

Working Paper

... 및 보전방안 연구

김 영 봉

국 토 연 구 원

차 례

第1章 序 論	7
1. 연구의 배경 및 목적	7
2. 연구의 범위 및 방법	7
第2章 接境地域의 現況	8
1. 일반현황	8
2. 접경지역 통제의 실태	8
3. 접경지역의 주요자원	15
第3章 接境地域의 主要懸案 및 課題	19
1. 주요 현안	19
2. 지역관리상의 과제	22
第4章 接境地域 管理方案	24
1. 기본방향	24
2. 관리권역의 설정 및 관리방안	25
3. 부문별 관리방안	27
4. 남북교류 및 통일에 대비한 관리방안	29
5. 관련제도의 정비	33
第5章 結 論	35
參考文獻	37

표 차례

<표 2-1> 접경지역의 국토이용 용도지역 현황	10
<표 2-2> 교통망	11
<표 2-3> 지역개발 수준(95년말 현재)	11
<표 2-4> 비무장지대의 토지현황	13
<표 2-5> 군사시설 보호구역현황	14
<표 2-6> 경기·인천의 민북지역 현황	14
<표 2-7> 강원도의 민북지역 현황	15
<표 2-8> 민북지역 중에서 보전을 위한 관심대상의 자원	16
<표 4-1> 제1단계 : 남북간 주요 간선 교통망	30
<표 4-2> 제2단계 : 남북 지역간 연계 교통망	30
<표 4-3> 후보지 및 중점 사업내용	31
<표 4-4> 토지이용 관련제도의 정비 및 개선	33
<표 4-5> 행정체제 정비 및 개선	33
<표 4-6> 지방재정 관련제도 정비 및 개선	34

그림 차례

<그림 2-1> 접경지역의 공간적 범위	9
<그림 2-2> 접경지역의 주요 교통망 현황도	12
<그림 2-3> 접경지역 주요 생태계 분포도	18
<그림 4-1> 통일기반 조성 사업계획	32

제1장 序 論

1. 연구의 배경 및 목적

- 최근 접경지역의 보전과 개발에 대한 관심이 관련학계, 정부, 국회, 지방자치단체에 이르기까지 확대되고 있음
- 한편 남북대화의 재개와 교류 및 협력 나아가 통일에 이어지는 일련의 과정을 전망해 볼때, 미래의 국토통합을 염두에 둔 접경지역의 효율적인 이용, 개발, 보전에 대한 기준의 설정과 관리의 틀이 요망됨
- 국토의 효율적인 활용차원에서의 접경지역의 보전과 정비에 대한 방향설정, 통일기반조성을 위한 접경지역의 이용방안마련, 지역주민의 정주생활환경 개선과 경제활성화를 위한 제도적인 지원방안 제시에 연구의 목적이 있음

2. 연구의 범위 및 방법

- 공간적인 범위는 휴전선에 인접한 10개 시·군으로 인천광역시의 옹진군, 강화군, 경기도의 김포시, 파주시, 연천군, 강원도의 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군 등 임
- 관련법규, 기존계획, 외국사례 등 문헌조사와 현지조사를 통한 접경지역내 실태조사, 국방부 및 지자체의 협조를 토대로 군사시설보호구역 및 민통선 북방지역 자료수집
- 통일에 대비한 관리방안은 시나리오별 접근으로 점진적 통일과 급진적 통일로 나누며, 점진적인 경우는 제한적·적극적 교류단계로, 급진적인 경우는 단기와 장기로 나누어 관리방안 제시

제2장

接境地域의 現況

1. 일반현황

1) 공간적 범위

- 접경지역은 1953년 7월 27일 정전협정에 따라 일시적으로 형성된 군사분계선과 그 인접지역을 의미하며 위치는 휴전선 지역과 민통선 북방지역 및 민통선 지역과 인접한 10개 시·군으로 구성되어 있음
 - 군사분계선(Military Demarcation Line)은 휴전당시 유엔군과 북한군 사이의 전투 배치선을 중심으로 강화군의 끝섬에서 고성군의 명호리를 잇는 육지 248km (155miles)와 서해 백령도까지의 해상 약 200km에 설치된 선이며 이 선을 중앙으로 하여 폭 4km의 비무장지대가 설치되었음
 - 접경지역은 행정구역상 인천광역시, 경기도, 강원도의 10개시·군(옹진군, 강화군, 김포시, 파주시, 연천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군)에 걸쳐 있음
- 접경지역은 크게 비무장지대(DMZ)와 민간인통제선 북방지역(민북지역) 및 남방지역(민남지역)으로 구분되고 민북지역 전체와 민남지역의 일부를 군사시설보호구역으로 지정하여 관리
 - 비무장지대는 정전협정('53.7.27)에 의거 휴전선 남북으로 각각 2km씩 군사시설을 후퇴시킨 지역(약 907km²)이며 남측은 유엔 군사정전위원회가 관리
 - 민북지역은 군사분계선 남방 15km이내에서 지정된 지역(약1,632km²)으로 민간인의 출입등 일반활동을 제한
 - 군사시설보호구역은 군사분계선 남방 25km이내에 지정된 지역(약 4,904km²)으로 통제보호구역과 제한보호구역으로 구분

2) 인구 및 토지이용

○ 접경지역 인구 현황

- 접경지역 인근 시·군의 인구는 1997년 현재 약 60만명이며 이중 경기·인천지역에 421천명, 강원지역에 179천명이 거주하고 있음
- 민북지역의 인구는 약 23천명으로 이중 경기·인천이 15천명, 강원지역이 8천명임
- 접경지역의 인구증가율은 파주시를 제외한 전 시·군에서 지속적으로 감소하고 있으며, 이는 전국 농어촌지역의 인구감소율과 비슷한 수준임
 - 전국 농어촌지역 연평균 인구증가율 : -2.9% (1985~ '95)
 - 경기·인천 접경지역 : -2.6%, 강원도 접경지역 : -2.1%

○ 토지이용현황

- 국토이용관리법상 접경지역의 용도지역은 농림지역과 준농림지역이 78%로 대부분을 차지하고 있으며, 도시지역등 개발가능지역은 55.1%로서 절반정도임 (전국은 40.4%)

