

기본 | 19-27

경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 II

A Study on the Comprehensive Strategies and Practical Application
for Balanced Development in the Border Areas of Northern Gyeonggi Province II

강민조, 임용호, 오호영, 김호제, 양진홍, 홍순직, 박훈민, 류지성

기본 19-27

경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구II

A Study on the Comprehensive Strategies and Practical Application
for Balanced Development in the Border Areas of Northern Gyeonggi Province II

강민조, 임용호, 오호영, 강호제, 양진홍, 홍순직, 박훈민, 류지성

■ 연구진

- 강민조 국토연구원 책임연구원(연구책임)
- 임용호 국토연구원 책임연구원
- 오호영 국토연구원 연구원
- 강호제 국토연구원 연구위원
- 양진홍 국토연구원 연구위원

■ 외부연구진

- 홍순직 한반도미래연구원 수석연구위원
- 박훈민 한국법제연구원 부연구위원
- 류지성 한국법제연구원 부연구위원

■ 연구심의위원

- 문정호 국토연구원 부원장
- 이상준 국토연구원 선임연구위원
- 이순자 국토연구원 선임연구위원
- 이백진 국토연구원 한반도·동아시아연구센터장
- 고용석 국토연구원 도로정책연구센터장
- 민성희 국토연구원 연구위원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1차년도(2018년) 연구결과인 경기북부 접경지역 종합발전 구상을 반영하여 접경지역의 특수성을 고려한 한반도 신경제 구상 구현과 균형발전 가능 사업을 실천사업 선정의 기본전제로 설정
- 남북협력을 위한 선행추진 과제(3), 경기북부 접경지역 대상 중앙부처 실천사업(6), 지역특성을 기반으로 한 경기북부 지자체 실천사업(11) 및 연구진 발굴 실천사업(2) 등, 총 22개의 실천사업 선정
- 실천사업은 DMZ 및 남북 접경지역 모두를 고려한 종합적 계획 하에 추진하되, 남북관계 발전에 따라 단계적으로 추진함으로써 사업의 실행력 확보
- 실천사업은 남한부터 선(先)개발하는 초기단계, 남북공동사업을 추진하는 확대단계, 타 지역과 광역형으로 연계개발을 하는 심화단계로 나누어 단계적으로 추진
- 실천사업 추진을 위해 접경지역 관련 규제 완화, 지원제도의 개정 또는 신설, ‘남북접경위원회(가칭)’ 설치 등의 거버넌스 구축 및 사업추진 단계·주체 등에 따른 자원조달 방안 제시

본 연구보고서의 정책제안

- 유사사업의 부처별 개별 추진과 지역별 ‘백과사전식’ 사업계획을 지양하고 남북 교류협력을 향상시키며 균형발전을 가능하게 할 수 있는 22개 실천사업에 대한 지원강화
- 남북관계 변화에 유연하게 대처하고 남한 접경지역의 지속적인 지역경쟁력 강화를 위하여 남한부터 선(先)개발 후 단계적으로 확대함으로써 남북협력과 균형발전을 동시에 추구
- 접경지역 연구 성과를 공동 활용하기 위한 범부처 협의체 구성, 국회에 계류 중인 통일 특구법 등의 남북경협 관련 법안 제정 및 ‘남북 통합 교류협력 특별법(가칭)’ 추진
- 접경지역의 남북 교류협력 및 균형발전을 위해서는 지속가능하고 적극적인 자원조달이 중요하므로 정부예산, 민간투자, 해외자본 등 가용 자원의 특성에 따른 투입시기를 종합적으로 고려
- 정부의 대북정책을 지원하고 효과적인 남북협력을 위한 ‘남북접경위원회(가칭)’ 설치 및 체계적 업무 수행을 위한 범부처 통합 ‘남북협력 거버넌스 플랫폼(가칭)’ 구축



1. 연구의 개요

□ 연구의 배경 및 필요성

- 남북은 판문점선언('18. 4. 27)과 평양공동선언('18. 9. 19)을 통해서 남북교류 협력을 촉진하기 위한 전기(轉機) 마련
- 정부의 「한반도 신경제지도 구상과 경제통일 구현」 및 「남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전」 등 국정과제 추진을 위한 접경지역의 실천과제 도출 필요
- 변화하는 남북관계에 대응하고 남북교류협력과 국가균형발전을 동시에 추구할 수 있는 접경지역의 실천사업 발굴 필요

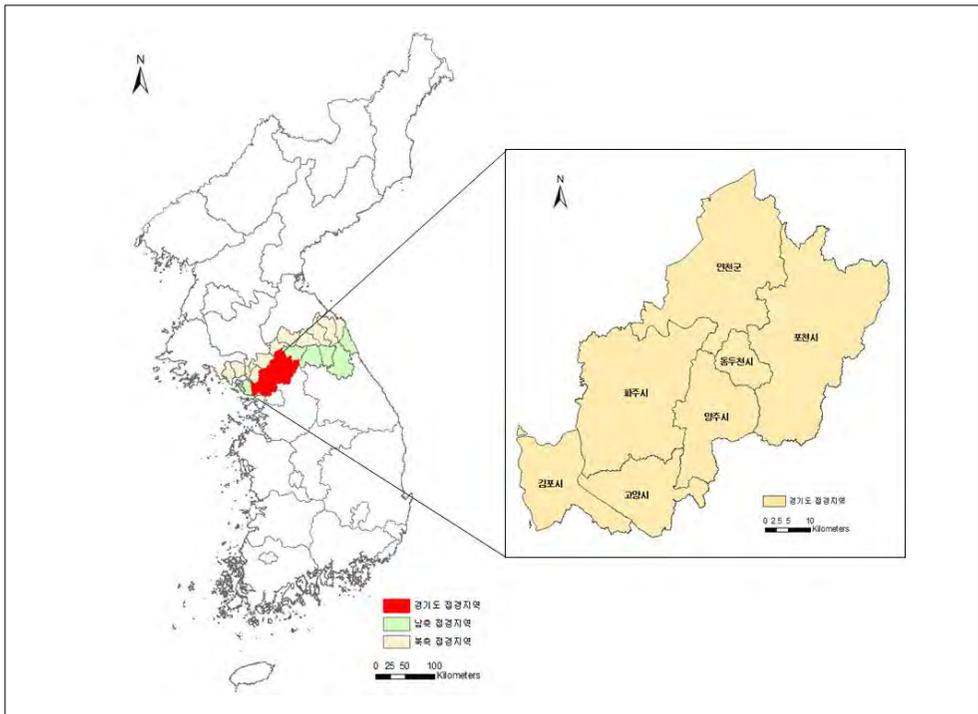
□ 연구의 목적

- 낙후된 접경지역의 균형개발을 위하여 지역경쟁력을 기반으로 한 경기북부 접경 지역의 종합적인 발전구상을 제시하고, 이에 따른 실천방안을 마련
- 이를 위해 1차 년도(2018년) 연구결과인 경기북부 접경지역 종합발전 기본구상을 토대로 실효성 있는 지역별·분야별 실천사업을 선정하고 단계별 추진방안 제시
- 선정된 실천사업의 지속가능한 추진을 위한 법·제도 개선 방안, 거버넌스 체계 구축 방안, 소요자원 조달방안 등 종합적인 지원방안 제시
 - [1차 년도, 2018년] 위성영상 등을 활용한 과학적 공간분석과 제도적 여건분석 등을 통해 경기북부 지역의 상황을 종합적으로 파악하고 이에 따른 종합발전 기본구상 제시
 - [2차 년도, 2019년] 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 실천사업을 선정하고 이에 따른 단계별(남북협력초기, 남북협력확대, 남북협력심화) 추진방안과 법·제도 개선방안, 거버넌스 체계 구축방안, 소요자원 조달방안 제시
 - [3차 년도, 2020년] 경기북부 접경지역 균형개발 기본구상에 따른 추진사업을 대상으로 경기북부 접경지역과 접해 있는 남북 접경지역의 상생발전 방안 마련

□ 연구의 범위와 방법

- (공간적 범위) 경기북부 접경지역인 연천군, 동두천시, 파주시, 고양시, 포천시, 양주시, 김포시를 포함한 총 7개 시·군을 대상으로 함
 - 1차 년도 연구 대상지역인 6개 시·군(연천군, 동두천시, 파주시, 고양시, 포천시, 양주시)에 북한과 한강을 마주하는 직접경지역인 김포시를 추가하여 7개 시·군으로 공간적 범위를 확대
- (내용적 범위) 실천사업 선정, 단계별 추진방안, 법·제도 개선방안, 거버넌스 체계 구축방안, 분야별·단계별 소요재원 조달방안 제시
- (연구방법) 한국법제연구원·한반도 미래연구원 등 관련 전문기관과 협동연구 수행, 지자체 실무자 면담조사(2회), 전문가 설문조사, 해외 전문가 자문(독일 BBSR) 등

그림 1 | 공간적 범위 (경기북부 접경지역)



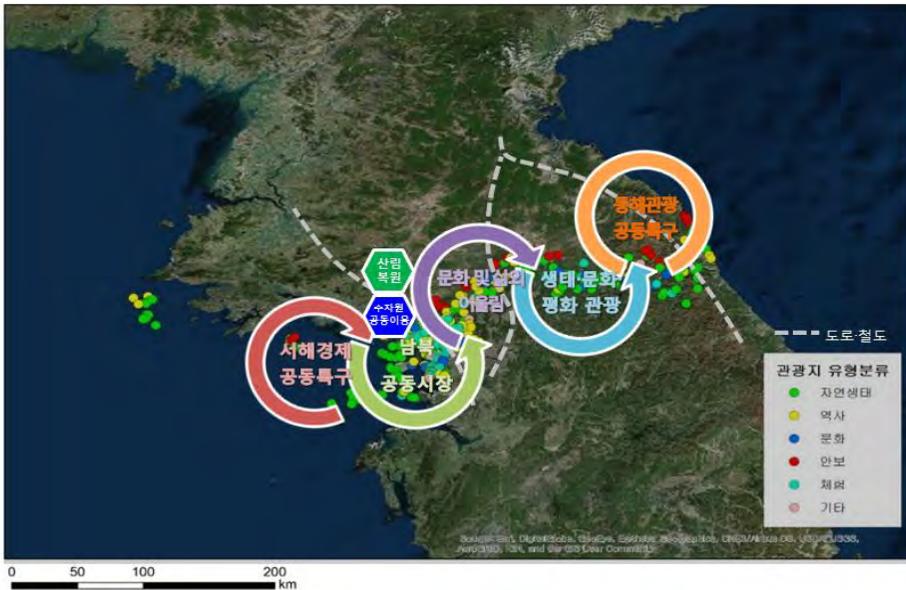
자료: 연구진 작성

2. 경기북부 접경지역 종합발전 구상과 실천사업 선정방향

□ 종합발전 구상의 추진방향

- 남북 교류협력의 초석 마련을 위하여 접경지역의 평화지대화와 경제협력, 인도적 지원 등을 통해 남북 간 상호신뢰 기반 강화 및 인적교류 확대
- 경제·산업 분야의 남북협력 강화를 위하여 남북 공동시장 조성을 통한 ‘평화경제 메가리전(가칭)’ 조성 및 첨단산업분야의 경제협력 방안 마련
- 문화·관광협력은 주요 거점에 대한 남북 공동조사 및 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 조성사업 추진을 통해 실천적인 남북협력 방안 제시
- 생태·환경 협력은 산림 황폐화지 복원, DMZ 유네스코 생물권 보호지역 남북공동 추진, 한강하구 공동이용을 통해 지속가능한 국토이용과 자원관리 기반 마련
- 일자리 창출과 주민 삶의 질 향상을 위하여 남북교류협력에 필요한 인프라 확충 및 규제완화를 통한 민간 투자 확대

그림 2 | 접경지역의 평화지대화를 위한 주요 남북교류협력의 연계 추진방향

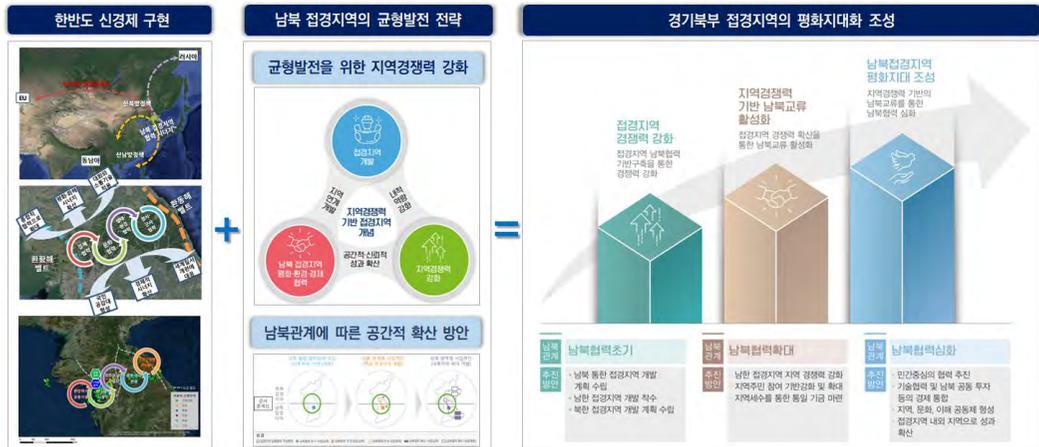


자료: 연구진 작성

□ 종합발전 실천사업 선정방향

- 실천사업의 선정을 위하여 접경지역의 역할과 가치, 남북교류협력의 가치, 균형발전 강화, 남북협력사업의 공간적 연계·확산을 주요 고려요인으로 검토
 - 변방에서 한반도 중심으로의 접경지역 위상변화, 신성장 동력 창출, 균형발전을 통한 지역경쟁력 강화, 남북관계에 따른 공간적 연계·확산 방안 고려
- DMZ 및 남북 접경지역을 포함하는 개발계획을 수립하여 추진하되, 남북관계에 따라 남한부터 선(先)개발하고 단계적으로 확대
 - 남북 공동선(common good)으로서의 사업을 선정할 필요가 있으며, 남한부터 우선 개발하더라도 충분한 경쟁력을 담보할 수 있는 사업 선정
- 이에 따라 경기북부 접경지역의 남북교류협력과 균형발전이 가능하며, 공간적 연계·확산의 가능성 등을 고려한 선정기준 제시
 - 남북교류협력은 군사적 대립을 완화하고 상호이해와 존중을 통한 ‘적극적 평화’를 실현하기 위한 방안으로서 접경지역의 평화지대화를 위한 실천적 기준 제시
 - 남한의 균형발전적 측면과 함께 남북교류협력을 발전시켜 나감으로써 남북의 경제격차 완화를 통한 한반도 차원의 균형발전 추구

그림 3 | 경기북부 접경지역 종합발전 구상에 따른 단계별 평화지대화 방안



자료: 연구진 작성

3. 경기북부 접경지역 종합발전 실천사업

□ 종합발전 실천사업 선정지표

- 실천사업 선정기준에 따른 24개의 실천사업 선정지표를 도출함으로써 경기북부 접경지역의 객관적인 남북교류협력 및 균형개발 후보사업 평가 기준 마련
 - 선정 지표별 중요도를 제시함으로써 평가자가 어떤 지표를 어떤 비중으로 평가해야 하는지에 대한 사전정보를 제공

표 1 | 종합발전 실천사업 선정지표

실천사업 선정기준	실천사업 선정지표	중요도
접경지역의 역할과 가치를 고려	남북교류협력의 가능성	▲
	남북 갈등관리 효과성	▲
	생태·환경 보전 및 지속가능한 발전 정도	▲
	남북교류협력 실험의 장(test bed)으로서의 필요성	△
	남북교류협력의 시너지 정도	▲
국가균형발전 사업이면서 관련 법 지원 가능	남북교류협력에 대한 국민공감대 형성	▲
	자립적 지역발전의 가능성	▲
	주민 복지향상 기여 정도	▲
	소요예산 조달 가능성(법상에 지원 명시 사업)	▲
	중앙정부·지자체·민간 협력 가능성	▲
남북관계에 대응한 공간적 연계·확산이 가능한 사업	타지역과 연계개발의 가능성	△
	남북 공통선(common good) 해당 정도	▲
	국내외적 대북제재 해당 정도*	▲
	남북한 접경지역 모두를 고려한 계획수립 가능성	▲
	북한의 태도변화에 대한 민감성*	▲
기존 관련 정책 및 사업과 연계성을 갖는 사업	타지역 또는 산업으로 연계·확산의 정도	△
	정부의 대북정책 및 현안 지원 가능성	▲
	경기북부 접경지역 종합발전 계획에 해당하는 사업	▲
	지자체 중장기 기본계획 또는 발전계획에 해당하는 사업	▲
	현재 추진 중이거나 예산확보가 된 사업	▲
접경지역 지자체의 통일역량 강화 사업	남북 인적교류를 위한 지역 대학·연구소 등과의 연계 가능성	▲
	과도한 규제 또는 지원강화를 위한 법·제도 개선 사업	▲
	'남북접경위원회(가칭)' 등 거버넌스 구축 가능성	▲
	국제기구와의 협력 등 세계화 가능성	△

중요도 범례: ▲: 높음, △: 다소 높음, ▲: 보통

* *이탈리체*는 평가점수가 낮을수록 실천사업 선정확률이 높은 지표임

자료: 연구진 작성

□ 종합발전 실천사업 선정절차

- 중앙부처와 경기북부 접경지역 시·군의 지역개발 추진계획 및 추진사업에 대한 문헌조사를 수행하여 1차 후보사업을 발굴(1차 년도 연구결과)
- 1차 후보사업에 대한 중앙부처, 지자체 실무자 면담조사(1차)¹⁾ 및 전문가 의견수렴을 통해 경기북부 접경지역에서 추진 중이거나 추진이 필요한 사업 조사
 - 1차 후보사업인 중앙부처 10개, 경기북부 접경지역 지자체 75개 사업을 대상으로 실무자 및 전문가 면담조사를 통해 2차 후보사업 발굴
- 실천사업 선정을 위하여 접경지역 관련 연구기관 및 학계 전문가(통일연구원, 국가안보전략연구원, 경기연구원, 강원연구원 등)를 대상으로 설문조사 수행
 - 24개의 선정지표를 고려한 사업별 쌍대비교를 통해 중요도 평가 및 우선순위 선정
- 전문가 설문조사를 통해 도출한 중앙부처 및 지자체의 우선순위 사업 결과를 대상으로 2차 실무자 면담조사²⁾를 통해 최종적으로 실천사업 선정
 - 정책협의회 및 지자체 실무자 2차 면담조사를 통하여 우선순위 사업 결과에 대한 의견수렴

그림 4 | 경기북부 접경지역 종합발전 실천사업 선정절차 및 방법



자료: 연구진 작성

1) 지자체 실무자 1차 면담조사는 2019년 4월 24일부터 5월 15일까지 7개 시·군(연천군, 동두천시, 파주시, 고양시, 포천시, 양주시, 김포시)의 남북교류협력 관련 실무자를 대상으로 지역별·분야별 후보사업 발굴

2) 중앙부처 후보사업에 대한 전문가 조사는 접경지역 공무원 및 전문가 27인을 대상으로 2018.12.13.~ 12.18일까지, 지자체 후보사업은 2019.6.10.~ 6.20까지 설문조사 수행

□ 종합발전 실천사업 선정결과

- 사업별 중요도와 시급성을 고려한 결과 중앙부처와 지자체 모두 생태·문화·평화 관광 사업을 최우선 사업으로 선정
 - 생태·문화·평화 관광 사업은 대북제재 하에서도 사업 추진의 가능성이 높으며 남북경협이 재개될 경우, 우선 추진될 금강산 관광과도 연계 가능
- 접경지역 실무자 2차 면담조사를 통하여 전문가 설문조사 결과에 대한 의견수렴 후 최종적으로 선정된 사업은 <표 2>와 같음

표 2 | 경기북부 접경지역의 종합발전을 위한 실천사업 선정 결과

구분	실천사업
남북협력 선행 실천사업	<ul style="list-style-type: none"> • 범부처 남북 접경관련 연구 성과 공동 활용체계 마련 • 남북협력사업 추진을 위한 국토자원 남북 공동조사(한강하구 포함) • DMZ 브랜딩
경기북부 접경지역 지자체별 실천사업	<ul style="list-style-type: none"> • (연천군) 임진강-한탄강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트 조성 국립 제3현충원 경원선 복원 및 고속철도 • (동두천시) 반환공여구역 활용(경기북부 의료원, 경기문화재단, 육군사학학교 유치 등) • (파주시) 통일특구 • (고양시) 통일특구 JDS지구와 연계한 남북 영상문화단지 • (포천시) 한탄강 주상절리길 생태체험 공간조성 남북경협 전문가 양성 • (양주시) 운릉 개방을 통한 문화재 교류 • (김포시) 한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동조사 추진 포구 및 나루벚길 복원사업
중앙부처 접경지역 실천사업 (3차년도 접경지역 간 연계 제시)	<ul style="list-style-type: none"> • DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) • 남북 철도·도로 연결 및 현대화 사업 • 서해경제공동특구 • 남북 공동시장 • 주한미군 반환공여구역 개발 • 남북 스포츠교류협력센터 (포천시)
연구진 발굴 실천사업	<ul style="list-style-type: none"> • 남북협력 거점도시 조성 • 초국경질병 등에 대한 보건·의료 협력

자료: 연구진 작성 (진한글자: 3차년도 연구내용)

4. 종합발전 실천사업의 단계별 추진방안

□ 실천사업 단계별 추진방안

- 실천사업의 단계별 추진방안은 중앙정부, 지자체, 기타로 나누어 제시하였으며 지자체 실천사업은 유사사업을 그룹화하여 분야별·단계별로 추진방안 제시

표 3 | 경기북부 접경지역 지자체 실천사업의 분야별 단계별 추진방안

추진분야(과제)	남북협력 초기단계	남북협력 확대단계	남북협력 심화단계
생태·문화·평화 관광 분야 (임진강-한탄강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트 조성, 국립 제3현충원, 한탄강 주상절리길 생태체험 공간조성, 한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동조사, 포구 및 나루벚길 복원사업)	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 공동 생태·환경·역사·문화 자원 조사 • 연천·포천·김포에 대한 체류형 관광 시설 투자 • DMZ 일원 유산 인증제도 마련 • DMZ 브랜딩 • 국립 제3현충원 조성 • 한국전쟁 전사자 공동유해 발굴 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 접경지역으로 관광 인프라 확대개발 • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광사업의 내륙(백두산, 남해 등) 확산 • 세계 17개 DMZ을 연계한 관광의 세계화 • 관광후방산업 육성 • 동아시아 생태·평화 이니셔티브
경제 분야 (통일특구 및 산업·물류지구(벨트) (통일특구, 남북 영상문화단지))	<ul style="list-style-type: none"> • 통일특구법 제정 • 파주, 연천군 등 통일특구 조성사업 • 산업·물류단지 입지 타당성 조사 • 북한과 연계 가능한 산업입지 방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 개성공단 연계 및 확대 • 남북특구를 연계한 평화 경제 메가리전(가칭) 조성 • 남북교류 증가에 따른 교통·물류시설 투자 • 서해경제공동특구, 동해관광 공동특구와 연계·협력 	<ul style="list-style-type: none"> • 통일특구 연계사업을 통한 내륙지역 개발 • 중러, 유럽진출을 위한 국제 산업자유지대화 • 북한 경제개발구와 연계 • 동북아 국가들과 연계를 통한 산업·물류의 국제화
남북연결 도로·철도 등의 교통 인프라 분야 (경원선 복원 및 고속철도 건설)	<ul style="list-style-type: none"> • 교통 인프라 공동조사 • 남북 시공체계·운영시스템 등 기술개발R&D • 남한 접경지역의 동서 간 교통망 확충 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 교통망연계 사업 • 신규 고속화 교통망 투자 • 남북 교통데이터 공동 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 스포츠교류협력센터, 남북경협 전문가 양성사업, 온릉 개방을 통한 문화재 교류)	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 공동 방역사업 • 대학 남북교류협력 전공 설치 • 온릉 개방 및 지원 • 남북 스포츠교류협력센터 건축 • 남북경협 표준 연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 전문가 인적 교류 및 서비스 • 남북 공동 학점교류 및 학위 이수제도 • 북한 후릉·제릉 개방을 위한 지원 • 남북 스포츠교류협력 클러스터 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 의료 등 서비스 제공을 위한 남북 통합법 제정 • 남북 스포츠 단일팀 • 지자체, 민간주도의 사업추진
주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야 (경기북부 의료원 유치, 경기문화재단 건립, 육군사관학교 유치)	<ul style="list-style-type: none"> • 반환공여구역 조속 반환 • 국가지원 강화 및 확대 • 반환공여구역 및 주변지역 주민지원시설 투자 • 지역개발사업 선정 및 개발 방향 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 반환공여구역에 남북협력 사업 추진 • 원도심 재생사업과 연계하여 개발 추진 • 관광연계 면세지역 등 균형 발전 사업입지 	<ul style="list-style-type: none"> • 배후지역과 연계개발 • 북한산업과 연계한 산업·물류 입지

자료: 연구진 작성

5. 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 개선방안 제시
 - 접경지역 관련 규제법, 지원법뿐만 아니라 남북관계 법률 및 북한 법률 검토를 통해 종합적인 법·제도 개선(안) 제시

표 4 | 경기북부 접경지역의 실천사업을 위한 법·제도 개선(안)

분야	법·제도명	개선방안	
과도한 규제범위 완화	「수도권정비계획법」	법률의 공간적 범위 조정	행정구역체계 변경(안) 기초자치단체 단위로 지정(안) 예외 조항 명시(안)
	「군사기지 및 군사시설 보호법」	행위제한 완화 군 시설 관련 보호구역 재설정 군 시설 관련 보호구역 축소 등 건의 체계 정립 보호지역 해지에 따른 타법 개정	
접경지역 지원 효과를 높이기 위한 법체계 및 법(안)개선	「접경지역 지원 특별법」	타 법률의 최우선 법률로 규정 남북협력교류사업 및 기반조성 사업 지원 명시	
	「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」	공공사업과 연계된 민간사업 지원 제도 마련 토지매입 지원 대상 확대 지방자치단체 또는 지방공사 사업에 대한 장기분할 상환제 개정	
	「국가균형발전에 관한 법률」	지역개발을 통한 접경지역 발전 지원에 관한 조항 신설	
	「평화(통일)경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)」	국가 및 지자체 거버넌스 체계 구축 남북교류협력 관련 우선 법으로 지정	
	「국가균형발전에 관한 법률」	남북교류협력 관련 지원에 관한 조항을 신설	
반환공여구역 활용 지원을 위한 국비지원 확대 및 제도개선	「주한미군 반환공여지 지원에 관한 특별법」(가칭) 추진 사업별 적용 가능한 법률	반환공여지 지원 특별대책 조항 신설 반환공여지 개발에 대한 국비지원 확대 개별 법령에서 명시하고 있는 지원 사항 활용	
적용 가능한 법률의 융·복합적 활용	남북교류협력 지원법과 타 법률의 융·복합 활용	접경지역의 특수성을 고려한 지원 조항 마련 남북교류협력 지원 조항 마련	
남북교류협력을 위한 지역개발 지원 특별법 제정	「남북공동특구 운영 및 관리에 관한 특별법」(가칭)	남북을 포함하는 공간적 범위 지정 경제특구 및 경제개발구와 연계성 마련	
	「국립연천현충원 조성에 관한 특별법(안)」(가칭)	국립 제3현충원 조성을 위한 특별법 제정	
남북교류협력을 위한 통합법 관련 연구 추진	「남북 접경지역의 평화지대화 지원 통합법」(가칭)	DMZ를 포함한 남북 접경지역 교류·협력을 위한 남북 통합법 제정	
	「남북교통통합법」(가칭)	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	

자료: 연구진 작성

□ 거버넌스 체계 구축방안

- 경기북부 접경지역의 친환경적이고 지속가능한 발전을 위하여 접경지역 관련 중앙부처, 해당 도·시·군 지자체 간의 거버넌스 체계 구축

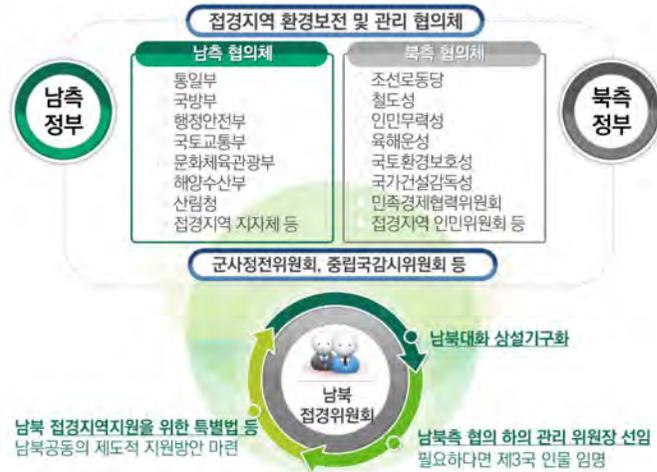
그림 5 | 접경지역 개발을 위한 거버넌스 구축(안)



자료: 접경지역시장·군수협의회. 2011. 접경권 초광역계획과 연계한 지역특화산업 육성방안의 거버넌스 구축(안). p.202를 참조하여 수정 및 보완

- 접경지역 현안의 공동 해결을 위한 ‘남북접경위원회(가칭)’ 설치를 통해 선제적 대응

그림 6 | ‘남북접경위원회(가칭)’ 추진체계(안)



자료: 연구진 작성

□ 소요자원 조달방안

- 남북협력사업에 필요한 자금 조달 방법은 기금·국비·지방비 기반의 공공재원, 해외개발 원조 및 국제금융 자원, 민간 자원 등으로 구분할 수 있음
 - 남북협력초기의 실천사업은 기본적인 인프라 공급과 수익성보다는 공공성에 초점이 맞춰질 수 있기 때문에 국비의 소요가 클 것으로 예상됨
- 남북협력 확대단계 이후부터는 북한 접경지역의 개발도 필요하므로 사업계획 시부터 민자를 활용한 개발방식인 BOT(Build-Own-Transfer) 고려 필요
 - 실천사업에서 민자유치를 고려한 북한 접경지역 개발계획을 수립한다면 북한도 관심을 보이는 BOT를 계획 초기부터 고려할 필요가 있음

* BOT(Build-Own-Transfer): 사회간접자본시설의 준공 후에는 일정기간 동안 사업시행자에게 시설의 소유권(운영권)이 부여되며, 그 운영기간이 만료된 이후 정부나 지자체에 소유권 이전하는 민간투자사업 방식

표 5 | 경기북부 실천사업 분야별·단계별 예산 조달 방안

남북교류협력 분야		단계	사업 성격	개발·운영	자원 형태
생태·문화·평화 관광 분야		초기	공익 및 사업성	중앙정부/지자체	국비, 지방비, 민간
		확대	공익 및 사업성	중앙정부/지자체/민간	국비, 지방비, 민간
		심화	공익 및 사업성	중앙정부/지자체/민간	국비, 지방비, 민간, 해외
경제 분야	통일특구	초기	공익 및 사업성	중앙정부/지자체/공공기관/민간	국비, 지방비, 공사재원, 민간
		확대	사업성	중앙정부/지자체/공공기관/민간	국비, 지방비, 공사재원, 민간
		심화	사업성	민간/해외	민간, 해외
	산업·물류 지구(벨트)	초기	사업성	중앙정부/지자체/민간	국비, 지방비, 민간
		확대	사업성	중앙정부/지자체/민간	국비, 지방비, 민간
		심화	사업성	민간/해외	민간, 해외
교통 인프라 분야	초기	공익성	중앙정부/공공기관	국비, 공사재원	
	확대	공익성	중앙정부/공공기관	국비, 공사재원	
	심화	공익 및 사업성	중앙정부/민간	국비, 민간, 해외	
인적교류 분야	초기	공익성	중앙정부/지자체/공공기관	국비, 지방비, 공사재원	
	확대	공익성	중앙정부/지자체/공공기관	국비, 지방비, 공사재원	
	심화	공익성	중앙정부/지자체/공공기관	국비, 지방비, 공사재원	
주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야	초기	공익 및 사업성	중앙정부/지자체/공공기관/민간	국비, 지방비, 공사재원, 민간	
	확대	공익 및 사업성	지자체/민간	국비, 지방비, 민간	
	심화	공익 및 사업성	지자체/민간	국비, 지방비, 민간	

자료: 연구진 작성

- 실천사업의 원활한 추진을 위해서는 지속가능하고 안정적인 자원조달이 필수적이며, 이를 위하여 자원의 특징에 따른 단계적 투입시기를 종합적으로 고려해야 함
 - 자원의 특성상 공공재원은 남북협력 초기부터, 민간투자재원은 수익 추구가 가능한 확대단계 이후 단계적으로 투입
- 공공재원은 상대적으로 신속한 지원과 규제에 대한 협상력이 높고 해외개발재원은 양허적 성격의 자금조달이 가능
 - 공공재원은 세금기반 자원이므로 조세저항이 발생할 가능성이 있으며 해외개발재원은 국제사회의 대북제재 및 기존 수원국에 대한 경로의존성이 존재

표 6 | 경기북부 접경지역 개발 가능 자원에 따른 특징 및 투입시기

	공공재원	해외개발자원	민간투자자원
전제	<ul style="list-style-type: none"> • 국제제재 해소 • 남북관계 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제제재 해소 • 북핵문제 해결 • IMF 등 국제금융기구 가입 • 북한 경제·금융 체질 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 국제제재 해소 • 수익성 보장 • 정부에 의한 법·제도적 지원
가용 자원명	<ul style="list-style-type: none"> • 접경지역발전종합계획 예산 • 관광진흥개발기금 • 균형발전특별회계 • 남북협력기금 • 주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 사업비 • 공사(公社) 등 공공기관 예산 	<ul style="list-style-type: none"> • 신탁기금 • 공적개발원조(ODA), 대외경제협력기금(EDCF) 등 • 협조용자 • 다자개발은행(MDB) 투자 자원 • 녹색기후기금(GCF) 	<ul style="list-style-type: none"> • 기업 투자자본 • 크라우드 펀딩 • 복권
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • 양허적 성격의 자금 활용 가능 • 대규모 자원조달 가능 • 저금리 및 장기 자금 융자 가능 • 우리정부의 참여를 통한 협조용자 가능 • 현시점에서 녹색기후기금 등의 활용 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 자원조달 가능 • 적극적인 노력과 유연한 운영 • 민간투자와 연관된 다양한 연계 산업의 집적 및 재투자 • 경제·환경·불평등 해소 등 투자 효과성 제고 • 다양한 형태의 사업방식(BOT, BTL 등)
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 세금기반 자원마련에는 조세 저항이 발생 가능 • 접경지역의 재정자립도가 낮아 소요자원 조달의 어려움 • 투자의 비율을 또는 비효과성 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 수원국과의 관계로 인한 투자자원선정의 어려움 • 북한 경제상황으로 인한 초기의 제한적인 금융지원 • 접경지역의 다양한 규제는 새로운 수원지 선정시 단점으로 작용 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 펀드는 초기)

자료: 연구진 작성

6. 정책제언 및 3차 년도 연구과제

□ 정책제언

- (접경지역 특성을 고려한 사업추진) ‘백과사전식’ 지역사업을 지양하고 접경지역의 가치와 균형발전에 맞는 실효성 있는 사업추진
- (법·제도적 개선) 남북경협 확대를 대비하고 한반도 경제공동체 형성을 고려한 법·제도적 기반 마련
- (효과적 거버넌스 구축) 대통령 소속의 ‘접경지역협의체(가칭)’를 설치함으로써 중앙부처간·지자체간 연계협력체계를 구축
- (소요자원 조달) 사업의 성격과 자원의 특성을 고려한 다각적인 자원조달 방안 마련

표 7 | 2차 년도 연구를 통한 주요 정책제언

정책제언	주요 내용
접경지역의 특성을 고려한 사업추진	- 남북교류협력 선도지역으로서의 역할 수행이 가능하며, 낙후성을 벗어나 균형발전이 가능할 수 있는 사업 추진
남북교류협력을 위한 선행과제 추진	- 북한관련 연구 성과를 공동으로 활용할 수 있는 범부처 협의체 등의 거버넌스 체계 구축 - 남북협력사업 추진을 위한 국토자원에 관한 남북 공동조사 추진
주한미군 반환공여구역 이용 및 관리	- 재정자립도가 낮은 경기북부 지자체는 재원투입에 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 부담비율 상향, 예비타당성 조사 제외 및 자원 특성에 따른 단계적 투입시기를 종합적으로 고려

자료: 연구진 작성

□ 3차 년도(2020년) 연구과제

- (북한 접경지역 연계방안 마련) 경기북부 접경지역의 남북 교류협력 및 통합을 위한 남한-북한 간 거점도시의 연계·협력 방향 제시
- (남한 접경지역 초광역 협력방안 모색) 경기북부와 인접한 인천광역시·강원도 접경지역과 연계·협력방안 제시
- (위성영상 기반 지역연계 방안 마련) 원격탐사기법을 활용하여 경기북부 접경지역의 토지이용 특성을 파악함으로써 남북 접경지역 간 연계방안 모색

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	i
요 약	iii

제1장 연구의 개요

1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	7
3. 선행연구와의 차별성	12

제2장 경기북부 접경지역 종합발전 구상과 실천사업 선정방향

1. 종합발전 구상의 추진방향	17
2. 종합발전 실천사업 선정방향	24
3. 종합발전 실천사업 선정방향 요약	31

제3장 경기북부 접경지역 종합발전 실천사업

1. 종합발전 실천사업 선정지표	35
2. 종합발전 실천사업 평가	37
3. 종합발전 실천사업 선정결과 및 주요내용	49

제4장 종합발전 실천사업 분야의 단계별 추진방안

- 1. 지자체 실천사업의 분야별·단계별 추진방안 67
- 2. 중앙부처 및 기타 실천사업의 단계별 추진방안 100

제5장 실천사업 추진을 위한 제도적 지원방안

- 1. 법·제도적 개선방안 109
- 2. 거버넌스 체계 구축방안 129
- 3. 소요자원 조달방안 134
- 4. 제도적 지원방안 종합 154

제6장 결론 및 정책제언

- 1. 2차 년도 연구의 결론 및 정책제언 161
- 2. 2차 년도 연구의 성과 및 기대효과 165
- 3. 3차 년도 연구과제 168

참고문헌 171

SUMMARY 180

부 록 184

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 경기북부 접경지역의 종합적 발전구상과 실천방안 연구의 연차별 내용적 범위	9
〈표 3-1〉 종합발전 실천사업 선정지표	36
〈표 3-2〉 접경지역 관련 중앙부처 주도의 남북협력 추진사업	40
〈표 3-3〉 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 지역별 후보사업 (1차 실무자 면담조사 결과)	41
〈표 3-4〉 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 분야별 후보사업 (1차 실무자 면담조사 결과)	42
〈표 3-5〉 중앙부처 주도의 접경지역의 남북협력 우선 추진과제	43
〈표 3-6〉 가장 시급하게 추진되어야 할 후보사업(복수응답)	44
〈표 3-7〉 연천군의 사업에 대한 우선순위	45
〈표 3-8〉 동두천시의 사업에 대한 우선순위	45
〈표 3-9〉 파주시의 사업에 대한 우선순위	45
〈표 3-10〉 고양시의 사업에 대한 우선순위	46
〈표 3-11〉 포천시의 사업에 대한 우선순위	46
〈표 3-12〉 양주시의 사업에 대한 우선순위	46
〈표 3-13〉 김포시의 사업에 대한 우선순위	47
〈표 3-14〉 경기북부 접경지역의 종합발전을 위한 실천사업 선정 결과	50
〈표 4-1〉 북한의 경제개발구 지정 현황(2013~2017년)	85
〈표 4-2〉 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 지자체 실천사업의 분야별·단계별 추진방안	99
〈표 4-3〉 경기북부 접경지역에서 추진되고 있는 중앙부처 추진과제의 단계별 로드맵	102
〈표 4-4〉 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 선행 실천사업의 단계별 추진방안	104
〈표 4-5〉 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 연구진 발굴 실천사업의 단계별 추진방안	105
〈표 5-1〉 경기북부 접경지역 규제법령	110
〈표 5-2〉 접경지역 관련 지원 법률	113
〈표 5-3〉 「접경지역 지원 특별법」 중 접경지역 발전을 위한 지원 관련 주요내용	114
〈표 5-4〉 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 중 접경지역 발전을 위한 지원 관련 주요내용	116
〈표 5-5〉 국회계류 중인 「평화(통일)경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)」의 주요내용	117
〈표 5-6〉 DMZ 및 접경지역 개발 관련 중앙부처와 접경지역 지방자치단체의 주요 추진계획 및 내용	129
〈표 5-7〉 최근 5년간 남북협력기금 집행현황	135

〈표 5-8〉 북한이 가입할 수 있는 국제 개발은행	137
〈표 5-9〉 민간투자사업 방식과 특징	138
〈표 5-10〉 2019년 남북협력기금 편성 내역	140
〈표 5-11〉 남북교류협력사업에 적용 가능한 법률의 기금 및 개선(안)	144
〈표 5-12〉 생태문화평화 관광 분야의 단계별 자원 활용	147
〈표 5-13〉 통일특구의 단계별 자원 활용	149
〈표 5-14〉 산업단지 개발방식의 비교	149
〈표 5-15〉 산업·물류지구(벨트)의 단계별 자원 활용	150
〈표 5-16〉 교통 인프라 분야의 단계별 자원 활용	151
〈표 5-17〉 인문교류 분야의 단계별 자원 활용	152
〈표 5-18〉 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야의 단계별 자원 활용	153
〈표 5-19〉 경기북부 접경지역의 실천사업을 위한 법·제도 개선(안)	154
〈표 5-20〉 경기북부 실천사업의 분야별·단계별 예산 조달 방안	157
〈표 5-21〉 경기북부 접경지역 개발 가능 자원에 따른 특징 및 투입시기	158

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 공간적 범위 (경기북부 접경지역)	7
〈그림 1-2〉 연구 흐름도	11
〈그림 2-1〉 경기북부 접경지역 균형개발 계획 수립을 위한 주요 고려요소	24
〈그림 2-2〉 접경지역의 역할과 가치	25
〈그림 2-3〉 접경지역의 평화지대화를 위한 주요 남북교류협력의 연계 추진방향	26
〈그림 2-4〉 국가균형발전과 지역 특수성을 고려한 지역경쟁력 기반의 접경지역 조성방안	27
〈그림 2-5〉 남북관계에 따른 단계별 남북협력사업의 공간적 연계·확산방안	28
〈그림 2-6〉 경기북부 접경지역 실천사업 선정기준	30
〈그림 2-7〉 1차 년도 연구결과와 2차 년도 연구내용의 연계성 및 정합성	31
〈그림 2-8〉 경기북부 접경지역 종합발전 구상에 따른 단계별 평화지대화 방안	32
〈그림 3-1〉 경기북부 접경지역 종합발전 실천사업 선정절차 및 방법	38
〈그림 3-2〉 임진강-한탄강 주상절리길 조성사업	51
〈그림 3-3〉 연천군의 국립 제3현충원 부지(안)	52
〈그림 3-4〉 동두천 옥류관 유치를 위한 미군반환공여지 활용(안)	54
〈그림 3-5〉 동두천시 육군사관학교 유치(안)	54
〈그림 3-6〉 파주시의 통일특구 개발 구상(안)	56
〈그림 3-7〉 한탄강 개발사업 현황도	58
〈그림 3-8〉 김포시 포구 위치도	60
〈그림 4-1〉 남북협력 사업 추진방향 및 데이터 분석에 따른 생태문화평화 관광지구(벨트) 조성 후보지	69
〈그림 4-2〉 생태문화평화 관광지구(벨트) 조성을 위한 관광 테마 및 트레킹 코스	70
〈그림 4-3〉 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 조성의 단계별 추진방안	73
〈그림 4-4〉 접경지역 발전종합계획 변경(안)의 통일특구(문화관광·경제특구) 추진현황	76
〈그림 4-5〉 통일특구와 남북 간 사업 연계 구상(안)	78
〈그림 4-6〉 대륙철도 연결사업(상좌, 중) 및 개성-해주간 연결도로(상우, 하)	89
〈그림 4-7〉 관광산업 연계형 면세지역 예시(연천(관광)-포천(관광)-동두천(면세점))	97
〈그림 5-1〉 경기북부 접경지역의 토지이용 규제	112
〈그림 5-2〉 접경지역 개발을 위한 거버넌스 구축(안)	130

〈그림 5-3〉 ‘남북접경위원회(가칭)’ 추진체계(안)	132
〈그림 5-4〉 제3차 남북관계발전기본계획 및 2019년 시행계획	141
〈그림 5-5〉 접경지역 지원 클라우드 펀드 조성 프로세스(안)	145
〈그림 5-6〉 경기북부 접경지역 가버넌스 주체별 공간적 범위 및 남북협력 가버넌스 플랫폼을 통한 지원 · 156	
〈그림 6-1〉 남북 접경지역 간 남북협력 거점도시 연계방안 (3차 년도 연구방향)	168
〈그림 6-2〉 Landsat(상)과 SPOT(하) 위성영상을 활용한 원산지 대분류 토지피복 분류	169



1

CHAPTER

연구의 개요

1. 연구의 필요성 및 목적 | 3
2. 연구의 범위 및 방법 | 7
3. 선행연구와의 차별성 | 12

연구의 개요

본 장에서는 변화하는 남북관계에 대응하기 위해 접경지역의 역할과 가치에 대한 재조명의 당위성과 이에 따른 실천사업 선정의 필요성을 제시하였다. 연구목적은 1차 년도에 수행한 경기북부 접경지역의 균형발전 기본구상¹⁾에 따라 남북교류협력을 선도하고 ‘경기북부 접경지역’의 균형발전을 실현할 수 있는 실천사업을 선정하는 것이다. 본 연구에서는 접경지역의 역할과 가치를 재조명함으로써 남북문제의 해결지대로서 접경지역에 대한 인식을 전환하고자 한다. 이를 기반으로 남북교류협력이 가능하면서 균형발전을 도모할 수 있는 실천사업을 선정하고 공간적 연계·확산에 따른 단계적·전략적 접근을 통해 경기북부 접경지역의 종합적 발전방안을 제시하고자 한다.

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

남북은 관문점선언('18. 4. 27)과 평양공동선언('18. 9. 19)을 통해서 남북교류협력을 촉진하기 위한 구체적인 합의를 하였다. 이와 궤(軌)를 같이 하여 문재인 정부는 「한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현」(국정과제 90) 및 「남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전」(국정과제 93) 등의 국정과제 기조 하에서 남북 접경지역의 발전을 위한 실천방안을 모색 중에 있다. 이러한 시점에서 우리는 접경지역의 평화지대화를 위한 남북 간 갈등해소의 실험의 장으로서 접경지역의 역할과 가치를 재조명 할 필요가

1) [부록 1] 또는 1차 년도 연구보고서 ‘경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 I’(강민조 외, 2018) 참조

있다. 단절과 군사적 대립의 공간으로 인식되던 남북 접경지역은 남북관계의 변화와 한반도 신경제 구상 하에서 그 위상과 역할의 대전환이 가능할 것이기 때문이다.

한반도 신경제 구상에 따르면 남북 접경지역은 환황해·환동해벨트와 함께 3대 벨트 중 하나인 접경평화벨트에 포함되어 있다. 남북 접경평화벨트에서는 생태·문화·평화 관광, 더 나아가 군사협력과 같은 다양한 분야의 교류협력사업 추진이 가능하다. 또한 오랜 남북관계 단절에 따른 생활·제도·가치 차이로 인해 발생 가능한 갈등요소를 인지하고 남북 생활공동체 형성을 위한 ‘테스트베드(test-bed)’로서의 역할 수행이 가능하리라 판단된다. 따라서 접경지역의 가치와 역할을 재조명하는 것은 남북협력 사업 추진이나 한반도 국토의 미래 가치 정립을 위해 선행적으로 이뤄져야 할 중요한 과제이다.

특히 남북관계가 지금보다 개선되고 대북제재가 단계적으로 완화될 경우, 접경지역은 남북을 이어주는 관문이자 남북 협력의 장(場)으로서의 역할이 가능할 것이다. 이러한 측면에서 접경지역이 남북 간의 통로 및 관문으로서의 역할을 할 수 있도록 남북한 신뢰구축을 통한 교류협력 사업을 점진적으로 추진할 필요가 있다. 북한의 개혁·개방이 본격화될 경우에 접경지역은 대륙진출의 전진기지로서 하나된 한반도를 향한 협력의 선도지역이 될 수 있을 것이다.

이와 같이 재조명된 접경지역의 가치와 역할을 기반으로 접경지역 관련 중앙부처와 지방자치단체에서 계획하고 있는 사업들을 검토하여 실효성 있는 실천사업을 선정하고 추진방안 모색이 필요한 시점이다. 현재는 남북관계가 경색되어 있으나 비무장지대(DMZ)를 포함한 접경지역의 평화지대화를 위하여 앞서 언급한 바와 같이 남북 정상 간에는 판문점선언('18.4.27), 평양공동선언('18.9.19)을 통해 실질적 대책 등을 논의한 바 있다. 판문점선언에서는 지속적인 남북 대화, 군사적 적대행위 금지, 항구적인 한반도 평화체제 구축이라는 큰 틀에서의 남북 평화체제에 대한 남북정상 간 합의가 이루어졌다. 평양공동선언에서는 남북 교통망 연결, 기존 남북협력사업 재개 및 공동 특구 조성, 생태·환경분야 협력, 보건·의료분야 협력 등 남북 교류협력에 대한 내용을 제시하고 있어 이에 대한 추진방안을 모색할 필요가 있다.

접경지역의 남북 교류협력 관련 평양공동선언('18.9.19) 일부 발췌

- 2-① 남과 북은 금년 내 동, 서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 하였다.
- 2-② 남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해나가기로 하였다.
- 2-③ 남과 북은 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다.
- 2-④ 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다.

자료: 대한민국 정책브리핑(<http://www1.president.go.kr/articles/4323>) (최종접속일: 2018.10.2.)

우리는 정부의 국가균형발전 정책에 따라 지역 간 균형발전 실현 요구에 대응할 수 있는 실천사업을 선정할 필요가 있다. 이렇게 선정된 실천사업을 통해 지역주도의 맞춤형 지역균형 발전을 도모해 나갈 필요가 있다. 따라서 낙후지역이라는 인식을 떨쳐 버리고 지역경쟁력 강화와 더불어 주변 지역과의 상생발전을 통해 지역정체성을 확립할 수 있도록 경기북부 접경지역의 종합발전을 위한 실천방안을 마련해야 한다.

이상과 같이 남북교류협력을 선도하고 국가균형발전을 위하여 본 연구에서는 1차 년도 연구에서 제시한 경기북부 접경지역의 균형개발 기본구상에 따라 실천사업을 선정하고 단계적 추진방안을 제시하였다.

2) 연구 목적

3개년(2018년~2020년)에 걸쳐 진행되고 있는 본 연구의 목적은 낙후된 접경지역의 균형개발을 도모하기 위하여 지역경쟁력을 기반으로 한 경기북부 접경지역의 발전구상 및 이에 따른 실천방안을 제시하는 것이다. 2차 년도(2019년) 연구에서는 1차 년도(2018년) 연구에서 제시한 경기북부 접경지역의 균형발전 기본구상에 따른 실천사업을 선정하고, 추진방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 선정한 실천사업을 대상으로 단계별(남북협력초기, 남북협력확대, 남북협력심화) 추진방안을 제시한다. 또한 경기북

부 접경지역 실천사업 추진을 위한 법·제도 개선방안, 소요자원 조달방안, 거버넌스 구축방안을 제시하고자 한다.

2018년에 수행한 1차 년도 연구에서는 경기북부 접경지역의 여건분석(자연·환경적, 경제·사회적, 정책 및 법·제도)을 통해 접경지역의 종합발전을 위한 기본구상을 제시하였다. 1차 년도 연구에서는 중앙부처와 경기도 지자체의 추진계획과 추진사업 검토를 통해 한반도 신경제 구현과 국가균형발전을 위한 남북협력의 추진방향을 제시하였다. 이 외에도, 해외 접경지역 협력사례 조사를 통한 국내 적용방안 도출 등을 기반으로 경기북부 접경지역의 종합발전 기본구상을 제시하였다.

마지막으로 2020년 수행예정인 3차 년도의 연구에서는 경기북부 접경지역 균형발전을 위한 기본구상에 따라 2차 년도 연구에서 선정된 실천사업을 확대하여 북한지역을 포함한 전체 남북 접경지역의 상생발전방안을 제시하고자 한다.

[1차 년도, 2018년] 위성영상 등을 활용한 과학적 공간분석과 제도적 여건분석 등을 통해 경기북부 접경지역의 여건을 종합적으로 분석하고 이에 따른 종합발전 기본구상 제시

[2차 년도, 2019년] 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 실천사업을 선정하고 이에 따른 단계별(남북협력초기, 남북협력확대, 남북협력심화) 추진방안과 법·제도 개선방안, 거버넌스 구축방안, 소요자원 조달방안 제시

[3차 년도, 2020년] 경기북부 접경지역 균형개발 기본구상에 따른 추진사업을 대상으로 경기북부 접경지역과 접해 있는 남북 접경지역의 상생발전 방안 마련

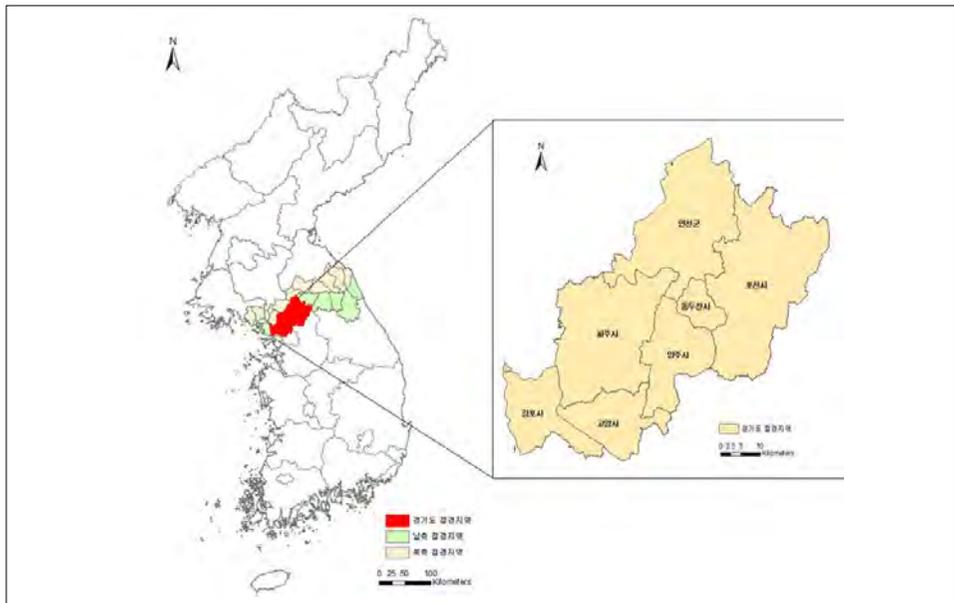
2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구 범위

(1) 공간적 범위

본 연구는 1차 년도 연구 대상지역인 6개 시·군(연천군, 동두천시, 파주시, 고양시, 포천시, 양주시)에 북한과 한강을 면하고 있는 김포시를 포함하여 7개 시·군으로 공간적 범위를 확대²⁾하였다.

그림 1-1 | 공간적 범위 (경기북부 접경지역)



자료: 연구진 작성

2) 김포시는 경기북부에 속하는 지자체가 아니기 때문에 1차 년도에서는 제외하였으나, 한강을 면하고 북한을 마주하는 직접경지역이며, 지자체 실천사업의 연계성 마련을 위해서 2차 년도 연구의 공간적 범위에 포함

(2) 내용적 범위

본 연구의 내용적 범위는 경기북부 균형개발을 위한 실천사업 선정, 실천사업의 단계별 추진방안, 실천사업 추진을 위한 법·제도적 지원방안 마련 등이다. 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 실효성 있는 실천사업을 발굴하고 남북교류협력이 가능하며 낙후한 접경지역의 지역경쟁력을 강화시킬 수 있는 중앙부처와 지자체의 지역별·분야별 후보사업을 발굴하였다. 후보사업을 대상으로 남북관계, 국제 환경, 균형발전에 미치는 영향력 등을 고려하여 우선순위가 높은 사업을 실천사업으로 선정하였다.

본 연구는 ① 한반도 평화체제를 위한 남북한 합의 및 국제적 합의가 이루어지고, ② 남북 경제협력 등 각종 남북관계 개선조치가 구체적으로 시행될 수 있는 국내의 분위기가 조성되며, ③ 남한은 물론 북한 접경지역 개발에 남한 정부 및 민간이 참여할 수 있는 사회적 합의가 이뤄져야 함을 전제로 한다. 이러한 전제 하에서 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 실천사업 분야별로 북한의 비핵화와 남북관계 개선에 따른 단계별(남북협력초기, 남북협력확대, 남북협력심화) 추진방안을 제시하였다.

다음으로 선정된 실천사업들이 실제 추진될 수 있도록 접경지역의 지역개발에 저해가 되는 요인을 분석하고 이와 관련 있는 제도적 지원방안을 제시하였다. 즉, 접경지역의 지역개발 추진을 위한 법·제도 개선방안, 소요자원 조달방안, 강력한 컨트롤 타워하의 중앙부처와 지자체간의 거버넌스 체계 구축방안을 제시하였다.

1차 년도(2018년) 연구에서는 경기북부 접경지역을 공간적 범위로 추진사업 조사와 연천군, 동두천시, 파주시, 고양시, 포천시, 양주시를 중심으로 균형발전을 위한 기본구상을 제시하였다. 남북 교류협력을 선도하고 새로운 성장지대로서 발전하는 ‘경기북부 접경지역’을 조성한다는 비전 하에서 ① 평화벨트 구축의 토대 마련, ② 새로운 경제성장 동력 확보를 통한 경기북부 접경지역의 경쟁력 강화, ③ 인프라 확보와 제도개선을 통한 접경지역 균형발전 선도라는 3대 목표를 설정하였다. 이러한 비전과 목표 하에서 ① 남북협력의 초석마련, ② 경제·산업측면의 남북협력 강화, ③ 남북문화·관광협력, ④ 지속가능한 발전을 위한 생태·환경협력, ⑤ 일자리 창출과 주민 삶의 질 향상이라는 5대 기본방향을 설정하였으며, 이를 2차 년도의 실천사업 선정에 적용하였다.

3차 년도 연구의 주요 내용은 경기북부 접경지역의 균형발전 기본구상에 따른 실천 사업을 대상으로 경기북부지역과 접해 있는 북한지역까지 포함한 남북 접경지역 전체가 상생발전을 할 수 있는 연계방안을 마련하는데 있다.

표 1-1 | 경기북부 접경지역의 종합적 발전구상과 실천방안 연구의 연차별 내용적 범위

년도(연차)	연구 목적 및 범위
2018 (1차년)	<p>[연구 목적] 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 기본구상을 제시</p> <p>[내용적 범위]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 남북 접경지역 개념 설정 및 여건분석 ○ 경기북부 접경지역 관련 중앙부처 및 지자체 계획 및 사업 검토 ○ 해외 접경지역·접경국가 간 협력사례 검토 및 적용방안 도출 ○ 경기북부 접경지역의 균형발전 기본구상 및 추진방안 제시 ○ 과학적 공간분석 기반의 균형발전 기본구상 적용사례 제시 <p>[공간적 범위] 경기북부 접경지역(연천군, 동두천시, 파주시, 고양시, 포천시, 양주시 이상 6개 시·군)</p>
2019 (2차년)	<p>[연구 목적] 경기북부 접경지역의 지역 간 균형발전을 위한 실천사업을 선정하여 남북관계 변화에 따른 단계별 추진방안, 법·제도 개선방안 등의 제도적 지원방안 제시</p> <p>[내용적 범위]</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 경기북부 접경지역의 종합발전 구상의 실천방향 ○ 경기북부 접경지역 종합발전의 실천사업 선정 ○ 남북관계 개선에 따른 실천사업의 단계별 (남북협력초기, 남북협력확대, 남북협력심화) 추진방안 제시 ○ 경기북부 접경지역 종합발전 제도적 지원방안 제시 (법·제도 개선방안, 거버넌스 체계 방안, 소요자원 조달방안) <p>[공간적 범위] 경기북부 접경지역(1차 년도 공간적 범위 + 김포시, 총 7개 시·군으로 확대)</p>
2020 (3차년)	<p>[연구 목적·내용적 범위] 실천사업을 대상으로 경기북부지역과 접해 있는 북한까지 포함한 남북 접경지역 전체의 상생발전을 위한 연계방안 제시</p> <p>[공간적 범위] 남북 접경지역</p>

자료: 연구진 작성

2) 연구 방법

본 연구는 1차년도 연구에서 도출한 경기북부 접경지역의 균형발전 기본구상을 반영한 실천사업 선정을 위하여 문헌조사와 지자체 실무자 1차 면담조사를 통해서 후보 사업을 발굴하였다. 이렇게 도출된 후보사업을 대상으로 현지답사 및 접경지역 관련 연구기관 등의 전문가 설문조사를 통해 지역별·분야별로 사업의 우선순위를 도출하였다. 우선순위 상위 사업을 대상으로 지자체 실무자 2차 면담조사를 통해 최종적으로 의견을 수렴함으로써 실천사업을 선정하였다.

선정된 실천사업을 대상으로 남북관계 개선에 따른 단계별(남북협력초기, 남북협력 확대, 남북협력심화) 추진방안을 제시하기 위하여 접경지역 관련 전문가 자문을 수행하였다. 이 외에도, 해외 관련 전문기관과의 포럼 및 세미나를 통해서 실천사업의 단계별 추진방안에 관한 의견을 수렴하였다.

접경지역의 지역개발 저해요인을 분석하기 위하여 접경지역 관련 전문가와 실무자들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과를 기반으로 법·제도적 개선방안과 실천사업의 분야별 소요자원 조달방안을 도출하기 위해 문헌조사 및 한국법제연구원, 한반도 미래연구원 등 관련 기관과의 협동연구를 수행하였다.

전문가 포럼과 자문회의를 통해서 접경지역 거버넌스 체계 구축방안을 제시하였으며 기존의 접경지역 협의체의 역할을 강화하고 전문화되고 분업화된 운영 개선방안을 마련하였다. 또한 해외 전문가 자문(독일 BBSR³⁾, 2019.9.26), 문헌조사 등을 통해 독일의 접경위원회 사례를 검토함으로써 남북 접경지역 공동기구인 ‘남북접경위원회(가칭)’ 설치방안을 제안하였다. ‘남북접경위원회’의 구성과 역할은 독일 접경위원회 사례를 참고하되 남북관계와 접경지역의 특수성 등을 반영하기 위하여 전문가의 의견을 수렴하였다. 이뿐만 아니라 연구진 업무협의회를 통해 ‘남북접경위원회(가칭)’의 원활한 업무수행을 위한 범부처 통합의 ‘남북협력 거버넌스 플랫폼(가칭)’을 제안하였다.

3) 독일의 BBSR(Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development)은 우리나라의 국토연구원과 유사한 기능을 하는 건축물, 주택, 도시 및 공간 개발에 관한 연방정부 소속의 연구소이다.

3) 연구 수행절차

경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 실천사업을 선정하고 제도적 지원방안을 제시하기 위한 연구의 흐름도는 <그림 1-2>와 같다.

그림 1-2 | 연구의 흐름도



3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

본 연구와 관련된 주요 선행 연구는 접경지역의 평화적 이용에 관한 연구(김영봉 외, 2009), 접경지역 발전종합계획에 관한 연구(행정자치부, 2017), 접경지역의 국토이용 구상(강민조 외, 2017b)과 북한지역 국토이용 모니터링에 관한 연구(강민조 외, 2017a) 등이 있다. 기존 연구들의 주요 특징은 다음과 같다.

