KINU 연구총서 08-03

www.kinu.or.kr

김 영 윤

남북한 출입제도(통행·통신·통관) 개선 및 정착방안 연구

KINU 통일연구원

KINU 연구총서 08-03

www.kinu.or.kr

김 영 윤

남북한 출입제도(통행·통신·통관) 개선 및 정착방안 연구

KINU 통일연구원

남북한 출입제도(통행·통신·통관) 개선 및 정착방안 연구

인 쇄 2008년 12월 29일
발 행 2008년 12월 29일

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 남북협력연구실
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300
(직통) 901-2524
(팩시밀리) 901-2572
홈페이지 http://www.kinu.or.kr

기획·디자인 도서출판 늘품 (2275-5326)
인 쇄 처 두일디자인 (2285-0936)

가 격 8,000원

ⓒ 통일연구원, 2008

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센타:
·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

남북한 출입제도(통행·통신·통관) 개선 및 정착방안 연구 / 김영윤 [지음] -- 서울 : 통일연구원, 2008
p. ; cm. -- (KINU 연구총서 ; 08-03)

ISBN 978-89-8479-484-9 93340 : ₩8000

남북 교류[南北交流]

340.911-KDC4
320.9519-DDC21 CIP2008003938

남북한 출입제도 (통행·통신·통관) 개선 및 정착방안 연구

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목차

Ⅰ. 서론 ····· 1
1. 문제제기 ····· 3
2. 연구방법 ····· 6
3. 연구내용 및 구성 ····· 8

Ⅱ. 남북한 출입제도 개선의 필요성 및 현실 여건 ····· 9
1. 출입제도 개선의 필요성 ····· 11
2. 현 단계 남북출입제도 개선을 위한 여건 및 환경 ····· 12

Ⅲ. 남북한 출입제도의 분야별 현황 및 문제점 ····· 25
1. 통행 분야 ····· 29
2. 통신 분야 ····· 45
3. 통관 분야 ····· 54

Ⅳ. 동·서독간 출입제도 개선 사례와 시사점 ····· 67
1. 정책전환과 출입제도의 개선 ····· 69
2. 제도개선의 내용과 의미 ····· 71
3. 통행로 악용에 대한 대처 ····· 74
4. 교통 분야 대동독 지원 ····· 75

목차

5. 통관 분야 협력 ····· 78
6. 내국간 거래 인정 문제 ····· 79

Ⅴ. 남북한 출입제도 개선 및 정착방안 ····· 81
1. 남북한 출입제도 개선의 기본방향 ····· 83
2. 남북한 출입제도 정착방안 ····· 87

Ⅵ. 결론 ····· 131

참고문헌 ····· 137

최근 발간자료 안내 ····· 141

표목차

<표 Ⅰ-1> 남북교역 및 투자협력상의 당면 문제 ····· 5
<표 Ⅲ-1> 방문 세부절차 ····· 34
<표 Ⅲ-2> 통행 세부절차 ····· 36
<표 Ⅲ-3> 물자 반출·입 신고 절차 ····· 57
<표 Ⅴ-1> 접경시설 통과 관련 제한 내용 ····· 94
<표 Ⅴ-2> 남한 및 북한 공휴일(국경일) 현황 ····· 97

그림목차

<그림 Ⅱ-1> 북한 변화 시나리오 ····· 17
<그림 Ⅱ-2> 남북관계 변화 시나리오 ····· 20

I

서론

1. 문제제기

개성공단을 방문하기 위해서는 개성공단 근무자라고 하더라도 일단 북한 당국의 허가를 증명하는 방북초청장을 받아야 한다. 방문초청장을 받기 위한 신청과 처리에는 많은 시간이 소요될 뿐만 아니라 일정변경은 아예 불가능하다. 출·입경 시간이 제한되기 때문이기도 하지만 북한 지역을 방문하기 위해서는 기본적으로 많은 시간이 소요된다. 대북 투자에 임하는 남측 기업인들에게는 여간 불편한 것이 아니다. 기업의 안정적인 활동을 저해함은 물론, 원가상승의 요인이 되기도 한다.

현재 이루어지고 있는 남북 사이의 출입제도, 통신을 포함한 3통(통행·통신·통관) 문제를 대폭 개선할 수만 있다면, 남북 쌍방의 경제교류 협력 활성화는 물론, 경협사업의 안정화를 도모할 수 있다. 또한 사업추진에 따른 경제성과 수익성을 확보할 수 있다. 그러나 남북경협이 이루어지고 있는 현장, 특히 개성공단의 출·입경과 관련하여 들려오는 현장의 목소리는 제법 심각할 정도이다. 개성공단 출·입경 제도와 관련, 경협업자들은 다음과 같은 불평을 늘어놓고 있다.

> "남북출입에 국내법과 국제규정 모두를 적용하니 정말 불편하다."
> "모든 것을 외국으로의 출국·입국과 같은 절차로 하고 있다."
> "출·입경을 왜 출입국 절차로 인정하여 관리하는지 이해가 가지 않는다."
> "임가공 물품의 수입면장 발부는 잘못된 것이다." 등등 이루헤아릴 수 없는 불평과 불만이 제기되고 있다.

물론, 개성공단이 건설되는 과정에서 남한 당국은 통행 및 통관의 불편을 개선하기 위해 많은 노력을 기울여왔다. 북한 통행검사소 본 건물을 가동, 출입수속을 가속화하고, 출입시간대도 하루 3회에서 21회로

대폭 확대했다. 또한 지정 인원 및 차량에 대한 단독통행증 발급, 초청장 제도의 부분적 폐지 등 출입절차에 대한 간소화도 시도했다. 출입신청 기간도 과거 30일에서 개성공단관계자에 한해서는 7일로 단축했으며, RFID(전자인식장치)를 이용, 통행체계를 구축하는가 하면 남북 출입사무소(CIQ)와 관리위원회 상호간에도 RFID(전자인식장치) 시스템을 통해 연계방안을 구축해 놓고 있다. 그럼에도 불구하고 개성공단을 직접 출입하거나 개성공단을 경유하여 대북 물품을 전달하려는 업체는 한 목소리로 남측 통행 절차의 불편성과 번잡성에 불만을 나타내고 있다. 한국무역협회가 남북투자기업을 대상으로 한 최근 설문조사에서도 이와 같은 문제점은 여실히 드러난다. 한국무역협회가 2008년 1월, 2007년도 남북교역 통관실적이 있는 업체와 대북 프로젝트를 추진 중인 업체를 대상[1]으로 설문조사한 바에 의하면, 대북 경협업자들의 대다수는 3통 문제의 해결을 남북교역 및 투자협력을 위해 가장 시급한 과제로 지목하고 있음을 알 수 있다. 특히, 이 문제는 개성공단의 2·3단계 개발을 위해서라도 반드시 해결해야 할 과제로도 제시하고 있다(절대다수인 67%가 3통 문제의 해결을 지적).[2]

---

[1] - 총 대상 520여개 업체 중 사업 중단 혹은 연락두절 회사를 제외한 373개사에 설문지 배포하여 120개 업체로부터 회신 접수, 한국무역협회, "남북교역 2007년 평가·2008년 전망 및 애로사항," (한국무역협회 내부자료, 2008.1), pp. 1~2 참조.

[2] - KDI가 2008년 7월 1일부터 9일까지 실시한 2008년 남북경협에 관한 경협업체 및 전문가 대상 설문조사에서도 남북경협과 관련한 가장 큰 애로요인으로 3통 문제가 62.4%로 나타났으며 그 다음이 클레임 문제시 해결책 부재(19.2%)로 나타났다. 또한 대북사업관련 절차의 복잡성도 10.2%나 지적하고 있다. KDI, "2008년 남북경협에 관한 경협업체 및 전문가 대상 설문조사," 『KDI 북한경제리뷰』, 2008. 7, p. 43.

<표 Ⅰ-1> 남북교역 및 투자협력상의 당면 문제

(단위: 개)

구 분	일반교역	위탁가공	개성공단	기타경제	전 체
3통 문제 해결	36(69.2%)	23(59.0%)	5(55.6%)	17(85.0%)	81(67.5%)
양질의 북한근로자 조달	3(5.8%)	7(17.9%)	1(11.1%)	1(5.0%)	12(10.0%)
임금직불제 시행	0	3(7.7%)	2(22.2%)	0	5(4.2%)
외국기업 유치	0	1(2.6%)	0	0	1(0.8%)
북측의 적극적 의지	11(21.2%)	4(10.3%)	0	1(5.0%)	16(13.3%)
무응답	2(3.8%)	1(2.6%)	1(11.1%)	1(5.0%)	5(4.2%)
계	52(100%)	39(100%)	9(100%)	20(100%)	120(100%)

출처: 한국무역협회, "남북교역 2007년 평가·2008년 전망 및 애로사항," p. 25.

이와 같은 결과는 본 연구를 위해 실시한 최근 설문조사에서도 똑같이 나타나고 있다.[3] 이런 점에서 남북한 교역 및 투자 관련 3통 문제는 그 해결이 시급하다. 현재 대북 사업을 하는 기업의 절반 이상이 물품의 주반출입 경로를 경의선이나 동해선 등 육로를 사용하는 것을 볼 때, 3통 문제는 앞으로 가장 중요한 문제로 부각될 가능성이 크다.[4]

본 연구에서는 이런 점을 감안하여 남북한 출입제도의 문제와 그 개

3- 자유로운 3통 보장(64%), 대북투자자산의 리스크 해소(9%), 육로수송 등 물류비 감소(5%), 북측인력조달의 원활화(5%), 남한정부의 대북 정책전환(9%), 우리 정부의 지원 및 제도개선(9%)으로 나타났다. 30개 기업을 대상으로 개성공단 출·입경의 애로사항을 묻는 (사)남북물류포럼 설문조사(2008.9.15~20) 결과.

4- (사)남북물류포럼의 설문조사(2008.9.15~20)에 의하면 남포-인천, 나진-부산 등을 이용하는 업자의 비율은 32%, 중국을 경유한 간접항로를 이용하는 비율이 5%, 남북간 육로를 이용하고 있는 비율이 50%, 기타 14%로 나타났다.

선 방안에 대해 논의하고자 한다.

2. 연구방법

본 연구를 통해 필자가 도달하려는 목표는 출입제도 개선을 통한 남북경협의 활성화와 북한의 개방이다. 연구를 위해 사용하는 방법은 다음과 같다.

첫째, 통행·통신·통관과 관련된 남북한의 법제 및 남북 사이에 체결한 합의서를 분석했다. 합의서는 남북 사이의 출입에 대한 제도적 장치를 알아보는 데 그 목적이 있다. 문헌 및 법·제도에 대한 연구는 주로 개성공단을 중심으로 하고 있는데, 이는 개성공단을 중심으로 한 남북합의서가 3통과 관련, 가장 많은 내용을 담고 있기 때문이다.

둘째, 경협업체 대상으로 설문조사 및 전문가 자문회의를 추진했다. 설문조사는 전문 설문조사 요원을 통해 2008년 9월 15일부터 20일 사이에 30개 남북 경협기업의 담당자를 대상으로 이루어졌다. 본 설문조사에서는 주로 출입제도와 관련된 남측의 문제점을 파악하고자 했다. 북한지역의 출입문제 파악을 위해서는 2007년에 필자가 해양수산개발원의 위탁을 받아 설문조사(2007.7.10～15)한 내용인 '북한진출기업의 물류활동실태 연구' 결과를 활용했다. 본 설문조사에서는 ① 북한지역에서 투자 및 경협사업을 하는 기업, ② 북한에 진출하여 생산한 경험이 있는 기업이나 중국, 단동 및 연길에 소재하면서 대북 물류분야에 진출한 총 10개 기업[5]을 대상으로 했다. 모든 설문조사는 직접 업체를 방문

5- 국내 기업 중 대북 진출한 교역업체로 직접, 생산 공장을 움직인 기업을 대상으로 했다. 예를 들어 유니코텍코리아, 삼성전자, 하나비즈닷컴, 기타 섬유공장을 직접 운영한 경험이 있는 회사, 특히 평양에서 생산한 경험이 있는 기업으로 한정했다. 단동지역의 경우 조사를 위해서는 사전에 북한지역에서 생산, 수출, 수입한 경험이 있는

하여 조사하는 형태를 취했다. 먼저 남한의 출·입경 제도와 관련한 설문조사에서는 다음과 같은 내용을 다루었다. ① 남북경협 추진시 3통 문제와 관련하여 어느 분야(통행, 통신, 통관 중)에서 가장 큰 어려움을 느끼는가? ② 통행관련 또는 출·입경 시설 사용과 관련한 애로사항과 함께, 출입제도와 관련된 절차, 출입절차의 시스템화 및 간소화 방안 및 개선해야 할 분야가 어떤 것인지, ③ 서류물자 반출입시 전략물자나 원산지 증명과 관련, 어떤 어려움을 갖고 있는지에 대한 사항 등이었다. 설문조사에 따른 대답은 본 연구의 제Ⅴ장 남북한 출입제도 개선 및 정착방안에 반영했다.

다음으로, 북한지역 3통 문제와 관련된 사항을 파악하기 위한 설문조사에서는 ① 북한 기업의 원부자재 조달 방법 및 절차, ② 국외에서 북한 항만까지의 해상운송을 포함, 통관절차, 세관, 검역 등의 절차, ③ 물품의 수입조건 및 수송방법, ④ 수송수단 확보 문제와 항만 출입제도의 제한사항 여부, ⑤ 통관과정과 절차, 3통과 관련된 시설 상태 등을 중심 내용으로 다루었다. 물론, 이 분야는 남북 사이의 출·입경과 관련된 직접적 연구대상은 아니다. 그러나 향후 개성공단 이외의 지역에서 남북교역이나 인원 및 차량의 통행·통관이 이루어질 경우, 북한의 출입제도를 파악해 본다는 차원에서 유의미한 것으로 판단된다. 이에 대한 내용 역시 본 연구 제Ⅴ장에서 언급하고 있다.

회사를 물색하여 충분한 시간을 할애하여 조사했다.

3. 연구내용 및 구성

본 연구는 필자가 2007년 공동 연구한 『남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구』를 보다 심화시킨 것이라고 할 수 있다.[6] 지난 연구에서는 남북 물류·운송분야 활성화를 위한 방안을 제시하는 차원에서 남북한 출입제도의 개선을 다루었으나, 본 연구에서는 남북한 출입제도에 중점을 두어 그 개선 및 정착 방안을 제시하고 있다.

본 연구는 5개의 장으로 나누어져 있다. 먼저 제Ⅰ장의 문제제기에 이어 제Ⅱ장에서는 남북 사이의 개선의 필요성과 현실 여건을 제시하고 있다. 제Ⅲ장에서는 출입제도 관련 현황과 문제점을 지적하고 있다. 제Ⅳ장에서는 동·서독의 사례를 시사점 중심으로 간단하게 살펴보았으며, 제Ⅴ장에서는 3통과 관련한 남북 사이의 출입제도 개선과 정착방안을 다루고 있다. 제Ⅵ장은 결론이다.

논의에 앞서 지적할 사항은 본 연구가 남북 사이의 출입제도에 중점을 두어 기술하고 있는 점이다. 북한지역의 인프라 문제를 포함, 3통 관련 대내외 환경 등에 대한 언급은 최소화했다. 그 이유는 3통 문제에 대한 연구가 남북 사이에 발생하는 문제를 주 대상으로 하고 있기 때문이다. 북한지역 인프라나 정책을 비롯한 대내외 환경은 간접적 연구대상으로 필요부문에 국한하여 언급했다. 사례연구에서는 필자의 기존 연구를 중심으로 남북 사이의 3통 문제의 원활화를 위한 정책적 시사점 도출에 초점을 맞추어 논의를 전개하고 있다.

---

[6] 김영윤·나희승·황진회, 『남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구』 (서울: 통일연구원 2007).

II

남북한 출입제도 개선의 필요성 및 현실 여건

1. 출입제도 개선의 필요성

남북 사이의 출입제도 개선은 남북한 거래의 경제적 효율성을 극대화하기 위해서이다. 출입제도 개선의 궁극적 목표는 내국간 거래와 같은 상태에 도달하는 데 있다. 개별 국가간 수출입과 관련된 교역에서 관세 및 비관세장벽을 제거할 경우, 교역이나 거래는 한 국가 내 거래로서의 효과를 가진다. 두 국가 이상 다수 국가 사이의 거래가 한 국가 내의 거래와 같은 효과를 가지게 하기 위해서는 일반적으로 자유무역이라는 방법을 사용한다. 현재 이루어지고 있는 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)에 의한 거래도 비록 상품에 따라 제한적이기는 하나, 해당 상품에 대해서는 내국간 거래의 효과를 가진다고 할 수 있다.

출입제도의 개선을 통해 얻을 수 있는 긍정적 경제효과는 다음 두 가지로 나타낼 수 있다.

첫 번째는 교역증대효과이다. 일반적으로 국가와 국가 사이에 관세 및 비관세 장벽[7]이 폐지될 경우, 상품에 대한 가격인하효과가 나타난다. 가격이 인하될 경우, 해당상품의 수입을 촉진시킨다. 저가 수입은 다시 소비촉진효과와 이에 따른 후생증대효과를 비롯, 비교적 고가의 국내산업과 경쟁효과를 유발시키는 역할을 한다. 경쟁효과는 다시 국내산업의

7- 비관세장벽(non-tariff barrier): 국제 간에 거래되는 재화와 용역 또는 이들 재화와 용역의 생산에 사용되는 자원이 세계의 잠재적인 실질소득을 감소시키는 결과를 가져오도록 배분되게 하는 일체의 공공 혹은 민간조치(R. E. Baldwin). 세계의 자유로운 무역을 저해하거나 교란하는 관세 이외의 방법으로 정부가 국산품과 외국산품(또는 국내시장과 외국시장)을 차별하는 직·간접의 선별적인 규제라고 할 수 있다. 여기에는 수입할당제(import quota system), 수입과징금(import surtax), 수입예치금제, 수입금지제도(import prohibit system), 수출자유규제(export voluntary restraints), 기술적·행정적 수입규제, 수출보조금제(export subsidy system), 수출신용제도(export credit system), 수출신용보험제도(export credit insurance system) 등이 있다.

기술발전을 유발하는 효과를 가져온다. 물론, 국내생산 및 고용이 보호받지 못하는 결과를 가져옴으로써 외환 유출에 따른 재정지출효과, 국제수지 및 교역조건 악화효과, 소득재분배 효과 등이 나타날 수도 있다.

두 번째는 경제주체 간의 경제통합효과이다. 경제통합은 지리적으로 인접한 혹은 두 나라 혹은 그 이상의 국가가 동맹을 결성하여 비동맹국가에 대해 관세 또는 기타의 무역제한을 가하는 반면, 동맹국 상호간에는 무역의 자유화를 추진하고, 통화·재정·금융·산업 등 경제전반에 걸친 상호협력을 도모하게 함으로써 지역적 경제협력체를 형성하는 데 이바지하는 효과를 가지고 있다. 또한 경제적으로 공통의 이해관계를 가진 국가 간에 상품 및 생산요소의 자유이동을 보장하는 제 조치를 취하게 함으로써 독자적인 광역시장권을 형성하게 하는 역할을 한다. 각 가맹국은 이를 통해 대시장의 경제적·기술적 이익을 향유할 수 있다. 경제통합은 통합체 전체의 후생을 증진하고자 하는 국제간 경제협력의 한 형태라고 할 수 있다.

2. 현 단계 남북출입제도 개선을 위한 여건 및 환경

남북 사이의 출입제도 개선의 당위성에도 불구하고, 이를 추진하기 위한 국내외 및 북한의 여건은 현 단계에서 볼 때, 상당히 부정적이다. 무엇보다도 남북관계 경색에 따른 남북경협의 침체와 북한 핵문제가 원하는 속도와 방향으로 진척되지 않는 점이 저해요인이라고 할 수 있다.

남북 사이의 출입제도 개선은 남북한 공히 상대에 대한 개방이다. 이 같은 출입제도의 개선은 정치·군사적 환경을 포함한 외적 환경이 조성되지 않고서는 쉽게 이루어지기 어려운 실정이다. 이하에서는 현 상태에

서 남북 사이의 출입제도개선을 위한 대내·외 환경을 진단하고자 한다.

가. 대외환경

정부의 대북 정책, 남북경협에 대한 북한의 태도 등이 남북경협에 큰 영향을 미치고 있음은 주지의 사실이다. 그 중에서도 가장 핵심적인 사안은 두말 할 것 없이 북한 핵문제다. 북한 핵문제는 이를 해결하기 위한 6자회담이 시작(2003.8.27)된 이래, 5년이라는 우여곡절의 세월이 흘렀지만 아직도 그 해결이 투명하지 않다. 2008년 10월 미국의 대북한 테러지원국해제가 이루어짐으로써 2단계 해결을 위한 보다 전진된 걸음[8]을 걷게 되었으나, 신고 및 미신고 시설에 대한 검증 등 전도가 아직도 불투명하다.

현재 북한이 6자회담 의장국인 중국에 제출[9](2008.6.26)한 핵 프로그램 신고서를 토대로 검증작업이 이루어지게 되었다. 그러나 북한과 미국이 합의한 검증방안은 '순차적'으로 접근하는 것으로, 미신고 핵시설이나 우라늄 농축프로그램 검증에 대해서는 북한의 동의를 받기로 해서 앞으로 많은 논란이 야기될 수 있을 것으로 예상된다. 물론, 이번 해제

---

8 - 미·북 간에는 샘플링과 실증적으로 규명해내는 과학적인 절차의 이용에 관해서도 합의가 이루어졌으며, 검증체계에 포함된 모든 조치들은 플루토늄을 기반으로 한 프로그램, 모든 우라늄 농축, 핵확산 활동 등에 적용되는 것으로 되어 있다. 6자회담 당사국들 사이에 이미 합의된 감시체계는 핵확산과 우라늄 농축 활동에 대해 적용되며, 검증수단에 관한 미국과 북한의 합의는 양국간 공동 문서와 여타 약정으로 성문화되어 철저한 협의를 거쳐 재확인되었다. 합의내용과 부수된 양해사항은 여타 당사국들에게도 전달되었으며, 검증수단들은 6자회담 당사국들에 의해 최종적으로 채택될 검증의정서의 기준선 역할을 할 것으로 되어 있다. 미 국무부발표 내용, 『연합뉴스』, 2008년 10월 12일.

9 - 신고서는 약 60쪽 분량으로 ① 핵관련시설 목록, ② 플루토늄 생산 및 추출량과 그 사용처, ③ 우라늄 재고량 등 크게 세 가지 분야로 나눠져 있다. 그러나 플루토늄으로 만든 핵무기에 대한 신고는 북한의 거부로 이뤄지지 않았다.

조치로 북한이 주장하는 미국의 대북 '적대시 정책'이 완화되는 계기가 될 것이며, 기타 대북한 거래를 하고 있는 나라들도 대북관계 개선에 한걸음 더 나아갈 수 있게 된 것으로는 평가된다. 특히, 북한과의 대화를 지향하고 있는 오마바 행정부의 탄생은 일단 핵문제 해결을 위한 긍정적인 환경이 조성되고 있음을 시사하고 있다. 그럼에도 불구하고 대북 테러지원 해제를 두고 미국 내에서 부시 대통령이 '북한의 비핵화'라는 외교적 성과물에 집착한 나머지 북한의 이른바 '벼랑끝 전술'에 끌려 다니며 또 다시 양보했다는 강경파들의 비판의 목소리가 커질 수 있는 점, 기 합의된 핵 신고서 범주 내의 검증에서도 북한이 검증을 최소화 및 핵원료 시료채취를 거부하려고 하는 대신, 필요한 경제적 보상[10]은 더 크게 가지고 가려는 북·미간 힘겨루기라는 점 등은 남북관계 개선을 통한 출입제도 개선에 큰 효과를 발휘하지 않을 수도 있을 것으로 내다보인다.

북한 핵 신고에 대한 검증이 완료될 수 있다면, 북·미 관계의 진전이 예상된다. 대사급 수교보다 한 단계 낮은 수준인 상주대표부급 외교관계를 수립할 수 있을 것으로 전망된다. 그리고 북한이 핵 폐기 단계 진입 시점에서는 「9·19공동성명」에 따른 경수로 제공문제가 논의될 것으로 예상되는 바, 운영주체와 비용분담 문제가 새롭게 대두될 것으로 내다보인다. 이와 함께 경수로 건설 완료시까지 추가로 소요되는 대북 경제·에너지 지원문제도 제시될 것이다. 「9·19공동성명」에는 경수로 제공과 200만kW의 전력공급이 동시에 명시되어 있기 때문이다.

핵 폐기 단계 진입 시 북·일 대화 재개, 북·중 관계 심화 등 주변국과 북한과의 접촉이 다방면에서 이루어질 가능성이 크다. 다만, 미국의 대

---

[10] – 핵검증, 핵시설 해체, 핵물질 반출, 핵무기 폐기 등 단계별 사안의 진척에 따라 북한이 요구하고 나설 대가는 국제금융기구의 대규모 개발자금 지원, 경수로 제공, 북·미 관계 정상화, 북·미정상회담 등 고위급 회담, 한·미 합동 군사연습 중단과 한반도 평화체제 구축 등을 예상할 수 있다.

북 경제제재조치 완화에도 불구하고, 낙후되어 있는 북한 경제를 감안할 때, 대북 투자가 크게 증가할 가능성은 희박하다. 북한의 열악한 투자환경으로 인해 미국을 비롯한 외국기업의 대북 투자가 단기간에 활성화되지 않을 것으로 전망되기 때문이다. 북한의 국제금융기구 가입에도 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 테러지원국해제에 따라 나타나게 될 미국의 대북경제제재 완화는 장기적으로 외국 기업의 대북한 투자에 긍정적 신호로 작용할 것으로 판단된다. 이는 다시 국제사회의 대북 경제지원 프로그램 가동에도 추동력을 발휘하게 할 것으로 판단된다. 북·미 외교관계가 수립될 경우, 외국 기업의 대북 진출 활성화(현재 프랑스-이집트 합작 오라스콤의 상원시멘트, 이동통신, 유경호텔 재공사 투자, 홍콩계 금강개발총회사의 평양 통일거리 리노베이션 투자, 쿠웨이트의 하수도 투자, 러시아의 나선항 현대화 투자 등이 논의되고 있는 실정)와 함께, 일본인 납치문제가 진전을 보일 경우, 북·일 수교교섭의 진전과 함께 일본의 대북지원도 예상해 볼 수 있다.

나. 북한환경

사회주의권 붕괴 이후 1990년대 말까지 북한 경제는 마이너스 성장을 거듭, 산업 전반에 걸친 궁핍화 현상이 만연하고 빈곤의 악순환이 지속되는 상황에 봉착했었다. 경제적 악순환의 고리를 단절하기 위해 북한은 2002년 경제개혁조치인 「7·1경제관리개선조치」를 시행한 바 있다. 그 결과 북한 사회는 실리주의가 팽배하고, 돈이 경제활동의 중심이 되었다. 개혁·개방을 제도적으로 뒷받침하기 위한 법 제정이 이루어졌는데, 「회계법」에서는 기업평가기준을 생산량에서 이윤중심으로 전환하고, 기업의 경영자율권을 보장하고 있다. 「상업법」에서는 자유로운

상거래 등 시장 활성화를 명시하고 있으며, 「농업법」에서는 작업반 우대제 폐지와 분조중심의 영농관리, 상속법에서는 주택·자동차·저축 등 생활용 개인소비재의 상속을 허용하고 있으며, 「손해보상법」은 재산권 보호를 규정하고 있기도 하다. 해외 경제연수가 증대되고 자본주의 시장경제 학습, 남한의 영화와 드라마가 주민들 사이에서 은밀하게 돌고 있기도 하다.

북한 내부에서는 일련의 변화가 나타나고 있는 것으로 평가된다. 개성공단 북한 근로자들의 시장경제에 대한 이해도가 높아지는 것은 물론, 남한의 자본과 기술이 투입되어 공단을 개발하는 과정을 지켜보면서 남북경협의 힘을 실감하고 있는 것도 제한적인 분야에서의 북한 변화를 의미하는 것이라고 할 수 있다. 북한이 특별히 강조하고 있는 것은 '먹는 문제'의 해결과 함께 4대 선행부문(전력, 석탄, 기계금속, 철도·운수부문)의 회복을 통해 경제 정상화를 이루는 것이다. 그 일환으로 농업부문 및 4대 선행부문의 정상화에 역점을 두면서 2006년 '기간산업 및 농업 3년 계획'을 추진하기도 했다.

그럼에도 불구하고 북한 경제는 침체에서 벗어나지 못하고 있다. 과거보다 진일보한 대외개방정책, 즉 위탁가공무역 확대를 위한 「가공무역법」(2001), 남북경협활성화를 위한 「북남경제협력법」(2005)을 제정하고, 개성·금강산지역을 특구로 지정, 개방지역을 확대하는 대외개방정책을 추진하였음에도 불구하고 북한은 현재 극심한 식량난에 봉착해 있는 형편이다. 더구나 2006~2007년의 자연재해는 식량위기로부터의 탈출을 더욱 더 어렵게 하고 있다.

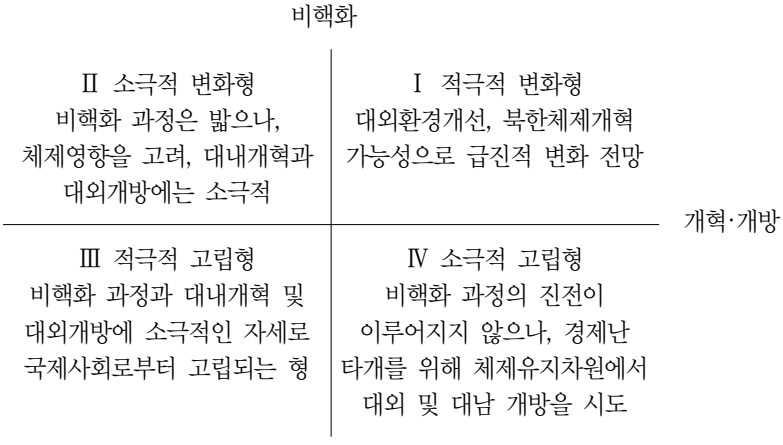
최근 들어 북한 경제는 보수화 경향을 보이고 있는 것으로 평가되고 있다.[11] 비공식 부문에서 북한 당국의 통제가 강화되고 있는가 하면, 상속권을 인정한 살림집을 매매하는 것과 같은 행위를 타도하기 위한 대

중운동이 조직되고 있는 것으로 알려지고 있다.

향후 북한 핵문제와 함께 체제보장 문제가 해결될 경우, 북한은 보다 유연한 방향으로 개방에 나설 수 있는 가능성이 큰 것으로 평가된다. 그러나 북한의 정책이 항상 국제사회의 대북정책 및 남한 정부의 대북정책과 연계하고 있어 실질적인 개방이 이루어지기까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 전망된다.

본 연구와 관련이 있는 향후 북한 변화는 핵문제 해결과 대내개혁을 포함한 대외개방이 관건으로 작용할 것으로 판단된다. 이를 시나리오로 제시하면 다음과 같다.

<그림 Ⅱ-1> 북한 변화 시나리오



위의 제Ⅰ시나리오는 북한이 비핵화를 추진하고 대외환경을 개선하는 동시에 체제내부 개혁 가능성이 예상되는 방향으로 진전되는 것을 의미

11 – 한국개발연구원, "2008년 8월 북한경제동향," 『KDI 북한경제리뷰』, 2008.9, p. 55.

한다. 제Ⅱ시나리오는 북한이 비핵화 과정은 밟으나 체제영향을 고려, 대내개혁과 대외개방에는 소극적으로 임하는 형태다. 그리고 제Ⅲ 시나리오는 비핵화 과정과 대내개혁 및 대외개방에 소극적인 형태로 국제사회로부터 스스로 고립하는 상황이 전개되는 형태라고 할 수 있다. 끝으로 제Ⅳ시나리오 형태에서는 현재 진행되는 비핵화 과정이 벽에 부딪혀 진전이 어려워지나, 경제적 실리를 추구한 대외협력은 적극적으로 추진되는 상황을 예상할 수 있다.

북한은 상기 시나리오 중 비핵화 과정에 소극적이면서 대내개혁과 대외개방을 하는 제Ⅳ시나리오를 선택하지는 않을 것으로 전망된다. 제Ⅲ시나리오는 핵문제 해결과정에서 미국과의 관계개선이 실패하거나 미대선 후 정부의 대북정책 전환이 부정적으로 변화할 경우, 북한이 선택할 수 있는 시나리오로 볼 수 있다. 현 상황에서는 상당기간 제Ⅱ시나리오의 과정을 유지하면서, 핵문제 해결과 체제보장, 남한의 대북정책 변화가 긍정적인 방향으로 전개될 경우, 제Ⅰ시나리오가 선택 가능한 대안이 될 것으로 보인다. 그러나 실제 이와 같은 상황이 전개되기까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다.

다. 남북관계

새 정부가 들어서면서 통일부는 대통령 업무보고(2008.3.28)에서 다음과 같은 대북정책 4대 원칙과 3대 목표, 12대 과제를 제시한 바 있다. 대북정책 4대 추진원칙은 ① 실용과 생산성, ② 원칙에 철저, 유연한 접근, ③ 국민합의, ④ 국제협력과 남북협력의 조화를 말하며, 상생·공영의 남북관계를 위한 3대 목표는 ① 「비핵·개방·3000 구상」이행준비, ② 상생의 경제협력 확대, ③ 호혜적 인도협력 추진이다. 그리고 이에 근거한 12대 과제는 첫째, 「비핵·개방·3000 구상」과 관련해서는 ① 남

북관계를 통한 북핵문제 해결 촉진·지원, ② 「비핵·개방·3000 구상」 이행계획 수립을 들고 있으며 둘째, 경제협력 확대와 관련해서는 ③ 남북경협기업의 애로사항 해소, ④ 산림분야협력, ⑤ 농수산협력, ⑥ 자원개발협력, ⑦ 나들섬 구상을 구체화할 것으로 제시하고 있다. 셋째, 호혜적 인도협력 추진에서는 ⑧ 이산가족 상시상봉 체계구축, ⑨ 국군포로·납북자문제 해결 진전, ⑩ 북한이탈주민 정착지원 강화, ⑪ 대북지원의 분배투명성 제고, ⑫ 북한 인권 개선 노력을 들고 있다.[12] 아울러 '상호호혜'의 원칙에 따라 남북협력기금의 사용 등은 실질적인 북한 인프라 지원 방향으로 추진할 것을 강조하고 있다.

