

개성공단에서의 공동 거버넌스 연구: 모델의 구축과 함의를 중심으로

박 지 연* · 조 동 호**

- I. 서론
- II. 거버넌스 이론 검토
- III. 개성공단 거버넌스 분석
- IV. 비교사례 연구
- V. 결론

국문요약

남북관계의 변화에 따라 개성공단의 성장세는 부침을 보여 왔다. 예컨대, 2013년 4월 북측은 남측이 북한 최고 존엄을 모독했다며 개성공단 잠정중단 및 북한 근로자 전원철수를 발표하였다. 2013년 9월 개성공단은 재기동을 시작하였으나, 이후 2015년 북측의 임금인상 요구 및 토지사용료 협의 등이 난항을 겪었다. 지난 1월 북한은 4차 핵실험을 감행하였으며, 이에 따라 2월 한국 정부는 개성공단 전면 중단을 결정하였고, 2016년 10월 현재 개성공단은 폐쇄된 상태이다. 이 글은 지속가능한 남북경협을 위한 공동 거버넌스 모델의 도출을 목적으로 한다. 개성공단의 지속적인 성장도, 성장과정에서의 부침도 그리고 갑작스런 중단도 남북한의 공동 거버넌스가 가지는 한계에 기인한 것으로 판단되기 때문이다. 본 연구에서는 정책네트워크 이론을 바탕으로 남북

경협의 공동 거버넌스 모델을 거버먼트 거버넌스, 케인즈주의 거버넌스, 신자유주의 거버넌스 그리고 자유주의 거버넌스 등으로 개념화 한 후, 개성공단 거버넌스를 분석하였다. 더불어 소주공업원구와 라선 및 황금평·위화도 개발 사업 등에 나타난 공동 거버넌스 사례를 분석하였다. 연구결과에 따르면, 개성공단과 같은 남북경협의 공동 거버넌스에서는 남북한 간의 대칭적인 관리체계 구축이 필요하다. 상호 대칭적인 운영체계가 수립되지 못할 경우, 일방에게 유리한 형태의 운영으로 갈등이 발생할 수 있다. 더불어 행위자들의 책무성을 강화할 필요가 있는데, 이를 위해서는 협력사업과 관련된 지식공유 기관이 운영되어야 할 것이다.

주제어: 공동 거버넌스, 거버넌스, 개성공단, 남북경협

* 한국수출입은행 책임연구원
** 이화여자대학교 교수

I. 서론

개성공단 사업의 추진은 2000년대 초반에 구체화되기 시작하였다. 2002년 11월 북한이 개성공업지구법을 제정한 이후 2003년 6월 개성공단 착공식을 가졌고, 2004년 6월 시범단지 부지조성을 완료하였다. 2004년 12월에는 시범단지 분양기업에서 생산된 제품의 첫 반출이 있었으며, 이후 2012년에는 북측 근로자가 5만 명을 돌파하는 등 남북경협을 상징으로서 성장을 지속해왔다.

한편 남북관계의 변화에 따라 개성공단의 성장세는 부침을 보여 왔다. 특히 2013년 4월 북측은 남측이 북한 최고 존엄을 모독했다며 개성공단 잠정중단 및 북한 근로자 전원철수를 발표하였다. 2013년 9월 개성공단은 재가동을 시작하였으나, 이후 2015년 북측의 임금인상 요구 및 토지사용료 협의 등이 난항을 겪었다. 지난 1월 북한은 4차 핵실험을 감행하였으며, 이에 따라 2월 한국 정부는 개성공단 전면 중단을 결정하였고, 2016년 10월 현재 개성공단은 폐쇄된 상태이다.

이 글은 기존의 거버넌스 이론에 대한 검토를 바탕으로 지속가능한 남북경협을 위한 공동 거버넌스 모델을 도출하는 것을 주요 목적으로 한다.¹ 개성공단의 지속적인 성장도, 성장과정에서의 부침도 그리고 갑작스런 중단도 남북한의 공동 거버넌스가 가지는 한계에 기인한 것으로 판단되기 때문이다. 예를 들어 개성공단 중단 과정에서 거버넌스 기관 간의 소통은 전혀 존재하지 않았으며, 한쪽 거버넌스 주체의 일반적인 통보로 공단 가동이 중단되는 등의 사례 등이 관찰되었다. 개성공단 거버넌스에 관한 연구는 다양한 형태로 존재하고 있다. 먼저 남북경협 및 한반도 평화, 번영 등의 거시적 측면에서의 거버넌스 연구로서 황병덕 외(2006), 김규륜 외(2007), 김권식·이광훈(2014) 등이 있다.² 한편 박정원(2008)과 양현모 외(2009)는 개성공단 사례를 중심으로 남북경협 거버넌스를 논의한다.³ 기존 연구들과 비교하여 본 연구는 두 가지 측면에서 연구의 의의를 가진다.⁴ 첫째, 기존의 남북경협 및 개성공단 연구와는 달리 거버넌스 이론에 기

¹ 이러한 연구설계로 인하여 개성공단 거버넌스와 관련한 사건 또는 현상에 대한 구체적인 인과관계 서술은 주요 연구 대상에서 제외하고 있다는 한계를 밝힌다.

² 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사』 (서울: 통일연구원, 2006); 김규륜 외, 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2007); 김권식·이광훈, “노무현 정부 통일정책 거버넌스의 특성에 관한 탐색적 연구,” 『사회과학연구』, 제22권 1호 (2014), pp. 72~108.

³ 박정원, “개성공단 법제 인프라구축을 위한 거버넌스 확충,” 『서울국제법연구』, 제15권 2호 (2008), pp. 117~147; 양현모 외, “대북정책 결정과정의 정책네트워크 분석: 개성공단사업 사례를 중심으로,” 『통일문제연구』, 제21권 1호 (2009), pp. 415~458.

반을 둔 연구를 수행했다는 점이다.⁵ 둘째, 최근까지 진행 중이었던 사례가 실패로 귀결됨으로서 실패사례로부터 시의성 있는 정책적 함의를 도출한 것으로 연구의 의의를 지닌다고 할 수 있다.

서론에서는 연구의 배경과 목적을 서술하였으며, II장에서는 거버넌스를 이론적으로 검토하여 분석틀을 도출한다. III장은 개성공단 거버넌스 분석을 통해 남북경협에서의 공동 거버넌스의 구조적 한계를 평가한다. 다음으로 IV장을 통해 국가간 공동 거버넌스 사례로서 소주공업원구와 라선 및 황금평 개발 사례를 분석한다. 마지막으로 결론에서는 지속가능한 경제협력을 위한 남북 공동 거버넌스에 대한 함의를 도출하고, 연구의 한계를 서술한다.

II. 거버넌스 이론 검토

거버넌스는 통치방식을 의미한다.⁶ 거버넌스 안에서 행위 조직 및 조직 내 구성원들은 국가로부터 일정 수준의 자율성을 가지며, 행위 조직 및 조직 내 구성원들은 상호작용을 바탕으로 상호의존성을 지닌다. 또한 행위자들 간의 상호작용은 참여자들에 의해 합의된 게임의 규칙에 의해 조정된다. 거버넌스는 기존의 거버먼트와 비교하여 몇 가지 차이를 가진다.⁷ 첫째, 거버먼트 패러다임에서는 정책과정에서 정부와 민간부문의 구분이 명확하여 정부는 통치의 주체로서, 민간은 통치의 객체로서 그 역할을 수행하나, 거버넌스 패러다임에서는 정부와 민간 간의 구분이 약해지고 모두가 통치의 주체이자 객체가 된다는 것이다. 둘째, 거버먼트 패러다임에서 의사결정 및 영향력 행사의 과정은 일방적이고 하향적이기 때문에 권력과

⁴ 선행연구와의 차별성 <표>

남북경협 거버넌스 연구	개성공단 거버넌스 연구	본 연구(차별성)
남북경협 전반에 관한 일반 연구	개성공단 사례에만 치중	이론에 기반한 모형 도출
미시적인 접근 결여	개성공단 폐쇄 이전 논의	개성공단 폐쇄 이후 시의성

⁵ 물론 임성학 외(2007) 또한 거버넌스 이론을 바탕으로 한반도 평화와 번영의 거버넌스 활성화를 논의하기도 하였지만, 이론적인 논의에 그치고 있을 뿐 아니라 개성공단과 관련한 논의는 포함되어 있지 않다. 임성학 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』 (서울: 통일연구원, 2007).

