

접경지역 지정 기준 검토 및 재정·규제 특례 발굴

김도형 · 이소영



저 자 김도형, 이소영

연구책임자 김도형 | 한국지방행정연구원 부연구위원

연 구 진 이소영 | 한국지방행정연구원 선임연구위원

연구요약

1. 연구의 개요

□ 연구의 배경과 목적

- 접경지역 환경의 변화로 접경지역 지정 기준 중에서 대통령령으로 지정되는 ‘민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등’에 대해 재검토의 필요성 제기
 - 군사시설 관련 통제에 대한 민원 등에 따라 민통선이 북상 조정되고, 국방개혁 2.0에 따른 군부대 해체 및 개편 등 접경지역의 여건이 변화
- 2023년 7월 기존의 「국가균형발전특별법」이 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(약칭: 「지방분권균형발전법」)으로 재편되면서, 접경지역 지원과 관련하여 제도적인 변화가 발생
 - 윤석열정부의 핵심 정책인 기회발전특구는 수도권 내 인구감소지역 또는 접경지역에 해당한다면 지방시대위원회가 정하는 지역의 시·도지사가 「지방분권균형발전법」에 근거해 기회발전특구 지정 신청이 가능
 - * 수도권 지역의 시·도 가운데 인천광역시와 경기도가 법률상으로 기회발전특구 지정의 신청이 가능
- 위에서 살펴본 접경지역의 여건 변화에 따라 접경지역 지정에 관한 합리적인 기준을 마련하는 데 본 연구의 목적이 있으며, 필요 시 현행법상 부재한 접경지역의 지정 기준에 관한 법령 개정안도 제안하고자 함
 - 현행 「접경지역 지원 특별법」에서는 접경지역을 ‘민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군’으로 규정
 - 그러나 시행령에서는 위의 ‘대통령령으로 정하는 시·군’에 대해 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 춘천시 등 5개 시·군만을 명시했을 뿐, ‘민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등’에 대한 기준이 구체적으로 제시되지 않음

- 이처럼 법령상 '민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등'으로 명시된 접경 지역 기준의 모호성으로, 접경지역 지정 기준에 대한 문제가 제기되고 있어 접경지역 지정 기준에 관한 재검토가 필요

- 「지방분권균형발전법」 제정에 따른 제도적 여건 변화와 관련하여, 현행법이 규정하고 있는 접경지역 지원에 관한 특례 이외에 추가적인 지원사항을 발굴
 - 특별히 지역균형발전특별회계 개편 등의 동향 파악을 통해 접경지역 포괄 보조금 지원 등 재정적 지원에 대한 개선방안을 모색

□ 연구의 범위와 방법

- 본 연구의 목적이 접경지역 지정의 합리적 기준 마련에 있으므로 접경지역 지정 15개 시·군 외에 재검토의 가능성이 있는 모든 지역을 공간적 범위에 포함
 - 가령 '민간인통제선 이남 25km 이내' 등과 같이 다양하게 검토되는 지리적 거리 기준에 대해, 이들 요건에 해당하는 모든 지역이 본 연구의 범위에 포함
- 시간적 범위는 「접경지역지원법」이 제정된 2000년부터 2023년 현재까지로 설정하되, 민통선과 보호구역의 변천 과정을 살펴보고자 「군사기지 및 군사시설 보호법」이 제정된 1972년부터도 검토 대상에 포함
- 접경지역의 지정 기준을 검토하고 제도적 기준안을 마련하며, 접경지역 관련 특례의 검토와 함께 추가 특례를 발굴
 - 접경지역 지정과 관련한 법령과 계획을 검토하고, 접경지역 지정 연혁 및 관련 이슈에 대해 탐색하며, 접경지역에 지원 가능한 특례와 개발 특례 관련 규정 등의 검토를 위해 관련 현행 법령을 분석
 - 접경지역 지정 기준과 관련한 방법론에 대해 외부 전문가 자문을 실시하고, 접경지역 지정 기준안 마련 및 특례 발굴과 관련해서는 관계자의 의견을 청취
- 비무장지대와 잇닿아 있는 9개 시·군의 협조로 통제보호구역이 포함된 최신 (2023년 12월 기준)의 공간자료를 지원받아 민통선, 군사분계선 등을 기준으로 다양한 버퍼링 분석을 수행

2. 접경지역의 지정 기준 설정 및 특례 발굴 방안

□ 접경지역 지정 요건으로서 ‘민통선과의 거리’ 기준 제안

- 본 연구에서는 분석의 결과에 기초하여 접경지역 지정을 위한 ‘민통선과의 거리’ 기준으로 다음과 같이 세 가지 대안을 제안
- ① 접경지역의 대상 지역을 ‘민통선 이남 20km 이내에 있는 시·군’으로 설정
 - 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 춘천시 등 민통선 이남에서 대통령령으로 정한 접경지역인 5개 시·군에 가평군과 속초시가 범위에 포함
 - 거리 외에 다른 조건을 제시하지 않아 명료하다는 장점이 있으나, 2008년 시행령 개정 이전의 기준을 적용했다는 점이 약점으로 작용할 수 있음
- ② ‘민통선 이남 25km 이내에, 비무장지대와 잇닿아 있는 시·군에 인접한 시·군’으로 접경지역의 대상 지역을 설정
 - 단, 비무장지대와 잇닿은 다른 시·군에 비해 행정구역의 남북 거리가 현저하게 긴 시·군은 예외로 한다는 단서 조항을 명시
 - ‘민통선 이남 25km 이내에 있는 시·군’으로만 규정하면, 첫 번째 대안의 결과에서 부천시, 의정부시, 양양군 등 3개 시·군이 범위에 포함
 - ‘비무장지대와 잇닿아 있는 시·군에 인접한 시·군’의 요건을 추가함으로써, 부천시와 의정부시는 범위에서 제외
 - 또한 비무장지대와 잇닿은 다른 시·군에 비해 행정구역의 남북 거리가 현저하게 긴 시·군, 즉 인제군을 예외로 함으로써 양양군이 범위에서 제외
 - 2008년 시행령 개정 기준을 적용했다는 장점이 있으나, 단서 조항을 제시한다는 점이 약점으로 작용할 수 있음
- ③ 가장 보수적인 대안으로, ‘군사분계선 이남 25km 이내에 있는 시·군’을 접경지역의 대상 지역으로 설정
 - 결과적으로 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제5조 1항 2호 가목*에서 규정한 ‘제한보호구역’ 지정 범위의 거리 기준과 일치

* 제한보호구역에 대해 '군사분계선의 이남 25km 범위 이내의 지역 중 민간인통제선 이남 지역'으로 설정**

** 민통선이 꾸준히 축소되어왔던 반면에, 제한보호구역은 1994년 '군사분계선 이남 25km 이내'로 설정된 이래 현재까지 불변의 특성을 보이고 있음

- 본 대안에서 제시한 거리 기준을 적용하면 현재 접경지역으로 지정된 시·군만 범위 내에 위치하며, 그 외 범위에 추가되는 시·군은 없음
- 민통선이 시시각각 변화하는 반면 군사분계선은 변동의 가능성이 없어 접경 지역의 설정 범위가 안정적이라는 장점이 있음
- 그럼에도 특별법에는 '민간인통제선과의 거리'로 명시되어 그 기준을 '군사분계선'으로 바꾸고자 한다면 법을 개정해야 하는 어려움이 발생

○ 위에서 살펴본 세 가지 대안은 각기 장점과 약점이 있어, 이러한 사안을 종합적으로 고려하여 상황과 여건에 적합하게 적용하여 대안을 마련

- 대안 1과 대안 2는 상호 간에 장점이 약점으로, 약점이 장점으로 작용
- 거리 기준으로 보수적인 대안은 3안, 1안, 2안 등의 순으로 나타나, 대안 1은 대안 2와 대안 3의 절충안 성격을 갖는다고 볼 수 있음

[표 1] 접경지역 지정 기준으로서 '민통선과의 거리'에 대한 세 가지 대안 비교

대 안		장 점	약 점
대안 1	• 민통선 이남 20km 이내 지역을 관할하는 시·군	• 거리 외에 다른 조건을 제시하지 않아 명료	• '민통선 이남 20km 이내'는 2008년 시행령 개정 이전 기준에 해당
대안 2	• 민통선 이남 25km 이내 지역을 관할하는 지역을 관할하는 시·군으로, 비무장 지대와 잇닿아 있는 시·군(단, 다른 시·군에 비해 행정구역의 남북 거리가 현저하게 긴 시·군은 예외)에 인접한 시·군	• '민통선 이남 25km 이내'는 2008년 시행령 개정 기준에 해당	• 단서 조항 제시
대안 3	• 군사분계선 이남 25km 이내 지역을 관할하는 시·군	• 군사분계선 변동 가능성이 없어 안정적	• 법 개정의 어려움

□ 접경지역 특례 발굴 방안의 모색

- 접경지역에 추가로 부여해야 할 특례의 개수를 늘리는 것보다, 접경지역에 실제 도입하여 적극적으로 활용할만한 실효성 있는 특례 영역을 발굴하는 것이 중요
- 투자요건을 완화하고 고용요건을 추가하는 방안, 조세감면 한도에서 투자금액 한도를 축소하고 고용기준 한도를 확대하는 방안 등을 검토
 - 접경지역 여건상 투자지원보다는 고용지원이 현실적일 수 있음
 - 창업 후 일정 기간은 조세지원으로는 기업의 유인요건이 되지 못하므로, 접경 지역 내에서는 지속적으로 낮은 세율이 적용되도록 하는 방안도 검토
- 민간투자유치를 활성화하기 위해 임의적 투자유치 지원보다 조례 또는 별도의 시행령을 제정하여 지원 범위 및 규모를 현실적으로 규정하는 방안을 검토
 - 코로나19 이후 천혜의 자연 및 휴양환경을 활용한 위케이션 인구 유입을 강구할 수 있으며, 위케이션 기업 지원에 대해 법적 근거를 규정하고 유치 인센티브를 지원하는 방식을 고려할 수 있음
- 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 접경지역의 지역적 특수성을 반영한 평화특구 등의 지정을 검토
 - 국제평화와 협력 관련 기구의 유치, 국제협력에 관한 연구소의 설립, 국제 평화와 협력 관련 국제회의의 유치, 남북교류와 협력에 관한 사업, 평화이념 확산을 위한 기념사업, 그 밖의 국제평화와 협력을 위한 사업 등을 시행
 - 또한 민군복합형 관광지 개발 지역발전계획을 수립하고 해당 사업시행자에게 국고보조금 인상 지원, 군사작전에 영향을 미치지 않는 선의 군사지역 내에 영구시설물 축조 가능(원상회복 조건) 등의 지원 방안을 검토
- 접경지역 골프장 입장 개별소비세 감면, 낚시어선의 스킨스쿠버 다이버 승선 허용 등 관광 레저부분에 대한 추가 특례 부여를 검토
 - 접경지역의 의료공백 등을 최소화하기 위하여 의료기관 비전속 진료 허용에 관한 특례 부여 방안도 검토 가능

목 차

제 1 장 | 연구의 개요

제1절 연구의 배경과 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	5
제2절 연구의 범위와 방법	9
1. 연구의 범위	9
2. 연구의 방법	10

제 2 장 | 접경지역 지정 기준 관련 논의의 검토

제1절 접경지역 지정 근거 법률 및 관련 계획	15
1. 법률상 접경지역의 개념 및 지정 기준	15
2. 법률상 접경지역 공간적 범위의 변천	18
3. 접경지역 관련 계획의 검토	24
제2절 접경지역지원법 제정 당시 접경지역 지정 기준 및 범위의 설정	27
1. 기초자료 분석을 통한 접경지역의 범위 설정안 모색	27
2. 접경지역 범위 설정을 위한 지표 개발 연구의 검토	40
3. 기초자료 분석을 통한 접경지역의 범위 설정안 재모색	46
4. 접경지역지원법 시행령 제정 관련 논의 및 접경지역의 지정	53

제 3 장 | 접경지역 지정 기준 및 범위 설정의 분석

제1절 접경지역 지정 기준의 마련	67
1. 법률상 검토를 통한 접경지역 지정 기준의 설정	67
2. 지정 기준별 검토 범위	69

제2절 지정 기준별 접경지역 범위 설정 방안의 모색	71
1. 민통선과의 거리	71
2. 지리적 여건	83
3. 인구 및 재정	92

제4장 | 접경지역 관련 특례 분석

제1절 현행 법령상 접경지역 관련 특례	97
1. 지역 개발 및 지원에 관한 법률	97
2. 접경지역 지원 특별법	108
제2절 제주특별법을 통한 유사 특례 분석	117
1. 제주특별자치도 및 제주특별법 개요	117
2. 제주특별법의 특례 분석	120
제3절 접경지역 특례에 대한 추가 가능 영역의 검토	134
1. 지역개발지원법과 제주특별법의 특례 비교	134
2. 접경지역 특례 발굴 방안의 모색	140

제5장 | 접경지역 제도개선방안

제1절 기본방향	145
1. 접경지역 지정 기준안 제시	145
2. 접경지역 추가 특례의 마련	146
제2절 제도개선방안	148
1. 접경지역 지정 관련 개편 방안	148
2. 접경지역의 추가 특례 마련 방안	150

【참고문헌】	153
---------------------	------------

【부록】	155
-------------------	------------

표 목차

[표 2-1] 접경지역 관련 법률상의 접경지역 지정 기준 변화	17
[표 2-2] 민통선 지정 근거 법률 및 범위 기준의 변천	18
[표 2-3] 「접경지역지원법 시행령」에서 규정하는 접경지역의 범위	20
[표 2-4] 「접경지역 지원 특별법 시행령」에서 규정하는 접경지역의 범위	23
[표 2-5] '접경지역 발전종합계획' 수립의 추진 경과 및 지원사업의 주요 내용	25
[표 2-6] 접경지역의 범위 설정을 위한 조사 목록	28
[표 2-7] 민통선 남쪽 15km 이내 인접 시·군 지표별 지역 분석의 결과	36
[표 2-8] 접경지역 범위 설정 1안(민통선에 접한 시·군 전체)	37
[표 2-9] 접경지역 범위 설정 2안(민통선 남쪽 15km선 이내 읍·면·동)	39
[표 2-10] 정부서비스 정책 유형에 따른 측정지표	41
[표 2-11] 접경지역 지표 설정 원칙에 따른 검토 결과	43
[표 2-12] 기초자료 분석을 통한 접경지역의 범위 설정안 (측정지표 4개 중 3개 이상 항목이 당해 시·도 평균보다 높게 나타난 지역을 접경지역에서 제외한 경우)	49
[표 2-13] 기초자료 분석을 통한 접경지역의 범위 설정안 (읍·면·동 단위의 측정지표 9개 중 3개 이상 항목이 당해 시·도 평균보다 높게 나타난 지역을 접경지역에서 제외한 경우)	51
[표 2-14] 당해 시·도의 평균을 적용 시 접경지역의 범위	56
[표 2-15] 3개 시·도(인천, 경기, 강원)의 평균을 적용 시 접경지역의 범위	57
[표 2-16] 당해 시·도 평균을 적용(안)을 일부 조정하여 설정한 접경지역의 범위	61
[표 2-17] 입법예고안에 설정된 접경지역의 범위	62
[표 2-18] 「접경지역지원법 시행령」 의결을 통해 지정된 접경지역의 범위	63
[표 3-1] 민통선 이남 20~25km 이내 범위의 지역(시·군·구)	74
[표 3-2] 민통선 이남 25km 이내 범위 지역에서의 민통선 거리 산출 결과	74
[표 3-3] 비무장지대 인접 시·군 중심점(重心點)에서 민통선 및 군사분계선과의 거리 산출 결과	76

[표 3-4] 비접경지역 시·군의 민통선 이남 20~25km 이내 범위 면적 비교	77
[표 3-5] 비무장지대에 잇달아 있는 접경지역(파주~고성)의 행정구역 면적	78
[표 3-6] 민통선 이남 20km 이내 범위 지역에서의 군사분계선 거리 산출 결과	79
[표 3-7] 민통선과 제한보호구역의 지정 범위 기준으로서 군사분계선과의 거리 변천 비교	82
[표 3-8] 접경지역 지정 기준으로서 '민통선과의 거리'에 대한 세 가지 대안 비교	82
[표 3-9] 접경지역 및 검토 대상 지역의 시·군별 군사시설보호구역 현황 (2023년 6월 현재)	83
[표 3-10] 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법 시행령」에서 규정하는 접경지역 및 검토 대상 지역의 공여구역주변지역 범위(2023.6.27.개정)	85
[표 3-11] 속초시 인근 여선 피랍 등 발생 현황(1957~1982년, 총 51건)	89
[표 3-12] 접경지역 및 검토 대상 지역의 연평균 인구증감률(1980~2020년)	92
[표 3-13] 접경지역 및 검토 대상 지역의 재정자립도 3개년 평균(2018~2020년)	93
[표 4-1] 「지역개발지원법」상 지역개발사업구역 지정 관련 인·허가 의제	102
[표 4-2] 「지역개발지원법」상 실시계획 승인 관련 인·허가 등의 의제	103
[표 4-3] 지역개발사업 구역 관련 특례	105
[표 4-4] 접경지역 사업시행자의 인·허가 등 의제	111
[표 4-5] 「제주특별법」상 개발사업 실시계획의 인·허가 의제	122
[표 4-6] 제주특별자치도 토지특별회계의 세입·세출 항목	124
[표 4-7] 제주국제자유도시 육성을 위한 조세 특례	125
[표 4-8] '제주특별자치도 개발사업 특별회계'의 세입·세출 항목	127
[표 4-9] 지역개발사업구역(접경지역 적용)과 제주특별법의 주요 특례 비교	136
[표 4-10] 지역개발지원법과 제주특별법의 인·허가 의제 비교	138
[표 5-1] 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 인구감소지역 지정 관련 규정	149
[표 5-2] 「접경지역 지원 특별법 시행령」의 접경지역 지정 관련 개정안	150
[표 5-3] 한국과 옛 서독의 주요 접경지역 지원 비교	152

그림 목차

[그림 2-1] 「접경지역지원법」상 접경지역의 공간적 범위	21
[그림 2-2] 관련법에 따른 민통선 조정 및 접경지역 범위 변화(1982~2008년)	22
[그림 2-3] 「접경지역 지원 특별법」상 접경지역의 공간적 범위	23
[그림 3-1] 가평군과 인접 지역의 통제보호구역 기준 버퍼링(20~25km) 분석 결과 ..	72
[그림 3-2] 속초시와 인접 지역의 통제보호구역 기준 버퍼링(20~25km) 분석 결과 ..	73
[그림 3-3] 접경지역에서의 민통선 기준 버퍼링(20~25km) 분석 결과	75
[그림 3-4] 비무장지대 인접 시·군의 중심점(重心點)과 이상값 한계선 버퍼링 분석 결과	77
[그림 3-5] 비무장지대 인접 접경지역(파주~고성)의 ‘군사분계선까지 평균 거리’ 산출 개념도	79
[그림 3-6] 군사분계선 기준 버퍼링(25km) 분석 결과	80
[그림 3-7] 군용전기통신기지에 의한 속초시 제한보호구역의 공간적 범위	86
[그림 3-8] 고도제한 양각2도 표준 종단면 개념도	87
[그림 3-9] 속초시 군통신설비 2km 이내 양각 2도 주요 건축물 현황 (종단면도) ...	87
[그림 3-10] 속초시 영랑동의 인구감소 및 고령화율 현황	88
[그림 4-1] 지역개발지원법의 제도 변화	98
[그림 4-2] 제주특별자치도의 추진 목적	117
[그림 4-3] 제주특별자치도의 기본 구상	118



제1장

연구의 개요

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제1절 연구의 배경과 목적

1. 연구의 배경

□ 접경지역 지정 기준과 관련한 여건의 변화

- 접경지역은 「접경지역 지원 특별법」에 근거해 ‘비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군’으로 지정
 - 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군은 인천광역시의 강화군·옹진군, 경기도의 김포시·파주시·연천군, 강원특별자치도의 철원군·화천군·양구군·인제군·고성군 등 10개 시·군이 해당

「접경지역 지원 특별법」상 ‘접경지역’의 정의(제2조 제1항)

‘접경지역’이란 ‘1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조 제7호에 따른 민간인통제선 이남의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군을 말한다. 다만, 비무장지대는 제외하되 비무장지대 내 집단취락지역은 접경지역으로 본다.

- 「군사기지 및 군사시설 보호법」(약칭 : 「군사기지법」)에서 규정하는 민통선과의 거리 등을 기준으로 지정된 시·군은 경기도의 고양시·양주시·동두천시·포천시와 강원특별자치도의 춘천시가 해당

- * 군사작전상 민간인 출입을 통제하기 위해 설정된 ‘민간인출입통제선(CCL: Civilian Control Line)’ 또는 ‘민간인통제선’의 약칭으로, 본 연구에서는 법령 조문의 인용 등을 제외하고는 일반인에게 용어 사용의 빈도가 높은 ‘민통선’으로 주로 표기하고자 함
 - 행정안전부(2011)의 <접경지역 발전종합계획>에 따라, 민통선 이남 25km 이내 지역을 관할하는 시·군으로 접경지역을 확대 지정
 - 군사시설 관련 통제에 대한 민원 등에 따라 민통선이 북상 조정되고, 국방개혁 2.0에 따른 군부대 해체 및 개편 등 접경지역의 여건이 변화
 - 위와 같은 여건의 변화에 따라 접경지역 지정 기준 중에서 대통령령으로 지정 되는 ‘민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등’에 대해서는 재검토가 필요한 시점임
- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제정에 따른 제도적 여건 변화
- 한편 2023년 7월 기존의 「국가균형발전특별법」이 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(약칭 : 「지방분권균형발전법」)으로 재편되면서, 접경지역 지원과 관련하여 제도적인 변화가 발생
 - 접경지역 지원과 관련한 「지방분권균형발전법」상의 법적 규정은 기존의 「국가균형발전특별법」 규정과 대부분 동일하나, 신규 설치된 기회발전특구의 지정과 관련된 내용에 일부 접경지역의 특례가 포함되어 있음

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」상 기회발전특구의 지정 및 지원 (제23조 제1항)

수도권이 아닌 지역의 시·도지사는 관할 행정구역의 일부를 기회발전특구로 지정받으려는 경우 산업통상자원부장관에게 기회발전특구의 지정을 신청하여야 한다. 다만, 수도권 내 인구감소지역 또는 「접경지역 지원 특별법」 제2조 제1호에 따른 접경지역으로서 지방시대위원회가 정하는 지역의 시·도지사는 기회발전특구의 지정을 신청할 수 있다.

- 윤석열정부의 핵심 지역균형발전 정책인 기회발전특구의 경우 비수도권 지역의 시·도지사가 신청할 수 있으나, 수도권 내 인구감소지역 또는 접경지역으로서 지방시대위원회가 정하는 지역의 시·도지사는 기회발전특구의 지정을 신청할 수 있도록 규정
- 이러한 배경에서 수도권 지역의 시·도 가운데 인천광역시와 경기도는 지방시대위원회가 정한다면 법률상으로 기회발전특구 지정의 신청이 가능
- 이 밖에 지역균형발전특별회계의 재편 등 통합 특별법에 따른 지역균형발전정책 개편 등이 논의 중에 있으므로, 관련 동향 분석에 근거하여 추가적인 접경지역 지원 방안 등도 검토해볼 필요가 있음

2. 연구의 목적

□ 여건 변화에 따른 접경지역 지정 기준의 재검토

- 접경지역의 지정 기준 중에서 ‘민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등’으로 제시된 요건은 법령상 다소 모호하게 규정된 문제가 있음
 - 앞서 언급하였듯이 현행 「접경지역 지원 특별법」에서는 접경지역에 대해 ‘민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군’으로 규정
 - 그러나 시행령에서는 위의 ‘대통령령으로 정하는 시·군’에 대해 경기도의 고양시·양주시·동두천시·포천시, 강원특별자치도의 춘천시 등 5개 시·군만을 명시했을 뿐, ‘민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등’에 대한 기준이 구체적으로 제시되지는 않음
 - * 현행 「접경지역 지원 특별법」이 2011년 5월 특별법으로 전면 개정되면서 접경지역의 구체적인 거리 기준이 삭제되고**, 지정 범위도 기존의 읍·면·동에서 시·군으로 변경

** 특별법으로 개정되기 전에는 「접경지역지원법 시행령」에 접경지역의 기준을 ‘민간인통제선 이남으로부터 25km 이내’로 규정

- 이에 대해 <접경지역 발전종합계획>에서는 시행령상에 명시된 5개 시·군이 ‘기존의 접경지역인 민간인통제선 이남 25km 이내 지역을 관할하는 시·군’으로 확대되었음을 언급하고 있어(행정안전부, 2011: 7), 민통선과의 거리 기준이 이에 근거함을 알 수 있음

* <접경지역 발전종합계획>은 2030년을 목표로 한 20개년 법정계획으로, 특별법 개정 이후인 2011년 7월에 발표

- 「군사기지법」상의 민통선은 고도의 군사활동이 요구되는 군사분계선 인접 지역에 대해 민간인 출입을 통제하기 위해 국방부장관이 지정
 - 민통선은 군사분계선 이남 10km 범위 이내에서 지정할 수 있으며, 지정 절차 등은 「군사기지법 시행령」에 규정

「군사기지 및 군사시설 보호법」상의 민간인통제선 지정

- (제2조 제7호) ‘민간인통제선’이란 고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역에서 군사작전상 민간인의 출입을 통제하기 위하여 국방부장관이 제4조 및 제5조에 따라 지정하는 선을 말한다.
- (제5조 제2항) 민간인통제선은 군사분계선의 이남 10킬로미터 범위 이내에서 지정할 수 있다.
- (제5조 제4항) 제1항 및 제2항에 따른 보호구역 및 민간인통제선의 경계, 지정절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- (제4조 제1항) 국방부장관은 합동참모의장의 건의에 따라 보호구역 등을 지정하거나 이를 변경 또는 해제할 수 있다.
- (제4조 제2항) 국방부장관은 군사기지의 용도 해제, 군사시설의 철거, 작전환경의 변화, 그 밖의 사유로 보호구역등을 유지할 필요가 없게 된 때에는 지체 없이 이를 해제하여야 한다.
- (시행령 제5조 제4항) 법 제5조 제4항에 따른 보호구역 및 민간인통제선의 경계는 다음 각 호의 기준에 따라 지정한다.
 1. 보호구역 및 민간인통제선의 경계는 지적경계선, 다른 법률에 따른 지역·지구·구역의 경계선 및 도로, 하천, 임야, 그 밖의 자연적 또는 인공적 지형지물을 이용하여 지정하되, 해당 보호구역에 대하여 군사작전 또는 안전을 위하여 필요한 경우에는 해당 보호구역 지정범위의 기준선으로부터 일정한 거리로 경계를 지정할 수 있다.
 2. 제1호에도 불구하고 수역(水域)의 경우에는 경위도로 지정한다.

- 2011년 당시에 <접경지역 발전종합계획>에서 접경지역 지정 기준을 ‘민간인 통제선 이남 25km 이내 지역을 관할하는 시·군’으로 설정한 법적 근거가 명확하지 않지만, 「군사기지법」상 제한보호구역 규정과 무관하지 않음
- 제한보호구역은 군사분계선 이남 25km 범위 이내의 지역 중 민통선 이남 지역에 지정되는 보호구역으로, 「군사기지법」에 따라 각종 규제를 받게 되는 구역에 해당
 - 비무장지대에 연접한 10개 시·군 외에 접경지역을 추가로 지정하게 된 배경에는, 「군사기지법」에 따른 각종 규제를 받게 되는 시·군에 대해 정책적 배려가 필요했기 때문임

「군사기지 및 군사시설 보호법」상의 보호구역 지정

- (제2조 제6호) ‘군사기지 및 군사시설 보호구역’이란 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 국방부장관이 제4조 및 제5조에 따라 지정하는 구역으로서 다음 각 목의 것을 말한다.
 - 가. 통제보호구역 : 군사기지 및 군사시설 보호구역 중 고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역과 중요한 군사기지 및 군사시설의 기능보전이 요구되는 구역
 - 나. 제한보호구역 : 보호구역 중 군사작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역과 군사기지 및 군사시설의 보호 또는 지역주민의 안전이 요구되는 구역
- (제5조 제1항 제2호) ① 보호구역의 지정범위는 다음 각 호와 같다.
 - 2. 제한보호구역
 - 가. 군사분계선의 이남 25킬로미터 범위 이내의 지역 중 민간인통제선 이남지역. 다만, 중요한 군사기지 및 군사시설이 없거나 군사작전상 장애가 되지 아니하는 지역으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 지역은 제한보호구역의 지정에서 제외하여야 한다.
 - 나. 가목 외의 지역에 위치한 군사기지 및 군사시설의 최외곽 경계선으로부터 500미터 범위 이내의 지역. 다만, 취락지역에 위치한 군사기지 및 군사시설의 경우에는 당해 군사기지 및 군사시설의 최외곽경계선으로부터 300미터 범위 이내의 지역으로 한다.
 - 다. 폭발물 관련 시설, 방공기지, 사격장 및 훈련장은 당해 군사기지 및 군사시설의 최외곽경계선으로부터 1킬로미터 범위 이내의 지역
 - 라. 전술항공작전기지는 당해 군사기지 최외곽경계선으로부터 5킬로미터 범위 이내의 지역, 지원항공작전기지 및 헬기전용작전기지는 당해 군사기지 최외곽경계선으로부터 2킬로미터 범위 이내의 지역
 - 마. 군용전기통신기지는 군용전기통신설비 설치장소의 중심으로부터 반지름 2킬로미터 범위 이내의 지역

- 단, 제한보호구역은 군사분계선 이남 25km 이내 지역 중 지정되는 구역이나 접경지역은 민통선 이남 25km 이내 지역을 관할하는 시·군으로, 2011년 <접경지역 발전종합계획>상의 기준에 근거해 지정된 지역이므로 해당 지역이 일정 부분 중첩되기는 하나 완전히 일치하는 것은 아님
 - 2011년에 수립된 <접경지역 발전종합계획>상 접경지역 기준의 모호성으로, 접경지역 지정 기준에 대한 문제가 끊임없이 제기되고 있어 접경지역 지정 기준에 관한 재검토가 필요
- 위에서 살펴본 여건의 변화에 따라 접경지역 지정에 관한 합리적인 기준을 마련하는 데 본 연구의 목적이 있으며, 현행법상 부재한 접경지역의 지정 기준에 관한 법령 개정안도 제안하고자 함

□ 접경지역 지원과 관련한 재정지원 등의 특례 발굴

- 「지방분권균형발전법」 제정에 따른 제도적 여건 변화와 관련하여, 현행법이 규정하고 있는 접경지역 지원에 관한 특례 이외에 추가적인 지원사항을 발굴
- 특별히 지역균형발전특별회계 개편 등의 동향 파악을 통해 접경지역 포괄보조금 지원 등 재정적 지원에 대한 개선방안을 모색

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

□ 공간적 범위

- 연구의 1차적 공간적 범위는 「접경지역 지원 특별법」이 지정하고 있는 15개 시·군으로 설정
- 단, 본 연구의 목적이 접경지역 지정의 합리적인 기준을 마련하는 데 있으므로 현재 접경지역으로 지정된 15개 시·군 외에도 재검토의 가능성이 있는 모든 지역을 공간적 범위에 포함
 - 가령 ‘민간인통제선 이남 25km 이내’ 등과 같이 다양하게 검토되는 지리적 거리 기준에 대해, 이들 요건에 해당하는 모든 지역이 본 연구의 공간적 범위에 포함

□ 시간적 범위

- 접경지역 지정 기준과 관련한 법령을 검토하고 동향을 파악하기 위해, 본 연구의 시간적 범위는 「접경지역지원법」이 제정된 2000년부터 2023년 현재까지로 설정
 - 단, 민통선과 보호구역 범위의 변천 과정을 살펴보기 위해 「군사기지법」이 제정된 1972년부터도 검토의 대상에 포함
- 비무장지대와 잇닿아 있는 9개 시·군의 협조로 통제보호구역이 포함된 최신의 공간자료를 지원받아 분석 수행
 - 2023년 12월 기준으로 각 시·군의 통제보호구역 자료에 기초해 민통선, 군사분계선 등을 기준으로 다양한 버퍼링 분석을 수행
 - * 9개 시·군을 통해 입수한 자료는 공간분석 수행 후 폐기

□ 내용적 범위

- 접경지역의 지정 기준을 검토하고 제도적 기준안을 마련
 - 기존 관련법 및 계획에 근거한 기준을 검토
 - 새로운 지정 기준의 이슈를 검토
 - 접경지역 지정 기준과 관련해 「군사기지법」 등을 포함한 관련 여건의 변화에 대해 검토
 - 합리적인 접경지역의 지정 기준안을 마련
- 접경지역 관련 특례를 검토하고 추가 특례를 발굴
 - 현행법상 가능한 개발 특례의 규정을 검토
 - 접경지역 지원과 관련한 추가 특례안을 발굴

2. 연구의 방법

□ 문헌조사

- 접경지역 지정과 관련한 법령과 계획을 검토
 - 「접경지역 지원 특별법」, 「군사기지 및 군사시설 보호법」 등의 검토를 통해 접경지역의 지정 및 범위 설정 등을 이해
 - 2000년 「접경지역지원법」의 제정으로 수립된 <접경지역 종합계획(2003-2012)>과 2011년 「접경지역 지원 특별법」의 개정으로 수립된 <접경지역 발전종합계획(2011-2030)> 등을 검토
 - 접경지역 지정 연혁 및 관련 이슈에 대해 탐색
 - 2000년 「접경지역지원법」 제정 당시 접경지역의 지정 기준과 범위 설정에 대해 부처 및 시·도 관계자 간에 논의되었던 내용을 관련 문서*를 통해 구현
- * 「접경지역지원법 시행령」 제정 당시에 접경지역의 범위를 산정했던 행정자치부의 다양한 문서 자료를 국가기록원을 통해 열람

- 당시 접경지역 지정 기준의 마련 과정을 살펴보는 일은 현행 접경지역의 범위가 어떠한 배경에서 설정되었는지 파악할 수 있는 유익한 실마리를 제공할 것으로 판단
 - 접경지역에 지원 가능한 특례와 개발 특례 관련 규정 등의 검토를 위해 관련 현행 법령을 분석
 - 현행 접경지역 관련 특례 중에서 접경지역을 포괄하는 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」상의 특례를 검토하고, 기회발전특구 지정과 관련하여 「지방자치 분권법」도 탐색
 - 접경지역 지원 특례를 추가 발굴한다는 차원에서 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(약칭 : 「제주특별법」)*을 참조
- * 법률명이 길어서 이하 본문뿐만 아니라 제목에도 약칭의 법률명으로 표기

□ 전문가 자문 및 관계자 의견 청취

- 접경지역 지정 기준과 관련하여 다양한 분석 방법론에 대해 외부 전문가에게 자문
 - 민통선 이남 지역에 대해 접경지역을 어디까지 포함하는 것이 합리적인지 그 기준에 대해 논의
 - 휴전선에 인접한 지역의 행정경계 남단과 군사분계선까지의 평균 거리를 어떻게 산출할 것인지 분석 방법론에 대해 자문
- 접경지역 지정 기준안 마련 및 추가 특례 발굴 등과 관련하여, 수행 중에 있는 연구자료를 참조
 - 과거 접경지역의 지정 기준인 민통선과의 거리에 충족함을 근거로 접경지역의 지정을 건의하기 위해 해당 시·도 연구원에서 수행 중인 연구의 자료도 함께 참조

□ 공간분석

○ ‘민통선과의 거리’를 기준으로 버퍼링 분석을 실시

- 민통선의 공간자료를 획득하기 어려운 문제가 있어 민통선을 포함하는 시·군으로부터 통제보호구역의 공간자료를 받아 공간분석을 수행

* 통제보호구역이 민통선 이북지역에 해당하므로, 통제보호구역의 남단을 민통선으로 간주하여 분석 수행

○ 비무장지대와 인접한 시·군의 중심점(重心點)과 이상값 한계선의 버퍼링 분석 실시

- ‘비무장지대와 잇닿아 있는 시·군에 인접한 시·군’에 대해 같은 여건의 다른 시·군과 비교하여 불합리하게 설정되는 문제를 최소화하기 위한 차원에서 분석을 수행

- 바꾸어 말하면 어느 범위까지 접경지역으로 설정하는 것이 합리적인 방안인지 판단하기 위한 목적에서 분석을 실시

제2장

접경지역 지정 기준 관련 논의의 검토

제1절 접경지역 지정 근거 법률 및 관련
계획

제2절 접경지역지원법 제정 당시 접경지역
지정 기준 및 범위의 설정

제1절 접경지역 지정 근거 법률 및 관련 계획

1. 법률상 접경지역의 개념 및 지정 기준

□ 접경지역의 개념적 정의

- 접경지역은 일반적으로 ‘국가 간의 경계가 서로 맞닿은 국경지역 또는 국경에 인접한 지역’을 의미 (박삼욱 등, 2005: 10)
- 우리나라에서 접경지역이란 휴전선에 접하고 있는 지역을 말하며, 비무장지대, 민간인통제구역, 법에 근거한 접경지역 등으로 구분
 - 비무장지대(DMZ: Demilitarized Zone)는 군사정전협정에 따라 설정된 군사분계선에서 남과 북으로 각각 2km씩 후퇴하여 설정된 완충지대를 의미
 - 민통선은 「군사기지법」에 따라 군사분계선 남쪽으로 일정 거리를 두고 설정한 경계선에 해당
 - * 군사작전으로 민간인 출입을 통제하기 위해 국방부장관이 지정하며, 일부 지역은 제한보호구역과 일정 부분 중첩
 - 해상의 접경지역*은 해상의 북방한계선과 맞닿아 있는 시·군을 의미
 - * 군사정전에 관한 협정에서는 지상경계선만 설정하고, 해상경계선**은 규정을 두고 있지 않음
 - ** 1953년 당시 주한 유엔군사령관이 한반도 해역에서의 남북 간 무력충돌 가능성을 줄이기 위해, 국제적으로 통용되던 영해 기준 3해리에 기초하여 서해상에 남한 측이 관할하는 서해 5개 도서와 북한 측이 관할하는 황해도 웅진반도 사이의 중간선을 기준으로 해상 북방한계선(NLL: Northern Limit Line)을 설정

- 지상의 접경지역은 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 ‘비무장지대에 잇닿아 있는 시·군’ 또는 ‘비무장지대에 잇닿아 있지는 않지만 민간인통제선 이남 지역 중 대통령령으로 정하는 시·군’, 그리고 ‘비무장지대 내 집단취락 지역’ 등이 해당
- 접경지역은 남북 분단에 따라 국가안보를 위해 지역발전과 사유재산에 불이익을 받아 온 접적지역 및 그 인근 지역으로, 「군사기지법」과 「수도권정비계획법」 등 각종 중첩 규제로 지역발전이 낙후되어 있음 (행정안전부, 2011: 7)
 - 접적지역*으로 낙후된 접경지역의 발전을 지원하기 위한 국가 차원의 법·제도를 마련
 - * 국립국어원의 <우리말샘사전>에 의하면, 접적지역(接敵地域)이란 전방 지역의 군사 작전에 직접 관련되는 전방 사단의 작전 지역을 의미