첫째, 접경지역의 평화적 이용에 관한 연구로 김영봉 외(2009)는 비무장지대 일원의 남북 교류협력사업 추진을 통해 평화지대화의 기틀을 마련하기 위하여 남북 교류협력사업의 선정, 개발방향, 추진전략을 수립하였다.

둘째, 행정자치부(2017)의 접경지역 발전종합계획 변경(안)은 2011년 접경지역 발전종합계획에 대한 성과, 문제점 분석을 통해 접경지역의 발전방향과 미래전략을 수정 및 보완하였다. 이 외에도, 접경지역 발전 종합계획 변경(2019. 2. 7)⁴⁾은 최근의 남북관계 개선, 국가균형발전, 지역일자리 및 활력 제고 등 정책 수요를 반영하고 실효성이 낮은 사업을 정비하여 접경지역의 지속가능한 발전을 도모하기 위한 방안을 제시하였다.

셋째, 접경지역의 국토이용 구상에 관한 연구로 강민조 외(2017b)는 남북 접경지역 국토이용의 활용방향을 제시하고 정부 주도적인 남북협력 추진과제를 제시하였다.

넷째, 국토이용 모니터링에 관한 연구로 강민조 외(2017a)는 통일대비 한반도의 효율적이고 균형적인 국토자원 관리와 국토개발을 위하여 북한지역의 토지피복실태 변화와 경관분석 등을 통해 국토이용 모니터링 및 정책적 활용방안을 제시하였다.

4) 행정안전부는 “새로운 정책수요를 반영하고 계획의 실행 가능성을 제고하여 접경지역의 지속가능한 발전을 도모하기 위해” ‘접경지역 발전종합계획’을 변경·확정 (행정안전부, 2019a. 접경지역에 13조원 투자해 성장동력 마련: ‘접경지역 발전종합계획’ 변경해 2030년까지 225개 사업 추진. 행정안전부 보도자료. p.1.)

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> • 국내외 연구자료 조사 • 현지조사, 주민 및 관련 전문가 설문조사 • 해외 전문가 자문 및 연구 협의회 • GIS 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 비무장지대 인근지역에 대한 현황분석 및 국내외 사례분석 • 기본구상 및 추진방안 모색 • 남북교류협력사업 선정과 추진방안 • 남북교류협력지구 선정과 개발방향 및 추진전략 수립 • 남북교류협력사업의 파급효과 분석 및 제도 개선방안 검토
	2	<ul style="list-style-type: none"> • 선행연구·통계자료 분석, 문헌검토 • 현장조사 및 인터뷰 • 자문회의 및 시도별 실무 회의 • 주민공청회 • 전문가 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> • 접경지역 발전종합계획 배경 및 목적 • 접경지역 계획수립 현황 • 접경지역 발전방향과 미래전략의 수정·보완 • 접경지역의 규제해소 방안 • 투자규모 및 소요자원 조달방안, 주요사업 추진시기
	3	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 및 인터넷 조사 • 접경지역 활용을 위한 잠재력 및 여건분석 • 접경지역 관련 법·제도상의 제약사항 분석 • 전문가 자문회의 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 접경지역의 여건분석 • 남북 접경지역 관련 계획 및 사업 실태 분석 • 남북 접경지역의 협력 추진과제 • 남북협력 촉진을 위한 정책제안
	4	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 및 자료조사 • 원격탐사기법, GIS, 공간통계분석 • 국토이용 모니터링 사례조사 • 전문가 자문회의 및 의견수렴 • 실무자 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> • 국토이용 모니터링 개념 및 방법론 • 원격탐사기법을 활용한 북한지역 토지피복 실태분석 • 북한지역 국토이용 모니터링 사례조사 • 통일대비 북한지역 국토이용 모니터링 정책적 활용방안 • 정책제안
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 및 현지답사 • 경기북부 접경지역 관련기관과의 협동연구 • 전문가 자문회의 및 의견수렴 • 관계부처 실무자 의견수렴 • 원격탐사기법 및 GIS를 활용하여 실천사업 선정 • 전문가포럼을 통한 전문가 의견 수렴 	<ul style="list-style-type: none"> • 경기북부 접경지역 균형발전 실천사업 선정방향 • 경기북부 접경지역 균형발전 실천사업 선정 • 경기북부 접경지역 균형발전 실천사업 단계별 추진방안 • 경기북부 접경지역 균형발전 실천사업 추진을 위한 제도적 지원방안 • 2차년도 연구의 성과 및 정책제안 	

자료: 연구진 작성

2) 선행연구와의 차별성

선행연구들은 접경지역의 지역개발 추진계획 및 추진사업의 현황조사와 접경지역 개발에 저해가 되고 있는 법·제도 개선방안에 중점을 두고 있다. 선행연구들은 문헌조사, 전문가 및 실무자 의견수렴 등을 통해 남북 접경지역의 발전과 남북교류협력을 위한 추진사업 선정, 제도 개선방안, 규제해소 방안 등을 제시하고 있다. 그러나 접경지역의 지역별 특성을 부각시킬 수 있는 균형발전뿐만 아니라 남북교류협력 사업을 위한 실효성이 있는 실천사업과 실천사업 추진을 위한 제도적 지원방안을 제시하지 못하고 있다. 따라서 본 연구에서는 남북교류협력과 균형발전을 고려한 경기북부 접경지역의 종합적 발전방향을 제시하고 문헌자료 이외에도 실무자와 전문가 면담조사를 통해 실효성 있는 실천사업을 선정하였다.

또한, 본 연구는 실효성 있는 실천사업 추진을 위해 남북관계 개선에 따른 단계별 추진방안을 제시하였다. 이 외에도, 낙후한 경기북부 접경지역의 지역개발 저해요인 분석을 통해서 법·제도 개선방안, 소요자원 조달방안, 거버넌스 체계 구축 방안 등의 제도적 지원방안을 제시하였다. 본 연구에서는 전문연구기관들과의 긴밀한 협업을 통해 기존 연구들과 차별화된 정책방안을 제시하기 위해 노력하였다.

접경지역의 발전을 제약하는 다양한 규제 현황과 이를 해결하기 위한 법·제도적 개선방안을 한국법제연구원과의 협업을 통해서 제시하였다. 재정자립도가 낮은 접경지역의 실효성 있는 사업 추진을 위해서 필수적인 소요자원의 조달방안을 실천사업 분야별로 한반도 미래연구원과의 협업을 통해서 제시하였다. 접경지역의 평화적 활용을 위한 중앙정부 차원의 연계협력·관리(중앙부처·접경지역 지자체) 방안으로 ‘접경지역협의체(가칭)’와 함께 ‘남북접경위원회(가칭)’ 설치 등의 거버넌스 체계 구축방안을 제안함으로써 기존 연구와 차별화된 정책방안을 제시하였다.



CHAPTER 2

경기북부 접경지역
종합발전 구상과
실천사업 선정방향

- 1. 종합발전 구상의 추진방향 | 17
- 2. 종합발전 실천사업 선정방향 | 24
- 3. 종합발전 실천사업 선정방향 요약 | 31

경기북부 접경지역 종합발전 구상과 실천사업 선정방향

본 장에서는 1차년도 연구(2018년)에서 제시한 경기북부 접경지역 종합발전 기본구상에 따라 실천사업을 선정하기 위한 과정과 방법을 구체적으로 기술하였다. 추진전략의 구체화를 통하여 실천사업 선정 시 접경지역의 역할과 가치, 남북교류협력의 가치, 균형발전을 위한 접경지역의 지역 경쟁력 강화, 남북관계에 대응한 남북협력사업의 공간적 연계·확산의 가능성을 고려사항으로 도출하였다. 이러한 고려요소를 기반으로 남북의 공동선(common good)으로서의 사업과 대북제재 대상이 아닌 분야에서 실천사업을 선정해야함을 기본전제로 제시하였다. 또한 남북교류협력이 가능한 사업, 국가균형발전에 해당하는 사업, 남북관계에 대응한 공간적 연계·확산이 가능한 사업 등을 선정기준으로 제시하였다.

1. 종합발전 구상의 추진방향

1) 경기북부 접경지역 종합발전의 비전 및 목표

경기북부 접경지역 종합발전의 비전은 접경지역의 특수성을 고려하여 남북교류협력을 선도하고, 특수상황지역으로서의 낙후한 이미지를 탈피하며 지속가능한 지역발전을 위해 새로운 성장지대로서 발전하는 ‘경기북부 접경지역’으로 설정하였다. 이와 같은 비전은 경기북부 접경지역의 지정학적 이점 등을 기반으로 남북교류협력을 선도함으로써 한반도 신경제 구상의 구현에도 기여할 수 있을 것이다. 경기북부 접경지역이 새로운 성장지대로 발돋움하기 위해서는 접경지역의 지역경쟁력을 확보하는 것이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 경기북부 접경지역의 종합발전을 위한 실천사업으로 지역별

강점과 특수성을 부각시킬 수 있는 사업을 고려하고, 이중 남북교류협력이 가능하며 지역경쟁력 확보를 통해 균형발전에 기여할 수 있는 사업을 선정한다.

경기북부 접경지역 종합발전의 3대 목표는 평화벨트 구축의 토대 마련, 새로운 경제 성장 동력 확보를 통한 경기북부 접경지역의 경쟁력 강화, 인프라 확보와 제도개선을 통한 접경지역의 균형발전 선도 등으로 설정한 바 있다. 경기북부 접경지역의 낮은 재정자립도를 고려하여 높은 비율의 국비지원이 가능한 남북교류협력 사업을 추진함으로써 사업 수행의 연속성을 확보하고 더 나아가 지역경쟁력 강화를 통한 균형발전을 선도하는 것이 필요하다. 즉, 경기북부 접경지역이 적대적 공간이 아닌 평화·협력의 공간으로 자리매김할 수 있도록 실천사업을 선정하고 이를 체계적으로 수행할 수 있도록 단계별 추진방안을 마련하는 것이 필요하다.

이를 통해 경기북부 접경지역의 새로운 경제성장 동력을 확보하고 지역경쟁력을 강화할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 접경지역의 지정학적 특성을 토대로 남북 간 동질감 회복과 이질감 해소를 위한 실험의 장을 구축하고 더 나아가 동북아 교류의 브릿지의 역할을 할 수 있는 실천사업을 발굴할 필요가 있다.

2) 경기북부 접경지역 종합발전의 기본방향에 따른 추진전략⁵⁾

1차 년도 연구에서는 ① 평화와 화해를 통한 남북협력의 초석마련, ② 경제·산업 측면의 남북협력 강화, ③ 새로운 성장 동력 창출을 위한 남북문화·관광협력, ④ 남북 접경지역의 지속가능한 발전을 위한 생태·환경 협력, ⑤ 경기북부 접경지역의 일자리 창출과 주민 삶의 질 향상, 이상 5가지의 기본방향과, 각 기본방향에 대한 추진전략을 제시하였다. 실천사업은 이러한 기본방향에 따른 추진전략에 부합하는 사업을 선정해야 하므로 여기서는 1차 년도 연구결과인 추진전략을 보다 상세히 기술함으로써 실천사업 선정시 필요사항을 구체적으로 제시하였다.

5) 1차 년도 기본구상과 연계: 강민조 외. 2018. 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 I. 국토연구원. pp.117-123. 추진전략을 구체화하여 정리

(1) 평화와 화해를 통한 남북협력의 초석마련

평화와 화해를 통한 남북협력의 초석 마련을 위한 첫 번째 추진전략으로 접경지역의 평화지대화와 인도적 지원·협력을 통해 남북 간 상호신뢰 기반을 강화해야 한다. 정치적·군사적 영향으로 인해 갈등과 대치의 공간으로 인식되던 접경지역을 ‘화해와 협력의 공간’ (강민조 외, 2017b)으로 전환시키기 위해서는 지뢰제거 등을 통한 물리적 평화뿐만 아니라 남북 주민간 동질감 회복 등의 정서적 평화 조성을 위해 노력해야 한다. 이를 위해 중앙정부에서는 지뢰제거 뿐만 아니라 판문점 개방, GP 철수 등의 평화지대 조성에 노력하고 있다.

경기북부 접경지역은 말라리아, 아프리카 돼지열병, 조류독감, 산림병충해 등의 초국경 전염병 예방 등의 인도적 지원과 협력을 통해 남북 간 신뢰구축을 중점적으로 추진할 필요가 있다. 접경지역에서는 남북 간 전염되는 초국경 질병이 증가하고 있으며, 북한 역시 전염성 질병의 확산에 매우 민감한 반응을 보이고 있다. 경기도는 말라리아 공동방역 등 초국경질병 남북공동 사업 경험을 가지고 있다. 또한 남북정상들도 평양 공동선언을 통해 전염병의 유입 및 확산 방지 등 방역·보건의료 분야 협력 강화를 약속한바 있어 사업추진의 가능성이 높을 것으로 판단된다.

두 번째 추진전략은 남북 사회문화, 관광, 스포츠 협력을 통한 인적교류를 확대하는 것이다. 인적교류는 대면접촉을 통한 상호이해, 갈등요소 인지 및 해결방안 모색 등을 위해 남북교류협력이 본격적으로 시작되기 전부터 추진할 필요가 있으며, 이는 대북제재 등에도 저촉되지 않는 분야이다. 통일백서(통일부, 2019)에 따르면 남북 인적교류의 예로 2018년 평창동계올림픽이 있으며 3차례의 남북 회담과 1번의 국제회의를 통해 총 470명의 방문단이 참여하였다. 이 외에도 개성 만월대 남북공동발굴·조사사업, 겨레말큰사전 공동편찬, 남북학술교류(2018년 총 8회) 등이 있다. 현재는 전문분야에 대한 정부주도의 인적교류가 주를 이루고 있으나 점차 민간부분의 인적교류도 확대⁶⁾ 될 것으로 예상되며 이는 남북교류협력에 대한 국민공감대 형성에 주요한 영향을 미칠 것이다.

6) 남북 인적교류현황은 2017년 115명에서 2018년 7,498명으로 증가(국가통계포털, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=103&tblId=TX_10301_A000 (최종접속일: 2019.10.30.))

(2) 경제·산업 측면의 남북협력 강화

경제 및 산업분야의 남북협력 강화를 위한 첫 번째 추진전략은 남북 공동시장 조성을 위한 경제협력 사업을 선정하는 것이다. 통일특구 조성, 도로·철도 연결, 크루즈 관광사업, 남북 간 농수산물 공동시장 등 중앙부처 주도의 경제협력 사업과 경기북부 접경지역의 지역적 특수성을 부각시킬 수 있으면서 지역경쟁력을 강화시킬 수 있는 경제협력 사업을 연계시켜 나가야 한다. 이 외에도, 경기북부와 인천광역시·강원도 접경 지역 간의 경제협력 연계도 가능한 사업을 선정해야 한다.

거점식(점) 실천사업에서 네트워크·벨트형(선·면)으로의 남북 상생협력을 확대하기 위해 기존의 실천사업 지역들을 연계하는 방안이 중요하다. 경기도는 경의선·경원선 양 축에 통일특구 건설을 도모하고 있으나 남북협약에 따라 통일특구 입지의 우선순위가 조정될 가능성이 있다. 따라서 경기도 차원에서는 통일특구를 매개로 한 남북 접경 지역의 도시간 산업 연계방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 추진전략 하에서 경기북부 접경지역은 경제 분야의 다면적·융합적 남북협력이 가능하며 갈등완화·상호이해·이질감 해소 또한 가능할 수 있을 것이다.

또 다른 추진전략으로는 실질적인 남북 경제협력이 가능하도록 기반을 조성해야 한다. 이는 개성공단의 재개와 연계시킬 수 있으나 기존의 개성공단은 폐쇄형 경제특구로 운영되어, 북한 내부 경제와의 연계는 물론이고 남북 간 경제적 연계 구조를 만들지는 못하였다. 향후 북한 경제가 활성화되는 상황에서는 북한 내부에서 물자를 조달하고, 특구에서 생산되는 제품 역시 북한 지역 판매를 염두해 두고 남북한 지역 간 산업적 연계 등을 고려하여 사업을 선정할 필요가 있다.

남한의 자본과 북한의 저임금 노동력의 결합이라는 기존 공식에서 벗어나, IT 스타트업 유치 등의 첨단 산업분야에서의 스마트한 남북경제협력을 병행할 수 있는 실천사업을 선정해야 한다. 한 예로 남북 스마트시티 협력 등을 고려해 볼 수 있다. 남한의 첨단 기술력을 이용하여 북한에 스마트시티를 건설함으로써 북한도시가 당면한 문제를 해결하고, 규제 유예제도 등의 설치를 통해 데이터를 자유롭게 사용함으로써 남북 모두 4차 산업혁명 시대에 대비한 AI 등의 정보산업을 활성화 할 수 있을 것으로 판단된다.

(3) 새로운 성장 동력 창출을 위한 남북 문화·관광협력

경기북부 접경지역의 종합발전을 위한 남북협력의 마중물로서 접경지역의 문화·관광자원 연계를 통해 지역상생 발전을 도모할 수 있는 방안이 필요하다. 남북관계가 점차적으로 개선되는 시점에는 남북공동의 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 구축 사업 추진이 가능할 것으로 판단된다. 환경 및 관광 분야는 대북제재 분야가 아니기 때문에 남북이 합의만 한다면 타 사업에 비해 우선적으로 실천이 가능한 분야이다.

이러한 측면에서 남북 접경지역의 문화자원과 관광자원 조사 및 연계를 통해 남북 상생발전을 모색할 수 있는 실천사업 선정이 이루어져야 한다. DMZ 일원의 생태적·환경적 남북협력은 공동선(common good)으로서의 과제에 해당하며 생물학적, 환경적, 역사·문화적 가치를 지닌 주요 거점들에 대한 공동조사가 선행될 필요가 있다. 조사결과를 기반으로 상관성이 높은 지역을 분야별로 연계함으로써 생태적 다양성과 브랜드화 가치를 지닌 생태·문화·평화 관광지구(벨트)를 구축할 수 있을 것으로 판단된다.

평화 관광협력에 있어서는 철원군 화살머리고지 공동유해발굴, 판문점 남북왕래, 교동도의 대룡시장 등을 주요 거점으로 한 DMZ 평화 관광지구 개발 및 벨트 조성이 가능하다. 해안면 편치불, 대암산 용늪, 고성군 화진포, 금강산 등을 거점으로 한 생태관광 벨트에서 다양한 테마를 복합적으로 적용할 수 있다. 또한 태봉국 철원성과 연천군 전곡리 선사유적지 등을 거점으로 한 DMZ 역사·문화관광 벨트 조성 또한 가능하다.

다음의 추진전략은 육상권의 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트)와 수변형 서해해양평화공원을 연계한 광역 관광벨트를 구축하는 것이다. 이는 더 나아가 동해관광공동특구와 연결시킴으로써 경기북부 접경지역이 남북뿐만 아니라 동서간의 문화관광 브릿지 역할을 할 수 있는 거점지역으로서의 위상을 가질 수 있다. 이러한 측면에서 문화관광 브릿지 역할을 할 수 있는 사업선정이 이루어져야 한다. 이러한 사업으로서 접경지역에 속하는 설악산을 시작으로 금강산과 원산 등을 잇는 동해관광공동특구 조성을 들 수 있다. 특구조성과 더불어 DMZ 일원의 접경지역의 가치를 세계적으로 브랜드화 할 수 있도록 남북이 공동으로 유네스코 세계문화유산 등재를 추진함으로써 세계화된 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 조성이 가능하다.

(4) 남북 접경지역의 지속가능한 발전을 위한 생태·환경 협력

네 번째 기본방향은 남북 접경지역의 지속가능한 발전을 위한 생태·환경협력 추구이다. 이를 위한 첫 번째 추진전략으로는 DMZ·접경지역 생태자원의 브랜드화와 양묘장 조성, 산림복원 및 산림 병충해 방지 사업 등의 생태·환경협력을 통해 지속가능한 국토 이용과 자원관리가 필요하다. 북한은 1990년대 이래 급속한 산림황폐화로 인하여 산림복구 지원을 국제사회에 요청하고 있다. 남한도 미세먼지 등 환경문제 해결과 수자원 이용 등의 분야에서 초국경적 협력의 필요성을 잘 인지하고 있기 때문에 남북 모두의 필요를 반영한 전략이라고 할 수 있다.

남북 공동으로 한강 하구의 평화적 활용을 위한 완충지역을 설정하는 등의 협력이 필요하다. 남북 정상 간 평양공동선언('18.9.19) 부속합의서로 채택된 군사 분야 합의문에서 한강하구 공동이용이 포함되었다. 이는 한강하구를 공동이용 수역으로 설정하여 공동수로조사 및 민간 선박의 이용을 군사적으로 보장하기 위한 노력이다. 이와 더불어 한강하구의 양호한 생태계를 파괴하지 않도록 개발과 보전의 균형을 유지한 지속가능한 개발 및 관리가 요구되고 있는 시점이다. 따라서 한강하구 공동이용 등의 남북 생태·환경협력을 기반으로 한 추진사업 선정이 중요하다. 이 외에도, 통일이전의 동서독간 접경위원회 설치를 통해 이루어졌던 동서독 수자원 협력 등의 모범사례를 살펴봄으로써 수자원 협력, 댐 방류 문제 등의 수해방지 협력사업을 추진해야 한다.

두 번째 추진전략으로는 생태·환경의 초국경적 특성을 고려한 남북 공동의 세계적 생태·환경벨트의 구축을 하는 것이다. 남북 공동의 DMZ 유네스코 생물권 보전지역 지정추진 등을 통해 세계적으로 DMZ 및 접경지역의 생태적 가치를 홍보하고, 이를 위한 생태·환경 협력사업을 선정하는 것이 중요하다. 환경협력은 초국경적 협력일 뿐만 아니라 생태적 가치에 기반을 둔 국제협력이 가능한 분야이므로 유네스코 세계 생태 네트워크(World Network of Biosphere Reserves)⁷⁾에 남북이 공동으로 참여하는 것도 고려할 필요가 있다.

7) 유네스코 세계 생물권 보전 지역 네트워크(WNBR)는 생물권 보전 지역으로 알려진 지정된 보호 지역의 국제적 네트워크(https://en.wikipedia.org/wiki/World_Network_of_Biosphere_Reserves (최종접속일: 2019.5.11.))

(5) 경기북부 접경지역의 일자리 창출과 주민 삶의 질 향상

경기북부 접경지역의 발전을 위한 다섯 번째 기본방향은 낙후된 변방에서 남북협력 중심지대로의 위상전환을 통해서 접경지역 주민의 삶의 질을 향상시키는데 있다. 이를 위한 첫 번째 추진전략은 남북협력 중심지로서의 경기북부 접경지역의 위상과 역할에 부합하는 사회 기반시설 확충을 추진하는 것이다. 특히 현재는 남북교류협력의 기반이 되는 도로·철도 연결 등 인프라 수요에 대한 준비가 필요한 시점이다.

접경지역에서의 남북 인프라 연결은 남북 간 연계를 넘어 중국 등 대륙과의 초국경 연결과 동시에 진행될 가능성이 높으며 에너지망 연계 등에도 대비할 필요가 있다. 이러한 사업들은 경기도가 독자적으로 추진할 수 있는 사업은 아니지만 남북 인프라 연계가 경기도에 미칠 긍정적 영향을 확대하고 부정적 영향을 최소화 할 수 있는 사회·경제적 대비가 필요하다. 따라서 경기북부 접경지역의 인프라 분야 사업선정을 위해서는 남북 그리고 동서 접경지역 간 교통인프라 연계방안, 더 나아가 동북아지역으로의 확대를 고려한 실천사업이 선정되어야 한다.

경기북부 접경지역의 일자리 창출과 주민 삶의 질을 향상시키기 위한 두 번째 추진 전략은 과도한 규제의 완화를 통한 민간 투자 확대와 새로운 일자리 창출이다. 경기북부 접경지역의 균형발전을 위해 과도한 규제를 완화할 수 있는 법·제도적 개선이 필요하다. 또한 사회·경제적 여건분석을 통해서 주민 삶의 질 개선을 위해 시급히 추진해야 하는 사업에 대한 고려가 필요하다.

남북 접경지역은 ‘특수상황지역’으로 일정기간 동안 관계 중앙부처에 의한 지원 등 특수한 지원 조치가 필요(국가균형발전 특별법 2조 7항)한 지역에 해당한다. 중앙정부의 지원사업이 소기의 목적을 달성하고 주변지역으로 시너지를 확산시키기 위해서는 합리적 규제완화가 반드시 병행되어야 한다. 민간투자와 일자리 창출을 위한 또 다른 방안으로 경기북부 접경지역의 주한미군 반환공여구역 활용이 있다. 남북교류협력의 거점으로서의 위상을 선점하고 국가균형발전을 도모하기 위한 반환공여구역 활용이 필요하다. 따라서 주한미군 반환공여구역 활용 사업은 현재뿐만 아니라 통일이후의 역할까지 고려한 종합적인 발전방향 하에서 활용계획 수립이 요구되는 사업이라고 볼 수 있다.

2. 종합발전 실천사업 선정방향

1) 실천사업 선정을 위한 기본전제

실천사업 선정을 위한 기본전제는 첫째, 실천사업은 남북이 공통으로 관심이 있으며 양측 모두에게 이익을 가져다 줄 수 있는 공동선(common good)으로서의 사업을 선정해야 한다. 이러한 사업분야의 대표적인 예로는 생태·환경 관광분야가 있다. DMZ 일원의 생태·환경적 남북협력은 남북 모두의 관심사이자 이익이 가능한 사업이다. 북한과 같은 경우에는 산림복원, 양묘장 등에 관심이 높으며, 최근 관광산업 육성에 많은 관심과 투자를 하고 있다. 우리나라와 같은 경우에는 DMZ의 군사적 긴장을 완화하고 말라리아, 아프리카 돼지 열병 퇴치 등 초국경 질병·방역협력이 가능하기 때문에 남북의 공동선에 해당하는 사업이라 할 수 있다.

둘째, 경기북부 접경지역의 종합발전 구상 하의 남북협력 초기단계에서 남북교류협력 가능한 사업을 대상으로 해야 한다. 이러한 사업은 대북제재 예외 사업이어야 하며 생태·환경·관광·인적교류·인도적 지원 등의 분야에 해당한다. 또한 이러한 사업분야를 추진하는데 필수적인 교통 인프라와 남한 접경지역내 사업인 통일특구, 통일이후 활용 가치가 확대될 수 있는 주한미군 반환공여구역 활용 사업 등을 포함한다.

그림 2-1 | 경기북부 접경지역 균형개발 계획 수립을 위한 주요 고려요소



자료: 연구진 작성

2) 실천사업 선정을 위한 고려사항⁸⁾

실천사업 선정을 위한 고려사항은 첫째, 단절과 군사적 대립의 공간으로 인식되던 남북 접경지역은 남북관계의 변화에 따라 접경지역의 역할과 가치에 따른 인식의 전환이 요구되고 있다. 남북 간 체제의 이질성, 장기간의 대립 등으로 인한 문제들을 선제적으로 대응하기 위해서는 남북협력의 핵심지역인 접경지역을 평화지대화하고 남북 간 갈등해소의 실험의 장(場)으로서 활용할 필요가 있다. 정치적 갈등은 화해와 이해를 기반으로 갈등해소가 이루어져야 하며 경제적 갈등은 상생과 번영을 기반으로 갈등해소가 이루어져야 한다. 또한 사회·문화적 갈등은 존중과 조화를 기반으로 한 갈등해소가 이루어져야 하며 외교적 갈등은 신뢰와 참여를 기반으로 해소되어야 한다.

그림 2-2 | 접경지역의 역할과 가치



자료: 강민조 외. 2018. 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 I. 국토연구원. p.4.

8) 1차년도 실천사업 고려사항 연계: 강민조 외. 2018. 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 I. 국토연구원. pp.59-67. 요약 정리

둘째, 경기북부 접경지역의 종합발전 구상에 따른 실천사업을 선정하기 위해서는 한반도 신경제 구상에 따른 남북교류협력의 가치를 고려해야 한다. 한반도 신경제 구상은 남북 및 동북아 협력을 통해서 우리 경제의 신성장 동력 창출을 위한 것으로 남북 경제에 상호이익이 되는 사업을 선정해야 한다. 즉, 저출산·고령화·청년실업 등의 사회·경제문제에 직면한 남한은 남북교류협력이 가능한 사업을 추진함으로써 문제해결을 도모하고 신시장이 필요한 남한의 기업들에게 미래의 먹거리를 제공할 수 있다. 이를 위해서는 우선 실질적인 남북교류협력 사업 추진을 통해 남북 간 신뢰를 구축해야 한다. 이를 통해 결국에는 접경지역의 평화지대화와 한반도의 평화정착을 위하여 남북협력 및 상생의 기틀을 마련하고 환동해·환황해축으로 시너지 확산을 기대해 볼 수 있다. 이러한 접경지역의 평화지대화를 위하여 국가가 주도적으로 추구하는 남북협력사업으로는 남북 간의 문화 및 삶의 어울림을 시작으로 서해경제공동특구, 남북 공동시장, 생태·문화·평화 관광, 동해관광공동특구, 남북연결 교통 인프라 구축 등이 있다.

그림 2-3 | 접경지역의 평화지대화를 위한 주요 남북교류협력의 연계 추진방향



자료: 연구진 작성

실천사업 선정을 위한 세 번째 고려사항은 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 지역경쟁력을 강화시킬 수 있어야 한다. 「국가균형발전 특별법(2017. 10. 31.)」은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형발전에 이바지함을 목적으로 한다. 지금과 같이 남북관계가 경색 국면인 시기에는 남한 접경지역의 지역경쟁력을 확보하는데 중점을 두어 지역의 특수성을 부각시키는 지역별 경쟁력을 확보하여 남북관계 개선에 따라 북한으로 확대해 나갈 수 있는 준비가 필요하다. 이는 남북협력사업에 있어 북한의 태도 변화에 대한 유연한 대처를 가능하게 하고 지속적인 남북교류 기반을 축적함으로써 국제·국내 상황에 따라 적절한 대응이 가능하다. 특히 지역경쟁력을 기반으로 한 남북협력사업의 단계별 추진방향을 설정함으로써 타 지역으로의 공간적 확산뿐만 아니라 남북교류 확대를 통한 한반도 평화·경제 협력공동체를 형성함으로써 신뢰회복과 함께 선순환적인 접경지역의 균형발전이 가능하리라 본다.

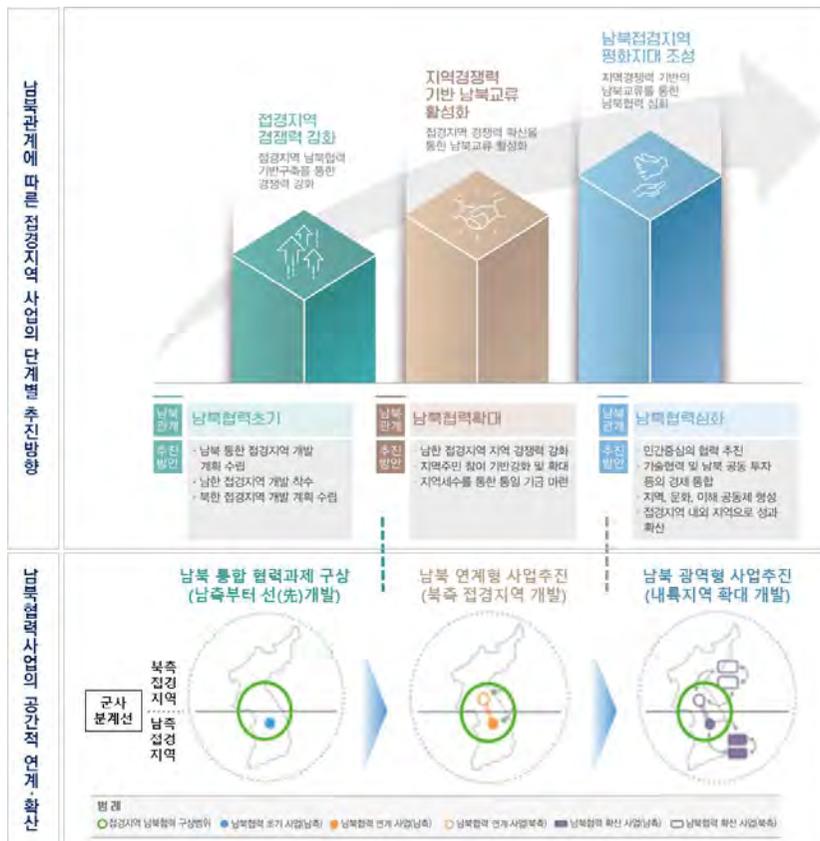
그림 2-4 | 국가균형발전과 지역 특수성을 고려한 지역경쟁력 기반의 접경지역 조성방안



자료: 강민조 외, 2017b. 통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로. 국토연구원. p.22.

마지막 고려사항으로는 남북관계에 대응하여 남북협력사업의 공간적 연계·확산이 가능한 사업을 선정한다. 실효성 있는 남북협력사업을 위해서는 남북관계에 따라 접근을 달리함으로써 사업 추진의 불확실성을 최소화하고 지속가능성을 확보한다. 남북협력 초기에는 남북 접경지역을 공간범위로 하여 기본구상을 마련하고 남한 접경지역을 선(先)개발함으로써 교류협력의 기반을 조성한다. 확대단계에는 북한 접경지역까지 확대하여 남북 거점지역과의 남북연계형 사업을 추진하며, 심화단계에는 남북 전역으로 확대하기 위한 광역형 사업 추진으로 한반도 전체를 공간적 대상 범위로 설정한다.

그림 2-5 | 남북관계에 따른 단계별 남북협력사업의 공간적 연계·확산방안



자료: (상) 강민조 외, 2017b. 통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로. 국토연구원. p.70
(하) 연구진 작성

3) 실천사업 선정기준

첫 번째 실천사업의 선정방향은 접경지역의 대북정책 관련 현안 해결을 위한 남북협력사업을 선정해야 한다. 평화와 화해를 통한 남북협력의 초석마련이 가능하며, 새로운 성장 동력 창출을 위한 남북교류협력이 가능하고, 남북 접경지역의 지속가능한 발전을 위한 남북협력 사업이어야 한다. 우선적으로 판문점선언·평양공동선언에서 합의한 사업에 초점을 맞출 필요가 있다.

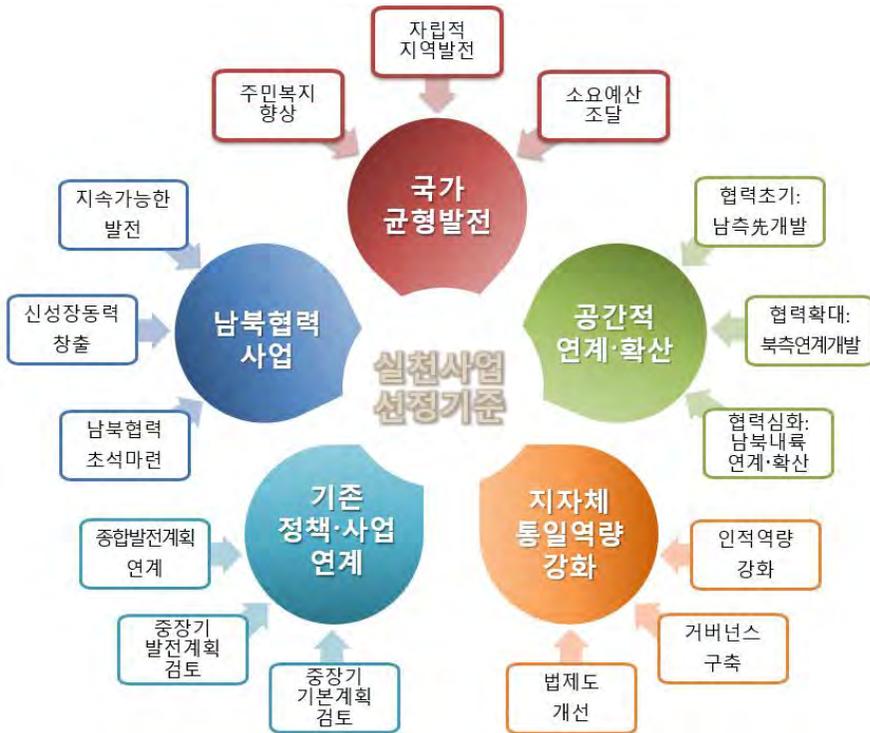
둘째, 국가균형발전에 해당하는 사업으로 '특수상황지역'으로 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 「국가균형발전 특별법」 지원 사업, 「접경지역 지원에 관한 법률」 및 「주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 특별법」 상의 지원대상 사업을 선정해야 한다. 이 세 법률은 지원하는 공간적 범위, 대상 등에 차이는 있지만 모두 낙후한 접경지역의 균형발전 도모를 공통의 목적으로 하는 법률이다. 따라서 이 법률들은 접경지역의 특수성을 반영한 지원 분야와 내용을 제시하고 있으므로 접경지역의 성장동력을 창출하고 주민복지 향상을 꾀함으로써 국가균형발전에 이를 수 있도록 하는 것은 중요한 선정기준이 될 수 있다. 특히 「국가균형발전 특별법」과 「주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 특별법」은 지원대상 사업에 대해 80%까지 국비지원이 가능하므로, 열악한 경기북부 접경지역의 재정자립도와 소요예산의 조달 가능성을 고려하였을 때 중요한 선정기준으로 판단된다.

셋째, 남북관계에 따른 공간적 연계·확산이 가능한 사업을 선정해야 한다. 남한과 북한의 접경지역 모두를 대상으로 하는 사업을 선정하되, 현재와 같이 남북관계가 경직된 상황에서는 남한부터 선(先)개발하여 지역경쟁력을 축적하는 것이 필요하다. 남북관계가 진전되면 중앙정부 차원뿐만 아니라 지자체 차원에서 그동안 축적된 지역 경쟁력을 기반으로 북한에 협력거점을 조성하는 등의 연계사업을 추진할 수 있고, 남북협력 심화단계에는 남북한 접경지역 협력 시너지를 남북 내륙으로 확산할 수 있어야 한다. 남북관계에 대응한 단계적인 공간적 확산은 북한의 태도 변화에 따라 유연한 대처를 가능하게 하고, 교류협력 중단에 따른 피해를 최소화함으로써 남북협력의 가능성을 지속시킬 수 있는 기준을 기반으로 한다.

넷째, 경기북부 접경지역 종합발전 계획, 지자체 중장기 기본계획 또는 발전계획에 해당하는 사업을 우선적으로 검토해야 한다. 이는 기존의 경기북부 접경지역 발전을 위한 정책 및 사업과의 연속성을 확보하기 위한 것으로 사업추진의 경험과 노하우를 활용하고 사업성과 확보 및 예산낭비를 막기 위한 기준이다.

마지막으로 접경지역 지자체의 통일역량 강화가 가능한 사업을 선정해야 한다. 접경지역 지자체 통일역량 강화를 위한 법·제도 개선과 거버넌스 구축을 통해 지자체 간 남북교류관련 정보교환, 연계사업 발굴 및 추진 등을 도모할 수 있어야 한다. 특히 통일역량 강화를 위해서는 인적역량 강화가 필수적이기 때문에 지역 교육기관과 연계한 분야별 남북협력 전문가 양성을 포함할 필요가 있다.

그림 2-6 | 경기북부 접경지역 실천사업 선정기준



자료: 연구진 작성

3. 종합발전 실천사업 선정방향 요약

2장에서는 2018년 1차 년도 연구에서 제시한 종합발전 구상에 따른 추진방향을 구체화하고 실천사업을 선정하기 위한 고려사항을 제시하였다. 종합발전 실천사업은 발생 가능한 남북 갈등의 조정자로서 접경지역의 역할과 가치를 고려하고, 남북교류협력이 가능하며 균형발전이 가능한 사업을 고려할 필요가 있다. 또한, 북한의 태도변화에 유연하게 대응할 수 있도록 남북관계에 따른 공간적 연계·확산 방안도 고려할 필요가 있다.

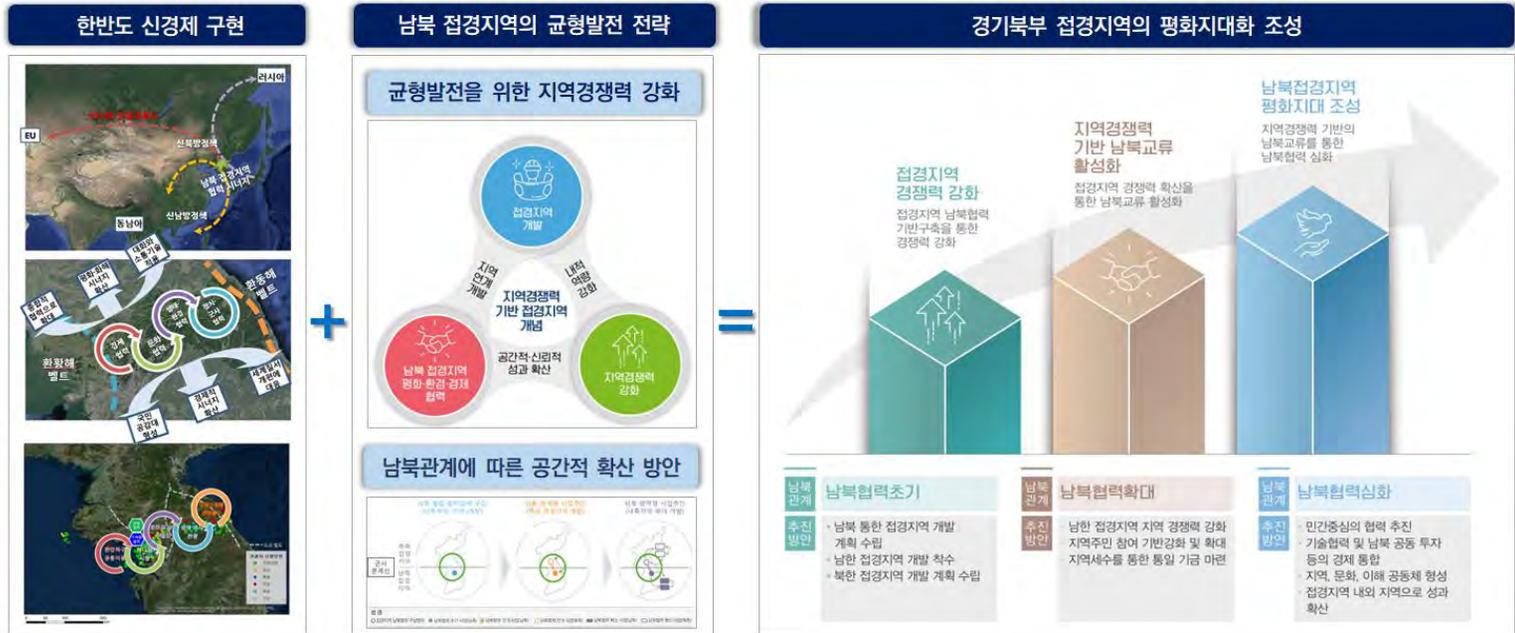
이를 기반으로 한 실천사업 선정의 전제는 남북 공동선으로서의 사업과 남북협력 초 단계에서 남북교류협력이 가능한 사업으로 제시하였다. 이러한 전제 하에 ① 대북 현안을 해결할 수 있는 남북협력사업, ② 국가균형발전에 해당하는 사업, ③ 남북관계에 대응한 공간적 연계·확산이 가능한 사업, ④ 기존 계획 및 정책과 연속성을 가질 수 있는 사업, ⑤ 지자체 통일역량 강화가 가능한 사업 등을 실천사업 선정기준으로 제시하였다.

그림 2-7 | 1차 년도 연구결과와 2차 년도 연구내용의 연계성 및 정합성

1차년도 연구결과		실천사업 선정방향	
기본방향	추진전략(요약)	실천사업 고려사항	실천사업 선정기준
<ul style="list-style-type: none"> • 평화와 화해를 통한 남북협력의 초석마련 • 경제·산업측면의 남북협력 강화 • 새로운 성장동력 창출을 위한 남북문화·관광협력 • 지속가능한 발전을 위한 생태·환경 협력 • 일자리 창출과 주민 삶의 질 향상 	<ul style="list-style-type: none"> • 상호신뢰 기반강화 • 남북인적교류 확대 • 남북 경제협력 강화 • 스마트 경제협력 기반조성 • 문화·관광 산업 활성화 • 동서 문화·관광 브릿지 • 접경지역 자원 브랜드화 • 초국경적 생태·환경 협력 • 생활SOC 확충 및 주민참여 • 규제완화를 통한 경제발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 접경지역의 역할과 가치를 고려 • 남북교류협력의 가치 고려 • 균형발전을 위한 접경지역의 지역경쟁력 강화 • 남북관계에 대응한 남북 협력사업의 공간적 연계·확산 	<ul style="list-style-type: none"> • 대북정책 지원이 가능한 남북협력사업 선정 • 국가균형발전 사업이면서 관련 법 지원 가능 • 공간적 연계·확산이 가능한 사업 • 기존 정책·사업과 연계성을 갖는 사업 • 접경지역 지자체의 통일역량 강화 가능 사업

자료: 연구진 작성

그림 2-8 | 경기북부 접경지역 종합발전 구상에 따른 단계별 평화지대화 방안



자료: 연구진 작성



3

CHAPTER

경기북부 접경지역 종합발전 실천사업

1. 종합발전 실천사업 선정지표 | 35
2. 종합발전 실천사업 평가 | 37
3. 종합발전 실천사업 선정결과 및 주요내용 | 49

경기북부 접경지역 종합발전 실천사업

본 장에서는 2장에서 제시한 실천사업 선정기준에 따른 24개 선정지표를 선정하고 각 평가 단계에 적용하였다. 특히 실무자 면담에 의한 2차 후보사업 발굴과 전문가 설문에 의한 후보사업 우선순위 평가시 선정지표에 대한 사전 교육실시 후 평가를 진행하였다. 실천사업 평가는 문헌고찰 등을 통한 1차 후보사업 발굴(1차년도(2018년) 연구결과), 실무자 조사를 통한 2차 후보사업 발굴, 후보사업 우선순위 전문가 조사, 실천사업 선정의 4단계로 진행하였다. 최종적으로 남북협력 선행추진 실천사업 3개, 중앙정부 사업 6개, 지자체 사업 11개, 연구진 발굴 실천사업 2개, 총 22개의 실천사업을 선정하였다. 아울러 각 지역별 주요 실천사업 내용을 구체적으로 설명하고 추진 상의 정책과제도 제시하였다.

1. 종합발전 실천사업 선정지표

종합발전 실천사업 선정지표는 후보사업 평가 시 선정기준 적용을 명확하게 하기 위하여 세부항목으로 분류하였다. 또한 각 지표에 대한 중요도를 제시함으로써 평가자가 어떤 지표를 어떤 비중으로 평가해야 하는지에 대한 정보를 제공하였다.

접경지역의 역할과 가치를 고려하기 위한 선정기준에서는 6개의 지표를 선정하였으며, 남북교류협력의 가능성, 남북 갈등관리 효과성, 남북교류협력의 시너지 정도, 국민공감대 형성의 중요도를 높게 제시하였다. 국가균형발전 사업이면서 관련 법 지원이 가능한 선정기준으로 5개의 지표를 선정하였다. 다만 이윤추구를 목적으로 하는 민간 참여를 고려하였을 때 초기의 정부와 민간의 협력 가능성은 보통으로 판단하였다. 남북관계에 대한 유연한 대응을 가능하게 하는 공간적 연계·확산 선정기준으로 5개의 지표를 선정하였다. 남북 공통선 해당정도, 대북제재 수준, 공간적·단계적 확산 가능성

등의 중요도를 높게 제시하였다. 기존 관련 정책 및 사업과의 연계 선정기준의 경우에는 연계가 가능하다면 연계하는 것이 바람직하나 더 좋은 사업 아이템이 있을 경우 반드시 연계해야 하는 것은 아니므로 정부의 대북정책 및 현안 지원 가능성을 제외하고는 중요도를 보통으로 하였다. 지역경쟁력 기반의 지자체 통일역량 강화사업 선정지표는 지역경쟁력 기반의 남북교류협력이라는 본 연구의 주요개념에 해당하므로 중요성을 높음으로 제시하였다.

표 3-1 | 종합발전 실천사업 선정지표

실천사업 선정기준	실천사업 선정지표	중요도
접경지역의 역할과 가치를 고려	남북교류협력의 가능성	▲
	남북 갈등관리 효과성	▲
	생태·환경 보전 및 지속가능한 발전 정도	▲
	남북교류협력 실험의 장(test bed)으로서의 필요성	△
	남북교류협력의 시너지 정도	▲
	남북교류협력에 대한 국민공감대 형성	▲
국가균형발전 사업이면서 관련 법 지원 가능	자립적 지역발전의 가능성	▲
	주민 복지향상 기여 정도	▲
	소요예산 조달 가능성(법상에 지원 명시 사업)	▲
	중앙정부·지자체·민간 협력 가능성	▲
	타지역과 연계개발의 가능성	△
남북관계에 대응한 공간적 연계·확산이 가능한 사업	남북 공통선(common good) 해당 정도	▲
	국내외적 대북제재 해당 정도*	▲
	남북한 접경지역 모두를 고려한 계획수립 가능성	▲
	북한의 태도변화에 대한 민감성*	▲
	타지역 또는 산업으로 연계·확산의 정도	△
기존 관련 정책 및 사업과 연계성을 갖는 사업	정부의 대북정책 및 현안 지원 가능성	▲
	경기북부 접경지역 종합발전 계획에 해당하는 사업	▲
	지자체 중장기 기본계획 또는 발전계획에 해당하는 사업	▲
	현재 추진 중이거나 예산확보가 된 사업	▲
접경지역 지자체의 통일역량 강화 사업	남북 인적교류를 위한 지역 대학·연구소 등과의 연계 가능성	▲
	과도한 규제 또는 지원강화를 위한 법·제도 개선 사업	▲
	'남북접경위원회(가칭)' 등 거버넌스 구축 가능성	▲
	국제기구와의 협력 등 세계화 가능성	△

중요도 범례: ▲: 높음, △: 다소 높음, ▲: 보통

* 이탤릭체는 평가점수가 낮을수록 실천사업 선정확률이 높은 지표임

자료: 연구진 작성

2. 종합발전 실천사업 평가

1) 종합발전 실천사업 선정절차

경기북부 접경지역의 종합발전 구상에 따른 실천사업 선정절차는 다음과 같다. 접경 지역 관련 중앙부처, 경기북부 접경지역 광역(도)·기초(시·군)지자체 추진계획과 추진 사업에 대한 문헌조사를 통해서 1차 후보사업을 발굴하였다(1차 년도(2018년) 연구결과). 경기북부 접경지역을 대상으로 하거나 경기북부 접경지역과 타 접경지역과의 연계가 가능한 중앙부처 추진사업과 경기도 및 경기북부 접경지역 지자체가 추진하고 있는 균형발전과 남북교류협력이 가능한 사업을 후보사업으로 발굴하였다.

1차 년도(2018년)에 문헌조사를 통해서 발굴한 10개의 중앙부처 사업과 75개의 지자체 사업을 대상으로 1차 지자체 실무자 면담조사를 수행하였다. 문헌조사를 통해 도출한 지자체의 75개의 1차 후보사업과 함께, 경기북부 접경지역 기초지자체 실무자 1차 면담조사를 통해 경기북부 접경지역 시·군별로 추진계획 중이거나 추진을 원하는 사업을 조사하였다. 2019년 4월 24일부터 5월 15일까지 7개 시·군(연천군⁹⁾, 동두천시¹⁰⁾, 파주시¹¹⁾, 고양시¹²⁾, 포천시¹³⁾, 양주시¹⁴⁾, 김포시¹⁵⁾)의 남북교류협력 관련 실무자들과의 면담조사를 통해 지역별·분야별 후보사업을 발굴하였다.

면담조사 시에는 사업에 대한 이해를 높이기 위해 사업선정 관련 교육을 실시하였다. 사업선정의 중요한 기준인 남북교류협력과 균형발전이 동시에 가능한 사업을 선정해야 함을 설명하고, 도출된 사업에 대해 실천사업 선정지표를 적용하게 함으로써 최종적으로 후보사업을 도출하였다. 분야별 후보사업 분야로 DMZ 생태·문화·평화 관광

9) '19.5.15. 연천군청 기획감사담당관 실무자 참석

10) '19.5.14. 동두천시청 기획감사담당관 실무자 참석

11) '19.4.25. 파주시청 남북협력과, 평화협력과 실무자 참석

12) '19.4.24. 고양시청 기획담당관, 평화미래정책관 실무자 참석

13) '19.5.14. 포천시청 평화기반조성과, 기획예산과, 도시계획상임기획팀, 한탄강시설팀 실무자 참석

14) '19.5.15. 양주시청 원코리아팀 실무자 참석

15) '19.5.15. 김포시청 도시계획팀, 관광팀, 산업단지조성팀, 평화정책TF 팀, 평화교류팀 실무자 참석

지구(벨트), 경제(통일특구 및 산업·물류지구(벨트)), 인프라 구축, 남북 간 인적교류와 경기북부 접경지역에서 현안이 되고 있는 주한미군 반환공여구역 활용이 발굴되었다.

다음으로 실천사업 선정을 위하여 접경지역 관련 연구기관 및 학계(통일연구원, 국가안보전략연구원, 경기연구원, 강원연구원 등의 정치, 경제, 교통계획, 지리, 북한경제, 도시계획 등) 전문가를 대상으로 조사를 실시하였다. 1차 지자체 실무자 면담조사를 통해 도출한 후보사업을 대상으로 접경지역의 균형발전과 남북교류협력이 가능한 우선순위 실천사업을 조사하였다. 7개 지역별 사업의 우선순위와 함께 5개 분야별 추진사업에 대한 상대적 중요도를 AHP(Analytic Hierarchy Process)방식을 통해 평가하였다. 이 외에도, 중앙부처의 사업뿐만 아니라 경기북부 및 강원·인천 접경지역과도 연계 가능한 실천사업을 선정하였다.

최종적인 실천사업 선정을 위하여 전문가 조사를 통해 도출한 우선순위 사업 결과를 기반으로 2차 경기북부 접경지역 지자체 실무자 면담조사를 통해서 실천사업을 선정하였다. 2019년 9월 18일부터 10월 2일까지 시군별 지자체 실무자 2차 면담조사를 수행하였으며 전문가 조사 선정 결과를 검토하고 의견수렴을 통해 최종적으로 실천사업을 선정하였다. 이와 같은 절차와 방법을 사용한 목적은 실천사업 선정결과에 대한 지자체 실무자의 이해를 높이고, 지자체에서 추진하고 있는 지역개발 정책과의 정합성 마련에 초점을 두기 위함이었다.

그림 3-1 | 경기북부 접경지역 종합발전 실천사업 선정절차 및 방법



자료: 연구진 작성

2) 경기북부 접경지역 종합발전 1차 후보사업

경기북부 접경지역의 종합발전 1차 후보사업 발굴 1차 년도(2018년) 연구에서 수행하였다. 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 실천사업 선정을 위하여 문헌조사를 통해 도출한 중앙부처 및 경기북부 접경지역의 지자체별 기존사업을 대상으로 검토하였다.

중앙부처 사업은 한반도 신경제 구상(국정과제 90)에 따른 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트), 판문점 선언(2018. 4. 27.)과 평양공동선언(2018. 9. 19.)에 따른 정책현안 추진과제, 기존 접경지역 관련 선행연구 추진사업을 검토하였다. 강민조 외(2017b; 2018)의 연구에서는 한반도 신경제 구상 및 남북 정상회담 합의 결과 등을 통해 DMZ 일원의 접경지역 평화벨트 구축을 위한 중앙부처 주도의 핵심과제를 도출하였으며 이는 경기북부 접경지역의 균형발전 실천사업과 연계할 수 있다([부록 2] <표 2> 참조).

경기북부 접경지역의 지역별·분야별 추진사업은 문헌을 통해 후보사업을 조사하였다. 경기북부 접경지역인 연천군, 동두천시, 파주시, 고양시, 포천시, 양주시, 김포시의 남북교류협력 및 균형발전 사업의 목적과 주요내용을 검토하고 지역별 후보사업을 발굴하였다. 또한 지역별 추진사업은 중앙부처 사업과의 연계성 마련, 균형발전 고려 및 체계적인 지역별 남북교류협력을 추진하기 위하여 유사사업을 5개 분야로 나누어 검토하였다. 분류된 5개 분야는 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트), 경제(통일특구 및 산업·물류 지구(벨트)), 교통 인프라, 인문교류, 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 등이다([부록 2] <표 4> 참조).

이를 통하여 중앙부처 10개 사업과 경기북부 접경지역 지자체 75개 사업을 발굴하였다. 중앙부처 사업과 지자체 사업의 분야별 내용은 연계성이 높으나 지자체 사업의 경우 남북 문화 및 인적교류가 상대적으로 높게 나타났다. 이는 대북제재에 해당하는 분야가 아니며, 초기투자 비용이 낮은 사업이므로 지자체가 주도적으로 추진할 수 있는 사업으로 판단된다. 중앙부처와 지자체 사업 중 가장 연계성이 높은 사업은 DMZ 및 접경지역의 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 조성사업으로 나타났다.

3) 경기북부 접경지역 종합발전 2차 후보사업

시·군별 지자체 실무자 1차 면담조사를 통해 경기북부 접경지역 종합발전 구상에 따른 2차 후보사업을 발굴하였다. 문헌조사를 통해 도출한 중앙부처 및 지자체의 추진사업과 함께 경기북부 접경지역 시·군별 사업 기본방향 및 추진계획 중이거나 추진을 원하는 사업을 면담조사를 수행함으로써 후보사업으로 도출하였다. 2019. 4. 24~5. 15까지 7개 시·군(연천군, 동두천시, 파주시, 고양시, 포천시, 양주시, 김포시) 접경지역의 남북교류협력 관련 실무자와의 면담조사를 통해 중앙부처 주도의 10개 추진사업과 30개의 지역별·분야별 후보사업을 최종적으로 발굴하였다.

표 3-2 | 접경지역 관련 중앙부처 주도의 남북협력 추진사업

추진과제	
DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트)	생태
	역사문화
	평화
산림협력사업	산림병충해방역
	산림녹화
	양묘장 설치
남북수자원협력사업	한강하구 남북공동조사
	남북 공유하천 공동관리(홍수예방, 수질관리 등)
남북경협사업 재개 및 확대·발전	개성공단
	금강산 관광사업
남북 공동시장 조성사업	농산물 공동시장
	수산물 공동시장
	축산물 공동시장
동해관광공동특구조성	
서해경제공동특구	
남북 철도·도로 연결 및 현대화 사업(경의선, 경원선, 동해선 등)	
주한미군 반환공여구역 개발*	
남북 스포츠교류협력센터 건립사업*	

* 통일부, 행정안전부 등의 중앙정부에서 추진 및 계획 중인 사업
 자료: 연구진 작성 (문헌조사 및 전문가조사 결과 반영)

지역별 후보사업 발굴을 위해서는 연천군, 동두천시, 파주시, 고양시, 포천시, 양주시, 김포시를 대상으로 남북교류협력을 통해 지역개발을 달성하고자 하는 중점 사업에 관한 면담조사를 실시하였다. 1차 후보사업 선정분야와 동일하게 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트), 경제(통일특구 및 산업·물류지구(벨트)), 교통 인프라, 남북 간 인적교류와 경기북부 접경지역에서 현안이 되고 있는 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야의 중점 사업을 발굴하였다.

표 3-3 | 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 지역별 후보사업 (1차 실무자 면담조사 결과)

시·군	추진사업
연천군	<ul style="list-style-type: none"> - 국립 제3현충원 건립 - 전곡리유적(전곡선사 박물관) - 임진강-한탄강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트 조성 - 신 DMZ 평화경제특구 구상 - 경원선 복원 및 고속철도 유치
동두천시	<ul style="list-style-type: none"> - 생태·문화·관광 사업(농자숲 조성, 자연휴양림 조성, 박찬호 야구공원 조성 등) - 주한미군 반환공여구역 활용(경기도 의료원 설립, 경기문화재단 유치, 육군사관학교 유치 등) - 신시가지 개발계획 및 쇠퇴지역 재개발 사업
파주시	<ul style="list-style-type: none"> - 통일특구 - '파주-개성' 농업협력사업 - '파주-해주' 문화교류사업
고양시	<ul style="list-style-type: none"> - 물류·유통을 특화한 대북관문으로서의 대륙국제터미널 조성 - 남북표준도시 추진 - 평화통일특구(MICE·방송통신산업, 육류관 등 특산품 시장, 면세점) JDS조성
포천시	<ul style="list-style-type: none"> - 남북교류 물류단지 조성(북한 광공업 관련 물류 기능 특화) - 한탄강 주상절리길 생태 체험 공간 조성 - 국제대회 규격 스포츠시설 건립 - 남북경협 전문가 양성(포천시에 위치한 3개 대학과 연계) - 경원선 분선 철도 포천 유치
양주시	<ul style="list-style-type: none"> - 온릉 개방을 통한 남북한 문화재 교류 - 평화통일 교육센터 - 섬유산업과 연계한 종합보세구역 지정 추진
김포시	<ul style="list-style-type: none"> - 한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동 상세조사 추진 - 포구 및 나루벚길 복원사업 - 평화경제특구 및 평화경제자유구역 추진 - 애기봉 평화생태공원 - 김포-개성 고속화도로 - 월곶 도시계획도로(가칭 평화로) 개설 사업

자료: 경기북부 접경지역 시군별 실무자 면담조사 (‘19.4.24~5.15까지 7개 시·군) 결과

표 3-4 | 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 분야별 후보사업 (1차 실무자 면담조사 결과)

남북협력 분야		추진사업
DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트)		<ul style="list-style-type: none"> - (연천) 국립 제3현충원 건립 - (연천) 전곡리유적(전곡선사 박물관) - (연천-포천) 임진강-한탄강 수상절리길 생태·문화·평화 관광루트 조성 - (동두천) 생태·문화·관광 사업 (놀이숲, 자연휴양림, 박천호 야구공원 등) - (양주) 온릉 개방을 통한 남북한 문화재 교류 - (김포) 애기봉 평화생태공원 - (김포) 포구 및 나루벚길 복원사업
경제 분야	통일특구	<ul style="list-style-type: none"> - (연천) 신 DMZ 평화경제특구 구상 - (파주) 통일특구 - (김포) 평화경제특구 - (고양) 평화통일특구(MICE·방송통신산업, 옥류관 등 특산품 시장, 면세점 육성) JDS조성
	산업·물류 지구(벨트)	<ul style="list-style-type: none"> - (포천) 남북교류 물류단지 조성(북한 광공업 관련 물류 기능 특화) - (양주) 섬유산업과 연계한 종합보세구역 지정 추진 - (김포) 평화경제자유구역 추진
교통 인프라		<ul style="list-style-type: none"> - (고양) 물류·유통을 특화한 대북관문으로서의 대륙국제터미널 조성 - (포천) 경원선 분선 철도 포천 유치 - (김포) 김포-개성 고속화도로 - (김포) 월곶 도시계획도로(가칭 평화로) 개설 사업 - (연천-동두천-양주) 경원선 복원 및 고속철도 유치
인적교류 (교육·문화·의료·보건 등의 인적교류)		<ul style="list-style-type: none"> - (파주) '파주-개성' 농업협력사업 - (파주) '파주-해주' 문화교류사업 - (고양) 남북표준도시 추진 - (포천) 남북경협 전문가 양성 (포천시에 위치한 3개 대학과 연계) - (포천) 국제대회 규격 스포츠시설 건립 - (양주) 평화통일 교육센터 - (김포) 한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동 상세조사 추진
주한미군 반환공여구역 활용		<ul style="list-style-type: none"> - (동두천시) 경기도 의원원 동두천 병원 설립 - (동두천시) 경기문화재단 유치 - (동두천시) 캠프호비 일원의 육군사관학교 유치 - (동두천시) 신시가지 개발계획 및 쇠퇴지역 재개발 사업

자료: 경기북부 접경지역 시군별 실무자 면담조사 (*19.4.24~5.15까지 7개 시·군) 결과

4) 종합발전 실천사업 선정을 위한 후보사업 평가

본 절에서는 중앙부처 및 경기북부 접경지역 지자체의 종합발전 2차 후보사업을 대상으로 전문가조사를 실시하여 실천사업 선정을 위한 후보사업을 평가하였다.

