

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 796

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

남북협력을 위한 경기북부 접경지역의 균형발전 실천사업과 제도적 지원방안

강민조 부연구위원, 임용호 부연구위원

주요내용

- 1 남북관계의 변화에 대응하고 남북교류협력과 국가균형발전을 동시에 추구할 수 있는 종합발전 구상*에 따른 접경지역의 실천사업 추진방안 제시
* 국토정책Brief 706호(2019년 3월 18일) '남북관계 변화와 경기북부 접경지역의 균형발전 구상'
<https://www.krihs.re.kr/issue/cbriefView2.do?seq=29800>
- 2 실천사업은 새롭게 조명되고 있는 접경지역의 역할과 가치를 고려하여 국가균형발전을 통해 지역주민이 체감할 수 있는 지속가능한 접경지역발전이 가능한 5개 분야 총 22개 실천사업 선정
- ① 생태·문화·평화 관광 분야, ② 통일특구 및 경제 분야, ③ 남북연결 도로, 철도 등의 교통 인프라 분야, ④ 남북 교육·문화·의료·보건 협력 등의 인적교류 분야, ⑤ 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야 등 총 5개 분야
- 3 실천사업은 남북관계 개선과 대북제재 상황에 따라 ① 남한 접경지역 우선 개발(남북협력 초기) → ② 남북 접경지역 간 남북교류협력(남북협력 확대) → ③ 남북 전역으로 남북협력 시너지 확산(남북협력 심화) 단계별로 추진

정책제안

- ① (법·제도 개선) 과도한 규제 등으로 인한 경기북부 접경지역의 낙후성을 극복하기 위하여 스마트한 규제범위 완화, 종합적 법률 지원방안 및 특별법 제정 등의 법·제도적 개선 추진
- ② ('남북접경위원회'(가칭) 설치) 정부의 대북정책을 지원하고 효과적인 남북협력을 위한 (가칭) '남북접경위원회' 설치 및 체계적 업무 수행을 위한 범부처 통합 (가칭) '남북협력 거버넌스 플랫폼' 구축
- 접경지역 현안의 남북 공동해결을 위한 (가칭) '남북접경위원회' 설치를 통해 선제적 대응체계 구축
- ③ (남북협력사업에 필요한 자금조달 방법) 기금·국비·지방비 기반의 공공재원, 해외개발 원조 및 국제금융 자원, 민간재원 등으로 구분하되 남북협력 초기에는 국비 중심, 확대단계 이후부터는 사업계획부터 민자를 활용한 개발방식인 BOT(Build-Own-Transfer) 등 다양한 방안 모색

