

A Basic Framework for the City of Peace  
Economy located in the Northwest Border  
Network of Gyeonggi-do

# 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시 기본구상

안 지 호  
허 창 배

A Basic Framework for the City of Peace Economy located in the Northwest  
Border Network of Gyeonggi-do

## 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시 기본구상

### 연구책임자

안지호(고양시정연구원, 시민정책연구부, 연구위원)

### 공동연구자

허창배(고양시정연구원, 시민정책연구부, 위촉연구원)

발 행 일 2020년 11월 30일

저 자 안지호, 허창배

발 행 인 이재은

발 행 처 고양시정연구원

주 소 10393 경기도 고양시 일산동구 태극로 60 빛마루방송지원센터 11층

전 화 031-8073-8341

홈페이지 [www.gyri.re.kr](http://www.gyri.re.kr)

S N S <https://www.facebook.com/goyangre/>

I S B N 979-11-89636-93-7

이 보고서의 내용은 연구진의 개인적인 견해로서, 고양시정연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.  
해당 보고서는 고양시서체를 사용하여 제작되었습니다.

## 목 차

요약 .....	i
----------	---

<b>제1장 연구의 배경 및 연구방법 .....</b>	<b>1</b>
--------------------------------	----------

제1절 연구의 배경과 목적 .....	3
----------------------	---

제2절 선행연구 검토 .....	7
-------------------	---

제3절 이론적 배경: 네트워크 도시 .....	9
---------------------------	---

제4절 도시 간 브랜딩으로서의 평화경제 .....	36
-----------------------------	----

<b>제2장 접경지역 지방정부 협의체 .....</b>	<b>39</b>
--------------------------------	-----------

제1절 경기도의 접경지역 협의체 구성과 운영실태 .....	41
----------------------------------	----

제2절 강원도의 접경지역 협의체 구성과 운영실태 .....	57
----------------------------------	----

<b>제3장 고양시, 김포시, 파주시의 남북교류협력 사업추진체계와 현황 .....</b>	<b>67</b>
---------------------------------------------------	-----------

제1절 고양시의 남북교류협력 추진체계와 현황 .....	69
--------------------------------	----

제2절 김포시의 남북교류협력 추진체계와 현황 .....	75
--------------------------------	----

제3절 파주시의 남북교류협력 추진체계와 현황 .....	80
--------------------------------	----

<b>제4장 경기서북부 평화경제 네트워크 도시 .....</b>	<b>85</b>
-------------------------------------	-----------

제1절 경기도의 평화경제 구상 .....	87
------------------------	----

제2절 고양시의 평화경제 특구의 기본방향과 내용 .....	94
----------------------------------	----

제3절 김포시의 평화경제 특구의 기본방향과 내용 .....	98
----------------------------------	----

제4절 파주시의 평화경제 특구의 기본방향과 내용 .....	100
----------------------------------	-----

<b>제5장 결론: 무엇을 할 것인가?</b> .....	<b>103</b>
제1절 평화경제를 위한 고양시, 김포시, 파주시의 협력방안 .....	105
<b>참고문헌</b> .....	<b>115</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>119</b>



## 표 목차

[표 1-1] 주요 국가별 도시화 전망 .....	9
[표 1-2] 미국 연방정부의 대도시화 정책 .....	19
[표 1-3] 주요 국가별 메가시티 핵심정책 .....	21
[표 1-4] 란트스타트의 주요 도시 및 기능 분담 .....	27
[표 1-5] 라인루르 지역 도시에서의 정체성 .....	31
[표 1-6] 란트스타트 지역의 도시 브랜딩 .....	32
[표 1-7] 라인루르 지역의 도시 브랜딩 .....	33
[표 1-8] 란트스타트 지역의 생태도시 브랜딩 .....	34
[표 1-9] 라인루르 지역의 생태도시 브랜딩 .....	35
[표 1-10] 고양시, 파주시, 그리고 김포시의 민선 7기 슬로건과 핵심 시정목표 .....	36
[표 1-11] 경기 서북부 주요 도시 및 기능분담 .....	38
[표 2-1] 접경지역 시장·군수 협의회 정기회의 안건 처리 내역 .....	45
[표 2-2] 남북평화협력 지방정부협의회 구성 및 목적에 동의한 지방자치단체 .....	52
[표 2-3] 경기도 참여 분과 .....	54
[표 2-4] 남북평화협력 지방정부협의회 지자체별 참여 현황 .....	56
[표 2-5] 강원도 접경지역 협의회 현황 .....	59
[표 3-1] 단계별 교류사업 추진방향 .....	70
[표 4-1] 경기도의 주요 남북접경지역 사업 .....	90
[표 4-2] 경기도 내 고양시의 의료기기 분야의 위상 .....	95
[표 4-3] 고양시 내 의료/바이오 산업 주요 인프라 현황 .....	95
[표 4-4] 고양시의 연도별 추진계획 .....	96
[표 5-1] 고양시, 김포시, 파주시의 남북교류협력과 평화경제특구의 잠재적 행위자 .....	106
[표 5-2] 서해경제공동특구 3대축의 개발 컨셉과 주요 구성(안) .....	112

## 그림 목차

[그림 1-1] 고양시 평화경제특구 목표의 구성 .....	3
[그림 1-2] 고양시 평화경제특구의 상위목표와 하위목표 .....	4
[그림 1-3] 자원의 분포와 도시의 패턴 .....	10
[그림 1-4] 시장원리에 따른 중심지체계 .....	14
[그림 1-5] 배후지와 수익곡선 .....	15
[그림 1-6] 상품의 이상적 범위와 실제적 범위의 관계 .....	15
[그림 1-7] 격자상 도시내부의 상업중심지 시스템 .....	16
[그림 1-8] 란트스타트 지역의 도시 분포 .....	28
[그림 1-9] 라인루르 지역의 도시 분포 .....	29
[그림 1-10] 고양시, 파주시 공동현안 사업 상호협력(2020.10.12.) .....	38
[그림 2-1] 접경지역 현황과 공간적 범위 .....	42
[그림 2-2] 남북평화협력 지방정부협의회 조직체계도 .....	53
[그림 2-3] 남북평화협력 지방정부협의회 추진절차 .....	54
[그림 3-1] 고양시 남북교류협력 추진체계 .....	71
[그림 3-2] 고양시 남북교류협력 정책 추진절차 .....	72
[그림 3-3] 김포시 남북교류협력 추진체계 .....	75
[그림 3-4] 접경지역(한강하구) 생태 모니터링 연구의 공간적 범위 .....	77
[그림 3-5] 한강하구 중립 수역 .....	78
[그림 3-6] 파주시 남북교류협력 추진체계 .....	80
[그림 3-7] 옛 장단군의 과거와 현재 .....	81
[그림 3-8] 파주시장단콩웰빙마루 사업대상지 .....	82
[그림 3-9] 파주 자운서원 및 해주 소헌서원 .....	83
[그림 4-1] 한반도 신경제구상 .....	88
[그림 4-2] 경기도 권역별 발전전략 .....	89
[그림 4-3] 경기도 권역별 발전전략(3대 3로) .....	91

[그림 4-4] 경기도 전략사업의 4대목표 .....	92
[그림 4-5] 조강통일경제특구가 위치할 김포시 월곶면 조강리 .....	98
[그림 4-6] 파주경제특구 검토 지역 .....	100
[그림 4-7] 임진각 평화 곤돌라 .....	101
[그림 5-1] 고양시 장항습지의 파노라마 사진 .....	107
[그림 5-2] 고양시, 김포시, 파주시 평화경제 연구자 네트워크 .....	108
[그림 5-3] 고양시, 김포시, 파주시 평화경제 실무자 네트워크 .....	109
[그림 5-4] 경기서북부 평화경제 협력 추진체계 .....	110
[그림 5-5] 경기도 서해경제공동특구 .....	111
[그림 5-6] 네트워크 도시 기반의 서해경제공동특구 적용방안(안) .....	112



## 요 약

### 1. 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시 구축을 위하여

#### □ 연구의 배경 및 목적

- 평화경제는 분단이라는 특수 상황이 아닌 평화라는 정상 상태로 진입함으로써 더 많은 사람들에게 자본이 돌아가는 경제 상태로 정의
- 평화경제는 문재인 대통령이 2019년 3·1절 경축사에서 밝힌 ‘신한반도체제’의 핵심개념임
- 문재인 대통령은 신한반도체제를 “이념과 진영의 시대를 끝낸, 새로운 경제협력공동체”라고 표현하며 한반도에서 “평화경제의 시대”를 열겠다고 밝혔음
- 그러나 지금까지 ‘신한반도체제’와 ‘평화경제’의 논의가 국제적 혹은 중앙정부의 수준에서 논의되어 개념의 추상성이 높기 때문에 지방정부가 평화경제 개념을 통해 실질적인 사업 구상을 할 수 있는 논리 도출이 쉽지 않음
- 따라서 연구진은 지방정부의 관점에서 평화경제를 재해석하여 고양시가 실질적으로 평화경제 사업을 도출하고 실행하기 위한 논리와 효과적인 추진체계를 제시하고자 함

#### □ 네트워크 도시

- 연구진은 고양시 평화경제의 구현을 위해 네트워크 도시 개념에 주목
- 네트워크 도시 개념은 도시의 절대규모보다는 도시들 간 유연한 연계와 상호보완성에 바탕을 두고 있음

- 네트워크 도시는 네덜란드 란트스타트 및 독일의 라인루르 지역의 도시들이 상호보완성을 중심으로 연계하는 형태로 발전
- 이들 서유럽에서 발달하고 있는 네트워크 도시는 참여하는 도시의 수가 증가함에 따라 도시 간 응집력 약화라는 문제에 봉착

## □ 경기 서북부 평화경제 네트워크 도시

- 연구진은 지금까지 경기서북부 접경지역에 속하는 고양시, 김포시, 파주시가 독자적으로 추진해왔던 남북교류협력, 평화경제특구사업의 내용을 검토하여 이들 3개시 남북교류협력 사업과 평화경제특구 사업의 상호보완성을 토대로 경기서북부 평화경제 네트워크 도시를 개념화
- 평화경제 네트워크 도시 국내사례를 연구하기 위해 접경지역인 경기도와 강원도의 접경지역 협의체를 기술하고 분석하였음
- 경기도와 강원도의 접경지역 협의체의 문제점은 란트스타트와 라인루르 지역의 네트워크 도시 사례처럼 참여하는 시·군이 너무 많아 응집력 있는 사업추진이 곤란하다는 것
- 이에 반해 경기 서북부 평화경제 네트워크 도시에 속하는 참여자는 인접한 고양시, 김포시, 파주시 3개 도시라는 점에서 평화경제를 통한 응집력 있는 남북교류협력과 평화경제특구 사업 추진이 가능
- 연구진은 연구과정에서 파주시와 김포시 관련 부서를 방문하여 이들 2개 도시의 남북교류협력 사업과 평화경제특구 사업에 대한 자료를 직접 수집
- 연구진이 파주시와 김포시의 관련 공무원을 인터뷰하는 과정에서 남북교류협력 및 평화경제특구 사업에 대한 고양시, 김포시, 파주시의 협력과 3개 도시 간 평화경제 추진체계에 대한 공감대 형성
- 파주시의 남북교류협력 사업은 파주의 콩과 개성의 인삼을 중심으로 한 농업과 파주 자운서원과 해주 소현서원 간 문화교류에 초점을 두고 있음

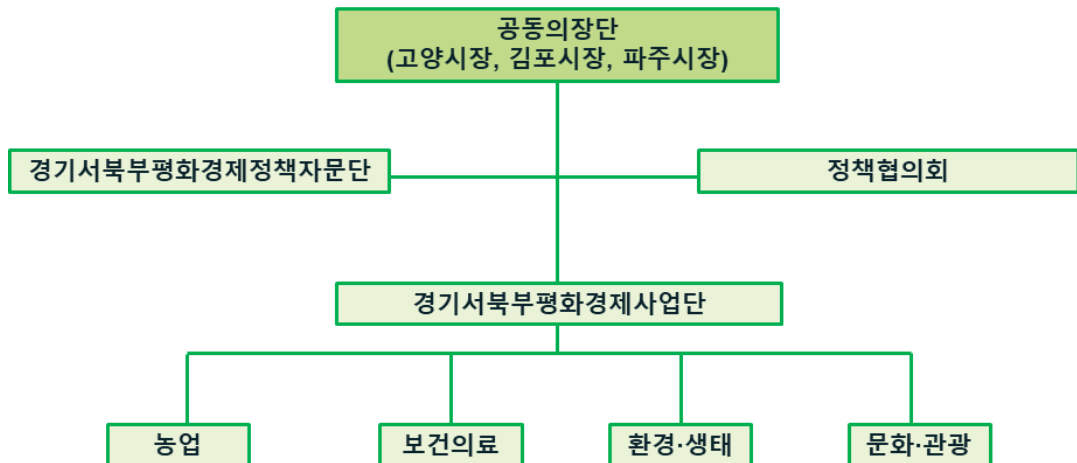
- 김포시의 남북교류협력 사업은 한강하구 생태계 조사를 중심으로 한 환경 생태와 김포의 쌀과 개성의 인삼을 중심으로 한 농업교류, 그리고 조강경 제특구가 중심임
- 보건 의료 및 방송영상콘텐츠 분야를 중심으로 구성된 고양시의 남북교류 협력 사업은 김포시 및 파주시와 상호보완 할 수 있는 영역이 존재
- 고양시에는 농협대학교와 동국대학교 바이오메디캠퍼스가 위치하고 있어 이를 바탕으로 김포시 및 파주시와 농업분야에서 남북교류협력 사업을 공동 추진할 수 있음
- 연구진은 고양시, 김포시, 파주시의 남북교류협력 및 평화경제특구 사업의 주요 행위자를 아래와 같이 정리하였음

	고양시	김포시	파주시
농업	농협대학교	하나로마트	하나로마트
	동국대 바이오메디캠퍼스	농협농기계수리센터	농협농기계수리센터
	고양시 농업기술센터	김포시 농업기술센터	파주시 농업기술센터
	하나로마트	김포파주인삼농협	
	고양시 농협		
	고양꽃박람회 재단		
보건 의료	건강보험공단 일산병원	김포시 보건소	경기의료원 파주병원
	국립암센터	뉴고려병원	메디클러스터(국립암센터)
	명지병원		파주시 보건소
	일산 백병원		
	일산 차병원		
	동국대병원		
	고양시 보건소		
환경 생태	일산 호수공원	에코센터	평화누리공원
	장항습지(탐조대)	애기봉평화생태공원	
		한강야생조류생태공원	
문화 교육	한국국제전시장	김포국제조각공원	아시아출판문화정보센터
	한국교육방송공사		자운서원
건설	한국건설기술연구원		

## 2. 무엇을 할 것인가?

### □ 경기 서북부 평화경제 네트워크 도시 구상을 위한 제언

- 경기서북부 평화경제 네트워크 도시 실현을 위해서는 정책 네트워크 구축이 필수적임
- 본 연구과제를 통해 시정연구원, 통일연구원, 경기연구원, 서울대 통일평화연구원, 남북물류포럼, 국립암센터 평화의료센터, 한스자이델 재단 등 연구자 차원에서의 협력체계 구축
- 또한 연구과정에서 남북교류협력과 평화경제특구 관련 부서인 김포시 행정과, 파주시 평화협력과, 고양시 평화미래정책관의 실무자 네트워크도 형성
- 연구진은 현재 연구자와 실무자 수준에서 형성된 네트워크를 중심으로 경기서북부 평화경제를 효과적으로 실현할 추진체계 제시





# 제 1 장

## 연구의 배경 및 연구방법

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 선행연구 검토

제3절 이론적 배경: 네트워크 도시

제4절 도시간 브랜딩으로서의 평화경제



## 제절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구의 배경과 목적 : 내기(Bet)로서의 연구

20세기 역사학의 ‘교황’으로 불린 프랑스 출신의 사회경제사가 브로델(Fernand Braudel)은 ‘연구란 일종의 내기’라고 말하였다. 연구자는 20년 전에는 이 말의 뜻을 이해하지 못하였지만 최근 들어서야 왜 브로델이 그러한 말을 했는지 공감하게 되었다. 우리가 돈을 걸던 안 걸던 간에 내기를 할 때에는 100% 확실하지는 않지만 ‘내가 맞다 혹은 내가 이길 수 있다’는 확신이 있을 때 내기라는 게임이 작동한다. 이 연구 역시 작년 연구자가 제시하였던 고양형 평화경제특구의 논리가 옳다는 일종의 내기라고 할 수 있다. 작년 연구자가 제시한 고양시 평화경제특구의 논리를 정리하면 다음과 같다.

[그림 1-1] 고양시 평화경제특구 목표의 구성

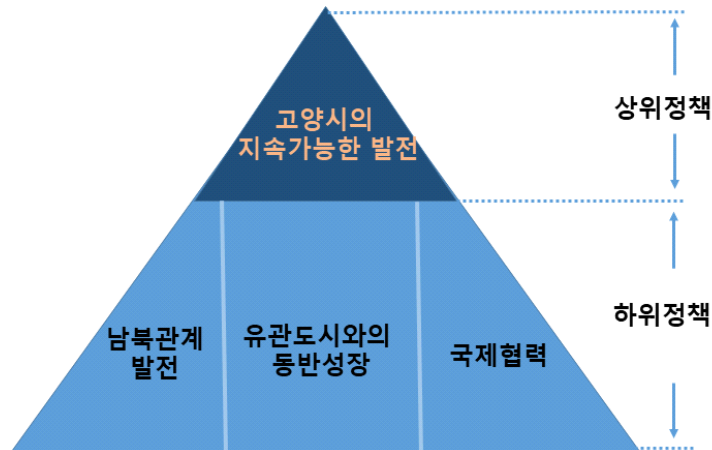


출처 : 안지호 외(2019), p. 130

고양시 평화경제특구의 목표는 크게 고양시의 지속가능한 발전과 남북관계 개선, 경제특구 관련 접경지역 지자체와의 동반성장, 국제협력 강화를 통한 남북관계 발전 등 네 부분으로 나뉠 수 있다. 그런데 여기서 중요한 것은 고양시 평화경제특구의 정책목표는

고양시의 지속가능한 발전이라는 상위목표와 평화경제특구 관련 접경지역 지자체와의 동반성장, 남북관계발전, 국제협력 강화라는 도구적 목표(instrumental goal) 또는 하위목표(sub-objective)의 위계로 구성된다는 것이다.<sup>1)</sup>

[그림 1-2] 고양시 평화경제특구의 상위목표와 하위목표



출처 : 안지호 외(2019), p. 131

고양시는 평화경제특구 정책목표의 위계적 구성을 통해 중앙정부나 다른 지자체보다 혁신적이고 유연한 평화경제특구 전략 도출이 가능하다. 구체적으로 고양시는 평화경제특구를 구상함에 있어 궁극적인 목표라고 할 수 있는 상위목표가 시의 지속가능한 발전이기 때문에 하위목표 가운데 하나인 남북관계가 진전(발전)되지 않더라도 다른 하위 목표와 상위목표의 다양한 사업을 통해 평화경제특구 조성을 유연하게 추진할 수 있다. 또한 평화경제특구의 위계적 구성을 통해 고양시는 남북관계와 무관하게 상위정책인 시의 지속가능한 발전과 하위정책인 평화경제특구 유관도시와의 동반성장, 국제협력 강화를 위한 새로운 사업을 기획할 수 있다. 따라서 남북관계가 경색 국면에 있는 현 상황에서 고양시는 직접적인 남북교류협력 사업보다는 접경지역 다른 지자체와의 협력과 국제협력 사업을 중심으로 남북교류협력 사업을 추진해야 한다.<sup>2)</sup> 특히 이 연구는 연구자가 고양시 평화경제

<sup>1)</sup> 안지호 외, 「고양시 평화경제특구 기본구상」, 고양시정연구원, 2019, pp. 130-131.

특구의 하위정책에 속하는 유관도시와의 동반성장, 보다 구체적으로 고양시와 이웃하는 접경지역 도시들인 김포시, 파주시와 함께 평화경제를 중심으로 도시 간 협력에 관한 연구가 필요하고 이를 꼭 실천(pratique)<sup>3)</sup>해야 한다는 것에 대한 일종의 내기(Bet)라고 할 수 있다.

연구자가 평화경제<sup>4)</sup>를 주제로 도시 간 협력체계 구현에 자신감을 가질 수 있는 가장 큰 이유는 지난 2년간 고양시정연구원에서의 경험 때문이다. 2019년 1월부터 연구자는 고양시의 다양한 남북교류협력 정책을 연구하였을 뿐만 아니라 이 기간 동안 평화경제포럼, 고양평화의료포럼, 고양시정포럼(남북표준도시 관련), 평화의료센터 개소 등의 정책적 성과를 산출하는데 직접적으로 관여하였다. 연구와 정책사업 과정에서 연구자는 고양시 평화미래정책관, 국립암센터 공공의료사업팀, 통일연구원, 경기연구원, 남북물류포럼, 서울대 통일평화연구원, 명지병원 공공의료사업단, 국민건강보험공단 일산병원, 일산 백병원, 동국대병원, 동국대 바이오메디캠퍼스, 한국교육방송공사, 한국건설기술연구원, 한스자이텔 재단, 인천통일+센터, 통일부의 사람들과 함께 일을 진행하였다. 지금까지 시정연구원에서 체득한 연구자의 혁신정책<sup>5)</sup>에 대한 노하우는 물론 이러한 가시적 성과가 나오기 위해 헌신적인 노력을 한 사람들과의 협업을 통해서 경기서북부 평화경제 네트워크 도시를 충분히 구현할 수 있다는 자신감이 이 연구의 모티브라고 할 수 있다.

따라서 이 연구는 고양시 내 남북교류협력사업의 행위자들을 연결하는 작업을 넘어 김포시와 파주시의 새로운 행위자들과의 접촉을 통해 기존 고양시의 네트워크를 확장하는 것

2) 안지호 외(2019), pp. 131-132.

3) 실천 개념은 사회학자 부르디외(Pierre Bourdieu)를 이해하는 핵심 개념이다. 여기서 부르디외의 실천 개념을 자세히 다루지는 않았다. 다만, 실천 개념을 통해 부르디외가 연구한 다양한 사회적 공간 가운데 대학교와 연구원의 연구는 구분될 필요가 있으며, 시정연구는 보다 실천적 연구에 초점을 두어야 함을 강조하고자 한다. 이를 부르디외 식으로 표현하면 다음과 같다. 우리는 실천으로, 완료된 작업(opus operatum)과 작업양식(modus operandi) 간의, 즉 객관화된 생산물과 역사적 실천의 육화된(incorporated) 생산물 간의, 구조와 아비투스 간의 변증법이 이루어지는 장소(the site of the dialectic)로 돌아가야 한다.

4) 평화경제는 분단이라는 특수 상황이 아닌 평화라는 정상 상태로 진입함으로써 더 많은 사람들에게 자본이 돌아가는 경제 상태로 정의할 수 있다. 여기서 논의하는 평화경제는 이론적 개념이기 보다는 현 정부의 정책의제의 성격이 강하다. 평화경제 논의는 문재인 대통령이 2019년 3·1절 경축사에서 밝힌 '신한반도체제'에 바탕을 두고 있다. 문재인 대통령은 신한반도체제를 "아름과 진영의 시대를 끝낸 새로운 경제협력공동체"라고 표현하며 한반도에서 "평화경제의 시대"를 열겠다고 밝혔다.

5) 혁신정책은 혁신가의 비전제시를 통해 주변 사람들을 감응(affection) 촉발하게 만드는 일종의 '위대한 긍정'의 윤리학(Ethica)이다. 안지호·하창배·오윤정, 「남북보건의료협력 추진체계 구축을 위한 고양시 자원조사」, 2020, 고양시정연구원, pp. 5-6.

이라고 할 수 있다. 고양시, 파주시, 김포시의 구체적인 남북교류협력사업과 평화경제특구의 관련 행위자를 연결하는 것이야 말로 경기서북부 평화경제 네트워크도시로 가기 위한 첫 삽을 뜨는 것이라고 할 수 있다.

## 제2절 선행연구 검토

손정렬(2011)은 “새로운 도시성장 모형으로서의 네트워크 도시”라는 연구를 발표하고 도시의 생존 및 미래 성장전략의 한 방편으로 네트워크 도시 모형에 주목했다.<sup>6)</sup> 손정렬은 네트워크 도시의 이해를 위해 네트워크 도시의 이해, 중심지 이론과 네트워크 도시 이론, 메가시티에 대한 논의를 정리했으며, 이를 바탕으로 네트워크 도시의 공간구조 및 정책을 분석했다. 논문은 이러한 과정을 통해 네트워크 도시 이론이 오늘날의 도시 담론을 설명할 수 있는 분석틀인지에 대한 이론적 접근을 시도한다. 손정렬은 경제의 세계화와 교통 및 정보통신 기술의 발전에 따른 도시의 변화를 설명하는데 유용한 분석틀로 네트워크 도시 이론에 접근하고 있으며, 유럽 사례에 대한 고찰을 통해 한국 도시들에서 네트워크 모형의 적용 가능성을 타진한다.

조명호와 김범수(2018)는 남북한의 국토 공간구조의 비교와 북한의 경제특구 및 개발구 지정 현황에 대한 고찰을 통해 남북 협력에 기반한 강원도의 발전방안을 모색한다.<sup>7)</sup> 2018 평창동계올림픽 이후 남북한 각종 협력과 교류에 대한 기대가 높아지는 상황에서 북강원도 지역에 대한 공간 이해를 바탕으로 강원도의 바람직한 협력기반 구축방안을 제시하는 것이 조명호와 김범수 연구의 목적이라 할 수 있다. 북한은 도시경제 및 인프라가 대체로 서해안 축에 집중되어 있으며, 동해안 지역을 중심으로 하는 발전축을 구상하고 있다. 북강원도는 남한의 강원도와 비슷한 인구를 가졌다. 원산·문천 지역 중심의 단일 중심지를 바탕으로 발전하고 있으며, 상대적으로 우수한 교통 인프라 등 국제적 접근성을 바탕으로 관광 중심지로 육성하기 좋은 입지를 갖고 있다. 향후 기대되는 남북교류의 중심에 강원도가 중추적 역할을 감당하기 위해서는 이러한 북강원도에 대한 이해를 바탕으로 남북 상호 연계형 네트워크 도시 발전 방안을 모색해야 한다. 강원도와 북강원도의 공간 연계를 극대화할 수 있도록 동해선 철도 연결과 강원 내륙 및 함흥·원산 지역

6) 손정렬, “새로운 도시성장 모형으로서의 네트워크 도시 - 형성과정, 공간구조, 관리 및 성장전망에 대한 연구동향,” *대한지리학회지* 제46권 제2호, 2011, pp. 181-196.

7) 조명호·김범수, “북강원도 공간구조의 이해와 강원도 협력기반 구축방향”, *정책메모* 제 692호, 2018, pp. 1-13.

의 연결을 위한 교통 인프라 확충, 북한 접경지역의 인구를 바탕으로 남북교류협력 사업을 추진해야 한다는 것이 연구의 정책적 제언이다. 연구는 원산 및 금강산 지역과 강원도 동해안을 연결하는 하나의 관광권역 구축 전략을 통해 강원도 내 각 지자체가 협력할 수 있는 추진체계를 제시하고 있다. 김범수(2008)는 지역 개발 분야에서 지방자치단체 간 협력 전략에 관한 연구를 통해 한반도의 유이한 남북 접경지역인 경기도와 강원도의 사례를 살펴본다.<sup>8)</sup> 연구자는 이를 위해 이 지역의 잠재력과 발전 전망은 사회경제적 여건에 달려 있다는 점을 설명하면서 경기도와 강원도 두 접경지역이 협력할 수 있는 분야는 무엇인지 고찰한다. 김범수는 접경지역이라는 특수성을 감안할 때 관광, 비무장지대(DMZ) 생태환경 보전 및 복원 사업, 사회간접자본(SOC) 재건 분야에서의 협력 사업이라면 경기도와 강원도 모두가 상생하면서 발전하는 길을 열 수 있을 것으로 전망했다. 김범수는 평화관광로의 국도 승격, 철원·연천 지역 농업단지 건설, 접경 지역 자전거 도로 건설 및 장기적인 자전거·마라톤 대회 개최, 평화생태 벨트 건설 등의 구체적인 실천 방안을 제시하였다. 연구는 북한에서 개혁개방이 이루어진다면 접경지역은 동북아의 새로운 경제 및 양질의 생태환경 중심지로 부상할 가능성이 크다는 점에서 두 지자체간 상호보완성 및 이동가능성을 제고하는데 정책의 초점이 맞춰져야 한다고 주장한다.

임용호(2020)<sup>9)</sup>도 유사한 맥락에서 네트워크 도시라는 이론적 관점을 통해 남북협력의 새로운 방향을 모색하는 연구를 발표했다. 임용호는 기능적 차원에서 잠재적 상호보완성을 갖는 두 개 이상의 독립적 도시들이 교통, 통신, 인프라 등을 기반으로 신뢰할 수 있는 영역을 중심으로 협력함으로써 경제 규모를 키우고 각각의 도시 발전을 도모하는 형태로 네트워크 도시를 정의하고, 영남권 네트워크 도시에 대한 사례 검토를 통해 제조업 중심의 남북 접경지역 연계 개발 가능성을 검토하였다. 연구자들은 이러한 선행 연구에 대한 검토를 바탕으로 네트워크 도시의 관점에서 란트스타트, 라인루르 등 해외 사례를 고찰하고, 이를 바탕으로 고양, 김포, 파주의 경기 서북부 평화경제 네트워크 도시의 발전방안을 모색한다.

8) 김범수, “접경지역 발전을 위한 경기도·강원도 협력방안”, 경기논단 제10권 2호, 2019, pp. 43-59.

9) 임용호, “한국의 네트워크 도시를 통해 본 남북 접경지역 연계개발의 시사점”, 국토연구원 Working Paper 20-05, 2020.



## 제3절 이론적 배경: 네트워크 도시

### 1. 도시의 계층화와 중심지이론

#### 1) 도시의 계층화

세계는 산업혁명을 기점으로 공업을 중심으로 한 기계문명 발달과 그에 따른 인구의 도시집중 및 인간의 정주 공간, 사회·경제적 측면에서의 도시 확대를 경험한 바 있다. 이러한 도시화 현상은 현재에도 진행 중이다. 한국 통계청의 발표(2019.10.10. 기준)에 따르면 세계의 도시화율은 2020년 현재, 세계가 56.2%이고 한국은 81.4%인데, 2030년에 세계가 60.4%, 한국이 82%, 2050년에는 세계가 68.4%, 한국이 86.4%를 기록할 것으로 전망된다.

[표 1-1] 주요 국가별 도시화 전망

(단위: %, 증가율)

연도 \ 국가	세계	한국	미국	중국	일본
2020	56.2	81.4	82.7	61.4	91.8
2030	60.4(7.47%)	82.0(1.24%)	84.9(2.66%)	70.6(14.98%)	92.7(0.98%)
2040	64.5(6.79%)	84.0(2.44%)	87.1(2.59%)	76.4(8.22%)	93.7(1.79%)
2050	68.4(6.05%)	86.4(2.86)	89.2(2.41%)	80.0(4.73%)	94.7(1.07%)

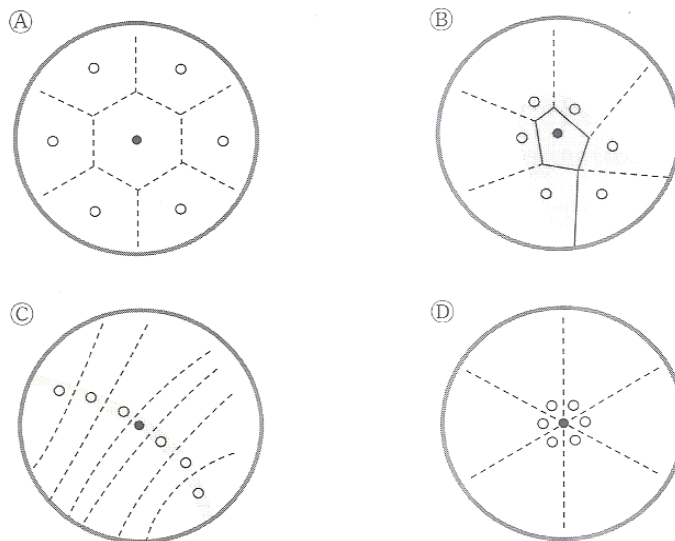
출처 : 통계청([http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2KAA204](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA204))(검색일: 2020.8.7.)

주요 국가와 비교했을 때 한국은 세계의 도시화율보다는 미국과 비슷한 흐름을 보이고 있고, 일본은 이미 도시화율이 90%를 초과하여 완만한 흐름이 예상된다. 그러나 중국의 경우는 2030년까지는 두 자릿수 상승률을 보일 것으로 전망되고 이후에도 5~9% 내외의 높은 도시화율이 예상되는 상황이다.