⁶ 거버넌스는 개별 학문분야의 특성과 관심영역에 따라서 다양하게 해석되고 이해된다는 특징을 지니지만, 그럼에도 불구하고 국가, 사회 간의 통치과정과 관련된 제도의 범주와 이들의 관계에 관한 중요한 의미변화를 포용하고 있다고 할 수 있다. 채중현 외, 『협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구』 (서울: 한국행정연구원, 2008), pp. 16~17.

⁷ 이명석, “거버넌스와 국가발전,” 『국가경영전략』, 제3권 1호 (2003), p. 124.

영향력은 한 방향으로 행사되나, 거버넌스 패러다임에서 의사결정 과정은 협상하고 교섭하는 쌍방향 거래의 특성을 가진다. 셋째, 거버먼트 패러다임에서 발생하는 문제는 권위가 계층적으로 배열된 관료제를 통해 해결되나, 거버넌스 패러다임에서 발생하는 문제는 대등한 정책행위자들이 협력적으로 연결된 네트워크를 통해 해결된다. 다음으로 거버먼트 패러다임에서 정부는 핵심행위자이나, 거버넌스 패러다임에서 정부는 다수의 행위자 중 하나로 취급한다. 마지막으로 거버먼트 패러다임에서 정부는 정책 결정과 집행을 모두 담당하지만 거버넌스 패러다임에서 정부는 방향성을 설정하고, 정책이행은 다른 행위자들에게 위임한다는 특징을 가진다.

한편 거버넌스 이론에는 굿거버넌스 이론, 메타 거버넌스 이론, 네트워크 거버넌스 이론, 정책네트워크 이론 등이 있다. 먼저, 굿거버넌스 이론은 해외원조를 담당하고 있는 국제기구에서 원조의 효과를 높이기 위해 고안되었다. 국제기구들은 굿거버넌스 차원에서 수원국의 행정, 운영의 측면 및 정치적인 구조개혁을 다루고 있으며, 핵심원칙은 형평성, 효과성, 책임성, 참여, 안정 등이다.⁸ 다음으로 메타거버넌스 이론이 있다. 국가의 실패를 막기 위해 다양한 거버넌스가 출현하였으나, 다시 거버넌스의 실패가 출현, 분산된 거버넌스의 관리를 위해 국가 역할이 강조되었다. 이러한 과정에서 결국 네트워크 중심의 노드 역할 즉, 메타 거버넌스로서의 국가역할이 중시되면서 메타 거버넌스 이론이 등장하였다.⁹ 셋째, 네트워크 거버넌스 이론은 세계화에 따라 전통적인 국민국가의 기능과 역할은 축소되었지만, 동시에 국가는 새롭게 변화하여 세계화를 촉진시켰고, 그 과정에서 국가는 다층적 거버넌스를 특징으로 하는 전지구적 네트워크 속에 내재된 형태로 존재한다는 개념을 기본으로 한다.¹⁰ 네트워크 거버넌스는 변화된 국가의 위상을 반영하여, 정부 및 정부 이외 행위자들 간의 관계에 관심을 가지고 있다. 즉, 네트워크 거버넌스 이론은 정부와 비정부행위자들 간의 거버넌스를 논의하기 위한 개념으로 이해할 수 있다. 마지막으로 정책네트워크 이론은 정부기관들과 이익집단들 간의 관계를 설명하는 개념이다. 네트워크는 행위자들을 연결하는 관계를 말하며, 네트워크 내의 행위자들은 노드로서 사람, 대상, 조건, 시스템 등을

⁸ Jomo Kwame Sundaram and Anis Chowdhury(eds), *Is Good Governance Good for Development?* (New York: United Nations, 2012), pp. 1~27.

⁹ Bob Jessop, *The future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity Press, 2002).

¹⁰ Christopher K. Ansell and Steven Weber, "Organizing International Politics: Sovereignty and Open Systems," *International Political Science Review*, Vol. 20, No. 1 (1999), pp. 73~93.

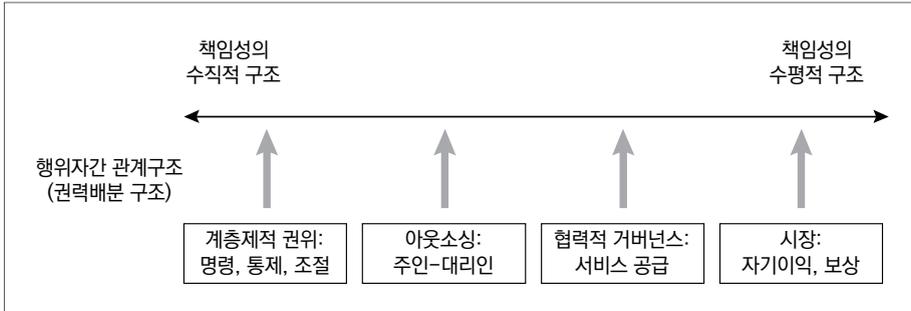
의미하고 있다. 여기서 네트워크 행위자들 간의 연결 관계의 구조가 정책네트워크의 구조가 되며, 해당 구조에 따라 거버넌스의 특징이 다르게 나타난다. 본 연구에서는 정책네트워크 이론의 핵심 개념을 도입하여, 행위자와 행위자들 간 상호작용 및 권력배분 구조 등을 중심으로 개성공단의 거버넌스를 분석하고자 한다. 왜냐하면, 남북경협에서의 적절한 거버넌스 방식은 굿거버넌스 이론이나 메타거버넌스 이론과 같이 거시적인 접근보다는 정책이라는 미시적인 접근을 통해 적절한 함의를 도출할 수 있을 것으로 판단되기 때문이다. 더불어 네트워크 거버넌스 이론은 정책네트워크 이론의 상위개념으로서 네트워크의 중요성을 강조하고 있기 때문에, 정책네트워크를 통한 접근은 네트워크 이론을 포함하는 접근법으로 판단된다.

정책네트워크에서 정책행위자의 기본단위는 공식적인 조직이며, 개인은 조직의 구성원으로서 지위를 획득하고 조직의 대리인 자격으로 정책네트워크 활동에 참여하게 된다.¹¹ 새로운 행위자의 등장과 탈퇴는 네트워크의 변화를 가지고 오는 중요한 원인이 되기도 한다. 다음으로 상호작용 및 관계구조(권력배분 구조)와 관련하여 행위자들은 이익 또는 방침에 따라 상호작용을 통해 정책을 형성하는데 영향을 미치고 서로 의존적이거나 독립적인 형태로 상호작용한다.¹² 여기서 네트워크 내 권력배분 구조는 행위자들 간의 관계의 유형이 어떠한 형태로 연결되어있는가를 의미한다. 구체적으로 관계구조가 계층제적 권위에 의해 결정되는 경우에 거버넌스는 매우 수직적인 형태를 지니게 된다. 또한 관계구조가 주인-대리인 관계에 따라 결정되는 경우에도 거버넌스는 비교적 수직적인 형태를 가진다. 반면 관계구조가 서비스 공동공급 즉 협력적 거버넌스에 의해 결정되는 경우 책임성의 구조는 비교적 수평적인 형태를 가지며, 관계구조(권력배분 구조)가 시장에 의존하는 경우 거버넌스는 매우 수평적인 형태를 가진다. 여기서 정책네트워크 이해당사자들은 서로 상호작용을 하면서 다양한 형태로 거버넌스를 재구성하기도 한다. 또한 네트워크에 참여할 수 있는 진입구조의 개방성 정도가 네트워크의 유형을 결정짓는 중요한 변인이 되기도 하며, 행위자 간 자원 또는 권력보유에 따른 위계서열은 네트워크에 참여하고 있는 행위자간 내적 구조의 특성에 따라 달라질 수 있다.¹³

¹¹ Bob Jessop, "The Dynamics of Partnership and Governance Failure," in G. Stoker(ed.) *The New Politics of Local Governance in Britain* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 8~9.