1. 경기북부 접경지역의 종합발전 구상방향

경기북부 접경지역 종합발전 구상의 추진방향

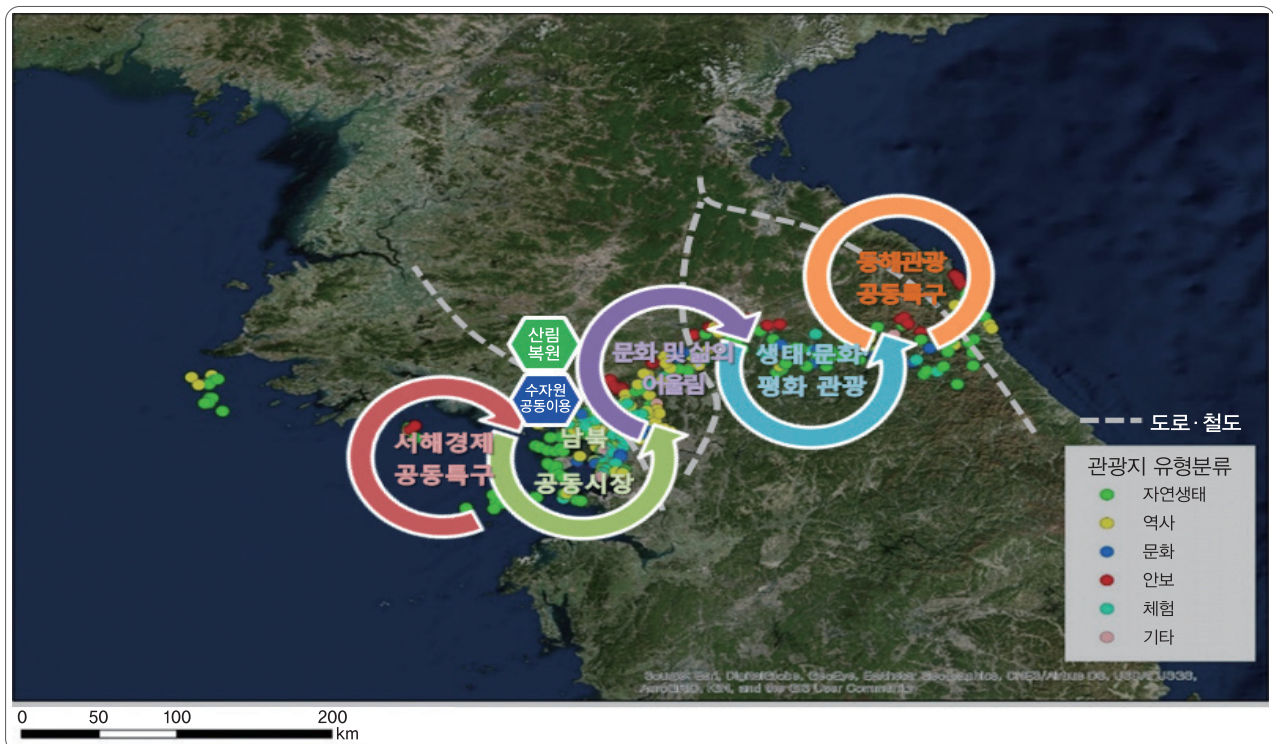
남북관계의 변화에 선제적으로 대응하며 남북교류협력과 국가균형발전을 동시에 추구

- 정부는 '한반도 신경제지도 구상과 경제통일 구현'의 국정과제를 추진하고 있으며 남북은 판문점선언(2018.4.27)과 평양공동선언(2018.9.19)을 통해서 남북교류협력을 촉진하기 위한 전기(轉機) 마련
- 경기북부 접경지역의 지역경쟁력을 기반으로 한 종합적 발전구상에 따른 지역발전 실천방안을 마련함으로써 낙후한 접경지역의 균형개발을 도모

남북교류협력의 초석 마련을 위해 접경지역의 평화지대화, 경제협력, 인도적 지원 등을 통해 남북 간 상호신뢰 강화 및 인적교류 확대

- 경제·산업 분야의 남북협력 강화를 위해 (가칭) '평화경제 메가리전(mega-region)' 조성 및 첨단산업 분야의 경제협력방안 마련
- 문화·관광 협력은 주요 거점에 대한 남북 공동조사 및 문화·관광을 연계하는 DMZ 생태·문화·평화 관광지구 조성사업 추진을 통해 실천적인 남북협력방안 제시
- 생태·환경 협력은 산림 황폐화지 복원, DMZ 유네스코 생물권 보호지역 남북 공동추진, 한강하구 공동이용을 통해 지속가능한 국토이용과 자원관리 기반 마련
- 일자리 창출과 주민 삶의 질 향상을 위해 생활·교통 인프라 확충, 주한미군 반환공여지 개발을 통한 일자리 창출 및 규제완화를 통한 민간 투자 확대

