

개성공업단지 개발·건축 및 운영·관리의 문제점 및 개선방안에 대한 연구*

A Study on the Problems and Improvement of Development, Construction, Operation
and Management of Gaesong Industrial Park

임 미 화 (Lim, Mi-Hwa)**
김 현 수 (Kim, Hyun-Soo)***

< Abstract >

This study analyzed problems existing in the development, construction, operation, and management process of Gaesong Industrial Park and attempted to suggest legal and institutional ways to solve them. As a result of analyzing the local survey data and related regulations of the Gaesong Industrial Park Support Foundation, it took a lot of time and budget to change or consult the business as the development model of Gaesong Industrial Park is a model of inter-Korean economic cooperation in North Korea and the land ownership and related regulations, business selection and business approval were distributed to the South and North Korean governments, It also caused problems due to differences and inadequacies of related regulations. Accordingly, the following points should be considered in the inter-Korean economic cooperation projects in the future including the second and third stages of the Gaesong Industrial Park. In particular, it is necessary to unify the system and management under the inter-Korean consultation. Specifically, it is essential to consider the fact that much of the difference comes from the system, and it is necessary to review and agree on real estate regulations, such as land rents and compensation standards, which are sensitive to tenant companies. The selection of construction companies requires the introduction of a pre-screening system, and the introduction of effective and aggressive sanctions is necessary and should be institutionalized in the long term for the issue of operational management. Above all, post-management guidelines should be established at the stage of development planning. In addition, it is necessary to nurture North Korean construction workforce regarding human exchange and workforce acquisition, so that both North and South Koreans can utilize it to construct a pool of experts in North Korea through the certification of work experience in Gaesong Industrial Park. The Gaesong Industrial Park is now only developed on 1/20. For the development of the next two or three steps and the inter-Korean economic cooperation project in North Korea to succeed, it is necessary to introduce a policy to revise this irrationality at once.

주 제 어 : 북한, 개성공단, 남북경협사업, 부동산규제, 개발, 건설, 운영, 관리

Keyword : North Korea, Gaesong Industrial Park, The Inter-Korean Economic Cooperation Project, Real Estate Regulation, Development, Construction, Operation ,Management

* 이 논문은 '개성공단 개발·건축 법제도 개선을 위한 연구(2017.12)' 및 개성공업지구지원재단의 자문과 자료를 이용하여 작성함.

** 전주대학교 경영대학 부동산학과 조교수, mia5683@jj.ac.kr, 주저자

*** 단국대학교 사회과학대학 도시계획·부동산학부 교수, hskim91@dankook.ac.kr, 교신저자

I. 서론

우리정부는 1990년 「남북교류협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법」을 비롯한 관련 법령을 제정하여 경제와 관광분야를 중심으로 남북교류협력사업을 진행해왔다. 특히 경제협력사업은 남·북 주민 간의 합작, 단독투자, 제3국과의 합작투자는 물론 북한주민의 고용, 용역 제공, 행사개최 및 조사·연구 활동 등의 행위 중 사업의 규모나 계속성, 기타 경제관계의 특성 등을 고려하여 통일부장관이 경제협력사업으로 인정하는 사업을 말한다.

천안함사건으로 인한 2010년 5.24조치 이전까지 약 280개 기업이 북한 내 경제협력사업을 진행하였다. 이중 정부주도의 대표적인 경제협력사업은 개성공업지구개발사업이다. 2018년 현재 개성공단은 잠정 폐쇄 상태에 있으나 평화 통일은 헌법에서 규정하는 우리 정부의 기본 정책 기조이며 특히 개성공단과 같이 경제적 협력은 그 가운데 중추적 역할을 수행할 수 있는바 장차 개성공업지구의 재개뿐 아니라 향후 북한개발에 따른 경제협력시 남북공동 산업단지의 개발, 운영, 관리에 대한 연구가 필요하다.

이에 본 연구는 현재 개성공업지구의 개발·건축 및 운영·관리 과정에서 존재하는 문제점을 분석하고, 이를 해소할 수 있는 법적, 제도적 방안을 제시함으로써 향후 경제협력시 산업단지모델에 정책방향을 제시하고자 한다. 개성공업지구를 테스트베드로써 활용하여 향후 북한 각 지역에서 추진될 공업지구에 대해 개성공업지구의 모델적용 가능성을 고찰한다는 점에서 분석의 의의를 가진다. 본 연구는 현장에 적용한 세부준칙과 개발모델을 실증분석한 연구로서도 의의가 있다. 연구순서는 개성공업지구의 개발·건축, 운영·관리의 단계별 관련 현황, 제도 및 문제점을 분석하고, 정책적 시사점을 제안하도록 한다. 개성공단 운영관리에 대한 연구가 전무한 현재 본 연구는 향후 남북경협산업단지 개발과 운영정책에 도움이 될 것으로 기대된다.

II. 선행연구 및 연구방법

1. 선행연구

개성공단 관련한 선행연구는 크게 개발 관련하여 계획과 제도 그리고 성과에 대한 연구가 있고, 건축·운

영·관리에 대한 연구는 자료의 한계 등으로 인해 없는 실정이다. 이에 개성공단개발 관련한 연구를 중심으로 살펴보도록 한다.

개발계획 관련한 연구는 주로 개성공단을 단순소개한 연구로서, 성도용·선병수(2001)는 개성국제자유경제지대개발계획과 LH에서 개발한 산업단지1단계계획에 대한 논문을 발표하였다. 이들 연구를 요약하면, 2000만평의 개성국제자유경제지대개발계획의 경우, 초기에는 생산기능의 개발을, 최종적으로는 무역 및 기술개발과 국제도시를 표방하는 자유경제지대를 개발모형으로 설정하였고, 외국인과 남측주민을 포함하는 3단계 개발전략을 가진다. 1단계는 산업단지위주의 생산기지로 남측자본투자와 시장경제제도도입의 시험대로, 2단계는 산업단지가 확장되고 신도시 기능이 강화되는 계획으로 산업, 주거, 상업, 관광위락지구로 확대되고 투자자가 참여하여 건물분양과 운영을 하는 단계이다. 3단계는 첨단산업기능과 금융, 부동산, 관광과 같은 서비스산업이 성장하는 단계로 동북아시아진출거점도시의 역할을 목표로 한다. 1단계 산업단지의 경우 약 108만평규모로 전체 800만평 산업단지와 연계성을 고려한 도로, 녹지축을 계획하고 남북경제협력에 적합한 업종과 공급가격을 반영한 계획을 목표로 하였다. 특히 업종별 수요탄력성을 고려하여 면적 15,000평내외의 대중규모 블록으로 계획하고 1개 필지를 2-3개업체가 공동이용할 수 있도록 하였다. 주거용지는 남측근로자를 위한 용지만 계획하고 북측근로자는 개성인근에 거주하는 것을 가정하고 계획하였다. 1단계 산업단지 근로자는 33000여명기준, 남측근로자는 1,000-3,000명을 가정하였다.