<표 2-1> 접경지역의 국토이용 용도지역 현황

(단위: km²)

구분	계	도시지역	준도시지역	농림지역	준농림지역	자연환경보전지역
계	7,004 (100%)	198 (2.8%)	47 (0.7%)	2,752 (39.1%)	3,024 (42.9%)	1,023 (14.5%)
경기·인천	2,225	138	16	866	1,023	182
강원	4,819	60	31	1,886	2,001	841

자료: 인천광역시, 경기도, 강원도

3) 교통망

- 접경지역의 남북연계 교통시설로는 국도 6개 노선, 지방도 6개 노선, 철도 4개 노선이 있으나 현재 단절상태임

<표 2-2> 교통망

구분	노선	단절구간
도로	국도 1호 : 목포 ~ 신의주 국도 3호 : 남해 ~ 초산 국도 5호 : 마산 ~ 중강진 국도 7호 : 부산 ~ 온성 국도 31호 : 부산 ~ 신고산 국도 43호 : 발안 ~ 고성	문산 ~ 판문점 ~ 개성 신탄리 ~ 비무장지대 ~ 평강 김화 ~ 비무장지대 ~ 평강 고성 ~ 비무장지대 ~ 북고성 양구 ~ 비무장지대 ~ 금강산 김화 ~ 비무장지대 ~ 북고성
철도	경의선 : 서울 ~ 신의주 경원선 : 서울 ~ 원산 동해북부선 : 양양 ~ 원산 금강산선 : 철원 ~ 내강리	문산 ~ 판문점 ~ 개성 신탄리 ~ 비무장지대 ~ 평강 양양 ~ 원산 철원 ~ 내강리

4) 지역개발 수준

- 1995년말 현재 접경지역 시·군의 지역개발 수준은 대체로 전국과 관할도의 수준에 미치지 못하고 있음
- 인구증가율에 있어서는 지난 10년간(1985-'95) 파주시를 제외한 대부분의 군이 높은 감소율을 나타내고 있으며, 제조업은 김포시와 파주시를 제외한 전지역이 전국의 평균 수준에 미치지 못함
- 재정자립도는 전국과 관할도에 크게 뒤지고 있으나, 도로율은 강화군, 김포시, 파주시, 고성군이 전국 수준에 우위함

<표 2-3> 지역개발 수준(95년말 현재)

(단위: %)

구분	인구증가율	제조업비율	재정자립도	도로율
전국	1.0	6.5	66.4	2.03
경기도	4.9	9.7	84.0	2.30
옹진군	△9.7	0.4	38.4	0.44
강화군	△1.6	2.3	32.0	2.61
김포시	△0.2	21.7	55.5	2.76
파주시	0.2	10.2	58.1	2.08
연천군	△1.7	3.0	34.0	1.42
강원도	△1.6	2.6	42.4	1.00
철원군	△0.9	3.5	28.5	1.04
화천군	△2.5	1.1	33.0	0.59
양구군	△2.4	1.2	23.9	1.02
인제군	△3.0	1.4	18.3	0.65
고성군	△1.7	3.6	27.9	2.16

주: 인구는 85-95년 증가율

자료: 경기·강원 통계연보 1996, 각군 통계연보 1996

2. 접경지역 통제의 실태

1) 접경지역 통제의 제수단

○ 정전협정

- 1953년 7월 27일 정전협정이 체결됨에 따라 군사 분계선을 중심으로 남북으로 각각 2km씩 비무장지대(DMZ)를 설정

○ 합참규정

- 1954년 2월 3일 UN군사령관은 민간인 통제선을 설정하고, 이 지역에 대해 출입영농만을 허용하였으나, 1959년 민통선 북방지역에서의 출입 및 입주영농에 대한 허가권을 한국군에 부여 육군 규정에 의해 통제 운영되어오다가 1990년 합참규정에 흡수통합됨

○ 군사시설보호법

- 이 법은 중요한 군사시설보호와 군작전의 원활한 수행을 위해서 필요한 사항을 규정함으로써 국가안전보장에 기여함을 목적으로 제정되었으며, 통제보호구역과 제한보호구역으로 구분하여 관리하고 있으며 군사시설 보호구역의 설정범위는 군사분계선 남방 25km 범위안에서 설정

2) 통제지역

○ 비무장지대(DMZ)

- 휴전당시 유엔군과 북한군 사이의 전투배치를 중심으로 육지 248km(155마일) 서해해상 200km의 선이 휴전선으로 설정되었고 이선으로부터 각기 남북으로 2km 후퇴하여 비무장지대가 형성되어 있으며 전체 면적은 약 907km² 임

<표 2-4> 비무장지대의 토지현황

(단위: ha)

계	산림		농경지		초지		나대지		기타	
	면적	구성비	면적	구성비	면적	구성비	면적	구성비	면적	구성비
90,703	688,497	75.5%	2,495 (남) 588 (북) 1,907	2.8%	18,415 (남) 9,091 (북) 9,324	20.3%	98 (남) 86 (북) 12	0.1%	1,198	1.3%

자료: 산림청

○ 군사시설보호구역

- 1998년말 현재 군사시설보호구역은 총 4,904km²로 접경지역 행정구역(10개 시·군) 면적의 70.0%를 차지하고 있음

<표 2-5> 군사시설 보호구역현황

구 분		행정구역 면적	군사시설 보호구역 면적	비율(%)
합 계		6,993	4,904	70
인천	옹진군	164	72	44
	강화군	410	410	100
경기	김포시	277	222	80
	파주시	682	638	93
	연천군	640	640	100
강원	철원군	900	823	91
	화천군	909	684	75
	양구군	701	354	50
	인제군	1,646	663	40
	고성군	663	398	60

자료: 각 시·군

○ 민간인 출입통제선 북방지역 및 도서지역

- 민북지역의 면적은 경기·인천지역이 457km², 강원지역이 1,175km²로 총 1,632km² 임
- 경기·인천지역은 군전체 면적 2,009km²의 22.7%인 457km²가 민북지역이며 인구는 군전체의 3.6%임
- 1996년말 강원도 민북지역의 면적은 1,174.54km²로 군 전체면적 4,820.18km²의 24.47%이며, 민북지역에 거주하는 인구는 군전체인구의 4.5%인 7,987명임