그림 1 남북교류협력 대비 접경지역의 균형발전 추진방향



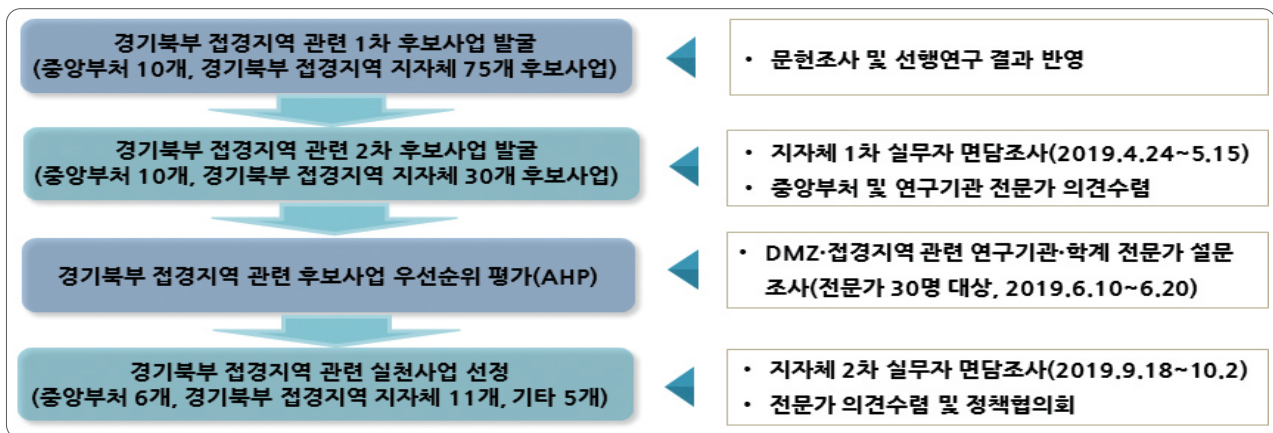
출처: 강민조 외 2019, 26.

2. 경기북부 접경지역 종합발전 실천사업

경기북부 접경지역 종합발전 실천사업 선정

(선정절차) 경기북부 접경지역 추진사업 문헌조사를 통해 1차 후보사업 발굴 → 1차 지자체 면담조사를 통해 2차 후보사업 발굴 → 전문가 설문조사를 통해 우선순위 평가 → 2차 지자체 면담조사를 통해 실천사업 선정

그림 2 경기북부 접경지역 종합발전 실천사업 선정 절차 및 방법



출처: 강민조 외 2019, 38.

표 1 경기북부 접경지역의 종합발전을 위한 실천사업 선정 결과

구분	실천사업
남북협력 선행 실천사업	• 범부처 남북 접경 관련 연구성과 공동활용체계 마련 • 남북협력사업 추진을 위한 국토자원 남북 공동조사(한강하구 포함) • DMZ 브랜딩
경기북부 접경지역 지자체별 실천사업	• (연천군) ① 임진강-한탄강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트 조성, ② 국립 제3헌충원, ③ 경원선 복원 및 고속철도 • (동두천시) 반환공여지역 개발(남북 의료협력을 위한 경기북부 의료원, 경기문화재단, 육군사관학교 유치 등) • (파주시) 통일특구 • (고양시) 통일특구(JDS지구)와 연계한 남북 영상문화단지 • (포천시) ① 한탄강 주상절리길 생태체험 공간조성, ② 남북경협 전문가 양성 • (양주시) 온릉 개방을 통한 문화재 교류 • (김포시) ① 한강하구의 평화적 이용을 위한 남북 공동조사 추진, ② 포구 및 나루뎃길 복원사업
중앙부처 접경지역 실천사업	• DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) • 남북 철도·도로 연결 및 현대화 사업 • 서해경제공동특구 • 남북 공동시장 • 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 • (포천시) 남북 스포츠협력센터
연구진 발굴 실천사업	• 남북협력 거점도시 조성 • 초국경 질병 등에 대한 보건·의료 협력

출처: 강민조 외 2019, 50.

실천사업의 단계별 추진방안

(남북관계에 따른 단계적 확대) 남북관계 변화에 유연하게 대처하고, 남측 접경지역의 지속적인 지역경쟁력 강화를 위하여 남측부터 선(先)개발 후 단계적으로 확대함으로써 남북협력과 균형발전을 동시에 추구

- 남북관계 개선과 대북제재 상황에 따라 ① 남한 접경지역 우선 개발(남북협력 초기) → ② 남북 접경지역 간 남북교류협력(남북협력 확대) → ③ 남북 전역으로 남북협력 시너지 확산(남북협력 심화) 단계별로 추진