(1) 중앙부처 2차 후보사업 우선순위 전문가 평가

접경지역 관련 중앙부처 주도의 남북협력 2차 후보사업에 대한 전문가 우선순위 평가를 수행하였다. DMZ 일원 남북 접경지역에서 추진할 필요가 있는 남북협력의 우선 추진과제로서 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트)가 제 1순위로 가장 높은 응답률(48.15%)을 보였다. 이는 생태·관광분야 등은 대북제재 대상 분야가 아니기 때문에 우선적으로 추진할 수 있기 때문인 것으로 판단된다.

남북 철도·도로 연결 및 현대화 사업(14.82%)과 주한미군 반환공여구역 개발(14.79%)도 우선순위가 높게 나타났다. 남북 철도·도로 연결 및 현대화 사업은 2018년 11월 30일부터 12월 17일까지 진행된 남북철도 공동조사 등으로 인해 우선순위가 높게 나타난 것으로 판단된다. 주한미군 반환공여구역 개발은 다른 추진과제에 비해 남북관계의 불확실성에 대한 영향이 낮기 때문인 것으로 판단된다.

표 3-5 | 중앙부처 주도의 접경지역의 남북협력 우선 추진과제

추진과제	1순위	2순위	3순위
동해관광공동특구구성	0.00%	0.00%	7.41%
DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 조성	48.15%	14.81%	18.52%
서해경제공동특구	0.00%	25.93%	14.81%
산림협력사업(산림병충해방역, 산림녹화 등)	0.00%	11.12%	0.00%
남북수자원협력사업	0.00%	7.41%	0.00%
남북 철도·도로 연결 및 현대화 사업	14.82%	0.00%	14.81%
남북경협사업 재개 및 확대·발전(개성공단, 금강산관광)	11.12%	0.00%	7.41%
남북 공동시장 조성사업	11.12%	18.52%	18.52%
주한미군 반환공지역 개발	14.79%	22.21%	18.52%

* 남북 스포츠교류협력센터(포천시) 사업은 전문가 조사 이후에 발굴된 사업으로 조사항목에 포함되지 않음
 자료: 연구진 작성 (2018년 12월 13일~ 12월 18일까지 접경지역 지자체 개발관련 공무원 및 전문가 27인을 대상으로 DMZ 일원 접경지역을 대상으로 우선순위 추진과제 관련된 전문가 조사 실시 결과 반영)

(2) 경기북부 접경지역 지자체 2차 후보사업 우선순위 전문가 평가

지자체 2차 후보사업을 대상으로 우선순위를 파악하기 위하여 전문가 설문조사(2019. 6. 10 ~ 6. 20)를 수행하였다. 경기북부 접경지역의 지자체별 후보사업 30개 중 가장 시급하게 추진되어야 할 사업으로는 ‘임진강-한탄강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트 조성’이 선정되었고 ‘주한미군 반환공여구역 활용’ 등이 2순위로 나타났다.

표 3-6 | 가장 시급하게 추진되어야 할 후보사업(복수응답)

시·군	추진사업	빈도	순위
연천군	국립 제3현충원 건립	5	10
	전곡리유적	6	9
	임진강-한탄강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트 조성	14	1
	신 DMZ 평화경제특구 구상	3	19
	경원선 복원 및 고속철도 유치	7	7
동두천시	생태·문화·관광 사업	3	19
	주한미군 반환공여구역 활용	13	2
파주시	신시가지 개발계획 및 쇠퇴지역 재개발 사업	5	10
	파주 통일특구	11	5
	‘파주-개성’ 농업협력사업	3	19
고양시	‘파주-해주’ 문화교류사업	2	24
	물류·유통을 특화한 대북관문으로서의 대륙국제터미널 조성	5	10
	남북표준도시 추진	1	27
포천시	남북 영상문화단지(평화통일특구 JDS 조성 연계)	7	7
	남북교류 물류단지 조성	2	24
	한탄강 주상절리길 생태 체험 공간 조성	13	2
	국제대회 규격 스포츠시설 건립	2	24
	남북경협 전문가 양성	4	17
양주시	경원선 분선 철도 포천 유치	4	17
	온릉 개방을 통한 남북한 문화재 교류	3	19
	평화통일 교육센터	5	10
김포시	섬유산업과 연계한 종합보세구역 지정 추진	5	10
	한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동 상세조사 추진	12	4
	포구 및 나루벚길 복원사업	11	5
	평화경제특구 및 평화경제자유구역 추진	1	27
	애기봉 평화생태공원	5	10
	김포-개성 고속화도로	5	10
월곶 도시계획도로 개설 사업	3	19	
전체		160	

자료: 접경지역 관련 전문가 조사(19.6.10~6.20) 결과

지역별 우선순위 사업을 살펴보면, 연천군의 사업에 대한 우선순위 평가결과로는 1순위로 ‘임진강-한탄강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트 조성’이 나타났다.

표 3-7 | 연천군의 사업에 대한 우선순위

추진사업	빈도수				
	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위
국립 제3헌충원 건립	2	2	5	2	4
전곡리유적(전곡선사 박물관)	1	5	4	4	1
임진강-한탄강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트 조성	9	4	3	0	0
신 DMZ 평화경제특구 구상	0	2	1	5	7
경원선 복원 및 고속철도 유치	4	2	2	4	3

자료: 접경지역 관련 전문가 조사(19.6.10~6.20) 결과

동두천시의 후보사업에 대한 우선순위 평가결과, 1순위는 경기도 의료원 동두천 병원 설립, 경기문화재단, 육군사관학교 유치 등을 통한 ‘주한미군 반환공여구역 활용’로 나타났다.

표 3-8 | 동두천시의 사업에 대한 우선순위

추진사업	빈도수		
	1순위	2순위	3순위
생태·문화·관광 사업	2	4	9
주한미군 반환공여구역 활용	12	2	2
신시가지 개발계획 및 쇠퇴지역 재개발 사업	2	9	4

자료: 접경지역 관련 전문가 조사(19.6.10~6.20) 결과

파주시의 후보사업 가운데에서는 1순위로 ‘파주 통일특구’가 가장 높은 것으로 나타났다, ‘파주-개성’ 농업협력사업이 2순위로 평가되었다.

표 3-9 | 파주시의 사업에 대한 우선순위

추진사업	빈도수		
	1순위	2순위	3순위
파주 통일특구	10	0	6
‘파주-개성’ 농업협력사업	3	10	2
‘파주-해주’ 문화교류사업	3	5	7

자료: 접경지역 관련 전문가 조사(19.6.10~6.20) 결과

고양시의 경우에는 남북 영상문화단지 조성사업이 가장 높게 나타났으며, 이는 향후 평화통일특구(MICE·방송통신산업, 옥류관 등 특산품 시장, 면세점 육성 등)인 JDS 지구와 연계가 가능하다.

표 3-10 | 고양시의 사업에 대한 우선순위

추진사업	빈도수		
	1순위	2순위	3순위
물류·유통을 특화한 대북관문으로서 대륙국제터미널 조성	5	6	4
남북표준도시 추진	1	6	8
남북 영상문화단지(평화통일특구 JDS지구와 연계)	10	3	3

자료: 접경지역 관련 전문가 조사(19.6.10~6.20) 결과

포천시의 후보사업에 대한 우선순위 평가결과, 1순위로 ‘한탄강 주상절리길 생태 체험 공간 조성’이 선정되었다.

표 3-11 | 포천시의 사업에 대한 우선순위

추진사업	빈도수				
	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위
남북교류 물류단지 조성	1	2	2	5	6
한탄강 주상절리길 생태 체험 공간 조성	10	3	1	1	0
국제대회 규격 스포츠시설 건립	1	4	2	2	6
남북경협 전문가 양성	0	5	4	5	1
경원선 분선 철도 포천 유치	4	1	6	2	2

자료: 접경지역 관련 전문가 조사(19.6.10~6.20) 결과

양주시의 사업에 대한 우선순위 평가결과, 1순위로 ‘온릉 개방을 통한 남북한 문화재 교류’가 선정되었다.

표 3-12 | 양주시의 사업에 대한 우선순위

추진사업	빈도수		
	1순위	2순위	3순위
온릉 개방을 통한 남북한 문화재 교류	6	7	3
평화통일 교육센터	5	5	5
섬유산업과 연계한 종합보세구역 지정 추진	5	3	7

자료: 접경지역 관련 전문가 조사(19.6.10~6.20) 결과

마지막으로 김포시의 후보사업에 대한 우선순위 평가결과, ‘한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동 상세조사 추진’이 1순위로 나타났으며, 이 외에도, 포구 및 나루벚길 복원사업이 우선순위가 높은 사업으로 평가되었다.

표 3-13 | 김포시의 사업에 대한 우선순위

추진사업	빈도수					
	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위
한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동 상세조사 추진	11	1	1	1	0	2
포구 및 나루벚길 복원사업	2	8	2	1	2	0
평화경제특구 및 평화경제자유구역 추진	0	0	2	2	5	6
애기봉 평화생태공원	2	3	4	5	0	1
김포-개성 고속화도로	1	2	1	3	2	6
월곶 도시계획도로(가칭 평화로) 개설 사업	0	1	5	3	6	0

자료: 접경지역 관련 전문가 조사(19.6.10~6.20) 결과

경기북부 지자체 실천사업은 사업의 특성상 생태·문화·평화 관광, 경제(통일특구 및 산업·물류지구(벨트)), 교통 인프라, 인적교류, 주한미군 반환공여지 이용 및 관리의 총 5개 분야로 구분할 수 있다. 이러한 분야별 우선순위 전문가 평가결과는 다음과 같다.

첫째, 생태·문화·평화 관광 분야의 추진사업들 간 상대적 중요도 결과, 연천군의 ‘임진강-한탄강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트 조성’이 가장 높은 것으로 나타났으며, 다음으로 포천시의 ‘한탄강 주상절리길 생태 체험 공간 조성’, 김포시의 ‘한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동 상세조사 추진’, 연천군의 ‘국립 제3현충원’ 순으로 나타났다. 생태·문화·평화 관광 분야는 대북제재 대상이 아니며 남북 공동선의 과제기 때문에 타 산업 분야에 비해 우선순위가 전반적으로 높게 나타난 것으로 판단된다.

경제 분야는 통일특구의 경우 파주시의 ‘통일특구’, 산업·물류지구(벨트)의 경우 고양시의 ‘남북 영상문화단지’가 우선순위가 높은 것으로 나타났다. 통일특구 조성은 통일특구법안 발의를 시작으로 ‘파주 통일특구’를 주요 거점으로 북한 개성공단 등과 연계·확대하는 방안 마련이 필요하다. 통일특구는 파주-개성과 같이 산업거점 네트워크 형성시 시너지를 확대할 수 있는 산업분야에 대한 사전 검토가 필요하다. 산업·물류지

구(벨트)의 경우 물류단지 조성과 같은 사업에 대한 필요성은 높으나 남북관계의 불확실성 등으로 인해 남북협력초기에 추진하기에는 위험도가 높을 것으로 판단된다. 따라서 고양시의 ‘물류·유통을 특화한 대북관문으로서의 대륙국제터미널 조성’, 포천시의 ‘남북교류 물류단지 조성’ 등과 같은 사업은 남북관계 확대단계 이상에서 추진할 필요가 있다.

교통 인프라 분야의 경우에는 ‘경원선 복원 및 고속철도 유치’가 가장 우선적으로 추진해야 하는 사업으로 평가되었으며, 다음으로 ‘김포-개성 고속화도로’ 순으로 나타났다. 인프라 구축에 있어서는 ‘경원선 복원 및 고속철도’ 사업을 경기북부 접경지역의 주요 핵심사업으로 하고 ‘김포-개성 고속화도로’ 등을 통해 남북 연계를 확대할 수 있을 것으로 보인다. 교통 인프라 분야의 경우 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트), 국립 제3현충원, 주한미군 반환공여구역 활용 등 다른 지자체 사업에 영향을 미치는 사업으로 경기북부 접경지역의 남북교류협력 및 균형발전을 위해서는 주요 사업으로 추진할 필요가 있다. 다만 교통 인프라 사업은 대규모 사업비와 유지보수 등에 대한 비용이 지속적으로 소요되기 때문에 이용수요를 확보하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 교통 인프라 사업과 남북협력 거점도시 등의 타 사업을 융·복합적으로 연계하는 방안 마련이 필요하다.

교육·문화·보건·의료 등의 인적교류 분야에 있어서는 포천시의 ‘남북경협 전문가 양성’이 우선순위가 가장 높게 나타났으며, 양주시의 ‘온릉 개방을 통한 문화제 교류’ 등의 순위로 나타났다. 인적교류 분야는 남북주민 간 왕래 및 교류 활성화를 통해 남북 간 신뢰구축이 가능하리라 판단된다.

마지막으로 경기북부 접경지역의 지역적 특수성을 보여주는 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리의 경우에는 주한미군 반환공여구역 활용의 우선순위가 가장 높은 것으로 나타났다. 주한미군 반환공여구역 활용에는 ‘경기도 의료원 동두천 병원 설립’을 남북 간 의료협력의 시발점으로 하여 ‘경기문화재단 유치’와 ‘캠프호비 일원 육군사관학교 유치’ 등을 통해 향후 남북 간 인적교류 활성화 사업들과 연계하는 방안 마련이 요구된다.

3. 종합발전 실천사업 선정결과 및 주요내용

1) 실천사업 선정결과

중앙부처의 경우 선행연구의 전문가 조사 결과를 반영하여 최종적으로 실천사업을 선정하였다. 중앙정부 사업은 전문가 조사결과 순위에 따른 가중치(1순위: 0.5, 2순위: 0.3, 3순위: 0.2)를 부여하여 계산하였으며 기술 통계량에 기반하여 5개 사업을 선정하였다. 또한 통일부 사업인 남북 스포츠협력센터(포천시)와 같은 경우에는 최근 예산이 확보된 사업으로 실천사업에 포함시켜 총 6개 중앙부처 실천사업을 선정하였다.

지자체 사업의 경우 우선순위 사업의 실행력을 담보하기 위하여 2차 후보사업의 전문가 평가결과에 대한 시·군별 2차 실무자 면담조사¹⁶⁾를 실시하였다. 이를 통해 우선순위 선정 결과를 검토하고 의견을 수렴함으로써 최종적으로 실천사업을 선정하였다.

최종적으로 선정된 실천사업은 경기북부 접경지역을 대상으로 하는 중앙부처 사업 6개, 지자체 실천사업 11개가 있으며, 전문가 자문 및 연구진 협의를 통해 실천사업의 원활한 수행을 위해 발굴된 선행추진과제 3개와 연구진 발굴 실천사업 2개를 포함하여 총 22개의 실천 사업을 선정하였다.

본 연구에서 도출한 실천사업 선정결과는 다음과 같다. 첫째, 중앙부처 주도의 실천사업으로는 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트), 주한미군 반환공여구역 개발, 남북 공동시장, 서해경제공동특구, 남북 철도·도로 연결 및 현대화 사업, 남북 스포츠 협력센터 건립사업을 선정하였다. 둘째, 지자체 주요 실천사업으로는 연천군의 임진강-한탄강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트 조성, 국립 제3헌충원, 경원선 복원 및 고

16) 2차 실무자 면담조사는 2019년 9월 18일부터 10월 2일까지 경기북부 접경지역 시·군별(동두천시, 파주시, 고양시, 포천시, 김포시)로 수행

- '19.10.2. 동두천시청 기획감사담당관 실무자 참석
- '19.9.30. 파주시청 남북협력과, 평화협력과 실무자 참석
- '19.9.30. 고양시청 기획담당관, 평화미래정책관 실무자 참석
- '19.10.1. 포천시청 평화기반조성과, 기획예산과, 도시계획상임기획팀, 한탄강시설팀 실무자 참석
- '19.9.18. 김포시청 도시계획팀, 관광팀, 산업단지조성팀, 평화정책TF 팀, 평화교류팀 실무자 참석

속철도 건설, 동두천시의 주한미군 반환공여구역 활용, 파주시의 통일특구, 고양시의 남북 영상문화협력단지, 포천시의 한탄강 주상절리길 생태체험 공간조성과 남북경협 전문가 양성, 양주시의 온릉 개방을 통한 문화재 교류, 김포시의 한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동조사 추진사업과 포구 및 나루벚길 복원사업을 선정하였다. 셋째, 전문가 의견수렴과 연구진 협의를 통해서 남북협력 선행추진 과제로 범부처 남북 접경지역 관련 연구 성과 공동 활용체계 마련, 국토자원 남북 공동조사(한강하구 포함), DMZ 브랜딩을 선정하였다. 마지막으로, 연구진 발굴 실천사업으로 남북교류협력을 위한 거점도시 조성(3차년도 남북협력을 위한 남북한 협력도시 제시)과 초국경질병 등에 대한 보건·의료 협력(아프리카 돼지열병, 말라리아, 메르스, 코로나 등) 사업을 선정하였다.

표 3-14 | 경기북부 접경지역의 종합발전을 위한 실천사업 선정 결과

구분	실천사업
남북협력 선행 실천사업	<ul style="list-style-type: none"> • 범부처 남북 접경지역 관련 연구 성과 공동 활용체계 마련 • 남북협력사업 추진을 위한 국토자원 남북 공동조사(한강하구 포함) • DMZ 브랜딩
경기북부 접경지역 지자체별 실천사업	<ul style="list-style-type: none"> • (연천군) 임진강-한탄강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트 조성 국립 제3현충원 경원선 복원 및 고속철도 건설 • (동두천시) 주한미군 반환공여구역 활용(경기북부 의료원, 경기문화재단, 육군사관학교 유치 등) • (파주시) 통일특구 • (고양시) 통일특구 JDS지구와 연계한 남북 영상문화단지 • (포천시) 한탄강 주상절리길 생태체험 공간조성 남북경협 전문가 양성 • (양주시) 온릉 개방을 통한 문화재 교류 • (김포시) 한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동조사 추진 포구 및 나루벚길 복원사업
중앙부처 접경지역 실천사업 (3차년도 접경지역 간 연계 제시)	<ul style="list-style-type: none"> • DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트)(경기북부, 강원, 인천 접경지역의 관광지구와 연계) • 남북 철도·도로 연결 및 현대화 사업(경의선, 경원선, 동해선 연결사업 등) • 서해경제공동특구(파주-개성 산업특구 기반의 '평화경제메가리전' 연계 및 확산 등) • 남북 공동시장(농산물, 축산물, 수산물 공동시장) • 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 • 남북 스포츠교류협력센터 (포천시)
연구진 발굴 실천사업	<ul style="list-style-type: none"> • 남북협력 거점도시 조성(3차년도 남북협력을 위한 남북한 협력도시 제시) • 초국경질병 등에 대한 보건·의료 협력(아프리카 돼지열병, 말라리아, 메르스, 코로나 등)

자료: 연구진 작성 (진한글자: 3차년도 연구내용)

2) 실천사업 주요 내용

중앙부처 사업 및 연구진 발굴 실천사업은 3차 년도(2020년)에서 다루어질 예정이므로 지자체별 실천사업을 중심으로 주요 내용을 제시하였다.

(1) DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트)와 연계한 연천군의 실천사업

임진강-한탄강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트 조성 사업은 전곡리 선사유적지와 한탄강 주상절리길을 연결하는 사업이다. 연천군은 2019년 6월 19일 유네스코 생물권보전지역으로 지정됨에 따라 연천 임진강 생물권보전지역, 전곡리 선사유적지와 한탄강 주상절리를 연결한 관광루트를 개발할 계획이다. 이 사업은 중앙정부 실천사업과도 연계되어 있으며, 체류형 관광산업을 활성화하고 관광수입을 지역사회 발전에 환원함으로써 국가균형발전에도 이바지 할 수 있다. 현재는 남한만을 대상으로 관광루트 개발을 계획 중이나 향후 북한 접경지역((북)철원, 평강군)을 포함시킬 필요가 있다. 이 외에도, 이 사업은 남북 수자원협력에 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

그림 3-2 | 임진강-한탄강 주상절리길 조성사업

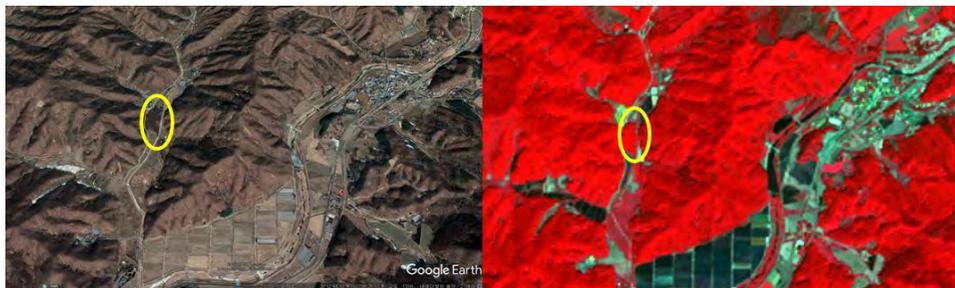


자료: 연천군, 2019. 연천군 내부자료.

DMZ 생태·평화·문화 관광지구(벨트)와 연계 가능한 연천군의 국립 제3현충원¹⁷⁾ 건립은 명예로운 추모의 장(場) 및 공원/관광자원시설로서 기능 및 브랜드를 강화할 수 있는 사업이다. 기념탑, 기념관, 전시관과 같은 현충시설 등의 다양한 콘텐츠를 구축하여 평화와 역사 관광지로 조성하고, 주변 관광시설(한탄강 캠핑장, 전국리 선사유적지 등)과 연계한 가족공원으로 조성함으로써 지역주민 소득의 증대 및 지역경제 활성화에 기여할 수 있다. 또한 연천군 및 동두천시 일대의 철도·도로 등의 교통 인프라 확충 등과 유가족, 정부부처 인사 등의 방문객으로 지역경제 활성화를 통한 국가균형발전이 가능한 사업이다. 한국개발연구원(2016)에 따르면, 묘지(墓地) 5만기 조성을 통해 천억원 이상의 경제효과와 1,400명 이상의 고용 창출 효과를 기대할 수 있다. 이외에도 오키나와 평화기념공원¹⁸⁾ 등과의 협력을 통해 동아시아 국제 평화 네트워크 조성 등도 가능하다.

국립 제3현충원 건립 예산은 2019년 15억원이 편성되었으나 기본구상에 따른 2억원 만 집행될 예정이다¹⁹⁾. 기존 현충원의 안장능력 부족에 대한 선제적 대응과 원활한 사업 진행을 위해서는 기본시설계획의 조속한 추진과 더불어 연천군이 주도적으로 참여할 수 있는 방안을 마련하는 등 사업수행을 위한 다각적인 노력이 필요할 것으로 판단된다.

그림 3-3 | 연천군의 국립 제3현충원 부지(안)



자료: 연구진 작성 (자료: 베이스 맵은 Google Earth, SPOT 활용, 국립 제3현충원 부지(안)은 연천군 내부자료 활용)

- 17) 국립 제3현충원은 국가보훈처 사업으로 연천군 신서면 대광리 신병교육대 이전 부지(약 92만4천㎡)에 입지할 예정이며 전액 국비 사업임 (연천군, 2019. 연천군 내부자료.)
- 18) 오키나와 평화기념공원은 전쟁(2차 세계대전)의 참상을 알리고 희생자를 기리기 위한 장소로, 한국인 위령탑 등이 있음(Okinawa Prefectural Peace Memorial Museum. https://en.wikipedia.org/wiki/Okinawa_Prefectural_Peace_Memorial_Museum (최종접속일: 2019.10.2.))
- 19) '19.5.15. 연천군청 기획감사담당관 실무자 면담조사

(2) 주한미군 반환공여구역 활용과 연계한 동두천시의 실천사업

동두천시는 남북교류활성화와 국가균형발전을 위하여 국내 최대 미군 반환공여구역을 평화공간으로 변화시킴으로써 남북평화 및 균형발전에 기여할 수 있다. 국가안보 혜택은 전 국민이 고르게 누리는 반면 규제에 따른 희생은 동두천시와 같은 특정지역에 집중되어 지역기반 산업 부재, 실업률 증가 등 낙후지역으로 쇠퇴하고 있는 실정이다. 동두천시에는 전국 반환 공여지 179.54km² 중 22.8%인 40.62km²(장윤배 외, 2018)가 위치해 있다. 반환공여구역 활용을 통해 남북교류사업과 국가균형발전 사업 추진을 통하여 낙후된 접경지역의 발전을 촉진하고 지역주민이 혜택을 체감할 수 있는 실천사업이 필요하다. 동두천시에서 보유한 전철, 도로 등의 양호한 접근성은 남북협력 및 국가균형발전 사업추진에 있어 강점이 될 수 있다. 경기북부 지역 중 가장 전방까지 전철이 연결되어 있으며, 제2외곽순환도로('23년 개통예정) 등을 통한 접근성이 우수²⁰⁾하다.

동두천시에서 추진하는 주요 반환공여구역 활용 사업은 경기도 의료원 동두천 병원 설립, 경기문화재단 유치, 육군사관학교 유치, 옥류관 유치 사업 등이 있다. 남북교류사업인 옥류관 유치사업은 동두천역과 보산역 사이의 캠프 모빌을 예정사업지로 선정하였는데 높은 접근성을 보유한 이점을 지니고 있다. 기존 건물 재활용을 통한 사업기간 및 예산 절감을 기대할 수 있으며 주변 하천과 연계한 수변공원을 조성할 수 있다.

다음으로 경기도 의료원 병원 설립사업은 열악한 의료서비스의 공공성을 확보하고 지역 격차 없는 포용사회 실현을 위해 필수적인 사업이다. 의료취약지로 지정된 동두천 위수지역은 안보적 특수상황으로 2차 필수 의료기관이 없으며 장애인, 임산부, 어린이 등의 취약계층에 대한 의료서비스가 매우 열악한 상황이다. 동두천시의 경기도 의료원 병원 설립은 경기북부권역의 거점병원 역할이 가능하며 북한과의 의료협력 추진에도 강점을 지니고 있다. 이 외에도, 미군반환 공여지(남캐슬)를 전문 의료시설 부지로 활용함으로써 평화적 이미지를 강화하고 지역주민 삶의 질 향상에도 기여할 수 있다.

20) 개성-동두천 간은 40km, 강남-동두천 간은 약 45km, 수원-동두천 간은 약 63km의 접근성을 지니고 있음(동두천시, 2019a. 동두천시 내부자료.)

그림 3-4 | 동두천 옥류관 유치 위한 미군반환공여지 활용(안)



자료: 동두천시, 2019a. 동두천시 내부자료.

또한 동두천시의 육군사관학교 유치 사업은 부족한 수도권 주거시설 확충, 기관 이전의 용이성, 균형발전 측면에서 중요한 사업이다. 육군사관학교의 동두천 이전 사업은 미군반환 공여지의 정부주도 개발이 가능하고 지역 경제 및 위상 파급효과가 큰 사업에 해당한다. 특히 한·미 군사협력적 상징성, 기존 시설 재활용을 통한 경제성, 수도권의 부족한 토지이용의 효율성 및 국가균형발전을 충족하는 사업으로 캠프 호비를 대상지역으로 하고 있다(동두천시, 2019a).

그림 3-5 | 동두천시 육군사관학교 유치(안)



자료: 동두천시, 2019a. 동두천시 내부자료.

(3) 인적교류 및 경제협력과 연계한 고양시의 실천사업

고양시는 교통, MICE, 방송통신 인프라가 잘 갖춰져 있으며, 남북교류협력을 위한 물류·유통·소비의 배후도시로서의 이점을 지니고 있다. 철도(경의선, GTX-A(착공), 대곡~소사 복선전철(공사 중) 등), 고속화도로(자유로, 아시안하이웨이(노선 변경 추진 중), 백석IC(추진 중) 등), 한강하구 항만연계(추진 중) 등 교통인프라가 우수하며 킨텍스 등의 MICE 관련 시설 및 고양 일산테크노밸리와 연계한 방송·영화·게임 관련 산업이 입지해 있다.

고양시의 남북협력 중점사업은 JDS(장항동, 대화동, 송포동)지구 내의 통일특구, 대륙국제터미널, 남북표준도시 조성, MICE·방송통신사업이다. 이 중에서 실천사업으로 선정된 사업은 남북 영상문화단지 조성사업이다. 고양시는 남북 영상문화단지 조성²¹⁾을 통해서 남북 영상 콘텐츠 공동제작센터, 콘텐츠 교류 지원 및 영상제작 관련 남북교류협력, 영상 산업단지 조성을 통해 남북 간 문화교류를 기반으로 한 민간의 교류 활성화를 목적으로 한다. 이 외에도, 남북 영상분야의 전문인력 양성을 위한 교육 및 교류거점으로서의 발전전략도 수립하였다. 고양시는 영화방송광고 사업체 수가 329개소로 경기도에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며(고양시, 2019a) 지리적 이점으로 인하여 수도권 방송영상산업의 중심지로서 뿐만 아니라 향후 남북교류협력을 위한 접경지역 도시로서의 이점도 지니고 있다.

고양시의 남북 영상문화단지는 국내의 방송영상산업 육성과 지역 균형발전에 기여할 뿐만 아니라 향후 통일특구 법안이 제정되고 난 후 MICE 중심의 JDS지구의 영상문화단지와 연계하여 남북교류협력의 교두보 역할이 가능하리라 판단된다. 이와 관련해서 고양시는 2019년 남북 영상문화단지 조성을 위한 기본구상 및 타당성 용역사업을 추진 중이다. 특히 고양시의 JDS지구 통일특구 조성사업은 남북경협과 평화통일을 준비하는 거점도시로 발전시킬 수 있을 것이다. 고양시는 통일특구 유치를 위하여 JDS 지구 부지 제공을 제안하였으며 서울과 연계한 서비스, 소비 중심의 산업발전을 추진하고 있다.

21) 고양 영상문화단지 조성. '19.9.30. 고양시청 기획담당관. 평화미래정책관 실무자 면담조사 결과

(4) 통일특구 조성과 연계한 파주시의 실천사업

2006년 최초 발의된 통일특구 관련 법률안은 파주시를 우선 대상지역으로 선정하고 있으며 통일특구법 제정에 따라 첨단산업 유치 등의 구체적인 사업계획을 추진할 예정이다. 이에 파주시는 과거 평화시 구상이 제안되었던 장단반도 일대를 후보지로 선정하고 개성공단과 연계된 통일특구 개발 계획을 수립하고 있다(파주시, 2019). 파주시(2019)는 통일특구 조성시 개성공단과 연계가 가능하며 LCD와 같은 지역산업이 입지하고 있어 이를 남북협력사업으로 추진한다면 투자비용을 최소화 할 수 있는 이점이 있다.

파주시는 미군반환(예정)지의 단계적 철수와 함께 신산업(LG디스플레이)유치로 통일특구를 구상 중이다. 통일특구 조성의 거점지역으로서 파주시는 서울-개성-평양을 연결하는 경의선을 중심으로 남북 산업·경제 협력의 중심지로서의 역할 수행이 가능하리라 본다. 더 나아가 개성공단 정상화와 확장개발이 되면 파주 통일특구와 지리적, 기술적 산업 클러스터 형성 및 시너지 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

그림 3-6 | 파주시의 통일특구 개발 구상(안)



자료: 경기도. 2012. 경기도의 통일특구 유치방안 연구. p.97(좌)
 파주시. 2012. 통일특구! 어디가 최적인가(통일특구 설치와 파주발전 비전)(우)

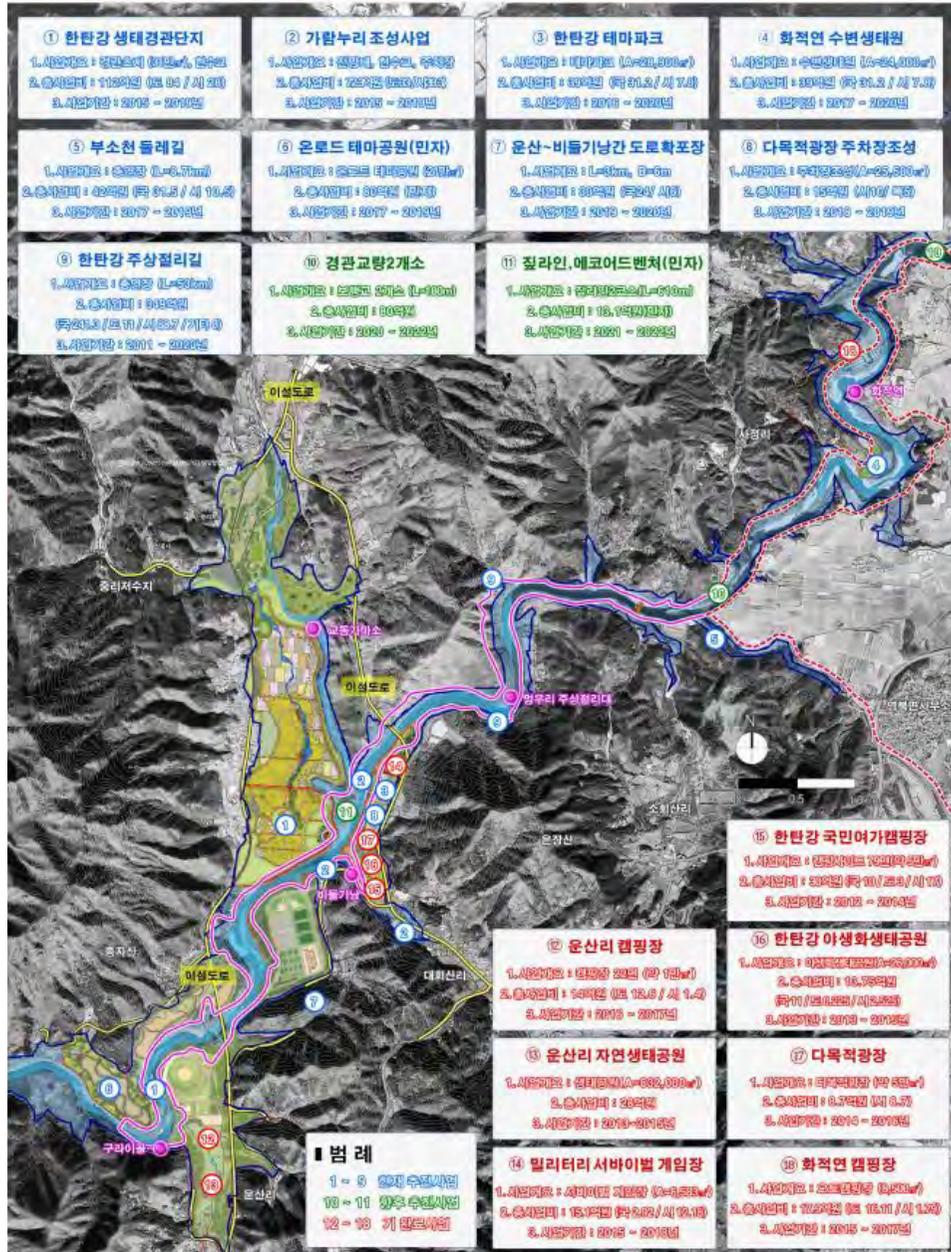
(5) DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 및 스포츠 교류와 연계한 포천시의 실천사업

포천시의 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 조성과 연계한 한탄강 주상절리길 생태체험공간 조성 사업은 총 119km(포천시 53km)이며 포천·연천·철원·북한(평강)으로 연계된 유네스코 세계지질공원 인증을 위하여 노력 중에 있다(포천시, 2019a). 포천시는 한탄강 주상절리길 활성화를 위한 특화사업으로 체험 코스 개발 및 인프라 조성 사업을 함께 진행 중에 있다. 한탄강을 중심으로 한 생태경관단지·테마파크, 화적연수변생태원 등을 추진 중에 있으며 캠핑장, 다목적 광장 등의 사업을 완료하여 DMZ를 국제적인 관광지대로 조성하는데 기여할 수 있을 뿐만 아니라 지역경제 활성화를 통한 국가균형발전에도 이바지 할 것으로 판단된다.

포천시의 한탄강 주상절리길 생태체험공간은 당일 체험이 어려운 장거리 코스이므로 구간별 특색이 있는 볼거리를 제공함으로써 단기체류형 관광상품으로 개발할 필요가 있다. 이와 더불어 게스트하우스, 주차장 등의 관광객 지원을 위한 편의시설 구축도 함께 진행할 필요가 있다. 특히 숙박 등의 편의시설 등은 대기업의 대형 리조트 또는 호텔 등을 유치하는 방법과 지역 민박 산업을 활용하는 방안이 있을 수 있다. 전자는 대자본과 시스템을 통한 안정적인 사업 추진이 가능한 장점이 있는 반면 관광수입이 지역사회 발전에 환원되는데 한계가 있다. 후자와 같은 경우에는 일정 수준 이상의 서비스 품질 관리가 어렵고 시설적 측면에서도 한계가 있을 수 있으나 관광수입이 지역 내에서 순환되는 장점이 있다. 따라서, 대기업 유치를 통한 관광활성화를 고려한다면 지역인재 고용, 수익의 일부분을 지역발전 또는 남북교류협력 기금 등으로 환수하는 방안 등을 고려할 필요가 있다. 지역 민박 산업을 고려한다면 숙박시설 유지 및 서비스 비용을 낮추기 위한 지역산업과의 연계 정책과 서비스 품질관리 방안 마련이 필요할 것으로 판단된다.

이 외에도, 포천시는 통일부와 협력하여 남북교류협력 및 국민체육진흥 기금 등을 통한 남북 스포츠교류 종합센터 건립사업을 추진하고 있다. 대북제재에 위배되지 않는 남북 간 스포츠 교류 확대를 신뢰증신 및 평화협력 기반 구축, 스포츠 기술·산업 협력을 통한 남북 경제교류 활성화 등에 기여할 것으로 판단된다.

그림 3-7 | 한탄강 개발사업 현황도



자료: 포천시, 2019b. 포천시 내부자료.

(6) 한강하구 및 역사·문화 교류와 연계한 김포시의 실천사업

김포시 한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동 상세조사 추진사업은 남북이 수자원을 공유 및 관리하는데 기반이 되는 사업에 해당한다. 김포시에 DMZ는 없지만 북한과 한강을 마주하고 있는 특별한 접경지역이므로 한강하구의 평화적 이용에 대한 주요 거점도시로서의 역할이 가능하다. 한강하구의 평화적 이용은 남북 모두의 관심사이며, 이에 김포시는 생태·문화·평화 관광분야에 걸친 다양한 계획과 사업을 마련하고 있다. 그러나 국방부, 통일부, 환경부 등 중앙부처 차원의 협력이 지연되어 사업을 추진하는데 어려움이 있다. 남북관계, 군사시설, 국가하천인 한강 관련 사업을 지자체의 힘만으로 추진하는 것은 한계가 있기 때문에 중앙정부 차원에서 적극적인 지원이 필요하다.

한강하구의 평화적 이용을 위한 남북협력 사업을 추진하기 위해서는 우선 남북공동으로 생태 및 수심·수중지형에 대한 종합적 조사가 수행될 필요가 있다. 2018년 연말 남북이 간략한 조사를 실시한데 이어 상세조사 등의 후속조치를 수행하여 남북협력 사업의 구체적인 방안을 마련해야 한다. 이와 같은 한강하구의 남북협력 사업 추진은 향후 민간선박들이 북한과 합의된 중립수역을 왕래할 수 있는 단초를 제공함으로써 한강하류의 평화적 이용에 기여할 수 있다.

김포시의 또 다른 실천사업으로는 포구 및 나루뱃길 복원사업이 선정되었다. 조강포, 전류포 등 20여개의 조선시대 포구가 있으며 대명항 등은 현재도 사용하고 있는 포구로 역사·문화적 가치가 높다. 조강포구 마을복원 사업은 조선시대 어촌마을 복원, 나루뱃길 연결 등 관광자원화 측면에서 잠재력이 큰 사업으로 향후 일자리 창출과 어시장 조성 등으로 확대함으로써 남북 경제 활성화에 기여할 수 있을 것이다.

이 외에도, 김포시는 남북협력 인프라 조성을 위한 김포-개성 고속화도로 개설 사업을 추진하고 있다. 김포-개성 고속화도로는 총 40km, 왕복6차선으로 계획 중이며, 이를 통해 남북 산업-공업지역연계, 물류이동 등을 구상하고 있다. 이 사업은 남북관계가 확대되고 북한의 비핵화가 가시화 되었을 단계에 가능한 사업으로 본 실천사업에서는 제외시켰다.

그림 3-8 | 김포시 포구 위치도



자료: 김포시, 2019a. 김포시 내부자료.

(7) 남북 문화교류와 연계한 양주시의 실천사업

양주시는 남북 문화교류를 위하여 조선왕릉 유네스코 등재 10주년을 맞아 미개방 왕릉인 양주시 온릉(장흥면 소재)과 북한 개풍군의 후릉(흥교면 소재), 제릉(상도면 소재)의 합동 개방을 추진하고 있다(양주시, 2018). 유네스코 세계문화유산 남북공동 지구조성을 통해 문화도시로서의 양주의 브랜드 가치를 높이고 남북 간 세계문화유산 가치를 교류하는 거점지역으로 조성할 수 있다. 이러한 양주시의 온릉지구 중심의 남북 간 문화교류사업은 평화통일의 문화교류거점으로 자리매김을 하고 접경지역의 종합 발전을 이루는데 있어 그 의미가 크다고 판단된다.

3) 경기북부 접경지역 종합발전 실천사업을 위한 정책과제

경기북부 접경지역의 지역별 특수성을 부각시켜서 지역경쟁력을 확보하고 더 나아가 남북관계가 개선되었을 경우에 대비하여 실효성 있는 남북교류협력을 추진하기 위해서는 관련 정책과제가 검토될 필요가 있다. 우선 연천군은 본 연구에서 선정한 실천사업과 더불어 남북 화해시 즉각적·단계적으로 추진할 수 있는 협력사업을 마련해야 한다. 국립 제3현충원과 더불어 가족공원이나 연천군 경제발전에 도움이 될 수 있는 연관 사업 마련이 필요하다. 경원선은 금강산 관광과도 연계할 수 있으며, 북한을 지나 러시아까지 연결해야 하는 당위성을 갖기 때문에 수서 SRT를 연장할 수 있는 방안 등을 마련해야 한다. 남북의 실천적 사업 추진을 위해서는 분단된 시간만큼 삶과 문화를 공유할 수 있는 공간과 시간이 필요하며, 연천군은 이러한 니즈를 충족할 수 있는 지리적 잠재력이 크다고 할 수 있다. 이를 위해 남북협력 거점도시 공동 개발(본 과제의 3차 년도 연구) 등과 더불어 서쪽으로는 개성-파주 경제특구에 대한 노동력을 공급하고 동두천의 미군반환 공여지를 배후지로, 포천시 대학의 남북 인적교류 전문가를 활용할 수 있는 총체적인 연천군만의 남북협력 마스터 플랜이 필요하다.

동두천시는 주한미군 반환공여구역을 사용하는데 있어, 남북협력 사업보다는 지역 개발에 초점이 맞춰져 있기 때문에 반환공여지의 평화적 활용을 위한 가치 발굴에도 노력할 필요가 있다. 또한 주한미군 반환공여구역을 활용하기 위해서는 국비지원 확대 및 이를 위한 법·제도 개선(안) 마련이 필요하다. 동두천시 내부자료²²⁾에 의하면 추진 또는 추진 예정인 총 29개 사업 중 국비가 차지하는 비율은 15.97%(도비: 15.78%, 시비: 20.91%)에 불과하며, 3개 사업에 포함된 기타 예산을 제외하면 국비 29.87%, 도비 29.50%, 시비 39.11%이다. 동두천시의 재정자립도가 14.2%(2018년 기준)임을 고려하면 40%에 육박하는 시비 사업은 지속사업으로 한계가 있으며, 국비도 대부분 산단, 도로 건설에 치중되어 있어 지역경제를 활성화 할 수 있는 콘텐츠 개발은 전액 도비와 시비로 충당하고 있는 상황이다. 이 외에도, 동두천시와 같이 DMZ 직접

22) 동두천시. 2019b. 민선 7기 공약사업 실천계획서. pp.4-5.

접경지역을 제외한 접경지역은 접경지역 군수협의회에 참여하고 있지 않고 있으나, 접경지역 개발 추진의 동력확보 차원에서 접경지역으로 분류된 동두천, 포천, 양주, 고양 등도 포함할 필요가 있다. 미군반환 공여지는 환경오염 조사가 이루어지지 않고 있으므로 활용을 위해서는 부지사용 안전조사가 선행되어야 하며 국제관계·책임소지 등에 대한 어려운 문제를 한번에 해결하려고 하기 보다는 실무적으로 단계적 접근이 요구된다.

고양시는 배후지역인 서울과의 접근성이 양호하므로 이를 이용한 물류중심지라는 목표설정은 매우 실현가능성이 높은 계획이라고 판단된다. 또한 킨텍스를 중심으로 한 MICE 사업과 서비스·소비 중심의 면세점 및 옥류관 등의 특산품 시장 조성도 가능할 것으로 판단된다. 고양시의 남북교류 및 균형발전 중점사업인 방송·영화·게임산업 추진 등이 실효성을 거두기 위해서는 향후 남북 공동협력사업의 구상 및 계획수립, 더 나아가 JDS지구와의 연계방안도 함께 고려할 필요가 있다.

과주시는 농·특산물 및 문화분야에 대한 남북협력과 통일특구를 구상 중이나 개성공단과 연계한 메가 산업클러스터를 고려한다면 통일특구를 주요 거점지역으로 한 산업협력에 우선적으로 초점을 맞출 필요가 있다. 이를 통해 초기에는 남북 산업협력의 테스트베드로, 중장기적으로는 산업협력의 메가 클러스터로 조성할 필요가 있다. 이러한 메가 산업클러스터가 되기 위해서는 개성공단 정상화, 제2·3 공단 확장 등이 필요하며 산업클러스터의 산업분야도 고려해야 한다. 특히 장기적 안목에서 현재의 경공업, 노동집약적 산업에서 첨단산업협력으로 전환시키기 위한 산업구성과 인적, 제도적 지원 등이 무엇인지에 대한 고민이 필요하다. 통일특구법과 과주시의 통일특구 조성계획에 대한 지속적인 모니터링이 필요하며 연천·동두천·포천 등 주변 접경지에 이를 확산할 수 있는 방안 마련도 함께 고려되어야 한다.

포천시의 한탄강주상절리길 생태체험공간 조성 사업은 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트)와 연계 가능한 사업이며, 장거리 코스이므로 단기체류관광이 가능한 분야로 숙박, 주차시설 등 타 산업과 연계가 가능하다. 특히 북한의 평강군과 연계한 관광으로 발전시킬 수 있으며, 환경·관광 분야는 국제적 제약 또는 사회·문화적 이질성에 대한

저항이 적은 남북협력 사업이다. 한탄강주상절리길을 스페인의 산티아고 순례길과 비교하는 사례가 있으나 ‘고난의 길’이라는 이미지보다는 미래지향적인 남북관계에 어울리는 새로운 이미지 메이킹이 필요하다. 이 외에도, 남북교류협력 스포츠센터 건립은 이용대상을 명확히 하는 것이 필요하며 평창올림픽부지와의 경쟁관계를 면밀히 검토해야 한다.

포천시는 남북협력의 주요 축인 연천과 철원을 지원하는 지원도시로서의 기능이 가능하다. 따라서 연천과 철원은 북한 직인접지역으로서의 대면접촉 위주의 남북협력사업을 수행하고 포천은 국가기반시설 등의 유치로 지역·도시 기능을 구분한 발전전략이 필요하다. 예를 들어, 철원은 평야지대이고 농업지역이므로 스마트팜 같은 농업기술 관련 남북협력사업을 추진하고 품종개량 또는 유전자 관련 연구소 등을 도시시설을 갖추고 있는 포천시에 입지시키는 방안도 고려해 볼 수 있다. 특히 포천시는 다른 기반시설에 비해 3개의 대학교가 입지해 있어 교육여건 및 남북인적교류에 큰 장점을 가지고 있으므로 교육산업 특화를 통한 남북교류협력사업을 추진할 수 있다. 예를 들어, 남북협력 거점도시에 입지 가능한 기능인 의료지원시설 건립 등을 위해 포천시의 의료교육시설을 남북인적교류 특화교육시설로 지정하고 교육, 장비, 예산 지원을 통한 남북의료 전문가를 양성할 수 있다. 이러한 사업은 남북분단과 장기간의 교류단절에 따른 언어차이로 인한 의사소통 문제 등에도 대비를 할 수 있기 때문에 효과적인 남북 의료협력사업 추진의 밑거름이 될 것으로 판단된다.

양주시는 자체 추진 사업에 대한 면밀한 검토 및 지원이 필요하며 지역경쟁력 향상 기반의 남북협력사업 추진을 통한 사업추진 동기부여가 필요하다. 현재와 같은 국가주도 사업은 남북관계 환경에 종속성이 크기 때문에 지자체 중심의 대북사업 전략으로 전환할 필요가 있다. 지자체 산업, 경제, 인프라 경쟁력 향상을 통한 지자체 주도의 남북협력사업 추진²³⁾은 지역의 다양성과 특수성을 기반으로 남북협력의 실효성과 혁신성을 추구할 수 있으며, 중앙정부의 재정적 부담을 경감시킬 수 있다. 양주시는 경기 북부 접경지역의 최후방 지역으로 북한 접경까지의 협력사업 확대를 가정하고 직접경

23) 강민조. 2017b. 통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로. p.23 참조

지역에 배치하기 어려운 국가기반시설(에너지, 통신 등)을 입지시켜 전방지역의 지원 지역으로서의 육성을 고려해 볼 수 있다.

마지막으로 김포시의 포구복원사업은 거시적 차원에서 접근할 필요가 있으며 남북협력 사업과 국가균형발전을 동시에 추구할 수 있는 사업의 비전과 목표 그리고 전략을 마련할 필요가 있다. 포구복원사업은 김포시의 특색을 살릴 수 있는 좋은 관광 아이템으로 판단되나 남한 포구 중심으로만 고려되어 있는 한계점이 있다. 따라서, 북한 포구의 역사자원 조사를 통해 남북협력사업으로 발전시키는 구상이 필요하며, 지역경쟁력 기반의 단계적 추진을 위하여 김포시부터 개발하는 형태로 사업계획을 재구조화 할 필요가 있다. 또한 김포시의 한강하구 남북협력사업은 국민 공감대 형성을 위해 국민참여를 유도할 필요가 있다. 국민참여를 위한 프로그램(국민참여 제안 등) 마련, 크라우드 펀딩 등 가치와 의미를 공유할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

이 외에도, 한강하구 남북공동 조사는 필수적인 남북협력사업의 일환으로, 모든 사업의 기초가 되는 사업이기 때문에 북한의 협조를 유도할 필요가 있다. 2018년 연말 남북이 간략한 조사를 실시하였으며 생태적 자원화가 가능한 지역에 대한 상세조사와 이에 대한 남북 정보교류를 추진한 바 있다. 이러한 남북 공동조사를 지속적으로 추진함으로써 남북이 공동으로 상생할 수 있는 생태환경보호, 방재 등의 협력사업을 마련해야 한다. 방재적 측면에서 한강하구는 우기시 퇴적물로 인한 하천역류 및 인적·물적 홍수피해가 발생할 수 있으므로 하상퇴적물·수심 조사 등의 하천지형에 대한 정밀 조사가 필요하며 이를 기반으로 홍수조절 시설물 설치 및 준설 등의 협력사업으로 확대가 가능하다. 생태적 측면에서는 관광자원뿐만 아니라 유전자은행 등의 첨단산업과 연계도 가능하다. 마지막으로 접경지역의 종합적인 발전과 균형발전을 위해서는 접경지역 시장·군수협의회를 직접 북한과 접하는 직접경지역에서 접경지역지원법 상의 모든 지역으로 확대·개편할 필요가 있다.



4

CHAPTER

종합발전 실천사업 분야의 단계별 추진방안

1. 지자체 실천사업의 분야별·단계별 추진방안 | 67
2. 중앙부처 및 기타 실천사업의 단계별 추진방안 | 100

종합발전 실천사업 분야의 단계별 추진방안

본 장에서는 3장에서 도출된 실천사업의 단계별 추진방안을 마련하였다. 단계별 추진방안은 2장에서 제시한 3단계의 남북관계 구분과 이와 연동되는 공간적 연계·확산 방안을 주요 개념으로 설정하였다. 이러한 개념을 기반으로 지자체 실천사업의 분야별·단계별 추진방안과 중앙부처 및 기타 실천사업의 단계별 추진방안을 제시하였다. 지자체 실천사업은 대부분 사업추진을 위한 용역수행 중이거나 구상차원의 사업이 대부분이기 때문에 사업별로 단계별 추진방안을 제시하는데 한계가 있다. 따라서 유사사업을 그룹화 하여 분야별로 나누고 이에 대한 단계별 추진방안을 제시하였다.

1. 지자체 실천사업의 분야별·단계별 추진방안

지자체 실천사업의 경우 남북교류협력과 균형발전이라는 두 가지 목적을 달성하기 위한 사업 모색, 사업의 타당성 조사, 기본구상 등을 수립하기 위한 용역을 수행하는 단계이다. 따라서 구체적인 사업 내용이나 규모, 추진방법 등에 대한 정보가 부족하기 때문에 본 절에서는 유사사업을 그룹화하여 분야별로 나누고 이에 대한 단계별 추진방안을 제시하였다.

1) 생태·문화·평화 관광 분야

생태·문화·평화 관광 분야의 실천사업은 한탄강-임진강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트, 국립 제3현충원 건립 사업을 단계별로 조성하는 것이다. 남북관계 개선과 대북제재 변화에 따라 남북협력초기, 남북협력확대, 남북협력심화 단계별로 관광사업을 연계·확대해 나가는 남북관광협력 추진이 필요하다.

(1) 생태·문화·평화 관광 분야의 남북협력 초기단계

남북협력 초기단계에는 남한 DMZ 일원의 생태·문화·평화 관광자원에 대한 조사 및 북한 자원 조사를 위한 문헌연구 또는 남북 전문가 인적교류 등을 통한 조사 등이 필요하다. 특히 관광 분야의 기초 자원인 산림에 대한 자세한 조사가 필요한데, 산림은 생물 종 다양성 및 유전자원의 보전, 관광자원화 할 수 있는 경관 등을 결정하는 핵심요소이자 온실가스·미세먼지 저감 등 환경, 기후적 측면에서도 매우 중요하다. 따라서 산림 및 생태·환경에 대한 영향을 최소화하고 남북협력 및 국가균형발전을 위한 지역 개발을 위해서는 범부처적 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 및 DMZ 일원의 접경 지역 종합 관리 및 개발계획 수립이 필요하다. 종합관리 및 개발계획은 중앙정부, 지자체 및 지역주민의 참여를 통해 마련될 필요가 있으며, 특히 과학적인 데이터를 기반으로 하는 의사결정이 가능하도록 지원할 필요가 있다. 이를 통해 난개발 방지와 환경·생태적 영향을 고려한 지속가능한 사업을 추진할 수 있어야 한다.

생태·경관적 자원은 미래세대와 공유하는 자원인 만큼 지속가능한 개발을 전제로 절대 보전지역과 개발 가능지를 구분해야 한다. 이러한 구분은 유네스코 생물권보전지역과 같이 핵심지역, 완충지역, 전이지역으로 나누어 관리²⁴⁾하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 관광·연구 등의 목적으로 일반인에게 개방할 필요성이 인정되는 완충구역의 경우 「자연공원법」에 따른 국립공원 지정이 필요하며, 생태·환경 등의 목적으로 보존이 필요한 핵심지역은 「자연환경보전법」상 생태·경관보전지역으로 지정할 필요가 있다. 현재(2019년 1월 기준) 접경지역 중 생태·경관보전지역으로 지정된 곳은 포천군의 일부지역(일동면 기산리)이 유일하다²⁵⁾. 국립공원의 경우 공원시설 또는 공원사업을 시행할 수 있는데, 환경영향

24) ①핵심구역(core area): 엄격히 보호되는 하나 또는 여러 개 지역. 생물 다양성의 보전과 간섭을 최소화한 생태계 모니터링, 파괴적이지 않는 조사연구, 영향이 작은 이용(예:교육) 등을 할 수 있음; ②완충구역(buffer area): 핵심지역을 둘러싸고 있거나 이에 인접해 있다. 환경교육, 레크리에이션, 생태관광, 기초연구 및 응용연구 등의 건전한 생태적 활동에 적합한 협력활동을 위해 이용; ③협력구역(Transition Area): 다양한 농업활동, 주거지, 기타 다른 용도로 이용된다. 지역의 자원을 함께 관리하고 지속가능한 방식으로 개발하기 위해 지역사회, 관리당국, 학자, 비정부단체(NGO), 문화단체, 경제적 이해집단과 기타 이해당사자들이 함께 일하는 구역(MAB 한국위원회. <http://www.unescoab.or.kr/v2/biosphere/aboutbr.html> (최종접속일: 2019.5.2.))

25) 환경부, 2019. 생태·경관보전지역 지정현황

을 최소화 할 수 있도록 산림 등의 데이터를 기반으로 사업을 수행해야 한다.

DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트)는 남북 접경지역을 공간적 범위로 하는 계획을 수립할 필요가 있다. 이를 위한 지역계획 사례연구로서 「자연공원법」 제4조 제2항 및 제3항의 공원지정에 필요한 사항을 중심으로 분석 및 관광루트를 선정하였다. M_{eff}^{CBC26} 를 이용한 산림 파편화 분석 등을 통한 자연여건 분석, 사회·인문·경제여건 분석 및 문헌자료를 통한 역사·문화 관광자원을 분석하였다. 산림 등의 활용이 가능하고 남북이 하나의 관광 클러스터로 묶일 수 있는 역사·문화자원이 존재하며 균형발전이 시급한 남한의 연천군과, 포천시, 북한의 철원군, 평강군이 후보지로서 선정되었다. 유네스코 생물권보전지역의 구분을 적용해 본다면, 연천~철원, 철원(북한)~평강군은 완충지역으로 생태관광 등이 가능하리라 판단된다.

그림 4-1 | 남북협력사업 추진방향 및 데이터 분석에 따른 생태문화평화 관광지구(벨트) 조성 후보지



자료: 연구진 작성

26) M_{eff}^{CBC} : Cross-Boundary Connections Effective Mesh Size는 경계로 인한 패치의 저평가(underestimation)의 문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 패치의 크기에 따른 메쉬 크기가 변화됨으로써 패치의 공간적 변이를 반영할 수 있음(강민조 외, 2017a, p.47.)

그림 4-2 | 생태문화평화 관광지구(벨트) 조성을 위한 관광 테마 및 트레킹 코스



자료: 연구진 작성

이러한 남북 접경지역을 총체적으로 고려한 계획하에 남북협력 초기단계에는 연천·포천을 중심으로 한 개발을 우선 추진함으로써 사업의 실천력을 확보하고 지역경쟁력을 강화함으로써 남북협력의 확대에 대비할 수 있다. 연천군의 관광개발은 동막골, 임진강평화습지원을 중심으로 한 평화가족여가 테마지구, 전곡선사박물관, 정발장군묘 등을 중심으로 한 연천유적 테마지구가 있다. 포천시의 관광개발은 삼부연 폭포, 순담계곡, 주상절리길 등을 중심으로 한 자연·생태 테마지구가 있으며 철원군 등과 연계한 백마고지, 노동당사 등을 중심으로 한 평화·안보 테마지구가 있다. 이러한 테마지구들은 관광루트를 통해 연결됨으로써 체류형 관광과 DMZ 가치에 대한 총체적인 경험 기회를 제공할 수 있다. 이를 위해서는 관광객의 접근성 향상 및 남북협력 확대단계를 대비한 북한과의 인프라 연결을 고려하여 경원선 복원 및 고속철도 유치 등의 교통 인프라 사업도 동시에 추진할 필요가 있다.

(2) 생태·문화·평화 관광 분야의 남북협력 확대단계

남북협력 확대단계는 접경지역의 평화지대화를 위한 신뢰구축 및 활성화 단계로 남북 공동사업을 본격적으로 추진하는 단계이다. 임진강-한탄강 유네스코 생물권 보전지역을 북한 접경까지 확대하고, 금강산 유네스코 생물권 보호지역을 설악산 등의 남한까지 확대하여 기본구상을 실현하는 단계이다. DMZ을 중심으로 한 남북 접경지역 관광코스 공동개발 및 운영관리는 세계평화의 상징성을 강화시킬 수 있다. 또한 UNESCO²⁷⁾, UNEP²⁸⁾, UNDP²⁹⁾ 등의 국제기구 유치 등을 통해 신뢰성과 안정성 그

27) UNESCO(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)는 유엔 산하 교육, 과학, 문화 기구로 국제협력을 통해 평화를 구축하고 지속가능한 개발 목표 달성에 기여(UNESCO. <https://en.unesco.org/about-us/introducing-unesco> (최종접속일: 2019.10.20))

28) UNEP(United Nations Environment Programme)는 세계 환경 아젠다를 설정하고, 유엔 시스템 내에서 지속 가능한 개발의 환경 차원의 일관된 이행을 장려하며, 세계 환경에 대한 권위있는 옹호자 역할을 하는 세계 최고의 환경 기관(UNEP. <https://www.unenvironment.org/about-un-environment> (최종접속일: 2019.10.20))

29) UNDP(United Nations Development Programme)는 지속가능한 개발을 통해 빈곤퇴치, 불평등 감소 등을 목표로 하고 있으며, 국가가 정책, 리더십 기술, 파트너십 능력, 제도적 능력을 개발하고 구축하도록 지원(UNDP. <https://www.undp.org/content/undp/en/home/about-us.html>. (최종접속일: 2019.10.20))

리고 지속가능성을 추구할 수 있다.

남북협력 확대단계의 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 조성은 남북한 자매공원 체결 및 공원지정 근거 마련(최고위급협정서, 실무급 협정서 체결) 등이 필요하며, 이를 기반으로 ‘동해관광공동특구’, ‘서해 해양평화공원’ 등으로 협력을 확대해야 한다. DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트)와 금강산, 원산 등과의 연계를 통한 초광역 관광지구(벨트) 조성, 서해평화특별 협력지대 조성에 따른 IUCN 해양평화공원 추진시 한강, 임진강, 한탄강 주변 습지 등을 연계함으로써 국제적 관심 증대와 국제협력 강화를 통해 평화적 활용이 가능하다. 이러한 남북협력 확대단계는 남북 간 신뢰가 본격적으로 형성되는 단계이며, 자연·환경적으로는 한반도 핵심 생태축 연결, 사회·경제적으로는 세계적 관광상품화(브랜드화)를 통한 지역 활성화, 국제적으로는 국제사회에 한반도 평화의지 홍보 및 세계평화에 기여할 수 있을 것이다.

이러한 관광 분야의 남북협력을 원활히 수행하기 위해서는 지뢰, 장애물 등 위험요소 제거를 통한 안전망 구축이 선행되어야 한다. 또한 생태·환경적 영향을 최소화하기 위하여 사업계획·진행·관리 및 운영, 평가에 필요한 모니터링 체계를 구축하여야 한다.

