절하게 투입되기 전에 최대한의 성과를 달성하기 위하여 예산의 사용처에 관한 구체적인 계획이 제시되어야 한다. 계획실현의 각 단계는 앞서 설명한 세가지 개층의 행정단위 예컨대 연방 즉 중앙정부 - 주정부 - 지방자치단체에서 실시된다. 이와 같은 분권화는 물론 정책집행상 시간이 많이 소요되는 불편이 따르나 반면에 객관적이고도 목표 지향적으로 추진한다는 특성이 있다. 이 계획은 연방정부와 각 주정부, 지방자치 단체들이 공동으로 재정을 부담하기 때문에 각 기관의 참여는 당연한 것이라고 할 수 있다.

3-1 연방공간 정주체계법

국회는 공간정주체계에 관한 기본규정들을 입안할 수 있는 권한을 독일헌법에 따라 부여 받았다. 이 규정에 의하면 각 주(州)들은 그들의 지역을 위해 광역적이고 포괄적인 프로그램이나 계획을 수립할 책무가 있다. 그러나 그 집행방법에 대해 상세하게 규정하고 있지 않으므로 집행은 주에 위임된 것으로 볼 수 있다. 원칙적인 사안은 연방정부와 주정부들이 공동으로 협의하여 시행목표를 전국적으로 통일시켰다. 이를 위해 30년전부터 장관정례회의가 개최되는데 이 회의에서 연방공간관리프로그램을 기안하였다.

3-2 주개발프로그램

주개발프로그램은 주의 전 행정구역을 대상으로 하며 사회개발, 경제개발 및 문화개발을 목표로 할 것을 포함하고 있다. 바이에른주의 경우 이를 담당하는 부처는 국토개발 및 환경부로서 시대변화에 끊임없이 적응해 가고 있다. 이 부서에서는 물론 연방의 공통된 목표를 지침으로 해야 하고 그들의 규정이 연방 공간관리프로그램에 모순되게 해서는 안된다. 이 부처는 중점적인 지원정책 및 투자정책을 결정하고 중점개발지역(개발축)과 지원지역의 공간적 범위를 정한다. 이러한 결정은 주계획자문위원회에 속한 주정부 부처와 지방자치단체의 협의하에 이루어진다. 이러한 절차를 거친후 주정부는 의회의 동의를 얻어 개발프로그램을 만들수 있다. 항상 그렇듯이 이러한 계획의 주된 내용은 예를들면 농지기본계획, 교통계획, 에너지공급계획, 자연보호계획 및 기타 다른 계획과 같은 부문계획이다.

3-3 지역 계획

소위 계획권역은 군이나 시 또는 게마인대(역주 : 독일 기초자치단체)등이 공동으로 연합해서 설정한다. 그래서 그들의 문제를 공동으로 해결하고 자신들 고향의 미래를 창조해나가고자 한다. 이를 위해서 먼저 정확한 현황분석이 실시되어야 하고 개발의 가능성에 대한 평가를 해야 한다. 하나의 개발권역은 항상 동일한 문제와 동일한 지리적 조건 또는 동일한 구조를 포괄하므로써 조성될 수 있다. 그 주요내용은 미래의 취락구조와 교통망설치와 인구변화, 문화시설을 비롯하여 체육시설, 보건시설의 분배, 환경보호대책등에 관한 것이다. 바이에른주에는 18개의 계획권역이 설정되어 있다.

이 대책이 구체적으로 시행되는 것은 지방자치단체로서 독일 국정지역지원에 대한 이해를 위해 지방자치단체들이 실질적인 시행자라는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다.

4. 경제활성화를 위한 정책수단

구조적인 취약성으로 인해 위협받는 이 지역에서는 지역적 농업구조정책의 성공적 실행이 특히 매우 중요하다고 할 수 있다. 새로운 사회간접시설 대책은 우선 농업부문의 요구에 부응하여야 한다. 목표를 분명하게 설정한 각종 새로운 조치는 농업에 있어 새로운 소득원을 창출하고, 또 이를 준비해 준다.

4-1 지역경제 활성화

입지적 불리함을 보전하고 장기취업의 보장 및 창출과 더불어 사회간접시설의 개선을 위하여 특히 다음과 같은 대책들이 시행된다. 이는 즉 접경지역을 우선적으로 고려할 것을 뜻하는 것이다.

- 4-1. 1 기업의 창업과 확장, 전업이나 합리화 조치를 위한 지원에 관해
- 4-1. 2 교통연계망, 에너지와 상수도공급시설 하수처리 및 폐기물처리시설과 공공 관광 시설등의 확장에 관해
- 4-1. 3 지역경제가 그 지역에서 직접 인력양성을 할 필요가 요청될 경우 교육기관 확대 교육이나 재교육기관의 설립이나 확대에 관해
- 4-1. 4 독립분단으로 인해 발생한 추가운임비의 보전에 관해 그리고
- 4-1. 5 국책사업이나 용역을 우선적으로 그 지역에 준다.

이상은 지역차원에서 실시되는 활성화방안이다.

4-2 지방자치단체 차원의 경제 활성화책

이 활성화방안은 특히 다음과 같은 분야에서 진행된다.

- 4-2. 1 주택건설과 산업공단부지의 조성과 매각
- 4-2. 2 사회간접시설에 대한 기업의 부담금의 납부유예
- 4-2. 3 사회간접시설 사용료의 정감
- 4-2. 4 사회간접시설건설에 참여할 시행회사나 시공회사의 결성
- 4-2. 5 공동홍보대책의 조직
- 4-2. 6 저렴한 이자의 대출조달
- 4-2. 7 건축분야에서 건축허가 규제의 완화
- 4-2. 8 지역특산품의 생산장려등

이상은 같은 분야에서 지원이 이루어진다.

5. 기타 지원책

독일의 구조조정정책 및 경제정책의 정책수단은 조세입법이다. 독일과 같이 세계적으로 비교하여 조세부담율이 상대적으로 높은 경우 이 법은 대단히 중요한 역할을 하게 된다. 집경지역에서는 투자에 있어서나 기업자산에 대한 특별 감가상각의 혜택을 받는다.

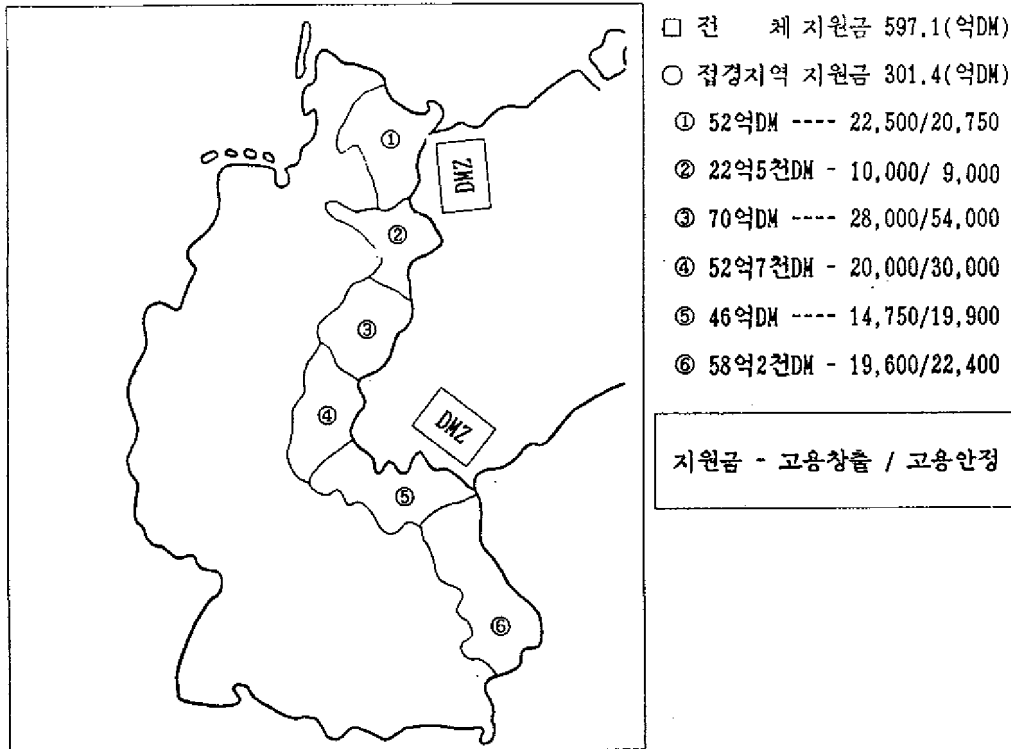
연방정부는 이 지역에 추가적으로 특히 유치원, 체육시설, 학교 및 청소년과 노약자를 위한 사회복지시설의 건축에도 지원을 한다.

지방자치단체는 중앙정부와는 상당부분 독립적으로 조세자율권과 일련의 세입자율권을 갖는다. 추가로 주정부에서는 납세력의 지방자치단체간 격차를 완화하기 위해 주 교부금을 마련하여 재정력이 약한 자치단체는 재정력이 강한 자치단체보다 많은 교부금을 받도록 한다. 일반적으로 이와 같이 마련한 기금의 절반이상이 집경지역에 돌아간다.

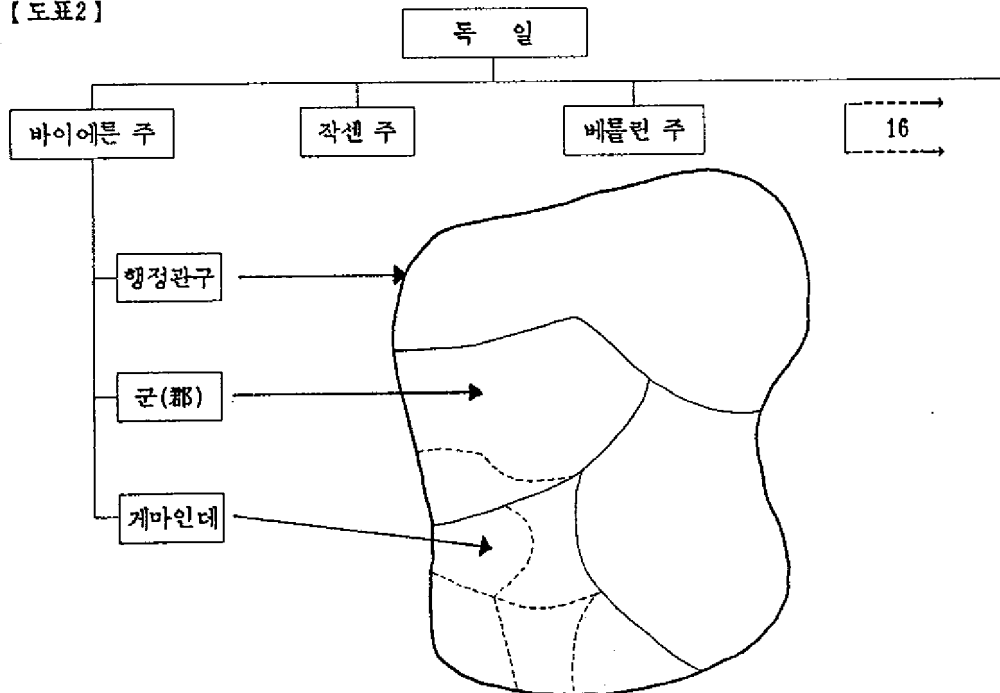
결과적으로, 그 지역의 지방자치단체들은 독일의 기타 다른지역의 지자체들보다 훨씬 우수한 사회간접시설을 구축하였다.

지역경제구조 개선을 위한 지원현황 (1983 ~ 1987)

【도표1】



【도표2】



▣ 사례 발표(강연2) ▣

東西獨 國境關係의 經驗

— 經濟的 支援을 中心으로 —

(번역문)

Dr. Peter Bialas

(독일 바이에른주 경제협력청 대표)

목 차

1. 머 리 말
2. 동서독간 주민접촉
3. 동서독간 경제교류 및 협력
4. 동서독간 행정적 교류 및 협력
5. 접경지역 지원
6. 맺 음 말

1. 머 리 말

오늘 이야기하고자 하는 주제는 독일이 통일되기 이전에 동서독 접경지역에서도 또한 동서독 경계선을 넘어 성취되었던 결과에 관한 것이다.

한국에서 독일의 통일에 대해 관심이 많은데, 특히 통독경험을 한국에 적용해 볼 수 없을까 하는 관점에서 그러하다. 많은 부분에서 그럴 수 있을 것으로 보이지만 그렇지 못한 부분도 많이 있다. 이에 대해서는 지난 수년간 한국언론이 다양한 시각에서 보도한 바 있다. 북한의 사정이 어려울수록 가까운 미래에 한국도 마찬가지로 엄청난 통일대가를 지불해야 한다는 생각을 더욱 확고히 해 야만 할 것이다.

북한을 독일식으로 조속히 “흡수”하는 것은 막아야 한다는 것이 지금까지의 공식적인 견해인 것 같다. 그러나 과연 그렇게 될 수 있을런지는 그 누구도 확실히 말할 수 없다. 그간 북한경제가 어떻게 하면 남한경제에 단계적으로 근접할 수 있을 것인지에 대한 여러 구상과 모형이 제시되었던 바 있었지만 지금까지 실현된 것은 전무하다. 따라서 “가장 악화된 상황” 또한 예측해야만 할 것이며 동시에 예측될 수 있는 결과를 통제할 수 있는 길을 모색해야만 한다. 바로 이점에서 독일에는 많은 실용적인 경험이 있다.

우선 본 주제를 다른 시각에서 한번 살펴보도록 하자. 독일에 있어서 통일은 역사적으로 아주 특별한 사회적·경제적·문화적 사건이었다. 독일인이 역사상으로 한 민족으로서 정치적으로 통일된 것은 그리 오래지 않지만, 동서독 분단으로 독일인들이 이제껏 그렇게 서로 엄격하게 또 부자연스럽게 분리된 적도 없었다. 이러한 비정상적 상태는 자본주의와 공산주의간의 체제 갈등에 심대한 영향을 주었고, 독일인들이 대립된 이념에 의해 각 체제를 인식하도록 강요하였던 것이다. 통일은 독일에 상처를 치유한 것이다. 감정적 요소는 정치의 기본 틀을 결정 지우는데 중요한 역할을 하였고, 합리적 경제적 관점을 선호했을지도 모를 대안적 통일모델을 배제시켰다. 본인은 바로 이점에서 한국이 매우 유사한 상황에 처해 있다고 본다.

통일 당시의 상황을 간단히 개관해 보면 :

고트바흐의 개혁정책에 의해 동구권 국가들에 정치적·경제적 변화가 일어나게 되었고 마침내 1989년 베를린 장벽이 무너지게 되었다. 1990년 5월 이후 동독이 서독에 완벽하게 또한 조속히 통합되기 위한 준비가 이루어지기 시작되었는데 그렇게 된데에는 일련의 이유가 있을 수 있겠지만 그렇지 않았더라도 서독으로 향한 동독민의 대규모 이동은 통일을 불가피한 상태로 몰아갔을 것이다. 1990년 10월 선거에서 통일을 향한 조치에 대해 동독 주민의 절대적 다수가 찬성을 하였다.

1990년 7월1일까지 단일 마르크와 경제권으로 통합됨에 따라 동독주민을 중소기업의 개인저축에 대해서는 1:1, 평균 1:1.4의 비율로 서독화폐를 교환 받았다. 경제적으로 볼때 이러한 조치는 사실상 400%의 평가절상을 의미하는 것이었다. 충격적인 조치들로 공장과 기업들은 갑자기 EC와 세계시장과의 경쟁이라는 압력에 노출되게 되었다. 대부분의 상품이 시장 경쟁력이 없어 순식간에 수천개의 기업이 도산하고 수백만의 일자리가 상실되었다. 제조업 고용은 1993년까지 75%가량, 총고용은 38%가량 감소하였는데, 노동정책 차원에서 고용 프로그램이 없었다면 이 신생연방주에서는 인구의 1/3이 실업상태였을 것이다.

통일이전 사회주의 체제에서 거의 무료로 제공되었던 기본식량 · 주택 · 교통 · 교육 · 스포츠 · 문화 등 많은 기초적 제화들을 동독주민은 이제 신 화폐로 구입해야만 한다. 자유롭게 여행하고 또 보고 들음에 따라 그들의 생활조건이 부유한 서독과는 엄청난 차이가 있다는 것을 알게 되었고 이는 새로운 불만을 야기시켰다.

사회 기반 시설과 행정의 현대화를 위해 불가피한 지출과 독일의 사회복지법으로 인해 지금까지 서부에서 동부로 이전된 재정규모는 6,440억 마르크에 달한다. 이 숫자에는 물론 계획의 혼란과 낭비 또한 지원금 사기 같은 불필요한 비용까지도 포함되어 있다. 민간부분의 투자는 계산하지 않더라도 앞으로 10년이상 동안 매년 1,400억 마르크의 재정이전이 불가피할 것으로 보인다. 통일에 소요되는 비용중 공공부분만의 총 지출액이 2조 마르크에 달할 것으로 전망되고 있다. 이는 한국의 현재 국민 총생산의 약 4배 또는 금년 한국 국가예산의 총액의 약 20배에 해당한다.

초기에는 다소 망설였지만 이 모든 것을 지불하기 위해 국민가계에 직접적인 영향을 줄 수도 있을 세금인상과 복지비용 축소가 단행되었다.

여러 자료로 볼때 동부지역의 생활조건이 최초로 서부지역과 접근한 것은 긍정적으로 평가될 수 있다. 이외에 통일의 결과 나타난 긍정적인 경제적 효과로, 제조업과 기타 경제부문에 있어 재구조화와 현대화가 지속적으로 진척되고, 생산성이 대폭 향상되었으며, 유럽 연합시장에의 완벽한 결합과 소비자를 위한 상품의 질과 다양성이 구비된 것을 들 수 있다. 부분적으로 많은 불만이 있음에도 불구하고 수구세력을 포함한 주민의 대다수는 통일을 전반적으로 긍정적으로 평가하고 있다.

지금 시점에서 보았을때 통일의 금전적 · 사회적 비용을 초기에 너무 적게 잡았음이 명백해졌다. 그럼에도 불구하고 성공적이라는 평가를 내릴 수 있는 것은 다음과 같은 사항들 때문일 것이다.

1. 독일분단이후 44년간 분단경계를 넘는 동서독 사람들간의 접촉은 결코 중단된 적이 없었다. 비록 생활방식과 사고방식이 이질적으로 발전했지만 상대방을 이해하려는 능력은 존속하였다. 70년대 초반 서독이 동독 불인정 정책을 포기하고 동독이 소련의 데탕트 정책에 동조하지 않을 수 없음에 따라 접촉가능성이 개선되기 시작하였다.
2. 동서독간의 경제교류는 양독의 대외교역에서도 중요한 위치를 점해왔다. 따라서 동구의 다른 나라들과는 달리 동독은 서독의 경제와 생활여건에 있어 그 격차가 훨씬 적었다.
3. 양독간에는 행정적 교류가 있었다. 이를 통해 육운 · 수운 · 공로등 공동이해가 규정되었고, 이는 이후 통일 독일의 출발조건에 도움을 주었다. 동시에 동독의 행정전문가들은 서독측 행정가와 행정기구와 접촉을 유지하는데 대한 최소한의 필요성을 인식하고 있었다.

4. 서독은 20년 넘게 접경지역과 서부베를린을 지원하므로써 통일시 동독지역과의 통합에 필요한 사회기반시설을 미리 갖추어 놓았다. 서부 베를린과 서독 접경지역은 동부지역 통근자 30만명의 일자리를 제공하고 있으며, 이 지역에서 동부지역으로의 관광 및 투자 또한 활발하다.

상기의 4개 사항이 한국의 현실에 어떠한 의미를 가질 것인지 살펴보자. 한국의 국민총생산은 3,770억달러(1994)로서 1989년 당시 서독의 1조 5,000억 달러와 비교하면 1/4에 불과하다. 독일의 경우와 같이 원하던 원치않던간에 갑작스러운 통일이 닥친다면 한국은 1:7의 일인당 소득격차를 극복해야 한다. 독일에서는 그 비율이 1:4에 불과하였다. 남한보다 20%정도 넓은 북한의 사회기반시설이 현대화 되어져야만 한다. 독일의 경우 면적비율은 1:2보다는 작았다. 인구수로 볼때도 독일에서 1:3.5 비율을 나타냈지만 한국에서는 1:2이다

이와 같이 대략적인 수치만 보더라도 한국의 상황이 훨씬 심각하다는 것은 자명하다. 세부적으로 검토해도 이러한 평가는 변함없을 것이다. 여기에서는 독일의 상황만을 소개 할 것이다. 독일의 경험이 어떤 점에서 유용한지는 한국인들 스스로 판단하고 결정할 수 있을 것이다.

2. 동서독간 주민접촉

독일이 2차대전에서 패전한 후 연합국의 점령이라는 소위 4대강국 지위는 동독에서의 통행을 보장하였다. 미국인·프랑스인·영국인 외에 서독인도 동독의 도로와 동서독간 기차를 이용할 수 있었다.

분단된 서부에서 당시 “중부독일”이라고 일컫던 동독지역으로 철도 40노선, 고속도로 30노선, 국도 140노선을 비롯한 수천개의 교통로가 있었으나, 분단후 이들중 대부분은 단절되고 말았다

그래도 서독주민은 통일이전에도 동서독 경계를 넘어 도로 10노선(이중 고속도로 4노선), 철도 8노선, 수로 2노선, 항공로 3노선을 이용할 수 있었다. 서독 주민들은 일부 동독 주민들의 초청으로 가기도 하고 고속도로 휴게소에서 필연적으로 동독주민을 접촉하기도 하였다.

4개국 지위는 또한 동독내에 위치한 시장경제와 자유를 가진 “섬”으로서 서부 베를린의 존재를 보장하였다. 1961년 베를린 장벽을 설치하기까지 15년이상 동서 베를린간의 교통은 아무런 장애를 받지 않아 사회주의의 동부베를린 통근자들이 자본주의의 서부베를린에서 돈을 벌 수 있었다. 장벽이 설치된 후에도 서부베를린에서 동부 베를린으로의 통행은 가능하였다. 프리드리히스트리세 철도역에 트란싯 노선이 설치되었고, 수많은 관광객이 동부베를린으로 일일여행을 하고 서부베를린 시민도 다시 동부베를린에 발을 디딜 수 있게 되었다.

통일전 동서 베를린간에는 8개의 월경출입로가 있었다. 수많은 도로들은 단지 슈미터의 장벽과 동부베를린측 보호구역에 의해 단절되었으며, 양측 시민들은 서로 볼 수 있을 정도였다.

별다른 대안이 없었기 때문에 동독은 처음부터 화물교통에 있어 서독으로의 경계를 개방할 수 밖에 없었는데, 아마도 20세기 유럽의 한 공업국가로서 당연한 조치가 아니었던가 싶다.

그러한 조치로서 우편교환, 서독에서 면세가능한 개인적 선물소포 우송, 긴급한 사유에 의한 연간 4만명의 친지방문, 서독방송과 TV시청(위성수신포함)의 방관, 서독 언론매체의 동부베를린주재, 나중에는 직접전화로 확대된 전화망 설치등을 들 수 있다.

서독으로의 출입이 허용된 연간 150만명에 이르는 동독 연금수혜자들과 동독 청소년 대표단의 서독 방문, 동부베를린과 동독 접경지역 주민들의 입입방문, 동서독 기업간의 다양한 교역관계를 비롯하여 서독측이 전람회·스포츠·록콘서트·예술활동을 통해 동독을 방문하므로써 상호간의 접촉과 이해가 이루어졌다. 통일전 700만명의 서독인이 동독으로 여행하였고, 300만명의 동독인이 직업상 또는 개인사유로 서독을 방문하였다.

3. 동서독간 경제교류 및 협력

이 분야는 그 자체로 방대한 주제이므로 여기서는 간략히 언급하고자 한다. 동서독간의 경제적 연계도는 수십년 동안의 정치적 대립에도 불구하고 성장하여 1989년에는 동독이 서독에 총 400억달러의 채무를 질 정도로 확대되었다.

8억 5,000만 마르크 수준의 소위 “스빙” 금융정책(청산계정)을 통하여 동서독 내부 교역은 통일전 연간 200억 마르크 수준에 도달하였다. 교역구조로 볼때 서독은 기계와 설비등 고가의 자본재반출 비중이 높았으며, 그 대가로 동독으로부터 주로 농산물, 원료, 경공업제품등의 제품을 반입하였다.

이 외에도 동독은 서독과의 교역을 통해 유럽공동시장에 간접적으로 접근할 수 있었다. 합작투자, 상대방 지역에 기업 주재, 서독측 무역회사가 동독 생산자에 입가공 위탁(이는 한국에도 같은 경우)등이 그 예라 할 수 있다.

4. 동서독간 행정적 교류 및 협력

동서독간에 1972년 교통조약과 1973년 기본관계조약이 체결됨으로써 대립과 적대관계 시대가 물러가고 민족적 통합시대가 도래하였다.

동독이 소멸되기 이전 동독의 행정기구와 관료는 20년 가까이 서독과 공존하는 방법에 대해 연습할 기회를 가졌다. 그 예로 상주대표부, 특별한 경우의 행정적·법적 협조, 비사업적인 지불·청산계정설치, 보건협정, 동서독 경계와 공동으로 이용하는 하천의 기술적 문제를 처리하는 공동위원회 설치·운영, 그리고 33,755명의 정치범을 서독에 방출하는 대가로 35억 마르크를 받은 사실 등을 들 수 있다. 16년동안 두 독일이 동시에 UN의 회원국이었음도 빼놓을 수 없다.

1971년 12월 17일 서부베를린으로의 교통에 관한 통행협정이 성립된 후 1972년 5월 26일 월경여객 및 화물교통을 규정하기 위한 교통조약이 체결되었다. 이에 는 도로, 철도, 수로의 모든 교통수단을 포함하였으며 양측의 주권 존중이 우선적으로 고려되었다. 이로 인해 많은 실질적 문제들이 해결되었다. 운전면허증과 기타 자격증명의 상호인정, 통관수수료, 여행용 물건과 일상소비용품, 연료, 자동차부속품의 관세면제, 교통사고시 협조, 교통피해 처리규정, 교통로 사항에 대한 일상적 정보교환, 교통관련 건설계획의 이해조율 등이 그것이다.

이 조약은 또한 세부적으로 다음과 같은 사항을 규정하고 있다. 상대방 철도회사의 철도, 이용 이와 관련한 감독과 비용처리, 항만의 공동이용, 화물의 운송과 직환에 필요한 시설의 설치등, 조약 31조는 한국이 관심을 가질만한 조항으로 생각되는데, 이에 대해서는 내항(耐航)능력과 시설의 평가와 승무원의 처리를 상대방의 영해법에 의거 하지 않고 선박계양국기 국가의 법에 의거한다는 것을 규정하고 있다.

교통조약에 관한 의정서와 의견교환서에는 해양 및 내륙수운 여객선의 여객교통에 관한 법적근거를 설치하였으며, 이후로 서독주민은 북부독일 해안을 따라 동독지역으로 편안한 관광을 할 수 있게 되었다. 동독측은 항구에서 이들의 입국절차를 대부분의 경우 수분내에 처리하도록 배려하기도 하였다.

정치적으로 의미가 있는 교통조약의 후속조치는 여행교통문제에 관한 사항이다. 동독측은 조약체결 이후 연간 수회에 걸쳐 서독주민의 동독 친지방문을 허용할 것이라고 선언 하였다. 이에서 한걸음 더 나아가 서독주민은 동독측의 기관에서 초청할 시 상업, 문화, 스포츠, 종교적 사유로도 입국할 수 있게 되었다. 관광여행이 허용되었으며 동독으로 여행시 개인승용차를 이용하는 것도 훨씬 용이해졌다. 동독은 또한 동독주민의 긴급한 가사사유로 서독으로 출국하는 것이 가능하다고 서면상으로 공지하기도 하였다.

1971년 통행협정에 의하여 동독은 다음과 같은 사항을 보장할 것이 의무화 되었다. 서부베를린 거주 주민은 인도주의적, 가족사유, 종교, 문화, 관광의 이유에서 베를린의 접경지역이나 비접경 동독지역으로 연간 1회 혹은 수차에 걸쳐 총 30일 한도내에서 동독지역에 입국할 수 있다. 긴급한 가족사유나 인도적 이유의 경우 방문 체류일수는 연장될 수도 있다.

얼마나 세부적으로 규정했는지는 의정서의 제7조를 보면 알수 있는데, 이 조항에서는 수의사의 진단서를 지참할 시 맹인 인도건의 동반을 허용하고 있다.

입국절차의 처리를 위해 베를린(서부)의 상원에 “방문 및 여행 관리사무소”를 5개 설치했는데 그 각각에는 6명의 동독관리가 일하고 있었다. 따라서 의정서의 여러조항에서는 양측이 한지붕 아래서 마찰없이 협력하도록 하는 지침들을 규정하고 있다. 평등의 정신과 동서독 양측 주민의 복지에 기초하는 선린적 관계추구는 1972년 체결된 기본관계조약의 목표중 하나이다. 이에서 양측은 경제, 과학기술, 교통, 법적 교류, 체신 및 방송매체, 보건, 문화, 스포츠, 환경보전을 비롯한 여러 분야에서 협력을 발전시키고 지원함으로써 상호이익을 추구한다는 의도를 명문화하고 있다.

양측은 또한 상호간 서적, 잡지, 라디오 및 TV프로그램을 교환하는등 교류, 협력을 확대할 목적으로 협의할 준비가 되어 있다는 것을 명시하였다.

비상업적인 지불 및 청산계정을 설치하는데 대한 협상을 인정한 것은 사회 정책적 관점에서 볼때 의미가 있다. 무엇보다도 가족 구성원들은 이 조치이후 간단한 생활 용품을 수취하는 것이 가능해졌기 때문이다.

또한 양측은 각기 정부소재지인 본과 동부베를린에 대사관 대신 “상주대표부”를 설치할 것에 동의하였다.

국가의정서에서 동서독은 경계선(국경선)을 관리하기 위해 양측 담당관으로 구성된 위원회 설치에 필요한 기본여건을 조성하였다. 이 “국경위원회”에는 수자원 관리, 에너지 공급, 해충구제의 과제가 위임되었다.

이후 1973년 9월 20일 이 위원회의 협상을 통해 자연재해와 대기오염을 방지, 수질 및 수질오염의 조사, 전염병, 해충발생, 폭발물사고, 방사능의 전파시 상호협의 등의 과제가 추가되었다.

위와 같은 과업을 달성하기 위해 필요한 관찰과 조치에 관한 정보를 수시로 교환하기 위해 국경정보관리소를 14곳에 설치하였다.

동독에 의해 국경지역에 환경오염이 유발되는 생산방식이나 폐기물 처리방식을 현대식 설비로 전환하기 위해 서독측은 몇몇 경우 상당한 비용을 부담하였다.

베를린으로의 수로물 개수, 확장하는 데에도 서독측이 경비지원을 하였다. 1978년 개설된 함부르크-베를린 간 고속도로 건설 또한 대부분의 비용을 서독이 부담하였다. 이 두 경우, 통행교통(트란짓)이 주된 고려대상이었지만 동독측 경제에도 큰 도움을 주었다.

5. 접경지역 지원

이 분야는 한국이 특히 흥미를 가질만하다고 보는데, 그 이유는 월경협력이 없이도 통일에 대비하는 조치를 취할 수 있기 때문이다. 그러나 세부적인 내용이 매우 법률 기술적으로 처리되었기 때문에 주무부서 행정관리들이 규정들을 정확히 이해하는 것이 필요하다고 본다. 여기에서는 서독이 접경지역을 활성화하여 경제적으로 건강할 수 있도록 노력한 바를 대략적으로 개관해 보고자 한다.

이는 그러나 결코 쉬운 일이 아니었다. 냉전의 어려운 시기에는 이 지역은 당연히 군사적으로 취약한 지역으로 취급되었다. 50년대 혹은 60년대 당시 전쟁발발의 가능성이 현실화 되었다면 접경지역이 폐허화되는 것은 불문가지의 사실이었을 것이다. 우선 수시간 내에 바르샤바조약 군(軍)에 의해 접경지역이 유린되었을 것이고, 이후 나토군은 아마도 이 전투장의 방어를 위해 전략핵무기를 사용하기 시작했을 것이다.

이외에도 국토분단으로 말미암아 접경지역은 과거의 경제적 배후지를 상실하였으며, 지역경제는 침체를 면치 못하였으며 지역주민의 생활여건은 점차 악화되어 갔다. 인구 공동화(空洞化) 현상을 방지하기 위해 연방정부와 동독과 접경하고 있는 주 정부는 많은 정책프로그램을 입안하였다. 이와 관련된 사업중 유명한 것으로는 접경지역에 소재한 볼프스부르크의 폴크스바겐 공장의 확장을 들 수 있는데, 이로써 접경지역 최대의 일자리 제공자가 될 수 있었다.

1971년 8월 5일 제정된 접경지역지원법의 제9조에서는 어떤 행정구역이 접경지역의 범위에 속하는가를 명시하고 있다.

접경지역중 1,393km (동독과의 경계)
356km (체코와의 경계)
384km (북부해안지역)

총 면적은 대략 46,800km²로서 서독면적의 20%에 해당하며, 접경지역 인구는 총 인구의 12%에 불과하였다.

접경지역은 3계층의 지원지역으로 세분되었는데, 어떤 계층이냐에 따라 지원과 투자 보조를 차별화 하였다.

- 25% 지원 중점지역
- 15% 지원 중점지역
- 기타지역 (10%)

지원조치로는 투자지원, 세제혜택, 금융, 주택건설보조, 사회·문화적 기반시설 등을 들 수 있다.

이 지역의 일자리와 소득을 안정 시키기 위한 조치로서 기업은 투자시 보조를 받았는데, 새로운 공장건립이나 안정된 일자리(특히 여성)의 추가 창출시 우선적으로 지원받았다. 기업이나 공장이 동서독 경계선에 가까울수록 지원비율이 높았다.

경우에 따라 지원비율은 10-25%로 차별화 되었으며, 일자리 하나당 25,000마르크까지 지원되었다. 이외에도 신규투자, 사업확대, 합리화 등의 경우에 지원되었다.

제조업 외의 부문도 지원되었다. 그 일례가 신규설립된 운송업체인데 총 투자액의 15%까지 지원 받을 수 있었다. 이러한 보조금적·성격외에 각 기업은 연방정부의 보증으로 500만 마르크까지 15년내 상환의 장기 저리금융을 받을 수 있었다.

기초자치단체 또한 도로건설, 에너지공급, 상수도, 하수도, 하수정화시설을 비롯하여 적합훈련을 지원하기 위한 사업에서 재정적 지원을 받았다.

입지적 불이익을 상쇄하기 위하여 이 지역 기업이 특별히 높은 운송비를 감수해야 될 경우 적절한 보상을 받을 수 있었다. 이러한 조치는 도로, 철도, 수로등 모든 교통수단에 적용되었다

또, 다른 형태의 지원은 공공계약시 접경지역과 서부배를린 소재 기업을 우선적으로 고려한 점이다. 계약금액 정도에 따라 이 지역의 공급가격이 다른 지역보다 6%정도까지 상향조정될 수 있다.

접경지역의 농업부문은 투자시 금융이나 보조금의 형태로 지원을 받았다. 특히 젊은 농부가 우선적으로 지원 받았다. 농촌지역의 기초자치단체는 관계수로나 도로건설 또는 홍수방지용 제방을 확장할 시 지원을 받았다.

이 지역의 정치적, 군사적 중요성 때문에 도로망과 철도망이 개선되고 확장되었다. 보조비율 75%의 연방재정이 접경지역의 사회간접 자본시설 확충에 우선적으로 투입되었다. 연방철도의 합리화 조치에도 불구하고 접경지역의 철도 노선폐쇄에는 국회의 결정이 있어야만 하였다. 비경제적인 노선이 존속해야 할 경우 연방철도는 손실보상을 받았다.

개인적 주택건설에 있어서도 다른 지역보다 1/3정도 더 지원 받았다. 연방정부는 체육관, 수영장, 휴양소, 양로원, 병원, 장애인시설과 같은 복지시설의 건설도 지원하였다. 접경지역에 거주하거나 이 곳을 방문하는 청소년들을 지원하는 연방정부의 프로그램도 있었다.

이곳의 생활의 질을 향상시키기 위한 조치로 여가시설과 문화시설의 확충이 고려되었다. 이외에도 유치원, 학교, 직업학교, 체력단련장, 도서관, 극장, 박물관, 향토문화관, 교회, 학생기숙사의 집기비용이 지원되었다.

접경지역의 관광을 진흥하기 위하여, 또한 국내외 방문객과 접경지역 주민과의 접촉을 활성화 시키기 위해서 필요한 사업을 지원하였고, 그리고 독일의 분단문제에 대해 관심을 가질 수 있도록 하기 위해 연방정부는 성인, 청소년, 학생들이 1-3일 일정의 답사를 할 경우 등에 지원을 아끼지 않았다. 이 프로그램에는 접경지역에 관한 강연과 영화 상영 외에도 차량지원을 받아 전망대에서 동독지역을 관찰하는 것이 포함되었다.

외국인도 일인당 5마르크의 지원외에 숙박의 편의와 여행거리에 따른 여비의 지원을 받았다.

다음과 같은 점에서 접경지역지원은 정치적으로 중요한 의미를 지니고 있었다. 독일에서 기본적으로 경제와 산업은 자유로운 시장에 맡겨야 한다는 생각이 지배적이다. "구조정책"과 "공업정책"을 배제함으로써 동독의 사회주의와 차별하고자 하였다. 그러나 국가적 지원하의 접경지역 발전 유도는 몇몇 예외 중 하나로 허용되었다. 통일후 불가피했던 국가주도의 조치들은 바로 과거 접경지역지원을 전례로 구축될 수 있었다.

6. 맺 음 말

접경지역과 구동독의 지원이라는 과거 역사를 회고해 볼때, 이것이 과연 통일에 불가피했던 가는 명백히 증명하기 힘들다. 80년대 세계정치의 발전은 다른 방식으로 독일 통일을 이룩하게 했을런지도 모른다.

서독이 막대한 지원을 하고 국민들이 이를 인내한 것 자체가 아마도 동독의 정치체제를 무너뜨리는데 기여했을 것이라고 생각한다. 어쨌던 접경지역과 동독에 지원함으로써 이곳의 경제와 생활환경이 황폐화하는 것을 방지할 수 있었고 결국 통일비용을 감소시켰다고 볼 수 있다.

통일을 촉진한 또 다른 이유들로 다음과 같은 사실을 지적할 수 있다. 서독과 서부 베를린 주민들이 동독에 관한 정보에 자유로이 접근할 수 있었고, 초청시 언제라도 동독 지역으로 여행할 수 있고, 세계의 어느 곳에서나 동독주민과 자유롭게 만나 이야기할 수 있었으며, 자유로이 서신을 교환하고 통화하며, 소포와 돈을 우송할 수 있다거나, 혹은 동독 TV를 시청할 수 있었다는 사실이 바로 그것이다.

접경지역의 주민들은 무의식적이라 하더라도 동독측의 상황에 관심을 둘 수밖에 없었다. 그도 그럴 것이 그리 멀지않은 이곳에 친지나 친구가 살고 있고, 동독 매스컴의 수신권에 속했기 때문이다.

과거 분단선의 양측 주민들에게는 지금도 또 다른 성격의 경계인 주경계선이 가로지르고 있다. 그러나 과거와는 달리 이 경계는 개방되어 있으며, 이를 진초지로 하여 아직 완결되지 않은 동부 독일과의 통합과정이 이루어지고 있다. 경제적 지원과 정치적 긴장 완화로 접경지역의 인구공동화 현상을 방지할 수 있었기 때문에 이 지역은 현재 활력에 넘쳐 있으며, 시간이 경과할 수록 독일의 분단시절은 기억에서 점차 멀어질 것이다.

■ 제 1 주 제 ■

京畿北部地域 住民을 爲한
地域開發의 目標와 方向

김 재 한 (청주대 교수)

목 차

- I. 머리 말
- II. 경기 북부지역에 대한 규제 현황과 지역적 영향
 - 1. 국토방위를 위한 규제의 지역적 영향
 - (1) 군사시설 보호법
 - (2) 수도권 정비 계획법
 - 2. 지방자치단체 대응의 한계와 문제점
 - 3. 주민을 위한 지역 개발로의 인식 전환
- III. 통일시대에 대비한 경기북부지역의 당면과제
 - 1. 통일촉진적 개발
 - 2. 통일 후유증을 최소화하는 개발
- IV. 접경지역의 장기적 구조개선 모색
 - 1. 접경지역 지원의 목표와 방향
 - (1) 접경지역 관리와 개발목표의 조화
 - (2) 바람직한 접경지역의 미래상을 위한 전략
 - 2. 접경지역 지원법의 제정
 - (1) 접경지역 지원법의 골격
 - (2) 접경지역 종합개발계획의 골격
- V. 맺 음 말

I. 머리말

경기 북부지역을 비롯한 휴전선에 인접한 우리나라의 접경지역은 세계에서 마지막으로 남은 냉전의 현장이다. 북한과 첨예하게 대치해온 상태에서 40년 넘게 서울의 북방에 위치한 이 지역에 군사기능을 부여할 수 밖에 없었던 것이 지금까지의 현실이다.

그러나 90년대에 들어 접경지역과 관련하여 새로운 상황변화가 야기되고 있다.

최근 북한의 경제난과 정치적 불안이 자주 보도되면서 부터 개방유도식 통일촉진정책 뿐만 아니라 통일후 혼란에 대비하는 정책수립도 시급하다는 인식이 고조되고 있다. 이에 따라 접경지역에 통일 전초지로서의 기능을 부가해야 할 필요성이 제기되고 있다.

지방자치제 실시이후 우리사회 전반에 걸쳐 그동안 권위주의적 정부하에서 잠재해 있던 갈등요소들이 다양한 형태로 표출되고 있다. 접경지역 주민과 지방자치단체도 중앙정부에 대해 지역이익 증진을 위한 방향으로의 정책변화를 요구하고 있다.

이로 볼 때 접경지역에는 국가이익과 지역이익이 대립되는 상황이 전개되고 있다고 볼 수 있으며, 어떠한 기준과 절차를 통해 이 문제를 해결해야 하는가는 중요한 과제가 아닐 수 없다. 본 글에서 제기하는 주민을 위한 지역개발이란 논제는 기본적으로 보다 민주적이고도 합리적인 절차를 통해 주민과 지방자치단체의 의사결정 참여도를 높이고 이를 통해 주민생활의 향상을 도모한다는 사고에 근거하고 있다.

연구의 지역적 범위로서 경기북부지역의 개념은 경기도 북부출장소 포함지역을 의미하는 것이나, 이 글에서 흔히 사용하는 접경지역의 개념과는 꼭 일치한다고 말할 수는 없다. 접경지역의 개념의 경우 경기도 뿐 아니라 인천시와 강원도 지역까지 포함시킨 경우가 있을 수 있으며, 접경지역의 남북 폭에 대해서는 규정하기에 따라 다양할 수 있음을 밝히고자 한다.

II. 경기 북부지역에 대한 규제 현황과 지역적 영향

경기북부지역에 대한 개발은 군사시설 보호법, 수도권 정비계획법, 개발제한구역에 관한 법률, 상수원보호구역 설정 등 다양한 규제조치에 의해 제한되고 있는 실정이다. 이 중에서 지역적 특성을 잘 규정하고 영향력이 심대한 것은 바로 군사시설보호법과 수도권정비계획법이다. 이 지역이 국토방위의 공간으로서 중요하다는 것은 누구나 다 인정하는 것은 사실이지만, 군사시설 보호법 내지는 수도권 정비계획법의 일방적 규제의 관행이 지속되어야 하는지에 대해 경기도 관련 지방자치단체와 경기북부지역 주민은 많은 의구심을 가지고 있다. 문민정부가 들어선 이후 일부 법 규정이 다소 완화된 면이 없지 않지만 이로써 경기북부지역 주민의 생활이 만족스러운 수준으로 향상될 수 있는지 검토해 보기로 한다.

1. 국토방위를 위한 규제의 지역적 영향

(1) 군사시설보호법

이 법은 60년대 말의 빈번한 북한의 도발, 70년 초의 부분적 미군철수에 따른 당시 정부의 확고한 자주국방의 자세확립 필요성 등 당시 긴박한 정세에 자극받아 1972년에 처음 제정된 것으로 그 목적은 군사시설을 보호하고 군 작전의 원활한 수행을 기하기 위한 것이었다. 조문의 내용을 살펴보면 경기북부 지역에서는 군사적 기능의 보호를 위한 전면적이고도 획일적인 민간활동규제로 일관하는 것이 특징적이다. 이로 볼 때 휴전후 부터 법제정 당시까지의 관행이 법칙 근거로 반영되었을 뿐이라는 추측을 해볼 수 있다.

70년대 이전 우리나라의 공업화·도시화가 진전되기 전에는 경기 북부지역도 다른 곳과 마찬가지로 농업만이 유일한 산업기반이었다. 다만, 군부대 주변에 민·군의 공생차원에서 각종 서비스를 제공하는 업소가 밀집함으로써 기지촌이 형성되었고 한때는 경기가 좋은 곳으로 꼽히기도 하였다.

