수시 | 17-03

통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상 : 남북협력 추진과제를 중심으로

A Plan of Land Use for Border Areas between South and North Korea in Preparing for Reunification : Focusing on the Projects for the Inter-Korean Cooperation

강민조 외

KRIHS 국토연구원

수시 17-03

통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상 : 남북협력 추진과제를 중심으로

A Plan of Land Use for Border Areas between South and North Korea in Preparing for Reunification : Focusing on the Projects for the Inter-Korean Cooperation

강민조 외

KRIHS 국토연구원

▪ 연구진

강민조 국토연구원 책임연구원(연구책임)
임용호 국토연구원 연구원
유현아 국토연구원 연구원

▪ 연구심의위원

이상준 국토연구원 선임연구위원
권영섭 국토연구원 선임연구위원
차미숙 국토연구원 선임연구위원
이백진 국토연구원 연구위원
김지혜 국토교통부 행정사무관
류종현 강원연구원 선임연구위원

요 약
SUMMARY

1. 접경지역의 개념 및 인식 전환의 필요성

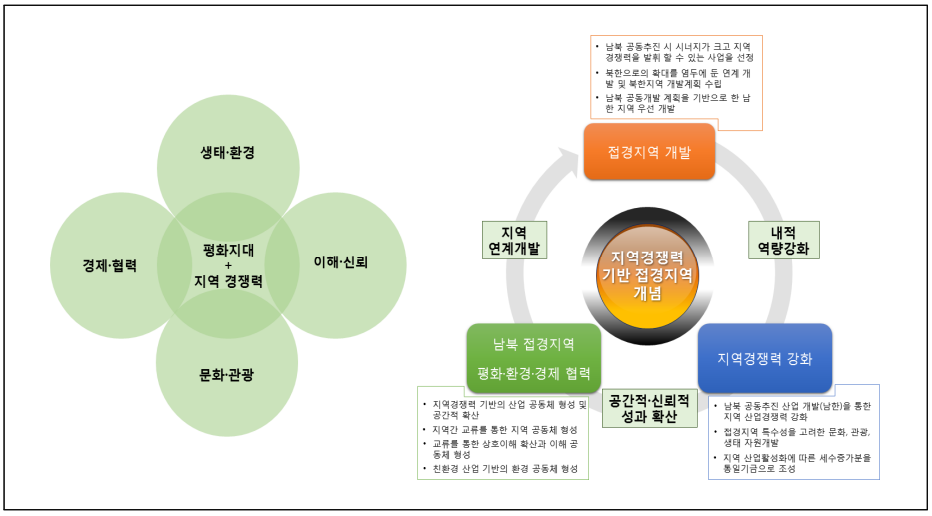
- (문재인 정부의 접경지역 관련 국정과제, 2017.7) 문재인정부는 「한반도 신경제지도 구상[1)]」 및 경제통일 구현, 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전 등을 국정과제로 추진하고자 함
- (기존 접경지역 관련 계획 및 사업) 중앙정부 및 지자체에 의하여 다수의 접경지역 계획 및 관련 사업이 추진 중이거나 계획 중에 있으나 남북관계 및 정치적·군사적 상황 때문에 지속성 및 실효성의 한계가 있음
- (접경지역 관련 사업 재검토 필요) 기존의 다수의 접경지역 관련 계획 및 사업 등이 실효성을 거두지 못하고 있는 실정임
  - 문재인 정부의 한반도 신경제지도 구상 및 접경지역의 발전 정책 등의 기조 하에 기존의 접경지역 관련 계획 및 사업의 재조명이 요구됨
- (접경지역의 종합적 활용방향 설정) 따라서, 낙후된 접경지역의 개발 및 관리를 위해서는 접경지역의 새로운 개념과 인식 하에서 종합적 활용방향을 설정하고 이에 따른 단계별 추진과제를 제시할 필요가 있음
  - 남북접경지역의 평화적 활용을 위하여 갈등과 대치의 공간이 아닌 남북간 신뢰구축을 통한 화해와 협력, 평화의 공간으로 인식의 전환이 필요함
  - 군사적 긴장감이 높은 기존의 접경지역 개념에서 지역의 특수성을 강조하고 새롭게 도약할 수 있는 접경지역의 활용방안을 마련할 필요가 있음

1) 국정기획자문위원회. 2017. 문재인정부 국정운영 5개년 계획(2017년 7월)에 따르면, 국정과제 90의 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현(통일부)의 주요 내용으로 (남북접경지역 발전) 통일경제특구 지정 · 운영, 남북 협의를 통해 남북접경지역 공동관리위원회 설치, 서해 평화협력특별지대 추진 여건 조성

2. ‘평화지대’ 개념 하의 접경지역의 활용방향

- 접경지역의 활용을 위해 국정과제를 기반으로 한 남북간 화해와 상호인정을 위한 ‘평화지대’ 조성과 환경 및 경제공동체 개념을 적용하는 것이 필요
  - 접경지역의 종합적 활용방향은 통일대비 남북교류 및 한반도의 신뢰구축을 위하여 ‘평화지대’ 조성을 기반으로 하여 환경 및 경제 분야에 중점을 둠
  - (평화정착과 지속가능한 국토이용) 남북접경지역의 평화적 활용은 환경의 보전과 군사적 긴장완화를 통한 평화 여건을 조성하는 차원에서 그 의미가 있으며, 접경지역의 지속가능한 국토이용 구상은 통일교류 거점지대로서 접경지역의 역할을 가늠하는데 그 의미가 큼
  - (평화정착과 경제협력 촉진) 북한 당국은 경제적 협력에 있어서는 여전히 소극적이나 장기적 북한 주민의 삶 개선을 위해서는 경제적 협력이 필수적으로 요구
- 지역경쟁력을 고려한 접경지역 이용을 위한 프레임워크로서 접경지역의 새로운 개념은 환경 및 경제공동체를 중심으로 남북간의 협력 및 이해와 동질감 회복에 중점을 두고 있음
- (지역경쟁력 기반의 접경지역) 협력적 남북 접경지역 개발 관련 사업추진의 효과를 극대화하기 위해서는 국가간 협력에 더하여 지역경쟁력 기반의 접경지역 개발을 고려할 수 있음
  - 지역경쟁력 기반의 남북협력은 남북공동 추진 시 시너지가 큰 사업을 선정하고 상황에 따라 남북 접경지역에서 유연한 대응방안을 마련할 필요가 있음
  - 접경지역의 개발을 통해 내적역량을 강화시킴으로써 남북협력의 기반을 조성하고 남북관계 개선수준 및 대북제재의 강도에 따른 점진적 접근 추진 필요
  - 접경지역의 활용방향은 지속가능성에 초점을 맞추어 접경지역 자체 내의 경제적·환경적 경쟁력 기반을 갖출 수 있는 방향으로 추진되어야 함

그림 1 | 남북접경지역 국토이용 활용방향 및 개념



자료 : 연구진 작성.

3. 접경지역의 여건 및 잠재력 분석

- (접경지역의 주요 법률상 규제) 접경지역은 군사시설보호법, 산지관리법, 백두대간 보호에 관한 법률, 산림보호법, 농지법 하에 토지이용, 건축, 경제활동, 기반시설, 관광문화시설, 개발 등 분야에서 규제가 이루어짐
  - 이는 접경지역 낙후의 가장 큰 요인으로 작용하며, 경제적 불이익, 주민생활 환경의 질 저하 등으로 지역 주민에게 피해를 주고 있음
- 따라서 접경지역 지원 특별법의 개선 및 독립적인 특별법 제정을 통해 접경지역 개발의 규제 개선을 위한 법·제도적 차원의 노력이 요구됨
  - 남북 국내법 적용을 최소화하면서 지역의 특수성을 고려한 자치적 개발 및 관리를 위한 남북평화협력지대 조성 관련 특별법 제정 등의 제도 마련이 시급

• 남북접경지역의 활용 및 추진사업 구상을 위하여 기회요인 및 잠재력 분석

- 남북접경지역의 관심 증대, 풍부한 생태자원, 2차·3차 산업 연계를 위한 다양하고 풍부한 1차 산업 특산물 보유, 한반도의 허리로써 지정학적 위치 및 잠재적 역할 등의 기회요인 및 잠재력 분석

• 남북접경지역의 여건분석과 잠재력 분석을 통해서 접경지역의 활용방향을 설정하고 이에 따른 추진과제 제시

- 대북제재 및 법·제도적 여건분석을 통한 실질적 교류협력 추진과제 도출

- 개발기회 제한으로 인한 정주기반 미약 여부, 지역특화산업 및 전략사업 부재, 기초 인프라 부족, 접경권 발전 계획 및 제도의 실효성 등 검토

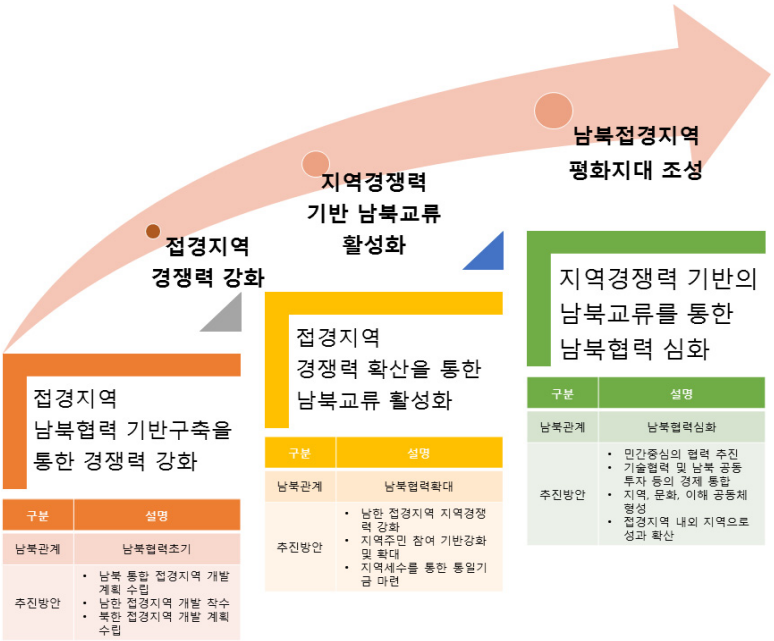
그림 2 | 접경지역 개발 및 남북협력 사업을 위한 잠재력 분석

자료: 행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안). p.105; 손기웅 외. 2014. '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안. p.29; 연구진 의견수렴을 통한 요약 및 재작성

4. 접경지역의 단계별 추진전략 및 추진과제(안)

- 접경지역의 활용방향에 따라 제시한 8개의 우선 추진과제를 단계별로 제시
  - (1단계: 남북협력초기단계) 북핵문제 해결 및 남북관계가 개선되기 이전에는 낙후된 우리측 접경지역 개발을 통해 남북협력 기반 조성
  - (2단계: 남북협력확대단계) 남북대화의 재개 및 남북관계 진전에 따른 남북교류 사업을 추진
  - (3단계: 남북협력심화단계) 북핵문제 해결에 따라 남북한 접경지역 간 교류 심화, 전면적 교류를 목표로 한 남북교류협력 사업을 추진

그림 3 | 접경지역의 단계별 추진방안



자료 : 연구진 작성.

표 1 | 접경지역의 단계별 우선 추진과제(안)

국토이용 추진과제	조성가능 접경지역	문재인정부 국정과제
남북 공동시장 조성사업	• (농산물) 대성동(남측)-기정동(북측) 마을(초기)-파주, 철원, 개성지역 등 확대 • (수산물) 교동도 등	90. 한반도 신경제지도 구상 (남북한 하나의 시장)
동해·DMZ환경·관광벨트 조성	• 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트 구축 • DMZ를 생태·평화안보 관광지구 개발	90. 한반도 신경제지도 구상 (DMZ환경·관광벨트)
통일특구 조성	• (경제특구) 경기서북부 및 인천 일부지역	90. 한반도 신경제지도 구상 (남북접경지역의 발전)
남북연결 인프라 조성 및 업그레이드 사업	• 경의선, 동해선 재개 및 확대, 도로 공사 등 • 동서녹색평화도록, 서해평화도로 등	90. 한반도 신경제지도 구상 93. 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전
남북경협사업 재개 및 확대·발전(개성공단, 금강산 관광사업 등)	• 개성공단 및 금강산관광 배후지역을 시초로 파주, 연천, 인천과 연계 확대발전	90. 한반도 신경제지도 구상 (남북경협재개)
황폐산림 녹화사업	• 개성-DMZ북중접경지역- 북한전역 확대	90. 한반도 신경제지도 구상 (DMZ환경·관광벨트)
DMZ 평화의 강 조성 등 자연환경보전 협력사업	• 임진강 및 북한강 유역에서 확대 발전	90. 한반도 신경제지도 구상 (DMZ환경·관광벨트)
녹화사업을 통한 농업협력단지 조성사업	• 대성동(남측)-기정동(북측) 마을(초기)-파주, 철원, 개성지역 등 확대	93. 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전

자료 : 연구진 작성.

5. 정책방안

- (접경지역의 종합계획 수립) DMZ를 포함한 남북 접경지역 공간을 종합적, 체계적으로 개발, 관리하고 평화지대 조성을 위한 기본방안 마련이 요구
  - 친환경적 남북 접경지역 국토이용을 위하여 난개발 방지, 지뢰제거 등을 포함한 계획적이고 체계적인 공간 이용 추진계획 수립 요구
- (남북관계와 접경지역의 특수성을 반영한 제도 마련) 남북협력을 통한 국토개발 측면에서 기존의 '접경지역 지원 특별법'을 개선
  - 기존의 국내법 보다는 남북 접경지역 개발 및 관리를 위한 별도의 특별법 제정 등 지역의 특수성을 고려한 제도 마련이 시급
- 범부처적 접경지역 개발 및 관리 추진방안 및 부처별·지자체별 접경지역 추진체계 구축 방안을 마련
  - 접경지역의 개발지구 및 관리지구 선정을 위해서는 접경지역 관련 부처간·지자체간 협력체계 구축 또는 범부처 차원의 별도의 추진체계 및 협력체계 구성이 요구
- 접경지역의 개발과 남북협력 사업의 실행을 위해서는 민관협력을 통한 소요재원 조달방안 마련이 요구됨
- (남북관계 개선에 따른 대북제재의 단계적 완화) 북핵문제 해결 및 남북관계 개선을 통해 남북화해분위기를 조성하고 더 나아가 남북협력에 따른 대북제재의 단계적 완화가 필요함
- 그럼에도 불구하고 국제사회의 대북제재 기조에 부합한 남북접경지역 이용방안 마련도 필요함
  - 한반도 차원의 경제 및 환경협력을 통한 남북접경지역의 활용방안이 필요하나 국제사회의 일원으로서의 책임과 의무를 다하기 위한 국제사회의 대북기조의 흐름에 공조할 필요가 있음

차 례

CONTENTS

요 약 i

제1장 연구의 개요

1. 연구 배경 및 목적 3
2. 연구 범위 및 방법 7
3. 선행연구검토 및 차별성 9
4. 연구의 기대효과 12

제2장 남북접경지역 여건분석

1. 남북접경지역 개념 및 활용가능성 17
2. 남북접경지역 환경·제도적 여건분석 27
3. 접경지역 잠재력 분석과 시사점 38

제3장 남북접경지역 국토이용 관련 계획 및 사업 실태분석

1. 남북접경지역 관련계획 현황 45
2. 남북접경지역 관련사업 현황 50
3. 남북접경지역 협력사업 평가 및 시사점 57

제4장 남북접경지역의 협력 추진과제

1. 남북접경지역 활용을 위한 추진과제 ····· 65
2. 과제별 추진방안 ····· 70

제5장 결론 및 정책제언

1. 연구의 결론 및 정책제언 ····· 91
2. 연구의 성과와 향후과제 ····· 94

참고문헌 ····· 97
SUMMARY ····· 101
부록 ····· 105

CHAPTER 1

연구의 개요

1. 연구 배경 및 목적 | 3
2. 연구 범위 및 방법 | 7
3. 선행연구검토 및 차별성 | 9
4. 연구의 기대효과 | 12

CHAPTER 1

연구의 개요

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구의 배경

□ **(문재인 정부의 국정과제, 2017.7) 문재인정부는 접경지역과 관련하여 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현, 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전 등을 국정과제로 추진하고자 함**

- (한반도 신경제지도 구상[1]) 문재인 정부 대북정책의 핵심은 「한반도 신경제지도 구상」으로 대표되는 남북 경제통합이며 동해와 서해, 중부 권역별로 북한과 경제협력을 실시함으로써 남북한을 하나의 시장으로 만드는 구상임[2]

  - 지난 4년간 남북관계는 남한의 일관된 정책 추진 결여와 북한의 군사적 도발 등으로 경색 국면이 지속된 상황이나 문재인 정부의 남북관계는 비정치적 분야인 민간교류와 인도적 지원에서 출발할 것으로 예상[3]

  - 남북이 군사적으로 대치하는 경계로서의 선이 아닌 발상을 전환하여 공동의 이익을 도모할 수 있는 면으로 합의와 실현, 지속가능성에 주목

- (서해평화협력특별지대 조성) 문재인 대통령은 안보 불안으로 인한 인천의 잠재력 발휘의 한계가 있다고 보고 인천·개성·해주를 잇는 황해권 경제블록 구축을 목표로 하고 있음

---

1) 국정기획자문위원회. 2017. 문재인정부 국정운영 5개년 계획(2017년 7월)에 따르면, 국정과제 90의 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현(통일부)의 주요 내용으로 (남북접경지역 발전) 통일경제특구 지정 · 운영, 남북 협의를 통해 남북 접경지역 공동관리위원회 설치, 서해평화협력특별지대 추진 여건 조성

2) 미리보는 국정(2) 외교안보. 민간교류 재개 바탕으로 '경제통일' 변수 많아 긴 호흡 필요. http://news.khan.co.kr (최종접속날짜: 2017. 07.12)

3) 미리보는 국정(2) 외교안보. 민간교류 재개 바탕으로 '경제통일' 변수 많아 긴 호흡 필요. http://news.khan.co.kr (최종접속날짜: 2017. 07.12)

□ **(기존 접경지역 관련 계획 및 사업) 지금까지 중앙정부 및 지자체에 의하여 다수의 접경지역 계획 및 관련 사업은 추진 중이거나 계획 중에 있음**

- 그러나, 기존의 접경지역 및 대북관련 사업들은 남북간 관계 및 정치적·군사적 상황에 의하여 실효성의 한계를 드러내고 있는 실정임

- 북핵문제 및 남북관계의 악화로 인하여 준비단계에 머물러 있거나 추진 및 실행 중이던 개성공단 및 금강산관광사업들은 중지된 상태임

□ **(문재인 정부의 국정과제로 인하여 접경지역 관련 사업 재검토) 기존의 다수의 접경지역 관련 계획 및 사업 등이 실효성을 거두지 못하고 있으므로 기존의 접경지역 관련 계획 및 사업의 재검토가 요구됨**

- 즉, 문재인 정부 정책이 기존의 사업이나 계획 등을 기반으로 하여 실효성 있는 정책성과를 이루기 위해서는 국정과제의 추진 틀에서 기존 사업이나 계획 검토가 필요함

- 더 나아가, 기존의 접경지역 관련 계획이나 사업 등이 실효성을 거두기 위해서는 접경지역의 종합적 활용방향을 설정 및 그에 따른 단계별 추진전략 및 우선순위 추진과제를 제시할 필요가 있음

□ **(접경지역의 종합적 활용방향 설정) 따라서, 낙후된 접경지역의 개발 및 관리를 위해서는 접경지역의 새로운 개념과 인식 하에서 종합적 활용방향을 설정 및 이에 따른 단계별 추진과제를 제시할 필요가 있음**

- (접경지역의 새로운 개념 및 인식의 전환) 무엇보다도 실효성 있는 접경지역의 계획 및 사업추진을 위해서는 접경지역에 대한 새로운 인식이 필요한 "평화지대화" 개념을 기반으로 한 환경 및 경제 분야에 중점을 두어 남북접경지역의 활용방향에 적용

- ('평화지대화') 종합적 접경지역 활용방향은 통일이후 남북한의 관문의 역할이 가능하도록 남북한의 지역적 특성 및 여건을 고려한 통일대비 접경지역의 지역경쟁력 기반 조성 마련이 요구

- 한반도가 직면해 있는 북핵문제 등의 상황에서 남북간 긴장을 완화시킬 수 있는 평화를 견인하고 조성하는 지대(김영봉 외, 2009)로서 접경지역을 남북간 신뢰구축의 협력지대로 바라보는 인식 전환이 필요

- 남북접경지역의 평화적 활용을 위하여 갈등과 대치의 공간이 아닌 남북간 신뢰구축을 통한 화해와 협력, 평화의 공간으로 인식의 전환이 필요함

• (환경 및 경제) 기존의 접경지역의 개념 및 관련 제도 하에서는 정치적 문제가 해소되지 않는 한 개발은 어려우며 개발이 추진된다고 할지라도 정치적 상황에 의해 지속적으로 영향을 받게 됨

• 따라서, 정치적·군사적 영향을 가장 덜 받는 환경 분야와 함께 남북간 상호이익이 가능한 경제적 측면에 중점을 둘 필요가 있음

□ **(내적역량 강화를 통한 실효성 있는 접경지역 계획수립 필요) 실효성 있는 접경지역 관련 계획 및 사업 추진을 위해서는 남측 접경지역의 지역경제 개발을 통해 남북교류 기반 조성 및 역량을 강화시킬 필요가 있음**

• 실제로 북핵문제 및 남북관계의 악화로 인하여 남북간의 교류가 단절된 현시점에서는 대북제재 등의 법·제도적 규제로 인하여 기존의 계획 및 사업은 실효성을 거두기가 어려운 상태임

• 따라서, 남북관계가 개선되면서 남북교류가 원활하게 진행되기 위해서는 남측 접경지역 자체가 내적역량 강화를 통한 준비가 되어있어야 함

□ **(접경지역 활용방향에 따른 남북관계에 따른 단계별 추진과제) 실효성 있는 접경지역 계획 및 사업을 위해서는 접경지역의 법·제도 규제, 대북제재 및 잠재력분석을 통해 접경지역의 활용방향에 따른 단계별 추진과제를 제시할 필요가 있음**

• 접경지역의 실효성 있는 사업 추진을 위해서는 ① 남북관계 개선 이전에는 접경지역의 개발규제를 완화시켜서 접경지역의 내적역량 강화를 통한 통일기반조성을 마련하고(남북협력초기단계)

- ② 남북대화가 재개되고 남북관계가 개선되기 시작한 이후에는 남북제재를 어느 정도 완화시켜 남북접경지역간의 남북교류 시작 및 남북교류 활성화 기반을 마련하고(남북협력확대단계)

- ③ 북핵문제 해결 및 남북관계가 개선되면 대북제재를 좀 더 완화시켜서 남북 접경지역을 넘어선 남북 전역간의 남북교류를 확대시키는(남북협력심화단계) 남북관계 개선에 따른 과제의 단계별 추진방안을 제시하고자 함

2) 연구의 목적

□ 본 연구는 접경지역의 활용방향을 제시하고 남북관계 및 개선정도에 따라 접경지역 경쟁력 강화 및 교류협력을 위한 우선순위 추진과제를 제시하고자 함

- 접경지역을 평화와 화해 공간으로 바라보는 새로운 인식하에서 남북간의 환경·경제공동체를 위한 공간으로서 접경지역의 개념 및 활용방향을 제시

- 또한, 기존의 접경지역 관련 계획 및 사업 검토를 통해서 문재인 정부 국정과제와 관련 있는 사업을 선정한 후,

- 접경지역 개발을 기반으로 한 남북협력 추진과제를 단계별 접근 개념을 통해 접경지역의 효율성 있는 계획 및 사업이 이루어지도록 함

  - ① 1단계: 남북협력초기단계에서는 남북관계 개선 이전에 접경지역의 지역경쟁력 강화를 통한 내적역량 강화 및 통일기반 조성 마련, ② 2단계: 북한의 핵문제 해결 및 화해기반 조성이 마련된 남북협력확대단계, ③ 3단계: 국내외 대북제재가 완화된 후의 남북협력심화단계

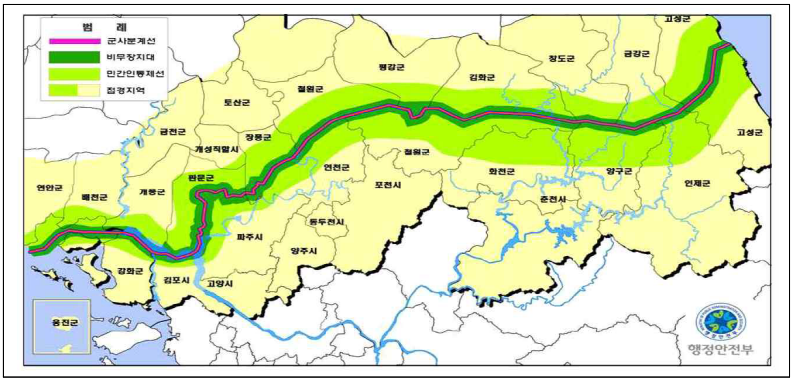
2. 연구 범위 및 방법

1) 연구의 범위

□ 공간 범위

- 연장 248km의 DMZ(면적 907㎢)를 포함한 남북한 접경지역[4)]

그림 1-1 | 남북접경지역의 공간적 범위



자료: 행정안전부. 2011. 접경지역 발전종합계획. p3.

□ 내용적 범위

- 접경지역의 여건분석
  - 접경지역의 새로운 개념 및 인식의 전환에 따른 접경지역의 활용방향 설정
  - 접경지역의 자연·인문 환경적 여건분석, 접경지역의 법·제도적 여건분석, 대북제재 검토, 접경지역 활용을 위한 잠재력 분석
  - 접경지역의 활용 잠재력 및 여건분석을 통한 시사점 도출
- 통일대비 기존의 남북접경지역 관련 계획 및 사업 검토
  - 기존 남북 접경지역 관련 계획 및 사업을 통해서 문재인 정부 국정과제 관련성 있는 계획 검토

4) 북한: DMZ북방 22km까지의 11개 시·군을 포함한 연안군, 백천군, 개풍군, 개성시, 장풍군, 철원군, 평강군, 김화군, 창도군, 금강군, 고성군; 남한: 15개 시·군을 포함한 인천(강화군, 옹진군), 경기(파주시, 김포시, 고양시, 연천군, 양주시, 동두천시, 포천시), 강원(철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 춘천시 일부) (행정안전부. 2011. 접경지역 발전종합계획)

- 기존의 남북접경지역 협력사업 평가를 통해서 시사점 도출

• 남북접경지역의 활용방향에 따른 협력 추진과제 제시

- 남북접경지역의 활용방향에 따른 협력 추진과제 및 추진과제의 단계별 추진방안 및 그에 따른 추진과제 제시

• 통일대비 남북접경지역의 경쟁력 강화 및 활용을 기반으로 한 남북협력 촉진을 위한 정책제안

2) 연구의 방법

□ 문헌연구 및 인터넷 조사

• 남북접경지역 관련 정부부처 및 연구기관에서 수행되었던 계획, 제도, 사업 실태분석을 위한 관련 문헌 및 인터넷 조사

• 남북접경지역의 여건 및 잠재력 분석을 위한 관련 문헌 조사

• 남북접경지역의 개념 및 활용방향 설정을 위한 문헌 조사

□ 전문가조사

• 남북접경지역 활용을 위한 잠재력 분석

- 남북접경지역의 활용방향 및 추진과제의 실효성 검토

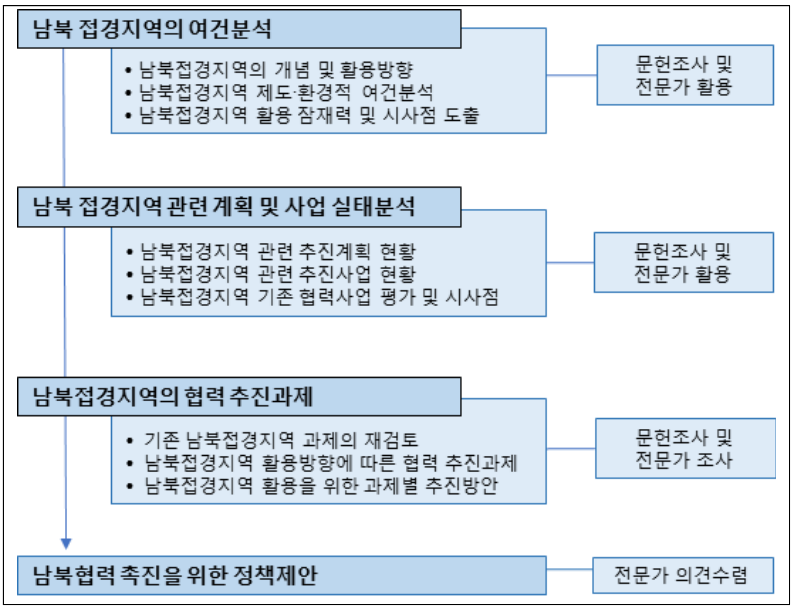
• 외부 전문가 의견수렴

- 남북접경지역의 활용방향 및 추진과제 제시를 위한 의견수렴

- 남북접경지역의 활용방향에 따라 선정한 과제의 단계별 추진방안

- 통일대비 접경지역의 내적 역량 강화 및 활용을 기반으로 한 남북협력 촉진을 위한 정책방향 의견수렴

그림 1-2 | 연구흐름도



자료 : 연구진 작성.