김원배(2002), 이원호(2005)는 월경적 지역경제개발 모형에 대해 연구하였는데, 김원배(2002)는 월경적 지역협력의 기본 동인이 경제적 보완성과 지리적 근접성에 있으나 국경을 마주하고 있는 국가 간의 제도적·정책적 양립성을 매개로 하여 협력의 상이한 유형이 발생한다고 보고, 현재 개성공단의 건설은 월경적 지역경제협력의 유형면에서 보면, 경제적 보완성의 분명한 존재에 비해 제도적 양립성이 약한 갈등적 협력에서 불완전하나 제도적 양립성의 최소한의 마련을 통해서 비갈등적 협력단계로 이행하는 것이라 보았다. 이러한 이행을 주도하고 있는 것은 분명히 중앙정부간의 대외경제정책에 의한 것으로, 일반적인 월경적 지역경제협력의 주체인 지방에 의해 주도되는 바는 없다는 점이 이는

개성공단 지역경제협력의 주요한 특징이라고 판단하였다. 이원호(2005)는 중국 광둥-홍콩간의 지역경제통합 및 발전과정을 분석하여 개성공업지구 개발에 기초한 우리나라의 월경적 지역경제발전모형을 제시하고자 하였다. 그에 따르면 남북한 월경적 접경지역 발전을 모색하기 위해서는 제도적 장치가 중요하나 중앙과 지방수준에서 제도적 장치의 마련만으로 성공적인 월경적 지역경제협력의 성과를 충분히 담보하지는 못한다고 평가하고, 홍콩-광둥지역의 경험과 같이, 해당 지역별로 문화적 특성과 정치적 상황, 경제행위의 관행 및 신뢰구축의 미흡 등에 의해 실제적인 거래비용이 높아, 사회문화적 통합과 같은 비제도적 통합을 이루는 것이 필요하다고 주장하였다. 개발법제도에 대한 연구는 허련(2011), 박정원·박민(2014)의 연구가 있다.

허련(2011)은 개성공단 개발 관련 프로세스를 소개하였고, 박정원·박민(2014)은 개성공단에 남북의 법제지원 공존하고 있음을 지적하고, 개성공업지구법은 개성공단의 지도기관과 관리기관의 임무, 토지임대, 기반시설 설치, 토지이용권의 양도, 임대보장, 기업창설, 인력채용, 유통화폐, 조세감면, 외화, 과실송금 보장, 분쟁해결 등에 하여 규정하고 있지만, 이와 관련한 하위 규정과 공단운영에 필요한 제반 행정 규칙 등 “법규로 정해지지 않은 사항은 지도기관과 관리기관에 의하여 처리”하고 있는 문제점을 지적하였다.

개성공단개발성과에 대한 연구는 다수의 연구자에 의해 진행되었다.

허련(2011)은 개성공단개발, 분양, 기업유치에 대해 소개하고 개성공단의 총투자규모와 경제적 성과를 토대로 시사점을 도출하였다. 이에 따르면 개성공단 성공요인은 적합한 입지, 낮은 토지가격과 저렴한 임금으로 보고 이러한 요인이 가능한 것은 4800억에 달하는 국고지원으로 기반시설비용을 지원하여 분양가를 낮추었기 때문으로 해석하였다. 또한 개성공단의 지속적인 북한노동력확보를 위해서는 추후 개발되는 개성공단에는 기숙사와 같은 시설이 필요함을 주장하였다. 무엇보다도 개성공단이 중립지역으로서 자리잡아야 함을 강조하였다. 또한 윤영선·김태황(2002)은 산업연관효과분석으로 개성공단개발효과를 분석하였는데, 3단계까지 개발이 완성될 때 남한과 북한에 각각 7748억원과 1조11530억원의 생산유발효과가 발생하고, 고용효과는 남한은 7,589명, 북한은 13,280명이 추가되고 부가가치유발효과는 각각 4,646억원과 3,970억원 발생할 것으로 보았다.

전명진·정지은(2010)은 다지역 투입산출모형으로 개성공단개발효과를 분석하였는데 지난 5년 동안 개성공단 사업으로 인해 발생한 총 생산유발액은 3조 4천억원이고, 총 부가가치 유발액은 1조 3천억 원, 취업유발효과는 총 취업자 수는 약 3만 1천 명으로 산출하였다. 특히 산업별 효과를 보면 섬유, 의류 등 노동집약 산업 보다는 기계, 전자 등 기술 집약 산업으로의 효과가 더 큰 것으로 나타났다.

2. 분석자료 및 연구방법

본 연구의 분석자료는 개성공단공업지구법, 통합준칙과 개성공단지원재단의 개발·건축 법제도 자료 및 현황자료이다.

통합준칙은 기업개설부터 건축인허가 및 운영관리에 대한 내용을 담고 있는 개성공업지구 준칙이며, 개발·건축 법제도 자료는 개성공단관련 법체계, 개발·건축 및 운영·관리에 대한 관련법과 규칙이다.

현황자료는 개성공단지원재단의 실태조사자료이다. 본 자료에는 공단 및 개별필지의 입주현황과 임금, 건축 및 운영관리에 대한 내용을 담고 있으나 본 연구에서는 건축 및 운영·관리에 초점을 두도록 한다.

본 연구는 사례중심의 실증분석연구로서 연구진행은 개성공단의 개발단계에 맞춰 3단계로 나누어 진행한다. 먼저 개성공단의 단지개발모형을 사업구조와 관련제도 차원에서 분석한다. 둘째, 개성공단의 개발·건축의 문제점을 제도 및 건축과정상의 문제로 나누어 분석한다. 셋째, 운영관리단계의 문제점을 제시하고 이에 대한 시사점을 찾아 향후 개성공단 2, 3단계 및 제2의 개성공단 개발시 제도적 보완점을 제시하도록 한다. 본 연구는 각각 개발프로세스에 따른 문제점과 제도를 분석하고 개선방안을 제시하는 구조로 진행한다.

III. 개성공단 개발·건축, 운영·관리 문제점 및 제도개선방안분석

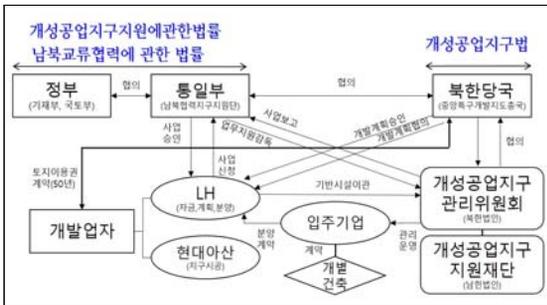
1. 개성공업지구 개발모델분석

1) 사업구조 및 문제점

개성공단은 고정주영 현대 명예회장이 서해안개발을

북한에 제안하면서 논의가 시작되었고 이후 2000년 현대아산이 북한 조선아시아태평양 평화위원회와 민족경제협력연합회와 합의를 작성하면서 시작되었다. 한국 토지주택공사(LH)와 현대아산이 공동개발사업자로 통일부의 사업승인을 거쳐 북한 중앙특구개발지도총국과 50년 토지이용권 임대차계약을 맺음으로써 구체화된다. 이후 2,000만평개발의 1단계로 약 108만평개발계획승인을 받아 조성하여 국내 기업들에게 분양하였다. 입주 기업들은 개성공업지구법 및 개성공업지구 통합준칙에 의해 기업설립, 건축인허가 및 관리운영을 받게 된다. <그림 1>은 이를 정리하여 도식화한 것이다.

<그림 1> 개성공단개발 모델 및 관련법



개성공단사업모델은 북한내 남북경협사업이라는 점으로 인해 토지소유권 관련법은 북한규정을, 개발사업자선정과 사업승인은 통일부에 있는 특이한 구조이다. 입주기업입장에서 분양계약은 LH에, 기업설립과 건축인허가는 개성공업지구관리위원회의 승인을 얻는 과정을 거친다. 개성공업지구관리위원회는 북한당국의 협의와 지도를 받는 구조이다.

