강원특별자치도 평화경제특구 추진을 위한 법·제도 개선 방향

양 철 | 강원연구원 분권연구부장 | yangchul@gi.re.kr

Ⅰ. 서론

강원특별자치도(이하 '강원도') 접경지역은 한국전쟁 이후 안보를 이유로 개발이 극도로 제한되어 온 분단의 상징적 공간이다. 지난 70년간 군사, 환경, 산림, 농지 등 중첩 규제로 인해 산업기반이 취약해지며 발전이 가로막혔고, 그 결과 인구 감소와 지역 소멸이 심화되었다. 이제 더 이상 "안보"와 "지역발전"이 양립할 수 없다는 인식을 답습하기보다는 새로운 관점에서 접경지역의 지속가능한 발전방안을 모색해야 한다.

분단의 상징인 접경지역을 평화의 자산으로 전환해야만 접경지역에 새로운 성장 동력을 창출할 수 있다. 이를 위한 방안 중 하나가 평화경제특구 조성이다. 2023년 「평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률」(이하 '평화경제특구법')이 제정되며 제도적 기반은 마련되었다. 이와 함께 「강원특별법」이 제정되며 강원도가 접경지역 개발을 가로막던 산림·환경·군사·농업 분야 규제를 완화할 수 있는 권한이 일부 이양되었다. 이처럼 중앙과 지방에서 마련된 새로운 제도적 수단을 활용하여 강원 접경지역을 평화와 번영의 거점으로 탈바꿈시킬 수 있는 여건이 그 어느 때보다도 성숙해졌다.

강원 접경지역은 경기 접경지역과 비교해 지정학적으로 동해를 통한 북방 경제 진출 및 국제 물류 교류의 교두보가 될 수 있다는 점에서 차별화되는 전략적 가치를 지닌다. 또한 금강산-설악산 관광벨트 구상, DMZ 천연자원 활용 등 평화 관광과 생태 협력 거점으로서의 잠재력도 높다. 그럼에도 평화경제특구 조성이 접경지역의 실질적인 발전으로 이어지리라는

보장은 없다. 남북 관계, 지리적 여건 등 현실적 제약으로 평화경제특구 지정만으로 투자 유치와 경제 활성화를 담보하기 어렵기 때문이다.

이러한 불확실성에도 불구하고 강원도는 평화경제특구 조성을 접경지역 발전을 위한 전략적 선택이자 중요한 전환점으로 인식하고 있다. 향후 남북 관계 정상화를 대비해 경제협력 공간을 미리 확보하고 국가적 과제인 균형 발전에도 부응하는 방안이 될 수 있기 때문이다. 평화경제특구 조성을 통해 접경지역에 남북교류협력의 기반이 마련되면, 이를 통해 남북 간 경제교류와 상호 보완성을 증대함으로써 한반도 경제공동체 형성을 실현할 수 있기 때문이기도 하다. 이에 본고에서는 강원도 평화경제특구 조성 경과를 살펴보고 이를 통해 평화경제특구가 접경지역의 발전과 남북교류협력의 기반 조성이라는 두 가지 목표를 달성하기 위해서는 어떠한 법・제도적 개선이 필요한지 방향성을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 강원도 평화경제특구 추진 경과

1. 강원지역 평화경제특구법 발의안의 특징[1)]

2006년 17대 국회에서 통일경제특구법안이 최초로 발의된 이후, 21대 국회까지 총 23건의 평화경제특구 관련 법안이 발의되었다. 법안의 주요 키워드는 통일, 경제, 관광, 남북으로 분류할 수 있으며, 파주, 고성, 철원 등 지역 명칭이 포함되기도 하였다. 흥미로운 점은 보수정당이 평화경제특구 조성에 부정적이라는 인식과는 달리, 보수정당(한나라당・새누리당・미래통합당, 15건)이 진보정당(민주통합당・더불어민주당, 8건)보다 더 많은 법안을 발의했다는 사실이다. 이를 통해 이념과 가치를 불문하고 평화경제특구의 필요성에 공감하고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 지역별로 보면, 경기를 지역구로 하는 국회의원이 발의한 법안이 17건으로 가장 많았고, 강원과 인천은 각각 5건과 1건이었다. 이 중 파주가 8건으로 가장 많았고, 고성(4건), 연천・동두천(3건), 고양(2건)이 뒤를 이었다.

강원 접경지역을 대상으로 한 「평화경제특구법」 발의안들은 해당 지역의 고유한 자원과 상황을 반영한 조성 목적이 반영되었다. 초기 발의안은 금강산관광지구에 대응하는 "통일관광특별구역" 설치를 제안하며 관광을 매개로 한 남북 경제공동체 형성을 촉진하고자 했다. 이는 북한 금강산 관광지구와 연계하여 설악산 일대를 남북 공동의 관광경제권으로 활용하려는

1) 이상의 내용은 양철, 「강원도 평화경제특구 추진 방안」, 강원연구원, 2022를 참고하였다.

구상으로, 남북의 상호 보완적 관광협력을 통해 한반도 경제공동체 실현을 모색한 것이다. 2013년 발의된 철원평화특구법 발의안은 철원에 평화특구를 지정·운영하여 남북 경제협력과 교류를 촉진하고, 나아가 통일시대를 대비한 국가 균형 발전에 이바지하는 것을 목적으로 명시했다.

이처럼 강원지역 발의안은 관광자원 활용(금강산·설악권 연계)이나 접경지역 경제 활성화를 통한 지역 균형 발전 등 지역 특성에 뿌리를 둔 목적을 강조하며 남북경제협력 증진과 한반도 경제공동체 구현이라는 공통된 목표를 지향하고 있다. 반면, 경기지역 발의안은 개성공단과 연계한 산업·경제 협력에 초점을 맞추고 있다. 이러한 차이는 강원 접경지역이 지닌 관광자원과 경기 접경지역의 산업 연계 잠재력이라는 지역 현실의 차이, 그리고 이를 활용한 정책적 지향점의 차별성에 기인한다. 종합하면, 경기지역 발의안은 전략적 거시 관점(개성공단 대응, 대규모 경제협력 거점 구축)에서 특구 조성 목적을 설정한 반면, 강원지역 발의안은 관광자원 연계를 통한 사회·문화 교류 촉진을 목적으로 지역 밀착 관점(금강산 관광 연계, 접경지 낙후 해소 등)을 반영하고 있다는 차이가 있다.

강원과 경기 모두 평화경제특구의 법적 지위를 확고히 하기 위해 "다른 법률에 우선 적용" 조항을 명시함으로써 접경지역 개발에 따른 복잡한 행정 절차를 간소화하고 규제 장벽을 해소하고자 했다. 다만, 강원지역 발의안은 국토이용계획, 지역개발 관련 법률뿐만 아니라 지역 특수성에 맞추어 「백두대간보호법」, 「환경보전법」 등 계획에 우선 적용하거나 예외를 인정하도록 규정했다. 이는 설악산 국립공원 일대 등 환경보호구역에서 특구 개발을 가능하게 하기 위한 조치로, 강원 접경지역이 지닌 환경·경관적 제약을 고려한 것이다. 이는 경기지역 발의안의 초점이 수도권 규제 완화에 맞춰져 있는 것과 대비된다. 두 지역 모두 규제 특례를 폭넓게 인정하지만, 강원은 자연환경, 경기는 수도권 개발이라는 규제 완화의 무게중심이 다르다. 이는 각각 해당 지역 특구 추진의 현실적 걸림돌을 제거하고자 한 정책 설계 차이로 볼 수 있다.