3. 선행연구검토 및 차별성

1) 선행연구 현황

□ 접경지역 특화산업 육성방안 관련 연구

- 접경지역 시장·군수 협의회(2011)는 접경권 초광역계획과 연계한 지역특화산업 육성방안을 마련하기 위하여 10개 시군지역을 대상으로 여건분석 및 잠재력 분석을 통해 초광역개발권 기본구상과 연계한 지역특화산업 및 전략사업을 발굴함

□ 접경지역의 평화생태적 이용방안 연구

- DMZ를 포함한 접경지역의 평화·생태적 이용방안 구상을 위하여 손기웅 외(2014)는 접경지역의 환경공동체, 경제공동체, 문화공동체 형성방안을 제시함

□ 접경지역 규제관련 연구

- 접경지역의 낙후된 지역경제 활성화 및 통일대비 지역발전 도모를 위하여 접경지역 시장·군수 협의회(2015)에서는 규제 현황 및 실태분석을 통해서 과도한 접경지역 규제정책의 개선방안을 제시함

□ 접경지역지원 평가 및 개선방안 관련 연구

- 접경지역 지원의 목표달성 평가를 위하여 김재한(2016)은 기존의 접경지역 계획의 운용실태 평가 및 남북관계 변화에 따른 접경지역 지원 개선방안 제시

2) 본 연구의 차별성

□ 본 연구는 통일대비 남북접경지역의 특수성 및 경쟁력을 고려한 접경지역의 활용방향 및 남북협력 추진과제 제시(<표 1-1> 참조)

- 선행연구들은 접경권 지역특화 산업 육성방안, 접경지역의 평화·생태적 이용방안 및 낙후된 경제 활성화를 위한 규제해소 및 지역지원 개선방안, 남북접경지역 지원 개선방안을 제시하고 있으나

- 접경지역의 개념 설정 및 새로운 문제 인식에 따른 지역적 특수성 및 독립성을 반영한 종합적이고 실효성 있는 접경지역 활용방향을 제시하고 있지 못하므로

- 본 연구는 통일대비 실효성 있는 접경지역의 정책지원을 위하여 접경지역의 활용방향에 따른 추진과제를 제시하고자 함

□ 통일대비 접경지역의 경쟁력 강화 기반 조성 및 협력 잠재력을 고려한 남북협력 추진과제의 단계별 추진방안 제시

- 본 연구는 통일대비 접경지역의 평화적 활용을 기반으로 지역적 특수성을 고려한 접경지역의 활용방향 및 남북협력 과제의 단계별 추진방안을 제시함으로써 접경지역의 종합적 활용방안 마련

표 1-1 | 주요 선행연구 및 본 연구의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 접경권 초광역계획과 연계한 지역특화산업 육성 방안 • 연구자(년도):접경지역시장·군수협의회(2011) • 연구목적: 접경권 10개 시·군의 지역여건, 산업구조 및 잠재력 분석을 통해 초광역개발권 기본구상과 연계한 지역특화산업 및 전략사업 발굴	• 문헌조사 및 관련계획 분석 • 자연·인문환경 및 산업구조 분석 • 해외 유사 사례분석 • 지역주민·공무원 및 관련 전문가 대상 설문조사	• 접경권 여건분석 • 접경권역 잠재력 도출 및 지역특화발전 목표와 전략제시 • 접경권 전략사업, 연계협력사업, 시·군별 특화산업 및 전략사업 구상 • 행·재정 지원방안 마련
	2	• 과제명: '그린 데탕트'실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안 • 연구자(년도): 손기웅 외(2014) • 연구목적: 접경지역을 중심으로 하는 환경공동체, 경제공동체, 문화공동체 형성방안 제시	• 문헌조사 • 그린데탕트 SWOT분석 • 전문가 자문회의 • 국내·남북·국제차원의 스토리자원 발굴 및 문화콘텐츠 개발 로드맵	• 그린데탕트의 개념과 기본방향 • 북한의 그린 대외협력 동향 및 시사점 도출 • 그린데탕트에 입각한 분야별 남북 협력방안 제시 • 그린데탕트 추진을 위한 법·제도적 준비
	3	• 과제명: 접경지역 규제해소 연구 • 연구자(년도):접경지역시장·군수협의회(2015) • 연구목적: 접경지역의 낙후된 지역경제를 활성화하고 통일대비 지역발전을 도모하기 위하여 필요한 불합리하고 과도한 규제의 합리화를 위한 각종 지원체제 제시	• 문헌조사 및 전문가 자문 • GIS 공간분석 및 통계자료 분석 • 주민 설문조사 • 접경지역 관련 외국사례 조사를 위한 현장답사 • 규제 개선방안 및 실행방안 구체화를 위한 종합분석	• 접경지역 규제의 역사적 배경 및 개선 필요성 • 접경지역 규제의 현황과 실태분석 • 접경지역 규제의 유형구분 및 피해사례 조사 • 접경지역 규제정책의 개선방안 제시 • 접경지역지원특별법 개정(안) 제시
	4	• 과제명: 접경지역 지원의 목표달성 평가 • 연구자(년도): 김재한(2016) • 연구목적: 기존의 접경지역종합 계획에 의거한 지원현황 및 지역효과를 파악하고 남북관계의 변화에 따른 개선방안 검토	• 통계자료 분석 • 접경지역 변화추세 분석 • 지자체 지원효과 및 자체 평가결과 비교 분석	• 접경지역종합계획 운용실태 평가 • 접경지역 변화추세 분석 • 접경지역 지원 평가 • 남북관계 변화에 따른 지원 개선방안 제시
본 연구		• 과제명: 통일대비 남북 접경지역의 국토이용 구상 • 연구목적: 통일대비 접경지역의 평화적 활용을 기반으로 지역적 특수성 및 경쟁력을 고려한 접경지역의 활용방향 및 추진과제를 제시하고자 함	• 문헌연구 및 인터넷 조사 • 실무자 및 전문가조사 • 남북 접경지역의 종합적 국토이용 방향설정 • 외부 전문가 의견수렴	• 접경지역의 새로운 개념 및 인식의 전환을 통해 활용방향 설정 및 추진과제 제시 • 기존의 남북접경지역 관련 계획 및 사업 현황조사를 통한 실태분석 • 남북접경지역 여건분석 • 접경지역의 활용을 위한 단계별 계획 및 추진과제 제시 • 통일대비 남북접경지역의 경쟁력 강화 및 활용을 기반으로 한 남북협력 촉진을 위한 정책제안

자료 : 연구진 작성.

4. 연구의 기대효과

1) 정책적 기대효과

□ (한반도 신경제지도 구상 실행) 경제에 신성장동력을 제고하기 위한 정부의 한반도 신경제지도 구상 실행을 위하여 동해·DMZ환경·관광 벨트를 중장기적으로 조성하고자 하는데 정책 수립에 기여 가능

□ (서해 평화협력특별지대 조성) 인천~개성공단~해주까지 연결하는 삼각축을 중심으로 황해권 경제블록 구축을 통한 「서해평화협력벨트」 조성[5)]

그림 1-3 | 문재인 대통령 통일공약 및 서해평화협력특별지대 조성 계획

자료: 문재인 대통령 통일공약(上)
(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201705142229015&code=910302) (최종접속날짜:2017.7.30.)
서해평화협력특별지대 조성계획(下)(http://blog.naver.com/camuspark/50101812743) (최종접속날짜: 2017.7.30.)
http://www.g-feed.com (최종접속날짜: 2017.7.30.)

5) 인천, 환황해권 경제교통 중심도시로 거듭나다. http://nos0422.blog.me/221054947170 (최종접속날짜: 2017.7.20.)

□ (문재인 정부 5.24 대북제재조치의 유연적 적용[6]) 북한의 천안함 피격에 대응해 개성공단과 인도적 목적을 제외한 북한과의 모든 인적·물적 교류를 금지한 2010년 5·24 대북 제재조치를 유연하게 적용

- 5·24조치는 ①개성공단을 제외한 남북교역 중단, ②북한 선박의 우리 해역 운항 불허, ③개성공단과 금강산 제외 방북 불허, ④북한에 대한 신규투자 불허, ⑤인도적 지원을 제외한 대북지원 사업 보류 등을 뼈대로 함

□ (통일대비 지속가능한 국토발전) 접경지역의 경쟁력 강화를 통해 통일조성 기반을 마련함으로써 통일이후 국가 경쟁력 강화에 기여

- 접경지역의 경쟁력을 강화시킴으로 남북관계 개선에 따른 지속가능한 활용방향 설정 및 추진과제 제시를 통해 통일이후 한반도의 국가 경쟁력 강화와 균형발전에 이바지

2) 경제적·사회적 기대효과

□ (통일대비 국가정책 기반마련 기여) 통일대비 단계적 남북 접경지역의 지구계획 수립 및 정책지원 기반마련을 위한 기초연구로 활용 가능

□ (남북 공동체 기반 조성) 남북협력을 통한 접경지역의 활용방안 마련을 통해서 남북 주민간 동질성 회복 및 삶의 질 개선을 위한 교류협력을 추진하고 남북교류협력 추진역량 강화를 위한 기틀을 마련할 수 있음

□ (평화통일 역량 강화) 접경지역의 활용방향 제시 및 우선 추진과제를 기반으로 참여와 소통, 민·관 협업을 통한 평화통일 공감대 확산을 위한 통일 브랜드화, 분단 상황에 대한 국제적 관심 확대에 기여 가능함

□ (소외지역 지원 확대) 접경지역의 활용방향을 통해서 낙후지역 활성화를 위한 지구선정 및 사업공모 등을 통해 낙후지역 활성화를 위한 지역개발 사업에 공모함으로써 소외지역 지원 확대가 가능하리라 봄

6) 통일부 "남북 민간교류 유연 검토"…5·24조치 유연화. 연합뉴스 2017.5.22. 기사 http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2017/05/22/(최종접속날짜: 2017.7.20)

CHAPTER 2

남북접경지역 여건분석

1. 남북접경지역 개념 및 활용가능성 | 17
2. 남북접경지역의 환경·제도적 여건분석 | 27
3. 접경지역 잠재력 분석과 시사점 | 38

CHAPTER 2

남북접경지역 여건분석

1. 남북접경지역 개념 및 활용가능성

1) 남북접경지역의 개념

□ **(기존 접경지역의 정의) 접경지역은 군사시설과 규제의 영향으로 거주 및 개발 제한으로 인하여 과소한 인구밀도와 낙후된 지역적 특성을 지니고 있음**

- 접경지역의 정의는 '국경의 인접으로 인하여 정치, 경제, 사회, 문화 등의 분야에서 상이한 정치적 지배체제 하에서 인접국가와의 역학관계에 있는 국토의 변방지역'(행정자치부, 2017. p.11)

- 기존의 접경지역의 의미는 정치적·군사적 영향으로 인하여 부정적인 의미가 강하였으므로 대립과 갈등이 아닌 화해와 협력을 위한 공간의 장으로서 접경지역의 새로운 인식 및 접경지역의 특수성을 고려한 새로운 개념이 요구

□ **(접경지역의 새로운 인식) 통일대비 한반도 미래를 위한 남북 접경지역의 역할과 이에 따른 추진방안을 위한 남북 접경지역에 관한 새로운 문제인식이 필요함**

- 현재 한반도가 직면한 상황에서 남북간 긴장을 완화시킬 수 있는 평화를 견인하고 조성하는 지대(김영봉 외, 2009)로서 접경지역을 남북간 신뢰구축의 협력지대로 바라보는 인식 전환이 필요

  - 예를 들어, 서해연안 접경지역의 경우 대립의 경계선인 NLL이 아닌 전략적 협업의 장으로서 한반도뿐만 아니라 동북아에서의 평화정착과 공동번영의 장으로 인식

- 타 지역과 비교하여 낙후된 경기도, 강원도, 인천광역시 접경지역의 개발을 통해 지역발전 요구에 부응할 필요가 있음
  - 접경지역의 각종 규제와 제약의 완화 및 폐지, 지역발전과 번영의 기반을 마련함으로써 통일이후 남북한 공간적 연계를 위한 지역경쟁력 확보 방안 마련 요구
- 통일이후 남북한 지역간 이기주의를 극복하고 상호 연계를 기반으로 하여 상생할 수 있도록 생산 및 교역을 통한 남북경협뿐만 아니라 해양 및 육지의 공동 개발 및 관리, 관광과 문화 생태계 조성, 자연과 역사의 보전, 지역 및 주민간 인적자원 교류 등을 통해서 남북통합의 기반 마련 및 지역경쟁력 확보

□ **(접경지역의 특수성을 고려한 새로운 개념) 접경지역의 특수성을 강조한 새롭게 도약하고 발전할 수 있는 새로운 개념을 부여하여 독립하에서 개발 및 관리할 수 있는 국토이용 방안을 마련할 필요가 있음**

- 기존의 접경지역의 개념 및 관련 제도 하에서는 정치적 문제가 해소되지 않는 한 접경지역 개발은 어려우며 개발이 추진된다고 할지라도 정치적 상황에 의해 지속적으로 영향을 받게 됨
- 따라서, 기존의 군사적·정치적 공간의 개념에서 탈피하여 지역의 특수성 및 장점을 활용하여 지역발전의 기회로 작용할 수 있는 효과를 누리기 위한 공간의 개념으로 전환시킬 필요가 있음
- 이를 위하여, 접경지역 자체 내의 지역경쟁력을 강화시킴으로써 통일대비 갈등과 대치의 공간이 아닌 평화와 화해의 공간이 될 수 있는 기반조성이 요구
- 즉, 본 연구에서는 ① 남북협력초기단계에는 접경지역의 지역 내 자체경쟁력 강화, ② 남북협력확대 단계, ③ 남북협력심화 단계로 구분하여 그에 따른 접경지역의 활용방향 및 추진과제를 고려해보고자 함

□ **접경지역의 종합적 활용방향은 통일대비 남북교류 및 한반도 신뢰구축 기반 조성을 위한 '평화지대' 조성에 기반하여 환경 및 경제 분야에 중점을 둠**

- (평화지대[1]) 한반도의 신뢰구축을 위하여 남북 접경지역의 평화지대화 조성이 필요하며, 그 중 DMZ를 포함한 남북접경지역의 지속가능한 종합적 단계별 활용방안이 요구
  - 남북접경지역 국토를 종합적 활용 및 보전 및 평화정착을 위한 기반 구축
  - 남북의 생태, 문화, 역사자원을 활용한 남북 교류협력을 통해서 남북 신뢰회복의 장이 될 수 있는 평화의 공간 조성
- (환경·경제) 남북간 화해와 상호인정을 기반으로 하여 서로가 필요한 분야에서 교류협력을 하면서 그 우선 분야를 환경과 경제를 중점분야로 둠(손기웅 외, 2014, p.16)
  - 한반도의 통합정책을 추진하여 상호신뢰·협력을 통한 평화적 기반을 구축하고 모든 국가들이 시급하게 필수적으로 해결해야 할 환경문제에 주목
  - 상대적으로 정치성이 약한 환경문제를 교류협력을 위한 동력으로 주목
  - 한반도 차원에서 통합정책의 추진을 통해 정치·군사공동체, 경제공동체, 문화공동체, 환경공동체 형성을 추진

□ **(평화를 기반으로 한 그린한반도) 접경지역과 관광지역을 연계함으로써 한반도의 생태·환경·관광(환경·경제공동체)의 그린한반도 실현 방안 모색**

□ **(접경지역의 종합적·단계적 활용방안) 본 연구에서는 '그린 데탕트'의 경제 및 환경공동체의 개념에서 더 나아가 접경지역 자체 내의 지역경쟁력 마련을 기반으로 한 종합적·단계적 활용방안 제시**

---

1) 평화지대 정의: "정치적 군사적 긴장 지역에서 평화를 조성하는 동시에 이를 기반으로 평화분위기 고조를 위하여 의도적으로 설치되는 국가 정책적 공간"(손기웅 외. 2009. 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅰ): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구. p.19)

- 접경지역의 활용방안은 남북관계 개선 및 대북제재 수준, 북핵문제 해결 과정에 따라서 단계적으로 확대해 나가야 할 뿐만 아니라 접경지역 자체 내에서의 경쟁력 또한 기반이 되어야 함

- 중앙정부 주도의 남북경협이 추진될 수 있는 화해분위기 조성 및 조건이 갖추어질 때까지 접경지역 자체 내의 경쟁력 확보를 갖추고 있어야 함

  - 문재인정부 국정운영 5개년 계획(2017.7)[2]의 100대과제에 따르면, 국정과제 93의 '남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전의 주요 내용으로 교류협력 네트워크 확대 및 내실화, 지자체와 민간단체의 자율적인 활동 공간 확보 지원' 등 추진

- 접경지역의 활용방향은 지속가능성에 초점을 맞추어 접경지역 자체 내의 경제적·환경적 경쟁력을 기반을 갖출 수 있는 효율성이 큰 방향으로 추진

- 남북 상호간의 이해 및 이득이 공유하는 분야에서 추진되어야 하며, 지속화의 동력 창출이 가능해야 함

- 남북협력사업이 일회성으로 끝나는 것이 아니라 확대 가능한 사업 발굴이 이루어져야 함

□ **(지역경쟁력 기반의 접경지역 전략적 접근) 협력적 남북 접경지역 개발 관련 사업추진의 효과를 극대화하기 위해서는 국가간 협력에 더하여 지역경쟁력 기반의 접경지역 개발을 고려할 수 있음**

- 지금까지의 사업계획이 계획으로 남아 있거나 추진되었던 사업이 중단된 이유는 북한의 핵개발 및 미사일 발사 그리고 국민안전 위협에 따른 도발 때문이었음

2) 국정기획자문위원회. 2017. 문재인정부 국정운영 5개년 계획

- 북한의 도발로 인해 남북관계가 경색국면에 접어들게 되면 정치적으로는 국가대 국가의 사업, 공간적으로는 판문점과 같은 정치색이 짙은 지역의 상징적 폐쇄 등으로 인해 남북교류가 단절되는 양상을 반복하고 있음

- 그러나 북한의 도발과 국제적 대북제제 등의 어려움에도 불구하고 북한과의 교류를 유지하는 것은 중요하며 정치적 관심이 낮은 지역에서 민간교류를 통해 관계의 지속성을 유지할 수 있는 방안이 필요함

- 이에 대한 해결방안으로서 지자체 또는 지역중심의 지역경쟁력을 기반으로 한 접경지역 접근방법이 필요함

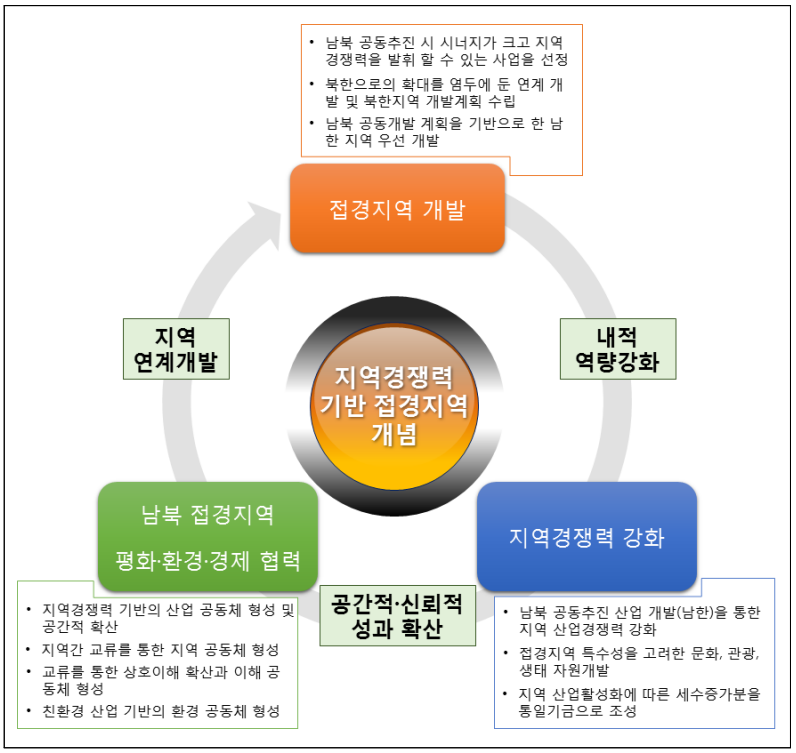
□ **지역경쟁력 기반의 남북협력은 남북공동 추진시 시너지가 큰 사업을 선정하고 대북국면에 따라 남북 접경지역 유연적 대응방안을 마련할 필요가 있음**

- (대북관계가 경색된 국면일 경우) 북한의 상황과 관계없이 남한 지역만을 대상으로 사업을 추진함으로써 대북정책의 단절 및 경제적 피해를 최소화할 수 있으며 지속적인 남한 지역의 지역경쟁력 강화가 가능함

- (대북관계가 화해국면에 접어들 경우) 경색기간 동안 축적된 지역경쟁력을 기반으로 북한지역으로 확산할 수 있으며, 축적된 통일기금 등을 이용하여 지자체 또는 지역간 교류를 시작으로 확대·발전 가능함

- (남북관계의 진전기) 평화적·환경적 이용을 기반으로 한 남북 접경지역 국토이용을 실천하고 이는 다시 타 지역으로 확산함으로써 효과적·선순환적 남북접경지역 개발이 가능

그림 2-1 | 지역경쟁력 기반의 남북협력



자료 : 연구진 작성.

□ (접경지역 활용을 위한 '남북협력지역') 지역경쟁력을 고려한 접경지역 이용을 위한 '남북협력지역'의 프레임워크는 다음과 같음

- 남북협력지역의 전체 개념의 기반이 되는 평화지대화 조성을 기반으로 지역경쟁력 강화를 통한 접경지역의 내적 역량 강화를 추진하고자 함

- 평화지대 및 지역경쟁력 강화를 기반으로 하여 생태·환경, 문화·관광, 경제·협력, 남북간의 이해 및 동질감 회복을 통한 신뢰구축의 장으로 남북접경지역의 국토이용을 구상

- 생태·환경분야는 '한반도 신경제지도 구상'에 따른 DMZ를 생태 및 평화안보지구로 개발하는 국정과제와 연계시킬 수 있으며 접경

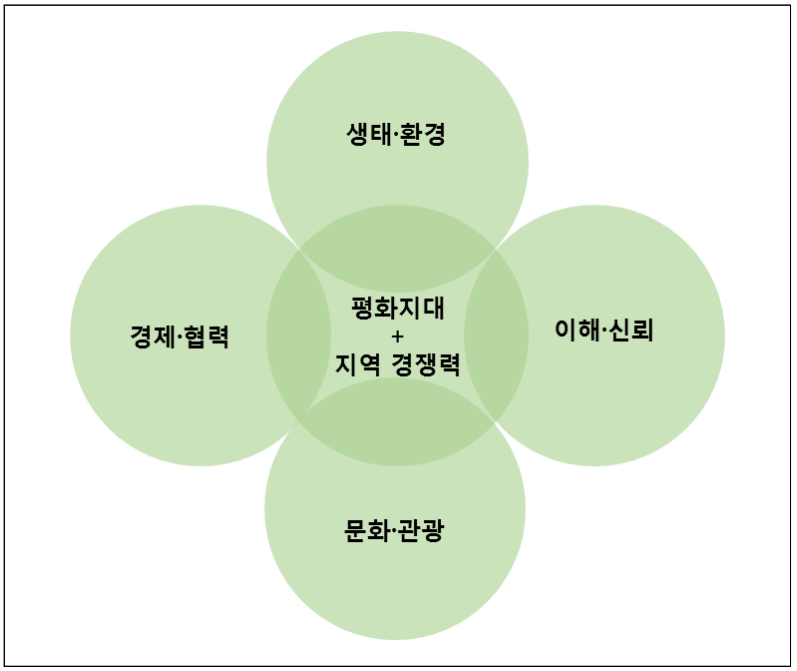
지역 천혜의 환경을 지속가능한 개발, 다음세대를 위한 생태자원 보호 등의 공동목표를 위한 남북 협력을 의미함

- 경제·협력분야는 경제적 상호이익을 바탕으로 한 경제협력을 의미하며 이러한 경제협력을 통해 동일한 경제를 공유하고 지역간 연계강화가 진전되면 지역공동체로 발전하게 됨

- 이러한 경제·협력을 기반으로 남북간 대화와 협력을 통해 정치적·사회적 상호이해를 확대·심화함으로써 남북 상호간의 이해 및 신뢰구축이 가능하리라 봄

- 이 외에도, 역사 및 생활문화에 대한 교류 및 공유를 통해 문화·관광부문에서 협력이 가능하며 이는 문화·체육기반의 남북교류를 추구하는 현 정부의 기조와도 궤를 같이함

그림 2-2 | 남북접경지역의 국토이용을 위한 '남북협력지역' 프레임워크



자료 : 연구진 작성.

2) 남북접경지역의 활용가능성

□ **(한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현[3]) 남북 간 경협 재개 및 한반도 신경제지도 구상 추진, 남북한 하나의 시장협력을 지향함으로써 경제 활로 개척 및 경제통일 기반 구축**

- '(남북접경지역 발전) 통일경제특구 지정 · 운영, 남북 협의를 통해 남북 접경지역 공동관리위원회 설치, 서해 평화협력특별지대 추진 여건 조성' (국정기획자문위원회, 2017. p.131)
- '(한반도 신경제지도 구상 실행) DMZ 환경 · 관광벨트 : 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 연결하는 관광벨트 구축 및 DMZ를 생태 · 평화안보 관광지구로 개발'(국정기획자문위원회, 2017. p.131)
- '(남북한 하나의 시장) 민 · 관 협력 네트워크를 통해 남북한 하나의 시장협력 방안을 마련하고, 여건 조성 시 남북 시장협력을 단계적으로 실행하여 생활공동체 형성'(국정기획자문위원회, 2017. p.131)
- '(남북경협 재개) 남북경협기업 피해 조속 지원을 실시하고, 남북관계 상황을 감안하여 유연하게 민간경협 재개 추진'(국정기획자문위원회, 2017. p.131)

□ **(평화정착을 위한 인식의 전환) 남북접경지역은 남북한 대결 및 단절의 공간이 아닌 남북한 화합과 통일의 꿈을 이루기 위한 평화와 협력의 공간으로 인식의 전환이 필요함**

- 평화와 친환경적 국토이용의 기조가 되는 남북접경지역의 친환경적 국토이용 구상을 통해서 평화창출을 위한 노력의 공간으로 전환시켜야 함
  - 남북접경지역의 인식의 전환을 위해서는 친환경을 기반으로 한 남북접경지역 국토의 종합적·체계적 개발 및 관리·보전을 통해 미래 통일 대비 한반도 신뢰구축을 통한 평화기반 조성이 요구됨

3) 국정기획자문위원회. 2017. 문재인정부 국정운영 5개년 계획(2017년 7월) 국정과제 90의 '한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현(통일부)' p.131

- DMZ를 포함한 남북접경지역 내에 제기되어 온 협력과제의 추진 방안을 검토함으로써 평화지대 토대의 구축기반 마련이 필요함

□ **(친환경적 측면) 친환경적 국토이용 구상을 기반으로 한 생태자원의 체계적 관리를 통해 관광자원으로서의 활용방안 마련 및 남북한 공동 이익 증진에 필요한 사업을 우선적으로 추진할 수 있는 여건 조성**

- 남북분단으로 낙후된 접경지역의 친환경적 기반의 지속가능한 발전 도모를 위한 '접경지역 지원 특별법('15.12.23)' 및 '접경지역지원 특별법 시행령('16.4.29)' 제정 후 지속적인 개정 노력

- 통일대비 한반도 차원에서의 환경 및 경제공동체를 형성하면서 접경지역의 지역 활성화 방안 및 환경적 문제를 최소화 할 수 있는 개발 및 관리방안 검토

- 친환경적 국토이용 구상을 위하여 기존의 토지정보와 교통망 정보 등을 활용하여 기존의 교통망 등의 연결을 통한 생태계 파괴를 최소화

  - 절대녹지, 생태통로 확보 등을 통해 자연환경 훼손을 최소화하면서 통일특구, DMZ생태평화공원, 특화발전지구 등의 국토이용 개발과 보전을 조화롭게 추진 가능한 국토이용 구상방안 마련

□ **(대북경제교류 협력에 대한 사회적 인식 제고) 기존의 남북교류 협력 사업에서 인식되어진 '퍼주기' 등의 부정적 이미지를 개선하기 위한 노력이 요구됨**

- 남북한의 경제교류협력에 대한 인식은 객관적인 이해 및 평가를 기반으로 해야 하며, 북한경제는 시장화 진전으로 일반 주민들의 생활수준이 개선됨

- 따라서, 북한의 경제적 지원에 대한 필요성은 점차적으로 감소되었으며 핵보유 및 미사일 발사 등의 상당한 기술 수준을 보유하고 있으리라 판단됨

□ **(기존 법제도 및 계획을 고려한 접경지역 활용 구상) 접경지역지원 특별법 및 시행령과 기존의 접경지역 관련 계획을 고려하여 통일이후 남북한의 관문 역할이 가능하도록 남북한의 여건을 고려하여 구상**

- 종합적 접경지역의 활용방향에 따른 추진과제 도출을 위하여 법·제도적 측면 및 남북한 양측의 여건을 모두 고려할 필요가 있음

□ **(지속가능한 접경지역의 종합적 활용방향) 남북간 신뢰구축 및 평화조성을 기반으로 한 지속가능한 남북접경지역의 국토이용을 추진할 뿐만 아니라 남북 경제협력을 연계한 국토이용을 추진하여야 함**

- 종합적인 국토이용 구상 하에 단계적이고 체계적인 실효성 있는 중장기 계획으로 추진해야 함

□ **(평화를 기반으로 한 그린한반도) 접경지역과 관광지역을 연계함으로써 한반도의 생태·환경·관광(환경·경제공동체)의 그린한반도 실현을 목적으로 함**

- 생태·환경·관광의 환경 및 경제공동체 실현을 통해 친환경적인 측면과 평화지대 조성 측면에서도 접경지역의 실질적인 경제적 개발을 추구

2. 남북접경지역 환경·제도적 여건분석

1) 남북접경지역의 자연·인문환경

□ 남북접경지역의 실효성 있는 국토이용 구상을 위한 추진과제 도출 및 그에 따른 남북협력사업 입지 선정을 위하여 접경지역의 범위 및 자연·인문환경 여건분석이 요구됨

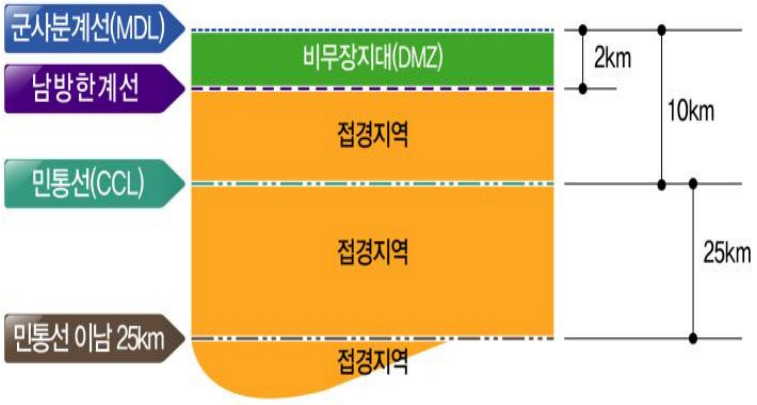
- 접경지역 지원 특별법에 의한 접경지역의 범위는 군사정전에 관한 협정, 군사기지 및 군사시설 보호법, 비무장지대로 구분할 수 있음 (행정자치부, 2017)

표 2-1 | 접경지역의 범위(접경지역 지원 특별법)

구분	접경지역 해당 시 · 군
군사정전에 관한 협정	(인천광역시) 강화군, 옹진군 (경기도) 김포시, 파주시, 연천군 (강원도) 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군
군사기지 및 군사시설 보호법	(경기도) 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시 (강원도) 춘천시
비무장지대	경기도 파주시 군내면에 위치한 집단취락지역

자료: 행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안). p.12

그림 2-3 | 접경지역의 범위(접경지역 지원 특별법)

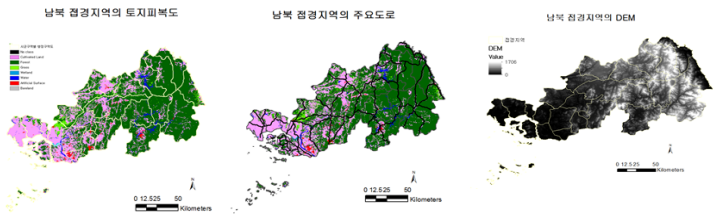


자료: 행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안). p.12

□ **다양한 공간정보 및 통계자료 등의 활용을 통해 자연환경 및 도로, 교통, 접근성 등을 고려한 접경지역 개발 계획 및 지역 선정이 가능함**

- 친환경적 개발 여건 분석을 위하여 남북 접경지역의 토지피복, 표고 및 경사도, 수계, 도로, 철도 등의 자료 활용이 가능
- (생태자연등급) 생태자연1등급 지역은 개발이 원천적으로 제한되어 있으나 남측 접경지역의 약 22%에 해당하는 지역이 1등급 지역으로 개발에 상당한 제약이 따름 (행정자치부, 2017, p.13)
- (표고 및 경사도) 접경지역 서쪽인 강화, 김포, 파주 연천 등지의 표고는 100m 이하이며, 철원, 포천, 연천 등지에는 25도 이하의 경사도를 보임 (행정자치부, 2017, p.13)
- (수계) 남북접경지역의 주요 수계로는 한강하구, 임진강, 한탄강, 북한강, 소양강 등이 분포 (행정자치부, 2017, p.14)
- (토지피복) 남측 접경지역은 산림이 약 75.0%를 차지하며, 농림지역이 16.21%, 초지가 3.54%, 시가화 건조지역이 1.67% 등으로 거의 개발이 이루어지지 않고 있음을 알 수 있음 (행정자치부, 2017, p.13)
- (도로 및 철도) 남측 접경지역 15개 시·군의 도로 현황은 광역적으로 연계가 가능한 고속도로의 기반 및 기능이 열악한 실정이며, 경의선, 경원선, 동해북부선, 내금강산선 등이 단절되어 있어서 장기적으로 복원이 필요함 (유현아 외, 2016, p.42)

그림 2-4 | 남북접경지역의 토지피복도, 주요 도로, DEM 현황



자료: 연구진 작성.