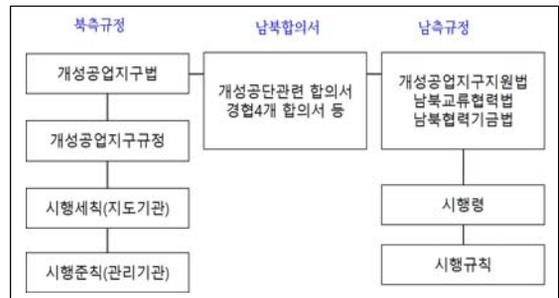
개발사업자의 개발계획승인은 북한당국에 의해 이뤄지는데, 여기서 개발사업자는 개발이익과 관련하여 사업성이 반영된 개발계획이 필요하게 되고, 북한당국은 정책적 목표에 따른 의사결정을 하게 되는 문제가 발생한다. 또한 개발계획에 따른 준공시 입주에 차질이 발생할 때의 사업리스트 및 인력수급문제와 용수, 전력 등 부가되는 문제도 생긴다. 이를 효율적으로 해결하려면 남북특구로 지정하여 특구청과 관련법으로 일원화한 구조가 필요하다.

2) 사업관련법체계 및 문제점

개성공단관련법은 남한의 경우 개성공업지구지원에 관한 법률, 남북교류협력법, 남북기금법이 있고, 북

한은 개성공업지구법이 있다. 이외에 개성공단합의서 및 경제협력합의서등이 개성공단개발과 관련 있다. 이 중 사업자입장에서 중요법률은 북한내 개성공업지구법이다. (<그림 2>참조)

<그림 2> 개성공단 관련 법체계



북한내 개성공업지구법은 총 5장 46조로서 1장은 개성공업지구법의 기본을, 제2장 개성공업지구의 개발에 대해, 제3장 개성공업지구의 관리, 제4장은 개성공업지구의 기업창설운영에 대해 언급하고 있고 제5장은 분쟁해결안을 담고 있다. 그러나, 개성공업지구법은 큰틀의 포괄적 내용만을 담고 있고, 세부적인 내용은 10개의 하위규정법과 개성공업지구 준칙에서 언급하고 있다. 그러나 이러한 관련법과 준칙내에는 토지임대료관련 규정이 없고 보상기준도 없어 개발사업자가 초기 임대료협상에 많은 시간을 소요하게 된다.

특히 주목할 점은 개성공업지구 부동산규정이다. 이 규정에는 입주기업들이 북한자산을 담보로 대출을 받을 수 있게 하여 사업자의 부담을 줄일 수 있게 되었다는 점에서 북한이 남한기업입장을 반영해준 규정이다. 그러나 토지사용료가 문제이다. 토지이용권은 상속, 양도, 임대 및 저당이 가능하나 토지이용권이 10년이 지나면 그 시점부터 토지사용료를 부가적으로 내야한다. 이는 남한의 재산세와 유사한 개념이나 남한 입주기업 입장에서는 생소한 개념으로 초기 사업계획에서 이를 고려한 사업성분석이 필요하다. 또한 추후 개발되는 남북경협공단에는 사전에 토지사용료를 남한의 토지재산세와 같은 규정으로 협의하여 조정할 필요가 있다.

2. 개성공업지구 건축개발의 문제

1) 제도적 문제

개성공업지구 건축, 개발, 분양관련 사항들은 모두

통합준칙에 따른다. 통합준칙은 962페이지에 달하며 주요내용은 다음<표 1>과 같다.

<표 1> 개성공단 통합준칙

항목	내용
1. 기업창설 및 부동산	기업창설·운영준칙
	기업책임자회의 조직·운영에 관한 준칙
	부동산등록준칙
	부동산집행준칙
	관리위원회 집행기구 구성 및 운영 세부지침
	지적준칙
	토지계획 및 이용에 관한 준칙
	건축물의 분양에 관한 준칙
2. 건축	신탁준칙
	건축준칙
	건축에 관한 세부지침
	건축물의 구조, 설비에 관한 세부지침
	건축물의 피난 및 방화구조 등에 관한 세부지침
	설계도서작성에 관한 세부지침
3. 안전관리	건설사업자 선정지침
	가스안전, 노동안전 관리준칙
	소방, 전기안전, 승강기안전준칙
4. 환경, 보건 및 위생	대기환경관리준칙
	소음·진동관리, 수질환경관리준칙
	폐수종말처리시설 비용부담 세부지침
	수도시설의 청소 및 위생관리 등에 관한 세부지침
	폐기물관리준칙
	공원·녹지관리준칙
5. 외화관리, 광고 및 자동차	식품위생 및 전염병예방준칙
	외화관리
	광고준칙,야외광고물기준 세부지침
	자동차등록준칙
	자동차등록번호부여와 자동차등록번호판 부착 및 봉인에 관한 세부지침
	출퇴근버스 운영에 관한 준칙
6. 일반관리	주차장관리준칙
	준칙제·개정절차 및 공포에 관한 준칙
	행정절차 운영준칙
	통계자료 등에 관한 준칙
	주요물자관리준칙
	석유판매업준칙
	수수료징수 등에 관한 준칙
7. 기업회계·감정평가·회계검증	공과금징수에 관한 준칙
	행정대집행준칙
	기업회계기준
	감정평가기준
	회계검증준칙
	회계검증기준

통합준칙은 기업설립부터 부동산등록, 감정평가기준, 분양 및 건축시공관련 내용부터 기업회계기준까지 포괄적인 세부내용을 담고 있다. 건축개발의 경우 많은 공정과 참여인력이 필요한 사업으로 이에 대해 국내 건축 관행, 규정과 다른 점은 많은 문제를 야기시켰다. 이에 대해 현황과 제도를 중심으로 분석하고 대안을 제시해보도록 한다.

(1) 건설사업자선정제도

① 현황

첫째, 건설사업자 선정 지침에 대한 문제이다. 관련 내용을 보면 2004년 당시 개성공업지구의 부지조성 및 기반시설 시공을 위한 건설사업자는 개발시행자인 토지공사(現 LH)와 협약을 통하여 현대아산으로 규정되어 있었으나, 개별 공장건축에 대한 규정은 없었다.

<표 2> 건축허가 취소 및 미착공 현황

구분	건수	면적(㎡)	비고
건축허가	318	1,356,795	
허가 취소	9	34,591	
허가 후 미착공	31	296,905	
착공 후 미준공	21	207,614	
준공면적	168	817,685	
합 계	229	1,356,795	

통일부는 개성공업지구 개발 전 남북협력사업 시 공장설립, 병원설립 시 사업주체에 대해서만 협력사업자 승인을 하였고, 건설사, 납품사등 협력업체는 별도의 협력사업을 하지 않은 사례를 근거로 하여 개성공업지구의 공장건설시 토지를 분양받은 입주기업과 공사계약을 하면 협력사업승인 없이 공사가 가능하다는 입장을 밝혔다. 이로 인해 일부 입주기업은 국내 건설사와 공사계약을 체결했으나 이들 국내건설회사는 개성공업지구 내 레미콘 공급과 복측근로자확보에 어려움이 있어 사실상 독자적인 건설이 불가능하였다. 결국 일반건설회사와 공사계약을 한 입주기업은 현대아산과 공사계약을 하고, 현대아산이 입주기업이 선정한 건설회사와 일괄하도급하는 형태로 공사가 진행되는 문제가 발생하였다. 그런데, 2006년부터는 하자보수와 공사 중 안전사고 시 책임 등의 문제로 일괄하도급을 꺼리게 되고 2007년경부터는 2~3년간 개성공업지구에

서 공사를 경험한 건설회사는 복측 당국(총국)과 협의하여 복측인력확보가 가능하게 되었고 이에 독자적으로 입주기업과 공사계약을 하여 공사를 진행하게 된다. 따라서 건설공사에 국내 건설사에 대한 제한이 없게됨에 따라 소규모 건설회사가 진출하여, 품질, 안전에 문제가 발생하는 경우가 있었으며, 공사 중 도산하는 건설사도 발생했다. <표 2>를 보면 건축허가대비 준공건수는 약 53%에 그친다.

