서울특별시 개성공업지구 현지기업 등 지원에 관한 조례안

심 사 보 고 서

의안번호	1

2018. 9. 7.
기 획 경 제 위 원 회

Ⅰ. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2018년 7월 2일, 김태수 의원 외 12명

나. 회부일자 : 2018년 7월 12일

다. 상정결과 :

【서울특별시의회 제283회 임시회】

- 제3차 기획경제위원회(2018.9.7.) 상정, 검토보고, 의결(수정안가결)

Ⅱ. 제안설명의 요지

○ 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 개성공업지구에 입주하는 서울시 기업의 활동을 지원할 수 있는 근거를 마련하여 기업들의 안정적이고 연속적인 기업 경영이 가능하도록 하고 평화적 남북·교류협력을 증진하여 경제의 균형적인 발전에 기여함.

Ⅲ. 검토보고 요지(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 '개성공업지구건설운영에 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 협력업체[1]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 개성공업지구에 설립한 기업(지사·영업소·사무소를 포함한다)으로서 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업을 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 현지기업(지사·영업소·사무소를 포함한다)과 그 기업이 생산하는 물품과 관련하여 장비나 부품 등을 공급하는 경기도에 소재한 협력업체를 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 안건이 발생하였을 때 구성되며, 안건의 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 기업지원 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.

Ⅳ. 질의 및 답변요지 : 「없음」

Ⅴ. 토론요지 : 「없음」

Ⅵ. 심사결과 : 수정안가결

(재적위원 12명, 참석위원 9명, 전원찬성)

Ⅶ. 소수의견 요지 : 「없음」

Ⅷ. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 개성공업지구 현지기업 등 지원에 관한 조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 1

제안년월일 : 2018년 9월 7일
제 안 자 : 기획경제위원장

1. 수정이유

○ 협력업체를 서울시에 소재한 업체로 한정하여 지원대상의 범위를 명확하게 규정하고, 조문 간의 체계성 강화를 위하여 입법형식에 맞지 않거나 적합하지 않은 부분들을 정비하고자 함.

2. 수정의 주요 내용

가. 협력업체의 범위를 서울시에 소재한 업체로 규정함(안 제2조 제2호).

나. 입주기업을 현지기업 등으로 변경함(안 제5조 제1항).

서울특별시 개성공업지구 현지기업 등 지원에 관한 조례안에 대한 수정안

서울특별시 개성공업지구 현지기업 등 지원에 관한 조례안을 다음과 같이 수정한다.

안 제1조의 “서울시”를 “서울특별시”로 한다.

안 제2조제2호의 “협력업체”를 “시에 소재한 협력업체”로 한다.

안 제5조제1항의 “입주기업”을 “현지기업 등”으로 하고 제5조제2항의 “제1항의 종합계획”을 “종합계획”으로 한다.

안 제6조의 “제6조(실태조사)①”를 “제6조(실태조사) ①”로 한다.

안 제9조의 “제9조(개성공업지구 현지기업 등의 경영정상화 지원)”을 “제9조(개성공업지구 현지기업 등의 경영정상화 지원) ①”로 한다.

<수정안 조문대비표>

제정안	수정안
제1조(목적) 이 조례는 개성공업지구에 입주하고 있는 **서울시** 기업의 활동을 지원함으로써 개성공업지구 현지기업 등의 경제활동을 촉진하고 평화적 남북 교류·협력을 증진하여 지역 경제발전에 이바지함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 조례는 개성공업지구에 입주하고 있는 **서울특별시** 기업의 활동을 지원함으로써 개성공업지구 현지기업 등의 경제활동을 촉진하고 평화적 남북 교류·협력을 증진하여 지역 경제발전에 이바지함을 목적으로 한다.
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. (생략) 2. “개성공업지구 현지기업 등”이란 본사나 공장이 서울특별시(이하 “시”라 한다)에 소재한 기업의 사업자가 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 협력사업의 승인을 받거나 신고의 수리를 받아 개성공업지구에 설립한 현지기업(지사·영업소·사무소를 포함한다)과 그 기업이 생산하는 물품과 관련하여 장비나 부품 등을 공급하는 **협력업체**를 말한다. 3. (생략)	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. (제정안과 같음) 2. “개성공업지구 현지기업 등”이란 본사나 공장이 서울특별시(이하 “시”라 한다)에 소재한 기업의 사업자가 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 협력사업의 승인을 받거나 신고의 수리를 받아 개성공업지구에 설립한 현지기업(지사·영업소·사무소를 포함한다)과 그 기업이 생산하는 물품과 관련하여 장비나 부품 등을 공급하는 **시에 소재한 협력업체**를 말한다. 3. (제정안과 같음)
제5조(종합계획 수립) ① 시장은 개성공업지구 현지기업 등의 경제활동 촉진 및 지원을 위하여 5년마다 서울특별시 개성공업지구 **입주**	제5조(종합계획 수립) ① 시장은 개성공업지구 현지기업 등의 경제활동 촉진 및 지원을 위하여 5년마다 서울특별시 개성공업지구 **현지기업**