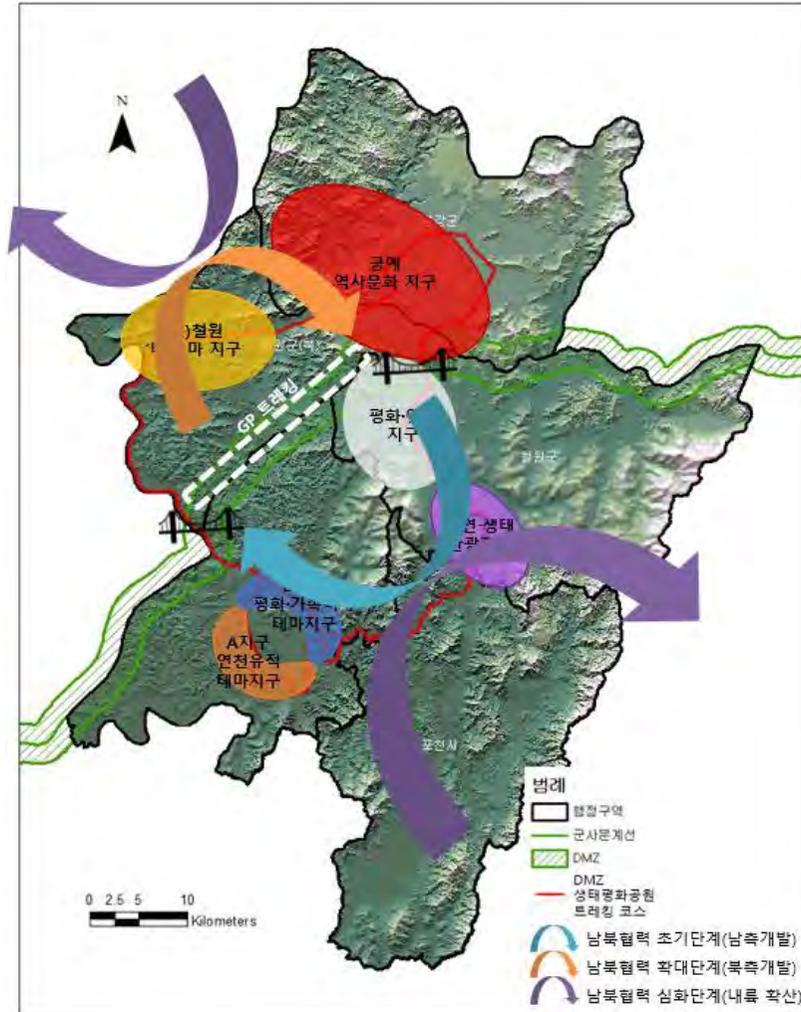
(3) 생태·문화·평화 관광 분야의 남북협력 심화단계

남북협력 심화단계는 접경지역의 평화벨트 구축의 완성 단계로서 남북 간 신뢰구축이 성숙한 단계로 접경지역의 공동개발 추진 성과가 축적되고 확산되는 시기이다. 남북협력 심화단계에서는 한반도 횡축인 접경지역과 종축인 DMZ 백두대간을 중심으로 백두산-개마고원-원산-금강산-설악산-남해 관광벨트 등을 연계한 새로운 한반도 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 구축 및 내륙연계, 북·중·러 3국과 협력강화를 통한 국제관광벨트를 추진할 수 있다. 이를 위해서는 남북 연결 도로, 철도 등의 교통 인프라 조성이 필요하다. 이러한 북방 국가들과의 교통망 네트워크를 통하여 연결 시너지가 높은 관광거점들과 협력체계를 구축함으로써 관광산업의 다양화와 국제화를 이룰 수 있을 것으로 판단된다.

관광 분야는 후방산업이 타 산업에 비해 큰 분야로 지속적인 접경지역의 관광산업

성장을 통해 내륙지역으로 후방산업을 확산시킬 수 있어야 한다. 이러한 후방산업은 각 지역별로 특화하여 지역산업을 전문화시킴으로써 선순환적인 균형발전이 가능하다. 이 외에도, DMZ 생물권 보호지역을 국제 연구 및 환경 모니터링 거점으로 특화시킴으로써 국제기구 유치를 통한 국제적 생태·평화 이니셔티브로 발전시킬 필요가 있다.

그림 4-3 | 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 조성의 단계별 추진방안



자료: 연구진 작성

2) 경제 분야

(1) 통일특구

통일특구 조성은 현 정부의 국정과제로서 남한 접경지역 내 문화(관광)·경제특구 설치 등을 통해서 남북교류 확대 및 국제적 투자, 관광 자유지역으로 한반도 경제 및 문화공동체를 구축하자는데 의의를 두고 있다. 통일특구 논의는 개성공단의 출현과 함께 시작되었으며 남북관계 변화 필요성으로 재부상 되고 있다. 향후 북한의 비핵화가 가시화되고 대북제재가 완화될 경우에 북한의 개성공단과 남한의 통일특구를 연계함으로써 실질적 남북한 경제공동체를 건설하는데 목적이 있다(강민조 외, 2017b).

개성공단은 남북 간 정치적·군사적 영향으로 인하여 가동중단의 문제가 생기는 등 북한 내부 경제 연계와 남북 간 경제적 연계 구조 형성에는 한계가 있었다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 통일특구는 남북한 지역 간 산업적 연계 등을 고려하여 남북의 경제적 연계를 강화하고 시너지 확보가 가능한 단계별 추진방안을 제시하였다.

남한의 자본과 북한의 저임금 노동력의 결합이라는 기존 공식에서 탈피하여 향후에는 첨단 분야 교류를 병행할 필요가 있으며 경기북부 접경지역은 지정학적 이점 등으로 남북교류의 공간적 핵심지대가 될 수 있을 것이다. 경기북부 접경지역의 실천사업으로 선정된 파주시의 통일특구를 핵심 거점지역으로 남한 접경지역과 북한 접경지역의 ‘평화경제메가리전(Peace & Economic Megaregion)(가칭)’ 구축, 주변지역과의 연계 및 확산방안을 다음과 같이 단계별로 제시하였다.

① 통일특구의 남북협력 초기단계

통일특구 조성을 위해서는 별도의 제도 마련 및 별도의 권한을 가진 구역으로 상정하여 추진할 필요가 있다. 통일특구법(안)은 남한 접경지역 내에 북한의 개성공단과 같은 경제특구를 설치하는 협력사업이다. 이를 위하여 한반도 경제공동체와 남북통합 기반 마련이 가능한 사업 추진 전략이 필요하며 남한 접경지역의 균형발전이 가능하여야 한다(강민조 외, 2017b).

통일특구 관련 6개 법안은 남북경협을 확대하고 한반도의 경제공동체 형성을 위한 법·제도적 기반을 마련하고자 발의되었다. 이는 남북 간의 상호교류를 통해서 한반도 경제공동체의 실현을 위한 법적 근거를 마련하며 낙후한 접경지역의 발전기회로 작용할 수 있다. 또한 정부의 법·제도적 지원과 소요예산 지원 등을 통해 인프라 조성, 관련 규제 완화, 지역경제 활성화 등의 지역발전 기반을 구축할 수 있다. 20대 국회에서는 통일부와 국토교통부의 장관이 평화경제특구를 지정한다는 데까지만 합의하였으며 법안의 핵심 내용과 부처 간 협이나 역할분담은 진행되지 못하고 있는 실정이다. 또한 통일부는 평화경제특구법 제정을 위해 조세특례제한법·지방세특례제한법 등 8개 이상의 법 개정을 병행해야 한다는 입장이지만 관련 법 개정안은 아직 발의되지 못한 상태이다³⁰⁾.

【 통일특구 관련 6개 법안 상정·계류 중 】

- ▶ 박정 의원 대표발의 「통일경제과주특별자치시의 설치 및 과주평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」(2016.5), 윤후덕 의원 대표발의 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」(2016.6), 김현미 의원 대표발의 「평화통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」(2016.10), 김성원 의원 대표발의 「통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」(2016.9), 이양수 의원 대표발의 「금강산 관광사업 중단에 따른 보상 및 고성통일경제특별구역의 지정·운영에 관한 특별법안」(2016.10), 홍철호 의원 대표발의 「남북통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」(2016.11)
- ▶ 법안 내용은 일부 차이가 있으나 경기북부, 강원북부 지역에 경제특구 설치 동의
- ▶ 설치지역에 관하여 명시적인 규정을 두고 있는 일부 법률안을 제외하고는 ‘북한 인접지역 등에 설치
- ▶ 중요한 쟁점으로서 9.19 평양공동선언에서도 명시한 바와 같이 서해경제공동특구와 동해관광공동특구’를 운영하기 위해서는 각 지역에 설치될 통일특구가 북한의 경제특구 및 경제개발구와 연계성을 가진 개발 규정 필요

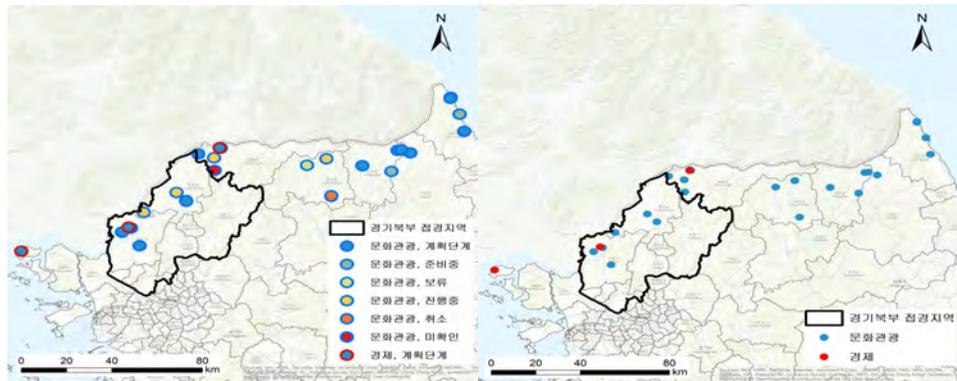
자료: 강민조 외. 2018. 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 I. 국토연구원. p.171

30) 경향신문. 통일특구 관련 법안 6건 국회 계류 부처간 협의 지역 형평성 문제 등 넘어야. 2018년 8월 16일 기사. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201808162153015&code=910100(최종 접속일: 2019.10.3.)

파주시를 통일특구의 핵심거점지역으로 조성하여 경기북부 접경지역의 통일특구 구상과 관련 접경지역 간 실천사업의 연계방안을 마련할 필요가 있다. 파주시는 2006년 최초 발의된 통일특구 법률안에서 우선 대상지역으로 선정되었다. 파주시는 판문점이 소재한 지역으로 남북의 자유 평화마을과 함께 휴전선과 인접한 접경지역이며 경의선 등의 교통 인프라로 인하여 남북협력사업 추진의 이점을 보유하고 있다. 특히 개성공단과 최인접 도시로 통일특구를 조성할 경우, 개성공단과 일일 생활권을 형성할 수 있는 도시이다. 이에 파주시는 과거 평화시(平和市) 구상이 제안되었던 장단반도 일대를 특구후보지로 선정하고 개성공단과 연계된 통일특구 개발 계획을 수립하였다(파주시, 2019).

파주시 외에도 연천군은 남북교류협력지구 개발을 통한 평화경제특구로 장남면 일원에 3.3km²(100만평) 규모의 남북교류협력지구를 조성하겠다는 계획을 수립³¹⁾하였으며, 김포시의 경우 조강리 일원에 특구 조성 사업을 계획하고 있다. 김포시는 김포-개성 육상 교통망 연계 등 인프라 확충 사업도 종합적으로 구상하고 있다.

그림 4-4 | 접경지역 발전종합계획 변경(안)의 통일특구(문화관광·경제특구) 추진현황



자료: 강민조 외. 2018. 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 I. 국토연구원. p.172 (접경지역 지자체 전화조사를 통한 행정자치부(2017)의 접경지역 발전종합계획 변경(안)의 통일특구 관련 사업 추진 현황 조사 결과 자료 활용)

31) 연천군. 2013. 남북교류협력과 연천군 발전방안 연구.

② 통일특구의 남북협력 확대단계

남북협력 확대단계는 남북한 통일특구에 대한 공동 개발 및 운영방안에 대한 논의와 북한노동력 유입을 통한 남북 상호이익을 목표로 하는 단계이다(강민조 외, 2018). 향후 북한의 개성공단과 남한의 통일특구를 연계함으로써 남북공동의 통일특구 클러스터 조성을 통한 공간적 확산, 즉, '평화경제메가리전(Peace & Economic Megaregion) (가칭)' 구상도 가능하다. 고양시(2015)에서는 통일특구 추진방안으로 남한, 북한, 제3국 등 모든 노동자가 근무할 수 있으며, 북한 노동자는 통일특구 내의 기숙사에 거주하거나, 북한 접경지역에 숙소를 마련하고 출퇴근 하는 형태를 제시하였다. 본 연구에서 제안한 개성공단-통일특구 경제벨트를 토대로 한 '평화경제메가리전'에서도 이러한 형태의 출퇴근제를 적용할 수 있으리라 본다. '평화경제메가리전' 조성을 통한 북한의 개성공단과 남한의 통일특구의 연계는 기존에 개성공단이 지니고 있었던 접근성, 협력 산업분야, 기술이전 등의 한계를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 상당한 정도의 시너지 창출이 가능할 것으로 판단된다.

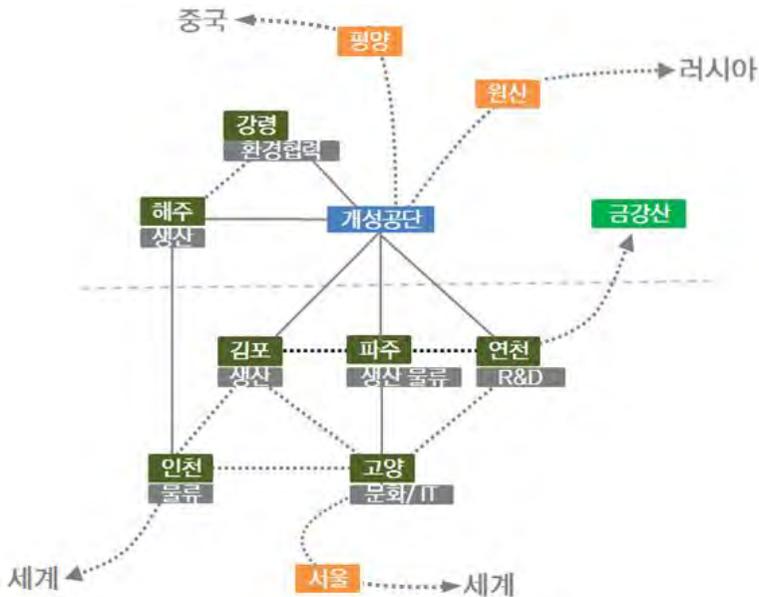
경기북부 접경지역의 통일특구 구상과 연계한 인천시의 인천-개성 연계발전 구상을 접경지역 간 확산방안으로 검토할 필요가 있다. 인천시는 환황해권 발전구상의 하나로 개성과 인천을 연계한 남북경협 전략을 발표하였다. 동 구상은 경제협력을 비롯하여 물류·관광·사회문화 협력 등을 포함한 복합적 연계 구상과 개성-인천(강화)을 연결하는 연륙교 등의 인프라 구상을 포함하고 있다(최용환, 2018). 강화군은 강화경제자유구역 및 서해연안 남북경제특구 계획 하에 해주와 개성 등 북한 지역과 강화군을 연결하여 남북 간 상생발전과 평화통일벨트 조성을 구상하고 있다(최용환, 2018). 이외에도 강민조 외(2017b)에서 제안한 '남북 수산물 공동시장' 조성 등도 관련 사업이라 할 수 있다. 이 사업은 북한의 수산물과 수요를 충족시키지 못하는 남한의 수산물 시장을 연계하여 하나의 시장으로 조성하고, 단계적으로 어업 및 어선 기술교류, 수산물 냉동·냉장 산업 공동 운영 등을 통한 '하나의 시장(경제)' 조성을 목적으로 하고 있다.

③ 통일특구의 남북협력 심화단계

남북협력 심화단계는 남북 간 통일특구 거점지역 연계사업을 남북 전역으로 확대하는 단계로 한반도 경제공동체를 구축하는 단계이다. 통일특구는 폐쇄적인 남북 경제특구간만의 협력보다는 남북 간 산업연계 등을 통한 폭넓은 교류 네트워크를 구축하고 강화할 필요가 있다. 통일경제 특구는 “남북경협과 평화통일을 준비하는 실질적인 거점도시로 발전시켜 한반도 종단철도(TKR)와 시베리아 철도(TSR)연계를 통해 남북교류와 유럽진출을 위한 교두보 역할(최용환, 2015, p. 33)”을 수행할 수 있다.

‘평화경제메가리전’을 국제산업자유지대로 조성하는 방안도 있을 수 있다. 1차적으로 방문객의 자유 출입, 외국인 투자유치 허용 및 인센티브 등을 제공하여 국제자금 및 산업을 유치할 수 있다. 2차적으로는 산업협력을 타지역으로 확산시킴으로써 정체된 국내 시장의 돌파구를 마련하고 남북 경제협력시 소요되는 천문학적인 비용의 안정적 조달 및 위험을 저감시킬 수 있다.

그림 4-5 | 통일특구와 남북 간 사업 연계 구상(안)



자료: 최용환. 2015. 경기도의 통일경제특별구역 유치방안 및 효과. 경기연구원. p.53.

(2) 산업·물류지구(벨트)

남북교류협력을 위한 산업·물류지구(벨트)는 접경지역을 거점지역으로 남북교류 거점조성과 교역을 통해 발생하는 물동량 처리를 목적으로 한다. 이 사업은 접경지역의 개발잠재력을 부각시켜 지역경쟁력을 확보하고 남북관계 개선에 따라 남북교류협력을 위한 경제협력 기반을 조성할 수 있을 것으로 판단된다. 경기북부 접경지역의 산업·물류지구(벨트) 실천사업은 고양시의 남북 영상문화단지 조성뿐만 아니라 후보사업으로 발굴된 고양시의 대륙터미널, 포천시의 남북교류물류단지, 양주의 섬유산업, 김포의 평화경제구역 등이 해당한다.

산업·물류지구(벨트) 조성을 추진하기 위해서는 다수의 지자체에서 관련 사업을 추진하고 있으므로 지역의 특성(노동력, 지역산업 등)을 고려한 산업·물류 분야를 선정함으로써 차별화시킬 필요가 있다. 또한 법·제도적 규제 완화 및 지원방안 모색, 민간투자 유치 등의 소요재원 조달을 위한 종합적인 접근이 필요하다. 특히 물류단지는 투기적 개발 및 난개발 방지를 위하여 실수요 검증 이후에 지정 가능하므로 사전 입주 수요를 파악하고 물류기업을 적극적으로 유치해야 한다. 산업·물류지구(벨트)는 광역 교통망 확충사업과 관련이 높으므로 광역교통 SOC 구축사업과 병행하여 추진될 필요가 있다.

① 산업·물류지구(벨트)의 남북협력 초기단계

남북교류협력의 중심인 경기북부 접경지역 대북제제가 완화되었을 경우에 대비하여 산업·물류지구(벨트) 조성이 필요한 지역을 대상으로 산업·물류 현황 조사 및 입지 분석, 타당성 조사 등을 우선적으로 수행해야 한다. 입지관련 조사는 입지 대상지 일반현황, 주변 개발현황(택지지구, 산업단지, 도시개발사업), 도시계획 현황분석과 관련 계획 등을 검토하여야 하며, 이를 통해 개발 수요와 같은 개발잠재력 분석, 개발규모의 적정성 평가, 기본구상 등을 마련해야 한다. 이러한 준비를 통해 북한의 비핵화가 가시화되고 대북제제가 완화되었을 때에 적시(適時)적인 착수가 가능하도록 해야 한다.

경기북부 접경지역의 실천사업 및 향후 협력이 진행되면서 도출될 수 있는 남북 간

상호호혜적인 후보사업을 검토할 필요가 있다. 한 예로 실천사업으로 선정된 고양 영상문화단지는 국내의 방송영상산업 육성을 통해 지역균형발전에 기여할 뿐만 아니라 남북관계 개선에 따라 남북교류협력을 위한 남북 영상문화교류협력단지로서의 기능이 가능할 것으로 판단된다. 따라서 고양 영상문화단지는 남북협력 초기단계에서 ‘북한의 대표적인 영화촬영소인 조선예술영화촬영소, 조선4.25예술영화촬영소, 조선4.26아동영화촬영소 등과의 공동 영화 제작, 영상기술 교류, 합작투자 등 영상문화 관련 교류분야와 협력 가능성을 염두에 둔 사업추진이 필요하다. 또한 남북 영상문화인 교류 사업 등을 통해 남북 영상문화에 대한 이해를 높이고 협력방안을 모색할 필요가 있다.

【 고양의 남북 평화교류협력 영상문화산업단지 】

- ▶ (목적) 국내 최대 수중촬영장을 보유하고 있는 고양의 아쿠아스튜디오와 연계한 남북 영상문화단지 설치를 통해 방송영상 클러스터를 조성함으로써 국내 방송영상산업 육성과 지역의 균형발전에 기여 및 남북교류협력의 선도지역으로 육성
- ▶ (사업의 범위) 74,460평 규모로 2023년을 목표로 추진 중에 있으며 향후 통일특구법안이 제정된 이후 고양시의 JDS 통일특구의 방송통신영상산업과 연계하여 추진 예정
- ▶ (개발방향) 남북 공동의 영상 콘텐츠 단지 조성, 고양시의 아쿠아스튜디오와 연계한 영화촬영, 세트시설 등을 활용하여 융합형 관광산업의 선도, 자족기능 향상을 위하여 고양의 방송영상밸리, 고양의 일산테크노밸리 등과 연계하여 추진
- ▶ (발전전략) ① 남북 콘텐츠 교류협력: 남북 영상 콘텐츠 공동제작센터, 콘텐츠 교류지원 및 남북 간 영상제작 협력, 남북 간 영상산업 등 문화교류를 통한 민간부문 교류 활성화, 남북 영상 전문인력 교육 및 교류 ② 영상제작 기반시설 강화: 한국 최대의 아쿠아스튜디오로 육성, 특수촬영 및 특수효과 기능 복합화로 영상제작 인프라 조성, 영상 창작 생태계조성 및 지원, 4차산업혁명에 따른 융복합한 특수촬영 기반 조성 ③ 문화시설: 영상 콘텐츠를 활용한 문화 콘텐츠 구축, 전시관, 도서관, 박물관 등 문화 인프라 조성

자료: 고양시. 2019a. 고양시 내부자료: 고양 영상문화단지 기본구상.

산업·물류지구(벨트)는 사업의 성격상 남북교류가 상당히 진전되는 과정에서 추진해야 하는 과제이기 때문에 실천사업의 우선순위에서는 낮게 나타났다. 그러나 남북교

류에는 반드시 물자와 상품 등의 이동이 수반되기 때문에 핵문제 타결 등을 통해 북한 제재가 완화되는 시기에는 필수적으로 고려되어야 하는 과제이다. 실천사업 후보사업으로 선정된 산업·물류지구(벨트) 사업의 예로는 북한으로부터 수입이 예상되는 광물 자원 물류를 위한 포천의 ‘남북경협 거점 내륙 물류단지’ 조성사업이 있다. 이 사업은 포천시에 약 5,000억원을 투입하여, 약 4km²의 물류단지를 조성하는 사업이다(포천시, 2019b). 남북관계 개선에 따라 경기북부 거점의 물류단지 조성을 위하여 경기북부 물류산업 현황조사, 개발 수요분석 및 개발규모의 적정성, 물류산업 트렌드 및 조성방향 등을 검토 중에 있으며, 향후 광역교통의 기반이 조성되는 시점에 남북경협 유망업종을 고려하여 물류단지 조성을 추진하고자 계획하고 있다.

또 다른 예인 김포의 평화경제자유구역은 김포시 대곶면 거물대리 일원에 조성하는 약 5km² 규모의 산업단지로, 전기차 집적단지/배터리 산업화 단지, 교육 국제화 특구 조성, 국제비즈니스 센터 유치 등을 추진하고 있다. 이 사업은 남북경제협력을 통한 평화경제 기반 구축, 서울 집중을 분산하는 국가균형발전을 위한 선도지역 및 신성장 거점 육성, 황해도, 개성과 교통망 구축을 통한 대북경제협력의 시너지 창출 등을 주요 추진전략으로 하고 있다³²⁾.

남북교류협력의 기초 인프라인 산업·물류지구(벨트) 조성을 위해서는 남북교류협력 및 접경지역이라는 지역적 특수성을 반영하여 국비 지원 확대 등을 포함한 법·제도적 개선방안 마련이 필요하다. 한 예로 고양시의 남북평화교류협력 영상문화단지 조성을 위해서는 개발제한구역 해제 선정 기준, 도시관리계획 및 기타 산업규제 개선을 검토할 필요가 있다. 남북협력의 가시적 성과가 예상되고 우선적으로 추진될 필요가 있는 사업의 경우에는 협력대상지에 한하여 관련 규제 완화 또는 해제를 적극 검토할 필요가 있다. 또한 균형발전 등과 같은 국가정책상 영상사업이 부산 등으로 이전하고 있으나 고양시의 남북평화교류협력 영상문화단지와 같은 경우에는 남북교류라는 특목적성과 접경지역이라는 특수성이 고려될 필요가 있다. 고양시는 남북평화교류협력 영상문화단지 조성을 위해 개발제한구역 환경평가등급 1, 2등급 분

32) 김포시, 2019b. 황해경제자유구역 김포 평화지구 개발계획(안).

포에 따라 원형보전을 우선하고, 훼손시 대체공원 지정 등을 검토하고 있다. 이외에도 하천구역, 경관지구, 자연환경 여건, 소규모 단절 토지 발생 등 인허가 진행상 예상 리스크를 도출하고 대처방안을 강구하고 있다. 다른 예로 김포시에서는 남북 협력 및 균형발전을 위한 스마트한 규제 검토를 위해 규제혁신에 선제적 대응을 위한 글로벌 신사업·서비스 플랫폼 구축 기반조성³³⁾ 사업을 추진 중에 있다. 또한 기존 규제 하에서도 추진 가능한 4차산업, R&D 등 융·복합시대의 테스트베드 구축을 위한 혁신성장 선도사업을 발굴 중에 있다.

남북협력 초기단계는 북한의 핵무기 등 군사적 위협이 존재하는 단계이다. 이에 반해 산업·물류지구(벨트) 조성사업은 접경지역에 대단위 토지개발, 인프라 공급을 필요로 하므로 정치적·군사적 상황 변화에 따른 대응방안도 함께 고려될 필요가 있다.

② 산업·물류지구(벨트)의 남북협력 확대단계

남북협력 확대단계는 남북관계 개선에 따라 경기북부 접경지역을 중심으로 한 북한 지역으로의 경험확대 및 남북경협 벨트조성 단계이다. 남북 산업·물류지구(벨트) 개발에 따른 통행량과 물류 이동 증가, 기반시설 설치비용 등을 고려하여 도로여건 개선을 추진할 필요가 있다. 경기북부 지자체에서 계획중인 사업에 따르면 서울-고양-과주-개성-평양, 서울-김포-(강화)-해주-남포-평양, 서울-동두천-연천-원산 등을 연계한 산업·물류지구(벨트) 조성을 통해서 한반도 경협의 중심 산업 클러스터로 조성 가능하다.

남북협력 확대단계는 남북 간 교류협력 증진을 통한 접경지역의 평화지대화가 가시화 되는 단계로 북한의 산업·인프라 시설 등의 개발 및 기술지원과 더불어 북한의 경제성 있는 자원과 남한의 기술을 적용한 남북공동개발특구 등을 우선적으로 추진해야 한다. 또한, 서해경제공동특구와 동해관광공동특구와의 연계·협력을 통해 시너지 확산 방안을 모색해야 한다.

33) 김포시. 2019c. 김포 평화경제자유구역 지정을 위한 기본구상 수립연구. 착수보고회(2019.5.17.) 자료.

【 서해경제공동특구 추진방향】

- ▶ (의의) 서해경제공동특구는 평양공동선언(2018.9.19)의 남북 간 합의 사항으로 서해 접경수역의 입지 특성을 최대한 활용하여 남북한 교류협력의 한계를 극복하고 새로운 남북협력 및 교류의 장으로 역할을 하는데 의의
- ▶ (목적) 개성공단을 중심으로 한 서해경제공동특구는 북한의 노동력과 남한의 기술과 물류를 결합하고 인천, 강화의 교동도, 개성, 해주, 파주까지 연계함으로써 인천과 경기북부를 중심으로 한 서해의 남북 간 경제교류협력의 권역으로 남북한 공동번영을 추구
- ▶ (추진방향) 남한과 북한의 경제구조와 기술력을 고려하여 제조업분야를 시발점으로 남북한 분업체계 구축을 통해 한반도 공동번영의 기초를 마련할 수 있음
 - 인천은 공항·항만을 통한 물류이용이 가능하며 기계금속 산업 등에 강점을 보유하고 있음. 인천항의 북항에서는 목재, 광석, 철재, 잡화 등을 처리하고 있으며 남항에는 석탄, 모래, 시멘트 부두가 운영, 연안항에는 국제 및 연안 여객부두가 운영 중(남정호 외, 2019, p.29)
 - 인천항의 또 하나의 특징으로는 배후단지가 조성되어 있음. 배후단지는 북한의 경제특구와 연계한 협력업체 입지에 이점을 지니고 있으며 교동산업단지 건설을 통해서 북한과 산업벨트 조성이 가능
 - 북한의 해주항은 시멘트 등의 광산물 등을 주로 처리하는 항만에 해당하며 인근에는 시멘트, 건재, 기계금속공업 특화단지가 입지한 해주공업지구가 위치하여 있음
 - 북한의 해주시는 해주항의 입지적 이점 등을 통해서 중국 등으로의 수출지향형 산업입지를 통해 서해경제공동특구의 한 중심축이 될 가능성을 보유
 - 북한의 개성시는 1단계 개성공단이 기 조성되어 있으며 남북관계가 개선이 되고 남북 간 경제협력이 재개되어 개성공단이 재가동 될 경우에는 2단계, 3단계로서의 확장도 가능함. 또한 개성시는 산업단지 이외에도 고려문화·역사관광자원 등을 통해 인천과의 연계협력도 가능
- ▶ 서해경제공동특구 조성을 통해 단순한 공업단지가 아닌 농·수산업, 광업, 물류 등의 복합단지 개발이 필요. 인천-개성-해주간 육상형 연계와 함께 인천항에서 해주항까지 해양형 통합 연계 구축을 통해서 서해경제벨트와 한반도 평화번영의 거점지역으로 발전 가능
- ▶ 서해경제공동특구가 서해평화협력특별지대 구축을 위한 전초기지로 기능할 수 있도록 해양자원 공동조사 및 연구와 활용을 위한 남북 연구센터 도입 필요. 공동어장 등의 협력사업 준비를 위해 북한 노동자에 대한 기술교육·연수 프로그램 등을 도입하는 방안에도 검토가 이뤄져야 함

자료: 강민조. 2019. 신한반도 평화체제 하의 남북 경제공동특구 추진방안. KDB북한개발.

③ 산업·물류지구(벨트)의 남북협력 심화단계

남북협력 심화단계에서는 북한의 경제개발구와 연계하여 남북전역으로의 경험 확대 및 벨트조성이 추진될 필요가 있다. 북한의 경제개발구는 각종 세제혜택과 인프라 자원을 기반으로 한 산업단지형 자유무역지역 또는 국제관광특구에 해당되며, 타 지역과 비교하여 국내기업의 진출이 용이하여 남북협력사업 가능성이 높은 지역으로 평가되고 있다(이기열 외, 2018).

남한의 한반도 신경제 구상과 북한의 10개년 경제개발 계획에서 공통으로 중점을 두고 있는 경제개발 분야 협력과제 도출이 가능할 것으로 판단된다. 북한은 대중 무역 의존도 심화를 상쇄시키기 위해 다각도로 노력해 왔으나 핵문제에 의한 강도 높은 국제 사회의 대북제재로 별다른 성과를 거두지 못하고 있는 실정임에도 불구하고 경제 활성화 노력의 일환으로 북한은 경제특구 및 개발구를 활용한 외자 유치에 많은 노력을 기울여 왔다(문인철·김혜인, 2019). 2013년 5월 「경제개발구법」을 제정했고, 2019년 현재 27개 경제특구와 경제개발구를 설치하였는데(홍제완·한채수, 2018), 이는 경제개발구를 통해 해외 투자를 유치함으로써 그동안 고수했던 폐쇄적 경제정책의 탈피를 도모하고 있는 것으로 판단된다.

이러한 북한의 경제정책에 전략적으로 대응하기 위해서는 개성공단 재개를 통해 북한의 경제특구 및 개발구와의 협력기반을 마련해야하며 산업·물류분야의 전략적 협력을 통해 남북한의 니즈를 동시에 만족시키고 협력을 강화할 필요가 있다. 물론 현재의 북한 경제개발구 정책은 제한적이기는 하지만 북한이 국제사회로 나아가기 위한 변화의 시작으로 볼 수 있다. 북한의 비핵화가 가시화됨에 따라 대북제재가 완화 또는 해제 되는 시기에 이르러서는 북한의 경제특구를 중심으로 해외 투자가 예상되므로 직접적인 협력과 더불어 전략적 투자를 통한 경제협력 방안도 마련되어야 한다.

이러한 경제개발구를 통해서 북한이 획득할 수 있는 이득은 단순히 해외자본 유치뿐만 아니라 민간투자 유치 등을 통한 기술이전, 경영 노하우 등 경제개발에 중장기적으로 요구되는 부수효과가 본질적으로 경제적 효과를 창출 할 수 있으리라 여겨지며(이석기, 2013) 이에 북한도 경제개발구를 통한 경제발전에 대한 높은 관심을 보이고 있는 것으로

판단된다. 따라서 한반도 신경제 구상의 주요 협력거점과 북한의 경제특구·개발구의 연계를 통한 경제협력은 남북교류협력 사업을 계획하고 추진하는데 있어서 남북 모두에게 이익이 되고 향후 시너지 효과가 있을 것으로 예상된다. 이를 위해서는 우선 남북 간 상호호혜적인 남북경협이 될 수 있도록 남북 산업간 분업 및 협력구조를 창출할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 더 나아가 북한 전역으로 확대된 남북 경제벨트 조성을 통해 남북협력 시대의 동북아 평화경제 중심의 지역 거점 역할 담당이 가능하리라 기대해 볼 수 있다.

표 4-1 | 북한의 경제개발구 지정 현황(2013~2017년)

구분	주요 내용
2013.11. 1개 국제경제지대, 13개 경제개발구 지정	국제경제지대: 신의주(평북) 경제개발구: 청진(함북), 압록강(평북), 만포(자강), 혜산(양강) 공업개발구: 흥남(함남), 현동(강원), 위원(자강) 관광개발구: 온성섬(함북), 신평(황북) 수출가공구: 송림(황북), 와우도(평남) 농업개발구: 어랑(함북), 북청(함남)
2014.7. 1개 국제관광특구, 6개 경제개발구 추가지정	국제관광지대: 원산-금강산(강원, 2014.6.) 녹색시범구: 강령(황남) 수출가공구: 진도(남포) 첨단기술개발구: 은정(평양) 공업개발구: 청남(평남) 농업개발구: 숙천(평남) 관광개발구: 청수(평북)
2015.4. 무봉국제관광특구 지정	국제관광특구: 무봉(중앙급), 양강도 삼지연군 무봉노동자구에 위치 조중 국경지역으로 백두산 동쪽 삼지연호수, 리명수폭포 등 관광자원 풍부
2015.10. 경원경제개발구 지정	경제개발구: 경원, 함북 경원군 류다섬리에 위치, 두만강 사이 조중 국경지역
2017.2. 강남경제개발구 지정	경제개발구: 평양시 강남군 고읍리 대동강변에 위치 물류가 발달해 4000톤의 선박 통행이 가능하고 항구, 조선소, 양식장 등이 갖추어져 있으며 기초 인프라가 우수 ³⁴⁾

자료: 문인철. 2019. 북한 경제개발구를 활용한 서울시 남북 경제협력 방향: DMZ 접경지역 포럼 발표자료(2019.8.24.). 국토연구원

34) 대한무역투자진흥공사 해외시장뉴스. 2018. 북한, 평양에 강남경제개발구 설립발표.
<http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotraneews/786/globalBbsDataView.do?setIdx=247&dataIdx=164210>.(최종접속일: 2019.10.13.)

3) 남북연결 도로·철도 등의 교통 인프라 분야

남북은 2018. 4. 27 판문점 선언 이후부터 철도 연결을 위한 사전작업을 진행 중이며 동·서해선 철도·도로 연결 착공식(2018. 12. 26, 북한 개성 판문역)이 동아시아 철도공동체 관련국인 몽골, 러시아, 중국 관계자와 유엔 아시아태평양 경제사회이사회 사무총장 등이 참석한 가운데 진행되었다. 착공식 이후 북한 철도의 정밀조사·기본계획 등을 진행할 예정이며 추후 대북제재 상황에 맞춰 실제 공사를 진행할 계획이다.

동서 및 남북 교통망 연결 등의 인프라 조성과 확충은 접경지역의 경쟁력 확보뿐만 아니라 통일대비 남북협력 기반 조성을 통한 국제적인 경쟁력 확보에도 필수적이다(강민조 외, 2017b). 특히 남북 교통망은 접경지역을 반드시 통과해야 하며 남북협력 초기에는 관문의 역할을 담당할 것이기 때문에 철도 역사 또는 터미널 유치 등을 통해 남북교류 협력의 거점을 확보하는 전략이 필요하다. 따라서 경기북부 접경지역 실천사업으로 선정된 연천군의 경원선 복원 및 고속철도 유치, 남북관계가 확대 및 심화되었을 경우의 김포시의 김포-개성간 고속화도로 조성 등의 사업을 대상으로 추진방안을 제시하였다.

(1) 교통 인프라 분야의 남북협력 초기단계

남북협력 초기단계에서는 남북 인프라 연결을 위한 남북 공동조사를 시작으로 남북 신호체계, 시공기준, 운영 시스템 및 법·제도 등의 통합 인프라 구축을 위한 기술개발(R&D)을 추진해야 한다. 남북 도로·철도 연계를 위하여 2018년 11월 30일부터 12월 17일까지 진행된 남북철도 공동조사의 결과를 기반으로 인프라의 노후 개선뿐만 아니라 도로·철도 운영체계, 교통정보 수집 및 활용 체계 등 종합적 관점에서 추진할 필요가 있다. 현 UN 대북제재에는 철도·궤도용 기관차, 신호 설비, 차량 등의 반출을 금지하고 있으므로 초기단계에 인프라 건설을 시작하는 데는 어려움이 있다. 따라서 교통 인프라 분야의 남북협력 초기단계에는 인프라 건설사업을 추진하기 보다는 교통 관련 기술자, 전문가의 인적교류를 통해 남북의 교통 전반에 대한 상호이해를 선행해야 한다. 이와 더불어 대북제재 완화시 교류를 위한 입출입 규정 등과 단기간 협의가 어려운

분야에 대해서는 예외 규정을 두는 등의 법·제도적 준비도 필요하다. 또한, 인프라 사업은 대규모 자금이 필요한 사업이기 때문에 대북제재 수준, 북한 경제상황에 따른 소요자원 조달 방안마련이 필요하며 종합적인 연구를 통해 단계적인 투자계획을 마련하여야 한다. 현재의 계획들은 북한의 수요를 반영한 것이 아니므로 남북대화 채널 등이 마련되면 남북 전문가들이 함께 계획의 타당성과 양측의 수요를 충분히 반영할 수 있도록 지속적인 논의를 통해 발전시켜 나가야 할 것으로 판단된다.

단계별 공간 확산 계획에 따라 남한 접경지역의 인프라에 대한 선투자가 필요하므로 남한 경원선 복원, 동서녹색평화도로, 춘천~고성간 철도 사업 등 남한의 도로 및 철도의 인프라 개발을 추진해야한다. 또한 한강, 임진강 등을 이용한 수운, 교량 설치 등을 위한 남북 공동조사가 필요하다. 이러한 접경지역의 교통망 확충은 산업 및 물류 유통 기반을 마련함으로써 균형발전에도 기여할 수 있을 것이다. 초기단계에 추진이 가능한 실천사업으로는 연천군의 경원선 복원 및 고속철도 유치, 김포시의 한강하구의 평화적 활용을 위한 남북공동 조사 등이 있다.

경원선 복원 및 고속철도 유치는 초기에는 군사분계선 이남으로 접근하려는 관광, 통근통행 등을 중심으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 국립 제3현충원(연천), DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 및 남북협력 거점도시 등과의 연계를 통해 수익성을 확보하고 상호 시너지효과를 발생시킬 수 있어야 한다. 한강하구의 평화적 활용을 위한 남북공동 조사 사업에서 한강하구의 공간적 범위는 파주시 만우리에서부터 강화군 유도(70km)로 임진강과 한강이 만나는 지점부터 예성강을 거쳐 서해까지 이르는 지역(280km)이 해당된다(김포시, 2019a). 1953년 체결된 정전협정 제1조 제5항은 남북의 민간선박이 한강하구를 자유항행할 수 있다고 규정되어 있으나 현실적으로는 불가능하며, DMZ과 달리 군사분계선이 없는 중립수역이라는 특수성을 지니고 있다. 한강하구 주변의 지형과 자연생태, 수로 등에 대한 남북공동 조사를 추진함으로써 수운(水運)을 통한 한강물류운송의 실현가능성을 타진하고 아라뱃길 등과의 연계활용 방안 마련 등을 위한 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

(2) 교통 인프라 분야의 남북협력 확대단계

남북협력 확대단계는 중단되었던 기존의 남북 접경지역의 남북 간 철도 및 도로 연결을 통해 교통망을 복원하고 이를 통해 산업·물류 협력사업을 강화 및 확대하는 단계이다(강민조 외, 2017b). 초기단계에 복원된 남한 경원선을 북한의 평강역과 연결하고 남북교류 증대에 따른 물동량 증가에 대비하여 물류센터 등을 조성할 필요가 있다. 남북 경제협력시 FTA 등을 고려하여 북한에서는 원료 또는 반제품을 생산하고 남한에서는 완제품을 생산하는 것을 고려할 수 있으며 이를 위해서는 남북 교통 인프라 확충 및 물류단지 등의 개발이 필요할 것으로 판단된다.

남북 교통 인프라 분야의 협력 추진시 고려해야 할 사항으로 DMZ 일원 접경지역의 환경에 대한 영향 최소화 및 교통로 상의 역사문화 자원(예: 궁예도성 등) 보호에도 노력해야 한다. 이를 위해 대심도 터널공법 등을 통한 교통시설의 지하화를 적극 고려할 필요가 있으며 경제성, 환경영향평가 등을 반영하여 최적의 방안을 도출할 필요가 있다.

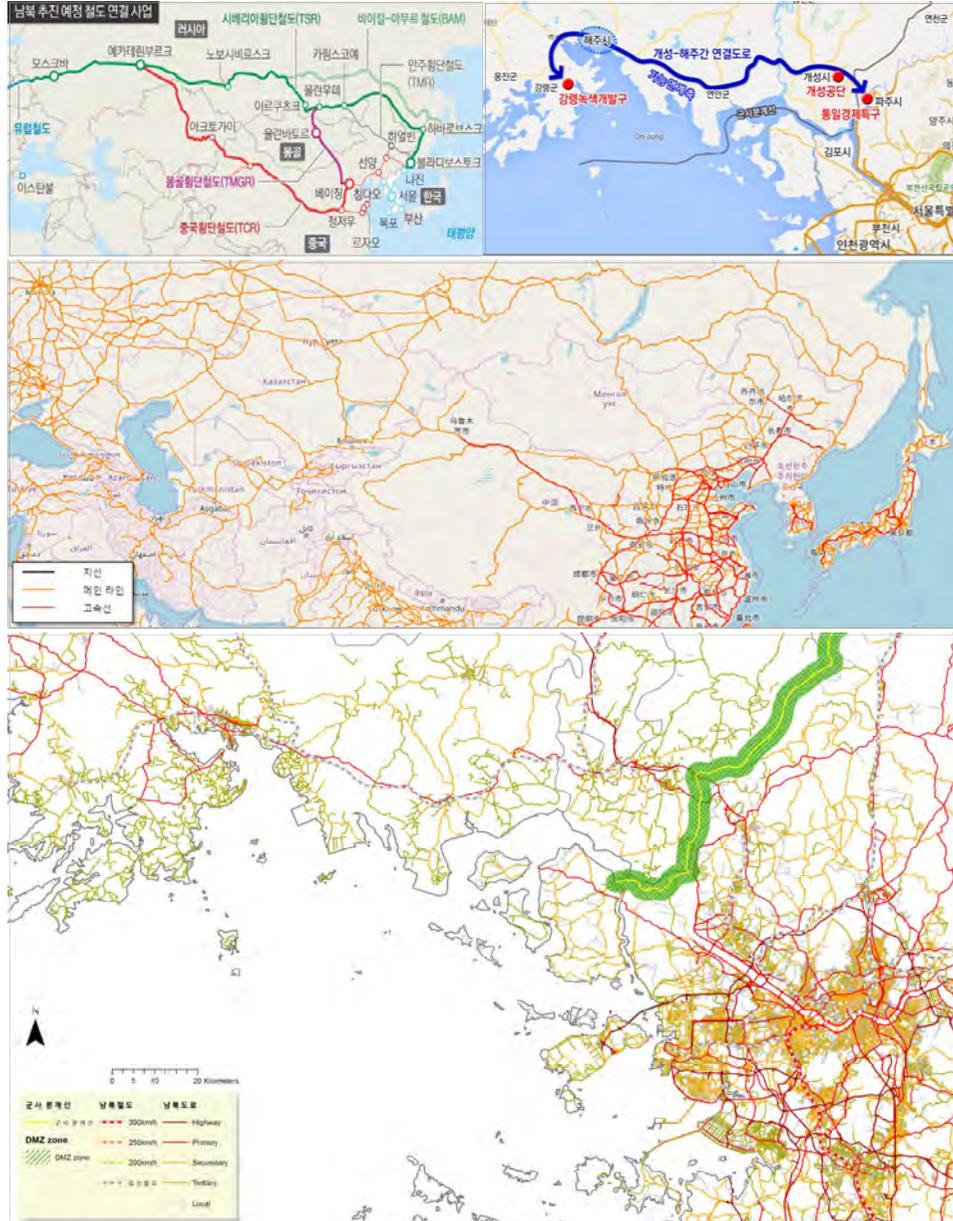
초기단계에 구상하였던 수운(水運) 기반의 한강하구 활용 가능성에 따라 해상교통로(수로)를 확보하는 사업도 추진될 수 있다. 이를 위한 한강하구 준설 및 골재 채취가 필요하며 준설골재에 대한 판매수익은 남북경협사업의 재원으로 활용이 가능하다.

(3) 교통 인프라 분야의 남북협력 심화단계

남북협력 심화단계는 연결망을 지속적으로 확충하는 것과 동시에 교통정보 연계 및 통합 서비스를 추진하는 단계이다. 남북협력사업을 통해 기 축적된 교통 정보의 개방, 교환, 유통이 가능하도록 협력 방안을 마련하고 이를 이용한 교통정보 서비스, 위치기반 서비스 등을 통해 남북 교통 인프라의 통합과 활용성을 심화시키는 단계이다.

또한, 대륙 철도 및 도로 연결 사업을 통해 단기적으로는 중국의 단둥·선양·장춘 등과 러시아의 하산·자루비노·블라디보스토크 등을 연결하는 교통 인프라를 구축할 필요가 있다. 더 나아가 중·러를 통한 동남아시아, 유럽으로의 진출 등도 고려할 수 있다.

그림 4-6 | 대륙철도 연결사업(상좌, 중) 및 개성-해주간 연결도로(상우, 하)



자료: (上) 파주시, 2019. 통일특구의 중심, 준비된 파주. 파주시 내부자료.
 (中) 대륙철도 현황(OpenRailwayMap. <https://www.openrailwaymap.org/> (최종접속일: 2019.11.10.))
 (下) 남북 교통 인프라망 현황 공간정보 구축(연구진 작성)

4) 남북 교육·문화·의료·보건협력 등의 인적교류 분야

인적교류 분야는 남북교류협력 및 통일기반 마련에 있어 가장 중요한 분야 가운데 하나로서 가장 많은 시간과 갈등관리를 위한 전략이 필요한 분야이다. 남북은 분단의 기간만큼이나 언어적 차이가 크다. 언어는 문화와 가치 등을 대변하고 의사소통을 위해 필수적이기 때문에 언어적 차이에 의한 의사소통의 어려움은 남북교류협력에 있어 매우 위험한 요소라 할 수 있다. 특히 전문용어의 경우에는 그 차이가 더욱 심할 수 있는데(김영훈, 2019), 협력초기에는 일반인의 교류보다는 각 분야의 전문가 간 교류가 선행될 것으로 예상되므로 이에 대한 사전 준비가 필요하다. 이에 대한 필요성을 인지하여 각 분야에서는 남북 분야별 전문용어집을 편찬하고 있으며 국토분야에서도 지명의 일치를 위해 지명집 등의 편찬 필요성이 제기되고 있다.

이러한 노력이 결실을 맺기 위해서는 상호이해와 학습이 필수적인 만큼 인적교류를 위한 대면접촉 기회제공이 무엇보다 중요하다. 경기북부 접경지역은 통일교육 지원법 개정을 통해 관련 대학원·대학교³⁵⁾ 등을 신설할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 이를 통해 남북 교육·문화·의료·보건협력이 가능한 전문가를 양성하고, 각 분야 별로 인적교류를 적극 추진하여야 한다.

현재 진행되거나 계획 중인 중앙부처 인적교류 사업으로는 통일부의 남북 스포츠교류협력단지 조성 사업 등이 있다. 북한의 평창 동계올림픽 참가를 시작으로 우리 정부는 남북 사회문화협력 재개 및 한반도 긴장완화 분위기를 조성하기 위해 노력하고 있다. 이에 남북 인적교류협력의 하나로서 포천시를 대상으로 한 남북 스포츠교류협력단지 조성 사업 등이 계획 중이다. 지자체의 인적교류 실천사업으로는 김포시의 ‘한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동조사 추진’, 양주시의 ‘온릉 개방을 통한 문화재 교류’, 포천시의 ‘남북경협 전문가 양성’ 등이 있다.

주한미군 반환공여구역 활용방안과 연계하여 접경지역의 평화를 상징하는 대학을 설립함으로써 경기북부 접경지역의 위상을 제고하는 방안 마련도 고려할 필요가 있다(강

35) 「통일교육지원법 개정안」 통과시 ‘통일부 산하 재단법인 국립 평화통일 대학원 대학교’ 설립 가능(파주시, 2014. 파주시 중장기발전계획 p.548)

민조 외, 2018). 예를 들어, 동두천 등의 주한미군 반환공여구역에 남북교류협력과 남북접경지역 발전에 특화된 통일대학원·대학교를 설립하는 방안이 있을 수 있다. 개별 전문분야 교류를 위한 일반 학생, 행정·법·제도 등의 교류를 위한 공무원, 교육 교류를 위한 교사, 의료·보건 교류를 위한 의료 전문가, 상거래·북한투자 등의 교류를 위한 통상 전문가, 인권·지역문화 교류를 위한 북한 이탈주민 등을 대상으로 특성화 교육을 통해 전문가를 양성함으로써 인적교류 기반을 구축할 수 있을 것으로 판단된다. 특히 인적교류 분야에서 의료·보건 분야는 가장 중요한 분야 가운데 하나로 경기북부 접경지역을 중심으로 말라리아, 아프리카 돼지열병 등의 공동방역 및 대북 방역물자 지원사업은 남북관계가 경색인 상황에서도 가능한 남북협력사업으로 판단된다. 이러한 의료·보건 분야는 의료 기술 지원 등을 통해 인도적·국민 안전 및 생명보호 차원에서 중요하므로 이와 관련한 전문인 양성은 우선적으로 추진될 필요가 있다.

남북 간 인적교류 분야는 다른 남북협력사업과 비교하여 사업추진을 위한 사회적 공감대 형성이 상대적으로 쉬울 것으로 판단된다. 또한 남북의 평화적 관계 형성과 사회통합의 기반을 제공할 수 있으므로 통일기반 사업으로 반드시 고려할 필요가 있다.

(1) 인적교류 분야의 남북협력 초기단계

타 남북협력사업과 마찬가지로 인적교류 분야의 남북협력 초기에는 남한 접경지역을 중심으로 남북 인적교류협력을 위한 인력양성 관련 투자를 통하여 인적왕래 기반을 조성할 필요가 있다. 향후 남북관계가 개선되어 남북 간 인적왕래가 가능해진 시기에는 남북한 전역으로 교육·문화·의료·보건 등의 거점지구 조성을 통해 인적교류를 확대해 나갈 필요가 있다.

인적교류 분야의 남북협력 초기단계에서는 남북교류 협력사업에 관한 종합적 지침을 수립하고 중앙부처와 지방자치단체의 업무 및 협력 거버넌스를 고려하여 가능한 한 구체적 사항을 포함하는 가이드라인을 제시할 필요가 있다. 이는 일관성 있고 체계적인 인적교류를 추진할 수 있게 해주고 사업추진 시 발생할 수 있는 갈등 관리에 효과적으로 대응할 수 있는 기반을 제공할 것으로 판단된다. 인적교류 분야의 남북교류협력사

업 추진에 필요한 제도적 장치를 마련하는 것도 필요하다. 정치적·군사적 상황에 따라 인문분야의 남북교류 협력의 지속성이 침해를 받지 않기 위한 남북 공동의 제도적 장치 및 지원방안을 마련해야 한다. 이는 남북교류협력추진위원회 등의 구성을 통해서 제도화 방안의 마련을 검토할 필요가 있다.

남북협력 초기단계에는 중앙부처와 지자체가 추진해야할 우선순위 사업 선정과 협력 방안을 마련해야 한다. 예를 들어 의료·보건협력과 같은 경우 아프리카 돼지열병, 말라리아 공동방역, 메르스 등의 초국경 질병관리가 필요한 사업은 남북 접경지역 간의 실무적·지역적 공동협력이 필요한 사업일 뿐만 아니라 중앙정부의 예산과 방역물자 지원사업 등을 통하여 협력적으로 추진해야 한다.

초기단계에는 북한전역을 대상으로 하기 보다는 지리적으로 근접한 접경지역을 대상으로 남북 공동의 관심분야와 남북협력만이 문제해결의 유일한 해결방안인 분야에서 교류협력을 추진할 필요가 있다. 여기에 해당하는 분야로는 하천유역 공동관리, 미세먼지 등의 환경 분야, 재선충·솔잎혹파리 등의 산림방제, 공동방역 등 질병 예방 및 확산방지를 위한 의료·보건, 축산 방역 등의 분야이다.

이러한 인적교류 사업은 지역대학과 연계하여 고려할 수가 있는데, 포천시의 경우 관내 위치한 3개 대학(차의과학대학교, 대진대학교, 경북대학교)과 연계하여 남북경협 전문가 양성을 위한 학과 또는 과목 등의 신설을 추진할 수 있다. 이를 위하여 관내 대학을 통일교육 전문기관으로 지정하여 지원하는 방안도 있을 수 있으며, 대학 내에 평화통일 교육센터를 설치하는 방안 등도 고려해 볼 수 있다. 전문가 양성 교육과정으로 남북 제도 등의 차이로 인한 분쟁해결 방안마련을 위한 교류·회계 표준의 표준전문가 과정 등을 고려해 볼 수 있으며, 향후 고양시에서 구상 중인 남북 거래표준에 초점을 둔 남북표준도시 사업 등과 연계할 수 있을 것으로 판단된다.

남북 간 스포츠 교류 기반을 구축하기 위한 스포츠 분야 인적교류도 추진할 수 있다. 대표적인 예로 남북스포츠교류협력센터는 과학화, 첨단화된 운동시설 설치 등을 통해 남북 스포츠 교류 및 미래 스포츠의 메카로서 자리매김이 가능할 것으로 판단된다. 이러한 남북스포츠교류협력센터 등의 남북협력은 남북 청소년 스포츠 교

류협력을 통한 미래세대 통일교육 및 우수인재 발굴 양성사업과도 연계가 가능하며 일자리 창출 등을 통해 지역경제 활성화에도 기여(남북체육교류협회, 2019)할 것으로 예상되고 있다. 이를 위해서는 사업계획 수립, TF팀 구성 등을 통한 정부기관 사전협의와 법률 등의 제도적 검토가 필수적이며 사업계획에 대하여 통일부, 문화체육관광부, 북한 관계기관과의 협의가 필요할 것으로 판단된다. 또한 관계기관 협의를 통해서 남북협력기금, 국민체육진흥기금 등의 기관별 사업비 조달방안 등도 검토해야 한다.

남북 인적교류 협력은 모든 교류협력의 초기협력 사업으로 포함시킬 필요가 있다. 예를 들어 서해경제공동특구 조성의 경우 한강하구의 평화적 활용을 위한 남북 공동조사 등의 사업을 통해 선행적으로 인적교류를 추진하는 방안이 있을 수 있다. 이는 상호 이해와 학습을 기반으로 남북교류 사업의 지속성과 효과성을 담보할 수 있기 때문이다.

(2) 인적교류 분야의 남북협력 확대단계

남북협력 확대단계는 인적교류 분야별로 남북한이 상호적으로 협력이 가능한 지역과 사업을 선정하여 교류협력을 추진하는 단계이다. 예를 들어, 의료·보건협력 분야는 남북관계가 개선되고 남북 간 인적교류가 가능한 시기에 의료장비와 의약품지원과 더불어 남한 의료전문가를 통해 북한에 대한 의료행위 지원이 가능할 것으로 판단된다. 이를 위해서는 남한의 실무진 및 의료진의 안전을 보장하고 관련 기술지원이 가능할 수 있는 법·제도가 마련되어야 한다. 교육분야와 같은 경우에는 남북 공동 학점교류 또는 학위 이수제도 마련 등을 통하여 지역연구가 필요하거나 특정 대학의 교과목 수강이 필요한 경우 상호적으로 수강할 수 있고 학점을 인정받게 함으로써 인적교류 협력을 확대해 나갈 수 있다. 이는 남북한 대학간 양해각서(Memorandum of Understanding, MOU) 등을 통한 전략적 제휴로도 이루어질 수 있으며 학문적 다양성과 전문성 측면에서도 중요할 것으로 판단된다. 스포츠 인적교류 분야의 확대단계에서는 남한 접경지역의 스포츠협력센터와 연계 가능한 북한 접경지역에 스포츠 분야나 기능이 차별화 된

스포츠센터 건립을 통해서 남북 간 스포츠 협력 클러스터 조성이 필요하다. 이 단계에서는 공동 훈련, 감독·코치와 같은 스포츠 교육자 교류 등으로 인적교류의 범위를 확대해 나갈 수 있어야 한다.

(3) 인적교류 분야의 남북협력 심화단계

인적교류 분야의 남북협력 심화단계에서는 인적교류의 공간적 범위가 남북 간 전역으로 확대하는 단계로서 인적교류 분야가 특정분야에 국한되지 않고, 모든 분야, 특히 남북 주민간 왕래와 소통을 통한 실질적 통일을 준비하는 단계이다. 심화단계에서는 교류협력을 위한 법·제도(표준)정비 등이 완료되어 특정 갈등관리 기관이 필요하지 않으며 중재기관의 도움 없이 주민간 직접적인 교류가 가능하다.

남북협력 심화단계에는 원활한 의료 및 보건지원을 위하여 남북한 접경지역 뿐만 아니라 북한 전역에서 의료기술 및 보건서비스에 대한 직접지원이 가능하다. 교육분야에 있어서는 공동 교육체계 마련, 역사자료 공동 편찬 등 교육제도 정비 분야에 대한 전문가 교류 등이 추진되어야 한다. 스포츠 교류에 있어서는 남북 단일팀 등을 위하여 스포츠센터 클러스터를 활용한 남북 공동 선수촌 마련 등이 있을 수 있다.

심화단계에서는 중앙부처 주도의 사업보다는 지자체 또는 민간 주도로 다양한 대면 접촉 기회를 제공하고 지역의 특성을 고려할 수 있어야 한다. 따라서 지자체는 남북 지자체 간의 협력 강화를 위해 전문성을 확보해야 하며 중앙정부는 이를 위한 예산지원, 사업관리 등에 초점을 맞추어야 할 것으로 판단된다. 민간에서는 남북 공동 연구소 설립, 미디어, 콘텐츠 및 마케팅 전문가 교류 등을 통해 한반도를 대상으로 하는 새로운 시장에 대한 니즈 분석과 마케팅 전략 등에 대한 전문성 강화가 필요하다.

5) 주한미군 반환공여구역³⁶⁾ 이용 및 관리 분야

행정안전부는 ‘주한미군 공여구역주변지역 등 발전종합계획(08~17, 「주한미군 공여구역 주변지역 등 지원특별법」 이하 발전종합계획)’을 수정하여 변경안³⁷⁾(18~22)을 마련하는 등 주한미군 공여구역 주변지역을 지속적으로 지원하고 있다. 이 변경안은 대규모 개발사업을 추가함으로써 4차 산업혁명 육성을 위한 기반조성 및 도시개발사업 등이 포함되어 있으며 238개 사업을 대상으로 예산은 39조6천949억 원으로 5천721억 원이 증가했다³⁸⁾. 이는 경기북부 접경지역의 미군반환공여지역을 활용함으로써 낙후 지역개발을 통해 국가균형발전을 도모하는데 의미가 있다.

그러나 미군주둔 주변지역의 지원사업에 대한 주민들의 만족도는 대체로 높으나 여전히 미군주둔으로 인해 해당지역이 낙후되어 있으며 지자체 재원으로는 토지매입 및 개발을 감당하기 어려운 상황이므로 국가로부터의 추가지원이 필요한 상황이다(경기도, 2008, pp. 186-196). 이는 국가로부터 반환공여지 매입을 통한 기존 개발형태의 접근방법과는 다른 새로운 접근이 필요함을 의미한다고 할 수 있다. 또한 주한미군 반환공여구역을 어떻게 개발할 것인지에 대한 부분은 국가적, 국민적 공감대와 동의가 필요하기 때문에 이에 대한 고려가 필요하다. 본 연구에서는 남북관계에 따른 주한미군 반환공여구역의 종합적인 이용 및 발전방향, 국비 지원을 통한 지자체 개발 재원부담 경감 및 사업 실천력 확보, 지역주민이 체감할 수 있는 일자리 창출, 지역경제 활성화 등을 통한 지역개발에 초점을 맞추어 추진방안을 제시하였다.

36) 주한미군 반환공여구역: 주한미군이 철수한 군사지역을 의미하며, 공여구역 및 반환공여구역 주변지역은 주한미군이 주둔하고 있거나 철수한 지역의 주변 읍·면·동(「주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 특별법」 제 2조, 법률 제14916호 일부개정 2017.10.24)

37) 주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획(2018~2022): 의정부, 파주, 동두천, 화성, 하남 등 5개 시군의 반환공여구역과 공여구역 주변지역의 지원에 대한 종합적인 계획임. 뉴스피크. 경기도, 주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획(2018~2022) 변경안 마련. 2019년 6월 5일 기사.
<http://www.newspik.kr/news/articleView.html?idxno=158164> (최종접속일: 2019.10.20.)