특구에 입주하는 기업에 대한 혜택 제공은 강원·경기 발의안의 공통된 요소다. 이러한 공통점 속에서도 강원지역 발의안은 관광산업 투자 유치를 고려한 지원 규정을 특징으로 한다. 관광특구의 성격을 살려 관광특구 개발사업 시행자와 투자자에게 다양한 특례를 부여하여 관광인프라에 대한 과감한 인센티브를 담았을 뿐만 아니라 외국어 서비스 제공, 일정 규모 이하 거래에 대한 외국환거래 규정 완화, 외국통화 직접 결제 등 국제 관광 편의를 위한 조치도 포함되었다. 이는 접경지역에서 남북한 주민이나 외국 관광객 간 소액 거래나 관광 소비가 원활히 이루어지도록 한 것으로, 강원지역 특구의 관광·교류 지향성을 반영한

지원책이라 할 수 있다. 또한 국유·공유 재산의 사용·수익 허가 및 매각에 관한 특례가 포함되기도 했다. 이는 금강산 관광 중단 이후 유휴화된 접경지역 국유지를 활용하거나 저렴하게 제공하여 기업 유치를 지원하기 위함으로, 강원 접경지역의 토지 이용 현실을 고려한 지원이라 볼 수 있다.

이와 같이 강원지역 발의안이 비교적 소규모 교류사업이나 관광사업자를 고려하여 필요한 지원(외화 사용, 외국어서비스 등)을 포함했다면, 경기지역 발의안은 대규모 산업단지형 특구를 상정하여 외국인 투자, 기술개발, 기업 안전망 구축까지 아우르는 전방위적 지원체계를 설계하고 있다. 이는 경기 접경지역이 지닌 경제 규모와 입주 수요 잠재력, 그리고 수도권이라는 이점을 극대화하고, 이를 통해 특구를 첨단산업 및 국제 협력 거점으로 발전시키려는 구상에 따라 지원 범위를 넓히고 심화하려는 정책적 의도를 표명한 것으로 해석할 수 있다.

남북교류협력 절차를 완화하는 특례조항도 강원과 경기 발의안의 공통된 특징이다. 남북한 주민의 왕래·접촉에 관한 법령상 승인 절차를 간소화하고 행정 편의를 제공하는 규정이 포함되었다. 이러한 특례조항은 남북협력사업 활성화를 위해서는 경직된 「남북교류협력에 관한 법률」을 뛰어넘는 별도 장치가 필요하다는 인식에서 비롯된 것이다. 강원지역 발의안의 특례조항은 주로 관광 및 인적 교류 측면에 초점을 맞추고 있다. 투자기업 임직원의 남북 왕래 허용을 명문화하여 남북 공동의 관광사업 운영에 필요한 인력 이동을 보장하였고, 통일 인프라(통일전망대, 면세점 등) 우선 설치를 규정해 관광 활성화를 도모하였다. 반면 경기지역 발의안은 구체적인 사례(관광객 왕래, 북한 노동력 등)를 언급하기보다 모든 유형의 경제협력에 적용될 수 있는 포괄적 특례로 규정한 특징이 나타났다. 이는 특구의 예상 활용 분야 차이와 남북교류협력에 대한 입법적 접근방식의 차이를 보여주는 부분이다.

특구 지정 시 고려 사항에서도 기본적으로 강원과 경기의 모든 발의안에 남북경제교류 활성화와 남북경제공동체 형성에의 기여 가능성, 북한경제특구와의 연계 가능성 등이 포함되었다. 다만, 경기지역 발의안은 상위 계획과의 정합성을 강조하는 특성이 나타났다. 지정 요건에 평화경제특구 기본계획에 부합해야 한다고 규정하며 정부가 수립하는 마스터플랜과의 일치를 명문화함으로써 개별 지역에 특구를 난립하기보다 중앙정부의 전략 아래 체계적으로 특구를 지정·운영하려는 의도를 반영하였다. 또한, 관할 지자체의 지원 의지와 계획을 평가 요소로 명시하여 특구 성공에 지자체의 역할과 참여가 중요함을 강조하였다. 이를 통해 경기지역 발의안은 수도권 발전 전략의 연장선에서 중앙 기획과 지자체 역량을 중시한 반면, 강원지역 발의안은 지역의 특수목적(관광 등)을 중시한다는 차이점을 발견할 수 있다.

특구 조성을 위한 추진체계(거버넌스) 구축에서는 강원과 경기 발의안 모두 중앙정부와

지방정부가 참여하는 협의·의사결정기구를 설치하도록 제안하고 있다. 강원지역 발의안은 해당 지역 특구만을 대상으로 하는 개별 거버넌스를 규정한 반면, 경기지역 발의안은 하나의 위원회가 접경지역 전체의 특구 지정을 관장하는 범지역적 거버넌스를 규정한 것이 특징이다. 예를 들어, 강원은 철원과 고성에 각각 독립 행정 기구를 설치하여 접경지역 사업을 전담할 조직 역량을 확보하는 동시에 운영협의회를 설치하여 지역주민, 투자자, 군부대 등 다양한 이해관계자의 이견을 조율하는 지역 밀착형 특구를 운영하고자 했다. 경기지역이 특구 규모가 크고 이해관계가 복잡하므로 중앙집권적 추진의 장점(신속한 의사결정과 자원 투입)을 살리며 지방정부와 민간의 창의적 역량을 유인하기 위한 유연한 거버넌스를 설계한 반면, 강원지역은 대체로 중앙정부의 책임하에 상대적으로 규모가 작은 지역 특구를 지방정부가 개별적으로 관리하기 위한 분산형 거버넌스를 설계했다고 해석할 수 있다.

