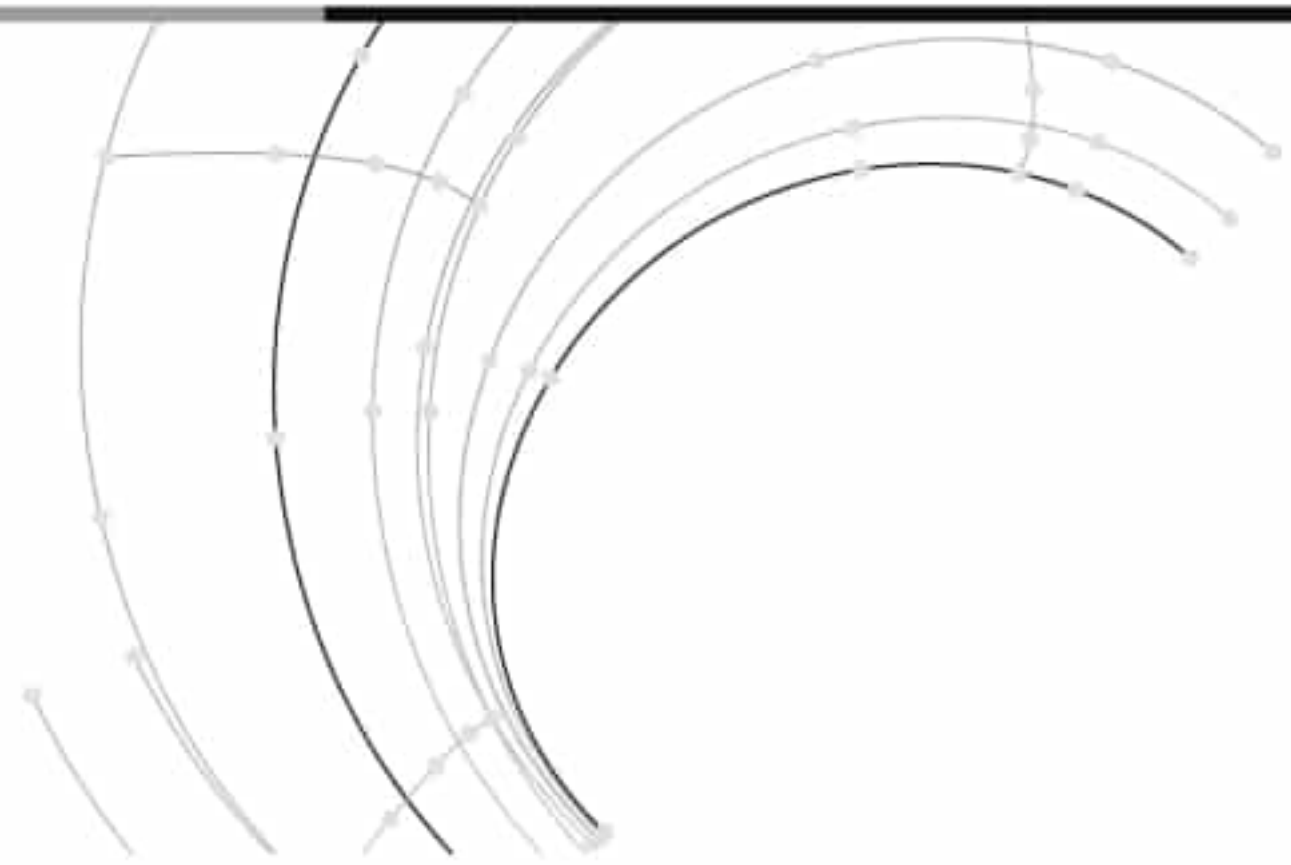
정책연구 2026-44

접경지역 국제평화도시 실현을 위한 추진방안 연구

A Study on Strategies for Establishing an International City of Peace in the Border Region

조성택 외
stcho@gri.re.kr



www.gri.re.kr

GRI 경기연구원



GRI 경기연구원

정책연구 2026-44

접경지역 국제평화도시 실현을 위한 추진방안 연구

A Study on Strategies for Establishing an International City of Peace in the Border Region

연구책임 조 성 택 (경기연구원 연구위원)
공동연구 송 영 철 (경기연구원 연구위원)
민 소 영 (경기연구원 연구원)
이 정 훈 (대한지리학회 지리연구소)
최 민 정 (서울대학교 환경계획연구소)
김 태 영 (산업연구원 부연구위원)

인쇄 2026년 7월
발행 2026년 7월
발행인 강성천
발행처 경기연구원
주소 (16207) 경기도 수원시 장안구 경수대로 1150
전화 031)250-3114 / 팩스 031)250-3111
홈페이지 www.gri.re.kr
등록번호 제99-3-6호

ⓒ 경기연구원, 2026
ISBN 979-11-6853-564-0 93340

※ 이 보고서의 내용은 연구자의 의견으로서
경기연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

POLICY PROPOSAL

정책건의

❑ 접경지역 한반도 평화경제를 견인할 수 있는 전략적 공간으로 재정립해야 함

○ 접경지역은 분단 이후 장기간 군사적 긴장과 안보 중심의 토지이용 규제를 감내해 왔으며, 이 과정에서 산업기반의 취약성, 정주환경 악화, 인구 유출, 지역경제 위축 등 복합적인 구조 문제가 누적되어 왔음

○ 특히 경기북부 일부 접경지역은 수도권에 포함되어 있음에도 군사시설보호구역, 수도권정비계획법, 환경규제, 개발제한구역 등 다층적 규제를 동시에 적용받고 있어, 입지적 잠재력과 발전 가능성을 충분히 활용하지 못하고 있음

○ 이러한 여건을 고려할 때, 접경지역 정책은 생활SOC 확충, 관광자원 개발, 소규모 지역개발사업 중심의 기존 방식에서 벗어나 보다 적극적인 성장전략으로 전환될 필요가 있음

❑ 현행 「접경지역 지원 특별법」은 접경지역 지원의 제도적 근거를 제공하고 있으나, 수도권 규제와 군사 규제를 실질적으로 완화하는 데에는 한계를 보이고 있음

○ 그 결과 경기북부 접경지역은 낙후지역으로서 정책적 지원이 필요한 공간인 동시에, 수도권이라는 이유로 강한 규제를 받는 이중적이고 모순적인 정책 환경에 놓여 있음

○ 이에 본 연구는 접경지역에 국제평화도시 개념을 도입하여 남북협력 기반 조성, 국제기구 및 국제 NGO 유치, 산업기반 확충, 생태·문화·관광 활성화, 규제특례 적용 등을 포괄하는 종합적 정책구상을 제안함

○ 이는 접경지역을 분단과 제약의 공간으로만 인식하는 데서 나아가 평화협력, 산업교류, 국제네트워크가 결합되는 새로운 정책 플랫폼으로 전환하려는 전략임

❑ 본 연구가 제시하는 국제평화도시 조성 방향은 다음과 같이 정리할 수 있음

○ 첫째, 접경지역 고유의 자원과 입지 특성을 활용하여 지역 맞춤형 산업기반을 구축해야 함

○ 둘째, 단순한 규제완화 요구를 넘어 평화경제 실현이라는 정책목표에 부합하도록 군사규제, 수도권 규제, 환경규제 등을 조정할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 함

○ 셋째, 개별 시·군 단위의 분절적 대응에서 벗어나 경기·강원·인천 접경지역이 공동으로 참여하는 초광역 협력체계를 구축해야 함

❑ 아울러 본 연구는 국제평화도시 구상의 실현을 위해 단계적인 법제화 전략이 필요하다고 제시함

○ 단기적으로는 현행 접경지역 관련 법률과 평화경제특구 제도를 보완하고, 중장기적으로는 접경지역의 특수성과 발전 필요성을 독자적으로 반영할 수 있는 별도 특별법 제정을 검토할 필요가 있음

○ 이러한 법제화는 접경지역을 단순한 지원 대상이 아니라 국가균형발전, 남북협력, 국제평화협력의 핵심 거점으로 제도화하기 위한 기반이 될 수 있음

○ 결론적으로 접경지역 정책은 낙후성과 규제 피해에 대한 보상 논리에 머무르기보다, 한반도 평화경제를 준비하고 선도하는 전략적 공간정책으로 재구성되어야 함

○ 국제평화도시는 이러한 정책 전환을 구현하기 위한 핵심 틀이며 규제특례, 산업 육성, 국제협력, 남북협력 기반 조성, 초광역 거버넌스가 유기적으로 결합될 때 실질적인 효과를 거둘 수 있음

○ 따라서 향후 접경지역 정책은 소극적 지원과 보상 중심의 접근을 넘어 평화경제를 주도하는 성장거점 전략으로 발전해야 함

키워드 국제평화도시, 규제특례, 특별법

CONTENTS

차례

정책건의

제1장 | 서론 _ 1

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 3
2. 연구의 범위 및 방법 ····· 4

제2장 | 접경지역 여건과 구조적 한계 _ 5

1. 접경지역의 개념 및 공간적 범위 ····· 7
2. 중첩규제 현황과 발전 제약 요인 ····· 13
3. 접경지역 정책의 한계와 전환 필요성 ····· 33

제3장 | 국제평화도시 조성을 위한 기본구상 _ 45

1. 국제평화도시 개념과 필요성 ····· 47
2. 국제평화도시 목표와 비전 ····· 53
3. 국제평화도시 추진전략 ····· 56

제4장 | 국제평화도시 조성을 위한 정책적 시사점 _ 91

1. 연구요약 ····· 93
2. 평화경제실현을 위한 정책적 시사점 ····· 95

참고문헌 _ 99

Abstract _ 101

TABLES

표차례

[표 2-1] 접경지역 관련 법률 ····· 9
[표 2-2] 접경지역 관련 용어 ····· 11
[표 2-3] 경기도 접경지역의 균형발전지표 주요 현황(2022년 발표) ····· 12
[표 2-4] 수도권 권역별 규제현황(23.12.31. 기준) ····· 14
[표 2-5] 물환경 규제 현황 ····· 16
[표 2-6] 접경지역발전종합계획 내 지자체별 주요사업 ····· 19
[표 2-7] 경기도 규제 현황(도내비중 vs. 전체비중) ····· 20
[표 2-8] 경기도 규제 현황(경기북부 vs. 경기남부) ····· 20
[표 2-9] 고양시 규제 현황 ····· 21
[표 2-10] 파주시 규제 현황 ····· 22
[표 2-11] 김포시 규제 현황 ····· 22
[표 2-12] 양주시 규제 현황 ····· 23
[표 2-13] 동두천시 규제 현황 ····· 24
[표 2-14] 포천시 규제 현황 ····· 24
[표 2-15] 연천군 규제 현황 ····· 25
[표 2-16] 가평군 규제 현황 ····· 26
[표 2-17] 경기도 규제등급별 지역현황 ····· 27
[표 2-18] 법률상 낙후지역 관련 개념 ····· 28
[표 2-19] 경기도 접경지역을 바라보는 모순된 관점 ····· 29
[표 2-20] 인구감소(관심)지역과 접경지역 지정 현황 비교 ····· 30
[표 2-21] 낙후지역 개발사업별 개요 ····· 34
[표 2-22] 특수상황지역 개발 대상사업(세부) ····· 36
[표 2-23] 투자선도지구 유형 구분 ····· 36
[표 2-24] 기회발전특구 지정현황(1~4차) ····· 38
[표 2-25] 기회발전특구 수도권 지정 반발 언론보도 ····· 38
[표 3-1] 경기 북부 그린바이오 부문별 유치 업종 후보 ····· 65
[표 3-2] 경기 북부 방산·드론 부문별 유치 업종 후보 ····· 69
[표 3-3] 접경지역법 개정과 평화경제특구법 개정의 역할 분담 ····· 80
[표 3-4] 단계별 법제화 로드맵 ····· 83

[표 3-5] 주요 조문별 개정·신설 방향 ····· 84
[표 3-6] 권역별 공통의제 ····· 89

PICTURES

그림차례

[그림 2-1] 접경지역의 공간적 범위 ····· 10
[그림 2-2] 군사규제 지정범위 ····· 17
[그림 2-3] 경기도 접경지역 중첩규제 수 ····· 27
[그림 2-4] 지방소멸의 악순환 구조 ····· 31
[그림 2-5] 접경지역의 지정학적 리스크 ····· 32
[그림 2-6] 낙후지역 개발사업 정책지원체계 ····· 34
[그림 3-1] 국제평화도시 정책패키지(예시) ····· 48
[그림 3-2] 한탄강지질공원 남북공동위원회 설립 ····· 57
[그림 3-3] 평화경제 혁신성장 플랫폼 ····· 62
[그림 3-4] 혁신센터 운영프로그램 예시 ····· 63
[그림 3-5] 국제평화도시의 비전과 목표 ····· 90

1

서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법

Gyeonggi Research Institute

제1장 서론

1 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

❑ 접경지역은 분단으로 인해 발생하는 사회적 비용을 지속적으로 부담해 왔으며, 이는 지역 성장의 정체로 이어져 지역주민들이 삶의 질 하락을 감수할 수밖에 없는 구조적 제약을 형성

○ 또한 남북한 대립으로 발생한 한국사회 내의 이념적 충돌이 표면화된 지역으로 갈등과 위험이 상존하는 지역으로 고착

○ 한편, 군사보호시설 규제를 비롯한 수도권규제, 환경규제 등 중첩규제하에 놓여 있어 발전에 대한 기회가 부재

❑ 접경지역 발전을 위해서는 규제합리화와 이를 통한 성장거점 확보, 그리고 남북한 긴장완화가 필수적

○ 장기간 안보, 인구, 환경 등 국가적 차원의 문제로 발생한 비용을 접경지역이 부담해 온 만큼 이에 대한 상응하는 보상이 필요

○ 희생에 대한 보상과는 별도로 접경지역은 남북관계 개선 시 한반도 경제권 형성의 중핵지대가 될 수 있기 때문에 인력, 자본, 기술 등의 집적은 향후 한국 성장을 위해 준비되어야 할 과제임

- 접경지역에 고도로 집적된 산업지구 구축은 낙후지역 성장과 함께 남북경협이 활성화 될 때를 대비한 평화기반조성의 의미가 있음

2) 연구의 목적

❑ 본 연구는 접경지역 국제평화도시의 비전과 목표, 그리고 추진전략을 제시하는 데 목적이 있음

○ 접경지역은 수도권이 포함되어 있어 국가 균형발전 기조에서 해당지역에 발전 기반 마련을 위한 논리가 요구됨

○ 접경지역은 '평화기반조성'이라는 국가적 과제가 있으며 이를 해결하기 위한 방안으로 비수도권과 경합하지 않으면서 지역특수성을 고려한 성장 정책이 필요

❑ **따라서 접경지역에 국제평화도시 개념을 적용하여 남북경협기반구축, 규제특례, 국제 네트워크 형성 등을 통한 지역발전 방안을 제시하고자 함**

○ 접경지역을 국제평화도시화하여 규제합리화 및 산업육성을 통해 성장기반을 마련하고 국제기구유치 및 남북경협기반 확충을 통해 평화플랫폼을 형성하여 한반도 경제권 형성의 중핵지대로 발전하기 위한 구상을 하고자 함

○ 국제평화도시는 통일된 학술적 정의는 없으며 통상 정책 패키지로 그 특성이 설명됨. 국제평화도시의 핵심 정책은 크게 국제기구유치, 산업육성, 규제완화 등을 포함

○ 본 연구에서는 특히 규제완화 및 특례발굴에 중점을 두고자 함

2 연구의 범위 및 방법

❑ 연구 내용 및 범위

○ 연구의 시간적 범위

- 2026년 현재를 기준으로 법·제도 검토와 현황자료를 구축

○ 내용적 범위

- 접경지역지원특별법, 평화경제특별법의 한계점 제시
- 규제특례, 남북경협기반구축, 국제기구 유치 방안 등을 제시

❑ 연구 방법

○ 문헌 연구: 선행연구, 현황분석

○ 전문가 인터뷰: 법·제도 검토

02

접경지역 여건과 구조적 한계

1. 접경지역의 개념 및 공간적 범위
2. 중첩규제 현황과 발전 제약 요인
3. 접경지역 정책의 한계와 전환 필요성

제2장 접경지역 여건과 구조적 한계

1 접경지역의 개념 및 공간적 범위

1) 접경지역의 개념 및 법적 정의

❑ 학술적 정의로는 접경지역은 국경에 인접한 공간이자 안보의 경계, 그리고 초국경적 연결과 경제적 가능성이 교차하는 전략적 공간

○ 접경지역이란 주권 국가의 관할권이 배타적으로 미치는 범위로 국가 사이의 영토나 공해를 가르는 경계선 또는 국경에 인접한 지역을 의미함(허훈, 2007)

- 전통적으로 경계 혹은 국경은 인접한 주권적 영토를 나누는 선으로, 모든 국가는 영토적 주권 개념에 기반하여 영토 내부의 모든 사람과 사물에 대해 배타적 통치권을 가짐(이종수, 2009)
- 이는 국가가 안보나 국익 등을 명분으로 공간의 이용 방향을 결정하는 영토적 통치 전략이 가장 극명하게 나타나는 공간이기도 함

○ 그러나 최근 들어 포스트 영토주의 관점은 국가의 경계를 영토화된 권력에 의해 고정되고 자연화된 범주가 아니라 사회적·문화적·정치적 과정의 구성물로서 이해하기 시작(Newman and Passi, 1998)

- 다시 말해, 국가의 경계와 그를 둘러싼 접경지역은 국가의 영토성과 안보의 논리에 기반한 고정성, 확실성, 안정성, 상호배타성이 작동하기보다는 다양한 의미와 상징, 권력들이 중층적이고 복합적으로 작동하면서 만들어내는 유동성, 모호함, 상호구성성으로 특징지어지는 공간임(박배균·백일순, 2019:202)

○ 따라서 접경지역은 국경과 접경을 안보와 장벽이라는 영토화의 논리로만 설명해서는 안 되고, 여러 영토 공간들이 만나고 교차하면서 초국경적인 이동과 연결의 힘도 적극적으로 발현되는 공간으로 이해될 필요가 있음(박배균·백일순, 2019:202)

- 경계는 '바깥 세계'와 연결되는 출입구이지만 동시에 장애물이기도 하고, 보호와 감금의 기능을 동시에 가지고 있으며, 기회와 위험, 접촉과 갈등, 협력과 경쟁 등의 상이한 의미와 상징이 교차하고 공존하는 공간임(Anderson and O'Dowd, 1999: 595-596)

❍ 이와 유사한 맥락에서 국내에서는 접경지역을 단순히 영토의 끝자락이 아닌 향후 유라시아 대륙과 연결되는 대륙으로의 관문이자 국가 미래산업을 수용할 수 있는 전략적 가용지로 재정의하는 움직임 활발(이정훈 외, 2021; 이성우 외, 2024; 조성택 외, 2024)

- 이는 접경지역이라는 가진 공간적 가치를 안보 자산에서 경제 자산으로 격상시키는 일련의 패러다임 전환 노력에 해당

❑ **법적 근거에 따라서는 민통선 인접 시·군을 중심으로 정해지며 안보 규제·정주 지원·남북협력 거점이라는 목적에 따라 다르게 규정되는 지역**

❍ 「접경지역 지원 특별법」 제2조에 의거하여 비무장지대(DMZ) 또는 군사분계선 이남의 지역 중 민간인통제선과 인접한 시·군 및 거리·지리적 여건을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말함

- 단, 비무장지대는 제외하되 비무장지대 내 집단취락지역은 접경지역에 해당함

❍ 접경지역은 크게 「군사기지 및 군사시설 보호법」, 「접경지역 지원 특별법」, 「남북교류협력에 관한 법률」 등 각 법률의 제정 목적에 따라 규정하는 바가 상이함

- 「군사기지 및 군사시설 보호법」의 경우, 안보를 목적으로 개발을 제한하는 규제의 대상으로서 접경지역을 정의함
- 「접경지역 지원 특별법」의 경우, 낙후된 정주 환경 개선을 목적으로 하는 지원의 대상으로서 접경지역을 정의함
- 「남북교류협력에 관한 법률」의 경우, 향후 남북 경제협력의 거점으로서 바라보는 전략적 대상으로서 접경지역을 정의함

[표 2-1] 접경지역 관련 법률

구분	제정 목적
군사기지 및 군사시설 보호법	• 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국가안전보장에 이바지함을 목적으로 함
접경지역 지원 특별법	• 남북 분단으로 낙후된 접경지역의 지속가능한 발전에 필요한 사항을 규정하여 새로운 성장동력을 창출하고 주민의 복지향상을 지원하며, 자연환경의 체계적인 보전·관리를 통하여 국가의 경쟁력 강화와 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 함
남북교류협력에 관한 법률	• 군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 함

자료: 국가법령정보센터에서 해당 법률 검색.

2) 접경지역의 공간적 범위

❑ 접경지역은 전국 17개 시·군으로 경기 가평군과 강원 속초시가 신규로 지정

○ 「접경지역 지원 특별법」 시행령 제2조에 의거 접경지역은 전국 17개 시·군으로, 2024년 12월 시행령 개정(2025년 3월 11일 시행)에 따라 경기 가평군과 강원 속초시가 신규로 지정됨에 따라 경기도 내 접경지역은 총 8개 시·군으로 확대됨

- 인천광역시(2): 강화군, 옹진군
- 경기도(8): 고양시, 파주시, 김포시, 양주시, 포천시, 동두천시, 연천군, 가평군
- 강원특별자치도(7): 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 춘천시, 속초시

○ 이는 접경지역의 공간적 범위를 구성하는 상세 구분에 따라 비무장지대(DMZ) 및 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 10개 시·군과 민간인통제선(민통선)과 인접한 지역 중 대통령령으로 정하는 7개 시·군으로 나뉨

- 민통선과 인접하여 군사시설보호구역이 대규모로 중첩된 최전방 핵심권역으로서 강화군, 옹진군, 김포시, 파주시, 연천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군 등이 이에 해당
- 핵심권역과 인접하여 군사·안보적 영향을 공유하는 배후 영향권역으로서 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 가평군, 춘천시, 속초시 등이 이에 해당

[그림 2-1] 접경지역의 공간적 범위

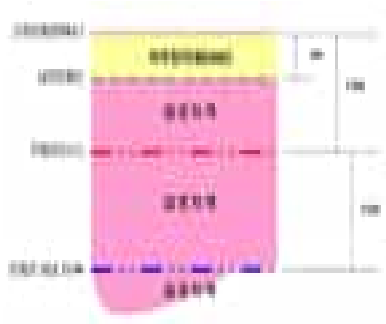


자료: “안보 불안 족쇄에 재산권·지역개발 묶인채 수십년 희생…훼손된 권리 회복 필요”, 강원도민일보(2024.6.24.).

❍ 그간 접경지역 시·군과 지리적 여건이 유사함에도 접경지역에 포함되지 않아 지정기준에 대한 현실화 필요성이 제기되어 온 가운데, 2024년 12월 동법 시행령 개정을 통해 대통령령으로 정하는 접경지역 시·군에 대한 구체적 기준을 ‘실질적 규제 피해와 정주 여건 낙후도’로 확대 규정(행정안전부 보도자료, 2024)

- 민통선과의 거리(20km 이내) 및 군사시설 보호구역 등 안보 규제로 인한 낙후도 등을 종합적으로 고려하는 실질적 기준으로 고도화됨

[표 2-2] 접경지역 관련 용어

구분	제정 목적	비고
군사분계선	• '한국군사정전 협정에 관한 협정'에 따라 경기도 파주시~강원도 고성군까지 약 248km의 선	
비무장지대(DMZ)	• 북방한계선과 남방한계선 사이에 있는 지역으로 남북 간의 적대행위 및 전쟁 방지를 위해 설치된 완충지대임	
북방한계선	• 군사분계선에서 북쪽으로 2㎞ 떨어져 동서로 그은 선	
남방한계선	• 군사분계선에서 남쪽으로 2㎞ 떨어져 동서로 그은 선	
군사적 접경지역	• 남한과 북한이 대치하고 있는 군사분계선에 인접한 지역(접경지역지원특별법 제2조)	
국가적 접경지역	• 남북한 국토가 잠재적으로 지니고 있는 반도적 성격으로서, 중국-러시아 대륙 등과 맞닿아있는 북방 접경지역	

자료: 행정안전부(2011). 『접경지역 발전종합계획』.

❑ 경기북부 접경지역은 수도권 및 중첩규제의 특성들이 복합적으로 작용

○ 동일한 접경지역 범주 내에 있더라도 타 시·도 접경지역과 달리 경기도 내 접경지역은 수도권이라는 공간 특성과 안보 규제가 복합적으로 작용

- 강원도와 인천의 접경지역 경우 군사시설 보호 중심의 단일 규제를 받거나 산악지형·도서 등 물적 환경에 따른 발전의 제약이 큰 편이나, 경기도는 대도시와 인접한 면(area) 단위 배후지로서의 높은 개발 잠재력에도 불구하고 「군사기지 및 군사시설 보호법」과 「수도권정비계획법」의 중첩규제 구조로 인해 지역발전에 난항을 겪고 있음
- 이밖에 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」, 「환경정책기본법」, 「수도법」, 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 등의 규제 적용

○ 높은 개발압력의 수도권에 포함되어 있다는 이유로 시행되는 일률적인 수도권 규제 적용과 접경지역 고유의 안보 규제로 인해 실제 개발 수준은 비수도권 낙후지역 수준의 역차별적 고립 상태임

- 특히, 접경지역에 속하는 연천군과 가평군의 낙후도는 심각한 편으로 인구감소와 지역활력 저하 등에 따른 지방소멸 위기가 가시화됨에 따라 2021년 10월 행정안전부로부터 인구감소지역으로 지정된 상황이며 동두천시와 포천시는 인구감소관심지역으로 지정되었음

○ 경기도 접경지역 균형발전지표상 주요 현황을 살펴보면 전국평균 대비 상대적으로 열악한 지역 여건을 파악할 수 있으며, 도내 접경지역 간에도 공간적 불균형이 큰 것으로 나타남

- 연천군, 가평군, 동두천시, 포천시 등의 재정자립도는 전국 평균의 절반 수준에 불과하며, 30년 이상 된 노후주택비율이나 교통거점에 해당하는 고속·고속화철도 접근성 등은 전국평균치를 크게 크게 상회하는 등 매우 열악한 지역여건을 형성하고 있음
- 그러나 같은 도 내라 하더라도 내륙권에 해당하는 접경 시·군과 달리 고양, 파주, 김포 등 서북부 권역은 대규모 신도시 조성 및 산업 기반 확충 등을 통해 상대적으로 양호한 지역 여건을 보여 경기도 접경지역 간에도 발전의 격차가 존재함

[표 2-3] 경기도 접경지역의 균형발전지표 주요 현황(2022년 발표)

단위: %, km

지역	재정자립도 3개년 평균	노후주택비율	빈집비율	고속·고속화철도 접근성	병원 서비스권역 내 인구 비율
고양시	42.2	5.7	3.5	10.6	4.7
파주시	42.6	9.9	6.8	31.9	9.9
김포시	45.9	3.9	4.7	26.4	18.9
양주시	30.7	7.1	7.4	30.4	9.7
포천시	36.4	17.8	8.3	50.7	2.2
동두천시	29.0	18.5	10.1	40.5	3.9
연천군	22.9	28	6.9	60.3	0
가평군	27.6	17.6	15.6	46.3	1.4
전국평균	51.9	19.4	8.2	34.0	12.6

주: 나비스 균형발전종합정보시스템상 시군구 지표가 탑재된 가장 최신 정보인 2022년 발표 기준.
자료: 나비스(NABIS)균형발전종합정보시스템.

