

남북 그린데탕트 실현을 위한 접경지역 사업 구상 연구

연구관리 2024-053호

남북 그린데탕트 실현을 위한 접경지역 사업 구상 연구

지 은 이 최대식, 이미홍, 김두환, 김미숙, 이승지, 성태영, 이민재, 박기태, 유미영
발 행 인 정창무
발 행 처 한국토지주택공사 토지주택연구원
주 소 (34047) 대전 유성구 엑스포로 539번길 99
홈 페이지 <http://lhri.lh.or.kr>

전화번호 042-866-8437

이 메 일 cosmos00@lh.or.kr

이 출판물은 우리 공사의 업무상 필요에 의하여 연구·검토한 기초자료로서 공사나 정부의
공식적인 견해와 관계가 없습니다.

우리 공사의 승인 없이 연구내용의 일부 또는 전부를 다른 목적으로 이용할 수 없습니다.

남북 그린데탕트 실현을 위한 접경지역 사업 구상 연구

A Study on Project Ideas in the Border Regions
to Realize South and North Korean Green Détente Initiative

최대식·이미홍·김두환·김미숙·이승지·성태영·이민재·박기태·유미영

참여연구진

연구책임

최대식 LHRI 연구위원

연구진

이미홍 LHRI 실장

김두환 LHRI 연구위원

김미숙 LHRI 연구위원

이승지 LHRI 수석연구원

성태영 LHRI 주임연구원

이민재 LHRI 연구원

박기태 LH 산업단지처 차장(前 남북협력단)

유미영 LH 인천지역본부 과장(前 남북협력단)

연구심의위원

최봉문 목원대학교 교수(심의위원장)

김승중 국토연구원 연구위원

조명호 강원연구원 연구위원

김희봉 LH 글로벌사업처 팀장

김계정 LH 금융사업처 부장(前 남북협력단)

양미정 LH 전북지사 부장(前 남북협력단)

강상우 LH 광주전남지역본부 차장(前 남북협력단)

윤정란 LHRI 연구위원

자문위원 (가나다순)

고재경 경기연구원 실장

김윤성 에너지와공간 대표

이정훈 경기연구원 단장

조성택 경기연구원 연구위원

외부 원고 필진

강호제 국토연구원 선임연구위원

정윤희 강원연구원 연구위원

■ 연구의 배경과 목적

남북 접경지역은 각종 토지이용규제가 중복 적용으로 토지이용의 제약이 크지만 DMZ의 보전 및 평화적 이용, 평화경제 협력의 대상지역으로서 남북 교류·회합의 장소로 주목받고 있음
윤석열 정부는 국정과제로 산림·농업·수자원 분야의 남북협력을 강화하고 접경지역을 그린 평화지대화하는 ‘남북 그린데탕트’ 구현 천명

최근 접경지역에 적용할 수 있는 특구로서 평화경제특구 및 기회발전특구 법제가 마련됨
남북관계 경색 국면이 지속되고 있지만, 접경지역 활력 제고를 위해 효과적 토지이용과 장래 남북관계 개선 시 협력수요에 대비 필요

이 연구의 목적은 다음과 같음

- 접경지역을 활성화하기 위해 현 정부의 정책에 부합하면서 남북관계의 상황에 따라 탄력적으로 대응할 수 있는 사업 아이디어 발굴
- 발굴된 사업에 대해 기본적인 사업화 방안을 마련하고 신설 특구법제의 활용 방안 강구

■ 연구의 범위와 방법

(공간적 범위) 기본이 되는 공간 대상은 「접경지역 지원 특별법」에서 정하는 남측 접경지역

- 사업 발굴은 지역특성에 부합하게 하도록 편의상 3개의 권역으로 구분

(시간적 범위) 남북관계의 경색이 지속되는 현시점뿐만 아니라, 향후 남북관계가 호전되는 국면도 상정

- 남북관계 대한 시나리오를 설정하며, 이는 시간적 순서를 지님

(연구 방법) 접경지역에 대한 선행연구 및 기존 제안 사업에 대한 검토, 접경지역 관련 법제 조사, 접경지역 협력 사례 조사, 전문가 자문, 기업 수요 설문조사, 시나리오 접근법 활용

■ 남북 그린데탕트 의미와 정책 현황

‘그린데탕트’는 환경분야 협력을 통해 신뢰 구축 및 긴장 완화와 평화를 달성하자는 개념

과거 한국 정부에서도 대북 정책에 그린데탕트의 개념 활용 시도

- 이명박 정부 말기 녹색성장의 개념을 대북정책의 개념으로 확대 제안하였으며, 박근혜 정부에서는 남북 그린데탕트를 국정과제로 채택
- 문재인 정부는 그린데탕트 보다는 한반도와 동북아를 아우르는 큰 틀의 구상을 마련
- 윤석열 정부는 국정과제 94번 ‘남북관계 정상화, 국민과 함께하는 통일 준비’에서 ‘남북 그린 데탕트구현’을 전략으로 제시
- 미세먼지·자연재난 공동대응 등의 환경협력, 산림·농업·수자원 분야 협력을 강화, 접경 지역 그린평화지대화 추구

■ 접경지역 기본 현황

접경지역 중에는 경기도가 타 지역에 비해 월등히 지역 여건이 우수한 것으로 분석되며, 춘천 시를 제외한 강원특별자치도 대부분 지역과 인천광역시에서 낙후된 지역적 여건을 나타냄
서울에 인접하거나 주로 평지인 곳은 각종 개발로 인해 인구가 유입되고 경제 및 인프라 여건 이 양호하지만, 각종 규제 및 산지 등 지역적 특성에 따라 개발이 제한된 지역은 낙후된 상황
수도권 서북부 지자체의 개발 여건이 가장 양호하나, 중장기적으로는 수도권 동북부와 장래 국가기간교통망 우선 연결 예상 지역(철원, 고성 등)의 개발 여건 개선 가능

접경지역에 대해서는 국가 균형 발전의 측면에서 접근할 필요가 있으며, 접경지역 내에서도 위치에 따라 지역현황의 차이가 크기 때문에 지역특성을 살리는 양면적인 접근 필요

■ 접경지역에 대한 기존 정책과 제도, 제안사업

접경지역 관련 기존 정책은 접경지역 지원 특별법에 의해 전개되는 것이 대표적임

접경지역은 산지관리법, 군사기지 및 군사시설보호법, 자연공원법, 농지법, 문화재보호법, 도로법등 다수의 규제가 적용

접경지역에 대해 중앙정부, 지자체 등의 법정, 비법정 계획과, 지자체장 공약 등을 분석한 결과 권역별 특성이 두드러진 사업에 주목할 수 있었음

- 서부권은 고양, 파주를 중심으로 디지털 기반 스마트 산업육성, 친환경 거점산업지역 개발, 수소시범지구, 관광·마이스 복합단지 등이 지역발전을 위한 핵심사업

- 중부권은 농촌, 문화, 생태, 지질자원을 이용한 관광, 농림축산업의 현대화, 농산물 특화 단지, 물류에너지형 특화 발전 등을 주목할만함
- 동부권은 풍부한 산림을 활용한 관광, 레저 복합개발, 온실가스 흡수 역량 강화, 탄소흡수 조림지 확대, 자연생태 치유마을 조성 등이 지역 특성을 살릴 수 있는 사업

■ 접경지역 협력 사례 검토

환경보전, 경제 활성화를 위한 협력사례로서 그뤼네스반트(동독과 서독), 호르고스 초국경 경제협력구(중국과 카자흐스탄), 엘렌하오터-자민우드(중국과 몽골), 괴를리츠-즈고젤레츠(독일과 폴란드), 홍해해양평화공원(이스라엘과 요르단)을 검토

사례 검토 결과 다음의 시사점에 착안할 수 있음

- (사전준비) 사전에 조사, 연구, 홍보를 통한 공감대 형성, 중앙정부의 의지와 지원, 필요한 경우 사전 토지매입
- (사업추진) 작은 협력에서 시작하여 협력 범위를 확대, 지역개발과 향후 남북협력을 고려한 입지 선정, 관광지와 연계
- (운영, 발전) 유연한 관리운영시스템 도입, 산업단지 조성시 제조업 이외에도 1, 3차 산업으로 확대

■ 권역별 사업 아이디어 발굴

국제정세, 남북관계 여건에 따라 단기적으로 남북관계 교착 국면, 중장기적으로 남북관계 화해 및 협력 국면으로 구분하여 시나리오적 접근

사업 아이디어 도출 시 그린데탕트의 개념과 취지 활용, 남북관계 시나리오, 접경지역별 현황과 특성 부합, 기존 중앙·지방정부의 사업 방향과 연계 등을 고려

권역별로 다음의 사업 아이디어 도출

- (서부권) 탄소중립 RE100 산업콤플렉스 조성
- (중부권) 농축산가공 및 관광 복합 교류 거점 조성
- (동부권) 탄소중립 정주지 조성 및 산림경영

■ 서부권 탄소중립 RE100 산업콤플렉스 조성

탄소중립 RE100 산업콤플렉스는 태양광 등 신재생에너지와 수소발전, 탄소포집, 농업 등이 종산업과의 자원 재순환을 활용하는 자원순환형 복합 단지

- 태양광, 풍력발전, 수소발전(잉여전기 활용)으로 생산되는 신재생에너지를 RE100 필요기업에 집중 공급
- RE100 필요기업이 한전으로부터 공급받는 전력량에 대해서는 녹색프리미엄을 구매하여 RE100 요건 충족
- 신재생에너지 생산 후 한국전력의 계통을 거치지 않고 산업단지의 기업들에게 직접 공급하는 에너지 망체계 형성

(주요 도입기능) 신재생에너지 생산 기능, 산업기능, 남북교류·협력단지, 스마트팜, 지원시설

- 기업수요 설문결과로 도출한 RE100산업용지 유치업종: 의료·정밀/ 식음료/ 화학·의약·플라스틱/ 자동차·운송장비
- 일반 산업용지 주력 업종: 지식·정보·문화/ 목재·펄프·가구/ 전자부품/ 전기장비

단기적으로는 RE100 필요기업과 내수 중심의 일반 기업을 유치

- 신재생에너지 생산용지 조성 및 안정적 전기 공급을 위해 스마트그리드 연결
 - 산업콤플렉스 자체의 산업역량을 확대하며 경기, 인천 등 접경지역과의 산업 연계
- 중장기적으로 입주 수요 증가에 따라 산업용지, 스마트팜, 지원시설 확대
- 남북교류협력기업 유치, DMZ와 인접 북한지역에 신재생에너지 시설 추가 검토
 - 산업콤플렉스를 기점으로 남북한 지역으로 연계 확장하며 양측 수도권을 배후로 하는 산업형 남북그린데탕트 거점으로 발전

■ 중부권 농축산가공 및 관광 복합 교류 거점 조성

(주요 세부사업) 생태축산농장과 남북 협력형 축산가공센터, 휴양 연계형 농림산물 6차 산업(협력)단지, DMZ 평화 공원 사업을 활용한 평화 거점 구축 등

단기적으로 휴양연계형 6차산업단지를 조성하여 방목형 생태축산 농장과 이를 활용한 생태 체험관광 활성화

- 생태·역사문화 관광형 DMZ 평화공원 활성화

중장기적으로 농림축산 단지를 DMZ로 확장하며, 기술교류센터 조성 및 북측의 세포등판과 연계 도모, DMZ 평화공원의 국제공원화 시도

- 남한의 수도권배후시장, 북한의 원산, 금강산 등 경제·관광의 연계 활성화 도모

■ 동부권 탄소중립 정주지 조성 및 산림경영

(주요 세부사업) 산림복원 및 조림사업, 접경지 탄소중립 마을 조성, 탄소중립 관광자원을 연계한 랜드마크 존 형성, 임농복합경영 기술 교류 기반 한반도 탄소중립 산림특구

단기적으로 군유휴부지를 활용한 산림복원 및 조림사업 추진

- 탄소중립 관광자원 개발과 거점 조성
- 접경지역 탄소중립마을 조성

장기적으로 임농기술교류센터 중심의 산림특구 조성, 탄소중립마을을 DMZ 내로 확대

- 탄소중립관광 랜드마크 존의 활성화 및 산림특구의 국제화 추진
- 동부권 접경의 북한 지역과 산림경영 협력

■ 사업 추진을 위한 수단 검토

선제적 토지확보를 위해 토지비축 및 국공유지 활용 가능성 검토

- 공공토지비축제도를 이용할 경우 대규모 토지매입에 필요한 비축재원 마련이 필요하며 토지은행이 수급조절용 토지비축이 가능하도록 업무추진 시스템 체계화 필요
- LH의 일반비축제도를 활용할 경우 중장기 전망하에 매입기준 완화를 검토
- 접경지역의 군사보호구역 등 해제로 용도가 전환될 경우 이를 활용하는 방안 검토

신설 특구법 제도 활용 방안

- 평화경제특구를 단독으로 활용할 경우 입주기업의 조건에 대한 보완이 필요하며, 초기에 기업을 적극 유인할 수 있는 적극적 인센티브 필요
- 이외에 단계적 개발 허용기준의 확대, 분절된 특구를 허용하도록 규정 개선 검토
- 평화경제특구와 기회발전특구 제도를 병용할 경우 입주기업 또는 세부사업의 남북교류협력 부합성, 환경·생태 연계성, 지역특성 및 전략 관련성을 고려하여 특구 지정

사업 추진을 위한 자원과 거버넌스

- 평화경제특구, 기회발전특구, 접경지역지원법의 자금 지원을 활용
- 이 연구에서 제안한 사업들에 대해 남북교류·협력의 기반을 사전에 형성하는 사업으로 인정받도록 하여 남북협력기금의 지원을 활용할 필요
- 복합된 기능을 포함하는 사업들을 추진하기 위해서는 유관 부처 간 실행 중심의 협의체를 구성하고, 민간의 적극적인 참여를 위해 NGO 등 제3섹터의 이해당사자 고려
- 장기적으로 남북협력 분위기가 형성되면 남북 양자간 협력에 더하여 동북아, 환태평양 경제를 고려한 다자간 협력구도 형성 노력 필요

주제어

접경지역, 사업구상, 그린데탕트, 평화경제특구, 기회발전특구

차례 Contents

제1장 서론

1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	2
3. 관련 선행연구 검토	3
4. 연구 전개의 핵심 개념: 남북 그린데탕트	6

제2장 접경지역 현황 조사·분석

1. 접경지역 기본 현황 조사	9
1.1. 인구 현황	9
1.2. 경제 현황	11
1.3. 인프라 현황	16
1.4. 환경 여건	17
1.5. 소결	19
2. 접경지역에 대한 기존 정책과 제도 검토	20
2.1. 접경지역 관련법 및 제도	20
2.2. 접경지역의 공간계획	24
2.3. 소결	30
3. 접경지역의 발전을 위한 기존 사업 제안 사례 검토	31
3.1. 접경지역 발전종합계획에서 제시된 사업	31
3.2. 지자체에서 제시하는 사업	40
3.3. 소결	53

제3장 접경지역 사업 발굴

1. 남한과 북한의 그린데탕트 관련 정책 현황	55
1.1. 윤석열 정부의 남북 그린데탕트 정책	55
1.2. 북한의 관련 정책 및 사업	57
2. 국가 간 접경지역 협력 사례 분석	64
2.1. 접경지역 협력 사례 개요	64
2.2. 접경지역 협력 사례 조사	66
2.3. 사례 종합과 시사점	94
3. 접경지역 사업 아이디어 발굴	97
3.1. 남북관계 시나리오 검토	97
3.2. 사업 아이디어 도출	98

제4장 접경지역 발굴 사업의 구상

1. 서부권 탄소중립 RE100 산업콤플렉스 조성 사업	103
1.1. 서부권의 지역 여건	103
1.2. 탄소중립 RE100 산업콤플렉스의 구조	106
1.3. 도입기능 검토	108
1.4. 인프라 조건	112
1.5. 단계별 추진 전략	112
2. 중부권 농축산가공 및 관광 복합 교류 거점 조성 사업	114
2.1. 중부권의 지역 여건	114
2.2. 도입기능 검토	118
2.3. 인프라 조건	122
2.4. 단계별 추진 전략	122
3. 동부권 탄소중립을 위한 산림경영 및 정주지 조성 사업	125
3.1. 동부권의 지역 여건	125
3.2. 도입기능 검토	129
3.3. 인프라 조건	132
3.4. 단계별 추진 전략	133

제5장 사업추진을 위한 수단 검토

1. 선제적 토지확보를 위한 수단 검토	139
1.1. 공공토지비축제도 활용	139
1.2. LH일반비축제도 활용	145
1.3. 공공토지비축과 일반비축의 비교	147
1.4. 비축 이외의 방법에 의한 토지확보	149
2. 특구법 제도 활용방안	155
2.1. 평화경제특별구역	155
2.2. 기회발전특구	165
2.3. 평화경제특구, 기회발전특구 제도 활용방안 검토	170
3. 사업 추진을 위한 자원 및 거버넌스	175
3.1. 사업 추진 시 활용 자원 검토	175
3.2. 사업 추진 시 거버넌스 측면의 고려 사항	177

제6장 결론

1. 주요 연구결과	179
2. 연구의 의의와 향후 과제	183

참고문헌	185
------	-----

부록	191
----	-----

표차례 List of Tables

[표 1-1] 접경지역의 발전 관련 주요 선행연구	3
[표 2-1] 접경지역 시·군·구별 인구 현황 및 증감 추이	10
[표 2-2] 접경지역 시·군·구별 전제 인구 대비 생산가능 인구 및 고령 인구 비율(2022년 기준)	11
[표 2-3] 접경지역 시·군·구별 GRDP 규모 및 증감률	12
[표 2-4] 접경지역 시·군·구별 산업구조(2020년 사업체 수 기준)	13
[표 2-5] 접경지역 시·군·구별 산업구조(2020년 종사자 수 기준)	14
[표 2-6] 접경지역 시·군·구별 재정자립도 추이	15
[표 2-7] 접경지역 행정구역(시·군·구)별 개통 도로 현황(2021.12.31.기준)	16
[표 2-8] 접경지역 지원 특별법 주요 내용	20
[표 2-9] 접경지역 토지이용 규제분류와 근거법	22
[표 2-10] 접경지역 15개 시·군의 주요 토지이용 규제 현황	23
[표 2-11] 접경지역 토지이용 관련 계획의 유형과 체계	24
[표 2-12] 접경지역 발전종합계획(2011~2030, 수정) 전략과 주요 사업	25
[표 2-13] 접경지역 지자체(시·군)별 시·군 기본계획의 설정 비전(미래상)	30
[표 2-14] 접경지역 발전종합계획 인천광역시 사업 현황	32
[표 2-15] 접경지역 발전종합계획 경기도 사업 현황	33
[표 2-16] 접경지역 발전종합계획 강원특별자치도 사업 현황	35
[표 2-17] 접경지역 공통 사업 현황	39
[표 2-18] 2040년 인천도시기본계획 접경지역 주요 사업 현황	40
[표 2-19] 인천광역시 민선 8기 공약실천계획서 접경지역 주요 사업 현황	41
[표 2-20] 경기북부 10개년 발전계획(2016~2025) 접경지역 주요 사업 현황	42
[표 2-21] 주한미군 공여구역주변지역 등 발전종합계획 접경지역 주요 사업 현황	43
[표 2-22] 경기도 민선 8기 공약실천계획서 접경지역 주요 사업 현황	44
[표 2-23] 성장동력 및 산업벨트별 주요 사업	45

[표 2-24] 강원도 발전촉진형거점육성형 지역개발계획(2018~2027) 접경지역 주요 사업 현황	47
[표 2-25] 강원도 민선 8기 공약실천계획서 접경지역 주요 사업 현황	49
[표 2-26] 강원특별자치도 기초지자체 종합발전계획 및 민선 8기 공약실천계획서 주요 사업 현황	51
[표 3-1] 윤석열 대선후보 캠프 공약	55
[표 3-2] 정부의 남북 그린데탕트 관련 정책 동향	57
[표 3-3] 분석대상 협력사례	65
[표 3-4] 중국-카자흐스탄 호르고스 초국경 경제협력구 조성 논의 과정	72
[표 3-5] 호르고스 초국경 경제협력구 조성과정과 운영	73
[표 3-6] 중국-몽골 초국경 경제협력구 조성 논의 과정	78
[표 3-7] 중국-몽골 얼렌하오터-자민우드 초국경 경제협력구 조성방식	79
[표 3-8] 괴를리츠와 즈고젤레츠 간 공동 협력사업(1998~2018년)	85
[표 3-9] 접경지역 협력사례 종합	94
[표 3-10] 접경지역 협력사례의 시사점 종합	96
[표 3-11] 시나리오별 대내외 및 사업 여건	98
[표 4-1] 접경지역 서부권 인구 현황	104
[표 4-2] 접경지역 서부권 지역내 총생산 현황	104
[표 4-3] 접경지역 서부권 산업구조	105
[표 4-4] 탄소중립 RE100 산업콤플렉스 입주의향 기업 중 수출 비중 및 선진국 수출 현황	110
[표 4-5] RE100 산업용지 입주 수요 면적	111
[표 4-6] 업종별 RE100 산업용지 입주 의향 비율	111
[표 4-7] 중부권 접경지역 행정구역(시·군·구)별 인구 현황 및 증감 추이(2011~2021)	114
[표 4-8] 중부권 행정구역(시·군·구)별 전체 인구 대비 생산가능 인구 및 고령 인구 비율(2021)	115
[표 4-9] 중부권 행정구역(시·군·구)별 GRDP 규모 및 연평균 증가율(2015년 기준년 가격·연쇄)	115
[표 4-10] 중부권 접경지역 행정구역(시·군·구)별 산업구조(2019, 사업체 수 기준)	116
[표 4-11] 중부권 접경지역 행정구역(시·군·구)별 산업구조 (2019, 종사자 수 기준)	116
[표 4-12] 동부권 접경지역 행정구역(시·군·구)별 인구 현황 및 증감 추이(2011~2021)	125
[표 4-13] 동부권 행정구역(시·군·구)별 전체 인구 대비 생산가능 인구 및 고령 인구 비율(2021)	126
[표 4-14] 동부권 행정구역(시·군·구)별 GRDP 규모 및 연평균 증가율(2015년 기준년 가격·연쇄)	126
[표 4-15] 동부권 접경지역 행정구역(시·군·구)별 산업구조(2019, 사업체 수 기준)	127

[표 4-16] 동부권 접경지역 행정구역(시·군·구)별 산업구조(2019, 종사자 수 기준)	127
[표 4-17] 동부권 접경지역 산림 현황	128
[표 5-1] 비축대상 토지 구분	141
[표 5-2] 공공개발사업 토지비축 실적 현황('21년 기준)	143
[표 5-3] 공공토지비축종합계획의 토지비축 규모	143
[표 5-4] 토지비축 재원조달 유형 및 활용 여부	144
[표 5-5] 일반비축 매입기준	146
[표 5-6] 공공토지비축과 일반비축의 비교 종합	148
[표 5-7] 2020회계연도 행정재산 용도폐지 현황(면적기준)	150
[표 5-8] 국유재산 현황(2021년말 기준)	151
[표 5-9] 접경지역 군 유휴지 현황(2022년)	154
[표 5-10] 평화경제특구법에서의 “북한 인접지역”	156
[표 5-11] 평화경제특구 입주기업의 범위	160
[표 5-12] 평화경제특구법 주요 내용	162
[표 5-13] 기회발전특구 제도 주요 내용	169
[표 5-14] 두 특구에 적합하는 기능 방향	173

그림차례 List of Figures

[그림 2-1] 접경지역 비무장지대 인근 교통망 현황	17
[그림 2-2] 접경지역 표고	18
[그림 2-3] 접경지역 경사도	18
[그림 2-4] 접경지역 국가하천	19
[그림 2-5] 2040년 인천도시기본계획의 발전축 및 보전축 설정	27
[그림 2-6] 수도권과 경기도의 공간구조 형성전략 구상도	28
[그림 2-7] 강원도 종합계획(2021~2040)상의 접경지역 시·군의 장래 비전과 주요 사업	29
[그림 2-8] 2040년 인천도시기본계획 접경지역 주요 사업 현황	40
[그림 2-9] 경기북부특별자치도 성장전략	46
[그림 3-1] 윤석열 정부의 남북 협력 관련 국정과제	56
[그림 3-2] 독일 그뤼네스반트 현황	66
[그림 3-3] 중국-카자흐스탄 호르고스 초국경 경제협력구 위치	71
[그림 3-4] 중국-몽골 얼렌하오터시-자민우드 초국경 경제협력구 위치	77
[그림 3-5] 괴를리츠와 즈고젤레츠 위치	81
[그림 3-6] 홍해해양평화공원 위치(빛금천 부분)	88
[그림 3-7] 권역별 사업 아이디어 도출	102
[그림 4-1] 남북 서부 접경지역의 교통인프라	105
[그림 4-2] 탄소중립 RE100 산업콤플렉스 개념도	108
[그림 4-3] 접경지역 국공유지 분포	117
[그림 4-4] 접경 중부권 주요 사업 개념도	121
[그림 4-5] 접경지역 시·군별 산림 흡수량 현황('15~'20 평균)	129
[그림 4-6] 접경 동부권 주요 사업 개념도	132
[그림 4-7] 접경 그린데탕트 사업의 평화벨트화 개념도	136

[그림 5-1] 토지은행 개념과 의의	140
[그림 5-2] 토지은행의 운영체계	142
[그림 5-3] 일반비축 절차	146
[그림 5-4] 국유재산 용도폐지 추이(건수)	149
[그림 5-5] 국유재산 용도폐지 추이(면적)	150
[그림 5-6] 국유재산의 관리체계	151
[그림 5-7] 평화경제특구 기본계획 수립 절차	163
[그림 5-8] 평화경제특구 개발계획 수립 및 지정 절차(시·도지사가 개발계획 작성 시)	163
[그림 5-9] 평화경제특구 개발계획 수립 및 지정 절차(통일부·국토부장관이 개발계획 작성 시)	164
[그림 5-10] 평화경제특구 개발사업시행자 지정 및 실시계획 수립 절차	164
[그림 5-11] 기회발전특구 지정 절차	170
[그림 5-12] 특구 적합성 판단을 위한 기능 속성의 조합	173
[그림 5-13] 기능 방향을 고려한 특구 설정 예시	173

제1장 서론

1. 연구의 배경과 목적

1) 연구의 배경

- 남북 접경지역은 정치적·군사적으로 민감한 지역 특수성에 따라 각종 토지이용규제가 중복으로 적용되었으며 이에 따라 토지이용의 제약이 큼
 - 특수한 여건이 장기간 계속되면서 도시의 확장, 개발수요의 증가, 정치·군사적 분위기가 완화되는 때에도 인프라 기반의 열악함, 지속적인 인구감소, 소비 위축 등으로 지역성장이 저해되는 악순환이 반복되고 있음
- 다른 한편으로 접경지역은 DMZ의 보전 및 평화적 이용 또는 평화경제 협력의 대상 지역으로 꾸준히 인식되고 있으며, 남북 교류 및 화합의 장소로 주목받고 있음
 - 이러한 장점을 활용하여 접경지역 발전에 있어 기존의 한계를 극복하고 지역성장을 유도하는 선순환 구조로 전환해야 한다는 요구가 커지고 있음
- 윤석열 정부는 대선 공약과 집권 후 발표한 국정과제에서 접경지역의 발전을 위한 키워드들을 제시
 - 접경지역의 불합리한 중첩 규제를 개선하고 경제활동의 위축을 해소하며, 접경지역 주민의 정주여건을 개선할 것을 강조
 - 특히 국정과제에서 산림·농업·수자원 분야의 남북협력을 강화하고 접경지역을 그린평화지대화하는 ‘남북 그린데탕트’를 구현하겠다고 천명
- 최근 접경지역의 활성화에 활용할 수 있는 2개의 특구 법제가 마련됨
 - 17년간 국회에 의안, 계류, 폐기를 반복했던 남북 접경지역의 평화경제특구를 조성하기 위한 법안인 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」이 최근 국회 본회의를 통과
 - 국내외 여건이 갖추어질 경우 접경지역의 남북 협력과 지역의 경제성장을 도모하기 위한 ‘평화경제특별구역’을 추진할 수 있는 제도적 근거가 마련됨
 - 다른 하나는, 기존 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 「국가균형

발전 특별법」을 통합하여 「지방분권균형발전법」을 제정되면서 지역이 주도하는 지역 균형발전을 추진하기 위해 새로 도입된 ‘기회발전특구’임

- 이는 기업의 대규모 투자를 유치하고 좋은 일자리를 창출하기 위해 규제 특례, 세제·재정지원, 근로자 거주여건 개선 등을 패키지로 지원하는 구역
- 현재는 남북관계 경색 국면이 지속되고 있으나, 접경지역의 활력 제고를 위해 당해 지역의 효과적 토지이용과 향후 남북관계 개선 시 협력수요에 대비할 필요가 있음
 - 접경지역 발전을 위한 신규 사업의 발굴 및 제안이 요구됨
 - 또한, 대외 여건 변화로 개발 수요가 급증할 여지가 큰 접경지역에서 신규 사업을 원활히 추진하기 위해서는 적정 토지를 적기에 확보하는 것이 중요

2) 연구의 목적

- 접경지역을 활성화하기 위해 현 정부의 정책에 부합하면서 남북관계의 상황에 따라 탄력적으로 대응할 수 있는 사업 아이디어를 발굴
- 발굴된 사업에 대해 신설 특구법제들을 활용한 기본적인 사업 구상을 마련

2. 연구의 범위와 방법

1) 공간 범위

- 이 연구의 기본적인 공간적 대상은 「접경지역 지원 특별법」에서 정하는 남측 접경지역임
- 향후 남북이 연계하여 협력할 수 있는 사업의 모색을 위해 북측의 접경지역과 남측의 접경지역 인근도 일부 검토할 수 있음
- 접경지역은 동서로 넓게 분포하여 지역마다 특성이 다르므로, 사업 발굴 시 접경지역을 경의축 중심의 서부권, 경원축 중심의 중부권, 강원·동해선 중심의 동부권으로 구분하여 접근

2) 시간 범위

- 이 연구에서는 남북관계의 경색이 지속되고 있는 현 시점 뿐만 아니라, (시기를 특정할 수 없지만) 향후 남북관계가 호전되는 국면도 상정함

3) 내용적 범위

- 중앙정부와 지방정부의 접경지역 정책, 접경지역에서의 국제 협력 사례를 검토하여 남북 접경지역에서 가능한 협력 아이디어를 발굴하고 이를 실현할 사업을 구상
 - 정부의 남북그린데탕트 정책과 결부될 수 있는 사업을 도출하고 이에 대한 구체적 검토
- 특히 최근 제정된 평화경제특구법과 지역균형발전법을 검토하여 제안된 사업 아이디어에 대해 이 법안들의 활용 가능성을 타진

3. 관련 선행연구 검토

- 남북교류협력에 따른 접경지역 발전 방안, 경제특구 조성방안, 특구 조성 시 경제 협력의 효과, 토지규제 개선, 신규 법제의 필요성 및 법제연구 등 다양한 주제로 수행
 - 주요 분석 방법론으로 문헌분석, GIS를 활용한 공간 연구, 전문가 인터뷰 등을 활용
- 남북교류협력과 접경지역에 관련된 선행연구는 접경지역의 구체적 활용 등이 제시되어 연구 영역이 세분화되었으며, 주로 관광, 산업단지 조성, 경제특구 설치 등의 발전 방안에 대한 내용을 다루고 있음
- 유희공간의 활용에 대한 연구들은 도시의 유희공간 실태 파악, 도시재생 측면에서의 연구, 유희공간의 활용과 관리를 위한 방안을 제시하는 연구들이 주류
- 접경지역의 법제연구는 원활한 사업추진을 위한 지원제도의 개선 방안과 접경지역의 효율적 토지이용을 저해하는 요인들을 분석하여 접경지역의 토지이용규제를 해소하는 방안을 제시

[표 1-1] 접경지역의 발전 관련 주요 선행연구

저자	년도	학술지·발행처	제목	연구 초점
김장기·신윤창	2004	한국정책학회보	접경지역의 법적·제도적관리방안: 강원도를 중심으로	접경지역의 지역발전과 규제의 상호주의적 가치문제를 국가발전의 새로운 공간영역으로 이해. 접경지역의 관리를 위한 공공·민간 공동네트워크 구축, 접경지역지원법의 특례권 부여, 군사시설 및 보존권역의 가치 재평가 등 제안.
손기웅	2006	북한학연구	DMZ 생태, 평화의 제문제: 비무장지대 관리활용을 위한 남북협력	화해와 협력의 장소로 활용, 특별법 제정을 통한 종합관리 방안 마련, 자연환경보전종합계획 수립, 생태적·지역적 특성을 고려한 권역별 관리, 국토의 통합된 생태·녹지축 조성, 자연환경 보전과 지역발전의 조화, 남북환경협력 추진
김은정	2009	국토연구원	DMZ와 접경지역의 향후 개발과 발전방향 모색	기반시설의 연결을 통한 DMZ 접근성 확보, 생태조사 통해 보전필요지역은 문화유산 활용해 전쟁기념물 등을 설치, 기념비, 박물관등 건립.

저자	년도	학술지·발행처	제목	연구 초점
손기웅 외	2009	통일연구원	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅰ): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	한반도 평화체제 구축 기여에 실천성이 있는 접경지역의 평화적 이용방안을 모색. 접경지역 및 동·서해 접경 연안 지역의 평화적 이용에 관한 이론적 검토와 국제적 사례 분석.
김범수	2011	강원발전연구원	강원 접경지역 발전개념 정립 및 정책방향에 관한 연구	학제적, 이론적, 서술적, 미래 예측적 성격의 연구로 인문학적 관점에서 지역발전의 이론화와 비교. 사례 연구를 통한 모델구축 및 정책함의 도출.
김범수 외	2011	강원발전연구원	강원도 접경지역 유휴 군용지 활용을 위한 기초 연구: 철원군을 중심으로	이전적지의 활용과 관련하여 정책수요와 관련한 문제, 도입가능 및 재원대책에 대해 검토. 토지구제 및 지가상승 등의 문제점 등을 점검하고 이전적지의 효율적 활용 방안을 검토.
황금희 외	2013	경기개발연구원	접경지역지원특별법에 의한 접경지역 지원실태와 개선방향 연구	경기도 접경지역계획으로 추진되고 있는 지원사업을 대상으로 각종 계획 등 추진실태를 조사. 이슈를 분류, 향후 추진이 필요한 개선방향 제시.
김승희 외	2015	주거환경	접경지역 지원사업의 지역파급효과 분석	지역개발 관점에서 접경지역 지원 사업의 파급효과를 분석. 우리나라의 효과적 접경지역 지원 방향 제시.
유현아 외	2016	국토연구원	접경지역 지원제도 개선방안 연구	접경지역 지원제도 변화과정과 운영 실태를 파악. 설문조사, 공무원 인터뷰로 현행 접경지역 지원제도의 운영상 문제점을 보완하는 개선방안 제시.
정진원 외	2016	대한지리학회지	인천광역시 접경지역 토지이용규제에 관한 연구	인천광역시 접경지역의 효율적 토지이용을 저해하는 요인들을 분석. 토지이용규제 해소를 통한 지역개발 방향 제시.
김영봉	2017	접경지역통일연구	한국접경지역의 공간적 특성과 남북한 평화적 이용방안	접경지역에 대한 일반적인 개념과 유형 등 이론적인 부분을 고찰. 접경지역의 공간특성과 잠재력 분석으로 남북한 간 교류·협력의 가능성 분석, 협력방안 제시.
강민조 외	2017	국토연구원	통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로	접경지역을 평화와 화해 공간 등 새로운 인식으로 남북 간의 환경·경제공동체를 위한 공간으로서 접경지역의 개념 및 활용방향을 제시.
강민조 외	2018	국토연구원	경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 I	낙후된 접경지역의 균형개발을 위하여 지역경쟁력을 기반으로 한 경기북부 접경지역의 종합적인 발전구상을 제시하고 이에 따른 실천방안을 마련.
강민조 외	2018	국토연구원	경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구 II	1차년도 연구결과를 토대로 실효성 있는 지역별·분야별 실천사업을 파악. 실천사업 추진을 위한 법·제도 개선, 거버넌스 체계 구축, 소요자원 조달 등 종합적 지원방안 제시.
이외희 외	2018	경기연구원	통일경제특구 기본구상	정부의 대북정책과 북한의 변화 및 여건변화를 분석. 남북관계 변화에 따른 특구의 역할과 기능, 산업 및 관광기능 등 조성방향을 제안.
오수대 외	2019	통일연구원	남북한 접경지역의 공동시장 모델 및 대상 지역 검토	중국 접경지역 공동시장인 호시무역 제도를 활용하여 남북 접경지역 공동시장 운영가능성을 타진. 남북한 접경지역에 적합한 공동시장 모델과 대상 지역을 제시.
이정훈 외	2019	경기연구원	트윈시티모델에 기반한 남북한 접경지역 분석과 발전 전망	남북한 간 정치·군사적 긴장이 완화되고 교류협력이 활성화되는 경우를 가정하여 해외 접경지역 변화의 이론과 사례를 토대로 파악. 경제, 사회, 정치, 문화적으로 긴밀한 상호관계를 맺으며, 동조화하는 트윈시티모델에 초점 맞추어 분석.

저자	년도	학술지·발행처	제목	연구 초점
이정훈 외	2019	경기연구원	한반도 신경제구상과 경기북부 접경지역 발전 전략	남북관계 진전에 따른 정부의 계획, 북한의 수요 반영, 경기북부 접경지역의 상황과 개발여건 변화를 면밀하게 검토. 한반도 신경제지도에 대응하는 경기북부 접경지역 발전의 비전, 목표, 핵심 전략 구상을 제시.
이효원 외	2020	한국법제연구원	남북접경지역 발전방안 법제연구	접경지역의 발전에 관한 합리적 정책과 구체적으로 추진하는 사업의 법제도적 관점에서 분석. 남북협력과 평화체계 구축을 위한 법제도적 문제점을 추출하여 접경지역의 발전을 위한 법제도적 개선방안을 제시.
이상신 외	2021	통일연구원	남북접경지역 교류협력 발전 방안(1): 남북접경지역 교류협력 현황 및 추진환경 분석	접경지역에서 교류협력 가능성을 공간적으로 특정. 정부 간 교류협력 및 지방정부 간 교류협력을 위한 구체적인 환경을 평가 및 분석.
이나영	2022	한국경제지리학회지	접경지역의 군 유흥지 활용과 도시재생: 강원도 철원군을 사례로	정부의 국방개혁 2.0에 따른 군부대 이전 및 해체로 인한 지역의 문제를 파악하고 현황을 검토. 접경지역의 군 유흥지 활용에 대한 논의와 도시재생 등을 통한 지역 활성화 방안을 모색하여 향후 지역발전의 정책적 시사점을 제공.
이나영	2022	한국사지리학회지	군 유흥시설을 활용한 접경지역 도시재생의 특성 연구: 강원도 춘천시 사례를 중심으로	군 유흥시설의 발생 원인에 따른 현재 지역의 문제와 현황을 파악, 군부대 이전 및 해체로 인해 나타나는 군 유흥시설의 다양한 활용 사례를 분석. 접경지역의 특성을 반영한 도시재생 및 군 유흥시설의 활용방안에 대한 기초자료를 제공.
이승지 외	2023	LHRI	접경지역의 계획적 토지관리를 위한 토지특성 분석	남북접경지역을 대상으로 향후 남북관계 및 국제적 여건 변화에 따른 개발 수요에 선제적·체계적으로 대응하기 위한 토지관리 방안을 마련. 15개 접경지역 시·군의 토지특성분석과 이를 통한 단기 및 중장기적 토지관리방안 모색.
김영재 외	2023	한국행정사학지	남북교류협력 변천에 따른 접경지역 발전 방안	남북교류협력 변천에 따른 접경지역 발전 방안 탐색. 최근 통일부, 광역자치단체, 기초자치단체 업무계획 등을 파악해 분석 결과와 발전 방안을 제시.
염승수	2023	서울대학교 국토문제연구소	접경지역 생태관광 개발에 따른 토지 피복 및 산림경관 변화 연구: 경기도 평화누리길을 사례로	평화누리길 생태관광 사업이 접경지역에 어떠한 영향을 미치는지를 정량적으로 분석. 접경지역 평화누리길 12개 코스의 주변지역에 대한 누리길 조성 전과 후의 토지 피복 및 산림경관의 변화를 파악하고 주변지역에 영향을 파악.

- 접경지역의 낙후한 여건을 극복하고 지역의 발전을 유도하기 위한 다양한 방면의 선행연구들이 축적되어 왔음
- 이 연구는 여타 선행연구들과 달리 다음의 내용에 착안하고 있음
 - 첫째, 국제정세의 변화에 따라 남북관계가 좌우되는 변동성에 대응할 수 있으며, 정부의 정책에 부합할 수 있는, 접경지역의 발전을 위한 사업 아이디어 발굴에 초점을 둠
 - 둘째, 이렇게 발굴한 접경지역 사업을 추진하기 위한 기본적 사업화 방안 마련 후, 이를 실현할 수 있는 수단으로 최근 제정된 특구법제들을 검토

4. 연구 전개의 핵심 개념: 남북 그린데탕트

- 데탕트(détente)는 냉전시기 진영 간 대결의 긴장 완화를 의미하는 국제정치 분야의 용어
 - 서로 대립하고 갈등하는 국가 간 또는 진영 간에 현재의 상황을 유지하면서 서로 필요한 분야에서 교류하고 협력하는 상태
- 그린(green)은 환경문제에서 기후변화 대응, 환경친화적 개발정책까지 포괄하는 넓은 개념으로 인식
- ‘그린데탕트’는 비경제적, 비군사적 이슈인 환경분야 협력을 통해 당사자간 신뢰를 구축하고 긴장 완화와 평화를 달성하자는 개념으로 볼 수 있음
 - 한반도 더 나아가 동북아 국가들은 당면한 환경 관련 문제들을 해소하기 위해 국가 간의 소통과 협력이 필수적이라는 데에 주목하고, 환경문제에 대한 대안을 찾고 그것을 해결하기 위해 공동으로 노력하며, 궁극적으로는 경제·문화 그리고 정치·군사 분야의 공동체 형성을 추구하는 전략¹⁾
- 과거 한국 정부에서도 대북 정책에 그린데탕트의 개념 활용 시도
- 이명박 정부 말기의 청와대 브리핑,²⁾ 정부기관 간 워크숍과³⁾ 국책연구기관 간 심포지엄⁴⁾ 등에서 녹색을 통한 남북협력의 의미를 담은 ‘그린데탕트를 언급
 - 당시 청와대 김상협 녹색성장기획관은 "미국과 중국의 경색된 관계가 평포외교로 수교에까지 다다랐듯이 우리가 추진하고 있는 '녹색성장' 정책이 비정치분야의 점진적 협력을 추동해 남북한이 상생발전하는 그린 데탕트의 시발이 될 것"이라고 강조⁵⁾
 - 그린데탕트 개념이 당시 대북 정책에 직접 활용되지는 않았으나 당시 ‘녹색성장’의 개념의 확장으로 볼 수 있음
- 박근혜 정부 출범 당시 남북 그린데탕트를 국정과제로 제시
 - 140대 국정과제 중 하나로 “작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향”하는 방법론으로서 그린데탕트를 통한 환경공동체 건설을 표방
 - 이는 북핵의 상황 진전을 감안하여 남북 환경공동체를 추진한다는 것인데, 녹색 경제

1) 손기웅 외(2014)

2) 청와대 정책브리핑(2012.10.21.)

3) 녹색성장위원회·산림청·농촌진흥청·기상청의 공동워크숍(2012.11.16., 서울대 호암교수회관)

4) 경제·인문사회연구회, 한국환경정책·평가연구원, 에너지경제연구원, 동아일보가 공동으로 주최한 ‘그린코리아 2012’ (2012.11.19. 롯데호텔서울)

5) 파이낸셜뉴스 2012.11.19.일자

협력, 접경지역·DMZ·백두산 화산 등 분야별 공동 연구, 개성공단 신재생에너지 단지 조성 등이 포함됨

- 문재인 정부 시기는 ‘한반도 신경제지도 구상’으로 대표되는 남북협력 과제를 제시하였음
 - 그린데탕트에서 추구하는 우선적인 전략보다는 동해권의 에너지·자원벨트, 서해안의 산업·물류·교통벨트, DMZ에서의 환경·관광벨트 등 한반도와 동북아를 아우르는 큰 틀의 구상을 제시
- 윤석열 정부는 취임 전의 대선공약과 취임 후의 국정과에서 남북협력을 위한 중요 개념으로 ‘남북 그린데탕트’를 설정하였음
 - 이는 작금의 남북관계가 경색된 상황이지만 중장기적으로 한반도의 평화와 통일로 나아가기 위해 환경, 산림, 농업, 수자원, 방재 등 분야에서의 교류와 협력을 점진적으로 타개하는 시금석이 되는 현실적 수단으로 제시한 것으로 판단됨⁶⁾
- 이 연구는 윤석열 정부의 남북협력 관련 핵심 키워드인 남북 ‘그린데탕트(Green Détente)’를 구현할 수 있는 접경지역의 사업을 모색하고자 함

6) 윤석열 정부와 관련 정책내용을 제3장 제1절에서 다룸

제2장 접경지역 현황 조사·분석

1. 접경지역 기본 현황 조사

1.1. 인구 현황

1) 인구 현황 및 증감 추이

- 현행 「접경지역 지원 특별법」에 따라 접경지역으로 지정된 기초지자체는 인천광역시 옹진군, 강화군, 경기도 김포시, 고양시, 파주시, 양주시, 동두천시, 포천시, 연천군, 강원특별자치도, 철원군, 화천군, 춘천시, 양구군, 인제군, 고성군 등 총 15개 지역으로 구성됨
 - 비무장지대 또는 해역의 북방한계선과 접해 있는 10개 시·군과 민간인출입통제선(이하 민통선) 이남 지역 중 민통선과의 거리와 지리적 여건 등을 기준으로 추가로 정한 시·군(고양, 양주, 동두천, 포천, 춘천)이 포함
- 접경지역 전체 인구는 2022년 기준, 3,103,445명으로 전국 인구의 약 6%에 해당, 접경지역 전체 인구 대비 경기도 2,579,858명, 83.1%로 가장 높은 비중을 나타냈으며, 강원특별자치도 433,171명 14.0%, 인천광역시 90,416명 2.9%로 가장 낮은 비중을 차지함
- 인구의 증감 추이 측면에서는 접경지역 전체 인구가 최근 10년간 16.20%의 증가율을 나타냈으며, 전국 인구 증감률(0.96%) 대비 매우 높은 증감률을 나타내는 것으로 도출됨
 - 접경지역에 포함된 지자체 중 인천광역시 강화군, 옹진군, 경기도 고양시, 파주시, 김포시, 양주시, 강원특별자치도 춘천시가 증가세를 나타냈으며, 경기도 동두천시, 포천시, 연천군, 강원특별자치도 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군은 감소세로 파악
 - 경기도 김포시는 최근 10년간 68.48%의 인구 증감률을 나타내 접경지역 지자체 중 인구 증가폭이 가장 큰 지역으로 파악, 반면, 강원특별자치도 철원군은 -11.91%의 증감률을 도출하여 접경지역 중 인구의 감소 현상이 가장 두드러진 지역으로 도출

[표 2-1] 접경지역 시·군·구별 인구 현황 및 증감 추이

단위: 명, %

구분		2012년	비중	2022년	비중	증감률
전국		50,948,272	100.00	51,439,038	100.00	0.96
인천광역시		2,843,981	5.58	2,967,314	5.77	4.34
	강화군	66,752	0.13	69,803	0.14	4.57
	옹진군	20,039	0.04	20,613	0.04	2.86
경기도		12,093,299	23.74	13,589,432	26.42	12.37
	고양시	969,916	1.90	1,076,535	2.09	10.99
	파주시	394,201	0.77	495,315	0.96	25.65
	김포시	287,432	0.56	484,267	0.94	68.48
	양주시	200,310	0.39	243,432	0.47	21.53
	동두천시	97,175	0.19	91,546	0.18	-5.79
	포천시	157,559	0.31	146,701	0.29	-6.89
	연천군	45,599	0.09	42,062	0.08	-7.76
강원특별자치도		1,538,630	3.02	1,536,498	2.99	-0.14
	춘천시	273,364	0.54	286,664	0.56	4.87
	철원군	47,968	0.09	42,256	0.08	-11.91
	화천군	25,020	0.05	23,388	0.05	-6.52
	양구군	22,799	0.04	21,383	0.04	-6.21
	인제군	32,456	0.06	32,206	0.06	-0.77
	고성군	30,124	0.06	27,274	0.05	-9.46
접경지역 전체		2,670,714	5.24	3,103,445	6.03	16.20

자료: 국가통계포털, '주민등록인구현황'을 활용하여 작성

2) 생산가능 인구 및 고령 인구 비율

- 2022년 기준 접경지역 15개 지자체의 평균 생산가능 인구 2,175,628명과 고령 인구 535,102명에 대해 각각 비중은 70.1%, 17.2%로 전반적으로 전국 전체 평균 보다 낮음
- 접경지역의 지자체 중 생산가능 인구는 경기도 고양시가 73.4%로 가장 높은 비중을 나타냈으며, 대부분 지역이 60% 이상을 상회하는 반면, 인천광역시 강화군은 57.0% 생산가능인구가 부족함
- 고령인구는 인천광역시 강화군, 옹진군, 경기도 동두천시, 포천시, 연천군, 강원특별자치도 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군이 타 지역에 비해 20~30% 수준의 높은 고령인구 비중을 나타냄

[표 2-2] 접경지역 시·군·구별 전체 인구 대비 생산가능 인구 및 고령 인구 비율(2022년 기준)

단위: 명, %

구분	전체 인구	생산가능 인구 (15~64세)	비중	고령 인구 (65세 이상)	비중
전국	51,439,038	36,281,154	70.5	9,267,290	18.0
인천광역시	2,967,314	2,157,195	72.7	463,850	15.6
강화군	69,803	39,798	57.0	24,763	35.5
옹진군	20,613	13,200	64.0	6,100	29.6
경기도	13,589,432	9,880,199	72.7	1,992,807	14.7
고양시	1,076,535	789,640	73.4	163,080	15.1
파주시	495,315	344,255	69.5	73,543	14.8
김포시	484,267	338,850	70.0	66,858	13.8
양주시	243,432	169,408	69.6	41,886	17.2
동두천시	91,546	61,692	67.4	20,464	22.4
포천시	146,701	101,083	68.9	32,863	22.4
연천군	42,062	26,034	61.9	12,319	29.3
강원특별자치도	1,536,498	1,025,899	66.8	349,874	22.8
춘천시	286,664	197,585	68.9	55,802	19.5
철원군	42,256	27,008	63.9	10,657	25.2
화천군	23,388	15,093	64.5	5,909	25.3
양구군	21,383	13,921	65.1	5,072	23.7
인제군	32,206	21,374	66.4	7,269	22.6
고성군	27,274	16,687	61.2	8,517	31.2
접경지역 전체	3,103,445	2,175,628	70.1	535,102	17.2

자료: 국가통계포털, '주민등록인구현황'을 활용하여 작성

1.2. 경제 현황

1) 지역내총생산(GRDP)

- 최근(2015년 대비 2020년) 접경지역 전체의 지역내총생산(GRDP)는 2020년 기준, 92,856,270백만원으로 전국 지역내총생산 대비 약 5.1%에 해당하며, 경기도 고양시가 21,759,387백만원으로 접경지역 지자체 중 가장 많은 지역내총생산을 나타냄
 - 반면, 인천광역시 옹진군은 877,102백만원으로 접경지역 지자체 중 지역내총생산량이 가장 낮은 것으로 파악
- 접경지역에 포함된 지역은 전체 양(+)의 증감률을 나타낸 것으로 파악됨
- 지역별 지역내총생산 증감률은 경기도 연천군이 약 15.02%로 가장 높은 증가세를 나타

타냈으며, 강원특별자치도 인제군(13.66%), 강원특별자치도 고성군(12.98%)이 10%대의 증가율을 기록, 파주시는 0.67%로 가장 낮은 증가율을 나타냄

- 다만, 앞서 언급된 증가율이 높은 지역은 지역내총생산 자체가 타 지역에 비해 낮으므로 작은 변화에도 큰 비중을 나타내는 것으로 파악되며, 해당 지역이 타 지역에 비해 발전 속도가 빠른 것으로 단정 짓는 것은 다소 무리가 있음

[표 2-3] 접경지역 시·군·구별 GRDP 규모 및 증감률

단위: 백만원, %

구분	2015년	비중	2020년	비중	증감률
전국	1,931,940,804	100.00	1,830,336,227	100.00	-5.26
인천광역시	84,907,539	4.39	89,615,465	4.90	5.54
강화군	1,537,648	0.08	1,628,866	0.09	5.93
옹진군	816,205	0.04	877,102	0.05	7.46
경기도	470,022,670	24.33	491,298,336	26.84	4.53
고양시	20,264,226	1.05	21,759,387	1.19	7.38
파주시	20,851,520	1.08	20,991,130	1.15	0.67
김포시	13,228,221	0.68	14,369,720	0.79	8.63
양주시	6,233,615	0.32	6,847,177	0.37	9.84
동두천시	1,724,371	0.09	1,779,431	0.10	3.19
포천시	6,630,377	0.34	7,208,193	0.39	8.71
연천군	1,536,802	0.08	1,767,565	0.10	15.02
강원특별자치도	44,829,136	2.32	48,656,564	2.66	8.54
춘천시	7,430,950	0.38	8,133,318	0.44	9.45
철원군	1,979,469	0.10	2,005,574	0.11	1.32
화천군	1,304,200	0.07	1,464,125	0.08	12.26
양구군	956,920	0.05	1,016,499	0.06	6.23
인제군	1,511,153	0.08	1,717,530	0.09	13.66
고성군	1,142,357	0.06	1,290,653	0.07	12.98
접경지역 전체	87,148,034	4.51	92,856,270	5.07	6.55

자료: 국가통계포털, 인천광역시, 경기도, 강원특별자치도 각 '지역내총생산' 통계를 활용하여 작성

2) 산업구조

- 접경지역의 사업체수는 총 355,535개이며, 1차 산업은 821개(0.2%), 2차 산업은 80,241개(22.6%), 3차 산업은 274,473개(77.2%)로 파악되었으며, 전국 대비 1차, 2차 산업 비중이 높고 3차 산업 비중이 낮음
- 지역별 사업체 수 기준, 강원특별자치도 철원군, 인제군, 화천군 등이 1차 산업 비중이 높았으며, 2차 산업은 경기도 포천시, 김포시, 양주시, 강원특별자치도 양구군, 인제군이 높은 비중을 차지, 3차 산업은 인천광역시 옹진군, 경기도 동두천시, 고양시 순서로 비중이 높음
 - 접경지역 전체 대비 산업 구조별 비중은 경기도가 1차 산업 53.5%, 2차 산업 84.1%, 3차 산업 81.7%로 산업 구조별 비중이 가장 높은 것으로 도출, 경기도 파주시, 김포시의 경우 1차~3차 전체 산업이 타 지역에 비해 높은 비중을 차지

[표 2-4] 접경지역 시·군·구별 산업구조(2020년 사업체 수 기준)

단위: 개, %

구분	1차 산업	비중	2차 산업	비중	3차 산업	비중	계	비중
전국	12,707	0.21	1,140,256	18.9	4,879,059	80.9	6,032,022	100.0
인천광역시	147	0.05	59,054	19.3	246,907	80.7	306,108	100.0
강화군	74	0.83	1,705	19.1	7,150	80.1	8,929	100.0
옹진군	20	0.80	315	12.7	2,151	86.5	2,486	100.0
경기도	1,700	0.12	304,260	20.9	1,149,684	79.0	1,455,644	100.0
고양시	68	0.06	16,259	15.1	91,142	84.8	107,469	100.0
파주시	96	0.18	13,121	24.5	40,242	75.3	53,459	100.0
김포시	96	0.17	17,094	29.5	40,741	70.3	57,931	100.0
양주시	37	0.13	8,062	29.3	19,396	70.5	27,495	100.0
동두천시	8	0.09	1,300	14.7	7,518	85.2	8,826	100.0
포천시	87	0.31	10,305	36.7	17,719	63.0	28,111	100.0
연천군	47	0.54	1,339	15.3	7,360	84.2	8,746	100.0
강원특별자치도	994	0.51	38,366	19.9	153,714	79.6	193,074	100.0
춘천시	84	0.26	5,280	16.3	26,999	83.4	32,363	100.0
철원군	56	1.13	1,115	22.6	3,763	76.3	4,934	100.0
화천군	33	1.12	802	27.1	2,120	71.7	2,955	100.0
양구군	30	0.98	1,104	36.2	1,913	62.8	3,047	100.0
인제군	48	1.00	1,382	28.9	3,350	70.1	4,780	100.0
고성군	37	0.92	1,058	26.4	2,909	72.7	4,004	100.0
접경지역 전체	821	0.23	80,241	22.6	274,473	77.2	355,535	100.0

자료: 국가통계포털, 전국사업체조사 및 강원특별자치도 통계정보, 경기통계, 인천데이터포털을 활용하여 작성

주 : 1차 산업은 농림수산업, 2차 산업은 광업, 제조업, 전기가스수도업, 건설업, 3차 산업은 1~2차 산업 외의 모든 산업

- 접경지역의 종사자 수는 총 1,272,936명이며, 1차 산업은 3,807명(0.3%), 2차 산업은 410,960명(32.3%), 3차 산업은 858,132명(67.4%)로 파악되었으며, 전국 대비 1차, 2차 산업 비중이 높고 3차 산업 비중이 낮음
 - 전반적으로 전국의 종사자 수도 사업체 수 비중에 비해 높은 것으로 파악되며, 접경지역 전체 지역도 전국의 상승 폭보다 높은 것으로 도출
- 지역별 종사자 수 기준, 1차 산업은 강원특별자치도 양구군, 화천군, 인제군 등이 비중이 높았으며, 2차 산업은 경기도 포천시, 김포시, 양주시, 강원특별자치도 양구군, 인제군, 3차 산업은 인천광역시 옹진군, 경기도 동두천시, 고양시 순서로 비중이 높음

[표 2-5] 접경지역 시·군·구별 산업구조(2020년 종사자 수 기준)

단위: 명, %

구분	1차 산업	비중	2차 산업	비중	3차 산업	비중	계	비중
전국	63,990	0.26	6,704,625	27.0	18,044,834	72.7	24,813,449	100.0
인천광역시	485	0.04	359,107	29.7	848,677	70.2	1,208,269	100.0
강화군	286	1.12	6,125	23.9	19,189	75.0	25,600	100.0
옹진군	58	0.71	2,725	33.2	5,412	66.0	8,201	100.0
경기도	7,782	0.13	1,867,087	31.7	4,011,981	68.2	5,886,850	100.0
고양시	262	0.07	65,427	17.6	305,759	82.3	371,470	100.0
파주시	341	0.16	93,404	43.5	121,172	56.4	214,917	100.0
김포시	305	0.15	92,297	45.0	112,699	54.9	205,301	100.0
양주시	85	0.09	42,207	42.3	57,470	57.6	99,762	100.0
동두천시	27	0.09	7,551	24.8	22,848	75.1	30,426	100.0
포천시	406	0.38	54,007	51.1	51,322	48.5	105,735	100.0
연천군	227	1.05	6,097	28.3	15,202	70.6	21,526	100.0
강원특별자치도	5,152	0.73	162,768	23.1	537,063	76.2	704,983	100.0
춘천시	710	0.57	22,413	18.1	100,686	81.3	123,809	100.0
철원군	364	2.14	5,890	34.7	10,725	63.1	16,988	100.0
화천군	163	1.73	2,523	26.7	6,749	71.5	9,435	100.0
양구군	188	1.94	2,529	26.0	6,993	72.0	9,710	100.0
인제군	219	1.45	4,097	27.1	10,805	71.5	15,121	100.0
고성군	166	1.11	3,668	24.6	11,101	74.3	14,935	100.0
접경지역 전체	3,807	0.30	410,960	32.3	858,132	67.4	1,272,936	100.0

자료: 국가통계포털, 전국사업체조사 및 강원특별자치도 통계정보, 경기통계, 인천데이터포털을 활용하여 작성

주: 1차 산업은 농림수산업, 2차 산업은 광업, 제조업, 전기가스수도업, 건설업, 3차 산업은 1~2차 산업 외의 모든 산업

3) 재정자립도

- 접경지역 15개 지자체의 재정자립도는 2022년 기준 27.2%이며, 10년 기준 지속적으로 상승한 이후 다시 하락한 것으로 파악, 전국 평균은 물론 각 지자체가 속한 광역시·도의 재정자립도에 비해 전반적으로 낮음
 - 해당 년도 기준으로 경기도 김포시 39.9%, 고양시 39.2%, 파주시 38.3% 등 주로 수도권 서북부 지역에 위치한 지자체의 재정자립도가 접경지역 내에서는 가장 높은 것으로 파악되며, 고양시와 파주시는 상대적으로 하락 폭이 큰 것으로 도출
 - 반면, 강원특별자치도 고성군이 9.4%로 재정자립도가 가장 낮았으며, 인천광역시 강화군, 옹진군, 경기도 동두천시, 강원특별자치도 철원군, 화천군, 양구군, 인제군 등은 10%대에 그침

[표 2-6] 접경지역 시·군·구별 재정자립도 추이

단위: %

구분		2012	2017	2022
전국		51.9	53.7	49.9
인천광역시		71.0	65.4	57.7
	강화군	13.5	16.2	14.2
	옹진군	18.2	17.7	11.3
경기도		72.6	70.1	66.3
	고양시	54.6	53.8	39.2
	파주시	47.7	42.5	38.3
	김포시	55.0	51.9	39.9
	양주시	33.3	38.1	27.5
	동두천시	20.0	31.7	15.8
	포천시	28.6	31.8	24.9
	연천군	23.4	23.5	22.5
강원특별자치도		26.9	29.1	27.6
	춘천시	28.7	28.7	20.1
	철원군	11.5	12.8	11.7
	화천군	10.8	13.7	15.4
	양구군	14.2	17.5	13.8
	인제군	13.1	12.0	11.1
	고성군	9.8	14.9	9.4
접경지역 전체		22.9	33.7	27.2

자료: 지방재정 365, 재정자립도 통계를 활용하여 연구진 작성

1.3. 인프라 현황

1) 도로

- 도로 현황(21년 기준)을 분석한 결과, 대부분의 지역이 광역적 연계 기능을 수행하는 고속도로와 일반국도 인프라가 매우 부족하며, 도로포장률 또한 일부 지자체를 제외 하면 전국 평균은 물론 각 지자체가 속한 광역시·도의 도로포장률에 비해 미흡함
 - 도서지역인 옹진군 이외에도 강원특별자치도 인제군, 춘천시를 제외한 강원특별자치도 모든 접경지역과 경기 연천군, 포천시가 도로포장률이 90%에 미치지 못하는 것으로 파악
- 접경지역 내 지자체를 기준으로 개통된 전체 도로는 5,611km이며, 포장률 90.3%, 고속도로 168km, 일반국도 1,025.779km, 지방도 1,170.246km, 시군도 3,315km로 조사됨
 - 인천광역시 강화군, 옹진군, 경기도 동두천시, 연천군, 강원특별자치도 철원군, 화천군, 양구군, 고성군은 고속도로가 미 개통된 것으로 파악되며, 옹진군은 일반국도와 지방도 역시 개통되지 않은 것으로 파악

[표 2-7] 접경지역 행정구역(시·군·구)별 개통 도로 현황(2021.12.31.기준)

단위: km, %

구분	전체(개통)	포장률	고속도로	일반국도	지방도	시군도
인천광역시	3,285,277	98.0	109.480	75.613	44.975	3,055.209*
강화군	308.617	99.0	-	18.456	19.150	339.036*
옹진군	169.050	87.6	-	-	-	169.050
경기도	13,751.878	98.4	880.004	1,644.044	2,279.604	8,948.266
김포시	154.223	100.0	14.050	24.460	43.873	71.840
고양시	841.584	100.0	37.770	63.941	90.729	649.144
파주시	437.303	98.0	10.420	86.383	145.181	195.319
양주시	251.280	98.9	10.600	21.350	108.530	110.800
동두천시	166.194	100.0	-	17.294	17.109	131.791
연천군	274.618	77.1	-	58.458	109.960	106.200
포천시	496.576	87.4	21.480	140.146	152.100	182.850
강원특별자치도	8,730.443	91.1	472.020	1,906.849	1,569.652	4,781.922
철원군	394.780	70.8	-	113.661	70.419	210.700
화천군	404.293	81.6	-	75.640	133.253	195.400
춘천시	593.235	95.5	39.460	121.196	74.768	357.811
양구군	301.121	86.5	-	68.870	62.951	169.300
인제군	436.026	97.2	34.200	133.243	118.103	150.480
고성군	382.201	74.6	-	82.681	24.120	275.400
접경지역 전체	5,611.101	90.3	167.980	1,025.779	1,170.246	3,315.121

자료: 국토교통부, 「2021 도로현황조사」를 활용하여 작성

주 : 인천광역시 및 강화군에서는 일부 '특별·광역시·도'를 '시군도'에 포함하였음

2) 철도

- 접경지역 15개 지자체 중 일부 지역은 현재 경의선(파주~고양), 경원선(동두천~양주(23.4. 연천군 연장 예정), 경춘선(춘천) 등에서 철도 노선의 복선화, 전철화가 추진됨
 - 다만, 경의선, 경원선, 내금강산선, 동부북부선 등은 군사분계선으로 단절되어 있어 장기적인 복원이 필요한 것으로 파악되며, 대부분의 노선이 남북 방향으로만 설치되어 접경지역을 동서로 연결하는 철도 인프라는 현재 전무한 상황



[그림 2-1] 접경지역 비무장지대 인근 교통망 현황

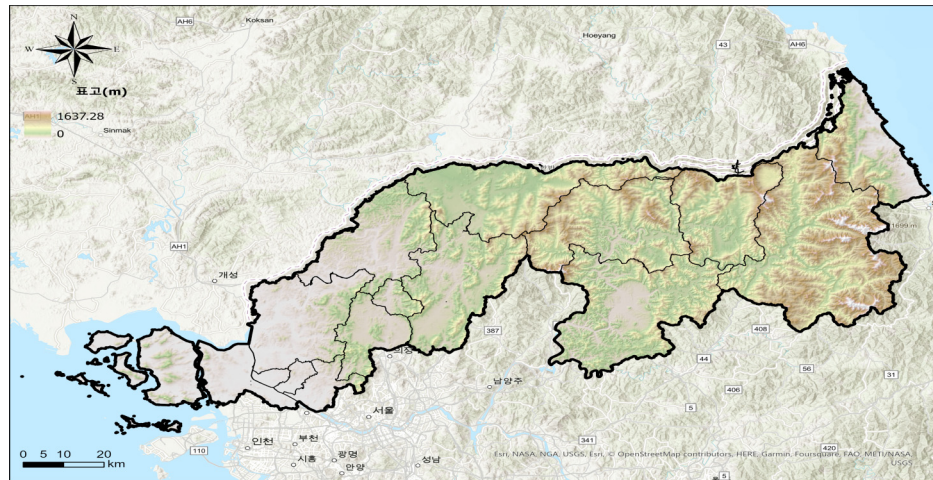
자료: 행정안전부(2011), 「접경지역 발전종합계획」

1.4. 환경 여건)

1) 표고

- 접경지역의 지형지세를 표고를 기준으로 분석하면, 동쪽은 1,000m 이상의 높은 고도를 보이고, 서쪽으로 갈수록 구릉지와 평야가 분포하고 있음
 - 우리나라 지형적 특징은 경동지형을 나타내며, 고성군 동해안 연안을 따라서 백두대간에서 발원하는 하천으로 발달한 충적평야 지대가 분포, 또한 강원특별자치도 춘천시 주변으로는 춘천 분지가 넓게 분포
 - 경기도 김포시, 고양시, 파주시 등은 표고가 상대적으로 낮으며, 산악지역이 다수 분포한 강원특별자치도 양구군, 화천군, 인제군 등은 상대적으로 높은 표고를 도출

7) LH 토지주택연구원에서 수행한 ‘접경지역의 계획적 토지관리를 위한 토지특성 분석’의 결과를 인용

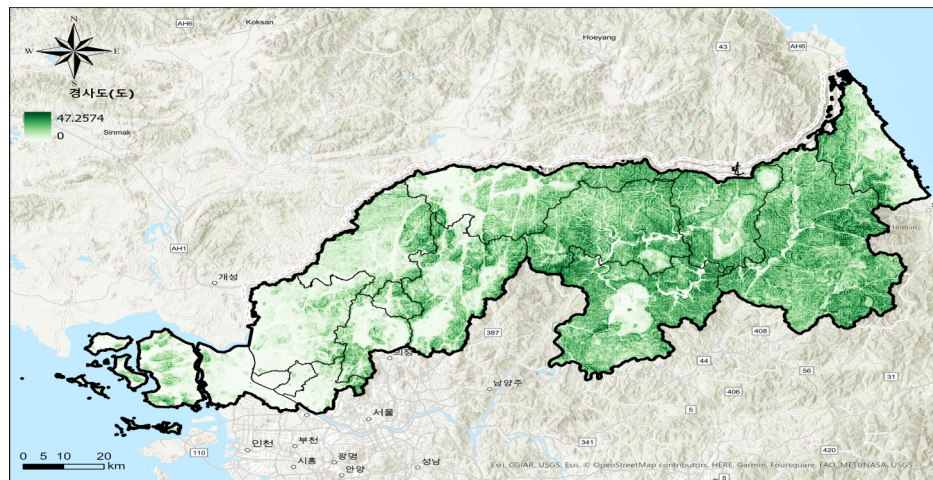


[그림 2-2] 접경지역 표고

자료: 이승지 외(2023), 접경지역의 계획적 토지관리를 위한 토지특성 분석, LH 토지주택연구원.