기업의 활성화를 위한 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. ② 제1항의 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. ~ 6. (생략)	등의 활성화를 위한 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. ② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. ~ 6. (제정안과 같음)
제6조(실태조사)① 시장은 개성공업지구 현지기업 등의 활동을 지원하기 위하여 필요할 경우 개성공업지구 현지기업 등의 현황 및 실태를 파악하기 위한 실태조사를 할 수 있다. ② (생략)	제6조(실태조사) ① 시장은 개성공업지구 현지기업 등의 활동을 지원하기 위하여 필요할 경우 개성공업지구 현지기업 등의 현황 및 실태를 파악하기 위한 실태조사를 할 수 있다. ② (제정안과 같음)
제9조(개성공업지구 현지기업 등의 경영정상화 지원) 시장은 남북 당국의 조치에 의하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 개성공업지구 현지기업 등의 경영정상화를 위해 행정적·재정적 지원 등 필요한 조치를 할 수 있다. 1. ~ 2. (생략) ② (생략)	제9조(개성공업지구 현지기업 등의 경영정상화 지원) ① 시장은 남북 당국의 조치에 의하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 개성공업지구 현지기업 등의 경영정상화를 위해 행정적·재정적 지원 등 필요한 조치를 할 수 있다. 1. ~ 2. (제정안과 같음) ② (제정안과 같음)

서울특별시조례 제　　호

서울특별시 개성공업지구 현지기업 등 지원에 관한 조례안

제1조(목적) 이 조례는 개성공업지구에 입주하고 있는 서울특별시 기업의 활동을 지원함으로써 개성공업지구 현지기업 등의 경제활동을 촉진하고 평화적 남북 교류·협력을 증진하여 지역 경제발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “개성공업지구”란 남한과 북한 사이의 합의에 따라서 북한의 개성지역 일대에서 개발·조성된 공업지구를 말한다.
2. “개성공업지구 현지기업 등”이란 본사나 공장이 서울특별시(이하 “시”라 한다)에 소재한 기업의 사업자가 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 협력사업의 승인을 받거나 신고의 수리를 받아 개성공업지구에 설립한 현지기업(지사·영업소·사무소를 포함한다)과 그 기업이 생산하는 물품과 관련하여 장비나 부품 등을 공급하는 시에 소재한 협력업체를 말한다.
3. “공공기관”이란 시가 「지방공기업법」 및 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따라 설립한 지방공사·지방공단이나 출자·출연한 기관을 말한다.

제3조(다른 조례와의 관계) 개성공업지구 현지기업 등 지원에 관하여는 다른 조례에 우선하여 이 조례를 적용한다.

제4조(시장의 책무) 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 개성공업지구 현지기업 등의 경제활동을 촉진 및 지원하기 위한 종합적인 시책을 마련하기 위하여 노력하여야 한다.