이상과 같은 남한 정부의 대북정책에 대해 북한은 극히 부정적인 태도를 견지하고 있다. 특히 「비핵·개방·3000 구상」에 대해 북한은 대북 상호주의로 인식, 이의 수용을 명백히 거부하고 있다. 「비핵·개방·3000 구상」에 대해 북한은 "동족을 한갓 장사거래의 상대로, 통일로 가는 동족 사이의 관계를 나라와 나라 사이의 관계로 전락시켜 제 잇속을 채우자는 속물적 근성의 발로"로 비난하면서, "네 떡이 하나면 내 떡도 하나라는 시골장사치의 유치한 사고 관점"에서 비롯된 것으로, 과거 "북남관계 발전과 통일운동을 가로막기 위해 들고 나왔던 '상호주의'의 재판"이라며 배척하고 있다.[13]

북한은 남한의 상호주의를 일종의 덫(trap)으로 인식하고 있다. "북과 남이 서로 화해 협력해 북남관계 역사상 처음 보는 새로운 국면을 열고 이전에는 상상도 할 수 없었던 놀라운 성과들이 이룩된 것이 그렇게도 달갑지 않은가", "6·15 공동선언과 그 실천강령인 10·4선언이 빈

12 – 문화체육관광부, 『일하는 정부 현장으로 달린다』, 2008 대통령 업무보고 자료집 (서울: 문화체육관광부, 2008), pp. 202~203.
13 – 『로동신문』, 2008년 4월 11일.

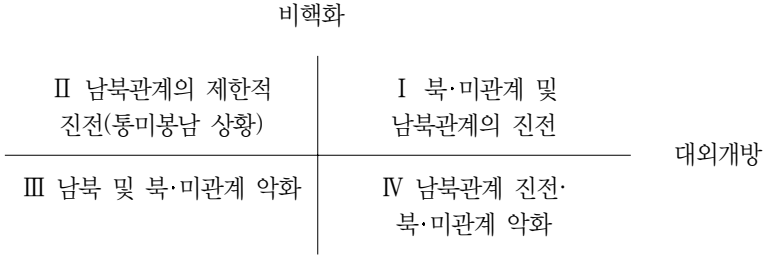
종잇장처럼 여겨지는가"라고 반문하면서, 남한의 상호주의를 수용하게 되면, 향후 반드시 체제문제와 관련된 정치적 양보를 해야 한다는 선례를 남기게 될 것으로 인식하고 있는 듯하다. 이런 점에서 북한은 "민족문제는 결코 북과 남의 등가교환에 의하여 해결할 성격의 문제가 아님"을 강조하고 있으며, "남조선 당국이 상호주의를 내드는 것은 북남합의서와 조국통일 3대원칙을 공공연히 유린하는 엄중한 배신행위로 될 뿐"임을 강조하고 있다.

따라서 남한 정부가 상호주의 원칙을 강제할수록 북한은 '자주성' 명분에 집착함으로써 남북대화에 소극적으로 대응할 가능성이 높으며, 북한이 상당기간 당국배제전략을 구사할 경우, 남북관계 진전이 이루어지지 않을 가능성이 크다.

이런 가운데 발생한 금강산 관광객 총격사건(2008.7.11)은 남북 사이의 관계를 한층 더 경색시키는 셈이 되었다.

향후 남북관계는 대외환경과 북한 상황 및 대북 정책에 의해 진전될 것이며, 그 추동력은 기본적으로 북한의 비핵화 및 대외개방에 따라 변화할 가능성이 클 것으로 판단된다.

<그림 Ⅱ-2> 남북관계 변화 시나리오



제I시나리오는 비핵화와 북한의 개방이 이루어지는 상황이다. 6자회담이 결렬되지 않고 북한의 핵 불능화 신고에 이어 핵 폐기 단계에 진입, 북·미관계의 진전이 미국의 차기정부에서도 지속적으로 이루어지는 상황이라고 할 수 있다. 또한 북한이 미국으로부터 체제안전을 보장받는 북·미수교와 북·일 간의 관계개선이 이루어짐으로써 한반도 평화체제 논의가 급진전되는 상황을 예상할 수 있다. 이 경우 북한 체제는 안정을 유지, 남북경협사업을 적극적으로 추진할 것으로 예상된다. 북·미관계와 남북관계가 개선됨으로써 2007년 정상회담을 통해 합의된 경협사업이 「비핵·개방·3000 구상」의 실천을 통해 추동력을 가지고 추진될 수도 있을 것이다.

제II시나리오에서는 비핵화의 진전은 이루어지나, 북한이 개방을 거부하는 상황이다. 가장 현실적인 시나리오로 평가할 수 있다. 이 경우, 북한은 미국으로부터 체제안전에 대한 보장을 받는 동시에, 비핵화 진전에 따른 남한으로부터의 경제적 지원도 확보 가능하다. 북·미 간의 화해무드가 조성됨으로써 이미 이루어진 북한의 테러지원국 명단 삭제 조치가 북한으로 하여금 국제사회의 일원으로 동참할 수 있는 길을 마련하게 할 수도 있을 것이다. 다만, 북한의 대남 정책이 '통미봉남'으로 이어지고, 실질적인 변화나 대외개방은 이루어지지 않으면서도 경제실리를 겨냥한 남북경협에는 적극적으로 응해 올 가능성도 있다. 남한 정부는 핵문제 해결이라는 상황을 자신에게 유리한 측면으로 해석, 북한의 대남 경협 요구에 응하는 상황을 생각해 볼 수 있다.

제III시나리오는 비핵화와 북한의 개방이 모두 부정적인 상황이라고 할 수 있다. 북한의 핵 신고에 대한 검증이 벽에 부딪힘으로써 북·미간의 관계가 악화되고 긴장이 유발되는 상황으로 북한의 핵 폐기 전망

이 불투명해질 가능성이 크다. 이 경우에는 한반도 평화체제에 대한 전망도 불투명해지는 한편, 북·일 및 북·중 간의 관계도 악화될 것으로 예상된다. 북·미 간의 갈등과 한국의 한미공조가 대북한 압박으로 작용, 남북관계가 급격히 악화되는 상황도 배제할 수 없다. 이에 북한은 한반도 긴장을 고조시키면서 제2의 핵실험 또는 미사일 발사와 같은 방법으로 체제유지에 적극적으로 나설 가능성이 크다.

제Ⅳ시나리오는 북한이 비핵화에는 실패하나, 개방은 성과를 거두는 상황이다. 북한 핵 신고에 대한 검증과 핵 폐기가 미국으로부터 체제보장을 담보 받지 못하는 상황과 연결됨으로써 핵문제가 오히려 교착상태에 빠지는 사태다. 핵협상 결렬에도 불구하고 북한이 경제난 극복을 위해 투자를 유도하는 대외개방으로 연결되는 것을 예상해 볼 수 있으나 현실적으로 이루어지기 어려운 상황으로 파악할 수 있다.

남북관계를 비롯한 대북 경협은 현재 제Ⅱ의 시나리오에서 제Ⅰ의 시나리오로 진전되는 것이 가장 바람직하다. 다만, 현실적으로 많은 시간이 필요할 것으로 전망되나, 반드시 비관적인 것은 아니라고 본다. 비록 현재의 남북관계가 냉각관계를 형성하고 있으나, 북·미관계의 개선에 따른 북한의 핵문제 해결이 순조롭게 진전될 경우, 시간은 걸리더라도 남북관계의 개선은 필연적일 것이기 때문이다. 그러나 오바마 행정부의 북한 핵문제 해결이 대화와 타협에도 불구하고 원칙을 벗어나고 있다는 판단이 내려질 경우, 대북 강경책이 추진될 가능성도 크다. 이는 향후 북한 변화의 중요한 변수가 될 수 있음을 염두에 두어야 할 것이다. 이 때 남한 정부가 미국과 공조할 경우, 제Ⅲ의 시나리오(양 관계 동시 악화)로 변화하기 쉬울 것이다.

만약, 제Ⅱ의 시나리오에서 제Ⅰ의 시나리오로 진전될 경우, 북·미간 외교관계 진전에 부응, 남북 간에도 남북 상설대화기구 설치, 금강산사

업 재개, 남북교류협력협의사무소 남측 당국자 복귀, 개성공단 건설 활성화, 주민접촉, 이산가족상봉, 교류협력진전에 따른 서울과 평양 상주 연락대표부 설치 등 단계적인 변화가 가시화될 것으로 전망된다.

남북 사이의 출입제도와 관련해서는 북한의 테러지원국 해제조치로 개성공단 등 북한지역에 남측의 전략물자와 설비가 전보다는 좀 더 쉽게 드나들 수 있을 것으로 평가된다. 그러나 개성공단 활성화를 기반으로 하는 남한 투자기업의 개성공단 진출과 이에 따른 출입제도 개선은 테러지원국 해제와는 별도로 생각해 볼 점이 많다. 북·미 관계와는 별개로 6·15 공동선언과 10·4 선언 이행에 대한 남한 정부의 분명한 입장표명이 있기 전까지 북한은 남한과 계속 대립각을 세우고 나갈 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 한 때 대남 비난 수위를 낮추었던 북한이 최근 비난의 빈도와 수위를 높이고 있는 점, 강경 메시지를 담은 해군 사령부 대변인 담화 발표, 삐라 살포가 계속될 경우 개성공단 사업 및 개성관광에 악영향이 있을 것임을 경고하고 2008년 12월 1일부터 남북한 적십자사 간의 직통전화 단절과 군사분계선(MDL)을 통한 모든 육로통행을 엄격히 제한, 차단할 것이라고 밝힌 점, 개성공단 인력의 기숙사 건설에 대한 남한 당국의 부정적 언급[14] 등은 개성공단의 출·입경은 물론, 개성공단의 전도마저 불투명하게 만들 가능성[15]도 있다. 더구나 최근 불거진 김정일의 와병설과 이로 인한 북한 내부의 정세 변화 가능성은 남북관계를 포함한 남북경협의 전도를 예측할 수 없게 만들고 있기도 하다.

---

14 – 이명박 대통령은 "수만 명이 입주하는 기숙사를 지을 경우, 근로자들의 집단화로 노사갈등과 체제(남북간) 갈등이 생길 수도 있다."는 발언(2008.9.10, 중소기업인간담회)을 한 바 있다.

15 – 한나라당 윤상현 의원은 "김정일 위원장이 향후에 개성공단 사업에 적극적으로 나설지 의문"이라며 "평양에서 조만간 개성공단 폐쇄 결정을 내릴 수도 있다는 얘기도 들리고 있다."고 밝힌 바 있다(2008.9.18).

III

남북한 출입제도의 분야별 현황 및 문제점

<개관>

남북 사이의 출입이 이루어지는 현장에서 느끼는 것은 남북 거래에 있어 기본적으로 제도적·절차적 어려움이 강하게 작용하고 있다는 점이다. 이는 남북 사이의 관계가 국제관계가 아닌 '특수관계'로 규정되어 있기 때문에 겪는 현실적 문제라고 할 수 있다. 다시 말해 실제 '통행·통신·통관'이 이루어지는 현장에서는 남북 사이의 '특수관계'가 고스란히 현실로 반영되어 있다는 것이다. 남북한이 비록 나라와 나라 사이의 관계로 정립되어 있지 않는 '특수관계'로 존재하고 있다는 것은 기타 국가 간의 관계에서보다 훨씬 더 통제·관리되는 측면이 강하게 존재하고 있음을 의미한다.

일반적으로 육로를 통해 처음으로 개성공단으로 입·출입하는 인원이나 차량은 남북 사이의 거래가 일반적인 외국과의 거래보다 더 어렵고 복잡하다는 것을 금방 피부로 느끼게 된다. 제도적 절차에 미숙한 사람들은 가까운 개성이라는 이웃 지역을 다녀온다는 생각으로 접근하게 되나, 실상 엄청나게 많이 처리해야 하는 형식적인 일에 강한 불만을 갖게 된다. 예를 들어 절차의 복잡성을 줄이고 편의성을 제고하려고 만든 출·도착 보고의 전산화(2006년 4월 1일부터 실시) 조차도 실수요자들은 오히려 더 복잡한 절차로 인식하고 있다. 개성공단에 입주하기 위해 또는 공장을 건설하기 위해 자재를 반복적으로 운반하는 차량도 "출·도착 보고서를 왜 작성하는지 모르겠으니 제발 없애 달라"는 요구를 한다거나, "차량깃발과 번호판 가리개가 정말 불편하다"는 것을 토로하고 있다. 또한 "차량으로 입경할 경우 내려서 검역질문서를 작성하는데 정말 힘들다"라든지, "출·입경 일정변경 절차가 너무 복잡하다.", "서류가 너무 많고 관계부처 마다 요구하는 내용과 형태가

다르기 때문에 서류는 서류대로 챙기고, 출·입경 카드는 카드대로 챙겨야 하는 데 너무 큰 부담을 느낀다."고 말하고 있다. 그 밖에도 출입시설과 관련,[16] 출입 시설 자체에 접근하는 과정상의 복잡함과 번거로움을 하소연하고 있다. 따라서 이들은 부처 간의 협조를 통해 한 번만에 출입절차를 끝낼 수 있도록, 또한 관계기관마다 요구하는 서류 중복을 피하고 통일된 양식으로 간소화해 줄 것을 원하고 있다.

통행·통관 민원인(실수요자)들이 원하는 출입관련 개선책을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 제한을 완화 또는 해제하는 것이다. 즉, ① 통일대교 출입제한 완화, ② 대기시간 단축, ③ 휴일 출입허용, ④ 차량 동승자에 대한 출·입경 신고의 일괄 처리, ⑤ 출·입경시 마다 매번 모든 절차를 반복 이행하는 불편함을 해소 등이다.

둘째, 각종 서류 및 절차의 간소화 내지 폐지하는 것이다. 출·입경 절차와 관련, ① 출입절차 창구의 단일화, ② 검역과 출입신고의 동시처리, ③ 관신고의 간소화, ④ 차량깃발과 번호표 가리개 삭제, ⑤ 휴대품 신고서, 검역신고서, 차량 출·도착 신고서의 폐지를 비롯, ⑥ 개성공단 출입시에 한해서는 초청장을 폐지하거나, 개성공단에 입주한 업자에 대해서는 출입 특례를 지정, ⑦ 기관별로 다른 출·입경 및 반입·반출 절차양식의 통일, ⑧ 검역, 관세청, 법무부 절차를 없애고 통일부로 일

---

16 – 출입시설 구조가 편리하지 않아 출입경 경로가 복잡한 점을 단점으로 지적하고 있다. 예를 들어 출경시 진행방향 우측에서 출경절차 이루어지도록 (운전자 쪽으로, 동승자 포함)되어 있지 않는 점, 입경시 검역소 출입의 불편이나 출입시설의 불합리한 동선, 시스템 일원화가 되어 있지 않아 출입절차가 원스톱으로 되어 있지 않는 점을 들 수 있다. 그 외에도 출입사무소의 부대시설의 미비점에 대해서도 불만을 호소하고 있는 바, 예를 들어 공중전화 사용의 불편, 핸드폰 보관함의 금액이 비싼 점, 식당의 식대가 너무 비싸고 식단이 형편없는 점, 화장실 시설이 미비한 점, 스낵바나 매점과 같은 편의시설의 부족, 방북에 필요한 안내(시설안내 및 출·입경 안내 등)가 제대로 이루어지지 않고 있는 점, 안내판 부착 미비점 등을 들고 있다.

원화해 줄 것을 요구하고 있다. 특히, ⑨ 검역과 관련해서는 이상이 있을 경우에만 신고하고, 필요시에만 하는 것으로, ⑩ 작업용 공구의 휴대품 인정 등을 원하고 있다.

셋째, 편의시설과 관련된 것으로 ① 출·입경사무소에서의 합동민원실 설치·운영, ② 출·입경사무소 시설 내 휴식공간 설치 및 음악이 있는 공간으로 활용할 수 있도록 하는 한편, ③ 정확하고 자세한 시설안내판 설치, ④ 민원용 PC 및 인터넷 설치, ⑤ 휴대폰 보관소 개선, ⑥ 공중전화 이용, ⑦ 현금인출기 사용시간의 연장을 요구하고 있다. 심지어는 출·입경 시간에 화장실을 청소함으로써 이용에 불편을 초래하지 않도록 해 주기를 원하고 있다.

이하에서는 출입제도(통행·통신·통관)와 관련된 현황 및 문제점에 대해 보다 구체적으로 논의하고자 한다.

1. 통행 분야

가. 현황

남북 사이의 연결은 통행(인원 및 차량)이 이루어짐으로써 실질적인 효력을 발휘하게 된다. 통행은 상대 지역에 출입, 체류[17], 거주의 목적으로 사람이나 차량이 움직이는 행위다. 이 같은 과정에서 사람과 차량, 물자에 대한 검역행위가 따른다. 특히 물품, 물자에 대해서는 '통관'이라는 절차가 적용된다. 여기에는 상응한 절차와 수속을 밟아야 할 것을 규정하고 있다.

북한지역으로의 출입과 관련된 사안, 특히 개성공단 지역으로의 통행

[17] - 체류는 단기체류와 장기체류로 나뉘는데, 단기체류는 개성공업지구의 경우, 도착한 날부터 90일까지, 장기체류는 91일 이상을 의미하고 있다. 북측 지역에 7일 이상 체류할 경우, 도착 이후 48시간 내 체류등록을 하고 체류등록확인을 받도록 되어 있으며, 이를 위해서는 체류등록신청서를 제출해야 한다.

과 관련된 사안은 「개성공업지구출입사업기관」이 관장하고 있다. 북한은 출입수속을 밟는 인원에게 원칙적으로 통행을 허락하나, ① 국제테러범, ② 마약중독자, ③ 정신병자, ④ 전염병 환자, ⑤ 전염병이 발생한 지역에서 오는 자, ⑥ 위조하였거나 심히 훼손되어 확인할 수 없게 된 증명서를 가진 자, ⑦ 유효기간이 지난 증명서를 가진 자를 비롯, ⑧ 통행을 금지시키기로 합의한 자 등에 대해서는 통행을 제한하고 있다.

통행을 위해서는 먼저 관련기관(개성공단의 경우 「개성공업기구관리기관」)으로부터 출입증, 사업자증, 관광증과 자동차통행증을 발급받아야 한다. 해당 증명서를 가져야만 자동차나 열차와 같은 수송수단을 이용하여 출입할 수 있다. 한편, 개성공업지구에서 공업지구 밖 북한지역으로 통행하기 위해서는 사증을 발급받도록 되어 있다. 기본적으로 개성공업지구에 체류·거주하는 자는 인신과 주택의 불가침권, 서신의 비밀을 보장 받는다. 따라서 법에 의하지 않고는 체류자, 거주자를 구속·체포할 수 없으며, 몸이나 살림집을 수색할 수 없도록 되어 있다(「개성공업지구 출입·체류·거주규정」).

이상과 같은 제도적 장치에도 불구하고, 남북 사이의 통행에 가장 큰 영향을 받는 것은 남북관계다. 2008년 7월 11일 금강산 관광객에 대한 피격사건이 발생한 이후, 개성관광이나 개성공단으로의 방문이 엄격한 통제 하에 이루어지고 있음은 바로 이를 증명하는 것이다. 비무장지대의 군사분계선 통과가 정해진 시간대에 따라 이루어질 수 있도록 합의가 되어 있음에도 불구하고, 북한지역으로 진입하기 위해서는 출발 지점에서 북쪽으로부터 허가를 기다려야 하는 상황이 대두되고 있기도 하다. 개성공단이나 개성지역으로 들어가려는 인원들은 버스에 앉아 언제 있을지 알 수 없는 북한의 지시를 기다려야만 하는 상황에 봉착하게 되었다. 또한 출·입경사무소 북한지역 통과에서도 예전에는 거의 없었던 휴대물

품에 대한 검사(헤쳐보기)가 취해지고 있다. 이 모두 남북관계 경색에 따라 나타난 인위적 통행 제한 조치라고 할 수 있다. 이와 같은 현상은 북한 군 당국의 '2008년 12월 1일부터 육로통행 엄격한 제한 및 차단'이라는 조치가 발동하면 더욱 더 강화될 것으로 판단된다. 출·입경에 소요되는 시간이 예전보다 훨씬 더 늘어남으로써 남북사이의 왕래는 물론, 사업을 위한 개성공단 방문에도 많은 시간이 소요될 것으로 전망된다.

(1) 인원

북한지역으로 통행하려는 남한의 인원이나 차량은 남한 당국에 의해 까다롭고 복잡한 법·제도적으로 규율되고 있다. 남북 사이의 통행을 규제하는 법제로는 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 「남북교류협력법」과 개성공업지구 왕래에 관한 특례규정으로 「개성공업지구 출입·체류·거주규정」, 「개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」 등이 있다.

둘째, 「남북관계 발전에 관한 법률」은 남북회담대표, 대북특별사절에 관한 규정과 공무원의 북한 파견에 관한 규정을 두고 있기 때문에 해당 범위 내 통행에 관한 사항을 다루고 있다고 할 수 있다.

셋째, 남한의 법률이나 남북 사이의 합의라고 할 수 없는 유엔군과 북한 및 중공군 사이에 체결된 「군사정전협정」도 남북 사이의 통행과 관련해 중요한 법제로 기능하고 있다. 정전협정상 군사정전위원회의 허가 없이는 아무도 군사분계선을 통과할 수 없다. 또한 어느 일방의 군사적 통제지역에도 들어가지 못한다. 즉, 군사분계선이라는 인위적인 통제선을 통해 남북 사이의 통행이 제한을 받고 있는 것이다.[18]

---

18 – 노무현 전 대통령을 비롯한 국방장관과 수행원들도 2008년 10월 정상회담을 위한 북한 방문시 비록 형식적이긴 해도 유엔사의 허가를 받아야 했다. 김대중 전 대통령

넷째, 남북 사이에 육로를 통한 방문이 가능해짐에 따라 그 통행을 군사적 차원에서 실질적으로 보장하기 위한 잠정합의, 즉 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정 합의서」(2003년 1월)도 통행을 관장하는 법제다.[19]

이상과 같은 법·제도적 장치 하에 남한 주민이 실제 북한을 방문목적으로 통행(왕래)하기 위해서는 「남북교류협력법」상의 절차에 따라 우선 방문 10일전까지 통일부 장관이 발급하는 「방문증명서」를 소지해야 한다. 「방문증명서」는 외국을 출입할 때 필요한 여권을 대신하는 것이라고 할 수 있다. 대한민국 주민이면 누구나 소지할 수 있는 여권을 두고 별도로 방문증명서를 발급받는 것은 이에 따른 막대한 행정적인 비용이 소요됨에도 불구하고, 남북 사이의 통행을 관리하기 위해서다. 여권을 통한 외국방문보다 더 엄격한 통제를 가하기 위한 것이라고 할 수 있다. 「남북기본합의서」 등에 남북 사이는 나라와 나라 사이가 아닌 내국 간의 「특수관계」로 규정하고 있는 것과는 현실적으로 큰 차이가 나고 있음을 알 수 있다.

방문증명서는 「단수방문증명서」와 유효기간이 만료될 때까지 횟수의 제한이 없는 「수시방문증명서」로 구별된다. 「수시방문증명서」는 수시로 남북한을 방문할 필요가 있다고 인정되는 자에게 5년 이내의 유효기간으로 발급한다. 재외국민이 외국에서 북한을 방문하는 경우에는 「방문증명서」를 발급받을 필요없이 일부장관 또는 재외공관의 장에게 신고하기만 하면 된다. 그러나 외국인이라고 하더라도 외국을 거치지 않고 남한에서 북한을 직접 방문하고자 할 때에는 「방문증명서」를 발급받아야 한다.

은 육로가 아닌 공로를 통해, 서해로 나갔다가 북한으로 들어갔기 때문에 유엔사의 허가를 받을 필요가 없었다.

19 – 남북군사실무회담에서 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」가 체결된 이후, 유엔사는 경의선과 동해선이 관통하는 남북관리구역에 한해 출입 관리를 한국측에 위임한 바 있다.

북한 「방문증명서」를 발급받기 위해서는 외국을 방문하기 위해 필요한 여권 발급서류보다도 훨씬 더 구체적인 서류가 필요하다. 방문목적이 명시된 방문증명서 발급신청서를 방문 10일전까지 인적사항, 사진, 「병역법」 제70조 규정에 의한 허가서(60일 이상 북한을 방문하는 자에 한함), 북한 당국이나 단체 등의 초청의사를 확인할 수 있는 서류 또는 자료, 기타 통일부장관이 정하는 서류 또는 자료(방북계획서, 대북사업계획서, 회사소개서 등)를 제출해야 한다.[20] 특히, 「병역법」 제70조에 의한 허가서는 북한을 법체계상 외국이 아님에도 불구하고 외국으로 보고, 해외여행에 준한 병역법상의 제한을 가하는 서류라고 할 수 있다. 발급되는 방문증명서에는 증명서 번호, 성명, 성별, 생년월일, 방문목적, 방문기간을 포함, 개인의 신장까지도 기재하고 있는 바, 이는 일반 여권에도 포함되지 않는 사항이다.

남한 정부는 남북교류협력을 저해할 우려가 있거나 국가안전보장 및 공공질서 또는 공공복리를 저해할 우려가 있는 자에 대해서는 북한 방문증명서 발급을 거부할 수 있다. 그러나 이에 대한 판단을 법으로 규정하고 있지 않아, 상황에 따른 임의적인 결정이 될 수 있는 가능성이 있어 문제점으로 지적할 수 있다. 반면, 대한민국의 여권법에는 여권 발급을 거부할 수 있는 사유를 법으로 규정하고 있다(「여권법」 제8조)[21] 인

---

[20] – 방문 10일전까지 ① 방문증명서 발급신청서, ② 신원진술서, ③ 방문증명서용 사진, ④ 병역법 제70조의 규정에 의한 허가서(60일 이상 북한을 방문하는 자), ⑤ 북한을 방문하는 동안의 신변안전과 무사귀환을 보증할 수 있는 서류 또는 자료, ⑥ 수시방북이 필요한 사유서를 통일부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 「개성공업지구와금강산관광지구의출입및체류에관한합의서」 발효 이후, 개성공업지구 방문을 주된 목적으로 하여 북한방문증명서를 발급받고자 하는 남한주민은 이를 면제할 수 있도록 하고 있다.

[21] – 「여권법」 제8조: 외교통상부장관은 다음 각호의 1에 해당하는 자에 대하여는 여권의 발급·기재사항변경·유효기간연장 또는 재발급(이하 "여권의 발급등"이라 한다)을 거부할 수 있다고 명시하고 있다. 1. 여행목적국의 법규에 의하여 입국이 거부되어 있는 자, 2. 장기 2년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 기소되어 있는 자 또는

원의 통행절차를 그림으로 표시하면 다음과 같다.

<표 Ⅲ-1> 방문 세부절차

초청장 발급 신청·통지	· 기업(기관)⇒관리위원회 서울사무소 · 첨부서류: 방문신청서식(서식1-1)
⬇	· 관리위원회 서울사무소⇒해당 기업(기관) -유선으로 즉시 통지
방북 신청	· 기업·기관: 관리위원회 서울사무소에 신청 · 방문신청서(서식1-1), 북한방문증명서 발급신청서, 신원진술서
⬇	· 관리위원회 서울사무소: '남북교류협력시스템'에 입력 · 군사분계선출입계획(UNC용, 서식1-2), 북한용(서식1-3), 신원조회파일(서식1-4), 방북인원명단, 초청장(서식1-5)
출입계획 통보	· 관리위원회 서울사무소: 우리측 CIQ(국방부 종합상황실, 통일부 출입사무소)에 통보
⬇	· 군사분계선 출입계획(UNC, 북한용) 2종
방문증명서 수령	· 관리위원회 서울사무소: 개성공단사업지원단 지원 총괄과로부터 수령후 기업·기관앞 전달

출처: 한국수출입은행, 『개성공단 투자환경』 (서울: 한국수출입은행, 2005), p. 59.

대통령령으로 정하는 죄 중 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 해외로 도피하여 기소중지된 자, 3. 제13조에 규정된 죄를 범하여 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자와 제13조의2의 규정에 의한 과태료의 처분 또는 재판을 받고 과태료를 납부하지 아니하거나 납부하지 아니하기로 확정되지 아니한 자, 4. 제3호 이외에 금고이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자, 5. 대한민국의 이익이나 공공의 안전을 현저히 해할 상당한 이유가 있다고 인정되는 자 등이다.

(2) 차량

차량을 이용한 남북 사이의 통행을 위해서는 먼저 수송장비운행과 관련된 승인을 통일부로부터 득해야 한다. 「수송장비운행승인」은 방북 5일 전까지 「남북교류협력시스템」을 통해 신청해야 한다. 발급기관은 통일부 교류협력국 교역과다. 통행차량에 대한 증명서는 「수송장비운행승인서」 신청시 신청해야 한다. 신청과 발급의 주무관청은 관세청 서울세관이며 발급은 온라인을 통해 이뤄진다.

개성공단으로의 차량 출·입경은 남북출입사무소 내 세관에 「통행차량증명서」를 제출하고, 출·입경 심사인을 날인 받아야 가능하다. 「통행차량보고서」는 출발 및 도착시 남한 CIQ에 제출하게 되어 있다. 운행승인 유효기간은 부정기인 경우 1년, 정기인 경우에는 2년이다. 다만, 개성공업지구와 남한을 자주 오가는 운송수단(철도차량제외)은 세관에 등록하여 「통행차량증명서」를 발급받을 경우, 세관수속은 불필요하다. 통행차량은 열차·차량운행사무소에서 「통행차량증명서」를 제시, 출입확인을 받아야 한다.

<표 Ⅲ-2> 통행 세부절차

수송장비 확정	· 회사차량 또는 렌트카(가급적 RV 차량)
⬇	
수송장비 운행 승인서 신청	· 기업·기관: 통일부 남북교류협력시스템에 입력 · 차량등록증(jpg파일), 운행계획서(서식2-1), 사업자등록증, 운전면허증 사본(jpg파일)
⬇	
수송장비 운행 승인서 수령	· 통일부 교류협력국 교역과에서 수령(팩스 수령 가능)
⬇	
출입차량 증명서 날인	· 서울세관: 출입차량 증명서 날인(서식2-2)
	· 수송장비운행승인서, 사업자등록증, 운전자면허증, 등록신청서, 남북접경출입차량등록신청서(서식2-3) -남한 CIQ 서울세관: 출·입경 확인

출처: 한국수출입은행, 『개성공단 투자환경』, p. 59.

남북한 통과절차는 통일대교 앞에서 군 당국의 간단한 인원확인이 이루어진 다음 남북출입사무소(CIQ)에서 검역, 세관검사, 출입검사 순으로 이루어지며, 남한 군 당국과 북한 군부의 호송을 통해 남북관리구역인 비무장지대 중 남북연결통로를 이용하여 북한 CIQ에 도착하게 된다. 북한에서의 통과절차는 사진명부를 준비한 선두차량이 북한 CIQ에 도착하면, 차량조사를 포함한 수속절차가 진행되며 북한안내차량의 호송을 받아 개성공단으로 진입하게 된다.

차량의 개성공단 통행시에는 군사분계선(MDL) 통과 1시간 전 남북 CIQ에 도착해야 한다. 기업과 기관은 「방북증명서」를 남한 CIQ에서 검인을 받도록 되어 있으며, 차량은 출입국신고서를 출발 및 도착시 남

한 CIQ에 제출하도록 되어 있다. 또한 개성공업지구 관리위원회 서울사무소로부터 사진명부 3부(북한 군부, 북한 CIQ에서 세관, 출입사업부 각 1부)를 북한 제출용으로 준비해야 하며, 입경시 제출용으로 MDL출입계획서, 검역질문서 1세트를 준비해야 한다. 차량 번호판 가리개(예: 청색테이프 등)와 황색깃발을 차량 우측면에 부착해야 한다. 남한 CIQ에서는 차량순번 A4 용지를 제공, 유리전면에 부착할 수 있도록 하고 있다. 기타 장비류의 통행에 대해서는 관리위원회 서울사무소와 출발 1주일 이전에 협의해야 한다.

나. 문제점

(1) 군사정전협정상의 통행과 출입통행계획 통지

비무장지대(DMZ)를 거쳐 군사분계선을 통과하기 위해서는 정전협정의 제한을 받는다. 이는 한국전쟁의 유산이라고 할 수 있다. 개성공단이나 금강산 관광, 또는 기타 북한지역 방문 등을 위해 누구든 비무장지대 군사분계선을 넘을 때는 정전협정상 정전기능을 담당하는 유엔사의 허가를 받도록 명시되어 있다. 정전협정에는 '비무장지대 내 군사분계선 이남의 민사행정 및 구제사업은 국제연합군 총사령관이 책임을 진다'(제1조 10항), '군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 어떠한 군인이나 사민(민간인)이 군사분계선을 통과함을 허가하지 않는다.'(제7조)고 규정되어 있다. 그러나 수년전부터는 한국의 국방부가 통일부로부터 넘겨받은 방북자 명단을 유엔사에 넘겨주면, 유엔사는 관례적으로 허가하기 때문에 사실상 '신고제'로 운영되고 있는 셈이다. 유엔사는 2003년 1월 남북군사실무회담에서 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」가 체결된 이후 경의선과 동해선이

관통하는 남북관리구역에 한해 출입 관리를 한국 측에 위임한 바 있다. 본 합의서 제3항은 '쌍방은 승인된 인원, 차량, 자재 및 장비에 한하여 군사분계선 통과를 허용하며, 남북관리구역 자기측 지역에서의 안전보장을 책임진다'고 규정하고 있다. 정전협정상 유엔군사령관의 허가가 필요한 사항이나, 남북간 교류나 정부간 행사에 대해서는 적극 지원하는 차원에서 남한의 입장을 존중하고 있는 것으로 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 방북 허가절차와 관련, 유엔사가 언제든지 제동을 걸 수 있다. 2002년 11월 장성급회담 유엔사측 대표였던 제임스 솔리건 미군 소장이 "군사분계선을 넘으려면 버스 운전사라도 승인을 받아야 한다."고 발언한 적이 있는데, 본 발언 이후 2003년 8월 「류경정주영체육관」 준공식에 참석하려던 현대아산측 참관단 1천명의 방북이 애로를 겪은 바 있다. 또한 경의선 임시도로는 공사물자와 인력에 한해 이용할 수 있다는 유엔사와 국방부간 합의 때문에 방북이 성사되지 못하고 2개월이나 지연된 바 있었다. 그러나 유엔사가 남북관리구역 통과를 사실상 '신고제' 방식으로 운영하는 등, 유연한 입장을 취하면서 남북 사이의 통행이 한층 활발해질 수 있었다.[22]

금강산관광과 개성공단 건설에 따라 많은 사람들이 군사분계선 왕래가 가능한 것도 이를 군사적으로 보장하기 위한 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」가 체결될 수 있었기 때문이었다.[23] 승인과 관련한 절차상 문제들은 2000년 11월 17일

---

22 – 2005년 12월 반미청년회 소속 2명의 방북이 성사되지 못한 것이 유엔사의 방북 불허 때문이라는 논란이 있었으나, 당시 한국 국방부가 유엔사에 전달해온 명단 자체에 이들이 빠져 있었을 뿐, 유엔사가 승인을 거부한 것이 아니었던 것으로 나타난 바 있다. 유엔사는 남북관리구역 관리권을 남측에 이양했기 때문에 명단만 제출받는 형편이다. 『연합뉴스』, 2007년 9월 20일.