실천사업의 단계별 추진방안은 유사사업을 그룹화하여 5개 분야별로 나누어 추진방안 제시

- 중앙부처 및 지자체 등의 추진사업에서 선정된 22개 실천사업을 ① 생태·문화·평화 관광 분야, ② 통일특구 및 경제 분야, ③ 남북연결 도로, 철도 등의 교통 인프라 분야, ④ 남북 교육·문화·의료·보건 협력 등의 인적교류 분야, ⑤ 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야로 나눠 단계별 추진방안 제시

표 2 경기북부 접경지역 지자체 실천사업의 분야별·단계별 추진방안

추진 분야(과제)	남북협력 초기단계	남북협력 확대단계	남북협력 심화단계
생태·문화·평화 관광 분야	• 남북 공동 생태·환경·역사·문화 자원 조사 • 연천·포천·김포에 대한 체류형 관광 시설 투자 • DMZ 일원 유산 인증제도 마련 • DMZ 브랜딩 • 국립 제3헌충원 조성 • 한국전쟁 전사자 공동 유해 발굴	• 북측 접경지역으로 관광 인프라 확대 개발 • 남북 접경지역 연계 관광코스 공동개발 • 남북 민간인 이동에 따른 출입국심사 관련 제도 마련 • 국제기구 유치 • DMZ 일부 개방 및 철수 소초를 연계한 트레킹 코스 조성	• 관광사업의 내륙(백두산, 남해 등) 확산 • 세계 17개 DMZ을 연계한 관광의 세계화 • 관광후방산업 육성 • 동아시아 생태·평화 이니셔티브
통일특구 및 경제(산업·물류)지구/벨트 분야	• 통일특구법 제정 • 파주, 연천군 등 통일특구 조성사업 • 산업·물류단지 입지 타당성 조사 • 북한과 연계 가능한 산업입지 조성방안 마련	• 개성공단 연계 및 확대 • 남북특구를 연계한 (가칭) '평화경제 메가리전' 조성 • 남북교류 증가에 따른 교통·물류 시설 투자 • 서해경제공동통특구와 연계·협력	• 통일특구 연계사업을 통한 내륙지역 개발 • 중·러, 유럽 진출을 위한 국제산업자유지대화 • 북한 경제개발구와 연계 • 동북아 국가들과 연계를 통한 산업·물류의 국제화
남북연결 도로·철도 등의 교통 인프라 분야	• 교통 인프라 공동조사 • 남북 시공체계·운영시스템 등 기술개발(R&D) • 남측 접경지역의 동서 간 교통망 확충	• 남북 교통망연계 사업 • 신규 고속화 교통망 투자 • 남북 교통데이터 공동 구축	• 교통수요에 따른 신규 투자 • 남북 공동 교통서비스 제공 • 대륙 철도 및 도로 연결사업 • 교통시설 첨단화 사업
남북 교육·문화·의료·보건 협력 등의 인적교류 분야	• 남북 공동 방역사업 • 대학 남북교류협력 전공 설치 • 온릉 개방 및 지원 • 남북 스포츠교류 협력센터 건축 • 남북경협 표준 연구	• 남북 전문가 인적 교류 및 서비스 • 남북 공동 학점교류 및 학위 이수제도 • 북한 후릉·제릉 개방을 위한 지원 • 남북 스포츠협력 클러스터 조성	• 의료 등 서비스 제공을 위한 남북 통합법 제정 • 남북 스포츠 단일팀 • 지자체, 민간 주도의 사업 추진
주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야	• 반환공여구역 조속 반환 • 국가지원 강화 및 확대 • 반환공여지역 및 주변지역 주민지원 시설 투자 • 지역개발사업 선정 및 개발방향 수립	• 반환공여구역에 남북협력사업 추진 • 원도심 재생사업과 연계하여 개발 추진 • 관광연계 면세지역 등 균형발전 사업입지	• 배후지역과 연계개발 • 북한산업과 연계한 산업·물류 입지

3. 실천사업 추진을 위한 제도적 지원방안

남북협력 및 균형발전을 위한 법·제도적 개선방안

경기북부 접경지역은 과도한 규제 등으로 인해 지역의 낙후성이 가중되고 있으므로 규제범위 완화, 법체계 개선, 특별법 제정 등의 법·제도적 개선 필요