<표 2-6> 경기·인천의 민북지역 현황

구 분		인구(인)	면적(km ²)	인구밀도(인/km)
경기·인천		7,438,262	11,119	690
강화군	군 전 체	70,658	410.3	172.2
	민북지역	7,356	63.2	127.3
김포시	군 전 체	112,880	276.68	407.0
	민북지역	2,942	32.03	91.85
파주시	군 전 체	168,803	682.3	247.4
	민북지역	1,250	147.32	8.71
연천군	군 전 체	55,244	640.21	86.3
	민북지역	3,248	214.36	15.0
합 계	군 전 체	407,585	2,009.48	156.8
	민북지역	14,796	456.91	33.0

자료: 경기도, 1997

<표 2-7> 강원도의 민북지역 현황

구 분		인구(인)	면적(km ²)	인구밀도(인/km)
강 원 도		1,530,717	16,872.5	90.7
철원군	군 전 체	54,310	899.56	60.4
	민북지역	4,150	451.5	11.6
화천군	군 전 체	26,320	909.43	28.9
	민북지역	223	150.11	14.9
양구군	군 전 체	24,593	700.86	35.1
	민북지역	1,719	286.37	29.9
인제군	군 전 체	35,317	1,646.43	21.5
	민북지역	1,014	195.5	5.9
고성군	군 전 체	39,015	663.9	58.8
	민북지역	881	91.06	10.81
합계	군 전 체	179,555	4,820.18	37.3
	민북지역	7,987	1,174.54	10.5

자료: 강원도, 1997

3. 접경지역의 주요자원

1) 자연생태자원

- 접경지역은 반세기동안 민간인의 출입이 통제되어 약 2,800여종의 동·식물이 서식하는 등 생물다양성이 뛰어나고 146종의 희귀 동·식물도 서식하고 있어 보전의 가치가 높음

< 주요 희귀동·식물 >

- 식물종 : 금강초롱, 끈끈이주걱, 별이끼등 다수의 한국특산물
- 포유류 : 물범, 수달, 산양등 6종의 천연기념물 및 삵, 대륙목 도리담비 등 5종의 국제보호종
- 조 류 : 두루미, 노랑부리저어새, 황초롱등 7종의 천연기념물
- 기 타 : 18종의 담수어류 및 고려집게벌레, 대모꽃드레등 10종의 희귀곤충

- 접경지역은 군사도로개설 및 시계청소 등으로 식생이 제거된 지역이 있으나, 산림 지대와 계곡 등을 중심으로 식생이 우수하고 임진강 하구와 강화도 갯벌 등은 생물다양성이 우수함
- 철원평야는 두루미, 재두루미 등 세계적 희귀조류의 월동서식지로서 두루미와 재두루미가 같이 서식하는 세계 유일의 장소임

<표 2-8> 민북지역 중에서 보전을 위한 관심대상의 자원

행정구역	자연생태계 권역	자 연 특 성
웅진군	· 백령도 · 대청도 · 대연평도 북쪽해안 · 신도	· 사구해안, 모감주나무군락, 물범서식 · 흰꼬리수리 등 천연기념물 조류 서식 · 동백, 뇌성목군락의 분포복합계 · 노랑부리백로, 꿩이갈매기 등 세계적 철새도래지
강화군	· 강화도 · 교동도	· 희귀어종인 모치망둑 서식지 · 희귀조류 및 어리연꽃, 범부채 식물군락지
김포시	· 유도 · 문주산 · 한강하구역(한강·임진강·곡릉천류지역)	· 습지성 조류의 최적서식지 · 우수한 식생보존상태 · 재두루미 등 최적의 철새도래지
파주시	· 대성동 저수지	· 희귀철새 도래 및 번식지
연천군	· 임진강 · 사미천 · 한탄강 하류 · 척덕산·야월산	· 목납자루 등 다수의 한국고유어종 · 희귀어류 서식 및 최대 어류다양성 · 희귀성 습지조류 최적서식지 · 우수한 산림식생 보존지
철원군	· 임진강하류인 역곡천 · 철원평야 일대 · 학용산 일대 · 천불산 · 마현리수계 · 적근산 · 환바우산	· 다수의 한국고유어종 및 새미 등 북방계어종 분포 · 두루미류 등 희귀철새 최대 도래지 · 늪지대 등에 습지, 수생식물 분포 · 희귀조류 및 쏘아먹는 백화곰팡이 자생 · 버들개와 버들치 동시분포지역 · 사슴의 서식지 · 산림조류 및 포유류 서식
양구군	· 천미리계곡 · 수입천·두타연일대 · 가칠봉·대우산·대암산·도솔산일대 · 입북천수계일대·해안분지	· 천연기념물인 산양, 하늘다람쥐 서식예측지역 · 어류다양성이 높고, 열목어 최대서식지, 산양과 하늘다람쥐 서식예측지역 · 희귀조류 및 나비류 분포 · 새미 등 희귀어류 서식
고성군	· 가전리·수곡리·후덕리 일대 수역 · 향로봉일대 · 건봉산일대 · 검장리일대 계류합류지점 · 향로봉일대(명파리 지역) · 건봉산일대(송지호 해안)	· 청정계류 · 원시림보존, 산림조수류 서식적지 · 식생보존 양호, 산림 조수류 최대 서식지역, 희귀어종인 산천어 서식 · 담수어류인 버들가지의 분포남한지역 · 연어, 은어 등 소하성어류 분포, 양서파충류 다양성 높음 · 큰고니, 흑고니 도래지

자료: 환경부 자연정책과

- 대암산 정상부에는 세계적으로 희귀한 생태계인 고층습원(용늪)이 위치하고 있으며, 두타연 일대는 남한 최대의 열목어 서식지임
- 임진강하구는 국제적 희귀조류가 다수 서식·도래하고, 강화도 갯벌은 희귀어종인 모치망둑이 서식하는 등 생물다양성이 우수한 지역임