2) 남북접경지역의 법·제도적 규제

□ (접경지역의 주요 법률상 규제) 접경지역은 군사시설보호법, 산지관리법, 백두대간 보호에 관한 법률, 산림보호법, 농지법 하에 토지이용, 건축, 기반시설, 개발 등에서 규제가 이루어짐(<표 2-2> 참조)

- 이는 접경지역의 낙후된 지역 경제개발의 가장 큰 요인으로 작용하며 경제적 불이익, 주민생활 환경의 질 저하 등으로 지역 주민에게 피해를 주고 있음

- 접경지역 지원 특별법 등의 제정 및 개선을 통해 접경지역 개발의 규제내용 개선 등을 통해서 법·제도적 차원의 개선이 요구됨

표 2-2 | 접경지역의 주요 법률상의 규제 내용

구분		군사시설 보호법		산지관리법		백두대간보호 관한법률		산림보호법		농지법	
		보호 구역	비행 안전 구역	보전 산지	준보전 산지	백두 대간	핵심 구역	완충 구역	산림 보호 구역	농업 진흥 구역	농업 보호 구역
토지 이용	토지전용(용도변경, 토지개간, 지목변경)	△		△					×	△	△
	토지매수 청구	△		△		△			△		
	지형의 변경	△									
	해운의 영위	△									
	임대차									△	△
	토지개량									△	△
	산지복구			△							
건축 행위	건축물의 신축	△	△								
	표면높이 이상의 건축물 건축	△	△								
	등화설치	◎	△								
	기존 건축물 공작물의 개축,재축,대수선	△									
	농림어업인의 주택 및 부대시설(임업용산지)			◎		△		△			×
	농림어업인의 주택 증축,개축(공익용산지)			◎				△			×
	농림어업인의 주택 신축(공익용산지)			△							×
경제 활동	수산동식물의 포획 및 채취(임산물 포함)	△							×		
	식물의 재배	◎	△	△						◎	◎
	조림 혹은 입목의 벌채,간벌,택벌	△									
	광산개발					△		△			
	광목토석 또는 토사의 채취	△		△				△	△		
	석재 및 토사의 매각			△							
	어업권의 설정	△									
	선박의 정박지	△									
	자연재해 입은 입목의 제거 및 벌채	△							△		
	산림의 벌채 굴취(입목, 죽)			△					×		

구분		군사시설 보호법		산지관리법		백두대간보호 관한법률		산림보호법		농지법	
		보호 구역	비행 안전 구역	보전 산지	준보전 산지	백두 대간	핵심 구역	완충 구역	산림 보호 구역	농업 진흥 구역	농업 보호 구역
	방목			△					×		
	농림축산시설 설치					△		△			
	온실, 버섯재배사, 비닐하우스의 설치									◎	×
	축사, 곤축사육사 설치									◎	×
	농막, 저장고, 액비저장조 설치									◎	×
	임축수산물 가공처리시설									◎	×
기반 시설 조성	공작물 및 매설물 등의 설치.변경.사용	△	△								
	통신방송시설의 설치와 그 사용	△		◎				◎			
	전기 이용하는 공업시설(무조건 안 됨)	×									
	철도,전기철도 등 도로 및 활주로	×				◎	△	◎		△	×
	가설건축물의 건축	△									
	진입로 설치			△							
	임도							△	△		
	운재로 및 작업로						△				
	전력,석유,가스 공급시설			△				◎			
	양수장, 배수장, 용수로 및 배수로 설치			△							
	국가통신시설						◎		△		
	저수지 등 국토보전시설 설치			◎				△			
관광 문화 시설	문화재 발굴, 보수 관련 시설 설치			◎		◎		◎		◎	×
	사찰신축(공익용산지)			◎				△			
	산림교육시설			◎					△		
개발	농어촌 발전시설									◎	×
공공 공익	국방군사시설의 설치	◎	◎	◎		◎		◎		◎	×
	농업인 공동생활 편의 및 이용시설									◎	×
	시험연구시설									◎	×
기타	출입제한	△		△					△		
	물건적치 및 농도설치			△							
	연막증기시설 설치	◎	×								
	식재높이제한	△									
	부표, 입표 등 표지의 설치 또는 변경	△									
	묘지 및 장지시설의 설치(사도, 제각)	△		△				△			
	하천, 해면의 매립 및 준설	△									
	항만의 축조 또는 변경	△									
	해안의 굴착	△									
	해저시설물의 부설 또는 변경	△									
	444세대 이상의 주택 또는 상업시설	×									
	농업생산기반 개량사업	△									

자료: 접경지역 시장·군수 협의회. 2015. 접경지역 규제해소 연구. p.79 (◎ : 법률상 가능한 경우 × : 법률상 금지된 경우 △ : 대통령령 또는 조례로 정하는 시설에 한하여 부분적 허용하는 경우, 협의가 요구되는 경우)

□ (접경지역의 국토 및 관련 법률) 접경지역의 토지이용 규제 근거 법률 및 접경지역 관련 법률은 <표 2-3>과 같음

표 2-3 | 접경지역의 국토 및 관련 법률

담당부처	법령명	시행령	계획	관련 시행 내용
국토교통부	국토기본법	국토기본법 시행령	제4차 국토종합계획	• 접경지역을 기초생활권 개발에 포함하여 추진
	수도권정비계획법	수도권정비계획 시행령	수도권정비계획	• 수도권정비계획은 접경지역지원특별법에 우선함
	지역개발 및 지원에 관한 법률	지역개발 및 지원에 관한 법률 시행령	지역개발계획	• 강원도 지역개발계획 수립 중, 경기 인천은 미수립 • 접경지역에 속하는 시군의 경우, 행정자치부 접경지역지 원사업과의 중복지원 문제포함
	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령	광역도시계획 도시기본계획	• 접경지역 관련한 광역도시계획은 수립 無 • 도시기본계획 등은 시군마다 수립
행정자치부	접경지역 지원특별법	접경지역지원 특별법 시행령	접경지역발전 종합계획	• 접경지역(민통선이남지역)에 관한 각종 지원사업 추진
산업통상 자원부	국가균형 발전특별법	국가균형발전 특별법 시행령	남북교류·접경벨트 계획	• 기초+광역+초광역 지역발전정책 도입에 따라, 남북교류 접경지역 평화벨트에 관한 계획 수립 • 행정자치부가 계획수립 : 남북교류·접경권초광역개발 기본구상
	국가균형 발전특별법	국가균형발전 특별법 시행령	지역발전 5개년계획 지역생활권계획	• 시도에서 작성, 각 부처에서 작성 • 지역생활권형성 - 김포+인천+부천생활권 - 김포+파주+고양생활권 - 의정부+양주+포천+동두천+연천생활권 - 포천+연천+강원철원생활권 - 춘천+홍천+화천+철원+양구생활권 - 속초+고성+양양생활권 - 인제+양구생활권 ※ 접경지역 이슈 관련_지역생활권_연계협력사업 선정 - ('13)인제양구_DMZ접경지역간우리꽃특화산업육성 - ('15)고양파주김포_평화통일교육벨트구축
국방부	군사기지 및 군사시설 보호법	군사기지 및 군사시설보호법 시행령	-	• 접경지역은 군사기지 및 군사시설 보호법과 밀접한 관계, 접경지역지원특별법에 우선함
환경부	자연환경 보전법	자연환경보전법 시행령	자연환경보전 기본계획	• 비무장지대는 자연유보지역으로 구분함 - 제22조(자연유보지역) ①환경부장관은 자연유보지역에 대하여 관계중앙행정기관의 장 및 관할 시·도지사와 협의하여 생태계의 보전과 자연환경의 지속가능한 이용을 위한 종합계획 또는 방침을 수립하여야 한다. ②자연유보지역의행위제한및중지명령등에관하여는 제15조제1항·제2항·제5항,제16조 및 제17조의 규정을 준용한다. 다만, 비무장지대안에서남·북한간의 합의에 의하여 실시하는 평화적 이용사업과 통일부장관이 환경부장관과 협의하여 실시하는 통일정책 관련사업에 대하여는 그러하지 아니하다.

담당부처	법령명	시행령	계획	관련 시행 내용
산림청	산지관리법	산지관리법 시행령	산지관리 기본계획	• 제1차 산지관리기본계획
	민간인 통제선 이북지역의 산지관리 관한 특별법	민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법 시행령	이북지역 산지관리계획	• (제정이유) - 민간인 통제선 이북지역의 산지에는 민간인의 접근이 금지되거나 제한되어 이 지역 고유의 독특한 산지생태계가 조성되는 등 보전가치가 매우 큰 특수지역임에도 생태적 가치에 대한 고려 없이 산지전용이 이루어지고, 무단 형질 변경으로 산지생태의 훼손 등 난개발이 우려되고 있음. - 이에 따라 산지생태가 우수한 지역은 보전하고 산지 전용이 필요한 지역은 계획적 · 생태적으로 산지전용을 하도록 하여 보전과 이용이 조화되도록 산지관리제도를 개선함으로써 산지생태계를 보호하고 지역 주민의 생활편의와 소득이 증대될 수 있도록 하려는 것임.

자료: 연구진 재정리 (김범수 외. 2015. 접경지역 규제해소 연구. 접경지역 시장·군수 협의회)

3) 국내외 대북제재 실태

• (국내 및 국제사회의 대북제재) 남북접경지역의 국토이용 구상 및 추진과제 제시를 위해서는 북한의 핵개발 등으로 인한 군사적 도발에 대한 국내 자체의 대북 제재 및 국제사회의 대북제재를 검토할 필요가 있음

- 2016년부터 북학의 핵실험으로 인하여 UN 및 미국을 비롯하여 국제사회가 강화된 대북제재를 점차 확대 및 강화하고 있음

□ **국내 대북제재**

• (한국의 독자적 대북제재) 5.24 조치(2010년), 4차 핵실험에 대응한 제재조치(2016년 2~3월 시행), 5차 핵실험에 대응한 제재조치(2016년 12월 시행)

- (5차 핵실험에 대응: 2016년 12월) ① 금융제재 대상 확대: 북한 핵심기구인 조선노동당, 국무위원회, 당중앙군사위원회, 당선전선동부, 인민무력성, 인민무력성 군사협조총국을 제재대상으로 지정; ② 대북 수출입 통제 강화: 북한산 임가공 제품 국내 반입 불허 계도 강화, 집중관리대상품복확대-기존 농수산물 22개와 유엔제재대상 광물 11개 추가, 북한 맞춤형 감시대상 품목 60개 지정관리; ③ 해운통제 강화: 북한 기항 선박의 국내입항 불허기간 연장(기존 180일 이내); ④ 출입국 제한 강화: 독자제재 대상 제3국인 국내 입국을 금지(대만(4), 싱가포르

(1), 중국(4) 등 총 9명), 국내 거주 외국인 중 대학, 정부출연 연구소, 공공기관에서 종사 중인 핵과미사일 관련 분야 전문가 방북시 재입국 금지)(임강택, 2017, p.7)

표 2-4 | 국내 대북제재 조치 주요 내용

제재 조치	주요 내용
5.24 조치 (2010년)	① 남북 간 일반교역 및 위탁가공 교역을 위한 모든 물품의 반출·반입 금지 ② 북한 선박의 우리 해역 운항 전면 금지 ③ 신규투자 불허 및 진행 중인 사업의 투자 확대 금지 ④ 우리 국민의 방북 금지 등
4차 핵실험에 대응: 2016년 2~3월 시행	① 개성공단 가동 전면 중단 ② 금융제재 - 우리 국민들과의 외환, 금융거래 금지, 국내자산 동결 - WMD개발 책임자 개인 40명 단체 30개 제재대상 지정 ③ 해운통제 - 북한 기항 외국선박의 180일 이내 국내 입항 불허 - 제3국 선박의 남북 항로 운항 금지 - 북한의 제3국 편의치적 선박의 국내 입항 금지 ④ 수출입통제 - 북한산 물품의 국내 위장반입 차단 - 남북 간 물품 반출입 통제 강화 - 북한에 특화된 별도의 감시대상 품목 목록 작성・통보 ⑤ 영리시설 이용자제 - 우리 국민, 재외 동포의 북한식당 등 이용 자제 당부
5차 핵실험에 대응: 2016년 12월 시행	① 금융제재 대상 확대(기존 34개·43명 → 69개·79명) - 특히 북한 핵심 기구(WMD개발, 선전선동)인 조선노동당, 국무위원회, 黨중앙군사위원회, 黨선전선동부, 인민무력성, 인민무력성 군사협조총국을 제재대상으로 지정 ② 대북 수출입 통제 강화 - 북한산 임가공 제품 국내 반입 불허 계도 강화 - 집중 관리대상품목 확대-기존 농수산물 22개+유엔 제재대상 광물 11개 추가 - 북한 맞춤형 감시대상품목(watch-list) 60개 지정 관리 ③ 해운통제 강화(북한 기항 선박의 국내입항 불허 기간 연장 ④ 출입국 제한 강화 - 독자제재 대상 제3국인 국내 입국을 금지(대만(4), 싱가포르(1), 중국(4) 총 9명) - 국내 거주 외국인 중 대학, 정부 출연 연구소, 공공기관에서 종사 중인 핵과 미사일 관련 분야 전문가 방북 시 국내 재입국 금지

자료: 임강택. 2017. 한반도 주변 정세화 남북경협 추진방안. 국토연구원 한반도 포럼 발표자료. p.7

□ UN 안보리 대북제재

- (UN의 대북제재[4]) 유엔 안전보장이사회는 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략 행위에 대하여 회원국들에게 완전하거나 부분적인 경제관계 중단 및 외교관계 단절 등을 요구(김슬기, 2016, p.50)

  - (유엔안보리 결의 2371호(2017.8.5.)) 석탄, 철, 철광석, 납, 납광석 수출 전면 금지, 북한 해외 노동자 수출 동결, 기관·단체 4곳, 개인 9명 '제재 리스트' 추가하면서 모든 핵무기 및 핵 프로그램 포기를 촉구[5]

  - (유엔안보리 결의 2270호와 2321호(2016.11.30.)) 유엔안보리의 대북제재 내용은 대외교역, 운송, 금융, 외교활동, 기술협력 등의 분야에 대한 대북제재 및 단체와 개인을 대상으로 한 제재대상을 지정하고 있음

  - 금융 및 자산과 관련해서는 북핵 및 탄도 미사일 프로그램에 기여할 수 있는 금융서비스, 자금, 재원 등의 제공 및 이전이 자국의 국민이나 기관 등으로부터 통용되지 않도록 방지할 것을 의무 (김슬기, 2016, p.52)

표 2-5 | 유엔안보리 결의 2270호와 2321호(2016.11.30.)의 대북제재

분야	결의 2270호	결의 2321호
대외교역	• 금, 바나듐, 타타늄, 희토류 수출금지 • 항공유 북한에 판매, 공급 금지 (인도주의적 목적 등 예외)	• 은, 동, 아연, 니켈, 추가 수출금지 • 북한 조형물의 공급, 판매, 이전 금지
운송	• 북한에 항공기, 선박 대여, 승무원 제공 금지 • 북한 내 선박등록, 북한깃발 사용 및 북한선박에 대한 소유, 대여, 운용, 선급, 인증, 보험제공 금지(민생목적 땐 예외)	• 민생목적 예외조건 삭제
금융	• 북한 내 대량살사무기(WMD) 관련 국외 금융기관 사무소, 계좌 폐쇄 • WMD에 기여 가능한 대북무역 관련 공적, 사적 금융지원 금지	• WMD 연관성 조건 삭제
외교활동	• 제재 회피 또는 위반에 연루된 북학외교관, 정부대표 관련 업무, 인도주의적 목적 등 예외)	• 북한의 유엔회원국 권리, 특권 정지 가능성 • 제재대상 지정개인의 외국 입국, 경유 금지
기술협력 등	• 핵, 미사일 관련 기술협력 금지	• 북한과의 과학, 기술 협력 금지(핵과학, 우주공학, 첨단제조공학은 제재위원회 사전승인 때, 다른 분야는 제재위 사전통보 때 예외)

자료: 유엔의 대북제재: Security Council Report. www.securitycouncilreport.org (최종 접속날짜: 2017. 05.02)

4) 유엔의 대북제재: Security Council Report. www.securitycouncilreport.org (최종 접속날짜: 2017. 05.02)

5) 코나스넷. 유엔안보리 대북제재 결의안 2371호 채택과 과제(2017.08.08. 기사자료). http://www.konas.net/article/article.asp?idx=49413 (최종접속날짜: 2017. 08.14)

• 향후 남북간 교류협력을 재개할 경우에 집중적으로 적용을 받게 될 가능성이 있는 제재 조항으로는[6],

- 핵과 미사일개발에 기여할 수 있는 자금 제공과 이전을 금지한 결정(2094호 11항)
- 대량의 현금(bulk cash) 이전에 대한 지속적인 우려 표명(2087호 12항, 2094호 14항, 2321호 35항)
- WMD 개발과 무관하게 회원국 금융기관의 북한 내 활동금지와 90일 내에 기존 사무소 및 계좌 폐쇄(2321호 31항)
- 미국은 대북제재법에 따라 북한을 자금세탁우려대상국가로 지정

□ **미국 대북제재**

• (미국의 대북제재[7]) 미국 또한 대북제재와 관련하여 중심적인 역할을 수행하며 미국의 대외정책이나 국가 안보 등에 위협이 되는 국가 및 기관 등에 대한 경제 및 무역 제재를 관리 및 집행하며 동맹 국가들과 긴밀한 협조를 유지(김슬기, 2016, p.58)

- (행정명령 13570, 북한과 관련한 특정거래 금지(2011년 4월 18일)) UN 결의 1718호, 1874호와 관련한 수입 금지 및 북한으로부터 물품, 서비스, 기술 등이 직간접적으로 미국으로 수입되는 것을 금지[8]
- (행정명령 13687: 북한 관련 추가 제재 실시(2015년 1월 2일)) 미국 국민이나 영토 내의 자산에 대한 해당 인물들의 자금을 동결 및 입국을 금지(북한 정부 및 노동당 관리와 산하 단체기관, 북한 정부관리, 북한 노동당 관리, 북한 정부를 재정적, 물질적, 기술적으로 지원한 개인, 북한 정부의 활동을 돕는 개인)[9]
- (행정명령 13722: 대북제재법 시행령 (2016년 3월)) 북한 노동자 인력 송출, 참여, 조력 제재, 북한의 수송, 채광, 에너지, 금융서비스 산업활동 제재, 북한 당기구나 노동당을 대신해 금속, 흑연, 석탄, 소프트웨어의

6) 조성렬. 2017. 문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로. 통일정책연구 26(1) pp.1~28. 통일연구원
7) 미국의 대북 제재: The Office of Foreign Assets Control . https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Foreign-Assets-Control.aspx (최종접속날짜: 2017. 05.02)
8) 김슬기. 2016. 국제사회의 대북 제재. KDI북한경제리뷰(2016년 2월호) p.61. 한국개발연구원
9) 김슬기. 2016. 국제사회의 대북 제재. KDI북한경제리뷰(2016년 2월호) p.61. 한국개발연구원

판매, 공급, 이전, 구입 제재 미국 안에 있는 관련 개인 및 단체의 미국 내 자산 동결 및 이전, 지불, 수출, 거래 등 금지, 모든 상품, 서비스, 기술의 대북 수출 금지, 대북 신규 투자 금지가 제재대상으로 포함[10)]

표 2-6 | 미국의 대북경제 제재 적용 법규와 주요 내용

적용 법규	주요 내용
대외지원법 (Foreign Assistance Act of 1961)	• 공산국가, 테러지원국가, 인권침해국가 등에 대한 지원 및 원조금지 • 이 법은 모든 공산국가에 대한 미국의 원조를 금지 • 인권침해국가, 테러와 관련된 국가도 이 법을 적용 • 1979년 수출관리법의 테러지원국 명단에 오른 국가(북한도 포함되어 있음) 역시 적용대상
수출관리규정 (Export Administration Regulation of 1996)	• 이 규정의 수출통제규정들은 국가안보, 대외정책, 핵확산 금지 등을 목적으로 제정되며 특정한 수출, 재수출 및 특정행위를 통제하기 위해 제정 • 이 규정의 742조는 교역통제물품목록(Commerce Control List)에 근거한 수출통제를 규정, 따라서 대량살상무기의 통제와 북한 같은 국제테러국가에 대한 수출통제의 근거를 제시 • 또한 이 규정은 국제테러지원국가에 대해 규정된 품목의 수출, 재수출을 금지
핵 확산방지법 (Nuclear Proliferation Prevention Act of 1994)	• 1978년의 핵 확산금지법(Nuclear Non-Proliferation Act of 1978)을 수정한 것 • 미 정부는 '핵무기를 개발하거나 구매하려는 나라를 제재 할 것'을 의무화 • 이 법의 규정을 위반한 국가와는 조달계약을 할 수 없고 어떠한 금융거래도 할 수 없음
북한위협감소법 (North Korea Threat Reduction Act of 1999)	• 이 법은 미국이 핵 원료를 제공하는 계약이나 협정을 맺을 수 없고 북한에 어떠한 핵 관련 물자나 시설, 서비스, 기술도 이전할 수 없도록 규정 • 만약 미국이 핵 관련 물자의 이전 또는 수출을 허용하기 위해서는 미 대통령은 북한이 정해진 일정 기준을 충족시켰다고 결정하고 이를 의회에 통보해야 할 의무가 있음
대외활동수권법 (Foreign Operations, Export Financing, and related Programs Appropriations act of1991)	• 국제테러 행위자를 지원한 국가에 대해서 상호원조기금의 사용 금지
인신매매피해자보호법 (Trafficking Victims Protection Act of 2000)	• 해외지원(인도적 지원 제외), 문화교류, 국제금융기구에 대한 지원 금지

자료: 김상기. 2008. 미국의 대북경제 제재의 주요 목표와 적용법규. 북한경제리뷰(2008년 6월호) pp.48~51. 한국개발연구원

표 2-7 | 미국 대북제재법 (2016년 2월)의 주요 내용

분야	주요 내용
금융제재	• 핵과 미사일 개발, 사치품 구매에 쓸 수 있는 달러 등 경화 획득 차단 • 핵 개발을 지원하는 금융기관 및 개인 제재
제재대상 처벌	• 대량살상무기 개발이나 인권 유린 활동 자금조달 목적으로 북한이 광물과 석탄을 판매할 경우 제재 대상으로 지정 • 사이버공간에서 미국의 국가안보를 침해하거나 북한 인권유린 행위에 가담한 개인과 단체들을 처벌 가능
제재 범위	• 북한은 물론 북한과 직접 불법거래를 하거나 북한의 거래를 쉽게 하는 자 또는 도움을 준 제3국의 '개인'과 '단체' 등으로 확대 가능
기타	• 미 재무부가 이 법안 입법 이후 180일 이내에 북한을 '자금세탁 우려 대상국'으로 지정할 필요가 있는지를 검토

자료: 임강택. 2017. 한반도 주변 정세화 남북경협 추진방안. 국토연구원 한반도 포럼 발표자료. p.6

10) 남진욱. 2016. 국제사회의 대북제재와 추가 대북제재 관련 언론보도. KDI북한경제리뷰 (2016년 10월호) p.68. 한국개발연구원

□ 시사점

- 남북관계의 개선 및 민간차원의 교류·협력은 대북제재의 압박 기조는 훼손하지 않음으로써 국제사회와의 공조를 통해서 북한의 핵·미사일 개발 의지를 꺾어 남북대화를 유도하는 정책이 필요함
  - 따라서 북핵문제의 해결을 위한 다자회담이 본격적으로 추진될 때까지는 우리의 대북 교류·협력사업의 복원과정이 국제사회, 특히 유엔안보리와 미국의 대북재제의 틀 내에서 진행되어야 할 것으로 판단됨
- 국제사회의 대북제재는 지속적으로 강화되어 오면서 북한의 핵·미사일 개발 의지를 약화시켜 종국에는 외교적 대화를 통해서 북한의 핵 포기를 이끌어 내겠다는 결의를 표명한 것이라고 판단됨
  - 이와 같이 북핵문제가 국제화된 현 상황에서 독자적으로 북한의 핵 포기를 유도할 수 있는 수단이 제한된 한국 정부로서는 국제사회와 대북제재 공조의 틀을 유지하기 위한 노력을 소홀히 하기는 어려움
- 2017년 7월 현재, 국제사회의 대북제재 조항들을 준수할 경우, 일차적으로 북한과 정상적인 금융거래를 할 수 없게 되며 교류협력사업에 대한 지원도 유엔안보리 위원회의 승인을 받아야 함
  - 따라서 북한과 임가공사업을 재개하는 경우에도 북한 노동력을 고용하여 북한당국에 외화가 흘러들어가게 한다는 문제에 직면할 가능성이 있음
  - 또한 이러한 사업이 민생차원에서 이루어진다는 점을 미국이나 유엔안보리 대북제재위원회를 이해시킨다고 하더라도 사실상 북한과의 금융거래가 금지된 상황을 해결해야 하는 문제에 직면하게 되리라 봄
  - 특히 개성공단을 재개하는 작업은 북한과의 합의 도출 못지않게, 국제사회와 미국의 제재를 극복해야 한다는 어려움이 존재함

3. 접경지역 잠재력 분석과 시사점

1) 접경지역 활용을 위한 잠재력 분석

□ 남북접경지역의 활용방향 및 이에 따른 단계별 추진과제를 제시하기 위하여 접경지역의 여건분석 결과 반영

- 남북 접경지역의 자연환경 및 도로, 교통, 접근성, 인구 등의 여건 분석을 통한 실질적 교류협력 사업 조성을 위한 남북협력사업의 적합한 입지선정 반영

- 개발기회 제한으로 인한 정주기반 미약 여부, 지역특화산업 및 전략사업 부재, 기초 인프라 부족, 접경권 발전 계획 및 제도의 실효성 등 검토

□ 접경지역의 활용 및 추진사업 구상을 위한 기회요인 및 잠재력 분석

- 남북접경지역의 관심 증대, 풍부한 생태자원, 2차·3차 산업 연계를 위한 다양하고 풍부한 1차 산업 특산물 보유, 한반도의 허리로써 지정학적 위치 및 잠재적 역할 등의 기회요인 및 잠재력 분석