23 – 이를 기반으로 2007년 5월 제5차 남북장성급 군사회담을 통해 남북열차통행(시험운행)이 이루어질 수 있었다. 열차통행이 이루어지기 위해 남북은 별도로 「동·서해지

과 2002년 9월 12일에 체결된 유엔군측과 북한군측간 2개의 합의서와 2002년 9월 17일에 체결된 「남북군사보장합의서」 1조 2항에 준하여 정전협정에 따라 협의·처리했다. 쌍방은 승인된 인원, 차량, 자재 및 장비에 한해 군사분계선 통과를 허용하며 남북관리구역 자기측 지역에서의 안전보장을 책임지도록 되어 있다. 따라서 임시도로를 통해 비무장지대의 일부인 남북 관리구역 상대측 지역으로 들어가려는 경우, 인원 명단과 차량, 자재 및 장비의 수, 군사분계선 통과시간을 담은 출입통행계획서를 방북 2일전까지 제출, 다른 일방에 통보하도록 하고 있는 것이다.

(2) 방북교육 이수

남북교류협력 시행령(제13조)에 따라 북한을 처음 왕래하는 자는 북한 방문 안내교육을 받아야 한다. 통일부장관은 '통일교육원장'으로 하여금 방북교육을 실시하도록 하고 있다. 또한 재외공관 등 다른 기관에 방문안내교육 실시에 대한 협조를 요청할 수 있다. 통일부는 자체 방북교육 운영규정을 마련, 이를 통일교육원에서 주관하는 정규교육과 방북을 승인하는 부서에서 주관하는 간이교육으로 구분하여 방북교육을 실시하고 있다. 정기교육은 통일교육원에서 실시하는 정례교육과 그 밖의 지역에서 실시하는 특별교육으로 나뉘어진다. 간이교육은 단순 방북목적의 근로자를 대상으로 남북출입사무소에서 실시하는 영상교육과, 시급한 방북 등 특별한 사유가 있는 경우에 방북승인부서에서 실시하는 부서별 교육으로 이루어진다. 간이교육은 개성·금강산지역 등 남북간

구 남북열차 시험운행에 관한 군사적 보장을 위한 잠정합의서」와 「제5차 남북장성급군사회담 공동보도문」을 채택(2007.5.11)했다. 남북이 공동보도문을 채택하기까지는 예정된 기한을 하루 넘기는 등 여러 차례 위기를 겪기도 했으나, 2007년 5월 17일 분단 56년 만에 군사분계선이 처음 열려, 끊겼던 철마가 휴전선을 넘어 달리는 첫 역사가 기록되게 되었다.

상시왕래가 이루어지고 현지 통행 질서가 안정되어 있는 지역을 방문하는 경우나 시기적으로 촉박한 방북의 경우로 한정하고 있다.

한편, 통일부는 방북자들의 편의를 위해 「사이버 방북교육」을 실시하기로 하고, 시스템과 콘텐츠를 구축하고 있다. 「사이버 방북교육」은 통일교육원 홈페이지에서 방북목적에 따른 출입절차와 유의사항 등을 온라인으로 교육받은 뒤 일정 테스트를 통해 교육을 이수하는 것을 말한다. 이와 같은 결정은 연간 2만 여명이 3시간의 방북교육을 받기 위해 교육원을 방문함에 따라 발생하는 시간과 경제적 부담을 줄이기 위한 것이다. 또한 지방 거주자들의 편의를 위해 전국 10개 지역에 설치된 「지역 통일교육센터」에서도 방북교육을 받을 수 있도록 할 계획이다.

통일교육원이 「사이버 방북교육」을 추진하는 것은 상당히 고무적인 사항이라고 할 수 있다. 방북교육 내용의 핵심이 북한지역 방문시 유의할 점으로 이루어지고 있는 점을 감안하면, 그동안 남한 주민들은 북한에 대한 상당한 교육을 간접경험으로 받고 있다고 할 수 있다. 더구나 금강산 피격사건이 발생한 이후부터는 북한지역으로의 방문과 체류에 있어 유의해야 할 점들을 피부로 느낄 수 있는 계기가 되었다고 판단된다. 비록 3시간의 교육이지만, 이를 이수하기 위해 통일교육원을 오고가는 시간을 합하면 많은 시간을 할애해야만 한다. 이 때문에 생계를 위한 활동이 차단될 수 있기 때문에, 되도록 「사이버 방북교육」으로 대체하는 것이 바람직할 것이다.

(3) 주민접촉신고

「남북교류협력법」 제9조에 의하면 남한주민이 북한주민과 회합, 통신 그 밖의 방법으로 접촉하고자 할 때에는 통일부장관에게 미리 신고하도록 되어 있다. 신고는 접촉 10일 전까지 관련 서류를 제출해야 한

다. 구비해야 하는 서류에는 「북한주민접촉신고서」 및 「북한주민접촉계획서」, 인적사항을 비롯, 회사소개서, 대북사업계획서, 북한회사소개서 등이 있다. 이는 통일부장관이 인정한 왕래의 목적 범위 안에서 당연하다고 인정되는 범위의 접촉을 제외한 회합·통신 기타 방법으로 접촉하는 경우로 한정하고 있다. 특정한 경우, 사후신고도 가능하게 하고 있다. 예를 들어 ① 북한주민의 참가가 예상되는 국제행사에 정부로부터 참가 승인받고 동 행사에서 또는 동 행사와 관련하여 북한주민과 접촉한 자, ② 외국을 여행하는 중 우발적으로 북한주민과 접촉한 자, ③ 가족인 북한주민과 회합·통신하거나 가족의 생사확인을 목적으로 북한주민을 접촉한 자, ④ 교역을 목적으로 긴급히 북한주민과 접촉한 자, ⑤ 사전계획 없이 전자우편, 전자상거래 등 인터넷을 통해 북한주민과 접촉한 자, ⑥ 편지의 접수 등 사전신고가 불가능하거나 기타 부득이한 사유로 사전에 승인을 얻지 아니하고 북한주민과 접촉한 자 등이 그 대상이다. 사후 신고는 접촉 후 7일 이내에 통일부장관 또는 재외공관의 장에게 하도록 되어 있다.

문제는 실효성이다. '신고'라고는 하나, 실제로는 승인을 득해야 하는 것을 의미하기 때문이다. 기본적으로 남북교류협력을 저해하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리에 반하는 북한주민과의 의도적 접촉은 자발적 신고가 이루어지기 어렵다. 이 같은 행위는 당국이 자체 정보를 통해 처리해야 할 사안이라고 할 수 있다.

북한주민 접촉은 그 자체를 제한하기 보다는 일부 접촉을 통해 나타나는 국가안전보장과 공공복리에 반하는 행동이나 결과를 제한하는 것이 합리적일 것이다. 원천적인 제한을 가하는 것은 선의의 접촉까지도 제한하게 만들 가능성이 높다. 이에 따라 남북교류협력의 활성화가 저해될 수도 있다. 실제 많은 사람들이 방북 신고와 사후보고가 오히려

방북 활동을 제한하고 있음을 토로하고 있다. 대북한 교류협력의 활성화에 큰 역할을 할 수 있는 기업인이 북한을 방문하기 전 정부가 일일이 방북의 목적을 캐거나, 방북 후 북한지역에서의 활동을 일일이 보고받으려고 하는 행동 때문에 북한 방북과 교류협력 의도를 포기하는 사례[24]가 있음을 유념할 필요가 있다.[25]

중요한 것은 국가의 안전보장이나 질서유지를 위해 필요한 최소한의 것이라고 해도 그것이 임의적인 적용이 될 수 있다는 점이다. 더구나 접촉의 대상이 구체적으로 특정되어 있지 않아, 대상을 확정하기 어렵거나 접촉의 성사 가능성이 불확실한 경우까지도 사전신고를 요하는 경우에는 신고내용의 구체화 요구 때문에 접촉이 이루어지지 않을 가능성도 농후하다. 이는 「남북교류협력법」이 촉진법이라는 차원에서 그 의미를 반감시키는 것이나 마찬가지다. 또한 현실과도 부합되지 않을 뿐만 아니라 신고제도의 취지나 실효성에도 반하는 것이라고 할 수 있다.[26]

(4) 통행 관련 출입심사 및 특례 적용

「남북교류협력법」은 남북을 왕래하는 주민에게 출입장소에서 출입

---

24 – 이와 같은 인식은 필자와의 직접적인 설문조사에서도 강조된 바 있다. 2008년 9월 18일 최○○와의 인터뷰.

25 – 한편, 북한 주민 접촉 사전신고와 관련, 법계에서는 북한 주민의 접촉에서 정부의 승인 획득 행위가 위헌이 아닌 합헌으로 판단한 바 있다. 그러나 본 판결에서 특징은 사전신고의 승인과정에서 국민의 자유와 권리가 다소 제한될 수 있음을 인정하고 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고 재판부는 그러한 제한은 어디까지나 국가의 안전보장이나 질서유지를 위해 필요한 최소한의 것이라는 점을 강조하고 있다. 대법원 1999.7.23. 선고 98두14525 판결, 북한주민접촉신청불허처분취소사건 참조.

26 – 임성택, "2007 남북정상회담 이후 개성공단의 3통 문제 개선을 위한 법제도적 과제," 통일부, 북한법연구회, 국민대법제연구센터, 한국법학교수회 북한법 특별위원회 주최 『2007 추계 남북경협법제 학술회의 발표논문집』, 2007년 11월 30일, p. 37. 이에 대한 대법원의 판결은 신고가 필요한 것으로 내리고 있다. 대법원 2003.12.26 판결 남북교류협력에관한법률위반.

심사를 받아야 할 것을 규정하고 있다(법 제11조). 출입심사를 받기 위해서는 「방문증명서」와 「출입신고서」를 제출해야 한다. 다만, 「방문증명서」를 전자식 카드 등으로 발급받은 경우에는 출입신고서 제출을 생략할 수 있다. 출입심사는 신원확인, 휴대한 물품 등의 검사, 검역, 방문증명서 등 필요한 서류의 확인, 출입국관리법에 의한 출국금지의 확인, 기타 통일부장관이 필요하다고 인정하는 심사로 구성된다. 인적 통행과 관련한 이와 같은 절차는 비교적 빠르게 이루어지고 있으나, 물품의 통행과 관련된 경우에는 많은 절차상의 문제점을 내포하고 있다.[27]

「방문증명서」의 발급, 방문신고, 주민접촉신고와 관련, 남한정부는 절차의 간소화에 관한 특례를 정해놓고 있다. 즉, 통일부장관은 남북사이의 합의 또는 당국의 위임을 받은 자 간의 합의가 있을 경우, 절차간소화에 관한 특례를 정할 수 있도록 하고 있다(시행령 제20조). 이러한 특례규정에 의거 개성공업지구 방문 및 협력사업 승인절차에 대한 특례가 마련된 바 있다.[28]

본 고시는 「남북교류협력법」 및 동법 시행령에 의거 개성공업지구 방문 및 협력사업의 추진절차를 간소화하기 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다. 그럼에도 불구하고 개성공단에서 협력사업을 하는 업자나 개성공업지구 방문을 주된 목적으로 하는 경우에는 보다 더 큰 폭의 간소화가 이루어질 수 있는 여지가 많다고 본다.

(5) 남북간 통행합의서 관련

「개성공업지구 출입·체류·거주규정」은 2003년 12월 11일 북한 최고인민회의 상임위원회의 결정에 따라 제정되었다. 그리고 2004년 1월

27 – 이에 대한 자세한 내용은 다음 절을 참조.
28 – 통일부고시 제2004-7호.

29일에는 남북 사이의 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」가 채택되었다.[29] 본 규정과 합의서는 단기·장기로 해당 지역에 체류하거나 1년 이상 거주를 대상으로 하는 규정[30]으로, 출입·체류·거주에 따르는 긴급구조, 신변안전보장 문제도 다루고 있는 것이 특징이다. 아울러 출생, 사망, 결혼의 등록절차까지도 포괄하고 있으며, 출입체류자의 형사사건 처리에 관한 절차도 다루고 있다. 더 나아가 인원과 통행차량 등의 신속하고 안전한 출입과 체류를 보장하기 위해 적극 협력할 것에 합의하고 있으며, 북한은 인원의 신변안전과 출입 및 체류목적수행에 필요한 편의를 보장할 것에도 합의하고 있다(합의서 제2조). 또한 개성공업지구 관리기관이 발급한 증명서 외에도 남한의 권한있는 당국이 발급한 해당 증명서를 소지하고 출입할 수 있도록 하고 있으며(합의서 제4조 1항), 개성공업지구에 체류 또는 거주하는 인원은 체류 또는 거주를 확인하는 해당 증명서의 유효기간 안에서 여러번 출입할 수 있도록 하고 있다. 그러나 인원과 통행차량 등이 개성공업지구에서 지구 밖의 북한지역을 출입하거나 지구 밖의 북한지역에서 지구에 출입하는 경우에는 북한이 별도로 정한 절차에 따라야 한다(합의서 제11조).

우선, 출입절차를 간소화할 수 있는 여지가 많다. 자동차의 경우, 통행과 관련된 해당증명서를 소지해야 하나, 등록된 전자인식장치를 부착할 경우에는 이와 같은 절차를 생략할 수 있다. 또 방북 승인을 받은 인원의 경우에는 매번 승인을 받는 절차를 생략하고, 신원만 확인되면 자유로운 출입을 허용하는 것이 바람직하다. 특히, 개성공업지구에 체

---

29 - 본 합의서가 인원과 통행차량 등의 출입 및 체류와 관련한 문제에 우선적으로 적용됨을 명시하고 있다(합의서 규정 제14조).

30 - 단기체류는 90일까지, 장기체류는 91일 이상으로 하고 있으나 해당 증명서의 유효기간 내 이루어질 수 있다(규정 제13조).

류하는 인원의 경우, 도착한 날부터 48시간 내 지구출입사업기관에 체류등록을 하고 해당증명서에 체류등록을 확인받아야 하는 것도 전자인식에 의해 일괄적으로 처리할 수 있는 여지도 많은 것으로 판단된다.

개성공업지구 출·입경 절차의 간소화를 위해 남한 정부는 2005년 12월 개성공단 북측 CIQ 완공 후부터 북한과 통행절차 간소화를 추진해 오고 있다. 통행절차 간소화를 위해 북한은 비무장지대 내 북한 군사분계선과 우리측 CIQ 사이에서 실시했던 군 검색을 2005년 10월부터 폐지한 바 있다. 현재에는 북한이 발급하는 초청장을 관리위원회에서 발급하는 출입증으로 대체할 수 있도록 하고 있다. 그러나 문제는 남한측의 절차 간소화가 더 강력하게 요구되고 있는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

2. 통신 분야

가. 현황

남북 사이의 통신은 우편물, 전기통신 분야를 포괄하고 있다. 먼저 '우편물'은 '일반우편물'과 '소포우편물'로 나누어지는데, '일반우편물'은 편지, 엽서, 서류, 신문, 잡지, 서적 등 우편으로 보내는 물건을 의미한다. '소포우편물'이란 편지, 화폐와 같이 금지된 이외의 것을 지정된 크기로 포장하여 우편으로 보내는 물건을 말한다. 다음으로 '전기통신'이란 전기적 방식을 이용하여 음향, 문자, 부호, 영상을 송·수신하거나, 유선 또는 무선 전화, 모사전송, 인터넷, 자료, 영상 및 비디오통신, 위성통신 같은 것을 의미한다.

남북 간에는 비교적 오래 전부터 통신망을 구축·사용해 왔다. 직통전화는 남북 당국간 합의에 의해 직접 연결이 되어 남북대화를 위한 연락

업무 및 회담지원을 위해 사용해 왔으며, 제3국을 경유한 간접 연결 전화는 경수로사업과 금강산 관광 및 평양실내종합체육관 건설을 지원하기 위해 사용한 바 있다.[31] 남북한 간의 통신망 연결의 효시는 1971년 남북적십자 제1차 예비회담에서 쌍방연락사무소를 연결하는 직통전화의 가설, 운영이 필요하다는 데 합의함으로써 1945년 남북 쌍방 간의 전화운용이 중단된 이래 26년 만에 전화연결이 이루어지게 되었다.[32] 이어 1972년 「7·4남북공동성명」의 발표를 계기로 남북조절위원장 간에 전화가 1회선 개통되었으며, 각종 회담에 대비하기 위하여 같은 해 8월에는 서울과 평양간 회담지원용 전화 18회선이 개통되었다. 그러나 1975년 북한이 일방적인 직통전화 운용을 중단한 이래 일부 전화회선의 재개통과 폐쇄가 반복되다가 1984년 북한의 수해물자 인수와 관련한 남북적십자회담을 계기로 직통전화가 재개통되었다.[33] 그 후 1998년 10월 남북 간에 체결된 관제협정에 따라 대구항로관제소와 북한의 평양항로관제소 간에 관제통신망이 연결되었다. 남북 관제통신망의 주회선은 1997년 11월 19일에 판문점 경유 남북한 직통전화로 2회선이 개설되었고, 예비회선은 1998년 2월 17일 인공위성(ASIASAT Ⅱ)을 이용한 남북 직접연결 방식으로 1회선이 개통되어 운영되고 있다. 연결경로는 다음과 같다. 주회선의 경우, 대구관제소～대구신암전화국～혜화전화국～판문점～개성～평양～평양관제소로 연결되며, 예비회선은 대구관제소～국제통신국～금산지구국～ASIASAT Ⅱ 위성～평양지

---

31 – 통일부, 『2002 통일백서』 (서울: 통일부, 2002.2).

32 – 이하 통신망 연결상황에 대해서는 양문수, "경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안," 『통일인프라 구축 및 개선방안』 (통일연구원 협동연구학술회의 발표논문집, 2004.9.10) p. 248 참조.

33 – 본 적십자사 간의 직통전화는 북한 군당국의 조치에 의해 2008년 11월 12일 차단되었다.

구국~국제통신국~평양관제소로 연결된다. 남북관제통신망은 판문점을 경유하는 직통전화로 연결되며, 비행기가 남북한의 비행정보구역을 넘나들 때마다 하루에도 여러 차례 상시적으로 통신이 이뤄진다는 점에서 큰 의미를 가지고 있다. 북한 경수로 원자력발전소 건설현장인 신포와 한국전력 서울 본사간 통신은 인공위성을 통해 일본을 경유해 이뤄진 바 있다.

남북 군 당국 간에도 직통전화(핫라인)가 개통되었는데, 경의선 철도 복원 지원을 위한 군사통신망 개설 및 운용이 그 효시다. 2002년 9월 17일 체결된 「남북 철도와 도로 연결을 위한 합의서」에 따라 2002년 9월 24일 휴전 이후 처음으로 남북한 군 당국간 직통전화(핫라인)가 개통되었던 것이다.[34] 이 합의서에는 남북 쌍방이 '공사 현장들 사이의 통신 보장을 위하여 동해지구와 서해지구에 각각 유선통신 2회선을 연결한다'고 명시되어 있다. 이에 따라 서해지구인 경의선 철도·도로 연결공사 상황실 간에 판문점을 경유하여 2회선(전화 1회선, 팩스 1회선)이 연결된 바 있다. 동해지구에서도 동해선 임시도로 연결공사를 완료, 남북간 군용통신망은 총 4회선이다.

KT와 KEDO(한반도에너지개발기구)는 경수로사업에 통신을 지원키로 하고, 1997년 5월 협정서를 체결한 바 있다. KT는 경수로가 착공되는 함경남도 신포시 금호지구에 교환기와 선로를 구축, 1997년 8월 남북 간의 전화회선 8회선(공중용 4회선, 업무용 4회선)을 개통했다. 통신선로는 한전본사~KT 광화문 국제관문국~부산 육양국~한일간 해저광케이블~일본 도쿄국제전신전화국(KDD)~인텔셋 통신위성~평양~신포 현장으로 연결되었었다. 이후 2000년 7월 2회선, 2001년

34 – "남북 軍핫라인 오늘 첫 개통," 『문화일보』, 2002년 9월 24일.

5월 6회선이 추가되어 경수로 통신지원을 위한 전화회선 수는 총 16회선으로 늘어났다.

한편, 금강산관광 지원용으로 현대와 북한의 '아세아태평양평화위원회' 간에 1998년 7월 6일 「금강산관광을 위한 부속계약서」가 체결되었다. 동 부속계약서에는 금강산 관광사업과 관광객의 편의를 위해 통신시설 제공 및 이용을 보장한다는 내용이 포함되어 있다. 이에 따라 10월 19일 현대전자산업(주)과 북한의 금강산국제관광총회사 간에 「통신보장을 위한 합의서」가 체결되었다. 정부는 1998년 11월 12일 현대전자산업(주), 한국전기통신공사, (주)온세통신이 공동으로 신청한 '금강산관광을 위한 통신협력사업'의 1단계 사업을 승인하였고, 11월 17일 일본IDC사를 경유 국제전화방식으로 연결했다. 금강산관광 지원용 통신망 연결은 순수 민간사업의 통신지원이라는 측면에서 의미를 갖는다.

그 밖에도 남북 간에는 1998년 10월 평양에 실내종합체육관을 건립하기로 합의하고 1999년 9월 통일부의 사업승인을 받아 2000년 7월에 공사가 착수된 바 있다. 공사가 본격적으로 이루어지면서 민간차원의 평양~서울간 통신망 구축이 필요하게 되었는데, 통일부는 2000년 11월 20일 금강산관광을 위한 통신협력사업의 통신가능 지역을 금강산지역에서 금강산지역과 평양으로 변경하고 현대전자, 한국통신, 온세통신이 금강산관광을 위해 설치한 간접 연결 전화 8개 회선 중 3개 회선을 서울과 평양간 핫라인으로 운영하는 통신협력사업 변경을 승인했다. 이로 인해 남북간 민간차원에서는 최초로 남북간 직접통화가 가능하게 되었다. 전화 및 팩스는 평양 보통강 인근 유경호텔 옆의 현대아산종합체육관 건설 현장과 남측 근로자 숙소인 「문수리초대소」에 설치한 바 있다. 그 후 광복60주년 8.15 이산가족 시범 화상상봉을 위해 남북간 합의에 따라 군사분계선 내에 광케이블이 접속(2005.7.18) 되면서 서울~평양

간 직통전화 4회선이 연결돼 이산가족 화상상봉을 성공적으로 치르기도 했다. 또 기 연결된 광케이블을 이용한 남북간 상용직통전화의 개통이 이루어져 민간 경제교류협력 부문에서 광케이블을 활용한 직접 연결(2005.12.28)이 가능하게 되기도 했다.[35]

개성공단과의 통신이 연결되기 시작한 것은 북한이 개성공단의 개발을 위한 특별법인 「개성공업지구법」을 제정·발표하면서 부터다(2002.11.20). 특히, 통신문제에 대한 합의가 이루어진 것은 「개성공업지구통신에 관한합의서」가 채택되면서 부터다. 본 합의서는 개성공단 내부 및 개성공단과 남측지역 사이의 우편 및 전기통신을 원만히 보장하기 위해 이루어졌다.

전기통신망의 설치 및 운용과 관련해서는 쌍방이 공업지구의 전기통신교류가 원활히 이루어질 수 있도록 지정된 사업자가 필요한 시설을 설치·운영하도록 하고 있다. 통신사업자가 남북이 합의한 장소를 통해 전기통신망을 직접 연결하되, 전기통신망 장애에 대처하기 위한 비상통신보장체계를 세우며, 통신망을 신속히 복구하는데 협조하기로 합의하고 있다.

이상의 합의를 이행하기 위해 2004년 6월 남한의 현대아산, 토지공사, KT와 북한의 조선체신회사, 중앙지도총국을 사업자로 하여 「개성공업지구 통신공급에 관한 합의서」를 체결했다. 본 합의서에 따라 개성공단~개성(전화국)~문산을 광케이블로 구축하는 통신망 연결경로를

35 – 현재 남북간 전화 직접연결회선은 남북회담·행사지원용으로 서울~평양 간에 연결된 21회선과 개성공단 시범단지 직통전화 303회선 등 342회선이 있으며, 간접연결회선은 금강산관광지원용 10회선 등 17회선이 있다. 남북 간에 연결된 이 광케이블망은 개성공단 통신공급을 위해 문산~개성 간에 총 12코어로 구축됐다. 이 중 4코어(155Mbps급)는 서울~평양 간에 먼저 연결돼 화상상봉에 우선 사용됐다. 12코어가 모두 연결되면 최소 600만 전화가입자의 동시 통화가 가능한 규모다.

설정했으며, 통신요금은 1분당 0.4달러[36] 범위 내로 정했다. 운영방식은 남한이 통신실 및 가입자 회선망 등을 구축·운영하는 반면, 북한은 통신선회공급과 가입자 전화번호부여 등을 담당하도록 했다. 그러나 실제 개성공단과의 통신이 이루어질 수 있게 된 것은 다음과 같이 통신공급을 위한 통신설비 및 자재의 투자가 이루어질 수 있는 환경이 조성되었기 때문이었다. KT가 반출대상 통신장비에 대해 2005년 7월 '전략물자 무역정보센터'로부터 「바세나르협약(WA)」에 따른 전략물자 비해당 판정을 획득하였고, 동년 11월 미국 상무부로부터 「수출관리규정(Export Administration Regulation: EAR)」에 따른 통신방비 반출승인을 획득하였다.[37] 현재 서울 ↔ 개성, 서울 ↔ 평양 간에는 45Mbps급 광케이블이 구축된 상태이며, 개성공단 내에 유선전화 650회선이 운영되고 있다. 개성공업지구는 전화로 직접 연결되고 있지만, 휴대통신이나 인터넷의 사용은 이루어지지 않고 있다. 2007년 10·4 남북정상회담과 후속 총리회담에서는 이에 대한 사용을 2008년 내 이루어질 수 있도록 협의하는 것으로 합의를 이끌어냈지만, 남북관계의 경색으로 이 문제가 성사될 가능성이 크게 줄어든 형편이다.

나. 문제점

남한의 차원에서 남북한간 통신은 기본적으로 「남북교류협력법」에 의해 규율되고 있다. 본 법 제22조는 "남북교류협력의 촉진을 위해 우편역무 및 전기통신역무를 제공할 수 있다"라고 규정하고 있다. 그러나

---

36 – 2004년 12월 30일 통신공급 합의서 체결시 1분당 0.5달러에 합의하였으나, 2005년 3월 24일 통신부속합의서 체결을 통해 1분당 0.4달러에 합의한 바 있다.

37 – 미 상무부가 11월 17일 7개 장비에 대한 EAR 관련 라이센스를 발급함으로써 향후 다른 업체의 북한지역 장비 반출에 선례로 활용될 수 있을 것으로 예상된다.

남한주민이 북한주민과 통신 등의 방법으로 접촉할 때에는 기 언급 한 것처럼 주민접촉신고를 해야 한다. 우편과 통신의 구체적 사항에 대해서는 「우편법」 및 「전기통신사업법」, 「전기통신기본법」의 규정을 적용할 수 있도록 하고 있기 때문이다.[38]

개성공단과 남측지역 사이의 통신교류와 관련, 남북이 합의한 사항을 보면, 양 지역과의 통신교류도 국가 간의 교류가 아닌 민족내부 간의 교류다(「개성공업지구 통신에 관한 합의서」 제2조). 이에 따라 쌍방은 공업지구 내부 및 공업지구와 남측지역 사이의 자유로운 우편과 전기통신을 보장하고 있다. 또한 남측지역과 개성공업지구 사이의 우편 및 전기통신은 제3국을 경유하지 않고 직접 교환 및 연결되며, 그 내용에 대해서는 비밀을 보장하고 있다. 공업지구 내부 및 공업지구와 남측지역 사이의 우편 및 전기통신과 그 시설을 정치·군사적 목적에 이용하지 않으며(「개성공업지구 통신에 관한 합의서」 제2조), 우편물 교환과 관련해서도 쌍방은 우편물을 안전하고 신속하게 전달하도록 하고, 공업지구의 우편업무를 수행하기 위한 관리기구 설치와 우편물 교환에 대한 질서를 협의하기로 정해 놓고 있다.

남북간 통신협력이 원활하게 이루어지기 위해서는 북한으로의 IT설비반출이나 기술이전이 필수적이다. 그러나 지금까지 북한이 테러지원국으로 지정되었기 때문에 「바세나르협약(WA)」과 「미국수출관리규

38 – 북한과의 우편 금지는 남한 정부에 의해 이루어진 것이었다. 북한으로의 우편이 금지된 것은 1948년 12월 「임시우편단속법」이 제정되면서부터다. 이 법은 대통령이 '국방상 또는 치안상 위해를 미칠 염려가 있다고 인정될 때'에는 우편물의 발송금지, 제한 검열을 할 수 있도록 했으며, 송달을 정지하거나 우편물을 압수할 수 있도록 했다. 북한을 우편발송 금지지역으로 정하고 북한을 송달처로 하는 우편물을 압수할 수 있게 했다. 그러나 본 법은 1994년 「통신기밀법」이 제정됨에 따라 폐지되었다. '통신의 자유'를 기본권으로 인정하고 있는 바, 남북 사이의 우편을 광범위하게 금지했던 법이 타당성을 상실했기 때문이었다.

정(EAR)」상의 규제 대상국으로 지정돼 커다란 제약요인이 되었었다. 「바세나르협약(WA)」[39]은 이중용도 품목 및 기술의 불법 축적 방지를 목적으로 분쟁 가능성이 있는 지역으로의 이전을 제한하는 것으로 우리나라도 「대외무역법」에 따른 「전략물자기술수출입통합공고」를 통해 「바세나르협약(WA)」을 준수하고 있다. 또한 「미국수출관리규정(EAR)」은 미국에 위협요소로 작용하는 대량살상무기 확산방지를 위한 통제와 일부 국가의 테러지원 및 군사력 제한을 위해 제정·운용되고 있다. 이는 「바세나르협약」보다 규제의 정도가 강하며 이를 위반하는 기업은 미국으로의 수출이 금지되는 등 많은 불이익이 따른다. 그러나 남한은 2005년 11월 미국 상무부로부터 「미국수출관리규정(EAR)」에 따른 개성공단 통신공급을 위한 통신장비 반출허가서를 받아 2005년 말에 개성공단 통신개통을 성사시킨 바 있다.

현재 남북 사이의 통신은 개성공단을 제외한 대북 투자협력 사업 현장하고는 편지나, 팩스, 전화 등 어떠한 직접적인 통신도 이루어지지 않고 있다. 통신문제가 해결되기 위해서는 무엇보다도 이 분야에 대한 북한의 개방이 이루어져야 한다. 북한지역에서의 통신인프라 개선도 시급하다. 북한은 군용 및 관용 통신 부문을 제외한 통신은 매우 취약하

---

39 – 재래식 무기와 전략물자 및 기술이 적성국가나 테러지원국에 수출되는 것을 막기 위한 국제조직을 말한다. 바세나르협약(Wassenaar Arrangement: WA)은 기존의 대량파괴무기 확산금지체제를 보완하는 체제로, 1994년 대공산권수출조정위원회(COCOM)가 폐지되자 1996년 7월 네덜란드 바세나르에 본부를 설치하고 결성되었다. 대공산권수출조정위원회가 수출금지 대상국을 명시하고 있는데 비해, WA는 대상국을 명시하지 않는다. 국제조약이 아니므로 이를 집행하는 감독기구도 존재하지 않으나, 체제를 이행하기 위한 자체적인 수출통제 규정을 회원국들이 국내법으로 만들어 특정 물품에 대한 수출 여부의 결정은 전적으로 회원국의 책임과 재량 하에 이루어지고 있다. 한국 등 33개국이 이에 가입해 있으며, 회원국들은 위험국 및 불안전 지역에 대한 전략물자 및 기술의 판매를 감시·제한하며 상호 정보를 교환하고 논의를 주도하고 있다. 네이버 백과사전(검색일: 2008.11.2) 및 <http://www.wassenaar.org> 참조.

다. 대부분 평양에서 종적으로 연결된 체계로 움직이며, 주요도시를 제외하고는 교환을 통한 수동교환시스템에 의존하고 있다. 국제통신망은 6개국과 위성 또는 광케이블로 연결되고 있다. 평양 근교에 일본, 프랑스 기술진의 참여로 위성통신지구국이 건설(1986.3)되었으며, 기타 국가는 이들 6개국과 중계방식으로 연결되고 있다. 휴대전화는 평양시와 나선시에 유럽형 GSM방식의 휴대전화를 개통(2002.12)한 것으로 알려지고 있다. 그 외 북한 전역에 컴퓨터 통신망을 구축한 인트라넷인 「광명」을 운영, 전자우편 교환 및 자료공유가 이루어지고 있다. 북한의 인트라넷을 남한과 연결될 수 있을 때, 남북 사이의 통신은 완전히 개방된 것이라고 할 수 있을 것이다.