그러나 70년대 이후 다른 지역에서 산업화가 활발할 때 경기 북부지역

은 서울에 인접한 의정부와 고양 등지를 제외하고는 국방상의 이유로 산업입지가 배제됨으로써 과거의 단순한 경제활동만이 그대로 답습될 수밖에 없었다. 즉 다른 지역은 지속적인 경제발전으로 확대재생산이 가능했던 반면에 경기 북부지역에서는 단순재생산적 구조가 지배적이었던 것이다. 그리고 과거의 기지촌이 점차 도시적 면모를 갖추게는 되었지만 군과 농민을 위한 서비스업 중심의 단순구조를 가진 가도시적(假都市的) 성격에서 벗어날 수 없었다.

군사시설보호법은 문민정부의 등장과 더불어 1993년 개정됨으로써, 규제가 부분적으로 완화되는 한편, 규제의 내용도 세분화·구체화된다.

개정내용의 특징을 보면;

① 보호구역과 민통선 설치에 있어서 군사목적 달성을 위해 필요한 최소한의 범위로 한다는 원칙이 새로이 규정되고 있다. 이에 의거, 종래 군사분계선 남방 27Km까지에서 10-25Km로 보호구역을 축소하였다.

경기 북부지역의 경우 이 조치로 보호구역의 면적은 2,705km²에서 2,142km²로 축소되었다. 그럼에도 불구하고 경기 북부지역의 50% 정도가 아직도 보호구역에 묶여있다.

② 보호구역은 규제강도에 따라 통제보호구역과 제한보호구역으로 구분되고 있으며 각 지역에서의 행위제한도 세분화되고 있다. 이는 민간인 통제선을 경계로하여 관행적으로 민북·민남지역에서 행위제한의 차별화가 있어 왔으므로 이를 현실화 했다는데에서 그 의의를 찾을 수 있다.

③ 부분적으로 완화·개선된 내용¹⁾: 군사시설보호법 시행령 제6조 1항에서 민북의 통제보호구역이라 하더라도 주민편익의 제고나 국가사업의 시행의 경우 제한보호구역으로 설정가능하다. 도시계획구역내에 택지개발과 농공단지 설치 등의 경우 위탁지역·위탁대상·위탁조건을 명시하여 행정청에 보호구역 협의업무를 위탁한다.

이로서 주민의 권익보장이 과거보다 증진될 것이라는 개연성은 있다고 평가할 수 있겠지만, 개정된 군사시설보호법의 나머지 대부분의 조항이 규제완화 지향적이라기 보다 현실적인 관행을 보다 체계화하는데 그친 감이 없지않다. 여전히 문제가 되는것은 군부대 협의사항에 대한 관할부대장의 절대적인 의사결정권에 연유하는 공평치 못한 민원의 처리이다.

1) 이와같은 맥락에서 그간 대표적인 민원사항이었던 군이 사용하는 사유토지를 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법」에 의거 보상·정리 하고있다. 국방백서 1995-1996, p.228-9.

이는 주민의 군에 대한 신뢰감이 낮아지게 할 수도 있으므로 충분한 검토를 거쳐 개선되어야 한다고 본다.

경기 북부지역에서도 국방상 가장 민감한 지역은 군사시설보호법에도 통제보호구역으로 설정하고 있는 민북지역이다. 이 지역은 1978년 이후 육군규정의 「민통선 북방지역 민사활동 규정」에 의거하여 특별히 관리되고 있으며 이 지역에서의 출입과 민간인 활동은 엄격한 통제를 받는다.

전후 방치되었던 민북지역에 농업적 이용이 최초로 허용된 것은 1959년이며 이후 1966년 까지 부분적으로 입주영농이 허용되고 출입영농 또한 확대 되어갔다. 이는 당시 연고농민들이 경지이용을 요구했고, 정부 입장으로 보아서도 토지가 없는 영세민이나 군사훈련장에서의 이주민을 위한 대책이 필요하였기 때문에 토지소유관계의 복구가 이루어지지 않았음에도 불구하고 민북지역에 한정적으로 엄격한 기준에 의해 입주시켰던 것이다. 당시의 이러한 민북마을은 '자립안정촌'이라 불리워졌다.

이후 1967-1973년 사이에는 민북지역의 농업확대라는 경제적 이용 측면이 크게 부각됨과 동시에, 당시 북한의 도발에 효과적으로 대처하기 위한 방안으로 또한 북한의 접경지역 선전촌 건설에 대한 대응책으로 통일촌, 재건촌 등의 전략촌이 적극적인 정부의 지원으로 세워지게 되었다. 당시 정부는 입주자의 경작권을 보장함과 동시에 촌락건설과 경지정리, 교통로 등 기반시설에 파격적으로 지원하였다.

1974년 이후에는 특수지역개발 또는 접적지역개발이라는 이름하에 더 이상의 민북마을의 건설을 중지하고 기존 촌락의 정비에 힘써왔다. 이는 농업에 국한하는 토지이용으로 경제적 매력이 감소하여 민북주민의 사기가 떨어짐을 방지하는데 주목적이 있었다고 볼 수 있다.

이와 같이 오랜동안 민북주민들은 일반 행정력이 미치지 않는 준전시 상황속에서 주둔부대의 통제를 받아왔으며 1978년에야 평시용의 민통선 북방지역 민사활동규정(육규 5-4)에 의거하여 생활을 유지할 수 있게 되었다. 이 규정은 1985년 대폭 개정(육규 521-4) 되었으나 통제내용이 크게 변한 것은 없다.

다만 이 지역의 입주영농 및 출입영농과 관련하여 민원과 분규가 계속 발생함에 따라 갈등해소 차원에서 행위제한의 기준을 명시하고 군관합동 통제기구를 설치한 점, 또한 민북지역에서의 출입절차를 간소화하고 부분적으로 체류기간을 연장한 점이 개선된 부분이라 할 수 있다. 그러나 민

북지역의 영농과 개발에 대해 전권을 위임받은 지역사단장 또는 부대장의 민원처리 방식이 입주농민이나 출입농민의 입장으로 보았을 때는 비합리적이고도 전형적인 민원처분으로 여겨지는 경우가 많음으로 향후 민원처리의 공정성 확보를 중요한 과제로 삼아야 할 것으로 보인다.

(2) 수도권 정비 계획법

1984년 제정되었던 이 법은 서울의 과밀문제 해결을 우선적 목표로 하고 서울 및 인접지역의 인구유발 시설을 수도권의 남부지역으로 이전시키려는 의도로 제정되었으나, 경기 북부지역은 서울의 발전잠재력을 이전받는데에서 철저히 배제되었다. 의정부·고양군·남양주군 등 서울 인접지역은 대학과 공장 등 인구유발시설이 그 수나 밀도에 있어서 경기 남부지역보다 크게 적은데도 불구하고 이전촉진지역으로 지정된 것은 경기 북부지역에서의 개발 전초지가 되는 것을 방지하는데 있었다고 해석될 수밖에 없다. 위 세 시·군의 북방지역은 전혀 개발이 이루어지지 않았음에도 불구하고 개발유보지역으로 지정되었다. 이는 남북통일이 이루어져 국방전초지로서의 역할이 해소될 때까지 무기한 개발 않는다는 뜻에 다름없다.

경기 북부지역에 관한 한 수도권 정비계획법은 철저히 군사시설 보호법과 보조를 맞추는 것이 특징이다. 즉, 수도권 정비계획법 제3조 1항에서는 수도권내에서本法이 모든 법에 우선하나 군사에 관한 사항은 그러하지 아니하다라고 규정하고 있는 것이다. 이와 관련하여 국토이용관리법 제13조 3항 2호에서는 국방장관은 군사기밀을 요하는 구획 등을 건설부장관과 협의하거나 승인을 얻을 필요가 없다라고 규정하고 있다.

문민정부가 들어선 이후 1994년 수도권 정비법 또한 개정된 바 있다. 개정된 법에서는 경기북부지역의 종래 이전촉진지역을 과밀억제권역으로 규정하였는데 그 내용은 대동소이 하다. 이 지역에서는 본질적으로 수도권 정비계획법에 의해 개발이 제한되어있다. 특히 공장·대학 등 지역경제 기반 확충에 중요한 기능들의 신규입지가 사실상 어려움에 따라 이들 지역 경제는 지속적으로 서울에 의존할 수밖에 없는 실정이다. 다시 말해 이 지역의 개발잠재력을 이용할 수 없어 자족적 경제기반 구축이 어려운 것은 큰 문제라 아니할 수 없다. 중앙정부의 의지에 의해 대규모 개발을 앓는 한 지역주민의 생활불편을 근본적으로 해소하기 어렵다.

또한 과거 개발유보지역은 성장관리권역으로 개칭되었는데, 과밀억제권역으로부터 이전하는 인구·산업을 계획적으로 유치하고 산업의 입지와 도시개발을 적절하게 관리할 필요가 있는 지역으로 규정하여 종래 보다는 다소 규제가 완화된 내용을 보인다.

1) 기본적으로는 공장·대학 등 인구유발시설을 과밀억제권역과 동일하게 관리하지만 총량허용범위를 증가시켰고, 대형건축물의 규제가 폐지되고 중소규모의 택지 및 관광지의 조성이 가능해졌다.

2) 또한 일반적으로 대규모 개발사업이 규제되거나 건교부 장관의 승인이 있을 시, 100만㎡이상의 대규모택지, 30만㎡이상의 공업용지, 10만㎡이상의 관광지 조성이 가능하다(동법 19조).

3) 부칙 3조에 의하면, 성장관리권역에서는 시·군별로 36만㎡(약 12만평)내에서 공업지역을 지정할 수 있다고 하는 것은 개발자제를 허용한 점에서 개선되었다고 볼 수 있겠지만, 인구 규모에 관계없이 각 행정단위에서 일률적으로 같은 개발면적 규모를 제시한 것은 합리적이지 못하다고 평가할 수 있다.

2. 지방자치단체 대응의 한계와 문제점

민선단체장의 출현과 더불어 지방자치가 본격화됨에 따라 경기 북부지역의 경우에도 지역구조를 개선하고 주민복리를 증진시키려는 노력이 경주되고 있다. 북부지역에 대한 각종 규제법의 완화, 개선을 요구하는 한편, 종래 개발의 사각지역이던 이곳에 각종 개발사업을 계획하고 이를 관철시키려 노력하고 있다.

앞서 군사시설 보호법과 수도권 정비 계획법의 내용을 살펴보았듯이, 최근 그 규제내용이 과거보다 문구상으로는 다소간 완화되었지만 지역주민들은 규제완화를 그다지 실감하지 못하고 있다. 지역주민들은 경제기반의 다양화와 화층을 위해서 각종 규제의 대폭적인 완화가 불가피하다는 입장을 나타내고 있다.

이 지역의 모든 문제가 군사적 규제에 귀결된다고 생각할 때, 북부지역 지방자치단체와 주민은 이에 불만이 커질수 밖에 없고, 민·군의 갈등 관계는 심화될 소지가 다분하다.

경기 북부지역의 주민생활과 밀접한 부분에서 상기 두 법의 경직된 규제내용을 연성화함과 동시에 구체적으로 합리화하려는 노력을 기울여 지

역주민의 민원을 축소하는 것이 바람직하다고 보겠다.

경기 북부지역에 대한 각종 규제가 많음에 따라, 지방자치단체는 수도권정비계획법등 현 규제법안을 고려한 장기발전방안을 강구하는 동시에 우선적으로 가능한 소규모 숙원사업을 관철시키려 노력하고 있다.

그러나 대규모 사업은 중앙정부의 의지가 있지 않는 한 지방자치단체의 노력만으로는 불가능한 실정이고, 소규모 사업이라 하더라도 군부대와외 협의를 거쳐야 하는 등 문제가 많고, 실사 시행가능한 사업이라도 재정자립도가 열악하여 제대로 추진되지 못하고 있는 실정이다. 각종 규제 중복으로 인한 혼란 및 승인기간이 장기화되는 것 또한 지역발전의 저해 요인이다.

3. 주민을 위한 지역 개발로의 인식 전환

경기북부지역에 국방기능 우선이 불가피하다는 것은 누구나 인정할 수 있는 사항이지만 이로 인한 규제만 적용되고 공식적인 지원이 거론되지 않는 것은 많은 문제점을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 전시가 아닌 이상 국익을 위한다는 명목으로 접경지역 주민의 이익을 희생하는 것은 헌법과 기타 국토개발 관련법에서 규정하는 '기회균등'의 실현을 막는것이다. 그간 40여년 이상 이 지역이 국방에 기여해 우리나라의 발전이 가능했다는 점을 고려할 때, 더 이상의 일방적 희생을 강요하는 것은 순리가 아니다. 이는 이 지역의 지방자치 실현을 저해하는 요소로 작용하고 있다.

둘째, 국토분단의 결과 또한 이로 인한 접경주민이 겪고 있는 고통을 국가의 책임으로 인식해야 한다. 그간 정부가 분단해소를 위한 노력을 지속적으로 해 왔지만 지역주민의 고통에 대한 배려는 찾아보기 어려웠다.

셋째, 경기 북부지역등 접경지역에서 지자체와 주민의 경제기반 확충노력에 대해서는 규제하고, 중앙정부에서 필요시 지역이해를 배제하고 대규모 개발 (예:통일동산, 남북연결교통망,신도시건설 등)을 선택적으로 시행하는 것은 법 적용의 형평성을 무시하는 처사이다. 이는 지역주민의 개발행위는 국방에 저해되고 국가차원의 개발은 국방에 저해되지 않는다고 하는 논리와 같다.

국가 이익이 지역 이익에 우선한다는 사고는 과거 중앙집권시대의 논리

이고, 오늘날 지방자치시대에는 국가 이익의 범주에 지역이익과 사익이 포함된 것으로 해석되어야 한다. 국가란 국민의 이익을 증진시키는 권력장치이므로 주핵심은 구체적인 국민이어야 한다는 점을 인식할 필요가 있다.

경기 북부지역을 비롯한 접경지역에서 국방기능을 우선함으로써 이 지역이 받는 피해를 서울을 비롯한 나머지 지방의 이익으로 또는 국익으로 규정해 온 것이 지금까지의 논리였다고 볼 수 있다. 일부를 희생하여 다수의 이익을 추구하는 원칙에는 이의가 있을 수 없지만 접경지역을 담보로 창출되는 안전보장이라는 국익을 국가나 접경지역이 아닌 다른지방에서 무상으로 향유하는데에는 문제가 있다.

물론 접경지역 또한 안전보장 측면에서 같이 혜택을 받았고, 군부대 주둔으로 인해 서어비스업 발달이라는 부수적 효과를 가져온 긍정적 측면이 없는 것은 아니다. 그 반면에 군부대 주둔으로 인해 이 지역의 토지 이용이 규제되어 주민생활의 개선도모가 어려운 것은 명백한 피해라 규정할 수 있다. 규제가 없을 시와 비교하여 규제로 인해 일자리 부족, 잠재적 소득의 포기효과가 나타난다는 사실 외에도 지역 이미지가 나빠져 지가가 낮고 경제적 토지 이용이 저하되어 일종의 간접적 토지수용의 결과를 낳을 수 있다는 점에서 피해 범주를 생각해 볼 수 있다.

경기 북부지역이 낙후되게 된 이유에는 자연환경적 여건에서 개발이 불리한 낙후지역과는 달리 서울에 근접하여 충분히 경기 남부지역 정도의 발전을 기대할 수 있는데도 정치적·군사적 규제에 의해 인위적으로 경제활동 입지여건을 악화시켰다는 점이 지배적으로 작용하고 있다.

이러한 점에서 피해에 대한 보상의 당위성이 인정될 수 있는데, 문제는 피해 규모를 어떻게 산출하는가이다. 피해중에는 군부대에 의한 사유재산의 침해와 같이 구체적으로 확인하여 보상이 가능한 것이 있는 반면, 기대수준과 현실수준의 차이에서 유발되는 각종피해에 대한 보상과 같이 쉽게 합의에 도달하기 어려운 부분도 많다. 설사 광범위한 보상의 원칙이 세워지더라도 어느 재원에서 어떠한 방법으로 보상할 것인지도 어려운 과제가 아닐 수 없다.

따라서 접경지역에 대한 직접적인 개인 보상은 군부대 토지점유로 인한 사유재산권 침해의 경우에 한정하고, 나머지 피해의 개연성이 있는 부분에 대해서는 간접적인 지원을 할 수 밖에 없으며, 이 경우 중앙정부차원의 특별지원이 강구되어야 한다.

접경지역주민에 대한 간접적 지원의 범주라면 다음과 같은 사항이 고려될 수 있다고 본다.

- 군사시설 보호구역을 필요한 최소한의 규모로 한정하여 주민 피해의 범위를 축소(규정준수)
- 군사시설 보호구역이라 하더라도 토지이용규제를 합리화, 체계화, 세밀화하여 주민생활의 불편을 대폭 해소 및 민원처분의 공정성 유지
- 접경지역 주민에 대한 조세경감 및 사회부조로 실질적인 소득증대
- 지자체에 대한 특별 재정보상 차원에서 교부금 산출기준 상향조정 내지 특별재정지원 근거 마련
- 주민의 복리를 향상시킬 수 있는 사회기반시설 확충
- 접경지역내 국가적 사업은 이 지역에 미치는 영향을 고려하여 시행

III. 통일시대에 대비한 경기북부지역의 당면과제

경기 북부지역은 통일이전의 남북한 교류 협력의 전초지적 역할을 해야 하며, 통일 이후 북한 주민이 대거 남쪽으로 이동할 것이 예상되는 등 각종 통일 후유증을 일차적으로 감당해야 하는 과제를 가지고 있다.

이때 남북간의 관계가 진전되지 않는다 하더라도 통일에 대비하는 노력은 지속적으로 추진한다는 관점에서, 통일전초기지 역할을 하는 경기 북부지역을 체계적으로 개발해야 할 필요성이 있다. 어떠한 통일형태의 경우에도 국가적 혼란은 피할 수 없겠지만 사전에 치밀한 준비를 한다면 그 충격은 완화되어 질 수 있음은 재론할 필요가 없다.

독일이 통일되기 이전 서독정부는 공식적으로 통일정책을 추진하지는 않았지만 내면적으로는 접경지역을 통일의 전초기지로 고려한 흔적이 없지 않다.

공간관리법(ROG) 제1조 공간관리 기본이념의 2항에서는 '독일통일 목표를 고려하여 그 실현을 촉진해야 한다. 이를 위해 지역(접경지역을 의미함)의 공간적 관계를 유의하고 개선한다'라고 규정하고 있다. 여기에서 '공간적 관계'란 접경지역의 낙후 우려를 의미하는 것으로서 이 지역의 여건을 개선함으로써 '서부로의 창(窓)' 역할을 하도록 한다는 것이다.

또한 동법 제2조 공간관리의 기본과제의 1항 4호에서는 '접경지역은 교육, 문화, 유통, 행정 등 모든 면에서 전국수준에 도달해야 한다'고 규정하고 있다. 이는 분단으로 인한 지역의 인적, 물적 고통을 국가의 책임으

로 인식하여 그 피해의 현실적 보상에 중점을 둔 것으로, 이러한 정신은 접경지역 지원법(ZRFG) 제1조에 명문화 되어 있기도 하다.

통일을 국가적 지상과제로 생각하는 우리나라에서 독일과 같이 접경지역과 밀접히 관련된 법률에 통일을 위한 지역기반 조성과 같은 법 규정을 신설하는 것이 바람직하다고 본다.

1. 통일촉진적 개발

경기 북부지역과 관련하여 이제까지 남북교류협력차원에서 제안되거나 계획된 또는 시행중인 사업으로는 평화시 건설, 통일동산 건설, 단절된 남북간 도로·철도의 연결을 들 수 있다.

이중에서 통일동산(파주군 교하·탄현면)은 본래 남북교류협력 차원에서 추진되었으나 통일에 대한 국민의식의 고취로 목적을 변경하였으며, 이산가족 만남의 장소, 통일교육, 편의시설, 청소년 시설, 전망대 등을 계획하고 있다. 또한 통일에 대비하는 교통로의 정비를 위해 건교부는 북한으로 연결되는 경기 북부 주요도로를 확장하고 있으며, 철도 또한 복구할 계획을 가지고 있다. 최근에는 남북통일전이라도 남북관계가 개선되면 남북한을 연결하는 대규모 고속도로망을 건설할 용의가 있다고 발표하기도 하였다.

지난 88년 처음 구상된 평화시는 비무장지대에 공단, 북한 주민을 위한 교육장, 교역장, 유통시설, 이산가족의 만남의 광장, 학술·문화 교류센터를 포함하여 인구 50만을 수용할 수 있는 규모로 일종의 남북 교류협력 차원의 경제특구의 성격을 지닌다. 평화시의 설치 목적에 부합하려면 남북간의 신뢰구축이 우선되어야 하나, 북한은 남북 기본 합의서 협의시스템으로 비무장지대의 평화적 이용을 주장하고 우리측의 교류·협력 제안에 대해 동의했음에도 불구하고 지금까지 아무런 반응을 보이지 않고 있다. 이로 말미암아 평화시 건설은 무기한 연기되고 있는 실정이다. 우리측만이라도 건설하자는 의견이 없지 않으나 이는 본래 취지에서 벗어난 느낌이 없지 않다.

위에서 거론된 국가적 사업외에도 통일전망대의 설치·안보·통일 학습장의 설치와 관련된 사업은 군사시설보호법 시행령(제6조 1항)에서도 가능하다고 명시하고 있다.

앞으로 남북 교류협력 차원에서 중앙정부차원의 대규모 사업을 추진할

경우, 경기 북부지역에의 파급효과를 충분히 고려하여 지역주민의 고용 증대·소득증대와 연계하는 것이 바람직하다.

또한 유의할 사항으로 통일촉진적 개발이 일반관광지에서 보듯 지나치게 상업성을 띄게 되면 군사지역인 이곳과는 이미지가 맞지 않을 것으로 보다 생산적이고도 교육적인 차원을 강조해야 할 것으로 본다.

2. 통일 후유증을 최소화하는 개발

여기서 전제하는 통일 후유증이란 통일이후 북한 주민의 대거 남하를 뜻한다. 북한 주민이 대부분 이 지역을 통과할 것이 예상됨으로 경기북부지역에 다수의 출입관리소를 설치하여 이들을 등록하고 시·도별로 적절히 배치하는 기능을 담당해야 할 것이며, 이와 동시에 각 시도와 긴밀히 연결하여 취업·거주 알선의 업무를 담당하는 것이 바람직하다.

정부입장으로 볼때 독일의 경우와 같이 이동인구의 수를 줄이기 위해 북한 지역에 대한 각종 지원과 혜택을 줄 가능성이 높다. 그러나 이러한 경우에도 많은 북한주민들은 북쪽 접경지역에 거주하면서 경기 북부지역의 상대적으로 높은 임금을 겨냥해 통근할 것이고, 우리 기업의 입장에서도 투자위험이 있는 북한 지역보다는 보다 안전한 이곳에 공장이나 유통센터를 세울 가능성이 높기때문에 상당수의 인구유입을 가상해야 할 것이다.

이와 같이 정부가 북한 주민의 남하를 규제하건 않건간에 경기 북부지역에는 일정수준의 북한주민을 수용하는 것이 불가피할 것으로 생각되기 때문에 이에 대비하여 자체적인 지역기반을 확충하는 것이 필요하다. 그러나 지금 당장 북한 주민을 위한 공단을 설치하는 것은 의미가 없기 때문에 부지조성에 그치고, 상황이 닥치면 이들을 이용해 공장을 건설하고 차후 고용하면 될 것으로 생각된다.

또한 경기 북부지역에서 북한주민을 수용하기 위해 필요한 관리시설, 공업단지, 주택, 유통시설, 직업훈련원등은 통일 촉진을 위해 설치되는 각종 시설들과 이곳에서 이동할 군부대 부지와 시설을 경과적으로 활용하면 될 것이다.

북한 주민의 유입으로 경기 북부지역은 경제적으로 활기를 띄게 될 것이 틀림없다. 또한 통일과 동시에 이 지역의 국방기능이 소멸될 가능성이 높기 때문에 환경이 잘 보전된 비무장지대와 민통선 북부의 일부지역을 제외하고는 그간의 규제가 완전히 해제되어 경기북부지역에서는 정상

적인 개발이 가능해질 것이다. 통일은 경기 북부지역 입장으로만 보았을 때는 혼란보다는 기회의 의미가 강하다고 전망해볼 수 있다.

IV. 접경지역의 장기적 구조개선 모색

1. 접경지역 지원의 목표와 방향

접경지역 지원은 시기적으로는 통일 전후로 나누어 생각해 볼 수 있다. 통일 이전에는 국방기능을 포기할 수 없으나 지방자치와 통일 대비라는 조류 또한 간과할 수 없기 때문에 일견 상충되는 토지이용 내지 개발 목표를 잘 조화시킬 필요성이 있으며, 통일 이후에는 이 지역에 지각변동과 다투는 큰 변화가 예상되므로 치밀한 사전 계획수립과 개발이 필요하다.

(1) 접경지역 관리와 개발 목표의 조화

앞서 2.3장에서 논의하였듯이 통일 이전에 각 목표간에 조화를 이루어 접경지역 주민을 위한 지원과 개발 방향이 추구되어야 한다.

- 국방기능
 - 군사시설 보호구역의 지속적 축소로 최소한의 규모유지
 - 군사시설 보호구역내 토지이용 규제 합리화 및 체계화로 민원축소
 - 부득이한 경우 이주대책수립으로 가능하다면 군사시설 보호구역과 주민 거주지의 분리
 - 민·군 협력차원에서 군 보급물자를 접경지역에서 우선적 조달
 - 민북지역에서의 마을 조성확대
- 개발규제의 피해보상
 - 국방기능의 정비와 연동하여 「수도권 정비계획법」 등 규제법의 정비로 지역경제 기반의 확충
 - 접경지역 주민에 대한 조세감면
 - 접경지역 지방자치 단체에 대한 교부금 확대 및 특별재정지원
- 통일준비
 - 통일 준비와 관련된 중앙정부 차원의 접경지역 개발계획 수립
 - 중앙정부 사업과 접경지역 개발의 연계

(2) 바람직한 접경지역의 미래상을 위한 전략

통일이후 이 지역이 당면할 근본적인 변화는 북한 주민의 대거 유입과 군부대의 유출이 될 것이다. 북한 주민의 유입으로 다양한 목적의 토지 이용 수요가 증가할 것이므로 기존시설의 재활용이 불가피해질 것이다.

또한 군부대의 유출로 말미암아 발생하는 토지공급은 부분적으로 공장 부지, 주택단지, 복지시설 등 다양한 목적으로 사용하고, 또 경제적 활용보다는 자연보전적 가치가 있는 곳은 자연환경상태로 복구시킨다. 군용 토지의 경제적 전환은 특히 군부대 주변취락의 재개발과 관련하여 중요한 의미를 지닌다.

위와 같은 변화는 이 지역의 개발에 중요하기 때문에 도시 및 소지역 계획을 수립할시 새로운 변화를 충분히 예상하여 고려하는 것이 필요하다. 통일이후 기존 토지이용의 재정비와 신규 건설이 동시에 이루어질 가능성이 높기 때문에 통일이후의 혼란과 충격을 충분히 흡수할 수 있는 장기계획의 수립이 더욱 필요하다고 본다.

통일이후 토지이용을 두고 논란을 빚을 수 있는 곳은 군사적 보호로 환경보전적 가치가 높은 비무장지대와 이에 인접한 지역이다. 국내외적으로 이 지역에 대한 관심이 높아 통일 한국의 최대 자연보전구역이 될 가능성이 높은 반면, 이곳에 연고를 가진 사람을 비롯한 일부에서는 개발을 요구할지도 모른다. 통일이 되더라도 남북 접경지역에 산재한 지뢰와 위험물을 제거하는데는 상당한 시일이 걸릴 것으로 보이기 때문에 이 지역의 환경보전을 위한 조사와 계획수립 및 구역지정을 할 수 있는 시간적 여유는 충분할 것으로 보여진다.

지금부터라도 통일이후까지 내다보는 치밀한 계획을 수립한다면 경기 북부지역은 오랜동안의 피해와 고통에서 벗어나 높은 수준의 생활의 질을 누릴 수 있는 지역으로 변모가 가능할 것이다.

2. 접경지역 지원법의 제정

현재 어떠한 법에도 접경지역의 개발에 대해 우호적이지 않다. 다만 제3차 국토개발계획에서 「통일을 향한 남북교류지역의 개발·관리」 차원에서 접경지역에서의 개발을 지지하고 있다.

이러한 사실은 규제완화를 통한 접경지역의 개발에 대한 접경지역 주민이나 관련지방자치단체의 요구보다는 통일을 전제한 접경지역의 개발

이 훨씬 공감대를 넓힐 수 있음을 시사한다. 그러나 앞에서 지적했듯이 지금까지의 규제가 합리적이지 못했다면 이에 대한 고려도 충분히 감안되어야 한다.

이 모든 목표를 달성하려면 「접경지역 지원법」이라는 법적 근거를 마련하는 것이 필수적이다.

(1) 접경지역 지원법의 골격

- 국토분단으로 받은 접경지역의 고통을 보상하고 통일의 전초기로서 역할에 적절히 규정하기 위함(목적)
- 타법과의 관계 규정 및 접경지역 지원과 관련하여 타법의 조항 수정 및 신설
- 지원지역의 범위 규정 ; 동서(용진군-고성군), 남북(군사시설 보호 구역의 비율이 일정수준을 넘는 지역)
- 지원의 내용 구체적 명시 : 직접적 지원과 간접적 지원
- 지역별 차별지원 및 투자효율을 위한 중점지원지역 원칙 명시
- 지원을 위한 재정 확충 및 분담 규정
- 효율적 지원을 위한 중앙부처 및 지방자치단체의 협의체구성
- 통일이후 일정시기까지의 경과조치 규정 및 한시법 명시
- 접경지역 종합개발계획 수립에 관한 규정

(2) 접경지역 종합개발계획의 내용

- 중앙부처 및 지방자치단체 사업의 연계 도모 위함(목적)
- 부문별 계획
 - 통일대비차원 : 통일관련시설 및 사회기반시설
 - 주민생활개선 : 사회기반시설(교통, 교육, 행정, 복지, 의료) 및 산업·취락구조·관광
- 지역별 토지이용 계획 : 지역의 여건, 개발거점 및 배후지 관계 고려
- 단계별 추진계획
- 국토개발계획·도개발계획 등 각종 계획과의 연계 규정

V. 맺 음 말

경기 북부지역은 휴전후 지금까지 국방기능 우선원칙에 의거하여 군사 시설보호법을 위시한 각종 규제에 묶여 지역개발이 이루어지지 못하였다. 이러한 낙후된 지역적 현실이 그동안 문제시되지 않았지만 지방자치 시대를 맞아 또한 통일 준비의 공감대가 형성된, 현시점에서 접경지역 주민의 억제되었던 개발욕구가 일시에 분출되고 있는 현실이다. 이러한 현상은 군(軍) 또는 중앙정부와의 마찰을 야기할 가능성이 다분하기 때문에 이 지역에서의 군·관·민 삼자의 수직구조를 삼자간 균형구조로 전환 시킬이 바람직하다고 본다. 국방 기능은 최소한의 공간에서 소기의 목적을 달성할 수 있도록 노력하고 중앙정부는 접경지역의 피해해소를 국가적 책무로 인식하여 각종 보상책을 강구함이 필요하다고 보여진다.

이로써 통일전까지 이 지역의 개발이 어느정도 이루어진다면 통일이후의 혼란을 흡수하는데에도 크게 도움이 될 것이다. 위에서 논의된 개선 방안들이 체계적이고도 실천적인 효과를 거두기 위해서는 접경지역지원 법과 같은 특별법을 제정하는 것이 필요하다고 생각된다.

▣ 제 3 주 제 ▣

統一에 對備한 接境地域의 役割

제 성 호 (민족통일연구원 연구위원)

목 차

- I. 서 론
- II. 접경지역의 개념과 일반적 특성
 - 1. 개념과 범위
 - 2. 일반적 특성
- III. 통일과정에서의 접경지역의 역할
 - 1. 한반도 주변환경 변화와 통일시대의 도래
 - 2. 남북 통일시대 접경지역의 역할
- IV. 접경지역의 개발방향
 - 1. 기본방향
 - 2. 세부추진방안 : 경기북부지역을 중심으로
- V. 접경지역 지원방안
 - 1. 서독의 접경지역 지원사례
 - 2. 접경지역 지원을 위한 특별법 제정
- VI. 맺 는 말

統一에 대비한 接境地域의 役割

I. 序 論

그동안 경기도와 강원도 북부의 접경지역은 지역적 특수성으로 인해 여러 관련법규와 국가정책에 의해 중첩된 규제를 받아 왔다. 경기도의 북부지역만 하더라도 수도권 정비계획, 군사시설 보호구역, 개발제한구역 등으로 묶여 개발이 억제되어 왔던게 사실이다. 그 결과 지금 경기북부의 접경지역의 경우 개발정도는 물론 일반주민의 생활수준이 경기도의 여타 지역, 특히 한수 이남지역보다 낙후되어 있는 형편이다.

이러한 이유로 최근에 와서 이 지역 주민의 개발욕구가 분출하고 있다. 특히 금년 6월부터 지방자치제가 실시됨에 따라 앞으로 접경지역의 개발에 대한 요구는 더욱 증대될 것으로 전망된다.

그러나 비무장지대에 인접해 있는 경기도와 강원 북부지역에 대해 단순히 개발이 억제되어 온 지역, 또는 상대적으로 혜택이 적었던 지역이라는 소극적 관점에서만 바라 보아서는 안될 것이다. 왜냐하면 이 지역이 군사분계선 및 비무장지대와 인접해 있는 지역으로 특히 개성 등 북한지역이 경기북부의 접경지역과 아주 가까운 곳에 위치해 있는 바, 통일을 추진하는 과정에서 많은 긍정적 역할을 할 것으로 기대되기 때문이다. 이와 같은 지리적 특성과 앞으로 도래할 남북교류협력 본격화 시대, 나아가 통일시대를 내다 볼 때 이곳은 하나의 기회요 도전의 지역으로 다가올 것이 틀림없다.

그러한 점에서 접경지역은 이제 각별한 관심을 가지고 주목하지 않으면 안될 대상이 되었다고 할 수 있다. 본고에서는 앞으로 통일시대가 도래할 것임을 감안하여 접경지역이 통일과정에서 수행해야 할 역할에 관해 고찰하기로 한다. 이를 위해 먼저 접경지역의 개념과 범위, 일반적 특성에 관해 살펴 보고, 접경지역의 역할 및 개발방향을 제시하기로 한다. 이와 관련하여 독일통일 과정에서 접경지역에 대해 구서독이 지원한 사례에 관해서도 검토하기로 한다.

II. 接境地域의 概念과 一般的 特性

1. 概念과 範圍

국어사전에 의하면 「접경」이라 함은 '경계가 맞닿음 또는 맞닿은 경계'를 말한다.¹⁾ 따라서 접경지역은 경계가 맞닿은 지역이라고 할 수 있다.

본래 접경지역은 국가간에 있어서 국경에 인접한 지역을 일컫는 것이다. 그러나 우리가 지금 논하고자 하는 접경지역은 우리나라의 國境에 인접한 지역을 말하는 것은 아니다.²⁾ 접경지역은 一應 1953년 7월 27일 「한국군사정전협정」(이하 정전협정이라 함)에 의해 설치된 군사분계선과 이를 중심으로 남북 방향으로 각각 2km에 이르는 지역, 즉 非武裝地帶(Demilitarized Zone: DMZ)에 인접한 지역이라고 할 수 있다.

그러나 접경지역이라고 불리우는 지역의 개념과 범위는 반드시 분명치 않다. 접경지역의 범위는 구체적으로 어디에서부터 어디까지라고 규정할 수 있는 것인가?

먼저 접경지역의 北端에 관해 살펴 보기로 한다. 접경지역은 넓은 의미로는 군사분계선 이남의 비무장지대 우리측 지역까지도 포함하는 것으로 볼 수 있겠지만, 일용 접경지역의 북단은 남방한계선으로 설정하는 것이 타당하다고 생각된다. 즉 비무장지대의 우리측 지역은 접경지역에서 제외되는 것으로 이해된다. 왜냐하면 비무장지대는 정전협정이라는 國際法에 의해 설치된 지역이며, 현재 軍事停戰委員會라는 國際的(合同)機關에 의해 관리되는 지역으로서 현실적으로 남북한의 통치권이 마치지 않고 있기 때문이다.³⁾

이와 관련, 현재 남북한은 모두 비무장지대를 침범하여 앞으로 추진하고 있다. 즉 남북한이 비무장지대내에 공히 철책선을 가설하고 觀測所 내지 監視所

1) 신기철·신용현 편지, 「세 우리말 큰 사전」(서울: 三省出版社, 1984), p. 2939.

2) 대한민국 헌법 제3조는 "대한민국의 영토는 한반도와 부속도서라 한다"고 규정하고 있다. 따라서 우리 헌법상 대한민국 영토의 공간적 한계를 의미하는 국경은 압록강과 두만강 및 백두산지역을 연결하는 선에 의해 규정될 것이다.

3) 다만 남한의 대성동 마을과 북한의 기정동 마을은 적대 쌍방사령관(즉 유엔군사령관과 공산측의 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군사령관)과 양측 사령관이 임명하는 10명의 대표로 구성되는 합동기관인 군사정전위원회의 許可에 의해 비무장지대내에 조성된 촌락으로 각각 남북한의 행정구역에 편입되어 있으며, 예외적으로 남북한은 이들 주민들에 대해 통치권을 행사하고 있다.

를 설치·운영하고 있는 것이다. 이것은 정전협정에 반하는 조치이다. 비록 북한 측의 위법행위에 대한 대응차원이기는 하지만, 우리도 역시 군사인원 및 시설을 남방한계선 북방으로 전진배치하고 있어 현재 우리측 철책선과 남방한계선은 일치하지 않고 있다. 그러나 이러한 사실에도 불구하고 접경지역의 북단은 법리상 남방한계선으로 하는 것이 타당하다고 하겠다.

다음 접경지역의 南端이 어디인가도 역시 불분명하다. 일반적으로 民間人統制線(이하 민통선이라 함)을 기준으로 하여 민통선 이북지역(이를 민북지역이라고도 함)을 접경지역이라고 하는 것 같다.

「군사시설보호법」상 “民間人統制線이라 함은 고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선에 인접한 지역에서 군작전상 민간인의 출입을 통제하기 위하여 국방부장관이 군사분계선의 남방에 제4조의 규정에 의하여 설정되는 선을 말한다.”⁴⁾ “(제4조) 제1항의 규정에 의한 민통선은 제4항.1호의 규정에 의한 保護區域(군사시설보호구역을 말함: 필자 주)안에 설정하되, 군사분계선의 남방 20킬로미터의 범위안에서 설정할 수 있다.”⁵⁾

한편 군사시설보호구역은 통제보호구역과 제한보호구역으로 대별되는데,⁶⁾ 군사분계선에서 인접한 민북지역은 원칙적으로 통제보호구역에 해당된다.⁷⁾ 반면 민통선 이남지역지역은 제한보호구역에 해당된다.⁸⁾ 그러나 군사분계선에 인접한 지역에만 군사시설보호구역(통제보호구역 또는 제한보호구역)이 설치되는

4) 군사시설보호법 제2조 3호: 군사시설보호법은 1993년 12월 27일 개정되어 법률 제4617호로 공포되었다.

5) 군사시설보호법 제4조 3항.

6) 현행 군사시설보호법상 統制保護區域이라 함은 “고도의 군사활동 보장이 요구되는 軍事分界線에 隣接한 지역의 기타 중요한 軍事施設의 機能保全이 요구되는 區域,” 制限保護區域이라 함은 “군작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역과 기타 군사시설의 보호 또는 지역주민의 안전이 요구되는 구역”을 말한다. 군사시설보호법 제3조(군사시설보호구역의 구분) 1호 내지 2호: 한편 舊 軍事施設保護法에서는 통제보호구역을 “고도의 군사활동 보장이 요구되는 민간인 통제선(군작전상 민간인의 출입을 통제하기 위하여 휴전선 남방 5킬로미터 내지 20킬로미터의 범위 안에서 국방부장관이 정하여 관보에 고시한 선을 말한다) 북방지역과 기타 중요한 군사시설의 기능보전이 요구되는 구역을 말한다”고 규정하고 있었다.

7) 다만 민통선 이북지역 중 예외적으로 취락지역, 안보관광시설지역 등 대통령령이 정하는 지역은 제한보호구역으로 설정할 수 있다. 군사시설보호법 제4조 4항 1호가 참조.

8) 「군사시설보호법」 제4조 4항 1호 나 참조: 동법 제4조 4항 1호 전단에 의하면, 군사분계선에 인접한 군사시설보호구역은 민북지역의 통제보호구역과 민남지역의 제한보호구역을 포함하는데, 그 범위는 남방한계선의 남방 10킬로미터에서 남방 25킬로미터 사이에서 설정되는 선의 이북지역을 포함하는 것으로 되어 있다.

것은 아니며, 후방지역이라도 군사시설의 최외곽 경계선으로부터 1킬로미터 이내에서 통제보호구역 또는 제한보호구역을 설정할 수 있다.⁹⁾

이상과 같은 군사시설보호구역과 민통선의 정의에서 명백히 알 수 있는 바와 같이 군사분계선 이남의 민북지역은 취락지역이나 안보관광시설지역 등을 제외하면 원칙적으로 통제보호구역에 해당된다. 그러나 해안지역과 같이 북한의 침투가 예상되어 군사적인 통제가 특별히 요구되는 지역이나 기타 중요한 군사시설의 기능보전이 필요한 지역도 통제보호구역으로 지정될 수 있음은 물론이다. 즉 통제보호구역은 민통선 이남지역에도 얼마든지 설치될 수 있다. 이러한 점에 비추어 결국 민북지역은 군사시설보호구역의 일부에 지나지 않으며, 후자보다 그 범위가 훨씬 좁다고 하겠다.

아울러 민북지역은 접경지역의 상당 부분을 차지하고 있으며, 이 지역은 군사시설보호구역의 중요한 일부임에 틀림없다. 「군사시설보호법」에 따라 민북지역내로의 民間人 出入은 통제 내지 제한을 받고 있다. 이 곳에서 이미 장기간 거주하고 취락을 형성하고 있는 일부 주민들 외에 이 지역으로의 신규이주는 허용되지 않는다. 또한 私有財産權 행사를 비롯하여 군사작전상의 이유로 개발이 억제되고 있다. 이러한 사실에 비추어 접경지역을 민북지역과 혼용하는 사람도 있다.

그러나 반드시 민통선을 기준으로 하여 접경지역의 남북 한계를 정하는 것이 반드시 타당한 것인지 하는 점에는 의문이 있다. 개발이 억제되고 있는 것은 군사시설보호구역 뿐만이 아니라 자연생태계보호지역의 경우도 마찬가지이기 때문이다.¹⁰⁾ 또한 「수도권정비계획법」을 비롯하여 민통선 이남지역에서도 건축, 투자 등에 있어서 여러가지 규제가 실시되고 있는 것이 현실이다.

그러한 점에서 접경지역은 반드시 민북지역으로 제한할 것이 아니라 민통선 이남지역(이를 민남지역이라 함)이라도 수도권 정비, 환경보전 등의 이유로 개발의 제한을 받고 있는 일정 범위의 지역을 포함시키는 것이 바람직하다고 생각된다. 이렇게 볼 때 결국 접경지역은 ① 남방한계선 이남 민북지역과 ② 민통선 이남의 일정한 지역으로 구성된다고 할 수 있다. 그러나 민남지역의 남방

9) 군사시설보호법 제4조 4항 2호.

10) 자연생태계보호지역은 ① 녹지보전지역, ② 자연생태계보호지역, ③ 특정 야생 동·식물 보호지역, ④ 해양생태계보호지역으로 나누어지며 각각의 지역에 대해 일정한 규제가 행해지고 있다. 「自然環境保全法」 제15조 참조.

한계는 현실적으로 구획하기 어렵다. 이것은 앞으로 접경지역에 관한 법령을 제정할 경우, 그 법에서 당해 지역의 범위를 구체적으로 정해야 할 것이다.

민북지역은 전방부대와 관련 군사시설이 주둔 내지 설치된 곳으로 통상 前方地域이라고 부르기도 한다. 전술한 바와 같이 군사시설보호법 제4조 3항에 의하면 전방의 경우 민통선은 군사분계선 남방 20km의 범위내에서 설정할 수 있게 되어 있다. 그러나 실제에 있어서는 민북지역은 남방한계선으로부터 남쪽방향으로 10km~15km에 이르는 넓은 지역을 포함하고 있다고 한다.

2. 一般的 特性

접경지역은 비무장지대로부터 인접해 있는 지역이기 때문에 안보침단지역이라 할 수 있다. 현재 접경지역, 특히 그 중에서도 민북지역은 경기도와 강원도의 9개군 24개 읍 105개 마을에 걸쳐 설정되어 있고, 면적상으로는 약 5억만평에 달하며, 거주민은 20,700명 정도인 것으로 집계되고 있다.¹¹⁾ 이 중 경기도북부지역(김포군과 인천광역시에 편입된 강화도 등은 제외)의 경우 민북지역에 42마을 3,216가구가 거주하고 있다.