〈표 1〉 평화경제특구 관련 발의된 법률안

회기	`명칭	대표발의	소속정당	지역	지역구
17대 (2004~08년) (2건)	통일경제특구	임태희	[野] 한나라당	경기	성남
	통일관광특구	정문헌	[野] 한나라당	강원	고성
18대 (2008~12년) (4건)	남북경제특구	이경재	[與] 한나라당	인천	강화
	통일경제특구	임태희	[與] 한나라당	경기	성남
	통일경제특구	황진하	[與] 한나라당	경기	파주
	통일관광특구	송훈석	무소속	강원	속초/고성/양양
19대 (2012~16년) (7건)	통일경제특구	황진하	[與] 새누리당	경기	파주
	평화경제특구	윤후덕	[野] 민주통합당	경기	파주
	평화통일경제특구	김현미	[野] 민주통합당	경기	고양
	남북교류특구	김영우	[與] 새누리당	경기	포천/연천
	철원평화특구	한기호	[與] 새누리당	강원	철원/화천/양구/인제
	통일경제관광특구	정문헌	[與] 새누리당	강원	고성
	남북통일경제특구	홍철호	[與] 새누리당	경기	김포
20대 (2016~20년) (7건)	파주평화경제특구	박 정	[野] 더불어민주당	경기	파주
	평화경제특구	윤후덕	[野] 더불어민주당	경기	파주
	통일경제특구	김성원	[與] 새누리당	경기	동두천/연천
	평화통일경제특구	김현미	[野] 더불어민주당	경기	고양
	고성통일경제특구	이양수	[與] 새누리당	강원	속초/고성/양양
	남북통일경제특구	홍철호	[與] 새누리당	경기	김포
	평화통일관광특구	안민석	[與] 더불어민주당	경기	오산
21대 (2020~24년) (3건)	통일경제특구	김성원	[野] 미래통합당	경기	동두천/연천
	평화경제특구	박 정	[與] 더불어민주당	경기	파주
	평화경제특구	윤후덕	[與] 더불어민주당	경기	파주

자료: 의안정보시스템을 참고하여 저자 작성.

종합하면, 강원지역 발의안은 “금강산 관광과 접경지역 개발”이라는 지역 맥락을 반영하여 관광진흥, 균형 발전, 현지 맞춤형 지원을 강조한 반면, 경기지역 발의안은 “개성공단 대응 남측 경제특구 조성”이라는 구상 아래 대규모 투자 유치, 수도권 규제 완화, 중앙・지방 협력 거버넌스에 초점을 맞추고 있음을 확인할 수 있다.

2. 철원 평화산업단지와 고성경제특구 구상[2)]

강원도의 평화경제특구 구상은 지역별 특성과 남북교류협력 잠재력을 고려해 중부권(철원)과 동해권(고성) 두 축으로 발전해 왔다. 먼저, 철원 평화산업단지(이하 ‘평화산단’)는 한반도 남북경협의 대표 모델인 개성공단을 철원에 구현한다는 구상으로, 북한 영내 위치로 인한 경영 리스크, 노동력 수급 한계 등 개성공단 운영에서 드러난 문제점을 보완하기 위해 북한 노동력과 자원을 활용하되 산업단지는 남측에 조성함으로써 북측 변수로 인한 불확실성을 완화하는 방향으로 설계되었다. 이를 통해 점진적으로 남북을 하나의 경제권으로 통합하여 북한 내 시장화를 촉진하고, 중장기적으로 남북 간 소비재 및 생산요소 시장을 통합한다는 목표를 설정하였다.

대북 제재 등 외부 여건에 유연하게 대응하고 사업 리스크를 최소화하기 위해 철원 평화산단은 약 10만 평 규모의 시범단지를 조성한 뒤 향후 남북관계 진전에 따라 2단계로 확장 개발을 추진하는 단계별 개발 전략을 수립하였다. 시범단지를 통해 사업 타당성과 협력 모델을 검증한 후, 단계적으로 부지를 100만 평 이상으로 확대하는 한편, 개발 속도는 남북관계 상황에 맞춰 조절하도록 계획되었다. 이러한 신축적・점진적 추진 전략은 개성공단의 경험과 파주 등 다른 후보지와의 경쟁 구도를 고려한 것으로, 초기에는 소규모로 시작하되 향후 여건에 따라 탄력적으로 확대하고자 했다.

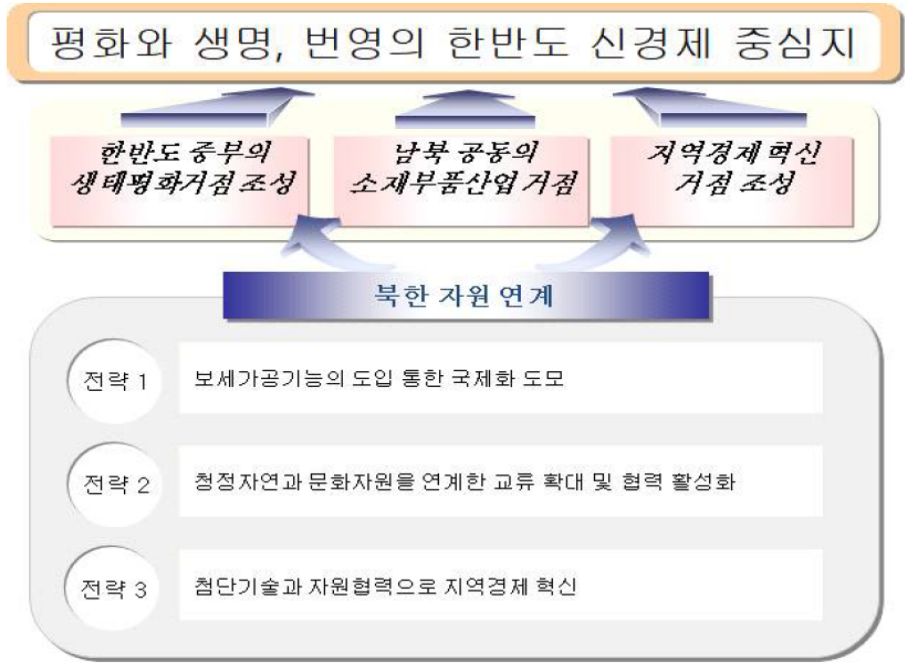
철원 평화산단은 지리적으로 북강원도 지역의 경제 거점들과 인접해 있어 북한 측 특구・개발지와의 기능적・공간적 연계 가능성이 높다. 또한 서울-원산을 잇는 3번 국도와 경원선 철도가 지나가는 교통요충지로서, 북한 광산에서 채굴된 광물을 육로로 반・출입을 하기 적합한 입지적 우위를 갖고 있다. 이에 평화산단에 유치・육성하고자 하는 중점산업은 지역 자원과 북한 자원을 연계한 첨단 소재・부품 산업이다. 북한 평강군 압동광산과 김화군 김화광산 일대에 매장된 풍부한 희토류 광물과 흑연 자원을 남북이 연계 활용하여 비금속 광물제품, 전자부품, 통신장비, 전기장비, 기계・자동차 부품 등 첨단제조업 클러스터를

2) 이상의 내용은 김범수 외(2019); 양철 외(2023)을 참고하였다.

조성함으로써 첨단 소재·부품 분야에서 경쟁력을 확보하고자 했다.

또한 시범단계에서는 강원의 비교우위 분야인 농업 및 생명과학 산업을 주력으로 한다. 철원의 풍부한 농업 기반을 활용하여 종자 개발, 농약·비료, 기능성 식품 등 농생명 바이오산업과 바이오소재 산업을 유치·육성하여 초기 단계부터 남북이 공동으로 참여할 수 있는 경공업 위주의 협력 모델을 구축하고, 향후 북한의 농업 현대화에도 기여할 수 있도록 구상하였다. 나아가 국가 전략산업 및 고부가가치 ICT 제조업과 연구개발 산업을 유치하여 산업단지의 업종 고도화를 추진할 계획도 반영하였다. 철원은 이미 플라스마 기술 등 지역 연구 기반이 있어 향후 나노신소재, 이차 전지 소재 등 R&D와 연계한 제조업 투자가 가능하다. 이에 정보통신기술과 융합된 전자제품 제조, 소프트웨어 개발, 첨단 연구시설 유치를 통해 "생산+R&D" 기능이 결합된 혁신클러스터를 조성함으로써 남북이 공동으로 미래 신산업을 선도할 수 있는 기술혁신 거점으로 발전한다는 구상을 포함하였다.