도시는 경제적 요인과 사회·정치적 요인 등이 복합적으로 작용함으로써 변화하고 계

충화된다고 할 수 있다. 도시가 계층화되는 것은 자연적·지리적 조건이 크게 작용하는 탓도 있다. 예컨대 토지면적·수자원·기타 천연자원 등과 같은 유한한 자원이 바로 그것이다. 구체적으로, 이들 자원은 현실세계에서 균등하게 분포하는 것이 아니라 불균등하게 편재하여 분포하므로 자연적·지리적 조건을 상이하게 만든다. [그림 1-3]은 자원의 분포상태에 따라 도시의 규모와 분포패턴이 어떻게 변형되는가를 보여주는 것이다. 즉 ㉠의 사례에서 7개 도시는 자원이 균등하게 분포함에 따라 규칙적으로 나타나고 있으며, ㉡의 사례에서는 섹터상 분포하는 자원을 상정하고 있다.

[그림 1-3] 자원의 분포와 도시의 패턴



〈자료〉 Haggett, Cliff, and Frey(1977), p. 105.

모든 도시는 특정 자원에 근접할 필요가 있으므로 최단거리를 따라 이동하여 규칙분포가 왜곡된다. ㉢ 사례에서는 선상의 자원(예컨대 하천·교통로 등)을 상정하여 이에 적합한 도시입지로 변화한 분포패턴을 보여주고 있다. 마지막으로 ㉣ 사례는 점상의 자원(예컨대 사막의 오아시스, 넓은 분지, 방위에 적합한 장소 등)이 국지적으로 분포할 경우

의 도시를 상정한 것이다. 이들 4개 사례는 어디까지나 가상적 상황을 상정한 것이므로 현실적으로 자원분포에 따라 도시의 패턴에 그와 같은 명료한 변형이 발생하리라 기대하기 어렵다. 그러나 존스(E. Jones 1964)가 지적한 바와 같이 유럽의 취락분포를 면밀히 관찰해 보면 이와 유사한 패턴을 확인할 수 있다.

도시의 계층화는 자연적·지리적 조건뿐만 아니라 사회경제적 조건의 차이에 따라서도 발생한다. 사회·경제적 요인이 도시 간 규모격차를 발생시킨다는 것은 모든 도시가 동일한 정도의 똑같은 도시기능을 보유하는 것이 사회전체의 입장에서 볼 때 결코 경제적이지 못하기 때문이다. 이와 동시에 사람들이 도시에서 얻으려고 하는 것은 매우 다양하기 때문에 그 모든 것을 하나의 도시 속에 갖추고 있을 수 없는 일이다. 이상에서 언급한 도시기능의 분포와 도시의 계층구조를 설명함에 있어서 가장 적절한 분석틀은 크리스탈러(W. Christaller)의 중심지(central place theory)이론이다. 이 이론은 대다수의 상품 또는 서비스가 중심지에서 판매되고, 각각의 중심지는 그 상품 또는 서비스에 따라서 다른 규모의 배후지를 갖는다는 사실을 전제한다. 여기서 소비자는 최소비용으로 상품을 구입하려는 경제인이다. 따라서 소비자는 일상적으로 필요로 하는 상품을 구매하기 위해 가능한 최단거리의 시장을 가지며, 반대로 구매 빈도가 적은 상품의 경우는 보다 먼 거리의 시장을 찾게 될 것이다. 그러나 후자의 경우에는 거리가 멀어 자주 갈 수 없는 관계로 상품구매뿐만 아니라 사교·오락·정치 등 여러 가지 용무를 동시에 보게 될 것이다. 따라서 어떤 중심지는 가까운 거리의 소비지만을 흡수하여 배후지가 좁고, 어떤 중심지는 먼 거리의 소비자까지 흡수하여 넓은 배후지를 갖게 된다.

이와 같이 배후지에 상품과 서비스를 제공하는 행위를 중심지 활동(central activity)이라 한다. 이 활동의 양적 측면에서 중심지의 중요성을 중심성(centrality), 중심지 활동이 벌어지는 도시의 시장을 중심지(central place)라 부른다(남영우 2007). 여기서 중심지의 계층에 주목하면 좁은 배후지에 국한하여 구매행위가 벌어지는, 다시 말해 중심지 활동의 영향력이 비교적 약한 중심지를 저차중심지(central place of lower order)라 하고, 더 넓은 배후지에 거쳐 중심지활동의 영향력을 행사하는 중심지를 고차중심지(central place of high order)라 부른다. 구체적으로 중심지의 계층은 식료품·잡화 등의 일상용품을 판매하는 면소재지 규모의 시장권으로부터 전자제품·가구점·영화관

등의 상품 및 서비스를 제공하는 군청소재지 규모의 시장권에 이어 중도시, 대도시, 거대 도시의 한 차원 높은 고차중심지에 이르기까지 다양하다.<sup>10)</sup>

## 2) 중심지이론

각종 상품의 시장권과 서비스·관리 등의 세력권이 중복적·중층적으로 분포하게 되면 각 중심지는 그들 기능의 종류와 집적 정도에 따라 인구규모를 달리하게 된다. 그러므로 중심지의 중요도라 할 수 있는 도시기능의 집적도는 인구를 흡수하는 요인으로 작용한다. 이러한 관계는 지형적 장애물이 없어 어느 방향으로도 접근성이 동일하여 인구가 균등하게 분포하는 등질적 공간을 상정한다. 수송비와 상품의 가격이 모두 동일하며 어느 곳이나 중심지가 형성될 확률 역시 동일하다는 전제 하에 다음과 같은 행동가정과 이론가설이 수립된다. 이론은 독일의 지리학자인 크리스탈러(W.Chrisraller; Central Places of Southern Germany, 1933, 1966)에 의해 연구되었다. 이 이론에 큰 영향을 주었던 폰 튀넨(Johann Heinrich von Thünen)의 이론처럼 이 이론은 인구와 자원이 균일하게 분포한 평범한 들판을 가정함으로써 시작한다.<sup>11)</sup>

### <행동가정>

- ① 소비자는 가장 저렴한 상점과 가장 가까운 중심지에서 상품을 구입하는 경제인이다.
- ② 재화 및 상품의 수요가 인구의 최소요구값(threshold)을 만족할 경우에만 상점이 존속된다.

### <이론가설>

- ① 각 중심지의 인구는 그 배후지(보완지역 또는 시장권)의 인구에 비례한다.
- ② 각 계층의 중심지는 각각 한 단계 저차의 계층에 속하는 일정 수의 중심지를 종속시킨다.

<sup>10)</sup> 남영우. 『도시공간구조론』, 법문사, 2007. p. 2.

<sup>11)</sup> 잭 하비(Jack Harvey), 노태욱 역. 『부동산경제학』, 부연사, 2004, p. 9.

가령, B계층의 중심지 인구를  $C_B$ , 이 중심지에 의존하는 배후지(시장권) 인구를  $P_B$ 라 하고, 한 단계 낮은 계층의 중심지 개수를  $s$ 로 표시하면 상기한 이론가설은 다음과 같은 식으로 정리될 수 있다.

$$C_B = \alpha P_B \text{ (단, } 0 < \alpha < 1 \text{의 비례정수)}$$

$$P_B = C_B + sC_{B-1}$$

이것을  $P_B$ 에 대하여 정리하면 다음 식이 도출된다.

$$P_B = \frac{s}{1-\alpha} P_{B-1} = \left(\frac{s}{1-\alpha}\right)^2 P_{B-2} = \left(\frac{s}{1-\alpha}\right)^{B-1} P_1$$

여기서 최하위 계층의 각 중심지에 의존하는 농촌인구를  $n$ 이라고 가정하면,

$$P_1 = n + C_1$$

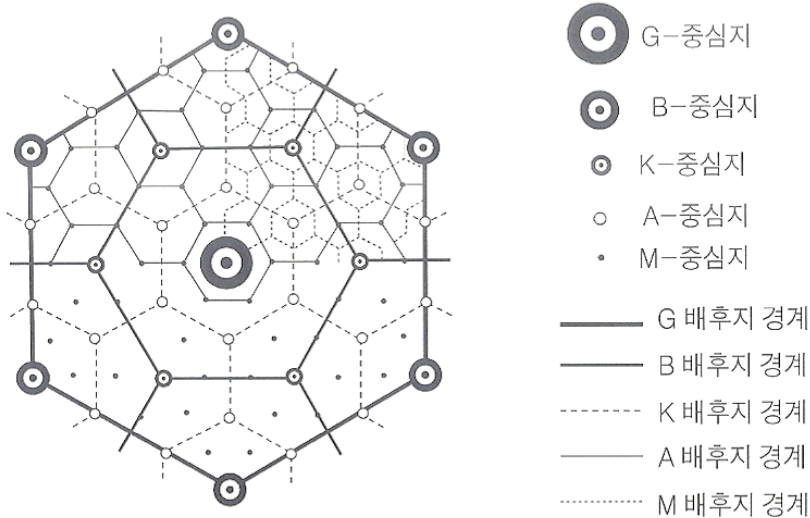
이 성립되므로  $C_1 = \alpha(n+C_1)$ 의 의거하면,

$$P_1 = \frac{n}{1-\alpha}, C_1 = \frac{\alpha n}{1-\alpha}$$

$$P_B = \frac{ns^{B-1}}{(1-\alpha)^B}, C_B = \frac{\alpha ns^{B-1}}{(1-\alpha)^B}$$

이 얻어진다. 위의 사실로부터 중심지의 계층이 상위계층으로 올라감에 따라 중심지 인구나 배후지 인구는 증가하고, 그 증가 비율은  $s/(1-\alpha)$ 임을 알 수 있다. 예컨대 계층 B의 중심지 인구는 이보다 한 단계 낮은 (B-1)차의 중심지 인구에  $s/(1-\alpha)$ 를 곱한 것과 같다. 이와 같은 중심지 이론의 내용을 도식적으로 설명한 것이 크리스탈러의 이론 중 시장원리(market principle)이다. 이 원리에 의거한 중심지의 계층적 배치를 도식화한 것이 [그림 1-4]이다. 이 그림의 경우 각 계층의 중심지는 각각 한 계층 하위의 중심지에 속하는 배후지와 2개의 중심지를 종속시킨다.

[그림 1-4] 시장원리에 따른 중심지체계



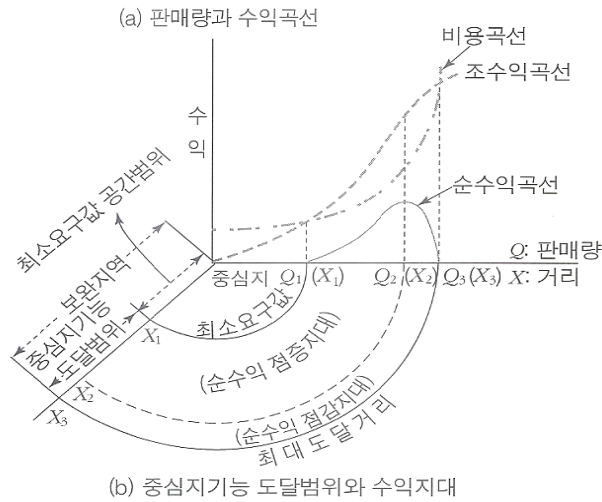
〈자료〉 남영우, 『도시공간구조론』, 법문사, 2007.2 : 72.

지금까지의 설명만으로는 중심지와 배후지의 인구규모는 알 수 있어도 중심지의 형성원리라 할 수 있는 중심지 간의 거리와 상품의 도달범위 등에 관해서는 또 다른 설명이 필요하다. [그림 1-4]처럼 크리스탈러의 중심지 이론은 최고의 계층인 G-중심지로부터 최저의 계층인 M-중심지까지 5개 계층을 상정하고 있는데, 이 가운데 P-중심지로부터 설명이 시작된다.<sup>12)</sup> 상품·서비스의 현실적 도달범위는 내측경계와 외측경계 사이에 존재하게 된다. 내측경계의 범위를  $L_r$ 이라 하고, 외측경계의 범위를  $U_r$ 이라고 한다면, 상품이 도달할 수 있는 실제적 범위(real range)는  $(U_r - L_r)$ 이 될 것이다. 따라서 중심지 x에 위치한 상점은 실제적 범위 내에서 초과이윤을 보장받을 수 있으나, 이 경계를 벗어나 외측경계에 이를 때까지는 이윤이 점차 감소한다. 다시 말해서 실제적 범위는 이윤이 극대화되는 정점으로 간주될 수 있다는 뜻이다[그림 1-3]. 그러나 [그림 1-4]에서 보는 바와 같

<sup>12)</sup> 실제로는 G-중심지의 상위계층으로 P-중심지와 L-중심지를 합하여 7개 계층임.

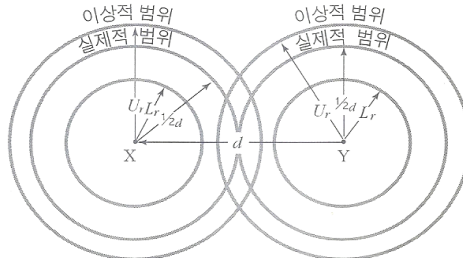
이, 실제범위는 인접한 또 다른 중심지 Y가 존재하면 상황이 달라진다. 즉 2개의 중심지 간의 거리를  $d$ 라고 하면, 실제적 범위는  $1/2d$ 가 된다는 것이다.

[그림 1-5] 배후지와 수익곡선



〈자료〉 남영우, 위의 책, 2007.2 : 75.

[그림 1-6] 상품 C의 이상적 범위와 실제적 범위의 관계



〈자료〉 남영우, 위의 책, 2007.2 : 75.





### 3. 네트워크 도시이론

#### 1) 메가시티

현대 도시화의 특징적인 모습은 거주인구가 1천만 명이 넘는 초거대 도시인 메가시티가 빠르게 증가하고 있다는 점이다. 최근 많은 국가와 기업들이 메가시티를 주목하고 있는데, 산업구조가 지식, 서비스 중심으로 재편되면서 글로벌 경제에서 메가시티가 차지하는 비중이 더욱 확대되고 있기 때문이다. 정치적, 행정적 자치권을 바탕으로 독자적으로 발전하는 메가시티도 늘어날 것이다. 나아가 메가시티 스스로 글로벌 경쟁의 주체가 될 것이다. 따라서 세계 각국은 국가경쟁력 강화의 첨병으로 메가시티 육성 안을 내놓고 있다.<sup>14)</sup>

조성호 외(2011)는 ‘광역권’과 ‘광역도시권’이라는 용어에 대해 “기능적으로 연계된 도시와 주변지역을 함께 묶은 공간단위”라고 정의한다.<sup>15)</sup> 여기에서 메가시티는 공간적인 차원에서 도시가 확대된 대도시권을 말하는데, 하나의 지역이 광역도시권으로 정의되기 위해서는 중심기능을 수행하는 도시가 존재하고, 중심도시와 주변도시가 기능적인 연계성을 갖추고 있어야 하며, 포함되는 지역이 도시의 특성을 갖추고 있어야 한다.

대도시 지역권(city-region)은 일종의 광역권으로 이해할 수 있다. 즉 대도시권과 연결된 지역(region) 및 그 배후지역(regional hinterlands)을 포함하는 공간을 말한다. 대도시 권역은 또한 도시와 농·어촌 간 필연적 연계성(urban-regional agglomeration) 등 대도시 지방자치단체의 정치·경제·행정적 변화를 촉발시키기도 한다.<sup>16)</sup>

이러한 광역도시권 혹은 대도시 지역권의 확장된 개념이 메가시티<sup>17)</sup>라고 할 수 있다.<sup>18)</sup> 최근에 와서는 메가시티에 대한 개념이 정제되고(refinement) 구체화되었다. 핵심

14) 정재영, 「글로벌 메가시티의 미래지형도」, LGERI, LG경제연구원, 2010.

15) 조성호·윤태웅, “세계화·지방화 시대의 광역자치단체 역할 강화방안에 관한 연구: 통합과 협력을 중심으로,” 한국정책연구, 제11권 3호, 2011.

16) 안영훈, 「지방의회 운영체제 다양화 방안에 관한 연구」, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2007.

17) 메가시티는 Mega-city Region의 줄임말이다. 행정적으로 구분되어 있으나 생활, 경제 등이 기능적으로 연결되어 있는 인구 1천만 명 이상의 거대 도시를 말한다. 메가시티 외에 메트로폴리스, 대도시권, 메칼로폴리스 등 다양한 용어가 비슷하게 사용되고 있다(한경 경제용어사전, 2020).

도시를 중심으로 일일생활이 가능하고 기능적으로 연결된 인구 1천만 명 이상의 광역경제권이라고 정의하고 있다. 행정적으로 구분되어 있으나 경제 등 기능적으로 연결된 지역으로서 경제적 투입요소와 시장을 동시에 보유함으로써 충분한 임계 규모를 갖고 있는 지역으로 글로벌 경쟁에서 독자적인 위상을 기반으로 경쟁이 가능하다. 메가시티의 주요 경쟁력의 특징으로는 장소 매력도(Quality of Place), 경제적 번영(Economic Prosperity), 연계성(Connectivity) 등을 포함하고 있다. 대표적인 메가시티로는 런던권, 파리권, 모스크바권, 뉴욕권, 동경권 등이 있다.<sup>19)</sup>

오늘날 메가시티는 글로벌 경제의 새로운 주체로 등장하고 있다. 일찍이 제이콥(Jacobs 1984)은 국가보다 오히려 메가시티의 중심도시가 부(富) 창출의 주요 주체임을 강조한 바 있다. 즉, 도시와 ‘지역’ 배후지 간의 결합관계가 글로벌화를 둘러싼 모든 종류의 장소로 확대되는 강력한 교환관계에 의해 규정되고 있기 때문이라는 것이다. 또한 메가시티가 이끄는 세계경제는 특정 상품 및 서비스의 생산·교환을 전문화하는 독립적 생산자들로 구성되어 있다. 제이콥은 메가시티 간 경쟁이 격화되는 이유를 도시와 지역이 새로운 상품 및 서비스를 개발함으로써 수입대체 효과가 발생하고 지역 특화가 공고화되기 때문으로 설명한다.<sup>20)</sup> 결국 메가시티와 관련된 대다수의 논의들은 메가시티가 글로벌 공간경제의 새로운 주체로서 인식되고 있는 것으로 파악하고 있으며, 메가시티가 일국 내에서 국민경제의 원동력으로 작용하고 있다고 주장하고 있다.

21세기 글로벌 지식경제 시대는 메가시티 주도의 경제시대이다. 메가시티가 글로벌 경쟁을 주도하는 이유는, 메가시티가 ① 고급인력의 집중, ② IT 인프라 및 교통, 통신 등의 인프라 구비, ③ 1천만 명이 넘는 거대한 소비시장 ④ 많은 글로벌 기업들의 R&D 센터나 지역본사의 입지 등 혁신과 생산성 면에서 다른 지역에 비해 유리하기 때문이다. 이러한 메가시티가 국가경쟁력을 좌우하는 시대에 세계 각국은 메가시티 육성에 심혈을 기울이고 있다. 미국의 10대 대도시권 면적은 전 국토의 12%에 불과하나, GDP의 75%

18) 이하에서는 광역권, 광역도시권 내지 대도시 지역을 메가시티에 포함된 개념으로 사용한다.

19) 김원호 외, 「2009 메가시티 서울의 경쟁력 강화를 위한 공간구조 진단 및 교통체계 개편전략」, 서울시정개발연구원, 2009.

20) 조성호, 「광역자치단체 역량 강화방안 연구」, 경기개발연구원 연구보고서, 2010.

를 차지하고, 인구의 65%, 고용의 68%를 점유하고 있어 국가의 성장엔진이라 할 수 있다. 이들 지역에 연구개발(R&D) 등 혁신산업 육성, 인재 육성, 기반시설 확충, 정주환경 개선 등의 4대 전략을 추진하여 경제회생을 도모하고 있다.<sup>21)</sup>

[표 1-2] 미국 연방정부의 대도시권 정책

구분	주도 (lead)	권한 이양 (empower)	성과 극대화 (maximize performance)
혁신 산업 육성	· 국립혁신재단(NIF) 조성	· 산업클러스터 개발촉진을 위한 자금금 신설	· 산업클러스터 정보구축 프로그램관리 등을 위한 정보센터 설치
인재 육성	· 교육부 혁신개선국의 교육 혁신 유도 · 근로장려세제(ETC) 확대 및 현대화	· 고등교육을 보장하고, 주·지방 정부 및 민간기금의 교육 부문 투자로 국가경쟁력 강화	· 학업성취도 평가 · 교육 R&D 확대로 교육혁신 강화
기반 시설 확충	· 21세기 국가차원의 기반시설 비전 수립 · 전략적 교통투자 위원회(STIC) 구성 · 설립인프라공사(NIC) 신설	· 광역계획기구(MPO)에 재량권 및 예산배분 확대	· 교통계획 등 정책결정을 위한 데이터베이스 구축, 분석기법 개발 및 활용 · 기반시설 이용 및 관리에 대한 평가점수가 높은 대도시권에 인센티브를 제공
정주 환경 개선	· 이산화탄소 거래관제 도입 · 에너지 R&D사업 확대 · 그린에너지 개선사업 촉진	· 대도시권의 주택, 토지이용, 교통, 환경정책통합 추진을 위한 보조금 지급	· 탄소배출데이터 관리 · 부동산매매 시 에너지 정보 공개 의무

출처 : 조성호(2015), p. 12 <표2-2>

미국의 2050 국가위원회(The National Committee for America 2050)에 따르면, 2050년 메가시티(Mega Region)의 인구증가, 기후변화, 대외무역 증가 등의 미래 트렌

21) 조성호, 「21C 메가시티 경쟁시대 수도권규제의 진단과 해법」, 연구보고서, 2015, pp. 11-12.

드로 인해 미국 내 11개 메가시티가 출현할 전망이다. 이에 따라 메가시티 내 경제, 환경, 인프라, 토지이용, 문화 등을 공유하며, 이를 지원하기 위한 과제와 전략을 도출하고자 정부의 역할을 강화하고 있다.<sup>22)</sup>

이 외에도 중국 등 주요 국가별 메가시티의 핵심정책을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 중국의 메가시티 육성전략은 중심도시와 주변지역을 광역경제권으로 묶고, 철저한 계획과 기능분담을 통해 시너지를 극대화한다는 것이다. 3대 메가시티는 광둥성권(주장간 삼각주), 상해권(장강 삼각주), 북경권(베이징-톈진-탕산)을 들 수 있다. 중국은 향후 집적에 따른 시너지 효과를 극대화하기 위해 거점도시 및 성 단위의 광역지역을 포함한 거대광역경제권 전략을 계획하고 추진하고 있다. 이를테면, 광둥성과 그 주변지역을 2009년부터 2020년까지 한국의 국내 총생산을 따라 잡기 위해 ‘주장강 삼각주 개혁발전계획’을 발표했다. 또한 3대 거대 광역권의 특구와 신구에 대한 세금감면 등의 특혜도 늘리고 있다. 그리고 상해권은 저장성, 장수성 일대까지 포함한 장강 삼각주의 거대광역 경제권으로 발전하고 있다.<sup>23)</sup>

일본의 경우, 광역수도권 지역을 동경에서부터 약 300km의 배후지역으로 설정하고 수도권 개념을 확대하였고, 다양한 형태의 전략특구 계획을 추진한 바 있다.

프랑스는 파리와 주변 일드 프랑스(Ile de France)를 통합하는 ‘그랑 파리 프로젝트’를 시행하였다. 특히 과거 20년간 수도권 성장억제정책이 시행되어 대중교통 인프라에 대해서는 투자가 부족하였기 때문에, 외곽 지역의 고속순환열차 및 신규광역철도 건설과 같은 대규모 투자가 이루어졌다. ‘그랑 파리 프로젝트’를 통해 매년 7만 채의 주택을 짓고 교외지역의 도시접근성을 높이며, 파리권 영역을 도버해협으로 확대하고 유럽경제의 허브로 도약하겠다는 구상이다. 영국도 런던권 개발에 국가사업의 최우선 순위를 부여하는 ‘대(大) 런던 플랜’을 수립하는 등 대대적인 투자를 계획하고 있다. 런던시와 주변 경제권을 재개발하는 ‘2기 템즈 게이트웨이’ 사업이 바로 그것이다.

22) 김동주 외, 「국토의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 광역경제권 발전방안 연구」, 국토연구원 연구보고서, 2009.

23) 동아일보, “메가시티 미래의 경쟁력 - 뒷걸음치는 미래 경쟁력,”  
<https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20090616/8744564/1> (접속일 2020.08.10.).

[표 1-3] 주요 국가별 메가시티 핵심 정책

국가	핵심 정책
중국	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 거점도시와 성 단위 광역지역의 단위 형성</li> <li>· 광동성 : 주장강 삼각주 개혁발전계획</li> <li>· 상해권 : 장상 삼각주의 거대광역경제권 형성</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권 개념의 확대, 다양한 유형의 국가전략특구 설치</li> <li>· 도쿄권 : '10년 후 도쿄플랜', 광역교통인프라 구축</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대규모 지식기반 집적지 조성 등</li> <li>· 파리권 : 일드 프랑스 통합, '그랑 파리 프로젝트' 시행</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 런던권 개발에 국가사업의 최우선순위 부여(대(大)런던 플랜수립)</li> <li>· '2기 템즈 게이트웨이 사업' 등을 추진</li> </ul>

출처 : 경기연구원(2015), 위약책, p. 15 &lt;표2-4&gt; 재인용

영국은 2016년까지 템즈강 하구지역에 항공, 금융, 창조산업 중심의 클러스터를 조성해 일자리 18만 개와 16만 채의 주택을 공급할 계획이다. 프랑스의 파리권과 영국의 런던권 간의 경쟁은 도시의 성장과 집중에 따른 교통 혼잡과 파리권과 영국의 런던권 간의 경쟁은 도시의 성장과 집중에 따른 교통 혼잡과 환경오염 등 부작용을 해소하고 주민 삶의 질을 높이는 질적 성장을 목표로 하고 있다.

## 2) 네트워크 도시

기업은 규모의 경제, 범위의 경제 등을 통해 내부적으로 기업의 효율성을 향상시킬 수 있다. 외부경제(External economies)는 이처럼 기업이 통제할 수 있는 영역이 아닌, 즉 외부적 환경 변화로 기업의 생산성이 증대되는 것을 의미하며, 이는 집적 경제와 네트워크 경제로 나뉜다.<sup>24)</sup> 이들 두 가지 개념은 명확하게 구분되는데 전자의 경우에는 공간적인 집적을 유발하게 되지만, 후자의 경우에는 효과가 네트워크 자체로부터 오는 것이

<sup>24)</sup> P. Cabus and W. Vanhaverbeke (2006). "The territoriality of the network economy and urban networks: evidence from flanders," *Entrepreneurship and Regional Development* Vol. 18, No. 1, 2006, pp. 25-53.

므로 반드시 공간적 집적과 수반될 필요가 없다. 고든과 맥켄(Gordon and McCann 2000)은 도시권 내에서 집적경제의 효과는 기업들이 상호 연관된 네트워크에 들어있든 그렇지 않든 공간적인 근접성이 확보되면 나타난다. 그러나 네트워크 효과는 공간적 근접성을 전제하는 것은 아니지만 같은 네트워크 안에 있어야 효과를 기대할 수 있다. 이러한 점에서 네트워크 경제효과의 강화는 공간 또는 장소적인 영향력을 약화시키는 방향으로 영향을 줄 수 있다.

네트워크 도시는 일반화된 의미에서의 도시 네트워크의 특수성이 반영된 모형이라 할 수 있다. 도시 네트워크에서는 지리적 혹은 공간적 근접성이 특별한 의미를 갖지 않는 반면 네트워크 도시에서는 일정한 공간적 영역 내에 네트워크가 존재해야 한다. 따라서 외부경제 효과의 견제에서 볼 때 네트워크 도시는 네트워크 경제의 효과와 함께 집적경제의 효과도 동시에 추구할 수 있다. 이러한 맥락에서 도시권 내에서의 네트워크는 시너지 효과가 어떻게 나타나는지에 따라 클럽 네트워크(club network)와 망 네트워크(web network)로 구분된다.<sup>25)</sup>

지금까지 논의한 중심지 이론과 네트워크 이론 간 가장 큰 차이점은 도시의 서열을 결정하는 요인을 통해 확인할 수 있다. 중심성은 한 도시가 가진 기능의 다양성 정도를 반영하는 지표로 이해되는데, 중심지 이론에서는 도시 서열의 결정요인을 중심성에서 찾는 반면, 네트워크 이론에서는 결절성을 통해 도시 간 위상을 파악한다. 즉, 중심지 이론에서는 도시별 기능의 총합, 즉 규모와 그에 따른 인구 규모(시장)에 의해 도시 간 서열과 복종 관계가 성립되지만, 네트워크 체계에서는 이러한 규모의 절대적 차이보다는 도시들 간 유연한 관계와 상호보완성이 강조된다. 도시 간 연계 특성에 대해서도 두 이론 체계는 다른 설명을 제공한다. 중심지 이론에서는 상위도시와 하위도시 간 수직적 연계만이 존재하며, 이들 간 흐름은 단방향으로 움직인다. 즉, 이는 상위도시로부터 하위도시로 가는 일방성을 띠는 것이다. 반면 네트워크 도시에서의 도시 간 연계는 이러한 수직적 위계가 존재하지 않는다는 점이 특징이다. 네트워크 체계에서는 도시들 간 수평적 연계가 중요하며, 이들 간 흐름 또한 쌍방향으로 움직인다.<sup>26)</sup>

<sup>25)</sup> E. Meijers, "Polycentric urban regions and the quest for synergy: is a network of a cities more than the sum of the parts?" *Urban Studies* Vol. 42, No. 4, 2005, pp. 765-781.

네트워크 도시는 네트워크 도시라는 개념 그 자체로도 관심의 대상이 된다. 하지만 동시에 네트워크 도시의 개념은 세계화가 가속화되고 있는 도시지역을 설명하는 최근의 몇몇 설명 도구들과도 밀접히 관련되어 있다. 대표적인 예가 메가시티라 할 것이다. 최근 세계도시지역, 메가시티, 메가리전 등 세계 주요 대도시권을 가리키는 다양한 개념들이 등장했다. 세계도시지역은 세계화 과정에서의 경제 및 정치적 자율성과 세계경제체제로의 연계를 강조하는 거대도시지역을 일컫는 말로 스캇(Scott 1999)이 처음 제안하였다.<sup>27)</sup> 메가시티 지역과 네트워크 도시 개념의 공통점은 두 가지 모두 변화하는 오늘날의 도시권 양상을 반영하는 개념들이며, 네트워크에 기반한 연계를 강조한다는 점을 꼽을 수 있다. 하지만 이 두 개념은 본질적인 측면에서 분명 차이가 있다. 메가시티 지역의 경우 세계경제로의 연계와 산업구성 등이 중요한 판단 기준으로 작용하는 반면, 네트워크 도시는 지역 내부의 경제체제가 판단의 기준이 된다는 점이 다르다.<sup>28)</sup>

네트워크는 경제활동의 공간이라는 측면에서 기존 집적경제의 바탕 위에 새로운 접근 방식을 접목시키면서 도출된 개념으로 이해된다. 손정렬(2011)은 공간상의 입지 선택을 통한 이익 창출의 과정을 접근성과 집적경제, 그리고 네트워크로 구분하면서 이들이 갖는 공간적 의미를 토지 이용과 지대효과 등을 중심으로 다음과 같이 설명한다. 교통 접근성을 중요한 이익으로 고려하는 접근에서는 거리에 따른 교통비가 생산비용을 결정하게 되며, 경제조직의 관점에서는 접근성이 좋은 중심부로부터의 거리에 따라 지대가 결정된다. 이는 단일시장을 갖는 기업의 의사결정을 가정한 것으로 접근성이라는 기준을 통해 결정된 토지 이용은 연속성을 나타낸다. 한편, 집적경제의 관점에서는 경제활동의 여러 행위자들이 기능과 공간적으로 조직 계층화 된 환경 속에서 외부경제를 통해 영향을 줄 수 있는 조건 및 환경 등을 고려하여 선호입지가 결정된다.

지대효과는 위치차액지대의 형태를 유지하는 반면, 토지이용의 경우 접근성을 기준으로 특정지점으로부터 연속적인 패턴을 보이기보다는 입지적 혜택이 있는 지역들을

26) 손정렬, “새로운 도시성장 모형으로서의 네트워크 도시”, *대한지리학회지* 제46권 제2호, 2011, pp. 183-186.

27) R. Lee and U. Schmidt-Marwede, “International Competition? Financial Centres and Geography of financial production,” *International Journal of Urban and Regional Research* Vol 17, No. 4, 2003, pp. 492-515.

28) 손정렬(2011), pp. 183-186.

중심으로 한 불연속적 패턴을 나타낸다. 한편 네트워크의 경우는 지리적 또는 공간적 맥락을 초월한 새로운 접근이 요구된다.

도시 네트워크는 세계도시들 간의 연계, 국경지대의 도시체계, 네트워크 도시 등을 포함하는 포괄적인 개념이라 할 수 있다.<sup>29)</sup> 협의의 접근에서는 네트워크 도시 내에서 형성되는 도시 간 네트워크를 의미하는 용어로 정의되며, 네트워크 도시를 추구하는 도시지역에서의 계획이나 정책 등에서 빈번하게 참조된다. 도시 네트워크는 압축도시들 간 네트워크 형태를 띤 경제적-지리적 지역 개념이다. 도시계획의 관점에서 볼 때 지역적 수준에서의 공간계획, 경제, 교통기반계획 등에서 협력하는 도시들을 상정해볼 수 있다. 좀 더 구체적으로 도시 네트워크는 도시권 내 기반시설 즉, 주거, 사무 및 작업 공간, 쇼핑과 여가 및 다양한 서비스들의 조합된 형태로 이해된다.