접경지역에는 경기도의 김포군, 파주군, 연천군, 강원도의 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군과 같이 비무장지대에 인접해 있는 육상지역 뿐만 아니라 백령도, 강화도와 같은 도서지역도 포함된다.

이 지역은 대체로 다음과 같은 일반적 특성을 갖는다.

첫째, 접경지역은 거의 대부분이 人口寡少地域이다. 즉 면적에 비해 현지에 주민등록을 두고 상주하는 주민은 매우 적은 편이다. 특히 강원도의 경우 접경지역 5개 군의 면적은 도 전체의 28.2%인 반면, 인구는 11.8%를 점유하는데 불과하다.

둘째, 접경지역의 地形은 다양한 분포를 이루고 있다. 동부의 경우 대부분 산악지대이나, 중부는 철원평야와 편치불이라는 분지를 제외한 기타 지역은 산악지대로 구성되어 있다. 이에 비해 서부지역은 대부분 평야 또는 구릉 등 낮은 지대로 구성되어 있다.

셋째, 접경지역은 대부분 민통선·군사시설보호구역으로 묶여 있는 지역이다.

11) 『京郷新聞』, 1995년 8월 1일, p. 2.

경기북부지역의 경우 군사시설보호구역은 2,140km²로서 50%에 달하고 있다. 강원도 접경지역 5개 郡의 경우 군사시설 보호구역으로 지정되어 있는 지역은 군 전체 면적중에서 약 61.8%를 차지하고 있다. 이 때문에 지역발전의 걸림돌로 작용하고 있다.

넷째, 접경지역의 자연환경 및 생태계는 전반적으로 잘 보존되어 있다. 이것은 남북분단과 접경지역에 대한 군사시설보호구역 설정이라는 외생적·타율적 요인에 의해 가능한 것이었다.

다섯째, 접경지역은 군사시설보호구역·자연생태계보전지역 등 안보(군사작전), 환경보전, 그린벨트 설정, 상수도 보호 등의 이유로¹²⁾ 그 동안 개발의 사각지대로 남아 있었다. 그 결과 접경지역은 여타 지역보다 개발이 낙후되어 생활조건이 열악한 지역이라 할 수 있다.

여섯째, 접경지역은 도로·교통·통신 등 하부구조가 극히 미비하다. 이것은 접경지역 개발을 지연시킨 요인의 하나가 되고 있다.

III. 統一過程에서의 接境地域의 役割

1. 韓半島 周邊環境 變化와 統一時代의 到來

21세기를 앞두고 있는 작금의 세계는 탈냉전과 탈이념을 기반으로 하여 범세계적인 차원의 화해와 협력, 자유·복지·개방화를 모색하고 있다. 종래 이념적 색채를 띤 대결구조는 급격히 퇴조하고 그 대신 평화와 번영, 그리고 이를 위한 국제협력이 강조되고 있다.

그러나 다른 한편 국가들은 치열한 경제전쟁에 돌입하여 자국의 발전과 국가이익의 도모를 꾀하고 있다. 생존과 제2의 도약을 위한 무한경쟁의 양상은 당분간 지속될 것으로 보인다.

그동안 무역을 추진함에 있어서 별로 고려하지 않아도 되었던 문제, 예컨대 환경보호를 위한 무역의 규제와 같은 것들이 새롭게 발생하고 있어, 우리 기업들로서는 그만큼 수출에 어려운 여건이 조성되고 있다. 그 때문에 수출시장

12) 경기북부지역의 경우, 개만제한구역은 496km²(24%)이며 상수도보호구역은 91km²(2%)에 이른다.

의 지속적인 확보를 위해 정부와 기업할 것 없이 국민 모두가 그만큼 더 많이 뛰지 않으면 안되게 되었다. 최근 정부는 새로운 국제환경에 신속하게 적응하기 위해 세계화를 표방하고 있고, 기업들도 생산비 절감, 품질향상을 통한 국제 경쟁력 제고를 위해 불철주야로 노력하고 있다.

이와 같이 국제환경이 날로 바뀌고 있는 가운데 한반도 내외의 환경도 2~3년전에는 예상하기 어려웠던 변화들이 나타나고 있다. 그동안 남북한과 미국간에 최대현안으로 부각되었던 북한 핵문제가 1994년 10월 21일 북·미기본합의문(agreed framework)이 채택되게 됨으로써 일단 해결의 국면으로 접어들게 되었다. 즉 북한 핵문제와 북·미 관계 개선을 병행추진한다는 구도하에 북한과 미국이 양국간 합의사항을 성실하게 이행하기만 한다면 북한 핵투명성은 상당히 제고될 것으로 관측된다.

이 북·미 기본합의문 채택으로 현재 대북 경수로 지원을 위해 「한반도에너지개발기구」(Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)가 구성되었고, 현재 북한의 대외경제위원회와 KEDO간에 협상이 진행되고 있다. 이를 위한 한·미·일간의 고위급회담 내지 전문가회의도 수시로 개최되고 있다.

또 현재 북한과 미국, 양국은 상대방의 수도에 연락사무소를 교환·설치하는 문제에 관해 협상을 진행하고 있다. 실무적인 문제만 타결되면 조만간, 늦어도 내년 상반기에는 연락사무소 개설이 이루어질 것으로 전망된다.

최근 이와 같은 북·미관계 진전에 자극을 받은 일본은 북한과의 수교를 위한 협상을 재개하였고, 중국과 러시아도 대북한 관계를 재조정하고 있다. 이와 같은 정책 조정은 결국 주변 4국이 모두 한반도에 「2개의 한국」(Two Koreas)이 존재한다는 현실인정에서 비롯된 것이며, 이러한 정책은 결국 주변 4국에 의한 남북한 交叉承認 형태로 귀결될 것이다.

이상과 같은 한반도를 둘러싼 주변환경의 변화는 대체로 한반도의 안정과 평화정착과 남북통일에 유리하게 전개될 것으로 전망된다.

2. 南北統一時代 接境地域의 役割

앞에서 지적한 바와 같이 최근 한반도를 둘러싼 주변 국제환경이 급격히 변화하고 있고, 그러한 변화방향이 전반적으로 통일을 촉진할 것으로 내다 보인다. 그러나 통일이 언제 이루어질지 아무도 예상할 수 없다. 이러한 상황에서

우리는 통일에 대비하여 지금부터 다각적인 대책을 마련해 두지 않으면 안된다. 특히 우리가 통일을 주도한다는 능동적으로 입장에서 통일을 위해 일방적으로 할 수 있는 일을 점진적이고 단계적으로 추진해 나가야 한다.

남북한간에 교류협력이 활성화되고 통일과정이 진척될 수록 그동안 방치되어 왔던 접경지역(및 비무장지대)의 위상은 점차 변하게 될 것이다. 왜냐하면 남북한간의 교류협력이 활성화·본격화될 경우 접경지역에 사람과 정보, 그리고 물자가 자연스럽게 흘러 들게 될 것이고, 이를 위해 이 지역의 교통·통신 등 하부구조시설의 정비가 뒤따르게 될 것이기 때문이다.

그 결과 비무장지대에 인접한 접경지역은 피거와 같이 개발과 투자의 대상에서 소외된 곳, 주거 및 복지환경이 열악한 지역으로 더 이상 남아 있지 않게 될 것이다. 그 대신 접경지역이 한반도의 중심에 위치한 물류수송의 요충지로서 통일에 적극 이바지하는 거점으로 활용될 것으로 예상된다.

이상과 같은 낙관적 전망을 기초로 할 때 통일과정에서 접경지역은 다음과 같은 긍정적 역할을 수행할 수 있을 것으로 생각된다.

첫째, 접경지역은 그동안 개발에서 소외되어 경제적 어려움에 처해 있던 남북한 주민(특히 남한주민)들 모두에게 보다 풍요로운 삶을 제공하는 지역이 될 수 있다.

둘째, 접경지역은 남북교류협력의 거점, 남북화해와 신뢰구축의 공간으로 활용되어 통일기반의 조성에 이바지할 수 있다.

셋째, 접경지역은 남한의 자유·풍요를 북한에 전파시키는 공간, 북한의 개혁·개방을 촉진하는 기지로서 평화통일의 보루가 될 수 있다.

넷째, 접경지역은 개발 및 성장 잠재력이 풍부한 지역으로서 이를 잘 활용할 경우 21세기 동북아시아·환태평양시대를 맞이하여 제2의 새로운 경제도약을 위한 발판으로 활용될 수 있다.

그동안 냉전시대에 있어서 한반도는 변경 내지 주변부에 위치하여 있었다. 그러나 이제 21세기를 바라보는 작금의 탈냉전과 화해·협력의 시대에는 한반도가 대륙과 해양을 연결하는 교량으로서 중심적 역할을 담당하는 지역으로 부상하게 될 것이다. 특히 북한이 지금 국가적 사업으로 총력을 기울이고 있는 「**豆 滿江地域開發計劃**」(Tumen River Area Development Programme: TRADP)이 성공적으로 추진되어 비무장지대 접경지역과 이 두만강 삼각지대가 연결될 경우, 앞으로 한반도는 동북아시아, 나아가 아시아·태평양지역의 중심지로 발전할

가능성이 충분히 있다고 판단된다.

다섯째, 비무장지대까지를 포함한 넓은 의미의 접경지역은 인류의 번영과 발전, 화해와 평화를 상징하는 공간으로 조성할 경우, 세계평화에 적극 기여할 수 있다.¹³⁾

이와 같이 앞으로 접경지역의 위상에 상당한 변화가 올 것임에 비추어 정부는 지금부터 이 지역의 특성을 최대한 활용, 개발과 보존을 적절히 추진함으로써 남북통일에 기여하는 공간으로 육성해 나가야 할 것이다.

IV. 接境地域의 開發方向

1. 基本方向

가. 개발의 基本方向

남북통일시대에 들어 접경지역은 앞서 지적한 바와 같이 통일에 기여할 수 있는 긍정적 역할이 최대한 발휘될 수 있도록 개발해야 한다. 그러한 점에서 접경지역 개발은 주로 다음과 같은 기본방향 내지 전략적 목표를 염두에 두고 추진되어야 한다.

첫째, 접경지역이 남북교류협력의 거점, 즉 남북한간의 각종 물류가 유통되는 교역장소로부터 출발하여 남북한간의 經濟統合에 이바지하는 통일 전초기지가 될 수 있도록 漸進的·段階的으로 개발해 나가야 한다.

둘째, 접경지역이 南北交流協力の 通路로 이용됨에 따라 자연스럽게 이 지역에 거주하는 남북한 주민들의 삶의 質을 向上시키는 효과를 가져 올 수 있도록 접경지역을 개발해야 한다. 즉 접경지역은 이 지역의 남한주민들 뿐만 아니라 장차 북한측 접경지역 주민들에게 있어서도 소득증대 및 생활수준을 향상시키는 데 기여하는 공간으로 조성·발전되어야 한다. 그럴 때만이 접경지역이 統一 前進基地로서의 의미를 가질 수 있다.

셋째, 접경지역은 南北和解와 平和雰圍氣를 造成하는 空間으로 육성해야 한

13) 남북한이 진정한 민족회해와 공존공영을 통해 한국전쟁의 유산을 청산하고 통일번영의 시대로 나아갈을 세계만방에 보이 줄 경우, 이는 미단 한반도의 평화에 그치지 않고 동북아, 나아가 세계평화의 증진에 기여하는 길이 될 것이다.

다. 뿐만 아니라 접경지역은 남한의 自由·豊饒를 北韓에 傳派시킴으로써 北韓의 改革·開放을 促進하고 궁극적으로 평화통일을 촉진할 수 있는 戰略的 據點이 될 수 있도록 개발되어야 한다. 말하자면 접경지역은 지난 반세기 동안 우리와는 전혀 이질화된 사회 속에서 살아 온 북한주민들에게 자유민주주의의 가치를 깨닫게 하는 한편, 분열된 民族社會의 統合을 이룩하는 기지가 되어야 하는 것이다.

넷째, 접경지역의 개발 잠재력을 최대한 활용하여 21세기 동북아시아·환태평양시대에 새로운 경제도약을 위한 거점으로, 동시에, 세계평화를 상징하는 공간으로 육성해 나가야 한다. 이를 위해 비무장지대까지를 포함한 접경지역에 통일평화시 건설을 추진해야 한다.

나. 考慮事項

접경지역을 개발하고 이를 지원할 경우 다음 몇가지 사항을 고려하여 점진적·단계적으로 추진해야 한다.

첫째, 접경지역을 개발할 경우 그동안 인적이 닿지 않는 채 불모의 지역으로 남아 있는 분단의 띠, 비무장지대의 평화적 이용 및 개발까지를 염두에 두고 종합적인 개발계획을 수립·추진해야 한다. 즉 접경지역 개발은 비무장지대의 평화적 이용을 위한 분위기 조성작업의 일환으로 추진되어야 한다.

둘째, 접경지역 개발 및 지원에 있어서 이 지역에는 3개의 이익이 교차하고 있다는 사실이다. 그것들은 安保利益, 開發利益, 保存利益을 말한다. 접경지역을 둘러 싸고 있는 이러한 이익들은 서로 상충·대립될 가능성이 없지 않다. 정부는 접경지역 주민들의 의견을 수렴하면서 3가지 차원의 이익들이 최대한 조화될 수 있도록 배려해야 한다.

접경지역 개발을 본격적으로 추진할 경우, 개발이 진척됨에 따라 접경지역에서 보호해야 할 이익의 優先順位가 바뀔 수도 있다. 대체로 처음에는 안보가 중요시되고 다음에는 보존이, 마지막에는 개발이 중요시될 가능성이 높지만, 이러한 우선순위의 설정은 획일적인 것이 되어서는 안될 것이다.

셋째, 경기도와 강원도, 백령도 지역 등은 각 지역이 처한 특수상황이 모두 다르므로 정책방향은 상당히 다를 수 있고 또한 달라져야 할 것이다. 중앙정부와 해당 지방자치단체는 이러한 점을 감안하여 무엇보다 접경지역의 특성에 맞

개발계획을 수립하되, 개발과 보존을 조화있게 병행적으로 추진해야 한다. 개발은 기본적으로 保存爲主의 開發, 環境親和的 開發이 되어야 할 것으로 생각된다.

넷째, 접경지역 지원과 관련하여 이익이 상충하는 것과 같은 맥락에서 관계부처의 입장도 첨예하게 대립될 수 있다. 국방부는 안보, 환경부나 산림청, 문화체육부(특히 문화재관리국) 등은 보존, 관련 지방자치단체나 현지주민들은 개발을 통한 생활수준 향상에 중점을 두려 할 것이다. 이와 같이 대립하는 이익을 조정하기 위해서는 통일원이 주무부처가 되는 것이 바람직하다. 통일원은 통일정책 추진차원에서 관계부처의 입장을 조정하고 종합적인 계획을 수립하되, 실제 개발 및 지원은 해당 지방자치단체가 책임지고 실시하면 될 것이다.

요컨대 접경지역은 안보, 보존 및 개발 등 3가지 차원의 이익이 상충되고 있는 지역인 바, 정부는 이러한 3가지 이익을 조화롭게 배려함으로써 보존위주의 개발을 지속적으로 추진하여 분단으로 인한 지역주민의 고통을 최소화하는 동시에 통일기반 조성에 이바지하여야 할 것이다.

2. 細部推進 方案：京畿北部地域을 중심으로

가. 開發計劃 수립시 主眼點

접경지역으로서의 경기북부지역 개발은 다음과 같은 주안점에 입각하여 추진해야 한다.

첫째, 均衡있는 國土開發 차원에서 접경지역을 개발하되, 상대적으로 낙후된 이 지역의 成長 潛在力을 최대한 활용한다.

둘째, 접경지역 주민들이 現地에 居住·安着할 수 있는 분위기, 인간다운 삶을 영위할 수 있는 여건조성이 가장 시급히 이루어져야 한다. 이를 위해 접경지역 주민과 다른 지역주민간의 所得 및 生活 水準의 隔差를 해소하도록 한다.

셋째, 수도권을 포함하여 이미 개발된 지역과의 開發連繫效果를 극대화하는 방향에서 개발을 모색한다.

넷째, 개발과 보존의 조화를 기하면서 自然保存 爲主 내지 環境保護 爲主의 開發을 추구한다.

경기도는 접경지역으로서의 경기북부지역을 개발해 나감에 있어서 이상과 같

은 개발의 주안점을 염두에 두고, 해당지역의 특성과 조화되는 「中·長期的인 接境地域 綜合開發計劃」(master plan)을 수립·추진하여야 한다. 종합적인 개발 계획을 수립함에 있어서는 다음과 같은 점에 유의하여야 한다.

첫째, 접경지역개발계획은 현재 중앙정부가 통일후를 내다보면서 추진하고 있는 국토건설종합계획, 통일동산조성사업계획 등 관련 계획을 종합적으로 검토하여 수립해야 한다.

둘째, 접경지역개발계획은 경기도가 자체적으로 검토하고 있는 오지개발계획과 시·군별 수요와 이들 하급 지방자치단체가 수립한 중·장기개발계획 등을 아울러 감안하여 수립하되 이들과 최대한 조화를 유지하여야 한다.

셋째, 접경지역에 대한 체계적 조사·연구를 통해 현지 실정에 맞는 개발전략을 마련하고 추진해야 한다. 이를 위해서는 지역을 방문하여 현황을 파악하여 지역별로 개발여건을 분석하는 한편, 법적·제도적 문제점을 검토하여 적절한 개발계획을 수립하여야 한다.

넷째, 거점도시와 부거점지를 선정하여 초기에 이 지역을 적극 활용하고 개발의 효과가 접경지역에 과급되는 방향으로 개발을 추진하되, 집진적으로 접경지역 주민에 개발의 수혜가 골고루 돌아가도록 하는 개발전략의 수립이 요구된다.

나. 具體的인 開發方向: 개발계획의 주요내용

접경지역 개발을 위한 중·장기 종합개발계획에는 기본적인 토지이용계획, 광역 교통망체계, 공업단지 등 시설배치, 관광체계, 새로운 정주패턴 등 구체적인 개발구상 등이 포함될 것이다. 이하에서는 이들 중 중요한 부분만 살펴보기로 한다.

(1) 지역별 토지이용에 관한 기본구상

접경지역 종합개발계획에는 먼저 이 지역의 토지이용에 대한 기본구상이 포함될 것이다. 구체적인 토지이용계획은 「國土利用管理法」의 구분에 따라 ① 도시지역, ② 준도시지역, ③ 농림지역 ④ 준농림지역, ⑤ 자연환경보전지역 등으로 구분하여, 각 지역의 특성에 맞고 지역주민의 의견이 반영된 개발계획을 제시해야 할 것이다.

(2) 광역교통망 체계 수립

한반도 전체를 감안한 광역교통망 체계 수립은 접경지역의 정주패턴이나 이 지역의 구체적인 토지이용은 물론 통일후 균형있는 전국토의 개발, 남북한간의 산업시설 재배치 등에 직·간접으로 영향을 주게 될 것이다. 그러한 점에서 광역교통망 체계의 수립은 매우 중요하다.

광역교통망 체계를 수립할 때 북한의 수송현황¹⁴⁾과 남·북한 교통망 체계의 연계를 고려해야 한다. 본격적으로 교통망 구축에 착수할 경우 실현가능한 남북한 교통망 연결사업부터 시작하여 점진적으로 추진해야 한다.

접경지역 개발과 관련, 우리는 먼저 남방한계선에 이르는 지역까지 경의선과 경원선의 우리측 철도와 도로망을 복구·연결하여 접경지역 개발의 분위기를 조성하고 남북교류본격화시에 대비할 필요가 있다. 아울러 접경지역내 동서연결 도로망을 신설·확충하여 지역개발을 위한 기반을 조성하는 한편, 접경지역의 중심지 상호간 및 중심지와 농촌지역간의 연계를 강화해야 할 것이다. 동시에 주요 철도역을 중심으로 남북교류를 위한 기반시설을 설치해야 할 것이다.

한편 중·장기적으로는 현재의 국가고속도로망, 국도체계 및 수도권 교통망을 정비하여 地域間 交通網體系를 상호 연계시키는 한편, 전국토의 통합적인 고속교통망 체계를 수립·추진함으로써 통일에 대비하여야 한다. 즉 서해안고속도로, 경부고속도로, 중부고속도로, 중앙고속도로, 동해안고속도로를 수도권 북부의 교통망 체계와 연결시켜 장차 북한지역까지 연계하는 방안을 지금부터 단계적으로 실시해 나가야 한다.

(3) 시설배치

먼저 경기도 남북지역간 산업구조개선을 통해 경기북부지역의 경제를 활성화해야 한다. 이를 위해 공업단지를 조성하고 공장시설의 유치를 확대하는 한편, 중소기업을 위한 용지를 조성하여 개발해 나가야 할 것이다. 각종 규제법규 때문에 당분간 공장설립 등 공업시설 배치에 많은 어려움이 있을 것이나, 앞으로

14) 현재 북한의 경우 수송부문이 일제시대에 건설한 철도에 의존하는 비율이 90% 이상으로 수송부문이 극도로 낙후되어 있는 형편이다. 그것도 주로 평양을 중심으로 서부평원지대에 교통망이 밀집되어 있다.

이에 대한 규제를 완화하는 방향으로 법제정비를 추진하여 가능한 지역부터 소규모 공장시설 유치 또는 공장 재배치를 추진해야 한다.

한편 농수산업 개발, 농의소득 개발, 농어촌 환경개선 등 농어촌지역의 종합 개발을 모색하고 이를 위해 필요한 시설의 적절한 배치를 추진해야 할 것이다. 아울러 생산유통기반 확충을 위한 도로망 체계화에 각별한 배려를 해야 한다.

현재 동두천시와 포천군에서 추진하는 신도시건설사업을 정부차원에서 적극 지원할 필요가 있다. 중·장기적으로 남북통일을 대비한 교류공간을 확보 한다는 차원에서 신도시에 각종 시설을 배치하도록 하되, 이들 신도시 또는 접경지역과 판문점부근의 장단지구에 건설될 예정인 평화시가 상호 연계성을 갖도록 해야 할 것이다. 아울러 동서 간선도로 주변에 전원도시나 지식산업 연구단지 등을 배치하는 방안도 고려할 필요가 있다.¹⁵⁾

(4) 관광체계

경기북부지역중 관광개발의 잠재력을 가진 지역을 안보관광지, 풍치관광지, 호반관광지, 문화유적지 등으로 나누고, 기존 관광지와 상호 유기적인 연계하에 개발을 추진함으로써 개발효과를 극대화하도록 한다.¹⁶⁾

먼저 오두산 통일전망대 주변 지역에 통일동산을 조성하여 안보 관광지로 활용하는 한편, 세계적인 자연공원으로 육성하여 남북한간의 평화분위기를 조성하고 이를 중·장기적으로 비무장지대의 평화적 이용으로 연결되도록 유도한다.

생태계가 잘 발달되어 있는 비무장지대 인접지역에는 자연생태계 보호지역을 설정하여 생태관광지로 개발하고, 이를 위한 관광거점도시를 건설한다.

그러나 접경지역의 개발 초기에는 한국전쟁의 상흔과 유적이 남아 있는 지역을 집중 개발하여 安保觀光 地域化를 추진하는 것이 현실적이며, 비교적 용이하게 지역주민의 소득증대에도 부응할 수 있는 방법이 될 것이다.¹⁷⁾ 특히 安

15) 지식산업연구단지 조성을 위한 適地로는 장단지구의 평화시, 연천군 진곡읍, 포천군 영중읍을 들 수 있다.

16) 현재 수도권에 있는 경기북부지역의 관광지는 대략 다음과 같다. 안보관광지로는 임진각, 판문점, 오두산, 명굴 등이 있고, 풍치관광지로는 소요산, 백운계곡, 한탄강이 있으며, 호반관광지로는 청평호반, 판당호반이 있으며, 문화유적지로는 회암사지, 선사유적지 및 기타 왕릉이 있다.

17) 현재 민통선 접경지역에는 전지역에 걸쳐 1950년대 한국전쟁 시기에 많은 문화재와 유적이 파괴되었으나, 그 후 전지지와 자연 보전상태가 비교적 양호한 상태이다. 西部地

保觀光 地域化를 추진할 경우, 다음과 같은 긍정적 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 적은 비용의 투자로 많은 관광수입을 올릴 수 있고, 둘째, 이들 지역을 찾는 국민들에게 한반도에서의 전쟁재발 반대, 평화의식의 내면화, 통일지향적 태도 함양 등 평화통일에 대한 관심을 고취할 수 있고, 셋째, 중·장기적으로 비무장지대의 평화적 이용 분위기를 조성할 수 있다. 이와 관련, 최근 경기도와 강원도가 민통선 접경지역의 자원개발, 생태계 보호 등 자연환경보전, 관광지 조성 등에 관한 종합계획을 수립하고, 관련 법령의 정비작업을 검토하는 등 남북통일에 대비하고 있는 것으로 알려지고 있다.

한편 중·장기적으로는 경의선과 경원선을 연결한 평화관광선을 설치하여 접경지역 관광체계와 연계된 높은 질의 관광상품을 개발해 나가야 할 것이다.¹⁸⁾

(5) 농촌 정주권 형성 및 민복지역 지원

농촌정주권의 형성은 국토종합개발계획과 조화되는 방향으로 추진해 나가야 한다. 특히 접경지역내의 도로망체계를 정주생활권 체계로 정비하고 이 지역주민들이 농촌에 정주할 수 있도록 각종 사회·문화복지 시설을 확충한다. 아울러 새마을 공장의 지원을 확대하고 농어촌 부업단지와 농공단지를 조성하는 등 지역산업의 육성·발전을 위한 지원책을 강구한다.

특히 그동안 상대적으로 낙후된 민복지역을 체계적이고 종합적으로 집중개발하여 지역의 균형개발을 통한 주민불편을 해소하고 소득증대에 기여하는 방향으로 개발한다. 이를 위해 먼저 지역주민의 주거환경을 개선하고 생활기반을 확충한다. 예컨대 ① 환경개선(마을 안길 포장, 하수구 정비 등), ② 생산기반시설(도로 개설 및 확·포장, 공동창고 신축, 도수로 설치 등), ③ 문화·복지시설(상수로, 공동회관, 어린이 놀이터 등) 확충에 투자를 확대하도록 한다.

이를 위해 경기도는 면단위 농촌정주권 계획과 군단위 농촌정주권 개발 구상을 감안하여 종합적인 계획을 수립·추진하여야 할 것이다.

域 민통선 일대는 유적·사적·유물이 많이 출토되거나 발견되어 文化史蹟觀光地로 지정·보존할 필요가 있고, 중앙지역은 6.25 戰蹟 觀光地로 개발하고, 동부지역은 자연경승지와 생태계 보전지역으로 관리할 필요가 있다. 韓國觀光公社, 『南北韓 觀光協力方案에 關한 研究』(서울: 韓國觀光公社, 1992), p. 173.

18) 이와 관련, 금강산선의 경우 철원과 금쪽구간을 복구·연결하는 방안도 아울러 검토·추진할 필요가 있다.

다. 개발제한요소 및 개선방향

(1) 집경지역개발 관련법령

집경지역을 포함한 수도권의 개발은 현재 여러 관련 법령에 의해 규제를 받고 있다. 집경지역의 개발을 제한하는 대표적인 법령에는 「국토이용관리법」, 「수도권정비계획법」, 「군사시설보호법」, 「공업입지 관련법령」, 「상수도보호법」, 「관광진흥법」 등이 있다. 다음에서는 이 중 몇가지만 살펴 보기로 한다.

먼저 「首都圈整備計画法」에 따라 成長管理圏域내 건물 또는 시설의 설립·신축행위에 관해서는 여러가지 규제가 행해지고 있다.¹⁹⁾ 공장설립과 관련, 공장은 현재 총량규제가 이루어지고 있고, 개별규제는 공업배치법에 위임되어 이루어지고 있다. 공공청사의 신축은 소관 부처 및 위원회의 심의후에 허용이 되고 있다(단 수도권 이전은 심의없이 허용되고 있음). 연수시설 역시 심의를 거친 후 허용되고 있다. 공업지역의 배치는 수도권정비계획에 반영이 될 경우에 비로소 허용될 수 있게 되어 있다. 택지 조성은 100만²m 이상, 관광지 조성은 10만²m 이상의 경우에는 심의후에 가능하도록 되어 있다.

전술한 바와 같이 집경지역의 상당 부분은 「軍事施設保護法」에 따라 군사시설보호구역이 지정되고 있는 바, 특히 군사분계선에 인접한 집경지역의 경우 적과의 대치선인 군사분계선으로부터 25km 이내의 범위내에서 설정될 수 있도록 되어 있다. 이 구역내에서는 행정청의 허가사항에 관해 관할 부대장과의 사전협의가 이루어져야 하며, 군사시설보호구역내에서 토지를 이용하는 각종 행위할 경우, 사전협의 또는 동의를 필요하다.

「工業配置 및 工場設立에 관한 法律」에 의하면 공업입지, 공장설립, 공업배치, 공업단지의 관리 등에 관해서 규제가 행해지고 있다. 예컨대 성장관리지역내 200m² 이상의 공장을 신설하려 할 경우, 수도권정비계획에 의거 총량규제가 이루어지고 있다. 이 외에도 「産業立地 開發에 관한 法律」에 따라 국가공단, 지방공단, 농공단지가 지정되고 있고, 개발에 있어서 규제가 행해지고 있다.

이 외에도 觀光振興法에 의하면 관광시설면적 10만²m 이상의 시설을 설치할

19) 현재 수도권 정비계획의 대상권역은 모두 4,308Km²인데, 이 중 과밀억제권역은 424Km²(10%), 성장관리권역은 2,850Km²(66%), 자연보전권역은 1,034Km²(24%)에 이르고 있다.

경우, 수도권정비위원회의 심의를 거친 후에 설치가 가능하도록 되어 있다.

접경지역내 개발제한에 대한 보다 상세한 내용을 도표화하면 대략 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 접경지역의 개발제한 실태

구 분		과밀억제권역	성장관리권역
4년제대학	신설	- 금지	- 금지
	이전	- '96년 이후는 필요시 심의 후 허용 - 동일권역내 이전은 심의 후 허용	- '95년은 수도권전체 2천명 허용 - 수도권내 이전은 수도권 정비심의위원회 심의후 허용
2년제 대학		- 전국증가의 20%이내 허용 - 20%이상 증원 불가피시 심의후 허용	- 전국증가의 20%이내 허용 - 20%이상 증원 불가피시 심의후 허용
대형건축물 (신·증축 용도변경)		- 심의폐지 - 서울지역에 과밀부담금 부과	- 규제폐지
공장 (신·증설, 이전)		- 총량규제 [개발규제는 공업배치법]	- 총량규제 [개별규제는 공업배치법]
공공청사 (신·증축 용도변경)		- 주요기능 수행기관만 심의후 허용, 과밀부담금 부과 (신도시로 이전하는 기관은 기능제한 심의후 허용)	- 심의후 허용 (수도권내 이전은 심의 없이 허용)
인수시설, 하원 (신·증축 용도변경)		- 금지	- 심의 후 허용 (수도권내 이전은 심의 없이 허용)
공업지역 지정 (공업용지 조성)		- 기존면적 범위내에서 위치 변경 허용 - 기존 공업지역내 공업용지 조성 허용(30만㎡이상 심의)	- 이미 계획된 공업지역과 수도권정비계획에 반영된 공업지역 지정을 허용 - 30만㎡이상 신규조성은 기반시설계획 심의
택지 및 관광지 조성		- 택지 100만㎡이상, 관광지 10만㎡이상은 심의후 허용	- 중소규모는 규제폐지, 대규모는 기반시설 확보를 위하여 심의후 허용 · 택 지: 100만㎡이상 · 관광지: 10만㎡이상

(2) 개선방향

앞으로 지방자치단체들은 중앙정부와의 협조하에 군사분계선에 인접한 접경지역(나아가 경기북부지역의 경우도 마찬가지임)의 개발을 제한하는 법제와 기타 제도적 요인들을 점차 개선해 나가야 한다. 이하에서는 몇가지 개선방안을 제시하기로 한다.

첫째, 접경지역내의 공장 신·증설 면적 제한을 폐지 또는 완화해야 한다. 이와 관련, 工業配置 및 工場設立에 관한 法律 施行令 제27조에는 成長管理圏域

(양주군, 동두천시, 포천군, 연천군, 파주군) 내의 공업지역에 공장을 신·증설하려 할 경우, 그 면적은 3,000m²(900여평)으로 제한한다고 규정하고 있다.

그동안 경기도 상공회의소와 관련 기업체들이 공장의 신·증설면적 확대를 통상산업부 등 관계기관에 건의한 결과, 신·증설 면적이 기존의 1,000m²에서 3,000m²로 확대되기는 하였으나, 아직도 이러한 제한규정은 기업설립 및 운영에 많은 문제를 발생시키고 있다.

위축되어 있는 기업경영에 활력을 불어 넣는다는 차원에서 성장관리권역, 공업지역 내에서의 공장 신·증설 제한면적을 폐지 또는 완화하고, 기타 지역에서는 현행 허용면적(3,000m²)을 두배로 상향 조정해야 할 것이다.

둘째, 과밀억제권역 중 일부지역을 성장관리권역으로 재조정해야 한다. 현재 首都圈整備計劃法에는 의정부시, 고양시, 구리시, 남양주시 일부(전 미금시 지역)가 過密抑制圈域으로 지정되어 있다. 최근 몇년 동안 이들 지역에는 대단위 택지가 개발·조성되어 왔고, 특히 고양시는 97년에는 인구 80만명의 거대도시로 탈바꿈할 것으로 예정되어 있다.

이러한 점에 비추어 앞으로 이들 지역에 대학설립, 기업체 유치 등 자족시설의 확충이 필요하다고 판단된다. 이를 위해 과밀억제권역중 서울시와 인접한 개발제한구역은 제외한 準農林地域 등 개발가능한 지역을 성장관리권역으로 재조정할 필요가 있다.

셋째, 이전부 등록공장에 대한 지원책을 마련해야 한다.

1995년 3월 현재 경기북부지역에는 1,350개의 이전조건부 등록공장이 있는 것으로 알려지고 있다. 이들 공장들은 1997년 6월이면 이전하거나 무등록공장이 되도록 예정되어 있다. 이들 기업들이 이전을 하려 해도 대부분 중소기업이기 때문에 막대한 이전비용 부담과 종업원 수급문제 등으로 이전이 불가능하다. 또한 이들 기업들은 각종 중소기업 지원정책의 대상에서 제외되어 있기 때문에 기업경영에 있어 많은 어려움이 있다.

조건부 등록공장들이 동일지역 내에서 정상적인 공장등록을 하고 조업을 할 수 있는 길은 지방공단 또는 공업지역을 지정하여 집단화하는 방법 밖에 없는바, 이에 대한 정부의 배려가 있어야 할 것이다. 또한 각종 중소기업 지원정책 마련시 조건부 등록공장도 지원대상에 포함시켜야 할 것이다.

넷째, 대단위 공업단지 또는 공업지역의 조성을 신중하게 검토하여야 한다. 경기 북부지역은 그동안 접경지역으로 취급되면서 군사보안상의 이유로 각종

개발에서 제외되어 왔다. 한수 이남 경기지역에는 수많은 크고 작은 공단들이 조성되어 있어, 지역경제 활성화와 주민소득 증대에도 많은 기여를 하고 있는 것이 사실이다. 그러나 경기 북부지역 면적은 도 전체의 42%에 달하고 있으나 인구는 도 전체의 22%에 불과하며, 경기도 남북의 개발격차는 현재 상당히 벌어져 있다.

통일시대를 대비하여 침체된 경기 북부지역의 획기적 발전을 위해서는 대단위 공업단지 또는 공업용지를 지금부터 조성해 나가는 방안을 신중히 검토할 필요가 있다.

다섯째, 접경지역, 나아가 경기북부지역에 대학 등 교육시설을 확충해야 한다.

1994년 12월말 현재 경기 북부지역 인구는 161만 9천명에 달하고 있다. 이 많은 인구에 비해 고급인력을 양성하는 대학시설이 태부족한 형편이다. 1994년 말 현재 경기도내 4년제 대학 27개 가운데 경기 북부지역 소재 대학은 2개(대진대학교, 한국항공대학)에 불과하며, 또 도내 22개 전문대학도 5개에 지나지 않는다. 이 가운데에서도 한국항공대학, 삼육전문대학은 경기 북부지역 보다는 서울에 가까이 위치하고 있어서 사실상 경기 북부지역 소재대학이라고 할 수 없다(경기 북부지역 소재 고등학교는 56개: 인문 25, 실업 31).

현재 학부모 및 대학 지원학생들의 학교 선호는 옛날과 달리 서울소재 대학의 인기학과에만 편중되는 것에서 탈피하여 자신의 적성과 지역성을 중요시하여 통학에 따른 비용 및 하숙생활에 따른 비용 등을 감안한 대학선호 경향이 두드러지게 나타나고 있다. 이러한 경향에 비추어 볼 때 경기 북부지역의 대학 또는 전문대학 설립은 이제 적극적으로 해결해야 할 시급한 문제라고 해도 지나친 말은 아닐 것이다.²⁰⁾

여섯째, 그동안 민북지역은 「군사시설보호법」에 의거, 군사시설보호구역으로 지정되어 비무장지대와 마찬가지로 민간인의 출입이 금지 또는 통제되어 왔다. 군사적 안보 지속확보, 통일기반 조성, 경제개발을 통한 국토의 효율적 이용, 접경지역 주민의 경제적·사회적 수혜 기회 확대 등 여러 측면을 종합적으로 감안하여 앞으로 정부는 우리의 安保利益이 현저하게 침해되지 않는 범위내에서 점진적·단계적으로 접경지역의 개발제한을 완화함으로써 장차 비무장지대의 평

20) 이상의 내용은 京畿北部 商工會議所의 미발간자료(경기북부지역 애로요인)을 많이 참고하였다.

화적 이용 분위기를 만들어 나가야 할 것이다. 이와 관련, 최근 合同參謀本部가 민북지역의 출입에 대한 제한 및 통제를 완화한 바 있고, 앞으로도 추가적인 규제완화를 검토하고 있음은 긍정적으로 평가된다.

일곱째, 군사시설보호구역 등의 지정으로 개발에 지장을 받고 있거나 또는 군사시설(사격장, 훈련장)의 소재로 각종 불편과 고통을 받고 있는 지역주민이 다른 곳으로 이주를 희망할 경우, 이에 대한 이주지원 및 보상대책도 마련할 필요가 있다. 접경지역 주민의 이주지원시 지원이나 보상지급이 단기적으로는 실현되기 어렵겠지만 중·장기적으로는 긍정적인 검토가 필요하다고 하겠다. 만일 중앙정부 또는 지방자치단체 차원에서 보상을 하기로 결정할 경우 특히 보상기준, 보상절차와 방법, 보상재원의 조달방법 등에 관해 신중한 검토가 요구된다 할 것이다.

V. 接境地域 支援方案

1. 西獨의 接境地域 支援事例

통일을 이룩하기 위한 기반조성 차원에서 접경지역을 지원한 사례로는 통일전 구서독의 선례가 있다. 앞으로 우리가 접경지역을 지원하고 이를 위한 관련 법령을 제정할 경우 구서독의 지원사례는 많은 참고가 될 것인 바, 이하에서는

- 21) 합동참모본부는 1995년 7월 31일 민북지역 주민의 생업과 편익을 도모하기 위해 이 지역 주민의 가구당 영농허용 면적을 확대하고 성묘객 등 민간인의 출입제한을 대폭 완화하는 내용의 「民統線 北方地域 民事活動規程」 改正案을 마련하여 동년 8월 1일부터 시행한다고 발표한 바 있다. 그 주요내용은 첫째, 중전 가구당 3정보까지만 허용되었던 민북지역 주민의 영농면적을 군사작전에 지장이 없는 한 10정보(시장 또는 군수의 승인시 20정보)까지 확대하고, 둘째, 그동안 금지되어 온 비닐하우스 제거나 화해단지 조성의 경우 군작전상 이유를 감안하여 원칙적으로 계속 불허하되, 관할부대 지휘관(사단장)의 승인이 있을 경우에는 예외적으로 허용하도록 하며, 셋째, 과거 관 군의 관제자만으로 구성 운영했던 「營農審議委員會」(민북지역내 주민의 이주 및 개간 등 재산권 행사에 관한 문제를 심의하는 기구)에 관련주민의 대표자도 참고인 자격으로 참여시켜 지역주민의 의견을 수렴하도록 하는 한편, 넷째, 한식 중추절 등 명절 성묘객(연 20,000 내지 30,000명으로 추정됨), 보내기 및 추수기에 있어서 임시고용인, 인교 무연고자들의 민북지역 출입시 1주일전까지 해당 군·유·민에 출입신청서를 제출해야 했던 현행규정을 개정하여 당일 출입통제소에 住民登錄證만 제시하고 이를 확인받으면 출입이 가능하도록 하고, 다섯째, 일반인의 민북지역내 전적지 안보관광지 출입은 관할부대 지휘관의 책임아래 출입을 허용하도록 한다는 것 등이다. 「京鄉新聞」, 1995년 8월 1일, p. 2; 「中央日報」, 1995년 8월 1일, p. 22; 「世界日報」, 1995년 8월 1일, p. 2 참조.

이에 관해 간단히 검토하기로 한다.

동서독의 국토분단이 장기화하게 되자 특히 내독간 접경지역의 경제는 날이 갈수록 침체상태에 빠지게 되었다. 접경지역 경제침체의 당연한 파급효과로서 이 지역의 생활조건이 열악해 지게 되면서 주민들이 타지역으로 이주하는 사례가 빈번해지게 되었다.

그동안 양독간의 정치관계 개선에만 몰두해 온 서독정부도 접경지역 주민의 이주 증가사태에 직면하여 대책마련에 골몰하기 시작하였다. 서독정부는 이 지역 주민의 이주문제는 여타 후방지역 주민간의 이동과는 다른 것으로서 분단 장기화로 인한 고통의 하나로 파악하였다. 즉 접경지역에 살 수 밖에 없음으로 해서 분단으로 인한 고통을 가장 많이 받는 주민들에 대해 모든 서독 국민들이 일종의 빚을 지고 있다는 생각을 하게 된 것이다. 뿐만 아니라 서독정부는 접경지역은 통일과정은 물론 향후 통일 실현후에도 매우 동서독 통합에 중요한 역할을 할 수 있음을 인식하기 시작하였다.

이에 따라 서독정부는 접경지역 주민들에 대해 全國民的인 連帶의 表現으로 또한 독일(통일)정책 추진 차원에서 접경지역에 대해 경제·사회·문화적인 차원의 국가적인 지원을 해주기로 결정하게 되었다. 구체적으로 그 일환으로 사민당 출신의 브란트 정부는 1971년 8월 5일 「接境地域支援法」(Zonenlandförderungsgesetz)을 통과시켜 접경지역 지원에 대한 법적 근거를 마련하였다.²²⁾

독일통일이 이루어진 후에는 접경지역에 대한 특혜나 각종 배려를 한다는 것이 사실상 의미가 없다. 접경지역은 통일전에는 육성·지원의 대상이었으나, 통일후에는 동독지역이 더 많은 지원이 요구되는 대상으로 등장하였기 때문이다. 결국 구서독의 「접경지역지원법」은 限時法으로서의 운명을 가진 법이었다고 할 수 있다. 「접경지역지원법」의 주요내용은 다음과 같다.

먼저 이 법에 따른 접경지역이라 함은 地理的으로 내독간 국경(1,393km), 체코와의 국경(356km) 및 북동해안선(384km)을 따라 서독지역 쪽으로 약 40km 범위내에 드는 지역을 포함한다(법 제9조 참조). 이 지역의 면적은 약 46,800km²로 서독 전체 면적의 20%를 접하였고, 주민 수는 1987년 기준으로 약 700만명으로 전체 인구의 12%에 달하였다.

접경지역은 국경으로부터의 近接性 및 投資補助金 惠澤 料率을 기준으로 하

22) 이 법은 1985년 12월 19일 稅法改正에 의해 일부 개정되었다.

여 ① 국경에서 아주 가까운 25% 지원 중점지역, ② 15%지원 중점지역, ③ 기타 지역으로 나누어진다.

구체적으로 접경지역에 대한 경제적 자원에는 ① 투자보조금 지원, ② 화물운반 운송료 보상, ③ 세제상 특혜, ④ 농업지원, ⑤ 교통 등 사회간접자본 건설 지원, ⑥ 주택건설 지원, ⑦ 사회·문화시설 확충 지원 등이 포함되고 있었다.²³⁾ 이하에서는 이 6가지 지원내용을 중심으로 살펴 보기로 한다.

첫째, 투자보조금 지원은 「물품생산과 용역제공을 통해 전국적인 판매망을 갖고 있으면서 이 지역 주민들의 소득을 향상시키고, 일자리를 보전케 해주는 기업」을 대상으로 이루어졌다. 즉 이 지역의 신설기업은 타지역에서 제공되는 기존의 「投資補助金法」에 규정된 투자보조금 지원액보다 더 높은 투자보조를 받을 수 있었다.

지원규모는 ① 기업의 신설인가 아니면 기존기업의 투자증액인가 여부와 ② 국경으로부터의 근접성 정도(즉 중점지원지역인가 여부)에 따라 지원액수에 차이가 있었다.