- (강점 Strength) 접경지역은 한반도의 허리로써 국토의 중심에 입지함으로써 남북교류협력을 위한 공간적 위치로 인한 지속성 확보, 실효성이 높은 환경·생태 기반 여건 등이 확보됨

  - 이 외에도, 역사·문화·생태자원 풍부, 군사시설보호구역 등으로 인하여 활용 가능한 토지 및 자원 풍부, 수도권 및 동북아 경제권 축으로써의 개발 잠재력 확보, 고도화된 남한의 기술 및 자본 활용이 가능함

- (약점 Weakness) 군사보호시설·자연환경보전 구역 등으로 인한 과도한 군사적·환경적 규제, 낙후된 지역개발로 인한 산업기반이 취약하여 남북협력사업을 위한 초기비용 조달 마련이 어려움

  - 인프라 시설 부족, 천혜환경을 지니고 있는 개발에 따른 환경훼손의 위험 부담, 접경지역의 인구감소, 남북협력이 지자체 및 중앙정부별로 개별적으로 추진, 5.24 조치 등으로 인해 교류협력이 중단됨

• (기회 Opportunity) 접경지역 지원 특별법 및 시행령 등의 접경지역 개발을 위한 종합계획 수립, 통일경제특구 법안 추진 중

- 문재인 정부의 남북교류협력 관련 국정과제 수립, 국제기구의 DMZ 보전 및 문화·생태·관광의 관심 증대, UNDP 등을 통한 남북협력사업 추진, 평화지대화 조성에 따른 환경·경제 공동체 필요성 증대 등

• (위협 Threat) 자연환경보호구역 및 군사시설보호구역 등의 획일적인 환경적 및 개발 규제, 갈등과 대치의 공간으로서 접경지역의 군사적 대치의 공간으로 인식되고 있음

- 북핵문제 등의 남북관계 악화, 남북교류협력의 장애가 되는 5.24조치 등의 국내외 대북제재, 남북대화 무산, 군사적·정치적 상황에 따른 북한과의 경제교류 중단, 접경지역을 군사지역으로 개발 방치 등

그림 2-5 | 접경지역 개발 및 남북협력 사업을 위한 접경지역의 잠재력 분석

자료: 행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안). p.105; 손기웅 외. 2014. '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안. p.29; 연구진 의견수렴을 통한 요약 및 재작성

□ **이와 같은 접경지역 활용을 위한 잠재력 분석을 통해서 위기와 약점이 되는 남북간의 관계 개선, 제도적 규제 등을 완화시킴으로써 접경지역의 발전과 남북협력 한계의 발전적 극복방안 마련이 필요**

- 접경지역의 강점과 기회요인을 통해 기존사업의 확대 및 발전가능성을 최대한 활용함으로써 남북간의 실질적인 신뢰구축과 경제적 효과를 누릴 수 있는 접경지역의 활용방향 및 추진전략이 요구됨

□ **한반도의 지속가능한 발전 측면에서 남북 접경지역의 우선순위 요구사업 뿐만 아니라 남북관계 개선 후 북측이 우선순위로 두는 요구사업을 검토함**

- UNEP가 제시한 북측의 16개 우선 요구사업은 산림, 수질, 대기, 토지, 생물다양성 분야로 구분할 경우, 지속가능한 산림관리, 수질오염 모니터링, 대기환경 모니터링, 산림복원사업 등이 있음

표 2-8 | 북한이 UNEP를 통해 제시한 16개 우선사업

구분	사업명
산림	• 지속가능한 산림관리를 위한 전략 수립 • 땔감지역 관리 시범사업 • 산림관리정보센터 설립
수질	• 대동강 통합수질오염 모니터링(monitoring) 시스템 구축 • 물 보전 워크숍 • 도시 폐수 및 순환 처리시스템 시범사업 • 압록강 오염방지사업
대기	• 통합 대기환경 모니터링 시스템 구축사업 • 평양 지역 발전소 내 집진설비 도입사업 • 주요도시 대기보전 워크숍
토지	• 토양오염 조사, 모니터링을 위한 능력배양사업 • 토양보전 워크숍
생물다양성	• 생물다양성 자원 목록작성 및 평가 사업 • 생물다양성 조사 및 관리 사업 • 산림복원사업 • 해양보전지역 관리증진사업

자료: 손기웅. 2013. 한반도 그린데탕트와 남북녹색협력 방향: 한반도 그린데탕트의 길을 찾는다. 민족화해협력범국민협의회 학술회의(2013.05.07.) 자료집 참조

2) 시사점

□ **접경지역의 개발과 북핵문제 해결 후 남북교류 및 경제협력을 위해서는 남북관계 개선 및 민족의 동질성 회복, 제도적 규제 등을 완화시킴으로써 접경지역의 발전과 남북협력 한계의 극복방안 마련이 필요**

- 기존사업 기반의 협력 확대 및 발전가능성을 최대한 활용하여 남북간의 실질적인 신뢰구축과 남북 양측이 경제적 기여효과를 누릴 수 있는 접경지역의 활용방향 및 추진과제 전략이 요구됨

□ **남북협력을 위한 여건변화에 따른 접경지역의 새로운 추진방향 모색이 필요함**

- 남북협력은 저성장, 인구 고령화, 저출산, 기후변화, 4차 산업혁명 등의 새로운 트렌드에 맞춘 접경지역의 활용방향 및 추진과제가 요구됨
- 북한의 저임금 노동력이나 자원개발, 기술수준 증에 초점을 맞춘 남북협력 패러다임의 한계를 인식할 필요가 있음

□ **(지역경제 활성화) 낙후된 접경지역의 지역별 특수성을 고려한 개발 및 산업벨트를 조성함으로써 접경지역의 민생 경제에 기여할 수 있는 남북협력 추진 및 통일대비 지역 경쟁력을 강화시킬 필요가 있음**

- 접경지역 내부 성장 기반 강화와 통일이후 한반도 국토균형발전을 위하여 접경지역을 남북협력의 장으로 시발점이 될 수 있도록 해야 함

□ **(남북한 하나의 시장) 남북 접경지역을 통해서 남북한 하나의 경제시장을 이룸으로써 남북한 경제공동체 실현 및 인적·물적 교류 확대가 필요함**

- 남북한 교통 인프라 구축 및 산업경제벨트 구축 등을 통해서 경제공동체 실현 및 남북한 하나의 생활·문화공동체까지 달성 가능
- 남북한 통일기반 조성 및 미래 한반도가 동북아 국가와 협력 및 성장하기 위하여 산업 및 인프라를 공유함으로써 경제 이득을 공유하려는 기반 구축

□ **기존의 남북교류협력이 남북한 경제적 격차축소 및 미래 한반도 차원의 공동 경쟁력 확보에 기반을 두었다면, 향후 남북교류협력은 한 단계 더 발전시켜 동북아 차원의 협력구도 및 경쟁력 확보를 위한 방향을 제시할 필요가 있음**

- 한·중·일 등 동북아 핵심국가의 더 나아가 러시아까지 국제적 관계 변화를 고려한 동북아 차원의 경제협력 구도 하에서 경쟁력을 확보할 수 있는 방안이 필요함

□ **(정부와 민간의 역할 분담) 남북간의 정치적·군사적 현안에 따라 추진되어 왔던 접경지역의 개발 및 남북교류 협력은 민간부문의 경제협력 활동에 있어서 걸림돌로 작용하고 있으므로 정부와 민간의 역할분담이 이뤄져야 함**

- 정부는 남북대화 및 남북교류협력을 위하여 법·제도 및 인프라 조성의 역할을 담당하고 민간은 정치적·군사적 여건에 영향을 받지 않는 민간 차원의 경제교류 활동과 인도적 지원 등을 지속적으로 추구할 수 있는 추진과제 제시가 필요

□ **따라서, 낙후된 접경지역의 성장 및 남북관계의 새로운 성장 동력 모색과 남북간의 경제적·문화적·환경적 격차를 완화시키기 위한 추진과제 도출이 필요함**

- 이와 같은 측면을 동시에 고려함으로써 접경지역의 활용방향 및 그에 따른 추진과제를 제시함으로써 남북교류협력 방안을 한 단계 더 업그레이드 시킬 필요가 있음

□ **(단계별 추진방안) 국정과제 반영 및 남북관계에 따라서 접경지역의 활용방향 및 그에 따른 과제의 단계별 추진방안을 제시할 필요가 있음**

- 북핵문제 해결 및 대북제재 완화에 따라 시기별·단계별로 점진적으로 ① 접경지역의 지역 내 자체경쟁력 강화를 통한 남북화해 조성마련, ② 남북협력확대 단계, ③ 경제협력을 포함한 남북협력심화단계에 따라 추진방안을 고려해 볼 필요가 있음

CHAPTER 3

남북접경지역 국토이용 관련계획 및 사업 실태분석

1. 남북접경지역 관련계획 현황 | 45
2. 남북접경지역 관련사업 현황 | 50
3. 남북접경지역 협력사업 평가 및 시사점 | 57

CHAPTER 3

남북접경지역 국토이용 관련 계획 및 사업 실태분석

1. 남북접경지역 관련계획 현황

□ **접경지역이라는 지역적 특성과 한계로 인하여 오랫동안 국토이용 계획 대상에서 배제되어 온 접경지역에 대한 인식 재정립을 위한 관련 추진 계획 검토**

- 문재인 정부의 100대 국정과제에서 제시한 접경지역 관련 추진 계획을 대상으로 검토(90. 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현, 93. 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전)

□ **접경지역 관련 국토이용 추진계획을 살펴보면 <표 3-1>에서 제시한 계획과 같음**

- 국토교통부, 행정자치부, 환경부, 문화체육관광부 등의 접경지역 국토관련 계획 및 문화·관광, 생태 관련 계획 등은 2017년 7월 문재인 정부가 100대 국정과제로 제시한 사업과 관련이 있음[1)]
  - (90. 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현) DMZ 환경 · 관광벨트 구축, 남북한 하나의 시장 협력 방안, 개성공단 정상화 및 금강산 관광 등의 남북경협 재개, 통일경제특구 지정 및 서해 평화협력특별지대 추진 여건 조성 등을 통한 남북접경지역의 발전을 주요 내용으로 함
  - (93. 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전) 남북교류협력 활성화 및 접경지역 지자체 차원의 교류협력 등을 통한 거버넌스 구축 등을 주요 내용으로 함

1) 국정기획자문위원회. 2017. 문재인정부 국정운영 5개년 계획 참고

표 3-1 | 남북접경지역 국토이용 관련 추진계획 현황

	추진계획	근거	목적
중앙정부	제4차 국토종합계획 수정계획 (2011~2020)	국토기본법제6조제19조	• 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시
	제3차 수도권정비계획 (2006~2020)	수도권정비계획법제4조	• 수도권의 인구 및 산업의 집중을 억제하고 적정하게 배치
	접경지역발전종합계획 (2011~2030)	접경지역지원특별법 제5조	• 접경지역의 조화로운 이용·개발과 보존을 통하여 해당 지역을 발전
	서해5도종합발전계획 (2011)	서해5도 지원 특별법 제5조	• 서해5도의 생산·소득 및 생활기반시설의 정비·확충을 통하여 정주여건을 개선함으로써 지역주민의 소득증대와 생활안정 및 복지향상 도모
	남북교류·접경벨트 초광역개발 기본구상(2009)	국가균형발전특별법	• 생태환경 보전과 이용, 평화누리길 등 녹색산업 위주로 추진, 남북관계 진전에 따라 교류협력단지 조성 등 단계적으로 확대 추진
	제4차 국가환경 종합계획 (2016~2035)	환경정책기본법 제14조	• 국가 차원의 환경보전을 위한 종합계획 수립
	자연환경보전 기본계획 (2016~2025)	자연환경보전법 제8조	• 국가환경종합계획의 자연환경분야 부문계획으로 생태계, 생물종, 유전다양성, 생물안전, 생태계 서비스 부문을 포괄함
	제3차 관광개발 기본계획 (2012~2021)	관광진흥법 제49조	• 국가 관광개발의 비전 및 미래상 제시, 관광자원의 보호·개발·이용·관리에 관한 효율적 추진전략, 국민 삶의 질 향상과 지역성장의 목표 제시
지자체	서해평화협력특별지대 (2007년 2차 남북정상회담)	남북관계 발전과 평화 번영을 위한 선언(5조)	• 서해연안 접경지역의 평화정착과 경제적 공동번영으로 군사적 긴장 해소 및 평화정착
	2030 인천시도시기본계획	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	• 인천도시기본계획을 수립
	강원비전2030	-	• 미래발전 전략임
	경기도 종합계획 (2011~2020)	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	• 경기도 도종합계획 수립
	DMZ접경지역의 비전과 발전전략(2012)	-	• DMZ접경지역의 발전방향을 제시

주 : [부록 1 남북접경지역 관련 추진계획] 현황 참조
자료 : 행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안). 접경지역 관련계획 검토 발췌 및 정리. pp.106~113

□ **(행정자치부의 접경지역 발전종합계획, 2011~2030[2]), 접경지역지원특별법 제5조) 접경지역의 조화로운 이용·개발과 보존을 통해 해당 지역을 발전시키고자 함**

• 접경지역지원특별법으로의 격상 후, 2011년에 2030년까지의 장기계획을 수립하였으며, 기본목표는 생태·평화적 이용가치 극대화, 통일시대 신성장 동력 육성, 남북교류 및 국제평화 거점 구축 등임

2) 유현아·이상준. 2016. 접경지역 지원제도 개선방안 연구. 국토연구원. pp.45~48

- 접경지역 발전종합계획에 포함된 165개 사업 중 2011년부터 2015년까지 69건의 사업량이 발생, 총 1조 3,785억 원이 투자 됨

□ **(행정자치부의 접경지역 발전종합계획 변경(안)[3])은 旣수립된 접경지역 발전종합계획(2011)에 대한 성과, 문제점 분석 후 지역여건 변화로 통일대비 접경지역의 발전방향과 미래전략의 수정·보완을 목적**

- 기존 세부사업에 대한 수정·보완 및 신규 사업 발굴 등을 통해 종합계획의 내실화를 도모하고 실행력을 확보하는 것을 목적으로 함
- 생태·안보자원 활용, 접경지역 상생협력기반 구축, 남북교류 및 국제평화 거점구축, 통일대비 새로운 성장동력 육성 등을 주요 목표로 둠
- DMZ생태·안보 관광활성화, 지역자원 활용한 특화사업 개발, 지역간 연계협력 상생발전, 통일대비 미래기반 조성 등 4개 추진전략을 제시함

□ **(국토교통부의 국가기간 교통망계획, 2001~2020[4]), 국가통합교통체계효율화법 제4조) 20년 단위로 육상, 해상, 항공교통 등 교통체계의 효율적인 구축방향 제시**

- (주요내용) 「국가철도망구축계획」, 「도로정비기본계획」, 「제3차 항만기본계획」, 「제4차 공항개발중장기종합계획」 등에 대한 총괄검토 및 조정을 통해 국가기간교통망계획과의 정합성·일관성 제고
  - 대한민국의 주권이 실질적으로 미치는 국토 전역을 대상으로 하며, 일부 분야의 경우 공간적 범위를 한반도, 동북아, 글로벌 지역으로 확대한 계획이며, 추진세부과제 중, '남북 교통망 구축' 제안 (장기구상)

□ **(행정안전부의 서해5도 종합발전계획[5]), 2011~2020, 서해5도지원특별법 제5조) 쾌적한 주거환경의 조성, 주민대피시설 확충·정비, 특산품·관광**

---

3) 행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안). p.3, p.117
4) 국토해양부, 2010. 국가기간교통망계획 제2차 수정계획. pp.3~5, p.97
5) 행정안전부. 2011. 정부, 서해 5도 종합발전 계획 마련. 6월 23일. 보도자료. p.1

자원·안보교육 등 특화자원 활용하여 생산·소득·일자리 기반을 강화, 국제교류 및 해양평화 거점기능을 육성하여 군사적 긴장완화와 통일기반 구축

- 주민 생활안정 및 삶의 질 향상, 살기 좋은 주거환경 조성, 주민안전 강화, 편리한 해상교통 및 기반시설 확충, 경쟁력 있는 일자리 및 소득창출 기반 구축, 지역특화 관광개발 및 국제평화거점 육성

□ **(서해평화협력특별지대, 2007[6]) 문재인 정부가 국정과제로 제시한 서해평화협력특별지대(2007) 조성 추진계획은 '2007 남북정상선언'에서 핵심적인 경제협력 과제 가운데 하나로 제시함**

- 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용

- 인천~개성~해주 황금의 삼각지대 조성[7]을 통해 평화협력특별지대 안에 평화수역이 설정되고 공동어로구역이 지정되면 백령도와 연평도 어민들이 북한 어민들과 함께 조업을 할 수 있게 됨

□ **(행정안전부의 남북교류·접경벨트 초광역개발 기본구상[8], 2009, 국가균형발전특별법) 접경지역의 체계적 관리 및 남북한 평화적인 교류협력를 위허여 협력사업 추진 및 생태환경 보전, 교류협력 증진**

- 접경지역 평화지대 구축, 남북한 수자원 모니터링 계획 구축, 세계를 향한 한반도의 위상 강화와 광역경제권간 연계를 위한 개방적 국토발전축 형성, 남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축, 남북교류 접경벨트 등

□ **(환경부의 제4차 국가환경종합계획[9], 2016~2035, 환경정책기본법 제14조) 향후 20년간 국가차원의 환경보전을 위한 종합계획 수립**

---

6) 박양호·이상준. 2007. 한반도와 동북아 공동시장 차원에서의 서해평화협력특별지대의 비전과 발전구상. 국토정책Brief 제159호. 국토연구원. p.2

7) 정책브리핑. "긴장의 서해 '평화경제벨트"로. weekly 공감 http://www.korea.kr/gonggam/newsView.do?newsId=148682438 (최종접속날짜: 2017.7.20)

8) 행정안전부. 2009. DMZ를 세계적인 "생태·평화벨트"로 조성. 12월 2일. 보도자료

9) 환경부. 2015. 제4차 국가환경종합계획(2016~2035). p.2

- 환경 분야의 범정부 최상위 계획으로 분야별 환경계획, 타 중앙행정기관·지자체 환경계획에 대한 기본원칙 및 방향 제시

- 자연과 더불어, 안전하게, 모두가 누리는 환경을 갖출 수 있도록 풍요롭고 조화로운 자연과 사람, 환경위험으로부터 자유로운 안심사회, 국격에 걸맞은 지속가능환경을 계획

□ **(환경부의 자연환경보전기본계획[10], 2016~2025, 자연환경보전법 제8조) 국가환경종합계획의 자연환경분야 부문계획으로, 생태계, 생물종, 유전다양성, 생물안전, 생태계 서비스 부문을 포괄**

- 자연생태계 서식지 보호, 야생생물 보호·복원, 자연과 인간이 더불어 사는 생활공간, 자연혜택의 현명한 이용, 자연환경보전 기반 선진화 등

□ **(문화체육관광부의 제3차 관광개발기본계획[11], 2012~2021, 관광진흥법 제49조) 국가 관광개발의 비전 및 미래상, 관광자원의 보호·개발·이용·관리 추진전략, 국민 삶의 질 향상과 지역성장의 목표 제시**

- 향후 10년간의 관광분야 계획으로, 글로벌 녹색한국을 선도하는 품격 있는 선진관광을 비전으로 함

- 창조관광, 관광자원의 보전과 재생을 유도하는 녹색관광, 국민의 생활 속에 스며드는 생활관광, 책임과 참여로 정의사회를 실천하는 공정관광, 성장 동력 산업으로 부가가치를 창출하는 경제관광

10) 환경부. 2015. 자연환경보전기본계획(2016~2025). pp.32~38, pp.159~164
11) 문화체육관광부. 2011. 제3차관광개발기본계획(2012~2021). pp.33~34

2. 남북접경지역 관련사업 현황

□ **남북한 교류협력 분위기 고조에 따라 남북교류협력의 전진기지로서의 접경지역의 위상과 역할 및 생태계보전과 지역개발 등에 대한 국토이용 관련 추진사업 검토**

- 문재인 정부의 100대 국정과제에서 제시한 접경지역 관련 추진사업을 대상으로 검토(90. 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현, 93. 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전)

□ **접경지역 관련 추진사업 현황을 살펴보면 <표 3-2>에서 제시한 사업과 같음**

- 본 연구는 접경지역 발전종합계획 지원 사업, 접경권 초광역계획과 연계한 지역특화산업 육성, 시군별 지역전략사업 등은 2017년 7월 문재인 정부가 100대 국정과제로 제시한 사업과 관련이 있음

표 3-2 | 남북접경지역 국토이용 관련 추진사업 현황

추진계획	추진과제
접경지역발전종합계획(행자부)	DMZ생태관광 벨트 조성
	저탄소 녹색성장 지역 조성
	교통인프라 구축
	평화협력을 상징하는 공간 조성
	접경특화발전지구 조성
남북교류·접경벨트 초광역개발 기본구상(행자부)	DMZ생태·관광벨트 육성
	세계평화협력 상징공간 조성
	남북교류 협력지구 조성
	동서·남북간 교통인프라 구축
	통일시대 남북한 새로운 성장동력 육성
자연환경보전계획(환경부)	한반도 생태네트워크 구현
	자연환경보전 협력 강화
평화생명지대 광역 관광개발계획(문체부)	평화·생명지대(PLZ) 체험
	평화·생명지대(PLZ)알리기
	평화·생명지대(PLZ) 명소만들기
접경권 초광역계획과 연계한 지역특화산업 육성방안 연구 (접경지역 시장·군수협의회)	접경지역 전략사업
	시군간 연계사업
	시군별 지역전략사업 (강화군, 옹진군, 파주시, 김포시, 연천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군)

주 : [부록 2 남북접경지역 관련 추진사업] 참조
자료 : 행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안). 접경지역 전략별 추진과제 검토 발췌 및 정리. pp.119~186

□ (접경지역 발전종합계획 지원 사업[12]) 접경지역 발전종합계획 내 포함사업은 인천, 경기, 강원 등 3개 시·도를 대상으로 2011년부터 2030년까지 20년간 165개 지역개발사업임

- 총 5개 과제에 165개 사업이 배분되어 있으며, 11개 부처와 3개 시·도, 15개 시·군, 민간이 공동으로 참여
  - DMZ생태관광벨트 조성과제(100개), 저탄소 녹색성장 지역 조성과제(38개), 동서-남북간 교통인프라 구축과제(19개), 평화협력을 상징하는 공간 조성과제(5개) 접경특화발전지구 조성과제(3개) 사업
- 2016년까지 추진된 접경지역 지원사업은 계획대비 10.4% 추진
  - 계획 대비 실적이 가장 높은 부문은 생태평화벨트조성 과제로 약 19.5%의 지원율을 보였으며, 접경특화발전지구조성과제의 경우는 실행되지 못하였음

표 3-3 | 접경지역지원사업 투자계획 사업비 대비 추진실적 (단위 : 억 원)

구분(사업수)	투자계획 사업비(2011~2030)				지원실적(~2016년도까지)			
	계	국비	지방비	민자	계	국비	지방비	민자
생태평화벨트조성(100)	28,999	12,875	6,841	9,283	5,656	2,860	2,309	487
저탄소녹색성장지역조성(38)	89,509	7,075	2,494	79,940	6,004	1,187	843	3,974
동서-남북간 교통인프라구축(19)	39,744	21,740	1,594	16,410	7,532	7,323	209	-
세계평화협력의 상징공간조성(5)	6,960	6,829	31	100	491	491	-	-
접경특화발전지구조성(3)	23,230	5,580	3,420	14,230	-	-	-	-
계(165)	188,442	54,099	14,380	119,963	19,683	11,861	3,361	4,461

자료 : 행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안). p.220

□ (접경권 초광역계획과 연계한 지역특화산업 육성 사업)접경권 10개 시·군의 지역여건, 산업구조 및 잠재력 분석, 초광역개발권 기본구상과 연계한 지역특화산업 및 전략사업 발굴(접경지역 시장·군수 협의회, 2011)

- (주요내용) 전략사업, 시군간 연계사업, 시군별 지역전략사업 등

12) 행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안). p.215, p.219

• (추진현황) 동서녹색평화도로사업, 춘천~고성 철도사업, 접경특화 발전지구 보완 및 추가지정 등 전략사업 3개 제시

- (동서녹색평화도로사업) 접경지역의 동·서간(인천 강화~강원 고성) 중심교통축 확충을 통하여 지역간 생활권 연계 및 물류 유통 기반 구축

- 강화, 파주, 양구, 철원, 화천, 인제군 연결 사업은 행자부 주관으로 추진 중이며, 연천은 국토교통부 소관 사업으로 현재 추진 중임

- (춘천~고성 철도사업) 2016.7월 동서고속화철도 국가재정사업으로 추진 확정됨 (본 계획의 제안노선도인 춘천~고성이 아닌, 춘천~속초로 사업추진)

- 동서고속화철도 사업 : 춘천~속초 철도건설 (단선전철 93.95km)

□ **접경권 평화누리길 사업은 접경지역에 도보 및 자전거길 조성을 통해 평화, 안보, 생태, 역사관광지를 연결함으로써 관광산업 활성화 및 접경지역 이미지 제고(행정자치부, 2017, p.159)**

□ **(인천시 접경지역 관련 사업[13]) 2030인천시 도시기본계획[14]에는 접경지역 관련 생활권별 계획 중, 강화생활권을 남북경협 등 통일기반을 조성하기 위한 전략지로 활용하기 위한 전략 제시**

• 남북경협 등 통일기반 조성을 위하여 강화 일반산업단지, 교동 평화산업단지, 강화~해주간 고속도로 건설 사업 계획 중

• 개성~강화~영종, 해주~강화~서울을 잇는 광역고속도로 장기 계획

• 관광계획에서는 접경지역에 위치해 있는 섬을 활용하여 군부대 견학 및 NLL탐방 등 평화안보 체험 프로그램 등 제안

• 검단~강화~해주를 연계하는 평화벨트구축 기반 유지 제시, 남북

13) 인천광역시. 2015. 2030인천시 도시기본계획. p.153

14) 인천광역시. 2015. 2030인천시 도시기본계획. p.6, p.34, p.134. : ① (계획목적) 인천시 전역의 정책계획, 종합계획, 전략계획, ② (추진근거) 국토의 계획 및 이용에 관한 법 제18조, ③ (주관부처) 인천광역시, 국토교통부, ④ (주요내용) 사람 중심의 국제·문화·관광도시 인천을 미래상으로 설정; 4개의 발전축을 제시 : 도시재생축, 미래성장축, 국제기반축, 평화벨트; 이 중 평화벨트축은 개성-강화-길상-영종-송도-안산을 이음

통일 시대를 대비하여 접경지역인 교동도를 중심으로 교통접근성 강화 및 전략적 개발을 위한 남북경협 및 교동평화산업단지 조성 등 산업정책 기반 유지

□ **(강원도 접경지역 관련 사업[15]) 강원비전2030[16]에는 접경지역 개발과 관련해서 한반도 남북경제통합의 중심 남북경제협력특구를 조성하는데 있음**

- 강원도 접경지역 사업은 통일경제특구 조성과 관련이 있을 뿐만 아니라 DMZ 공동개발, 수산협력 비즈니스 사업과 관련이 있음
- 남북관계의 안정과 발전을 위한 평화지대로서 강원도 위상과 역할에 대한 적극적인 대안 제시 및 남북교류협력 중심거점으로 남북경제협력특구 조성
- 북한의 저임금 노동력과 남한의 자본 및 기술을 이용해 경쟁력 있는 제품을 생산하기 위해 접경지역에 공단 조성
- 개성공단과 연계되는 산업단지를 건설하여 장기적으로 개성공단과 하나로 연결
- 강원도의 지리적 이점과 중국의 물동량, 일본의 해운 수요 및 운송 네트워크 등을 연계하여 동북아 물류 중심지대로 육성
- 산업·물류·주거·업무 등 복합적 기능이 완비된 신경제공간을 조성하여 환동해경제권의 수송·물류 관문도시로 육성
- 글로벌 신경제특구 및 주요 거점도시의 노후 시가지, 주택, 기반시설의 전면적 재생을 통한 신주거공간·경제성장·삶의 질 제공
- DMZ를 중심으로 한 동북아 국가 간 접경지역에 존재하는 미개발

15) 강원도. 2011. 강원비전2030. pp.49~50, p.71, p.157

16) 강원도. 2011. 강원비전2030. pp3~4. : ① (계획목적) 2030년의 국내외 여건변화와 강원도에 미칠 미래 메가트랜드를 진단하고 대응할 수 있는 강원 신창조 발전전략 수립, 2018 평창동계올림픽 개최이후 강원도의 글로벌 도약 전략과 발전상 마련, 2030강원비전 실현을 위한 추진전략과 정책과제를 정립하여 강원도 글로벌 미래 청사진 제시, ② (추진근거) 자체계획, ③ (주관부처) 강원도, ④ (주요내용) 미래 비전 관련계획의 검토 및 강원도 현황진단, 2030년 국내외 여건변화와 미래 메가트랜드 분석, 5대 추진전략별 주요 추진과제 정립, 2030년 강원도 글로벌 미래 청사진 제시

관광자원을 개발하기 위한 다자간 협력네트워크 구축의 구심점 역할 수행

- 접경지역인 DMZ의 공동 개발 및 남북교류협력 기반 구축
- 설악~금강관광특구 : 설악권을 북한의 금강산관광지구에 상응하는 통일관광특구로 지정하여 남북간 관광·경제교류 추진(무비자와 무관세 수준의 국제관광 자유지대로 건설)
- 남북 수산협력 비즈니스 사업화 : 북한의 수산자원 남획으로 80년대 초반 170만t을 웃돌던 북한의 생수산물 생산량이 현재 60만t 수준으로 감소하는 등 수산자원 보호를 위한 체계적인 관리[17]가 필요
- 수산자원의 고갈로 남측 및 북측 동해안의 어획량이 크게 감소하여 양식부문에 대한 투자 협력사업이 설득력을 가지므로 남북 공동 첨단 바다목장 조성 추진
- 공동어로사업은 북한의 체제유지에 크게 영향을 미칠 수 있으므로 중장기적 계획으로 신중하게 추진하여야 하며, 어업자원에 대한 철저한 사전조사 필요
  - 어장에서 지속적인 조업활동이 이루어지고 협력이 활성화되기 위해서는 남북관계의 특수성, 선박안전관리, 해상기상여건, 어획물 양륙항 및 항해거리를 고려하여야 함
  - 조업원의 신변보장과 조업선박의 안정성 확보를 위해 어업협력 기본합의서에 기본적인 사항을 명시하고 부속서 또는 별도합의서에 명문화 필요
- 어선·어구의 현대화, 수산가공시설 및 기술지원, 수산기술 개발 및 교류 등 협력사업의 범위 확대
  - 북한은 수산물양육시설, 가공과 포장기술의 부족으로 인해 어획물들이 국제시장에서 제값을 받지 못하는 경우가 많으므로 이에 대한 체계적인 지원 대책 강구