도시 네트워크가 형성되기 위해서는 다음 두 가지 조건이 충족되어야 한다.<sup>30)</sup> 첫째, 도시 네트워크는 공간적인 경쟁보다는 각각의 공간에 대한 최적의 장소를 결정하는 과정에서 상호협약이 요구된다. 둘째, 도시 네트워크는 대중교통체계 등 상호 간 연결성이 높아야 한다.

#### 4. 해외사례 1: 란트스타트 지역

네트워크 도시의 대표적인 사례는 바로 네덜란드의 란트스타트를 꼽을 수 있다. 란트스타트는 네트워크 도시 모형의 전형으로 베튼(Batten 1995)의 연구에서 사례로 연구된 바 있다. 네덜란드의 수도인 암스테르담, 란트스타트의 관문도시인 로테르담, 유트레히트, 헤이그 등이 란트스타트 지역의 도시 네트워크를 구축하였으며, 이들 도시들 간의 거리는 20~55km 정도로 이동시간은 약 1시간 이내에 위치하여 대도시권 전체로 볼 때 1일 도시생활권을 이루고 있다고 할 수 있다. 기능적 측면에서 유트레히트는 비교적 평균적인 산업구성을 갖고 있으며, 암스테르담은 상업서비스, 로테르담은 제조업 및 운송,

29) 허우금, “인터넷 하이퍼링크로 본 도시 네트워크,” *대한지리학회지* 제38권 4호, 2003.

30) H. Premus, “Corridors in the Netherlands: apple of discord in spatial planning,” *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geographie* Vol. 92, No. 1, 2001, pp. 100-107.



헤이그는 공공행정 부문에서 특화된 도시로 파악된다.<sup>31)</sup> 이들 간 기능적 보완성은 상호 협력의 필요성을 끌어내고 이러한 협력은 지역 수준에서 시너지 효과를 창출해 낸다. 이와 같이 개별 도시들은 규모면에서 그다지 크지 않으나 란트스타트는 네트워크 도시권 전체로서 세계도시체계 내에서 높은 경쟁력을 보이고 있는데, 예를 들면 이 지역은 국제 기업들의 본사 입지로 볼 때 유럽에서 런던 다음으로 선호도를 보이는 도시권이다.

란트스타트는 크게 네 구역으로 나뉜다. 암스테르담과 그 인근지역, 내륙방향에 위치한 유트레히트 지역 그리고 중앙부를 차지하는 그린하트 지역이다. 먼저, 남북광역도시권으로 불리는 라이덴(Leiden), 헤이그(Hague), 델프트(Delft), 로테르담(Rotterdam), 도르트레히트(Dordrecht)와 주변 지역인 하그란덴(Haaglanden) 일대를 가리킨다. 이들 지역은 12개 이상의 도시와 하위시스템이 협력하여 하나의 도시체계를 형성하고 있다. 이 중 로테르담은 세계적인 해운물류(logistics)의 요충지이자, 항구와 노동자의 도시로 알려져 있다. 이 도시의 대다수 주민이 농촌 출신이다. 국제사법재판소(International Court of Justice)가 위치한 헤이그는 국제평화의 도시로 이름이 높다. 헤이그에는 많은 국제기구가 자리하고 있으며, 시민 참여형 거버넌스 문화가 강하게 관찰되는 곳이다. 헤이그의 북쪽 라이든은 대학도시로 유명하고, 로테르담 남쪽 도르트레히트는 항구도시의 기능을 한다. 북쪽 날개(North Wing) 지역은 일명 북부 광역도시권(Noordvleugel)이라 불린다. 이 지역은 암스테르담과 주변지역, 스키폴 공항, 암스테르담 항만지역, 신도시인 알미르와 동부지역으로 구성된다. 북쪽 날개는 남쪽 날개에 비해 매우 단순한데, 이곳은 암스테르담과 스키폴 공항을 주축으로 도시화가 이루어졌다.

북쪽 날개 지역의 중심 도시인 암스테르담은 네덜란드의 수도이자 상업과 문화의 중심지이며 국제적인 서비스의 헤드쿼터로 기능하고 있다. 암스테르담은 공항, 항구를 갖추고 있고 정보통신, 미디어, 환경·과학 산업이 발달한 도시이기도 하다. 산업 구성을 살펴보면 금융, 상업, 국제무역을 포함하는 서비스 부문이 전체 고용의 77%를 차지한다. 암스테르담에는 회계, 첨단 농업, 국제 본부, 유통, 전자, 통신, 그래픽 산업, 출판, 멀티미디어 산업 등이 발전했으며, 지역의 대표적인 인프라는 암스테르담 텔레포트, 암스테르

31) Meijer(2005).

담 항구, 스키폴 공항 등이 있다. 특히 스키폴 공항과 인근 대도시 업무기능과의 결합은 북쪽 날개 지역의 경제발전을 견인하고 있다고 해도 과언이 아니다.

유티레히트 지역(NV Uttecht)은 유티레히트 시와 인근 도시, 힐버섬과 아머스푸르트 등으로 구성되어 있다. 이 지역은 국제적으로 잘 알려진 곳은 아니나 네덜란드에서 암스테르담 다음으로 GDP가 높은 지역이기도 하다. 유티레히트는 지리적으로 란트스타트와 그 인근 지역을 연결하는 기능을 한다. 유티레히트 지역은 암스테르담/스키폴 공항과 연결되어 있으며, 란트스타트 주요 도시와 경쟁하고 있다(권오혁 외 2005).

그린하트 지역은 국립공원으로 구성된 자연보호 구역이자 농업 및 휴양지로 유명한 지역이다. 그린하트는 란트스타트의 중심부에 위치하며, 알펜, 리진, 고우다, 우워텐과 자연보호지구로 구성된다. 주요 주거지는 도시지역에 인접한 비넥스인데 이 지역은 수변지구 등 관광·휴양 및 농업 기능을 수행한다. 근래에 많은 변화와 개발 압박을 받고 있는 지역이기도 하다. 그린하트는 인프라 및 상업용지가 부족한 상황이며, 점차 농업 기능을 상실하고 있다. 최근 도시지역의 팽창에 대해 시 정부와 지역 계획가들은 무계획적인 도시개발에 따른 후유증을 우려하고 있다. 이들은 도시개발에 신중하게 접근하고 있으며 주민들도 새로운 주거단지, 고층빌딩 건설을 바라지 않는다. 최근 그린하트 지역은 ICT, 생명공학, 센서공학, 농업원료산업, 첨단원예농업, 농약산업 등이 급속히 성장하였고, 산업클러스터도 형성하였다(권오혁 외 2005).<sup>32)</sup>

<sup>32)</sup> 최천운 교수 자문(2020.08.18.).

[표 1-4] 란트스타트의 주요 도시 및 기능 분담

도시	인구	주요특징
로테르담	1,125,000명	항만, 국제무역, 지역공항, 산업, 기업 본사, 대학도시
암스테르담	1,000,000명	관광, 국제무역, 예술, 대학도시, 레저, 은행, 기업 본사, 항만
헤이그	875,000명	행정 및 정치 중심지, 기업 본사, 컨설팅, 관광
위트레흐트	600,000명	도로 및 철도 허브, 대학도시, 무역, 컨설팅, 종교 중심지

출처: 오용준(2008), p. 108

상기한 바와 같이, 네덜란드 란트스타트는 상당히 오랜 기간 동안 인근 도시들이 공간적 군집과 연계망을 형성해온 네트워크 도시의 대표적 사례로 꼽힌다. 이 도시들은 각기 독자적인 특성을 가지면서 긴밀한 연계망을 통해 경쟁력을 제고해왔다. 근래의 정보통신망과 교통의 발전은 이 지역 도시들 간의 협력 및 분업구조를 더욱 강화하고 있다. 이러한 인근 도시 간 분업 및 협력구조는 종래의 대도시 회랑과는 상당히 다른 성격을 가진 것인데, 도시 회랑이 도시권의 물리적 확산과 연담화를 의미하는 것이라면, 네트워크 도시는 인근 도시들 간의 기능적 협력과 연계에 의존하는 것이다. 즉 네트워크 도시의 구축은 인근 도시의 다양한 요소들을 공간적으로 연계시킴으로써 시간과 비용을 줄이고 시너지효과를 창출하는 것이다. 즉 오늘날 정보화와 세계화라는 새로운 경제 환경에서 이러한 인근 도시 간의 분업 및 협력관계는 기능적 의의가 확대되고 있다. 그것은 세계화 경제 및 유연적 산업체제에서 전개되고 있는 지역적 산업 전문화와 광역적 산업클러스터 형성과도 유사성이 있다.<sup>33)</sup>

33) 최천운 교수 자문(2020.08.18.).

[그림 1-8] 란트스타트 지역의 도시 분포



출처: Goess, de Jong & Meijers(2016), p. 2042

그러나 이러한 네트워크 도시에서도 문제점이 없지 않다.<sup>34)</sup> 첫 번째 문제는 도시 스프롤 현상이다. 이러한 스프롤은 도시기반시설에 대한 비용부담을 증가시키고 이는 생산비용의 증가와 생산성의 하락으로 연결되어 궁극적으로 이 지역의 경쟁력을 감소시키는 역할을 하고 있다. 또 다른 문제는 경제활동에 있어서 네트워크 도시의 성격이 강한 지역임에도 불구하고 정책 행위자인 도시정부들 간에는 네트워킹이 충분한 수준으로 이루어지지 않아 기반시설에 대한 계획이나 산업입지정책 등이 이 지역의 장기적이고 종합적인 계획과 연계되지 못하고 있다는 것이다. 한편으로 도시지역 간의 공간적인 연계는 높으나 기능 간의 연계(예를 들면 산·학·연 간 연계)는 상대적으로 높지 않은 편이라는 점도 문제로 지적되고 있다.<sup>35)</sup>

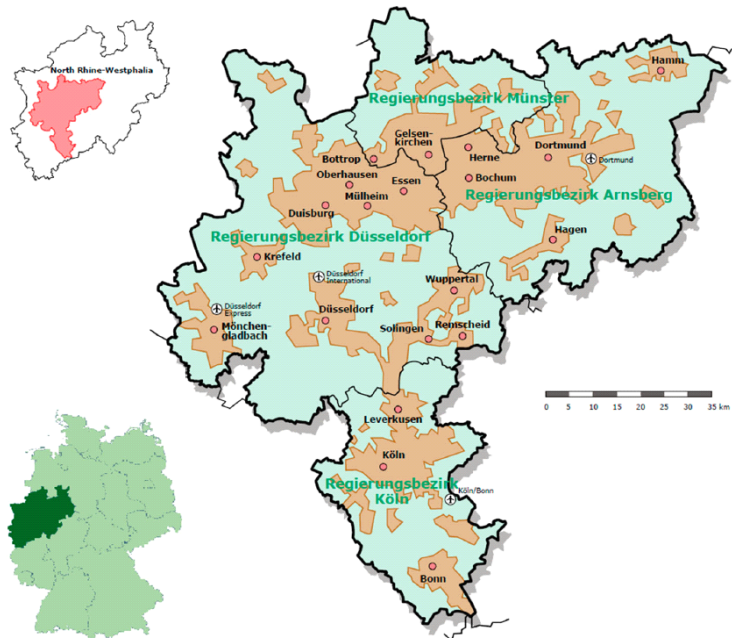
34) 권오혁·신철지, “네트워크 도시의 연계구조와 발전전략 - 네덜란드의 란트스타트를 중심으로,” 공간과 사회 제24권, 2005.

35) 최천운 교수 자문(2020.09.11.).

## 5. 해외사례 II: 독일 라인루르 지역

1952년 노르트라인-베스트팔렌(NRW) 주의 행정 수도인 뒤셀도르프(Düsseldorf)는 뒤셀도르프의 중심 역할을 강조하는 ‘도시계획-루르’ 개념을 개발하였으며, 불과 40년도 안 된 1995년 독일 연방정부는 라인-루르를 독일은 물론 유럽 대도시 지역 중 하나로 공식화하였다. 연방국가 차원의 도시계획회의에 이어 노르트라인-베스트팔렌(NRW) 주는 1995년 계획개발지역으로 ‘네트워크 도시 라인-루르 Rhine-Ruhr’를 도입하였다. 아래 [그림 1-9]는 독일의 노르트라인-베스트팔렌 지도, ‘네트워크 도시 라인-루르(Rhine-Ruhr)’ 및 그 위치를 보여주고 있다.

[그림 1-9] 라인루르 지역의 도시 분포



출처: Goess, de Jong & Meijers(2016), p. 2043

노르트라인-베스트팔렌(NRW) 주에서 라인-루르(Rhine-Ruhr)는 네트워크 도시의 대표적인 예로 7,000km<sup>2</sup> 이상의 면적에 약 천만 명이 거주하고 있다(Carr, 2011). 행

정적으로는 4개 행정구로 나뉘어져 있으며 인구가 100,000명 이상인 20개의 독립 도시는 서로 인접 해있다. 라인-루르(Rhine-Ruhr)는 크게 두 지역으로 구성되어 있다. 남쪽의 라인(Rhine) 측은 오래된 역사를 지니고 있으며, 독일의 대표적인 서비스 산업이 발달한 도시들인 뒤셀도르프(Düsseldorf), 쾰른(Köln) 및 본(Bonn) 등의 도시로 구성되어 있다. 반면 북쪽에는 고도로 산업화된 도르트문트(Dortmund) 시를 중심으로 보훔(Bochum), 에센(Essen), 뒤스부르크(Duisburg)로 구성된 대표적인 공업벨트(rustbelt) 지역이다.

라인-루르(Rhine-Ruhr) 북부지역인 ‘루르지역(Ruhrgebiet)’의 일부 도시는 19세기 초까지 낙후한 농업 지역이었으나 풍부한 석탄을 기반으로 19세부터 20세기 중반까지 유럽에서 가장 큰 산업화 지역 중 하나로 독일의 공업중심지로 발전하였다. 그러나 석탄 산업이 쇠퇴함에 따라 루르(Ruhr)지역은 산업구조 변화에 대처해야만 하였고, 1977년부터 2006년까지 지역에 고용된 노동자의 총 17%(약 30만개의 일자리)를 정리해야만 하였다. 그러나 이들 지역정부는 3차 산업 중심의 지역경제 전환을 통하여 도시개발과 지속적인 성장을 추구하고 있다. 이에 반해 라인 측에 있는 도시들은 오랜 역사를 공유하며 형성된 라인지역의 문화(Rhenish) 생활방식은 공업지역의 이미지를 가지고 있는 루르지역과 많은 차이를 보이고 있다. 이들 지역 도시는 독일의 대표적인 공업지역의 이미지를 가지고 있는 루르지역과 달리 서비스 및 지식 기반산업이 발달하였으며, 이들 기업들의 대부분은 남부 라인 측의 뒤셀도르프와 쾰른에 거점을 두고 있다. 전체 라인-루르(Rhine-Ruhr)에 대한 통일된 비전은 아직까지 잘 드러나지 않고 있으며 여전히 이들 지역의 정책 의제에 포함되지 않고 있다. 따라서 루르 지역과 남부 라인 측 지역을 여전히 구분해야 한다는 주장이 한동안 제기되어 왔다(Bezirksregierung Duesseldorf, 2015).

라인-루르(Rhine-Ruhr)의 남쪽 지역과 북쪽 지역의 도시 간 기능적 연계와 보완성이 다양하고 증가 함에도 불구하고, 이 지역 주민들은 자신을 라인-루르 전체와 동일시하는 것이 아니라 루르(지역의 사람) 사람과 라인(지역의) 사람으로 인식하고 있다.

[표 1-5] 라인-루르 지역 도시에서의 지역 정체성

City	Affiliation			
	Rhine-Ruhr	Ruhr area	Rhine-axis/Rheinland	Bergisches Dreieck
Bochum		+		
Bottrop		+		
Dortmund		+		
Duisburg		+	+	
Essen		+		
Gelsenkirchen		+		
Hagen				
Hamm		+		
Herne		+		
Mülheim		+		
Oberhausen		+		
Remscheid	+			+
Solingen				+
Wuppertal				+
Bonn			+	
Cologne			+	
Düsseldorf			+	
Krefeld	+		+	
Leverkusen			+	
Mönchengladbach			+	

출처: Goess, de Jong & Meijers(2016), p. 2046

루르(Ruhr) 지역의 지자체 간 협력기구인 루르 지역협회(RVR)는 2004년에 다시 설립되었으며, 2009년부터 루르(Ruhr) 지역 도시 간 협의체를 구성하였다. 라인-루르(Rhine-Ruhr) 남부의 라인(Rhine) 축의 도시와 도시 간 협력체계는 2011년에 별도의 대도시 ‘라인란트(Rheinland)’를 만드는 과정을 시작하였다. 뒤셀도르프와 쾰른 지방 정부의 주도 아래 ‘라인란트 대도시’ 지역의 설립은 2015년 초에 선포되었으며, 지역 형성 과정은 여전히 진행 중에 있다. 노르트라인-베스트팔렌(NRW) 주 지역개발계획에는 ‘루르 대도시(Ruhr Metropolis)’와 ‘라인란트(Rheinland) 대도시’가 모두 포함되어 있다 (Goess, de Jong & Meijers 2016: 2043).

## 6. 도시 브랜딩차원에서 본 란트스타트와 라인루르 지역

도시 브랜딩은 새로운 투자자, 기업 및 양질의 노동력을 유인하는 중요한 도구이다. 모든 도시들은 일반적으로 지역 요인에 맞는 도시 콘텐츠를 선택하고 발전시키고 있다.

네트워크 도시 지역의 경우, 도시브랜딩은 상호보완·전문화의 방식과 함께 주변 도시와 구별되는 방식으로 진행된다. 란트스타트와 라인루르 지역 도시들의 주요 슬로건과 비전은 아래 [표 1-6]에 정리되어 있다.

[표 1-6] 란트스타트 지역의 도시 브랜딩

City	Branding practice
Almere	Almere is an ecologically, socially and economically sustainable city. A growing city.
Amersfoort	City with heart. A vital, attractive and sustainable city.
Amsterdam	Economically strong and sustainable. Internationally competitive and sustainable city.
Haarlem	City with sustainable and good living environment, and cultural and touristic attractiveness.
Utrecht	Economically dynamic environment. Utrecht city of knowledge and culture. Healthy urban boost
Delft	Creating history. Technology, innovation, creativity and history. Creative knowledge city.
Dordrecht	Historical and modern service city. City in the Delta. City at the European corridors.
Leiden	Internationally oriented historical university and knowledge city.
Rotterdam	Attractive European city, intercultural metropolis. Mainport. World port and world city.
The Hague	World city at the Sea. Multicultural international city of peace and law. Governmental city.
Zoetermeer	Attractive, sustainable and complex city. Leisure city.

출처: Goess, de Jong & Meijers(2016), p. 2047

란트스타트 지역의 도시브랜딩에서 알 수 있듯이 란트스타트 북부의 모든 도시는 일반적인 도시 브랜딩 전략에서 생태 현대화의 주제를 명시적으로 언급하고 있다. 알메러(Almere), 암스테르담(Amsterdam) 그리고 위트레히트(Utrecht) 또한 경제 부분을 강력하게 마케팅하고 있다. 이에 반하여 란트스타트 남쪽의 위치한 도시인 로테르담(Rotterdam), 헤이그(Hague) 및 도르드레히트(Dordrecht)는 생태, 경제와 같은 주제에 명확하게 반응하지 않는 도시들이다. 왜냐하면 유럽에서 가장 큰 항구를 보유한 로테르담과 국제 사법 재판소가 위치하여 국제평화와 법의 도시로 잘 알려진 헤이그를 포함하는 란트스타트의 북부 도시들의 도시브랜딩 전략과 차별화 될 수밖에 없다.



[표 1-7] 라인루르 지역의 도시 브랜딩

City	Branding and marketing
Bochum	Flourishing and lively city. Knowledge, Change, Identity. University City
Bottrop	Green city, Climate-protection and low-energy city.
Dortmund	Dynamic economic centre with focus on services and future technologies.
Duisburg	University city. Sport and health city.
Essen	Modern and leading economic, trading and service city. Green capital Europe 2017.
Gelsenkirchen	Gelsenkirchen is a city in change, a city with potential.
Hagen	-/-
Hamm	Rising city.
Herne	-/-
Mülheim	City at the river. Attractive city for living and successful business location.
Oberhausen	Modern major city.
Remscheid	Small city with flair.
Solingen	Blade Town.
Wuppertal	Green, greener Wuppertal. Greenest city in Germany.
Bonn	Federal city, international city, United Nations city, City of Beethoven. City at the Rhine
Cologne	Attractive shopping city, sport city, knowledge city, international metropolis, media city, city of literature, photography and film, cultural city.
Düsseldorf	Management, administration city, finance city, fashion, media and communication city, high-end shopping city, consulting city, sport city. International metropolis.
Krefeld	City like silk and satins, Lively major city with charm.
Leverkusen	Sport city. Young major city.
Mönchengladbach	A major green city without big city problems.

출처: Goess, de Jong & Meijers(2016), p. 2048

라인루르(Rhine-Ruhr) 지역 대부분의 도시는 매력이나 경제를 강조하고 있으며, 보트롭(Bottrop), 에센(Essen) 및 부퍼탈(Wuppertal)과 같은 몇몇 도시들은 생태 현대화의 주제를 명시적으로 채택하고 있어서 도시 간 명확한 브랜딩 전략이 부재하고 있다(출처: Goess, de Jong & Meijers: 2016: 2046-2047).

오늘날 도시의 브랜딩 전략은 생태 현대화 주제를 더 자주 다루고 있으며, 이러한 전략이 도시의 공공 이미지에 바람직한 것으로 간주되고 있다. 란트스타트(Randstad) 및 라인루르(Rhine-Ruhr) 대부분의 도시가 여러 생태 현대화 주제를 사용하여 도시브랜딩을 하고 있음을 보여주고 있다.

[표 1-8] 란트스타트 지역의 생태 도시 브랜딩

Category								
City	Smart	Sustainable	Eco	Low-carbon	Knowledge	Green	Resilient	Liveable
Almere	+++	+++				+	+	
Amersfoort		+++		+++	+	+++	+++	+
Amsterdam	+++	+++				+	+++	
Haarlem		+++		++				
Utrecht	+	+++		+	+++	+		+
Delft		+++			+++	++	++	++
Dordrecht		+++		+		+	+	++
Leiden		+++			+++	+	+	+
Rotterdam	+	+++		+++	++	++	+++	++
The Hague	+	+		+++		++	+	
Zoetermeer		+++			+	++		+

출처: Goess, de Jong & Meijers(2016), p. 2048

란트스타트(Randstad)의 어떤 도시도 스스로를 ‘에코’ 도시로 표방하지 않고 있으나, 정도의 차이는 있으나 ‘지속 가능’을 도시브랜딩의 핵심으로 표현하고 있다. 두 번째로 빈번한 개념은 ‘녹색’ 도시이며 ‘탄력적’과 ‘저탄소’의 개념 또한 자주 나타나고 있다. ‘살기 좋은’ 및 ‘녹색’은 예를 들어 대학 도시인 델프트(Delft), 라이덴(Leiden) 및 위트레히트(Utrecht)에서 분명히 두드러지는 ‘지식’ 도시의 브랜딩과 같이 더 지배적인 다른 주제와 함께 선택되었다(출처: Goess, de Jong & Meijers 2016: 2049).

아래 표는 독일 도시의 생태 현대화 프로필에 대한 개요를 정리한 것이다. 라이-루르(Rhine-Ruhr)에서 가장 일반적인 주제는 ‘살기 좋은’과 ‘녹색’이다. ‘지식 도시’ 주제도 일부 도시에서 선택되고 있다. ‘지속 가능’ 및 ‘저탄소’도시 주제는 덜 자주 나타나고 있다. ‘탄력적’, ‘스마트’ 및 ‘에코’는 드물게 보이며, 독립적인 브랜딩 전략이 아닌 동반 전략의 형태를 취하고 있다. 그러나 이러한 경향에 대표적인 예외는 스마트시티를 강력하게 표방하는 도시 쾰른이다. 헤르네(Herne), 함(Hamm), 하겐(Hagen), 졸링겐(Solingen) 및 레버구젠(Leverkusen)과 같은 일부 도시에는 스마트 시티가 전혀 언급되어 있지 않다.

[표 1-9] 라인루르 지역의 생태 도시 브랜딩

Category								
City	Smart	Sustainable	Eco	Low-carbon	Knowledge	Green	Resilient	Liveable
Bochum					+++			+++
Bottrop		++		+++		+++	+	+++
Dortmund	+				+++	+		+++
Duisburg		+			+	+++		+++
Essen		+++			++	+++		+
Gelsenkirchen		+						+
Hagen				+				
Hamm			+					
Herne								
Mülheim				+		+	+	
Oberhausen		+						+++
Remscheid							+	++
Solingen						+		
Wuppertal						+++		+++
Bonn		++			++			
Cologne	+++			+	+		+	+++
Düsseldorf				++	+	+		+++
Krefeld								+
Leverkusen								+
Mönchengladbach						+++		

출처: Goess, de Jong &amp; Meijers(2016), p. 2049

## 제4절 도시 간 브랜딩으로서의 평화경제

네트워크 도시의 대표적인 사례로 네덜란드의 란트스타트 지역의 도시들과 독일 라인-루르 지역의 도시들을 살펴보았다. 이들 지역은 메가시티에 대항하기 위해 도시 간 협력체계를 통해 시너지를 도출하려고 하지만, 20개 이상의 많은 도시들이 참여하고 있기 때문에 지역의 정체성과 지역문화 그리고 도시 간 브랜딩이 부족하다. 라인-루르 지역의 도시를 예로 들면, 원래 이 지역의 도시는 역사적으로 루르지역과 라인지역이라는 대비되는 지역문화와 지역정체성이 뚜렷한 지역이기 때문에 네트워크 도시로 기능하기 위한 두 지역 간의 통합된 정체성이 아직까지는 형성되지 않고 있다. 또한 산업적으로 루르지역은 석탄 산업으로 대변되는 독일의 대표적인 쇠퇴지역인데 반해 라인지역의 대표적인 도시 본은 서독의 수도로 여전히 연방행정기관이 있는 행정중심지이고, 쾰른, 뒤셀도르프 역시 지식기반산업, 3차 산업 중심지이기 때문에 산업구조적으로도 루르지역의 도시들과도 상이하다. 따라서 이들 라인지역의 도시와 루르 지역 도시브랜딩 전략 역시 차이가 날 수 밖에 없으며, 그 결과 라인-루르 지역의 공통된 도시간 브랜딩 전략이 아직까지는 수립되지 못하고 있다. 이에 반해 연구자들이 제안하는 경기서북부 네트워크 도시의 경우에는 유럽의 사례와 달리 3개 도시(고양시, 김포시, 파주시)로 제한적이다. 이렇게 지역 간 도시의 수가 제한된다는 의미는 20개 이상의 도시들로 구성된 유럽 지역의 네트워크 도시들과 달리 도시 간 지역정체성, 지역문화 그리고 도시간 브랜딩 전략에 상대적으로 유리한 조건을 구비하고 있다고 할 수 있다.

[표 1-10] 고양시, 파주시 그리고 김포시의 민선 7기 슬로건과 핵심 시정목표

구분	고양시	파주시	김포시
민선 7기 슬로건	평화의 시작 미래의 중심	한반도 평화수도 <sup>36)</sup>	시민행복 김포의 가치를 두 배로 <sup>37)</sup>
시정목표	1. 평화경제특별시 2. 사람중심도시 3. 시민행복도시 4. 지속가능발전도시	1. 평화 2. 상생 3. 분권	1. 소통 2. 상생 3. 참여 4. 공정

출처: 연구진 작성

고양시의 ‘평화의 시작 미래의 중심’, 파주시의 ‘한반도 평화수도’라는 민선 7기 슬로건에 드러난 것처럼 시정에서 평화경제에 대한 위상은 결코 낮지 않다. 시정목표에 있어서도 고양시와 파주시는 첫 번째 목표로 ‘평화경제특별시’와 ‘평화’를 설정함으로써 두 도시 모두 남북관계 개선을 주요한 시정의 아젠다로 제시하고 있다. 고양시나 파주시와 달리 김포시의 경우에는 민선7기 슬로건이나 시정목표에서 평화경제에 대한 중요성을 직접적으로 인지할 수 없다. 그러나 시장 핵심 공약사업 8개 분야 가운데 하나가 미래비전 평화생태문화도시 사업이며, 시 산업정책의 핵심 사업으로 평화경제특구 사업을 최우선으로 한다는 점에서 김포시 역시 평화경제가 시정의 핵심 아젠다라고 할 수 있다. 또한 김포시 관련 공무원과의 면담을 통해서도 평화경제특구 사업이 김포시 산업정책에 있어 가장 우선시 하는 사업임을 확인할 수 있었다.<sup>38)</sup>

아래 표는 고양시, 김포시, 그리고 파주의 대표적인 산업을 정리한 것이다. 표에서 잘 드러나듯이 3개 도시의 대표적인 산업이 다르기 때문에 네트워크 도시의 전제조건인 3개 도시간의 상호보완성이 크다고 할 수 있다. 또한 고양시는 향후 남북교류협력 사업을 시의 핵심 산업인 보건의료와 방송영상콘텐츠를 중심으로 운영할 계획이어서 농업, 생태, 환경, 관광을 중심으로 남북교류협력 사업을 추진하고 있는 김포시, 파주시 사업과 중복되지 않는다. 또한 고양시가 계획 중인 평화경제특구 사업은 고양시 단독으로 하는 형태가 아닌 김포시와 파주시와 함께 하는 네트워크형 특구<sup>39)</sup>이기 때문에 남북교류협력 사업을 중심으로 3개 도시간의 협력은 향후 경기서북부 평화경제특구를 위한 토대라고 할 수 있다.

36) 경기도 파주시는 통일경제특구 완성과 남북철도 연결 등 파주를 미래 통일시대의 중심으로 만들기 위해 민선7기 시정 비전을 ‘한반도 평화수도’로 정했다고 30일 밝혔다. 시정 비전은 ‘분열과 대립’의 낡은 과거를 끝내고, ‘화해와 협력’의 시대를 열어 번영과 도약의 발판을 마련, 파주시가 선도적 역할을 하겠다는 강한 의지와 약속이 담겼다. 평화는 ‘남북교류협력 선도 거점도시’, 상생은 ‘인간과 자연, 도시와 농촌이 상생하는 도시’. 분권은 ‘시민과 함께하는 지방정부’를 목표로 하고 있다.

37) 시장 공약 핵심 8개 분야는 ▲사람에 투자하는 교육도시 ▲쌍쌍-쾌적-안전 교통도시 ▲더불어 잘 사는 복지도시 ▲깨끗한 환경의 안전도시 ▲소통기반 지치-공정한 인사 ▲시민에게 힘을 주는 산업도시 ▲도전하는 청년의 도시 ▲미래비전 평화생태문화도시 교육은 교육예산 500억 원 편성 등 18개 사업, 교통은 지하철 5호선 연장 등 11개 사업, 복지는 북부권 제2보건소 건립 등 9개 사업, 안전은 드론 환경감시단 설치 등 7개 사업, 자치는 시민500인 원탁회의 설치 등 8개 사업, 산업은 평화경제특구 지정 등 10개 사업, 청년지원은 청년수당 지급 등 6개 사업, 평화도시는 평화문화관광벨트 조성 등 14개 사업으로 구성

38) 김포시 행정과 김효순 평화교류팀장, 이상익 균형발전팀장, 채민석 주무관 면담(2020.10.13.)

39) 안지호 외(2019), pp. 95-101.

[표 1-11] 경기 서북부의 주요 도시 및 기능분담

도시권	인구	주요특징
고양시	1,074,853명	방송영상콘텐츠, 마이스, 보건의료, 화훼 등
김포시	445,425명	물류, 금속가공, 화학, 생태환경 등
파주시	445,262명	출판, 디스플레이, 농업, 관광 등

출처: 연구진 작성

2020년 10월 12일 이재준 고양시장과 최종환 파주시장은 두 도시의 공동 현안을 논의하는 한편, 협력체계구축에 대한 의견을 교환하였다. 이 자리에서 논의된 안건은 지하철 3호선 연장, 금촌조리선(삼송~금촌) 신설, 경의선 증차-증량, 광역버스 확충 등의 교통문제가 중심이었으나, 향후 고양시와 파주시가 많은 관심을 가지고 있는 남북교류협력사업과 평화경제특구까지 논의를 확대할 수 있을 것이다.<sup>40)</sup>

[그림 1-10] 고양시, 파주시 공동현안 사업 상호협력(2020.10.12.)



출처: 파이낸셜뉴스(2020.10.14.)

<sup>40)</sup> 파이낸셜뉴스, “최종환 파주시장-이재준 고양시장 연대밀월 ‘시동,’” <https://www.fnnews.com/news/202010142005383768> (접속일 2020.12.28.).

## 제 2 장

### 접경지역 지방정부 협의체

제1절 경기도의 접경지역 협의체 구성과  
운영실태

제2절 강원도의 접경지역 협의체 구성과  
운영실태





## 제절 경기도의 접경지역 협의체 구성과 운영실태

### 1. 협의체 구성의 필요성

접경지역은 한반도의 중심에 위치하고 있는 특수한 지역이다. 접경지역은 1953년 7월 27일 정전협정에 따라 형성된 비무장지대와 그 인접지역을 의미한다. 접경지역의 범위는 「접경지역 지원 특별법」에 규정되어 있으며, 통상적으로 군사분계선에서 남쪽으로 민간인통제선 이남 25km에 이르는 지역으로 강원도, 경기도, 인천광역시의 15개 시·군<sup>41)</sup>을 포함하여 8,097km<sup>2</sup>의 면적을 차지하고 있다. 남한 면적의 약 8%가 접경지역에 해당하는 셈이다.