2) 관광 및 문화자원

○ 민통선 북방지역

- 평화관광자원 : 갑곶돈대, 연미정, 애기봉, 제3땅굴, 도라전망대, 통일촌, 오두산 전망대, 판문점, 월정역, 제2땅굴, 철의 삼각전적지, 평화의 댐, 제4땅굴, 을지전망대, 향로봉, 통일전망대,
- 일반관광자원 : 유도, 철새도래지(샘통), 도피안사, 대암산, 도솔산, 두타연

○ 민통선 남방지역

- 평화관광자원 : 광성보, 초지진, 덕진진, 문수산성, 통일공원, 임진각, 경원선 철도 중단점, 승의전, 승일교, 리빙스턴교, 통일안보공원, 건봉사
- 일반관광자원 : 전등사, 마니산 국민관광지, 장릉, 공릉 국민관광지, 재인포포, 한탄강 국민관광지, 고석정 국민관광지, 직탕폭포, 광덕계곡, 파로호 국민관광지, 구석기 유적지, 내린천 계곡, 설악산 국립공원, 청간정, 화진포 지구, 홀리스키장

제3장

接境地域의 主要懸案 및 課題

1. 주요 현안

1) 자연생태계의 보전대책

- 접경지역의 생태계보전에 대한 관리 및 지원체계 미흡
 - 생태계가 우수한 지역에 대한 보전대책이 수립되어 있지 않으며, 중앙정부부처간 및 중앙정부와 지자체간의 역할분담 등 생태계보전 및 지역주민 지원체계가 미흡
 - 생태계 보전에 따른 지역주민의 직·간접적인 피해 등에 대한 고려없이 생태계 보전의 당위성만을 내세운 정책의 추진으로 인하여 정부의 생태계 보전정책이 지역주민의 적극적 호응을 얻지 못하고 있음
 - 자연환경보전법의 개정('97. 8. 28)으로 지역주민지원을 위한 제도적 장치가 마련되었으므로 향후 생태계보전협력금 등을 활용한 적극적인 지역 주민 지원대책의 시행이 시급

- 생태계 우수지역에 대한 보전대책의 미흡
 - 환경부에서는 '95년 접경지역중 생태계 우수지역인 철원 철새도래지, 향로봉, 두타연 등 3개지역을 대상으로 생태계 보전지역 지정을 추진했으나, 보전지역 지정에 따른 행위제한 및 지역발전의 저해를 우려한 지역주민의 반대로 보류됨
 - 간척사업 및 도로·철도의 복원등으로 인한 강화도, 임진강하구 및 철원평야 등 국제적 멸종위기 조류의 서식지 및 도래지 훼손이 우려됨

- 통제지역내의 생태계 훼손
 - 비무장지대 및 민통선 북방지역내 군사시설의 축조, 군사도로의 개설, 지뢰의 매설 및 폭발등에 따라 부분적으로 식생이 제거되고 있음

2) 지역주민의 정주여건 조성

- 과도한 군사시설보호구역 지정으로 인한 지역발전 장애
 - 강화군, 파주시, 연천군, 철원군은 전지역, 다른 대부분의 시·군은 행정구역의 60% 이상이 군사시설보호구역으로 지정되어 있어 주민들의 경제활동과 지역발전에 큰 장애
- 일관성 없는 군부대 협의사항으로 인한 주민불편
 - 군사시설 보호구역내에서의 모든 개발행위는 군부대의 동의를 받아야 하기 때문에 지역 주민의 경제활동이 크게 억제되며 특히 군부대 협의사항에 대한 합리적인 기준의 미설정으로 인한 지역주민의 불만 높음
- 민북지역내의 주민생활 불편
 - 출입 농민들의 출입절차상의 불편
 - 영농시간이 짧고 농기구 등의 이동 불편
- 사회간접자본의 미비
 - 동서간 도로의 미비로 인접지역간 연계가 어려워 정주 생활권의 형성이 미약
 - 상수도보급율은 옹진, 강화, 화천이 50% 미만이고 김포, 파주, 양구가 60% 미만이며, 하수도 보급률은 대부분의 지역에서 30% 미만임
- 교육 및 의료, 시설의 취약
 - 고등 교육기관은 대학 1개, 전문대 1개가 전부이며, 의료시설은 종합 병원 2개에 병원 4개이며 대부분이 의원급으로 취약함

3) 교류협력 및 통일대비

- 국토통합을 전제로 한 접경지역의 보전과 정비에 대한 종합계획 부재
 - 접경지역 전반에 걸친 기초조사의 실시로 정확한 지역현황을 파악하고 군부대 철수지에 대비한 관리방안 수립 등으로 통일후 국토 이용의 무질서를 예방
- 접경지역의 산업구조 재편에 대한 대안의 부재
 - 통일후 군부대 철수에 대비 군부대에 의존한 소비지향적인 경제구조를 어떻게 전환할 것인가에 대한 대책이 마련되어 있지 않음

- 남북한 협력사업의 단계별 준비 및 구체적이고 체계적인 준비 시급
 - 협력사업 추진방안, 협력지구 설정, 생태계 공동조사 등 교류협력의 증대에 대비한 준비 필요
 - 단절된 남북간 도로 및 철도의 연결을 위한 통일대비 남북교통망 계획수립과 남쪽부분의 우선 복구 시급
 - 생태계 훼손을 최소화하는 교통망 계획수립 및 대륙간 연계교통망 구축에 대비한 기존도로의 확장 및 신규노선의 체계적인 검토로 남북교류 및 국토통합에 대비

- 급작스런 통일에 대비한 북한 이주민 수용을 위한 대책 강구
 - 수용시설 및 지역, 직업훈련, 교육시설 등의 철저한 준비로 어떠한 사태에도 대비가 필요

4) 토지이용상의 제약

- 접경지역의 토지이용은 국토이용관리법 등 10여개의 법률에 의하여 복합적으로 관리되고 있으나, 군사시설보호법이 가장 광범위한 영향을 미치고 있음.
 - 국토이용관리법에 의한 자연환경보전지역, 자연환경보전법에 의한 자연생태계보전지역, 문화재보호법에 의한 문화재보호구역, 수도법에 의한 상수원보호구역, 농지법에 의한 농업진흥지역, 자연공원법에 의한 공원구역, 수도권 정비계획법(경기도)