□ 접경지역 지정 기준의 변화

- 2000년 접경지역 지원을 위해 「접경지역지원법」을 제정하였으며, 접경지역 초광역권 발전 구상의 실현 및 지원 범위의 확대를 위해 2011년 「접경지역 지원 특별법」으로 전면 개정
 - 이는 접경지역의 발전을 범정부적 차원에서 지원하기 위한 것임
 - 접경지역 지방자치단체 간 공동개발사업 발굴 및 협의 등을 위한 ‘접경지역 발전협의회’ 구성 등의 내용으로 전부 개정
- 「접경지역지원법」은 접경지역계획의 근거법으로서 접경지역이 포함되어 있는 인천광역시, 경기도, 강원도의 공동보조하에 제정된 법안 (행정자치부, 2002: 37)
 - 당시에 계류 중이던 접경지역 관련 법(안)을 접경지역 3개 시·도 합의(안)을 토대로 관련법이 제정
- 2011년 「접경지역 지원 특별법」으로 전면 개정되면서 접경지역의 범위도 ‘비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군’으로 변경

- 이는 법률에서 접경지역에 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 10개 시·군 외에 민통선 이남의 지역 중 대통령령으로 정하는 시·군이 포함되도록 위임함에 따라 변경
 - 전면 개정 당시 민통선으로부터 25km 이내에 속하는 지역을 관할하는 경기도의 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시와 강원도의 춘천시를 접경지역에 포함
- 2011년 개정된 「접경지역 지원 특별법」 제2조 제1항에 따라 시행령에서는 인천광역시, 경기도, 강원특별자치도 등의 15개 시·군을 지정하여 현재까지 유지
- 1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군
 - * (인천광역시) 강화군, 옹진군; (경기도) 김포시, 파주시, 연천군; (강원특별자치도) 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군
 - 「군사기지법」 제2조 제7호에 따른 민통선 이남의 지역 중 민통선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군
 - * (경기도) 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시; (강원특별자치도) 춘천시
 - 비무장지대는 제외하되, 비무장지대 내 집단취락지역
 - * (경기도) 파주시 군내면

[표 2-1] 접경지역 관련 법률상의 접경지역 지정 기준 변화

구 분	내 용
2000년 제정 「접경지역지원법」	<ul style="list-style-type: none"> • 읍·면 단위 • 민통선으로부터 거리 및 지리적 여건·개발 정도를 기준으로 설정한 지역 • 군사분계선 남방 2km 지점을 잇는 선으로부터 민통선 사이의 지역으로서 집단취락지역 • 해상의 북방한계선 이남 지역
2011년 개정 「접경지역 지원 특별법」 이후 현재까지	<ul style="list-style-type: none"> • 시·군 단위 • 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 지역 • 민통선과의 거리 및 지리적 여건을 고려하여 설정한 시·군 • 비무장지대 내 집단취락지역

2. 법률상 접경지역 공간적 범위의 변천

□ 민통선 조정에 따른 범위 축소

- 민통선은 1981년 12월 「군사시설보호법」의 개정으로 그 범위를 설정함으로써 국내법에 처음 명시
 - 1954년 2월, 미 육군 제8군 사령관의 직권에 따라 남방한계선에서 남쪽으로 선을 설정하여 민간인의 접근을 규제
 - 1972년 「군사시설보호법」 제정 당시에는 민통선이 언급되지 않고 군사시설 보호구역으로 설정되었다가, 1981년 법의 개정을 통해 민통선의 범위가 군사분계선 이남 5~20km로 설정 (1982년 1월 시행)
- 이후에 민통선은 시행일 기준으로 1994년 3월, 1997년 4월, 2008년 9월 등 세 차례에 걸쳐 북쪽으로 상향 조정
 - 민통선의 1차 조정은 1993년 12월 「군사시설보호법」 개정을 통해 조정되어, 이듬해 3월 민통선 기준이 군사분계선 이남 10~20km 범위 이내로 축소
 - 1997년 2차 조정에 따라 민통선은 군사분계선 이남 15km 범위 이내로 조정
 - 3차 조정은 2007년 12월 「군사시설보호법」 등 각종 군사관련법을 폐지하고 「군사기지법」으로 통합·제정함에 따라, 이듬해 9월 민통선 기준이 군사분계선 이남 10km 범위 이내로 축소

[표 2-2] 민통선 지정 근거 법률 및 범위 기준의 변천

구 분	근거 법률	민통선 지정 범위 기준
민통선 최초 설정	「군사시설보호법」 (법률 제3497호; 1981.12. 일부개정, 1982.1. 시행)	군사분계선 이남 5~20km 범위 이내
1차 조정	「군사시설보호법」 (법률 제4617호; 1993.12. 전부개정, 1994.3. 시행)	군사분계선 이남 10~20km 범위 이내
2차 조정	「군사시설보호법」 (법률 제5270호; 1997.1 일부개정, 1997.4. 시행)	군사분계선 이남 15km 범위 이내
3차 조정	「군사기지 및 군사시설 보호법」 (법률 제8733호; 2007.12. 제정, 2008.9. 시행)	군사분계선 이남 10km 범위 이내

□ 접경지역 범위의 변화

- 접경지역 지원을 위한 근거 법률이 제정되기 전에는, 접경지역에 대해 1953년 7월 27일 정전협정에 따라 형성된 군사분계선 및 그 인접 지역으로 인식(김영봉, 1999: 8)
 - 휴전선지역과 민통선 북방지역 및 민통선지역과 인접한 시·군*으로 구성
 - * 행정구역상 인천광역시, 경기도, 강원도의 10개 시·군(옹진군, 강화군, 김포시, 파주시, 연천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군)에 걸쳐 있음
 - 건설부(1992: 218)가 발간한 <제3차 국토종합개발계획 해설> 보고서에서도 접경지역에 대해 휴전선지역과 민통선지역 및 이에 연접하는 10개의 군 지역*으로 구성되어 있다고 서술
 - * 행정구역상 경기도 및 강원도의 강화군, 옹진군, 김포군, 파주군, 연천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군이 포함
- 2000년 1월 접경지역 지원을 위해 「접경지역지원법」이 제정되었고, 2011년 5월에는 특별법으로 격상되어 오늘날의 「접경지역 지원 특별법」으로 이어짐
 - 법과 시행령은 2023년 12월 현재까지 각각 38회와 28회의 개정을 거쳤으며, 이들 과정 중에 접경지역 지정 기준은 두 차례의 개정을 통해 큰 변화가 있었던 것으로 파악
- 2000년 8월에 제정된 「접경지역지원법 시행령」에는 접경지역 범위를 민통선 이남 20km 이내로 설정하고, 5개의 지정 기준 지표를 마련
 - 「접경지역지원법」 제2조에서는 접경지역을 「군사시설보호법」에서 규정한 민간인통제선(이하 ‘민통선’이라 한다) 이남의 시·군의 관할구역에 속하는 지역으로서 민통선으로부터 거리 및 지리적 여건·개발정도 등을 기준으로 대통령령이 정하는 지역’으로 명시
 - 「접경지역지원법 시행령」 제2조 제1항에서는 ‘민간인통제선 이남 20km 이내 시·군에 속한 읍·면·동 행정구역으로서 인구증감률(최근 5년간), 도로포장률, 상수도보급률, 제조업종사자 비율, 군사시설보호구역 점유비율 등의 5개 지표 중 3개 이상의 지표가 전국의 평균지표보다 저조한 지역’으로 규정

- 「접경지역지원법 시행령」 제2조 제2항에서는 ‘군사분계선 남방 2km 지점을 잇는 선으로부터 민통선 사이의 지역으로서 다음 각 목의 지역*’으로, 제3항에서는 ‘해상의 북방한계선 이남 지역으로서 백령도·대청도·소청도·대연평도·소연평도와 그 주변 도서’로 규정

* ㉔ 「농어촌정비법」 규정에 의한 농업생산기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 사업지구 안의 농업생산지역, ㉕ 「농어촌정비법」 규정에 의한 농어촌생활환경정비사업이 시행되었거나 시행 중인 사업지구 안의 집단취락지역, ㉖ 「접경지역 지원 특별법」 규정에 의한 남북한교류협력사업 등 관련 사업 추진지역

【표 2-3】 「접경지역지원법 시행령」에서 규정하는 접경지역의 범위

시·도	시·군	해당 행정구역 (읍·면·동 수)
합 계	15개 시·군	• 98개 읍·면·동 (15개 읍, 76개 면, 7개 동)
인천광역시 (17)	강화군	• 강화읍, 교동면, 삼산면, 서도면, 송해면, 양사면, 하점면, 내가면, 선원면, 불은면, 길상면, 양도면, 화도면 (1개 읍, 12개 면)
	옹진군	• 대청면, 백령면, 연평면, 북도면 (4개 면)
경기도 (46)	동두천시	• 불현동, 소요동, 보산동, 상패동 (4개 동)
	고양시	• 송산동, 고봉동, 송포동 (3개 동)
	파주시	• 문산읍, 파주읍, 법원읍, 교하면, 적성면, 탄현면, 광탄면, 파평면, 월릉면, 군내면, 장단면, 진동면, 진서면 (3개 읍, 10개 면)
	김포시	• 월곶면, 통진면, 하성면, 대곶면, 양촌면 (5개 면)
	양주군	• 남면, 은현면, 광적면, 백석면, 장흥면 (5개 면)
	연천군	• 연천읍, 전곡읍, 군남면, 미산면, 청산면, 중면, 장남면, 신서면, 백학면, 양징면 (2개 읍, 8개 면)
	포천군	• 관인면, 창수면, 영북면, 영중면, 신북면, 이동면 (6개 면)
강원도 (35)	춘천시	• 사북면, 북산면 (2개 면)
	철원군	• 철원읍, 김화읍, 동송읍, 갈말읍, 서면, 근남면, 근북면, 근동면, 원동면, 원남면, 임남면 (4개 읍, 7개 면)
	화천군	• 화천읍, 사내면, 하남면, 간동면, 상서면 (1개 읍, 4개 면)
	양구군	• 양구읍, 동면, 방산면, 해안면, 남면 (1개 읍, 4개 면)
	인제군	• 인제읍, 서화면, 남면, 북면, 기린면, 상남면 (1개 읍, 5개 면)
	고성군	• 간성읍, 거진읍, 현내면, 토성면, 죽왕면, 수동면 (2개 읍, 4개 면)

주 : 시·도명 아래 괄호 안 수치는 접경지역으로 지정된 읍·면·동 수를 의미
 자료 : 「접경지역지원법 시행령」(대통령령 제16956호, 2000. 8. 28., 제정)의 별표, 재구성

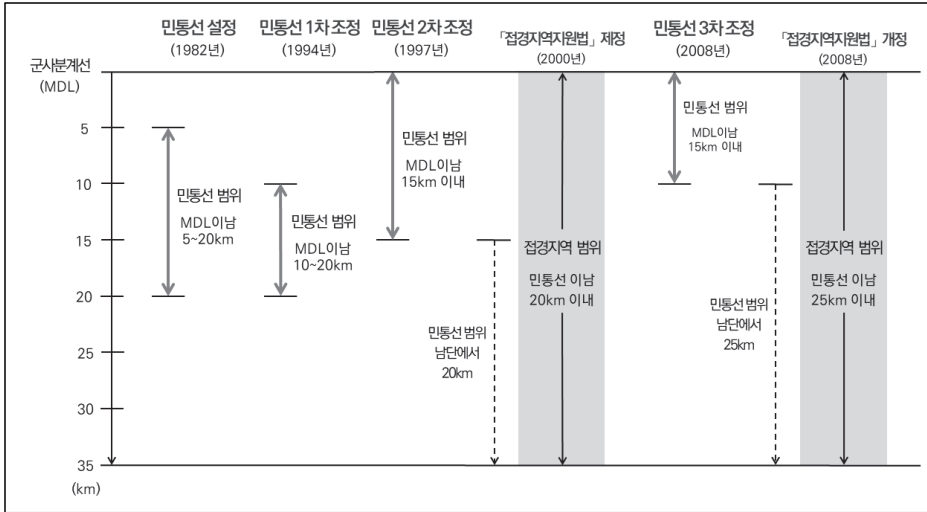
[그림 2-1] 「접경지역지원법」상 접경지역의 공간적 범위



자료 : 행정자치부(2007: 10)

- 결과적으로 행정구역상 15개 시·군* 98개 읍·면·동이 접경지역으로 선정
 - * (인천광역시) 강화군, 옹진군; (경기도) 동두천시, 고양시, 파주시, 김포시, 양주군, 연천군, 포천군; (강원도) 춘천시, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군
- 2008년 11월에 일부 개정된 「접경지역지원법 시행령」에는 접경지역의 기준을 민통선 이남 25km 이내 지역으로 확대
 - 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제5조에 따른 민통선이 군사분계선 이남 15km에서 10km로 축소됨에 따라 접경지역의 기준을 민통선 이남 20km 이내 지역에서 25km 이내 지역으로 확대
 - 접경지역에 해당하는 행정구역에는 변동이 없으나, 파주시 교하면은 교하읍으로, 양주군 백석면은 양주시 백석읍으로 승격

[그림 2-2] 관련법에 따른 민통선 조정 및 접경지역 범위 변화 (1982~2008년)



주 : '민통선 범위'와 '접경지역 범위'는 각각 '민통선을 설정할 수 있는 범위의 구간'과 '접경지역을 설정할 수 있는 범위의 구간'을 의미

○ 2011년 5월 특별법으로 전면 개정된 「접경지역 지원 특별법」에는 접경지역의 기준에서 구체적인 거리와 개발 정도가 삭제되고, 접경지역에 해당하는 행정 구역의 단위도 읍·면·동에서 시·군으로 변경

- 특별법(제2조)에는 접경지역을 '비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 민통선 이남의 지역 중 민통선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군'으로 규정
- 시행령에서는 접경지역에 해당하는 지역으로 15개 시·군을 명시하고 있으며, 12년이 지난 2023년 현재까지도 변경사항 없이 유효
- 한편 비무장지대는 접경지역에서 제외되나, 특별법 개정으로 비무장지대 내 집단취락지역*이 접경지역의 범위에 포함되는 계기를 마련

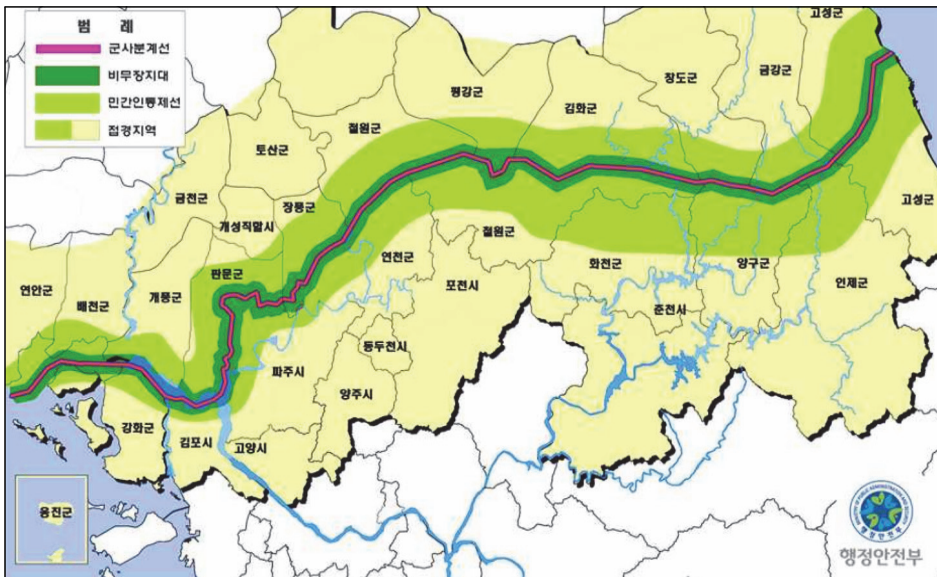
* '대성동 자유의 마을'이 이에 해당하며, 시행령 제2조 제3항에서는 '경기도 파주시 군내면에 위치한 집단취락지역'으로 명시

[표 2-4] 「접경지역지원법 시행령」에서 규정하는 접경지역의 범위

시·도	비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 맞닿아 있는 시·군	민통선 이남 지역 중 지정 기준에 따라 대통령령으로 정하는 시·군
인천광역시 (2)	• 강화군, 옹진군 (2)	—
경기도 (7)	• 김포시, 파주시, 연천군 (3)	• 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시 (4)
강원특별자치도 (6)	• 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군 (5)	• 춘천시 (1)

주 : 괄호 안 수치는 접경지역으로 지정된 시·군 수를 의미
 자료 : 「접경지역 지원 특별법 시행령」(대통령령 제32638호, 2022. 5. 9., 타법 개정) 제2조

[그림 2-3] 「접경지역 지원 특별법」상 접경지역의 공간적 범위



자료 : 행정안전부(2011: 3)

3. 접경지역 관련 계획의 검토

□ 접경지역 종합계획 (2003-2012)

- 「접경지역지원법」 제정에 따라 <접경지역 종합계획>이 수립
 - 접경지역의 종합적 이용, 주민복지 증진 및 자연환경 보전·관리, 그리고 통일 기반 조성에 관한 기본적인 중장기계획의 성격을 지님
 - 접경지역 지원사업은 접경지역을 구성하는 인천광역시, 경기도, 강원도 등 3개 시·도를 대상으로 2003년부터 2012년까지 274개 사업에 5조 1,278억 원을 투자하는 지역개발사업에 해당 (행정자치부, 2007: 51)
 - * 사업비는 경기도 48%, 강원도 46%, 인천 6%로 계획
 - 행정자치부가 주관하여 범부처적 성격의 발전종합계획을 수립하고 지원 사업을 발굴·집행
 - * 재원은 행정자치부 소관 사업의 경우 국가균형발전특별회계에서 추진하는 16개 낙후지역 개발사업에 포함되어 예산을 지원받으나, 나머지 사업들은 특별한 회계 규정 없이 모두 자체 예산으로 추진
- 그러나 2007년부터 접경지역 지원사업의 예산적용 방식이 변화되기 시작
 - 행정자치부 소관의 접경지역 지원사업 예산을 별도로 배정하지 않고, 행정자치부 소관의 다른 낙후지역 개발사업과 공동으로 예산을 지원받는 ‘총액 예산제’로 변경
 - 이러한 방식은 시·군 예산을 자율적으로 배분한다는 장점이 있으나, 정부 차원의 지원예산 총액이 삭감되어 추진 효과가 떨어질 것으로 예측됨에 따라 접경지역 지원사업의 지속가능성을 위해 독자적 사업 추진의 필요성이 제기
 - 접경지역 종합계획은 국가안보를 위해 낙후한 접경지역의 개발·보전에 관한 법정계획으로 접경지역에 관한 사항에서 다른 법률에 우선 적용되나, 「국토건설종합계획법」*, 「군사시설보호법」, 「수도권정비계획법」 등에 의한 규제로 종합개발계획 시 지역경제 발전에 어려운 상황

* 2003년 1월 1일 「국토건설종합계획법」이 폐지되고, 이를 보완·발전시킨 「국토기본법」이 시행

□ 접경지역 발전종합계획 (2011-2030)

○ 접경지역의 지속 가능하고 체계적인 지원을 위해 「접경지역지원법」이 「접경지역 지원 특별법」으로 개정되고, 이에 근거해 <접경지역 발전종합계획>이 수립

[표 2-5] '접경지역 발전종합계획' 수립의 추진 경과 및 지원사업의 주요 내용

구분	내 용
추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> • 국가안보 희생을 감내하고 각종 중첩 규제로 인해 발전이 정체된 접경지역의 신성장동력 창출 및 주민복지 향상
추진 경과	<ul style="list-style-type: none"> • 2008.11.27. 비무장지대 인근지역의 평화적 이용 연구용역 추진 (1년) • 2008.12.15. 초광역 발전계획 발표 (대통령직속 지역발전위원회) • 2009.12.02. '접경초광역권 발전 기본구상' 대통령 보고 • 2010.04.15. '접경지역 발전종합계획(안)' 관계부처 협의 • 2010.10.14. 「접경지역 지원 특별법(안)」 국회 제출 • 2011.04.29. 「접경지역 지원 특별법(안)」 국회 통과 • 2011.07.27. '접경지역 발전종합계획' 확정 • 2019.01.23. '접경지역 발전종합계획' 변경 확정 • 2023.02.24. 접경지역 발전종합계획 2023년 사업계획 확정
사업 내용	<p>(접경지역 발전종합계획 변경)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 대상 지역 : 접경권 3개 시·도, 15개 시·군 • 사업 기간 : 2011~2030년 (20년간) • 투자 규모 : 225개 사업, 13.2조 원 (국비 5.4, 지방비 2.2, 민자 5.6) • 소관 부처 : 행정안전부, 통일부, 국방부, 문화체육관광부, 국토교통부, 산업통상자원부, 환경부, 해양수산부 등 11개 부처 • 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 생태·평화관광 활성화 : DMZ 평화의 길, 한탄강 주상절리길 등 - 생활 SOC 확충 등 정주여건 개선 : 민군 복합 문화·체육·복지시설, 소규모 LPG 저장시설 등 - 균형발전 기반구축 : 해양심층수 융복합 클러스터, 군남 농축산물 물류거점 등 - 남북교류 협력기반 조성 : 서해 남북평화 연도교, 특화발전지구 등

자료 : 행정안전부 접경권 발전 지원 웹페이지

<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/borderDev/screen.do> (검색일 : 2023.12.20.)

- 접경지역으로 지정된 인천광역시, 경기도, 강원도의 15개 시·군을 대상으로 2011년부터 2030년까지 단계적으로 사업을 추진
 - * 여전히 「국토기본법」, 「군사기지 및 군사시설보호법」, 「수도권정비계획법」이 「접경지역 지원 특별법」보다 우선 적용되고 있음
- 계획의 비전은 ‘접경지역 일원의 우수한 생태자원과 세계 유일의 분단지역 상징성을 활용한 한반도 중심의 생태·평화벨트(Eco-Peace Belt) 육성’으로 설정
 - 〈접경지역 발전종합계획〉으로 규제 완화 및 예산 지원을 통한 사업을 추진
 - * 2011년부터 관광자원 개발, 인프라 확충사업, 산업단지 조성사업 등을 추진
 - 그러나 2011년 계획이 수립된 이후 8년간 남북 관계의 변화, 새로운 행정 수요 반영, 추진 불가능한 민간자본사업 및 대규모 사업들을 제외하기 위해, 접경지역 정책심의위원회를 통해 계획의 변경을 추진 (강원도, 2019)
 - 그 결과 2019년에 계획 변경이 확정되어 2030년까지 225개 사업에 13.2조 원 (국비 5.4조 원, 지방비 2.2조 원, 민자 5.6조 원)이 투입될 예정

제2절

접경지역지원법 제정 당시 접경지역 지정 기준 및 범위의 설정

1. 기초자료 분석을 통한 접경지역의 범위 설정안 모색

□ 접경지역 범위 설정의 배경과 기초자료 수집

- 2000년 1월 「접경지역지원법」이 제정·공포됨에 따라 동법 제2조에서 규정하는 접경지역의 범위를 설정할 필요성 제기
 - 「접경지역지원법」 제정 이전인 1999년 기준으로, 행정구역상 휴전선 지역, 민통선 북방지역, 민통선 인접 지역 등을 포함한 접경지역은 3개 시·도의 10개 시·군*에 해당
 - * (인천광역시) 옹진군, 강화군; (경기도) 파주시, 김포시, 연천군; (강원도) 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군
- 2000년 3월 행정자치부는 접경지역의 범위 기준을 마련하기 위해 인천, 경기, 강원 등 접경지역 시·도를 통해 현황 자료를 수집
 - ① 군사분계선 남방 2km 지점을 잇는 선으로부터 민통선 사이에 위치한 집단 취락, 농업생산, 통일기반조성 등의 목적으로 관리되고 있는 읍·면별 지역 현황, ② 민통선 이남 지역(읍·면·동 기준) 주요 지표 등의 자료*를 해당 시·도에 요청 (행정자치부 ‘지역 13600-181’호 문서, 2000.03.08. 시행)
 - * 자료의 주요 내용은 인구변동 추이, 도로 포장률 및 연장, 토지구제 현황, 종합병원 및 산업단지 조성, 제조업체 현황 및 광공업체 평균 생산액 규모, 상수도 보급률 및 1인당 1일 급수량, 재정자립도 및 1인당 지방세 부담 규모, 지역 내 총생산 규모 등으로 구성
- 접경지역 관계 시·도지사가 제출한 기초자료를 토대로 접경지역의 범위를 어떻게 설정할 것인지에 대해 분석
 - 행정자치부의 ‘지역13600-181(2000.3.8.)호’ 문서에 대해 인천, 경기, 강원 등 접경지역의 3개 시·도가 회신하여 제출한 자료를 분석

- 개발의 정도를 나타내는 측정지표가 낙후하거나 높게 나타나는 지역을 도출하여 접경지역 범위의 설정을 위한 기본자료로 활용

[표 2-6] 접경지역의 범위 설정을 위한 조사 목록

구 분	조사 내용
유형별 지역 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 유형별 위치: 집단취락, 농업생산, 통일기반조성 * 리 단위의 행정구역까지 기재
행정구역별 주요 지표 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 인구추세: 세대수, 인구수, 인구밀도(1km²당) • 토지이용: 전·답, 대지, 공장용지, 기타(면적/비율) • 토지규제: 수도권정비권역(면적/비율), 군사시설보호구역(면적/비율), 개발제한구역(면적/비율), 기타 • 도로: 도로연장(km), 도로포장률(%) • 산업: 공업단지(개소/면적), 50인 이상 사업체(업체수/종사자), 50인 이하 사업체(업체수/종사자), 광공업(업체수/생산액) • 기타: 지역내 총생산 규모, 1인당 지방세 부담율, 상수도 보급률(%), 재정자립도, 병원현황(종합병원/일반병원 및 기타) * 위의 지표별로 1998년 말, 1990년 말, 증감 등의 현황을 읍·면·동 단위로 기재

자료: 행정자치부(2000a: 2-3)의 재구성

□ 기초자료를 통한 기준 마련 및 지역 분석

○ 위에서 조사한 자료를 토대로 다음의 네 가지 기준을 마련하여, 접경지역의 범위설정에 참조 목적으로 이들 기준별로 해당 지역을 추출

- 개발 정도 측정지표가 3개 항목 이상 나타나는 지역 (읍·면·동)
- 재정자립도, 지방세부담 등 국민계정 지표가 전국 평균 이상 나타나는 시·군
- 군사시설보호구역 등 토지규제가 50% 이상인 지역 (읍·면·동)
- 남방한계선과 민통선 사이로서 집단취락시설 등이 없는 지역

① 개발 정도 측정지표가 3개 항목 이상 나타나는 지역

- 인천: 없음
- 경기: (김포시) 김포 1동, 김포2동, 김포3동; (파주시) 금촌1동, 금촌2동, 교하면; (연천군) 전곡읍

- 강원 : (철원군) 갈말읍

② 삶의 질 측정지표가 전국 평균 이상인 시·군

- 재정자립도 : 김포시
- 지방세 부담 규모 : 김포시, 파주시
- 지역 내 총생산 규모 : 김포시
- 도로연장 : 파주시, 철원군, 화천군, 인제군

③ 토지규제(군사시설보호구역)가 50% 이상인 지역

- 인천 : (강화군) 전 지역; (옹진군) 백령면, 대청면, 연평면
- 경기 : (김포시) 전 지역; (파주시) 전 지역; (연천군) 전 지역
- 강원 : (철원군) 전 지역; (화천군) 화천읍, 간동면, 상서면; (양구군) 해안면, 동면; (인제군) 서화면; (고성군) 간성읍, 거진읍, 현내, 수동면

※ 위의 옹진군과 강원도 지역은 수도권정비권역에서 제외

④ 민통선 북방지역 중 집단취락시설 등이 없는 지역

- 인천 : 없음
- 경기 : (파주시) 장단면, 진동면, 진서면, 군내면
정자·읍내·송산·점원·방목리; (김포시) 없음; (연천군) 신서면
답곡·마전·신현·도밀·덕산·승양리, 중면 중사·적거·마거·도연리,
백학면 갈현·포춘리, 왕징면 고왕·고잔하리, 장남면 고랑포리
- 강원 : (철원군) 임남면, 원동면, 근동면, 원남면, 철원읍 월하리;
(화천군) 화천읍 신읍1·풍산2리, 상서면
마현·산양1·봉오3·다목1리; (양구군) 방사면 천미리; (인제군) 없음;
(고성군) 수동면

※ 위의 지역은 남방한계선과 민통선 사이에 접하거나 포함되는 읍·면·동 중에서 집단취락지역, 농업생산지역, 통일기반조성지역 등으로 이용하지 않는 지역에 해당 ('리' 단위의 행정구역까지 조사)

- 위에서 개발 정도 측정지표가 3개 항목 이상 나타난 지역 중 군사시설보호 등 토지규제가 많은 읍 지역, 그리고 민통선 북방에 위치하나 집단취락지역 등이 없는 지역 등은 다음과 같이 접경지역의 범위 대상에서 제외
 - 인천 : 없음
 - 경기 : (김포시) 김포1동, 김포2동, 김포3동; (파주시) 금촌1동, 금촌2동, 장단면, 진동면, 진서면, 군내면 정자·읍내·송산·점원·방목리; (연천군) 신서면 답곡·마전·신현·도밀·덕산·승양리, 중면 중사·적거·마거·도연리, 백학면 갈현·포춘리, 왕징면 고왕·고잔하리, 장남면 고랑포리
 - 강원 : (철원군) 철원읍 월하리, 임남면, 원동면, 근동면, 원남면; (화천군) 화천읍 신읍1·풍산2리, 상서면 마현·산양1·봉오3·다목1리; (양구군) 방산면 천미리; (고성군) 수동면
- 민통선 남쪽 15km 이내에 인접하고 군사시설에 이용되는 토지비율이 50% 이상인 시·군의 읍·면·동에 대해서는, 접경지역의 추가 지정 대상에 포함
 - 동두천시 : 상패동, 소요동, 보산동
 - 양주군 : 남면
 - 포천군 : 관인면, 창수면, 영북면

□ 남방한계선과 민통선 간 접경지역 범위에 포함되는 지역

- 행정자치부의 '지역13600-181(2000.3.8.)호' 문서에서 첫 번째 요청 자료에 해당하는 지역에 대해 조사
 - 군사분계선 남방 2km 지점을 잇는 선으로부터 민통선 사이에 위치한 집단취락, 농업생산, 통일기반조성 등의 목적으로 관리되고 있는 지역을 의미
 - 시·도를 통해 리 단위의 행정구역까지 조사한 결과, 해당 지역은 다음과 같이 9개 시·군, 28개 읍·면(8읍 20면), 143개 리로 파악

- ① 강화군(1읍 5면 41리) : 집단취락지역, 농업생산지역, 통일기반조성지역
- 강화읍 : 옥림1리, 월곶리, 대산1리, 대산2리
 - 양사면 : 철산리, 덕하1리, 덕하2리, 덕하3리, 북성1리, 북성2리, 교산1리, 교산2리, 인화1리, 인화2리
 - 송해면 : 상도1리, 승뢰1리, 승뢰2리, 양오2리, 당산리
 - 교동면 : 대룡1리, 대룡2리, 읍내리, 상용리, 봉소리, 고구1리, 고구2리, 삼선1리, 삼선2리, 인사리, 지석리, 무학리, 난정1리, 난정2리, 서한리, 동산리, 양갑리
 - 상산면 : 미법리, 서검리
 - 서도면 : 불음1리, 불음2리, 말도리
- ② 김포시(2면 15리) : 집단취락지역, 농업생산지역
- 하성면 : 가금1리, 가금2리, 가금3리, 양택2리, 마근포리, 마조1리, 마조2리, 시암1리, 시암2리, 후평1리, 후평2리
 - 월곶면 : 조강1리, 조강2리, 보구곶리, 용강리
- ③ 파주시(2면 15리) : 집단취락지역, 농업생산지역
- 군내면 : 백연리, 조산리
 - 탄현면 : 낙하리, 문지리, 오금1리, 만우리, 대동리, 성동리
- ④ 연천군(4면 9리) : 집단취락지역, 농업생산지역, 통일기반조성지역
- 중면 : 황산리
 - 왕징면 : 강내리, 강서리, 작동리
 - 백학면 : 두현리, 백령리
 - 장남면 : 반정리, 판부리, 자작리
- ⑤ 철원군(4읍 2면 39리) : 집단취락지역, 농업생산지역
- 철원읍 : 산명리, 가단리, 유정리, 흥원리, 독검리, 대마1리, 대마2리, 관전리, 사요리, 외촌리, 율이리, 내포리, 중리, 중세리

- 갈말읍 : 정연리, 동막리, 토성리, 상사리
- 김화읍 : 생창리, 유곡리, 도창리, 읍내리, 암정리, 운장리, 용양리, 감봉리
- 동송읍 : 양지리, 이길리, 대위리, 관우리, 하길리, 강산리, 중강리
- 근남면 : 마현1리, 마현2리, 사곡리, 풍암리, 양지리
- 서면 : 와수리

⑥ 화천군(1읍 1리) : 집단취락지역

- 화천읍 : 동촌리

⑦ 양구군(3면 17리) : 집단취락지역, 농업생산지역

- 동면 : 팔랑리, 월운리, 비아리, 사태리
- 방산면 : 현리, 장평리, 송현리, 오미리, 금악리, 고방산리, 건솔리
- 해안면 : 현리, 오유리, 만대리, 월산리, 이현리, 후리

⑧ 인제군(1면 5리) : 집단취락지역, 농업생산지역, 통일기반조성지역

- 서화면 : 서화리, 서흥리, 천도리, 가전리, 심적리

⑨ 고성군(2읍 1면 8리) : 농업생산지역

- 현내면 : 저진리, 검장리, 사천리, 송현리, 명호리, 마달리
- 거진읍 : 냉천리
- 간성읍 : 탐현리

□ 조사 지표별 지역 분석의 결과

- 행정자치부의 ‘지역13600-181(2000.3.8.)호’ 문서에서 접경지역의 3개 시·도에 요청한 두 번째 자료는, 민통선 이남 지역(읍·면·동 기준) 주요 지표 등의 자료를 의미
 - 시·도를 통해 받은 자료를 토대로 다음과 같이 주요 지표별로 해당 지역을 도출하거나 지역별로 지표의 분석을 수행

- ① 인구변동추세 : 10% 이상 증가 (1998년 말 기준, 1990년 말 비교)
 - 인천 : 해당 없음
 - 경기 : (김포시) 김포1동, 김포2동, 김포3동, 통진면; (파주시) 금촌동
 - 강원 : (철원군) 갈말읍
- ② 도로포장률 : 90% 이상
 - 인천 : (강화군) 양사면, 교동면
 - 경기 : (김포시) 김포1동, 김포2동, 김포3동, 고촌면; (파주시) 금촌동, 문산읍, 파주읍, 법원읍, 월릉면, 교하면, 조리면, 광탄면, 적성면, 군내면
 - 강원 : (양구군) 남면, 해안면; (인제군) 북면
- ③ 상수도보급률 : 85% 이상 급수 (전국 평균 84.5%)
 - 인천 : (옹진군) 백령면, 대청면, 연평면
 - 경기 : (김포시) 김포1동, 김포2동, 김포3동; (파주시) 금촌동, 문산읍; (연천군) 연천읍, 전곡읍
 - 강원 : (철원군) 동송읍
- ④ 산업단지 조성 : 1개소 이상
 - 인천 : (강화군) 하점면
 - 경기 : (김포시) 대곶면; (파주시) 교하면
 - 강원 : (철원군) 김화읍, 갈말읍; (화천군) 하남면; (고성군) 죽왕면
- ⑤ 종합병원
 - 인천 : (옹진군) 백령면; (강화군) 강화읍
 - 경기 : (파주시) 금촌동
 - 강원 : (철원군) 갈말읍

⑥ 제조업체 : 종사원 300인 이상

- 인천 : 해당 없음
- 경기 : (파주시) 금촌동, 법원읍, 월롱면, 탄현면, 교하면; (연천군) 전곡읍;
(김포시) 통진면
- 강원 : 해당 없음

⑦ 군사시설보호구역 : 토지구제 50% 이상

- 인천 : (강화군) 전 지역; (옹진군) 백령면, 대청면, 연평면
- 경기 : (김포시) 전 지역; (파주시) 전 지역; (연천군) 전 지역
- 강원 : (철원군) 전 지역; (화천군) 화천읍, 간동면, 상서면; (양구군) 해안면,
동면; (인제군) 서화면; (고성군) 간성읍, 거진읍, 현내면, 수동면

⑧ 수도권정비구역 : 토지구제 50% 이상

- 인천 : (강화군) 전 지역
- 경기 : 해당 없음
- 강원 : 접경 5개 시·군 전체

⑨ 재정자립도 (전국 평균 53.7%)

- 인천 : 옹진군 23.5%, 강화군 18.8%
- 경기 : 김포시 59.2%, 파주시 34.6%, 연천군 25.0%, 철원군 19.9%
- 강원 : 화천군 17.2%, 양구군 21.1%, 인제군 28.6%, 고성군 19.2%

⑩ 1인당 지방세 부담액 (전국 평균 378,466원)

- 인천 : 옹진군 256,270원, 강화군 252,330원
- 경기 : 김포시 592,926원, 파주시 434,832원, 연천군 284,766원
- 강원 : 철원군 194,000원, 화천군 296,000원, 양구군 198,000원,
인제군 220,000원, 고성군 344,000원

⑪ 1인당 지역 내 총생산 규모(전국 평균 9,514천 원)

- 인천: 자료 없음(미제출로 판단)
- 경기: 김포시 13,656천 원, 파주시 9,459천 원, 연천군 7,937천 원
- 강원: 철원군 6,242천 원, 화천군 5,954천 원, 양구군 5,116천 원,
인제군 5,695천 원, 고성군 5,371천 원

⑫ 도로 평균 연장(고속도로+국도+지방도+시·군도, 전국 평균 363km)

- 인천: 용진군 147.4km, 강화군 88km
- 경기: 김포시 250km, 파주시 383km, 연천군 284km
- 강원: 철원군 403km, 화천군 378km, 양구군 298km, 인제군 420km,
고성군 312km

⑬ 광공업사업체 평균 생산액(전국 4,115백만 원)

- 인천: 용진군 해당 없음, 강화군 2,601백만 원
- 경기: 김포시 1,423백만 원, 파주시 1,730백만 원, 연천군 1,439백만 원
- 강원: 철원군 3,561백만 원, 화천군 1,585백만 원, 양구군 842백만 원,
인제군 해당 없음, 고성군 1,081백만 원

⑭ 1인당 1일 급수량(전국 평균 409ℓ)

- 인천: 용진군 236ℓ, 강화군 370ℓ
- 경기: 파주시 403ℓ, 김포시 301ℓ, 연천군 407ℓ
- 경기: 철원군 326ℓ, 화천군 301ℓ, 양구군 348ℓ, 인제군 372ℓ,
고성군 294ℓ