17) 해양자원개발, 해양환경보전, 해양에너지 분야의 협력 및 한반도 연안의 지속가능발전을 위한 해양보호구역 네트워크 추진; 북한 어업관리체제에 대한 사전검토와 사업타당성 평가를 통한 후 남한의 기술협력과 시설투자로 수익 창출방안 모색

- 접경지역 육성산업은 플라즈마, 생명다양성, 군사분야에 중점을 두고 DMZ자연에 대한 복원 및 활용[18]에 있음

- 특성화 로봇클러스터 구축을 통한 DMZ의 평화지대화

  - 냉전지대인 DMZ를 21세기 첨단의 친환경 평화지대로 탈바꿈시키기 위한 전제조건으로, 지뢰제거용 로봇기반 클러스터 구축

- DMZ자원의 남북공동이용·관리를 통한 남북교류협력 기능 강화[19]

- 동해연안의 해양협력 강화를 위한 노력으로 평화의 바다 공원 조성, 남북공동조업구역 설정 및 러시아수역 출어선 북한수역 직항로 개설 추진

- 남북의 인적·물적 자원을 교류하는 통일경제특구 조성

□ **(경기도 접경지역 관련 사업[20]) 경기도종합계획(2012~2020)[21]에는 7대 핵심 전략구상 중 하나로 '남북 통합경제거점'을 제안**

- 남북한 교류협력과 경제통합을 주도할 경제교류협력 거점을 접경지역의 주요 거점에 조성, 장기적으로 한강·임진강·예성강 3하구에 남북통합경제지대를 조성하는 '(가칭)3하구벨트' 구상

- (단계별 추진전략) ①(1단계) 평화와 민족화해 공동사업 추진 : DMZ민족생태공원 조성과 생물권 보전지역 지정, 임진강 유역 수해방지시스템 구축, ②(2단계) 남북한 교통인프라 연결 : 서울-문

---

18) ① 자연생태자원·청정물환경·DMZ 접경지역 등 강원도가 지닌 우수한 잠재자원의 고부가가치화 및 시장가치화의 현실화 필요; ② DMZ를 생태관광벨트와 저탄소녹색성장지역으로 조성하기 위해 플라즈마 산업단지, 첨단신소재부품단지, 풍력발전단지 등 특화발전 방안 모색 (강원도. 2011. 강원비전2030. p.141)

19) ① 금강산 댐 용수의 공동이용을 통해 북한강 수계에서의 물부족 해소, 남한의 전력공급 및 발전설비 건설 등을 지원하는 평화의 댐~금강산 댐 간 수자원 공동이용; ②북한강 상류 유역에 우량, 수위 등 수문관측소와 기상관측소 설치; ③ 기후변화에 따른 산림녹화 및 재해 공동대처 (강원도. 2011. 강원비전2030. p.156)

20) 경기도. 2011. 경기도종합계획(2012~2020). p.34, p.52, p.53

21) 경기도. 2011. 경기도종합계획(2012~2020). pp.9~10, p.22: ① (계획목적) 광역경제권간 글로벌 경쟁시대에 대응한 경기도의 비전과 발전전략 수립, 지역개발·교통·산업경제·문화관광·환경생태 등 부문별 계획의 정합성을 확보하여 경기도 도정을 일관된 방향으로 추진하기 위한 계획 수립 ② (추진근거) 국토기본법 제13조, ③ (주관부처) 경기도, 국토교통부 ④ (주요내용) 경기도의 발전 비전을 환황해권의 중심, 더불어 사는 사회로 설정

산 고속도로와 평양-개성간 고속도로 연결, 장기적으로 GTX개성공단 연결, ③(3단계) 남북한 경제협력을 위한 특구 조성 : 파주문산 남북한 통일경제특구 건설, 김포, 강화, 연천 남북교류협력단지 건설, ④ (4단계) 한강, 임진강 하구지역을 제2의 서해안벨트로 개발 : (가칭)한강-임진강-예성강 3하구 벨트화 비전 추진

- (접경지역 발전전략) ①(경의권) 파주시를 중심으로 한 남북교류의 거점지역으로서 역할 증대, 대규모 개발사업으로 인한 도시공간구조의 재편, 서울의 위성도시와 베드타운에서 벗어나 자족성 확보 기대, ②(경원권) 교통축을 따라 선형의 시가지가 남북개발축을 형성, 신규택지개발지역도 기존시가지와 연계된 신시가지형태로 개발, 수도권 내 타지역에 비해 생활여건 상대적 낙후, 향후 철도 등 광역교통망 개선 및 미군부지이전 등으로 개발 잠재력 증대, 장래 역세권을 중심으로 하는 도시정비 및 확충 예상

□ **접경지역의 지자체별 지역경제 개발을 위한 관련 계획에 따른 주요 내용 및 접경지역에서 고려하고 있는 공통사항은 <그림 3-1>과 같음**

그림 3-1 | 접경지역 지자체별 관련 계획의 주요내용 및 공통 고려사항

자료 : 연구진 작성

3. 남북접경지역 협력사업 평가 및 시사점

1) 남북접경지역 협력사업 평가

□ 남북 협력사업은 정치적인 색이 옅으면서 남북 상호이득의 불균형이 존재하더라도 상호이득이 반드시 전제되어야만 유지가 가능함

- 무엇보다도 인적교류는 남북 주민간 동질감을 회복하고 통일 후 이질감 해소 및 상호신뢰 구축을 위하여 우선적으로 추구해야 하는 협력임

□ 남북접경지역의 대표적 남북협력 사업에는 남북간 철도 및 도로 연결 사업, 금강산 관광사업, 개성공단사업, 임진강 수해방지 사업 등이 있음

- 기존의 남북 교류협력 사업들은 전반적으로 남북간 긴장을 완화시키고 남북관계를 개선하는 효과를 발휘함으로써 분단 상황의 안정적 관리라는 중요한 정책적 목표 달성에는 기여를 했다고 할 수 있음
- 그러나 남북협력을 통한 평화통일에 기반한 남북간 신뢰구축 및 주민간 교류 확대는 제한적이었음
- 접경지역의 남북협력 사업들은 북한의 개혁과 개발을 촉진하는 효과와 함께 평화기반을 안정적으로 구축하는 효과는 미흡했다고 평가됨

□ (지방자치단체의 남북교류협력사업[22]) "지방자치단체가 사업의 주체가 되어 북한과 왕래 및 교역하며 학술, 문화, 체육 분야 등에서 상호 교류하는 활동"(김동성 외. 2014. p.18)

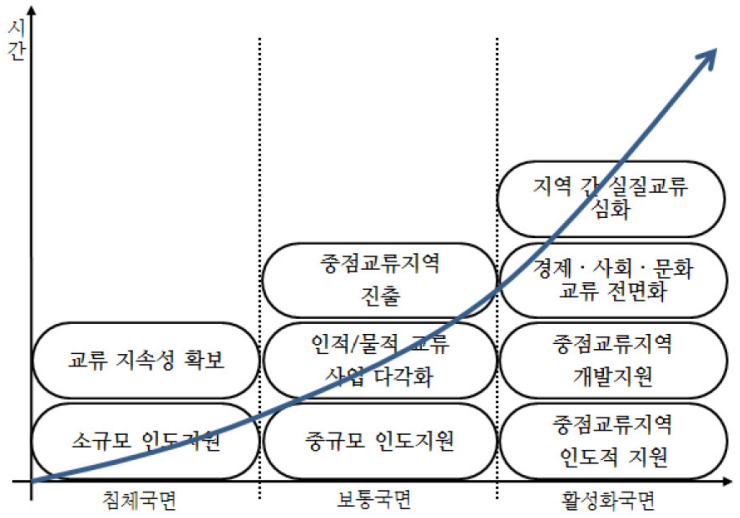
- 주로 인도적 구호 및 지원, 남북 화해 및 평화 통일 기여 등을 목적
- (의의) 남북교류의 접근 채널과 교류 방식의 다양화, 남북한 사회의 동질성 회복에 기여, 남북교류의 지속성 제고, 남북한 균형발전과 통일 환경 조성(김동성 외, 2011[23], p.5)
- (특성) 동질성 회복에 우선적 가치 부여, 중앙정부간 관계의 틀에 구속, 교류분야의 제약(김동성 외, 2011, p.73)

22) 김동성 외. 2014. 경기도 남북교류 기본구상. 경기개발연구원. p.18
23) 김동성 외. 2011. 지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안. 경기개발연구원

□ (남북 교류협력 추진 시나리오[24]) 남북 교류협력 사업은 외부의 정치적 요인 등 주변의 여러 요인들에 영향을 받을 수밖에 없는 사업으로 각 상황별로 대응 전략 및 방안이 요구됨(<그림 3-2> 참조)

- (침체) 인도적 지원 사업을 기반으로 북한과의 협력사업 연결고리를 최대한 유지 및 보존, 대내적 역량 강화에 중점
- (현상유지) 기존 사업의 지속과 더불어 중점 교류지역에의 진출과 교류협력분야의 다각화를 모색, 새로운 사업 영역을 개발, 민간단체 및 기업들의 남북교류협력사업 참여를 적극적으로 유도 및 지원
- (확대 및 성장) 지역 간 교류 심화, 전면적 교류를 목표로 하여 남북교류협력사업 추진, 지역사회와 기업을 전면에 내세우는 전략을 채택, 경제·사회·문화 교류 전면화

그림 3-2 | 단계별·상황별 남북교류협력 추진 시나리오



자료: 김동성. 2011. 경기도 남북교류협력사업 평가 및 개선방안 연구. 경기개발연구원. p.135

24) 김동성 외. 2014.경기도 남북교류 기본구상. 경기개발연구원. p.43~44

2) 남북접경지역 사업 시사점

□ 남북 교류협력 사업은 북한체제의 변화와 함께 남북간의 관계, 북한과 국제적 관계 여건 등을 고려할 필요가 있음

- 기존의 남북협력 사업 및 관련 계획 등은 남북간 정치적 관계, 대북제재로 인하여 한계를 드러내고 있으며, 북핵실험으로 인하여 남북간 긴장으로 중지되거나 추진되지 못하고 있는 실정임
- 각각의 남북 협력사업을 계획하고 실질적 추진을 위하여 규제사항 및 관련 대북제재 사항 등을 검토하여 규제사항 해소 및 특별법 제정을 통해서 실질적 추진방안을 마련하여야 함

□ 남북간 실질적 신뢰 구축에 기여 가능한 사업을 추진할 필요가 있음

- 기존의 남북협력 사업들은 북측 인력의 참여가 극히 적었으며 제재사항으로 인하여 남북 주민간 인적교류가 거의 없었으므로 실질적인 남북간 신뢰 구축의 기반을 마련하는 데는 한계를 드러냄

□ 남북 양측에 경제적으로 도움이 되는 남북 협력사업을 추진할 필요가 있음

- 실질적으로 개성공단 및 금강산관광사업 등을 재개하고 통일특구 등을 지정한다고 했을 경우에는 북한의 경제적 이득 이외에도 남한의 경제적 이득을 함께 가져올 수 있는 추진방안이 필요함
- 남북경협사업은 경제통합의 기반을 구축하는 사업이야 하므로 남북이 경제적으로 협력하고 발전할 수 있는 사업이 지속가능하리라 판단됨

□ 국제사회의 대북제재의 틈새시장을 공략할 필요가 있음

- 실질적으로 대북제재가 강화될수록 북한의 입장에서는 공식·비공식 경제교류협력의 필요성이 증가하고 있음

- 남북 경제교류협력 복원작업 초기단계에서는 남북관계의 상황과 북한의 대남전략, 국제사회의 제재 분위기 등을 종합적으로 고려하여 비공식적인 방법을 적극적으로 활용할 필요가 있음

- 민간부문에서는 북한당국과 주민들의 이해관계 차이를 활용하여 틈새활용전략을 구사하는 반면에 정부부문에서는 SOC 구축 및 공단 조성 등과 같은 분야에 대규모 투자를 검토할 필요가 있음

□ **남북협력의 한계를 발전적으로 극복 가능한 사업구도를 창출할 필요가 있음**

- 예를 들어, 개성공단은 북한에 입지함으로써 남북관계가 악화될 경우에는 가동이 중단되고 남한 주민의 안전이 위협받는 등의 문제가 있음

- 제2의, 제3의 개성공단을 설립할 경우에는 남측 접경지역 내에 설치하여 제1의 개성공단과의 교류를 통해서 남북 상호간의 경제협력의 발판을 마련해야 함

- 또한, 제2의, 제3의 개성공단 설립에 따른 법·제도적 기반 마련을 통해 남북협력의 한계를 발전적으로 극복 가능한 사업구도 및 기반 마련이 필요함

□ **기존의 남북협력사업의 한계점을 개선하여 접경지역의 협력 확대가 필요함**

- 기존의 남북 협력사업을 재개하는 과정에서 발생할 수 있는 국내적 및 국제적 대북제재와 접경지역의 규제 등에 신중하게 접근함으로써 사전준비가 필요함

- 예를 들어, 금강산관광사업의 경우에는 남측 국민들의 대북관광을 허용하여 재개 분위기를 조성함으로써 남한 생태관광 등의 사

업까지 확대 발전시키는 방안이 필요하며, 이와 관련한 전문가와 업체 관련자들의 협의체 구성 등을 통해 사업의 재개, 확대 및 발전 검토가 필요함

- 개성공단사업의 경우에도 장기적이고 안정적인 발전을 위하여 정치적 문제의 영향을 받지 않고 지속적으로 가동될 수 있도록 북측과 논의를 거쳐서 장기적 발전 구상 하에 재개시킬 필요가 있음

□ **대북 경제제재의 단계적 해제가 필요함**

- 향후 추진되는 남북경협 사업은 대북 경제제재의 단계적 해제를 통해서 가능한 한 정치적 영향을 덜 받을 수 있도록 유연적 접근이 요구됨
- 남북관계의 장애물을 해소하고 남북 양측의 적절한 수준의 조치 마련을 통해서 단계적으로 추진할 필요가 있음
- 국제적 흐름에 위배되지 않으면서 민족 화합, 북한 주민의 인도적 지원 등을 위하여 국제사회와 지속적인 협력 및 외교적 노력이 필요함

□ **특히, 남북협력사업은 점진적이고 단계적 접근이 필요함**

- 대북제재의 해소 또한 점진적이고 단계적 접근이 필요할 뿐만 아니라 남북한 전문인력 양성 및 기술 개발, 필요한 설비 구축 등에 있어서도 점진적이고 단계적 접근이 필요함
- 점진적이고 단계적 접근을 통해서 북측의 경제적 및 기술적 효과 뿐만 아니라 남측의 저출산, 고령화, 청년실업 등의 문제 및 낙후된 접경지역 개발을 위한 점진적이고 단계적 추진전략이 요구됨

CHAPTER 4

남북접경지역의 협력 추진과제

1. 남북접경지역 활용을 위한 추진과제 | 65
2. 과제별 추진방안 | 70

CHAPTER 4

남북접경지역의 협력 추진과제

1. 남북접경지역 활용을 위한 추진과제

1) 기존 남북접경지역 과제의 재검토

□ **남북접경지역의 활용방향 및 문재인 정부의 국정과제 관련 추진과제 제시를 위해서는 남북협력 우선추진과제를 살펴볼 필요가 있음**

- 국토연구원에서 수행한 남북협력 우선추진과제 대한 설문조사 결과[1] DMZ의 실질적인 비무장화 등 군사안보위험 저감 관련 협력이 가장 높은 순위로 제시
  - 이는 남북접경지역의 국토이용 방향은 남북간의 신뢰기반 구축 및 평화통일 기반 조성을 위한 남북접경지역의 평화정착의 필요성을 반영함
- 제2의 개성공단 등 산업단지 개발협력, 황폐산림 녹화 등 자연환경 보전 협력, 임진강 공동수해방지 등 수자원 관련 협력 등이 우선순위가 높음
  - 이는 남북접경지역의 경제적 측면과 환경적 측면을 고려하여 남북협력이 이루어져야 함을 의미함

□ **따라서, 향후 남북접경지역의 국토이용 방향은 평화정착을 기반으로 한 경제적 ·환경적 측면을 우선적으로 고려하여 설정하고 추진과제를 제시해야 함을 의미**

- 무엇보다도, 평화정착을 기반으로 한 환경적 측면과 경제적 측면을 모두 달성할 수 있는 실천과제는 그 실효성이 더 높으리라 판단됨

1) 이상준 외. 2013. 통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천과제. p.208

표 4-1 | 남북접경지역 국토이용 관련 추진사업 현황

추진계획	추진과제	추진사업
접경지역 발전종합계획 (행자부)	DMZ생태관광 벨트 조성	• DMZ일원을 유네스코 지정(생물권보전지역) • 접경지역 일원 지질공원(Geo-Park) 인증 • 생태계복원과 생태하천 프로그램 운영 • 자연환경 보전대책 • 산림관리대책 • DMZ일원 통합정보화기반 구축 • 습지생태벨트 조성 • 평화생명벨트 조성 • 역사문화·관광벨트 조성 • 안보관광벨트 조성 • 평화누리길 조성 • DMZ글로벌 관광명소화
	저탄소 녹색성장 지역 조성	• 지역경쟁력 제고를 위한 신성장산업 육성 • 신재생에너지 발전파크 조성 • 지역특성을 활용한 안보생태빌리지 조성
	교통인프라 구축	• 동서녹색 평화도로 연결 • 서해 평화도로 조성 • 내륙 천연가스 운송망 구축 • 남북교통망 복원
	평화협력을 상징하는 공간 조성	• 평화대학 유치하여 국제전문가 양성 • 국제평화회의장 건립 • 지뢰피해자 재활타운 조성 • 남북청소년교류센터 건립
	접경특화발전지구 조성	• 파주시 산업형 접경특화발전지구 • 철원군 물류·에너지형 접경특화발전지구 • 고성군 관광형 접경특화발전지구
남북교류·접경벨트 초광역개발 기본구상 (행자부)	DMZ생태·관광벨트 육성	• 세계 생태평화공원 조성 • 해양크루즈 복합단지 조성 • DMZ평화 자전거누리길 조성
	세계평화협력 상징 공간 조성	• UN 지뢰피해자 재활타운 • 국제기구 유치
	남북교류 협력지구 조성	• 남북교류협력지구 조성
	동서·남북간 교통인프라 구축	• 동서 녹색평화도로 조성 • 남북 교통망 복원 • 서해남북 평화 연육교 구축 • 내륙 천연가스 운송망 구축
	통일시대 남북한 새로운 성장동력 육성	• MICE콤플렉스 조성 • 첨단신산업단지 조성 • 평화빌리지 조성
자연환경 보전기본계획 (환경부)	한반도 생태네트워크 구현	• DMZ세계생태평화공원과 연계, 유네스코 등재 추진
	자연환경보전 협력 강화	• DMZ와 북한지역의 중분류 토지피복도 구축 • DMZ 특별법 제정 • DMZ일원 정기적 생태조사 추진

자료: 행정안전부. 2011. 접경지역 발전종합계획. p.103; 유현아·이상준. 2016. 접경지역 지원제도 개선방안 연구. p.46; 환경부. 2015. 자연환경보전기본계획. pp.32~38, pp.159~164

2) 접경지역 활용방향에 따른 협력 추진과제

□ (접경지역 활용방향 1: 평화정착과 지속가능한 친환경적 활용) 한반도 신뢰프로세스 기반 조성을 위한 남북간 신뢰구축 및 평화 분위기 조성을 통한 활용방향

- 남북접경지역의 평화적 활용은 환경보전과 군사적 긴장환화를 통한 평화 여건을 조성하는 차원에서 그 의미가 있으며, 접경지역의 활용은 통일교류 거점지대에서 접경지역의 역할을 가늠하는데 그 의미가 큼

- 남북간 화해와 상호인정을 기반으로 남북이 서로가 필요로 하는 분야에서 교류협력하면서 평화를 유지하는데 있어서 그 우선순위가 환경 분야임

  - 환경 분야에서 남북교류협력의 기반을 다지는데 환경 분야를 시발점으로 하여 경제, 문화 등의 타 분야로 점차적으로 확대해 나갈 필요가 있음

  - 특히, 환경 분야는 정치·외교, 군사, 경제, 문화 등의 분야와 비교하여 가장 정치성이 옅은 분야일 뿐만 아니라 긴급성에 있어서의 가장 협력이 요구되는 분야임

  - 친환경적 접경지역 활용방향 구상차원에서 남북접경지역의 평화적 활용을 통한 남북한 상생발전과 한반도 신뢰프로세스 기반 조성을 위하여 남북접경지역에서의 남북 교류협력 추진이 가능한 실천과제를 제시할 필요가 있음

- (주요 추진과제) 산림황폐화에 따른 산림녹화 사업, DMZ 평화의 강 조성, 동해·DMZ환경·관광벨트 조성사업의 단계적 구체화

□ (접경지역 활용방향 2: 평화정착과 경제협력 촉진) 남북간 신뢰구축을 통한 평화 분위기 조성과 남북 경제협력을 연계한 접경지역의 활용 추진

- 통일이 남북 모두에게 공동의 이득을 가져오기 위해서는 통일의 과정은 평화적이어야 하고, 이를 위해서는 남북교류의 시발점은 한반도의 허리인 접경지역에서부터 평화의 토대를 구축해야 함

  - 개성공단 사업 및 금강산관광사업으로 인하여 남북협력이 이루어졌으나 여전히 남북접경지역은 신뢰를 기반으로 한 평화의 공간이 되지 못하고 있음

- 남북관계의 악화와 남북접경지역의 정치적·경제적 긴장 상황 등은 남북협력관계를 가로막는 장애요소가 되고 있음

• 평화기반의 남북경협을 통한 남북간 긴장관계 완화를 위해서는 협력기반을 다질 수 있는 기회지역인 남북접경지역에서부터 이루어질 필요가 있음

• 북측에서는 남북접경지역의 경제적 협력에 있어서는 여전히 소극적인 자세를 보이고 있으나 장기적으로 북한 주민의 삶 개선을 위해서는 남북협력이 필수적으로 요구되리라 봄

- DMZ를 포함한 접경지역에서 남북이 환경·경제적으로 상호이익을 누리면서 평화기반을 구축함으로써 더 나아가 정치·외교·군사·문화적 차원에서의 남북 교류협력을 모색하는 밑거름을 마련해야 할 것임

- 다시 말해서 남북협력은 우선적으로 우리 경제의 새로운 성장 동력이 되어야 하며 평화통일의 촉진제 역할을 해야 함

- 무엇보다도 남북접경지역의 국토이용 방향은 남북 경제통합의 기반을 구축하는 전략사업을 추진해야 함

• 더 나아가 남북 주도의 평화통일에 대한 국제사회의 공감대를 형성하는 역할을 수행해야 함

- 남북접경지역에서부터 시작하여 동북아 국가의 지역경제와의 연계 추진 및 국제자본의 투자 유치를 통해 국제화를 지향해야 함

• (주요 추진과제) 통일특구 조성, 남북연결 인프라 조성 및 업그레이드, 기존 남북경협사업인 개성공단사업과 금강산관광사업 재개 및 확대 발전, 남북 공동시장 조성사업 등

□ **(평화정착 및 환경적·경제적 측면을 모두 고려한 추진과제) 남북 공동시장 조성 사업, 동해·DMZ환경·관광벨트 조성사업**

• 남북 공동시장 및 동해·DMZ환경·관광벨트 조성사업은 문재인정부 국정과제 한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현에 포함

표 4-2 | 접경지역의 종합적 활용방향에 따른 주요 추진과제(안)

활용 방향	추진과제	조성가능 접경지역	연계가능 추진과제	문재인정부 국정과제
평화 + 환경	황폐산림 녹화사업	• 개성-DMZ접경지역-북한 전역 확대	• 농업협력단지 조성 • DMZ 평화의 강 조성 등	90. 한반도 신경제지도 구상(DMZ 환경·관광벨트)
	DMZ 평화의 강 조성 등 자연환경보전 협력사업	• 임진강 및 북한강 유역에서 확대 발전	• 황폐산림 녹화사업 등	
평화 + 경제	통일특구 조성	• (경제특구) 경기서북부 및 인천 일부지역	• 인프라 조성 사업 • 남북 공동시장 조성사업 등	90. 한반도 신경제지도 구상(남북접경지역의 발전)
	남북연결 인프라 조성 및 업그레이드 사업	• 경의선, 동해선 재개 및 확대, 도로 공사 등 • 동서녹색평화도로, 서해평화도로 등	• 생태관광문화 관련사업 • 통일특구 조성사업 • 남북 공동시장 조성사업 • 남북경협사업 재개 및 확대 발전 사업 등	90. 한반도 신경제지도 구상 93. 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전
	남북경협사업 재개 및 확대·발전(개성공단, 금강산 관광사업 등)	• 개성공단 및 금강산관광 배후지역을 시초로 파주, 연천, 인천과 연계 확대발전	• 인프라 조성 사업 • 통일특구 조성 등	90. 한반도 신경제지도 구상(남북경협재개)
평화 + 환경 + 경제	남북 공동시장 조성사업	• (농산물) 대성동(남측) -기정동(북측) 마을(초기) -파주, 철원, 개성지역 등 확대 • (수산물) 교동도 등	• 인프라 조성 사업 • 통일특구 조성 등	90. 한반도 신경제지도 구상(남북한 하나의 시장)
	동해·DMZ환경·관광벨트 조성	• 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트 구축 • DMZ를 생태·평화안보 관광지구 개발	• 황폐산림 녹화사업 • DMZ 평화의 강 조성 • 인프라 조성 사업 등	90. 한반도 신경제지도 구상(DMZ 환경·관광벨트)
	녹화산업을 통한 농업협력단지 조성사업	• 대성동(남측)-기정동(북측) 마을(초기)-파주, 철원, 개성지역 등 확대	• 황폐산림 녹화사업 등	93. 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전

자료 : 연구진 작성.

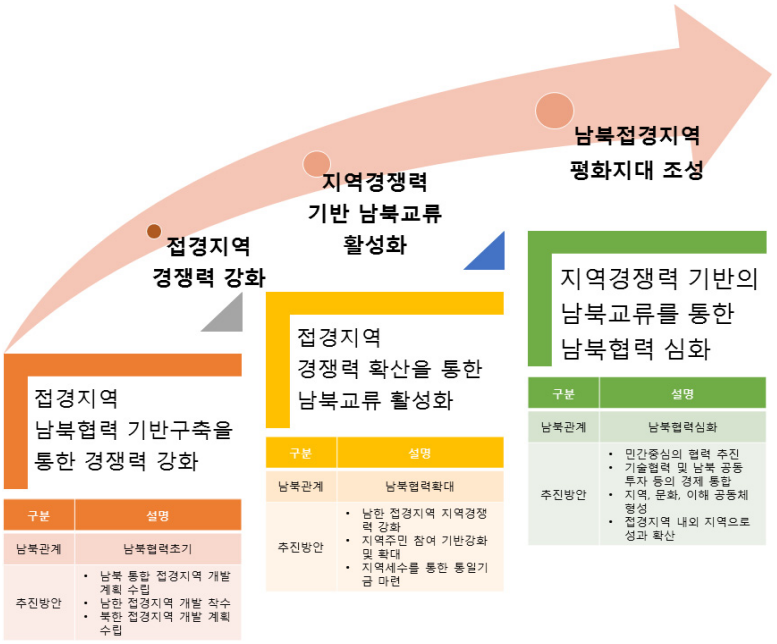
2. 과제별 추진방안

1) 추진과제의 단계별 추진방안

□ 평화를 기반으로 한 환경 및 경제적 측면을 고려한 접경지역의 활용방향에 따라 제시한 과제의 단계별 추진방안을 제시하고자 함

- 낙후된 접경지역의 지역경쟁력 강화를 통해 통일기반을 조성하고 향후 북핵문제 해결 및 대북제재 완화에 따른 접경지역의 활용방향을 설정
- (단계별 추진방안) 접경지역 자체 내의 지역경쟁력 강화를 기반으로 남북협력초기단계, 남북협력확대단계, 경제협력을 포함한 남북협력심화 단계별로 추진방안 제시

그림 4-1 | 접경지역의 단계별 추진방안



자료 : 연구진 작성.