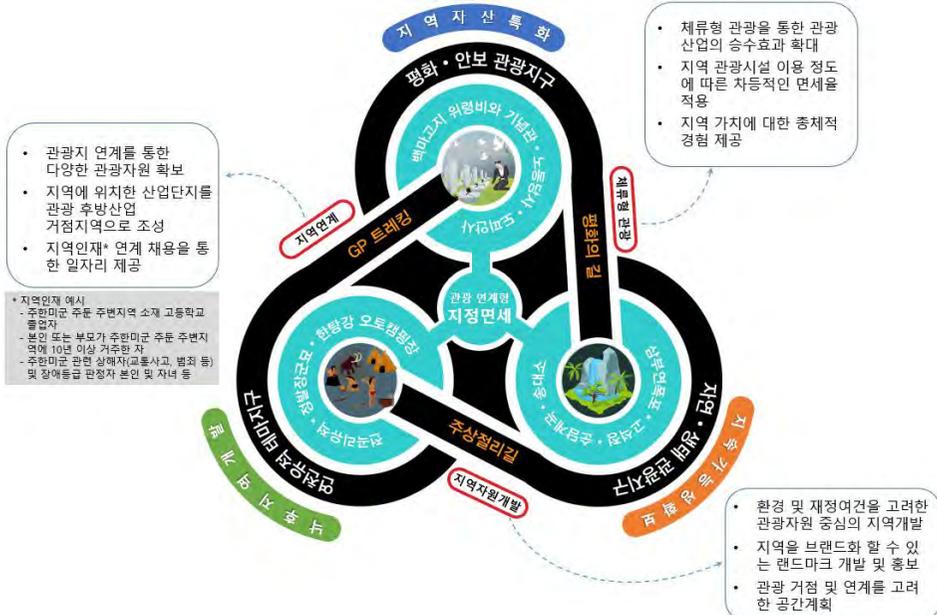
38) 주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획(2018~2022): 의정부, 파주, 동두천, 화성, 하남 등 5개 시군의 반환공여구역과 공여구역 주변지역의 지원에 대한 종합적인 계획임. 뉴스피크. 경기도, 주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획(2018~2022) 변경안 마련. 2019년 6월 5일 기사.
<http://www.newspik.kr/news/articleView.html?idxno=158164> (최종접속일: 2019.10.20.)

(1) 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야의 남북협력 초기단계

경기북부 접경지역은 남북교류활성화와 국가균형발전을 위하여 국내 최대 미군 주둔지를 평화공간으로 변화시킴으로써 남북평화에 기여할 수 있는 사업을 추진할 필요가 있다. 이를 위해 동두천시에서 추진하고 있는 남북협력사업으로는 경기북부 의료원 설립을 통한 남북의료협력지구 조성, 남북문화협력을 위한 경기문화재단 설립, 옥류관 유치, 육군사관학교 이전 및 유치 등이 있다. 경기북부 의료원 설립은 경기북부 의료지원 강화 및 남북의료협력과 관련된 사업으로 향후 남북교류협력을 위한 기반 구축사업이다. 경기문화재단유치사업은 DMZ 및 남북문화교류, 시각예술, 공연예술, 북부전략을 위한 특화사업을 추진함으로써 경기북부 맞춤형 문화예술 생태계 조성을 목적으로 한다. 옥류관 유치는 북한 음식과 특산품 판매를 통하여 남북문화교류와 경제협력을 위한 사업이다. 육군사관학교 이전은 지역안보의 상징성과 군사도시였던 역사성을 보전하기 위한 사업으로 균형발전적 측면에 있어서도 중요한 의미가 있다.

이외에도, 지역 특성을 고려한 균형개발사업과의 연계도 고려해 볼 수 있다. 예를 들어, 강민조 외(2019)는 군 주둔지역의 지역경제 활성화를 위하여 관광산업 연계형 면세지역 설치를 제안하였다. 경기북부 접경지역의 생태적 가치를 고려하고 낮은 재정자립도로 인하여 초기 투자부담이 적은 관광산업을 전략산업으로 선정하였다. 또한 관광산업은 후방산업이 매우 큰 산업으로 경기북부 접경지역에 위치한 산업단지와 전략적 협력을 통해 지역소득 향상, 지역인재 고용을 통한 일자리 창출 등 지역경쟁력을 강화할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 지역 관광산업뿐만 아니라 국가안보를 위해 희생해 온 경기북부 접경지역에 대한 지원을 위해 관광산업과 연계한 면세지역을 설치함으로써 산업의 융·복합화를 통한 지역경제 활성화를 추구할 수 있다. 관광산업과 면세지역의 연계는 관광시설 이용 정도에 따라 차등적인 면세율을 적용함으로써 지역관광 참여와 단기체류형 관광을 활성화할 수 있는 방안으로 제시하고 있다. 관광산업 연계형 면세지역 사업은 다수의 지자체가 컨소시엄 형태로 참여하는 방안을 제시하고 있는데, 이는 지역의 특성에 따른 다양한 볼거리 제공 및 경기북부 접경지역의 균형발전에 이바지할 것으로 판단된다.

그림 4-7 | 관광산업 연계형 면세지역 예시(연천(관광)-포천(관광)-동두천(면세점))



자료: 강민조 외. 2019. 경기도 주한미군 주둔지역 주민피해현황조사 등 지원종합계획 수립에 관한 연구. 경기도청. pp.188-189.

(2) 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야의 남북협력 확대단계

남북관계가 개선되어 남북 간 인적 왕래를 통한 교류협력이 가능한 시기에 들어서면 주한미군 반환공여구역 중심의 사업에서 남북 간 연계가 가능한 남북협력사업으로서의 추진이 필요하다. 예를 들어, 동두천시에서 추진하고 있는 경기북부 의료원은 경기북부 접경지역의 거점병원으로서의 역할이 가능하며 확대단계에서는 북한 접경지역에 대한 의료서비스를 제공하는 방안과 북한 접경지역에 위치한 의료시설과 양해각서(MOU) 등을 통해 의료장비, 의약품 지원 등을 추진할 수 있다. 경기문화재단 센터를 통해서 남북 간 인적왕래를 통한 남북문화교류협력을 추진하고 고양시의 남북 영상문화단지 등과의 협업을 통해 북한 예술, 문화 산업과 교류하는 방안도 모색할 수 있다. 옥류관 사업은 입지지역 주변에 북한의 다른 사업 브랜드 등을 유치함으로써 민간차원의 거래를 통해 소통과 이해의 범위를 넓힐 수 있다.

(3) 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야의 남북협력 심화단계

남북협력 심화단계에서 주한미군 반환공여구역은 남북협력의 거점으로서의 역할을 수행할 수 있을 것으로 판단된다. 초중기의 경기북부 의료원 및 교육시설, 옥류관 유치, 남북교류협력 문화재단 센터 등을 통해 남북 접경지역의 거점지역 간 협력에서부터 배후지역까지 교류를 확대하고 교류의 범위와 종류도 제약이 없이 확대 할 수 있으리라 판단된다. 예를 들어, 경원선 연장선상에서 북한 최대 규모의 고산 과수농장과와의 연계협력을 통해 북한의 농축산물 가공유통 중심의 산업물류단지 조성사업 등이 검토될 수 있을 것이다. 이러한 남북교류 중심거점으로서의 접경지역의 역할을 수행하기 위해서는 광역교통망 확충과 고속화와 연장 등이 함께 추진되어야 할 필요가 있다.

남북협력 심화단계에 이르기까지 동두천시를 중심으로 한 주한미군 반환공여구역 개발을 통한 경기도의 경제적 기대효과는 연간 약 2조 4천억원의 생산유발 효과, 약 37,000명 이상의 일자리 창출 효과, 약 9,400여억원의 부가가치 유발효과가 예상(국방부, 2015)되므로 이에 대한 국가적인 관심과 지원이 필요하다.

6) 지자체 실천사업의 분야별·단계별 추진방안 요약

이상에서 제시된 지자체 실천사업 분야별·단계별 추진방안을 요약하면 <표 4-2>와 같다.

표 4-2 | 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 지자체 실천사업의 분야별·단계별 추진방안

추진분야(과제)	남북협력 초기단계	남북협력 확대단계	남북협력 심화단계
생태·문화·평화 관광 분야 (임진강-한탄강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트 조성, 국립 제3현충원, 한탄강 주상절리길 생태체험 공간조성, 한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동조사, 포구 및 나루벚길 복원사업)	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 공동 생태·환경·역사·문화 자원 조사 • 연천·포천·김포에 대한 체류형 관광 시설 투자 • DMZ 일원 유산 인증제도 마련 • DMZ 브랜딩 • 국립 제3현충원 조성 • 한국전쟁 전사자 공동유해 발굴 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 접경지역으로 관광 인프라 확대개발 • 남북 접경지역 연계 관광 코스 공동개발 • 남북 민간인 이동에 따른 출입국심사 관련 제도 마련 • 국제기구 유치 • DMZ 일부 개방 및 철수 소초를 연계한 트레킹 코스 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 관광사업의 내륙(백두산, 남해 등) 확산 • 세계 17개 DMZ를 연계한 관광의 세계화 • 관광후방산업 육성 • 동아시아 생태·평화 이니셔티브
경제 분야 (통일특구 및 산업·물류지구(벨트) (통일특구, 남북 영상문화단지))	<ul style="list-style-type: none"> • 통일특구법 제정 • 파주, 연천군 등 통일특구 조성사업 • 산업·물류단지 입지 타당성 조사 • 북한과 연계 가능한 산업 입지 방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 개성공단 연계 및 확대 • 남북특구를 연계한 평화 경제메가리전(가칭) 조성 • 남북교류 증가에 따른 교통·물류시설 투자 • 서해경제공동특구, 동해 관광공동특구와 연계·협력 	<ul style="list-style-type: none"> • 통일특구 연계사업을 통한 내륙지역 개발 • 중러, 유럽진출을 위한 국제산업자유지대화 • 북한 경제개발구와 연계 • 동북아 국가들과 연계를 통한 산업·물류의 국제화
남북연결 도로·철도 등의 교통 인프라 분야 (경원선 복원 및 고속철도 건설)	<ul style="list-style-type: none"> • 교통 인프라 공동조사 • 남북 시공체계·운영시스템 등 기술개발R&D • 남한 접경지역의 동서 간 교통망 확충 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 교통망연계 사업 • 신규 고속화 교통망 투자 • 남북 교통데이터 공동 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 스포츠교류협력센터, 남북경협 전문가 양성사업, 온릉 개방을 통한 문화재 교류)	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 공동 방역사업 • 대학 남북교류협력 전공 설치 • 온릉 개방 및 지원 • 남북 스포츠교류협력센터 건축 • 남북경협 표준 연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 전문가 인적 교류 및 서비스 • 남북 공동 학점교류 및 학위 이수제도 • 북한 후릉·제릉 개방을 위한 지원 • 남북 스포츠교류협력 클러스터 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 의료 등 서비스 제공을 위한 남북 통합법 제정 • 남북 스포츠 단일팀 • 지자체, 민간주도의 사업 추진
주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야 (경기북부 의료원 유치, 경기문화재단 건립, 육군사관학교 유치)	<ul style="list-style-type: none"> • 반환공여구역 조속 반환 • 국가지원 강화 및 확대 • 반환공여구역및주변지역 주민지원시설 투자 • 지역개발사업 선정 및 개발 방향 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 반환공여구역에 남북협력 사업 추진 • 원도심 재생사업과 연계하여 개발 추진 • 관광연계 면세지역 등 균형 발전 사업입지 	<ul style="list-style-type: none"> • 배후지역과 연계개발 • 북한산업과 연계한 산업·물류 입지

자료: 연구진 작성

첫째, 생태·문화·평화 관광분야는 남북공동 자원조사 및 남한 접경 관광산업에 투자하고, 남북 관계에 따라 남한에 선(先)개발한 관광자원과 연계할 수 있도록 북한 접경 관광자원을 개발해야 한다. 둘째, 경제(통일특구 및 산업·물류 지구(벨트)) 분야는 북한과 협력시너지가 높은 산업분야를 발굴하고 남한부터 산업시설 투자를 함으로써 남북관계 진전 시 개성 등과의 연계개발을 통한 ‘평화경제메가리전(가칭)’ 조성 등이 필요하다. 셋째, 남북 교통 인프라 분야는 남북 교통 인프라 조사 및 교통 기술개발 R&D 공동추진을 시작으로 교통데이터 공동 구축 및 활용 등을 통한 첨단 교통시설 건설 등으로 확대발전시켜 나가야 한다. 넷째, 인적교류 분야는 접경지역 대학을 중심으로 남북 교류협력 전공 교육과정을 설치하여 전문가를 양성하고, 남북 인적교류를 확대하여 나가야 한다. 다섯째, 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야는 반환공여구역 조속 반환과 국가지원 강화를 통한 균형발전과 남북협력의 거점으로 조성해야 한다.

2. 중앙부처 및 기타 실천사업의 단계별 추진방안

1) 중앙부처 실천사업의 단계별 추진방안

통일부, 국토교통부, 행정안전부, 문화체육관광부, 환경부 등의 DMZ·접경지역 관련 중앙부처에서 추진하고 있는 사업을 대상으로 단계별 추진방향을 제시하였다(〈표 4-3〉 참조). 한반도 신경제 구상, 판문점선언 및 평양공동선언 등에 따른 국가 차원의 정책 현안과제 등을 기반으로 3단계의 남북관계 구분과 공간적 연계·확산 방안을 적용하여 실천사업별로 추진방안을 제시하였다. 중앙부처 실천사업의 경우 대부분 본 연구의 3차년도(2020년) 연구대상이기 때문에 개략적인 내용만을 제시하였다.

경기북부 접경지역과 직접적으로 관련 있는 중앙부처의 실천사업으로는 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 조성, 남북 철도·도로 연결 및 현대화 사업, 서해경제공동특구, 남북 공동시장, 주한미군 반환공여구역 개발, 남북 스포츠교류협력센터 등이 있다. DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 조성사업과 연계할 수 있는 경기북부 지자

체 사업은 김포시의 포구복원, 파주시의 파주-해주 문화교류사업, 연천군의 전곡리 유적과 국립 제3현충원(Memorial Park), 포천시의 한탄강 주상절리길이 있다. 이러한 중앙부처 사업과 지자체 사업들을 체계적으로 연계하고, 더 나아가 인천광역시와 강원도까지 연결한다면 초광역 남북접경 관광벨트 조성이 가능할 것으로 판단된다.

남북 철도·도로 연결 및 현대화 사업과 연계된 사업으로는 경원선 복원 및 고속철도 건설이 있으며 남북협력 확대단계 이상에서는 경의선 및 동해선 등의 연계추진도 필요하다. 또한 남북협력 심화단계에서는 남북관계의 불확실성 등으로 인해 후보사업에 머물렀던 평화경제특구 및 평화경제자유구역과 연계한다면 중장기적인 경제·인프라 분야의 남북협력이 가능하리라 판단된다. 남북 공동시장은 하나의 시장을 목표로 ‘민간기업 또는 주민 간) 거래’를 주요 개념으로 하는 사업으로 대성동-기정동을 중심으로 한 농산물 시장, 교동도를 중심으로 하는 수산물 시장(수산물 가공, 선박·어업기술 교류 포함), 북한 세포축산기지 등과 협력을 통한 축산물 시장이 있다.

서해경제공동특구와 관련된 경기북부 지자체 사업은 파주시의 통일특구, 고양시의 남북 영상문화단지 조성 사업이 있다. 특히 통일특구는 개성공단과 연계 및 확대를 통하여 남북 경제협력의 클러스터인 ‘평화경제메가리전’으로 발전이 가능하다. 남북 스포츠교류협력센터는 포천시를 대상으로 통일부에서 추진하는 사업으로 인적교류에 초점을 두고 있다. 이를 통해 스포츠 분야에서 인적교류를 확대하여 포천시의 남북경협 전문가 양성사업, 온릉 개방을 통한 문화재 교류 등의 사업도 추진할 필요가 있다.

주한미군 반환공여구역 개발과 관련된 경기북부 지자체 사업은 동두천시의 주한미군 반환공여구역 활용이 있다. 주한미군 반환공여구역 관련 사업은 중앙부처와 지자체간의 체계적인 역할분담과 추진이 필요한 사업이다. 중앙부처는 주한미군 반환공여구역 개발에 필요한 법·제도 개선을 담당해야 하며 무엇보다 예산지원 및 재원마련에 초점을 둘 필요가 있다. 또한 육군사관학교 이전과 같은 국가차원에서 결정이 필요한 사항에 대한 적극적인 지원이 필요하다. 이를 기반으로 지자체에서는 지역경제를 활성화하고 시너지를 확산시킬 수 있는 사업을 기획하고 추진할 수 있어야 한다.

표 4-3 | 경기북부 접경지역에서 추진되고 있는 중앙부처 추진과제의 단계별 로드맵

추진과제		남북협력 초기단계	남북협력 확대단계	남북협력 심화단계
DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트)	생태	<ul style="list-style-type: none"> DMZ 남한 생태·문화·평화 관광 지구(벨트) 거점 개발(남한 DMZ 초광역관광벨트 조성) 	<ul style="list-style-type: none"> DMZ 남북한 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 거점 연계 및 공동개발 	<ul style="list-style-type: none"> 남북한 관광지구 확대 및 동해관광공동특구 연계 접경지역 관광벨트 서해해양 평화공원 연계(육상형-수변형 연계벨트)
	역사·문화	<ul style="list-style-type: none"> DMZ 일원 및 한강하구 생태·환경 남북 공동조사 	<ul style="list-style-type: none"> 유네스코 문화유산 공동 등재 생태·환경·재난재해 공동 대응을 위한 협의기구 구성 	
	평화			
남북 철도·도로 연결 및 현대화		<ul style="list-style-type: none"> 남한 최북단까지 남북 연결 도로 및 철도 복원 남북 연결을 위한 도로 및 철도 공동조사 	<ul style="list-style-type: none"> 남북 접경지역 연결 인프라 조성 및 현대화 사업 남북교통협정(가칭) 등 법·제도 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 교통 인프라 확충 및 현대화 사업 대륙(중러) 교통망 연계 사업
서해경제공동특구		<ul style="list-style-type: none"> 통일특구 조성 남북 산업협력 거점도시 간 협력 분야 및 추진방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 통일특구-개성공단 연계 및 확대 평화경제메가리전 조성 및 해주, 강령 등과 연계 	<ul style="list-style-type: none"> 남북 내륙 산업과 연계 해주항 등을 이용한 대중무역거점 조성
남북 공동시장 조성		<ul style="list-style-type: none"> 남한 접경지역 공동시장 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 접경지역 공동시장 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 한반도 하나의 시장 조성
주한미군 반환공여구역 개발		<ul style="list-style-type: none"> 국가주도의 지역개발 선도사업 유치 	<ul style="list-style-type: none"> 반환공여구역 산업과 연계한 남북교류협력 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 남북 내륙으로 지역개발 시너지 확대
남북 스포츠교류협력센터		<ul style="list-style-type: none"> 남북 스포츠 전문가 및 지도자 교류 추진 남북 청소년 스포츠 교류협력 	<ul style="list-style-type: none"> 남북 국가대표 공동 훈련 남북 공동 스포츠 집행위원회 설치 및 협력 	<ul style="list-style-type: none"> 민간 스포츠 교류 남북 스포츠 산업협력 클러스터 조성

자료: 연구진 작성

2) 기타 실천사업의 단계별 추진방안

선행 실천사업은 남북협력 이전부터 추진해야 하는 사업이며, 남북관계에 영향을 받지 않고 지속적으로 이루어져야 하는 계속사업이다. 연구진 업무협의회를 통해 발굴한 실천사업은 3차년도(2020년) 연구에 포함되므로 개략적인 내용을 제시하였다.

남북관계가 본격적으로 개선되기 이전에는 남북 접경지역 관련 연구 성과를 공동으로 활용할 수 있는 범부처 공동 활용체 등의 거버넌스 체계 구축, 남북협력 사업 추진

을 위한 국토자원 남북 공동조사(한강하구 포함), DMZ 브랜딩 등의 과제들을 검토할 필요가 있다. ‘범부처 남북 접경관련 연구 성과 공동 활용 체계 마련’은 부처별 또는 기관별로 수행된 사업의 결과물이 대외비 이상의 보안자료로 등록 및 관리됨에 따라 연구성과가 공유되지 않아 발생할 수 있는 중복 연구 또는 융·복합 연구의 어려움 등의 문제를 해결하기 위한 실천사업이다. 국가차원의 북한 연구성과 공유를 위한 지침을 마련하고 공동활용 실적을 융·복합 연구 성과로 인정하는 등 기간관 협동연구를 강화할 수 있는 제도 마련 또한 필요하다. 이후로는 남한 접경지역 개발시 공유한 연구결과를 활용, 북한 현지 데이터 협조 및 DB를 구축, 남북 접경지역 공동 연구 추진 등으로 확대·발전시킬 필요가 있다.

‘국토자원 남북 공동조사(한강하구 포함)’는 국토의 효율적이고 지속가능한 발전을 위한 조사단계로, 토지, 하천, 해양 등의 자원조사를 포함한다. 남북협력이전단계에서는 군 시설 등으로 인해 미조사 되었던 남한접경지역 조사, DMZ 조사를 위한 UN 등 국제기구와의 협력체계 구축, 접근불능지에 대한 위성영상을 통한 사전조사 등의 수행이 필요하다. 이후로는 남북 공동조사 및 이를 위한 전문가 교류, 남북 공동 생물자원 센터 설립, 세계 생물자원 네트워크(GBRCN) 남북공동 참여 등을 고려할 수 있다.

DMZ 일원을 평화지대화로 국제적으로 브랜딩 하거나 유사 인증제도 등의 마련이 선행되어야 하는데, 이는 한반도 평화조성이라는 국민 및 국제적 공감대 형성에 매우 중요하다. 이러한 관점에서 ‘DMZ 브랜딩’은 남북협력에 대한 국민공감대 형성에 가장 중요한 사업 중 하나로 남북협력 이전단계에서는 세계 DMZ 평화 네트워크 구축, 가치(생태, 역사, 문화 등) 중심의 브랜드화, 그뤼네스반트 등과 같은 해외 사이트와의 연계를 통해 평화의 상징성을 강화하고 이를 브랜드화 하는 것이 필요하다. 이후로는 생물권 주식판매 등을 통한 생태보호 및 지역개발, 남북공동 유네스코 생물권보호 지역 등재 등의 추진이 필요하다.

표 4-4 | 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 선행 실천사업의 단계별 추진방안

추진과제	남북협력 이전단계	남북협력 초기단계	남북협력 확대단계	남북협력 심화단계
범부처 남북 접경지역 관련 연구성과 공동 활용 체계 마련	<ul style="list-style-type: none"> 연구성과 공동활용 기관간 양해각서(MOU) 체결 및 협의체 구성 협의체 간 연구성과 리스트 작성 연구성과 공동활용 지침제정 및 공유 	<ul style="list-style-type: none"> 남한 접경지역 개발시 범부처 연구성과 적용 실천사업 추진에 따른 연구성과 조정 및 개선 북한 데이터 수요조사 및 협조 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 현지 데이터 협조 및 DB구축 기존 북한 관련 연구성과 업데이트 남북한 실무자 및 연구기관 간 연구성과 상호교류 	<ul style="list-style-type: none"> 접경지역 연구성과의 북한 연구성과와 연계 접경지역 남북공동 연구추진 접경협력 시너지 내륙연계 방안 마련
남북협력사업 추진을 위한 국토자원 남북 공동조사(한강하구 포함)	<ul style="list-style-type: none"> 남한 접경지역 국토자원 조사 UNDP*, GCF** 등 국제기구 협력체계 구축 위성영상을 활용한 북한 국토자원 사전조사 	<ul style="list-style-type: none"> 공동조사 분야 및 추진방안 남북협의 공동조사를 위한 남북 기술·인력 교류 남북 접경지역 및 한강하구 남북공동조사 	<ul style="list-style-type: none"> 동식물 유전자 은행 등 남북 공동 생물자원센터 설립 세계생물자원 네트워크(GBRCN) 남북공동 참여 조류, 포유류 이동 및 서식지 조사결과와 초국경질병협력 연계 	<ul style="list-style-type: none"> 국토자원 남북협력 확대를 위한 내륙지역 공동조사 남북 국토자원 관련 합작회사 설립 남북공동 국토자원 산업육성 및 해외투자 유치
DMZ 브랜딩	<ul style="list-style-type: none"> 세계 DMZ 평화 네트워크 구축 가치(생태, 역사, 문화 등) 중심의 브랜드화 그루네스반트, 살호수 파트너쉽 등 해외 사례 연계 	<ul style="list-style-type: none"> 남한 DMZ 및 주변지역 가치(평화, 생태) 선순환 체계 마련 생물권 주식판매 등을 통한 생태보호 및 지역개발 DMZ 가치에 대한 국민공감대 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 DMZ 및 주변지역 생물종 보호 및 지역개발 남북공동 유네스코 생물권보호지역 등재추진 남북 출입국 제도 마련 	<ul style="list-style-type: none"> DMZ 유산 보전을 위한 남북 공동 모니터링 체계 구축 단기체류형 관광상품 개발 등 국제관광지 조성 관광·체험을 통한 남북주민 교류 활성화

* United Nations Development Programme, ** Green Climate Fund

자료: 연구진 작성

연구진 발굴 사업인 남북협력 거점도시 조성사업은 2030년 전세계 인구의 60% 이상이 도시에 거주하게 될 것으로 예측³⁹⁾되고 있으며, 도시화는 지속적으로 이루어질 것으로 예상됨에 따라 남북 도시간 협력도 준비할 필요가 있다. 북한과 같은 경우에는 제도적으로 도시규모를 한정하고 부침땅(농지) 등을 강조함으로써 균형발전을 추구하

39) United Nations–Population Division Department of Economic and Social Affairs(UN DESA). 2018. World Urbanization Prospects: The 2018 Revision. File 2: Percentage of Population at Mid-Year Residing in Urban Areas by Region, Subregion, Country and Area, 1950–2050. <https://population.un.org/wup/Download/> (최종접속일: 2019.12.15.)

고 있으나 도시계획부문에 대한 점진적 투자도 명시하고 있고, 첨단 스마트 도시에 대한 관심도 높기 때문에 추진 가능성이 높을 것으로 판단된다. 다만 남북협력 거점도시 조성 사업이 단순히 도시 인프라 공급이나 기술적 측면에서만 접근하기보다는 인적교류 및 남북 주민이 문화와 삶을 공유하는 공간으로서 접근할 필요가 있다.

이를 위하여 남북협력 초기에는 북한 접경까지 고려한 남북협력 거점도시 계획을 수립하고 남한 접경지역에 거점도시 조성 및 기반시설 공급을 선행적으로 추진할 필요가 있다. 또한 남한에 선(先) 조성되는 접경도시는 북한과 도시적 협력이 가능한 기능(예: 의료거점 도시 등)이 집적될 수 있도록 도시계획을 수립해야 한다. 초국경질병에 대한 보건·의료협력 사업은 아프리카 돼지열병, 메르스, 코로나 등 전염성이 강한 질병에 대한 남북 공동대응 사업이다. 이 사업은 남북정상 ‘평양공동선언문’(18.9.19)에서도 언급된 사업으로, 인명손실, 농축산 피해 등을 저감할 수 있는 실현가능성이 높은 실천사업이다. 남북(경기북부 접경지역)은 2008년 말라리아 공동 퇴치를 위해 남한이 방역 지원 물자를 북한에 제공하고, 같은 기간동안 동시에 방역한 경험이 있다. 이러한 경험과 노하우는 사업추진에 동력으로 작용할 것으로 판단된다.

표 4-5 | 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 연구진 발굴 실천사업의 단계별 추진방안

추진과제	남북협력 초기단계	남북협력 확대단계	남북협력 심화단계
남북협력 거점도시 조성	<ul style="list-style-type: none"> 남북협력 거점도시 조성의 목적 및 추진방안 마련 남한 접경지역 거점도시 조성 도시기반시설, 교통인프라 확충 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 접경지역 거점도시 조성 남북 도시협력 표준 공동마련 남북협력 거점도시 시민간 삶과 문화 교류 방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 서울·평양 등 남북 대도시와 협력체계 구축 거점도시와 배후도시 연계 발전방안 마련 도시에서 국토로 협력분야 확대
초국경질병에 대한 보건·의료 협력	<ul style="list-style-type: none"> 보건·의료분야 남북협력 방안 마련 북한에 방역·의료 물자 제공 초국경질병 공동대응을 위한 인력 및 기술 교류 의료용어 남북표준 사전 편찬 	<ul style="list-style-type: none"> 초국경질병 공동대응 특별구역 지정 의료센터건립 및 의료 활동을 위한 법·제도 마련(경기북부 의료원 사업과 연계) 세계보건기구(UN WHO*) 등과의 국제협력 추진 	<ul style="list-style-type: none"> 초국경질병 공동대응 특별구역 접경전체로 확대 접경 의료센터와 내륙 병원 등과의 서비스 연계 비전염성 질병 분야로의 단계적 확대

* World Health Organization of the United Nations
 자료: 연구진 작성



CHAPTER **5**

실천사업 추진을 위한
제도적 지원방안

- 1. 법·제도적 개선방안 | 109
- 2. 거버넌스 체계 구축방안 | 129
- 3. 소요자원 조달방안 | 134
- 4. 제도적 지원방안 종합 | 154

실천사업 추진을 위한 제도적 지원방안

본 장에서는 경기북부 접경지역 실천사업 추진을 위한 법·제도 개선과 거버넌스 구축 및 소요재원 조달 방안을 검토하였다. 법·제도 분야에서는 규제법과 지원법을 검토하고, 남한 법률뿐만 아니라 북한 관련 법률도 함께 검토함으로써 균형적이고 실효성 있는 제도적 개선방안을 모색하였다. 거버넌스의 경우 현재의 접경지역 시장·군수협의회를 확대개편하고, 소속을 승격시킨 '접경지역협의회(가칭)'와 통일 독일 이전에 접경지역 문제를 해결하기 위한 동서독 '접경위원회'와 유사한 남북 공동 상설기구인 '남북접경위원회(가칭)'를 제안하였다. 또한, 이러한 거버넌스 조직의 협력을 강화하고 과학적 업무 수행을 가능하게 할 수 있는 '남북협력 거버넌스 플랫폼(가칭)'도 함께 제안하였다. 소요재원은 공공·해외·민간 부분으로 나누어 자원 특성과 남북관계에 따른 조달 가능 재원을 제시하였다.

1. 법·제도적 개선방안

1) 경기북부 접경지역 법·제도적 현황 및 문제점 분석

(1) 경기북부 접경지역 규제에 관한 법률

접경지역은 지난 70년 가까이 각종 규제와 중복규제로 인해 국토발전에서 소외되고 낙후됨에 따라 인구 감소, 지역경제 악화로 이어지는 악순환이 반복되고 있다. 현재 비무장 지대 및 인접지역의 관리 및 규제 관련 주요 법령으로는 「수도권정비계획법」, 「군사기지 및 군사시설 보호법」, 「자연환경보전법」, 「국토의이용및계획에관한법률」, 「문화재보호법」 등이 있다. 경기북부 접경지역의 행정구역 면적 대비 주요 토지이용 규제 항목 분석결과 동두천시(97.9%)를 제외한 모든 지역이 행정구역 대비 100% 이상의 토지이용 규제를 적용 받고 있는 것으로 나타났다(강민조·임용호, 2019, p.3).

표 5-1 | 경기북부 접경지역 규제법령

	법령명	규제제도
1	「국토기본법」, 「수도권정비계획법」	‘수도권정비계획’
2	「국토계획법」	‘용도지구’-경관지구
3	「국토계획법」, 「개발제한구역법」	‘개발제한구역’
4	「개발이익환수에 관한 법률」	‘개발이익환수제도’
5	「농지법」	‘농업진흥구역’·‘농업보호구역’
6	「군사기지 및 군사시설 보호법」	‘통제보호구역’, ‘제한보호구역’, ‘민간인통제선’, ‘비행안전구역’, ‘대공방어협조구역’
7	「자연환경보전법」	‘생태·경관보전지역’
8	「수도법」	‘상수원보호구역’
9	「환경정책기본법」, 「팔당·대청호 상수원 수질보전 특별대책지역 지정 및 특별종합대책」	‘특별대책지역’
10	「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원에 관한 법률」	‘한강수계 수변구역’ ‘한강수계 수질오염총량관리 기본계획’
11	「산지관리법」, 「민간인통제선 이북지역 산지관리에 관한 특별법」	‘산지관리기본계획’
12	「산림보호법」	‘산림보호구역’
13	「초지법」	초지에서의 개발행위 등 행위제한

자료: 연구진 정리 작성

규제에 관한 법률 중 「수도권정비계획법」과 「군사기지 및 군사시설 보호법」은 경기 북부 지역의 발전에 미치는 영향력이 크고 타법률에 대하여 우선시되는 법이기 때문에 면밀한 고려가 필요하다. 「수도권정비계획법」과 같은 경우에는 연천군, 동두천시, 파주시, 포천시, 양주시, 김포시를 성장관리권역으로 지정⁴⁰⁾하고 있는데, 동법 제6조에 의하면 “과밀억제권역으로부터 이전하는 인구나 산업을 계획적으로 유치”하는 것으로 되어 있음에도 불구하고 개별 조문에서는 여전히 인구집중유발시설 등의 설치를 제한하고 있어 법의 실효성이 제한적이다. 따라서 경기북부 접경지역의 지속적인 성장을 위해서는 접경지역에 대한 법·제도 검토를 통해 합리적인 「수도권정비계획법」의 규제 개선 방안 마련이 필요하다.

「군사기지 및 군사시설 보호법」은 ‘군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원

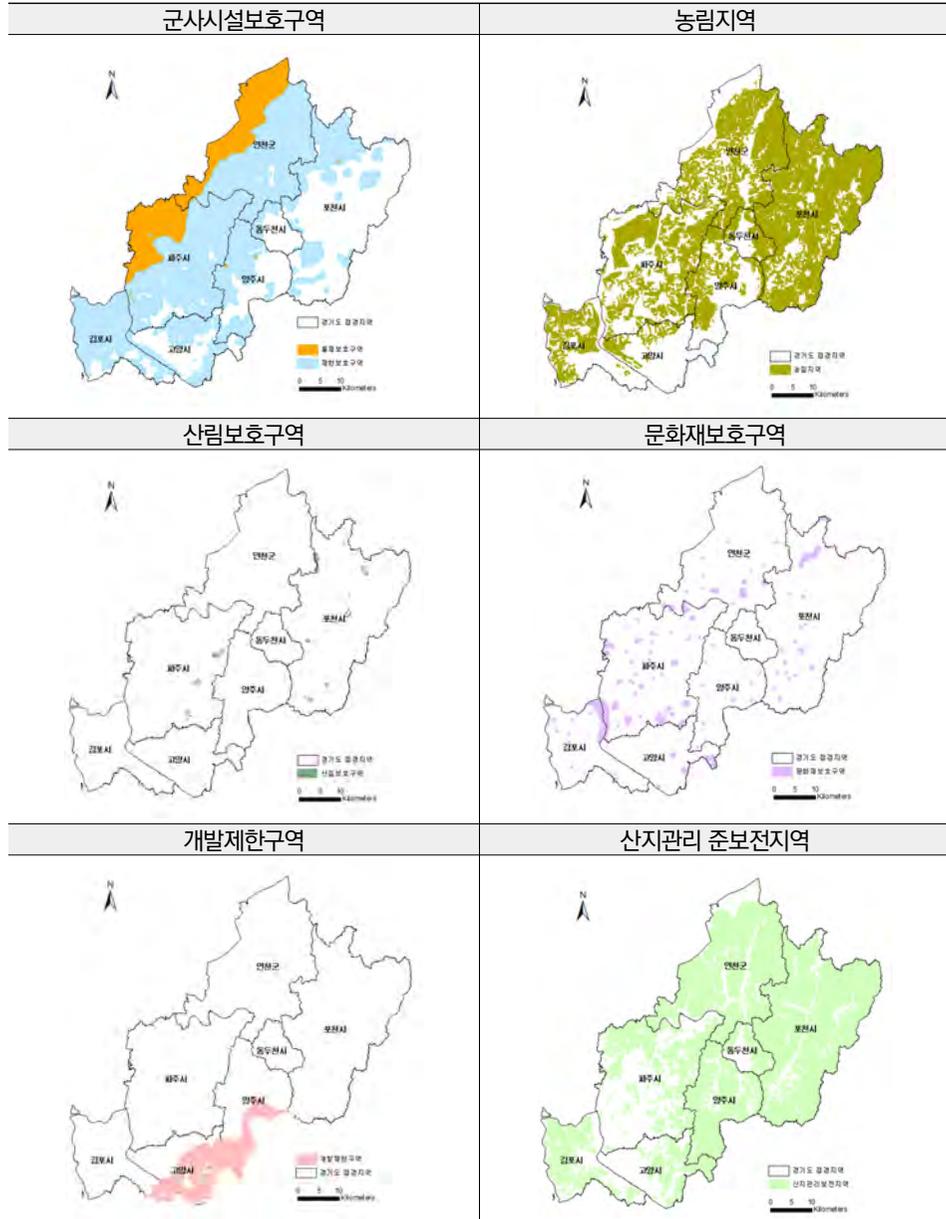
40) 수도권정비계획법 시행령[시행 2018.9.21.][대통령령 제29172호, 2018. 9. 18., 타법개정]. [별표 1] 과밀억제 권역, 성장관리권역 및 자연보전권역의 범위(제9조 관련).

활히 수행하기 위하여' 설치하는 구역으로서 통제보호구역과 제한보호구역으로 나뉜다. 전자는 '군사기지 및 군사시설의 보호구역 중 고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역과 중요한 군사기지 및 군사시설의 기능보전이 요구되는 구역'으로, 후자는 '보호구역 중 군사작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역과 군사기지 및 군사시설의 보호 또는 지역주민의 안전이 요구되는 구역'으로 정의되고 있다. 민간 인통제선 이북지역의 경우에는 원칙적으로 그 자체로 통제보호구역으로 지정하도록 규정되어 있다(동법 제5조 제1항 제1호 가목). 다만 '통일정책의 추진에 필요한 지역', '취락지역' 또는 '안보관광지역'으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 지역은 '통제보호구역'이 아닌 '제한보호구역'으로 지정할 수 있도록 하고 있다. 법률에서 말하는 '통일정책의 추진에 필요한 지역'에 대해서는 보다 구체적으로 동법 시행령 제5조 제1항에서 대통령령으로 정하는 '통일의 기반조성을 위하여 국가기관이 지정하여 개발하려는 지역 또는 남북교류·협력사업의 추진에 필요한 지역'으로 규정하고 있다. 따라서 통제보호구역 등 군사시설보호구역도 남북교류협력상 필요한 목적으로 이용될 경우에는 통제보호구역에서 제외되도록 할 수 있다.

그러나 국가안보는 최상의 가치이며, 한번 규제가 해제된 지역은 다시 되돌리기 어렵다는 점에서 보수적인 접근이 이루어져 왔다. 이러한 면을 감안하더라도 본 연구에서 제시한 남북교류협력사업은 '무력으로 지키는 국가안보'에서 '화해와 협력을 통해 지키는 국가안보'로의 전환이 가능하다는 측면에서 적극 검토될 필요가 있다. 따라서 국가안보를 저해하지 않는 한도 내의 남북교류협력이 가능할 수 있도록 「군사기지 및 군사시설 보호법」의 유연한 적용과 해석이 필요하다.

균형발전적 측면에서 경기북부 접경지역은 각종 규제가 중첩 적용되고 있어 경기 남부 지역과 비교해 경제·문화·인프라 측면에서 낙후성을 보이고 있으며 지역 간 불균형이 심화되었다. 2017년도 기준 경기도 전체 인구의 약 74.2%가 경기남부에 거주할 뿐만 아니라 출생자 수에 있어서도 경기남부와 비교하여 경기북부 지역은 평균 6만명 정도가 낮다(경기도, 2019, p. 158). 특히 군사시설보호구역은 남부 8.02% 대비 북부 44.28%, 개발제한구역은 남부 8.02% 대비 북부 43.6% 등으로 경기북부에 각종 규제가 중첩 적용되고 있어 경기북부·남부 간 지역개발 불균형도 심화(경기도, 2019, p. 159) 되었다.

그림 5-1 | 경기북부 접경지역의 토지이용 규제



자료: 연구진 작성(국토교통부 국가공간정보포털 오픈마켓(<http://data.nsd.go.kr/dataset>) (최종접속일:2019.1.3.)과 2017 경기도 규제 지도 자료 활용)

(2) 경기북부 접경지역 지원에 관한 법률

접경지역의 발전을 위한 지원 법률로는 「접경지역 지원 특별법」, 「국가균형발전특별법」, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」, 「주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 특별법」, 「남북관계 발전에 관한 법률」 등이 있다. 접경지역 지원 법률 중 「접경지역 지원 특별법」과 국회 계류 중인 「평화(통일)경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」(안)과 같은 경우에는 접경지역에만 적용되는 특별법이다. 「주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 특별법」은 미군부대 재편으로 주한미군에 대한 공여구역이 평택기지에 집중되었지만, 경기북부 지역에는 일부 미군부대가 주둔하여 있거나 미반환 공여구역이 존재하고 있기 때문에 접경지역 지원에 있어서도 중요한 법률이다.

접경지역 지원에 관한 법률 중 「접경지역 지원 특별법」은 낙후된 접경지역의 지속가능한 발전과 성장동력을 창출하고, 지역주민의 복지향상과 국가 균형발전 도모를 목적으로 하는 특별법이다. 「접경지역 발전종합계획」의 수립, 접경지역정책심의위원회의 설치, 접경지역에서의 개발사업에 관한 사항, 접경지역 발전을 위한 국가 등의 지원방안을 주요 내용으로 하고 있다. 접경지역 발전을 위한 지원에는 접경 특화 발전지구 지정, 세금감면, 사업지원, 고용지원 등을 규정하고 있다.

표 5-2 | 접경지역 관련 지원 법률

법령명	지원제도
「접경지역 지원 특별법」	접경지역 발전종합계획
「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」	주한미군 공여구역주변지역과 반환공여 구역 지원사업, 지원도시사업
「평화(통일)경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」(안)	통일특구 설치·운영
「국가균형발전 특별법」	접경 초광역권 발전지원사업, 특수상황지역 개발사업
「지역 개발 및 지원에 관한 법률」	지역균형발전사업
「남북관계 발전에 관한 법률」	북한에 대한 지원, 남북 교류·협력에 관한 사항

자료: 연구진 작성

「접경지역 지원 특별법」은 접경지역의 이용·개발과 보전에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용 가능하나 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」과 「군사기지 및 군사시설 보호법」은 예외로 한다는 단서 조항으로 인해 접경지역 지원은 제한적이다. 경기북부 접경지역은 인천, 강원도 접경지역과는 다르게 모두 수도권지역이며, DMZ과 면한 연천군(98.34%), 파주시(91.11%), 김포시(80.67%)는 군사관련 규제지역이 대부분이므로 특별법의 실효성이 낮다(심재정, 2018). 이러한 법체계의 한계뿐만 아니라 법관리 주체가 상이함에 따른 문제 발생 가능성도 높다. 「접경지역 지원 특별법」은 행정안전부, 「국토기본법」과 「수도권정비계획법」은 국토교통부, 「군사기지 및 군사시설 보호법」은 국방부의 소관 법률임을 감안하면 중앙부처 간의 협의가 원활하게 이루어지지 못할 경우 법의 실효성이 약화될 수밖에 없는 구조를 가지고 있다.

「접경지역 지원 특별법」은 접경지역의 낙후성에만 초점을 맞추어 접근하고 있으나 재조명된 접경지역의 역할과 가치를 고려하여 남북협력에 관한 사항도 목적에 포함시킬 필요가 있다. 이는 「국가균형발전특별법」의 특수상황지역 개발 지원 등과 차별성을 갖는데도 도움이 될 수 있다. 「접경지역 지원 특별법」에서는 접경지역 종합발전계획을 수립하도록 하고 있는데 접경지역 종합발전계획 수립 시 접경지역 고유의 가치인 남북협력의 특수성을 반영하여 남북협력이 가능한 사업을 포함하는 조항을 신설할 필요가 있다. 이를 통해 접경지역은 남북협력의 선도지역으로서의 위상을 확립하고 「접경지역 지원 특별법」은 접경지역 지원이라는 특목적성을 강화할 수 있어야 한다.

표 5-3 | 「접경지역 지원 특별법」 중 접경지역 발전을 위한 지원 관련 주요내용

주요 내용	
<ul style="list-style-type: none"> • 접경특화발전지구 지정·운영 등 • 사업비의 지원 등 • 부담금 등의 감면 • 기업 등에 대한 지원 • 사회간접자본 지원 • 민자유치사업의 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지 및 통일교육 지원 • 교육·문화·관광시설에 대한 지원 • 농림·해양·수산업 지원 • 지역 주민의 고용 및 지원 • 수로 보수 등에 대한 지원

자료: 국가법령정보센터. 접경지역 지원 특별법(시행 2019. 4. 1.) [법률 제16172호, 2018. 12. 31., 타법개정]

「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」은 미군 주둔지역이나 반환지역 주변 지역의 낙후된 경제진흥을 통한 균형발전 및 주민 복리증진을 위한 법률로 「접경지역 지원특별법」과는 달리 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」을 제외한 최상위 법이다. 경기북부의 주한미군 공여구역은 167.2km²이며 반환대상 공여구역은 144.3km²(경기도, 2016a, p. 239)로 경기북부 접경지역 중 고양시를 제외하고 대부분의 지역이 포함된다.

「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 제13조에서는 종합계획 및 지원도시 사업구역에 포함된 군사시설에 대한 이전 또는 해제 등을 규정하고 있다. 동법 제15조 제1항에서는 수도권정비계획법에도 불구하고 공장 건축면적 500m² 이상의 공장(지식 산업센터 포함)을 신설·증설할 수 있으며 공장신설과 같은 경우에는 대통령령이 정하는 업종으로 한정(제15조 제1항)하고 있다. 신설 또는 증설되는 공장은 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 반환공여구역 주변지역을 관할하는 시·도의 공장 총허용량을 별도로 배정(제15조 제2항)받게 규정하고 있다. 그러나 예외적으로 대규모 개발사업 중 공업용지의 조성을 목적으로 하는 사업의 경우에는 수도권정비위원회의 심의를 받지 않아도 된다(제15조 제3항). 다만 지원대상을 공공사업으로 한정하고 있어 민간투자가 포함될 수 있는 남북협력사업의 경우 어떻게 적용할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

반환공여구역은 원칙적으로 국유재산이기 때문에 이에 대한 지자체의 활용은 제한적일 수밖에 없는데, 동 법에서는 이에 대한 다양한 지원방안을 명시하고 있다는 점에서는 의미가 있다. 다만 재원마련, 지원 범위 등에 대해서는 보완이 필요하다. 지자체의 반환공여구역 활용지원과 관련하여 국유지 매입 소요경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 규정하고 있지만 그 대상은 하천으로 편입되어야 하는 토지, 도로나 공원으로 조성하고자 하는 토지 등으로 한정하고 있어 생활·교통 인프라 지원 이외의 지역개발 등의 목적으로 지원받는 것은 한계가 있다. 이 외에도, 지방자치단체 또는 지방공사가 직접 사업을 시행하는 경우에 있어서는 5년 이상 20년 이하 장기분할 상환을 할 수 있도록 하였으나 대부분 열악한 재정자립도를 가진 접경지역 지자체는 장기분할 상환도 부담이 크기 때문에 사업을 추진하는데 한계가 있다.

표 5-4 | 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 중 접경지역 발전을 위한 지원 관련 주요내용

주요 내용	
<ul style="list-style-type: none"> • 공여구역 등의 반환 및 처분 • 반환공여구역 등의 규제 특례 • 지방자치단체의 반환공여구역 등 활용 지원 • 공장의 신설 등에 관한 특례 • 외국인투자지역의 지정·개발 • 학교의 이전 등에 관한 특례 • 외국교육기관의 설립·운영의 특례 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육재정지원의 특례 • 지원도시사업구역 지정 등 • 고용안정사업 등 • 사회기반시설 지원 • 사회복지 및 주한미군교육 지원 • 교육·문화·관광시설에 대한 지원 • 농림해양수산업의 지원

자료: 국가법령정보센터. 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법(시행 2018. 10. 16.) [법률 제15800호, 2018. 10. 16., 일부개정]

「평화(통일)경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)」은 평화(통일)경제특별구역의 지정 및 운영과 관련하여 발의된 법률(안)으로 20대 국회에 계류되어 있는 관련 법률안은 총 6건이다. 명칭에는 차이는 있으나 평화(통일)경제특별구역 설치를 통해 접경지역을 남북교류협력의 장으로 만들고 다양한 지원을 통한 지역발전을 도모하는 것을 주요 목적으로 하고 있다. 공통된 주요 내용으로는 특구 설치, 관련 위원회 및 전담기구 설치, 기본계획 수립, 입주기업 지원, 북한주민 체류 및 편의제공, 기금 등을 통한 지원 등이다.

특구는 다양한 지역에 지정될 수 있기 때문에 특정 지역을 지정하는 형태의 법률(안) 발의는 타 지역의 불만 및 무관심이 발생할 소지가 크고, 이로 인한 법제정에 부정적 요소로 작용할 가능성이 있다. 교통 인프라 및 기존 사업과 연계하여 발의된 내용일 수 있으나 남북협력이 확대되면 기존 개성공단과 차별적인 다양한 특구가 존재할 수 있다. 따라서 법률의 공공성 및 형평성을 고려하여 지역을 지정하는 형태의 법률(안) 발의는 원활한 법제정에 장애가 될 수 있기 때문에 공정성과 발의 목적에 초점을 맞춘 법률(안)을 마련하거나 제안된 6개 법률의 장점만을 상정한 대안 마련이 필요할 것으로 판단된다.

특구로 지정된 지역에 입주하는 기업 등에 대한 지원을 국가가 아닌 지방자치단체가 하도록 하는 규정은 사업의 실효성 측면에서 바람직하지 않다. 접경지역 지방자치단체들의 낮은 재정자립도를 감안하였을 때 특구 내에서 이루어지는 각종 사업 등에 대해서

는 기본적으로 국가가 재정적 부담을 하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 이것은 개성공단의 사례에서와 같이 특구의 입지는 지자체 관할이지만, 사업의 특성상 정부간 협력이 필요하며 국가마다 기업관련 제도적 특성이 다르므로 원활한 기업활동을 보장하기 위해서는 국가주도의 특구운영이 필요하기 때문이다. 「평화(통일)경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)」에 따른 개발계획은 다른 법률에 의한 계획에 우선하는 것으로 명시할 필요가 있다. 일부 법률(안)에서는 이와 관련된 규정을 이미 두고 있으며 이를 최종 법률안에 포함시킴으로써 법 집행의 실효성을 확보할 수 있도록 해야 한다.

표 5-5 | 국회계류 중인 「평화(통일)경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)」의 주요내용

법률(안) 명	발의자	주요 내용
통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)	김성원 의원 대표발의	통일특구의 지정 및 개발·운영, 공공시설설치 비용부담 감면, 사업자의 조세 및 비용부담 감면, 입주 및 투자기업의 경영활동을 지원, 전담기구 설치, 북한주민의 체류 및 편의제공, 관광사업의 육성 및 관광 진흥 등에 관한 내용
평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)	윤후덕 의원 대표발의	평화경제특별구역 지정(파주시 우선), 평화경제특별구역개발계획 수립, 남북교류협력에 관한 법률에 관한 특례를 규정, 북한주민의 출입·체류 등에 관한 내용
평화통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)	김현미 의원 대표발의	평화통일경제특별구역위원회 및 전담기구 설치, 입주기업에 대한 지원, 남북교류협력에 관한 법률 관련 특례 및 남북협력기금 지원, 북한주민의 체류·동행 등에 관한 내용
남북통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)	홍철호 의원 대표발의	남북통일특구의 지정 및 개발·운영, 타 법률에 우선 적용, 남북통일경제특별구역 기본계획 수립, 조세 및 부담금의 감면, 국무총리 소속으로 남북 통일경제특별구역위원회 설치, 남북협력기금 지원, 관광산업 육성 등에 관한 내용
통일경제파주특별자치시의 설치 및 파주평화경제특별구역의 조성·운영과 지원에 관한 특별법(안)	박정 의원 대표발의	파주평화경제특별구역 지정 및 운영, 통일경제파주특별자치시지원위원회 설치, 파주평화경제특별구역 기본계획 수립, 입주 기업에 대한 지원, 북한주민 체류 및 편의 제공 등에 관한 내용
금강산 관광사업 중단에 따른 보상 및 고성통일경제특별구역의 지정·운영에 관한 특별법(안)	이양수 의원 대표발의	고성통일특구의 지정 및 개발·운영, 손실 보상 관련 사항, 지방교부세 특별지원, 사업자 지원에 관한 사항, 국무총리 소속으로 통일특구위원회 설치, 북한주민 체류 및 편의 제공, 관광 진흥 등에 관한 내용

자료: 국회입법예고. <http://pal.assembly.go.kr/main/mainView.do> (최종접속일: 2019.9.10.)

(3) 국가균형발전에 관한 법률

「국가균형발전특별법」은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통한 국가균형발전을 도모하는 법률이다. 동법 제2조 제7호에서는 남북 접경지역을 ‘특수상황지역⁴¹⁾’으로 분류하고 있으며, 국가균형발전 5개년 계획 수립 시 특수상황지역의 개발촉진에 관한 사항이 의무적으로 포함되도록 하고 있다(제4조 제2항 제11호). 또한 국가와 지방자치단체는 특수상황지역의 생활환경 개선 및 특성에 부합하는 발전촉진을 위한 시책을 추진해야 함(제16조)을 규정하고 있다.

「국가균형발전특별법」에는 교통망 등 기반시설 확충, 주민 소득 창출 기반 확충, 지역자원 개발 및 활용, 도시환경 개선 및 의료·복지 증진, 특수상황지역 개발 지원 등이 포함되어 있다. 국가 및 지방자치단체는 수도권에 있는 대학이 지방으로 이전할 경우 재정적·행정적 지원을 하도록 하고 있는데, 특수상황지역인 접경지역으로 대학이 이전할 경우 해당 조문이 예외적으로 적용(동법 제19조)되어 동두천시와 같은 경우에는 동양대를 유치한 사례가 있다. 「국가균형발전특별법」 제34조에 근거하여 2011년부터 ‘특수상황지역 개발사업’이 추진되고 있으며 국비 보조율을 최대 80%까지 지원할 수 있다. 특수상황지역 개발사업은 행정안전부와 기획재정부가 공동으로 주관하고 있는 사업으로 국가균형발전 계획 기간 동안 재원투입은 총 174.8조원이며 국비는 112.9조원(전체의 64.6%)이 투입될 예정이다⁴²⁾.

「국가균형발전특별법」은 사업단위 접근보다는 균형발전의 명확한 지표를 제시하고 이러한 기준에 도달하기 위한 적극적인 지원이 필요하다. 법상의 지원 분야에 대한 균형발전의 달성기준을 제시하고 이를 달성 또는 상회하기 위한 중장기적인 지원방안 및 예산마련을 통해 경기북부 접경지역의 균형발전을 추구할 수 있어야 한다.

41) 특수상황지역이란 접경지역 15개 시군(경기북부 접경지역 모두 포함) 및 도서개발촉진법의 지정도서 중 성장촉진 지역에 포함되지 않는 185개 도서(행정안전부, 특수상황지역 개발 설명자료.

<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/specialAreaDev/screen.do> (최종접속일: 2019.10.30.))

42) 국가균형발전위원회·산업통상자원부. 2019. 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022). p.70.

(4) 남북관계 발전에 관한 법률 및 관련 북한 법률

「남북관계 발전에 관한 법률」은 남북의 기본적 관계와 발전에 관해 필요한 사항을 규정하고 한반도 평화증진, 남북경제공동체 구현, 민족동질성 회복 등에 대한 남북관계 발전과 정부의 책무를 제시하고 있다⁴³⁾. 남북경제공동체 구현에 있어서는 남북경제협력 활성화, 민족동질성 회복 등에 있어서는 사회·문화분야의 교류협력 활성화 등의 추진사항을 제시하고 있다. 그러나 동법 및 동법 시행령 등에도 이에 대한 구체적인 내용은 포함하고 있지 않으며 기본계획수립, 위원회, 남북합의서 등에 대한 내용에 초점이 맞추어져 있다. 2019년 「남북관계발전시행계획」에서는 북핵문제 해결 및 평화체제 구축, 남북대화, 남북교류협력, 한반도 신경제 구상 추진, 인도적 협력, 북한이탈주민 정착지원, 평화통일 공감대 확산 및 통일역량 강화를 7대 중점 추진과제로 선정하였다. 남북교류 협력에 있어서는 교류활성화를 위해 법·제도 개선을 통한 교류협력 기반 확충을 포함하고 있어 접경지역 개발의 근거로 활용이 가능하다.

남북협력 초기에는 다양한 남북협력사업이 가능하고 남북관계 변화의 리스크를 최소화하고 남북교류협력의 첨병 역할을 할 수 있는 접경지역의 지정학적 가치가 반영되어야 한다. 이를 위해 「남북관계 발전에 관한 법률」에 접경지역 지원 관련 조항이 포함될 필요가 있다. 남북협력의 초기에는 접경지역에서 이루어지는 사업비중이 높을 것으로 예상되나 규제 및 기반시설 부족, 인구감소를 비롯한 경제기반 등이 취약하기 때문에 접경지역 지원을 위한 법·제도적 근거 마련이 필요하다. 남북협력의 주요 대상지역인 접경지역 지원을 통해 「남북관계 발전에 관한 법률」의 실행력을 담보할 필요가 있으며 접경지역의 특수성을 고려하여 동법에 대한 우선권 부여가 필요하다. 「남북관계 발전에 관한 법률」은 남북회담대표, 대북특별사절 및 파견공무원에 관한 규정만 다른 법률에 우선 적용하고 있는데 이를 확대 적용할 필요가 있다.

북한의 경우 남한과의 협력은 「조선민주주의인민공화국 북남경제협력법」(2005)을 기반으로 하고 있으며, 동 법에서는 협력장소를 북한 또는 남한뿐만 아니라 합의에 따라 제3국에서도 가능함을 명시하고 있다. 「북남경제협력법」과 남북협력사업 관련 특

43) 국가법령정보센터. 남북관계 발전에 관한 법률[시행 2018. 9. 14] [법률 제15431호, 2018. 3. 13, 일부개정]

별법인 「개성공업지구법」 및 「금강산관광지구법」은 일반법과 특수법의 관계로 해석 가능하며, 특별법 및 관련 하위규정이 우선적으로 적용(법무부, 2006)된다. 이에 남북 접경지역 협력사업시 사업지구에 대한 특별법이 제정된다면 특별법을, 특별법이 제정되지 않는다면 「북남경제협력법」을 준용해야할 것으로 판단된다.

북한의 국토이용에 관한 주요 법으로는 「토지법」, 「국토계획법」, 「도시계획법」 등이 있고 개별 부동산의 이용 및 관리에 관해서는 「건설법」, 「도시경영법」, 「부동산관리법」 등이 있다(공민달, 2012). 북한의 국토이용 관련 법들은 도시의 규모를 한정하고 부침땅(농지)과 환경보호를 중요시하고 있어 균형발전적 측면과 농업생산에 대한 중요성을 강조하고 있는 것으로 판단된다. 북한의 「도시계획법」(2009년 수정)에서는 도시계획부문에 대한 투자의 점진적 확대를 제시(동법 제6조)하고 있어 제도간 상충되는 면이 존재하기도 한다. 북한의 「국토계획법」에서는 국가계획기관, 노동행정기관, 해당기관이 필요한 자금 지원 등을 보장하도록 하고 있다(통일부, 2002; 북한의 「국토계획법」 전문 제37조). 「도시경영법」(2015년 수정) 제2조, 「건설법」(2014년 수정) 제35조⁴⁴⁾에서는 국가계획기관과 해당 기관, 기업소, 단체가 건설자재와 대상설비를 제공하도록 규정하고 있다.

2013년에 제정된 「조선민주주의인민공화국 경제개발구법」은 타국 법인·개인·경제조직, 해외동포 및 북한 기관과 기업이 개발에 참여할 수 있도록 규정하고 있다. 개발 방식은 ‘경제개발구의 특성과 개발조건에 맞으며 나라의 경제발전에 이바지 할 수 있는 합리적인 방식」(「조선민주주의인민공화국 경제개발구법」, 2003, 제5조; 제23조)으로 모호하게 규정하고 있어 관련 규정을 근거로 한 남북협력사업 추진시 이에 대한 확인 및 주의가 필요할 것으로 판단된다. 동법 제27조의 건물, 부차물의 철거, 이설비용 부담과 제28조에 따른 하부구조 및 공공시설건설은 개발기업이 부담하는 것으로 명시하고 있으며 토지구매가 불가하고 이용권만을 구매하며 토지임대기간을 최고 50년까지로 하고 재계약을 하는 방식을 취하고 있다. 재계약을 하지 않을 경우 해당 토지에 있는 건축물과 부차물은 무상으로 반환되나 토지임대기간이 40년 이상이고 그 기간이 끝나기 전 10년 안에 준공한 건축물에 대해서는 해당 잔존가치를 보상(「조선민주주의

44) 통일법제데이터베이스. <https://www.unilaw.go.kr> (최종접속일: 2019.10.3.)

인민공화국 토지임대법」, 2011(수정보충), 제34조)하도록 규정하고 있다.

「조선민주주의인민공화국 외국인투자법」(2011년 수정)에서는 외국인 투자기업(투자형태와 운영형태에 따라 합작기업, 합영기업, 외국인기업)과 외국기업을 구분하고(제2조) 투자재산 보호(제19조)를 명시하고 있다. 남한기업은 북한에 투자 시 「북남교류협력법」이 적용되나 중국의 외상투자기업이 북한에 투자할 경우 모두 외국투자자로 간주되며 재중투자 한국기업도 북한 외국인투자법이 적용된다⁴⁵⁾. 따라서 국제법의 허용범위 안에서 중국기업에 대한 투자를 통해 북한과 산업적 연결을 도모함으로써 대북 사업의 위험도를 분산시키는 방안도 고려될 수 있다.

(5) 기타 법률

「지역개발 및 지원에 관한 법률」은 민간의 투자촉진을 통한 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 국가나 지방자치단체가 다양한 지원을 통해 지역경제의 활성화와 국토의 균형발전을 추구하기 위한 법률이다. 동법은 「수도권정비계획법」 제2조 제1호에 따라 수도권에는 적용되지 않으나 수도권 내의 낙후지역에 대해서는 지원할 수 있도록 예외조항을 두고 있다. 따라서 이 법률은 경기북부 접경지역 지자체에서 지역 개발 및 지원을 받을 수 있는 근거로 활용이 가능하다. 또한 동법 제2조 제5호가 규정하는 낙후지역은 「국가균형발전특별법」 제2조 제7호에서 말하는 특수상황지역, 「접경지역 지원 특별법」에 따른 접경지역이 포함되기 때문에 지원이 가능하다.

이외에도 남북교류협력시 사업의 성격에 따라 「관광진흥법」, 「국민체육진흥법」, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 등과 같이 남북협력 사업별로 적용 가능한 법제도를 우선적으로 고려할 필요가 있다. 예를 들어 「관광진흥법」은 관광사업을 육성하고 관광진흥에 이바지하는 것을 목적으로 하는 법률이므로 임진강-한탄강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트 조성시 적용할 수 있다. 그러나 접경지역의 특수성으로 인해 「관광진흥법」의 지원을 받기 위해서는 추가적인 지원조항 또는 개정(안)이 필요하다.

45) 대한무역투자진흥공사 해외시장뉴스. 2019. 북한 투자 환경 설명회 현장을 가다.

<http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/786/globalBbsDataView.do?setIdx=247&dataIdx=174279> (최종접속일: 2019.12.12.)

2) 경기북부 접경지역 법·제도적 개선방안

(1) 과도한 규제범위 완화

남북 간 협력단계를 고려하고 남북관계 개선시 배후지역의 기반정비를 준비하기 위해서 규제 및 제한구역 설정에 대한 합리적 조정이 필요하다. 이를 통해 접경지역내 주민들의 편의 증대와 재산권 보호, 경제 활성화 등을 기대할 수 있다. 남북교류협력사업지의 범위를 산정할 때에는 향후 활용방안까지도 고려하여 미래의 가치를 높이고 갈등을 최소화 할 수 있도록 과도한 규제범위 완화를 검토해야 한다.