○ 위에서 조사한 지표는 민통선에 접한 10개 시·군뿐만 아니라, 민통선 남쪽 15km 선 이내의 읍·면·동에 대해서도 분석을 수행

- 공간적 범위를 확대한 결과, 경기도의 동두천시, 양주군, 포천군 등 3개 시·군이 분석의 대상에 포함

[표 2-7] 민통선 남쪽 15km 이내 인접 시·군 지표별 지역 분석의 결과

구 분	지표 분석의 결과		
	동두천시	양주군	포천군
인구변동추세 (10% 이상 증가)	• 생연1동, 불현동	• 회천읍, 주내면, 광적면, 백석면	• 포천읍, 소흘읍, 군내면, 내촌면, 가산면, 신북면, 영중면, 일동면
도로포장률 (90% 이상 포장)	• 생연1동, 생연2동, 중앙동, 보산동, 불현동, 소요동, 상패동	• 없음	• 자료 없음
상수도보급률 (85% 이상 급수)	• 생연1동, 생연2동, 중앙동, 보산동, 불현동, 소요동, 상패동	• 회천읍	• 없음
산업단지조성 (1개소 이상)	• 소요동	• 은현면, 남면	• 신북면
종합병원	• 없음	• 없음	• 포천읍
제조업체 (종사원 300인 이상)	• 생연1동, 상패동	• 광적면	• 가산면, 신북면
군사시설보호구역 (50% 이상)	• 소요동, 보산동, 상패동	• 은현면, 광적면, 장흥면, 남면	• 관인면, 창수면, 영북면, 내촌면
재정자립도 (전국 평균 53.7%)	• 38.8%	• 32.9%	• 37.7%
1인당 지방세부담액 (전국 평균 378,466원)	• 295,782원	• 439,439원	• 398,293원
1인당 지역내 총생산규모 (전국 평균 9,514천 원)	• 7,583천 원	• 12,476천 원	• 8,258천 원
도로연장 (전국 평균 363km)	• 60km	• 298km	• 426km
광공업사업체 평균 생산액 (전국 평균 4,115백만 원)	• 1,908백만 원	• 1,560백만 원	• 1,129백만 원
1인당 1일 급수량 (전국 평균 409ℓ)	• 412ℓ	• 313ℓ	• 426ℓ

자료 : 행정자치부(2000a: 199-200)의 재구성

□ 대안별 접경지역 범위 설정 및 장·단점 비교

○ 위와 같은 기초자료의 분석으로 접경지역 범위 설정(안)을 마련하기 위해 다음과 같이 두 가지 대안으로 접근

① 1안 : 민통선에 접한 시·군 전체를 접경지역의 범위에 포함

• 접경지역 범위

- 「군사시설보호법」 제2조 제3호의 규정에 의한 민통선에 접하는 시·군 행정구역 전체로서, 지리적 여건 및 개발 정도 등을 측정하는 지표가 당해 지역과 비교하여 저조하거나 낙후된 지역
- 다만, 민통선으로부터 25km가 넘는 시·군은 민통선 남방 25km 지점을 잇는 선에 접하는 읍·면 단위 행정구역까지 포함

[표 2-8] 접경지역 범위 설정 1안(민통선에 접한 시·군 전체)

구 분	해당 지역		면적 (km ²)	수혜인구 (명)
	시·군별	읍·면·동		
인천광역시	옹진군	• 백령면, 대청면, 연평면 (3면)	69.03	7,174
	강화군	• 전 지역 (1읍 12면)	410.83	67,924
경기도	김포시	• 전 지역 (6면 3동)	276.59	148,066
	파주시	• 전 지역 (3읍 11면 2동) * 주민 미거주 3면	682.60	181,496
	연천군	• 전 지역 (2읍 8면)	696.33	53,766
	철원군	• 전 지역 (4읍 7면) * 주민 미거주 4면	898.82	53,946
강원도	화천군	• 전 지역 (1읍 4면)	909.46	25,544
	양구군	• 전 지역 (1읍 4면)	700.68	23,756
	인제군	• 인제읍, 서화면, 북면, 남면 (1읍 3면)	1,173.04	26,425
	고성군	• 전 지역 (2읍 4면) * 주민 미거주 1면	664.15	36,369
합계	• 3개 시·도 10개 시·군 82개 읍·면·동 (15읍 62면 5동) * 주민 미거주 : 8면		6,481.53 (전국의 6.5%) * 전국 99,800	624,466 (전국의 1.3%) * 전국 47,335천

주 : 2000년 2월 1일 현재 자료(행정구역 및 인구 현황)

자료 : 행정자치부(2000a: 206)의 재구성

- 해상의 북방한계선 이남의 서해 5도서 및 그 주변 도서
- 민통선 북방의 집단취락지역·농업생산지역 및 통일기반지역
- 그 결과 1안에 의한 접경지역은 10개 시·군*, 82개 읍·면·동으로 설정
 - * (인천) 옹진, 강화; (경기) 김포, 파주, 연천; (강원) 철원, 화천, 양구, 인제, 고성

• 장점

- 시·군 단위가 기준이 되므로 접경지역의 범위 선정이 용이
- 법(안) 제정 당시의 범위선정 취지에 적합
- 종합계획 수립이 용이하고 접경지역에 대한 집중개발 가능

• 단점

- 동두천시, 양주군, 포천군 등 제외지역 주민의 반발 예상
- 개발 정도가 상당하고 도시화 된 지역의 정확한 선정기준 마련 곤란

② 2안 : 민통선 남쪽 15km선 이내 읍·면·동까지 포함

• 접경지역 범위

- 민통선 남방 15km 지점을 잇는 선에 접하거나 포함되는 시·군의 읍·면·동 단위 행정구역으로서 지리적 여건 및 개발 정도를 측정하는 지표가 당해 지역과 비교하여 낙후된 지역
- 해상의 북방한계선 이남 지역 중 서해 5도서 및 그 주변 도서
- 민통선 북방의 집단취락지역·농업생산지역 및 통일기반 조성지역
- 그 결과 2안에 의한 접경지역은 14개 시·군*, 89개 읍·면·동으로 설정
 - * (인천) 옹진, 강화; (경기) 김포, 고양, 파주, 동두천, 연천, 양주, 포천; (강원) 철원, 화천, 양구, 인제, 고성

• 장점

- 지역개발 정도가 낮은 지역의 선정으로 합리적인 범위 설정
- 지역 간 형평성이 고려된 지역발전 및 지역경제 활성화 도모

• 단점

- 지리적 여건 및 개발 정도 등의 기준 설정 시 비교 평가를 위한 지표의 정확한 기준 마련 곤란

- 읍·면·동 단위 행정구역을 기준으로 설정함으로써 구체적인 지역 선정에 어려움 초래
- 접경지역의 범위 확대에 과도한 예산 소요

[표 2-9] 접경지역 범위 설정 2안(민통선 남쪽 15km선 이내 읍·면·동)

구 분	해당 지역		면적 (km ²)	수해인구 (명)
	시·군별	읍·면·동		
인천광역시	옹진군	• 백령면, 대청면, 연평면 (3면)	69.06	7,174
	강화군	• 전 지역 (1읍 12면)	410.83	67,924
경기도	김포시	• 고촌면을 제외한 전 지역 (5면 3동)	251.41	136,130
	고양시	• 대화동, 송포동, 송산동 (3동)	35.88	44,033
	파주시	• 전 지역 (3읍 11면 2동) * 주민 미거주 3면	682.60	181,496
	양주군	• 광적면, 남면, 은현면 (3면)	119.55	29,560
	동두천시	• 소요동 (1동)	31.30	10,629
	연천군	• 전 지역 (2읍 8면)	696.33	53,766
	포천군	• 관인면, 창수면 (2면)	141.21	8,281
강원도	철원군	• 전 지역 (4읍 7면) * 주민미거주 4면	898.82	53,946
	화천군	• 전 지역 (1읍 4면)	909.46	25,544
	양구군	• 전 지역 (1읍 4면)	700.68	23,756
	인제군	• 인제읍, 서화면, 북면 (1읍 2면)	929.72	22,477
	고성군	• 전 지역 (2읍 4면) * 주민 미거주 1면	664.15	36,369
합계	• 3개 시도 14개 시·군 89 읍·면·동(15읍 65면 9동) * 주민 미거주 : 8면		6,540.97 (전국의 6.6%) * 전국 99,800	701,085 (전국의 1.5%) * 전국 47,335천

주 : 2000년 2월 1일 현재 자료(행정구역 및 인구 현황)

자료 : 행정자치부(2000a: 207)의 재구성

2. 접경지역 범위 설정을 위한 지표 개발 연구의 검토¹⁾

□ 「접경지역지원법」 입법 취지에 따른 지표의 성격 설정

○ 「접경지역지원법」의 입법 취지

- 「접경지역지원법」 제1조에서 ‘이 법은 남북의 분단으로 낙후된 접경지역의 경제발전 및 주민복지향상을 지원하고, 자연환경을 체계적으로 보전·관리하며, 평화통일의 기반을 조성하기 위하여 필요한 사항을 규정함’을 목적으로 하고 있어서 지역개발, 자연환경보전, 통일기반조성이라는 세 가지 이념을 나타내주고 있음

○ 법 적용 범위 설정에 있어서 법적 기초와 시사점

- 접경지역의 범위를 나타내는 정의에 대해서 법 제2조에서는 ‘「군사시설 보호법」 제2조 제3호의 규정에 의한 민간인통제선(이하 ‘민통선’이라 한다) 이남의 시·군의 관할구역에 속하는 지역으로서 민통선으로부터 거리 및 지리적 여건·개발정도 등을 기준으로 하여 대통령이 정하는 지역을 말한다. 다만, 군사분계선 남방 2킬로미터 지점을 잇는 선으로부터 민통선 사이의 지역으로서 집단취락지역 등 대통령이 정하는 지역과 해상의 북방한계선 이남지역 중 대통령이 정하는 지역은 접경지역으로 본다.’라고 규정

○ 이에 따라 법의 적용 범위는 낙후지역이나 사업대상지역 범위를 설정하는 방법이 쓰일 수 있음을 나타냄

□ 정부서비스 유형과 측정지표

○ 정부서비스의 분류와 지표화

- 이론적인 측면에서 정부정책은 규제정책, 서비스정책, 구성정책, 상징정책 등으로 구분될 수 있음

1) 접경지역지원법 시행령 제정방안 연구팀의 발표 자료(2000.3.30.)와 관계부처 회의 시 제시된 의견 검토 결과 보고 자료(2000.6.20.)의 일부 내용을 발췌하여 정리함 (행정자치부, 2000a: 223-230; 2000b:178-185)

- 이 중 서비스 정책에 한정하여 볼 때, 정부서비스의 지표화에 있어서 중요한 것은 지역주민의 삶의 질에 유의미한 영향을 미칠 것과 가시적이고 계량적으로 표현할 수 있는지의 여부가 중요

○ 정부서비스 정책의 유형화

- 정부서비스 정책을 보다 세분하면 서비스를 제공하는 자원배분정책, 자원의 재배분을 도모하는 재배분정책, 지역의 개발과 관련된 개발정책, 그리고 어느 유형에도 포함되기 어려운 교육문화정책 등으로 나누어볼 수 있음

【표 2-10】 정부서비스 정책 유형에 따른 측정지표

정 책	대분류	측정치표
자원배분	<ul style="list-style-type: none"> • 치안서비스 • 환경관리 • 재해관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 경찰, 방범, 범죄, 소방, 재난, 재해, 녹지, 대기, 공원, 수질, 쓰레기처리, 경관, 휴식공간, 위생 등
재배분	<ul style="list-style-type: none"> • 복지서비스 • 의료보호 	<ul style="list-style-type: none"> • 영세민, 연금, 노인복지, 사회사업, 빈곤, 고용복지, 가정복지, 여성복지, 장애인복지, 보험, 불량주택 등
지역개발	<ul style="list-style-type: none"> • 산업경제 • 지역계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 고용, 물가, 소득, 도로, 철도, 항만, 상하수도, 산업진흥, 경제활동인구, 인구증가, 인구밀도, 대중교통, 정보통신, 지역금융, 도시계획면적, 토지이용률 등
교육문화	<ul style="list-style-type: none"> • 교육서비스 • 문화서비스 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육인력, 교육시설, 교육수준, 문화시설, 문화행사, 체육, 레크리에이션 등

자료 : 행정자치부(2000a: 224; 2000b: 179)의 재구성

□ 특정지역 범위 설정을 위한 지표의 적용 예

○ 낙후지역 설정 기준

- 낙후지역을 설정하기 위해서는 대체적으로 일반적 기준, 사회적 지표에 의한 기준, 그리고 행정 및 제도적 기준에 의한 3가지 방법이 있음(서태성·이승복, 1996)
- 일반적 기준은 주로 인구감소 또는 정체지역과 같은 인구변동·사회경제 활성화(낮은 공업율, 낮은 1인당 지역생산액)를 지표로 삼음

- 사회적 지표에 의한 기준은 특정 단위 지역 내 생활 및 복지 수준을 평가하는 것으로 주거, 건강, 교육, 재정, 고용, 여가, 사회, 안정, 사회보장 등을 지표로 사용
- 행정 및 제도적 기준은 산간오지, 농어촌지역, 도시지역, 그리고 특수지역으로서 광산지역 및 민통선북방지역 등 정부 차원에서 법적, 행정적 기준을 통해 설정
- 「오지개발촉진법」상 오지의 범위 및 측정지표
 - 개발수준이 전국 면 지역 평균 이하인 지역으로 지역주민의 1인당 소득수준이 전국 면 지역 평균 1인당 소득수준 이하인 지역
- 「지역균형개발 및 중소기업 육성에 관한 법률」상 개발촉진지구의 범위 및 측정지표
 - 개발촉진지구(낙후지역형)는 인구증감율, 재정자립도, 토지의 평균지가, 제조업종사자 인구비율, 도로율의 5개 지표 중 2개 이상이 전국 하위 1/5에 속하는 시·군

□ 접경지역 범위 설정을 위한 지표의 설정

- 접경지역 범위 설정을 위한 지표의 설정 원칙
 - 제1원칙 : 「접경지역지원법」의 입법 취지를 반영하여 낙후지역을 나타내는 일반적 기준인 인구감소 또는 정체지역과 같은 인구변동·지역경제활성도 (낮은 공업율, 낮은 1인당 지역생산액) 등과 사회적 지표에 의한 기준인 특정의 단위지역 내 생활 및 복지수준을 평가하는 것으로 주거, 건강, 교육, 재정, 고용, 여가, 사회안정, 사회보장 등을 지표로 삼음
 - 제2원칙 : 정부서비스 중 지역개발부문의 지표들에 해당하는 고용, 물가, 소득, 도로, 철도, 항만, 상하수도, 산업진흥, 경제활동인구, 인구증가, 인구 밀도, 대중교통, 정보통신, 지역금융, 도시계획면적, 토지이용률 등과 교육 문화부문 지표들에 해당하는 교육인력, 교육시설, 교육수준, 문화시설, 문화 행사, 레크리에이션 등을 설정
 - 제3원칙 : 정부의 공식적 데이터의 존재요건을 충족해야 하며, 읍·면·동 단위에 취득할 수 있어야 함

[표 2-11] 접경지역 지표 설정 원칙에 따른 검토 결과

지 표	원 칙			종합	지 표	원 칙			종합
	1	2	3			1	2	3	
인구수 (인)	·	○	○	·	1인당 공원면적 (㎡)	·	○	○	·
5년간 인구증감률 (%)	○	○	○	○	도로율(%) : 지목기준	○	○	○	○
노령인구비율 (%)	·	·	○	·	도로연장 (km)	○	○	△	△
세대수 (세대)	·	·	○	·	자동차대수 (대)	·	○	○	·
인구밀도 (인/㎢)	·	○	○	·	주차장면수 (면)	·	·	○	·
1인당 GRDP (천원/인)	○	○	△	△	상수도보급율 (%)	○	○	○	○
1인당 소비지출액 (천원)	·	○	·	·	하수도처리율 (%)	○	○	·	·
총사업체수 (개소)	○	○	○	○	1인1일 평균 급수량 (ℓ)	○	○	△	△
제조업체수 (개)	○	○	○	○	유아교육기관수 (개)	○	○	·	·
제조업종사자 비율 (%)	○	○	○	○	대학생수 (인)	○	○	△	△
음식·숙박업체수 (개)	·	○	△	·	교사1인당학생수 (인) : 초·중·고	○	○	○	○
시장연면적 (㎡)	·	○	○	·	생활보호대상자수 (인)	○	○	○	○
농가1호당 경지면적 (ha)	·	○	○	·	주민1000인당 의료인수 (인)	○	○	△	△
공시지가 평균 (원/㎡)	·	○	·	·	주민1000인당 병상수 (개)	○	○	△	△
스포츠시설 연면적 (㎡)	·	○	△	·	컴퓨터보급율 (%)	○	○	·	·
주택수 (호)	·	○	○	·	주민1000인당 공무원수 (인)	·	·	○	·
주택보급율 (%)	○	○	△	△	주민1000인당 소방대원수 (인)	○	·	·	·
공동주택비율 (%)	·	○	△	·	주민1인당 예산액 (천원/인)	○	○	·	·
비거주용건물 거주세대수	·	○	△	·	주민1인당 결산액 (천원/인)	○	○	·	·
수세식변소비율 (%)	○	○	·	·	재정자립도 (%)	○	○	△	△

주 : ¹ 제1원칙 : 「접경지역지원법」의 입법 취지를 반영하여 낙후지역을 나타내는 일반적 기준과 사회적 지표에 의한 기준 등에 해당

² 제2원칙 : 정부서비스 중 지역개발 부문과 교육문화 부문에 해당

³ 제3원칙 : 정부의 공식적 데이터 존재 요건을 충족하면서 읍·면·동 단위로 취득이 가능

⁴ 제3원칙에서 ○는 읍·면·동 단위까지 있는 것이고, △는 시·군 단위에서만 있는 자료

⁵ 제3원칙에서 공식적인 데이터의 존재 여부는 검토 대상인 고양시, 파주시, 김포시, 동두천시, 양주군, 포천군, 연천군을 상징

자료 : 행정자치부(2000a: 226-227; 2000b: 181-182)의 재구성

○ 접경지역 범위 설정을 위해 적절한 지표의 추출

- 읍·면·동 단위에서 가능한 지표 : 5년간 인구증가율(%), 총사업체수(개소), 제조업체수(개), 제조업종사자 비율(%), 도로율(%), 상수도보급률(%), 교사 1인당 학생수(인), 생활보호대상자수(인)
- 시·군 단위에서만 가능한 지표 : 주택보급률(%), 도로연장(km), 1인1일 평균 급수량(ℓ), 대학생수(인), 주민1000인당 의료인수(인), 주민 1000인당 병상수(개), 재정자립도(%)
 - * 1인당 GRDP는 타 시·도 자료 미비로 전국 시·군 평균을 구하기 어려움
- 접경지역 범위 설정의 지표 : 질적 지표로서 상호비교가 가능한 지표 선정
 - * 읍·면·동 단위로 평가할 경우 : 5년간 인구증가율(%), 제조업종사자 비율(%), 도로율(%)
 - * 시·군 단위로 평가할 경우 : 5년간 인구증가율(%), 제조업종사자 비율(%), 도로율(%), 재정자립도(%)

○ 접경지역 범위 설정 지표의 보완

- 분단 비용의 부담이 이루어지는 지역적 특성을 반영하여 군사 사항 관련 토지 이용규제지역 비율(%) 지표를 추가
- 접경지역 범위 설정의 보완지표
 - * 읍·면·동 단위로 평가할 경우, 군사 사항 관련 토지이용규제지역 지정 비율이 전체면적의 3분의 1 이상인 읍·면·동 지역
 - * 시·군 단위로 평가할 경우, 군사 사항 관련 토지이용규제지역 지정 비율이 전체면적의 3분의 1 이상인 시·군 지역

○ 접경지역의 범위 설정을 위한 지표체계

- 민통선에 접한 시·군, 민통선북방지역, 서해5도 등은 지리적 여건 기준으로 범위 설정, 그 외의 지역은 낙후성 여건 및 군사 관련 토지이용규제 여건으로 범위 설정
- 낙후성 여건 평가지표
 - * ① 민통선으로부터 20km 이내의 읍·면·동(그 일부가 해당하는 경우를 포함한다)

단위 행정구역으로서 개발 정도를 측정한 다음 각목의 지표 중 둘 이상이 전국 광역시·시·군의 평균 미만인 지역

가. 5년간 인구증가율(%)

나. 제조업종사자 비율(%)

다. 도로율(%)

- * ② 민통선으로부터 20km 이내의 읍·면·동(그 일부가 해당하는 경우를 포함한다) 단위 행정구역으로서 「군사시설보호법」 제4조 규정에 의해 설정된 군사시설보호구역 등 군사에 관한 사항에 의한 토지이용규제지역의 지정면적비율이 행정구역 면적의 3분의 1이상인 읍·면·동 지역

□ 접경지역 범위 설정 지표체계를 적용한 분석의 결과

○ 민통선 이남 지역

- 인천시 : 강화군
- 경기도 : 김포시, 파주시, 연천군, 동두천시(중앙동, 보산동, 불현동, 소요동, 상패동), 양주군(광적면, 남면, 은현면, 장흥면), 포천군(창수면, 영북면, 관인면, 영중면, 일동면, 이동면), 고양시(관산동, 고양동, 고봉동, 능곡동, 식사동, 풍산동, 일산1동, 일산2동, 일산3동, 일산4동)
- 강원도 : 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군

○ 민통선 이북 지역

- 집단취락지역이라 함은 「농어촌정비법」 제2조의 제7호 규정에 의한 ‘농어촌 생활환경정비사업’이 시행되었거나 시행 중인 사업지구 내
- 농업생산지역이라 함은 「농어촌정비법」 제2조의 제3호 규정에 의한 ‘농업 생산기반정비사업’이 시행되었거나 시행 중인 사업지구 내
- 통일기반조성지역이라 함은 접경지역종합계획에서 포함된 남북교류협력 단지 조성 사업지구 내

○ 서해 5개도서

- 웅진군 대청면, 백령면, 연평면

3. 기초자료 분석을 통한 접경지역의 범위 설정안 재모색

□ 접경지역 범위 설정의 배경과 기초자료 수집

○ 앞서서도 살펴보았듯이 2000년 3월 인천, 경기, 강원 등 접경지역 시·도를 통해 필요한 기초자료를 수집했던 행정자치부는, 같은 해 5월에도 접경지역의 대상 범위를 설정하기 위해 같은 방식으로 현황 조사를 실시

- 「접경지역지원법 시행령」 제정(안)에 대해 관련 부처의 의견 조회를 완료하고 입법예고 기간 중(2005.5.4.~24.)에 자료 조사를 실시
- 읍·면·동 기준의 측정지표 자료*를 해당 시·도에 요청 (행정자치부 ‘지역 13600-395’호 문서, 2000.05.13. 시행)
- 자료 제출 대상 지역은 ‘지역13600-366(2000.5.4.)호’*에 첨부된 접경 지역의 범위**를 참조하도록 공문에 명시

* 「접경지역지원법 시행령」 제정 초기 단계에 접경지역의 범위를 어떻게 설정했는지 파악할 수 있는 중요한 문서로 판단되나, <접경지역지원법 시행령 관련 자료집>에 편철되지 않아 정확한 내용의 확인이 불가

** 후술 내용의 정황으로 판단할 때 자료 제출 대상 지역은 민통선 이남 20km 범위에 있는 16개 시·군***, 124개 읍·면·동에 해당하는 것으로 추정되나, 후술하는 접경지역 범위 설정의 다양한 대안에서는 강화군의 화도면이 제외된 123개 읍·면·동으로 파악되어 이것이 단순 실수에 의한 누락인지 아니면 다른 어떠한 이유가 있었는지 등에 대해서는 알 수 없음

*** 앞에서 살펴본 민통선 이남 15km 범위에 있는 14개 시·군에 강원도의 춘천시와 속초시가 추가

○ 시·도에 요청한 측정지표는 12개 지표로 구성되며, 읍·면·동 단위와 시·군 단위에서 파악할 수 있는 지표의 수는 각각 9개와 3개로 판단

- 인구변동 추세 : 1993년 말 대비 1998년 말 인구증가율
- 도로 : 도로율(%), 지목 기준), 도로포장률(%)
- 산업 : 공업단지(개소/면적), 제조업체수(종사자 300인 이상), 제조업종사자 비율(%)

- 기타 : 상수도보급률(%), 병원개수(종합병원/일반병원 및 기타), 군사시설 보호구역 점유비율(전체 면적 대비 차지 비율), 1인당 지방세 부담액(시·군 전체)*, 재정자립도(시·군 전체)*, 토지의 평균지가(시·군 전체의 공시지가 평균 원/㎡)*

* 1인당 지방세 부담액, 재정자립도, 토지의 평균지가 등 3개 지표는 시·군 단위에서 측정 가능하며, 그 외 9개 지표는 읍·면·동 단위에서 측정 가능

○ 접경지역 관계 시·도지사가 제출한 기초자료를 토대로 접경지역의 범위를 어떻게 설정할 것인지에 대해 분석

- 행정자치부의 ‘지역13600-395(2000.5.13.)호’ 문서에 대해 인천, 경기, 강원 등 접경지역의 3개 시·도가 회신하여 제출한 자료를 분석
- 개발의 정도를 나타내는 측정지표가 낙후하거나 높게 나타나는 지역을 도출하여 접경지역 범위의 설정을 위한 기본자료로 활용

□ 기초자료를 통한 기준 마련 및 지역 분석

○ 위에서 조사한 자료를 토대로 다음의 세 가지 기준을 마련하여, 접경지역의 범위설정에 참조 목적으로 이들 기준별로 해당 지역을 추출

- 개발 정도 측정지표가 3개 항목 이상 높게 나타나는 지역(읍·면·동)
- 시·군별 나타나는 재정자립도, 지방세부담, 토지평균지가 등의 지표가 전국 평균과 비교하여 높은 지역
- 남방한계선과 민통선 사이로서 집단취락시설 등이 없는 지역

① 개발 정도 측정지표가 3개 항목 이상 높게 나타나는 지역

- 인천 : 없음
- 경기 : (동두천시) 생연1동, 생연2동, 중앙동; (고양시) 고양동, 풍산동, 일산1동, 일산2동, 일산3동, 일산4동, 대화동, 백석동, 주엽1동, 주엽2동, 송포동, 마두1동, 마두2동, 장항1동, 장항2동; (파주시) 금촌1동, 금촌2동; (김포시) 김포1동, 김포2동, 김포3동

- 강원 : (속초시) 대포동
- ② 시·군 단위 측정지표가 전국 평균과 비교하여 높은 지역
 - 재정자립도(전국 평균 53.4% 이상) : 고양시, 김포시
 - 1인당 지방세 부담액(전국 평균 411천 원 이상) : 파주시, 김포시
 - 토지평균지가(500천 원 이상) : 고양시
- ③ 민통선 북방지역 중 집단취락시설 등이 없는 지역 (주민 미거주)
 - 인천 : (강화군) 없음; (옹진군) 없음
 - 경기 : (고양시) 없음; (동두천시) 없음; (파주시) 장단면, 진동면, 진서면;
(김포시) 없음; (양주군) 없음; (연천군) 없음; (포천군) 없음
 - 강원 : (춘천시) 없음; (속초시) 없음; (철원군) 임남면, 원동면, 근동면,
원남면; (화천군) 없음; (양구군) 없음; (인제군) 없음; (고성군) 수동면
- 위에서 측정지표가 4개 항목 중 3개 항목 이상이 당해 시·도 평균지표보다 높은 지역은 접경지역의 범위에서 제외
 - 4개 항목 중에 당해 시·도 평균지표보다 높은 항목이 3개 이상이 아니더라도 서울 인접, 관광지역, 도청 인접 등에 해당하는 지역의 경우 접경지역의 범위에서 제외
 - 주민 미거주지역에 대해서도 접경지역의 범위에서 제외
 - 그 결과 16개 시·군, 123개 읍·면·동 중에서 14개 시·군, 86개 읍·면·동이 접경지역으로 선정
 - * 앞에서도 언급하였듯이 접경지역 선정 대상으로는 민통선 이남 20km 범위에 있는 16개 시·군, 124개 읍·면·동으로 추정되나, 본 대안에서의 접경지역과 제외지역이 모두 123개 읍·면·동으로 파악되어 1개 지역(강화군 화도면)이 제외된 것이 단순 실수에 의한 누락인지 아니면 다른 어떠한 이유가 있었는지 등에 대해서는 알 수 없음

[표 2-12] 기초자료 분석을 통한 접경지역의 범위 설정안(측정지표 4개 중 3개 이상 항목이 당해 시·도 평균보다 높게 나타난 지역을 접경지역에서 제외한 경우)

구 분		제외지역	접경지역
인천 (16)	강화군 (12)	• 없음	• 강화읍, 교동면, 삼산면, 양사면, 불은면, 송해면, 길상면, 양도면, 내가면, 선원면, 서도면, 하점면
	옹진군 (4)	• 없음	• 백령면, 대청면, 연평면, 북도면
경기 (44)	동두천시 (4)	• 생연1동 ³ , 생연2동 ³ , 중앙동 ³	• 소요동, 보산동, 불현동, 상패동
	고양시 (4)	• 고양동 ⁴ , 풍산동 ³ , 일산1동 ⁴ , 일산2동 ⁴ , 일산3동 ⁴ , 일산4동 ⁴ , 대화동 ⁴ , 백석동 ⁴ , 주엽1동 ⁴ , 주엽2동 ⁴ , 송포동 ³ , 마두1동 ⁴ , 마두2동 ⁴ , 장항1동 ⁴ , 장항2동 ⁴ * 능곡동 ² : 서울 인접	• 관산동, 식사동, 고봉동, 송산동
	파주시 (11)	• 금촌1동 ³ , 금촌2동 ³ * 주민미거주: 장단면, 진동면, 진서면	• 탄현면, 문산읍, 파주읍, 법원읍, 교하면, 월롱면, 조리면, 광탄면, 파평면, 적성면, 군내면
	김포시 (6)	• 김포1동 ⁴ , 김포2동 ³ , 김포3동 ⁴	• 고촌면, 통진면, 양촌면, 대곶면, 월곶면, 하성면
	양주군 (4)	• 장흥면 ¹ : 관광 및 서울 인접	• 남면, 광적면, 백석면, 은현면
	연천군 (10)	• 없음	• 연천읍, 전곡읍, 군남면, 청산면, 백학면, 미산면, 왕징면, 신서면, 중면, 장남면
	포천군 (5)	• 이동면 ¹ : 관광지역	• 신북면, 창수면, 영중면, 영북면, 관인면
	춘천시 (0)	* 사북면 ² , 북산면 ² : 도청 인접	• 없음
강원 (26)	속초시 (0)	• 대포동 ³	• 없음
	철원군 (7)	* 주민미거주: 근동면, 원동면, 원남면, 임남면	• 철원읍, 갈말읍, 김화읍, 동송읍, 서면, 근남면, 근북면
	화천군 (5)	• 없음	• 화천읍, 간동면, 상서면, 사내면, 하남면
	양구군 (5)	• 없음	• 동면, 방산면, 해안면, 양구읍, 남면
	인제군 (4)	• 없음	• 인제읍, 남면, 서화면, 북면
	고성군 (5)	* 주민미거주: 수동면	• 간성읍, 거진읍, 현내면, 토성면, 죽왕면

주: ¹ 시·도명 아래 괄호 안 수치는 접경지역으로 지정된 읍·면·동 수를 의미

² 제외지역 간의 읍·면·동 오른쪽 상단에 표기된 숫자는 측정지표 4개 항목 중 당해 시·도 평균지표보다 높은 항목의 수를 의미

³ 측정지표 4개 항목 중 3개 항목 이상이 당해 시·도 평균지표보다 높은 지역은 접경지역의 범위에서 제외되나, 이를 충족하지 못하더라도 서울 인접, 관광지역, 도청 인접 등에 해당하거나 주민 미거주지역에 대해서는 접경지역의 범위에서 제외

자료: 행정자치부(2000b: 30)의 재구성

- 한편 위의 접경지역 범위 설정(안)과는 별개로 측정지표 9개 항목 중 3개 항목 이상이 당해 시·도 평균지표보다 높은 지역을 접경지역의 범위에서 제외하는 방안에 대해서도 논의가 진행
- <접경지역지원법 시행령 관련 자료집>에 세 가지 대안으로 제시된 문서가 확인되나, 어느 기관에서 분석을 수행했는지는 명확한 확인이 어려운 것으로 판단
 - * <자료집>에는 강원도 '기획 01600-185(2000.5.19.)호' 문서에 첨부되어 있으나, 붙임 문서로 언급되지 않아 제대로 편철된 것인지 알기 어려운 문제가 있음
 - 앞에서 살펴보았듯이 9개 항목은 읍·면·동 단위에서 측정할 수 있는 지표로 판단
 - 세 가지 대안은 측정지표 9개 항목 중에서 3~5개 항목 이상이 당해 시·도 평균지표보다 높은 지역을 접경지역의 범위에서 제외하여 다음과 같이 각각의 접경지역 범위 설정(안)을 마련
 - * 본 대안에서의 접경지역 선정 대상으로는 앞의 대안과 마찬가지로 민통선 이남 20km 범위에 있는 16개 시·군, 124개 읍·면·동으로 추정되나, 접경지역과 제외 지역이 모두 123개 읍·면·동으로 파악되어 1개 지역(강화군 화도면)이 제외된 것이 단순 실수에 의한 누락인지 아니면 다른 어떠한 이유가 있었는지 등에 대해서는 정확한 확인이 불가
- ① (대안 1) 측정지표 9개 항목 중에서 3개 항목 이상이 당해 시·도 평균지표보다 높은 지역을 접경지역의 범위에서 제외한 결과, 15개 시·군, 73개 읍·면·동이 접경지역으로 선정
 - ② (대안 2) 측정지표 9개 항목 중에서 4개 항목 이상이 당해 시·도 평균지표보다 높은 지역을 접경지역의 범위에서 제외한 결과, 15개 시·군, 86개 읍·면·동이 접경지역으로 선정
 - ③ (대안 3) 측정지표 9개 항목 중에서 5개 항목 이상이 당해 시·도 평균지표보다 높은 지역을 접경지역의 범위에서 제외한 결과, 15개 시·군, 98개 읍·면·동이 접경지역으로 선정

[표 2-13] 기초자료 분석을 통한 접경지역의 범위 설정안(읍·면·동 단위의 측정지표 9개 중 3개 이상 항목이 당해 시·도 평균보다 높게 나타난 지역을 접경지역에서 제외한 경우)

구 분		제외지역 (시·도 평균보다 높은 항목 수)			접경지역
		5개 이상	4개	3개	
인천	강화군	·	·	· 하점면	· 강화읍, 교동면, 삼산면, 양사면, 불은면, 송해면, 길상면, 양도면, 내가면, 선원면, 서도면
	옹진군	·	·	·	· 백령면, 대청면, 연평면, 북도면
경기	동두천시	·	· 생연2동, 중앙동, 소요동	· 생연1동, 보산동	· 불현동, 상패동
	고양시	· 일산1동, 일산2동, 일산3동, 일산4동, 대화동, 백석동, 주엽1동, 주엽2동, 송포동, 마두1동, 마두2동, 장항1동, 장항2동	· 고양동, 풍산동, 송포동	· 송산동, 능곡동	· 관산동, 식사동, 고봉동
	파주시	·	· 금촌2동, 교하면	· 금촌1동, 탄현면	· 문산읍, 파주읍, 법원읍, 월롱면, 조리면, 광탄면, 파평면, 적성면, 군내면
	김포시	· 김포1동, 김포2동, 김포3동 ⁶	·	· 고촌면, 통진면	· 양촌면, 대곶면, 월곶면, 하성면
	양주군	·	· 은현면	·	· 남면, 광적면, 백석면, 장흥면
	연천군	·	·	·	· 연천읍, 전곡읍, 군남면, 청산면, 백학면, 미산면, 왕징면, 신서면, 중면, 장남면
	포천군	·	·	·	· 신북면, 창수면, 영종면, 이동면, 영북면, 관인면
	춘천시	·	·	·	· 사북면, 북산면
	속초시	· 대포동	·	·	·
강원	철원군	·	· 갈말읍	· 김화읍	· 철원읍, 동송읍, 서면, 근남면
	화천군	·	· 하남면	·	· 화천읍, 간동면, 상서면, 사내면
	양구군	·	· 양구읍	· 남면	· 동면, 방산면, 해안면
	인제군	·	·	· 북면	· 인제읍, 남면, 서화면
	고성군	·	·	· 죽왕면	· 간성읍, 거진읍, 현내면, 토성면
		* 주민미거주 : 수동면			

주 : ¹ 제외지역은 읍·면·동 단위의 측정지표 9개 항목 중에서 3개 이상이 당해 시·도 평균지표보다 높은 지역에 해당하며, 제목 출에는 이들 항목의 수를 표기

² 제외지역의 '5개 이상' 칸에서 김포3동은 6개 항목이, 그 외 지역은 모두 5개 항목이 당해 시·도 평균지표보다 높은 지역에 해당

³ 철원군의 근북면은 본 분석에서 주민미거주 지역으로 분류

자료 : 행정자치부(2000b: 81-83)의 재구성

□ 측정지표별 지역 분석의 결과

- 행정자치부의 ‘지역13600-395(2000.5.13.)호’ 문서에서 접경지역의 3개 시·도에 요청한 자료는, 읍·면·동 단위 중심으로 측정할 수 있는 지표 등의 자료를 의미
- 앞에서도 언급하였듯 자료 제출 대상 지역은 정확히 확인하기 어려우나 후술 내용의 정황으로 판단할 때 민통선 이남 20km 범위에 있는 16개 시·군 124개 읍·면·동에 해당하는 것으로 추정
 - 시·도를 통해 받은 자료를 토대로 다음과 같이 주요 지표별로 해당 지역을 도출하거나 지역별로 지표의 분석을 수행
- ① 인구변동추세 : 20% 이상 증가 (1993년 말 대비 1998년 말 인구증가율)
- 인천 : 없음
 - 경기 : (고양시) 고양동, 풍산동, 일산1동, 일산2동, 일산3동, 일산4동, 대화동, 백석동, 주엽1동, 주엽2동, 송포동, 마두1동, 마두2동, 장항1동, 장항2동; (파주시) 금촌1동, 금촌2동, 조리면; (김포시) 김포1동, 김포2동, 김포3동, 통진면
 - 강원 : 없음
- ② 도로포장율 : 80% 이상
- 인천 : (강화군) 길상면, 양도면, 내가면, 하점면, 양사면, 교동면, 삼산면
 - 경기 : (동두천시) 전 지역; (고양시) 전 지역; (파주시) 금촌1동, 금촌2동, 조리면, 파평면; (김포시) 김포1동, 김포2동, 김포3동, 고촌면; (양주군) 은현면, 백석면, 장흥면
 - 강원 : (춘천시) 사북면, 북산면; (속초시) 대포동; (화천군) 하남면, 사내면; (양구군) 양구읍, 남면, 해안면; (인제군) 인제읍, 북면, 서화면
- ③ 상수도보급율 : 85% 이상
- 인천 : (옹진군) 연평면, 백령면, 대청면

- 경기 : (동두천시) 생연1동, 생연2동, 중앙동, 보산동, 소요동; (고양시) 관산동, 고양동, 일산1동, 일산2동, 일산3동, 일산4동, 대화동, 백석동, 주엽1동, 주엽2동, 마두1동, 마두2동, 장항1동, 장항2동; (파주시) 금촌1동, 금촌2동; (김포시) 김포1동, 김포3동; (연천군) 연천읍, 전곡읍
- 강원 : (속초시) 대포동; (철원군) 동송읍

④ 군사시설보호구역 : 50% 이상 점유

- 인천 : (옹진군) 북도면, 연평면
- 경기 : (동두천시) 생연1동, 생연2동, 중앙동; (고양시) 고양동, 능곡동, 풍산동, 일산1동, 일산2동, 일산3동, 일산4동, 대화동, 백석동, 주엽1동, 주엽2동, 송포동, 마두1동, 마두2동, 장항1동, 장항2동; (김포시) 김포1동, 김포2동, 김포3동; (양주군) 은현면, 백석면; (포천군) 신북면, 영중면, 이동면
- 강원 : (춘천시) 사북면, 북산면; (속초시) 대포동; (화천군) 하남면; (양구군) 양구읍, 남면, 방산면; (인제군) 인제읍, 남면, 북면; (고성군) 죽왕면, 토성면

4. 접경지역지원법 시행령 제정 관련 논의 및 접경지역의 지정

□ 접경지역지원법 시행령 제정 관련 관계부처 관계관 회의 (2000.6.9.)