한편, 남북은 제7차 장성급 회담(2007.12.12)을 열어 2008년부터 개성공단에서 무선통신전화를 허용키로 합의한 바 있다. 본 합의는 개성공단의 3통(통행·통관·통신) 문제 해결 차원에서 이루어진 것이다. 합의서 표기에 남한은 「이동전화」, 북한은 「무선통신전화」를 주장했던 것으로 알려져 논란의 여지는 있기는 하나, 남북이 이 문제를 앞으로 실무자급 회담을 통해 풀어가기로 함으로써 남북간 이동 통신 개통에 대한 기대감을 높인 것이 사실이다. 기술적으로는 언제든지 가능한 것으로 제시되고 있다. 휴전선 인근에 설치된 기지국을 통해 개성까지는 서비스가 가능하다는 것이다. 판문점에서 개성까지는 직선거리로 약 8㎞로, 기지국 한 대의 이론적 커버리지(coverage)인 30~40㎞의 범위 내에 있기 때문이다. 하지만 현 기지국에서는 북한으로 전파를 보내지 못한다. 국가 안보 차원에서 전파의 월북을 차단하고 있기 때문이다. 전파 차단만 없으면 지금도 이동 통신 서비스가 가능한 것으로 알려지고 있다.

3. 통관 분야

가. 현황

(1) 통관의 제도적 장치

통관은 크게 보아 통행의 일부다. 다만, 그 적용이 물자에 대한 관세 대상이라는 점에서 통관이라고 칭한다. 물자의 범위는 개성공업지구의 경우, 공업지구 내 투자기업의 생산과 경영, 상주인원의 일상생활에 필요한 물품을 지칭한다. 물자수송은 주로 차량을 통해 이루어지나, 차량도 세관 통과의 대상이 된다. 따라서 남북을 왕래하는 차량은 쌍방의 세관당국이 지정하는 세관에 사전 등록해야 한다. 등록된 차량에 대해서는 ① 차량등록번호, 차종, 차형, 생산년도 및 배기량, ② 적재량 또는 정원, ③ 운행목적, 운행구간 및 유효기간, ④ 기타 쌍방이 필요하다고 협의하여 정하는 사항 등이 기재된 '통행차량증명서'가 발급된다. 등록된 차량이 출입확인을 받기 이전, 쌍방은 통행차량 등록 명부를 상호 통보하도록 되어 있다. 등록명부에 등록된 차량만이 비로소 쌍방 세관에 등록된 차량으로 보고 있기 때문이다. 등록명부에 등록된 차량은 열차·차량운행사무소에서 '통행차량증명서'를 제시하고 출입확인을 받는다. 통행차량에 대해서는 모든 세금을 면제하고, 세관수속은 따로 하지 않는다(「개성공업지구 통관에 관한 합의서」 제5조).

반출·입되는 물자와 우편물에 대한 통관은 해당세관이 담당한다. 인원의 휴대품 및 통행차량에 대한 세관검사는 열차·차량운행사무소에서 실시하는 것으로 되어 있다. 세관은 기업의 요청에 따라 반출·입물자에 대한 검사를 물자의 도착지 또는 출발지에서 실시할 수도 있다. 열차로 수송하는 통과물자에 대한 세관신고는 개성공단 내 해당 철도역이 하며, 철도역은 열차가 도착하는 즉시 세관에 출하명세서 같은 문건을 제출하도록 되어 있다.

한편, 남한 또는 다른 나라에서 보내 온 우편물에 대한 세관신고는 공업지구 우편국이 하도록 되어 있다. 개성공업지구에서 북한지역 내부로 보낼 경우에는 기본적으로 이중의 관리가 이루어지는 셈이 된다. 반출·입물자에 대한 세관검사는 해당 물자를 운송수단에 상·하역할 때 현품의 전부 또는 일부를 세관신고서와 대조 확인하는 방법을 사용하고 있다. 우편물에 대한 세관검사는 정해진 장소에서 우편국의 해당 직원 또는 우편물 주인, 대리인의 입회하에 하도록 되어 있다. 개인의 휴대품에 대한 세관검사는 기계로 하되, 그것이 불가능하거나, 검사과정에 이상이 있을 경우, 해쳐보는 방법으로도 검사할 수 있도록 되어 있다. 세관은 공업지구관리기관의 요구에 따라 개인의 휴대품에 대한 세관검사를 하지 않을 수도 있다(개성공업지구 세관규정 제28조).

개성공업지구에서 공업지구 밖의 북한지역으로 반출·입하는 물품에 대한 세관사업 관련 질서는 해당법규에 따르도록 되어 있다. 예를 들어 개성공단 이외의 지역에 위탁가공을 하려고 할 경우에는 '가공물자반출입신고서'를 세관에 내야한다. '가공물품반출입신고서'에는 품명, 수량, 규격, 가공비와 위탁자, 수탁자, 가공기간, 가공장소 등을 명시해야 한다.

실제 물자의 반출·입이 이루어지기 위해서는 먼저 통일부 '남북교류협력시스템'에 반출·입 승인을 신청해야 한다. 물자의 반출·입은 신고제로 하며, 기업은 세관등록을 해야 생산 및 경영활동과 관련한 물자를 반출·입할 수 있다. 세관등록 및 수속은 해당 기업 또는 지사가 하되, 경우에 따라서는 대리인이 할 수 있다. 기업, 지사는 기업창설 또는 지사설립 승인을 받은 날부터 20일 이내에 세관에 등록해야 한다. 세관등록을 하려는 기업, 지사는 기업 또는 지사등록증 사본, 공인, 명판의 도안, 세관이 요구하는 문건을 첨부한 세관등록신청서를 세관에 내야한다.

그 다음 세관에 '수출입신고필증'(포장명세서, 송장 포함)을 제출한

후, 검사를 받고 통관한다. '수출입신고필증'은 관세사를 통해 서울세관에서 발급하고 있다. 개성공단에서 물품을 반출·입하는 경우에도 공단 내 북한 세관에 반출·입 신고서를 미리 제출하되, 북한의 원산지 증명 없이 반입자 원산지 신고로만 세관처리가 가능하다. 개성공단의 경우, 북한지역으로부터 외화 반출은 제한이 없으나, 귀금속과 보석은 신고해야 한다. 협력사업 기승인 관련 계약물품 반출·입은 신고만으로도 가능하다. 기업의 편의를 위해 협력사업 승인 범위 내에서의 반출·입을 포괄적으로 승인한 것으로 간주, 물품 반출·입시 추가 승인을 득할 필요 없이 수출수입신고서 양식을 사용하여 세관장에게 신고하면 된다.

한편, 공장설비 및 원자재 반출은 개성공단이라고 하더라도 '남북한 교역대상 물품 및 반출 반입절차에 관한 고시'에 따라 반출·입 승인을 요하는 물품에 해당될 수 있음을 살펴야 한다. 예를 들어 컴퓨터, 전략물자 해당품목, 반입도서, 미술품 등이 이에 해당한다. 특히, 대외무역법에 의한 지경부장관이 고시하는 공고상 제한이 있는 물품(전략물자) 등은 반출을 엄격히 제한받고 있다. 반출 제한 품목의 관리를 위해서는 전담 관리팀을 설치·운영하고 있으며, 현장 감시 등 통제관리 시스템도 구축해 놓고 있다. 그 밖에도 입주 기업별 주요물자 관리담당자를 지정하거나, 관리대장도 비치해 놓고 있다.[40] 1종 해당 전략물자나 미국 EAR 관련 라이센스를 획득한 품목은 기업이 반출물품 내역을 붙여 통일부에 반출승인을 신청하도록 되어 있다.

개성공업지구로 반출·입[41]되는 물자는 특별한 사정이 없는 한 컨테이너

---

40 – 위반과 관련, 대장관리 및 점검 미흡 등 경미사항에 대해서는 경고조치를 취하나 경고사항 미 이행시에는 과징금 징수 등 제재가 이루어지며, 주요물자의 도난·유출 등 관리 소홀에 대해서는 해당 기업 및 책임자를 징계한다. 고의적 위법반출에 대해서는 형사고발조치로 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금을 부과하고 있다.

로 운송된다. 컨테이너는 출발하기 전 공업지구 반출·입 물자임을 확인한 세관에서 봉인하도록 되어 있다. 쌍방 세관은 컨테이너에 봉인을 한 경우 봉인번호를 세관에서 확인한 신고서류에 기재해야 한다. 또한 열차·차량운행사무소에서 특별한 이유가 없는 한, 세관신고서류와 봉인상의 이상 유무를 확인하고 운송물자의 세관통과를 허용한다. 세관봉인에 이상이 있거나 컨테이너 개장 등 사고가 발생했을 경우 즉시 상호 통보하도록 되어 있다.

<표 Ⅲ-3> 물자 반출·입 신고 절차

구분	반입	반출
신고 시기	- 보세구역 도착 전 신고 또는 보세 구역장치 후 신고중 선택 ·보세구역: 도라산에 신설 예정	- 통관역 또는 통관장 출발전 ·전기, 가스, 용수 등 연속공급물품: 예정(월 1회)·수정(익월 10일내) 신고
신고 세관	- 통행차량 운송시: 접경지세관장 - 보세구역 도착 전 신고: 당해물품 도착할 보세구역 관할 세관장	- 접경지세관장(당해물품 장치장소 관할 세관장): 접경지세관장 별도 지정 전까지 서울세관 담당
신고 서류	- 송장, 포장명세서, 화물운송장 부본 - 반입승인서(통일부장관 발행) - 원산지증명 관련서류 등	- 송장, 포장명세서 - 반출승인서(통일부장관 발행) 등
신고 필증	- 신고인이 신고필증 수령(전산신고시에는 전산으로 신고필증 수령) - 관세사가 신고인인 경우에는 신고수리필 고무인과 관세사인장을 날인 받은 후 화주가 수령	

출처: 한국수출입은행, 『개성공단 투자환경』, p. 64.

41 - 개성지역으로의 물품 반·출입은 북한이 제정한 「개성공업지구세관규정」과 함께 「개성공업지구통관과 관련된 각종 합의서」에 의해 규제를 받고 있다. 개성공업지구 통관과 직·간접적으로 관련된 남북 사이의 합의서에는 「개성공업지구 통관에 관한 합의서」, 「개성공업지구 검역에 관한 합의서」, 「남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서」 등이 있다.

이상에서 보았을 때, 개성공단을 포함 북한지역으로의 물품의 반출·입은 완벽하게 국가와 국가 사이의 교역의 방식으로 이루어지고 있음을 알 수 있으며, 그 절차가 규제위주로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

통관문제의 간편화를 위해 남한 정부는 그동안 RFID(전자인식장치)의 적용을 위해 노력해 왔다. RFID는 초소형칩(IC칩)과 무선을 통해 식품, 동물, 사물 등 다양한 개체의 정보를 관리할 수 있는 차세대 인식기술이다. 상품의 생산에서 판매, 장비운영에 이르는 전 과정의 정보를 초소형칩(IC칩)에 내장시켜 이를 무선주파수로 추적할 수 있는 장점이 있다. '전자태그' 혹은 '스마트 태그', '전자 라벨', '무선식별' 등으로 불린다. RFID를 통한 개성공단 통관업무의 간편화는 관련 장비 반출이 가능해짐으로써 추진할 수 있게 되었다. 개성공단 통행 및 통관 관련 RFID 시스템 구축사업을 위한 관련 장비의 대북 반출에 대해 미 상무부의 미국수출관리규정(EAR) 라이센스를 발급받았기 때문이다. 라이센스를 발급받은 장비는 심사PC, 미들웨어 서버, 네트워크 장비, 운영체제 등 하드웨어 12종, 소프트웨어 5종이다. 개성공단 RFID 시스템이 설치되면 주요물자 반출·입 관리의 투명성이 제고되고 통행 및 통관 절차 간소화를 기대할 수 있다. 즉, 인원심사의 경우 평균 30초에서 5초로, 차량심사의 경우는 1분에서 10초로 단축될 것으로 내다보고 있다. 그러나 남북관계의 경색으로 북한지역에서는 아직도 RFID를 통한 통행·통관절차가 이루어지지 않고 있는 형편이다.

(2) 관세 문제

북한지역으로부터 반입되는 물품에 대해서는 기본적으로 부가가치세, 특별소비세, 주세, 교육세 및 교통세의 대상이 되며 세관장이 징수하도록 되어 있다(「남북교류협력에 관한 법률시행령」 제51조). 관세가

면제되는 물품은 개성공단 반출·입 및 북한 기관·기업소·단체의 위탁가공 물자, 원산지가 북한인 반입물품 등이다. 이와 같은 물품의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 보고 있다. 「남북관계발전에 관한 법률」에도 이 같은 취지가 명시되어 있다.

관세가 부과되는 물품은 외국 수입물자로 개성공단 이외 북한지역에서 무가공 판매되는 물품이다. 즉, 북한은 외국에서 들여온 물자를 그대로 개성공단이 아닌 북한의 다른 지역에 판매할 경우에는 관세를 부과할 수 있는 것으로 규정하고 있다(「개성공업지구법」 제33조, 개성공업지구 세관규정 제7조). 이와 같은 물품에 대해서는 세관이 기업에 관세납부통지서를 발급하고 있다.

(3) 원산지 문제

원산지 증명은 호혜통상협정에 따라 수입국에서 관세를 적게 부과할 때 사용하려는 것이나, 무역통제를 위해 사용되기도 한다. 북한으로부터의 반입물품에 원산지증명서를 요구하는 것은, 반입되는 물품이 제3국을 거쳐 수입되는 것을 방지하기 위한 수단이다.

원산지 증명서에는 송하인, 수하인, 생산자, 생산장소, 운송수단, 품명, 포장의 수 및 종류, 수량, 중량, 발급장소, 발급일자, 발급번호, 발급기관 및 발급기관의 인장 등이 기재된다. 원산지 증명서의 유효기간은 발급일로부터 1년이다.

남한 또는 북한에서 반출되는 물품이 다음 각 호 중 어느 하나에라도 해당되는 경우에는 남 또는 북을 원산지로 인정하고 있다. ① 당해 물품의 전부가 남 또는 북에서 생산·가공·제조된 경우, ② 당해 물품이 2개국 이상에 걸쳐 생산·가공 또는 제조된 경우, 그 물품의 본질적 특성을 부여하기에 충분한 정도의 실질적인 생산·가공 또는 제조과정이 최종

적으로 남 또는 북에서 수행된 경우 등이다. 그러나 다음의 경우에 해당될 경우에는 원산지로 인정하지 않고 있다(「남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서」 제4조). 첫째, 제3국에서 생산되어 남 또는 북을 단순 경유한 물품, 둘째, 남 또는 북에서 단순포장, 상표부착, 물품분류, 절단, 세척 또는 단순한 조립작업만을 거친 물품, 셋째, 남 또는 북에서 운송 또는 보관에 필요한 작업만을 거친 물품, 넷째, 남 또는 북에서 물품의 특성이 변하지 않는 범위 안에서 원산지가 다른 물품과의 혼합작업만을 거친 물품, 다섯째, 남 또는 북에서 도축작업만을 거친 쇠고기, 돼지고기 등 육류제품, 여섯째, 남 또는 북에서 건조, 냉장, 냉동, 제분, 염장, 단순가열(볶거나 굽는 것 포함), 껍질 및 씨 제거 작업만을 거친 물품, 일곱째, 기타 쌍방이 협의하여 정하는 물품 등이다.

원산지증명서의 진위여부에 의심이 있는 경우에는 다음과 같은 내용을 상대방에게 확인을 요청할 수 있다. ① 원산지증명서의 진위여부에 대해 의심을 갖게 된 사유와 확인이 필요한 사항, ② 원산지증명서의 원본 또는 사본, ③ 기타 송품장 등 원산지확인에 필요한 서류 등이다.

원산지증명서의 확인요청을 받은 일방이 불가피한 사정으로 상대방에게 통보할 수 없거나 통보기간을 연장하고자 할 경우에는 그 사유와 통보예정 일자를 상대방에게 통보해야 한다. 쌍방은 원산지 확인을 위해 필요한 경우, 상대측 원산지 확인기관 관계자에 대해 현지방문 확인을 할 수 있도록 허용하며, 이에 따른 편의제공과 신변안전을 보장하도록 하고 있다. 원산지증명서에 대한 확인 요청과 통보를 담당하는 기관은 남한은 세관, 북한은 「조선민족경제협력연합회」이다. 남북 쌍방은 쌍방 3~5명으로 구성된 원산지확인실무협의회를 운영, ① 원산지증명서 진위여부의 확인에 관한 사항, ② 원산지확인에 관한 세부기준에 대한 사항, ③ 남북간 공정교역 및 통관질서 유지에 필요한

사항, ④ 기타 남북 간 통관절차 및 부정무역 등에 관한 정보와 자료의 상호 교환 등의 업무를 하고 있다. 그러나 북한의 원산지증명서 발행과 관련된 또 다른 문제점은 북한 조선민족경제협력련합회(민경련)의 원산지 증명서에 대한 '수수료'챙기기와 중국산 제품의 위장 반입가능성이다. 북한 상품의 원산지 증명은 민경련이 발급하고 있으며, 인터넷을 통한 서비스도 제공하고 있다. 즉, 조선복권합영회사가 민경련의 위탁을 받아 자사 바둑사이트(www.mybaduk.com)를 통해 원산지증명서를 발급하고 있다. 즉, 남측기업이 바둑사이트를 통해 증명서 발급을 요청하면 민경련으로부터 원산지증명서를 발급받아 해당기업과 남측에 전자우편 형식으로 발송하고 있다. 그러나 민경련은 수수료 확보를 위해 중국산 제품을 북한산 제품으로 원산지증명서를 발급하는 경향이 있다. 반출업자로서도 무관세 혜택을 받기 위해 이를 적극적으로 이용하고 있는 형편이다.

나. 문제점

(1) 관세행정

북한의 세관은 관세관리총국의 지도하에 관세업무를 수행하는 기관이다. 국경을 통과하는 화물의 적법성에 대한 검사와 단속업무, 과세금액의 산정 및 징수업무를 담당하고 있다.[42] 북한은 1993년 세관행정을 규율하기 위해 조선민주주의 인민공화국 세관법을 제정한 바 있다. 북한 세관원들은 법보다는 자의적인 판단에 따라 세관업무를 처리하고 있으며, 각종 부패나 비리의 온상이 되고 있는 것으로 평가되고 있다.[43]

---

42 - 한국수출입은행, 『남북경제협력실무안내』 (서울: 한국수출입은행, 1994), p. 37.
43 - 조영기, "북한의 무역 및 관세체제에 관한 연구," (통일미래연구소, 2002), pp. 5~6.

물품을 강요하는가 하면, 여러 가지 구실을 붙여 통관을 어렵게 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이와 같은 북한 세관행정은 남북경협 활성화에 따른 개성공단지역 이외에서의 물품 통관시 커다란 부담이 될 수 있다. 그 밖에도 선박에 대한 과도한 검사, 북한에서 발행하는 선적 관련 서류(선하증권, 적하목록 등)가 남한의 시스템과 상이해 선적화물에 대한 세관의 확인에 많은 시간이 소요되고 있는 점을 지적할 수 있다.

그 다음으로 원산지 문제와 관련해서는 원산지증명서가 적법한 기관이 발급한 유효한 것인지도 문제가 되고 있다. 세관 당국과 북한 원산지증명서 발행기관과의 공조체제가 이루어지지 않는 것으로 평가되기 때문이다. 원산지가 북한인 물품은 관세를 면제받으므로 관세포탈을 막기 위해 북한 물품이 국내에 반입되는 경우 모든 물품을 검사대상으로 규정하고 있다. 이는 남북한 간의 경협활성화를 증진시킨다는 취지에 어긋나는 것이라고 할 수 있다.

마지막으로 관세업무와 관련, 남북한간 통합된 정보 관리가 이루어지지 못하고 있는 점을 들 수 있다. 육로 교역의 증가에 대비, 남북한간 통관과 관련한 정보 교환 및 통관의 첨단화가 요구된다.

(2) 전략물자 반출 문제

개성공단의 활성화를 위해서는 생산에 필요한 설비와 원자재의 공급이 원활해야 한다. 그러나 북한은 전략물자 반입제한 국가로 규정되어 있어서 생산자재와 장비의 유출입이 자유스럽지 못하다. 전략물자란 적성국 또는 준 적성국에게 이전될 경우, 자국에 위해를 가할 수 있는 품목을 의미한다. 수출통제의 대상이 되는 전략물자로는 대량살상무기로 분류되는 핵무기, 생화학무기, 이들 무기의 운반수단인 미사일 등과 재

래무기 및 이중용도 품목들[44]이다.

국제적인 전략물자 수출통제체제는 ① 대량살상무기를 제외한 통상적인 재래무기와 이와 관련한 이중용도 품목 및 기술에 대한 통제체제인 「바세나르협정(Wassenaar Arrangement: WA)」, ② 핵무기 수출통제를 목적으로 한 핵공급국그룹(Nuclear Suppliers Group: NSG), ③ 생화학무기 관련 수출통제를 목표로 한 오스트레일리아그룹(Australia Group: AG), ④ 미사일 기술 수출을 통제하는 미사일 기술 수출통제(Missile Technology Control Regime: MTCR)등이 있다.

세계적인 전략물자 수출입통제 제도 도입에 부응하여 한국도 「바세나르 협정(WA)」을 비롯하여 AG, NSG, MTCR에 가입, 자발적인 통제체제에 참여하고 있다. 만약 회원국들이 정하고 있는 우려국가 혹은 부적격거래자와 무역거래를 하는 경우, 적어도 3년간 부적격거래자로 지정되어, 모든 회원국업체들과 전략물자 수출입거래가 제한받게 된다. 한국은 국제 수출통제체제에 따라 「대외무역법」, 「대외무역법시행령」, 「전략물자수출입공고」 등 20여 개에 달하는 국내법 체계를 갖추고 전략물자 수출을 통제·관리하고 있다. 대북 반출의 경우에는 대외무역법을 준용, 전략물자 반출을 통제하고 있다. 본 규정을 위반할 경우에는 5년 이하의 징역에 처하거나 수출입물품 가치의 3배에 상당하는 벌금을 받을 수 있다.

특정품목이 전략물자 수출통제 품목으로 반출제한의 대상에 해당하는 지에 대한 심사와 판정은 다음과 같은 두 가지 절차를 거쳐서 이루어진다. 첫째는 대량살상무기(WMD) 확산방지에 동참하기 위해 가입한

44 – 이중용도 품목이란 민수용만이 아니라 군수용으로도 사용될 수 있는 품목을 말하는 것으로 포괄적 수출통제의 대상이 된다. 동일한 품목이라도 다른 해석이 가능하므로 국제적인 마찰의 가능성을 가지고 있다.

다자간 전략물자 수출통제체제에 따른 심사절차다. 둘째는 미국이 자국 안보와 WMD 확산방지 등을 위해 문제국가에 미국산 제품 및 기술이 일정 부분이상 포함된 품목의 수출을 통제하는 미국 국내법인 「수출관리규정(EAR)」에 따른 절차다. 북한이 비록 2008년 10월 12일 테러지원국가로부터 삭제되었으나, 미국산 기술이나 소프트웨어의 비중이 25% 이상(종전 10% 이상)인 경우에는 미 상무부의 승인을 필요로 한다. 개성공단의 특수성(우리 기업이 최종 사용자, 우리측에 의한 공단관리, 사용후 재반입), 다자 수출통제체제 가입국의 의무, 국내기업 보호 측면 등을 종합적으로 고려하면서 전략물자 해결을 위해 노력해야 할 것으로 판단된다.

한편, 미국이 북한을 테러지원국에서 해제(2008.10.11)함에 따라 개성공단에 대한 국내 기업들의 투자가 활성화될 수 있는 가능성이 높아졌다. 미국 상무부의 EAR 완화로 개성공단에 반입할 수 있는 첨단부품 및 기계설비 등이 훨씬 늘어날 것으로 예상되기 때문이다. 테러지원국으로 지정된 국가에는 EAR 규정에 의해 미국산 부품 및 컴퓨터 소프트웨어 등이 10% 미만(가격 기준) 포함된 물품만 미 상무부의 승인 없이 반입할 수 있다. 그러나 북한이 테러지원국에서 해제됨으로써 미국산 부품 비율이 25%를 넘지 않으면 자유롭게 반입할 수 있게 된 것이다. 개성공단 진출 기업들은 그동안 EAR 규정에 따라 길게는 1년 이상 미 상무부 승인을 받아 개성에 필요 부품을 조달하거나 미국산이 아닌 독일산 등의 부품과 설비를 구입해 공급하는 불편을 겪었던 것으로 알려지고 있다. 본 조치로 전자부품 업체와 기계설비 관련 업체들이 가장 큰 혜택을 보게 될 것으로 내다 보인다. 또한 지금까지 팩스로 주고받고 있는 개성공단 현지법인과 국내 기업 간 원자재 대금결제 및 임가공비 등의 입·송금절차도 간소화될 것으로 예상된다. 인터넷 뱅킹 시스템을

구축하는 데 필요한 서버 장비들 중에는 미국산이 많기 때문에 테러지원국 해제를 계기로 개성공단과 남한간 송금체계가 인터넷으로 바뀔 수 있는 계기가 될 수 있을 것으로 판단된다.

(3) 검역 문제

검역은 인원, 물자 및 운송수단이 이동에 따라 발생할 수 있는 병원체의 전염을 예방하기 위한 위생조치다. 검역은 지정된 통로를 통해 반출·입되는 물자 가운데서 검역대상과 기준, 방법에 남북이 합의하여 정하는 것으로 되어 있다. 전염병 발생과 같은 특별한 사정이 없는 한 지정통로를 통해 직접 출입하는 인원, 운송수단, 장비에 대해서는 검역을 하지 않는 것으로 되어 있다.

검역대상이 아닌 인원, 운송수단, 물자를 특별히 검역하여야 할 필요가 있을 경우에는 남측 열차·차량운행사무소와 협의·검역을 한다. 그러나 위생증명서 또는 예방접종증명서가 있을 경우에는 검역을 하지 않을 수도 있다. 공업지구검역소는 검역을 실시한 대상에 대해 검역요금을 받으며 검역요금의 기준은 공업지구관리기관과 협의하여 정하고 있다.

검역대상 물자를 공업지구에 반입하는 자는 검역대상물이 도착하는 즉시 공업지구검역소에 입고시키고 검역을 신청해야 한다. 공업지구검역소에서는 검역을 하고 검역기준에 합격된 대상에 대하여 검역증을 발급하고 있다. 공업지구검역소는 검역에서 불합격된 대상에 대해 소독, 반송, 사용중지 같은 처분결정을 할 수 있으며, 그 이유에 대해 남측 열차·차량운행사무소에 통보한다.

검역대상 물자를 반출하고자 하는 자는 검역대상 물자를 공업지구검역소에 입고시키고 검역신청을 해야 한다. 공업지구검역소는 검역을 하고 검역기준에 합격된 대상에 대해 검역증을 발급해 주어야 한다. 검

역에서 합격된 물자만을 반출할 수 있다. 남측에서 검역을 요구하지 않는 반출물자에 대해서는 검역을 하지 않고 반출할 수 있다.

검역 과정에서의 불편사항은 이를 따로 취급함으로써 절차의 복잡성을 가지고 있는 점과 검역을 항시 하는 것보다 필요시 하는 것으로 대체하자는 제안이 주를 이루고 있다.

IV

동·서독간 출입제도 개선 사례와 시사점

1. 정책전환과 출입제도의 개선

동·서독 사이의 통행 문제는 분단 후 '육지속의 섬'으로 자리 잡은 베를린과 서독지역과의 연결이 핵심이었다. 서베를린지역에 수많은 서독 주민이 살았기 때문에 동·서독 사이의 통행 문제에 대한 해결이 운명적으로 강제될 수밖에 없었다. 1948~49년 소련이 베를린을 봉쇄함으로써 동·서독 간의 교통이 완전히 두절되기도 했는가 하면, 1952년 5월 동독이 동·서독 간의 도로통과소의 대부분을 철폐함으로써 교통장애를 유발하는 사태를 가져오기도 했다. 화물운송에는 동독측의 검문, 수속절차의 지연, 통행료 지불 등으로 많은 불편을 감내해야만 했다. 동독과 소련은 통행 제한을 서독에 대한 압력수단으로까지 사용했다.

분단 직후 동·서독 사이의 통행은 제한적이었다. 항공 분야에서는 1945년 11월 30일 「연합국 공동관리위원회」의 결정에 따라 서독과 서베를린 간에 3개의 공중회랑 및 베를린 영공을 위한 통제지역이 만들어졌다. 공중회랑은 연합국의 항공기만이 사용할 수 있었으며 공중회랑의 통제에 대한 제 규정은 통독 이전까지 유효했다.

철도교통 분야에 있어서는 1945년 9월 10일 「연합국 공동관리위원회」의 결정에 따라 서베를린에 대한 생필품 및 연료공급을 위해 서독과 서베를린 간에 하루 16량의 화물열차가 운행되었다. 도로교통 분야에서는 총 12개였던 도로통과소가 1952년부터 동독에 의해 4개로 줄어들었으며 1960년 부활절을 기해 1개소가 신설(뤼벡지방의 Schutup-Selmsdorf)되었다. 여행자들에 대한 검문 강화, 트럭 적재물에 대한 수색, 장시간

** 본 장과 관련된 내용은 필자의 2007년 연구보고서 『남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구』 중 동·서독 사례부분을 3통 문제와 관련된 시사점 중심으로 재정리·보완하였음. pp. 57~101.

의 사무처리로 통과소에서는 오랜 시간을 참고 기다려야만 하는 불편을 감수해야 했다. 교통로가 수시로 봉쇄되었는가 하면, 그 시간이 수 시간을 넘기기도 했다. 1968년 6월 동독은 베를린 왕복교통을 이용하는 사람들에게 비자를 요구하고 도로사용료를 부과했다.

교통 문제에 관한 서독의 입장은 1970년대 초 브란트 정부가 출범하면서 적극적으로 바뀌었다. 브란트 정권의 '접촉을 통한 변화' 정책이 대 동독 해빙무드를 창출, 동독과의 활발한 협상을 추진할 수 있게 됨으로써 동·서독 교통부문에서 큰 진전을 가져올 수 있는 계기가 되었다.

1971년 9월 3일 전승 4개국간 「베를린 협정」이 체결되면서 서베를린~서독간 제한없는 통행, 서베를린 주민의 동베를린 및 동독 여행기회 제공, 동·서베를린간 전신·전화선 연결이 이루어질 수 있게 된다. 이어 1971년 12월 17일 육로, 철도 및 수로를 이용한 서독~베를린간 「교통협정(Transitabkommen)」이 체결됨으로써 서베를린 주민의 동독여행이 한결 자유로워졌다.[45] 서독~서베를린간 통과협정은 통과교통에 아무런 지장이 초래되지 않고, 간소하고 신속하며, 최대의 편의가 도모되는 여행절차를 거쳐 여행이 수월해지도록 규정한 것으로서 통과로를 이용하는 사람들에 대한 어떤 차별도 배제했다. "통과로의 악용"이라는 혐의가 충분할 경우를 제외하고는 여행자의 체포, 교통수단과 개인 지참물에 대한 검색을 할 수 없도록 했다. 물자 운송과 관련, 도로화물차량, 철도화물차량, 내륙항행선박, 등 운송수단의 납봉인이 허용되었다. 납봉인은 서독과 서베를린의 세관이 수행했으며, 동독기관은 관계서류만을 검토했다. 베를린 통과협정 체결은 1972년 5월 「교통조

45 – 서독주민들이 처음으로 동독내 친지들의 초청을 받고 갈 수 있게 되었으며 관광여행이 가능하게 되었다. 그리고 동독주민들도 특별한 가족적인 사정이 있을 경우, 연령에 관계없이 서독내의 친척들을 방문할 수 있게 되었다.

약」(Vertrag zwischen der BRD und der DDDR über Fragen des Verkehrs) 체결에 큰 도움을 주었다.

2. 제도개선의 내용과 의미

교통조약체결을 위해 서독은 2년여 70회 이상의 접촉을 거듭한 결과 동독과 1972년 4월 26일 교통조약의 가서명에 이어 같은 해 5월 26일 정식 서명하고 1972년 10월 17일 그 효력을 발생하였다.[46] 동·서독 간의 「교통조약」은 전승 4개국의 위임이 아닌 동독과 서독이 독자적으로 체결하였다는 점에서 그 의의가 크다. 본 조약을 통해 서독은 동독으로부터 인적 교류에 관한 보장을 확실히 받아낼 수 있었다. 동·서독간 교통조약은 동·서독 왕복교통을 보장하는 기본틀로 1972년 12월 21일 체결된 동·서독 기본조약 추가의정서에 그대로 수용되었다.

본 조약은 민간인 및 물자의 월경통행 문제를 포괄적으로 규제하는 내용을 담았다. 조약 쌍방의 관할영역 내 또는 이를 통과하는 교통은 일반적인 국제관례에 상응하여 상호주의와 무차별의 원칙에 입각해서 최대한으로 보장, 완화되고 가능한 한 합리적으로 이루어져야 함을 규정하고 있다(제1조 2항). 또한 상대방 지역 내 공공교통시설 및 월경시설의 이용권, 교통수단 이용에 필요한 증명서 및 개인 신분증의 인정, 여행용 휴대품 및 소모품, 연료의 휴대문제, 사고 및 재난시의 구호조치, 교통과 관련되어 징수되는 공과금과 수수료의 청산방법 그리고 교통상황 및 월경교통에 영향을 미칠 수 있는 공사계획에 관한 정보교환 등을 담았다.[47] 협정의

46 – 교통조약은 기본조약체결에 앞서 맺어진 동서독간 최초의 국가조약이다.

47 – 본 조약에 따라 동·서독은 자국의 영역을 지나는 통과통행을 위해 일정한 통행로를 지정한 경우, 통과통행이 가능하도록 통과출발지점을 관리하도록 하고(제3조) 통행은 미리 준비된 국경통과지점에서 이루어지도록 하였다. 그리고 이의 변경사항이 발

운용 및 해석에 대한 의견 차이를 해소하기 위해 양국 정부의 교통성 전권위임자가 대표단으로 구성된 합동위원회(gemischte Komission)를 두었다.