「수도권정비계획법」(이하 수정법)은 지자체의 인구구조, 재정자립도, 지역경제 등을 고려하여 합리적인 규제완화가 필요하다. 수정법과 같은 경우에는 공간적 범위를 서울특별시 및 대통령령으로 정하는 그 주변지역인 인천광역시와 경기도를 대상으로 하고 있다. 그러나 앞서 제시한 바와 같이 광역지자체 이하 기초지자체들의 경제적·재정적 편차가 크기 때문에 광역지자체 단위의 법적용은 적절하지 않으며, 이는 또한 수정법의 목적인 수도권의 균형있는 발전을 오히려 어렵게 하는 요소로 작용하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위한 방법으로는 행정구역체계를 변경하는 방법, 법 적용의 공간적 범위를 기초자치단체 단위로 지정하는 방법 및 경기북부 접경지역을 법 적용의 예외로 명시하는 방법 등이 있다. 행정구역체계를 변경하는 방법은 강민조 외(2018, p. 180)에서 제시한 바와 같이 ‘평화통일특별자치도(가칭)’ 도입을 통해 경기북부를 분도 하는 방법이다. 분도의 경우 수도권에서 제외되므로 수정법의 규제를 받지 않으며 남북협력 및 균형발전을 위한 특별법 제정을 통해 지역발전을 추구할 수 있다. 다만 경기도 차원에서 지원하던 재정을 어떻게 마련할 것인가와 선거 및 행정소요 등의 문제가 발생할 수 있다. 수정법의 공간적 범위를 기초자치단체 단위로 지정하는 방법과 같은 경우에는 수정법의 규제 지역과 비규제 지역에 대한 명확한 근거제시가 필요(예: 성장관리권역 제외 등)하다. 규제에 포함되는 지역과 같은 경우에는 민원 및 형평성 등에 대한 문제제기가 발생할 수 있으며 비규제 지역 중 서울과의 인접성 등으로 인한 난개발 등의 문제가 발생할 수 있으므로, 이에 대한 대책 마련이 필요하다. 경기북부

접경지역을 수정법의 예외 지역으로 명시하는 방법과 같은 경우에는 분도와 공간적 범위를 개정하는 방법보다 소극적인 방법이긴 하나 문제 발생의 소지가 가장 적을 것으로 판단된다. 다만 지역 간 형평성의 문제는 제기될 수 있다.

그러나 남북협력초기에는 규제완화로 인한 난개발 등을 방지하기 위하여 사업 대상지에 한해 규제를 완화하고, 그 외의 지역은 보호하는 등의 전략적 접근이 필요하다. 개발제한구역으로 존치되는 지역지원을 위해 취락 주민들의 정주 여건 개선 등을 위한 재정 지원 및 행위 제한 완화도 필요하다. 한 예로, 2020년 수도권 광역도시계획에 따라 허용되고 있는 개발제한구역 조정 대상 중 지자체 자족기능 향상 목적의 특화사업인 경우 제한 해제 등의 규정을 완화하는 것이 필요하다.

「군사기지 및 군사시설 보호법」의 경우 아직까지 휴전상태의 분단국가인 우리나라에서는 군사기지나 군사시설 등에 대해 보호구역을 해제하는 것이 현실적으로 어렵다. 따라서 군사시설 관련 보호구역을 해제하기 보다는 과도하게 보호구역이 설정되어 있는 경우 적절한 범위로 축소하는 것이 필요하다. 다만 군사시설 관련 보호구역이 지역 내 산재해 있을 경우에는 보호구역의 축소가 큰 의미가 없을 수 있으므로, 이러한 경우에는 무기체계, 전략·전술 등을 고려하여 안보에 미치는 영향이 없는 범위 내에서 군사시설의 이전 등을 고려해야 한다. 이를 통해 발생한 개발가능지에 대해서는 접경지역 지방자치단체의 자율 편성사업으로 추진할 수 있는 제도마련이 필요하다. 지자체의 자율 편성사업은 남북교류협력사업, 생활 SOC 확충 등을 통한 균형발전 사업, 지역주민의 참여와 역할을 증대할 수 있는 지역주민 주도 사업(예: Open Living Lab 등) 등을 포함시켜야 한다. 또한 낮은 재정자립도 등을 고려하여 토지보상 비용에 대해서는 국비 지원이 필요하다. 현재는 군사기지 및 군사시설 보호법상의 보호구역 등의 해제는 1차적으로는 합동참모의장과의 협의, 2차적으로는 지방자치단체의 의견을 받아들인 합동참모의장의 건의에 따른 국방부장관의 해제라는 절차를 거쳐야 하므로 장기간이 소요되며, 적시적인 사업추진이 어려울 수 있다. 따라서 접경지역 지방자치단체가 주동적으로 남북교류협력사업을 포함한 다양한 지역개발사업을 추진하기 위해서는 보호구역 등의 축소를 직접 국방부장관에게 건의할 수 있도록 하는 제도마련이 필요하다.

(2) 남북교류협력을 위한 지역개발지원 특별법 제정

경기북부 접경지역의 지역별·분야별 실천사업을 대상으로 관련 지역개발지원 법률을 특별법으로 제정할 필요가 있다. 예를 들어, 평양공동선언에 따른 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구는 통일특구와 관련된 사업의 일환으로 해석하는 것이 타당하리라 판단된다. 남북교류협력을 위한 공동특구는 개성공단-파주, 금강산관광지구-고성(남한) 등 남북간 통일특구를 포함하는 공간적 범위로 지정하는 것이 필요하며, 이와 관련한 법·제도 등의 제정이 필요하다. 또한 공동특구를 운영하기 위해서는 각 지역에 설치예정인 통일특구가 북한의 경제특구 및 경제개발구와 연계성을 가지고 개발할 수 있도록 정책적 지원도 필요할 것으로 판단된다(강민조 외, 2018).

남북교류협력사업을 추진할 경우 남북한 간의 방문절차에 대하여 제도개선이 필요하다. 이를 위해 남북합의서 등을 통한 남북간 간 출입 문제에 대한 법제마련이 필요하다. 또한 남북 각 측의 군승인절차에 대해서도 포괄적으로 정비할 필요가 있다.⁴⁶⁾ 입출국 방식으로는 해당 사업에 대한 별도의 합의를 통하여 해당지역의 통행 등에 합의하는 방식과 포괄적으로 ‘남북교통협정(가칭)’을 체결하는 방식 등이 가능할 것으로 판단된다. 이 외에도, 외국인에 대한 고려도 필요하다. 남한으로 입국하여 북한에서 출국 또는 그 반대의 경우 등에 대하여 국제법을 준수할 것인지 또는 별도의 규정을 제정할 것인지에 대한 논의도 필요하다.

국립 제3현충원의 조속한 추진을 위해 특별법 형태의 법안 제정이 필요하다. 「국립 연천현충원 조성에 관한 특별법(안)」(가칭) 등을 제정함으로써 법(안) 제정 목적과 지원사항을 명확히 하고, 관리주체를 명시하는 등의 조성법안을 마련함으로써 국가보훈, 유가족 배려, 지역발전 등을 지원해야 한다. 또한 신속한 개발, 안정적 예산 마련 및 집행 그리고 보훈처, 국방부 등의 중앙정부와 연천군의 긴밀한 거버넌스가 구축되어야 한다. 이를 위해 관련 기관들이 참여하는 ‘국립 제3현충원 추진 위원회(가칭)’ 구성을 통한 사업추진을 고려할 필요가 있다.

46) 김광길. 2019. 남북경협시 출입문제 해결을 위한 법적 검토. 한국법제연구원 제10회 통일법포럼 발표자료. p.10.

(3) 접경지역 지원 효과를 높이기 위한 법체계 개선

접경지역 지원 및 개발은 실효성을 담보할 수 있는 법·제도 수정 또는 신설을 검토할 필요가 있다. 「접경지역 지원 특별법」의 실행력을 담보하기 위해서는 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」과 같이 타 법률의 최우선 법률로 규정할 필요가 있다. 또한 「접경지역 지원 특별법」에는 접경지역의 특수성을 고려하여 남북협력이 가능한 사업 및 기반조성 사업 지원을 포함시킬 필요가 있다.

「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」은 군 관련법에 대하여 공공사업에 대해서만 우선권을 갖고 있으나 민간투자와 공동으로 추진하는 사례가 많은 만큼 공공사업과 연계된 민간사업의 경우에는 동일한 제도적 지원이 필요하다. 또한 반환공여구역 지원시 매입 지원 토지 지목의 확대가 필요하다. 매입 지원 대상 토지가 현재와 같이 하천 편입 토지, 도로, 공원으로 조성하고자 하는 토지에 대한 제한적인 지원은 사업추진에 효과가 미비할 것으로 판단된다. 또한 토지매입 지원과 관련하여 사업 수익을 고려하지 않는 5년 이상 20년 이하 장기분할 상황은 민자유치에 제한요소로 작용하고 있으므로 개선이 필요하다. 이를 위해 일괄적인 장기분할 상황 보다는 수익 비례 장기분할 등의 유예조항을 마련하거나 상환 일몰제 등의 방안 마련이 필요하다.

현재 발의 중인 「평화(통일)경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)」은 남북 교류 활성화에 대하여 초점을 맞추고 입주기업에 대한 지원을 국가에서 지원하는 것으로 규정할 필요가 있다. 법률(안)이 지역적인 이익을 표방하기보다는 남북협력이라는 공익적인 측면에 초점을 맞출 필요가 있으며, 경기북부 접경지역 지자체의 열악한 재정자립도 등을 고려하여 국가가 지원하고 지자체가 운영하는 형태의 법률(안) 마련이 필요하다. 「평화(통일)경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)」이 다른 법률에 우선하도록 하는 조항을 최종 법률(안)에 포함시켜 법의 실행력을 담보해야 한다.

「국가균형발전에 관한 법률」에서 남북교류협력사업을 통한 지역개발을 기반으로 한 접경지역 발전 지원에 관한 조항을 신설함으로써 접경지역의 특수성을 고려할 필요가 있다. 특히 남북 도시협력과 남북생활 표준 등에 대한 투자를 통해 남북지역격차 완화 및 동질감을 회복하는 등 한반도 관점하에서의 균형발전 지원이 필요하다.

(4) 주한미군 반환공여구역 활용 지원을 위한 국비지원 확대 및 제도개선

반환공여구역 개발을 위해서는 토지매입비용을 마련해야 하는 문제가 있으며 경기북부 접경지역 지자체의 열악한 재정자립도 등을 고려하였을 때 국비지원이 필요하다. 이를 위해 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」에 평택시 지원에 관한 사항을 반환공여지 지원까지 확대하는 조항을 포함시키는 방안이 있을 수 있다. 또한 「주한미군 반환공여구역 지원에 관한 특별법」(가칭)을 제정함으로써 반환공여지 개발에 대한 전문성을 확보하고 반환공여지 개발을 위한 토지 매입, 사업 예산 등에 대한 국비 지원을 확대하는 방안이 필요하다.

이외에도 개발 사업분야에 적용 가능한 관련 법률을 이용하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 동두천시 실천사업인 경기북부 의료원 건립 사업과 같은 경우에는 「공공보건의료에 관한 법률」을 적극 검토할 필요가 있다. 동법 제10조(국유·공유 재산의 무상 대부) 제1항에서는 “「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 국유·공유 재산을 공공보건의료기관에 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 따라서 「공공보건의료에 관한 법률」의 지원을 받게 되면 반환공여지 중 경기북부 의료원 건립부지 등에 대한 토지매입비용이 면제될 수 있다. 이 외에도, 의료취약지로 지정이 되면 동법 제12조(의료취약지의 지정·고시) 제4항과 같이 보건의료 인력 지원 및 의료기관의 설립과 운영을 위한 비용 보조 등도 받을 수 있기 때문에 의료원 건립 및 운영 예산 마련의 부담이 경감될 수 있다. 또한 경기북부 의료원이 입지하게 된다면 의료취약지 거점의료기관으로의 지정도 고려해 볼 수 있다. 동법 제13조 4항에서는 “보건복지부장관 또는 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 의료취약지 거점 의료기관의 시설·장비 확충 및 운영에 드는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.”라고 명시하고 있어 운영예산 마련에 있어서도 이점이 있을 것으로 판단된다. 다만 접경지역의 열악한 재정을 고려한다면 시장·군수·구청장의 지원은 현실적으로 어려울 것으로 판단되며 중앙정부 및 광역지자체에 의한 지원이 강화될 필요가 있다.

(5) 적용 가능한 법률의 융·복합적 활용

남북교류협력사업의 성격에 따른 「관광진흥법」, 「국민체육진흥법」, 「자연환경보전법」 등의 적용 가능한 관련 법제도를 융·복합적으로 고려해야 한다. 이는 본 연구에서 제시하고 있는 사업이 남북교류뿐만 아니라 국가균형발전에도 해당하는 사업으로, 남한 접경지역의 지역경쟁력 강화가 주요 목적 중 하나이기 때문이다.

예를 들어 「관광진흥법」의 경우 현재의 관광특구 관련 제한요소를 접경지역의 특수성을 고려하여 특례규정을 신설함으로써 해소하고 동해관광공동특구와 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 등을 개발하고 연계하는데 선제적으로 대응할 수 있다. 「관광진흥법」은 관광특구의 지정요인으로 외국인 관련 조건, 토지이용 비율 조건 등을 제시하고 있는데, 외국인 관련 조건은 외국인 관광객 수, 관광안내시설, 공공편익시설 및 숙박시설 등을 조건으로 하고 있다. 토지이용 관련 조건은 관광활동과 직접적인 관련이 없는 토지 비율이 10%를 초과하면 안된다고 규정하고 있으며 외국인 관련 조건과 토지이용 관련 조건을 모두 만족시키는 지역이 분리되어 있지 않을 것 등을 제시하고 있다. DMZ를 면하고 있는 접경지역은 각종 규제에 의한 시설투자가 미흡한 지역이기 때문에 외국인 관광 수요를 충족시킬 수 있는 기반시설이 부족하다. 또한 군 시설, 환경 보호구역 등으로 인해 경기북부 접경지역 대부분의 지역이 하나 이상의 보호구역에 포함되어 관광활동과 관련 없는 토지비율이 높다. 따라서 접경지역의 토지이용 특성을 감안하면 이러한 조항은 준용하기 어려운 상황이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 접경지역에 대한 특례규정을 신설하여 접경지역에 대한 관광특구지정이 가능하도록 제도적 개선을 검토할 필요가 있다. 외국인, 토지이용 비율 조건 등은 제약조건으로 사용하기 보다는 인센티브적 성격의 조항으로 수정이 필요하며 외국인 관광객 수는 외국인 유치에 대한 계획 및 해외광고 예산지출 등으로 갈음하는 방안도 있을 수 있다.

이외에도 「국민체육진흥법」을 활용한 남북 스포츠협력, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」을 활용한 남북 영상문화단지 조성, 「자연환경보전법」을 활용한 남북 공동 생태환경 조사, 「산림문화·휴양에 관한 법률」을 활용한 임진강, 한탄강 관광관련 사업 지원 등도 고려해 볼 수 있다.

(6) 남북교류협력을 위한 통합법 관련 연구 추진

접경지역의 평화지대화를 위한 남북교류협력사업을 추진하는데 있어서 남북한 중 한 쪽의 법제도를 상대방 지역에 적용하는 것에는 제약이 있으므로 남북관계의 특수성을 반영한 통합법 등의 제도적 장치 마련이 필요하다. DMZ을 포함한 접경지역의 평화지대에만 적용되는 독자적인 특별법을 추진하거나 남북한 평화협정 체결을 통해 남북 그리고 UN기구가 합의하여 정한 법제를 우선적으로 적용하는 형태 등 다양한 방안을 종합적으로 검토할 필요가 있다. 특히 접경지역과 같이 우선적으로 생태·경제·문화적 남북공동지역 조성이 가능한 지역은 남북 법제도에 대한 상호이해를 선행하기 위하여 남북 법·제도협약체 등의 구성을 통해 특별법 형태로 통합법을 제정하는 것이 필요하다.

예를 들어, 동서독의 경우 교류협력 과정에서 주요 교통망 연계가 일부 이루어졌음에도 불구하고, 통일 후 동서독 교통망을 구축하는데 막대한 예산이 투입된 통일 프로젝트(VDE: VerKehrsprojekte Deutsche Einheit)가 진행된 바 있다⁴⁷⁾. 우리나라에서도 한국교통연구원(2016)에서 이러한 연구의 일환으로 한반도 통합물류망 마스터플랜 수립 연구가 진행된 바 있다. 하지만 남북 교통 제도에 대한 고찰을 통한 교통망 연계 관련 내용은 연구범위에서 제외되어 있다. 남북한도 한반도 교통망 구상을 전제로 남북교통협정(가칭) 체결 등이 필요하므로 남북공동으로 남북 교통 관련 법제 검토 및 남북 교통 통합법에 대한 연구 추진이 필요하다.

남북 접경지역을 하나의 생활권 또는 경제권으로 구상하고 이를 위한 생활 기반시설 공동 건설, 주민 교류를 위한 삶의 터전 형태의 공간계획 마련을 위한 남북 통합법 추진이 필요하다. 남북협력 증진 시, 군사분계선은 단순한 ‘선’ 이상의 의미가 없기 때문에 통합 공간으로서의 공간계획 마련이 필요하며, 이를 위해 ‘삶과 문화의 어울림’의 장소로서 ‘남북협력 거점도시’ 조성 등을 추진할 법·제도적 근거 마련이 필요하다. 이러한 남북교류협력을 위한 통합법 제정은 접경지역의 평화지대 조성을 가능하게 하는 기반이 될 수 있으며, 남북교류 증대 시 갈등을 최소화 할 수 있을 것으로 판단된다.

47) 통일부. 2017. 통독 교통프로젝트에 관하여, 독일통일총서 20-교통통신분야 관련 정책문서, pp.60-63.

2. 거버넌스 체계 구축방안

경기북부 접경지역의 실천사업 추진을 위하여 부처별·지자체별 추진계획·사업 검토를 통해 접경지역 관련 거버넌스를 도출하였다. 한반도 신경제구상의 기초 하에 DMZ 및 접경지역의 평화지대화를 위해서는 중앙부처와 지자체의 유기적인 협력과 접경지역 개발 및 관리를 위한 거버넌스 체계가 필요하다. 또한 이를 지원하고 역동적인 기간 협력을 보장할 수 있는 소통 및 정보공유 체계도 필요하다.

표 5-6 | DMZ 및 접경지역 개발 관련 중앙부처와 접경지역 지방자치단체의 주요 추진계획 및 내용

부처	추진계획	주요내용
통일부	신경제지도 구상 및 경제통일 구현 (국정과제)	3대 벨트 구축을 통한 한반도 신성장동력 확보 - DMZ 환경/관광벨트: 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트 - DMZ를 생태평화안보 관광지구로 개발
	DMZ 세계생태평화공원 종합계획(안) (2015)	DMZ 자체의 모습을 최대한 유지하면서 평화 상징성 부각할 수 있는 최소한의 시설 설치
행정 안전부	남북교류 접경권 초광역개발 기본구상 (2009)	DMZ를 세계적 “생태·평화벨트(Eco-Peace Belt)” 조성
	접경지역(10개년)종합계획 (2003-2012)	남북교류협력, 남북관계 변화에 대비한 접경지역 공간적 통합, 낙후지역 탈피, 지속 가능한 개발
	서해5도 종합발전계획 (2011)	서해5도의 생산, 소득 및 생활기반 시설정비와 확충을 통해 정주여건을 개선, 지역주민의 소득증대와 생활안전 도모
국토 교통부	제4차 국토종합계획 수정계획 (2006-2020)	남북교류협력 및 통일 전진기지(경기도), 한민족평화·생태지대(강원도)로서 DMZ 관리전략 수립
	제3차 수도권 정비계획 (2006-2020)	지역 특성을 고려한 5개의 클러스터형 산업벨트 중 DMZ·접경지역은 남북 교류·첨단산업벨트 해당
환경부	국가환경종합계획 (2006-2015)	DMZ일원은 국토 생태축으로서 백두대간과 연계, 동·서 생태축으로 관리, 남북환경협력사업 추진
	자연환경보전기본계획 (2006-2015)	한반도 생태네트워크 구축 중점 추진과제의 하나로 ‘비무장지대 일원의 생태계 보전’ 계획
	DMZ일원 생태계보전 대책 (2005)	DMZ일원 생태계 조사 및 각종 법·제도적 보전지역 지정 추진을 통한 생태계보전 대책수립
문화체육 관광부	평화·생명지대(PLZ) 광역관광개발계획 (2009)	DMZ를 따라 한반도를 횡단할 수 있는 DMZ 평화·생명지대(PLZ) 횡단 코스 개발
	제2차 관광개발기본계획 (2002-2011)	남북한 관광자원 개발 추진, 남북한 관광개발협력체계 구축
접경지역 지자체	접경권 초광역계획과 연계한 지역특화산업 육성방안 연구 등 (접경지역시장군수협의회)	접경권 10개 시·군 여건분석을 통한 초광역개발권 기본구상과 연계한 지역특화산업 및 전략사업 발굴
	경기도, 인천, 강원도 기본계획 및 2040비전 등	남북교류협력을 위한 발전축 구상, 교통인프라 및 통일특구/산업단지 조성 계획

자료: 강민조 외. 2018. 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 I. 국토연구원. p.71-74 요약정리

1) 지속가능한 발전을 위한 접경지역 거버넌스(‘접경지역협의체(가칭)’) 구축

접경지역의 친환경적이고 지속가능한 발전을 위하여 접경지역 관련 중앙부처, 접경지역 지자체(해당 도·시·군) 간의 연계협력체계인 종합적인 거버넌스 체계(‘접경지역 협의체(가칭)’)를 구축하여야 한다. 특히 국제기구인 UN사 뿐만 아니라 국방부 등과 긴밀히 협조할 수 있는 대통령 소속의 강력한 컨트롤 타워가 필요하다. ‘접경지역 협력 위원회(가칭, 대통령 소속)’와 ‘접경지역 발전협의회(접경지역 도지사·시장·군수협의회)’로 구성된 의사결정기구와 ‘접경지역 시·군 연계사업 추진단, 접경지역 시·군 연계사업 추진반(사업별), 실무지원반으로 구성된 사업추진 조직 및 협력 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 이와 같이 구성된 ‘접경지역협의체(가칭)’는 경기북부 접경지역 발전만을 위한 협의체가 아니라 남한 접경지역 전체를 위한 거버넌스로 접경지역의 개발 및 남북교류협력 사업을 추진하는데 있어서 실험의 장으로서 접경지역의 역할을 담보할 수 있다. 무엇보다도 행정안전부와 통일부를 포함한 접경지역 관련 중앙부처와 접경지역 해당 지자체 간의 긴밀한 협력 하에서 효과적인 접경지역 개발이 이뤄질 수 있으리라 판단된다.

그림 5-2 | 접경지역 개발을 위한 거버넌스 구축(안)



자료: 접경지역시장·군수협의회. 2011. 접경권 초광역계획과 연계한 지역특화산업 육성방안의 거버넌스 구축(안)(p.202.)을 참조하여 수정 및 보완

2) 접경지역의 재난·재해 등의 공동대응을 위한 ‘남북접경위원회(가칭)’ 설치

접경지역의 재난·재해 공동 해결 및 방지를 위한 ‘남북접경위원회(가칭)’ 설치⁴⁸⁾를 통해 선제적인 대응체계를 구축하는 것도 필요하다. 문재인 대통령은 오슬로 연설(2019. 6. 12.)에서 남북교류협력의 중요성을 강조하면서 우선적으로 접경지역의 산불 대책에서 미세먼지 대책까지 다양한 분야의 남북대화기구 설립의 필요성을 제시하였다. 이는 1972년 동서독 기본조약에 따라 설치된 ‘접경위원회’를 기반으로 한 모델로, 동서독은 접경지역에서 화재, 홍수, 산사태나 전염병, 병충해, 수자원 오염 문제가 발생했을 때 ‘접경위원회’를 통해 신속하게 공동 대처하였다. DMZ 및 접경지역에서 산불이나 병충해, 가축전염병 발생 시 신속한 공동 대처가 필요하므로 독일의 ‘접경위원회’와 같은 남북 공동 협력기구가 필요할 것으로 판단된다.

■ 동서독 접경지역 개발 추진사례 ■

- 서독은 접경지역에 대한 지원과 함께 동서독 합의에 의한 ‘접경위원회’를 설치하여 접경지역 개발 협력을 추진
- (동서독 접경위원회) 동서독은 1972년 기본조약을 체결하고, 1973년 추가부속 의정서에 따라 ‘접경위원회’를 설치
- (공유하천) 엘베강 등의 하천이 동독에서 서독으로 흐르므로 동독의 하천오염 문제 공동해결 및 수자원, 에너지, 자연재해방지 등 협의
- (그뤼네스반트) 통일독일은 구 동서독간 접경지역을 그뤼네스반트(녹색띠)로 지정하여 개발, 1998년 7월 메클렌부르크-포어포메른 주 162km² 넓이의 살체 지역을 생물권 보전지역으로 지정

자료: 손기용. 2008. DMZ 평화적 이용방안: 비판적 고찰과 실천적 추진방안. 강원발전연구원; 현대경제연구원. 2013. 현안과 경제. 독일 사례를 통해 본 통일 기반 여건 조성 방안: 비정치 분야의 다양한 접촉면 확대 필요. p.7 재인용 발췌

‘남북접경위원회(가칭)’는 남북이 공동으로 접경지역의 현안 문제를 해결하기 위한 정책 방향을 수립하고 더 나아가 평화지대화를 위한 기본적인 방향 제시를 목적으로 하는 기구이다. DMZ·접경지역의 생태·환경적 차원에서 관리·보존 방안, 남북 공동수계(한강하구, 임진강, 북한강 등)의 관리 및 수해 등 재해방지 문제, 개성공단과 남한

48) 연합뉴스 TV. 문대통령 “접경피해 해결해야”...남북기구 추진 주목.

<http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20190613000800038/?did=1825m>. 2019.6.12.기사 (최종 접속일: 2019.6.13.)

접경지역 간의 남북한 산업 및 에너지 협력 문제 등을 다루는 종합적 기구로 조직할 필요가 있다(최용환, 2009). 특히 2019년 4월 강원도 대형 산불 발생 당시 DMZ 지역은 헬기 투입 등이 불가해 진화에 어려움을 겪었고, 최근에는 아프리카돼지열병 등이 접경지역에서 발병하고 있어 사회적 문제가 되기도 하였다⁴⁹⁾. 따라서 이러한 남북 공동의 문제를 협력적으로 해결할 수 있는 거버넌스가 필요하다. ‘남북접경위원회’는 접경지역의 잠재력을 극대화하고 낙후한 접경지역의 발전을 통해 국가균형발전이 가능해야 한다. 또한 법·제도적 지원을 위해 남북 공동으로 남북 접경지역 지원을 위한 특별법 제정 등의 제도적 지원방안 마련도 주요 업무로 포함되어야 할 필요가 있다.

그림 5-3 | ‘남북접경위원회(가칭)’ 추진체계(안)



자료: 연구진 작성

49) 연합뉴스 TV. 문대통령 “접경피해 해결해야”...남북기구 추진 주목.
<http://www.yonhapnewstv.co.kr/IMH20190613000800038/?did=1825m>. 2019.6.12.기사 (최종 접속일: 2019.6.13.)

3) ‘남북협력 거버넌스 플랫폼(가칭)’ 구축

남북 공동의 상설기구인 ‘남북접경위원회(가칭)’가 고유의 업무를 수행하기 위해서는 객관적 데이터를 기반으로 하여 남북이 소통하고 협력하며 계획할 수 있는 기반이 필요하다. 이를 위하여 본 연구에서는 접경지역 관련 범부처 차원의 ‘남북협력 거버넌스 플랫폼(가칭, 이하 남북협력 플랫폼)’을 구축하여 남북이 공동으로 활용하고 소통할 수 있는 채널을 제안하고자 한다. ‘남북접경위원회(가칭)’는 남북한의 공통적 수요를 파악하고 ‘남북협력 플랫폼’ 구축을 통해서 남북 간 상호이익이 가능하며 거시적이고 종합적인, 무엇보다도 남북 간의 협력적 계획수립을 가능하게 하리라 판단된다. 이는 남북협력을 위한 거시적이고 종합적인 계획 하에서 접경지역 관련 각 부처별로 고유한 역할담당을 나누고 이에 따른 계획을 수립함으로써 업무의 중복 및 수정이 필요한 사항을 조정하고 예산중복을 방지하는데도 의미가 있다. 더 나아가 미래지향적이고 스마트한 남북협력사업 추진을 가능하게 할 수 있다.

따라서 남북교류협력을 위해서는 ‘남북협력 거버넌스 플랫폼’ 구축에 따른 접경지역 관련 각 부처별 역할 분담이 우선적으로 이뤄져야 한다. 이는 접경지역 관련 각 부처의 전문성을 기반으로 남북협력사업의 업무의 자율성을 확보하는 데에도 중요하다. ‘남북협력 플랫폼’은 객관적 데이터를 기반으로 하여 투명성과 신뢰성을 확보함으로써 과학적 계획수립에 있어서 기반 역할을 담당할 수 있을 것으로 판단된다. 이를 위해서는 남북협력사업 구상 시 북한과의 대화 및 조정을 위하여 채널을 단일화시킬 필요가 있다. 대북채널을 담당하는 중앙부처는 남북협력사업에 대한 남북한의 공통 수요를 파악하고 상호호혜성을 지닐 수 있도록 노력할 때 실효성 및 지속가능성을 확보할 수 있다. 이를 위해서는 범부처 거버넌스(안)으로 제시한 ‘접경지역협의체(가칭)’와의 연계가 필요하다. 강력한 컨트롤 타워 하의 중앙부처·지자체간 협의를 기반으로 남북교류협력의 사업계획에서부터 추진과정, 이 후의 사업실적 등을 ‘남북협력 플랫폼’에 축적함으로써 사업을 검토하고 평가하고, 더 나아가 사업의 개선방안을 도출해 나감으로써 선순환적인 남북교류협력 사업을 발전시켜 나갈 수 있다.

3. 소요재원 조달방안

1) 한반도개발 및 남북협력사업 추진을 위한 재원조달 방안

남북협력사업은 하나의 사업이라 할지라도 남한과 북한의 역할에 따른 재원소요가 상이할 수 있으므로 공공 재원, 해외 재원, 민간 재원 등에 대한 종합적 검토가 필요하다. 남북협력사업에 필요한 우리와 국제사회의 자금 조달 방법은 국비·지방비·기금 기반의 공공 재원, ODA·EDCF 등의 해외개발 원조 및 국제금융 재원인 해외 재원, 민간 재원 등으로 구분할 수 있다. 재원조달은 남북협력사업의 추진단계, 사업주체, 사업성격, 여건에 따라 다양한 방법이 있을 수 있으므로 종합적 관점에서 접근할 필요가 있다.

(1) 공공 재원

공공 재원은 국비, 매칭펀드, 지방비 등의 국민 세금을 기반으로 하는 재원과 남북협력기금 등과 같은 기금, 공사(公社)등의 공적자금을 기반으로 하는 재원이 있다. 국민 세금 기반의 재원은 국가 재정을 기반으로 하므로 기존 제도적 범주 내에서 추진할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 대규모 사업비가 소요되는 사업의 경우 증세나 국채를 발행할 필요가 있어 조세저항 또는 미래세대에 대한 부담 전가, 정치상황 변화에 따른 지속가능성 등의 문제가 있을 수 있다. 남북 접경지역은 많은 규제로 인해 경제여건이 열악하고 재정자립도가 낮기 때문에 적극적인 국비 지원이 필요하다.

기금에는 사회·문화·교류 및 인도적 지원을 위한 남북협력기금이 있으며 국가 및 광역지방자치단체가 조성중인 기금 외에 기초지방자치단체(김포, 파주, 포천시 등)도 기금조성을 추진하고 있다. 중앙정부의 남북협력기금은 '19년 8월 말 기준 총 14조 4,464억원⁵⁰⁾이며 광역지방자치단체 '18년 8월말 기준 보유액은 총 847억원⁵¹⁾이다.

50) 통일부 홈페이지, 남북협력기금 통계('19. 8월말) 기준, 최종접속일: 2019.9.10.

51) 통일부(일반회계 및 특별회계 등 제외, 기금보유액 기준), 황교욱. 2018. 지방자치단체 남북교류협력의 새로운 패러다임, 민주연구원 토론회 발표자료. p.10에서 재인용

중앙정부 기금은 2019년 8월말 까지 경상사업 중 경험 기반조성 사업(무상)에 약 4,432억원이 지원되었으며 융자사업 중 경험 기반조성 사업(유상)은 개성공단폐쇄로 피해를 본 개성공단에 대한 지원이 주를 이루고 있다⁵²⁾. 광역지방자치단체 중 울산시가 최근 남북협력기금을 조성(‘19년 8월)함으로써 모든 광역지방자치단체가 남북협력기금을 조성 및 운용 중이다. 남한의 접경지역은 특수상황지역에 해당함으로 국가균형발전특별회계를 활용하는 것이 가능하기 때문에 지역개발 관련 사업은 국가균형발전특별회계의 지역자율계정을 활용할 수 있다. 이외에도 공사(公社) 등 공공기관의 재원을 활용하여 남북협력사업 소요재원에 대한 역할 분담이 가능할 것으로 판단된다.

표 5-7 | 최근 5년간 남북협력기금 집행현황

단위 : 백만원

구 분	자금종류	'14	'15	'16	'17	'18	'19.8	합계	
경상사업	남북교류협력지원	인적왕래지원	460	-	-	74	2,496	-	3,030
		사회문화협력지원	2,847	6,135	2,303	3,599	7,481	2,955	25,320
		경제교류협력보험	52	77	295,353	97	9,604	828	306,011
		소 계	3,359	6,212	297,656	3,770	19,581	3,783	334,361
	민족공동체회복지원	한반도통일미래센터	23,397	4,781	4,122	4,193	4,154	4,178	44,825
		이산가족교류지원	3,083	5,241	1,620	689	5,097	3,513	19,243
		인도적지원	14,765	12,127	633	1,322	2,661	27,721	59,229
		경험기반조성(무상)	20,685	23,440	149,413	55,767	177,659	16,295	443,259
	소 계	61,930	45,589	155,788	61,971	189,571	51,707	566,556	
	합 계	65,289	51,801	453,444	65,741	209,152	55,490	900,917	
융자사업	인도적 사업 (융자)	-	-	-	-	-	-	-	
	남북교류협력지원	교역경험자금대출	19,000	-	72,806	-	-	-	91,806
		-교역대출	2,993	-	-	-	-	-	2,993
		-경협대출	16,007	-	72,806	-	-	-	88,813
		경험기반조성(유상)	3,289	3,556	3,201	2,656	2,574	2,100	17,376
	경수로사업	경수로사업대출	-	-	-	-	-	-	-
합 계	22,289	3,556	76,007	2,656	2,574	2,100	109,182		
총 계	87,578	55,357	529,451	68,397	211,726	57,590	1,010,099		

자료: 통일부 홈페이지, 남북협력기금 통계('19. 8월말 현재)

52) 통일부 홈페이지, 남북협력기금 통계('19. 8월말) 기준, 최종접속일: 2019.9.10.

(2) 해외 자원

해외 자원에는 해외개발 원조 자원 및 국제금융기구를 통한 기금 또는 용자 등의 자원이 있다. 공적개발원조(ODA)는 경제협력개발기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)를 통한 선진공여국과 신흥원조국에 의한 유·무상 지원이 있으며, 대외경제협력기금(EDCF)은 차관의 성격으로 해당 개발도상국 정부의 요청이 있을 때 인프라·환경·교육 분야 등에 대한 지원이 가능하다. 북한과 일본이 국교를 정상화할 경우 전후배상금 성격으로 공적개발원조(ODA) 지원이 가능할 것으로 판단되며, 신흥원조국인 중국과 같은 경우는 상대적으로 자유로운 형태로 지원이 가능할 것으로 판단된다.

국제금융기구(IFI)를 통한 자원은 국제기구 출자를 통한 신탁기금, 국제 통화 기금(IMF) 가입 후 다자개발은행(MDB)의 투자 자원 활용, 우리 정부 및 국제기구 금융기관이 함께 출연하는 협조용자 등이 있다. 신탁기금은 한반도 주변국(미국, 중국, 일본, 러시아 등) 및 국제기구의 출자로 신탁기금을 조성하여 북한 개발협력에 활용하는 것으로 북한이 국제금융기구에 가입하지 않고도 자금 조달이 가능하다. 신탁기금 집행 사례로는 이라크 재건, 팔레스타인 자치지구 재건, 아프가니스탄 재건 등이 있다(이종운, 2014).

북한은 낮은 1인당 소득, 낮은 채무상환능력, 채무불이행 경력 등으로 자원조달에 한계가 있으므로 북한이 회원국인 아시아태평양 경제사회위원회(UNESCAP)와 최빈국 금융지원이 가능한 녹색기후기금(GCF) 등을 적극 활용할 필요가 있다. 협조용자는 남북협력기금(IKCF)과 다자개발은행(MDB)의 자금을 결합해 북한 개발협력 재원으로 활용하는 것이다. 기획재정부(2017)⁵³에 따르면 대외경제협력기금(EDCF)의 경우 다수의 협조용자 경험이 있다.

해외개발 원조는 장기간에 걸친 투자 및 회수가 이루어지므로 새로운 원조자금 조성에 의한 신규 수혜국으로 지정되는 것이 아니면 자원조달에 한계가 있다. 국제금융 재

53) 기획재정부. 2017. 보도자료. “대외경제협력기금-다자개발은행 간 협조용자 활성화”.

http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId=MOSFBBS_000000000028&menuNo=4010100&searchNttId=MOSF_000000000008374 (최종접속일: 2019.10.21.)

원의 조달은 북한의 국제 통화 기금(IMF) 가입이 선행되어야 원활히 진행될 수 있을 것으로 판단된다. 북한은 2015년 아시아 인프라 투자 은행(AIIB)에 가입하려 하였으나 거부될 정도로 금융·경제체제가 열악해서 국제금융기구의 자원 활용 가능성은 매우 제한적⁵⁴⁾이라할 수 있다.

국제 통화 기금(IMF) 가입 후에는 국제개발협회(IDA), 아시아개발기금(ADF) 등 다자개발은행(MDB)의 양허성이 높은 자금을 적극 활용할 필요가 있다. 국제금융기구 등을 통한 해외공공 재원은 북한 핵무기의 영구적이고 검증가능하며 불가역적인 비핵화(Permanent, Verifiable, Irreversible Dismantling)에 따른 UN, 미국 등의 대북제재 해제 등이 필요하며, 이러한 문제가 해결된다고 할지라도 국제기구 가입에 필요한 절차와 조건 마련 등으로 단기간 내 활용하기는 어려울 것으로 판단된다. 또한, 국제금융기구의 자원은 기존 공여국과 수원국간의 경로의존성이 있어서 즉각적인 북한 개발 재원으로 활용하기에는 어려움이 있다.

표 5-8 | 북한이 가입할 수 있는 국제 개발은행

기관		설립목적	가입자격	설립	회원국수	지분을 상위 5개국
세계 은행	국제부흥 개발은행 (IBRD)	저개발국대상개발금융	IMF 회원국	1945년	189	미국, 일본, 중국, 독일, 영국/프랑스
	국제개발 협회(IDA)	빈곤국대상 양허성 자금 지원	IBRD 회원국	1960년	173	미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스
아시아개발은행 (ADB)		아시아경제성장, 협력증진지원	UNESCAP 회원국	1966년	67	미국, 일본, 중국, 인도, 호주
유럽부흥개발은행 (EBRD)		중동부 유럽국시장경제전환, 민간활동 지원	비유럽국가는 IMF 회원국	1991년	65	미국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 영국
녹색기후기금 (GCF)		개도국 온실가스감축 기후변화적응지원	유엔기후변화협약 (UNFCCC) 당사국	2013년	197	미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일
아시아인프라 투자은행(AIIB)		지속가능한 경제개발 아시아 인프라 연결성 개선	IBRD, ADB 회원국	2016년	87	중국, 인도, 러시아, 독일, 한국

자료: 이태호. 2018. 남북협력 경제특구 개발사업 자원조달 방안, 한반도신경제구상 추진전략 세미나. 통일연구원·한국도 지주택공사 공동주최 세미나 발표자료(2018.9.14)

54) 박창균. 2018. 북한지역경제개발 지원을 위한 국제금융협력방안 : 다자간협력기구를 중심으로. 남북한경제협력 과 금융의 역할. 하나은행, 하나금융연구소, 한국금융연구센터 공동주최 세미나 발표자료

(3) 민간 자원

민간재원에는 외국인 직접투자(FDI), 민관협력사업(PPP), 프로젝트 파이낸스(PF), 민간투자사업(PFI) 등이 있으며, 자원조달 방식의 차이일 뿐 ‘수익성’이 중요하다. 민관협력사업(PPP: Public Private Partnership)은 공공부문과 민간부문의 공식적인 계약을 통한 금융협력 방식이며, 프로젝트 파이낸스는 자산과 권리 등을 담보로 취득하여 별도로 설립된 프로젝트 회사에 자금을 제공하는 금융방식이다. 민관협력사업은 공공-민간부문 간 장기계약을 체결하고 민간부문은 시설 사용료를 수취하여 비용 충당 및 이익을 실현(이재구·유완건, 2018, p. 3.)하며 프로젝트 파이낸스는 대형 인프라 프로젝트의 자금 조달을 위해 민간 투자자들을 유치한다.

민간투자사업(Private Finance Initiative)은 임대·운영방식에 따라 다양한 형태가 존재한다. 북한과 같은 경우에는 ‘낙후된 인프라 개발을 위하여 BOT 방식 도입을 적극 검토’(이영석, 2018, p. 15)하고 있다. 이는 북한이 재정적 어려움 등으로 초기 투자비용 부담이 적고, 일정기간 후에는 정부소유가 가능한 BOT를 선호하는 것으로 판단된다. BOT는 BTL과 BTO와는 다르게 준공과 동시에 소유권을 확보함에 따라 발생할 수 있는 운영주체와의 분쟁위험이 적고 안정화된 운영 노하우 등을 전수받을 수 있는 장점이 있다. 이 외에도, 민간재원 중 수익성 보다는 남북협력사업의 가치 및 국민 공감대 형성을 중요시 할 수 있는 자원조달 방법으로 크라우드 펀드 조성이 있을 수 있다.

표 5-9 | 민간투자사업 방식과 특징

민간투자 방식	특징
BTL (Build-Transfer-Lease)	사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용수익하는 방식
BTO (Build-Transfer-Operate)	사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식
BOT (Build-Own-Transfer)	사회기반시설의 준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되며 그 기간이 만료되면 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식
BOO (Build-Own-Operate)	사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되는 방식

자료: 국가법령정보센터. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」[법률 제15460호, 2018. 3. 13., 타법개정]. 제4조.

2) 경기북부 접경지역 개발을 위한 자원조달 검토

(1) 접경지역 개발 및 자원조달과 관련한 법·제도 환경

경기북부 접경지역에서 남북협력을 위한 자원조달 방안을 검토하기 위해서는 「접경지역 지원 특별법」과 「접경지역 발전종합계획», 「남북관계 발전에 관한 법률」과 「남북관계발전기본계획», 「국가균형발전특별법」과 「국가균형발전 5개년계획」 등의 법 및 계획 검토가 필요하다.

「접경지역 지원 특별법」은 「접경지역 발전종합계획」 수립의 근거가 되는 법이며, 사업비지원, 부담금 감면, 비용지원, 관광진흥개발기금 활용 등에 대한 지원(제5장 접경지역 발전을 위한 지원 등)을 명시하고 있다. 사업비지원과 같은 경우는 국가 보조금 관련 타 법이 지정한 보조율을 상회하는 보조율 지정이 가능(제5장 제18조)하다. 그러나 경기북부 접경지역과 같은 경우에는 수도권에 포함되기 때문에 접경지역지원특별법이 수도권정비계획법의 상위법이 아닌 이상 지원의 실효성에 한계가 있다.

「접경지역 발전종합계획」은 2011년에 처음 수립되었으며 2019년 2월 8일 주요 내용을 변경하여 4대 전략, 10대 과제를 중심으로 2030년까지 225개 사업에 13.2조원을 투입할 계획이다. 4대 전략으로는 생태·평화 관광 활성화(108개 사업, 3.0조원), 생활 SOC 확충 등 정주여건 개선(42개 사업, 1.7조원), 균형발전 기반구축(54개 사업, 3.4조원), 남북 교류협력 기반조성(21개 사업, 5.1조원) 등이며, 이중 경기북부 지역에는 7개 사업, 2,559억원이 투입(행정안전부, 2019b)될 예정이다.

「남북관계 발전에 관한 법률」(2014)에서는 남북 간의 거래는 민족내부의 거래로 규정하고 있으며 정부의 책무수행을 위한 자원마련(제12조), 「남북관계발전기본계획」수립(제13조)을 명시하고 있다. 또한 북한에 대한 지원을 인도주의와 동포해 차원에서 필요한 경우 지원이 가능하도록 명시하고 있다.

「남북관계발전기본계획」은 남북 공동번영과 한반도 평화통일을 구현하기 위해 남북 관계 발전의 비전, 목표, 기본방향 등을 제시하는 5개년 계획(대한민국 정부, 2018, p. 1)이다. 「남북관계발전기본계획」은 평화공존, 공동번영을 양대 비전으로 제시하고

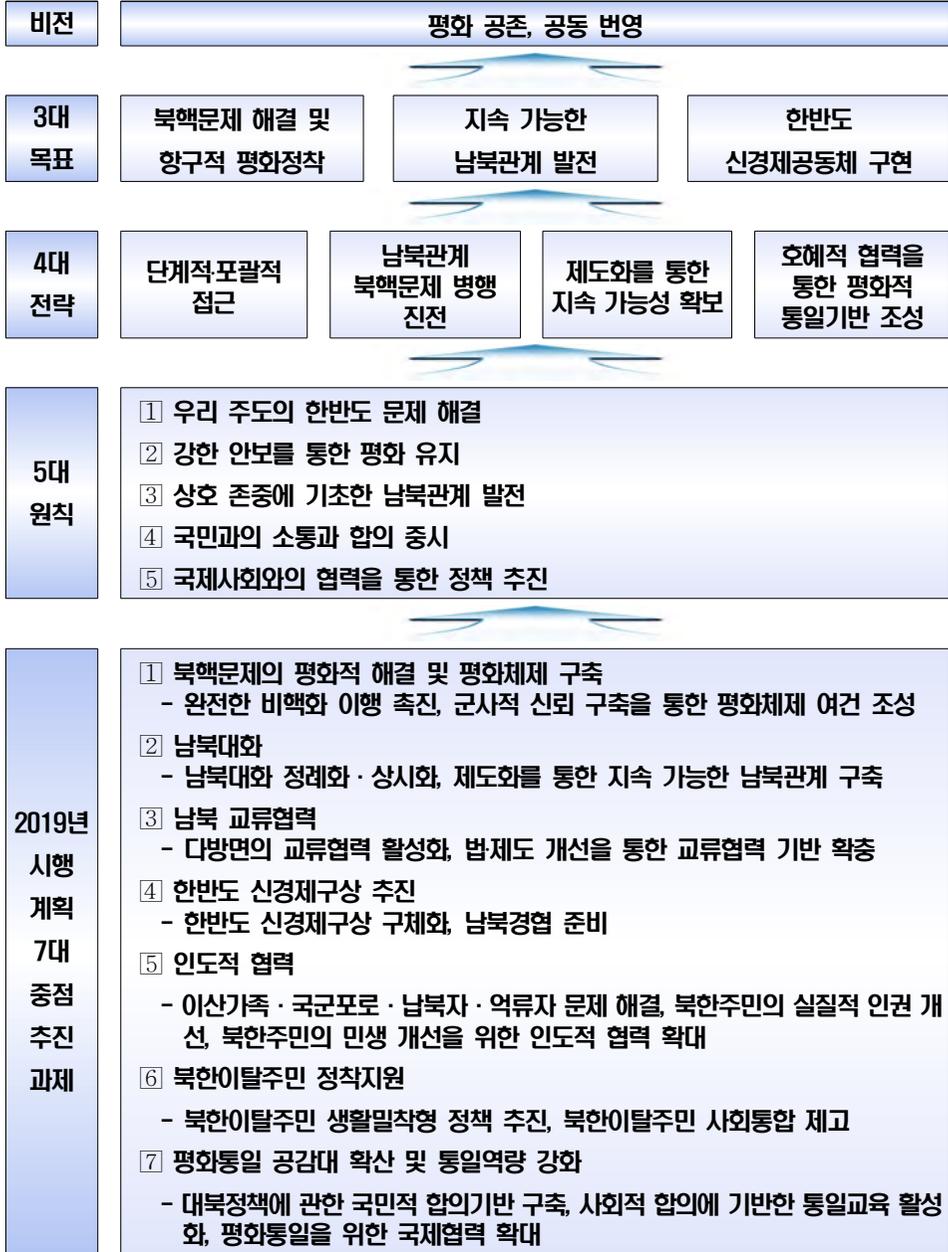
3대 목표의 하나로 한반도 신경제공동체 구현을 포함하고 있다. 이를 위해 호혜적 협력을 통한 평화적 통일기반 조성을 전략으로 제시하고 있다. 2019년 「남북관계발전기본계획」에서는 7대 중점과제를 선정하여 추진 중에 있다. 「남북관계발전기본계획」 및 연도별 시행계획 집행에 필요한 소요재원은 원칙적으로 남북협력기금 및 중앙행정기관의 일반예산에서 조달하되 민간·국제금융기구 등 다양한 조달방안을 강구(대한민국정부, 2018, p. 34)하고 있다. 2019년도 남북협력기금은 사회·문화교류지원, 인도적 문제해결, 남북경제협력, 개성공단지원 등의 프로그램에 1조 1,035억원을 편성하였다. 2019년도 시행계획을 위한 통일부의 일반예산은 1,606억원이고 타 중앙행정기관은 해당 업무 내에서 일반예산을 사용(대한민국 정부, 2019, p. 43)하여 추진하고 있다.

표 5-10 | 2019년 남북협력기금 편성 내역

사업 내용		예산
1. 통일정책	① 한반도통일미래센터 운영	6,341
2. 남북사회문화교류	① 남북사회문화교류	20,530
3. 인도적문제해결		572,345
① 이산가족 교류지원		39,510
② 대북 인도적지원		532,835
	○ 구호지원	81,539
	○ 민생협력지원	451,296
4. 개성공단 등 남북경제협력		504,367
① 남북경제협력기반조성		473,176
	○ 경제교류협력보험	9,500
	○ 경험기반(무상)	309,281
	○ 경험기반(유자)	119,655
	○ 경제교류협력대출	23,750
	○ DMZ 생태·평화안보관광지구 개발	10,990
② 개성공단 조성		31,191
	○ 개성공단 운영 대출	15,071
	○ 개성공단 기반조성	16,120
사업비 합계		1,103,583

자료: 대한민국정부. 2019. 제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2019년도 시행계획. p.41. 편집 및 수정.

그림 5-4 | 제3차 남북관계발전기본계획 및 2019년 시행계획



자료: 대한민국정부. 2019. 제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2019년도 시행계획. p.40. 편집 및 수정.

「국가균형발전특별법」은 균형발전특별회계(2005. 1. 1. 시행)를 통해 재정지원을 하고 있다. 「국가균형발전 5개년계획」은 균형발전정책 추진을 지원하기 위한 계획으로 핵심과제를 중앙정부의 부문별 핵심과제와 지자체의 자율편성사업으로 추진하고 있다. 행정안전부는 ‘방방곡곡 생기도는 공간’ 구축을 위한 ‘접경지역 성장기반 조성’을 핵심과제로 생태관광 활성화, 기초생활 및 교통 인프라 확충, 자립기반 마련 등을 추진하고 있다. 경기도는 문화·관광 인프라 구축을 위한 과제로 DMZ-동부권역별 생태관광 거점 조성 사업, 역내 불균형 해소와 한반도신경제의 중심지가 되기 위한 미군반환공여구역 국가주도개발 사업, 남북교류협력기반 조성·확대 추진, 통일특구 조성사업 등을 추진 중에 있다.

균형발전특별회계는 중앙정부의 지방예산 지원의 효율성을 높이기 위해 부처마다 산발적으로 지원하고 있는 관련 예산을 하나의 특별회계로 통합하여 체계적인 재정지원을 목적으로 신설되었다. 균형발전특별회계의 주요 재원은 개발부담금, 과밀부담금(국토교통부), 미집행 반환 국고보조금 등의 기타 경상이전수입(전부처) 등이며, 지역자율계정, 지역지원계정, 세종특별자치시 계정 및 제주특별자치도계정으로 구분(기획재정부, 2018)된다. 지역자율계정에서는 「접경지역 지원 특별법」에 따른 접경지역개발을 지원할 수 있으며, 경기북부를 포함하는 15개의 접경시·군은 시·군·구 자율편성사업 중 행정안전부에서 수행하는 특수상황지역 개발에 포함되어 있고 80%까지 보조금을 적용할 수 있다.

지역지원계정은 남북협력사업시 북한지역을 사업의 광역권으로 간주한다면 지원이 가능할 것으로 판단된다. 이외에도 지역문화·관광자원 육성에 따른 출연·보조·융자 및 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조 제2항에 따른 합리적 관리를 위한 조사·연구 등의 비용지원이 가능하리라 판단된다. 균형발전 계획 기간 동안 재원투입은 총 174.8조원이며 부문별 핵심과제(국고보조사업 등)의 규모는 153.1조원, 시도 지자체사업의 규모는 21.7조원⁵⁵⁾이다.

55) 국가균형발전위원회·산업통상자원부. 2019. 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022). p.70.

(2) 경기북부 접경지역 개발 자원 조달 및 고려사항

경기북부 접경지역의 균형발전과 남북협력사업 추진을 위한 가용 자원은 공공 자원, 해외 자원, 민간 자원이 있으며 자원에 따른 특성을 고려할 필요가 있다. 공공 자원은 「접경지역 지원 특별법」, 「국가균형발전특별법」, 「남북관계 발전에 관한 법률」 및 사업분야별 적용가능 지원법 등을 통한 사업비 조달이 가능할 것으로 판단된다.

「접경지역 발전종합계획」에서는 본 연구의 공간적 범위인 경기도 7개 지역 내 2,559억원 규모(2019년)의 7개 사업을 지원하고 있으며, 균형발전특별회계에서는 ‘접경권 발전 지원’에 대하여 국비 391억원⁵⁶⁾, 2019년 남북협력기금 1조 1,035억원⁵⁷⁾ 등을 활용할 수 있다. 이 외에도, ‘주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획(2018~2022)’에 따르면 총 66개 시·군·구 지역을 대상으로 536건 사업, 43조 4,226억 원(국비 4조 2,469억(9.8%), 지방비 5조 6,301억(13.0%), 민자 33조 5,456억(77.3%))등의 예산 계획을 수립하고 있다⁵⁸⁾. 동 계획에서는 사업비 중 국비는 행정안전부 2조 7,129억원, 타 부처 등 1조 5,340억원으로 구성되어 있으며 2019년 사업 계획으로 2개 반환기지 토지매입에 406억원, 주변지역 도로사업 88개 사업장에 844억 원을 지원하고 있다⁵⁹⁾.

사업분야별 적용 가능한 법의 예산지원도 고려해 볼 수 있다. 예를 들어, 관광관련 사업은 관광진흥법의 관광진흥개발기금, 남북 스포츠 교류 사업은 국민체육진흥법의 국민체육기금 등의 사용을 고려할 수 있다. 실 사례로 중앙부처 사업인 남북스포츠협력센터(포천시)와 같은 경우에는 국민체육기금을 활용하여 추진하고 있다. 다만 현재는 법의 적용 범위가 남한만을 대상으로 하고 있기 때문에 남북교류협력사업 중 남한 개발만 지원이 가능하다. 그러나 향후 DMZ 관련 사업(예: DMZ 평화지대화 등)이나 남북교류 활성화에 대비하여 남북교류협력사업 지원조항을 포함시킬 필요가 있다. 남

56) 행정안전부. 2019b. 2019년도 세입·세출예산 개요. p.74.

57) 대한민국정부. 2019. 제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2019년도 시행계획. p.41.

58) 행정안전부. 2017. 주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획.

59) 행정안전부. 2017. 주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획.

북교류 협력사업에 대한 기금 활용은 대규모 예산투입이 필요한 사업의 안정적인 재원 조달을 가능하게 하며 특목적적 기금에 의한 지원을 통해 사업의 전문성을 담보할 수 있다.

표 5-11 | 남북교류협력사업에 적용 가능한 법률의 기금 및 개선(안)

법률	재원	개선(안)
「관광진흥법」	관광진흥개발기금	남북 관광교류협력 사업 지원 사항 포함 외국인 유치 조항을 인센티브 조항으로 개정
「자연환경보전법」	생태계보전협력금	남북 공동 생태환경 조사 등에 대한 지원사항 포함 남북 공동 유네스코 생물권 보전 지정을 위한 제반 활동 지원 사항 포함
「국민체육진흥법」	국민체육진흥기금	남북 체육교류협력사업 지원 사항 포함
「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」	문화예술진흥기금 영화발전기금	남북 영상(영화, 드라마 등)문화교류협력사업 지원 사항 포함
「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」	한강수계관리기금	「한강수계 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」로 명칭개정 개발 및 재산권 제한받는 한강하구 지원 사항 명시 한강하구 남북공동 조사 및 이용에 대한 사항 명시

자료: 연구진 작성

기타 공공 재원으로 개성공단 1단계 사업시 한국토지주택공사에서 투자한 1,103억 원⁶⁰⁾ 등과 같이 공사 등의 재원을 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 해외 재원은 북한의 비핵화 이후 북한이 국제사회에 편입하면서 본격적인 이용이 가능할 것으로 판단되며, 현재는 신탁기금과 녹색기후기금 등만이 이용가능하다. 신탁기금은 북한이 국제금융기구에 가입하지 않고도 자금 조달이 가능하기는 하나 주변국 및 금융기구에 의한 신탁재원이 필요하므로, 이 또한 북핵 등에 따른 국제제재가 완화 되어야 사용이 가능할 것으로 판단된다.

따라서 신탁기금은 북핵 문제 해결 직후와 국제금융기구 가입을 위한 기간 사이에 긴급재원으로 활용하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 녹색기후기금은 글로벌 기

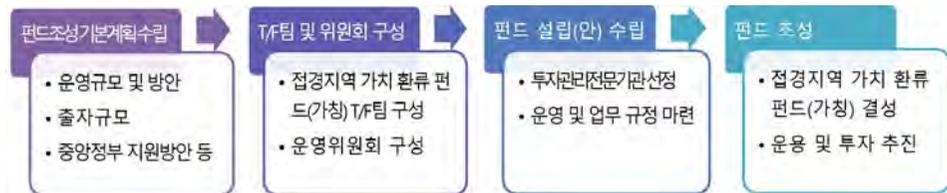
60) 한국토지주택공사. 남북협력.

<http://www.lh.or.kr/contents/cont.do?sCode=user&mPid=197&mId=212&menuYear=>(최종접속일: 2019.10.3.)

후변화 방지에 대한 참여를 촉진하기 위해 최빈국에 대하여 금융지원을 할 수 있으며 민간부문 이행기구(Private Sector Facility) 등을 활용하고 있으므로 지원이 가능하다.

민간재원은 전적으로 ‘수익성’이 보장되어야 활용이 가능하기 때문에 사업초기에는 투자유치에 어려움이 있으며, 기업자금보다는 크라우드 펀딩(crowdfunding)⁶¹⁾의 활용성이 더 높을 것으로 판단된다. 접경지역 발전종합계획이 시작된 2011년 이후 접경지역 발전계획과 연관된 민자유치 실적은 사실상 없다(국가재정운용계획 외교·통일 분과위원회, 2017, p. 109). 접경지역개발에 민자유치가 저조한 이유는 2006년 최소운영수입보장제도(Minimum Revenue Guarantee)가 폐지된 이후 수익형 민자투자사업이 크게 위축되었으며 접경지역에서 진행된 사업들의 사업성이 부족하기 때문이다. 따라서 접경지역개발 초기에 민간기업의 투자는 현실적으로 어려움이 있으며 국민참여 기반의 크라우드 펀드를 조성하는 방안이 있을 수 있다.

그림 5-5 | 접경지역 지원 크라우드 펀드 조성 프로세스(안)



자료: 서울특별시(2012, p.144)를 참고하여 연구진 작성

61) 크라우드 펀딩(crowdfunding)은 온라인을 통해 다수의 개인으로부터 후원, 기부 등을 통해 자금을 모아 투자를 하는 자금을 의미(<https://ko.wikipedia.org/wiki/크라우드펀딩> (최종접속일: 2019.11.1.))

3) 분야별 사업의 재원조달 방안

경기북부 접경지역 지자체들의 재정자립도는 50%에도 못 미치는 수준이며, 연천군과 같은 경우에는 20.5%(통계청, 2019)에 불과하므로 일반적인 매칭펀드의 형태로는 사업진행이 어렵다. 따라서 사업비 비중에서 국비지원율을 높일 필요가 있으므로 추진 사업의 성격에 따라 법률에서 명시한 최대 지원율을 적용할 필요가 있다. 또한 가용한 재원을 최대한 활용하도록 함으로써 사업 초기의 지자체 재원비율은 최소화하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 여기에서는 사업분야별로 재원조달 방안을 제시하였다.

(1) 생태·문화·평화 관광 분야

DMZ·접경지역 생태·문화·평화 관광지구(벨트)는 DMZ 일원의 자연가치를 중심으로 인문·유적·유물 등의 역사적 가치와 민족 공동 평화 이행이라는 상징적 가치를 관광 사업과 연계한 사업이다. 경기북부 전체를 대상으로 한 관광벨트를 구상한다면 김포시의 한강하구를 이용한 포구복원(인프라 연계), 연천군의 국립 제3현충원, 임진강·한탄강 주상절리길 생태·문화·평화 관광루트, 포천시의 한탄강 주상절리길 생태체험, (북)철원의 산성, 평강군의 궁예유적을 연결하는 벨트 조성이 가능하다. 핵심지역을 대상으로 한 관광벨트를 구상한다면 연천, (북)철원, 평강군, 포천시 및 GP 트레킹을 연계한 벨트 조성도 가능하다.

접경지역 지자체의 대부분이 재정자립도가 낮으므로 재정조달 초기에는 국비주도의 사업과 민간재원의 연계투자방안 모색이 필요하며 단계적으로 해외재원 유치에 대한 고려가 필요할 것으로 판단된다. 관광지 접근 및 연계를 위한 교통 인프라 구축사업은 '남북협력기금'을 활용하고, 관광지 조성 및 연관된 자금은 「접경지역 지원 특별법」과 「관광진흥개발기금법」의 '관광진흥개발기금'을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 남북 접경지역 개발은 국민적 공감대 형성이 중요하기 때문에 초기단계의 지역관광자원 조사에서는 크라우드 펀딩 등을 활용하여 국민적 관심도를 높이고 정부 재정부담을 완화할 수 있어야 한다.

접경지역 지자체들의 열악한 재정 규모 등을 고려할 때 「국가균형발전계획」에서 규정하고 있는 ‘특수상황지역’을 적용하여 80%의 국비 활용이 가능할 것으로 판단되며, 금강산 관광 사례와 같이 기 추진되었던 사업의 경우에는 착수 초기부터 민간 재원의 투자방안 모색이 필요하다. 초기 단계에서는 지방 재정을 고려하여 「개발이익환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금 등 5개 법에 따른 부담금 감면조치(「접경지역 지원 특별법」)를 적극적으로 준용하여 지방 재정 투입 부담을 완화시킬 수 있어야 한다. 관광 인프라 구축 및 관광 지역자원 조사 등은 국비지원이 필요하나 관광부대시설 등은 민간 자원 유치가 필요하기 때문에 초기단계부터 이에 대한 고려가 필요하다. 해외 자원은 DMZ 북한 접경지역 일원의 개발에 활용할 수 있으나 대북제재 상황에서는 활용이 어렵다. 특히 DMZ·접경지역 생태·문화·평화 관광지구(벨트)는 남북협력 초기 사업이므로 북한이 핵무기 등을 포기하지 않는다면 활용가능성은 높지 않을 것으로 판단된다. 다만 관광산업과 연계할 수 있는 산림복원 등에는 세계 기후 기금(GCF) 등의 제한적 활용은 가능할 것으로 판단된다.