- 2000년 6월 9일 행정자치부는 지방재정세제국장 주재로 ‘접경지역지원법 시행령(안) 제정 관련 관계부처 관계관 회의’를 개최
- 건설교통부, 환경부, 국방부 등 중앙부처 관계자와 인천광역시, 경기도, 강원도 등 시·도 관계자가 참석하여 접경지역 범위 등을 포함한 쟁점 사항 중심으로 논의

- 다양하게 제시된 의견을 검토한 결과 일부 의견은 반영되었으나, 접경지역의 범위 설정을 위한 측정지표 선정기준 등과 관련해서는 시·도별 의견이 불일치
 - 건설교통부는 접경지역의 범위와 이를 측정하는 지표에 대해 구체적으로 명시하는 방안을 제시
 - * 인구증감률, 도로포장률 등을 포함한 5개 항목에 의한 측정지표의 선정으로 범위를 구체화하여 시행령에 반영 조치
 - 환경부는 인천광역시 북도면을 접경지역의 범위에서 제외하는 방안을 제시
 - * 본 의견은 반영되지 않음
 - 강원도는 지표 비교 시 당해 지역을 전국으로 적용하는 방안이 적합하다는 의견을 제시
 - * 검토 결과 접경지역의 특수성 등을 고려하여 비교의 대상을 당해 시·도로 적용하는 것이 합리적으로 판단
 - 또한 인제군 상남면과 기린면을 접경지역의 대상 범위에 포함하는 방안에 대해 건의
 - * 이들 지역이 민통선 이남 20km 범위를 벗어나므로 인근 지역과의 형평성을 고려하여 본 의견은 반영되지 않음
 - 국토건설종합계획에서도 명시하지 않고 있는 권역 구분을 「접경지역지원법 시행령」에서 명시하는 것은 문제가 되므로, 국방부는 종합계획 수립 지침에서 정하는 것이 적절하다는 의견을 제시
 - * 본 의견은 반영 조치

□ 관계부처 의견 및 측정지표 분석자료 검토결과 보고 (2000.6.20.)

- 행정자치부 지방재정세제국 지역진흥과는 접경지역의 범위 설정과 관련하여 관계부처 회의 시 제시된 의견 검토 결과에 대해 ‘측정지표 분석자료 검토결과’라는 제목으로 내부 보고를 실시
 - 2000년 6월 20일 보고 문서(행정자치부 ‘13600-528’호)에는 지표 항목, 적용 지표의 분석 결과, 종합 의견 등의 순으로 의견 검토의 결과가 정리

- 본 문서에서 지표 항목에 대해서는 강원도에서 제안한 공업단지, 의료시설, 시·군 재정자립도 등의 지표는 일부 지역에 국한되고 시·군 단위에서 적용 가능한 지표로서 읍·면·동의 지표로 적용할 수 없음을 문제점으로 제시
 - 읍·면·동 단위에서는 인구증감률, 도로율, 상수도보급률, 총사업체수, 제조업체수, 제조업종사자 비율, 교사1인당 학생수, 생활보호대상자수 등의 지표가 적용 가능
 - 읍·면·동의 지역적 특수성을 반영하고 있는 인구증감률, 도로포장률, 상수도 보급률, 제조업종사자 비율, 군사시설보호구역 점유비율 등 5개 지표의 적용이 적합한 것으로 판단
- 적용 지표의 분석 결과 당해 시·도 평균을 지표 적용 시 제외되는 인제군 북면에 대해서는 지역 여건 등을 고려하여 접경지역의 범위에 포함하는 방안이 타당한 것으로 판단
 - 3개 시·도 평균을 적용 시 고양시 일산2동과 같은 신도시 지역이 포함되는 문제가 있어 지표 적용이 불합리
 - 한편 고양시 능곡동은 측정지표 적용 시 두 가지 방법 모두 접경지역의 범위에 포함되나, 서울 인접 지역으로서 기반시설, 성장 잠재력 등 주변의 여건을 고려할 때 접경지역의 범위에서 제외함이 타당
- 행정자치부는 접경지역의 범위를 당해 시·도 평균율로 설정하는 방안이 적합하다는 점을 종합 의견으로 제시
 - 124개 읍·면·동 중에서 28개가 제외*되어 접경지역의 범위로 96개 지역이 선정
 - * 접경지역 선정 5개 지표 중 2개 이상 높은 지역과 주민 미거주지역**은 접경지역의 범위에서 제외
 - ** 주민 미거주 8개 면 : (파주시) 장단면, 진동면, 진서면; (철원군) 근동면, 원동면, 원남면, 임남면; (고성군) 수동면
 - 접경지역의 범위 설정을 위한 적용 지표는 향후 접경지역계획 수립·추진 시 당해 시·도지사가 주도하여 사업의 우선순위와 범위 등을 정하게 됨

[표 2-14] 당해 시·도의 평균을 적용 시 접경지역의 범위

시·도	시·군	해당 행정구역 (읍·면·동 수)
합 계	15개 시·군	• 96개 읍·면·동 (15개 읍, 68개 면, 13개 동)
인천광역시 (17)	강화군	• 강화읍, 교동면, 삼산면, 서도면, 송해면, 양사면, 하점면, 내가면, 선원면, 불은면, 길상면, 양도면, 화도면 (1개 읍, 12개 면)
	옹진군	• 대청면, 백령면, 연평면, 북도면 (4개 면)
경기도 (51)	동두천시	• 불현동, 소요동, 보산동, 상패동 (4개 동)
	고양시	• 관산동, 식사동, 풍산동, 송산동, 고봉동, 송포동, 고양동 (7개 동)
	파주시	• 금촌1동, 금촌2동, 문산읍, 파주읍, 법원읍, 교하면, 적성면, 탄현면, 광탄면, 파평면, 조리면, 월릉면, 군내면 (2개 동, 3개 읍, 8개 면)
	김포시	• 월곶면, 통진면, 하성면, 대곶면, 양촌면, 고촌면 (6개 면)
	양주군	• 남면, 은현면, 광적면, 백석면, 장흥면 (5개 면)
	연천군	• 연천읍, 전곡읍, 군남면, 미산면, 청산면, 중면, 장남면, 신서면, 백학면, 왕징면 (2개 읍, 8개 면)
	포천군	• 관인면, 창수면, 영북면, 영중면, 신북면, 이동면 (6개 면)
강원도 (28)	춘천시	• 사북면, 북산면 (2개 면)
	철원군	• 철원읍, 김화읍, 동송읍, 갈말읍, 서면, 근남면, 근북면 (4개 읍, 3개 면)
	화천군	• 화천읍, 사내면, 하남면, 간동면, 상서면 (1개 읍, 4개 면)
	양구군	• 양구읍, 동면, 방산면, 해안면, 남면 (1개 읍, 4개 면)
	인제군	• 인제읍, 서화면, 남면, 북면 (1개 읍, 3개 면)
	고성군	• 간성읍, 거진읍, 현내면, 토성면, 죽왕면 (2개 읍, 3개 면)

주 : 시·도명 아래 괄호 안 수치는 접경지역으로 지정된 읍·면·동 수를 의미
 자료 : 행정자치부(2000b: 170; 187)의 재구성

- 또한 낙후지역 주민은 접경지역 범위의 낙후성 정도를 판단 시 현실적으로 당해 시·도의 인근 시·군과 비교하게 되는 경향이 있어 지역적 특성을 고려할 때 이러한 평균을 방법이 적합한 것으로 판단
- 당해 시·도 평균을 지표 적용 시 대상 범위에 포함되는 고양시 능곡동은 제외하고, 지표 분석의 결과 제외되는 인제군 북면은 접경지역의 범위에 포함하는 방안이 검토되어야 할 필요성에 대해 언급
 - * 강원도 인제군 북면은 민통선에 인접한 사실상의 접경지역에 해당하나, 분석 결과 강원도 평균보다 높게 나타나 접경지역의 범위에서 제외되는 문제점이 발생

○ 또 다른 방법인 3개 시·도(인천, 경기, 강원)의 평균율을 적용하는 방안은 지표 기준의 공정성 결여가 약점으로 작용

- 124개 읍·면·동 중에서 31개가 제외*되어 접경지역의 범위로 93개 지역이 선정

* 접경지역 선정 5개 지표 중 3개 이상 낮은 지역과 주민 미거주지역**은 접경지역의 범위에서 제외

** 주민 미거주 8개 면 : (파주시) 장단면, 진동면, 진서면; (철원군) 근동면, 원동면, 원남면, 임남면; (고성군) 수동면

[표 2-15] 3개 시·도(인천, 경기, 강원)의 평균율 적용 시 접경지역의 범위

시·도	시·군	해당 행정구역(읍·면·동 수)
합 계	15개 시·군	• 93개 읍·면·동 (15개 읍, 67개 면, 11개 동)
인천광역시 (17)	강화군	• 강화읍, 교동면, 삼산면, 서도면, 송해면, 양사면, 하점면, 내가면, 선원면, 불은면, 길상면, 양도면, 화도면 (1개 읍, 12개 면)
	옹진군	• 대청면, 백령면, 연평면, 북도면 (4개 면)
경기도 (48)	동두천시	• 불현동, 소요동, 보산동, 상패동 (4개 동)
	고양시	• 관산동, 식사동, 풍산동, 송산동, 고봉동, 송포동, 고양동 (7개 동)
	파주시	• 문산읍, 파주읍, 법원읍, 교하면, 적성면, 탄현면, 광탄면, 파평면, 월릉면, 군내면 (3개 읍, 7개 면)
	김포시	• 월곶면, 통진면, 하성면, 대곶면, 양촌면, 고촌면 (6개 면)
	양주군	• 남면, 은현면, 광적면, 백석면, 장흥면 (5개 면)
	연천군	• 연천읍, 전곡읍, 군남면, 미산면, 청산면, 중면, 장남면, 신서면, 백학면, 왕징면 (2개 읍, 8개 면)
	포천군	• 관인면, 창수면, 영북면, 영중면, 신북면, 이동면 (6개 면)
강원도 (28)	춘천시	• 사북면, 북산면 (2개 면)
	철원군	• 철원읍, 김화읍, 동송읍, 갈말읍, 서면, 근남면, 근북면 (4개 읍, 3개 면)
	화천군	• 화천읍, 사내면, 하남면, 간동면, 상서면 (1개 읍, 4개 면)
	양구군	• 양구읍, 동면, 방산면, 해안면, 남면 (1개 읍, 4개 면)
	인제군	• 인제읍, 서화면, 남면, 북면 (1개 읍, 3개 면)
	고성군	• 간성읍, 거진읍, 현내면, 토성면, 죽왕면 (2개 읍, 3개 면)

주 : 시·도명 아래 괄호 안 수치는 접경지역으로 지정된 읍·면·동 수를 의미
 자료 : 행정자치부(2000b: 171; 188)의 재구성

- 그러나 경기도 파주시의 금촌1·2동·조리면과 고양시의 송산동·관산동이 접경지역의 범위에서 제외되고, 신도시인 고양시 일산2동은 포함되는 문제가 나타남
- 고양시의 일산2동은 신도시로서 접경지역의 범위에서 제외하고, 고양시의 송산동·관산동과 파주시의 금촌1·2동·조리면 등은 접경지역의 범위에서 포함하는 방안이 적합
- 행정자치부는 시·도계획 수립 및 연도별 사업계획 수립·추진이 시·도지사 소관 사항임을 고려할 때, 당해 시·도 평균지표를 이용해 지역을 선정하는 방안이 적합하다고 판단

□ 접경지역 범위 설정 측정지표에 관한 강원도의 의견 (2000.6.22.)

- 강원도는 행정자치부가 2000년 6월 20일에 FAX로 통보한 ‘접경지역 범위 측정지표’ 분석자료에 대한 의견을 2일 후인 22일에 회신의 형태로 제출 (강원도 ‘기획 01600-249’호 문서, 2000.6.22. 시행)
 - 평균지표의 설정, 주민 미거주지역 포함 등을 주요 의견으로 제안
- 평균지표의 설정 문제와 관련한 의견
 - 접경지역 범위 설정을 위한 평균지표는 당해 시·도 평균이 아닌 접경 3개 시·도 평균 또는 전국 평균을 적용함이 입법 취지 등 모든 면에서 적합
 - 반면에 읍·면과 동은 행정구역 면적, 개발 정도, 산업 분포, 복지·의료·문화 여건 등에서 현격한 낙후 차이가 있어, 일률적으로 기준지표 5개 중 3개 이상이 해당할 시 범위에 포함하는 것은 지표 비교에 다소 모순이 있다고 판단
 - 읍·면의 경우는 2개 이상, 동은 3개 이상 해당될 시 범위에 포함하는 차등적용의 방안도 검토되어야 하며, 여의치 않은 경우 노년인구비율, 경제활동참가율, 생활보호대상자 비율 등 기준지표를 추가해 범위 선정의 객관성을 확보하는 방안이 반드시 필요

○ 주민 미거주 면 지역은 접경지역의 범위에 반드시 포함

- 주민 미거주 지역 8개 면(파주 3, 철원 4, 고성 1)은 민통선 이북 지역으로서 휴전선과 접하고 있어 현시점에서 볼 때 활용 기능이 미약해 보일 수 있으나, 최근 남북정상회담 성공적 개최로 정부 및 지방정부 차원의 남북 간 교류협력 사업 등의 가시화 등 통일의 물꼬를 트는 중요한 지역으로 평가
- DMZ를 포함한 민통선 이북 지역에 대한 평화적인 이용 방법 등이 국내·외적으로 관심 있게 거론되고 있으며, 그 연구 및 관심이 날로 증가되고 있는 실정
- 또한 정부 주도로 추진계획인 남북연결 교통망 복원의 가시화 등 남북교류 및 통일기반 사업의 중심지대로 부각되고 있으며, 강원도의 경우 DMZ평화 생명마을 조성, 설악~금강권 개발계획 추진 등을 고려할 때 향후 그 역할과 기능은 무한하게 잠재된 지역으로 기대
- 단순히 주민이 미거주하고 민통선 이북지역이라 하여 접경지역의 범위에서 제외하는 것은 부당하며, 향후 본격적으로 추진될 국가 및 지방 차원의 남북 교류협력과 통일기반조성 사업에 차질이 우려되므로 접경지역 범위에 반드시 포함해야 할 것으로 판단

○ 한편 접경지역 범위 선정 측정지표와 관련해서는 9일 전인 6월 13일에 행정자치부에 의견(강원도 '기획 01600-227' 호 문서, 2000.6.13. 시행)을 제출하여 이를 살펴보면 다음과 같음

- 「접경지역지원법」은 낙후한 접경지역의 경제발전 및 주민복지 향상을 도모하는 데 그 제정 목적(법 제1조)이 있는 만큼, 접경지역이 갖는 특수한 여건을 고려한 합리적이고 보편타당한 측정지표가 제시되어 비교·검토되어야 함
- 현재 제시된 지표는 전국 평균에 비해 훨씬 낙후된 강원도 평균과의 대비이므로 접경지역의 낙후 및 취약성 등을 도출할 수 있는 지표로 활용하기에는 매우 미흡
- 비교지표의 타당성을 확보하기 위해서는 전국 평균과의 대비 또는 3개 시·도 접경지역 평균과의 대비가 반드시 요구되며, 산업·복지·재정 분야 등에 대한 폭넓은 지표가 함께 측정되어야만 대내·외적인 면에서 설득력이 있다고 판단

- 따라서 전국 시·도의 평균지표와 대비하여 낙후 여부를 판단하고, 입법예고된 시행령의 내용과 같이 최소한 7개 항목 이상의 지표를 종합적으로 분석함이 적합
- 여의치 않을 경우 ‘개축지구지정 기준’ 5개 항목을 기준으로 하고, 공업단지, 의료시설, 당해 시·군의 재정자립도 등을 추가하여 측정지표를 결정하는 것이 타당하다고 판단

□ 접경지역지원법 시행령 제정 관련 시·도 관계관 회의 (2000.6.26.)

○ 2000년 6월 26일 행정자치부는 지방재정세제국장 주재로 ‘접경지역지원법 시행령 제정 관련 시·도 관계관 회의’를 열어 접경지역 범위 등 중점과제에 대해 논의

- 접경지역의 범위 설정을 위한 지표로 ① 읍·면·동 단위에서 측정이 가능한 지표*와 ② 지역적 낙후성 등을 고려한 지표** 등에 대해 검토

* 인구증감률, 도로율, 도로포장률, 상수도보급률, 총사업체수, 제조업체수, 제조업 종사자비율, 교사1인당학생수, 생활보호대상자수, 군사시설보호구역비율 등

** 인구증감률(최근 5년간), 도로포장률, 상수도보급률, 제조업종사자비율, 군사시설보호구역 점유비율 등

- 측정지표 적용 분석의 결과 당해 시·도(안), 3개 시·도(안), 일부 조정(안)* 등을 검토하여, 3개 시·도 15개 시·군 104개 읍·면·동을 접경지역의 조정(안)으로 선정

* 접경지역의 대상지역인 3개 시·도 16개 시·군 124개 읍·면·동 중에서, 당해 시·도의 지표를 적용**하되 일부 조정***하고 주민 미거주 지역을 포함

** 시·도지사가 접경지역 시·도계획 수립 및 연도별 사업계획 수립·추진하게 되므로 당해 시·도 평균지표를 이용해 지역을 선정

*** 분석 결과 고양시 능곡동을 제외한 접경지역의 범위에 적합한 95개 읍·면·동 (인천 17, 경기 51, 강원 27)은 인정하고 인제군 북면은 포함

[표 2-16] 당해 시·도 평균을 적용(안)을 일부 조정하여 설정한 접경지역의 범위

시·도	시·군	해당 행정구역 (읍·면·동 수)
합 계	15개 시·군	• 104개 읍·면·동 (15개 읍, 76개 면, 13개 동)
인천광역시 (17)	강화군	• 강화읍, 교동면, 삼산면, 서도면, 송해면, 양사면, 하점면, 내가면, 선원면, 불은면, 길상면, 양도면, 화도면 (1개 읍, 12개 면)
	옹진군	• 대청면, 백령면, 연평면, 북도면 (4개 면)
경기도 (54)	동두천시	• 불현동, 소요동, 보산동, 상패동 (4개 동)
	고양시	• 관산동, 식사동, 풍산동, 송산동, 고봉동, 송포동, 고양동 (7개 동)
	파주시	• 금촌1동, 금촌2동, 문산읍, 파주읍, 법원읍, 교하면, 적성면, 탄현면, 광탄면, 파평면, 조리면, 월롱면, 군내면, 장단면, 진동면, 진서면 (2개 동, 3개 읍, 11개 면)
	김포시	• 월곶면, 통진면, 하성면, 대곶면, 양촌면, 고촌면 (6개 면)
	양주군	• 남면, 은현면, 광적면, 백석면, 장흥면 (5개 면)
	연천군	• 연천읍, 전곡읍, 군남면, 미산면, 청산면, 중면, 장남면, 신서면, 백학면, 왕징면 (2개 읍, 8개 면)
	포천군	• 관인면, 창수면, 영북면, 영중면, 신북면, 이동면 (6개 면)
강원도 (33)	춘천시	• 사북면, 북산면 (2개 면)
	철원군	• 철원읍, 김화읍, 동송읍, 갈말읍, 서면, 근남면, 근북면, 근동면, 원동면, 원남면, 임남면 (4개 읍, 7개 면)
	화천군	• 화천읍, 사내면, 하남면, 간동면, 상서면 (1개 읍, 4개 면)
	양구군	• 양구읍, 동면, 방산면, 해안면, 남면 (1개 읍, 4개 면)
	인제군	• 인제읍, 서화면, 남면, 북면 (1개 읍, 3개 면)
	고성군	• 간성읍, 거진읍, 현내면, 토성면, 죽왕면, 수동면 (2개 읍, 4개 면)

주 : 시·도명 아래 괄호 안 수치는 접경지역으로 지정된 읍·면·동 수를 의미
 자료 : 행정자치부(2000b: 189)의 재구성

○ 위와 같은 내용으로 논의한 결과 접경지역 범위 설정을 위한 평균 지표는 ‘당해 시·도 평균률’을 사용하고, 「접경지역지원법 시행령」(안) 제2조 제1항 제1호의 단서 조항을 적용

- 단서 조항의 적용은 주변 지역의 여건에 비추어 지역특성·개발정도 등 특별한 사유가 있는 경우에는 접경지역의 범위 조정이 가능함을 의미
- 그 결과 강원도 인제군 북면, 기린면, 상남면은 접경지역의 범위에 포함
- 반면에 경기도 고양시 능곡동은 주변 여건을 고려하여 접경지역에서 제외

- 15개 시·군 104개 읍·면·동으로 설정된 접경지역 범위 조정(안)은 이미 고양시 능곡동이 제외되고 인제군 북면이 포함된 안으로서, 결과적으로 이 조정(안)에 인제군의 기린면과 상남면 등 2개 면을 추가해 접경지역 범위를 설정
- 본 회의의 개최 결과 15개 시·군 106개 읍·면·동으로 설정된 접경지역의 범위에 대해 추후 입법예고를 진행

[표 2-17] 입법예고안에 설정된 접경지역의 범위

시·도	시·군	해당 행정구역(읍·면·동 수)
합 계	15개 시·군	• 106개 읍·면·동 (15개 읍, 78개 면, 13개 동)
인천광역시 (17)	강화군	• 강화읍, 교동면, 삼산면, 서도면, 송해면, 양사면, 하점면, 내가면, 선원면, 불은면, 길상면, 양도면, 화도면 (1개 읍, 12개 면)
	옹진군	• 대청면, 백령면, 연평면, 북도면 (4개 면)
경기도 (54)	동두천시	• 불현동, 소요동, 보산동, 상패동 (4개 동)
	고양시	• 관산동*, 식사동*, 풍산동*, 송산동, 고봉동, 송포동, 고양동* (7개 동)
	파주시	• 금촌1동*, 금촌2동*, 문산읍, 파주읍, 법원읍, 교하면, 적성면, 탄현면, 광탄면, 파평면, 조리면*, 월롱면, 군내면, 장단면, 진동면, 진서면 (2개 동, 3개 읍, 11개 면)
	김포시	• 월곶면, 통진면, 하성면, 대곶면, 양촌면, 고촌면* (6개 면)
	양주군	• 남면, 은현면, 광적면, 백석면, 장흥면 (5개 면)
	연천군	• 연천읍, 전곡읍, 군남면, 미산면, 청산면, 중면, 장남면, 신서면, 백학면, 왕징면 (2개 읍, 8개 면)
	포천군	• 관인면, 창수면, 영북면, 영중면, 신북면, 이동면 (6개 면)
강원도 (35)	춘천시	• 사북면, 북산면 (2개 면)
	철원군	• 철원읍, 김화읍, 동송읍, 갈말읍, 서면, 근남면, 근북면, 근동면, 원동면, 원남면, 임남면 (4개 읍, 7개 면)
	화천군	• 화천읍, 사내면, 하남면, 간동면, 상서면 (1개 읍, 4개 면)
	양구군	• 양구읍, 동면, 방산면, 해안면, 남면 (1개 읍, 4개 면)
	인제군	• 인제읍, 서화면, 남면, 북면, 기린면, 상남면 (1개 읍, 5개 면)
	고성군	• 간성읍, 거진읍, 현내면, 토성면, 죽왕면, 수동면 (2개 읍, 4개 면)

주 : ¹ 시·도명 아래 괄호 안 수치는 접경지역으로 지정된 읍·면·동 수를 의미

² 오른쪽 상단에 별표(*)로 표시된 3개 시·군의 8개 면·동(2면+6동) 지역은 추후 제정되는 시행령에 접경지역의 범위에서 제외되는 지역에 해당

³ 밑줄로 표시된 3개 시·군의 8개 면 지역은 「접경지역지원법 시행령」 제2조 제1항 제2호 다목(남북한교류협력사업 등 관련사업 추진지역)에 해당

자료 : 행정자치부(2000b: 200)의 재구성

□ 「접경지역지원법 시행령」 의결을 통한 접경지역의 지정 (2000.8.21.)

- 2000년 8월 21일 정부는 당시 김대중 대통령 주재로 국무회의를 열어 인천과 경기, 강원도의 15개 시·군과 98개 읍·면·동을 접경지역으로 지정해 각종 지원을 한다는 내용의 「접경지역지원법 시행령」을 의결
- 시행령은 접경지역의 범위를 민통선 이남 20km 이내 지역에서 인구증감률, 도로 포장률, 상수도보급률, 제조업종사자비율, 군사시설보호구역 점유비율 등 5개 항목 중 3개 항목 이상이 전국 평균에 미달하는 지역으로 확정

[표 2-18] 「접경지역지원법 시행령」 의결을 통해 지정된 접경지역의 범위

시·도	시·군	해당 행정구역(읍·면·동 수)
합 계	15개 시·군	• 98개 읍·면·동 (15개 읍, 76개 면, 7개 동)
인천광역시 (17)	강화군	• 강화읍, 교동면, 삼산면, 서도면, 송해면, 양사면, 하점면, 내가면, 선원면, 불은면, 길상면, 양도면, 화도면 (1개 읍, 12개 면)
	옹진군	• 대청면, 백령면, 연평면, 북도면 (4개 면)
경기도 (46)	동두천시	• 불현동, 소요동, 보산동, 상패동 (4개 동)
	고양시	• 송산동, 고봉동, 송포동 (3개 동)
	파주시	• 문산읍, 파주읍, 법원읍, 교하면, 적성면, 탄현면, 광탄면, 파평면, 월롱면, 군내면, 장단면, 진동면, 진서면 (3개 읍, 10개 면)
	김포시	• 월곶면, 통진면, 하성면, 대곶면, 양촌면 (5개 면)
	양주군	• 남면, 은현면, 광적면, 백석면, 장흥면 (5개 면)
	연천군	• 연천읍, 전곡읍, 군남면, 미산면, 청산면, 중면, 장남면, 신서면, 백학면, 왕징면 (2개 읍, 8개 면)
	포천군	• 관인면, 창수면, 영북면, 영중면, 신북면, 이동면 (6개 면)
강원도 (35)	춘천시	• 사북면, 북산면 (2개 면)
	철원군	• 철원읍, 김화읍, 동송읍, 갈말읍, 서면, 근남면, 근북면, 근동면, 원동면, 원남면, 임남면 (4개 읍, 7개 면)
	화천군	• 화천읍, 사내면, 하남면, 간동면, 상서면 (1개 읍, 4개 면)
	양구군	• 양구읍, 동면, 방산면, 해안면, 남면 (1개 읍, 4개 면)
	인제군	• 인제읍, 서화면, 남면, 북면, 기린면, 상남면 (1개 읍, 5개 면)
	고성군	• 간성읍, 거진읍, 현내면, 토성면, 죽왕면, 수동면 (2개 읍, 4개 면)

주 : 시·도명 아래 괄호 안 수치는 접경지역으로 지정된 읍·면·동 수를 의미
 자료 : 「접경지역 지원 특별법 시행령」(대통령령 제16956호, 2000. 8. 28., 제정)의 별표, 재구성

- 당초 입법예고안에서는 접경지역 범위에 포함되었던 고양시의 관산·식사·풍산·고양동, 파주시의 조리면과 금촌1·2동, 김포시의 고천면 등이 접경지역 지정대상에서 제외
 - 즉, 접경지역의 입법예고안에서 설정된 106개 읍·면·동 중에 8개의 면·동이 제외되어 98개 읍·면·동이 접경지역으로 지정
- 시행령에서는 접경지역이 속한 해당 시·도지사가 1년 이내에 접경지역 지원에 관한 시·도종합계획을 마련하도록 규정




제3장

접경지역 지정 기준 및 범위 설정의 분석

제1절 접경지역 지정 기준의 마련

제2절 지정 기준별 접경지역 범위 설정
방안의 모색



제1절 접경지역 지정 기준의 마련

1. 법률상 검토를 통한 접경지역 지정 기준의 설정

□ 법률상 접경지역 지정 기준 설정의 검토

- 접경지역의 공간적 범위 설정 문제는 법률상에서 규정한 지정 기준을 검토함으로써 좀 더 명확하게 접근할 수 있음
 - 「접경지역 지원 특별법」은 2000년 1월 「접경지역지원법」으로 제정되어, 2011년 5월 현재의 특별법으로 격상
 - 앞장에서도 살펴보았듯이 특별법과 시행령은 2023년 12월 현재까지 각각 38회와 28회의 개정을 거쳤으며, 이들 과정 중에 접경지역 지정 기준은 두 차례의 개정을 통해 큰 변화가 있었던 것으로 파악
- 2000년 8월에 제정된 「접경지역지원법 시행령」에는 접경지역 범위를 민통선 이남 20km 이내로 설정하고, 5개의 지정 기준 지표를 마련
 - 당시 「접경지역지원법」에서는 접경지역을 민통선 이남 시·군의 관할구역에 속하는 지역으로서 민통선으로부터 거리 및 지리적 여건·개발정도 등을 기준으로 대통령령이 정하는 지역*으로 규정
 - * 시행령에서는 민통선 이남 20km 이내 시·군에 속한 읍·면·동 행정구역으로 인구증감률(최근 5년간), 도로포장률, 상수도보급률, 제조업종사자 비율, 군사시설보호구역 점유비율 등 5개 지표 중 3개 이상이 전국 평균지표보다 저조한 지역으로 규정
- 2008년 11월에 일부 개정된 「접경지역지원법 시행령」에는 접경지역의 기준을 민통선 이남 25km 이내 지역으로 확대

- 민통선이 군사분계선 이남 15km에서 10km로 축소됨에 따라 접경지역의 기준을 민통선 이남 20km 이내 지역에서 25km 이내 지역으로 확대
- 2011년 5월 특별법으로 전면 개정된 「접경지역 지원 특별법」에는 접경지역의 기준에서 구체적인 거리와 개발 정도가 삭제되고, 접경지역에 해당하는 행정 구역의 단위도 읍·면·동에서 시·군으로 변경
 - 당시 특별법에서는 접경지역을 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 민통선 이남의 지역 중 민통선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군*으로 규정
 - * 시행령에서는 접경지역에 해당하는 지역으로 15개 시·군을 명시하고 있으며, 10여 년이 지난 현재까지도 변경사항 없이 유효

□ 본 연구에서 접경지역 지정 기준 요건의 설정

- 위에서 법률상의 검토를 통해 민통선 이남 지역에서의 접경지역 지정 기준은 ‘민통선과의 거리’, ‘지리적 여건’, ‘개발 정도’ 등이 있음을 알 수 있음
- 본 연구에서는 위의 세 가지 요건을 접경지역의 지정 기준으로 설정하여, 현재 15개 시·군의 접경지역 타당성 여부 및 다른 지역의 접경지역 포함 가능성 등에 대해 검토하고자 함
 - 현행 법령인 「접경지역 지원 특별법」에서 민통선 이남의 지역에 대해서는 민통선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하고 있음을 명시
 - 위의 두 가지 요건뿐만 아니라 지정 기준에서 삭제된 ‘개발 정도’에 대해서도 고려

2. 지정 기준별 검토 범위

□ 민통선과의 거리

- 위에서 법률상의 검토를 통해 접경지역은 ‘민통선 이남 20km 이내 또는 25km 이내’로 설정하고 있음을 알 수 있음
 - 2000년 8월에 제정된 「접경지역지원법 시행령」에는 접경지역의 범위를 민통선 이남 20km 이내로 설정
 - 2008년 11월에 일부 개정된 「접경지역지원법 시행령」에는 접경지역의 기준을 민통선 이남 25km 이내 지역으로 확대
 - * 「군사기지법」 제5조에 따른 민통선이 군사분계선 이남 15km에서 10km로 축소됨에 따라 접경지역의 기준을 민통선 이남 20km 이내 지역에서 25km 이내 지역으로 확대
 - 2011년 5월에 개정된 「접경지역 지원 특별법」에는 접경지역의 기준에서 민통선과의 거리를 언급하고 있으나 구체적인 거리는 삭제
- 현행 법령인 「접경지역 지원 특별법」에서는 민통선과의 구체적인 거리를 명시하고 있지 않으나, 본 연구에서는 이전 법령에서 규정한 ‘민통선 이남 20km 이내 또는 25km 이내’를 접경지역의 범위로 검토하고자 함

□ 지리적 여건

- 현행 법령인 「접경지역 지원 특별법」에서는 접경지역의 기준에서 지리적 여건을 언급하고 있으나 구체적인 내용은 제시되지 않음
- 본 연구에서는 접경지역이라는 지리적 특성상 군사시설 규제에 의한 여건, 즉 군사시설보호구역의 비중이나 이로 인한 피해 현황 등을 지리적 여건으로 고려하여 검토하고자 함
 - 2000년 8월에 제정된 「접경지역지원법 시행령」에서 5개의 지정 기준 지표 중의 하나로 ‘군사시설보호구역 점유 비율’을 제시하기도 함

□ 인구 및 재정

- 본 연구에서는 지방시대위원회에서 공표하고 있는 균형발전지표의 핵심지표를 중심으로 지역의 개발 정도를 검토하고자 함
 - 국가균형발전위원회가 개발하여 2018년 발표한 균형발전지표는 핵심지표와 부문지표로 구성
- 핵심지표는 인구 및 경제 관련 대표지표인 연평균 인구증감률과 최근 3개년 평균 재정자립도로 구성
 - 인구증감률은 장기적인 인구감소 여부를 파악할 수 있도록 40년(1980~2020년)간의 연평균 인구증감률로 산정
 - 경제 부문은 통계의 정확성과 가용성, 객관성 등을 고려하여 최근 3년간 재정자립도를 지표로 선정

제2절 지정 기준별 접경지역 범위 설정 방안의 모색

1. 민통선과의 거리

□ 검토 대상의 지역 설정

- ‘민통선과의 거리’는 민통선 이남 지역에 해당하는 시·군을 대상으로 접경지역의 지정에 적용할 수 있는 하나의 기준으로 판단
 - 「접경지역 지원 특별법」에서 접경지역 중의 하나로 규정한 ‘비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군’은, 민통선 이북에 해당하는 지역으로 ‘민통선과의 거리’라는 기준이 의미가 없음
 - * (인천광역시) 강화군, 옹진군, (경기도) 김포시, 파주시, 연천군 (강원특별자치도) 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군 등 10개 시·군이 이에 해당
 - 대통령령으로 정한 접경지역에서 민통선 이남의 지역은 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 춘천시 등 5개 시·군이며, 이들 시·군 내에서 민통선과 가장 가까운 지역은 각각 민통선 이남 20km 이내 범위에 위치
- 본 연구에서는 민통선과 가장 가까운 지역이 민통선 이남 20km 이내 또는 25km 이내 범위에 위치하나, 접경지역으로 지정되지 않은 시·군을 검토 대상에 포함
 - 경기도의 가평군과 강원특별자치도의 속초시가 이에 해당하는 대표적인 현안 지역으로, 민통선과의 거리에 충족함을 근거로 접경지역의 지정을 중앙에 적극적으로 건의하고 있는 상황
 - 위의 두 지역 외에도 민통선 이남 20km 이내 또는 25km 이내 범위에 위치하는 시·군이 있는지를 탐색하며, 민통선 이남에서 대통령령으로 정한 접경지역인 5개 시·군에 대해서도 민통선과의 거리 기준을 검증하고자 함

□ 현안 지역에 대한 기준 충족 검증

- 우선 가평군은 민통선과 가장 가까운 지역이 최북단의 북면 지역으로, 철원군

근남면의 민통선에서 25km 이내의 범위에 위치해 접경지역으로서 ‘민통선과의 거리’ 기준을 충족

- 가평군 북면의 일부 지역은 철원군 근남면의 민통선에서 20km 이내의 범위에 포함되므로 충족

[그림 3-1] 가평군과 인접 지역의 통제보호구역 기준 버퍼링(20~25km) 분석 결과



자료 : 각 시·군의 공간자료(통제보호구역)를 활용하여 작성

○ 속초시는 민통선과 가장 가까운 지역이 서북단의 설악동 지역으로, 인제군 서화면의 민통선에서 25km 이내 범위에 위치해 접경지역으로서 ‘민통선과의 거리’ 기준을 충족

- 인제군 서화면의 민통선에서 25km 이내의 범위에는 설악동은 물론 노학동과 장사동의 일부 지역을 포함하여 속초시 절반에 가까운 면적을 포함
- 속초시 설악동의 일부 지역은 인제군 서화면의 민통선에서 20km 이내의 범위에 포함되므로 충족

[그림 3-2] 속초시와 인접 지역의 통제보호구역 기준 버퍼링(20~25km) 분석 결과



자료 : 각 시·군의 공간자료(통제보호구역)를 활용하여 작성

□ 민통선 기준 버퍼링 분석

- 민통선 이남에서 대통령령으로 정한 접경지역인 5개 시·군에 대해 버퍼링 분석을 수행한 결과, 이들 지역 모두 민통선 이남 20km 이내 범위에 위치함을 확인
 - 서울의 강서구, 인천의 서구와 계양구도 20km 이내 범위에 위치하나, 자치구에 해당하므로 접경지역의 대상에서 제외
 - 민통선 이남 25km 이내로 범위를 확장하면, 자치구를 제외한 지역으로 경기도의 부천시와 의정부, 강원특별자치도의 양양군 등 3개 시·군이 포함

[표 3-1] 민통선 이남 20~25km 이내 범위의 지역(시·군·구)

시·도	민통선 이남 20km 이내	민통선 이남 25km 이내
서울특별시	• 강서구	• 마포구, 은평구
인천광역시	• 서구, 계양구	• 중구, 부평구
경기도	• 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 가평군	• 부천시, 의정부시
강원특별자치도	• 춘천시, 속초시	• 양양군