- 접경지역 관련 규제법, 지원법뿐만 아니라 남북관계 법률 및 북측 법률 검토를 통해 종합적인 법·제도 개선(안)을 제시

표 3 경기북부 접경지역의 실천사업을 위한 법·제도 개선(안)

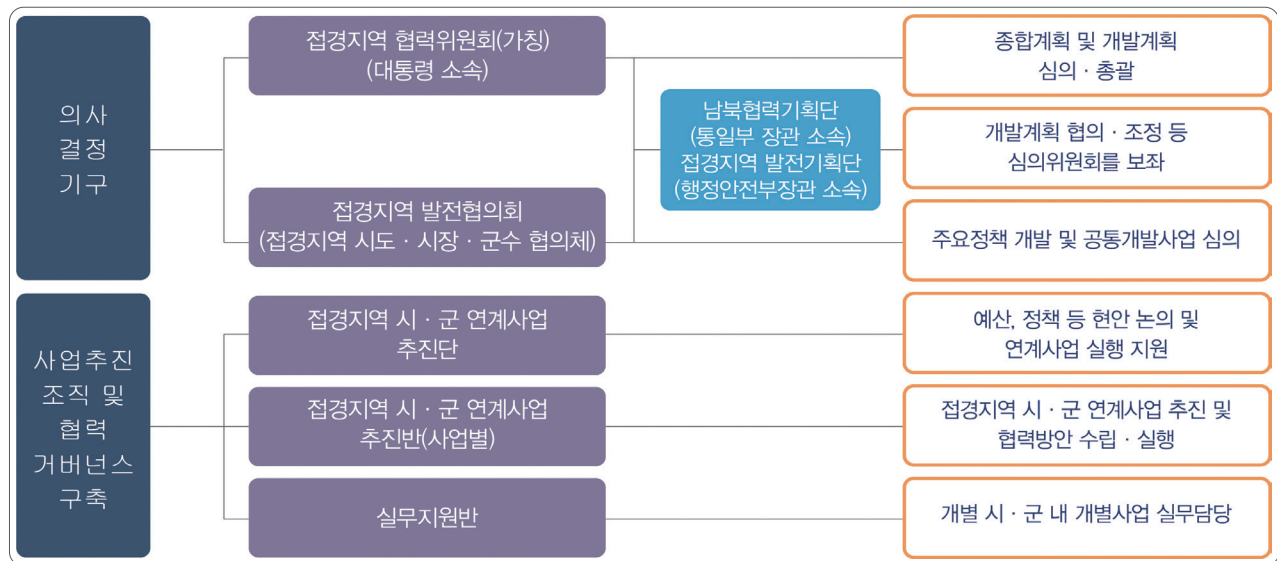
분야	법·제도명	개선방안
과도한 규제범위 완화	「수도권정비계획법」	행정구역체계 변경(안)
		기초자치단체 단위로 지정(안)
		예외 조항 명시(안)
		행위제한 완화
접경지 지원 효과를 높이기 위한 법체계 및 법(안) 개선	「군사기지 및 군사시설 보호법」	군 시설 관련 보호구역 재설정
		군 시설 관련 보호구역 축소 등 건의체계 정립
	「접경지역 지원 특별법」	보호지역 해지에 따른 타법 개정
		타 법률의 최우선 법률로 규정
반환공여구역 활용 지원을 위한 국비지원 확대 및 제도 개선	「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」	남북협력교류사업 및 기반조성사업 지원 명시
		공공사업과 연계된 민간사업 지원 제도 마련
	국가균형발전에 관한 법률	토지매입 지원 대상 확대
		지방자치단체 또는 지방공사사업에 대한 기본할 상환제 개정
	「평화(통일)경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)」	지역개발을 통한 접경지역발전 지원에 관한 조항 신설
		국가 및 지자체 거버넌스체계 구축
적용 가능한 법률의 융·복합적 활용	남북교류협력 지원법과 타 법률의 융·복합 활용	남북교류협력 관련 우선 법으로 지정
		남북교류협력 관련 지원에 관한 조항을 신설
	추진사업별 적용가능한 법률	남북교류협력 관련 지원 특별대책 조항 신설
남북교류협력을 위한 지역개발 지원 특별법 제정	주한미군 반환공여지 지원에 관한 특별법(가칭)	반환공여지 개발에 대한 국비지원 확대
		개별 법령에서 명시하고 있는 지원 사항 활용
	추진사업별 적용가능한 법률	남북교류협력 지원 조항 마련
남북교류협력을 위한 통합법 제정	남북공동특구 운영 및 관리에 관한 특별법(가칭)	남북을 포함하는 공간적 범위 지정
		경제특구 및 경제개발구와 연계성 마련
	국립연천천충원 조성에 관한 특별법(안)(가칭)	제3천충원 조성을 위한 특별법 제정
남북교류협을 위한 통합법 관련 연구 추진	남북 접경지역의 평화지대화 지원 통합법(가칭)	DMZ를 포함한 남북 접경지역 교류·협력을 위한 남북 통합법 제정
		남북 교통 관련 법제 검토 및 남북 교통 통합법 마련
	남북 접경지역 생활권 및 경제권 조성을 위한 통합법(가칭)	남북협력 거점도시(트윈시티) 조성 추진을 위한 법·제도 마련