¹² 채중현 외, 『협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구』 (서울: 한국행정연구원, 2008), pp. 16~41.

<그림 1> 네트워크 관계구조(권력배분 구조)의 유형



자료: 채중헌 외, 『협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구』 (서울: 한국행정연구원, 2008), 2장의 논의를 참조하여 저자작성.

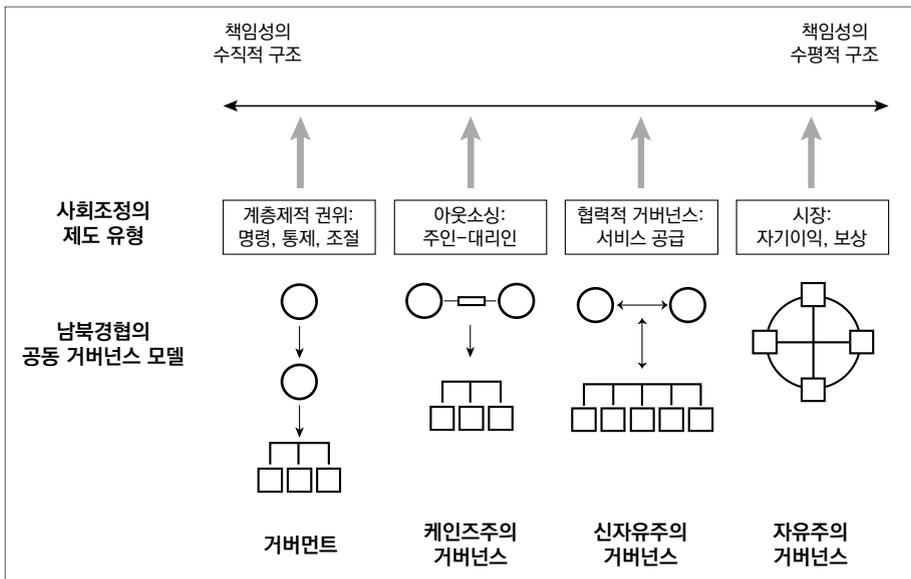
본 연구에서는 정책네트워크 이론을 바탕으로 남북경협외 공동 거버넌스 모델을 다음과 같이 구상한다.¹⁴ 첫째, 거버먼트 거버넌스 즉 행위자들 간 계층제적 권위에 따른 명령, 통제, 조절이 중심이 되는 공동개발 경제특구의 거버넌스가 존재할 수 있다. 해당 거버넌스의 장점은 상위 행위자는 하위 행위자에게 명확한 의사전달이 가능하다는 것이다. 단점은 현실적으로 국가 간의 공동개발의 경우, 한 국가가 다른 국가의 하위에 위치하도록 합의하기가 어렵다는 것이다. 그리고 책임성의 구조가 수직적이기 때문에 하위 행위자로부터 책무성을 보장받기 어렵다는 것이다. 둘째, 케인즈주의 거버넌스가 있을 수 있다. 이것은 주인-대리인 관계에 의한 특구 개발 및 운영이 이루어지는 거버넌스로서 대리인들을 통해 양측 행위자 간의 의사조율이 가능하다는 장점을 가진다. 반면 주인들 간의 관계가 대리인의 활동에 직접적으로 영향을 미치기 때문에 대리인의 독립적인 활동을 보장받기 어렵다. 따라서 주인들 간의 갈등이 존재할 경우, 대리인들 간의 조정이 거의 불가능할 수밖에 없는 구조적 한계를 가진다. 셋째, 서비스의 공동공급이 중심이 되는 신자유주의 거버넌스가 가능하다. 신자유주의 거버넌스의 장점은 최상위 행위자 간에 직접적인 의사교환으로 운영의 효율성을 증가시킬 수 있다는 것이며, 반면 행위자들 간 책임구조가 불명확하여 모두 책임을 회피하려는 현상이 발생할 수

¹³ 안네 메테 키에르, 이유진 옮김, 『거버넌스』 (서울: 오름, 2004); 채중헌 외, 『협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구』 (서울: 한국행정연구원, 2008), pp. 16~41.

¹⁴ 본 연구에서는 일반 거버넌스 이론을 활용하여 공동거버넌스 모형을 구축하고 있다. 참고로 유사한 분야의 대표적인 해외 사례연구로는 Pieter Glasbergen(1998), S.A. Denters, Oscar van Heffen, J. Huisman, P.J. Klok(2013), John Child, David Faulkner, Stephen B. Tallman(2005) 등을 들 수 있다.

있다. 따라서 높은 수준의 책무성을 보유한 행위자들 간의 거버넌스일 경우에만 효율적으로 활용될 수 있다는 한계를 가진다. 넷째, 자기 이익과 보상이 행위자들 간 관계구조의 중심이 되는 자유주의 거버넌스가 가능하다. 장점은 효율적인 관계구조가 자율적으로 형성된다는 것이나 국가 간 정치적 이슈가 연관된 경우 현실적으로 불가능한 형태의 거버넌스로 평가된다. 절대적인 시장 메커니즘의 작동으로 운영되는 거버넌스 형태로, 현실적으로 공동 거버넌스에 적용하는 것은 쉽지 않을 것으로 판단된다.

<그림 2> 남북경협의 공동 거버넌스 모델의 예



자료: 안네 메테 키에르, 이유진 옮김, 『거버넌스』 (서울: 오름, 2004)와 채종현 외, 『협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구』 (서울: 한국행정연구원, 2008)을 참조하여 저자작성.

Ⅲ. 개성공단 거버넌스 분석

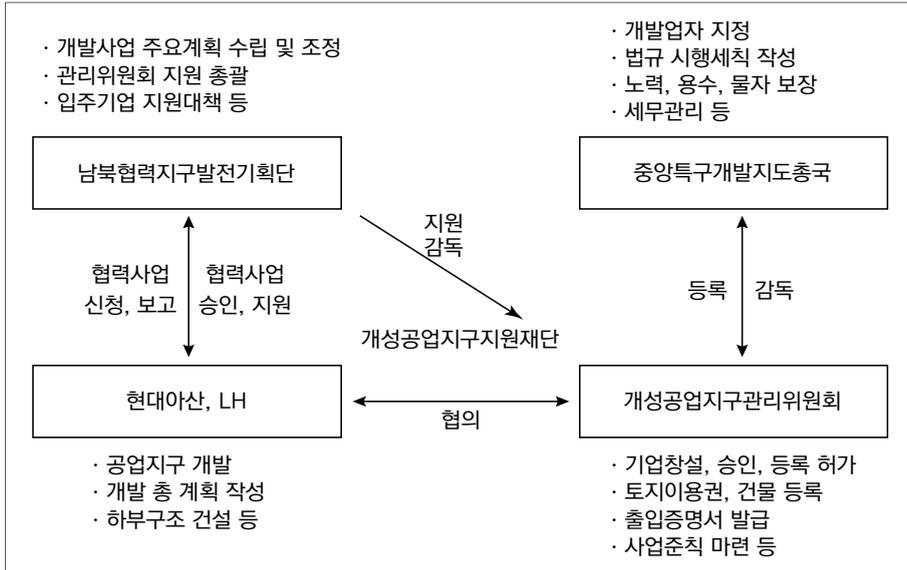
개성공단은 남한의 기술과 자본, 북한의 토지와 노동력이 결합되어 개발·운영되므로 개성공단에는 남과 북 양측의 여러 기관이 결합하여 관리체계를 형성하고 있다. 개성공단 거버넌스의 주요 행위자로는 통일부 남북협력지구발전기획단, 중앙특구개발지도총국, 개성공업지구지원재단, 개성공업지구관리위원회, 한국토지주택공사, 현대아산 등이 있다. 행위자의 역할과 기능을 바탕으로 개성공단의 관