2 중첩규제 현황과 발전 제약 요인

1) 중첩규제 현황 및 실태

(1) 규제 관련 법률 현황

❑ **경기도는 수도권 규제를 포함하여 군사시설보호법, 개발제한구역 등 중첩규제하에 있음**

○ 현행법률상 경기도는 수도권 규제, 물환경 규제, 개발제한구역, 군사시설보호구역 등의 중첩규제가 적용되는 지역임(경기도, 2024)

- 수도권 규제는 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업을 적정하게 배치하도록 유도하여 수도권을 질서 있게 정비하고 균형 있게 발전시키는 것을 목적으로 하는 「수도권정비계획법」에 따른 성장 규제에 해당
- 물환경 규제는 「수도권 주민의 식수원 안전 확보를 위해 환경정책기본법」, 「수도법」, 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 등에 의거 팔당특별대책지역, 상수원보호구역, 수변구역 등으로 지정하는 환경 규제에 속함
- 개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하고자 제정된 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따른 보존 규제임
- 군사시설보호구역은 국가안전보장을 위한 안보 규제에 해당하며 통제보호구역, 제한보호구역 구분에 따라 행위 제한이 차등

○ 반면, 접경지역에 대한 지원을 위한 제도적 근거로는 「접경지역 지원 특별법」, 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 내 기회발전특구 등이 있음

❑ **수도권정비계획법에 따라 경기도는 차등화된 행위제한을 적용받고 있음**

○ 「수도권정비계획법」에 의거 수도권 규제는 수도권으로의 인구와 산업의 집중을 막기 위해 3개의 권역별로 차등화된 행위 제한을 적용

○ 과밀억제권역의 경우, 동법 제 6조에 따라 인구와 산업이 지나치게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 이전하거나 정비할 필요가 있는 지역으로 접경지역 중에서는 고양시가 이에 해당함

- 동법 제7조에 따라 과밀억제권역에서는 학교, 공공청사, 연수시설, 인구집중유발시설의 신·증설과 공업지역의 지정이 제한됨

○ 성장관리권역의 경우, 과밀억제권역으로부터 이전하는 인구와 산업을 계획적으로 유치하고 산업입지와 도시개발을 적정히 관리할 필요가 있는 지역으로 접경지역 중에서는 김포시와 파주시, 양주시, 포천시, 동두천시, 연천군이 이에 해당함

- 성장관리권역에서는 동법 제8조에 따라 학교, 공공청사, 연수시설, 인구집중유발시설의 신·증설이나 허가가 제한되고 공업지역을 지정하기 위해서는 수도권정비계획으로 정하는 내용에 따라 지정해야 함

[표 2-4] 수도권 권역별 규제현황(23.12.31. 기준)

구분			과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
공업지역(산단) 지정			금지	가능	가능
인구집중유발시설	공장기준		공장총량제 물량 배정(500㎡ 이상 공장 신·증설)		
	대학	대학, 교육대	신설 금지, 이전 심의	신설 금지, 이전 허용	신설 금지, 이전 금지
		산업대, 전문대 등	신설 허용, 이전 허용	신설 허용, 이전 허용	신설 금지, 이전 금지
		증원	매년 총량으로 규제		
	대형건축물		건축연면적 기준 판매용 15천㎡, 업무용 25천㎡, 복합용 25천㎡ 이상의 규모일 경우		
			과밀부담금 부과 (인천, 경기 제외)	-	-
	연수시설 (연면적 3㎡ 이상)		금지	심의 후 허용	심의 후 허용
	공공청사		신축·증축 또는 용도변경(임대) 시 심의		
대규모 개발사업	택지조성사업		100만㎡ 이상 심의 후 허용		금지
	도시개발사업		100만㎡ 이상 심의 후 허용		6만㎡ 이하 심의 후 허용
	공업용지조성사업		30만㎡ 이상 심의 후 허용		3만-6만㎡ 이하 심의 후 허용
	관광지조성사업		시설계획지구면적 10만㎡ 이상 심의 후 허용		시설계획지구면적 3만㎡ 이상 심의 후 허용

자료: 경기도(2024). 『경기도 규제지도』.

○ 자연보전권역의 경우, 한강수계의 수질과 녹지 등 자연환경을 보전할 필요가 있는 지역으로 접경지역 중 가평군이 이에 해당함

- 자연보전권역에서는 동법 제9조에 따라 택지, 공업 용지, 관광지 등의 조성을 목적으로 하는 사업의 허가가 제한되고 학교, 공공 청사, 업무용 건축물, 판매용 건축물, 연수시설, 그 밖의 인구집중유발시설의 신설 또는 증설 또한 불가함

○ 이처럼 권역별로 대규모 건축물, 공장, 대학 등의 입지 및 증설을 엄격히 통제함에 따라 지역 내 핵심 경제 기반 시설의 진입장벽을 높여 지역별 산업 생태계의 불균형적 성장을 고착화하는 구조적 제약으로 작용

❑ 경기 동부지역을 중심으로 환경 규제도 적용받고 있음

○ 경기도는 상수원보호구역, 특별대책지역, 수변구역 등 여러 겹의 환경규제가 그물망처럼 얽혀 있음

- 상수원보호구역은 하천 주변 지역 중 오염원 관리를 위한 규제 적용 구역으로 건축 및 지목변경은 물론 음식점, 숙박업, 공장 등의 입지가 엄격하게 금지됨
- 팔당특별대책지역은 팔당호로 유입되는 오염을 막기 위해 지정된 광범위한 지역으로 공장 및 축사 입지가 제한되고 토지의 용도변경이 까다로우며 대규모 개발이 불가능함
- 수변지역은 하천경계로부터 일정 거리의 지역으로 특정시설 입지가 금지되고 토지 이용의 경직성이 강함

[표 2-5] 물환경 규제 현황

구분	특별대책지역		상수원 보호구역	수변구역
	Ⅰ권역	Ⅱ권역		
공장	입지불가 (200㎥/일 이상)	입지불가 (200㎥/일 이상)	입지불가	입지불가
숙박업/ 식품접객업	입지불가 (연면적 400㎡ 이상)	총량범위 내 입지가능	입지불가	입지불가
축산시설	입지불가	총량범위 내 입지가능	입지불가	입지불가
양식어업	신규입지 및 면허기간 연장 불가		입지불가	-
유·도선사업	신규 불가	입지가능	-	-
일반건축물	입지불가 (연면적 800㎡ 이상)	총량범위 내 입지가능	제한적 가능	공동주택, 종교시설 등 입지불가
폐기물처리시설/골프장/ 광물 채굴·채석/집단묘지	입지불가	입지불가 (천연잔디골프 연습장은 가능)	입지불가	-

자료: 경기도(2024).『경기도 규제지도』.

○ 경기도 접경지역 중 상수원보호구역 대상지역은 파주시, 양주시, 포천시, 연천군 4곳이고, 특별대책지역 및 수변지역에는 가평군이 속함

❑ 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위한 개발제한구역 규제도 존재

○ 도시 주변에 띠(belt)처럼 구역을 지정하여 개발행위를 엄격히 제한하는 개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하는 동시에 1971년 도입 당시 남북 긴장 관계 속에서 수도권 방어선 구축 등의 목적으로 설치

- 자연환경을 보전하며 도시 연담화를 방지하고 인구 및 산업 집중을 억제하려는 목적 외에 유사시 적의 진입을 늦추고 군사 작전 공간을 확보하려는 전략적 목적으로 71년부터 수도권을 필두로 개발제한구역을 지정

○ 개발제한구역에서는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조에 의거하여 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 도시·군계획사업의 시행을 할 수 없음

- 개발제한구역 관리를 위한 제도개선 필요성이 지속됨에 따라 2000년 개발제한구역 지정 후 최초 해제 조치가 이뤄졌고, 이후 주민불편 해소 및 도시용지 공급을 위해 일부 해제되었으나, 변화된 도시구조와 주민들의 기본권을 반영하지 못하는 경직된 공간 규제라는 비판은 여전히 존재

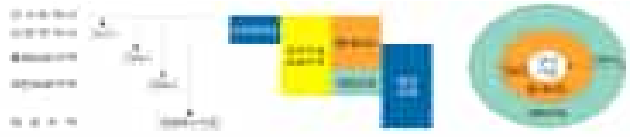
○ 경기도 접경지역 중에서는 고양시, 양주시가 개발제한구역 대상지역을 포함함

❑ 또한 군사시설보호구역이 지정되어 행위제한 규제도 적용받고 있음

○ 「군사기지 및 군사시설보호법」에 의거 접경지역 내 상당한 부분이 군사시설보호구역으로 지정되어 행위제한 규제를 적용받고 있으며, 이러한 군사시설보호 규제는 해당 구역이 통제보호구역인지, 제한보호구역인지에 따라 규제 정도가 상이함

- 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따라 군사시설보호구역은 통제보호구역과 제한보호구역 등으로 구분되며 보호구역의 유형에 따라 토지이용 및 개발행위에 차등적인 제한이 적용됨
- 통제보호구역은 원칙적으로 민간인통제선 이북지역과 중요 군사기지 및 군사시설의 최외곽경계선으로부터 300m 범위 이내의 지역 등을 대상으로 지정됨. 다만 방공기지 등 일부 군사시설은 별도의 지정기준이 적용됨
- 민간인통제선은 군사분계선 이남 10㎞ 범위 안에서 지정할 수 있으며, 제한보호구역은 군사분계선 이남 25㎞ 범위 이내의 지역 중 민간인통제선 이남지역과 군사기지 및 군사시설 주변 일정 범위 등을 대상으로 지정됨
- 통제보호구역은 민간인의 출입과 주택 신축 등 일부 행위가 원칙적으로 금지 또는 제한되는 등 상대적으로 강한 규제가 적용되며 제한보호구역은 개발행위가 일률적으로 금지되는 것이 아니라 건축물 신·증축 등 일정 행위에 대해 군사작전 및 군사시설 보호에 미치는 영향을 검토하기 위한 관할부대 등과의 협의가 요구됨

[그림 2-2] 군사규제 지정범위



〈군사분계선 인접지역〉 〈개별군사시설 인접지역〉

자료: 경기도(2024). 『경기도 규제지도』.

❍ 이처럼 남북분단으로 인한 지역적 특수성으로 낙후된 접경지역 개발을 지원하고자 2000년 「접경지역지원법」이 제정되었고 2011년 전부개정을 통해 「접경지역 지원 특별법」으로 개편

- 접경지역 발전종합계획의 수립(제2장), 접경지역발전협의회 등의 설치(제3장), 사업의 시행(제4장), 접경지역 발전을 위한 지원 등(제5장) 등을 규정

❍ 동 법에 따라 수립되는 접경지역발전종합계획은 '접경지역 일원의 우수한 생태자원과 세계 유일의 분단지역 상징성을 활용한 한반도 중심의 생태·평화벨트(Eco-Peace Belt) 육성'을 비전으로 각종 지원사업을 20년간(2011-2030년) 추진 중임

- 먼저 초기 8년(2011~2018년) 동안 2.8조 원을 투자하여 관광자원 개발, 산업단지 조성, 교통기반(인프라) 확충 등을 실시
- 이후 새로운 정책수요를 반영하고 계획의 실행 가능성을 제고하고자 2019년 2월 계획을 변경한 바 있고, 2030년까지 225개 사업에 13.2조 원(국비 5.4조 원, 지방비 2.2조 원, 민자 5.6조 원)을 투입할 계획임(행정안전부 보도자료, 2019.2.)

❍ 본 계획상 경기도에는 3조 4천억 원 규모의 37개 사업이 편성되어 있고, 이후 경기북부특별자치도 설치 및 평화경제특구, 기회발전특구 지정 등을 담은 접경지역 발전종합계획 변경안을 2023년 8월 정부에 제출한 바 있음

- 2011부터 2023년까지 12년간 경기도 접경지역에는 24개 사업, 1조 7천억 원이 집행되었음
- 본 변경안에서는 2030년까지 추진이 불가능한 사업 7건, 1천676억 원을 제외한 대신 지자체와 주민이 희망하는 사업, 공청회 등을 통해 추가 건의된 신규 안건 등을 포함해 3조 5천496억 원 규모로 확대 변경됨

[표 2-6] 접경지역발전종합계획 내 지자체별 주요사업

지자체		사업명	기간	사업비(억 원)
광역		통일을 여는길	'19~'22	286
광역		복합커뮤니티센터	'19~'25	1,000
광역		LPG 저장시설	'21~'30	2,035
인천	옹진	영종-신도 평화도로	'19~'24	1,000
	강화	교동 동서평화도로	'20~'25	90
경기	고양	청년 내일꿈 제작소	'19~'23	100
	파주	율곡 청소년 복합 커뮤니티 센터	'19~'24	216
	김포	포구 문화의 거리	'20~'25	100
	양주	곤충테마파크	'20~'24	360
	동두천	양주·동두천 상생플랫폼	'20~'22	330
	포천	한탄강 주상절리길	'17~'20	265
	연천	은통산업단지(BIX)	'16~'20	1,188
강원	춘천	캠프페이지 시민공원 음악분수	'20~'22	50
	철원	통일문화 교류센터	'20~'22	500
	화천	상가 밀집지역 환경개선	'20~'22	100
	양구	펀치볼 하늘길	'20~'24	290

자료: 행정안전부 보도자료(2019.2.).

○ 그러나 「접경지역 지원 특별법」 제3조의 단서조항은 낙후지역에 대한 지원 법률로서의 성격을 상당히 제한시키는 결과를 초래함(이소영 외, 2021)

- 법적 위계상 「접경지역 지원 특별법」은 접경지역 이용·개발과 보전에 관하여 타 법률에 우선 적용하나 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」, 「군사기지 및 군사시설보호법」 은 제외

(2) 접경지역별 규제 현황

❑ 경기도

○ 각 법률에 따른 경기도 규제 현황을 살펴보면 규제별로 전국 규제면적에서 경기도가 차지하는 비중은 상대적으로 큰 편임

- 경기도 전역이 수도권 규제를 적용받고 있으며, 개발제한구역, 군사시설보호구역 등 규제별 전국 규제면적에서 경기도가 차지하는 비중은 30% 내외로 나타남

[표 2-7] 경기도 규제 현황(도내비중 vs. 전체비중)

단위: ㎢, %

구분	수도권 규제	물환경규제			개발제한 구역	군사시설 보호구역
		팔당특별 대책지역	상수원 보호구역	수변구역		
경기도	10,199	2,096	190	143	1,129	2,083
도내 비중	100	21	1.9	1.4	11	20
전체 비중	86	75	17	77	30	25

주: 도내 비중은 도 전체면적에 해당 규제가 차지하는 비중.
전체 비중은 해당 규제가 적용되는 전체면적에서 도가 차지하는 비중.
수도권규제는 23년 12월 31일 기준, 팔당특별대책지역은 22년 12월 31일 기준 전체면적은 2.796㎢이고, 상수원보호구역과 수변구역, 개발제한구역은 24년 8월 31일 기준이며 전체 규제면적은 각각 1,120㎢, 185㎢, 3,789㎢임.
군사시설보호구역은 24년 11월 30일 기준이며 전체 규제면적은 국토면적의 8.2%인 8,238㎢로 상정.
자료: 경기도(2024).『경기도 규제지도』.

○ 특히, 각각의 규제가 가지는 지리적 특성을 감안하여 볼 때, 접경지역, 수도권, 팔당호 등 여러 공간적 특성이 중첩되는 경기북부의 규제는 심각한 수준임

- 규제별 법적 속성 및 구속력의 강도가 상이하여 단순 수치로 치환하여 일률적으로 비교하기는 어려우나, 경기도 내 북부지역을 둘러싼 규제면적은 대략 6,935㎢로, 이는 경기북부 전체 면적(4,269㎢)의 1.6배, 서울 면적(605㎢)의 11.5배, 경기도 전체 면적(10,199㎢)의 68%를 차지하는 수치임
- 군사시설보호구역의 경우, 도 군사시설보호구역의 82%가 경기북부에 소재함

[표 2-8] 경기도 규제 현황(경기북부 vs. 경기남부)

단위: ㎢

구분	수도권 규제	물환경규제			개발제한 구역	군사시설 보호구역
		팔당특별 대책지역	상수원 보호구역	수변구역		
경기도	10,199	2,096	190	143	1,129	2,083
경기북부	4,269	386	54	32	479	1,715
경기남부	5,930	1,711	136	111	650	368

주: 경기북부는 고양시, 남양주시, 파주시, 의정부시, 양주시, 구리시, 포천시, 동두천시, 가평군, 연천군 등이 해당하고, 규제별 해당지역의 규제면적을 합산.
경기남부는 김포시를 포함한 그 외 경기 시·군으로 규제별 해당지역의 규제면적을 합산.
수도권규제는 23년 12월 31일 기준, 팔당특별대책지역은 22년 12월 31일 기준, 상수원보호구역과 수변구역, 개발제한구역은 24년 8월 31일 기준, 군사시설보호구역은 24년 11월 30일 기준.
자료: 경기도(2024).『경기도 규제지도』.

❑ 고양시

○ 고양시는 시 전역이 「수도권정비계획법」상 과밀억제권역으로 묶여 있는 동시에, 전체면적의 42%가 개발제한구역, 35.2%가 군사시설보호구역에 해당하여 실질적인 도시개발 가용지가 극도로 제한되는 상황

- 과밀억제권역을 차치하더라고 고양시가 자율적으로 가용할 수 있는 땅은 전체면적의 1/4도 채 되지 않음

[표 2-9] 고양시 규제 현황

단위: ㎢, %

구분	수도권규제			물환경규제			개발제한구역	군사시설보호구역		
	과밀억제	성장관리	자연보전	특별대책	상수원보호	수변구역		소계	통제보호	제한보호
고양시	268.1	-	-	-	-	-	112.7	94.4	-	94.4
지역내 비중	100.0	-	-	-	-	-	42.1	35.2	-	-
도내 비중	2.6	-	-	-	-	-	10.0	4.5	-	-

주: 지역내비중은 해당 시군의 전체 행정구역 면적에서 해당 규제가 차지하는 비중.
도내 비중은 규제별 도내 전체면적에서 해당 지역 규제면적이 차지하는 비중.
수도권규제는 23년 12월 31일 기준, 팔당특별대책지역은 22년 12월 31일 기준, 상수원보호구역과 수변구역, 개발제한구역은 24년 8월 31일 기준, 군사시설보호구역은 24년 11월 30일 기준.
자료: 경기도(2024). 『경기도 규제지도』.

❑ 파주시

○ 「수도권정비계획법」상 성장관리권역에 속하는 파주시는 시 전역이 수도권 규제를 받는 가운데, 행정구역 면적의 87.6%가 군사시설보호구역에 해당하며 이는 해당 규제를 받는 도 전체 규제면적의 약 28%를 차지할 정도로 비중이 큰 편임

- 파주시 군사시설보호구역의 전체면적은 서울시 면적의 97.6%에 해당함
- 또한 파주시 군사시설보호구역 중 약 30%는 출입과 건축물의 신축이 원칙적으로 금지되는 통제보호구역에 속함

[표 2-10] 파주시 규제 현황

단위: ㎢, %

구분	수도권규제			물환경규제			개발 제한 구역	군사시설보호구역		
	과밀 억제	성장 관리	자연 보전	특별 대책	상수원 보호	수변 구역		소계	통제 보호	제한 보호
파주시	-	674.0	-	-	4.8	-	-	590.5	172.1	418.4
지역내 비중	-	100.0	-	-	0.7	-	-	87.6	-	-
도내 비중	-	6.6	-	-	2.5	-	-	28.3	-	-

주: 지역내비중은 해당 시군의 전체 행정구역 면적에서 해당 규제가 차지하는 비중.
도내 비중은 규제별 도내 전체면적에서 해당 지역 규제면적이 차지하는 비중.
수도권규제는 23년 12월 31일 기준, 팔당특별대책지역은 22년 12월 31일 기준, 상수원보호구역과 수변구역, 개발제한구역은 24년 8월 31일 기준, 군사시설보호구역은 24년 11월 30일 기준.
자료: 경기도(2024).『경기도 규제지도』.

❑ 김포시

○ 김포시는 성장권리권역으로서의 수도권 규제와 개발제한구역으로서의 보존 규제, 군사시설보호구역으로서의 안보 규제를 동시에 적용받고 있으며, 이중 안보규제는 시 전체면적의 70.8%를 차지하여 압도적 비중을 차지

- 북한과 맞닿은 한강하구 중립 수역에 해당하는 김포시의 안보 규제면적은 도내 9.4%로 상당한 지역이 군사적 제약에 묶인 상태

[표 2-11] 김포시 규제 현황

단위: ㎢, %

구분	수도권규제			물환경규제			개발 제한 구역	군사시설보호구역		
	과밀 억제	성장 관리	자연 보전	특별 대책	상수원 보호	수변 구역		소계	통제 보호	제한 보호
김포시	-	276.6	-	-	-	-	16.9	195.8	39.1	156.7
지역내 비중	-	100.0	-	-	-	-	6.1	70.8	-	-
도내 비중	-	2.7	-	-	-	-	1.5	9.4	-	-

주: 지역내비중은 해당 시군의 전체 행정구역 면적에서 해당 규제가 차지하는 비중.
도내 비중은 규제별 도내 전체면적에서 해당 지역 규제면적이 차지하는 비중.
수도권규제는 23년 12월 31일 기준, 팔당특별대책지역은 22년 12월 31일 기준, 상수원보호구역과 수변구역, 개발제한구역은 24년 8월 31일 기준, 군사시설보호구역은 24년 11월 30일 기준.
자료: 경기도(2024).『경기도 규제지도』.

❑ 양주시

○ 시 전역이 성장관리권역에 해당하는 양주시는 전체 행정구역의 41.5%가 군사시설보호구역에 속하고 개발제한구역과 상수원보호구역이 각각 24.5%, 1.1%를 차지하는 등 다중 규제지역에 해당

○ 개발제한구역을 제외한 나머지 가용지 면적의 절반 이상이 군사시설보호구역에 해당함

- 건축물의 신축이나 증축을 포함하여 도시개발 시 군부대와의 협의가 필수적

[표 2-12] 양주시 규제 현황

단위: ㎢, %

구분	수도권규제			물환경규제			개발제한구역	군사시설보호구역		
	과밀억제	성장관리	자연보전	특별대책	상수원보호	수변구역		소계	통제보호	제한보호
양주시	-	310.5	-	-	3.5	-	76.1	128.8	1.7	127.1
지역내 비중	-	100.0	-	-	1.1	-	24.5	41.5	-	-
도내 비중	-	3.0	-	-	1.8	-	6.7	6.2	-	-

주: 지역내비중은 해당 시군의 전체 행정구역 면적에서 해당 규제가 차지하는 비중.
도내 비중은 규제별 도내 전체면적에서 해당 지역 규제면적이 차지하는 비중.
수도권규제는 23년 12월 31일 기준, 팔당특별대책지역은 22년 12월 31일 기준, 상수원보호구역과 수변구역, 개발제한구역은 24년 8월 31일 기준, 군사시설보호구역은 24년 11월 30일 기준.
자료: 경기도(2024).『경기도 규제지도』.

❑ 동두천시

○ 동두천시는 수도권 규제상 성장관리권역에 속하며 타 접경 시·군 대비 군사시설보호구역의 비중이 낮은 편이나 미군공여지 제공으로 인한 경제발전 제약 심각

- 지난 70년간 시 면적의 42%가 미군 공여지로 제공되어 개발이 제한되어 왔음은 물론 미군 관련 상권의존도가 높은 기형적인 경제 구조 형성으로 2014년부터 시작된 평택으로의 미군 이전 여파에 따른 지역 경제 붕괴 심각

○ 동두천시의 재정자립도는 2021년부터 2025년까지 도 내 재정자립도 5년 연속 최하위를 기록하였고 2025년 재정자립도 12.6%는 전국 시군구 중 78위 차지

[표 2-13] 동두천시 규제 현황

단위: ㎢, %

구분	수도권규제			물환경규제			개발 제한 구역	군사시설보호구역		
	과밀 억제	성장 관리	자연 보전	특별 대책	상수원 보호	수변 구역		소계	통제 보호	제한 보호
동두천시	-	95.7	-	-	-	-	-	9.5	-	9.5
지역내 비중	-	100.0	-	-	-	-	-	10.0	-	-
도내 비중	-		-	-	-	-	-	0.5	-	-

주: 지역내비중은 해당 시군의 전체 행정구역 면적에서 해당 규제가 차지하는 비중.
도내 비중은 규제별 도내 전체면적에서 해당 지역 규제면적이 차지하는 비중.
수도권규제는 23년 12월 31일 기준, 팔당특별대책지역은 22년 12월 31일 기준, 상수원보호구역과 수변구역, 개발제한구역은 24년 8월 31일 기준, 군사시설보호구역은 24년 11월 30일 기준.
자료: 경기도(2024).『경기도 규제지도』.

❑ 포천시

○ 경기 북부에서 가장 넓은 면적을 보유한 포천시는 시 전역이 성장관리권역에 해당하고, 군사시설보호구역의 경우 전체 행정구역의 21.3%로 절대 면적은 작지 않으나, 타 접경 시·군 대비 비중은 상대적으로 낮은 편임

- 연천(92.6%), 파주(87.6%), 김포(70.8%) 등에 비해 현저히 낮은 수준

[표 2-14] 포천시 규제 현황

단위: ㎢, %

구분	수도권규제			물환경규제			개발 제한 구역	군사시설보호구역		
	과밀 억제	성장 관리	자연 보전	특별 대책	상수원 보호	수변 구역		소계	통제 보호	제한 보호
포천시	-	827.2	-	-	0.3	-	-	176.2	0.8	175.4
지역내 비중	-	100.0	-	-	0.04	-	-	21.3	-	-
도내 비중	-	8.1	-	-	0.2	-	-	8.5	-	-

주: 지역내비중은 해당 시군의 전체 행정구역 면적에서 해당 규제가 차지하는 비중.
도내 비중은 규제별 도내 전체면적에서 해당 지역 규제면적이 차지하는 비중.
수도권규제는 23년 12월 31일 기준, 팔당특별대책지역은 22년 12월 31일 기준, 상수원보호구역과 수변구역, 개발제한구역은 24년 8월 31일 기준, 군사시설보호구역은 24년 11월 30일 기준.
자료: 경기도(2024).『경기도 규제지도』.

○ 그러나 포천시의 공간구조는 광범위한 행정구역 면적대비 저밀도 분산 거주로 인해 기반시설 확충의 비효율성이 큰 바, 자족 기능 강화를 위한 집적화된 산업 인프라 구축이 필수적이나 각종 규제로 어려움을 겪고 있음

- 교통, 의료, 교육 등 필수 생활 서비스 제공과 기반시설 확충에 있어 비용 대비 효율성이 낮음

❑ 연천군

○ 연천군은 군 전역이 「수도권정비계획법」의 규제를 받는 성장관리권역에 해당하는 가운데 전체면적의 92.6%가 군사시설보호구역으로 묶여 있어 토지이용의 자율성이 극도로 낮은 열악한 개발 여건 보유

○ 연천군 군사시설보호구역은 서울 전체면적(605㎢)에 맞먹는 규모로, 도내 전체 군사시설보호구역의 30%를 차지

- 또한 출입은 물론 건축물의 신축 등이 원칙적으로 금지되는 통제보호구역의 비중이 전체의 약 38%에 달함

[표 2-15] 연천군 규제 현황

단위: ㎢, %

구분	수도권규제			물환경규제			개발제한구역	군사시설보호구역		
	과밀억제	성장관리	자연보전	특별대책	상수원보호	수변구역		소계	통제보호	제한보호
연천군	-	677.9	-	-	2.8	-	-	627.9	237.4	390.5
지역내 비중	-	100.0	-	-	0.4	-	-	92.6	-	-
도내 비중	-	6.6	-	-	1.5	-	-	30.1	-	-

주: 지역내비중은 해당 시군의 전체 행정구역 면적에서 해당 규제가 차지하는 비중.
도내 비중은 규제별 도내 전체면적에서 해당 지역 규제면적이 차지하는 비중.
수도권규제는 23년 12월 31일 기준, 팔당특별대책지역은 22년 12월 31일 기준, 상수원보호구역과 수변구역, 개발제한구역은 24년 8월 31일 기준, 군사시설보호구역은 24년 11월 30일 기준.
자료: 경기도(2024). 『경기도 규제지도』.

❑ 가평군

○ 최근 접경지역으로 지정된 가평군은 군 전역이 「수도권정비계획법」상 자연보전권역에 속하며, 안보 규제보다는 팔당특별대책지역 및 수변구역 등 물환경 규제가 도시발전의 핵심 제약 요인으로 작용함

- 이는 안보 중심의 일반적인 여타 접경 시·군과 차별화되는 가평군만의 중첩규제 구조에 해당함

○ 특히 팔당특별대책지역의 경우, 규제 정도에 따라 핵심보호구역으로서의 I 권역과 완충지대 성격의 주변 구역에 해당하는 II권역으로 나뉘는데, 가평군은 전체 특별대책지역(190.8㎢) 절반가량(91.29㎢)이 규제강도가 높은 I 권역에 해당함

[표 2-16] 가평군 규제 현황

단위: ㎢, %

구분	수도권규제			물환경규제			개발제한구역	군사시설보호구역		
	과밀억제	성장관리	자연보전	특별대책	상수원보호	수변구역		소계	통제보호	제한보호
가평군	-	-	842.8	190.8	-	24.3	-	17.9	0.5	17.4
지역내 비중	-	-	100.0	22.6	-	2.9	-	2.1	-	-
도내 비중	-	-	8.3	9.1	-	17.0	-	0.9	-	-

주: 지역내비중은 해당 시군의 전체 행정구역 면적에서 해당 규제가 차지하는 비중.
도내 비중은 규제별 도내 전체면적에서 해당 지역 규제면적이 차지하는 비중.
수도권규제는 23년 12월 31일 기준, 팔당특별대책지역은 22년 12월 31일 기준, 상수원보호구역과 수변구역, 개발제한구역은 24년 8월 31일 기준, 군사시설보호구역은 24년 11월 30일 기준.
자료: 경기도(2024).『경기도 규제지도』.