철도교통과 관련해서는 ① 열차교통에 있어서 정기열차 운행계획과 여객용 열차배정 및 차량배정, 열차의 구조 및 배차, 교통 수요증가에 대한 대책, ② 여객과 그의 소지품 및 화물운송에 적용시킬 법(제11조), ③ 조약쌍방의 두 경계역사이의 구간에 적용할 규정과 열차기관사 및 열차승무원에게 적용할 규정, ④ 상대방 철도관리지역에서의 최단 선로 구 간의 사용(U자형 통행 원칙)을 포함, 이와 유사한 문제에 대한 합의사항 등을 규정했다. 여객의 월경통행에 대해서는 「철도여객수하물 운송에 관한 국제협정(CIV)」, 화물수송에는 「철도화물운송에 관한 국제협정(CIM)」약정에 명문화되어 있는 「국제철도여객 및 화물운송법」인 「베른협정」의 규제를 받도록 했다.[48]

자동차교통과 관련해서는 「산업상의 인원과 화물의 수송에 대한 허가절차」를 담았다. 규정한 양과 무게를 초과한 적재물을 포함한 자동차 및 부속물의 운행은 상대방 지역에 들어가거나 통과할 때에는 예외적으

생할 경우에는 통행을 관장하는 양국 장관 간에 협의하도록 하였다(제4조). 또한 통행자는 조약국의 권한이 있는 관청이 교부한 국경출입에 관한 행정사증을 제시하여야 하며(제5조) 일정한 통행관련 세금과 수수료는 총액청산(Pauschalabgeltung) 방식으로 처리하도록 하였다. 그리고 동·서독 자체 영역에서 발생한 재난과 해난시의 사고서비스, 운반서비스, 위생보호, 부두보조, 작업장보조 등 필수적인 조치를 제공하도록 배려하도록 하였으며(제7조), 도로상태, 고속도로의 지나친 장거리우회전구간, 중요 장거리 도로, 수로의 수심 및 수위, 수문관리시산, 선박운행금지, 하역봉쇄 및 통행과정과 관련된 정보를 상호 제공하도록 하였다(제8조).

48 – 그 외, 교통에 영향을 미치는 경우에는 국경구간에서의 시설유지, 수리·개선작업의 시기를 합의하고 있으며, 승무원의 증명서의 상호 인정, 철도행정당국 종업원의 상대지역에서의 근무시의 제복착용을 비롯한 상대편 철도행정당국의 업무규정 준수, 이들의 업무수행에 필요한 소비품이나 생활용품반입에 대한 공과금이나 수수료의 징수 면제, 국경통과지역 철도역에서의 휴게소 설지, 의료혜택 등을 규정하고 있다.

로 관청의 허가를 받아야 할 것을 규정했다. 또한 운행이 허가된 자동차는 책임보험에 가입하여야 하며 자동차사고로 인한 손해배상협상은 특별규정의 대상이 되도록 하였다.

1972년 10월 17일 교통조약의 발효와 함께 그 전까지 예외적으로 허용되었던 승용차 사용이 대규모로 가능하게 되었다. 1973년 6월 21일 기본조약이 발효되면서 4개소의 경계선통과도로가 신설되어 경계선근방교통에 있어 승용차 이용은 중요한 역할을 하게 되었다. 또한 경계선근방교통을 위해 4개소의 신규통과도로와 기존 통과도로에 양국이 각각 경계선 통과지점까지 근거리 왕래 버스를 운행하며 3개의 철도통과지점에 추가로 기차를 연결하기로 했다. 내륙선박교통, 해상교통, 연해항행은 허가를 조건으로 이루어질 수 있도록 했다.

동·서독간 교통조약에 의해 여행절차 및 통행이 신속하고 간소해지게 되었다. 본 조약에 따라 교통사고시 상호구조, 교통장애시 상호정보교환을 의무화했다. 또한 교통조약 제반사항의 적용과 해석에 관한 의견조정을 위해 협정당사국간 공동위원회가 구성되었으며, 여기에서는 차량교통사고처리,[49] 차량세 면제, 도로사용료 등의 문제가 협의되었다.

상호 방문도중 사망할 경우 사체나 유골의 반출·입이 운구차, 철도, 선박 등 교통수단과 무관하게 이루어질 수 있도록 했으며, 특히 유골은 우편으로 송부가 가능하도록 했다. 운반에 있어서는 양국이 공히 국경지역까지만 운송을 하고 최종목적지까지는 해당국가에서 운송을 담당하도록 했다.

---

49 – 차량교통사고에 대해서는 서독의 자동차보험업협회와 동독의 국립보험기관 간에 체결된 합의를 통해 차량책임보험을 통한 손해배상금의 개별적 이전이 필요 없도록 처리했다. 양국 간의 차량세 면제와 관련해서는 동독트럭과 버스운영에 대한 세금면제와 동독은 서독의 트럭과 버스에 대한 도로사용료 징수 철폐를 위한 회담을 진행했다. 그러나 서독의 승용차는 제외되었는데, 이는 양측의 통행 승용차의 절대적인 차이로 인해 균형이 이루어질 수 없었기 때문이었다. 이에 따라 서독 승용차에 대해서는 도로사용료를 징수하기로 결정하고 지불은 일괄지불 형태를 취했다.

통과로의 연결에 따른 화물의 반출·입과 관련해서는 다음과 같은 조치가 취해졌다. 동·서독간 교역용 물품과 재산의 반출·입은 1968년과 1969년 사이에 개정된 「피점령지역간 교역법령(Interzonenhandelsverordnung)」이 발효되기 전까지는 상대국의 허가를 필요로 하게 되어, 교역 1건에 2 개의 허가가 필했다. 그러나 동 법령 적용 이후 허가면제품목에 대해서는 신고서 제출을 면제, 화물별로 운송관련서류 및 기타 면제사실증명용 서류를 검사시점까지 제출하도록 하는 한편, 특히 화물운송로를 통해 운송될 경우 반출자는 운송장에 허가면제 대상임을 명기하도록 했다. 개별허가를 필요로 하는 품목의 운송은 허가서를 발급하고 국경통과지역 중 일정장소를 통하도록 했다.[50] 또한 동독이 관세법상 외국이 아니므로 동·서독 물품거래에 대한 세관수속절차를 행하지 않았다. 그러나 물품거래에 대한 감독은 이루어졌는데, 서독의 경우에는 세관이, 동독의 경우에는 국경통과지역 내 국경검문소에서 실시했다. 내륙선박교통은 1945년에 체결된 특수허가제도가 폐지되었고, '엘베'강을 통해 내륙선박통행이 보장되었다. 해상교통은 일반적으로 허용되지 않았으며, 단지 1975년 5월부터 동독의 '로스톡(Rostock)' 항만이 서독 여객선을 위한 특수 관광을 위해 입항이 허용되었다.

3. 통행로 악용에 대한 대처

양국간 통행협정 체결 이후 통과로가 개설됨으로써 중요한 문제가 발생했다. 서독~서베를린 간의 통과로가 동독주민의 탈출로로 이용되었던 것이다. 이전까지 주된 탈출로였던 제3국을 통한 방법과 직접 장

50 - 허가서가 분실된 경우에는 부본으로 대체가 가능하였고, 허가의 유효기간은 통상 3개월로 한정되었으나 필요에 따라 근거가 분명하면 연장이 가능하였다.

벽을 통과하는 방법 외에 새로운 탈출로가 생겨나게 된 것이었다. 심지어 동독주민의 탈주를 서독 사람들이 상업적으로 이용하는 사례까지 발생하기도 했다. 서독 정부는 인도적인 차원에서 이를 법적으로 부당한 것으로 취급하지는 않았으나, 통관규정, 탈세방지, 형법 등 모든 가능한 한 방법을 동원하여 탈주지원업체의 그와 같은 행위를 제한했다. 이에 동독은 통과화물에 대한 통제강화, 검사 지연, 국경통과지점 신호 등에 대한 장시간 전력공급 차단, 장시간 교통체증 방치, 일부 특정인사 및 단체에 대한 입국금지 등으로 대응했다. 이는 통과로의 원활한 소통을 방해하는 것으로 교통협정을 위반한 것이었다. 이에 서독은 동독의 협정위반행위에 항의하는 것 외에 별다른 조치를 취할 수 없었다.

4. 교통 분야 대동독 지원

통일 전까지 동독의 교통망은 매우 낙후된 상태였다. 유지·보수가 되지 않았으며, 서독에 비해 적어도 20년 이상이나 차이가 났다. 열차들이 제 속도를 내지 못해 동독의 중요도시인 Dresden과 Leipzig간 120Km를 평균 시속 60Km 이상을 낼 수 없었다. 신호 및 안전시스템은 물론, 역사 또한 긴급 복구를 요하는 상태였다. 8,000개 교량 중 3,500개 정도가 85년이 넘은 노후 상태로 교량 건설 후 단 한 번도 보수되지 않았다. 신호박스의 70% 이상이 수동으로 작동되었다. 이상과 같은 교통 인프라의 개선을 위해 서독 정부는 1965년 이래 다양한 지원을 했다.

우선 Hirschberg 부근의 Saale교의 교량복구를 위해 서독 정부는 총 550만 마르크를 지불했다. Helmsteht~Berlin간 고속도로 보수를 위해서는 총 2억 5,950만 마르크를 지원했다. Berlin~Hamburg간 고속도로 보수를 위해서는 총 12억 마르크가 지급되었다.[51] 그 밖에도

Wartha~Eisenach간 고속도로 신설 및 확장을 위해 2억 6,800만 마르크 지급했다. 서독과 서베를린 왕복 여객운송철도 개선을 위해 1976년 2,600만 마르크, 1977년 1,860만 마르크를 지급하였으며, 1980년에도 총 8,900만 마르크를 지불했다.

동·서독은 기본조약을 통해 교통 분야의 협력을 확대하고 강화할 것에 합의했다. 이에 따라 1975년 12월 19일 동·서독은 수차례 회담을 거친 후 통과로 확충 및 개선에 관한 합의에 도달했다. 동독 정부는 Marienborn과 Berliner Ring 간의 고속도로를 보수(노면보수, 일부구간 6차선화)하며, 프로젝트의 총 경비 4억 500만 마르크 중 서독정부가 2억 5,950만 마르크를 부담할 것에 합의했다.[52] 이러한 공동 프로젝트에 대해 서독정부는 베를린과 서독 간의 연계성에 의의를 두었던 반면, 동독은 전략적 의의가 큰 도로의 일부가 서독으로부터 재정을 지원받을 수 있는 점에 큰 의미를 두었다.

위와 비슷하게 Berlin~Hamburg 간의 제2차 교통프로젝트를 위해 동독은 1978년 서독과 회담을 개시하고 1980년부터 공사에 착수했다. 1978년 11월 16일 5개월에 걸친 회담 후 ① 북부 고속도로의 건설,

---

51 – 분할지급내역은 1979년 3월 1일: 1억 2,000만 마르크, 1979년 12월 15일: 2억 7,000만 마르크, 1980년 6월 30일: 2억 7,000만 마르크, 1981년 6월 30일: 2억 7,000만 마르크, 1982년(준공시): 2억 7,000만 마르크였다.

52 – 이러한 합의에 대해서 서독 내에서는 찬반양론이 있었는데, 비판의 요지는 도로공사 전문가들의 견해에 따르자면 동독은 기술적으로 15년이나 낙후되어 고속도로의 건설경험이 없는데도 불구하고 동독에게 건설을 위임한다는 점과, 서독측 재료가격과 임금에 기준한 서독수준의 건설비용의 계산이 너무 높아 재정지출이 과다하다는 주장을 폈다. 찬성하는 측은 동독이 애당초 회담제안과는 달리 프로젝트 비용의 35% 참여의사를 밝혔기 때문에 서독측으로서도 비교적 생산성이 있는 거래이자, km당 예정가격이 서독의 국내가격보다 저렴하다는 점을 들었다. 즉 전장 150km의 Helmsteht-Berlin 간에 합의된 1km당 합의비용은 267만 마르크나 서독의 경우 약 400만 마르크가 소요된다는 주장이었다. 따라서 서독정부는 동독 정부측의 부담을 제한 매 km당 170만 마르크만 지불하면 된다는 것이었다.

② 베를린 남부 Teltow 운하의 재개, ③ 1980년부터 1989년까지 통과일괄금을 기존 4억 마르크에서 5억 2,500만 마르크로 인상, ④ 동독의 서독제 현대식 건설장비 구입을 위해 1억 마르크 지원과 같은 공동프로젝트에 대한 합의했다.[53] 이와 같은 서독 정부의 호의에 동독은 ① 서독인들의 동독방문시 산재연금수령자에 대한 최소환전 면제, ② 더 많은 정치범 석방, ③ 유로수표와 크레디트 카드의 동독 도입 등의 반대급부를 제공했다.

그 외에도 서독의 대 동독 교통 분야의 지원은 통과여객 및 승용차 도로사용료의 일괄 지급, 차량세 면제, 화물운송료 보상 등으로 나타났다.

1971년 12월 17일자 통과협정에 근거하여 서독지역과 서베를린지역 간 통과시 징수되던 도로 사용료와 사증비용은 1972년 1월 1일부터 더 이상 개인 징수하지 않고 서독 정부가 예산에 일괄금을 계산하여 매년 3월 31일까지 "동독이 지정한 서독은행의 구좌를 이용하여 동베를린 소재 동독의 독일 대외무역은행 주식회사(Deutsch Aussenhandelsbank: AG)에게 송금하였다.[54] 이와 같은 조치는 여행교통의 안정화에 기여하였으며, 특히 베를린과 국경 부근의 여행교통이 활성화되는 계기를 마련했다.

한편, 1979년 10월 31일 서독은 동독과 차량세 면제협정을 체결하였는데, 그 내용은 ① 동독트럭과 버스운영에 대한 세금면제, ② 서독의

53 – 서독 정부는 향후 10년에 걸쳐 비용을 부담하되 그중 12억 마르크는 고속도로 건설에, 1억 9,000만 마르크는 Teltow 운하 및 통과로의 운하개선용으로 부담하기로 했다.

54 – 내독관계성은 동독이 이용하고 있는 서독내 은행의 자유구좌에 관한 내용을 발표하지 않았는데, 공동경제은행(Bank für Gemeinwirtschaft)을 통해 일괄금이 송금되는 것으로 추측된다. 당시 통과일괄금은 연간 2억 2,490만 마르크로 확정되었으나, 동독측의 요청에 따라 1976년 3월 31일부터 4억 마르크(1975년 12월 19일 결정), 1980년 3월 31일부터 5억 2,500만 마르크(1978년 11월 16일 결정)로 인상되었으며 이 금액은 실제 교통량과 관계없이 일괄적으로 1989년 말까지 지불되었다.

트럭과 버스에 대한 동독의 도로사용료 징수 철폐 등이었다. 차량세 면제협정에 서독측 승용차는 포함시키지 않았는데, 그 이유는 동독행 서독승용차가 베를린 통과교통을 제외하고는 200만 대에 이르렀던 반면, 극소수의 동독승용차만이 서독이나 서베를린으로 왔기 때문에, 수적인 균형이 이루어질 수 없었기 때문이었다. 그러나 서베를린은 차량세 면제협정에 포함되었었다. 도로 사용료 철폐와 함께 서독의 영업용 화물교통은 연간 1,200만 내지 1,500만 마르크의 재정적 부담을 덜게 되었으며, 이로 인해 서독 화물업계는 경쟁력을 제고할 수 있었다.

5. 통관 분야 협력

동·서독간 교역용 물품과 재산의 반출·입은 1969년에 개정된 「피점령지역간 교역법령(Interzonenhandelsverordnung)」이 발효되기 전까지는 반드시 상대국의 허가를 필요로 하게 되어, 결국 1건의 교역에 2개의 허가승인이 필요했다. 그러나 1969년 이후 허가면제품목이 공시되면서 신고서 제출 혹은 일부 제품은 신고서 제출까지 면제되었으나, 그 외 물품은 1969년 이전과 동일했다. 이러한 반출·입 허가면제대상 품목은 매년 연방관보에 공시되었다. 세부적으로는 화물별로 운송관련 서류 및 기타 면제사실증명용 서류를 검사시점까지 제출해야 하며, 특히 화물운송로를 통해 운송될 경우, 반출자는 운송장에 허가면제 대상임을 명기해야 했다. 또한 개별허가를 필요로 하는 품목의 운송은 계약체결과 동시에 물품운송과 지불이 허용되었으며, 허가서가 분실될 경우에는 부본으로 대체가 가능하였고, 허가의 유효기간은 통상 3개월로 한정되었으나 필요에 따라 근거가 분명하면 연장이 가능하였다. 이 개별허가는 타인에게 양도할 수 없으며, 동·서독 간의 물품거래는 동·서독

간 국경통과지역 중 일정장소를 통한 운송으로만 이루어졌다. 한편, 이러한 물품감독에 있어서 특이한 점은 동독이 관세법상 외국이 아니므로 동·서독 물품거래에 대해 세관수속절차를 행하지 않았다는 점이다. 그러나 서독은 '세관'이, 동독은 국경통과지역의 '국경검문소', '자유항사무소'가 이러한 물품거래에 대한 감독을 이행했다.

한국의 경우 중국이나 러시아와의 통관수송에 참고가 될 만한 규정은 경유무역거래(Transithandel)이다. 경유무역거래란 협의적으로는 "물품이 한 국가에 적치되거나 변경되거나 가공·처리되지 않으면서 그 국가를 통과하는 무역"을 말하며, 광의적으로는 "물품이 원산지로부터 제3국에 있는 경유무역거래인을 통해 수입국의 구매자에게 판매되는 거래"를 의미한다. 서독의 경우 동독과 경유무역거래를 위해서는 「경유무역허가신청서」를 제출해야 했다. 또한 물품 통과 시에는 제3국의 상품이 서독을 통과하여 동독으로 혹은 동독의 물품이 서독을 통과하여 제3국으로 운송될 경우, '물품송장'과 '반입허가서'는 필요 없도록 규정했다.

6. 내국간 거래 인정 문제

동·서독의 경우 1951년의 베를린협정에서 내독교역의 추진에 관한 원칙적 조항, 청산거래절차, 거래품목, 신용공여제도 등에 관한 규정을 두고 있을 뿐이었고, 관세면제에 관한 규정이 포함되어 있지 않았다. 당시 교역을 주도한 구서독의 입장은 동·서독 간에 단일경제권을 형성한다는 소위 단일시장의 원칙을 수립하는 것이었다. 이를 국제적으로 공인받기 위해 구서독은 외교적 노력을 경주한 결과, 초장기부터 내독교역상의 비관세부과를 법적·제도적으로 보장받을 수 있었다. 즉, 1951년

4월 구서독 정부가 GATT에 가입하면서 동 기구에 의해 동·서독간 교역의 내독적(또는 역내교역적) 성격을 인정받았다.[55] 이로써 독일을 원산지로 하는 재화를 대상으로 하여 이루어지는 내독교역은 어떠한 국제적 규제도 받지 않게 되었다. 또한 1957년 3월 유럽경제공동체(EEC) 창설을 위한 로마조약의 체결시에도 내독교역 및 이와 관련된 문제와 관련하여 구서독 정부는 동 조약의 부속의정서[56]를 통해 다른 EEC회원국들로부터 동독에 대한 관세부과의무 면제를 보장받았다. 그 이후 구동독은 양독간 교역에 관한 한 사실상 구서독과 동등한 대우를 받아 사실상 EEC 역내 시장에 편입되게 되었다. 구서독은 위의 두 가지 조치들에 의해 단일시장원칙 아래 내독교역에 있어서 동독의 구매자 및 공급자들을 국내의 경쟁자들과 동일하게 취급할 수 있게 되었다. 즉 이들 조치의 결과로서 구서독은 동독으로부터의 공산품 반입에 대해 어떠한 관세도 부과하지 않았으며, 농산물에 대해서도 부과금을 징수하지 않을 수 있었다.

---

55 – 서독은 GATT에 가입하기 이전부터 동·서독 교역을 내국간 교역으로 운영하여 왔고 1951년 GATT에 가입하면서는 GATT 제33조의 가입조항을 이용하여 동·서독 교역을 내국간 교역으로 인정받았다. 즉 서독과 GATT 사이에 맺어진 토르키의정서(Torquay Protocol)의 부속서에서 "서독의 GATT 가입으로 독일산 상품의 내독간 교역에 관하여 현재 존재하는 규정이나 현재의 교역상태에 변화를 가져오지 않는다."고 명시함으로써 독일을 원산지로 하는 상품의 내독교역은 민족내부거래로 인정받게 된 것이다. 다시 말하면 서독은 내국간 거래 인정문제를 가입조건의 일부로 삼음으로써 국제무역규범의 틀 안에서 내국간 거래로서의 국제적 인정을 받아내었던 것이다. GATT 제33조에 의하면 "본 협정의 비회원 정부는 … 당 정부와 체약국단 간에 합의된 조건에 따라 본 협정에 가입할 수 있다"고 규정하고 있다. GATT, BISD 2S/34(1952); BGBI II, Anlageband II, p. 180.

56 – 서독 정부는 1957년 3월 채택된 「내독교역의 관련문제에 관한 의정서(Protocol on German Internal Trade and Connected Problems)」에서 EC 조약의 적용이 기존 내독교역에 어떤 변화를 요구하는 것이 아니라는 점을 여타 EEC 참가국들과 합의했다.

V

남북한 출입제도 개선 및 정착방안

1. 남북한 출입제도 개선의 기본방향

가. 민족내부거래 부합 출입조치 제도화

남북관계는 국제차원에서는 유엔에 동시 가입한 국가 간의 관계이나, 남북 당사자 사이에는 "통일을 지향하는 과정에서 이루어지는 특수관계"이다. 따라서 모든 거래는 내국간 거래에 준해서 이루어져야 할 당위성을 가지고 있다. 「남북관계발전기본법」에서도 "남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다"라고 규정(제3조 2항, 2006년 6월 30일 시행)하고 있다. 이런 점에서 대북교역 및 인적왕래에 대한 출입·관세·검역 사항을 민족내부거래를 기준으로 적용하는 것이 바람직하다. 그러나 현행 남북출입제도는 법체계상 남북관계의 특수성을 감안하여 마련된 것이라기보다는 임기응변적인 법령체계 하에 운용되고 있는 측면이 강하다. 「남북교류협력법」 제21조에는 「출입국관리법」을 준용토록 규정하고 있으나, 남북은 국가 간의 관계가 아닌 '특수관계'의 지위에 있는 점을 감안하면, 국경을 통과하는 절차를 규정한 「출입국관리법」의 준용은 현실과 규범의 불일치현상을 보여주는 극명한 사례라고 할 것이다.

출입 관련 제도의 개선을 위해서는 통신 및 출입의 빈도와 범위를 고려하여 다음과 같은 방법을 고려할 수 있다.[57] 「남북교류협력법」과는 별도로 장기적 차원에서 남북출입을 위한 절차와 방법을 정한 특별법을 제정, 남북관계의 특수성에 기반한 출입절차를 규정하는 것이다. 이 속에 이른바 3통(통행·통신·통관) 절차에 대한 입법안을 마련, 남북 간의 출입제도의 법제화를 추진하는 것이다. 이 같은 법의 제정은 현행 「남

57 - 박정원, "민족내부거래 부합 3통 제도화 방안," (통일부 남북출입사무소, 3통 제도화를 위한 전문가 및 실무자 합동 워크숍, 2007.11.22), pp. 10~28 참조.

북교류협력법」과 「남북관계발전법」 등의 법률에 의거할 수 있다. 그러나 남북관계의 안정성이 확보되어 있지 않은 상황에서 출입제도에 대한 법률제정은 입법절차 완성까지 많은 시간이 소요될 가능성이 크다. 남북 사이의 통행과 통관에 따르는 문제점을 빠른 시간 내 해결하기 위한 대책으로서는 미흡하다.

단기적 차원에서 고려할 수 있는 방안은 현재의 법령을 활용하여 민족내부거래의 성격을 감안한 절차를 마련하는 것이다. 즉, 행정입법을 통해 해당부처에서의 처리지침과 고시 등의 절차와 방법을 원용, 통일부 통합규정안을 마련하여 실행하는 것이다.[58] 이는 「남북교류협력법」의 시행령에 근거하여 마련할 수 있다. 물론, 남북교류협력의 입법체계상 문제점을 그대로 두고 임시방편적으로 대처하는 법제도라는 점에서, 또한 법률적 근거가 아닌 행정입법으로서 규율하는 법 규정의 한계를 내포하고 있다는 점에서 비판이 따를 수 있다. 그리고 기존 관련부처 법령과의 상충문제를 어떻게 해소하는가 하는 점에서 적지 않은 논란을 불러일으킬 수 있다.

중요한 것은 특별법을 제정하든, 아니면 행정입법을 통하든 출입국관리업무의 법무부, 관세업무의 관세청 등 남북통행 및 통관업무와 절차에 대한 당해부처의 관련 입법사항이 통일부로 이관, 통일부가 주무가 되는 직제개편이 이루어져야 할 것이라는 점이다.

나. 민족내부거래 조치 적용과 남북협력

통신을 포함한 남북한 출입제도의 개선은 남북관계 개선과 함께 단계별로 풀어나가야 할 사안이다. 장기적인 차원에서 남북관계의 개선이

---

58 – 위의 글, p. 16.

이루어지면서 하나씩 풀어나가져야 한다. 그리고 그 방향은 남북한이 하나의 지역에서 통행과 통신 및 통관절차가 이루어지는 것과 같은 상태, 궁극적으로 민족내부의 거래가 통용되는 상태를 만드는 것이다. 「남북교류협력법」에는 남북 사이의 거래를 '민족내부거래'로 규정하고 있다. 그러나 실질적으로는 대외교역 및 외국을 기준으로 이루어지고 있는 경향이 강하다. 물론, 민족내부 간의 거래가 남한에서만 통용되어야 할 사안은 아니다. 북한도 마찬가지로 이에 호응해야 한다. 그러나 이 같은 조치의 단기적 적용·시행이 어려운 점을 감안, 우선 개성공단 및 금강산 지역을 출입하는 남한의 인적·물적 왕래에 대해 적용하는 것이 바람직하다. 즉, 개성공단 및 금강산지역으로의 입·출입만이라도 민족내부거래를 적용, 자유 왕래할 수 있도록 제반 조치를 강구하는 것이다.

이를 위해서는 무엇보다도 남한의 출입제도 및 절차를 대폭 생략하거나 간소화하는 일이 시급하다. 남북출입 관련 제도는 많은 부분에서 간소화했음에도 불구하고 여전히 대외교역 차원에서 이루어지고 있다. 「남북교류협력법」에 남북교역 및 방문을 규율하고 있는 출입·관세·검역 등의 업무처리에 관한 구체적인 규정이 결여되어 있기 때문에 「출입국관리법」, 「관세법」 등이 준용되는 빌미를 주고 있는 것이다. 그래서 실수요자로 하여금 내국간 거래의 취지를 무색하게 하고 번거로움을 안겨주고 있다. 예를 들어 남북 출입장소의 지정, 출입심사공무원 지정 등에 관한 책임을 통일부장관이 가지고 있으나, 관세청, 법무부, 보건복지부 등 심사관련 부처가 출입관련 사무를 독립적으로 수행, 업무의 중복성 및 번잡성을 노출하고 있으며, 이로 인해 인력낭비까지도 초래하고 있다. 이런 업무들을 과감히 철폐 또는 간소화해 업무를 일원화(one stop service)할 수 있는 새로운 「남북출입통합관리시스템」을 구축해야 할 것이다.

그 다음 단계로는 개성공단이나 금강산 관광지역과 같이 현재의 북한지역 경제 및 관광특구에 대해 '민족내부거래'에 준하는 출입조치가 적용될 수 있도록 하는 것이다. 북한지역에 확대·조성되는 경제특구 또는 관광특구로의 입·출입은 특별회랑을 만들어 필요한 최소한의 통제조치 이외에는 아무런 제한이 없게 하는 것이다. 개성공단을 비롯한 금강산 특구는 1991년에 체결한 남북기본합의서의 내용이 그나마 실현되고 있는 곳이라고 할 수 있다. 남북기본합의서에는 통행과 관련하여 ① 자유로운 왕래와 접촉의 실현, ② 끊어진 철도와 도로연결, 해로, 항로 개설이 합의되었다. 부속합의서 제10조에는 남과 북은 민족구성원들이 방문지역에서 자유로운 활동을 하도록 하며, 신변안전 및 무사귀환을 보장한다고 되어 있다. 제3조에는 경의선 철도와 문산~개성 사이의 도로를 비롯한 육로를 연결하며 김포공항과 순안비행장 사이의 항로를 개설한다고 명시되어 있다. 또한 남과 북은 교통로가 개설되기 이전에 진행되는 인원왕래와 물자교류를 위해 필요한 경우, 쌍방이 합의하여 임시교통로를 개설할 수 있다고 명시하고 있다. 그 밖에도 남북 사이의 교통수단과 승무원들의 출입절차, 교통수단 운행방법과 지점 선정 등 교통로 개설과 운영에서 제기되는 기타 실무적 문제들을 「경제교류협력공동위원회」에서 협의를 하기로 하였다. 중요한 것은 이와 같은 절차와 과정이 기본적으로 개성공단 건설을 통해 이루어지고 있다는 것이다.

통신부분에 있어서도 기본합의서에는 남과 북이 우편과 전기통신교류에 필요한 시설을 설치·연결하며, 우편과 전기통신 교류의 비밀을 보장할 것을 밝히고 있다. 통관부분에서도 마찬가지다. 부속합의서 제10조에는 남북 사이의 물자교류에 대해 관세를 부과하지 않으며, 남북사이의 경제관계를 민족내부 관계로 발전시키기 위한 조치를 협의·추진

할 것을 밝히고 있다. 이와 같은 생각이 북한지역에 소재하고 있는 경제특구에 점차적으로 적용되고 있음을 감안, 본 지역과 남한 사이에 민족내부거래가 적용될 수 있도록 명문화하고, 북한의 수용을 촉구할 수 있어야 할 것이다.

마지막 단계에서는 북한지역의 경제 및 관광특구를 거점으로 타 지역에도 민족내부거래에 준하는 출입조치를 적용하는 것이다. 모든 인원이나 차량의 출입이 특구와 특구 사이 또한 특구와 남쪽지역과 같은 수준으로 언제든지 통행 및 통관이 이루어질 수 있도록 필요한 최소한의 통제조치만을 취할 수 있도록 하는 것이다. 이런 점에서 개성을 제외한 기타 북한지역에 소규모의 경제특구를 조성, 남한 기업이 집단적으로 투자할 필요가 있다.

2. 남북한 출입제도 정착방안

가. 단기 제도적 개선 사항

(1) 각종 승인 및 절차 개선

(가) 방북교육 관련 개선

북한방문 안내교육이 방북희망자에게는 사실상 번거롭기만 하다. 이를 감안, 통일교육원에서의 방북교육은 가능한 한 축소하거나 폐지하는 것이 바람직하다. 교육을 받기 위한 시간적 부담이 상당히 크고, 실제 통일교육원에 오지 않더라도 사이버 교육을 통해서도 충분히 그 효과를 얻을 수 있기 때문이다. 인터넷을 통해 이수했다는 것을 증명할 수 있도록 해, 일체의 방문신고와 주민접촉보고를 생략하는 것이 바람직할 것이다.[59]

59 – 법률에서 정하지 않는 의무를 시행령을 통해 부과하여 통행의 자유를 제한해서는 안된다는 주장도 있다. 임성택, "2007년 남북정상회담 이후 개성공단 3통 문제 개선

남북출입사무소에서 영상교재로 방북교육을 이수하도록 하는 것도 그것이 방북의 전제나 의무가 되도록 하는 것보다는 정보제공과 안내에 그치는 것이 바람직할 것으로 판단된다.[60]

북한 방문시의 문제는 대부분 단체 행동을 하기 때문에 나타나는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이는 방북하는 남한주민의 자세와 직결된다. 방북을 주선·주관하는 기관의 장에게 그와 같은 점을 명백히 주의시켜 방북에 임할 수 있도록 하는 것이 되어야 할 것이다.[61]

현재 이루어지고 있는 출입사무소에서 하는 영상교육과 관련하여 개선할 점도 있다. 영상 방북교육에 있어서는 신분증(주민등록증, 운전면허증 등) 지참이 필수적으로 제시되고 있으나, 신분이 확인되어 발급되는 방북증으로도 대신할 수 있는 여지가 많다고 본다. 이는 관련 교육규정만을 고치면 금방이라도 가능한 사안이다. 영상교육 대상자 명단에 들어있지는 않으나, 직접 현장에 와서 교육을 받을 수 있도록 하는 배려도 필요하다. 사전 공지사항에 해당일 영상교육자 명단을 공지하고는 있으나, 긴급하게 방북을 해야 하는 경우도 발생할 수 있는 점을 감안해야 할 필요가 있기 때문이다.

(나) 방북 승인 및 심사 관련 개선

현재 개성공단 출입 인원은 경협사업자라고 하더라도 방문시마다 신

을 위한 법제도적 과제," (통일부 남북출입사무소, 3통 제도화를 위한 전문가 및 실무자 합동 워크숍, 2007.11.22), p. 63.

60 – 위의 글.

61 – 단체 방북을 주선했던 기관의 관리자로부터 "남쪽사람 15명 세우는 것보다 참새 10마리를 세우는 것이 훨씬 쉽다"라는 말은 남한 방북자로 하여금 단체행동을 하도록 하는 것이 엄청나게 어려운 것임을 실감할 수 있다. 북녘어린이영양빵공장사업본부 전북준비위원장 임현화씨의 언급. <http://www.krhana.org/krhana_hp/newsletter/ns_series/boardContent.php?no=75> (검색일: 2008.9.21).

고, 북한으로부터 초청장을 발급받아야 한다. 초청장은 방북 10일 전, 기 방북자는 3일 전에 신청해야 하며, 출입 시마다, 출입계획 및 사진을 제출하도록 되어 있다. 초청장에 기재된 방북 일정변경은 불가능하다. 사전에 지정된 날짜 이외에 방북이 이루어지지 못하게 되어 있는 것이다. 방문기간 연장 및 축소가 불가능하며, 필요시에는 재입경해서 수속을 밟아야 한다.