둘째, 화물운반 운송료 보상은 접경지역에 있는 기업이 국경 가까이에 위치함으로 인하여 원자재를 반입하거나 생산제품을 발송하는데 있어서 화물운반 운송료를 현저하게 많이 지불하게 될 경우 실시되었다. 보상은 전액보상이 아니며 일부 보상만이 이루어졌다. 다만 접경지역내에 있는 기업들이 합병하여 제품운송량을 늘리는 경우 당해 기업은 보상을 받을 수 없었다.

주로 보상대상은 과거 내륙간 경계선이 생기기 전에 동독지역으로부터 40% 이상을 반입하였으나, 국경이 형성됨에 따라 먼 길을 우회하여 수송될 수 밖에 없는 물품들이었다. 따라서 국경선 생성이후 새로이 생산된 제품들은 보상대상에서 제외되었다.

화물운송 방법과 관련, 철도, 수로, 국도 운송제품이 보상대상에 해당되나, 쓰레기 폐기물이나 부산물들은 보상대상에서 제외되었다.

보상을 받기 위해서는 연간 화물운송료가 개별기업당 2,000DM이 넘어야 하고, 전년도 매출액의 0.4%가 넘어야 했다. 보상액은 개별기업당 1년에 4,000DM을 넘을 수 없었다.

23) 이 외에도 접경지역에 대해서는 공공발주와 관련된 입찰시의 특권 인정, 접경지역내 농업지원, 교통분야 지원, 문화분야 지원, 국경지역에서의 피해에 대한 보상 및 보수에 대한 지원, 국경지역 진화여행 장려 등의 특례조치가 이루어진다.

한편 각 기업이 이러한 보상에 계속 의존하는 것을 방지하기 위하여 1회에 보상금의 5배에 달하는 액수를 신규투자 또는 기업구조 조정시 일괄 투자보조금 형식으로 보상하여 보상액의 기업자본금화를 유도하기도 하였다.

셋째, 「접경지역지원법」 제3조에 의하면 접경지역에는 각종 세제상 특혜가 주어진다. 연방재무성은 1978년 11월10일 「접경지역지원법」 제3조를 구체화하는 행정예규를 제정하였다. 동 예규에 의하면 구입 또는 제조된 후 3년이 지난 투자목적의 동산 또는 부동산에 대해서는 그 재산이 세금을 물어야 할 경우 재산의 특별감가상각을 허용하여 세제상 특혜를 주도록 되어 있었다. 또한 적립재산에 대해서도 세금을 면제하여, 기업의 자본축적률을 높이도록 지원하였다.

넷째, 접경지역내의 농가 지원 및 농업생산기반 육성 차원에서 개별농가에 대한 여러가지 지원책이 마련, 실시되었다. 투자촉진을 위한 영농용자, 산간지역 또는 오지의 농가 투자지원, 청소년 영농자 지원, 낙후지역 주민들에 대한 소득보상은 그 대표적인 예라고 할 수 있다.

아울러 농경지 정리 및 농촌 현대화, 수로 및 관개시설 확충, 농촌지역 도로망 확충, 해안선 방조제 구축 등 농업분야의 기반시설 확충을 위해 필요한 지원이 이루어졌다.

한편 농업 및 임업 분야에 있어서는 해당 투자용 재산에 대해서 접경지원법 제3조에 의한 특별감가상각이 허용되었다.

다섯째, 접경지역에 대해서는 사회간접자본, 특히 교통분야의 지원이 행해졌다. 「접경지역지원법」에 의하면 접경지역내에 도로망이나 철도의 개축 증축 신속시 단순히 비용적인 측면에서 뿐만 아니라 이 지역이 갖는 정치적인 의미를 고려하도록 하고 있다(법 제4조 참조).

國道の 경우 연방정부는 5년마다 간담하게 보수·유지가 필요한 곳들을 선정하고, 이들간에 우선순위를 정하여 계획에 따라 보수·유지 등 필요한 조치를 취하였는데, 특히 접경지역내 국도의 경우 우선순위 결정시 특별가산점을 주었다. 地方道の 경우 건설·보수와 관련하여 통상 60% 내외의 범위에서 연방정부의 재정보조가 이루어졌는데, 국경지역 도로의 경우에는 약 75% 정도의 재정보조가 행해졌다.

철도경영 합리화의 일환으로 수지가 맞지 않는 鐵道區間의 선로를 폐쇄하기로 결정한 경우, 다른 지역에서는 연방교통성이 독자적으로 할 수 있었으나 접경지역에서는 내각에서 결정토록 하여 신중을 기하였다. 이 때 연방철도의 적

자분에 대해서는 연방정부예산으로 보상을 해 주었으나, 예산낭비를 줄이기 위해 특히 인구밀도가 적은 이 지역의 경우 철도이용보다 도로의 이용을 장려하였다.

여섯째, 접경지역내 주택부족 사정을 감안하여 주택을 신축하거나 국민복지주택에 입주할 경우 각종 특혜가 부여되었다(법 제5조). 주택 신축시에는 이 지역에서 입주자가 부담할 수 있는 임대료 수준을 감안하여, 다른 지역에서의 주택신축보다 더 적은 비용이 들도록 배려하였다. 즉 주택지원비율이 다른 지역보다 1/3가량 높게 책정되었다. 특히 이 지역의 노동자들이 국민복지주택에 입주할 경우 입주가능 여부의 기준이 되는 소득액의 상한선을 다른 지역보다 높게 책정하여, 입주가 보다 용이하도록 하였다.

이 지역의 투자유치를 위해서는 주택공급이 원활해야 되고 그 주거환경이 개선되어야 하므로 특히 생산업체에 종사하는 숙련노동자와 고급기술자들의 주택마련을 위해 특별한 조치가 취해지기도 하였다.

일급제, 접경지역내 사회 복지시설의 확충·지원과 관련, 체육관, 수영장, 기타 체육시설 등 공공기관이 운영하는 시설에 대해서는 연방정부가 자체예산을 사용하여 접경지역을 지원하였다(법 제6조). 특히 연방정부는 접경지역의 청소년들과 이 지역을 방문하는 국내의 청소년들에게 숙박시설과 위락시설을 제공하기 위해 특별예산을 지원하기도 하였다.

접경지역내 각 지방자치단체는 각 주 문교성을 통해 이 시설 확충을 위해 연방예산을 신청할 수 있었고, 연방내무성은 연방내독관계성과 함께 이를 심사하고 예산을 지급하였다. 접경지역의 공공기관이 운영하는 가족단위 휴양시설, 양로원, 병원, 장애인복지시설 등에 대해서도 특별한 지원을 받을 수 있었다.

이상과 같이 서독정부의 접경지역 지원은 지역주민의 생활수준 향상을 가져왔고, 이 지역을 거점으로 양독간 교류협력을 배후에서 촉진·지원하는 역할을 수행할 수 있도록 하였다. 이것은 결국 평화적인 통일여건을 조성하는데 이바지하였던 것이다. 이렇게 서독정부가 통일을 대비하여 일찍부터 접경지역에 대해 각별한 관심을 가지고 많은 지원을 아끼지 않은 것은 같은 분단국인 우리에게 있어서도 많은 시사점을 주고 있다.

그러한 점에서 정부는 통일정책 추진차원에서 이제부터라도 접경지역에 대한 각별한 관심을 가지고 가능한 지원책을 마련해야 할 것이다. 물론 이에 관련하여 정부는 앞서 본 서독의 접경지역 지원사례를 깊이 연구하여 對韓國 適用與 否를 신중히 검토할 필요가 있다고 생각된다.

2. 接境地域 支援을 위한 特別法 制定

접경지역은 군사분계선 및 비무장지대와 인접한 지역으로 그동안 분단으로 인해 여타 지역보다 개발이 제대로 이루어지지 못하였다. 그 결과 상대적으로 문화·복지 측면에서 상대적으로 낙후되어 있는 지역이다.

그동안 여타 지역의 개발과 눈부신 성장은 어느 의미에서는 이 지역 주민들의 희생위에 이루어진 것이라고도 볼 수 있다. 그러한 점에서 모든 국민들은 접경지역 주민들에 대해 일정한 빚을 지고 있다고 해도 지나친 말은 아닐 것이다. 여기에서 때늦은 감이 있기는 하지만 접경지역 지원에 대한 당위성과 필요성이 제기된다.

그러나 이 지역을 지원하는 것은 단지 개발로부터 소외되었다는 점 때문만은 아니다. 군사시설보호구역이나 자연생태계보호지역 등으로 지정되어 자유로운 개발이 억제되고 있는 지역은 군사분계선에 인접한 접경지역 이외의 지역에서도 얼마든지 많이 찾아 볼 수 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 특히 접경지역의 주민을 지원하고 개발을 도모하는 것은 이미 지적한 바와 같이 남북통일을 추진하는 과정에서 이 지역이 통일의 전초기지가 될 수 있다는 점에 있다. 이를 위해 중앙정부는 통일정책 추진차원에서 접경지역을 육성하고 지원해야 한다.

그런데 문제는 접경지역 주민들이 생활고로 인해 그동안 타지역으로 대거 이주하여 접경지역이 현재 空洞化하는 현상을 보이고 있다는 사실이다. 그러한 점에서 접경지역 주민들이 하루 빨리 자립하여 현지에 정착할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 그러나 접경지역은 철저하게 경제적 측면에서만 보면 여타 지역보다 별로 이점(merit)이나 유인동기가 별로 없는 지역이다. 그러한 점에서 접경지역 개발 및 이에 대한 투자 등에 대해서는 세계감면 등 적극적인 지원책 마련이 요구된다.

이러한 점에 주목하여 앞으로 중앙정부는 평화적 민족통일의 기반조성이라는 大局的 見地에서 접경지역 지원을 추진해야 한다. 여기에는 여타 지역 주민의 조세부담 증가 등이 뒤따를 것이다. 따라서 당연히 범국민적 합의절차를 거치든가 또는 국민들의 이해와 협조를 얻어 관련 법의 정비가 이루어져야 할 것이다.

전술한 바와 같이 접경지역은 수도권 정비계획법, 군사시설 보호법 등에 의해 도시개발, 지역개발이 제한을 받고 있는데, 여러 법에 의한 규제의 중복으로 법체제상의 혼란을 야기하고 있다. 또한 각종 개발계획을 심의할 때 개별 법에 의한 승인과정 또한 장기간 소요됨으로써 사업추진이 현실적으로 어려운 형편이다.

이러한 점을 감안하여 앞으로 정부는 접경지역 개발촉진 및 지원을 위해 가칭 「接境地域開發 및 支援을 위한 臨時措置法」 내지 「接境地域支援法」이라는 특별법을 제정할 필요가 있다. 이러한 특별법을 제정할 경우, 현행 법제상 접경지역의 개발을 저해하는 요인을 최대한 줄여 나가는 방향에서 법을 마련해야 할 것이다.

전술한 바와 같이 접경지역에는 안보이익, 개발이익, 보존이익 등 3개의 이익이 교차하여 서로 상충될 가능성이 있다. 접경지역 지원에 있어서는 3가지 차원의 이익이 최대한 조화될 수 있도록 배려해야 한다. 따라서 접경지역 지원법의 목적으로는 접경지역 주민의 생활보호 및 지원, 접경지역의 자연보호와 이를 위한 지방자치단체 및 환경보호 우수기업에 대한 지원 제공, 접경지역의 개발 촉진, 국가안보에 대한 부정적 영향 배제 등이 모두 포함되어야 한다.

따라서 접경지역 지원을 위한 특별법은 접경지역 개발 및 지원수단을 총괄적으로 다루는 법으로서 특히 이 지역 개발 및 정비의 기본방향, 종합개발계획 수립의 원칙을 명시하여야 한다. 특히 논란의 소지가 없도록 접경지역의 범위를 분명히 명시할 필요가 있다. 또한 접경지역 주민과 이 지역에 투자하는 기업에 대해 구체적인 지원책을 제시하되, 재원마련 방법, 지원수단의 종류, 지원방법 및 절차 등에 관해 자세하게 규정하여야 한다. 이와 관련하여 앞에서 언급한 舊西獨의 「접경지역지원법」을 많이 참고할 필요가 있다.

이 법은 限時法으로 통일전까지의 접경지역 개발계획을 총괄하는 기능을 수행하게 될 것인 바, 다른 법령보다 우선적으로 적용된다는 취지가 법에 분명하게 명시되어야 한다. 그래야만 「접경지역지원법」이 의도하는 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다.

요컨대 접경지역지원법은 남북한 화해무드 및 평화공존 시대에 즈음하여 안보, 보존 및 개발 등 3가지 차원의 이익을 모두 배려하는 가운데 접경지역에 대한 개발 및 정비방향, 접경지역 종합개발계획의 수립과 시행에 관한 사항을 규정하여, ① 향토문화의 창조적 재승·발전, ② 미개발지역에 대한 개발지원, ③ 생태계 보전 등 자연 및 자원 보호를 통해 지역주민의 복리향상을 도모함으로써 분단으로 인한 지역주민의 고통을 최소화하는 동시에 궁극적으로 평화통일의 기반조성에 이바지하도록 하여야 할 것이다.

VI. 맺는 말

그동안 소외되어 왔던 접경지역은 이제 한반도 주변환경의 변화로 새롭게 주목을 받고 있다. 이 지역은 현재 무한한 개발잠재력을 가지고 있다. 특히 통일 과정에서 이 지역의 긍정적 역할을 감안, 잠재력을 최대한 활용하여 통일에 대비한 전진기지, 남북한 교통의 중심적 요충지로 특성있게 개발할 필요가 있다. 접경지역 주민의 생활 및 복지수준 향상을 위해서는 이곳에 새로운 공업단지를 조성하여 노동력 흡수를 유도해야 할 것이다. 또한 토지이요에 대한 기존의 엄격한 규제를 점차 완화해 나갈 필요도 있을 것이다.

그러나 반드시 새로운 도로를 내고 공장을 신축하고 골프장을 건설하고 농지를 택지로 전용하는 등의 개발을 하는 것만이 능사인 것은 아니다. 접경지역의 안보 관광자원을 활용하여 전 국민의 안보교육장으로 개발하는 것도 매우 중요한 일이다.

또한 접경지역과 비무장지대의 자연 생태계를 활용하여 생태관광지로 개발하거나 또는 국제적인 자연환경보전지역으로 지정하여 잘 보전할 경우, 이 지역은 지금 환경파괴로 몸살을 겪고 있는 인류에게 있어 가장 貴重한 資産이 될 수 있다는 점도 아울러 주목해야 한다. 그러한 점에서 세계적으로 모범적인 생태계보전지역을 육성하는 것이 개발 못지 않게 중요하며, 또한 이것이 예컨대 관광수입을 통한 소득증대 또는 환경유지를 위한 비용부담 절감 등을 가져오므로써 결국 접경지역 주민의 생활수준 향상에도 기여한다는 점을 알아야 한다. 이러한 점을 감안하여 지역적 특성에 따라서는 개발 보다 보전을 중시하는 環境維持의 내지 環境親和的인 開發이 되도록 최대한 배려해야 한다.

지금부터 중앙정부는 접경지역에 대해 종합적인 개발계획을 수립하는 한편 국가적 차원의 관심과 지원을 아끼지 않아야 할 것이다. 해당 지방자치단체, 즉 경기도와 강원도도 자체적인 접경지역개발계획을 수립하여 중앙정부와의 협조하에 이 지역을 점진적·단계적으로 개발해 나가야 할 것이다.

이와 관련, 경기도의 경우 금년 8월 14일을 기하여 경기도내에 「북부지역 종합개발 추진기획단」(5개 반으로 구성)을 구성·운영하기 시작하였고, 접경지역에 대한 종합적인 마스터 플랜을 준비하고 있는 것으로 알려지고 있는 바, 이는 매우 고무적인 일로 평가된다.

또한 경기도는 파주군 관내의 2개면 3개 리에 위치한 민북지역에 정착촌을 조성하는 계획을 수립·추진하고 있고, 접경지역 내지 경기북부지역 종합개발계

획 수립을 위한 준비작업의 일환으로 각종 규제법규에 대한 검토작업, 시·군의 관계관 회의 개최, 지역주민의 의견수집 등의 조치를 취하고 있다고 한다.²⁴⁾

이러한 점에 비추어 조만간 통일에 대비하는 巨視的인 차원의 構想으로서 접경지역 자원을 위한 종합적인 개발계획이 수립될 것으로 보인다. 유관부처간의 협의와 관계 전문가들의 자문, 현지주민들의 의견을 종합한 멋진 작품이 나오기를 희망한다. 아울러 장·단기 계획에 의거하여 접경지역의 본격적인 개발이 이루어짐으로써 앞으로 접경지역 주민의 생활수준 향상은 물론 평화통일의 기반조성에 도움이 될 수 있기를 기대한다.

24) 京畿道 北部出張所, "95 主要業務 推進現況," 1995년 11월 1일자 자료, p. 11 참조; 이와 관련, 1995년 10월 4일 경기도는 국회 내부위원회의 국정감사 질의에 대한 답변에서 "경기도 북부지역은 수도권 정비계획법과 국토이용계획법 등으로 개발에 제한을 받고 있고, 군사보호구역으로 지정되는 등 이중삼중의 제약을 받아 개발이 매우 미약한 형편으로 경기북부 전지역의 개발을 위한 특별법을 별도로 마련할 계획은 없지만, 접경지역 개발을 위한 준비를 하고 있다. 이와 관련, 서쪽은 특별법을 제정하여 접경지역 개발을 지원한 바 있었던 것처럼 우리도 통일에 대비한 접경지역 개발을 지원하기 위해 특별법 제정을 동인원과 협의중에 있다"고 언급한 바 있다. 「朝鮮日報」, 1995년 10월 5일, p. 2 참조.

▣ 제 4 주 제 ▣

統一에 對備하는 京畿北部地域 開發의 方向

박 양 호 (국토개발연구원 선임연구위원)

목 차

1. 현황과 문제점
2. 통일에 따른 전망
3. 과 제
4. 개발과 관리방향
 - 가. 기본방향
 - 나. 서울연접지역의 개발·관리
 - 다. 남북접경지역의 개발·관리
 - 라. 중간지역(가평군)의 개발·관리
 - 마. 계획적인 토지이용
 - 바. 광역적 교통망 확충
 - 사. 접경지역의 개발과 관리를 위한 법적 장치

1. 현황과 문제점

< 인구추이와 분포 >

- 근대화과정에서 가속화된 서울지향의 인구집중현상은 1970년대 중반부터 경기도와 인천으로의 집중현상으로 광역화되어 오늘에 이르고 있음
 - 최근에는 지방으로부터 경기도로의 인구유입뿐만 아니라 서울로부터 경기도로의 전출이 활발하게 일어나 경기도의 인구증가율은 계속 증가추세에 있음
 - 경기도 년평균인구증가율 : 3.6%('70년대)→4.8%('80년대)→4.9%('90년대)
- 이에 따라 수도권내에서 경기도의 인구분담역할이 계속 커지고 있는 실정임
 - 전국인구중에서 수도권인구가 차지하는 비율이 계속 증가하여 '93년말에는 44.6%임
 - 수도권 인구중에서 경기도 인구가 차지하는 비율도 계속 증가하여 '93년말에는 34.9%임
 - 수도권인구 증가분중에서 경기도가 분담한 비율이 '70년대에는 25.3%였으나, '80년대에는 43.5%, '90년대에는 57.5%로 급격하게 증가하고 있음

<표> 수도권인구 대비 경기도 인구비율의 추이

(단위 : %)

구 분	1980	1990	1993
수도권인구/전국인구	35.5	42.8	44.6
경기도인구/수도권인구	29.0	33.1	34.9
경기도인구증가분/수도권인구증가분	25.3('70년대)	43.5('80년대)	57.5('90년대)

- 수도권내에서의 인구분포 변화를 보면, 서울 반경 30km권인 과밀억제권역에 집중되어 있고, 경기도내에서는 경기도 남부지역에 인구가 집중되어 있음
 - 수도권면적의 18%인 과밀억제권역에 수도권인구의 87%, 제조업체수의 79%가 집중되어 있음
 - 경기도 남부지역에 경기도 전체인구의 76%가 집중되어 있으며, 경기도 북부 지역에는 경기도 인구의 24%가 거주하고 있음

※ 경기도 남부지역의 인구분담비율은 계속 증가하나 북부지역의 경우는 계속 하락하고 있음 : 27.9%('85) → 25.0%('90) → 23.9%('93)

○ 경기도 북부지역을 「서울연접지역」, 「남북접경지역」, 「중간지역」으로 구분하여 볼 때,

- 경기도 북부지역 인구의 59.7%가 서울연접지역에, 37.1%는 남북접경지역에, 3.2%는 중간지역인 가평군에 분포되어 있음.

<표> 경기도 북부지역내에서의 인구분포(1993)

(단위 : 천인, %)

지역구분	시·군	인구
서울연접지역	의정부시, 고양시, 구리시, 남양주시, 양주군	1,001(59.7)
남북접경지역	동두천시, 파주군, 연천군, 포천군, 김포군, 강희군, 용진군	623(37.1)
중간지역	가평군	54(3.2)
북부지역	계	1,678(100.0)

○ 경기도 북부지역의 인구를 시·군별로 그 추이를 살펴보면,

- 서울연접지역인 고양시, 의정부시, 구리시에서의 인구가 급격히 증가하고 있음
 - 이들 인구급증도시는 과밀억제권역에 포함된 도시로서 서울과의 통근·통학이 활발함
- 남북접경지역에서는 모든 시·군에서 인구가 계속 빠져나가고 있으며, 이는 이들 시·군의 낙후성을 반영하는 동시에 군사적 이유로 각종 규제때문에 시민생활의 불편이 있음을 시사함
- 중간지역인 가평군에서도 인구가 계속 유출되고 있는데 자연보전권역에 포함되어 있어 생산활동의 제약 등이 가해지고 있기 때문임
- 따라서 경기도 북부지역 전체로 볼때는 증가하는 인구의 모두가 서울연접지역에서 인구증가 때문임

○ 이상, 수도권과 경기도내에서의 인구추이와 분포를 요약하면,

- 첫째, 수도권의 인구집중은 주로 서울 반경 30km권인 과밀억제권역에서 발생

하고 있음

- 둘째, 경기도는 수도권내에서 인구분담역할이 계속 커지고 있음
- 셋째, 경기도내에서 늘어나는 인구의 76%는 경기도 남부지역에서 분담하나, 경기도 북부지역의 경우는 24%를 분담하는데 불과함

<표> 경기도 북부지역의 인구변화

(단위 : 천인, %)

지 역	1985	1990	1993	1985-1993 년평균인구증가율
< 서울연접지역 >				
의정부시	163	212	255	5.6
고양시	183	245	307	6.4
구리시	84	109	127	5.2
남양주시	150	201	221	4.8
양주군	74	85	91	2.6
소 계	654 (13.7)	852 (13.8)	1,001 (14.3)	5.3
< 남북접경지역 >				
동두천시	69	71	72	0.5
파주군	165	185	167	0.2
연천군	65	61	56	-1.9
포천군	109	111	122	1.4
김포군	111	115	115	0.4
강화군	83	72	71	-1.9
옹진군	24	20	20	-2.3
소 계	626 (13.1)	635 (10.3)	623 (8.9)	-0.1
< 중간지역 >				
가 평균	57 (1.2)	51 (0.8)	54 (0.8)	-0.7
북부지역전체	1,337 (27.9)	1,538 (25.0)	1,678 (23.9)	2.8
경기도	4,784 (100.0)	6,154 (100.0)	7,016 (100.0)	4.8

- 넷째, 경기도 북부지역의 경우도 서울연접지역에서는 수도권에서 들어나는 인구의 분담역할이 증가하나 접경지역과 가평군의 경우는 인구가 계속 빠져나가고 있는 현상을 보이고 있으며, 이는 이들지역의 낙후와 규제로 인한 시민생활의 불편때문임

< 개발수준 >

- 수도권에 정치·경제·사회·문화적 기회의 양과 질이 지방의 경우보다 월등히 우월하기 때문에 인구의 집중이 이루어지게 됨
- 그러나 경기도내에서 보면, 북부지역의 전반적인 개발수준이 대체로 경기도 평균치에 훨씬 미달하고 있는 실정임
 - 서울연접지역의 경우, 양주군을 제외하면 제조업기반이 취약한 편이며, 의료복지수준도 낮은 실정임
 - 접경지역의 경우, 김포군, 포천군을 제외하면 제조업기반이 아주 취약하며 생활환경수준도 낮은 실정임
 - 특히, 생활보호대상자 수가 접경지역에 상대적으로 많이 살고 있음은 지역주민의 상대적 빈곤지수가 높음을 시사함
 - 중간지역인 가평군의 경우, 생산기반, 생활환경수준 모두가 경기도 평균수준을 크게 밑돌고 있음

< 토지이용 >

- 경기도 북부지역의 경우, 토지이용에 많은 제약이 따르고 있음
 - 도시가 발달하지 못하여 대지, 공장용지 등 도시적 토지이용비율이 수도권의 다른지역에 비해 현저히 낮음
 - 개발가능지가 비교적 풍부함에도 불구하고 남북대치 상황때문에 군사시설보호지역으로 많이 지정되어 개발사업추진이 어려움
 - 수도권정비계획법에 의한 규제, 군사보호를 위한 규제, 상수도보호를 위한 규제 등 토지이용규제가 중첩되어 있음

<표> 경기도 북부지역의 개발수준(1993)

지 역	상수도보급율 (%)	도로포장율 (%)	인구천명당 의사수 (인)	인구천명당 생활보호자수(인)	인구천명당 제조업종사자수(인)
< 서울연접지역 >					
의정부시	86.5	100.0	3.9	8.9	31.3
고양시	75.8	100.0	1.9	6.2	47.1
구리시	93.0	100.0	2.5	5.7	41.7
남양주시	66.7	94.0	1.2	9.6	66.8
양주군	31.2	96.7	0.8	9.0	300.0
< 남북접경지역 >					
동두천시	98.8	100.0	3.0	11.4	64.7
파주군	52.3	93.6	1.7	10.1	94.9
연천군	89.5	66.9	0.6	21.2	30.1
포천군	34.1	87.1	1.9	14.7	121.0
김포군	33.8	74.4	1.9	11.9	278.8
강화군	17.7	82.8	1.7	17.2	18.7
용진군	-	25.0	0.8	45.1	-
< 중간 지역 >					
가 평균	52.7	72.0	1.6	23.3	24.9
북부지역전체	56.3	84.0	1.8	14.9	86.2
경기도	78.6	92.5	2.7	6.7	103.3

- 최근에는 준농림지역에 개별공장들이 무질서하게 입지하여 환경 등 도시개발 문제를 야기하고 있음
 - '94년도에 경기도 북부지역에 허가된 제조업체(개별입지) 부지의 94.6%가 준농림지역에 위치하고 있음
 - ※ 경기도전체의 경우는 동비율이 65.7% 수준임
 - 특히 김포군, 양주군, 포천군에 공장이 많이 들어서고 있으나 대부분이 준농림지역에 무질서하게 단독공장형태로 입지하고 있음

<표> '94년 용도지역별 개별입지 건축허가 현황(제조업)

- 부지면적기준 -

(단위 : 천㎡, %)

지 역	준농림지역	도시·준도시·기타	계
< 서울연접지역 >			
의정부시	-	1 (100.0)	1 (100.0)
고양시	10 (100.0)	-	19 (100.0)
구리시	-	9 (100.0)	9 (100.0)
남양주시	10 (100.0)	-	10 (100.0)
양주군	360 (96.0)	15 (4.0)	375 (100.0)
소 계	380 (93.8)	25 (6.2)	405 (100.0)
< 남북접경지역 >			
동두천시	10 (52.6)	9 (47.4)	19 (100.0)
파주군	10 (100.0)	-	10 (100.0)
연천군	37 (86.0)	6 (14.0)	43 (100.0)
포천군	159 (78.7)	43 (21.2)	202 (100.0)
김포군	1,202 (99.3)	9 (0.7)	1,211 (100.0)
강화군	21 (65.6)	11 (34.4)	32 (100.0)
용진군	-	-	-
소 계	1,439 (94.9)	78 (5.1)	1,517 (100.0)
< 중 간 지 역 >			
가 평 군	16 (94.1)	1 (5.9)	17 (100.0)
북부지역전체	1,835 (94.6)	104 (5.4)	1,939 (100.0)
경기도	3,611(65.7)	1,883 (34.3)	5,494 (100.0)

< 교통 체계 >

- 도로망의 경우, 서울에서 김포, 파주, 동두천 등 일부 남북도로망이 있으나 동서간의 연계도로망은 취약함
- 철도망의 경우, 경의선의 일부구간인 서울-문산간, 경원선의 일부구간인 서울-동두천-철원간의 철도가 부설되어 있으나 북한과는 단절되어 있음

2. 통일에 따른 전망

- 남북통일이 된다면, 경기도 북부지역의 개발이 활발해 지게 될 것임
 - 특별한 대책이 없는한 통일후 초기 10년동안에 북한인구 200만명 이상이 수도권으로 순유입될 전망이다
 - 특히, 남북접경지역 및 그 인근에 거주하면서 남북한의 일자리 제공지역으로 출퇴근하는 인구가 늘어나게 될 것임
 - ※ 독일의 경우, 집은 동독에 있으면서 서독으로 출퇴근하는 인구가 15-20만명에 이룸
 - 북한과의 심리적 거리를 줄이기 위해 북한주민의 상당수는 북한과 가까운 경기도 북부지역에 거주할 가능성이 큼
 - 남북한 교류급증으로 남북연결교통망 수요가 증가할 것임. 특히 남북접경지역내 남북간 교통시설 수요가 급증하게 될 것임
 - 통일수도 입지문제가 대두될 것이며, 그 후보지로서 남북접경지역 인근지역이 부상하게 될 가능성이 큼
 - ※ 통일수도는 남북한간의 균형개발, 그리고 남북한 주민의 정서와 건설비용등을 종합적으로 고려하게 될 것으로 보임
 - 이에 따라, 경기도 북부지역, 특히 남북접경지역에서의 개발수요가 크게 증가하고 남북한 통합으로 가는 과정에서 완충지역으로서 역할을 하게 될 것으로 전망됨
- 남북통일 이전이라도 남북교류를 활성화시키기 위한 각종 교류 및 협력사업이 남북접경지역에서 추진될 가능성은 상존하고 있음
 - 자유로의 완공, 평화시 구상, 통일동산개발 등도 통일에 대처하는 사업임

3. 과 제

- 향후 경기도 북부지역의 개발과 관리를 위해
 - 수도권 북부지역이 안고 있는 문제를 완화하고
 - 특히, 인구의 유출문제, 개발의 낙후 및 생활환경의 미비, 교통망취약, 개발사업에 대한 중첩된 규제, 무질서한 토지이용 등의 문제를 해소해야 할 것임
 - 그러면서 남북통일에 능동적이고도 제도적으로 대처해 나가는 노력이 요구됨
- 이를 위해서는 다음의 구체적 과제를 설정할 수 있음

- ① 국토전체의 관점에서 수도권시책의 기본 틀과 조화되는 개발 추진
- ② 경기도의 남북간 균형개발을 위해 경기도 북부지역의 특성에 따라 체계적인 개발과 관리를 추진
 - 서울연접지역의 과밀문제를 완화하기 위해 기능을 보강
 - 남북접경지역의 개발·관리를 통해 인구의 정착 및 수도권인구분산과 남북통일에 기여
 - 중간지역(가평군)의 전원적 도시생활여건을 조성
- ③ 토지이용을 「계획적」으로 추진
- ④ 북부지역의 인구와 물류이동을 원활히 하기 위한 광역교통망을 구축
- ⑤ 특히 남북접경지역의 개발·관리를 위한 제도적 기반 조성

4. 개발과 관리방향

가. 기본방향

- 「지방화」에 맞추어 국토의 전반적인 균형개발을 지원하면서 지방자치의 결실을 맺어가고,
- 「세계화」에 따라 수도권자체의 경쟁력을 강화하기 위해
 - 수도권의 경쟁력 확보에 장애요인이 되는 과밀문제를 완화하며,
 - 이를 위해서는 서울 반경 30km권에 모여있는 인구와 산업을 수도권 외곽으로 적극 분산시켜 나감으로써
 - 결국 단핵집중형의 수도권공간구조를 다핵분산형구조로 변화시켜 나가도록 해야함
- 그러자면, 경기도의 남북간 균형개발이 이루어져야 하는데 경기도 북부지역의 「인구분담능력」이 지금보다 훨씬 커져야 하고 지역간에 원활한 교통이 이루어질 수 있는 기반이 조성되는 것이 우선되어야 함
 - 북부지역의 인구분담능력이 커지기 위해서는 경기도 북부지역내에서도 개발의 여지가 있는 지역에는 인구분담기반이 될 수 있는 개발사업을 지역특성에 맞추어 계획적으로 추진하되,
 - 서울 인근지역에는 과밀문제가 일어나지 않도록 하고
 - 서울과의 원거리 북부지역에는 주민의 소득향상과 생활의 편리를 도모할 수 있도록 함으로써 인구정착을 촉진하며
 - 이를 위해 남북간, 동서간의 교통망이 조성되어야 할 것임
- 특히, 이러한 과정에서 「통일」에 대비해서 남북접경지역의 경우는 분단에 따른 보이지 않는 각종의 비용으로 주민이 불이익을 받고 있는 바, 이를 완화하고 「조화로운 통일」에 기여할 수 있도록 특별한 법적 장치를 강구하도록 함이 바람직스러움

나. 서울연접지역의 개발·관리

서울연접지역의 대부분이 과밀억제권역에 속하므로 수도권정비정책의 근간을 유지하되, 자립적인 성장이 가능하도록 산업기능과 주거기능을 보강하고 유통기능을 확충

- 수도권의 과밀억제권역의 관리방침을 준수
 - 대기업을 산·중설을 억제하여 인구의 대규모 유입으로 인한 과밀문제의 악화를 방지
- 도시특성별로 기능을 적절히 분담하고 분담된 기능에 따라 관련시설을 유치
 - 서울-고양축 : 연구·문화·유통기능을 보강
 - 서울-의정부축 : 중소기업기능을 강화
 - 서울-구리-남양주축 : 농업유통·근교농업·관광·유통기능을 강화
- 전원주거단지를 조성하고 인근에 전원형 복합유통문화단지를 적극 조성
 - 늘어나는 인구에 대한 주거시설을 조성하되 전원적인 주거환경이 확보될 수 있도록 다품종의 주택을 전원지역에 조성하여 주택보급율의 제고 및 서울과는 경관면에서 차별화된 주거문화 형성
 - 근교전원지역에 백화점, 극장, 식당가, 문화센터 등이 연계된 「몰」을 조성
 - ※ 서울시민들도 자가용, 대중교통수단을 이용하여 복합단지를 자주 찾을 수 있을 정도로 전원적이며 고품질을 유지함이 중요
- 공장형아파트를 건립하여 취업기회를 제공하고 무질서한 개별공장입지를 방지
- 남양주시의 일부와 양주군의 경우는 성장관리권역에 속하므로 다소 적극적인 개발이 가능하나 가급적 전원적인 도시개발에 치중
 - 정보·통신·첨단산업관련 기술연수원 유치
 - 소규모 첨단산업단지 조성
 - 전원적인 주거단지 조성 및 삼림욕장, 자연학습원, 관광공원 등 여가공간 확충

다. 남북접경지역의 개발·관리

남북접경지역은 남북통일을 염두에 둔 한반도 국토개발의 전략지역으로 부상할 것이므로 보다 거시적이고 장기적인 안목에서 개발과 보전을 적절히 유지하며 조화로운 남북통일을 이끌어가는 교류·협력공간으로 개발·관리

- 통일국토의 거시적 개발축으로서 6개의 축이 예상됨
 - ①목포-신의주(서해안축), ②목포-부산(남해안축), ③부산-나진·선봉(동해안축), ④대전-대구-부산(남한내륙축), ⑤평양-원산-청진(북한내륙축), ⑥국토중앙축(경인지역-설악·속초·금강지역) : 접경지대연결축
 - ※ 국토의 중앙축이 통일후에는 남북균형개발의 전략지대, 서해안과 동해안을 연결하는 내륙축으로서 중요한 역할을 하게 될 것으로 예상됨
- 통일에 대처한 「남북접경지역의 개발·관리기본계획」을 관련부처 합동으로 수립
 - 통일후 남으로 이주하는 북한주민의 수용을 위한 「유보지역」과 「개발가능지역」 및 「자연생태보전지역」을 미리 설정하여 무계획적인 개발을 미연에 방지
- 그러나 통일이전이라도 남북접경지역의 개발에서는 조화로운 통일을 이룩하기 위한 북방교류거점과 남북교통망을 조성
 - 「남북경제협력특구」를 조성하여 남북한간의 무역·유통·상품전시를 촉진하고 북한에 필요한 소비제품을 위한 남북공동 시범생산까지를 적극 추진 검토
 - 평화시개발구상을 구체화하여 남북한이 공동으로 개발하는 방안을 검토
 - 경의선, 경원선 등 철도망 복원을 추진하고 국도1호선 등 도로연결사업을 추진
 - 임진강 수자원의 공동개발과 자연생태지역에 대한 공동조사를 추진 검토
- 전문업종단지의 조성으로 취업기반 확대 및 지역경쟁력 증강
 - 출판문화단지, 유통단지, 경공업단지, 관광여가단지 등으로 지역산업의 전문화를 유도
- 특히, 최근 「세계화추진위원회」에서 제안한 「세계촌」구상의 시범지역으로 선정하여 육성하는 방안 강구
 - ※ 세계촌 구상 : 특정농산물을 중점적으로 육성하여 세계적인 상품으로 만들

어 가기 위해 「테마마을」을 조성하는 구상임

- 고품질농산물, 전통고유상품에 농촌지역에 내재하는 문화적 가치를 접목시켜 새로운 부가가치를 창출하는 생산단지를 조성하고 장기적으로는 지구촌시대의 도농통합형의 새로운 한국적 공동체실현을 목표로 하고 있음
- 농장과 제품화시설 이외에 실습장, 전시관, 공연장, 미술관, 판매장, 식당, 휴게소 등을 설치
- 민간기업과 지자체, 지역주민이 합동으로 추진하고 정부에서는 세제지원 등으로 사업 촉진

- 산업입지를 위해 소규모 국가공단을 설치하여 국가차원에서 지원하는 방안 검토
- 영종도신공항 건설 및 영종도 주변지역 개발과 관련하여 김포, 강화지역의 특화개발을 도모
 - 영종도신공항이 세계적인 허브공항으로 등장하고 주변지역에는 세계자유도시가 조성될 것으로 예상되므로 인근의 김포, 강화지역의 특화된 개발 필요
 - 김포지역에 대한 소단위 마스터플랜을 수립하여 하이텍산업으로 지역특화
 - 강화지역은 고도의 관광문화지역으로 특화하여 국제관광지로 정비
- 토지이용 및 주민생활에 대한 규제의 정비검토
 - 군사시설보호구역내의 군부대협의사항중 행정관청에서 직접 처리가능한 사항의 경우는 일괄하여 행정관청에서 처리가능토록하여 직접 군부대와 협의를 거치지 않는 방안을 검토
 - ※ 군사상 협의사항의 행정관청으로의 위임확대 검토
- 남북접경지역의 장기적이고 계획적 개발과 관리를 위한 「법적기반」 마련필요

라. 중간지역(가평군)의 개발·관리

경기도 북부지역중 郡 전체가 수도권정비계획법상의 자연보전권역으로 설정된 가평군을 전원도시로 정비하되 수질 및 자연환경보전에 지장이 없는 범위내에서 택지, 공업용지, 관광지 조성사업을 활성화

- 지역경제의 자립기반을 구축하기 위해 산업구조를 점진적으로 개편
 - 소규모의 무공해 첨단공업단지 및 연구단지 조성
 - 화훼, 과일, 채소 등 근교 농산물전문단지를 조성하여 수도권에 고부가가치의 농산물 공급
 - 관광농원을 조성하되 가평지역 특유의 특화단지로 조성하여 세일즈
- 도시권내 자연취락을 전원주택지로 정비하기 위한 택지개발사업을 추진하며 배후농촌지역을 위한 유통, 문화 등 도시서비스시설을 확충
- 자연과 조화된 관광산업 육성 및 산촌형 실버타운을 조성
 - 특히 실버타운의 경우, 초기에는 고급화하여 고품질의 실버타운이 제공되는 지역이미지 창출이 중요
- 서울과 강원도 동해안을 잇는 동서고속철도가 건설되면 가평군은 전원도시지역으로 급격하게 발달될 가능성이 있으므로, 이를 준비하는 장기계획이 반드시 필요함

마. 계획적인 토지이용

최근에 준농림지역의 설정·확대로 이 지역에 무질서하게 들어서는 개별공장 및 주거시설 개발을 계획적으로 유도하여 환경문제의 사전방지 및 토지의 고도이용을 유도

- 시·군별로 「준농림지역에 대한 계획적인 관리대책」을 수립·시행
 - ‘계획없이는 개발이 없다’는 원칙을 철저히 지켜으로써 통일이후의 개발까지를 염두에 두고 사전 관리
 - 준농림지역에 대한 계획적 관리를 정기적으로 평가하고 위법사항을 시·군에서 철저히 단속
 - ※ 준농림지역에 대한 中期 개발·관리계획을 수립·추진함이 바람직하며, 이때 중앙정부, 광역자치단체의 지침을 수용하여 작성
- 개별입지공장의 집단화 유도
 - 소규모 공업단지, 전문특화단지를 조성하여 공장입지의 난개발을 방지
 - 특히, 아파트공장형 공업지구를 설정하여 공장입지의 집단화 유도
 - 개별입지의 개발기준을 강화하여 집단화를 유도
- 주거시설의 경우도 전원적 주거단지를 조성하여 계획적으로 배치
 - 공장, 주거시설을 집단화하되 단지의 주변지역에 대해서는 도시녹화계획을 추진하여 준농림지역의 경관을 선진화

바. 광역적 교통망 확충

수도권자체의 공간구조가 다핵분산형이 될 수 있도록 남북 및 동서간 교통망을 확충하고 순환선을 개발하며, 특히 경기도 북부지역의 도로망을 장기적인 관점에서 확충하고 남북교통망을 연결

- 서울도심과 외곽도시를 잇는 방사선형 위주의 전철, 지하철 건설
 - 전철, 지하철 수송분담 목표는 2011년에 50%
- 서울중심의 중추관리기능과 주변도시의 연결기능을 강화할 수 있는 격자형 5x5 간선도로망 구축
- 경기 북부지역관련 주요도로망 건설구상
 - 김포-강 화 (29.5km)
 - 고양-문 산 (22.0km)
 - 연천-퇴계원 (60.2km)
 - 포천-가평-양평 (107km)
 - 강화-인천-(목포) (서해안고속도로)
 - 김포-고양-의정부-청평 간선도로
 - 수도권의곽순환도로
- 철도망의 연결과 건설
 - 경의선(문산-장단 : 12km) 연결
 - 경원선(신탄리-군사분계선 : 16.2km) 연결
 - 용산-문산(46.4km), 의정부-능곡(31.8km), 동두천-신탄리(37km)의 복선전철화
- 수도권외곽지역의 교통요지에 복합물류단지를 조성하여 수도권을 외곽에서 둘러싸는 물류벨트를 구축

사. 접경지역의 개발과 관리를 위한 법적 장치

- 분단에 따라 생겨난 접경지역의 개발을 제도적으로 뒷받침한 사례는 구서독의 경우에서 볼 수 있음
 - 구서독의 경우, 1971년에 「접경지역지원법」을 제정하였는데 이는 접경지역의 소득기반을 확충하고 동서독 통일에 대한 의지를 제도적으로 뒷받침한 역할을 함
- 우리나라의 경우도 구서독의 접경지역지원법과 같은 목적을 지니는 가칭 「접경지역개발과 관리에 관한 법률」을 제정할 필요가 있음
 - 접경지역의 개발을 제도적으로 지원하여 수도권외 다핵분산형구조 및 북부지역의 인구분담 능력제고를 통한 수도권과밀완화
 - 접경지역주민의 일자리 및 주민복지 향상
 - 분단으로 인한 접경지역의 상대적 불이익을 상쇄
 - 남북통일을 향한 한국의 염원과 일관된 의지의 제도적 메시지

※ 제3차 국토계획에도 同法의 제정을 제시함
- 국가 및 지방자치단체의 지원조치 사례
 - 소규모 국가공단의 설치로 산업구조 개선과 새로운 취업기회 창출을 위해 국가의 지원
 - 제조업의 계획적 입지와 특화산업 육성을 위한 재정적 지원
 - 개발사업에 대한 행정절차의 간소화(규제사항의 완화)
 - 교통망 등 사회간접자본의 우선적 설치
 - 주거시설, 문화, 교육 관련시설의 적극 투자와 재정지원
 - 남북교류사업의 적극 촉진
- 재원확대
 - 수도권의 과밀부담금 일부를 지원하는 방안
 - 지방양여금을 접경지역에 지원확대하는 방안
 - 통일관련 재원 일부를 지원하는 방안
 - 농어촌개발사업관련 재원 일부를 지원하는 방안 등 통일과 지역개발에 관련되는 다각적인 재원확충방안을 강구

참고 : 독일의 접경지역지원법

○ 제도적 장치

- 국토계획법에서 접경지역에 대한 우선적 개발 명시
- 국토계획법의 구체적 실천을 위한 접경지역지원법(1971) 제정·운용

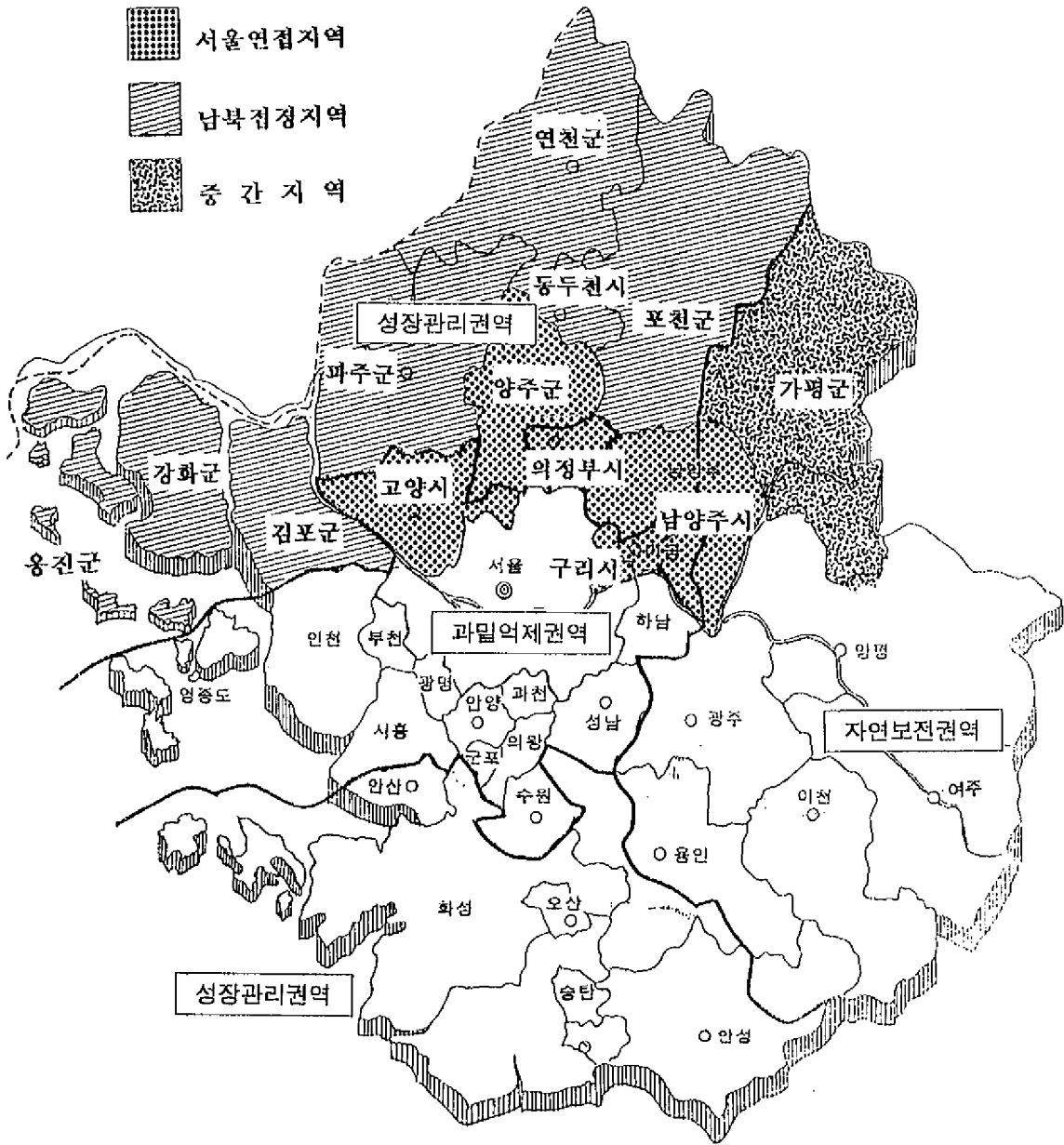
○ 접경지역의 지정기준 및 현황

- 동독 및 체코의 국경으로부터 40km이내의 지역에 인구 또는 면적의 50% 이상이 포함되는 시·군
- 총연장 : 775km

○ 정책방향

- 독일 및 유럽의 분단으로 인한 이 지역의 상대적 불이익을 상쇄할 수 있도록 개발 유도
- 특히, 이 지역의 경제·사회구조와 생활 및 취업여건이 서독내의 다른지역과 동등한 수준을 유지할 수 있도록 우선적으로 기능 강화
- 접경지역에서 우선적으로 고려되어야 할 사항
 - 제조업부문에 있어 신설, 확충, 전업, 산업 합리화의 지원
 - 제조업부문의 발전에 필요한 사회간접자본시설 확충에 지원
 - 교통로, 동력 및 용수공급시설, 폐수 및 폐기물처리시설, 공공관광시설 확충
 - 지역경제적으로 필요시 지역교육, 재교육기관을 신설 및 확충
 - 분담으로 발생한 추가운송비용을 보상하는 조치
 - 공공계약의 수주시 접경지역 우선

경기도 북부지역의 지역구분



VI. 구서독 접경지역 지원법

접경지역지원법
(Gesetz zur Foerderung des Zonenrandgebietes)

1971년 8월 5일 제정

1994년 6월 6일 최종개정

제1조(목표달성) ① 독일분단의 영향을 조정하기 위하여 1965년 4월 8일의 공간질서법 제2조 제1항 제4호에 따라 접경지역의 성장력이 강화되어야 한다.