2) 경사도

- 접경지역의 지형지세를 경사도를 기준으로, 동쪽은 30도 이상의 높은 경사도를 나타내며, 서쪽으로 갈수록 구릉지와 평야가 분포하면서 상대적으로 낮은 경사도가 나타나는 것이 특징으로 분석됨
 - 강원특별자치도 양구군, 화천군, 인제군 등의 산악지대에는 30도가 넘는 가파른 경사도가 나타나며, 반면, 경기도 김포, 고양, 파주 등은 10도 이하의 완만한 경사도가 분포

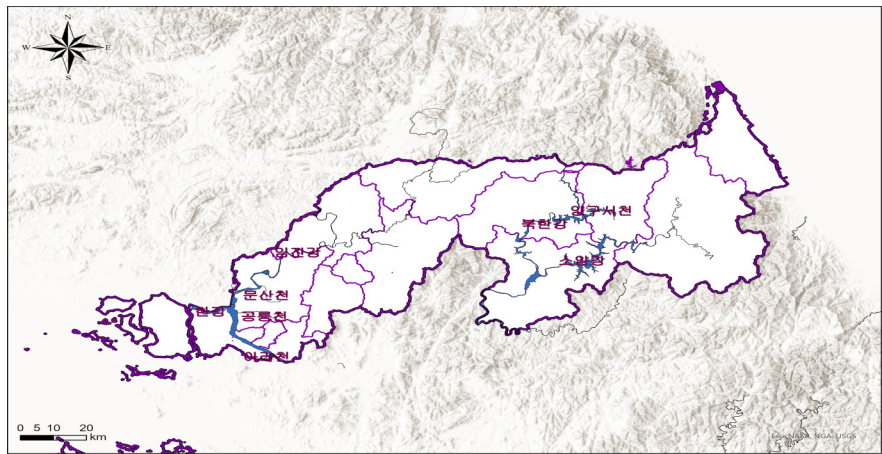


[그림 2-3] 접경지역 경사도

자료: 이승지 외(2023), 접경지역의 계획적 토지관리를 위한 토지특성 분석, LH 토지주택연구원.

3) 하천

- 접경지역의 국가하천으로는 한강, 아라천, 공릉천, 문산천, 임진강, 북한강, 소양강, 양구서천 등이 분포함
 - 한강은 고양, 파주, 김포를 걸쳐 황해로, 아라천은 서울특별시, 김포시, 인천광역시를 걸쳐 황해로, 공릉천은 양주시, 고양시, 파주시에 걸쳐 한강으로, 문산천은 파주시와 양주시를 거쳐 한강으로, 임진강은 연천군, 파주시를 걸쳐 한강하류로, 북한강은 화천, 철원을 걸쳐 한강으로, 소양강은 인제, 춘천을 걸쳐 북한강으로, 양구서천은 양구군을 지나면서 흐르는 것으로 파악



[그림 2-4] 접경지역 국가하천

자료: 이승지 외(2023), '접경지역의 계획적 토지관리를 위한 토지특성 분석, LH 토지주택연구원.'

1.5. 소결

- 접경지역의 사회경제 및 자연환경을 분석한 결과, 경기도에 포함된 고양시, 김포시, 파주시 등이 타 지역에 비해 월등히 지역 여건이 우수한 것으로 분석되며, 춘천시를 제외한 강원특별자치도 대부분 지역과 인천광역시에서 낙후된 지역적 여건을 나타냄
- 수도권에 인접하거나 주로 평지로 이루어진 지역은 신도시 및 각종 개발로 인해 인구가 유입되고 경제 및 인프라 여건이 우수하지만, 각종 규제 및 산지 등 지역적 특성에 따라 개발이 제한된 지역은 이번 현황 조사를 통해서도 낙후된 상황을 확인할 수 있음
- 지역 격차가 큰 접경지역을 발전시키기 위해 남북의 추후 상황을 대비 및 국가 균형 발전적 측면에서 접근이 필요, 각종 규제 완화 등 다양한 제도 등 정책이 효율적으로 수립되는 것과 개발사업의 원활한 추진이 무엇보다도 중요할 것으로 사료됨

2. 접경지역에 대한 기존 정책과 제도 검토

2.1. 접경지역 관련법 및 제도

1) 접경지역 지원 특별법

- 접경지역에 대해 가장 대표적인 법은 「접경지역 지원 특별법」이 있으며, 「접경지역 지원 특별법」은 타 지역에 비해 낙후된 접경지역에 대해 경제발전 및 주민복지 향상, 자연환경 보전 및 관리, 평화통일기반조성 등을 목적으로 제정됨
- 또한 접경지역이라는 지리적 특수성으로 인해 접경지역법 제3조에서는 접경지역의 이용 및 개발과 보전에 대해서 타 법률에 우선하여 적용함
 - 다만, 군사기지 및 군사시설 보호법, 수도권정비계획법, 국토기본법 등은 예외
- 「접경지역 지원 특별법」은 남북 분단으로 낙후된 접경지역에 대한 지속가능한 발전에 필요한 사항 규정, 새로운 성장동력 창출, 주민의 복지향상을 지원, 자연환경의 체계적 보전·관리를 통하여 국가 경쟁력 강화와 균형발전에 기여하는 것을 목적으로 함
 - 특히, 동법 제1장 제4조에 따라 국가는 접경지역에 대해 이용·개발 및 보전을 위한 종합적인 시책을 수립 및 추진해야 하며, 관련 방안을 마련, 지역주민의 참여와 지방자치단체와의 협력으로 계획 및 정책을 마련하여 시행
- 접경지역의 발전을 더욱 효율적으로 추진하기 위해 「접경지역 지원 특별법」에서는 제2장 발전종합계획의 수립, 제3장 접경지역정책심의위원회 설치, 제4장 사업의 시행, 제5장 접경지역 발전을 위한 지원 등을 구체적으로 규정하고 있음
- 하지만 「접경지역 지원 특별법」 제3조에 명기된 단서 조항은 낙후지역에 대한 지원 법률로서의 성격을 매우 제한시키는 결과를 초래할 것으로 파악됨(이효원 외, 2020)
 - 경기 북부 접경지역은 인천광역시, 강원특별자치도 접경지역과 다르게 수도권이며, DMZ와 접경한 연천군, 파주시, 김포시는 대부분 군사 관련 규제지역에 적용

[표 2-8] 접경지역 지원 특별법 주요 내용

구분		내용
제1장 총칙	제1조 (목적)	- 남북 분단으로 낙후된 접경 지역의 지속가능한 발전에 필요한 사항을 규정하여 새로운 성장동력을 창출하고 주민의 복지향상을 지원하며, 자연환경의 체계적인 보전·관리를 통하여 국가의 경쟁력 강화와 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 함
	제2조 (정의)	- 접경지역 발전종합계획이란 제5조에 따라 수립된 종합적이며 기본적인 계획 - 접경특화발전지구란 접경지역 일대에서 개발·조성되는 지구로 제17조에 따라 지정·고시된 지역

구분		내용
	제3조 (다른 법률과의 관계)	- 이 법은 접경지역의 이용·개발과 보전에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」과 「군사기지 및 군사시설보호법」은 그러하지 아니함
	제4조 (국가 등의 책무)	- 국가는 접경지역의 이용·개발과 보전을 위한 종합적인 시책을 수립·추진하고 지원방안을 마련해야 함 - 국가와 지방자치단체는 지역주민의 참여와 관계 지방자치단체와의 협력을 통하여 접경지역의 이용·개발과 보전을 조화롭게 이룰 수 있도록 계획과 정책을 마련하여 시행하여야 함 - 국가와 지방자치단체는 접경지역의 친환경적이고 지속가능한 발전을 위해 노력해야 함
제2장 발전종합계 획의 수립 등	제5조 (발전종합계획의 수립과 확정)	- 행정안전부장관은 접경지역의 조화로운 이용·개발과 보전을 통하여 해당 지역을 발전시키기 위한 발전종합계획을 수립하여야 한다. 이 경우 접경지역의 자연환경 보전과 국가 안보상의 특수성을 반영하고 다음 각 호의 사항을 고려하여야 함
제3장 접경지역정 책심의위원 회 등의 설치	제9조 (접경지역정책심 의위원회)	- 접경지역의 발전에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 접경지역정책심의위원회를 둠
	제10조 (접경지역발전협 의회)	- 접경지역의 발전에 관한 다음 각 호의 사항을 협의하기 위하여 관계 지방자치단체의 장 등 공무원과 민간 전문가로 구성하는 접경지역발전협의회를 둠
제5장 접경지역발 전을 위한 지원 등	제17조 (접경특화발전지 구 지정·운영 등)	- 행정안전부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와의 협의를 거쳐 제9조에 따른 접경지역정책심의위원회의 심의를 거쳐 접경특화발전지구를 지정할 수 있음
	제18조 (사업비의 지원 등)	- 국가 및 지방자치단체는 발전종합계획과 연도별 사업계획을 효율적으로 추진하기 위하여 제13조에 따른 사업의 시행승인을 받은 자에게 필요한 자금을 보조·융자 또는 알선하거나 그밖에 필요한 조치를 할 수 있음

자료: 이소영 외(2021), 경기 접경지역의 낙후지역 발전방안, 한국지방행정연구원.

2) 토지이용 규제 제도

① 제도 개요

- 접경지역은 산지관리법, 군사기지 및 군사시설보호법, 자연공원법, 농지법, 문화재보호법, 도로법 등 다수의 규제에 적용되는 지역이므로 토지이용 규제 제도를 파악함
- 규제의 성격에 따라서 산지, 군사, 환경, 농지, 교육 및 문화, 도시 확산, 교통 등으로 구분됨
 - 기본적으로 토지이용규제는 「토지이용규제 기본법」을 기반으로 ‘지역·지구등’에 대해서 “지역·지구·구역·권역·단지·도시/군계획시설 등 명칭과 관계없이 개발행위를 제한하거나 토지이용과 관련된 인가·허가 등을 받도록 하는 등 토지의 이용 및 보전에 관한 제한을 하는 일단(一團)의 토지”로 정의하고 이의 신설 및 행위제한 내용을 관리

[표 2-9] 접경지역 토지이용 규제분류와 근거법

구분	지역·지구	근거법
산지규제	보전산지, 준보전산지	산지관리법
	백두대간보호구역, 핵심구역, 완충구역	백두대간보호에 관한 법률
	산림보호구역	산림보호법
군사규제	군사기지 및 군사시설 보호구역, 비행안전구역	군사기지 및 군사시설 보호법
환경규제	국립공원, 도립공원, 군립공원	자연공원법
	상수원보호구역, 공장설립제한구역	수도법
	배출시설설치제한구역	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률
	습지보호구역	습지보전법
	야생생물보호구역	야생생물보호 및 관리에 관한 법률
농지규제	농업진흥구역, 농업보호구역	농지법
교육·문화규제	학교환경위생정화구역	학교보건법
	문화재보호구역, 현상변경허가대상구역	문화재보호법
도시확산규제	개발제한구역	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법
교통규제	도로구역, 접도구역	도로법

자료: 이승지 외(2023), 접경지역의 계획적 토지관리를 위한 토지특성 분석, LH 토지주택연구원.

② 지역별 규제 분포⁸⁾

- 접경지역 15개 지역은 개별법들에 따라 대부분 중복규제를 받고 있으며, 토지이용 규제면적은 총 13,194.3km²로 시·군 총면적 9,641km²의 136.9%에 해당함(박잔아 외, 2021)
 - 경기도 김포시, 파주시, 연천군, 인천광역시 강화군, 강원특별자치도 화천군 등은 규제 지역 비율이 지역 전체 면적의 150%를 상회하는 것으로 나타났으며, 철원군(194.5%) 이 비율이 가장 높은 것으로 파악
- 규제 중에 접경지역 15개 지역 전체에 적용되는 것은 농림지역, 군사시설보호구역, 농업진흥지역으로 나타남
 - 면적 기준으로 가장 높은 비중을 나타내는 규제는 농림지역, 군사시설보호구역, 자연환경보전지역, 녹지지역 등 순서로 파악
 - 녹지지역은 인천광역시 옹진군을 제외한 14개 지역에 분포하며, 자연환경보전지역은 인천광역시 강화군, 경기도 양주시, 동두천시를 제외한 12개 시·군에 분포
 - 상수원보호구역, 야생동물보호구역은 각각 접경지역 9개 지역에 국공립공원, 백두대간보호구역은 강원특별자치도 인제군, 고성군만 해당
- 규제 규모별 시·군 분포의 경우 군사시설보호구역은 강원특별자치도 철원군, 고성군

8) 박잔아 외(2021), 경기 서북부 접경지역 규제 실태 및 지원방안 연구, 경기연구원의 연구결과를 활용하여 작성

순으로 넓게 분포하며, 경기도 파주시, 김포시, 고양시가 그 뒤를 잇고 있으며, 인천광역시 옹진군, 경기도 동두천시는 상대적으로 적게 분포함

- 농림지역은 인제군에 가장 넓게 분포(전체 농림지역 면적의 22.3%)하며, 자연환경보전지역은 강원특별자치도 인제군, 고성군 순으로 분포
- 녹지지역은 강원특별자치도 춘천시에 가장 넓게 분포하며, 강원특별자치도 춘천시를 제외하면 경기도 대부분 지역에 고르게 분포
- 야생생물보호구역은 주로 수도권 지역에 분포하며, 경기도 김포시, 포천시, 파주시에 타 지역에 비해 상대적으로 넓게 분포

[표 2-10] 접경지역 15개 시군의 주요 토지이용 규제 현황

단위: km², %

구분	토지이용 규제별											
	총 면적	규제 지역	규제 지역 비율 (%)	군사 시설 보호 구역	자연 환경 보전 지역	농림 지역	녹지 지역	농업 진흥 지역	국 공립 공원	상수원 보호 구역	야생 생물 보호 구역	백두 대간 보호 구역
인천광역시	584.3	667.4	114.2	275.2	0.1	255.5	14.6	121.8	0.0	0.0	0.2	0.0
(규제 분포)	-	-	-	5.8	0.0	5.0	1.7	18.9	0.0	0.0	0.8	0.0
강화군	411.4	551.9	134.2	180.9	0.0	241.8	14.6	114.4	0.0	0.0	0.2	0.0
옹진군*	172.9	115.5	66.8	94.3	0.1	13.7	0.0	7.4	0.0	0.0	0.0	0.0
경기도	3,127.3	4,256.6	136.1	1,997.3	174.9	1,270.1	469.7	316.2	0.0	7.9	20.5	0.0
(규제분포)	-	-	-	42.0	17.0	24.7	55.7	49.0	0.0	55.2	85.4	0.0
고양시	268.1	351.3	131.1	135.9	0.0	30.2	149.5	34.5	0.0	0.0	1.4	0.0
파주시	673.2	1,062.9	157.9	601.7	69.3	230.1	48.6	104.9	0.0	4.8	3.5	0.0
김포시	276.6	435.3	157.4	198.8	1.8	83.0	76.4	64.6	0.0	0.0	10.7	0.0
양주시	310.4	405.2	130.5	176.6	0.0	91.9	118.2	17.6	0.0	0.0	0.9	0.0
동두천시*	95.7	75.3	78.7	9.6	0.0	39.8	25.4	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0
포천시	827.0	877.7	106.1	234.4	0.6	559.2	27.2	52.0	0.0	0.3	4.0	0.0
연천군	676.3	1,048.7	155.1	640.3	103.2	235.9	24.4	42.1	0.0	2.8	0.0	0.0
강원특별자치도	5,929.4	8,270.3	139.5	2,480.1	851.8	3,618.1	358.8	207.2	265.0	6.4	3.3	479.6
(규제 분포)	-	-	-	52.2	83.0	70.3	42.6	32.1	100.0	44.8	13.8	100.0
춘천시*	1,116.4	917.7	82.2	20.8	117.9	462.0	308.1	6.9	0.0	1.7	0.3	0.0
철원군	889.5	1,729.7	194.5	897.3	152.3	532.0	19.1	128.6	0.0	0.4	0.0	0.0
화천군	908.9	1,145.6	126.0	387.3	38.8	696.9	10.6	10.5	0.0	1.4	0.1	0.0
양구군	705.3	934.2	132.5	387.5	51.5	467.3	2.0	25.6	0.0	0.3	0.0	0.0
인제군	1,645.0	2,393.6	145.5	372.0	296.5	1,147.3	10.7	7.6	244.6	1.3	0.0	313.6
고성군	664.3	1,149.5	173.0	415.2	194.8	312.6	8.3	28.0	20.4	1.3	2.9	166.0
계	9,641	13,194.3	136.9	4,752.6	1,026.8	5,143.7	843.1	645.2	265	14.3	24	479.6

자료: 박진아 외(2021), 경기 서북부 접경지역 규제 실태 및 지원방안 연구, 경기연구원.

주 : *표시 시·군은 규제지역 총면적이 행정구역면적보다 적고, 이외 지역은 행정구역면적을 초과

군사시설보호구역 면적은 행정안전부 보통교부세 산정내역(2021년) 자료 2019년 기준, 행정구역면적, 자연환경보전지역, 농림지역, 녹지지역, 국공립공원 면적은 2019년 기준, 상수원보호구역은 2020년 기준, 야생생물보호구역은 2017년 기준 환경부, 백두대간보호지역은 2021년 기준 산림청 자료

2.2. 접경지역의 공간계획

1) 공간계획 개요

- 접경지역은 관련 법령인 「접경지역 지원 특별법」에 따른 발전종합계획과 국가 및 지자체 차원에서 수립된 다양한 계획의 영향을 받으며, 이를 공간적 적용 범위에 따라 국가·초광역 상위 계획과 광역·기초자치단체 계획으로 구분할 수 있음

[표 2-11] 접경지역 토지이용 관련 계획의 유형과 체계

구분	인천광역시	경기도	강원특별자치도	
국가 및 초광역 상위 계획	법정 계획	접경지역 발전종합계획(2011~2030, 수정) · 접경지역과 가장 밀접한 법령인 「접경지역 지원 특별법」 소관의 법정 계획		
		제5차 국토종합계획(2021~2040) · 전국/광역/기초 지자체의 모든 토지이용/개발 관련 분야 최상위 정책 계획		
		제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022) · 지속가능한 국가 발전을 위한 국가균형발전 관련 분야 최상위 정책 계획		
		제2차 국가기간교통망계획(2020~2040) · 도로/철도/공항/항만/물류 등 교통·물류 SOC 관련 분야 최상위 정책 계획		
		제4차 수도권 정비계획(2021~2040)		
		2040 수도권 광역도시계획		
		수도권 광역교통 기본계획(2007~2026)		
광역 및 기초		2040년 인천도시기본계획	경기도 종합계획(2021~2020)	강원도 종합계획(2021~2040)
	인천광역시 발전계획(2018~2022)	경기도 발전계획(2018~2022)	강원도 발전계획(2018~2022)	
	-	경기북부 10개년 발전계획 (2016~2025)	강원권 관광개발계획 (2017~2021)	
	-	제2차 경기도 지역균형발전 기본계획(2020~2024)	-	
	옹진/강화 군기본계획	김포/고양/파주/양주/동두천 /포천 도시기본계획, 연천 군기본계획	철원/화천/양구/인제/고성 군기본계획, 춘천 도시기본계획	
자치단체 계획	비 법정 계획	인천 2030 미래이음 비전	경기비전 2040	강원비전 2040
	인천시장, 군수 공약	경기도지사, 시장/군수 공약	강원도지사, 시장/군수 공약	

자료: 이승지 외(2023), 접경지역의 계획적 토지관리를 위한 토지특성 분석, LH 토지주택연구원.

2) 주요 법정 공간계획 현황

① 접경지역 발전종합계획(2011~2030, 수정)

- 접경지역 발전종합계획은 현행 「접경지역 지원 특별법」 제5조 1항에 의거, 발전종합계획 수립을 명시함

- 접경지역 발전종합계획은 「국토기본법」에 의거한 국토종합계획, 「수도권정비계획법」에 따른 수도권정비계획 등 유관 법정계획에 따른 「군사기지 및 군사시설보호법」 및 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」등의 관련 계획을 고려하여 수립
- 선순환 구조로서의 전환을 통해 접경지역의 성장을 모색, 규제 완화 등 지역의 성장을 위한 효율적 토지 공간 활용으로 정주여건 개선과 산업기반 확충을 목적으로 함
- 접경지역 발전종합계획(2011~2030)은 2011~2018년 동안 약 2.8조원 투자로 산업단지 조성, 관광자원개발, 교통기반(인프라) 확충 등 지역발전과 소득 증대에 기여함
 - 비전: 접경지역의 양호한 생태자원과 세계 유일의 분단된 국토의 상징성을 활용한 “한반도 중심의 생태·평화벨트(Eco-Peace Belt) 육성”
 - 목표: 접경지역 청정 생태자원의 보존 및 활용으로 생태·평화적 이용가치 극대화, DMZ 일원의 특수성을 활용한 국제적 관심을 유도, 남북교류 및 국제평화 거점 구축, 저탄소 첨단녹색산업을 육성하여 통일시대 신성장동력 육성
- 또한 접경지역 발전종합계획의 주요 방향은 남북관계의 개선, 국가의 균형발전, 지역 일자리 구축 및 활력 제고 등 계획수립 이후 변화한 국내외의 정책 환경을 적용
 - 애초 계획된 사업 중 타당성이 낮은 사업을 제외하고 주민이 요구하는 사업을 발굴하여 계획의 내실화 도모, 특히, 타 지역에 비해 미흡한 문화·체육·복지시설 등 생활SOC 시설을 확충하여 주민 삶의 질을 제고에 기여
- 접경지역 발전종합계획 전략은 생태·평화 관련 관광 활성화, 생활 SOC 확충 등 정주여건 개선, 균형발전 기반 구축, 남북 교류·협력 기반 조성으로 구분됨

[표 2-12] 접경지역 발전종합계획(2011~2030, 수정) 전략과 주요 사업

전략	사업 수	예산	주요 사업
생태·평화 관광 활성화	108개	3.0조원	- 생태보고 DMZ 인근 도보여행길 조성/세계적 관광코스 개발 - 접경지역 대표 생태체험공간 조성(한탄강 주상절리길 등) - 양구 편치볼 하늘길(곤돌라) 및 전망대 조성 - 국방개혁에 따른 폐쇄 군사시설을 활용한 병영체험공간 조성
생활 SOC 확충 등 정주여건 개선	42개	1.7조원	- 권역별 민·군 공동 활용 복합커뮤니티센터 대폭 확충 - 도시가스 미 공급지역 공동 사용 LPG 저장시설·공급관 설치
균형발전 기반 구축	54개	3.4조원	- 중첩된 규제와 산업인프라 부족한 접경지역에 산업단지 조성 - 쇠락한 구도심/재래시장 주변 활력 제고(환경개선, 기반시설 확충) - 지역 내 유휴 공간 청년 창업·창작 공간 제공
남북 교류협력 기반 조성	21개	5.1조원	- 열악한 접근성 개선 및 남북 교류협력 대비 교통망 확충 - 경원선 남측구간 복원과 연계, 남북교류 거점 조성

자료: 행정안전부(2019), 접경지역에 13조원 투자해 성장동력 마련, 보도자료, 2019.02.07.

② 국가·초광역 상위 계획

■ 제5차 국토종합계획(2020~2040)

- 국가·초광역 법정계획 중 가장 상위 계획은 국토종합계획으로 제5차 국토종합계획(2020~2040)에서 ‘전략 6-대륙과 해양을 잇는 평화국토 조성’으로 크게 국제평화지대화 추진과 대륙 연결 교통망 구축 사업이 접경지역과 가장 밀접한 것으로 파악함
 - 세부 내용으로 남북 협력을 통한 경제공동체 형성 및 유라시아 대륙과 태평양 연결이 가능한 관문 국가로서의 발돋움하기 위해 DMZ에 유엔·생태지구 유치 등 국제평화지대화를 추진
 - 또한 동아시아 철도공동체 설립과 TCR, TMGR, TSR 등과의 연결과 운영의 활성화를 도모하기 위한 대륙 연결형 교통망 구축

■ 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)

- 지속가능한 국가 발전을 위해 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)을 수립하여 시행 중, 관련 계획에서 접경지역에 포함된 광역시·도의 주요 사업 대부분이 평화 이슈와 낙후지역 배려에 초점을 두고 있으며, 접경지역에서 수행될 근거를 마련함
 - 인천광역시: 접경지역의 기초생활기반 확충사업, 접경지역벨트사업(강화나들길-김포평화누리길 연결, 안보관광코스개발), 백령도 공항 건설 등 포함
 - 경기도: 서해안-DMZ-동부 생태관광 거점 조성, 동두천 산림복지단지, 규제 등급에 기초한 지원, 미군 공여구역의 개발, 남북교류협력 기반 조성 및 확대, 통일 경제특구 조성, 수도권 제2순환고속도로 건설, 파주북한문화콘텐츠 클러스터 활성화 등
 - 강원특별자치도: 접경지역 개발지원, 평화누리길사업, 지역 격차 해소 및 소멸지역 통합지원, 강원 신 균형발전(1벨트) 구현 등

■ 제4차 수도권 정비계획(2021~2040)

- 수도권 최상위 지역개발 계획인 제4차 수도권 정비계획(2021~2040)에 따르면 경기도 고양시(과밀억제권역)를 제외한 타 지자체는 ‘성장관리권역’으로 지정됨
 - 인천광역시의 강화군, 옹진군 지역은 국제물류, 첨단산업벨트, 경기도 접경지역은 수도권 공간구조에서 ‘평화경제 벨트’로 구상
- 또한 수도권정비계획에서 북부의 성장관리권역은 수도권 남부에 포함된 공업용지의 개발수요를 유도하며, 난개발 방지와 해소를 주요 정책으로 수립하였으므로 추후 접경지역 내에서 집적화된 형태의 개발 가능성이 클 것으로 시사함

③ 광역·기초자치단체 계획

■ 인천광역시

- 인천광역시는 2040년 인천도시기본계획을 공표하고 “행복하게 세계로 나아가는 환경도시 인천”을 미래상으로 설정함
 - 도출된 12개 핵심전략 중 접경지역(강화군, 옹진군)과 밀접한 관련이 있는 정책은 미흡하지만 강화군 지역은 영종도(인천국제공항)와 북한의 개성을 연결하는 평화벨트 축과 보존축에 포함



인천광역시 발전축



인천광역시 보전축

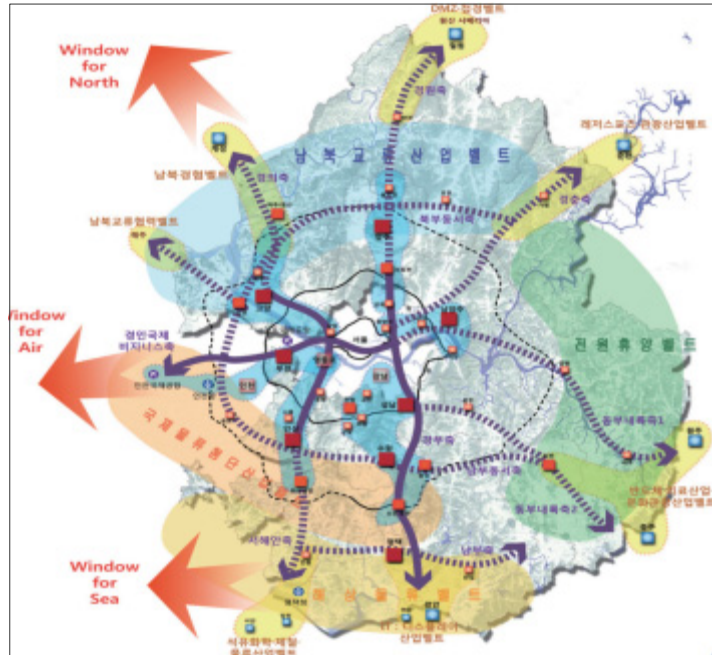
[그림 2-5] 2040년 인천도시기본계획의 발전축 및 보전축 설정

자료: 인천광역시(2022), 2040년 인천도시기본계획.

■ 경기도

- 경기도에서 최상위 발전 계획인 경기도 종합계획과 경기북부 10개년 발전계획(2016~2025)이 대표적인 법정계획으로 수립됨
 - 목표연도가 2040년인 경기도 종합계획은 현재 수립 중이며, 공표되지 않은 상황으로 기존의 경기도 종합계획 2012~2020의 정책 기조에 따르고 있는 것으로 파악됨
- 경기도 종합계획 2012~2020에서는 “환황해권의 중심, 더불어 사는 사회”를 지역 발전 비전으로 삼고 8개 기본과제를 설정
 - 접경지역과 관련 있는 내용은 ‘국제교류협력과 남북공동번영 거점의 조성’, ‘동북아 신성장산업의 거점 조성’ 등이 포함
 - ‘수도권 광역·녹색교통체계 완성’ 과제는 동서남북으로 확대·발전하는 것으로 구상하고 있어, 이는 남북교류의 교통축과 연계를 감안한 것으로 파악됨

- 또한 경기도는 지역 구조를 5개 계획권으로 설정, 이중 접경지역과 관련된 경의권역(고양시, 김포시, 파주시), 경원권역(의정부시, 양주시, 동두천시, 포천시, 연천군)을 구분하여 공간구조 형성 전략을 추진함



[그림 2-6] 수도권과 경기도의 공간구조 형성전략 구상도

자료: 경기도(2012), 경기도 종합계획(2012~2020).

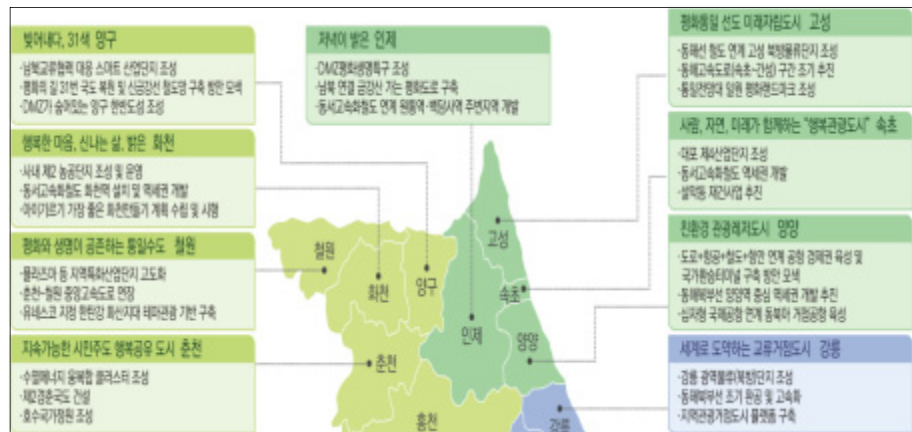
- 경기북부 10개년 발전계획(2016~2025)은 경기도 북부지역의 발전을 위한 단기 및 중장기적 계획 마련과 국정 기조 및 정부의 통일정책에 기여할 수 있는 경기 북부 발전 전략계획을 담은 것임
 - 따라서, 다양한 계획들이 산재한 경기 북부 지역개발사업 및 지원 정책을 종합적으로 검토
- 본 계획에서의 기본적인 구상은 광역 인프라 구축과 공간구조 변화를 고려한 신성장 축을 설정, 발전 방향으로 거점도시 중심의 생활권 형성을 제시하며, 이에 경기 북부를 4개 권역으로 나누어 설정함
 - 접경지역과 연계된 권역은 동부권을 제외한 전 권역에 포함

■ 강원특별자치도

- 강원특별자치도는 2021년에 발표된 강원특별자치도 종합계획 2021~2040)이 최상

위 지역발전 법정계획으로 ‘평화와 번영, 동북아 중심지대 강원’을 비전으로 3대 목표, 6대 추진 전략 및 종합발전 미래상과 함께 지자체별 장래 비전 및 주요 과제를 제시함

- 접경지역에 대한 비전을 제시, ‘지속가능한 시민주도 행복공유도시 춘천’, ‘평화와 생명이 공존하는 통일수도 철원’, ‘행복한 마음, 신나는 삶, 밝은 화천’, ‘빛어내다, 31색 양구’, ‘저녁이 밝은 인제’, ‘평화통일 선도 미래자립도시 고성’ 등으로 구성됨



[그림 2-7] 강원도 종합계획(2021~2040)상의 접경지역 시·군의 장래 비전과 주요 사업

자료: 강원도(2021), 강원도 종합계획(2021~2040).

- 또한 강원도 발전촉진형·거점육성형 지역개발계획(2018~2027)은 지역의 성장잠재력을 발견, 이를 종합적 및 체계적으로 개발·지원할 수 있는 근거 마련으로 균형발전과 지속가능한 지역발전을 위한 성장동력 마련, 삶의 질 향상에 목적이 있음
- 접경지역에 관련된 사업은 우수한 생태자원, 자연경관과 선사시대에서 근현대에 이르기까지의 산재한 역사문화자산을 활용한 개발을 발전방안으로 추진함

④ 접경지역 시·군별 계획

- 각 광역지자체의 발전계획에 부응하기 위해 접경지역 15개의 각 지자체에서 도시·군 기본계획을 수립하여 발전 미래상(비전)을 설정, 전략 수립 및 주요 사업을 추진함

[표 2-13] 접경지역 지자체(시·군)별 시·군 기본계획의 설정 비전(미래상)

구분	설정 비전(미래상)	목표 계획 연도
인천	옹진군 수도권 해양관광·휴양의 옹진 100섬	~2025
	강화군 통일시대의 수도권 관문도시, 강화	~2030
경기	김포시 시민이 평화로운 삶, 함께 발전하는 기회도시 김포	~2035
	고양시 화합과 교류의 첨단미래도시, 고양	~2035
	파주시 살고싶은 도시, 기업이 편한 파주, 대한민국 희망도시 파주	~2030
	양주시 한반도의 미래를 열어가는 감동도시 양주	~2035
	동두천시 희망있고 활기찬 도시 동두천	~2025
	연천군 좋은 사람들의 평화도시 Hi ♥ 연천 !	~2030
	포천시 자연과 사람이 공존하는 스마트시티 포천	~2035
강원	철원군 평화와 생명이 공존하는 통일수도 철원	~2030
	화천군 ECO-PARADISE HWACHON	~2020
	춘천시 살기 좋고 살고 싶은 행복도시 스마일 춘천	~2030
	양구군 우리 국토의 정중앙 자연과 하나된 청정도시 양구 건설	~2020
	인제군 모험·레포츠 관광휴양도시	~2020
	고성군 평화통일을 선도하는 미래 자립도시 고성	~2030

자료: 접경지역 각 지자체의 도시·군 기본계획을 활용하여 작성

2.3. 소결

- 접경지역의 접경지역 관련법 및 제도를 고찰한 결과, 접경지역에 대해 가장 대표적인 법은 「접경지역 지원 특별법」이 있으며, 제도는 토지이용 규제 제도가 핵심적으로 다루어 질만한 제도로 파악됨
 - 「접경지역 지원 특별법」은 타 지역에 비해 낙후된 접경지역에 대해 경제발전 및 주민 복지 향상, 자연환경 보전 및 관리, 평화통일을 위한 기반 형성 등을 목적으로 제정
 - 개발 규제의 성격에 따라 군사, 환경, 산지, 농지, 교육 및 문화, 도시 확산, 교통 등으로 구분 가능하며, 접경지역 개별법들에 의해 대부분 중복규제를 받고 있음
- 접경지역 개발·계획은 「접경지역 지원 특별법」에 근거한 접경지역 발전종합계획(2011~2030, 수정)이 가장 밀접한 접경지역 발전 계획으로 추진함
- 국가·초광역 상위 계획인 제5차 국토종합계획(2020~2040), 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022), 제4차 수도권 정비계획(2021~2040), 광역·기초자치단체 계획, 시·군별 기본 계획이 접경지역과 연계한 비전 및 전략을 수립함
 - 법정계획에서 나타난 접경지역 발전에 대한 전략은 남북교류활성화를 위한 중점 사업, 교통인프라 구축, 산업 공간 조성, 관광인프라 구축 등이 주요 사업으로 계획

3. 접경지역의 발전을 위한 기존 사업 제안 사례 검토

3.1. 접경지역 발전종합계획에서 제시된 사업

- 접경지역 발전종합계획은 2011년에 수립된 이후 남북 관계 변화 등 새로운 행정 수요를 적용, 이후 민간 자본 사업 및 대규모 투자 사업 등 추진이 더 이상 불가능한 사업들을 정리하기 위해 2019년에 변경 계획을 수립함⁹⁾
 - (당초) 165개 사업 18.8조원(국비 5.4조원, 지방비 1.4조원, 민자 12조원)
 - (변경) 225개 사업 13.2조원(국비 5.4조원, 지방비 2.2조원, 민자 5.6조원)
 - (주요 변경 사항) 추진 불가 67개 사업 삭제 및 신규 127개 사업 추가

1) 인천광역시¹⁰⁾

- 인천광역시는 강화군, 옹진군 지역에 총 27개 사업(신규 12건), 2조 5천억이 반영, 계획 확정으로 인하여 강화군과 옹진군은 교통인프라의 강화 및 문화시설 설치사업 등이 추진되어 지역 발전이 정체된 접경지역의 주민 정주 여건이 개선될 것으로 제시함
- 또한 이번 계획으로 인해 강화군-옹진군이 서해평화협력지대의 중심지역으로 발돋움 할 것으로 기대함
 - 특히, 영종~신도간 평화도로 사업은 예비타당성이 면제된 사업으로 선정된 데 이어 금번 계획에도 반영되어 총 사업비의 70%를 국비로 받을 수 있는 근거 마련
 - 이외에도 ‘생태·평화 관광 활성화 사업’으로서 갯벌생태복원(강화군), 해양문화 체험장 조성(옹진군) 등 제시
 - ‘정주여건 개선 사업’으로 폐교를 이용한 문화재생(강화군), 소규모 LPG 저장시설 설치(강화군, 옹진군), 소규모 상수도 건설(옹진군)
 - ‘균형발전기반구축 사업’으로 강화일반산업단지 조성 완료(강화군)
 - ‘남북교류협력 기반조성 사업’으로 교동 평화도로(강화군), 모도~장봉도간 연도교 건설(옹진군) 사업 등이 포함

9) 행정안전부(2019), 접경지역에 13조원 투자해 성장동력 마련, 보도자료, 2019.02.07.

10) 인천광역시(2019), 강화-옹진의 지속가능발전 청사진 제시, 보도자료, 2019.02.07. 자료를 활용하여 작성

[표 2-14] 접경지역 발전종합계획 인천광역시 사업 현황

연번	지역	세부사업명	기간	사업비(억)			
				계	국비	지방비	민자
총계				25,227	4,317.5	2,192.5	18,717
기존사업(15건)				11,555	3,873.5	1,746.5	5,935
1	옹진	대청 명품섬 조성	‘14 ~’17	110	55	55	-
2	옹진	덕적~소야 연도교 건설	‘13~’18	650	455	195	-
3	옹진	덕적도 에코아일랜드조성	‘12~’18	300	-	-	300
4	옹진	연평해전 평화기원 등대언덕	‘14~’18	74	37	37	-
5	강화	강화일반산업단지 조성	‘13~’20	1,700	140	60	1,500
6	강화	글로벌 식문화 예술단지 조성	‘15~’25	235	-	-	235
7	市본청	강화 해안순환도로 연결사업	‘12~’30	1,400	980	420	-
8	강화	서도 연도교 건설사업	‘15~’25	740	518	222	-
9	강화	교동 동서평화 도로 구축	‘20~’25	90	63	27	-
10	市본청	서해 남북평화 연도교 구축	‘20~’30	4,500	700	300	3,500
11	옹진	모도~장봉도간 연도교 건설	‘19~’25	1,000	700	300	-
12	강화	교동 평화산업단지 조성	‘21~’30	400	-	-	400
13	강화	한겨레 얼 체험공원	‘17~’19	73	36.5	36.5	-
14	옹진	대청 동백나무 테마단지	‘19~’22	48	24	24	-
15	강화	강화 갯벌생태복원사업	‘18~’30	235	165	70	-
신규사업(12건)				13,672	444	446	12,782
1	강화	석모도 관광지조트 개발	‘18~’23	1,000	-	-	1,000
2	강화	강화 D-PA(디자인파크) 월드 조성	‘16~’22	1,492	-	-	1,492
3	강화	강화 삼산면·서도면 관광단지 조성	‘19~’27	10,000	-	-	10,000
4	강화	양사면 산이포구 복원사업	‘20~’22	98	54	44	-
5	옹진	해양문화 체험장 조성	‘18~’23	50	35	15	-
6	옹진	NLL 평화생태 섬 둘레길 조성	‘21~’25	100	70	30	-
7	옹진	접경(섬)지역 경관개선 사업	‘20~’24	100	70	30	-
8	옹진	정주여건 개선을 위한 안전한 미(美) 항포구 조성	‘18~’26	100	70	30	-
9	강화	폐교시설 활용 문화재생사업	‘18~’21	40	20	20	-
10	옹진	해안누리섬 관광체험길 조성	‘20~’22	50	25	25	-
11	옹진	소규모 공공하수도 건설사업	‘19~’25	142	100	42	-
12	강화	석모도 해양헬스케어 힐링섬 조성	‘20~’25	500	-	210	290

자료: 인천광역시(2019), 강화·옹진의 지속가능발전 청사진 제시, 보도자료, 2019.02.07.

2) 경기도¹¹⁾

- 고양시, 파주시, 김포시, 양주시, 포천시, 동두천시, 연천군 등 7개 지역, 기존 45개 사업 7조5,329억원(국비 1조6,539억, 지방비 4,441억, 민자 5조4,349억)에서 38개 사업 3조5,171억원(국비 1조7,982억, 지방비 4,792억, 민자 1조2,397억)으로 수립됨
 - 특히, 국비는 기존 1조6,539억원에서 1조7,982억원으로 1,443억원이 증액됐으며, 지방비도 기존 4,441억원에서 4,792억원으로 351억원이 증가
 - 기존 전체 사업비 보다 4조 158억원이 감소했지만, 동두천 그린에코빌리지, 양주 UN 빌리지 등 투자실적이 미흡하거나 실현 가능성이 낮은 민자 사업들을 조정하여 사업 추진의 효율성을 도모
- 주요 사업으로는 첫째, 양주시와 동두천시의 상생협력을 도모하는 사업의 일환으로 곤충테마파크 조성사업(국비 180억, 지방비 180억)과 동두천·양주 상생플랫폼 구축사업(국비 165억, 지방비 165억)이 반영되어, 일부 지역 문제 해결에 도움 기대
- 둘째, 연천과 포천의 한탄강 주상절리길 사업(국비 290억, 지방비 125억)이 반영됐으며, 고양의 스마트 플라워시티 사업(국비 70억, 지방비 30억)을 신규로 추가함

[표 2-15] 접경지역 발전종합계획 경기도 사업 현황

연번	지역	사업명	사업기간	사업비(억)				비고
				계	국비	지방비	민자	
총계				35,171	17,982	4,792	12,397	
1	道	경기종합패션지원센터 구축	‘11~’13	4,859	1,308	309	3,242	완료
2	고양	그린트레킹로드조성	‘11~’15	70	49	21	-	완료
3		장항습지생태탐방시설 조성	‘12~’20	51	51	-	-	변경
4		아쿠아스튜디오 실내특수촬영장	‘11~’21	98	35	63	-	변경
5		고양 스마트 플라워 시티 조성	‘19~’23	100	70	30	-	신규
6		고양 청년 내일꿈 제작소 건립	‘19~’23	100	70	30	-	신규
7	파주	동서녹색평화도로 개설(임진강 우회도로 개설)	‘11~’14	350	245	105	-	완료
8		초평도 자연생태학습장 조성	‘19~’25	480	240	240	-	변경
9		수리에코타운 조성	‘13~’18	177	89	88	-	변경
10		캠프그리브스 녹색안보체험시설	‘19~’30	1,360	560	240	560	변경
11		산업형 교류발전지구	‘21~’30	10,600	1,800	1,800	7,000	변경

11) 경기도(2019), 행안부 접경지역 발전종합계획 변경...도, 국비 1,443억 더 확보했다, 보도자료, 2019.02.08, 자료를 활용하여 작성

연번	지역	사업명	사업기간	사업비(억)				비고
				계	국비	지방비	민자	
12		평화생명지대 종합관광센터	‘17~’19	112	56	56	-	변경
13		생태복원 및 생태천이 프로그램 운영	‘19~’25	300	150	150	-	변경
14		북진교 재가설	‘18~’22	130	91	39	-	신규
15		울곡 청소년 복합 커뮤니티센터	‘20~’22	216	151	65	-	신규
16		고양~광탄간 국지도 확장	‘20~’23	400	200	200	-	신규
17	김포	애기봉 평화생명공원 조성	‘13~’19	226	101	125	-	변경
18		포구 문화의거리 조성	‘20~’25	100	70	30	-	신규
19	양주	곤충테마파크 조성	‘20~’24	360	180	180	-	신규
20	포천	한탄강 주상절리길 조성	‘17~’20	265	185	80	-	신규
21		한탄강 주상절리길 생태경관단지	‘20~’22	150	105	45	-	신규
22		포동이 청년일자리 창작소 조성	‘17~’22	180	126	54	-	신규
23		지역특화 디자인센터 등 건립	‘20~’23	366	256	110	-	신규
24	동두천	산림치유원 자연누림	‘20~’22	250	175	75	-	신규
25		‘소리이음마당’ 조성	‘20~’21	180	126	54	-	신규
26		동두천·양주 상생플랫폼 구축	‘20~’22	330	165	165	-	신규
27	연천	고대산 평화체험특구 조성	‘11~’14	299	-	-	299	완료
28		중부원점테마공원 조성	‘11~’15	190	112	48	30	완료
29		남북 청소년교류센터 건립	‘11~’13	998	998	-	-	완료
30		은대리 물거미서식지 생태보호센터	‘20~’21	20	10	10	-	변경
31		임진강 평화공원 조성	‘09~’22	298	94	94	110	변경
32		고랑포구 고호팔경풍류촌 조성	‘16~’24	112	56	56	-	변경
33		녹색생활체험관 건립	‘20~’25	400	175	75	150	변경
34		연천 DMZ 농촌체험관광 특화단지	‘17~’22	200	160	40	-	변경
35		SOC실증연구센터 건립	‘11~’20	1,100	902	-	198	변경
36		동서녹색평화도로 연결	‘09~’22	8,406	8,406	-	-	변경
37		한탄강 주상절리길 조성	‘17~’20	150	105	45	-	신규
38		BIX(은통산업단지) 조성	‘16~’20	1,188	310	70	808	신규

자료: 경기도(2019), 행안부 접경지역 발전종합계획 변경·도, 국비 1,443억 더 확보했다, 보도자료, 2019.02.08.

3) 강원특별자치도¹²⁾

- 강원특별자치도는 135개 사업 5조 8,620억원이 투자될 예정으로, 이는 전체의 44%에 해당하는 것으로 파악함

12) 강원도(2019), 강원도 접경 지역 발전 종합 계획 변경 확정, 보도자료, 2019.02.08, 자료를 활용하여 작성

- (당초) 78개 사업 7조 8,934억원
 - (변경) 135개 사업 5조 8,620억원(국비 2.3조원, 지방비 1.1조원, 민자 2.4조원)
 - (주요 변경 사항) 완료 23개 사업 1조 5,336억원, 추진 중·신규 사업 112개 사업 4조 3,284억원
- 접경지역 시·군별 주요 추진 사업은 도 전역 통일을 여는 길 조성, 춘천시 캠프 페이지 시민 복합 공원 음악 분수 설치, 철원군 한탄강 주상 절리길 조성, 화천군 상가 밀집 지역 환경 개선, 등이 계획에 주요 사업으로 추진됨
- 비무장지대(DMZ) 인근에 고성~강화(456km)까지 세계적 도보 여행길 조성 사업으로 국제적 관광 명소화를 하기 위한 ‘통일을 여는 길’을 2019년부터 추진
 - 문화, 체육, 복지시설 확충을 통해 주민 삶의 질을 향상하고 공동체 활력을 증진하기 위한 권역별 ‘거점형 주민 복지 문화 센터’를 2019년부터 10개소를 조성 예정
 - 한탄강 권역에 주상절리 협곡을 전망할 수 있는 접경지역의 대표적 생태 체험 공간 조성을 위해 철원군에 ‘한탄강 주상 절리길’ 조성 사업을 2020년까지 완료
 - 지질학적으로 가치가 높은 양구군 내의 편지불 지역을 조망할 수 있는 곤돌라, 전망대 조성을 위해 ‘금강산 가는 편지불 하늘길 조성 사업’을 2020년부터 추진
 - 2020 국방 계획에 따라 발생하는 유휴 부지를 활용하여 매력 있는 관광자원을 개발하기 위해 인제군에 ‘폐막사 활용 병영 체험 공간’을 2020년부터 조성 예정

[표 2-16] 접경지역 발전종합계획 강원특별자치도 사업 현황

연번	지역	사업명	사업비(억)			
			계	국비	지방비	민자
총계			58,620	22,718	11,526	24,376
본청(1개 사업)			50	35	15	-
1	본청	통일 안보 현장 체험 마을 공동체	50	35	15	-
춘천시(8개 사업)			10,910	1,055	2,815	7,040
1	춘천	경춘선 구철도 관광 자원화 사업	200	120	40	40
2	춘천	일반 산업 단지 조성 사업	7,428	299	129	7,000
3	춘천	캠프 페이지 평화 공원 조성	3,152	544	2,608	-
4	춘천	의암호 봄내 선착장 및 워터 프론트 조성	30	21	9	-
5	춘천	캠프 페이지 시민 복합 공원 음악 분수 설치	50	35	15	-
6	춘천	역사·문화·체험 공간 조성	20	14	6	-
7	춘천	서면 등선 폭포 주변 환경 정비	20	14	6	-
8	춘천	추곡 약수터 진입 기반 시설 개선	10	8	2	-
철원군(24개 사업)			19,942	11,971	2,971	5,000
1	철원	화강 60리 트레킹 코스 조성	250	175	75	
2	철원	화산강 특화 명품 광장 조성	150	105	45	
3	철원	물안개 수변 웰빙 체험 파크 조성	300	210	90	

연번	지역	사업명	사업비(억)			
			계	국비	지방비	민자
4	철원	두루미 생태 관찰 학교	84	42	42	
5	철원	소통의 문 안보 생태 빌리지 조성	300	210	90	
6	철원	철원 동서 녹색 평화 도로 연결	357	250	107	
7	철원	플라스마 일반 산업 단지 조성 사업	652	288	364	
8	철원	남북 도로 교통망 복원	3,864	3,864	-	
9	철원	궁예 태봉국 테마파크	155	77.6	77.6	
10	철원	근대 문화 거리 테마 공원	168	84	84	
11	철원	물류 에너지형 특화 발전 지구	10,000	3,500	1,500	5,000
12	철원	한탄강 주상 절리길 조성	196	137	59	
13	철원	자연의 공감 한탄강 승일교 리모델링	100	80	20	-
14	철원	DMZ 접경 지역 정주 여건 개선	150	120	30	-
15	철원	접경 지역 공유형 주민 센터 조성	200	140	60	-
16	철원	민군 커뮤니티 허브 조성	250	200	50	-
17	철원	서면 체육 힐링 공원 조성	30	15	15	-
18	철원	잠곡 저수지 수채화 타운 조성	54	27	27	-
19	철원	철원 8경 겸재 정선의 삼부연 폭포 명소화	100	50	50	-
20	철원	깃대봉 오름길 조성	66	33	33	-
21	철원	한탄강 수상 스포츠(래프팅) 편의 시설 설치	25	12.5	12.5	-
22	철원	안보 관광지 현대화	200	160	40	-
23	철원	통일 문화 교류 센터 조성	500	400	100	-
24	철원	경원선 복원 사업	1,791	1,791	-	-
화천군(19개 사업)			2,844	1,795	969	80
1	화천	국제 밀리터리 아트 파크 조성	100	70	30	-
2	화천	P.L.L 센터(전망대) 조성	150	105	45	-
3	화천	민간 기업 연수원 유치 기반 시설 조성	94	10	4	80
4	화천	서화산 문화 체험 공간 조성	250	175	75	-
5	화천	화천 동서 녹색 평화 도로 연결	480	336	144	-
6	화천	백암산 남북 물길 조망 지구	314	113	201	-
7	화천	추억의 밀리터리 특화 마을 조성	20	10	10	-
8	화천	거리-원천간 자전거 교량 개선	90	72	18	-
9	화천	군 장병 특화 거리 조성	100	80	20	-
10	화천	상가 밀집 지역 환경 개선	100	80	20	-
11	화천	소득형 산촌 주택 진입 도로 개설	23	18	5	-
12	화천	육지의 섬 연결로 개선	50	40	10	-
13	화천	도시 활력 증진을 위한 소규모 지역 개발	73	40	33	-
14	화천	노후 교량 화천 대교 확충	495	396	99	-
15	화천	평화의 댐 오지 지역 주민 이동선(도선) 건조	25	20	5	-
16	화천	광덕·삼일 계곡 관광지 노후 관로정비	80	40	40	-
17	화천	민·군·관 소규모 체육 시설 조성	50	15	35	-
18	화천	DMZ 수변마을 생태·안보 테마 공원 조성	150	75	75	-
19	화천	민·군·관 커뮤니티 센터 조성	200	100	100	-
양구군(29개 사업)			4,479	3,034	1,391	55
1	양구	파서탕 지구 생명의 숲 마을	258	180	78	-

연번	지역	사업명	사업비(억)			
			계	국비	지방비	민자
2	양구	국토 정중앙 테마 공원	100	70	30	-
3	양구	자연 생태 치유 마을 조성	161	53	53	55
4	양구	양구 동서 녹색 평화 도로 연결	432	303	129	-
5	양구	호수 수상 레저 관광 단지	180	90	90	-
6	양구	박수근 미술 체험 마을 조성	75	37.5	37.5	-
7	양구	편치볼 지오 파크 조성	284	142	142	-
8	양구	소양강 봉화 생태 수변 둘레길 조성(청춘 둘레길)	20	16	4	-
9	양구	인문학 이야기 센터 건립	70	56	14	-
10	양구	상무릉 현수교 가설	98	78	20	-
11	양구	민통선 지역 주민 생명 지킴 안전 시설물 설치	11	10	1	-
12	양구	에코 부머 '피스 빌리지' 조성	50	40	10	-
13	양구	민통선 북방 마을 복원 프로젝트	50	40	10	-
14	양구	도시 재생 사업	200	100	100	-
15	양구	파로호 습지 휴머니티스 빌리지 조성	80	64	16	-
16	양구	상습 침수 지역 영농 환경 정비	30	24	6	-
17	양구	양구 철도 역사 주변 도시 기반 시설 확충	500	350	150	-
18	양구	접경 벨트 평화 산업 단지 조성	700	700	-	-
19	양구	고구려 박물관 조성	40	20	20	-
20	양구	파서탕 생태 체험 관광지 조성	80	40	40	-
21	양구	국토 정중앙 양구 지리 박물관 조성	200	100	100	-
22	양구	스포츠 종합 센터 조성	300	240	60	-
23	양구	'양구야 놀자' 아이 마루 문화 공원 조성	30	15	15	-
24	양구	곰취향 가득한 팔랑굴 쉼터 조성	30	15	15	-
25	양구	국토 정중앙 생태 체험 공간 조성 사업	60	30	30	-
26	양구	DMZ 조이나믹 체험장 조성	50	25	25	-
27	양구	백자 마을 공동체 특화 조성 사업	200	100	100	-
28	양구	두타연 자연 생태 체험 공간 조성	90	45	45	-
29	양구	대암산 DMZ 산림 생태 관광 휴양 복합 단지 조성	100	50	50	-
인제군(27개 사업)			5,972	2,563	1,786	1,623
1	인제	소양강 인제 지구 하천 환경 정비 사업	120	60	60	-
2	인제	소양호 생태 습지 공원 조성	184	92	92	-
3	인제	용늪 생태 학교 정비	40	20	20	-
4	인제	국제 관광(자동차) 테마파크 조성	2,063	70	370	1623
5	인제	소수력 발전 시설 설치	350	245	105	-
6	인제	내린천 수변 공원 조성 사업	40	32	8	-
7	인제	인제 동서 녹색 평화 도로 연결	555	389	166	-
8	인제	소양호 빙어 체험 마을 조성	128	64	64	-
9	인제	자전거 친화 도시 및 라이딩 센터 조성	40	32	8	-
10	인제	폐막사를 활용한 병영 체험 공간 조성	100	80	20	-
11	인제	스마트 가로등 생활 안전 시스템 구축	50	40	10	-
12	인제	내린천 자연 친화적 친수 공간 조성	120	96	24	-
13	인제	주민 소득 증대를 위한 DMZ 작물 재배 단지 조성	288	200	88	-
14	인제	서리 수변 산책로 조성	10	5	5	-

연번	지역	사업명	사업비(억)			
			계	국비	지방비	민자
15	인제	폐교 및 폐막사를 활용한 일자리 창출 사업	50	40	10	-
16	인제	군 장병 특화 거리 조성	100	80	20	-
17	인제	농업 생산 기반 시설 개·보수	100	80	20	-
18	인제	인제 IC 주변 일자리 창출 지원 사업	60	48	12	-
19	인제	동서 고속화 철도 연계 지역 개발	600	480	120	-
20	인제	챌린지 파크 조성	30	24	6	-
21	인제	종합 운동장 조성	360	108	252	-
22	인제	아미산 군립 공원 관광 자원화	40	32	8	-
23	인제	음식물 자원화 시설 설치	144	43	101	-
24	인제	백담 마을 허브 랜드 조성	10	8	2	-
25	인제	산림 복지 단지 조성	350	175	175	-
26	인제	내린천 트레킹 길 조성	30	15	15	-
27	인제	햇살 가득한 구상나무 숲 조성	10	5	5	-
고성군(27개 사업)			14,423	2,265	1,579	10,578
1	고성	진부령 계곡 경관 마을 조성	150	105	45	-
2	고성	농업 전문 기관 연수원 기반 시설 설치	709	42	18	649
3	고성	국회 의정 연수원 유치 기반 시설 설치	2,075	53	22	2,000
4	고성	해양 레포츠 기반시설 조성	52	36	16	-
5	고성	해돋이 통일 전망 타워	68	34	34	-
6	고성	민간 연수원 유치(진입로 개설)	494	30	14	450
7	고성	화진포 평화 빌리지 조성	150	105	45	-
8	고성	관광형 특화 발전 지구 조성	5,200	420	180	4,600
9	고성	풍력 발전 단지 조성	1,760	-	-	1,760
10	고성	북천 하구 공원화	44	22	22	-
11	고성	사계절 해양·해중 관광 거점 지역 조성	35	28	7	-
12	고성	DMZ 숲길 연계 만해 수행길 코스 개발	10	6	4	-
13	고성	동해안 사계절 휴양 캠핑 지대 조성	27	21.6	5.4	-
14	고성	제2의 고향 군 장병 젊음의 특화 거리 조성	100	80	20	-
15	고성	동해안 최북단 거진미항 조성	35	28	7	-
16	고성	해양 심층수 전용 농공 단지 진입 도로 개설	30	24	6	-
17	고성	거진 지구 주거 밀집 지역 환경 개선	37	29.6	7.4	-
18	고성	알프스 썰본 리조트 조성	300	-	-	300
19	고성	금강산 가는 편지불 하늘길 조성	290	145	145	-
20	고성	화진포 관광 개발 및 북방 문화 타운 조성	921	158.4	158.4	604.2
21	고성	최북단 동해안 정주 힐링 캠프	150	67.5	67.5	15
22	고성	석호 생태계 복원	173.5	104.1	69.4	-
23	고성	석호 관광 벨트 조성	50	25	25	-
24	고성	금강으로 가는 'DMZ 하늘길' 조성	130	104	26	-
25	고성	해양 및 수상 레저 시설 조성	25	20	5	-
26	고성	해양 심층수 제2 농공 단지 조성	160	45	115	-
27	고성	해양 심층수 융·복합 산업 클러스터 조성	1,247	532	515	200

자료: 강원도(2019), 강원도 접경 지역 발전 종합 계획 변경 확정, 보도자료, 2019.02.08.

4) 접경지역 공통 사업¹³⁾

- 인천광역시, 경기도, 강원특별자치도 등 접경지역에 포함된 지역의 공통사업은 총 26개 사업으로 약 1조 3,282억원(국비: 9,116억원, 지방비: 3,890억원, 민자 276억원)으로 계획됨
 - 완료사업 3건, 기존사업 12건, 신규사업 11건이 계획에 포함, 소프트웨어 사업, 재난예방, 마을공동체 등 다양한 사업으로 구성

[표 2-17] 접경지역 공통 사업 현황

연번	사업명	사업기간	사업비(억)				비고
			계	국비	지방비	민자	
	26개 사업		13,281.6	9,115.8	3,889.8	276	
1	DMZ인근지역 포털 DB구축	'12~'14	50	50	-	-	완료
2	자생식물원 조성	'09~'13	90	90	-	-	
3	탄소순환마을 지정	'11~'13	53	28	15	10	
4	민통선 출입간소화 시스템 설치	'21~'27	570	399	171	-	기존 사업 변경
5	평화대학 유치	'30	1,500	1,500	-	-	
6	평화누리길 조성	'11~'21	1,500	1,050	450	-	
7	접경지역 바로알기 체험교실 운영	'21~'24	50	35	15	-	
8	접경지역 대피시설 확충 및 정비	'11~'20	3,225	1,791	1,434	-	
9	접경지역 경보시설 확충 및 정비	'12~'20	96	52	44	-	
10	평화생명지대 통합 홍보콘텐츠개발	'19~'22	37	18.5	18.5	-	
11	접경지역 10경10미 관광자원화	'22~'25	13	6.5	6.5	-	
12	접경지역 대지예술 연출	'22~'25	19.6	9.8	9.8	-	
13	UNESCO 접경생물권 보전지역 지정	'10~'22	30	15	15	-	
14	산림생태복원(민북지역)	'09~'19	257	224	33	-	
15	숲길 탐방로 조성	'12~'18	74	37	37	-	신규 사업 반영
16	통일을 여는 길	'19~'30	286	200	86	-	
17	꿈에 그린 희망빌리지 시범사업	'22~'25	100	70	30	-	
18	에너지 자립마을 조성	'22~'24	500	350	100	50	
19	동·서 지질공원 네트워크	'22~'30	100	70	30	-	
20	망향의 숲(추모공원)	'22~'30	300	210	60	30	
21	테마형 접경거점지역 조성	'22~'30	800	560	240	-	
22	농산어촌지역 기초생활인프라 확충(LPG)	'21~'30	2,035	1,297	552	186	
23	거점형 주민복지문화센터 조성	'19~'25	1,000	700	300	-	
24	통일안보 현장체험 마을공동체	'20~'21	50	35	15	-	
25	농산어촌지역 기초생활 인프라 확장(소규모 급수시설)	'20~'27	226	158	68	-	
26	군납농축산물 물류거점 조성	'21~'23	320	160	160	-	

자료: 경기도(2019), 행안부 접경지역 발전종합계획 변경...도, 국비 1,443억 더 확보했다, 보도자료, 2019.02.08.