북한 방문 후에는 방문결과보고 및 주민접촉보고를 해야 한다. 남한주민이 외국을 방문할 경우 유효한 여권을 가지고 출국심사와 입국심사를 받으면 족하다. 최근 들어서는 출입국 신고서를 작성하는 절차도 폐지되었다. 그럼에도 불구하고 남북 사이의 왕래에 복잡하고 까다로운 절차를 마련해 놓고 있는 것은 대북경협과 개성공단 방문을 통한 활성화에 역행하는 것이라고 할 수 있다. 이의 개선 방안은 무엇보다도 여권 개념의 1인 1 방북증 제도를 도입하는 것이다. 즉, 현행 방문증명서 중 1회에 한하여 사용할 수 있는 단수방문증명서를 폐지하고, 정해진 기간 동안 횟수에 관계없이 사용할 수 있는 방문증명서로 일원화하는 것이다. 방문 목적에 관계없이 5년 내지 10년 유효기간의 방문증명서를 발급받아, 승인된 기간 동안에는 별도 신고없이 자유 방문할 수 있도록 함으로써 반복적으로 방문증명서를 신청·발급받는 절차를 폐지해야 할 것이다. 이렇게 된다면 민원인의 편의증대는 물론, 국고도 상당부분 절약할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 북한과 협의해 초청장 발급을 생략하고 비자형태로 방북을 수용할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 북한의 수용을 얻어내기 위해서는 방북 인원에 대한 정보가 전산을 통해 처리될 수 있도록 하는 한편, 통행을 간편하게 하기 위한 RFID 장치가 도입될 수 있도록 하는 것이 시급하다. 방문하는 자의 신원이 전산 입력되어 있을 경우에는 그 목적의 변화와 관계없이 즉시 방문이 이루어질 수

있는 절차를 만들어 가는 것이 바람직하기 때문이다. 만약, 그것이 당장 이루어지기 어렵다면, 남북왕래절차를 (수시)방문증명서 발급과 출입심사의 두 단계로 줄이는 것이 합리적일 것이다. (수시)방문증명서 는 인터넷 등을 통해 발급받을 수 있도록 하는 한편, 허가를 받은 경우, 이를 증명할 증명서를 개인별로 발급소지하고 출입심사를 받도록 하는 것이 바람직하다. 보안상 방북을 제한할 금지처분을 내려야 할 필요가 있을 경우에는 허가신청 사유를 제시하여 방북을 불허하는 방법을 사용할 수 있을 것이다.

특히, 주민접촉신고와 관련된 절차는 완전히 폐지하는 것이 바람직하다고 본다. 방문 또는 출입자체에 대한 심사와 함께 주민접촉에 대한 심사절차를 두는 것은 이중적 규제라고 볼 수 있다.[62] 남한주민이 북한을 방문할 경우 의당 북한주민과 접촉하게 되는 것이 예견되는 바, 방문증명서의 발급, 출입심사 등을 통해 방문목적과 방문의 정당성 등에 관해 심사하는 것으로 충분하다. 따라서 별개의 주민접촉 신고절차를 둘 필요는 없을 것으로 판단된다. 정부는 접촉신고의 면제나 사후신고의 요건을 시행령에 위임하고 있는 바, 이를 더욱 발전시켜 나가는 것이 바람직할 것이다.

또한 출입심사와 관련, 현재 출입심사기관(법무부, 관세청, 농림부 등)이 수출입절차를 준용하여 독자적으로 심사함으로써 방북자가 관련 기관에 중복 서류를 제출하고 있는 폐단을 없애고, 민족내부거래의 취

---

62 – 사전신고는 체제의 우월성이 전적으로 확보되지 않은 상태에서는 고려 대상이 될 수 있으나, 현재와 같은 남북관계에서는 과감하게 폐지하는 것도 하나의 방법이다. 신고하지 않음으로써 제기될 수 있는 반국가적 행위를 우려할 수 있으나, 그와 같은 우려를 신고를 통해 억제한다는 것은 무리다. 반국가적 행위를 한 사람은 오히려 자신의 행동을 신고하지 않으려고 하거나 허위 사실로 신고를 하려고 할 것이기 때문이다.

지에 맞는 통관 및 심사제도를 마련하는 것이 요구된다.

요약하면, 북한과 출입승인절차 개선을 위한 군사보장합의서를 체결하고 통일부가 발급하는 방북증명서는 여권 개념으로, 북한이 발행하는 초청장을 개성공업지구관리위원회가 발급하는 상시 출입증으로 대체하여 비자개념으로 활용하는 것이다. 방문목적과 관계없이 승인된 방문기간에서는 별도의 북한 승인없이 자유방문을 허용하고 출입증의 유효기간 내에서는 횟수에 관계없이 출입이 가능하도록 허용하는 것이다.

(2) 통행제한 해제 및 조정

(가) 민간인통제구역 진·출입 문제

남북 사이의 출입제도 개선, 즉 통행·통관 문제의 개선에서 가장 시급히 해결해야 할 대상이 북쪽으로의 진입을 제한하고 있는 남한 군 당국의 통제 문제다. 통일대교 남단에서 민간인통제구역의 출입자 통제가 이루어지고 있어 접근에 큰 애로를 주고 있기 때문이다. 본 지역은 군사보호지역으로 설정되어 있어 남한 군 당국의 통제가 따르고 있기는 하나, 이와 같은 통제는 개성공단의 낮은 노동비용에 따른 생산비 절감효과를 상당부분 감소시키는 요인으로 작용하고 있다. 문제는 군사보호구역이라는 시간적·공간적 특수성에 의해 제약을 받고 있는 상황을 개선하는 것이 중요한데, 이를 위해서는 군 검문방법을 개선하는 수밖에 없다. 그러나 본 사안이 국방부 및 유엔사와 연관된 사항이기 때문에 지금 당장 모든 것을 한꺼번에 바꾸려고 하기보다는 다음과 같은 단계적 방법으로 개선하는 것이 바람직할 것이다.

먼저, 초기 단계에서는 통행제한을 부분적으로 해제하는 것이다. 예를 들어 경의선과 같은 경우, 통일대교 남단에서 국방상의 출입자 통제는 인정하되, 그 기준을 완화하는 것이다. 먼저 국방부에서 관할하는

민간인통제구역의 출입허가를 통일부에 위임하거나 대행하는 방안을 도입, 출입의 편의성을 제고한 뒤, 상시출입이 가능할 수 있도록 하는 것이다. 즉, 통일대교 남단에서의 군 당국에 의한 출입을 먼저 관공서에 출입하는 수준으로 완화, 사전에 명단 제출이 이루어질 필요가 없도록 절차를 바꾸는 것이 요구된다. 이 문제를 성사시키기 위해서는 국방부와 유엔사의 양해를 득해야 하기 때문에 통일부가 주관하여 이 문제를 해결할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

그 다음 단계에서는 본 지역의 출입을 전면적으로 개방하는 것이다. 즉, 통일대교 남단의 출입통제를 해제하거나, 통제구역 및 방식을 변경하여 출입관리시설로의 자유로운 방문을 허용하는 것이다. 여기에는 통일대교상의 군부대 검문장소를 북쪽으로 이동하여 경의선 출입사무소로의 접근을 완전히 개방하거나, 전용도로를 확보하여 경의선 출입시설에 대한 자유접근이 이루어질 수 있도록 개선하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이를 위해서는 군 당국과 통일부 관계자가 긴밀한 협의가 이루어질 수 있어야 하며, 정치권으로부터 지원을 얻어 전략적인 결정이 도출될 수 있게 해야 할 것이다. 남북 사이의 통행·통관이 원활화하기 위해서는 이상과 같은 조치가 반드시 필요한 바, 장기적 차원에서 적극적으로 강구해야 할 필요가 있다.

(나) 인원, 차량 비무장지대 입·출입 관련

군사분계선 출입은 가장 복잡하고 불합리한 절차다. 비무장지대의 통과가 인원·차량·물자 등의 이동을 크게 제한, 북한지역에서의 생산 활동과 공단건설에도 큰 지장을 초래하고 있다. 개성지역의 경우, 방북 소요시간만 하더라도 「도라산출입사무소」에 도착하여 북한 출입사무소를 통과할 때까지 2시간 이상이 소요된다. 우선, 남북 군사당국회담을

통해 비무장지대를 연중무휴 24시간 자유통행[63]하는 방향으로의 개선이 필요하다. 이와 함께 군사분계선 출입차량 선도안내도 폐지하는 대신, 군상황실에서 CCTV로 모니터링하는 방법을 채택하는 것이 요구된다.

현재 북한을 방문하는 인원이나 차량은 출입 36시간 이전 출경계획(남 → 북: 인원, 차량, 물자 포함) 및 입경계획(북 → 남: 인원, 차량, 물자 포함)을 남측 군 상황실에 송부해야 하고, 출입 24시간 이전에는 남측 군 상황실에서 유엔사에 통행계획을 통보, 승인을 요청해야 한다. 1일전 군 상황실에서는 팩스로 북한군에 통행계획 승인 요청을 받아야 한다. 만약, 출·입경 계획에 변동이 발생한 경우에는 변동사실(출·입경 일자 등)을 남측 군상황실에 통보하고 남측 군상황실에서 북한 군상황실로 재차 통보하며, 북한 군상황실의 승인이 있은 이후에야 가능하다. 심지어 출경 당시 이미 7일 후 심지어 15~30일 이후의 상황을 미리 예측하여 입경계획을 사전에 신고하게 하고 있다. 사정이 변경될 경우, 그에 따른 변경절차가 매우 복잡하다.[64]

이상과 같은 비무장지대 통행을 개선하기 위해서는 '출입통행계획' 신청기간을 단계적으로 축소, 폐지하는 것이다. 국방부와 유엔사간 양해각서를 통해 출입통행계획 제출 시기를 2일 전 통보에서 1일 전 통보로 바꾼 다음, 궁극적으로 폐지하는 것이다. 그 다음 남북 군사당국자회담을 통해 비무장지대 '연중무휴 자유통행'을 추진하는 것을 생각할 수

63 – 야간 통행시에는 남북 상호 오인에 의한 우발상황 발생 가능성이 상존하고, 남북 상호 야간인원, 차량 통행 추적, 경계초소 확충, 야간 감시장비 설치 등 추가조치가 필요하나, 남북한이 협상을 통해 해결 가능한 것으로 판단된다.

64 – 남북간 합의 「동서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」(2003.1.21), 북한군-UNC간 합의, 「비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군간의 합의서」 (경의선: 2000.11.17, 동해선: 2002.9.12).

있다. 2003년 5월 27일 유엔사와 국방부 간에는 2일 전 승인요청이 합의된 바 있다. 현재 유엔사에 통보, 승인하는 절차는 생략되었다. 문제는 유엔사와 북한에 통보하는 양식을 통일하고 온라인시스템 개발을 통해 전일 18시까지 접수할 수 있도록 하면, 더 많은 시간 단축이 가능할 것으로 판단된다. 만약, 출입승인절차가 여권과 비자형식으로 변경될 경우에는 유엔사 통보만으로도 가능할 것이다. 이 경우 출입사무소에 유엔사 창구를 설치하여 출입경시 통보 가능할 수 있을 것으로 판단된다.

(다) 통행 개방시간 조정

접경지역 통과를 위한 시설 개방시간은 반드시 검토되어야 할 사안이다. 현재 이루어지고 있는 접경시설 통행과 관련된 제한 내용은 다음과 같다. 통행은 현재 동절기(10월~3월)에는 08:00~17:00까지, 하절기(4월~9월)에는 07:00~18:00까지로 되어 있으며, 30분 단위로 편대를 구성, 하루 21회 통행이 가능하다. 통행 검사소 운영기간은 연간 80여 일 휴무일이 있다.

<표 Ⅴ-1> 접경시설 통과 관련 제한 내용

구 분	내 용	비 고
출입경 시간대	08:30~17:40 - 출경 12회, 입경 11회	
지리적 특수성	군사시설보호법 상 통제보호구역 해당	
검문 방법	중복 검사 실시 - 민통선(통일대교), MDL(군사분계선)	

출처: 통일부 남북출입사무소 (2007.7).

물류특성상 수출입화물은 주로 야간 및 심야시간대를 이용하여 이동되고 있는 점을 감안할 필요가 있다. 1단계 개성공단 건설이 완료되는 시점에는 입주기업이 2008년 10월의 80여 개 기업의 4배가 되는 300여 개 이상으로 증가할 것이기 때문에 현재의 체제로는 원활한 통행이 불가능하다. 남북 사이에 화물의 반출·입이 활성화할 경우, 야간에 출입관리시설(Yard)에 화물이 입고되어 통관절차를 거친 후, 북한으로 반출되거나 반입된 화물이 야간 및 심야시간대를 이용 배송되는 경우가 허다하다. 철도의 경우에도 선로용량이 다소 여유 있는 심야시간대에 화물열차가 주로 운행되고 있다. 접경폐쇄시간 이후에는 남북 왕래객을 위한 출입업무는 수행하지 않더라도 화물의 통관과 검사, 검역 및 대기가 이루어질 수 있도록 출·입경 절차의 개선이 요구된다.

당분간 접경시설 통과시간의 제한이 불가피하나, 현재의 주간(일출후~일몰 전)에 한하여 통과가 이루어지는 것을 화물에 대해서는 야간통과가 이루어질 수 있도록 조처하는 동시에, 주간 통행 단위도 30분에서 10분 단위로 개선할 필요가 있다. 남북간 화물의 반출·입이 적은 초기에는 국경폐쇄시간과 출입관리시설의 운영시간을 동일하게 설정하더라도 문제가 없으나, 장기적으로는 효율적인 시설 운영을 위해 전일(24시간)운영체계를 도입할 필요가 있다. 이와 병행하여 물류의 통관절차가 High-Pass를 통해 이루어질 수 있도록 물류시스템의 자동화(RFID) 시설의 북한 측 수용을 적극 권유해야 할 것이다. RFID 시스템을 이용, 각 차량에 태그를 발급하여 개성공단 통행, 통관 및 물류기반 시스템 구축사업이 이루어져야 할 것이다. 홍콩~심천지역 간은 사실상 24시간 개방 및 통행으로 운영, 물류의 흐름에 불편이 없도록 하고 있다. 양쪽 기관의 공조체계로 한쪽(주로 홍콩)에서 심사를 통과 받은 경우, 다른 쪽에서는 형식적 심사만 실시하고 있다.

지정된 통행시간을 폐지하는 문제, 즉 현 30분 단위(경의선 1일 23회, 동해선 5회)를 일일 단위로 상시출입을 허용하는 문제와 관련, 국방부의 의견은 통행주기 없이 자유통행이 이루어질 경우, 남북간 상호확인 및 협조제한, 이동간 우발상황 발생시 대처 제한, 군의 기본임무(안전책임) 수행 제한으로 안전통제상 폐지가 불가하다는 입장을 나타낸 바 있다. 그러나 북한의 태도는 다르다. 자유통행 제안에 일단 소극적인 태도를 견지하고 있으나, 남한이 이 문제를 해결할 경우에는 가능하다는 입장을 견지한 것으로 알려지고 있다. 2007년 총리회담에서도 통행시간 확대와 함께 통행시간대에 "편리하게 출입"하도록 통행절차 개선에 합의한 바 있다. "편리하게"의 의미는 횟수에 상관없는 출입을 의미하는 것으로 상시출입이 가능할 것임을 시사하고 있다.[65]

남한 당국은 이미 2006년 2월 상시통행개념의 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 내에서 철도 및 도로를 이용한 통행의 군사적 보장을 위한 합의서(안)」을 북한에 제시한 바 있다.[66] 2007년 10월 정상회담에 이은 총리회담에서 07:00~22:00로 된 것을 24시간으로 통행시간을 확대하도록 통행절차개선에 합의한 바 있다.

한편, 공휴일과 관련된 통행 문제도 해결되어야 할 사안이다. 남북은 휴일(일요일, 통상 52일) 및 공휴일 휴무(29일)에 따라 CIQ 운영을 중단하고 출입을 제한하고 있다. 공휴일 휴무는 남북 공휴일이 일치하는 일자 6일(양력설, 음력설 일부(2일), 노동절, 광복절, 추석 일부(1일))

---

65 – 2007년 정상회담 후 이재정 전 통일부장관의 발언.

66 – 제2조 6항에는 "남북관리구역 통행은 연중무휴로 실시하는 것을 원칙으로 하고, 통행시간은 5월~8월까지는 06시부터 10시, 3월~4월, 9월~10월은 07시부터 18시까지, 11월~2월까지는 08시부터 17시까지로 하되, 상호 승인된 출입일내에서는 편리할 때에 출입할 수 있도록 보장한다. 다만, 통행에 필요한 조건에 대하여는 쌍방이 협의하여 추진할 수 있다"고 언급하였으나, 제안된 합의문에는 '연중무휴' 및 주어진 시간내 '자유통행' 개념이 포함되었으나 '24시간 자유통행' 개념은 포함되지 않았다.

과 차이가 나는 23일을 합한 29일이나 된다. 그리고 공휴일(국경일) 관련 29일, 휴일(일요일) 관련 52일 등 약 81일 동안이나 개성공단으로의 출입이 제한되고 있는 바, 이는 년 365일을 기준할 경우, 22.2%의 수준으로 입주기업의 원활한 경영활동을 크게 제약하고 있는 편이다.

<표 Ⅴ-2> 남한 및 북한 공휴일(국경일) 현황

남 한		북 한	
공휴일(국경일)	일 자	공휴일(국경일)	일 자
설(양력)	1. 1 (1일)	설(양력)	1. 1~1. 2 (2일)
설(음력)	12. 30~1. 2 (3일)	설(음력)	1. 1~1. 3 (3일)
삼일절	3. 1 (1일)	정월대보름(음력)	1. 15 (1일)
석가탄신일(음력)	4. 8 (1일)	김정일 위원장 탄생일	2. 16~2. 17 (2일)
근로자의 날	5. 1 (1일)	국제부녀절	3. 8 (1일)
어린이날	5. 5 (1일)	김일성 수령 탄생일	4. 15~4. 16 (2일)
현충일	6. 6 (1일)	인민군 창건기념일	4. 25 (1일)
광복절	8. 15 (1일)	국제노동절	5. 1 (1일)
추석(음력)	8. 14~8. 16 (3일)	전쟁승리기념일	7. 27 (1일)
개천절	10. 3 (1일)	해방기념일	8. 15 (1일)
성탄절	12. 25 (1일)	한가위(음력)	8. 15 (1일)
		공화국창건기념일	9. 9~10 (2일)
		노동당창건기념일	10. 10 (1일)
		헌법절	12. 27 (1일)
합 계	15일	합 계	20일

연중무휴통행과 관련해서는 현 CIQ 상황실, 경비실 편성 및 임무수행 고려시 휴일 근무 제한, 현 경비대 편제 보강시 가능할 것으로 판단된다. 북한은 자신들의 근무가 남측의 통행을 위한 것이기 때문에 남측에 봉사하는 개념으로 인식, 휴일 근무의 타당성이나 동기부여가 되어 있지 않으나, 휴일 근무자에 대한 수당 지급 등 동기를 부여할 경우 가능할 것으로 판단된다.

(3) 입·출입절차 및 시스템 간소화

남북출입 인원 및 물자를 규제하는 법규정(고시, 훈령 포함)은 총 48건 이상에 달하고 있다. 이 중 구비·제출하는 서류만 하더라도 인원 및 물자에 따라 각각 다르나, 총 12건 39여 종 이상이 된다. 제출 서류의 종류가 과다한 것은 남북출입관련 정보가 관계기관간 일괄처리(one stop service)되지 못하고 각 부처별로 민원인에게 개별적으로 서류제출을 요구하고 있기 때문이다. 다시 말해 「남북교류협력법」에 근거한 준용규정에 따라 출입사무기관들이 각각의 내규 내지 고시에 따라 남북출입업무를 추진하고 있기 때문이다. 더 나아가 개성공단의 경우에는 남측과 개성공단간 출입이 지정된 통로를 통해 연결되고 울타리로 격리된 일정규모 내에 한정되어 있음을 전혀 고려하지 않고 있다.

이에 따라 교역시에는 '북한물품반출입승인서', '반출·입관련사업계약서', '무역업고유번호부여증사본', '사업자등록증사본' 등을 중복 발급받아야 한다. 또한 남북한 간에는 교역물품에 대한 관세가 적용되지 않음에도 불구하고 개성공단 반출·입 물품에 대해서는 관세 부과·징수 및 수출입 물품의 통관절차를 규정하고 있는 「관세법」이 적용되고 있다.[67] 화물의 반출입이 수출입 신고와 같이 서식이 매우 복잡하고 어려워 관

세사가 대행할 수밖에 없으며, 수출입 면장 발행, 세관검사 및 운송에 있어서도 국제 컨테이너 운송원칙을 적용하고 있어 개성공단을 포함한 북한지역이 명백한 국제법상의 역외지역으로 간주되고 있다.

통행과 관련, 출입차량은 수송장비운행승인(통일부), 통행차량증명서(세관)를 발급받고, 동일한 방법으로 군사분계선 출·입경 계획을 신고하도록 되어 있다. 출입 당일에는 출발신고서(도착신고서)를 작성하여 방문증명서와 함께 제시하고 휴대품 검사(세관), 출입심사(법무부)를 받게 된다.

무엇보다도 출입업무의 일괄처리가 이루어질 수 있는 것이 중요하다. 일괄처리가 이루어지는 경우에만 제출 서류의 대폭적인 간소화가 이루어질 수 있기 때문이다. 먼저, 육로운송과 관련된 현재의 분산된 각종 승인신청 접수창구를 일원화하는 것이다. 통일부장관의 '수송장비운행승인신청서', 북측차량운행사무소장의 '차량운행허가신청서(공업지구관리기관의 자동차통행증 신청서)', 남북간 '통행차량등록서', 민통선 출입계획서의 제출창구를 차량운행사무소로 일원화하여 일괄처리(해당기관에 서류송부)하고, 각종 신청서 및 증명서를 소정양식으로 통일, 남북간 차량운행의 각종 신청서 및 첨부서류를 법정양식으로 통일·간소화하는 것이 필요하다.

이와 함께 '남북도로운영협의회'에서 소정양식으로 합의(차량운행합의서 제4조 제5항)한 차량부착표지도 폐지하는 한편, 통일부장관의 '수송장비운행승인서'는 남측 출입사무소장에게 통보하는 것으로 대체 운영하는 방안을 도입하는 것이 합리적일 것이다. 또한 상대측에 통보하

67 - 2005년 3월 관세청에서는 개성공업지구에 적용되는 「개성공업지구반출입물품및차량통관에관한고시」를 제정·시행하고 있으나, 인접지역 육로운송의 특수성이 전혀 반영되지 못하고 국가간 통용되는 통관절차 적용하고 있다.

는 '통행차량등록명부' 및 '방문 인원·차량, 물자 출입계획'을 활용하여 '운행허가신청서' 제출 및 운행허가서 교부절차를 생략 또는 간소화하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 최초 승인한 서류(초청장)로 갈음하되, 북한에서 개인에게 발송하는 최초 승인 서류(초청장)에는 차량에 대한 운행 목적, 운행구간, 유효기간 등 세부사항 없이 포괄적으로 방문 승인 내용만 있는 바, 초청장에 이와 같은 내용을 보완, 당국 간에 상호 통보하는 형식을 취하는 것이 바람직할 것이다.

(4) 통관 및 출입시설 개선

통행 및 통관절차의 시간 단축을 위해서는 출입시설의 첨단화가 요구된다.

일반적으로 CIQ 기능은 세관업무, 출입국관리 및 검역업무로 구분되는 바, 세관업무는 화물검사, 차량검사로 제한하고, 출입국 관리는 운전자 검사, 검역관련 업무는 신청승인 및 인가 등을 적용할 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 검사방법은 세관의 경우, 하물적하목록, 인가증을 포함, 대부분의 문서검사와 화물검사가 이루어질 수 있도록 하되, 화물검사 또는 무작위 x-ray검사로 대치할 수 있도록 하는 것이다. 다만, 확인된 문서상 의심스러운 경우 상세조사가 이루어질 수 있도록 하되, 출입국 관리는 자동검사시스템을 도입할 수 있도록 하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

물자의 반출·입과 관련, 남측세관에서의 통관은 다음과 같이 이루어지고 있다. 「남북교류협력법」 제13조에서 규정하고 있는 반출·입 승인 대상에 해당되는 품목인 경우에는 사전에 통일부장관의 반출·입 승인을 득한 후, 반출·입 화물운송차량의 군사분계선 출입계획을 48시간 이전에 제출하도록 되어 있다. 통관절차는 「개성공업지구반출입물품및통

행차량통관에관한고시」(관세청)에 따라 ① EDI 전산망을 통한 수출입 신고(송품장, 포장명세서, 가격신고서 등 첨부) → ② KT-net을 통한 화물적하목록 제출 → ③ 원산지 신고(반입의 경우) → ④ 보세장치장에서 세관의 물품검사를 거치는 것으로 되어 있다. 북한세관은 「개성공업지구 통관에 관한 합의서」 및 「개성공업지구 세관규정」에 따라 ① 물자 반출입 신고 → ② 세관검사·봉인 → ③ 통관 등 비교적 간소화된 표준 3단계 물자반출 절차를 수립·시행하고 있다. 먼저의 물자 반출·입 신고는 반출 1일 전까지 관리위원회를 경유하여 제출받고 있으며, 세관검사 봉인은 공업지구 세관에서 도착지 또는 출발지 현장에서 물품검사 실시 후 하고 있다. 그 다음 운송차량이 통행검사소에 도착하면 봉인 이상 유무 확인 후 통관시키는 절차를 시행하고 있다.

먼저, 반출입시 관세사를 통한 EDI 전산망으로 신고, KT-net를 통한 화물적화목록 제출 등의 복잡한 절차 및 서식 생략하는 것이 바람직하다. 수출입신고서식이 90여개 항목에 이르는 바, 관세사의 도움 없이는 처리하기 곤란한 점을 개선, 반출·입신고서식을 대폭적으로 간소화하여 신고서 제출만으로 신고절차 완료할 수 있도록 하는 것이 요구된다.

남북이 공히 상당한 통행과 통관에 대한 신뢰를 확보했을 경우, 제도적 절차의 시스템화가 정착되는 시점과 단계에서 정상적으로 이루어질 수 있도록 신고서식의 단일화조치를 강구할 수 있다. 반출·입신고서의 경우 신고서를 남북의 출발지 세관에 제출하고, 도착지 세관에는 사본 제출로 간소화하는 한편, 통관시 세관검사의 경우 남북의 세관원이 공동 또는 교차파견제도와 합동검사체제를 도입하는 것을 고려할 수 있다. 차량에 대해서는 RI(Radio Identification) 칩을 부착, 자동 관리될 수 있는 방안을 마련할 수 있도록 하고, 이것이 북한지역에서도 통용될 수 있도록 해야 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 모든 처리가 전산

화를 통해 북쪽에서도 일괄 처리될 수 있도록 해야 할 것이다.

출입사무 관련 업무의 첨단화는 ① Land Port-MIS 운영: 차량의 출입, 화물 입·출입, 도착까지의 모든 남북출입운영 관련 정보 관리(PDA 기기 사용 업무처리), ② 육로 교통관제 시스템(VTS) 운영: 레이다, CCTV, 무선전화, 차량자동식별장치(AIS) 등 첨단과학장비를 이용, 차량의 이탈여부, 진행방향, 속력 등을 파악·감시하는 형태, ③ APIS(여행자 사전정보 시스템 구축): 왕래자들에 대한 정보를 사전에 출입심사기관에 전달하는 형태가 있다.

그 밖에도 CIQ 구간내 통신망 구성이 요구된다. 물자수송의 원활화를 위해 CIQ 구간내 통신망 구성이 이루어질 필요가 있다.[68] 출입사무소와 북한 및 차량운행자 간의 CIQ 구간내 연락수단이 없어 긴급상황 발생시 대처가 곤란한 상황이다. 현재 핸드폰 사용이 금지되어 있어 물자 이동시 연락을 취할 수 있는 실질적인 수단이 없는 상태다. 따라서 응급사태 발생시 통과 및 후송조치 문제가 현재 가장 시급히 해결해야 할 현안인 바, 군부대 구급차의 상시 비치가 필요하다.

(5) 통신 분야 개선 방향

「남북기본합의서」에는 '자유로운 서신교환과 통신'에 관한 합의 내용이 담겨져 있다. 남북한 사이에는 그 어느 쪽도 통신의 자유가 보장되어 있지 않는 상태다. 남한에서 북한으로, 북한에서 남한으로 우편물의 교

---

68 - 2007년 7월 제6차 장성급회담시 북측이 요구한 남북 군상황실 간 통신선 현대화 관련 자재 및 장비 제공에 대한 검토가 있었으나, 유관부처와 협의 결과 국제규정, 예산제한 등으로 컴퓨터, 유류, 건물을 북한 군측에 제공하는 것은 불가로 결정된 바 있다. 그러나 RFID 시스템 연계를 위해 남CIQ와 북CIQ간 연결이 됨으로써 남북군 간의 데이터 통신문제는 기술적으로 해결 가능할 것으로 판단된다. 그 외 총리회담에서는 개성공단 인터넷과 유무선 서비스를 위해 1만회선 능력의 통신센터 건설에 합의한 바 있다.

환이나 통신이 자유롭지 않다. 중요한 것은 남쪽에서 자유롭게 할 수 있는 제도적 장치를 마련한 다음, 북쪽에 이를 요구할 수 있다는 점이다. 즉, 우리가 먼저 통신의 자유를 보장할 때에 상대방에게도 그것을 요구할 수 있는 점을 인식해야 한다.[69] 북한지역에서의 통신개방은 이를 바탕으로 경제특구를 중심으로, 즉 경제특구에 거주하는 남한 인력에서부터 시작해, 다른 지역에 조성되는 경제특구를 거쳐 경제특구 이외의 지역에 체류하는 남측 주민을 대상으로 확대하고, 그 다음 북한의 기관, 기업소 등으로 확대, 궁극적으로 일반주민 간의 자율적 통신이 될 수 있는 방향으로 개방해 나갈 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해서는 먼저 남한에서 북한지역에 자유롭게 접근할 수 있는 통신상의 제도적 장치를 만드는 것이 중요하다. 예를 들어 남한주민이 북한 관련 인터넷 사이트에 접속하는 것을 허용하고, 인터넷을 통한 상거래가 이루어질 수 있도록 하는 것을 도입하는 것이 바람직할 것이다. 통신의 자유를 인정하더라도 국가안보상 우려될 수 있는 부분은 국가보안법의 적용을 통해 극복할 수 있을 것이다. 이와 연관하여 통신을 통한 북한 주민접촉 승인제를 폐지함으로써 통신을 통한 북한주민과의 접촉이 자유롭게 이루어질 수 있도록 하는 바탕이 마련되어야 할 것이다. 더구나 접촉신고가 10일 전에 신고하도록 하는 것은 실효성 면에서도 그 의미가 없다. 더 나아가 향후 남북 주민 간의 택배 서비스와 같은 사적 우편물의 송부, 전화·팩스를 통한 접촉 등이 이루어질 수 있는 상황이 발생할 가능성이 크다. 이런 점에서 그와 같은 상황을 수용할 수 있는 법제적 정비가 있어야 할 것이다.

나. 제도 구축 및 중·장기 정책과제

69 – 임성택, "2007년 남북정상회담 이후 개성공단 3통 문제 개선을 위한 법제도적 과제," p. 64.

(1) 제도 구축 과제

(가) 남북통합관리시스템 구축: 통합직제 개편 방안

남북출입관리와 관련된 사항을 각 부처별로 관장하는 업무로 독립시키지 않고, 각 부처업무가 하나의 통일된 체제하에 관장될 수 있도록 별도의 직제 하의 운영을 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 남북출입관리사무소 직제 규정을 신설, 통일부에서 별도 운영할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 그 밖에도 남북출입관리사무소 독립 직제 운영을 가속화하기 위해서는 무엇보다도 남북출입통합관리시스템을 구축·운영할 필요가 있다. 즉, 남북교류협력시스템과 각 부처별 업무를 체계적으로 연동시키고 출입관련 업무를 일원화(one stop service) 할 수 있도록 하되, 전산을 통한 업무 처리에 중점을 두어야 할 것이다.[70]

더 나아가 남북출입 관련, 통행·통관이 국제교역상의 준칙을 따르지 않고 민족내부거래에 상응하는 절차로 간편화가 이루어지게 하기 위한 가장 효율적인 방법은 남북출입사무소의 직제를 하나로 통합하는 것이다. 즉, 종래의 수출입이나 관세법에 따른 직제에서 민족내부거래에 준한 직제로 개편, 일반적인 CIQ개념이 아닌 민족내부거래에 따른 출입절차의 간소화가 이루어지도록 하는 것이다. 이를 위해서는 통일부장관이 남북출입 관련 공무원의 지정·배치·해지할 수 있는 출입사무소 운영규정을 제정[71]하고, 출입관련 각종 준용규정을 개정(「남북교류협력법 시행령」)하거나 대체하는 출입업무 처리지침을 제정할 필요가 있다.[72]

---

70 – 김영윤·나희승·황진회, 『남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구』, p. 113.

71 – 출입사무소를 단일 기관으로 통일부 직제화(단일 기관장 체제)하고 출입사무소 직원(타 부처 직원 포함)은 통일부 장관이 임면할 수 있도록 하며, 출입 통행량 규모에 따른 단계별 직제·인원의 조정이 이루어질 수 있도록 하는 것을 검토해 볼 수 있다.

72 – 「남북교류협력법」은 법체계상 과도한 포괄위임규정, 광범위한 타법의 준용규정 등 문제점이 있어 「출입왕래절차규정」 외 전반적인 검토가 필요한 실정이다. 전반적인 검토를 하되, 출입·왕래 관련 규정을 우선 개정할 것인지, 전면적인 개정을 추진할

더 나아가서는 「남북관계발전법 시행령」 제정시 통합직제 등에 관한 규정을 반영할 수 있도록 하는 것도 바람직하다. 이와 함께 출입절차의 간소화 방안, 남북관리구역 통행방법 등에 관한 개선안, 출입관련 전산시스템 보완·개선 방안 등도 마련해야 할 것이다.[73]

(나) 3통 관련 제도개선위원회 구성

현행 3통 문제와 관련된 미비점을 보완·개선하고, 궁극적인 정착 방안을 마련하기 위해서는 「제도개선위원회」 같은 것을 구성·운영할 필요가 있다.