□ **(1단계: 남북협력초기) 북핵문제 해결 및 남북관계가 개선되기 이전에는 문재인 정부의 국정과제 90에 따라 접경지역의 개발을 기반으로 접경지역 자체 내의 경쟁력 강화를 통해 내적역량 강화**

- 낙후된 접경지역의 개발을 통해서 지역경쟁력을 강화시킴으로써 통일기반을 조성하고 향후 북핵문제 해결 및 대북제재 완화에 따른 남북경협을 접경지역 내에서 추진하기 위한 준비가 필요함
- 따라서, 1단계 접경지역 경쟁력 확보를 위하여 남한 자체적인 내적역량 강화를 통해 남북협력기반을 구축할 필요가 있음

□ **(2단계: 남북협력확대) 남북대화의 재개 및 남북관계 진전을 통해 남북화해분위기가 조성됨에 따라 남북협력확대 추진방안 마련이 필요**

- 남측 접경지역의 지역경쟁력 강화를 기반으로 지역 주민 참여 기반 강화 및 확대

□ **(3단계: 남북협력심화) 북핵문제 해결 및 대북제재 완화에 따른 남북관계 개선에 따라 남북한 접경지역 간 교류 심화, 전면적 교류를 목표로 하여 남북교류협력심화 추진방안 단계**

- 민간중심의 남북협력 추진, 기술협력 및 남북 공동투자 등의 경제협력, 남북간 동질감 회복, 접경지역 내외 지역으로의 성과 확산

표 4-3 | 추진과제의 단계별 추진방안

추진과제	남북협력초기단계	남북협력확대단계	남북협력심화단계
남북 공동시장	• 남측 접경지역 공동시장 조성	• 북측 접경지역 공동시장 확대	• 경제적·지역간 주민 교류 활성
동해·DMZ환경·관광벨트	• DMZ 남측 접경지역 개발	• DMZ 남북공동개발 및 인프라 조성	• 설악산-금강산-원산-백두산 벨트 조성
통일특구	• 접경지역 경제특구 계획 및 추진	• 북한노동력 유입을 통한 상호이익	• 개성공단과 연계한 통일특구
남북연결 인프라	• 남측 동서간 도로 및 철도 건설	• 남북 접경지역 연결 인프라 조성	• 남북 연결 인프라 조성 및 확대
개성공단 및 금강산관광	• 개성공단 및 금강산관광 사업 재개 기반 마련	• 개성공단 및 금강산관광 재개	• 개성공단 및 금강산관광 확대
산림녹화	• 개성지역 산림녹화	• 개성 및 접경지역 산림녹화	• 접경지역 및 북한전역 사업 확대
DMZ 평화의 강	• 남북 공동수역 관리 계획 수립	• 임진강 및 북한 공동수역 활용	• 남북 공동수자원 활용 확대
농업협력단지	• 녹화사업 지역을 바탕으로 농업협력단지 조성가능지 선정	• 대성동 및 기정동을 시초로 농경지 확장 가능성 진단	• 파주, 철원, 개성 지역 등으로 확대

자료 : 연구진 작성.

2) 접경지역의 8개 과제별 추진방안

□ 남북 공동시장(Eco-market) 조성

- 남북 접경지역의 평화기반 조성과 한반도 공동시장 형성 기반 마련을 통해 심적 인적교류 협력의 장을 마련하는데 목적이 있음
  - 남북측 상품의 남북한 소비재시장 진출과 소비 상품시장 통합 추진을 위한 시범사업으로서 남북 접경지역에 공동시장 조성사업을 추진
- (남북한 시장 통합 및 점진적 통일 추진) 시장을 기초로 경제통일을 우선적으로 추진, 시장통합을 바탕으로 생활공동체를 형성함으로써 점진적 통일 추진을 통해 '작은 통일'을 실현
- 남북 공동시장은 기존사업의 한계점을 극복하여 남북한 주민간의 이질감을 해소하여 민족의 동질감 회복의 기반을 마련하는데서 평화통일의 초석을 마련하는데 의미가 있음
  - 더 나아가 남북 양측에 모두 경제적 이득을 가져올 수 있는 조성사업으로 확대 발전시켜 나갈 필요가 있음

그림 4-2 | 기존의 대표적 경협사업과 남북 공동시장의 차이점

자료 : 연구진 작성.

- 이 외에도, 남북 공동시장은 지역개발 사업과 연계하여 접경지역의 낙후된 지역경쟁력 및 주민복지 향상을 함께 꾀할 수 있음
  - 접경지역의 환경적, 지리적 특성을 고려한 지역특화산업 추진 및 이와 연계한 지역경쟁력 강화 프로그램 운영을 통한 선순환적 낙후지역 개발 추진

• 남북 공동시장의 주요 거래품목은 농축산물, 수산물, 특산품 등이 있을 수 있으며, 각 상품특성에 따라서 남북 공동시장의 입지나 사업 추진방향은 차별적으로 구상 및 추진해야 할 필요가 있음

- 따라서 주요 거래품목인 농산물, 수산물, 특산물 특성에 따른 남북한 공동시장에 대한 장단점 및 고려사항을 통해서 남북 공동시장 조성지역을 선정

표 4-4 | 남북 공동시장의 상품형태에 따른 장단점 및 고려사항

상품시장	상품	장점	단점	고려사항
농산물 공동시장	근교 농업 상품	• 친환경, 무공해 재배를 통한 상품성 • 생산지와 수요지의 접근성	• 홍수·산림황폐화에 따른 경작지 황폐화 • 상품 저장기술 및 시설 부족 • 운송시설 및 차량 부족 및 노후화 • 하우스, 관계시설 등 초기 대단위 투자필요	• 북한 식량난을 고려 '쌀'은 제외 • 대북제재 사항
수산물 공동시장	근해 어업 및 양식 수산물	• 북한은 2014년에 이어 2015년에도 수산업을 3대 먹거리로 지정하고 직접 생산증대를 강조(VOAKOREA, 2015.12) • 2013년 대비 2015년에는 어획량이 21.9% 증가(통계청, 2015) • 2015년 수산물 수출액은 1억 천만달러(KOTRA, 2016, p.41) • 주민간 직접 교류효과가 상대적으로 높음	• 중국 등의 국가에 어업권 판매 • 북한어선 노후화 • 동력어선을 운행하기 위한 유류부족 • 공동시장 입지선정이 상대적으로 어려움(서해)	• 수산물 및 어선 등의 정보 최신화 • 보안관련 사항 • 대북제재 사항
특산물 공동시장	지역 특산품	• 상품 차별성이 높아 상품성이 큼 • 육종개량 가능 • 공동시장 입지선정이 상대적으로 자유로움	• 다양한 지역의 특산품을 집화·배송시설 필요 • 냉동·가공시설 필요 • 전문 판매원 거래에 따른 면대면 직접 교류효과가 상대적으로 낮음	• 북한 특산물에 대한 정보 최신화 • 생산성, 상품성 및 수요 조사필요 • 대북제재 사항

자료 : 연구진 작성.

• (남북 공동시장) 남북 공동시장 조성 사업은 남북 접경지역의 평화기반 조성과 한반도 공동시장 형성 기반 마련을 통해 심적 인적 교류 협력의 장을 마련하는데 목적이 있음

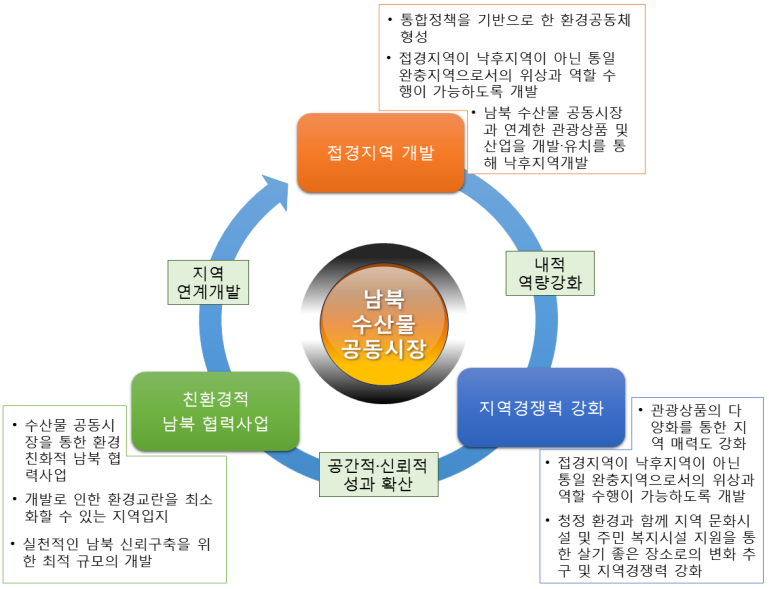
※ 기존 남북경협사업의 한계점을 극복하여 남북한 주민간의 이질감을 해소하여 민족의 동질감 회복의 기반을 마련하는데서 평화통일의 초석 마련

- 남북 공동시장은 지역개발 사업과 연계하여 접경지역의 낙후된 지역 경쟁력 및 주민복지 향상을 함께 꾀할 수 있음

• 남북접경지역의 천혜의 자연보호를 통한 친화경적 국토이용을 추구하며 공간적·신뢰적 측면의 단계적인 확장을 통한 평화통일의 기반을 마련하고자 함

- 남북 공동시장은 지역별 상품과 연계할 수 있는 지역사회사업 개발을 통하여 지역주민 소득증대 기반의 지역자립기반 마련, 주민 복지시설 확충 등으로 접경지역의 지역개발 모델로 활용가능

그림 4-3 | 남북 농수산물 공동시장의 추진방향



자료 : 연구진 작성.

그림 4-4 | 남북 농수산물 공동시장의 단계별 추진방안

	• 남북 수산물 공동시장의 입지선정 - 남북이 동시에 윈윈할 수 있는 공동개발의 시너지가 큰 사업 아이템 및 개발지역 선정 - 북한 지역개발 잠재력 고려요소로는 지역사업 경쟁력, 재화 공급지와의 거리 및 가능성, 기존 인프라 시설 등의 고려를 통한 투자의 실효성 등이 있음 - 남한 지역개발 잠재력 고려요소로는 대북정책 기조, 지역의 역사성·산업 경쟁력배후수요·지리적 환경 등이 있음
	• 남북협력초기단계 추진방안 - 대북관계가 경색국면일 경우 남한 독자적인 지역개발 착수 - 데이터 기반의 북측 환경분석을 통한 접경지역 개발 계획 마련 - 전체적인 사업계획에 따른 교통 인프라 시설 등 건설 - 지역 경제 경쟁력 축적을 통한 남북협력 준비
	• 남북협력확대단계 추진방안 - 남한 접경지역 개발을 통한 지역경쟁력(지역산업역량, 지역주민 참여확대, 지역세수의 통일기금 마련 등) 확산을 통한 남북협력 착수 - 북측 시장 조성, 교통시설 건설 지원 등을 추진 - 경제공동체 형성과 거래를 통한 지역 상관성이 증대됨에 따라 지역공동체 형성
	• 남북협력심화단계 추진방안 - 남북협력이 강화되면 자유로운 민간 간 거래를 통해 이해와 타협을 통한 이해 공동체로 발전 - 공동산업과 관련된 다양한 연계분야 협력사업을 발굴하여 관계성 증진 및 타지역으로 성과확대 - 민간 중심의 남북협력 및 공간적·신뢰적 확산을 통한 남북 단일경제 형성

자료 : 연구진 작성.

□ 동해·DMZ환경·관광벨트 조성 사업의 단계적 구체화

- 신성장 동력을 제공하기 위한 한반도 신경제지도 구상 실행의 주요내용 중 그린3각에 기반한 접경지역을 중심으로 한 동해·DMZ 환경·관광벨트 조성 사업의 단계적 구체화가 필요함
  - 접경지역의 지역경쟁력 강화 및 남북공동의 경쟁력 확보를 위하여 문화 및 관광분야의 과제 모색이 이뤄질 필요가 있음
  - 동해·DMZ환경·관광벨트 조성 사업은 접경지역 내에 새로운 협력관계와 협력구조를 만들어가는 하나의 과정을 의미하는 것으로 정치 및 군사적 신뢰구축의 단계적 발전과정 속에서 가능
- DMZ환경벨트 조성사업은 남북접경지역의 생태적 자원을 효과적으로 관리 가능한 지역, 평화공원 조성 입지가 가능한 지역, 향후 국제적 생태관광지로 발전 가능성이 있는 지역을 대상으로 함
- (남북협력초기) 한반도 DMZ의 지역적 특수성을 고려하여 한반도의 생태계 보전과 남북간 분단의 상징인 DMZ를 포함한 접경지역을 평화협력 구축을 위하여 개발할 필요가 있음
  - 남측 접경지역을 시발점으로 주요 생태자원과 관광을 위한 문화 및 역사자원을 보전할 수 있는 사업 및 대상지역을 선정하여 개발여건 조성
  - DMZ 접경지역의 남한지역 개발을 단독 추진, 각 지역에 특화된 관광상품 개발, DMZ 접경지역 관광브랜드 개발을 위한 사업 추진
- (남북협력확대) 개발 여건이 조성된 후 중·후반기에는 국제적 관광지 조성사업을 통해 남북한 상호 경제이익을 실현하도록 장기적 확대 발전 방안 마련이 필요함
  - 평화를 기저로 한 관광교류는 국가간 자유왕래를 통해 적대감 및 이질감을 해소하고 상호 이익증진 및 신뢰구축에 효과적 수단이 될 수 있으리라 판단됨
  - 생태관광지에 대한 국제적 관심을 유도함으로써 남북협력 증진 및 생태자원 등의 가치 및 홍보에 중점을 둠으로써 관광객 유치를 통해 소외 또는 낙후된 접경지역 발전에 기여

※ 이 외에도, 북한의 사업 참여 가능성을 고려하여 공동 이익 추구 방안 및 남북관계의 평화기반 정착 등의 파급효과 등을 고려하여 확대 및 발전

- DMZ 접경지역의 남한지역에 대한 교통 인프라 기반 조성, 생물권 보전지역 지정을 위한 남북간 협의와 동시에 민통선 이남 지역에 대한 개발을 우선 추진, 남한 지역의 교통인프라 기반 시설 조성

• (남북협력심화) DMZ를 생태 및 평화안보 관광지구로 개발하고 한반도 신경제지도 구상에 따른 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 연결하는 관광벨트를 구축함으로써 중장기적 조성이 요구됨

- 향후에는 중장기적으로 설악산을 동해안 국제관광벨트와 연계함으로써 남북관광벨트 조성사업의 발판 마련

- 따라서, 동해·DMZ환경·관광벨트 조성 사업은 중장기적 계획을 토대로 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트 구축 및 DMZ를 중심으로 한 생태·평화안보 관광지구로 개발하는데 있음

- 설악산-금강산-원산-백두산 벨트의 개발 논의, 동해안지역에 남북한 교통 인프라 연결망 구축

- 설악산-금강산-원산-백두산 벨트의 본격적 개발 추진, DMZ 접경지역에 한반도 국제평화·생태평화공원을 연계하는 관광코스·상품 개발

• 이는 녹화사업 및 남북 공동 수자원 관리 및 재난방지 사업 등과도 연계하여 구축 가능계획 수립이 필요함

- 개성시를 기점으로 산림복원 녹화사업 확대발전 및 임진강과 북한강 건설을 통한 남북의 공동 수자원 관리 및 홍수방지 사업과 연계시켜 중장기적 계획 구상이 요구

- 이 외에도 분단된 교통망의 복원 및 확충으로 남북간 연계를 위한 인프라 조성 사업과도 연계 가능

□ **통일특구 조성**

- 남측 접경지역 내 문화특구 및 경제특구 설치 등을 통해서 남북교류 확대 및 국제적 투자, 관광 자유지역으로 한반도 경제 및 문화공동체 구축
  - 통일경제특구 논의는 개성공단의 출현과 함께 시작되었으며 남북관계 변화 필요성으로 재부상 되고 있음
  - 남측은 기술·자본집약적 산업을 북측은 노동집약적/자원 집약적 산업에 초점을 맞추어 연계와 보완을 통한 효율성 있는 특구를 조성할 필요가 있음(손기웅 외, 2009a)
- 통일특구 조성을 위해서는 별도의 제도 마련 및 별도의 권한을 가진 독자성을 지닌 별도의 구역으로 상정하여 추진할 필요가 있음
  - 통일경제특구법(안)은 남측 접경지역 내에 북한의 개성공단과 같은 경제특구를 설치하는데 있음
  - 우선적으로 접경지역의 개발과 한반도의 평화 안보유지를 기저로 추진
  - 한반도 경제공동체와 남북통합 기반 마련이 가능한 사업 추진 및 전략 구상
  - 남측 접경지역인 경기, 인천, 강원의 지역발전에 부응하며 소외된 지역을 중심으로 평화지대 조성이 가능하여야 함
- (남북협력초기) 통일경제특구법(안)을 통한 남북경제협력을 위한 법·제도적 기반 마련 및 남측 접경지역을 대상으로 통일특구 계획을 추진할 필요가 있음
  - 이는 남북간의 상호교류를 통해서 한반도 경제공동체의 실현을 추진하기 위한 법적 근거를 제시하는데 의의가 있음
  - 이 외에도, 낙후지역인 접경지역의 발전기회로 작용할 수 있을 뿐만 아니라 정부 지원을 통해 지역발전의 기반 조성이 가능하리라 봄
  - 북한의 개성공단 및 금강산관광산업의 문제점을 분석함으로써 통일대비 성공가능하며 지속가능한 사업 구상 및 발전 방안의 단계적 추진이 필요

표 4-5 | 통일경제특구 관련 법안

구분	통일경제특별 구역의 지정 및 운영에 관한 법률안	평화경제특별 구역의 지정 및 운영에 관한 법률안	남북교류특별 구역의 지정 및 운영에 관한 법률안	통일경제관광 특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안	평화통일경제 특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안	철원평화특별 구역 지정 및 운영에 관한 법률안
목적	한반도 경제공동체 실현					
설치 특별 구역	통일경제특별 구역 (통일경제특구)	평화경제특별 구역 (평화경제특구)	남북교류특별 구역 (남북교류특구)	통일경제관광 특별구역 (통일경제관광 특구)	평화통일경제 특별구역 (평화통일경제 특구)	평화특별구역 (철원평화특구)
설치 우선 지역	인접지역	파주시	인접지역 (특구 내 남북청소년 교류센터 우선 설치)	설악산 국립공원과 그 인근지역	고양시	철원
다른 법률 과의 관계	다른 법률에 우선하여 적용	다른 법률에 우선, 군사기지 및 군사시설 관련 조항은 제외	다른 법률에 우선, 군사기지 및 군사시설 관련 조항은 제외	다른 법률에 우선, 군사기지 및 군사시설 관련 조항은 제외	수도권정비계획법 포함 다른 법률에 우선하여 적용	다른 법률에 우선, 군사기지 및 군사시설 관련 조항은 제외
특구 지정	통일경제특구 위원회	통일부장관	남북교류특별구역위원회	통일부장관	통일부장관	통일부장관
특구 위원회	대통령 소속 위원장: 국무총리	통일부장관 소속 위원장: 통일부장관	대통령 소속 위원장: 국무총리	대통령 소속 위원장: 국무총리	대통령 소속 위원장: 국무총리	대통령 소속 위원장: 국무총리

자료: 최용환. 2015. 경기도의 통일경제특별구역 유치방안 및 효과. 경기연구원. p.26

- (남북협력확대) 북핵문제 해결의 단초 및 우호적 여건의 조성 후, 남북한 통일특구에 대한 공동 개발 및 운영방안에 대한 논의 및 북한노동력 유입을 통한 남북 상호이익 방안을 마련해야 함
- (남북협력심화) 통일경제특구를 본격적으로 추진하기 위해서는 북한의 개성공단사업과 연계시켜 남북간 노동력의 연계와 보완을 통해 남북경협을 본격화시켜야 함

□ 남북연결 인프라 조성 및 업그레이드

- 동서 및 남북 교통망 연결 등의 교통 인프라 조성 및 확충을 통해 접경지역의 경쟁력 확보뿐만 아니라 통일대비 남북협력 기반 조성을 통해 국제적인 경쟁력 확보가 요구됨

- (남북협력초기) 남측 접경지역의 포함한 통일대비 기반조성을 위해서는 동서녹색평화도로, 춘천~고성간 철도 사업 등의 남측의 동서간 도로 및 철도 등의 인프라 조성 추진

  - (동서녹색평화도로[2),3)]) 접경지역의 기존 시가지 연계를 통한 동서간 교통 및 물류체계 개선을 위하여 동쪽으로는 강화군에서부터 서쪽으로는 고성군 구간의 교통축 확충사업 추진

  - 접경지역의 중심교통망을 확충함으로써 지역간 생활권 연계 및 물류유통 기반을 구축함으로써 접경지역 일대에 관광벨트를 조성하고 친환경적 개발을 유도

  - 동서녹색평화도로 사업은 문재인 정부의 한반도 신경제지도 구상 하의 동해·DMZ환경·관광벨트 조성 사업 및 접경지역 개발을 위해서 필수적인 사업에 해당함

  ※ 강화, 파주, 양구, 철원, 화천, 인제군 연결 사업은 행정자치부 주관으로 추진 중이며, 연천은 국토교통부 소관 사업으로 현재 추진 중임

  - (서해평화도로[4)]) 서해연안지역의 물류체계 확보 및 남북교류 활성화에 대비한 동서녹색평화도로부터 영종도-강화도-교동도까지의 교통망 구축사업을 추진함으로써 접경지역의 경쟁력 확보가 가능함

  - (춘천~속초 철도사업[5)]) 춘천~속초 철도건설 (단선전철 93.9km)을 추진함으로써 수도권 및 강원도와 동해권에 철도망을 구축함으로써 낙후지역의 접근성을 높임으로써 접경지역 경제 발전 도모가 가능함

---

2) 행정안전부. 2011. 접경지역 발전종합계획 . p.80
3) 행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안). pp.176~177
4) 행정안전부. 2011. 접경지역 발전종합계획. p.82
5) 국토교통부 철도건설과. 2016. 공약사업인 “춘천-속초 철도건설사업” 본격 추진. 2016년 7월 11일 보도자료

• (남북협력확대) 남북협력 및 통일이후 국토이용을 위해서는 중단되었던 기존의 남북접경지역의 남북간 철도 및 도로 연결을 위한 교통망 복원을 통해 국제적 경쟁력 기반 조성이 가능함

- (남북간 철도 및 도로 연결사업) 개성공단과 금강산관광 관련 인적·물적 왕래 활성화를 위한 것으로 남북간 협의를 거쳐 진행되었으나 실질적 운향은 이루어지지 못함[6)]

- 2007년 남북정상회담에서 합의되었던 경의선 개성-신의주 개보수 등의 사업은 중단 및 연결이 완료된 경의선과 동해북부선의 경우에도 실질적인 운행은 이루어지지 못하고 있는 실정

- 한반도 신경제 지도 구상 하의 접경권 개발을 위해서는 경원선과 금강산선 연결을 위한 사업 재개 및 복원이 중요함

• (남북협력심화) 남북 접경지역 이외에도 남북교류가 활성화 될 경우에는 남북간 도로 및 철도 확대를 통해 통일대비를 강화함으로써 국제적 경쟁력을 확보해야 함

그림 4-5 | 도로 및 철도 남북 교통망 연결 현황(국토교통부)

자료: 뉴스토마토, (국토부 주요업무)남북철도 단절구간 건설..통일시대 대비 2015년 국토부 주요 정책과제 추진계획. 2015.1.27. http://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=530861 (최종접속날짜: 2017년 5월7일)

6) 한반도 이야기. 이상준. 남북접경지역의 공동발전을 위한 정책과제 http://blog.naver.com/chhioo/90143766916 (최종접속날짜: 2017.7.5)

□ 개성공단 및 금강산관광 사업 재개 및 확대·발전

- 북핵문제 해결 및 남북관계 개선에 따라서 우선적으로 추진되어야 할 남북협력 사업에는 기존에 추진 및 진행되었던 남북협력사업을 재개하고 확대 및 발전시킬 필요가 있음

- 기존에 추진 및 시행되었다가 남북관계의 악화로 인하여 중단된 남북협력 사업에는 개성공단, 금강산관광, 경의선 및 동해선 철도·도로연결 사업 등이 있음

  - 개성공단 근로자 불법 구금, 천안함 피격, 연평도 포격, 현재는 북한 핵개발 등으로 인한 남북 갈등으로 인하여 개성공단 사업은 중지됨

  - 금강산 관광사업 또한 1998년 11월 해로관광이 개시되었으며, 육로관광은 2003년 9월 이후 실시되었으나 2008년 7월에 일어났던 관광객 피격 사망 사건 이후 사업이 중단된 상태임

- (금강산관광사업 재개 시 고려사항) 우선적으로 우리 국민들의 대북관광을 허용하고 남북의 관련 전문가 및 관계자들이 참여하는 협의체를 구성하여 문제점을 검토하고 조정해 나가야 함

  - 금강산관광사업이 재개 및 확대되기 위해서는 보다 국제화된 관광사업으로 확대 발전시킬 필요가 있음

  - 남북협력으로서의 금강산관광 사업은 향후 남북관계 개선에 따라 국제적인 주요 관광수요처를 고려하여 추진할 수 있도록 유도해야 함

- (개성공단사업 재개 시 고려사항) 개성공단사업을 재개하기 위해서는 국제사회의 대북제재 극복, 국민의 공감대 형성, 주변 국가들과의 협력 도출, 북한의 수용 가능성 제고를 고려해야 함

  - 다양한 제재 조항들에 따라 개성공단 내에 금융기관을 운용하기 어렵고, 북한 근로자들에게 지불하는 현금이 북한당국의 WMD개발에 사용될 가능성에 대한 우려를[7] 해소할 필요가 있음

7) 우리 정부는 개성공단 가동중단 결정을 발표하면서 근로자 임금 등 북한으로 흘러가는 돈이 북한의 WMD프로그램에 기여한다는 입장을 대내외에 밝힌 바 있음

- 개성공단 재가동에 대한 우려에 대해서는 적절한 대안을 마련해 나가는 한편, 개성공단을 북한을 핵문제 해결을 위한 대화의 장으로 끌어내고 의미 있는 합의를 도출하는데 기여할 수 있음

- 북한의 동의 여부는 국내 정치·안보적 필요성과 경제적 수요, 그리고 미국 및 중국 등과의 관계들을 다양하게 고려하여야 함

- 개성공단사업이 재개될 경우에는 예전의 상태를 복구하는데서 더 나아가 남북경제관계를 새롭게 설정하는데 의미를 두고 조정 및 확대해 나가야 함

• 금강산관광사업 및 개성공단사업 재개 및 확대·발전을 위해서는 추진하여야 할 단계별 계획 및 협상방안 마련이 필요함

• (남북협력초기) 기존의 금강산관광 및 개성공단사업의 부정적 측면과 긍정적 측면을 고려하여 문제점 해결을 통한 재개 및 협력방안을 도출할 필요가 있음

- (긍정적 측면) 북한의 저렴하고 질적으로 양호한 노동력 활용, 고비용 생산구조에 직면한 국내기업들의 활로 개척, 남북상생 경협 모델의 실행, 한반도 경제공동체 실현을 위한 투자 가능(경기개발연구원, 2012 , p.303)

- (부정적 측면) 북한 노동력의 높은 비용대비 낮은 노동생산성, 정부지원에 대한 과도한 요구, 정치논리 우선의 개성공단 운영방식과 이에 따른 내재적 모순과 비효율성 등의 문제(경기개발연구원, 2012, p.303)

- (협상방안) 사업재개를 위한 협상뿐만 아니라 개성공단 재가동을 위한 준비 작업이 요구됨

• (남북협력확대) 남북협력 시범사업으로 개성공단의 목표와 달성은 어느 정도 보여줬으므로 남북긴장이 완화되면 개성공단사업 재개 및 제2·제3의 개성공단사업을 확대 발전시킬 필요가 있음

- 개성공단은 단순한 임가공 단지로서의 기능을 확대하여 관련 기술교육 등 생산과 인적 교류의 중심지로 육성하는 것이 필요[8)]

8) 한반도 이야기. 이상준. 남북접경지역의 공동발전을 위한 정책과제
http://blog.naver.com/chhioo/90143766916 (최종접속날짜: 2017.7.5)

- (협상방안) 개성공단 사업 재개 및 확대를 위해서는 개성공단 재가동을 위한 북한과의 협상 지속, 대국민 설득 및 국제사회의 동의를 구하기 위한 노력이 요구됨

• (남북협력심화) 금강산관광 및 개성공단 사업은 남북간 화해·협력 및 교역체계가 완비될 경우에는 지속적인 운영 및 발전 가능성에 중점을 두고 확대해 나갈 필요가 있음

- 남북관계는 정치·군사논리가 경제논리에 우선하며 개성공단사업은 남북한의 정치·군사적 관계에 종속될 수밖에 없는 한계점을 지니고 있음

- 개성공단을 보완할 배후지역을 선정하여 배후지역의 역할을 제시하고 향후 개성공단과 연계하여 개성공단 재개 및 확대 발전에 따른 경제적 효과 극대화 방안을 마련해야 함

- 특히, 현재의 남측의 통일경제특구 구상에 따른 통일경제특구의 조성 및 발전에 대한 중장기적 계획이나 활용방안을 기반으로 북측의 개성공단 사업과 남측의 통일특구 사업을 연계시킬 필요가 있음

- (협상방안) 개성공단 재가동, 중장기 발전 방안에 대한 논의가 지속적으로 이뤄질 필요가 있으며, 남측의 통일특구와 함께 연계시키기 위한 남북간의 협상 및 국제사회와의 동의도 필요함

□ 산림황폐화에 따른 산림녹화 사업

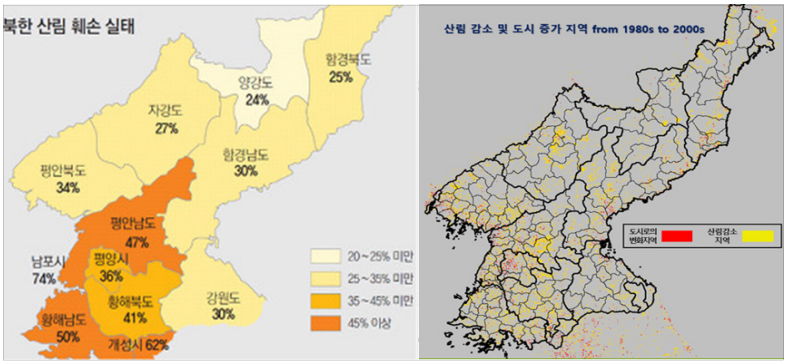
• 북한은 남한과 국제사회에 수차례에 걸친 산림복구지원을 요청한 적이 있으며, 이에 따라 남북한이 산림협력을 통해 현재의 경색되어 있는 남북관계의 물꼬를 틀 수 있는 기회 마련이 가능