이에 관리위원회는 부실한 건설사의 개성공업지구 진출방지를 위해 건설사 선정지침을 제정하고, 경영상태, 기술력을 평가해 일정기준 이상인 경우만 승인을 하도록 한다. 그럼에도 준공 후 하자보수가 이루어지지 않거나, 공사가 마무리 되지 않는 경우가 다수 발생하고 이로 인해 관련 소송도 증가하게 되었다.

② 문제점

문제는 개성에 실제로 사무소가 있는 전문건설사 대부분은 현대아산의 협력업체이고, 현대아산은 전문건설사가 영업등록을 하는 경우 경쟁관계가 될 것으로 우려해 영업등록에 반대하는 입장이었으므로 일부 기업은 영업등록을 꺼리고 공사를 진행한다는 것이다.

또한 남측기업과 공장 정식 준공 전 공장을 사용하기를 위하여 공사도 급속공사로 추진되는 것도 문제이다.

<표 3> 건축허가의 문제점

준칙	문제점
<개성공업지구 건축 준칙> 제4조(건축허가) ① 공업지구 안에서 건축물을 건축하고자 하는 자는 관리기관의 허가를 받아야 한다. <개정 2010.11.26, 2011.12.23> ③ 관리기관은 제1항에 의하여 허가를 하고자 하는 경우 당해 용도·규모 또는 형태의 건축물을 그 건축하고자 하는 대지에 건축하는 것이 법규에 적합한지의 여부를 확인하여야 한다.	관리기관의 허가를 받아야 한다고 규정하나 용도·규모 또는 형태의 적합성만 검토하여 건축의 품질과 건전성은 도모할 수 없음. 또한 건축하고자 하는 자(발주자)의 건축 행위에 대한 관리기관의 허가가 규정되어 있을 뿐 허가 이후 참여 건설업체에 관해서는 관리기관이 개입할 수 없어 이 과정에서 부적격 건설업체가 난립할 수 있음.

개성공업지구 건축 준칙에는 건축허가 이후 건축행위에 대한 관리기관의 감독에 대한 조항 또한 존재하나 매우 추상적이고 포괄적으로 규정되어 있다.

<표 4> 시정명령의 문제점

현안	문제점
<개성공업지구 건축 준칙> 제45조의4(시정명령등) 7. 건설공사를 성실하게 수행하지 아니함으로써 부실시공이 되거나 부실시공의 우려가 있는 때 제45조의9(공사시공자의 영업정지 및 영업취소 등) ① 관리기관은 공사시공자가 다음 각 호의 1에 해당하는 때에는 1년 이내의 기간을 정하여 현장대리인의 업무정지, 해당현장의 건설업무 정지, 공사시공자의 공업지구 내에서의 건설업무 정지 등을 명하거나 영업등록을 취소할 수 있다. <개정 2010.11.26, 2011.12.23> ② 이 준칙을 위반하여 시공 중 안전사고 등이 발생하거나 주요구조부 등에 중대한 하자가 생한 경우	시정명령을 할 수 있다고는 규정하고, 시정명령의 내용에 대해서도 규정하고 있으나 이것이 건설업체가 감내할 만한 수준으로 규정되어 관리기관의 실질적 제재 수단으로써 효력을 갖지 못함.

③ 시사점 및 개선방향

따라서, 사전심사를 강화할 필요가 있다. 현재 개성공업지구는 「개성공업지구법」에 의해 개성공업지구 관리기관(관리위원회)가 건설허가 및 준공검사를 하도록 규정되어 있으나 실질적 효과가 미비하다. 예를 들어, 사전 심사제도를 강화하여 매년 평가를 함으로써 하위 건설사를 퇴출하고, 신규로 건설사가 진입할 수 있도록 하는 것도 필요하다.

(2) 설계제도

① 현황

개성공업지구, 금강산지구와 같이 정해진 지역 내에서는 복측과 특별한 협의 없이 건축물을 설계할 수 있다. 특히 국내 건축사사무소 면허가 있는 경우 제한 없이 건축허가 신청이 가능하여 2016년까지 90여개의 설계사무소가 설계에 참여하였다. 그러나 북한 내 건축물 설계 및 건물 건축 시 설계 변경, 공사 일정 지연 등이 빈번하게 발생하여 공사비 증가 및 지연 등의 문제가 발생하였다. 설계 변경의 경우 추진과정에서 여러 번 설계가 변경되는데, 이는 남측과 합의한 사항에 대하여 관련된 여러 기관 간의 이견이 있기 때문이다. 특히 현장조사가 어려워 부지현황 주변의 전기, 용수, 도로, 하수 등 기반 시설 현황 파악이 안된 상태에서 설계를 진행하여 실제 착공 시 설계를 변경하여야 하는 경우도 많다. 공사 지연 및 공사비 증가는 공사과정에서 복측이 자재를 다른 곳으로 전용하는 경우가 많았기 때문이기도 하다.

② 관련 제도 검토

개성공업지구 준칙에서는 설계에 대한 참여, 변경 등에 대해 다루고 있고 설계 참여에 대해 관리할 수 있는 조항은 개성공업지구 건축준칙 제 15조(건축물의 설계)에서 다루어진다.

<표 5> 설계준칙의 문제점

현 안	문제점
<건축준칙> 제15조(건축물의 설계) ① 허가를 받아야 하는 건축물의 설계는 관리기관이 인정하는 전문설계자가 아니면 이를 할 수 없다. <개정 2010.11.26, 2011.12.23> ② 설계자는 건축물이 이 준칙에 적합하고 안전·기능 및 미관에 지장이 없도록 설계를 하여야 하며, 관리기관이 따로 정하여 공고하는 설계도서작성기준에 따라 설계도서를 작성하여야 한다. <개정 2011.12.23> 제41조(건축설비기준 등) 건축설비의 설치 및 구조에 관한 기준과 그 설계 및 공사감리에 관하여 필요한 사항은 관리기관이 정한다. <개정 2011.12.23.>	관리 기관은 허가를 받아야 하는 건축물의 설계에 대해서만 인정 등 실질적 영향을 행사할 수 있으며, 그 외의 건축물 설계에 대해서는 설계 기준을 제시하고 설계가 이에 부합하도록 하는 것이 전부임. ▼ 설계 참여에 대한 관리 기관의 영향은 허가를 받아야 하는 건축물로 제한되어 있으며 그 외 대부분 설계에 대해서는 설계 참여 단계 관리가 불가능함.

설계 변경에 대해 관리할 수 있는 조항은 개성공업지구 건축물의 분양에 관한 준칙 제 7조(설계의 변경)에서 다루어진다.

<표 6> 건축물 분양준칙의 문제점

현 안	문제점
<개성공업지구 건축물의 분양에 관한 준칙> 제7조(설계의 변경) ① 분양사업자는 분양한 건축물에 대하여 준공검사승인전에 건축물의 면적 또는 층수의 증감 등 피분양자의 이해관계에 중대한 영향을 줄 수 있는 설계 변경은 피분양자 전원의 동의를 얻어야 한다. ② 분양사업자는 제1항의 규정에 의한 설계변경에 해당하지 아니하는 설계변경은 미리 그 내용을 피분양자 전원에게 통보하여야 한다.	설계 변경에서 또한 관리기관의 역할은 변경 과정 및 내용에 참여할 수 있도록 규정되어 있지 않음. ▼ 분양사업자가 자체적으로 설계 변경 내용을 피분양자에게 통보하는 것으로 규정되어 설계 변경 과정에서 부실 설계 등 위험을 내포함.

③ 문제점 도출

설계업체는 이동이 자유롭지 않아 지질조사, 현황

측량의 어려움이 크며 국내 대비 설계 가격이 고가이다. 특히 개성공업지구 방문 시 출입절차가 복잡하여 (2주 전 출입계획 및 출입승인 필요) 방문이 자유롭지 않고, 방문시간도 하루가 걸리므로 설계비용 상승 원인으로 작용한다.