접경지역은 남북관계와 국제정세 등에 영향을 많이 받는다. 접경지역이 남북분단이라는 특수한 상황에 대한 완충지대와 통로의 역할을 제대로 수행하기 위해서는 군사안보 및 정치적으로 안정되어야 할뿐만 아니라 경제적으로도 지속 발전할 수 있는 상황이 마련되어야 한다. 접경지역 발전을 위해서 필연적으로 남북관계에 영향을 받을 수밖에 없기에 군사안보, 정치적으로 자유로운 조건을 만들어야 한다. 경제적으로는 접경지역이 남북 간 가장 가까운 거리에 위치하기에 남과 북이 함께 어우러질 수 있도록 남북교류협력의 전진기지 혹은 통일경제특구의 협력의 수단으로 지역의 발전을 도모하는 방안을 강구할 수 있다. 이에 정부는 2019년 2월 8일, 지난 2011년에 발표한 ‘접경지역 발전종합계획’을 변경하여 중첩된 규제로 지역개발이 정체된 접경지역의 발전을 위해 13조 2천억원의 예산을 투입하기로 했다.<sup>42)</sup> 2019년도에 변경된 ‘접경지역 발전종합계획’은 생태평화 관광 활성화, 생활 인프라 확충 등 정주여건 개선, 균형발전 기반구축, 남북 교류협력

41) 강원도(6개): 춘천시, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 경기도(7개): 동두천시, 고양시, 파주시, 김포시, 양주시, 연천군, 포천, 인천광역시(2개): 강화군, 옹진군

42) 행정안전부 보도자료, “접경지역에 13조원 투자해 성장동력 마련 ‘접경지역 발전종합계획’변경해 2030년까지 225개 사업 추진.” (2019.2.8.).

기반조성 등 4대 전략을 중심으로 10대 과제를 선정하여 사업을 추진하기로 한 것이다.

하지만 여러 정책을 진행함에도 불구하고 접경지역은 남북분단이라는 특수한 상황으로 인해 각종 규제로 묶여 있으며 반세기 이상 낙후된 지역으로 정체되어 있는 상황이다. 저발전 상태의 접경지역 상황을 타개하기 위해 접경지역의 시군 및 시민단체 등을 중심으로 여러 협의체를 형성하여 공동으로 대응할 필요성이 제기되었다.

[그림 2-1] 접경지역 현황과 공간적 범위



자료: 행정자치부 용역보고서, 2007, 「접경지역지원 성과평가 및 발전방안」, p. 4.

접경지역의 협의체 구성의 필요성은 다음과 같다.<sup>43)</sup> 첫째, 접경지역의 지나친 토지이용 규제는 지역의 지속적인 성장을 저해하고 있어 합리적인 규제 완화를 위한 공동대응이 필요하다는 점이다.<sup>44)</sup> 접경지역은 행정적, 법적으로 군사시설보호구역, 자연환경보전지역, 농림지역, 녹지지역, 상수원보호구역, 야생동물보호구역, 백두대간보전지역 등 각종 토지이용에 대한 규제를 적용받고 있다. 접경지역은 군사시설보호구역, 개발제한구

<sup>43)</sup> 경기도뿐만 아니라 후술할 강원도 접경지역의 협의체 구성 필요성에도 유사하다.

<sup>44)</sup> 행정안전부, “접경지역 발전종합계획 한반도 중심의 생태평화벨트 육성” (2011.7), p. 15.

역, 통제보호구역 등 다양한 형태의 규제가 중복적으로 적용되어 발전을 저해할 수밖에 없는 구조에 놓여있다. 각종 개별법에 의해 토지이용 규제를 보면 동두천시, 춘천시, 용진군을 제외한 접경지역 대부분의 시군 지역이 행정구역 면적 대비 100% 이상의 토지이용 규제를 받고 있다. 경기도에서는 파주시, 김포시 등이 150%를 상회하는 수준으로 토지이용에 대한 규제를 적용받고 있다.

둘째, 토지이용에 대한 규제뿐만 아니라 접경지역이라는 특수성으로 군사작전의 원활한 수행을 목적으로 지정하고 관리되고 있는 군사시설보호구역의 규제를 받고 있는 상황이다. 2000년대 이후 남북화해 분위기 속에서 지속적으로 군사시설보호구역에 대한 규제 완화 및 해제가 진행되고 있지만, 여전히 군사시설 관련 규제가 이뤄지는 지역이 여전히 상당수 남아 있다. 접경지역 15개 시군은 군사시설보호구역의 면적 비중은 평균 52.6%로 접경지역 이외보다 10배 이상에 이른다. 경기도 파주시의 경우 90% 이상이 군사시설보호구역으로 설정된 상황이다. 최근 국방개혁 2.0의 일환으로 군대의 통폐합과 이전이 추진되는 과정에서 또다시 접경지역의 경제를 위태롭게 하는 상황이 발생되고 있다. 접경지역은 각종 군사시설로 피해를 보기도 했지만, 해당 지역 군부대의 군인들로 인해 이익도 받는 이중적 구조가 반세기 이상 형성되었기 때문이다. 접경지역의 경제에 상당한 영향력을 가진 군부대가 접경지역과 상의 없이 통합, 이전을 추진하여 접경지역의 공동화 현상이 발생하는 문제점이 나타나고 있다. 이에 국방부와 접경지역 간 원활한 해결과 상생을 위한 협의체가 구성되었다.

셋째, 접경지역의 대부분은 산업기반이 열악한 상태로 재정적 자립이 어렵고, 인구 역시 지속적으로 감소하면서 고령화가 진행되어 지역의 소비 위축으로 이어지는 악순환이 계속되고 있는 실정이다. 접경지역의 열악한 재정적 상황으로 인해 교통, 상하수도, 학교시설 등 각종 사회간접자본과 교육여건과 생활환경 개선을 위한 투자가 제대로 이뤄지지 않고 있다. 이러한 상황에서 2018년 이후 남북관계 진전과 한반도 평화시대의 도래를 기대하면서 남북교류 확대와 통일시대에 대비한 DMZ 국제 평화지대 등 접경지역의 활용을 준비하기 위해서는 점진적 규제완화가 요구됐다. 이에 접경지역의 악순환 구조를 지속가능한 지역성장을 유도할 수 있는 선순환 구조로 전환하기 위한 협의체가 필요하게 된 것이다. 이와 같이 접경지역의 현실적 문제에 대한 효율적 대응을 위해서는 개별 시군

이 아닌 시군협의체를 구성하여 공동 대응할 필요성이 제기되었다.

## 2. 협의체 구성현황

첫째, ‘접경지역 시장·군수 협의회’가 있다. 2008년 4월 설립된 ‘접경지역 시장·군수 협의회’는 휴전선과 인접한 지자체 간에 관련된 여러 행정사무를 효율적으로 관리하기 위해 업무의 일부를 공동으로 협의 처리하여 접경지역의 균형발전과 광역행정을 효율적 처리를 도모하기 위한 목적으로 설립했다. ‘접경지역 시장·군수 협의회’에는 경기도뿐만 아니라 강원도, 인천광역시의 지자체가 참여하고 있다. 경기도에서 파주시, 김포시, 연천군 등 3개가, 강원도에서는 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군 등 5개가, 인천광역시에서는 강화군, 옹진군 등 2개, 접경지역 10개의 시군이 참여하고 있다.

둘째, 경기도와 국방부는 간담회를 개최하고 있다. 접경지역의 군사보호시설 완화를 위해 2018년 3월과 12월 국방부와 간담회를 개최하기도 했다.<sup>45)</sup> 군·관 전담기구관련 협의체는 경기도 지자체별 과장급이, 국방부는 대령급이 각각 참여하여 태스크포스(Task Force)나 위원회 형태를 구성하여 협의회에서 건의한 사항에 대해 정책으로 결정될 수 있도록 행정적, 제도적으로 지원하는 기구 역할을 담당한다.

## 3. 협의체 운영과 발전방안

첫째, ‘접경지역 시장·군수 협의회’의 운영을 보면, 연 2회 상반기, 하반기에 진행되는 정기회의와 정기회의 안건에 대한 실무적 사전 검토를 위해 필요할 때 진행되는 임시 협의회와 실무협의회로 구분하여 진행된다. 회장단 임기는 2년으로 연임이 가능하다. 2020년 8월 기준으로 10기 회장단이 2020년 7월 1일부터 2022년 6월 30일까지의 임기로 운영 중이며, 회장은 조인묵 양구군수가, 부회장은 최종환 파주시장이 맡고 있다. ‘접경지역 시장·군수 협의회’는 2018년부터 조성되기 시작한 한반도 평화와 화해의 분위기 속에서 접경지역의 발전을 도모하기 위해 경기도, 강원도, 인천광역시의 시군별 13건 안

45) 국방부 보도자료, 2018.12.3., “접경지역 시장·군수 협의회 간담회 개최 결과: 접경지역 발전, 군(軍)도 힘을 보태겠습니다.”

건을 상정하고 9건 안건을 정부에 건의하기도 했다.<sup>46)</sup> ‘접경지역 시장·군수 협의회’의 사업운영의 성과를 보면 첫째, 「접경지원지원법」을 「접경지역지원특별법」으로 격상시켰다. 둘째, 동서평화고속화도로를 개설하기 위한 공론화 계기를 마련하여 접경지역의 횡단적 발전을 도모하는 기틀을 마련했다. 셋째, 군사시설 보호구역 완화 통해 낙후된 접경지역의 발전방안을 마련했다. 넷째, 통일부 접경지역 공동위원회의 자문기구로 활동하여 지자체뿐만 아니라 중앙정부에도 영향력을 발휘하고 있다.

[표 2-1] 접경지역 시장·군수 협의회 정기회의 안건처리 내역

순번	개최일	협의안건
1	2008.3.28	접경지역 공동발전 연구용역 사업비 조정
2	2008.3.28	협의회 회장단 선출
3	2008.3.28	접경지역 시장군수 협의회-국회의원 간담회
4	2008.04.28	접경지역 시장군수 협의회 경과보고 및 주제발표
5	2009.04.26	협의회(08~09) 회계결산 승인
6	2009.04.26	제2기 회장단 선출
7	2009.04.26	접경지역 공동발전방안 연구용역 중간보고
8	2009.04.26	현역사병의 복무지 주소이전 한법소원 지지 성명서 채택
9	2009.9.25	접경지역 공동발전방안 연구용역 최종보고
10	2009.9.25	신병교육대 외박허가 재건의
11	2009.9.25	국고보조금 상향 조정건의 (70% →100%)
12	2009.9.25	접경지역 군인 신종인플루엔자 백신우선접종건의
13	2010.3.5	2009~2010 회계결산승인
14	2010.3.5	제3기 회장단 선출
15	2010.3.5	접경지역 공동발전방안 후속연구용역

46) [인천일보] 2019.3.15. “‘접경지역 미래 찾기’ 10개 사·군 뭉쳤다”

16	2010.3.5	접경지역지원특별법 국회상정 시 행안부와 공동대응
17	2010.3.5	군사기지 및 군사시설보호법 개정 건의
18	2010.3.5	접경지역지원특별법 개정 건의
19	2010.3.5	국가 비상사태 발생시 주민대피시설 신설 건의
20	2010.8.31	제3기 화장단 선출
21	2010.8.31	규약개정
22	2010.8.31	접경지역 공동발전방안 후속연구용역추진
23	2010.8.31	접경지역지원특별법 격상을 위한 상호협력안
24	2011.3.4	2010~2011 회계결산 승인
25	2011.3.4	접경지역 지원법의 특별법 격상 대응
26	2011.3.4	접경지역 담당 지원조직 신설 건의
27	2011.3.4	안보교육 운영경비 지원건의
28	2011.3.4	접경지역 공동발전방안 후속연구용역 중간보고
29	2011.9.19	접경지역 공동발전 후속연구용역 완료 보고
30	2011.9.19	민통선내 북방지역 경보시설 국비지원건의
31	2011.9.19	제4기 화장단 선출
32	2012.3.23	2011~2012 회계결산
33	2012.3.23	제5기 화장단 선출
34	2012.3.23	접경지역 지원조직 구성
35	2012.3.23	접경지역 발전종합계획 반영사업 국비지원 확대 지원 건의
36	2012.3.23	국회의원 당선자와의 간담회 추진
37	2012.10.31	접경지역 전담조직 구성추진
38	2012.10.31	동서평화고속도로 구축을 위한 기본구상 연구용역 중간보고
39	2012.10.31	군용비행장, 사격장 등에 따른 주민피해 건의

40	2012.10.31	군사기지 및 군사시설보호법 관련 공동대응
41	2012.10.31	접경지역 현장행정 추진
42	2013.3.22	제5기 협의회 회계결산 승인
43	2013.3.22	제6기 협의회 회장단 선출
44	2013.3.22	접경지역 전담조직 구성 건의
45	2013.3.22	동서평화고속도로 기본구상 연구용역관련 세미나 개최
46	2013.3.22	백령도 항공금지구역 해제 공동건의
47	2013.10.15	동서평화고속도로 기본구상 연구용역 최종보고
48	2013.10.15	국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령 개정
49	2013.10.15	동서평화고속도로 개설 정책토론회 개최
50	2014.3.13	제6기 협의회 회계결산 승인
51	2014.3.13	특정건축물 정리에 관한 특별조치법 개정
52	2014.3.13	제7기 협의회 회장단 선출
53	2014.3.13	접경지역 규제총량(규제해소)에 관한 연구용역
54	2014.9.23	제7기 협의회 회장단 선출
55	2014.9.23	접경지역 발전방안 모색을 위한 대화의 장 마련
56	2014.9.23	접경지역 발전종합계획 변경 건의
57	2014.9.23	회장단 임기결정 및 규약변경
58	2015.3.19	협의회 회계결산 승인
59	2015.3.19	제7기 협의회 회장단 임기연장
60	2015.3.19	동서평화 고속화 도로 건설 추진
61	2015.3.19	군사시설보호구역 협의 규제완화 건의
62	2015.10.22	지방교부세 제도개선 관련 건의
63	2015.10.22	동서평화 고속화도로 인천국제공항 연장

64	2015.10.22	민간인통제선 초소 복상 이전
65	2015.10.22	군사시설보호구역[제한보호구역] 해제 건의
66	2015.10.22	접경지역 연합 농특산물직매장설치
67	2015.10.22	군사시설보호구역 제한구역 내 행정위탁구역 확대
68	2015.10.22	軍 사유지 점유에 따른 대책
69	2015.10.22	2016년 협의회 분담금 납부
70	2016.5.10	협의회 회계결산 승인
71	2016.5.10	지방상수도시설 개선사업 국비지원 건의
72	2016.5.10	미활용 군부대 토지 일괄 교환건의
73	2016.5.10	접경지역 지원 특별법 개정 건의
74	2016.5.10	접경지역시장군수 협의회 방송보도
75	2016.5.10	지방행정연수원 현장 견학장소, 접경지역 추천
76	2016.5.10	접경지역 연합 농특산물직매장설치 영역추진
77	2016.5.10	제20대 접경지역 국회의원 정책 간담회 개최
78	2016.5.10	제8기 협의회 회장단 선출
79	2016.10.26	농공단지 조성사업 국비지원 제도개선
80	2016.10.26	(가칭)군사도시 특별법 입법 건의
81	2016.10.26	접경지역 고등학생 대입 특별전형 입학특례 제안
82	2016.10.26	연말정산 특별 세액 공제 추가항목 신설
83	2016.10.26	접경지역 시장군수협의회 제12회 제주포럼 참여
84	2016.10.26	접경지역 통합 특산물(홍보물) 제작
85	2016.10.26	접경지역 보통교부세 확충방안 마련 연구용역
86	2016.10.26	차기회의 개최에 관한 건
87	2017.4.4	제8기 협의회 회장 권한대행에 관한 건



88	2017.4.4	접경지역 주민대피시설 운영관리비 지원건의
89	2017.4.4	동서평화고속화도로 건설 사전조사 용역 반영
90	2017.4.4	동서평화고속화도로 용역 설계시 사전협조 건의
91	2017.4.4	접경지역 학교의 '도서·벽지 지역' 지정 건의
92	2017.4.4	접경지역 STORY 사업 건의
93	2017.4.4	연말정산 특별 세액 공제 추가항목 신설
94	2017.4.4	동해북부선 철도(제진~강릉) 기본 및 실시설계 조기 추진 건의
95	2017.4.4	접경지역 시장군수 협의회 독일 벤치마킹
96	2017.11.23	DMZ 볼모지 생태복원
97	2017.11.23	사회기반시설 우선지원 의무화 건의
98	2017.11.23	제13회 제주포럼 세션운영 건의
99	2017.11.23	국방부 국유재산 매각제도 개선
100	2017.11.23	「군사기지 및 군사시설 보호법」개선
101	2017.11.23	접경지역발전협의회 구성
102	2017.11.23	현실과 동떨어진 주민등록법 개정
103	2017.11.23	2018 상반기 정기회의 개최
104	2018.10.25	2017년 회계결산 승인
105	2018.10.25	『판문점 선언』비준동의 촉구 결의안, 협의회 북한 방문 건의
106	2018.10.25	군 장병 외출·외박구역 제한 폐지 철회 건의
107	2018.10.25	접경특화발전지구 지정 건의
108	2018.10.25	군부대 유희부지 및 시설 관라운영 개선 건의
109	2018.10.25	제9기 회장단 선출
110	2019.3.14	2018년 회계결산 승인
111	2019.3.14	접경지역시장군수협의회 서울 사무실 설치

112	2019.3.14	국방부-접경지역시장군수협의회 간담회 운영계획 보고
113	2019.3.14	국방부 산하 접경지역 실무형 워킹그룹 설치 운영
114	2019.3.14	대전차 방호벽 철거비용 분담 협조
115	2019.3.14	접경지역 현역병 영내 전입신고
116	2019.3.14	접경지역 농축산물 및 가공품 납부 방식 개선
117	2019.3.14	사단 신병 수료식 장병 1일 외박 허용
118	2019.3.14	국가균형발전특별법 개정 건의
119	2019.3.14	군사기지 및 군사시설 보호법 개정 군용전기통신기지의제한보호구역완화(2km→1km)
120	2019.3.14	미군 반환공여지 국가주도 개발
121	2019.3.14	서해 남북평화 연도교 건설사업
122	2019.3.14	2019년 하반기 정기회의 개최
123	2019.3.14	2019 한강하구 평화의 물길열기 행사 개최
124	2019.3.14	민통선 내 안보관광지 접근도로 통행
125	2019.3.14	국방개혁2.0 군부대 구조개편 관련 상생대책 마련
126	2019.3.14	국방부 원인자부담금 조기 반영 협조
127	2019.3.14	군부대 유류재산 지방자치단체 이전 건의
128	2019.3.14	군사시설보호구역 규제 완화 건의
129	2019.3.14	기린면 항공대 이전 및 피해보상 건의
130	2019.3.14	제진검문소~통일전망대 구간 민통선 조정
131	2019.3.14	동해안 군 경계철책 철거 국방부 직접 시행
132	2019.12.16	접경지역 시군 민관군 상생발전방안
133	2019.12.16	군사시설 보호구역 의무해제(파주시, 캠프에드워즈 내 폴리텍대학 유치)
134	2019.12.16	대전차 방호벽 철거비용 분담 협조
135	2019.12.16	아프리카돼지열병으로 중단된 평화(안보)관광 재개
136	2019.12.16	국방 군사시설 사업에 관한 법률개정(기부 및 양여 특례)

137	2019.12.16	국방개혁 피해지역 지방투자촉진사업 지원확대(산자부고시 개정요구)
138	2019.12.16	국방개혁 대응 협의회 공동성명서 채택
139	2019.12.16	국방개혁 피해지역 주민지원을 위한 접경지역 지원 특별법 개정
140	2019.12.16	접경(평화)지역 군사규제 개선 및 완화
141	2019.12.16	군부대 유류재산 무상양여 및 지방자치단체 권한 이전
142	2019.12.16	접경(평화)지역 농축산물 군부대 납품 확대
143	2019.12.16	민통선산지법에 따른 산지구분 행위제한 개선
144	2019.12.16	인제군 가전리 DMZ 상시 출입 승인요청
145	2019.12.16	금광산관광 재개 결의
146	2019.12.16	2020년도 상반기 정기회의 개최
147	2020.6.18	경원선 남측구간 복원사업 재개를 촉구하는 건의문 채택

출처: '접경지역 시장·군수 협의회' 운영 요구자료(접경지역 시장군수협의회 사무국/양구군)

둘째, 경기도와 국방부는 접경지역 군사보호시설 규제 완화를 위해 2018년 3월과 12월, 두 차례에 걸쳐 간담회를 개최했다. 경기도 및 강원도의 접경지역 발전종합계획의 사업들이 군사적 행정규제로 인해 추진이 안 되거나 지연, 축소되어 사업이 변경되는 사례가 많이 발생하기 때문에 국방부와의 지속적인 간담회를 통한 협의는 필수적이라 할 수 있다. 군사 작전을 이유로 접경지역 도로 여러 곳에 설치된 400여 개의 대전차 방호벽은 주변 지역의 교통을 방해하여 상습정체를 유발하고, 교통사고가 빈번히 발생하기도 하여 접경지역 주민들의 일상생활에 악영향을 미치고 있다. 뿐만 아니라 대전차 방호벽은 지역의 도시 이미지 경관을 저해하는 요인으로 꾸준히 지적되어 철거의 요구가 높은 상황이다. 경기도와 국방부는 대전차 방호벽 철거비용 문제 해소를 위해 간담회를 진행하고 있다. 접경지역과 군이 서로 상생 발전할 수 있는 방안을 함께 고민하고 접경지역 주민의 낙후된 생활체계 개선과 불편 및 피해를 해소하기 위한 노력을 진행하고 있다. 국방부와의 간담회에서는 국방부가 국방개혁 2.0 과제로 선정한 군사시설 보호구역 규제 완화 등 접경지역 주민들의 불편을 줄이기 위해 추진 중인 정책적 내용에 대해 접경지역

시장·군수 협의회와 의견을 공유했고, 간담회의 정례화를 추진하는 방안에 대해 논의했다. 경기도 차원의 군사관련 건의사항을 보면 파주시에서 미군기지 반환공여지에 대해 국가 주도로 개발하는 방안 및 대전차 방호벽 철거비용 분담을 요구했고, 연천군에서는 접경지역 현역병의 영내 전입신고 등을 제안하면서 국방부와 간담회를 진행하고 있다.

#### 4. 경기도 남북평화협력 지방정부협의회

접경지역 시장군수협의회가 강원도 철원군을 비롯한 경기-강원 접경지역 10개 시·군 기초단체장으로 구성된 협의체라면 남북평화협력 지방정부 협의회는 지방자치단체들의 통합적 남북교류협력 사업이라는 원칙에 동의한 37개 지자체가 참여하는 전국적 단위의 협의체이다. 남북평화협력 지방정부 협의회는 광역단체인 경기도가 주도적으로 참여하고, 협의회를 구성하는 기초단체 대부분이 경기도 소속 시·군이라는 점이 특징이다.

남북평화협력 지방정부 협의회는 각 지방자치단체별로 추진되고 있는 남북평화협력 및 교류협력 사업을 통합적으로 추진하고, 통일부 및 북한과의 업무 협의를 위한 지자체의 단일 창구를 마련하며, 지자체 남북교류협력사업의 법률적, 제도적 기반을 마련할 목적으로 지방자치법 제152조, 지방자치법시행령 제95조에 의거 추진되었다. 남북평화협력 지방정부 협의회는 △ 남북교류협력 촉진을 위한 국내외 네트워크 구축, △ 남북교류협력에 필요한 조사연구제도개선에 관한 사항 등을 협의하는 역할을 담당한다. 남북평화협력 지방정부협의회의 구성과 목적에 동의한 지자체는 다음과 같다.

[표 2-2] 남북평화협력 지방정부협의회 구성 및 목적에 동의한 지방자치단체(2019. 1 기준)<sup>47)</sup>

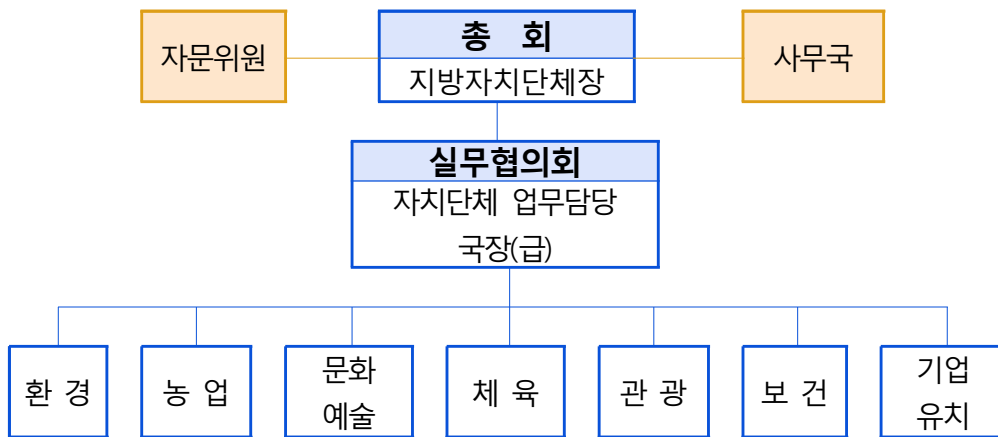
지방자치단체명	비고
경기도, 고양시, 거제시, 울주군, 광주광역시 남구, 보령시, 당진시, 수원시, 용인시, 성남시, 부천시, 안산시, 화성시, 남양주시, 안양시, 평택시, 의정부시, 파주시, 시흥시, 김포시, 광명시, 광주시, 군포시, 이천시, 오산시, 하남시, 양주시, 구리시, 안성시, 포천시, 의왕시, 여주시, 양평군, 동두천시, 과천시, 가평군, 연천군	37개

출처: 남북평화협력 지방정부협의회(2019)

47) 광주광역시 남구 및 충남 보령시는 2020년 남북평화협력 지방정부협의회를 이탈함.

남북평화협력 지방정부협의회 조직은 운영규약 제4조, 제5조 및 제10조에 따라 총회 및 실무협의회로 구성된다. 첫째, 총회는 협의회 구성에 참여한 지방자치단체장들로 구성되며, 회장은 협의회 내에서 호선(互選)되며, 임기는 1년, 연임이 가능하다. 총회의 회장은 회의를 소집하고 업무 전반을 총괄하는 역할을 담당한다. 회장이 속한 자치단체에는 국장급 간사와 서기를 둘 수 있으며, 회의는 상·하반기에 각각 1회씩 개최하는 정기회의와 수시회의로 구분된다. 둘째, 실무협의회는 관계 지방자치단체 소관분야 업무 담당 국장급 인사들로 구성되며, 환경, 농림, 문화예술, 체육, 관광, 보건복지, 기업유치의 7개 분과를 두고 있다. 실무협의회 위원장은 구성원 내에서 호선되며, 임기는 1년 연임할 수 있다. 각 실무협의회는 위원장이 속한 지자체에 과장급 간사와 서기를 둔다.

[그림 2-2] 남북평화협력 지방정부협의회 조직체계도



남북평화협력 지방정부협의회를 보좌하는 조직으로 자문위원과 사무국을 꼽을 수 있다. 총회는 학식과 경륜을 갖춘 외부의 전문가를 자문위원으로 위촉하게 되며, 국가 특별행정기관의 장, 지방의회 의원, 관련 공공단체장 및 전문가 중에서 협의회 승인을 받아 회장이 자문위원을 위촉한다. 사무국은 협의회 사무를 처리하는 기관으로 협의회를 통해 구성되며, 필요시 사무국 업무는 남북협력사업 추진 전문기관에 위탁할 수 있다.

협의회는 남북평화협력 지방정부협의회 운영규약에 따라 운영된다. 운영규약 제1조는 “남북 교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사무를 관계 지방자치단체가 공동으로 처리하기 위하여 행정협의회를 구성함으로써 남북의 화해와 한반도의 평화를 증진하고 남북경제를 발전시켜 평화통일에 이바지함”을 목적으로 한다고 명시하고 있다. 규약의 제1조에서 제4조까지는 협의회 명칭, 목적, 구성 및 기능에 관한 조항이며, 규약 제5조부터 제9조까지는 협의회 회의, 협의사항, 의견 청취, 협의사항 조정 등의 내용을 규정하고 있다. 협의회는 수요조사, 규약 동의(안) 제출, 고시, 보고, 총회의 순으로 진행된다.

[그림 2-3] 남북평화협력 지방정부협의회 추진 절차

수요조사	규약 동안(안)제출	고 시	보 고	총 회
협의회 규약 포함 '18. 10월~11월	협의회 운영규약 동의안 의회 제출 '19. 4월 초	의회 의결 후 4월 중	경기도→행안부 의결 후	도내 접경지역 '19. 4월~5월

경기도는 남북평화협력 지방정부협의회 7개 분과 사업 모두에 참여하고 있다. 환경 분과에서는 북한 제조업체 연소시설 개선 기술협력 추진, 경기 북부 인접 북한 구형 화력 발전시설 현대화 지원 등의 사업을 추진하였으며, 경기도 환경국장과 환경정책과가 실무 협의회 위원 및 담당부서로 참여한 바 있다. 이밖에도 농림 분과에서는 농업기술개발보급, 문화·예술 분과에서는 DMZ국제다큐영화제, 보건·복지 분과에서는 북한 장애인 보장구 지원, 결핵환자 치료 지원 등의 사업이 추진 중이다.

[표 2-3] 경기도 참여 분과

분야	주요 추진 사업	비고
환경	북한 제조업체 연소시설 개선 기술협력 추진 경기북부 인접 북한 구형화력발전시설 현대화 지원	
농림	가축사육기반 확충 양돈장 설치, 농업기술개발보급, 스마트팜 조성, 양묘장, 전통음식 교류사업 등 추진	

문화예술	남북예술단 교류 공연사업, 고려 박물관 남북교류전, 남북평화미술제 개최, DMZ 국제다큐영화제 등	
체육	남북체육교류사업 지원(축구, 농구, 탁구 등), 개성파주 평화마라톤 대회 개최 추진 등	
관광	DMZ 세계자연유산 등재, DMZ를 경유하는 개성관광 프로젝트, 도자로 잇는 남북평화비엔날레 등	
보건복지	북한 장애인 보장구 지원, 결핵환자 치료 지원 등	
기업유치	옥류관 유치, 통일경제특구 유치, 개성공단 정상화 지원 등	

2019년 1월 10일 경기도는 “단기적 성과보다는 제도 개선, 기금 확충, 거버넌스 구축, 지속가능한 사업 발굴 등을 통해 남북교류협력을 지속할 수 있는 역량과 체계를 갖추는데 주력하겠다”는 경기도 남북교류협력 발전방안을 제시하였다. 여기에서는 이른바 4대 전략이 제시되었는데, △ 남북교류협력에 대한 분명한 목표 설정, △ 지자체 남북교류 거버넌스 구축, △ 원-원 형 사업 발굴, △ 자립형 지역개발 사업 발굴이 바로 그것이다. 경기도는 경색된 남북관계 속에서 지방자치단체가 할 수 있는 교류 사업에 한계가 있다는 점을 인식하고 ‘제도 개선’과 ‘재원 마련’에 역량을 집중하면서 남북 지자체 간 지속적 교류가 가능한 거버넌스를 구축하기로 했다.<sup>48)</sup>

그러나 기대와 달리 경기도내 기초자치단체들을 제외한 인천, 강원 등 접경지역 핵심 지자체의 참여는 끝내 이루어지지 않았으며, 충남 보령시와 광주광역시 남구 등이 참여 의사를 철회하기도 했다. 또한 경기도의회 기획재정위원회가 “협의회를 구성한 지방자치단체는 협의회 결정사항이 있으면 그 결정에 따라야 한다”는 조항을 문제 삼으며, 협의회 구성이 지연되기도 했다. 경기도의회는 2020년 5월 29일 ‘남북평화협력 지방정부협의회’ 설치 운영 등의 내용을 담은 ‘남북평화협력 지방정부협의회안’을 의결하였고, 하반기 공식 출범을 목표로 협의회 구성 절차가 진행 중이다.

48) 연합뉴스(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190113009300061>) 접속일: 2020.10.13.