남북은 관광사업에 있어 금강산 관광이라는 협력사례를 경험한바 있기 때문에 대북 제재가 완화되면 공공 자원과 민간 재원을 이용한 사업추진이 가능할 것으로 판단된다. 사업 자원과는 별개로 관광사업의 지속성 및 트렌드에 맞게 관광객 유치 등은 글로벌 차원에서 이루어질 필요가 있다. 현재 북한과 같이 중국 등의 특정 국가에 대한 높은 의존도는 경제위기 발생 시 관광사업의 지속가능성을 유지하기 어렵게 할 수 있다. 또한 DMZ·접경지역 생태·문화·평화 관광지구(벨트)는 DMZ 일원의 세계평화에 대한 상징성을 함양하고 남북통일의 세계적인 공감대 형성을 목표로 하기 때문에 관광의 대상을 세계화 할 필요가 있다.

표 5-12 | 생태문화평화 관광 분야의 단계별 자원 활용

단계	사업 성격	개발운영	자원 형태
초기	공익 및 사업성	중앙정부/지자체	국비, 지방비, 민간
확대	공익 및 사업성	중앙정부/지자체/민간	국비, 지방비, 민간
심화	공익 및 사업성	중앙정부/지자체/민간	국비, 지방비, 민간, 해외

자료: 연구진 작성

(2) 경제 분야

① 통일특구

통일특구 조성사업은 개성공단 사업의 확대·발전을 위해 DMZ 이남 경기권에 경제협력 공간(거점도시)을 구축하는 사업으로 남북의 신성장동력 창출과 대륙진출 교두보로서의 역할 수행을 목표로 한다. 통일특구는 남한(파주, 연천, 김포 등)과 북한(개성)의 경제특구를 연계하여 ‘평화경제메가리전(Peace and Economic Mega-region) (가칭)’을 구축함으로써 국제경쟁력을 갖춘 산업 클러스터 조성이 가능하리라 판단된다. 현재 파주를 중심으로 한 통일특구 논의가 진행되고 있으나 부지 제공 등 개발 잠재력이 높고 배후에 서울이라는 대도시를 접하고 있는 김포와 한반도 중부의 남북협력 중심지역인 연천 등도 경제특구로서의 가능성이 높다.

개성공업지구 개발에 참여한 투자자별 투자액 규모를 살펴보면, 정부의 직접투자가 전체 투자금의 25.3%를 차지하고 한국전력이나 한국주택토지공사와 같은 공적자금의 투자금은 19.7%, 민간기업의 투자금은 55.0%인 것으로 파악되고 있다(임강택·이강우, 2016). 개성공단이 초기에는 민간차원의 경제협력사업으로 출발하였으나 자원조달 문제와 북한당국과의 협상 필요성으로 인해 남한 정부가 주도적 역할을 수행하게 되었다. 따라서 통일특구에 필요한 교통 등 인프라를 포함하는 SOC 사업에는 남북협력기금을 활용할 필요가 있으며 특구운영에도 정부의 역할이 중요할 것으로 판단된다.

2003년부터 2014년까지 국내에 조성된 경제자유구역 형태의 8개 경제특구에서 실제 투자된 금액 중 외국인직접투자액의 비중은 14.4%에 불과해(양금승, 2015), 통일특구 조성에 있어서도 해외 재원의 비중은 크지 않을 것으로 전망된다. 통일특구에서는 인프라 및 산업 기반시설 구축에는 남북협력기금, 균형발전특별회계를 사용하고 산업시설 건설 및 운용은 민간 재원을 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 이 외에도, 개성공단 사업과 마찬가지로 통일특구 택지조성, 북한 노동자 거주 시설 건축 등에 한국토지주택공사 등의 재원을 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

표 5-13 | 통일특구의 단계별 자원 활용

단계	사업 성격	개발운영	자원 형태
초기	공익 및 사업성	중앙정부/지자체/공공기관/민간	국비, 지방비, 공사재원, 민간
확대	사업성	중앙정부/지자체/공공기관/민간	국비, 지방비, 공사재원, 민간
심화	사업성	민간/해외	민간, 해외

자료: 연구진 작성

② 산업·물류지구(벨트)

산업·물류지구(벨트)는 남북경협 거점도시로서 산업·물류 중심 거점을 구축하여 지역 경제 발전과 남북경협 참여 기업을 지원하고 궁극적으로는 북한 경제개발구 등과의 연계를 통해 한반도 경제벨트로 발전시키기 위한 사업이다. 현재 산업·물류지구(벨트)를 계획하고 있는 지자체는 고양시의 남북 영상문화단지가 있으며 실천사업에는 포함되지 않았으나 김포시의 평화경제자유구역, 포천시의 남북교류 물류단지 등이 있다. 일반적으로 산업단지의 개발방식은 공공부문과 민간부문의 참여 정도에 따라 공영개발, 민간개발, 민관합동개발로 구분될 수 있다(기획재정부 외, 2018). 접경지역의 재정문제와 남북협력이라는 공공성과 사업의 일관성 유지를 위해서는 민관합동개발방식이 필요하다.

표 5-14 | 산업단지 개발방식의 비교

개발방식	사업주체	장점	단점
공영개발	공공기관	<ul style="list-style-type: none"> • 종합적, 체계적 개발 • 경험과 전문인력 확보 • 사업 공신력 제고 • 도시계획 등과 연계 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관의 재정 부담 • 실수요자의 잦은 설계변경 • 사업추진의 비효율성 • 환경변화 대응 미흡
민간개발	민간기업	<ul style="list-style-type: none"> • 투자재원의 확보 용이 • 수요자 중심 개발로 수급일치 • 민간 경영효율로 공사비 절감 및 공사기간 단축 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발의 일관성 결여 • 개발이익의 사유화 • 공공성 상실 가능성 • 계획 불이행시 제재 어려움
민관합동개발	제3섹터	<ul style="list-style-type: none"> • 공공과 민간 장점 시너지 효과 • 사업의 공공성 유지 • 민자유치로 자원 확보 용이 • 외부환경변화에 능동적 대처 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공과 민간 업무분담 불명확 • 책임소재의 모호 • 비용정산 등의 기준설정 곤란 • 주도권 경쟁, 의견상충 가능성 • 민간 파트너십 형성이 전제

자료: 기획재정부 외, 2018. 2016/2017 경제발전경험 공유사업(KSP)-산업무역 정책자문:케냐. p.163.

이를 위하여 교통 등 인프라 투자 및 산업구조 방향성은 중앙정부, 부지제공 및 기타 협조사항은 지자체, 운영은 민간 자율 등으로 추진할 필요가 있으며, 긴밀한 민관 파트너십을 위한 다각적 노력이 필요하다. 민관합동개발방식은 제3섹터방식, 민관 파트너쉽(PPP), 프로젝트 파이낸싱(PFV) 등이 있으며 공공과 민간이 공동으로 출자한 특수목적법인을 설립하여 수행하는 것이 일반적이다(기획재정부 외, 2018).

따라서 산업·물류지구(벨트)는 민관합동개발을 통해 재원을 조달하되 특수목적법인(예: 새만금개발청 등)을 설립하여 전담업무를 수행하게 하는 등의 전략적 접근이 필요하다. 또한 교통 등 인프라 사업은 중앙정부 주도, 부지제공 등은 지자체에서 담당함으로써 산업기반을 체계적으로 공급할 수 있어야 한다. 중앙정부 재원은 남북협력기금, 균형발전특별회계를 활용할 수 있으며, 민간재원은 프로젝트 파이낸스(project finance)⁶²나 민간투자(BTL, BOT 등)를 단계별 상황을 고려하여 도입할 필요가 있다. 심화 단계에서 북한과의 연계사업의 추진 시에는 북한의 재정상황을 고려하여 북한의 신용을 담보로 한 외부 자본과 북한을 연결(협조용자)시켜주면서 북한도 관심을 보이는 외자유치방식인 BOT가 가능하도록 지원해주는 것이 필요하다. 지자체는 재정 상황을 고려하여 부지제공 단계인 초기에 재원에서 차지하는 비율이 상대적으로 클 것으로 판단되며 확대 또는 심화단계에서는 민간 및 해외 자원 주도의 개발이 가능할 것으로 판단된다.

표 5-15 | 산업·물류지구(벨트)의 단계별 자원 활용

단계	사업 성격	개발·운영	자원 형태
초기	사업성	중앙정부/지자체/민간	국비, 지방비, 민간
확대	사업성	중앙정부/지자체/민간	국비, 지방비, 민간
심화	사업성	민간/해외	민간, 해외

자료: 연구진 작성

62) 프로젝트 파이낸스(project finance): 신용도나 담보 대신 사업계획, 수익성 등을 보고 자금을 제공하는 금융기법 (https://ko.wikipedia.org/wiki/프로젝트_파이낸스 (최종접속일: 2019.10.17.))

(3) 교통 인프라 분야

교통 인프라 사업은 남북협력 및 균형발전을 위한 기반 조성 등의 공익적 성격을 가진 사업이기 때문에 국가 주도로 추진하는 것이 필요하다. 초기단계의 접경지역 동서 권역 연결 교통망 사업, 남한 최북단까지 남북 연결 도로 및 철도 복원 사업의 주요 재원은 국비와 한국도로공사, 한국철도공사 재원 등을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 남북협력기금에서는 도로·철도와 같은 교통 인프라 구축사업에 대해 무상지원하고 있으며 접경지역 지자체의 낮은 자립도를 고려하여 공사 예산 등을 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

확대단계에서는 남북 교통망 연계에 따라 남북교류협력사업을 확대함으로써 발생할 수 있는 대규모 투자소요를 고려해야 한다. 접경지역 중심의 남북 교통망 연계는 북한 경제발전을 가속시킴으로써 북한이 더 많은 혜택을 받을 것으로 판단된다. 철도의 경우 경의선 연결을 통한 첨단 대륙진출 교통망 확보, 경원선 연결을 통한 DMZ-금강산·원산 관광협력 및 중부 산업교통망 확보, 동해선 연결을 통한 한반도-러시아 경제협력 강화 등이 예상되기 때문이다. 이런 면에서 현재 경원선의 GTX화 사업은 단기적인 수요만을 고려한 계획이라고 판단되며 남북교류협력 확대 단계 이후를 고려한다면 SRT 등의 고속철도 도입을 적극 고려해 볼 필요가 있다.

수익성이 확보되는 심화단계에서는 민자유치 등과 같이 민관협력사업(PPP), 프로젝트 파이낸스(PF), 민간투자사업(PFI) 등의 추진이 가능할 것으로 판단된다. 심화단계에서는 북한의 국제사회 편입 가능성이 높기 때문에 IMF를 비롯한 국제금융 기구의 해외재원 투입도 적극적으로 고려할 필요가 있다.

표 5-16 | 교통 인프라 분야의 단계별 재원 활용

단계	사업 성격	개발·운영	재원 형태
초기	공익성	중앙정부/공공기관	국비, 공사재원
확대	공익성	중앙정부/공공기관	국비, 공사재원
심화	공익 및 사업성	중앙정부/민간	국비, 민간, 해외

자료: 연구진 작성

(4) 인적교류 분야

남북 상호이해 및 동질성 회복을 위한 남북 인적교류 사업은 남북 교류의 기반이자 핵심 사업으로서 남북협력사업의 지속가능성과 사업 수행 시 발생할 수 있는 갈등에 따른 비용을 최소화 할 수 있는 주요 사업이다.

인적교류에 있어서는 남·북 양측이 교류분야에 대한 거점 또는 대상을 지정하여 지속적인 교류 및 교류분야 확대를 추진하는 것이 필요하다. 예를 들어, 고양시의 영상문화단지에서 계획 중인 남북 콘텐츠 교류 지원 및 영상제작 협력, 남북 영상 전문인력 교육 및 교류(고양시, 2019b) 등을 위해서는 북한의 영화제작 기관, 장소, 이벤트 등과 연계한 구체적인 계획 마련이 필요하다. 북한의 주요 영화제작장(조선예술영화촬영소, 조선인민군 4.25예술영화촬영소 등)과의 양해각서(MOU) 체결을 통해 지속적인 인적, 문화적, 기술적 교류 추진이 가능하다. 인적교류 사업은 대부분 무형의 자산을 축적·확산하는 사업이라 할 수 있는데, 이를 위한 유형의 시설물 등을 어떻게 확보하느냐에 따라 사업비 규모와 재원조달 방안이 매우 상이할 것으로 판단된다.

인적교류 사업은 공익성 사업이며 장기적인 투자가 필요하기 때문에 중앙 및 지방 정부 주도의 재원 투입 및 운영방안 마련이 필요하다. 인적교류에서 필요한 남북 공유 공간 마련에는 남북협력기금, 균형발전특별회계, 「접경지역 발전종합계획」 예산, 관광진흥개발기금 등의 활용이 가능할 것으로 판단된다. 북한지역에 마련되는 장소에 대한 재원은 남북협력기금 등의 활용이 가능할 것으로 판단된다. 인적교류사업은 수익성 사업이 아니므로 민간재원 및 해외재원 투입에는 한계가 있다.

표 5-17 | 인문교류 분야의 단계별 재원 활용

단계	사업 성격	개발·운영	재원 형태
초기	공익성	중앙정부/지자체/공공기관	국비, 지방비, 공사재원
확대	공익성	중앙정부/지자체/공공기관	국비, 지방비, 공사재원
심화	공익성	중앙정부/지자체/공공기관	국비, 지방비, 공사재원

자료: 연구진 작성

(5) 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야

미군의 평택기지 이전에 따라 기존 공여지의 반환이 이루어질 예정이며 이에 따른 반환공여구역 개발 및 이용에 관한 사업이 추진될 예정이다. 공여지 반환은 예정되었으나 반환이 지연되고 있는 지역은 사업추진에 어려움이 있기 때문에 조속한 반환이 필요하다. 특히 동두천과 같이 대규모의 미군이 평택으로 이전한 지역과 같은 경우에는 미군유출에 따른 지역경제 침체를 반환 공여지 개발로 극복하려는 다각적인 노력을 추진하고 있으나 반환지연으로 실행에 많은 어려움이 있다. 반환의 불확실성으로 인해 아직 구체적인 사업계획은 없으며 개발·운영 주체에 따라 소요예산은 달라질 수 있다.

주한미군 반환공여구역에 개발을 추진 중인 사업은 동두천시의 경기북부 의료원 유치, 육군사관학교 이전, 경기문화재단 유치 등이 있다. 활용 가능한 재원으로는 중앙정부, 지자체, 공공기관, 민간 등의 재원이 있으며 주한미군 반환공여구역에 입지하는 시설의 종류 및 사업성격에 따라 투입재원에 차이가 있다. 중앙정부 재원으로는 남북협력 관련 시설입지 시 남북협력기금, 사업의 특성에 따른 관련 법 상의 지원, 「접경지역 종합발전계획」 예산 및 균형발전특별회계, 「주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 특별법」 상의 지원 등이 가능하다. 경기북부 지자체는 재정자립도가 낮아 자원투입에 한계가 있기 때문에 중앙정부 차원의 재원을 적극적으로 지원해야 한다. 주한미군 반환공여지에 산업시설, 위락시설, 관광시설 등이 입지하게 되면 민간재원 활용을 고려해 볼 수 있다. 주한미군 반환공여구역 사업은 남한 내의 사업이기 때문에 해외개발투자 재원은 활용하기가 어려울 것으로 판단된다.

표 5-18 | 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야의 단계별 자원 활용

단계	사업 성격	개발운영	자원 형태
초기	공익 및 사업성	중앙정부/지자체/공공기관/민간	국비, 지방비, 공사재원, 민간
확대	공익 및 사업성	지자체/민간	국비, 지방비, 민간
심화	공익 및 사업성	지자체/민간	국비, 지방비, 민간

자료: 연구진 작성

4. 제도적 지원방안 종합

실천사업 선정을 위한 제도적 지원방안을 위하여 법·제도적 개선방안, 거버넌스 체계 구축방안, 분야별·단계별 소요재원 조달방안을 제시하였다. 법·제도적 개선방안에서는 경기북부 접경지역의 다양하고 중복적인 규제법과 지원법 그리고 남북교류협력 대비 북한 법률을 검토하였다. 경기북부 접경지역에는 다양한 지원법이 존재하고 있으나 「수도권정비계획법」과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 등의 규제법을 우선적으로 고려하고 있으므로 지원이 효과적으로 이루어지지 못하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 과도한 규제 범위 완화를 위한 개선 방안으로 법률의 공간적 범위 조정, 행위제한 완화 등의 개선 방안을 제안하였다. 접경지역에 대한 법률의 효과적인 지원을 위해 법체계(구조) 개선 및 법 조항 신설 등을 제시하였으며 주한미군 반환공여구역 특별법 제정 등을 통한 국비지원 확대 및 제도개선 방안을 제안하였다. 또한 적용 가능한 법률의 융·복합적 활용제시를 통해 전문적인 사업지원 및 안정적인 운영 기반을 마련하고자 하였으며 남북교류협력을 위한 지역개발 지원 특별법 제정을 통해 남북 공동특구 및 국립 제3현충원 건립 사업의 실효성 있는 지원방안을 모색하였다. 이 외에도, 「남북 접경지역의 평화지대화 지원 통합법」(가칭), 「남북교통협정」(가칭) 등의 제정을 통한 남북교류협력 통합법의 필요성을 제시하였다.

표 5-19 | 경기북부 접경지역의 실천사업을 위한 법·제도 개선(안)

분야	법·제도명	개선방안	내용	
과도한 규제범위 완화	「수도권정비계획법」	법률의 공간적 범위 조정	행정구역체계 변경(안)	「(평화통일)특별자치도(가칭)」 도입을 통한 경기북부 분도
			기초자치단체 단위로 지정(안)	규제 지역과 비규제 지역에 대한 명확한 근거제시(예: 성장관리권역 제외 등)
			예외 조항 명시(안)	경기북부 지자체를 동법의 예외지역으로 명시
	행위제한 완화		지자체 자조기능 향상 목적의 특화사업인 경우 제한 완화	
「군사기지 및 군사시설 보호법」	군 시설 관련 보호구역 재설정	과도하게 보호구역이 설정되어 있는 경우 적절한 범위로 축소		
	군 시설 관련 보호구역 축소 등 건의 체계 정립	군 시설 축소 관련 내용을 접경지역 지자체가 국방부장관에게 직접 건의 할 수 있는 체계 마련		
	보호지역 해지에 따른 타법 개정	개발가능 전환지는 지방자치단체 자율편성사업으로 추진, 토지보상 비용에 대한 국비지원		

분야	법·제도명	개선방안	내용
접경지역 지원 효과를 높이기 위한 법체계 및 법(안)개선	「접경지역 지원 특별법」	타 법률의 최우선 법률로 규정	접경지역 관련 행위에 대해서는 「접경지역 지원 특별법」을 최우선 법률로 명시
		남북협력교류사업 및 기반조성 사업 지원 명시	접경지역의 특수성을 고려하여 남북협력교류 관련 사업 지원 명시
	「주한미군 공여구역주변 지역 등 지원 특별법」	공공사업과 연계된 민간사업 지원 제도 마련	민간사업 참여 촉진을 위해 공공사업과 연계된 민간사업은 공공사업에 준하는 지원방안 마련
		토지매입 지원 대상 확대	국가균형발전사업 및 남북교류 협력사업에 필요한 토지매입 비용 지원
		지방자치단체 또는 지방공사 사업에 대한 장기분할 상환제 개정	사업 매출 또는 수익 발생 시 수익 비례 장기 상환 등의 유예조항 및 상환 일몰제 마련
	「국가균형발전에 관한 법률」	지역개발을 통한 접경지역 발전 지원에 관한 조항 신설	남북지역격차 완화 및 동질감 회복을 통한 한반도 차원의 균형발전 지원
	「평화(통일)경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)」	국가 및 지자체 거버넌스 체계 구축	국가가 예산 및 제도 지원하고 지자체가 운영하는 방안 마련
	「국가균형발전에 관한 법률」	남북교류협력 관련 우선 법으로 지정	남북교류협력에 관한 사업일 경우 최우선 법률로 지정
남북교류협력 관련 지원에 관한 조항을 신설		남북지역격차 완화 및 동질감 회복을 통한 한반도 관점 하에서의 균형발전 지원	
주한미군 반환공여구역 활용 지원을 위한 국비지원 확대 및 제도개선	「주한미군 반환공여지 지원에 관한 특별법」(가칭)	반환공여지 지원 조항 신설	반환공여지 지원을 위한 특별법 제정
		반환공여지 개발에 대한 국비지원 확대	반환공여지 개발을 위한 토지매입, 사업 예산 등에 대한 국비지원 확대
적용 가능한 법률의 융·복합적 활용	남북교류협력 지원법과 타 법률(예: 관공진흥법 등)의 융·복합 활용	개별 법령에서 명시하고 있는 지원 사항 활용	예: 동두천시 반환공여지 활용 계획 중 「공공보건의료에 관한 법률」에 따른 경기북부 의료원 토지매입비용 면제와 시설 및 운영예산 지원
		접경지역의 특수성을 고려한 지원 조항 마련	사회·경제적 접경지역의 특수성을 고려한 법 조항 개정
남북교류협력을 위한 지역개발 지원 특별법 제정	「남북공동특구 운영 및 관리에 관한 특별법」(가칭)	남북을 포함하는 공간적 범위 지정	파주-개성공단, 고성(남한)-금강산관광지구 등 남북 특구 포함
		경제특구 및 경제개발구와 연계성 마련	평화경제메가리전(Peace&Economic Mega-Region) 등의 구상을 위한 산업 연계 및 정책지원(안) 마련
	「국립연천 현충원 조성에 관한 특별법(안)」(가칭)	국립 제3현충원 조성을 위한 특별법 제정	법(안) 제정 목적과 지원사항 명시, 중앙부처 및 지자체 간 거버넌스 마련(예시: 국립 제3현충원 추진위원회(가칭) 등)
남북교류협력을 위한 통합법 관련 연구 추진	「남북 접경지역의 평화지대화 지원 통합법」(가칭)	DMZ를 포함한 남북접경지역 교류·협력을 위한 남북 공동 통합법 제정	남북 및 UN 등과의 협력을 통해 DMZ를 포함한 남북접경지역에서 일어나는 활동에 대한 통합법 제정
	「남북교통협정」(가칭)	남북 교통 관련 법제 검토 및 남북 교통 통합법 마련	남북한 간 출·입국 법제 마련(외국인 포함), 군승인 절차에 대한 포괄적 정비, 도로·철도 연결 및 운행에 대한 통합법 마련
	「남북 접경지역 생활권 및 경제권 조성을 위한 통합법」(가칭)	남북협력 거점도시(트윈시티) 추진 법·제도 마련	'삶과 문화의 어울림'의 장소로서 남북협력 거점도시 등을 추진할 법·제도적 근거 마련

자료: 연구진 작성

실천사업의 원활한 추진을 위해서는 예산 조달이 무엇보다도 중요하다. 조달 가능한 예산(안)을 마련하기 위해서는 재원의 특성과 대북제재 등의 대내외적 환경에 대한 고려가 필수적이다. 대부분의 남북협력초기의 실천사업은 인프라 공급 등으로 인한 국비 소요가 클 것으로 판단되며 사업 성격에 따라 남북협력 확대단계부터는 민간재원도 가능할 것으로 판단된다.

해외 재원은 환경 및 인도적 지원을 제외하고는 대북제재가 해소되고 북한의 국제 신용등급이 회복된 후에 활용이 가능하기 때문에 남북협력 심화단계에서야 활용이 가능할 것으로 판단된다. 민간재원은 수익성 여부에 따라 달라질 것으로 판단되므로 사업계획 시 수익성을 높일 수 있는 방안 마련이 필요하다. 또한 남북협력 확대단계 이후부터는 북한 접경지역의 개발도 필요하므로 사업계획 시 북한에서도 관심을 갖는 개발 방식인 BOT(Build-Own-Transfer)를 고려한 개발을 염두에 둘 필요가 있다.

표 5-20 | 경기북부 실천사업의 분야별·단계별 예산 조달 방안

남북교류협력 분야	단계	사업 성격	개발·운영	재원 형태	
생태문화평화 관광 분야	초기	공익 및 사업성	중앙정부/지자체	국비, 지방비, 민간	
	확대	공익 및 사업성	중앙정부/지자체/민간	국비, 지방비, 민간	
	심화	공익 및 사업성	중앙정부/지자체/민간	국비, 지방비, 민간, 해외	
경제 분야	통일특구	초기	공익 및 사업성	중앙정부/지자체/공공기관/민간	국비, 지방비, 공사재원, 민간
		확대	사업성	중앙정부/지자체/공공기관/민간	국비, 지방비, 공사재원, 민간
		심화	사업성	민간/해외	민간, 해외
	산업·물류 지구(벨트)	초기	사업성	중앙정부/지자체/민간	국비, 지방비, 민간
		확대	사업성	중앙정부/지자체/민간	국비, 지방비, 민간
		심화	사업성	민간/해외	민간, 해외
교통 인프라 분야	초기	공익성	중앙정부/공공기관	국비, 공사재원	
	확대	공익성	중앙정부/공공기관	국비, 공사재원	
	심화	공익 및 사업성	중앙정부/민간	국비, 민간, 해외	
인적교류 분야	초기	공익성	중앙정부/지자체/공공기관	국비, 지방비, 공사재원	
	확대	공익성	중앙정부/지자체/공공기관	국비, 지방비, 공사재원	
	심화	공익성	중앙정부/지자체/공공기관	국비, 지방비, 공사재원	
주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야	초기	공익 및 사업성	중앙정부/지자체/공공기관/민간	국비, 지방비, 공사재원, 민간	
	확대	공익 및 사업성	지자체/민간	국비, 지방비, 민간	
	심화	공익 및 사업성	지자체/민간	국비, 지방비, 민간	

자료: 연구진 작성

경기북부 접경지역의 남북교류 및 균형발전을 위해서는 지속가능하고 안정적인 재원 조달이 필요하다. 이를 위해 관련 법률 등의 제도적 검토 및 각 재원의 특징에 따른 단계적 투입시기를 종합적으로 고려할 필요가 있다. 모든 대규모 재원투입은 국제제재 해소가 전제되어야 하나 인도적, 환경적 지원 등은 예외이다.

해외 재원과 같은 경우에는 국제제재에 대한 영향이 매우 크며 현재로서는 녹색기후 기금 등의 제한적 활용만이 가능할 것으로 판단되므로 이에 대한 전략적 접근이 필요하다. 재원의 특성상 공공재원은 남북협력초기부터, 민간재원은 수익을 추구할 수 있는 확대단계, 해외재원은 대북제재가 완전히 사라진 심화단계 이후 단계적으로 투입하는 방안 마련이 필요하다.

표 5-21 | 경기북부 접경지역 개발 가능 재원에 따른 특징 및 투입시기

	공공재원	해외개발재원	민간투자재원
전제	<ul style="list-style-type: none"> 국제제재 해소 남북관계 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 국제제재 해소 북핵문제 해결 IMF 등 국제금융기구 가입 북한 경제·금융 체질 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 국제제재 해소 수익성 보장 정부에 의한 법·제도적 지원
가용 재원명	<ul style="list-style-type: none"> 접경지역 발전종합계획 예산 관광진흥개발기금 균형발전특별회계 남북협력기금 주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 사업비 공사(公社) 등 공공기관 예산 	<ul style="list-style-type: none"> 신탁기금 ODA, EDCF 등 협조용자 다자개발은행(MDB) 투자 재원 녹색기후기금 	<ul style="list-style-type: none"> 기업 투자자본 크라우드 펀딩 복권
장점	<ul style="list-style-type: none"> 지속적인 지원 용이 상대적으로 신속한 지원 가능 다양한 가용 재원 균형발전특별회계의 특수상황지역에 대한 80%의 높은 보조율 사회적 편익이 큰 사업에 투자 가능 규제에 대한 협상력 높음 	<ul style="list-style-type: none"> 양허적 성격의 자금 활용 가능 대규모 자원조달 가능 저금리 및 장기 자금 용자 가능 우리정부의 참여를 통한 협조용자 가능 현시점에서 녹색기후기금 등의 활용 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> 대규모 자원조달 가능 적극적인 노력과 유연한 운영 민간투자자와 연관된 다양한 연계 산업의 집적 및 재투자 경제·환경·불평등 해소 등 투자 효과성 제고 다양한 형태의 사업방식(BOT, BTL 등)
단점	<ul style="list-style-type: none"> 세금기반 재원마련에는 조세저항이 발생 가능 접경지역의 재정자립도가 낮아 소요재원 조달의 어려움 투자의 비효율 또는 비효과성 	<ul style="list-style-type: none"> 기존 수원국과의 관계로 인한 투자재원선정의 어려움 북한 경제상황으로 인한 초기의 제한적인 금융지원 접경지역의 다양한 규제는 새로운 수원지 선정시 단점으로 작용 	<ul style="list-style-type: none"> 수익성이 큰 사업에만 투자함으로써 지역 또는 산업 불균형 발생 가능성 수익성이 낮아지면 상대적으로 쉽게 이동 규제에 민감하고 협상력 낮음
재원 투입시기	초기	심화	확대 (크라우드 펀드는 초기)

자료: 연구진 작성



6

CHAPTER

결론 및 정책제언

- 1. 2차년도 연구의 결론 및 정책제언 | 161
- 2. 2차년도 연구의 성과 및 기대효과 | 165
- 3. 3차년도 연구과제 | 168

결론 및 정책제언

본 장에서는 경기북부 접경지역의 종합발전을 위하여 선정한 실천사업의 결과와 이를 효과적으로 수행하기 위한 정책을 제안하였다. 접경지역의 균형개발을 위해서는 접경지역의 가치를 고려할 수 있고 균형발전을 가능하게 할 수 있는 실천사업으로 선정된 22개 사업에 대한 지원 강화, 남북관계에 대응한 단계적인 연계·확산 추진, ‘남북 통합 교류협력 특별법(가칭)’ 제정 등이 필요하다. 이외에도 실천사업에 대한 적시적인 자원조달을 위해 공공·민간·해외 자원의 특징을 고려한 단계별 자원 투입 및 효과적인 남북 상호협력을 위한 ‘남북접경위원회(가칭)’ 설치 추진이 필요하다. 마지막으로 2차 년도 연구성과를 기반으로 3차 년도(2020년) 연구 추진방향을 제시하였다.

1. 2차 년도 연구의 결론 및 정책제언

1) 2차 년도 연구의 결론

본 연구는 경기북부 접경지역의 균형발전 기본구상에 따른 실천사업을 선정하고 추진방안을 제시하였다. 접경지역의 역할과 가치를 재조명하고 한반도 신경경제지도 구상과 국가균형발전을 고려하여 중앙정부 사업과 지자체별로 계획하고 있는 사업을 검토하였다. 실천후보사업 선정기준은 ① 한반도 신경제 하에 남북협력이 가능한 사업, ② 지역경쟁력을 강화할 수 있는 국가균형발전에 이바지 하는 사업, ③ 경기북부 접경지역 기존 정책 및 계획과 연계 사업, ④ 남북관계 개선에 따라 공간적 확산이 가능한 사업, ⑤ 지자체 통일역량 강화 사업 등이다. 이러한 기준을 적용하여 중앙정부 사업 10개, 7개 지자체 사업 30개를 실천후보사업으로 선정하고 이에 대한 전문가 조사를

실시하였다. 전문가 조사를 통하여 실천후보사업의 중요도, 우선순위, 실행가능성 등을 평가하였으며 최종적으로 남북협력 선행추진 과제, 중앙부처 실천사업, 지자체별 실천사업, 연구진 발굴 실천사업 등 총 22개의 실천사업을 도출하였다.

선정된 실천사업 중 선행 실천사업으로는 범부처 남북 접경관련 연구 성과 공동 활용 체계 마련, 국토자원 남북 공동조사(한강하구 포함), DMZ 브랜딩 등이 있다. 중앙부처 실천사업으로는 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 조성, 남북 철도·도로 연결 및 현대화 사업, 서해경제공동특구, 남북 공동시장, 주한미군 반환공여구역 개발, 남북 스포츠교류협력센터가 선정되었다. 지자체별 실천사업으로는 관광, 경제, 교통 인프라, 인적교류, 반환공여구역 활용 관련 11개의 사업이 선정되었다. 이 외에도, 연구진 발굴 실천사업으로 남북교류협력을 위해 필요할 것으로 조사된 남북협력 거점도시 조성, 초국경 질병 보건·의료 협력 사업이 선정되었다. 특히 초국경 질병은 최근 접경지역의 심각한 문제로 대두되고 있는 아프리카 돼지열병과 같이 국경을 초월하여 ‘협력만이 유일한 해결책’인 남북공동 질병 대응을 위한 사업이다. 경기도는 남북협력 사례 중 가장 성공적으로 평가되는 남북 말라리아 공동방역 사업을 추진한 경험과 노하우가 있기 때문에 이러한 전문성을 적용하고 확대·발전시킨다면 초국경 질병 보건·의료 협력도 성공적인 수행이 가능할 것으로 판단된다.

선정된 실천사업에 대해서는 경기북부 접경지역의 균형발전 개발방향에 따라 공간적 연계·확산이 가능하도록 남북관계발전에 따른 단계별 추진방안을 제시하였다. 실천사업의 분야는 ① 생태·문화·평화 관광 분야, ② 경제 분야(통일특구 및 산업·물류지구(벨트)), ③ 교통 인프라 분야, ④ 인적교류 분야, ⑤ 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야 총 5개 분야로 구분하였다. 남북관계는 비핵화 등에 따른 대북제재 변화와 남북관계 개선 등을 고려하여 남북협력 초기단계, 확대단계, 심화단계로 나누어 제시하였다. 단계별 추진방안은 공간적 연계·확산이 중요하게 고려되었는데 남한부터 개발하는 접근방식을 고려하였다. 이것은 북한에 대한 사업진행 관련 의존성을 낮추고 지속적으로 남한 접경지역의 지역경쟁력을 축적함으로써 남북관계 개선시 지역의 역량을 기반으로 한 남북협력 사업추진을 가능하게 할 수 있다. 또한 남북교류협력은 많은 비용이 소요될 것으로

예상되므로 남한 접경지역에서 지역경쟁력이 확보된 대북사업부터 추진함으로써 정부의 재정적 부담을 경감시키고 사업추진의 안정성과 지속가능성을 향상시킬 필요가 있다.

선정된 실천사업의 실행력을 담보할 수 있도록 법·제도적 개선방안, 거버넌스 체계 구축 방안, 소요자원 조달 방안 등의 제도적 지원방안을 제시하였다. 현재 접경지역 개발을 저해하는 많은 규제가 존재하나 국민안전, 환경보호 등 법 제정의 본연의 목적도 고려할 필요가 있다. 따라서 기존 제도를 최대한 존용하면서 남북협력과 국가균형발전을 위해 필수적인 지역에 한하여 규제완화를 고려해야 하며 향후 남북협력 진행상황에 따라 유연하게 대응할 필요가 있다. 접경지역을 지원하는 법·제도인 경우 타 법에 대한 우선권 부여를 통해 법의 실효성을 높일 필요가 있으며 지역 또는 공간을 공유하는 남북교류협력사업의 추진기반을 마련하기 위하여 남북공동의 통합법을 특별법 형태로 제정할 필요가 있다.

접경지역의 보전, 관리, 이용을 위한 중앙부처, 지자체, 국민참여 등을 통해 대통령 직속 컨트롤 타워하의 거버넌스 체계 구축을 제안하였다. 이러한 강력한 거버넌스 체계는 남북교류협력사업의 실천력을 담보할 수 있고 체계적인 사업추진 및 국가균형발전에 이바지할 수 있을 것으로 판단된다. 실천사업 추진에 있어 필수적인 소요자원 조달방안에 있어서는 열악한 접경지역의 재정여건을 고려하여 국가주도의 재정지원을 기반으로 공공, 민간, 해외자본 등 종합적인 자원 조달방안을 제시하였다.

본 과제에서는 이러한 연구결과를 기반으로 3차 년도(2020년)에는 인천, 강원, 북한 접경지역과 경기북부 접경지역 실천사업의 공간적 연계·확대 방안을 모색하고자 한다. 접경지역이라는 특수성을 가진 지역에서 지속가능한 개발, 남북교류협력을 고려한 개발, 지역 간 균형발전을 고려한 개발을 위해서는 남북 접경지역 전체를 고려한 사업추진이 필수적이기 때문이다.

2) 2차 년도 연구의 정책제언

경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 실천사업은 남북교류협력 선도지역으로서의 접경지역의 역할(남북교류협력의 '실험의 장')이 가능하며 접경지역의 낙후성을 벗어날 수 있는 사업이어야 한다. 이러한 고려사항을 통해서 선정한 실천사업들이 실효성

을 거두기 위해서는 선행적으로 추진되어야 할 과제가 있다. 북한 관련 연구 성과를 공동으로 활용할 수 있는 강력한 컨트롤 타워 하의 범부처 협의체인 거버넌스 구축이 이뤄져야 한다. 강력한 컨트롤 타워(대통령 소속) 하의 접경지역 관련 중앙부처 및 지자체 의사결정 및 발전 위원회로 구성된 거버넌스 체계인 ‘접경지역협의체(가칭)’가 선행적으로 구축되어야 한다. 이와 아울러 남북협력사업 추진을 위한 남북한 국토지원에 대한 남북 공동조사가 추진되어야 향후 실효성 있는 남북협력사업 추진이 가능하다. 이를 위해서는 남북 공동의 현안문제 해결을 위한 남북 공동 상설기구인 ‘남북접경위원회(가칭)’ 설치를 통해서 지속적으로 남북 간의 소통채널을 마련해야 한다. 이를 통해 남북협력사업이 이뤄지기 이전인 현 시점에서는 남북 공동조사를 추진하고 남북 협력이 가능한 시기에는 남북교류협력 사업을 공동으로 추진해야 한다.

또한 중앙부처 및 지자체에서 추진하고자 하는 실천사업을 위해서는 법·제도적 개선이 필수적이다. 접경지역의 과조한 규제범위 완화, 접경지역 지원 효과를 높이기 위한 법체계 및 개선, 주한미군 반환공여구역 활동 지원을 위한 국비지원 확대 및 제도개선, 적용 가능한 법률의 융·복합적 활용, 남북교류협력을 위한 지역개발 지원 특별법 제정 등이 있다. 예를 들어, 현재 국회에 계류 중인 통일특구법 등 남북경협을 확대하기 위한 법·제도적 기반을 마련해야 한다. 20대 국회에서 통일부와 국토교통부가 평화경제특구를 지정한다는 데까지는 합의하였으나 법안의 핵심 내용과 부처 간 역할분담 관련 상세협의를 진행되지 못하고 있는 상태이다. 통일부는 평화경제특구법 제정을 위해 조세특례제한법·지방세특례제한법 등 8개 이상의 법 개정을 병행해야 한다는 입장이지만 관련 법 개정안은 아직 발의되지 못하고 있는 실정이다. 본 연구에서 제시된 실천사업의 실행을 위해서는 남북교류협력을 추진할 수 있는 법·제도 마련이 필요하며, 남북관계가 진전되었을 때를 상정하여 사업 분야별 남북공동 통합 특별법의 제정관련 연구도 진행될 필요가 있다.

실효성 있는 실천사업 추진을 위해서는 무엇보다도 소요자원 조달방안 마련이 중요하다. 재정자립도가 낮은 접경지역의 특수성을 고려하여 실천사업을 통한 국비지원을 확대하고 예비타당성 조사에서 제외 하는 등의 정책마련이 필요하다. 이는 1차 년도 연구결과에서도 제안했었던 사항으로 접경지역의 균형개발을 위한 실천사업이 실효성

을 거두기 위해서는 무엇보다도 필요한 정책이라고 할 수 있다. 이 외에도, 자원 특징에 따라서 실천사업 분야별 단계적 투입시기를 고려함으로써 다각적으로 자원조달 방안을 마련해야 한다. 특히 주한미군 반환공여구역 이용 및 관리 분야에 있어서 재정자립도가 낮은 경기북부 접경지역 지자체는 자원투입에 한계가 있으므로 중앙부처 차원에서 재원을 적극적으로 지원해 줄 필요가 있다.

2. 2차 년도 연구의 성과 및 기대효과

1) 연구의 성과

본 연구는 한반도 신경제 구상 하의 낙후한 접경지역의 균형발전을 위한 남북교류협력사업의 추진방향을 제시하였다. 평화지대화를 위한 접경지역의 역할과 가치를 재조명하고 이에 따른 접경지역의 남북교류협력사업을 통해서 접경지역의 균형발전을 추진하기 위한 발전방향을 제시하였다.

중앙부처 및 연구기관의 전문가 조사와 두 차례의 지자체 실무자 면담조사를 통해서 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 후보사업을 발굴하고 실천사업을 선정하였다. 실천사업을 선정하는데 있어서 중앙부처 및 지자체, 접경지역 관련 전문가와 연구진 등 관(중앙부처·지자체)·학·연의 다양한 전문가 및 실무자들의 의견수렴을 통해서 실천사업을 선정하였다. 이렇게 선정된 실천사업을 대상으로 남북관계 개선과 북한의 비핵화 조치에 따른 대북제재 변화 하의 남북협력초기, 남북협력확대, 남북협력심화 단계별 추진방안을 공간적 확산·연계방안을 고려하여 제시하였다. 공간적 연계·확산방안은 남북협력사업 추진 시 남북관계 개선에 따라 초기에는 남한 접경지역을 시작으로 남북교류협력의 기반조성, 확대단계에는 남북 접경지역 간 남북 연계형으로 사업추진, 심화단계에는 남북 접경지역에서 남북 전역으로 확대하는 개념이다. 이러한 남북협력의 공간적 확산 개념은 지속가능하고 실천력을 담보할 수 있는 남북교류협력사업 추진이 가능할 것으로 판단된다.

실효성 있는 실천사업 추진을 위한 법·제도적 개선방안, 거버넌스 체계 구축방안,

소요자원 조달 방안의 제도적 지원방안을 제시하였다. 접경지역의 낙후성을 극복하고 선정된 실천사업의 실효성을 확보하기 위해서 ‘남북협력 거버넌스 플랫폼’ 기반의 범부처적 거버넌스 체계 구축방안과 함께 남북 간 접경지역의 이용 및 관리를 위한 남북 공동의 ‘남북접경위원회(가칭)’ 설치를 제시하였다. 또한 접경지역의 실천사업 추진을 위한 다양한 방식의 소요자원 조달방안과 관련 법·제도 검토 개선방안을 제시하였다.

2) 연구의 기대효과

(1) 학술적 기여도

본 연구에서 수행한 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 실천사업 선정의 일련의 프로세스는 타 접경지역 또는 낙후지역 개발 등의 지역개발 모델로 활용이 가능하다. 지역특성과 가치에 대한 개념정립을 통한 사업수행의 방향설정, 실무적이고 과학적인 실천사업 선정 및 추진방안 제시, 실천사업의 실행력 확보를 위한 광범위한 법·제도 검토 및 소요자원 조달 방안 마련 등 일련의 프로세스는 타 지역의 개발계획 수립에도 활용성이 높을 것으로 판단된다.

DMZ과 남북 접경지역은 생태·환경 및 민족 공동체 형성을 위한 활용 가치가 높은 곳으로 보전과 개발이라는 상반되지만 지속가능한 개발을 위해서는 꼭 필요한 두개의 가치를 효과적으로 조화롭게 추구할 수 있는 방안을 제시하였다. 이를 위하여 생물권 보호지역의 개념 및 분류 등을 접목시킴으로써 접경지역의 생태적 보전 및 효율적 관리·이용의 가능성을 제시하였다. 2019년 6월 19일 연천군과 강원도(철원·화천·양구·인제·고성군) 일원이 유네스코 생물권보전지역으로 지정됨으로써 국제 생태·환경 네트워크에 참여하게 되었다. 이와 더불어 본 연구에서 제시된 실천사업의 추진은 생태·문화·평화적 지역 브랜드의 가치 상승과 더불어 관광산업 활성화 등 낙후된 지역경제를 활성화 할 수 있는 기회를 마련할 수 있으리라 판단된다. 또한 단계적인 실천사업 추진 방안은 이러한 기회를 더욱 강화할 것으로 판단된다.

한반도 신경제 기반의 남북교류협력 확대 방안과 균형발전을 동시에 추구할 수 있는

실천사업을 제시함으로써 민족 동질성을 회복하고 지역주민의 삶의 질을 개선할 수 있는 기틀을 마련하였다. 특히 남북교류협력의 국민적 공감대 확산 방안을 심도 있게 제시하고 통일 브랜드화 등을 통해 국내뿐만 아니라 국제적 관심 확대를 통해 지역혁신 및 이를 통한 삶의 질 개선 방안을 제시하였다. 이외에도, 낙후지역인 경기북부 접경지역의 생활 및 교통 SOC 확충 및 일자리 창출 등 사회·경제적 안정성을 확보함으로써 지역경제 활성화가 가능한 방안을 제시하였다.

(2) 정책적 기여도

한반도 신경제 구상(한반도 신 평화체제)에 따른 접경지역의 평화지대화 및 관광벨트 구상을 통해 신성장 동력 마련에 기여하였다. 한반도 신경제지도 구상의 핵심 정책 중 하나인 접경벨트 구상에 대한 실천방안을 제시하였다. 2018년 4월 27일 남북정상회담의 판문점 선언 제2조 1항에는 비무장지대의 평화지대화, 서해 평화수역 조성이 포함되었다. 이는 한반도 평화와 번영의 핵심 고리 역할을 수행하고 있으며, 단기적으로는 비무장지대 평화지대화, 서해 평화수역을 조성하는 것이 핵심과제이다. 본 연구에서는 이에 대한 실천사업으로 DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트)를 제시하였다. 접경지역의 가치와 구상에 따라 과학적 데이터 기반으로의 입지, 관광거점, 이를 연결하는 관광루트 등을 상세히 제시하여 정부정책을 지원하고 구체화하는데 기여할 것으로 예상된다.

낙후한 접경지역의 균형발전 방안 모색을 통해 '지역 간 균형 있는 발전' 실현 및 접경지역의 다양성과 특수성을 부각시킬 수 있는 자원 활용을 통해 지역의 혁신성장 촉진에 기여할 것으로 판단된다. 이러한 국가균형발전은 남북협력 관계 제고 및 접경지역의 경쟁력을 강화시킴으로써 통일 기반 마련 및 통일 이후 국가 경쟁력을 강화시킴으로써 지속가능한 국토발전에 기여할 것으로 판단된다. 또한 남북관계 개선에 따른 접경지역의 단계적 사업계획 수립과 정책지원을 위한 기초 연구로 활용 가능하기 때문에 한반도 국토정책의 기반마련에 기여할 것으로 판단된다. 이 외에도, 기존 추진계획·사업, 북한의 수요, 단계별 추진계획 등을 고려한 추진사업을 선정함으로써 향후 추진될 남북협력사업의 마중물 역할을 할 수 있을 것으로 예상된다.

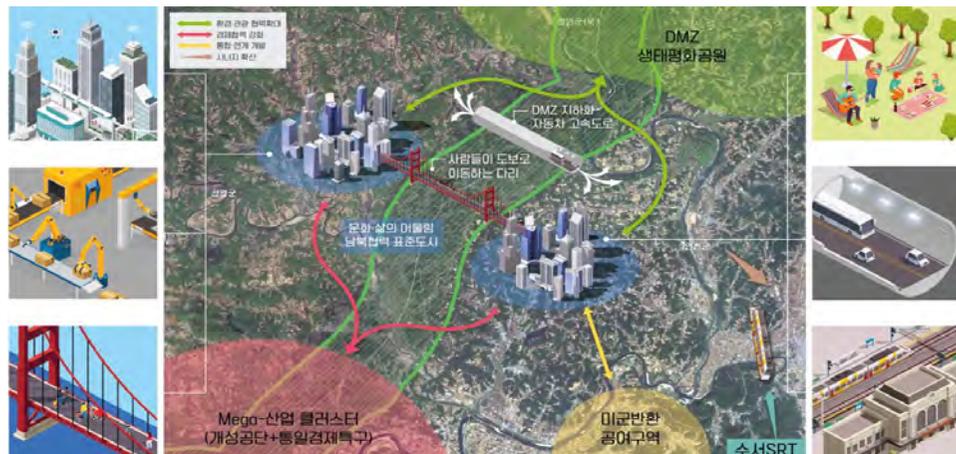
3. 3차 년도 연구과제

경기북부 접경지역을 남한 접경지역 간 및 북한 접경지역과의 상호보완적 협력과 시너지를 활용할 수 있는 공간으로 조성할 필요가 있다. 이를 위해 경기북부 접경지역의 남북 교류협력 및 통합을 위한 위성영상 등의 공간정보를 활용한 남북 접경지역 간 거점도시의 연계·협력 방향 제시가 필요(독일·유럽간 협력도시 사례)할 것으로 판단된다. 3차 년도(2020년) 연구에서는 이에 대한 상세한 내용을 다루어보고자 한다.

경기북부 접경지역과 인천광역시, 강원도 접경지역 간의 상호보완적 협력방안을 모색할 필요가 있다. 각 지역의 특색과 사업구상을 고려하여 본 과제의 1, 2차 년도의 연구결과와 연계할 수 있어야 한다. 따라서 2차 년도 연구에서 도출한 중앙부처 실천 사업을 인천광역시, 강원도 접경지역과 연계할 수 있도록 위성영상을 활용한 경기·인천·강원 접경지역 간 연계·협력방안 제시할 계획이다.

3차 년도 연구(2020년)에서는 원격탐사기법을 활용하여 SPOT 영상을 통한 경기북부 접경지역을 포함한 남북한 접경지역에 대한 토지피복 분류 및 분석을 통해 토지이용의 특성을 살펴봄으로써 남북 접경지역 간 연계방안을 모색하고자 한다.

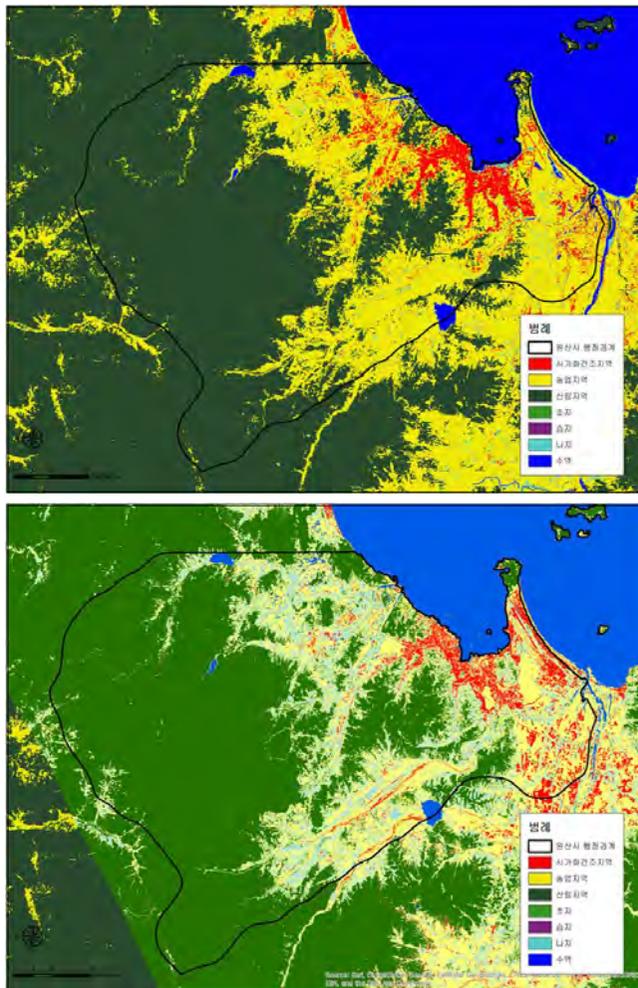
그림 6-1 | 남북 접경지역 간 남북협력 거점도시 연계방안 (3차 년도 연구방향)



자료: 연구진 작성

SPOT 위성은 고해상도 광학 센서를 사용하여 지상 이미지를 획득하기 위해 개발되었고, 본 연구에서는 접경지역의 보안 문제를 고려하여 공간 해상도 5m의 영상을 활용하여 분석을 수행할 예정이다(〈그림 6-2〉 참조). 예를 들어, 이를 이용하여 동해관광공동특구 대상지역 중의 하나인 원산시를 분석함으로써 접경지역 DMZ 생태·문화·평화 관광지구 조성의 연계방안을 마련할 수 있다.

그림 6-2 | Landsat(상)과 SPOT(하) 위성영상을 활용한 원산시 대분류 토지피복 분류



자료: 연구진 작성

참고문헌

REFERENCE



【인용문헌】

- 강민조, 임용호, 유현아, 안재성. 2017a. 통일대비 북한지역 국토이용 모니터링 및 활용 방안 연구. 국토연구원. p. 47.
- 강민조, 임용호, 유현아. 2017b. 통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로. 국토연구원. p. 22;p. 23;p. 70.
- 강민조, 임용호, 강호제, 김종진, 유현아, 최용환. 2018. 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 I. 국토연구원. p. 4;p. 56;pp. 59-67; pp. 71-75;pp. 117-123;pp. 171-172;p. 180.
- 강민조, 임용호, 홍사흠, 박소영, 오호영, 최용환. 2019. 경기도 주한미군 주둔지역 주민피해현황조사 등 지원종합계획 수립에 관한 연구. 경기도청. pp. 188-189.
- 강민조. 2019. 신한반도 평화체제 하의 남북 경제공동특구 추진방안. KDB북한개발.
- 강민조, 임용호. 2019. 남북관계 변화와 경기북부 접경지역 균형발전 구상. 국토정책 Brief. p. 3.
- 경기도. 2008. 경기도 주한미군 공여구역 주변지역 등을 위한 발전종합계획 수립연구. pp. 186-196.
- 경기도. 2011. 경기종합계획(2012~2020) 요약보고서.
- 경기도. 2012. 경기도의 통일특구 유치방안 연구. p. 97.
- 경기도. 2016a. 경기북부 10개년 발전계획(2016-2025). 세계 속의 경기도. p. 239.
- 경기도. 2016b. 경기비전 2040.
- 경기도. 2017. 경기도 규제지도.
- 경기도. 2019. 경기도 발전계획(요약)(2018-2022). p. 158;p. 159.
- 고양시. 2015. 평화통일특구 지정을 위한 타당성 조사 연구.

-
- 고양시. 2016. 2030년 고양도시기본계획.
- 고양시. 2019a. 고양시 내부자료: 고양 영상문화단지 기본구상.
- 고양시. 2019b. 고양시 내부자료.
- 공민달. 2012. 북한의 부동산이용 관련 법제에 관한 연구: 국토이용계획과 관리 및 내국인의 국유 부동산 사용관계를 중심으로. 북한학연구 제8권 제2호.
- 국가균형발전위원회, 산업통상자원부. 2019. 제4차 국가균형발전 5개년계획 (2018~2022). p. 70.
- 국가재정운용계획 외교·통일 분과위원회. 2017. 2017~2021년 국가재정운용계획: 외교·통일 분야 보고서. p. 109.
- 국방부. 2015. 동두천시 반환(예정)기지 개발전략 연구용역.
- 기획재정부, 대한무역투자진흥공사, 산업연구원, 한국종합기술. 2018. 2016/2017 경제발전경험 공유사업(KSP)-산업무역 정책자문:케냐. p. 163.
- 기획재정부. 2018. 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침.
- 김광길. 2019. 남북경협시 출입문제 해결을 위한 법적 검토. 한국법제연구원 제10회 통일법포럼 발표자료. p. 10.
- 김영봉, 이승복, 김현식, 진정수, 김은정, 안종전, 황중호, 오지은, 전선민, 강현철, 김상빈, 김영수, 김홍배, 손기웅, 이학보, 황인섭, 어득해, 최원국, 구지영, 박용복, 전영태, 최재민, 이상민, 손영배. 2009. 비무장지대 인근지역 평화적 이용을 위한 연구. 행정안전부.
- 김영훈. 2019. 남북 의료통합을 위한 준비: 남북의학용어사전 편찬사업, Journal of the Korean Medical Association, 62(10):506-511.
- 김포시. 2015. 2020 김포도시기본계획.
- 김포시. 2019a. 김포시 내부자료.
- 김포시. 2019b. 황해경제자유구역 김포 평화지구 개발계획(안).
- 김포시. 2019c. 김포 평화경제자유구역 지정을 위한 기본구상 수립연구. 착수보고회 (2019. 5. 17.) 자료.

-
- 남북체육교류협회. 2019. 사업계획서: 남북 스포츠교류 종합센터.
- 남정호, 이정삼, 김찬호, 이동림. 2019. 서해평화수역 조성을 위한 정책방향 연구. 한국 해양수산개발원. p. 29.
- 대한민국 정부. 2018. 제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2018년도 시행계획. p. 1:p. 34.
- 대한민국 정부. 2019. 제3차 남북관계발전기본계획(2018~2022) 및 2019년도 시행계획. p. 40;p. 41;p. 43.
- 동두천시. 2013. 2025년 동두천 도시기본계획.
- 동두천시. 2019a. 동두천시 내부자료
- 동두천시. 2019b. 민선 7기 공약사업 실천계획서. pp. 4-5.
- 문인철. 2019. 북한 경제개발구를 활용한 서울시 남북 경제협력 방향. DMZ 접경지역 포럼 발표자료(2019. 8. 24.). 국토연구원.
- 문인철, 김혜인. 2019. 서울시 대북 경제협력 방향. 서울연구원
- 박창균. 2018. 북한지역경제개발 지원을 위한 국제금융협력방안 : 다자간협력기구를 중심으로. 남북한경제협력과 금융의 역할. 하나은행·하나금융연구소·한국금융연구센터 공동주최 세미나 발표자료.
- 법무부. 2006. 북한 북남경제협력법 분석.
- 서울특별시. 2012. 모태펀드 형태의 서울형 신성장동력펀드 조성 연구용역. p. 144.
- 손기웅. 2008. DMZ 평화적 이용방안: 비판적 고찰과 실천적 추진방안. 강원발전연구원
- 심재정. 2018. 남북한 평화체제 추진에 따른 규제 갈등에 관한 연구.
- 양금승. 2015. 한국 경제특구의 성과분석 및 투자활성화 과제. 한국경제연구원.
- 양주시. 2010. 2020년 양주시 도시기본계획 재수립.
- 양주시. 2018. 주요업무계획.
- 연천군. 2013. 남북교류협력과 연천군 발전방안연구.
- 연천군. 2014. 연천비전 2020.
- 연천군. 2019. 연천군 내부자료.

-
- 이기열, 김근섭, 김보경, 공영덕. 2018. 남북관계 개선에 따른 항만물류 부문의 협력사업 발굴. 한국해양수산개발원.
- 이석기. 2013. 남북상생의 한반도시대와 국토발전. 국토연구원 국토 386호.
- 이영석. 2018. 북한 내 인프라개발 추진시 민간재원 조달 방안. Weekly KDB Report. KDB산업은행. p. 15.
- 이재구, 유완건. 2018. 해외 수력발전 투자사업 리스크 저감과 사업 내실화를 위한 의사결정절차 개선 연구. 한국구매조달학회지. p. 3.
- 이종운. 2014. 대북 지원의 원조효과성 제고를 위한 다자간 신탁기금 설립 방안과 과제. 유라시아연구. 제11권 제 4호(통권 제35호):43-61
- 이태호. 2018. 남북협력 경제특구 개발사업 재원조달 방안. 한반도신경제구상 추진전략 세미나. 통일연구원·LH한국토지주택공사 공동주최 세미나 발표자료.
- 임강택, 이강우. 2016. 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈. 정책연구시리즈 16-03. 통일연구원.
- 장운배, 강성익, 조하영. 2018. 미군 반환공여지 국가주도 개발에 따른 경기도 대응방안. 경기연구원.
- 접경지역시장·군수협의회. 2011. 접경권 초광역계획과 연계한 지역특화산업 육성방안의 거버넌스 구축(안). p. 202.
- 최용환. 2009. 남북한 상생을 위한 남북한 접경지역 개발전략. 통일연구 제13권 제1호. pp. 63-98.
- 최용환. 2015. 경기도의 통일경제특별구역 유치방안 및 효과. 경기연구원. p. 33;p. 53.
- 최용환. 2018. 접경지역 평화도시 설치와 통일경제특구 구상에 대한 평가. 제주포럼 발표문.
- 통계청. 2019. 재정자립도(시도/시군구).
- 통일부. 2002. 북한의 국토계획법 전문. 통일경제.
- 통일부. 2017. 통독 교통프로젝트에 관하여. 독일통일총서 20-교통통신분야 관련 정책 문서. pp. 60-63.
- 통일부. 2019. 2019 통일백서.

-
- 파주시. 2012. 통일특구! 어디가 최적인가(통일특구 설치와 파주발전 비전).
- 파주시. 2014. 파주시 중장기발전계획. p. 548.
- 파주시. 2014. 희망파주 발전계획(2014~2018).
- 파주시. 2017. 2030 파주시 도시기본계획.
- 파주시. 2019. 통일특구의 중심, 준비된 파주. 파주시 내부자료.
- 포천시. 2013. 2020 포천도시기본계획 재수립.
- 포천시. 2019a. 접경지역 균형발전 공동연구 제안서.
- 포천시. 2019b. 포천시 내부자료.
- 한국개발연구원. 2016. 국립 괴산호국원 조성사업 사업계획 적정성 재검토.
- 한국교통연구원. 2016. 한반도 통합물류망 마스터플랜 수립 연구.
- 행정안전부. 2017. 주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획.
- 행정안전부. 2019a. 접경지역에 13조원 투자해 성장동력 마련. 행정안전부 보도자료 (2019. 2. 7.), p. 1.
- 행정안전부. 2019b. 2019년도 세입·세출예산 개요. p. 74.
- 행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안).
- 현대경제연구원. 2013. 현안과 경제. 독일 사례를 통해 본 통일 기반 여건 조성 방안: 비정치 분야의 다양한 접촉면 확대 필요. p. 7.
- 홍제환, 한채수. 2018. 남북경제협력 시대에 대비한 대구경북지역 대응 방안. 한국은행 대구경북본부.
- 환경부. 2019. 생태·경관보전지역 지정현황.
- 황교육. 2018. 지방자치단체 남북교류협력의 새로운 패러다임: 추진환경·거버넌스·사업전략. 민주연구원 토론회 발표자료. p. 10.

【인터넷 자료】

경향신문. 통일특구 관련 법안 6건 국회 계류 부처간 협의·지역 형평성 문제 등 넘어야.

2018. 8. 16. 기사. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201808162153015&code=910100 (최종접속일: 2019. 10. 3.)

국가통계포털, 남북 인적교류현황. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=103&tblId=TX_10301_A000. (최종접속일: 2019. 10. 30.)

국토교통부 국가공간정보포털 오픈마켓. <http://data.nsd.go.kr/dataset>
(최종접속일: 2019. 1. 3.)

국회입법예고. <http://pal.assembly.go.kr/main/mainView.do> (최종접속일: 2019. 9. 10.)

기획재정부. 2017. 보도자료. “대외경제협력기금-다자개발은행 간 협조용자 활성화”.
http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId=MOSFBBS_00000000028&menuNo=4010100&searchNttId=MOSF_00000000008374 (최종접속일: 2019. 10. 21.)