[그림 1] 철원 평화산업단지 조성을 통한 통일경제특구 비전하우스



자료: 김범수 외, 「철원 평화산업단지 개발연구」, 강원연구원, 2019.

철원과 달리 고성은 남북관광협력에 초점을 맞춰 통일관광특구, 남북교류촉진지구, 통일경제특구 등 다양한 명칭으로 추진되었다. 2012년, 강원도는 통일전망대와 화진포 일원에 통일관광특구를 포함한 '설악-금강 GTI 국제관광도시' 조성을 제안하였다. 1단계에서는 고성에 관광형 접경특화발전지구를 조성하여 설악권 관광특구와 연계하고, 2단계에서는 무비자 자유왕래특구로 통일관광특구를 조성하여 국제관광자유도시로 발전하며, 3단계에서는 홍콩과 같은 일국양제식 특구로 설악산과 금강산을 연결하는 설악-금강 국제관광자유지대를 조성한다는 계획이었다.[3)]

2016년에는 통일 및 북방경제시대 교두보 역할을 하기 위한 '남북교류촉진지구' 구상을 수립하였다. 고성을 전국 지자체 남북교류 사업을 선도하는 동시에 남북교류의 통로를 일원화하는 교류 촉진 실험의 장으로 활용한다는 목표를 설정하였다. 기존에 발의된 법안들과 차별화하여 문화・관광 중심의 남북교류촉진특별지구를 조성한다는 계획이 포함되었다. 남・북 고성에 소재한 문화・관광자원인 금강산・삼일포・화진포 등을 활용하여 지역적 특성을 살리고 경쟁력을 확보하기 위해 문화특구 조성, 동해안 문화소도 조성, 한민족 생활문화체험지구 지정 등 사업을 추진하고자 했다.

2018년에는 대륙 연결의 문화・관광・소재・자원 등 분야에서 고성의 비교우위 발굴을 목적으로 고성에 통일관광특구를 조성한다는 계획을 수립하였다.[4)] 동 계획에는 DMZ 세계생태평화공원 조성, 통일전망대 평화관광지 조성, DMZ 평화케이블카 설치, DMZ 하늘길 조성, 북방문화타운 조성, 한민족 DMZ 국제평화대행진, 제진역-군사분계선-금강산역을 연계한 평화통일열차 운행 등 사업이 포함되었다.

2019년에는 평화경제를 선도하는 새로운 개념의 남북경협 모델로 발굴하고 관광산업과 접목한 협치 공간으로 조성하기 위한 목적에서 북한의 원산-금강산지구와 설악산 배후지역을 연계하여 국제관광자유지대로 조성하겠다는 계획을 수립하였다.[5)] 고성・설악권을 남북교류의 전진기지 및 환동해 관광벨트의 핵심지역으로 조성하여 신성장 동력을 확보하고 지역경제 활성화를 도모하는 한편, 원산-금강산지구와의 연계 협력을 통해 궁극적으로 강원도가 북한과 북방으로 가는 "GateWay"로서의 위상을 확보하겠다는 구상이었다.

2023년에는 고성경제특구를 조성하여 고성의 해양레저관광거점과 해양자원국제관광벨트에 유입되는 관광객이 철원을 종착지로 하는 DMZ 국제평화관광벨트까지 이동하는데 편의를 제공하는 앵커 기능을 담당함으로써 전 세계에서 유일하게 해양레저관광과 DMZ관광을

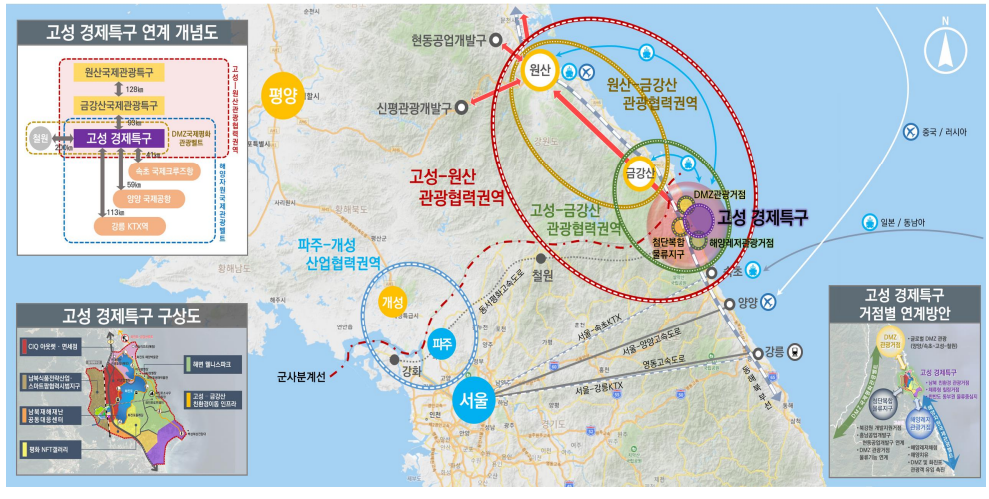
3) 강원도, 「강원도 종합계획(2012~2020)」, 2012.
4) 김재진 외, 「고성 통일관광특구 조성 종합 실행계획」, 강원연구원, 2018.
5) 김재진 외, 「국제관광자유지대 조성을 위한 타당성 연구」, 강원연구원, 2019.

동시에 체험할 수 있는 지역으로서의 위상을 정립하고자 했다. 이와 함께 첨단복합물류지구 조성계획을 포함하여 제진역 등 DMZ 관광거점의 물류 기능, 해양심층수 클러스터 등 특화산업단지의 생산 기능 등과 연계하여 향후 북한 개방 시 북강원도 개발을 지원하는 거점으로 활용하고자 했다. 흥남, 현동 등 북한 동부에 소재한 공업개발구와의 네트워크 구축을 통해 한반도 동부의 물류 중심지 기능을 강화하겠다는 구상도 반영하였다.

장기적으로 고성경제특구를 중심으로 고성-금강산 관광협력권을 조성하고, 이를 기조성된 원산-금강산 관광협력권과 연계하여 고성-원산 관광협력권으로 확대한다는 계획도 수립하였다. 이와 함께 한반도 서부에 파주와 개성, 나아가 서울과 평양을 중심으로 하는 산업협력권역에 대칭되는 관광협력권역을 조성하여 상대적으로 낙후된 한반도 동부지역의 경제적·문화적 번영의 계기를 조성하는 동시에, 관광으로 인한 인적 교류와 동해북부선을 활용한 물적 교류를 통해 한반도의 안정과 평화를 추구하는데 기여한다는 계획이 포함되었다.