- 접경지역의 발전에 필요한 상당부분이 군사시설보호구역 등으로 규제되고 있어 도시발전과 경제활동에 큰 장애요인이 되고 있음

- 수도권의 경우, 접경지역이 성장관리권역으로 지정됨에 따라 지자체 및 주민들의 개발의욕이 크게 높아지고 있으나, 이 지역의 대부분이 군사시설보호구역으로 설정되어 있어 규제를 받음

- 강원도는 군사시설보호구역외에 상수원보호구역, 보전임지, 국립공원 등이 중복 지정되어 대부분의 지역이 규제 대상임

- 군사시설보호구역의 지정으로 인해서 지역개발에 크게 지장을 받고 있는 지역에 대한 보호구역의 재검토와 조정이 필요함

- 취락지역과 산업지역에 대한 군사시설보호구역의 해제 및 조정으로 지역개발 여건조성이 절실함
- 자연환경보호법에 의하여 비무장지대는 관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년간 자연유보지역으로 지정되고, 자연생태계가 우수한 지역에 대해서는 생태계 보전지역으로 지정

2. 지역관리상의 과제

1) 국가안보와 지역개발의 조화

- 북한과 대립하고 있는 접적지역으로서 군의 전략적, 전술적 작전지역이기 때문에 군사작전과 훈련에 지장을 초래하지 않도록 지역개발 방향 정립
- 군사시설 보호구역의 토지이용에 관한 규제 완화를 통해 지역발전에 필요한 토지 수요를 충족
- 군사시설 보호구역에 대한 전반적인 조사를 토대로 하여 작전상 지장이 없는 범위 내에서 합리적인 재조정을 검토

2) 자연생태계의 보전과 지역개발의 균형

- 군사작전도로 및 군사시설 설치시 환경영향 평가를 실시하여 비무장지대와 민통선 인근지역의 생태계 피해를 극소화
- 지자체 실시후 점검하고 있는 접경지역 주민의 지역개발에 대한 열의와 요구에 부응
- 자연환경이 수려한 접경지역의 특성을 고려 지속가능한 지역발전 방안을 강구

3) 지역 정주여건의 개선

- 1차산업 및 소비형 기초서비스 산업위주의 지역 경제의 취약점을 보완하여 경쟁력 있는 지역자원을 활용한 기반산업을 육성
- 교육, 의료, 공공서비스 시설의 부족으로 인한 주민 정주환경의 불편을 해소
- 지역간 도로망을 확충 정비하여 접근도를 향상하고 정주생활권 구축

4) 남북협력 및 통합의 체계적인 준비

- 남북교류협력의 활성화와 통일에 대비한 단절된 교통망복구와 교류협력의 장 마련
- 급진적인 통일에 대비한 북한 이주민 정착을 위한 여건 조성

5) 접경지역 관리를 위한 제도개선

- 군사시설보호법 등 규제 일변도 법률의 합리적 개선을 통한 지역 발전여건의 조성
- 취약한 지역정주 여건을 개선하고 통일 전진기지로서의 역할을 강화할 수 있는 제도를 마련

接境地域 管理方案**1. 기본방향****1) 자연환경의 보전**

- 체계적인 자연생태자원의 보전 및 관리방안 수립
- 환경친화적 지역개발체제의 확립
- 합리적이고 효율적인 국토이용체제의 정립
- 역사적 유적지의 체계적 보호

2) 정주생활환경의 개선

- 주거·교육·문화·복지 등 생활환경 개선
- 사회간접자본의 확충
- 지역기반산업의 발굴 및 육성
- 지역발전을 위한 제도 정비 및 개선

3) 교류협력 및 통일기반의 조성

- 남북교류 협력사업의 발굴 및 추진
- 단절된 남북 교통망의 정비
- 남북교류협력의 장 마련

2. 관리권역의 설정 및 관리방안

1) 기본방향

- 보전적 지역관리체계의 구축
- 지속가능한 경제활동의 활성화
- 지역발전을 위한 기반조성 여건의 조장

2) 보전 및 유보지역

- 기본개념 : 자연생태계의 보전과 고도의 군사활동을 위해 적극적인 보전 및 관리가 필요한 지역
- 설정기준
 - 희귀 및 고유생물종의 서식지·도래지 및 주요 이동통로
 - 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물 다양성이 풍부한 지역
 - 주요 문화재 소재지역
 - 고도의 군사활동지역
- 관리방향
 - 자연의 자정능력에 의해 생태계가 보전, 복구되도록 인위적 간섭을 최소화
 - 핵심지역은 생태계 보전지역으로 지정하여 관리
 - 효과적인 생태계 보전을 위한 주민감시제 도입 및 생태계 보전에 따른 지역 주민의 피해보상 강구
 - 생태적으로 지속가능한 영농 및 채취행위, 생태·안보관광 허용
- 주요 대상지역
 - 비무장지대 : 유보지역으로서 남북 비무장지대의 종합적인 조사연구가 완료될 때까지 권역지정을 보류
 - 민통선북방의 통제보호구역
 - 주요 생태자원의 분포지 : 철원평야, 대암산, 두타연, 향로봉, 설악산 등

3) 준보전지역

- 기본개념 : 우수한 자연경관과 역사 및 안보관광 자원이 분포하여 있어 지속가능한 관광 및 관련 활동의 육성이 가능한 지역
- 설정기준
 - 보전지역과 정비지역의 완충역할을 할 수 있는 지역으로서 관광, 교육연구 등 지역발전을 위해 최소한의 시설입지가 필요한 지역
 - 상수원으로 이용되는 하천의 상류지역
- 관리방향
 - 환경적으로 지속가능한 생태 및 안보관광의 거점으로 육성
 - 관광·휴양 및 교육·연구시설을 유치하여 지역사회를 활성화
- 주요 대상지역
 - 민통선 북방의 제한보호구역
 - 경관우수지역, 역사적인 유적지, 안보관광지, 국민관광지
 - 상수원 보호구역