주 : 밑줄로 표시한 5개 시·군은 민통선 이남에서 대통령령으로 정한 접경지역에 해당

[표 3-2] 민통선 이남 25km 이내 범위 지역에서의 민통선 거리 산출 결과

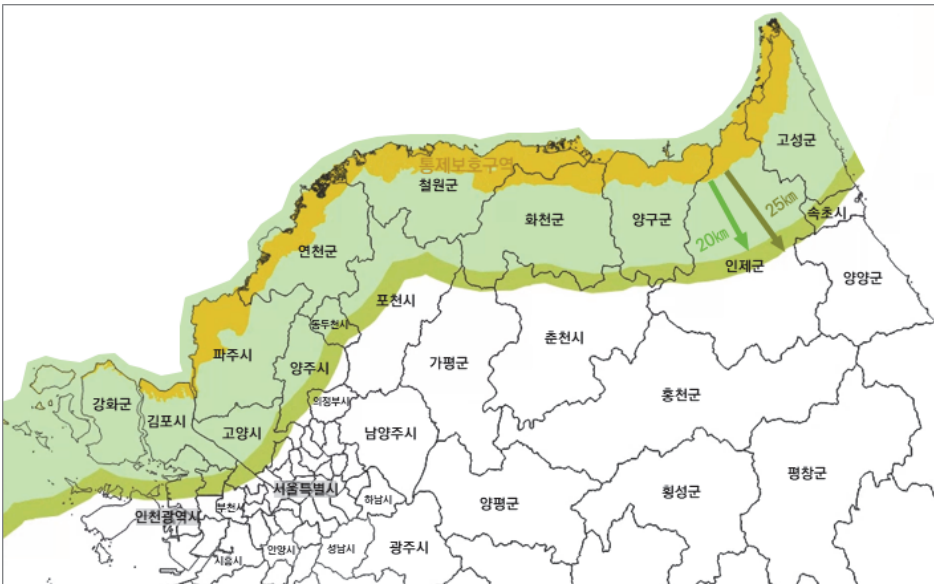
단위 : km

민통선 이남 25km 이내 범위 지역		민통선과의 거리	해당 민통선 행정구역
서울특별시	강서구 개화동	18.9	경기도 파주시 탄현면
	마포구 상암동	24.3	경기도 파주시 탄현면
	은평구 진관동	22.3	경기도 파주시 탄현면
인천광역시	중구 중산동	21.3	경기도 김포시 월곶면
	서구 대곡동	11.6	경기도 김포시 하성면
	계양구 갈현동	17.5	경기도 김포시 하성면
	부평구 청천동	24.5	경기도 김포시 하성면
경기도	부천시 대장동	22.5	경기도 김포시 하성면
	고양시 구산동	4.8	경기도 김포시 하성면
	양주시 남면	10.2	경기도 연천군 장남면
	의정부시 기능동	22.0	경기도 파주시 장단면
	동두천시 하봉암동	12.8	경기도 연천군 왕징면
	포천시 관인면	6.7	강원특별자치도 철원군 철원읍
	가평군 북면	19.3	강원특별자치도 철원군 근남면
강원특별자치도	춘천시 사북면	14.9	강원특별자치도 화천군 상서면
	속초시 설악동	17.4	강원특별자치도 인제군 서화면
	양양군 서면	23.6	강원특별자치도 인제군 서화면

주 : 음영으로 표시한 5개 시·군은 민통선 이남에서 대통령령으로 정한 접경지역에 해당

- 경기도의 부천시와 의정부시는 민통선 이남 25km 이내 범위에 위치하나, 비무장 지대(DMZ)와 잇닿아 있는 시·군에 인접하지 않은 지역에 해당
 - 민통선 이남에서 대통령령으로 정한 접경지역인 5개 시·군은 모두 비무장 지대와 잇닿아 있는 시·군에 인접
 - * (고양시) DMZ와 잇닿은 파주시에 인접; (양주시) DMZ와 잇닿은 파주시, 연천군에 인접; (동두천시) DMZ와 잇닿은 연천군에 인접; (포천시) DMZ와 잇닿은 연천군, 철원군, 화천군에 인접; (춘천시) DMZ와 잇닿은 화천군, 양구군에 인접

[그림 3-3] 접경지역에서의 민통선 기준 버퍼링(20~25km) 분석 결과



자료 : 각 시·군의 공간자료(통제보호구역)를 활용하여 작성

- 강원특별자치도의 양양군은 민통선 이남 25km 이내 범위에 위치하며 비무장 지대와 잇닿아 있는 인제군과도 인접
 - 그러나 인제군은 비무장지대와 잇닿은 다른 시·군에 비해 행정구역의 남북 거리가 길어, '비무장지대와 잇닿아 있는 시·군에 인접한 시·군'의 요건을 적용하기에는 같은 여건의 다른 시·군에 비해 불합리한 것으로 판단

- 실제로 인제군의 중심점(重心點, centroid)*에서 민통선 혹은 군사분계선과의 거리는 비무장지대와 잇닿아 있는 9개 시·군 자료값의 분포에서 이상값(outlier)**에 해당하는 것으로 분석

* 주어진 영역 내에 포함되는 모든 점의 평균이 되는 지점으로, 영역의 밀도가 균일하다고 볼 때 무게의 중심과 일치

** 1사분위수와 3사분위수에서 각각 최솟값과 최댓값 방향으로 사분위수 범위의 1.5배, 즉 1사분위수와 3사분위수 사이 범위의 1.5배를 벗어난 값을 의미

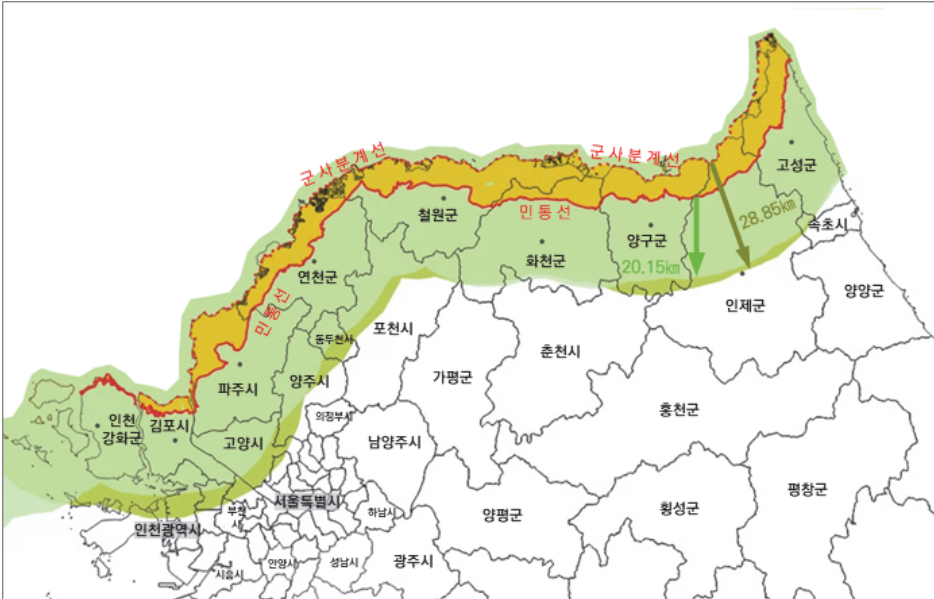
[표 3-3] 비무장지대 인접 시·군 중심점(重心點)에서 민통선 및 군사분계선과의 거리 산출 결과

단위 : km

비무장지대 인접 시·군의 중심점		중심점과의 거리		관내 기준점 행정구역	
		민통선	군사분계선	민통선	군사분계선
인천광역시	강화군 내가면	9.0	9.6	양사면	양사면
경기도	김포시 통진읍	6.8	9.3	하성면	하성면
	파주시 문산읍	3.1	10.9	문산읍	장단면
	연천군 군남면	1.6	7.3	왕징면	왕징면
강원특별자치도	철원군 김화읍	3.2	9.4	김화읍	근북면
	화천군 화천읍	10.9	20.6	상서면	(철원군) 원동면
	양구군 양구읍	6.2	11.0	방산면	방산면
	인제군 인제읍	21.8	29.1	서화면	서화면
	고성군 간성읍	4.5	13.7	거진읍	수동면
1사분위수 (a)		3.15	9.35		
3사분위수 (b)		9.95	17.15		
사분위수 범위 (c)		6.80	7.80		
최댓값 방향 이상값 (b+1.5c)		20.15 초과	28.85 초과		

주 : 화천군은 군사분계선을 접하지 않아 해당 기준점이 관내에 아닌 철원군에 위치

[그림 3-4] 비무장지대 인접 시·군의 중심점(重心點)과 이상값 한계선 버퍼링 분석 결과



주 : 비무장지대와 잇닿아 있는 9개 시·군 행정구역에 표시된 점은 중심점(重心點, centroid)을 의미
자료 : 각 시·군의 공간자료(통제보호구역)를 활용하여 작성

[표 3-4] 비접경지역 시·군의 민통선 이남 20~25km 이내 범위 면적 비교

단위 : m² (%)

민통선 이남 20~25km 비접경지역 시·군	행정구역 면적 (a)	민통선 이남 20km 이내		민통선 이남 25km 이내	
		면적 (b)	비중 (b/a×100)	면적 (c)	비중 (c/a×100)
경기 가평군	843,580,706	416,297	(0.05)	21,555,229	(2.56)
강원 속초시	105,769,533	9,026,762	(8.53)	55,353,469	(52.33)
강원 양양군	629,750,401	0	(0.00)	2,606,647	(0.41)

주 : 민통선 이남 20~25km 이내 범위의 면적은 각 시·군의 공간자료(통제보호구역)를 활용하여 산출
자료 : 국토교통부(2022), <지적통계>.

- 양양군이 민통선 이남 25km 이내 범위에 위치하더라도, 그 범위는 한계령(해발 1004m)과 설악산 중청봉(해발 1,664.5m) 사이의 산악 지대로서 해당 면적

(2.6km²)이 작고 군 행정구역 면적(629.8km²) 대비 비율(0.4%)도 매우 미미한 수준을 나타냄

* 타 시·군 민통선 이남 25km 이내 범위 면적 비교: 가평군 21.6km²(군 전체의 2.6%), 속초시 55.4km²(시 전체의 52.3%)

□ 대안으로서 군사분계선 기준 버퍼링 분석

- ‘민통선과의 거리’는 민통선의 변화에 영향을 받을 수밖에 없어 접경지역의 지정 기준으로서 다소 불안정하다는 약점이 있음
- 이러한 배경에서 변동 가능성이 거의 없는 군사분계선을 접경지역 지정 기준선의 대안으로 접근하는 방안에 대해 검토해 볼 수 있을 것으로 판단
 - 서쪽의 파주에서 동쪽의 고성까지 군사분계선의 총길이는 위성영상과 정전 협정문 자료에 의해 239.42km로 측정 (김창환, 2019)
 - 파주에서 고성까지 비무장지대에 잇닿아 있는 접경지역 7개 시·군의 행정구역 총면적(6,119,276,543m²)을 위의 군사분계선 길이로 나누면, 이 값은 군사 분계선에서 이들 접경지역 남단까지의 평균 거리로 볼 수 있음

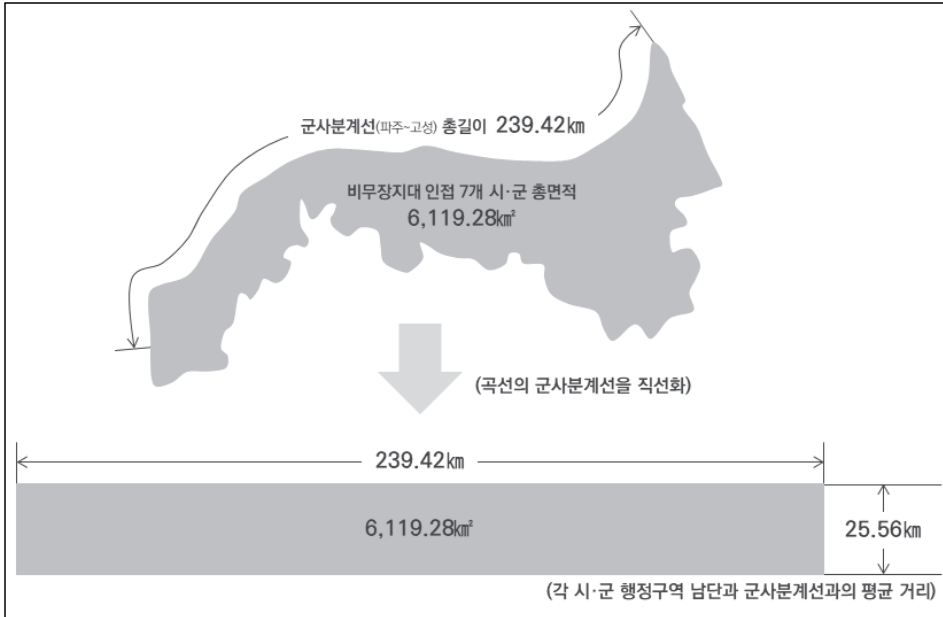
[표 3-5] 비무장지대에 잇닿아 있는 접경지역(파주~고성)의 행정구역 면적

단위 : m²

행정구역		면 적	행정구역		면 적
경기도	파주시	673,934,324	강원특별자치도	양구군	661,981,915
	연천군	677,585,771		인제군	1,646,193,854
강원특별자치도	철원군	889,702,643		고성군	660,766,039
	화천군	909,111,997	합 계		6,119,276,543

자료 : 국토교통부(2022), 〈지적통계〉.

[그림 3-5] 비무장지대 인접 접경지역(파주~고성)의 ‘군사분계선까지 평균 거리’ 산출 개념도



주 : 행정구역 면적과 군사분계선 총길이(239.42km)는 각각 국토교통부(2022)의 <지적통계>와 김창환(2019)의 “비무장지대 및 군사분계선의 길이에 관한 연구” 자료에 근거

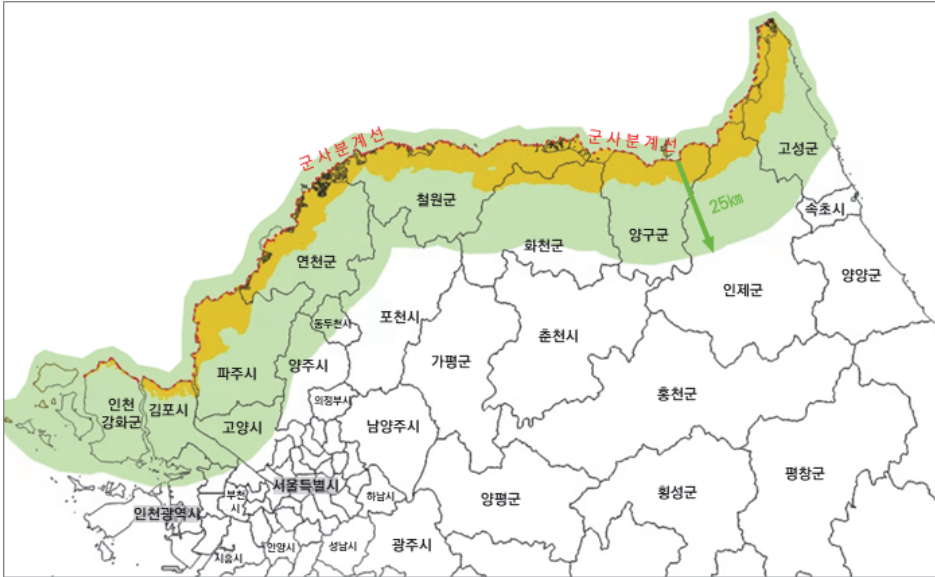
[표 3-6] 민통선 이남 20km 이내 범위 지역에서의 군사분계선 거리 산출 결과

단위 : km

민통선 이남 20km 이내 범위 지역	군사분계선과의 거리	해당 군사분계선 행정구역
서울특별시	강서구 개화동	경기도 김포시 하성면
인천광역시	서구 대곡동	경기도 김포시 하성면
	계양구 갈현동	경기도 김포시 하성면
	고양시 구산동	경기도 김포시 하성면
	양주시 남면	경기도 연천군 장남면
	동두천시 하봉암동	경기도 연천군 왕징면
	포천시 관인면	강원특별자치도 철원군 철원읍
	가평군 북면	강원특별자치도 철원군 근동면
강원특별자치도	춘천시 사북면	강원특별자치도 철원군 근동면
	속초시 설악동	강원특별자치도 인제군 서화면

주 : 음영으로 표시한 5개 시·군은 민통선 이남에서 대통령령으로 정한 접경지역에 해당

[그림 3-6] 군사분계선 기준 버퍼링(25km) 분석 결과



자료 : 각 시·군의 공간자료(통제보호구역)를 활용하여 작성

- 그 결과 군사분계선에서 위의 7개 시·군 남단까지의 평균 거리는 25,558.75m로 산출되었으며, 이 거리를 접경지역 지정 기준의 대안 중 하나로 검토해 볼 수 있을 것으로 판단
- 군사분계선 기준으로 25km 버퍼링 분석 결과, 자치구를 제외하고는 현재 접경지역으로 지정된 시·군만 범위 내에 위치하는 것으로 나타남

□ 민통선과의 거리 기준 제안

- 위에서 분석한 결과를 토대로 접경지역 지정을 위한 ‘민통선과의 거리’ 기준으로 다음과 같이 세 가지 대안을 제안
- 첫 번째 대안은 접경지역의 대상 지역으로 ‘민통선 이남 20km 이내에 있는 시·군’을 설정

- 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 춘천시 등 민통선 이남에서 대통령령으로 정한 접경지역인 5개 시·군에 가평군과 속초시가 범위에 포함
 - 거리 외에 다른 조건을 제시하지 않아 명료하다는 장점이 있으나, 2008년 시행령 개정 이전의 기준을 적용했다는 점이 약점으로 작용할 수 있음
- 두 번째 대안은 ‘민통선 이남 25km 이내에, 비무장지대와 잇닿아 있는 시·군에 인접한 시·군’으로 접경지역의 대상 지역을 설정
- 단, 비무장지대와 잇닿은 다른 시·군에 비해 행정구역의 남북 거리가 현저하게 긴 시·군은 예외로 한다는 단서 조항을 명시
 - ‘민통선 이남 25km 이내에 있는 시·군’으로만 규정하면, 첫 번째 대안의 결과에서 부천시, 의정부시, 양양군 등 3개 시·군이 범위에 포함
 - ‘비무장지대와 잇닿아 있는 시·군에 인접한 시·군’의 요건을 추가함으로써, 부천시와 의정부시는 범위에서 제외
 - 또한 비무장지대와 잇닿은 다른 시·군에 비해 행정구역의 남북 거리가 현저하게 긴 시·군, 즉 인제군을 예외로 함으로써 양양군이 범위에서 제외
 - 2008년 시행령 개정 기준을 적용했다는 장점이 있으나, 단서 조항을 제시한다는 점이 약점으로 작용할 수 있음
- 세 번째 대안은 가장 보수적인 대안으로, ‘군사분계선 이남 25km 이내에 있는 시·군’을 접경지역의 대상 지역으로 설정
- 결과적으로 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제5조 1항 2호 가목*에서 규정한 ‘제한보호구역’ 지정 범위의 거리 기준과 일치
 - * 제한보호구역에 대해 ‘군사분계선의 이남 25km 범위 이내의 지역 중 민간인통제선 이남 지역’으로 설정**
 - ** 민통선이 꾸준히 축소되어왔던 반면에, 제한보호구역은 1994년 ‘군사분계선 이남 25km 이내’로 설정된 이래 현재까지 불변의 특성을 보이고 있음
 - 본 대안에서 제시한 거리 기준을 적용하면 현재 접경지역으로 지정된 시·군만 범위 내에 위치하며, 그 외 범위에 추가되는 시·군은 없음
 - * 춘천시는 그 범위가 미미하나 군사분계선 이남 25km 이내에 위치

[표 3-7] 민통선과 제한보호구역의 지정 범위 기준으로서 군사분계선과의 거리 변천 비교

단위 : km

구 분	1972년	1982년	1994년	1997년	2008년
민통선	27	20	20	15	10
제한보호구역	27	27	25	25	25

주 : 1972년 「군사시설보호법」이 제정되었을 당시에는 ‘군사시설보호구역’이었으나, 1982년 법의 개정으로 ‘통제보호구역’과 ‘제한보호구역’으로 구분되기 시작

자료 : 국방부(2022)

- 민통선이 시시각각 변화하는 반면 군사분계선은 변동의 가능성이 없어 접경 지역의 설정 범위가 안정적이라는 장점이 있음
- 그럼에도 특별법에는 ‘민간인통제선과의 거리’로 명시되어 그 기준을 ‘군사 분계선’으로 바꾸고자 한다면 법을 개정해야 하는 어려움이 발생
- 위에서 살펴본 세 가지 대안은 각기 장점과 약점이 있어, 이러한 사안을 종합적으로 고려하여 상황과 여건에 적합하게 적용하여 대안을 마련
 - 대안 1과 대안 2는 상호 간에 장점이 약점으로, 약점이 장점으로 작용
 - 거리 기준으로 보수적인 대안은 3안, 1안, 2안 등의 순으로 나타나, 대안 1은 대안 2와 대안 3의 절충안 성격을 갖는다고 볼 수 있음

[표 3-8] 접경지역 지정 기준으로서 ‘민통선과의 거리’에 대한 세 가지 대안 비교

대 안		장 점	약 점
대안 1	• 민통선 이남 20km 이내 지역을 관할하는 시·군	• 거리 외에 다른 조건을 제시하지 않아 명료	• ‘민통선 이남 20km 이내’는 2008년 시행령 개정 이전 기준에 해당
대안 2	• 민통선 이남 25km 이내 지역을 관할하는 시·군으로, 비무장 지대와 맞닿아 있는 시·군 (단, 다른 시·군에 비해 행정구역의 남북 거리가 현저하게 긴 시·군은 예외)에 인접한 시·군	• ‘민통선 이남 25km 이내’는 2008년 시행령 개정 기준에 해당	• 단서 조항 제시
대안 3	• 군사분계선 이남 25km 이내 지역을 관할하는 시·군	• 군사분계선 변동 가능성이 없어 안정적	• 법 개정의 어려움

2. 지리적 여건

□ 군사시설보호구역

- 가평군과 속초시의 군사시설보호구역 면적은 접경지역으로 지정된 15개 시·군에 비해 작은 편이지만, 행정구역 면적 대비 비중이 접경지역으로 지정된 춘천시보다는 높게 나타남

[표 3-9] 접경지역 및 검토 대상 지역의 시·군별 군사시설보호구역 현황 (2023년 6월 현재)

단위 : km, %

지 역	행정구역 면적 (a)	계	군사시설보호구역 (b)		보호구역 비중 (b/a×100)
			통제보호구역	제한보호구역	
강화군	411.42	180.85	17.93	162.92	43.95
옹진군	172.95	76.55	1.53	75.02	44.26
인천광역시	584.37	257.40	19.46	237.94	44.05
동두천시	95.67	9.58	-	9.58	10.01
고양시	268.11	94.46	-	94.46	35.23
파주시	673.88	590.66	172.13	418.53	87.65
김포시	276.60	196.99	38.59	158.40	71.22
양주시	310.47	144.45	1.70	142.75	46.53
포천시	826.99	232.11	6.08	226.03	28.07
연천군	676.22	639.95	237.45	402.50	94.64
(가평군)	843.58	28.13	0.55	27.58	3.33
경기도	3,971.52	1,936.33	456.50	1,479.83	48.76
춘천시	1,116.40	17.68	1.77	15.91	1.58
(속초시)	105.80	1.88	-	1.88	1.78
철원군	892.12	875.88	453.27	422.61	98.17
화천군	909.10	384.39	119.5	264.89	42.28
양구군	704.30	327.12	178.18	148.94	46.45
인제군	1,646.10	344.76	99.84	244.92	20.94
고성군	664.10	415.16	239.30	175.86	62.51
강원특별자치도	6,037.92	2,366.87	1,091.86	1,275.01	39.20
합 계	10,593.81	4,560.60	1,567.82	2,992.78	43.05

주 : 괄호로 표기한 시·군(가평, 속초)은 본 연구에서 접경지역의 검토 대상으로 선정한 지역에 해당
 자료 : 행정안전부 내부자료(2023), 재구성

- 가평군의 군사시설보호구역 면적은 동두천시와 춘천시보다는 높은 결과를 나타냄
 - * 가평군 전체면적에서 임야가 차지하는 비중이 81.7%이라는 사실(지적통계, 2022)을 고려하면, 가용토지의 17.1%가 군사시설보호구역에 해당하는 실정
- 접경지역으로 지정된 시·군은 2020년부터 2022년까지 군사시설보호구역이 매년 해제되어왔으나, 가평군과 속초시는 해제 대상에서 제외
 - 2020년 김포시, 파주시, 고양시, 연천군, 양주시, 포천군, 철원군, 화천군, 인제군, 양구군 등 접경지역으로 지정된 10개 시·군은 7,550.2만㎡(전국 해제 면적의 약 97.9%)의 군사시설보호구역이 해제
 - 2021년 김포시, 파주시, 고양시, 양주시, 화천군, 인제군, 고성군 등 접경지역으로 지정된 7개 시·군은 1,341.1만㎡(전국 해제 면적의 약 13.3%)의 군사시설보호구역이 해제
 - 2022년 김포시, 파주시, 고양시 등 3개 시·군은 785.7만㎡(전국 해제 면적의 약 86.8%)의 군사시설보호구역이 해제

□ 미군공여구역

- 접경지역 15개 시·군 중에 ‘주한미군 공여구역주변지역’이 소재하고 있는 지역은 모두 6개 시·군으로 파악
 - 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」에서는 ‘주한미군 공여구역 주변지역’을 ‘공여구역*이 소재한 읍·면·동 및 이들 읍·면·동에 연접한 읍·면·동 지역으로서 대통령령이 정하는 지역’으로 규정
 - * 공여구역이란 「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정」의 규정에 의해 대한민국이 미합중국에게 주한미군의 사용을 위하여 제공한 시설 및 구역을 의미
- 본 연구의 검토 대상 지역 중에는 가평군에 가평읍, 북면, 하면 등의 지역이 ‘주한미군 공여구역주변지역’으로 지정

[표 3-10] 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법 시행령」에서 규정하는 접경지역 및 검토 대상 지역의 공여구역주변지역 범위 (2023. 6. 27. 개정)

시·도	시·군	해당 행정구역 (읍·면·동 수)
인천광역시 (1)	강화군	• 하점면 (1개 면)
경기도 (6)	포천시	• 화현면 (1개 면)
	연천군	• 신서면, 중면 (2개 면)
	(가평군)	• 가평읍, 북면, 하면 (1개 읍, 2개 면)
강원특별자치도 (4)	춘천시	• 서면, 사북면 (2개 면)
	철원군	• 동송읍 (1개 읍)
	화천군	• 사내면 (1개 면)

주 : 괄호로 표기한 가평군은 본 연구에서 접경지역의 검토 대상으로 선정한 지역에 해당
 자료 : 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법 시행령」(대통령령 제33577호, 2023. 6. 27., 일부 개정)의 별표 1, 재구성

□ 가평군 군사시설보호구역 관련 피해사례

- 탄약부대의 군사시설보호구역 설정으로 해당 지역주민들은 건축물의 신·증축이 불가해 사유재산권을 침해받고 있는 실정
 - 북면 이곡리, 제령리, 목동리 일원 군사기지 및 군사시설보호구역(2.4km²)*에 편입된 도시지역 내에서 절반에 가까운 면적(1.1km²)이 주거지역 및 자연 취락 지역에 해당
 - * 2,396,393㎡ (개인 635필지 1,234,450㎡ + 국·공유 190필지 1,161,943㎡)
- 가평읍 읍내리 일원의 군 운전연습장 사용에 따른 소음 및 비산먼지 관련 민원이 지속적으로 발생
 - 향후 개발 중인 공동주택(읍내지구, 읍내3지구 약 900세대) 입주 시 관련 민원이 증가할 것으로 예상
- 헬기전용작전기지의 제한보호구역 설정으로 현리 지역은 시가화예정용지 미배정에 의해 공동주택의 건설이 불가한 실정

- 가평군은 ‘명품주거단지 1만 호 건설’ 사업을 통해 양질의 주택을 제공하여 수도권 인구의 유입 및 지역경제 활성화를 도모하고자 하나, 계획을 이행할 수 없어 지역발전에 지장을 초래
- 가평 거점사격장에서의 군 훈련으로 군 궤도 장비의 훈련장 출입 시 마을을 통과하는 과정과 사격의 과정에서 상당한 소음과 진동이 발생
 - 거점사격장(1,968,840㎡)이 위치한 조종면 상판리에는 209세대 370명의 주민이 거주하고 있으며, 사격훈련이 연 270일 실시 중으로 민·군 갈등이 첨예한 지역에 해당

□ 속초시 군용전기통신기지 제한보호구역

- 속초시의 장사·영랑동 일원(1.872km²)은 인접한 고성군 토성면의 군통신부대에서 2km 범위에 위치해 제한보호구역으로 규제를 받고 있음

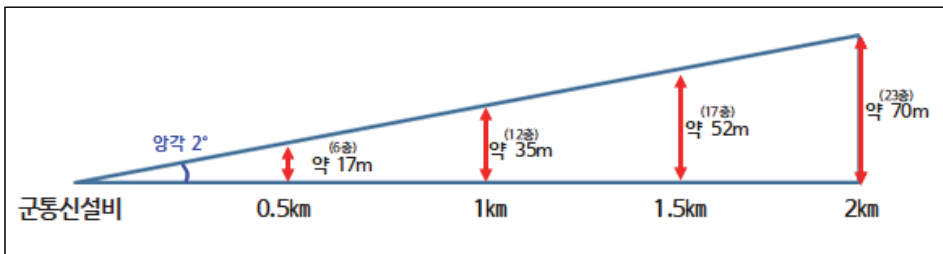
[그림 3-7] 군용전기통신기지에 의한 속초시 제한보호구역의 공간적 범위



자료 : 속초시 내부자료

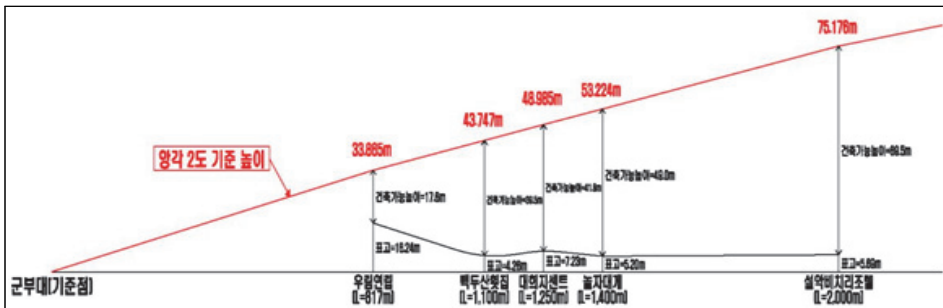
- 「군사기지법」에서는 군용전기통신설비 설치장소의 중심으로부터 반지름 2km 범위 이내의 지역에 대해 제한보호구역으로 설정하고 있음을 명시
 - 또한 제한보호구역 안에서는 군용통신에 장애가 되는 것으로서 건축물의 건축, 공작물·매설물 등의 설치가 제한
 - 「군사기지법 시행령」에서는 무선방위측정장치의 설치장소로부터 양각 2도 이상의 각종 설비 및 건축물의 설치를 제한하도록 규정
- 군통신시설 제한보호구역에서는 건축물 높이, 통신 방해 설비 등에 제한을 받아 재산권 침해, 재산 가치의 하락 등으로 수십 년간 지역주민들의 경제적 손실이 발생

[그림 3-8] 고도제한 양각2도 표준 종단면 개념도



주 : 군통신시설의 표고 기준으로 높은 지대 건축물의 추가 피해 발생이 예상
 자료 : 속초시 내부자료

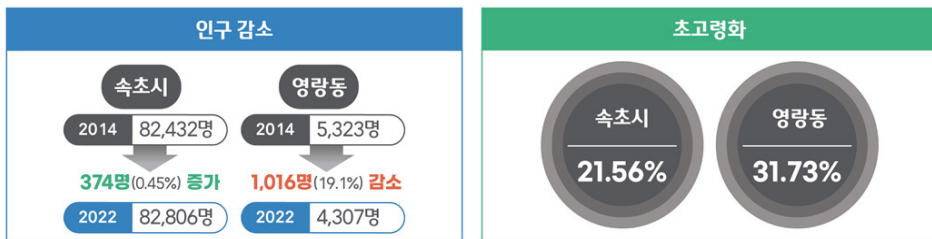
[그림 3-9] 속초시 군통신설비 2km 이내 양각 2도 주요 건축물 현황 (종단면도)



자료 : 속초시 내부자료

- 해당 지역주민들은 지난 60여 년간의 규제 설정으로 재산권 및 생존권 침해, 인근지역의 발전과 비교되는 상대적인 박탈감, 경제적 손실에 대한 피해 등을 호소
- 영랑동 지역은 정주 여건의 악화로 인근의 조양동과 청호동 일대로 인구 유출이 지속되고 있으며, 인구감소율뿐만 아니라 고령화율도 속초시 전체와 비교할 때 높은 실정
- 해당 지역은 일부 상업지역과 녹지지역 등을 제외하고는 제2종 일반주거 지역으로 설정되어, 도시관리계획에 따라 25층 건축 사업이 허용되나 규제로 묶여 계획 시행이 불가능

[그림 3-10] 속초시 영랑동의 인구감소 및 고령화율 현황



자료 : 속초시 내부자료

□ 최대 실향민 도시의 특성과 어선 납복에 의한 피해

- 속초시는 한국전쟁 수복 지역으로 월남한 실향민이 이북 고향을 가기 위해 정착한 최대 실향민 도시로서의 특성이 있음
- 실향민 2세대까지 약 3만 명이 거주하고 있으며, 이들은 낙후된 정주 여건에서 생활해왔음
- 국내에서 유일한 실향민 문화축제(2023년 8회차)를 개최하는 등 평화통일을 염원하는 상징적인 도시

- 한국전쟁 이후부터 1980년대까지 북한 인근에서 조업 중에 납북된 사례가 수십 차례 발생해 속초시의 주요 산업기반인 어업에 큰 피해를 초래
- 귀환한 후에라도 또 다른 고통을 감내하였으며, 현재까지도 남북 분단이라는 긴장과 통제 속에서 어렵게 어업에 종사하는 시민이 상당수 거주
 - 속초시는 납북귀환 어부에 대해 국가폭력피해자로서의 지원을 위해 「납북 귀환어부 국가폭력피해자 지원에 관한 조례」를 제정하고, 납북귀환어부 진실규명 접수창구를 운영 (2020.12.~2022.12.)