2) 발전을 저해하는 구조적 제약 요인

❑ 중첩규제의 구조적 고착화: 발전동력의 잠식

○ 70년 넘게 유지된 휴전 체제하에서 경기도 접경지역은 강력한 안보 규제뿐만 아니라 수도권 규제, 환경 규제, 보존 규제 등 다층적 규제가 고착화됨에 따라 지역발전의 구조적 정체 현상이 심화하고 있음

- 서로 성격이 다른 규제가 겹겹이 쌓여 있는 가운데 지자체가 독자적으로 추진 가능한 가용지 확보 등이 어려워 지역발전 사업의 실효성은 매우 저조한 실정

○ 실제 경기도 접경지역의 중첩규제 수를 살펴보면 접경 시·군은 2개 이상의 규제를 적용받고 있고, 이를 등급화하여 살펴보면 고양시와 김포시를 제외한 나머지 6개 지역 모두가 1등급 지역에 속함

- 규제등급은 수도권·환경·군사 규제 관련 전문가 및 관계 공무원 다수를 대상으로 규제 지표별 중요도를 산정하고자 계층화 분석(Analytical Hierarchy Process)을 실시한 결과로, 규제 강도(설문)와 피해 정도(공시지가), 재정점수(재정자립도) 등을 합산하여 총 3등급으로 구분(경기도, 2021)
- 규제 등급상 접경지역 중에서는 가평군(1위)의 규제 순위가 가장 높았고, 동두천시(4위), 양주시(5위), 연천군(8위), 파주시(10위), 포천시(11위) 등의 순으로 나타남

[그림 2-3] 경기도 접경지역 중첩규제 수



자료: 경기도(2024).『경기도 규제지도』.

[표 2-17] 경기도 규제등급별 지역현황

규제등급(순위구간)		지역명
1등급	(1-11위)	**가평군**, 광주시, 남양주시, **동두천시**, **양주시**, 양평군, 여주시, **연천군**, 이천시, **파주시**, **포천시**
2등급	(12-21위)	**고양시**, 과천시, 구리시, **김포시**, 시흥시, 안성시, 용인시, 의왕시, 의정부시, 하남시
3등급	(22-31위)	광명시, 군포시, 부천시, 성남시, 수원시, 안산시, 안양시, 오산시, 평택시, 화성시

주: 굵은 글씨체는 접경지역에 해당.
자료: 경기도(2021).『경기도 규제지도』.

❑ 정책의 위계와 모순: 접경지역인가 vs. 수도권인가

○ 「지방자치분권 및 지역균형발전특별법」상 낙후지역정책에 해당하는 지역은 성장촉진지역과 접경지역, 개발대상도서를 포함하는 특수상황지역이 있음

- 성장촉진지역은 전국 시·군 중에서 수도권에 해당하는 경기도와 특수상황지역을 제외하고, 인구변화율, 소득수준, 재정상황 및 지역접근성 등을 종합 평가하여 낙후도가 심한 30%에 해당하는 70개 지역을 5년마다 재지정함
- 특수상황지역은 남북의 분단 상황 또는 지리적·사회적 요인으로 불리한 환경에 놓이게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역을 의미함

○ 접경지역은 법령상 낙후지역으로 이를 지원하기 위한 별도의 제도적 근거, 「접경지역 지원 특별법」이 제정·시행 중임

- 접경지역을 포함하는 특수상황지역은 성장촉진지역 지정대상에 원천적으로 포함되지 않고, 인구감소지역은 서울특별시를 제외한 모든 지역을 대상으로 지정함

[표 2-18] 법률상 낙후지역 관련 개념

구분	내용	비고
성장촉진지역	• 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역	지방분권균형발전법 제2조
특수상황지역	• 남북의 분단 상황 또는 지리적·사회적 요인으로 불리한 환경에 놓이게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역	
인구감소지역	• 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역	
낙후지역	• 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제9호에 따른 성장촉진지역 및 같은 조 제10호에 따른 특수상황지역	지역개발 및 지원에 관한 법률 제2조
지역활성화지역	• 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심하여 지역의 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역	

자료: 국가법령정보센터. “http://www.law.go.kr”.

○ 다시 말해 전략적 요충지로서의 군사시설보호구역 지정과 그로 인해 낙후된 접경지역을 지원하는 제도적 기제는 국가안보를 위한 합법적 규제와 그로 인한 특별한 희생을 상쇄하기 위한 보상 체계로 정의할 수 있음

- 규제로 인해 발생한 불이익을 국가가 방치하지 않고 예산지원이나 조세감면 등을 통해 보전해 주려는 사회적 보상책에 해당

○ 그러나 경기도 접경지역의 경우, '낙후지역으로서의 지원'과 '수도권으로서의 규제'라는 서로 상충하는 정책적 목표가 공존하는 구조적 모순을 겪고 있음

- 「접경지역지원특별법」을 통해 낙후지역 지원사업을 추진하고 있으나 「수도권정비계획법」에 막혀 실질적인 대규모 앵커 시설(기업, 대학 등) 유치가 불가능
- 비수도권 접경지역이 균형발전의 대상이 되는 것과 달리 경기도 접경지역은 수도권이라는 이유로 각종 지원에서 제외되거나 규제를 받는 등 역설적 상황에 직면함

○ 국가안보를 위해 희생하는 낙후지역으로서의 지원과 수도권 규제에 따른 개발 제한이 서로 충돌하는 상황에서 법령상 수도권 규제가 우위를 차지함에 따라 경기도 접경지역만의 특수한 모순 발생

- 경기도 접경지역은 접경지역으로서의 특수성보다 수도권으로서의 보편성을 우선시함으로써 접경지역으로서의 낙후성을 보상할 정책적 가시성이 저해된 상태임

[표 2-19] 경기도 접경지역을 바라보는 모순된 관점

구분	접경지역(지원)	수도권(규제)
법적 근거	접경지역 지원 특별법	수도권정비계획법
영토상 지위	국가안보를 위해 희생한 소외지역	과밀방지가 필요한 수도권
정책 목표	주민 복지 증진 및 지역 발전 견인	인구 및 산업의 집중 억제와 적정 배치
핵심 기제	국비 지원, 기반시설 확충, 특구 지정	공장총량제, 인구집중유발시설 입지 규제
실질적 위계	명목상 특별법	실질적 상위법

자료: 연구진 작성.

❑ 경제적 낙후의 악순환: 지방소멸의 위기 봉착

○ 경기 북부지역의 발전 지체현상은 여러 객관적 지표를 통해 확인된 바 있고, 접경지역은 경기북부 저발전 양상이 집약적으로 나타나는 곳임

- 지역의 경제활력, 접근성 및 고용기회 등을 설명할 수 있는 1인당 지역내총생산, 국토계수당 도로보급률, 인구 천 명당 종사자수 등의 경기북부 지표는 전국 최하위 수준에 해당하고 경기도 접경지역의 경우, 수도권이라는 프레임에 갇혀 인프라와 경제 수준 등이 비수도권보다 열악한 내부의 섬과 같은 처지(이정훈 외, 2024)

❍ 양질의 일자리를 담보하는 산업 기반의 부재, 열악한 정주 환경 등으로 인한 인구 유출과 고령화 현상은 접경지역에서 지방소멸 위기로 가시화되는 상황임

- 행정안전부는 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 지역을 의미하는 인구감소지역을 2021년 10월 최초 지정한 바 있고 당시 지정된 107개 인구감소(관심) 지역 중 경기도 연천군과 가평군은 인구감소지역에, 동두천시와 포천시는 인구감소관심지역에 지정되어 「인구감소지역 지원 특별법」의 지원을 받음

❍ 특히, 접경지역 중 상당수가 인구감소(관심)지역에 해당하는바, 특수상황지역으로서 접경지역의 지리적 특수성은 지방소멸 위기를 초래한 주요 원인이라 할 수 있음

- 이는 접경이라는 물리적으로 고정된 지역 개념이 인구감소(관심)지역이라는 동태적이고 상대적인 낙후지역 개념으로 재규정됨을 의미

[표 2-20] 인구감소(관심)지역과 접경지역 지정 현황 비교

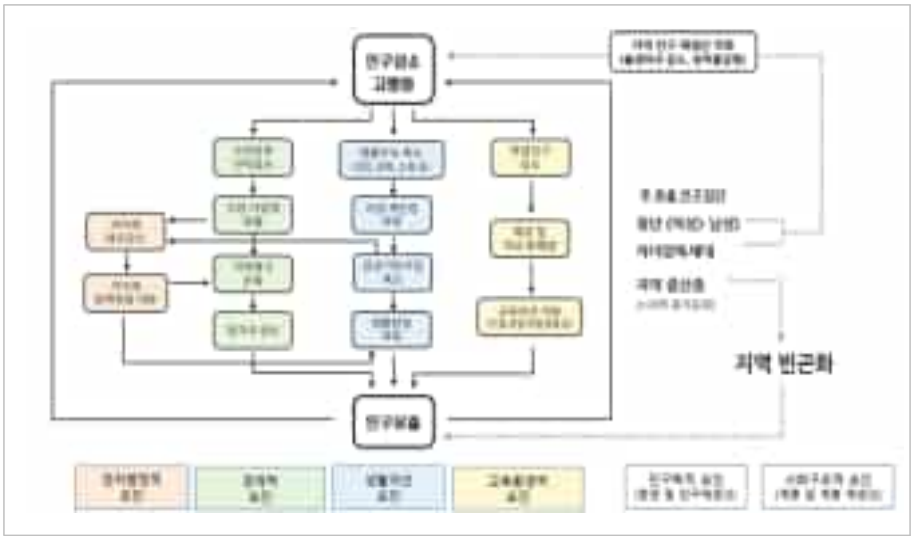
구분	인구감소(관심)지역	접경지역
경기	**연천군 가평군 포천시 동두천시**	김포시 고양시 파주시 양주시 **동두천시 연천군 포천시 가평군**
강원	삼척시 **고성군** 양양군 **철원군** 태백시 영월군 정선군 평창군 홍천군 횡성군 **화천군 양구군** 강릉시 동해시 **속초시 인제군**	**철원군 화천군 양구군 인제군 고성군** 춘천시 **속초시**
특광역시	부산 영도구 부산 동구부산 서구 대구 서구대구 남구 대구 군위군 **인천 강화군 인천 옹진군** 부산 금정구 부산 중구	**인천 강화군 인천 옹진군**

주: 굵은 글씨체는 연구진 강조.
자료: 행정안전부 홈페이지.

❍ 경기도 접경지역의 경우, 안보·수도권 등 각종 규제가 경제적 하드웨어 조성을 제약하고, 이는 소프트웨어, 휴먼웨어의 결핍으로 이어지는 경제적 낙후의 악순환 구조에 직면하게끔 함

- 열악한 산업 및 정주여건이 기업 유치나 투자 등을 제약하고 이는 곧 청년층 이탈을 비롯한 인구유출로 전이되면서 지역불균형 발전을 심화하고, 급기야 지방소멸의 위기로 이어지는 상황
- 특히, 인구유출은 청년, 여성, 고학력, 고숙련도, 중산층 중심으로 진행될 가능성이 높고 이는 지역의 입장에서는 인재의 유출과 지역경제 침체, 지역 중산층이 붕괴되면서 빈곤화가 진행될 위험성을 증폭함(이상림·최인선, 2023)

[그림 2-4] 지방소멸의 악순환 구조



자료: 이상림·최인선(2023).

❑ 지정학적 리스크 통제의 어려움: 지역자산의 만성적 저평가

○ 지정학적 위치상 접경지역은 남북관계의 향방에 따라 지역 경기가 민감하게 반응하는 구조임

- 접경지역은 평화 시기에는 기회의 땅으로 불리나, 남북 경색 및 긴장 고조 시에는 즉각적인 경제활동 위축과 투자 철회라는 리스크를 상시 안고 있음

○ 중앙정부의 대북 정책 기조나 남북 관계 상황에 따라 관광, 투자 등 지역경제 변동이 심각하여 지역의 노력만으로는 통제할 수 없는 외부불경제가 상수로 존재함

- 가장 대표적인 예는 2016년 전면 가동 중단된 개성공단 사례로, 당시 파주와 연천 등지 공단 협력업체와 물류 거점들이 큰 타격을 입은 바 있음

- 안보 위기 시마다 제3땅굴, 도라전망대 등 주요 안보관광지가 운영 중단 또는 폐쇄되면서 지역 관광산업 및 경기 위축

[그림 2-5] 접경지역의 지정학적 리스크





자료: "중단된 안보관광지", 연합뉴스(2022.12.27.)(좌); "북한 연결도로 폭파에 파주 DMZ 안보관광 중단", KBS뉴스(2024.10.15.)(우).

○ 이러한 상시적 리스크는 접경지역 토지 및 자산 가치의 만성적 저평가를 초래하며, 민간 자본이 중장기적 관점에서 안정적으로 유입되는 것을 방해하는 결정적 기피 요인으로 작용

- 이를 시정하고자 최근 정부는 평화경제특구, 기회발전특구 등의 정책적 조치를 추진 중이며, 민간이 감당하기 어려운 지정학적 리스크를 국가가 파격적인 세제 혜택과 규제 특례 등으로 상쇄하여 투자 수익성을 보전해 주고자 함

○ 그러나 문제는 지금까지의 특구들이 이름만 거창할 뿐 실질적인 규제 완화가 수반되지 않아 성과가 미흡했던 전례가 있었다는 점으로, 접경지역 중첩규제를 해소할 수 있는 권위나 위상이 반드시 담보될 필요가 있음

- 양주·포천·동두천 글로벌 섬유·가죽·패션 산업특구 등과 같이 경기도 접경 시·군은 이미 여러 특구로 지정·운영 중이나 수도권 규제와 핵심 특례 부재로 인해 대규모 앵커 기업 유치 등 구체적 성과를 드러내는 데 한계가 있다는 비판 지속 제기

3 접경지역 정책의 한계와 전환 필요성

1) 기존 접경지역정책의 한계 진단

❑ 접경지역 지원 특별법의 낮은 위상과 구속력: 명목상 특별법의 한계

○ 「접경지역 지원 특별법」은 특별법으로서의 법적 위상이 무색하게 단서 조항을 통해 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」, 「군사기지 및 군사시설보호법」에 우선 적용될 수 없게끔 규정하고 있음

- 이로 인해 경기도 접경지역은 수도권 규제와 안보 규제 등의 이중고를 겪고 있음

○ 게다가 유사한 목적으로 제정된 폐광지역 등 여타의 특별법이 지역발전을 위한 의무규정을 포함하고 있는 것과 달리 「접경지역 지원 특별법」의 규정은 권고 조항에 그치는 경우가 많아 구속력이 상대적으로 떨어지는 편임(이소영 외, 2021)

- 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」이 강원랜드 설립 허가나 폐광지역개발기금 조성 등 구체적인 재원 조달과 사업 권한을 법으로 명시하여 강력한 구속력을 가지는 것과 대조적
- 접경지역 발전을 도모하고자 추진하는 접경지역발전종합계획 실현을 위한 재원 근거조차 충분하지 않아 예산편성의 어려움이 있음

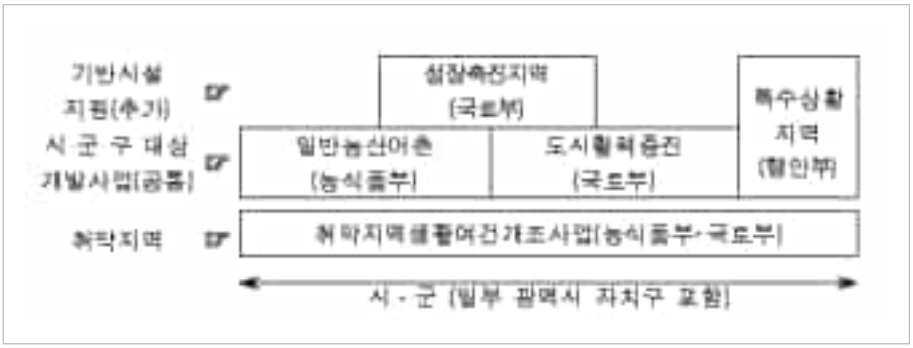
○ 이에 특별법 개정을 통해 접경지역 중 낙후도가 심한 지역을 특별접경지역으로 지정하고 실질적인 규제완화 조치가 수반되어야 한다는 의견 등이 제기된 바 있음

❑ 접경지역정책의 재정적 역차별: 성장촉진지역 대비 낮은 국고보조율

○ 접경지역을 포함하는 낙후지역 개발사업은 국토부, 행안부, 농식품부 3개 부처가 성장촉진지역, 특수상황지역, 일반농산어촌 지역 등으로 전국 시·군·구 공간을 분할하여 사업추진

- 시군구에 대한 마을단위 개발사업은 도시활력증진지역, 일반농산어촌지역, 특수상황지역으로 구분되고 성장촉진지역 개발사업은 시군 중 낙후도가 심한 지역에 기반시설 확충 등을 추가로 지원
- 취약지역생활여건개조사업은 2개 이상 시·군, 다부처 연계사업 등 지원함

[그림 2-6] 낙후지역 개발사업 정책지원체계



자료: 기획재정부(2025).

○ 그러나 낙후지표에 따라 대상을 선정하는 성장촉진지역과 지정학적 이유를 근거로 법으로 대상 지역이 정해져 있는 특수상황지역 간의 지원 상 차별이 존재하여 성장촉진지역 대비 특수상황지역에 대한 지원이 상대적으로 낮은 편

- 국고보조금 비율이 사업유형별로 달라 도시활력증진지역은 40-60%, 일반농산어촌 지역은 70%, 특수상황지역은 80%, 성장촉진지역은 100%로 차등보조함으로써 같은 낙후지역이라 하더라도 비접경지역인 성장촉진지역에 비해 특수상황지역 보조율이 상대적으로 낮게 책정됨

[표 2-21] 낙후지역 개발사업별 개요

구분	성장촉진지역	특수상황지역	일반농산어촌	도시활력증진	취약지역
대상 지자체	• 일반농산어촌·도시활력증진 사업 중 낙후도가 심한 70개 지역 및 236개 도서	• 17개 접경지역 시·군 및 371개 개발대상도서 중 성장촉진 지역이 아닌 135개 도서	• 도농복합형태시의 읍·면 및 군 지역(121개 시·군)	• 특별·광역시의 군·구 및 일반시, 도농복합시의 동 지역(143개 시·구)	• 취약지역개조사업: 전국 시·군·구
			• 특수상황지역 해당지역 제외		
	※전체 229개 시·군·구는 우선 일반농산어촌, 특수상황지역, 도시활력증진지역으로 구분되며 그중 낙후도가 심한 70개 지역은 추가적으로 성장촉진지역으로 지정				
주관 부처	• 국토부	• 행안부	• 농식품부	• 국토부	• 농식품부 • 국토부

구분	성장촉진지역	특수상황지역	일반농산어촌	도시활력증진	취약지역
국고 보조율	• 100%	• 80%	• 70%	• 40~60%	• 70~80%
대상 사업	• 지역개발사업, 섬개발사업	• 지역생활기반 확충, 지역소득 증대, 지역 경관개선, 지역역량 강화	• 기초생활거점조성, 권역단위거점개발, 농촌중심지활성화, 시군역량강화	• 도시 취약지역 생활여건 개조, 우리동네살리기	• 생활·위생인프라, 주택정비, 안전확보, 휴먼케어(문화·복지활동, 노인돌봄 등), 주민 역량강화지원
관련 법령	• 지역개발 관련 기본법은 지방분권균형발전법				
	• 지역개발 및 지원에 관한 법률, 섬발전촉진법	• 접경지역지원법, 섬발전촉진법	• 농어업인 삶의질법, 농어촌정비법, 어촌·어항법 등	• 도시재생 특별법	• 관련사업 법률준용

자료: 기획재정부(2025).

○ 접경지역은 특수상황지역 분류에 따라 성장촉진지역 지정에서 원천적으로 배제됨에도 불구하고 보조율 차등 적용으로 인해 성장촉진지역에 준하는, 혹은 그 이상의 낙후도를 보이는 지역이라 할지라도 지방비를 더 많이 부담해야 하는 구조

- 가령 성장촉진지역은 100억 원의 사업을 국비 100%로 사업을 진행할 때, 접경지역은 20억 원의 지방비를 마련해야 함
- 이는 낙후지역 지원 정책 간의 형평성 문제를 야기할 수 있는 지점임

❑ 수도권 굴레에 갇힌 접경지역정책: 투자선도지역 지정 배제

○ 낙후지역 개발사업은 소관부처나 국고보조율 등의 차이만 있을 뿐 대상 사업은 주로 도로, 상하수도 등 기초생활기반 확충이나 마을 정비 등 하드웨어 중심의 사업을 펼침

- 전형적인 칸막이 행정이자 소극적인 낙후지역 지원정책이라는 비판을 받아온 지점으로, 접경지역의 경우, 군사 규제 등 특수한 제약이 많아 주민들의 체감도가 높은 혁신적인 사업이 필요함에도 이에 대한 정책적 고려가 부족

[표 2-22] 특수상황지역 개발 대상사업(세부)

포괄보조사업	내역사업	사업내용(예시)
특수상황 지역개발	기초생활기반확충	• 도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축 등
	지역소득증대	• 유통·가공시설, 농업기반시설, 농촌체험시설, 생태학습장 등 체험관광시설 등
	지역경관개선	• 지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을 보호수 정비, 경관주택정비 등
	지역역량강화	• 주민교육·훈련, 홍보 및 브랜드 제고, 기본계획수립비 등 S/W사업

자료: 행정안전부 홈페이지.

❍ 이와 같은 물리적 시설지원 중심의 낙후지역 개발사업이라는 비판에서 벗어나고자 정부는 성장촉진지역, 특수상황지역 등 낙후지역의 성장거점을 육성하기 위해 대규모 단지를 조성하거나 특화 산업을 집중 지원하는 투자선도지구 제도를 2015년 도입함

- 「지역개발 및 지원에 관한 법률」이 2015년 1월 1일부터 시행됨에 따라, 낙후지역(성장촉진지역 등)을 대상으로 지역 성장거점을 육성하고 민간 투자를 활성화하기 위해 본격적으로 도입

❍ 투자선도지구는 크게 성장촉진지역과 특수상황지역에 적용되는 발전촉진형과 거점지역에 적용되는 거점육성형으로 구분

- 이 중 낙후지역을 대상으로 하는 발전촉진형은 기반시설이 부족해 민간 투자가 어려운 지역에 국가가 먼저 마중물을 부어 개발을 촉진하는 유형으로, 산업단지, 관광단지, 물류단지 등 발전잠재력이 있고 경제적 파급효과가 큰 지역 전략사업 육성을 위해 최대 100억 원 수준의 국비 지원은 물론 세제 및 규제특례를 적용함

[표 2-23] 투자선도지구 유형 구분

구분	발전촉진형(낙후지역)	거점육성형(낙후지역 外)
지정요건	500억 원 이상 투자 또는 100인 이상 신규고용	
지원사항	사업당 100억 원 예산 지원	기재부 협의 시 예산지원
	세제, 부담금 감면	-
	규제특례(건폐율·용적률 완화, 특별건축구역, 인허가의제 등 73종)	

자료: 국토교통부(2025). 『2025년도 지역개발사업 공모 지침』.

○ 그러나 여기서 문제는 투자선도지구 발전촉진형 적용을 받은 낙후지역 대상에서 수도권과 제주를 제외함에 따라 수도권 내 접경 시군은 미포함한다는 점임

- 같은 낙후지역이라 할지라도 비수도권 성장촉진지역은 투자선도지구로 지정될 경우 파격적인 재정 및 세제지원을 통해 발전의 기틀을 마련하나 수도권 특수상황지역은 수도권이라는 이유로 적용대상에서 원천적으로 배제
- 또한 같은 특수상황지역, 즉 접경지역이라 할지라도 비수도권 접경지역은 투자선도지구의 지정대상에 포함되나 경기도 접경지역은 포함되지 아니함

○ 물론 투자선도지구 거점육성형은 수도권 지정도 가능하나 인허가 간소화, 건폐율·용적률 완화 등 규제 특례 중심의 지원체계로, 민간 투자가 활발한 도시지역을 상정하여 설계되었다는 점에서 낙후도가 심한 접경지역에 합당하지 않음

- 결국, 수도권 접경지역은 투자선도지구 신청조차 하지 못하고, 행안부의 특수상황지역 개발사업에 의존해야 하는 상황

○ 한편, 국토교통부는 성장촉진지역(70개 시·군)을 대상으로 지역수요맞춤형 지원사업을 추진하는데, 이때 특수상황지역은 적용 대상에서 제외

- 지역의 인구감소에 대응하고 실질적 성장을 지원하기 위하여 지역의 특화·고유자원을 활용하여 관광 활성화, 생활거점조성, 주민복지 향상 등 지역에 활력을 불어넣을 수 있는 사업추진 등을 지원하는 사업으로 한 사업당 최대 25억 원(일반 공모 기준) 지원
- 성장촉진지역만을 대상으로 한 까닭에 정책상 다른 낙후지역은 지원대상이 아님

○ 결국 행정안전부, 국토교통부 등 부처별 칸막이 행정과 수도권 일괄 배제의 원칙 속에서 경기도 접경지역은 낙후지역 정책의 사각지대에 놓여 있음

- 법령상 낙후지역임에도, 심지어 동일한 특수상황지역임에도 경기도 접경 시·군은 재정적·행정적 정책 소외 현상 분명

❑ 기회발전특구를 둘러싼 수도권 낙후지역 역차별: 비수도권과 상이한 신청 절차

○ 최근 정부가 추진 중인 기회발전특구는 세제·재정, 정주여건 개선 등 패키지 지원을 통해 기업의 지방이전을 유도하는 지역균형발전의 핵심 정책 중 하나

○ 특히, 기회발전특구는 수도권 내 접경지역 및 인구감소지역을 지정대상에 포함함으로써 정책적 유연성을 확보하였으나 비수도권과 달리 수도권은 법상 지방시대위원회가 정하는 별도의 기준을 적용받게 되어 있고, 현재 이를 뒷받침할 수도권 대상 신청 기준안이 부재하여 실질적인 제도 시행에 차질을 빚고 있음

- 비수도권 지역은 각 시·도지사가 산업통상자원부에 신청하면, 산자부 장관이 대통령 직속인 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 지역을 특구로 지정
- 반면 수도권 도내 지역들은 특구 신청을 위해선 위원회로부터 신청 가능 지역으로 먼저 지정되어야 하며 이후 절차는 비수도권과 동일

❍ 기회발전특구는 총 4차에 걸쳐 수도권을 제외한 전국 시·도에 지정된 상황이며, 현재까지 도내 특구 지정은 전무한 실정

[표 2-24] 기회발전특구 지정현황(1~4차)

구분	비수도권	수도권
1차(2024.6.25.)	26개(경남·경북·대구·대전·부산·전남·전북·제주)	0개
2차(2024.11.6.)	25개(강원·광주·세종·울산·충남·충북)	0개
3차(2024.12.27.)	3개(경남·부산)	0개
4차(2025.7.30.)	5개(전북·경남)	0개

자료: “4차 끝난 기회발전특구, 수도권 기회는 언제쯤…”, 경인일보(2025.8.3.).