② 접경지역의 지원에는 연방의 행정관청, 연방직접의 계획주체에 의하여, 그리고 그에게 의무가 부과된 과제의 영역에서는 연방직접적 단체, 영조물 및 공법상의 재단에게 특별한 우선권이 부여된다.

제2조(지역적 경제지원) 지역 약점의 조정을 위하여, 계속적인 근로장소의 보장과 창출을 위하여 및 사회간접시설의 개량을 위하여 특히 다음 각 호의 조치가 집행된다.

1. 다음 각목에 있어서 접경지역의 우선적 고려

- a) 설치, 확장, 전환에 있어서 기업적 경제의 장려 또는 기업의 근본적 합리화
- b) 기업경제의 발전을 위하여 필요한 한 다음 각 세목을 통한 사회간접시설의 확장의 지원
 - aa) 위 a)에 따른 조치와 관련하여 산업기지의 개설
 - bb) 교통망, 에너지시설, 급수시설, 하수시설, 폐기물처리시설 및 공적 장거리 교통시설의 확장
 - cc) 교육받은 노동력에 대한 지역경제의 필요와 직접적 관계가 있는 범위에서 교육기관, 평생교육기관 및 재교육시설의 설

치 또는 확대

2. 독일분단에 의해 제약된 운송비용의 증대의 조정을 위한 조치
3. 공적위탁의 교부에서의 우선권

제3조(조세규정) ① 접경지역의 영업시설에 대한 투자에 부과되는 조세의 무에 있어서 이 지역의 특별한 관계에서 나오는 경제적 약점을 고려하여 소득세에 있어서 개별적 과세기준은 조세를 감소시키는 한, 종전의 세율이 고려되는 명령이 부여될 수 있다.

② 1995년 1월 1일 이전에 납세의무가 발생하였거나 확정된 투자재산의 동산 및 부동산재화에 있어서 1995년 1월 1일 이전에 이루어진 구입지불에 있어서 및 이 시점 전에 발생한 부분적 설치비용에 있어서 제1항에 근거한 특별감가상각이 이루어질 수 있다. 특별감가상각은 구입 또는 설치비용의 50%를 초과할 수 없다. 동 특별감가상각은 구입 또는 설치한 해와 이후 4년 동안에 특히, 1994년 12월 31일 이후에 납세의무가 부과 또는 설정되기 시작한 재화에 있어서 연별 특별감가상각은 총액 2,000마르크까지 청구될 수 있다. 동 최고액수는 소득세법 제15조 제1항 제1문 제2호와 제3항의 의미에서 회사에 대해서도 적용된다. 건축허가가 필요한 건축조치에 있어서는 허가신청이 행해진 때를 동 설정의 시작으로 본다.

②의 a 제1항에 근거한 적립금은 다음 각호의 기간에 구입 또는 설치가 예정된 투자재산의 동산 부동산재화의 구입 또는 설치비용의 50%를 초과하지 못한다.

1. 투자형성 후 2년 말까지
2. 1997년 1월 1일 전

제1호에 열거된 기간은 건물의 건축에 대하여는 4년까지, 건축과 함께 적립금형성후 2년 말까지 연장된다. 영업시설이 1969년 10월 6일의 '지역경제구조개선' 공동과제에 관한 법률에 따른 당시 유효한 공간계획에 명시되어 있는 지역에 있지 않는 경우에는 1992년 12월 30일 종료되는 해에 적립금은 최고 25%까지만 형성될 수 있다. 1992년 12월 30일 종

료하는 해에는 최고 2,000만 마르크의 적립금이 형성될 수 있다. 최고액은 소득세법 제15조 제1항 제1문 제2호와 제3항의 의미의 회사에 대해서도 적용된다. 1994년 12월 30일 종료하는 해와 제2문의 경우에는 1993년 12월 30일 종료하는 해에 적립금의 형성이 허용된다. 제2항의 특별감가상각이 청구될 수 있는 한 및 청구되는 즉시 적립금은 이익증가에 산입된다. 1994년 12월 30일 이후 종료되는 해의 말에 적립금이 존재하면 1997년 1월 1일 전에 설치 구입된 재화의 설치 또는 구입비용에서 그 구입 또는 설치된 해에 적립금 최고액까지의 금액, 최소한 설치 또는 구입비용의 50%가 납세의무에서 공제된다. 적립금은 공제된 비용의 최고액으로 이익증가에 산입된다. 제7문에 따른 금액이 공제되면, 적립금은 이익증가에 산입될 수 있다. 1996년 12월 30일 종료하는 해 말에도 적립금이 존재하면 적립금은 그 형성된 해에 이익증가에 산입된다. 제7문에 따른 금액이 공제되면, 소득세법 제6조 제2항의 경우에 또는 감가상각에 관한 공제에 대하여 동 공제된 해에 잔여금액이 구입 또는 설치비용을 갈음한다.

③제1항에 따른 조치에 대해서는 교부령 제163조 제1항 3문과 제2항 1문 및 제184조 제2항 2문이 준용된다.

④제1항 내지 제3항의 규정은 1997년 12월 31일 이후에 설치 또는 구입된 재화에 있어서 처음으로 적용된다. 1985년 4월 1일 이전에 건축신청이 행해진 투자재화의 부동산재화는 특별감가상각이 제2항 2문과는 달리 전체 설치비용의 40%를 초과하지 못한다. 건축법상 건축신청이 필요없는 한 건축작업의 개시가 이에 갈음한다. 제3조 제3항은 소득세법, 법인세법 및 다른 법률의 발효전에 유효한 형태에서 소득세법 제15조가 처음으로 적용되는 해 전해에 처음 적용된다.

제4조(교통) 교통연결과 교통조건은 접경지역에서 연방교통도로의 건설영역에서 우선적으로 지원된다. 이것은 공적 교통에 봉사하는 교통기업의 교통조합의 창설에 대해서도 적용된다.

제5조(주택) ① 접경지역에 있어서 주택공급의 개선을 위하여 사회적 주택 건설과 기존주택의 수리와 현대화는 우선적으로 지원된다. 이를 위하여 연방정부는 주택프로그램의 영역에서 접경지역의 관할 최고 주기관에게 특별한 목적구속적 연방자금을 지원할 수 있다.

②관할 최고 주행정청은 접경지역에서의 특별한 관계를 고려하여 임대 임대 또는 부담(부채)가 보장되도록 접경지역에서의 건축의도를 위한 지원비율을 정상비율의 1/3까지 증가시킬 수 있다.

③관할 최고 주행정청은 접경지역에서 근로자를 위한 주택건설의 지원에 있어서 공적으로 지원된 사회적 주택의 건축을 위한 소득한계를 초과하도록 허용할 수 있다.

제6조(사회적 시설) ① 연방은 접경지역에서 주와 협의하여 재정부족의 충당을 위한 보조를 통하여 특히 유치원, 청소원운동시설, 스포츠센터, 각종 휴양시설 및 노인세대를 위한 특별시설 등 사회적 시설의 설치를 지원한다.

② 직업교육시설과 전국적 재활시설의 설치, 확대, 확장 및 현대화는 접경지역에서 특히 지원된다. 이 지원은 장애자의 작업시설에도 미친다.

③ 지원은 주로 장소적 및 사항적 중점분야에 집중되어야 한다.

제7조(교육과 문화) 연방은 접경지역에서 주와 협의하여 재정부족의 충당을 위한 보조를 통하여 일반교육적 학교와 기타 문화적 시설의 건설과 설치 및 조치를 특히 청소년교육과 성인교육의 영역에서 지원한다. 제6조 제3항이 준용된다.

제8조(재정지원) 이 법률에서 열거된 조치의 집행은 이를 위한 당해년의 연방예산계획에 마련된 자금의 범위에서 수행한다.

제9조(접경지역의 구분) 1971년 1월 1일 현재 부속서에 열거된 도시 및 주

지구에 속하는 지역을 접경지역이라 한다.

제10조(일반조항) 접경지역과 관련된 기타 모든 법규, 지침 및 프로그램은 이 법률이 달리 규정하지 않는 한 변경되지 않는다.

제11조(‘지역경제구조의 개선’ 공동과제에 관한 법률의 개정)

제12조(베를린 조항) 대상상실

제13조(발효) ① 이 법률은 1971년 1월 1일부터 발효한다.

② 제1조, 제2조, 제8조 및 제10조는 1990회계연도, 제5조는 1991회계연도, 제4조는 1992회계연도, 제6조와 제7조는 1994회계연도에 이를 위한 당해 연방예산계획에서 마련된 자금의 범위에서 마지막으로 적용된다.

제9조에 대한 부속서

법률의 의미에서 접경지역이라 함은 다음의 지역을 말한다.
(지역 명칭 생략)

접경지역지원법에 대한 해설

서론

접경지역은 독일분단의 결과를 아직까지 극복하지 못하고 있다. 1945년 이후 독일중부지역에 대한 경제적, 교통적, 인간적인 관계는 단절되었다. 자연적인 배후지역이 상실됨으로서 이들 지역은 서쪽을 향하여 새롭게 질서를 형성할 필요성이 있게 되었다. 과거에는 중심적인 기능을 수행하였던 접경지역이 오늘날에는 유럽경제지역에서 주변지역의 변두리 상태로 밀려났다. 그렇기 때문에 이 지역에 대한 지원은 경제적인 과제일 뿐 아니라 특히 무엇보다도 독일내부적인 정치적인 과제로 되고 있다.

1951년 이후 독일정부는 접경지역을 위한 지원조치의 지속적인 체계를 발전시켰다. 이것은 본질적으로 법률로부터 자유로운 영역에서 행정지침 및 준칙을 근거로 하여 이루어졌다.

1968년 5월 15일 제정된 석탄조정법, 1969년 10월 6일의 '지역적 경제구조의 개선'이라는 공동과제에 관한 법률 및 마지막으로 1971년 12월 23일의 공동과제에 관한 법률의 개정법률의 발령 이후 접경지역의 지원은 그의 정치적인 우선적인 의미에 부합할 수 있게 - 이미 종전의 베를린을 위한 지원과 유사하게 - 이를 법률적으로 규율하고 장래를 위하여 확실히 하는 것이 필요하게 되었다.

하나의 법률제정을 위한 최초의 제안은 1970년 4월 21일 연방내독관계성 및 연방경제성의 대표자들의 협력하에 튀빙에서 경제적 및 지역적

상충부 그룹으로 구성된 접경위원회에 의하여 이루어졌다. 특히 접경 지역의 경제적 지원의 문제를 다룬 “뤼베크초안”은 본질적으로 1970년 5월 26일에 연방하원의 본회의에서 통과된 1970년 5월 19일의 CDU/CSU(기민당/기사당) 양당의 공동원내교섭단체의 법률초안에 일치하였다. 연방내독관계성의 지도하에 제출된 독일정부의 법률초안은 1970년 10월 8일 내각에서 의결되었고, 1970년 10월 15일에 연방참사원으로 송부되었다. 1970년 10월 14일의 바이에른 주정부의 접경지역지원법에 대한 또 다른 초안은 1970년 12월 4일에 연방참사원에 의하여 효력이 상실된 것으로 선언되었다. 동 회의에서 연방참사원은 연방정부의 초안에 약간의 수정을 하여 통과시켰다. 정부초안은 1970년 12월 4일에 연방하원에 송부되었다. 연방참사원의 입장에 대한 연방정부의 반대의견이 1970년 12월 15일에 있었다. 접경지역지원에 대한 독일의 정치적 의미 때문에 연방하원의 내독관계를 위한 지도위원회는 1971년 1월 21일에야 정부초안과 CDU/CSU 양당 공동원내교섭단체 초안에 대한 심의를 시작하였다. 이 위원회는 초교섭단체적으로 구성되었는데, 이 위원회는 두개의 초안을 동시에 심의하였는데, 이는 본질적으로 연방초안에 기초하여 1971년 6월 17일에 연방하원 본회의에서 3독해 끝에 만장일치로 통과된 법률안에 일치하는 내용이었다. 연방참사원은 1971년 7월 9일에 두번째의 통과절차에서 동 법률에 동의하였다.

제1조 [목표설정]에 관하여

제1조는 접경지역지원의 특별한 우선권을 규정하고 있다. 이러한 우선권은 정치적으로 근거지워지고, 독일의 분단과 직접적으로 관련되지 아니하는 모든 다른 지원지역에 대해서도 적용된다. 서베를린에 대한 특별한 지원도 접경지역에 대한 이 규정의 영향을 받지 아니한다.

1965년 4월 8일 제정되어 1986년 12월 19일에 최종적으로 개정된 공

간질서법의 관계규정은 접경지역에 대한 원조조치가 경제지원에 한정되지 아니한다는 것을 분명히 규정하고 있다. 공간질서법 제2조 제1항 제4호는 다음과 같이 규정하고 있다 :

“접경지역의 성장력은 전체 연방지역에 있어서 최소한 동등한 가치가 있는 생활조건과 노동조건 및 경제구조와 사회구조를 그의 모든 지역에서 마련한다는 목표를 가지고 우선적으로 강화된다. 교육시설, 문화시설, 교통시설, 공급시설 및 행정시설은 우선적으로 마련되어야 한다.”

제1항의 규정은 공간질서법 제2조의 규정과 마찬가지로 예를 들어 공동체의 과제로서 수행되는 경제지원에 관하여 헌법적으로 이것이 허용되는 한도에서만 다음의 규정을 통하여 구속되는 각 주에 마친다. 접경지역에 대한 우선적인 지원을 위한 연방의 의무는 제2항에서 특히 강조된다.

접경지역에서의 지원조치를 위한 연방의 권한은 기본법에서 직접적으로 도출되는 것은 아니다. 기본법 제120조는 법적 근거로서 원용될 수 없다. 왜냐하면 동 조항에서 규율되고 있는 전쟁결과에 대한 부담을 제2차세계대전의 발생에 단지 간접적이고 다른 원인과 결부되어 나타나는 그러한 부담이 그것에 해당한다고 이해할 수는 없기 때문이다. 기본법 제120조의 의미에서 전쟁결과부담은 오히려 제2차세계대전의 유일하거나 최소한도의 원인이 되는 그러한 전쟁결과에 대한 부담만을 말한다. 연방헌법재판소의 결정에 따르면 전쟁결과에 속하는 것은

“역사적 및 사회적 사실을 고려하여 평가되는 고찰을 통하여 확정되어야 한다. 하나의 공공적인 부담의 수많은 원인 중에서 가장 중요하고 결정적인 것이 조사되어야 한다.”

이러한 고찰방식에 비추어 볼 때 접경지역의 오늘날의 상태에 대해서는 제2차세계대전이 결정적이며 유일한 원인으로 간주될 수 없다. 독일의 분단으로 야기되는 손해가 모든 다른 것과 함께 접경지역에 대하여 독일의 분단이라는 오늘날의 독일분단상황으로 이어지게 된 일련의 원인에서 분단된 독일의 양지역에서 1945년 후에 처음으로 시작되어, 그리고 1950년대에 들어와서도 계속하여 서로 다른 방향으로 현저하게 이루어진 상황의 전개가 이 상태의 주된 원인이라고 할 수 있다.

그러나 연방은 독일의 분단의 결과에 대처하기 위하여 필요로 하는 조치들을 위하여 사물의 본성상 불문의 권한을 보유한다. 그러한 불문의 행정 및 재정권한의 인정은 물론 기본법 제30조와 관련하여 그것이 연방에 의해서만 유효하게 추구될 수 있는 전국적인 성격의 과제라는 것을 전제로 한다. 이러한 전제는 접경지역지원과 관련하여 원칙적으로 이미 주어진 것으로 간주될 수 있다. 왜냐하면 접경지역에 있어서의 어려움이 본질적으로 외부에 의하여 작용하는 힘, 즉 동독의 발전 속에 그 근거를 갖고 접경지역의 주들에 의하여 청산될 수 없는 원인에 기인하기 때문이다.

연방과 각 주의 재정권의 분리라는 헌법적인 원칙으로부터 연방이 그 권한의 범위 내에서 과제를 수행하다면 각 주는 공동의 재정지원에 결부될 수 없다는 결론이 도출된다. 그러나 이것은 연방과 각 주의 과제가 공동으로 결부되어 있는 경우에는 적용되지 아니한다. 접경지역을 위한 지원조치에 있어서 그 지역을 위하여 독일분단으로 인하여 야기되는 부정적인 작용을 배제하는 것이 중요할 뿐만 아니라 접경지역에 있어서는 공통적인 재정지원을 정당화하고 필요로 하게 만드는 연방과 접경지역 각 주의 과제는 공통적으로 일치한다.

제2조[지역적 경제지원]에 관하여

경제의 지원은 접경지역을 위한 지원조치의 핵심을 이룬다. 이것은 우선적으로 기존의 일터의 확보와 새로운 일터의 창출에 기여한다. 1951년부터 1971년까지는 필요한 투자지원이 이를 위해 발령된 준칙에 따라 연방정부의 지역적인 지원계획이라는 수단에 의하여 보장되었다. 1969년 1월 1일부터 1972년까지는 1969년 10월 6일 '지역경제구조의 개선'이라는 공동과제에 관한 법률과 1986년 1월 28일 공포된 투자보조금법의 범위 내에서 지원이 이루어졌다.

제1호의 지원목록은 접경지역이 다른 연방지원지역에 앞서 지원되어야 한다는 구분에서만 공동과제법 제1조 제1항과 일치한다. 공동과제법의 시행에 대하여 연방과 각 주가 공동으로 계획위원회에서 결정하기 때문에 공동과제법을 다음과 같이 변경하는 것이 필요한 것처럼 보인다.

접경지역은 그의 모든 지역 내에서 지원을 받게되고 지원우선권이 보장된다.

이것은 제11조를 통하여 이루어졌다. 이렇게 함으로써 접경지역은 지원지역의 선택과 지원의 종류 및 정도를 결정할 수 있는 계획위원회의 독자적인 처분권한을 광범위하게 배제하게 되었다. 물론 계획위원회의 상당한 처분의 여지는 남아있다. 예를 들면 1981년 7월 28일에 공동과제의 자금배분을 위한 방식이 접경지역의 부담으로 각 연방의 주로 변경되었다. 이러한 방식은 지원지역의 주민수에 따라 차등없이 이루어졌다. 이에 대하여 1981년 이후 공동과제의 범위 내에서 지원필요성의 요건을 충족시키지 못하고 따라서 법률적인 규정으로써만 지원영역으로 남아 있는 해당 접경지역에서는 주민수의 0.75만이 고려된다. 이에 대하여 다른 지원영역에 대해서는 구조취약성에 따라 1.0 내지 1.25가 적용된다.

1972년 1월 1일 이후 공동과제의 계획위원회에 의하여 결정되고 매년 계속되는 내용의 개괄적 계획이 지원에 대하여 적용된다. 개괄적 계획은 제2장에서 공동과제의 범위 내에서 지원의 요건, 종류 및 정도에 관한 규정을 포함하고 있다. 그 안에서 예상하는 접경지역을 위한 특별규정은 다음과 같이 요약할 수 있다:

-영업적인 제조업체 및 그와 동열적인 기업의 설치 또는 확장을 위한 투자지원은 접경지역에 있어서 이른바 중점지원지역 또는 국경근접지역인 특정지역 안에서는 발생하는 비용의 20에서 23%까지 지원받을 수 있다.(그 외의 경우 단 15 내지 18%)

-중점지원지역 이외의 기존 공장의 설립 또는 확장을 위한 투자는 접경지역에 있어서 예외적으로 12%까지 감면한다.

-접경지역에 있어서 근거있는 예외적인 사례에 있어서는 그 밖의 현행의 중점원칙이 배제된다. 또한 극단적인 지역외곽상태에 투자조치에 있어서 투자원조는 보조능력있는 비용의 23%까지 보장된다.

-접경지역의 개괄적 계획에서 열거된 장거리교통지역에 있어서 장거리교통기업의 설치, 확장 또는 현대화를 위하여 투자지원이 15%까지 보장된다. 고도의 구조효과가 존재할 경우에는 장거리교통기업의 설립에 따르는 투자비용이 예외적으로 23%까지 감면될 수 있다.

-공업단지의 조성, 에너지시설, 급수시설, 급수공급, 배분시설, 폐수 및 폐기물의 처리 내지 정화시설의 결정, 장거리교통망 및 공공 장거리교통시설을 위한 단지의 조성 및 교육기관, 평생교육기관 및 재교육기관은 이러한 계획이 영업적인 경제의 발전을 위하여 필요한 경우에 한하여 투자보조금이 지원될 수 있다. 예외적으로 이러한 접경지역에 있어

서 지방적인 사회간접자본시설의 조치는 그것이 직접적으로 영업적인 경제의 발전에 기여하지 아니할 때에도 지원될 수 있다. 접경지역을 위한 예외규정은 지방자치단체의 독자적으로 발생하는 재정비용에의 참여의 액수와 관련하여서도 가능하다.

제1호에 열거된 조치의 지원은 물론 1988년 7월 25일의 1990년 조세 개혁법에 따라 1990년 1월 1일 내지 1991년 1월 1일부터 없어진 투자보조금을 통하여 그리고 또는 공동과제의 자금으로부터 가능한 경우 낮은 이자의 신용대부를 통하여 이루어졌다. 이러한 자금은 비록 그것이 누적적으로 설정될 수 있다고 할지라도 확정된 최대지원금액을 초과할 수 없다. 그외에 접경지역은 제3조에서 규정된 세법상의 감면조치, 특히 특별감면조치들 통하여 본질적인 경제지원의 보완을 받았다. 기본법 제91조 a 제1항은 명시적으로 지역경제구조의 개선이 연방과 주의 공동체 과제로서 시행된다는 것을 명시하고 있다. 이러한 공동과제는 접경지역 이외의 지역에 대한 지원에 한정되는 것은 아니다. 그러한 한에 있어서 성문의 헌법에 배치되기 때문에 연방은 독일분단의 영향에 대처하기 위하여 필요로 하는 조치를 위한 위한 불문의 권능으로부터 공동과제의 범위 내에서 가능한 조치와 부합하지 않는 조치들을 접경지역에서 시행하는 것과 관련되는 한도에서만 그것을 행사할 수 있다. 이것은 특히 오직 접경지역과만 결부된 그리고 오직 접경지역에만 적용되는 제2호 및 제3호에서 열거된 보충적인 경제적 지원조치들에 대해서도 적용된다. 제1문에서 “특히”하는 문구의 삽입을 통하여 이러한 지원조치의 목록이 필요한 경우에 더욱 확대될 수 있다는 것을 명확히 하였다.

제2호는 접경지역안의 공장을 위한 조정으로 간주되고, 독일의 분단을 통하여 그의 부존자원과 관련되거나 그의 생산물의 수송에 있어서 본질적인 화물수송의 과다비용의 발생이 입증된 경우에 있어서의 조치들을 포함한다. 이 규정은 접경지역에서 그 배상이 유지될 수 있을 뿐만 아니라 본질적으로 확장될 수 있는 그러한 생산부문의 경우에는 적

용되지 않는다. 원칙적으로 전쟁전에 동독과 체코의 국경지역에서 40% 이상이 판매되거나 또는 그 지역과 관련된 모든 재화에 대해서는 화물 운송에 대한 지원이 보장된다. 화물운송지원은 영업적인 화물운송기업을 통한 궤도, 수로 및 일정한 제한하에 육로에 의한 운송에 대하여 보장된다. 그러나 토사, 도로건설자재, 건축자재, 모든 종류의 석탄 등과 같은 대량재화의 육로수송에 대해서는 지원되지 않는다. 개별기업을 위하여 매년 지급금액이 2,000마르크 또는 세금부과가 가능한 연간 판매액의 0.4/1000에 도달하지 아니할 때에는 화물운송지원은 고려되지 않는다. 그외에 접경지역에서의 기업의 화물운송지원의 종속성을 극복하기 위하여 화물운송지원금부의 일회적인 보상의 가능성이 요청된다. 운송지원의 요건 및 절차에 대한 상세한 규정은 1986년 7월 11일의 "독일의 분단을 통하여 조건지워진 과다운송비용의 상계를 위한 연방자금으로부터의 운송지원금의 급부에 관한 준칙"과 1983년 7월 1일의 행정협정에 있다.

독일의 분단으로 인하여 이질 수 없이 동독국경을 우회할 필요가 있게 된 수송은 우회운송지원을 통하여 지원혜택을 받을 수 있다. 이에 따르면 운송경제는 원칙적으로 운송업자에게 보증된 화물분실배상을 통하여 전쟁이전의 거리측정에 따라 수송이 정산되는 것처럼 되었다.

제3호. 1975년 8월 11일의 공적 위탁의 교부에 있어서 접경지역 및 서베를린으로부터 사람들과 기업들의 우선적인 고려를 위한 준칙에 따르면 접경지역의 기업인은 그 가격이 최적의 경제적 수요의 일정비율을 초과할 때에만 위탁을 받을 수 있다. 이로써 그들의 경쟁관계에 있어서 열악한 입지상태 때문에 손해를 보게되는 접경지역경제가 적절히 공공위탁의 교부에 참가할 수 있게 되는 것을 목표로 한다. 준칙은 연방의 위탁을 위해서만 적용된다. 그러나 각 주는 그들의 영역을 위하여 광범위하게 연방정부와 관련되어 있다.

제3조 [조세규정]에 대하여

이 규정에서 규율하고 있는 조세감면은 새로운 것이 아니다. 1953년 7월 2일에 연방하원에 의하여 의결된 접경지원을 위한 지원계획의 실행에 있어서 연방재무성 장관은 이미 1953년 10월 12일의 서신을 통하여 접경지역에 속하는 주에게 조세법 제131조의 범위 내에서 새롭게 도입하거나 또는 새롭게 제작된 경제제에 대해서는 특별감가상각의 보장을 달리 취급할 것을 추천하였다. 이러한 서면과 이로 인하여 접경지역이 위치하고 있는 각 주에 의하여 행해진 행정훈령을 근거로 다음해에 특별감가상각 및 다른 조세감면조치가 허용되었다. 감가상각의 단위는 동산인 경제제에 있어서는 그 설치 또는 도입비용의 50%까지, 부동산 경제제에 있어서는 그 설치 또는 도입비용의 30%까지 허용되며, 이것은 도입 또는 제작연도와 그 다음해에 한정된다.

그러나 연방재정법원은 1970년 7월 9일의 판결에서 각주의 행정훈령이 조세법 제131조의 범위안에서 유지될 수 없고 따라서 특별감가상각의 보장은 정당화될 수 없다고 판시했다. 따라서 이제까지의 행정실무는 법적 근거에서 벗어나 있었다. 그럼에도 불구하고 조세감면이 특별히 효과적인 지원수단으로 간주되었기 때문에 그의 계속적인 보장을 이제는 법적으로도 취소할 수 없도록 확실히 할 것이 필요로 하게 된 것처럼 보인다. 이것이 제3조를 통하여 나타났다.

제1항. 이 규정은 다른 제량영역과 더불어 조세법 제131조의 문언에 따라 제163조 제2항과 결부되어 있다. 이 조항은 재무관청에게 접경지역 안에서 영업적인 공장을 개설하려는 투자에 있어서 세금이 감소되는 한 소득세에 있어서 개별적인 과세근거로서 종전의 시점을 고려하도록 하는 신청을 허용할 가능성을 부여하는 것이다. 이러한 세금부과의 근거는 특히 감가상각이다. 따라서 이 규정은 특히 조세적인 감가상각의 소급이전을 조세감면적인 적립금의 형성을 통하기 보다는 특별

감가상각의 방법으로 이를 가능하게 한다. 후자(적립금)은 물론 연방재무성 장관의 1978년 11월 10일자 접경지역지원법 제3조에 관한 서면의 III. 1에 따라 단지 예컨대 현저한 재정곤란성, 특히 중소기업에 있어서 예외적으로 허용된다. 조세감면은 접경지역의 특별한 관계로부터 발생한 경제적인 어려움이라는 관점에서 투자를 하려는 조세의무자에게 보장된다. 제5항에 따르면 이 규정은 농업 및 임업의 범위 내에서 또는 독립영업의 범위 내에서 접경지역 안에서 착수하려는 투자에 적용된다.

CDU/CSU 양당 공동원내교섭단체 및 바이에른 주정부의 초안과는 달리 이 법률은 조세감면의 보장에 관한 법적 청구권을 규정하고 있지는 않다. 이것의 계속적 지급은 이 법률을 통하여 그 계속적 집행이 가능해야 하는 지금까지 보장된 행정실무는 그러한 청구권을 알지 못했기 때문에 그러한 청구권을 도입할 근거는 없었다. 이를 제외하면 그러한 법적 청구권의 인정이 예산을 적합하게 대변될 수 없는 보다 높은 세금징수 감소를 가져올 위험이 있을 것이다. 그러나 이 규정은 동일한 유형의 사례에서 보장되는 조세감면의 거부에 있어서 재정당국의 재량권 남용이 존재하는 범위 내에서 정당화된다.

제2항은 어떠한 범위에서 특별감가상각이 허용될 수 있는지를 규정하고 있다. 이 규정은 우선 이제까지의 행정규정과 일치한다. 투자보조금법 개정법률 제3조와 1980년 8월 20일자 다른 법률의 개정법률에서 부동산인 경제재를 위한 감가상각의 기준은 30%에서 40%로 상향 조정되었다. 이러한 조치를 통하여 접경지역이 추가적이고 일반적인 투자보조금 및 감가상각 가능성을 근거로 한 그 밖의 연방지역에 대하여 감내해야 하는 우선 손실이 상계되었다고 본다. 부동산시설재를 위한 특별감가상각기준의 광범위하고 동일한 상승은 1985년 12월 19일의 1986년 조세정비법에 따라 이루어졌다. 그후 건물에 대한 감가상각은 50%까지 가능하였다. 또한 특별감가상각이 이미 창출비용의 계산 및 부분제작비용을 위하여 보장될 수 있는 1974년 소득세법 제7조 A안에

서 일반적 규정을 근거로 하여 불필요하게 되어 버리고, 따라서 폐지된 조항(제4문, 제5문)은 이제까지의 행정실무와 일치하게 되었다. 다른 것은 물론 감가상각이 행해질 수 있는 시간적 범위는 달리 규율된다. 우선 이러한 시간적 범위는 3년에 미치는 반면 조세의무자는 접경지역 지원법의 발효 이후 설치 또는 구입 후 최초의 5년 동안 특별감가상각의 이익을 누릴 권리를 갖는다. 이를 통하여 적은 규모의 이득을 위한 조세의무자도 특별감가상각 안에 놓여져 있는 재정지원의 가능한 한 완전한 이용이 가능하게 되었다.

안 제3항은 이제까지의 행정훈령 및 1982년 6월 4일 공포된 투자보조금법 제1조 제2항 제3문 해당규정과 일치하는 호황조항을 포함하고 있었다. 이에 따르면 특별감가상각은 그의 순익 및 재산상황이 유리하여 접경지역에 있어서 특별관계의 고려하에 그러한 재정지원이 반영될 수 없을 것같은 그러한 기업에는 허용되지 않는다. 이 규정을 통하여 호황기업이 추가적인 조세상의 혜택으로 그의 경쟁상태를 훨씬 개선하여 접경지역 내의 다른 기업의 경쟁력을 위협하게 되는 것을 금지하려는 것이다.

이렇게 변경된 이 항의 문안은 연방하원에서의 논의의 결과이다. CDU/CSU 양당 공동원내교섭단체 초안과 바이에른주 초안은 어떠한 예외조항도 두고 있지 않았다. 이에 대하여 연방정부의 초안에 있어서는 재벌조항을 두고 있었는데, 이에 따르면 조세감면의 보장에 있어서 자회사의 순익 및 재산상황 뿐만 아니라 모회사의 그것도 아울러 고려되도록 되어 있었다. 이러한 제한은 접경지역에 있어서 호황을 누리는 회사의 바람직한 투자가 이를 통하여 제한될 수 있다는 것을 고려하여 묵살되었다. 1986년 조세정비법에 의하여 호황조항이 폐지되었는데, 이는 연방감사원이 특별감가상각의 허용을 위한 이러한 제한규정이 실제에 있어서는 거의 의미가 없게 되었다는 것을 승인한 후에 이루어졌다.

안 제3항은 손실조항을 규정하고 있는데, 이에 따르면 접경지역지원법 제3조에 따라 조세감면의 요구가 손실의 발생 또는 증가로 되어서는 아니되도록 되어 있었다. 이 규정은 1980년 8월 20일 소득세법, 법인세법 및 다른 법률의 개정을 위한 법률 제6조를 통하여 폐지되었는데, 이에 의하면 이러한 법률에 의하여 이른바 유한책임회사의 적자자금계좌가 체결되어 손실조항의 제한적 규정을 위한 근거가 없어진다는 것이다.

제3항. 조세법 제163조부터 제184조의 적용은 특정의 집단에게 동등하게 놓여있는 사례를 위하여 준칙은 제3조의 적용을 위해 설정될 수 있다는 것을 명확히 하였다. 이것은 1971년 8월 18일 및 1978년 11월 10일의 연방재정경제성 장관의 서한을 통하여 나타나게 된 것이다. 그 밖의 조세법에의 적용은 임무규정이 해당된다.

제4항은 연방하원에서 심의도중에 도입되었다. 이를 통하여 접경지역에서 현저하게 결여되고 있는 자유직업을 갖는 주민, 특히 의사에게 접경지역에 정착할 유인책을 제공할 수 있다. 특별감가상각은 평균기준에 따라 농업 및 임업으로부터의 이득이 조사된 농업 및 임업적 산업을 위한 투자를 위해서는 보장되지 않는다. 이러한 사례에 있어서 조세감면의 가치는 이득조사에 있어서 함께 고려된다.

제5항. 이 조항은 우선 이제까지의 행정실무로부터 제3조에 따른 절차에 미달했던 이행을 가능하게 한다. 1974년 12월 21일, 1976년 12월 14일, 1978년 10월 30일 및 1980년 8월 20일의 개정법률을 통하여 각각의 새롭게 발효되었다. 손실조항의 폐지는 소득세법 제15조 a의 효력발생에 의존하고 있다.

제4조 [교통]에 대하여

독일의 분단은 접경지역에 있어서 특히 교통분야에 있어서 부정적으로 기능하였다. 세계대전 종전까지 이 지역은 교통에 있어서 주로 중부지방을 지향해 있었다. 동독으로 이어지는 국경의 차단조치에 의하여 32개 철도노선, 3개의 고속도로, 31개 연방도로, 140개 주도로, 수천개의 지방자치단체의 길이 봉쇄되었다. 따라서 연방의 교통로계획은 연방의 서부지역과 큰 항구와 접경지역의 연결 및 접경지역 내부의 불충분한 연계를 개선하고자 하는 과제를 지향했다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 1965년 교통계획을 수립하였는데, 이 계획은 1967년에 “접경지역을 위한 확대된 교통로계획”을 통하여 해결된 바 있다. 또 1968년부터 1972년까지의 연방정부의 교통정책적 프로그램에서도 접경지역의 교통연결이 특별한 의미를 가지고 있었다. 연방교통성 장관은 접경지역을 위한 조치를 연방하원에 1984년과 1985년에 보고한 바 있다.

제4조를 통하여 접경지역에 있어서 교통연결과 교통조건의 우선적인 지원이 최초로 법률적으로 규범화되었고 장래를 위하여 명확히 되었다.

1980년 8월 26일의 초안으로 되어 있는 1971년 6월 30일의 1971년부터 1985년까지의 연방장거리도로의 건설에 관한 법률의 계획서, 1982년 2월 17일의 1982년 예산법을 통하여 변경된 부속서는 접경지역의 특별한 요구를 여러 관점에서 고려하였다. 이렇게 조사된 필요성의 분류에 있어서 접경지역의 그러한 도로는 그 교통상의 이용, 특히 예상교통부담 및 실제 낮은 우선순위의 근거가 되기는 하였으나, 중요한 개발적 및 연결적 기능을 충족할 수 있는 긴급성1단계에 속하게 되었다. 하나의 우선적인 건설은 접경지역에서 정착기업의 교통부담을 완화시키고 교통의 신속성을 증진시키기 위한 새로운 공업단지를 조성할 가능성이 있다. 이를 통하여 교통시간이 단축되고 접경지역의 입지상의 어려움의 상쇄를 위한 본질적인 기여가 행해졌다. 이 지역에서 도로망의 건설은 더 나아가 독일 국철의 불가피한 합리화조치의 결과 궤도교통에

서 도로교통으로 비중이 넘어가야 한다는 점에서도 우선적이었다. 여기에 있어서 대부분의 사례에 있어서 대체적인 해결이 중요한 것이 아니라 교통조건을 개선해 가져오는 조치가 중요하다.

연방수로 역시 연방교통로이다. 그래서 예를 들면 엘베강 측면운하는 니더작센주의 접경지역 안에서 경제의 경쟁력을 개선하였다. 마찬가지로 라인-마인-도나우강의 대형선박수로의 완성은 바이에른주의 접경지역에 대한 경제의 경쟁력을 기대할 수 있게 하였다.

이 규정에는 주도로 및 지방도로의 건설은 포함되지 않는다. 왜냐하면 그 경우에 있어서는 연방교통로가 관련되지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 제1조의 목표설정에서 연방과 접경지역에서 재정이 약한 지방자치단체는 그 지역의 교통망을 계속 건설하고 이렇게 함으로써 내부의 교통연결의 개선을 조성하는데 노력하였다. 이것은 1988년 1월 18일 공포된 초안인 1971년 3월 18일의 지방자치단체교통지원법을 통하여 나타났다.

이에 따라 연방은 각 주에게 지방도로건설조치의 지원에 사용되는 석유세협정이라는 목적구속적인 자금으로부터 재정지원을 보장했다. 접경지역에 있는 지방자치단체는 이러한 재정지원으로부터 발생한 건설비용의 75%까지의 액수를 보조금으로 받을 수 있다. 증가된 우선적 지원을 충족하기 위하여 접경지역의 주는 전체자금으로부터 특별할당금을 받는다.

공공교통에 이바지하는 교통기업의 조합의 결정은 접경지역에서 경미한 교통밀집과 관련하여 특히 우선적이다. 교통공급을 높이기 위하여 배차계획, 운임조건 및 개별운수사업자를 통한 연장운행의 조정이 필요하다. 그러나 그러한 조치를 위한 연방의 권한은 제한되어 있다. 연방 정부는 헌법적으로 사적, 지방적 및 주 소유의 운송사업자에게 조합을

결성하도록 의무지울 가능성은 없다. 다만 연방정부는 단지 그러한 연합체의 창설에 영향을 미칠 수 있을 뿐이다.

제5조 [주택제도]에 관하여

오늘날의 요청과 필요성에 일치하는 충분한 주거공간의 존재는 접경지역의 생활관계의 개선을 위한 본질적인 전제조건이다.

이미 접경지역지원법의 발효 이전에 연방은 접경지역에서 사회적인 주택건설의 지원을 위한 특별한 자금을 사용했다. 그러나 이것은 물론 행정처리에 있어서 어떠한 명시적인 법률적 명령없이 행해졌다. 1965년 9월 1일 초안의 제2차 주택건설법은 제19조 a 제2항 C호에서 주택소유자를 위하여 접경지역에서 주택건설을 위한 연방자금을 주에 배분한다는 규정을 두고 있었으나 이 규정은 1965년 12월 20일의 예산안정법의 제11조를 통하여 우선 정지되었고, 1971년 12월 17일의 1971년 주택건설변경법 제1조 제5호를 통하여 다시금 폐지되었다.

제5조를 통하여 연방은 주택건설계획의 범위 내에서 각 주에게 접경지역 안에서의 조치를 위한 특별한 목적구속적인 자금을 처리할 의무가 있음을 처음으로 법률적으로 규정하였다. 이것은 우선적으로 특별자금의 지원을 통하여 사회주택건설의 지원으로 나타났다.

임대를 목적으로 하는 사회적 주택건설에 대한 지원규정을 접경지역에서의 관계를 특별히 고려하여 확정하고 근로자주택건설의 지원을 위한 소득한계를 적절히 상향조정하기 위한 주의 관할최고관청에 부여된 권한은 가능한 한 유효한 자금지원을 가능하게 하고 접경지역에 있어서 경제적인 발전을 위하여 특히 중요한 전문노동자 및 주부를 접경지역 안에서 계속 정착하게 하고 그들의 타 지역으로의 이주를 방지하는데

기여한다.