출처: 강민조 외 2019, 요약

효율적 실천사업 추진을 위한 거버넌스 구축방안

(범부처 거버넌스 구축) 실천적 접경지역 거버넌스를 위하여 대통령 소속의 (가칭) ‘접경지역협력위원회’ 및 접경지역 도·시·군협의체인 (가칭) ‘접경지역발전협의회’ 설치

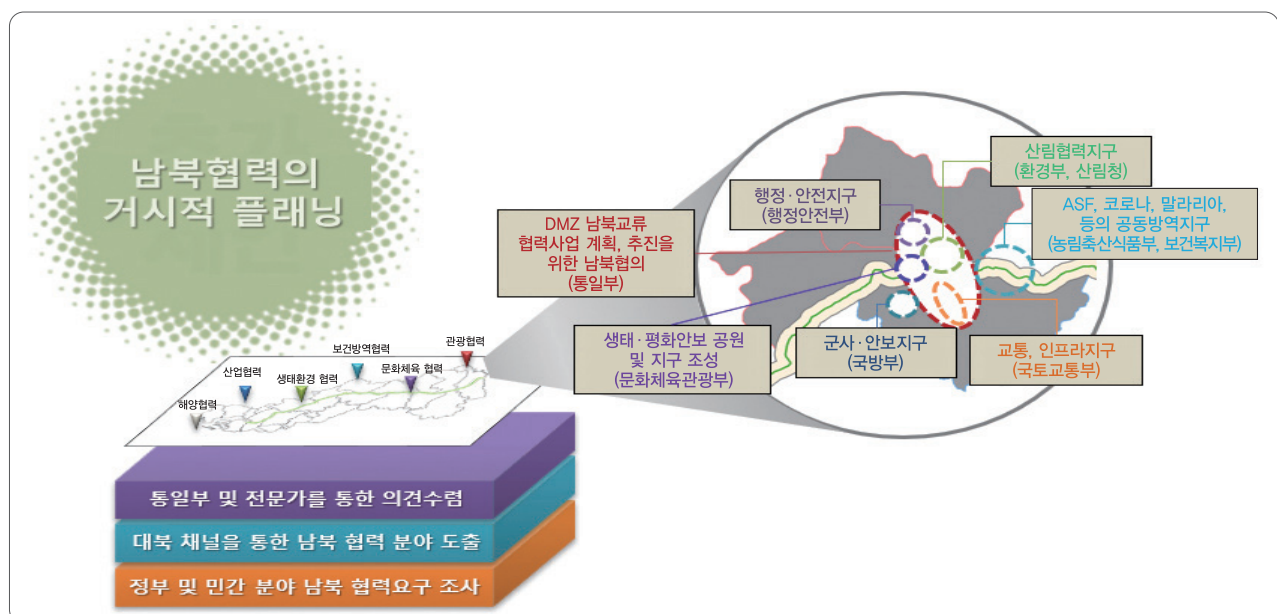
그림 3 접경지역의 범부처 거버넌스(가칭 ‘접경지역발전협의회’) 구축(안)



출처: 강민조 외 2019, 130(원자료 접경지역시장·군수협의회 2011, 202의 ‘거버넌스 구축(안)’을 참조 수정·보완했음).