[표 3-11] 속초시 인근 어선 피랍 등 발생 현황 (1957~1982년, 총 51건)

연도	일자	피랍 상황
1957	11.9.	1. 거진 앞바다 기범선 8척(어부 47명)이 명태잡이 중 북한 VPI척에 피랍
1958	11.7.	2. 어로저지선 부근 어선 2척(어부 11명) 명태잡이 중 북한 쾌속정에 납치
	12.6.	3. 휴전선 근해 어선 6척(어부 36명) 명태잡이 중 북한선박 3척에 납치
1959	11.13.	4. 어로저지선 부근 어선 2척(어부 12명) 명태잡이 중 북한 무장선에 피랍
	11.14.	5. 어로저지선 부근 어선 1척(어부 6명)명태잡이중 북한 무장선에 피랍
1961	4.7.	6. 휴전선 남방 10마일앞 해상 어선6척(선원 43명) 북한 어뢰정에 피랍
1964	11.29.	7. 동해 어로저지선 근해서 명태잡이 중 어선 1척 피랍
1965	11.20.	8. 명덕호 피랍(선장 외 22명)
	11.30.	9. 해양호 피랍(선장 외 7명)
1966	1.26.	10. 동해 어로저지선 근해 어선 5척 어뢰정 2척에 피랍
	7.29.	11. 휴전선 남쪽 4마일 100톤급 무장선박 9척 남하 및 어선 납치 시도
	11.21.	12. 부완호 피랍(선주 1명)
	11.22.	13. 어로저지선 근해 명태잡이배 250척에 북한 지상포대에서 함포 발사
	11.29.	14. 동해 휴전선 부근 북한함정 4척 기습 1척(복성호) 피랍
	12.13.	15. 동해 어로저지선 부근 명태잡이 해양호 피랍
1967	1.19.	16. 어로활동 보호중이던 해군 경비정56함 북한 포격으로 격침
	6.15.	17. 휴전선 부근 오징어잡이 어선 1척(선원 9명) 피랍
	6.17.	18. 휴전선 부근 오징어잡이 어선 1척(선원 8명) 피랍
	6.19.	19. 북한선박 어부에게 총격, 어선 1척 침몰 1척 행방불명
	6.27.	20. 오징어잡이 어선 전진호(어부 24명) 피랍
	9.20.	21. 북한 해안포대 포격으로 오징어잡이 대성호 선장 중상

연도	일자	피랍 상황
1968	11.3.	22. 명태잡이 어선 10척(어부 60명) 피랍
	11.11.	23. 금성호(어부 6명) 북한 함정 1척에 피랍
	12.5.	24. 어선 50척 북한 해안포대 및 함정 공격으로 3명사망, 3명 실종, 9명 중상
	12.6.	25. 어선7척(선원 41명) 북한함 3척에 피랍
	12.25.	26. 어선5척(어부 30명) 북한 대형함정 3척에 피랍
	1.6.	27. 휴전선 부근 명태잡이 어선 7척 피랍
	1.7.	28. 휴전선 부근 명태잡이 어선 1척 피랍
	1.11.	29. 휴전선 근해 어선3척(어부 20명) 피랍 및 어선 1척 격침
	4.27.	30. 동해에서 어선 종진호(어부 9명) 피랍
	5.11.	31. 태양호 피랍
	5.23.	32. 대성호와 어부8명 피랍
	7.9.	33. 오징어잡이 어선 3척(어부 39명) 피랍
	8.6.	34. 오징어잡이 어선 4척(어부 69명) 피랍
	11.1.	35. 명태잡이 어선 1척(어부 9명) 피랍
	11.7.	36. 명태잡이 어선 4척(어부 32명) 피랍
	11.8.	37. 명태잡이 어선 7척(선원52명) 피랍
1970	6.20.	38. 휴전선 근해 어선 1척 피랍
	8.30.	39. 속초항 동북방 70마일 군사분계선 해역 납북되던 어선 구출
1971	5.13.	40. 거진 어협 지도선(선원 11명) 피랍
	6.3.	41. 어로작업 중 어선 1척(어부 7명) 북한 쾌속정에 강제납북
	10.25.	42. 귀향하던 어선 1척(선원 20명) 북한 경비정에 강제 납북
1972	8.23.	43. 해성호 피랍(선원 25명)
	8.24.	44. 태양호 피랍(선원 19명)
	8.28.	45. 삼창호 피랍(선원 26명)
	8.30.	46. 무진호 피랍(선원 23명)
1974	6.28.	47. 해경 경비정 제863호 북한 경비정 공격으로 격침
1976	'8.30.	48. 표류중이 어선 1척(24명) 북한 경비정에 강제납북
1980	9.8.	49. 어로작업중 어선 1척(선원 19명) 북한 경비정에 피랍
1981	7.23.	50. 오징어잡이 어선 1척(선원 11명) 영해 침범 혐의로 소련에 피랍
1982	7.13.	51. 오징어잡이 어선 1척(선원 35명) 북한 초계정에 피랍

자료 : 속초시 내부자료

- 2023년 6월 28일에는 속초시청에서 남북귀환어부 피해보상 특별법 추진위원회
회의 출범식이 개최
 - 1953년 정전협정 이후부터 1980년대까지 국내 해역에서 조업 중에 북한
경비정에 납치되었거나 귀항 도중에 방향을 잃고 북한으로 넘어가 머물다
귀환한 선원은 3,263명으로 파악
 - 이들은 반공법 위반 혐의 등으로 처벌받거나 감시·사찰 등의 피해를 받아,
보상을 위한 법의 제정을 추진하기 위해 추진위원회를 발족

□ 군 시설 이전 및 철거를 위한 사업비 부담

- 속초 도심지에 위치한 군 특수부대의 이전을 지원
 - 2008년 10월부터 2022년 10월까지 총 14,658백만 원의 사업비를 전액
시비로 부담
- 외옹치의 바다향기로 해안산책로 조성을 위해 군 경계 철책을 철거
 - 2017년 9월부터 12월까지 전액 민자사업(롯데리조트)으로 진행되었으며,
이는 민간에 개방된 지 60여 년 만에 이루어진 결과
 - 군 경계 철책 950m를 철거해 일부 철책은 안보 공간으로 활용되며 해안복합
감시시스템이 설치
- 사진초소에서 고성군계까지 장사항 인근의 군 경계 철책을 철거
 - 2017년 11월부터 2019년 7월까지 총 655백만 원의 사업비(국비 273, 도비
136, 시비 318)가 투입
 - 군 경계 철책 370m가 철거되었으며 대체감시장비(TOD) 2기를 설치
- 대포동에 소재한 군부대 해안초소를 이전
 - 1999년 4월부터 7월까지 총 537백만 원의 사업비를 전액 시비로 부담
 - 관광지에 위치한 군 소초 건물 1동을 이동해 신축하고 주·야간 초소, 투광등
등을 설치

3. 인구 및 재정

□ 장기 인구증감률

- 1980년부터 2020년까지 40년간 전국의 연평균 인구증감률은 0.8%로, 접경 지역 15개 중에서 9개 시·군이 전국 평균 이하의 증감률을 나타냄
 - 경기도는 연천군을 제외한 6개 시·군이 평균보다 높은 증감률을, 인천 광역시와 강원특별자치도는 모든 접경지역의 시·군이 평균 이하로 나타남

[표 3-12] 접경지역 및 검토 대상 지역의 연평균 인구증감률 (1980~2020년)

지역 구분		연평균 증감률	순 위		
			지역 내	전 국	상위 %
인천광역시	강화군	-0.8	11	132	57.6
	옹진군	-0.3	10	115	50.2
경기도	동두천시	1.2	5	70	30.6
	고양시	4.9	1	6	2.6
	파주시	2.6	4	36	15.7
	김포시	4.7	2	9	3.9
	양주시	2.9	3	32	14.0
	포천시	1.0	6	75	32.8
	연천군	-1.2	15	149	65.1
	(가평군)	-0.1	9	109	47.6
강원특별자치도	춘천시	0.8	7	79	34.5
	(속초시)	0.5	8	85	37.1
	철원군	-1.0	12	138	60.3
	화천군	-1.2	16	151	65.9
	양구군	-1.1	13	140	61.1
	인제군	-1.1	14	141	61.6
	고성군	-1.5	17	160	69.9

주 : ¹ 괄호로 표기한 시·군(가평, 속초)은 본 연구에서 접경지역의 검토 대상으로 선정한 지역에 해당

² 전국 순위는 229개 시·군·구(제주특별자치도 2개 행정시와 세종특별자치시 포함)를 대상으로, 지역 내 순위는 접경지역 및 검토지역 17개 시·군을 대상으로 산출

자료 : 균형발전 종합정보시스템 <https://www.nabis.go.kr>

- 본 연구의 검토 대상 지역인 가평군과 속초군은 각각 -0.1%와 0.5%로, 전국의 연평균 인구증가율에 미달하는 것으로 나타남

□ 재정자립도

- 2018년부터 2020년까지 재정자립도의 3개년 전국 평균은 51.9%로, 15개의 접경지역 시·군 모두 전국 평균 미만의 증감률을 나타냄

[표 3-13] 접경지역 및 검토 대상 지역의 재정자립도 3개년 평균 (2018~2020년)

지역 구분		재정자립도 평균	순 위		
			지역 내	전 국	상위 %
인천광역시	강화군	21.4	12	158	69.0
	옹진군	21.6	11	155	67.7
경기도	동두천시	29.0	7	86	37.6
	고양시	42.2	3	30	13.1
	파주시	42.6	2	28	12.2
	김포시	45.9	1	20	8.7
	양주시	30.7	5	73	31.9
	포천시	36.4	4	47	20.5
	연천군	22.9	10	142	62.0
	(가평균)	27.6	9	97	42.4
강원특별자치도	춘천시	29.3	6	84	36.7
	(속초시)	28.9	8	88	38.4
	철원군	14.8	17	223	97.4
	화천군	20.4	13	178	77.7
	양구군	19.3	14	187	81.7
	인제군	19.2	15	189	82.5
	고성군	18.9	16	192	83.8

주 : ¹ 괄호로 표기한 시·군(가평, 속초)은 본 연구에서 접경지역의 검토 대상으로 선정한 지역에 해당

² 전국 순위는 229개 시·군·구(제주특별자치도 2개 행정시와 세종특별자치시 포함)를 대상으로, 지역 내 순위는 접경지역 및 검토지역 17개 시·군을 대상으로 산출

자료 : 균형발전 종합정보시스템 <https://www.nabis.go.kr>

- 경기도는 인천광역시와 강원특별자치도에 비해 전반적으로 재정자립도 평균이 높으며, 전국 순위에 대한 백분위도 연천군을 제외하고는 30%대 이하로 나타남
- 본 연구의 검토 대상 지역인 가평군과 속초군은 각각 27.6%와 28.9%로, 전국 평균에 미달하는 것으로 나타남

제4장

접경지역 관련 특례 분석

제1절 현행 법령상 접경지역 관련 특례

제2절 제주특별법을 통한 유사 특례 분석

제3절 접경지역 특례에 대한 추가 가능
영역의 검토

제1절 현행 법령상 접경지역 관련 특례

1. 지역 개발 및 지원에 관한 법률

1) 법의 목적 및 주요 내용

□ 낙후지역으로서 접경지역

- 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」(약칭: 「지역개발지원법」)에서는 낙후지역을 「지방분권균형발전법」에 따른 ‘성장촉진지역’ 및 ‘특수상황지역’으로 규정
 - 이 중 ‘특수상황지역’은 남북의 분단 상황 또는 지리적·사회적 요인으로 불리한 환경에 놓이게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정 지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역을 의미
 - 즉 「접경지역 지원 특별법」에 따른 접경지역, 「섬 발전 촉진법」에 따른 개발 대상섬(단, 성장촉진지역 해당 섬은 제외), 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」에 따른 새만금사업지역 등이 이에 해당
- 위와 같은 배경에서 본 절에서는 현행 법령상의 접경지역 관련 특례 가운데 접경지역을 포괄하는 「지역개발지원법」상의 특례를 먼저 살펴보기로 함

□ 제정 목적 및 적용 범위

- 「지역개발지원법」은 지역경제를 활성화하고 국토의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 2015년부터 시행
 - 지역의 성장 잠재력을 개발하고 공공과 민간의 투자를 촉진하여 지역개발 사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 종합적·체계적으로 지원

- 「지역개발지원법」은 지역·지구의 난립을 방지하고자, 다음 2개 법률의 5개 지역 개발제도를 ‘지역개발사업구역’으로 통합
 - 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따른 특정지역, 광역 개발권, 지역종합개발지구, 개발촉진지구 등
 - 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」에 의한 신발전지역 등
- 「지역개발지원법」은 ‘지역개발’을 목적으로 하고 있어 수도권과 제주특별자치도가 아닌 지역에 적용되나, 수도권의 경우 낙후지역은 포함

[그림 4-1] 지역개발지원법의 제도 변화



자료 : 김현호(2016)

□ 타 법률 및 계획과의 관계

- 「지역개발지원법」은 지역개발계획, 지역개발사업구역, 지역개발사업에 적용되는 규제에 관하여 특례를 적용하는 경우 다른 법률보다 우선함 (제5조)
 - 단, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따름
- 지역개발계획을 수립하거나 지역개발사업구역 또는 투자선도지구를 지정하는 경우, 다음 법정계획과의 정합성을 충분히 고려해야 함 (제6조)
 - 「국토기본법」에 근거한 국토종합계획, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 근거한 지방시대 종합계획, 「수도권정비계획법」에 근거한 수도권정비계획 등

□ 용어 정의 및 법의 구성

- 「지역개발지원법」에서는 주요 용어에 대해 다음과 같이 정의(제2조)
 - 지역개발계획 : 성장 잠재력을 보유한 낙후지역 또는 거점지역 등과 그 인근 지역을 종합적·체계적으로 발전시키기 위하여 수립하는 계획
 - 지역개발사업구역 : 지역개발사업을 추진하기 위하여 지정·고시된 구역
 - 지역개발사업 : 지역의 성장 동력을 창출하고 자립적 발전을 도모하기 위하여 실시계획을 승인받아 지역개발사업구역에서 시행하는 사업
 - 투자선도지구 : 지역의 성장거점으로 육성하고 특별히 민간투자를 활성화 하기 위하여 지정·고시된 지구
 - 거점지역 : 산업·문화·관광·교통·물류 등의 기능 수행에 필요한 인적·물적 기반을 갖추고 있어 인근 지역과의 관계에서 중심이 되는 지역
 - 지역활성화지역 : 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심해 지역의 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 국토교통부장관이 지정한 지역
- 「지역개발지원법」은 제1장 총칙, 제2장 지역개발사업의 촉진, 제3장 지역 활성화지역의 지정 및 지원, 제3장 지역활성화지역의 지정 및 지원, 제4장 보칙, 제5장 벌칙 등 모두 5개의 장과 83개의 조로 구성
 - 제2장은 60개 조의 내용을 포함해 가장 많은 분량을 차지하며, ① 지역개발 계획의 수립 및 내용, ② 지역개발사업구역, ③ 지역개발사업 시행자 지정 및 실시계획 승인 등, ④ 지역개발사업의 시행, ⑤ 준공검사 등, ⑥ 지역개발 조정위원회 등, ⑦ 투자선도지구의 지정 등, ⑧ 시행자 및 입주기업에 대한 지원 등 모두 8개의 절로 구성

2) 지역개발계획 수립 및 지역개발사업구역 지정

□ 지역개발계획 수립 및 주요 내용

- 시·도지사는 다음 중 어느 하나에 해당하는 지역개발사업을 추진하려는 경우 지역개발계획을 수립해야 함 (제7조)
 - 낙후지역 또는 그 인근 지역과의 연계 개발
 - 거점지역과 그 인근 지역을 연계하여 지역발전의 전략적 거점으로 육성하거나 특화산업을 발전시키기 위한 개발
 - 그 밖에 국가의 특별한 사회적·경제적 목적을 위하여 집중적으로 연계·개발하기 위한 지역개발사업으로서 대통령령으로 정하는 지역개발사업
- 「지역개발지원법」에 의한 지역개발계획의 수립권자는 시·도지사이며, 국토교통부장관을 승인권자로 하고 있음 (제8조)
- 「지역개발지원법」에 따라 지역개발계획은 다음과 같이 구성 (제9조)
 - 계획의 명칭, 계획의 대상 지역 및 범위
 - 계획의 목적 및 기본시책
 - 주요 개발 방향에 관한 사항
 - 관련 지방자치단체 간 연계 발전전략에 관한 사항
 - 다른 법령에 따라 수립된 기존 계획과의 차별화 전략에 관한 사항
 - 기업유치 및 투자촉진에 관한 사항
 - 필요한 재원 및 그 조달에 관한 사항
 - 다음 중 해당 지역의 특성을 고려하여 필요한 사항
 - ① 사회간접자본시설의 정비·확충에 관한 사항
 - ② 생산기반시설의 확충과 지역특화산업의 육성 등에 관한 사항
 - ③ 역사·문화·관광자원의 개발에 관한 사항
 - ④ 환경보전·고용·교육 및 정주환경 개선에 관한 사항
 - 그 밖에 지역발전을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

□ 지역개발사업구역 지정

- 시·도지사는 지역개발사업을 추진하려는 경우, 다음의 어느 하나에 해당하는 지역에 대해 지역개발사업구역을 지정할 수 있음(제11조 제1항)
 - 지역개발계획에 따라 지역개발사업의 추진이 필요하다고 인정되는 지역
 - 지역개발계획에 개발 예정 지역으로 반영되지 않았으나 도로·상하수도 등 기반시설이 갖추어져 있거나 기반시설 계획이 수립되어 난개발의 우려가 없는 소규모 지역으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 지역
- 지역개발사업구역으로 지정하기 위해 지역개발사업계획에 포함해야 할 요건에 대해 다음과 같이 명시(제11조 제6항)
 - 지역개발사업구역의 명칭·위치 및 면적
 - 지역개발사업구역의 지정 목적 및 지역개발사업의 시행 기간
 - 지역개발사업의 시행자 및 시행 방식에 관한 사항
 - 환경보전계획 및 오염방지계획
 - 인구수용·교통처리 및 토지이용계획
 - 지역개발사업구역의 분할 또는 결합이 필요한 경우 이에 관한 계획
 - 도로, 상하수도 등 주요 기반시설의 설치계획
 - 재원조달계획 및 연도별 투자계획
 - 보건의료·교육 및 복지시설 설치하는 경우에는 그 시설의 설치계획
 - 보상계획 및 조성토지 공급에 관한 사항
 - * 원형지로 공급될 대상 토지 및 개발 방향을 포함
 - 토지 등을 수용 또는 사용하려는 경우에는 그 세부 목록
 - 지역개발사업구역 밖의 지역에 기반시설을 설치하여야 하는 경우, 그 시설 설치에 필요한 비용의 부담계획
 - 사업성에 관한 사항
 - 그 밖에 지역개발사업구역 지정에 필요한 사항

3) 지원사항 및 특례

□ 인·허가 의제

- 인·허가 의제는 여러 법률에 규정된 다수의 인·허가 등의 권한과 절차에 관한 특례를 정하는 것을 의미
- 「지역개발지원법」의 인·허가는 지역개발사업구역 지정 관련 14개와 실시계획 관련 48개, 총 64개가 의제되고 있음

[표 4-1] 「지역개발지원법」상 지역개발사업구역 지정 관련 인·허가 의제

구 분		주요 내용
1	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	• 도시지역으로 변경하는 도시·군관리계획의 결정
2		• 수산자원보호구역을 변경하여 해제하는 도시·군관리계획의 결정
3		• 지구단위계획구역으로 지정하는 도시·군관리계획의 결정
4	「관광진흥법」	• 관광지 및 관광단지의 지정
5	「공유재산 및 물품 관리법」	• 행정재산의 용도변경 또는 폐지, 사용·수익허가
6	「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」	• 해양공간기본계획의 수립·변경, 해양공간관리계획의 수립·변경
7	「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」	• 공유수면매립 기본계획의 수립 및 변경
8	「도서개발 촉진법」	• 사업계획의 수립, 사업계획의 확정
9	「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」	• 물류단지의 지정
10	「산업입지 및 개발에 관한 법률」	• 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지 및 농공단지의 지정
11	「소하천정비법」	• 소하천정비종합계획의 수립·변경 및 승인
12	「하천법」	• 하천기본계획의 수립 및 변경
13	「하수도법」	• 하수도정비기본계획의 수립 및 변경
14	「택지개발촉진법」	• 택지개발지구의 지정 및 택지개발계획의 수립

자료 : 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr>

[표 4-2] 「지역개발지원법」상 실시계획 승인 관련 인·허가 등의 의제

구 분		주요 내용
1	「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」	• 배출시설에 대한 설치허가 및 변경허가·신고
2	「건축법」	• 건축허가, 건축신고, 허가·신고사항의 변경, 가설건축물의 허가·신고, 건축 협의
3	「골재채취법」	• 골재채취의 허가
4	「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」	• 공유수면의 점용·사용허가, 점용·사용의 협의 또는 승인, 공유수면의 점용·사용 실시계획의 승인, 공유수면의 매립면허, 공유수면매립실시계획의 승인
5	「공유재산 및 물품 관리법」	• 행정재산의 용도변경 또는 폐지, 사용·수익허가
6	「관광진흥법」	• 사업계획의 승인, 관광지·관광단지 조성계획의 승인, 조성사업 시행의 허가
7	「광업법」	• 광업권설정의 불허가처분, 광업권 취소처분 또는 광구 감소처분
8	「국유재산법」	• 국유재산의 사용허가
9	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	• 도시·군관리계획의 결정, 지구단위계획의 결정, 개발행위의 허가, 도시·군계획시설사업의 시행자 지정, 실시계획의 인가, 토지거래계약에 관한 허가
10	「낙농진흥법」	• 낙농지구의 해제
11	「농어촌정비법」	• 농업생산기반시설의 목적 외 사용의 승인, 농어촌 관광휴양단지의 개발 사업계획의 승인, 관광농원의 개발 사업계획의 승인
12	「농지법」	• 농지전용(農地轉用)의 허가 또는 협의, 농지의 전용신고, 같은 법 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용허가·협의 및 같은 법 제40조에 따른 용도변경의 승인
13	「대기환경보전법」	• 「대기환경보전법」 제23조, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제33조, 「소음·진동관리법」 제8조에 따른 배출시설 설치의 허가 및 신고
14	「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」	• 개발사업계획에 대중교통시설에 관한 사항 반영
15	「도로법」	• 도로관리청이 아닌 자에 대한 도로공사 시행의 허가, 도로의 점용 허가 및 도로관리청과의 협의 또는 승인
16	「도시개발법」	• 시행자의 지정, 실시계획의 작성 및 인가, 조성토지 등의 공급계획 제출, 조성토지 등의 준공 전 사용의 허가, 타인의 토지에의 출입허가
17	「도시교통정비 촉진법」	• 교통영향분석·개선대책의 수립·검토·심의

구 분	주요 내용
18 「도시 및 주거환경정비법」	• 사업시행인가
19 「문화재보호법」	• 제35조 제1항 제1호·제2호·제4호에 따른 허가, 같은 법 제66조 단서에 따른 국유지의 사용허가
20 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」	• 공사시행의 인가, 물류단지개발실시계획의 승인
21 「백두대간 보호에 관한 법률」	• 개발행위를 위한 사전협의
22 「사도법」	• 사도(私道)의 개설허가
23 「사방사업법」	• 벌채 등의 허가, 사방지(砂防地) 지정의 해제
24 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」	• 입목벌채 등의 허가·신고, 산림보호구역에서의 행위의 허가·신고, 산림보호구역의 지정해제 (채종림·시험림, 산림유전자원보호구역 제외)
25 「산업입지 및 개발에 관한 법률」	• 산업단지개발사업시행자의 지정, 국가산업단지개발실시계획의 승인, 일반산업단지개발실시계획의 승인, 도시첨단산업단지개발실시계획의 승인 농공단지개발실시계획의 승인
26 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」	• 공장설립 등의 승인, 공장 신설 등의 승인
27 「산지관리법」	• 산지전용허가, 산지전용신고, 산지일시사용허가·신고 및 토석채취허가
28 「소하천정비법」	• 소하천정비시행계획의 수립, 소하천공사 시행의 허가 및 소하천 점용 등의 허가 또는 신고
29 「수도법」	• 수도사업의 인가, 전용상수도 또는 전용공업용수도의 설치 인가
30 「어촌·어항법」	• 어항개발사업시행허가
31 「에너지이용 합리화법」	• 에너지사용계획의 협의
32 「온천법」	• 온천개발계획의 승인
33 「유통산업발전법」	• 대규모점포 등의 개설등록 및 변경등록
34 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」	• 임업진흥권역의 지정변경 및 해제
35 「자연공원법」	• 공원사업 시행허가 (대통령령으로 정하는 자연공원과 대통령령으로 정하는 유선장, 탐방로 등 공원시설의 종류 및 그 규모에 해당하는 시설로서 해당 공원관리청의 공원위원회의 심의를 거쳐 공원계획의 결정이나 변경의 고시가 이루어진 경우에만 해당)
36 「장사 등에 관한 법률」	• 무연분묘(無緣墳墓)의 개장 허가

구 분		주요 내용
37	「전기사업법」	• 사업의 허가, 자가용전기설비의 공사계획의 인가 또는 신고
38	「주택법」	• 주택건설사업자 등의 등록(환지방식에 따른 입체환지를 하는 시행자만 해당), 사업계획의 승인
39	「집단에너지사업법」	• 집단에너지의 공급 타당성에 관한 협의
40	「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」	• 사업계획의 승인
41	「초지법」	• 토지의 형질변경 등의 허가, 초지전용의 허가
42	「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」	• 지도 등의 간행 심사, 사업의 착수·변경 또는 완료의 신고
43	「택지개발촉진법」	• 택지개발사업의 시행자 지정 등, 택지개발사업 실시계획의 승인
44	「폐기물관리법」	• 폐기물처리시설의 설치승인 또는 신고
45	「하수도법」	• 공공하수도(공공하수도 분뇨처리시설만 해당)의 설치인가, 공공하수도공사의 시행허가 및 공공하수도의 점용허가
46	「하천법」	• 제6조에 따른 하천관리청과의 협의 또는 승인, 하천공사시행계획의 수립, 하천공사 시행의 허가 및 하천공사실시계획의 인가, 하천의 점용허가, 하천수의 사용허가
47	「항만법」	• 항만개발사업 시행의 허가 및 항만개발사업실시계획의 승인
48	「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률」	• 실시계획의 인가, 먹는 해양심층수의 제조업 허가 또는 신고

자료 : 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr>

□ 특례사항

- 「지역개발지원법」에서는 지역개발사업구역 및 투자선도지구 내 원활한 지역 개발사업 시행을 위해, 시행자 및 해당 지역에 입주하는 국내·외 입주기업에 대한 지원사항 및 특례를 규정(제51조~제63조)
- 주요 지원사항 및 특례로는 지역개발사업계획 수립 지원, 조세·부담금 등의 감면, 입주기업에 대한 자금 지원, 사립학교 설립, 의료기관 설치 등이 있음
 - 법인세, 소득세, 지방소득세, 취득세, 등록세 등 감면
 - 공유재산 임대료 감면, 부담금 감면
 - 진입도로, 주차장, 공원, 상하수도 시설 등 기반시설 사업에 국비 지원

[표 4-3] 지역개발사업 구역 관련 특례

구 분	주요 내용
제11조의2 지역개발사업계획 수립 등의 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 전문가 자문 등 필요한 행정적·재정적 지원
제44조 지역개발 종합지원센터	<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발사업구역과 투자선도지구에 관한 지역개발 업무를 지원하고, 지역개발조정위원회의 운영을 지원하기 위하여 해당 시·도에 지역개발종합지원센터를 둘 수 있음
제33조 원형지의 공급 등	<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발사업구역의 일부를 자연친화적 개발 또는 복합적·입체적인 개발을 위해 필요한 경우에는 지역개발사업 부지 중 일부를 조성되지 아니한 상태의 토지로 공급하여 개발하게 할 수 있음
제51조 조세·부담금 등의 감면	<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발사업구역 내의 지역개발사업의 원활한 시행을 위하여 지역개발사업구역에 입주하는 국내외 입주기업에 대하여 법인세·소득세·관세·종합부동산세·부가가치세·취득세·재산세 등의 조세를 감면할 수 있음 • 지역개발사업구역의 원활한 시행을 위하여 필요하면 시행자에 대하여 개발부담금, 농지보전부담금, 광역교통시설 부담금, 대체산림자원조성비, 공유수면 점용료·사용료, 하천 점용료 및 하천수 사용료를 감면하거나 부과하지 아니할 수 있음
제52조 국유·공유재산의 임대·매각	<ul style="list-style-type: none"> • 입주기업은 국가 또는 지방자치체로부터 수의계약을 통해 국유·공유재산을 사용·수익 또는 임대하거나 매각할 수 있음 • 임대 기간은 50년 범위 이내 (갱신 가능, 갱신 기간은 매회 50년을 초과할 수 없음) • 국가 또는 지방자치단체 소유 토지 임대 시에도 해당 토지 위에 공장이나 영구시설물 축조 가능 (임대 기간 종료 시 기부 또는 원상복구 조건) • 국유·공유재산의 임대료 감면
제53조 입주기업을 위한 인·허가 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 국가나 지방자치단체는 입주기업에 건축, 세무, 민원사무, 투자유치 등을 일괄하여 처리할 수 있도록 지원할 수 있음 • 입주기업이 제44조에 따라 지역개발종합지원센터를 둔 지자체에 지원을 요청할 때에는 절차에 따라 지역개발종합지원센터에 신청해야 함
제54조 입주기업에 대한 자원 자금	<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발사업구역에 입주하는 기업에 용지매입비 융자, 토지 등의 임대료 감면, 그 밖의 지역개발사업에 상용되는 자금을 지원할 수 있음 • 입주기업에 의료시설, 교육시설, 주택 등의 편의시설 설치에 필요한 자금을 지원할 수 있음
제55조 기반시설 설치 등에 대한 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 국가와 지방자치단체는 교통시설 및 공공·문화체육시설 등 대통령령으로 정하는 시설*을 직접 설치하거나 설치비용을 지원할 수 있음 * 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설; 광장·공원·녹지 등 공간시설; 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등

구 분	주요 내용
	<p>유통·공급시설; 학교·공공청사·문화시설 및 공공 필요성이 인정되는 체육시설 등 공공·문화체육시설; 하천·유수지·방화설비 등 방재시설; 장사시설 등 보건위생시설; 하수도, 폐기물처리 및 재활용시설, 빗물저장 및 이용시설 등 환경기초시설</p> <ul style="list-style-type: none"> 지역주민의 생활 편의 증진 등을 위한 사업 추진 및 필요한 비용을 지원할 수 있음 국가는 낙후지역의 지방자치단체가 시행하는 개발사업 또는 생활 편의 증진 사업에 대해 지방자치단체의 낙후도·재정부담능력 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 보조율에 따라 보조금을 인상하여 지원할 수 있음
제56조 지방자치단체의 채무보증	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체는 시행자가 금융회사와 금융협약을 체결한 경우 해당 지역개발사업과 관련하여 시행자가 해당 금융회사에 부담하는 채무의 일부를 지방의회의 의결을 받아 보증할 수 있음
제57조 지역개발통합정보망의 구성·운영	<ul style="list-style-type: none"> 국토교통부장관은 지역개발사업의 원활한 시행 및 민간 투자를 촉진하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사과 공동으로 산업입지, 도시계획, 환경, 기반시설, 택지, 관광, 문화유산 또는 자연유산 등에 대한 지역개발 관련 정보를 제공할 수 있는 지역개발통합정보망을 대통령령으로 정하는 바에 따라 구축·관리할 수 있음
제58조 개발이익의 재투자	<ul style="list-style-type: none"> 둘 이상의 지역개발사업을 시행하는 시행자는 지역개발사업으로 인하여 발생한 개발이익(개발부담금 제외)의 전부 또는 일부를 다른 지역개발사업에 재투자할 수 있음
제59조 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 적용 특례	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발사업구역이 대규모 개발사업에 해당하는 경우 국토부장관이 광역교통개선대책을 수립할 수 있음
제60조 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 적용 특례	<ul style="list-style-type: none"> 시행자는 지역개발사업을 위하여 필요한 경우 실시계획에서 정한 시설물의 설치 및 부지면적에 따라 지역개발사업을 시행할 수 있음
제61조 사립학교의 설립에 관한 특례	<ul style="list-style-type: none"> 시행자가 지역개발사업구역의 특성에 맞는 인력양성과 교육여건의 개선을 위하여 학교를 설립하려는 경우에는 지역개발사업계획과 실시계획에 학교설립계획을 포함하여 작성해야 함
제62조 학교 및 교육과정 운용의 특례	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 특성에 맞는 인력양성과 교육여건 개선을 위하여 특례를 적용받는 학교 또는 교육과정을 운영하려는 학교의 장은 시장·군수의 추천으로 관할 교육감의 지정
제63조 의료기관 설치·운영	<ul style="list-style-type: none"> 의료기반시설 확보를 위하여 의료기관을 설치·운영하려는 경우에는 지역개발사업계획과 실시계획에 의료기관의 설치계획을 포함하여 작성 지역개발사업구역 내의 의료법인은 「의료법」 제49조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 부대사업을 할 수 있음

자료 : 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr>

- 개발사업시행자, 투자 창업기업 등에 대해 개인지방소득세와 법인·소득세를 면제
- 조례를 통한 지역개발사업기금과 편의시설 설치자금 등을 지원

2. 접경지역 지원 특별법

1) 법의 목적 및 주요 내용

□ 제정 목적

- 정부는 상당한 기간 발전이 제약되어 생활의 불편을 겪고 있는 접경지역의 발전을 지원하기 위해 2000년 1월 「접경지역지원법」을 제정
- 2011년 5월에는 현행 특별법으로 격상된 「접경지역 지원 특별법」으로 전면 개정되었으며, 다음의 내용이 법의 목적으로 명시(제1조)
 - 남북 분단으로 낙후된 접경지역의 지속 가능한 발전에 필요한 사항을 규정해 새로운 성장 동력을 창출하고 주민의 복지향상을 지원
 - 자연환경의 체계적인 보전·관리를 통해 국가의 경쟁력 강화와 균형발전에 이바지

□ 타 법률과의 관계 및 국가 등의 책무

- 접경지역의 이용·개발과 보전에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용(제3조)
 - 다만, 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」, 「군사기지법」 등에 대해서는 예외로 함
- 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」, 「군사기지법」의 우선 적용은 낙후지역에 대한 지원 법률로서의 성격을 상당히 제한하는 결과를 초래
 - 특히 경기 북부 접경지역은 수도권에 포함되고 비무장지대와 접한 경기도와 강원도 지역 대부분이 군사 관련 규제지역이기에(이효원 등, 2020: 59), 지역에서 실질적으로 희망하는 사업 추진이 어려움

- 국가는 접경지역의 이용·개발 및 보전을 위한 종합적인 시책을 수립·추진해야 하고, 관련 지원방안을 마련해야 하며, 지역주민의 참여와 관계 지방자치단체와의 협력을 통해 계획과 정책을 마련하여 시행해야 함 (제4조)

2) 발전종합계획 수립 및 시행

□ 계획의 수립

- 「접경지역 지원 특별법」은 모두 6개의 장과 31개의 조로 구성되어 있으며, 제2장에서는 앞에서 살펴본 「지역개발지원법」과 마찬가지로 발전종합계획을 수립해야 함에 대해 명시
 - 행정안전부장관은 접경지역을 발전시키기 위한 발전종합계획을 수립하여야 함 (제5조)
 - 이 경우 접경지역 자연환경과 국가안보상의 특수성을 반영하고, 「국토기본법」에 근거한 국토종합계획, 「수도권정비계획법」에 근거한 수도권정비계획, 「군사기지법」에 근거한 보호구역 등 관리기본계획, 「지역개발지원법」에 근거한 지역개발계획을 고려해야 함
- 발전종합계획에는 다음과 같은 사항의 수립이 내용으로 포함되어야 함
 - 계획의 목표 및 기본방향, 접경지역의 이용·개발과 보전에 관한 중장기 기본시책, 권역 구분 및 지구 지정에 관한 사항, 평화통일 기반시설 또는 통일지대의 설치에 관한 사항, 통일 이후 남북공동의 성장동력으로 활용할 지역산업의 육성에 관한 사항, 접경특화발전지구의 지정·개발·운영에 관한 사항 등
- 행정안전부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 발전종합계획의 수립을 위한 지침을 작성하고 관할 시·도지사에게 통보해야 함
 - 지침 작성 시 민통선에서의 거리와 개발 정도 등을 기준으로 하여, 상대적으로 도시화가 진전된 지역을 개발하기 위한 사업이 최소화되도록 해야 함

□ 연도별 사업계획의 수립 및 시행 승인

- 시·도지사는 접경지역 발전종합계획에 따라 연도별 사업계획안을 수립하여 행정안전부장관에게 제출해야 하며, 행정안전부장관은 이를 관계 기관장 및 시·도지사와 협의를 거쳐 사업계획안을 확정 (제8조)
 - 계획안에는 사업의 우선순위, 기본목표와 개요, 전년도 사업의 추진 실적 및 결과 분석, 사업별 자금조달계획, 사업비 명세, 사업시행 기간, 사업의 효과, 접경지역을 관할하는 해당 시·군의 재정 현황 등이 포함되어야 함
 - 매년 10월 31일까지 해당 계획안(근거자료 첨부)을 행정안전부장관에게 제출해야 하며, 장관은 11월 30일까지 이를 확정해야 함
- 연도별 사업계획에 따라 시행되는 사업의 시행자는 사업승인권자인 관계 지방자치단체의 장에게 사업 승인을 받아야 함
 - 사업승인권자는 해당 사업이 군사기지 및 군사시설 보호구역에서 시행되는 경우 미리 관할 부대장 등과 협의해야 함

3) 특례 및 지원사항

□ 접경특화발전지구의 지정 및 운영

- 「접경지역 지원 특별법」에 특례로 명시되지 않았지만, 접경특화발전지구 지정, 인·허가 의제, 사업비 지원 및 부담금 감면, 기타 지원사항들이 특별히 적용
- 우선 접경특화발전지구는 행정안전부장관이 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와 협의하고 정책자문위원회의 심의를 거쳐 다음에 해당하는 지역을 고려하여 지정 (제17조, 시행령 제18조)
 - 접경지역 경제의 성장동력을 창출할 수 있고, 인근 지역에 미치는 파급 효과가 클 것으로 예상되는 지역
 - 남한과 북한의 인적·물적 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 지역
 - 철도·도로·항만 등 기반시설이 갖추어져 있어 교통·물류의 중심축 형성이 가능한 지역

- 지역 생활권 거점도시로의 개발이 필요한 지역

○ 그러나 2023년 현재까지 접경특화발전지구의 지정 고시 사례는 없음

□ 인·허가 의제

○ 사업시행자가 사업시행계획 승인을 받고 사업승인권자가 관계기관 장관과 협의를 한 경우, 다음의 허가, 인가, 지정, 승인, 협의, 신고, 결정 등을 받는 것으로 규정되며, 총 34개의 의제가 이에 해당 (제14조)

[표 4-4] 접경지역 사업시행자의 인·허가 등 의제

구 분	주요 내용
1 「산지관리법」, 「산림자원 조성 및 관리에 관한 법률」	• 산지전용허가 및 산지전용신고, 산지일시사용허가·신고 • 입목벌채등의 허가·신고
2 「농지법」	• 농지의 전용허가·협의, 농지의 전용신고, 농지의 타용도 일시사용 허가·협의
3 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」	• 공장설립등의 승인
4 「하천법」	• 하천공사의 허가, 하천의 점용허가, 일시적 하천수의 사용신고
5 「수도법」	• 일반수도사업의 인가, 공업용수도사업의 인가, 전용상수도 설치의 인가, 전용공업용수도 설치의 인가
6 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」	• 사업계획의 승인
7 「관광진흥법」	• 사업계획의 승인, 관광지 등의 지정, 관광지 등의 조성계획의 승인, 조성사업 시행의 허가
8 「도로법」	• 도로구역의 결정, 도로공사 시행의 허가, 도로의 점용 허가
9 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	• 도시·군관리계획(같은 법 제2조제4호다목(기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획) 및 마목(지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획) 한정)의 결정 • 개발행위에 따른 토지의 분할 및 형질변경의 허가 • 도시·군계획시설사업 시행자의 지정, 실시계획의 인가
10 「하수도법」	• 공공하수도 공사의 시행허가, 공공하수도의 점용허가, 배수설비의 설치 신고
11 「장사 등에 관한 법률」	• 분묘의 개장허가(공고 절차는 생략할 수 없음)
12 「도시개발법」	• 도시개발사업의 시행자 지정, 조합의 설립인가, 실시계획의 인가

구 분		주요 내용
13	「택지개발촉진법」	• 택지개발사업실시계획의 승인
14	「초지법」	• 토지의 형질변경 등의 허가, 초지전용허가
15	「사도법」	• 사도 개설허가
16	「농어촌정비법」	• 농업생산기반시설의 사용허가, 농어촌 관광휴양단지 개발사업계획의 승인, 관광농원 개발사업계획의 승인, 농어촌관광휴양지사업자의 신고
17	「항만법」	• 항만개발사업 시행의 허가, 항만개발사업실시계획의 승인
18	「소하천정비법」	• 소하천공사의 시행허가, 소하천의 점용허가
19	「해운법」	• 해상여객운송사업의 면허
20	「어촌·어항법」	• 어항개발사업시행의 허가
21	「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」	• 물류단지개발사업 시행자의 지정, 물류단지 개발실시계획의 승인
22	「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」	• 공유수면의 점용·사용허가, 점용·사용 실시계획의 승인(매립예정지 제외), 공유수면의 매립면허, 국가 등이 시행하는 매립의 협의 또는 승인 및 공유수면매립실시계획의 승인
23	「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」	• 배출시설의 설치허가
24	「폐기물관리법」	• 폐기물처리시설의 설치 승인 또는 신고
25	「전기안전관리법」	• 자가용전기설비 공사계획의 인가 또는 신고
26	「농어촌도로 정비법」	• 군수 외의 자에 대한 도로 정비 허가, 도로의 노선 지정, 도로의 점용 허가
27	「도시 및 주거환경정비법, 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」	• 사업시행계획 인가
28	「사방사업법」	• 벌채 등의 허가, 사방지의 지정해제
29	「골재채취법」	• 골재채취의 허가
30	「국유재산법」	• 행정재산의 사용·수익허가
31	「집단에너지사업법」	• 집단에너지의 공급 타당성에 관한 협의
32	「에너지이용 합리화법」	• 에너지사용계획의 협의
33	「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」	• 사업의 착수, 변경 또는 완료 사실의 신고
34	「건축법」	• 건축허가, 건축신고, 가설건축물의 건축허가·축조 신고, 공작물의 축조 신고

자료 : 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr>

□ 사업비 지원 및 부담금 감면

- 국가 및 지방자치단체는 발전종합계획과 연도별 사업계획의 효율적 추진을 위하여 사업 시행을 승인받은 자에게 필요한 자금을 보조, 융자, 알선 등을 할 수 있음 (제18조)
- 지방자치단체가 접경지역에서 발전종합계획과 연도별 사업계획에 따라 시행하는 사업에 대한 국가의 보조금은, 「보조금 관리에 관한 법률」에 따른 차등보조율과 다른 법률에 따른 보조율에도 불구하고 이를 인상하여 지원할 수 있음
- 접경지역 사업비 지원은 기준보조율에 100분의 20을 더하여 계산한 비율로 하되, 100분의 80까지만 보조하도록 규정 (시행령 제20조)
- 또한 행정안전부장관은 사업계획의 사업을 지원하기 위해 지방교부세를 특별 지원할 수 있음
 - 교부대상 외에 접경지역 자치단체장이 사업시행을 위한 특별 지역현황 수요 발생으로 특별 재정수요가 있다고 요청하는 경우, 특별교부세를 심사하여 교부 가능 (시행령 제21조)
- 국가와 지방자치단체는 사업시행자에게 다음의 부담금을 감면할 수 있음 (제19조)
 - 「개발이익환수에 관한 법률」에 근거한 개발부담금
 - 「초지법」에 근거한 대체초지조성비
 - 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 근거한 공유수면 점용료·사용료
 - 「하천법」에 근거한 하천 점용료 및 하천수 사용료
 - 「농지법」에 근거한 농지보전부담금

□ 기업 등에 대한 지원

- 접경지역에서 회사를 설립하거나 공장을 신축·증축하는 자 또는 접경지역으로 회사나 공장을 이전하는 자에게 세제상의 지원을 할 수 있음

- 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」, 그 밖의 조세 관련 법률에서 정하는 바에 따라 조세감면 등의 지원 가능
- 또한 국가는 접경지역의 투자기업에 대하여 「중소기업진흥에 관한 법률」에 근거한 중소벤처기업창업 및 진흥기금을 지원할 수 있음