13) 경기도(2019), 행안부 접경지역 발전종합계획 변경...도, 국비 1,443억 더 확보했다, 보도자료, 2019.02.08, 자료를 활용하여 작성

3.2. 지자체에서 제시하는 사업

- 접경지역의 광역도 단위의 개발·계획 중 계획의 범위가 2023년 이후까지 수립된 경우와 구체적 사업을 명시한 계획에 한정하며, 추가로 비법정계획인 지역별 민선 8기 공약실천계획을 활용하여 사업 현황을 도출함

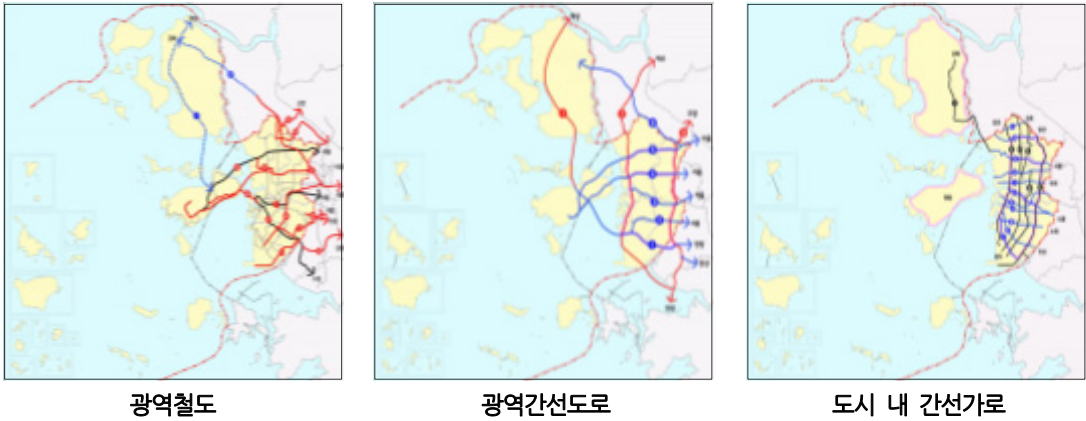
1) 인천광역시

- ① 2040년 인천도시기본계획
 - 인천도시기본계획에서 제시한 인천광역시의 접경지역 연계 사업은 주로 광역철도, 광역간선도로, 도시 내 간선가로 구축 사업이 해당하며, 대부분 강화군과 연계된 사업으로 추진됨

[표 2-18] 2040년 인천도시기본계획 접경지역 주요 사업 현황

연번	사업명	사업내용	비고
광역철도			
1	영종강화선	인천공항철도-강화북단	장기검토노선
2	검단강화선	검단-김포-강화	
광역간선도로			
1	영종강화평화도로	영종-강화-개성	장래통일대비 장기검토노선
도시 내 간선가로			
1	거침도-약암리	거침도-약암리	강화군 연계 국지도 84호선

자료: 2040년 인천도시기본계획



[그림 2-8] 2040년 인천도시기본계획 접경지역 주요 사업 현황

자료: 인천광역시(2022), 2040년 인천도시기본계획.

② 인천광역시 민선 8기 공약실천계획서

- 인천광역시 민선 8기는 인천의 경쟁력과 잠재력을 살려 세계질서의 변화에 선제적으로 대응하여 대한민국 경제를 대표하고, 세계로 도약하는 초일류도시 건설을 목표로 하며, 균형·창조·소통을 시정가치로 삼아 정책을 수행할 것을 언급
 - 주요 정책은 미래창조, 교통, 균형발전, 경제, 농어촌, 문화예술, 환경녹지·상수도, 복지, 교육·안전, 소통·공감으로 구분하여 총 400여 개의 과제를 도출, 이중 접경지역인 강화군, 옹진군과 관련된 사업은 10건으로 파악

[표 2-19] 인천광역시 민선 8기 공약실천계획서 접경지역 주요 사업 현황

연번	사업명	주요 정책	비고
1	영종-강화 대교 건설	미래를 준비하는 경쟁력 있는 도시	선거공약
2	강화-계양고속도로 건설	모든 길이 인천으로 연결되는 교통이 편리한 도시	선거공약
3	강화 남부권 행복센터 설치	안전한 먹거리, 농어민과 상생하는 도시	선거공약
4	강화-옹진 경주여객 개선사업		시민제안공약
5	강화 접경지역 복합체험문화공원 조성	문화와 예술이 일상이 되는 즐거운 도시	선거공약
6	옹진 섬마을 박물관 건립		선거공약
7	강화 삼별초 관광 거점 조성		시민제안공약
8	섬마을 가족힐링 캠프운영	맑은 생명이 살아 숨쉬는 녹색환경 도시	시민제안공약
9	도서지역 상수도 보급, 해수 담수화시설 확대	시민 모두가 건강한 교육·안전 도시	시민제안공약
10	옹진군 공공의료시설 확대		선거공약

자료: 인천광역시 민선 8기 공약실천계획서를 활용하여 작성

2) 경기도

① 경기북부 10개년 발전계획(2016~2025)

- 경기 북부 10개년 발전계획(2016~2025)은 주요 사업을 산업·경제, 교통, 도시·지역 개발, 문화·관광, 환경, 농업·농촌, 복지·교육, 법·제도, 남북관계로 구분하여 사업을 도출함
 - 접경지역에 포함된 지역 중 주요 사업은 고양시, 파주시, 포천시, 양주시, 연천군 등에서 산업·경제, 도시·지역개발, 환경, 농업·농촌, 문화·관광부문에 포함

[표 2-20] 경기북부 10개년 발전계획(2016~2025) 접경지역 주요 사업 현황

연번	지역	사업명	내용	비고
1	고양, 파주	경기북부 테크노밸리 조성	경기북부의 성장을 이끌 신 성장산업에 대한 입지 공간을 마련	산업·경제
2	포천, 양주, 연천	경기북부 친환경 거점산업단지 조성	경기북부지역의 산업구조 고도화 및 지속가능한 발전을 위해 거점산업단지를 구축	산업·경제
3	고양	K-컬처밸리 조성을 통한 한류 콤플렉스 조성	콘텐츠 파크+융복합 공연장+호텔과 연계한 복합상업시설 구축	문화·관광
4	파주	관광특구 지정	파주관광특구 지정을 위한 우선사업 선정, 경기북부유명관광지(프로방스, 헤이리문화지구, 통일동산) 구축	문화·관광
5	연천	역세권, IC중심의 TOD (대중교통중심개발) 추진	경원선 전철화사업에 맞추어 연천역 중심으로 주거·교육·산업·문화 등의 기능을 가지는 연천역세권 개발사업 추진	도시·지역개발
6	연천	임진강 평화생명벨트 조성	남북 접경지역의 발전거점으로 확대하여 협력사업 증대	환경
7	연천	경기 DMZ 농촌체험관광특화단지 조성	DMZ지역 기후, 토양에 적합한 농업 특화단지, 특화작목 중심의 농산물 가공센터 구축	농업·농촌
8	연천	개성인삼 특화단지 조성 및 남북 공동 재배	연천군을 통일교육특구로 지정 후 제반 인프라 구축	농업·농촌

자료: 경기북부 10개년 발전계획(2016~2025)

② 제2차 경기도 지역균형발전 기본계획(2020~2024)

- 「경기도 지역균형발전 지원 조례」 규정에 따라 지역의 발전수준을 조사 및 분석하여 지역균형발전사업 대상 지역으로 선정해 ‘시·군별 전략사업’, ‘국가균특회계지원사업’, ‘균특지방이양사업’ 등 3개 분야로 나눠 지원함
 - 접경지역은 포천시, 동두천, 연천군이 포함
- 주요 사업은 포천시 ‘선단IC 연결도로 확포장 공사’, 동두천시 ‘반다비 체육센터 건설’, 연천군 ‘연천역 연계 역세권 인프라 구축사업’ 등이 포함됨

③ 주한미군 공여구역주변지역 등 발전종합계획

- ‘주한미군 공여구역주변지역 등 발전종합계획’의 지원 사업은 미군기지의 입지로 인해 지역개발이 제약된 주변 지역의 발전을 위한 범정부적 사업으로 추진됨
 - 2008년 발전종합계획 수립 이후 2022년까지 455개 사업에 14조 5,352억원을 투입, 2026년까지 532개 사업에 47조 6,276억원을 투입
 - 접경지역에 포함된 주요 사업은 경기도 파주시, 강원특별자치도 춘천시에서 반환공여 구역 개발, 주변 지역 지원사업 등 총 3건이 추진되는 것으로 파악

[표 2-21] 주한미군 공여구역주변지역 등 발전종합계획 접경지역 주요 사업 현황

연번	지역	사업내용	비고
1	경기도 파주시	- 사업명 : 파주 캠프 게리오웬 - 위치 : 경기도 파주시 선유리 - 사업비 : 3,340억원 * '23년 1,092억원 - 사업기간 : 2021~2027년 - 사업내용 : 반환기지에 도시개발을 통해 일자리 창출 및 지역발전 도모	 반환공여구역 개발
2		- 사업명 : 한국폴리텍대학 경기 북부캠퍼스 건립 - 위치 : 경기 파주시 월롱면 - 사업비 : 732억원 * '23년 182억원 - 사업기간 : 2015~2025년 - 사업내용 : 산업체 인력지원 및 미래인재 양성을 위한 직업중심 대학 건립	 주변지역 지원사업
3	강원특별자치도 춘천시	- 사업명 : 춘천 캠프 페이지 - 위치 : 강원도 춘천시 근화동 - 사업비 : 1,594억원 * '23년 161억원 - 사업기간 : 2009~2027년 - 사업내용 : 반환기지에 시민공원을 조성하여 여가 공간 제공 및 관광 경제 활성화	 반환공여구역 개발

자료: 주한미군 공여구역주변지역 등 발전종합계획을 활용하여 작성

④ 경기도 민선 8기 공약실천계획서

- 경기도 민선 8기 공약실천계획은 더 많은 기회, 더 고른 기회, 더 나은 기회, 민생·교통·주택·일자리·소통·문화·복지 등 변화된 경기도를 목표로 3대 비전, 9대 분야, 295개 실천과제를 제시함
- 접경지역 관련 사업은 ‘북부에 변화·평화의 기회를 만드는 경기’ 분야에 집중되었으며, ‘성장의 기회가 풍부한 경기’, ‘주택·교통·일자리가 유쾌한 경기’, ‘문화·예술·여가가 일상이 되는 경기’ 분야 등 17개 사업이 포함됨

[표 2-22] 경기도 민선 8기 공약실천계획서 접경지역 주요 사업 현황

연번	사업명	주요정책
1	방송미디어콘텐츠 산업 육성 신 성장특구 조성(고양시)	분야1. 성장의 기회가 풍부한 경기
2	국가산단 확대 개발 지원(동두천시)	
3	4차 산업혁명대학 유치 등 산업 전문인력 양성(파주시)	
4	고속철도(KTX·SRT 등) 경기북부 연장	분야2. 주택·교통·일자리가 유쾌한 경기
5	7호선 연장(양주시)	
6	소요산·보산동 관광특구 개발 지원(동두천시)	분야3. 문화·예술·여가가 일상이 되는 경기
7	세계적인 자연·문화관광지 조성 지원(연천군)	
8	경기북부 인프라 집중 투자	분야6. 북부에 변화·평화의 기회를 만드는 경기
9	접경지역 주민불편 해소를 위한 군사시설보호구역 정비(연천군)	
10	보건·의료·인도·그린 협력으로 남북교류 기반 조성	
11	평화경제특구법 제정 촉진	
12	DMZ 일원 관광거점 육성	
13	DMZ 일원 평화관광 콘텐츠 확대	
14	파주 한반도 평화경제체험관 설치	
15	경기북부 신산업벨트(파주LCD산단-양주TV) 조성	
16	경기북부 도로환경 개선(포천시, 가평군)	
17	38선 평화공원 조성 지원(포천시)	

자료: 경기도 민선 8기 공약실천계획서를 활용하여 작성

⑤ 경기북부특별자치도 설치 기본계획 및 비전·발전전략 수립

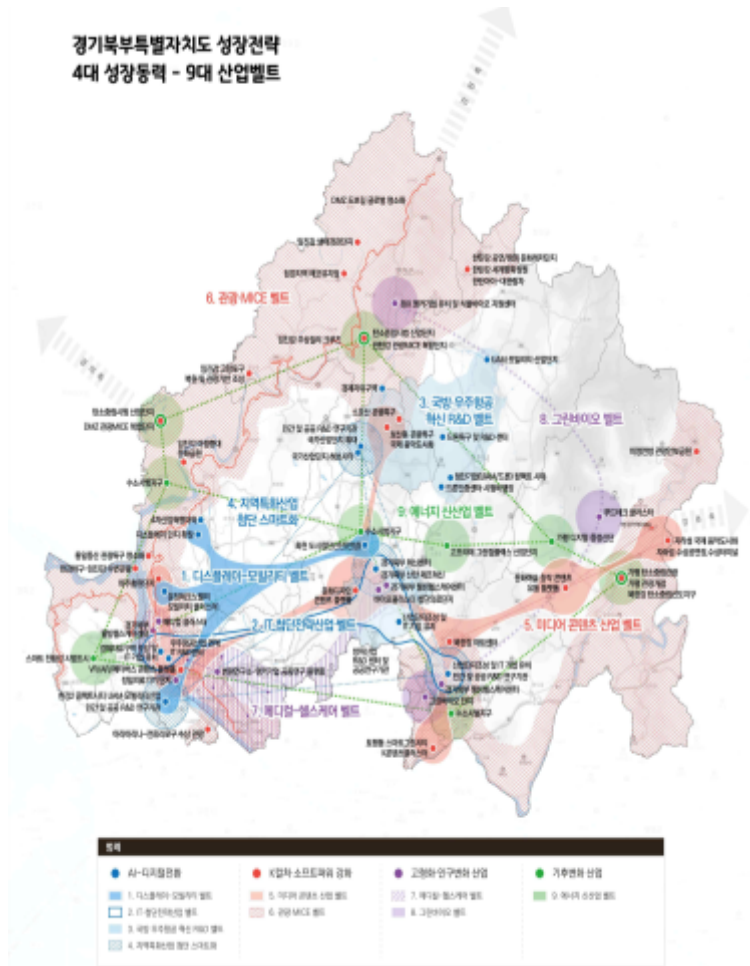
- 경기북부특별자치도 설치 기본계획 및 비전·발전전략 수립은 「경기북부특별자치도 설치 추진 및 지원에 관한 조례」에 따라 수립됨
 - 경기 북부 발전잠재력을 활용한 지역주도 발전과 한반도 평화공존 시대 준비를 위해 행·재정 특례와 자치권이 강화된 경기북부특별자치도 설치를 목표
- 대한민국의 성장에 기여하는 핵심지역, 남북을 연결하는 동북아 국제평화자유도시, 미래형 분권모델과 지역 간 상생발전을 계획의 비전으로 설정하여 추진됨
 - 추진 전략은 4대 성장동력 9대 전략산업 벨트 조성, GTX 등 광역교통인프라 개선 및 역세권 복합개발, 중첩규제 개선, 한강하구/DMZ 접경지역의 국제평화자유지대화, 지역간 상생발전 자치분권 모델 구축 등
- 성장동력 및 전략산업 벨트 내 50여 개의 지역별 사업을 제시, 정책과제는 광역급행 철도(GTX)·격자형 도로망 등 광역교통 인프라 확충, 수도권 규제 개선, 국제평화자유도시 개발센터 설치 및 특례 도입, 지역 간 상생협력기금 설치를 제안하였음

[표 2-23] 성장동력 및 산업벨트별 주요 사업

성장동력 및 산업벨트		지역	사업
AI·디지털 전환	디스플레이·모빌리티벨트	파주	- 디스플레이 단지 확장·모빌리티산업 거점 육성 - 운정테크노밸리 모빌리티 산업 육성
		양주	- 회천 도시첨단산단 전장산업 육성
		김포	- 한강2 콤팩트시티 UAM 및 모빌리티 산업 육성
	IT·첨단전략산업벨트	양주	- 경기북부 혁신센터 설립(양주테크노밸리 융복합 연구·창업단지)
		남양주	- 산업단지조성 및 IT 기업 유치(왕숙)
		고양	- 경제자유구역 조성 및 IT 기업 유치(JDS)
		의정부	- 산업단지조성 및 IT 기업 유치(캠프스탠리)
		고양·파주	- 4차산업혁명대학 설립
		의정부·양주·동두천·포천	- 경·원축 경제자유구역 조성
	국방·우주항공혁신R&D 벨트	포천	- 드론티구 확대 및 R&D 센터 설립 - UAM·모빌리티 클러스터 조성(6군단부지/영중)
		의정부	- 방위산업 R&D 센터 설립 및 공공연구기관 유치(캠프잭슨)
		고양	- 우주항공산업 연계 IT R&D센터 구축 및 기업 유치(항공대)
	지역특화산업 첨단 스마트화	김포·동두천·남양주	- 민간 및 공공 R&D 연구기관 유치
		양주·동두천·포천·연천	- 경기북부 주요산단 제조혁신기능 강화
		동두천	- 국가산업단지 확대 조성 - 국가산업단지 허브시티 조성
K컬처·소프트파워 강화	미디어 콘텐츠 산업 벨트	고양·김포·파주	- VR·AR·메타버스 콘텐츠 플랫폼 구축
		의정부	- 문화디자인 콘텐츠 플랫폼 구축
		남양주·가평	- 문화예술 창작 콘텐츠 유통 플랫폼 구축
		동두천	- 보산동 관광특구의 국제 음악도시화
		가평	- 자라섬의 국제 음악도시화
	관광·MICE 벨트	파주·김포	- DMZ 관광MICE 복합단지 조성
		파주	- 통일동산 관광특구 명소화
		연천·포천	- 한탄강 관광MICE 복합단지 조성
		포천	- 한탄강 세계평화정원 조성
		포천·연천	- 한탄아이·대관람차 건립
		김포·파주·연천·포천·동두천	- 접경지역 에코뮤지엄 조성
		김포·파주·연천·포천	- DMZ 도보길 글로벌 명소화
		파주·연천	- 임진강 주상절리 크루즈 운영
		김포	- 아라마리나·전류리포구 수상 관광 거점화
		김포·파주·연천	- 한강하구·임진강 연계 수변관광 기반구축
		동두천	- 소요산 관광특구 조성
		가평	- 북한강 탄소중립관광 협의회 운영
			- 가평 관광거점 투자유치 및 기반시설 구축
			- 자라섬 수상공연장, 수상터미널 조성
		남양주	- 미영연방 관광안보공원 조성
			- 북한강 아트센터 건립

성장동력 및 산업벨트		지역	사업
고령화·인구변화 산업	메디컬-헬스케어 벨트	고양	- 일산테크노밸리, 정밀의료기기산업 육성 - 병원연구소-앵커기업 공동연구 플랫폼 구축
		파주	- 메디컬 클러스터 조성
		의정부	- 캠프카일, 바이오-첨단의료단지 조성
		경의·경원·경춘	- 경기북부 웰빙헬스케어센터 조성
	그린바이오 벨트	연천	- BIX 단지 앵커기업 유치 및 식물바이오 산업지원센터 조성
		구리	- 테크노밸리-IT그린바이오 산업 육성
기후변화 산업	에너지 신산업 벨트	평화경제특구·기회발전특구	- 탄소중립시범산업단지 조성
		남양주·파주·양주	- 수소시범지구 조성
		김포	- 스마트 친환경 시범도시
		포천	- 고모리에 그린컴플렉스 산업단지 조성
		가평	- 가평 탄소중립관광 시범지구 조성

자료: 경기연구원(2024), 경기북부특별자치도 설치 기본계획 및 비전·발전전략 수립



자료: 경기연구원(2024), 경기북부특별자치도 설치 기본계획 및 비전·발전전략 수립

3) 강원특별자치도

① 강원도 발전촉진형·거점육성형 지역개발계획(2018~2027)

- 강원도 발전촉진형·거점육성형 지역개발계획은 발전촉진형 및 거점육성형 지역개발 계획으로 구분하여 계획을 수립하였으며, 성장촉진지역 8개 지역, 접경지역 6개 지역, 거점지역 4개 지역에 2027년까지 총 88개소에 7조 5,943억원이 소요됨
 - 발전촉진형: 70개 사업, 6조 6,343억원, 거점육성형: 18개 사업, 9,600억원으로 추진
- 접경지역 사업은 발전촉진형 15건 및 거점육성형 4건 등 총 19개 사업이 계획에 포함 되었으며, 기존사업 13건, 신규사업 6건이 수립됨

[표 2-24] 강원도 발전촉진형·거점육성형 지역개발계획(2018~2027) 접경지역 주요 사업 현황

지역별	추진 상황별	사업명	사업내용	사업비(백만원)			
				총사업비	국비	지방비	민간
접경지역	합계	15건		1,151,609	131,989	136,544	883,076
춘천시	기존 사업	강원도 수열에너지 융복합 클러스터 조성사업	A=784,912㎡	304,000	25,400	10,800	267,800
	신규 사업	삼악산 로프웨이 조성사업	A=55,592㎡, L=3.62km, B=10m	55,300	-	300	55,000
		삼천동 관광호텔 건립사업	A=50,000㎡	101,008	-	-	101,008
		의암호 관광유람선 사업	A=4,566㎡	28,000	1,500	1,500	25,000
철원군	기존 사업	직탕리조트 조성사업	A=95,550㎡	130,317	10,200	24,220	95,897
		DMZ 생태관광거점 조성사업	A=2,009,548㎡	121,000	21,000	20,000	80,000
		철원 플라즈마 산업단지 조성사업	A=319,394㎡	65,261	28,827	36,434	-
		한탄강 에코밸리 현수교 설치사업	인도교 L=0.18km, B=3m 진입도로 L=0.5km, B=5m	6,800	5,200	1,600	-
		포천(산정호수) 철원 연결도로 확·포장	L=5.9km, B=12m	13,452	10,762	2,690	-
		철원 스파리조트 조성 확장사업	A=285,889㎡	29,683	-	200	29,483
		DMZ 생태관광거점 순환로 확·포장	L=4.7km, B=8~12m	11,500	9,200	2,300	-

지역별	추진 상황별	사업명	사업내용	사업비(백만원)			
				총사업비	국비	지방비	민간
	신규 사업	고석정 힐링파크 개발사업	A=239,068㎡	59,600	11,000	28,600	20,000
		명성산 공예길 관광자원 개발사업	A=40,000㎡	21,800	900	900	20,000
화천군	신규 사업	화천 생태문화 전시관 조성사업	건축물 A=1,400㎡, 휴게공원 A=1,000㎡	10,000	8,000	2,000	-
고성군	기존 사업	인홍 고성 한스타일 월드영상 관광·레저 복합단지 조성사업	A=181,906㎡	193,888	-	5,000	188,888
기존 특정지역	합계	4건		71,000	21500	19,320	2,300
인제군	기존 사업	모험레포츠시설 접속도로 선형개량사업	L=2.22km, B=10~18.5m	9,000	-	1,100	-
고성군	기존 사업	건봉사 복원사업	242,368㎡	15,800	9,500	4,000	2,300
		문암진리 선사유적 공원화사업	67,634㎡	24,000	12,000	12,000	-
		관동별곡 800리 역사체험 탐방로 조성사업	L=4.02km, B=8m (교량1개소)	22,200	-	2,220	-

자료: 강원도 발전추진형·거점육성형 지역개발계획(2018~2027)을 활용하여 작성

② 강원도 민선 8기 공약실천계획서

- 강원도 민선8기 공약실천계획은 도민 중심의 지역주도형민생경제 안정과 미래 전략 산업 육성을 최우선 과제로 추진하는 것을 도정 방향으로 설정하여 5개의 분야의 총 127개의 세부 사업을 추진함
 - 5개 분야는 성공적 강원특별자치도를 위한 미래 비전 마련, 지속적 발전을 위한 먹거리 산업 육성, 머물러 살고 싶은 특별한 강원 건설, 교통·물류가 사통팔달로 연결된 중심지로 도약, 폐광·접경지역 및 농산어촌의 가치 재창출이 해당
- 접경지역 주요 사업은 총 19건이 도출되었으며, 주로 사업규모가 큰 기반시설을 비롯하여 관광단지, 소규모 여가시설 등이 포함된 것으로 파악함

[표 2-25] 강원도 민선 8기 공약실천계획서 접경지역 주요 사업 현황

연번	지역	사업명	사업기간	사업내용	사업비
1	춘천	수열에너지 융복합 클러스터	‘20~’27	친환경 데이터센터 집적단지 + 데이터산업 융합밸리	3,439억원
2	춘천	도시 디자인을 통한 글로벌 관광 테마도시 조성	‘22~’25	북한강·호수 주변 생태·자연자원을 이용한 관광거점 조성	37억원
3	춘천	제2경춘국도 조기 착공	‘19~’29	4차로 신설 L=33.6km(국도46호선)	1조 2,862억원
4	춘천	서면대교 건설사업	‘23~’28	서면대교 L=1.25km	1,200억원
5	춘천	춘천~속초간 동서고속화철도 조기 완공	‘16~’27	93.74km(단선전철)	2조 4,378억원
6	춘천, 철원	중앙고속도로 철원 연장	‘23~’34	4차로 신설 L=63.2km(남북8축, 고속국도55호선)	3조 2,608억원
7	춘천 외	강원도형 국가정원 조성	‘23~’30	강원도 지역특색을 반영한 국가정원 조성	1,790억원
8	철원	포천~철원 고속도로 건설	‘23~’34	4차로 신설 L=40.4km(남북4축, 고속국도 29호선)	1조 9,433억원
9	철원, 고성	DMZ 세계평화공원 조성	‘23~’26	생물 다양성과 생태계의 보고인 DMZ 일원을 세계적 생태·평화 관광지로 개발	2,500억원
10	화천	화천댐 역사속으로 탐방로 조성	‘22~’25	북한강·호수 주변 생태·자연자원을 이용한 관광거점 조성	20억원
11	화천	DMZ 생태관광 클러스터	‘22~’26	산천어 에코파라다이스 클러스터 조성	50억원
12	화천 등	접경지역 먹거리통합지원센터 건립	‘22~’26	접경지역 군, 학교 등 공공급식 식자재 공급을 위한 시·군단위 센터 설치	225억원
13	양구	한반도의 중심 DMZ가 숨어 있는 양구 한반도섬 조성	‘22~’25	북한강·호수 주변 생태·자연자원을 이용한 관광거점 조성	-
14	양구	양구수목원 복합테마파크 조성	‘23~’26	모노레일, 전시시설, 편의시설 조성	100억원
15	인제	용대~백담케이블카 설치	‘22~’	로프웨이, 지주 설치	460억원
16	인제	인제 소양호 명품생태화원 조성 및 아미산 군립공원 관광시설 조성	‘22~’25	북한강·호수 주변 생태·자연자원을 이용한 관광거점 조성	5억원
17	인제	국립 강원권 생물자원관 건립	‘23~’26	DMZ·백두대간 생물자원의 수집·보존, 조사 연구, 교육 전시 등	792억원
18	고성	강원 산림레포츠공원 조성	‘23~’26	어드벤처 파크, 짚라인, 야영장, 트리탐로드 등 체험시설 조성	460억원
19	고성	속초~고성 고속도로 건설	‘23~’34	4차로 신설 L=43.5km(남북10축, 고속국도 65호선)	2조 711억원

자료: 강원도 민선 8기 공약실천계획서를 활용하여 작성

③ 시군별 계획

- 강원특별자치도 내 철원군, 화천군, 고성군, 양구군, 인제군의 발전 방향 및 핵심 사업을 기본계획, 종합발전계획, 민선8기 공약계획서 등을 활용하여 검토함
- (철원군) 2030 철원군 중장기 종합발전계획을 수립하여 광역 연계체계의 강화, 농림축산업의 혁신과 첨단화, 친 산업 환경 조성, 계층·세대·민군 통합과 사회적 자본 구축, 한반도 중부의 생태·평화 거점도시 조성 등 추진 전략을 통해 발전계획을 수립함
 - 군수 공약으로 ‘역사와 미래의 고장, 통일을 준비하는 철원’을 군정 비전으로 설정, 한탄강 관광 패키지, 활기찬 지역경제 조성, 민·군·관 협력사업 추진을 역점 목표로 수행
- (화천군) 2030 화천군 종합발전계획에서 오감 만족 행복을 느끼는 자연의 도시를 비전으로 하여 농업 경쟁력 강화, 신산업 육성을 통한 지속발전도시, 수요에 대응한 지속가능한 평화거점도시를 핵심 전략으로 발전 계획을 설정함
 - 군정 전략에서는 실질적 수익 창출 정책으로 미래형 농촌공동체 실현을 핵심 목표로 설정
- (고성군) 2035 고성 군기본계획은 꽃과 아이가 그려가는 평화, 금수강산 고성을 비전으로 설정, 자연환경 보전과 개발 조화, 특화된 관광자원 및 체류시설 개발, 분단·평화 관광자원 개발 및 연계강화를 추진 목표로 설정하여 계획을 수립함
 - 타 지역과 차별화된 전략으로서 기후변화 대응을 위한 온실가스 흡수역량 강화를 전략으로 산림탄소 상쇄제도를 통해 인증된 산림탄소흡수량 구매·중개제도 운영, 탄소 흡수조립지 사업 확대방안을 검토
- (양구군) 2040 양구 군기본계획을 통해 천혜의 자연 통일의 관문 행복도시를 비전으로 하여 지역자산과 연계한 관광 특화, 안보관광지 인프라 구축, 신재생에너지 및 융·복합 친환경 산업단지 조성을 핵심 전략으로 발전 방향을 모색함
- (인제군) 2040 인제 군기본계획은 생명수가 넘치는 산림의 보고, 산소치유의 도시를 비전으로 친환경 관광개발, 산림자원의 효율적 활용, 경제 활성화 및 일자리 창출을 위한 산림 분야 대학 설치 등을 핵심 추진 전략으로 설정함
- 지역별 사업은 종합발전계획 및 민선8기 공약실천계획서를 바탕으로 주요 사업 위주로 검토하였으며, 주로 산림자원 등 자연환경 및 지역 여건을 활용한 생태관광개발, 농어촌 특화 산업, 인프라 구축으로 구성됨

[표 2-26] 강원특별자치도 기초지자체 종합발전계획 및 민선 8기 공약실천계획서 주요 사업 현황

지역	전략	사업내용	사업내용	비고
철원	광역 연계체계 강화	광역 교통 조기 구축	수도권 연계 교통 체계 구축, 중앙고속도로 철원 연장	2030 철원군 중장기 종합발전계획
철원	광역 연계체계 강화	남북 간 단절 유로의 복원	경원선 남측구간 복원, 금강산선 남측구간 복원,	2030 철원군 중장기 종합발전계획
철원	농림축산업의 혁신과 첨단화	빅데이터 기반 스마트 영농환경 구축	ICT 기반 스마트팜, 스마트 방역시스템,	2030 철원군 중장기 종합발전계획
철원	농림축산업의 혁신과 첨단화	DMZ 생명건강산업 기반 구축	DMZ 플로라산업 구축	2030 철원군 중장기 종합발전계획
철원	친 산업 환경의 조성	철원 평화산업단지 시범단지 지정	보세임가공단지 구축	2030 철원군 중장기 종합발전계획
철원	친 산업 환경의 조성	DMZ 신재생에너지밸리	태양광 중심의 신재생에너지 타운 구축	2030 철원군 중장기 종합발전계획
철원	한반도 중부의 생태·평화 거점도시 조성	한탄강 테마도시 기반 구축	고석정 관광거점 조성, 문화 및 자연자원의 첨단화	2030 철원군 중장기 종합발전계획
철원	한탄강 기적의 패키지 조성	유네스코세계지질공원 한탄강주상절리테마공원 조성	한탄강 주상절리길(경기도-강원도) 인도교 설치	민선8기 철원군수 공약 보고서
철원	한탄강 기적의 패키지 조성	김화 성재산 일대 생태환경 관광산업	철원DMZ 성재산 일원 도립공원 지정 및 공원시설	민선8기 철원군수 공약 보고서
철원	사통팔달 교통환경 조성	포천↔철원 간 고속도로 연장	남북 8축 연결(춘천~철원)	민선8기 철원군수 공약 보고서
철원	사통팔달 교통환경 조성	연천↔철원 간 전철화 추진	전철 개설 L=20.6km	민선8기 철원군수 공약 보고서
철원	더 웃고, 더 행복한 활력 철원	금학산 힐링·체험 산림욕장 조성	숲길 정비(0.5km), 치유의 길	민선8기 철원군수 공약 보고서
화천	농가소득 및 고부가가치 농업 실현	종합농산물 유통센터 개설	종합 농산물 유통센터 건립, 먹거리통합지원센터 설립 및 운영	2030 화천군 종합발전계획
화천	농가소득 및 고부가가치 농업 실현	임업인 유통센터 개설	임업 유통센터 개설	2030 화천군 종합발전계획
화천	건강한 농촌도시 기반 구축	스마트 산림바이오 혁신 기반 조성	산림바이오 재배단지 조성	2030 화천군 종합발전계획
화천	지역 특화산업 육성	접경지역 군수산업 거점 육성	접경지역 군수산업 비즈니스 벨트 구축	2030 화천군 종합발전계획
화천	지역경제활성화를 위한 산업기반시설 확충	화천 제2농공단지 조성	사내면 군수산업단지	2030 화천군 종합발전계획
화천	지역경제활성화를 위한 산업기반시설 확충	양수발전소 건설 및 RE100 산업단지 조성	발전소 및 산업단지 구축	2030 화천군 종합발전계획
화천	지역거점 활성화를 통한 특화도시 구축	화천군 역세권 및 배후단지 개발	화천역 역세권 개발	2030 화천군 종합발전계획
화천	지역거점 활성화를 통한 특화도시 구축	미래형 친환경 생태주거단지 구축	화천형 친환경주택단지 보급	2030 화천군 종합발전계획
화천	지역과 상생하는 관광	화천 국립 산림복지단지 조성	산림복지단지 구축	2030 화천군 종합발전계획
고성	상생의 자립경제	동해북부선 역세권 개발	동해북부선 역세권개발	민선8기 정책공약보고서

지역	전략	사업내용	사업내용	비고
고성	상생의 자립경제	남북을 잇는 동해고속도로 건설	동해고속도로(속초시~고성군 제진리 구간)	민선8기 정책공약보고서
고성	상생의 자립경제	제2특화농공단지 조성	특화단지 부지 및 인프라 구축	민선8기 정책공약보고서
고성	휴(休)를 즐기는 관광	동해안 석호 생태자원탐방시설 조성	생태탐방로 L=1.2km, L=0.8km, 서식지 복원	민선8기 정책공약보고서
고성	휴(休)를 즐기는 관광	DMZ 평화공원 조성	DMZ 생태관찰 전망대 조성	민선8기 정책공약보고서
고성	휴(休)를 즐기는 관광	초도항 해양경관 탐방로 조성	탐방로(해안데크) (L=606.7m)	민선8기 정책공약보고서
고성	휴(休)를 즐기는 관광	화진포 국제휴양관광지 조성	콘도미니엄 등	민선8기 정책공약보고서
고성	휴(休)를 즐기는 관광	화진포 해양누리길 조성사업	해안데크 산책로(L=2.9Km, B=2m), 편의시설	민선8기 정책공약보고서
고성	휴(休)를 즐기는 관광	고성 남북산림협력센터 유치	남북산림협력센터	민선8기 정책공약보고서
고성	풍요와 잘 사는 농수산	농산물 가공·유통지원센터 구축	농산물 제조·가공공장	민선8기 정책공약보고서
양구	양구 경제 활력으로 일자리 창출	제2농공단지 조성	제2농공단지 구축	민선8기 공약실천계획서
양구	희망찬 농업! 행복한 농촌	자연중심 산지유통복합타운 조성사업	집하장, 선별장, 저온저장고 건축	민선8기 공약실천계획서
양구	품격이 다른 관광	사명산 생태관광지구 조성	치유의 숲 조성	민선8기 공약실천계획서
양구	제대군인 정착지원 및 성공 귀농	제대군인마을 조성사업	제대군인마을 조성	민선8기 공약실천계획서
양구	행복한 삶이 있는 명품 도시	반려동물 테마공원 조성사업	동물보호소 및 반려동물 놀이터	민선8기 공약실천계획서
인제	1,000만 관광시대	갯골 치유의 숲 조성사업	치유의 숲 조성	민선8기 군수 공약 실천계획서
인제	1,000만 관광시대	정자리 대규모 관광단지 조성	골프장, 스키장, 숙박시설	민선8기 군수 공약 실천계획서
인제	1,000만 관광시대	한계권역 역사문화관광 자원조성	한계산성 탐방센터 건립, 탐방로 구축	민선8기 군수 공약 실천계획서
인제	1,000만 관광시대	하남 국민치유 숲 힐링센터 조성	치유문화센터, 테마형숙박시설, 자연정원	민선8기 군수 공약 실천계획서
인제	1,000만 관광시대	명품 골프장 조성	그라운드골프장, 파크골프장	민선8기 군수 공약 실천계획서

자료: 철원군, 화천군, 고성군, 양구군, 인제군, 종합발전계획 및 군수 공약계획서

3.3. 소결

- 접경지역의 발전을 위한 기존 사업은 접경지역 발전과 관련성이 가장 높은 접경지역 발전종합계획, 접경지역에 포함된 광역·도 계획 등 법정계획과 도지사, 시장·군·구청장 등 비 법정 계획을 활용하여 제안 사업을 도출함
- 접경지역의 대표적인 개발계획은 ‘접경지역 발전종합계획’으로 2011년 수립 이후 2019년에 변경 계획을 거쳐, 현재 225개 사업 13.2조원(국비 5.4조원, 지방비 2.2조원, 민자 5.6조원)을 확정함
 - 인천광역시: 강화군, 옹진군 지역에 총 27개 사업(신규 12건), 2조 5천억이 반영
 - 경기도는 고양시 등 7개 지역에 38개 사업 3조5,171억원(국비 1조7,982억, 지방비 4,792억, 민자 1조2,397억)으로 수립
 - 강원특별자치도는 135개 사업 5조 8,620억원이 투자될 예정으로, 이는 전체의 44%에 해당하는 것으로 전체 접경지역 중 가장 큰 비중을 차지
- 법정 및 비법정 개발·계획은 접경지역의 광역·도 개발·계획을 기준으로 계획의 범위가 2023년 이후까지 수립된 경우와 구체적 사업을 명시한 계획을 선정하여 분석, 비법정계획인 지역별 민선 8기 공약실천계획을 활용하여 사업 현황을 도출함
 - 인천광역시: 총 14개의 주요 사업을 검토, 주로 도서지역인 것을 감안하여 대부분 도로 연결 등 기반시설 구축과 관광거점사업으로 구성
 - 경기도는 법정 및 비법정 개발·계획 및 경기북부특별자치도 설치 추진 기본계획 등 총 77개의 주요 사업이 산업·경제, 교통, 도시·지역개발, 문화·관광, 환경, 농업·농촌, 남북관계 등 분야에 수립
 - 강원특별자치도는 총 38개의 주요 사업이 도출, 낙후지역의 특성에 부합한 기반시설 확충 및 관광시설 사업으로 구성
- 접경지역 발전을 위한 기존 제안 사업 검토 결과, 권역별 사업 특성을 구분하여 총 3개의 권역으로 사업 아이디어 발굴을 제안, 파주 등 서부권, 강원특별자치도, 경기도가 연계된 철원, 연천 등 중부권, 강원 동부권이 해당
 - 서부권은 고양, 파주를 중심으로 디지털 기반 스마트 산업육성 및 친환경 거점산업지역 개발이 핵심사업이므로 RE100과 첨단 시설을 겸비한 산업단지로 개발 추진 가능
 - 중부권은 대규모 개발로 추진되는 물류특화발전지구 및 농촌특화 단지를 북한의 축산기지와의 연계하여 농축산 분야 핵심 지역으로 개발
 - 동부권은 산림을 활용한 탄소중립도시 및 생태특화 관광 분야의 사업 발굴이 요구됨

제3장 접경지역 사업 발굴

1. 남한과 북한의 그린데탕트 관련 정책 현황

1.1. 윤석열 정부의 남북 그린데탕트 정책

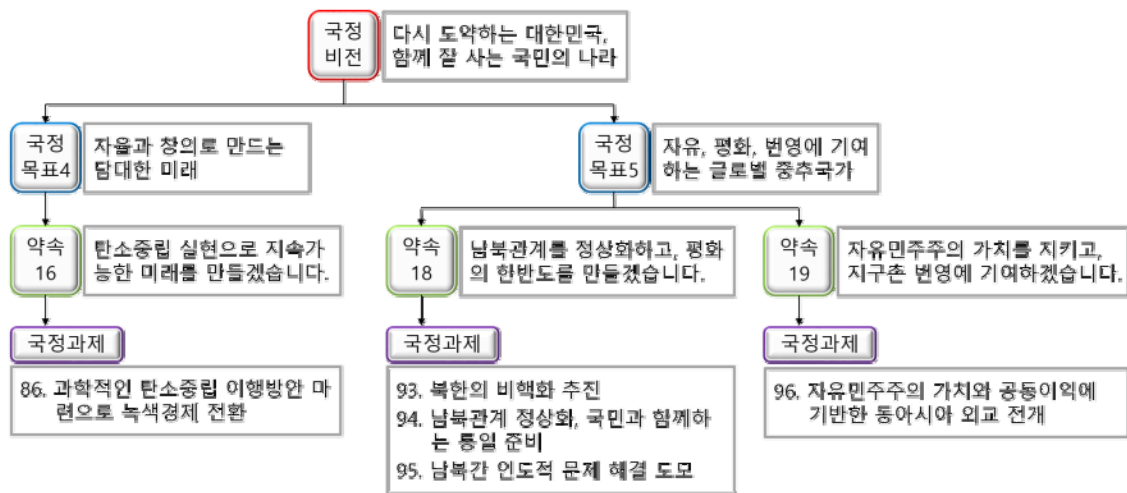
1) 윤석열 정부의 공약 및 국정과제

- 지난 대선 전 윤석열 대선후보 캠프에서는 접경지역, 그린데탕트와 관련하여 [표 3-1]과 같은 공약을 제시

[표 3-1] 윤석열 대선후보 캠프 공약

구분	내용
남북관계 정상화	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 비핵화 진전에 발맞춰 경제협력과 '남북공동경제발전계획' 추진 - 남북간 단절과 대결을 상호 개방과 소통·교류로 전환 <ul style="list-style-type: none"> • 언론출판 교류, 방송개방 추진, 문화교류, 인적 교류 확대 • 남북 '그린데탕트' 추진(미세먼지자연재난기후변화 공동대응, 산림협력, 농업·수자원 협력 등)
기후환경 위기 대응	<ul style="list-style-type: none"> - 탄소중립을 위한 지속가능한 산림자원 육성 <ul style="list-style-type: none"> • 탄소흡수력 높은 우수 수종 도입, 국산 목재와 산림바이오매스 이용 확대 • 임도 확충과 경제림 조성을 통한 목재 생산과 일자리 창출 - 맞춤형 산림복지서비스 확대 <ul style="list-style-type: none"> • 생애주기별 숲 체험프로그램 도입 등 맞춤형 산림복지서비스 제공 • 미세먼지 저감, 도시 열섬현상 완화, 도시 숲 조성 확대
시·도 공약	<ul style="list-style-type: none"> - 접경지역 주민들의 정주여건 개선 및 이동권 보장, 강화·옹진 규제 완화(인천) - 접경지역의 불합리한 규제 개혁, 수도권 접경부 성장 촉진권역 신설 추진(경기) - DMZ생태안보자원을 활용한 국제평화관광도시 추진(강원)

- 윤석열 정부는 출범 당시 6개 국정목표, 20개 약속, 110개 국정과제의 체계를 제시하였으며, 이중 남북 협력과 동북아 협력에 속하는 국정과제는 아래의 그림과 같음
 - 국정과제의 전반적인 기조는 '비핵화 협상 시 과감한 초기 조치와 포괄적 합의'로 볼 수 있음



[그림 3-1] 윤석열 정부의 남북 협력 관련 국정과제

- 국정과제 94번 ‘남북관계 정상화, 국민과 함께하는 통일 준비’에서 ‘남북 그린데탕트 구현’을 주요 전략으로 제시
 - 미세먼지·자연재난 공동대응 등의 환경협력, 산림·농업·수자원 분야의 협력을 강화하고 접경지역 그린평화지대화 추구
 - 경제협력 로드맵 제시, 상호 개방, 소통·교류 추진과 함께 그린데탕트 구현 등은 ‘비핵화를 전인’하는 방법으로 우선 추진이 가능할 것으로 보임

2) 통일부의 주요 업무계획(2023년)

- 담대한 구상 이행 본격화
 - 북한이 대화로 나올 수밖에 없는 환경을 조성
 - 「담대한 구상」 초기조치, 5대 사업 과제별 이행계획 구체화
 - 중장기 호혜적 남북경협을 위한 「남북공동경제발전계획」도 발전
- 남북관계 정상화 추진
 - 민간의 대북접촉 재개 지원, 국제기구 등을 통한 직·간접 접촉 모색
 - 역사·종교·체육 등 사회문화교류 및 그린데탕트 추진
 - 종단 행사·겨레말큰사전 등 순수 사회문화교류 추진
 - 자연재난 공동대응, 농업·산림·수자원 등 분야별 협력 방안 모색
 - 이산가족·국군포로·납북자·억류자 문제 해결 노력

○ 북한 주민의 인권 향상

- ‘민관협력 플랫폼’으로서의 북한인권재단 출범을 위해 국회와 적극 협력
- 감염병 대응 필수 의약품 중심으로 보건의로 협력 확대
- 영유아 등 취약계층 지원을 위해 국제기구와 협력
- 북한의 식량난, 재해·재난시 신속하고 실효적인 협력 추진

○ 수요자 중심으로 탈북민 지원체계 정비

- 수도권 등 접근성이 높은 곳에서 재교육·재출발 지원 수요 부응
- ‘일자리 성공 패키지(취업·창업·영농) 사업’ 등 일자리 지원 확대

[표 3-2] 정부의 남북 그린데탕트 관련 정책 동향

구분		내용
정부	탄소중립 녹색성장위원회	• 탄소중립·녹색성장 비전과 추진전략 수립(‘22) : 건물 에너지 효율 강화, 모빌리티의 친환경화, 탄소흡수원 확충 등 국토의 저탄소화 추진
	통일부	• ‘23년 업무계획 : (남북공동발전계획) 인프라산업·기술 등 분야별 경제발전계획 구체화, (남북그린데탕트*) 산림·농업협력, 접경지 그린평화지대
	국토부	• ‘23년 업무계획 : (탄소중립도시) 도시단위 탄소배출량 분석을 위한 탄소공간지도 서비스 개시(‘23.6), 탄소중립도시 종합계획 마련 • 14차 비상경제회의 : 국가첨단산업 조성(15개) 및 탄소중립(스마트그린) 대응
	산업통상부	• ‘23년 업무계획 : 산업단지의 디지털·저탄소 전환 및 안전관리 강화
	산림청	• ‘23년 업무계획 : 기업의 탄소감축 부담 완화를 위한 산림탄소흡수량 활용방안 확대, 남북 산림협력을 위한 지자체·민간 협력사업 확대
지자체	강원특별자치도	• ‘23년 업무계획 : 접경지역 경제특구 조성방안 연구용역 추진, 강원권 통일+ 센터 건립, DMZ 접경지역 생태·평화 관광 인프라 조성사업 추진
	경기도	• ‘23년 업무계획 : ‘경기 RE100 특구 설치’ 경기도형 탄소중립 산단 조성, 남북그린데탕트 사업 발굴(DMZ 양묘장 조성, 북한 산림협력 지원 등)
	인천시	• ‘23년 업무계획 : 산업단지 대개조 및 스마트그린산업단지 조성(‘20.~’26년), 탄소중립 대전환 인프라 구축(해상풍력발전단지 조성 지원 등)

1.2. 북한의 관련 정책 및 사업¹⁴⁾

1) 국가경제발전5개년계획(2021~2025)

- 북한은 2021년 개최된 제8차 노동당대회에서 새로운 국가경제발전5개년계획을 발표
- 기본방향: “경제발전의 중심고리에 역량을 집중하여 인민경제전반을 활성화하고 인민생활을 향상시킬수 있는 튼튼한 토대를 구축하는 것”

14) LHRI의 「북한건설·개발동향」 각 년도 각 분기의 자료를 활용하여 작성

- 중심과업: “금속공업과 화학공업에 투자를 집중하여 인민경제 모든 부문에서 생산을 정상화하며 농업부문의 물질기술적토대를 강화하고 경공업부문에 원료, 자재를 원만히 보장하여 인민소비품생산을 늘이는 것”
 - 이외에도 전력, 석탄, 기계, 광업, 임업, 교통운수, 건설, 건재, 체신, 국영상업, 국토환경·생태, 도시경영, 관광에 대한 추진방향 제시

① 건설부문 관련 내용

- 건설부문의 기본과업: “살림집건설을 비롯한 기본건설을 대대적으로 진행하여 인민들에게 보다 문명한 생활조건을 제공해주고 나라의 면모를 일신”
 - 건설의 두 전선: 경제토대 강화를 위한 산업건설, 인민 물질문화적수요 보장 건설
 - 평양시에 연간 1만 세대씩 5년간 5만 세대 살림집 건설
 - 검덕지구에 2만5천 세대 살림집 건설
 - 건설기계공장에서 건설장비, 기공구 적극 개발 생산
- 건재공업의 기본과업: “800만의 시멘트고지를 점령하고 마감건재의 자급자족을 실현”
 - 기존 시멘트 공장의 개건현대화 및 신설
 - 마감건재 수요를 충족하기 위한 국내생산 증대
 - 국산 원료 칠감과 외장재 생산기지 확보
- 건축부문: 세계적인 건축발전추세에 맞게 령탄소건물, 령에네르기건물을 많이 건설할수 있게 필요한 건재생산준비를 예견성있게 착실히 추진
 - 도들에서 자기 지방의 원료에 의거하는 여러가지 건재생산기지들을 실리있게 꾸리고 다양한 건재들을 많이 생산
- 국토관리사업: “온 나라를 사회주의선경으로, 로동당시대의 금수강산으로 더 훌륭히 변모시키는 사업을 끈기있게 밀고나가는것”
 - 방재사업, 도로건설과 관리 등 포함
 - “국가적으로 동서해안건설을 통이 크게 내밀어 인민들의 생명안전과 국토를 보호하고 나라의 해안연선을 해양국의 체모에 맞게 일신”
- 도시경영: “살림집보수대책을 강하게 세우며 먹는물생산능력을 확장하고 그 질을 개선하며 새로운 오수정화장들을 더 꾸려 환경오염을” 제거
 - 원림설계 수준을 향상하고, 공원, 유원지를 잘 꾸려 도시의 면모 일신

○ 관광사업: “우리 인민들이 보다 문명한 생활을 누리게 하고 나날이 변모되는 우리 국가의 모습을 세상에 널리 떨치기 위한 중요한 사업”

- 관광대상들의 정비, 홍보방식 개선, 관광 노정과 안내도를 다양화
- 금강산관광지구총개발계획에 따라 금강산지구를 북한식 현대적 문화관광지로 전환
- “고성향해안관광지구와 비로봉등산관광지구, 해금강해안공원지구와 체육문화지구 등을 특색 있게 꾸리기 위한 사업을 새로운 5개년계획기간에 년차별로, 단계별로 진행”

○ 시·군 강화 기본목표: “모든 시, 군들을 문명 부강한 사회주의국가의 전략적 거점으로서, 자기 고유의 특색을 가진 발전된 지역으로 만드는 것”

- 지역 특성에 부합하는 계획과 전략을 수립하고 연차별로 추진

② 그린데탕트 관련 내용(농업, 환경, 생태, 산림, 방재 등)

○ 농업부문에서 당이 제시한 알곡고지를 달성하고 농업의 지속적 발전을 위한 물질 기술적 토대를 다짐

- 이를 위해 종자혁명, 과학농사, 저수확지에서의 증산, 새 땅 찾기와 간척지개간에 주력
- 불리한 기상기후조건에서도 농업생산을 안전하게 장성시키기 위한 과학기술적 대책과 물질 기술적 토대를 확충, 농업근로자들의 생산적 열의를 높이고, 농촌에 대한 국가적 지원을 강화
- 농산과 축산, 과수를 발전시키며 농촌경리의 수리화, 기계화를 중요한 전략적 과업으로 추진

○ 수산부문을 인민들 식생활과 직결된 3대 부문의 하나로 규정

- 고기배와 어구 현대화, 물고기잡이 과학화, 수산사업소와 선박수리기지 확충
- 수산자원 보호증식, 양어와 양식 확대를 통한 수산물생산 증산

○ 산림부문에서 통나무생산과 산림조성의 균형을 맞추면서 자체의 물질기술적 토대를 강화하고 인면경제의 통나무 수요를 원만히 보장

○ 국토환경·생태보호 부문에서 치산치수, 자연재해 대응을 강조

- 산림을 비롯한 생태환경의 전반적인 실태를 조사장악하며 계절별, 연도별 변화상태에 대한 분석결과에 따라 정확하고 기민하게 대응
- 국토환경보호와 관련한 법규범과 세칙들을 바로 제정하고 엄격히 시행
- 치산치수사업에 힘을 넣어 자연재해를 예방

2) 최근 노동당 전원회의에서의 관련 정책

- 새로운 국가경제발전5개년계획의 연차별 집행평가 및 연간계획 차원에서, 2021년 말과 2022년 말 노동당 중앙위원회 전원회의를 통해 한 해의 성과를 정리하면서 다음 연도 계획을 수립

① 2021년말 전원회의(제8기 제4차)

- 국토관리와 도시경영부문에서는 철저히 인민들의 생명재산과 국토를 보호하는데 목적을 두고 사업추진
 - 산림조성과 강하천정리, 사방야계공사를 연중 꾸준히 진행하며 도로의 안전성과 문화성을 보장하고 생태환경을 보호, 개선하며 거리와 마을들에 원림경관을 조성하기 위한 사업을 계획적으로 추진
 - 산림분야에서는 100여만 정보의 산림조성을 발표
- 농업부문에서는 인민들의 식의주문제를 해결하는데서 획기적인 전진을 이룩할데 대한 과업이 중요하게 제시
 - 전당적, 전국가적으로 농사에 힘을 집중하고 농촌을 노력적으로, 물질적으로 지원하며 농업부문에서 모든 농사일을 과학기술적으로 진행하여 알곡생산을 높이는 것과 함께 밀, 보리재배 면적이 늘어나는데 맞게 기계수단을 적극 도입
- 사회주의 농촌발전을 주요 의정 중 하나로 채택
 - 농촌을 혁명적으로 개변시키는 것은 국가의 부흥발전과 인민의 복리증진을 이룩해나가는 데서 중차대한 과업
 - 농업근로자들의 사상의식수준제고, 농업생산력의 비약적발전, 농촌생활환경의 근본적인 개변 강조
- 10개년 농촌발전전략 제시
 - 전국의 농촌마을을 사회주의 맛이 나고 특성이 뚜렷하도록 일신하기 위해, 국가의 힘 있는 지원, 강력한 국가적 지도체계 가동, 지방건설의 주인인 시·군 역할 제고
 - 농촌혁명의 3요소 강조: 사상혁명, 기술혁명, 문화혁명
 - 저수확지를 개량하여 옥도로 전변
 - 현존 축산기지를 현대적으로 개건, 대규모 남새 온실농장 건설
 - 농업과학연구기지 첨단화
 - 새 땅 찾기, 간석지 개간에 국가적 힘을 투입
 - 제일 큰 농업도인 황해남도에 5개년 계획기간에 역량 집중

② 2022년말 전원회의(제8기 제6차)

- 인민경제 각 부문들에서 달성하여야 할 경제지표들과 12개 중요고지들을 기본목표로 정하고 그 달성방법들을 구체적으로 명시
- 12개 중요고지 항목
 - 알곡, 전력, 석탄, 압연강재, 유색금속, 질소비료, 시멘트, 통나무, 천, 수산물, 살림집, 철도화물수송
- 12개 중요고지 실행전략 방향
 - 중요경제지표들의 생산계획을 월별, 분기별로 정확히 수행하고, 올해 인민경제 모든 부분과 단위는 생산공정의 정비보강과 유기적으로 연관시켜 실속있게 전개
 - 과학기술을 앞세우고 자체의 인재 역량에 철저히 의거
 - 생산을 위한 물질기술적 토대 강화
 - 알곡, 천, 수산물의 생산계획 수행으로 인민생활의 실제적 변화

③ 2023년말 전원회의(제8기 제9차)

- 건설·개발 부문의 평가와 정책은 2022년말 전원회의의 관련 항목과 견주어 내용적으로, 그리고 분량의 측면에서도 대폭 증가
- 12개 고지에 대한 달성 목표를 올해에도 언급
- 2024년 건설의 중요 과제
 - 농촌살림집 건설을 더욱 박력있게 추진
 - 관계체계를 완비하고 간석지건설을 지속 추진
 - 룡성기계연합기업소를 5개년계획 기간 내에 현대화의 표준, 본보기화하고, 이를 토대로 새로운 5개년계획 기간에 대안중기계연합기업소와 락원기계종합기업소등 중요기계공장 현대화
 - 밀생산량이 늘어나는데 맞게 여러 지역에 밀가공공장들을 현대적으로 꾸리기
 - 인민소비품, 기초식품의 질제고를 위해 경공업공장, 지방공업공장의 현대화 독려
- 건설부문 전반의 기초는 유지
- 이전 연도에 비해 2023년 건설 실적에 대한 대대적 언급
- 인민생활 개선을 표방한 건설사업 지속 예상

④ 김정은 시정연설(2024.01.15.)

- 경제전선은 사회주의 건설의 기본 전선이며 강력하고 현대적인 자립경제의 뒷받침 중요
- 전국적 건설사업을 위한 건재공업 부문 생산 양양
- 수도/지방 차이, 지역 간 불균형 극복은 인민생활 향상의 중요 문제로 언급 → 《지방발전 20×10 정책》 천명

■ 《지방발전 20×10 정책》

- 현대적인 지방공업공장 건설을 매해 20개 군씩 10년간 김화군과 같은 수준으로 집행
- 김화군 경험에 기초하여 당에서 책임지구 매 군에 자금, 노력, 자재를 지속적으로, 연차적으로, 의무적으로 보장하고, 국가적 지도사업체계를 정립
- 인민들의 ‘의식주’에서 실제적인 개변 역설

3) UN VNR 보고서

- 북한이 UN에 제출한 『자발적 국가 검토보고서(VNR)』에서 산림복구 등을 통한 온실가스 감축(탄소중립)을 위한 자체노력 및 국제지원 강조
- (기후변화) ‘30년까지 총 15.6%(36백만톤)의 온실가스 감축, 국제지원이 있을 경우 50.3%(157백만톤)를 감축하여 기후변화로 인한 자연재난 방지
- (산림보호) ‘15년부터 산림복구운동을 진행, ‘24년까지 약 140만ha의 산림을 조성하여 연간 1,000만톤 이상의 온실가스 감축능력 창출 목표

4) 기타 관련 정책 내용

- 자연에너지 활용 강조
 - 태양광, 풍력, 조력 등을 활용하여 전력을 생산하여 전력 여건을 개선한 사례들을 빈번히 소개
 - 원유공급 차단 등 에너지원이 부족한 여건을 타개하고 환경 측면에서도 의미가 큰 사업으로 지속 강조
 - 2013년 ‘재생에너지기본법’ 제정 및 시행

○ 국토관리사업 중 산림보호사업 지속 추진

- 이미 2015년부터 2025년을 목표연도로 하여 계획을 수립하고 '산림복구전투'를 전개
- 산림개조 및 조성(산열매나무), 산불, 산림병해충, 양묘장 현대화 등 주로 남북합의사항 위주의 성과 홍보
- 산림복구사업 및 산림보호사업에 있어 성과뿐만 아니라 사업적 결함에 대한 비판도 종종 보도

○ 생태·환경을 중시하는 정책

- 2020년 재자원화법 채택 등

2. 국가 간 접경지역 협력 사례 분석

2.1. 접경지역 협력 사례 개요

1) 접경협력의 개념과 의의

■ 접경협력의 개념

- 국경은 국가와 국가를 분리하는 경계이면서 동시에 연결해 주는 선
 - 세계 일부 접경지역에서는 전쟁 등과 같은 대립과 갈등 양상이 전개되기도 하지만, 또 다른 지역에서는 편견의 극복, 이질성 간 조화를 통해 포용, 화합, 공존의 장으로 전환 되는 다양한 협력활동이 전개되고 있는 경우도 많음
- 여기서 접경협력이란 국가를 달리하는 주민, 지방정부, 중앙정부, 기업, 시민단체 등이 접경지역에서 또는 접경 인접지역에서 사회·문화, 경제, 환경 등과 관련된 사업을 매개로 상호 교류, 협력하는 것을 의미함
 - 접경협력에서 교류란 일회성이 아닌 지속성을 지닌 것을 의미하며, 접경지역은 해상과 육상을 모두 포함함

■ 접경협력의 의의

- 접경협력은 협력의 내용과 참여자들이 다양하다는 점에서 의의가 있음
 - 국경선의 관리책임은 중앙정부가 가지고 있지만, 접경협력 활동에는 지방정부, 지역 주민, 또는 해당 지역에 관심이 있는 제3자 등 다양한 주체들이 참여할 수 있음
- 접경협력을 통해 국가 또는 지방의 외연을 확장하여, 경제적 성과, 접경 주민 간 포용성 증대, 평화 증진, 환경보존 등의 다양한 긍정적 효과를 가져올 수 있음
- 접경협력에서 적극적인 지방정부의 역할을 강조하면서 접경협력을 제2외교정책이라고도 함(Mahapatra, 2017)

2) 사례분석 목적 및 사례 선정기준

■ 사례분석 목적

- 남북접경지역에서 그린데탕트 실현에 대한 시사점을 도출하기 위해, 다양한 접경협력 사례에서 환경 관련 이슈 등이 무엇이었는지, 협력의 배경과 목적, 그리고 협력을 지속하게 된 요인은 무엇이었는지를 중심으로 살펴보고자 함

■ 접경지역에서 협력사례 선정기준

- 윤석열 정부의 “그린데탕트”는 환경·생태 뿐 아니라 경제발전과 북한 주민의 삶의 질 개선을 포함하고 있음
 - VNR(Voluntary National Review)을 기초로 보면 북한은 자급자족 경제시스템, 자연 재해 및 기후변화 등에 관심이 높아 ‘환경협력’과 이를 기초로 한 ‘경제협력’은 그린데탕트 구상을 접목할 수 있는 전략이 될 수 있음
- 이에 따라 사례 선정 기준으로는 첫째, 협력내용을 중심으로 환경보존을 위해 협력한 사례, 접경지역 경제 활성화를 위해 협력한 사례 그리고 경제협력과 환경협력을 모두 추구한 복합사례를 중심으로 고찰
- 둘째, 교류협력 활동이 지속적으로 진행되고 있는 사례를 대상으로 하며, 최소한 수년 이상 유지한 협력사례를 고찰하고자 함
 - 접경지역 협력활동의 주체는 이질적인 이해당사자일 수밖에 없고, 실질적인 협력으로 이어지기 위해서는 오랜 시간이 소요되는 것이 불가피하기 때문임
- 이에 따라 선정한 사례 분석 대상은 다음과 같음
 - 환경보존을 위해 협력한 사례: 동서독 국경지역의 생태계를 성공적으로 보전한 프로젝트인 ‘그뤼네스반트’¹⁵⁾
 - 경제협력 사례: 중국과 카자흐스탄 접경에서 ‘호르고스 초국경 경제협력구’ 조성 사례, 중국과 몽골 접경에서 ‘얼렌하오터-자민우드 초국경 경제협력구’ 조성
 - 경제협력과 환경협력을 모두 추구한 복합협력 사례: 독일과 폴란드의 도시협력사례인 ‘괴를리츠-즈고젤레츠’ 도시협력, ‘홍해해양평화공원’

[표 3-3] 분석대상 협력사례

협력영역	협력사업명	접경국가	협력 시작 시기(년)
환경협력	그뤼네스반트	동서독 내부	1975
경제협력	호르고스 초국경 경제협력구	중국, 카자흐스탄	2004
	얼렌하오터-자민우드	중국, 몽골	2014
복합협력 (환경 및 경제 협력)	괴를리츠-즈고젤레츠	독일, 폴란드	1960년대 중반
	홍해해양평화공원	이스라엘, 요르단	1994

15) 그뤼네스반트 사례는 동서독의 통일로 서로 다른 국가 간 접경협력이 아닐 수 있으나, 분단 시기에 시작하였고, 통일 이후에도 계속된 생태계보호 사례로 한반도의 DMZ에 유의미한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대하여 사례에 포함함.

2.2. 접경지역 협력 사례 조사

1) 환경보존 협력 사례: 그뤼네스반트(Grünes Band)¹⁶⁾

① 사례 개요

- 동서독의 접경지역을 분단 시절부터 녹색띠로 연결하기 시작하여 통일 이후 더욱 적극적으로 생태환경을 보존한 프로젝트

② 협력 배경과 목적

■ 그뤼네스반트 현황

- 그뤼네스반트는 독일의 비무장지대 보존 프로젝트로 자연이 손상되지 않고 그대로 보존된 곳임
 - 동독과 서독 접경지역의 생태환경을 가장 성공적으로 보존한 프로젝트
 - 하르츠 국립공원, 엘베강 생물권 보전지역, 뢰프링겐 생물권 보전지역 등 150여 개 보호지역을 연결하고 있는 생태네트워크



그뤼네스반트 경로



Coburg(Bavaria)와 Sonneberg(Thuringia) 사이의 녹색 띠의 항공 사진

[그림 3-2] 독일 그뤼네스반트 현황

자료: https://de.wikipedia.org/wiki/Gr%C3%BCnes_Band_Deutschland

- 너비 50~200m, 길이 1,393km, 면적 177km²로 길이만 보면 총연장 248km인 한반도 휴전선의 5배임¹⁷⁾

16) 고유경(2018), 한상민(2019), 이영주 외(2021), 황성한 외(2021) 등을 위주로 정리함

17) 권역으로 보면 연방주 9개, 카운티 38개, 독립시 2개를 지나고 있으며 북쪽의 해안지역인 오스트제(Ostsee)로부터 작

- 본래 이 지역은 재통일 이전 동독에서 설치한 3m 높이의 철조망과 2km 너비의 지뢰밭 등으로 형성된 죽음의 지대라고 불렸음

■ 협력의 계기와 목적

- 동서독 접경지역의 생태환경보호는 서독 최대 민간환경단체인 독일자연보호동맹(BUND, 이하 분트) 바이에른 지부의 관심과 참여에서 시작
 - 분트 바이에른 지부는 1975년 동서독 접경지역의 조류 서식분포 조사를 통해 수많은 멸종위기종이 서식하고 있는 것을 관찰하고 기록함
- 베를린 장벽이 무너진 직후 분트는 개발 요구가 높아지고, 사적 이용으로 환경이 파괴될 수도 있는 상황에서 그뤼네스반트의 환경을 보호할 수 있는 기반을 마련함
 - 1980년대부터 착수된 그뤼네스반트 프로젝트의 중심 내용은 독특한 문화, 역사, 자연을 결합하여 이 일대를 생명보존의 띠로서 자연보존적이고 지속가능한 관광지역으로 조성해 나가는 것이었음

③ 경과

■ 통일 이전 동서독 접경지역 생태환경 보호를 위한 활동

- 분트 바이에른 지부는 1975년 독일 내부 국경지대 조류 서식분포 조사를 하였고, 1979년부터는 1,005km² 규모의 국경지역을 대상으로 유사한 조사를 진행하였음
- 인간의 접근이 제한된 독일 내부 국경지대는 다양한 생물종이 서식하는 천혜의 장소가 되었고, 생태계 보전을 위해 1981년부터는 사유지 구매 운동을 진행함
- 1980년대 말에 동서독의 전문가들을 주축으로 하여 국경 일대 숲고사를 막기 위한 활동 전개

■ 동서독 통일 이후 접경지역 생태계 보호 제안

- 베를린 장벽이 무너지자 같은 해 12월 분트의 발의로 독일연방환경재단, 독일 내 환경단체들(NABU, WWF, 그뤼네 리가 등)과 민간재단, 동독지역의 자연보호청 담당자들이 모여 동서독접경을 전국적 규모의 생태축으로 보존하자는 결의안 채택
 - ‘다스 그뤼네 반트(Das Grüne Band)’라는 그뤼네스반트 구상이 탄생하게 됨¹⁸⁾

센주와 바이에른주의 경계에 있는 포크트란트까지임. 연방주 전체 16개 중 9개를 걸치므로, 관련된 연방주는 절반이 넘음(고유경 2018: 159)

18) 이 결의로 ‘죽음의 경계지대를 평화를 위한 녹색공간으로 만드는’ 그뤼네스반트 구상이 탄생과 함께 ‘다스 그뤼네 반

■ 정부 당국의 미흡한 대응과 그뤼네스반트 환경훼손

- 독일 통일 후 10여 년간은 동서독 통합 과정의 과도기로 독일정부는 그뤼네스반트에 대한 가치를 제대로 인식하지 못하여 환경훼손이 진행됨¹⁹⁾
 - 동독에서 자연보호 담당 부서가 생길 즈음인 1990년에서 1993년 사이에 대략 2,000ha의 비오톱이 그뤼네스반트에서 사라지고 경작지로 바뀜
- 정부당국이 그뤼네스반트를 보전하고자 하는 계획을 세우지 못한 가운데 1996년 접경토지법을 도입
 - 이 법은 장벽 및 접경지역의 토지를 이전 소유주나 법적인 상속자에게 반환하고 매각할 수 있음을 규정하는 등 접경지역 토지 사유화가 허용됨²⁰⁾

■ 본격적인 그뤼네스반트 현황조사²¹⁾

- 분트는 연방환경청의 위탁을 받아 그뤼네스반트의 2001년 환경실태를 조사하여 데 이타베이스화함
 - 5,200종의 다양한 동식물들이 서식, 그중 600종 이상이 멸종위기 생물종 확인
 - 면적의 85%가 파괴되지 않은 모습이었으나 15%는 농지와 산업용지, 도로, 영업활동 등으로 훼손되었고, 도로 450개가 이곳을 가로지르고 있었음
 - 유럽연합 자연생태계와 동식물서식지 보호지침(FFH)이 적용되는 지역 38%, 자연보호구역 28%이며, 국립공원 1곳, 생물권보호지구 3곳, 자연보호구역 150개 분포
- 2012년부터 분트는 2차 그뤼네스반트 현황조사를 진행

■ 옛 내부 국경 일대의 사유지 매입 운동 전개

- 당시 그뤼네스반트의 절반이 연방 소유였는데, 연방정부는 보상금을 마련하기 위해 토지를 저가로 매각하기도 하여, 그뤼네스반트의 생태 공간이 상당 부분 훼손됨

트'라는 이름으로 이 공간을 독일 최초의 전국적 자연보호프로젝트로 자리매김하게 됨. 녹색연합 홈페이지, <https://www.greenkorea.org/notice/39226/> (검색일, 2024.04.05.)