4) 정비지역

- 기본개념 : 지역경제활동의 주요거점으로서 지역개발사업의 추진이 필요한 지역
- 설정기준
 - 지역경제 활성화 및 정주생활환경 개선을 위해 적극적인 정비가 필요한 지역으로서 자연환경보전 및 군사시설보호와 상충되지 않는 지역
 - 통일기반 조성사업을 위한 입지조건을 보유한 지역
- 관리방향
 - 정주생활환경의 조성을 위한 지역개발사업 허용
 - 국토 통합 및 통일기반 조성사업 실시
 - 교육 및 연구기관, 서비스산업, 지역특화산업 등을 적극 유치

○ 주요 대상지역

- 민통선 남방지역중 준보전지역 이외의 지역
- 기존의 취락 및 산업입지 지역
- 국토이용관리법상 도시지역 및 준도시지역, 준농림지역
- 민통선 북방지역의 정착촌 및 통일기반조성사업 대상지역

3. 부문별 관리방안

1) 자연생태계 보전방안

○ 체계적인 생태계 보전대책 추진

- 생태계가 우수한 지역은 생태계 보전지역으로 지정하고 생태계 보전지역 관리계획을 수립·시행
- 생태계 우수지역의 대기·수질오염 방지대책을 강구하고 정기적인 생태계 모니터링 실시
- 생태 관광루트를 개발하여 생태관광을 육성하되, 생태적으로 민감한 보전지역에 대해서는 생태적 수용능력을 감안하여 인원 및 차량 통제
- 생태계를 교란하지 않은 범위내에서 은폐된 탐조대 등 관측시설 및 생물다양성 보존시설 설치 추진
- 환경친화적 농·임·어업의 육성방안 강구
- 보전지역내에서는 야생동·식물의 포획·채취 등 생태계 위해 행위 제한

○ 생태계보전에 상응하는 지원사업의 실시

- 생태계 보전지역 지정시에는 당해지역 주민과 지자체 및 이해관계자의 의견을 충분히 수렴하여 생태계 보전지역 지정으로 인한 주민불편 최소화 방안 강구
- 보전지역중 생태계 보전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 지역은 토지소유자 등과 협의하여 대상토지를 매수하는 방안 강구
- 필요한 경우 관계행정기관의 장은 보전지역내 토지의 소유자 등과 경작방식의 변경, 농약의 미사용 등 생태계 보전에 대한 계약을 체결하여 계약의 이행으로 인한 재산상의 손실을 실비 보상
- 보전지역내 원주민의 주거용 주택의 신축, 증축, 개축에 수반하는 오수 및 분뇨의 정화시설 설치시 경비의 전부 또는 일부 지원

- 지방교부세 배정시 행정구역 면적에 대한 생태계 보전지역의 지정면적이 일정비율 이상인 경우 교부세의 기준재정수요액을 높여주는 방안 강구
- 관광목적의 생태계 보전지역 출입자에 대하여 입장료를 징수하고 이를 지역사회에 전액 환원하는 방안 검토
- 생태계 보전에 따른 지역주민의 지원을 위하여 생태계 보전 협력금 사용

2) 정주생활 환경개선

○ 주거환경의 정비

- 상·하수도, 교육, 의료시설 등 각종 사회복지시설을 확충하여 생활환경 개선
- 정부차원의 시범마을을 지정, 육성하고 이를 접경지역 전체로 확대 추진

○ 환경친화적인 정주촌의 조성

- 민북지역내 미입주 출입영농주민을 위한 정착촌 조성은 안보상황 등을 고려하여 단계적으로 추진
- 정착촌은 기존의 자연부락에 한정하여 환경친화적인 생태마을로 조성

○ 지역개발사업의 추진

- 강원도 접경지역중 정비지역에 대하여 지역균형개발법에 의한 개발촉진지구로 지정하여 국고지원 및 생활기반 조성
- 수도권 접경지역중 정비지역에 대해서는 제2차 수도권정비 계획에 의하여 지역생활권별 정비계획을 수립하고 북방교류벨트로 육성

○ 사회간접자본 확충

- 연차별 교통망 정비계획(지방도로사업 포함)을 수립
- 도로·철도확충은 생태계 보전을 저해하지 않은 범위내에서 보전지역 우회, 생태통로 건설 등 환경친화적으로 수립, 시행
- 서해안의 강화에서 동해안의 고성에 이르는 접경지역의 생태 및 안보관광지를 연계하는 평화 관광루트 개발 및 정비

○ 경제기반의 확충

- 정비지역을 대상으로 관광산업의 육성을 위한 기반시설 구축 및 지역특화산업의 육성

- 정비지역을 대상으로 관광지 조성, 저밀도 주말 휴양지 조성, 자연이용형 레저산업지구 조성, 농특산물 유통센터 건립

○ 군사시설 보호구역 관리 개선으로 주민불편 최소화

- 군사시설보호구역을 합리적으로 조정하는 방안을 강구하고, 군부대 협의사항에 대한 투명성이 확보될 수 있도록 협의 기준 마련 및 절차 간소화
- 군사협의사전분석제도를 조기에 확대실시하여 군사작전상 규제에 대한 사전예고 및 일관성 있는 심의
- 국가안보를 저해하지 않는 범위내에서 관광객 출입제한 완화

4. 남북교류 및 통일에 대비한 관리방안

1) 점진적인 통일의 경우

○ 통일전(제한적 교류) : 남북교류협력 및 생태계 보전계획 수립

- 남북교류공간 조성을 위한 지구설정, 남북연결 교통망 복원 및 신규개발계획 수립
- 비무장지대와 민북지역에 대한 생태계 보전계획 수립
- 접경지역의 정주생활환경 개선을 위한 지원제도 마련

○ 통일단계(적극적 교류) : 남북공동사업 추진 및 생태계 보전계획 구체화

- 남북교류협력의 장 마련 : 생태계 훼손의 우려가 적은 지역에 농업, 공업 및 교류협력단지 조성
- 수자원 공동개발사업 추진 : 임진강유역, 금강산댐과 평화의 댐을 연계하여 남북 공동 활용방안 마련
- 금강산, 설악산 연계 관광권 개발 : 금강산~화진포~설악산 등 광역관광개발로 동북아 거점 관광지 구축
- 남북공동 생태계 조사를 통한 비무장지대 환경생태공원 조성계획 수립