남한 당국은 그동안 「남북교류협력법」 개정안을 마련, 2007년 8월 국회에 제출한 바 있으며, '남북교류협력시스템'을 통해 방문증명서 발급신청, 주민접촉신고 등의 절차 일부를 인터넷 및 팩스를 통해 가능하도록 시스템을 갖추고, 이와 같은 시스템을 확대구축 할 뿐만 아니라, 전자출입심사장비 설치, 관계 부처간 시스템의 상호연계(출입심사 정보의 실시간 교환, 차량·인원의 출입상황 실시간 확인, 신원조회 시간단축, 민원절차 축소 등), 전자증명서 도입 및 방문기간 내 방문회수 제한 폐지, 차량운행 목적 및 노선제한 폐지(방북 차량 및 차량운행 관련 민원절차 간소화 등), 남북관리구역 및 민통선 이북지역에 경비·안전장치 설치(CCTV, 비상전화기 설치 등) 등을 통해 통행체계를 개선하려고 노력하고 있다. 그러나 남북 간의 교역이 내국간 거래로 정착, 3통 문제의 해결을 위해서는 보다 제도적 개선을 위한 노력이 필요하다.

것인지에 대해서는 전략적인 판단이 필요하다. 「남북교류협력법」에 의해 준용되는 법률 중 남북 간에 필수적으로 적용해야 할 법률과 간소화 내지 생략가능하고 타당한 부분을 우선적으로 파악할 필요가 있다.

73 – 김영윤·나희승·황진회, 『남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구』, pp. 113~114.

남북 사이의 거래에 대외무역법 및 관세법의 절차가 준용되고 있는 바, 이는 남북 사이의 거래가 민족내부의 거래라는 규정에 합당하지 않다. 특히, 개성공단으로의 물품이 반출·입될 때, 외국과의 거래를 전제로 하는 대외무역법과 관세법의 절차를 그대로 준용하는 것은 어울리지 않는다. 오히려 대외무역법보다 훨씬 더 까다로운 법률을 적용하고 있는 셈이다.

대외무역법은 물품의 수출입 등이 자유롭게 이루어져야 하고(법 제13조), 수출입을 제한하거나 금지하는 것은 극히 일부에 한해 가능하도록 만들고 있다. 즉 헌법에 의하여 체결·공포된 조역과 일반적으로 승인된 국제법규의 이행, 생물자원의 보호 등을 위하여 필요한 경우에 한해 극히 예외적으로만 인정되고 있다. 「남북교류협력법」은 반출·입 승인을 요하는 물품을 공고하도록 하여 일부 물품을 승인대상에서 제외하고 있기는 하나, 남·북한 간의 교역을 통제하려는 측면이 더 강하다. 이는 교역의 자유와 민족내부거래라는 차원에서 볼 때 보다 더 활성화할 수 있는 차원으로 바뀌는 것이 바람직하다고 할 것이다. 특히, 물품의 통관절차와 관련된 규정에 대해서는 과감한 전환을 고려해야 할 것으로 평가된다. 개성공업지구와의 통관도 마찬가지로 「개성공업지구지원법」이 "민족내부거래의 원칙을 반영하여 절차를 간소화하기 위해 관세법의 특례를 정할 수 있다"고 규정한 점을 들어 대폭 간소화하는 통관규정을 마련하는 것이 바람직할 것이다. 구체적인 사항은 앞서 언급한 남북한 간의 입출입을 위한 서류와 절차의 간소화에서 다룬 내용과 같다.

(다) 통관협력위원회의 구성·운영

남북 사이에 특히 통관업무와 관련한 문제를 논의할 수 있는 항구적 통로가 마련될 필요가 있다. 세관 용어의 통일화 작업, 세관 관련 각종

서식의 통일 작업 등 통관과 관련한 공동협력사업을 비롯, 수송, 검역, 원산지 증명 등과 같은 교역 과정상의 절차 표준화를 위해서도 필요하다.[74] 더 나아가서는 북한지역에 선진국형 세관제도를 구축할 수 있도록 통관제도 개선을 지원하기 위해서라도 협의체 구성이 요구된다. 북한의 낙후된 통행·통관제도의 개선 없이는 원만한 3통 관련 제도가 정착되기 어렵기 때문이다. 남한의 통관기법을 북한에 전수하는 동시에 통관시설의 현대화와 함께 추진해야 안정적 통관행정을 추구할 수 있을 것이다. 이를 바탕으로 북한의 대남한 주요 교역 거점에 남북 세관협력이 이루어질 수 있도록 하는 동시에 교역 관련 정보교환, 대외 정보 등을 제공할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

남북한 간의 통행, 통관업부의 개선은 남북사이의 직교역 비중을 확대하고 경협사업의 활성화를 기대할 수 있을 것이다. 더 나아가 국제사회의 관련 정보 제공도 원만하게 이루어질 수 있으며, 국제관세기구(World Customs Organization: WCO) 등 북한의 관세 행정관련 국제협약에도 가입할 수 있는 바탕이 된다. 또한 통관협력위원회 구성을 통해 남북 간의 경의선 철도연결에 따라 북한을 경유하여 제3국으로 가는 철도 수송에 대비할 수 있을 것이다. 여기에서는 철도운행이나 통과와 관련된 사항을 비롯, 타 국가와의 관세 협력이 요구되며, 국제범죄 대응방안 등 많은 이슈에 대해 협의해 나갈 수 있을 것으로 판단된다. 특히, 경의선 연결·운행시 국제철도협력기구(Organization for Railway Cooperation: OSJD)에 가입이 예상되며, 유엔 아시아·태평양경제협력이사회의 「아시아횡단철도를 이용한 컨테이너 운송 프로젝트」에 참여하고 있는 나라들과의 세관 통관 협력에 대비하기 위해서라

74 – 양범직, "남북 교류 협력 행정 절차 간소화 방안," 『통일경제』, 제39호 (현대경제연구원, 1998), p. 14.

도 북한과의 협력이 필요하다.

(2) 기타 정책과제

(가) 북한지역 통행·통관 인프라 개선

남북 사이의 3통 문제의 해결은 이와 관련된 북한의 인프라 개선이 이루어지지 않고서는 그 장래를 기약할 수 없다. 평양~개성간 고속도로는 약 2시간 정도 소요된다. 시속 60킬로 정도로 운행하고 있다. 고속도로 곳곳에 패인 곳도 있어 도로사정은 그다지 좋지 않은 형편이다. 아스팔트 두께에 따라 운행여건이 다를 수 있는데, 도로 보수유지관리가 거의 안 되고 있는 형편이다. 지반침하로 도로가 내려앉은 곳도 여러 곳이 있다. 육안으로 보아도 차량운행이 위험해 보일 때가 있다. 국도의 경우는 대부분이 비포장이다. 평양~해주간 국도는 평양 가까운 곳만 포장돼 있고 나머지는 비포장이다. 흙으로 다져놓은 곳들은 비가 오면 패여서 운행여건이 매우 나빠진다.[75]

한편, 북한에 진출한 남한기업이 필요로 하는 원부자재는 대부분 인천~남포, 부산~나진 간의 해상운송을 이용하고 있다. 인천~남포 간 정기항로를 개설하고 있는 국양해운은 주 2회 운항되며 매주 화요일 인천항 입항, 목요일 남포항 입항, 수요일 인천항 출항, 토~월요일 남포항 출항으로 운영되고 있다. 해상운송에 소요되는 시간은 약 18~22시간 정도가 된다(인천~남포간 편도 해상운송 시간). 항만에서 공장까지 이동수단은 통상 트럭을 이용하고 있다. 일반적으로 5톤, 10톤, 20톤 짜리 트럭을 화물 크기와 무게에 따라 유동적으로 이용하고 있으나, 필요한 장비들이 항상 충분치 않아 육로수송이 원활하지 않은 편이다. 트

75 – 임재경, "북한의 도로 및 항공물류 인프라 실태와 공동 활용방안," (한국해양수산개발원 주최 '남북한 물류협력과 발전을 위한 세미나' 자료, 2007.12.18), pp. 28~29.

럭회사들은 자유경쟁체제가 아니며 일부 회사, 대성운수 등이 거의 독점적으로 진행하고 있다.

항만하역과 관련, 남포항의 하역장비들은 거의 20~30년이 넘은 노후 장비들이다. 장비의 교체가 시급하다. 고장이 잦아 총체적인 정비가 요구되는 실정이다.

북한지역 내 공장에서 항만까지 운송할 경우에는 주로 트럭을 이용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 철도 수송도 이루어지고 있으나, 화물운송에는 거의 사용하지 못하고 있다. 남한에서 북한 내 화물운송이 철도를 이용하는 비율이 90%라고 이야기하고 있으나, 이는 사실에 크게 부합하지 않는 주장이기도 하다. 다만, 중국으로의 화물 수출에는 평양~신의주간 철도가 이용되는 경우가 많은 편이다. 평양~남포 간에도 철도가 부설되어 있으나, 속도가 굉장히 늦다. 평양~원산간 철도 수송도 하루 이상이 걸린다. 단선에다 철로가 노후화되어 있어 그렇다. 철도수송의 경우, 트럭보다 훨씬 비효율적이다. 그러나 철도가 북한 주민들에게는 가장 일반적인 교통수단이다. 수출화물의 트럭 운송은 상대적으로 속도가 빠르기 때문에 특정 집단들이 사용하고 있다.

수출 야적장은 매우 협소한 편이다. 야적장이 있으나, 공간적으로 매우 좁다. 항만시설 자체가 노후화되어 있어 야적장뿐만 아니라 전반적인 시설들이 좋지 않다. 시설관리가 제대로 안되고, 부두가 열악하다. 보수해야 할 곳이 많으나, 거의 방치수준이다.

북한의 통신은 공공의 행정수요를 충족시키는 것을 기본목표로 하고 있는데, 당 간부 등 일부 지도층에만 개인전화가 설치되고 일반 개인을 위한 전화보급은 매우 취약하다. 북한은 통신망 확충을 위해 1992년 UNDP의 지원으로 광케이블 구축사업을 개시한 이래 2003년까지 각 시·군까지 연결망 구축을 완료한 바 있다. 주 통신망인 대내 전화망은

총 110여만 회선을 보유하고 있으나, 자동식 전화망이 50만 회선(45%)이다. 나머지는 수동식 전화망으로 교환수를 통해 연결되고 있다. 평양 및 주요 시·군 간에는 자동식이나, 리 단위는 수동식이 대부분이다. 또한 전체 교환기 중 전자식 교환기 비율을 나타내는 디지털화율도 20% 정도에 불과한 실정이다.

시외 전화망의 경우 평양 및 남포, 함흥, 청진 등 주요 도시 간에 장거리 직통전화(DDD)망이 구축되어 있으나, 소규모 군 단위 이하까지는 수동식으로 연결되어 있다. 지역별로 북한 총 전화회선의 23%(25만회선)가 평양에 집중되어 있으며, 남포, 개성 및 해주 함흥 등의 도소재지에는 1~2만 회선을 설치운용하고 있다.

북한의 국제전화망은 유선, 위성으로 구성되어 있다. 지역별로는 중국, 러시아 및 일본과 광케이블을 통해 130여 회선이 연결되어 있고 중국, 러시아, 일본, 독일, 싱가포르 등 5개국과는 위성으로 150여 회선이 직접 연결되어 있다. 그리고 여타국과는 이들 5개국을 경유하여 국제전화 통화가 가능하도록 되어 있다. 위성을 통한 국제전화 직통회선은 중국과 30여 회선, 일본과 70여 회선, 싱가포르와 20여 회선, 독일과 10여 회선, 홍콩과 10여 회선, 러시아와 10여 회선이 연결되어 있다. 북한은 1984년 「공산권통신위성기구(Intersputnik)」및 2001년 「국제전기통신위성기구(Intelsat)」 등에 가입한 이후 1986년 3월 평양근교에 위성통신지구국을 건설함으로써 위성통신을 통한 직접통신이 가능하게 되었다. 북한은 국제통신전담기관으로 1989년 평양에 「국제통신국」을 설립하고 국제전화교환업무를 수행하는 한편, 신의주·라선~중국간 광통신망을 통한 국제전화망의 운용을 담당하고 있다.

북한의 시내전화와 별도로 국제통화만 가능한 국제전화 전용번호를 E로 구분하여 한정된 대상에만 보급, 운용하고 있는데 이 중에서

교환수를 통하지 않는 직통 국제전화는 주요 기관·기업소 등에만 보급하고 있다. 일반인들의 경우 각 지역 체신소 또는 호텔 내 국제통신소를 직접 방문하여 해당 기관의 통제 하에 국제전화를 이용하고 있는 실정이다.

북한은 무선통신을 주로 군부와 사회 안전부 등에서 국방 또는 체제 유지용으로 활용하여 왔다. 이에 따라 일반 이동전화 및 무선호출은 주로 '라선경제무역지대'와 금강산 관광지대를 중심으로 사용되고 있는 실정이다. 2001년 10월 북한은 태국 '록슬리 퍼시픽'사와 합작으로 이동전화망을 구축하여 2002년 11월 평양에서 5천 회선, 라선에서 1천 회선 규모로 GSM 방식의 이동전화망을 최초로 개통, 휴대전화서비스를 시작하였다. 이후 2003년 9월 남포시, 개성시, 해주시, 함흥시, 신의주시 등 9개 도소재지 및 평양~개성·향산과 함흥~원산간 도로 등의 주변 시·군 지역에서 추가로 이동통신망을 개통한 것으로 알려지고 있다. 북한은 2007년까지 북한 전역에 이동통신망을 구축한다는 계획으로 50여개(평양·라선·남포·개성·원산~함흥, 평양~향산 등)의 이동통신기지국을 건설하며 시설확장에 주력하고 있다. 2003년 말 기준 휴대전화 총회선수는 2만여 회선이다. 남북 사이의 통행·통관·통신이 원활하게 이루어지기 위해서는 북한지역의 관련 인프라의 개선이 절실한 형편이다.

(나) 3통 활성화를 위한 남북한 인프라 연결 및 개선

남북 사이의 3통 관련 활성화를 위해서는 육·해상 수송로가 연결, 교역과 경협사업을 위한 간선교통망으로서의 기능을 수행할 수 있어야 한다. 이를 단기간에 한꺼번에 이루는 것은 불가능하다. 먼저 북한의 항만과 대도시를 연결하는 남북한간 물자 수송용 철도·도로로서 단절

된 남북 도로·철도망을 연결하는 한편, 장기적으로는 동북아 및 유라시아 대륙과 연계되어질 수 있도록 구축, 동북아 물류거점을 확보하는 방향이 되어야 할 것이다.[76] 구체적으로는 다음과 같은 단계별 접근이 필요하다.

첫 번째 단계에서는 경제협력거점으로 개발된 북한의 특구지역과 그와 같은 가능성이 있는 지역을 중심으로 동·서해 양대 축을 물류수송로로 연결하는 것이다. 동해 축은 동해선을 따라 금강산·통천·원산(함흥)~나진·선봉(청진)지역으로 연결하고, 서해 축은 경의선을 따라 개성~남포(평양)~신의주지역으로 연결, 철도·도로 연결하는 일이 바람직하다. 특히, 라선지역은 무역기지로 개발할 수 있도록 러시아와 연결하고, 신의주 지역은 동북 3성을 비롯, 중국경제와의 협력창구로서 중국「단둥」지구와 연계될 수 있도록 하는 것이 효율적이다. 중국과 러시아와의 연결은 수출시장으로서 큰 잠재력을 갖고 있는 중국 및 러시아와 육로를 통한 직접 교역이 가능해지기 때문에 교통망의 구축은 큰 의미를 갖게 된다. 이를 위해서는 개성~평양~신의주간 철도·도로의 개보수, 금강산~원산~라·선을 연결하는 도로의 확장·정비가 필요하다.[77]

그 다음 두 번째 단계에서는 남북한 연결로 우선 복원 대상구간으로서 도로는 이미 건설 완료된 문산~판문점~개성을 있는 국도 1호선, 동해안의 간성과 장전을 연결하는 국도 7호선의 개통과 함께 철원~평

---

76 – 서울~신의주, 동해안 노선을「아시아하이웨이」와 연결, 동북아 및 유라시아 대륙과 통합도로망의 구축하고 한반도 횡단철도와 시베리아 횡단철도를 연결, 한반도를 동북아 물류중심지로 육성하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

77 – 경의선 구간에서 가장 문제가 되는 지역은 안주~신의주(149km) 구간이다. 이 구간은 북한에서는 1급 도로이지만 선형이 나쁘고 차선폭이 좁다. 이 도로를 정비하기 위해서는 기존의 고속도로인 도로위계를 맞추어 양방향 4차선의 고속도로로 건설하는 것이 바람직하나, 건설비에 대한 부담을 고려, 기존도로의 정비 등을 통해 임시적인 통행로를 확보하는 것도 대안일 것이다.

강의 국도 3호선을 연결할 필요가 있으며, 장기적으로는 교통수요에 따라 국도 5, 31, 43호선을 연결하는 방안을 강구할 필요가 있다. 철도의 경우는 현재 완료된 개성~문산을 연결하는 경의선과 함께 철원~평강~복계를 연결하는 경원선을 우선 복구해야 할 것이다.

마지막 세 번째 단계에서는 동북아 지역과의 연결이다. 한반도는 동북아 지역의 대륙과 해양을 이어주는 역할을 담당할 수 있는 지리적 이점을 확보하고 있다. 따라서 북·중 국경지대가 대륙 전진기지로서의 역할을 할 수 있도록 그 잠재력을 제고시키는 방향으로 물류체계를 구축해 나가야 할 것이다. 북·중 국경지대에는 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR), 바아칼~아무르철도(BAM), 몽골통과철도(TMGR), 만주통과철도(TMR) 등 해양과 대륙을 연결하는 교통망이 존재하고 있어 이와 같은 교통망 체계를 남북한과 연결시켜 북한지역의 대외개방과 주변국들과의 상호교류·협력에 도움을 줄 수 있어야 할 것이다.

한편, 남북한 해상운송체계의 재정비도 필요하다. 잘 알려졌듯이 북한의 해상운송체계는 매우 폐쇄적이다. 상업적 고려보다는 정치·외교적 고려에 의해 크게 영향을 받고 있다. 이와 같은 해상운송체제에서는 물류의 활성화와 채산성 제고가 불가능하다. 이를 개선하기 위해서는 무엇보다도 항로개설 및 항로운영의 자유화가 이루어져야 한다.[78] 이와 함께 남북항로를 중국, 일본, 러시아 등 제3국 항만과 연계하는 것도 바람직하다. 이를 위해서는 남북항로를 국내 연안항로에 편입·통합시키는 방향으로 항로개설 및 운영을 자유화할 필요가 있다. 남북해상운송체계가 기존의 국내 연안운송체계와 통합될 경우, 항로별로 다수의

78 – 정봉민, "남북한 해운항만물류 부문 협력방안," (한국해양수산개발원 주최 '남북한 해양수산 협력방안 세미나' 남북정상회담 기념 학술세미나, 2007.10.8), p. 53.

항만들을 순항하는 형태의 항로가 개설될 것이며, 운송거리도 늘어나게 된다. 그렇게 된다면 화물의 확보가 쉬워지며, 장거리 운송에 따른 비교우위를 가진 해상운송의 특성을 살릴 수 있어 채산성이 크게 향상될 수 있다.[79] 남북한 해상운송의 활성화는 남북경협의 물류 효율화와 물류비용의 절감을 가져옴으로써 남북경제의 발전에도 기여하게 될 것이다.

북한지역 물류기반시설의 개발은 북한의 경제회생과 남북 경제공동체 형성, 동북아 지역의 경제협력이라는 거시적 목표 하에 추진해야 할 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 경의선·동해선 철도·도로 연결과 같은 남북 접경지역 경제특구 활성화를 위한 물류기반시설의 개발과 함께, 북·러, 북·중, 북한통과 수요에 대비한 물류기반시설의 개발·확충이 요구된다. 개성공단과 같은 경제특구 활성화를 위한 물류기반시설의 개발은 인천~개성~남포 등을 연결하는 남북한 서해연안지역과 다롄, 칭따오 등 중국 동부 연안지역과의 연계를 위해서도 중요하다. 이를 통해 개성공단이 환 황해권 경제협력벨트의 남북 연결 고리로서 역할을 할 수 있기 때문이다. 즉, 중국의 성장을 견인하고 있는 중국의 동부 해안지역과 우리의 서해안 지역을 하나의 경제권역으로 연결하는 거점으로 활용할 수 있다. 개성은 인천을 포함한 남한의 수도권과 평양·남포 지역을 연결시켜주는 남북 경제교류 협력, 나아가 동북아 경제 협력의 결절지로 자리매김할 수 있다. 개성이 이와 같은 기능을 제대로 수행할 수 있기 위해서는 물류, 특히 남북교통망의 역할이 절대적이다. 물류기반시설이 개발·연결되면 수송시간 및 비용 절감 등으로 남북 간의 경제협력 뿐만 아니라 동북아경제 협력확대에 크게 기여하게 될 것이다. 러시

79 - 위의 글, p. 54.

아의 극동 및 시베리아지역의 풍부한 자원과 에너지를 실어 나르는 수송로가 확보되고, 극동 및 시베리아의 자원과 에너지개발에 다자협력의 가능성도 높아지게 된다.

(다) 북한 3통 분야 행정 현대화

북한에서의 통관, 세관, 검역 등은 대체로 일반 국제규정(Customs, Immigration, Quarantine: CIQ)에 의해 이루어지고 있다. 수입하는 화물 중에는 중국화물이 많다. 중국국적의 선박도 국제규정에 의해 입항하고 있다. 중국화물은 또한 압록강 신의주 철도를 통해서도 많이 들여오고 있다. 통관과 검역 등이 국제규정에 맞지 않으면 왕래 자체가 이뤄지지 않을 것이기 때문에 일반적 국제규정이 통용되고 있는 것으로 평가되고 있다. 통관시에는 필요 서류들이 제출되어야 한다. 세관에서는 세금을 부가하고, 검역도 필요 규정에 따라 이루어지고 있다. 어떠한 수송수단을 이용하든 출입국 관리규정이 준수되고 있는 편이다.

북한에서 수입하는 상품에 대한 조건 및 수송방법은 수입자가 전반적으로 결정하고 있다. 북한 항만으로의 입·출항에 있어 남한 국적의 선박은 제한되고 있다. 정부의 공식적 지원물자나 적십자 지원물자는 남한 국적 선박을 이용하여 입·출항이 가능하나, 상업용 화물의 경우에는 원칙적으로 허가를 받지 못하고 있다. 한국 선원이 승선하고 있어서, 남측 선박에 대해 여러 가지 통제해야 할 사항이 많아 북한에서 꺼리고 있는 편이다. 남북한간 해운합의서 상에는 남한 국적의 선박이 입·출항할 수 있도록 되어 있으나, 실제 운영이 되지 않고 있는 편이다.

해상운송 운임은 거의 정해져 있으며, 물량이 많거나 장기수송계약시에는 할인혜택을 부여하고 있기도 하다. 예를 들어 임가공 물품의 경우, 20피트 컨테이너 당 인천~남포간(인천항 CY부터 남포항 CY까지) 운

임은 720달러, 40피트의 경우에는 1,440달러이다.

북한에는 화물주선업 자체가 없기 때문에 화물주선업체 이용은 불가능하다. 100% 중국(홍콩 포함) 소재 중개업체를 이용하고 있다. 왜냐하면 자유로운 영업보장이 되지 않고 있기 때문이다. 일부 타 지역 소재 중개업체를 허용한다는 말도 들은 적이 있으나, 이들 중개업체들을 국가기관이 통제하고 있으며, 항만시설도 일반인들은 자유롭게 출입하지 못하고 있다.

북한지역 항만 서비스는 대단히 열악하다. 도선사 이용시간은 09시~15시까지로 제한돼 있으며, 야간에는 도선사 이용이 되지 않고 있다. 왜냐하면 항만시설이 열악하고 등화시설과 에너지 등 공급이 어려워 야간 도선이 불가능하기 때문이다. 반면 남한의 경우, 24시간 도선사 이용이 가능하고, 외국에서도 특별한 경우를 제외하고는 24시간 이용할 수 있다.

선박 접안시 도선형태 등은 남측과 거의 동일하다. 세관원이 승선하여 본선을 조사하고 통신장비를 봉쇄한다. 예인선을 활용하고 있기도 하나, 거의 노후 선박이다. 긴급 상황 발생시에는 예인선이 없어서 못하거나 늦어지는 경우가 있다. 도선사 잘못으로 사고가 발생했을 때 원만한 처리가 어렵다. 북한의 잘못으로 배가 손상됐거나 문제가 있을 때에도 북한에서 책임을 회피하기 때문에 소송 등을 통해 중재를 요청한다고 해도, 그와 같은 절차를 이행하기가 불가능하다. 따라서 어쩔 수 없이 손해를 보는 경우가 허다하다. 그 밖의 예를 들어 하역인부들이 잘못하여 컨테이너를 땅에 떨어뜨려 물건이 손상됐을 경우에도 선사가 화주에게 배상하게 된다. 북한 책임자가 나타나지 않고 문서상으로 계약된 바가 없어 북한은 책임을 회피하고 있다. 만약 북한에서 배상을 하게 되면, 담당자는 큰 문책을 당할 수 있다. 책임을 추궁하고 사고 당시

크레인 사용자가 누구냐고 물어도 말을 하지 않는다. 따라서 대형사고가 날 수 있는 가능성이 상존하고 있다.

선박 운항시에도 리스크가 많은 편이다. 배가 고장 났을 때 선장이나 기관장이 고치지 못하는 경우, 다른 외국의 경우에는 전문가를 빨리 수배해서 수리가 가능하나, 북한에서는 그와 같은 체제가 마련되어 있지 않다. 최근 동해 원산항에서 배가 고장이 났으나, 국제운송체계가 마련되어 있지 않아 항만에 선박이 4~5일 동안 묶여 있었던 경험이 있다.

하역시간은 화물의 준비상태나 하역장비의 수배여부에 따라 크게 차이가 나지만 일반적으로 시일이 많이 걸리는 편이다. 인력을 이용한 하역은 남측의 경우와 비교하면 상당히 빠른 편이다. 비료나 쌀 등을 하역할 경우, 대규모 하역 인력이 동원된다. 남측의 경우 10명 정도 필요한 일에 20명 이상의 북측 인력이 와 빠른 속도로 진행된다. 하지만 컨테이너는 남측에 비해 3일 정도는 더 걸리는 편이다. 장비가 많이 없기 때문이다. 컨테이너 하역 장비로 필수적인 트랜스퍼 크레인이나 리치스택커 등의 장비가 많이 없기 때문이다. 남포항에는 갠트리크레인 1기가 설치되어 있으나 현재 사용되지 않고 있다.

(라) 출입제도 개선과 국제협력 문제

1) 개성공단 제품의 원산지 인정 문제

출입제도 개선과 관련, 국제협력 문제에서는 북한에서 생산된 물품의 원산지 문제와 북한지역으로의 전략물자 반출이 가장 큰 문제로 부각되고 있다. 이하에서는 먼저 개성공단에서 생산된 제품의 해외수출을 위한 원산지 문제에 중점을 두어 논의하기로 한다.

개성공단 제품의 한국산 인정은 향후 추진될 개성공단 본 단지 건설 및 2단계 사업 성공의 핵심적인 관건이 될 뿐만 아니라 남한기업의 해

외 판로에도 막대한 영향을 미친다. 또한 북한 경제에도 상당한 경제적 영향력을 행사할 것으로 예상된다. 개성공단제품의 한국산 인정 문제는 크게 두 가지 문제에 달려 있다. 첫째는 북한의 대미관계 개선과 비핵화이며, 둘째는 한·미관계 개선 및 한국산 제품으로 인정받기 위한 노력과 태도라고 할 수 있다.

2007년 4월 2일, 한미FTA 체결 협상이 타결됨으로써 상품, 투자, 서비스를 비롯, 지적재산권, 경쟁, 정부조달, 노동, 환경 등 광범위한 분야를 총망라하는 포괄적 자유무역협정이 체결되었다. 협상마감시간을 앞둔 최종 장관급 회담에서 한미 양국은 '한반도역외가공지역위원회(committee on outward processing zones on the Korean Peninsula)' 설치에 합의했다. 동 위원회를 통해 일정 조건하 역외가공지역을 지정한다는 내용으로 최종 합의를 도출함으로써 역외가공지역 지정을 위한 절차와 조건을 명시하는 데 성공했다. 협정문에 "개성공단"이라는 단어는 사용하지 않았으나 개성공단을 포함한 북한지역을 "역외가공지역(OPZ)"으로 지정할 수 있도록 별도의 부속서를 통해 명시했으며, 한반도 비핵화 진전 등 일정 조건이 충족될 경우 역외가공지역을 지정할 수 있도록 했다.

「한반도역외가공지역위원회」는 한·미 양국의 공무원들로 구성되며, 협정 발효 1주년에 회합하고, 그 후 매년 최소 1회 또는 상호 협의에 의해 임의 개최 가능하도록 되어있다. 「한반도역외가공지역위원회」의 기본임무는 한반도에서의 상황이 역외가공지역들의 설립 및 개발이 적절한지의 여부를 검토하는 데 있다. 위원회는 ① 역외가공지역들로 지정될 수 있는 지리적 구역 결정, ② 역외가공지역 제품이 원산지 제품으로 간주될 수 있는 기준 수립, ③ 역외가공지역이 위원회가 수립한 기준을 충족하였는지의 여부를 결정하게 된다. 위원회가 역외가공지역으로

지정할 경우, 이의 양 당사국 수용이 권고되며, 이에 따른 협정 개정 승인을 요청하게 된다. 「한반도역외가공지역위원회」가 수립한 "일정기준"을 충족하는 북한 내 특정 지역을 "역외가공지역"으로 지정하면, 그 지역에서 생산된 제품은 원산지 규정에 따라 한국산으로 표기되고 한국산과 동일한 대우를 받게 되는 것이다. 일정한 기준에는 ① 한반도 비핵화 진전(progress toward the denuclearization of Korea Peninsula) 여부, ② 역외가공지역들이 남북한 관계에 미치는 영향, ③ 역외가공지역의 일반적 환경기준, 노동기준 및 관행, 임금 관행과 영업 및 경영관행(국제규범) 등이 포함되어 있다. 필요시 한미 양국은 위의 기준 외에도 새로운 기준을 추가할 수 있다. 개성공단이 역외가공지역으로 지정되기 위해서는 한미 FTA 발효 1년 후에 구성·운영되는 「한반도역외가공위원회」에서 개성공단지역이 최소한 상기 3가지 기준을 모두 충족한다는 판정이 있어야 한다.

역외가공지역으로의 지정은 첫째, 한반도 비핵화를 향한 진전(progress toward the denuclearization of Korean Peninsula)을 얼마나 실질적으로 이룰 수 있는가에 달려 있다고 할 수 있다. 이는 전적으로 북한의 자세에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 협정 발효 1년 후 시점에서의 북미관계 및 비핵화 진전은 현재 이후 북한의 태도에 따라 크게 좌우될 수 있다. 또한 한반도의 비핵화가 행동 대 행동을 통해 구체화되는 믿음을 줄 경우, 개성공단이 역외가공지역으로 인정받을 수 있는 가능성이 크다. 따라서 남한 정부는 이를 위한 유리한 환경조성을 위해 노력할 필요가 있다. 비핵화의 돌이킬 수 없는 진전을 가져오게 하는 것은 이를 위한 큰 방편의 하나가 될 수 있을 것이다.

둘째, 개성공단 제품의 특례원산지 인정을 위해 미국을 강하게 설득할 필요가 있다. 먼저, 타 FTA(한-EFTA, 한-ASEAN)에서 개성공단

제품의 원산지 특례를 인정받았음을 제시하는 한편, 전 세계 90여개의 FTA에서도 역외가공방식을 인정하고 있는 점을 계속해서 설득해야 할 것이다. 그 다음으로 「한반도역외가공지역위원회」에 참여하게 될 미 정부측 인사들을 개성공단으로 초청해 생산현장을 보여줄 필요가 있다. 더 나아가서는 개성공단의 환경 및 노동조건의 국제규범과의 합치여부를 보여주고, 국제적 기준에 대한 북한의 수용 의지를 나타낼 수 있도록 해야 할 것이다. 여기서 문제가 될 수 있는 노동조건에 대해서는 노동기준 및 관행 그리고 임금 관행 등을 판단할 때, 북한 내 타 지역의 상황과 함께 타 저개발 국가 상황도 고려 기준으로 제시하는 것도 바람직할 것이다. 개성공단 내 북측 근로자의 근로조건에 대한 이해는 근로상황을 보여줌으로써 인식상의 변화를 유도할 수 있을 것으로 판단되기 때문이다. 그 밖에도 대미관계의 공조관계를 확대 유지하기 위한 일반적 차원의 노력도 필요하다고 판단된다.

요약하면, 역외가공지역은 현재 개성공단이 가장 유일하다. 위원회에서 역외가공지역을 지정하게 된다면 당연히 개성공단이 제일 먼저 고려대상이 될 수밖에 없다. 한-EFTA 및 한-ASEAN FTA의 경우에도 개성공단을 명시하지 않고 역외가공방식으로 합의함으로써 개성공단 제품을 한국산으로 인정받았음을 볼 때, 역외가공지역으로의 인정은 역외가공위원회에 참여하는 남한 정부 당국자의 노력과 미국의 한국에 대한 전반적인 인식 개선과 외교적 관계, 국제무대에서의 협력과 공조 등에 기인할 가능성이 큰 것으로 판단된다. 따라서 정부는 정치·군사부문을 비롯한 환경, 노동 등 총체적인 차원에서 역외가공지역으로 인정받을 수 있는 노력이 필요하다.