19) 구동서독 접경지역은 미래 대비를 없는 상태에서 갑작스럽게 발생한 붕괴 및 이후 초기 대처 미흡으로 파괴를 겪어 현 수준으로 복원하는데 30여 년이 걸렸다고 평가받기도 함(황성한 외, 2021:)

20) 접경토지법은 구동서독 접경지역 토지 원소유주가 시세의 25% 가격으로 재취득이 가능토록 함. 환경부에서 2000년에 주정부의 구동서독 접경지역 자연생태계 보전 권한 보유를 공표했지만 재정부는 해당 지역을 부동산 시장 거래 대상으로 발표함. 구동서독 간 국경지역의 자연보호구역 지정 권한을 가진 주정부는 재정부담을 이유로 소극적이었음(Unger, 2014; 황성한 외, 2021: 86에서 재인용)

21) "[독일녹색통신 4] 독일의 녹색띠, 생태축으로 다시 태어나다"(2014.04.30.), 녹색연합 홈페이지, <https://www.greenkorea.org/notice/39226/> (검색일, 2024.04.05.)

- 이러한 상황에서 분트는 우선 옛 내부국경 일대의 사유지 매입에 집중함²²⁾
- 그뤼네스반트 관할 주정부들과 환경단체는 연방정부가 토지 매매행위를 중단하고 당해 주정부로 무상 양도할 것을 요구
 - 2003년 결국 전체 지역의 약 2/3를 소유하고 있던 연방정부는 연방 소유의 그뤼네스반트의 토지를 해당 주정부에 이양함²³⁾
 - 연방정부가 주정부에 토지를 이양함으로써 주정부는 그뤼네스반트 프로젝트에 주도적으로 참여할 수 있게 됨

■ 그뤼네스반트가 지닌 자연, 역사, 문화적 가치의 활용

- 그뤼네스반트 프로젝트는 생태환경보호를 위한 운동에서 시작되었지만, 이를 토대로 다양한 영역에서 활용되고 있음
- 정보제공 및 교육장소로 활용
 - 그뤼네스반트 웹사이트를 통해 분트 회원 뿐 아니라 일반인을 위한 소식지를 발간하고, 다양한 행사를 개최하고 정보를 제공하고 있음
 - 분단시기 주민들의 일상과 국경지역의 생태적 가치를 보여주고 있는 아이히스펠트 국경박물관과 교육센터가 있어, 동독의 과거, 독일민주주의, 생태와 환경 등 다양한 교육 프로그램을 제공
- 생태관광지로 적극 활용
 - 그뤼네스반트는 프로젝트 초기부터 관광을 중요한 목표로 삼았음
 - 분트는 2007~2010년 정부의 지원을 받아 ‘체험 그뤼네스반트’ 프로젝트²⁴⁾를 수행하였는데, 도보여행로, 자전거 통행로 정비, 방문자 센터 및 생태 관련 전시물 확충 사업 등을 추진
- 국가자연유산 및 전국생태서식지 네트워크로 지정
 - 연방정부는 2005년 11월 그뤼네스반트를 국가자연유산으로 지정하고, 2009년 7월 29일 공포된 연방자연보호법 제21조에 규정된 전국생태서식지 네트워크에 포함

22) 사유지 면적은 50km²로 전체의 3분의 1이 조금 안된다.

23) 녹색연합 홈페이지, <https://www.greenkorea.org/notice/39226/> (검색일, 2024.04.05.)

24) 자연, 문화, 역사적 차원에서 그뤼네스반트가 갖는 관광자원으로서의 가치를 널리 홍보하고 지명도와 지역적 가치를 고양해 활용하도록 하는 프로젝트

④ 성과

- 성공적 생태계 보전과 유럽 그린벨트로 확대·발전
 - 멸종위기에 처한 수많은 생물종 발견과 생태계 보호 필요성 공감
 - 2003년 7월 국제회의에서 유럽 그린벨트 공식 선포를 통해, 녹색띠를 독일 내부에 그치지 않고 유럽 그린벨트로 확대 발전시키게 됨
- 성공적인 생태계보존과 지역이 갖는 장소성을 기반으로 지속가능한 발전모델이 됨
 - 그뤼네스반트는 역사, 문화적 가치 제고, 평화교육과 환경교육 공간의 가치를 지니게 되면서, 관광지로도 각광을 받게 됨
 - 친환경 농산물 생산 및 각종 이벤트 등으로 소득을 증대시켜 주민 삶의 질 향상에 기여
- 다양한 참여자들의 수평적 상호작용으로 상호협력과 사회적 합의 도출
 - 그뤼네스반트 프로젝트는 각급 정부는 물론 여러 민간 환경단체 등이 참여하며, 특히 연방정부, 주정부, 민간단체는 각각 재정, 행정, 운영·연구를 맡는 형태로 역할이 분담되어 유기적으로 사업을 진행하고 있음

⑤ 시사점

- 한반도 DMZ의 보존을 위한 사전적인 준비가 필요함
 - 그뤼네스반트는 통일 직후 10여 년간 정책수립이 되지 않아 혼란으로 생태계가 파괴되기도 하였고, 이후 20여 년 이상 정책 일관성 있는 정책을 통해 그뤼네스반트 생태계 보전이 가능했음
- DMZ 생태계의 지속적 조사와 장소 보전하여 매력을 발견하고 활용 필요
 - 그뤼네스반트는 성공적인 생태계 보전과 역사성을 가진 장소의 가치가 발견되어 관광 및 지역경제 활성화로 연결되었음
- 보존가치가 있거나 공적 활용이 필요한 DMZ 구간은 사전적으로 사유지의 매입 등 적극적인 노력을 통해 사적 개발로부터 보호가 필요함

2) 경제 활성화 협력 사례(1): 호르고스 초국경 경제협력구²⁵⁾

① 사례 개요

- 호르고스는 중국과 카자흐스탄 간의 국경을 포함하여 설치된 경제협력구로 세계 최초로 국경선을 사이에 두고 인접국이 공동으로 설립한 국제변경협력지구임

25) 이 글은 이수행 외(2019), 이현주 외(2020), 이현태 외(2020) 등의 연구 결과를 위주로 참고하여 정리하였음



[그림 3-3] 중국-카자흐스탄 호르고스 초국경 경제협력구 위치

자료: 이현주 외(2020: 51)

② 협력 배경과 목적

- 호르고스 초국경 경제협력구는 2003년 후진타오 주석이 카자흐스탄 방문 시 카자흐스탄 측에서 자유무역지대를 만들자고 제시하면서, 양국의 국경선에 접한 지역에 양국 공동으로 참여하는 변경지역 경제협력 사업이 시작됨
 - 2004년 호르고스 국제변경협력센터 건립에 관한 협의를 체결하고, 이를 바탕으로 국경을 초월한 변경지역 경제협력지구를 건설하기 시작함
- 양국은 협력을 통해 국경무역과 경제협력 활성화, 수출지향 산업체계 발전, 실크로드 주변 관광산업 발전 등을 기대하고 있음
 - 중국은 물류비 절감, 동부지역에 비해 저렴한 인건비를 통해 중앙아시아 및 그 주변 국가에 대한 시장 점유율 확대, 낙후된 서부 지역의 경제발전과 주민소득 증가로 각종 사회적 문제 해결을 기대함(강명구, 2011)
 - 카자흐스탄 측은 중국과 산업, 인프라, 에너지 등 경제협력을 통해 경제구조 다변화와 제조업 기반의 물류중심 경제특구로 육성하고자 함

③ 조성과정

- 호르고스는 중국에서 출발한 물류가 중앙아시아·러시아·유럽으로 이어지는 수송 효율성이 극대화된 곳임

- 중국의 호르고스 통상구는 1950년대 중국 신장지역 대외교역의 90%를 담당할 정도로 활성화되었지만, 중소관계 악화로 물동량이 급감하면서, 1971년 폐쇄됨
- 호르고스 통상구는 1983년에 개방된 후, 1992년 중국과 카자흐스탄 간의 변경지역 호시무역²⁶⁾이 허용되고, 호시무역지구가 설정(4.85km²)되면서 다시 활성화함
- 2004년에는 호르고스 국제변경협력센터 건립에 관한 협의를 체결하고, 이를 토대로 국경을 초월한 변경지역 경제협력지구 건설이 시작되어 2011년 개장함²⁷⁾
 - 변경협력센터 면적은 5.28km²로 중국령은 3.43km², 카자흐스탄령은 1.85km²임
- 호르고스 변경경제협력구는 검역기관을 설치하지 않고, 사람, 물자, 차량 등이 협력지구 내에서는 국경 왕래가 자유로움
 - 양국 국민은 물론 제3국 국민도 비자 없이 여권 또는 출입국 증명서 등만으로 출입국이 가능하고, 구역 내에서 30일 동안 체류 가능
 - 중국 국민은 매일 1인당 8,000위안까지, 카자흐스탄 국민은 1,500유로까지 구매상품에 대한 면세 특혜 부여

[표 3-4] 중국-카자흐스탄 호르고스 초국경 경제협력구 조성 논의 과정

연도	논의 내용	비고
2002	중화인민공화국과 카자흐스탄공화국 우호협력조약	-
2003	나자르바예프 대통령, 후진타오 주석의 카자흐스탄 방문 시 호르고스 변경지역 자유무역구 건설 제의	카자흐스탄측 제안 지방정부간 서명
2004	카자흐-중국 양국정상, 호르고스 경제특구 설립에 관한 협정체결	정상간 협력 합의
2005	후진타오 주석과 카자흐스탄 나자르바예프 대통령간협력센터(국제변경협력센터) 공동 건설에 관한 합의 카자흐스탄, 호르고스 경제특구개발주식회사 설립	정상간 협력 합의
2006	중국-카자흐스탄 국제변경협력센터 문제에 관한 국무원의 승인(국무원 15호 문건)	중국 국무원 승인 및 착공 개시
2011	호르고스 국제변경협력센터 정식운영 개시	-

자료: 이현주 외(2020: 52), 이수행 외(2019: 26), 외교부 홈페이지에서 구성

④ 변경협력지구 운영

■ 카자흐스탄 측 영역

- 2012년 기준 카자흐스탄 영역은 무역전시관(38.4ha), 문화전람관(6.5ha), 국제비즈니스센터(4.7ha), 호텔지역(3.1ha), 운동 및 보건지역(6ha), 국제관광센터(6ha), 민족

26) 호시무역은 중국의 접경지역 주민들이 자유롭게 접경선을 드나들며 일정 규모 이하의 상품을 무관세로 거래하는 교역임(구글검색결과, 검색일 2024.03.25)

27) 건설과정에서 중국은 수입관세 면제, 수출환급세 지급 등 우대정책을 실시(이수행 외, 2019: 26)

원(19.2ha, 중국과 카자흐스탄 및 인근 국가의 문화, 습관, 경제발전 현황 등 전시, 음식문화 탐방 등), 지역협력 및 중소기업지원센터(10ha, 생산 및 무역형 기업의 사무실 및 대표처 등 입주), 교통물류센터 등으로 구성됨

■ 중국 측 영역

- 중국 측은 변경지구 운영을 1선과 2선으로 구분하여 ‘1선 개방, 2선 관리(一线放开, 二线管理)’의 운영 원칙을 적용하고 있음²⁸⁾
 - 1선은 카자흐스탄과 공동개발한 협력센터를 포함한 지역이며, 2선은 협력센터에서 1km 밖의 지역에 부대설비구역을 조성하여 협력센터와 연계된 보세구 형태로 운영
 - 1선에는 상품전시 및 판매, 물류 운송 및 저장, 상업 및 금융서비스 시설, 호텔 및 요식업, 무역상담, 각종 국제회의의 상담 및 개최 등의 기능이 배치되어 있고, 2선에는 제조업 중심의 기능이 배치됨
 - 2선 지역은 1선 지역의 판매상품에 서비스하는 형태로 운영되는데, 2선에서는 물품의 관세를 유예하고 환급하는 기능이 있으며, 구역 내 기업 간 거래에는 부가가치세 및 소비세 면제 등의 특혜를 부여되는 경내관외(境内关外)의 원칙을 적용하고 있음²⁹⁾

[표 3-5] 호르고스 초국경 경제협력구 구성과 운영

구분		내용
구성	위치	- (중)신장위구르자치구 이리 카자흐 자치주의 호르고스 현급시 - (카)알마티주 동부 판필로프현
	부지면적(계획)	- 국제변경협력센터 총 5.28km ² (중국측 3.43km ² , 카자흐스탄측 1.85km ²) - 부대 산업단지 9.73km ²
	총투자금액	35억불(정부 7억불, 민간 28억불)
	건설기간	2006-2018년
운영	운영방식	- 양국일단지, 폐쇄형 관리운영, ‘1선 개방, 2선 관리’, 경내관외 원칙
	관할기구	- 각 국의 승인된 기관에서 관리 · (중) 신장위구르자치구 인민정부(지방정부) · (카) 산업통상부(정부부처)
	산업기능	- 협력센터: 무역협상, 제품전시판매, 창고보관 및 운송, 호텔, 상업서비스시설, 금융서비스 등 - 산업단지: 수출가공, 보세물류, 수송 등

자료: 이현주 외(2020: 56) 및 외교부 홈페이지에서 구성

28) 1선(국경선) 개방이란 협력구와 역외(외국)에서 인적 교류, 화물과 자금 등의 요소가 자유롭게 이동할 수 있도록 개방하는 것을 뜻하며, 2선(국경 내 다른 구역과의 경계선) 관리란 협력구에서 국경 내 다른 구역을 드나드는 화물을 전국 세관에 포함시켜 통상적인 관리 및 통제를 실시하는 것을 의미함(이현주 외, 2020: 54)

29) 이외에 양국일단지, 폐쇄형 관리운영 원칙을 두고 있음(이현주 외, 2020: 54)

⑤ 성과와 문제점

■ 성과³⁰⁾

- 철도, 고속도로 개통 등으로 호르고스 초국경 경제협력구는 중국 상품의 중앙아시아 수출 거점으로 부상함
 - 중국 징허(精河)현~이닝~호르고스로 이어지는 철도가 2009년 12월에 개통돼 우룸치에서 호르고스까지 총 연장 687km 철로 연결, 2013년 5월 우룸치에서 호르고스까지 654km의 고속도로 개통
 - 2010년부터 6년간 누적된 수출 화물량은 1,203만t으로 매년 50% 이상 증가³¹⁾
 - 2017년 기준 호르고스 세관의 통관무역액은 385.67억 위안(천연가스 미포함)을 달성하여 전년 동기 대비 61% 증가했고, 도로 세관, 철도 세관, 협력센터 화물량은 각각 전년 동기 대비 51.9%, 48.5%, 230.4% 증가함
 - 협력센터 출입인원 및 차량은 2019년 1분기는 2018년 같은 기간 대비 2.7% 증가한 112만 명, 1만2천 대의 차량이 협력센터를 출입하였고, 2018년 1년간 수출입 무역액은 1,352억 위안으로 신장의 출입국사무소 중 1위를 기록함³²⁾
- 중국과 카자흐스탄 간의 관광·여행 분야로 협력이 확대되고 있으며 방문객 수 증가
 - 양측은 공동으로 초국경 경제협력구역 내 여행객 쇼핑, 오락, 관광 등 여행서비스 사업을 하기로 하고, 2012년에는 공동 투자로 변경지역 여행 및 카자흐스탄 전통민족여행 사업을 개발³³⁾
 - 호르고스 방문객 수는 2016년 318만 명으로, 2013년에 비해 5배 증가(주카자흐스탄 대사관, 2017)하였고, 2024년 1월 현재 최근 중국-카자흐스탄 휘얼귀쓰 국제변경협력센터의 여객량이 크게 늘었다고 함³⁴⁾

30) 중국과 카자흐스탄의 공동 경제협력구이지만, 특구 조성 및 운영과 관련된 중국의 성과는 알려진 것이 있지만, 카자흐스탄의 성과는 많이 알려지지 않음

31) 주 카자흐스탄 대사관, 2017년 자료
https://overseas.mofa.go.kr/kz-ko/brd/m_9004/view.do?seq=1346621(검색일, 2024.03.31.)

32) “실크로드 ‘핫플레이스’로 뜨는 ‘백년 개항장’ 휘얼귀쓰”, 신화망 한국어판 2019.04.20.일자
http://kr.xinhuanet.com/2019-04/20/c_137992651.htm(검색일, 2024.04.03.)

33) 사업대상지는 초국경 협력구 내 카자흐스탄 구역의 75무(亩)(1무(亩)는 666.7㎡(약 200평))

34) “중-카자흐스탄 휘얼귀쓰 국제변경협력센터, 여객량 급증”, 신화망 한국어판, 2024.01.17.
<https://kr.news.cn/20240117/b8afabaf891b48cb9e5d70f8776420a1/c.html>(검색일: 2024.4.3)

■ 문제점

○ 양국간 경제협력구 개발 속도의 큰 차이

- 중국은 호르고스 초국경 경제협력구의 건설에 있어서 적극적인 투자를 추진하고 있지만, 카자흐스탄은 상대적으로 느리게 추진되고 있음
- 카자흐스탄 구역에 투자자 유치가 쉽지 않아 자원 마련에 어려움을 겪고 있고, 추진 역량의 한계와 자원 부족 등에 직면

○ 산업구조 미성숙으로 저조한 지역경제 파급효과

- 호르고스가 소재한 신장지역은 공업 발달이 더디고 농산물 가공기술이 낮아 변경무역 확대가 지역경제 활성화로 이어지는 데 한계
- 지역 내 생산물 판매보다는 중개무역 또는 지역 외 대형물류기업을 대리하는 기능에 머물러 중국과 중앙아시아 및 유럽 간의 대외교역 증대를 촉진하는 통과지역 역할에 그치면서 지역경제에 대한 긍정적 파급효과가 기대 이하일 가능성이 있음

○ 중국과 카자흐스탄의 철도 표준이 같지 않아 철도 연결이 쉽지 않은 등 양국의 교통체계 차이에 따른 인프라 연결의 제약

- 중국은 국제표준궤를 사용하고 있는 데 반해, 카자흐스탄과 러시아는 광궤를 채택
- 이외에도 중국과 중앙아시아 국가 간 고속도로, 통신 시설 등 분야에서도 연결 문제가 있어 이는 향후 협력 추진에 제약요인이 될 수 있음

○ 배후도시가 없어 개발에 불리한 입지 여건

- 호르고스는 인구가 6만여 명에 불과하고, 카자흐스탄의 최대도시인 알마티와는 400km, 신장의 중심도시인 우루무치와 600km 떨어져 있어 연계가 쉽지 않음
- 또한 중국과 카자흐스탄 변경 대다수 지역은 높은 산악 또는 사막, 척박한 기후 조건으로 기반시설 건설비용이 많이 소요될 것으로 예상됨

⑥ 시사점

○ 남북공동협력지구를 조성할 경우 유연한 관리운영시스템 도입 필요

- 제3국의 개인, 기업에도 접근성을 높이는 것을 고려할 필요가 있음
- 이는 경제협력구를 조성, 운영하는 과정에서 자원 마련을 쉽게 하고, 운영의 안정성과 성과를 높일 수 있음

○ 남북교류협력에서 교통물류 등의 인프라 연결을 위해 건설 또는 인프라 분야 표준의 일치를 위한 노력이 필요

- 중국과 카자흐스탄의 경우 인프라 연결을 통해 물류의 효율성을 높이는 것이 중요한 목표임에도 철도 표준이 달라, 철도 연결이 쉽지 않은 문제가 발생
- 남북공동협력지구를 조성할 경우 배후도시를 고려해서 입지를 정하는 것이 중요
 - 접경지역은 인구과소 지역이거나, 교통인프라 부족 등으로 개발이 쉽지 않을 수 있어 장기적인 관점에서 인구 유입 등이 유리한 입지를 정하는 것이 중요

3) 경제 활성화 협력 사례(2): 얼렌하오터-자민우드 초국경 경제협력구³⁵⁾

① 사례 개요

- 얼렌하오터-자민우드 초국경 경제협력구는 중국과 몽골 간의 접경지역에 설치한 경제협력구로 중국의 '일대일로' 이니셔티브와 몽골의 '발전 길' 전략 간의 연결을 강화하기 위한 것으로 양국 간 무역 투자 및 인적 교류 등을 추구하고 있음

② 협력배경과 목적

- 얼렌하오터와 자민우드는 중국이 추진하고 있는 '일대일로'와 몽골의 '초원의 길(발전의 길)'이라는 대외전략을 양국에 상호이익을 주는 방향으로 발전시킬 수 있는 유리한 지정학적 조건을 가지고 있음
- 중국의 얼렌하오터시는 중국의 대 몽골 육로세관으로서 몽골과의 교류협력의 기반이 갖춰져 있고, 베이징을 기점으로 모스크바, 유럽으로 연결되는 수송로인 몽골횡단 철도(TMGR)의 거점으로 전략적인 중요성을 가지고 있음
- 몽골의 자민우드 역시 몽골에 있어서 대중국 최대 관문임

35) 이 사례는 이현주 외(2020)를 위주로 참고하여 정리하였음



[그림 3-4] 중국-몽골 열렌하오터시-자민우드 초국경 경제협력구 위치

자료: 이현주 외(2020: 71)

③ 경과

■ 협의 과정

- 2014년 8월 중국의 시진핑 주석의 몽골 방문에서 「중화인민공화국과 몽골의 전면적 전략 동반자 관계 건설에 관한 공동선언」을 계기로 초국경 경제협력구 논의 시작
 - 양국은 같은 날 「중몽 경제협력구 건설에 관한 양해각서」 체결
- 2015년 3월 열렌하오터-자민우드 중몽 간 초국경 경제협력구 건설을 위한 1차 협상을 시작, 이후 여러 차례 실무협상을 진행함
- 2019년 6월 양국은 「열렌하오터-자민우드 경제협력구 건설에 관한 협정」 최종 서명
 - 양국은 접경지역의 경제협력 발전을 위하여 협력구 내의 제조, 서비스, 무역 및 투자에 유리한 환경을 조성함으로써 협력구를 양국 우호협력의 모범지역으로 발전시키기로 함

[표 3-6] 중국-몽골 초국경 경제협력구 조성 논의 과정

시기(연월)	내용	비고
2014.8	- 중국 시진핑 주석, 몽골 국회 연설(2014.8.22)에서 얼렌호터-자민우드 초국경 경제협력구 건설에 관해 제안 - 중국과 몽골간 전면적 전략 동반자 관계 건설을 위한 공동선언 - 몽골-중국 경제협력자유구역 설정 연구를 위한 MOU 체결	정상간 합의 몽골 경제발전부, 중국 상무부
2015	중국 상무부와 몽골 공업부간의 협력 강화를 위한 MOU 체결	몽골 대통령 중국방문
2016.5	- 중몽 얼렌호터-자민우드 초국경 경제협력구 설치 위한 일반계획 체결(워킹그룹을 설치하여 연구 및 후속 양자회의 진행 : 경제협력구역 설립이 기술적·경제적으로 가능하다"는 결론 도출)	
2017.9	- 중몽 초국경 경제협력구(중국측) 인프라 시설 건설 프로젝트 - 포괄적 전략협력 협정체결	중국측 건설단계 시작
2018.8	- 중몽 얼렌호터-자민우드 초국경 경제협력구 원탁회의각서	
2019.3	- '몽골정부와 중화인민공화국정부의 자민우드-얼렌호터 경제협력구 설치 합의문' 초안 서명	
2019.6	- 중국정부와 몽골정부간 중몽 얼렌호터-자민우드 경제협력구 설치에 관한 협정 서명	양국간 초국경경제협력구 건설에 관한 합의
2019.7	- 몽골정부, 협정 비준을 위한 초안을 의회 본회의에 제출	
2021.12.23	- 몽골정부 '자민우드 얼렌호터 경제협력지구 설치에 관한 협정' 이행 결의안 비준(발효 2022.01.31.)	
2024.4	- 중국 국무원의 중몽 얼렌호터-자민우드 경제협력구 공식 비준	

자료: 이현주 외(2020: 73)를 재구성,

중국일대일로망, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/92906.html>(검색일, 2024.03.31.), 자민우드 홈페이지.

■ 조성방식

- 호르고스 초국경 경제협력구와 마찬가지로 국경선을 가운데로 놓고 양측 영토의 일부를 지정하여 하나의 초국경 경제협력지대를 조성하는 방식을 택하고 있음
- 계획면적은 18km²이며 중국 측과 몽골 측 각각 9km²이며 기능은 다음과 같음
 - 중국은 이 협력구를 국제무역, 물류 및 창고, 수출입 가공, 전자상거래, 관광, 금융서비스 기능을 포괄하는 플랫폼으로 건설한다는 방침³⁶⁾
 - 몽골은 주로 제조업, 도소매업과 서비스업, 운송 물류업, 관광업 등 4개 분야 산업에 초점을 맞춘 개발을 검토 중³⁷⁾

36) 이외에도 2024년 4월 국무원 승인 문건에는 국제의료개척지역 건설 지원, 신의료기술과 신약의 연구개발과 응용을 장려한다는 내용이 포함됨

https://www.nmg.gov.cn/ztzl/xyesdjgxsdywjj/202403/t20240323_2484304.html(검색일: 2024.4.8.), 네이멍구자치구(内蒙古自治区) 정부사이트,

http://www.nmg.gov.cn/zwyw/gzdt/msdt/201906/t20190610_218649.html(검색일:2020.9.1.)

(이현주 외, 2020: 74)

37) 자민우드는 자유경제지대(법 제정 2003년)로 지정되었는데 조성 목적으로 중국과 동북아 시장으로의 주요 관문, 비전

[표 3-7] 중국-몽골 얼렌하오터-자민우드 초국경 경제협력구 조성방식

구분	내용	배치도
협력모델	- 국가간 합의 · 중몽경제협력구 건설 MOU(2014.8) · 얼렌하오터-자민우드경제협력구협의 정식체결 (2019.6)	
위치	- (중)네이멍구 얼렌하오터시 - (몽)자민우드 자유경제구내 소재	
부지면적	- 총 18km²(중국측 9km², 몽골측 9km²)	
운영방식	- 양국일단지, 각자운영, 자유무역	
관리기구	- 국가단위 협의위원회(중대사안 결정) - 자치구단위 협력구이사회(전반적 사안에 대한 협의 및 지도) - 일상관리기구(실무사무관리)	
산업기능	- 금융(핵심), 전자상거래, 현대물류 등 - 가공제조업(북미, 러시아, 유럽대상) - 우선 유치산업: 전자설비	

자료: 이현주 외(2020: 75)

○ 양국은 각자 별도의 관리기관을 설치

- 중국은 얼렌하오터시 정부가 주체가 되어 네이멍구 자치구의 지원을 받아 경제협력구 마스터플랜 작성 등 관련 업무를 수행하고 있음³⁸⁾
- 몽골은 2015년 4월 6일 ‘정부령(126)’에 따라 자민우드 자유지대 관리위원회(The Governor’s Administration of Zamyn_Uud Free zone)를 구성함³⁹⁾

④ 성과 및 문제점

- 중몽경제협력구는 현재 조성과정에 있으므로, 조성현황과 무역투자 등의 부문을 중심으로 살펴봄

■ 조성현황

- 2018년 5월, 중국-몽골 국경 간 경제협력구의 중국측 3km²의 핵심지역에서 인프라 조성을 위한 프로젝트가 시작됨
 - 인프라 건설 프로젝트의 건설 내용은 약 4억 위안의 투자로 핵심 지역에 상수도, 난방,

통 산업 분야에서 몽골의 경쟁력 제고, 고용창출과 소득 증대, FDI 유치, 고용창출, 자유지대에 필요한 인프라 조성, 관광 분야 브랜딩 창출 등을 제시하고 있음.

<https://zfz.gov.mn/en> (자민우드 홈페이지(영문), 검색일, 2024.04.04.)

38) 얼렌하오터시(二连浩特) 정부사이트. <http://www.elht.gov.cn/>(검색일: 2020.9.22)

39) <http://zfz.gov.mn/w/en/>(검색일: 2024.04.04).

재활용 물, 전기, 통신, 조명 및 기타 인프라 시설을 건설하는 것인데, 2020년 현재 중국 측의 기본적인 인프라 시설 건설이 거의 완료됨

- 2020년까지 몽골 측 자민우드의 인프라 건설 현황을 살펴보면, 전기, 수자원, 난방 및 도로 등 인프라 시설이 전체 면적의 약 31%(287.3ha) 완성된 것으로 알려짐
 - 자민우드 자유지대 사이트에 따르면, 도로의 경우 1단계 건설이 완료되었는데 주도로 5.4km, 협력구내 주도로 6.9km, 자유지대와 세관 사이의 6차선 도로 1.25km를 합해 총 13.6km 도로가 거의 완공됨

■ 무역투자 부문

- 현재 중국과 몽골간에는 12개의 세관이 있는데 그 중에서 얼렌하오터 세관은 변경수출입 무역이 가장 많이 이루어지고 있는 세관으로 수출입 무역은 몽골과 중국간 무역 총액의 70%를 차지
 - 얼렌하오터 세관의 수출입액은 2015년 177.55억 위안에서 2017년 205.03억 위안으로 약 15.5% 증가했으며 화물량은 2015년 1,403만 톤에서 2017년 1,503만 톤으로 약 7.1% 증가함

■ 문제점

- 몽골 측의 효과적인 관리 운영 체제 미비
 - 얼렌하오터-자민우드 초국경 경제협력구의 공동관리와 관련해서 몽골은 관련 경험 이 부족하고 자체적으로 초국경 경제협력구를 규정하는 법적 체계가 마련되어 있지 않음(이현주 외, 2020: 83)
- 낙후된 인프라가 경제협력을 가로막는 중요한 제약 요소가 되고 있음
 - 2020년까지 얼렌하오터 내륙항의 연간 물동량이 3,000만 톤에 달하고 2025년에는 5,000만 톤을 넘을 것으로 전망되고 있어, 얼렌하오터-자민우드 초국경 경제협력구 운영 시 교통 측면에서 문제가 발생할 가능성이 높음
 - 도로 건설이 무역 성장에 비해 매우 지체되고 있으며, 특히 몽골 전역을 지나 얼렌하오터에 이르는 철도는 비록 간선이기는 하지만 운송량이 적고, 도로가 이미 개통되었다고는 하지만 중국 3급 도로 수준에 해당하여 운송능력에 제한이 있음(이현주 외, 2020: 84)
- 중-몽 간 투자와 무역이 에너지, 광물자원 등 편중된 무역구조
 - 중국의 대몽골 수출입 상위 10개 품목 중 대부분 에너지·자원 또는 자원형 제품
 - 얼렌하오터와 자민우드 두 지역의 경제발전이 주로 자원형 산업에 의존하고 있으며 경제발전이 조방형 모델로 혁신능력, 산업집적능력 및 경제파급력이 부족

- 얼렌하오터 제조업에 선도기업이 없고 산업 규모가 영세하며, 3차 산업에서 국내 관광 산업의 시장경쟁이 치열한 상황이지만 얼렌하오터 관광산업 개발에 대한 투자가 부족하고 관광산업의 경쟁력이 낮음(이현주 외, 2020: 85-86)

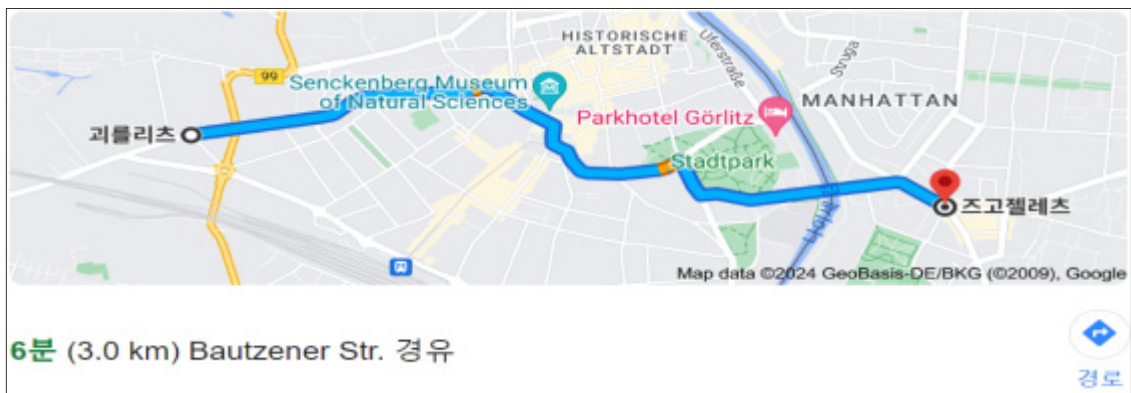
■ 시사점

- 공동경제협력구를 중심으로 양측에 인프라가 뒷받침되어야 발전가능
 - 양측의 인프라가 균형있게 발전해야, 물류수송, 여객이동이 원활할 수 있음
- 공동경제협력구의 개발과 발전을 위해 다방면의 전문성을 갖춘 인력 필요
 - 경제협력구의 개발과 운영을 위해서는 북한 인력 교육 필요

4) 복합협력 사례(1): 괴를리츠-즈고젤레츠 도시협력⁴⁰⁾

① 사례 개요

- 괴를리츠는 현재 독일 영토 가운데 최동단에 위치해 있는데, 2차대전 이후 하나의 도시에서 갈라져 두 도시(괴를리츠와 즈고젤레츠)가 된 지역으로, 긴장완화와 화해를 통해 사회문화교류, 일경성 재해 예방을 위한 협력과 경제교류까지 확장된 사례임



[그림 3-5] 괴를리츠와 즈고젤레츠 위치

자료: 구글검색(검색일, 2024.04.04.)

40) 이 글은 최진철외(2020), 나용우 외(2022) 등을 바탕으로 정리함

② 협력 배경과 목적

■ 분단 이전의 괴를리츠

- 중세 유럽의 교역로에 위치하였던 괴를리츠는 근대 초기부터 다른 도시들과 견줄 수 없을 정도로 교역이 활발하여 교역의 중심지이자 방직산업의 중심지였음
 - 19세기에는 괴를리츠의 방직산업, 철도차량 제조 및 기계제조 산업, 광학 및 생필품 산업은 크게 성장하였고, 다양한 산업시설, 거주 지역, 공공건물들이 건설되었음(최진철 외, 2020: 207-209)

■ 분단과 폴란드의 즈고젤레츠

- 제2차 세계대전 후, 1945년 포츠담 선언에 따라 독일은 승전국들에 의해 4개로 분할 관리되는데, 이 때 괴를리츠가 라우지츠 나이세(Lausitzer Neiße)강을 경계로 두 개로 분할되어, 서쪽은 동독, 동쪽은 폴란드령이 됨(최진철 외, 2020: 210)
- 나이세 강 동쪽의 괴를리츠 영토는 폴란드령이 되어 ‘즈고젤레츠(Zgorzelec)’라는 폴란드명의 새로운 도시로 신설됨⁴¹⁾
 - 서쪽 지역인 괴를리츠 인구는 동쪽 지역에서 추방당한 주민들로 일시적으로 10만 명 이상으로 증가하기도 함

■ 괴를리츠와 즈고젤레츠의 교류협력

- 제2차 세계대전 직후 괴를리츠와 즈고젤레츠는 오테르-나이세강을 사이에 두고 서로에 대한 통제와 감시가 시작되었고, 초창기 폴란드 정부의 독일 흔적 지우기 작업으로 두 도시 관계는 급속도로 냉각됨
- 동독의 노동력 부족 등으로 1960년대 중반 당국 주도의 경제협력이 불가피해졌고, 1989년 동독의 체제 붕괴 이후 양 지역의 관료들이 협력적인 조치를 하기 시작하여 1990년대에 매우 활발해짐

③ 경과

■ 분단과 공존

- 괴를리츠는 독일군이 전쟁 종료 직전 나이세강의 다리를 모두 폭파하면서 도로 등의

41) 1950년 7월 6일 ‘괴를리츠 협정(Görlitzer Abkommen)’이 체결됨으로써 오테르-나이세 선이 양국 간의 공식 국경선으로 확정됨

인프라가 심각하게 파괴되었고, 1945년 12월 독일-폴란드 접경지역은 폐쇄 및 금지 구역으로 지정됨(나용우, 2022: 250)

- 하지만 괴를리츠와 즈고젤레츠, 두 도시가 가지고 있는 기반시설이 달랐기 때문에 서로 협력할 수밖에 없었음
 - 가스발전소는 즈고젤레츠에, 수력발전소는 괴를리츠에 위치하고 있어 전쟁 후 1년간 독일과 폴란드가 적대관계였지만 괴를리츠와 즈고젤레츠는 1947년 가스와 물의 물물 교환을 시작하였음(나용우, 2022: 250)
- 본격적인 교류의 재개
 - 두 나라 관계는 적대적이었지만, 1957년 1월 1일에는 폴란드 주도로 괴를리츠와 폴란드를 연결하는 ‘나이세강 철도고가교(Nei Beviadukt)’가 복원됨으로써 양국 간의 본격적 월경 교류가 재개됨(최진철 외, 2020: 214)
 - 동독의 인구 다수가 서독으로 이주하면서 동독의 노동력이 부족해지자 1966년 동독과 폴란드는 노동자 채용에 관한 협정을 체결함(나용우, 2022: 252)
- 1970년대부터 동독과 폴란드 간의 공식적인 관계는 눈에 띄게 개선되기 시작
 - 1972년 폴란드 시민의 국경 출입제한이 대부분 폐지되었으며, 1973년 괴를리츠와 즈고젤레츠 간의 문화교류 협정 등 현지 당국 간의 공식적인 협력이 시작됨(나용우, 2022: 252)

■ 독일 통일 이후 두 도시간 적극적인 협력 조치와 주요 교류협력⁴²⁾

- 1991년에 독일과 폴란드 정부 간 양자협력이 진행되고, 이후 괴를리츠와 즈고젤레츠 간 여러 협력단계가 진행됨
 - 1993년부터 두 도시 간 합동협의회 회의 진행
 - 1995년부터 공동협력위원회를 발족하고, 조정위원회(coordination commission)가 활동하기 시작, 두 도시의 합자를 통한 유한회사 설립 및 시민참여 유도: 두 도시 간 언어 소통문제와 EU 회원국 여부에 따른 국경에서의 규제 등 논의가 필요해짐⁴³⁾
 - 1998년 5월에 진행된 유럽 주간(European Week) 기간에 괴를리츠와 즈고젤레츠의 유럽도시(Europastadt, European city) 선언이 있었고, 이후 매년 5월 유럽 주간동안 괴를리츠와 즈고젤레츠의 시의원은 합동협의회 회의를 개최

42) 나용우(2022: 257-261)에서 정리

43) 서독은 EC창설국(1958), 동독 1990년 가입, 폴란드는 2004년 가입

- 2001년에는 두 도시 의회에서 ‘2010 유럽문화 수도(Kulturhauptstadt Europas 2010, European Capital of Culture 2010)’⁴⁴⁾ 신청 절차 의결 및 준비 진행
- 2004년 폴란드의 EU가입 및 괴를리츠와 즈고젤레츠 간 파트너십 협정을 체결하면서 유럽 문화 수도 신청을 위한 최종 서명 완료
- 2010년 12월에는 양 도시의 행정관이 새로운 파트너십 협약을 체결⁴⁵⁾
- 이외 공동협력사업으로는 훼손된 기성시가지 교량(Altstadtbrücke, Old Town Bridge) 재건 사업(2003년 시작, 2004년 10월 복원 완료), 2005년에는 괴를리츠와 즈고젤레츠의 대중인식을 높이는 데에 기여한 개인, 기관, 협회 등에게 수여하는 명예 칭호 수여 등을 진행함
- 국경을 넘는 소방대(Cross-Border Fire Brigade) 공동사업 진행
 - 2009년 화재 예방을 위한 합동 훈련을 진행하고 두 지역의 언어로 소통하며 안전 표준을 적용하는 방법 등에 동의함⁴⁶⁾
- 2017년 나이세강 주변의 브뤼켄공원(Brückenpark, Bridge park) 설치사업 추진⁴⁷⁾
- 유럽도시 괴를리츠와 즈고젤레츠 프로그램을 통한 다양한 협력
 - 두 도시의 시장은 정기적 현안 논의, 행정직원으로 구성된 조정위원회에서는 공동 계획과 협력방안에 대한 논의, 시민참여 유도 등
- 독일과 폴란드의 유치원, 이중 국적, 이중 언어 학교, 스포츠 및 문화 행사 등 일상적인 유대감을 강조하는 사업이 진행
 - 특히, 괴를리츠-즈고젤레츠 경계 지역은 단절 공간이 아닌 여러 문화가 상호 교류하는 장소로 인식할 수 있도록 교육
- EU 지원으로 기후변화에 따른 가뭄, 홍수 등 자연재해 대응과 환경협력 진행
 - ‘홍수 피해 예방 및 통제에 관한 접경지역 활동(Transboundary activities related to the prevention and control of flood consequences 2007–2010)’을 예비 사업으로 진행

44) 1985년부터 운영되어 온 프로그램으로 문화를 이용한 도심재생, 대내외적 인지도 제고 및 지역활성화 전략의 하나로 유럽연합이 지원하고 있음(이순자 외, 2008: 3)

45) Landkreis Görlitz, “Partner districts of the administrative district of Görlitz,”
 <<https://www.kreis-goerlitz.de/Seiten/Partner-districts-of-the-administrative-district-of-Goerlitz.html?>>
 (Accessed March 30, 2024)

46) The MOT, “Görlitz-Zgorzelec,”
 <<http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/resources/territories/territory-factsheets/territories/territory/show/goerlitz-zgorzelec/>> (Accessed April 14, 2024).

47) Europastadt Görlitz/Zgorzelec, “Meilensteine aus, 20 Jahre Europastadt Görlitz/Zgorzelec,” (Accessed May 13, 2022)

- 2014년부터는 ‘접경지역 홍수 조기경보 및 예방 정책(Flood Awareness & Prevention Policy in border areas: FLAPP)’ 프로젝트를 수행하면서 폴란드 니사강(Nyssa, 나이세) 주변 괴를리츠-즈고젤레츠 접경 간 홍수 지도 공동 작성⁴⁸⁾
- 2020년 7월 탄소중립활동 의향서 서명⁴⁹⁾, 기후위기 공동 대응을 위해 공동 지역 난방 네트워크를 만들고 2020년부터 공동으로 기반시설을 구축하여 2030년까지 탄소중립을 달성하기로 함

[표 3-8] 괴를리츠와 즈고젤레츠 간 공동 협력사업(1998~2018년)

연도	주요내용
1998.5.5.	‘유럽도시’ 선언
1999.5.7.	시의회 공동회의 의결
2001.3.	2010 유럽 문화 수도 신청
2004.4.29.	유럽 문화 수도 신청을 위한 양 도시 간 최종서명
2003.5.7. ~ 2004.10.20.	1945년 파괴되었던 구시가지(Altstadtbrücke, Old Town Bridge) 교량 재건
2004.5.1	폴란드 EU 가입 및 두 도시 간 축하 행사
2004.10.20	구시가지 교량 개통
2005	‘유럽도시 괴를리츠와 즈고젤레츠에 대한 서비스’에 대한 첫 번째 명예 칭호 및 공로 메달 수여
2009	UNESCO 세계문화유산 공동 등재 신청
2010.10.20	아우구스툼-아넨-김나지움(Augustum-Annen-Gymnasium)에 ‘작센 유럽학교(Europaschule Sachsens)’ 상 수여
2014	‘유럽도시 괴를리츠와 즈고젤레츠’ 폴란드 EU 가입 10주년 기념
2017	유럽도시를 위한 브뤼켄공원(Brückenpark, Bridge park) 사업 시작 ‘Interreg Poland - Saxony 2014 - 2020’ 일환으로 진행
2018.5.5.	‘유럽도시 괴를리츠와 즈고젤레츠’ 20주년 기념

자료: 나용우 외(2022: 262)

④ 성과 및 문제점

■ 성과

- 공동협력위원회 설립(1995)과 운영으로 다양한 영역에서 협력 제도화
 - 1993년부터 양 도시 의회와 주요인사들이 정기적으로 현안 논의, 두 도시의 특수성 공론화를 위해 설립

48) European Commission, “Chapter 5. Transboundary flood hazard mapping,” Atlas of Flood Maps: Examples from 19 European countries, USA and Japan (2007), p. 147

49) “European Green Deal zum Greifen nah: Görlitz und Zgorzelec unterzeichnen Letter of Intent (LoI),” Stadtwerke Görlitz AG, July 9, 2020, <<https://www.stadtwerke-goerlitz.de/privatkunden/unternehmen/presse-aktuelles/single/european-green-deal-zum-greifen-nah-goerlitz-und-zgorzelec-unterzeichnen-letter-of-intent-loi>> (Accessed May 30, 2024)

- 도시계획 및 주택, 경제개발, 인프라, 관광 등 다양한 주제를 다룸
- ‘유럽 도시 괴뢰리츠/즈고젤레츠’ 탄생으로 도시 간 연대감 강화
 - 1998년 ‘유럽의 날’ 행사에서 ‘유럽 도시 괴뢰리츠/즈고젤레츠’ 공식 선포
 - 100% 시에서 투자한 ‘유럽 도시 괴뢰리츠/즈고젤레츠 유한회사’ 설립(2007)하여 두 도시의 상징적 명칭 홍보 및 마케팅
- 시민 중심의 상향식 교류로 수평적인 파트너십과 상호작용으로 교류와 화합
 - 공동언어 부재, 전쟁의 상처, 양국 주민 간 편견 등으로 이해나 교감이 어려웠으나 문화를 매개로 교류의 기반을 마련함
 - 두 도시는 문화 외에도 도시경제의 성장을 위한 산업, 무역, 의료, 관광, 재난 공동 대응, 스포츠 협력 등 다양한 분야에서 폭넓게 교류와 협력 진행
 - 유치원은 물론 정규교육에서도 이중 언어(독일어, 폴란드어)를 사용하는 초등학교와 김나지움(Gymnasium) 운영 등으로 포용과 연대감 강화

■ 문제점

- 두 도시의 경제협력은 소상공업 외에는 실질적으로 진전되지 못함
 - 양국 및 두 도시 정부는 산업 클러스터 형성 등을 통해 기업들의 투자유치를 위해 노력하였지만, 성과를 내지 못함
 - 괴뢰리츠는 독일 통일 이후 기업의 합병과 사업장 폐쇄로 도시 내 실업자수 증가, 젊은 노동력 외부 유출, 노령인구 유입 등으로 경제활력 감소
 - 반면 폴란드 경제가 경쟁력을 가지게 되면서 즈고젤레츠의 경제도 지속적인 발전을 경험함에 따라 도시 간 괴리감 생성

⑤ 시사점

- 상호보완 및 필요로 하는 영역을 기반으로 교류 협력 모색이 가능함
 - 분단 초기에도 괴뢰리츠와 즈고젤레츠는 인프라를 공동으로 사용할 수밖에 없어 교류를 시작함
- 도시 또는 지방정부 간 교류에서도 중앙정부의 역할이 필요하며, 특히 경제협력은 지방정부 차원에서는 쉽지 않으므로 중앙정부의 지원이 매우 필요함
 - 괴뢰리츠와 즈고젤레츠 도시정부는 산업 클러스터 형성 등을 통해 기업들의 투자유치를 위해 노력했으나, 소수 중소기업만이 양국의 노동력과 인프라 등을 활용한 성과를 냈을 뿐, 대다수는 성과가 없었음

- 독일과 폴란드의 경제상황이 괴를리츠와 즈고젤레츠의 경제성장에 영향을 준 것처럼, 중앙정부의 적극적인 지원이 도시정부 간 경제협력의 성패를 좌우할 것임
- 도시 또는 지방정부의 지속적 교류를 위해서는 국가적 또는 초국가적 협력이 중요
 - 괴를리츠와 즈고젤레츠의 본격적인 교류는 독일, 폴란드의 화해와 관계 정상화가 바탕이 되어 접경도시 간 협력에도 영향을 주고, 시민 간 교류로 이어짐
 - 폴란드의 EU가입에 따라 EU 프로그램을 매개로 더욱 활발한 교류활동을 전개하게 된 것처럼, 한반도를 둘러싼 동북아에서 평화·화해 분위기가 형성되고 성숙되면 남북관계 진전에도 긍정적으로 작용할 것으로 보임

5) 복합협력 사례(2): 홍해해양평화공원⁵⁰⁾

① 사례 개요

- 대결 관계에 있던 이스라엘, 요르단 접경인 아카바만(Gulf of Aqaba)⁵¹⁾에 산호초 보호를 위한 해양공원을 조성하고, 생태계 보존과 연계한 경제협력 프로그램을 통해 지역의 경제적 이익을 창출하며 협력의 지속성을 제고한 사례임
- 아카바만은 산호초 서식한계선으로 산호 수백여 종, 어류 1,270종, 연체동물 1,120종 등 풍부한 해양생물이 서식하고 있음
 - 요르단의 평화공원과 이스라엘의 평화공원은 각각 '아카바해양공원(Aqaba Marine Park)'과 '아일랏 산호보호구역(Eilat Coral Reserve)'으로도 불리며, 양쪽 도시 연안에 있는 산호초를 대상으로 수 km정도가 지정되어 있음
- 아일랏과 아카바는 관광과 항만을 기반으로 하여 경제구조가 유사하며, 관광과 물류의 중심지로서 각각 이스라엘과 요르단의 경제에서 중요한 기능을 담당

50) 이 사례를 장원근 외(2005), 나용우 외(2022) 등을 기초로 작성함

51) 아카바만(the Gulf of Aqaba)은 요르단에서 불리는 지명이고, 이스라엘에서는 아일랏만(the Gulf of Eilat)이라고 함. 아카바만은 요르단, 이스라엘, 이집트, 사우디아라비아의 경계가 맞닿아 있는 반폐쇄성 해역임(그림 5 참고)



[그림 3-6] 홍해해양평화공원 위치(빛금친 부분)

자료: Michelle E. Portman and Yael Teff-Seker, 2017, "Factors of Success and Failure for Transboundary Environmental Cooperation: Projects in the Gulf of Aqaba," *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(6), p.4

주: 아일랏(Eilat)이 포함된 경계선 내부는 ISRAEL

② 협력 배경과 목적

- 홍해해양평화공원(Red Sea Marine Peace Park: RSMPP, 이하 평화공원)은 시나이 반도와 아라비아반도 사이에 있는 아카바만(Gulf of Aqaba)의 이스라엘, 요르단 연안에 지정되어 있음
- 아카바만은 유럽, 아시아, 아프리카로 연결되는 지정학적으로 중요한 곳으로 항상 중동지역 분쟁의 중심에 위치하였음
 - 1994년 체결된 요르단-이스라엘 평화협정(The Jordan-Israel Peace Treaty)에서 '아카바만에서 무력 철수', '환경보호', '공동이용 및 개발' 등 협력을 구체적으로 명시하였으며, 협정서 이행을 통해 평화공원을 조성함

③ 주변국 갈등과 평화협정 체결 경과

■ 요르단강 주변국들의 갈등

- 요르단강은 건조한 사막지대를 가로지르기 때문에, 인접 국가들이 강에 대한 의존도가 높은 데 비해 유량이 제한적이어서 강을 둘러싼 갈등이 지속적으로 발생(나용우, 2022: 45)
- 요르단강은 무성한 습지 생태계를 보유한 중아시아의 생물학적 심장임
 - 아시아, 아프리카, 유럽대륙의 교차지점인 요르단협곡(Jordan Rift Valley)은 생물다양성이 보존되어 독특한 동식물이 서식하고 있고, 매년 2회씩 유럽에서 아프리카로 이동하는 5억 마리 이상 새들의 중간 기착지임⁵²⁾

■ 이스라엘과 요르단의 갈등과 평화협정 체결

- 이스라엘과 요르단은 1948년 이스라엘 건국 때부터 전쟁을 해왔으며 특히 1967년 제3차 중동전쟁(6일 전쟁)으로 이스라엘이 요르단의 서안지구 등을 점령하며 양국의 갈등이 심화함(나용우, 2022: 62)
- 아랍국가들의 갈등과 분쟁을 해결하기 위한 국제적 노력 가운데 가장 주목할 만한 것이 요르단-이스라엘 평화협정(The Jordan-Israel Peace Treaty, 1994년)과 아카바-아일랏 특별협약(Agreement on Special Arrangements for Aqaba and Eilat, 1996년)임
 - 미국은 미국 해양대기청(NOAA)과 국제개발처(USAID)를 통해 실질적으로 홍해해양 평화공원(RSMPP)의 운영에 참여

④ 평화협정 내용

■ 평화협정 내용

- 이스라엘과 요르단 평화협정에서는 관광, 교역, 에너지, 통신, 문화, 향토·운항, 환경, 과학 등 부문별 현안과 아카바만의 협력 관리 등에 관한 사항을 구체적으로 명시
 - 체결 당시 상호 합의에 이르지 못한 현안에 대하여 각 부문에 대한 추가 협상 시기를 협정서에 함께 명시하여 실질적인 실행을 뒷받침함(장원근 외, 2005: 40)

52) Gidon Bromberg, Munqeth Mehyar and Nader Khateeb, "The Jordan River", The Middle East Institution, June 18, 2008, <<https://www.mei.edu/publications/jordan-river>> (Accessed April 10, 2024).

■ 아카바만 관련 내용

- 아카바만에 관한 부분은 총 6개 조항⁵³⁾인데, 부속서 제4조에서 아카바만의 산호초 보호와 환경 개선을 명시하고 있음

■ 아카바/아일랏 특별협약

- 평화공원은 아카바-아일랏 특별협약(1996년 1월 채택)에 명시되어 있음
 - 이 협약은 평화협정 체결 당시 이행 합의사항으로 채택된 ‘아카바만의 자연환경 보호를 위한 방안⁵⁴⁾ 수립’의 이행을 담보하기 위한 양국 간의 협약임
 - 이 협약은 양국의 산호초 보호구역을 개별적으로 지정하고, 각 보호구역의 실질적 관리를 위해 협력할 것이 주요 내용임(장원근 외, 2005: 40-41)
- (환경보호 관련) 보호대상 산호 서식처의 지리적 범위를 지정⁵⁵⁾, 산호 생태계 관리를 위한 두 국가 간 협력적 조사연구계획 수립, 국제 연구기관의 조사연구 참여 강조, 또한 법제도 개선 및 보완 프로그램 공동 정비·개발 등
- (지역발전 관련) 양국 특별경제구역을 설치 및 운영
 - 산호초를 활용한 관광산업을 적극적으로 일으켜 두 도시의 경제를 활성화하고 그 성과를 주변 지역으로 확산

⑤ 평화공원 운영조직의 설치와 운영

■ 조직

- 특별협약체결 후 3년이 지난 1999년 평화공원의 운영조직 설립
 - 아카바만의 산호초 보호와 관련된 이스라엘과 요르단의 협력을 조정하기 위한 아카바/아일랏조정위원회를 구성하고 동시에 두 국가는 평화공원관리를 위해 개별 관리조직을 둬⁵⁶⁾

53) 양 국민이 공동으로 이용할 수 있는 ‘공동우체국’ 설치/ 자유 무역지대 설치/ 항공항로 공동관리/ 병원·경찰 운영 등에 관한 공동 협력을 강조하고 있음.

54) 평화협정서에는 ‘해양평화공원’이라는 명칭은 나타나지 않았음. 단지 평화협정서 제18조에서 환경관리를 위한 협력을 강조하고, 세부 사항은 부속서 제4조에서 명시하였음. 부속서 제4조에는 아카바만의 ‘해양환경 보호’와 ‘연안통합관리(육상) 원칙 적용’을 강조하고 있는데, 해양환경보호 내용 중 아카바만의 산호초보호(Coral Reef Protection)가 명시되어 있음

55) 요르단의 경우 ‘홍해해양평화공원’의 지리적인 위치가 대외적으로 공표된 것은 1997년 7월 29일임.