제5조(종합계획 수립) ① 시장은 개성공업지구 현지기업 등의 경제활동 촉진 및 지원을 위하여 5년마다 서울특별시 개성공업지구 현지기업 등의 활성화를 위한 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 개성공업지구 현지기업 등의 경제활동 활성화를 위한 방향과 목표에 관한 사항
2. 개성공업지구 현지기업 등에 대한 경영·인력·정보·기술 지원 등에 관한 사항
3. 개성공업지구 현지기업 등의 물류 및 유통 지원에 관한 사항
4. 개성공업지구 현지기업 등의 국내·외 마케팅 및 상설판매 전시지원에 관한 사항
5. 개성공업지구 현지기업 등의 교육 및 홍보에 관한 사항
6. 그 밖에 개성공업지구 현지기업 등의 육성과 활동 촉진을 위하여 필요한 사항

제6조(실태조사) ① 시장은 개성공업지구 현지기업 등의 활동을 지원하기 위하여 필요할 경우 개성공업지구 현지기업 등의 현황 및 실태를 파악하기 위한 실태조사를 할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따른 실태조사를 할 경우 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있고, 이 경우 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제7조(지원협의회 설치) ① 시장은 개성공업지구 현지기업 등의 활동 촉진을 위하여 서울특별시 개성공업지구 현지기업 등 지원협의회(이하 “지원협의회”라 한다)를 설치할 수 있다.

② 지원협의회는 다음 각 호의 사항에 대하여 자문한다.

1. 종합계획 수립에 관한 사항
2. 개성공업지구 현지기업 등의 활성화 촉진에 관한 사항
3. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

③ 지원협의회는 위원장 1명을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장은 행정1부시장이 된다.

④ 당연직 위원은 기업지원 업무를 담당하는 실·국장 중 1명으로 하고, 위촉직 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시장이 위촉한다.

1. 서울특별시의회의원
2. 개성공업지구 현지기업인 대표
3. 개성공업지구를 지원하는 공공기관 대표
4. 남북한 교류관련 전문가 또는 관련 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람

⑤ 지원협의회는 제2항에 따른 안건이 발생하였을 때 구성하며, 안건의 자문이 끝날 때까지 존속한다.

⑥ 이 조례에서 규정한 사항 외에 지원협의회의 운영과 관련해서는 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」에 따른다.

제8조(개성공업지구 현지기업 등에 대한 지원) 시장과 공공기관의 장은 다음 각 호의 사항에 대하여 개성공업지구 현지기업 등을 지원하도록 노력한다.

1. 시에서 시행하는 각종 기업지원 사업
2. 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 따른 공공계약
3. 그 밖에 시 및 공공기관에서 시행하는 기업관련 시책 참여

제9조(개성공업지구 현지기업 등의 경영정상화 지원) ① 시장은 남북 당국의 조치에 의하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 개성공업지구 현지기업 등의 경영정상화를 위해 행정적·재정적 지원 등 필요한 조치를 할 수 있다.

1. 대부분의 개성공업지구 현지기업 등의 통행이 1개월 이상 계속하여 차단된 경우
2. 근로자 조업 중단, 물류 운송 중단 등으로 인하여 대부분의 개성공업지구 현지기업 등의 생산 활동이 1개월 이상 불가능하게 된 경우

② 시장은 제1항의 경우 필요하다고 인정하는 때에는 관계 공공기관의 장에게 개성공업지구 현지기업 등의 경영정상화를 위한 지원을 요청할 수 있다.

제10조(기업유치) 시장은 시 외의 지역에 소재한 개성공업지구 현지기업 등의 본사를 시로 이전·유치하기 위하여, 시내 전시·판매·물류단지 입주 등 기회 제공을 통하여 기업활동을 지원할 수 있다.

제11조(개성공단 현지기업 등 명부 작성 및 홍보·지도) ① 시장은 개성공업지구 현지기업 등의 명부를 작성하여 지원업무에 활용하도록 한다.

② 시장은 개성공업지구 현지기업 등에 대한 지원이 확대될 수 있도록 시내 자치구 및 공공기관 등에 대하여 홍보 및 지도한다.

제12조(위탁) ① 시장은 개성공업지구 현지기업 등의 활성화를 위하여 필요한 경우 그 업무를 기업지원 관련 단체나 기관에 위탁하여 운영할 수 있다.

② 제1항에 따라 위탁하는 경우 절차와 방법 등 필요한 사항은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다.

제13조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.