

서울특별시 개성공업지구 현지기업 등 지원에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제1호

나. 제 안 자 : 김태수 의원 외 12명

다. 제출일자 : 2018년 7월 2일

라. 회부일자 : 2018년 7월 12일

2. 제안이유

- 개성공업지구는 2004년 가동된 이후 2007년 「개성공업지구 지원에 관한 법률」이 제정되면서 활성화되어 오다가 북한의 제4차 핵실험과 장거리미사일 발사에 대한 정부 대응의 일환으로 2016년 2월 10일 개성공업지구 가동이 전면 중단되었음.
- 2018년 4월 27일 남북정상회담으로 개성공업지구가 재가동이 현실화 될 것으로 전망돼 개성공업지구 입주하는 서울시 기업의 활동을 지원할 수 있는 근거를 마련하여 기업들의 안정적이고 연속적인 기업 경영이 가능하도록 하고 평화적 남북·교류협력을 증진하여 경제의 균형적인 발전에 기여함.

3. 주요내용

가. 서울시장의 책무에 대하여 규정함 (안 제4조).

나. 계획수립에 대하여 규정함 (안 제5조).

다. 실태조사에 대하여 규정함 (안 제6조)

라. 지원협의회 설치에 대하여 규정함 (안 제7조)

마. 개성공업지구 현지기업 등에 대한 지원 및 경영정상화 지원에 대하여
규정함 (안 제8조 및 제9조)

바. 현지기업 등에 대한 명부작성 및 홍보·지도 등에 대하여 규정함
(안 제11조)

4. 검토의견(수석전문위원 강상원)

가. 조례안의 개요

- 제정안은 평화적 남북 교류와 협력을 증진하고자 개성공업지구가 재가동될 것을 예정하여 개성공업지구에 설립된 현지기업과 협력업체에 대한 지원을 규정하고 있음.

나. 개성공업지구의 현황

- 개성공업지구는 2000년 6·15 공동선언 이후, 같은 해 8월 9일 현대와 북한의 조선아태평화위원회가 체결한 ‘개성공업지구건설 운영에 관한 합의서’에 따라 한국토지공사와 현대아산이 북한으로부터 토지를 50년간 임차하여 공장구역으로 건설하고 국내외 기업에 분양하는 방식으로 전개되었음.

<개성공단 개요>

- 위치 : 황해북도 개성특급시 봉동리 일대
- 면적 : 9만 3000㎡(2만8천평)
- 착공 : 2003년 6월30일
(2004년 6월 조성 완료)
- 공단관리 : 개성공업지구관리위원회사무소



- 2006년 6월부터 입주가 시작된 개성공업지구는 2016년 2월 기준으로 총 124개의 기업들이 입주하였으며, 2015년 기준으로 연간생산액 5억 6,329만 달러, 고용인원 약 5만 5천명(북한근로자 5만 4,988명, 남한근로자 820명)의 실적을 기록하였음.

- 하지만, 박근혜 정부가 북한의 제4차 핵실험(2016. 1. 6), 장거리 미사일 발사(2016. 2. 8)에 따른 대응으로 개성공단의 전면 중단 조치를 발표(2016. 2. 10)함에 따라, 북한은 남한측 인원을 추방하고 입주기업의 자산을 전면 동결하는 조치를 취하였음.
- 갑작스러운 개성공단의 폐쇄로 입주기업을 비롯해 많은 협력업체¹⁾들의 피해가 발생하였고, 통일부 실태조사에 따르면 신고된 피해액은 총 9,446억원이고 피해 확인을 통해 실제로 지원된 금액은 5,079억원임.
- 한편, 서울시는 중소기업육성기금을 통해 개성공단 입주기업을 대상으로 업체당 5억을 한도로 총 34억원의 자금을 지원한 바 있음.

<서울시의 개성공단 입주기업 자금지원 현황>

(단위 : 억원)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
지원계획	30	20	-	50	10	10
지원실적	18	-	-	10.5	5.5	-

1) 협력업체에 대한 범위가 불분명하여 기업협회와 언론 등에 따라 협력업체의 현황이 약 5,000개부터 7,700개까지 추정하고 있어 사실상 정확한 추계가 불가능한 실정임.