56) 아카바특별경제구역청(Aqaba Special Economic Zone Authority, ASEZA, 요르단)과 자연보호구역청(Nature and Protected Area Agency, NPA, 이스라엘)(남정호·강대석, 2003: 40)

■ 운영: 환경보호 관련

- 1999년부터 ‘평화공원 공동 연구, 모니터링 및 관리 프로그램(Red Sea Marine Peace Park Cooperative Research, Monitoring and Management Program)’ 추진(장원근 외, 2005: 42)
 - 평화공원의 산호초 정밀 지도 제작, 산호초생태계 모니터링 지표 개발 등 추진
 - 연구/모니터링 결과 자료의 완전 공유, 자원관리 담당자에 관한 훈련 프로그램 공동 개발, 교육 및 홍보 프로그램의 공동 개발을 추진하고 있음

■ 운영: 지역발전 관련

- 아카바시와 아일랏시에 공동경제특별구역을 지정하여 외국자본 투자유치 노력
 - ‘아카바-아일랏 실무위원회’를 설치하여 공동 특별경제구역 내의 국경 통과⁵⁷⁾ 및 검역 절차의 단순화, 아카바 평화공항과 해역 양식장에 관한 공동 운영 등에 관한 논의를 진행
- 이스라엘은 요르단과의 평화를 안착시켜 아일랏시를 남부 최대 국제 관광도시이자 안전한 도시로 전환하고자 하며, 아카바만과 지중해를 연계하여 유럽, 아시아, 아프리카를 연결하는 물류중심국가로서의 비전도 갖고 있음
 - 아카바 평화공항과 연계된 국제 물류센터, 복합공업단지의 공동 건설·운영, 물류센터 및 연계 고속도로 설치, 아일랏-사해-지중해 연결 운하건설 등 여러 개발사업을 적극적으로 추진하고 있음
- 요르단은 이스라엘과 협력을 통해 아일랏시를 방문하는 국제 관광객을 아카바시로 유치하고자 함
 - 아카바항은 요르단 내 유일한 항구로서, 이를 정비하여 국제무역항으로 업그레이드시킴으로써 이집트를 포함한 아프리카 국가와 무역활성화 강구
 - 암만시-Ma'an시-아카바시를 연계하는 도로체계를 개선하고, 아카바시와 사우디아라비아의 홍해연안 고속도로를 연계하는 계획 추진 중(장원근 외, 2005: 43)

57) 내외국 관광객을 위한 특별 비자 운용, 아카바시 유휴 노동력의 아일랏시로 유입절차 단순화 등

⑥ 성과

- 산호초 보호를 중심으로 한 성공적인 생태계보호(장원근 외, 2005: 44-47)
 - 요르단과 이스라엘은 아카바만의 산호초 생태계의 보호를 위한 홍해해양평화공원 프로그램을 통해 관리자와 과학자 간 소통 활성화와 협력체계 형성, 교육·홍보프로그램 강화, 조사연구와 관리의 통합된 의사결정과정 등 세 부문에서 큰 성과를 거둠
- 항만물동량 증가로 지역경제 활성화
 - 평화협정 체결 이후, 아일랏항의 물동량은 1994년 이후 연평균 5.2%씩 증가하는 추세를 보이고 있음
 - 아카바항의 물동량은 아일랏항의 7.5배에 달하며, 1994년에는 전년 대비 11.2% 증가하였고, 1994~1998년 사이 연평균 4.9%씩 증가하고 있음
- 관광객수 증가 등 관광산업 활성화
 - 아일랏과 아카바의 중심 산업은 관광이며 이는 주로 연안을 따라 발달함
 - 아일랏 또는 아카바를 방문하는 관광객들은 1998년 284천 명에 달했으며, 평화협정 체결 이후 점점 더 많은 관광객이 찾고 있음
 - 아일랏항으로 들어오는 관광객수는 1998년 196천 명인데, 이는 평화협정 체결 이전인 1993년에 비해 42% 증가한 수치이며, 아카바지역의 관광객수는 1993년에 비해 1998년에 50% 증가함(장원근 외, 2005: 47-49)
- 기후변화 공동대응
 - 2021년 11월 요르단이 태양광발전으로 생산한 전기 600MW와 이스라엘이 담수화한 물 2억 톤을 교환하기로 양국은 MOU 체결⁵⁸⁾59)
 - 2022년 11월에는 UN 기후회의에서 두 나라가 공유하고 있는 요르단을 보호하기로 한 선언문에 서명하고, 이를 위해 하수처리시설 개선, 지속가능한 농업 장려 등을 통해 공동으로 기후위기에 대비하고 적응하기로 함⁶⁰⁾

⑦ 시사점

- 쌍방에 영향력이 있는 중재자의 활용
 - 평화공원 사례는 미국이라는 강력한 중재자가 있어 실질적인 협상이 진전될 수 있었

58) “Israel, Jordan sign huge UAE-brokered deal to swap solar energy and water”, THE TIMES OF ISRAEL, November 22, 2021

59) 이를 위해 요르단은 UAE의 기술로 사막에 태양광 발전소를 짓고, 이스라엘은 탈염 시설 확충 예정

60) “Israel and Jordan agree to team up to save Jordan River”, AP, November 17, 2022

는데, 양측에 영향력을 발휘할 수 있는 중재자가 있을 경우 활용하는 것도 협상의 기회를 마련하고 평화를 가져올 수 있으므로 적극 고려할 필요가 있음

- ‘그린’을 출발점으로 하여 긴장완화와 평화 확산 등 정치적 안정을 가져올 수 있음
 - 수십 년 동안 갈등관계였던 이스라엘과 요르단은 산호초 보호를 매개로 긴장을 완화하고 협력관계로 전환함
 - 기후변화로 양국이 어려움을 경험하면서 담수와 에너지 부족 등 각국의 약점을 상호 보완하면서 기후위기를 공동으로 대응하는 자세를 취하고 있음
- 환경 또는 생태계 보전이 잘 된다면 그 자체로 관광매력이 있으므로 환경보전과 관련된 이슈를 지역경제를 활성화 계기로 활용 필요
 - 양국은 산호초 보호라는 공통의 이해를 기반으로 생태·환경의 보존에 초점을 두고, 이와 연계하여 경제적 협력 프로그램을 구성함으로써 지역의 이익을 증대시키고, 협력의 지속성을 보장할 수 있었음

2.3. 사례 종합과 시사점

1) 접경지역 협력사례 종합

- 이상에서 살펴본 접경지역 협력사업을 [표 3-9]와 같이 종합할 수 있음

[표 3-9] 접경지역 협력사례 종합

협력영역	협력사업명	협력 배경/목적	협력지속 요인	주요성과
환경협력	그뤼네스반트	• 동서독 접경지역 생태 환경 보존	• 분트 등 환경단체 노력 • 그뤼네스반트의 자연, 역사, 문화적 가치의 발견과 활용	• 성공적 생태계 보존과 유럽 그린벨트로 확대 발전 • 관광 및 주민소득 증대 등 지속가능발전모델이 됨
경제협력	호르고스 초국경 경제협력구	• 국경무역, 경제협력 활성화, 수출지향산업 발전, 관광산업 발전 등	• 양국 정부의 강력한 의지	• 중국 상품의 중앙아시아 수출 거점으로 부상 • 관광·여행 분야로 양국 협력 확대
	알렌하오터-자민우드 초국경 경제협력구	• 중국 '일대일로' 이니셔티브와 몽골 '발전길' 전략 간의 연결 강화 • 양국간 무역 투자 및 인적 교류	• 양국의 대외전략 발전에서 중요한 입지	• 알렌하오터 세관의 수출입액, 화물량 증가
복합협력 (환경 및 지역 경제협력)	괴를리츠-즈고젤레츠 도시협력	• (초기)노동력 부족과 인프라 공동사용 • 도시문제 공동대응	• 중앙정부간 협력 • E U 회 원 으 로 서 , Interreg Europe 사업 추진 등	• 공동위원회 운영 • 도시간 연대감 강화 • 시민 중심의 상향식 교류
	홍해해양평화공원	• 요르단-이스라엘 평화 협정(1994)	• 이행가능하도록 협정 내용 구체화 • 중재자의 의지 • 양측 도시정부의 관광 도시 육성 의지 • 지속적 공동연구	• 성공적 생태계보존 • 상호 의사소통 활성화 • 관광객 및 향산물동량 증가로 지역경제 활성화 • 기후변화 공동 대응

2) 남북접경지역 그린데탕트 사업을 위한 시사점

- 첫째, 접경지역에서 그린데탕트 사업에 앞서 접경지역의 생태적 가치를 확인하고 체계적 관리와 개발을 할 수 있도록 사전에 '조사와 연구, 홍보, 공감대 형성' 등이 필요
- '그뤼네스반트'의 경우 1970년대부터 생태조사 등을 통해 보존가치가 필요한 지역임을 알릴 수 있었고, 통일 후에도 보존을 위한 사업을 진행할 수 있었으며, '홍해해양평화공원'의 경우 지속적인 공동연구가 협력을 지속 요인 중 하나로 꼽히고 있음

- 동북아 정세와 남북관계 개선 시 경제협력이 빠른 속도로 진행될 수 있어, 조사와 연구는 DMZ를 포함한 접경지역의 지속가능한 개발을 위한 필수 사항임

■ 둘째, 중앙정부의 적극적 지원이 성공의 열쇠

- 접경지역은 국경선이고 국가 주권에 관련된 민감한 지역으로 접경에서 양국 지역의 협력에서 중앙정부의 의지와 지원이 필수적 요소
- 접경지역의 경우 낙후한 지역일 가능성이 높는데, 앞서 살펴본 괴를리츠-즈고젤레츠의 협력사례에서 지방정부에 국한된 경제협력은 구체적 성과를 가져오지 못하였으며, 초국경 경제협력구의 경우, 중앙정부의 관심과 적극적 지원이 있었음

■ 셋째, 접경지역에서 그린데탕트 사업을 위해 필요할 경우 사전 토지매입도 사업의 안정적 추진을 위한 좋은 전략

- 생태계 훼손을 막기 위해 그뤼네스반트 프로젝트에서는 사유지 매입을 통해 사적 이용을 막고, 환경을 보존할 수 있었으며, 현재도 사유지 매입을 지속하고 있음
- 그린데탕트 사업은 향후 남북 경제협력을 위해 협력의 시너지를 얻을 수 있는 입지를 고려해야 하므로 DMZ를 포함한 접경지역이 주요 대상이 될 것임
 - 그린데탕트 사업에서 고려할 수 있는 신재생에너지 등 환경·생태 분야의 사업은 비교적 조방적 토지이용이 필요하므로 충분한 토지의 확보가 관건임

■ 넷째, 작은 협력에서 시작해서 협력 범위를 넓히는 방안도 효과적

- ‘홍해해양평화공원’의 경우 산호초 보호가 이스라엘과 요르단 협력의 출발점이었지만, 30년이 지난 최근에는 기후변화 공동대응을 위한 협력으로까지 나아가고 있음
- 남북접경지역 그린데탕트 사업은 DMZ을 위시한 접경지역 생태계 보호와 기후변화 대응, 지역 활성화의 의미가 있어 남북협력 의제의 하나가 될 수 있는데, 남북이 공통의 관심을 갖는 작은 협력에서부터 시작해서 점차 범위를 확대

■ 다섯째, 주변 지역과 향후 남북 연계, 협력을 위한 입지선정, 인프라 구상

- 접경지역의 단점을 보완할 수 있는 인프라 구상과 건설을 그린데탕트 사업과 함께 진행하고, 향후 남북관계 개선 시 남북 연계 인프라 구축을 추진
- 개별 사업 추진 후 확대 발전을 위한 장기적 인구 유입을 고려한 입지 선정도 중요

- 여섯째, 접경지역에서 그린데탕트 사업은 그 자체가 관광명소가 될 수 있으므로, 시너지 효과를 위해 주변 관광지나 매력적 장소 등과 연계된 위치를 확보
 - 앞서 살펴본 환경협력 사례들 중 그뤼네스반트, 홍해평화공원 등은 모두 성공적인 생태계보호 덕분에 관광지로도 주목을 받고 있음
- 일곱째, 제3의 중재자나 국제기구의 협력과 참여
 - 홍해해양평화공원의 경우 적대적이었던 이스라엘과 요르단 양측에 모두 강력한 영향력을 가진 미국의 중재와 참여가 협력을 끌어내는 중요한 요소로 작용
 - 독일과 폴란드의 괴를리츠-즈고젤레츠 협력사례에서는 유럽연합 차원에서 협력을 독려하고, 유럽도시로 지정하는 등 협력 성공의 촉매 역할을 함
- 여덟째, 그린데탕트 사업에서 개발, 운영, 발전을 위한 유연하고 효과적인 관리운영 시스템을 도입
 - 접경특수지역 관리, 제3국의 개인과 기업의 접근성 허용 등에서 유연한 접근 필요
 - 이러한 복합적이고 광범위한 전망을 고려한 관리운영시스템 필요
- 아홉째, 제조업에 국한하지 않고 1, 3차 산업으로 확장하는 산업단지
 - 환경·생태적 측면을 충분히 고려한 산업단지를 도입할 경우 제조업에 국한하지 않고 1, 3차 산업과의 연계를 도모하며, 주변 도시와 공동발전 및 향후 남북관계 개선 시 남북공동 협력단지로 발전 등을 추진
 - 장기적으로는 호르고스나 얼렌하오터-자민우드 초국경 경제협력구와 같이 개방적인 협력모델도 구상하여 산업단지 운영의 안정성과 지속성을 도모

[표 3-10] 접경지역 협력사례의 시사점 종합

사전준비	사업추진	운영, 발전
<ul style="list-style-type: none"> • 조사, 연구, 홍보, 공감대 형성 • 중앙정부의 의지와 적극적 지원 • 필요한 경우 사전 토지매입 	<ul style="list-style-type: none"> • 작은 협력에서 시작해서 협력범위를 확장 • 지역개발과 향후 남북협력을 고려한 입지선정과 인프라 구상 • 관광지와 연계한 위치 확보 • 제3의 중재자나 국제기구의 협력과 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 유연하고 효과적인 관리운영시스템 도입 • 그린데탕트에 부합할 수 있는 산업단지를 고려할 경우 제조업에 국한하지 말고, 1, 3차 산업으로 확대

3. 접경지역 사업 아이디어 발굴

3.1. 남북관계 시나리오 검토

1) 접경지역 사업 구상을 위한 시나리오 접근

- 이 연구의 목적은 남북관계 등 여건을 고려하여 접경지역 활성화를 위한 사업 아이디어를 발굴하는 것과 함께, 향후 접경지역을 둘러싼 국내외 여건의 변화를 고려하여 계획적인 지역발전의 방안을 모색하는 것임
- 이를 위해 여기서는 시간과 여건 변화에 따른 시나리오를 설정하고, 이를 접경지역 사업 아이디어 발굴에 적용하고자 함
- 접경지역은 특성상 ① 남북관계의 정치·군사적 긴장 수준에 따라, ② 국제사회의 대북제재 수준에 따라 개발수요와 압력이 다르게 나타남
- 이러한 특성을 고려하여 접경지역 사업 아이디어 발굴을 위해 다음과 같이 시간 및 대내외 여건 변화를 전제하여 두 가지 시나리오를 제시함

2) 시나리오 A. 단기적 관점의 남북관계 교착 국면

- 시나리오 A의 여건은 현재와 같이 남북한 정치·군사적 긴장감이 높고, 강력한 대북제재로 접경지역의 토지이용에 대한 행위제한이 지속되고 지역발전에 한계가 계속되는 상황을 전제
- 이러한 여건일 경우, 중복적 토지이용 규제는 지속·유지될 것으로 예상되며 반대급부적으로 접경지역 일부는 환경·생태적으로 양호한 공간을 제한적 용도(생태관광 등)로 활용할 수 있는 효과를 누릴 수 있음
- 따라서, 시나리오 A에서는 중복적 토지이용 규제에 따른 지역 발전 및 주민 불편 해소와 함께 환경·관광 가치를 활용하는 접근이 필요할 것임

3) 시나리오 B. 중·장기적 관점의 남북관계 화해 및 협력 국면

- 시나리오 B는 중장기적으로 남북관계의 개선 및 국제사회의 대북제재 완화로, 장기적 관점에서는 북한과 접경지역에서 교류협력이 이루어지는 상황을 전제로 함
- 시나리오 B의 경우, 남북간 교류와 협력이 활성화되고 국제사회의 대북제재의 완화 및 장기적으로 해제를 전제로 하며, 이에 따라 접경지역의 개발압력이 (급)상승 할 수 있는 여건을 가정함

- 시나리오 B에서는 남북교류 활성화와 접경지역 발전을 위한 적극적이고 계획적인 개발과 함께 절대 보전이 필요한 지역에 대한 토지관리가 필요함

[표 3-11] 시나리오별 대내외 및 사업 여건

구분	시나리오 A	시나리오 B
시간적 여건	- 현재 및 단기적 미래	- 중장기적 미래
대내외 여건의 전제	- 남북관계 교착 상황의 지속 - 국제적 대북제재 지속	- 남북관계 교류 및 협력 활성화 - 국제적 대북 제재 완화 및 해제
토지이용 상황	- 토지이용 행위제한 지속 및 지역 발전 한계 - 보전 및 개발 한계로 일부 지역의 생태/환경적 보전가치 증가	- 접경지역에 대한 개발 압력 (급)상승 - 난개발 우려 및 예상 - 기 개발지의 공동화 및 쇠퇴 현상
사업구상과 토지관리 접근	- 지역 발전 및 주민 불편 해소를 위한 전략적 토지관리 - 환경관광 가치의 활용	- 계획적 개발과 보전(규제)을 위한 토지관리 - 남북교류와 접경지역 활성화를 위한 적극적, 계획적 접근

3.2. 사업 아이디어 도출

1) 사업 아이디어 도출의 전제

- 접경지역은 분단의 오랜 역사에서 정치·군사적인 영향을 많이 받아온 특수한 지역
- 접경지역의 시대적 상황, 지역적 상황을 모두 고려하면서 사업성과 실현가능성이 있는 사업 아이디어를 발굴할 필요가 있음

① 그린데탕트의 개념과 취지 활용

- 진영의 논리에 구속되지 않으면서 상호 필요하고 협력 시너지가 있는 사업으로서 현 정부가 제시한 남북 그린데탕트의 개념을 활용한 사업의 발굴
- 온실가스 감축, 탄소중립, ESG 경영 강화, RE100, 탄소국경조정제 등 환경·생태 부문의 국내외 트렌드를 적극 활용
 - 한국은 2050년까지 국내 탄소 순배출량을 0으로 하는 것을 목표로 한 탄소중립 시나리오를 수립하였으며, 감축목표 달성을 위해 배출권거래제를 도입
- 그린데탕트는 국가 간 협력 진전을 위한 큰 틀의 개념으로서, 환경·생태적 측면을 중심으로 하되 융복합 형태의 사업도 가능

② 남북관계 시나리오에 대한 고려

- 중·장기적 관점의 남북관계 화해와 협력의 국면을 지향하되, 단기적으로는 남북관계의 교착 국면에서도 전개할 수 있는 사업의 발굴

- 단기적으로는 낙후된 접경지역에서 현실적으로 가능하면서 지역발전과 연계할 수 있으며, 장기적 남북협력의 교두보가 될 수 있는 사업의 구상

③ 접경지역별 현황과 특성에의 부합

- 남북 접경지역은 그 위치마다 도시, 산업, 인프라, 환경 등의 측면에서 서로 다른 지역 특성이 있으며, 이는 향후 남북 간의 관계 회복 시에도 남북 간의 교류·협력에서도 다른 양상을 보일 것임
- 접경지역별로 그 특성에 부합하는 사업을 발굴하여 단기적으로 일자리 창출에 기여하면서, 장기적으로 남북협력과 연계
- 남한뿐만 아니라 북한의 접경지역에 대한 정책 동향도 함께 고려

④ 기존 중앙·지방정부의 사업 방향

- 중앙정부의 접경지역 발전종합계획, 각 광역·기초지자체별 별도의 발전계획 및 구상에서는 낙후된 접경지역의 발전을 위한 고민을 담고 있음
- 각급 정부에서 제시하는 구상들의 큰 방향과 궤를 같이하며, 제안된 구체적 사업들을 고려한다면 사업의 현실성과 지속가능성을 높일 수 있음

2) 권역별 사업 아이디어 도출

- 이 연구에서 권역별로 남북 그린데탕트 실현을 위해 발굴할 사업은 각 권역의 특성에 부합하면서 북한의 인접 지역과의 관계를 고려하고, 중앙정부 및 지방정부에서 제안한 정책과 사업과 연계시킴으로써 실현성을 제고하는 방향으로 설정⁶¹⁾

① 접경지역 서부권

■ 사업 도출의 배경

- 경의선을 축으로 하는 서부권과 그 배후 지역은 남북한에서 공히 산업과 도시의 인프라가 양호하며 인력 여건이 우수한 지역임
 - 북한의 인접지역은 남북협력개발로 조성되었던 개성공단이 위치
- 접경지역 서부권에 대해 각급 정부는 디지털 기반의 신산업벨트, 친환경 개념의 산업단지 등을 구상하거나 추진하고 있음

61) 여기서 권역별로 제시된 사업들은 해당 권역에서만 유효한 것은 아니며, 타 권역에서도 그 활용을 검토할 수 있음

- 이러한 방향과 여건을 고려하여 서부권 사업으로서 ‘탄소중립 RE100 산업콤플렉스’를 제안함

■ 서부권 사업: 탄소중립 RE100 산업콤플렉스

- (위치) 인천, 파주 접경 일대
- 접경지역에서 북한의 인력·자원과 남한의 기술·자본을 활용한 RE100·스마트그린산단 등 시범사업으로 평화기반 거점 역할 선도
- 디지털 기반 高생산성(스마트) + 에너지 高효율·低오염(그린) 등 스마트 친환경 제조공간으로 산단 조성
- 태양광 및 풍력발전 등 신재생에너지단지를 조성하여 특구내 소요 전력 공급 추진
- 접경지역 산림을 활용한 산림탄소상쇄사업을 연계 추진하여 향후 탄소배출에 따른 입주기업의 탄소비용 상쇄 지원

② 접경지역 중부권

■ 사업 도출의 배경

- 경원선을 축으로 하는 중부권과 그 인접 지역은 수도권의 주요 지역과 인접하고 있으나 서부권에 비해서는 상대적으로 낙후되어 있으나, 역사·문화자원을 활용한 관광 부문의 잠재력을 보유
 - 북한의 인접지역은 북한이 세계 최대 축산기지로 홍보하는 ‘세포등판’이 입지
- 접경지역 중부권에 대해 지자체 등에서는 농림축산업의 현대화와 특화단지 조성, 농촌·문화·생태·지질 자원을 활용한 관광 등의 사업의 제시함
- 중부권의 지역특성과 기존 제안사업들을 고려하여, 이 연구에서는 ‘농축산 가공 및 관광 복합 교류 거점’ 조성 사업을 제안함

■ 중부권 사업: 농축산 가공 및 관광 복합 교류 거점

- (위치) 철원, 연천 접경 일대
- 북한이 2010년대 중후반 역점적으로 개발한 세포등판(축산기지)과 연계할 수 있는 농축산 분야의 가공단지 조성

- 남북관계 개선 전에는 생태목장 조성하며, 개선 후 농축산 분야의 가공단지 및 남북한 축산 먹거리 공급 물류기지를 포함하여, 관광부문까지 아우르는 복합단지 개발
- 국·공유지를 활용한 중장기 사업대상지 확보 검토

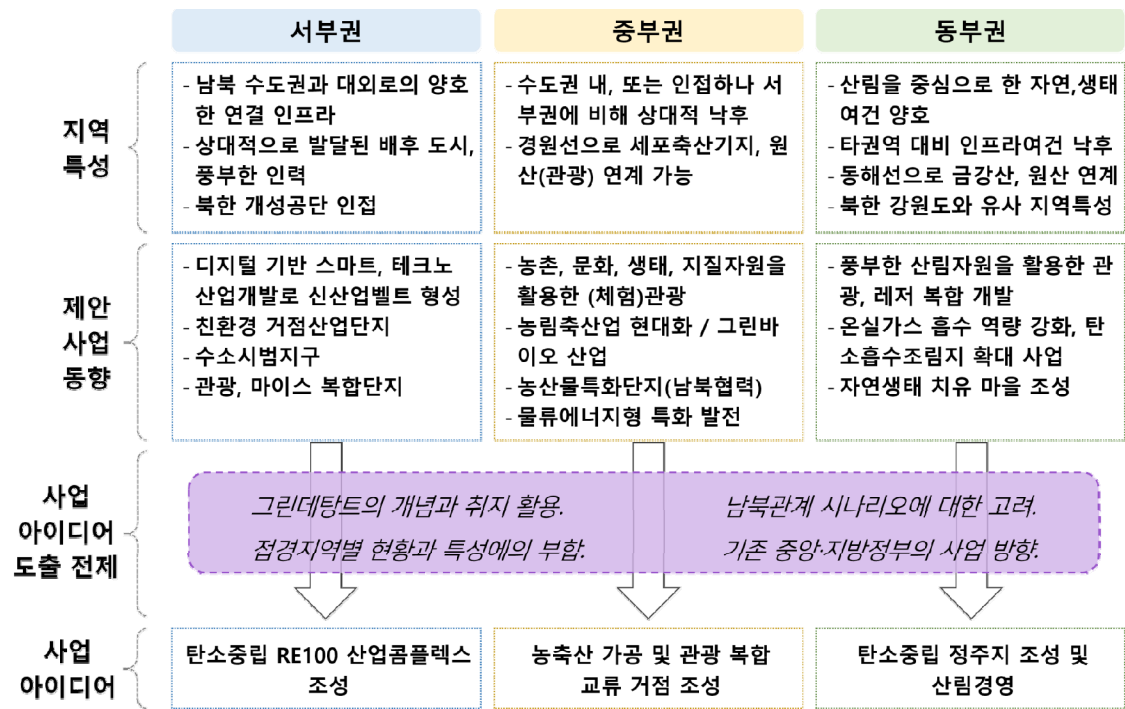
③ 접경지역 동부권

■ 사업 도출의 배경

- 동해선과 강원 산지 일대를 포함하는 동부권은 산림을 중심으로한 자연, 생태 여건이 우수하나 타 권역 대비 인프라 여건이 열악함
 - 북한으로는 한때 남북한 관광으로 교류사업이었던 금강산특구, 북한 동부지역의 거점이자 관광자원이 풍부한 원산이 위치함
- 이 동부권에 대해 지자체들은 주로 양호한 산림자원을 활용한 관광·레저·휴식·치유 개념의 개발, 온실가스 흡수 역량 강화 사업 등을 주로 제시하고 있음
- 이러한 여건들을 고려하여 이 연구는 동부권 사업으로서 ‘탄소중립 정주지 조성 및 산림경영’ 사업을 제안함

■ 동부권 사업: 탄소중립 정주지 조성 및 산림경영

- (위치) 강원 동부권 일대
- 신규 조림, 산림경영, 바이오매스 이용 등으로 산림 탄소흡수량 증대 사업 추진
- 남북그린데탕트 연계 일자리사업과 생활인프라, 주거시설을 연계한 개발사업 추진



[그림 3-7] 권역별 사업 아이디어 도출

제4장 접경지역 발굴 사업의 구상

1. 서부권 탄소중립 RE100 산업복합단지 조성 사업⁶²⁾

1.1. 서부권의 지역 여건

■ 도시·인구

- 접경지역 서부권은 경기도의 파주, 고양, 김포, 인천시의 강화, 옹진을 포함하며, 접경 지역의 다른 지역에 비해 구릉지와 평야가 비교적 많이 분포
- 접경지역 중부권과 서부권에 비해 인구수가 많고 도시지역이 발달해 있음
- 서부권의 인구밀도는 2023년 기준 1,185인/km², 지난 10년간 인구증가율은 2.00%로 전국의 인구밀도와 인구증가율을 상회
 - 서부권 중 농촌적 특성이 있는 인천 보다 경기도가 인구 증가율이 훨씬 높음
- 지난 10년간 생산가능인구가 지속적으로 증가하나(증가율 1.80%), 전체 인구의 증가율에 미치지 못함
 - 인천은 생산가능인구가 감소 추세
- 고령인구는 생산가능인구에 비해 더 빨리 증가하는 추세임

62) 연구진의 개략적 사업아이디어에 대한 RE100산업단지 전문가(국토연구원 강호제 선임연구위원)의 제안내용을 연구진이 재차 수정, 보완한 내용임

[표 4-1] 접경지역 서부권 인구 현황

구분	인구		인구밀도		생산가능인구		고령인구	
	인구(천인)	증가율	밀도(인/㎢)	변화율	인구(천인)	증가율	인구(천인)	증가율
강화군	69	0.42%	168	0.42%	39	-0.82%	25	3.64%
옹진군	20	0.11%	118	0.06%	13	-0.87%	6	4.44%
고양시	1,069	0.96%	3,988	0.95%	781	0.79%	167	5.76%
파주시	494	2.28%	734	2.26%	351	2.28%	76	5.54%
김포시	483	4.94%	1,747	4.94%	337	4.63%	69	8.40%
인천 접경 계	90	0.35%	153	0.33%	52	-0.83%	31	3.80%
경기서부 접경 계	2,047	2.08%	1,680	2.07%	1,469	1.91%	312	6.23%
서부 접경 계	2,137	2.00%	1,185	1.99%	1,521	1.80%	343	5.98%
전국	51,146	0.12%	509	0.10%	35,911	-0.30%	9,462	4.61%

자료: 국가통계포털

주: 인구수는 2023년, 증가율·변화율은 2013~2023년 10년간 연평균 기준

■ 경제, 산업

- 접경지역 서부권의 지역내총생산(GRDP)은 2015년~2016년 사이 연평균 4.26% 성장하였으며, 이는 전국의 성장률을 웃돌
 - 그러나, 1인당 GRDP의 증가율은 전국에 비해 낮음
- 서부권은 증가하는 인구에 비해 산업의 성장이 더딘 것으로 볼 수 있음
 - 김포, 파주, 고양 등으로 인구의 이동이 지속되지만, 산업기반의 성장은 그에 못 미치고 있음

[표 4-2] 접경지역 서부권 지역내 총생산 현황

구분	GRDP(십억원)			1인당 GRDP(백만원/인)		
	2015년	2021년	연평균 증가율	2015년	2021년	연평균 증가율
강화군	1,255	1,665	4.84%	18.7	24.1	4.30%
옹진군	596	878	6.68%	28.8	43.3	7.01%
고양시	17,085	20,687	3.24%	16.9	19.3	2.23%
파주시	17,980	23,564	4.61%	43.4	50.0	2.38%
김포시	10,288	13,822	5.04%	30.0	28.9	-0.59%
인천 접경 계	1,850	2,544	5.45%	21.1	28.5	5.11%
경기서부 접경 계	45,354	58,073	4.21%	25.7	28.8	1.91%
서부 접경 계	47,204	60,617	4.26%	25.5	28.8	2.04%
전국	1,658,020	2,080,199	3.85%	32.5	40.5	3.72%

자료: 국가통계포털

주: 2015년 기준년 가격·연쇄 기준

- 서부권의 산업비중은 3차산업이 70% 내외로 전국과 크게 다르지 않음
- 시·군별로 보면 고양은 3차산업의 비중이 월등히 높으며, 파주와 김포는 상대적으로 2차산업의 비중이 높음

[표 4-3] 접경지역 서부권 산업구조

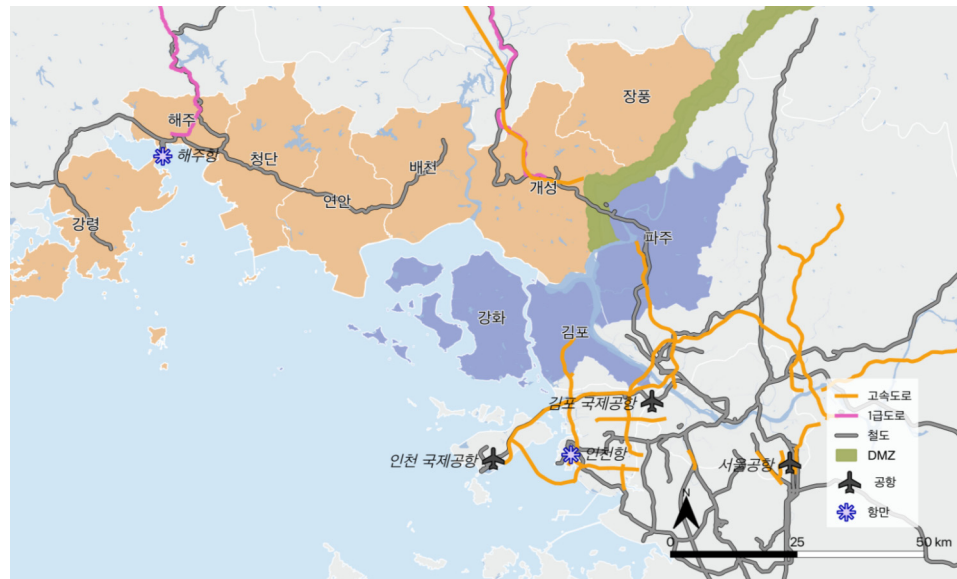
구분	전산업	1차산업		2차산업		3차산업	
		종사자수	비중	종사자수	비중	종사자수	비중
강화군	25,600	286	1.1%	6,125	23.9%	19,189	75.0%
옹진군	8,201	58	0.7%	2,725	33.2%	5,412	66.0%
고양시	371,470	262	0.1%	65,427	17.6%	305,759	82.3%
파주시	214,917	341	0.2%	93,404	43.5%	121,172	56.4%
김포시	205,301	305	0.1%	92,297	45.0%	112,699	54.9%
인천 접경 계	33,801	344	1.0%	8,850	26.2%	24,601	72.8%
경기서부 접경 계	791,688	908	0.1%	251,128	31.7%	539,630	68.2%
서부 접경 계	825,489	1,252	0.2%	259,978	31.5%	564,231	68.4%
전국	24,813,449	63,990	0.3%	6,704,625	27.0%	18,044,834	72.7%

자료: 국가통계포털

주: 2020년 기준

■ 도시인프라

- 철도는 남북 간에 경의선이 연결되어 있으며, 고속도로도 남북 간에 연결되어 있으며, 이는 각각 서울과 평양으로 연결됨
- 서쪽으로 인천항과 인천국제공항이 위치하여 물류와 여객의 대외적 연결이 원활한 장점이 있음



[그림 4-1] 남북 서부 접경지역의 교통인프라

자료: 최대식 외(2022)

■ 지역여건 종합

- 수도권 내 여타 지역에 비해 지가가 상대적으로 저렴하며, 가용지가 많이 분포하는 장점이 있음
 - 또한 풍부한 수자원으로 인해 재생에너지 활용 가능성과 농업 및 공업용수 조달이 쉽다는 장점이 존재
- 북측 인접 지역에 지금은 폐쇄된 개성공단이라는 남북협력 특구가 당시에는 비교적 성공적으로 운영되는 등, 남북의 산업·경제협력의 결절지역으로서의 잠재력 보유
- 서부권 접경지역은 수도권과 긴밀히 연결되어 있으며, 타 접경지역에 비해 각종 교통 인프라가 양호한 지역임
 - 남한과 북한의 수도권을 연결하는 지역으로서, 배후의 도시, 산업, 인프라 기반이 우수
 - 또한 최대 인구 밀집 지역인 수도권을 배후에 두고 있어 제조 산업뿐만 아니라 신속한 생산과 유통이 필수적인 고부가가치 농업 작물 재배에 유리
- 서부권은 대규모 산업단지와 스마트팜 개발에 유리
 - 그러나, 기존의 대기업 투자는 높은 지가 상승, 북한의 군사적 위협 및 테러로부터의 안전 확보, 고급 인력 확보의 어려움 등의 이유로 경기 서남부에 집중
 - 최근 접경지역과 인접한 경기 북부 고양시가 ‘스마트팜 빌리지 구축사업’ ‘스마트 원예 단지 기반조성’ 공모 사업 선정 등으로 스마트 농업의 기반을 구축 중
 - 특히, 최근 탄소중립-RE100 산업단지의 중요성이 부각되면서 재생에너지 확보가 가능한 지역에 민간 투자 수요가 증가하고 있어 스마트팜 등 이종산업과 제조업의 공동 개발을 통해 접경지역의 입지적 장점을 활용이 가능한 여건이 조성 중

1.2. 탄소중립 RE100 산업콤플렉스의 구조

- 탄소중립 RE100 산업콤플렉스는 태양광 등 신재생에너지와 LNG 연료전지 발전, 탄소포집, 농업 등 이종산업과의 자원 재순환을 활용하는 자원순환형 복합 단지
- 이 콤플렉스에서는 신재생에너지 확보와 산업활동의 부산물인 CO₂의 처리가 관건
- 이를 위해 주된 생산기능인 입주기업을 위한 용지에 더하여 신재생에너지 생산 용지, CO₂ 이용을 위한 스마트팜 용지를 함께 포함
- 신재생에너지의 주된 생산 방식은 접경지역의 부지 여건을 참작하여 태양광, 풍력발전 등을 활용

- 산업콤플렉스 내 각 시설에 지붕 태양광 패널을 설치하여 추가적인 신재생에너지 생산
- 수소발전소를 도입하여 산업콤플렉스 내 신재생에너지로 생산된 전기 중 잉여전기를 활용하여 수소를 저장하여 필요시 전기 공급
 - 잉여전기는 공휴일에는 태양광 풍력, 주중 야간에는 풍력 발전으로 생산 예상
- 산업용지 내 입주기업들 중 RE100을 필요로 하는 기업들은 신재생에너지단지의 태양광, 풍력, 수소발전, 여타 용도 토지의 지붕태양광에서 생산되는 신재생에너지를 이용하여 제품을 생산
 - 전력의 안정적 공급을 위해 한전으로부터 필요한 전기를 공급받을 수 있으며, 이 때 녹색프리미엄을 구매
- 산업용지와 수소발전소에서 배출되는 CO₂를 포집하여 인근의 수요처에 공급
 - 스마트팜은 CHP 시스템을 도입하여 유리온실에서 CO₂를 대량으로 소비
 - 장기적으로 관련 설비를 갖춘 식음료·화장품·의약품 제조업에 공급 가능

■ 신재생에너지와 마이크로 그리드

- 간헐성이 특징인 신재생에너지를 활용할 때 현재와 같은 중앙집중형 전력시스템에서 운영하는 데 한계가 존재
- 에너지 소비처인 산업단지 내외에서 재생에너지 계획입지를 공급하고 풍력과 태양광 등 전력을 생산 후 한국전력의 계통을 거치지 않고 수요자인 산업단지의 기업들에게 직접 공급이 필요
- 단지와 단지 주변에서 생산된 재생에너지를 해당 지역에서 직접 소비하는 이와 같은 분산형 시스템이 마이크로 그리드
 - 정부는 '22년 9월부터 재생에너지를 이용해 생산된 전기를 산업단지 내의 기업 등 사용자가 직접 구매할 수 있는 직접 PPA제도를 시행 중

- RE100 산업용지 입주기업은 산업콤플렉스 내에서 생산되는 신재생에너지를 집중적으로 공급받음
- 단지 내에 입주하는 중소기업들을 위한 지식산업센터를 설치
 - 자본력이 강하지 않은 중소기업을 지원
 - RE100 필요기업과 일반 기업들 모두 입주할 수 있음
- 산업시설에서 생산되는 제품의 운송을 위해 단지 내 화물터미널, 유통단지 등으로 구성된 물류시설 설치
 - 장기적으로 남북교류·협력에 대비하여 충분한 시설부지 확보 및 여건에 따라 단계적 개발
- 산업·물류시설의 지붕태양광에서 생산되는 전기는 해당 업체에서 직접 활용하고, 잉여전기는 수소발전소에서 활용

■ 스마트팜

- 산업시설과 수소발전소 등에서 발생하는 탄소를 포집하여 집중적으로 활용하는 시설로 스마트팜 조성
 - 스마트팜의 유리온실 내부에서 이산화탄소를 대량으로 소비
- 스마트팜에서 생산되는 농산물의 일부는 인근 식음료 제조업에 공급하여 가공
- 지붕태양광을 설치하여 생산되는 전기는 수소발전소에서 활용

■ 남북교류단지

- 미래 남북관계 개선 시를 대비한 남북기업 협업단지 조성
 - 이 단지는 장기적으로 합병, 합작, 북한 내수시장 진출, 북한 원자재 활용 기업 등이 입주할 수 있으며, 차후 개성공단으로 이주할 수 있는 후방산업 기업도 유치 가능
- 남북 간 물자, 인력의 교류를 지원하고 관련 정보를 제공하는 교류지원센터 도입

■ 지원시설

- 입주기업을 위한 주거단지 조성
 - 향후 남북관계 개선 시 북한 인력이 일부 거주할 수 있는 주거시설 포함
- 교육/연구, 창업지원, 행정기능 포함

2) 유치 업종

- 설문조사 결과 접경지역 RE100 산단에 입주의사가 있는 기업들이 주로 분포하는 업종을 대상으로 함⁶³⁾
- 업종분류는 한국표준산업분류의 중분류를 기준으로 유사한 것들을 묶어 14개로 분류

■ RE100 산업용지 주력 업종

- RE100 산업용지에 유치하는 기업은, 입주의사가 있으며 수출 비중이 높은 편이면서, 주요 수출국가가 유럽, 미국, 일본, 호주 등 선진국을 많이 포함하는 업종을 선별
 - 여기에 사용되는 에너지는 전부 신재생에너지로 공급
- 분석 결과 의료·정밀 / 식음료 / 화학·의약·플라스틱 / 자동차·운송장비 업종이 이에 해당

[표 4-4] 탄소중립 RE100 산업복플렉스 입주의향 기업 중 수출 비중 및 선진국 수출 현황

업종	입주의향 기업의 평균 수출 비중	주요 수출국가에 선진국*이 포함된 기업 비율
식음료	37.5%	100.0%
섬유, 의복, 가죽	55.0%	0.0%
목재, 펄프, 가구	10.3%	50.0%
인쇄	15.0%	50.0%
화학, 의약, 플라스틱	33.0%	66.7%
(비)금속	9.4%	25.0%
전자부품	5.7%	14.3%
의료, 정밀	50.0%	50.0%
전기장비	10.0%	75.0%
기타 기계	14.4%	60.0%
자동차, 운송장비	23.5%	50.0%
기타 제조업	7.0%	40.0%
지식·정보·문화	9.2%	32.4%

* 선진국: 유럽, 미국, 일본, 호주

- 이들 업종을 대상으로 한 향후 10년 내 입주의향에 대한 응답 중 입주의향 ‘보통’, ‘있는 편임’, ‘매우 많음’을 응답한 기업수에 응답 수준별로 가중치를 부여하여 해당 업종 기업의 의향 비율을 도출
 - 제품의 구매의사에 대한 박흥수 외(2005)의 연구에 따르면 ‘분명한 사겠다’는 응답자

63) 설문조사 내용은 부록을 참고하기 바람

의 약 90%, ‘아마도 살 것이다’라고 응답한 자의 약 40%, ‘살지도 모르겠다’라는 응답자의 약 10%가 실제로 제품을 구매한다고 보는 것에서 크게 벗어나지 않음

- 따라서 입주의향 ‘보통’의 10%, ‘있는 편임’의 40%, ‘매우 많음’의 90% 기업이 실제로 입주할 것으로 보고 의향 비율 산출

- 또한, 업종별로 입주의향이 있는 기업들에 대해 필요한 부지면적
- 이 업종별 입주의향 비율에 전국의 해당 업종의 사업체수(지사, 지점 제외)와 업종별 기업들이 필요하다고 응답한 부지면적 평균을 곱하여 계산한 결과 약 83만㎡의 입주 수요 면적을 도출

[표 4-5] RE100 산업용지 입주 수요 면적

업종	가중치를 적용한 입주의향 비율	전국 대상 입주의향 기업수로 환산	입주 수요 면적(㎡)
식음료	0.14%	100	301,184
화학,의약,플라스틱	0.30%	139	197,366
의료,정밀	0.39%	70	62,934
자동차,운송장비	1.28%	270	271,003
계		579	832,487

■ 일반산업용지 주력 업종

- 입주의향 응답에 대한 가중치를 적용하여 산출한 의향 비율이 높은 곳 중 내수 중심이거나 선진국의 아닌 곳으로 수출하는 업종을 일반산업용지 주력 업종으로 선정
- 설문 분석 결과 지식·정보·문화 / 목재·펄프·가구 / 전자부품 / 전기장비가 이에 해당

[표 4-6] 업종별 RE100 산업용지 입주 의향 비율

업종	가중치를 적용한 입주의향 비율
식음료	0.14%
섬유,의복,가죽	0.17%
목재,펄프,가구	0.79%
인쇄	0.23%
화학,의약,플라스틱	0.30%
(비)금속	0.36%
전자부품	0.76%
의료,정밀	0.39%
전기장비	0.71%
기타 기계	0.45%
자동차,운송장비	1.28%
기타 제조업	0.39%
지식정보문화	2.47%

1.4. 인프라 조건

■ 교통 인프라

- 남북 수도권으로의 교통망 연계가 용이한 곳 주변에 입지
- 주변의 산업기능, 기성시가지와의 교통망 연계

■ 그린 인프라

- 탄소중립 RE100 산업콤플렉스의 운영을 위해 태양광, 풍력, 수소발전소를 포함한 신 재생에너지단지 도입
- 산업콤플렉스 내 전기 소비자처와 생산처를 잇는 전력계통으로서 마이크로 그리드 설치

1.5. 단계별 추진 전략

1) 1단계

■ 기능 도입

- 신재생에너지 생산용지의 조성 및 안정적인 전기 공급을 위해 콤플렉스 외부로의 스마트그리드 연결
- 선진국으로의 수출 비중이 높은 RE100 필요기업과 내수 중심의 일반 기업을 유치하며, 수출과 내수 물동량 처리를 위한 물류시설 설치
- 산업기능을 위한 일부 주거시설 등 지원시설 설치

■ 주변 지역 및 북한 연계

- 단기적으로는 특구(평화경제특구 및 기회발전특구) 조성으로 자체 산업역량 확대
- 경기 접경지역 내 김포 등 지역과의 산업 연계를 통해 접경지역 전체 경제성장 촉진
- 배후 물류항만으로 인천항을 이용

2) 2단계

■ 기능 도입

- 기업 입주수요 증가에 따라 산업용지, 스마트팜, 지원시설을 확장

- 남북관계 개선 시 남북교류협력기업을 본격적으로 유치하고 교류지원센터를 설립하여 남북교류단지 운영
- 신재생에너지 수요 증가에 대응하기 위해 신재생에너지 잉여전기를 기반으로 하는 수소발전소 설치
- 신재생에너지 단지의 토지이용 전환 모색
 - 산업용지 등이 추가로 필요할 경우 태양광 발전 등으로 활용했던 부지의 일부를 산업용지로 전환하여 조성비용 절감 도모
 - 신재생에너지의 추가적 생산을 위해 DMZ 또는 인접한 북한지역에 신재생에너지 생산시설 마련 검토

■ 주변 지역 및 북한 연계

- 접경지역 서부권의 남한 지역에서 탄소중립 RE100 산업콤플렉스와 주변의 산업과 기성시가지 간의 관계를 안착시킨 후 이를 기점으로 서부권의 남북한 지역으로 연계로 확장
- 남북관계 개선 시기에는 기 조성·운영되었던 개성공단을 재개하고 확장할 가능성이 높으므로, 업그레이드된 개성공단과 산업기능의 긴밀한 연계 도모
- UN 및 남북간 합의 하에 DMZ를 신재생에너지 산업단지 등으로 활용을 타진하여 장기적으로 서부권 남북한의 산업기능에 신재생에너지 전력 공급
 - 서해상을 이용한 풍력발전도 에너지 공급원으로 검토
- 접경지역 서부권은 남한의 서울과 북한의 평양과의 접근성이 양호하므로 양측 수도권을 배후 시장으로 하는 산업형 남북 그린데탕트 거점으로 육성
- 탄소중립 RE100 산업콤플렉스와 북한의 개성공단, 그 사이의 DMZ 육상부 해상부를 연결하는 남북 연계 패키지형 관광루트 개발의 남북협력 도모

2. 중부권 농축산가공 및 관광 복합 교류 거점 조성 사업

2.1. 중부권의 지역 여건

■ 도시·인구

- 접경지역 중부권은 강원특별자치도 철원군, 화천군 그리고 경기도 연천군을 중심으로 권역을 설정할 수 있겠으며, 철원 고원을 중심으로 밭농사와 축산업 등 1차 산업이 상대적으로 발달한 지역으로 파악됨
- 강원특별자치도 내륙 지역 중심인 접경 중부권역은 접경지역 서부권에 비해 인구 규모가 적고 지형적으로는 동쪽으로 갈수록 태백산맥에 인접하면서 산악지역이 많이 나타남
- 철원, 화천, 연천군 모두 2011년 대비 2021년의 인구수가 감소했으며, 전국대비 인구 비중 역시 보합 또는 감소했음
 - 2011년 기준, 철원군 인구는 48,084명이었으며, 화천군은 24,945명, 연천군은 44,900명이었으나 2021년 기준, 철원군 43,340명, 화천군 24,195명, 연천군은 42,721명이었음
- 고령인구 비율을 살펴보면, 2021년 기준 철원군 23.8%, 화천군 23.7%, 연천군 21.3%로 전국 대비(17.1%) 높은 고령인구 비율을 보였으며, 이는 접경지역 전체 노인인구 비율인 16.4%보다 높은 것을 확인할 수 있음

[표 4-7] 중부권 접경지역 행정구역(시·군·구)별 인구 현황 및 증감 추이(2011~2021)

행정구역(시·군·구)	인구수(명)				연평균증감률(%)
	2011년	비중(%)	2021년	비중(%)	
전국	50,734,284	100.00	51,638,809	100.00	0.18
경기도	11,937,415	23.53	13,565,450	26.27	1.29
연천군	44,900	0.09	42,721	0.08	-0.50
강원특별자치도	1,536,448	3.03	1,538,492	2.98	0.01
철원군	48,084	0.09	43,340	0.08	-1.03
화천군	24,945	0.05	24,195	0.05	-0.30
접경지역 전체	2,612,913	5.15	3,094,052	5.99	1.70

자료: 행정안전부 '주민등록인구현황'을 기초로 연구진 작성

[표 4-8] 중부권 행정구역(시·군·구)별 전체 인구 대비 생산가능 인구 및 고령 인구 비율(2021)

행정구역(시·군·구)	전체 인구	생산가능 인구 (15~64세)	비율(%)	고령 인구 (65세 이상)	비율(%)
전국	51,638,809	37,222,932	72.1	8,851,033	17.1
경기도	13,565,450	9,910,589	73.1	1,881,464	13.9
연천군	42,721	26,884	62.9	11,814	27.7
강원특별자치도	1,538,492	1,038,950	67.5	333,176	21.7
철원군	43,340	28,155	65.0	10,318	23.8
화천군	24,195	15,931	65.8	5,727	23.7
접경지역 전체	3,094,052	2,191,367	70.8	506,398	16.4

자료: 행정안전부 ‘주민등록인구현황’을 기초로 연구진 작성

■ 경제·산업

- 접경지역 중부권 경제 및 산업구조의 특징을 살펴보기 위해 먼저 지역내 총생산(GRDP)을 살펴본 결과, 접경지역 전체의 연평균 실질 지역내총생산 증가율(2015년 대비 2019년 기준)인 약 4.0%와 비교했을 때 철원과 연천 지역의 GRDP는 다소 높은 각각 5.21%, 4.45%로 나타남
 - 그러나 이는 해당 지역의 경제성장이 타 지역보다 빠르게 진행되었다기보다 자체 GRDP 규모가 다른 지자체에 비해 현저히 작아서 발생하는 일시적 현상으로 보는 것이 적절할 것으로 판단됨⁶⁴⁾

[표 4-9] 중부권 행정구역(시·군·구)별 GRDP 규모 및 연평균 증가율(2015년 기준년 가격·연쇄)

단위: 백만원(시장가격), %

행정구역(시·군·구)	2015년		2019년		연평균 실질 GRDP 증가율
		비중		비중	
경기도	381,978,306	100.00	462,288,338	100.0	4.89
연천군	1,313,318	0.34	1,562,870	0.34	4.45
강원특별자치도	40,867,985	100.00	46,064,137	100.0	3.04
철원군	1,556,122	3.81	1,906,485	4.14	5.21
화천군	1,134,705	2.78	1,279,103	2.78	3.04
접경지역 전체	74,181,800	14.75	86,901,231	14.57	4.04

자료: 경기도, 강원특별자치도 각 ‘지역내총생산’ 통계를 기초로 연구진 작성

- 접경지역 중부권역 산업 구조는 전국 대비, 그리고 접경지역 전체 대비 시에도 1차산업이 발달한 지역으로 볼 수 있으며, 접경지역 10개 지자체와 비교시 1차산업 비중으로는 철원, 화천, 연천이 각각 1, 2, 3순위로 0.79, 0.77, 0.60으로 나타나고 있음(2019년, 사업체 수 기준).

64) 이승지 외, 2023, 「접경지역의 계획적 토지관리를 위한 토지특성 분석」, LH토지주택연구원

- 또, 접경지역 전체 대비 종사자 수 기준으로 1차산업 비중을 비교하면 화천군(1.53), 철원군(1.46), 연천군(1.07) 순으로 발달한 것으로 나타남

[표 4-10] 중부권 접경지역 행정구역(시·군·구)별 산업구조(2019, 사업체 수 기준)

단위: 개, %

행정구역 (시·군·구)	1차산업	비중	2차산업	비중	3차산업	비중	계	비중
전국	4,522	0.11	601,377	14.4	3,570,650	85.5	4,176,549	100.0
경기도	558	0.06	167,322	17.9	766,469	82.0	934,349	100.0
연천군	23	0.60	661	17.2	3,157	82.2	3,841	100.0
강원특별자치도	368	0.25	17,325	11.8	129,122	87.9	146,815	100.0
철원군	31	0.79	530	13.5	3,353	85.7	3,914	100.0
화천군	18	0.77	310	13.3	1,998	85.9	2,326	100.0
접경지역 전체	285	0.12	45,067	19.5	185,534	80.4	230,886	100.0

자료: 국가통계포털, 전국사업체조사 및 강원특별자치도 통계정보, 경기통계, 인천데이터포털을 활용하여 작성

주: 1차 산업은 농림수산업, 2차 산업은 광업, 제조업, 전기가스수도업, 건설업, 3차 산업은 1~2차 산업 외의 모든 산업

[표 4-11] 중부권 접경지역 행정구역(시·군·구)별 산업구조 (2019, 종사자 수 기준)

단위: 명, %

행정구역 (시·군·구)	1차산업	비중	2차산업	비중	3차산업	비중	계	비중
전국	43,920	0.19	5,824,781	25.6	16,854,571	74.2	22,723,272	100.0
경기도	5,051	0.10	1,653,548	31.2	3,644,141	68.7	5,302,740	100.0
연천군	166	1.07	4,749	30.7	10,575	68.3	15,490	100.0
포천시	349	0.36	49,855	51.3	46,905	48.3	97,109	100.0
강원특별자치도	3,165	0.47	135,143	20.2	531,911	79.4	670,247	100.0
철원군	208	1.46	3,289	23.1	10,769	75.5	14,266	100.0
화천군	141	1.53	1,752	19.1	7,303	79.4	9,196	100.0
접경지역 전체	2,330	0.20	364,480	31.8	780,232	68.0	1,147,088	100.0

자료: 국가통계포털, 전국사업체조사 및 강원특별자치도 통계정보, 경기통계, 인천데이터포털을 활용하여 작성

주: 1차 산업은 농림수산업, 2차 산업은 광업, 제조업, 전기가스수도업, 건설업, 3차 산업은 1~2차 산업 외의 모든 산업

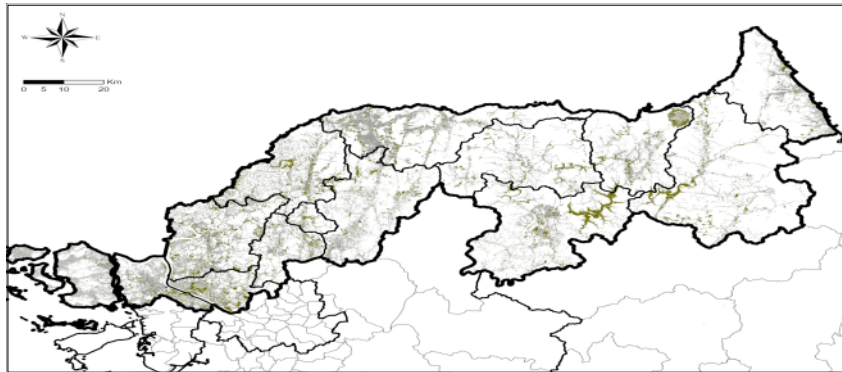
■ 도시인프라

- 접경 중부권역의 기본적 인프라는 국도 3호선과 경원선을 꼽을 수 있음
- 현재 국도3호선과 경원선 모두 철원군 백마고지역까지 연결되어 있으므로 접경 중부권역의 지역활성화 또는 장기적 관점에서의 남북교류 국면에서는 해당 노선의 (구) 철원역 또는 월정리역까지의 연결을 통해 주요 산업 준비 필요

■ 지역 여건의 종합

○ 활용가능성 높은 국·공유지의 분포

- 접경지역 중부권은 국·공유지 비율이 높고 이를 활용한 중장기 사업 가능성이 높은 지역임. 접경지역 중부권에 해당하는 철원군은 약 382km², 화천군은 약 563km²이 국유지이며, 경기도 연천군은 약 256km²로 파악됨⁶⁵⁾
- 한편, 접경 중부권역은 한반도의 지리적 특성으로 인한 개발 제한 및 DMZ 등에 의한 안보적 차원의 개발 제한이 중첩되는 지역으로, 보전과 개발의 적절한 점점 발굴을 통해 국·공유지의 향후 활용이 가능하고, 이에 따른 다양한 변화가 가능한 지역임
- 접경 중부권에 해당하는 경기 연천군(약 2,909 천m²)과 강원 철원군(약 1,050천 m²)이 각각 첫 번째와 세 번째로 많은 유희부지를 보유하고 있는 것으로 파악됨⁶⁶⁾



[그림 4-3] 접경지역 국공유지 분포

자료: 이승지 외(2023), 접경지역의 계획적 토지관리를 위한 토지특성 분석, LH 토지주택연구원.

○ 농·임·축산업 기반의 6차산업 활성화 거점으로서의 가능성

- 접경 중부 권역으로 산업구조를 살펴보면, 전국 또는 광역자치단체 대비 1차산업(농·축산 및 수산업) 비중이 높음
- 특히 접경 중부 지역은 밭작물 또는 특수 작물, 그리고 국내에서 소, 양, 염소 축산이 집중된 지역임
- 높은 임야비율을 활용한 낙농업이 가능한 지역이며, 파프리카와 같은 고환금 작물 재배에 유리한 기후와 토질 특성을 갖고 있음

65) 「2021 지적통계연보」, 국토교통부

66) 설훈의원실 제공, 이로운 넷, “DMZ와 접경지역’의 평화적 이용을 위한 5대 과제”, 2023.03.18.일자
<https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=31386> 에서 재인용(검색일, 2024.03.03.)

- 이와 같은 환경적·지리적·산업적 특성을 활용해 농·축산업에 기초한 2차산업(농축산물 가공) 및 3차산업(체험형 휴양 레저 농장 등) 연계형 사업 추진이 유리함
- 또한, 장기적·평화적 관점에서 접경 중부 지역은 북한의 대규모 축산 단지인 평강군 세포등판과 인접한 지역으로 북한과의 농축산 분야 교류 및 인도적 지원을 위한 교두보 역할이 가능함
- 한편, 접경 중부 지역의 DMZ는 한탄강, 양구 편지볼, 철원 고원 등 생태·지리적으로도 보존가치가 높고 역사·문화적 가치도 높은 지역으로 해당 지역에 (평화)공원 조성 계획 등 생태·지리적 여건을 활용한 계획이 여러 정부에 걸쳐 지속적으로 논의되고 있는 지역임
- 해당 지역의 평화적 활용을 대비하기 위한 소프트웨어 사업 중심의 계획과 이행이 적절할 것으로 판단됨
- 기존의 농축산 및 가공업과 연계한 관광, 레저, (평화)교육, 역사·문화 등의 콘텐츠 중심의 6차산업을 발굴 추진함으로써 지역 활성화에 기여 가능

2.2. 도입기능 검토

■ 생태축산농장과 남북 협력형 축산가공센터

- 접경지역 중부권은 국내에서 소, 양, 염소 등을 주 가축으로 하는 축산농장 운영에 적지라고 할 수 있는 지형, 기후 환경을 갖고 있음
 - 축산농가 운영 방식 또한 친환경 동물복지를 테마로 방목축산농장을 장려하여 접경지역의 생태적 가치에 부합하는 방식으로 농가 운영
 - 농림축산식품부에서 운영하는 방목생태축산농장은 산지나 농지, 기타 토지 등에 초지를 조성하거나 임간방목의 방법으로 가축을 방목 사육하는 개념으로, 농업(법)인 및 생산자 단체, 지자체 등이 시행자가 될 수 있음
 - 방목생태축산농장은 동물 사육에 밀도를 낮춤으로써 동물복지 차원에서나 환경·생태적 측면에서 긍정적인 효과를 얻을 수 있는 방식으로 DMZ와 접하고 있는 접경지역에 적합한 축산 형태임
 - 특히 방목생태축산농장 지원사업은 1차적인 축산뿐 아니라 축산가공품과의 연계, 체험 및 관광시설 설치까지 지원함으로써 지역 일자리와 1-2-3차 산업의 연계성을 높여 지역 경제에 이바지할 수 있는 여건을 조성함
- 한편, 장기적 관점에서 남북관계 개선 시 접경지역 중부권의 방목생태축산농장은 북한 세포군 세포등판과의 연계를 고려해 볼 수 있음

- 북한은 김정은 시대에 들어 농업, 축산 기지 건설과 기존 시설 개선에 상당한 관심을 갖고 있으며, 이는 북한 주민들의 식량문제, 건강문제 등과 직결되어 있음
- 남측의 강원특별자치도 철원군과 접해 있는 북한 강원특별자치도의 세포군에는 ‘세포 등판⁶⁷⁾’이라고 알려진 북한의 대형 축산 기지가 있음
- ‘세포 등판’은 북한 주민들과 특히 어린이들의 영양에 긍정적 효과를 주는 유제품 생산 및 가공에 큰 역할을 하고 있는 것으로 알려져 있음
- 농업 및 축산업에 큰 관심이 있는 북한과의 관계가 개선된다면, 접경지역 중부권은 남북 축산 분야 협력의 핵심적 역할 수행할 것으로 기대
- 남한의 방목생태축산농장과 북한의 세포등판을 연계하는 축산센터를 중심으로 주요 협력이 이루어지도록 사업 구성
 - 축산센터에는 동물병원, 축산기술센터, 유가공제조시설 등이 입점할 수 있도록 유도하여 북한과 축산 및 동물 보건 기술의 협력, 유가공제품 지원 및 식량 교류 등의 교두보로 삼음
 - 이후 북한의 특정 농장을 지정하여 남북한 간 경험사업 등 추진 가능

■ 휴양 연계형 농임산물 6차 산업(협력)단지

- 방목생태축산농장이 축산분야에 집중되어 있는 사업이라면, 농임산물 6차 산업단지는 임농업부문 주요 기능 사업임
 - 접경지역 중부권은 축산 뿐 아니라 파프리카, 버섯 등 소득작물 임농업에도 유리한 지역임
 - 임산물 가공센터 또는 특용농산물, 고수의 환금농산물 등을 중심으로 스마트팜을 이용한 사업을 추진해 볼 수 있음
 - 스마트팜의 운영과 더불어 관광객들이 체험할 수 있는 ‘파머스 빌리지’ 조성 등 소프트웨어 프로그램도 함께 운영함으로써 2-3차산업과의 연계성을 높여 부가가치 창출 기반 조성
 - 특히 산림을 활용한 휴양형 공간 조성은 임산물 생산-가공 산업 산업과 더불어 6차산업으로 발전가능성이 높은 테마로 접경지역 중부권의 주요 사업으로 유리함

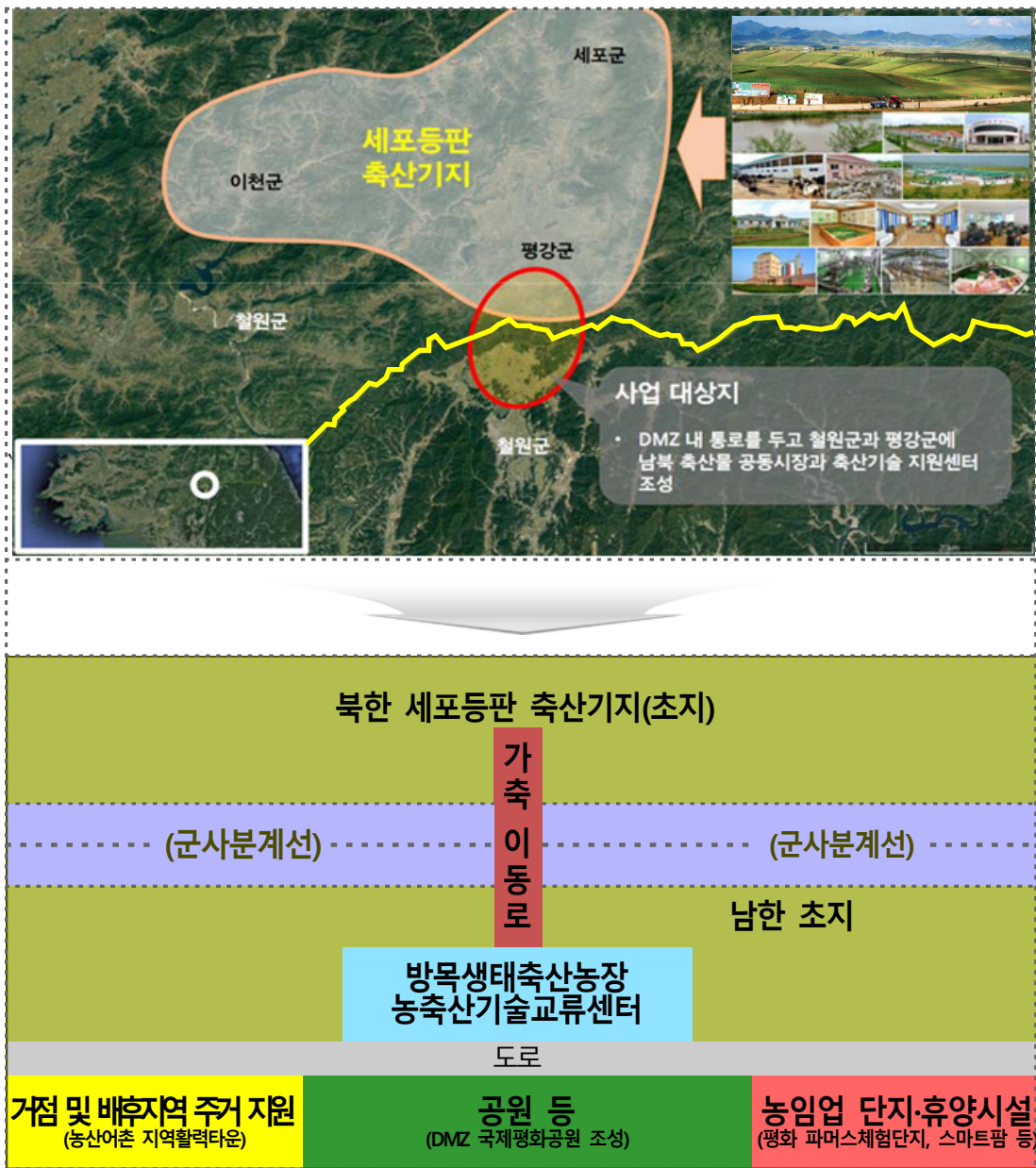
67) 북한에서는 강원특별자치도 세포군의 구릉지역을 ‘세포 등판’이라고 부르며, 2017년에 완공된 이 축산 기지의 규모는 약 1억 5천만 평 수준에 이르는 것으로 알려져 있다.