❍ 기회발전특구 제도는 지리적 수도권에 집착하지 않고 수도권 접경지역과 인구소멸지역의 실질적 낙후도를 고려하여 정책 대상에 포함하는 등 정책추진의 달라진 면모를 보였지만, 여전히 수도권과 비수도권의 이분법적 구도에 머물러 있다는 비판 존재

- 수도권 접경지역과 인구감소지역 포함은 수도권 규제 일변도의 정책 기조에 예외적인 균형추를 두겠다는 정책적 결단이었지만 수도권 빨대효과 및 비수도권 기업 유출 등을 우려하는 비수도권 지자체의 반발 속에 실질적인 실행이 더딘 상황

[표 2-25] 기회발전특구 수도권 지정 반발 언론보도

구분	기사명	보도일자
굿모닝충청	“기회발전특구 수도권 등 허용은 독소조항, 삭제하라”	2023.3.22.
뉴스1	일산도 기회발전특구에?…지원 대상에 수도권 슬쩍 넣은 국회	2023.3.30.
강원도민일보	수도권 쏠림 심한데 특구까지…비수도권 기회 빼앗기	2024.8.7.
대전일보	수도권에도 기회발전특구 추진...비수도권 기회발전특구 어쩌나	2024.8.11.
전라일보	수도권도 ‘기회발전특구’ 지정?... 본 취지 퇴색 우려	2024.8.11.
충주신문	기회발전 특구 수도권은 안 된다	2024.8.13.
경인일보	박형준 시도지사협의회장 “기회발전특구 수도권 반대”… 경인 지자체장들 '발끈'	2024.10.29.

자료: 각 언론보도 기사 참조.

○ 이러한 측면에서 23년 제정·시행된 「평화경제특별구역 지정 및 운영법」은 접경지역을 대상으로 한 평화경제특구 도입을 성문화하는 한편 그간 정책적으로 소외된 지역의 균형발전 계기를 마련하였다는 점에서 유의미(조성택, 2025)

- 「접경지역 지원 특별법」에 따른 사업들이 정주 환경 개선 등 소규모 인프라에 집중된 탓에 지역 성장동력을 확보하기 위한 대규모 앵커 시설유치 및 사업추진에 역부족
- 따라서 평화경제특구는 접경지역을 고유한 정책의 대상으로 삼아 균형발전의 관점에서 지역의 특화발전을 도모한다는 점에서 의미가 있으나, 기존 수도권 규제의 틀을 벗어나지 못하는 제도적 관성과 모호한 선언적 규정 등으로 정책이 형해화하는 과정은 경계할 필요가 있음

2) 정책 패러다임의 전환 필요성

❑ 중첩규제 속 경직적 공간구상의 한계 탈피

○ 기존 정책은 접경지역을 수도권 방어를 위한 완충 지대로 간주하고 안보를 위해 '아무것도 해서는 안 되는 공간'으로 규정함

- 그리하여 지난 70년간 접경지역은 국가안보라는 공익적 가치를 수호하기 위해 엄격한 군사 규제를 감내하며 의도된 저발전의 상태를 지속해 옴

○ 이처럼 국가안보를 위해 감내해 온 접경지역의 희생은 특별한 보상과 지원으로 이어져야 하지만 경기도 접경지역은 행정적 수도권 분류에 묶여, 안보 규제의 피해 지역임에도 불구하고 수도권 개발 압력의 수혜지역으로 오인되는 정책적 모순에 직면

- 각종 특구 지정 및 낙후지역 지원 정책에서 우선순위가 밀려나거나 실질적인 보상 체계로부터 소외되는 역차별을 겪고 있음

○ 게다가 접경지역 지원 정책은 시혜적 성격의 소규모 사업지원에 치중되어 있어 자생적인 성장동력을 창출하기에는 한계가 따르고, 이마저도 경기도 접경 시·군의 경우, 강력한 입지 규제와 상충하여 정책의 실효성을 스스로 저해하는 구조임

- 낙후지역 지원 정책의 실효성 저하는 단순히 지역의 정체를 넘어 공동체의 존립 기반을 붕괴시키며, 결과적으로 지방소멸의 가속화라는 치명적인 악순환을 초래

○ 정책적 실효성 제고를 위한 개선이 요구되는바, 차제에 경기도 접경지역을 수도권 외곽으로 보는 경직적 공간구상에서 벗어나 지역의 실질적 낙후도를 직시하고 접경지역의 지정학적 가치를 재발견할 필요가 있음

- 안보라는 이유로 지역의 발전을 무한정 유예하는 정치적 부동성과 수도권이라는 단일 프레임에 기반한 획일적 공간구상을 폐기하고 지역의 특수성과 잠재력을 극대화할 수 있는 전향적인 인식의 전환 필요

○ 더는 아무것도 해서는 안 되는 공간이 아니라 지역의 고유한 자산 가치를 재발견할 수 있는 전략적 가용지로 재정의

- 접경지역은 규제의 역설로 인해 보존된 청정 자연과 분단이라는 세계 유일의 역사적 서사 등 독점적인 장소 자산을 보유하고 있는 만큼 이를 국가의 전략적 자산으로 영토화할 필요가 있음

❑ 수도권 접경지역의 균형발전을 위한 제도적 유연성 확보

○ 최근 정부의 균형발전 정책이 수도권과의 거리를 기준으로 지원 수위를 결정하는 지리적 차등주의를 채택함에 따라, 수도권 외곽에 위치하면서도 안보 규제로 인해 비수도권 이상의 낙후도를 보이는 경기도 접경지역은 정책의 사각지대에 놓임

- 현행 균형발전 정책이 채택한 원거리 우선 지원 원칙은 지리적 접근성이 곧 경제적 수혜라는 평면적 전제에 기반하나, 수도권에 속한 경기도 접경지역은 안보 규제라는 거대한 장벽에 가로막혀 지리적 이점이 차단된 상태

○ 경기도 접경지역의 특수성을 간과한 채 단순히 수도권이라는 단일 프레임으로 지역을 규정하는 것은 실질적 낙후도를 외면하는 처사로, 또 다른 형태의 국토의 불균형 발전을 야기하는 원인이 됨

- 수도권(성장억제) vs. 비수도권(정책지원)으로 대별되는 국토 불균형 발전 구도에서 수도권 접경지역은 그 어느 쪽에도 속하지 않는 정책적 소외지역으로 남겨질 우려가 있음

○ 따라서 접경지역의 균형발전 동력을 확보하기 위한 제도적 유연성 마련이 시급하며, 무엇보다 지역발전을 저해하는 중첩규제를 실효적으로 해소할 수 있도록 지역의 특수성을 반영한 차등적 제도 설계가 병행될 필요가 있음

- 예컨대, 규제의 측면에서 포괄적 억제가 아닌 전략적 유연성을 강조하여 「평화경제특별구역 지정 및 운영법」 제4조(다른 법률과의 관계)를 근거로, 특구와 공장 총량제, 대학 신설 제한 등 「수도권정비계획법」 상의 핵심 규제 간 관계 재조정함으로써 수도권 접경지역 균형발전의 모멘텀 확보

❑ 정책의 분절적·외생적 구조에서 통합적·내생적 구조로의 전환

○ 접경지역의 정책 체계상 서로 다른 근거 법령이 한 지역에 중첩되면서 행정 절차가 극도로 복잡한 구조임

- 「군사기지 및 군사시설 보호법」(국방부), 「수도권정비계획법」(국토부), 「접경지역 지원 특별법」(행정안전부), 「평화경제특별구역 지정 및 운영법」(통일부)이 실타래처럼 얽혀 있고, 최근 제정된 「평화경제특별구역 지정 및 운영법」의 경우, 타 법령 간 우선순위가 모호하여 사업추진의 불확실성 여전

○ 이는 사업의 표류나 정체 등의 위기 상황 발생 시 통합적으로 조정하고 책임질 주체의 부재를 의미하고, 궁극적으로 지역발전을 위한 종합적인 기획 및 개발을 어렵게 하는 난관에 해당

- 분절된 행정체계로 인한 책임회피가 반복되고, 부처별 이해를 고려한 단편적 개발만이 추진되면서 지역의 종합적인 발전상을 확보하기 어려움

○ 게다가 남북관계의 가변성에 따라 정책의 연속성이 끊기는 대기 상태가 반복됨에 따라 접경지역은 상시적인 발전 유예 상태에 놓이게 되고, 이는 주민들의 정책 신뢰도 저하와 지역 경제의 만성적 침체를 심화시키는 원인이 됨

- 남북관계라는 외부 변수에 종속된 수동적 정책 기조에서 벗어나 관계의 부침과 무관하게 추진될 수 있는 내생적 발전 모델과 상시적 통합지원 체계 마련이 시급한 실정

○ 부처별로 분절된 규제와 지원체계를 조정·통합할 상시적인 거버넌스 구축과 함께 접경지역의 지정학적 자산을 토대로 한 거시적·종합적 공간 기획을 통해 외부 지원 없이도 스스로 부가가치를 창출하는 자생적 발전을 도모할 필요가 있음

- 특히, 해당 지역의 특수성을 가장 잘 아는 지자체와 지역전문가의 의결권을 보장하여 현장 중심의 거버넌스를 구축하는 것이 중요

❑ 수도권 접경지역은 '수도권'과 '접경지역'이라는 상반된 정책적 지위를 동시에 보유

○ 인천·경기 접경지역은 수도권에 속한다는 이유로 수도권 규제의 적용을 받는 반면, 비수도권을 중심으로 설계된 균형발전·기업유치·재정지원 정책에서는 우선 지원 대상에서 제외될 가능성이 큼[1)]

○ 그러나 이들 지역은 군사시설보호구역, 개발제한구역, 환경규제 등 안보와 국가정책 수행에 따른 제약을 장기간 부담해 온 지역으로 일반적인 수도권 성장 지역과 동일하게 보기 어려움

1) 이정훈 외(2024). 『경기북부특별자치도설치 기본계획 및 비전 발전전략 수립 연구』, 경기연구원.

○ 「접경지역 지원 특별법」도 접경지역의 특수성을 인정하고 있으나, 수도권정비계획법과 군사기지 및 군사시설 보호법에 대해서는 우선 적용이 배제되어 있어 접경지역 지원법만으로 중첩규제를 해소하는 데 한계가 있음

❑ 행정구역이나 수도권·비수도권 구분보다 지역이 부담해 온 구조적 제약을 기준으로 지원할 필요

○ 균형발전의 핵심은 수도권과 비수도권을 형식적으로 구분하는 데 있는 것이 아니라 성장의 기회와 자립할 수 있는 역량의 격차를 해소하는 데 있음

○ 수도권 접경지역은 수도권에 포함되어 있으면서도 산업기반, 교통·생활 인프라, 인구구조 등에서 비수도권 낙후지역과 유사한 문제를 겪을 수 있음

○ 따라서 수도권 접경지역에 대해서는 '수도권 여부'보다 국가안보 부담, 규제 중첩도, 재정력, 산업기반 및 인구감소 정도 등을 종합적으로 반영하는 별도의 정책 기준이 필요

❑ 현 정부 균형발전정책과의 정합성, 정부의 초광역 단위 성장전략에 부합

○ 현 정부는 개별 시·도나 개별 사업 중심의 지원에서 벗어나, 지역의 특성과 국가전략을 결합한 초광역 성장생태계 구축을 균형발전의 주요 방향으로 제시

○ 정부의 5극 3특 전략도 권역별 산업·인재·인프라를 연계하고 규제, 재정, 금융, 연구개발 등을 패키지로 지원하는 초광역 접근을 강조하고 있음[2)]

○ 인천·경기·강원 접경지역의 공동 대응은 이러한 정부 기조를 수용하면서, 기존 광역경제권에서 충분히 다뤄지지 않았던 접경권을 새로운 국가전략권역으로 제안하는 방식임

❑ 비수도권 우선정책을 부정하기보다 그 정책적 사각지대를 보완하는 접근

○ 접경지역 공동정책은 비수도권 지원을 축소하거나 수도권에 동일한 혜택을 요구하는 논리로 접근해서는 설득력이 낮음

○ 수도권 접경지역이 요구하는 지원은 수도권의 일반적인 성장 촉진이 아니라, 국가안보와 분단으로 발생한 불이익을 보정하는 성격으로 정립할 필요

2) 대한민국 정책브리핑. "https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148966825&utm_source=chatgpt.com".

○ 즉, '수도권에 대한 추가 지원'이 아니라 '국가적 공익을 위해 부담한 비용에 대한 보상과 발전기회 회복'이라는 차등적 지원 논리가 중요

❑ 접경지역 문제는 개별 지방자치단체의 행정구역을 넘어선 공통의 구조적 문제

○ 접경지역은 비무장지대와 북방한계선을 따라 인천·경기·강원에 연속적으로 분포하고 있으며, 현재 법정 접경지역도 3개 시·도에 걸쳐 지정되어 있음.

○ 군사규제, 인구감소, 산업기반 부족, 교통망 단절, 생태·관광자원 활용 제한 등은 특정 시·군만의 문제가 아니라 접경권 전체에 공통적으로 나타나는 현상

○ 개별 지방자치단체가 각각 규제완화와 재정지원을 요구하면 지역 민원으로 인식될 수 있으나, 3개 시·도가 공동 대응하면 국가안보·균형발전·한반도 평화와 연계된 국가정책 의제로 전환 가능

○ 광역 간 기능적 연계를 통해 사업의 규모와 정책효과를 확대

○ 인천의 해양·도서 및 서해평화 자원, 경기의 산업·도시·교통 기반, 강원의 DMZ·생태·관광자원을 연계하면 단일 지역이 추진하기 어려운 광역 관광망, 산업협력망, 생태보전축 및 교통망 구축이 가능

○ 정부의 접경지역 발전종합계획도 생태·평화관광, 생활 SOC, 균형발전 기반, 남북교류 기반 등을 여러 부처가 공동 추진하는 구조로 운영되고 있음[3].

○ 따라서 초광역협력은 단순한 지방자치단체 간 연대가 아니라 기존 접경지역 정책을 공간적으로 통합하고 사업 간 시너지를 높이는 수단으로 볼 수 있음

❑ 국제평화도시는 접경지역을 낙후된 규제지역에서 평화경제 거점으로 전환하는 상위 개념

○ '국제평화도시'는 현재 법률상 정형화된 지역 유형이라기보다, 인천·경기·강원 접경지역의 공동 비전과 정책사업을 묶는 전략적 개념으로 설정할 수 있음

○ 기존 접경지역 정책이 생활기반 확충과 낙후지역 지원에 중점을 두었다면, 국제평화도시는 평화·안보·생태·산업·관광·국제협력을 결합한 미래지향적 발전모델을 제시

3) 행정안전부(2011). 『접경지역발전 종합계획』.

○ 이를 통해 접경지역 지원을 단순한 보상정책이 아니라 국가의 평화·안보 자산을 활용하는 투자정책으로 전환 가능

❑ 지역별 이해관계를 하나의 국가적 명분으로 통합

○ 인천·경기·강원은 규제 유형과 지역 여건이 서로 다르므로 단순히 '접경지역 지원 확대'만을 주장할 경우 공동사업의 구심력이 약할 수 있음

○ 국제평화도시는 분단으로 단절된 접경권을 평화, 생태, 국제교류 및 신산업의 공간으로 전환한다는 공동 목표를 제공

○ 이에 따라 개별 지역의 규제완화·재정지원 요구를 '한반도 평화기반 조성'과 '국가안보 희생지역의 지속가능한 발전'이라는 하나의 정책 패키지로 구성 가능

❑ 안보 목적을 훼손하지 않는 범위에서 규제의 합리성과 예측 가능성을 높이는 방향

○ 접경지역의 규제완화는 군사규제를 일괄적으로 폐지하는 방식보다, 안보상 반드시 필요한 규제와 관행적·중복적 규제를 구분하는 방식으로 추진할 필요

○ 군사협의 기준과 처리기간의 표준화, 군 유휴부지 활용 절차 개선, 접경특화발전지구 내 규제특례, 관계부처 통합심사 등을 공동과제로 제시 가능

○ 특히 「접경지역 지원 특별법」이 수도권정비계획법과 군사시설 관련 법률에 우선하지 못하는 한계를 고려하면, 초광역 공동건의를 통해 법률 간 관계와 특례 적용 범위를 명확히 할 필요가 있음.

❑ 규제완화는 수도권 집중을 촉진하기 위한 것이 아니라 누적된 발전 제약을 보정하는 조치

○ 접경지역에 대한 규제특례는 서울 인접지역의 무분별한 개발을 허용하는 방식이 아니라, 인구감소 대응, 기존 산업단지 재생, 군 유휴부지 활용, 평화·생태 관광 등 대상과 목적을 한정하여 설계

○ 지역 외부로 개발이익이 유출되지 않도록 주민고용, 지역기업 참여, 개발이익 재투자 등의 조건을 결합하면 비수도권 우선정책과의 충돌을 완화할 수 있음

03

국제평화도시 조성을 위한 기본구상

1. 국제평화도시 개념과 필요성
2. 국제평화도시 목표와 비전
3. 국제평화도시 추진전략

제3장 국제평화도시 조성을 위한 기본구상

1 국제평화도시 개념과 필요성

1) 국제평화도시의 역할과 기능

(1) 국제평화도시의 정의

❑ 국제평화도시는 평화·산업·교류·국제협력 기능을 복합적으로 수행하는 초광역 협력 거점으로 조성하는 도시 개념

○ 국제평화도시는 접경지역을 단순한 안보 완충지대나 규제지역으로 보는 관점에서 벗어나, 평화·산업·교류·국제협력 기능을 복합적으로 수행하는 초광역 협력 거점으로 조성하는 도시 개념임

○ 이는 특정 시·군 단위의 개별 개발사업이 아니라, 접경지역 전체가 공동의 비전과 기능을 공유하면서 남북협력, 국제기구 유치, 평화산업 육성, 생태·문화·관광 활성화, 규제특례 도입 등을 통합적으로 추진하는 공간전략이라고 할 수 있음

❑ 국제평화도시는 학술적 개념이나 법정 도시유형으로 정립되어 있는 개념은 아님

○ 일반적인 도시계획 이론에서 말하는 산업도시, 관광도시, 혁신도시, 생태도시처럼 명확한 분류체계가 있는 것은 아니며 특정 제도에 의해 일률적으로 정의된 개념도 아님

○ 따라서 접경지역에서의 국제평화도시는 규제, 남북협력, 국제기구 유치, 산업육성, 초광역 협력 과제 등을 종합적으로 반영해 정책적으로 구성하는 것으로 이해되는 것이 적절함

○ 즉, 국제평화도시는 기존에 존재하는 도시모델을 적용하는 것이 아닌 접경지역 정책수요에 대응하기 위해 설정하는 정책패키지라고 할 수 있으며 정책패키지의 특성에 따라 국제평화도시의 성격을 규정할 수 있음

[그림 3-1] 국제평화도시 정책패키지(예시)



(2) 국제평화도시의 역할과 기능

❑ 접경지역 차원에서 남북교류협력 의제를 준비하고 향후 남북대화재개시 실행가능한 사업 기반을 마련할 수 있는 '남북평화협력 플랫폼'으로서의 기능

○ 보건의료, 환경, 산림, 농업, 재난대응, 문화·체육, 인도협력 등 비정치적·실용적 협력사업을 사전에 발굴하고 제도화하는 거점이 될 수 있음

○ 지자체와 중앙정부 남북교류협력 사업의 역할을 고려할 때 지자체는 기능적 측면에서 사업발굴과 수행이 필요

○ 이때 지자체 남북교류협력사업은 중앙정부와 함께 공조하며 Track II 역할을 수행해야 함[4)]

❑ 공동사무 발굴, 공동계획을 통해 사업의 효율성과 현실가능성을 강화하는 초광역 발전모델

4) 향후 남북교류협력사업이 활성화될 때 막대한 재원투입 사업 필요성이 제기될 때 지자체가 먼저 한정된 지역에 시범사업을 수행하여 사업효과성, 수행과정에서의 문제점 등을 검토하는 방식도 고려해 볼 수 있음.

○ 접경지역 고유의 문제인 교통, 환경, 군사규제, 산업기반 등 대부분은 개별 지자체 단위로 해결하기 어려움

○ 따라서 국제평화도시는 인천·경기·강원 등 접경지역 지자체가 공동사무를 발굴하고 공동계획·공동재원·공동조직을 통해 사업의 효율성과 현실가능성을 높이는 협력모델임

❑ 지역발전에 필요한 맞춤형 규제특례를 도입하는 제도적 실험공간

○ 접경지역은 군사시설보호, 환경보전, 수도권 규제, 개발제한 등 다양한 규제가 중첩되어 왔음

○ 국제평화도시는 이러한 규제를 일방적으로 완화하는 방식이 아니라 평화·생태·안보 가치를 유지하면서 지역발전에 필요한 맞춤형 규제특례를 도입하는 제도적 실험공간이 될 수 있음

○ 예를 들어 평화산업, 생태관광, 국제회의, 남북교류 준비사업, 연구·교육 기능 등에 필요한 입지·인허가·재정·조직 특례를 패키지화할 수 있어 규제특례 기반의 지역혁신 거점이 될 수 있음

❑ 접경지역은 한반도 평화, 동북아 협력, 기후·생태 평화, 인도협력의 국제적 의제를 실천하는 도시로서 국제평화협력의 상징공간으로 기능할 수 있음

○ 넷째, 국제협력과 도시브랜드의 거점이다. 국제기구, 국제 NGO, 평화연구기관, 국제회의, 평화교육센터 등을 유치함으로써 접경지역을 국내적 보상과 지원의 대상에서 국제적 평화협력의 상징공간으로 전환할 수 있음

○ 따라서 국제평화도시는 “접경지역의 평화적 이용과 지속가능한 발전을 위해 지자체 간 초광역 협력, 규제특례, 남북협력 준비, 국제기구 유치, 평화산업 육성을 통합적으로 추진하는 복합 거점도시”로 정의할 수 있음

2) 국제평화도시 조성의 필요성

❑ 향후 남북교류를 대비하여 접경지역의 구조적 제약을 발전동력으로 전환할 필요

○ 접경지역은 분단과 군사적 긴장으로 인해 오랫동안 개발 제약과 인구감소, 산업기반 약화, 생활SOC 부족을 겪어 왔음

○ 「접경지역 지원 특별법」도 접경지역을 남북 분단으로 낙후된 지역으로 보고 지속가능한 발전과 주민복지 향상, 자연환경의 보전·관리를 통해 국가균형발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있음

○ 그러나 기존의 접경지역 정책은 개별 기반시설 지원이나 단위사업 중심으로 추진되는 경우가 많아 접경지역 전체의 성장전략으로 확장되는 데 한계점으로 작용

○ 국제평화도시는 이러한 한계를 극복하기 위해 접경지역의 제약요인인 분단, 군사규제, 낮은 접근성, 산업기반 부족을 오히려 평화·생태·국제협력·특화산업의 자원으로 전환하는 전략

❑ **인천·경기·강원 지역 간 초광역 협력을 통해 공동사업 효율성과 실행력을 강화**

○ DMZ 생태관광, 광역교통망, 남북협력사업, 산업육성 등 접경지역 과제는 행정구역 경계를 넘어 발생하며 특정 지자체 사업으로 추진하기 어려운 특성이 있음

○ 개별 지자체가 유사한 사업을 분산 추진할 경우 예산과 기능 중복, 중앙정부 대응 협상력 약화가 발생할 수 있음

○ 국제평화도시 구상은 이러한 문제를 해결하기 위해 공동사무를 발굴하고, 초광역 단위의 계획과 집행체계를 마련하는 데 의미가 있음

○ 「지방자치법」은 특정한 목적 수행을 위해 특별지방자치단체를 설치할 수 있도록 하고 있으며 지방자치단체 간 사무 위임·위탁도 가능하게 하고 있음

○ 이는 접경지역 지자체가 공동으로 추진해야 할 사업을 제도화할 수 있는 근거로 활용될 수 있으며 개별 지자체의 한계를 보완하고, 공동기획·공동재원·공동집행을 통해 사업의 규모화와 실현가능성을 높이는 초광역 협력 플랫폼이 필요

❑ **비수도권과의 갈등을 사전에 방지하고 사업 효율성과 현실가능성을 높이기 위한 정책 패키지 필요**

○ 접경지역 발전을 위해서는 단순한 재정지원만으로는 한계가 있으며 실제 사업 추진 과정에서는 군사규제, 환경규제, 입지규제, 인허가 절차, 국유지·군유지 활용, 민간투자 유치 등의 문제가 복합적으로 나타남

○ 따라서 접경지역에 필요한 규제특례를 개별 민원 방식으로 요구하기보다 국제평화도시라는 종합구상 안에서 목적과 대상, 공간범위, 특례내용을 패키지화할 필요가 있음

○ 규제특례는 법적으로 규제의 완화, 적용 제외, 권한 이양 등을 포함하는 개념으로 정의되며 국제평화도시 구상은 이러한 규제특례 논리를 접경지역의 특수성에 맞게 적용할 수 있음

○ 예를 들어 평화산업 실증, 생태평화관광, 국제회의·교육시설, 남북협력 준비 인프라, 접경지역 공동물류·공동방역·공동재난대응 등에 대해 맞춤형 특례를 도입할 수 있음

○ 즉, 국제평화도시는 규제완화 자체를 목적으로 하는 것이 아니라, 평화·안보·생태 가치를 훼손하지 않으면서 접경지역의 지속가능한 발전을 가능하게 하는 선택적·목적형 규제특례 체계라고 볼 수 있음

❑ **변화하는 국제정세에 따른 남북협력 재개에 대비하여 접경지역이 이에 대한 선제적 준비가 필요**

○ 남북관계는 정치·외교·안보 환경에 따라 변동성이 크기 때문에 협력 여건이 조성된 이후에 사업을 발굴하고 행정절차를 준비하면 실행 시기를 놓칠 가능성이 높음

○ 국제평화도시는 남북협력이 중단된 시기에도 접경지역 차원에서 협력 의제, 사업 후보지, 추진주체, 재원조달 방식, 법·제도 개선과제를 사전에 준비하는 역할을 할 수 있음

○ 「남북교류협력에 관한 법률」은 남북 간 상호 교류와 협력을 촉진하여 한반도 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있으며 국제평화도시는 이러한 법적 취지를 지역 차원에서 구체화하는 공간전략이라 할 수 있음

○ 특히 농업, 산림, 감염병 대응, 수자원, 환경보전, 재난관리, 문화유산, 청소년·스포츠 교류 등 비군사적이고 생활밀착형인 협력사업을 선제적으로 준비할 수 있음

❑ 국제기구 유치와 국제협력 기반 확보 필요

○ 접경지역이 지속가능한 평화도시로 발전하기 위해서는 국내 정책사업에만 의존해서는 한계가 있으며 국제기구, 국제 NGO, 평화연구기관, 국제회의, 글로벌 네트워크와 연계될 때 도시의 위상과 지속성이 강화될 수 있음

○ 평화, 생태, 기후, 인도협력, 분쟁예방, 접경지역 관리, 지속가능발전과 관련된 국제기구 및 연구기관을 유치하고, 정례적인 국제포럼과 교육·연수 프로그램을 운영한다면 접경지역의 국제적 인지도와 정책 영향력을 높일 수 있음

○ 한편 도시브랜드 측면에서도 국제평화도시는 접경지역을 폐쇄·분단·낙후도 등의 이미지에서 한반도 평화와 동북아 협력의 중심지로 전환하는 전략이라 할 수 있음

❑ 접경지역 주민이 체감하는 지역발전 모델 필요

○ 접경지역은 남북분단 문제로 인한 사회적 갈등이 구체화되는 공간으로 그동안 누적된 사회적 비용과 함께 주민들

○ 접경지역 정책은 평화와 안보라는 거대 담론에 머무를 경우 주민 체감도가 낮아질 수 있음

○ 국제평화도시는 주민의 삶의 질 개선, 일자리 창출, 청년 유입, 관광·문화 활성화, 생활SOC 확충과 연결되어야 함

○ 이를 위해 국제평화도시는 평화산업, 생태관광, 지역특화 농식품, 문화콘텐츠, 국제회의·교육서비스, 연구기관 유치 등 지역경제와 직접 연결되는 사업을 포함해야 함

○ 또한 공동사무 발굴을 통해 교통, 의료, 교육, 재난대응, 관광안내, 환경관리 등 생활권 단위의 공공서비스를 개선할 수 있음

○ 결국 국제평화도시는 접경지역을 안보상 희생을 감내하는 지역이 아니라, 평화의 가치를 통해 새로운 성장기회를 창출하는 지역으로 전환하기 위해 필요

2 국제평화도시 목표와 비전

1) 국제평화도시의 비전

❑ 접경지역 국제평화도시 비전은 남북을 잇고, 지역이 함께 성장하는 미래형 도시의 의미가 포함되어야 함

○ 국제평화도시는 남북을 잇는 평화·자유·교류의 거점이자, 접경지역 지자체들이 공동사무와 규제특례를 통해 함께 성장하는 미래형 분권협력 모델을 지향해야 함