[표 2-4] 남북평화협력 지방정부협의회 지자체별 참여 현황

분 야	지방자치단체명	비 고
37개	경기도, <b>고양시</b> , 거제시, 울주군, 당진시, 수원시, 용인시, 성남시, 부천시, 안산시, 화성시, 남양주시, 안양시, 평택시, 의정부시, 파주시, 시흥시, 김포시, 광명시, 광주시, 군포시, 이천시, 오산시, 하남시, 양주시, 구리시, 안성시, 포천시, 의왕시, 여주시, 양평군, 동두천시, 과천시, 가평군, 연천군	
환 경(8)	경기도, <b>고양시</b> , 당진시, 수원시, 성남시, 화성시, 파주시, 남양주시	
농 림(17)	경기도, <b>고양시</b> , 울주군, 당진시, 성남시, 화성시, 남양주시, 평택시, 파주시, 김포시, 광주시, 군포시, 이천시, 포천시, 여주시, 양평군, 과천시	
문화·예술(19)	경기도, <b>고양시</b> , 거제시, 울주군, 당진시, 수원시, 성남시, 부천시, 안산시, 남양주시, 의정부시, 파주시, 시흥시, 광명시, 광주시, 구리시, 안성시, 여주시	
체 육(14)	경기도, <b>고양시</b> , 당진시, 수원시, 성남시, 안산시, 화성시, 남양주시, 파주시, 시흥시, 광명시, 포천시, 연천군	
관 광(14)	경기도, <b>고양시</b> , 거제시, 울주군, 당진시, 수원시, 성남시, 안산시, 파주시, 오산시, 구리시, 동두천시	
보 건(8)	경기도, <b>고양시</b> , 당진시, 성남시, 평택시, 파주시, 김포시, 군포시	
기업유치(14)	경기도, <b>고양시</b> , 당진시, 수원시, 성남시, 안산시, 안양시, 파주시, 시흥시, 김포시, 광명시, 양주시, 동두천시, 연천군	

출처: 남북평화협력 지방정부협의회(2019)를 바탕으로 연구자 수정



## 제2절 강원도의 접경지역 협의체 구성과 운영실태

### 1. 협의체 구성의 필요성

강원도 면적의 약 30%는 북한과 직접 마주 보는 접경지역이다. 강원도 접경지역은 경기도, 인천광역시를 포함한 접경지역 총 면적의 약 64%에 해당한다. 강원도의 경우 춘천시 사북면과 북산면을 비롯하여 고성군, 양구군, 인제군, 철원군, 화천군이 접경지역에 속한다. 강원도는 한반도 유일의 분단도이면서 비무장지대의 58%를 차지하고 있는 지리적 특성을 지니고 있다. 강원도는 북강원도와의 정서적 공유가 가능한 독특한 지역이다. 강원도만의 지역적 조건을 활용하여 북한과의 협력 가능한 사업을 발굴하고 접경지역을 발전시킬 다양한 방안이 마련될 필요가 있다. 한반도 평화시대를 대비하여 강원도의 생태, 지질, 인구, 자연환경 등 지역적 특성을 고려한 분야별로 발전전략을 모색할 필요가 있다. 아울러 강원도 내 비 접경지역 인구는 접경지역 인구에 비해 약 2배 정도이기에 접경지역과 비접경지역이 함께 협력하여 추진할 수 있는 강원도 차원의 남북교류협력 사업을 발굴할 필요성이 제기되 했다.

2018년 이후 전개된 한반도 평화 프로세스가 2019년 하노이 북미정상회담 합의 결렬로 그 모멘텀을 계속 이어나가고 있지 못하고 있다는 국제적인 정세를 고려하여 강원도 내 평화와 남북교류협력 확대를 모색하는 협의체를 구성할 필요성도 제기됐다. 북한의 비핵화를 놓고 전개되는 한반도 평화 프로세스는 그 결과를 예측하기 어려운 상황이라는 점을 인식할 때, 강원도뿐만 아니라 한반도의 평화와 번영을 위해서는 북미관계 등 국제적 차원도 함께 고려해야 한다는 문제의식에서 출발했다. 국내외적인 정세를 고려하여 강원도 차원의 접경지역 발전방안과 남북교류협력 확대 추진방안에 대해 선제적으로 준비할 필요가 있는 것이다. 비무장지대와 남북 접경지역의 협력에 가장 큰 걸림돌이었던 군사안보적 긴장이 완화되면서 본격적 사업추진을 위한 발판을 마련하는 것이 필요하다.

그 동안 정부의 접경지역에 대한 정책은 민간인통제선 이북지역으로 주민들을 이주 시킬 방안을 강구하는 소위 안보 중심적 관리가 대부분이라는 문제점도 지적됐다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 2000년 남북관계 개선과 교류협력의 심화 등의 분위기에 맞춰 2000년 1월 21일 「접경지역지원법」이 제정되었고, 2011년 5월 19일 「접경지역 지원 특별법」으로 개정되어 지역개발과 환경보전의 측면에서 지원정책이 마련되기 시작했다.<sup>49)</sup> 이 법에 따라 정부는 접경지역지원사업과 DMZ 생태환경과 관광계획을 수립하는 등 접경지역의 발전을 위한 각종 사업들을 시행할 수 있게 되었다. 하지만 여전히 접경지역 내 기존의 군사기지와 시설로 인해 발전적 제약사항이 존재하여 지원정책의 효과가 제한적인 한계가 존재하여 이를 효율적으로 대응할 협의체 구성의 필요성이 제기됐다. 강원도의 경우 연천군, 철원군이 90% 이상이 군사시설보호구역으로 설정되어 토지이용 제한으로 인해 정주생활과 지역 경제발전을 저해하는 요소로 작용하고 있다는 문제가 지속적으로 제기됐다. 군사시설보호구역 설정으로 인한 토지이용 규제를 해소하고 강원도의 지속적인 발전을 도모하고 대응하기 위한 협의체가 필요하게 되었다.

## 2. 협의체 구성현황

첫째, ‘강원도 접경지역 협의회’가 있다. ‘강원도 접경지역협의회’는 고성군, 양구군, 인제군, 철원군, 화천군 등 강원도 내 접경지역 5개 군으로 구성된 협의회이다. 2019년 11월 20일 양구군청에서 ‘강원도 접경지역 협의회’ 창립총회를 개최했다. ‘강원도 접경지역 협의회’의 협의회장을 조인목 양구군수로, 최문순 화천군수를 부회장을 추대했다.<sup>50)</sup>

둘째, ‘국방부-강원도 접경지역(민관군) 상생발전협의회’가 있다. ‘국방부-강원도 접경지역(민관군) 상생발전협의회’는 2019년 12월 17일 국방부, 강원도, 고성군, 양구군, 인제군, 철원군, 화천군 등 강원도 접경지역 5개 군이 공동으로 체결한 상생발전업무

49) 「접경지역 지원 특별법」의 제1조 목적을 보면, “이 법은 남북 분단으로 낙후된 접경지역의 지속가능한 발전에 필요한 사항을 규정하여 새로운 성장 동력을 창출하고 주민의 복지향상을 지원하며, 자연환경의 체계적인 보전·관리를 통하여 국가의 경쟁력 강화와 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.”고 규정함.

50) 연합뉴스, “‘일방적 국방개혁 그만’ 강원 접경지역 공동대응 협의체 꾸려” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191120094400062> (접속일: 2020.10.28.).

협약에 의해 결성한 뒤, 2020년 1월 16일 강원도청에서 ‘제1회 국방부-강원도 접경지역(민관군) 상생발전협의회’를 진행했고, 2020년 7월 21일 국방부에서 ‘제2회 국방부-강원도 접경지역(민관군) 상생발전협의회’를 진행했다.

셋째, ‘강원도 차원의 접경지 시군 협의체’가 있다. ‘강원도 차원의 접경지 시군 협의체’는 춘천시를 비롯해 ‘강원도 접경지역 협의회’에 속해있는 고성군, 양구군, 인제군, 철원군, 화천군 등으로 강원도 접경·평화지역의 6개 시장, 군수들이 「접경지역 지원에 관한 특별법」의 국민적 공감대 형성을 통한 조속한 전면 개정 등을 촉구하기 위해 2020년 7월 결성했다.<sup>51)</sup>

[표 2-5] 강원도 접경지역 협의체 현황

협의체명	창립일	구성
강원도 접경지역 협의회	2019.11.20	고성군, 양구군, 인제군, 철원군, 화천군
국방부-강원도(민관군) 접경지역 상생발전협의회	2019.12.17	국방부, 강원도, 강원도 접경지역 5개 군수(고성군, 양구군, 인제군, 철원군, 화천군)
강원도 차원의 접경지 시군 협의체	2020.7.17	춘천시, 고성군, 양구군, 인제군, 철원군, 화천군
강원대 남북교류협력위원회	2018.11.29	강원대학교 남북교류협력위원회, 춘천시, 고성군, 양구군, 인제군, 철원군, 남북교류협력아카데미 등 강원도 내 시군과 시민단체 등
접경지역 시장·군수 협의회	2008.4	강원도(철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군 등 5개), 경기도(파주시, 김포시, 연천군 등 3개), 인천광역시(강화군, 옹진군 등 2개) 접경지역 10개의 시·군

넷째, ‘강원대학교 남북교류협력위원회’가 있다. 강원대학교 남북교류협력위원회는 2018년 11월 29일 공식 출범했다. 강원도와 강원대학교를 중심으로 남북교류협력사업을 위한 실무적이고 학술적인 논의를 진행하기 위해 강원대학교 남북교류협력위원회를

51) 강원일보, “‘접경지 지원 특별법’ 전면 개정 나간다” <http://m.kwnews.co.kr/nview.asp?s=101&aid=220071600145> (접속일: 2020.09.18.).

구성했다. 강원대학교 차원에서 한반도 평화시대를 대비하여 남북교류협력의 심화발전과 강원도 내 접경지역의 발전을 도모하기 위한 위원회를 구성했다. 고성군, 양구군, 인제군, 철원군, 춘천시, 남북교류협력아카데미 등 강원도 내 시군과 시민단체가 함께 강원대학교 남북교류협력위원회에 참여하고 있다.

### 3. 협의체 운영과 발전방안

첫째, ‘강원도 접경지역 협의회’는 「접경지역 지원 특별법」 개정을 추진하기 위해 공동으로 대응하는 협의체로 운영된다. 협의체를 통해 「접경지역 지원 특별법」에서 접경지역의 주민 생계유지를 위한 경제적 피해 대책 등에 대한 실질적으로 가능한 보상방안이 담긴 대책을 요구하는 역할을 담당했다. ‘접경지역 시장·군수 협의회’와 공동으로 특별법 개정을 위한 연구용역 등을 진행하기도 했다. 접경지역에 적용가능한 정부의 재정지원방안과 조세감면, 부대 유희지 무상양여, 접경지역 군사규제 완화 등의 사안을 위해 협의체는 운영하고 있다. ‘강원도 접경지역협의회’ 2020년 7월 27일 강원대학교와 접경지역의 현안 문제를 해결하기 위한 업무협약을 체결했다. 업무협약에는 강원도 접경지역의 현안 문제를 해결하기 위한 정책적 대안 모색 및 발굴, 정책적 실증 및 자문을 위한 포럼 진행, ‘강원도 DMZ·접경지역의 날 행사’ 개최 등을 추진하기로 했다.<sup>52)</sup> 강원도 접경지역에서 발생하는 각종 문제를 효과적으로 해결하기 위한 관·학 간 네트워크가 구축됐다.

그리고 ‘강원도 접경지역 협의회’는 국방부 국방개혁에 공동대응하기 위한 상생협력을 추진하고 있다. 즉 국방개혁으로 인해 군부대 이전 및 감축으로 접경지역 경제에 막대한 피해가 발생하기에 접경지역 경제를 훼손시키는 국방개혁을 중단하고 피해를 보상하라고 요구하고 있다. ‘강원도 접경지역 협의회’는 국방개혁으로 인해 발생하는 접경지역의 피해주민을 지원하는 관련 법률을 개정하고, 군사기지 및 군사시설 보호법 폐지, 군부대 유희부지 무상양여, 지방자치단체로 권한 이전, 접경지역 농·특산물 군납 확대 등 안

<sup>52)</sup> 강원도민일보, “강원도접경지역협의회-강원대 접경지역 문제해결 업무협약”  
<https://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=1033173> (접속일: 2020.09.10.).

건으로 상정하여 논의하기도 했다.<sup>53)</sup> 또한 국방개혁으로 인해 접경지역에서 발생하는 각종 문제와 피해사항에 대해 강원도와 국방부가 공동으로 대응하고 협력하는 방안을 강구, 접경지역 군부대 이전 및 해체에 따른 상생 방안을 발굴, 각종 법률 및 제도 등의 개선을 위해 공동으로 노력하기로 했다. ‘강원도 접경지역 협의회’에서는 접경지역이 분단 이후 반세기 이상 경제적, 정신적 고통화 피해를 받은 주민들을 위한 대책이 필요하다고 강조하고 있다. 접경지역은 반세기 이상 군부대와 함께, 군부대를 바탕으로 생활했으나 막상 군부대가 철수, 이전한다면 접경지역 경제에 심각한 타격이 발생할 것은 당연하기 때문이다. 강원도에 따르면 양구군을 시작으로 철원, 화천, 인제, 고성 등 도내 접경지 5곳에서 줄어드는 병사 수는 2만 5,900명으로 추정했다. 감축되는 군부대 병사 수를 강원도 접경지역 지자체별로 보면 고성군 3,100명, 양구군 6,300명, 인제군 4,300명, 철원군 5,400명, 화천군 6,800명으로 추정했다.<sup>54)</sup> 강원도 접경지역 5개 군 인구가 15만 7천 명이며, 현재 이들 지역에서 복무하는 장병은 10만 5천여 명에 달하기에, 이들이 철수하면 막대한 경제적 피해는 당연하다고 볼 수 있다.

둘째, ‘국방부-강원도 접경지역(민관군) 상생발전협의회’에서는 군사 작전 상에 지장이 없는 한 강원도 내 접경지역에 군사규제 완화를 추진하는 방안과 강원도 내 지자체의 공익적 사업을 군부대 유희부지에 활용할 수 있는 방안에 대해 논의했다. 논의 결과 국방부와 강원도 간 협력 활용 방안에 대하여 기본적인 공감대를 형성하였다. 국방부와 강원도 간 지속적인 대화와 협력을 통해 지역발전과 안보라는 각각의 목표를 모두 만족시키는 상생발전을 도모하기로 했다. 국방개혁에 따라 군부대 해체 및 병력감소 필연적으로 진행되고 있다는 점을 감안할 때 강원도 접경지역이 가장 많은 영향을 미친다는 점에 대해 상호 공감대를 형성했다. 국가안보적 차원과 지역의 발전을 모두를 만족시키는 방안에 대해 국방부와 강원도가 상호 협력하는 방안을 논의했다. 군사규제 완화 추진방안, 군부대 유희부지 활용 방안 이외에도 부대의 공무직 근로자 채용 시 지역 인력을 우선채용 하는 방안, 헬기 소음피해 지원 방안, 군납품목 확대 요구, 민간인 제한구역에 대

53) 연합뉴스(2019.11.20.).

54) 연합뉴스(2019.11.20.).

한 규제완화 방안, 지자체의 공익사업을 위한 군 유희지 지원 방안 등 다양한 제도적 사항에 대해서도 상생발전을 위해 논의했다.<sup>55)</sup> 강원도와 국방부는 2차례 진행된 상생발전 협의회를 정례적으로 개최하고 했다. 강원도 접경지역 발전을 통한 지역경제 활성화 추진과 국방개혁 2.0의 원활한 추진 두 가지 모두를 만족시키는 방안을 모색하기 위해 지속적으로 협력해 나가기로 했다.

셋째, ‘강원도 차원의 접경지 시군 협의체’는 「접경지역 지원에 관한 특별법」을 전면 개정하고, 접경지역의 군대 유희지와 유희지 주변지역 발전 및 지원에 관한 특별법을 제정하는 것을 요구한다. 강원도의 평화지대화, 지역의 발전에 대한 학술적 연구를 진행하고 포럼을 진행한다. 한반도 평화와 강원도의 평화와 발전, 접경지역의 발전이 서로 상생할 수 있는 방안을 강구하고 있다. 춘천시, 고성군, 양구군, 인제군, 철원군, 화천군 등 강원도 내 접경지역 6개 시·군 시장·군수들은 ‘한반도 평화와 접경지역 발전 어떻게 할 것인가’라는 주제로 한반도 평화경제의 실현을 위해 접경지역 지자체, 단체 등과 ‘평화지역 네트워크’를 구축하려고 시도하고 있다.<sup>56)</sup> ‘강원도 차원의 접경지 시군 협의체’는 한반도 평화시대에 맞춰 남북교류협력 사업이 심화되는 과정에서 평화와 발전 저해하는 요소들을 해소하기 위해 접경지역이 직면해 있는 다양한 현안의 시급한 해결에 공동 대응하는 목적으로 운영하고 있다. 강원도만이 가지고 있는 평화적 특수 상황을 고려한 개발전략을 강구하기 위해 강원도 접경지역 6개 시·군의 협력과 연대인 ‘강원도 차원의 접경지 시군 협의체’를 운영하고 있다. ‘강원도 차원의 접경지 시군 협의체’ 차원에서 강원도 접경지역 발전방안을 공동 연구하고 실질적 발전방안을 발굴하고 있다. 대표적으로 ‘강원도 차원의 접경지 시군 협의체’는 향후 남북관계의 진전과 심화 발전을 준비하는 차원에서 남북교류협력 차원의 강원도 내 접경지역 현안문제인 경원선 복원과 금강산관광 재개 등을 촉구하고 있다.

넷째, 강원도 남북교류협력위원회는 2018년 11월 29일 강원대학교 글로벌경영관에서 ‘한반도 평화프로세스와 강원대학교의 역할’이라는 주제로 출범식 및 심포지움 학술

55) 국방부 보도자료, 2020.7.21., “제2회 상생발전협의회 개최.”

56) 강원일보, “‘접경지 지원 특별법’ 전면 개정 나간다” <http://m.kwnews.co.kr/nview.asp?s=101&aid=220071600145> (접속일: 2020.10.2.).

회의를 개최했다. 강원대학교 남북교류협력위원회를 출범하는 행사와 동시에 강원대학교 평화이니셔티브(KNU-PI) 선포기념 심포지움을 함께 진행하여 행사의 관심도를 제고시켰다. 2019년 7월 25일에는 강원대학교 춘천캠퍼스 60주년기념관 국제회의실에서 ‘DMZ와 평화, 세계평화유산’ 학술대회를 개최했다. 2019년 학술대회에서는 강원대학교 남북교류협력위원회와 (사)세계평화교수협의회, (사)강원산림포럼이 공동 주최하고, 2019 남북통일희망전진대회 조직위원회가 행사를 주관하여 열렸다. 학술대회에 참석한 각계 전문가들이 ‘DMZ세계평화유산 선언문’에 서명하는 행사를 진행하여 비무장지대를 통해 강원도의 미래와 발전을 도모하기도 했다.

마지막으로, 강원도, 경기도, 인천광역시의 접경지역 시군협의체인 ‘접경지역 시장·군수 협의회’가 있다.<sup>57)</sup> ‘접경지역 시장·군수 협의회’는 접경지역의 발전을 도모하기 위해 국방부에 발전방안과 정책 등을 건의하는 역할을 담당한다. 화천군은 사단 신병 수료식 장병 1일 외박 허용, 고성군은 군사기지 및 군사시설 보호법 개정, 양구군은 국가균형발전특별법 개정 등을 ‘접경지역 시장·군수 협의회’에서 강원도 접경지역 지자체가 국방부에 건의했다.

강원도의 비전인 ‘평화와 번영 강원시대’에 맞게 접경지역 협의체를 중심으로 남북교류협력을 발전시킬 수 있는 전략과 방안은 다음과 같다. 한반도 평화시대 강원도의 역할을 강구하기 위해서는 3가지 차원으로 구분하여 전략을 마련해야 한다. 첫째, 강원도 내부차원, 둘째, 강원도와 북한과의 관계 차원, 셋째, 강원도와 동북아지역 혹은 국제적 차원에서 남북교류협력을 추진할 수 있는 다양한 사업을 구상할 필요가 있다. 3가지 차원은 한반도의 중심도인 강원도를 중심으로 남북관계 발전전략을 강구하고, 강원도의 특성을 고려한 강원도만의 맞춤 전략 기본토대이다.

첫째, 내부적 차원의 전략은 강원도 내의 시군과 협력을 강구하는 방안이다. 강원도는 접경지역과 비접경지역이 공존하고 있는 지역이다. 접경지역 주민들은 북한, 남북관계에 영향을 주로 받는 반면, 비 접경지역은 상대적으로 덜 영향을 받고 관심도 낮다는 점을 고려해야 한다. 강원연구원에서 진행된 한반도 평화시대 관련하여 기존연구들은 대

57) ‘경기도의 접경지역 협의체 구성과 운영실태’ 참조

부분 접경지역에 국한되어 있다. 예를 들어 ‘남북강원접경지발전 전략’, ‘철원평화산업단지 개발’, ‘강원생태평화 생물권보전지역(화천, 양구, 고성, 철원)’, ‘DMZ 평화적 이용 구상’ 등이 대표적이다. 강원도가 추진하는 ‘강원평화특별자치도’에 도민 공감대 형성하기 위해서는 강원도 내 모든 시군에서 추진할 수 있는 다양한 사업을 발굴할 필요가 있다. 이를 위해서는 강원도 내 차원에서 평화경제 사례를 발굴해야 한다. 2018년 이후 남북관계의 변화는 DMZ 평화의 길, GP 철수, 동해안의 철책 제거 등 그동안 민간인의 접근이 제한되었던 자연환경을 민간인들이 즐길 수 있게 해주었고, 이를 통하여 지역사회의 경제 활성화 및 마을활성화가 이뤄지는 변화가 나타나고 있는 점을 분석하고자 한다. 평화경제의 핵심 가치는 불평등과 차별적인 구조를 개선하는 것이고 평화경제의 시작은 지역주민을 주체로 참여하는 것에서 시작해야 한다는 점에서 도민의 공감대를 형성해야 한다. 강원도 접경, 비 접경 지역주민의 일상적 평화 실현여부, 체감효과 등을 분석해야 한다. 향후 강원도를 중심으로 항구적인 한반도 평화정착 방안을 마련하는데 기여할 수 있는 사례로 활용할 수 있다.

둘째, 남북관계 차원에서 강원도가 적극적으로 추진할 수 있는 교류협력 사업을 발굴하는 연구이다. 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 한반도 평화시대가 도래하는 시대적 대전환의 상황에 맞아 강원도를 중심으로 한반도 평화와 통일의 시대를 준비하는 새로운 남북평화 협력체계가 마련되어야 한다. 강원도를 중심으로 남북교류협력을 추진하기 위해 정부와 시도의 기존정책을 분석하여 추진 가능한 영역과 방안을 연구하는 작업이 필요하다. 또한 향후 남북교류협력의 급증과 평화시대의 도래가 가져올 파급효과를 대비하는 차원에서 강원도 내의 경제적, 문화적, 예술적, 교육적 잠재력 속에서 지역적 특징을 살린 창의적 협력 의제를 발굴하는 작업이 요구된다. 이를 위해 각종 종합계획에 따른 강원도의 정치, 경제, 사회적 공간변화에 대한 분석이 필요하다. 예를 들어 「제4차 국토 종합계획 수정계획(2011~2020)」에서 마련된 접경지역의 강원권 5대 발전 방향 중, ‘권역 특화발전 기반 구축과 신 성장거점 육성’과 ‘대륙으로 가는 전진기지 복합교통·물류기반 구축’, ‘생명·건강산업 중심의 첨단지식산업 집중 육성’, ‘복합관광산업 및 저탄소녹색성장 발전거점 육성’ 등의 추진성과에 대한 점검과 분석이 요구된다. 그 외 「제3차 관광개발 기본계획(2012~2020)」, 「제6차 강원권 관광개발 계획(2017~2021)」



에서 제시한 관광인프라 및 관광벨트구축을 통한 남북관광의 연계가능성을 검토하는 연구 작업을 진행할 수 있다. 이러한 계획과 전략분석을 통해 남북교류협력분야에서 강원도 내 각 시군별 협의체를 구성하여 추진 가능한 사안을 발굴해야 하겠다. 여기서 중요한 사안은 북한이 어떠한 사업에서 강원도와의 교류협력을 원하는 지 파악하는 것이 필요하다. 이를 위해 북한이 필요로 하는 사업을 찾고 강원도가 이에 협력을 추진할 수 있는 사업을 찾는 연구를 함께 진행해야 하겠다.

셋째, 지역 및 국제적 차원에서 강원도와 협력할 수 있는 사안을 발굴하는 연구이다. 한반도 통일, 평화와 번영은 남북관계 차원이 아닌 동북아 지역, 국제적 차원으로 연계된 사안이라는 점을 인식해야 한다. 특히 한반도 신경제구상의 남북 동해안의 관광벨트 구축은 단순히 남북한 차원이 아닌 유라시아 대륙으로 진출하기 위한 구상이라는 점을 인식할 필요가 있다. 남북교류협력에 대해 대륙을 넘어 북방경제 차원에서 교류협력을 추진할 수 있는 강원도 발전전략이 마련되어야 한다. 강원연구원 차원에서는 ‘효과적인 북방경제·대륙진출 방안 연구용역’, ‘대륙횡단철도 연계를 위한 연구용역’, ‘대륙횡단철도의 진행과 강원권 철도망 구축의 필요성’ 등 교통, 물류 차원에서 연구를 진행했다. 이러한 선행연구의 성과를 바탕으로 북한뿐만 아니라 중국, 러시아, 몽골 등 주변국의 지자체 차원과 강원도가 교류협력을 진행할 수 있는 이 가능한 사례를 발굴하여 연구해야 한다.

종합적으로 보면, 강원도의 접경지역을 중심으로 남북교류협력 사업을 추진하기 위해서는 강원도 내부차원의 전략, 북한과의 연계 전략, 동북아 지역 및 국제적 연계 전략을 마련해야 하겠다. 3가지 전략이 함께 선순환 하는 과정에서 강원도를 중심으로 ‘평화와 번영 강원시대’를 열어나갈 수 있을 것이다. 물론 접경지역의 발전을 도모하기 위해서는 접경지역에 포함되어 있는 경기도와 인천광역시와 함께 광역단체 협의체를 구성하여 효율적인 발전방안을 강구할 수 있다. 예를 들어 강원도, 경기도, 인천광역시 간 ‘접경지역 남북교류협력 광역협의체(안)’를 구성하고 대북 지원 민간·시민단체 및 국제기구 및 단체들과 협력네트워크 형성하여 남북교류협력의 지속적 발전을 도모하는 발판을 마련할 수 있다. 추후 접경지역 남북교류협력 광역협의체(안)’이 활성화되면 강원도, 경기도, 인천광역시뿐만 아니라 남북교류협력을 함께 추진하려는 타 광역지자체도 협의체에 참여하여 상호 협력을 통해 한반도 전체 차원으로 더욱 심화시킬 수 있다. 이는 남북교류협

력에 대한 기초, 광역지자체의 역할과 위상을 제고하여 향후 사업의 효과성을 높여 대북 협력 사업을 더욱 심화, 발전시키는 역할을 담당할 수 있게 될 것이다.

## 제 3 장

### 고양시, 김포시, 파주시의 남북교류협력 사업추진체계와 현황

제1절 고양시의 남북교류협력 추진체계와  
현황

제2절 김포시의 남북교류협력 추진체계와  
현황

제3절 파주시의 남북교류협력 추진체계와  
현황



## 제절 고양시 남북교류협력 추진체계와 현황

### 1. 고양시의 남북교류협력 전략

“평화와 경제를 선도하는 접경지역 100만 대도시, 미래를 꿈꾸는 평화경제특별시”라는 민선 7기 시정 슬로건에서 확인할 수 있는 것처럼 고양시의 남북교류협력 전략은 100만 대도시라는 이점은 살리고 접경지역의 각종 규제 및 낙후된 지역 환경을 슬기롭게 극복하는데 초점이 맞춰져 있다. 이를 위해 고양시는 남북 간 교류협력을 활성화하는 한편 협력증진을 위한 인식의 확산, 기반조성사업, 중앙정부 및 경기도와의 협력, 대북 접촉 채널 다원화 등 적극 추진하고 있다.<sup>58)</sup>

고양시는 평화경제특별시 추진을 위한 남북교류 선도도시, 한반도 평화시대 준비를 위한 평화경제 기반조성의 두 가지 중점 추진과제를 채택하고 접경지역 남북교류협력을 선도하고 있다. 세부 추진과제 중 남북교류협력 중심도시 추진 전략, 통일경제특구 유치 전략은 공약사항이라는 점에서 고양시가 의지를 갖고 추진하는 과제임을 알 수 있다.

첫째, 남북교류협력 중심도시 추진 전략은 ① 단계별 지속적 남북교류협력 사업을 통해 북한과의 신뢰관계를 구축하고, ② 이러한 신뢰를 바탕으로 남북교류 사업을 추진해 남북교류협력 중심도시로서의 대내외 위상을 강화하며, ③ 평화적 남북관계 형성과 남북한 사회통합의 기초를 제공함으로써 장기적으로 통일비용을 절감하는데 목적이 있다. 고양시는 문화예술 및 체육 분야에서의 협력이 일정 요건에 도달하면 경제교류 등 교류협력의 분야를 확대하는 단계적이고 지속적인 사업 활성화 방안을 갖고 있다. 일방적 원조보다는 지리적·산업적 특성에 맞는 상호 호혜적 교류 사업을 추진하고, 이 과정에서 대북사업 민간단체, 관내 통일관련 비영리법인 등 다양한 사회주체들의 목소리를 수렴할 계획이다. 고양시는 이러한 전략을 실천하는 과정에서 북측과 실현가능한 남북교류협력 사업을 우선 추진한다는 방침이다.

58) 안지호·오윤정, 「고양시 남북경협사업 지원 방안 연구」, 고양시정연구원, 2019, pp. 77~78.

[표 3-1] 단계별 교류사업 추진방향

단계	인적 교류	사회문화스포츠 교류	개발경제협력
1단계: 경색국면	남북 대표단 방문, 교류사업 모색 시찰단 구성 및 파견	사회문화, 스포츠 교류 아이템 선정 및 추진전략 수립	개발협력 준비(사업추진계획 작성, 공동조사 등)
2단계: 재개국면	교류사업 전문가 공동연구단 구성, 남북공동 학술대회 심포지엄, 세미나 개최 등	고양시 우위자원을 중심으로 북측과의 교류사업 추진	초기 단계의 개발협력사업 추진(기존 남북 합의된 사항들을 중심으로)
3단계: 활성화 국면	남북 지방정부 의회 교류, 남북 공무원 파견, 남북 사회통합을 위한 지방도시간 학생 등 시민 통일 아카데미 추진 등	정기공연 및 교류전 추진, 공동기념행사 등 추진	본격적인 경제협력

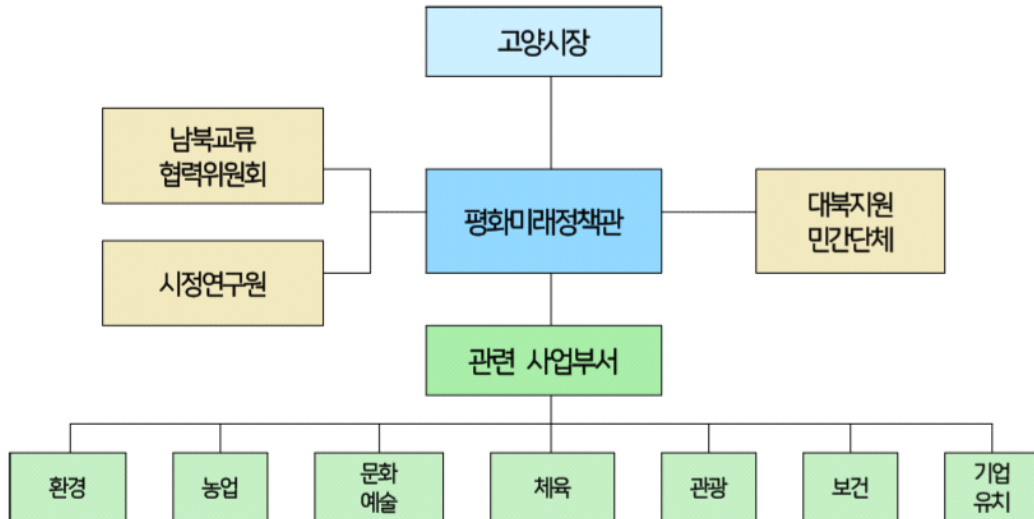
출처: 고양시 평화미래정책관실

둘째, 통일경제특구 유치 추진전략은 ① 남북통일 시대의 평화경제 기반조성을 통한 거점도시로서의 역할 수행, ② 통일경제특구 유치를 통한 다양한 일자리 창출 등을 목적으로 한다. 고양시는 문재인 정부의 공약이기도 한 통일경제특구를 유치할 수 있도록 관계 기관과의 지속적인 협조체계를 구축하는 한편, 통일경제특구 관련 법률 제정 후 본격적인 특구 지정 사업을 추진할 계획이다. 이밖에도 고양시는 평화통일 교육 추진 전략, 평화정책 추진을 통한 평화도시 기반조성 전략 등을 추진하고 있다.

## 2. 고양시의 남북교류협력 추진체계

고양시의 남북교류협력 주무부서는 2018년 조직개편을 통해 신설된 신생조직이자 시장 직속기구인 평화미래정책관실이다. 고양시는 평화미래정책관을 중심으로 환경, 농업, 문화예술, 체육, 관광, 보건, 기업유치 등 관련 분야별로 남북 교류협력 정책 및 사업을 추진하고 있다. 평화미래정책관의 5개 팀 가운데 남북 사업을 담당하는 팀은 평화협력팀과 평화기반팀이며, 담당 인력은 5급 1명, 6급 2명, 7급 3명, 시간선택임기제 공무원 2명의 8 인체제로 운영되고 있다. 평화협력팀은 남북교류협력 사업 및 기금 운영, 평화기반팀은 통일경제특구 관련 업무 및 평화통일 교육 사업을 주로 담당한다. 또한 남북교류협력 위원회와 시정연구원, 대북지원 민간단체가 고양시 남북 교류협력 정책 추진을 지원하고 있다.