다. 조례안의 주요 내용

(1) 용어의 정의(안 제2조)

- 안 제2조는 “개성공업지구”의 정의를 관련 법률에 따르도록 하고 있으며, “공공기관 등”은 서울시 산하 지방공기업과 출자·출연기관으로 정의하고 있음.
- 또한, “개성공업지구 현지기업 등”은 본사나 공장이 서울시에 소재한 기업의 사업자가 개성공업지구에 설립한 ‘현지기업’과 그 현지기업의 ‘협력업체’를 포함한 의미로 정의하고 있음.
 - ‘현지기업’의 경우 「개성공업지구 지원에 관한 법률」의 정의를 따른 것이나, ‘협력업체’의 경우는 정의 규정이 별도로 없어 입법의 명확성 원칙에 반할 여지가 있음.
 - 조례안은 협력업체를 현지기업이 생산하는 물품과 관련해 정비나 부품 등을 공급하는 기업으로 정의하고 있으나, 공급관계가 일시적인 경우와 간접적 공급관계(2차·3차 협력업체)인 경우에도 조례상의 협력업체에 해당되는지 논란이 발생함.
- 아울러, 현지기업은 서울시와의 지역적 연관성을 요건으로 하나, 협력업체의 경우는 지역적 제한을 두고 있지 않아 타 지방의 협력업체도 조례상의 지원대상이 될 수 있다는 점에서 지역성을 특성으로 하는 자치법규인 조례의 성격에 반하는 결과가 될 수 있음.

- 따라서 “개성공업지구 현지기업 등”에 대한 정의를 명확히 하고, 서울시와 지역적 연관성을 추가하는 등 조례안의 지원대상이 특정될 수 있도록 수정할 필요가 있음.
- 참고로 개성공업지구 기업 지원에 대한 조례가 입법화된 인천시는 지원대상을 개성공업지구의 ‘입주기업’으로 한정하고 있으며, 경기도는 협력업체를 ‘경기도에 소재한 업체’로 제한하고 있음.

조례명	해당규정
인천광역시 개성공업지구 입주기업 지원에 관한 조례	2. “개성공업지구 입주기업”이란 본사나 공장이 인천광역시(이하 “시”라 한다)에 소재한 기업의 사업자가 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 협력사업의 승인을 받거나 신고의 수리를 받아 <u>개성공업지구</u> 에 설립한 기업(지사·영업소·사무소를 포함한다)으로서 「 <u>중소기업기본법</u> 」 제2조에 따른 <u>중소기업</u> 을 말한다.
경기도 개성공업지구 현지기업 등 지원에 관한 조례	2. “개성공업지구 현지기업 등”이란 경기도에 주소를 두거나 경기도에서 기업을 운영하는 대한민국 사람이 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 협력사업의 승인을 받거나 신고의 수리를 받아 개성공업지구에 설립한 <u>현지기업</u> (지사·영업소·사무소를 포함한다)과 그 기업이 생산하는 물품과 관련하여 장비나 부품 등을 공급하는 <u>경기도에 소재한 협력업체</u> 를 말한다.

(2) 종합계획의 수립(안 제4조, 안 제7조)

- 안 제5조는 시장이 개성공업지구 현지기업 등(이하 ‘현지기업 등’)의 경제활동 촉진과 지원을 위해 5년마다 종합계획을 수립하도록 하고, 종합계획에는 ▷계획의 방향과 목표, ▷경영·인력·정보·기술지원, ▷물류·유통지원, ▷국내·외 마케팅 및 상설판매 전시 지원, ▷교육·홍보 등을 포함하고 있음.

- 종합계획의 수립·시행은 현지기업 등에 대한 체계적이고 지속적인 지원을 담보할 수 있을 것으로 기대되나, 종합계획이 5년이란 시차를 두고 수립되므로 급격한 상황변화에 즉각적인 대처가 어렵다는 문제가 있음.
- 따라서, 종합계획을 구체화하는 시행계획을 매년 수립하여 남북관계 변화에 신속히 대응하고 현지기업 등의 지원 수요를 반영할 수 있도록 보완할 필요가 있음.