리체계는 아래와 같이 요약된다. 주요 행위자의 역할과 기능을 살펴보면, 먼저 남측 당국 거버넌스 행위자인 남북협력지구발전기획단은 남한당국으로서 정책, 예산, 정보 등 제반 수단을 보유하고 협력사업의 승인을 비롯한 제반 인허가, 도로·상하수도 및 용수폐수처리시설·폐기물처리장·전기통신 등 공업지구 인프라건설 및 지원, 기업 지원, 대북 협상 추진 등의 업무를 수행한다. 다음으로 중앙특구개발지도총국은 북측 당국을 대표하는 거버넌스 행위자로서 중앙공업지구지도기관의 역할을 담당하고 있다. 「개성공업지구법」에 따르면, 중앙공업지구지도기관으로서 중앙특구개발지도총국은 개발업자의 지정, 공업지구관리기관의 사업에 대한 지도, 공업지구법규의 시행세칙작성 등의 역할을 수행하도록 명시하고 있다.¹⁵ 실제로 중앙특구개발지도총국은 기획조정, 총무, 감사, 개발/건축, 세무회계, 노무관리, 협력부, 투자홍보에서 각 분야를 담당해 기업을 지원하며, 통행검사소를 통해 개성공단 인원과 차량에 대한 출입심사 및 세관을 통해 반출입 물자에 대한 세관 검사와 농축산물 검역 관리 등의 역할을 담당한다. 한편 개성공업지구지원재단은 2007년 12월 31일 개성공단의 행정지원을 위해 설립되었으며, 이사장은 개성공업지구관리위원회 위원장을 겸하도록 되어 있다. 반면 개성공업지구관리위원회는 「개성공업지구법」에 따라 설립되었으며, 북한의 중앙특구개발지도총국 소속으로 되어있는 북한 법인인데, 조직의 구성 인사관리, 운영 등에 있어 자율성을 가지고 한국 내 산업단지공단과 지방자치단체에 준하는 역할을 동시에 수행하는 특수한 형태의 기관이다.¹⁶ 관리위원회는 2004년 10월 북한의 중앙특구개발지도총국에 개성공업지구관리위원회로 등록하면서 업무를 시작하였는데, 관리위원회의 업무는 개성공단 내 투자 여건 조성 및 투자 유치, 기업창설 승인 및 등록, 건설 인허가 및 기반시설 관리, 토지이용권, 건물, 운전기재의 등록, 출입증명서 통행증 발급, 사업준칙 작성 등이다. 그 외 한국토지주택공사는 공단분양과 자금조달을 담당하며 현대아산은 시공 및 관리 업무를 수행해 왔다.

¹⁵ 「개성공업지구법」 제22조.

¹⁶ 이임동, “개성공단 위기사 행위주체의 역할에 관한 연구: 입주기업 위기극복 활동 중심으로,” 중앙대학교 석사학위논문(2013), p. 67.

<그림 3> 개성공단 거버넌스 행위자의 역할 및 관계



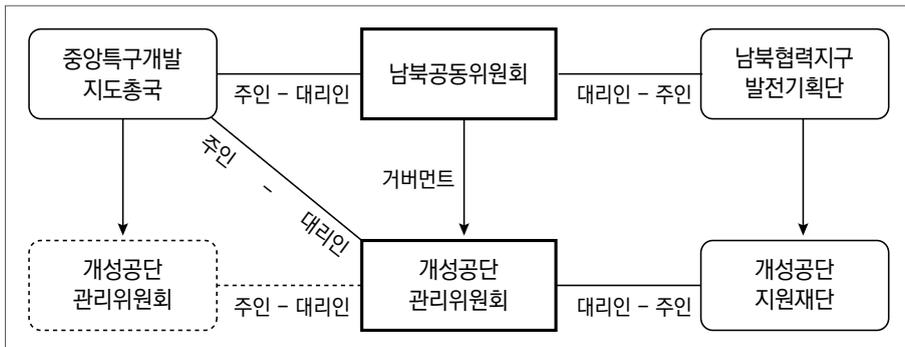
자료: 통일부 개성공단사업지원단, 『개성공단 5년』 (서울: 통일부, 2007); 개성공업지구지원재단 홈페이지, <<https://www.kidmac.com/kor/contents.do?menuNo=100218>>(검색일: 2016.10.4.).

개성공단의 거버넌스 체계는 행위자 간 관계구조를 바탕으로 개성공단 거버넌스는 주인-대리인 거버넌스와 전통적인 거버먼트가 혼재한 구조를 가지고 있는 것으로 분석할 수 있다. 먼저 개성공단 거버넌스 구조는 주인-대리인 관계를 중심의 아웃소싱(케인즈주의 거버넌스) 구조로 분석된다. 개성공단은 남측, 북측 당국의 대리인인 남북공동위원회와 양측 지원기관의 대리인인 개성공단관리위원회에 의해 운영되고 있다. 그 하위로 남북협력지구발전기획단-남북공동위원회-중앙특구개발지도총국이 운영을 집행한다. 즉 남측의 주인은 남북협력지구발전기획단, 북측의 주인은 중앙특구개발지도총국이며, 양측 주인은 대리인인 남북공동위원회를 통해 개성공단을 운영하고 있는 것이다. 남측과 북측 모두 주인기관에 속한 담당자들이 사무처를 통해 공동위원회를 운영하고 있기 때문에 대리인이 주인의 의사를 최대한 반영시킬 수 있는 구조, 즉 주인-대리인 간의 갈등이 거의 존재하지 않는 구조로 분석된다. 여기서 사무처는 공동위원회 및 분과위원회 운영을 지원, 개성공단 운영과 관련한 남북 당국 간 연락 업무를 담당하며, 그 밖에 공동위원회가 위임한 업무를 처리한다. 그러나 개성공단은 양측 주인이 단일 대리인을 가지고 있는 구조이기 때문에 양측 주인들이 다른 견해를 가질 경우, 주인에 대한 요구를 대리인이 반영하기 어려운 문제가 발생할 수 있다. 이 경우 대리인의 주된

역할은 주인들의 요구를 조정하는 것이 되며, 조정의 결과에 따라 거버넌스의 운영가능 여부가 결정되는 것이다.