○ 이 비전은 접경지역을 더 이상 분단과 규제의 주변부로 보지 않고 한반도 평화협력과 초광역 지역발전의 중심축으로의 전환을 의미하고 평화·자유·교류의 거점이 되어야 함을 내포하고 있음

A. 분단의 경계를 넘어 평화·성장·상생을 실현하는 국제평화도시
B. 평화와 상생발전을 선도하는 미래형 초광역 평화도시
C. 남북협력과 지역상생의 미래 거점, 접경지역 국제평화도시

❑ "분단의 접경" → "평화의 연결지대"

○ 접경지역은 장기간 군사적 긴장, 규제로 인한 개발제한 등으로 인해 저발전 상태가 지속

○ 이러한 한계는 단순한 보상 차원의 측면에 초점을 맞추기보다 한반도 평화와 남북협력의 거점이라는 하나의 자산으로 전환해야 함을 의미

○ 즉, 접경지역을 단절의 경계가 아니라 남북을 잇는 연결지대 평화를 실천하는 공간, 국제사회가 참여하는 협력 플랫폼으로 만드는 것이 핵심

❑ "평화도시"로의 전환

○ 국제평화도시는 평화를 상징하는 데 그치지 않고 사람·물자·정보·문화·산업이 자유롭게 교류할 수 있는 미래형 평화도시를 지향

○ 여기서 자유는 단순한 이동의 자유만이 아니라 규제로부터의 혁신공간 남북간 협력의 가능성 지역이 스스로 발전전략을 설계할 수 있는 분권적 자율성을 포함

○ 따라서 국제평화도시는 남북교류 재개에 대비한 개방형 협력거점이자 규제특례와 제도혁신을 통해 접경지역의 발전 자유도를 높이는 도시모델임

❑ "개별 발전" → "초광역 협력"

○ 접경지역의 문제는 특정 시·군만의 문제가 아니라 행정구역을 넘어서는 공동대응이 필요

○ 국제평화도시는 경기·인천·강원 등 접경지역 지자체가 개별적으로 사업을 추진하는 방식이 아니라 공동사무를 발굴하고 역할을 분담하며 함께 성과를 공유하는 초광역 상생발전 모델임

2) 국제평화도시의 목표

❑ (목표1) 남북협력을 대비한 평화플랫폼 및 국제네트워크 구축

○ 국제평화도시는 접경지역 발전사업을 넘어 국제정세에 따른 남북관계 변화에 선제적으로 대응하고 지속적인 평화협력사업을 발굴·추진하는 것을 목표로 함

○ 평화연구기관 및 공공기관 유치, 평화교육 센터 구축, 국제기구 유치 등을 통해 접경지역의 국제적 위상과 브랜드를 강화

- 평화·생태·기후·인도협력 관련 국제기구 유치
- 국제평화포럼 및 정례 국제회의 개최
- 글로벌 평화도시 네트워크 구축
- 국제연구·교육·연수센터 조성

❑ (목표2) 평화경제실현을 위한 산업고도화 및 신산업유치

○ 국제평화도시는 평화의 상징공간에 머무르지 않고 지역경제를 실질적으로 성장시키는 산업·관광·연구·교육 거점이 되어야 함

○ 생태관광, 그린바이오, 스마트농업, 문화콘텐츠, 국제회의·교육서비스 등 접경지역의 특성과 연결되는 성장산업을 육성

- 평화경제 기반 특화산업 육성
- DMZ 생태·문화·역사 자원을 활용한 관광산업 고도화
- 국제회의, 연구, 교육, 연수 기능 유치
- 청년·기업 유입을 위한 정주·창업 기반 강화

❑ (목표3) 규제특례와 제도혁신을 통한 실행력 강화

○ 접경지역의 발전을 위해서는 단순한 재정지원만으로는 한계가 있기 때문에 개발제한, 군사시설보호, 수도권정비계획법 등 중첩규제를 지역특성에 적합하도록 조정할 수 있는 규제특례가 필요

○ 국제평화도시는 평화·생태·안보 가치를 훼손하지 않으면서도 지역발전에 필요한 목적형 규제특례를 도입하는 제도혁신 공간이 되어야 함

- 접경지역 맞춤형 규제특례 발굴
- 평화산업·생태관광·국제협력 관련 실증특례 도입
- 공동 인허가 지원체계 구축
- 특별법, 조례, 협약 등 제도적 기반 마련

❑ (목표4) 접경지역 초광역협력 모델 구축

○ 국제평화도시는 개별 지자체 단위의 경쟁적 개발방식이 아니라 접경지역이 공동의 비전 아래 협력하는 초광역 협력모델이 되어야 함.

○ 이를 위해 공동사무, 공동조직, 공동재원을 기반으로 사업의 효율성과 현실가능성을 높여야 함

- 접경지역 초광역 협의체 구축
- 공동사무 발굴 및 공동사업 추진
- 지자체 간 역할분담과 성과공유 체계 마련
- 중앙정부·지방정부·민간·국제기구가 참여하는 다층 거버넌스 구축

3 국제평화도시 추진전략

1) 남북협력을 대비한 평화플랫폼 및 국제네트워크 구축

(1) 한탄강 UNESCO 세계지질공원 남북 공동관리기구 설치[5)]

❑ 한탄강과 비무장지대를 UNESCO 세계지질공원뿐 아니라 생물권보전지역, 세계유산으로 공동 등재하기 위한 남북 협력기구 설립

○ 한탄강 현무암 화산지대는 경기도 문산에서 북한 원산 일대까지 비무장지대를 가로질러 분포하고 있으며, 남한 지역은 2020년 UNESCO 세계지질공원으로 등재

○ 북한 지역 현무암 화산지대에 대한 남북 공동조사·연구를 추진하고, 이를 토대로 북한 지역의 UNESCO 세계지질공원 추가 등재를 남북 공동 프로젝트로 추진

❑ UNESCO 등 국제기구 및 국제사회와 연계한 남북 공동등재 추진체계와 협력 네트워크 구축

○ 이를 위해서는 남북이 한탄강·DMZ의 공동 보전과 활용에 대해 정치적·행정적 합의 형성이 요구됨

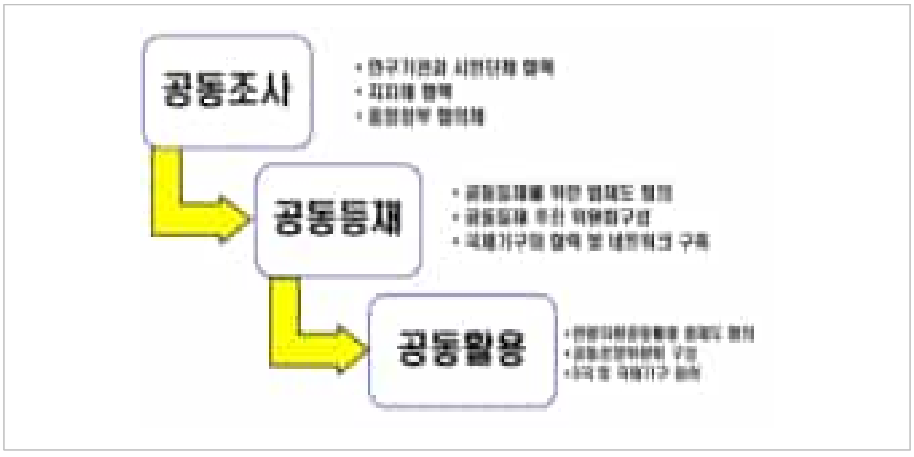
○ 단순한 학술교류가 아니라 UNESCO 공동등재를 목표로 한다면 남북 당국 간 공식 협의채널이 필요

○ 특히 공동등재 대상이 지질공원, 생물권보전지역, 세계유산으로 확장될 경우 환경, 문화유산, 국토, 통일, 외교, 군사 관련 부처가 모두 연관됨

○ 따라서 공동조사 허용 여부, 조사 대상지역과 출입 절차, 자료 공유와 공개 범위, 군사분계선 및 DMZ 인접지역 안전관리, 국제기구와의 공동협의 방식, 등재 이후 관리 책임 등과 같은 사안에 대한 논의가 필요

5) 이정훈 외(2023). 『경기북부특별자치도 설치 기본계획 및 비전·발전 전략 연구』, 경기연구원.

[그림 3-2] 한탄강지질공원 남북공동위원회 설립



자료: 이정훈 외(2023).『경기북부특별자치도 설치 기본계획 및 비전·발전 전략 연구』, 경기연구원.

(2) 국제 NGO와의 협력거점 구축: UNMAS, GICHD 등 국제 지뢰행동 전문기관과 연계한 접경지역 지뢰제거 협력체계 구축

❑ 접경지역 국제평화도시가 단순한 선언적 평화도시가 아니라 실제 위험을 줄이고 평화적 이용을 준비하는 실천형 평화협력 거점임을 보여주는 사업이 필요

○ 현재 국제적으로 지뢰제거와 관련한 연구, 교육, 실행 등을 수행하는 NGO 단체들이 존재

○ 국제평화도시의 비전과 목표를 고려할 때 지뢰행동 분야는 매우 적합한 의제이며 향후 DMZ평화적 이용이 가능해질 때 역할 확대 가능성도 높음. 이는 한반도 분단의 위험을 평화의 역량으로 전환하는 사업이 될 수 있을 것임

❑ 실제 국제기구나 NGO 등의 본부를 유치하는 것은 현실가능성이 낮지만 국제 NGO와의 공동연구센터 또는 협력센터 구축은 가능할 것을 판단

○ 예를 들어 UNMAS는 지뢰행동을 지뢰제거뿐 아니라 위험교육, 피해자 지원, 비축 지뢰 폐기, 국제규범 준수 등의 역할을 수행

○ 즉 지뢰제거를 위한 역할은 실제 제거 작업뿐만 아니라 교육 및 조사, 연구수행, 국제협력 등의 업무를 포함

❍ 또한 GICHD는 지뢰, 집속탄, 불발탄 등 폭발성 위험물로부터 지역사회의 위험을 줄이기 위해 정부, 국제기구, NGO 등에 전문지식과 기술지원을 제공하고 있음

❍ 따라서 먼저 접경지역에 구축할 수 있는 거점의 성격이 무엇인지 고민해야 할 필요가 있음. 예를 들어 교육, 국제협력, 실증을 위한 거점을 고려할 수 있음

- DMZ 지뢰·불발탄 위험교육
- 국제지뢰행동표준 기반 교육·훈련 거점
- 지뢰탐지 로봇, 드론, 센서, GIS 위험지도 기술실증 거점
- UNMAS, GICHD, HALO Trust, MAG 등과의 국제협력 플랫폼
- 접경지역 주민·방문객 안전교육 및 평화관광 안전관리 거점
- 남북협력 재개 시 공동조사·공동위험저감 사업의 사전준비 거점

(3) 접경지역 내 PKO 훈련장 유치[6)]

❑ **접경지역 국제평화도시가 단순한 선언적 평화도시가 아니라 실제 위험을 줄이고 평화적 이용을 준비하는 실천형 평화협력 거점임을 보여주는 사업이 필요**

❍ UN 평화활동은 아프리카, 중동, 남아시아 등 분쟁·취약지역을 중심으로 지속적으로 전개되고 있으며 현장에 파견되는 인력이 임무 수행 전에 지역 특성과 작전환경을 이해하고 실무역량을 갖출 수 있도록 사전 교육·훈련체계를 마련할 필요가 있음

❍ 평화활동 참여 주체는 군과 경찰뿐만 아니라 선거관리, 행정지원, 제도 구축을 담당하는 공공부문 인력, 보건·의료·개발협력 분야의 국제구호단체와 NGO까지 포함되므로 접경지역 내 평화활동 훈련거점 조성은 기여외교와 국제협력 기능을 강화하는 수단이 될 수 있음

❍ 분쟁 예방, 평화 조성, 평화 재건, 평화 집행 등 국제 평화활동 전 과정에 필요한 교육·훈련 프로그램을 운영할 수 있도록 남북 간 합의를 바탕으로 DMZ 일원에 국제 평화활동 전문 교육기관 유치를 검토할 필요가 있음

6) 이정훈 외(2023). 『경기북부특별자치도 설치 기본계획 및 비전·발전 전략 연구』, 경기연구원.

○ DMZ와 한반도 정전체제는 UN의 관여와 국제사회의 평화관리 경험이 축적된 상징적 공간이라는 점에서 이 지역에 가칭 '동북아 평화활동 훈련센터'를 설립할 경우 한반도 평화와 국제 평화활동을 연결하는 대표적 협력거점으로 기능할 수 있음

❑ **남북이 군사적 긴장의 상징인 DMZ를 평화협력의 공동공간으로 전환하는 데 합의하고 이를 기반으로 국제기구 유치와 국제사회 공동협력사업을 추진하는 새로운 평화협력 모델을 제시**

○ 국제기구 유치를 계기로 기존의 남북 양자협력 구조를 국제사회가 참여하는 다자협력 구조로 확장하고, 이를 통해 평화협력의 지속성과 안정성을 높이는 제도적 기반 마련

○ UN PKO 지역훈련센터는 6·25 전쟁과 분단의 상처가 남아 있는 공간을 국제평화 증진을 위한 협력거점으로 전환한다는 점에서 역사적 의미를 가지며 남북이 공동으로 기여외교에 참여하는 상징적 평화모델로 기능

○ 국제평화 관련 기관 유치를 지역발전 전략과 연계함으로써 UNDP 및 SDGs의 지속가능발전 모델을 접경지역에서 구체화하고, 다국적기업, 해외 지방정부, NGO 등이 참여하는 개방형 국제협력 생태계 조성

2) 평화경제실현을 위한 산업고도화 및 신산업유치

(1) 평화경제특구 제도 개선: 인센티브 정비, 투자유치협의회 구성

❑ **조세감면, 고용·설비보조, 투자보호 등 실질적 혜택을 제공하는 제도화된 인센티브 마련 필요**

○ 외국인 투자기업과 남북 합작기업의 입주를 촉진하기 위해 차별화된 지원방안을 검토하고 인센티브 적용 기준과 국비·지방비 분담체계를 보다 명확하게 정비할 필요

○ 지정 과정에서는 특정 지역에 편중되지 않도록 지정방식을 고려하고 지역균형발전 차원에서 낙후도가 높은 지역을 선정하기보다 기존 산업지구와의 연계성과 서울과의 인접성 등 투자유치 가능성에 초점을 맞출 필요

○ 평화경제특구의 기업 유치 효과를 높이기 위해 입주기업을 대상으로 재정지원, 금융지원, 세제감면 등을 종합적으로 제공할 필요

○ 고용 창출, 외부 기업 이전, 생산시설 확충 등에 대해서는 고용보조금, 이전보조금, 시설보조금 등을 차등 지원하되, 지원 여부와 규모는 별도 심의기구를 통해 결정

❑ 가칭 '접경지역 투자유치협의회'를 구성하여 입주기업에 대한 금융지원, 분양 촉진, 기업 애로 해소 등을 종합적으로 논의

○ LH, 한국산업단지공단, 지역 금융기관 등이 협의회에 참여하여 산업용지 분양 활성화와 입주기업 지원을 위한 실행방안 마련

○ 협의회 참여 금융기관과 연계하여 평화경제특구 입주기업에 저리 융자를 제공하고, 투자 초기의 자금조달 부담 완화

○ 평화경제특구 입주기업에 대해서는 조세 부담을 완화하여 투자 매력도와 입지 경쟁력을 제고할 필요

- 특구 내 부동산 취득 시 취득세를 감면하고, 보유 단계에서는 일정 기간 재산세 감면 혜택 제공
- 수도권 과밀억제권역에서 평화경제특구로 이전하는 기업에 대해서는 법인세와 소득세를 일정 기간 면제하고, 이후 감면율을 단계적으로 조정
- 이전기업에 대해서는 취득세 면제와 재산세 장기 감면을 병행하여 이전 비용과 정착 부담 완화
- 일정 규모 이상의 투자와 고용을 창출하는 기업에 대해서는 법인세와 소득세 감면 혜택을 강화하여 대규모 투자 유치 유도

❑ 중첩 규제 완화를 위한 특례조항 도입 및 재정 안정성 확보를 위한 기금 연계

○ 평화경제특구의 실효성 확보를 위해 군사시설보호구역, 수도권정비계획법, 개발제한구역, 수도권 내 지역 간 차등규제 등 접경지역에 중첩된 규제를 완화할 수 있는 특례 장치 마련 필요

○ 평화경제특구법이 관련 법령보다 우선 적용될 수 있는 법적 근거를 명확히 하고, 도로·철도·전력·용수 등 핵심 기반시설 조성에 대해서는 제한적 규제완화가 가능하도록 제도적 근거 마련 필요

○ 일정 요건을 충족하는 사업에 대해서는 민간개발 참여를 허용하고, 특구 조성 목적에 부합하는 범위에서 수도권 규제 적용을 한시적으로 유예하는 방안 검토 필요

○ 평화경제특구의 안정적 재원 확보를 위해 남북교류협력기금과 특구 지원사업 간의 법적 연계방안 마련 필요

○ 남북교류협력기금은 평화경제특구의 조성 취지와 연계성이 높은 재원인 만큼, 기금 활용 대상, 지원 조건, 신청 절차 등을 시행령에 위임하여 제도화하는 방안 검토 필요

(2) 평화경제 혁신성장 플랫폼 구축

❑ **접경지역은 섬유·가구·인쇄 등 전통 제조업 비중이 높으며 이들 산업의 스마트화·신소재 개발·가치사슬 고도화가 필요**

○ 그러나 개별 중소기업이 자체적으로 고도화 사업을 추진하기에는 투자 여력이 부족, 이에 따라 공공 지원 플랫폼으로서 혁신역량을 지원할 수 있는 컨트럴 타워가 필요

○ 평화경제특구가 지정되더라도 기업 유치, 기술지원, 투자연계, 인력양성 기능이 없으면 단순 산업용지 공급에 그칠 수 있음

○ 앞서 언급했듯이 평화경제특구는 기업 인센티브와 각종 규제특례가 부족할 경우 기업유치에 한계가 있기 때문에 기존 산업을 고도화하거나 스타트업 기업들을 유치하여 혁신생태계 형성을 유도해야 함

○ 경기남부가 “경기창조경제혁신센터-판교테크노밸리”를 기반으로 혁신 생태계를 형성한 것처럼 접경지역에도 이에 대응하는 “평화경제특구-평화경제혁신센터” 연계 모델을 조성할 필요가 있음

○ 입지는 경의권역과 경원권역의 평화경제특구 후보지를 거점으로 2개 혁신센터 조성을 검토해야 함

○ 평화경제혁신센터는 기존 기업의 성장 역량을 강화하고, 유망 스타트업을 발굴·육성하며, 기술의 사업화와 투자 연계, 전문 멘토링, 기업 간 협력 네트워크 형성을 종합적으로 지원하는 지역 혁신 플랫폼으로 구축할 필요가 있음

❑ 평화경제특구-평화경제혁신센터는 공간 플랫폼과 기능 플랫폼으로서 기능할 수 있으며 평화경제 성장거점화 형성의 핵심과제라 할 수 있음

○ 평화경제특구는 기업이 입주할 수 있는 물리적 기반이 되며 향후 평화경제특구 법안에 규제특례가 부여된다면 기존산업고도화뿐만 아니라 스타트업중심의 혁신생태계가 형성될 수 있는 공간이 됨

○ 평화경제혁신센터는 기업 성장과 혁신을 지원하는 운영·지원체계를 제공하며 창업지원, 기술사업화, 투자연계, 멘토링, 규제컨설팅뿐만 아니라 규제특례가 부여될 시 이를 기업이 활용하도록 지원

[그림 3-3] 평화경제 혁신성장 플랫폼



자료: 경기연구원.

❑ 특히 평화경제혁신센터의 주요기능은 ① 엑셀러레이팅 ② 자금매칭 및 멘토링 ③ 네트워킹 강화 ④ 산업고도화 지원 등임

○ 엑셀러레이팅 프로그램을 통해 평화경제특구 입주기업과 스타트업을 대상으로 신사업을 발굴하고, 사업모델 고도화, 시제품 제작, 시장검증, 판로개척 등을 단계별로 지원

○ 스마트물류, 그린바이오, DMZ 생태관광 등 접경지역 특화 신산업 분야의 창업기업 육성

○ 자금메칭 및 멘토링 프로그램을 통해서는 정책자금, 지역펀드, 민간투자, 금융기관 대출 등을 연계하여 기업의 성장단계별 자금조달 지원

○ 또한 기술, 경영, 법률, 회계, 특허, 해외진출 등 분야별 전문가 멘토링을 통해 기업의 사업화 역량을 강화

○ 가종 네트워킹 강화 프로그램을 통해서는 기업, 대학, 연구기관, 투자자, 공공기관, 지자체 간 협력 네트워크를 구축하고 평화경제특구 입주기업과 기존 지역 제조기업 간 협업을 촉진, 공동 R&D, 공동마케팅, 투자유치 설명회 등 연계사업 추진

○ 산업고도화 지원 프로그램을 통해서는 섬유·가구·인쇄 등 경기북부 기존 제조업의 스마트 제조 전환, 신소재 개발, 디자인·브랜드 강화, 디지털 전환 지원

○ 기존 저부가가치 생산구조를 고부가가치 산업구조로 전환하고, 평화경제특구와 연계한 신산업 생태계 조성

[그림 3-4] 혁신센터 운영프로그램 예시



자료: 조성택 외(2023). 『경기북부 혁신센터 건립방안』.

❑ 이를 통해 접경지역 산업구조의 질적 전환을 지원하는 혁신 플랫폼으로 기능함으로써 지역 내 저부가가치 중심 산업구조를 단계적으로 개선

○ 또한 대기업·중견기업이 보유한 기술·시장 역량과 스타트업의 혁신 아이디어를 연결하여, 기존 생산 중심의 공급망을 기술·데이터 기반의 협력형 가치사슬로 전환

○ 아울러 창업공간, 전문가 멘토링, 투자연계, 실증지원 기능을 한곳에 집적하여 경기북부의 창업·벤처 생태계 활성화에 기여할 수 있음

(3) 신산업 유치 및 산업고도화를 제도개선

❑ 신산업 유치를 위해서는 기존 산업부문과 시너지 효과를 낼 수 있는 부문의 탐색이 우선되어야 함

○ 지역 내 기존 산업과의 연관성이 없는 첨단업종은 경기 북부의 중첩규제 철폐 또는 이에 상응하는 세제 혜택이 주어지지 않으면 유치가 어려울 것으로 전망

- 예를 들어, 「국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및 보호에 관한 특별조치법(국가첨단전략산업법)」에서 지정한 반도체, 디스플레이, 이차전지, 바이오, 로봇, 방산 등 6개 업종(기술) 중 경기 북부와 관련이 있는 업종은 디스플레이 업종(기술) 1개이며, 나머지 5개 업종은 경기 북부와 무관[7)]

- 디스플레이 외 5개 업종의 경우 ① 경기 북부 지역에 관련 생태계가 구축되어 있지 않고, ② 수도권 공장총량제, 환경 및 군사 규제 등 다양한 규제로 인해 입지하더라도 수많은 제약이 발생하기 때문에 유치하는 데 적지 않은 어려움이 발생할 것으로 예상

- 이러한 점을 고려하면 접경지역에 유치할 첨단업종은 단순히 첨단기술을 영위하는 업종을 유치하기보다는 지역 내 기존 업종과 융합하여 시너지 효과를 가져올 수 있는 업종을 유치하는 것이 바람직함

○ 따라서, 접경지역의 기존 주력 산업의 고부가가치화를 동시에 추진할 수 있는 첨단업종의 전략적 유치가 필요

- 입지와 관련된 규제는 여전히 남아있으나, 기존 전략 산업과의 시너지 효과를 가져올 수 있는 전략 업종을 선택함으로써 관련 생태계가 이미 조성되어 있다는 점에서는 장점이 존재

---

7) 바이오 산업의 경우 바이오 의약품 개발을 위한 동물세포 배양·정제기술 및 고품질 오가노이드 재생치료제 개발·제조를 위한 오가노이드 분화 및 배양 기술만 국가첨단전략산업으로 지정되어 있으며, 방산 부문은 유·무인기용 15,0001bf급 이상 첨단 항공엔진 핵심 소제 및 부품 기술만 국가첨단전략산업으로 지정되어 있어 경기 북부와 연관성이 부족함. 자세한 내용은 「국가첨단전략기술 지정 등에 관한 고시」(산업통상자원부고시 제2025-71호, 2025. 5. 12.) 참조.

❑ 그린바이오 산업의 경우 접경지역 시군단위에서 전략산업으로 설정하고 있으며 지역 특수성을 반영하고 있음

○ 그린바이오산업은 농업·생명 자원에 생명공학 기술(BT)을 적용하여 농식품, 미생물, 종자, 동물용 의약품 등 전·후방 산업의 고부가가치를 창출하는 신산업

- 종자 개발, 유전자 변형(GMO) 농산물 개발 등 부문이 핵심 기술에 속하며, 미생물·천연물·식품소재·곤충·종자·동물용의약품 등 6대 분야를 중심으로 성장 중[8)]

○ 2025년 12월 연천군이 '경기도 그린바이오산업 북부 육성지구'에 최종 선정되어 그린바이오 산업 유치·육성을 위한 환경이 조성[9)]

- 연천읍·신서면·군남면 일대 약 104만㎡ 규모로 조성될 예정이며, 연천은 율무·대양귀리·헴프 등 천연물 기반 자원과 DMZ 접경지역의 청정환경을 보유한 지역으로 평가
- 그린바이오 산업 육성지구로 지정되면서 정부 인프라 공모사업 참여 자격, 기업지원사업 가점, 공유재산 특례 등 다양한 정책 인센티브 제공 가능

○ 연천군 그린바이오 육성지구 특성을 고려하면, 대형 제약·바이오 생산기지보다는 농업·천연물·식품소재·헴프·바이오파운드리 중심이 적합

- 율무·대양귀리·헴프의 단순 재배가 아닌, 그린바이오의 고부가가치 창출을 위한 재배 및 유효성분 표준화, 제품화를 위한 시험·분석 등과 연계 필요

[표 3-1] 경기 북부 그린바이오 부문별 유치 업종 후보

유치 가능 분야	지역 연관성	업종 유형
천연물 소재 활용	율무·대양귀리·헴프 등 지역 특화작물 활용	기능성 식품소재, 화장품 원료, 천연물 추출 기업
종자·스마트팜	그린바이오 원료의 표준화·추적관리·고품질화를 위한 기반기술	종자, 육묘, 스마트팜, 원료작물 재배 기업
헴프·CBD 소재 활용	연천군 및 DMZ 지역 내 의료용 헴프 생산 가능	원료 표준화, 추출, 분석, 소재화 기업
식품소재·기능성 원료 활용	농산물 기반 가공, 표준화, 각종 인증 등과 연계 가능	기능성 식품, 발효소재, 단백질·곡물소재 기업
바이오파운드리·시험분석	그린바이오 원료의 제품화를 위한 시험분석 플랫폼 구축	분석기관, CRO, CDMO, 파일럿 생산시설

주: 2025년 9월 규제 샌드박스 지정을 통해 접경지역에서의 헴프 재배가 가능해졌으며, 네오켄바이오는 연천군 내 GMP 시설 건립을 추진 중.

8) 농림축산식품부 보도자료(2025.12.1.), "그린바이오 혁신 생태계 조성 본격 추진".

9) 경기도 뉴스포털(2025.12.3.), "경기도 연천군 일원, 농식품부 '그린바이오산업 육성지구' 선정".