제6조 및 제7조 [사회적 시설 -교육 및 문화]

접경지역에서 생활조건을 개선하기 위한 법률이 추구하는 목적(제1조)는 경제지원적 조치만 가지고 달성될 수 없다. 특히 청소년들에게서 관찰되는 타지역으로의 이주경향을 방지하고 접경지역을 그 밖의 연방 출신의 사람들에게 매력적으로 만들기 위하여 경제적인 것 외에 이지역에 있어서 사회적, 문화적인 사회간접시설을 현저하게 개선하는 것이 필요하다.

독일연방공화국이 성립한 최초의 해는 접경지역에서 새로운 고용의 창출과 기존의 일터의 안전이 우선적이었다. 그러나 이미 1951년에 연방은 접경지역에서 학교공간부족의 제거를 위한 자금도 집행하였다. 1955년에는 특별한 문화적인 지원계획이 전개되었으며, 1961년 이후 연방에 의하여 접경지역에서 대단위스포츠시설의 건설도 촉진되었다. 이러한 지원은 접경지역 내의 재정이 약한 지방자치단체 및 다른 담당자에게 해당되는 건설계획의 실행을 가능하게 하기 위하여 행정규정을 근거로 인정되었다.

1965년 6월 25일에 전 독일과 베를린문제를 위한 위원회가 이제까지의 접경지역지원의 현실을 종합한 하나의 보고서를 제출하였다. 거기에서는 비경제적인 지원의 자금토대의 강화를 필요한 것으로 간주하였고 연방자금의 증점적인 지원이 촉구되었다. 이 보고서는 1965년 7월 1일에 연방하원에서 의결되었다. 사실상 다음 해에 학교건축, 운동 및 문화적인 지원을 위한 자금토대를 현저하게 강화하였으나, 그 지원은 준칙을 근거로 하여 행해졌고 법률로부터 자유롭게 행해졌다. - 물론 예산이라는 예외는 인정되지만.

접경지역지원법을 위한 연방정부의 초안은 물론 CDU/CSU원내 교섭 단체와 바이에른주의 초안도 비경제적인 지원조치의 법률적인 보장을 규정하고 있었다. 그러나 다른 초안과는 대조적으로 연방정부의 초안은 배타적으로 사회적, 문화적인 조치의 지원만을 내용으로 하고, 확대된 지원목록을 규정하여 그 자체로서 결정된 비경제적인 지원계획을 위한 요건을 두는 특별규정을 두고 있었다. 입법자는 이러한 구조에 따라 정부초안의 제6조와 제7조를 통과시켰다.

연방은 그 지원을 원칙적으로 보조금 및 원조금으로 지급한다. 이 지원은 최고제정과 일치하는 한도, 즉 부분제정지원에서 허용된다. 이것은 연방이 개별계획의 전체비용의 최고 49%까지를 허용하는 것을 의미한다. 각각의 신청에 대한 처분가능한 연방자금에 관한 결정에 있어서 절약성, 경제성 및 동등취급의 원칙과 담당자가 그 자신의 재정적인 가능성을 우선적으로 충분히 전력을 다하고 그 결과 연방은 단지 하나의 조치를 위하여 재정적인 보증이 필요한 원칙의 존중은 이러한 최고금액이 단지 약간의 예외적인 사례에 있어서만 적용되는 결과가 된다.

제6조 및 제7조에 따른 지원은 부속된 재정지원에 한정된다. 왜냐하면 열거된 지원조치의 시행에 대해서는 연방과 더불어 각 주도 권한을 가지고 있으며, 처분가능한 주의 자금을 절약하지 않고 접경지역 외에 쓰여지는 것을 분명히 하였기 때문이다. 연방은 그 지원을 통하여 제정이 약한 담당자에게 필요한 조치의 실행을 가능하게 하려고 하였다. 그 담당자가 접경지역의 주 자신인 조치는 따라서 지원될 수 없다. 나아가 지원하는 연방관할당국은 각 주가 원칙적으로 자신의 예산으로부터 최소한 연방보조금의 액수에서 개별조치가 보장된다는 것을 존중하여야 한다. 최소한 각 주의 지출은 최소한 연방보조금의 연간 총액에 도달하여야 한다.

제6조 제1항은 가장 넓은 의미에 있어서 사회적 시설의 지원을 규정하고 있다. 이 규정은 접경지역에서 그의 지원이 특히 우선적이거나 합목적적으로 보이는 개별조치의 목록을 포함하고 있다. 그러나 이러한 목록이 전부는 아니다. 그것은 필요한 경우 어느 때이건 다른 사회적 조치를 통하여 보충될 수 있다. 사회적 조치는 지금까지 여성요양소의 편익도모를 위하여 그리고 최소한의 범위에서 사회숙박시설의 편익도모를 위하여 행해졌다. 그러나 노인주택, 노인구호소 및 병원에 대해서는 이 규정에 따른 지원이 행해지지 않는다. 이들에 대해서는 제5조가 적용된다. 병원에 대해서는 최종적으로 1982년 12월 20일의 예산수반법률을 통하여 제시된 1972년 6월 29일의 병원의 경제적 안정 및 병원간호규율을 위한 법률의 범위 내에서 특별한 규정이 규율하고 있었는데, 이에 의하면 지역의 열악한 지원의 개선을 위해 연방자금이 제공될 수 있었다. 이 규정에 따라 노인양노시설과 노인용양소는 지원될 수 있다.

연방자금이 사용되는 보조금에 대한 재정계획, 종류 및 액수, 준칙에 관하여 연방은 각주와 협의하여 결정한다. 그러나 각 주가 협력해야 하는 지원의 절차 기술적인 청산과 관련되는 한 접경지역의 주와 협의회가 성립해야 한다.

지원은 단지 투자에만 미친다. 지원조치의 유지비용에 대해서는 연방은 관여하지 않는다. 제도적인 보조금도 인정되지 않는다.

제6조 제2항. 1982년 12월 20일 법률에 의해 최종적으로 개정된 1969년 6월 25일 노동지원법에 따르면 접경지역에서 직업교육시설은 우선적으로 지원되지 않는다. '지역적 경제의 개선'이라는 공동과제에 관한 법률의 범위 안에서 그러한 종류의 시설에 대한 지원은 단지 제한적으로 가능하다. 이 규정은 제2조 제1호 b) cc에 따른 지원에도 불구하고 접경지역에서 직업교육시설을 특별히 지원하는 요건을 정하고 있다.

이것을 통하여 이 지역안에서 직업적 교육상황을 개선하고 무엇보다도 주 영역 안에서 능력있는 자원을 끌어내어 직업과 관련하여 타 지역으로 이주를 막는 것을 가능하게 된다.

이 규정은 더 나아가 재활시설과 장애자를 위한 공장에 대한 특별한 지원을 규정하고 있다. 이들 시설에 대한 요건은 접경지역에서 특히 쉽게 되어 있다.

제2항에서 말하는 시설에 대한 지원은 재정부족의 충족을 위한 보조금에 한정되지 않는다.

제6조 제3항. 이 규정은 대체가능한 범위 내에서 특히 중요한 계획의 지원에 처분가능한 연방의 예산자금의 집중을 가능하게 해 준다. 여기에서는 일반적으로 이미 그 규모 및 의미를 근거로 지원할 가치가 있다고 보이거나 또는 중점지원지역에 설립되고 이로써 사회적 영역에 있어서의 경제적인 지원조치를 보충하는 시설이 중요하다. 연방하원은 1971년 6월 15일의 내독관계를 위한 위원회의 결정제의를 받아들였다.

“연방정부는 다음의 원칙에 따라 법률초안의 제6조 제3항 및 제7조 제2문의 지원조치를 관철하려고 시도하였다. 접경지역의 사회적 문화적 사회간접시설의 지속적인 개선은 지역적 물적 가능성에 대한 필요성의 고려 하에 이러한 조치를 위하여 처분가능한 연방자금이 집중될 때에만 실현될 수 있다. 여기에서 이 규정에서 열거된 처분의 지원은 접경지역에서 작은 지방자치단체가 공공체적 삶을 위하여 필요한 시설을 스스로 만들 상태에 있지 않다는 차원에서 추구되어야 한다는 것이 고려되어야 한다.”

제7조. 이 규정에서 열거된 지원조치에 대해서는 제6조 제1항에서 열거된 사회적 조치와 동일한 규정방식이 적용된다. 그러나 이와는 달

리 문화적 계획의 지원은 투자에 한정되지 않는다. 문화적 시설, 예컨대 축제, 오케스트라, 극장 및 특별한 공연의 개최비용에 대해서는 보조금이 지급될 수 있다. 이러한 제도적 지원의 가능성은 “시설과 조치”라는 단어에서 시작된다. 문화적 지원의 범위에서 연방은 직업학교, 전문고등학교 및 일반교육적 학교의 건축과 시설의 재정지원, 학교기숙사 및 유치원 시설의 건축과 시설의 재정지원에 관여하고, 동시에 성인교육과 청소년교육의 영역에서 음악후원활동, 도서관시설, 향토문화재단당장에 대한 지원에 관여한다. 그 외에 연방의 지원은 극장 및 축제놀이, 전시관, 회의실의 건축, 교회시설을 위해서도 인정된다.

그 필요성이 입증됨에 따라 지난해에 유치원 및 일반교육학교의 지원은 제외되었다. 이에 반하여 직업학교와 전문고등학교에 대한 지원은 강화되었다.

지원은 1982년 11월 15일의 준칙에 따라 이루어졌다. 이 준칙은 공개되지 않았으나 연방내독성 장관에게 요구할 수 있다.

지원의 실무에서는 특히 다음과 같은 것이 지적된다.

-접경지역자금의 본질적인 문화적 부분에 속하는 문화재보호의 범위에서는 제6조 및 제7조에 따른 문화적 및/또는 사회적 이용을 위하여 보장되는 건물에 대해서만 지원이 된다. 이러한 요건 하에 주의 문화재보호규정에 따라 지원가치가 있고 지원에 대한 주 관리자에 의한 제안이 있는 사적소유의 문화제에 대해서도 지원이 행해질 수 있다. 목적에 부합되지 않게 사용된 사례의 경우에는 연방의 반환권이 등기부상 보호된다.

-교회조치의 지원영역의 범위에 있어서는 단지 보존가치있는 종류의 시설의 복구 또는 수리에 대해서만 지원이 행해진다. 교회, 예배당, 수도원, 기도원의 신축, 개축 및 시설은 원칙적으로 고려되지 않는다.

-향토유산의 전시는 각 주가 개 개별사례이 있어서 자신의 보조금을 가지고 최소한 제시된 연방보조금의 액수에서 지원에 참여하고 연방지원이 긴급히 필요하다고 확인되는 한도에서 지원된다. 기념식, 향토축제 및 주말축제는 연방자금으로 지원되지 않는다.

-문화지원은 음악후원활동의 범위 내에서 재즈 및 록음악의 영역도 포함한다.

-접경지역 안에서 전국적인 문화행사를 크게 개최하는 것을 가능하게 하기 위하여 1987년 이를 위한 특별한 지원계획이 마련되었다.

-접경지역 이외에 그 사무소를 갖고 접경지역 안에서 활동하려는 문화활동주체는 연방자금으로 직접 지원받지 못한다. 접경지역에서 문화행사를 거행하였으나 문화담당자가 이를 위한 사무소는 접경지역 외부에 두어야 하는 접경지역에 정착하는 행사자는 지원을 받는다.

제8조 [재정지원]에 대하여

이 규정에 따르면 각각의 연방예산계획에 마련된 자금을 따라 지원할 조치의 실행을 위한 재정범위가 할당된다. 비용부담에 관한 규정은 이에 의하여 변경되지 않는다. 이처럼 기본법 제91조 a 제4항 및 '지역경제구조의 개선'이라는 공동과제에 관한 법률 제10조를 근거로 제2조 제1호에 따른 지역경제지원조치를 위한 비용은 특히 연방과 소재지 주가 반씩 부담한다.

제9조 [접경지역의 구분]에 관하여

접경지역은 대략 동독국경의 경계선을 따라 플렌스부르크에서 파사우까지, 체코와의 국경, 슐레스비히-홀슈타인 북동해연안의 대략 40km 넓이의 지역대를 포함한다. 이것은 46,800평방킬로미터로 대략 인구는 약 700만명이 거주한다(연방주민의 약 12%). 그 관할영역과 주민의 50%이상이 동독 내지 체코의 국경에서 40km내에 위치하는 모든 구(Kreise)와 시는 접경지역에 속한다. 접경지역지원법의 발효당시 접경지역은 104개 시군이었는데, 그 중 31개의 시 군은 직접 동독과 국경을 접하고 있었다. 그 동안 접경지역에서 실행된 관할구역에 대한 변경과 행정개혁으로 행정구역의 확대가 이루어진 결과 접경지역 안의 구와 시는 62개로 감소하였다.

접경지역의 구분에 관하여 이미 1952년에 당시에 4개의 접경주의 구(Kreise)가 “동쪽 국경”이라는 각서 속에서 최초로 이러한 관념을 발전시킨 바 있다. 1953년 6월 24일 연방결성의 신청을 근거로 하여 연방하원은 1953년 7월 2일 군사분계선이 있는 지역에 대하여 행해진 지원 조치를 체코국경에 연하여 있는 지역까지 확대할 것을 결의한 바 있다. 왜냐 하면 이 지역은 체코 당국의 봉쇄조치로 원래의 접경지역과 마찬가지로 불리한 처지로 되었기 때문이다.

어느 구가 접경지역에 속하는지는 1971년 12월 31일에 폐지된 1968년 12월 28일 도로물자유통의 파세에 관한 법률에 의해 최초로 법률적으로 확정되었다. 접경지역지원법 제9조에 대한 부속서는 이 구분의 최근의 상태를 나타내고 있는데, 이는 접경지역에서의 모든 지원조치에 대하여 구속력이 있다.

원래 정부초안과 CDU/CSU초안은 법률에서 직접 접경지역을 명시하였다. 현재의 법률은 1971년 1월 1일 현재 접경지역의 범위를 확정하고 있다. 따라서 그 후에는 행정개혁을 통하여 접경지역의 범위는 변

제10조 [일반규정]에 대하여

이 규정은 이제까지의 모든 지원조치의 계속적 시행과 추가적인 지원조치의 창출은 법률에서 명시되지 않거나 다른 법률의 근거가 없을 때에도 가능하도록 해준다. 그러나 이것이 장래에도 제한 또는 변경되지 않는다는 것을 보장하는 것은 아니다. 이러한 형태의 제한 또는 변경을 연방이 시도할 경우 접경지역의 지원을 특별히 우선시켜야 한다는 제1조 제2항이 준수되어야 한다.

제10조의 의미에서 지원조치는 동독 및 체코 국경에서 농업, 어업 및 임업, 과일, 채소, 정원재배에 있어서 야생피해에 대한 대체보장의 지원 및 접경지역에서 물적 피해, 피해예방조치, 하천의 수리 및 개축을 위한 보조금의 지급을 말한다.

제11조 ["지역적 경제구조의 개선" 공동과제에 관한 법률의 개정]에 관하여

여기에 대해서는 제2조의 해설을 참조할 것

제13조 [사행일]에 대하여

조세규정에 대하여 적용되는 경과규정 때문에 제3조 제5항의 해설을 참조할 것

경되지 않았으며, 특히 이 지역이 확대되지 않았다. 동시에 이 규정은 이제까지 접경지역에 속한 모든 지역의 현재상태의 보장을 의미하기도 한다. 따라서 지역변경의 결과 접경지역의 범위가 서쪽으로 확대되어 새롭게 접경지역에 편입된 구의 관할지역과 주민의 50% 이상이 접경지역에 포함된다고 하더라도 이 지역은 접경지역의 지원을 받을 수 없다. 반대로 특정 자치단체가 지금까지는 접경지역에 속했었으나 그 지역 밖에 있던 구가 소멸되어 없어진 경우에도 접경지역의 지원을 받게 된다.

이 규정은 구가 접경지역에 완전히 포함되거나 또는 완전히 배제된다는 종전에 적용되는 원칙을 변경한 것이다. 접경지역지원의 집행에 있어서 행정적 어려움으로 되는 약점은 접경지역이 아닌 지역의 요구를 배제하기 위하여 의식적으로 감수되었다. 이러한 법률안에 따르면 접경지역 외부에 있던 지방자치단체가 접경지역에 편입되었음에도 불구하고 접경지역의 지원을 받지 못하는 사례가 존재할 수 있다. 한편 반대의 경우에는 접경지역에서 제외되었으나 접경지역지원법에 따라 지원이 되는 경우도 있다. 이러한 경우는 법률의 제정 후 여러차례 발생했다.

이 규정으로부터 발생하는 특별한 어려움과 곤란성은 제9조와 부속서의 개정을 통해서만 회피될 수 있다. 법률의 심의 과정에서 이러한 점은 인식되었다. 그러나 모든 정당이 우선 각 주에 있어서 접경지역에 대한 새로운 경계가 고려되기 전에는 행정개혁의 결과를 여기에 반영하지 않기로 합의하였다. 아직까지는 이러한 경계의 변경이 마련되거나 또는 의도된 바가 없다.

제9조 부속서에 비견될 수 있으나 접경지역에 속한 구 및 시의 설정과 일치하여 실제적인 지방의 경계는 각각 “지역적 경제구조의 개선이라는 공동과제의 개괄적 계획 속에 공개되어 있다.

Zonenrandförderungsgesetz

Änderungsregister



Gesetz zur Förderung des Zonenrandgebietes (Zonenrandförderungsgesetz)

Vom 5. August 1971 (BGBl. I S. 1237)
(BGBl. III 707-9)

Änderungen

Paragraph	Art der Änderung	Geändert durch	Datum	Fundstelle BGBl.
3	geändert	Einführungsgesetz zum Einkommensteuerreformgesetz	21.12.1974	I S.3656
3	geändert	Einführungsgesetz zur Abgabenordnung	14.12.1976	I S.3341
3	geändert	Gesetz zur Änderung des Investitionszulagengesetzes und anderer Gesetze	30.10.1978	I S.1693
3	geändert	Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes, des Körperschaftsteuergesetzes und anderer Gesetze	20. 8.1980	I S.1545
3	geändert	Steuerbereinigungsgesetz 1985	14.12.1984	I S.1493
3	geändert	Gesetz zur Verbesserung der Abschreibungsbedingungen für Wirtschaftsgebäude und für moderne Heizungs- und Warmwasseranlagen	19.12.1985	I S.2434
3	geändert	Steuerbereinigungsgesetz 1986	19.12.1985	I S.2436
3	geändert	Haushaltsbegleitgesetz 1989	20.12.1988	I S.2262
12	gegenstandslos	Sechstes Überleitungsgesetz	29. 9.1990	I S.2106
3, 13	geändert	Steueränderungsgesetz 1991	24. 6.1991	I S.1322
5	geändert	Wohnungsbauförderungsgesetz	6. 6.1994	I S.1184



Erläuterungen auf Seite 7

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1 Zielsetzung

- (1) Zum Ausgleich der Auswirkungen der Teilung Deutschlands ist entsprechend § 2 Abs. 1 Nr. 4 des Raumordnungsgesetzes vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306) die Leistungskraft des Zonenrandgebietes bevorzugt zu stärken.
- (2) Der Förderung des Zonenrandgebietes ist von den Behörden des Bundes, den bundesunmittelbaren Planungsträgern und im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben von den bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts besonderer Vorrang einzuräumen.

§ 2 Regionale Wirtschaftsförderung

Zum Ausgleich von Standortnachteilen, zur Sicherung und Schaffung von Dauerarbeitsplätzen sowie zur Verbesserung der Infrastruktur werden insbesondere folgende Maßnahmen durchgeführt:

1. Bevorzugte Berücksichtigung des Zonenrandgebietes bei
- a) der Förderung der gewerblichen Wirtschaft bei Errichtung, Ausbau, Umstellung oder grundlegender Rationalisierung von Gewerbebetrieben,
 - b) der Förderung des Ausbaues der Infrastruktur, soweit es für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich ist, durch
 - aa) Erschließung von Industriegelände im Zusammenhang mit Maßnahmen nach Buchstaben a,
 - bb) Ausbau von Verkehrsverbindungen, Energie- und Wasserversorgungsanlagen, Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen sowie öffentlichen Fremdenverkehrseinrichtungen,
 - cc) Errichtung oder Ausbau von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten, soweit ein unmittelbarer Zusammenhang mit dem Bedarf der regionalen Wirtschaft an geschulten Arbeitskräften besteht.
2. Maßnahmen zum Ausgleich der durch die Teilung Deutschlands bedingten Frachtmehrkosten.
3. Bevorzugung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

§ 3 Steuerliche Vorschriften

- (1) Bei Steuerpflichtigen, die in einer Betriebsstätte im Zonenrandgebiet Investitionen vornehmen, kann im Hinblick auf die wirtschaftlichen Nachteile, die sich aus den besonderen Verhältnissen dieses Gebietes ergeben, auf Antrag zugelassen werden, daß bei den Steuern vom Einkommen einzelne Besteuerungsgrundlagen, soweit sie die Steuern mindern, schon zu einer früheren Zeit berücksichtigt werden.
- (2) Sonderabschreibungen auf Grund des Absatzes 1 dürfen gewährt werden bei beweglichen und unbeweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens, die der Steuerpflichtige vor dem 1. Januar 1995 angeschafft hat oder hergestellt hat, bei Anzahlungen



auf Anschaffungskosten, die vor dem 1. Januar 1995 geleistet worden sind, und bei Herstellungskosten, die vor diesem Zeitpunkt entstanden sind. Die Sonderabschreibungen dürfen 50 vom Hundert der Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht übersteigen. Sie können im Wirtschaftsjahr der Anschaffung oder Herstellung und in den vier folgenden Wirtschaftsjahren in Anspruch genommen werden, letztmals in dem Wirtschaftsjahr, das nach dem 30. Dezember 1994 endet. Bei Wirtschaftsgütern, die der Steuerpflichtige nach dem 31. Dezember 1991 bestellt oder herzustellen begonnen hat, können Sonderabschreibungen im Wirtschaftsjahr höchstens bis zu insgesamt 20 Millionen Deutsche Mark in Anspruch genommen werden. Der Höchstbetrag gilt auch für Gesellschaften im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes. Als Beginn der Herstellung gilt bei Baumaßnahmen, für die eine Baugenehmigung erforderlich ist, der Zeitpunkt, in dem der Bauantrag gestellt wird.

(2 a) Eine Rücklage auf Grund des Absatzes 1 darf 50 vom Hundert der Anschaffungs- oder Herstellungskosten beweglicher und unbeweglicher Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens nicht übersteigen, die voraussichtlich

1. bis zum Ende des zweiten auf die Bildung der Rücklage folgenden Wirtschaftsjahrs und
2. vor dem 1. Januar 1997

angeschafft oder hergestellt werden; die in Nummer 1 genannte Frist verlängert sich für die Herstellung von Gebäuden auf 4 Jahre, wenn mit der Herstellung bis zum Ende des zweiten auf die Bildung der Rücklage folgenden Wirtschaftsjahrs begonnen worden ist. Befindet sich die Betriebsstätte nicht in einem Gebiet, das im jeweils gültigen Rahmenplan nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsausgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861) ausgewiesen ist, darf in Wirtschaftsjahren, die nach dem 30. Dezember 1992 enden, die Rücklage nur in Höhe bis zu 25 vom Hundert gebildet werden. In Wirtschaftsjahren, die nach dem 30. Dezember 1992 enden, darf eine Rücklage von höchstens jeweils 20 Millionen Deutsche Mark gebildet werden. Der Höchstbetrag gilt auch für Gesellschaften im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes. Eine Rücklagenbildung ist letztmals in dem Wirtschaftsjahr, das nach dem 30. Dezember 1994 endet und in den Fällen des Satzes 2 in dem Wirtschaftsjahr, das nach dem 30. Dezember 1993 endet, zulässig. Die Rücklage ist gewinnerhöhend aufzulösen, sobald und soweit Sonderabschreibungen nach Absatz 2 in Anspruch genommen werden können. Ist eine Rücklage am Schluß des nach dem 30. Dezember 1994 endenden Wirtschaftsjahrs noch vorhanden, ist von den Anschaffungs- oder Herstellungskosten der vom Steuerpflichtigen vor dem 1. Januar 1997 angeschafften oder hergestellten Wirtschaftsgüter im Wirtschaftsjahr ihrer Anschaffung oder Herstellung ein Betrag bis zur Höhe der Rücklage, höchstens jedoch bis zu 50 vom Hundert der Anschaffungs- oder Herstellungskosten, abzuziehen. Die Rücklage ist in Höhe des abgezogenen Betrags gewinnerhöhend aufzulösen. Die Rücklage darf gewinnerhöhend nur aufgelöst werden, soweit ein Betrag nach Satz 7 abgezogen wird. Ist eine Rücklage am Schluß des nach dem 30. Dezember 1996 endenden Wirtschaftsjahrs noch vorhanden, ist sie im Wirtschaftsjahr ihrer Bildung gewinnerhöhend aufzulösen. Ist ein Betrag nach Satz 7 abgezogen worden, tritt für die Absetzungen für Abnutzung oder in den Fällen des § 6 Abs. 2 des Einkommensteuergesetzes im Wirtschaftsjahr des Abzugs der verbleibende Betrag an die Stelle der Anschaffungs- oder Herstellungskosten.

(3) Für Maßnahmen nach Absatz 1 gelten § 163 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 1 und § 184 Abs. 2 Satz 2 der Abgabenordnung sinngemäß.

(4) Die Vorschriften der Absätze 1 bis 3 sind erstmals bei Wirtschaftsgütern anzuwenden, die nach dem 31. Dezember 1977 angeschafft oder hergestellt werden. Bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens, bei denen der Bauantrag vor dem 1. April 1985 gestellt worden ist, dürfen die Sonderabschreibungen abweichend von Absatz 2 Satz 2 insgesamt 40 vom Hundert der Herstellungskosten nicht übersteigen. Soweit ein Bauantrag baurechtlich nicht erforderlich ist, tritt an dessen Stelle der Beginn der Bauarbeiten, § 3 Abs. 3 in der vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes, des Körperschaftsteuergesetzes und anderer Gesetze vom 20. August 1980 (BGBl. I S. 1545) geltenden Fassung ist letztmals für das Wirtschaftsjahr anzuwenden, das dem Wirtschaftsjahr vorangeht, für das § 15 a des Einkommensteuergesetzes erstmals anzuwenden ist.

§ 4 Verkehr

Die Verkehrserschließung und Verkehrsbedienung sind im Zonenrandgebiet im Rahmen des Ausbaues der Bundesverkehrswege bevorzugt zu fördern. Dies gilt auch für die Schaffung von Verkehrsverbänden der dem öffentlichen Verkehr dienenden Verkehrsunternehmen.

§ 5 Wohnungswesen

(1) Zur Verbesserung der Wohnungsversorgung im Zonenrandgebiet ist der soziale Wohnungsbau sowie die Instandsetzung und Modernisierung des Wohnungsbestandes bevorzugt zu fördern. Die Bundesregierung stellt hierfür den zuständigen obersten Landesbehörden der Zonenrandländer im Rahmen der Wohnungsprogramme besondere zweckgebundene Bundesmittel zur Verfügung.

(2) Die zuständige oberste Landesbehörde kann die Förderungssätze für Bauvorhaben im Zonenrandgebiet bis zu einem Drittel über die normalen Sätze anheben, so daß eine unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse im Zonenrandgebiet tragbare Miete oder Belastung gewährleistet ist.

(3) Die zuständige oberste Landesbehörde kann zulassen, daß im Zonenrandgebiet bei der Förderung des Wohnungsbaues für Arbeitnehmer die Einkommensgrenze für den öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau angemessen überschritten wird.

§ 6 Soziale Einrichtungen

(1) Der Bund fördert im Zonenrandgebiet im Benehmen mit den Ländern durch Zuwendungen zur Deckung von Finanzierungsspitzen die Schaffung sozialer Einrichtungen, insbesondere von Kindergärten, Stätten der Jugendarbeit, Sportstätten, Familienferienstätten und von überörtlichen Einrichtungen für die ältere Generation.



(2) Einrichtung, Erweiterung, Ausstattung und Modernisierung von Einrichtungen der beruflichen Bildung und von überregionalen Einrichtungen der Rehabilitation werden im Zonenrandgebiet besonders gefördert. Die Förderung erstreckt sich auch auf Werkstätten für Behinderte.

(3) Die Förderung soll sich vorwiegend auf räumliche und sachliche Schwerpunkte konzentrieren.

§ 7 Bildung und Kultur

Der Bund fördert im Zonenrandgebiet im Benehmen mit den Ländern durch Zuwendungen zur Deckung von Finanzierungsspitzen den Bau und die Einrichtung allgemeinbildender Schulen und sonstige kulturelle Einrichtungen und Maßnahmen, insbesondere auf dem Gebiet der Jugend- und Erwachsenenbildung. § 6 Abs. 3 gilt entsprechend.

§ 8 Finanzierung

Die Durchführung der in diesem Gesetz genannten Maßnahmen erfolgt im Rahmen der im jeweiligen Bundeshaushaltsplan hierfür bereitgestellten Mittel.

§ 9 Abgrenzung des Zonenrandgebietes

Als Zonenrandgebiet gelten die Gebiete, die am 1. Januar 1971 zu den in der Anlage genannten Stadt- und Landkreisen gehörten.

§ 10 Generalklausel

Alle sonstigen auch das Zonenrandgebiet betreffenden Rechtsvorschriften, Richtlinien und Programme bleiben unberührt, soweit dieses Gesetz nicht etwas anderes bestimmt.

§ 11 Änderung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«

(Die Änderung ist in III A 90 eingearbeitet.)

§ 12 Berlin-Klausel

(gegenstandslos)

§ 13 Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1971 in Kraft.

Zonenrandförderungsgesetz

§ 13



(2) Die §§ 1, 2, 8 und 10 sind letztmals für das Haushaltsjahr 1990, der § 5 letztmals für das Haushaltsjahr 1991, der § 4 letztmals für das Haushaltsjahr 1992 und die §§ 6 und 7 letztmals für das Haushaltsjahr 1994 im Rahmen der im jeweiligen Bundeshaushaltsplan hierfür bereitgestellten Mittel anzuwenden.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Der Bundespräsident

Für den Bundeskanzler

Der Bundesminister für besondere Aufgaben

Der Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen

Der Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen

Zonenrandförderungsgesetz

Anlage



Anlage zu § 9

Zonenrandgebiet im Sinne des Gesetzes sind

1. im Land Schleswig-Holstein
die Stadtkreise
Flensburg, Kiel, Neumünster und Lübeck,
die Landkreise
Flensburg, Schleswig, Rendsburg-Eckernförde, Plön, Ost-Holstein, Segeberg,
Stormarn und Hzgt. Lauenburg;
2. im Land Niedersachsen
die Stadtkreise
Lüneburg und Wolfsburg,
die Landkreise
Lüneburg, Lüchow-Dannenberg, Uelzen und Gifhorn,
die Stadtkreise
Braunschweig, Salzgitter und Goslar,
die Landkreise
Helmstedt, Braunschweig mit Ausnahme des Amtes Thedinghausen, Wolfen-
büttel, Goslar, Gandersheim und Kreis Blankenburg,
der Stadtkreis
Hildesheim
die Landkreise
Peine, Hildesheim-Marienburg, Zellerfeld, Osterode, Einbeck, Northeim, Du-
derstadt, Göttingen und Münden;
3. im Land Hessen
die Stadtkreise
Kassel und Fulda,
die Landkreise
Hofgeismar, Kassel, Witzenhausen, Eschwege, Melsungen, Rotenburg, Hers-
feld, Hünfeld, Lauterbach, Fulda und Schlüchtern;
4. im Land Bayern
die Stadtkreise
Bad Kissingen und Schweinfurt,
die Landkreise
Mellrichstadt, Bad Neustadt/Saale, Brückenau, Königshofen/Grabfeld, Bad
Kissingen, Hofheim, Ebern, Schweinfurt und Haßfurt,
die Stadtkreise
Coburg, Neustadt b. Coburg, Hof, Selb, Kulmbach, Marktredwitz, Bayreuth
und Bamberg,
die Landkreise
Coburg, Staffelstein, Bamberg, Lichtenfels, Kronach, Stadtsteinach, Kulm-
bach, Naila,
Münchberg, Hof, Rehau, Wunsiedel und Bayreuth,

DAS DEUTSCHE BUNDESRECHT
506. Lieferung - August 1983



der Stadtkreis

Weiden,

die Landkreise

Tirschenreuth, Kemnath, Neustadt a. d. Waldnaab, Vohenstrauß, Nabburg,
Oberviechtach, Waldmünchen, Neunburg vorm Wald, Cham und Roding,

die Stadtkreise

Deggendorf und Passau,

die Landkreise

Kötzting, Viechtach, Regen, Bogen, Grafenau, Deggendorf, Wolfstein, Weg-
scheid und Passau.

Zonenrandförderungsgesetz

Einführung

ERLÄUTERUNGEN



Erläuterungen

zum Gesetz zur Förderung des Zonenrandgebietes (Zonenrandförderungsgesetz)

Vom 5. August 1971,
zuletzt geändert durch das Steuerbereinigungsgesetz 1986
vom 19. Dezember 1985

Von
Ministerialdirigent Horst Süßmlich
Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen

Einführung

Die Folgen der deutschen Teilung hat das Zonenrandgebiet (ZRG) bis heute nicht überwinden können. Wirtschaftliche, verkehrliche und menschliche Beziehungen nach Mitteldeutschland wurden nach 1945 unterbrochen; eine Neuorientierung dieses Raumes nach dem Westen war nach dem Verlust des natürlichen Hinterlandes notwendig. Früher mit zentraler Funktion ausgestattet, ist das ZRG heute in eine periphere Lage am Rande des europäischen Wirtschaftsraumes gedrängt. Seine Förderung ist deshalb nicht nur eine wirtschaftliche, sondern vor allem eine innerdeutsche politische Aufgabe.

Seit 1951 hat die BReg. ein immer weiter ausgebauten System von Förderungsmaßnahmen für das ZRG entwickelt. Dies geschah im wesentlichen im gesetzefreien Raum auf Grund von Verwaltungsanordnungen und Richtlinien.

Nach Erlaß des Steinkohlenanpassungsgesetzes vom 15. 5. 1968 (BGBl. I S. 365 – außer Kraft getreten mit dem 31. 12. 1977) und des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« vom 6. 10. 1969 (BGBl. I S. 1861), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgaben vom 23. 12. 1971 (BGBl. I S. 2140 – abgedruckt unter III A 90) schien es notwendig, auch die Förderung des ZRG entsprechend ihrer politisch vorrangigen Bedeutung – ähnlich wie bereits vorher die Hilfen für Berlin, vgl. das Gesetz zur Förderung der Wirtschaft von Groß-Berlin (West) vom 7. 3. 1950, neugefaßt durch das Berlinförderungsgesetz i. d. F. vom 23. 2. 1982 (BGBl. I S. 225) geändert durch Gesetz vom 20. 12. 1982 (BGBl. I S. 1828 – abgedruckt unter VII B 39) – gesetzlich zu regeln und für die Zukunft abzusichern.

Ein erster Vorschlag für eine Gesetzesformulierung wurde von den Zonenrandgremien der wirtschaftlichen und kommunalen Spitzenverbände unter Mitwirkung von Vertretern der Bundesministerien für innerdeutsche Beziehungen und für Wirtschaft vom 20. 4. 1970 in Lübeck erarbeitet. Diesem »Lübecker Entwurf«, der sich vor allem mit Fragen der wirtschaftlichen Förderung des ZRG befaßte, entsprach im wesentlichen auch der Gesetzentwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 19. 5. 1970, der in der Sitzung des BT am 26. 5. 1970 eingebracht wurde (BT-Drs. VI/796). Der unter Federführung des Bundesministers für innerdeutsche Beziehungen erarbeitete Gesetzentwurf der BReg. wurde vom Kabinett am 8. 10. 1970 beschlossen und am 15. 10. 1970 dem BR zugeleitet (BR-Drs. 542/70). Ein weiterer Entwurf für ein Zonenrandförderungsgesetz der Bayerischen Staatsregierung vom 14. 10. 1970 (BR-Drs. 558/70) wurde vom BR am 4. 12. 1970 für erledigt erklärt. Dem Entwurf der BReg. hat der BR in der gleichen Sitzung mit einigen Änderungen zugestimmt.

DAS DEUTSCHE BUNDESRECHT
599. Lieferung – September 1988

Der RegE wurde dem BT am 4. 12. 1970 zugeleitet (BT-Drs. VI/1548), die Gegenäußerung der BReg. zu der Stellungnahme des BR folgte am 15. 12. 1970 (zu BT-Drs. VI/1548). Am 21. 1. 1971 begann der wegen der deutschlandpolitischen Bedeutung der Zonenrandförderung federführende Ausschuß für innerdeutsche Beziehungen des BT mit den Beratungen des RegE und des Entwurfs der CDU/CSU-Fraktion. Der Ausschuß setzte eine interfraktionelle Arbeitsgruppe ein, die beide Entwürfe gleichzeitig beriet und sich auf die im wesentlichen auf der Grundlage des RegE beruhende vom BT in seiner Sitzung am 17. 6. 1971 in dritter Lesung einstimmig verabschiedete Fassung des Gesetzes einigte. Der BR hat dem Gesetz im zweiten Durchgang am 9. 7. 1971 zugestimmt.

Schrifttum:

Butz, Rechtsfragen der Zonenrandförderung, Schriften zur Rechtslage Deutschlands, Band 2, Neuwied 1980

Zu § 1 [Zielsetzung]:

§ 1 legt den besonderen Vorrang der Zonenrandförderung fest. Diese Priorität ist politisch begründet und gilt auch gegenüber allen anderen Fördergebieten, die nicht unmittelbar von der Teilung Deutschlands betroffen sind. Die besondere Stellung West-Berlins auch gegenüber dem ZRG bleibt von dieser Bestimmung unberührt.

Die Bezugnahme auf das Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965 (BGBl. I S. 306), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. 12. 1986 (BGBl. I S. 2669 – abgedruckt unter V H 50) stellt klar, daß sich die Hilfsmaßnahmen für das ZRG nicht auf die Wirtschaftsförderung beschränken. § 2 Abs. 1 Nr. 4 des Raumordnungsgesetzes lautet:

»Die Leistungskraft des Zonenrandgebietes ist bevorzugt mit dem Ziel zu stärken, daß in allen seinen Teilen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie eine Wirtschafts- und Sozialstruktur geschaffen werden, die denen im gesamten Bundesgebiet mindestens gleichwertig sind. Die Bildungs-, Kultur-, Verkehrs-, Versorgungs- und Verwaltungseinrichtungen sind vordringlich zu schaffen.«

Die Bestimmung des Absatzes 1 richtet sich ebenso wie § 2 Raumordnungsgesetz auch an die Länder, die jedoch durch die nachfolgenden Vorschriften nur insoweit gebunden sind, als dies verfassungsrechtlich zulässig ist, z. B. im Hinblick auf die Wirtschaftsförderung, die als Gemeinschaftsaufgabe durchgeführt wird. Die Verpflichtung des Bundes zur bevorzugten Förderung des ZRG wird in Absatz 2 besonders hervorgehoben.

Eine Kompetenz des Bundes für Förderungsmaßnahmen im ZRG ergibt sich aus dem Grundgesetz (GG) unmittelbar nicht. Artikel 120 GG kann jedenfalls als Rechtsgrundlage nicht herangezogen werden, da die dort geregelte Tragung der Kriegsfolgelasten nicht so verstanden werden kann, daß darunter auch solche Lasten fallen, zu deren Entstehen der zweite Weltkrieg nur mittelbar und neben anderen Ursachen beigetragen hat. Kriegsfolgelasten i. S. von Artikel 120 GG sind vielmehr nur die Lasten solcher Kriegsfolgen, deren alleinige oder zumindest entscheidende Ursache der zweite Weltkrieg ist. Was zu den Kriegsfolgelasten gehört, muß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 9, 305 [323])

»durch eine die historischen und soziologischen Tatsachen berücksichtigende wertende Betrachtung festgestellt werden. Es muß ermittelt werden, welche der zahlreichen Ursachen einer öffentlichen Last die wichtigste und die maßgebende ist.«

Bei einer solchen Betrachtungsweise kann für die heutige Lage des ZRG der zweite Weltkrieg nicht als entscheidende und alleinige Ursache angesehen werden. In der Ursachenkette, die zu dem jetzigen Zustand der Teilung Deutschlands mit allen für das ZRG sich daraus ergebenden Nachteilen geführt hat, ist vielmehr primär die erst nach 1945 beginnende und sich in den fünfziger Jahren immer mehr abzeichnende auseinanderlaufende Entwicklung in den beiden Teilen Deutschlands.

Der Bund besitzt jedoch für Maßnahmen, die erforderlich sind, um den Auswirkungen der Teilung Deutschlands zu begegnen, eine ungeschriebene Zuständigkeit aus der Natur der Sache (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 3 des Entwurfs einer Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern). Die Annahme einer solchen ungeschriebenen Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes setzt allerdings im Hinblick auf Artikel 30 GG voraus, daß es sich um eine Aufgabe überregionalen Charakters handelt, die wirksam nur vom Bund wahrgenommen werden kann (vgl. BVerfGE 22/180 (217) und Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland – »Träger-Gutachten« – S. 25 Rnr. 83). Diese Voraussetzung kann im Hinblick auf die Zonenrandförderung grundsätzlich als gegeben angesehen werden. Denn die Schwierigkeiten im ZRG sind im wesentlichen auf von außen einwirkende Kräfte zurückzuführen, d. h. auf Ursachen, die ihren Grund in der Entwicklung der DDR haben und die von den Zonenrandländern nicht beseitigt werden können.

Aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Trennung der Finanzierungszuständigkeiten von Bund und Ländern folgt weiter, daß die Länder dann, wenn der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit Aufgaben wahrnimmt, nicht zur Mitfinanzierung herangezogen werden können. Dies gilt jedoch dann nicht, wenn Bundes- und Landesaufgaben zusammenreffen (vgl. »Träger-Gutachten« S. 32 Rnr. 116, 117). Da es sich bei den Hilfsmaßnahmen für das ZRG nicht nur darum handelt, die sich aus der deutschen Teilung für diesen Raum ergebenden negativen Auswirkungen zu beseitigen, sondern auch darum, das ZRG der allgemeinen Entwicklung in den Zonenrandländern anzugleichen, treffen bei der Zonenrandförderung Aufgaben des Bundes und der Zonenrandländer zusammen, die eine gemeinsame Finanzierung rechtfertigen und erforderlich machen.

Zu § 2 [Regionale Wirtschaftsförderung]:

Die Förderung der Wirtschaft bildet einen Schwerpunkt der Hilfsmaßnahmen für das ZRG. Sie dient vorrangig der Sicherung bestehender und der Schaffung neuer Arbeitsplätze. Von 1951 bis 1971 wurden die erforderlichen Investitionshilfen aus Mitteln des Regionalen Förderungsprogramms der BReg. gemäß den dazu erlassenen Richtl. (zuletzt vom 1. 3. 1971, abgedruckt im BAnz. Nr. 47 vom 10. 3. 1971) gewährt. Ab 1. 1. 1969 bzw. 1972 erfolgt die Förderung im Rahmen des Investitionszulagengesetzes i. d. F. der Bekanntmachung vom 28. 1. 1986 (BGBl. I S. 232 – abgedruckt unter VII B 38) sowie des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« vom 6. 10. 1969 (zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. 12. 1971 – BGBl. I S. 2140 – abgedruckt unter III A 90).

Der Förderungskatalog in Nr. 1 entspricht § 1 Abs. 1 des Gemeinschaftsaufgabengesetzes lediglich mit dem Unterschied, daß das ZRG bevorzugt, d. h. vor den anderen Bundesfördergebieten zu fördern ist. Da über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe Bund und Länder gemeinsam in einem Planungsausschuß entscheiden, erschien es erforderlich, das Gemeinschaftsaufgabengesetz so zu ändern, daß

das ZRG mit allen seinen Teilen in die Förderung einbezogen und die Förderungspriorität garantiert wird.

Dies ist durch § 11 geschehen. Damit ist das ZRG der Disposition des Planungsausschusses, der sonst selbständig über die Auswahl der Fördergebiete und die Art und Intensität der Förderung zu entscheiden hat, weitgehend entzogen. Ein gewisser Dispositionsrahmen verblieb allerdings. So wurde z. B. der Schlüssel für die Verteilung der Mittel der Gemeinschaftsaufgabe (GA) am 28. 7. 1981 (BT-Drs. 9/697) auf die einzelnen Bundesländer zu Lasten des ZRG geändert. Dieser richtete sich zunächst undifferenziert nach der Bevölkerungszahl in den Fördergebieten. Seit 1981 wird dagegen in den Teilen des ZRG, die den Schwellenwert von Förderungsbedürftigkeit im Rahmen der GA nicht erfüllen und daher nur auf Grund der gesetzlichen Regelung Fördergebiet geblieben sind, die Einwohnerzahl nur noch mit dem Faktor 0,75 berücksichtigt. Für die anderen Fördergebiete gelten dagegen je nach Strukturschwäche die Faktoren 1,0 bzw. 1,25.