상술한 바와 같이 철원 평화산업단지와 고성경제특구 구상은 강원도 평화경제특구의 양대 축으로서 각각 중부 내륙과 동해안 접경의 특성을 반영한 발전 전략이었다. 철원 평화산단은 남북 자원·인력 결합형 산업협력 거점 모델이고, 고성경제특구는 금강산-원산 관광특구를 매개로 한 관광·물류 특구 모델이라 할 수 있다. 두 구상 모두 법적 근거 미비와 남북 관계 경색으로 인해 실행 단계에 이르지는 못했지만, 「평화경제특구법」이 제정되면서 특구 지정에 대한 기대감이 고조되고 있다.

[그림 2] 고성경제특구 종합 발전 구상도



자료: 양철 외, 「고성경제특구 조성방안 연구」, 강원연구원, 2023.

Ⅲ. 평화경제특구 추진을 위한 법·제도 개선 방향

1. 평화경제특구 기본계획 수립 과정에서의 검토 사안

통일부 기본구상에서 분류한 특구 대상 지역 중 강원도에 해당하는 권역은 중부권(철원)과 동부권(춘천, 화천, 양구, 인제, 고성)이다. 중부권은 산업고도화와 혁신지향형 "농업+관광+경공업 융합형 단지"로, 농업·농식품 분야는 단기적으로 스마트 농업, 농산물 가공 유통센터 및 전자상거래 기반 지역브랜드를 강화하며 중장기적으로 AI 기반 농업 플랫폼 및 농식품 R&D 허브단지를 구축하는 동시에, 향후 남북 관계 개선 시 북한과의 경공업 및 농축산 협력을 한다는 구상이 포함되었다. 이와 함께 관광 및 생태환경 분야는 단기적으로 한탄강 등 관광지 접근성을 개선하고 중장기적으로 DMZ 생태관광 허브로 발전한다는 구상이 담겨 있다. 이는 철원 평화산단이 추구하는 생태평화거점형 소재부품산업 클러스터 및 친환경 복합단지 구상과 대체로 일치한다. 또한 소재부품산업, ICT 제조업, 국제보세가공산업을 중심으로 한 고부가가치 산업유치 전략도 통일부 기본구상의 ICT 기반 스마트 경공업 및 농식품 융복합 산업 육성과 상당 부분 접점을 이룬다.

동부권은 관광 및 혁신·일반 서비스업의 높은 특화도를 바탕으로 한 "관광 중심 첨단물류·서비스 특화단지"로, 단기적으로 DMZ·생태환경·해양 등 다양한 관광자원과 교통 인프라를 기반으로 관광 및 물류·서비스 단지로 조성하고 중장기적으로 지속가능한 글로벌 관광허브로 발전하는 한편, 향후 남북 관계 개선 시 원산–금강산 관광지대, 원산–갈마해안관광지구 등과 설악산관광특구, 고성경제특구를 연계한 관광협력 구상이 반영되었다. 이는 고성 북부의 관광거점과 남부의 해양관광거점, 서부의 첨단복합물류지구를 유기적으로 연계한다는 고성경제특구의 추진 방향과 일치한다.

이와 같이 철원과 고성의 특구 구상은 통일부 기본구상과 맥을 같이 한다. 철원 평화산단은 남북한 경제통합을 촉진하는 협력사업의 전초기지로서 정부의 정책 기조(한반도 신경제구상, 담대한 구상 등)와 궤를 같이하고 있으며, 고성경제특구 또한 금강산 관광 및 향후 원산–금강산 연계 관광 플랫폼 조성 등 DMZ 일원의 평화관광벨트 실현을 지향하고 있다는 점에서 중앙정부 전략과 지역 구상이 지향하는 바가 크게 다르지 않음을 확인할 수 있다. 전략적 측면에서도 핵심 추진 방향이 유사하다. 「평화경제특구법」과 통일부 기본구상에서는 특구 유형을 산업형과 관광형으로 설정하고 있는데, 철원 평화산단은 농·생명 바이오 등 첨단산업

육성을, 고성경제특구는 교통망을 활용한 물류·관광 연계를 발전 방향으로 설정하였다. 이는 통일부 기본구상에서 상정한 산업특구와 관광특구 모델을 지역별로 구현하는 형태로서 상호 보완적이다.

이러한 정합성에도 불구하고 강원도는 권역별 세부 사업과 추진 일정이 포함될 기본계획에 다음과 같은 사안이 검토되도록 중앙정부와 지속적인 협의가 필요하다. 현재의 기본구상은 청사진 성격이기 때문에 실질적인 특구 지정 및 개발은 기본계획에 따라 남북 관계와 국내 여건을 고려하여 단계적으로 추진될 전망이다. 다행인 점은 과거와 달리 통일부 기본구상이 균형발전에 초점을 맞추고, 남북경협 등 남북경제공동체 실현은 장기 과제로 설정되었다는 사실이다.

따라서 특구의 세부 기능과 사업 내용 측면에서 중앙 차원의 세부 추진 방향이나 지원책이 지역별 특성을 충분히 반영하지 못하면 실행 단계에서 차질이 발생할 수 있다는 점을 유의할 필요가 있다. 예를 들면 접경지역 개발에는 군사지역 규제, 환경보전 이슈 등이 수반되며 중앙정부의 안보적 고려와 지자체의 개발 논리가 충돌할 여지도 있다. 강원 접경지역은 경기 접경지역보다 군사시설보호구역이 광범위하여 토지 이용에 제약이 크므로, 중앙부처(국방부 등)와의 협의가 필수적이다.

또 다른 예로 철원 평화산단과 고성경제특구 모두 기업 유치가 중요하다. 그러나 철원 평화산단이 유치하고자 하는 기업(일반 제조업)과 고성경제특구가 유치하고자 하는 기업(숙박·서비스업 등)이 다를 수밖에 없다. 또한 철원 평화산단은 공장용지 확보, 산업 인프라(전력·용수 공급 등) 구축이, 고성경제특구는 관광객 수용을 위한 시설 확충과 교통망 개선이 중요하다. 기본계획에 이와 같은 상이한 수요를 고려한 대안이 반영되지 않거나 지원의 우선순위와 방식이 획일적일 경우 어느 한쪽에는 실효성 낮은 대책이 될 수 있다는 점에서 다양한 사안이 사전에 검토되어 협의가 이뤄져야 한다.

먼저, 특구 조성 초기 단계에서 정부의 실효성 있는 재정투자가 이뤄지도록 제도를 보완하고 예산 확보 방안을 검토해야 한다. 현재 법령상 민간 또는 지자체에 과도한 부담이 되지 않도록 남북협력기금 등 국가 재원의 활용 근거를 마련하고, SOC 사업을 국비로 우선 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다. 지자체의 재정 여건상, 중앙정부의 인프라 투자가 부재한 상황에서는 특구 실현이 어렵다는 점을 설득력 있게 전달하고, 평화경제특구 특별회계 또는 유관 사업계획에 반영하는 방안이 검토되어야 한다.