- 남북한 환경협력을 할 수 있는 분야는 많지만 현재의 남북관계 및 상황을 고려할 때 산림분야의 협력이 시급한 실정임

• FAO[9]는 북한 산림 면적이 1990~2010년간 820만 ha에서 566만 ha로 감소하여 전체 산림면적의 30% 정도가 사라졌음을 추정함

9) FAO, 2017, Crop Prospect and Food Situation, No.1, http://www.fao.org/3/a-i6903e.pdf(최종접속날짜: 2017년 5월 2일)

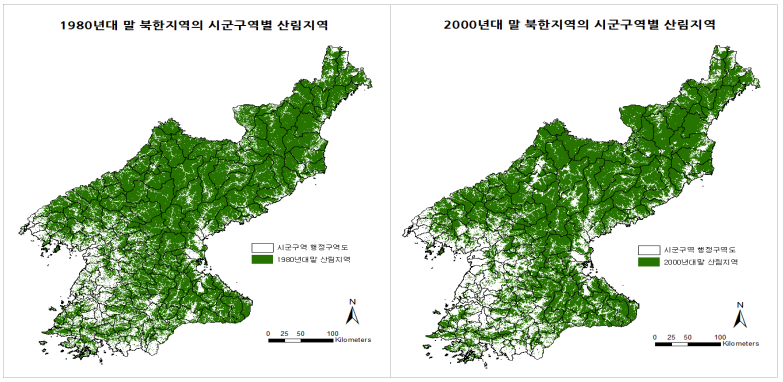
그림 4-6 | 북한지역의 산림황폐화 현황



자료: 손기웅 외. 2014. p.125(좌), 환경부 토지피복도 기반으로 변화탐지 분석 결과(우)

- 이에 따라, 북한은 남한과 국제사회에 산림복구 지원을 요청한 바 있으며, 북한의 지속적인 산림복구 요청을 받아들여 산림협력을 남측이 주도적으로 한다면 남북관계 개선에 도움이 되리라 봄

그림 4-7 | 북한지역의 산림황폐화 현황



자료 : 연구진 작성

- 산사태 등의 재난·재해의 우려가 있는 산지 및 하천 등에 산림훼손지 복원사업을 실행하고 있으며, 산림생태계의 다양성 및 관리복원을 위하여 복원사업을 확대하고 있음

- 따라서 산림황폐화가 심한지역을 선정하여 단계별로 산림녹화사업을 추진할 필요가 있음

- (남북협력초기) 이미 개성공단이 설립된 개성을 중심으로 한 접경지역을 대상으로 산림복구 및 조림 사업을 시작하는 것이 적합
- (남북협력확대) 접경지역은 남북을 연결하는 통로로 평화를 기반으로 한 남북간 신뢰 구축 및 토대를 다지고 지속적으로 남북관계를 발전시킬 수 있는 최적의 지역임
- (남북협력심화) 점차적으로 개성지역을 시작으로 산림황폐화가 심화된 다른 접경지역으로 확대 발전해 나가고, 장기적으로 남북간 산림협력은 북한 전역으로 확대하는 방향으로 추진되어야 함

□ **DMZ 평화의 강 조성 사업의 단계적·종합적 접근**

- 남북한의 하천을 공동으로 이용하고 관리함으로써 한반도의 평화를 증진시키는데 목적이 있음(손기웅 외, 2014, p.207)
  - 공유하천을 공동관리 함으로써 남북 양측의 상호신뢰를 증진시킴으로써 환경친화적 관점에서 서로 상충되는 이해관계를 조정
  - 북핵문제 등으로 인한 남북관계의 악화라는 외부환경 요인이 크게 작용했을 뿐만 아니라 북측의 관심을 받지 못하는 장애요인으로 작용
  - 따라서 DMZ 평화의 강 조성 사업은 남북 양측 모두에게 도움이 되는 협력방안을 제시하고 구체적 해결방안을 합의하는 것이 중요함
- (남북협력초기) 초기에는 남측이 댐 보수 및 발전설비 비용을 지원하면서 생산 전력의 대부분을 북측이 사용하도록 협력하는 대신 하류로 물을 방류할 수 있도록 하는 임진강 유역과 북한강 유역의 남북 공동 수자원 관리를 추진하는데서 시작(손기웅 외, 2014, p.210)
  - 이를 위해서는 북한강 유역의 발전소 건설 및 녹화산업 등의 각종 협력사업 추진을 위해서는 조사활동 및 지원, 공사 및 작업, 운영을 위해서는 남측 인원의 출입 보장이 마련되어야 함(손기웅 외, 2014, p.220)

• (남북협력확대) 이후 남북 공동 수자원 관리 사업을 좀 더 확대 발전하여 남북 공동협력을 통해 방재, 군사시설로 훼손된 지역의 생태계 복원, 용수 확보 방안을 마련

- 임진강 수계 공동 관리 및 유역 개발을 통해 한반도 중북부 내륙의 남북협력 기반을 구축하는 사업도 추진 가능함

- 임진강은 평강군과 철원군에서 개성시와 파주시에 이르는 남북접경지역의 유역권으로 남북간의 인적교류 이외에도 물적 교류가 용이하고 공동사업을 추진해 나가는데 매우 용이함(김동성 외, 2011, p.114)

- 임진강 유역의 수해·화재·산림병충해·전염병 등을 방지할 뿐만 아니라 농업협력, 유적 발굴 및 복원, 교통 및 물류망 연결 등의 사업을 추진 및 확대해 나갈 필요가 있음(김동성 외, 2011, p.114)

• (남북협력심화) 범정부 차원의 남북한 양자 추진체계를 구성하여 종합적 접근방식이 요구됨

- 남북한 중앙정보와 지방정부, 예를 들어 남북한 군사적 협의를 위한 통일부, 발전시설 구축을 위한 산업통상자원부, 산림녹화를 위한 산림청 등의 남북한 관련 기관의 추진체계를 구성

- 남북간의 신뢰구축의 수준에서부터 제도적 여건, 예산규모, 현단계의 추진가능성 및 고도의 정치적 협의가 필요한 사업 등에 따라 단계적·종합적으로 추진

□ 녹화산업을 통한 농업협력단지 조성

• 평화통일시대를 위한 기반 구축사업 중의 하나로 남북한 환경 및 경제 공동체 형성의 구체화가 가능한 조성사업임

- (환경적 측면) 녹화사업을 통한 녹색공간의 확대 및 삶의 질 개선을 통한 환경 제공이 가능

- (경제적 측면) 북한 농촌지역 주민의 삶의 질 개선 및 경제적 소득 증대 기여 가능

- (파급효과) 농업협력단지 조성을 통한 편익 발생은 남북간 신뢰구축과 군사적 긴장완화의 효과가 있을 수 있음

• 사업대상지역의 선정은 남북접경지역에서 농업협력 취지에 부합하는 농촌지역이면서 동시에 남북교류의 장이 될 수 있으므로 신중을 요함

- 취약한 주민의 생활환경 개선에 초점을 맞추고자 한다면 상대적으로 소외된 농촌지역을 우선적으로 검토할 필요가 있음

- 소득증대 및 생산성 증대에 초점을 맞추고자 한다면 남북한의 정책적 관심과 지원이 집중되는 지역을 대상으로 후보지를 선정할 필요가 있음

• 남북간 농업협력 가능지역은 기존의 농업지역 및 녹화사업을 통한 농업조성 가능지역에서부터 단계적으로 확대해 나갈 필요가 있음

- (남북협력초기) 남북접경지역의 농업협력사업의 대상지로는 초기에는 대성동(남측)과 기정동(북측)을 시초로 하여 농경지 확장 가능성 진단을 통해서 확대 발전시킬 수 있음

- (남북협력확대) 농경지로 개간사용이 가능한 파주지역, 철원지역, 또는 기존의 산림녹화 사업을 추진하고 있는 개성지역 등으로 확대해 가능 방안을 단계적으로 추진 할 수 있음

- (남북협력심화) 농업협력단지 조성을 통한 남북한 주민의 소득 증대의 경제적 측면까지 고려하여 확대 발전 하는 방향으로 추진

CHAPTER 5

결론 및 정책제언

1. 연구의 결론 및 정책제언 | 91
2. 연구의 성과와 향후과제 | 94

CHAPTER 5

결론 및 정책제언

1. 연구의 결론 및 정책제언

1) 결론

□ **본 연구는 접경지역의 남북관계 및 개선정도에 따라 접경지역 경쟁력 강화 및 교류협력을 위한 실효성 있는 단계별 우선순위 추진과제를 제시함**

- 접경지역을 평화와 화해 공간으로 바라보는 새로운 인식하에서 접경지역의 개념 및 활용방향을 제시함
- (평화정착을 위한 인식의 전환) 남북접경지역은 남북한 대결 및 단절의 공간이 아닌 남북한 화합과 통일의 꿈을 이루기 위한 평화와 협력의 공간으로 인식의 전환이 필요함
- (접경지역 활용방향 1: 평화정착과 지속가능한 친환경적 활용) 평화통일 기반 조성을 위한 남북간 신뢰구축 및 평화 분위기 조성을 통한 친환경적 지속가능한 국토이용을 추진
- (접경지역 활용방향 2: 평화정착과 경제협력 촉진) 남북간 신뢰구축을 통한 평화 분위기 조성과 남북 경제협력을 연계한 접경지역의 활용 추진

□ **기존의 접경지역 관련 계획 및 사업 검토를 통해서 문재인 정부 국정과제와 관련 있는 사업을 선정한 후, 접경지역 개발과 남북관계 개선에 따른 추진과제의 단계별 추진방안을 제시함**

- 접경지역의 실효성 있는 사업 추진을 위해서는 ① 남북관계 개선 이전에는 접경지역의 개발을 통해서 지역경쟁력 강화시킴으로써 접경지역의 내적역량 강화를 통한 통일기반조성을 마련하고

- ② 남북관계 개선 이후에는 남북교류협력의 재개가능성을 고려한 단계별 활용방향 설정 및 이에 따른 추진과제를 제시함으로써 실효성 있는 접경지역의 활용방안을 제시함
- (남북협력초기단계) 북핵문제 해결 및 남북관계가 개선되기 이전에는 문재인 정부의 국정과제 90에 따라 접경지역 개발을 기반으로 지역 자체 내의 경쟁력 강화를 통해 남북화해기 진입 전에 남북교류를 위한 기반 마련
- (남북협력확대단계) 남북대화의 재개 및 남북관계 진전을 통해 남북화해분위기 조성에 따른 남북교류를 위한 사업별 추진방안 제시
- (남북협력심화단계) 북핵문제 해결 및 대북제재 완화에 따른 남북관계 개선에 따라 남북한 접경지역 간 교류 심화, 전면적 교류를 목표로 하여 남북교류협력 사업의 추진방안 제시

2) 정책제언

□ 마지막으로 본 연구는 남북접경지역의 개발 및 남북관계 개선에 따른 접경지역의 남북교류협력을 위한 정책제언을 제시함

□ (남북접경지역의 종합계획 수립) DMZ를 포함한 남북접경지역의 공간을 종합적, 체계적 개발과 관리 및 평화지대 조성을 위한 기본방안 마련이 필요

- 친환경적 남북접경지역 국토이용 개발 및 관리를 위하여 난개발 방지, 지뢰제거 등을 포함한 계획적이고 체계적인 공간 이용 추진계획 수립 요구

□ (남북관계와 접경지역의 특수성을 반영한 제도 마련) 남북협력을 통한 국토개발 측면에서 기존의 '접경지역 지원 특별법'을 개선할 필요가 있음

- 남북 접경지역 개발 및 관리를 위한 남북관계와 접경지역의 특수성을 고려한 제도 마련이 시급

- 이 외에도, 사업별 특성에 따른 해당 지방자치단체들의 유기적 협력체계 구축이 가능한 제도적 수단이 필요함

□ **범부처적 접경지역 개발 및 관리 추진방안 및 부처별·지자체별 접경지역 추진체계 구축 방안을 마련해야 함**

- 접경지역의 개발·관리지구 선정을 위하여 부처·지자체간 협력체계 구축이 필요하며 각 부처가 공동으로 협업하기 위한 추진체계 또는 범부처 차원의 별도의 추진체계 및 협력체계 구성이 요구됨
- 예를 들어, 미래부에서 추진하고 있는 교동도 개발 사업 및 타 기관 등에서 추진하고 있는 관광자원 개발 및 문화 콘텐츠 개발 등을 위한 부처·지자체간 협력방안 모색이 필요함

□ **(소요재원 조달방안 마련) 접경지역의 개발과 남북협력 사업의 추진 및 실행을 위해서는 소요재원 조달방안 마련이 요구됨**

- (남북협력기금 활용) 정부의 공공재원에 전적으로 의존하기 보다는 민관협력을 통한 남북협력기금 마련을 위한 재원 확보 및 효율적 활용방안 마련이 시급함
- 예를 들어, 남북협력기금과 민간자본과의 매칭 펀드 방식을 활용하여 남북협력 추진에 있어서 공동의 이득 마련 및 효율성 추구
- (민간자본 유치) 남북간 인프라 조성 및 업그레이드 사업이나 통일경제특구 조성 사업 등 대규모의 초기 자본이 들어가는 경우에는 민간자본의 적극적 유치 방안 마련이 필요함
- 경제적 이득 효과를 누릴 수 있는 실효성 있는 방안 마련을 통해서 민간자본 투자가 이루어질 수 있도록 유도
- 남북관계 개선시 개혁 및 개방으로 인한 사업성이 충분한 사업 발굴 및 추진을 통해서 민간자본 유치를 통한 국가 경쟁력 확보에도 이바지가 가능함

□ (남북관계 개선에 따른 대북제재의 단계적 완화) 북핵문제 해결 및 남북관계 개선을 통해 남북화해분위기를 조성하고 더 나아가 남북협력에 따른 대북제재의 단계적 완화가 필요함

□ 그럼에도 불구하고 국제사회의 대북제재 기조에 공조할 수 있는 남북접경지역 이용방안 마련이 필요함

- 한반도 차원의 경제 및 환경협력을 통한 남북접경지역의 활용방안이 시급하나 국제사회의 일원으로서의 책임과 의무를 다하기 위한 국제사회의 대북기조의 흐름에 공조할 필요가 있음

2. 연구의 성과와 향후과제

□ 본 연구는 기존 접경지역 관련 사업의 한계점 검토를 통해서 실효성 있는 접경지역의 활용방향을 제시함으로써 문재인 정부 국정과제(2017.7) 중 접경지역 관련 정책 수립 및 추진계획 수립 지원이 가능함

- 문재인 정부 정책이 기존 사업이나 계획 등을 기반으로 실효성 있는 정책성과를 이루기 위해서는 기존 사업이나 계획 검토를 통해서 남북관계에 따라 추진해야 할 접경지역의 활용방향을 제시함

□ 본 연구는 낙후된 접경지역의 개발 및 관리를 위해서는 접경지역의 새로운 개념과 인식 하에서 종합적 활용방향을 설정 및 이에 따른 추진우선순위 추진과제를 제시함으로써 접경지역 관련 정책 결정에 대응

- 종합적 접경지역 활용방향은 통일이후 남북한의 관문의 역할이 가능하도록 남북한의 지역적 특성 및 여건을 고려한 통일대비 접경지역의 지역경쟁력 기반 조성 마련의 필요성을 제시함

  - 한반도 미래를 위한 남북 접경지역의 역할과 이에 따른 추진방안을 위한 접경지역에 관한 새로운 개념 및 문제인식 전환의 필요성을 제기함

- 기존의 접경지역 관련 계획 및 사업 검토를 통해서 문재인 정부 국정과제와 관련 있는 사업을 선정하여 접경지역 개발과 남북관계 개선에 따른 우선순위 추진과제의 단계별 추진방안을 제시함
  - (1단계) 남북관계 개선 이전에 접경지역의 지역경쟁력 강화를 통한 내적역량 강화 및 남북화해·통일기반 조성 마련
  - (2단계) 북한의 핵문제 해결 및 남북대화 진전에 따른 남북 화해단계
  - (3단계) 국내외 대북제재 완화 후 남북협력 단계별로 추진과제 제시

□ **실효성 있는 접경지역의 발전계획 및 사업을 위해서는 접경지역 활용을 위한 법·제도 등의 여건분석을 통해서 통일대비 단계적 접경지역의 활용방향 및 단계별 추진과제를 제시함**

□ **(향후과제 1) 향후 접경지역 활용을 위하여 제시한 우선순위 추진과제를 대상으로 추진과제별 구체적인 단계별 전략계획 및 실행방안 마련에 관한 연구가 요구됨**

- 향후 연구에서는 우선순위로 선정한 8개의 추진과제별 실효성 있는 추진을 위해 고려해야 할 대북제재 및 규제 등의 관한 연구 및 단계적으로 완화해야 할 규제 등의 연구도 필요함
- 특히, 본 연구에서 제시한 남북관계 개선에 따른 남북화해조성기, 남북화해기, 남북협력기에 따른 8개의 세부 추진과제의 단계별 계획 및 추진전략에 대한 세부 연구도 필요함
- 실효성 있는 추진과제 실행을 위해서는 중앙부처 및 지자체뿐만 아니라 민간의 역할 분담에 관한 연구도 이뤄져야 함

□ **(향후과제 2) 향후 지속성 및 실효성 있는 대북관련 사업 추진을 위해서는 국내·국제·북한 변수를 모두 고려한 연구가 필요함**

- 예를 들어, 국내변수로는 경제 변수이외에도 사업추진 이해관계자의 갈등 및 국민 정서 등이 있으며 국제변수로서는 국제사회의 대북제재 기조에 반하지 않는 틈새시장 공략 등이 있음
- 이 외에도, 북핵문제 및 미사일 발사 등으로 인한 북한 도발에 대한 변수의 유연적 대처가 가능한 사업 발굴 및 추진전략에 관한 연구가 요구됨

참고문헌

REFERENCE

【인용문헌】

강원도. 2011. 강원비전2030.

경기개발연구원. 2012. (대한민국과 경기도) 이슈, 진단 그리고 해법. 경기개발연구원.

경기도. 2011. 경기도종합계획(2012~2020).

국정기획자문위원회. 2017. 문재인정부 국정운영 5개년 계획.

국토교통부 철도건설과. 2016. 공약사업인 "춘천-속초 철도건설사업" 본격 추진. 국토교통부 2016년 7월 11일 보도자료.

국토기본법. 법률 제1433호. 공포일 2016.12.2. 시행일 2016.12.2.

국토해양부. 2010. 국가기간교통망계획 제2차 수정계획.

김동성. 2011a. 경기도 남북교류협력사업 평가 및 개선방안 연구. 경기개발연구원.

김동성·최용환·이종무·문현미. 2011. 지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안. 경기개발연구원.

김동성·신종호·노진국. 2014.경기도 남북교류 기본구상. 경기개발연구원.

김슬기. 2016. 국제사회의 대북제재. KDI북한경제리뷰(2016년 2월호) pp.49~66. 한국개발연구원.

김상기. 2008. 미국의 대북경제 제재의 주요 목표와 적용법규. 북한경제리뷰(2008년 6월호) pp.45~52. 한국개발연구원.

김영봉·아승복·김은정. 2009. 비무장지대 평화적 이용을 위한 남북한 협력사업 추진에 관한 연구. 국토연구원.

김재한. 2016. 접경지역 지원의 목표달성 평가. 한국융합학회논문지 7(1): pp.167~176.

남진욱. 2016. 국제사회의 대북제재와 추가 대북제재 관련 언론보도. KDI북한경제리뷰(2016년 10월호) pp.65~76. 한국개발연구원.

문화체육관광부. 2011. 제3차 관광개발기본계획(2012~2021).문화체육관광부.

문화체육관광부. 2012. 녹색관광 발전전략 수립. 문화체육관광부.

박양호·이상준. 2007. 한반도와 동북아 공동시장 차원에서의 서해평화협력특별지대의 비전과

발전구상. 국토정책 Brief 제159호. 국토연구원.
손기웅·김동성·김영봉·김정수·원동욱·이영길·정지웅·정회성·차두현·최수영·허문영·베른하르트 젤리거. 2009a.접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅰ): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구. 통일연구원.
손기웅. 2013. 한반도 그린데탕트와 남북녹색협력 방향: 한반도 그린데탕트의 길을 찾는다. 민족화해협력범국민협의회 학술회의(2013.05.07) 자료집.
손기웅·강동완·김경술·김미자·문성묵·박덕규·이상준·이수현·전영선·정선양·최경수·최수영·최우진·허준영·베른하르트 젤리거. 2014. '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안. 통일연구원.
유현아·이상준. 2016. 접경지역 지원제도 개선방안 연구. 국토연구원.
이상준·김천규·이백진·이건민·배은지. 2013. 통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천과제. 국토연구원.
인천광역시. 2015. 2030인천도시기본계획.
임강택. 2017. 한반도 주변 정세화 남북경협 추진방안. 국토연구원 한반도 포럼 발표자료(2017년 3월 29일).
접경지역 시장·군수 협의회. 2011. 접경권 초광역계획과 연계한 지역특화 산업 육성방안.
접경지역 시장·군수 협의회. 2015. 접경지역 규제해소 연구.
조성렬. 2017. 문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로. 통일정책연구 26(1) pp.1~28. 통일연구원.
조한범·김규륜·임강택·추장민·최용환. 2016.「그린데탕트」실천전략 : DMZ세계생태평화공원 사업을 중심으로.
최용환. 2015. 경기도의 통일경제특별구역 유치방안 및 효과. 경기연구원.
행정안전부. 2009. DMZ를 세계적인 "생태·평화벨트"로 조성. 2009년 12월 2일. 보도자료.
행정안전부. 2011a. 접경지역 발전종합계획.
행정안전부. 2011b. 정부, 서해 5도 종합발전 계획 마련. 6월 23일. 보도자료.
행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안).
환경부. 2015a. 자연환경보전기본계획(2016~2025).
환경부. 2015b. 제4차 국가환경종합계획(2016~2035).

뉴스토마토. (국토부 주요업무)남북철도 단절구간 건설..통일시대 대비 2015년 국토부 주요 정책과제 추진계획(2015.01.27.)
http://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=530861 (최종접속날짜: 2017.05.07)

문재인 대통령 통일공약.
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201705142229015&code=910302 (최종접속날짜: 2017.07.30)

미국의 대북 제재: The Office of Foreign Assets Control
https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Foreign-Assets-Control.aspx (최종접속날짜: 2017.05.02)

미리보는 국정(2) 외교안보. 민간교류 재개 바탕으로 '경제통일' 변수 많아 긴 호흡 필요.
http://news.khan.co.kr (최종접속날짜: 2017.07.12)

서해평화협력특별지대 조성계획 http://blog.naver.com/camuspark/50101812743
(최종접속날짜: 2017.07.30)

유엔의 대북제재: Security Council Report. www.securitycouncilreport.org
(최종접속날짜: 2017.05.02)

인천, 환황해권 경제교통 중심도시로 거듭나다. http://nos0422.blog.me/221054947170
(최종접속날짜: 2017.07.20)

정책브리핑. "긴장의 서해 '평화경제벨트'로. weekly 공감.
http://www.korea.kr/gonggam/newsView.do?newsId=148682438
(최종접속날짜: 2017.07.20)

코나스넷. 유엔안보리 대북제재 결의안 2371호 채택과 과제 (2017.08.08. 기사자료).
http://www.konas.net/article/article.asp?idx=49413 (최종접속날짜: 2017.08.14)

통계청. 2015. 12. 2015 북한의 주요통계지표(최종접속날짜: 2017.07.16)

통일부 "남북 민간교류 유연 검토"…5·24조치 유연화. 연합뉴스 2017.5.22. 기사
http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2017/05/22/(최종접속날짜: 2017.07.20)

한반도 이야기.이상준. 남북접경지역의 공동발전을 위한 정책과제.
http://blog.naver.com/chhioo/90143766916(최종접속날짜: 2017.07.05)

FAO. 2017. Crop Prospect and Food Situation. No.1.
http://www.fao.org/3/a-i6903e.pdf(최종접속날짜: 2017.05.02.)

http://www.g-feed.com(최종접속날짜:2017.07.30.)
KOTRA. 2016. 2015년 북한의 대외무역동향.
VOAKOREA. 2015.12. 북한 무리한 수산 증산 정책, 잦은 해난 사고 원인. http://www.voakorea.com/a/3109267.html(최종접속날짜: 2017.04.28.)

【관련문헌】

건설교통부. 2006. 제3차 수도권정비계획(2006~2020).
김동성. 2011b. 통일경제특구를 넘어 「한반도 국제협력지대」로. 경기개발연구원.
대한민국정부. 2011. 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020).
손기웅·김동성·김영봉·김정수·원동욱·이영길·정지웅·정희성·차두현·최수영·허문영·배른하르트 젤리거. 2009b. 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅱ): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토. 통일연구원.
조응래·김군수·박은진·최용환·황금회. 2012. 접경지역의 비전과 발전전략. 이슈&진단 60 pp.1~25. 경기개발연구원.

SUMMARY

A Plan of Land Use for Border Areas between South and North Korea in Preparing for Reunification
: Focusing on the Projects for the Inter-Korean Cooperation

Kang Min-Jo, Lim Yong-Ho, You Hyun-Ah

Keywords: Border Areas, South and North Cooperation, Environmental Cooperation, Economic Cooperation, Restriction toward North Korea, Peace Zone Construction

Many plans and related projects for border areas have been currently implemented and established by central and local governments. However, existing projects for border areas and North Korea have had limitation of effectiveness with South and North Korea relationship as well as political and military situations. Thus Moon Jae-in administration's major governmental projects include a plan of new economic map for the Korean Peninsula and the development policies for border areas, so it is necessary to reexamine existing plans and projects related to border areas. Therefore, a comprehensive application direction and step-by-step projects should be established and proposed with new concept and recognition of border areas for the development and management of backward border areas.

The purposes of this research are to suggest the application direction of border areas and to provide effective priority projects for enhancing cooperation and competitiveness of border areas based on the condition of South and North Korea relationship. First, this research suggests the concept and application direction of border areas for environmental·economic community between South and North Korea under the new recognition that viewing border areas as spaces for peace and

reconciliation. Second, it makes effective plans and projects for border areas by providing projects and direction for three steps(initial·expansionary·intensive stages for South and North Cooperation) based on the improvement of South and North relationship as well as the development of border areas.

This research can be expected to support establishing policies and plans related to border areas in Moon Jae-in administration's major government projects(2017.7) by providing the effective application direction of border areas with the examination of limitations for existing border areas-related projects. In addition, this research can play a key role for decision-making of policies related to border areas by establishing comprehensive application direction and suggesting step-by-step projects for the development and management of backward border areas.

This research suggests the application direction of border areas. First, it is necessary to use border areas based on sustainable environment-friendly approach. Second, it is required to have the application direction of border areas connected with stability and economic cooperation between South and North Korea. Based on these application directions of border areas, this research proposed the effective projects for competitiveness improvement as well as exchange and cooperation according to the situation of South and North relationship. The examination of existing border areas-related plans and projects leads to following eight main projects: ① Making South and North Common Market, ② Establishing Environment·Tourism Belts in East Coast and DMZ, ③ Constructing a special zone for reunification, ④ Building Infrastructure to connect South and North Korea, ⑤ Resuming and Expanding Economic Cooperation between South and North Korea, ⑥ Forest Greenfication, ⑦ Creating DMZ Peace river, ⑧ Developing an Agricultural Cooperation Complex.

For future research the issue for pressure and restriction toward North Korea should be firstly investigated for implementing effectively eight main projects. Especially the research for step-by-step plans and projects should be implemented

for eight main projects which are proposed in this research. Finally various variables for domestic and international aspects as well as North Korea should be considered to conduct sustainable and effective projects toward North Korea.

This research suggests following policies and strategies: first, it is necessary to prepare a basic plan for peace zone construction as well as comprehensive and systematic development and management for border areas between South and North Korea. Second, it is required to prepare the system reflecting the specificity of border areas as well as South and North Korea relationship. Thirdly, it is necessary not only to make plans for interagency development and management of border areas but also to construct implementation systems of departments and local governments. Fourth, the measure to funding sources by attracting inter-Korean Cooperation Fund as well as private capital should be prepared to develop border areas and to implement cooperative projects of South and North Korea. Fifth, the peaceful reconciliation should be building up between South and North Korea by solving the North Korean nuclear issue and improving South and North Korea relationship. Finally, the application plans for border areas between South and North Korea should be made for economic and environmental cooperation in the Korean Peninsula, but it is required to closely cooperate with the international society on the stance toward North Korea.