(남북협력 거버넌스 플랫폼 구축) 접경지역의 현안을 해결하기 위하여 데이터를 기반으로 소통하고 협력할 수 있는 범부처 차원의 (가칭) ‘남북협력 거버넌스 플랫폼’ 구축

그림 4 범부처 차원의 접경지역 현안해결을 위한 (가칭) ‘남북협력 거버넌스 플랫폼’ 구축(안)



출처: 저자 작성.

실효성 있는 실천사업 추진을 위한 소요자원 조달방안

남북협력사업에 필요한 자금조달 방법은 기금·국비·지방비 기반의 공공자원, 해외개발 원조 및 국제금융 자원, 민간자원 등으로 구분

- 남북협력 초기의 실천사업은 기본적인 인프라 공급과 수익성보다는 공공성에 초점이 맞춰질 수 있기 때문에 국비의 소요가 클 것으로 예상됨
- 남북협력 확대단계 이후부터는 북측 접경지역의 개발도 필요하므로, 사업계획부터 민자를 활용한 개발방식인 BOT(Build-Own-Transfer)* 고려 필요

* BOT란 사회간접자본시설의 준공 후에는 일정기간 동안 사업시행자에게 시설의 소유권(운영권)이 부여되며, 그 운영기간이 만료된 이후 정부나 지자체에 소유권을 이전하는 민간투자사업 방식

실천사업의 원활한 추진을 위해서는 지속가능하고 안정적인 자원조달이 필수적이며, 이를 위하여 자원의 특징에 따른 단계적 투입시기를 종합적으로 고려해야 함

- 자원의 특성상 공공자원은 남북협력 초기부터, 민간투자자원은 수익 추구가 가능한 확대단계 이후 단계적으로 투입
- 공공자원은 상대적으로 신속한 지원과 규제에 대한 협상력이 높고, 해외개발자원은 양허적 성격의 자금 조달이 가능

표 4 경기북부 접경지역 개발 가능 자원에 따른 특징 및 투입시기

구분	공공자원	해외개발자원	민간투자자원
전제	• 국제제재 해소 • 남북관계 개선	• 국제제재 해소 • 북핵문제 해결 • IMF 등 국제금융기구 가입 • 북한 경제·금융 체질 개선	• 국제제재 해소 • 수익성 보장 • 정부에 의한 법·제도적 지원
가용 자원명	• 접경지역발전종합계획 예산 • 관광진흥개발기금 • 균형발전특별회계 • 남북협력기금 • 주한미군 공여구역 주변지역 등 지원사업비 • 공사(公社) 등 공공기관 예산	• 신탁기금 • 공적개발원조(ODA), 대외경제협력기금(EDCF) 등 • 협조융자 • 다자개발은행(MDB) 투자 자원 • 녹색기후기금(GCF)	• 기업 투자자본 • 크라우드 펀딩 • 복권
장점	• 지속적인 지원 용이 • 상대적으로 신속한 지원 가능 • 다양한 가용 자원 • 균형발전특별회계의 특수상황지역에 대한 80%의 높은 보조율 • 사회적 편익이 큰 사업에 투자 가능 • 규제에 대한 협상력 높음	• 양허적 성격의 자금 활용 가능 • 대규모 자원조달 가능 • 저금리 및 장기 자금 융자 가능 • 우리 정부의 참여를 통한 협조융자 가능 • 현시점에서 녹색기후기금 등의 활용 가능성	• 대규모 자원조달 가능 • 적극적인 노력과 유연한 운영 • 민간투자자와 연관된 다양한 연계산업의 집적 및 재투자 • 경제·환경·불평등 해소 등 투자 효과성 제고 • 다양한 형태의 사업방식(BOT, BTL 등)
단점	• 세금 기반 자원 마련에는 조세 저항이 발생 가능 • 접경지역의 재정자립도가 낮아 소요자원 조달의 어려움 • 투자의 비효율 또는 비효과성	• 기존 수원국과의 관계로 인한 투자자원 선정의 어려움 • 북한 경제상황으로 인한 초기의 제한적인 금융 지원 • 접경지역의 다양한 규제는 새로운 수원지 선정 시 단점으로 작용	• 수익성이 큰 사업에만 투자함으로써 지역 또는 산업 불균형 발생 가능성 • 수익성이 낮아지면 상대적으로 쉽게 이동 • 규제에 대해 민감하고 협상력 낮음
자원 투입시기	초기	심화	확대 (크라우드 펀딩은 초기)