■ DMZ 평화공원 사업을 활용한 평화 거점 구축

- 한반도 동쪽 해안 ~ 서쪽 해안까지 접경지대 전체에 해당하는 구간에 걸쳐있는 DMZ를 평화의 공간으로 활용하고자 하는 여러 구상들이 존재함
 - 그중 중부권역 평화공원 거점사업의 주요 내용은 농업, 역사관광, 생태 등을 주제로 제시하고 있음
 - 특히 중부권의 주요 거점 지역으로는 서울~원산, 서울~금강산 철도의 분기점이었던 舊철원역 인근을 중심으로, 평화적 교류를 위한 준비단계에서 남측 거점 지구로 활용 가능
- 이러한 DMZ 평화공원 사업을 중심으로 접경 중부권에서도 평화거점을 구축, 지리·지형적 특성을 활용한 주요 사업들과 연계 가능

■ 농어산촌 지역활력타운을 활용한 거점지구 및 배후지구 주거 지원

- 접경지역 주요 사업의 안정적 추진과 거점 사업의 지속가능성을 위해 접경지역 주민의 주거 질 제고 노력이 필요함
 - 접경지역에 거주하게 되는 인구의 형태 중 귀농귀촌 인구와 군인가족과 같이 직업 특수상 거주하는 인구에 적합한 주거 형태를 지원할 필요 있음
 - 이들은 지역 경제 활성화에 크게 기여할 뿐 아니라 거점 사업의 지속가능성에도 큰 역할을 할 수 있는 인구임
 - 따라서 이들의 수요에 맞는 주택을 공급, 지원함으로써 접경지역 주민의 주거 안정성을 높이고 거점 사업 활성화에 긍정적인 역할을 할 수 있음
- 특히 농어산촌 지역활력타운 사업은 도시인구의 지역 정착을 지원하는 프로그램으로, 접경지역 정주 여건을 개선 함으로써 지역에 정착하는 인구 확대와 주거 환경 개선을 지원
 - 정착인구의 증가는 접경지역 거점 사업의 원동력이 될 수 있으며, 남북관계 개선 시 여러 형태의 협력 사업시 배후 지역의 인력확보 등에도 긍정적인 역할 가능



[그림 4-4] 접경 중부권 주요 사업 개념도

2.3. 인프라 조건

■ 남북관계 협력 국면 전제 시 교통인프라의 연결 및 재개통이 필수적 요소

- 도로 인프라의 경우, 국도 3호선의 연장 등을 추진함으로써 경원선과 함께 향후 한반도 남북 연결의 주요한 경로가 될 것으로 예상
 - 경원선과 금강산선 미시공 구간을 연결하여 남북 교류 및 관광활성화의 기초 조성
 - 경원선의 경우 남측에서는 현재 백마고지역 이후 철원역과 월정리역이 재개통 및 개선되어야 하며, 특히 북한 평강역까지의 연결이 추진된다면 접경 중부권역의 남북교류 주요 산업에 기반을 제공할 수 있을 것으로 기대
 - 또한 금강산선의 복원은 동부권의 금강산 관광의 접근성을 높일 수 있고, 이를 통한 군사안보적 긴장완화에 기여 가능

2.4. 단계별 추진 전략

1) 1단계

■ 기능도입

- 체험관광형 생태 축산 농장과 스마트팜 조성
 - 접경 중부권의 주요 지점인 철원을 중심으로 지역활성화 방안 차원의 사업 추진
 - 지역 경제의 부흥과 거주인구 증가를 유발할 수 있는 체험관광형 생태 축산농장 사업 중심. 지역 특성을 활용하면서도 새로운 부가가치 창출이 가능한 방안을 실행
 - 생태축산농장과 더불어 ICT 적용을 통한 스마트팜 조성 사업 또한 지역활성화 차원에서 추진하기 적절함. 스마트팜은 국내 농업의 미래산업으로 주목되고 있는 분야이며, 해당 시설의 실증 단지 또는 시범사업의 확대를 통해 기술의 향상 및 대중화가 필요한 영역인 만큼 국공유지의 활용과 국가 및 지자체의 지원으로 집중적으로 양성되어야 할 필요가 있음
 - 사업 대상지는 국공유지를 활용해 추진 가능, 접근이 어려웠던 공간을 체험 관광형 공간으로 재조성함으로써 새로운 볼거리와 즐길거리를 제공할 수 있고, 연관된 일자리 및 지역 소득 아이টে으로 다양하게 활용 가능
 - 특히 체험관광 아이টে과 연계하여 관광객 유입을 유도하고, 축산가공물의 판매, 휴양을 위한 먹거리와 쉼 공간을 제공함으로써 1-2-3차 산업이 연계되는 6차 산업의 모델로 활용 가능

○ 생태·역사문화 관광형 DMZ 평화공원 조성

- 접경지역 중 일반인이 접근하기 어려운 DMZ의 경우, 분단 기간이 길어지면서 개발 압력에서 벗어나 있음으로써 자연 생태적 가치가 높은 지역으로 주목받고 있음
- 철원군 월정리역(폐역)인근은 DMZ 내에 포함되는 지역으로 오랜 기간 일반인의 출입과 개발이 불허되어, 자연환경의 생태적 가치가 높은 지역으로 평가받고 있으며, 역사적으로는 후삼국시대의 태봉국의 철원성 유적이 존재는 지역이기도 함
- 이러한 생태·역사 자원을 활용하고 더불어 미래지향적 가치를 더해 생태관광형 평화공원 조성이 적합

○ 농산어촌 지역활력타운 사업 활성화를 통한 접경지 주민의 주거 지원

- 접경 중부권의 지역 특징을 파악하여 해당 지역에 유입되는 인구 및 기존 정주 인구의 수요 특징을 파악하여 지역활력타운 사업 추진
- 생활 인프라는 복지부(돌봄시설), 중기부(창업시설), 문체부(문화체육시설) 등 다부처 연계 사업으로 추진할 수 있음
- 특히 광역지자체에서 추진 중인 유사 사업(예: 강원특별자치도형 산촌주택)과 연계 또는 협력하여 사업 추진 가능

■ 주변 지역 및 북한 연계

○ 서부, 동부권 접경지역 주요 거점 지역과 함께 각 거점 지역의 특수성을 반영하면서도 3개 권역의 공동 이행, 공동 추진을 통해 ‘평화벨트’화를 추진

- 접경지역이라는 공통된 문제의식을 공유하고, 최근 제정된 평화특구법 및 지방분권균형발전법의 공동 활용을 통해 접경지역 전체에서 지역경제활성화 및 정부 정책 동시 이행 추진

2) 2단계

■ 기능도입

○ 농축산 기술교류센터 조성을 통한 남북 농축산 기술 교류 및 인도적 지원 통로 마련

- 접경 중부권의 1단계 사업을 바탕으로 남북관계 완화 기류 시 남북 협력의 초기 사업으로 농축산(기술)센터를 조성
- 농축산(기술)센터는 군사분계선 남측과 접하게 설치하여 남측에서 사용·관리하도록 하고, 남북 협의에 따라 인도적 지원, 기술교류, 연구 및 인력양성 등의 목적을 가진 사업에만 군사분계선을 상호 이동할 수 있도록 허가하는 방식을 채택

- 센터 구성과 운영의 1차적 목적은 인도적지원 개발협력에 있으며, 이 단계에서의 주요 기능은 북한의 농축산업 관련 기초생산물자 지원, 농축산업 과학기술 교류 또는 전수 사업, 농축산부문 KSP 사업 등을 시도해 볼 수 있음
- 이와 더불어 추가적으로 북측의 협력과 요청이 있을 시 북측 농축산업 관련 생산기반 정비 사업 지원, 생활환경 정비 사업의 지원 등을 고려해 볼 수 있음
- 농림축산협력단지 조성을 통한 남북 협력 사업 활성화 유도
 - 남북 간 협력 국면을 전제로 농축산 기술교류 센터를 거점으로 남북 공동의 경제적 이익과 국토의 효율적 이용을 목표로 하고, 농업, 임업, 축산업을 아우르는 협력 단지 조성 추진
 - 공간 입지 차원에서는 남측 철원평야와 북측 평강 세포등판을 중심으로 협력단지를 조성하고, 해당 산업단지에서 생산되는 농임축산물의 가공·유통까지 처리할 수 있는 기능을 포함하는 개념임
 - 기본적으로 산업단지의 입지는 남측에 선정하는 것을 우선 고려하나, 개성공단 사례와 같이 북측 또는 북측 DMZ 내에 조성하여 북한 국내 시장으로의 공급뿐 아니라 남한 국내 시장 및 국제 시장으로의 판매 경로를 확대하는 방안도 고려 가능
- DMZ 평화공원의 국제공원화 시도 및 교육·연구용 활용
 - 1단계 기능 도입에 이어 DMZ 평화공원의 국제공원화를 시도함으로써 남북한 평화협력 준비 및 시범사업 추진에 구체적 기여 공간으로 활용
 - 2단계 기능도입에서는 남북이 함께 추진하는 사업의 컨벤션 기능 또는 국제공원화 추진을 통한 국제컨벤션 기능으로 확장
 - 컨벤션 기능과 함께 생태·역사·안보 관련 연구 및 교육을 위한 숙박, 관광, 체험 공간을 조성하여 다양한 국제적 행사를 유치함으로써 북한의 보다 적극적 협력을 유도

■ 주변 지역 및 북한 연계

- 남북화해 국면에서는 북한과의 협의를 통해 DMZ 등의 공동 활용, 국제사회로의 공동 개방 등을 남으로는 태평양 경제권을, 북으로는 유라시아 경제권의 주요 거점 및 통로로서의 역할 수행 추진
 - 평화협력사업의 경우 국제적 다자기구와의 협력 확대를 통해 재원조달 창구를 확대하는 한편, 사업 추진의 지속가능성 확보, 궁극적으로 불가역적 평화지역으로 전환 목표

3. 동부권 탄소중립을 위한 산림경영 및 정주지 조성 사업⁶⁸⁾

3.1. 동부권의 지역 여건

■ 도시·인구

- 접경지역 동부권은 강원특별자치도 고성군과 인제군을 중심으로 권역을 설정할 수 있겠으며, 태백산맥의 동부지역으로 산림 여건이 우수하고 동해와 접해 있다는 지리·지형적 특징이 있음
- 강원특별자치도 동해안 중심인 접경 동부권역은 접경지역 서부권에 비해 인구 규모가 작고, 군 부대 인력이 안정적으로 지역의 인구를 유지하는 특징이 있음
- 2021년 기준, 고성군과 인제군 인구는 각각 32,165명과 27,249명으로 2011년 대비 인제군은 약 0.06% 증가한 수치이며, 고성군은 약 0.98% 감소한 수치임
- 강원특별자치도인구가 전국 대비 약 3%를 차지하는 수준이며, 고성군은 약 0.05%, 인제군은 약 0.06%를 차지함
- 두 지역의 생산가능인구는 강원특별자치도 생산가능인구(67.5%)보다 모두 낮은 수준이며, 65세 이상 고령인구 비율의 경우 고성군은 강원특별자치도 내 타 접경지역에 비해 고령인구 비율(30.2%)이 높은 편으로 나타났음

[표 4-12] 동부권 접경지역 행정구역(시·군·구)별 인구 현황 및 증감 추이(2011~2021)

행정구역(시·군·구)	인구수(명)				연평균증감률(%)
	2011년	비중(%)	2021년	비중(%)	
전국	50,734,284	100.00	51,638,809	100.00	0.18
강원특별자치도	1,536,448	3.03	1,538,492	2.98	0.01
인제군	31,970	0.06	32,165	0.06	0.06
고성군	30,057	0.06	27,249	0.05	-0.98
접경지역 전체	2,612,913	5.15	3,094,052	5.99	1.70

자료: 행정안전부 ‘주민등록인구현황’을 기초로 연구진 작성

68) 연구진의 개략적 사업아이디어에 대한 강원 접경지역 지역개발 전문가(강원연구원 정윤희 연구위원)의 제안내용을 연구진이 구성체계 및 전후 윤계논리를 고려하여 수정, 보완한 내용임

[표 4-13] 동부권 행정구역(시·군·구)별 전체 인구 대비 생산가능 인구 및 고령 인구 비율(2021)

행정구역(시·군·구)	전체 인구	생산가능 인구 (15~64세)		고령 인구 (65세 이상)	
			비율(%)		비율(%)
전국	51,638,809	37,222,932	72.1	8,851,033	17.1
강원특별자치도	1,538,492	1,038,950	67.5	333,176	21.7
인제군	32,165	21,633	67.3	6,899	21.4
고성군	27,249	16,923	62.1	8,236	30.2
접경지역 전체	3,094,052	2,191,367	70.8	506,398	16.4

자료: 행정안전부 ‘주민등록인구현황’을 기초로 연구진 작성

■ 경제·산업

- 접경지역 동부권 경제 및 산업구조의 특징을 살펴보기 위해 먼저 지역내 총생산(GRDP)을 살펴본 결과, 접경지역 전체의 연평균 실질 지역내총생산 증가율(2015년 대비 2019년 기준)인 약 4.0%와 비교했을 때 고성군은 5.27%로 다소 높게 나타났으며, 인제군은 3.80%로 평균보다 낮게 나타남

- GRDP 규모의 비중은 2019년 기준, 고성군(강원특별자치도 기준)은 약 2.4%를 차지하고 있으며, 인제군은 약 3.18%를 차지하는 것으로 나타남
- 고성군의 GRDP 2015년 대비 2019년 실질 증가율이 높은 것은 기존 GRDP 규모의 절대적 크기 대비 성장 규모의 증가가 상대적으로 크게 표현된 것으로 판단됨

[표 4-14] 동부권 행정구역(시·군·구)별 GRDP 규모 및 연평균 증가율(2015년 기준년 가격·연쇄)

단위: 백만원(시장가격), %

행정구역(시·군·구)	2015년		2019년		연평균 실질 GRDP 증가율
		비중		비중	
강원특별자치도	40,867,985	100.00	46,064,137	100.00	3.04
인제군	1,260,772	3.08	1,463,675	3.18	3.80
고성군	900,623	2.20	1,106,071	2.40	5.27
접경지역 전체	74,181,800	14.75	86,901,231	14.57	4.04

자료: 강원특별자치도 각 ‘지역내총생산’ 통계를 기초로 연구진 작성

- 접경지역 동부권역 산업구조는 기본적으로 3차산업 > 2차산업 > 1차산업 비중 순으로 볼 수 있으나, 강원특별자치도 지역의 일반적 특징과 유사하게 전국 대비, 그리고 접경지역 전체 대비 시에도 1차산업이 발달한 지역으로 볼 수 있음

- 2019년 기준, 1차산업의 경우, 접경지역 전체는 0.12%, 강원특별자치도 지역은 0.25% 수준이나 인제군은 0.46%, 고성군은 0.49%를 1차산업이 차지

- 또, 접경지역 전체 대비 종사자 수 기준으로 1차산업 비중을 비교하면 인제군은 0.67%, 고성군은 0.84% 수준으로 접경지역 전체 0.2%와 강원특별자치도 지역 0.47%에 비해 높게 나타남
- 다만, 접경지역 중부권 지역과 비교 시 1차 산업은 다소 낮게, 2차산업 비중은 다소 높게, 3차 산업 비중은 유사하게 나타남

[표 4-15] 동부권 접경지역 행정구역(시·군·구)별 산업구조(2019, 사업체 수 기준)

단위: 개, %

행정구역 (시·군·구)	1차 산업	비중	2차 산업	비중	3차 산업	비중	계	비중
전국	4,522	0.11	601,377	14.4	3,570,650	85.5	4,176,549	100.0
강원특별자치도	368	0.25	17,325	11.8	129,122	87.9	146,815	100.0
인제군	16	0.46	441	12.6	3,035	86.9	3,492	100.0
고성군	15	0.49	474	15.4	2,581	84.1	3,070	100.0
접경지역 전체	285	0.12	45,067	19.5	185,534	80.4	230,886	100.0

자료: 국가통계포털, 전국사업체조사 및 강원특별자치도 통계정보를 기초로 연구진 작성

주: 1차 산업은 농림수산업, 2차 산업은 광업, 제조업, 전기가스수도업, 건설업, 3차 산업은 1~2차 산업 외의 모든 산업

[표 4-16] 동부권 접경지역 행정구역(시·군·구)별 산업구조(2019, 종사자 수 기준)

단위: 명, %

행정구역 (시·군·구)	1차 산업	비중	2차 산업	비중	3차 산업	비중	계	비중
전국	43,920	0.19	5,824,781	25.6	16,854,571	74.2	22,723,272	100.0
강원특별자치도	3,165	0.47	135,143	20.2	531,911	79.4	670,247	100.0
인제군	88	0.67	2,613	20.0	10,364	79.3	13,065	100.0
고성군	115	0.84	2,938	21.5	10,581	77.6	13,634	100.0
접경지역 전체	2,330	0.20	364,480	31.8	780,232	68.0	1,147,088	100.0

자료: 국가통계포털, 전국사업체조사 및 강원특별자치도 통계정보를 기초로 연구진 작성

주: 1차 산업은 농림수산업, 2차 산업은 광업, 제조업, 전기가스수도업, 건설업, 3차 산업은 1~2차 산업 외의 모든 산업

■ 도시인프라

- 접경 동부권의 주요 인프라는 7번국도와 동해선이 있음
- 지역활성화 및 북한과의 연계를 고려할 때, 7번 국도 및 동해선의 연장 개념으로 연결 및 활용을 고려할 수 있음
 - 과거 금강산 관광 운영 경험으로 인해 기반시설이 갖추어진 상태이므로 남측의 동해안 구간 철도 노선 복원을 통해 동해안 관광벨트 활성화를 유도할 수 있음
 - 또, 단절된 남북 간 동해 고속도로(속초~금강산, 약 72.1km) 신설 연결도 추진 고려

■ 지역 여건의 종합

○ 높은 산림 비율과 우수한 자연생태 환경 지역 분포

- 접경지역 동부권은 강원특별자치도 고성군·인제군을 중심으로 설정 가능하며, 해발고도 1,000m 이상의 산악지역과 모래해안 분포, 화강암을 모재로 생성된 갈색산림토양군과 침식토양군이 주로 분포
- 접경지역은 접근에 제약이 있어 우수한 생태환경이 많은 지역으로 습지보호지역·람사르습지 지정지역·자연환경 보전지역·야생동물 보호구역 등 다양한 보호·보전지역이 존재
- 접경지역 10개 시·군의 행정구역 면적 대비 산림면적 비율은 평균 73.3%로 전국 평균인 62.7%보다 10% 이상 높고, 특히 강원특별자치도 화천군·양구군·인제군·고성군은 평균 임목축적이 180㎥/ha 내외로 국내에서 가장 우량한 산림 보유

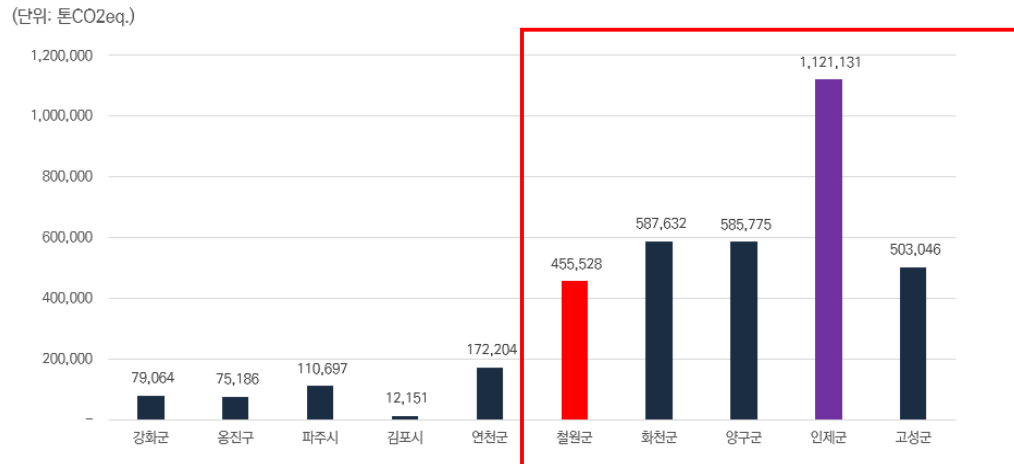
[표 4-17] 동부권 접경지역 산림 현황

구분		행정구역 면적 (ha)	산림면적 (ha)	산림율 (%)	임목축적 (㎥)	평균 임목축적 (㎥/ha)
전국	계	10,041,260	6,298,134	62.7	1,040,447,273	165.20
강원특별 자치도	철원군	88,969	63,894	71.8	9,637,271	150.83
	화천군	90,893	79,641	87.6	14,582,232	183.10
	양구군	66,197	57,704	87.2	10,555,132	182.92
	인제군	164,610	158,948	96.6	29,236,603	183.94
	고성군	66,075	51,936	78.6	9,313,181	179.32

자료 : 산림청(2022) 임업통계연보

- 접경 동부권 산림 탄소흡수량을 산출한 결과,⁶⁹⁾ 산림면적이 많은 강원특별자치도 인제군의 온실가스 흡수량이 가장 많은 것으로 나타남
 - 산림에 의한 탄소 흡수량은 인제 > 화천 > 양구 > 고성 > 철원 순으로 나타남
 - 특히 인제가 다른 시·군에 비하여 월등히 높는데, 이는 산림 면적 및 산림 피복율이 높고 임목 축적이 크기 때문인 것으로 판단됨

69) 접경지역시장군수협의회, 2022, 「접경지역·DMZ탄소중립 방안 연구」 p.148.



[그림 4-5] 접경지역 시·군별 산림 흡수량 현황('15~'20 평균)

자료: 접경지역시장군수협의회(2022) 접경지역·DMZ 탄소중립 추진전략, P.148.

○ 탄소중립 및 통일 시대 대비를 위한 전략적 남북산림협력의 요청지

- 남북 산림협력은 남북 긴장 국면 완화 및 평화 증진이라는 정치적 의미를 넘어 대한민국 탄소중립 목표 달성 차원에서도 중요한 과제임
- 대한민국과 북한은 2018년 7월 판문점 선언 이행을 위한 남북 고위급 회담을 진행하면서 '남북산림협력 분과 회담'을 추가로 진행하고 이 회의에서 다양한 분야의 상호협력 을 약속
- 산림청은 신기후체제 남북 공동 대응을 통해 탄소흡수원을 확충함으로써 한반도 탄소 중립을 이루기 위한 핵심과제를 도출함
- 파리협정 제6.2조에 따라 '협력적 접근법(양자 기후변화협력협정)'을 적용하여 양자 간 사업 추진, 감축실적 배분 방식 등에 대한 합의를 도출하여 남북 산림협력 사업의 감축실적을 국내 감축 실적으로 활용할 수 있는 상태임

3.2. 도입가능 검토

■ 군 유휴부지/ 국공유지를 활용한 산림복원 및 조림사업

○ 산림복원 및 조림 사업은 온실가스 흡수원 확대에 주요한 방법임

- 2021년 11월, 제26차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP26)에서는 '산림분야'가 핵심의제 중 하나로 설정되었으며, 이는 의장국을 비롯한 국제사회가 산림을 기후변화 위기 대응에 있어 가장 중요한 요소로 인식하고 있음을 의미
- 우리나라는 제26차 당사국총회에서 산림녹화에 성공한 유일한 개도국으로 세계산림

복원 및 평화산림이니셔티브(Peace Forest Initiative, 이하 PFI)⁷⁰⁾ 추진 및 한반도 온실가스 감축 차원에서 남북산림협력 추진 선언

- 접경지역에서 산림복원 또는 조림사업 추진 대상지역으로 미활용 군용지가 주목받고 있음
 - 2018년 12월 국방부는 국방개혁 2.0 과제 ‘지역사회와 상생하는 군사시설 조성’ 추진 계획에 따라 대규모 군사시설 관련 규제를 완화하는 조치 발표
 - 완화조치로는 ① 제한보호구역 해제, ② 통제보호구역을 제한보호구역으로 변경, ③ 비행안전구역 해제 등의 규제완화조치 등이 있음
- 그 외 산림청은 인구감소에 따라 증가할 것으로 전망되는 유휴농지 등 국토 내 자투리 공간을 탄소흡수원으로 전환하기 위한 정책 수립
 - 구도심 리모델링 및 자투리 공간 활용을 통한 녹지공간 조성 및 흡수원 확충
 - 폐기되는 철도·역사부지 및 군부대 이전지 등에 숲을 조성하여 녹지공간을 확보
 - 타 부처 토지의 녹화를 위한 적극적 통합 행정 시행
- 군 유휴부지, 유휴농지, 국공유지 등을 활용해 토지복원 및 조림사업을 시행함으로써 온실가스흡수원을 마련하고, 이러한 산림경영을 통해 중장기적으로 배출권거래에 활용가능 할 것으로 기대

■ 탄소중립 랜드마크 관광자원 개발 사업

- 최근 녹색관광, 착한 관광 등이 부각되면서 탄소중립을 지향하는 콘텐츠로 다양한 관광상품이 개발되고 있음. 강원특별자치도 접경지역의 청정 이미지와 우수한 생태자원, 평화적 토지의 이용 등을 주제로 ‘탄소중립 랜드마크’ 관광 자원을 개발, 활용하여 지역경제활성화 및 지역 활력 도모 가능
 - 관광은 제조업 등 다른 산업과 달리 사람들의 생활양식과 관련되는 활동으로 관광객과 관광산업 종사자의 가치 지향에 따라 에너지 소비 감소 및 에너지 전환을 통한 탄소중립에 기여 가능성이 높은 것으로 판단됨
 - 접경지역 관광은 생태관광, 문화역사 관광, 평화관광 등을 중심으로 이루어져 있어 대규모 집단 시설에 기반한 관광활동에 비해 에너지 소비가 적고 실천 여하에 따라서 탄소중립 관광의 모델 사례로서 발전시킬 여지가 높음

70) 평화산림이니셔티브(Peace Forest Initiative)는 국경을 맞대고 있는 국가들이 황폐화된 산림과 토지를 복원함으로써 신뢰를 쌓고 평화를 증진하는 프로그램임.

○ 탄소중립 랜드마크의 주요 내용

- 접경지역 에너지전환 선도지구 구축
- 관광거점 및 목적지간 이동 시 친환경 모빌리티 활용 체계 구축
- 접경지역 탄소중립관광 인증제 도입 등 추진 가능

■ 접경지역 탄소중립 마을 조성 사업

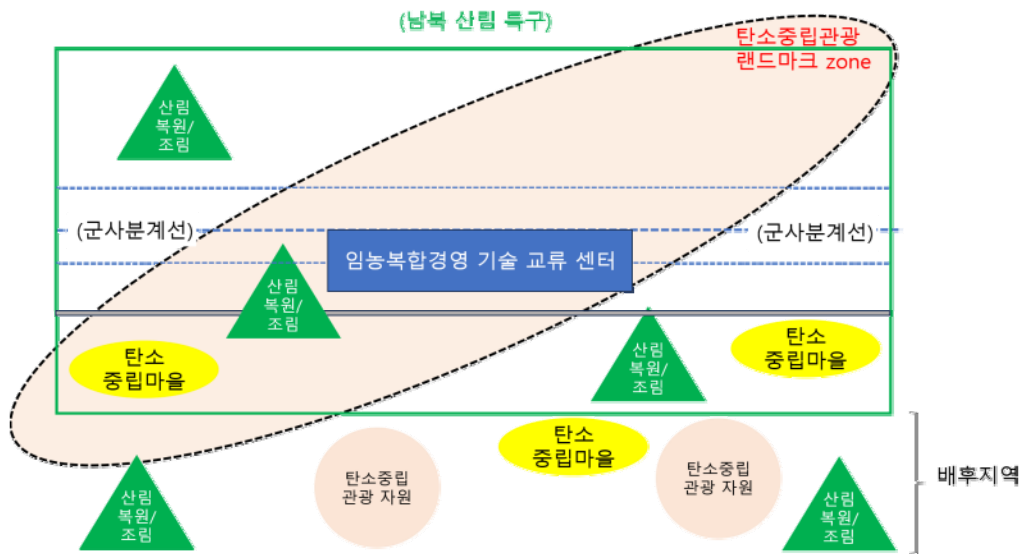
- 접경지역의 우수한 환경과 보전 가치 높은 생태자원 등을 활용하고, 탄소중립을 지향하는 ‘탄소 중립마을’ 조성을 통해 지역활성화 및 주민 주거복지 향상 필요
- 스마트그린도시는 도시의 녹색 생태계 회복을 위한 대표 사업으로, 지역이 주도하는 도시의 맞춤형 녹색전환 추진이 목적
 - 도시의 환경과 기후 문제를 진단하여 물, 대기, 자원순환, 기후 등 환경 분야의 다양한 사업들을 융합·복합하여 지역 특성에 부합하는 환경개선을 지원
 - 접경지역은 강원특별자치도·철원·화천·양구·인제·고성 6개 지자체가 공동선정, 군 유희지를 활용한 기후변화 적응 수자원 통합관리 구축사업, 그린기술 융복합을 통한 한반도 기후변화 완충지대 조성사업 및 환경교육 연계사업을 추진
- 스마트그린도시와 더불어 지역주민이 주도적·자율적으로 참여하는 탄소중립 실천 거점을 조성하여, 동부 접경지역의 마을 특성화 및 지역 활성화에 기여
 - 마을 단위의 탄소중립 지원은 주민들이 편익을 구체적으로 체감할 수 있는 사업으로서 관행적인 개발사업에 대한 수요를 줄이고 탈탄소 인프라 투자에 대한 수용성을 높이는 기반으로 작용하므로 접경지역·DMZ 특별연합 차원의 체계적이고 종합적인 추진 시스템 구축 필요
 - 탄소 흡수원 조성, 재생가능에너지 보급, 특화작물 재배를 통한 경제성 확보, 자원순환 시스템 구축 등 에너지 전환과 생태순환적 생활이 가능한 탄소중립 마을 모델 추진

■ 한반도 탄소중립을 위한 임농복합경영 기술 교류 기반 산림특구 개발

- ‘남북 그린데탕트’의 개념은 국내적 환경·생태 보호 및 기후변화 대응뿐 아니라 북한 주민 삶의 질 개선과 같은 인도주의적 협력을 포함함
 - 산림 및 영농기술 교류를 통해 긴장 완화를 실현하고, 접경지역 지자체의 산업 활성화 차원에서도 지역 특성을 반영한 기반 조성 필요
 - 북한의 임농복합경영에 대한 지원은 2018년 남북산림협력 분과회담에서 합의한 4가지 주요 의제 중 하나이며 지역 특성을 반영한 남북 협력 프로그램을 구상한다면, 임농복합경영에 필요한 기술을 전수할 수 있는 시범 지역 조성 가능

○ 중장기적 관점에서 남북한 관계가 평화·협력 국면에 대비하여 탄소중립 및 식량 안보 등을 주제로 임농복합경영 기술 교류를 중심으로 특구 개발 필요

- 1차적으로 남측 접경지역에 임농업 기술 센터를 조성하고 이를 중심으로 북한과의 기술 교류 및 임농업생산물의 2-3차 활용 방안 모색
- 기술교류 센터는 선진화된 조림, 산림 방재 기술 등을 전수하고 북한이 추진하고 있는 복합임농경영 테스트베드 제공 등 인도주의적 교류 추진
- 장기적 차원에서 산림특구 조성을 고려해 볼 수 있으며, 평화경제특구 또는 기회발전 특구 제도를 검토 후 적절한 인센티브 확보 가능



[그림 4-6] 접경 동부권 주요 사업 개념도

3.3. 인프라 조건

■ 교통 인프라

- 접경 동부권의 인프라는 기존의 7번국도와 동해선의 연장 개념으로 북한과의 연결을 고려해 볼 수 있음
- 횡적으로는 접경 중부 및 서부지역을 잇는 경원선의 연결도 함께 고려해 볼 수 있음
 - 서울-철원-원산을 잇는 경원선의 복원을 통해 수도권 인구의 접경 동부권 접근을 이 용하게 할 수 있음. 이는 중장기적으로 동부권 관광벨트로의 접근을 도와 지역 활성화 및 관광을 통한 경제적 효과를 유도할 수 있음

3.4. 단계별 추진 전략

1) 1단계

■ 기능도입

○ 군 유휴부지를 활용한 산림복원 및 조림 사업 추진

- 접경 동부권인 고성, 인제, 양구를 중심으로 산림복원 및 조림사업 추진으로 적절한 대상 군 유휴부지를 조사하고, 국방부 및 지자체와의 협의를 통해 탄소중립과 그린데탕트 실현을 위한 조림사업 실시
- 군 유휴지에 대해 지자체가 활용 방안을 수립하여 사용 대대와의 협의를 통해 ‘미활용 군용지’로 변경하고, 이후 부지 매입·토지 교환·기부대양여 등을 통해 사업 시행 가능
- 국방부 자료(미활용 군용지 현황)에 따르면 강원특별자치도 내 접경지역의 군유휴지는 약 2,303 천㎡이며, 철원(1,524천㎡) > 화천(552천㎡) > 춘천(180천㎡) > 인제(25천㎡) > 고성(21천㎡) > 양구(2천㎡) 순으로 나타남
- 탄소중립을 위한 중앙부처 협력 차원에서 국방부는 군 유휴지에 대한 상세 정보를 산림청 및 지자체에 제공하고, 해당 부지에 대해 산림복원 및 조림 사업 가능 지역을 분석 및 선정하여 사업계획을 수립하는 것이 적절
- 구체적인 예로 4,000ha 규모의 산림탄소상쇄사업을 추진할 시, 연간 흡수량은 24,000 tCO₂ 으로 계산되며 해당량을 국내외 배출권 거래제를 통해 거래할 시 연간 약 360,000천원의 가치 발생⁷¹⁾

○ 탄소중립 관광자원 개발과 거점 조성

- 탄소중립을 테마로 한 관광자원을 개발, 지역경제 활성화 및 향후 남북관계 진전 시 교류의 거점으로 활용
- 1차적으로 내국인을 대상으로 관광, 휴양, 레저 등 복합 문화를 체험할 수 있도록 하되, 에너지 전환형 지구로 그 내용을 구성
- (재생가능에너지원의 활용) 태양광, 풍력, 수소, 바이오매스 등 지역 특성과 여건을 활용한 친환경 에너지공급 시스템을 구축, 효율적으로 이용하는 선도적 모델 구축
- (주요 관광거점 간 친환경 모빌리티 활용) 접경지역 탄소중립 관광지구 내에서의 모든 이동은 친환경 모빌리티를 활용할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있음
- (접경지역 탄소중립관광 인증제 도입) 공공과 민간이 운영하는 접경지역 관광사업체를 대상으로 탄소중립관광 인증 프로그램을 도입하여 탄소배출량 저감 및 에너지 저

71) LH 남북협력단 내부자료(2023. 4) 활용

감을 촉진. 접경지역 관광객들에게 탄소중립 카드를 발행하고 탄소중립 관광 실천에 대해 스탬프를 날인하여 참여의식을 높임

- (접경지역 탄소중립 인프라, 거점, 길 등에 표지판 기획·설치) 접경지역 지자체 공통으로 탄소중립 정책과 관련된 주요 관광 시설, 길, 모빌리티 관련 시설 등의 표지판에 탄소중립 컨셉의 이미지와 로고타입 개발 및 활용

○ 접경지역 탄소중립마을 조성 지원

- 에너지전환 및 탄소중립을 위해 탄소중립마을의 구체적 구성 요소로 제로에너지주택의 보급 및 재생에너지 사용 추진
- 제로에너지주택의 경우, 전용면적 55㎡ 주택을 기준으로 태양광발전기 설치 등을 통한 면적당 에너지절감량 41.2kwh/㎡를 적용할 시 연간 약 1.083tCO₂/년⁷²⁾을 절감할 수 있는 것으로 계산됨⁷²⁾
- 탄소 중립마을의 공급세대수에 따라 연간 탄소감축량 수준은 달라질 수 있으나, 임업 후계자 요건(산림 10ha 이상 국공유림 대부)을 적용하여 400호 기준으로 계산하면, 연간 약 433.2 tCO₂/년⁷²⁾을 절감이 가능함
- 탄소중립마을은 남북관계 경색 국면에서는 지역활성화 및 지역 거주민 주거 지원 차원에서 국토부, 환경부 등과 협의를 통해 진행할 수 있으며, 주변 탄소중립 관광 프로그램과 연계하여 관광거점화를 시도, 지역경제활성화에 기여할 수 있도록 추진하고, 중장기적 관점에서는 남북 공동 (농임축산)산업단지 등의 배후 주거시설 기능 역할을 할 수 있도록 조성

○ 남북 임농 기술 교류를 위한 탄소중립 시범지역 조성

- 우수한 산림자원과 관련 기술을 활용해 북한에 대한 인도적 지원 차원의 기술교류 및 인적교류를 위한 임농기술교류 시범지역 조성
- 선진화된 조림 및 산림 방재 기술을 전수하고, 북한에서 추진하고 있는 복합임농경영을 테스트할 수 있는 실험 재배지를 대규모로 조성
- 통일 대비 북한 적응 품종을 시험하고 지원 종자를 생산하는 생산시설 조성
- 지역 임농업의 소득 증대를 위한 새로운 소득 작목 개발 연구 단지 조성
- 해당 임농기술교류 시범지역을 통해 생산된 임농산물은 인도적 차원에서 북한에 지원하거나 장기적으로는 북한의 식량문제 해결 및 토양침식, 홍수 방지 등의 기술을 이전하는 것을 목표로 하여 인도적 협력사업 향후 추진 가능

72) LH중장기 전략경계계획(온실가스 감축 목표)에 따른 주택 면적당 에너지절감량 적용

■ 주변 지역 및 북한 연계

- 단기적으로는 기존의 강원특별자치도 지역 내 산림경영, 탄소 중립 정책의 적극적인 이행을 우선으로 추진
- 남북관계 개선 및 협력 기류에 따라 생태·환경적 협력부터 재논의 시도 가능

2) 2단계

■ 기능도입

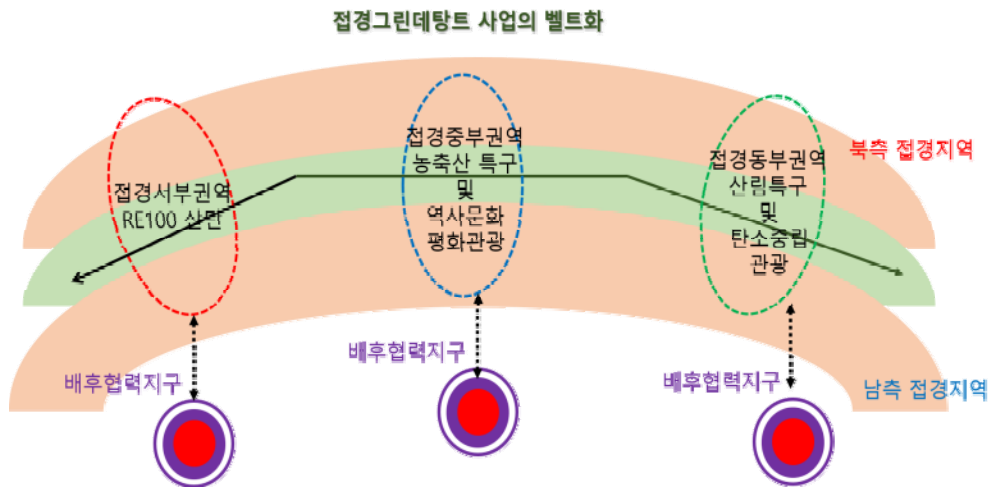
- 남북 임농 기술 교류 센터 중심의 산림특구 조성
 - ‘임농복합 기술교류센터’를 남북관계가 개선되고 협력이 이루어지는 단계에서 남북 간의 기술교류 및 인도적 지원을 위한 교두보로 활용 가능
 - DMZ 내 기술교류센터 조성이 가능하다면, 남북 간 협의를 통해 기술 전수 인력과 시험단지 생산물의 상호 이동 등을 허가하여 인도적 지원이 One-Stop으로 진행될 수 있도록 지원
 - 기술교류센터를 중심으로 DMZ 내 복합임농경영 테스트베드를 조성할 수 있고, 조림, 양묘 사업의 추진, 식량생산과 에너지전환 시범사업도 통합적으로 추진 가능
 - 임농기술교류 센터 중심의 북한 인도적 지원 단계를 넘어, 남북 협력 활성화 국면이 전개된다면 산림특구의 마지막 단계로서 해당 특구에서 생산되는 상품의 본격적 판매 및 국제사회로의 판로 개척의 단계까지 추진 가능
- 한반도 주요 관광 테마로서의 탄소중립 관광자원의 이용 활성화
 - 1단계 기능 도입 사업의 확장 개념으로, 관광 거점 및 관광 테마를 북한과 공유 또는 해외 관광객에 공개함으로써 접경지역을 특별한 관광 테마 지역으로 활용
 - 남측의 에너지전환 선도지구 구성에 이어 북측에도 자매 선도지구를 조성하고 남북한 관광거점으로 활용 가능
 - 특히 해외 관광객에 대해서는 남북 접경지역 모두를 경험할 수 있도록 하고, 공동으로 관리하는 프로그램을 개발, 남북 양측 모두에 지역경제활성화에도 기여 가능
 - 설악산 관광지구와 금강산 관광특구를 연결할 수 있는 권역으로 남북교류 활성화 국면에서는 국내 관광객을 넘어 국제적 관광 랜드마크로서의 역할 가능
 - 남측 DMZ의 탄소중립 관광 랜드마크를 중심으로 설악-금강 국제 관광자유지대를 조성하여 세계적 관광명소화 도모

○ 남북 교류 배후 지역으로서의 탄소중립 마을 활용

- 남북교류가 활성화 되고 경제특구 등이 조성된다면 남측 접경지역에 조성한 탄소중립 마을의 자매 마을 개념으로 군사분계선 북측에도 특구 배후 주거지로서 탄소 중립마을 조성 가능
- 온실가스 감축, 재생가능에너지의 활용, 탄소 상쇄 등 기후변화 대응과 관련 기술에 대해 북한도 상당한 관심이 있음. 특히 도시에서 멀리 떨어져 있는 북한의 소규모 지역에는 전력공급 인프라가 열악하여 분산형 에너지 이용에 대한 수요가 있음
- 남북 공공특구 배후에 남측 탄소중립마을과 유사한 방식으로 주택과 기본 생활 인프라를 제공하고, 특구 배후 인력의 주거 및 생활을 보장하기 위한 역할로 마을 조성
- 남측의 탄소중립마을과 더불어 북한 탄소중립마을을 조성하고, 북한 지역개발사업(안)에 제시된 주택호수(467호)를 적용하면 연간 약 505.94tCO₂/년 절감 가능한 것으로 예상됨⁷³⁾

■ 주변 지역 및 북한 연계

- 중부 및 서부 접경지역의 주요 기능 거점과 연계하여 각 권역별 특성을 배려하되 미래 지향적·지역발전적 관점에서의 ‘평화벨트’로 연계화 시도
 - 미래지향적 관점에서 동해안~서해안에 이르는 접경지역 전체를 아우르는 ‘평화벨트’ 구축이 주요



73) 북한 지역개발사업(안)은 LH남북협력단 내부 자료 활용

○ 중장기적 과제로의 환태평양 경제의 시작점 역할

- 접경지역 동부권은 동해를 비롯해 태평양 경제권을 포함하는 권역임
- 남북관계 개선 시 여러 남북 공동 협력사업이 추진되고, 협력사업의 경제적 실효성을 높이기 위한 판로 또는 물류의 이동, 국제사회의 다양한 이해관계자들의 참여가 가능해진다면 해당 권역의 국내외적 역할은 더욱 부상할 것으로 기대
- 동해안을 따라 중국과 러시아, 일본과 태평양 경제 교두보의 역할 강화
- 접경지역 동부권의 탄소중립 사업들의 확장판으로서 국제녹색물류, 국제녹색관광, 남북한 및 국제사회와의 탄소배출권거래의 활성화 등의 주요 거점 역할 가능

제5장 사업추진을 위한 수단 검토

1. 선제적 토지확보를 위한 수단 검토

1.1. 공공토지비축제도 활용

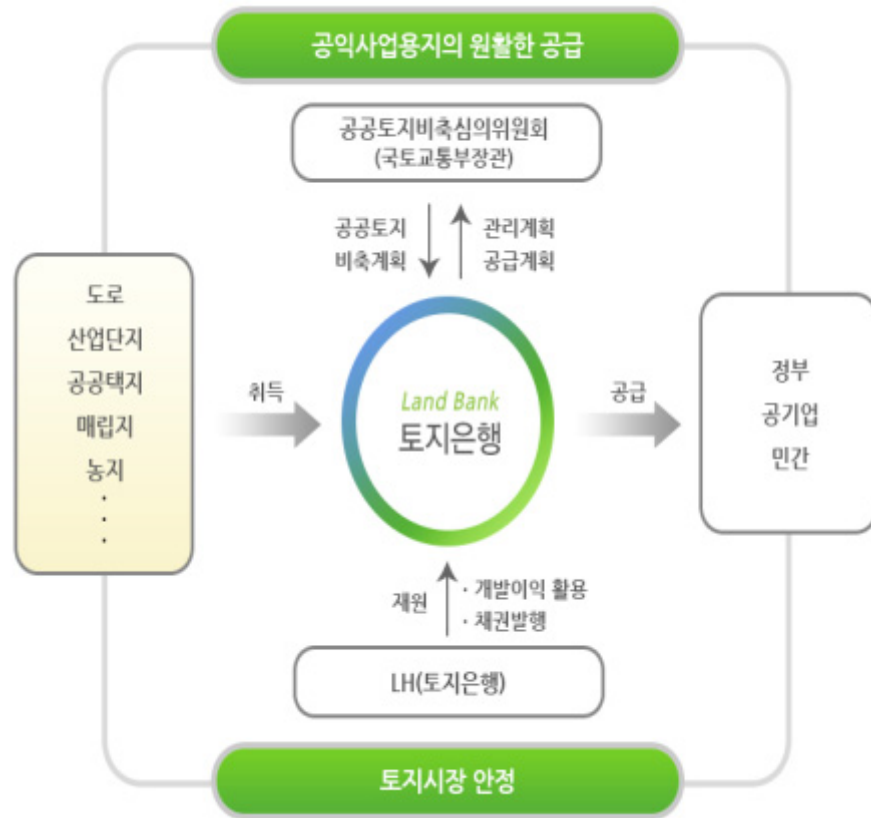
1) 개념과 의의

■ 개념

- 「공공토지의 비축에 관한 법률」(이하 「공공비축법」)에 따라 SOC·산업·주택용지 등 공공목적에 필요한 토지를 사전 확보하여 적기, 적소에 저가로 공급하여 공적개발 수요를 충족시키고, 수급조절기능을 통해 토지시장 안정을 도모하는 제도
- 국가의 토지비용체계의 개선, SOC, 산업용지 등 토지비용 지속상승으로 인한 기업투자 제약을 극복하기 위해 2009년 2월 공공비축법을 제정하고 동년 7월 토지은행을 출범시키고, 토지은행계정을 LH공사 내에 설치
- 이 법에 따라 현재 우리나라의 공공토지비축은 토지은행을 중심으로 LH공사에 의해 수행되고 있음

■ 의의

- 공공개발용 토지비축은 『공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률』에 근거하여 사회기반시설 확충을 위해 사전에 토지를 비축하여, 적기, 적소에 저렴하게 토지를 공급할 수 있는 기반을 마련한 것임
- 수급조절용 토지비축은 국가가 토지의 수급을 관리하는 정책의 일환으로서 지가안정기에 개발가능지, 일반토지 등을 사전에 매입·비축하여 시장 상황에 따라 토지공급을 통해 시장안정을 도모하는 것임



[그림 5-1] 토지은행 개념과 의의

자료: 토지은행 홈페이지 http://landbank.go.kr/assets/img/info_img05.png

2) 비축방법

■ 비축대상 토지

- 토지은행의 비축대상 토지는 크게 2가지로, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하, 공취법) 제4조에 따른 공익사업에 필요한 “공공개발용 토지”와 토지시장 안정을 위한 수급조절용 토지임
 - 이외에 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따라 조성된 매립지 및 매립예정지, LH공사가 관계 법령에 따라 국가나 지방자치단체로부터 위탁받아 관리하는 토지, LH공사가 보유 중인 토지 중 장기 임대 또는 저가 공급 등 공익 목적에 제공하기 위하여 토지은행계정으로 전입되는 토지, 그 밖에 공공토지비축심의위원회가 인정하는 토지 등도 비축 대상임

■ 취득방법

- 공공개발용토지의 취득방법은 협의, 수용 또는 매수청구의 방법이 있고, 수급조절용토지는 협의, 선매의 방법으로 취득할 수 있음

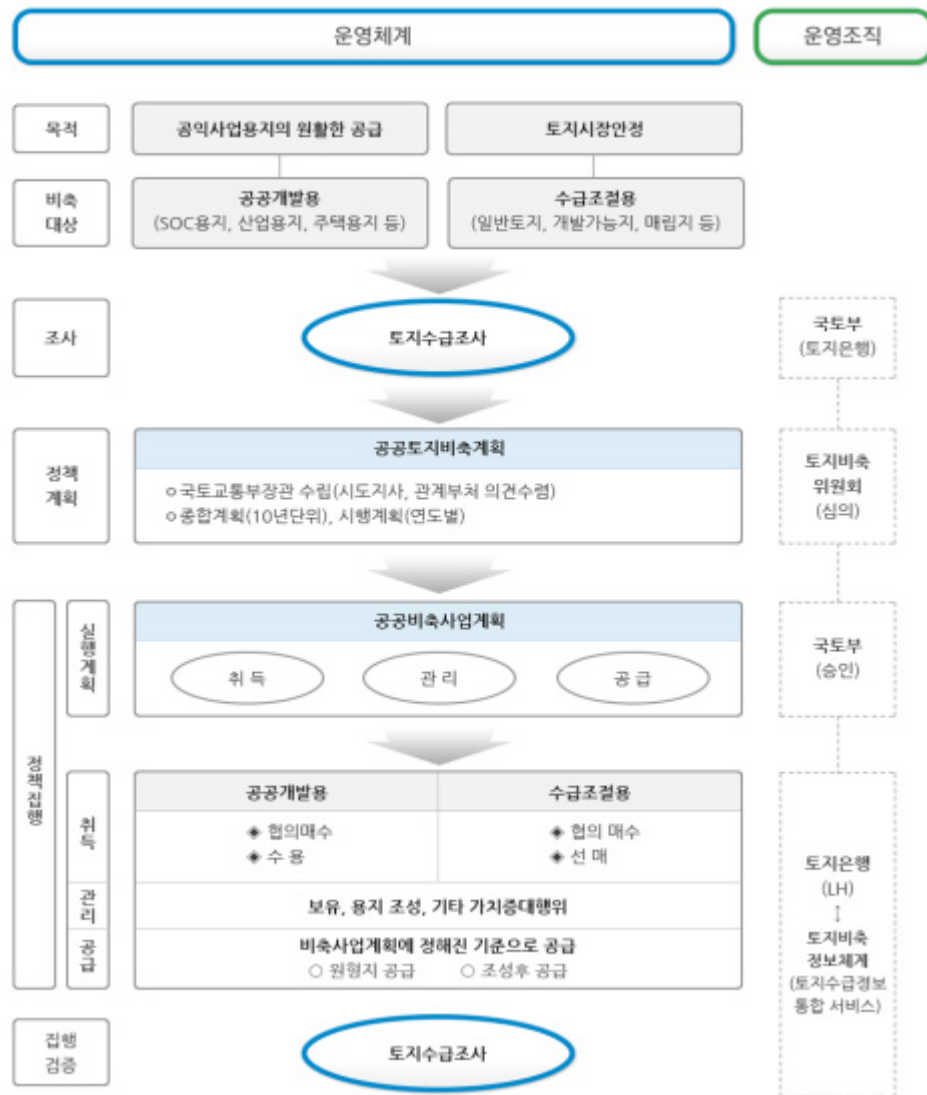
■ 토지비축절차

- 토지은행은 토지수급조사에 기반하여 종합계획(계획기간 10년)과 시행계획(계획기간 1년)을 수립하고, 이를 기반으로 매년 비축사업계획을 수립하여 토지비축을 수행하고 있음
- 공공개발용 토지
 - 공공개발용토지는 공익사업인정 고시 후 비축할 수 있는데, 토지은행(LH)은 사업인정된 사업토지를 대상으로 비축사업계획을 수립하여 국토부장관의 승인을 받아 수용 또는 협의 매수의 방법으로 토지를 비축(매입)할 수 있음
 - 토지은행(LH)은 매입한 토지를 공익사업시행자가 보상계획을 공고하면, 비축했던 토지를 공익사업시행자에게 공급하게 됨
- 수급조절용 토지
 - 수급조절용 토지 등의 비축을 위하여 토지은행(LH)은 시행계획에 따라 수급조절용 토지 등의 비축사업계획을 수립하여 국토교통부장관의 승인을 받아 협의 또는 선매의 방법으로 토지를 비축할 수 있음

[표 5-1] 비축대상 토지 구분

구분	공공개발용	수급조절용
비축대상	- 공익사업용지 (SOC사업, 산업입지, 주택지구 등)	- 개발가능지 등 일반토지
비축목적	- 공익사업의 원활한 수행 (적기, 적소, 저가 공급)	- 토지시장 안정
비축수단	- 협의, 수용, 매수청구	- 협의, 선매
공급가격	- 원가기준	- 감정가격 기준
비축절차	- 비축사업계획 (국토부장관 승인, 고시)	- 비축사업계획 (국토부장관 승인, 공고)
관리·공급	- 원형지 공급 - 용지조성 등	- 용지조성, 가치증대, 전매제한, 환매

자료: 장인석 외(2022: 17)를 보완



[그림 5-2] 토지은행의 운영체계

자료: 토지은행 홈페이지 http://landbank.go.kr/assets/img/info_img05.png

3) 공공토지비축제도 활용 가능성과 문제점

■ 공공개발용 토지비축 요건

- 향후 남북관계가 개선될 경우를 대비하여 접경지역에서 토지를 비축하고자 한다면, 공공토지비축제도의 활용을 검토할 수 있음
- 평화경제특구법 등에 의해 특구조성을 위한 공익사업이 확정되고, 사업 인정이 된다면 공공개발용 공공토지비축제도를 활용하여 토지를 비축할 수 있음

- '21년말까지 공공개발용토지는 면적 26,122천㎡, 금액 27,545억원 규모로 비축이 이루어져 왔고 산업단지도 포함되어 있음
- 공익사업이 확정되어 있지 않다면, 공공개발용토지 비축은 불가능하고, 수급조절용 토지비축방법을 활용해 볼 수 있음

[표 5-2] 공공개발사업 토지비축 실적 현황('21년 기준)

구분	비축사업선정		비축승인		비축집행		공급	
	면적	금액	면적	금액	면적	금액	면적	금액
계	41,374	36,496	31,642	33,738	26,122	27,545	25,296	24,355
도로	11,113	15,155	8,483	14,290	5,796	10,354	5,487	8,647
공원	2,470	3,034	809	1,368	158	504	-	-
문화재 등	3,206	3,089	486	2,299	97	1,237	60	325
산업단지	24,383	12,663	21,659	13,149	19,875	13,084	19,553	13,050
공공주택	202	2555	205	2,632	196	2,366	196	2,333

■ 수급조절용 토지비축 요건

- 제1차, 제2차 공공토지비축종합계획에서 수급조절용 토지를 비축을 계획하고 있으나, 토지은행 출범 이래 2023년 현재까지 수급조절용 토지를 비축한 바가 없음

[표 5-3] 공공토지비축종합계획의 토지비축 규모

구분	제1차 종합계획 ('10년~'19년)	제2차 종합계획 ('20년~'29년)
공공개발용	20조원	9조원
수급조절용	10조원	

자료: 국토교통부

- 수급조절용 토지는 토지시장 안정을 목적으로 한다고 규정하고 있으나, 안정의 의미, 매입대상, 매입기준과 절차, 공급기준과 절차 등에 대한 구체적인 사항이 정해지지 않음
 - 정부는 제2차 공공토지비축종합계획에서 수급조절용 토지비축의 활용 가능하도록 절차를 정비하겠다고 밝힌 바 있음⁷⁴⁾
- 공공개발용 토지 비축과 마찬가지로 국토부의 비축계획에 반영하여야 하고, 공공토지비축심의위원회의 확정 과정을 거쳐야 하므로 충실한 사전 준비가 필요함

74) 국토교통부 보도자료, 2020.06.15일자, “토지은행, 장기미집행 공원·도시재생에서 적극적 역할 추진”

■ 대규모 자원소요

- 토지은행 재원은 토지은행 적립금, LH채권, 부동산금융으로 조성한 자금, 비축토지의 공급 또는 관리로 인한 수익금, 자산운용에 따른 수익금, 공공토지비축위원회에서 결정한 금원 및 정부보조금 등이 있으나, 지금까지 LH채권에 전적으로 의존하고 있음

[표 5-4] 토지비축 자원조달 유형 및 활용 여부

구분	토지은행 적립금	비축토지 관리수익금	자산운용 수익금	부동산금융 활용	LH 채권·	공공비축 결정금원	정부 보조금
사용여부	X	X	X	X	○	X	X

자료: 장인석 외(2022: 22)

- 토지은행적립금은 '21년말 기준으로 약 6.4조원이 적립되어 있으나 토지은행적립금의 사용은 이사회 의결과 기획재정부의 승인이 필요하여 사용이 쉽지 않음
 - 토지은행 적립금이란 LH 계정과 분리된 별도의 토지은행계정을 설치하고(구분회계) LH가 매해 사업연도 이익을 냈을 때, 이익잉여금의 40% 이상을 적립하도록 한 규정에 따라 적립된 법정 적립금(공사법 제11조 손익금의 처리)
- 수급조절용 토지를 비축하고 있다면, 토지를 기초자산으로 하여, 자산운용 수익 또는 부동산금융을 활용할 여지가 있으나, 수급조절용 토지비축 실적이 전혀 없으므로 유명무실 수단들임(장인석 외, 2022: 24)

■ 비축 시 주변 토지시장 가격 양등 우려

- 공공부문이 공익사업인정 추진 및 중장기 토지수급조절을 목적으로 토지를 매입할 경우 시장에서는 개발기대감으로 주변 지역 토지에 대한 투기적 수요가 발생할 경우 이를 통제할 수 있는 대안 마련이 쉽지 않음

④ 제도적 보완 사항

- 공공개발용 수급조절용 모두 대규모 토지매입에 필요한 비축재원마련 방안 필요
 - 제1차 공공토지비축종합계획에서 공공개발용 20조원, 수급조절용 10조원의 등 전체 30조원 규모의 토지비축을 계획했지만, 실제 비축된 규모는 2조 4천억원으로 매우 실적이 저조한데, 자원부족도 원인의 하나임
- 수급조절용 토지비축사업을 촉진하고 그 실행력을 높이기 위해 가장 중요한 것은 비축 토지 매입업무를 처리하는 토지은행(LH)이 명확하고 투명한 기준에 따라 수급조절용 토지비축을 수행할 수 있도록 업무추진 절차와 시스템이 체계화되어야 함

- 객관적인 심사기준을 설정하고 (가칭)매수심의위원회 등을 구성하여 수급조절용 토지비축의 사업대상과 매입절차, 최소규모, 매입시점 등을 명확히 하고 처분절차에 대한 객관적 판단기준을 제시하는 것도 검토 필요⁷⁵⁾

1.2. LH일반비축제도 활용⁷⁶⁾

1) 개념과 의의

■ 개념

- LH일반비축(이하 일반비축)이란 한국토지주택공사가 공사법(제8조)에 근거하여 토지를 매입하여 비축하는 것을 의미함
- 공사의 일반비축에 대해서는 공사법 이외에 별도 법률이 없으며, 내부규정을 제정하여 자체 자금으로 사업연계 토지(중·단기) 위주로 매입하나 중장기 사업용 토지도 비축할 수 있음⁷⁷⁾

■ 의의

- 장래수요가 예상되는 토지를 미리 매입한 후, 공공개발사업에 직접 활용하거나 실수요자(공공민간 등)에 매각 또는 임대할 수 있음
- 공사법에 따른 일반비축에서는 공익사업 승인을 요건으로 하지 않기 때문에 비축대상 토지의 범위가 넓음
 - 공공토지비축법은 실질적으로 공공개발용 토지에 대해서만 비축 체계를 갖추고 있어, 공익사업이 지정되지 않은 토지는 비축이 불가능함

2) 비축방법

■ 비축대상

- 「공사법」 제12조(매입대상토지)에 따라 공공시설용지, 주택건설용지, 산업시설용지로 매각 또는 개발할 수 있는 토지 등을 우선 매입하도록 규정하고 있음

75) 공공개발용의 경우, 비축할 토지에 대해 사전신청을 받고 연도별 비축계획에서 대상을 선정하고 있으나 수급조절용은 매입 공고 후 그 대상을 특정화할 수 있어 별도 심의기구 설치와 심의방법 검토가 필요함(장인석 외(2022), 「토지은행의 운영평가와 기능강화 방안」, p.82)

76) LH 내부자료 보완

77) '15년 중장기 비축계획 수립('16~'20)

- 「공사법」(제8조)에 의해 공사 자체자금을 활용하여 중장기 사업용 비축이 가능함
 - 공사는 국가 또는 지방자치단체의 국토종합계획 등 공간계획의 변화가 예상되는 경우 장차 토지개발사업의 추진 등을 위하여 공사가 전략적으로 비축할 필요성이 있다고 결정한 토지를 비축할 수 있음⁷⁸⁾

■ 매입기준

- 「토지업무규정」에서 매입 대상선정, 규모, 제한 기준 등을 규정
- 해당 토지가 매입제한 토지 또는 매입금지 토지에 해당하는지 검토 필요
 - 공사는 토지를 매입할 때 법령에 따른 처분 또는 이용의 제한, 그 밖의 사유로 매입 후 매각이나 개발이 심히 곤란할 것으로 예상되는 토지는 매입을 금지하고 있음

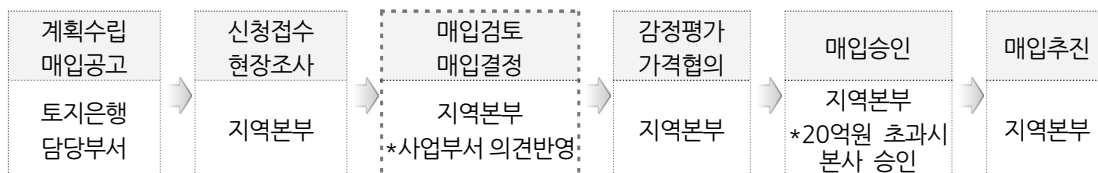
[표 5-5] 일반비축 매입기준

구분	선정기준	매입규모	매입제한
조항	제8조	제9조	제10조
내용	공공시설용지 등 개발/매각가능 토지, 금융기관 부채상환용 토지, 다른 법령으로 매입 가능한 토지 등	(도시지역) 대지분할 제한면적 이상 - 주거 60㎡ - 녹지 200㎡ - 상/공업 150㎡(도시지역 외) 600㎡ 이상	법령에 따른 처분 또는 이용제한, 개발 또는 매각 곤란한 매입금지/기피토지

자료: 공사내부자료(토지업무규정, 토지업무규정시행세칙 등에서 구성)

■ 일반비축 절차

- 비축토지 매입공고 이후 신청접수분에 대해 본사 사업부서 의견을 반영하여 매입추진



[그림 5-3] 일반비축 절차

자료: 공사내부자료

78) 공사법에 의한 토지매입은 “기업 토지 매입”, “공공매입”, “조정매입”, “선매”, “매수청구 받은 토지의 매입”, “전략적 비축매입”, 일반매입 등이 있음(토지업무규정 제7조)

3) 일반비축제도의 문제점과 제도적 보완 사항

■ 일반비축제도 활용시 문제점

- 일반비축에 의한 토지비축은 매입과정은 단순하나, 대외 공신력이 낮고, 대규모의 자금 수요가 있음
- 접경지역 토지는 매입 후 매각이나 개발이 단기에 이뤄지지 않을 가능성이 높아 공사의 토지매입기준에서 볼 때, 매입기피 토지에 해당할 가능성이 있음
- 남북관계의 불확실성으로 인해 장기간 보유할 경우 LH재무에 부담을 줄 가능성이 높음

■ 제도적 보완 사항

- 일반비축보다는 공공토지비축의 수급조절기능을 활용하여 공사의 재무부담을 낮출 필요가 있음
 - 단기에 공공토지비축으로 비축이 어려울 경우 일반비축으로 우선 비축한 후 토지은행으로 계정전입 등을 고려
- 2015년에 중장기 비축계획을 수립한 것처럼, 접경지역토지 비축을 위해서는 장기비축계획을 수립하여 공사의 신사업 부문의 준비를 할 수 있도록 제도적으로 뒷받침할 필요가 있음
 - 접경지역 토지의 경우 현재 상태에서는 매입이 부적합할 수 있으나, 중장기 전망하에서는 매입 정당성이 있으므로 매입기준을 완화할 필요가 있음

1.3. 공공토지비축과 일반비축의 비교

- 토지은행을 통한 ①공익사업용 비축은 사업인정고시가 필요하므로, 사업인정고시가 없을 경우 비축이 불가능하나 ②수급조절용 비축은 가능하며 ③개별법이 제정되어 있어 대외 공신력도 있으나 ④국토부 등 심의위원회의 승인 필요
- 이에 비해 일반비축은 ①공사 내부규정에 의거 중장기 사업용 비축이 가능하며 ②매입과정은 단순하나 ③대외 공신력이 낮고 ④자금수요가 많아 위험을 분산할 수 있는 다각도의 재원조달방법 검토 필요

[표 5-6] 공공토지비축과 일반비축의 비교 종합

구분	토지은행	일반비축
근거	공공비축법 제11조 (토지은행사업)	공사법 제8조(사업)
비축목적	공공개발용, 수급조절용	자체사업용(공공사업용지 사전확보), 일반매각용 등
사업주체 (계획, 집행)	토지은행(국토부, LH)	LH(LH, LH)
비축계획	국가 법정계획(종합계획, 시행계획)	LH 자체 계획
비축재원	토지은행적립금, LH채권 등	LH 자체 재원
비축대상	<ul style="list-style-type: none"> - 공공개발용 : SOC용지, 산업용지 및 주택단지 등 공익사업에 필요한 토지로 타 법률에 따른 사업인정을 받은 토지 - 수급조절용 : 토지시장 안정을 위해 필요한 개발가능지 등 일반토지 	<ul style="list-style-type: none"> - 장래 수요가 예상되는 토지 중 공공시설용지, 주택건설용지 또는 산업시설용지를 우선적으로 매입 (공사법 제12조) <p>※ 매입면적기준(공사법 시행령 제30조)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 도시지역 : 건축법에 따른 대지 분할 제한 면적 이상 - 도시지역 외 : 600㎡ 이상의 토지
비축절차		
비축수단	협의, 수용*, 매수청구, 선매 (*수용은 공공개발용 토지에 한함)	협의매수
관리공급	토지비축위원회 심의·의결을 통해 비축토지 관리·공급기준 확정	LH자체 기준(토지업무규정 및 토지공급기준 등)

자료: LH내부자료(공공비축법, 공사법, 토지업무규정을 근거로 작성)의 일부를 보완하여 작성

1.4. 비축 이외의 방법에 의한 토지확보

1) 군 유휴지 활용

■ 가능성

- 접경지역에 소재한 군 유휴지를 용도폐지하는 경우 장단기 사업특성에 맞게 활용을 모색할 필요가 있음⁷⁹⁾
 - 용도폐지된 군유휴지를 그린데탕트 사업부지로 활용하거나, 미래 남북관계 개선에 대비하여 토지은행으로 귀속시켜 장기사업을 준비할 필요가 있음
- 2013~2021년 기간 동안 국유재산의 용도폐지가 늘어났는데, 토지가 대부분을 차지하였으며, 2020년의 경우 국방부 토지가 가장 많은 면적을 차지함⁸⁰⁾⁸¹⁾
 - (용도폐지 건수) 2013년 813건에서 2021년 4,785건으로 많이 증가하였고, 2021년의 경우 4,692건(98.1%)이 토지와 관련됨
 - (용도폐지 면적) 일정한 경향은 없으나, 면적 대부분은 건물과 토지 중 토지에 해당하며, 2020년에는 국방부가 41,667천㎡의 토지의 용도를 폐지한 결과 가장 많은 면적을 나타냄
- 특별회계나 기금에 속하는 일반재산은 LH가 중앙관서의 위탁을 받아, 관리·처분 등 개발을 할 수 있음(국유재산법 제42조 제1항, 제3항, 시행령 제38조 제5항)



[그림 5-4] 국유재산 용도폐지 추이(건수)

자료: 열린재정[각 회계연도(2013~2021) 국유재산관리운용총보고서의 통계를 활용함](안중기(2022:20)에서 재인용)
 주: 사용승인된 행정재산이 사용종료로 용도폐지된 경우를 의미하며, 사용종료 이외의 사유로 용도폐지된 경우는 미포함

79) 행정재산 소관부처는 매년 1월 31일까지 유휴행정재산을 총괄청(기획재정부)에 보고(국유재산법 제21조)해야 하므로, 군유휴지 현황을 상시로 파악할 수 있음

80) 유휴상태의 국유재산은 매각, 개발 등의 활용 대상이 될 수 있는데, 행정재산은 개발이 허용되지 않고 일반재산으로 용도폐지를 해야만 가능함. 국유재산인 군사시설 토지도 개발 등 활용하고자 한다면, 용도폐지를 거쳐야 함

81) 건물과 기타 부문의 용도폐지는 각각 82건, 11건으로 전체 용도폐지의 1.7%, 0.2%(안중기, 2022: 19~20)



[그림 5-5] 국유재산 용도폐지 추이(면적)

자료: 열린재정[각 회계연도(2013~2021) 국유재산관리운용총보고서의 통계를 활용함](안중기(2022:23)에서 재인용)
 주: 사용승인된 행정재산이 사용종료로 용도폐지된 경우를 의미하며, 사용종료 이외의 사유로 용도폐지된 경우는 미포함

[표 5-7] 2020회계연도 행정재산 용도폐지 현황(면적 기준)

단위: 천㎡

중앙관서	토지	건물	합계
국방부	41,667	0	41,667
국토교통부	1,282	0	1,282
농림축산식품부	1,063	0	1,063
기타	300	84	384
합계	44,312	84	44,396

자료: 열린재정[2020회계연도 국유재산관리운용총보고서(안중기(2022:23)에서 재인용)

주: 사용승인된 행정재산이 사용종료로 용도폐지된 경우를 의미하며, 사용종료 이외의 사유로 용도폐지된 경우는 미포함

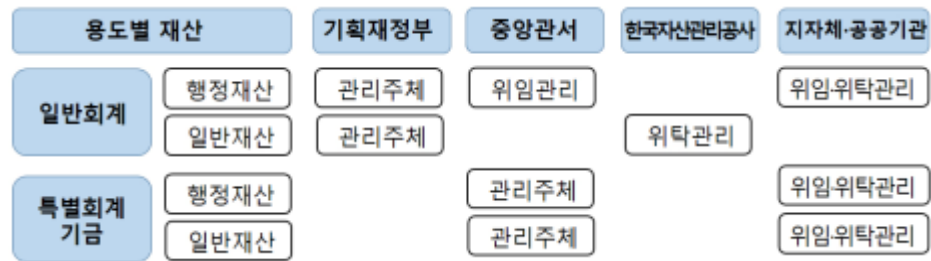
■ 한계

○ 총괄청이 관리하는 일반재산 토지는 토지은행 비축대상에 미포함

- 공공토지비축법에서 공공토지에는 국유재산 토지는 포함되지 않고, 국가나 지방자치 단체로부터 위탁받아 관리하는 토지만 해당되어, 총괄청이 관리하는 일반재산 토지는 비축 대상이 되지 못함(공공비축법 제2조 제1항 라목)

○ 일반회계 행정재산이 용도폐기되어 일반재산으로 전환되면 관리·처분 등의 사무가 총괄청으로 이관, 이 때 총괄청으로부터 위탁은 한국자산관리공사만 가능한 것으로 규정하고 있어, LH의 참여는 법제도적으로 곤란함(국유재산법 시행령 제38조 제3항)

- 중앙관서가 위임받아 관리하거나, 관리주체인 국유재산(즉, 일반회계의 행정재산, 특별회계나 기금의 행정재산과 일반재산)에 대해서는 지자체 또는 공공기관에게 위임위탁관리가 가능하나, 총괄청의 일반재산은 한국자산관리공사만 위탁관리할 수 있는 체계임(그림 참고)



[그림 5-6] 국유재산의 관리체계

자료 : 감사원(2019), 「감사보고서-국유재산 실태조사 및 권리보전 추진실태」, 안중기(2022:12)에서 재인용

■ 보완사항

- 일반회계 일반재산을 LH의 위탁관리 또는 토지은행 비축대상 공공토지에 포함되도록 개선
 - 용도폐지된 일반회계 일반재산은 기획재정부에 귀속되어, LH가 위탁관리할 수 없는 상태이나 위탁관리를 할 수 있도록 제도개선
 - 이미 국유재산 중 개발을 위한 일반재산의 관리·처분에 관한 사무를 한국자산관리공사에 위탁하였으나, 2016년 시행령 개정을 통해 국유재산 가운데 특별회계와 기금에 속한 일반재산의 위탁개발에는 LH를 포함한 전례가 있음
 - 2021년 말 기준으로 행정재산 일반재산 모두 토지가 대부분을 차지(표 참고)하는 것에서 알 수 있듯이 많은 국유재산이 토지임을 감안하여, LH 또는 토지은행도 관리, 처분 권한을 위임받을 수 있도록 확대할 필요가 있음

[표 5-8] 국유재산 현황(2021년말 기준)

단위: 조원, km²

중앙관서	토지		건물		합계	
	가격	면적	가격	면적	가격	면적
행정재산	591	24,543	69	92	660	24,635
일반재산	39	812	2	2	41	817
합계	630	25,355	71	94	701	25,450

자료: 한국경제, “국유재산 매각 규모 5년간 '16조원+α'로 확대...”민간주도 경제 선순환 유도”, 2022.08.8에서 재인용
<https://www.hankyung.com/economy/article/202208085868>

○ 국방·군사시설의 현황에 대한 실태조사 참여로 선제적 실태 파악

- 국방부장관은 매 짝수년도마다 국방·군사시설의 설치 및 이용 현황에 관한 실태조사를 하여, 그 결과를 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하고 있음⁸²⁾

82) 조사항목은 1. 사유지에 설치된 국방·군사시설에 관한 사항, 2. 관계 행정기관의 장과 협의를 거치지 아니하고 설치된

- 조사항목들은 군사시설로서 토지이용과 밀접하고, 특히 유휴 국방·군사시설 현황 등은 토지이용변화 등이 예상되는 부분이므로 조사과정에서 LH가 참여하여 군유휴지나, 저이용토지 실태를 선제적으로 파악할 필요가 있음
- 유휴 국유재산 현황을 상시 모니터링하여 위탁개발가능한 토지의 선제적 발굴

2) 접경지역에서 LH미매각토지의 활용

■ 가능성

- 선제적으로 비축할 지역이 민통선 이남의 접경지역이라면 공사가 보유하고 있는 토지 가운데, 미매각토지를 대상으로, 향후 남북관계가 개선될 경우 활용 가능성이 있는 토지인지 검토하여, 일반비축토지 또는 토지은행토지로 계정 전입을 고려

■ 한계

- 통일경제특구 등을 조성하기 위해서는 일정 규모 이상이 면적으로 연결된 토지여야 하나, 미매각토지는 면적보다는 점적으로 분포하고 있을 가능성이 높아, 효율적인 이용에 제한이 따를 것으로 예상됨
- 공사의 재무여건상 부동산시장 상황이 개선되거나, 해당 미매각토지의 주변 환경이 변화하여 부동산 시장 상황이 개선되면 매각 압력이 커질 수 있어, 장기간 안정적으로 비축하기 곤란할 수 있음

■ 보완사항

- 조성토지이므로 원형지 비축보다 토지매입가격이 높을 수 있어, 매입가격 기준에 대해 협의가 필요함
- 조성 당시 용도로 활용되고 있지 못한 토지이므로, 그린데탕트 사업을 위한 용도로 용도변경이 가능해야 함

국방·군사시설에 관한 사항, 3. 유휴 국방·군사시설의 현황에 관한 사항, 4. 그 밖에 국방·군사시설에 관한 사항으로서 국방부장관이 필요하다고 인정하는 사항임(국방·군사시설 사업에 관한 법률 제14조의 2 및 시행령 제8조의 2)

5) 소결

- 향후 남북관계 개선 시 접경지역 사업을 위해 선제적 토지확보를 위한 수단으로 토지은행을 통한 공공토지비축제도와 LH 공사의 일반비축사업을 활용할 수 있는데, 어떤 제도를 활용할 것인지는 공익사업 인정여부가 가장 중요한 기준임
- 이외에 군유희지 활용, 공사 미매각토지 활동 등을 검토할 필요가 있음

■ 공공비축제도 활용

- 단기에 공익사업으로 인정받을 경우 공공토지비축제도의 공공개발용 토지로 비축한다면 사업을 효율적으로 추진할 수 있음
 - 앞서 살펴본 바와 같이 토지은행 출범이후 산업단지조성을 위해 공공개발용 토지를 비축한 사례가 있어 쉽게 활용할 수 있기 때문임
- 단기에 공익사업인정이 이루어지기 어려울 경우 수급조절용으로 비축해야 하는데, 수급조절용으로 비축해야 할 때는 공공토지비축과 일반비축 가운데 선택해야 함
- 공공토지비축에서 수급조절용 토지를 비축한 사례가 없어, 비축추진을 위한 비축절차와 비축기준 등 제도 정비가 필요하며, 제도가 갖춰진다면 추진이 가능할 것으로 보임
 - 제2차 공공토지종합비축계획에서도 수급조절용 토지비축을 계획하고 있음

■ LH일반비축제도 활용

- LH일반비축은 전략적 비축 등이 가능하므로 단기에 사업인정과 무관하게 추진할 수 있으나, 대외 공신력 문제, 재무여건 등으로 비축추진 시 부담이 공공비축에 비해 상대적으로 클 수 있음
 - 전략적 국가 또는 지방자치단체의 국토종합계획 등 공간계획의 변화가 예상되는 경우 장차 토지개발사업의 추진 등을 위하여 공사가 전략적으로 비축할 필요성이 있다고 결정한 토지의 경우 전략적 비축 매입 가능(토지법무규정 제8조)
- 어떠한 비축방법을 택하더라도, 대규모의 재원이 필요하므로 비축재원조달 방안을 강구해야 함
 - 현재는 일반비축은 물론 공공비축도 LH채권에 의존하고 있으므로, 모든 토지비축이 공사재무상태에 영향을 받는 구조임

■ 군 유희지 활용

- 접경지역 국방부 소관의 군 유희지를 발굴하여 적극적으로 활용할 필요가 있음

- 특별회계에 속한 일반재산일 경우 LH의 위탁개발이 가능하므로 규정을 활용하고 확대할 필요가 있음
- 2022년 현재 ‘국방개혁 2.0’으로 발생하는 군 유휴지 중 접경지역 3개 광역사·도에 2,933필지, 7,213km²가 분포하며, 군병력 축소에 따라 증가하는 추세임(표 참고)
- 국방·군사시설의 설치 및 이용 현황 실태조사 참여로 선제적 실태 파악하고 유휴 국유 재산 현황을 상시 모니터링하여 위탁개발 가능한 토지의 선제적 발굴 필요

[표 5-9] 접경지역 군 유휴지 현황(2022년)

단위 : 필지, 천m²

구분	규모		처분방법별						기존 용도	
			매각		교환		총괄청 인계			
	필지	면적	필지	면적	필지	면적	필지	면적		
총계	2,933	7,213	289	966	140	289	2,504	5,958	주둔지 사무소, 전술훈련장, 사격장, 탄약고, 비상활주로, 전술도로 등	
인천	강화군	19	14	6	4			13		10
	옹진군	6	8	3	7			3		1
경기	파주시	214	386	93	122	27	18	94		246
	고양시	26	43					26		43
	양주시	107	165	9	54			98		111
	동두천시	172	682			3	2	169		680
	포천시	354	1,080	72	296	7	8	275		776
	연천군	906	2,909	61	250	93	80	752		2,579
강원	철원군	657	1,050	28	162			629		888
	화천군	214	424					214		424
	춘천시	70	116	17	73			53		43
	양구군	2						2		
	인제군	140	77					140	77	
	고성군	46	267			10	181	36	86	

자료: 설훈의원실 제공, 이로운 넷, “DMZ와 접경지역의 평화적 이용을 위한 5대 과제”, 2023.03.18일자
<https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=31386> 에서 재인용(검색일, 2024.03.03.)