설계비가 고가이다 보니 단위면적당 설계비가 상승하여 소규모 건축물 설계는 어려운 문제가 발생한다. 특히 지질조사와 현황측량(부지의 고저차, 면적 등) 시 비용과 시간이 많이 걸린다.

설계 업체 난립으로 설계 품질이 좋지 않고 설계 업체 또한 설계 경험 축적이 어렵다.

기업의 설계에 대한 인식이 부족하고 설계업체의 과당 경쟁 등으로 인하여 설계사에서 저가로 설계를 수주하는 경우가 많으며, 저가설계 시 설계품질 저하 우려가 크다.

1~2개의 건축물만 설계한 건축사사무소가 많아, 북측(개성공업지구) 내 건축설계 경험이 축적되지 않고 있으며, 국내 건축사사무소 면허가 있으면, 제한 없이 개성공업지구 건축물 설계 참여가 가능하므로, 사업 수행 전후 법규위반 시 제재가 어렵다. 국내의 경우 건축사사무소를 지자체에 등록하도록 하고 있으며 법규를 위반하는 경우 등록취소, 영업정지 등의 제재가 가능하나, 개성공업지구에서 법규 위반 시 개성공업지구 내 영업활동 제한의 제재 수단이 없는 것이 가장 큰 문제이다.

④ 시사점 및 개선방안

이러한 문제점을 볼 때 향후 개성공단 2단계 개발에는 건축·전기·기계·구조 등 분야별 전문 설계사무소 설치가 필요하다. 또한 토지측량 시 남한에서 방문하면 비용이 증가하는 문제점이 발생함에 따라 개성공업지구 현지 측량이 이뤄질 수 있도록 개선하여야 한다. 또한 개발관련 기술자들의 출입절차 개선방안이 필요하다.

(3) 개성공업지구 건축 제도

① 현황

개성공업지구 내의 건축 관련 적용 제도에는 북한의 건설기준을 적용할 수 없으므로, 국내 건축법의 참조하여 「건축준칙」을 만들어 국내와 유사한 절차로 건축 인허가 등을 진행하고 건축 행위 관련 내용을 규정하였다. 「건축준칙」외에 국내의 건축법 시행령·시행규칙을 참조하여 설비, 건축설계도서 작성법에 대한 세부지침도 제정하였고, 용도, 밀도(건폐율, 용적률) 등

을 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 참조하여, 「토지계획 및 이용에 관한 준칙」도 제정하였다.

② 관련 제도 검토

현황에서 밝힌 바와 같이 개성공업지구 내의 건축 관련 적용 제도는 상당 부분 국내 건축물을 참조하였으며 용도, 밀도 등 관련 내용도 국내 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 참조하였다.

③ 문제점

개성공업지구의 공장필지는 약 200개로 건축인허가 건수가 많지 않음에도 준칙과 6개 세부지침, 토지계획 및 이용에 관한 준칙이 있어 현장 상황에 비해 법체계는 지나치게 복잡하다. 수요 및 규모와 무관하게 국내법을 차용하여 건축준칙을 제정한 결과로 개정 과정 또한 복잡 및 통일부간 협의 등을 거쳐야 하는 등 까다로워 시간 소요가 긴 문제점이 있었다. 따라서 국내건축규정을 일방적으로 적용하는 것보다 현장에 맞는 규정체제도입이 필요하다.

④ 개선방안

기존 「토지계획 및 이용에 관한 준칙」과 「건축준칙」을 통합하여 개성공업지구의 실정에 맞게 간략히 정리해야한다. 현재와 같이 국내법규를 인용하는 것이 아니라 국내법과 다른 부분을 위주로 개정하여야 할 것이다. 관련하여 수요 및 규모를 반영한 제도도입을 위해 국내전문가들의 추가연구가 필요하다.

2) 건축과정상의 문제

(1) 감리제도 실효성 강화

① 현황

최초에는 감리제도가 없었으나 2007년 철골봉괴사고 이후 감리제도가 도입되었다.

2000년 11월에는 현대아산과 한국토지공사 간에 공동사업 시행에 관한 협약 체결한 것에 따르면 한국토지공사는 자금 조달과 설계 및 감리, 현대아산은 시공을 담당하며 기타 분양 및 인허가 업무 등은 공동으로 시행하기로 하였다. 국내와 같이 5,000㎡이상인 경우 상주감리, 미만인 경우 건축사법에 의한 비상주 감리를 시행 중이다.

② 관련 제도 검토

개성공업지구 건축준칙과 개성공업지구 건축에 관한 세부지침에서는 공사감리자의 배치기준 및 이들에 대한 관리에 있어서 관리기관의 역할을 다루고 있다.

건축물의 공사감리에 대한 일반적 사항은 건축 준칙 제 16조에서, 공사감리자 배치 기준은 개성공업지구 건축에 관한 세부지침 제6조의2에서 다루어진다.

<표 7> 공사감리준칙의 문제점

현 안	문제점
<건축준칙> 제16조(건축물의 공사감리) ① 건축주는 관리기관의 건축 허가를 받아야 하는 건축물을 건축하는 경우에는 감리자격이 있는 자를 공사감리자로 지정하여 공사감리를 하게 하여야 한다. <개정 2010.11.26>	공사감리자를 지정, 감리원을 배치하도록 하도록 하고 있으나 이를 건축주가 지정하게 함. ▼ 공사감리자에게 고용주와 같은 건축주가 공사관리자를 지정하는 구조 상 공사감리자의 감리는 건축주에 유리하게 진행될 수밖에 없으며 감리의 실효성을 떨어뜨림.

③ 문제점

건축사법에 의한 감리는 형식적인 감리에 그치고, 상주감리는 건축주가 고용하는 형태로 현재의 감리제도는 사실상 실효성이 거의 없다. 감리 종류를 막론하고 관리기관이 제3자로서 감리자를 선정하는 등 감리 실효성을 높이기 위해 실질적으로 개입할 수 있는 방안은 제도적으로 전무한 실정이다.

④ 개선방안

개성에 통합감리사무소를 설치하여, 책임기술자는 남측인원으로 검측원은 북한 인력을 활용하여 감리의 체계화가 필요하다. 감리비용은 공사의 난이도, 규모를 고려하여 관리위원회의 준칙으로 정하고, 감리제도의 실효성을 더하기 위하여 통합감리사무소 설치, 감리업체 인허가권자 선정, 공공관리자 제도 등을 도입하여야 한다. 만약 이러한 조치가 어렵다면 최소한 통합감리사무소는 관리위원회의 별도 법인으로 설립하거나, 건축사협회, 감리협회 등에 위탁하는 방안도 검토할 필요가 있다.

감리업체 인허가권자 선정 권한은 건축을 발주하는 건축주가 아닌 관리 기관에 주어질 실효성 있는 감리가 이루어지도록 한다.