다음으로 중앙특구개발지도총국-개성공단관리위원회-개성공업지구지원재단 층위를 살펴보면, 남측의 주인은 개성공업지구지원재단으로, 북측의 주인은 중앙특구개발지도총국으로 볼 수 있으며, 양측 주인은 개성공단관리위원회를 통해 개성공단 거버넌스에 참여한다. 개성공업지구지원재단 이사장과 개성공단관리위원회 위원장은 동일인이며, 관리위원회는 재단의 지원을 통해 운영되기 때문에, 대리인이 주인의 의사를 최대한 반영시킬 수 있는, 즉 주인-대리인 간의 갈등이 거의 존재하지 않는 구조일 수 있다. 북측의 경우 법적으로 개성공업지구 지원재단은 중앙특구개발지도총국의 하위기관이기 때문에 주인-대리인 간의 갈등은 존재하기 어려운 구조이다. 지도기관 레벨에서의 논의와 마찬가지로 지원기관 레벨에서도 개성공단은 양측에 주인이 단일 대리인을 가지고 있는 구조이기 때문에 양측 주인들이 다른 견해를 가질 경우, 주인에 대한 요구를 대리인이 반영하기 어려운 문제가 발생할 수 있는 것이다. 더욱이 남측의 경우 지원기관인 개성공업지구지원재단이 주인인 반면, 북측의 경우는 한 단계 상위에 놓여있는 지도기관이 주인이기 때문에 대리인인 개성공단관리위원회에 미치는 영향력이 다르기 때문에 이에 따른 거버넌스의 불균형 문제가 공동개발특구에서 발생할 수 있는 것으로 평가된다. 즉 개성공단관리위원회에 대한 북측의 권한이 남측의 권한보다 크기 때문에 공동운영에 대한 문제가 발생할 수 있는 것이다.

<그림 4> 개성공단 거버넌스 구조



자료: 저자작성.

개성공단 거버넌스는 명령, 통제, 조절 등의 계층제적 권위(거버먼트)의 특징을 보이는 것으로 평가된다. 남북 양측의 지도기관, 지원기관의 대리인인 남북공동위원회와 개성공단관리위원회는 명령, 통제, 조절 등 계층제적 권위에 의한 네트워크를 가진다. 개성공단관리위원회는 남북공동위원회의 정책적 결정사항을 수행하는 기관으로 매우 수직적인 관계구조를 가지기 때문에 의사전달에 용의하다. 그러나 관리위원회는 중앙특구개발지도총국의 대리인이기도 하기 때문에 만약 중앙특구개발지도총국이 공동위원회의 결정에 일부 반대를 표할 경우 관리위원회의 역할 수행이 어려워지는 문제가 발생하게 되는 것이다. 또한 관리위원회는 기획단의 지시를 받는 개성공업지구지원재단의 대리인이기도 하기 때문에 만약 기획단이 공동위원회의 결정에 일부 반대를 표할 경우 관리위원회의 역할 수행이 어려워지는 문제가 발생할 수 있다. 즉 개성공단관리위원회는 공동위원회와 수직적인 관계임에도 불구하고, 총국 및 재단과 주인-대리인 관계를 가지기 때문에 수직적인 구조에서 기대할 수 있는 거버먼트의 효율성을 거의 기대할 수 없는 것으로 평가된다. 오히려 수직적인 구조로 인해 개성공단관리위원회의 독립성이 떨어지는 동시에 책무성도 요구하기 어려운 구조로 평가할 수 있다.

요약하자면 개성공단에서의 남북 공동 거버넌스는 첫째, 주인-대리인 관계에서의 문제가 존재한다. 근본적으로 주인이 둘이며, 대리인이 하나이기 때문에 주인들 간의 합의가 어려울 경우 대리인은 어떠한 역할도 할 수 없다는 것이 문제이다. 즉 남북한 간의 정치적 갈등으로 인해 공동위원회의 개최가 어려운 것이 현실이다. 둘째, 동일한 대리인에 대한 양측 주인 레벨의 차이 또한 지속가능한 거버넌스에 장애가 될 수 있다. 개성공단관리위원회의 남측 주인인 개성공업지구지원재단은 지원기관 레벨이며, 북측 주인인 중앙특구개발지도총국은 지도기관 레벨로 관리위원회에 대한 영향력이 다를 수 있다. 더구나 북측 지도기관인 중앙특구개발총국은 법적으로 개성공단관리위원회의 지도기관이기 때문에 절대적인 영향력을 보장받고 있다. 따라서 입주기업에 대한 세금납부 등의 요구에 대해 북측의 영향력이 상대적으로 강할 수밖에 없는 구조이다. 즉 공단 내 기업들은 개성공단관리위원회를 대북 채널로 사용하고자 하지만 관리위원회는 근본적으로 동등한 수준의 협상력을 가지지 못하는 구조라 할 수 있다. 결과적으로 개성공단은 남한의 공단 이면서도 이에 대한 최종결정은 북측의 의사결정에 따르고 있는 상황으로 평가할 수 있다. 셋째, 집행기관의 자율성 및 책무성 문제도 지적된다. 개성공단관리위원회의 경우 상위기관인 공동위원회의 명령과 통제를 받도록 되어있기 때문에 개성공단 운영에 대한 자율성이 떨어지며, 책무성도 감소할 것이다. 개성공단 기업인

터뷰에 따르면, 개성공단관리위원회는 기업들의 노동자수급 관련 건의에 대해, 자발적으로 처리하기 위해 애쓰기보다 상위에 보고하는 차원에서 마무리하는 경향이 있는 것으로 파악된다. 상위기관인 공동위원회가 적절히 운영되지 못한다면, 기업의 건의를 해결하는 것은 불가능할 것으로 평가된다.

IV. 비교사례 연구

1. 소주공업원구

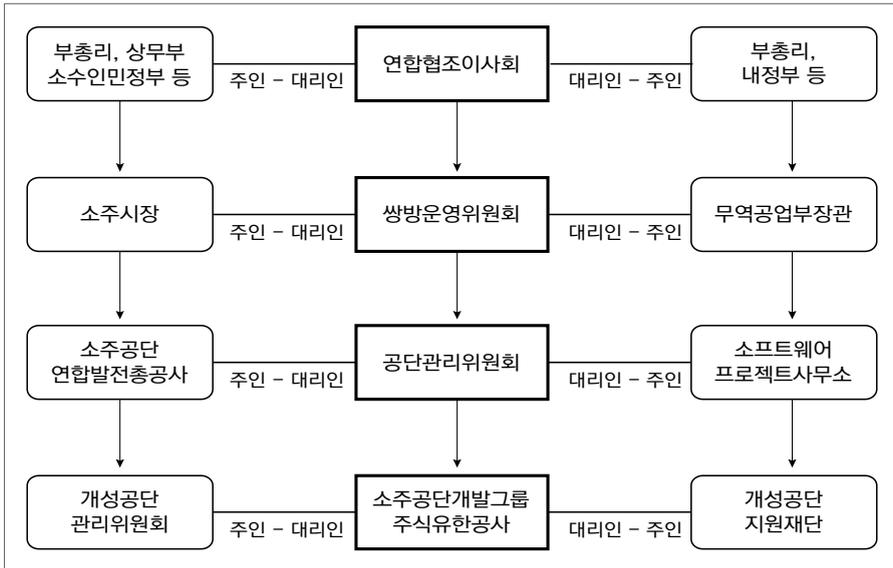
1992년 싱가포르는 중국을 방문하여 중국-싱가포르 합작 공단 개발을 제안하였으며, 이후 양국은 협상을 통해 소주를 개발대상 지역으로 선정하였다. 이 프로젝트는 싱가포르의 리관유 전 총리가 직접 중국 중앙정부 최고위층과 협상하여 성사시켰고, 공동 추진조직의 장을 양국의 부총리가 맡았다.¹⁷ 싱가포르는 중국에 싱가포르와 비슷한 투자환경을 갖춘 ‘미니-싱가포르’를 만들고자 했으며, 이를 위해 중국 측에 싱가포르의 지식과 경험을 전수하는 데 역점을 두었다. 중국은 아시아에서 가장 성공적인 경제개발 사례 중 하나인 싱가포르 모델을 배움과 동시에 외국인투자 유치를 확대하기 위해 싱가포르와의 공동 개발을 환영한다는 입장이었다.¹⁸ 소주공업원구의 개발사업은 양국의 국영기업 컨소시엄이 합작해 설립한 소주공업원구개발회사(CSSD, China-Singapore Suzhou Industrial Park Development Co., Ltd.)가 맡았으며, 초기의 지분은 중국 측이 35%, 싱가포르 측이 65%였다. 싱가포르측 컨소시엄인 SSTD(Singapore Suzhou Trade and Development)에는 총 24개사가 참가했고, 그 중 10개가 공기업, 14개는 사기업이었으며, 중국측 컨소시엄인 SIPC(Suzhou Industrial Park Co., Ltd.)에는 11개의 국가급, 성급 및 시급 국영기업이 참가하였다.¹⁹ 개발이 시작된 지 5년만인 1999년에 주도적 개발사업자 역할이 싱가포르측에서 중국측으로 넘어갔으나, 현재까지도 양국 합의에 따라 공동운영 체제를 유지하고 있다.