[그림 3-1] 고양시 남북교류협력 추진체계



출처: 안지호·오윤정(2019), p. 78.

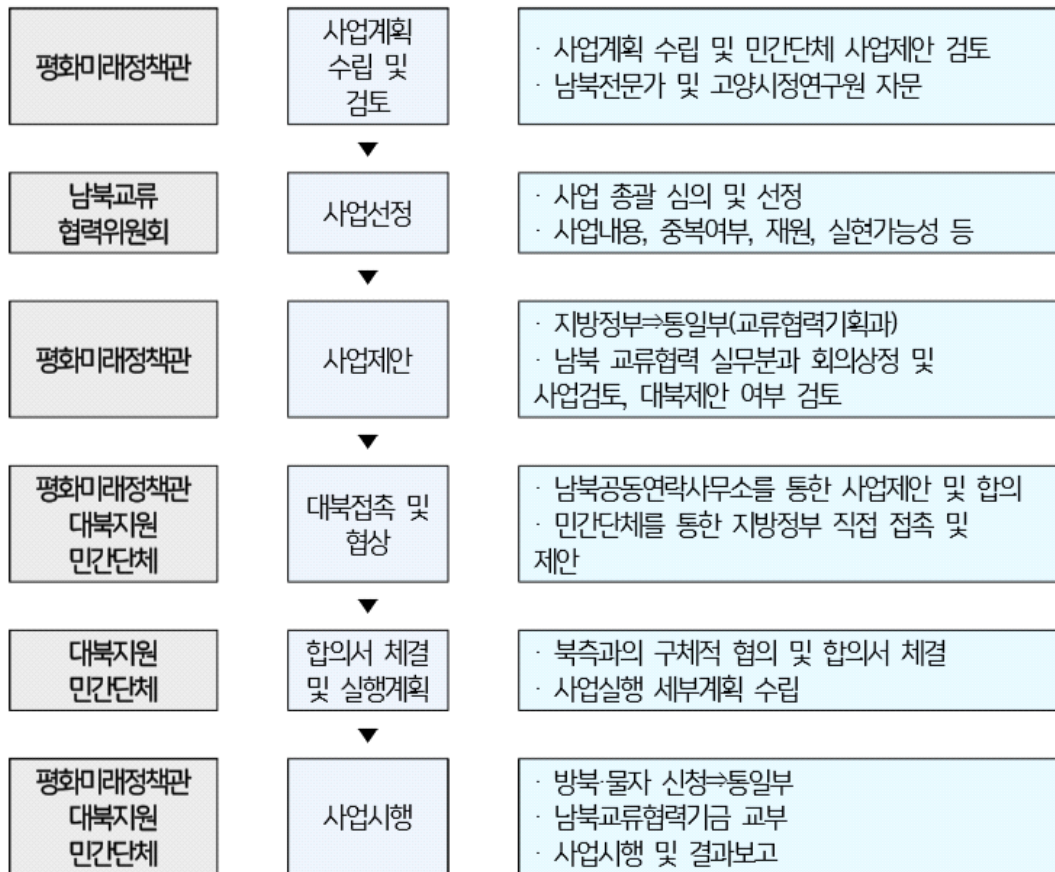
고양시는 남북 교류협력 및 평화통일 정책의 중요성을 인식하고 지난 2011년 기초자치단체로는 드물게 관련 전문가로 구성된 남북교류협력위원회를 설치하였다.<sup>59)</sup> 남북교류협력위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명씩을 포함하여 모두 21명으로 구성되며, 위원장은 시장이 맡고, 부위원장은 위원들 중 호선된다. 당연직 위원 2명은 남북교류협력 담당 부서장으로 구성한다. 남북교류협력위원회는 매년 2년의 정기회의를 개최하고 있으며, 남북교류협력의 추진을 위한 협의 및 자문, 남북교류협력기금 운용 및 관리에 관한 사항 심의, 남북교류 기반 조성 및 민간차원 교류의 지원에 관한 사항을 심의한다.

고양시의 남북 교류협력 정책은 ① 사업계획 수립 및 검토, ② 사업선정, ③ 사업제안, ④ 대북 접촉 및 협상, ⑤ 합의서 체결 및 실행 계획, ⑥ 사업 시행의 6단계 절차를 따른다. 평화미래정책관은 고양시정연구원 및 남북 전문가를 통해 교류협력 사업 계획을 수립, 검토하고 있으며, 다음으로 남북교류협력위원회에서 중복 사업 여부 등을 검토하여 재원과 실현가능성 등 사업 총괄 심의를 진행한다. 여기에서 선정된 사업은 평화미래정책관을 통해 지방정부-통일부에 제안되며, 실무 회의를 통해 대북 제안 여부도 검토하게 된다. 대북 제안이 확정되면 대북지원 민간단체와 함께 남북공동연락사무소를 통해 사업

59) 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/LSW/ordinInfoP.do?ordinSeq=1405597> (접속일: 2020.10.13.).

제안 및 합의를 하는 등 실질적인 대북 접촉 및 교류의 단계를 거치게 된다. 그러나 현행 남북교류협력사업 관련 법률은 남북 교류협력에서 지방정부를 주요 협의 대상으로 고려하지 않고 있다는 점에서 제도적 근거 마련이 절실한 상황이다.

[그림 3-2] 고양시 남북교류협력 정책 추진 절차



출처: 안지호·오윤정(2019), p. 78.

고양시의 남북교류협력 사업은 남북관계의 상황을 고려해 각 분야별로 추진하게 된다. 고양시는 남북관계 및 남북교류협력 상황을 경색국면(1단계) - 재개국면(2단계) - 활성화국면(3단계)의 3단계로 상정하고 있다. 남북관계가 악화되거나 교착상태에 빠져 남북교류협력 추진을 기대하기 어려운 상황을 상정한 1단계에서는 대북제재와 무관한 사업을 우선 추진할 수 있다. 인도적 지원 및 사회문화 교류를 통한 인적 교류의 활성화 및



상호 신뢰관계 구축 등이 바로 그것이다. 또한 남북교류협력에 대한 인식의 확산을 위한 포럼 및 세미나를 개최하고 통일경제특구 유치 및 통일+센터 추진 등 남북 교류협력 증진을 위한 인식 확산 및 기반조성 사업을 추진한다.

남북 교류협력이 재개되는 상황을 가정한 2단계에서는 대북제재 일부 해제에 따른 사업 추진이 가능하다. 개성공단 및 금강산 관광 재개 등 일부 해제 시 개성공단 상품 등 북한상품 전시회 및 공동 전시회 개최, 남북 농업기술교류를 통한 기술전수 사업, 관내 청소년 개성지역 역사탐방 등 남북청소년 교류행사 등을 추진할 수 있다. 또한 북한의 화해 및 농축산 전문가가 참여하는 남북 공동학술회의 개최, 북측 우호협력도시 방문, 개발 협력을 위한 사전조사 및 지원 등의 사회문화·학술교류 확대 추진 및 가능한 범위 내에서의 개발지원 사업을 추진할 수 있다. 남북 교류협력이 활성화되는 3단계에서는 대북제재의 완전한 해제 및 전면적 경제협력 확대 추진 상황을 상정하고 있다. 사회문화 교류, 농업기술 교류, 보건의료 지원 등 분야별 사업을 확대할 수 있는 중요한 시기이고, 기업유치를 통한 면세점(북한상품 판매 등) 설치 및 운영도 가능할 것으로 전망된다. 또한 호혜적 남북협력을 통한 고양시와 북측 도시 간 자매결연 사업도 추진할 수 있다. 예를 들면, 북한 경제특구경제 개발구 접근을 통한 특정지역 종합개발 시범사업 및 자매결연 사업 추진 등이 3단계에서 고려되어야 할 사업이다.<sup>60)</sup>

### 3. 고양시의 남북교류협력 현황

고양시는 평화미래정책관을 통해 통일부-경기도-민간단체와의 평화협력 네트워킹을 구축하고, 사회문화 교류를 통해 상호신뢰가 구축되면 점진적인 방식으로 경제협력을 확대할 구상을 갖고 있다. 고양시와 북한 모두가 원하는 호혜적 교류협력 사업을 우선 추진하고, 지리적·산업적 특성에 맞는 사업을 발굴하기 위해 고양시정연구원과 평화미래정책관의 협력도 계속되고 있다. 첫째, 고양시는 민간단체와의 협력을 통해 남북교류협력 사업을 지속적으로 추진하고 있다. 고양시는 2012년 관내 대표적 민-관 네트워크인 고양시-평화누리를 통해 북한 어린이 유아 시설에 밀가루 180톤을 전달했는데 이는 김정은 체제 하에서 이루어진 지방정부 최초의 인도적 지원이라는 점에서 의미가 있다. 또한 고양시와 평화통일 사과나무 심기 운동본부는 북한의 황해북도에 과실수 묘목을 보낼 목적으로 고

60) 안지호·오윤정(2019), pp. 80-81.

양시 중산동 남북 청소년 평화의 숲 부지에 사과나무 2만 그루를 식재하는 행사를 진행한 바 있다. 이밖에도 2017년 고양시 소재 개성공단 입주기업 9개 업체에 물품포장재 비용 등을 지원하는 등 고양시의 민간 네트워크를 활용한 남북교류협력 지원은 계속되고 있다.

둘째, 고양시는 평화미래정책관, 기업유치과, 전략사업과 등을 통해 남북경제 관련 기업 유치 및 남북공동 콘텐츠 제작 지원센터 사업을 추진하고 있다. 이러한 사업은 남북 평화협력시대를 대비한 평화경제도시 기반 구축, 선도적 남북 교류협력 사업 추진으로 고양시를 남북 교류협력의 전진기지로 재도약시킨다는 시의 발전 구상과도 맞닿아 있다. 고양시가 유치하려는 기업은 개성공단 재개에 대비한 2차 교육기관 및 기업 연구개발 센터 및 본사 등이며, 북한의 인프라 재정비 관련 도로건축남북철도 개설 등 인프라 기업, 대북 송전, 비료 지원, 가스관, 관광산업 관련 기업, 남북 공동콘텐츠 제작지원센터 설립에 따른 방송영상제작 기업 등이다. 이러한 사업은 남북관계 진전 상황을 고려해 추진되어야 한다. 첫 단계에서는 남북공동 콘텐츠 제작 지원 사업을 추진하고, 남북한 간 콘텐츠 실무 협력이 이루어지면 남북 콘텐츠 산업 교류여건 조성 및 현황조사가 진행된다. 이후에는 인적 교류를 통한 공동제작 지원, 남북공동 콘텐츠 제작지원센터 설립 추진 등의 과정을 통해 고양시를 남북한 방송영상교류의 중심지로 발전시키게 된다.<sup>61)</sup>

셋째, 고양시는 한반도 통일시대를 대비하는 차원에서 남북이 서로 다른 제도와 규칙을 맞춰가는 과정이 필요하다는 점에 착안해 남북의 표준을 세우는 시범도시 조성 사업을 추진 중이다. 고양시는 북한과의 지리적 인접성, 서울과 개성-평양을 잇는 중간지점이라는 지리적 환경, 수도권과 근접한 산업 인프라 및 편리한 교통망 등의 강점을 내세우고 있다. 고양시의 추진방안은 북한의 도시와 자매결연을 추진하면서 남북 문화·예술 교류, 스포츠 교류를 통해 관련 용어들의 표준통합을 주도하고, 남북표준 통합 필요성 등을 주제로 연구기관, 협회 및 전문가 집단을 연계한 포럼·세미나·심포지엄 등을 개최하며, 남북공동 표준연구센터, 남북 유소년 체육선수단 종합합숙훈련장 등을 유치하는 것을 골자로 한다.<sup>62)</sup> 한편, 고양시는 이밖에도 고양시 통일기록관 네트워크 구축 사업, 한강하고 남북공동 연구 및 생태역사관광 벨트 조성 사업, 남북문화예술교류 활성화 사업 등의 사업도 추진하고 있다.<sup>63)</sup>

61) 안지호·오윤정(2019), pp. 84-86.

62) 고양시 남북표준 시범도시 추진 보고서(2018.12.11.).

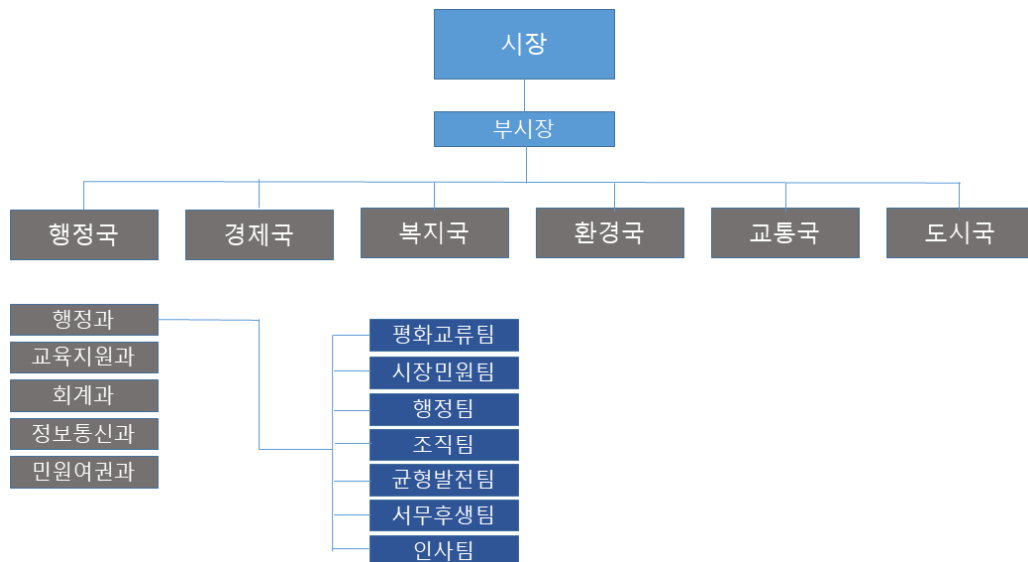
63) 자세한 내용은 안지호·오윤정(2019), pp. 86-91 참조.

## 제2절 김포시의 남북교류협력 추진체계와 현황

### 1. 김포시 남북교류협력 추진체계

김포시의 남북교류협력은 민선 7기 정하영 시장 체제 출범과 함께 크게 발전하였다. 김포시는 민선 7기 출범과 동시에 2~3개 과에 분산되어 있던 남북교류 업무를 하나의 팀으로 묶는데 성공했다. 행정과 산하에 신설된 평화교류팀은 팀장 1명(6급), 주무관 3명, 모두 4명으로 구성되어 있으며, 남북평화교류를 위한 조례 제정, 평화생태도시 비전을 반영한 김포 북부권 종합발전계획 수립 등 평화통일 기반 조성 사업을 의욕적으로 추진하고 있다.<sup>64)</sup>

[그림 3-3] 김포시 남북교류협력 추진체계



출처: 김포시청 홈페이지([www.gimpo.go.kr](http://www.gimpo.go.kr)) 조직도를 바탕으로 재구성

이러한 조직개편의 효과는 통일부 대북지원사업자 지정이라는 성과로 이어졌다. 장하

64) 김포시 뉴스포털, <https://www.gimpo.go.kr/news/selectBbsNttView.do?key=2028&bbsNo=464&ntttNo=308017> (접속일: 2020.10.14.).

영 김포시장은 “지난 70년 간 남북관계의 부침 속에서 김포의 잠재력과 가능성은 무시되고 주민들은 불편과 고통 속에서 살아왔다”면서 “남북이 서로 제 갈 길을 갈 수 없는 상황에서 지방정부 차원의 교류협력이야말로 한반도 평화정착을 위한 시발점이 될 수 있다”고 강조했다.<sup>65)</sup> 통일부는 기존 민간단체와의 협력을 통해서만 대북지원 사업에 참여할 수 있었던 문제를 바로잡기 위해 ‘인도적 대북 지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정’을 개정해 지방자치단체가 대북지원 및 협력 사업에 직접 참여할 수 있도록 했으며, 김포시는 고양시와 파주시에 이어 기초자치단체로는 세 번째로 대북지원사업자가 되었다.

김포시는 또한 중앙정부와 경기도의 통일 및 남북협력 사업을 김포시 차원에서도 추진하기 위해 김포시 남북협력기금을 설치했다. 김포시 남북교류협력기금 설치 및 운영 조례 제6조 1항에 따르면 “기금의 운용·관리에 관한 사항 및 남북교류협력에 관한 사항을 심의하기 위하여 김포시 남북교류협력위원회를 둔다”고 규정하고 있다. 위원회는 시장을 위원장으로 하며, 위원장과 부위원장을 포함 15인 이내로 구성된다. 위원회는 남북교류협력의 추진을 위한 사항, 기금의 운용 및 관리에 관한 사항, 남북교류 기반의 조성 및 민간차원 교류의 지원에 관한 사항 등을 심의하게 된다.<sup>66)</sup>

## 2. 김포시 남북교류협력 사업 현황

김포시가 추진하고 있는 남북교류협력 사업 가운데 가장 상징성이 큰 사업은 이른바 ‘평화의 소’ 전달 사업이다. 평화의 소는 1996년 7월 경기 북부 집중호우 때 북에서 떠내려온 황소를 말하는데 김포시는 해병대가 구출한 소를 ‘평화의 소’로 명명하고 관내에서 사육해왔다. 김포시는 2020년부터 ‘평화의 소’ 후손 약 100마리를 북한에 지원할 계획을 갖고 있으며, 약 6억 원의 예산이 소요될 것으로 전망된다. 김포시는 이 사업을 위해 가축 전염병 모니터링 및 관리 시스템을 구축하는 한편, 황해북도 개풍군 개풍농업대학과 연계하여 축종 개발과 농장 운영 등 축산기술 교류를 계획하고 있다. 김포시는 이 사업을 인도적 관점에서 접근하고 있으며, 재원은 김포시 평화교류협력기금을 통해 마련할 계획이다.<sup>67)</sup>

김포시의 보건의료 분야 대표적인 남북교류협력 사업은 말라리아 예방사업이다.

65) 김포데일리, <http://www.gimpodaily.com/news/articleView.html?idxno=19144> (접속일: 2020.10.14.).

66) 남북교류협력기금은 2018년 김포시 평화교류협력기금 설치 및 운영 조례 제정으로 평화교류협력기금으로 명칭이 변경되었다.

67) 김포시 내부자료.

2018년 11월 진행된 남북 보건의료분과 회담 당시 질병 정보 교환 및 대응체계 구축에 남북 모두가 동의한 바 있으며, 접경지역인 김포시는 말라리아, 결핵 등 남북 주민 모두의 생명과 건강을 지키기 위한 대책 마련이 필요하다는 지적에 따라 사업을 계획하게 되었다. 2017년 발표된 세계보건기구 보고서에 따르면 2016년 북한의 말라리아 감염자는 4,890명으로 대부분이 휴전선 인근 접경지역에 집중된 것으로 나타났다. 같은 기간 김포시의 말라리아 환자는 25명으로 북한에 비해서는 극소수이나 남한 전체 평균치와 비교하면 상당히 위험한 수준으로 평가된다. 김포시는 매년 5~9월 방역사업을 진행할 계획이며, 물과 살충제를 희석해 사용할 수 있는 휴대용 분무기 40대, 살충제 및 모기유충구제제 등을 제공하고 약품희석 배율과 소독방법 등 관련 교육을 지원할 계획이다. 특히 2020년 이후에는 황해북도 개풍군 지역에 방역소독, 방역장비 및 약품 지원 사업을 진행할 예정이며, 말라리아의 특성상 남북의 접경지역이 동시에 방역하는 방안을 추진할 계획이다.

[그림 3-4] 접경지역(한강하구) 생태 모니터링 연구의 공간적 범위



출처: 한스아이텔재단 접경지역(한강하구) 생태 모니터링 보고서(2019.6.10.), p. 4.

김포시가 가장 역점을 두고 있는 남북교류협력 사업은 한강하구 생태계 정밀조사 및 생태벨트 구축 사업이다. 한강하구 생태조사 사업은 생물다양성이 풍부한 한강하구를 남북 공동으로 조사하여 자연과 인간의 공존 방안 도출을 목적으로 한다. 고양시, 파주시, 김포시, 강화군의 접경지역을 갖고 있는 남측은 한강하류 재두루미 도래지를 지정하였으

며, 북측은 황해남도 강령군 흰두루미 살이터와 용연군 두루미 살이터를 지정하였다. 김포시는 한강하구 공동 수로조사를 통해 조류 서식지 관리 및 보전방안을 마련하고, 접경 지역을 남북 평화와 협력의 공간으로 복원하는데 기여하고자 본 사업을 추진하고 있다. 한강하구 생태계 정밀조사 및 생태벨트 구축 사업은 △ 한강하구의 어류, 동식물류, 조류, 습지 등의 생태환경 조사, 두루미 등 천연기념물 개체수 확인 및 서식활동 활성화 대책 마련, △ 한강하구 남북 공동 람사르 습지 지정 등을 추진할 계획이다. 이를 위해 2019년 11월 한강하구 공동연구 협의회가 구성되었다. 협의회에는 서울연구원, 경기연구원, 한국 건설기술연구원, 한국해양수산개발원, 한국환경정책평가연구원이 참여하고 있다.<sup>68)</sup>

[그림 3-5] 한강하구 중립수역



출처: 머니투데이(<https://news.zum.com/articles/60368900?cm=popular>) 접속일: 2020.10.14.

농림 분야에서는 고려인삼 생산·유통·가공 협업단지 조성사업이 추진되고 있다. 김포시는 북측의 토지를 활용하여 고려인삼 농장 조성을 추진하게 되었으며, 남북의 인삼재배 기술 상호 교류 및 가공·유통으로 사업을 확대하여 호혜주의 원칙을 관철할 계획이다. 사업은 북한의 개풍군 일대에서 진행되며, 매년 170ha 면적에 고려인삼 생산단지를 조성하

68) 김포시 내부자료.

고, 김포시와 김포파주인삼농협이 주체가 되어 기술 교환, 가공 및 유통 사업을 주관한다. 김포시는 2020년부터 인삼 생산단지 조성 남북 협의를 통해 부지 선정, 수익 배분 등 세부사항을 규정하고, 김포시 농업기술센터-김포파주인삼농협의 TF를 구성할 계획이다. 본 사업은 인삼 특화사업이 활발한 김포시와 고려인삼의 원산지인 개성 모두가 윈-윈 할 수 있는 전략이라는 점에서 기대를 모으고 있다.<sup>69)</sup>

---

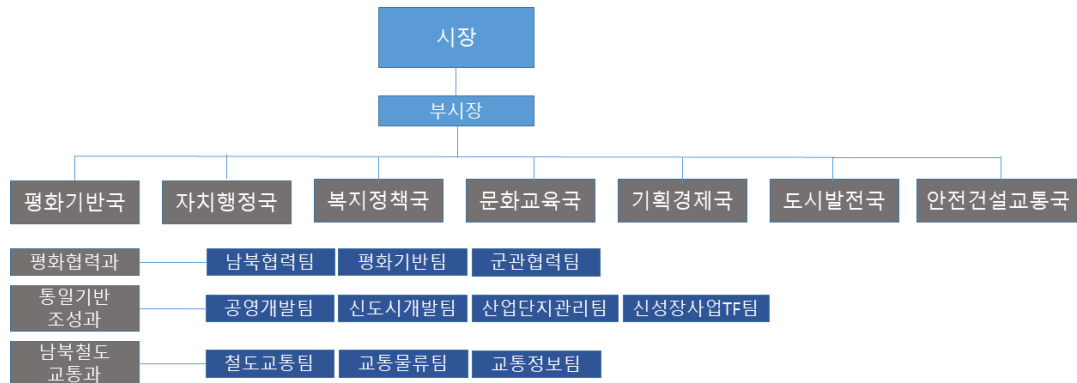
69) 김포시 내부자료.

## 제3절 파주시의 남북교류협력 추진체계와 현황

### 1. 파주시 남북교류협력 추진체계

민선 7기 출범을 계기로 파주시는 “한반도 평화수도 파주시, 한반도 평화수도” 공약 실현을 위해 노력하고 있다. 최근 파주시 평화도시 조성에 관한 조례, 파주시 평화도시 조성에 관한 시행규칙이 마련되면서 남북교류협력기금을 기초자치단체인 파주시가 담당할 수 있게 되었다. 즉 파주시가 다양한 남북교류협력 사업을 추진하고 평화통일의 기반을 마련하는데 기여할 수 있는 제도적 기반이 갖춰진 것이다.

[그림 3-6] 파주시 남북교류협력 추진체계



출처: 파주시청(<http://www.paju.go.kr>) 조직도를 바탕으로 재구성.

이러한 여건 변화에 발맞춰 파주시는 적극적인 남북교류협력 추진을 위해 부시장 산하에 평화기반국이라는 전담조직을 두고 있다. 평화기반국에는 평화협력과, 통일기반조성과, 남북철도교통과의 3개 과가 설치되었는데 이 중 통일기반조성과 및 남북철도교통과는 남북교류협력 업무보다는 사실 신도시 및 산업단지, 교통 업무를 주로 다루는 곳이다. 평화협력과에는 남북협력팀, 평화기반팀, 군관협력팀이 있으며, 3명의 팀장과 9명의 주무관이 남북교류협력 전반에 관한 업무를 담당하고 있다. 통일기반조성과에서 남북교류협력과



가장 가까운 업무를 담당하는 팀은 신성장사업TF팀이며, 팀장 1명, 주무관 1명이 파주메디컬클러스터 사업, 국립암센터 혁신의료센터 건립 사업 등의 맡고 있다.

## 2. 파주시 남북교류협력 사업 현황

파주시가 추진하는 대표적인 남북교류협력 사업은 ‘파주-개성’ 간 농업 협력 사업이라 할 수 있다. 과거 장단군(지금의 경기도 서북부 지역) 10개면이 한국 전쟁 이후 북한에 6개면(후에 개성특급시), 남쪽에 4개면(파주, 연천 일부)으로 분단되었다. 이러한 역사적 관련성과 지리적 인정성을 고려하여 파주시는 북한의 개성특급시와 함께 개성인삼 및 장단콩 공동재배 등 농업협력 사업을 추진하게 되었다. 파주시는 고려인삼의 맥을 잇는 파주개성인삼과 최초의 콩 장려 품종인 파주장단콩의 우수성을 홍보하고, 2018년 남북 정상회담 이후 경색된 남북관계를 극복하고 지방정부 차원의 중장기 평화협력 기반을 마련한다는 차원에서 사업을 계획한 바 있다.

[그림 3-기] 옛 장단군의 과거와 현재



- \* ㉠ 지역은 개성으로 편입된 옛 장단군(진서면),
- ㉡ 지역은 장풍군에 편입된 옛 장단군(5개면),
- ㉢ 지역은 파주시에 편입된 옛 장단군(장단, 군내, 진동, 진서면 일부)를 말함.

출처: 파주시

파주시는 한반도정세 및 남북관계 상황을 고려하여 단계별 사업 추진전략을 채택하

고 있다. 1단계는 북측에 파주시의 교류협력안이 전달되고, 북측 농업 실태조사를 위한 파주시 대표단의 개성방문, 남북공동학술포럼 등이 추진되는 단계로 현재의 경색국면이 유지되는 상황을 상정하였다. 1단계에서 파주시는 제3국 채널 등을 활용해 북측 민화협, 아태 등에 사업제안서를 전달하고, 콩인삼 품종, 재배방법, 재배면적, 생산현황 등 북측 실태조사, 콩인삼 농업 지식교류, 종자개량 기술교류 등 남북농업 교류협력 논의 등이 진행된다. 1단계에서 목표는 대북제재의 적용을 받지 않는 사업을 추진함으로써 파주시의 북측 접촉 창구를 개설하고 네트워크를 구축하는 것이다.

2단계는 대북제재가 부분 해제되는, 즉 남북관계가 재개되는 상황을 상정하고 있다. 2단계에서는 매년 10월과 11월 열리는 파주개성인삼축제 및 파주장단콩축제에 북측인사를 초청하고, 3만㎡ 규모의 장단콩 재배 시범사업을 추진한다. 인삼은 6년 이상의 시간이 지나야 수확이 가능하다는 점을 고려하여 장단콩을 우선 재배하며, 파주에서는 종자와 농기계, 재배기술 등을 지원하고, 개성은 토지 및 인력을 제공한다. 파주시와 개성시의 농업 부문 협력이 진전되면 파주 농산물 행사를 공동개최하는 등 상호방문 및 교류 정례화를 꾀하게 된다.



[그림 3-8] 파주장단콩웰빙마루 사업대상지



출처: 파주장단콩웰빙마루 홈페이지([http://www.pajumaru.com/?act=info.page&pcode=sub1\\_2](http://www.pajumaru.com/?act=info.page&pcode=sub1_2)) 접속일: 2020.10.15.

3단계는 남북농산물 공동재배, 장단콩웰빙마루 내 북한 농산물 전용 판매장을 설치하고, 북한 농촌 현대화 사업을 추진하면서 전 분야에 걸쳐 남북교류협력 사업을 심화확대한다. 장단콩웰빙마루 사업은 장기간 표류한 끝에 2020년 5월 13일 파주시 탄현면 성동리 678 번지 일대 48,940m<sup>2</sup> 규모의 부지에 지하 1층, 지상 4층, 5개동 건물 4483m<sup>2</sup> 규모로 조성된다.<sup>70)</sup> 한편 3단계에서는 북측의 농업 기반 및 생활환경 자립기반 조성을 위한 농촌현대화 사업이 추진되며, 도정공장, 농기계수리센터, 진료소, 탁아소, 주택개보수 등의 지원이 이루어진다. 3단계는 남북관계가 안정되어 전면적 협력이 가능한 단계로 상정되며 파주-개성 간 남북 도시협력의 안정화가 목표이다.

[그림 3-9] 파주 자운서원과 해주 소현서원

자운서원 / 남측		소현서원 / 북측
	이이 (1536~1584)	
1615년(이이 사후 31년)	설립시기	1578년(이이 42세)
지방유림	설립자	이이
(이이 추모 및 지방교육)	(목적)	(저술, 후진양성)
경기도 파주시 동문리	소재지	황해북도 해주시 석담리
강인당, 사당, 기념관, 가족묘 등	유적	은병정사, 청계당, 요금정 등
사적 제525호	문화재 지정	북한 국보유적 제79호
율곡(栗谷)	이이의 호 (지명유래)	석담(石潭)

출처: 파주시 내부자료

역사문화 분야의 대표적인 남북교류협력 사업으로 파주-해주 간 이이(李珥) 선생 유적 문화교류 사업을 꼽을 수 있다. 율곡 이이 선생의 정신이 깃든 남한의 ‘파주 자운서원’과 북한 ‘해주 소현서원’ 간 문화교류를 통해 이이 선생의 큰 뜻을 기리고, 나아가 민족의 동질성 회복과 남북관계 발전에 기여한다는 것이 파주시의 구상이다. 파주시는 남북 모두에서 추앙받는 조선의 성리학자이자 이이 선생의 대표적 유적지인 파주 자운서원과 해주 소현서원을 상호 방문하여 이이의 업적과 정신을 계승하고, 남북관계 개선과 평화분위기 조성에 기여한다는 목표를 갖고 있다.

70) 연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200513125800060?input=1195m> (접속일: 2020.10.15.).

사업은 남북관계의 경색국면이 계속되는 1단계에서는 북측에 파주시 교류협력안 전달, 시 대표단의 해주 소현서원 방문, 남북 공동 학술포럼 개최 등의 사업이 추진된다. 제3국 채널을 활용해 파주시의 협력의사를 북측에 전달하고, 소현서원 등 문화재 관리 실태, 이이 선양사업 현황 등을 조사하며, 파주-해주간 이이 유적문화교류 협의 등 남북 연계방안을 논의하게 된다. 1단계에서 파주시의 목표는 대북제재 예외 사업을 통해 북측 접촉창구를 개설하는 것이다.

2단계에서는 파주시의 초청으로 북측 관계자가 남측 자운서원을 방문하고, 남북 공동 행사를 추진하게 된다. 매년 10월 열리는 파주 율곡문화제에 북측 인사를 초청하고, 이이 선생 가족묘를 참배하며, 이이를 주제로 북측 학술전문가를 초청하여 남북공동 학술포럼을 개최한다. 2단계의 목표는 하주-해주 간 상호 방문을 정례화하고 사회·문화 교류의 범위를 확대하는 것이다. 3단계에서는 파주-개성-해주 생태문화관광 벨트 조성 사업이 추진된다. 파주의 임진각, 황희 선생 유적지, 헤이리 예술마을, 파주 출판도시, 자운서원, 개성의 만월대, 선죽교, 박연폭포, 고려박물관, 해주의 소현서원, 석담구곡, 해주석빙고, 부용당을 연계한 관광벨트를 구체화함으로써 파주-해주를 연결하는 남북 도시협력 네트워크를 공고화한다.<sup>71)</sup>

---

71) 파주시 내부자료.

