

통일경제특구 설치와 남북경협, 그리고 하나의 시장

정유석 | 한국수출입은행 책임연구원 | ysjung@koreaexim.go.kr

통일경제특구 논의의 경과

통일경제특구에 관한 논의는 1988년으로 거슬러 올라간다. 당시 노태우 대통령은 UN 총회 연설에서 비무장지대(DMZ) 내에 ‘평화시’를 건설하자는 깜짝 제안을 하였다. 이는 1992년 발표된 ‘남북기본합의서’에서 DMZ의 평화적 이용에 관한 원칙이 천명되는 성과로 이어졌다. 이어 1994년 김영삼 대통령은 DMZ 자연 공원을 제안하였고, 2007년 노무현 대통령은 DMZ 내의 남북 소초와 중화기 철수를 통한 평화적 이용 등을 정상회담을 통해 제안하였다. 이명박 정부에서는 통일경제특구와 비슷한 개념의 나들섬 구상이 제안되기도 하였으며, 박근혜 정부도 통일 대박론을 제시하며 비슷한 정책들을 마련하면서 접경지역의 효율적 이용에 관한 나름의 비전을 제시하였다.

통일경제특구에 관한 논의가 본격화된 것은 개성공단이 많은 우려 속에서도 가시적인 성과를 내면서부터이다. 이와 관련한 입법 시도는 제17대 국회에서 처음 시작되었는데, 2006년 2월 여야 의원 100명이 ‘통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안’(대표발의 임태희)을 공동발의한 것이 그 시초이다. 이후 제18대 국회 4건, 제19대 국회 7건에 이어 현재 제20대 국회에서 6건이 발의되어 계류 중이며 2017년 11월에는 정부 통합 법안이 마련되었다. 접경지역에 경제특구를 설치하여 남북이 협력할 수 있는 상생 모델을 만들고자 하는 법안은 10여 년에 걸쳐 꾸준히 시도되었으며, 이는 정부의 교체와 무관하였다는 점에서 시사하는 바가 크다. 현재 계류 중인 6개 법안을 발의한 국회의원도 여당 3인, 야당 3인으로 정파를 초월하는 구상이라 하겠다.

이러한 시도와 발맞추어 각 지자체에서도 지역의 성격에 맞춘 경제특구 구상을 제시하였다. 대표적으로 경기 북부의 파주시, 고양시와 김포시, 인천광역시 및 강원도의 연천군과 고성군의 제안이 그 예이다.¹⁾ 이러한 구상이 실현되기 위해서는 중앙정부의 정책의지와 지원이 필수적이다. 통일경제특구는 19대 대선 당시 민주당의 공약이었으며, 국정기획자문회의의 정책과제로 채택되어 그 어느 때보다 현 정부에 거는 기대가 큰 상황이다. 문재인 대통령은 4.27 판문점선언에서 ‘비무장지대의 평화지대화’를 김정은 위원장과 합의하여 남북교류협력 중심 거점으로 접경지역이 대두되었다. 또한 올해 광복절 경축사에서 평화가 경제임을 천명하면서 통일경제특구 설치 의지를 다시 한번 피력하여 이에 관한 구체적인 추진 계획이 곧 시작될 것으로 보인다.

통일경제특구 비전과 추진 방안

통일경제특구는 남북이 상생·협력하고 한반도 경제공동체를 이루어간다는 비전하에, 남북교류협력의 전진기지 구축, 한반도 평화협력 거점 확보, 접경지역에 국제 경제협력 거점 조성을 목표로 설정하여야 한다. 남북 접경지역 내에 경제협력이 가능한 특구를 조성하고 국경을 자유롭게 넘나들며 실질적인 한반도 경제공동체의 실현을 촉진하는 시발점 역할을 지향해야 한다. 그 결과 이 특구는 남북간 상호보완적 경제협력을 통해 상호 이익을 창출하고 남북의 경제통합 기반을 마련함과 동시에 평화지대로서의 상징성을 지니며, 사람과 자원 그리고 자본과 기술이 만나 시너지를 창출하는 혁신거점으로 도약할 것이다. 대외적으로 국제사회의 자본 및 기술투자 유치를 통해 국제적 특구를 지향하고, 장래에는 북한의 경제특구와 통합되어 한반도 경제공동체의 출발점으로 기능을 감당하게 될 것이다.