2. 특구법 제도 활용방안

2.1. 평화경제특별구역

1) 평화경제특구법⁸³⁾ 제정 배경과 주요 내용

① 법제정 배경⁸⁴⁾ 및 경과

- 남북교류협력과 한반도 평화는 향후 남북 경제공동체 규모의 확장을 촉진하여 한반도 경제의 성장과 발전으로 이어지는 새로운 계기가 될 것임
- 평화경제특구는 남북이 경제적 이익을 공동으로 추구하도록 접경지역을 특화하여 경제 협력·교류를 촉진하고 상호 간 경제적 보완성을 강화하면서 이를 지속적으로 만드는 바탕이 되어 한반도 경제공동체 실현에 기반이 될 수 있음
 - 한국전쟁 이후 국가안보로 인해 발전에 제약받은 접경지역의 경제를 활성화하여 지역 균형 발전을 도모
- 평화경제특구법의 제정 시도는 제17대 국회 시기인 2006년으로 거슬러 올라감
 - 당시 한나라당의 임태희 의원이 개성공단과 대비되는 특구를 남한(파주) 지정·개발하는 취지의 통일경제특구법안을 발의
- 이후 18대 국회에서 21대 국회에 이르기까지 총 21건의 법안이 발의되었으나 번번이 국회 회기를 넘겨 자동폐기 되는 등 진통
- 평화경제특구법은 2023.06.13. 제정되었고, 2023.12.14. 시행 예정
 - 접경지역의 토지개발사업에 대해 특구를 지정하여 여러 가지 행·재정적 인센티브를 활용할 수 있는 근거법이 됨

② 제정 목적

- 북한 인접지역에 평화경제특별구역을 지정하고 운영함으로써 남북 간의 경제적 교류와 상호 보완성을 증대하고 남북경제공동체를 실현

83) 평화경제특구법은 공식 약칭으로, 전체 명칭은 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」임

84) 박정 의원이 대표발의한 평화경제특구법 법률안의 제안 이유(발의시기: 2020.06.01.)

③ 대상지역

- 북한 인접지역: 1953년 7월 27일 체결된 군사정전에 관한 협정에 따라 설치된 비무장지대 남방한계선 또는 해상의 북방한계선과 경계를 접하고 있는 시·군의 관할구역에 속하는 지역과 남북 간의 경제교류·협력 촉진 및 지리적 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역

[표 5-10] 평화경제특구법에서의 “북한 인접지역”

구분	비무장지대 남방한계선 또는 해상의 북방한계선과 경계를 접하고 있는 시·군	남북 간의 경제교류·협력 촉진 및 지리적 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역
인천	강화군, 옹진군	-
경기	김포시, 파주시, 연천군	고양시, 양주시, 동두천시, 포천시
강원	철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군	춘천시

④ 다른 법률 및 계획과의 관계

- 평화경제특구에 대한 지원과 규제의 특례에 관한 규정은 다른 법률에 따른 지원과 규제의 특례에 관한 규정에 우선하여 적용
 - 다른 법에서 더 완화된 특례가 있을 경우 그 법을 따름
- 평화경제특구 개발계획은 다른 법률에 따른 개발계획에 우선하나, 국토기본법의 국토종합계획, 수도권정비계획법의 수도권정비계획, 군사기지 및 군사시설 보호법에 따른 계획의 하위 위계

⑤ 특구 기본계획

- 수립권자: 통일부장관
- 계획기간: 10년 이상 (5년마다 재수립)
- 관련 광역시장·도지사 의견 청취, 관계중앙행정기관장과의 협의, 관할 시장·군수·구청장의 의견 청취 후 평화경제특구위원회에서 심의·의결
- 기본계획 내용
 - 기본목표와 중장기 발전방향
 - 특구의 개발에 관한 사항
 - 특구의 내·외국인 투자유치

- 특구별 차별화된 발전전략
- 개발사업과 입주기업 지원 등에 관한 사항 등

⑥ 특구 지정

- 시·도지사가 통일부장관과 국토교통부장관에게 지정 요청
 - 통일부장관과 국토교통부장관은 필요할 경우 특구개발계획을 직접 수립하고 지정할 수 있음(관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장의 동의, 관계 행정기관장 협의, 평화경제 특구위원회 심의·의결 필요)
- 지정 요청 시 평화경제특구 개발계획 작성
- 개발계획에 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지에 관한 사항이 있을 경우 지정 요청 전 국토교통부장관과 협의
 - 산업입지정책심의회 심의
- 지정 요청 후 통일부장관과 국토교통부장관은 관계 행정기관장과 협의하고, 전략환경영향평가서 작성 및 전략환경영향평가 협의, 관할 시장·군수·구청장 의견 수렴
 - 해양공간이 포함될 경우 해양공간 적합성 검토결과 작성 및 해양공간 적합성 협의
- 이후 평화경제특구위원회 심의·의결
 - 특구의 지정과 동시에 개발계획 확정
- 필요할 경우 둘 이상의 개발사업지구로 분할 가능
- 지정 시 고려사항
 - 평화경제특구기본계획에 부합
 - 남북교류협력 확대 및 남북경제공동체 형성 촉진에 기여할 가능성
 - 북한이 설치한 경제특구와의 연계 가능성 또는 관광 목적의 평화경제특구의 경우 남북 관광의 연계 가능성
 - 내·외국인 투자의 유치 가능성
 - 필요한 부지확보의 용이성 및 개발비용 수준
 - 교통망·정보통신망·용수·전력 등 기반시설의 공급수준 또는 접근성
 - 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전의 가능성
 - 관할 지방자치단체의 지원체계 및 지원내용 등
 - 평화경제특구 안에서 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 협력사업을 추진하려는 기업의 수요

- 평화경제특구 조성 이후 지속적인 운영 및 관리 가능성
- 국토의 균형개발에 기여하는 정도

○ 지정 효과

- 도시개발구역, 택지개발지구의 지정 및 개발사업계획의 수립
- 국가산단, 일반산단, 도철산단, 관광지·관광단지, 관광휴양단지의 지정
- 도시·군기본계획의 수립·변경·확정 또는 승인
- 매립기본계획, 해양공간기본계획, 해양공간관리계획, 수도정비계획, 하수도정비기본 계획의 변경

⑦ 특구 개발계획

○ 개발계획 내용

- 특구의 명칭·위치 및 면적 / 특구 지정의 필요성 / 개발사업의 시행예정자
- 개발사업지구가 분할되는 경우 각 단위개발사업지구의 명칭·위치·면적
- 개발사업의 시행방법(단계적 개발의 경우 단계적 시행시기 포함)
- 자원 조달방법
- 토지이용계획 및 주요 기반시설계획 / 인구수용계획 및 주거시설 조성계획 / 교통처리 계획 / 산업유치계획
- 보건의료·교육·복지시설 설치계획 / 환경계획 / 내·외국인의 투자유치 및 정주를 위 한 환경조성계획
- 관광목적의 특구일 경우 관광자원의 보존과 관광수용능력, 관광자원개발계획, 관광진 흥계획 및 문화예술의 진흥계획 등
- 사업비
- 개발사업과 남북한 간 경제교류의 연계 계획
- 존치하는 기존 건축물 및 공작물 등의 관리에 관한 계획
- 평화경제특구에 입주할 기업의 수요
- 그 밖에 통일부장관과 국토교통부장관이 평화경제특구개발계획의 수립을 위하여 필 요하다고 인정하여 공동으로 고시하는 사항

⑧ 특구 실시계획

○ 실시계획에 포함될 내용

- 개발사업을 시행하려는 위치와 면적
- 개발사업의 시행기간

- 필요한 토지의 확보 및 이용계획
- 법 제8조제9항에 따라 단계적으로 개발하는 경우 단계별 시행계획
- 법 제21조제1항에 따라 의제되는 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등이 있는 경우에는 그 내용
- 개발사업시행자의 사업자명과 사업장 소재지(개인인 경우에는 성명과 그 주소)
- 그 밖에 국토교통부장관이 개발사업의 시행에 필요하다고 인정하여 고시하는 사항

⑨ 개발사업의 시행

- 개발사업시행자: 국가·지자체, 공공기관의 운영에 관한 법률 따른 공공기관으로서 대통령령으로 정하는 기관, 지방공기업법에 따라 설립된 지방공사 등
 - 민간부문 사업시행자 자격 조건: 최근 연도 자기자본이 해당 단위개발사업지구 총사업비의 10% 이상 또는 해당 단위개발사업지구 전체 토지면적의 절반 이상 소유
- 시·도지사가 개발사업시행자 지정 시 미리 통일부장관 또는 관계 중앙행정기관의 장과 협의
- 개발사업시행자는 개발사업시행자로 지정된 날부터 2년 이내에 개발사업 실시계획을 작성하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 함
 - 단계적 개발시행의 경우 최종 단계의 실시계획의 승인신청은 지정고시일부터 10년의 범위에서 따로 정하는 때까지 해야 함
 - 투자 지연, 자연재해 등 불가피한 사유 발생 시 실시계획 승인기한 1년 내에서 연장 가능
 - 실시계획에는 지구단위계획을 포함해야 함
- 국토교통부장관은 실시계획 승인 시 통일부장관, 관계 행정기관의 장 및 시·도지사와 협의
- 개발사업자는 실시계획이 승인 이후 1년 이내에 사업 착수
 - 시·도지사는 불가피한 사정 시 1년 범위에서 한 차례 기한 연장 가능

⑩ 인허가 의제

- 실시계획(변경)승인 시 초지법에 따른 토지전용 허가, 산지관리법에 따른 산지전용 허가 등 41개 법에 따른 각종 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등을 받은 것으로 의제

⑪ 입주기업의 기준과 범위

[표 5-11] 평화경제특구 입주기업의 범위

법률	시행령
「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 교역 및 경제협력사업을 시행하는 기업	「남북교류협력에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 교역을 수행하는 기업 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 협력사업 중 경제 분야의 협력사업을 수행하는 기업으로서 같은 법 제17조에 따른 협력사업의 승인을 받은 기업
위에 속하는 기업과의 전·후방산업 연관 효과가 큰 산업을 영위하는 기업	자재·장비, 금융, 교육·훈련, 유통·서비스, 관광 및 그 밖에 통일부장관이 산업 간의 연관 효과 및 융·복합화를 통한 부가가치 창출 가능성 등을 고려하여 고시하는 분야의 산업을 영위하는 기업
위 둘에 속하는 기업과의 융·복합화를 통한 고도화 가능성이 높은 산업을 영위하는 기업	

⑫ 지원사항

■ 개발사업시행자 관련

- 공공필요가 있는 개발사업의 경우 토지수용권 부여 (토지면적 중 사유지의 2/3 이상 매입, 토지소유자 총수의 1/2 이상의 동의 조건)
- 도로·상하수도시설, 전기·가스공급·지역난방시설, 통신시설 등 기반시설 지원
- 지자체는 필요시 취득세, 등록면허세, 재산세 등의 조세 감면 가능
- 국가 및 지자체는 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 교통유발부담금, 공유수면 점용료·사용료, 기반시설설치비용 및 광역교통시설 부담금을 감면·면제 가능

■ 입주 및 투자 기업의 경영활동 지원 및 특례

- 지자체의 지방세 감면
- 지자체는 입주기업에 임대할 부지의 조성, 토지 등의 임대료 감면, 의료시설·교육시설·연구시설·주택 등 기업 및 투자 유치와 관련된 시설의 설치 및 운영에 필요한 자금을 지원할 수 있으며, 이에 대해 국가는 다음을 고려하여 지자체에 자금을 지원할 수 있음
 - 평화경제특구에 입주하거나 투자하는 기업(이하 “입주·투자기업”이라 한다)의 유치를 위한 지방자치단체의 기여도
 - 지방자치단체가 지원하는 입주·투자기업의 고용창출 규모
 - 지방자치단체가 지원하는 입주·투자기업이 남북교역 및 경제협력에 미치는 영향
 - 다른 법령에 따른 자금지원 여부

- 국가 및 지자체는 도로, 용수 등 기반시설을 설치하는 데 필요한 비용을 지원
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설을 설치하는 데 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원
- 통일부장관은 남북교류협력에 관한 법률에 따른 승인 절차의 간소화가 필요할 경우 남북교류협력 추진협의회 심의·의결로 간소화 특례 부여 가능

■ 투자환경과 생활여건 개선

- 통일부장관은 특구 내의 투자환경 및 생활여건과 관련된 서비스 개선을 위해 노력
 - 개선 내용: 관련 법·제도 개선 / 연구개발 촉진을 위한 관계 기관 간 협력체계 구축 / 운영성과 확산을 위한 시책 수립 / 내·외국인 투자 유치와 정주를 위한 생활환경 조성
- 관광목적 특구의 경우 국가 및 지자체는 특구 내에 관광 사업을 육성하여 관광 진흥에 이바지할 수 있도록 노력

⑬ 평화경제특구위원회

- 위원장은 통일부장관, 부위원장은 국토교통부 차관
 - 당연직 위원은 중앙행정기관과 이에 준하는 기관의 소속 공무원 중에서 대통령령으로 정하는 사람
 - 그 외 10인 이내 위촉위원 구성
- 심의·의결 사항
 - 특구 정책과 제도 / 특구기본계획의 수립 / 특구의 지정, 지정해제 및 변경 / 특구개발 계획 수립 / 특구의 개발
 - 입주기업들이 사업을 하는 데에 필요한 행정서비스의 지원
 - 특구와 관련하여 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 의견 조정
 - 북한이 지정한 경제 관련 특별구역과의 연계 개발 및 운영에 관한 사항
 - 관광 목적의 평화경제특구의 경우에는 남북한 간 관광의 연계 운영에 관한 사항
 - 평화경제특구 내 외국통화의 불법유통 방지에 관한 사항
 - 평화경제특구의 난개발 방지 및 부동산 가격안정 대책에 관한 사항
 - 그 밖에 평화경제특구의 효과적인 기능과 원활한 관리를 위하여 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)이 필요하다고 인정하는 사항

[표 5-12] 평화경제특구법 주요 내용

구분	주요 내용
목적	남북 경제교류 및 상호보완성을 증대하고 남북경제공동체를 실현
대상지역	북한 인접지역 * (경기) 김포, 파주, 연천 / (인천) 강화, 옹진 / (강원) 철원, 화천, 양구, 인제, 고성
기본계획	통일부장관이 10년 이상 기간의 기본계획*을 5년마다 수립 * 특구 목표와 중장기 발전방향, 개발 및 투자유치, 특구 발전 전략, 입주기업 지원 등
지정절차	시·도지사가 지정요청 → 관계 행정기관 협의, 평화경제특구위원회 심의·의결을 거쳐 통일부 · 국토부장관이 공동 지정
개발계획	시·도지사가 구역 지정 신청 전에 평화경제특별구역개발계획*을 수립하되 수립 전 주민의견 청취 필요 * 특구의 명칭, 위치, 면적, 지정의 필요성, 시행예정자, 시행방법, 재원조달방법, 토지이용계획 등의 계획 포함
지정효과	도시개발법 등 11개 법률에 따른 구역, 계획, 지구, 단지의 지정·결정·수립·확정·승인 또는 변경
사업절차	시·도지사가 국토부장관과 협의해 개발사업시행자 지정 → 개발사업시행자가 국토부장관의 실시계획 승인*을 받아 사업 시행 * 통일부장관, 관계 행정기관의 장, 시도지사 및 사전에 협의
인·허가 의제	개발사업 실시계획 승인시, 초지법 등 41개 법에 따른 각종 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등을 받은 것으로 의제
지원사항	토지수용 및 사용, 도로 · 용수 등 기반시설 지원, 사업시행자의 지방세 및 부담금 감면, 입주기업의 지방세 및 임대료 감면, 의료·교육주택 등 지원시설과 기반시설 설치비 지원, 남북교류협력에 관한 승인 절차 간소화 특례
위원회 운영	평화경제특구위원회 구성 및 운영 * (위원장) 통일부장관, (부위원장) 국토부차관, 10명 이내로 구성
입주기업 기준	「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 남북교역·경협 및 연관기업 (구체적인 기준 · 범위는 시행령으로 정함)
권한 위임 등	통일부장관, 국토부장관, 시도지사는 시행령에 따라 권한의 일부를 위임하거나 위탁할 수 있음
벌칙	(벌칙) 거짓 · 부정한 방법의 사업시행자 지정 및 실시계획 승인받은 자 등 (양벌규정) 법인의 대표자, 대리인, 사용인 등의 벌칙 위반 (과태료) 거짓 보고 및 자료 제출 등

2) 평화경제특구 추진 시행 절차

- 평화경제특구의 추진 절차는 우선 기본계획 단계, 다음으로 사업시행을 위한 개발계획 및 지정 단계, 실시계획 단계로 구분할 수 있으며 각각의 절차를 도식화하면 아래의 그림과 같음



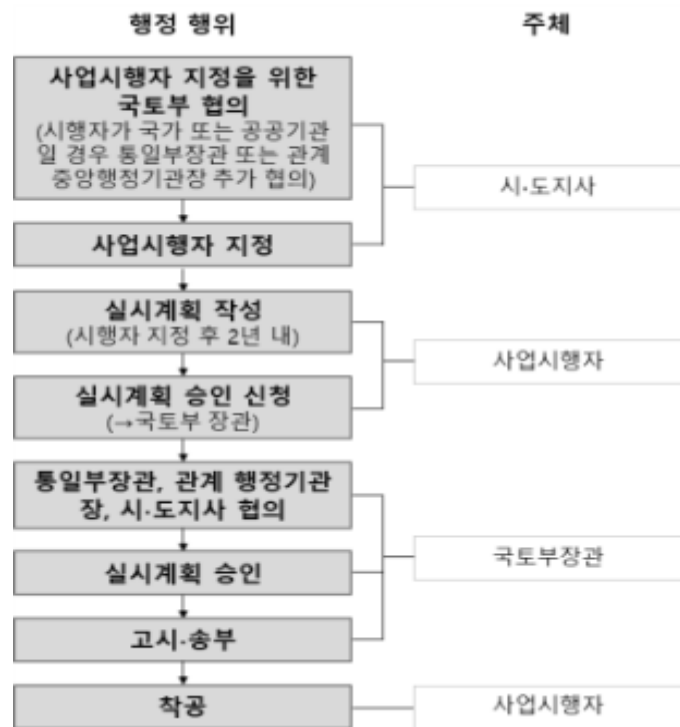
[그림 5-7] 평화경제특구 기본계획 수립 절차



[그림 5-8] 평화경제특구 개발계획 수립 및 지정 절차(시·도지사가 개발계획 작성 시)



[그림 5-9] 평화경제특구 개발계획 수립 및 지정 절차(통일부·국토부 장관이 개발계획 작성 시)



[그림 5-10] 평화경제특구 개발사업시행자 지정 및 실시계획 수립 절차

2.2. 기회발전특구

1) 「지방분권균형발전법」⁸⁵⁾의 제정 이유와 주요 내용

① 법 제정 이유

- 수도권 집중으로 인한 불균형 발전을 해소하고, 지방자치분권을 강화하며 자립적이며 지역의 특성에 부합하는 발전을 도모하여 지역 주도의 균형발전을 추진하기 위한 것으로서 기존의 2개 특별법을 통합
 - 기존 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 「국가균형발전 특별법」을 통합하여 「지방분권균형발전법」을 제정
- 그간 국가균형발전위원회와 자치분권위원회로 지역발전을 위한 기능이 분산되어 상호연계가 부족했던 점을 보완
- 위원회의 통합으로 그 실효성을 강화하며, 체계적이고 효과적인 자치분권화, 지방행정체제 개편, 지역균형발전을 위한 추진체계 구축을 지향

② 법의 목적

- 지역 간 불균형 해소, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전 및 지방자치분권을 통하여 지역이 주도하는 지역균형발전을 추진함으로써 국민 모두가 어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대를 구현하는 것(법 제1조)

③ 주요 내용

■ 계획 통합

- 균형발전·자치분권 계획의 통합 및 상향식 수립
 - 시·도 지방시대 계획을 기반으로 중앙부처의 부문별 계획을 통합한 지방시대 종합계획(5년)을 수립하고, 매년 시행계획을 수립·평가

■ 주요 시책

- 균형발전 및 지방분권 관련 시책·과제로 구성
 - 「균형발전법」·「지방분권법」상 기존 균형발전·지방분권 시책 유지, 현정부 국정과제로 추진되는 기회발전특구·교육자유특구 근거 신설

85) 「지방분권균형발전법」은 공식 약칭으로, 전체 명칭은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」임

■ 지방시대위원회

○ 균형발전과 지방분권의 통합적 추진체계

- 대통령 소속의 위원회로 지방자치분권 및 지역균형발전의 기본방향과 관련 정책의 조정, 관련 국정과제의 총괄·조정·점검 및 지원 등에 관한 사항을 심의·의결
- 기회발전특구의 지정 및 지원에 관한 사항 포함

■ 균특회계

○ 지역균형발전을 지원하는 재원 및 예산절차 규정

- 지방시대 종합계획 및 지역균형발전시책 지원 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 지역균형발전특별회계를 설치하고, 기획재정부장관이 관리·운영

2) 기회발전특구

① 특구 개념

- 지방에 기업의 대규모 투자를 유치하고 좋은 일자리를 창출하기 위해 규제 특례, 세제·재정지원, 근로자 거주여건 개선 등을 패키지로 지원하는 구역

② 대상지역

- 수도권이 아닌 지역의 시·도지사가 산업통상자원부장관에게 기회발전특구의 지정을 신청할 수 있도록 하되, 수도권 내 인구감소지역 또는 접경지역으로서 지방시대위원회가 정하는 지역을 관할하는 시·도지사 또한 기회발전특구의 지정 신청을 허용(법 제23조)
- 특구 지정 대상은 아래 지역의 전부 또는 일부(고시 제3조)
 - 경제자유구역, 기업도시, 도심융합특구, 산업단지, 연구개발특구, 자유무역지역, 지역혁신융복합단지, 혁신도시
 - 그 외 시·도지사가 대규모 지방투자를 하려는 기업과 협의하여 정하는 지역

③ 특구의 신청 및 지정

- 시·도지사는 기회발전특구계획을 작성하여 산업부 장관에게 제출
- 산업부장관은 특구 지정 시 관계 중앙행정기관장과 협의 후 지방시대위원회 심의의결을 거쳐 지정

- 특구 지정 면적은 시·도별 상한이 있음(고시 제4조)
 - 광역시: 4,950,000㎡ (150만평)
 - 도(道): 6,600,000㎡ (200만평)
 - 수도권 내 인구감소지역 또는 접경지역으로서 지방시대위원회가 정하는 지역 : 지방시대위원회에서 정하는 면적
 - 시·도별 면적 상한을 초과하여 신청할 수 있는 조건 제시
- 시·도별 면적 상한 내에서 복수의 특구를 지정 신청할 수 있으며, 2개 이상의 시·도 또는 시·군·자치구를 하나의 특구로 묶어 신청할 수 있음
- 물리적으로 인접하지 않는 부지를 하나의 특구로 묶을 경우,
 - 실제 기업의 투자계획이 있으나 부지가 부족하여 인근 부지를 활용할 필요가 있거나, 동일 산업분야 간 연계가 필요하거나, 특구 인근 주거지를 활용하여 근로자 거주지를 확보할 필요가 있는 등 명확한 사유가 있어야 함
 - 이를 “기회발전특구계획” 상에 상세히 적시

④ 특구 지정 시 고려사항

- 충분한 국내외 기업의 입주수요 확보 가능성
 - 특구 신청일 이전에 기업과 투자협약을 체결할 것
 - 특구 지정후 합리적 기간 내 투자에 착수하는 등 기업 투자계획에 구체성이 있을 것
 - 특구 내 투자기업, 협력업체, 향후 추가 투자유치할 기업들이 클러스터를 형성하여 집적화할 수 있거나 해당 광역 지방자치단체 내 산업생태계 조성이 가능할 것
- 근로자 등의 정주(定住) 환경의 확보 또는 연계 가능성
 - 특구가 있는 지역 내 주거, 교육, 의료 등 근로자 정주환경의 확보가 가능할 것
 - 특구가 있는 지역 내 인구감소 예방 및 인구유입 유도 등을 위한 정주여건 개선 계획이 있을 것
- 기회발전특구의 개발에 필요한 부지와 광역교통망·정보통신망·용수(用水)·전력 등 기반시설의 확보 가능성
- 기회발전특구 개발의 경제성
 - 시·도지사(광역 지방자치단체)는 시·군·자치구(기초 지방자치단체)의 특구 수요를 충분히 파악하고, 적정성·구체성, 필요성·시급성 등을 판단하여 특구 신청에 타당한 지역을 선정할 것

- 특구 내 조속한 성과 창출이 가능하고 지역경제 활성화, 일자리 창출, 인구 유입 등 직·간접적 파급효과가 있을 것
- 기회발전특구가 있는 지역의 주요 산업과 연계 발전 가능성
 - 특구 내 투자기업의 업종이 특구가 있는 지역에서 발표한 정책·제도상의 전략산업, 특화산업 등과 관련성이 높을 것
 - 특구 내 투자기업의 업종이 특구가 있는 지역의 주요 산업과 전후방 산업 관계 하에 있는 등 상호 유기적인 연계가 있을 것
- 그 밖에 기회발전특구의 지정에 필요한 사항으로서 산업통상자원부장관이 정하여 고시하는 사항
 - 특구가 있는 지역의 연구기관, 대학 등을 통해 전문인력 확보가 가능할 것
 - 지방비 투입, 지방세제 지원, 인허가 신속처리, 부지임대 등 기업 유치를 위한 지자체 지원계획이 있을 것
 - 특구가 있는 지역의 지역은행과 연계하여 저리융자상품을 개발하는 등 특구 내 기업에 대한 지자체 지원계획이 있을 것
 - 특구가 있는 지역과 주변 지역과의 상생·협력방안, 시·도(광역 지방자치단체) 내 시·군·자치구(기초 지방자치단체)간 균형발전계획 등이 있을 것

⑤ 특구계획

- 수립권자: 시·도지사
- 특구 지정 고려사항을 구체적으로 작성
- 계획 내용
 - 기회발전특구의 목적, 명칭, 위치 및 범위
 - 기회발전특구의 지정에 따른 비용 및 효과
 - 기회발전특구의 개발 및 관리 방법
 - 기회발전특구 내 산업의 육성 전략
 - 기회발전특구에 대한 지원계획
 - 기회발전특구 투자 등에 필요한 규제특례에 관한 사항
 - 시·도 내 경제, 산업, 일자리·인구, 산업입지 등 현황
 - 특구 내 정주여건, 기반시설 설치·확충, 인력양성 인프라 등 현황
 - 특구 내 투자기업의 구체적 투자·고용 계획(투자 지역·분야·규모·기간, 고용창출 등), 기업정보(주요 생산물, 기업규모, 재무현황 등), 기업역량(시장 점유율, 선도기술 보유 여부 등) 등

- 특구 인근 지역과의 상생계획, 시·도 내 시·군·자치구간 균형발전 계획 등
 - 특구 선정에 대한 시·도 내 시·군·자치구의 이견이 있을 경우 그 내용과 시·도의 입장
 - 그 밖에 산업통상자원부장관이 요청하는 내용
- 시·도 전체를 포괄하는 총괄계획과 특구 지구단위별로 별도의 하위계획을 작성

⑥ 지원사항

- 특구 내 기업에 대하여 조세 관계 법률에서 정하는 바에 따른 조세 감면
- 특구 내 기업에 대한 자금의 보조, 융자 등 금융 및 재정 지원
- 특구에 투자하는 기업 등에 대한 투자를 목적으로 하는 기회발전특구집합투자기구 조성 지원
- 기업의 생산성 및 시장 경쟁력 향상을 위한 연구개발 활동 및 기반 구축, 근로자의 교육·훈련 지원
- 근로자의 근로여건·정주여건 개선을 위한 보육·문화·교통·주거·복지 등 지원
- 특구 개발사업 시행자에 대한 개발부담금 감면 등
- 그 밖에 산업통상자원부장관이 필요하다고 인정하는 지원

[표 5-13] 기회발전특구 제도 주요 내용

구분	주요 내용
특구 개념	지방에 기업의 대규모 투자를 유치하고 좋은 일자리를 창출하기 위해 규제 특례, 세제·재정지원, 근로자 거주여건 개선 등을 패키지로 지원하는 구역
지정 대상	비수도권(수도권에서는 인구감소지역 또는 접경지역)의 경제자유구역, 기업도시, 도심융합특구, 산업단지, 연구개발특구, 자유무역지역, 지역혁신융복합단지, 혁신도시 등
특구계획	시·도지사가 특구 지정 고려사항을 포함하여 구체적으로 작성 * 특구의 목적, 명칭, 위치 및 범위, 지정 비용·효과, 개발·관리 방법, 산업 육성 전략, 지원 계획, 규제특례 등
지정 절차	시·도지사가 특구계획 수립 후 지정 요청 → 관계 중앙행정기관 협의, 지방시대위원회 심의·의결을 거쳐 산업부 장관이 지정
지원 사항	(기업 지원) 조세 감면, 자금 보조, 금융·재정 지원, 기회발전특구집합투자기구 조성, 연구개발 활동·기반 구축, 근로자 교육 지원 (근로자 지원) 근로여건, 정주여건 개선을 위한 보육·문화·교통·주거·복지 등 지원 (시행사 지원) 개발부담금 감면 등
검토·자문 조직 운영	(전문기관) 특구 지정 검토, 지원, 운영 점검 등을 위해 한국산업단지공단, 산업연구원, 한국산업기술진흥원 등에 의뢰 (특구 실무위원회) 특구계획서 등을 검토·논의하기 위해 15명 이내 위원으로 구성

⑦ 기회발전특구 지정 절차

- 기회발전특구의 지정을 위해, 시·도지사는 기업의 투자의향을 확보하고 특구계획을 수립하여 산업부 장관에게 지정 신청
- 산업부 장관은 전문기관, 특구 실무위원회의 검토·자문을 받을 수 있고 관계 중앙행정기관장과 협의한 후 지방시대위원회의 심의·의결로 특구 지정



[그림 5-11] 기회발전특구 지정 절차

2.3. 평화경제특구, 기회발전특구 제도 활용방안 검토

- 이 부분에서는 제안된 사업들을 원활히 추진하기 위해 2023년 새롭게 마련된 평화경제특구와 기회발전특구 제도를 어떻게 활용할 것인가를 제시

1) 두 특구 제도의 활용을 위한 고려사항

- 이 연구는 접경지역에서 남북그린데탕트를 구현하기 위한 사업을 제안함
- 따라서 기회발전특구만을 활용하는 방식을 배제하고, 평화경제특구만을 활용하는 방식, 두 특구 제도를 병용하는 방식에 대해 검토

① 평화경제특구만을 활용할 경우

- 남북 간 교류와 협력에 더욱 중점을 두어 평화경제특구만을 사업 추진을 위한 제도로 활용할 수도 있음
- 현재의 남북관계 교착 국면에서 평화경제특구법을 충족하는 기업을 유치하기 어렵기 때문에 지정 추진 곤란
 - 평화경제특구에 입주할 수 있는 기업은 남북교류협력 사업을 시행하는 기업, 그리고 이들과 전후방 연계가 큰 기업, 그리고 이러한 기업들과 융·복합으로 고도화가 가능한 기업임
 - 다시 말하면, 「남북교류협력법」에 따른 남북교류협력 사업을 시행하는 기업의 입주를 전제로 하고 있음
 - 남북관계가 교착된 현재 상황에서는 남북교류협력 사업을 할 수 있는 기업이 존재하기 어렵기 때문에 특구에 유치할 수 있는 기업이 없음
- 향후 남북협력의 분위기가 무르익을 때 접경지역이 협력 거점의 역할을 하기 위해서는, 현재와 같은 여건하에서 지역의 활성화를 도모하고 남북협력을 대비할 수 있는 사업을 시작할 수 있어야 함
 - 이러한 준비 없이, 남북관계가 급물살을 타게 된다면, 접경지역을 건너뛰어 남한과 북한에서 입지가 좋은 곳을 중심으로 한 개발협력이 추진될 가능성이 높아 평화경제특구가 무용할 것임
 - 따라서, 현재 상황에서도 평화경제특구로 지정할 곳에 기업이 입주할 수 있도록 입주 기업의 조건을 보완할 필요가 있음
- 평화경제특구에서의 입주기업을 지원하는 사항은 기회발전특구에 비해 비교적 구체적이나, 지원항목의 범위가 좁은 편임
 - 이 연구에서 제안된 사업들은 새롭게 시도되는 성격이 있으므로, 초기에 기업을 유인하기 위한 적극적 인센티브가 요구됨

② 두 특구 제도를 병용하는 경우

- 평화경제특구와 기회발전특구 제도는 나름의 목적과 장점이 있으므로 두 제도를 함께 적용하여, 접경지역 제안 사업의 원활한 추진을 기할 수 있음

■ 동시 지정 방식

- 평화경제특구는 기회발전특구와 견줄 때 관련 인센티브 제도 등에서 미비한 점이 있

어, 이를 개선하여 평화경제특구만으로 추진하는 것도 한 방법이나, 두 특구의 특성이 있는 만큼 그것을 살리면서 장점을 취하도록 병행하는 방식도 함께 고려

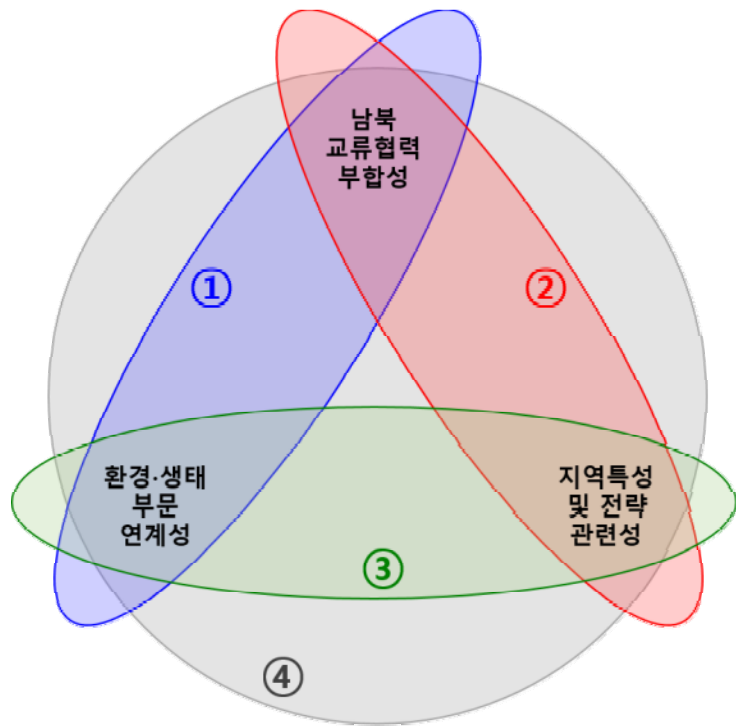
- 평화경제특구는 남북 간 즉시적인 교류·협력이 없더라도 장기적 포석으로 지정·추진을 모색
 - 입주기업 조건에 관한 규정 개선 필요
- 두 특구 동시 지정 시 범위를 같게 할 수도, 다르게 할 수도 있음
 - 남북교류협력 사업에 치중하지만 접경지역의 지역적 특성과 관계가 적어 기회발전특구의 성격에 부합하지 않을 기업들이 입지하는 곳은 평화경제특구만 지정할 수 있음
 - 반대로 남북교류협력의 성격이 전혀 없으나 지역의 주요 산업과 연계 발전 가능성이 높을 경우 기회발전특구만 지정할 수 있음

■ 순차적 지정 방식

- 평화경제특구의 입주기업 조건으로 볼 때 현재의 남북관계 국면에서 지정 추진은 어려우므로, 기회발전특구를 먼저 지정하고, 추후 평화경제특구를 지정하는 것을 생각해볼 수 있음
- 이 경우, 기회발전특구 지정 시 장래 평화경제특구의 지정을 전제로, 입주하는 기업 간의 관계, 여타 특구 내 기능들의 역할을 고려하여 구획할 필요가 있음

2) 사업내용의 성격에 따른 특구 제도의 활용가능성

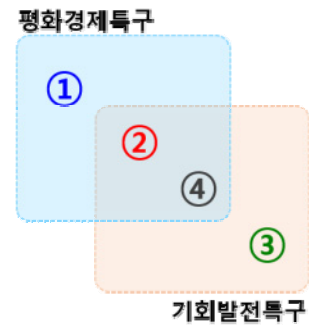
- 앞서 제안된 사업들은 남북 그린데탕트라는 큰 방향에 부합하는 것과 동시에 접경지역의 특수성을 반영하여 구체화하였으며, 따라서 각 사업에서 제시된 기능들은 다음의 속성들을 지닐 수 있음
 - 남북교류협력에 부합하는 기능
 - 환경·생태와 관련되거나 이와 연계된 기능
 - 지역의 특성, 지자체의 사업방향과 연계된 기능
- 이들 속성들의 조합이 어떻게 되느냐에 따라 그에 적합한 특구 활용을 고려



[그림 5-12] 특구 적합성 판단을 위한 기능 속성의 조합

[표 5-14] 두 특구에 적합한 기능 방향

구분	그림 4-8의 ①	그림 4-8의 ②	그림 4-8의 ③	그림 4-8의 ④
평화경제 특구	○	○		○
기회발전 특구		○	○	○



[그림 5-13] 기능 방향을 고려한 특구 설정 예시

3) 제도개선 필요사항(평화경제특구)

■ 입주기업의 기준·범위

- 평화경제특구의 입주가능기업에, 당장 남북교류가 없더라도 장기적으로 협력가능한 기업, 정부의 DMZ, 접경지역 정책(남북 그린데탕트 등)에 부합하는 기업도 포함하도록 함

- 아울러 접경지역의 특성에 부합하는 기업을 포함하는 것도 검토할 만함

■ 단계적 개발

- 다음과 같이 부지확보가 되어 있는 때에만 단계적 개발이 가능(령 제5조)
 - 단위개발사업지구의 개발에 필요한 전체 토지가 국공유지인 경우
 - 단위개발사업지구의 개발에 필요한 전체 토지를 사업시행자가 소유하고 있는 경우
 - 단위개발사업지구의 개발에 필요한 전체 토지가 공유수면매립으로 조성된 토지인 경우
- 당장의 부지확보와 관계없이 단계적 계획·개발을 가능하게 할 필요가 있음
 - 부지 확보 여부 이외에, 남북관계의 개선 정도, 인프라의 성숙도 등에 따라 단계적 개발이 필요할 수 있으며 이를 반영한 법규정 개선 필요

■ 분절된 특구의 허용

- 여건에 따라서는 물리적으로 인접하지 않는 두 개 이상의 단지가 하나의 특구로 지정될 필요도 있을 것임
- 이 연구에서 제안된 탄소중립 RE100 산업콤플렉스의 경우 토지비용, 지형적 조건, 교통인프라 등의 문제로 태양광, 풍력 등 신재생에너지 생산단지로 적합한 부지와 산업기능에 적합한 부지가 이격될 수 있음
- 기회발전특구에서는 물리적으로 인접하지 않은 특구의 지정조건을 제시하고 있으며, 이와 비슷한 조건으로 분절된 특구를 허용할 수 있도록 제도 개선

■ 세제·자금 지원(기회발전특구의 중복 지정이 없을 경우)

- 기업에 대한 자금의 보조, 융자 등 금융·재정 지원, 특구에 투자하는 기업에 대한 투자를 위한 투자기구 조성 지원 등 기회발전특구에서 기업을 유인하기 위한 인센티브를 평화경제특구에서도 추가하는 방안 검토

3. 사업 추진을 위한 자원 및 거버넌스

3.1. 사업 추진 시 활용 자원 검토

- 이 연구에서 제시된 사업들을 추진하기 위한 자원은 원칙적으로 사업시행자의 몫이나, 접경지역의 여건, 남북관계의 상황에 따라 사업을 활성화하기 위한 다각적인 재원에 대한 검토가 필요

- 개발사업 시행자뿐만 아니라 입주하는 기업에 대한 자금 지원도 함께 검토

■ 평화경제특구의 자금 지원

- 평화경제특구 사업시행자와 관할 지자체가 특구 조성과 운영에 필요한 자금 지원을 할 수 있음
 - 지자체가 기업 및 투자 유치에 관련된 의료·교육·주거 등의 시설 설치·운영할 때 필요한 자금이 지원될 수 있음
 - 도로, 용수 등 기반시설을 설치하는 데 필요한 비용 지원 가능
- 이 연구에서 남북그린데탕트의 큰 방향에 부합하도록 제안한 사업들은 남북 간 교류·협력 사업이 본격적으로 재개되기 이전이라도 남북 교류·협력을 위한 접경지역의 기반과 분위기 조성이라는 차원에서 입주기업을 인정하고, 이들의 원활한 경제적 활동을 보장하는 데 필요한 기반 시설 등의 자금을 지원할 필요가 있음

■ 기회발전특구의 자금 지원

- 기회발전특구 또한 특구 내 기업에 대한 자금 보조·융자 등의 지원제도가 있으나, 개발사업 시행자에 대한 별도의 재정적 지원은 규정되지 않음

■ 접경지역지원법의 자금 지원

- 접경지역 사업에 대한 종합적인 지원법인만큼 다양한 형태의 사업비 지원이 규정됨
- 접경지역지원법의 사업 시행 승인을 받은 경우 국가 및 지자체에서 필요 자금을 보조·융자·알선
 - 국가의 보조금은 보조금관리법의 보조율을 상회하여 지원 가능하며, 지방교부세를 특별 지원할 수도 있음
- 국가와 지자체는 부문별로 개발사업의 일부이거나 이와 연계된 시설 등의 설치를 위한 자금 지원을 할 수 있음

- 도로 등 사회기반시설 설치·유지·보수의 우선 지원
- 사회복지시설 설치 지원
- 문화·관광·숙박·위락·여객·체육시설 설치 및 유치를 위한 지원(관광진흥개발기금, 문화예술평화기금 등 보조)
- 농림·해양·수산업 관련 지원(농산물가격안정기금, 축산발전기금, 수산발전기금 지원)

■ 남북협력기금의 활용

- 제안된 사업들은 남북 그린데탕트라는 큰 정책 방향에 맞추어져 있는 만큼 남북협력기금의 활용도 고려해 볼 만함
- 「남북협력기금법」에 규정된 남북협력기금은 남북 간 교류·협력 관련 행위 및 사업을 지원하거나, 차입금 상환, 기금의 운용·관리, 북한주민에 대한 인도적 목적의 지원 등에 사용됨
 - 현재의 경색된 남북관계에서 남북 간 교류·협력은 거의 불가능하며, 따라서 관계 개선 이전의 접경지역의 사업에 대해서는 기금 지원이 어려울 수 있음
 - 다만, 「남북협력기금 운용관리규정」 제4조 제16호에 의하면 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력 및 남북공동체 기반을 조성하기 위한 자금의 지원 또는 용자에 쓰이는 것은 가능함
- 이 연구에서 제안한 사업들에 대해 남북교류·협력의 기반을 사전에 형성하는 사업으로 인정받도록 하여 남북협력기금의 지원을 활용할 필요가 있음
- 아울러, 평화경제특구로 추진되는 접경지역 사업들에서의 인프라의 조성, 입주하는 기업들에 대한 자금 용자 등에 대해 남북협력기금의 지원 근거를 마련하는 것을 추진하는 방안도 검토할 필요

■ 기타 자원 검토

- 남북관계 협력 국면에서는 남북협력기금 이외에 국제기구 자금의 활용을 고려할 수 있음
 - 국제기구 참여 시 국제기구의 개발협력자금 투입가능. 초창기에는 무상 ODA 지원방식의 자금 투입이 가능하고, 이후 북한에 대한 유상 ODA 사업 형태로 발전 가능
 - 또 사업의 특성에 따라 농축산 가공 및 식품 사업의 경우 평화경제특구 또는 개성공단과 같은 남북공동경제특구에 민간 자본 투자가 가능

3.2. 사업 추진 시 거버넌스 측면의 고려 사항

■ 범정부간 협의체 중심의 실행 거버넌스 구축

- 접경지역 각 권역별 주요 기능의 이행을 위해서는 공통적으로 사업 중심의 유관 부처들간 협력적 추진 체계가 필요
 - 접경지역의 주요 기능들은 1차, 2차, 3차산업이 통합형으로 추진되는 소위 6차 산업 형태의 기능이 다수 제안되었으며, 통합적 사업 추진을 위해서는 유관 부처들 간의 협력이 가능하고 실행력을 겸비한 실행 중심의 협의체가 필요
 - 사업의 실질적 추진을 위해서는 사업의 기능별 수요 분석, 필요 인프라의 마련, 여러 참여 주체의 소통창구 역할 등을 수행할 수 있는 협의체 형식의 거버넌스 구축이 유리
 - 접경지역 발굴 사업의 주요 협력 대상으로는 농림부, 통일부, 국방부, 국토부 및 접경지역 지자체가 우선 협력 필요

■ 민간 기업 및 제3섹터 이해당사자의 참여

- 접경지역 주요 기능의 특성에 따라 정부 주도 사업뿐 아니라 민간 또는 NGO 등 제3섹터 영역의 이해당사자들 참여 고려
 - 주요 기능의 성격상 민간 참여 또는 NGO 등 제3섹터 이해당사자들의 참여가 사업 활성화 및 추진 체계의 유연성에 더욱 긍정적 역할을 할 수 있음
 - 특히 민간 기업의 참여는 시장 활성화, 해외교류, 민간 자본의 유입 등에서 장점이 있을 수 있고, 체험, 교육, 실천형 시민 참여형 프로그램의 운영에는 정부나 기업보다 NGO 등의 제 3섹터 전문가들의 참여가 유리
 - 특히 장기적 관점에서 남북 간 협력사업 또는 공동특구의 추진 등이 이루어질 경우, 인프라 및 행정지원은 정부주도로 하되, 자본 유입, 사업체 운영 등은 민간의 노하우가 더욱 적절한 역할을 할 수 있음
 - 공동특구 운영 시에는 세부 개발계획, 단지개발 시행자 선정, 입주수요 및 투자유치, 관리 감독 등 분야별로 역할과 분업체계를 구성하여 추진하는 것이 바람직함⁸⁶⁾
 - 또, 남북 간 특수 관계를 고려할 때 인도적 지원자원에서의 장기적 활동 경험이 있는 NGO 등 시민사회에서도 함께 참여한다면 협력사업을 좀 더 안정화하는 데 연착륙할 수 있는 역할 가능

86) 최대식 외, 2022, 「동북아 접경지역의 초국경 경제협력벨트 구상」, LH토지주택연구원

■ 남북협력 국면에서의 다자간 협력 거버넌스 체계 구축

- 장기적 관점에서 남북한 협력 국면을 전제로 접경지역 사업의 활성화 추진 시, 남북 양자 간 협력과 더불어 동북아 및 환태평양 경제를 고려한 다자간 협력 체계 구축 필요
 - 다자간 협력의 낮은 단계에서는 북한에 대한 인도적 지원과 인력 교육 및 기술 교류 수준의 협력적 거버넌스 구축 가능
 - 북한 내부에서 장기간 활동한 국제 구호단체(UNICEF 등) 및 지역개발 단체들과의 협력적 체계를 구축하여 다자간 협력을 추진할 수 있고, 세계은행(World Bank), 아시아 개발은행(Asia Development Bank) 등을 통한 무상 ODA 등에 한국이 참여하는 방식의 협력이 가능
 - 이후 남북관계 개선, UN의 대북 제재의 완화 등이 이루어진다면 남북중, 남북러 등의 3자간 협력 방안을 차용하여 동북아 초국경 경제의 흐름 속에서 접경지역의 역할 모색 가능
 - 특히 한반도 동해를 중심으로 동북아 물류 이동이 가능해 진다면, 중국-러시아-북한-한국-일본-미국에 이르는 물류 체인 형성에 걸맞은 다자간 협력 체계 구축 필요

제6장 결론

1. 주요 연구결과

1) 접경지역에 대한 기존 정책과 제도, 제안사업

- 접경지역 관련 기존 정책은 접경지역 지원 특별법에 따라 전개되는 것이 대표적임
- 접경지역은 군사기지 및 군사시설보호법, 산지관리법, 농지법, 자연공원법, 문화재보호법, 도로법 등 다수의 규제가 적용
- 접경지역에 대해 중앙정부, 지자체 등의 법정, 비법정 계획과, 지자체장 공약 등을 분석한 결과 권역별 특성이 두드러진 사업에 주목할 수 있었음
 - 서부권은 고양, 파주를 중심으로 디지털 기반 스마트 산업육성, 친환경 거점산업지역 개발, 수소시범지구, 관광, 마이스 복합단지 등이 지역발전을 위한 핵심사업으로 볼 수 있음
 - 중부권은 농촌, 문화, 생태, 지질자원을 이용한 관광, 농림축산업의 현대화, 농산물 특화단지, 물류에너지형 특화 발전 등을 주목할 만함
 - 동부권은 풍부한 산림을 활용한 관광, 레저 복합개발, 온실가스 흡수 역량 강화, 탄소흡수 조림지 확대, 자연생태 치유마을 조성 등이 지역 특성을 살릴 수 있는 사업

2) 남북 그린데탕트 의미와 정책 현황

- ‘그린데탕트’는 환경 협력을 통해 신뢰 구축 및 긴장 완화와 평화를 달성하자는 개념
- 과거 한국 정부에서도 대북 정책에 그린데탕트의 개념 활용 시도
 - 이명박 정부 말기 녹색성장의 개념을 대북정책의 개념으로 확대 제안하였으며, 박근혜 정부에서는 남북 그린데탕트를 국정과제로 채택
 - 문재인 정부에서는 그린데탕트를 우선하는 전략보다는 한반도와 동북아를 아우르는 큰 틀의 구상을 마련
- 윤석열 정부는 국정과제 94번 ‘남북관계 정상화, 국민과 함께하는 통일 준비’에서 ‘남북 그린데탕트구현’을 전략으로 제시

- 미세먼지·자연재난 공동대응 등의 환경협력, 산림·농업·수자원 분야 협력을 강화, 접경지역 그린평화지대화 추구

3) 접경지역 협력 사례 검토

- 환경보전, 경제 활성화를 위한 협력사례로서 그뤼네스반트(동독과 서독), 호르고스 초국경 경제협력구(중국과 카자흐스탄), 엘렌하오터-자민우드(중국과 몽골), 괴를리츠-즈고젤레츠(독일과 폴란드), 홍해해양평화공원(이스라엘과 요르단)을 검토
- 사례 검토 결과 다음의 시사점에 착안할 수 있음
 - (사전준비) 사전 조사 및 연구, 홍보를 통한 공감대 형성, 중앙정부의 의지와 지원, 필요한 경우 사전 토지매입
 - (사업추진) 작은 협력에서 시작하여 협력 범위를 확대, 지역개발과 향후 남북협력을 고려한 입지 선정, 관광지와 연계
 - (운영, 발전) 유연한 관리운영시스템 도입, 산업단지 조성시 제조업 이외에도 1, 3차 산업으로 확대

4) 권역별 사업 아이디어 발굴

- 국제정세, 남북관계 여건에 따라 단기적으로 남북관계 교착 국면, 중장기적으로 남북관계 화해 및 협력 국면으로 구분하여 시나리오적 접근
- 사업 아이디어 도출 시 그린데탕트의 개념, 취지 활용, 남북관계 시나리오, 접경지역별 현황과 특성 부합, 기존 중앙·지방정부의 사업 방향과 연계 등을 고려
- 권역별로 다음의 사업 아이디어 도출
 - (서부권) 탄소중립 RE100 산업복합단지 조성
 - (중부권) 농축산가공 및 관광 복합 교류 거점 조성
 - (동부권) 탄소중립 정주지 조성 및 산림경영

5) 권역별 사업 구상

■ 탄소중립 RE100 산업복합단지 조성

- 탄소중립 RE100 산업복합단지는 태양광 등 신재생에너지와 수소발전, 탄소포집, 농업 등 이중산업과의 자원 재순환을 활용하는 자원순환형 복합 단지
 - 태양광, 풍력발전, 수소발전(잉여전기 활용)으로 생산되는 신재생에너지를 RE100 필요기업에 집중 공급

- RE100 필요기업이 한전으로부터 공급받는 전력량에 대해서는 녹색프리미엄을 구매하여 RE100 요건 충족
- 신재생에너지 생산 후 한국전력의 계통을 거치지 않고 산업단지의 기업들에게 직접 공급하는 에너지 망체계 형성
- (주요 도입기능) 신재생에너지 생산 기능, 산업기능, 남북교류·협력단지, 스마트팜, 지원시설 등
 - 기업수요 설문결과로 도출한 RE100산업용지 유치업종: 의료·정밀/ 식음료/ 화학·의약·플라스틱/ 자동차·운송장비
 - 일반 산업용지 주력 업종: 지식·정보·문화/ 목재·펄프·가구/ 전자부품/ 전기장비
- 단기적으로는 RE100 필요기업과 내수 중심의 일반 기업을 유치
 - 신재생에너지 생산용지 조성 및 안정적 전기 공급을 위해 스마트그리드 연결
 - 산업콤플렉스 자체의 산업역량을 확대하며 경기, 인천 등 접경지역과의 산업 연계
- 중장기적으로 입주수요 증가에 따라 산업용지, 스마트팜, 지원시설 확대
 - 남북교류협력기업 본격 유치, 수소발전소, DMZ와 인접 북한지역에 신재생에너지 시설 추가 검토
 - 산업콤플렉스를 기점으로 남북한 지역으로 연계 확장하며 양측 수도권을 배후로 하는 산업형 남북 그린데탕트 거점으로 발전

■ 농축산가공 및 관광 복합 교류 거점 조성

- (주요 세부사업) 생태축산농장과 남북 협력형 축산가공센터, 휴양 연계형 농림산물 6차 산업(협력)단지, DMZ 평화 공원 사업을 활용한 평화 거점 구축 등
- 단기적으로 휴양연계형 6차산업단지를 조성하여 방목형 생태축산 농장과 이를 활용한 생태체험관광 활성화
 - 생태·역사문화 관광형 DMZ 평화공원 활성화
- 중장기적으로 농림축산 단지를 DMZ로 확장하며, 기술교류센터 조성 및 북측의 세포등판과 연계 도로, DMZ 평화공원의 국제공원화 시도
 - 남한의 수도권 배후시장, 북한의 원산, 금강산 등 경제·관광의 연계 활성화 도로

■ 탄소중립 정주지 조성 및 산림경영

- (주요 세부사업) 군유휴부지 등 국공유지를 활용한 산림복원 및 조림사업, 접경지탄

소중립 마을 조성, 탄소중립 관광자원을 연계한 랜드마크 존 형성, 임농복합경영 기술 교류 기반 한반도 탄소중립 산림특구

- 단기적으로 군유휴부지를 활용한 산림복원 및 조림사업 추진
 - 탄소중립 관광자원 개발과 거점 조성
 - 접경지역 탄소중립마을 조성
- 장기적으로 임농기술교류센터 중심의 산림특구 조성, 탄소중립마을을 DMZ 로 확대
 - 탄소중립관광 랜드마크 존의 활성화 및 산림특구의 국제화 추진
 - 동부권 접경의 북한 지역과 산림경영 협력

6) 사업 추진을 위한 수단 검토

- 선제적 토지확보를 위해 토지비축 및 국공유지 활용 가능성 검토
 - 공공토지비축제도를 이용할 경우 대규모 토지매입에 필요한 비축재원 마련이 필요하며 토지은행이 수급조절용 토지비축이 가능하도록 업무추진 시스템 체계화 필요
 - LH의 일반비축제도를 활용할 경우 중장기 전망하에 매입기준 완화를 검토
 - 접경지역의 군사보호구역 등 해제로 용도가 전환될 경우 이를 활용하는 방안 검토
- 신설 특구법 제도 활용 방안
 - 평화경제특구를 단독으로 활용할 경우 입주기업의 조건에 대한 보완이 필요하며, 초기에 기업을 적극 유인할 수 있는 적극적 인센티브 필요
 - 이외에 단계적 개발 허용기준의 확대, 분절된 특구를 허용하도록 규정 개선 검토
 - 평화경제특구와 기회발전특구 제도를 병용할 경우 입주기업 또는 세부사업의 남북교류협력 부합성, 환경·생태 연계성, 지역특성 및 전략 관련성을 고려하여 특구 지정 및 운영 모색
- 사업 추진을 위한 재원과 거버넌스
 - 평화경제특구, 기회발전특구, 접경지역지원법의 자금 지원을 활용
 - 이 연구에서 제안한 사업들에 대해 남북교류·협력의 기반을 사전에 형성하는 사업으로 인정받도록 하여 남북협력기금의 지원을 활용할 필요
 - 복합된 기능을 포함하는 사업들을 추진하기 위해서는 유관 부처 간 실행 중심의 협의체를 구성하고, 민간의 적극적인 참여를 위해 NGO 등 제3섹터의 이해당사자 고려
 - 장기적으로 남북협력 분위기가 형성되면 남북 양자간 협력에 더하여 동북아, 환태평양 경제를 고려한 다자간 협력구도 형성 노력 필요

2. 연구의 의의와 향후 과제

1) 연구의 의의

- 접경지역에 있어 남북관계는 지역발전을 취약하게 하는 원인이자, 지역의 발전잠재를 높일 수 있는 수단으로 함께 작용됨
- 접경지역에서의 지역발전 기반을 형성하지 못한 상태에서 남북관계의 호전이 급물살을 탈 경우 접경지역은 남북 간 교류·협력의 장소로 크게 주목받지 못할 수 있음
 - 따라서, 접경지역 입장에서는 남북관계가 경색된 시기에도 지역의 발전 기반을 형성하는 것이 중요
- 낙후된 상황을 탈피하지 못하고 있는 접경지역에 대해 남북관계의 상황에 따라 지역발전을 도모할 수 있는 사업들을 제안
 - 단기적으로 북한과의 연계 조건을 가정하지 않아도 지역특성과 그린데탕트의 취지에 부합하는 사업 추진 가능
 - 중장기적으로 남북 간 화해·협력 분위기가 형성될 경우 단기적으로 추진한 사업들과 인프라를 기반으로 남북 간 산업, 환경 협력의 거점으로 육성할 수 있음
- 접경지역 권역별로 제시된 사업들은 해당 권역에서만 유효한 것은 아니며, 일부 기능의 변경 등으로 다른 권역에서도 도입될 수 있고, 연계하여 추진함으로써 그 실현가능성을 높일 수도 있음
 - 탄소중립 RE100 산업комплек스는 도시와 산업 인프라가 상대적으로 우수한 서부권역에 제안되었으나, 지역의 성격에 부합하면서 신재생에너지가 필요한 기업들을 유치할 수 있다면 다른 권역에서도 활용가능한 사업 개념임
 - 탄소중립 RE100 산업комплек스는 접경지역 산림을 활용한 산림탄소상쇄사업을 연계 추진하여 향후 탄소배출에 따른 입주기업의 탄소비용 상쇄를 지원하는 방안도 모색할 수 있음
- 이 연구의 결과는 남북 그린데탕트를 국정과제로 선정한 정부의 접경지역 및 대북 공간정책 수립과 관련 사업 추진을 위한 기초 자료 및 제안 내용으로 활용하는 것을 기대할 수 있음
 - 또한 남북관계의 상황에 따른 시나리오 접근법을 적용하여, 남북관계 개선 전후에 추진할 만한 사업에 대한 구상과 모델, 논리로 활용 가능

2) 향후 과제

- 향후 지역여건, 남북관계 등의 분위기가 성숙될 경우 이 연구결과를 바탕으로 한 구체적인 사업 전략에 관한 심화한 연구 필요
- 북한의 입장에서도 접경지역은 낙후한 곳이며, 이에 대해 북한이 앞으로 전개할 북한 접경지역 정책과 연계성을 확보하는 방향으로 지역발전 전략과 사업을 업그레이드 하는 방안 형성 중요

참고문헌 Reference

- 감사원(2019), 「감사보고서-국유재산 실태조사 및 권리보전 추진실태」.
- 강명구(2011), 「중국의 중앙아시아 국경지대에 새로운 경제지대 설립」, 주간이슈분석, 대외경제정책연구원 AIF 아세안.
- 강민조·임용호·유현아(2017), 「통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로」, 국토연구원.
- 강민조·임용호·강호제·김종진·유현아(2018), 「경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구Ⅰ」, 국토연구원.
- 강민조·임용호·오호영·강호제·양진홍·홍순직·박훈민·류지성(2018), 「경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구Ⅱ」, 국토연구원.
- 강원도(2017), 「강원도 발전촉진형·거점육성형 지역개발계획(2018~2027)」.
- 강원도(2022), 「강원도 민선 8기 공약실천계획서」.
- 강원도(2021), 「강원도 종합계획(2021~2040)」.
- 경기도(2012), 「경기도 종합계획(2012~2020)」.
- 경기도(2019), 「제2차 경기도 지역균형발전 기본계획(2020~2024)」.
- 경기도(2022), 「경기도 민선 8기 공약실천계획서」.
- 경기도(2015), 「경기북부 10개년 발전계획(2016~2025)」.
- 경기연구원(2024), 「경기북부특별자치도 설치 기본계획 및 비전·발전전략 수립」.
- 고성군(2022), 「2035 고성 군기본계획」.
- 고유경(2018), “경계는 분리하고, 자연은 연결한다!”, 「역사교육」, 145, pp.143-173.
- 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2019), 「제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)」.
- 국토교통부(2020), 「제4차 수도권 정비계획(2021~2040)」.
- 국토교통부, 「2021 도로현황조서」.
- 국토교통부, 「2021 지적통계연보」.
- 김범수(2011), 「강원 접경지역 발전개념 정립 및 정책방향에 관한 연구」, 강원발전연구원.
- 김범수·김승희(2011), 「강원도 접경지역 유희 군용지 활용을 위한 기초 연구: 철원군을 중심으로」, 강원발전연구원.