❍ 경기 북부 그린바이오 기업 유치 시 수도권 규제, 공장총량 및 설립 승인 규제, 군사시설보호구역 규제, 각종 환경규제 등이 제약 요건으로 작용

- 그린바이오산업 육성지구는 인프라·가점·공유재산 특례·실증·인증·사업화 지원을 제공하지만, 경기 북부의 고질적인 문제인 각종 규제 면제를 의미하지는 않음
- 경기 북부 및 연천군은 법적으로 수도권에 포함되어 기업이 공장을 신설·증설하거나 기존 시설을 바이오 생산시설로 전환할 때 수도권정비계획법상 공장총량, 산업집적활성화법상 공장설립 승인, 산업단지 입주업종 제한 등이 문제로 작용
- 접경지역 특성상 군사시설보호구역 지정으로 인해 연구소·공장 건축뿐 아니라 시험재배지, 스마트팜, 드론 방제·생육조사, 센서 기반 재배관리, 원료 운송, 야간 운영 등 군과의 협의가 필요한 항목이 존재
- 또한, 그린바이오 기업이 발효, 추출, 농축, 세척, 배양, 사료·비료 제조, 곤충 사육, 등 생산 및 연구활동 과정에서 폐수, 악취, 유기성 폐기물, 배양폐액, 용매, 분진이 발생할 수 있으며, 이로 인한 환경 규제가 문제가 될 소지가 높음
- 이 외에도 연천군에서의 헴프·CBD 소재 활용 관련 규제 샌드박스는 헴프·CBD의 재배 및 생산시스템 관련 내용에 한정되어 있기 때문에 이외의 분야에 대한 마약류 규제가 쟁점이 될 소지가 존재

❍ 접경지역 내 그린바이오 산업 유치 및 육성을 위해서는 다음과 같은 규제 관련 조치가 필요

- 산업단지 입주 및 공장설립 규제: ① 연천BIX 관리계획에 그린바이오 유치 업종 반영, ② 연구시설과 제조시설 간 불명확한 기준의 제거를 위한 파일럿 생산시설 기준 마련, ③ 그린바이오 고부가가치화를 위해 필요한 시험분석실·저온창고·원료은행을 부대시설로 인정, ④ 공장총량제 예외 적용 또는 우선 배정
- 군사시설보호구역 및 군 협의: ① 개별 기업이 아닌 육성지구 단위 사전 군협의 추진 제도 마련, ② 협의를 통하여 즉시 입지 가능 지역, 조건부 입지 가능 지역, 입지 불가능 지역을 사전 구분, ③ 검토 요청 후 일정 기간 경과 시 자동 허가되도록 제도 추진
- 각종 환경 규제: ① 폐수·악취·용매·폐기물 등에 따른 그린바이오 기업 입지 및 집적에 따라 발생할 것으로 예상되는 환경 문제 식별, ② 환경 문제 해결을 위한 공동·집적 인프라 조성
- 마약류 규제: ① 재배, 수확, 운반, 보관, 추출, 폐기 전 과정에서의 안전조치 이행 점검 및 증명, ② 종자, 재배, 수확, 건조, 운반, 보관, 추출, 정제, 폐기 과정 기록을 위한 시스템 구축, ③ 잎·꽃·잔사·기준초과물·추출 부산물 등에 대한 폐기 시스템, ④ 운반 및 보관을 위한 표준 운송·보관 체계 도입

○ 기존 규제 샌드박스의 확대 추진도 필요

- 앞서 언급한 바와 같이 연천군에 지정된 그린바이오 지정특구는 헴프·CBD의 재배 및 생산시스템 관련 내용, 특히 원료의약품 수출 목적에 한정
- 지역 내 헴프·CBD 재배의 산업화를 통한 고부가가치화 및 지역경제 파급효과를 누리기 위해서는 현재 승인된 실증특례를 기반으로 향후 대상 기업, 적용 공간, 원료작물, 생산공정, 제품화 경로, 안전관리 체계, 농가 참여 범위를 단계적으로 넓히는 방식이 필요
- 공정 확대: 재배 및 CBD 생산 중심의 현재 규제 샌드박스를 종자 관리, 재배, 수확, 건조, 보관, 운반, 추출, 정제, 분석, 제형화, 포장, 폐기까지 전주기로 확대
- 참여기업 확대: 앵커기업 중심 모델에서 벗어나, 분석기업, 스마트팜 기업, 종자기업, 추출·정제 기업, 제형화 기업, CRO·CDMO 기업, 포장·품질관리 등 전주기를 고려하여 기업들이 참여할 수 있도록 대상 확대(필요시 컨소시엄 구성을 통한 참여 허용)
- 규제 샌드박스 대상 확대: 헴프·CBD로 구성된 규제 샌드박스 대상을 율무·대양귀리·약용작물·유용미생물·농산부산물 등 지역 특화자원으로 확장

○ 종합적으로, 접경지역 내 그린바이오 산업 유치 및 육성을 위해서는 다음과 같은 정책적 지원이 필요

- 그린바이오 산업의 전략업종 지정 및 공장총량 우선 배정
- 그린바이오 업종에 대한 인·허가 절차 간소화 및 입지·공장설립·환경규제 등에 대한 Fast-track 승인 절차 도입
- 원료작물 표준화 체계 마련 및 종자·스마트팜 기반 구축 지원
- 그린바이오 실증농지 조성 및 바이오파운드리·시험분석센터 구축
- 헴프 규제 샌드박스 확대 추진
- 스마트팜, 실증농지, 드론·센서, 야간조명 운영 등에 대한 사전 군협의 및 기준 마련 등

❑ **방산·드론 산업도 현재 접경지역 시군에서 주력산업으로 설정하여 육성방안을 모색 중**

○ 방산·드론 산업은 무인항공기, 지상로봇, 감시정찰 장비, 대드론 체계, 통신·관제, AI 기반 자율주행 기술 등을 활용하여 군사·치안·산업용 서비스를 제공하는 첨단 융합산업

- 드론은 국방 무인체계의 핵심 분야로 정찰·감시, 표적획득, 통신중계, 물자수송, 폭발물 탐지, 대드론 방어, 유·무인 복합전투체계 등에 활용

- 국방부의 「국방혁신 4.0 기본계획」에 따르면 AI 기반 유·무인 복합체계와 신개념 무기체계 운용을 핵심 방향으로 제시하고 있으며, AI 드론과 무인체계는 미래 전장 변화에 대응하기 위한 주요 수단으로 평가
- 「드론 활용의 촉진 및 기반조성에 관한 법률」은 드론 활용 촉진, 드론시스템 운영·관리, 드론산업 발전 기반 조성 등을 목적으로 하는 법률로, 드론산업 진흥을 위한 제도적 기반을 제공 중

❍ 경기북부 접경지역은 다수의 군부대 및 훈련장, 용이한 수도권 접근성, 재난안전 관련 수요를 동시에 보유하고 있어 방산·드론 산업 유치에 적합한 지역

- 군부대, 훈련장, 접경지역, 비도시지역, 산림·하천·농지 등 다양한 지형이 존재하여 정찰, 감시, 수송, 재난대응, 대드론 방어 등 드론 기술 실증에 용이한 환경을 보유
- 2026년 9월 포천시 승진과학화훈련장에서는 2026 대한민국 드론 공방전이 개최될 예정으로 포천시는 이를 통해 K-방산 거점으로 도약하기 위한 노력을 기울이는 중이며, 승진과학화훈련장 등 군 훈련 인프라와 연계하면 실제 전장 환경에 가까운 드론 운용시험과 대드론 대응훈련이 가능
- 또한, 경기도는 지난 2025년 10월 경기도 내 방산 진출을 희망하는 중소·벤처기업을 대상으로 기술 개발, 국방 과제 연계, 판로 개척을 밀착 지원하는 전문기관인 경기국방벤처센터를 유치했으며, 2026년 2월 포천시 대진대학교에 개소하여 연구개발 지원 기반을 조성

❍ 접경지역 규제를 제약이 아닌 기회 요인으로 이용할 필요

- 연천·포천·파주 등 접경지역은 군사시설보호구역 규제가 강하지만, 국방·드론 산업 관점에서는 오히려 군 실증, 감시정찰, 대드론 방어, 재난대응, 접경지역 안전관리 수요와 직접 연결이 가능한 장점으로 전환 가능
- 따라서 일반 상업용 드론이 아닌 국방 중심 드론 산업으로 특화하는 것이 타당

❍ 단순 드론 제조업보다는 국방 무인체계 실증, 대드론 체계, 감시정찰·재난안전 드론, 드론 교육·정비, 부품·소프트웨어, 시험평가·인증 중심의 유치가 필요

- 드론 산업은 완성기체뿐 아니라 센서, 통신, 배터리, 소재, 관제 소프트웨어, AI 영상분석, 정비·교육 서비스 등 세부 공급망이 넓은 특징을 보유
- 경기 북부의 기존 제조업, 전자·기계 소부장 기업, 소프트웨어 기업, 국방벤처센터를 연계하면 중소기업 중심의 국방 드론 생태계 조성이 가능하며, 기존 기업의 고부가가치화 전환도 가능

- 대형 항공기 제조나 완성 무기체계 중심 산업보다, 중소·벤처기업이 참여할 수 있는 드론 플랫폼, 센서, 통신, 관제, 배터리, AI 소프트웨어, 영상분석, 정비·교육·실증 서비스 분야가 현실적
- 이러한 점을 고려했을 때, ① 군사용 정찰·감시 드론, ② 대드론·안티드론 체계 개발, ③ 유·무인 복합체계 개발, ④ 드론 부품 및 소재 제조업, ⑤ 드론 AI 및 관제 소프트웨어 개발 기업, ⑥ 시험평가 및 실증 서비스 기업 등이 유치하기 적합한 분야로 예상

❍ 방산·드론 기업 유치 시에도 수도권 규제, 공장총량 및 설립 승인 규제, 군사시설보호구역 규제, 각종 환경규제 등이 제약 요건으로 작용

- 방산·드론 산업 역시 그린바이오와 마찬가지로 경기 북부 지역이 법적으로는 수도권에 포함되므로, 드론 제조·부품생산·시험시설·정비센터를 설치할 때 공장총량 및 공장설립 승인 문제가 발생 가능
- 드론 산업은 제품 특성상 비행시험, 통신시험, 전파장비 운용, 야간비행, 열영상 촬영, 지형촬영, 군집비행, 대드론 장비 테스트가 필요한데, 이 과정에서 군사 보안 및 비행승인·공역 규제 문제에 직면할 가능성이 높음[10]

[표 3-2] 경기 북부 방산·드론 부문별 유치 업종 후보

유치 가능 분야	지역 연관성	업종 유형
군사용 정찰·감시 드론	접경지역, 군부대, 산악·하천·DMZ 인접 지형과 연계 가능	소형 정찰드론, 장거리 감시드론, 열영상·EO/IR 센서 드론
대드론·안티드론 체계	군부대, 공공시설, 산업단지, 주요 인프라 방호 수요 존재	탐지 레이더, RF 스캐너, 전파 탐지, 재밍, 포획드론, 통합관제
유·무인 복합체계	국방혁신 4.0의 유·무인 복합전투체계 방향과 연계	드론-지상로봇 연계, 무인차량, 전술통신, AI 임무계획
드론 부품·소재	중소기업 참여 가능성이 높고 수도권 접근성 활용 가능	배터리, 모터, 프로펠러, 복합소재, 센서, 통신모듈
드론 AI·관제 소프트웨어	제조시설 부담이 낮고 고부가가치 창출 가능	자율비행, 영상분석, 객체탐지, 군집비행, UTM, 임무계획 SW
시험평가·실증 서비스	접경지역·훈련장·비도시지역 활용 가능	비행시험장, 내환경 시험, 통신 시험, 성능평가, 보안성 평가

주: 드론 정비·교육·훈련 관련 사업은 민·학(대진대학교 ROTC)·군을 대상으로 경기대진테크노파크를 통해 경기도에서 기 시행중인 사업으로 유치 대상에서 제외함.

10) 국토교통부(정책Q&A, 무인비행장치(드론) 관련 제도 소개)에 따르면, 최대이륙 중량 2kg 초과 비행장치 또는 중량에 상관없이 모든 사업용 비행장치는 한국교통안전공단(드론관리처)에 신고*하며, 기체 신고필증을 교부 받아야 하며, 초경량비행장치 비행공역(UA) 외 지역에서는 비행승인 후 비행이 가능함.

- 드론 산업은 하나의 산업군이 아닌 드론산업은 항공기 제조업, 전자부품 제조업, 통신장비 제조업, 소프트웨어 개발업, 영상처리업, 방산업, 정비업, 교육서비스업이 결합된 융합산업으로, 산업단지 관리계획이 전통 제조업 코드 중심으로 되어 있으면 드론기업, AI 관제기업, 시험평가기관, 정비·교육기관이 입주하기 어려울 가능성이 존재
- 드론 생산 시 사용되는 배터리, 복합소재, 도장, 접착제, 연료 등으로 인해 환경·안전·위험물 규제도 상존

❍ 접경지역 드론 산업 유치 및 육성을 위해서는 다음과 같은 규제 관련 조치가 필요

- 산업단지 입주 및 공장설립 규제: ① 경기 북부 산업단지 관리계획에 드론·무인체계·방산부품·대드론 체계·AI 관제·시험평가 부문을 입주 가능 업종 또는 기술로 명시, ② 드론 조립, 부품 제조, 통신장비, 영상센서, 배터리, 복합소재, 정비센터, 시뮬레이터실을 방산·드론 산업 부대시설로 인정, ③ 시험평가동, 비행시험 지원시설, 보안구역, 데이터분석실을 제조지원시설로 인정, ④ 공장총량제 예외 적용 또는 우선 배정
- 군사시설보호구역 및 군 협의: ① 산업단지 또는 실증구역 단위 사전 군협의 추진 제도 마련, ② 사전 협의를 통하여 즉시 입지 가능 지역, 조건부 입지 가능 지역, 입지 불가능 지역을 사전 구분, ③ 건축물 높이, 조명, 통신장비, 안테나, 레이더, 촬영장비, 야간운영 기준 사전 설정, ④ 포천·연천·파주 등 접경지역에 국방 드론 실증 가능구역과 제한구역을 구분한 군협의 지도 작성
- 비행승인 및 공역 규제: ① 경기 북부 국방/드론 특화 드론특별자유화구역 또는 국방 드론 실증공역 지정 추진, ② 반복 비행시험 기업에 대해 기간제·구역제 포괄승인 방식 도입, ③ 야간비행, 비가시권 비행, 군집비행, 자동비행, 장거리 비행에 대한 특별비행승인 패키지 지원
- 대드론·전파 실증 규제: ① 대드론 탐지·식별 장비는 전파 스캔과 레이더 운용을 위한 전파사용 사전협의 체계 구축, ② 재밍·스푸핑 등 대드론 무력화 장비 실증을 위해 군·경·관계기관이 참여하는 폐쇄형 실증장 설립, ③ 군과 사전 협의를 통해 실증장 내 전파출력, 주파수, 운용시간, 안전거리 기준 마련
- 촬영·공간정보·데이터 보안 규제: ① 사전 협의를 통한 드론 실증구역별 촬영 가능구역, 촬영 제한구역, 데이터 반출 제한 기준 사전 설정, ② 열영상, 라이다, 3D 매핑, 군사시설 주변 영상의 저장·분석·삭제 기준 마련, ③ 군사보안과 개인정보보호를 고려한 표준 데이터 처리지침 개발

❍ 종합적으로, 경기 북부 지역의 방산·드론 산업 유치 및 육성을 위해서는 다음과 같은 정책적 지원이 필요

- 방산·드론 산업의 전략업종 지정 및 공장총량 우선 배정
- 인·허가 절차 간소화 및 입지·공장설립·환경규제 등에 대한 Fast-track 승인 절차 도입
- 산업단지 관리계획 개정을 통한 드론 산업 생태계 관련 기업의 산업단지 입주 허용
- 드론특별자유화구역 지정을 통한 실증 가능 구역 조성
- 사전 군협의를 통한 각종 군사시설보호를 위한 규제 완화 방안 마련

❑ 한편 신산업 유치와 함께 기존 주력 산업의 고도화를 병행할 필요

○ 첨단업종의 유치는 지역발전을 위해서 필요한 과제이나 첨단업종의 유치만으로 전체 산업 구조를 단기간에 전환하는 것은 불가능

- 특히 경기북부 접경지역은 중첩규제로 인해 입지를 위한 공간 조성, 각종 환경규제, 군사보호규제 등 각종 규제로 인해 첨단업종의 대규모 유치 및 육성이 어려운 구조
- 이를 고려하면 기존 경기 북부 지역의 경제를 책임지던 산업들의 고부가가치화를 병행하는 것이 현실적
- 또한, 기존 주력 제조업은 지역 내 중소기업과 숙련인력, 생산직·기술직 일자리와 직접 연결되어 있기 때문에 기존 주력 산업을 방치한 채 첨단산업만 유치할 경우, 지역 내 기존 기업과 노동시장이 성장 전략 및 혜택에서 소외될 가능성이 높음.
- 따라서, 경기 북부의 발전을 위해서는 첨단업종의 유치와 더불어 기존 주력 산업의 고도화를 추진하는 투 트랙이 필요

❑ 특히 경기북부 접경지역의 경우 '섬유', '인쇄', '가구' 부문의 집적이 두드러짐[11]. 먼저 섬유부문의 고도화 방안을 제시하면 다음과 같음

○ 섬유 산업의 고부가가치화를 추진하기 위해서는 단순 원단·염색·봉제 중심에서 기능성·산업용·친환경 섬유산업으로의 전환 필요

- 중국, 동남아 등 저가 생산국과의 경쟁 심화, 국내 의류 생산기반 축소, 환경규제 강화, 인력 부족 등으로 인해 기존 범용 의류용 섬유 중심의 산업구조만으로는 경쟁력을 유지하기 어려운 상황
- 따라서 경기 북부 섬유산업은 기존 의류용 원단과 봉제 중심 구조에서 벗어나 기능성 섬유, 산업용 섬유, 친환경 섬유, 스마트 텍스타일 등 고부가가치를 창출할 수 있는 분야로의 전환 검토 필요

11) 조성택 외(2025). 『경기북부 평화경제특구 단계적 발전방안』, 경기연구원.

- 기능성 섬유는 항균, 방염, 방수, 발수, 투습, 냉감, 보온, 자외선 차단 등 특정 기능을 부여한 소재로, 의료, 안전, 스포츠, 군수, 작업복, 아웃도어 등 다양한 분야에 활용 가능
- 산업용 섬유는 자동차, 건축, 의료, 환경, 국방, 안전 등 산업 현장에서 사용되는 고기능성 섬유로, 방탄·방검 소재, 고강도 보강재, 필터용 섬유, 의료용 부직포, 산업 안전용 보호장비 등이 이에 해당
- 친환경 섬유는 국제적으로 유해물질 규제, 물 사용량 절감, 탄소배출 저감, 재활용 소재 사용, 친환경 인증 등에 대응하기 위한 분야로, 이를 위해서는 친환경 원사, 재활용 섬유, 생분해성 소재, 친환경 염색·가공기술을 도입이 필수적이며, 특히 오염물질이 다량 배출되는 염색·가공 공정의 전환을 위한 폐수 저감, 저에너지 염색, 디지털 날염, 무수염색 기술 등이 필요
- 스마트 텍스타일은 섬유에 센서, 전도성 소재, 통신 모듈 등을 결합하여 착용자의 생체정보, 움직임, 온도, 습도 등을 측정하거나 반응하는 섬유제품으로, 헬스케어, 스포츠, 군수, 산업안전, 고령자 돌봄 등 분야와 연계되어 고부가가치 창출이 가능
- 경기 북부 섬유 산업의 고부가가치화를 위해 단순 장비 지원이 아니라 소재 개발부터 판로개척까지 정책지원을 하나의 패키지로 제공 필요

❍ 섬유 산업의 고부가가치화 과정에서는 업종분류, 환경규제, 화학물질 관리, 시험인증, 전자부품 결합에 따른 안전규제 등이 복합적으로 발생할 가능성 존재

- 경기 북부 섬유산업이 기능성·산업용·친환경 섬유산업으로 전환하기 위해서는 항균, 방염, 방수, 발수, 투습, 냉감, 보온, 자외선 차단 등 특정 기능을 부여한 소재 개발이 필요하나, 이러한 기능성 가공 과정에서 코팅제, 방염제, 발수제, 접착제, 염료, 가공조제 등 화학물질 사용이 증가할 것으로 예상
- 이 경우 기존의 단순 봉제·원단 제조업체가 화학물질 사용, 대기오염물질 배출, 폐수 발생, 악취, 폐기물 처리 등 환경규제 대상이 될 수 있으며, 기업 입장에서는 고부가가치 제품을 개발하려 할수록 환경 인허가와 설비투자 부담이 커지는 문제가 발생 가능
- 친환경 섬유로 전환하는 과정에서도 역설적으로 친환경 염색·가공설비, 폐수 저감 설비, 유해물질 시험분석, 글로벌 친환경 인증을 갖추어야 하므로, 중소 섬유기업 입장에서는 인증비용과 공정전환 비용이 진입장벽으로 작용할 가능성 존재
- 스마트 텍스타일의 경우, 섬유에 센서, 전도성 소재, 통신 모듈, 배터리 등을 결합하기 때문에 기존 섬유제품 제조업만으로 분류하기 어렵고, 전자부품, 정보통신기기, 의료기기, 산업안전용품 등과의 경계에서 업종코드 및 인증체계가 불명확

- 방염복, 보호복, 의료용 섬유, 산업안전용 섬유 등은 일반 섬유제품보다 높은 수준의 성능시험, 품질인증, 납품자격, 조달등록 기준을 충족해야 하는 문제가 발생할 소지 존재
- 공장설립 및 업종관리 측면에서도 기존 섬유제품 제조업체가 스마트 텍스타일, 의료·안전용 섬유, 전자부품 결합 의류로 확장할 경우 기존 공장등록 업종과 실제 사업내용 간 불일치가 발생할 가능성 존재

○ 섬유 산업의 고부가가치화를 위해서는 환경규제 완화와 더불어 공정전환 지원, 시험인증 지원, 복수 업종 인정, 수요처별 인증 패키지 지원 병행 필요

- 환경규제와 관련해서는 환경오염이 발생하지 않을 수준의 대기·수질·화학물질 정화 시설을 갖추고 지속적인 모니터링을 진행하는 것을 전제로 사업을 허용할 필요 존재
- 더불어 기업을 대상으로 방염·항균·발수·코팅 등 기능성 가공에 필요한 화학물질 사용과 배출 가능성을 사전에 진단할 수 있는 환경규제 사전컨설팅을 제공하여 제품 기획 단계에서 사용 원료, 가공공정, 배출물, 폐수 발생 여부, 방지시설 필요 여부를 검토하는 체계를 마련
- 기업 또는 섬유 산업 육성단지를 대상으로 폐수 저감, 저에너지 염색, 디지털 날염, 무수염색, 수성·저유해 가공제 전환 지원 및 공동 폐수처리·공동 시험분석·공동 인증 인프라 제공 추진
- 의료·안전·군수·산업용 섬유는 시장별 요구 인증이 다르므로 기업의 전환을 유도하기 위해 관련 인증을 받을 수 있도록 연계하여 지원
- 경기 북부 섬유기업들은 대부분 중소·영세기업으로 고가 시험장비와 인증역량을 갖추기 어렵기 때문에 경기 북부 내에 기능성 섬유, 친환경 섬유, 스마트 텍스타일을 대상으로 하는 공동 시험·인증·시제품 제작 거점을 구축·지원
- 마지막으로 사업자등록상 섬유제품 제조업이라도 스마트 안전복, 의료용 섬유, 친환경 기능성 소재를 개발하는 기업은 산업안전, 헬스케어, ESG, 국방 분야 지원사업과 연계될 수 있도록 지원사업 선정 시 단순 업종코드만을 기준으로 하기보다 실제 제품의 용도, 기능성, 수요처, 공정전환 효과를 함께 평가하는 기준 마련이 필요

❑ 가구 산업도 현재 경원권을 중심으로 집적되어 있으며 고도화 방안을 제시하면 다음과 같음

○ 가구 산업은 스마트홈 가구, 친환경 가구, 맞춤형 가구, 고령친화 가구 등으로 고도화 추진

- 스마트홈 가구는 기존 가구에 IoT 센서, 무선충전, 조명, 음성인식, 헬스케어 기능 등을 결합한 제품

- 친환경 가구는 환경 목재, 재활용 소재, 저휘발성 유기화합물 접착제, 친환경 도장 기술 등을 활용한 가구로 향후 어린이집, 학교, 병원, 공공기관, 복지시설 등 안전성 및 친환경성이 중요한 시설에 이용 가능
- 맞춤형 가구는 주거공간이 다양화되고 1인 가구, 고령가구, 재택근무 증가 등 생활양식이 변화에 따른 소비자의 선호 변화에 대응하는 가구로, 소비자의 공간과 용도에 맞게 제작되는 가구
- 고령친화 가구는 낙상 방지 침대, 높낮이 조절 가구, 안전 손잡이가 결합된 수납장, 돌봄 기능이 포함된 침실가구, 요양시설용 가구 등으로 인구 고령화에 따른 복지시설, 요양병원, 공공임대주택, 고령자 주택개조 사업 등과 연계되어 수요가 증가할 것으로 예상
- 이와 같은 고부가가치화 추진을 위해서는 가구 기업들의 3D 설계, AR 기반 공간배치 시뮬레이션, 온라인 주문 시스템, 자동 견적 시스템, CNC 가공 등 디지털 제조기술 도입과 경기도 차원의 제품 디자인, 3D 모델링, 목업 제작, 구조 안정성 시험, 유해물질 시험, 친환경 인증, 온라인 마케팅 등을 종합적으로 지원을 위한 가구 디자인·시제품 제작·시험인증 지원 거점 조성이 필요

○ 가구 산업의 고부가가치화 과정에서는 입지·공장확장, 개별입지 관리, 산업단지 입주업종 해석, 도장·접착 공정의 환경규제, 실내공기질, 전기·통신 인증, 의료기기 해당여부 등의 문제가 발생할 가능성 존재

- 경기 북부 가구산업은 포천·남양주·파주 등 기존 가구 제조 집적지를 중심으로 성장해 왔으나, 상당수 기업이 개별입지에 산재하고 있는 경우가 많아, 도로·물류 인프라 부족, 대형 차량 진출입, 소방 접근성, 분진·소음·악취 민원, 환경관리 사각지대 등의 문제가 발생할 것으로 예상
- 기존 가구기업이 단순 목재가구 생산에서 벗어나 스마트가구, 친환경 가구, 순환가구 등으로 전환하기 위해서는 조립공간, 부품창고, 도장·마감시설, 시험공간, 물류공간, 쇼룸 등이 추가로 필요할 수 있으나, 공장 증축, 창고 확장, 도장시설 확충, 물류시설 정비 과정에서 공장설립 관련 규제, 수도권 공장총량 규제, 건축·입지 규제, 환경 인허가 부담에 직면할 가능성 존재
- 산업단지 입주 및 업종관리 측면에서는 스마트가구의 업종 해석 문제가 발생할 가능성 존재. 스마트가구는 기존 가구에 IoT 센서, 무선충전, 조명, 음성인식, 헬스케어 기능 등을 결합한 제품이므로, 단순 가구 제조업이 아니라 전기장비 제조업, 전자부품 제조업, 정보통신기기 제조업 또는 소프트웨어 결합 제품으로 해석될 여지가 있으며, 이로 인해 전기장비·IoT 업종으로 분류되어 입주가 불가능한 상황 발생 가능

- 환경규제 측면에서는 가구 제조공정 중 도장, 접착, 샌딩, 건조, 표면처리 과정에서 휘발성유기화합물, 분진, 악취, 소음 등이 발생할 수 있으며, 특히 도료와 접착제를 사용하는 공정에서 대기오염 및 악취 발생 가능성이 높아 고부가가치 가구 제조를 위한 마감품질 향상 과정이 오히려 환경규제 부담을 높이는 결과를 초래 가능
- 스마트가구는 전기·전자 기능이 포함되기 때문에 KC 인증, 전자파 적합성, 전기안전, 통신모듈 관련 인증 문제가 예상되며, 고령친화·헬스케어 가구는 의료기기에 해당되는지 여부 문제가 예상[12)]

○ 스마트가구·순환가구·친환경가구·고령친화가구의 기존 가구 제조업의 고도화 범주 인정과, 입지·환경·인증·조달 규제 합리화를 위한 패키지형 지원체계를 마련 필요

- 산업단지 및 공장등록 관리기준에서 스마트가구를 전기장비·IoT 업종으로 별도 분리하지 않고 가구 제조업의 고도화 범주로 명시하며, IoT 모듈 조립, 무선충전 장치 부착, 센서 연동, 앱 기반 제어, 설치·유지보수는 부대활동 또는 부업종으로 인정
- 스마트가구·순환가구·친환경 설비 확장에 대해서는 전략업종 또는 전통산업 고도화 투자로 간주하여 인허가 검토 절차를 간소화하며, 특히 저VOC 도장설비, 집진시설, 친환경 접착공정, 스마트가구 조립공간, 시험·검사공간, 재제조 공간 등 환경개선과 고부가가치화를 위한 시설투자일 경우에는 일반 증축과 구분하여 fast-track 적용을 검토
- 전기·통신 기능을 가진 스마트가구 개발을 위해 기업이 제품개발 초기부터 KC, 전파, 전기안전, 배터리, 통신모듈 인증 여부를 확인할 수 있도록 스마트가구 인증지원센터 또는 사전인증 컨설팅 체계 구축
- 고령친화·헬스케어 가구가 의료기기에 해당하는지에 대해 제품기획 단계에서 사전 분류 또는 사전상담을 받을 수 있는 체계 마련
- 중소·영세기업 중심인 가구산업 특성을 고려하여 저VOC 도료 전환, 친환경 접착제 사용, 마감공정 개선에 대한 보조금 또는 설비투자 지원제도 마련
- 가구 특화 성장관리구역 지정을 통해 도로, 물류, 소방, 환경, 주차, 공동하역, 방음·집진 등 기반시설을 체계적으로 정비하고, 산재한 공장의 개별 민원을 줄이면서 기업의 지속적인 영업과 단계적 고도화를 지원

❑ 인쇄 산업 또한 단순 인쇄물 생산에서 디지털 프린팅, 친환경 패키징, 스마트 라벨, 보안 인쇄, 주문형 인쇄 등으로의 전환 필요

12) 요양시설, 병원, 복지시설, 공공임대주택 등에 공급되는 고령친화 가구는 안전성, 내구성, 사용성, 위생성, 응급상황 대응 기능 등이 중요하므로, 일반 가구보다 높은 수준의 제품 검증과 실증이 필요할 가능성이 존재함.