재정투자와 연계하여 특화 분야별 규제 완화 및 인센티브 강화 방안을 검토해야 한다. 철원과 고성 등 특구를 조성하고자 하는 지역에서는 특구의 특화 방향에 적합한 맞춤형

규제 해소 특례와 인센티브를 중앙정부에 요구해야 한다. 법령상 세제 감면, 자금 지원, 부담금 면제 등 혜택이 명시되어 있지만, 기본계획과 실행계획에 반영할 수 있는 내용이나 지역별로 추가로 필요한 지원책이 구체화되어야 한다. 입주기업에 대한 연구개발 특별 지원, 수출입 통관 간소화, 관광 수익의 재투자나 지역사회 배분 등 차별화된 인센티브 패키지는 중앙정부의 승인이 필요한 사항이므로 지자체에서 구상을 상세화하여 국가 계획에 반영할 수 있는 방안을 제시해야 한다.

다음으로, 특구의 성공적 추진을 위해 지역 주도의 추진체계에 중앙정부가 유연하게 협력하는 거버넌스 모델도 검토해야 한다. 특히 「강원특별법」을 통해 부여된 일부 규제 완화 권한(산림·환경·군사 규제 등)이 특구 사업에 최대한 활용될 수 있도록 중앙정부 차원에서의 관련 부처 인허가 절차 일원화와 권한 위임 확대가 필요하다. 또한 특구 지정 이후에는 중앙정부와 지자체가 정례적으로 소통하는 협의체를 구성하여 사업 추진 과정에서 발생하는 애로사항이나 지역의 창의적 아이디어를 신속하게 반영하고, 중앙정부도 지역 현장의 동향을 실시간으로 파악하여 정책을 보완할 수 있는 협력적 거버넌스를 검토하여 특구 조성 사업의 유연성과 대응력을 제고해야 한다.

마지막으로, 특구 사업을 둘러싼 현실적 제약 요인에 대한 대응 방안을 검토해야 한다. 무엇보다도 남북 관계 경색과 대북 제재라는 거시환경에 따른 제약은 지자체에서 해결할 수 없는 사안이다. 지역의 추진 구상은 이러한 외생 변수를 낙관적으로 전제하고 사업계획을 구상하는 경향이 있을 수밖에 없다. 남북 관계의 호전과 경색은 더 이상 변수가 아닌 상수이다. 평화경제특구가 '풍요로운 통일 대한민국을 위한 선도기지'라는 비전과 '접경지역 균형 발전 실현'을 목표로 제안하고 있지만, 법률에서는 '남북교류협력, 남북경제공동체 실현'을 목적으로 규정하고 있다. 그러나 지자체는 지역의 존립이 걸려있는 지역발전이 더욱 중요하다. 따라서 남북 관계의 변화에도 흔들림 없는 특구 조성을 위한 단계별 시나리오를 검토해야 한다.

접경지역 주민들은 그동안 수없이 발표된 장밋빛 계획을 더 이상 신뢰하지 않는다. 지역 주민이 체감할 수 있는 생활 기반 시설 확충이나 규제 완화의 즉각적 효과가 기본계획에 반영되어야만 특구 조성의 필요성에 공감할 것이다. 궁극적으로 평화경제특구가 중앙의 비전과 지방의 계획이 조화를 이뤄야 성공할 수 있다는 점에서 "중앙은 큰 틀, 지방은 디테일"을 채워나가는 협력적 거버넌스 구축과 이를 통한 다양한 사안의 검토와 협의가 필요하다. 통일부 기본구상을 지역 밀착형 계획으로 발전시키기 위해 강원도는 적극적인 대응을 준비하고 있다.

2. 「평화경제특구법」 개정[6)]

강원도는 2022년 「강원특별법」 개정 사안 중 하나로 접경경제특구 조성에 관한 특례를 입법과제로 추진하였다. 「평화경제특구법」 제정이 불확실한 상황에서 「강원특별법」을 통해 접경지역의 발전에 필요한 평화경제특구를 추진하기 위한 방안이었다. 동 발의안에는 기존 「평화경제특구법」 발의안의 재정 조달, 인센티브, 협력 거버넌스 등의 문제점을 보완하기 위한 조문들을 신설하였다. 그러나 일부 중앙부처의 반대로 「강원특별법」 전부개정안에 관련된 조문은 반영되지 못했다. 「평화경제특구법」 제정 이후 강원도는 평화경제특구의 성공적 추진을 위해서는 현행 법률의 미비점 보완과 제도 설계가 뒷받침되어야 한다는 인식하에 「평화경제특구법」 개정을 위한 다양한 방안을 검토하여 통일부에 의견을 제안하고 포럼과 세미나, 지역 언론과의 공조를 통해 「평화경제특구법」 개정을 공론화하였다. 이러한 강원도의 노력은 통일부 기본구상에 제시된 「평화경제특구법」 개정 방향성과 대체로 유사하다.

먼저, 현행 법률은 특구 지정 목적이 국가 차원의 남북교류 증진에 있음에도 불구하고, 정작 초기 대규모 투자에 대한 국비 지원 근거가 없다. 특구 조성에 따른 기반 시설 확충, 기업 인센티브 제공, 행정조직 운영 등을 위한 재원 조달에 관한 규정이 부재하여 지자체의 재정 여건에 따라 사업 추진 격차를 유발하고, 장기적 특구 유지 가능성에 구조적 한계를 초래할 수 있다. 기존 기회발전특구, 경제자유구역 등은 국비·지방비 매칭, 특별회계, 기금 연계 등을 통해 재정 구조를 확보하고 있지만, 「평화경제특구법」은 국가가 재정지원을 할 수 있다는 원칙적 선언 외에 구체적인 재원 조달 방안이나 재정지원 우선순위 설정 근거가 부재하다. 이로 인해 지자체의 재정자립도나 중앙부처 간 협조 수준에 따라 특구 추진 속도 및 내용이 현격히 달라질 수 있다.

다음으로 현행 법률은 특구 내 기업에 대해 각종 지원을 명시하고 있으나, 실제로는 다른 특구에 비해 유인책이 미흡하다. 경제자유구역이나 기회발전특구는 관련 법률에 따라 구체적인 세제 감면, 고용보조금, 입지 지원 등 제도가 체계적으로 마련되어 있는 반면, 평화경제특구는 대부분 '관계 법령에 따른 지원' 수준에 머물러 있다. 이에 따라 기업 입장에서는 실질적 투자 유인이 부족하고, 투자 리스크에 대한 정책적 보완이 미비하다는 점에서 참여가 제한될 수밖에 없다. 특히 외국인 투자자, 다국적 기업, 남북협력기업 등 대상이 되는 기업 유형에 대한 특화된 인센티브 설계가 없어 민간부문과의 연계가 제한적이다.

규제 해소 수단도 명확하지 않다. 접경지역은 「군사시설보호법」, 「수도권정비계획법」,

6) 이상의 내용은 양철 외, 「고성경제특구 조성방안 연구」, 강원연구원, 2023; 양철, '남북협력기금 활용을 위한 법제도 개선방안', 강원포럼 자료집, 강원연구원, 2024; 양철, '접경지역의 효율적 지원을 위한 지원특별법 개선방향', 강원포럼 자료집, 강원연구원, 2025을 참고하였다.