□ 기타 지원사항

- 기타 지원사항으로 다음의 내용도 법률로 규정
- 사회간접자본 지원 (제21조)
 - 국가와 지방자치단체는 접경지역에 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 사회기반시설을 설치·유지 및 보수하는 것에 대해 우선 지원 가능
 - 국가는 접경지역에서 지방자치단체가 추진하는 지방도로의 건설에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있음
 - 국가는 접경지역 주민의 교통편의를 위하여 접경지역에서 운항하는 선박의 건조 등에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있음
- 민자유치사업의 지원 (제22조)
 - 사업시행자에게 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따라 지원 조치를 할 수 있음
 - 지원 조치에 관한 권한이 다른 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 있는 경우에는 지원 조치를 할 것을 관계 중앙행정기관의 장 및 관할 지방자치단체의 장에게 요청할 수 있음
- 사회복지 및 통일교육 지원 (제23조)
 - 국가와 지방자치단체는 접경지역에서 양로원, 장애인복지관, 보육원, 병원, 청소년회관 등 사회복지시설을 설치하는 데에 필요한 지원 가능
 - 통일부장관은 통일교육을 장려하기 위하여 접경지역 견학 및 방문 사업을 추진하고, 이에 필요한 비용의 일부를 관계 기관 또는 단체에 지원 가능

○ 교육·문화·관광시설에 대한 지원 (제24조)

- 국가와 지방자치단체는 접경지역에 각급 학교, 문예회관·도서관·박물관 등을 포함한 문화시설, 관광·숙박·위락·여객시설 및 체육시설이 적절히 설치되고 유지될 수 있도록 함
- 접경지역에 관련 시설을 설치하거나 접경지역 밖의 지역에 설치된 관련 시설을 접경지역으로 이전하려는 자에게는 우선적으로 인·허가 등을 할 수 있음
- 문화체육관광부장관은 접경지역의 관광산업의 발전을 위하여 지방자치단체 또는 사업시행자에게 「관광진흥개발기금법」에 따른 관광진흥개발기금을 대여하거나 보조할 수 있음
- 문화체육관광부장관은 접경지역 문화예술 진흥 사업 및 활동을 지원하기 위하여 지방자치단체 또는 사업시행자에게 「문화예술진흥법」에 따른 문화예술진흥기금을 보조할 수 있음

○ 농림·해양·수산업 지원 (제25조)

- 국가와 지방자치단체는 접경지역에서의 농림·해양·수산업의 생산기반을 육성하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원 가능
 - * 사업계획 자금 융자 알선 또는 특별회계, 기금 대부 (시행령 제22조)
- 국방부장관은 접경지역 안에서 생산되는 농산물·축산물·수산물을 우선적으로 군부대에 납품할 수 있도록 하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 접경지역 지방자치단체의 장과 협의하여 그 대상, 기준 및 절차 등을 정하여 고시 (시행령 제22조)

○ 지역 주민의 고용 및 지원 (제26조)

- 사업시행자는 대통령령*으로 정하는 바에 따라 그 사업장 인근의 지역 주민을 우선적으로 고용하여야 함
 - * 해당 사업장 소재지 시·군의 관할구역에 거주하는 지역주민을 우선적으로 고용 (시행령 제23조)

- 국토교통부장관은 접경지역에 건설하는 주택에 대하여는 「주택도시보증법」에 따른 주택도시보증금을 지원할 수 있음

○ 수로 보수 등에 대한 지원 (제27조)

- 국가는 접경지역에 있는 「하천법」에 따른 지방하천의 보수와 유지에 필요한 경비 중 일부를 지원할 수 있음

제2절

제주특별법을 통한 유사 특례 분석

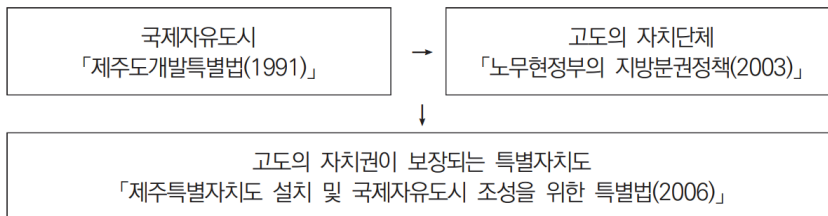
1. 제주특별자치도 및 제주특별법 개요

1) 제주특별자치도의 설치

□ 제주특별자치도 추진 배경

- 제주도는 섬 지방 특유의 생활양식, 경제, 언어 등의 문화를 가꿔왔고, 이러한 자원을 바탕으로 국내를 넘어 세계와 교류하는 국제자유도시를 표방해왔음
 - 1960년대부터 이러한 문화적 특수성으로 중앙정부 차원의 특화지역으로 개발되어왔으며, 이는 2002년 제주국제자유도시 추진으로 이어짐
- 노무현정부에 들어서며 지방분권을 바탕으로 새로운 전략산업을 육성하고, 이를 통해 국가 발전에도 크게 기여할 수 있는 지역으로 제주도가 주목
 - ‘지방분권 구현’과 ‘국제자유도시 조성’이라는 두 가지 핵심 목표를 표방한 제주특별자치도가 2006년 7월 1일에 출범

[그림 4-2] 제주특별자치도의 추진 목적



자료 : 금창호·박재희(2019: 23)

□ 제주특별자치도의 기본구상

- 특별자치도는 일반적인 도에 부여된 권한과 달리 고도의 자치권이 보장된 지역으로, 지역의 여건과 특성에 부합하는 특례를 부여받아 자율적인 정책 결정과 책임하에 지역을 경영하는 특별지역에 해당

- 제주특별자치도는 고도의 자율권을 바탕으로 국제자유도시 조성을 위한 제주형 자치행정시스템이라 할 수 있음
- 단계적 자치권 확대, 자치역량의 강화, 투자유치 및 환경용량을 고려한 지속 가능한 발전, 네거티브 시스템(Negative System) 등을 지향하는 규제완화 등 네 가지 전략으로 제주특별자치도 체제의 실현을 도모

[그림 4-3] 제주특별자치도의 기본 구상



자료 : Invest KOREA <https://www.investkorea.org/jj-kr/cntnts/i-1161/web.do>
(검색일 : 2023.12.20.)

2) 제주특별법의 목적 및 구성

□ 특별법의 제정 목적

- 국가는 ‘고도의 자치권’이 보장된 제주특별자치도 구상을 실현하기 위하여 2006년 2월 21일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(약칭 : 「제주특별법」)을 제정
- 「제주특별법」은 이전에 제정되었던 「제주도개발특별법」(1991.12.31. 제정)과 「제주국제자유도시특별법」(2002.1.26. 전부개정)을 폐지·대체한 법률
- 종전 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권의 보장을 도모

- 행정규제의 폭넓은 완화와 국제적 기준의 적용 및 환경자원의 관리 등을 통하여 경제와 환경이 조화를 이루는 환경친화적인 국제자유도시를 조성함으로써 도민의 복리증진과 국가발전에 이바지함을 목적으로 함 (제1조)

□ 특별법의 주요 내용

- 「제주특별법」은 총 6편과 481개의 조문으로 구성된 방대한 법률
- 제1편 총칙에서는 법의 목적(제1조), 국가의 책무(제4조), 제주특별자치도의 책무(제5조)를 다루고 있음
 - 국가는 제주특별자치도의 지방자치를 보장하고 국제자유도시를 실현하기 위해 관련 법령을 지속적으로 정비하는 등 입법·행정조치를 해야 함 (제4조)
 - 제주특별자치도에 대한 국가정책의 수립 및 시행에 제주특별자치도는 적극적으로 협력해야 함 (제5조)
- 제2편 제주특별자치도의 설치·운영은 다음과 같이 9개의 장으로 구성
 - ① 제주특별자치도의 설치
 - ② 제주특별자치도 지원위원회의 설치 및 권한 이양 등
 - ③ 주민참여의 확대 ④ 도의회의 기능 강화 ⑤ 자치조직 및 인사 ⑥ 교육자치
 - ⑦ 자치경찰 ⑧ 자치재정 ⑨ 감사위원회
- 제3편 국제자유도시의 개발 및 기반 조성은 다음과 같이 4개의 장으로 구성
 - ① 국제자유도시의 개발에 관한 계획 ② 외국인의 자유왕래 및 정주환경 조성
 - ③ 교육환경의 조성 ④ 세계평화의 섬 지정
- 제4편 산업발전 및 자치분권 강화는 다음과 같이 8개의 장으로 구성
 - ① 관광 및 문화의 진흥 ② 농업·임업·축산업·수산업 및 식품산업의 진흥
 - ③ 지식경제산업의 진흥 ④ 의료·보건복지 및 보훈의 증진 ⑤ 환경의 보전
 - ⑥ 고용 및 노동서비스 증진 ⑦ 토지의 이용 및 교통·항만 등의 개선
 - ⑧ 소비자보호 및 소방·안전의 강화

2. 제주특별법의 특례 분석

1) 특별법 특례의 목표와 특수성

□ 특별법 특례의 목표

- 정책적 관점에서 「제주특별법」상 특례규정은 독특한 의미를 지님
 - 정부는 그동안 국가발전전략 차원에서 제주도의 전략적 가치를 활용해 제주특별자치도에서 국제자유도시를 실현하고, 분권형 선진국가로 발전 시킨다는 의욕으로 각종 법령상의 행정규제를 폭넓게 완화하며, 중앙행정 기관의 권한을 대폭 이양하는 작업을 추진
- 「제주특별법」 특례조항의 궁극적 목표는 타 자치단체와 달리 제주특별자치도에만 적용하는 법체계를 구축하는 데 있음

□ 특별법 특례의 특수성

- 「제주특별법」은 고도의 자치분권을 실험하기 위한 목적으로 제정되어 중앙 정부의 권한이 광범위하게 이양되었고, 이를 뒷받침할 행정 및 재정 특례들이 폭넓게 부여
- 행정조직, 인사, 재정 측면에서 고도의 자치 분권 강화를 위한 특례사항을 두고 지역사회의 수요에 맞게 탄력적으로 대응할 수 있도록 조치를 마련

2) 특례의 주요 내용

□ 개요

- 「제주특별법」상의 특례는 크게 제주특별자치도의 설치·운영에 따른 자치권한 이양에 대한 특례와 국제자유도시의 개발 및 기반 조성, 산업발전 및 자치분권을 강화하기 위한 특별도 특성 관련 특례로 구분할 수 있음
 - 제주특별자치도의 특별도 특성에 기초한 특례는 대체로 국제자유도시 추진에 필요한 권한의 이양에 역점을 두었음 (박재희·금창호, 2020)

- 다만, 접경지역 개발 및 활성화 특례를 발굴한다는, 본 연구의 목적에 부합하도록 「제주특별법」상의 개발사업 및 산업 관련 특례를 주요하게 검토하고자 함

□ 기업 유치 활성화 및 투자 지원

- 민자유치추진계획은 종합개발계획의 연도별 투자계획과 연계하여 3년 기간을 대상으로 매년 작성해야 함 (제143조)
- 이와 관련하여 부지사를 위원장으로 하는 민자유치위원회를 구성하고, 민자유치지원본부와 투자유치자문관을 설치
- 한편, 종전의 「제주특별자치도 투자유치 촉진 조례」가 2023년 11월 부로 「제주특별자치도 기업 유치 활성화 및 투자 지원 조례」로 개정되어 시행 중
 - 기존의 조례는 외국인 자본 유치에 특화되었다는 지적이 제기되어, 개정된 조례는 신성장산업 분야 및 연구개발(R&D) 지원에 초점을 맞춘 것이 특징
 - 국비보조금 중심 투자지원제도에서 벗어나 신성장산업 지원 특례를 규정해, 전문기관 평가 및 민자유치위원회 심의로 지원할 수 있는 근거를 마련
 - 초과 고용 시 지원하는 고용보조금 및 교육훈련보조금의 지원액은 1인당 월 100만 원, 연구개발 인력은 200만 원까지 차등 지원의 기준을 세분화
 - 대규모 투자기업의 지원 한도액은 투자 기준을 전국 최저 기준에 맞춰 500억 원 이상 투자 및 상시고용 150명 이상으로 현실화하고, 지원한도액은 80억 원(기존 50억 원)으로 설정
 - 코로나19 이후 기업·투자유치의 유인 요건이 된 ‘위케이션’의 강점을 살리기 위해, 전국 최초로 원격·분산근무 기업 지원에 대한 법적 근거를 마련하고 각종 유치 인센티브를 지원

□ 개발사업 인·허가 의제

- 제주특별자치도에서 개발사업을 시행하려는 경우, 총 36종에 달하는 인·허가에 대해 의제처리를 받을 수 있음 (제148조)

[표 4-5] 「제주특별법」상 개발사업 실시계획의 인·허가 의제

구 분		주요 내용
1	「건축법」	• 건축허가, 건축신고, 허가·신고사항의 변경, 가설건축물의 허가·신고, 건축 협의
2	「골재채취법」	• 골재채취의 허가
3	「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」	• 공유수면의 점용·사용허가, 점용·사용의 협의 또는 승인, 공유수면의 점용·사용 실시계획의 승인, 공유수면의 매립면허, 공유수면매립실시계획의 승인
4	「공유재산 및 물품 관리법」	• 행정재산의 용도변경 또는 폐지, 사용·수익허가
5	「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」	• 사업인정
6	「관광진흥법」	• 사업계획의 승인, 관광지·관광단지 조성계획의 승인, 조성사업 시행의 허가
7	「국유재산법」	• 국유재산의 사용허가
8	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	• 도시·군관리계획의 결정, 지구단위계획의 결정, 개발행위의 허가, 도시·군계획시설사업의 시행자 지정, 실시계획의 인가 (관광개발사업의 경우, 도시·군관리계획의 결정, 지형도면의 승인, 비도시지역 계획관리지역 지정 및 개발진흥지구 지정이 추가로 된 것으로 봄)
9	「농어촌정비법」	• 농업생산기반시설의 목적 외 사용의 승인, 농어촌 관광휴양단지의 개발 사업계획의 승인, 관광농원의 개발 사업계획의 승인, 농어촌 민박사업자의 신고
10	「농지법」	• 농업진흥지역 등의 변경·해제, 농지의 전용허가·협의
11	「도로법」	• 도로관리청이 아닌 자에 대한 도로공사 시행의 허가, 도로의 점용 허가 및 도로관리청과의 협의 또는 승인
12	「도시개발법」	• 시행자의 지정, 조합설립인가, 실시계획의 인가 및 고시
13	「도시 및 주거환경정비법」	• 사업시행계획인가
14	「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」	• 물류단지개발실시계획의 승인
15	「사도법」	• 사도(私道)의 개설허가
16	「사방사업법」	• 벌채 등의 허가, 사방지(砂防地) 지정의 해제
17	「산업입지 및 개발에 관한 법률」	• 농공단지 지정, 산업단지개발사업시행자의 지정, 농공단지개발실시계획의 승인
18	「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」	• 공장설립 등의 승인

	구 분	주요 내용
19	「산지관리법」	• 산지전용허가·신고, 산지일시사용허가·신고, 입목벌채 등의 허가 및 신고, 산림보호구역에서의 행위 허가·신고, 산림보호구역 지정해제
20	「소하천정비법」	• 소하천정비시행계획의 수립, 소하천공사 시행의 허가 및 소하천 점용 등의 허가 또는 신고
21	「수도법」	• 수도사업의 인가, 전용상수도 또는 전용공업용수도의 설치 인가
22	「에너지이용 합리화법」	• 에너지사용계획의 협의
23	「온천법」	• 온천개발계획의 승인
24	「장사 등에 관한 법률」	• 무연분묘(無緣墳墓)의 개장 허가
25	「전기사업법」	• 발전·송전·배전·전기판매사업의 허가, 전기사업용전기설비 공사계획의 인가 또는 신고, 자가용전기설비의 공사계획의 인가 또는 신고
26	「주택법」	• 주택건설사업자 등의 등록(한지방식에 따른 입체환지를 하는 시행자만 해당), 사업계획의 승인
27	「집단에너지사업법」	• 집단에너지의 공급 타당성에 관한 협의
28	「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」	• 사업계획의 승인
29	「초지법」	• 토지의 형질변경 등의 허가, 초지전용의 허가
30	「택지개발촉진법」	• 택지개발사업 실시계획의 승인
31	「폐기물관리법」	• 폐기물처리시설의 설치 승인 또는 신고
32	「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」	• 폐기물처리시설의 입지 선정 및 폐기물처리시설 설치계획의 승인
33	「하수도법」	• 공공하수도(공공하수도 분뇨처리시설만 해당)의 설치인가, 공공하수도공사의 시행허가 및 공공하수도의 점용허가
34	「하천법」	• 하천관리청과의 협의 또는 승인, 하천공사시행계획의 수립, 하천공사 시행의 허가 및 하천공사실시계획의 인가, 하천의 점용허가, 하천수의 사용허가
35	「항만법」	• 항만개발사업 시행의 허가 및 항만개발사업실시계획의 승인
36	「제주특별법」	• 투자진흥지구의 지정

자료 : 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr>

□ 토지특별회계의 설치·운영

- 도지사는 토지가격의 안정과 개발용 토지의 효율적인 개발·공급 및 바람직한 개발을 유도하고, 공공용지의 조기 확보로 공공사업의 원활한 추진을 도모하기 위하여 토지특별회계를 설치·운영할 수 있음 (제152조)
- 설치·운영에 필요한 사항은 「제주특별자치도 토지특별회계 설치·운영 조례」에서 규정

[표 4-6] 제주특별자치도 토지특별회계의 세입·세출 항목

세입 항목	세출 항목
<ul style="list-style-type: none"> • 국가와 다른 지방자치단체의 출연금 • 제주자치도의 일반회계와 다른 특별회계로부터의 전입금 • 「지방세법」에 따라 물납 받은 부동산(토지특별회계 자금으로 취득한 부동산 포함) 수익 • 공유재산의 처분 또는 임대 수입 • 토지채권의 발행금 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지취득을 위한 자금 • 토지특별회계의 관리·운영에 필요한 모든 경비 • 토지채권 발행금의 상환 • 토지취득·처분과 관련하여 발생하는 감정평가 수수료 등 제경비 • 토지에 정착된 건축물 등 각종 구조물과 묘지 이전 등의 보상금 • 그 밖에 기타 농작물, 초지, 산림 등 토지비축과 관련하여 발생하는 제반보상 경비

자료 : 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr>

□ 조세 및 부담금 감면

- 개발사업의 원활한 추진을 위해 필요하면 투자진흥지구·과학기술단지·자유무역지역의 투자가 또는 입주기업 등과 개발사업지구에 대한 투자 또는 개발사업지구의 토지 등의 양도나 취득에 대해 다음의 조세와 사용료를 감면
 - 「조세특례제한법」, 「관세법」 및 「지방세특례제한법」에서 정한 법인세·소득세·관세·취득세·등록면허세·재산세 등
 - 「개발이익환수에 관한 법률」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「농지법」, 「초지법」, 「산지관리법」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」, 「하천법」에서 정한 개발부담금, 기반시설설치비용, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 공유수면 점용료·사용료, 하천 점용료·사용료 등

- 「조세특례제한법」에서는 제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례를 규정 (제 121조의 8~15)

【표 4-7】 제주국제자유도시 육성을 위한 조세 특례

구 분	주요 내용
① 제주첨단과학기술단지 입주기업에 대한 법인세 감면	• 3년간 100%, 이후 2년간 50% 감면
② 제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업에 대한 법인세 감면	• 3년간 100%, 이후 2년간 50% 감면
③ 제주첨단과학기술단지 입주기업 수입물품 관세 면제	• 연구개발에 사용하기 위하여 2023년 12월 31일까지 수입하는 물품에 대해서는 관세를 면제
④ 제주투자진흥지구 입주기업 수입물품 관세 면제	• 감면대상사업에 직접 사용하기 위하여 2023년 12월 31일까지 수입하는 자본재에 대한 관세 면제
⑤ 제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 감면	• 제주도 소재 골프장 입장 개별소비세 75% 감면 (2021.12.31 종료)

주 : 접경지역에 적용할 수 없는 면세점 관련 특례는 생략

자료 : 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr>

□ 토지매도인 등에 대한 지원

- 도지사 또는 제주국제자유도시개발센터는 사업시행자로 하여금 개발사업에 필요한 토지를 매도한 자에게 다음의 지원조치를 마련하도록 권장할 수 있음 (제157조)
- 개발사업지구의 토지매도인이 해당 개발사업장에서 관광토산품 판매점, 농산물·임산물·축산물·수산물 등의 직판장, 휴게소 등의 경영을 원할 경우 그 운영권의 부여
 - 토지매도인이 토지 또는 현금출자를 원할 경우 그 사업시행자와의 공동개발
- 또한 해당 개발사업지구의 토지소유자가 농업인 또는 어업인인 경우 우선적으로 개발사업에 투자하게 할 수 있고, ‘제주특별자치도 개발사업 특별회계’에서 이를 지원할 수 있음

□ 특별개발우대사업

- 다음 중 어느 하나에 해당하는 사업에 대해서는 「제주특별자치도 특별개발우대사업의 지정 및 지원에 관한 조례」에서 정하는 바에 따라 특별개발우대사업으로 지정하고 지원할 수 있음
 - 주민이 총 투자자본의 100분의 50 이상을 출자한 사업 또는 전체 고용인의 100분의 80 이상이 주민인 사업
 - 농업·임업·축산업 및 수산업에 대한 경제적 또는 환경적 파급효과가 현저한 사업
 - 향토문화·예술의 창달과 문화관광의 진흥을 위하여 필요한 사업
 - 관광토산품제조업, 전통민속주의 제조·판매업 등 관광진흥을 위하여 육성이 필요한 사업
 - 그 밖에 주민복지 향상을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업
- 특별개발우대사업으로 지정된 사업에 대해서는 다음 사항을 지원할 수 있음
 - 제주특별자치도 조례에서 정한 중소기업육성기금, 농어촌진흥기금, 관광진흥기금 등을 활용한 융자지원
 - 예산의 범위 안에서 도로·수도시설·하수도시설·전기·통신 등 기반시설 지원

□ 개발사업지구 인근 지역의 지원

- 다수의 개발사업 시행으로 인해 발생하는 주민의 불편을 해소하거나 생활환경을 개선하기 위해 개발사업지구 인근 지역의 지원 근거를 마련 (제159조)
- 도지사 또는 제주국제자유도시개발센터는 해당 지역주민의 소득향상을 위하여 소득사업 등에 융자 또는 보조할 수 있음

□ 제주특별자치도 개발사업 특별회계의 설치

- 개발사업에 필요한 사업비를 확보·지원하기 위하여 ‘제주특별자치도 개발사업 특별회계’를 설치 (제160조)

- 개발사업특별회계의 편성 및 운영에 필요한 사항은 「제주특별자치도개발사업 특별회계 편성 및 운영 조례」에서 규정

[표 4-8] '제주특별자치도 개발사업 특별회계'의 세입·세출 항목

세입 항목	세출 항목
<ul style="list-style-type: none"> • 국가와 지방자치단체 출연금 • 제주자치도의 일반회계 및 다른 특별회계로부터의 전입금 • 개인·법인 및 조합과 기타 단체 출연금 • 「복권 및 복권기금법」에 따라 배분된 복권수익금 • 제주국제자유도시 개발센터 출자로 인한 이익금 • 기타 수입금 	<ul style="list-style-type: none"> • 향토문화와 국가유산의 보존·관리 자금 • 농업·임업·축산업 및 수산업의 진흥 자금 • 관광산업의 진흥을 위한 자금 • 생활환경개선·보건위생 및 사회복지사업 자금 • 지역환경의 개선과 그 보전 자금 • 교육·문화 및 예술의 진흥 자금 • 중소기업의 건전한 육성·지원을 위하여 도조례로 설치한 기금으로의 전출 • 제158조에 따른 특별개발우대사업을 하는 경우 그 사업에 필요한 자금의 용자 • 개발사업에 투자하려는 농어민 단체에 대한 보조금 또는 융자금 • 지역주민이 공동으로 추진하는 소득증대사업의 보조금과 융자금 • 지방자치단체가 사업시행자인 경우 해당 개발사업지구의 토지를 매입하기 위한 자금 • 개발사업특별회계의 관리·운영에 필요한 자금 • 지역정보화 사업추진을 위한 자금 • 그 밖에 개발사업특별회계의 설치 목적을 달성하기 위하여 도조례로 정하는 사업의 자금

자료 : 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr>

□ 제주첨단과학기술단지 조성 및 관리

- 국토교통부장관은 제주특별자치도에 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 국가산업단지인 제주첨단과학기술단지를 조성할 수 있음(제161조)
- 생물산업·정보통신산업 등 첨단지식산업의 육성과 관련 기술의 연구촉진 및 전문인력 양성 등을 위한 목적으로 사업 추진
- 제주첨단과학기술단지 입주기업에는 법인세 또는 소득세 3년간 100%, 이후 2년간 50% 감면, 연구개발에 사용하기 위하여 수입하는 물품에 대해서는 관세를 면제(「조세특례제한법」 제121조의 8)

□ 제주투자진흥지구의 지정

- 다음의 기준에 해당하는 투자를 유치하기 위해, 투자자가 희망하거나 투자유치 촉진에 유리한 지역을 제주투자진흥지구로 지정할 수 있음 (제162조, 시행령 제22조)
 - 투자금액이 미합중국 화폐 2천만 달러 이상으로, 관광호텔업·수상관광호텔업·한국전통호텔업(카지노업 및 보세판매장 운영 사업 제외), 전문휴양업·종합휴양업·관광유람선업·관광공연장업(휴양 콘도미니엄업 및 골프장업 제외), 국제회의시설업, 종합유원시설업, 관광식당업, 마리나업 중에서 하나에 해당하는 사업을 경영하기 위한 시설에 대해 새롭게 설치하는 경우
 - 투자금액이 미합중국 화폐 500만 달러 이상으로, 문화산업, 노인복지시설 운영 사업, 청소년수련시설 운영사업, 궤도사업, 신에너지·재생에너지를 이용하여 전기를 생산하는 사업, 자율학교, 국제고등학교, 외국교육기관 및 국제학교, 외국의료기관 및 의료기관(의원, 치과의원, 한의원, 조산원 제외), 교육원 및 연수원, 첨단기술 활용 산업, 보건의료기술에 관한 연구개발사업과 기술정보 제공, 컨설팅, 시험·분석 등을 통한 보건의료기술에 관한 연구개발을 지원하는 연구개발서비스업, 공장 중 식료품제조업과 음료제조업, 화장품제조업 중에서 하나에 해당하는 사업을 경영하기 위한 시설에 대해 새롭게 설치하는 경우
 - 제주국제자유도시 종합계획 심의회에서 투자의 실행 가능성, 토지의 효율적 이용 및 고용 증대 등 지역경제에 미치는 영향을 종합적으로 고려하여 선정
- 제주투자진흥지구 입주기업에는 법인세 또는 소득세 3년간 100%, 이후 2년간 50% 감면, 감면대상사업에 직접 사용하기 위하여 수입하는 자본재에 대한 관세 면제 등에 대해 지원 (「조세특례제한법」 제121조의 9)
 - 또한 제주투자진흥지구의 개발사업시행자가 제주투자진흥지구를 개발하기 위하여 기획, 금융, 설계, 건축, 마케팅, 임대, 분양 등을 일괄적으로 수행하는 개발사업에 대해서 법인세 또는 소득세 3년간 50%, 이후 2년간 25% 감면

□ 자금지원 및 국·공유재산의 임대·매각 특례

- 국가 또는 제주특별자치도는 제주국제자유도시개발센터가 과학기술단지의 조성, 투자진흥지구의 입주기업에 임대할 용지매입비의 용자, 토지 등의 임대료 감면과 그 밖의 개발사업에 드는 자금의 지원을 요청하면 최대한 지원 (제164조)
 - 국가가 개발센터에 지원하는 자금지원의 기준은 ① 고용창출 규모, ② 국내외 관광객 유치효과, ③ 첨단과학기술 개발효과, ④ 그 밖에 국민경제와 지역경제에 대한 기여도 등을 종합적으로 고려하여 지원위원회가 결정
 - 제주특별자치도의 연륙(連陸) 교통시설인 공항과 항만의 확충을 위한 사업에 대해 행정적·재정적으로 지원
 - 투자를 촉진하기 위해 「제주특별자치도 기업 유치 활성화 및 투자 지원 조례」에 따라 투자기업에 대해 고용보조금, 교육훈련보조금 등을 지급할 수 있음
- 과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업·국제기구에 국가 또는 제주자치도가 소유하는 토지·공장과 그 밖의 국유재산·공유재산을 수의(隨意)의 방법으로 사용·수익 또는 대부하거나 매각할 수 있음 (제165조)
 - 임대 기간은 50년 범위로 갱신 가능하며 매회 50년을 초과할 수 없음
 - 국가 또는 지방자치단체 소유 토지 임대 시에도 해당 토지 위에 공장이나 영구시설물 축조 가능
 - * 임대기간 종료 시 기부 또는 원상복구의 조건으로 토지 임대
 - 국유·공유재산의 임대료에 대해 감면

□ 세계평화의 섬 지정

- 국가는 제주특별자치도를 세계평화의 섬으로 지정하고, 국가와 제주특별자치도는 다음의 사업을 시행할 수 있음 (제235조)
 - 국제평화와 협력 관련 기구의 유치, 국제협력에 관한 연구소의 설립, 국제평화와 협력 관련 국제회의의 유치, 남북교류와 협력에 관한 사업, 평화이념 확산을 위한 기념사업, 그 밖의 국제평화와 협력을 위한 사업 등이 이에 해당

- 민군복합형 관광미항이 신설되는 서귀포시 관할구역의 국유재산 중 일부를 제주특별자치도와 협의하여 무상 또는 대체재산 제공을 조건으로 제주특별자치도에 양여하거나 무상으로 사용 허가할 수 있음
- 군사작전 수행에 제한이 없는 경우 원상회복을 조건으로 영구시설물을 축조할 수 있음
- 행정안전부장관은 민군복합형 관광미항 설치지역의 발전을 촉진하고 주민 생활을 증진하기 위한 발전계획을 수립해야 함 (제236조)
- 민군복합형 관광미항 지역발전 사업시행자에게는 국고보조금을 20% 인상하여 지원 (시행령 제67조)

□ 산업발전 관련 특례

- 「제주특별법」에는 각 산업 분야와 관련하여 권한이양 특례가 방대한 분량으로 명시되어 있으며(제238조~제457조), 이들 내용 중에서 접경지역과 비교해볼 만한 주요 특례는 다음과 같음

① 관광산업

- 「관광진흥법」, 「국제회의 산업 육성에 관한 법률」, 「관광진흥개발기금법」 등 관광 분야 3개 법률의 권한규제에 대해 일괄 이양
 - * 새로운 관광업종 및 사업 개발 가능
 - * 국제회의산업 육성을 위한 별도의 법안 마련
 - * 관광진흥개발기금의 수입과 지출 등에 대한 모든 권한 이양
 - * 관광개발계획 수립, 관광지, 관광단지 개발 절차 및 권한
 - * 관광사업자 등록 등에 대한 권한 이양
- 정부 운영 관광진흥개발기금에서 분리된 제주관광진흥기금을 독자적으로 운영
 - * 카지노사업자 총 매출액의 10% 범위 내 일정 금액 제주관광진흥기금에 납부
 - * 보세판매장 특허수수료의 50% 제주관광진흥기금에 전출
 - * 출국납부금, 기금운용 수익금으로 조성

- 외국인투자 촉진을 위한 외국인전용카지노업 허가
- 골프장 입장에 개별소비세, 농어촌특별세, 교육세 등에 대해 면제 가능
- 낚시어선의 스킨스쿠버 다이버 승선 허용
- 향토문화관광지구의 지정과 관련해 도로·용수시설·하수시설·통신시설 및 에너지공급시설 등의 기반시설 지원이 가능
- 영상산업진흥지구의 지정과 관련해서는 도로·용수시설·하수시설·통신시설 및 에너지공급시설 등의 기반시설 지원과 함께, 영상물 제작자 국·공유 재산 무상 사용이 가능

② 1차산업

- 제주 생산 농수산물 육지 운반 시 해상운송비 지원
- 농어촌지역 및 농업진흥지역 지정·변경·해제권 이양
- 농지전용허가 등 권한 이양
- 농어촌진흥기금 관련 권한 이양
- 산지의 효율적 관리를 위해 산지전용 허가권 등 이양
- 연안 관리에 관한 권한 이양
- 낚시어선 등의 관광자원 이용 기준 등 이양
- 농어촌 종합개발계획 수립 등 권한 이양

③ 의료산업

- ‘의료인의 의료기관 비전속 진료 허용에 관한 특례’에 따라 의료인은 의료기관을 개설하지 않아도 제주자치도 내의 의료기관에서 의료행위를 할 수 있으며, 특정 의료기관에 소속된 경우에도 제주자치도의 다른 의료기관에서 의료행위를 할 수 있음
- 제주특별자치도에 의료기관을 개설한 의료법인은 「의료법」에서 명시된 부대사업 외에 「제주특별자치도 보건의료 특례 등에 관한 조례」에서 정하는 부대사업을 할 수 있음

3) 특별법 특례의 의의

□ 자치분권 모델 구현

- 「제주특별법」 특례는 광범위한 중앙정부의 권한 및 사무를 제주특별자치도로 이양함으로써 고도의 자치권을 보장하기 위해 시도했다는 점에서 의미가 있음
 - 이를 통해 도민의 자기결정과 책임성 강화 및 직접민주주의를 활성화하고, 「제주특별법」 위임조례 확대로 자치입법권 또한 강화
- 특히 일반법이지만 특정한 사항에 대해 도지사가 조례로 특정 사항을 규정할 수 있도록 함
 - 예를 들어 제주특별자치도의 세율은 「지방세법」에 따른 세율에도 불구하고, 「제주특별자치도세 조례」로 특정한 범위 내에서 세율을 가감할 수 있음
 - 도의 조례가 일반법을 대체할 수 있을 정도의 권한을 제주특별자치도가 가지는 것이며, 이는 「제주특별법」에만 부여하고 있는 권한에 해당
 - 이러한 권한을 통해 제주특별자치도는 개발사업 인·허가 기간 단축, 지역 특화성 산업정책 등을 수립할 수 있게 된 것으로 평가

□ 국제자유도시 조성 및 기반 확립

- 특례조항의 활용을 통해 국제자유도시 조성 및 기반을 확립하고, 독자적 관광 산업 체계 구축, 국내·외 투자 유치 등 지역경제 활성화를 도모
 - 투자진흥지구 제도와 부동산 영주권 제도 활용, 등록세율 조정권 활용, 시내면세점 설치·운영, 인·허가 의제 처리, 내국인면세점 수입으로 제주 국제자유도시개발센터 설립 및 운영 재원을 마련
- 타 시·도에는 없는 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의를 보장할 수 있는 특례가 부여된 점은, 제주국제자유도시의 조성을 위한 핵심 제도로 작용했다는 점에서 의미가 있음

□ 타 지역 특례와의 차별성

- 경제자유구역, 기업도시, 지역특화발전특구 등 국내의 특례지역들 역시 각자의 특수한 설치목적을 실행하기 위한 각종 특례를 확보하고 있다는 공통점을 가지고 있음
- 그러나 제주특별자치도는 이들 특례도시들과 차별화하여 행정적 분권까지 포함한, 종합적이고 포괄적인 제도개선을 추진하고 있으며, 성과와 연계된 단계적 제도 개선을 통해 분권의 원칙을 구현하고 있다는 점에서 타 도시와 차별화되는 자율성을 갖춘

제3절

접경지역 특례에 대한 추가 가능 영역의 검토

1. 지역개발지원법과 제주특별법의 특례 비교

□ 주요 특례 비교

- 접경지역 특례로 추가 가능한 영역을 검토하기 위해, 접경지역 지원을 포괄하는 「지역개발지원법」과 「제주특별법」의 주요 특례를 비교
- 조세감면, 개발사업 관련, 기타 특례 사항 등 크게 3개 분야로 구분하여 비교하되, 제주특별자치도만의 특성인 방대한 중앙부처 권한의 이양 관련은 제외

□ 조세감면

- 법인 및 소득세의 경우 「지역개발지원법」과 「제주특별법」 모두 입주기업 및 개발사업에 대한 감면 폭은 동일하나, 「지역개발지원법」에서는 투자 규모를 한정하고 있음
- 「지역개발지원법」은 100억 원 이상 투자 창업기업과 1천억 원 이상의 개발사업비 투자를 감면 조건으로 규정하고 있으나, 「제주특별법」에서는 투자 규모의 제한이 없음

□ 개발사업 관련

- 개발사업은 실시계획 의제 처리, 국·공유재산 임대료 감면, 부담금 감면, 자금지원 등에서 「지역개발지원법」과 「제주특별법」 모두 비슷한 수준의 특례를 제공
- 제주특별자치도는 개발사업비 및 개발용 토지의 안정적 확보를 위해 ‘제주특별자치도 개발사업 특별회계’와, ‘토지특별회계’를 설치하여 운영
 - 개발사업시행 토지매도인에게 해당 토지에서의 개발사업장 운영권을, 농어업인 토지소유자에게는 해당 토지의 개발사업 투자 우선권을 부여하는데, ‘제주특별자치도 개발사업 특별회계’에서 이를 지원

- 또한 주민이 50% 이상 출자하거나, 전체 고용인의 80% 이상인 사업, 전통 민속주 제조 판매업, 향토문화 창당 및 문화관광진흥을 위해 필요한 사업 등을 특별개발우대사업으로 지정하고, 조례에 정한 중소기업육성기금, 농어촌진흥기금, 관광진흥기금 등을 활용한 융자 지원, 예산의 범위 안에서 도로·수도시설·하수도시설·전기·통신 등 기반시설의 지원이 가능
- 또한 제주특별자치도는 세계평화의 섬 지정에 따른 민군복합형 관광미항 종합 개발계획을 수립하고 이를 지원
 - 민군복합형 관광미항 개발사업에는 국유재산 일부 무상 또는 대체 제공, 국고보조금 20% 인상, 군사지역에도 원상회복을 조건으로 영구시설물을 축조할 수 있도록 하는 지원방안들이 제시

□ 기타 특례 사항

- 「지역개발지원법」에서는 학교·교육과정 특례, 의료시설 특례, 광역교통개선대책, 체육시설 특례, 원형지공급 등의 5종 특례를 부여
- 제주특별자치도는 제주관광진흥개발기금의 독자적인 운영, 외국인 전용 카지노업 허가, 제주 소재 골프장 입장 개별소비세 감면, 낚시어선의 스킨스쿠버 다이버 승선 허용 등의 특례 부여로 관광 진흥을 도모
- 의료 분야에서는 「지역개발지원법」의 경우 의료기반시설 확보를 위해 의료 기관을 설치·운영하려는 경우 지역개발사업계획과 실시계획에 의료기관의 설치계획을 포함하여 작성토록 하고 있으며, 지역개발사업구역 내의 의료법인은 「의료법」 제49조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 부대사업을 할 수 있음
 - 제주특별자치도는 의료인이 의료기관을 개설하지 않아도 도내의 의료기관에서 의료행위를 할 수 있으며, 특정 의료기관에 소속된 경우에도 제주자치도의 다른 의료기관에서 의료행위를 할 수 있음