○ 통일후(국토통합) : 생태계 보전지역 및 국제적 교류의 장

- 비무장지대를 국제적인 환경생태 및 평화관광지로 조성하고 관련 국제기구 등을 유치하여 세계평화 및 환경보전의 장으로 활용

2) 급진적인 통일의 경우

○ 단기적 관리방안

- 비무장지대 및 민북지역을 자연유보지역 또는 특별관리지역으로 지정하여 생태계의 보전과 자연의 지속가능한 이용을 위한 종합계획을 수립
- 군부대, 기존 정착촌, 정비지역의 도시 및 취락지역을 이용한 이주민 수용 등으로 1차적인 완충지로서의 기능 부여

○ 장기적 관리방안

- 한반도 전체의 국토관리 차원에서 접경지역 관리방안 마련
- 비무장지대의 훼손된 생태계 복구 및 보전방안 마련

3) 통일기반 조성을 위한 교통망 복원

<표 4-1> 제1단계 : 남북간 주요 간선 교통망

구분	내용	노선	연결구간	비고
도로	1번 국도 정비	목포-신의주	자유의 다리-관문점 4차선 확장(6.4km)	3번 국도 확·포장 및 경원선 복구시 철원 월정리 부근 철새 도래지 우회 요망됨
	3번 국도 정비	남해-초산	신탄리-월정리 (2차선)→4차선 확장(10.7km)	
	7번 국도 정비	부산-온성	명호리-휴전선 4차선 확포장(28.5km)	
철도	경의선 복구 경원선 복구	서울-신의주 서울-원산	문산-관문점 연결(12.0km) 신탄리-휴전선 연결(16.2km)	

<표 4-2> 제2단계 : 남북 지역간 연계 교통망

구분	내용	노선	연결구간	비고
도로	5번 국도 정비	마산-화천- 중강진	화천-휴전선(평강) (미포장)→2차선포장(32km)	
	31번 국도 정비	울산 -신고산	양구-휴전선 (미포장)→2차선포장(11.4km)	
	43번 국도 정비	발안-고성	철원-김화읍 (2차선)→4차선 확장(8km)	
철도	금강산선 동해 북부선	철원-금강산 양양-원산	철원-휴전선 연결(24.5km) 양양-휴전선	송지호, 화진 포주변 생태 계 보호

4) 교류협력 및 통일기반 조성사업

○ 사업의 의의 및 필요성

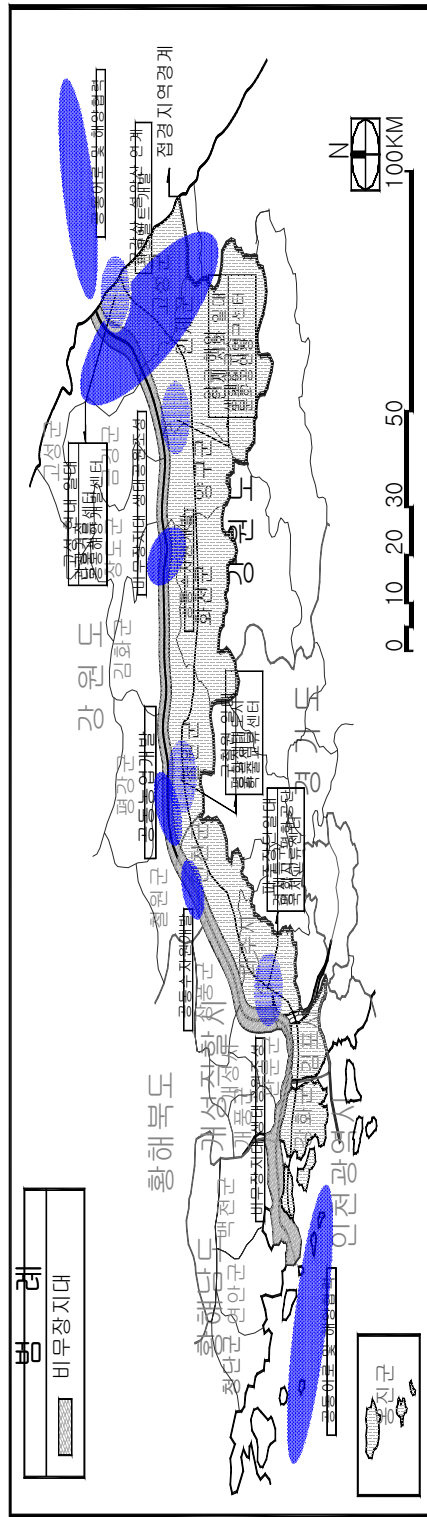
- 남북교류활성화에 대비한 전진기지 조성
- 지역발전을 위한 거점의 육성
- 남북공동협력사업의 발전 및 추진

○ 사업지역 선정기준 및 후보지

- 남북연계 간선교통망 구축의 결절점
- 개발가능용지의 확보 및 배후지와의 접근성이 용이한 지역
- 남북연계 관광개발, 자원 공동개발사업 추진의 적지
- 자연생태계를 활용한 생태도시 조성이 가능한 지역
- 지역특화기능 육성을 통한 지역발전의 성장거점화가 가능한 지역

<표 4-3> 후보지 및 중점 사업내용

구 분	사 업 내 용
서부연안 지역	·위치: 파주시 장단면 일대 ·기능: 경제특구, 평화시, 평화공단, 남북농업개발사업
서부내륙 지역	·위치: 구철원 일대를 중심으로 한 주변 기존시가지 ·기능: 남북교류 및 평화생태도시, 물류센터, 민족문화역사관, 청소년 수련장, 남북농업개발사업, 금강산 관광 서부관문
중부내륙 지역	·위치: 양구군 해안면, 인제군 서화면 일대 ·기능: 비무장지대 자연생태연구소, 학술교류 및 공동연구시설, 문화공연시설, 통일교육센터, 금강산 관광 내륙관문
동부해안 지역	·위치: 고성군 현내면 일대 ·기능: 관광거점, 통일교육센터, 남북경제교류거점, 공동해양개발센터