「환경보전법」 등 다양한 규제에 의해 개발이 제한되는 지역이지만, 「평화경제특구법」은 이를 실질적으로 해소할 수 있는 수단을 제시하지 못하고 있다. 현행 법률은 특구 지원에 대한 지원과 규제의 특례와 관한 규정은 다른 법률에 우선하여 적용하지만, 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」, 「군사기지법」은 그러하지 않도록 하여 현실적으로는 기존 규제가 그대로 유지된다. 이에 따라 특구로 지정되더라도 기반시설 및 산업단지 조성, 주거지 개발 등이 지연되거나 추진되지 못할 가능성이 크다. 특히 군사시설보호구역 해제 문제는 국방부와의 협의가 필수지만, 관련 절차나 기준이 법령에 명시되어 있지 않아 지자체가 자율적으로 대응하기 어려운 상황이 지속될 것으로 예상된다. 실효성 있는 특례조항 없이 지정만 이루어진다면, 행정상 명칭에 그칠 수밖에 없다는 한계를 노정할 수밖에 없다.

이외에도 현행 법률은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 접경지역을 특구로 지정할 수 있도록 하고 있으나, 그 기준이 계량화되지 않아 실질적으로는 인구 규모, 접근성, 행정역량 등을 중심으로 평가될 가능성이 크다. 그러나 접경지역은 지자체 간 인구, 재정자립도, 기반시설 수준에서 큰 차이가 나타나고 있다. 이러한 격차가 존재함에도 불구하고 균형발전에 대한 고려 없이 사업 타당성 중심으로 지정이 이루어진다면 상대적으로 개발 여건이 양호한 지자체에만 특구가 집중되고 나머지 지역은 정책 수혜에서 배제될 수 있다. 이는 평화경제특구의 설립 목적 중 하나인 '접경지역의 균형 발전'과도 배치되며, 국가 정책이 기존 지역 격차를 더 심화시킨다는 비판에 직면할 수 있다.

또한 특구가 남북 간 협력을 전제로 설계되며 국제사회 대북제재와의 충돌 가능성이 내재하지만, 현행 법률에는 이에 대한 대응 방안이 반영되지 않았다. 제9조에서 '남북 연계 가능성'을 규정하지만, 유엔안보리 제재나 미국의 독자 제재 등에 따른 사업 가능 여부, 법적 보호장치 등은 명시되지 않았다. 실제로 개성공단 사례에서도 나타났듯이, 남북 관계는 정치적 변수에 따라 급변 가능성이 높고, 이는 특구 내 투자와 운영 전반에 심각한 영향을 줄 수 있다. 그럼에도 현행 법률에서는 남북경협이 중단되었을 경우의 대체 사업 모델, 민간 투자자의 손실 보상, 중앙정부의 사후 대응체계 등을 법적으로 규정하지 않아 여전히 지자체나 입주기업이 독자적으로 리스크를 감당해야 한다. 이는 정책 추진의 실효성과 신뢰성을 약화하는 원인으로 작용할 수 있다.

정책 조정 체계도 명확하지 않은 문제가 있다. 특구 운영 주체가 통일부로 명시되어 있으나, 실제 특구 운영에는 산업부, 국토부, 기재부 등 다양한 부처가 관여하게 된다. 그럼에도 부처 간 기능 조정 체계가 명확히 설정되어 있지 않다는 점이 구조적 한계로 작용한다. 예를 들어 인프라 사업은 국토부, 투자 인센티브는 산업부, 예산 배분은 기재부, 규제 완화는

국방부·환경부와 협의가 필요하다. 그러나 현행 법률에는 이러한 기능 배분과 부처 간 협력 구조에 대한 명확한 규정이 없으며, 특구위원회 역시 법적 위상과 강제력이 낮아 정책 실행력이 부족하다는 지적이 제기된다. 이로 인해 부처 간 이견이 발생할 경우, 사업 추진이 장기화되거나 지연될 수 있으며, 지자체는 어느 부처와 협의해야 할지 명확하지 않은 상태에서 행정적 혼선을 겪을 가능성이 잠재한다.

이러한 미비점을 보완하기 위해 다음과 같은 방향으로 법률 개정이 필요하다. 먼저, 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」 등과의 연계가 필요하다. 「평화경제특구법」의 제정 목적은 남북 간 경제적 교류와 상호 보완성을 증대하고 남북 경제공동체를 실현하기 위함이다. 또한, 특구 지정 시 남북교류협력, 북한경제특구와의 연계성이 필수요소임에도 불구하고 현행 법률 44개 조문 중 「남북교류협력에 관한 법률」과 연계된 조항은 제33조(절차 간소화) 하나에 불과하다. 특구 조성과 운영을 위한 재정지원의 안정성을 확보하기 위해 기존 남북교류협력기금 또는 관련 특별회계를 평화경제특구와 법적으로 연계하는 방안을 규정할 필요도 있다.

해당 기금은 본질적으로 평화경제특구의 제도 취지와 직접적 연계성이 있으므로, 국가가 특구 지정 지역의 기반 조성, 기업 인센티브 제공, 남북 공동사업 추진을 위하여 남북교류협력기금을 활용할 수 있다는 조항을 명시하고, 해당 기금의 사용 조건, 항목, 절차 등을 시행령에 위임하는 방식을 통해 현행 법률에 해당 기금 활용의 법적 근거를 명문화할 필요가 있다. 예컨대 제30조(기반시설에 대한 지원) 조문에서 '기반시설 설치에 필요한 비용을 남북협력기금으로 지원할 수 있다'고 규정하여 지자체의 부담을 경감할 수 있다. 남북교류협력기금의 활용은 초기 대규모 자본이 필요한 특구 조성 사업에 안정적인 재원 조달이 가능해지고, 특구 개발을 위한 국가 책무도 명확하게 규정할 수 있다. 이를 통해 사업의 실효성과 예산의 지속가능성을 동시에 확보할 수 있을 뿐만 아니라 기금의 안정적 운용을 전제로 민간 투자자에 대한 정책 신뢰도를 제고하고 지자체의 부담도 완화할 수 있다.

다음으로 특구의 성공적 정착을 위해 투자기업과 기관에 대한 강력하고 실질적인 인센티브 체계를 명문화해야 한다. 제도화된 인센티브 구조는 기업 유치와 투자 지속성 확보를 위한 핵심 요인이자 다른 특구와 비교해 제도적 우위를 확보하는 수단이다. '관계 법령에 따른 지원' 수준에 불과한 현행 법률을 「조세특례제한법」과 연계하여 일정 기간 법인세, 소득세, 재산세 등을 감면하거나, 고용 인센티브 및 설비 투자 보조금을 지원하는 조항을 명시하는 동시에, 외국인 투자 기업 및 남북 합작기업에 대해서는 별도의 투자보호협정과 행정 지원 조항을 법률에 명문화할 필요가 있다.