¹⁷ 이상빈·김연철, “중국 소주공업원구 발전의 경로의존 유형,” 『한국동북아논총』, 제70권 (2014), pp. 21~44.

¹⁸ Suzhou Industrial Park 홈페이지 <<http://www.sipac.gov.cn/english/>> (검색일: 2016.10.4.).

¹⁹ 위의 글.

<그림 5> 소주공업원구 거버넌스 구조



자료: Suzhou Industrial Park 홈페이지 <<http://www.sipac.gov.cn/english/>> (검색일: 2016.10.4.)를 바탕으로 저자작성.

소주공업원구 거버넌스 행위자들 간의 구조를 살펴보자. 중국은 부총리를 단장으로 상무부, 외교부, 국가발전계획위원회 등 중앙정부 담당자들과 더불어 강소성과 소주시의 인민정부 담당자를 중심으로 소주공단에 대한 협력체계를 구축하였다. 이에 대한 파트너로서 싱가포르 또한 부총리를 단장으로 무역공업부, 총리공서, 교육부 등 정부 관련 부처를 중심으로 협력체계를 구축한 바 있다. 양국의 협력체계를 보면, 중국-싱가포르연합협조이사회에서 공단 개발, 관리, 운영에 대해 논의하며, 공단지도기관은 쌍방운영위원회이며 위원회 업무에는 소주시장과 싱가포르 무역공업부 장관이 관여한다. 관리기관은 소주공단관리위원회로서 중국의 싱가포르경험학습사무소와 싱가포르의 무역공업부소프트웨어 프로젝트 사무소가 공동으로 운영에 참여한다. 개발사업자는 소주공단개발그룹주식유한공사이며, 여기에는 중국측 컨소시엄으로 중국소주공단연합발전총공사와 싱가포르측 컨소시엄으로 싱가포르소주도시개발주식회사가 참여한다. 소주공업원구 개발의 추진조직 체계는 양측 주인이 동일 레벨에 놓여있는 구조를 띠고 있으며, 관리위원회가 싱가포르의 경험전수 기능을 담당하고 있다는 특징을 가진다. 모든 대리인들은 중국과 싱가포르가 상호협력하는 형태로 구성되어있기 때문에 해당 협력조직들이 중국과 싱가포르의 관련 기관이나 입주기업들로부터 신뢰를 얻을 수 있었으며, 특히 최고 의사결정 기관인 연합협조이사회는 정기적으로 개최되어 효과적인 거버

년스에 기여한 것으로 평가된다. 싱가포르가 사업을 축소한 이후에 공단에 대한 투자규모가 크게 증가, 이는 중국측 거버넌스 행위자들이 책임감을 가지고 공단운영에 참여했기 때문인 것으로 분석할 수 있다. 즉, 중국-싱가포르의 소주공단은 개성공단과 달리, 양측이 대등한 입장에서 운영됨으로서 자율성과 책무성 측면에서 협력의 갈등을 최소화할 수 있었던 것으로 평가된다.

2. 북중 접경지역 경제특구

북한과 중국은 2009년 중국 원자바오 총리의 방북 이후 라진·선봉과 황금평·위화도 경제특구의 공동개발을 추진해왔다. 2010년 북중간 「라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 중북공동지도위원회」 제1차 회의를 개최하였다. 같은 해 중국 상무부는 북한의 합영투자위원회와 라선지대, 황금평·위화도 개발 관련 MOU를 체결하였다. 2011년 북한은 최고인민회의 상임위정령으로 “황금평·위화도 경제지대를 내움에 대하여”를 발표하였고, 이후 「중북공동지도위원회」 제2차 회의가 개최되었으며, 북한은 「황금평·위화도 경제지대법」 채택 및 「라선경제무역지대법」 개정 등을 추진하였다. 그러나 2016년 10월 현재까지도 특구 건설이 본격화되지는 못하고 있는 것으로 파악된다. 따라서 북중접경지역 경제특구 거버넌스는 관련 법령을 통해 제한적으로나마 파악해볼 수 있다.

<표 1> 북중 접경지역 특구 개발계획 개요

	라진·선봉 경제무역지대	황금평·위화도 경제지대
면적	470km ² (최종 면적은 추후 확정)	16km ² (최종 면적은 추후 확정)
업종유치 계획	원자재공업, 장비공업, 첨단기술공업, 경공업, 서비스, 현대농업	정보, 관광문화, 현대시설농업, 경공업
우대제도	특혜관세제도 실시 개발기업의 재산 및 시설에 대해서는 면세 10년 이상 운영하는 정해진 기업에 대해서는 기업소득세 감면(구체적 내용은 해당 규정에서 정함.) 토지이용과 관련한 특혜	
토지임대기간	50년(이후 재계약하여 계속 이용 가능)	

자료: “조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획 요약(2011)”, 「라진·선봉 경제무역지대법」 및 「황금평·위화도 경제지대법」(2011.12)을 바탕으로 저자정리.

「라선경제지대무역법」의 거버넌스 관련 주요 내용을 살펴보면, 첫째, 경제무역 지대에서 산업구와 정해진 지역의 관리운영은 중앙특수경제지대지도기관과 라선 시인민위원회의 지도와 방조밑에 관리위원회가 맡는다는 것이다.²⁰ 둘째, 관리위원회는 산업구와 정해진 지역의 관리운영을 맡아하는 현지관리기관이며, 관리위원회는 경제무역지대의 개발과 관리에 필요한 준칙작성, 투자환경의 조성과 투자유치, 기업의 창설승인과 등록, 투자장려, 제한, 금지목록의 공포, 독자적인 재정관리체계의 수립 등을 담당한다.²¹ 한편 「황금평·위화도 경제지대법」의 거버넌스 관련 주요 내용은 먼저 경제지대의 관리운영은 중앙특수경제지대지도기관과 평안북도인민위원회의 지도와 방조 밑에 관리위원회가 맡는다.²² 둘째, 관리위원회와 기업의 독자성을 보장하며, 관리위원회는 경제지대의 개발과 관리운영을 맡아하는 현지관리기관으로, 경제지대의 개발과 관리에 필요한 준칙 작성, 투자환경의 조성 과 투자유치, 기업의 창설승인과 등록, 영업허가, 경제지대의 독자적인 재정관리 체계수립 등을 담당한다.²³ 셋째, 관리위원회는 예산을 편성하고 집행하며, 이 경우 예산편성 및 집행정형과 관련한 문건을 중앙특수경제지대지도기관과 평안북도 인민위원회에 내야 한다.²⁴ 다음으로 평안북도인민위원회는 경제지대법과 규정의 시행세칙작성, 경제지대개발과 관리, 기업운영에 필요한 로력보장 등을 담당한다.²⁵ 한편 중앙특수경제지대지도기관은 경제지대의 발전전략작성, 경제지대의 개발, 건설과 관련한 국내기관들과의 사업연계, 다른 나라 정부들과의 협조 및 연계, 기업창설심의기준의 승인, 경제지대에 투자할 국내기업의 선정, 경제지대생산 품의 지대 밖 국내판매를 위한 협업 등을 담당한다.²⁶

²⁰ 「라선경제지대무역법」 제8조.