❍ 디지털 프린팅은 기존의 대량 오프셋 인쇄와 달리, 인쇄판을 만들지 않고 PDF·이미지·디자인 파일을 바로 출력하는 방식으로 산업용 고성능 프린터로 포장지, 라벨, 책자, 스티커, 판촉물 등을 바로 생산하는 것을 의미

- 동일한 디자인을 대량으로 인쇄할 때 유리한 기존 인쇄와 달리 디지털 프린팅은 제품 종류가 많고, 수량은 적고, 디자인 변경이 잦은 경우에 이점이 존재
- 친환경 패키징은 재활용이 쉽고, 유해물질이 적고, 플라스틱 사용을 줄인 포장재를 인쇄·가공하는 것으로 친환경 소재·잉크를 이용한 인쇄 방식을 의미
- 스마트 라벨은 QR코드, NFC, RFID, 고유 일련번호 등을 라벨과 패키지에 결합하여 제품 정보 제공, 정품 인증, 유통이력 관리, 소비자 마케팅을 가능하게 하는 인쇄 분야로 경기 북부의 식품, 화장품, 바이오, 의약외품, 농산물 기업을 대상으로 제품별 고유 QR 라벨, 정품 인증 스티커, 유통이력 표시 라벨, 물류관리용 RFID 라벨 등을 생산 및 제공 가능
- 보안 인쇄는 위조·변조 방지를 목적으로 특수 잉크, 홀로그램, 미세문자, 개별 일련번호, 봉인 라벨, QR 기반 정품 인증 등을 적용하는 인쇄 분야로 공공기관의 증명서·수료증, 기업의 품질보증서, 고가 소비재의 정품 인증 라벨, 지역화폐·상품권, 출입증 등으로 사업영역을 확장 가능
- 주문형 인쇄는 사전 대량생산이 아니라 실제 수요 발생 이후 필요한 수량만 생산하는 방식으로, 출판, 교육, 공공자료, 전시도록, 개인화 상품, 소량 패키징 분야에 적합한 방식

❍ 인쇄 산업의 전환 과정에서는 입지·공장확장, 산업단지 입주업종 해석, VOCs 배출, 화학물질 취급, 식품·의약품 포장 기준, 의료기기 해당 여부, 전파인증 등의 문제가 예상

- 기존 인쇄기업이 전도성 잉크, 기능성 코팅, RFID·NFC 태그, 위변조 방지소재, 스마트 패키징 설비 등을 추가하려 할 경우, 기존 공장등록 업종과 실제 사업내용 간의 불일치 발생 가능
- 특히 기존 인쇄공장이 기능성 인쇄 또는 인쇄전자 설비를 추가하는 경우, 단순 설비 증설이 아니라 전자부품 제조, 화학소재 가공, 포장재 제조, 정보통신 기능 결합 등으로 해석될 여지가 있으며, 이로 인해 업종변경, 공장 증설, 입지 적합성 검토 부담이 발생하며, 산업단지 입주 및 업종관리 측면에서도 동일한 문제가 발생
- 지원사업 대상 여부 검토에서도 기존 인쇄업으로 볼 것인지 전자부품 제조업으로 볼 것인지가 불명확해질 수 있으며, 이에 따라 관련 지원사업 대상에서 제외될 가능성이 존재

- 환경규제 측면에서는 유기용제, 잉크, 세척제, 코팅제, 접착제 사용에 따른 VOCs 배출 문제가 핵심 쟁점이 될 것으로 예상되며, 특히 친환경 패키징이나 고급 패키징, 보안인쇄, 기능성 코팅 분야로 전환하는 과정에서 코팅·건조·접착·라미네이팅 공정이 추가될 경우, 기존 단순 인쇄보다 대기배출, 악취, 폐기물 관리 부담이 증가
- 식품·의약품 포장재를 위한 스마트패키징 분야로의 전환 시, 소비자 안전, 제품 추적성, 표시사항 정확성, 포장재 위생성이 확보를 위해 품질관리와 검수체계 구축이 필요하며, 이를 위한 지원 정책이 필요
- RFID·NFC 기반 스마트라벨은 제품 정보 제공, 정품인증, 물류관리, 유통이력 추적 등에 활용될 수 있으나, 무선통신 기능이 포함되는 경우 전파인증, 표준모듈 사용, 주파수 적합성, 데이터 연동 기준 검토가 필요
- 보안인쇄 및 위변조 방지 라벨의 경우, QR 기반 정품인증, 홀로그램, 미세문자, 개별 일련번호, 봉인 라벨 등을 적용할 수 있으나, 원본 데이터 관리, 불량품 폐기, 고유번호 중복 방지, 납품이력 관리, 보안소재 관리 등 일반 인쇄보다 높은 수준의 내부통제가 요구

❍ 인쇄 산업의 전환을 촉진하기 위해 인쇄산업의 고도화 영역 지정 및 입지·환경·화학물질·인증·표시기준·실증 규제를 합리화하는 패키지형 지원체계를 마련

- 기능성 인쇄는 기존 인쇄업과 전자부품 제조업의 경계에 위치하므로, 이를 별도의 전자부품 업종으로만 해석하기보다 기능성 인쇄·인쇄전자 업종군을 신설하거나 정책적 보조분류로 인정
- 기존 인쇄기업이 인쇄전자, 스마트패키징, 기능성 라벨, 보안인쇄 설비를 추가하는 경우 이를 단순 업종변경 및 공장증설이 아닌 고부가가치화 투자로 인정
- 기능성 인쇄·인쇄전자·스마트패키징 설비 도입이 기존 사업장의 환경부하를 과도하게 증가시키지 않고, 지역 인쇄산업의 고도화와 첨단화에 기여하는 경우에는 fast-track 적용
- 유기용제와 잉크 사용에 따른 대기배출 규제에 대응하기 위한 공동 VOCs 처리시설 구축 지원 및 저VOC 잉크, 수성잉크, 식물성 잉크, 무용제 접착제, 친환경 세척제 전환, 공정 테스트, 품질검증, 발주처 인증 대응에 대한 지원 정책 추진
- 식품·의약품 포장, 화장품 패키징, 의약외품 라벨 등으로 확장하려는 기업에 대해서는 제품별 표시사항, 포장재 접촉재 안전성, 위변조 방지 기준, 제조번호·유통기한 표시, QR 정보 연결, 회수·추적 기능, 데이터 관리체계 등에 대한 스마트패키징 사전컨설팅 제공
- 보안인쇄 및 위변조 방지 라벨 분야는 원본파일, 고유번호, 보안소재, 불량품, 폐기물 관리가 중요하므로, 해당 분야로 전환을 추진하는 기업 대상으로 보안인쇄 내부통제 기준 마련에 대한 컨설팅 제공

- RFID·NFC 스마트라벨 분야는 전파인증과 통신모듈 적합성 검토가 필요하므로, 중소인쇄기업 대상 인증 바우처와 표준모듈 보급을 지원

❑ **3개 업종 모두 첨단 업종 또는 기술과의 결합을 통한 고부가가치화 추진 시, 업종 분류와 관련한 행정제도로 인해 문제가 발생할 소지 존재**

❍ 예를 들어 스마트섬유는 섬유이지만 전자부품으로도 볼 수 있으며, 생체신호를 측정하게 되면 의료기기 성격도 보유

- 인쇄전자는 인쇄업과 전자부품 제조업의 결합이며, 스마트가구는 가구와 전기장비·IoT 기기·헬스케어 제품 간 결합, 고령친화가구는 가구와 의료기기의 결합 등 다양한 업종이 융합된 형태
- 이로 인해 ① 공장등록 업종과 생산 제품이 일치하지 않게 되어 기존 등록 업종으로 신규 제품을 생산 가능한지 여부가 불명확할 수 있으며, ② 산업단지 관리기본계획상 입주대상 업종에서 제외될 수 있고, ③ 기존 제조업과 첨단산업의 지원제도 체제하에서 지원 대상에서 배제될 가능성도 존재하며, ④ 다양한 업종의 융합으로 인해 인·허가 과정이 중첩되어 적용될 소지가 존재
- 또한 판로 확보를 위해 디지털 쇼룸·온라인 마케팅 플랫폼 등 서비스업을 병행하는 경우, 제조 산단에서 서비스업을 영위할 수 있는지 등에 대한 문제가 발생

❍ 이와 관련된 문제를 해결하기 위해 (가칭) 접경지역 전략융합업종을 신설·지정하여 산업단지 관리기본계획, 특구계획, 지원사업 공고 등에 명시

- 기존 전통 제조업 중심 지원 대상을 전략융합업종으로 확대하여, 기존 기업들이 첨단업종·기술과의 융합을 통한 고부가가치 방안 추진 시 불이익을 받지 않도록 설계
- 이를 통해서 지원사업 설계, 특화지구 지정, 입주기업 모집, 공동장비 구축 등 편의를 제공할 수 있는 장점은 있으나, 전략융합업종 지정이 한국표준산업분류 및 국세청 업종코드를 대체하는 것은 아니므로 상기 장점 외의 세제·환경 등 분야에서는 인정되지 않을 가능성이 존재

❍ 융합 업종을 추진하는 기업의 규제 불확실성을 줄이기 위한 통합 심의(One-Stop) 판정제 도입 검토 필요

- 서로 다른 업종·기술을 융합해서 사업을 추진하는 경우, '업종 판단-입지 판단-공장등록-환경·건축 인허가-지원사업 적용' 등 과정에서 해당 사업이 추진 가능한지, 지원 대상이 맞는지 등에 대해 서로 다르게 판정될 가능성이 존재
- 현재 공장설립 승인 제도에는 관련 인허가를 함께 처리하는 의제 장치가 마련되어 있으나, 이것이 기업의 주업종·부업종 판단, 산업단지 입주 가능성, 지원사업 대상

여부, 융합활동 인정 여부까지 자동으로 일원화되지는 않으며, 이는 기업 입장에서 고부가가치화에 대한 불확실성을 높여 사업 전환 동력을 저해하는 가장 큰 요인으로 작용할 소지가 높음

- 이를 방지하기 위해 기업이 사업계획서, 공정도, 장비목록, 원재료, 예상 배출물, 면적, 물류계획을 제출하면 지자체가 입지·건축·환경·공장등록·소방 판단을 한 번에 검토해 사업 가능 여부를 사전 판정해 주는 통합 심의·판정제가 필요
- 통합 심의·판정제 도입 시 기업이 투자 전에 자신의 사업모델이 어떤 업종으로 인정되는지, 공장등록 또는 업종변경이 필요한지, 후보 입지에서 사업이 가능한지, 환경·건축·소방 인허가가 필요한지, 어떤 지원사업에 신청할 수 있는지를 한 번에 확인할 수 있게 되어 기업의 불확실성을 줄이는 데 기여 가능
- 이를 위해서는 ① 기업의 주업종 별 융합 업종·기술 인정 목록 작성, ② 입지 판단-공장등록-환경·건축 인허가-지원사업 적용 등에 대한 관계기관·부서 동시 검토 체계 마련, ③ 경기 북부 지역에서의 통합심의·판정결과 구속력 부여를 위한 제도 마련 등이 필요할 것으로 예상

○ 첨단 업종·기술과의 융합을 추진하는 기업 중 환경오염 위험 및 주민피해 가능성이 낮은 업종·공정을 분류하여 도심에서의 제조 허용 추진

- 도심 지역에서의 제조를 허용하게 되면, 기업 입장에서는 시장 접근성, 인력 확보, 제품개발 속도, 브랜드 경쟁력, 수익성 등 측면에서 이점을 가질 수 있으며, 인쇄·섬유·가구처럼 소비자 취향, 디자인, 소량 주문, 빠른 납기가 중요한 산업에서는 도심 입지의 장점이 존재
- 특히, 도심에서 단순 제조만 영위하는 것이 아니라 쇼룸 등과 같이 소비자가 제품을 직접 확인할 수 있는 공간을 영위하면 단순 납품업체에서 소비자 직접판매 기업으로 전환하는 데 기여 가능
- 다만, 같은 섬유·가구·인쇄 업종이라도 공정에 따라 도심 입지 적합성에 큰 차이가 존재하므로, 도심 제조 허용 대상은 소규모, 저오염, 저소음, 저물류, 고부가가치, 소비자 맞춤형 공정으로 한정하는 것이 바람직
- 보다 구체적으로는 ① 대규모 야적·물류를 수반하지 않고, ② 대기·수질·소음·진동 관련 배출시설 허가·신고 대상이 아니며, ③ 유해화학물질, 유기용제, 대량 분진, 악취 발생 공정을 포함하지 않아야 하고, ④ 소비자 접점, 디자인, 샘플 제작, 시제품, 소량 맞춤생산 기능이 중심이어야 하며, ⑤ 주거지와 인접한 경우 운영시간, 방음, 집진, 환기, 물류 동선 기준을 적용하는 등의 허용 기준을 마련하여 이를 충족하는 업종·공정에 대해서만 도심 제조를 허용하는 것이 필요함

3) 규제특례와 제도혁신을 통한 실행력 강화

(1) 접경지역법을 중심으로 한 단계적 법제화 구조

❑ **국제평화도시 법제화는 단일 특별법을 즉시 제정하는 방식보다 현행 법제 보완, 접경지역법 전부개정, 장기 독자 특별법 제정을 결합하는 단계적 접근이 타당함**

○ 국제평화도시는 접경지역의 공간적 특수성, 평화경제의 정책 명분, 국제개방형 정주·투자 기능, 주민상생과 생태보전을 함께 다루어야 하므로 단일 법률의 일부 조항 보완만으로는 충분하지 않음

○ 접경지역법은 국제평화도시의 공간적·정책적 출발점이 될 수 있으나, 수도권정비계획법, 군사기지 및 군사시설 보호법 등 핵심 규제 예외와 국제정주·투자 특례를 담기 위해서는 전부개정 수준의 체계 전환이 필요함

○ 평화경제특구법은 경제협력형 특구 조성의 실행수단으로 활용하되, 산업단지와 관광 목적 특별구역 중심의 특구법 성격이 강하므로 국제평화도시 전체의 기본법제로 보기는 어려움

❑ **장기적으로는 기존 법률의 단편적 개정만으로 수도권·군사 이중 규제를 돌파하기 어렵기 때문에, 「한반도 국제평화도시 조성 및 초국경협력에 관한 특별법」과 같은 독자 특별법을 최종 입법 목표로 설정할 필요가 있음**

[표 3-3] 접경지역법 개정과 평화경제특구법 개정의 역할 분담

구분	접경지역법 중심 개정	평화경제특구법 중심 개정	정책적 시사점
법제 성격	접경지역 지원법을 국제평화도시 조성법으로 확장	남북경제협력 중심의 특구법	기본 골격은 접경지역법, 경제 기능은 평화경제 특구법 보완
공간 스케일	접경지역 전체 또는 광역 특화구역 중심	북한 인접지역 내 특정 산업·관광 구역 중심	국제도시 조성에는 면 단위 접근 필요
강점	공간·정주·생태·주민지원·국제협력 포괄 가능	기존 특구체계 활용, 인·허가 의제, 개발사업 구조	중장기 핵심은 접경지역법 전부개정
한계	수도권·군사·환경 규제와 직접 충돌	정주·교육·의료·국제기구 유치 기능 부족	단계별·조건부 특례로 조정 필요
입법 난도	높음	상대적으로 낮음	단기 일부개정, 중기 전부개정, 장기 독자 특별법

자료: 「접경지역 지원 특별법」, 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 및 조성택 외(2025)를 바탕으로 작성.

(2) 단기 방안: 일부개정과 예비 플랫폼 구축

❑ 단기 국면은 남북관계가 경색되어 있거나 불확실성이 지속되는 상황에서도 남측 접경지역 내부에서 추진 가능한 제도정비와 예비사업을 착수하는 단계임

○ 이 시기에는 독자 특별법 제정이나 남북공동사업을 기다리기보다, 현행 법률의 일부개정을 통해 국제평화도시의 제도적 실험공간을 마련하는 것이 중요함

○ 접경지역법 제1조 목적에는 국제평화도시 조성, 국제협력 거점 육성, 접경지역 정주·투자 기반 확충, 평화·생태·문화·산업 복합거점 조성 문구를 추가함

○ 제2조 정의에는 “국제평화도시구역”, “예비구역”, “국제평화도시 조성사업”, “GPCC”, “주민상생사업”, “생태보전계획”을 신설함

○ 제3조 다른 법률과의 관계에는 접경특화발전지구 또는 국제평화도시 예비구역 내 국가전략사업에 한해 관계부처 협의, 국방부 협의, 환경검토, 주민상생계획을 전제로 입지·개발·정주·투자 관련 특례를 적용할 수 있는 근거를 둠

○ 평화경제특구법은 단기적으로 국제평화도시 예비 플랫폼의 경제적 보완수단으로 활용함

○ 예비특구 제도, 후보지 평가기준, 중앙-지방 공동신청 절차, 시·군 참여형 거버넌스, 기금 연계 근거, 입주기업 인센티브, 투자보호 장치를 보강할 필요가 있음(조성택 외, 2025)[13]

○ 단기 단계의 핵심은 “법률적 선언”보다 “예비구역-예비계획-GPCC-규제지도-주민상생”을 연결하는 실행패키지로 설정함

○ 이 패키지는 남측 단독으로 추진 가능하며 향후 남북협력 전환 시 공동조사와 공동관리로 확장할 수 있음

(3) 중기 방안: 접경지역법 전부개정과 남측 자립형 국제평화도시구역 조성

❑ 중기 국면은 남북협력의 진전 여부와 관계없이, 분단과 안보규제로 장기간 제약되어 온 접경지역의 지역발전 동력을 제도적으로 확보해야 하는 단계임

13) 법제처 국가법령정보센터, 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」[시행 2023.12.14.] 제4조부터 제12조까지.

○ 중기 전부개정의 정책효과는 남북공동사업 이전에도 발생함. 즉 생활SOC, 광역교통, 정주환경, 국제교육·연구, 생태관광, 접경 농업·바이오 실증은 모두 남측 접경지역의 현재 발전과 직결됨

○ 법률의 성격은 남측 접경지역의 지속가능발전법으로 설정하고, 남북협력은 법률의 성립조건이 아니라 관계 개선 시 공동조사, 공동관리, 통관·검역, 수자원, 재난·보건, 생태협력으로 확장되는 장래 기능으로 규정함

❑ **전부개정안은 목적, 정의, 계획, 구역, 전담기관, 특례, 재정, 주민상생, 생태보전, 안보·제재준수 조항을 하나의 패키지로 구성해야 함**

○ 국제평화도시구역 내 규제특례는 전면적·일괄적 특례가 아니라 사업별 심사, 안보등급, 환경보전계획, 주민상생계획, 개발이익 환원계획을 전제로 한 조건부 특례로 설계해야 함

○ 정주·투자 특례는 외국인 투자기업과 국내기업의 연구·실증·제조 활동을 지원하는 산업 특례, 외국교육기관·국제공동캠퍼스·국제보건협력센터·MICE·문화관광 기능을 지원하는 정주 특례, 장기체류·가족동반·전문인력 유치 특례를 포함할 수 있음

○ 의료 특례는 정치적 논쟁을 고려하여 영리병원 허용을 전면에 두기보다 국제진료센터, 국제보건협력센터, 원격보건협력시설, 외국의료기관 협력모델부터 설계하는 것이 현실적임

○ GPCC는 중기 단계에서 법정 실행기관으로 설계하되, 중앙정부 단독 공기업이 아니라 중앙-지방 협력형 특수법인 또는 지방공사형 법정기관으로 구성함

(4) 장기 방안: 독자 특별법과 초국경 협력의 제도화

❑ **장기 국면은 남북 교류가 제도화되고 국제사회 제재환경이 완화되며 초국경 협력을 제도적으로 관리할 필요가 커지는 시기임**

○ 장기 특별법은 현 단계에서 구체 조문을 전면화하기보다, 관계 개선과 제재환경 완화 시 검토할 확장입법으로 위치시킴

○ 장기 입법의 핵심은 3통, 조건부 3무, 남북공동관리, 국제개발금융, 국제보증, 공동출입관리, 전자 출입·통관·검역(e-CIQ) 등을 포괄하는 제도적 안정성 확보임

❍ 이때 남북공동관리 체계는 DMZ·한강하구·임진강·서해 연안의 생태·수자원·재난·검역·관광안전 분야에서 시작하여 교통·물류·산업협력으로 확장하는 것이 적절함(이정훈 외, 2020; 이성우 외, 2021; 이정훈 외, 2022; 조성택 외, 2024)

❍ 장기 실행사업은 공동출입관리센터, e-CIQ 스마트 통관시스템, 공동검역·통관 플랫폼, 국제개발금융 기반 인프라, 평화·생태 MICE 복합지구, 국제기구 사무소, 남북공동 산업·연구단지, 공동수자원·재난관리센터 등으로 확장할 수 있음

[표 3-4] 단계별 법제화 로드맵

단계	입법 방식	주요 내용	정책 포지션
단기	접경지역법·평화경제특구법 일부개정	예비구역, 후보지 평가, GPCC 설치 근거, 규제개선 협의체, 주민참여, 평화경제특구 보완	남측 접경지역에서 즉시 가능한 제도정비와 예비사업
중기	접경지역법 전부개정	국제평화도시구역, 기본계획·권역별 실행계획, 정주·투자 특례, GPCC 법정기관화, 주민상생·생태보전 의무화	남측 자립형 국제평화도시 조성
장기	독자 특별법 제정	3통, 조건부 3무, 남북공동관리, e-CIQ, 국제보증, 개발금융, 초국경 거버넌스	관계 개선과 제재환경 변화 시 작동하는 확장입법

자료: 접경지역 관련 법령, 이정훈 외(2020), 이성우 외(2021), 조성택 외(2024; 2025)를 바탕으로 필자 작성.

(5) 법률 조문 구성과 핵심 조문 예시

❑ **국제평화도시 법제화는 목적, 정의, 계획, 구역, 전담기관, 특례, 재정, 주민상생, 생태보전, 안보·제재준수, 국제협력 조항을 중심으로 구성할 수 있음**

[표 3-5] 주요 조문별 개정·신설 방향

대상 법률	조문·영역	개정·제정 방향	유의점
접경지역법	목적	접경지역 지속가능발전, 국제평화도시 조성, 정주·투자 기반, 국제협력 거점 조성 명시	남북협력에 국한하지 않고 남측 접경지역의 지속가능한 발전을 포괄하는 종합 법제로 설계
접경지역법	정의	국제평화도시구역, 예비구역, 국가전략사업, GPCC, 주민상생사업, 생태보전계획 정의 신설	후속 특례와 계획체계의 기준 명확화
접경지역법	계획	기본계획, 권역별 실행계획, 구역별 개발계획, 생태보전계획, 주민상생계획 도입	경의·경기만 서부권, 경원·중부권 등 권역별 전략 반영
접경지역법	위원회	국무총리 소속 국제평화도시위원회 설치, 기본계획 심의, 부처 이견 조정, 규제특례 승인, 국제협력, 안보·제재 준수 기준 심의	관계부처 협의의 실효성 확보
접경지역법	전담기관	GPCC 설립 또는 지정, 사업범위, 재원, 통합심의, 주민상생 기능 규정	단순 자문기구가 아닌 법정 실행기관으로 설계
접경지역법	특례	입지·개발·정주·투자 특례, 원스톱 인·허가, 조세·부담금 감면	전면 배제보다 구역·사업·단계별 조건부 특례
접경지역법	주민상생·생태보전	개발이익 환원, 원주민 재정착, 주민 우선고용, 생태보전계획, 복원 의무	지역 수용성과 환경성을 법정화
평화경제 특구법	지원·세제·기금	예비특구, 실질적 조세감면, 투자보호, 기금 연계, 개발사업 절차 보완	국제평화도시의 경제 실행수단으로 활용
장기 독자 특별법	초국경 특례	3통, 조건부 3무, 남북공동관리, 국제개발금융, 국제보증, 공동출입관리, e-CIQ 통합	남북 교류 제도화와 제재환경 완화 이후 추진

자료: 접경지역법, 평화경제특구법, 경제자유구역법, 제주특별법을 바탕으로 작성.

❑ 핵심 조문을 예시하면 다음과 같이 나타낼 수 있음

○ 제○조(국제평화도시위원회의 설치) 국제평화도시 조성에 관한 주요 정책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 국제평화도시위원회를 둔다.

- 위원회는 기본계획 심의, 구역 지정·해제, 부처 간 이견 조정, 규제특례 승인, 안보·제재준수 기준, 주민상생 및 생태보전 기준, 남북협력 전환사업, 국제기구·개발금융 협력에 관한 사항을 심의·조정한다.

○ 제○조(GPCC의 설치) 국제평화도시 조성사업의 효율적 추진을 위하여 경기평화도시개발공사(영문명: Gyeonggi Peace City Corporation, 이하 "GPCC"라 한다)를 설립할 수 있다.

- GPCC는 법인으로 하며, 국가·경기도·관계 시·군은 GPCC의 설립 및 운영에 필요한 출자 또는 출연을 할 수 있다. GPCC는 국제평화도시 기본계획 지원, 개발사업 시행, 기반시설 조성, 국내외 투자유치, 국제기구 유치, 주민상생, 남북공동조사 실무지원, 안보·제재준수 심사 지원 업무를 수행한다.

○ 제○조(조건부 특례) 예비구역 또는 국제평화도시구역 내 국가전략사업에 대해서는 안보심사, 환경검토, 주민상생계획, 관계부처 협의를 거쳐 입지·개발·정주·투자 관련 특례를 적용할 수 있다.

○ 제○조(안보·제재준수 심사) 국제평화도시 조성사업은 국가안전보장, 군사작전, 전략물자 관리, 국제연합 안전보장이사회 결의 및 국내 대북제재 관련 법령을 준수하여야 하며, 위원회는 사업별 안보·제재준수 심사체계를 운영한다.

○ 제○조(주민상생 및 개발이익 환원) 사업시행자는 주민상생계획을 수립하여야 하며, 원주민 재정착, 주민 우선고용, 생활SOC 확충, 개발이익 환원, 환경피해 방지 및 주민참여 절차를 보장하여야 한다.

○ 제○조(평화도시협력기금) 국제평화도시 조성사업, 주민상생사업, 생태보전, 국제협력, 남북공동조사 및 접경협력 기반 조성에 필요한 재원을 확보하기 위하여 평화도시협력기금을 설치할 수 있다.