Für die Förderung gilt seit dem 1. 1. 1972 ein vom Planungsausschuß der GA beschlossener, alljährlich fortgeschriebener Rahmenplan (z. Zt. der siebzehnte vom 14. 4. 1988 – BT-Drs. 11/2362). Der Rahmenplan enthält in seinem Teil II Vorschriften über Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe. Die darin vorgesehenen Sonderregelungen für das ZRG lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Investitionshilfen für die Errichtung oder Erweiterung von gewerblichen Produktionsbetrieben und ihnen gleichgestellter Unternehmen können im ZRG in sog. Schwerpunkttorten oder in bestimmten Orten in unmittelbarer Nähe der Grenze bis zu 23 bzw. 20 vH der entstehenden Kosten betragen (sonst nur 18 bzw. 15 vH);
- Investitionen zur Errichtung oder Erweiterung bereits bestehender Betriebe außerhalb von Schwerpunkttorten können im ZRG ausnahmsweise bis zu 12 vH verbilligt werden;
- von dem sonst für die Förderung geltenden Schwerpunktprinzip kann im ZRG in begründeten Ausnahmefällen abgesehen werden; auch können bei Investitionsmaßnahmen in extremer Zonenrandlage Investitionshilfen bis zu 23 vH der zuwendungsfähigen Kosten gewährt werden;
- für die Errichtung, Erweiterung oder Modernisierung von Fremdenverkehrsbetrieben in im Rahmenplan ausgewiesenen Fremdenverkehrsgebieten des ZRG werden Investitionshilfen bis zu 15 vH gewährt. Bei Vorliegen eines hohen Struktureffekts können die Investitionskosten zur Errichtung eines Fremdenverkehrsbetriebes ausnahmsweise bis zu 23 vH verbilligt werden;
- die Erschließung von Industriegelände, Energie- und Wasserversorgungs- und -verteilungsanlagen, Anlagen für die Beseitigung bzw. Reinigung von Abwasser und Abfall, die Geländeerschließung für den Fremdenverkehr und öffentliche Fremdenverkehrseinrichtungen sowie Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten können mit Investitionszuschüssen gefördert werden, soweit diese Vorhaben für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich sind. Ausnahmsweise können diese kommunalen Infrastrukturmaßnahmen im ZRG auch dann gefördert werden, wenn sie nicht unmittelbar der Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft dienen (z. B. in reinen Wohngebieten). Ausnahmeregelungen zugunsten des ZRG sind auch hinsichtlich der Höhe der Eigenbeteiligung der Kommunen an den entstehenden Finanzierungskosten möglich.

Zonenrandförderungsgesetz

§ 2

ERLÄUTERUNGEN



Die Förderung der in Nr. 1 genannten Maßnahmen erfolgt durch Investitionszulagen, die allerdings gemäß Steuerreformgesetz 1990 vom 25. 7. 1988 (BGBl. I S. 1093, 1117, 1118) ab 1. 1. 1990 bzw. 1. 1. 1991 entfallen werden, und/oder aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe, ggf. mit zinsgünstigen Krediten aus dem ERP-Sondervermögen. Diese Mittel dürfen, auch wenn sie kumulativ eingesetzt werden können, die festgesetzten Höchstförderungsätze nicht überschreiten. Eine wesentliche Ergänzung der Wirtschaftsförderung erfährt das ZRG außerdem durch die in § 3 geregelten steuerlichen Vergünstigungen, insbesondere Sonderabschreibungen.

Artikel 91 a Abs. 1 Nr. 2 GG bestimmt *expressis verbis*, daß die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern durchzuführen ist. Diese Gemeinschaftsaufgabe ist nicht auf die Förderung von Gebieten außerhalb des ZRG beschränkt. Da insoweit geschriebenes Verfassungsrecht entgegensteht, kann der Bund von seiner ungeschriebenen Zuständigkeit für Maßnahmen, die erforderlich sind, um den Auswirkungen der Teilung Deutschlands zu begegnen (vgl. die Erläut. zu § 1), nur Gebrauch machen, soweit es sich um die Durchführung von Maßnahmen im ZRG handelt, die mit den im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe möglichen Hilfen nicht deckungsgleich sind. Dies gilt besonders für die in Nr. 2 und 3 aufgeführten ergänzenden wirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen, die ausschließlich zonenrandbedingt sind und nur im ZRG Anwendung finden. Durch die Einfügung des Wortes »insbesondere« in Satz 1 ist sichergestellt, daß der Katalog dieser Hilfsmaßnahmen erforderlichenfalls noch erweitert werden kann.

Nr. 2 umfaßt die Maßnahmen, die als Ausgleich für Betriebe im ZRG vorgesehen sind, denen nachweisbar durch die Teilung Deutschlands beim Bezug ihrer Rohstoffe oder beim Versand ihrer Erzeugnisse wesentliche Frachtmehrkosten entstehen. Die Bestimmung findet keine Anwendung auf solche Produktionszweige im ZRG, die ihren Absatz nicht nur halten, sondern wesentlich erweitern konnten. Grundsätzlich kann eine Frachthilfe für alle Güter gewährt werden, die vor dem Krieg zu mehr als 40 vH in den Gebieten jenseits der Grenze zur DDR und CSSR abgesetzt oder von dort bezogen wurden. Die Frachthilfe wird für Transporte auf der Schiene, auf dem Wasserweg sowie mit gewissen Einschränkungen auch auf der Straße durch gewerbliche Güterfernverkehrsunternehmen gewährt, jedoch nicht beim Straßentransport von Massengütern wie Erden, Wegebau- und Baustoffen, Fluß-, Feld- und Schwerspaten, Rund- und Schnitthölzern und Kohle aller Arten. Eine Frachthilfe kommt nicht in Betracht, wenn der jährliche Erstattungsbetrag für den einzelnen Betrieb 2 000 DM oder 0,4 vT des steuerbaren Vorjahresumsatzes nicht erreicht. Zur Überwindung der Frachthilfeabhängigkeit von Unternehmen im ZRG wird außerdem die Möglichkeit einer einmaligen Abgeltung laufender Frachthilfeleistungen geboten (Frachthilfekapitalisierung). Weitere Einzelheiten zu den Voraussetzungen und zum Verfahren der Frachthilfe ergeben sich aus den »Richtlinien über die Gewährung von Frachthilfen aus Bundesmitteln zum Ausgleich von durch die Teilung Deutschlands bedingten Frachtmehrkosten« vom 11. 7. 1986 (BAnz. Nr. 130 vom 16. 7. 1983, zuletzt geändert gemäß BAnz. Nr. 96 vom 18. 5. 1987) und dem Verwaltungsabkommen vom 1. 7. 1983 (BAnz. Nr. 121 vom 5. 7. 1983).

Durch Umwegfrachthilfe werden Transporte begünstigt, bei denen die Teilung Deutschlands ein Umfahren der DDR-Grenze notwendig macht. Die verladende Wirtschaft wird danach durch eine grundsätzlich den Frachtführern gewährte Frachtausfallvergütung so gestellt, als ob die Transporte nach der Vorkriegsentfernung abgewickelt würden (BAnz. Nr. 148 a vom 1. 6. 1987).

Nr. 3. Nach den Richtlinien für die bevorzugte Berücksichtigung von Personen und Unternehmen aus dem ZRG und aus Berlin (West) bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vom 11. 8. 1975 (BAZ. Nr. 152 vom 20. 8. 1975) können Bewerber aus dem ZRG Aufträge auch dann noch erhalten, wenn ihr Preis das wirtschaftlichste Angebot um einen bestimmten Prozentsatz überschreitet. Damit wird bezweckt, daß die wegen ihrer ungünstigen Standortlage im Konkurrenzkampf benachteiligte Zonenrandwirtschaft angemessen an der öffentlichen Auftragsvergabe beteiligt wird.

Die Richtlinien gelten nur für Aufträge des Bundes. Die Länder haben sich jedoch für ihren Bereich weitgehend der BReg. angeschlossen.

Zu § 3 [Steuerliche Vorschriften]:

Die in dieser Vorschrift geregelten steuerlichen Vergünstigungen sind nicht neu. In Ausführung des vom BT am 2. 7. 1953 beschlossenen Förderungsprogramms für das ZRG (BT-Drs. 4467) hatte der Bundesminister der Finanzen bereits mit Schreiben vom 12. 10. 1953 an die Zonenrandländer u. a. empfohlen, Anträge auf Gewährung von Sonderabschreibungen für neu angeschaffte oder neu hergestellte Wirtschaftsgüter im Rahmen des § 131 AO (a. F.) entgegenkommend zu behandeln. Auf Grund dieses Schreibens und der dazu ergangenen Verwaltungserlasse der Zonenrandländer wurden in den folgenden Jahren Sonderabschreibungen und andere steuerliche Vergünstigungen gewährt. Die Abschreibungssätze betragen bei beweglichen Wirtschaftsgütern bis zu 50 vH, bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern bis zu 30 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten, begrenzt auf das Jahr der Anschaffung oder Herstellung und die beiden folgenden Jahre.

Mit Ur. vom 9. 7. 1970 (BStBl. II S. 696) entschied jedoch der BFH, daß die Verwaltungserlasse der Länder sich nicht im Rahmen des (seinerzeitigen) § 131 AO hielten und daher die Gewährung von Sonderabschreibungen nicht rechtfertigen könnten. Damit war der bisherigen Verwaltungspraxis die Rechtsgrundlage entzogen. Da sich jedoch die steuerlichen Vergünstigungen als außerordentlich wirksames Förderungsinstrument erwiesen hatten, erschien es erforderlich, ihre Weitergewährung nunmehr gesetzlich unangreifbar abzusichern. Dies ist durch § 3 geschehen.

Absatz 1. Die Vorschrift lehnt sich – mit anderem Ermessensrahmen – an den Wortlaut des § 131 AO a. F. – entspricht § 163 Abs. 2 (und § 184 Abs. 2) n. F. – an. Sie gibt den Finanzbehörden die Möglichkeit, bei Investitionen, die in einer gewerblichen Betriebsstätte im ZRG vorgenommen werden, auf Antrag zuzulassen, daß bei den Steuern vom Einkommen einzelne Besteuerungsgrundlagen, soweit sie die Steuern mindern, schon zu einer früheren Zeit berücksichtigt werden. Solche Besteuerungsgrundlagen sind vor allem die Abschreibungen. Die Vorschrift ermöglicht daher insbesondere eine Vorverlagerung der steuerlichen Abschreibungen, und zwar sowohl im Wege der Sonderabschreibungen (Abs. 2) als auch durch Bildung steuerfreier Rücklagen. Letztere werden allerdings gemäß III. 1 des Schreibens des BMF zu § 3 ZRFG vom 10. 11. 1978 (BStBl. I S. 451) nur in Ausnahmefällen, z. B. wenn erhebliche Finanzierungsschwierigkeiten, insbesondere in mittelständischen Betrieben vorliegen, zugelassen. Die Vergünstigungen sollen investierenden Steuerpflichtigen im Hinblick auf die wirtschaftlichen Nachteile, die sich aus den besonderen Verhältnissen des ZRG ergeben, gewährt werden. Gemäß Absatz 5 gilt die Vorschrift auch entsprechend für Investitionen, die im ZRG im Rahmen eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs oder im Rahmen einer selbständigen Arbeit vorgenommen werden.

Anders als die Entwürfe der CDU/CSU-Fraktion und der Bayerischen Staatsregierung sieht das Gesetz keinen Rechtsanspruch auf Gewährung steuerlicher Vergünstigungen vor. Ihn einzuführen bestand kein Anlaß, da auch die bisherige bewährte Verwaltungspraxis, deren Fortführung durch das Gesetz ermöglicht werden sollte, einen solchen Anspruch nicht kannte. Abgesehen davon hätte die Schaffung eines Rechtsanspruchs zum Risiko haushaltsmäßig nicht vertretbarer höherer Steuermindereinnahmen geführt. Die Vorschrift ist jedoch insoweit justiziabel, als bei der Versagung von steuerlichen Vergünstigungen, die in gleichgelagerten Fällen gewährt worden sind, ein Ermessensmißbrauch der Finanzbehörden vorliegt.

Absatz 2 bestimmt, in welchem Umfang Sonderabschreibungen zugebilligt werden können. Die Sätze entsprechen zunächst den bisherigen Verwaltungsregelungen. Mit Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Investitionszulagengesetzes und anderer Gesetze vom 20. 8. 1980 (BGBl. I S. 1545) wurde jedoch der Abschreibungssatz für unbewegliche Wirtschaftsgüter von 30 vH auf 40 vH erhöht. Mit dieser Maßnahme sollten Präferenzverluste, die das ZRG gegenüber dem sonstigen Bundesgebiet auf Grund zusätzlicher, allgemeiner Investitionszulagen und Abschreibungsmöglichkeiten erlitten hatte, ausgeglichen werden. Eine weitere, gleichermaßen motivierte Erhöhung des Sonderabschreibungssatzes für immobile Anlagegüter erfolgte im Zuge des Steuerbereinigungsgesetzes 1986 vom 19. 12. 1985 (BGBl. I S. 2436); seither sind auch für Gebäude Sonderabschreibungen in Höhe von 50 vH möglich. Auch die 1974 auf Grund der generellen Regelung in § 7 a EStG entbehrlich gewordene und daher gestrichene Vorschrift (Sätze 4 und 5), daß Sonderabschreibungen bereits für Anzahlungen auf Anschaffungskosten und für Teilerstellungskosten gewährt werden können, stimmte mit der bisherigen Verwaltungspraxis überein. Anders ist lediglich der Zeitraum geregelt worden, in dem die Sonderabschreibungen vorgenommen werden können. Während dieser Zeitraum zunächst drei Jahre betragen hatte, hat der Steuerpflichtige seit Inkrafttreten des ZRFG in den ersten fünf Jahren nach Anschaffung oder Herstellung der Wirtschaftsgüter die Berechtigung zur Inanspruchnahme der Sonderabschreibungen. Hierdurch soll auch Steuerpflichtigen mit kleineren und mittleren Gewinnen eine möglichst vollständige Ausnutzung der in den Sonderabschreibungen liegenden Finanzierungshilfe ermöglicht werden.

Absatz 3 a. F. enthielt eine Prosperitätsklausel, die mit entsprechenden Vorschriften in den bisherigen Verwaltungserlassen und in § 1 Abs. 2 Satz 3 des Investitionszulagengesetzes i. d. F. der Bekanntmachung vom 4. 6. 1982 übereinstimmte. Danach durften Sonderabschreibungen an solche Unternehmen nicht gewährt werden, deren Ertrags- und Vermögenslage so günstig ist, daß eine solche Finanzierungshilfe auch unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse im ZRG nicht vertretbar erscheint. Mit dieser Vorschrift sollte verhindert werden, daß prosperierende Unternehmen durch zusätzliche steuerliche Vorteile ihre Wettbewerbslage noch weiter verbessern und dadurch die Konkurrenzfähigkeit anderer Zonenrandbetriebe gefährden.

Die spätere Fassung der Vorschrift war das Ergebnis der Beratungen im BT. Der Entwurf der CDU/CSU-Fraktion und der Entwurf der Bayerischen Staatsregierung enthielten keine Prosperitätsklausel; im Entwurf der BReg. war dagegen außerdem noch eine sog. Konzernklausel vorgesehen, wonach bei der Gewährung von steuerlichen Vergünstigungen nicht nur die Ertrags- und Vermögenslage der Tochtergesellschaften, sondern auch der Muttergesellschaften berücksichtigt werden sollte. Diese Einschränkung wurde fallengelassen in der Erwägung, daß dadurch erwünschte Investitionen von prosperierenden Kapitalgesellschaf-

ten im ZRG behindert worden wären. Mit dem Steuerbereinigungsgesetz 1986 (s. o.) ist die Prosperitätsklausel gestrichen worden, nachdem nicht zuletzt der Bundesrechnungshof anerkannt hatte, daß diese einschränkende Regelung für die Zulassung von Sonderabschreibungen in der Praxis nahezu bedeutungslos geblieben war.

Absatz 3 (a. F.) enthielt eine sog. Verlustklausel, wonach die Inanspruchnahme der Steuerbegünstigung nach § 3 ZRFG nicht zur Entstehung oder Erhöhung eines Verlustes führen durfte. Diese Vorschrift wurde durch Artikel 6 des Gesetzes zur Änderung des EStG, des KStG und anderer Gesetze vom 20. 8. 1980 (BGBl. I S. 1545, 1552) gestrichen, nachdem mit diesem Gesetz (§ 15 a EStG) gleichzeitig die Anerkennung sog. negativer Kapitalkonten beschränkt haftender Gesellschafter ausgeschlossen wurden und somit der Grund für die einschränkende Regelung der Verlustklausel entfallen war.

Absatz 3. Die Verweisung auf §§ 163 und 184 AO bringt zum Ausdruck, daß für bestimmte Gruppen gleichgelagerter Fälle Richtlinien zur Anwendung des § 3 aufgestellt werden können. Dies ist durch Schreiben des Bundesministers für Wirtschaft und Finanzen vom 18. 8. 1971 (BStBl. I S. 386) und vom 10. 11. 1978 (BStBl. I S. 451) geschehen. Die übrigen Verweisungen auf die AO betreffen Zuständigkeitsregelungen.

Absatz 4 wurde während der Beratungen im BT eingefügt. Es soll dadurch u. a. den Angehörigen der freien Berufe, besonders Ärzten, an denen im ZRG ein erheblicher Mangel besteht, ein Anreiz geboten werden, sich im ZRG niederzulassen. Sonderabschreibungen werden nicht gewährt für Investitionen in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, deren Gewinn aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen (§ 13 a EStG in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. 2. 1987 BGBl. I S. 657, zuletzt geändert durch das Steuerreformgesetz 1990 vom 2. 7. 1988 BGBl. I S. 657) ermittelt wird. In diesen Fällen wird der Wert steuerlicher Vergünstigungen bereits bei der Gewinnermittlung mitberücksichtigt.

Absatz 5. Diese Vorschrift sollte zunächst einen reibungslosen Übergang von der bisherigen Verwaltungspraxis auf das Verfahren nach § 3 ermöglichen. Mit den Änderungsgesetzen vom 21. 12. 1974, 14. 12. 1976, 30. 10. 1978 und 20. 8. 1980 wurden jeweils neue Inkrafttretensfristen festgelegt. Der Wegfall der Verlustklausel (Abs. 3 a. F.) wurde vom Inkrafttreten des § 15 a EStG (Abschaffung der Anerkennung des negativen Kapitalkontos beschränkt haftender Gesellschafter) abhängig gemacht.

Schrifttum:

Dr. Söffing. Die steuerlichen Maßnahmen zur Förderung des Zonenrandgebietes, insbesondere die steuerlichen Vorschriften des Zonenrandförderungsgesetzes, Deutsche Steuer-Zeitung, 1971, S. 241

Zu § 4 [Verkehr]:

Die Teilung Deutschlands wirkt sich im ZRG besonders nachteilig auf dem Verkehrssektor aus. Bis Kriegsende war dieser Raum verkehrsmäßig überwiegend nach Mitteldeutschland orientiert. Durch die Sperrmaßnahmen an der Grenze zur DDR wurden 32 Eisenbahnlinien, 3 Autobahnen, 31 Bundesstraßen, 140 Landstraßen und Tausende von öffentlichen Gemeindewegen unterbrochen. Der Verkehrswegeplanung des Bundes stellt sich deshalb die Aufgabe, die unzureichende Anschließung des ZRG an den westlichen Teil des Bundesgebietes und die großen Seehäfen und die innere Erschließung dieses Raumes zu verbessern. Um dieses Ziel zu erreichen, ist 1965 ein Verkehrsplan (BT-Drs. IV/3668) aufgestellt

worden, der 1967 durch den »Erweiterten Verkehrswegeplan für das Zonenrandgebiet« abgelöst wurde (BT-Drs. V/1498). Auch in dem verkehrspolitischen Programm der BReg. für die Jahre 1968 bis 1972 (BT-Drs. V/2494) wird der Verkehrserschließung des ZRG besondere Bedeutung beigemessen. Der Bundesminister für Verkehr berichtet dem BT in zweijährigem Abstand über seine Maßnahmen im ZRG zuletzt für die Jahre 1984 und 1985 (BT-Drs. 10/6810).

Durch § 4 wird die bevorzugte Förderung der Verkehrserschließung und Verkehrsbedienung im ZRG erstmalig gesetzlich normiert und für die Zukunft sichergestellt.

Der Bedarfsplan des Gesetzes über den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1971 bis 1985 vom 30. 6. 1971 (BGBl. I S. 873) i.d.F. vom 26. 8. 1980 (BGBl. I S. 1615), Anlage geändert durch das Haushaltsgesetz 1982 vom 17. 2. 1982 (BGBl. I S. 161 – abgedruckt unter VI C 22) berücksichtigt die besonderen Belange des Zonenrandgebietes in mehrfacher Hinsicht. So sind bei der Klassifizierung des ermittelten Bedarfs auch solche Straßen im ZRG in die erste Dringlichkeitsstufe einbezogen worden, deren verkehrlicher Nutzen, insbesondere deren Prognoseverkehrsbelastung, zwar eine niedrigere Priorität begründen würde, die aber wichtige erschließende und verbindende Funktionen erfüllen können. Ein vorrangiger Ausbau schafft die Möglichkeit, im ZRG neue Industriegebiete zu erschließen, die Verkehrsbelastung der ansässigen Betriebe zu verringern und die Schnelligkeit des Verkehrs zu steigern. Dadurch wird die Transportzeit verkürzt und ein wesentlicher Beitrag zum Ausgleich der Standortnachteile des ZRG geleistet. Der Ausbau des Straßennetzes in diesem Raum ist darüber hinaus überall dort vorrangig, wo infolge notwendiger Rationalisierungsmaßnahmen der Deutschen Bundesbahn der Verkehr von der Schiene auf die Straße verlagert werden muß. Dabei handelt es sich in den meisten Fällen nicht um Ersatzlösungen, sondern um Maßnahmen, die eine Verbesserung der Verkehrsbedingungen zur Folge haben.

Bundesverkehrswege sind auch die Bundeswasserstraßen. So hat z. B. auch der Elbe-Seitenkanal die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft im niedersächsischen Zonenrandgebiet verbessert. Entsprechendes ist für Teile des bayerischen ZRG nach Fertigstellung der Rhein-Main-Donau-Großschiffahrtsstraße zu erwarten.

Nicht von der Vorschrift erfaßt wird der Ausbau von Landes- und kommunalen Straßen, da es sich bei ihnen nicht um Bundesverkehrswege handelt. Ungeachtet dessen bemüht sich der Bund entsprechend der Zielsetzung in § 1, auch die finanzschwachen Gemeinden im ZRG in die Lage zu versetzen, ihr örtliches Straßennetz weiter auszubauen und damit die innere Verkehrserschließung zu verbessern. Dies geschieht durch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vom 18. 3. 1971 (BGBl. I S. 239) i.d.F. der Bekanntmachung vom 28. 1. 1988 (BGBl. I S. 100).

Danach gewährt der Bund den Ländern aus zweckgebundenen Mitteln des Mineralölsteueraufkommens Finanzhilfen, die zur Förderung kommunaler Straßenbaumaßnahmen zu verwenden sind. Gemeinden im ZRG können aus dieser Finanzierungshilfe Zuwendungen in Höhe von bis zu 75 vH der entstehenden Baukosten erhalten (außerhalb des ZRG nur bis zu 60 vH) (§ 4 Abs. 1 GVFG). Um die erhöhte Förderpräferenz ausfüllen zu können, erhalten die ZR-Länder Sonderquoten aus den Gesamtmitteln (§ 6 Abs. 2 Satz 5 GVFG).

Die Schaffung von Verkehrsbünden der dem öffentlichen Verkehr dienenden Verkehrsunternehmen ist im Hinblick auf die geringe Verkehrsdichte im ZRG besonders vordringlich. Um das Verkehrsangebot zu erhöhen, ist die Koordinierung der Fahrpläne, Tarife und der

Streckenführung durch die einzelnen Verkehrsträger erforderlich. Die Zuständigkeit des Bundes für derartige Maßnahmen ist jedoch begrenzt. Die BReg. hat verfassungsrechtlich keine Möglichkeit, private, kommunale und landeseigene Verkehrsträger zu verpflichten, sich zu Verkehrsverbänden zusammenzuschließen. Sie kann nur auf die Schaffung solcher Verbände hinwirken. Entsprechend einer Anregung des Ausschusses für innerdeutsche Beziehungen in seiner Beschlussempfehlung vom 24. 11. 1982 (BT-Drs. 9/2175) wird im ZRG – Raum Wunsiedel – ein öPNV-Modellversuch unter Beteiligung der Deutschen Bundesbahn durchgeführt.

Zu § 5 [Wohnungswesen]:

Das Vorhandensein von ausreichendem Wohnraum, der den heutigen Anforderungen und Bedürfnissen entspricht, ist wesentliche Voraussetzung für eine Verbesserung der Lebensverhältnisse im ZRG.

Bereits vor Inkrafttreten des ZRFG stellte der Bund besondere Mittel für die Förderung des sozialen Wohnungsbaues im ZRG zur Verfügung. Dies geschah jedoch lediglich im Verwaltungswege ohne ausdrücklichen Gesetzesbefehl. Das Zweite Wohnungsbaugesetz i. d. F. vom 1. 9. 1965 (BGBl. I S. 1618) enthielt zwar in § 19 a Abs. 2 Buchst. c eine Bestimmung, wonach den Ländern Bundesmittel für den Wohnungsbau im ZRG zuzuteilen sind, diese Vorschrift wurde jedoch durch Artikel 11 des Haushaltssicherungsgesetzes vom 20. 12. 1965 (BGBl. I S. 2065) zunächst suspendiert und durch Artikel 1 Nr. 5 des Wohnungsbauänderungsgesetzes 1971 vom 17. 12. 1971 (BGBl. I S. 1993) wieder aufgehoben.

Durch § 5 wird der Bund erstmalig gesetzlich verpflichtet, im Rahmen der Wohnungsbauprogramme den Ländern besondere zweckgebundene Mittel für Maßnahmen im ZRG zur Verfügung zu stellen. Dies geschieht vornehmlich durch Zuweisung von Sondermitteln zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues.

Die den zuständigen obersten Landesbehörden eingeräumte Befugnis, die Förderungssätze im sozialen Wohnungsbau im Hinblick auf die zu erzielenden Mieten (Belastungen) unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im ZRG festzusetzen (*Abs. 2*) und die Einkommensgrenzen für die Förderung des Arbeitnehmerwohnungsbaues angemessen zu erhöhen (*Abs. 3*), soll einen möglichst wirksamen Mitteleinsatz ermöglichen und dazu beitragen, die für die wirtschaftliche Entwicklung besonders wichtigen Facharbeiter und Schlüsselkräfte im ZRG seßhaft zu machen und ihrer Abwanderung entgegenzuwirken.

Zu §§ 6 und 7 [Soziale Einrichtungen – Bildung und Kultur]:

Das mit dem Gesetz angestrebte Ziel (§ 1), die Lebensbedingungen im ZRG zu verbessern, kann mit wirtschaftsfördernden Maßnahmen allein nicht erreicht werden. Um den insbesondere bei der Jugend zu beobachtenden Abwanderungstendenzen entgegenzuwirken und das ZRG auch für Menschen aus dem übrigen Bundesgebiet attraktiv zu machen, ist es erforderlich, neben der wirtschaftlichen auch die soziale und kulturelle Infrastruktur dieses Raumes erheblich zu verbessern.

In den ersten Jahren des Bestehens der Bundesrepublik war die Schaffung neuer und die Sicherung bestehender Arbeitsplätze im ZRG vorrangig. Doch schon im Jahre 1951 stellte der Bund auch Mittel zur Beseitigung der Schulraumnot im ZRG zur Verfügung. 1955 wurde ein besonderes kulturelles Förderungsprogramm entwickelt, und seit 1961 wird auch der Bau von Einrichtungen des Breitensports im ZRG vom Bund gefördert. Diese Hilfen

Zonenrandförderungsgesetz

§ 7

ERLÄUTERUNGEN



wurden auf Grund von Verwaltungsregelungen gewährt, um den finanzschwachen Gemeinden und anderen Trägern im ZRG die Durchführung entsprechender Bauvorhaben zu ermöglichen.

Am 25. 6. 1965 legte der Ausschuß für gesamtdeutsche und Berliner Fragen einen Bericht vor (BT-Drs. IV/3668), der sich mit der bisherigen Praxis der Zonenrandförderung befaßte, eine Verstärkung der Mittelansätze der nichtwirtschaftlichen Förderung für notwendig erachtete und einen schwerpunktmäßigen Einsatz der Bundeszuwendungen forderte. Dieser Bericht wurde vom BT am 1. 7. 1965 beschlossen. In den folgenden Jahren wurden zwar die Mittelansätze für die Schulbau-, Sport- und kulturelle Förderung erheblich verstärkt; die Hilfen erfolgten jedoch auch weiterhin lediglich auf Grund von Richtlinien im – mit Ausnahme des Haushaltsplans – gesetzesfreien Raum.

Sowohl der RegE als auch die Entwürfe der CDU/CSU-Fraktion und der Bayerischen Staatsregierung für ein Zonenrandförderungsgesetz sahen eine gesetzliche Absicherung auch der nichtwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen vor. Im Gegensatz zu den anderen Entwürfen enthielt jedoch der RegE besondere Bestimmungen, die ausschließlich die Förderung der sozialen und kulturellen Maßnahmen zum Inhalt hatten, einen erweiterten Förderungskatalog vorsahen und damit die Voraussetzungen für ein in sich geschlossenes nichtwirtschaftliches Förderungsprogramm schufen. Der Gesetzgeber folgte diesem Aufbau und verabschiedete die §§ 6 und 7 i.d.F. des RegE.

Der Bund gewährt seine Hilfen grundsätzlich als verlorene Zuweisungen und Zuschüsse. Sie dürfen nur zur Deckung von Finanzierungsspitzen – also als Teilfinanzierung – gewährt werden. Das bedeutet, daß sich der Bund an den Gesamtkosten der einzelnen Projekte nur mit höchstens 49 vH beteiligen darf. Die Beachtung des Grundsatzes von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Gleichbehandlung bei der Entscheidung über die die verfügbaren Bundesmittel jeweils übersteigenden Anträge und des Grundsatzes, daß die Träger ihre eigenen finanziellen Möglichkeiten zuerst voll ausschöpfen müssen, so daß der Bund nur insoweit eintritt, als dies für die finanzielle Absicherung einer Maßnahme notwendig ist, hat dazu geführt, daß dieser Höchstbetrag nur in wenigen Ausnahmefällen ausgeschöpft wird.

Die Förderung nach §§ 6 und 7 wurde auf eine Spitzenfinanzierung begrenzt, weil für die Durchführung der genannten Förderungsmaßnahmen neben dem Bund auch die Länder zuständig sind (siehe oben zu § 1, letzter Absatz) und sichergestellt werden soll, daß die verfügbaren Landesmittel nicht eingespart und außerhalb des ZRG eingesetzt werden. Der Bund will durch seine Hilfen den finanzschwachen Trägern die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen ermöglichen. Maßnahmen, deren Träger die Zonenrandländer selbst sind, werden demgemäß nicht gefördert. Außerdem achten die fördernden Bundesressorts darauf, daß auch die Länder grundsätzlich je Einzelmaßnahme Zuwendungen aus eigenen Haushaltsmitteln mindestens in Höhe der Bundeszuwendungen gewähren; zumindest sollen die Aufwendungen jedes Landes mindestens den Gesamtjahresbetrag der Bundeszuwendungen erreichen.

§ 6 Abs. 1 sieht die Förderung sozialer Einrichtungen im weitesten Sinne vor. Die Vorschrift enthält einen Katalog von Einzelmaßnahmen, deren Förderung im ZRG besonders vordringlich oder zweckmäßig erscheint. Dieser Katalog ist jedoch nicht erschöpfend; er kann bei Bedarf jederzeit durch andere soziale Maßnahmen ergänzt werden. Dies ist bislang zugunsten von Müttergenesungsheimen und – in geringem Umfang – von Sozialstatio-

nen geschehen. Nicht gefördert werden jedoch nach dieser Bestimmung Altenwohnungen und Altenheime – für sie gilt § 5 – und Krankenhäuser. Für letztere ist eine besondere Regelung im Rahmen des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze vom 29. 6. 1972 (BGBl. I S. 1009), zuletzt geändert durch Haushaltsbegleitgesetz vom 20. 12. 1982 (BGBl. I S. 1857) vorgesehen, nach der Bundesmittel auch zur Beseitigung einer regionalen Unterversorgung bereitgestellt werden können. Altenpflegeheime und -stationen können jedoch nach dieser Vorschrift gefördert werden.

Über die zu finanzierenden Vorhaben, Art und Höhe der Zuwendungen und die Richtlinien, nach denen die Bundesmittel vergeben werden, entscheidet der Bund im Benehmen mit den Ländern. Einvernehmen muß jedoch mit den Zonenrandländern hergestellt werden, soweit es sich um die verfahrenstechnische Abwicklung der Förderung handelt, an der die Länder mitwirken müssen.

Die Förderung erstreckt sich nur auf Investitionen. An den Unterhaltungskosten der geförderten Maßnahmen beteiligt sich der Bund nicht. Auch institutionelle Zuschüsse werden nicht gewährt.

§ 6 Abs. 2. Nach dem Arbeitsförderungsgesetz vom 25. 6. 1969 (BGBl. I S. 582, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. 12. 1982 – BGBl. I S. 1857 – abgedruckt unter V D 21) können Einrichtungen der beruflichen Bildung im ZRG nicht bevorzugt gefördert werden. Auch im Rahmen des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« ist eine Förderung derartiger Einrichtungen nur begrenzt möglich. Die Vorschrift schafft unbeschadet der Förderung nach § 2 Nr. 1 b Buchstabe cc die Voraussetzung, Einrichtungen der beruflichen Bildung im ZRG besonders zu fördern. Dadurch wird es möglich, die berufliche Bildungssituation in diesem Raum zu verbessern, die Begabungsreserven vor allem in ländlichen Gebieten auszuschöpfen und der beruflich bedingten Abwanderung entgegenzuwirken.

Die Vorschrift sieht weiter die besondere Förderung von Einrichtungen der Rehabilitation und von Werkstätten für Behinderte vor. Die Voraussetzungen für deren Errichtung sind im ZRG besonders günstig. Zum Begriff der Rehabilitation vgl. die Stellungnahme des BMA vom 2. 6. 1970 (BT-Drs. VI/896).

Die Förderung der in Absatz 2 genannten Einrichtungen ist nicht auf Zuwendungen zur Deckung von Finanzierungsspitzen beschränkt.

§ 6 Abs. 3. Diese Vorschrift soll im Rahmen des Vertretbaren eine Konzentration der verfügbaren Haushaltsmittel des Bundes auf die Förderung besonders wichtiger Vorhaben ermöglichen. Dabei wird es sich i. d. R. um Einrichtungen handeln, die entweder bereits auf Grund ihrer Größe und Bedeutung besonders förderungswürdig erscheinen oder die in einem Schwerpunkort errichtet werden sollen und damit die wirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen auf sozialem Gebiet ergänzen. Der BT hat hierzu bei der abschließenden Beratung des Gesetzes am 17. 6. 1971 einen Entschließungsantrag des Ausschusses für innerdeutsche Beziehungen vom 15. 6. 1971 (BT-Drs. VI/2287) angenommen, der folgenden Wortlaut hat:

»Die Bundesregierung wird ersucht,

zu § 6 Abs. 3 und § 7 Satz 2 des Gesetzentwurfs die Förderungsmaßnahmen nach folgendem Grundsatz durchzuführen:

Eine nachhaltige Verbesserung der sozialen und kulturellen Infrastruktur des Zonenrandgebietes wird nur dann erreicht werden können, wenn die für diese Maßnahmen verfügbaren Bundesmittel unter Berücksichtigung der räumlichen und sachlichen Notwendigkeiten nach Möglichkeit konzentriert eingesetzt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Förderung der in dieser Vorschrift genannten Maßnahmen auch in der Fläche erfolgen muß, da gerade die kleinen Gemeinden im Zonenrandgebiet häufig nicht in der Lage sind, die für die Gemeinschaftsleben notwendigen Einrichtungen selbst zu schaffen.«

§ 7. Für die in dieser Vorschrift genannten Förderungsmaßnahmen gelten die gleichen Regelungen wie für die in § 6 Abs. 1 aufgeführten sozialen Maßnahmen. Abweichend davon ist jedoch die Förderung kultureller Vorhaben nicht auf Investitionen beschränkt. Es können auch Zuschüsse für den Betrieb kultureller Einrichtungen gewährt werden, z. B. zu den laufenden Kosten von Festspielen, Orchestern und Theatern sowie – seit 1987 – besonderen Veranstaltungen. Diese Möglichkeit einer institutionellen Förderung ergibt sich aus den Worten »Einrichtungen und Maßnahmen«. Im Rahmen der kulturellen Förderung beteiligt sich der Bund an der Finanzierung des Baus und der Einrichtung von Berufsschulen, Fachoberschulen und allgemeinbildenden Schulen, von Schülerheimen und Schullandheimen sowie von Kindergärten, von Maßnahmen auf dem Gebiet der Erwachsenen- und Jugendbildung, der Musikpflege, des Büchereiwesens und der Heimat-, Volkstums- und Denkmalspflege. Bundeshilfen werden außerdem gewährt für Theater und Festspiele, für Museen sowie für den Bau von Tagungsstätten und für kirchliche Einrichtungen.

Entsprechend der Bedarfsentwicklung ist die Förderung von Kindergärten und allgemeinbildenden Schulen in den letzten Jahren eingeschränkt worden. Verstärkt gefördert werden dagegen Berufsschulen und Fachoberschulen.

Die Förderung erfolgt nach Richtlinien vom 15. 11. 1982; sie sind nicht veröffentlicht, können jedoch beim Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen angefordert werden.

Aus der Praxis der Förderung ist hier insbesondere auf Folgendes hinzuweisen:

- Im Rahmen der Denkmalspflege, in die ein wesentlicher Teil der kulturellen Zonenrandmittel fließt, werden nur Gebäude gefördert, für die eine kulturelle und/oder soziale Nutzung gemäß §§ 6 und 7 gewährleistet ist. Unter dieser Voraussetzung können auch Baudenkmäler in Privathand gefördert werden, die nach den jeweiligen Landesvorschriften zum Denkmalschutz förderungswürdig sind und vom zuständigen Landeskonservator für eine Förderung vorgeschlagen werden; das etwaige Rückforderungsrecht des Bundes – z. B. im Falle einer nicht zweckentsprechenden Nutzung – muß grundbuchmäßig abgesichert werden.
- Im Rahmen der Förderung von kirchlichen Maßnahmen werden nur die Restaurierung oder Sanierung erhaltenswerter Einrichtungen dieser Art gefördert. Der Neubau, Umbau und die Einrichtung von Kirchen, Kapellen, Klöstern u. ä. sakralen Bauten wird grundsätzlich nicht berücksichtigt.
- Publikationen der Heimat- und Volkstumpfleger werden nur gefördert, sofern das jeweilige Land sich in jedem Einzelfall mit eigenen Zuschüssen mindestens in Höhe der vorgesehenen Bundeszuwendung an der Finanzierung beteiligt und bestätigt, daß eine Bundes-

förderung dringend erforderlich sei. Jubiläumsveranstaltungen, Heimatfeste und Festwochen werden aus Bundesmitteln nicht gefördert.

- Die Kulturförderung erfaßt im Rahmen der Musikpflege auch die Bereiche Jazz und Rockmusik.
- Um zu ermöglichen, daß überregionale kulturelle Veranstaltungen verstärkt im ZRG ausgerichtet werden, ist 1987 hierfür ein besonderes Förderungsprogramm geschaffen worden.
- Kulturträger, die ihren Sitz außerhalb des ZRG haben und im ZRG auftreten wollen, können unmittelbar aus Bundesmitteln nicht gefördert werden. Unterstützt werden allerdings im Zonenrandgebiet ansässige Veranstalter, die dort kulturelle Veranstaltungen durchführen und dazu Kulturträger mit Sitz außerhalb des ZRG verpflichten.

Zu § 8 [Finanzierung]:

Nach dieser Vorschrift bemißt sich der Finanzrahmen für die Durchführung der zu fördernden Maßnahmen nach den im jeweiligen Bundeshaushaltsplan bereitgestellten Mitteln. Vorschriften über die Kostentragung werden dadurch nicht berührt. So sind insbesondere die Kosten für Maßnahmen zur regionalen Wirtschaftsförderung nach § 2 Nr. 1 auf Grund des Artikels 91 a Abs. 4 GG und des § 10 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« je zur Hälfte vom Bund und vom Sitzland zu tragen.

Zu § 9 [Abgrenzung des Zonenrandgebietes]:

Das ZRG umfaßt einen ca. 40 km breiten Gebietsstreifen von Flensburg bis Passau entlang der Grenze zur DDR (Länge 1 393 km), der Grenze zur CSSR (Länge 356 km) sowie der schleswig-holsteinischen Ostseeküste (Länge 384 km). Es erstreckt sich über 46 800 qkm (19 vH der Fläche des Bundesgebietes) und wird von rund 7 Mill. Menschen bewohnt (12 vH der Bevölkerung des Bundesgebietes). Zum ZRG gehören alle Landkreise und kreisfreien Städte, die mit mehr als 50 vH ihres Gebietes oder ihrer Bevölkerung nicht weiter als 40 km von der Grenze zur DDR bzw. CSSR entfernt sind. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ZRFG waren dies 104 Land- und Stadtkreise, von denen 31 unmittelbar an die DDR angrenzen. Die in den Zonenrandländern zwischenzeitlich durchgeführten Gebiets- und Verwaltungsreformen haben zur Schaffung größerer Verwaltungseinheiten geführt mit der Folge, daß sich die Zahl der Zonenrandkreise und kreisfreien Städte auf 62 verringert hat.

Zur Abgrenzung des ZRG hat bereits im Jahre 1952 der damalige Arbeitskreis Ostgrenzgebiete der vier Zonenrandländer in seiner Denkschrift über das »Ostgrenzgebiet der Bundesrepublik« erste Vorstellungen entwickelt. Auf Grund eines Antrags der Föderalistischen Union (Bayerpartei und Zentrum) vom 24. 6. 1953 (BT-Drs. 4563) beschloß der BT am 2. 7. 1953 die zunächst nur für die Gebiete an der Demarkationslinie vorgesehenen Förderungsmaßnahmen auch auf das Gebiet entlang der Grenze zur CSSR auszudehnen, da dieser Raum durch die Sperrmaßnahmen der tschechoslowakischen Behörden ebenso benachteiligt war, wie das eigentliche ZRG.

Welche Kreise zum ZRG gehören, wurde gesetzlich erstmalig in § 6 Abs. 1 des am 31. 12. 1971 außer Kraft getretenen Gesetzes über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs vom 28. 12. 1968 (BGBl. I S. 1461) festgelegt. Der Anhang zu § 9 ZRFG bringt diese Abgrenzung auf den neuesten Stand und ist verbindlich für alle Förderungsmaßnahmen im ZRG.

Zonenrandförderungsgesetz

§ 10

ERLÄUTERUNGEN



Ursprünglich bestimmten sowohl der RegE (§ 9) als auch der Entwurf der CDU/CSU-Fraktion (§ 2) lediglich, daß ZRG die in der Anlage zum Gesetz genannten Landkreise und kreisfreien Städte sind. Die jetzige Gesetzesfassung schreibt den Gebietsumfang des ZRG auf den Stand vom 1. 1. 1971 fest. Damit sollte sichergestellt werden, daß durch spätere Gebiets- und Verwaltungsreformen der Gebietsumfang des ZRG nicht verändert, insbesondere nicht vergrößert wird. Gleichzeitig bedeutet die Vorschrift eine Besitzstandwahrung für alle Gebietsteile, die bisher zum ZRG gehörten. Wurde also im Zuge von Gebietsreformen ein Zonenrandkreis nach Westen vergrößert, so wurden die neu hinzukommenden Gebietsteile auch dann nicht in die besondere Zonenrandförderung einbezogen, wenn der erweiterte Landkreis insgesamt nach wie vor mit mehr als 50 vH seines Gebietes oder seiner Bevölkerung in dem 40-km-Streifen liegt. Umgekehrt blieben Gemeinden auch dann im ZRG, wenn sie bisher zu einem Zonenrandkreis gehörten, aber einem außerhalb dieses Raumes liegenden Landkreis angeschlossen wurden.

Diese Regelung durchbrach das früher geltende Prinzip, wonach ein Landkreis entweder ganz oder gar nicht zum ZRG gehörte. Dieser Nachteil, der zu gewissen verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten bei der Durchführung der Zonenrandförderung führen kann, wurde bewußt in Kauf genommen, um Forderungen von Nichtzonenrandgemeinden abwehren zu können, die nur wegen der besonderen Zonenrandförderung auf eine Eingliederung in Zonenrandkreise drängen. Nach der Gesetzesfassung kann auch der Fall eintreten, daß bei der Eingemeindung einer bisher außerhalb des ZRG liegenden Gemeinde in eine Zonenrandgemeinde der eingemeindete Teil nicht in die Zonenrandförderung einbezogen werden kann, während im umgekehrten Fall der eingemeindete Teil weiterhin nach dem ZRFG zu fördern ist. Dies ist seit Bestehen des Gesetzes mehrfach geschehen.