## 제 4 장

### 경기서북부 평화경제 네트워크 도시

제1절 경기도의 평화경제 구상

제2절 고양시의 평화경제 특구의 기본방향과  
내용

제3절 김포시의 평화경제 특구의 기본방향과  
내용

제4절 파주시의 평화경제 특구의 기본방향과  
내용



## 제절 경기도 평화경제 구상

### 1. 경기도 접경지역 관련 추진사업

정부는 남북한 화해협력과 비핵화로 가는 첫 번째 단계로 한반도 신경제 구상을 발표했다. 신경제구상은 문재인 정부의 평화경제의 핵심 실천방안으로 접경지역 경제벨트를 중심으로 환서해 경제벨트와 환동해 경제벨트를 묶는 3대 경제벨트 연결망 구축이 핵심이다. 정부는 H자 모양의 남북한 경제협력벨트를 통해 신성장동력을 확보하고 북방경제 연계를 추진함으로써 남북한을 하나의 경제권역으로 발전, 궁극적으로 한반도 경제통일의 기반을 마련하는 것을 목표로 하고 있다.

환서해 경제벨트는 수도권, 개성공단, 평양 및 남포, 신의주를 연결하는 산업·물류·교통벨트이며, 환동해 경제벨트는 금강산, 원산·단천, 청진·나선을 남북이 공동 개발 후 우리의 동해안과 러시아를 연결하는 국제 경제벨트 구축이 핵심이다. 이 두 축을 연결하는 접경지역 경제벨트는 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트, DMZ를 비롯한 생태·안보 관광지구 구상을 담고 있다.<sup>72)</sup>

한반도 신경제구상을 통해 통합된 한반도경제권은 북한의 노동력과 시장, 토지, 자원, 중국 동북 3성의 시장, 러시아 극동 지역의 천연가스 등 에너지 자원을 아우르는 국제공동시장이다. 한반도를 둘러싼 지정학적 리스크만 완화된다면 발전 가능성이 큰 새로운 경제권역이 탄생하는 셈이다. 이 중에서 남북 접경지역과 관련된 중앙정부의 추진 사업은 DMZ 생태평화공원, 경제(산업) 벨트 및 단지 조성, 지역상생발전, 인프라 등에 집중되어 있다.<sup>73)</sup>

<sup>72)</sup> 통일부, <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap> (접속일 2020.09.20.).

<sup>73)</sup> 정부 차원의 남북접경지역 사업은 “접경지역 발전종합계획 2020”, “제3차 국토종합계획 수정계획” 등을 참조할 것.



[그림 4-1] 한반도 신경제구상



자료: 통일부 홈페이지.

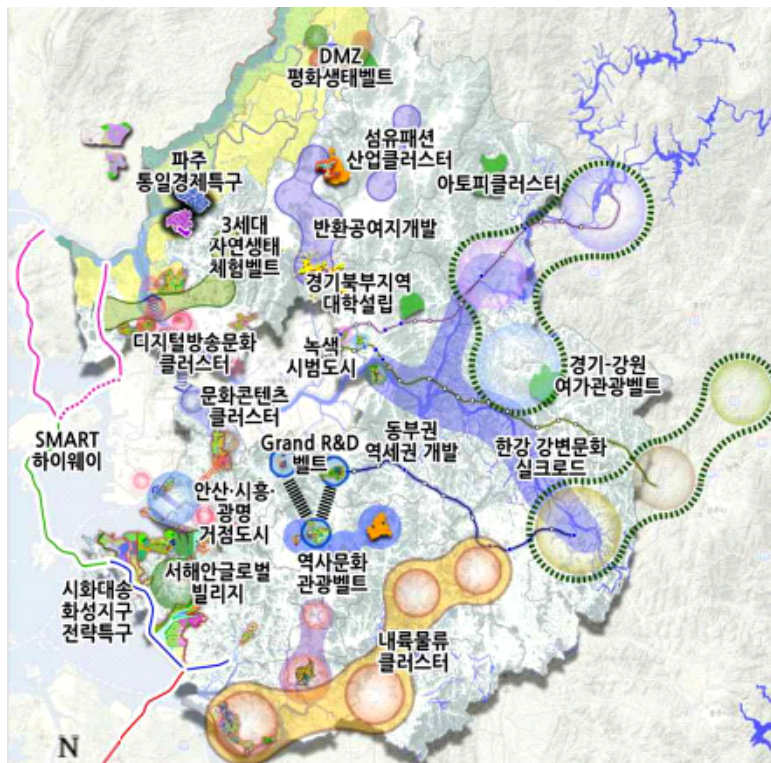
중앙정부의 정책에 발맞춰 경기도 역시 접경지역 경제발전을 위한 다양한 노력들을 경주해왔다. 경기도는 민선 2기 임창열 지사 재임시절인 2001년 경기도 남북교류협력 조례를 제정하고 남북교류협력 사업 추진을 위한 제도적 기반을 마련한 바 있으며, 2018년 민선 7기 이재명 지사 취임과 함께 경기도 중심 남북평화기반 조성 및 협력 추진을 위해 부지사 직속 평화협력국을 신설하는 등 발 빠르게 대응하고 있다. 경기도의 접경지역 발전전략은 주로 “경기도 종합계획(2012-2020)”, “경기비전 2040”에 잘 나타난다. 경기도 종합계획(2012-2020)에 따르면 경기도의 남북 접경지역 관련 주요 추진사업은 주요 철도 및 도로망을 기준으로 경의권과 경원권으로 구분된다.<sup>74)</sup> 경의권은 경의선 라인에 인접한 고양시, 김포시, 파주시를 중심으로 한 남북교류의 거점 지역으로 남북교류 활성화에 대비해 산업, 물류 등 남북 교류 거점을 확보하고 이를 위한 교통 인프라 구축

<sup>74)</sup> 경기도 기본계획에 언급된 계획권역은 경부권역, 서해안권역, 동부권역, 경의권역, 경원권역으로 모두 5곳이다. 자세한 내용은 경기도 종합계획 49쪽을 참조할 것.



하는 것이 경의권역 개발의 핵심이다.<sup>75)</sup> 경기도는 고양일산-장항-김포한강-(상암) 디지털 방송문화 클러스터 조성, 파주문산 통일경제특구 개발, 김포·고양·파주 녹색 교통 체계(철도망) 및 환승센터 구축, 3세대 자연·생태 체험벨트 구축 등을 경의권 핵심 전략 사업으로 계획하고 있다.

[그림 4-2] 경기도 권역별 발전전략



자료: 경기도 종합계획

의정부, 양주, 동두천, 포천, 연천군이 속한 경원권은 도내 다른 지역과 비교하여 낙후된 것이 사실이나 향후 광역교통망 계획, 미군 공여지 반환 등으로 개발 잠재력은 뛰어난 지역이다. 경원권의 핵심 전략구상은 동두천-양주-의정부 신발전거점(반환 공여지

75) 강민조 외, 「경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구」(세종: 국토연구원, 2018), p. 79.

개발), 경기 북부지역 SOC 확충, 경기북부지역 대학 육성, DMZ 평화생태벨트 조성, 섬 유패션 산업클러스터 조성 등을 골자로 한다. 경기도는 미군 공여지 개발, 군사시설보호 규제 완화 등을 통해 지역 공간 구조를 개편하고 동서축의 고속 교통망 체계를 구축함으로써 지형적 문제로 단절된 북부권의 동반성장을 기대하고 있다.<sup>76)</sup>

[표 4-1] 경기도의 주요 남북접경지역 사업

구분	추진과제	근거
<b>DMZ 생태평화공원</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 평화와 민족화해 공동사업 추진</li> <li>· DMZ 일원의 지속가능 발전과 생태관광 활성화</li> <li>· DMZ-임진강-서해안 3개축 발전</li> </ul>	경기도종합계획(2012-2020), 경기비전 2040
<b>통일특구</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 남북한 경제협력을 위한 특구 조성</li> <li>· 통일수도권 건설</li> <li>· 남북경제통합을 위한 ‘특별지대’ 건설</li> </ul>	경기도종합계획(2012-2020), 경기비전 2040
<b>경제(산업) 벨트/단지</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한강-임진강-예성강 3하구 벨트화</li> <li>· 파주 LCD 및 IT 산업과 개성공단 연계로 남북경제협력단지 조성</li> <li>· 파접경도시 개념의 남북교류협력도시 건설</li> <li>· 서울-동두천-원산 축 및 금강산 연계 개발</li> <li>· 점-선-면의 전략과 경원축 종합개발</li> <li>· 남북한 통일미래도시 건설</li> </ul>	경기도종합계획(2012-2020), 경기비전 2040
<b>인프라</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 남북한 교통인프라 연결               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울-문산 고속도로</li> <li>- 평양-개성 고속도로</li> <li>- GTX 개성공단 연장</li> </ul> </li> </ul>	경기도종합계획(2012-2020)
<b>반환공여지 개발</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 동두천-양주-의정부 신발전거점 사업</li> </ul>	경기도종합계획(2012-2020)
<b>기타</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 남북교류 및 통일공공외교 추진</li> </ul>	경기비전 2040

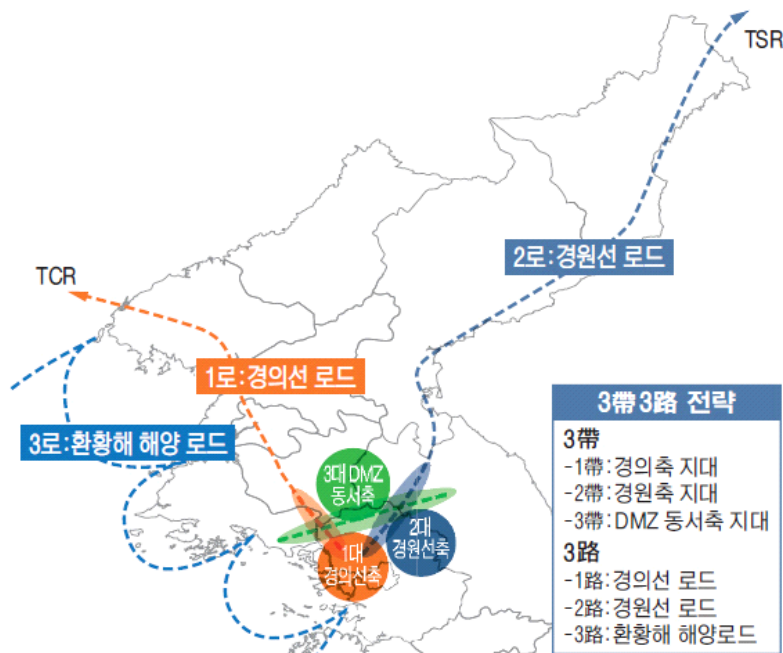
출처 : 강민조 외(2018), 위약책, pp. 77-79 자료를 재구성

76) 「경기도 종합계획」, p. 53.

## 2. 경기도 평화경제 3대 3로 전략

경기도는 민선 7기 출범을 맞아 정부의 평화경제공동체 구상의 중심으로 거듭나기 위해 ‘평화시대의 경기도 정책토론회’를 개최하고, 이 자리에서 경기도 평화경제 3대 3로 전략을 발표했다. 이한주 새로운 경기위원회 공동위원장이 발제한 경기도의 전략은 문재인 정부의 한반도 신경제구상에 맞춰 3대(경의축 지대, 경원축 지대, DMZ 동서축지대) 3로(경의선 로드, 경원선 로드, 환황해 해양로드)를 한반도 평화경제의 거점으로 육성한다는 전략이다.<sup>77)</sup>

[그림 4-3] 경기도 권역별 발전전략(3대 3로)

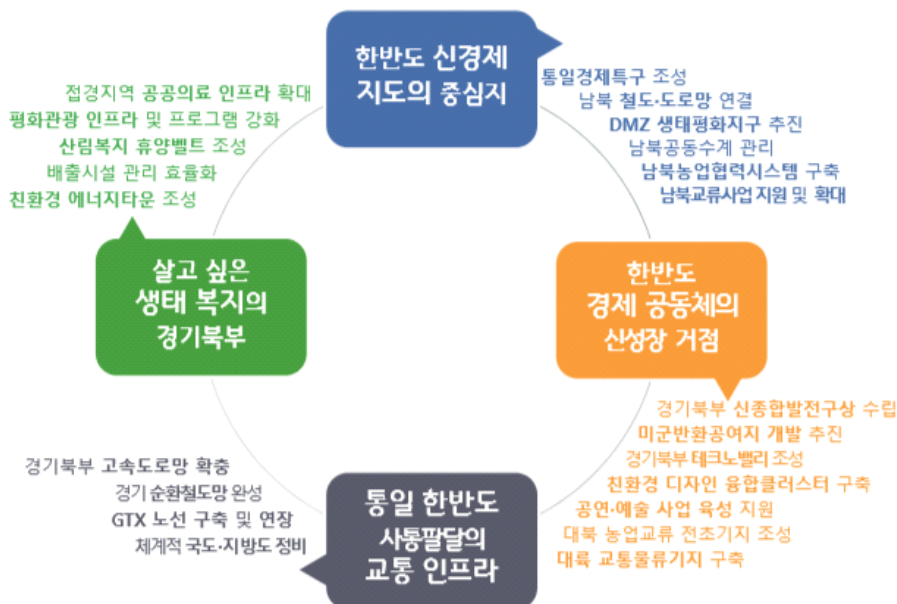


자료: 평화시대의 경기도 정책토론회 자료집(2018)

<sup>77)</sup> 한겨레, [http://www.hani.co.kr/arti/area/area\\_general/854035.html](http://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/854035.html) (접속일: 2020.06.26.).

3대 전략을 통해서 △ 경의축 통일경제특구 조성, △ 남북 경의선 연결, △ 한강하구 남북공동 활용 및 명소 조성 등을 통해 경의축을 한반도 통일경제 거점으로 발전시키고, △ 경원축 통일경제특구 조성, △ 남북 경원선 연결 등을 통해 경원축을 한반도 관광/물류/농업 거점으로 육성하며, △ DMZ/임진강 평화생명벨트 조성, △ 임진강 수계 공동관리를 통해 DMZ 동서축을 한반도 평화생명벨트로 육성한다. 3로 전략을 통해서 경의선을 북한을 거쳐 중국으로, 경원선을 러시아의 시베리아 횡단철도(TSR)와 연결하고, 환황해 해양로드를 통해 한반도 평화경제를 동북아로 확대한다는 것이 경기도 평화경제 구상의 핵심이다. 경기도는 3대 3로 전략을 바탕으로 ① 남북교류협력 사업체계 정비 및 확대, ② 경의·경원축 통일경제특구 추진, ③ 미군공여지 국가 주도 개발과 경기도의 선도적 역할, ④ DMZ 생태평화지대 구축, ⑤ 환황해경제벨트 개발의 5대 중점과제를 제시했다.<sup>78)</sup>

[그림 4-4] 경기도 전략사업의 4대 목표



자료: 평화시대의 경기도 정책토론회 자료집(2018)

78) 경기도, 「평화시대의 경기도 정책토론회」, 수원: 경기도, 2018, pp. 15-21.

평화경제 구상에 대해 경기도 의회도 매우 적극적인 대응을 하고 있다. 민주당 염종현 도의원은 도의회 교섭단체 대표연설을 통해 “남북경협 전문가, 시민단체, 기업, 도 집행부, 관련 시·군 및 도의회가 함께 참여하는 가칭 경기도 평화경제 협의회” 구성을 제안한 바 있다. 염 의원은 경기연구원 보고서를 인용해 “경기북부 접경지역에 통일경제특구 330만㎡ 규모로 조성될 경우 약 9조 2천억 원의 생산유발효과와 7만 3천여 명의 고용효과가 발생할 것으로 전망된다”며, 경기도가 더 이상 서울의 주변지역이 아닌 “한반도와 대륙을 연결하는 동북아경제의 중심지로 부상할 것”이라고 목소리를 높였다.<sup>79)</sup> 염 의원의 제안은 평화경제특별위원회 구성으로 이어졌다. 평화경제특별위원회는 남북관계 단절로 어려움을 겪고 있는 개성공단 입주기업 지원, 남북교류협력 사업의 지원 및 평가 등 다양한 노력을 기울이고 있다.

---

<sup>79)</sup> 중앙일보, <https://news.joins.com/article/22827178> (검색일: 2020.10.08.).

## 제2절 고양시의 평화경제 특구의 기본방향과 내용

고양시 평화경제특구 구상은 방송영상 콘텐츠 산업과 의료/바이오 산업이라는 고양시의 핵심산업 인프라와의 연계성 및 미래 발전가능성을 고려하여 결정되었다. 2020년 상반기 현재 고양시의 평화경제특구는 남북의료/바이오클러스터와 남북방송영상콘텐츠클러스터의 두 가지 축으로 구성되어 있다.

첫째, 글로벌 의료/바이오 산업은 세계 인구 및 평균수명 증가 등으로 지속적인 성장세를 기록하고 있는 발전가능성이 큰 산업이다. 의료/바이오 산업은 중소벤처 기업이 업계를 선도하고 있으며, 대기업과 중소기업의 동반성장 일자리 창출이 가능한 산업이라는 점이 매력적이다. 중앙정부가 바이오/헬스 산업을 3대 전략 신산업으로 선정하고 집중적으로 지원 투자하고 있으며, 연구개발(Research and Development) 자금을 2025년까지 연간 4조원 이상 지원할 계획이라는 점도 고양시의 사업추진에 긍정적이다.<sup>80)</sup>

고양시는 국내 최고 의료연구기관인 국립암센터를 비롯해 건강보험공단 일산병원, 차병원, 명지병원, 동국대학교 일산병원, 일산 백병원 등 대형 종합병원들이 밀집한 최고의 의료 인프라를 갖춘 기초자치단체이다. 고양시 소재 의료기관들은 임상 정보와 발전된 의료서비스를 제공하고 이를 통해 의료 소비자들의 피드백과 현장에서의 효과성을 판단할 수 있는 장으로 기능한다. 접경지역인 고양시는 남북협력에서 서울보다 지리적 강점을 갖고 있으며, 파주에 비해서는 인프라가 유리하다. 고양시는 이러한 강점을 십분 활용할 수 있는 남북 의료/바이오 산업을 집중적으로 육성할 필요가 있다.

<sup>80)</sup> 안지호 외(2019), pp. 105-106.

[표 4-2] 경기도 내 고양시의 의료기기 분야의 위상

(2013년 기준)

순위	시군	사업체		시군	종사자	
		개수	비중(%)		명	비중(%)
1	부천	270	11.9	성남	2,959	11.9
2	성남	244	10.5	화성	2,890	11.6
3	화성	207	8.9	부천	2,488	10.0
4	시흥	162	7.0	안산	2,015	8.1
5	안양	139	6.0	안양	1,972	7.9
6	고양	127	5.5	고양	1,431	5.7
7	안산	125	5.4	평택	1,262	5.0
8	광주	123	5.3	시흥	1,219	4.9
9	수원	120	5.2	수원	1,076	4.3
10	군포	95	4.0	김포	1,027	4.1

주 1) 경기도 내 의료기기 사업체 및 종사자 비중 상위 10개 시군·현을 나타낸 표임

〈출처〉 통계청, 전국사업체조사

[표 4-3] 고양시 내 의료/ 바이오 산업 주요 인프라 현황

구분	주요 내용
대학 병원	일산병원, 일산백병원, 동국대학교병원, 명지대학교병원 및 자체 연구소
특화 병원	국립암센터, 허유재병원, 그레이스 병원, 일산글로벌라이프센터(차병원)
대학	동국대학교 바이오메디캠퍼스 (바이오환경과학, 생명과학, 식품생명공학, 의생명공학)
기업	의료기기, 제약 등 바이오 산업 분야 기업

출처: 안지호 외(2019).

고양시는 관내 동국대 바이오메디캠퍼스가 위치해 있다는 점에서 경기도내 의료/바이오 산업 클러스터를 운영할 수 있는 몇 안 되는 기초자치단체로 손꼽힌다. 동국대 바이오메디캠퍼스는 바이오시스템대학, 약학대학, 한의과대학, 의과대학으로 구성되어 있으며, 의료/바이오 분야에 특화된 국내 유일의 대학이다. 여기에 국내 최고의 암 전문 치료연구기관인 국립암센터, 건강보험공단 일산병원, 명지병원, 백병원 등 경기 서북부를 대표하는

의료/바이오 산업 인프라를 갖추고 있다는 점에서 고양시는 남북 의료/바이오 협력의 중심지가 될 수 있는 최적의 조건을 갖췄다.

둘째, 방송영상 콘텐츠 산업은 시장규모가 1조 9,860억 달러에 달해 자동차, IT를 능가하는 고성장·고부가가치 산업<sup>81)</sup>이라는 점에서 한국 서비스 산업을 선도할 핵심 성장동력으로 인식된다. 방송영상을 포함한 콘텐츠 산업은 2016년 기준 62.4만 명을 고용하고 있는 것으로 나타났으며, 상상력을 기반으로 하는 방송영상 콘텐츠 산업은 타 산업에 비해 고용유발 효과가 크고 청년 일자리 창출의 효과도 높아 기대를 모으고 있다. 4차 산업혁명 시대 방송영상 콘텐츠 산업은 지속적인 성장세에 있으며, 새로운 디바이스, 플랫폼의 등장으로 방송영상 콘텐츠 산업 시장도 빠르게 성장하고 있다.<sup>82)</sup> 고양시는 4차 산업혁명 등 급변하는 환경에 부응하여 콘텐츠 산업 경쟁력 강화 전략을 수립하고, 방송영상 콘텐츠 산업을 핵심 동력·일자리 창출의 근원으로 육성할 비전을 고민하고 있다.

방송영상 콘텐츠 산업은 기업과 국가 그리고 도시 이미지를 높여, 관광 및 제조업 등 연관 산업의 동반 성장을 견인하는 린치핀(linchpin)의 역할을 담당하고 있다. 만화, 애니메이션 등 한 영역에서 시작된 창작 캐릭터를 영화, 방송, 게임 등으로 확장하는 원 소스 멀티 유즈(one source multi use)가 가능한 방송영상 콘텐츠의 발전은 통신, 전자, IT 등 산업 전반에 긍정적인 파급을 가져오고 국가 이미지 제고를 통한 연관 산업 동반성장의 기회를 열어준다. 고양시에는 현재 국내 최대 방송영상 기업 및 시설들이 집적되어 있다. MBC 일산드림센터, SBS A&T, CJ E&M 일산스튜디오, JTBC 일산스튜디오 등이 고양시 내 위치해 있다.

**[표 4-4] 고양시의 연도별 추진계획**

단위사업	'18.6	'19	'20	'21	'22.6 이후
남북공동 콘텐츠 제작 지원 사업 추진	사업수요 조사	남북공동 콘텐츠 제작지원 사업 추진	남북 콘텐츠산업 교류 여건 조성 및 현황조사	남북인적 교류를 통한 공동 콘텐츠 제작 지원	콘텐츠 제작지원 센터 설립 타당성 조사 및 건립

81) 문화체육관광부. “콘텐츠 산업 중장기 정책비전: 미래 콘텐츠 산업 준비보고서.” (2017.12.)

82) 안지호 외(2019), pp. 109-110.



고양시는 이러한 인프라를 바탕으로 남북 방송영상 교류 사업의 형태로 남북 공동 콘텐츠 제작지원 시범사업을 추진할 계획이다. 남북 콘텐츠 공동제작을 통해 남북 방송영상 교류의 중심지로 발돋움하고 중앙정부와의 협력을 통해 콘텐츠 제작지원센터의 설립을 제안할 예정이다. 고양시는 남북관계 상황에 따라 먼저, 남북 공통의 콘텐츠 제작 지원 사업을 추진하고, 남북한 간 협의를 통해 교류 여건이 조성되면 현황조사를 통해 남북 콘텐츠 교류협력을 적극 지원한다. 다음 단계에서는 남북 인적교류를 통한 공동제작이 진행되며, 이러한 교류를 바탕으로 남북공동 콘텐츠 제작지원센터 설립을 추진하게 된다. 고양시는 황해도(사리원시, 해주시 등), 개성시 등 북한의 지방도시와 자매결연을 통해 남북교류협력의 전진기지로서의 역할을 수행하고, 남북경협 관련 기업들을 유치해 통일경제 특구를 선도할 계획이다. 이를 위해 고양시는 통일경제 특구법 제정을 적극 지원하고, 기업 유치 활동 및 산업단지 부지 조성 등에 적극 협력할 계획을 갖고 있다.

고양시는 평화경제특구를 유치하는 과정에서 앞서 언급한 두 개의 산업벨리와의 연계를 적극 고려하여 남북교류협력 거점 도시로서의 위상을 제고하는 한편, 일자리 창출 등 고양시의 현안도 함께 해결해나갈 방침이다. 문재인 정부의 핵심 국정과제인 ‘한반도 신경제구상’의 핵심사업이기도 한 평화경제특구는 그러나 접경지역 의원들의 발의한 특구 관련 법안들이 논의과정에서 무산되면서 난항을 겪고 있다. 평화경제특구 법안은 17~20대 국회를 거치면서 발의와 자동폐기를 반복했으며, 접경지역 여당 의원들과 정부의 입장 차이, 접경지역 기초자치단체 간 부조화, 대북제재 위반 가능성 등 난관에 봉착한 상황이다. 21대 국회에서는 파주 읍을 지역구로 두고 있는 박정 의원이 평화경제특구의 지정 및 운영에 관한 법률안을 대표발의한 상태다.<sup>83)</sup>

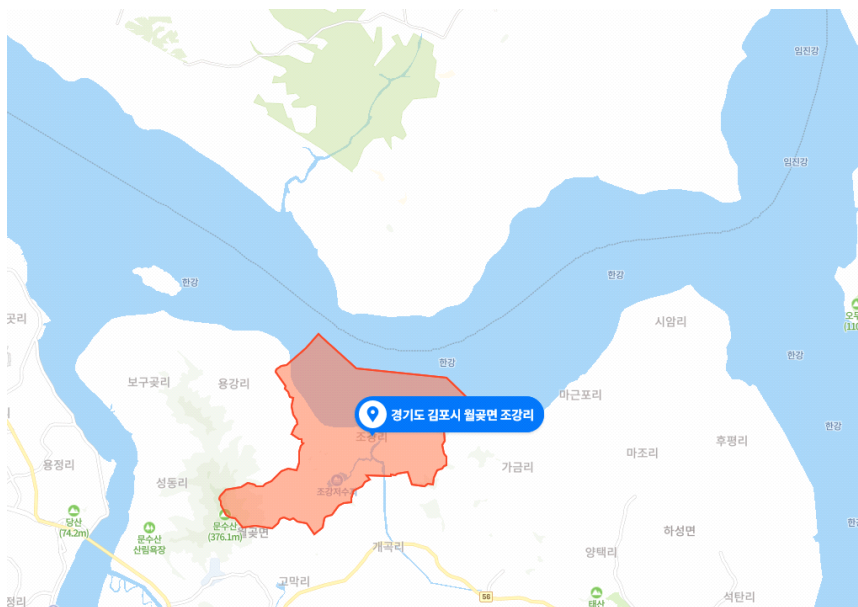
평화경제특구 관련 법안의 가장 큰 난관은 특구를 북한과의 인접지역으로 한정할 가능성이 있다. 과거에 제출된 통합 법안은 특구를 북한과의 인접지역으로 한정하고 있어 고양시는 특구 지정의 대상도시가 되지 못한다. 고양시는 이러한 난관을 극복하기 위해 김포시, 파주시, 연천군 등 특구 유치를 위해 노력하는 기초자치단체들과의 네트워크를 구축할 필요가 있다. 고양시는 특구를 유치할 수 있는 지역을 북한의 인접지역에서 접경지역으로 바꿀 수 있도록 외교통일위원회 등 국회 차원의 협력을 강화해나가야 한다. 또한 의료/바이오 클러스터와 방송영상 클러스터를 궤도에 올려 특구지정의 필요성 및 당위성을 확보해나가려는 노력이 뒷받침 되어야 한다.

83) 국민일보, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0015033188&code=61111111> (접속일: 2020.09.21.); 시사뉴스, <http://www.sisa-news.com/news/article.html?no=126685> (접속일: 2020.10.16.).

### 제3절 김포시의 평화경제 특구의 기본방향과 내용

정하영 김포시장은 2019년 1월 30일 경제특구 조성과 관내 관광자원 벨트화 등을 중심으로 김포를 남북 경제발전의 중심도시로 발전시키겠다는 ‘미래 100년을 준비하는 도시개발전략’을 발표했다. 김포시의 북부지역은 정체성을 대변하는 조강통일경제특구를 조성하고, 지역관광자원을 활용한 5개의 관광벨트를 둔다는 것이 전략의 핵심이다. 즉, 북부지역을 권역별로 구분해 행정과 주거, 산업이 유기적으로 상생할 수 있도록 도시 마스터플랜을 새로이 마련한다는 것이다. 김포시는 김포시만의 차별화된 100년 먹거리는 남북한 통일과 평화에 기반한 경제와 관광 분야라는 점에서 조강의 양안인 김포시 월곶면 조강리와 개풍군 조강리에 환서해 경제벨트를 연결하는 조강평화대교 건설을 추진하고, 경기도의 정책 방향에 맞추어 첨단산업 중심의 조강통일경제특구를 남과 북의 트윈시티로 추진할 계획이다.

[그림 4-5] 조강통일경제특구가 위치할 김포시 월곶면 조강리



출처: 네이버 지도.

영원한 한반도 ‘할아버의 강’으로 불리는 조강(祖江)은 한반도 해상 및 육상 교류의 역사 및 전통적 의미가 있고 남북분단의 상황에서 가족과 형제자매가 만나는 스토리텔링이 가능하다. 개성에서 정남으로 남하해 조강을 건넌다고 가정하면 김포의 조강은 파주보다 더 서울진입이 용이한 지역이 되며, 김포공항, 인천공항, 김포터미널, 인천항, 서해안고속도로 등 남한의 환서해 경제벨트로 연결된다는 지리적 이점이 있다. 조강통일경제특구가 성공적으로 안착하면 남북경제교류의 중심을 파주-개성에서 파주-개성과 개성-김포로 이원화를 기대할 수도 있을 것이다.

김포시는 북한지역과 접경한 북부지역에 △ 한강하구생태관광벨트, △ 애기봉평화관광벨트, △ 문수역사관광벨트, △ 대명약암관광벨트, △ 전류포구관광벨트의 5개 관광벨트를 단계적으로 조성할 계획이다. 김포 북부지역의 관광벨트는 파주시의 프로방스와 헤이리 수준 이상의 테마형 부동산 관광 상품을 5개의 도로선형을 따라 벨트화한 것으로 조강통일경제특구와 중남부 주거지역, 한강신도시와 연결시켜 시민들에게 문화와 휴식의 기회를 제공하고 지역의 관광경쟁력을 강화해나갈 방침이다.<sup>84)</sup> 김포시는 2019년부터 2023년까지 김포시 통진읍 고정리 및 월곶면 조강리 한강하구 일원에 남북 경제협력 및 복합문화단지를 조성하기로 하고, 가칭 ‘조강평화대교’ 건설 및 이산가족 상설 상봉장 설치, 왕복 6차선의 김포-개성 간 고속도로 건설, 한강하구 준설 및 골재 채취 등의 사업을 추진할 계획이다.<sup>85)</sup>

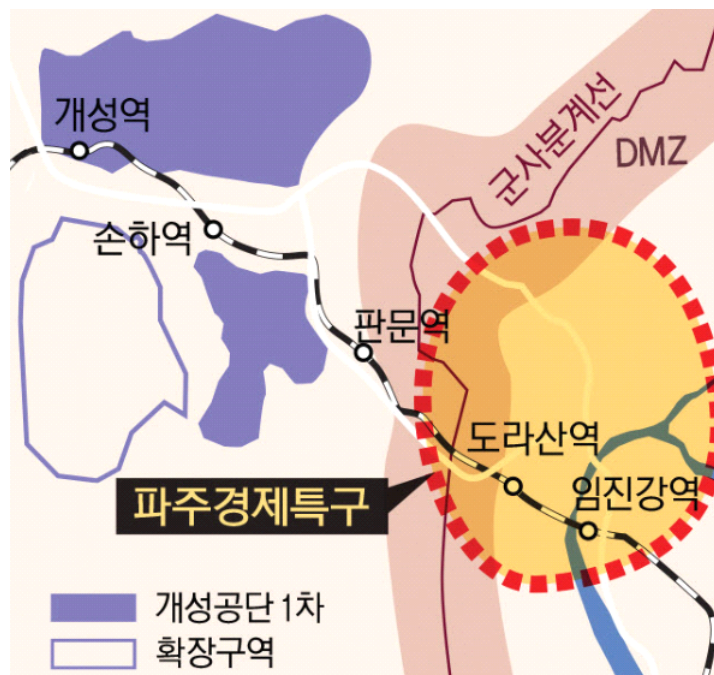
84) 헤럴드 경제, <http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20190130000815> (접속일: 2020.10.16.).

85) 김포시 내부자료.

## 제4절 파주시의 평화경제 특구의 기본방향과 내용

파주시의 평화경제특구 구상은 첨단산업 클러스터, 국제평화 클러스터, 친환경/생태 클러스터의 세 분야로 압축된다. 첫째, 첨단산업 클러스터는 첨단산업과 연구개발, 개성공단 연계 등으로 고려한 기업과 연구소를 유치하게 된다. 2018년 현재 파주시가 유치하려는 시설은 남북경협센터, 중소기업지원센터, 글로벌기업단지, 남북기술교육센터, 시범산업단지, 평화대학, 국제학교, DMZ 테크노파크 등이며, 개성공단과의 연계가 가능하도록 물류유통단지, 생산·물품 판매단지, 전시관 등의 시설도 도입할 예정이다. 파주시는 월롱 LG디스플레이단지를 고려하여 디스플레이 및 IT 산업을 중심으로 클러스터를 조성하고, 개성공단과의 연계체제를 구축하려는 계획을 갖고 있다.