이와 함께 중첩규제 완화를 위한 특례조항을 신설해야 한다. 이는 「군사시설보호법」, 「수도권정비계획법」, 「환경보전법」 등 중첩규제에 의해 개발 행위 자체가 제한되는 구조적 문제를 해소하기 위한 방안이다. 관계 법령보다 「평화경제특구법」이 우선 적용되는 우선 적용 조항을 강화하고, 핵심 인프라 개발, 산업단지 조성, 물류 기반 구축 등 주요 사업에 대해서는 제한적 규제 완화가 가능하도록 명시하는 방안도 고려할 필요가 있다. 일정 요건을 충족할 경우, 군사시설보호구역 내 민간 개발을 허용하거나, 「수도권정비계획법」의 인구 억제 조치를 유예하는 특례 규정을 명문화하는 방안도 가능하다.

마지막으로, 특구 지정 시 '사업성' 중심의 평가 기준뿐 아니라, '정책적 균형성'과 '지역 낙후도' 등을 고려한 복합적인 평가 체계를 법률에 도입할 필요가 있다. 특구 유형을 '중점형(경제 기반 지역)'과 '전략형(개발 취약 지역)'으로 구분하고, 개발 취약 지역에 대해서는 예비특구 지정, 우선 재정지원, 컨설팅 제공 등 지원 우선권을 부여하는 구조로 설계하여 인구나 행정 역량이 부족한 지자체도 중장기적 특구로 성장할 수 있도록 유도하는 방안도 고려할 필요가 있다. 남북교류협력기금의 활용이 제한적이라면, 국토균형발전과의 연계성을 높이기 위해 평화경제특구를 '균형발전특별회계'의 지원 대상 사업으로 명시하여 균형발전지표에 따라 국비 지원 비율을 차등화하는 방식도 검토할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

강원도 접경지역은 분단 이후 군사적 긴장과 각종 규제로 인해 국가균형발전에서 소외되었고, 이로 인해 인구 감소와 지역 소멸 위기에 직면했다. 평화경제특구 조성은 분단의 상징을 평화와 번영의 자산으로 전환하여 새로운 성장 동력을 창출하려는 시도다. 강원도는 특구 조성을 통해 접경지역에 남북교류협력의 기반이 마련되면, 이를 발판으로 지역발전과 한반도 경제공동체 형성이라는 두 가지 목표를 달성할 수 있다고 인식한다. 요컨대 평화경제특구는 강원도의 자체 발전은 물론 남북 관계 개선에도 기여할 수 있는 가치를 지닌 사업이다.

이러한 인식에도 불구하고 강원도에서는 평화경제특구 조성이 경기 북부 중심으로 진행될 수 있다는 우려도 있다. 접경지역 개발사업이 인구와 시장 규모가 큰 경기 북부지역에 우선 집중되며 강원지역은 부차적인 위치로 밀려날 수 있기 때문이다. 대통령의 강원도 공약에는 접경지역 평화경제특구 조성이 포함되었지만, 국정기획위원회의 '대한민국 진짜성장을 위한

전략'에는 수도권 주요 지역공약으로 경기 북부에 평화경제특구를 조성하여 평화산업과 녹색산업을 육성한다는 내용만 담겨 있다. 실제로 과거 사례를 보면 남북경협이 활발할 당시 개성공단 등 경기 접경의 서부축 사업이 주도했고, 동해안의 금강산 관광은 상대적으로 부침을 겪었다. 경기 접경지역과 비교해 강원의 철원·고성 특구는 법률상으로는 동등한 후보지이지만, 남북 관계 상황이나 경제성에서 후순위로 밀릴 위험이 있다는 점에서 균형 있는 권역별 추진 계획이 필요하다.

물론 평화경제특구가 지역의 발전을 담보하지 않는다. 남북 관계 경색, 대북제재 등 정세 요인에 따른 불확실성이 상존한다는 점에서 강원도는 특구 추진에 장기적 안목과 유연한 전략을 강조한다. 특히 남북 관계 변화에 따라 특구 사업의 추진 속도와 방향이 달라질 수밖에 없으므로, 사업의 연속성을 유지하는데 중점을 두고 있다. 예를 들면 현 단계에서는 남북 경협이 어려우므로 남측 접경지역 개발에 우선 집중하여 DMZ 관광, 지역특화산업 육성 등으로 지역 경쟁력을 높이고, 향후 남북 관계 호전에 대비하여 남북 공동사업 계획을 미리 구상해 두는 접근이다. 실제 강원도는 금강산 관광이 재개될 때까지 고성경제특구를 통해 국내 관광자원을 개발하고 DMZ 생태관광을 활성화함으로써 내수를 진작하며 장기적으로 원산-금강산 관광지대와 연계한 동해 관광 협력벨트의 중심으로 발전시켜 서부의 파주-개성 산업협력권에 대응하는 동부권 관광협력권역으로 확대하는 구상을 수립하였다. 다시 말해, "평화경제특구=남북경협"이라는 일변도 공식에서 탈피해 초기에는 남측 주도 개발로 지역경제 효과를 창출하고, 여건 성숙 시 남북 연계 모듈을 결합하는 유연한 접근을 모색하고 있다. 이러한 강원도의 구상은 남북 관계가 개선될 때 특구를 통해 곧바로 실현에 옮길 수 있도록 준비한다는 의미로, 중앙정부도 이를 정책적으로 뒷받침할 필요가 있다.

결론적으로, 오랜 기간 안보의 최전선으로 희생을 감내한 강원 접경지역은 평화경제특구를 통해 접경지역 발전이 장차 남북 통합을 대비하는 전략적 기회가 될 수 있음을 증명하고자 한다. 중첩규제 해소와 지역경제 활성화가 한반도 평화와 번영을 준비하는 선도 모델이자 남북 모두에 이익이 되는 성공 모델이 될 수 있음도 증명하고자 한다. 이를 현실화하기 위해서는 중앙과 지방의 긴밀한 협력, 법·제도적 뒷받침, 남북 관계 변화에 흔들리지 않는 일관된 추진이 필수이다. 통일부 기본구상과 강원도의 특구 추진 구상은 이미 많은 부분에서 정합성을 보였다. 현재 진행 중인 기본계획에서도 강원도가 추진하고자 하는 구상을 구체화하는 방안들이 마련되어 강원 접경지역이 지역발전을 넘어 국가 미래를 준비하는 전략 거점이자 평화와 번영의 터전으로 변모할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

강원도, 「강원도 종합계획(2012~2020)」, 2012.
김범수 외, 「철원 평화산업단지 개발연구」, 강원연구원, 2019.
김재진 외, 「고성 통일관광특구 조성 종합 실행계획」, 강원연구원, 2018.
김재진 외, 「국제관광자유지대 조성을 위한 타당성 연구」, 강원연구원, 2019.
양철, 「강원도 평화경제특구 추진 방안」, 강원연구원, 2022.
_____, '강원특별자치도 군사규제 특례 검토안', 강원특별법 군사규제 워킹그룹, 강원연구원, 2023.
_____, '남북협력기금 활용을 위한 법제도 개선방안', 강원포럼 자료집, 강원연구원, 2024.
_____, '접경지역의 효율적 지원을 위한 지원특별법 개선방향', 강원포럼 자료집, 강원연구원, 2025.
양철 외, 「고성경제특구 조성방안 연구」, 강원연구원, 2023.
의안정보시스템(https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do)