2) 내국간 거래의 국제인정 획득

남북한은 상호간의 교역을 국가 간의 교역으로 인정하지 않고 있다. 이는 1988년에 채택된 「민족자본과 통일번영을 위한 7·7 특별선언」,[80] 1992년에 발효된 「남북기본합의서」 서문[81]과 부속합의서중 제1장 경제교류협력의 제1조[82] 등에 잘 나타나 있다. 또한 「유엔헌장」 제2조 7항[83], 「유엔헌장」 제103조[84]에 의해서도 남북사이의 거래를 민족내부거래로 인정받을 수 있는 권리를 갖고 있다. 그러나 남한의 무역상대국들은 대북한 교역에 대해 이의를 제기한 바 있다. 미국은 1991년 7월 한국의 대북한 5천 톤의 쌀 제공과 관련, 이것이 내부거래로 간주되기 위해서는 GATT 협정상 규정의 적용을 받아야 한다는 입장을 나타낸 바 있고,[85] 1992년 10월에는 미국의 고위통상관리가 남북한 쌀 교역문제에 대한 논의를 한국 측에 제의하기도 했다.[86]

1993년에 들어서는 독일, 캐나다 등의 국가들이 남북한 합작제품의 원산지에 대하여 이의를 제기함으로써 이들 제품의 교역을 문제 삼기도

---

80 – "남북간 교역의 문호를 개방하고 남북간 교역을 민족내부교역으로 간주한다."는 기본방침을 제시함으로써 남북교역이 민족내부간 거래임을 천명.

81 – "쌍방간의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서, 잠정적으로 형성되는 특수관계"라고 규정.

82 – "남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실현 한다."고 규정. "남과 북은 물자교류에 대하여 관세를 부과하지 않으며, 남북사이의 경제관계를 민족내부관계로 발전시키기 위한 조치를 협의·추진한다."고 하여 남북교역에 있어서 무관세주의를 선언.

83 – 「유엔헌장」 제2조 7항: "본 헌장은 한 국가의 국내관할에 속한 문제에 대한 국제연합의 개입을 허용치 않으며, 그와 같은 문제가 본 헌장 하에서 해결에 붙여지도록 제출할 의무를 회원국에게 지우지 않는다."

84 – "유엔 회원국의 헌장상의 의무와 다른 국제협정상의 의무가 상충되는 경우에는 유엔 헌장상의 의무가 우선 한다."고 규정

85 – 『매일경제신문』, 1992년 10월 7일, 2면 참조.

86 – 『동아일보』, 1992년 10월 7일, 2면, 『조선일보』, 1992년 10월 10일, 6면 참조.

했다.[87] 따라서 남북한 간의 교역을 국제차원에서 내국간 거래로 인정받는 것이 중요하다.

남북교역을 국제사회로부터 내국간 거래로 인정받는 방법은 다음의 세 가지를 들 수 있다. 첫 번째 방안은, 국제사회의 구성 국가들은 한민족의 자결권을 존중할 의무가 있으므로 WTO 체약국가들도 남북교류를 민족내부교류로 간주한다는 선언을 존중하도록 외교적 노력을 통해 유도하는 것이다. 이 방안에는 막대한 외교적 노력이 수반되어야 하는 바, 한국의 외교적 입지를 고려할 경우, 성공이 보장되기 어려울 것으로 판단된다.

두 번째 방안은 「WTO 설립협정」 제12조[88]의 가입조항을 이용, 북한이 WTO 가입시 남북교역을 민족내부거래로 인정받는 것이다. 이 방안은 서독이 GATT 가입시에 취하였던 방법으로 분단국의 교역을 국제경제규범의 틀 안에서 민족내부교역으로 인정받는 방식이다. 현재로서는 북한의 WTO 가입이 요원하기 때문에 가까운 장래에 실현되기 어렵다.

세 번째 방안은 「WTO 설립협정」 제9조 3항에 의거한 의무면제(waiver)를 신청하는 것이다.[89] 이 방안은 웨이버 획득시 회원국의 4분

---

87 - 『한국일보』, 1993년 3월 10일 참조.

88 - WTO 설립협정 제12조 제1항의 가입조항에 의하면 "자신의 대외무역관계 및 본 협정과 다자간 무역협정들에 규정된 기타사항을 수행하는 데에 있어서 완전한 자치권을 보유하는 국가 또는 독립된 관세영역은 자신과 다자간 무역기구 사이에 합의된 조건에 따라 본 협정에 가입할 수 있다. 동 가입은 본 협정 및 본 협정에 부속된 다자간 무역협정들에 적용 된다"고 하여 GATT 체제에서와 동일하게 WTO 가입시에 조건을 제시할 수 있음을 규정하고 있다. 한편 WTO 설립협정 제12조 제2항에 의하면 가입조건에 관한 합의사항은 다자간 무역기구 회원국 3분의 2의 다수결에 의해 승인된다.

89 - 제9조 3항에 의하면 예외적인 상황하에서 각료회의는 본 협정이나 다자간 무역협정상의 회원국의 의무를 면제할 수 있으며 이러한 결정은 다자간 무역기구 회원국 4분의 3의 다수결에 의하도록 되어 있다. 각료회의 또는 일반이사회는 웨이버 부여 결정시 동 결정은 정당화하는 예외적인 상황, 웨이버 적용조건 및 웨이버 종료일자를 명시하여야 한다. 또한 1년 이상 부여되는 웨어버의 경우 1년이 경과하기 전

의 3 이상의 동의를 얻어야 한다는 점과 웨이버 종료일자의 명시, 웨이버 종료시까지 매년 웨이버의 검토, 각료회의의 웨이버 수정 및 종료권한 등 까다로운 제한을 포함하고 있다. 웨이버 승인 자체가 한시적이어서 영속적으로 민족내부거래로 인정받는 방법이 될 수 없다. 또한 이 웨이버조항 적용을 신청할 경우, 이는 남북교역이 국제교역임을 스스로 인정하는 것이 되어, GATT협정 제1조의 최혜국 부여의무를 위반하고 있음을 자인하는 측면이 없지 않다. 따라서 웨이버 승인을 받더라도 이는 남북교역의 독자성을 유지하면서 민족내부교류성을 국제적으로 인정받기에는 많은 한계가 있다. 따라서 남북교역의 민족내부교류성을 대내외적으로 주장하기 위해서는 남북교역의 국내거래성을 보다 강화해야 할 것이라고 생각된다. 이러한 점을 감안, 「남북교류협력법」 상 준용규정의 개정문제를 신중히 검토해야 할 것이다. 그 구체적 방안으로서 현재 「대외무역법」을 위시한 기타 관련 법률에서 준용하도록 하거나 또는 수정 적용할 수 있는 조항들을 묶어 별개의 통합적인 법령으로서의 특별법 또는 대통령령을 제정하는 방안을 고려할 수 있다.

3) 전략물자 반출 문제

대북한 전략물자 반출 문제도 넓은 의미에서 남북한 출입 문제와 관련이 있다. 전략물자의 대북한 반출이 문제가 될 경우, 통행·통관에 지장을 초래할 것이기 때문이다. 예를 들어 전략물자 판정이 최단기 간에 내려지게 함으로 설비반출만이 아니라 원자재나 부품 등의 공급이 신속히 이루어질 수 있으며, 이는 생산의 활성화로 이어질 수 있다.

3통과 관련된 전략물자의 반출은 그 핵심이 이를 규정하고 있는 통제

웨이버를 검토하도록 규정되어 있다.

체제에 잘 순응하는 것이라고 할 것이다. 이를 위해서는 효율적인 전략물자 수출통제체제를 갖추는 것이 중요하다.

첫째, 전략물자를 투명하게 관리할 필요가 있다. 이를 위해서는 한국의 기업들이 수출통제규정을 지키려는 의지가 있고 정부에서도 이를 실천할 수 있는 제도적 인프라를 구비하는 것이 중요하다. 즉, 대북한 반출 물품 중 전략물자에 해당되는 물품을 선별하고 반출여부를 결정하고, 투명하게 관리할 추진체제가 충실히 구축되어야 한다. 수출통제체제는 기본적으로 기업들의 자발적 준수사항이다. 따라서 전략물자를 다루는 기업들이 수출통제체제를 이해하고 준수할 수 있어야 한다. 정부당국에서는 통제대상에 해당될 가능성이 있는 전략물자에 대한 판단이 가능하도록 만들어야 한다.[90]

둘째, 북한으로 반출되는 전략물자라고 하더라도 군사적 목적으로 전용되지 않는다는 보장이 있어야 한다. 즉, 반출물자의 실질적인 검증장치의 도입이 필요하다. 이의 검증장치의 예로는 전자식별 장치의 도입을 들 수 있다. 주요 물자의 반출시 전자식별장치를 부착하여 해당 물품이 어디로 이동하는 지를 추적할 수 있기 때문이다.

셋째, 국내기업들이 수출통제규정을 제대로 지키는 지의 여부를 감독하고 이를 관리하는 시스템이 있어야 한다. 정부가 아무런 통제 없이 자율규제에만 전적으로 위임할 경우 위반업체가 발생할 수 있고 이는 국내·외적으로 치명적인 손상을 가져올 수 있다. 효율적인 수출통제시스템을 갖추기 위해서는 명확한 관리 및 감독체제의 설치가 필요하다. 이를 위해 신속하고도 정확한 관리체제를 운영하기 위한 전자관리 시스템의 도입과 전문가의 확충, 그리고 전담기관의 설치가 필요하다. 개성

90 – 지식경제부는 홈페이지 <www.mocie.go.kr>를 통해 게재.

공단이 본격적인 사업에 들어가게 되면 반출·입 물자의 규모나 종류가 대규모로 증가할 것인 바, 이를 관리하기 위한 전자통제 시스템 등이 갖추어지지 않으면 신속하고 정확한 운영을 기대하기 어렵다.

(마) 남북 사이의 합의 이행를 통한 출입제도개선

「2007 정상선언」에는 개성~신의주 철도 및 개성~평양 고속도로 개보수, 해주 경제특구건설, 해주직항로 개설, 문산~봉동간 철도화물 수송, 백두산~서울 직항로 개설 등이 포함되어 있다. 이와 같은 사업들의 이행은 추진에 따른 비용문제와는 관계없이 남북 사이의 출입제도 개선에 크게 이바지 할 수 있을 것으로 판단된다. 이하에서는 이에 대한 이행방안을 언급하고자 한다.[91]

1) 철도·도로 개보수와 연결망 정비

「2007 정상선언」에서 언급된 평양~개성간 고속도로와 개성~신의주간 철도는 북한의 중심 교통축으로 남한의 경부선과 국도 1호선으로 연결되어 있다. 또한 중국과도 연계됨으로써 남·북·중 3국이 화물 및 여객을 운송할 수 있는 통로로서의 기능이 가능하다. 남북한간 도로와 철도가 연결·개통될 경우, 남북교역에 수반되는 물류비용이 크게 감소될 것으로 전망된다. 현재 남한 기업들은 대북교역시 제3국적선을 이용, 공해를 거쳐 우회하는 해상운송에 주로 의존하고 있어 용선료 지급, 수송시간지연 등으로 인한 운송비용의 증가로 물류비 부담이 과중한 실정이다.[92] 그러나 육로를 통해 직접운송이 이루어질 경우 수송시간 단축

91 – 이하의 내용은 김영윤·나희승·황진회, 『남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구』에서 인용·보완하였다.

92 – 인천-남포, 부산-나진의 경우 편도기준 각각 24시간 및 45시간 정도 소요된다. 그리

은 물론, 부대비용을 축소함으로써 물류비를 크게 절감시킬 수 있다. 예를 들어 철도운송비는 현재 인천~남포간 컨테이너(20피터) 1개당 800달러의 1/3~1/5 수준으로 운항일 13~15일을 대폭 단축시킬 수 있을 것이다. 또한 서울~평양간 화물수송 단가는 하역비용 및 항만 자체 시간 비용을 제외한 해운과 철도를 연계한 총 수송비용은 km당 73,424원이나 단순 철도만을 이용한 비용은 km당 28,877원으로 추정(교통개발연구원, 2000년)된다. 현재 부산~나진간 해상과 철도를 이용한 수송시간과 요금을 비교할 때, 해상의 경우 45시간이 소요되며 요금 역시 TEU당 850달러 정도인 것이 철도로 전환되면 수송시간은 절반 이하로 줄고, 요금은 TEU당 500달러 선에서 가능해 질 것으로 보인다(건설교통부, 2004). 특히, 대북 인도적 지원물자에 대한 운송은 북한주민의 생존과도 직결되는 문제인 바, 신속한 운송이 절대적이다. NGO의 특성상 소규모 신속한 대북지원 사업이 이루어져야 하고 북측 상대와의 원활한 협력을 위해서도 육로수송은 필수적이다.

대북 물자의 육로수송의 필요성을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 해상운송의 비효율성을 극복, 보다 저렴하고, 신속·정확한 대북 물류를 보장할 수 있다. 둘째, 대북 수송상의 효율성 창출을 통해 북한에 제공하는 지원 물자의 양을 증대시킬 수 있다. 셋째, 특성상 해상으로는 수송하지 못했던 냉동식품이나 파손 위험물자들의 수송이 가능해져 지원물자 사업이 다양화·활성화될 수 있다. 넷째, 현행 해상운송을 위한 제3국적선의 임차료를 절약, 육로수송에 따른 생산 및 고용효과를 창출할 수 있다. 다섯째, 육로수송에 따른 인적교류의 대북 접촉면을 넓혀, 북한의 개혁·개방을 유도함으로써 남북주민 간의 이질성을 완화할 수 있을 것

고 섬유류 위탁가공업체의 경우 남북교역에 따른 물류비가 생산원가의 40% 수준(판매가의 15%) 정도인 것으로 알려지고 있다.

이다. 여섯째, 러시아와 중국과의 연계수송이 이루어질 수 있어 이에 따른 남북한의 경제적 이익(남한: 운송비 외화획득, 북한: 통과료 수입)을 확보할 수 있으며, 일곱째, 육로수송이 연결되는 북한지역의 발전을 기대할 수 있다.

한편, 평양~개성간 고속도로는 타 도로에 비해 도로의 상태가 비교적 양호하여 차량운행은 가능하다. 다만, 터널과 도로포장상태가 불량한 구간이 많아 남북교역 물동량이 증가할 경우 운송장비의 운행이 증가함으로써 상태보존이 어려울 것으로 판단된다. 따라서 우선 본 도로에 대한 면밀한 점검을 거쳐 개보수가 필요한 부분을 결정할 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 해당지역이 북한의 수도와 군사적 요충지 등과 인접해 있어 남북한간 군사분야의 보장장치가 선행되어야 할 것으로 내다보인다. 군사적 보장장치만 확보된다면 조속한 시행이 가능한 사업이다.[93]

2) 해주항 직항로 개설 및 해주항 개발[94]

해주항을 개성공단의 주요 배후 항구로 육성하기 위해서는 해주항과 개성공단을 직접 연결하는 방안이 강구되어야 할 필요가 있다. 해주~개성간 도로는 도로가 부실하고 예성강에서 도로가 단절되어 있어, 해주에서 개성에 이르기 위해서는 사리원을 경유해야 하므로 시간이 3~4시간 더 소요되는 것으로 알려져 있어 해주~개성 도로는 예성강 단절구간의 복원을 포함한 전체구간에 대한 정비가 요구되고 있다.

「남북해운합의서」에 의하면 남북한 선박은 상대해역을 항해할 때 우

93 – 김영윤·나희승·황진회, 『남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구』, pp. 131~132에서 인용.

94 – 위의 책, pp. 134~135에서 인용.

회항로인 남북해상항로대를 운항하도록 되어 있다. 다만, 합의서 체결 당시 운항 중인 인천~남포 등의 정기선 운항선박과 해주항을 출입하는 남측 선박은 예외를 인정받아 단축항로(직항로) 이용이 가능하다. 이에 따라 해주항 이용에 있어 남측 선박은 직항로를 이용하는 데 반해 북측 선박은 남북해상항로대를 따른 우회항로를 이용하고 있다.

북한 민간선박의 해주 직항로 통과문제는 북한의 필요에 의해 요구되어 왔다. 그러나 해주 직항로가 개설되면 남한에도 여러 가지 편익이 발생된다. 해주 직항로를 이용할 경우 동 항로의 항행시간은 최대 약 16시간 단축될 전망(인천~해주 직항로의 경우 항해거리가 기존의 279마일에서 90마일로 189마일 단축)이다. 따라서 동 항로의 해상물류비가 대폭 낮아짐으로써 경제교류활성화가 촉진될 수 있다. 북한 선박의 해주 직항로 이용은 북한 선박의 북방한계선(NLL)을 통과하게 되는 바, 이와 관련된 문제를 포함한 군사적인 사항들은 향후 실무회담 등을 통해 반드시 해결해야 할 것이다.

해주항 개발 또한 남북정상회담의 결과로 가능성이 높아진 사안이다. 해주항은 개성공단과 인접해 있어 공단 개발 및 운영에 필요한 원부자재 및 제품의 취급을 위한 항만으로 개발할 수 있는 가능성이 크다. 자유무역항으로서의 지정을 비롯한 투자의 안전장치를 확보하는 차원에서 다음과 같은 조치가 필요하다. 우선 기존 항만시설 활용가능 여부를 확인하는 일이다. 기존부두 개축 및 하역장비 설치, 항만 서비스 제공에 필요한 부대시설부터 시작하고 물동량 증가와 연계하여 부두 신설을 추진하는 것이 바람직하다. 특히, 해주항은 주요 군항의 역할을 수행하고 있으므로 입지선정이 매우 중요하다. 대형선 상시출입항에 필요한 수심이 확보되지 않은 구역이 산재하고 있으므로 적기 항로준설이 중요하다. 해주항이 개발되면 신규로 조성될 해주경제특구 및 개성공단의

활성화를 기대할 수 있을 것이다. 해주만 등 북한 서해지역에서 채취되는 모래의 효율적인 운송이 가능해짐으로써 국내 골재수급의 안정화에도 기여할 것이다.

VI

결론

본 연구에서는 내국간 거래에 입각한 남북출입절차의 문제점을 제시하고 개선방안을 마련하고자 했다. 남북한 경제협력의 확대와 대북 지원 물자의 증가 등으로 남북한 물동량은 지금까지 크게 증가해왔다. 남북교역은 남북교통망이 연결될 경우 많은 부분이 육상수송으로 전환될 것으로 예상된다. 경의선 등 철도·도로단절구간이 복원·개통될 경우 상당 부분 철도·도로로 전환될 것이며, 개성공단사업의 활성화에 따라 남북한 육로 수송이 크게 증가하고 있는 실정이다. 남북간 증가하는 육상 인적왕래 및 물동량의 원활한 처리를 위해서는 장기적 차원에서의 대책이 요구된다.

본 연구를 통해 나타난 결론을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 「남북교류협력법」에는 남북간 거래를 민족내부거래로 규정하고 있으나, 남북출입 관련 제도는 지나치게 대외교역 및 외국간 거래를 기준으로 이루어지고 있는 점이다. 남북 사이의 통행·통관, 검역 등 업무처리에 관한 구체적 규정이 결여되어 출입국관리법, 관세법 등을 준용함으로써 출입업무처리에 큰 번잡성과 불편을 야기하고 있다. 관세청, 법무부, 보건복지부 등 심사관련 부처가 독립적으로 업무를 수행하여 원활한 업무수행에 지장을 줄 뿐만 아니라 인력낭비를 초래하고 있는 실정이다. 따라서 대북교역 및 인적왕래에 대한 출입·관세·검역 사항을 민족내부거래를 기준으로 적용하는 조치를 추진하는 것이 바람직하다. 남한은 현재 「남북관계발전법」을 통해 북한과의 거래를 내국간 거래로 인정하여 명시하고 있다. 내국간 거래에 따른 남북출입제도 정착 및 개선을 위해서는 관세, 통관절차 등은 국내 거래기준으로, 검역 등은 국제 개래기준으로 하는 것이 바람직하다. 그러나 본 조치의 단기적 시행이 어려운 점을 감안하여 개성공단 및 금강산지역으로의 입·출입은 민족내부거래를 적용, 자유왕래 할 수 있도록 제반 조치를 강구하

는 것이다. 이 경우, 남북출입관련업무의 상당 부분을 할 수 있어 업무의 효율화를 가져올 수 있을 것이다.

둘째, 신속한 출입소통과 편의제공을 위해 출입사무소의 직제를 개정, 출입심사공무원을 지정·총괄할 수 있는 지휘체제의 마련이 요구된다. 즉, 남북출입관리사무소 독립직제를 운영하는 동시에 남북출입통합관리시스템을 구축해야 할 것이다. 남북출입관리와 관련된 사항을 각 부처별로 관장하는 업무로 독립시키지 않고 각 부처업무가 하나의 통일된 체제 하에 관장될 수 있도록 별도의 직제 하에 운영이 되도록 하는 것이다. 이를 위해서는 남북출입관리사무소 직제 규정을 신설, 통일부에서 별도 운영할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 또한 남북출입관리사무소 독립 직제 운영을 위해서는 무엇보다도 남북출입통합관리시스템을 구축·운영할 필요가 있다. 남북교류협력시스템과 각 부처별 업무를 체계적으로 연동시키고 통합하여 출입관련 업무를 일원화(one stop service)할 수 있도록 한다.

셋째, 출입제도 절차, 출입시설 배치, 인적왕래 및 물류유통 등 교류협력시스템 측면에서 간소화 및 전산화 등이 이루어지지 않아 불편함과 혼선을 야기하고 있음을 감안, 대폭적인 제출 서류 단순화, 방북증 발급제도의 전환, 출입절차의 시스템화를 추진, 승인신청 창구 일원화 및 양식 간소화, 차량운행 및 통행 관련 절차 간소화 및 출입관련시설 첨단화를 촉진해야 할 것이다.

넷째, 기타 북한지역 통행·통관 인프라 개선, 3통 활성화를 위한 남북한 인프라 연결 및 개선, 북한의 3통 분야 행정의 현대화 지원, 원산지 인정 및 전략물자반출과 관련된 국제협력, 내국간 거래의 국제인정 획득 등을 추진하는 것이다. 이와 같은 사업은 중·장기 차원에서 추진, 남북한 출입제도의 개선을 도모해야 할 것으로 판단된다. 특히, 정책적

차원에서 북한지역의 경제특구와 남한을 연결하여 3통 문제의 해결을 강조하고자 한다. 경제특구는 북한지역이지만 남한에 가까운 생산 환경을 만들어낼 수 있는 장점이 있다. 또한 대규모의 집단적 기업진출이 이루어지기 때문에 기업 경쟁력 향상을 위한 남측 요구가 수용될 가능성이 크다. 이와 같은 북한지역 경제특구는 남한과 연결될 수밖에 없다. 바닷길뿐만 아니라 자동차 길, 철길이 만들어지고 통신으로도 연결되어, 이에 따른 물류교류와 인적교류가 발생하게 될 것이다. 작은 규모라도 개성공단과 같은 경제특구가 평양·남포지역, 더 나아가 신의주나 나진 선봉지역에 조성되면, 이들 특구들은 남쪽과 연결되고, 특구와 특구가 서로 연결될 것이다. 자연히 북한지역의 사회간접시설이 개발되고, 이것이 북한지역의 개발로 이어지게 된다. 이는 바로 북한의 변화를 가져올 수 있는 원동력이 될 수 있다. 남북 사이에 제대로 된 경제공동체 건설을 해야 한다면 바로 이런 과정을 거치는 것이 가장 바람직하다. 물론, 개성공단과 같은 경제특구의 건설에는 많은 돈이 필요하겠지만 이 모두는 공단에서 생산하는 기업의 경쟁력 향상을 위한 밑바탕이 될 것이다. 남한의 경우에는 더 나아가 남북한 긴장완화와 평화창출이라는 이익을 우리에게 가져다준다. 남북 사이의 3통 문제는 북한지역의 경제특구 건설과 함께 필수적인 남북한 간의 연결을 통해 해결하는 지혜가 필요하다.

참고문헌

1. 단행본

김영윤·나희승·황진회. 『남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구』. 서울: 통일연구원 2007.

문화체육관광부. 『일하는 정부 현장으로 달린다』. 2008 대통령 업무보고 자료집. 서울: 문화체육관광부, 2008.

통일부. 『2002 통일백서』. 서울: 통일부, 2002.

통일부북한법연구회·국민대 북한법연구센터·한국법학교수회 북한법특별위원회. 『2007 남북정상회담 이후 개성공단사업 촉진을 위한 법·제도적 과제』. 2007 추계 남북경협법제 학술회의 발표논문집. 2007.11.30.

한국수출입은행. 『개성공단 투자환경』. 서울: 한국수출입은행, 2005.

_____. 『남북경제협력실무안내』. 서울: 한국수출입은행, 1994.

현대경제연구원. 『미국의 대북 경제 봉쇄 해제의 경제적 효과』. VIP report(MVPR 2008-18). 2008.7.1.

2. 논문

강왕귀. "남북통신 현황과 발전방향." 통일부 남북출입사무소 3통 제도화를 위한 전문가 및 실무자 합동 워크숍. 2007.11.22.

김경석. "북한지역 공단개발과 물류정책 과제-개성·해주공단을 중심으로." 한국해양수산개발원 남북한 물류협력과 발전을 위한 세미나 자료. 2007.12.18.

김근식. "이명박 정부의 대북정책 전망: 지속과 변화." 한국지역사회연구소 2008.

김영윤. “개성공단 노동력 관리 및 물류문제.” 산업단지공단 남북경협 아카데미 발표자료. 2007.5.10.

_____. “남북경협의 현황과 과제.”『수은북한경제』. 서울: 한국수출입은행, 2008.

_____. “남북관계에서의 상호주의 적용: 동서독의 사례와 시사점.”『통일경제』. 2008 여름호(현대경제연구원).

김진무. “비무장지대 남북철도로 통행 개선 방안.” 통일부 남북출입사무소 3통 제도화를 위한 전문가 및 실무자 합동 워크숍. 2007.11.22.

김태승. “대북 물류사업의 경제성 문제와 수익성 창출방안.”『새 정부 출범 100일 남북물류문제를 어떻게 해결할 것인가?』. 한국무역협회, 한국철도기술연구원, 한국해양수산개발원, (사)남북물류포럼 공동학술회의, 2008.6.12.

나희승. “남북경협활성화를 위한 북한지역 철도개선: 방안과 전략.”『새 정부 출범 100일 남북물류문제를 어떻게 해결할 것인가?』. 한국무역협회, 한국철도기술연구원, 한국해양수산개발원, (사)남북물류포럼 공동학술회의, 2008.6.12.

남북출입사무소. “남북출입절차 및 제도 개선대책(안).” 남북출입사무소 제도개선 전문가 T/F 회의자료. 2006.4.

박정원. “민족내부거래 부합 3통 제도화 방.” 통일부 남북출입사무소 3통 제도화를 위한 전문가 및 실무자 합동 워크숍. 2007.11.22.

박종철. “대북포용정책과 상생공영정책의 비교: 도전과 전략적 선택,”『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2008.

박형중. “이명박 정부에서의 남북경제관계 전망.”『남북협력 전망과 인천의 비전』. 인천발전연구원·통일연구원 정책토론회. 2008.5.21.

양문수. “개성공단 건설과 물류·운송분야: 현황과 전망.”『개성공단과 인천공항·항만간 물류운송 분야 연계 방안』. 인천국제공항공

사·(사)남북물류포럼 공동학술회의 자료집. 2007.6.19.
_____. “경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안.”『통일인프라 구축 및 개선방안』. 협동연구학술회의 발표논문집. 2004.9.10.
양범직. “남북 교류 협력 행정 절차 간소화 방안.”『통일경제』. 제39호. 현대경제연구원, 1998.
인천발전연구원. “남북물류 활성화를 위한 인천항의 과제.” 인천항만공사, 인천국제공항공사, (사)남북물류포럼 주최 ‘인천 항만-인천국제공항 물류시설 시찰 및 남북물류세미나’ 발간자료. 2008.8.28.
임성택. “2007 남북정상회담 이후 개성공단의 3통 문제 개선을 위한 법제도적 과제.” 통일부·북한법연구회·국민대법제연구센터·한국법학교수회 북한법 특별위원회 주최 ‘2007 추계 남북경협법제 학술회의’ 발표논문집. 2007.11.30.
임재경. “북한의 도로 및 항공물류 인프라 실태와 공동 활용방안.” 한국해양수산개발원 주최 ‘남북한 물류협력과 발전을 위한 세미나’ 자료. 2007.12.18.
장형수. “북한의 테러지원국 해제문제와 국제금융기구.”『KDI 북한경제리뷰』. 2008.6.
정봉민. “남북경협활성화를 위한 해운항만분야 개선방안.”『새 정부 출범 100일 남북물류문제를 어떻게 해결할 것인가?』 한국무역협회·한국철도기술연구원·한국해양수산개발원·(사)남북물류포럼 공동학술회의. 2008.6.12.
_____. “남북한 해운항만물류 부문 협력방안.” 한국해양수산개발원 주최 ‘남북한 해양수산 협력방안 세미나’ 남북정상회담 기념 학술세미나. 2007.10.8.
제성호. “남북경협 발전을 위한 법·제도적 후속조치: 4대 남북경협합의서를 중심으로.”『통일인프라 구축 및 개선방안』 통일연구원

협동연구학술회의 발표논문집. 2004.9.10.
조영기. “북한의 무역 및 관세체제에 관한 연구.” 통일미래연구소, 2002.
한국개발연구원. “2008년 8월 북한경제동향.”『KDI 북한경제리뷰』. 2008.9.
_____. “2008년 남북경협에 관한 경협업체 및 전문가 대상 설문조사.”『KDI 북한경제리뷰』. 2008.7.
한국무역협회. “남북교역 2007년 평가·2008년 전망 및 애로사항,” 한국무역협회 내부자료, 2008.1.

3. 기타자료

『동아일보』.
『매일경제신문』.
『문화일보』.
『연합뉴스』.
『조선일보』.
『한국일보』.
(사)남북물류포럼 설문조사(2008.9.15~20).
「남북교류협력법」, 「개성공업지구세관규정」, 「개성공업지구반출입물품및차량통관에관한고시」, 「개성공업지구 통관에 관한 합의서」, 「개성공업지구 검역에 관한 합의서」, 「남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서」 등 관련 법령.
대법원 1999.7.23. 선고 98두14525 판결.
「교통조약」 등 동·서독의 관련 법령.
유엔헌장, GATT규정 등 관련 법령.
<www.krhana.org>.
<www.mocie.go.kr>.
<www.wassenaar.org>.

최근 발간자료 안내

연구총서

2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈 저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택 저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영 저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이 석 저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외 공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외 공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영윤 저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅 저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태 저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕 저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진 저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민 저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠 저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호 저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외 공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희 저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암 저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아 저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱 저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암 저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진 저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈 저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅 저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외 공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영 저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외 공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태 저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외 공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외 공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외 공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호 저	6,000원

2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠 저	5,000원
2007-15(Ⅰ)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외 공저	10,000원
2007-15(Ⅱ)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜 편저	10,000원
2007-15(Ⅱ)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜 편저	10,000원
2007-15(Ⅱ)-3	北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜 편저	10,000원
2007-15(Ⅱ)-4	东北亚区域合作的新联系	김규륜 편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영윤 외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석 저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망	이금순 저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착방안에 관한 연구	김영윤 저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병곤, 구기보 저	7,500원
2008-06	한반도 통일외교 인프라 구축 연구	박영호 외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외 공저	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암 저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 저	9,000원

학술회의총서

2006-01	남북경제공동체 형성전략	10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행	9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략	10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation	9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia	7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축	8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제	10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영: 평가와 전망	9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향	10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula	9,500원

협동연구총서

2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략: 총괄편	박종철 외 공저	10,000원

2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(Ⅰ): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(Ⅱ): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화·번영 거번넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버너스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원
2008-07-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03	북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 율 외	공저	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원

논총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2008	이금순 외 공저	10,000원

독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원

통일정세분석

비매품

2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순

2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 『7·1경제관리개선조치』 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사설 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기(08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤

KINU정책연구시리즈 비매품

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이헌근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 인론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응 비매품

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

월간 북한동향 비매품

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실

2008 월간 북한동향 제2권 제5호 북한연구실
2008 월간 북한동향 제2권 제6호 북한연구실

한반도 평화체제 연구총서 비매품

2007 한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아

Studies Series 비매품

2006-01 The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications Kim Soo-Am
2006-02 North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era Huh, Moon-Young
2006-03 The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification Cho, Min
2006-04 A Study on the structure of industry in North Korea Choi, soo-young
2006-05 The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects Keumsoon Lee
2006-06 North Korea's Human Resource Development System Cho, Jeong-Ah
2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects Lim, Soon-Hee
2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung, Young-Tai
2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System Kim, Young-Yoon
2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures Choi, Soo Young
2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah
2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea Kim Soo-Am
2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung, Young-Tai
2008-03 PSI and the Korean Position Seongwhun Cheon
2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-koo
2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh, Jae-Jean

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 정기회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 정기회원제를 운영하게 되었습니다.

정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 회원의 구분

1) 학생회원: 대학 및 대학원생
2) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 가입방법

1) 「도서회원 가입신청서」 작성
2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 가입기간

1) 가입한 날로부터 1년간 회원으로서의 자격유지
2) 회원자격을 계속 유지하실 분은 유효기간 만료 이전에 연회비를 납부하시면 됩니다. (재가입 안내장을 발송)

4. 회원의 특전

1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 15-20권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 협동연구총서(연평균 5-10권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
5) 저작권과 관련하여 DB써비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

5. 회원가입 문의

○(142-728)서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원
○출판정보관리팀 도서회원 담당자(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

※가입기간중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다

절 취 선

회원가입신청서

성 명		주민등록번호	-	
근 무 처				
	직 위			
간 행 물 받을 주소	(우편번호 :)			
연 락 처	전 화		내선 전화	
	핸드폰		FAX	
	전자메일			
전 공 및 관심분야				
회원구분	학생회원 ( ) 일반회원 ( ) 기관회원 ( )			

본인은 통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.

200 년 월 일

신청인 (인)

※ 본 신청서를 팩스나 우편으로 보내주십시오(인터넷으로 가입가능)
(우142-728 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터
FAX: 901-2547)

※ 신한은행 온라인 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.

KINU 연구총서 08-03

남북한 출입제도(통행·통신·통관) 개선 및 정착방안 연구

KINU 통일연구원

9 788984 794849 93340
ISBN 978-89-8479-484-9