[그림 4-6] 파주경제특구 검토 지역



출처: 경인일보

둘째, 국제평화 클러스터는 평화의료, 행정공공, 관광 문화가 키워드이다. 파주시는 이산가족면회소, 통일센터, 통일박물관, 국립의료원, 망향의 숲 등을 유치하거나 건립할 계획을 갖고 있으며, 지난 6월 국립암센터와 업무협약을 체결하고 파주 메디컬 클러스터 조성사업의 일환으로 혁신의료연구센터 건립을 추진하기로 했다. 메디컬 클러스터 조성은 미래 신성장 동력을 확보하고 자족도시 기반을 마련하기 위해 아주대병원과 같은 종합 의료시설과 혁신의료연구센터, 의료·바이오기업 등을 유치하는 사업이다. 파주시는 이밖에도 평화컨벤션센터, 아시아철도공동체사무국, DMZ지원청, UN제5사무국, 동북아개발은행 등을 유치할 계획이다. 이밖에도 드라마 태양의 후예 촬영지였던 캠프 그리브스와 임진강 곤돌라를 연결해 임진각 관광지를 평화생태안보관광지로 육성하겠다는 계획이다.

[그림 4-기 임진각 평화 곤돌라



출처: 연구자 촬영(2020.05.08.)

셋째, 친환경/생태 클러스터는 환경 보존과 주거 숙박, 원형 보존을 원칙으로 한다. 파주시는 스마트팜 혁신벨리, 멸종위기종 복원센터, DMZ생태평화공원, 스마트시티, 에너지 자립마을, 희망빌리지 시범마을 등을 유치하거나 도입할 예정이다. DMZ의 풍부한 생

태환경을 고려하면 DMZ는 평화공원 조성에 매우 적합한 지역이다. DMZ의 평화적 이용에 대한 국내외적 공감대를 확산하고 접경지역 평화정착에 필수 과제라는 점을 부각시키는 정책적 노력이 뒷받침 되어야 할 것이다. DMZ 생태공원이 조성되면 한반도 생태계 연결 및 보존, 생물다양성 보전 및 자연재해 공동 관리가 가능해지고, 파주가 세계적인 평화의 상징으로 재도약하는 계기가 될 것으로 기대된다.

파주시는 현재의 남북관계 상황을 고려하여 평화경제특구 추진을 3단계로 상정했다. 첫 번째 단계는 현재의 남북관계 경색국면이 지속되는 상황으로 특구법 제정, 계획 수립 등을 진행한다. 두 번째 단계는 대북 제재의 수준이 완화되고, 남북경제협력이 재개되는 상황을 상정하며, 특구 지정 및 조성과 교역 추진 및 활성화가 이루어진다. 세 번째 단계는 대북 제재가 전면 해제되고 남북 간 경제협력이 활성화되는 단계로 특구의 확대를 추진하고, 기반시설 및 소규모 단지를 완성하는 단계이다. 파주시는 특구 사업 추진을 통해 남한 경제의 신성장동력을 확보하고 접경지역 발전을 견인할 계획이며, 북한경제의 개혁·개방 확대를 꾀할 수 있고, 동북아 공동번영과 국제협력 촉진에 기여할 수 있을 것이다.<sup>86)</sup>

<sup>86)</sup> 남북물류포럼, 파주시 통일경제특구 조성방안 및 부지 타당성 조사연구, 2018; 안지호 외(2019), 고양시 평화경제특구 기본구상. 고양시정연구원, pp. 68-71.

## 제 5 장

### 결론: 무엇을 할 것인가?

제1절 평화경제 실현을 위한 고양시, 김포시,  
파주시의 협력방안





## 제절 평화경제 실현을 위한 고양시, 김포시, 파주시의 협력방안

지금까지 기술하였듯이 경기서북부의 고양시, 김포시, 파주시는 지역의 발전이 평화경제와 밀접히 관련 있기 때문에 시의 핵심 사업으로 남북교류협력사업과 평화경제특구 사업을 추진 중이거나 계획하고 있다. 또한 이들 3개시의 산업구조는 물론 남북교류협력사업과 평화경제특구 사업의 내용이 각각 다르기 때문에 네트워크 도시의 전체인 상호보완성이 잘 드러난다. 그러나 이들 3개 도시의 남북교류협력 사업과 평화경제특구 사업이 중앙정부의 관점에서 설계 및 집행되어 고양시, 파주시, 김포시가 가진 산업적, 문화적, 사회적 특성이 충분히 반영되어 있지 않다. 따라서 지금까지 남북교류협력과 평화경제특구와 관련하여 이들 3개 도시의 정책과 사업의 관점을 중앙정부 차원에서 지방정부 중심으로 전환하게 되면, 보다 다양하고 새로운 사업을 구체화 할 수 있다.

남북교류협력과 평화경제특구 사업을 지방정부의 시선에서 접근(남북교류협력사업과 평화경제특구 사업의 상향식 접근)한다는 것은 다음과 같은 의미를 함축하고 있다. 첫째, 지금까지 남북교류협력 사업이나 평화경제특구에 참여하지 않은 지역의 새로운 행위자를 발굴하는 것이다. 고양시의 경우 2020년 6월 10일 평화의료센터를 국립암센터 내에 개소하여 고양시 남북보건의료협력 사업의 구심점 역할을 하고 있는데, 국립암센터는 남북보건의료 분야에 있어 새로운 행위자이다. 이렇듯 지금까지 남북교류협력에 낮은 새로운 행위자 발굴을 통해 기존 사업과 차별화된 남북교류협력 사업이 가능하다. 또한 ‘평화의료센터’라는 고양시 남북보건의료협력의 플랫폼을 통해 기존의 행위자들인 국민건강보험공단 일산병원, 명지병원, 동국대병원과, 일산 백병원간의 효과적인 연결을 통해 고양시의 남북교류협력 사업을 보건의료 분야로 특화할 수 있다.

둘째, 남북교류협력 사업을 포함한 평화경제를 중앙정부 관점에서 지방정부 수준으로 전환하다는 의미는 접경지역 도시간의 협력을 자발적으로 촉진하여 네트워크의 질을 변화시킨다. 중앙정부 주도의 접경지역 협의체가 있지만, 여기에 참여하는 지자체의 수가 너무 많기 때문에 응집력 있는 협의체를 운영하는데 한계가 있을 뿐만 아니라 조직의 하향식 구조로 인하여 지역의 도시들이 자발적으로 참여하는데 어려움이 있다. 이에 반해 연구자들이 제시하는 경기서북부 평화경제 네트워크 도시에 참여하는 구성원은 고양시, 김포시, 파주시 3개 도시로 한정되어 있기 때문에 구성원의 수가 제한적일 뿐만 아니라 평화경제에 대한 최고의사결정자의 높은 관심과 시정의 높은 정책적 위상이 3개 도시 모두

에서 나타나기 때문에 도시 간에 있어 보다 효과적인 수평적 협력이 가능하다. 그리고 아래 표에 보듯이 대형병원과 방송영상콘텐츠 산업을 중심으로 한 고양시의 남북교류협력사업과 농업, 환경, 생태, 관광을 중심으로 남북교류협력사업과 평화경제특구 사업을 추진 중인 김포시와 파주시와 차별성을 띄고 있다.

[표 5-1] 고양시, 김포시, 파주시의 남북교류협력과 평화경제특구의 잠재적 행위자<sup>87)</sup>

	고양시	김포시	파주시
농업	농협대학교	하나로마트	하나로마트
	동국대 바이오메디캠퍼스	농협농기계수리센터	농협농기계수리센터
	고양시 농업기술센터	김포시 농업기술센터	파주시 농업기술센터
	하나로마트	김포파주인삼농협	김포파주인삼농협
	고양시 농협		
	고양 꽃박람회 재단		
보건 의료	건강보험공단 일산병원	김포시 보건소	경기의료원 파주병원
	국립암센터	뉴고려병원	메디클러스터(국립암센터)
	명지병원		파주시 보건소
	일산 백병원		
	일산 차병원		
	동국대 병원		
	고양시 보건소		
환경 생태	일산 호수공원	에코센터	평화누리공원
	장항습지(탐조대)	애기봉평화생태공원	
		한강야생조류생태공원	
문화 교육	한국국제전시장	김포국제조각공원	아시아출판문화정보센터
	한국교육방송공사		자문서원
건설	한국건설기술연구원		

출처: 연구자 작성<sup>88)</sup>

이를 위해 고양시는 지금까지 해 왔던 남북보건의료사업과 관련된 행위자들을 보다 효과적으로 통합하는 작업과 함께 한국교육방송공사, 한국건설기술연구원, 농협대학교 등과 같은 새로운 행위자를 연결하여 남북교류협력사업의 외연을 확장할 필요가 있다. 김포

<sup>87)</sup> 남북교류협력과 평화경제특구와 관련된 김포시와 파주시의 잠재적 행위자에 대한 내용은 후속연구를 통해 더욱 보완될 필요가 있다.

시와 파주시 역시 고양시와 마찬가지로 관내의 남북교류협력사업과 평화경제특구의 중요한 행위자들인 하나로마트, 파주농협, 김포파주인삼농협, 농협 농기계수리센터, 파주시 농업기술센터, 시 보건소, 경기의료원 파주병원, 아시아출판문화정보센터, 김포농협, 농기계수리센터, 김포시 농업기술센터, 김포시 보건소, 에코센터(경기환경에너지진흥원), 애기봉 평화생태공원 등과의 효과적인 네트워크 구축이 필요하다. 마지막으로 평화경제 네트워크 도시 개념을 통해 3개시의 남북교류협력사업과 평화경제특구 사업의 잠재적 행위자의 연결을 통해 다양한 남북교류협력사업과 평화경제특구 사업이 가능할 뿐만 아니라 3개 도시의 남북교류협력사업과 평화경제특구 사업의 핵심 사업이라고 할 수 있는 보건의료, 방송영상콘텐츠(이상 고양시), 농업(김포, 파주), 관광(파주), 환경·생태(김포) 분야의 시너지를 강화할 수 있다.

[그림 5-1] 고양시 장항습지의 파노라마 사진



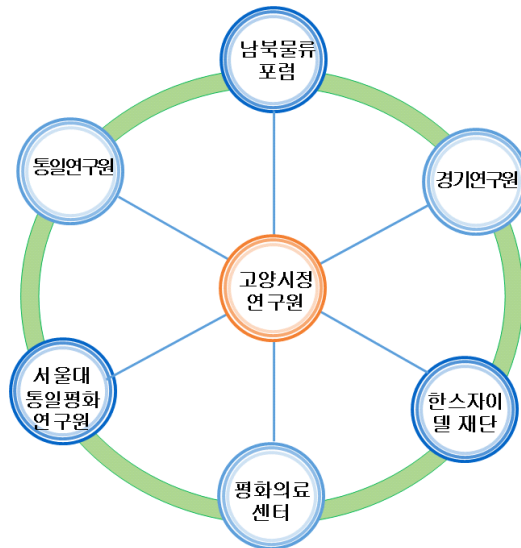
출처 연구자 촬영(2020.10.28.)

그러나 고양시, 김포시, 파주시의 남북교류협력 행위자들 간의 효과적인 협력을 위해서는 몇 가지 전제가 필요하다. 첫째, 3개 도시간의 수평적 협력을 위해 상호 신뢰가 필요하다. 지금까지 3개 도시간의 남북교류협력 사업을 중심으로 협력의 공감대는 있었지만, 이러한 생각이 현실화 되지 못한 이유는 상호 신뢰가 부족하였기 때문이다. 유리한 지정학적 요인 그리고 개성공단과 마주한 파주시의 경우에는 남북교류협력사업과 평화경제특구사업을 독자적으로 추진하려고 하였고, 김포시 역시 해로와 환경·생태를 중심으로 남북교류협력사업과 평화경제특구 사업을 진행하고 있다. 고양시의 경우에도 인접 접경도시들과의 협업을 고려하지 않고 인도적 지원 분야, 농업분야, 사회문화 분야, 남북경협기업유치사업을 독자적으로 구상해 왔다. 이러한 도시 간 협업문화의 부족은 연구자가 전술한 중앙정부 주도의 남북교류협력사업과 평화경제특구 사업에 기인하고 있다. 왜냐하면

중앙정부 주도의 사업으로 인해 각각의 지자체는 광역-중앙정부로 각자의 사업을 보고하고 조정의 역할은 광역 혹은 중앙정부에서 수행하기 때문에 지자체간의 사업에 대한 조정과 통합의 경험이 없었기 때문이다.

따라서 연구자들은 연구과정에서 현재 연구자 수준에 형성되어 있는 3개 도시간의 평화경제 네트워크를 실무자 수준으로 확장하고자 김포시와 파주시의 관련부서<sup>89)</sup>와 통일부<sup>90)</sup>를 방문하여 남북교류협력 사업과 평화경제특구사업에 대한 3개 도시의 협력에 대하여 논의하고 경기서북부 평화경제 네트워크 도시에 대한 공감대를 형성하였다.

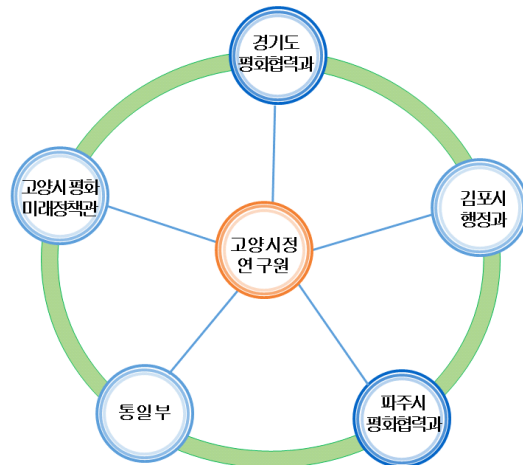
[그림 5-2] 고양시, 김포시, 파주시 평화경제 연구자 네트워크



89) 연구진 국립암센터 최정미 팀장, 오윤정 연구원(이상 국립암센터 평화의료센터)과 함께 파주시 평화협력과(서병권 남북협력팀장, 이이구 평화기반팀장, 이재선 남북협력팀 주무관)와 김포시 행정과(김효순 평화교류팀장, 이상익 균형발전팀장, 문화예술과 채민석 주무관)를 방문하여 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시와 관련하여 협의(2020.10.7., 2020.10.13.)

90) 연구진은 김열 실장, 최정미 팀장, 오윤정 연구원(이상 국립암센터 평화의료센터)과 함께 통일부 교류협력실 남북접경협력T/F단 권동혁 과장과 경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시와 관련하여 협의(2020.9.17)

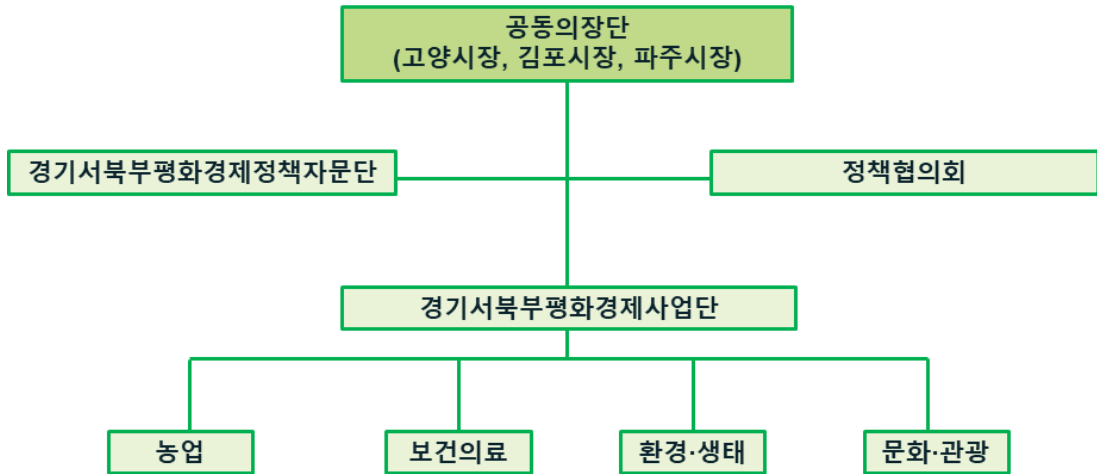
[그림 5-3] 고양시, 김포시, 파주시 평화경제 실무자 네트워크



둘째, 고양시, 김포시 그리고 파주시 간의 수평적 협력체계가 작동되기 위해서는 상호신뢰와 함께 3개 도시의 정책연구와 사업에 대한 플랫폼과 컨트롤 타워가 필요하다. 현 상황에서는 연구자와 실무자 차원에서의 느슨하게 연결된 3개 도시 평화경제 네트워크를 상설화 할 필요가 있다.

경기서북부평화경제 협력체가 설립되기 위해서 우선, 고양시, 김포시 그리고 파주시의 최고 정책결정자인 시장의 정책 결정이 필요하며, 3개시 부시장, 관련 국장, 관내 남북 교류협력의 기관장이 참여하는 정책협의회를 구성할 필요가 있다. 그리고 고양시, 김포시, 파주시의 관련 부서인 평화미래정책관(고양시), 행정과(김포시), 평화협력과(파주시), 경기도, 통일부가 경기서북부평화경제 사업단을 구성한다. 그리고 경기서북부평화경제 사업단의 정책연구 및 자문을 위해 통일연구원, 경기연구원, 고양시정연구원, 남북물류포럼, 한스자이텔 재단의 전문가가 참여하는 경기서북부 평화경제 정책자문단을 구성한다. 마지막으로 경기서북부 평화경제 사업단은 농업, 보건의료, 환경생태, 문화관광의 4개 분과를 구성한 후 3개시의 관련 기관들이 분과별로 참여하는 형태를 생각해 볼 수 있다.

[그림 5-4] 경기서북부 평화경제 협력 추진체계



마지막으로 효과적인 경기서북부 도시간의 효과적인 수평적인 협력체계를 위해서는 고양시, 김포시 그리고 파주시가 함께 하는 협력 사업을 적극적으로 발굴하여 실질적으로 이러한 사업의 공동수행을 통해 협력체계를 운영함으로써 도시 간 상호신뢰를 향상시킬 수 있다.

김포시와 파주시의 경우 남북교류협력 사업 가운데 북한과의 협력도시로 개풍군, 개성시 그리고 해주시와의 사업을 구체화 하고 있다. 이러한 인접 북한도시와의 협력 사업은 김포시와 파주시의 내부자료 뿐만 아니라 경기연구원의 보고서인 ‘서해경제공동특구사업’에 잘 나타나 있다. 중앙정부와 경기도가 구상하는 ‘서해경제공동특구사업’은 김포-개풍, 파주-개성, 강화-해주의 3대 축으로 구성되어 있어 ‘서해경제공동특구사업’에서 고양시의 역할이 상당히 제한되어 있음을 알 수 있다. 이는 고양시의 북한 인접도시와의 협력 사업이 김포시나 파주시에 비해 상대적으로 구체적이지 않음을 의미하는 것이기도 하다.<sup>91)</sup>

그러나 고양시의 남북교류협력과 평화경제특구사업이 보건의료 분야와 방송·영상·콘텐츠의 두 축으로 진행되고 있으므로 남북교류협력과 관련하여 고양시의 대상 도시는 의과대학이 있는 해주시와 사리원시가 될 수 있다. 따라서 이러한 고양시의 남북교류협력 사업과 평화경제특구 사업을 서해경제공동특구 사업에 접속하게 되면, 보다 혁신적이고 구체적인 사업

91) 한반도 경제권의 중핵 서해경제공동특구 구상(2019), 이슈&진단 vol. 388, 경기연구원

고양시와 북한 내 도시와 자매결연 추진을 위한 연구(2019).



도출이 가능하다. 첫째, 김포-해주축에 고양시를 접속하여 김포-해주-고양의 축을 중심으로 관광, 레저, 농업, 수산업 분야 이외에 북한이 최근 가장 많은 관심을 가지고 있는 보건·의료 분야 뿐만 아니라 첨단산업이라고 할 수 있는 바이오산업으로 확대될 수 있다. 둘째, 기존의 김포-개풍 축에 고양시 소재 남북교류협력의 행위자인 동국대 바이오메디캠퍼스, 농협대학교, 고양꽃박람회 재단 등이 접속하면 기존의 농업중심의 협력에 그린바이오 산업으로 확장될 수 있다.<sup>92)</sup> 마지막으로 파주-개성 축에 고양시를 연결하면 고양시 관내에는 한국교육방송공사와 한국건설기술연구원이 있기 때문에 교육과 스마트시티 사업을 특화시킬 수 있으며, 한국국제전시장(KINTEX)으로 대표되는 고양시의 전시컨벤션(MICE) 산업이 파주의 출판단지와 협력하여 보다 새로운 남북교류 사업을 창출 할 수 있다.

[그림 5-5] 경기도 서해경제공동특구



출처: 경기연구원(2019), p. 26

<sup>92)</sup> 동국대 바이오메디캠퍼스는 동국대학교 농업대학을 전신으로 하고 있기 때문에 그린바이오 분야에 있어 특화되어 있으며, 농협대학교 안에는 농업분야에서 남북교류협력사업을 지원할 다양한 조직이 있다.

[그림 5-6] 네트워크 도시 기반의 서해경제공동특구 적용방안(안)



출처: 국토연구원(2020), p. 24

[표 5-2] 서해경제공동특구 3대축의 개발 컨셉과 주요 구성(안)

구분	개발 컨셉	주요구성
김포·개풍	첨단과 녹색산업으로 구성된 남북교류협력 중핵산업지구(Green Tec City)	첨단산업(IT, 바이오, 의료, 에너지, 스마트 농업), 물류, 관광 등
파주·개성	전통산업과 미래산업의 공존발전지대(Future Tec City)	제조업, 서비스업, 관광, 교육, 스마트시티 등
강화·강령·해주	해양생태산업지대(Marine Eco City)	관광, 레저, 농업, 수산업 등

출처: 경기연구원(2019), p. 18

따라서 본 과제에서 다루지 못하고 있는 서해경제공동특구에 속하는 북한지역의 개풍군, 강령군, 개성시, 해주시 그리고 사리원시에 대한 산업특성에 대한 연구는 내년도 연구과제에 반영될 필요가 있다. 또한 연구자는 이들 북한지역 도시의 산업특성에 기반을 두고, 경기서북부 도시들 간의 새로운 남북교류협력 사업을 발굴해야 한다. 마지막으로



경기도 서북부 평화경제 네트워크 도시에 대한 전문가와 시민 대상 공론화 작업(학술포럼)도 후속연구과제로 진행 되어야 할 것이다.<sup>93)</sup>

---

<sup>93)</sup> 경기도 서북부평화경제 네트워크 도시와 관련한 전문가 네트워크를 확장하고 체계화 할 필요가 있다. 왜냐하면 서해경제공동특구와 관련된 경기연구원과 국토연구원의 보고서에는 고양시가 빠져 있으므로 이들 연구기관과의 협력을 통해 서해경제공동특구사업에서 고양시의 적극적인 역할을 부여하여 경기서북부 평화경제 네트워크 사업과 적극적으로 연계할 필요가 있다.



## 참고문헌

### [국내문헌]

- 강민조 외. (2018). 「경기북부 접경지역의 균형발전을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구」 기본 18-29.
- 강민조. (2019) “동서독 접경위원회 사례를 통해 본 남북 접경지역의 협력과제” 「국토이슈리포트」 제7호(2019.6.24.).
- 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/LSW/ordinInfoP.do?ordinSeq=1405597>) 접속일: 2020.10.13.
- 국방부 보도자료. (2018.12.3.). “접경지역 시장·군수 협의회 간담회 개최 결과: 접경지역 발전, 군(軍)도 힘을 보태겠습니다.”
- 국방부 보도자료. (2020.7.21.). “제2회 상생발전협의회 개최”.
- 김동성 외. (2011). “지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축 방안” 경기연구원 기본연구 2011-14.
- 권오혁·신철지(2005). “네트워크 도시의 연계구조와 발전전략 - 네덜란드의 란트스타트를 중심으로.” 공간과사회, 24.
- 김동주 외(2009). “국토의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 광역경제권 발전방안 연구”, 국토연구원 연구보고서.
- 김원호·고준호·김승준·맹다미·이신해·이주일(2010). 「2009 메가시티 서울의 경쟁력 강화를 위한 공간구조 진단 및 교통체계 개편전략」 서울시정개발연구원 연구보고서.
- 김범수. (2013). “접경지역정책과 강원도” 강원발전연구원 정책메모 제299호(2013.10.10.).
- 김원호 외(2009). 「2009 메가시티 서울의 경쟁력 강화를 위한 공간구조 진단 및 교통체계 개편전략」, 서울시정개발연구원.
- 남영우(2007). 「도시공간구조론」, 법문사
- 노태욱 역, Jack Harvey 저(2004). 「부동산경제학」, 부연사.
- 문광민(2011). “중앙정부보조금과 지방정부의 효율성간 관계에 관한 실증분석.” 박사학위 논문, 서울대학교 대학원.
- 안지호·최충악·오윤정·김택희(2019). 「고양시 평화경제특구 기본구상」, 고양시정연구원.
- 안지호·오윤정(2019). 「고양시 남북경협 지원 방안 연구」, 고양시정연구원.
- 안지호·허창배·오윤정(2020). 「남북보건의료협력 추진체계 구축을 위한 고양시 자원조사」, 고양시정연구원.
- 오용준(2008). 「해외탐방가: 서유럽 네트워크 도시, 란트스타트」, 충남발전연구원 연구보고서.
- 육동한 외. (2019). “평화지역의 미래와 우리의 대응” 강원연구원 정책메모 제784호(2019.10.15.).
- 송건섭(2011). “시민의 삶의 질 향상을 통한 행복도시 조성방안.” 한국행정논집, 23(3).
- 손정렬(2011). “새로운 도시성장 모형으로서의 네트워크 도시”, 대한지리학회지 제46권 제2호
- 안영훈(2007). 「지방의회 운영체제 다양화 방안에 관한 연구」 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이달근(2004). 「지방정부론」, 박영사.
- 이현주(2012.06). “한중 수교 20주년-한중 관광산업의 현재와 미래.” 한국평화연구학회 학술회의.

- 임용호(2020). 한국의 네트워크 도시를 통해 본 남북 접경지역 연계개발의 시사점, 국토연구원.
- 정재영(2010). 「글로벌 메가시티의 미래지형도」, LGRI, LG경제연구원.
- 조성호(2010). “광역자치단체 역량 강화방안 연구.” 경기개발연구원 연구보고서.
- 조성호(2015). 「21C 메가시티 경쟁시대 수도권규제의 진단과 해법」, 연구보고서.
- 조성호·윤태웅(2011). “세계화·지방화 시대의 광역자치단체 역할 강화방안에 관한 연구: 통합과 협력을 중심으로.” 한국정책연구 제11권 3호.
- 한국생산성본부 (2020). 「접경지역 균형발전을 위한 산업육성 및 남북교류협력방안 연구」 국가균형발전위원회·인천광역시·경기도·강원도 연구용역보고서.
- 행정안전부 보도자료. (2019.2.8.). “접경지역에 13조원 투자해 성장동력 마련.” 「접경지역 발전종합계획」변경해 2030년까지 225개 사업 추진.”
- 행정안전부. (2011.7). “접경지역 발전종합계획: 한반도 중심의 생태평화벨트 육성”.
- 행정자치부 용역보고서. (2007). 「접경지역지원 성과평가 및 발전방안」.
- 허우궁(2003). “인터넷 하이퍼링크로 본 도시 네트워크.” *대한지리학회지*, 38(4).

#### [해외문헌]

- 林 上 (1991), 都市地域構造の形成と変化, 大明堂, 東京.
- Batten, D. F. (1995). *Network cities: creative urban agglomerations for the 21st-century*. *Urban Studies*, 32(2), 313-327.
- Bezirksregierung Duesseldorf. (2015). Metropolregion Rheinland, Retrieved November 18, from <https://metropolregion-rheinland.de/> 접속일: 2020.11.11.
- Cabus, P. and Vanhaverbeke, W. (2006). *The territoriality of the network economy and urban networks: evidence from flanders*. *Entrepreneurship and Regional Development*, 18(1), 25-53.
- Gordon, I. R. and McCann, P. (2000). *Industrial clusters: complexes, agglomeration and/or social network?* *Urban Studies*, 37, 513-532.
- Goess, Simon, de Jong, Martin, Meijers, Evert(2016). “City branding in polycentric urban regions: identification, profiling and transformation in the Randstad and Rhine-Ruhr.” *European Planning Studies* Vol, 24, No. 11.
- Haggett, P., Cliff, A.D. and Frey, A. (1977). *Locational analysis in human geography*. London: Edward Arnold.
- Lee, R., and U. Schmidt-Marwede(2003). “International Competition? Financial Centres and Geography of financial production,” *International Journal of Urban and Regional Research* Vol 17, No. 4.
- Meijers, E. (2005). *Polycentric urban regions and the quest for synergy: is a network of a cities more than the sum of the parts?*. *Urban Studies*, 42(4), 765-781.
- Premus, H. (2001). *Corridors in the Netherlands: apple of discord in spatial planning*. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geographie*, 92(1), 100-107.
- Scott, A. J. (1999). *Global City-Regions and the New World System*. Department of Policy Studies and

- Department of Geography, UCLA, Los Angeles.
- Vasilopoulou, S. (2016). *UK Euroscepticism and the Brexit referendum*. *The Political Quarterly*, 87(2), 219-227.
- Goldsmith, M. & Page, E. (Eds.). (1987). *Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage.
- Ward, I. (1998). *Sedimentary history of the Pandora wreck and surround*. James Cook University, Townsville, Australia.
- Martins, J.R. (2004, April). "Working with the terminally ill." In J.R Tunon(chair), Cooperative health care in the 21st century. Symposium conducted at the meeting of the American Counseling Association World Conference, San Diego, CA
- 동아일보(2009). "메가시티 미래의 경쟁력 - 뒷걸음치는 미래 경쟁력".  
<https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20090616/8744564/1> (접속일 2020.08.10.)
- 한경 경제용어사전(2020) <http://dic.hankyung.com/economy/view/?seq=12340> (접속일 2020.08.10.)
- 환경운동연합 홈페이지(2017). 한국 해양쓰레기 현황. <http://www.kfem.or.kr/?p=3443>. (접속일 2020.02.15.)
- National Renewable Energy Laboratory(2008). "Biofuels." Retrived from  
[http://www.nrel.gov/learning/re\\_biofuels.html](http://www.nrel.gov/learning/re_biofuels.html) (accessed February 23, 2020)
- 강원도민일보. (2020.7.27.). "강원도접경지역협의회-강원대 접경지역 문제해결 업무협약"
- 강원일보. (2020.7.17.). "'접경지 자원 특별법' 전면 개정 나선다"
- 연합뉴스. (2019.11.20.). "'일방적 국방개혁 그만' 강원 접경지역 공동대응 협의체 꾸려"
- 인천일보. (2019.3.15.). "'접경지역 미래 찾기' 10개 시군 뭉쳤다"

#### [자문자료]

- 김동성 박사 (경기연구원)
- 김효순 팀장 (김포시 행정과 평화교류팀)
- 김영운 박사 (남북물류포럼)
- 김병로 교수 (서울대 통일평화연구원)
- 권동혁 과장 (통일부)
- 오윤정 연구원 (국립암센터 평화의료센터)
- 조한범 박사 (통일연구원)
- 정정현 교수 (농협대학 북방농업협력센터)
- 최정미 팀장 (국립암센터 공공의료사업팀)
- 최현아 박사 (한스자이텔 재단)
- 최천운 교수 (경남대 극동문제연구소)

채민석 주무관 (김포시 행정과)

황수환 박사 (고려대 일민국제관계연구원)

허상배 차장 (코람코자산신탁)

홍성재 연구원 (전 통일연구원)

## Abstract

### A Basic Framework for the City of Peace Economy located in the Northwest Border Network of Gyeonggi-do

Jiho Ahn\*, Changbae Heo\*<sup>94)</sup>

One issue that has emerged in the process of revising the Inter-Korean Exchange and Cooperation Act is the local governments have come to perceive the Act as an obstacle to inter-Korean exchange and cooperation. The purpose of this study is to understand why local governments actively pursue inter-Korean exchange and cooperation projects despite these perceived obstacles, and to examine the possibility of a peace economy network city in the northwestern region of Gyeonggi-do through a comparison of two cases overseas, such as Randstad and Rhine-Ruhr. This Study presents a desirable direction for the City of Peace Economy located in the Northwest Border Network of Gyeonggi-do by comparing the network cities of Randstad in the Netherlands and Rhine-Ruhr in Germany.

The authors first examine the contests of inter-Korean exchange and cooperation, and the special peace and economic zone projects that have been pursued by Goyang, Gimpo, and Paju, which are all located in the northwestern region of Gyeonggi-do. Second, they conceptualize of several inter-Korean exchange and cooperation projects and special peace and economic zone projects. Finally, the authors propose an effective

---

\* Goyang Research Institute, Goyang, South Korea

solution for stakeholders to effectively implement a peaceful economy by analyzing inter-Korean exchange and cooperation projects in Goyang, Gimpo, and Paju.