(2) 개성공업지구 내 필요 건설자재 생산 블록 구획

<표 8> 입주 기업 대체건축 수요 현황

번호	기업명	필요성	면적(평)	용도
1	A사	탈의실 및 샤워장 부족, 창고부족	822	편의시설, 탈의장, 창고 등
2	B사	편의시설공간 부족	432	편의시설, 창고
3	C사	고용근로자에 비하여 공간 부족	300	생산공간, 창고
4	D사	샤워장부족	150	탈의실, 샤워장, 창고
5	E사	생산공간부족	1,400	생산공간, 창고
6	F사	공정변경에 의한 공간부족, 창고부족	400	생산공간, 창고
7	G사	생산공간 협소 - 조립라인, 창고, 포장공간	300	생산공간, 창고
8	H사	공간 협소, 창고부족	450	창고
9	I사	샤워장, 탈의실 부족	250	편의시설
10	J사	샤워장, 탈의실, 창고부족	700	편의시설, 창고
11	K사	옥상 창고공간 필요	1,000	창고
12	L사	공간협소	1,000	생산시설
13	M사	편의시설부족	150	탈의실, 샤워장
14	N사	공정변경으로 공간부족	1,500	생산시설, 편의시설
15	O사	공간협소, 편의시설 부족	431	생산시설, 편의시설, 창고
16	P사	창고부족	107	창고
17	Q사	창고부족	60	창고
18	R사	편의시설 및 창고부족	300	탈의실, 샤워장, 창고
19	S사	공간협소로 생산차질	250	생산시설, 편의시설, 창고
20	T사	공간협소	500	편의시설, 탈의실
21	U사	공간부족으로 가설건축물 사용 증	200	창고, 탈의실, 샤워장
22	V사	공간부족	400	생산시설, 창고
23	W사	공간부족	1,000	생산시설, 창고
24	X사	편의시설, 창고 부족	200	편의시설, 창고
25	Y사	편의시설, 창고 부족	200	샤워실, 창고
26	Z사	편의시설 부족	500	편의시설
27	AA사	공간협소	600	생산시설
28	AB사	생산시설 부족	200	생산시설
29	AC사	창고부족	8	창고
30	AD사	공간협소, 창고부족	200	생산시설, 창고
31	AE사	편의시설 및 창고부족	150	편의시설, 창고
32	AF사	창고부족	1,000	창고

① 현황

개성공업지구는 개발 시 건축자재 대부분을 국내에서 조달하였다. 건설공사 시 일부 북측자재를 사용하기도 하고, 일부 자재를 생산하기도 하였으나 제한적이고, 북측에서 조달할 수 있는 건설자재는 모래, 자갈 외에는 없었다.

② 문제점

개성공업지구의 건축비는 중국, 베트남에 비하여 3~4배에 달하며, 공사비가 높은 원인으로 건축 시 대부분의 자재를 남측에서 반입하는 것이 그 원인이다. 공사비 절감을 위하여 북측 산 건축자재를 사용하고 공업지구 내에서 건축자재를 생산하였으나, 수요부족으로 고정비(생산시설의 감가상각비, 유지관리비)가 높아 가격인하를 할 수 없었으며, 적정한 품질확보에도 어려움이 있었다.

③ 개선방안

북측 자재사용 확대를 위해 우선 체계적인 건축자재 생산시스템 구축추진이 필요하다.

개성공업지구는 건축자재수요가 제한되어 있으므로 적정한 수요확보를 위하여 국내반입이 가능하도록 해야 한다. 개성공단 재개 시 도기(위생도기), 타일, 잡철 등 생산업체를 개성에 유치하고 개성생산품을 국내로 반입이 가능하도록 하여 공사비 절감에 기여해야 하고, 인근 공장과 접근성이 용이한 단지 중심부에 건설자재 생산 전용 블록을 건설기간동안 구획하는 것도 방법이다.

3. 개성공업지구 운영관리단계의 문제

(1) 건설사의 사무실 및 자재야적장 문제

① 현황

건설사, 입주업체 별로 다양한 대체 공간 수요가 존재하나 사무실, 자재야적장으로 사용 가능한 부지가 개성공단 내에 없다. 개성공단 재개 시 자재 야적, 북측 건설근로자의 목욕·탈의 등 위한 시설확보용 부지 혹은 시설 설치가 필요할 것으로 예상된다. 현재는 이러한 부지가 충분히 확보되지 못하고 있고 북한과의 추가토지임대의 문제가 발생할 수 있다.

② 문제점

공간 수요에 대한 공급이 부족하여 개별 입주 업체는 타 부지를 무단 점유하고 이는 미관을 저해하는 문제가 발생한다. 관리위원회 차원의 시정명령과 몇 차례 협의를 통해 업체 자체적인 노력을 당부했으나 약속 이행하는 한계가 있다.

③ 개선방안

개성공업지구 또한, 우선적으로는 주용도와 부수적 용도를 구분하여 입주업체들이 자율적으로 필요한 공간을 확보할 수 있도록 지원해야 한다. 특히 북한내 사업이므로 자치 북한과의 민감한 문제가 발생할 수 있어 공단내 이러한 수요를 위한 공간확보를 계획에 반영해야 한다.

공간 확보가 어려운 영세 업체들을 위해서는 꼭 필요한 편의 시설 및 여가 시설에 대해서 관리위원회가 주도적으로 설치하고 공동으로 이용할 수 있도록 하는 방안과 함께 시설 이용에 대해서는 임대료, 이용료를 징수하여 운영할 수 있어야 한다.

(2) 불법·위법 건축물 관리

① 현황

2008년 출입제한이후에는 위반건축물 관련 문제가 급증하였다. 출입제한조치로 복측투자 신뢰성이 저하되어, 공간이 필요한 경우 비용이 많이 드는 건물을 건축하기 보다는 패널로 간단하게 건물을 지으려고 하는 일이 다수 발생한 것이다.

위반건축물은 샌드위치 패널을 사용하는 경우가 많으며, 화재확산방지를 위한 대지경계선을 이격하지 않는 경우가 많아 화재의 위험성이 크다.

개성공업지구의 경우 인력공급이 부족하므로 불법으로 공간을 확장하여 근로자를 추가로 확보하는 것은 적법하게 건축을 하는 공장과의 근로자공급에 대한 형평성문제도 야기된다.

2011년 말경 5.24완화조치 후 가설건축물을 철거하는 조건으로 소규모 건물 건축이 가능해졌고 2012년경부터는 이에 따라 일부 건축물 건축이 가능해졌으며, 근로자 추가공급조건으로 건물이 증축되는 경우 우선하여 공급하기 시작하였다.

<표 9> 위반건축물관리 준칙의 문제점

현 안	문제점
<p><개성공업지구 건축준칙> 제45조의5(위반 건축물 등에 대한 조치 등) ① 관리기관은 대지 또는 건축물이 이 준칙에 위반한 경우에는 이 준칙에 의한 허가 또는 승인을 취소하거나 그 건축물의 건축주·공사시공자·현장관리인·소유자·관리자 또는 점유자(이하 "건축주 등"이라 한다)에 대하여 그 공사의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여 그 건축물의 철거·개축·증축·수선·용도변경·사용금지·사용제한 기타 필요한 조치를 명할 수 있다. <개정 2011.12.23> 제54조(벌칙금) ① 제15조, 제16조제3항, 제16조의2제1항 및 제45조의7을 위반하여 설계·시공이나 공사감리를 함으로써 공사가 부실하게 되어 착공 후 제45조의4제3호의 하자담보책임 기간에 다중이용 건축물의 기초와 주요구조부에 중대한 손괴를 일으켜 공중에 대하여 위험을 발생하게 한 자에게는 1,500 US\$ 이하의 벌칙금을 부과한다...(후략)</p>	<p>위반 건축물에 대한 조치를 관리 기관이 할 수 있도록 하고 있으나 시정 조치를 명하고 영업 기타 행의 허가를 하지 않는 등의 형태를 취하여 불법·위법 건축물에 대한 직접적인 대응으로 기능하지는 못함.</p> <p>행정대집행과 같은 실효적 수단은 광고 준칙에서만 규정될 뿐 건축준칙에서는 규정되어 있지 않음.</p> <p>▼ 불법·위법 건축물에 대한 즉각적이고 직접적인 대응 수단은 전무함.</p>

② 문제점

위법, 불법 건축물은 미관상 좋지 않을 뿐 아니라 공단 내 근로자의 안전에도 문제가 있고 특히 개성공업지구의 경우 남·북간 최초의 개발 사업으로 국제적으로 주목을 받고 있는 지역이므로 미관을 저해하는 가설건축물은 엄격하게 제한할 필요가 있다. 그러나, 불법·위법건축물에 대하여 건축준칙에서는 건축규정을 위반하는 경우에 대한 조항을 통해 벌금부과, 건물사용금지, 철거, 건설사 영업등록 취소 등의 제재규정을 두고 있으나, 복측이라는 특수성, 제재의 강제집행에 대한 규정이 미흡하다.