(6) 입법 추진 절차와 이해관계자 대응 전략

❑ **입법전략의 핵심은 전면 규제 철폐가 아니라 "구역·사업·단계별 규제특례, 안보·제재준수 심사, 주민상생, 생태보전, 국제보증"의 결합임**

○ 국회와 중앙정부에는 접경지역 낙후 보상보다 국가전략 거점 조성의 논리를 제시해야 함

○ 국방부에는 군사안보를 약화하는 것이 아니라 심사와 관리체계를 법정화하는 방안임을 설득해야 함

○ 수도권 규제와 관련해서는 수도권 전체 과밀 촉진이 아니라 군사·접경 규제로 장기 저발전된 북부 접경권의 제한적·조건부 특례라는 점을 분명히 해야 함

○ 주민에게는 개발이익 환원, 원주민 재정착, 우선고용, 생활 SOC 개선, 환경피해 방지 장치를 조문상 권리로 제시해야 함

○ 입법안 설명자료에는 "국제평화도시는 안보 예외를 무력화하는 특례법이 아니라 안보심사와 제재준수 절차를 법정화하여 예측가능성을 높이는 법"이라는 메시지를 명확히 제시해야 함

4) 접경지역 초광역협력 모델 구축

(1) 접경지역협의체 조성의 필요성

❑ **접경지역의 평화경제 실현은 개별 시·군 또는 단일 광역지자체의 사업 추진만으로 달성하기 어려운 측면이 존재**

○ 접경지역의 정책 과제로서 DMZ, 한강하구, 군사시설보호구역, 수도권 규제, 남북교류협력, 광역교통망 등을 다루고 있음

○ 이는 행정구역을 넘어서는 초광역적 특성이 있는 의제들이기 때문에 현행법에 근거한 제도적 협력체계를 통해 이러한 정책의제에 대응하는 것이 합리적임

○ 특히 접경지역은 일반 낙후지역과 달리 수도권 규제, 군사규제, 개발제한, 환경규제 등 중첩규제하에 있으며 남북관계 변동성도 지역성장의 불확실성을 크게 하고 있음

○ 광역적 연계가 있는 사업들의 경우 개별 지자체 단위에서 대응하는 데 행정권한 제약, 정부사업 우선순위 배제 등 구조적 한계가 있음

❑ **지역 간 공동대응을 통해 사업 간 연계성을 높이고 규모의 경제를 확보할 필요**

○ 예를 들어 DMZ 관광, 평화경제특구, 접경지역 산업단지, 광역교통망, 군 유휴지 활용은 서로 연결될 때 효과가 커짐

○ 그러나 개별 지자체가 독자적으로 사업을 추진하면 유사사업 중복, 관광루트 단절, 산업기능 분산, 기반시설 투자 비효율이 발생할 수 있음

○ 지역 간 공동대응은 이러한 문제를 해소하고 권역별 기능분담과 공동 브랜드화를 통해 사업의 집적효과를 높일 수 있음

❑ 그동안 경기도의 남북교류협력은 지자체 특성상 법률 및 제도적 제약으로 인해 공동 대응력이 부족하였음

○ 남북교류협력의 지자체 영향력을 강화시키기 위해서는 개별 지자체 단위보다 접경지역 전체가 공동으로 남북관계 변화에 즉각 대응해야 함

○ 남북교류협력의 공동 플랫폼을 통해 남북교류 재개 시에도 지자체 차원의 협력 창구로서 기능할 수 있음

○ 공동 플랫폼 구축은 정부 남북협력기금 사용, 평화경제특구 제도적 보완, 관광거점구축 사업을 체계적으로 연계할 수 있음

❑ 개별 지자체의 요구는 중앙정부의 정책 우선순위에서 배제될 수 있으며 특히 경기도의 경우 수도권에 위치하여 소외될 가능성 존재

○ 접경지역의 시·군은 인구 기반과 재정 여력이 충분하지 않아, 중앙정부 공모사업이나 국비 확보 과정에서 대도시권 및 비수도권 주요 성장거점에 비해 경쟁력이 제한될 수 있음

○ 특히 경기북부는 행정적으로 수도권에 속한다는 이유로 각종 지역균형발전 및 지방육성정책의 지원 대상에서 제외되는 경우가 많지만, 실제로는 분단 상황과 군사규제로 인해 산업·교통·정주 기반이 취약한 구조적 제약을 안고 있음

○ 따라서 접경지역의 규제 개선과 특례 도입을 정당화하기 위해서는 그동안 감내해 온 국가적·안보적 부담을 정책적으로 어떻게 평가하고 보상할 것인지에 대한 논리 정립이 필요함. 이러한 논리를 보다 넓은 정책 의제로 확장하기 위해서는 개별 시·군 차원을 넘어선 초광역 연계 전략이 뒷받침되어야 함

○ 따라서 접경지역 시군단위들이 공동으로 대응할 수 있는 수단을 마련해야 하며 현행법에 근거하여 초광역 협의체 구성이 필요

- 초광역 협의체는 시·군 간 단순한 의견 조율 기구를 넘어, 제도 개선, 규제 합리화, 재정 지원, 규제 특례 등을 공동으로 발굴·건의하는 정책 플랫폼으로 기능할 수 있음
- 개별 지방자치단체가 각각 규제 완화나 국비사업 지원을 요구할 경우 지역 차원의 민원으로 인식될 가능성이 크지만 경기·강원·인천 접경지역이 이를 공동 의제로 제기할 경우 국가안보를 위해 희생해 온 지역에 대한 보상, 균형발전, 남북평화 기반 조성이라는 국가적 정책과제로 확장할 수 있음

(2) 접경지역 초광역 협의체 단계별 방안: 접경지역 국제평화도시 행정협의회(가칭)

❑ **초광역 협력을 위한 첫 번째 단계는 「지방자치법」에 근거한 행정협의회 구성**

❍ 경기·강원·인천 및 접경 시·군이 공동 의제를 정리하고 협의회 명칭, 참여기관, 목적, 사무범위, 운영방식 검토

❍ 이때 협의회의 명칭을 "접경지역 국제평화도시 행정협의회(가칭)"으로 설정하여 목적, 구성, 기능 등을 포함한 협의회 규약을 확정

❑ **이때 행정협의회의 다양한 형태를 검토하고 공동사무범위, 사무위탁 방안, 최종 지향점을 설정해야 함**

❍ 초광역협력 단계는 1단계 초광역권설정 2단계 행정협의회 구성 및 공동사무국 설치, 3단계로 지자체조합 구성, 마지막으로 특별지방자치단체(4단계, 초광역 상설 행정기구) 형성임

❍ 이때 권역별로 기초지자체 간 행정협의회, 광역-기초 혼합형 행정협의회, 시·도 간 행정협의회 다양한 형태 검토 필요

- 접경지역은 인천광역시(강화, 옹진), 경기도(김포, 파주, 연천, 고양, 양주, 동두천, 포천, 가평), 강원특별자치도(철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 춘천)임
- ①"접경지역전체"가 모두 참여하는 방안과 ②"강화, 김포, 파주, 고양(서북권)"/"포천, 연천, 철원(경원권)" 등 일부 권역별로 구성하는 방향 등 검토 필요

[표 3-6] 권역별 공통의제

권역구분	예 시	공통의제
서부 접경·한강하구권	파주, 김포, 고양, 인천 강화·옹진 또는 인천시	한강하구, 경의축, 평화관광, 물류·MICE, 평화경제특구
중부 접경·DMZ권	포천, 연천, 동두천, 철원	DMZ 생태·평화관광, 군사규제, 군 유휴지, 경원축, 농업·에너지·방산
광역 총괄권	경기, 인천, 강원 + 관련 시·군	규제특례, 국비확보, 중앙정부 공동건의, 평화경제 종합계획

❑ **실무협의회 구성과 공동사무발굴 및 사무위탁(접경지역개발센터(가칭)의 범위, 역할과 기능을 확정해야 함**

○ 예를 들어 평화경제특구(권역별 산업 기능 설정, 공동투자유치 등), 시군별 개발사업(DMZ생태관광, 방산, MRO 등 광역 전략산업 연계) 등에 대한 공동사무발굴 가능

○ 또한 그동안 개별 지자체별로 추진되었던 남북협력의 공동대응(인도적 지원, 경협구상, 사회문화 교류 등)과 규제특례(수정법, 환경규제, 수도권역차별, 반환공여지 및 군유휴지 등) 발굴 및 제안도 공동으로 추진가능

○ 한편, 초광역 협력이 장기적이고 상설적인 행정수요로 발전하면 특별지방자치단체를 검토할 수 있음

❑ **접경지역 초광역협력에서 의제조정, 갈등완화, 중앙정부와의 채널 등을 포함한 경기도의 역할 강화 필요**

○ 경기도는 접경지역 시·군이 개별적으로 움직이지 않도록 협의의 장을 마련할 수 있음

- 예를 들어 시장·군수 간담회, 실무부서 회의, 공동선언문 작성, 협의회 규약안 마련 등을 주도하거나 지원할 수 있음

○ 이때 경기도는 협의회 명칭, 목적, 참여 지자체, 공동사무, 분담금, 의사결정 방식, 사무국 설치 여부 등을 담은 표준 규약안을 제시

○ 접경지역 평화경제실현이라는 목표가 있으며 그 목표하에서 권역별 역할과 기능이 구분됨

- 파주는 남북 첨단산업 협력 김포는 한강하구 평화적 이용, 연천은 DMZ·농업·생태, 고양은 바이오메디컬, 문화 등과 같이 지역별 특성에 적합한 추진사업에 차이가 있음

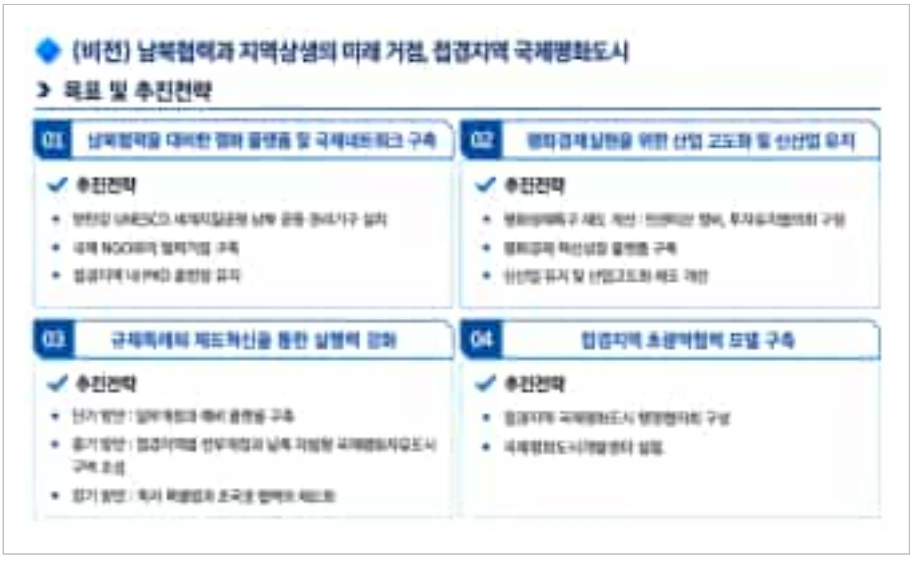
○ 경기도는 이러한 지역특성에 따른 역할 차이를 조정해 공동의제와 개별의제를 구분할 수 있음

○ 경기도는 또한 접경지역의 핵심 규제에 대해 협의회 의견을 취합하여 정부(행정안전부, 국토교통부, 국방부, 통일부, 환경부 등)에 전달하는 채널이 될 수 있음

○ 한편 협의회에서 개진된 개별 시군사업을 경기도는 광역계획하에서 이를 고려해야 함. 또한 기초지자체는 협의회 운영에 필요한 인력과 재정 등에 대한 지원도 고려할 수 있음

❑ 지금까지의 비전, 목표, 추진전략을 요약하면 다음 그림과 같이 나타낼 수 있음

[그림 3-5] 국제평화도시의 비전과 목표



자료: 경기연구원.

4

국제평화도시 조성을 위한 정책적 시사점

1. 연구요약
2. 평화경제실현을 위한 정책적 시사점

제4장 국제평화도시 조성을 위한 정책적 시사점

1 연구요약

❑ 본 연구는 접경지역을 기존의 인식에서 한반도 평화경제를 실현하기 위한 전략적 거점으로 전환해야 한다는 문제의식에서 출발

○ 접경지역은 분단 이후 오랜 기간 군사적 긴장과 안보 규제로 인해 사회적 비용을 부담해 왔으며 그 결과 산업기반 부족, 정주여건 악화, 인구 유출, 지역경제 침체라는 구조적 한계에 직면

○ 특히 일부지역은 수도권에 포함되어 군사시설보호구역, 수도권정비계획법, 환경규제, 개발제한구역 등 여러 규제가 중첩되어 있어 개발 잠재력을 충분히 활용하지 못하고 있는 실정

○ 이러한 현실을 바탕으로 본 연구는 접경지역의 정책 패러다임 전환 필요성을 인식하고 생활기반시설 확충, 관광자원 개발, 소규모 지역개발사업에 머물렀던 기존 정책에 변화의 당위성을 설명하였음

❑ 「접경지역 지원 특별법」은 특별법은 수도권 규제나 군사 규제에 우선하지 못해 실질적 규제완화 효과가 제한적

○ 이로 인해 경기북부 접경지역은 '낙후지역으로서 지원받아야 하는 지역'이면서 동시에 '수도권이라는 이유로 규제받는 지역'이라는 모순적 지위에 놓여 있었음

○ 본 연구가 제안하는 핵심 대안은 접경지역에 국제평화도시 개념을 적용하여 남북협력 기반 구축, 국제기구 및 국제 NGO 유치, 산업 육성, 생태·문화·관광 활성화, 규제특례 도입 등을 결합한 종합 정책구상임

○ 즉 접경지역을 분단과 규제의 공간에서 평화, 교류, 산업, 국제협력의 플랫폼으로 재구성하려는 전략임

❑ 본 연구에서 제시하는 국제평화도시 조성 방안은 다음과 같음

○ 첫째, 접경지역의 특성과 자원을 활용한 산업기반을 조성해야 함

- DMZ와 접경지역이 가진 생태·역사·문화 자원을 관광 및 교육, 국제회의, 문화콘텐츠 산업과 연계하고, 그린바이오나 스마트농업 등 지역 맞춤형 산업도 함께 검토할 필요가 있음

○ 둘째, 단순히 규제완화를 요구하는 수준을 넘어, 평화경제 실현이라는 목적에 맞게 군사·수도권·환경 규제를 조정할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 함

○ 셋째, 개별 시·군 단위의 대응을 넘어 경기·강원·인천 접경지역이 함께 참여하는 초광역 협력체계가 필요

❑ 또한 본 연구는 국제평화도시 구상이 실현되기 위한 법제화 전략도 제시

○ 단기적으로는 현행 접경지역 관련 법률과 평화경제특구 제도를 보완하고, 중장기적으로는 접경지역의 특수성을 독자적으로 반영할 수 있는 별도의 특별법 제정도 검토할 필요가 있음

○ 이는 접경지역을 단순 지원대상이 아니라 국가균형발전, 남북협력, 국제평화 협력의 핵심 공간으로 제도화하기 위한 것임

○ 결론적으로 접경지역의 문제를 낙후성 또는 피해의 관점에서 보상의 원리가 작동하는 방식에 초점을 맞추기보다 한반도 평화경제를 준비하는 전략적 공간으로 재해석되어야 함

○ 국제평화도시는 이러한 전환을 실현하기 위한 정책적 틀이며 규제특례, 산업육성, 국제협력, 남북협력 기반 구축, 초광역 거버넌스가 함께 작동할 때 실효성을 가질 수 있음

○ 따라서 접경지역 정책은 앞으로 보상 중심의 소극적 지원을 넘어, 평화경제를 선도하는 성장거점 전략으로 전환되어야 함

2 평화경제실현을 위한 정책적 시사점

❑ 접경지역 정책의 관점을 '보상'에서 '전략적 투자'로 전환할 필요

○ 경기도 접경지역은 분단으로 인한 사회적 비용, 군사규제, 수도권 규제, 환경규제 등을 중첩적으로 부담해 왔습니다. 연구는 접경지역이 장기간 국가안보와 환경보전 등 국가적 비용을 떠안아 온 만큼 이에 대한 보상이 필요

○ 동시에 남북관계 개선 시 한반도 경제권 형성의 중핵지대가 될 수 있으므로 인력·자본·기술의 집적을 준비해야 함

○ 따라서 정책 방향은 낙후지역 지원에 머물러서는 안 되며 접경지역을 평화경제 기반을 선점하는 국가전략 투자지역으로 재정의해야 함

❑ 국제평화도시를 종합 정책패키지로 제도화할 필요

○ 국제평화도시는 지자체 간 초광역 협력, 규제특례, 남북협력 준비, 국제기구 유치, 평화산업 육성을 통합적으로 추진하는 복합 거점도시로 정의할 수 있음

○ 기존 접경지역 정책이 기반시설이나 단위사업 중심에 머물렀다면 국제평화도시는 분단, 군사규제, 낮은 접근성, 산업기반 부족이라는 제약을 평화·생태·국제협력·특화산업 자원으로 전환하는 전략

○ 이에 따라 국제평화도시는 별도 도시개발사업이라기보다 규제특례, 산업육성, 국제협력, 남북협력, 정주기반 개선을 묶은 정책 플랫폼으로 설계할 필요가 있음

❑ 개별 규제완화 요구가 아니라 '목적형 규제특례'로 접근해야 함

○ 평화경제 실현을 위해서는 접경지역에 필요한 규제특례를 개별 민원 방식으로 요구하기보다 국제평화도시라는 종합구상 안에서 목적, 대상, 공간범위, 특례 내용을 패키지화해야 함

○ 산업고도화 및 신산업육성, 생태평화관광, 국제회의·교육시설, 남북협력 준비 인프라, 공동물류·공동방역·공동재난대응 등에 맞춤형 특례를 도입해야 함

○ 즉, 규제완화의 명분은 단순 개발이 아니라 평화·안보·생태 가치를 훼손하지 않는 지속가능한 발전이어야 함

❑ 평화경제특구의 실효성을 높이기 위한 인센티브 보강

○ 평화경제특구가 단순한 산업용지 공급에 그치지 않으려면 입주기업에 대한 재정지원, 금융지원, 세제감면, 고용·설비보조 등 실질적 인센티브가 필요

○ 외국인 투자기업과 남북 합작기업의 입주를 촉진하기 위해 차별화된 지원방안을 검토하고 인센티브 적용 기준과 국비·지방비 분담체계를 명확히 할 필요

○ 또한 가칭 '접경지역 투자유치협의회'를 구성해 LH, 한국산업단지공단, 지역 금융기관 등이 참여하고, 저리 융자, 산업용지 분양 촉진, 기업 애로 해소를 종합적으로 논의하는 체계가 필요

❑ 국제네트워크 강화를 위해 국제기구 유치 및 정기적 해외교류가 필요

○ 접경지역 국제평화도시는 선언적 평화도시에 머물지 않고 실제 위험을 줄이며 DMZ의 평화적 이용을 준비하는 실천형 평화협력 거점이 되어야 함

○ 이를 위해서는 국제적 교류 및 협력의 허브로서 역할이 필요하지만 현재 국제기구 본부 유치의 제약도 고려해야 함

○ 국제기구나 NGO 본부를 직접 유치하는 것은 현실성이 낮을 수 있으므로 국제 NGO와의 공동연구센터 또는 협력센터 구축이 대안이 될 수 있음

- 예를 들어 UNMAS, GICHD와 같은 국제 NGO단체들은 지뢰제거뿐 아니라 위험교육, 피해자 지원, 비축 지뢰 폐기, 국제규범 준수 등을 수행하며 지역사회의 위험을 줄이기 위해 전문지식과 기술지원을 제공하기 때문에 교육, 국제협력, 실증 기능을 분리하여 접경지역에 관련 기반을 구축하는 것을 고려할 필요

○ 또한 접경지역 내 PKO 훈련장 유치도 국제평화도시 사업으로 고려할 필요, 이는 국제평화도시가 실제 위험을 줄이고 평화적 이용을 준비하는 실천형 평화협력 거점임을 보여줄 수 있음

○ 이러한 지뢰행동 협력센터와 PKO 훈련장 유치는 단순한 기관 유치를 넘어, 접경지역의 분단·위험 이미지를 국제평화협력 역량으로 전환하는 전략

❑ 중첩규제 완화와 안정적 재원 확보를 연계

○ 평화경제특구의 실효성을 확보하려면 군사시설보호구역, 수도권정비계획법, 개발제한구역 등 접경지역에 중첩된 규제를 완화할 수 있는 특례 장치가 필요

○ 평화경제특구법이 관련 법령보다 우선 적용될 수 있는 법적 근거를 명확히 하고, 도로·철도·전력·용수 등 핵심 기반시설 조성에는 제한적 규제완화가 가능하도록 제도적 근거를 마련해야 함

○ 아울러 평화경제특구의 안정적 재원 확보를 위해 남북교류협력기금과 특구 지원사업을 법적으로 연계하는 방안도 검토할 필요

❑ 신산업유치 및 산업고도화를 위한 평화경제혁신플랫폼 구축

○ 접경지역은 섬유, 가구, 인쇄 등 전통 제조업 비중이 높기 때문에 기존 산업의 스마트화, 신소재 개발, 가치사슬 고도화가 필요

○ 개별 중소기업이 자체적으로 혁신투자를 추진하기 어렵기 때문에, 공공 지원 플랫폼으로서 평화경제혁신센터와 같은 컨트롤타워가 필요

○ 이는 평화경제특구가 기업 유치에만 머무르지 않고, 기술지원, 투자연계, 인력양성, 창업지원까지 수행하는 혁신성장 플랫폼으로 작동해야 한다는 의미

❑ 남북협력 재개에 대비한 사전 준비체계 구축

○ 남북관계는 정치·외교·안보 환경에 따라 변동성이 크기 때문에, 협력 여건이 조성된 이후에 사업을 발굴하고 행정절차를 준비하면 실행 시기를 놓칠 가능성이 높음

○ 남북협력이 중단된 시기에도 접경지역 차원에서 협력 의제, 사업 후보지, 추진 주체, 재원조달 방식 등을 사전에 준비해야 함

○ 따라서 평화경제 정책은 남북관계가 좋아질 때만 작동하는 사업이 아니라, 불확실성 속에서도 준비 가능한 의제와 제도를 축적하는 상시 플랫폼이어야 함

❑ 경기·인천·강원 접경지역의 초광역 협력체계 구축

○ 평화경제 실현은 개별 시·군이나 단일 광역지자체만으로 달성하기 어려운 다양한 의제가 있음

○ DMZ, 한강하구, 군사시설보호구역, 수도권 규제, 남북교류협력, 광역교통망 등은 행정구역을 넘어서는 의제이기 때문에 초광역 협력체계를 구축하고, 공동 의제를 발굴해야 할 필요

○ 서부 접경·한강하구권은 한강하구, 경의축, 평화관광, 물류·MICE, 평화경제 특구를 중심으로, 중부 접경·DMZ권은 DMZ 생태·평화관광, 군사규제, 군 유휴지, 경원축, 농업·에너지·방산을 중심으로 의제를 설정할 수 있음

❑ 경기도의 조정자·대정부 채널 역할을 강화하여 초광역협력을 원활화

○ 초광역 협력 과정에서 경기도는 접경 시·군이 개별적으로 움직이지 않도록 협의의 장을 마련, 지역별 역할 차이를 조정해야 함

○ 파주는 남북 첨단산업 협력, 김포는 한강하구 평화적 이용, 연천은 DMZ·농업·생태, 고양은 바이오메디컬·문화 등 지역별 특성에 맞는 추진사업이 다르므로 경기도가 공동의제와 개별의제를 구분하는 조정 역할을 해야 할 필요

○ 또한 경기도는 핵심 규제에 대한 협의회 의견을 취합해 행정안전부, 국토교통부, 국방부, 통일부, 환경부 등 중앙정부에 전달하는 공식 채널이 될 필요

❑ 장기적으로 국제평화도시의 역할 확대와 목표에 따라 기능하기 위해서는 단계적 법제화 전략 필요

○ 국제평화도시 법제화는 단일 특별법을 즉시 제정하는 방식보다 현행 법제 보완, 접경지역법 전부개정, 장기 독자 특별법 제정을 결합하는 단계적 접근이 타당함

○ 연구는 접경지역법이 국제평화도시의 출발점이 될 수 있으나, 수도권정비계획법과 군사기지 및 군사시설 보호법 등 핵심 규제 예외와 정주·투자 특례를 담기 위해서는 전부개정 수준의 체계 전환이 필요

○ 장기적으로는 기존 법률의 단편적 개정만으로 수도권·군사 이중 규제를 돌파하기 어렵기 때문에, 「한반도 국제평화도시 조성 및 초국경협력에 관한 특별법」과 같은 독자 특별법을 최종 입법 목표로 설정할 필요가 있음

REFERENCE

참고문헌

경기도(2021).『경기도 규제지도』.

경기도(2024).『경기도 규제지도』.

국토교통부(2025).『2025년도 지역개발사업 공모 지침』.

기획재정부(2025).『2026년 지역균형발전특별회계 예산안 편성지침』.

박배균·백일순(2019). "한반도 접경지역에서 나타나는 '안보-경제 연계'와 영토화와 탈영토화의 지정-지경학", 대한지리학회지 54(2), 199~228.

이상림·최인선(2023).『국내 인구이동의 변동양상과 정책적 함의』, 한국보건사회연구원.

이소영 외(2021).『경기 접경지역의 낙후지역 발전방안』, 한국지방행정연구원.

이종수 편저(2009).『행정학사전』, 대영문화사.

이성우 외(2024).『경기북부특별자치도 시군별 발전 비전·전략』, 경기연구원.

이정훈 외(2024).『경기북부특별자치도 설치 기본계획 및 비전 발전 전략 수립 연구』, 경기연구원.

조성택 외(2024).『경기북부특별자치도 특례의 발굴 연구』, 경기연구원.

조성택(2025). "경기도 접경지역평화경제특구의 중요성과 조성과제", KDI 북한경제리뷰 2025년 7월호, 15-24.

허훈(2007). "한국 접경지역의 성격과 접경지역정책의 변화 방향:경기도 북부지역을 중심으로", 현대사회와 행정, 17(3호), 127-150.

행정안전부(2011).『접경지역 발전종합계획』.

행정안전부 보도자료(2019). "접경지역에 13조원 투자해 성장동력 마련".

행정안전부 보도자료(2024). "가평군·속초시 접경지역으로 지정".

환경부 한강유역환경청(2023).『제4차 한강수계 수변구역관리 기본계획 (2024~2028)』.

Anderson, J. and O'Dowd, L.,(1999). "Borders, Border Re-gions and Territoriality: Contradictory Meanings, Chanaing Significance", *Regional Studies*, 33, 593- 604.

Newman, D. and Paasi, A.,(1998). "Fences and neighbours in the postmodern World: boundary narratives in political geography", *Political Geography*, 22(2), 186- 207.

국가법령정보센터. "http://www.law.go.kr" (2026.4.6. 검색).

나비스(NABIS)균형발전종합정보시스템. “https://www.nabis.go.kr/totalStatisticsDetailView.do?menucd=168&menuFlag=Y”(2026.4.2. 검색).

대한민국 정책브리핑. “https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148966825&utm_source=chatgpt.com”.

행정안전부 홈페이지. “https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/specialAreaDev/screen.do”(2026.4.6. 검색).

Abstract

This study argues that border regions should be redefined from spaces of division, security regulation, and underdevelopment into strategic hubs for realizing a peace economy on the Korean Peninsula. Since national division, these regions have borne long-term social costs caused by military tension and security regulations, resulting in weak industrial foundations, poor settlement conditions, population outflow, and local economic stagnation.

In particular, parts of the northern Gyeonggi border region face overlapping regulations, including military facility protection zones, metropolitan area regulations, environmental controls, and development restriction zones. As a result, these areas remain in a contradictory position: they require support as underdeveloped regions, yet are simultaneously restricted as part of the metropolitan area.

To address this problem, the study proposes the concept of an International Peace City as a comprehensive policy framework. This framework combines the establishment of inter-Korean cooperation foundations, attraction of international organizations and NGOs, industrial development, ecological, cultural and tourism revitalization, and regulatory exemptions. The aim is to transform border regions into platforms for peace, exchange, industry, and international cooperation.

The study suggests three main strategies: developing industries based on the unique ecological, historical, and cultural resources of the DMZ and border areas; establishing institutional mechanisms to adjust military, metropolitan, and environmental regulations for the purpose of realizing a peace economy; and building a supra-regional cooperation system involving Gyeonggi, Gangwon, and Incheon.

Finally, the study emphasizes the need for legal and institutional support. In the short term, existing laws related to border regions and peace economy

special zones should be improved. In the long term, a separate special law reflecting the unique characteristics of border regions should be considered. Overall, the study concludes that border region policy should move beyond passive compensation and toward a growth-hub strategy that actively supports the realization of a peace economy.

Keyword International Peace City, Regulatory Exemptions, Special Act