- 김승희·황금화·김범수(2015), “접경지역 지원사업의 지역파급효과 분석”, 『주거환경』, 13(2), pp.217-225.
- 김영봉(2017), “한국접경지역의 공간적 특성과 남북한 평화적 이용방안”, 『접경지역통일연구』, 1(1), pp.37-76.
- 김영재·고대유(2023), “남북교류협력 변천에 따른 접경지역 발전 방안”, 『한국행정사학지』, 57(57), pp.61-82.
- 김은정(2009), 『DMZ와 접경지역의 향후 개발과 발전방향 모색』, 국토연구원.
- 김장기·신윤창(2004), “접경지역의 법적·제도적관리방안: 강원도를 중심으로”, 『한국정책학회보』, 13(1), pp.63-86.
- 나용우·강민조·김정현·문인철·이경화·이진영·정유석·권영승·최현아·이우태(2022), 『해외사례를 통해 본 남북 접경협력의 추진 방향과 전략』, 통일연구원.
- 남정호·강대석(2003), 『서해연안 접경지역 남북한 협력관리 방안 연구』, 한국해양수산개발원. 대한민국정부, 『제5차 국토종합계획(2020~2040)』.
- 박진아·장인수·박서연(2021), 『경기 서북부 접경지역 규제 실태 및 지원방안 연구』, 경기연구원.
- 박흥수·하영원·우정(2005), 『신상품마케팅』, 서울: 박영사.
- 산림청(2022), 『임업통계연보』.
- 손기웅(2006), “DMZ 생태, 평화의 제문제: 비무장지대 관리활용을 위한 남북협력”, 『북한학연구』, 2(2), pp.83-111.
- 손기웅·김동성·김영봉·김정수·원동욱·이영길·정지웅·정희성·차두현·최수영·허문영·Bernhard Seliger(2009), 『접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구』, 통일연구원.
- 안중기(2022), 『국유재산 관리 및 활용 현황과 시사점』, 한국재정정보원.
- 양구군(2022), 『2040 양구 군기본계획』.
- 열린재정(2013~2021), 『국유재산관리운용총보고서』.
- 염승수(2023), 『접경지역 생태관광 개발에 따른 토지 피복 및 산림경관 변화 연구: 경기도 평화 누리길을 사례로』, 서울대학교 국토문제연구소.
- 오수대·이수룡(2019), “남북한 접경지역의 공동시장 모델 및 대상 지역 검토”, 『통일정책연구』, 28(2), pp.35-62.
- 유현아·이상준(2016), 『접경지역 지원제도 개선방안 연구』, 국토연구원.
- 이나영(2022), “접경지역의 군 유희지 활용과 도시재생: 강원도 철원군을 사례로”, 『한국경제지리학회지』, 25(4), pp.568-582.

- 이나영(2022), “군 유희시설을 활용한 접경지역 도시재생의 특성 연구: 강원도 춘천시 사례를 중심으로”, 『한국사지리지학회지』, 32(4), pp.206-220.
- 이상산·김갑식·박주화·장철운·박종철·강태호·방호엽·김태원·김인숙·지수현(2021), 『남북접경지역 교류협력 발전 방안(1): 남북접경지역 교류협력 현황 및 추진환경 분석』, 통일연구원.
- 이소영·박진경(2021), 『경기 접경지역의 낙후지역 발전방안』, 한국지방행정연구원.
- 이수행·박정지·오수대(2019), 『중국 변경무역제도 연구』, 경기연구원.
- 이순자·장은교(2008), “유럽 ‘문화수도(Capital of Culture)’ 추진전략의 성과와 시사점,” 『국토정책Brief』, 173, pp.1-8.
- 이승자·김두환·김미숙·최대식·성태영·양병철(2022), 『접경지역의 계획적 토지관리를 위한 토지특성 분석』, LHRI.
- 이영주·박영준(2021), “독일 그뤼네스 반트 사례를 통한 『DMZ 평화의 길』 조성 및 보존에 관한 연구,” 『韓國軍事學論集』, 77(1), pp.1-27.
- 이외화·이상훈·이성룡·김동성·류시균·강식·김홍식(2018), 『통일경제특구 기본구상』, 경기연구원.
- 이정훈·고재경·김동성·김채만·김태경·이기영·이상훈·이성우·이양주·장운배·최성환·옥진아·장누라·정성화·조진현·한아름(2019), 『한반도 신경제구상과 경기북부 접경지역 발전 전략』, 경기연구원.
- 이정훈·조진현(2019), 『트윈시티모델에 기반한 남북한 접경지역 분석과 발전 전망』, 경기연구원.
- 이현주·이상준·유현아·방설아·원동욱·이현태(2020), 『중국의 초국경 경제협력구 조성협력 및 활용방안 연구』, 대외경제정책연구원.
- 이현태·현상백(2020), “중국의 일대일로 초국경경제협력구 발전 현황 및 사례 연구 -호르고스와 평상-동당 비교”, 『한중사회과학연구』, 18(1), pp.143-169.
- 이효원·한동훈·정구진(2020), 『남북접경지역 발전방안 법제연구』, 한국법제연구원.
- 인제군(2023), 『2040 인제 군기본계획』.
- 인천광역시(2022), 『2040년 인천도시기본계획』.
- 인천광역시(2022), 『인천광역시 민선 8기 공약실천계획서』.
- 장원근·최지연(2005), “홍해해양평화공원 사례 분석 및 남북 접경지역 해양환경 협력 시사점” 『월간 해양수산』, 252, pp.37-52.
- 장인석·김미숙·임주호·송기욱·신형삼·구아라(2022), 『토지은행의 운영평가와 기능강화 방안』, LHRI.
- 정진원·윤현위·이종현(2016), “인천광역시 접경지역 토지이용규제에 관한 연구,” 『대한지리학회지』, 51(2), pp.255-268.
- 접경지역시장군수협의회(2022), 『접경지역·DMZ 탄소중립 추진전략』.

- 철원군(2017), 『2030 철원군 중장기 종합발전계획』.
- 최대식·김두환·김미숙·최상희·최은희·송상훈·이승지·성태영·박기태·문정준(2022), 『동북아 접경지역의 초국경 경제협력벨트 구상』, LHRI.
- 최진철·정진성(2020), “독일·폴란드 접경도시 ‘괴를리츠/즈고젤레츠’의 분단과 화해 과정 연구”, 『독일어문학』, 28(1), pp.205-232.
- 한상민(2019), “그뤼네스 반트(Grünes Band), 냉전의 경계선을 생명과 평화의 공간으로”, 『한독사회과학논총』, 29(4), pp.225-248.
- 행정안전부(2007), 『주한미군 공여구역주변지역 등 발전종합계획』.
- 행정안전부(2011), 『접경지역 발전종합계획(2011~2030)』.
- 화천군(2022), 『2030 화천군 종합발전계획』.
- 황금화·구성환(2013), 『접경지역지원특별법에 의한 접경지역 지원실태와 개선방향 연구』, 경기개발연구원.
- 황성한·전성우·남궁승필·황현호(2021), “DMZ 미래 대비를 위한 구동서독 접경지역 교훈 활용 방안: 붕괴단계 교훈 도출을 중심으로”, 『환경정책』, 29(1), pp.77-99.
- LHRI(2021), 『북한건설·개발동향』.
- LHRI(2022), 『북한건설·개발동향』.
- LHRI(2023), 『북한건설·개발동향』.
- European Commission(2007), “Chapter 5. Transboundary flood hazard mapping”, 『Atlas of Flood Maps: Examples from 19 European countries, USA and Japan』, p.147.
- Mahapatra, Debidatta Aurobinda(2017), “States, Locals and Cross-border Cooperation in Kashmir: Is Secondary Foreign Policy in Making in South Asia?”, 『Regional and Federal Studies』, 27(3), pp.341-358.
- Michelle E. Portman and Yael Teff-Seker(2017), “Factors of Success and Failure or Transboundary Environmental Cooperation: Projects in the Gulf of Aqaba,” 『Journal of Environmental Policy & Planning』, 19(6), p.4.
- Unger, M.(2014), “Das grüne band deutschland,” Schauplätze der 『Umweltgeschichte in Niedersachsen』, 6, pp.151-164.
- 강원특별자치도 통계정보, <https://stat.gwd.go.kr>
- 경기통계, <https://stat.gg.go.kr>.

국가법령정보센터, 「접경지역 지원 특별법」, <https://www.law.go.kr>.

국가통계포털, 주민등록인구현황, 전국사업체조사, 지역내총생산, <https://kois.kr>.

녹색연합 홈페이지, <https://www.greenkorea.org/notice/39226/>(검색일, 2024.04.05.).

분트 홈페이지, <https://www.bund.net/spenden-und-unterstuetzen/unsere-spendenprojekte/anteilschein-gruenes-band/>(검색일, 2024.04.05.).

얼렌하오터시(二连浩特) 정부사이트, <http://www.elht.gov.cn/>(검색일: 2020.09.22.).

인천데이터포털, <https://www.incheon.go.kr/data>.

외교부, <https://www.mofa.go.kr>.

자민우드 홈페이지, <https://zfz.gov.mn/en> (영문),(검색일, 2024.04.04.).

주카자흐스탄 대사관,
https://overseas.mofa.go.kr/kz-ko/brd/m_9004/view.do?seq=1346621(검
 색일, 2024.03.31.).

중국일대일로망, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/92906.html>(검색일,
 2024.03.31.).

지방재정 365, ‘재정자립도’, <https://www.lofin365.go.kr>.

토지은행 홈페이지, http://landbank.go.kr/assets/img/info_img05.png.

행정안전부 주민등록 인구통계, jumi.mois.go.kr.

Europastadt Görlitz/Zgorzelec, “Meilensteine aus, 20 Jahre Europastadt
 Görlitz/Zgorzelec.”(검색일, 2022.05.13.).

https://de.wikipedia.org/wiki/Gr%C3%BCnes_Band_Deutschland
 Landkreis Görlitz, “Partner districts of the administrative district of Görlitz,”
<https://www.kreis-goerlitz.de/Seiten/Partner-districts-of-the-administrative-district-of-Goerlitz.html>?(검색일, 2024.03.30.).

The MOT, “Görlitz-Zgorzelec,”
<http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/resources/territories/territory-factsheets/territories/territory/show/goerlitz-zgorzelec/>(2024.04.14.).

강원도 보도자료, “강원도 접경 지역 발전 종합 계획 변경 확정”, 2019.02.08.일자.

경기도 보도자료, “행안부 접경지역 발전종합계획 변경·도, 국비 1,443억 더 확보했다”,
 2019.02.08.일자.

국토교통부 보도자료, “토지은행, 장기미집행 공원·도시재생에서 적극적 역할 추진”,
 2020.06.15.일자.

신화망 한국어판, “실크로드 ‘핫플레이스’로 뜨는 ‘백년 개항장’ 휘얼귀쓰”,

http://kr.xinhuanet.com/2019-04/20/c_137992651.htm(검색일, 2024.04.03.).

신화망 한국어판, “중-카자흐스탄 휘얼귀쓰 국제변경협력센터, 여객량 급증”,

<https://kr.news.cn/20240117/b8afabaf891b48cb9e5d70f8776420a1/c.html>
(검색일: 2024.04.03.).

이로운 넷, “DMZ와 접경지역’의 평화적 이용을 위한 5대 과제”,

<https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=31386> 에서 재인용
(검색일, 2024.03.03.).

인천광역시 보도자료, “강화-옹진외의 지속가능발전 청사진 제시”, 2019.02.07.일자.

행정안전부 보도자료, “접경지역에 13조원 투자해 성장동력 마련”, 2019.02.07.일자.

한국경제, “국유재산 매각 규모 5년간 ‘16조원+α’로 확대...”민간주도 경제 선순환 유도”
2022.08.08.일자.

AP, “Israel and Jordan agree to team up to save Jordan River”, November 17, 2022.

Gidon Bromberg, Munqeth Mehyar and Nader Khateeb, The Middle East Institution, “The Jordan River”, June 18, 2008,

<https://www.mei.edu/publications/jordan-river>.(검색일, 2024.04.05.).

Stadtwerke Görlitz AG, “European Green Deal zum Greifen nah: Görlitz und Zgorzelec unterzeichnen Letter of Intent (LoI),” July 9, 2020,

<https://www.stadtwerke-goerlitz.de/privatkunden/unternehmen/presse-aktuelles/single/european-green-deal-zum-greifen-nah-goerlitz-und-zgorzelec-unterzeichnen-letter-of-intent-loi>(검색일, 2024.05.30.).

THE TIMES OF ISRAEL, “Israel, Jordan sign huge UAE-brokered deal to swap solar energy and water”, November 22, 2021.

접경지역 RE100 산업단지 도입을 위한 기업 설문조사

1. 조사 개요

1.1. 조사 범위 및 내용

- 조사방법 : 1:1 면접조사 또는 온라인 조사
- 조사대상 : 국내 기업체
- 조사기간 : 2024년 3월 27일 ~ 2024년 4월 23일
- 조사내용 :

[부표 1-1] 조사내용

구분	항목
응답자 선정 질문	RE100 관심 정도 RE100 관련 대응 고려 여부 RE100 산업단지 향후 10년 이내 입주 의향 RE100 산업단지 입주하지 않으려는 이유
RE100 인식	RE100 관심 목적 RE100 관련 대응 RE100 관련 대응 내용
입주 의향	RE100 산업단지 입주하려는 이유 RE100 산업단지 입주 시 기업형태 RE100 산업단지 진출 형태
사업 참여방식과 투자조건	RE100 산업단지 공간확보 방식 RE100 산업단지 토지 분양 최대 지불가능 가격 RE100 산업단지 최대 지불가능 연간 사업장 임대료 가격 RE100 산업단지 필요 부지 및 사업장 면적 규모 RE100 산업단지 선호 공간 형태 RE100 산업단지 입주 시 예상 고용 인원 RE100 산업단지 남북협력 추진 의향 RE100 산업단지 입주 시 필요하거나 바라는 점
기본사항	기업명, 업종, 소재지, 종업원 수, 소유구분, 연간 매출액, 매출액 중 수출비중, 주요 수출 지역, RE100 가입년도, RE100 달성년도, 온실가스 규제대상, 전력 사용량

1.2. 응답 현황

- “한국 SMTp DVD롬(2020)(DVD) (국내 최대 기업정보 DB & 콘텐츠 활용 DVD롬)”을 활용하여 DB를 구축함
- 제조업의 경우 전국에 있는 제조업 기업을 대상으로 무작위 추출하여 조사를 진행함
- 제조업 외 업종의 경우 지식산업, 문화산업, 정보통신산업은 중분류(출판업, 영상·오디오 기록물 제작 및 배급업), 연구개발업, 전문 서비스업, 건축 기술 엔지니어링 및 기타 과학기술서비스업, 기타 전문 과학 및 기술 서비스업, 컴퓨터 프로그래밍 시스템 통합 및 관리업, 정보서비스업)에 해당하는 업종의 기업을 무작위 추출하여 조사를 진행함
- 물류사업은 대분류(운송 및 창고업)에서 무작위 추출한 후 일반 창고업에만 해당하는 기업들을 제외하고 조사를 진행함
- 결과적으로 총 4,926개 기업을 컨택하여 755개 기업이 응답함

[부표 1-2] 전체 응답 현황

구분	전화조사 업체 수	비수신 수	조사거부 수	응답 수
전체	4926(100.0%)	951(19.3%)	3220(65.4%)	755(15.3%)
RE100 관련 기업	276(100.0%)	39(14.1%)	197(71.4%)	40(14.5%)

[부표 1-3] 응답자 선정 질문별 응답 현황

구분	전화조사 업체 수	응답 수 (종렬 %)	RE100 관심 업체 수 (횡렬 %)	RE100 관련 대응 업체 수 (횡렬 %)	RE100 산업단지 입주 의향 있는 업체 수 (횡렬 %)
업종	4926	755(100.0%)	339(44.9%)	211(27.9%)	115(15.2%)
식료품 제조업	333	33(4.4%)	14(42.4%)	4(12.1%)	2(6.1%)
음료제조업	23	0	0	0	0
섬유제품 제조업: 의복제외	225	13(1.7%)	8(61.5%)	3(23.1%)	1(7.7%)
의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업	189	5(0.7%)	2(40.0%)	1(20.0%)	0
가죽, 가방 및 신발 제조업	66	2(0.3%)	1(50.0%)	1(50.0%)	1(50.0%)
목재 및 나무제품 제조업: 가구제외	57	6(0.8%)	4(66.7%)	1(16.7%)	1(16.7%)
펄프, 종이 및 종이제품 제조업	75	13(1.7%)	6(46.2%)	5(38.5%)	2(15.4%)
가구 제조업	95	12(1.6%)	4(33.3%)	2(16.7%)	1(8.3%)
인쇄 및 기록매체 복제업	221	16(2.1%)	6(37.5%)	4(25.0%)	2(12.5%)
화학물질 및 화학제품 제조업: 의약품 제외	263	28(3.7%)	8(28.6%)	5(17.9%)	2(7.1%)
의료용 물질 및 의약품 제조업	12	3(0.4%)	1(33.3%)	1(33.3%)	0
고무제품 및 플라스틱제품 제조업	196	23(3%)	12(52.2%)	7(30.4%)	1(4.3%)
비금속 광물제품 제조업	91	13(1.7%)	8(61.5%)	6(46.2%)	5(38.5%)
1차 금속 제조업	151	11(1.5%)	5(45.5%)	2(18.2%)	0
금속가공제품 제조업:기계 및 가구 제외	312	47(6.2%)	27(57.4%)	13(27.7%)	3(6.4%)
전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비제조업	357	41(5.4%)	19(46.3%)	15(36.6%)	7(17.1%)
의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	206	27(3.6%)	12(44.4%)	7(25.9%)	2(7.4%)
전기장비 제조업	365	39(5.2%)	17(43.6%)	6(15.4%)	4(10.3%)
기타 기계 및 장비 제조업	712	99(13.1%)	51(51.5%)	25(25.3%)	10(10.1%)
자동차 및 트레일러 제조업	91	23(3.0%)	19(82.6%)	17(73.9%)	10(43.5%)
기타 운송장비 제조업	57	9(1.2%)	2(22.2%)	1(11.1%)	0
기타 제품 제조업	323	16(2.1%)	8(50.0%)	5(31.3%)	3(18.8%)
기타	40	4(0.5%)	3(75.0%)	3(75.0%)	2(50.0%)
지식산업	85	52(6.9%)	39(75.0%)	36(69.2%)	26(50.0%)
문화산업	178	117(15.5%)	19(16.2%)	9(7.7%)	2(1.7%)
정보통신산업	109	42(5.6%)	17(40.5%)	11(26.2%)	9(21.4%)
물류사업	94	61(8.1%)	27(44.3%)	21(34.4%)	19(31.1%)
RE100 관련 기업	276	40(100.0%)	29(72.5%)	25(62.5%)	9(3.3%)
RE100 협의체	47	14(35.0%)	8(57.1%)	7(50.0%)	3(6.4%)
K-RE100 가입기업	229	26(65.0%)	21(80.8%)	18(69.2%)	6(2.6%)
전체	4926	755(100.0%)	339(6.9%)	211(4.3%)	115(2.3%)

1.3. 응답자 특성

[부표 1-4] 응답자 특성

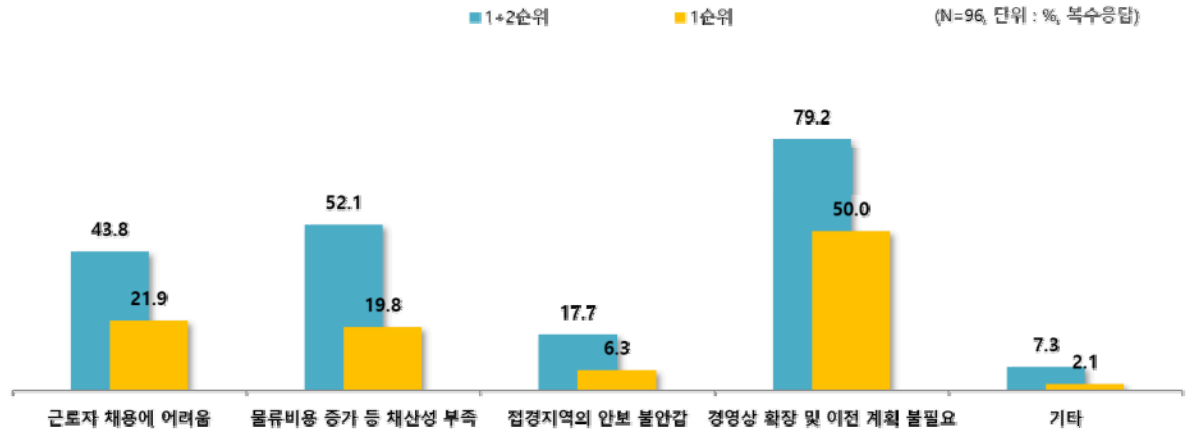
구분		사례수	비율(%)
업종	식품품 제조업	2	1.7
	섬유제품 제조업: 의복제외	1	0.9
	가죽, 가방 및 신발 제조업	1	0.9
	목재 및 나무제품 제조업: 가구제외	1	0.9
	펄프, 종이 및 종이제품 제조업	2	1.7
	가구 제조업	1	0.9
	인쇄 및 기록매체 복제업	2	1.7
	화학물질 및 화학제품 제조업: 의약품 제외	2	1.7
	고무제품 및 플라스틱제품 제조업	1	0.9
	비금속 광물제품 제조업	5	4.3
	금속가공제품 제조업;기계 및 가구 제외	3	2.6
	전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비제조업	7	6.1
	의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	2	1.7
	전기장비 제조업	4	3.5
	기타 기계 및 장비 제조업	10	8.7
	자동차 및 트레일러 제조업	10	8.7
	기타 제품 제조업	3	2.6
	기타	2	1.7
	지식산업	26	22.6
	문화산업	2	1.7
	정보통신산업	9	7.8
	물류사업	19	16.5
RE100	RE100 협의체	3	33.3
	K-RE100 가입기업	6	66.7
전체		115	100.0

2. 조사 결과

2.1. RE100 인식

1) RE100 산업단지에 입주하지 않으려는 이유

- 접경지역 RE100 산업단지에 입주하지 않으려는 이유에 대한 1순위 결과, ‘경영상 확장 및 이전 계획 불필요’가 50.0%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘근로자 채용에 어려움’ 21.9%, ‘물류비용 증가 등 채산성 부족’ 19.8% 등의 순으로 높게 나타남
- 1+2순위 복수응답 결과, ‘경영상 확장 및 이전 계획 불필요’가 79.2%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘물류비용 증가 등 채산성 부족’ 52.1%, ‘근로자 채용에 어려움’ 43.8% 등의 순으로 높게 나타남



[부도 2-1] RE100 산업단지에 입주하지 않으려는 이유

[부표 2-1] RE100 산업단지에 입주하지 않으려는 이유(1순위)

단위: %

구분		사례수	근로자 채용에 어려움	물류비용 증가 등 채산성 부족	접경지역의 안보 불안감	경영상 확장 및 이전 계획 불필요	기타
전체		(96)	21.9	19.8	6.3	50.0	2.1
업종	제조업	(75)	18.7	21.3	6.7	52.0	1.3
	지식산업	(10)	-	10.0	-	80.0	10.0
	문화산업	(7)	71.4	14.3	14.3	-	-
	정보통신산업	(2)	-	50.0	-	50.0	-
	물류사업	(2)	100.0	-	-	-	-
RE 100	RE100 협의체	(4)	25.0	25.0	-	25.0	25.0
	K-RE100 가입기업	(12)	-	8.3	8.3	83.3	-

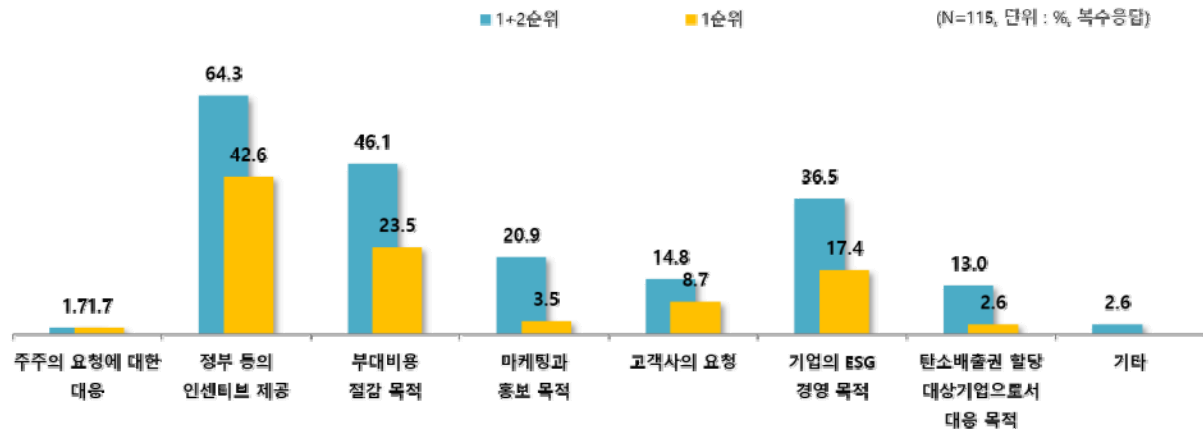
[부표 2-2] RE100 산업단지에 입주하지 않으려는 이유(1+2순위)

단위: %, 복수응답

구분		사례수	근로자 채용에 어려움	물류비용 증가 등 채산성 부족	접경지역의 안보 불안감	경영상 확장 및 이전 계획 불필요	기타
전체		(96)	43.8	52.1	17.7	79.2	7.3
업종	제조업	(75)	40.0	54.7	18.7	81.3	5.3
	지식산업	(10)	30.0	50.0	10.0	80.0	30.0
	문화산업	(7)	85.7	28.6	28.6	57.1	-
	정보통신산업	(2)	50.0	50.0	-	100.0	-
	물류사업	(2)	100.0	50.0	-	50.0	-
RE 100	RE100 협의체	(4)	75.0	25.0	-	75.0	25.0
	K-RE100 가입기업	(12)	16.7	75.0	8.3	91.7	8.3

2) RE100 관심 갖는 목적

- RE100에 관심을 갖는 목적에 대한 1순위 결과, ‘정부 등의 인센티브 제공’이 42.6%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘부대비용 절감 목적’ 23.5%, ‘기업의 ESG 경영 목적’ 17.4% 등의 순으로 높게 나타남
- 1+2순위 복수응답 결과 또한 마찬가지로, ‘정부 등의 인센티브 제공’이 64.3%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘부대비용 절감 목적’ 46.1%, ‘기업의 ESG 경영 목적’ 36.5% 등의 순으로 높게 나타남



[부도 2-2] RE100 관심 갖는 목적

[부표 2-3] RE100 관심 갖는 목적(1순위)

단위: %

구분	사례수	주주의 요청에 대한 대응	정부 등의 인센티브 제공	부대비용 절감 목적	마케팅과 홍보 목적	고객사의 요청	기업 의 ESG 경영 목적	탄소배 출권 할당 대상기 업으로 서 대응 목적	기타
전체	(115)	1.7	42.6	23.5	3.5	8.7	17.4	2.6	-
업종	제조업	(59)	-	40.7	20.3	1.7	16.9	3.4	-
	지식산업	(26)	3.8	46.2	26.9	-	23.1	-	-
	문화산업	(2)	-	50.0	-	-	50.0	-	-
	정보통신산업	(9)	11.1	22.2	33.3	11.1	22.2	-	-
	물류사업	(19)	-	52.6	26.3	10.5	5.3	5.3	-
RE 100	RE100 협의체	(3)	-	33.3	-	33.3	-	33.3	-
	K-RE100 가입기업	(6)	-	-	-	16.7	83.3	-	-

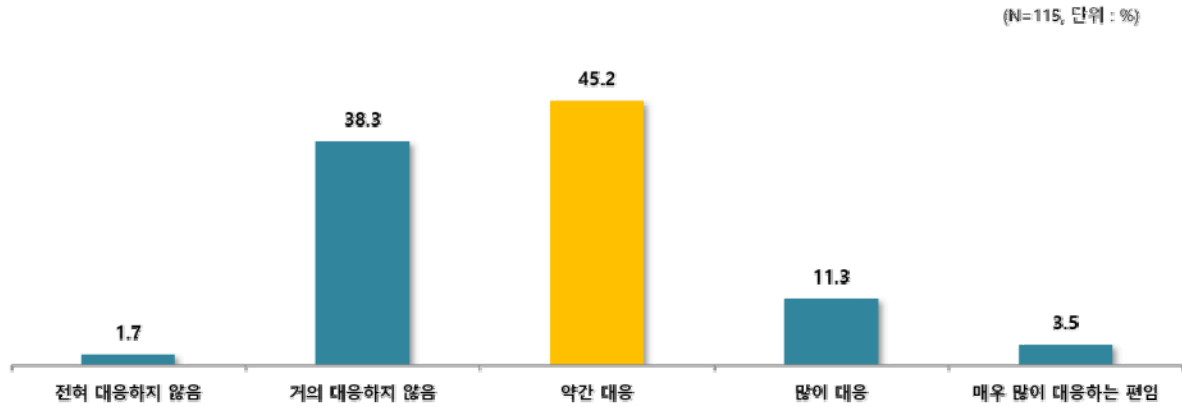
[부표 2-4] RE100 관심 갖는 목적(1+2순위)

단위: %, 복수응답

구분	사례수	주주의 요청에 대한 대응	정부 등의 인센티브 제공	부대비용 절감 목적	마케팅과 홍보 목적	고객사의 요청	기업 의 ESG 경영 목적	탄소배 출권 할당 대상기 업으로 서 대응 목적	기타
전체	(115)	1.7	64.3	46.1	20.9	14.8	36.5	13.0	2.6
업종	제조업	(59)	-	62.7	44.1	20.3	40.7	10.2	1.7
	지식산업	(26)	3.8	73.1	46.2	11.5	42.3	15.4	3.8
	문화산업	(2)	-	50.0	50.0	-	50.0	50.0	-
	정보통신산업	(9)	11.1	44.4	55.6	11.1	44.4	22.2	11.1
	물류사업	(19)	-	68.4	47.4	42.1	21.1	10.5	-
RE 100	RE100 협의체	(3)	-	33.3	33.3	33.3	33.3	66.7	-
	K-RE100 가입기업	(6)	-	-	16.7	33.3	16.7	100.0	33.3

3) RE100 관련 대응

- 경영과 사업 운영에서 RE100 관련한 대응을 어느 정도 하고 있는지에 대한 결과, ‘약간 대응’이 45.2%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘거의 대응하지 않음’ 38.3%, ‘많이 대응’ 11.3% 등의 순으로 높게 나타남



[부도 2-3] RE100 관련 대응

[부표 2-5] RE100 관련 대응

단위: %

구분		사례수	전혀 대응하지 않음	거의 대응하지 않음	약간 대응	많이 대응	매우 많이 대응하는 편임
전체		(115)	1.7	38.3	45.2	11.3	3.5
업종	제조업	(59)	-	42.4	49.2	6.8	1.7
	지식산업	(26)	7.7	23.1	42.3	23.1	3.8
	문화산업	(2)	-	50.0	50.0	-	-
	정보통신산업	(9)	-	22.2	44.4	22.2	11.1
	물류사업	(19)	-	52.6	36.8	5.3	5.3
RE 100	RE100 협의체	(3)	-	-	33.3	33.3	33.3
	K-RE100 가입기업	(6)	-	-	100.0	-	-

4) RE100 관련 대응 내용

- 경영과 사업 운영에서 RE100 관련한 대응 내용은 다음과 같음

[부표 2-6] RE100 관련 대응 내용

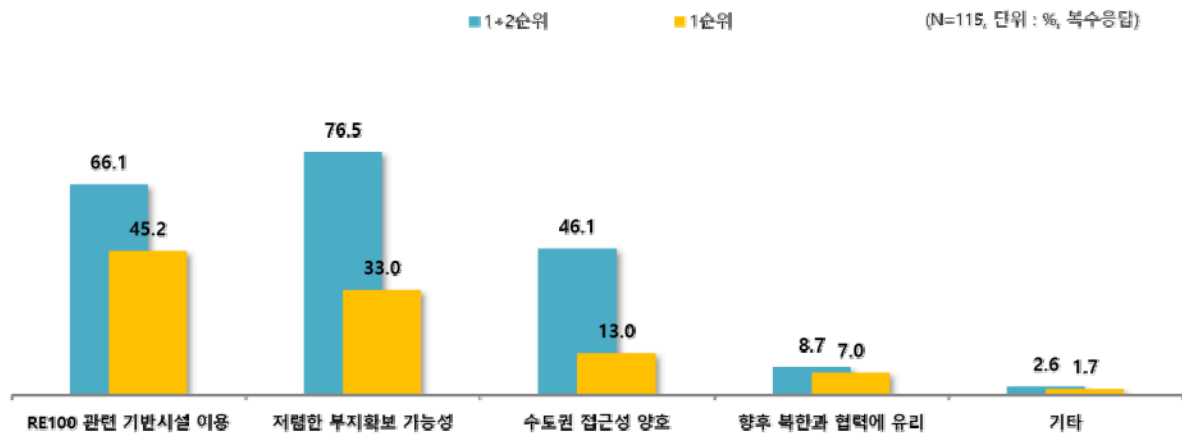
업종	응답 내용(N=64)
제조업	태양광 에너지의 확보를 위한 패널설치 등
	승강기 회생전력의 방법과, 모터 에너지효율법의 관련하여 응대
	탄소 중립 CO2 감축
	당사는 소규모 제조 업체여서 RE100에 대응하는 큰 메뉴얼은 없지만 일단 생산 현장에서 환경을 위한 에너지 절감 목표를 갖고 쓰레기 분리수거 및 불필요한 에너지 사용을 방지하기 위한 불량 감소 및 매년 경영자 검토를 통해 환경영향평가를 실시하고 있습니다.
	ESG경영 실천
	재생에너지 직접PPA 사용
	한전에 재생에너지 공급에 대한 방안을 대화하고 있음
	구체적인 계획을 세운 바가 없으나 공장설립에 태양광 에너지에 의한 자급이 가능할 것으로 보며 현시점에서 연간 사용전력금액이 5천만원이면서 발전기 시운전에 소요되는 유류비가 1~2억을 훌쩍 넘는 상황을 타개할 기술적 방안을 찾을 수 있으면 RE100에 부합하는 대응이 될것으로 생각됩니다.
지식산업	종이 없는회의, 종이컵 사용 안하기
	승강기 회생전력의 방법과, 모터 에너지효율법의 관련하여 응대
	ESG 인증 평가를 매년 받고 있고, 관련 컨설팅도 진행하고 있음
	에너지 절약 친환경, 탄소 배출 절감
	RE100에 대해 전반적인 글로벌 및 국내동향을 설명해주며, 보편적으로 오해를 하는 부분에 대해 설명한다 (ex, 해당기업이 100% 재생에너지를 사용하는것을 의미하는것이 아니다, 해당기업의 제품이 친환경 제품이라는 것이 아니다, 그린워싱 사례 등)
문화산업	재생에너지 긍정적 요인 설명
	사내에서 사용하는 전력의 100%를 재생에너지로 전환할 수 있는 방법들을 찾고있음
	RE100 활용방안 모색
정보통신산업	당사와 같은 소형 드론 제조 및 생산에는 많은 에너지를 소모하지 않기 때문에 산업단지에서 생산되는 재생 에너지로 충당 가능하다고 판단됨. 세계 판로 개척을 위해 RE100에 동참하여 기업 이미지 쇄신은 물론 환경 보전에 대한 기여를 하고자 함.
	소프트웨어개발회사로서 종이인쇄물을 줄임, 종이컵사용자재, 1회용품사용자재, 퇴근시 PC 및 전원 끄기, 냉난방온도 에너지절감등 입니다.
	물자 아껴 쓰기, 전공정 원가절감방안, 태양광활용방안, 자동화시스템 연구개발강화
물류사업	이산화탄소 배출을 줄이기 위하여 재료 도입 단계에서 저공해 원료를 적극 사용하고 있음.
	1. 토탈에너지솔루션 개발 : RE100을 달성하는데 필요한 전반 사항을 하나의 상품으로 개발함 2. 발전사업자 파이프라인 모집 : 발전사업자의 RPS 시장으로의 진입보다 RE100 시장으로의 진입을 추천하며, 사업개발을 함 3. 수요기업 파이프라인 모집 : 당사와 유사한 수요기업(전기사용자)을 대상으로 컨설팅하며 재생 에너지 전환의 솔루션을 제공하고 있음
	제품에 들어가는 원료들 재생 및 재활용 방안 강구 및 사용
	태양광 에너지 및 녹색프리미엄 구매

※ 없음/모름/무응답 표기 제외

2.2. 입주 의향

1) RE100 산업단지 입주하려는 이유

- 접경지역 RE100 산업단지에 입주하고자 하는 이유에 대한 1순위 결과, ‘RE100 관련 기반시설 이용’이 45.2%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘저렴한 부지확보 가능성’ 33.0%, ‘수도권 접근성 양호’ 13.0% 등의 순으로 높게 나타남
- 1+2순위 복수응답 결과, ‘저렴한 부지확보 가능성’이 76.5%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘RE100 관련 기반시설 이용’ 66.1%, ‘수도권 접근성 양호’ 46.1% 등의 순으로 높게 나타남



[부도 2-4] RE100 산업단지 입주하려는 이유

[부표 2-7] RE100 산업단지 입주하려는 이유(1순위)

단위: %

구분		사례수	RE100 관련 기반시설 이용	저렴한 부지확보 가능성	수도권 접근성 양호	향후 북한과 협력에 유리	기타
전체		(115)	45.2	33.0	13.0	7.0	1.7
업종	제조업	(59)	55.9	30.5	5.1	8.5	-
	지식산업	(26)	30.8	38.5	19.2	7.7	3.8
	문화산업	(2)	50.0	50.0	-	-	-
	정보통신산업	(9)	33.3	44.4	11.1	-	11.1
	물류사업	(19)	36.8	26.3	31.6	5.3	-
RE 100	RE100 협의체	(3)	33.3	33.3	33.3	-	-
	K-RE100 가입기업	(6)	33.3	50.0	-	-	16.7

[부표 2-8] RE100 산업단지 입주하려는 이유(1+2순위)

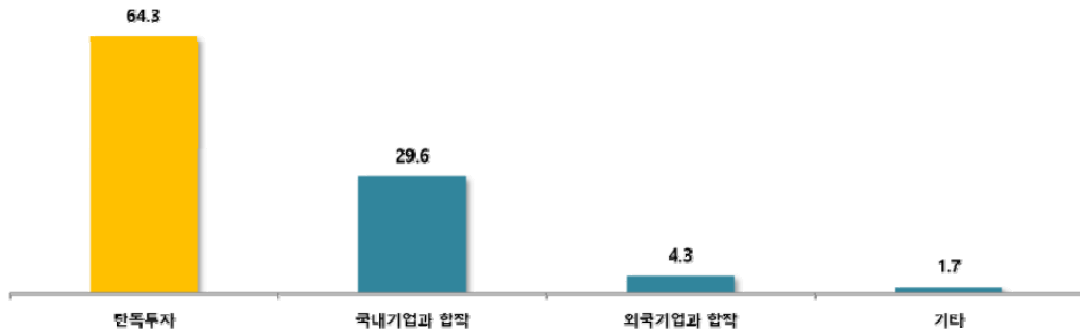
단위: %, 복수응답

구분		사례수	RE100 관련 기반시설 이용	저렴한 부지확보 가능성	수도권 접근성 양호	향후 북한과 협력에 유리	기타
전체		(115)	66.1	76.5	46.1	8.7	2.6
업종	제조업	(59)	72.9	78.0	40.7	8.5	-
	지식산업	(26)	61.5	76.9	46.2	11.5	3.8
	문화산업	(2)	50.0	50.0	100.0	-	-
	정보통신산업	(9)	66.7	88.9	33.3	-	11.1
	물류사업	(19)	52.6	68.4	63.2	10.5	5.3
RE 100	RE100 협의체	(3)	66.7	33.3	66.7	-	33.3
	K-RE100 가입기업	(6)	66.7	66.7	50.0	-	16.7

2) RE100 산업단지 입주 기업형태

- 접경지역 RE100 산업단지 입주 시 원하는 기업형태에 대한 결과, ‘단독투자’가 64.3%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘국내기업과 합작’ 29.6%, ‘외국기업과 합작’ 4.3% 등의 순으로 높게 나타남

(N=115, 단위: %)



[부도 2-5] RE100 산업단지 입주 기업형태

[부표 2-9] RE100 산업단지 입주 기업형태

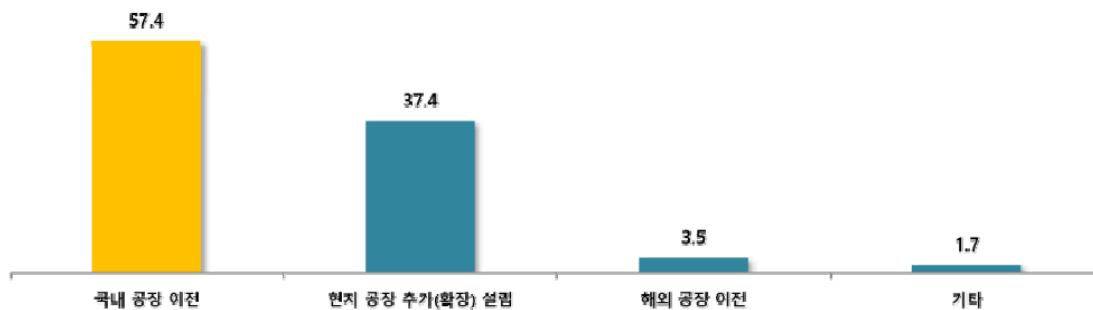
단위: %

구분		사례수	단독투자	국내기업과 합작	외국기업과 합작	기타
전체		(115)	64.3	29.6	4.3	1.7
업종	제조업	(59)	71.2	25.4	3.4	-
	지식산업	(26)	53.8	34.6	7.7	3.8
	문화산업	(2)	50.0	50.0	-	-
	정보통신산업	(9)	66.7	33.3	-	-
	물류사업	(19)	57.9	31.6	5.3	5.3
RE 100	RE100 협의체	(3)	33.3	66.7	-	-
	K-RE100 가입기업	(6)	66.7	-	16.7	16.7

3) RE100 산업단지 진출 형태

- 접경지역 RE100 산업단지에 진출하고자 원하는 형태에 대한 결과, ‘국내 공장 이전’이 57.4%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘현재 공장 추가(확장) 설립’ 37.4%, ‘해외 공장 이전’ 3.5% 등의 순으로 높게 나타남

(N=115, 단위: %)



[부도 2-6] RE100 산업단지 진출 형태

[부표 2-10] RE100 산업단지 진출 형태

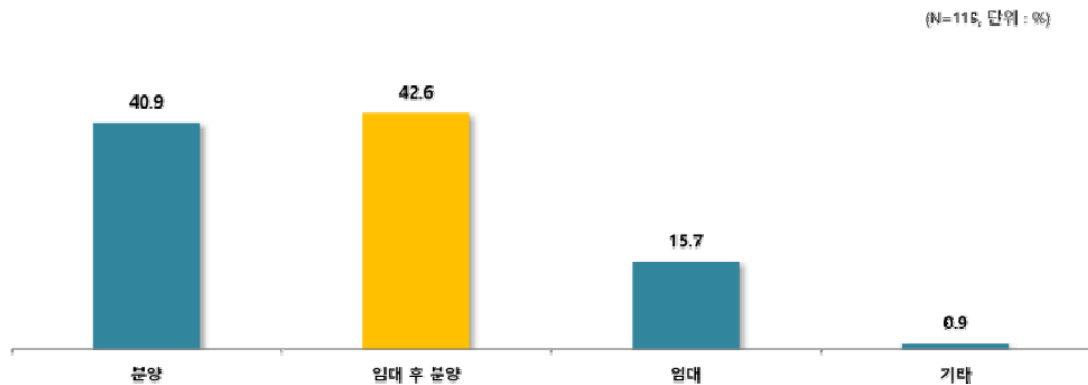
단위: %

구분		사례수	국내 공장 이전	현지 공장 추가(확장) 설립	해외 공장 이전	기타
전체		(115)	57.4	37.4	3.5	1.7
업종	제조업	(59)	52.5	47.5	-	-
	지식산업	(26)	57.7	30.8	7.7	3.8
	문화산업	(2)	100.0	-	-	-
	정보통신산업	(9)	55.6	33.3	11.1	-
	물류사업	(19)	68.4	21.1	5.3	5.3
RE 100	RE100 협의체	(3)	33.3	66.7	-	-
	K-RE100 가입기업	(6)	33.3	50.0	-	16.7

2.3. 사업 참여방식과 투자조건

1) RE100 산업단지 공간확보 방식

- 접경지역 RE100 산업단지에 진출하고자 할 경우, 선호하는 공간확보 방식에 대한 결과, ‘임대 후 분양’이 42.6%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘분양’ 40.9%, ‘임대’ 15.7% 등의 순으로 높게 나타남



[부도 2-7] RE100 산업단지 공간확보 방식

[부표 2-11] RE100 산업단지 공간확보 방식

단위: %

구분		사례수	분양	임대 후 분양	임대	기타
전체		(115)	40.9	42.6	15.7	0.9
업종	제조업	(59)	44.1	47.5	8.5	-
	지식산업	(26)	46.2	42.3	7.7	3.8
	문화산업	(2)	50.0	50.0	-	-
	정보통신산업	(9)	11.1	55.6	33.3	-
	물류사업	(19)	36.8	21.1	42.1	-
RE 100	RE100 협의체	(3)	33.3	66.7	-	-
	K-RE100 가입기업	(6)	33.3	16.7	33.3	16.7

2) RE100 산업단지 입주 시 조건

① 평균 최대 지불가능 가격

- 접경지역 RE100 산업단지에 분양 입주 시 토지 분양에 대한 평균 최대 지불가능 가격은 320.1만원/1평, 사업장 임대 입주 시 연간 사업장 평균 최대 지불가능 가격은 608.9만원/1평으로 나타남

[부표 2-12] 평균 최대 지불가능 가격

단위: 만원/1평

구분		토지 분양 최대 지불가능 가격	연간 사업장 임대료 최대 지불가능 가격
전체		320.1	608.9
업종	제조업	221.5	647.3
	지식산업	511.3	613.4
	문화산업	200.0	500.0
	정보통신산업	384.0	434.0
	물류사업	405.0	612.8
RE 100	RE100 협의체	20.0	6.0
	K-RE100 가입기업	433.3	262.0

② 평균 필요 부지 및 사업장 면적

- 접경지역 RE100 산업단지 입주 시 필요한 평균 부지 규모는 1432.2평, 평균 필요 사업장 면적(건물 연면적)은 795.0평으로 나타남

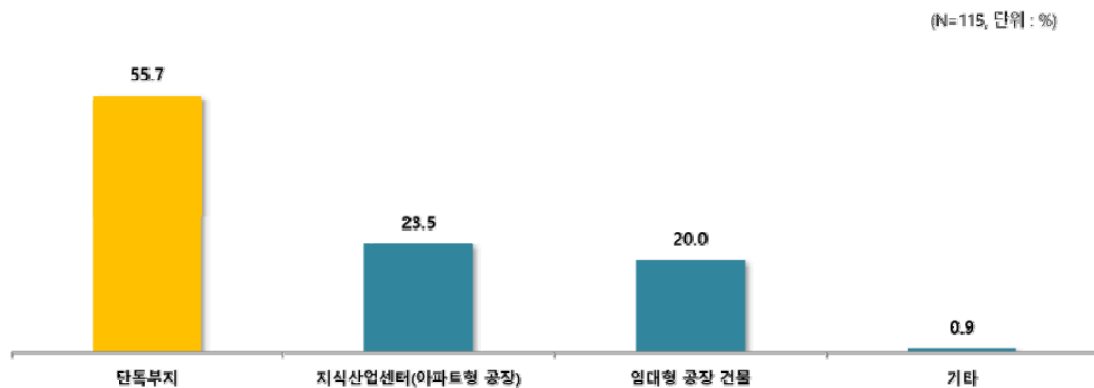
[부표 2-13] 평균 필요 부지 및 사업장 면적

단위: 평

구분		부지	사업장 면적 (건물 연면적)
전체		1432.2	795.0
업종	제조업	1951.1	899.4
	지식산업	1085.8	740.8
	문화산업	195.5	330.5
	정보통신산업	892.5	617.5
	물류사업	618.6	664.6
RE 100	RE100 협의체	60.0	40.0
	K-RE100 가입기업	2365.2	1459.0

③ RE100 산업단지 선호 공간 형태

- 접경지역 RE100 산업단지에 진출하고자 할 경우, 선호하는 공간 형태에 대한 결과, ‘단독부지’가 55.7%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘지식산업센터(아파트형 공장)’ 23.5%, ‘임대형 공장 건물’ 20.0% 등의 순으로 높게 나타남



[부도 2-8] RE100 산업단지 선호 공간 형태

[부표 2-14] RE100 산업단지 선호 공간 형태

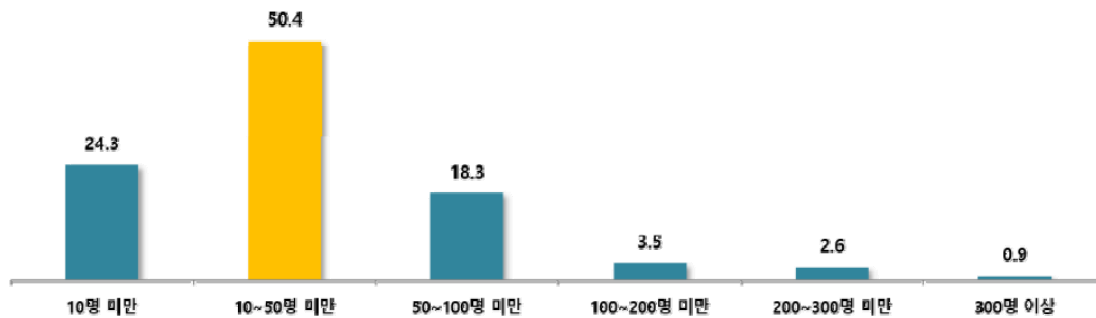
단위: %

구분		사례수	단독부지	지식산업센터 (아파트형 공장)	임대형 공장 건물	기타
전체		(115)	55.7	23.5	20.0	0.9
업종	제조업	(59)	69.5	10.2	20.3	-
	지식산업	(26)	34.6	57.7	3.8	3.8
	문화산업	(2)	100.0	-	-	-
	정보통신산업	(9)	33.3	44.4	22.2	-
	물류사업	(19)	47.4	10.5	42.1	-
RE 100	RE100 협의체	(3)	66.7	33.3	-	-
	K-RE100 가입기업	(6)	83.3	-	-	16.7

④ RE100 산업단지 입주 시 예상 고용 인원

- 접경지역 RE100 산업단지 입주 시 예상되는 고용 인원 에 대한 결과, ‘10~50명 미만’이 50.4%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘10명 미만’ 24.3%, ‘50~100명 미만’ 18.3% 등의 순으로 높게 나타남

(N=115, 단위: %)



[부도 2-9] RE100 산업단지 입주 시 예상 고용 인원

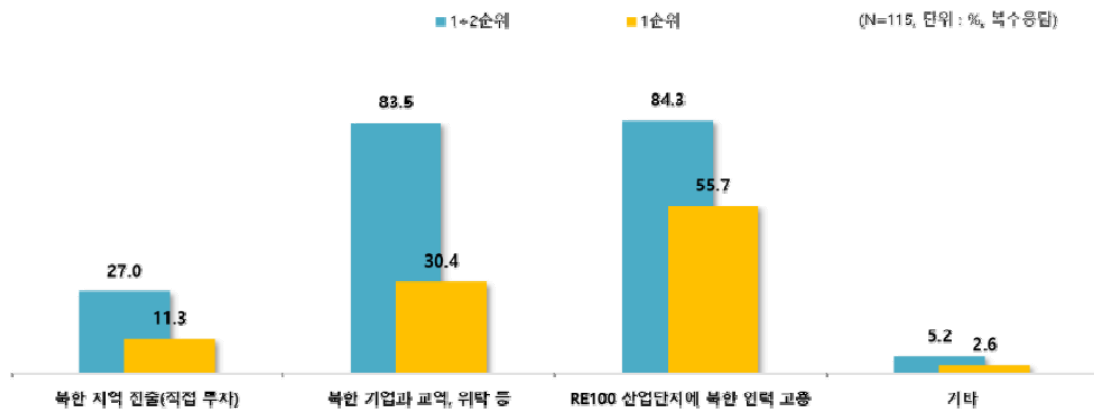
[부표 2-15] RE100 산업단지 입주 시 예상 고용 인원

단위: %

구분		사례수	10명 미만	10~50명 미만	50~100명 미만	100~200명 미만	200~300명 미만	300명 이상
전체		(115)	24.3	50.4	18.3	3.5	2.6	0.9
업종	제조업	(59)	22.0	52.5	18.6	6.8	-	-
	지식산업	(26)	30.8	34.6	26.9	-	7.7	-
	문화산업	(2)	50.0	-	-	-	50.0	-
	정보통신산업	(9)	11.1	66.7	22.2	-	-	-
	물류사업	(19)	26.3	63.2	5.3	-	-	5.3
RE 100	RE100 협의체	(3)	33.3	-	33.3	-	-	33.3
	K-RE100 가입기업	(6)	33.3	16.7	16.7	16.7	16.7	-

⑤ RE100 산업단지 남북협력 추진 의향

- 남북관계 개선으로 접경지역 RE100 산업단지에서 남북협력이 가능할 경우, 추진할 의향이 있는 협력에 대한 1순위 결과, ‘RE100 산업단지에 북한 인력 고용’이 55.7%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘북한 기업과 교역, 위탁 등’ 30.4%, ‘북한 지역 진출(직접 투자)’ 11.3% 등의 순으로 높게 나타남
- 1+2순위 복수응답 결과 또한 마찬가지로, ‘RE100 산업단지에 북한 인력 고용’이 84.3%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘북한 기업과 교역, 위탁 등’ 83.5%, ‘북한 지역 진출(직접 투자)’ 27.0% 등의 순으로 높게 나타남



[부도 2-10] RE100 산업단지 남북협력 추진 의향

[부표 2-16] RE100 산업단지 남북협력 추진 의향(1순위)

단위: %

구분		사례수	북한 지역 진출 (직접 투자)	북한 기업과 교역, 위탁 등	RE100 산업단지에 북한 인력 고용	기타
전체		(115)	11.3	30.4	55.7	2.6
업종	제조업	(59)	10.2	30.5	59.3	-
	지식산업	(26)	23.1	19.2	53.8	3.8
	문화산업	(2)	-	100.0	-	-
	정보통신산업	(9)	11.1	11.1	66.7	11.1
	물류사업	(19)	-	47.4	47.4	5.3
RE 100	RE100 협의체	(3)	-	66.7	33.3	-
	K-RE100 가입기업	(6)	-	50.0	33.3	16.7

[부표 2-17] RE100 산업단지 남북협력 추진 의향(1+2순위)

단위: %, 복수응답

구분		사례수	북한 지역 진출 (직접 투자)	북한 기업과 교역, 위탁 등	RE100 산업단지에 북한 인력 고용	기타
전체		(115)	27.0	83.5	84.3	5.2
업종	제조업	(59)	22.0	88.1	88.1	1.7
	지식산업	(26)	46.2	69.2	76.9	7.7
	문화산업	(2)	50.0	100.0	50.0	-
	정보통신산업	(9)	22.2	88.9	77.8	11.1
	물류사업	(19)	15.8	84.2	89.5	10.5
RE 100	RE100 협의체	(3)	33.3	66.7	100.0	-
	K-RE100 가입기업	(6)	50.0	66.7	66.7	16.7

⑥ RE100 산업단지 입주 시 필요하거나 바라는 점

- 접경지역 RE100 산업단지 입주할 경우, 필요하거나 바라는 점은 다음과 같음

[부표 2-18] RE100 산업단지 입주 시 필요하거나 바라는 점

업종	응답 내용(N=85)
제조업	소기업의 입장에서 작은 규모의 적은비용으로 입주할 수 있었으면 좋겠습니다.
	안정적인 전기, 수도, 인터넷 등 인프라 구축과 교통망 확충이 있었으면 좋겠습니다.
	정부의 지원 및 홍보가 필요함
	오랫동안 변화없이 지속될 수 있는지 여부
	취등록세 면제 또는 감면.법인세 100% 5년이상 면제, 금융기관 입주, 공구상가등과 같은 지원시설, 저렴한 기숙사, 저렴한 오피스텔형 기숙사. 외국인 우선 배정. 무료 셔틀버스 운행. 전철 또는 지하철 운행. 넓은 공용 주차장, 상수도, 도시가스, 종말 처리장(폐수,오수), 운동시설,공원, 유수지, 대형마트및 식자재유통,
	다양한 세제혜택이 있었으면 좋겠습니다
	추후, 통일을 가정시 많은 공장들과 제조업들이 파생될 것입니다. 그에 따라 저희 업체는 방지시설을 설계, 제작, 시공하는 업체로서, 이바지하고 싶습니다.
	근로자 안전 및 정치적인 문제로 추후 생산 기반 시설을 회수 하지 못하는 경우가 없도록 해 주셔야 기업들이 마음을 열 수 있지 않을까 합니다.
	인력수급이 가장 중요합니다. 고용인력에 대한 방안도 갖춰지기를 바랍니다
지식산업	북한과의 관계로 산업단지의 이용이 불가능해지는 경우가 없어야 함.
	정부의 지원과 세제 혜택 그리고 ESG 평가에 있어서 영향을 주었으면 함
	군부대의 간섭을 최소화하고 접경외 지역처럼 대우해줄 것
	북쪽 직원 활용, 저렴한 공장 용지 확보, 북쪽 산업에 재생에너지 활용
	안전이 가장 중요하고 사업 지속성
	예통절차 간소화 및 상시 출입가능
정보통신 산업	위치에 대한 불안전성 해소
	비선호 지역의 인력 확충 지원 방안에 대한 구체적인 계획
물류사업	저렴한 부지 임대 또는 분양, RE100 관련 지식, 기술 공유 및 정부의 지원 등등
	물류단지를 위한 교통망 확보
	1. 재생에너지 조달에 어려움이 없을 것 2. 일반산업단지 관리법의 수정이 가능할 것 (금융상품 이용에 문제가 없도록) 3. 입주기업에게 세액공제혜택이 있을 것 등
	안보와 평화가 수반되어야 할거 같습니다

※ 없음/모름/무응답 표기 제외

3. 설문지

접경지역 RE100 산업단지 관련 기업 설문조사

안녕하십니까? LH 토지주택연구원입니다.

RE100 산업단지 조성(경기도 파주시 일원)과 접경지역 활성화 방안과 관련하여, 저희 연구원에서는 민간기업을 대상으로 접경지역 RE100 산업단지에 대한 인식과 현황을 파악하고자 설문조사를 진행하고 있습니다.

※ RE100 산업단지: 생산에 필요한 재생에너지가 공급되고, 관련 정보와 서비스가 원활히 제공되는 산업단지

※ ‘파주시 일원’은 접경지역 중 도시·산업 관련 인프라가 비교적 우수하며, 경의선 축에 위치하여 향후 남북협력에 용이한 입지적 장점을 지님

본 조사내용은 통계법 제33조, 34조에 의거하여 비밀이 철저히 보장되며, 통계분석과 연구목적 이외에는 절대로 사용되지 않습니다. 응답해주신 내용이 소중한 연구 자료로 반영될 수 있도록 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내서 조사에 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 감사합니다.

■ 주관 기관 : LH 토지주택연구원

■ 조사 기관 : (주)GRI리서치 소진원 본부장 (02-6263-6700)

0. 응답자 선정 질문

【문1】귀사는 자발적 재생에너지 100% 캠페인을 뜻하는 RE100에 대해 얼마나 관심이 있으신지요?

전혀 없음	없는 편임	보통	있는 편임	매우 많음
①	②	③	④	⑤
⇒ 조사 종료	⇒ 조사 종료			

【문2】향후 귀사는 경영과 사업에 RE100 관련한 대응을 고려하고 있으신지요?

① 그렇다

② 그렇지 않다 ⇒ 조사 종료

【문3】 귀사는 재생에너지 이용 생산시설 운영을 지원하는 경기도 파주시 일원에 접경지역 RE100 산업단지가 조성되는 경우, 향후 10년 이내 입주 의향이 있으신지요?

전혀 없음	없는 편임	보통	있는 편임	매우 많음
①	②	③	④	⑤
		⇒ I 로 이동	⇒ I 로 이동	⇒ I 로 이.

【문3-1】 (문3에서 ①, ②번 응답, 입주의향이 없는 경우만)

귀사가 접경지역 RE100 산업단지에 입주하지 않으려는 이유는 무엇입니까? 중요한 순서대로 2가지만 선택해 주십시오. 1순위() 2순위()

- ① 근로자 채용에 어려움
- ② 물류비용 증가 등 채산성 부족
- ③ 접경지역의 안보 불안감
- ④ 경영상 확장 및 이전 계획 불필요
- ⑤ 기타()

⇒ 조사 종료

I . RE100 인식

【문1】 귀사가 RE100에 관심을 갖는 목적은 무엇입니까? 중요한 순서대로 2가지만 선택해 주십시오.

1순위() 2순위()

- ① 주주의 요청에 대한 대응
- ② 정부 등의 인센티브 제공
- ③ 부대비용 절감 목적
- ④ 마케팅과 홍보 목적
- ⑤ 고객사의 요청
- ⑥ 기업의 ESG 경영 목적
- ⑦ 탄소배출권 할당 대상기업으로서 대응 목적
- ⑧ 기타()

【문2】 귀사는 경영과 사업 운영에서 RE100 관련한 대응을 어느 정도 하고 있으신지요?

전혀 대응하지 않음	거의 대응하지 않음	약간 대응	많이 대응	매우 많이 대응하는 편임
①	②	③	④	⑤
⇒ II 로 이동	⇒ II 로 이동			

【문2-1】 (위의 문2에서 ③, ④, ⑤를 답하신 경우)

귀사의 RE100 관련한 대응 내용은 무엇인지요?

II. 입주 의향

【문3】 귀사가 접경지역 RE100 산업단지에 입주하고자 하는 이유는 무엇입니까? 중요한 순서대로 2가지만 선택해 주십시오. 1순위() 2순위()

- ① RE100 관련 기반시설 이용 ② 저렴한 부지확보 가능성 ③ 수도권 접근성 양호
④ 향후 북한과 협력에 유리 ⑤ 기타()

【문4】 귀사가 접경지역 RE100 산업단지 입주 시 원하는 기업형태는 무엇입니까?

- ① 단독투자 ② 국내기업과 합작
③ 외국기업과 합작 ④ 기타 ()

【문4-1】 귀사가 원하는 접경지역 RE100 산업단지에 진출하고자 하는 형태는 어떤 것입니까?

- ① 국내 공장 이전 ② 현지 공장 추가(확장) 설립
③ 해외 공장 이전 ④ 기타 ()

III. 사업 참여방식과 투자조건

【문5】 귀사가 접경지역 RE100 산업단지에 진출하고자 할 경우, 공간확보 방식으로 선호하는 것은 어느 것입니까?

- ① 분양 ② 임대 후 분양 ③ 임대 ④ 기타()

【문5-1】 (문5에서 ①번 ‘분양’ 및 ②번 ‘임대 후 분양’ 인 경우만)

귀사가 접경지역 RE100 산업단지에 “분양” 입주 시 토지 분양에 대한 최대 지불가능 가격은 어느 정도입니까? 평(3.3㎡)당 ()만원

【문5-2】 (문5에서 ② ‘임대 후 분양’ 및 ③번 ‘임대’ 인 경우만)

귀사가 접경지역 RE100 산업단지에 “사업장 임대” 입주 시 최대 지불가능 연간 사업장 임대료 가격은 어느 정도입니까? 평(3.3㎡)당 ()만원/년

IV. 기본사항

1. 기업명			2. 업종 번호		
3. 소재지	_____시/도	4. 종업원 수	총(____)명	5. 소유구분	<input type="checkbox"/> 자가, <input type="checkbox"/> 임차
6. 연간 매출액	총 (____) 억원		7. 매출액 중 수출비중	(____) %	
8. 주요 수출지역 (중복선택 가능)	<input type="checkbox"/> 유럽(러시아 제외), <input type="checkbox"/> 북미, <input type="checkbox"/> 중국, <input type="checkbox"/> 일본, <input type="checkbox"/> 동남아시아, <input type="checkbox"/> 러시아, <input type="checkbox"/> 호주, <input type="checkbox"/> (____), <input type="checkbox"/> 해당 없음				
9. RE 100 (또는 K-RE 100) 가입년도	<input type="checkbox"/> 가입 (____) 년 <input type="checkbox"/> 가입예정 (____)년 정도 <input type="checkbox"/> 미정		10. RE 100 달성년도	<input type="checkbox"/> (____)년까지 <input type="checkbox"/> 미정	
11. 온실가스 규제대상	<input type="checkbox"/> 온실가스 배출권 거래제 할당업체 <input type="checkbox"/> 온실가스 목표관리제 대상 <input type="checkbox"/> 해당 없음				
12. 전력 사용량	'23년 기준 연간 전력사용량			(____)MWh	
	재생에너지	설치 용량		(____)kW	
		설치 예정 용량		(____)kW	

※ 기본 현황은 본사를 기준으로 응답해주세요.

1. 업종번호: 아래 한국표준산업분류표의 업종번호 기재(주요 업종 단수 응답)