²¹ 위의 법, 제24조, 제27조.

²² 「황금평·위화도 경제지대법」 제7조.

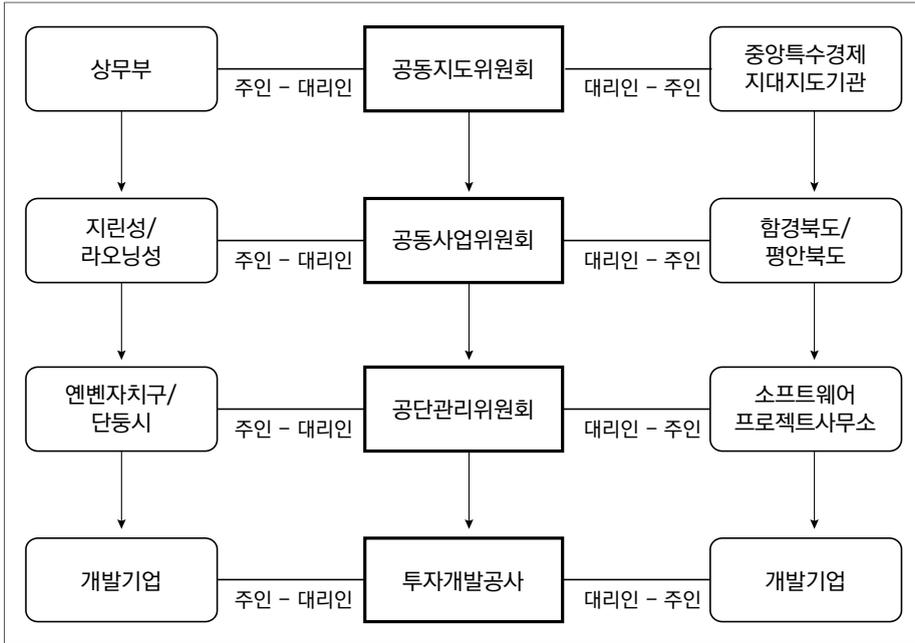
²³ 위의 법, 제22조, 제23조, 제26조.

²⁴ 위의 법, 제28조.

²⁵ 위의 법, 제29조.

²⁶ 위의 법, 제30조.

<그림 6> 북중 공동개발 특구의 거버넌스 구조



자료: 「라선경제지대무역법」 및 “조중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강(2011)”을 바탕으로 저자작성.

한편 “조중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강”의 거버넌스 관련 주요 내용을 살펴보면, 북한은 라선경제무역지대와 황금평경제지대의 개발건설은 조중 두 나라 중앙정부, 지방정부 및 각 기업들이 <신용, 실무, 효율>의 원칙에 따라 전면적으로 참여할 것을 필요로 하고 있으며, 이를 위하여 정부간 협조지도체계, 두 경제지대 공동관리체계, 개발경영체계의 세 단계로 개발협조모델을 만들어야 한다고 밝히고 있다.²⁷ 정부 간 협조지도체계와 관련하여, 두 경제지대 공동개발, 공동관리를 위한 조중공동지도위원회를 설립하고 <협정> 집행과정에서 생기는 중대한 정책과 원칙적인 문제들에 대하여 협상과 조정을 진행해야 한다고 명시하고 있으며, 이들 거리안에서 두 나라의 해당 성, 도(시)사이의 공동사업위원회를 내오고 정상적인 의사기구로 하여 개발관리와 관련한 구체적인 사업을 책임지고 지도하도록 한다고 정하고 있는 것이다.²⁸ 공동관리체계와 관련하여, 쌍방의 해당 지방정부들로 구성되는 라선경제무역지대 공동개발관리위원회와

²⁷ “조중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강”.

²⁸ 위의 글.

황금평경제지대 공동개발관리위원회를 설립한다고 밝히고 있다. 공동개발관리위원회는 북한 측이 두 경제지대개발협조를 위하여 전문적으로 제정한 법률과 공동지도위원회의 해당 결정에 근거하여 계획요강 및 상세한 계획의 실시를 책임지며, 두 경제지대 투자, 개발, 건설, 운영과 관계되는 투자유치, 대상 심사비준, 기업설립, 환경보호 등 관리권을 행사하며 토지의 1급 개발, 상업개발, 기초시설개발운영 방안을 심사결정하며 쌍방 정부가 합의한 기타 행정관리직책을 행사하도록 규정된다.²⁹

현재 개발 및 운영이 본격화되지 않은 특구에 대한 거버넌스를 논의하는 것은 한계가 있을 수 있지만, 법령 및 개발요강에 따른 거버넌스 구조로부터 첫째, 북한이 계획하고 있는 공동개발특구는 지도기관, 관리기관, 지원기관 등에 대한 적절한 대리인이 존재하고 있다는 것을 알 수 있다. 둘째, 각 층위별 강력한 거버먼트 관계를 수립하고 있음을 알 수 있다. 이것은 각 행위자가 가지는 책무성을 약화시킬 수 있는 반면, 강력한 거버먼트 구조는 명령, 통제를 통해 효율적인 운영에 기여할 수 있을 것으로 평가할 수 있다.

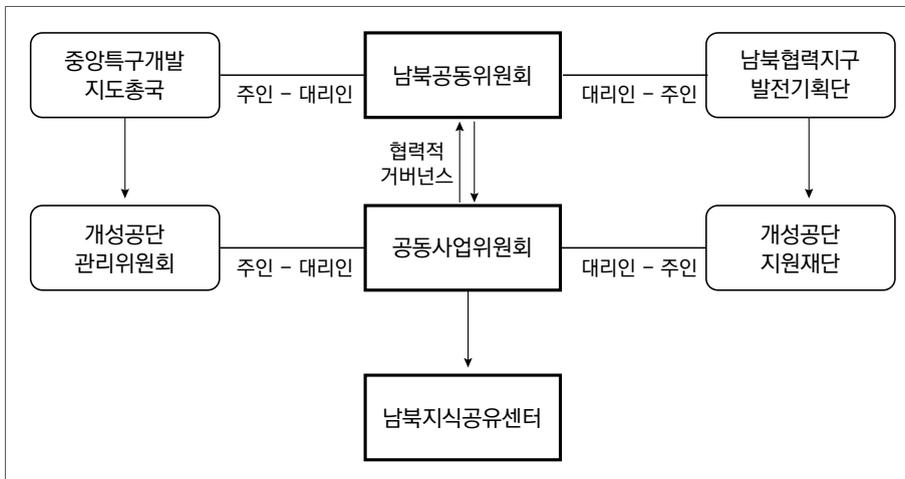
V. 결론

본 연구의 정책적 함의는 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 개성공단과 같은 남북경협형의 공동거버넌스에서는 거버넌스의 주인-대리인 구조는 대칭적으로 조성되어야 할 것이라는 점이다. 둘째, 더불어 대리인들의 책무성을 강화하기 위한 메커니즘을 도입해야 개성공단의 공동 거버넌스가 효율적으로 유지될 수 있을 것이다. 이를 구체적으로 살펴보면, 남북한 간의 대칭적인 관리체계 구축이 필요하다. 본문에서 분석하였듯이 공동운영 거버넌스는 상호 대칭적인 운영체계가 수립되지 못할 경우 일방에게 유리한 형태의 운영으로 갈등이 발생할 수 있다. 싱가포르와 중국이 공동 운영한 소주 공단과 중국과 북한의 공동경제특구의 사례에서 살펴보았듯이 양측이 대등한 거버넌스 구조를 보유하고, 이를 통해 공동 거버넌스 체계를 확립할 경우, 개성공단과 같은 비대칭적 거버넌스에서 발생할 수 있는 문제점을 최소화할 수 있을 것이다. 개성공단의 경우 개성공단관리위원회는 중국의 대리인이며, 동시에 개성공업지구지원재단의 대리인이고, 중국은 개성공단의 지도기관으로 법적으로 개성공단관리위원회의 상위기관이나, 개성공업지구지원재

²⁹ 위의 글.