③ 개선방안

현재 건축 규정 위주로 구분하는 불법·위법 건축물에 대하여 그것이 이웃 부지에 해를 가할 수 있는 등 인접 부지 유해성 등의 기준을 추가해 불법·위법 건축물을 포괄적으로 정의하고 있다. 벌금, 소극적 규모의 강제 집행은 현장에서 실효성에 한계를 가지므로 통일부차원의 적극적, 실질적 제재 수단이 필요하다. 예컨대 통일부 차원에서 불법·위법 건축 기업에 대해 이들 기업의 개성공단 출입을 제한할 수 있다. 실효성 있고 적극적인 제재 수단 도입이 필요하며 이를 제도화해야 한다.

(3) 사후관리 가이드라인 도입

① 현황

개성공업지구의 개발 및 운영기관이 분리되어 있으나, 상호간 협력, 의사소통 절차가 부재하다. 특히 개발계획 수립 시 관리·운영주체(관리위)의 의견 반영 절차가 없고, 개발계획 내용의 공유에도 어려움이 있으며, 의견이 다른 경우 객관적인 의견조정 절차도 없다. 통일부에서 조정하고 있으나, 전문성이 필요한 개발관련 내용 조정에는 한계가 있다. 따라서 운영·관리계획을 개발계획에 반영하지 못하여, 개발계획이 하드웨어(기반시설)위주이고, 소프트웨어적인 내용이 미흡하다. 예를 들면 교통계획 중 도로계획은 있으나 교통수단 계획은 없으며, 방재계획, 의료 관련 계획 등도 부재하다. 특히 향후 운영관리는 관리위원회의 일인데 개발계획 수립 시 관리운영에 대한 고려가 없다. 개발계획의 변경, 보완, 개정 등의 절차와 단지개발공사 준공 후 관리계획이 없어, 분양상황, 외부환경, 경제여건 변화 등을 고려하여 정기적으로 개발계획을 평가하고, 변경할 필요가 있으나 이를 반영하거나 관련 규정을 개정하는 절차는 없다. 「개성공업지법」의 하위규정인 개발규정 6조에 변경에 대한 조항이 있으나, 변경 주기, 평가 방법 등이 없다.

② 문제점

운영계획(국내 산업단지관리기본계획)의 부재로 단지 내 용도와 업종의 변경 등이 필요한 경우 절차에 따른 변경방법이 없다. 사후관리에 대한 계획 또한 건축, 안전관리 등 분야에서 각종 준칙을 통해 준수해야 할 사항을 열거하고 있으나 조성 당시 준수해야 할 사항을 적어놓은 것일 뿐, 사후적 차원에서 지속적 관리를 위한 수단으로써 기능하기는 어렵다.

③ 개선방안

도시관리계획에서 다루는 내용을 포함하여 개발계획을 보완하고 개발계획 수립 단계에서 사후 관리의 측면을 고려하도록 하여야 한다. 개성공업지구의 법적, 지정학적 특수성을 고려하여 현재 국내 도시기본계획의 수립지침내용(국토부, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하여 제정)을 개성공업지구 내에서 운영·관리 계획을 다루는 개발계획을 통해 수립할 수 있도록 하여야 한다. 실질적인 관리 역할을 맡고 있는

관리 기관에 대해서는 개발계획 수립 과정에 참여할 수 있도록 하여, 향후 관리를 고려해 개발 방향을 수립하는 등의 역할을 할 수 있도록 함으로서 이를 통해 개발과 관리의 유기적 연계를 도모하여야 한다.

(4) 북한 건설기능인력 양성

① 현황

북측인력 고용은 최저임금을 지급(2004년 50달러)하여 북측노동알선기업을 통해 공급받아 이루어지고 있다. 북측인력은 남한직원의 직접 지시를 할 수 없으며, 북측근로자대표에게 지시하면, 근로자 대표가 작업자에게 지시하는 형태로 작업을 한다. 건설작업만이 아니라 일반 공장의 경우에도 유사하게 적용되고 있어 건설공사시 공사책임자(반장)는 남측인원이 담당하고, 대부분의 기능공은 북한 인력을 사용하였다.

② 문제점

북한인력 건축 관련 경험이 부족하여 공업지구에서 일을 하면서 기능을 습득하였으나, 체계적인 교육을 받지 않아 기능도 및 생산성이 낮은 수준이다. 초기에는 보통 인부 외에는 작업이 불가능하다. 측량, 장비운전을 위하여 별도로 인력을 요청하여 교육 후 활용을 해야 하는 문제가 생기며, 남측직원에 비하여 생산성도 낮다. 2007년 이후 건설근로자가 기능을 습득하면서 생산성이 향상되었으나, 2008.12월 출입제한 조치와 2010.5월 투자제한 조치로 많은 북측근로자가 해고된 후 2011.11월 5.24 유연화조치를 통해 일부 공장건축을 위하여 북측건설근로자를 재고용하였지만, 기존 인원 중 많은 수가 재고용되지 않고 신규인력이 공급되었다. 이에 따라 북측 인력의 기능도가 저하되었으며, 상당기간 교육이 필요하여 많은 사업비부담이 가중되는 문제가 생겼다.

③ 개선방안

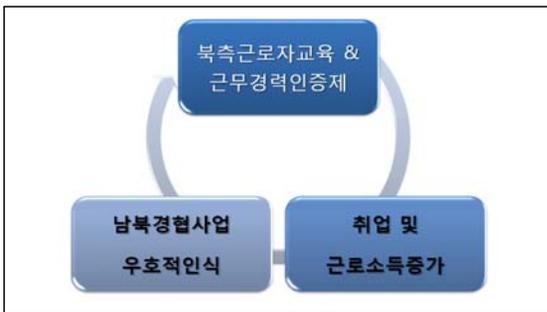
향후 개성공업지구가 재개되는 경우에는 개성공업지구의 건설비 절감과 품질향상을 위해서는 북측근로자에 대한 교육이 필요하다. 기능공 외에도 현장의 중간관리자 양성을 위한 교육도 필요하고, 구체적으로 현장기사급 인력 양성을 하여야 한다. 또한 향후 진행될 남북경협사업을 위해서는 전기공사용 실습설비 등을 갖춘 기술교육센터를 거점으로 조적·미장·목공

등의 교육 등을 진행하여야 할 것이다. 무엇보다도 개성공업지구의 근무경력도 복측의 자격증취득 경력에 포함될 수 있도록 할 수 있어야 하며, 남북한 모두 개성공업지구 근무경력인증을 통해 향후 북한개발전문인력풀(Pool)구축에 활용될 수 있도록 해야 한다.

개성공업지구내 교육프로그램 및 근무경력인증제 도입은 복측근로자의 자부심(Pride)고취 뿐 아니라 남북한 경협사업에 대한 우호적인 인식을 가질 수 있는 기대효과가 발생한다.

복측근로자의 교육 및 근무경력인증 → 취업 → 근로소득증가 → 남북한 경협사업에 대한 우호적 인식의 선순환체계가 이뤄질 수 있을 것이다.