출처: 강민조 외 2019, 158.

4. 정책제안 및 향후과제

남북협력의 '실험의 장'으로서 접경지역의 역할과 균형발전에 맞는 실효성 있는 사업 추진을 위한 정책제안

- **(법·제도적 개선)** 남북교류 확대를 대비하고 한반도 경제공동체 형성을 고려한 법·제도적 기반 마련
- **(효과적 거버넌스 구축)** 접경지역 개발 및 관리를 위한 범부처 차원의 강력한 컨트롤 타워 아래 부처 간, 지자체 간 협력 추진체계 구축과 운영방안 마련
- **(소요자원 조달)** 사업의 성격과 자원의 특성을 고려한 다각적인 자원조달 방안 마련

표 5 주요 정책제언

정책제언	주요 내용
접경지역의 특성을 고려한 사업 추진	• 남북교류협력 선도지역으로서의 역할 수행이 가능하며, 낙후성을 벗어나 균형발전이 가능할 수 있는 사업 추진
남북교류협력을 위한 선행과제 추진	• 북한 관련 연구성과를 공동으로 활용할 수 있는 범부처 협의체 등의 거버넌스체계 구축 • 남북협력사업 추진을 위한 국토자원에 관한 남북 공동조사 추진
주한미군 반환공여구역 이용 및 관리	• 재정자립도가 낮은 경기북부 지자체는 자원투입에 한계가 있으므로 중앙정부 차원의 재원을 적극적으로 지원
실천사업 추진을 위한 법·제도적 개선	• 과도한 규제범위 완화, 접경지역 지원법을 최우선 법률로 규정, 국비지원 확대 및 제도 개선, 적용 가능한 법률의 융·복합적 활용, 남북 통합법 연구 추진
효율적 거버넌스 구축	• 중앙부처·지자체 간 연계협력을 위한 '접경지역협의체(가칭)' 및 남북 공동의 현안 문제 해결을 위한 '남북접경위원회(가칭)' 설치
소요자원 조달	• 접경지역의 특수성을 고려하여 지역개발 사업 추진 시 비 분담비율 상향, 예비타당성 조사 제외 및 자원 특징에 따른 단계적 투입시기를 종합적으로 고려

출처: 강민조 외 2019, 요약 xv.

경기북부 접경지역의 종합발전을 위하여 선정한 실천사업과 연계하여 추진해야 할 향후과제

- **(북한 접경지역 연계방안)** 남북 교류협력 및 통합을 위한 남북 접경지역 간 거점도시의 연계방안 마련
- **(남한 접경지역 초광역 협력방안)** 경기북부와 인접한 인천, 강원도 접경지역과 연계·협력 방안 마련
- **(객관적 데이터 기반의 지역 연계방안)** 위성영상 등의 객관적 데이터를 활용하여 경기북부 접경지역의 토지 이용 특성을 파악함으로써 남북의 접경지역 간 연계방안 모색

참고문헌

접경지역시장·군수협의회, 2011, 접경권 초광역계획과 연계한 지역특화산업 육성방안, 과천: 행정안전부.

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '강민조·임용호·오호영·강호제·양진홍·홍순직·박훈민·류지성, 2019, 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 II, 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

강민조 한반도·동아시아연구센터 부연구위원(mjk@krihs.re.kr, 044-960-0681)

임용호 한반도·동아시아연구센터 부연구위원(yhlim@krihs.re.kr, 044-960-0644)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