단은 실질적으로만 관리위원회의 주인이기 때문에, 중국과 동등한 수준의 협상력을 확보하지 못했던 것이다. 이러한 이유로 개성공단은 일방의 통보에 따라 가동이 중단되기도 하였으며, 또 다시 일방의 통보에 따라 폐쇄되기도 하는 불안정적인 운영이 지속되어온 것으로 파악된다. 따라서 향후 남북경협에서는 개성공단관리위원회를 중국 산하의 지원기관으로 두고, 관리위원회와 지원재단은 합의를 통해 공동관리위원회를 새롭게 조직할 필요가 있다. 더불어 공동관리위원회의 책무성 강화시킬 필요가 있다. 특히 남측뿐만 아니라, 북측의 책무성 강화를 통해서만이 개성공단이 성공적으로 운영될 수 있다는 측면에서 궁극적으로는 공단운영과 관련하여 북측의 참여를 독려해야 할 것이다. 이를 위해서는 공단관리와 관련된 지식전수기관이 별도로 운영되어야 할 것이다. 실제로 소주공단에서의 지식공유기관은 효율적인 거버넌스에 대한 싱가포르와 중국 간의 협력 채널로 활용되었던 것을 감안하면, 남북 간의 지식공유기관을 통한 공동거버넌스의 효율성 증대를 기대할 수 있을 것으로 예상된다. 다만 지식공유기관이 남측에 의한 일방적인 지식전수보다는 북측으로부터의 경험 공유도 동시에 이루어지도록 해야 할 것이다.

<그림 7> 지속가능한 남북경협의 공동 거버넌스 구조



주: 명칭 등은 개성공단의 거버넌스를 기준으로 작성하였으나, 향후 남북경협 공동 거버넌스의 예시로 활용할 수 있음.

자료: 저자작성.

서두에서 밝히고 있듯이 본 논문은 기존의 거버넌스 이론을 바탕으로 새로운 공동거버넌스 모델을 구축하고, 모델을 바탕으로 이론적 함의를 도출하는 것을 목적으로 연구되었다. 따라서 이론적 측면에서 남북 공동거버넌스의 사례로서 개성공단 거버넌스를 평가하였다는 측면에서 의의를 가지지만, 개성공단 내의 행위자들의 행위를 기반한 구체적인 평가를 실시하지 못했다는 한계를 가진다. 향후 연구에서는 심층 인터뷰 등을 통해 개성공단 행위자들이 인식하고 있는 문제점을 바탕으로 현실적인 차원의 거버넌스 평가를 실시, 특히 개성공단 중단과 폐쇄 등에 대한 구체적인 사례연구를 추진함으로써 연구의 의의를 더할 수 있을 것이다.

■ 접수: 10월 28일 ■ 심사: 11월 10일 ■ 채택: 12월 12일

참고문헌

1. 단행본

- 김규륜 외. 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 안네 메테 키에르, 이유진 옮김. 『거버넌스』. 서울: 오름, 2004.
- 이임동. “개성공단 위기시 행위주체의 역할에 관한 연구: 입주기업 위기극복 활동 중심으로.” 중앙대학교 석사학위논문. 2013.
- 임성학 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 채중현 외. 『협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구』. 서울: 한국행정연구원, 2008.
- 통일부 개성공단사업지원단. 『개성공단 5년』. 서울, 통일부, 2007.
- 황병덕 외. 『한반도 평화·번영, 거버넌스의 실태조사』. 서울: 통일연구원, 2006.
- Child, John, David Faulkner, Stephen B. Tallman. *Cooperative Strategy*. Oxford University Press, 2005.
- Denters, S.A, Oscar van Heffen, J. Huisman, P.J. Klok. *The Rise of Interactive Governance and Quasi-Mark*. Springer Science & Business Media, 2013.
- Glasbergen, Pieter. *Co-operative Environmental Governance: Public-Private Agreements As a Policy Strategy*. Springer Science & Business Media, 1998.
- Jessop, Bob. *The future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press, 2002.
- _____. “The Dynamics of Partnership and Governance Failure.” in G. Stoker(ed.) *The New Politics of Local Governance in Britain*. Oxford:

Oxford University Press, 1999.

Sundaram, Kwame Jomo and Anis Chowdhury. "Good Governance and Development." in Sundaram, Kwame Jomo and Anis Chowdhury (eds). *Is Good Governance Good for Development?* New York: United Nations, 2012.

2. 논문

김권식·이광훈. "노무현 정부 통일정책 거버넌스의 특성에 관한 탐색적 연구." 『사회과학 연구』. 제 22권 1호. 2014.

박정원. "개성공단 법제 인프라구축을 위한 거버넌스 확충." 『서울국제법연구』. 제 15권 2호. 2008.

양현모 외, "대북정책 결정과정의 정책네트워크 분석: 개성공단사업 사례를 중심으로." 『통일문제연구』. 제 21권 1호. 2009.

이명석. "거버넌스와 국가발전." 『국가경영전략』. 제3권 1호. 2003.

이상빈, 김연철., "중국 소주공업원구 발전의 경로의존 유형." 『한국동북아논총』. 제 70권. 2014.

Ansell, K. Christopher and Steven Weber. "Organizing International Politics: Sovereignty and Open Systems." *International Political Science Review*, Vol. 20, No. 1(1999).

3. 기타자료

「개성공업지구법」.

「라진·선봉 경제무역지대법」.

「황금평·위화도 경제지대법」.

“조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획 요강”.

Suzhou Industrial Park. <www.sipac.gov.cn/english/>.

개성공업지구지원재단. <www.kidmac.com/kor/contents.do?menuNo=100218>.

Abstract

**A Study on Governance of Inter-Korean Economic
Cooperation in Gaeseong:**
*Focused on Building a Co-Governance Model
and Its Implications*

Ji-Youn Park and Dong-Ho Jo

As the inter-Korean relations have changed, there has been various stories of business in Gaeseong Industrial Park. Certainly, in April 2013, the North announced that the South would temporarily suspend the Gaeseong Industrial Complex and withdraw all North Korean workers, saying that they had blamed the North's greatest dignity. Although business in Gaeseong restarted in September 2013, again in February 2016, the Korean government has decided to stop the entire Gaeseong Industrial Complex and it has been closed as of October 2016. This paper aims to figure out the co-governance model for sustainable inter-Korean economic cooperation. For this, first we build a theoretical frame in terms of governance focused on policy network theory. It brings models entitled "government governance", "Keynesian Governance", "neo-liberal governance" and "liberal Governance". Moreover, we study cases such as Suzhou Industrial Park and Industrial Parks near China-North Korean boundary. According to the result, there should be symmetrical governance systems for successful inter-Korean economic cooperation. Also, there is a need to strengthen accountability of actors, especially from the North Korean side; knowledge transfer would have to be operated separately for this purpose.

Key Words: Co-Governance, Governance, Inter-Korean Economic Cooperation, Gaeseong