통일경제특구의 단계적 추진 방안은 다음과 같다. 첫 번째는 「제도화 단계」로 통일경제특구 법을 제정하고 하위법령 및 개발지침을 마련하는 단계이다. 이 단계에서는 통일부·국토교통부 등 유관부처를 중심으로 특구 개발 종합계획을 마련하고 각종 지원 제도를 설계하며, 전문가 자문그룹 등이 민관거버넌스 협력 체계를 형성한다. 두 번째는 「가동 준비 단계」이다. 이 단계에서는 일부 구역을 우선 시범지역으로 조성하여 남북교류 준비의 거점으로 형성하고, 북한 인접지역에 통일경제특구 인프라를 구축하여 과거 남북간 경험에 참여하였거나 향후

1) 파주시의 경우 장단반도 일대에 개성공단과 연계된 통일경제특구 개발을 제안하였으며, 고양시는 추진 중인 ‘통일한국의 살리코벨리’를 중심으로 하는 복합단지를 제안하였다. 인천시는 환황해권 발전구상에서 개성과 연계한 물류·관광 복합단지를 제시하였고, 김포시와 강화군도 해주와 개성과의 연결을 시도한 평화통일벨트를 제안하였다. 2013년 연천군은 ‘남북교류협력과 연천군 발전방안’에 남북교류협력지구 조성을 발표하였다. 한편, 고성을 중심으로 설악-금강 국제관광자유지대 조성 특구 계획도 발표되었다.

참여할 우리 기업이 우선 입주 후 시범적으로 가동을 시작한다. 세 번째 단계는 「협력 모색의 단계」이다. 이 단계에서는 접경지역 거주 주민들이 등록된 신분증을 소지하고 국경을 드나들며 상품교환 등 경제활동을 하도록 허용하여 남북간 초보적인 '민간교역의 장(場)'을 형성한다. 상품 전시 및 교역 공간과 물류창고 등 관련 시설을 조성하고, 북한 주민의 출입과 체류 보장 및 거래·교역 조건에 대한 구체화 방안을 마련한다. 네 번째 단계는 「협력 본격화 단계」로 남북 모두 실질적인 경제 실익 증대를 위해 기업의 북한 내 활동이 확대되고 인적·물적 교류가 확대되는 시기이다. 이는 특구 규모를 확대 조성하고 특구에서 생산된 제품이 북한으로 반출되는 것이 허용되어 유통되며 보완적 산업단지 운영을 모색하는 시기이다. 마지막은 「협력 심화·확장 단계」이다. 이 단계에서는 미래 성장산업에 초점을 맞추어 특구의 경쟁력 제고 방안을 마련하고, 통일경제특구와 북한의 경제특구·개발구의 통합적 운영을 추진한다. 즉, 북한의 산업적 수요가 반영된 개발계획 수립을 기초로 하여, 북한 내 경제개발구의 종합적인 거점화 전략 추진과 연계한 통일경제특구의 역할과 기능을 재정립하는 시기이다. 최종적으로 남북 주민의 자유로운 출입·체류를 위한 제도적·물리적 인프라를 마련하여 실질적인 하나의 시장을 구축하게 된다.

통일경제특구 기대효과: 하나의 시장

통일경제특구가 본격적으로 가동되면 정치·군사적 긴장 완화 및 평화정착, 국토균형개발, 생산유발 및 고용 등 우리 경제에 미치는 다방면의 긍정적 영향이 나타날 것으로 예상된다. 북한의 경우도 첨단시설로 만들어진 공단개발을 경험할 수 있는 기회를 얻게 되며, 북한 기업이 특구에 투자할 경우, 외국기업과 합영·합작을 통해 선진 기업운영방식과 기술 습득이 가능할 것이다. 또한 특구에 축적된 기술·정보 등을 북한에 파급시켜 지속적·안정적 발전을 위한 촉진제 역할을 할 것이다. 무엇보다도 통일경제특구에 북중 자유무역지대인 '호시무역구' 형태의 남북간 시장이 형성된다면, 한반도 신경제 구상의 마지막 퍼즐인 '하나의 시장'이 비로소 맞춰지게 될 것이다.