부 록
APPENDIX

1. 남북접경지역 관련 추진계획 현황[1)]

표 1 | 남북접경지역 국토이용 관련 추진계획 현황

추진계획		근거	목적	관련 주요내용
중앙정부	제4차 국토종합계획 수정계획 (2011~2020)	국토기본법 제6조 제19조	• 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시	• 군사에 관한 계획을 제외하고 다른 법령에 의해 수립되는 국토에 관한 계획에 우선함 • 6대 추진전략 중 '초국경적 국토경영 기반 구축' 전략에서 남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축을 제시 • 접경벨트를 중심으로 남북 교류협력 기반을 구축하고, 접경지역의 생태환경 보전, 평화지대 구축 및 남북한 수자원 모니터링 등 남북관계 진전에 대비한 협력과제를 제시
	제3차 수도권정비계획 (2006~2020)	수도권 정비계획법 제4조	• 수도권의 인구 및 산업의 집중을 억제하고 적정하게 배치	• 파주와 LCD단지를 중심으로 디스플레이산업 클러스터를 조성하고 개성공단과의 연계체제를 구축하는 등 「남북교류 및 첨단산업벨트」 형성 • 접경지역 중 동두천시, 파주시, 연천군, 포천시, 김포시, 강화군, 연천군 등은 성장관리권역으로 구분되며, 고양시는 과밀억제권역임 • 인구집중유발시설의 관리차원에서, 접경지역으로 대학이전이 유도될 수 있도록 지원방안 강구
	접경지역 발전종합계획 (2011~2030)	접경지역 지원특별법 제5조	• 접경지역의 조화로운 이용·개발과 보존을 통하여 해당 지역을 발전	• 기본목표는 생태·평화적 이용가치 극대화, 통일시대 신성장동력 육성, 남북교류 및 국제평화 거점 구축 • 접경지역 발전종합계획에 포함된 165개 사업 중 2011년부터 2015년까지 69건의 사업량이 발생하였으며, 총 1조 3,785억 원이 투자됨 • 접경특화발전지구는 계획의 5대 추진전략 중 하나임. 파주·철원·고성지역에 산업형·물류 및 에너지형·관광형 등 유형별 구상계획을 종합계획에 포함시켰지만, 현재까지 지정·고시된 사례는 없었음
	서해5도 종합발전계획 연구(2011)	서해5도 지원 특별법 제5조	• 서해5도의 생산·소득 및 생활기반시설의 정비·확충을 통하여 정주여건을 개선함	• 서해5도의 발전모델과 발전목표별 미래상을 제시하고 6개 추진전략을 제안 - 주민 생활안정 및 삶의 질 향상 - 쾌적하고 살기좋은 주거환경 조성

1) 행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안). 접경지역 관련계획 검토 발췌 및 정리. p.106~113

추진계획	근거	목적	관련 주요내용
		으로써 지역주민의 소득증대와 생활안정 및 복지향상 도모	- 주민안전 및 대피체계 강화 - 편리한 해상교통 및 생활 기반시설 확충 - 경쟁력 있는 일자리 및 소득창출 기반 구축 - 지역특화 관광개발 및 국제평화거점 육성
남북교류·접경벨트 초광역개발 기본구상(2009)	국가균형 발전특별법	• 생태환경 보전과 이용, 평화누리길 등 녹색산업 위주로 추진, 남북관계 진전에 따라 교류협력단지 조성 등 단계적으로 확대 추진	• 비무장지대 주변의 일정 지역을 하나의 초광역권으로 설정하고 생태자원의 우수성과 DMZ가 가지고 있는 평화의 상징성, 양호한 접근성 등 생태·평화·경제적 잠재력을 활용하여 DMZ 일원을 세계적인 생태평화의 상징 공간으로 육성 - DMZ 생태관광벨트 육성 - 세계 평화협력의 상징공간 조성 - 동서-남북간 교통인프라 구축 - 남북한 교류협력지구 조성 - 저탄소 녹색성장지역 조성
제4차 국가환경 종합계획 (2016~2035)	환경정책 기본법 제14조	• 국가 차원의 환경보전을 위한 종합계획 수립	• 기존 3대 핵심생태축(백두대간, 남북접경지역, 도서연안)에 하천 수생태축 연결성을 제고 • (남북접경지역) 주기적 생태계조사, DMZ세계 생태평화공원 지정(남북관계 여건고려) 및 접경보전지역, 이동성 조류 보호 등 국제기구 협력사업 추진
자연환경보전 기본계획 (2016~2025)	자연환경 보전법 제8조	• 국가환경종합계획의 자연환경분야 부문계획으로 생태계, 생물종, 유전다양성, 생물안전, 생태계 서비스 부문을 포괄함	• 6대 전략 중 “한반도 생태네트워크 구현” 전략 제시 - 한반도 생태네트워크 구현을 위해 4대* 핵심축의 관리체계 정립 * 4대 핵심 생태축 : DMZ, 백두대간, 도서연안, 5대강 수생태축 • 6대 전략 중 “자연환경보전 협력 강화‘ 전략 제시 - 한반도 환경공동체 기금 조성, DMZ생물권보전지역 지정 추진, 동북아 생태네트워크 구축 등 남북·동북아 환경협력을 강화
제3차 관광개발 기본계획 (2012~2021)	관광진흥법 제49조	• 국가 관광개발의 비전 및 미래상 제시, 관광자원의 보호·개발·이용·관리에 관한 효율적 추진전략 제시, 국민 삶의 질 향상과 지역성장의 목표 제시	• 남북접경지역을 중심으로 ‘한반도 평화생태 관광벨트’ 설정 - 지역문화유산, 생태지역과 민통선 내 마을을 연계한 체류형 관광을 활성화함 - 지역 생태·문화자원과 연계, DMZ 3개 권역별*로 관광거점 조성 * 서부(파주, 안보휴양), 중부(철원, 생태문화), 동부(고성, 남북관광 교류) - 강화~고성(총 495km)까지 민통선 지역을 자전거길인 평화누리길로 연결하여 국내의 자전거 동호인들을 대상으로 한 명품코스를 개발함 - DMZ에 존재하는 희귀생태자원과 문화유산을 세계 공동자산으로 활용하기 위해 DMZ일원을 유네스코 생물권보전지역으로 지정 추진함

추진계획		근거	목적	관련 주요내용
지자체	2030인천시 도시기본계획	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	• 인천도시 기본계획을 수립	• 부문별 계획인 관광에서 접경지역에 위치해 있는 섬 탐방을 제안 - 연평해전 평화기원 등대언덕 조성사업과 연계 - 군부대 견학 및 NLL탐방 등 평화안보 체험 프로그램 등 활용 • 토지이용 계획 측면에서는 향후 검단~강화~해주를 연계하는 평화벨트구축 기반 유지를 제시 - 남북통일 시대를 대비하여 접경지역인 교동도를 중심으로 교통접근성 강화 및 전략적 개발을 위한 남북경협 및 교동평화산업단지 조성 등 산업정책 기반 유지
	2007 서해평화협력특별지대 조성	남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(5조)	•서해연안 접경지역의 평화정착과 경제적 공동번영으로 군사적 긴장 해소 및 평화 정착	• 해주지역과 주변해역을 포괄하는 서해평화협력특별지대를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등 추진
	강원비전2030	-	• 미래발전 전략임	• 강원비전 2030에서는 접경지역 관련한 전략 및 추진과제로, 한반도 남북경제통합의 중심 남북경제협력특구 조성, DMZ평화생명벨트 조성 등을 제시
	경기도 종합계획 (2011~2020)	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	• 경기도 도종합계획 수립	• 7대 전략구상 중 하나, “남북 통합경제거점”제안 - 남북한 교류협력과 경제통합을 주도할 경제교류협력 거점을 접경지역의 주요 거점에 조성 - 장기적으로 한강, 임진강, 예성강 3하구에 남북통합경제지대를 조성하는 ‘(가칭)3하구벨트’ 구상 추진
	DMZ접경지역의 비전과 발전전략(2012)	-	• DMZ접경지역의 발전방향을 제시	• 통일경제특구에서 접경지역의 활로 찾기 • DMZ가치의 세계화를 통한 주민의 자긍심과 삶의 질 제고 • 거점 및 연계루트 개발을 통한 체류형 관광으로 전환 • DMZ를 넘어 남북으로 연결되는 교통망 • 남북교류협력을 통한 DMZ장벽 넘기

- 국토교통부의 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020, 국토기본법 제6조, 제19조)은 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시

  - (주요내용) 20년마다 수립되는 장기계획으로, 국토분야 최상위 계획으로 군사에 관한 계획을 제외하고 다른 법령에 의해 수립되는 국토계획에 우선함

  ※ 대한민국의 새로운 도약을 위한 글로벌 녹색국토를 비전으로 4대 목표, 6대 추진전략을 제시하고 있음

  - (추진현황) 현재 국토연구원에서「제4차 국토종합계획 성과 평가 및 제5차 국토종합계획 수립 방향 설정 연구」를 진행 중(국토교통부 발주, '16.12~'18.3)

- 국토교통부의 제3차 수도권정비계획(2006~2020, 수도권정비계획법 제4조)은 수도권의 인구 및 산업의 집중을 억제하고 적정하게 배치하는데 목적이 있음

  - (주요내용) 수도권 인구 안정화, 주민 삶의 질 개선, 경쟁력강화, 수도권 규제의 합리적 개선을 목표로, 공간구조 개편 및 권역별 정비방안 내용 등을 명시

  - (추진현황) 현재 국토연구원에서 「제4차 수도권정비계획 수립을 위한 기초 연구」를 진행 중(국토교통부 발주, '17.5~'17.12)

  ※ 수도권정비계획에서 접경지역을 포함한 경기북부지역을 제외시키자는 논의가 있으나, 법률 및 계획에서 실현되지는 못하고 있는 상황임

- 행정자치부의 접경지역 발전종합계획(2011~2030, 접경지역지원특별법 제5조)[2]은 접경지역의 조화로운 이용·개발과 보존을 통해 해당지역을 발전시키고자 함

  - (주요내용) 접경지역지원특별법으로의 격상 후, 2011년에 2030년까지의 장기계획을 수립하였으며, 기본목표는 생태·평화적 이용가치 극대화, 통일시대 신성장 동력 육성, 남북교류 및 국제평화 거점 구축 등임

  ※ 접경지역 발전종합계획에 포함된 165개 사업 중 2011년부터 2015년까지 69건의 사업량이 발생, 총 1조 3,785억원이 투자 됨

  ※ 접경특화발전지구 등 계획내용이 포함되어 있지만 실행되지는 않았음

  - (추진현황) 행정자치부는 2017년도에 접경지역 발전종합계획 재수립을 위한 기초연구를 수행하고 있음(한국산업개발연구원 수행, '16.8~'17.4)

2) 유현아·이상준. 2016. 접경지역 지원제도 개선방안 연구. 국토연구원. p17, p47, p49

- 행정자치부의 접경지역 발전종합계획 변경(안) 연구(2017)[3]는 旣수립된 접경지역 발전종합계획(2011)에 대한 성과, 문제점 분석 후 지역여건 변화 반영으로 통일시대를 대비한 접경지역의 발전방향과 미래전략의 수정·보완을 목적

  - 기존 세부사업에 대한 수정·보완 및 신규 사업 발굴 등을 통해 종합계획의 내실화를 도모하고 실행력을 확보하는 것을 목적으로 하며, 단기 2017~2022년, 중기 2023~2029년, 장기 2030년 이후로 구분

  - (주요내용) 접경지역 15개 시·군에 대한 기초조사, 접경지역의 여건 및 잠재력 분석

  ※ 생태·안보자원 활용, 접경지역 상생협력기반 구축, 남북교류 및 국제평화 거점구축, 통일대비 새로운 성장동력 육성 등을 주요 목표로 하며, DMZ생태·안보 관광활성화, 지역자원 활용한 특화사업 개발, 지역간 연계협력 상생발전, 통일대비 미래기반 조성 등 4개 추진전략을 제시함

표 2 | 접경지역 발전종합계획 변경(안)의 주요 사업추진 시기

전략	주요사업	소관부처	단기	중기	장기	비고
전략1. DMZ 생태·안보관광 활성화						
1 DMZ 생태관광 허브조성	통일을 여는 길	행자부	◎			
	한탄강 주상절리길 조성사업	행자부	◎			
	DMZ 수변생태·안보 테마공원 조성	문체부	◎	◎	◎	
	DMZ 생태관광 휴양복합단지 조성	행자부		◎		
2 DMZ역사·안보· 문화관광 활성화	펀치볼 지오파크·하늘길 조성	환경부	◎	◎		
	역사·문화관광벨트 조성	문체부		◎		
	DMZ 근대문화 테마공원 조성	문체부	◎		◎	
	DMZ 역사·문화 체험공간 조성	행자부	◎			
3 DMZ 글로벌 관광 명소화	DMZ 알리기 및 체험교육 운영	행자부	◎			
	DMZ 10경 10미 관광자원화	문체부		◎		
	DMZ 조이나믹 체험장 조성	행자부	◎			
4 DMZ 생태 평화벨트 육성	생태복원 및 생태천이 프로그램 운영	환경부	◎	◎		
	UNESCO 접경생물권 보전지역 지정	환경부	◎			
	평화생명벨트 조성	행자부	◎	◎		
	동·서 지질공원 네트워크	행자부			◎	
전략2. 지역자원을 활용한 특화사업 개발						
1 특화사업을 통한 소득창출	동해안 사계절 휴양캠핑지대·파크 조성	행자부	◎			
	지역특화 체험마을 조성	농림부	◎			
	D-PA 월드·레저단지 조성	행자부	◎			
	군장병 특화거리 조성	행자부	◎			

3) 행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안). pp3~4.

전략	주요사업	소관부처	단기	중기	장기	비고
2 고유자원을 활용한 지역경제 활성화	Happy Virus센터 조성	행자부	◎			
	해양심층수 제2농공단지 조성·개선	농림부	◎			
	예술마을 프로젝트	행자부	◎			
3 주민이 행복한 삶의 질 향상	체육힐링공원·운동장 조성	문체부	◎		◎	
	주거·상가 밀집지역 환경개선	안전처	◎			
	인문학 커뮤니티 교육센터 건립	행자부	◎			
	스포츠 종합센터·멀티파크 조성	문체부	◎			
4 지역중심 거점 활성화	율곡 청소년 복합커뮤니티 조성	행자부	◎			
	도시재생사업	국토부	◎			
	사계절 해양·해중관광 거점지역 조성	행자부	◎			
전략3. 지역간 연계협력 상생발전						
1 상생교류 활성화	평화누리길 조성	행자부	◎			
	감악산 자연휴양림 조성	산림청	◎			
	테마형 접경거점지역 조성	행자부			◎	
2 상생협력사업 기반조성	민·군·관 커뮤니티 조성	행자부	◎			
	곤충테마파크 조성	행자부		◎		
3 거점형 상생공동체 조성	거점형 주민복지문화센터 조성	행자부	◎			
	주민체육 거점센터	문체부	◎			
	군납농축산물 물류거점 조성	농림부	◎			
4 지역주도형 상생발전사업 발굴	농산어촌지역 기초생활인프라 확충	행자부		◎		
	접경지역 군사시설 주변주민 정주여건 개선	행자부		◎		
	북진교 재가설	행자부	◎			
전략4. 통일대비 미래기반 조성						
1 인적·물적 교류중심지 조성	평화대학 유치	행자부			◎	
	꿈에 그린 희망빌리지 시범사업	행자부		◎		
	산업형 교류발전지구	행자부			◎	
2 동서~남북간 교통인프라 구축	남북도로 교통망 복원	국토부			◎	
	동서녹색평화도로 연결	행자부	◎			
	교동 동서평화도로 구축	행자부		◎		
3 통일대비 신성장동력 기반조성	해양심층수 융복합 산업클러스터 조성	행자부		◎		
	관광형 특화발전지구 조성	행자부			◎	
	교동 평화산업단지 조성	국토부	◎		◎	
4 남북한 협력기반 조성	물류에너지형 특화발전지구	통일부			◎	
	내륙천연가스 운송기지 조성	행자부			◎	
	SOC 실증연구센터 건립	미래부	◎			
	평화공원·평화생명특구 조성	행자부	◎			

자료: 행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안). p.201~202.

- 국토교통부의 국가기간 교통망계획(2001~2020, 국가통합교통체계효율화법 제4조)[4]은 20년 단위로 육상, 해상, 항공교통 등 교통체계의 효율적인 구축방향제시

  - (주요내용)「국가철도망구축계획」,「도로정비기본계획」,「제3차 항만기본계획」,「제4차 공항개발중장기종합계획」 등에 대한 총괄 검토 및 조정을 통해 국가기간교통망계획과의 정합성·일관성 제고

  ※ 대한민국의 주권이 실질적으로 미치는 국토 전역을 대상으로 하며, 일부 분야의 경우 공간적 범위를 한반도, 동북아, 글로벌 지역으로 확대 계획이며, 추진세부과제 중, '남북 교통망 구축' 제안 (장기구상)

- 행정안전부의 서해5도 종합발전계획(2011~2020, 서해5도지원특별법 제5조)[5]은 쾌적한 주거환경의 조성, 주민대피시설 확충·정비, 특산품·관광자원·안보교육 등 특화자원 활용하여 생산·소득·일자리 기반을 강화, 국제교류 및 해양평화 거점기능을 육성하여 군사적 긴장완화와 통일기반 구축

  - (주요내용) 주민 생활안정 및 삶의 질 향상, 쾌적하고 살기 좋은 주거환경 조성, 주민안전 및 대피체계 강화, 편리한 해상교통 및 생활 기반시설 확충, 경쟁력 있는 일자리 및 소득창출 기반 구축, 지역특화 관광개발 및 국제평화거점 육성을 주요내용으로 함

- 문재인 정부가 국정과제로 제시한 서해평화협력특별지대(2007)[6] 조성 추진계획은 '2007 남북정상선언'에서 핵심적인 경제협력 과제 가운데 하나로 제시함

  - 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용

  - 인천~개성~해주 황금의 삼각지대 조성을 통해 평화협력특별지대 안에 평화수역이 설정되고 공동어로구역이 지정되면 백령도와 연평도 어민들이 북한 어민들과 함께 조업을 할 수 있게 됨

- 행정안전부의 남북교류·접경벨트 초광역개발 기본구상(2009, 국가균형발전특별법)[7]은 접경지역의 체계적 관리 및 남북한 평화적인 교류협력를 위한 것으로 접경지역의 남북 협력사업 추진 및 생태환경 보전, 남북한 교류 협력 증진하는데 있음

---

4) 국토해양부, 2010. 국가기간교통망계획 제2차 수정계획. pp3~5, p97.
5) 행정안전부. 2011. 정부, 서해 5도 종합발전 계획 마련. 6월 23일. 보도자료. p1.
6) 박양호·이상준. 2007. 한반도와 동북아 공동시장 차원에서의 서해평화협력특별지대의 비전과 발전구상. 국토정책Brief 제159호. 국토연구원. p2
7) 행정안전부. 2009. DMZ를 세계적인 "생태·평화벨트"로 조성. 12월 2일. 보도자료.

- 접경지역 평화지대 구축, 남북한 수자원 모니터링 계획 구축, 세계를 향한 한반도의 위상 강화와 광역경제권간 연계를 위한 개방적 국토발전축 형성, 남북한 교류협력 확대에 대비한 기반 구축, 남북교류 접경벨트(평화에코벨트) 등

- 환경부의 제4차 국가환경종합계획(2016~2035, 환경정책기본법 제14조)[8]은 향후 20년간 국가차원의 환경보전을 위한 종합계획을 수립하는 것으로 환경 분야의 범정부 최상위 계획으로 분야별 환경계획, 타 중앙행정기관·지자체 환경계획에 대한 기본원칙 및 방향 제시
  - 자연과 더불어, 안전하게, 모두가 누리는 환경을 갖출 수 있도록 풍요롭고 조화로운 자연과 사람, 환경위험으로부터 자유로운 안심사회, 국격에 걸맞는 지속가능환경을 계획

- 또한, 환경부의 자연환경보전기본계획(2016~2025, 자연환경보전법 제8조)[9]은 국가환경종합계획의 자연환경분야 부문계획으로, 생태계, 생물종, 유전다양성, 생물안전, 생태계 서비스 부문을 포괄
  - 자연생태계 서식지 보호, 야생생물 보호·복원, 자연과 인간이 더불어 사는 생활공간, 자연혜택의 현명한 이용, 자연환경보전 기반 선진화, 자연환경보전 협력 강화

- 문화체육관광부의 제3차 관광개발기본계획(2012~2021, 관광진흥법 제49조)[10]는 국가관광개발의 비전 및 미래상 제시, 관광자원의 보호·개발·이용·관리에 관한 효율적인 추진전략 제시, 국민 삶의 질 향상과 지역성장의 목표 제시
  - 향후 10년간의 관광분야 계획으로, 글로벌 녹색한국을 선도하는 품격있는 선진관광을 비전으로 함
  - 한국문화가 생동하는 창조관광, 관광자원의 보전과 재생을 유도하는 녹색관광, 국민의 생활 속에 스며드는 생활관광, 책임과 참여로 정의사회를 실천하는 공정관광, 성장 동력 산업으로 부가가치를 창출하는 경제관광

8) 환경부. 2015. 제4차국가환경종합계획(2016~2035). p2.
9) 환경부. 2015. 자연환경보전기본계획(2016~2025). pp32~38, pp159~164.
10) 문화체육관광부. 2011. 제3차관광개발기본계획(2012~2021). pp33~34.

2. 남북접경지역 관련 추진사업 현황[11)]

표 3 | 남북접경지역 국토이용 관련 추진사업 현황

추진계획	추진과제	추진사업
접경지역 발전종합계획 (행자부)	DMZ생태관광 벨트 조성	• DMZ일원을 유네스코 지정(생물권보전지역) • 접경지역 일원 지질공원(Geo-Park) 인증 • 생태계복원과 생태하천 프로그램 운영 • 자연환경 보전대책 • 산림관리대책 • DMZ일원 통합정보화기반 구축 • 습지생태벨트 조성 • 평화생명벨트 조성 • 역사문화·관광벨트 조성 • 안보관광벨트 조성 • 평화누리길 조성 • DMZ글로벌 관광명소화
	저탄소 녹색성장 지역 조성	• 지역경쟁력 제고를 위한 신성장산업 육성 • 신재생에너지 발전파크 조성 • 지역특성을 활용한 안보생태빌리지 조성
	교통인프라 구축	• 동서녹색 평화도로 연결 • 서해 평화도로 조성 • 내륙 천연가스 운송망 구축 • 남북교통망 복원
	평화협력을 상징하는 공간 조성	• 평화대학 유치하여 국제전문가 양성 • 국제평화회의장 건립 • 지뢰피해자 재활타운 조성 • 남북청소년교류센터 건립
	접경특화발전지구 조성	• 파주시 산업형 접경특화발전지구 • 철원군 물류·에너지형 접경특화발전지구 • 고성군 관광형 접경특화발전지구
남북교류·접경벨트 초광역개발 기본구상 (행자부)	DMZ생태·관광벨트 육성	• 세계 생태평화공원 조성 • 해양크루즈 복합단지 조성 • DMZ평화 자전거누리길 조성
	세계평화협력 상징 공간 조성	• UN 지뢰피해자 재활타운 • 국제기구 유치
	남북교류 협력지구 조성	• 남북교류협력지구 조성
	동서·남북간 교통인프라 구축	• 동서 녹색평화도로 조성 • 남북 교통망 복원 • 서해남북 평화 연육교 구축 • 내륙 천연가스 운송망 구축
	통일시대 남북한 새로운 성장동력 육성	• MICE콤플렉스 조성 • 첨단신산업단지 조성 • 평화빌리지 조성

11) 행정자치부. 2017. 접경지역 발전종합계획 변경(안). 접경지역 전략별 추진과제 검토 발췌 및 정리. pp119~186.

추진계획	추진과제	추진사업
자연환경 보전기본계획 (환경부)	한반도 생태네트워크 구현	• DMZ세계생태평화공원과 연계, 유네스코 등재 추진
	자연환경보전 협력 강화	• DMZ와 북한지역의 중분류 토지피복도 구축 • DMZ 특별법 제정 • DMZ일원 정기적 생태조사 추진
평화생명지대 광역 관광개발계획 (문체부)	평화·생명지대(PLZ) 체험	• 테마 횡단코스(평화생명길 545km) • 모험 레포트 프로그램(익스트림 PLZ구축)
	평화·생명지대(PLZ)알리기	• 대지예술 연출 • 통합 홍보 콘텐츠 구축
	평화·생명지대(PLZ) 명소만들기	• 10경 10미 관광자원화 • 국제 DMZ평화생명 한누리 공원
접경권 초광역계획과 연계한 지역특화산업 육성방안 연구 (접경지역 시장·군수협의회)	접경지역 전략사업	• 동서녹색평화도로사업 • 춘천~고성 철도사업 • 접경특화발전지구 보완 및 추가지정(보완 3개, 신규2개)
	시군간 연계사업	• 4대 습지생태·평화생명·안보관광·역사문화관광벨트 조성 • 서해 남북평화 연도교 구축, 해양크루즈 콤플렉스 조성
	시군별 지역전략사업	• 강화군 - 첨단부품산업/신재생에너지 특화발전지구 조성 - 염하강 평화뱃길 조성 (김포시와 연계협력사업 추진) - 강화 나들길 재정비 및 자전거도로 구축 (평화누리자전거길 연계) - 강화도 해안순환도로 구축 및 삼산연륙교 왕복 4차선 확폭 • 옹진군 - 대형여객선 도입 및 운영 지원 - 해수담화 시설 신축 및 운영 지원 - 솔개지구 관광휴양단지 조성 - 덕적 조류발전단지 개발 - 북도면 관광단지 조성 • 파주시 - 자유무역형 특화발전지구(산업형 남북교류협력지구 수정, 보완) - 임진강 트리엔날레 - 대안공동체 건강마을 - 헤이리 복합관광단지 • 김포시 - 영상, 통신 및 방송 부품 산업단지 - 한강하구 그린피스 마을 - 대안공동체 건강마을 - 염하강 평화뱃길 • 연천군 - 애완동물(Pet) 산업 육성 - 식품바이오 웰빙 특화단지 - 전곡리 선사문화촌 - 농촌체험관광 프로그램 • 철원군 - 물류·에너지형 특화발전지구(남북교류협력지구 수정, 보완) - 말(馬) 산업 육성 - DMZ생태관광거점 - 농촌체험관광 프로그램

추진계획	추진과제	추진사업
		• 화천군 - 생태자원 콘텐츠 산업 육성 - Eco-Paradise 유기농타운 - 산악 관광벨트 - 파로호 친수테마공원화 • 양구군 - Geo-Park 특화발전지구(신규 지정 제안) - 파로호 친수테마공원화 - 지뢰제거 로봇 클러스터 - 민군 평화누리 휴양타운 • 인제군 - 내린천 수변공간 조성 - 인제오토테마파크 조성 - 2번 군도, 5번 군도, 453번 지방도 왕복 4차선 정비 - 축제와 연계한 지역특산물 4차 산업화 • 고성군 - 명파 DMZ 평화마을 조성 - 북방교역 거점항만 조성 - 지역 내 교통망 확폭 및 정비 - 광역교통망 연계

표 4 | 남북간 DMZ 평화적 이용 관련 주요 제안 현황

시기	제안자	주요내용	비고
1988.10	노태우대통령	• DMZ평화시 건설	유엔총회연설
1991.12	남북한	• DMZ 평화적 이용 합의	남북 기본합의서
1992.1	노태우 대통령	• 남북공동출자 합작공장 설치	연두기자회견
2007.10	노무현 대통령	• DMZ내 초소(GP) 및 중화기 철수	남북정상회담
2008.2	이명박 정부	• DMZ 생태·평화공원 조성	국정과제
2013.5	박근혜 대통령	• DMZ 세계생태평화공원 조성	미 의회 연설
2017.7	문재인 정부	• DMZ환경·관광벨트 구상 - DMZ를 생태·평화안보 관광지구로 개발	국정과제

자료 : 조한범 외. 2016. 「그린데탕트」 실천전략 : DMZ세계생태평화공원사업을 중심으로 p72 수정·보완

- 접경지역 발전종합계획 지원 사업은 접경지역 발전종합계획 내 포함사업은 인천, 경기, 강원 등 3개 시·도를 대상으로 2011년부터 2030년까지 20년간 165개 사업에 총 18.8조원이 투자되는 지역개발사업임(행정자치부, 2017)

  - (추진과제) 총 5개 과제에 165개 사업이 배분되어 있으며, 11개 부처와 3개 시·도, 15개 시·군, 민간이 공동으로 참여

  ※ DMZ생태관광벨트 조성과제는 총 100개 사업 포함

※ 저탄소 녹색성장 지역 조성과제는 총 38개 사업 포함

※ 동서-남북간 교통인프라 구축과제는 총 19개 사업 포함

※ 평화협력을 상징하는 공간 조성과제는 총 5개 사업 포함

※ 접경특화발전지구 조성과제는 총 3개 사업 포함

- (추진현황) 2016년까지 추진된 접경지역 지원사업은 계획대비 10.4% 추진

※ 165개 사업 중 총 19개 사업이 완료되었으며, 53개 사업이 현재 추진 중

※ 계획 대비 실적이 가장 높은 부문은 생태평화벨트조성과제로 약 19.5%의 지원율을 보였으며, 접경특화발전지구조성과제의 경우는 실행되지 못하였음

- 접경권 초광역계획과 연계한 지역특화산업 육성 사업은 접경권 10개 시·군의 지역여건, 산업구조 및 잠재력 분석, 초광역개발권 기본구상과 연계한 지역특화산업 및 전략사업 발굴(접경지역 시장·군수 협의회, 2011)

- (주요내용) 전략사업, 시군간 연계사업, 시군별 지역전략사업 등을 제시

- (추진현황) 동서녹색평화도로사업, 춘천~고성 철도사업, 접경특화발전지구 보완 및 추가지정 등 전략사업 3개 제시

※ (동서녹색평화도로사업) 접경지역의 동·서간(인천 강화~강원 고성) 중심교통축 확충을 통하여 지역간 생활권 연계 및 물류 유통 기반 구축

※ 강화, 파주, 양구, 철원, 화천, 인제군 연결 사업은 행자부 주관으로 추진 중이며, 연천은 국토교통부 소관 사업으로 현재 추진 중임

※ (춘천~고성 철도사업) 2016.7월 동서고속화철도 국가재정사업으로 추진 확정됨 (본 계획의 제안노선도인 춘천~고성이 아닌, 춘천~속초로 사업추진)

※ 동서고속화철도 사업 : 춘천~속초 철도건설 (단선전철 93.95km)

- 접경권 평화누리길 사업은 접경지역 인근의 평화, 안보, 생태, 역사관광지를 연결하는 도보 및 자전거길 조성을 통해 관광산업 활성화 및 접경지역 이미지 제고(행정자치부, 2017, p343)

- (위치/기간) 접경지역 10개 시군/2011~2020년(10년간)

- (총사업비) 1,500억원

- (추진현황) 접경지역 지원사업 중 가장 활발하게 추진되어 이루어진 사업임

수시 17-03

통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상 : 남북협력 추진과제를 중심으로

지 은 이 강민조, 임용호, 유현아
발 행 인 김동주
발 행 처 국토연구원
출판등록 제2017-9호
인 쇄 2017년 8월 13일
발 행 2017년 8월 16일
주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5
전 화 044-960-0114
팩 스 044-211-4760
가 격 비매품

ISBN 979-11-5898-245-4
한국연구재단 연구분야 분류코드 B171500
홈페이지 http://www.krihs.re.kr
ⓒ 2017, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 **국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.**
이 연구보고서는 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.