<그림 3> 복측근로자 교육 및 근무경력인증제 도입효과



4. 소결

개성공업지구 개발모델과 관련하여서는 북한내 남북경협사업이라는 점으로 인해 토지소유권과 관련법 북한규정을, 개발사업자선정과 사업승인은 통일부에 있는 특이한 구조이다. 입주기업입장에서 분양계약은 LH에, 기업설립과 건축인허가는 개성공업지구관리위원회의 승인을 얻는 과정을 거친다. 개성공업지구관리위원회는 북한당국의 협의와 지도를 받는 구조이다. 이에 사업의 변경이나 협의에 많은 시간과 예산이 소요되므로 이를 해결하기 위한 남북간 협의하에 특구로 지정하고 특구청과 관련법을 일원화할 필요가 있다. 개성공단개발모델 관련한 제도에 대해서는 개성공업지구법이나 준칙에 없는 토지임대료나 보상기준과 같은 부동산관련규정의 검토와 도입이 필요하다. 특히 토지이용료외에 토지사용료에 대한 명확한 규정과 안내가 요구된다.

두 번째로 개성공업지구 건축개발관련해서는 건설사업자선정관련해서 사전심사제도의 도입으로 영세

부도덕한 건설업자를 규제하여 남북경협산단에 걸맞는 도시미관과 위상을 갖추어야 한다. 설계제도에 있어서는 개성공단 2단계 개발에는 건축·전기·기계·구조 등 분야별 설계사무소 설치가 필요하다. 또한 토지측량 시 남한에서 방문하면 비용이 증가함에 따라 개성공업지구 현지 측량 전문업체를 두어야 한다. 또한 건축제도가 현재와 같이 국내법규를 인용하는 것이 아니라 국내법과 다른 부분을 위주로 개정하여야 한다.

세 번째로 건축과정상의 문제와 관련해서 개성에 통합감리사무소를 설치할 필요가 있고, 감리비용은 공사의 난이도, 규모를 고려하여 관리위원회의 준칙으로 정하고, 감리제도의 실효성을 더하기 위하여 통합감리사무소 설치, 감리업체 인허가권자 선정, 공공관리자 제도 등 도입하여야 한다. 또한 개성공업지구는 건축자재 수요가 제한되어 있으므로 적절한 수요확보를 위하여 국내반입이 가능하도록 해야 하고, 북한에서 직접 필요자재를 생산해서 사용할 수 있게 건설자재 생산 전용블록을 건설기간동안 구획하는 것도 고려해야 한다.

네 번째로 운영관리단계의 문제로 개성공업지구내 개별필지에 주용도와 부수적 용도를 구분하여 입주업체들이 자율적으로 필요한 공간을 확보할 수 있도록 지원해야 한다. 공간 확보가 어려운 영세 업체들을 위해서는 꼭 필요한 편의 시설 및 여가 시설에 대해서 관리위원회가 주도적으로 설치하고 공동으로 이용할 수 있도록 하는 방안과 함께 시설 이용에 대해서는 임대료, 이용료를 징수하여 운영할 수 있어야 한다. 불법·위법 건축물 관리를 위해 실효성 있고 적극적인 제재 수단 도입이 필요하며 이를 제도화해야 한다. 사후관리 가이드라인을 개발계획 수립 단계에서 사후 관리의 측면을 고려하여 제정하여야 한다. 또한 북한 건설기능인력 양성을 하되 개성공업지구의 근무경력도 복측의 자격증취득 경력에 포함될 수 있도록 할 수 있어야 하며, 남북한 모두 개성공업지구 근무경력인증을 통해 향후 북한개발 전문 인력풀(Pool)구축에 활용될 수 있도록 해야 한다.

IV. 결론

본 연구는 현장에 적용한 세부준칙과 개발모델을 실증분석하여, 현재 개성공업지구의 개발·건축 및 운영·관리 과정에서 존재하는 문제점을 분석하고, 이를 해소할 수 있는 법적, 제도적 방안을 제시하고자 하였

다. 개성공단지원재단의 현지조사자료 및 관련 규정 등을 실증분석한 결과 개성공업지구 개발모델은 북한 내 남북경협사업이라는 점으로 인해 토지소유권과 관련규정, 사업자선정과 사업승인이 남북정부로 분산된 모델로, 사업의 변경이나 협의에 많은 시간과 예산이 소요되었다. 또한 관련규정의 상이함과 미비함으로 인한 문제도 야기되었다.

이에 향후 개성공단 2.3단계사업을 비롯한 남북경협사업에 있어서는 다음과 같은 점을 고려해야 할 것이다. 우선, 남북협업의 하에 특구에 걸 맞는 제도와 관리 일원화가 필요하다. 특히 많은 부분이 체제의 다름으로 오는 점을 고려해야 하고, 특히 입주기업에 민감한 토지임대료나 보상기준과 같은 부동산관련규정의 검토와 합의가 필요하다. 건축개발과정 및 운영관리과정에 있어서도 건설사업자선정에 대해서는 사전심사제도의 도입이 필요하고, 설계와 시공, 감리에 있어서는 분야별 현지 인력양성과 사무소 설치가 필요하다.

또한, 운영관리의 문제는 장기적 관점에서 실효성 있고 적극적인 제재 수단 도입이 필요하고 이를 제도화해야 한다. 무엇보다도 사후관리 가이드라인을 개발 계획 수립 단계에서 제정하여야 할 것이다.

인적교류와 인력확보차원에서 북한 건설기능인력양성을 하고 남북한 모두 개성공업지구 근무경력인증을 통해 향후 북한개발 전문 인력풀(Pool)구축에 활용하는 것도 검토할 필요가 있다.

개성공단은 이제 1/20이 개발되었을 뿐이다. 향후 2.3단계의 개발과 북한내 남북경협사업이 성공되기 위해서는 이러한 불합리한 점을 하루속히 개정하는 정책도입이 필요하다.

본 연구는 남북경협사업으로 개성공단사례를 실증분석한 연구로 문제점과 개선방안을 중심으로 고찰한 점이 연구의 특이점이자 한계이다. 그러나, 이론적 연구 외에 실증사례연구를 통해 제도 개선이 이뤄지고 꾸준한 후속연구가 이어진다면, 추후 진행될 경제특구 개발 등 남북협력사업에 정책적으로 기여할 수 있다는 점에서 연구의 의의가 있다.

참고문헌

1. 개성공업지구관리위원회, 「개성공단 현황과 과제」, 2015
2. 개성공업지구지원재단, 「개성공업지구 통합준칙」, 2014
3. 개성공업지구지원재단 개성공업지구관리위원회, www.kidmac.com
4. 김원배, 「동북아 협동적 지역개발의 사례분석과 이론 모색」, 국토연구원, 2002
5. 박정원·박민, “개성공단의 법제도 개선 과제”, 「법학논총」 제27권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 2014, pp. 171-207
6. 법무법인태평양, 「개성공업지구 법령 및 제도 해설」, 2004
7. 성도용·선병수, “개성산업단지 개발계획”, 「대한토목학회지」 제49권 제5호, 대한토목학회, 2001, pp. 28-34
8. 윤영선·김태항, 「개성산업단지개발의 남북한 경제적 효과 분석」 16-1149호, 한국건설산업연구원, 2002
9. 이원호, “개성공단 개발과 월경적 지역경제 발전방안의 모색: 홍콩-광둥 지역경제 통합과정 경험의 적용”, 「지리학논배」 제45호, 서울대학교 국토문제연구소, 2005, pp. 297-314
10. 전명진·정지은, “다지역 투입-산출모형을 이용한 개성공단 사업의 지역경제효과분석”, 「한국지역개발학회지」 제22권 제1호, 한국지역개발학회, 2010, pp. 1-16
11. 통일부, 「개성공업지구 법규집」, 2014
12. 허련, “개성공단 개발사업의 성과와 함의”, 「대한지리학회지」 제46권 제4호, 대한지리학회, 2011, pp. 518-533

논문접수일 : 2018년 7월 3일
 논문심사일 : 2018년 7월 7일
 게재확정일 : 2018년 9월 10일