[표 4-9] 지역개발사업구역(접경지역 적용)과 제주특별법의 주요 특례 비교

구분	지역개발사업구역(접경지역 적용)	제주특별법
조세 감면	<ul style="list-style-type: none"> 기존 입주기업에 대해서는 경과조치 적용 (법인세/소득세/지방소득세) * 100억 원 이상 투자 창업기업 : (법인/소득) 3년간 100%, 2년간 50% 감면 / (개인지방소득) 면제 * 1,000억 원 이상 총개발사업비 투자 개발사업시행자 : (법인/소득) 3년간 50%, 2년간 25% 감면 / (개인지방소득) 면제 (취득세/등록세) • 과밀억제권역 외의 지역으로 법인 이전 유치는 경우 취득세, 등록면허세 면제, 이후 3년 50% 감면 • 취득세와 재산세는 15년 범위 내 조례로 감면 	<ul style="list-style-type: none"> (법인세/소득세) • 제주투자진흥지구, 제주첨단과학기술단지 입주기업 : 3년간 100%, 이후 2년간 50% 감면, 사업 필요 물품 관세 면제 • 제주투자진흥지구의 개발사업 : 3년간 50%, 이후 2년간 25% 감면 (취득세/재산세) • 제주도로 법인 이전 유치는 경우 부동산 취득세, 등록면허세 면제, 재산세 5년간 면제, 이후 3년 50% 감면 • 제주국제컨벤션센터가 국제회의시설에 직접 사용하기 위해 취득하는 부동산에 대해서는 취득세 면제 • 제주투자진흥지구에 최초 입주기업에 한해 취득세/재산세 75% 감면 • 한국전력공사가 도사지역에 안정적인 전원공급을 위해 취득하는 발전시설용 부동산 취득세를 면제
개발 사업 관련	<ul style="list-style-type: none"> 62개 인·허가 의제 : 지역개발사업 지정(미리 관계행정기관의 장과 협의한 사항 14종) 및 실시계획승인(48종) 등 공유재산 임대료 감면 가능(조례) 부담금 감면(산단, 농촌휴양시설, 공장 등) * 농지보전부담금 및 대체산림자원조성비(발전촉진형 지역에 한해 50% 감면) * 대체초지조성비, 공유수면 점용료·사용료, 하천 점용료·하천수 사용료, 광역교통시설 부담금 등 자금지원 : 지역개발사업자금 지원, 편의시설 설치자금 지원(조례) 지자체 채무보증(지방의회 의결) 인·허가, 투자유치 등 원스톱서비스 제공 / 지역개발통합정보망 / 사업성평가 및 전문기관 지정제도 지역활성화지역 지정 및 특별회계 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 인·허가 의제 36종 부담금 감면 : 개발부담금, 기반시설설치비용, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 공유수면 점용료·사용료 및 하천 점용료·사용료 감면 제주특별자치도 개발사업 특별회계 설치 : 개발사업비 확보 민간투자유치 지원 : 제주특별자치도 기업 유치 활성화 및 투자 지원 조례에 따라 지원, 도민 고용 사업장에 대한 고용보조금 및 교육 지원, 대규모 투자기업 500억 원 이상 투자, 상시고용 150명 이상 시 80억 원 한도 내 지원, 워크이션 기업 지원에 대한 법적 근거 규정, 유치 인센티브 지원 토지특별회계 설치 : 개발토지가격 안정 및 공공용지 조기 확보 토지매도인 지원 : 개발사업 토지매도자에게 해당 개발사업장 운영권 부여, 농어업인 토지소유자에게 개발사업 투자 우선권 (제주특별자치도 개발사업 특별회계에서 지원)

구분	지역개발사업구역 (점경지역 적용)	제주특별법
		<ul style="list-style-type: none"> • 특별개발우대사업 : 도 조례에서 정한 용지지원, 기반시설 지원 • 자금지원 : 과학기술단지의 조성, 투자진흥지구의 입주기업에 임대할 용지매입비의 용자, 토지 등의 임대료 감면과 그 밖의 개발사업에 드는 자금의 지원 • 국·공유재산 임대료 감면 가능 • 세계평화의 섬 지정에 따른 민군복합형 관광미항 개발사업 지원 : 국유재산 일부 무상 또는 대체 제공, 국고보조금 20% 인상, 군사지역에도 원상회복 조건으로 영구시설물 축조 가능
기타 특례 사항	<ul style="list-style-type: none"> • 5종 특례 (학교·교육과정 특례, 의료시설 특례, 광역교통개선대책, 체육시설 특례, 원형지 공급) <ul style="list-style-type: none"> - 지역개발사업구역이 대규모 개발사업에 해당하는 경우 국토교통부장관이 광역교통개선대책을 수립할 수 있음 - 시행자는 지역개발사업을 위해 필요한 경우 실시계획에서 정한 시설물 설치 및 부지면적에 따라 지역개발사업을 시행할 수 있음 - 시행자가 지역개발사업구역의 특성에 맞는 인력양성과 교육여건의 개선을 위해 학교를 설립하려는 경우에는 지역개발사업계획과 실시계획에 학교설립계획을 포함하여 작성해야 함 - 지역의 특성에 맞는 인력양성과 교육여건 개선을 위해 특례를 적용받는 학교 또는 교육과정을 운영하려는 학교의 장은 시장·군수의 추천으로 관할 교육감의 지정 - 의료기반시설 확보를 위해 의료기관을 설치·운영하려는 경우에는 지역개발사업계획과 실시계획에 의료기관의 설치계획을 포함하여 작성 - 지역개발사업구역 내의 의료법인은 「의료법」 제49조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 부대사업을 할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 운영 관광진흥개발기금에서 분리된 제주관광진흥개발기금 독자 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 카지노사업자 총 매출액의 10% 범위 내 일정금액 제주관광진흥기금에 납부 - 보세판매장 특허수수료의 50% 제주관광진흥기금에 전출 - 출국납부금, 기금운용 수익금으로 조성 • 외국인투자 촉진을 위한 외국인전용카지노업 허가 • 제주 소재 골프장 입장에 개별소비세 75% 감면 • 낚시어선의 스킨스쿠버 다이빙 승선 허용 • 의료인의 의료기관 비전속 진료 허용에 관한 특례 <ul style="list-style-type: none"> - 의료인은 의료기관을 개설하지 않아도 제주자치도 내의 의료기관에서 의료행위를 할 수 있으며, 특정 의료기관에 소속된 경우에도 제주자치도의 다른 의료기관에서 의료행위를 할 수 있음

□ 인·허가 의제 비교

- 개발사업 실시계획 승인과 관련된 인·허가 의제는 「지역개발지원법」이 총 48개, 「제주특별법」에서 36개를 다루고 있음

[표 4-10] 지역개발지원법과 제주특별법의 인·허가 의제 비교

구 분		지역개발지원법	제주특별법
1	「가족분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」	○	-
2	「건축법」	○	○
3	「골재채취법」	○	○
4	「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」	○	○
5	「공유재산 및 물품 관리법」	○	○
6	「관광진흥법」	○	○
7	「광업법」	○	-
8	「국유재산법」	○	○
9	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	○	○
10	「낙농진흥법」	○	-
11	「농어촌정비법」	○	○
12	「농지법」	○	○
13	「대기환경보전법」	○	-
14	「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」	○	-
15	「도로법」	○	○
16	「도시개발법」	○	○
17	「도시교통정비 촉진법」	○	-
18	「도시 및 주거환경정비법」	○	○
19	「문화재보호법」	○	-
20	「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」	○	○
21	「박물관 및 미술관 진흥법」	-	○
22	「백두대간 보호에 관한 법률」	○	-
23	「사도법」	○	○
24	「사방사업법」	○	○

구 분		지역개발지원법	제주특별법
25	「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」	○	-
26	「산업입지 및 개발에 관한 법률」	○	○
27	「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」	○	○
28	「산지관리법」	○	○
29	「소하천정비법」	○	○
30	「수도법」	○	○
31	「어촌·어항법」	○	-
32	「에너지이용 합리화법」	○	○
33	「온천법」	○	○
34	「유통산업발전법」	○	-
35	「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」	○	-
36	「자연공원법」	○	-
37	「장사 등에 관한 법률」	○	○
38	「전기사업법」	○	○
39	「주택법」	○	-
40	「집단에너지사업법」	○	○
41	「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」	○	○
42	「초지법」	○	○
43	「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」	○	-
44	「택지개발촉진법」	○	○
45	「폐기물관리법」	○	○
46	「하수도법」	○	○
47	「하천법」	○	○
48	「항만법」	○	○
49	「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률」	○	-
50	「제주특별법」 제162조에 따른 투자진흥지구의 지정	-	○
합 계		48개	36개

2. 접경지역 특례 발굴 방안의 모색

□ 개요

- 앞서 「지역개발지원법」과 「제주특별법」의 특례를 비교·검토하였듯이, 국내 최대 특례가 집대성된 「제주특별법」에 비하여도 「지역개발지원법」 역시 크게 부족하지 않은 특례를 부여하고 있음을 파악
- 이러한 배경에서 접경지역에 추가로 부여해야 할 특례의 개수를 늘리는 것보다, 접경지역에 실제 도입하여 적극적으로 활용할만한 실효성 있는 특례 영역을 발굴하는 것이 중요

□ 조세지원

- 투자요건을 완화하고 고용요건을 추가하는 방안, 조세감면 한도에서 투자금액 한도를 축소하고 고용기준 한도를 확대하는 방안 등을 검토
 - 접경지역 여건상 투자지원보다는 고용지원이 현실적일 수 있음
- 창업 후 일정 기간은 조세지원으로는 기업의 유인요건이 되지 못하므로, 접경 지역 내에서는 지속적으로 낮은 세율이 적용되도록 하는 방안도 검토

□ 민간투자유치 지원

- 민간투자유치를 활성화하기 위해 현행 「지역개발지원법」에서 제시하는 임의적 투자유치 지원보다 「제주특별자치도 기업 유치 활성화 및 투자 지원 조례」와 같이 조례 또는 별도의 시행령을 제정하여 지원 범위 및 규모를 현실적으로 규정하는 방안을 검토
- 특히 코로나19 이후 기업의 원격근무·분산근무가 활성화됨에 따라 접경지역 또한 천혜의 자연 및 휴양환경을 활용한 위케이션 인구 유입을 강구할 수 있으며, 제주의 경우처럼 위케이션 기업 지원에 대해 법적 근거를 규정하고 유치 인센티브를 지원하는 방식을 고려할 수 있음

○ 특별개발우대사업 지정

- 주민이 50% 이상 출자하거나, 전체 고용인의 80% 이상인 사업, 전통민속주 제조 판매업, 향토문화 창당 및 문화관광진흥을 위해 필요한 사업 등을 특별 개발우대사업으로 지정하고 도 조례에 정한 중소기업육성기금, 농어촌진흥 기금, 관광진흥기금 등을 활용한 용자지원, 예산의 범위 안에서 도로·수도 시설·하수도시설·전기·통신 등 기반시설을 지원하는 방식에 대해 검토 가능

□ 접경지역 특수성을 반영한 민군복합형 관광 개발

- 세계평화에 기여하고 한반도의 안정과 평화를 정착시키기 위하여 접경지역의 지역적 특수성을 반영한 평화특구 등의 지정을 검토
 - 제주 평화의섬 지정 및 관련 사업에 준하는 국제평화와 협력 관련 기구의 유치, 국제협력에 관한 연구소의 설립, 국제평화와 협력 관련 국제회의의 유치, 남북교류와 협력에 관한 사업, 평화이념 확산을 위한 기념사업, 그 밖의 국제평화와 협력을 위한 사업 등을 시행
 - 해당 사업을 위해 행정·재정적으로 지원
- 또한 민군복합형 관광지 개발 지역발전계획을 수립하고 해당 사업시행자에게 국고보조금 인상 지원, 군사작전에 영향을 미치지 않는 선의 군사지역 내에 영구시설물 축조 가능(원상회복 조건) 등의 지원 방안을 검토

□ 관광 및 의료부문 추가 부여 가능 영역

- 접경지역 골프장 입장 개별소비세 감면, 낚시어선의 스킨스쿠버 다이버 승선 허용 등 관광 레저부분에 대한 추가 특례 부여를 검토
- 접경지역의 의료공백 등을 최소화하기 위하여 제주특별자치도의 경우처럼 의료 기관 비전속 진료 허용에 관한 특례 부여 방안도 검토 가능




제5장

접경지역 제도개선방안

제1절 기본방향

제2절 제도개선방안



제1절 기본방향

1. 접경지역 지정 기준안 제시

□ 「접경지역 지원 특별법」상 지정 기준의 준용

- 「접경지역 지원 특별법」에서는 접경지역을 ‘비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군’과 ‘민간인통제선 이남의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군’으로 정의
 - 대통령령에서는 ‘「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군’에 대해 10개 시·군*을 기명
 - * (인천광역시) 강화군, 옹진군; (경기도) 김포시, 파주시, 연천군; (강원특별자치도) 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군
 - 대통령령으로 정하는 시·군에 대해서도 ‘민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등’에 대한 별다른 기준을 제시하지 않고 5개 시·군*을 기명
 - * (경기도) 고양시, 양주시, 동두천시 포천시; (강원특별자치도) 춘천시
- 비무장지대 또는 해상 북방한계선과 잇닿아 있는 10개 시·군의 기준은 명확하나, 대통령령으로 정한 5개 시·군에 대한 기준은 언급되어 있지 않아, 「접경지역 지원 특별법」상의 정의에서 사용하고 있는 ‘민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등’이 현행법상 제시된 유일한 지정 기준으로 볼 수 있음
 - 접경지역 관련 법률이 남북 분단의 특수한 지역적 상황에서 낙후된 접경지역의 경제발전과 주민복지 향상을 위해 제정된 만큼, 특별법에서 규정한 ‘민간통제선과의 거리 및 지리적 여건 등’의 기준은 준용

- 다만, 이를 근거로 한 구체적인 지정 기준, 즉 「접경지역 지원 특별법 시행령」 상에서 규정되어 있지 않은 접경지역 지정 기준안을 마련하고자 함

□ 특별법 시행령상의 접경지역 지정 기준안 마련

- 본 연구에서는 ‘민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등’에 해당하는 다양한 기준안을 검토하여, 대통령령이 정하는 접경지역이 기준에 따라 변경될 수 있음을 확인
- 현재 접경지역으로 지정되면, 다양한 특례를 부여받게 되어 과거와 달리 접경지역 지정에 대한 지방자치단체의 관심이 급증하고 있음
 - 과거에는 접경지역이라는 이미지가 낙후된 지역이라는 인식으로 지자체가 접경지역의 지정에 적극적이지 않았으나, 다양한 세제 및 재정 특례가 제공됨에 따라 이에 관한 관심이 급증하고 있음
- 따라서 접경지역이 객관적이고 합리적인 지정 기준에 따라 지정될 수 있도록 관련법, 특히 접경지역의 기준이 명시되어 있지 않은 「접경지역 지원 특별법 시행령」의 개편방안을 마련할 필요가 있음

2. 접경지역 추가 특례의 마련

□ 접경지역의 특례 현황

- 접경지역으로 지정되면, 「보조금 관리에 관한 법률」에 따른 차등 보조율 적용, 「지방교부세법」에 따른 지방교부세 특별지원 등 「접경지역 지원 특별법」에서 규정된 특례를 부여받게 됨
- 또한 「조세특례제한법」에 따른 ‘농어촌주택 등 취득자에 대한 양도소득세 과세 특례’, 「종합부동산세법」에 따른 ‘수도권 소재 지방 저가주택의 세제 특례’, 「지방분권균형발전법」에 따른 ‘기회발전특구 지정 특례’ 등을 부여받게 됨

□ 추가 특례 방안의 검토 범위

- 본 연구에서는 행정안전부 관할 법률인 「접경지역 지원 특별법 시행령」상의 추가 특례 방안만을 검토하고자 함
- 즉, 기획재정부와 산업통상자원부 등 타 부처가 관할하는 법률상의 특례는 포함하지 않음

제2절

제도개선방안

1. 접경지역 지정 관련 개편 방안

□ 접경지역 지정 기준안

- 제3장의 분석에 따르면, 현행법이 근거하고 있는 민통선과의 거리 기준은 다양하게 제안될 수 있음
 - 구체적인 거리 및 지리적 여건 등의 기준은 변화된 여건을 반영하여 위임규칙으로 정하고, 현재 「접경지역 지원 특별법 시행령」에는 특별법이 제안하고 있는 기준을 보다 명확하게 제시하도록 함
 - 현행법이 제안하고 있는 ‘민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등’에 대한 기준 중에서 다소 모호한 ‘지리적 여건’에 대한 기준만 시행령에 제시하고 구체적인 지정은 접경지역 지정 고시로 대체
- 유사 정책사례로는 현재 인구감소지역이 「지방분권균형발전법」에 따라 지정 기준으로 ‘출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등’을 규정
 - 「지방분권균형발전법 시행령」에서는 구체적인 기준으로 ‘65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정여건 등’을 제시
 - 구체적인 지정은 「지방분권균형발전법 시행령」(제3조)에 따라, 대통령 소속 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하도록 규정
 - 이상의 규정에 따라 인구감소지역은 ‘행정안전부 고시 제2021-66호’로 2021년 10월에 지정·고시

[표 5-1] 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 인구감소지역 지정 관련 규정

「지방분권균형발전법」 제2조 제12호	「지방분권균형발전법 시행령」 제3조 제1항 ~ 제3항
<ul style="list-style-type: none"> • ‘인구감소지역’이란 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다. 	<p>(인구감소지역의 지정 등)</p> <p>① 법 제2조 제12호에서 ‘대통령령으로 정하는 지역’이란 광역시, 특별자치시 및 시·군·구 중에서 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정여건 등을 고려하여 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.</p> <p>② 행정안전부장관은 제1항에 따라 인구감소지역을 지정하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와의 협의해야 한다.</p> <p>③ 시·도지사는 제2항에 따른 협의를 위하여 의견을 제출하려는 경우에는 미리 해당 시·도에 속한 시·군·구의 장의 의견을 들어야 한다.</p>

자료 : 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

□ 관련법 개정안

- 제3장의 분석에 근거하여, 현행 「접경지역 지원 특별법 시행령」의 개정안은 다음과 같이 제안할 수 있음
- 현재 ‘제2조 접경지역의 범위’로 규정되어 있는 「접경지역 지원 특별법 시행령」은 ‘제2조 접경지역의 지정 등’으로 변경
 - 세부적으로는 법률의 근간이 되는 ‘비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군’을 명시한 「접경지역 지원 특별법 시행령」 제2조 제1항의 규정은 유지
 - 다만, 「접경지역 지원 특별법 시행령」 제2조 제2항에서 ‘대통령령으로 정하는 시·군이란 민간인통제선과의 거리, 군사기지 및 군사시설 등의 여건 등을 고려하여 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조의 2에 따른 정책자문위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.’의 규정으로 변경

- 기존의 접경지역정책심의위원회가 폐지됨에 따라 접경지역에 관한 주요 심의는 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조의 2에 따른 정책자문위원회가 심의하도록 개정하고, 접경지역의 지정 또한 관련 법체계에 따라 정책자문위원회가 심의하도록 변경
- 단, 접경지역 지정 절차에 관한 규정 또한 신설하여 행정안전부장관이 접경지역을 지정하려는 경우 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와 협의를 거처도록 하며 시·도지사는 협의를 위해 미리 해당 시·도에 속한 시·군의 의견을 듣도록 함

[표 5-2] 「접경지역 지원 특별법 시행령」의 접경지역 지정 관련 개정안

현행법 시행령 제2조 접경지역의 범위	시행령 제2조 개정안 (접경지역의 지정 등)
① 「접경지역 지원 특별법」 제2조 제1호 본문의 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군은 다음 각 호의 구분에 따른 시·군으로 한다. 1. 인천광역시 : 강화군, 옹진군 2. 경기도 : 김포시, 파주시, 연천군 3. 강원도 : 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군 ② 법 제2조 제1호 본문에서 '대통령령으로 정하는 시·군'이란 다음 각 호의 구분에 따른 시·군을 말한다. 1. 경기도 : 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시 2. 강원도 : 춘천시	① 좌동 ② 법 제2조 제1호 본문에서 '대통령령으로 정하는 시·군'이란 민간인통제선과의 거리, 군사기지 및 군사시설 등의 여건 등을 고려하여 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조의 2에 따른 정책자문위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다. ③ 행정안전부장관은 제2항에 따라 접경지역을 지정하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와 협의해야 한다. ④ 시·도지사는 제3항에 따른 협의를 위하여 의견을 제출하려는 경우에는 미리 해당 시·도의 시장·군수의 의견을 들어야 한다.

2. 접경지역의 추가 특례 마련 방안

□ 「접경지역 지원 특별법」상의 추가 특례 발굴

- 제4장에서 현행법을 검토한 결과, 개발 특례에 관해서는 국내 최대 특례가 집대성된 「제주특별법」의 특례와 비교해도 접경지역에 관한 개발 특례가 충분히 발굴·부여된 것으로 나타남

- 관계 부처 협의 및 특례효과에 대한 분석이 전제되어야 하겠지만, 제4장에서는 조세 지원, 민간투자유치 지원, 민군복합형 관광 개발, 관광 및 의료부문 특례 등을 추가 제안함
- 「접경지역 지원 특별법」상의 개발 특례가 현행법이 부여할 수 있는 최대한의 특례 혜택을 부여하였음에도 민간투자유치는 저조한 형편
 - 이러한 이유에 대해 민간투자회사 등을 대상으로 심층 면접 조사한 결과, 접경지역 등 낙후지역은 개발수요가 낮아 사업 효과성이 저조함으로 정부가 추가 개발 특례를 제안하더라도 투자를 결정하는 데 제약이 존재
 - 현실적으로는 현재 약속된 인·허가 의제처리가 일선 자치단체의 관행적 행정 절차에 가로막히지 않고, 적극행정을 통해 규제가 완화되는 것이 기대효과가 더 클 것으로 전망

□ 접경지역의 차등적 특례 지원

- 현행법상 제안된 특례가 실효성을 갖기 위해서는, 현재의 특례로서는 유인책이 부족한 기업 및 민간자본 유치방안의 대안을 모색하는 것임
- 구서독의 「접경지역지원법」 제정 사례를 살펴보면, 접경지역을 ‘중점지역 I’과 ‘중점지역 II’ 등으로 구분하여 특례가 차등적으로 적용될 수 있도록 설계
 - 기업지원에서 우리나라는 조세감면과 중소벤처기업 창업 및 진흥기금을 지급하고, 사업별로 20% 인상보조율(80/100까지)을 적용
 - 반면에 옛 서독은 ‘중점지역 I’과 ‘중점지역 II’ 등으로 구분하여 기업 신설 및 확장에 대해 25% 투자보조금과 15% 투자보조금을 차등 지급
 - 또한 국세감면과 더불어 공공발주 입찰에서도 접경지역 기업에게 우선 낙찰권을 부여

[표 5-3] 한국과 옛 서독의 주요 접경지역 지원 비교

구 분	한 국	옛 서독
기업지원	<ul style="list-style-type: none"> • 조세감면 등 세제상의 지원 • 중소벤처기업 창업 및 진흥기금 • 보조금: 사업별 20% 추가(80/100까지) • 특별교부세 지급 	<ul style="list-style-type: none"> • 중점지역 I : 기업 신설과 확장에 대해 25% 투자보조금 지급 • 중점지역 II : 기업 신설과 확장에 대해 15% 투자보조금 지급 • 국세감면 : 부동산과 재산 • 공공발주입찰 : 접경지역 기업 우선 낙찰권
사회간접 자본	<ul style="list-style-type: none"> • 산업시설, 교통시설, 전력 및 상수도 시설의 설치·유치·보수에 대한 우선 지원 • 지방도로, 선박 건조비 일부 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 도로와 철도 신설·유지비에 대한 연방보조금 75%
지역주민 고용 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 사업장 인근 지역주민 우선 고용 • 생활근거 상실자에 대한 이주대책 • 접경지역 공산·농산·축산·수산물 우선 구매 	<ul style="list-style-type: none"> • 고급인력 고용지원 : 50명 추가 고용 또는 기존 인력의 15% 추가 고용 시 15~20% 보조금 추가지급 • 정부 채무보증: 1개 기업당 500만 DM(35억 원) 지원
주택지원	<ul style="list-style-type: none"> • 접경지역 주택에 대한 주택도시기금 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 주택 신축 시 다른 지역보다 1/3 이상 추가 지원

자료 : 하혜수(2023)

- 우리나라의 경우에도 접경지역을 구분하되 사업별 인상보조율이 아닌, 좀 더 적극적인 지원책을 사용할 필요가 있음
- 기업 신설 및 확장에 대하여 국세감면 비율, 투자보조금 비율, 공공 발주 입찰에 대한 우선 낙찰권과 같은 적극적인 지원 수단을 규정하되, 중점지역에 대해서는 보다 강화된 특례가 적용될 수 있는 안도 마련할 수 있음

참고문헌

- 강원도, 2019, “강원도 접경 지역 발전 종합 계획 변경 확정” (보도자료), 2월 8일.
- 건설부, 1992, <제3차 국토종합개발계획 해설(1992~2001)>.
- 국방부, 2022, “국방부, 군사시설 보호구역 해제 및 완화 추진” (보도자료), 1월 14일.
- 국토교통부, 2022, <지적통계>.
- 금창호·박재희, 2019, <강원평화특별자치도 설치 당위성과 추진전략>, 한국지방행정연구원.
- 김상규·이성룡·이보라, <가평군 접경지역 지정 추진 방안>, 경기연구원.
- 김영봉, 1999, <통일대비 접경지역의 개발 및 보전방안 연구>, 국토연구원.
- 김창환, 2019, “비무장지대 및 군사분계선의 길이에 관한 연구”, <한국지리정보학회지> 22(1): 19-27.
- 김현호, 2016, “이슈와 쟁점: 지역개발지원법의 내용”, <지역정보: 한국지역개발학회 newsletter>, 8; http://www.krda.org/newsletter/no8/sub/sub2_2.html (검색일: 2023.12.20.)
- 박삼옥·이원호·이현주·김상빈·정은진, 2005, <사회·경제공간으로서 접경지역: 소외성과 낙후성의 형성과 변화>, 서울대학교출판부.
- 박재희·금창호, 2020, <제주특례제도의 내실화 방안 연구>, 한국지방행정연구원.
- 서태성·이승복, 1996, <개발촉진지구의 합리적 운영방안 연구>, 국토연구원.
- 양 철, 2023, <속초시 접경지역 편입 타당성 연구>, 강원연구원.
- 유현아·이상준, 2016, <접경지역 지원제도 개선방안 연구>, 국토연구원.
- 이소영·김민영·강현정, 2022, <접경지역 특화발전방안 연구>, 한국지방행정연구원.
- 이소영·김상민, 2017, <접경지역 경제활성화를 위한 「DMZ, 통일을 여는길」 거점센터 운영방안>, 한국지방행정연구원.
- 이소영·박진경, 2021, <경기 접경지역의 낙후지역 발전방안>, 한국지방행정연구원.
- 이효원·한동훈·정구진, 2020, <남북접경지역 발전방안 법제연구>, 한국법제연구원.

- 제주특별자치도, 2023, “제주특별법 개정안 국회통과” (보도자료), 6월 21일.
- 최환용·강주영·안영훈·최진혁, 2017, 〈제주특별자치도의 자치분권 모델 완성을 위한 입법체계 연구〉, 한국법제연구원.
- 하혜수, 2023, “접경지역 지원 특별법 제정과정: 성찰과 대안”, 〈제8차 지역균형발전실 창의혁신포럼 발표문〉, 한국지방행정연구원, 9월 19일.
- 행정안전부, 2011, 〈접경지역 발전종합계획: 한반도 중심의 생태·평화벨트 육성〉.
- 행정자치부, 2000a, 〈접경지역 지원법 시행령 관련 1: 접경지역 범위선정 기초자료〉, 국가기록원.
- 행정자치부, 2000b, 〈접경지역 지원법 시행령 관련 2: 접경지역 범위선정 기초자료〉, 국가기록원.
- 행정자치부, 2002, 〈접경지역종합계획(안)의 타당성 분석을 위한 연구〉.
- 행정자치부, 2007, 〈접경지역지원 성과평가 및 발전방안〉.
- 국립국어원, “접적지역”, 〈우리말샘사전〉. <http://opendict.korean.go.kr>
- 균형발전 종합정보시스템 <https://www.nabis.go.kr>
- 법제처 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr>
- 행정안전부 접경권 발전 지원 웹페이지
<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/borderDev/screen.do>
 (검색일 : 2023.12.20.)
- Invest KOREA <https://www.investkorea.org/jj-kr/cntnts/i-1161/web.do>
 (검색일 : 2023.12.20.)
- KOSIS 국가통계포털 <https://kosis.kr>

부 록

[부록] 제주특별법 개정안(30건) 주요내용

달라지는 제도	주요 내용	
	현행	개선
1. 도의회 인사독립성 보장	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방자치법」 전부개정 내용과 동일하게 도의회 의장에게 도의회 소속 공무원에 대한 독립적인 인사권 보장 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 일반직공무원을 포함하여 도의회의 장에게 인사권 부여
2. 도의원 의정활동비 특례 조문 개정	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회 심의·의결 대상 범위와 위원회의 명칭이 일치하도록 변경 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 위원회 명칭: 의정활동비심의위원회
3. 주민자치위원회 설치 규정 전환	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회 설치·운영 규정을 도입하는 대신, 기존의 주민자치위원회 설치 규정을 임의 규정으로 전환함으로써 주민자치회를 자율적으로 시범 운영할 수 있도록 함 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 주민자치위원회를 임의규정으로 전환하여 주민자치회 시범 실시 가능
4. 도교육청 소관 기금 운영을 본회의 의결로 변경	<ul style="list-style-type: none"> • 도교육청 소관 기금 운영의 투명성·효율성 등 제고를 위해 기금운용계획에 대해서도 교육위원회(상임위) 전속 의결이 아닌 도의회 본회의의 심의·의결을 받도록 규정 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 도교육청 기금 본회의의 심의·의결
5. 적법한 직무집행 중 발생한 손실 보상	<ul style="list-style-type: none"> • 자치경찰공무원의 적법한 직무집행으로 인해 손실을 입은 자에 대해 정당한 보상을 하도록 규정하고 손실보상에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정함 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 적법한 직무집행 손실 보상 근거 마련
6. 자치경찰 공무원 근속승진 기간 경찰 공무원법 준용	<ul style="list-style-type: none"> • 자치경찰 공무원이 국가 경찰공무원과 동일한 근속기간에 승진할 수 있도록 경찰공무원법의 근속승진 조항 준용 근거 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 경찰공무원법 근속승진 규정 준용
7. 감사위원장 임명 및 감사위원 위촉방식 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 선정·추천위원회 절차를 거치도록 하여 공정성 및 투명성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 감사위원장 : 추천위원회 공모
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 감사위원: 도, 도의회, 도교육감 추천 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 감사위원: 공모를 통한 추천

달라지는 제도	주요 내용	
	현행	개선
8. 감사위원회 직원을 지방·국가공무원으로 확대	<ul style="list-style-type: none"> 지방소방공무원이 국가직으로 전환(소방공무원법 개정, '19.12.10.)으로 감사위원회 사무국의 직원을 지방공무원뿐만 아니라 국가공무원도 사무국 직원으로 임용할 수 있도록 개정 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 도지사에게 임용권이 위임된 국가 공무원으로 확대
9. 종합계획 수립 범위 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 종합계획 수립 범위에 인구정책에 관한 사항, 종합계획 추진 체계의 구축에 관한 사항, 도민의 복리증진에 관한 사항 추가 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 종합계획 수립 범위가 제한적 ▶ 종합계획에 수립목적에 인구정책 및 도민의 복리증진에 관한 사항 확대
10. 도지사의 외국인 무사증 입국 고시 변경 요청 권한 신설	<ul style="list-style-type: none"> • 감염병 등 재난 발생 시 도지사가 법무부장관에게 사증 없이* 입국하는 국가의 국민에 대한 입국 금지 요청 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 재난 발생시 법무부장관에게 무사증 제도 일시정지 요청
11. 국제학교 교원 내·외국인 차별 금지 근거	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인 교원비용이 높은 국제학교의 교원임용 등과 관련하여 합리적인 이유 없이 내·외국인 교원 간 차별이나 불이익이 발생하지 않도록 노력 의무규정 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 내·외국인 교원 간 차별이 발생하지 않도록 하는 규정 미비 ▶ 내·외국인 교원 간 불이익이 발생하지 않도록 근거 규정 마련
13. 카지노업 허가의 공고에 관한 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 카지노업 신규허가시 문체부장관의 권한인 공고 관련사항을 도지사의 권한으로 이양 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 카지노 허가 공고시 문화체육부장관에게 요청 ▶ 카지노 허가 시 도지사가 공고
13. 개발센터의 지역농어촌기금 출연방법	<ul style="list-style-type: none"> • 지정면세점 순이익금의 5% 범위 내에서 국토교통부·기획재정부장관과 협의한 금액을 농어촌진흥기금으로 의무 출연 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 개발센터 직전 회계연도 손익계산서 상 순이익금의 일부를 출연 ▶ 지정면세점 순이익금의 5% 이내 범위 내 의무 출연하도록 근거 마련
14. 제주 세계환경중심 도시 조성 특례	<ul style="list-style-type: none"> • 도조례로 규정된 세계환경수도조성 기본계획 수립을 법정계획으로 격상하고 매 10년마다 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 수립·시행하도록 하는 추진 근거 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 기본계획 수립 및 시행 근거를 도조례로 운영 ▶ 기본계획 수립·시행 근거를 법률에 규정

달라지는 제도	주요 내용	
	현행	개선
15. 절대·상대·관리 보전 지역 지정 대상 용어 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 도조례로 쓰이고 있는 용어 중 “오름”의 정의를 법률에 도입하고, 한라산의 물리적 범위가 불분명하므로 그 구역을 명확히 규정할 수 있는 “한라산국립공원”으로 개정 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 기생화산을 오름으로, ▶ 한라산을 한라산국립공원으로 정비
16. 관리보전 지역 해제 관련 규정 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 2등급 관리보전지역 해제 시 편입되는 지역에 따라 지정변경사항을 명확히 함 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 한라산국립공원으로 편입시 상대 보전지역 ▶ 한라산국립공원으로 편입시 절대 보전지역
17. 보전지역 내 위반 행위 원상회복 명령	<ul style="list-style-type: none"> • 절대·상대·관리보전지역 내 행위 제한 규정 위반 시, 위반자 대상 원상회복 명령 및 미 이행시 행정대집행 근거 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 원상회복 명령 및 행정대집행 근거 마련
18. 도 지정 보존자원 매매행위 적용 범위 명확화	<ul style="list-style-type: none"> • 도조례로 정하는 보존자원의 매매행위 적용범위를 도내로 명확히 함 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 보존자원 매매행위 적용범위를 도내로 명확화
19. 환경영향평가 재협의·변경협의 대상 기준 권한 이양	<ul style="list-style-type: none"> • 환경영향평가 절차 내실화를 위해 재협의·변경협의 대상 기준을 제주지역 실정에 맞게 정할 수 있도록 도조례로 이양 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 재협의·변경협의 기준을 도조례로 정할 수 있도록 함
20. 환경영향평가 협의내용의 이행 조치명령 권한 이양	<ul style="list-style-type: none"> • 환경영향평가 협의내용 미이행자에 대해 공사중지·원상복구 등 필요한 후속조치를 명할 수 있도록 환경부장관의 권한을 도지사의 권한으로 이양 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공사중지, 원상복구 등 조치명령 이행 권한을 도지사에게 이양
21. 환경영향평가 협의회 구성·운영 등에 관한 사항 위임	<ul style="list-style-type: none"> • 환경영향평가협의회 구성·운영 방식 등에 필요한 사항을 도조례로 정할 수 있도록 하여 제주 실정에 맞게 운영이 가능하도록 함 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 환경영향평가협의회 구성·운영 등에 필요한 사항은 도조례로 정할 수 있도록 함
22. 가축분뇨 액비 살포기준 이양	<ul style="list-style-type: none"> • 「가축분뇨법」에 따라 환경부령으로 정하도록 한 액비 살포기준을 도조례로 정할 수 있도록 하여 지하수 수질 보호 등 액비 규제 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 액비 살포기준은 도조례로 정할 수 있도록 함

달라지는 제도	주요 내용	
	현행	개선
23. 지하수 공공관리의 도민협력 의무 규정	<ul style="list-style-type: none"> 지하수의 효율적 관리를 위해 도민과 도지사의 동반 노력증진을 위한 선언적 규정으로 제주도 지하수 관리에 대한 도민의 협력 의무규정 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 지하수의 공공적 관리를 위한 도민 협력 의무 규정 마련
24. 통합물관리기본 계획 수립 근거 마련	<ul style="list-style-type: none"> 통합물관리기본계획이 물관리 최상위계획이 되도록 하고, 종합적인 관점에서 물관리가 가능하도록 함. 	<ul style="list-style-type: none"> 개별법에 따른 물 관련 계획 수립시 제주특별법에 따른 통합물관리기본 계획을 사전 검토하고 계획 수립하도록 함
25. 지하수에 영향을 미치는 굴착행위에 대한 허가제 도입	<ul style="list-style-type: none"> 지하수 오염방지 강화를 위해 현재 신고제인 지하수에 영향을 미치는 굴착행위를 허가제로 변경하고, 허가 또는 변경허가를 받지 않고 굴착행위를 할 경우는 벌칙을 부과하도록 함. 	<ul style="list-style-type: none"> 지열이용시설 및 조사관측시설 설치를 위한 굴착행위 시 신고제로 운영
26. 지하수오염 유발 시설 지정에 관한 사항 위임	<ul style="list-style-type: none"> 지하수 오염 유발시설의 범위 지정 기준 이양(환경부령 → 도조례)으로 제주도 실정에 맞게 가축분뇨 배출시설 등도 지하수 오염방지 조치를 취하여 지하수 수질 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 지하수오염 유발시설기준을 환경부령으로 정함
27. 지하수 관리 위임 특례 정비	<ul style="list-style-type: none"> 지하수 관리에 관한 특례 중 국가관측망 설치, 이용실태 조사결과 보고 등 전국 공통사무 및 실효성 없는 규정 등 정비 	<ul style="list-style-type: none"> 지하수오염 유발시설기준을 도조례로 정할 수 있도록 함
28. 고용장려금사업 지원 근거 마련	<ul style="list-style-type: none"> ‘신종년 적합직무 고용지원 고용창출장려금 사업’ 관한 이양 (고용노동부장관 → 제주도지사)으로 민원 편익 증대 	<ul style="list-style-type: none"> 고용창출장려금 지원사업은 고용노동부장관 권한
29. 지역실정에 맞는 차로운영권 이양	<ul style="list-style-type: none"> 버스전용차로 운영을 제주 실정에 맞게 전용차로의 종류, 전용차로 통행 가능 차종* 등에 관한 사항을 도조례로 정할 수 있는 근거 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 고용창출장려금 지원사업을 도지사의 권한으로 하고, 도지사가 사무 처리
30. 소방분야 특례정비	<ul style="list-style-type: none"> 버스전용차로 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정함 	<ul style="list-style-type: none"> 차로 운영에 필요한 사항을 도조례로 정할 수 있도록 함

자료 : 제주특별자치도(2023)