(3) 지원협의회(안 제7조)

- 안 제7조는 종합계획의 수립, 현지기업의 활성화 촉진 등에 대한 자문을 위하여 서울시의 담당 실·국장, 서울시의원, 현지기업인 대표, 관련 전문가 등 20명 이내의 위원으로 구성되는 지원협의회를 설치할 수 있도록 규정하고 있음.
- 지원협의회는 상설 자문기구가 아니라 안전이 발생하였을 때 구성되며, 안전의 자문이 끝날 때까지만 한시적으로 존속하는 자문기구로 운영될 예정임.
- 지원협의회는 서울시(시, 시의회, 공공기관)와 전문가 외에도 직접적인 이해당사자인 현지기업인 대표를 위원으로 포함하고 있어 현장성을 확보할 수 있고, 사안별로 관련 전문가와 이해관계인을 위원으로 포함할 수 있어 탄력적·효율적 운영이 가능하다고 판단됨.

(4) 현지기업 등에 대한 지원(안 제8조에서 안 제11조)

- 안 제8조는 서울시와 시 산하의 공공기관이 현지기업 등에게 각종 기업 지원 사업, 공공계약, 기업관련 시책 참여 등을 지원하기 위해 노력할 것을 규정하고 있음.
- 이는 서울시가 제공하는 기업지원 사업에 현지기업 등이 포함되도록 하고, 공공계약과 시책 참여에 대한 지원을 통해 현지기업 등에 대한 적극적인 지원과 시책을 제공하기 위한 취지로 해석됨.
- 안 제9조는 남북 당국의 조치에 따라 현지기업 등의 통행이 1개월 이상 차단된 경우와 근로자 조업 중단 등으로 생산 활동이 1개월 이상 불가능하게 된 경우에 경영정상화에 필요한 조치를 할 수 있도록 규정하여 외부적 요인으로 인한 현지기업 등의 경영불안을 경감할 수 있게 하였음.
- 아울러, 안 제10조는 현지기업 등의 본사를 서울시로 유치하기 위한 지원을 규정하고 있으며, 안 제11조는 현지기업 등의 명부를 작성하고 자치구와 공공기관에 홍보하도록 하여 현지기업 등이 더 많은 지원을 받을 수 있도록 하고 있음.
- 안 제10조는 서울시 관내로 기업을 유치하기 위한 지원으로 이해될 수 있으나, 수도권에 대한 각종 규제와 높은 임대료 부담 등을 상쇄할 수 있는 지원이 필요하므로 서울소재 기업과의 형평성 문제가 발생할 수 있음.

라. 종합의견

- 2018년 4월 27일 남북정상회담이 개최되고 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’이 발표되는 등 그 동안 경색되었던 남북관계가 개선되면서 개성공업지구의 재가동에 대한 기대가 높아지고 있음.
- 따라서, 제정안은 개성공업지구의 재개에 앞서 현지기업과 협력업체에 대한 지원을 규정하여 현지기업 등의 안정적이고 연속적인 경영을 보장하기 위한 제도적 기반을 마련하는 것으로, 남북의 교류협력 증진과 경제 활성화에 기여할 수 있다고 판단됨.
- 다만, 조례안의 지원대상에 현지기업과 공급관계에 있는 협력업체의 지역적 범위가 정해지지 않아 입법의 명확성과 지역성을 특성으로 하는 조례의 범위를 일탈할 여지가 있어 이에 대한 심도있는 입법·정책적 판단이 필요함.
- 아울러, 조례안의 입법형식에 맞지 않는 부분(제9조에서 ① 누락)과 조례안의 체계에 맞지 않는 문구(입주기업 등) 등 정비할 부분이 일부 있어 이에 대한 수정이 요구됨.

담당조사관	연락처
김성만	02) 2180-8056