Aus dieser Regelung sich ergebende besondere Härten oder Schwierigkeiten können nur durch eine Änderung des § 9 und seiner Anlage beseitigt werden. Bei den Beratungen des Gesetzes wurde diese Problematik erkannt. Alle Fraktionen waren sich jedoch einig darüber, daß zunächst die Auswirkungen der Gebiets- und Verwaltungsreformen in den Ländern abgewartet werden sollen, bevor eine Neuabgrenzung des ZRG in Erwägung gezogen werden kann. Dies ist bislang weder geschehen noch beabsichtigt.

Eine der Anlage zu § 9 vergleichbare, aber der aktuellen kommunalen Gebietsabgrenzung entsprechende Aufstellung der zum ZRG gehörenden Landkreise und kreisfreien Städte ist jeweils in den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (zuletzt BT-Drs. 11/2362, Anhang H) veröffentlicht worden.

Zu § 10 [Generalklausel]:

Diese Vorschrift ermöglicht die Weiterführung aller bisherigen und die Schaffung zusätzlicher Förderungsmaßnahmen auch dann, wenn sie im Gesetz nicht genannt sind bzw. keine Rechtsgrundlage finden, gibt aber keine Garantie dafür, daß sie in Zukunft nicht eingeschränkt oder geändert werden. Beabsichtigt der Bund, derartige Einschränkungen oder Änderungen vorzunehmen, muß jedoch § 1 Abs. 2 beachtet werden, wonach der Förderung des ZRG besonderer Vorrang einzuräumen ist.

Förderungsmaßnahmen i. S. des § 10 sind die Gewährung von Ersatzleistungen für Wildschäden bei der Land-, Fischerei- und Forstwirtschaft und dem Obst-, Gemüse- und Gartenbau im Grenzbereich zur DDR und CSSR – die hierzu ergangenen Richtlinien vom 11. 4. 1983 sind nicht veröffentlicht worden, sie können jedoch beim Bundesminister für



Zonenrandförderungsgesetz

§§ 11–13

ERLÄUTERUNGEN

innerdeutsche Beziehungen angefordert werden – sowie die Gewährung von Zuwendungen für Sachschäden, für schadensverhütende Maßnahmen sowie zur Instandsetzung und zum Ausbau von Gewässern im Grenzbereich (entsprechende Richtlinien vom 7. 6. 1979 sind im BAnz. Nr. 135 vom 24. 7. 1979 veröffentlicht).

Zu § 11 [Änderung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«]:

Vgl. hierzu die Erläut. zu § 2.

Zu § 13 [Inkrafttreten]:

Wegen der für die steuerlichen Vorschriften geltenden Übergangsregelung vgl. die Erläut. zu § 3 Abs. 5.

동·서독간 접경지역 개발 및 협력

※ 이 자료는 독일주재 통일연구관이 요약·정리한 보고서이며, 상세한 내용은 『동서독 교류협력사례집』('93. 12. 통일과정연구 '93-V)을 참고하기 바람.

< 목 차 >

1. 독일통일의 교훈
2. 서독측의 내독간 접경지역 지원사례
3. 동·서독간 접경지역 협력사업
4. 국경지역에서의 하천보호문제
5. 양독간 국경위원회 설치와 활동

1. 독일통일의 교훈

- 분단이후 동·서독간에는 지속적인 상호방문, 문화교류, 언론매체의 중개를 통해서 서로가 상대방의 실상을 잘 알게 되었음.
 - 서독정부의 인적 왕래에 대한 기본정책은 왕래의 방해자나 억제자의 역할이 아니라 오히려 동독측으로부터의 제한을 최소화 하고자 노력하였음.
 - 인도주의적 입장에서 그리고 민족동질성 유지를 위해서 적극 추진한 인적·문화적 교류는 모든 면에서 동·서독간의 비교를 가능케 했고, 사고방식이나 생활형태까지도 비슷하도록 만들어서 서독의 자유와 풍요가 동독의 폐쇄와 경직성을 무너뜨리는 결과를 가져왔음.
- 동서냉전의 상황에서도 양독은 체제수호를 위한 첨병역할보다는 동서간 대화창구 역할을 해왔고, 경제력의 격차를 체재경쟁 결과의 지표로 보기보다는 지역경제적 발전정도의 격차로 파악하는 유연성을 보였음.
- 통일정책을 상대방의 허를 찌르는 정치군사 선언적 프로그램에 의한 일방적 통일일정 발표보다는 사전

타협과 절충이 주류를 이루었음.

-서독은 통일관련 선언이나 계획을 일방적으로 발표하기 보다는 동독과 사전에 충분히 협의하여 절충과 합의를 유도해 냈고, 통일문제를 정치적으로 이용하는 것을 금기시 하였음.

-서독여론도 “민족문제를 정치에 악용”하는 것에 대해서는 언제나 냉엄하게 비판하였음.

○ 양독 정부는 통일 그 자체를 목표로 한 것이 아니라 국민생활의 불편을 덜어주는 수단으로 보고 주변여건이 통일을 허용할 때까지 국민생활에 불편이 없는 「통일적 상황」의 실현에 초점을 두었음.

○ 국민교육면에서도 체제논쟁보다는 인적·문화적 교류를 통한 「민족 동질성 유지」가 중요하다는 인식하에 적대감의 조장보다는 역사의 공통적 피해자라는 공감대를 형성하기 위하여 노력하였음.

○ 서독의 대동독 접근방식은 상대방을 궁지에 몰아 넣음으로써 반사이익을 얻고자 하는 것이 아니라 상대방의 명분과 체면을 살려주면서 상대방이 난처한 입장에서 빠져나오도록 도와주는 것이었음.

-서독은 동독의 경제적 어려움을 타개하기 위하여 일방적인 원조를 제공하면서도 이것을 체제의 우월

성이나 경제적 우위를 과시한다는 인상을 주지 않도록 세심한 주의를 기울였음.

2. 서독측의 내독간 접경지역 지원사례

가. 접경지역(Zonenrandgebiet) 및 지원의 필요성

- 서독은 국토의 분단으로 인해 특히 내독간 접경지역의 경제가 침체하고, 생활조건이 열악해져 주민들이 이주하는 사례가 빈번해지자 독일(통일) 정책적인 입장에서 이 지역에 대한 지원을 강화
 - 서독정부는 향후 통일이 이루어졌을 때를 대비, 이 지역의 중요성을 인식하고, 이 지역에 살 수밖에 없으므로 해서 분단으로 인한 고통을 가장 많이 받는 주민들에 대한 전국민적인 연대의 표현으로 이 지역에 대해 경제·사회·문화적인 차원의 국가적인 지원을 해주기로 함.
 - 동독과의 관계개선을 적극적으로 추진하던 브란트 정부는 1971. 8. 5 『접경지역지원법(Zonenrandfoerderungsgesetz)』을 통과시켜, 이 지역 지원에 대한 법적인 기초를 마련함.

*이 법은 1985.12.19 세법개정에 의해 일부 개정되었음.

○ 동 법 제9조에는 접경지역에 포함되는 지방자치단체 가운데 시·군의 범위가 명기되어 있음.

-접경지역은 대략 내륙간 국경(1,393km), 체코와의 국경(356km) 및 북동해안선(384km)을 따라서 동지역쪽으로 약 40km 범위에 드는 지역을 포괄하고 있음.

-이 지역의 면적은 약 46,800km²로 서독 전체 면적의 20%에 해당하며, 주민수는 1987년 기준으로 약 700만명으로 전체 인구의 12%에 해당되었음.

-이 지역은 또한 국경으로부터 근접성 여부에 따라 가장 중요한 지원수단인 투자보조금 혜택요율을 기준으로 하여, 국경에서 아주 가까운 25% 지원중점지역, 15% 지원중점지역, 기타 지역으로 나누어 볼 수도 있었음.

○ 이 지역에 대한 지원은 크게 투자보조금 지원, 세제상 특혜, 사회간접자본 구축지원, 주택건설 지원, 사회·문화시설 확충지원 등으로 나누어 볼 수 있음.

나. 투자시 보조금 지원

- 우선 물품생산과 용역제공을 통해 전국적인 판매망을 갖고 있으면서 이 지역 주민들의 소득을 향상시키고, 일자리를 보전케 해주는 기업을 대상으로 경제적인 지원이 이루어짐.
 - 주요 수단은 투자보조금 지급인데, 이 지역의 신설기업은 타지역에서 제공되는 기존의 투자보조금법에 규정된 투자보조금 지원액보다 더 높은 투자보조를 받게 됨.
 - 지원규모는 기업의 신설 혹은 기존기업의 투자증액이냐에 따라, 그리고 국경으로부터 근접성 정도에 따른 중점지역이냐 아니냐에 따라 지원정도에 따라 차이가 남.
- 중점지원지역에서는
 - 기업의 신설시는 기존 투자보조금법이 규정한 10%에 5%의 특혜를 부여하는 총 15% 지원중점지역과, 국경에 가까울수록 15%의 특혜를 부여하는 총 25% 지원중점지역으로 나누어짐.
 - 이미 접경지역에서 활동하고 있는 기업이면서 기업확장을 목적으로 투자를 증액할 때는, 50명 후

은 기존고용인력에 비해 15% 추가적인 고용을 창출할 경우 그 기업의 접경지역에서 근접성에 따라 최고 15-25%의 투자보조금을 받을 수 있음.

- 이 경우 지원을 신청하는 기업의 고용인력은 투자개시일로부터 그 접경지역안에 거주하는 임시고용이 아닌 장기고용 노동자수로 계산하며, 직업훈련생 1명 고용은 2명의 노동자와 같은 정도로 산정해 줌.
- 또한 지원을 신청하는 기업이 지원을 받기 위해서는 투자개시일의 고용인력이 과거 2년간 평균 고용인력보다 적을 경우, 이것이 일시적인 고용감소 현상임을 입증하든가 아니면 장기고용인력의 감소가 시장에서의 수요변화에 구조적으로 적응하기 위한 어쩔 수 없는 현상임을 입증해야 함.

○ 중점지원지역 이외 지역에서는

- 기업 신설시는 그 기업이 주로 여성취업자를 장기고용한다든가, 광산물 채취와 같이 꼭 일정지역에 입지해야 할 때, 공해산업이지만 주거지역에 꼭 입지해야 할 때, 10-15%의 투자보조금이 지

급됨.

-기업확장일 때는 투자보조 조건으로 그 기업이 1977년 1월 1일 이전에 설립되었거나 취득했을 것이 요구되며, 아울러 다른 조건은 기업 신설시와 같음.

○ 접경지역 내에 있는 기존기업의 합리화와 구조재편을 추진할 때도 10%내의 투자보조금을 추가로 지급받을 수 있음.

-이 경우에도 기업은 기업의 존속과 정기고용 보장을 조건으로 기업의 생산성을 향상시켜야만 함.

○ 이 지역의 교통난 해소를 위한 장거리 운수업체의 신설이나, 기존운수업체의 기업합리화나 구조재편의 경우에는 투자액의 15%까지 투자보조금을 신청할 수 있음.

○ 기업이 기술혁신을 유도할 수 있는, 1년에 최소한 총 60,000만 DM의 수입을 올릴 수 있는 고급경영 및 기술인력의 일자리를 5년간 유지할 경우, 이러한 고급인력 고용에 대해서도 기업은 투자보조금을 받을 수 있음.

-25% 중점지역의 경우에는 25,000DM 까지

-15% 중점지역의 경우는 15,000 DM까지 이러한

투자보조금을 받을 수 있음.

- 기업체가 투자보조금법이 정한 요건을 충족할 경우 신설, 확장시 또는 기업합리화 및 구조조정시 은행으로부터 빌리는 채무에 대해 연방정부가 일정액에 대해 채무보증을 해줌으로써 기업을 지원함.

- 1년에 1개 기업체에 대해 5백만 DM의 범위내에서 채무보증을 하는데, 보증액은 전체 채무액의 90%를 넘을 수 없으며, 채무상환은 15년 이내에 해야 함.

- 시·군 등 지방자치단체가 사회간접자본시설을 신설 또는 확충하는 경우에도 투자보조금이 지원됨.

- 도로건설, 에너지 및 상·하수도 공급공사, 쓰레기 수거 및 정화시설 건설, 직업교육·전직훈련장 등 지역경제에 필요한 노동인력 양성소 건축 등이 그 주요 대상임.

- 연방정부와 주정부가 발주기관인 경우 또는 어떤 법인체 또는 자산인이 영리목적으로 이를 발주할 경우에는 이 지원대상에서 제외되며, 지방자치단체가 제3자에게 하청을 준 경우에도 지방자치단체가 그 지원을 받음.

- 이러한 투자보조금 신청은 해당기업이나 해당기관이 각 주정부경제성에 신청서를 제출하면, 조건이 충족되었음을 확인하는증명서를 발급받으며 이를 근거로 보조금이 지급됨.

다. 화물운반 운송료 보상, 세제상 특혜

- 이 지역에 있는 기업이 국경 가까이에 있음으로 해서 원자재를 반입하거나 생산제품을 발송하는데 있어서 현저하게 화물운반운송료를 많이 지불할 경우 이에 대해 일부 보상이 이루어짐.
 - 접경지역 안에 있는 기업끼리 합병하여 제품운송량을 늘리는 기업은 보상을 받을 수 없음.
 - 이러한 보상대상은 과거 내륙간 경계선이 생기기 전에, 동독지역으로부터 40% 이상을 반입했으나, 국경이 생김으로 인해 먼 길을 우회하여 수송될 수 밖에 없는 물품들임.
 - 국경선 생성이후 새로이 생산된 제품들은 이 보상대상에서 제외함.
 - 화물운송 방법에 따라서는 철도, 수로, 국도 운송 제품이 보상대상으로 해당됨.

- 쓰레기 폐기물이나, 부산물들은 보상대상이 안됨.
- 보상을 받기 위해서는 연간 화물운송료가 개별기업당 2,000 DM이 넘어야 하고, 전년도 매출액의 0.4%가 넘어야 함.
 - 보상액은 개별기업당 1년에 4,000 DM을 넘을 수 없음.
 - 보상대상 물품, 보상액, 보상대상 수송로 등에 대해서는 각 주경제성과 상공회의소가 기본지침을 확정하여 시행하였음.
- 각 기업이 이러한 보상에 계속 의존하는 것을 방지하기 위하여 1회에 보상금의 5배에 달하는 액수를 신규투자 또는 기업구조 조정시 일괄 투자보조금 형식으로 보상하여 보상액의 기업자본금화를 유도하였음.
 - 이러한 화물운송 보상액의 기업자본금화 신청은 개별기업이 신규투자시 투자보조금 신청과 함께 할 수 있음.
- 접경지역 지원법 제3조에 따르면 접경지역에는 각종 세제상 특혜가 주어짐.
 - 연방재무성은 1978년 11월 10일 접경지역지원법 제3조를 구체화하는 행정예규를 제정하였음.

- 동 예규에 의하면 구입 또는 제조된 후 3년이 지난 투자목적의 동산 또는 부동산에 대해서는 그 재산이 세금을 물어야 할 경우 재산의 특별감가상각을 허용하여 세제상 특혜를 줌.
- 또한 적립재산에 대해서도 세금을 면제하여, 기업의 자본축적률을 높이도록 지원함.

라. 공공발주에 있어서 입찰시 특권

- 점경지역지원법 제2조 3항에는 이 지역 기업이 공공기관 발주에 참여시 이 지역에 있으므로 해서 불이익을 당하지 않도록, 다른 지역 기업에 비해 특혜를 주고 있었음.
- 이 지역 기업이 제시한 가격이 다른 기업이 제시한 최저입찰제시가격보다도 행정예규에서 정한 입찰제시가격에 따른 일정한 %를 상회하지 않으면 이 지역 기업에게 우선적으로 낙찰이 되도록 함.
- 특혜 대상은 연방정부 발주 공공사업에 한하며, 이 지역 해당기업은 제조업, 건설업, 상공업 업종에 한정함.

- 청소년 영농자 지원
- 낙후지역 소득보상
- 농업분야 사회간접자본 확충을 위한 지원책
 - 농경지 정리 및 농촌 현대화
 - 수로 및 관개시설 확충
 - 농촌지역 도로망 확충
 - 해안선 방조제 구축
- 농업 및 임업 분야에 있어서도 해당 투자용 재산에 대해서 접경지원법 제3조에 의한 특별감가상각이 허용됨.

바. 교통분야 지원

- 접경지역지원법 제4조에는 접경지역내에 도로망이나 철도의 개축·증축·신축시 단순히 비용적인 측면에서 뿐만 아니라, 이 지역이 갖는 정치적인 의미를 고려하도록 되어 있음.
- 연방정부는 국도보수·유지의 경우 5년마다 보수의 긴급성을 감안하여 보수·유지가 필요한 곳을 선정, 그 계획에 따라 우선순위를 정하여 실시하는 바, 접경지역내 국도의 보수·유지는 우선순위

결정에서 특별보너스를 줌.

-지방도의 경우는 도로건설·보수시 연방정부의 재정보조가 보통60%이나, 국경지역의 경우는 75%임.

-철도의 경우는 철도경영 합리화의 일환으로 수지가 맞지않는 구간의 선로폐쇄 결정시, 다른 지역은 연방교통성이 독자적으로 할 수 있으나, 접경지역의 경우는 내각에서 결정토록 하여 신중을 기함.

· 이 경우 연방철도의 적자분에 대해서는 연방정부예산으로 보상을 해주고 있으나, 예산낭비를 줄이기 위해 특히 인구밀도가 적은 이 지역의 경우 철도이용보다 도로의 이용을 장려하고 있음.

사. 주택분야 지원

○ 접경지역 지원법 제5조에 의하면 이 지역의 주택사정을 감안하여,주택신축시 그리고 국민복지주택 입주시 특혜를 주도록 되어 있음.

-주택의 신축시는 이 지역에서 입주자가 부담할 수 있는 임대료수준을 감안하여, 다른 지역에서의

주택신축보다 더 적은 비용이 들도록 주택지원비율을 다른 지역보다 1/3가량 높이기도 되어있음.

-특히 이 지역의 노동자들이 국민복지주택에 입주할 경우 입주가능 여부의 기준이 되는 소득액의 상한선을 다른 지역보다 높게 책정하여, 입주가 보다 용이하도록 함.

- 이 지역의 투자유치를 위해서는 주택공급이 원활해야 되고 그 주거환경이 개선되어야 하므로, 특히 생산업체에 종사하는 숙련노동자와 고급기술자들의 주택마련을 위해 특별한 조치가 취해짐.

아. 사회·복지시설의 확충 지원

- 점경지역지원법 제6조에 의해 체육관, 수영장, 기타 체육시설등 공공기관이 운영하는 시설에 대해서 연방정부가 예산을 사용하여 지원함.

-이 지역내 각 지방자치단체는 각 주 문교성을 통해 이 시설 확충을 위해 연방예산을 신청할 수 있으며, 연방내무성은 연방내독관계성과 함께 이를 심사하고 예산을 지급함.

-이 지역의 청소년들과 이 지역을 방문하는 국내

의 청소년들에게 숙박시설과 위락시설을 제공하기 위해 연방정부가 접경지역지원법 제6조에 의해 특별예산을 지원함.

- 이 지역내 각 지방자치단체는 주 문교성을 통해 연방청소년성에 예산지원을 신청하면, 연방청소년성의 연방청소년지원계획에 의해 지원을 받음.

○ 이 지역의 공공기관이 운영하는 가족단위 휴양시설, 양로원, 병원, 장애인복지시설 등에 대해서도 특별한 지원을 받음.

- 각 지방자치단체는 각 주 사회성을 통해 연방 가족·보건성으로부터 지원을 받음.

자. 문화분야 지원

○ 이 지역주민들의 물질적 생활수준 향상을 위한 경제·사회적인 지원과 함께 이 지역주민들의 여가선용 및 정신적인 건강유지와 이 지역의 전통문화보존을 위해 내독관계성이 연방예산을 통해 특별지원함.

- 각 주 문화성을 통해 지원신청이 이루어지면, 내독관계성에서 이를 심사, 예산을 지원함.

-지원대상은 인건비가 아닌, 물적 경비(시설유지, 공간확보)에 한정함.

○ 지원 분야

-유치원, 일반학교, 직업학교 시설구축 지원

-성인교육기관, 도서관, 극장, 박물관, 전통문화·향토문화전시관, 교회, 학생기숙사 신축·시설유지 지원

차. 국경에서의 피해에 대한 보상, 보수

○ 연방정부는 1979년 6월 7일 내륙간 국경을 이루는 수로나, 국경을 관통하는 수로 등에서 발생한 자연재해에 대해 피해보상과 시설의 보수·유지에 관한 기본지침을 마련한 바 있음.

○ 물적인 피해보상과 피해방지 조치

-동독지역에서 피해의 원인을 제공하여, 동 접경지역내에서 발생한 피해에 대해서는 연방정부가 예산을 지원하여 피해보상 요청권자에게 보상함.

• 이러한 피해가 발생할 우려가 있을 때의 방지 조치에 대해서도 지원함.

-이 경우 한가지 사례당 총 피해액이 5만 DM을

초과할 수 없으며, 100 DM 이하의 소액피해에 대해서는 보상을 하지 않음.

- 예를 들어 피해를 안 당했다면 얻을 수도 있는 이익과 같은 간접적인 피해에 대해서는 보상을 하지 않음.

-경찰·소방서 등의 구조활동에 대해서는 보상치 않음.

-재산피해시 피해자의 행동이 피해보상액 산정시 고려됨.

- 예를 들어 피해에 대한 공동책임, 피해액의 최소화를 위한 노력, 평소 피해방지 노력 등을 감안함.

-동독에서 피해원인을 제공한 피해인 경우, 피해자는 연방정부에 대해서 보상을 요구한 만큼 동독 지역의 원인제공자에 대해서는 피해보상요구를 포기해야만 보상을 받을 수 있음.

○ 국경지역 수로의 보수·유지 지원

-국경을 이루거나, 국경을 관통하는 수로와 관리시설의 보수·유지를 위해 연방정부는 주정부와 함께 50%까지 재정 지원함.

○ 피해보상 신청기간·방법

- 피해가 발생한지 1년이내에 피해보상을 신청해야
지, 그 기간이 경과되면 피해보상을 받을 수 없
음.
- 1973년 9월 20일 동·서독간에 체결된 국경에서
의 피해방지와 국경수로의 유지 및 개축에 관한
합의 이전에 발생한 피해는, 1979년 3월 31일까지
피해보상을 신청할 수 있도록 함.
- 피해보상신청은 피해지역의 해당 시·군에 하도
록 함.
- 인적피해에 대해서는 1969년 9월 30일 연방노동·
사회성이 지침을 마련하여, 연방원호법에 의거한
원호보상에 준하는 보상이 이루어질 수 있도록 함.
- 이 경우 피해보상신청은 각 지방원호청에 하도록
함.
- 국경부근의 산림피해에 대해서는 내독관계성이 각
주정부와 합의하여 마련한 지침을 통해 보상토록
함.

카. 국경지역 견학·여행 장려

- 내독관계성은 국경지역과 동독의 실상에 대해 현

장견학을 통해 널리 알리고, 독일정책에 대한 교육의 일환으로 1-3일에 걸친 국경지역 견학·여행을 예산을 통해 지원함.

○ 견학 및 여행은 20-60명 정도의 그룹별로 이루어지는데,

-25세 이상의 성인

-15-25세의 학생, 청소년, 대학생

-외국인이 그대상임.

○ 견학 및 방문 주요 프로그램

-내독간 문제와 국경지역에 대한 강연 및 필름 상연

-국경의 전망대 안내

-국경지역의 문화·유적, 사회·경제적인 시설 관람

○ 지원 내용

-여행경비 보조

• 여행인원이 10명인 경우 1인당 1 km당 0.9 DM,

20명일 경우 1.6 DM, 30명일 경우 2.1 DM,

50명일 경우 2.5 DM임.

-숙박비

• 1일 1인당 5 DM

-안내인 무료 제공

- 단순한 휴가여행, 관광여행 등에 대해서는 보조금을 지급하지 않음.

○ 지원 신청방법

- 출발 6주 전에 해당기관에 신청함.

• 학생, 청소년, 대학생은 각 주정부에, 성인 및 외국인은 내독관계성에 신청함.

- 보조금 지급 결정은 서면으로 여행 출발전에 결정되나, 보조금은 여행·견학 이후에 지급됨.

• 이때는 참여한 프로그램에 대한 보고서와, 안내인의 확인서, 참가자들의 명단 및 경비 영수증을 제출해야 함.

3. 동·서독간 접경지역 협력사업

○ 국경이 동독측에 의해 점차 공고화 되어가게 되자, 서독 정부는 국경을 통과하는 여행·방문의 용이화 이외에도, 국경지역에 살고 있는 주민들의 분단에 따른 고통 완화를 목적으로 국경지역에서 동·서독간 협력사업을 모색함.

- 국경지역에서 상대방 지역에까지 영향을 미칠 수 있는 문제가 발생하여 구체적으로 주민들에게 피해

를 준 경우, 동·서독은 서로 협의를 통해 해결해 나감.

-기본조약에 따라 설치된 국경위원회(Grenzkommision)에서 자연재해 방지, 수자원 관리, 환경 오염, 국토의 이용, 도로망의 연결 문제가 광범위하게 토의되었고, 협정이 맺어 졌으며 특정 분야의 경우는 양 정부의 대표단이나 경제단체의 대표까지 합의를 한 경우도 있었음.

○ 국경에서의 동·서독 협력 사례의 구체적인 경우를 살펴보면 다음과 같음.

-국境的 통과로 인해 주택, 공장 또는 도로를 완전하게 사용하지 못하게 될 경우 협상을 통해 상대방의 양보를 얻어 한편이 완전히 사용할 수 있도록 함.

-가장 팔목할 만한 것으로는 1973. 9. 20 국경위원회에서 양 측이 합의한 국경지역에서의 공동 재난방지에 관한 협정을 들 수 있었음.

• 동 협정에 의하면 국경 지역에서 화재가 발생하거나, 홍수·산사태가 발생하거나, 인간이나 가축에게 피해를 주는 전염병이 발생하거나, 산림이나 농경지에 병충해가 발생하거나, 수자원이 오염되거나, 인간이나 가축, 농작물에 피해를 유발하는

매연이 방출되거나, 폭발물 사고 등이 있거나, 국경 지역에서 교통사고나 방사선 누출 사고가 있어 상대편 지역에 영향을 미치게 될 경우 이를 상대편에게 신속히 알리고 공동 대처하기로 함.

- 위와 같은 재난이 발생할 우려가 있는 경우에는 이를 상대편 상주대표부(상주대표부 설치 이전에는 국경위원회)에 사전 연락키로 함.
- 재난이 이미 발생하였거나 상황이 급박하여 즉각 응급조치를 통해서만 상대편 지역에서의 재난을 방지할 수 있다고 판단될 경우는 즉각 서로 구두나 전화로 관련 사항을 통보키로 함.
- 이러한 국경에서 재난방지 전화통화를 가능케 하기 위해 양측은 14개소에 국경정보교환소를 설치함.

-국경의 통과로 인해 수자원 관리·이용에 지장을 초래한 경우 주민들의 식수이용이나 공업용수 이용에 지장이 없도록 양측이 합의한 경우도 있었음.

- 1973.9.20 국경위원회에서 양측은 국경지역에서 수자원과 관리시설 설치 및 보수 유지에 경제적인 지원을 하고, 그 수자원의 공동 이용권을 확보하는 방식을 취함.

- 천연자원이 국경지역을 넘어 상대편 지역까지 매장되어 있어 상대편 지역의 천연자원까지 채굴해야만 기술적으로 이쪽 천연자원이 개발되는 경우 상호 지하월경의 허용과 정보 교환에 합의함.
 - 갈탄의 경우 1976년, 천연가스의 경우 1978년, 칼리의 경우 1984년 각각 회사대표간에 합의됨.
- 국경에 관계없이 상대편 지역에 피해를 주는 환경오염에 대해 양측이 공동으로 대처하기 위한 합의도 있었음.
 - 구동독지역의 공장이나 도살장, 목장에서 폐수가 서독지역으로 흘러 들어 하천이나 수원지를 오염시키는 경우, 동독측이 비용문제로 정화시설을 마련하지 않자, 서독연방정부와 주정부가 비용을 공동으로 부담하여 정화시설을 마련해 주는 경우도 있었음.
 - 구동독지역에서 원인이 발생한 대기 오염의 경우 특히 겨울철 기압이 낮을 때 장벽이나 철조망에 관계없이 서독지역에까지 커다란 영향을 미쳐, 서독정부는 환경보호협정을 체결하여 공동으로 대처하는데 노력함.
- 국경 통과로가 직접 연결되지 못하여 국경지역에

거주하는 많은 사람들이 시간을 소비하여 멀리 돌아 가야 하는 경우가 있었는데, 서독정부는 이러한 통과로 연결에 많은 노력을 기울임.

- 분단 이전에 40개의 철도 노선, 30개의 고속도로와 국도, 140개의 지방도로, 수천개의 각 지역간 통과도로가 있었으나, 동독측의 차단 조치에 의해 극소수만 허용됨.
- 통독이전 양독간에는 10개의 국경통과 국도 (이중 4개는 고속도로), 8개의 국경통과 철도, 2개의 내륙 운하, 3개의 항공로만이 허용되었음.
- 동·서 베를린 간에는 8개의 통과로가 개설되어 있었음.

4. 국경지역에서의 하천보호문제

- 동독은 수리(Wasserwirtschaft)영역에서 많은 어려움을 안고 있었음.
- 우선 수량이 풍부한 하천이 부족한데다 연간강우량 역시 서독에 비해 200mm나 적은 편이면서, 대단위 상수도 소비자이자 하수오염의 주범인 화학산업이 동독의 주요 업종이라는 문제가 있었음.

- 자연수의 공급량은 제한된 반면 산업, 농업 및 일반 주민들의 급수량은 점점 증가추세를 보이고 있는 관계로 하수정화 문제는 시급한 사항이었음.
 - 심지어 일부 공업지역에서는 하수를 5차례 이상 정화시켜 재사용하는 경우도 발생했음.
 - 따라서 하수오염 방지책이 마련되어야 했으나, 실제 상황은 그렇지 못했으며, 이로 인해 동독 뿐만 아니라 서독 역시 심각한 환경피해를 겪고 있었음.
- 양독 국경지역에서 벌어진 하천의 환경오염문제로서 다음 예를 들 수 있음.
 - 동독 튀링엔주 칼름 공장은 1968년까지 염화나트륨 및 염화마그네슘을 대량 포함한 하수물을 일부는 지하로, 나머지는 Werra 강과 Ulster 강으로 방출시켜 오다 1968년 이후부터는 매일 4만t에 달하는 소금물을 Werra강으로 직접 방출시켰음.
 - 그 결과 그대로 방출된 대량의 소금물이 Werra와 Weser강 좌우 400m반경의 지하수에까지 침범하여 그 지역 식수처리에 큰 피해를 준 사건이 발생하였음.
 - 엘베강의 피해 역시 심각했는 바, 체코슬로바키아에서부터 흘러 들어온 오염물질 외에도 엘베강 유역

의 대규모 화학, 금속, 섬유공업 단지로부터 흘러들어 온 브롬화물, 수은, 카드뮴 그리고 납 등의 보다 위험한 물질들이 엘베강의 수질을 심각하게 오염시키고 있었음.

-서독 하노버지역의 칼름공장은 최신처리시설을 개발하여 대부분의 찌꺼기를 지하 900m 깊이에 묻어 놓고 있는 바, 이로써 더 이상 하천의 염화를 야기시키고 있지 않았음.

• 그러나 이같은 처리방식은 동독 칼름공장에서 채택하고 있는 처리방식보다 5배이상의 비용이 들었음.

-동·서독 관계 전문가들은 동독 튀링엔주 칼름공장에서부터 서독 하노버지역을 통과하여 직접 북해로 연결되는 염화수 파이프라인 건설을 대안으로 제시했으나, 이에 따른 어마어마한 시설비용때문에 이 계획이 무산되었음.

-동독은 Werra 강 염화감축에 기본적으로 큰 관심을 보이지 않았으며, 따라서 동독이 서독식 최신처리시설을 도입하리라고 기대를 걸 수 없었음.

○ 1982년과 1983년 동·서독은 하천 오염을 줄이기 위해 두 가지 협정을 체결함.

- 이를 통해 동독은 Spree 강과 Have 강 그리고 베를린지역 호수보호를 위해 동베를린 정화시설을 추가로 보완하기로 결정함.

• 이에 대한 투자비용중 6천 8백만 DM을 서독이 부담하기로 함.

5. 양독간 국경위원회 설치와 활동

○ 동·서독은 1973년 1월 31일 기본조약 제3조에 대한 (1972년 12월 21일 서명, 1973년 6월 21일 발효) 부속의정서에 따라 양독간 국경위원회(Grenzkommision)를 구성함.

- 기본조약 3조 : “국제연합의 헌장에 따라 동·서독은 양국간의 분쟁을 평화적인 방법으로 처리하고, 무력에 의한 위협이나 무력의 사용을 억제한다. 양국은 현재와 미래에 있어 양국간에 현존하는 국경선의 불가침을 재확인하며, 양국의 영토보존을 존중할 의무를 진다.”

- 기본조약 3조에 대한 추가의정서 : “양국은 양국정부가 임명한 자로서 구성된 위원회를 설치하기로 합의한다. 동 위원회는 양국간에 현존하는 국경선의

확정을 재검토하고 필요에 따라 국경표시를 개정 또는 보완하며, 동시에 국경선 통과에 필요한 문서를 작성한다. 동 위원회는 국경선 통과와 관련하여 발생하는 문제, 예컨대 수자원, 에너지 공급, 재해방지과 같은 문제처리에 기여한다. 위원회는 조약의 서명과 즉시 활동을 개시한다.”

- 국경위원회에는 동·서독에서 각기 필요에 따라 임명한 대표단을 파견하였음.
 - 서독측에서는 내무성 직원을 단장으로, 내독관계성, 재무성, 동독과 국경을 접한 4개주(바이에른, 니더작센, 헤센, 슐레스비히-홀스타인)의 대표로 구성되어 있었음.
 - 동독측에서는 외무성 직원을 단장으로, 국방성(국경수비대), 환경 및 수자원 보호성, 내무성 직원으로 구성됨.
- 국경위원회의 회의는 국경부근의 도시에서 동·서독을 번갈아가며 개최되었는데, 1978년 11월 정부간 의정서에 의해 1년에 정기적으로 4회 개최 합의시까지, 보통 이틀간 계속되는 회의가 45회 개최되었음.
- 국경위원회의 임무는 기본조약 3조에 대한 추가의정서에 규정되어 있었음.

- 현존하는 국경선을 재검토하고 필요하다면 국경표시를 개정 또는 보완하며, 국경선 통과에 관한 문서를 작성함.
 - 기존 국경선 표시의 법적인 근거는 4대 전승국이 합의한 1944년 9월 12일자 독일과 베를린 점령지역에 관한 런던의정서임.
- 국경선 통과와 관련하여 발생하는 양국간의 문제, 특히 수자원, 에너지공급과 재해방지 문제의 처리였음.
- 6년간의 양독 국경위원회의 공동작업 끝에 양독정부는 1978년 11월 29일 「정부간의정서」(Regierungsprotokoll) 형식으로 국경문제와 관련한 공동 최종 문서(eingemeinsames Schlussdokument) 작성에 합의함.
 - 동 의정서 제1조에서는 그간 양독간의 1,297km에 달하는 국경표시의 확인작업 결과에 관하여 규정하고 있음.
 - 다만 엘베강 유역의 일부구간에 대해서는, 런던의정서 자체가 불명확하여, 양독간에 엘베강 동쪽 하안선인지, 서쪽 하안선인지에 대해 합의를 보지 못했다고 규정함.

- 이 엘베강 국경확정 문제는 계속하여 양독간에 쟁점으로 남음.
- 동 의정서 제2조에서는 국경선 통과와 표지 및 국경지도 작성에 관한 문서(Grenzdokumentation)에 관해 규정함.
- 제3조에서는 이제까지 국경통과와 관련하여 발생된 문제점 해결을 위해 국경위원회가 합의한 10개의 정부간 합의와 의정서 주석의 효력발생에 대해서 규정함.
- 1973년 9월 20일 : 양독간 국경에서 재해방지에 대한 정부간 합의
- 1975년 12월 11일 : 홍수에 관한 정보교환에 대한 정부간 합의
- 1978년 3월 9일 : 상대편 국경을 넘어서는 에너지원 채취 금지에 대한 정부간 합의
- 1973년 9월 20일 : 국경수자원 보존과 수자원 관리시설 설치에 관한 정부간 합의
- 1978년 9월 14일 : 수자원 관리시설 운영에 관한 의정서 주석

- 1973년 12월 6일 : 지적·토지대장 및 계량기 관련 서류 교환에 관한 의정서 주석
 - 1976년 2월 3일 : 국경부근의 산림자원 관리업무에 관한 의정서 주석
 - 1977년 2월 2일 : 국경부근의 도로에 관한 의정서 주석
 - 1977년 10월 27일 : 동독의 국경부근 수자원 채취 및 관개로에 관한 의정서 주석
 - 1978년 5월 18일 : 국경수로인 베라(Werra)와 살레(Saale)간의 스포츠용 보트와 다른 해상운송수단의 월경에 관한 의정서 주석
- 제4항에서는 국경위원회의 업무처리 방법에 관해 규정함.
- 국경위원회 회의는 통상 1년에 4회를 개최하며, 양측의 요구로 추가회의를 개최할 수 있음.
 - 국경위원회는 한시적으로 일정한 지역조사를 위해 실무위원회나 전문가들을 위촉할 수 있음.
 - 국경위원회에서 결정된 사항들은 별도의 규정이 없는 한 서명과 동시에 효력을 발함.

- 양독정부는 이 국경위원회 최종문서 형태와 관련하여 입장을 크게 달리하였음.
 - 동독측은 완전히 국제법적으로 유효한 국가조약 (Staatsvertrag) 형태로 이를 체결하고, 국제연합 헌장 제102조에 따라 국제연합사무국에 등록하여 명실공히 외국과의 조약체결로 서독측이 받아들일 게 하려고 시도하였음.
 - 반면 서독측은 조약형태를 처음부터 거절하고 정 부간 의정서(Regierungsprotokoll) 형태를 주장했 으며, 만약 동독이 유엔에 이 최종문서를 제출하면 일방적인 동독만의 행동이 될 것이라고 경고하였 음.

VII. 자 료 목 록

비무장지대 및 접경지역 이용관련 자료목록

발간년도	제 목	분 류	발 행 처
1987년	○ 민통선 북방지역 자원조사 보고서 (경기도 지역)	일 반	경기도
	○ 민통선 북방지역 자원조사 원색화보 (경기도 지역)	"	"
	○ 민통선 북방지역 자원조사 원색화보 (강원도 지역)	"	강원도
	○ 연천군 편람	"	연천군
1988년 12월	○ 북한의 조류학과 조류보호관리 실태 조사연구	"	통일원 (용역자 : 원병오)
1989년 6월30일	○ 강원도 장기개발전략계획 - 민통선 북방자원의 활용과 안보관광권 개발계획 조사	대외배포 제한	국토개발연구원 (용역: 강원대 지역개발연구소)
12월	○ 비무장지대 자연생태계 조사 연구	일 반	통일원 (용역자: 김봉균, 임양재, 전상린, 윤일병, 원병오 교수)
1990년 3월10일	○ 통일의 길목 철원	일 반	철원문화연구소
10월	○ 남북간 『평화구역』 설정을 위한 광역개발 기본구상	대외배포 제한	통일원 (용역자 : 환경그룹)

발간년도	제 목	분 류	발 행 처
12월	○ 남북한 공동어로수역 - 모델설정과 운용방안	일 반	통일원 (용역자: 이병호 부산수 산대 교수)
1992년 2월	○ 통일로 주변 농촌지역 개발계획 - 파주군 통일촌 및 고양시 통일로 주변 중심 -	배포제한	한국농촌문제 연구소
6월	○ 비무장지대 접경지역 (민통선 지 역) 의 자연생태계 조사보고서 (강원도, 경기도, 백령도, 연평 도)	일 반	환경처
7월	○ 민통선 접경지역 장기 종합개발 계획	대외배포 제한	경기도 (용역자: 환경그룹)
	○ 민통선 접경지역 장기 종합개발 계획 (자료집)	"	경기도
1993년 8월15일	○ 비무장지대 예술문화운동 작업 전 토론마당	일 반	비무장지대 예 술문화운동협의 회 (이반 덕성 여대 교수)
10월12일	○ 비무장지대의 평화적 이용에 관 한 법적 연구	대외비	통일원 (용역자: 김명기 교수)
10월	○ 화천군 종합개발계획	대외배포 제한	화천군, 강원대 지역개발연구소
12월	○ 제2차 강원도건설 종합계획	"	강원도 (용역자: 강원대 지역개 발연구소)

발간년도	제 목	분 류	발 행 처
1994년 2월	○ 고성군 종합개발계획	대외배포 제한	고성군 (용역자: 강원대 영동산 업문제연구소)
	○ 인제군건설 종합계획 (안)	"	인제군 (용역자: (주)삼경기술 용역단)
	○ 철원군건설 종합개발계획	대외배포 제한	철원군 (용역자: (주)건아기술 공사)
6월	○ 비무장지대 접경지역 (민통선 지 역)의 자연생태계 조사보고서 (강원도, 경기도, 백령도, 연평 도)	일 반	환경처
7월	○ 민통선 접경지역 장기 종합개발 계획	대외배포 제한	경기도 (용역자: 환경그룹)
	○ 민통선 접경지역 장기 종합개발 계획 (자료집)	"	경기도
9월	○ 21세기의 서울 서북부 광역종합 개발 방향 (지리학적 고찰)	"	그린 포럼
	○ 서울 서북부지역의 경제적 역할 연구 (요약) -물류기지 개발을 중심으로-	"	"
	○ 서울 서북부지역의 경제적 역할 연구 - 물류기지 개발을 중심으로 -	"	"
	○ 쓰레기터를 에코폴리스로	"	"

발간년도	제 목	분 류	발 행 처
9월	○ 동심이 그린 희망의 땅 난지도	"	"
12월	○ 『비무장지대의 평화적 이용』 관련 자료집	대외비	통일원
	○ 수도권정비계획법규집	일 반	건설부
	○ 금강산관광 개발전략	"	한국관광공사
	○ 남북한 공동어로수역 - 모델설정과 운용방안	일 반	통일원 (용역자: 이병호 부산수 산대 교수)
1993년 8월15일	○ 비무장지대 예술문화운동 작업 전 토론마당	일 반	비무장지대 예 술문화운동협 회 (이반 덕성 여대 교수)
10월	○ 화천군 종합개발계획	대외배포 제한	화천군, 강원대 지역개발연구소
11월	○ 생태도시계획론 - 에코폴리스 계획의 이론과 실제	일 반	김귀곤 (서울대 농대 교수)
12월	○ 제2차 강원도건설 종합계획	"	강원도 (용역자: 강원대 지역개 발연구소)
	○ 남북관광협력시대 공사의 역할	일 반	한국관광공사 연구부
1994년 2월	○ 고성군 종합개발계획	대외배포 제한	고성군 (용역자: 강원대 영동산 업문제연구소)
	○ 인제군건설 종합계획 (안)	"	인제군 (용역자: (주)삼경기술 용역단)

발간년도	제 목	분 류	발 행 처
2월	○ 철원군건설 종합개발계획	대외배포 제한	철원군(용역자: (주)건아기술 공사)
9월	○ 북한의 자연지리와 사적	일 반	통일원
	○ 21세기의 서울 서북부 광역종합 개발 방향(지리학적 고찰)	대외배포 제한	그린 포럼
	○ 서울 서북부지역의 경제적 역할 연구(요약) -물류기지 개발을 중심으로-	"	"
	○ 서울 서북부지역의 경제적 역할 연구 - 물류기지 개발을 중심으로 -	"	"
	○ 쓰레기터를 에코폴리스로	"	"
	○ 동심이 그린 희망의 땅 난지도	"	"
	○ 수도권정비계획법규집	일 반	건설부
12월	○ 금강산관광 개발전략	"	한국관광공사
	○ 북한지역 관광상품 개발방안	"	"
	○ 북한의 국토개발 - 도시와 교통을 중심으로	"	공보처
	○ 북한의 지하자원법 및 투자관련 법령	"	대한광업진흥 공사
1995년 3월	○ 통일후 한반도사회간접자본 장기개발구상	내부참고	(주)삼우기술단 건설기술연구원

발간년도	제 목	분 류	발 행 처
7월	○ 주요 국제환경협약집 (II)	일반	외무부
8월	○ '95 비무장지대 접경지역 (민통선지역) 자연환경 정밀조사 보고서 (I)	일 반	환경부 자연보전국 자연생태과
9월	○ 전국 『그린 네트워크』 화 구상 - 사람과 생물이 어우러지는 自然 만들기 -	"	환경부 자연보전국 자연생태과
10월	○ 접경지역 관련 전문가워크샵 개최결과	대외비	통일원 제2정책관실
	○ 高城郡의 역사와 문화유적	일 반	강원대학교 박물관 강원도 고성군
	○ 환경비전 21	"	환경부 한국환경기술 개발원
12월	○ 통일에 대비하는 경기북부지역 개발의 방향	"	경기도 경기개발연구원