<그림 4-1> 통일기반 조성 사업계획

5. 관련제도의 정비

1) 토지이용 및 지역개발 관련제도

<표 4-4> 토지이용 관련제도의 정비 및 개선

구 분	정비 및 개선내용
군사시설 보호구역	·군사시설 보호구역의 합리적 재조정
	·주민생활 직결사업 또는 군작전에 대한 영향이 적은 사항에 대한 행위제한의 완화
	·군부대 협의기간의 단축 및 법정협의기간 준수 의무화
	·행정청 위탁업무 범위의 점진적 확대
	·민통선 출입절차의 개선 및 출입시간의 탄력적 운용
국토이용의 효율적 관리	·각종 개발제한지역의 합리적 재조정
	·저수기능을 상실한 댐유휴지의 생산적 활용
	·민통선 이북지역의 지적복구 및 선별적 개간
접경지역 종합관리제도	·정주생활환경 개선, 자연환경 보전, 기반시설 정비, 토지이용 관리 등을 포함하는 종합적인 접경지역 관리 제도의 마련
	·접경지역 전반에 걸친 종합적인 기초조사의 실시
	·남북교류 및 통일에 대비한 전진기지 육성을 위한 교류협력지구 및 평화시 조성계획의 수립
	·북한 인구의 급속한 유입에 대비한 계획의 수립

2) 행정체제 개선

< 표 4-5> 행정체제 정비 및 개선

구 분	정비 및 개선내용
광역행정체제	·상수원보호, 수자원이용, 도로건설, 환경보전 등에 관한 지방정부간 협의 강화
	·관광개발사업의 지역간 연계성 확보 및 중복투자 방지를 위한 정부 부처간 조정
	·위생처리 등에 관한 서비스 공급지역의 광역화
중앙과 지방정부간 협조	·수자원관리, 생태계보전, 환경관리 등에 관한 중앙과 지방의 협력체제 강화
개발의 부작용 방지	·생태계파괴 및 환경오염의 극소화
	·지역주민의 참여 확대
	·개발이익의 지역내 환원 강화
	·부동산 투기의 억제

3) 지방재정 관련제도

<표 4-6> 지방재정 관련제도 정비 및 개선

구 분	정비 및 개선내용
지방교부세 산정	·지역내 주둔 군인수, 규제지역 지정면적 등을 고려 국가안보와 자연보전에 대한 기여를 보상
	·교부세의 법정교부율 상향 조정
지방양여금 제도	·지방양여금의 양여비율 상향 조정
	·새로운 양여금 세원의 추가
지방세 확대	·새로운 지방세의 도입 검토
	·국세의 지방세 전환 확대
수혜자 부담원칙	·환경기초시설에 대한 수혜지역의 비용 분담
	·환경개선 특별회계의 배분체계 개선

제5장 結 論

- 접경지역은 지난 반세기동안 국토의 중심지대로서의 개발잠재력을 활용하지 못한 개발의 소외지역이었으나 이제 남북간의 교류협력이 각 분야에서 진척됨에 따라 국토의 중심지대로서의 기능을 회복해 가고 있으며 남북교류협력 차원에서 뿐만 아니라 국제적으로도 관심의 대상으로 부상되고 있음
- 이러한 대내외적인 여건의 변화에 따라 접경지역의 효율적인 관리방안의 수립이 절실하게 요청되며, 특히 자연생태계의 체계적인 보전과 정주생활환경의 개선, 나아가 통일에 대비한 전진기지로서의 역할을 수행할 수 있는 정책방안이 마련되어야 할 것임
- 이를 위해서 먼저 체계적인 관리방안 수립을 위한 접경지역 전반에 대한 기초조사가 이루어져 미활용 국토자원의 합리적인 이용계획이 수립되어야 할 것이며,
- 정주생활환경 개선을 위한 제도적인 정비가 이루어져 이지역 발전을 가로막고 있는 중첩된 규제를 풀어 토지이용의 효율화를 기하고,
- 취약한 사회간접자본의 확충으로 남북간 및 동서간 연계를 확대하고 생활권간의 인적, 물적 교류를 활성화하여 지역 경제활동에 도움을 주어야 할 것임
- 또한, 남북교류협력 및 통일을 위한 기반을 조성하여 국토의 통일에 대비하고 통일전진기지로서의 역할을 수행할 수 있는 여건이 조성되도록 지원이 이루어져야 할 것임
- 마지막으로, 접경지역의 효율적인 관리를 위한 종합적인 관리제도를 국가적인 차원에서 마련하여 계획적이고 지속적으로 추진해야 할 것임

參 考 文 獻

- 김원배, “북한경제 전환에 따르는 고용과 인구이동의 전망과 대책”, 통일 후 도시정책에 관한 한·독 국제회의, 1997
- 김재한, “통일후 북한의 대량난민문제에 대비한 접경지역 개발” 민족통일논집 제12호, 1997
- 노윤희, 권태준, 박종화, “민통선 북방지역 개발전략 연구”, 서울대 환경대학원, 1990
- 문석기 “DMZ 개관 : 한반도 비무장지대의 현황과 과제”, 한반도 비무장지대의 환경보전과 개발에 관한 국제심포지움, 한국조경학회, 1996
- 박영철, “한국휴전선 인접지역의 개발전략에 관한 연구”, 서울대 환경대학원 석사학위논문, 1981
- _____, 김영봉, “한국의 접경지역 관리방안”, 국토개발연구원 국토정보(’96.12월호 - ’97. 1월호) 1996, 1997
- 김영봉, “접경지역의 효율적 관리방안”, 국토개발연구원 국토연97-50, 1997
- 제성호, “비무장지대와 평화조성방안 : DMZ의 평화적 이용문제를 중심으로” 제2회 한림대 국제문제연구소 DMZ 학술회의, 1997
- 강원도, “민통선 북방지역 자원조사보고” 1987
- 국토통일원, “비무장지대 자연생태계 조사연구”, 1989
- 대한국토, 도시계획학회, “통일시대 한반도 국토개발구상 국제 세미나”, 1997.
- 유네스코 한국위원회, “민통선지역의 생태계 보전과 지역사회 활성화 동시 달성을 위한 조사연구 보고서”, 1997.