뉴스피크. 경기도, 주한미군 공여구역 주변지역 등 발전종합계획(2018~2022) 변경안 마련. 2019년 6월 5일 기사. <http://www.newspik.kr/news/articleView.html?idxno=158164> (최종접속일: 2019. 10. 20.)

대한무역투자진흥공사 해외시장뉴스. 2018. 북한, 평양에 강남경제개발구 설립발표.
<http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/786/globalBbsDataView.do?setIdx=247&dataIdx=164210>. (최종접속일: 2019. 10. 13.)

대한무역투자진흥공사 해외시장뉴스. 2019. 북한 투자 환경 설명회 현장을 가다
<http://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/786/globalBbsDataView.do?setIdx=247&dataIdx=174279>. (최종접속일: 2019. 12. 12.)

대한민국 정책브리핑. 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언.

<http://www1.president.go.kr/articles/4323> (최종접속일: 2018. 10. 2.)

연합뉴스 TV. 문대통령 “접경피해 해결해야”...남북기구 추진 주목. 2019. 6. 12. 기사.
<http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20190613000800038/?did=1825m>.

(최종접속일: 2019. 6. 13.)

위키피디아. 크라우드 펀딩(crowdfunding).
<https://ko.wikipedia.org/wiki/크라우드펀딩> (최종접속일: 2019. 11. 1.)

위키피디아. 프로젝트 파이낸스(project finance)
https://ko.wikipedia.org/wiki/프로젝트_파이낸스 (최종접속일: 2019. 10. 17.)

통일법제데이터베이스 <https://www.unilaw.go.kr> (최종접속일: 2019. 10. 3.)

통일부. 남북협력기금 통계('19. 8월말) 기준. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/interkoreanfund> (최종접속일: 2019. 9. 10.)

한국토지주택공사. 남북협력. <http://www.lh.or.kr/contents/cont.do?sCode=user&mPid=197&mId=212&menuYear=> (최종접속일: 2019. 10. 3.)

행정안전부, 특수상황지역 개발 설명자료, <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/specialAreaDev/screen.do> (최종접속일: 2019. 10. 30.)

MAB 한국위원회. 생물권보전지역 소개.
<http://www.unescomab.or.kr/v2/biosphere/aboutbr.html> (최종접속일: 2019. 5. 2.)

Okinawa Prefectural Peace Memorial Museum, https://en.wikipedia.org/wiki/Okinawa_Prefectural_Peace_Memorial_Museum (최종접속일: 2019. 10. 2.)

OpenRailwayMap <https://www.openrailwaymap.org/> (최종접속일: 2019. 11. 10.)

United Nations Development Programme(UNDP).
<https://www.undp.org/content/undp/en/home/about-us.html> (최종접속일: 2019. 10. 20)

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization(UNESCO).
<https://en.unesco.org/about-us/introducing-unesco> (최종접속일: 2019. 10. 20.)

United Nations Environment Programme(UNEP).
<https://www.unenvironment.org/about-un-environment> (최종접속일: 2019. 10. 20.)

United Nations-Population Division Department of Economic and Social Affairs(UN DESA). 2018. World Urbanization Prospects: The 2018 Revision. File 2: Percentage of Population at Mid-Year Residing in Urban Areas by Region,

Subregion, Country and Area, 1950–2050.

<https://population.un.org/wup/Download/> (최종접속일: 2019. 12. 15.)

Wikipedia. World Network of Biosphere Reserves.

https://en.wikipedia.org/wiki/World_Network_of_Biosphere_Reserves

(최종접속일: 2019. 5. 11.)

【 법령자료 】

국가법령정보센터. 「개발이익 환수에 관한 법률」(법률 제15305호, 시행 2018. 6. 27.)

국가법령정보센터. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(법률 제16379호, 시행 2019. 10. 24.)

국가법령정보센터. 「관광진흥법」(법률 제16684호, 시행 2019. 12. 3.)

국가법령정보센터. 「국가균형발전 특별법」(법률 제16202호, 시행 2019. 7. 9.)

국가법령정보센터. 「국민체육진흥법」(법률 제16225호, 시행 2019. 1. 15.)

국가법령정보센터. 「국토기본법」(법률 제16491호, 시행 2019. 8. 20.)

국가법령정보센터. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(법률 제16492호, 시행 2019. 8. 20.)

국가법령정보센터. 「군사기지 및 군사시설 보호법」(법률 제16352호, 시행 2019. 10. 24.)

국가법령정보센터. 「남북관계 발전에 관한 법률」(법률 제15431호, 시행 2018. 9. 14.)

국가법령정보센터. 「농지법」(법률 제16652호, 시행 2019. 11. 26.)

국가법령정보센터. 「문화재보호법」(법률 제15827호, 시행 2019. 4. 17.)

국가법령정보센터. 「민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법」(법률 제14912호, 시행 2018. 10. 25.)

국가법령정보센터. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(법률 제15460호, 시행 2019. 3. 14.)

국가법령정보센터. 「산림보호법」(법률 제16709호, 시행 2019. 12. 3.)

국가법령정보센터. 「산지관리법」(법률 제16710호, 시행 2019. 12. 3.)

국가법령정보센터. 「수도권정비계획법」(법률 제16002호, 시행 2019. 6. 19.)

국가법령정보센터. 「수도법」(법률 제16607호, 시행 2019. 11. 26.)

-
- 국가법령정보센터. 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」(법률 제16691호, 시행 2019. 12. 3.)
- 국가법령정보센터. 「자연공원법」(법률 제15830호, 시행 2019. 1. 17.)
- 국가법령정보센터. 「자연환경보전법」(법률 제15839호, 시행 2019. 4. 17.)
- 국가법령정보센터. 「접경지역 지원 특별법」(법률 제16172호, 시행 2019. 4. 1.)
- 국가법령정보센터. 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」(법률 제15800호, 시행 2018. 10. 16.)
- 국가법령정보센터. 「지역개발 및 지원에 관한 법률」(법률 제15607호, 시행 2019. 4. 18.)
- 국가법령정보센터. 「초지법」(법률 제15265호, 시행 2018. 1. 20.)
- 국가법령정보센터. 「활당·대청호 상수원 수질보전 특별대책지역 지정 및 특별종합대책」(환경부고시 제2019-105호, 시행 2019. 6. 13.)
- 국가법령정보센터. 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」(법률 제15104호, 시행 2018. 1. 18.)
- 국가법령정보센터. 「환경정책기본법」(법률 제16267호, 시행 2019. 7. 16.)
- 국민참여입법센터. 「평화통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」(2016. 10. 4.)
- 통일법제데이터베이스. 「북남경제협력법」(최고인민회의 상임위원회 정령 제1182호, 2005. 7. 6. 채택)
- 통일법제데이터베이스. 「조선민주주의인민공화국 경제개발구법」(최고인민회의 상임위원회 정령 제3192호, 2013. 5. 29. 채택)
- 통일법제데이터베이스. 「조선민주주의인민공화국 도시계획법」(최고인민회의 상임위원회 정령 제37호, 2009. 5. 5. 수정보충)
- 통일법제데이터베이스. 「조선민주주의인민공화국 외국인투자법」(최고인민회의 상임위원회 정령 제1991호, 2011. 11. 29. 수정보충)
- 통일법제데이터베이스. 「조선민주주의인민공화국 토지임대법」(최고인민회의 상임위원회 정령 제1995호, 2011. 11. 29. 수정보충)

SUMMARY



A Study on the Comprehensive Strategies and Practical Application for Balanced Development in the Border Areas of Northern Gyeonggi Province II

Kang MinJo, Lim YongHo, Oh HoYoung, Kang HoJe, Yang JinHong,
Hong SoonJick, Park HunMin, Ryu JiSung

Key words: Border Areas, Balanced Development, Peace Zone, Regional Competitiveness,
Inter-Korean Cooperation, Implementation Projects

Under the administration policy of Moon Jae-in on the Korean Peninsula's new economic plan and the development of the inter-Korean border regions, regional authorities should reexamine their roles and values for resolving conflicts between South Korea and North Korea. The inter-Korean border region, which is recognized as a disconnected and confrontational space, is expected to transform its status and role under changes in inter-Korean relations and the new peace regime on the Korean peninsula. The inter-Korean border belt can promote cooperation and exchange in areas such as ecology, culture, tourism, and the military. In addition, for the region to serve as a testbed for a unified Korean community, it is necessary to address any conflicting factors that may arise due to differences in lifestyle, systems and values resulting from long breaks in inter-Korean relations.

For this reason, this study suggests selecting projects for comprehensive

development in the bordering region of northern Gyeonggi Province and proposes plans for their implementation. These plans are divided into three stages: beginning, intermediate, and advanced. In addition, the study proposes significant deregulation, increased support systems, and funding resources, all of which are necessary for the comprehensive development of the Northern Gyeonggi Province border region.

According to the development plan presented in the first year of 2018, the developments in the bordering region of Northern Gyeonggi Province will 1) provide a foundation for inter-Korean cooperation through peace and reconciliation, 2) strengthen inter-Korean cooperation in industry and their general economies, 3) encourage inter-Korean cooperation in culture and tourism to create new growth engines, 4) pursue ecological and environmental cooperation for sustainable development in the inter-Korean border region, and 5) create employment and improve the quality of life in the area. Based on this, we suggest considering the following for selecting implementation projects: 1) the roles and values of the border regions, 2) the value of inter-Korean exchange and cooperation, and 3) strengthening regional competitiveness for balanced development.

The implementation projects include 1) identifying primary candidates through literature reviews, 2) identifying secondary candidates through interviews with practitioners in central and local governments, 3) evaluating priorities among secondary candidates through surveys of research institutes and academic experts related to the DMZ and border regions, and 4) selecting final candidates through second interviews. The implementation projects cover 22 areas, including 1) ecology, history, culture, and peace tourism, 2) a special economic unification zone, industry and logistics, 3) transportation infrastructure such as inter-Korean roads and railways, 4) human exchanges in

education, culture, medical and health cooperation between South Korea and North Korea, and 5) return the area's use and management for a basecamp of the United States Forces (Korea).

The beginning, intermediate, and advanced stages of inter-Korean cooperation are designed to allow flexibility in accordance with changes in inter-Korean relations. The beginning stage establishes a macro plan for inter-Korean exchange and cooperation, spatial planning for all inter-Korean border regions, and initiating developments from South Korea. In addition, research on legal and institutional improvement plans should be developed simultaneously with standards on inter-Korean exchange.

The intermediate stage develops a border region in North Korea which can cooperate with a border region in South Korea. The advanced stage encourages free exchange without additional sanctions and in which cooperation of the border region extends to the inland regions of South-North Korea. This spreads cooperation synergy in the border region and forms a unified community on the Korean peninsula.

As an institutional support plan for the implementation projects, first, the regions for inter-Korean exchange and cooperation need to ease excessive regulation and consider the various supports under the laws. Second, robust protocols are needed to promote inter-Korean cooperation projects. To this end, this study proposes establishing the 'Presidential Committee for Cooperation in the Border Region' (tentative title) for the development of the South Korea border regions with a South-North Korean Joint Committee for both border regions. It also recommends that an inter-Korean cooperation governance platform (provisionally referred to as the inter-Korean cooperation platform) should be established at the ministry level as a basis for communicating, cooperating and planning. Third, funding resource is the most important factor

for carrying out the projects, for which there are various sources, including public, foreign and private. In addition, this study presents the development methods preferred by North Korea and divides them by project and stages.

The purpose of this report's policy proposal is to enhance the value of the inter-Korean border region by promoting projects that highlight local specializations and to strengthen support for the 22 projects selected for balanced national development. These projects should be developed from the South Korea side in order to respond flexibly to North Korea's attitudes and to strengthen regional competitiveness in South Korea's border region. To this end, it is necessary to establish a national council for joint research outcomes with North Korea, prepare legislation related to inter-Korean economic cooperation, and conduct advanced research on inter-Korean integrated exchange and cooperation regulations. Because timely funding is essential for sustainable inter-Korean exchange and the balanced development of the border region, a phased procurement plan should be prepared according to the available funding resources.

Since it is necessary to create the northern Gyeonggi Province border region as a space that can use the complementary cooperation and synergy between the border regions, this three-year study will suggest the direction of connection and cooperation between hub cities in South-North Korea (referencing a case study of cooperating cities in Germany and elsewhere in Europe) using spatial information, satellite images, for inter-Korean exchange, cooperation and integration in the border regions of northern Gyeonggi Province.

부 록

APPENDIX



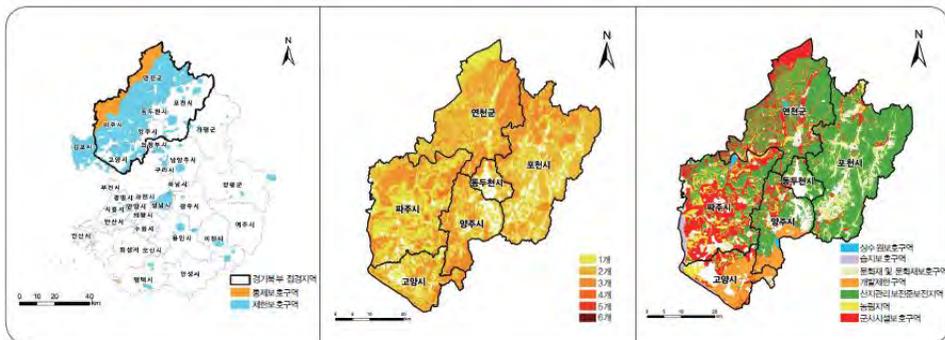
부록1. 1차 년도 주요 연구결과

1) 접경지역의 평화지대 개념 및 여건분석

본 연구의 1차 년도 연구에서는 남북 상생협력에 따른 평화지대화를 기반으로 한 접경지역의 새로운 개념을 설정하였다. 평화지대란 접경지역의 내적 역량을 강화시키고 생태·환경, 문화·관광, 경제 등의 협력을 통해 남북 간의 이해와 동질감을 회복시키는 신뢰구축의 장(場)을 의미한다.

경기북부 접경지역의 자연·환경적 여건을 살펴보기 위해 토지피복을 분석한 결과 산림(75.0%)과 농지(16.2%)의 비율이 높게 나타났다. 인구, 노령인구비율, GRDP, 재정자립도, 산업단지, 지역발전지수 등의 사회·경제적 여건을 분석한 결과 동두천시, 양주시, 연천군, 포천시의 재정자립도는 전국 평균 50%에도 미치지 못하였다. 군사시설보호구역, 수도권 정비계획 등의 규제 현황을 분석한 결과 동두천시(97.9%)를 제외한 모든 지역이 행정구역 대비 100% 이상의 토지이용 규제를 받고 있었다.

부그림 1 | 경기북부 접경지역의 규제지역 현황 분석 (군사시설보호구역(좌), 중복규제 현황분석(중, 우))



자료: 연구진 작성 (국토교통부 국가공간정보포털 오픈마켓 (<http://data.nscdi.go.kr/dataset>) 자료 활용)

2) 경기북부 접경지역 개발 잠재력 분석

경기북부 접경지역의 지정학적 잠재력, 남북관계의 변화, 사회·경제적 여건 등을 종합적으로 분석하여 접경지역의 강점, 약점, 기회, 위협요인(SWOT)을 파악하였다. 우선 강점요인과 기회요인을 부각시켜 평화지화를 위한 전진기지로서의 지정학적 위치와 한반도 변영의 중핵지대로서의 가치를 활용하여 인프라 구축, 한반도의 신성장동력 창출이 가능한 사업 등을 우선 추진과제로 선정한다. 다음으로 약점과 기회요인을 고려하여 기반시설 부족 문제 및 인구감소 등의 지역개발 저해요인 해소, 법·제도적 지원 등을 우선 보완과제로 도출하였다. 또한 군사적·정치적 영향으로 인하여 지속성 확보가 어려웠던 사업을 남북관계 개선에 따라 점진적으로 추진하고 수도권 축으로의 개발 잠재력을 활용하여 낙후성 해소 방안 마련 등을 해결과제로 제시하였다. 이외에도 접경지역 개발의 위기와 약점이 되는 남북관계 개선, 법·제도 규제 완화 등을 통한 접경지역의 경쟁력 확보와 통일기반 조성 등은 장기적 보완과제로 제시하였다.

부그림 2 | 경기북부 접경지역 개발 환경 잠재력(SWOT) 분석



자료: 강민조 외. 2018. 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 | . 국토연구원. p.56.

3) 경기북부 접경지역 관련 추진사업

경기북부 접경지역 관련 중앙부처·지자체의 추진계획 및 추진과제를 살펴보았다. 현재 경기도는 남북교류협력 사업을 위한 조례제정, 전담 조직과 인력 배치, 자체기금 조성 등 안정적 사업추진체계를 마련함으로써 지자체 남북교류협력사업의 선도적 역할을 수행하고자 노력하고 있다. 환경부, 행정안전부 등 중앙부처뿐만 아니라 기초자치단체들도 접경지역 개발과 관련해서 많은 자체사업을 수행 중에 있다.

부표 1 | 중앙부처의 남북 접경지역 관련 추진사업

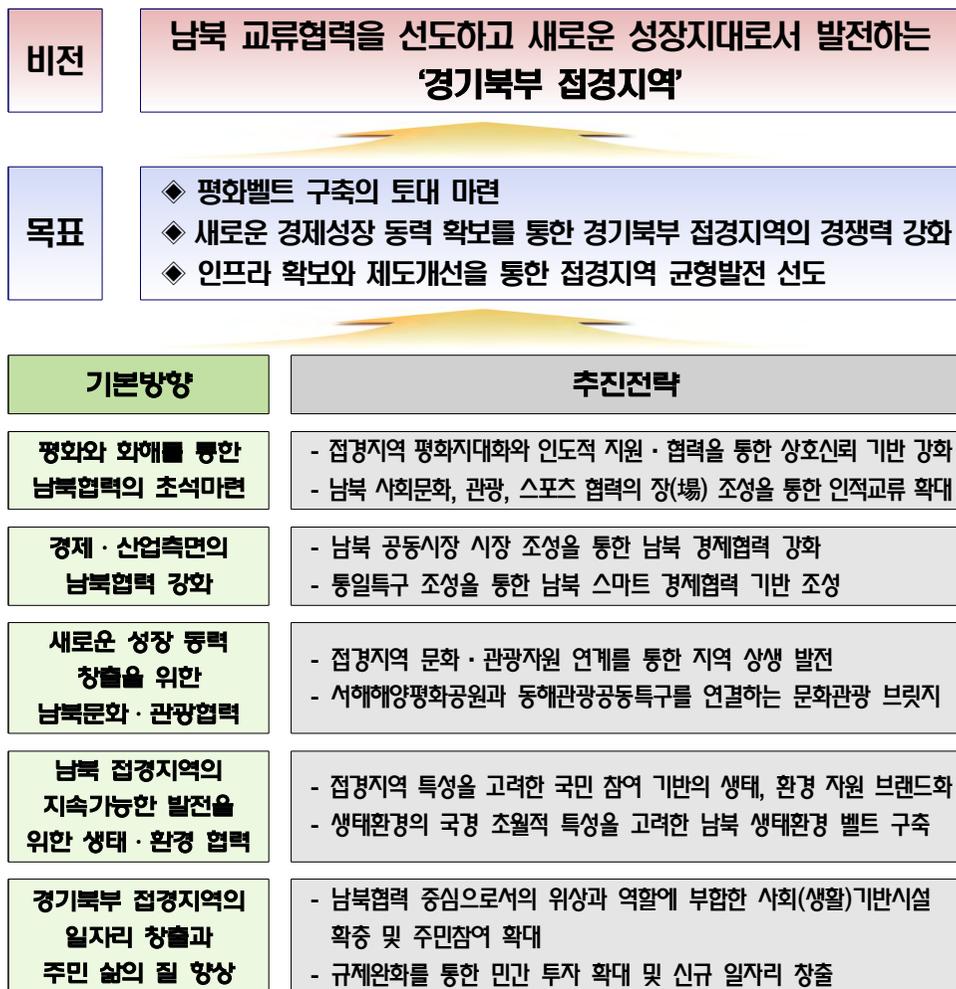
구분	추진과제	
생태평화 관광	접경지역 발전종합계획 변경(안)	DMZ 생태관광 허브조성 DMZ 역사·안보·문화 관광 활성화 DMZ 글로벌 관광 명소화 DMZ 생태 평화벨트 육성
	제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)	접경지역의 남북 협력사업 추진 및 생태환경 보전 남북한 교류·협력 증진을 위한 접경지역 평화지대 구축
경제 (산업)	제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)	접경벨트 발전종합계획 수립
	제3차 수도권정비계획(2006~2020)	지역별 특성을 고려한 클러스터형 산업벨트 구축
지역 (상생) 발전	접경지역 발전종합계획 변경(안)	특화사업을 통한 소득창출
		고유자원을 활용한 지역경제 활성화
		주민이 행복한 삶의 질 향상
		지역중심 거점 활성화
		상생교류 활성화
		상행협력사업 기반조성
		거점형 상생공동체 조성
지역주도형 상생발전 사업 발굴		
인적·물적 교류중심지 조성		
인프라	국가기간교통망계획 제2차 수정계획(2001~2020)	한반도내 단절된 철도망 복원, 대륙연계 철도망 구축 단계적으로 남북한 도로망을 통합 항공 및 해운망 구축
	접경지역 발전종합계획 변경(안)	동서~남북 간 교통인프라 구축
	제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)	북한의 낙후된 상하수도 시설과 노후 주택 등을 정비하기 위한 건설 물자 및 기술 지원
기타	접경지역 발전종합계획 변경(안)	통일대비 신성장동력 기반조성
		인적·물적 교류중심지 조성
	제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)	남북한 협력기반 조성 남북한 수자원 모니터링 체계 구축 남북한 교류협력의 단계적 추진 남북한 공동개발을 통해 저렴한 산업자원을 확보

자료: 강민조 외. 2018. 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 I. 국토연구원. p.75.

4) 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 기본구상

경기북부 접경지역의 여건과 잠재력 분석을 통해 남북교류협력을 기반으로 한 균형 발전을 위한 종합발전 기본구상을 제시하였다. 2차년도 연구에서는 이를 실현하기 위한 실천사업을 제시한다.

부그림 3 | 경기북부 접경지역의 종합발전 비전, 목표 및 추진전략



자료: 강민조 외. 2018. 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 I. 국토연구원. p.119.

부록2. 경기북부 실천사업 1차 후보사업

1) 중앙부처 사업

부표 2 | 접경지역의 평화벨트 조성을 위한 중앙정부 주요 추진과제(안)

추진과제	국정과제90 (한반도 신경제지도)	정책현안	선행 연구	연계가능 추진과제
DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) - 생태 거점지구 - 역사·문화 거점지구 - 평화 거점지구	●		●	• 황폐산림 녹화사업 • 도로, 철도 등의 인프라 조성 사업 등
동해관광공동특구조성		●	●	
서해경제공동특구	●	●	●	• 황폐산림 녹화사업 등
산림협력사업 (산림병충해방역, 산림녹화)		●	●	• 농업협력단지 조성 • 남북수자원협력사업 등
남북수자원협력사업		●	●	• 황폐산림 녹화사업 등
남북 철도·도로 연결 및 현대화 사업		●	●	• 생태관광문화 관련사업 • 서해경제공동특구 • 남북 공동시장 조성사업 • 남북경협사업 재개 및 확대 발전 사업 등
남북경협사업 재개 및 확대·발전(개성 공단, 금강산 관광사업 등)	●	●	●	• 도로, 철도 등의 인프라 조성 사업 • 서해경제공동특구 등
남북 공동시장 조성사업 수산물, 농산물, 축산물 등	●		●	• 도로, 철도 등의 인프라 조성 사업 • 통일특구 조성 등
주한미군 반환공여구역 이용 및 관리		●	●	• 도로, 철도 등의 인프라 조성 사업 등
농업협력단지 조성사업			●	• 황폐산림 녹화사업 등
...			●	...

자료: 연구진 작성

2) 경기북부 접경지역의 지역별·분야별 추진사업

(1) 경기북부 지자체별 접경지역 관련 추진계획

부표 3 | 경기북부 지자체별 접경지역 관련 추진계획

추진계획		근거	목적	주요내용
동두천시	2025년 동두천 도시 기본계획	국토 종합계획 경기도 종합계획	<ul style="list-style-type: none"> - 새로운 도약으로 시민이 일하고 즐길 수 있는 “풍요롭고 젊은 경제도시” - 사회서비스 향상을 통하여 시민 삶의 질을 증진하는 따뜻한 문화·복지·교육도시 - 도시 이미지 개선으로 시민에게 꿈을 주는 “녹색 희망도시” 	<ul style="list-style-type: none"> - 대륙간 교류시대 도래 및 미군공여지 반환 - 동두천 종합유동단지를 조성하여 통일 후 남북 교류 활성화에 대비하여 물류·유통 전진기지로 활용
고양시	2030년 고양 도시 기본계획	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> - 고양시의 미래 비전과 방향 제시 - 시민과 함께하고 소통하는 계획 수립 - 수도권 공간개편 및 남북통일을 준비하는 계획 수립 - 시민 삶의 질 제고와 지속가능한 일자리 창출을 위한 계획 수립 - 기후변화에 대응하고 재해로부터 안전한 도시 실현 	<ul style="list-style-type: none"> - 평화통일 및 남북교류 추진의 밑바탕이 되는 평화인권도시 기반 구축 - 남북교류협력의 배후 거점 역할 지향, JDS지구 및 문화예술 인프라 등을 전략적으로 활용하여 남북교류의 점진적, 지속적 추진
파주시	파주시 중장기 발전계획	-	<ul style="list-style-type: none"> - 급격한 대내외 환경변화에 능동적 대처 - 시민지향 파주 시정 추진 - 시민 삶의 질이 향상되는 행복도시 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 통일특구 유치 - 통일대학원대학교 유치 - DMZ 세계평화공원 유치 - 남북관계 개선 가능성에 대비한 남북 교류협력 사업 발굴
	2030 파주시 도시 기본계획	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> - 시민들의 삶의 질 향상과 지속가능한 도시 발전을 도모할 수 있는 정책방향 제시 - 개발 및 보전을 위한 방향 및 지침 설정 - 지역균형발전, 생활권별 특성화, 효율적인 도시관리전략 제시 - 지역특성에 맞는 효율적 도시정비 유도 - 건전한 도시발전의 유도와 쾌적하고 안전한 도시환경 조성 	-
	희망파주 발전계획 (2014~2018)	-	<ul style="list-style-type: none"> - 민선6기 출범에 따라 임기 내에 실현가능하고 지역주민이 원하는 읍면동별 맞춤형 대표사업 발굴 - 주민설명회 및 전문가 자문위원회를 통하여 시민의견이 반영된 발전계획을 수립하여 시민 지향의 파주 시정 구현 - 도출된 과제에 대해 Action Plan을 제시함으로써 실현가능성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> - 미군공여지 개발 - 안보관광자원개발 - 軍 관련 규제완화 - DMZ 세계생태평화공원
양주시	2020년 양주시 도시 기본계획	-	<ul style="list-style-type: none"> - 상위계획에 반영된 내용을 토대로 양주시의 위상 정립 및 기능 확대를 위한 초석 마련 및 장기적인 정책의 기본방향과 도시 미래상을 정립 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북교역 접점지역에 대한 물류거점 확보 계획 수립

추진계획	근거	목적	주요내용
	재수립	<ul style="list-style-type: none"> - 양주시기본계획 재수립의 목적은 21세기 통일의 시대를 준비하는 남북교류 거점 도시로서의 역할 확대 - 양주시의 도시잠재력을 극대화하기 위한 자원의 효율적 이용방안, 개발과 보전 등 합리적인 도시계획의 방향 제시 - 환경에 있어 건전하고 지속 가능한 개발 및 보전전략을 수립하여, 쾌적한 정주환경을 조성하고 저탄소 녹색도시조성의 실현을 통한 주민의 삶의 질을 향상 - 이를 위하여 양주시만이 지니는 특성을 활용한 지역적 개발전략을 구축토록 하며, 향후 양주시 도시관리계획 재정비의 방향정립 	
연천군	연천비전 2020	-	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 통일미래센터 건립 운영 - 남북교류협력 사업 - DMZ 세계평화공원 유치 - 동서 평화 고속도로 건설 - 경원선 전철 금강산 연계 - DMZ 친환경 사과 재배단지 조성 - DMZ 생물권 보전 지역 주민 교육
포천시	2020 포천 도시 기본계획 재수립	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> - 상위계획에 반영된 내용을 토대로 포천의 위상 정립 및 기능 확대를 위한 정책의 기본방향 제시와 도시 미래상 정립 - 포천의 도시잠재력을 극대화하기 위한 자원의 효율적 이용방안, 개발과 보전 등 합리적인 도시계획의 방향 제시 - 지속 가능한 개발 및 보전전략을 수립하여, 쾌적한 정주환경을 조성하고 저탄소 녹색도시 실현을 통한 주민 삶의 질 향상 - 제반여건(인구, 시가화 예정용지) 확보 및 공간구조 개발 유연성 제고 - 구리~포천간 민자고속도로 개통으로 한반도의 신동일 개발축 제시(철도노선에 비해 유동적인 수송가능) - 신동일 개발축 제시로 섬유·패션 산업 클러스터와 명품주거단지 및 도시개발을 위한 효율적이고 체계적인 개발 유도 - 관광 및 전원벨트축 등 특화된 계획축 제시로 포천 관광지 개발 활성화 - 경원축에 평화철도 대안노선과 함께 신동일 개발축 제시 - 금강산 철도노선 배정을 위해 적극적 유치(남북 간 관광 허브공간 조성)
김포시	2020 김포 도시 기본계획	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제18조, 제19조, 제20조, 제21조, 제22조, 제23조	<ul style="list-style-type: none"> - 법제도의 변화에 따른 김포시 도시계획개발의 제도적 틀을 마련하고 지역여건변화에 능동적으로 대처하여 바람직한 김포의 미래상 및 장기발전 방향을 제시 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 시행에 따른 선계획-후개발의 기조를 반영하는 도시성장 및 관리방안 제시 - 상위 및 관련계획을 구체화하여 도시발전 방향을 모색하고, 도시관리계획 등 하위계획의 준거 마련 - 광역 접근성 향상에 의한 파급효과와 개발 수요를 계획적으로 수용하고 바람직한 도시 미래상을 실현하기 위한 도시공간구조의 재편성 - 남북교류의 중심이 되는 통일거점 화합도시의 기틀 마련

자료: 연구진 정리·작성

(2) 경기북부 접경지역의 지역별 추진사업 및 5개 분야별 추진사업 검토

부표 4 | 경기북부 접경지역 관련 추진과제·사업

구분	추진계획	추진과제·사업	
생태·문화·평화 관광 (DMZ 생태평화공원 등)	경기도종합계획(2012~2020)	평화와 민족화해 공동사업 추진 - DMZ 민족생태공원 조성 및 생물권지역 지정 - 임진강유역 수해방지시스템 구축 DMZ일원의 지속가능발전과 생태관광 활성화	
	경기비전 2040	DMZ·임진강·서해안 3개축 발전 - 한반도 휴양통로(RC, Recreation Corridor) 조성 - 휴전선 155마일 Ko-Nat(Korean National Trail) 조성 - DMZ 북방 북한 지역의 역사·문화·생태 자원의 복원·복구 - 대경기만 종합발전 비전 추진	
	2030 파주시 도시기본계획	DMZ 세계생태평화공원 조성	
	파주시 중장기발전계획	'그린 데탕트'를 통한 환경공동체 건설 - DMZ 세계평화공원 유치 - 개성공단 내 신재생에너지 단지 조성 - 남북한 농업협력 - 녹색경제협력	
	희망파주 발전계획(2014~2018)	통일중심도시 파주 - 주한미군 반환공여구역 개발 - 안보·관광자원 개발 - 軍 관련 규제완화 - DMZ 세계생태평화공원	
	연천비전 2020	DMZ 세계평화공원 유치 - 연천군 신서면 도밀리와 철원군 철원을 대마리 경계지점 DMZ 친환경 사과 재배단지 조성 - 신규과원조성, 저온저장시설 및 기계장비, 피해방지시설 등	
통일 특구 및 경제 (산업·물류) 지구/벨트	통일 특구	경기도종합계획(2012~2020)	남북한 경제협력을 위한 특구 조성 - 파주문산 남북한 통일특구 건설 - 김포, 강화, 연천 남북교류협력단지 건설
		경기비전 2040	통일수도권 건설 (개성지역) 남북경제통합을 위한 '특별시대' 건설
		2030 파주시 도시기본계획	남북경협을 위한 통일특구 실현
		파주시 중장기발전계획	통일특구 유치
	2020 김포도시기본계획	도시개발촉구 상상	
	경제 (산업·물류) 지구/벨트	경기도종합계획(2012~2020)	한강, 임진강 하구지역을 제2의 서해안벨트로 개발 (가칭) 한강-임진강-예성강 3하구 벨트화 비전 추진) "남북 통합경제거점" 남북한 경제교류협력 및 통일기반 조성 - 파주 LCD 및 IT산업과 개성공단 연관산업을 중심으로 남북 경제협력단지 조성 - 접경도시 개념의 남북교류협력도시 건설
경기비전 2040		경제통합 선도하는 '선제투자' 서울-동두천-원산축 개발 추진 - 서울-동두천-원산축 개발 비전 (가칭 금강산 프로젝트) - 서울-원산 간 철도, 고속도로, 시베리아 가스파이프라인의 일체적 건설, 금강산-마식령-연천 고대산 관광단지 조성,	

구분	추진계획	추진과제·사업
		<p>동두천·철원 도시르네상스 등 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> - 신철원삼각지대(철원-연천-평강) 개발 - 서울-원산을 연결하는 KTX 및 도로 건설, 철원-금강산 철도 건설, 포천-금강산에 고속화도로 건설 - 약 193km에 걸친 시베리아 파이프라인 건설 - 한탄강 관광단지, 금강산 관광단지 등 거점이 되는 관광단지 건설, DMZ 평화생태공원 조성 - 1,400만㎡ 규모의 동두천 국가도시재생사업 추진, 경기북부 중심의 통일미래도시(철원 등), 금강산 관광도시 - 임진강 광역수자원개발 120만 톤/일 <p>'점(點)-선(線)-면(面)의 전략' 과 경원축 종합개발 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> - '점(點)의 전략': 남한의 통일특구와 통일미래도시, 개성공단과 해주특구, 남북한 공동의 DMZ 세계생태평화공원 - '선(線)의 전략': 위의 특구의 네트워크화 추진, 남북한 공동 임진강수자원종합개발, 경원선 철도연결, 금강산선 철도복원 - '면(面)의 전략': 남한 접경지역과 북한 여행금지지역을 아예 자유무역지대로 전환하여 남북한 전체의 경제통합 전 공동번영 거점으로 개발 - 서울-동두천-철원-원산 축을 정주, 산업, 교통물류, 관광 벨트화는 종합개발 비전을 수립하고, 전략사업화 방안 추진 <p>남북한 경제통합시대 핵심거점으로 통일미래도시 건설</p> <ul style="list-style-type: none"> - 파주문산, 동두천 미군반환공여지 등 검토 - 제1안으로는 남북한 연결 동로인 파주문산지역에 남북교류협력도시 기능으로 순차적으로 건설 - 제2안으로 동두천 미군반환기지를 활용하여 생명과학휴양 복합도시 기능으로 건설, 전체 반환이 이뤄지지 않더라도 반환공여지에 국유지의 30년 임대를 통해 바이오제약, 안전용품, 휴양산업 등 새로운 산업을 유치할 수 있음
	파주시 중장기발전계획	<p>경기북부 지역개발을 선도하여 남북교류의 중심지</p> <ul style="list-style-type: none"> - 개성공단 사업 진행과 맞물려 남북 경험의 시발 지역
	2020년 동두천 도시기본계획	동두천 종합유통단지 조성
	2020 포천 도시기본계획	서울-포천-철원 연결하는 수도권 동북부 통일 거점도시 육성
	2020 김포도시기본계획	남북교류의 중심이 되는 통일거점 화합도시의 기틀 마련
	경기도종합계획(2012~2020)	남북한 교통인프라 연결(서울-문산 고속도로와 평양-개성간 고속도로 연결, GTX 개성공단 연장)
	2030 파주시 도시기본계획	남북교류 확대에 대비한 내륙물류기지 조성
	2025년 동두천 도시기본계획	<p>남북화합시대 남북 간 주요산업연결로</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국도3호선, 경원선을 통해 국내 주요도시 및 북한 주요 산업 대륙간 교류시대의 유라시아 내륙연계 거점
교통 인프라	연천비전 2020	<p>동서 평화 고속도로 건설(강화군-연천군-고성군)</p> <p>경원선 전철 금강산 연계</p>
	2020 포천 도시기본계획	<p>구리-포천간 민자고속도로 개통으로 한반도의 신통일 개발축</p> <p>경원축에 평화철도 대안노선과 함께 신통일 개발축 제시</p> <p>금강산 철도노선 배정을 위해 적극적 유치 활동 실시</p> <p>서해안 개발축과 더불어 대전-구리-포천-북산으로 이어지는 국토 중심축 제시</p>

구분	추진계획	추진과제·사업
인적교류	2020 김포도시기본계획	남북교류의 중심이 되는 통일거점 화합도시의 기틀 마련(통일대교/평화의 다리) 남북교류협력축(김포~개성간 고속도로를 중심으로 인천~통진~개성으로 연결)
	파주시 중장기발전계획 2020 김포도시기본계획	통일대학원대학교 유치 남북교류의 중심이 되는 통일거점 화합도시의 기틀 마련 교육문화시설·사회복지시설
반환공여지 개발	경기도종합계획(2012~2020)	동두천-양주-의정부 신발전거점(반환공여지 개발)
	2030 파주시 도시기본계획	미군반공여구역의 활용계획 수립으로 신성장 동력 확보
	파주시 중장기발전계획	캠프 에드워드, 캠프 자이언트, 캠프 개리언, 캠프 스탠턴
	희망파주발전계획(2014~2018)	주한미군 반환공여구역 개발 주한미군 반환공여구역 반환 및 개발 - 미군공여지 및 군사시설보호구역의 규제완화를 전제로 한 종합발전구상을 수립하고 이를 대안으로 규제완화 추진 - 대학교와 연계한 산학협동체계 구축
기타	경기비전 2040	남북교류와 통일공공외교 추진 - 남북한 지자체도 참여하는 접경지역관리협의회 설립 추진 - 경기도가 주도하는 국제기구 및 국제회의의 설립 및 운영
	2030 파주시 도시기본계획	통일동산 주변지역 문화관광역사와 연계한 관광클러스터 조성
	파주시 중장기발전계획	남북관계 개선 가능성에 대비한 남북교류협력 사업 발굴 - 남북 농업분야 협력사업 강화를 통한 '그린데탕트' 모색 - 개성공단과 연계한 경공업 협력사업 추진 - 신재생에너지 협력사업 - 사회문화교류 등 정치적으로 덜 민감한 사업 발굴 - '비전 코리아 프로젝트' 등을 통한 경제공동체 건설
	희망파주 발전계획(2014~2018)	남북경제협력 군관련 규제완화 규제완화 및 기업지원
	2030년 고양도시기본계획	평화통일 및 남북교류 추진을 위한 평화인권도시의 기반 구축 - 인권평화교육 강화, 평화통일 연구기관 유치, 인권평화 축제 남북교류협력의 배후 거점 역할 지향, JDS지구 및 문화예술 인프라 등을 활용하여 점진적, 지속적 추진 - 접경지역 평화·산업벨트 배후도시 역할 강화 - JDS지구의 전략적 활용 및 교외선 정비로 경원선 연결
	연천비전 2020	한반도 통일미래센터 건립 운영 - 연천군 전곡읍 마포리 일원에 체험관, 연수관, 생활관(숙박), 체육시설, 자연학습장 등 남북교류협력 사업 - 연천군 일원에 평화의 숲 조성사업, 국제청소년(U-15)축구대회 개최, 개성인삼 특화단지 조성사업 등 DMZ 생물권 보전 지역 주민 교육 - DMZ주민대학운영(주민/공무원 50명, 지역리더 창업팀) - 임진강두루미 마을만들기 전략수립 및 교육
양주시 2020 장기발전계획	전염병 예방 및 방역(Clean 위생도시) - Together 종합방역 프로그램	

자료: 연구진 정리·작성

부록3. 실천사업 선정을 위한 전문가 조사 설문지

ID	
----	--



경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 실천사업

선정 관련 전문가 설문조사

안녕하십니까?

국토연구원은 국민의 행복을 실현하고 국가발전을 도모하기 위해 국토의 효율적 이용·개발·보전에 관한 정책을 종합적으로 연구하는 국무총리실 산하 정부출연 연구기관입니다. 본 원에서는 「경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 II」를 수행하고 있습니다. 본 조사는 경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 실천사업의 선정 및 중요도를 파악하기 위한 전문가 설문조사입니다.

경기북부 접경지역의 해당 지자체 실무자 면담조사를 통해 균형발전을 위한 잠재적인 추진사업에 대한 의견을 수렴하였고, 본 조사에서는 실무자 면담조사를 통해 도출된 **7개 지역별(고양시, 김포시, 동두천시, 양주시, 포천시, 파주시, 연천군) 사업의 우선순위**와 함께 **6개 분야별(DMZ 생태명화역사 관광지구벨트, 경제(산업)벨트단지, 통일특구 조성, 인프라 구축, 인문 교류, 반항공여구역 관리) 추진사업**에 대한 **상대적 중요도**를 AHP(Analytic Hierarchy Process) 방식을 통해 평가하고자 합니다.

본 설문지에 대한 응답은 연구를 위해 소중한 자료가 될 것이며, 응답하신 설문 내용은 연구 이외의 목적으로는 사용되지 않을 것임을 약속드립니다. 바쁘시겠지만 귀중한 시간 내어 설문지 작성에 협조해주시길 부탁드립니다.

국토연구원 한반도·동아시아연구센터

책임연구원 강민조 / 전화 044-960-0681 / 이메일 mjk@krihs.re.kr

조사일	2019년 월 일
성명	
소속	
경력	()년
전공	
주소	
핸드폰번호	

□ 경기북부 접경지역의 실천사업 선정절차

- 1) 문헌조사 등을 통한 경기북부 접경지역 관련 추진계획 및 추진사업 조사
경기북부 접경지역을 대상으로 중앙부처, 경기도, 경기북부 접경지역 지자체가 추진하고 있는 낙후한 경기북부 접경지역의 균형발전과 남북교류협력이 가능한 추진계획 및 추진사업 조사
- 2) 시군별 지자체 실무자 1차 면담조사를 통한 경기북부 접경지역 시군별 사업 기본 방향 및 추진사업 조사

□ 지역별 추진사업 목록

시·군	추진사업
연천군	- 국립 제3현충원 건립 - 전곡리유적(전곡선사 박물관) - 임진강-한탄강 주상절리길 생태·역사·문화 관광루트 조성 - 신 DMZ 평화경제특구 구상 - 경원선 복원 및 고속철도 유치
동두천시	- 생태문화관광 사업(농자숙 조성사업, 자연휴양림 조성사업, 박천호 야구공원 조성사업 등) - 주한미군 반환공여구역 개발(경기도 의료원 동두천 병원 설립, 류관 유치, 육군사관학교 유치 등) - 신시가지 개발계획 및 쇠퇴지역 재개발 사업
파주시	- 통일특구 - '파주-개성' 농업협력사업 - '파주-해주' 문화교류사업
고양시	- 물류·유통을 특화한 대북관문으로서의 대륙국제터미널 조성 - 남북표준도시 추진 - 평화통일특구(MICE·방송통신산업, 육류관 등 특산품 시장, 면세점 육성) JDS조성
포천시	- 남북교류 물류단지 조성(북한 광공업 관련 물류 기능 특화) - 한탄강 주상절리길 생태 체험 공간 조성 - 국제대회 규격 스포츠시설 건립 - 남북경협 전문가 양성(포천시에 위치한 3개 대학과 연계) - 경원선 분선 철도 포천 유치
양주시	- 온릉 개방을 통한 남북한 문화재 교류 - 평화통일 교육센터 - 섬유산업과 연계한 종합보세구역 지정 추진
김포시	- 한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동 상세조사 추진 - 포구 및 나루벚길 복원사업 - 평화경제특구 및 평화경제자유구역 추진 - 애기봉 평화생태공원 - 김포-개성 고속도로로 - 월곶 도시계획도로(가칭 평화로) 개설 사업

□ 분야별 추진사업 목록

추진사업 분야		추진사업
DMZ 생태·문화·평화 관광지구(벨트) 구축		<ul style="list-style-type: none"> - (연천) 국립 제3헌충원 건립 - (연천) 전곡리유적(전곡선사 박물관) - (연천-포천) 임진강-한탄강 주상절리길 생태·역사·문화 관광루트 조성 - (동두천) 생태문화관광 사업(농자숲, 자연휴양림, 박찬호 야구공원 등) - (양주) 온릉 개방을 통한 남북한 문화재 교류 - (김포) 애기봉 평화생태공원
경제 분야	통일특구 조성	<ul style="list-style-type: none"> - (연천) 신 DMZ 평화경제특구 구상 - (파주) 통일특구 - (김포) 평화경제특구 - (고양) 평화통일특구(MICE·방송통신산업, 옥류관 등 특산품 시장, 면세점 육성) JDS 조성
	산업물류지구(벨트) 조성	<ul style="list-style-type: none"> - (포천) 남북교류 물류단지 조성(북한 광공업 관련 물류 기능 특화) - (양주) 섬유산업과 연계한 종합보세구역 지정 추진 - (김포) 평화경제자유구역 추진
교통 인프라 구축		<ul style="list-style-type: none"> - (고양) 물류·유통을 특화한 대북관문으로서의 대륙국제터미널 조성 - (포천) 국제대회 규격 스포츠시설 건립 - (포천) 경원선 분선 철도 포천 유치 - (김포) 포구 및 나루 뱃길 복원사업 - (김포) 김포-개성 고속화도로 - (김포) 월곶 도시계획도로(가칭 평화로) 개설 사업 - (연천-동두천-양주) 경원선 복원 및 고속철도 유치
인문교류 활성화		<ul style="list-style-type: none"> - (파주) '파주-개성' 농업협력사업 - (파주) '파주-해주' 문화교류사업 - (고양) 남북표준도시 추진 - (포천) 남북경협 전문가 양성(포천시에 위치한 3개 대학과 연계) - (양주) 평화통일 교육센터 - (김포) 한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동 상세조사 추진
주한미군 반환공여구역 개발		<ul style="list-style-type: none"> - (동두천) 경기도 의료원 동두천 병원 설립 - (동두천) 캠프모빌 일원의 옥류관 유치 - (동두천) 캠프호비 일원의 육군사관학교 유치 - (동두천) 신시가지 개발계획 및 쇠퇴지역 재개발 사업

□ 실천사업 선정지표

실천사업 선정기준	실천사업 선정지표	중요도
접경지역의 역할과 가치를 고려	남북교류협력의 가능성	▲
	남북 갈등관리 효과성	▲
	생태·환경 보전 및 지속가능한 발전 정도	▲
	남북교류협력 실험의 장(test bed)으로서의 필요성	△
	남북교류협력의 시너지 정도	▲
	남북교류협력에 대한 국민공감대 형성	▲
국가균형발전 사업이면서 관련 법 지원 가능	자립적 지역발전의 가능성	▲
	주민 복지향상 기여 정도	▲
	소요예산 조달 가능성(법상에 지원 명시 사업)	▲
	중앙정부·지자체·민간 협력 가능성	▲
	타지역과 연계개발의 가능성	△
남북관계에 대응한 공간적 연계·확산이 가능한 사업	남북 공동선(common good) 해당 정도	▲
	국내외적 대북제재 해당 정도*	▲
	남북한 접경지역 모두를 고려한 계획수립 가능성	▲
	북한의 태도변화에 대한 민감성*	▲
	타지역 또는 산업으로 연계·확산의 정도	△
기존 관련 정책 및 사업과 연계성을 갖는 사업	정부의 대북정책 및 현안 지원 가능성	▲
	경기북부 접경지역 종합발전 계획에 해당하는 사업	▲
	지자체 중장기 기본계획 또는 발전계획에 해당하는 사업	▲
	현재 추진 중이거나 예산확보가 된 사업	▲
접경지역 지자체의 통일역량 강화 사업	남북 인적교류를 위한 지역 대학·연구소 등과의 연계 가능성	▲
	과도한 규제 또는 지원강화를 위한 법·제도 개선 사업	▲
	'남북접경위원회(가칭)' 등 거버넌스 구축 가능성	▲
	국제기구와의 협력 등 세계화 가능성	△

중요도 범례: ▲: 높음, △: 다소 높음, ▲: 보통

* 이탤릭체는 평가점수가 낮을수록 실천사업 선정확률이 높은 지표임

1. 다음의 지역별 사업 중 가장 시급하게 추진되어야 할 사업 10개를 선택(✓ 표시)하여 주시기 바랍니다.

시·군	추진사업	우선 사업
연천군	국립 제3헌충원 건립	
	전곡리유적(전곡선사 박물관)	
	임진강-한탄강 주상절리길 생태·역사·문화 관광루트 조성	
	신 DMZ 평화경제특구 구상	
	경원선 복원 및 고속철도 유치	
동두천시	생태문화관광 사업(놀이숲 조성사업, 자연휴양림 조성사업, 박찬호 야구공원 조성사업 등)	
	주한미군 반환공여구역 개발(경기도 의료원 설립, 경기문화원 유치, 육군사관학교 유치 등)	
	신시가지 개발계획 및 쇠퇴지역 재개발 사업	
파주시	파주 통일특구	
	'파주-개성' 농업협력사업	
	'파주-해주' 문화교류사업	
고양시	물류·유통을 특화한 대북관문으로서의 대륙국제터미널 조성	
	남북표준도시 추진	
	평화통일특구(MICE·방송통신산업, 육류관 등 특산품 시장, 면세점 육성) JDS 조성	
포천시	남북교류 물류단지 조성(북한 광공업 관련 물류 기능 특화)	
	한탄강 주상절리길 생태 체험 공간 조성	
	국제대회 규격 스포츠시설 건립	
	남북경협 전문가 양성(포천시에 위치한 3개 대학과 연계)	
	경원선 분선 철도 포천 유치	
양주시	온릉 개방을 통한 남북한 문화재 교류	
	평화통일 교육센터	
	섬유산업과 연계한 종합보세구역 지정 추진	
김포시	한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동 상세조사 추진	
	포구 및 나루벚길 복원사업	
	평화경제특구 및 평화경제자유구역 추진	
	애기봉 평화생태공원	
	김포-개성 고속화도로	
	월곶 도시계획도로(가칭 평화로) 개설 사업	

2-1. 접경지역의 균형발전을 위한 연천군의 지역별 사업에 대한 우선순위를 평가해주세요.

시·군	추진사업	우선순위
연천군	국립 제3현충원 건립	
	전국리유적(전곡선사 박물관)	
	임진강-한탄강 주상절리길 생태·역사·문화 관광루트 조성	
	신 DMZ 평화경제특구 구상	
	경원선 복원 및 고속철도 유치	

2-2. 접경지역의 균형발전을 위한 동두천시의 지역별 사업에 대한 우선순위를 평가해주세요.

시·군	추진사업	우선순위
동두천시	생태문화관광 사업(농자숙 조성사업, 자연휴양림 조성사업, 박찬호 야구공원 조성사업 등)	
	주한미군 반환공여구역 개발(경기도 의료원 설립, 경기문화원 유치, 육군사관학교 유치 등)	
	신시가지 개발계획 및 쇠퇴지역 재개발 사업	

2-3. 접경지역의 균형발전을 위한 파주시의 지역별 사업에 대한 우선순위를 평가해주세요.

시·군	추진사업	우선순위
파주시	파주 통일특구	
	'파주-개성' 농업협력사업	
	'파주-해주' 문화교류사업	

2-4. 접경지역의 균형발전을 위한 고양시의 지역별 사업에 대한 우선순위를 평가해주세요.

시·군	추진사업	우선순위
고양시	물류·유통을 특화한 대북관문으로서의 대륙국제터미널 조성	
	남북표준도시 추진	
	평화통일특구(MICE·방송통신산업, 옥류관 등 특산품 시장, 면세점 육성) JDS 조성	

2-5. 접경지역의 균형발전을 위한 포천시의 지역별 사업에 대한 우선순위를 평가해주세요.

시·군	추진사업	우선순위
포천시	남북교류 물류단지 조성(북한 광공업 관련 물류 기능 특화)	
	한탄강 주상절리길 생태 체험 공간 조성	
	국제대회 규격 스포츠시설 건립	
	남북경협 전문가 양성(포천시에 위치한 3개 대학과 연계)	
	경원선 분선 철도 포천 유치	

2-6. 접경지역의 균형발전을 위한 양주시의 지역별 사업에 대한 우선순위를 평가해주세요.

시·군	추진사업	우선순위
양주시	온릉 개방을 통한 남북한 문화재 교류	
	평화통일 교육센터	
	섬유산업과 연계한 종합보세구역 지정 추진	

2-7. 접경지역의 균형발전을 위한 김포시의 지역별 사업에 대한 우선순위를 평가해주세요.

시·군	추진사업	우선순위
김포시	한강하구의 평화적 이용을 위한 남북공동 상세조사 추진	
	포구 및 나루벚길 복원사업	
	평화경제특구 및 평화경제자유구역 추진	
	애기봉 평화생태공원	
	김포-개성 고속화도로	
	월곶 도시계획도로(가칭 평화로) 개설 사업	

3. 경기북부 접경지역 균형발전을 위한 추진사업 분야별 상대적 중요도는 어떠합니까?

추진사업 분야	근·하이중요		매우중요		중요		약간중요		비중		약간중요		중요		매우중요	근·하이중요	추진사업 분야	
DMZ 생태·평화역사 관광지구/벨트	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	경제(산업·물류) 지구(벨트) 분야
DMZ 생태·평화역사 관광지구/벨트	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	통일특구
DMZ 생태·평화역사 관광지구/벨트	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	인프라 구축
DMZ 생태·평화역사 관광지구/벨트	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	인문교류 활성화
DMZ 생태·평화역사 관광지구/벨트	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	반환공여구역 개발
경제(산업·물류) 지구(벨트) 분야	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	통일특구
경제(산업·물류) 지구(벨트) 분야	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	인프라 구축
경제(산업·물류) 지구(벨트) 분야	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	인문교류 활성화
경제(산업·물류) 지구(벨트) 분야	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	반환공여구역 개발
통일특구	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	인프라 구축
통일특구	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	인문교류 활성화
통일특구	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	반환공여구역 개발
인프라 구축	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	인문교류 활성화
인프라 구축	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	반환공여구역 개발
인문교류 활성화	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	반환공여구역 개발

4-1. DMZ 생태평화역사 관광지구/벨트 분야의 세부사업들 간 상대적 중요도는 어떠한가?

추진사업 분야	극히 중요		매우 중요		중요		약간 중요		비중		약간 중요		중요		매우 중요		추진사업 분야	
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8		9
국립 제3현충원 건립	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	전곡선사 박물관 건립 (전곡리유적)
국립 제3현충원 건립	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	임진강-한탄강 주상절리길 생태-역사-문화 관광루트 조성
국립 제3현충원 건립	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	생태문화관광 사업(농지숲, 자연휴양림 등)
국립 제3현충원 건립	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	은릉 개방을 통한 남북한 문화재 교류
국립 제3현충원 건립	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	애기봉 평화생태공원
전곡선사 박물관 건립 (전곡리유적)	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	임진강-한탄강 주상절리길 생태-역사-문화 관광루트 조성
전곡선사 박물관 건립 (전곡리유적)	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	생태문화관광 사업(농지숲, 자연휴양림 등)
전곡선사 박물관 건립 (전곡리유적)	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	은릉 개방을 통한 남북한 문화재 교류
전곡선사 박물관 건립 (전곡리유적)	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	애기봉 평화생태공원
임진강-한탄강 주상절리길 생태-역사-문화 관광루트 조성	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	생태문화관광 사업(농지숲, 자연휴양림 등)
임진강-한탄강 주상절리길 생태-역사-문화 관광루트 조성	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	은릉 개방을 통한 남북한 문화재 교류
임진강-한탄강 주상절리길 생태-역사-문화 관광루트 조성	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	애기봉 평화생태공원
생태문화관광 사업(농지숲, 자연휴양림 등)	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	은릉 개방을 통한 남북한 문화재 교류
생태문화관광 사업(농지숲, 자연휴양림 등)	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	애기봉 평화생태공원
은릉 개방을 통한 남북한 문화재 교류	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	애기봉 평화생태공원

4-2. 통일특구 분야의 세부사업들 간 상대적 중요도는 어떠합니까?

추진사업 분야	극히중요	매우중요	중요	약간중요	비중	약간중요	중요	매우중요	극히중요	추진사업 분야								
연천 신 DMZ 평화특구 구상	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	파주 통일특구
연천 신 DMZ 평화특구 구상	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	김포 평화경제특구
연천 신 DMZ 평화특구 구상	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	고양 평화통일특구 JDS 조성
파주 통일특구	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	김포 평화경제특구
파주 통일특구	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	고양 평화통일특구 JDS 조성
김포 평화경제특구	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	고양 평화통일특구 JDS 조성

4-3. 산업물류지구(벨트) 분야의 세부사업들 간 상대적 중요도는 어떠합니까?

추진사업 분야	극히중요	매우중요	중요	약간중요	비중	약간중요	중요	매우중요	극히중요	추진사업 분야								
남북교류 물류단지 조성 (북한 광공업 관련 물류 기능 특화)	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	섬유산업 연계 종합보세구역 지정
남북교류 물류단지 조성 (북한 광공업 관련 물류 기능 특화)	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	평화경제 자유구역 추진
섬유산업 연계 종합보세구역 지정	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	평화경제 자유구역 추진

4-4. 인프라 구축 분야의 세부사업들 간 상대적 중요도는 어떠한가?

추진사업 분야	극히중요	매우중요	중요	약간중요	비중	약간중요	중요	매우중요	극히중요	추진사업 분야								
물류·유통 특화 대북관문의 대륙국제터미널 건립	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	국제대회 규격 스포츠시설 건립
물류·유통 특화 대북관문의 대륙국제터미널 건립	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	경원선 분선 철도 포천 유치
물류·유통 특화 대북관문의 대륙국제터미널 건립	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	포구 및 나루벚길 복원사업
물류·유통 특화 대북관문의 대륙국제터미널 건립	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	김포-개성 고속화도로
물류·유통 특화 대북관문의 대륙국제터미널 건립	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	월곶 도시계획도로 (가칭 평화로) 개설 사업
물류·유통 특화 대북관문의 대륙국제터미널 건립	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	경원선 복원 및 고속철도 유치
국제대회 규격 스포츠시설 건립	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	경원선 분선 철도 포천 유치
국제대회 규격 스포츠시설 건립	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	포구 및 나루벚길 복원사업
국제대회 규격 스포츠시설 건립	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	김포-개성 고속화도로
국제대회 규격 스포츠시설 건립	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	월곶 도시계획도로 (가칭 평화로) 개설 사업
국제대회 규격 스포츠시설 건립	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	경원선 복원 및 고속철도 유치
경원선 분선 철도 포천 유치	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	포구 및 나루벚길 복원사업

추진사업 분야	근거중요		매우중요		중요		약간중요		비중		약간중요		중요		매우중요		근거중요	추진사업 분야
경원선 분선 철도 포천 유치	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	김포-개성 고속화도로
경원선 분선 철도 포천 유치	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	월곶 도시계획도로 (가칭 평화로) 개설 사업
경원선 분선 철도 포천 유치	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	경원선 복원 및 고속철도 유치
포구 및 나루벚길 복원사업	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	김포-개성 고속화도로
포구 및 나루벚길 복원사업	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	월곶 도시계획도로 (가칭 평화로) 개설 사업
포구 및 나루벚길 복원사업	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	경원선 복원 및 고속철도 유치
김포-개성 고속화도로	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	월곶 도시계획도로 (가칭 평화로) 개설 사업
김포-개성 고속화도로	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	경원선 복원 및 고속철도 유치
월곶 도시계획도로 (가칭 평화로) 개설 사업	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	경원선 복원 및 고속철도 유치

4-5. 인문교류 활성화 분야의 세부사업들 간 상대적 중요도는 어떠한가?

추진사업 분야	그 외 중요도	매우 중요도	중요	약간 중요	비중	약간 중요	중요	매우 중요	그 외 중요도	추진사업 분야								
'파주-개성' 농업협력사업	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	'파주-해주' 문화교류사업
'파주-개성' 농업협력사업	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	남북표준도시 추진
'파주-개성' 농업협력사업	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	남북경협 전문가 양성(포천시 3개 대학 연계)
'파주-개성' 농업협력사업	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	평화통일 교육센터 건립
'파주-개성' 농업협력사업	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	한강하구 평화적 이용 위한 남북공동 상세조사 추진
'파주-해주' 문화교류사업	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	남북표준도시 추진
'파주-해주' 문화교류사업	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	남북경협 전문가 양성(포천시 3개 대학 연계)
'파주-해주' 문화교류사업	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	평화통일 교육센터 건립
'파주-해주' 문화교류사업	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	한강하구 평화적 이용 위한 남북공동 상세조사 추진
남북표준도시 추진	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	남북경협 전문가 양성(포천시 3개 대학 연계)
남북표준도시 추진	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	평화통일 교육센터 건립
남북표준도시 추진	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	한강하구 평화적 이용 위한 남북공동 상세조사 추진
남북경협 전문가 양성(포천시 3개 대학 연계)	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	평화통일 교육센터 건립
남북경협 전문가 양성(포천시 3개 대학 연계)	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	한강하구 평화적 이용 위한 남북공동 상세조사 추진
평화통일 교육센터 건립	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	한강하구 평화적 이용 위한 남북공동 상세조사 추진

4-6. 반환공여구역 개발 분야의 세부사업들 간 상대적 중요도는 어떠합니까?

추진사업 분야	그 외 중요	매우 중요	중요	약간 중요	비중	약간 중요	중요	매우 중요	그 외 중요	추진사업 분야								
경기도 의료원 동두천 병원 설립	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	캠프모빌 일원 옥류관 유치
경기도 의료원 동두천 병원 설립	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	캠프호비 일원 육군사관학교 유치
경기도 의료원 동두천 병원 설립	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	신시가지 개발계획 및 쇠퇴지역 재개발 사업
캠프모빌 일원 옥류관 유치	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	캠프호비 일원 육군사관학교 유치
캠프모빌 일원 옥류관 유치	⑨	⑧	⑦	⑥	③	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	신시가지 개발계획 및 쇠퇴지역 재개발 사업
캠프호비 일원 육군사관학교 유치	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	신시가지 개발계획 및 쇠퇴지역 재개발 사업

설문에 응하여 주셔서 대단히 감사합니다.

기본 19-27

경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구II

연구진 강민조, 임용호, 오호영, 강호제, 양진홍, 홍순지, 박훈민, 류지성

발행인 강현수

발행처 국토연구원

출판등록 제2017-09호

인쇄 2019년 12월 27일

발행 2019년 12월 31일

주소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전화 044-960-0114

팩스 044-211-4760

가격 7,000원

I S B N 979-11-5898-494-6

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2019, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.

강민조, 임용호, 오호영, 강호제, 양진홍, 홍순지, 박훈민, 류지성. 2019. 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구II. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 II

A Study on the Comprehensive Strategies and Practical Application
for Balanced Development in the Border Areas of Northern Gyeonggi Province II



- 제1장 연구의 개요
- 제2장 경기북부 접경지역 종합발전 구상과 실천사업 선정방향
- 제3장 경기북부 접경지역 종합발전 실천사업
- 제4장 종합발전 실천사업 분야의 단계별 추진방안
- 제5장 실천사업 추진을 위한 제도적 지원방안
- 제6장 결론 및 정책제언



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 980-0114 FAX (044) 211-4760

