

남북한 육상운송체계 구축을 위한 제도개선 방안*

박용안(한국해양수산개발원 책임연구원)

◁ 목 차 ▷

- I. 서 론
- II. 남북한 육상운송 도입의 여건 분석
- III. 남북한 육상운송체계 구축방안
- IV. 육상운송시 통관절차의 간소화 방안
- V. 결 론

I. 서 론

남북한간 물품의 반입·반출을 위한 직접적인 물류경로는 해상운송로가 유일하다. 해상운송로는 1991년 제5차 회의에서 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」에서 논의되기 시작했다. 1992년 제8차 회담에서는 「남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」에 따라 남·북한간 해상항로 개설이 합의되었다. 우리나라에서 북한으로 운항되는 선박은 「남북교류협력에 관한 법률」에 의거해 승인을 받아 운항하고

* 줄고를 읽고 많은 충고와 조언을 해주신 한국해양수산개발원 해운물류연구실 강중희 실장님과 동 실의 조계석 박사님, 백중실 박사님 그리고 넓은 통찰력과 전문가적 식견으로 줄고의 부족한 점에 대해 지적해 주시고 방향을 제시해 주신 두 분 심사위원님께 깊은 감사를 올립니다.

있다. 또한 북한당국이 남한 선박의 입항을 금지하고 있어, 남북한간 물품운송은 외국적 용선이 투입되고 있다. 예외적으로 대한적십자사의 민간 구호물품 및 경수로사업 지원물자 수송에 한하여 남한선박이 투입되고 있는 실정이다.

실질적으로 이용되고 있는 해상운송로와는 대조적으로 남북한간 육상운송은 논의차원에서 머물러 있다. 그러나 철도와 도로를 이용한 인원과 물자 운송은 남북한간 경제교류 및 협력이 확대되고 질적으로 긴밀해 질수록 그 필요성이 높아지고 있다. 북한에 대한 위탁가공교역의 경우 물품에 대한 검사와 제품시험 인원의 빈번한 왕래와 물품의 대량운송이 불가피하여 육상운송로를 개설할 경우 물류비용 등을 포함한 거래비용을 대폭 절감할 수 있다. 또한 남북한간 육상운송이 도입될 경우 동북아의 중심에 위치한 한반도의 지정학적 장점을 활용하여 남북한의 물류거점기능을 활성화할 수 있다. 부산항과 광양항 등의 거점시설과 남북한 철도를 연결하여 중국 동북지역, 몽고, 러시아 및 유럽국가의 화물을 유치하여 한반도를 동북아의 물류중심으로 육성하여 21세기 동북아 경제권에서 한반도의 위상을 제고할 수 있는 것이다.

특히 현 정부의 지속적인 포용정책, 미국과 북한간의 관계개선에 힘입어 남북한 경제교류가 긴밀해 질 것으로 전망되고 있어, 육상운송체계의 구축은 긴급한 과제로 부각되고 있다. 북한으로서도 가중되는 경제난을 해소하고자 1991년 들어 자유경제무역지대를 설정한 이후 1997년에는 동지대내 자유시장개설과 자영업 허용 등의 개혁조치들을 취하는 등 외국인 투자를 유치하고자 노력하고 있다. 이러한 남북 경제교류 환경개선과 함께 남북한간 육상운송의 도입을 통해 기업들의 거래비용을 대폭으로 절감하여, 민족공동체적 경제체제를 구축할 수 있는 기반을 조성해야 할 것이다. 본고에서는 육상운송이 이루어질 경우 남북한간에 화물이동에 대한 절차를 남북한 관련법에 의해 사전 구성해 보고, 물류체제의 개선과 화물통과에 대한 절차를 간소화할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

II. 남북한 육상운송 도입의 여건 분석

1. 남북한 경제교류 및 협력의 현황

분단이후 남북한간 경제교류는 1984년 남한이 북측에서 제공한 수해물자를 인수한 이후, 1988년 남한정부의 「7·7 특별선언」 및 후속조치를 계기로 전개되었다. 1991년의 남북고위급회담의 추진은 물자교류를 더욱 확대하는 역할을 하였다.¹⁾ 통일부에 따르면 남북한간 교류실적(통관기준)은 1989년 1,872만 달러에 불과하였으나, 1991년 1억 1,130달러로 급증한 이후 1997년에는 3억 830만 달러에 달하고 있으며, 1998년에는 전년대비 다소 감소된 2억 2,000만 달러를 기록하였다.

남북경제교류의 유형은 단순 물자교환과 위탁가공교역 그리고 소규모 직접투자의 형태에서 점차 북한내 자유경제무역지대내 직접투자의 형태로도 확장되고 있으나, 북한의 국민경제와 분절적 관계에서 추진되고 있어 경제적 공동체의 형성은 힘든 실정이다²⁾.

북한에서는 1990년 이후 지속적으로 마이너스 경제성장을 기록하는 등 경제난이 가중되면서, 최근 들어 헌법개정과 국가기관 정비에서 무역과 투자활성화를 위한 정책기조를 유지·강화하고 있다.³⁾ 또한 미국의 북한에 대한 경제조치가 부분적으로 해소되는 등 외부여건도 개선되고 있다. 아울러 남한 정부의 지속적인 포용정책에 힘입어 남북관계는 금강산 개발사업 등의 가시적 성과를 이룩하였으며, 앞으로 북한의 전향적 태도에 따라 남북한간 경제교류는 점차 민족공동체적 거래로 발전될 전망이다.

1990년대 후반 이후 남북한간 경제교류·협력사업이 한국기업의 북한내 직접투자자로서까지 확대되고 있어, 남북한간 물자이동은 양적으로 증대되는 한편 인적 이동도 빈번하게 발생될 것이다. 따라서 해상운송에서 발

1) 박순성, "남북한 경제교류·협력 실천방안," 「통일연구논총」, 제4권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1995), p. 40.

2) 위의 글.

3) 조명철·홍익표, 「북한의 외국인투자유치정책과 투자환경」 (서울: 대외경제정책연구원, 1998. 12), p. 19.

생되는 반출입절차의 복잡성, 고물류비용, 인원운송시의 안전문제, 수요자의 다양한 요구충족 등을 해결할 수 있는 방안으로 육상운송의 도입을 적극 검토해야 할 것이다.

2. 남북한 운송 물동량 분석

가. 남북한 직교역 물동량

남북한간 교역물동량은 1997년 61만톤에서 1998년 36만 5,000톤까지 하락된 후 1999년 1~7월 실적은 75만톤에 달할 정도로 급격히 늘어나고 있다(〈표 1〉 참조). 반입 물동량은 1997년 25만톤에서 1998년 7만 5천톤 그리고 1999년 1~7월중에는 4만 4천톤으로 보합세에 머물러 있다. 이에 반해 반출물자는 1997년 36만톤에서 1998년 29만톤으로 감소되었으나 1999년 1~7월중에는 70만 7천톤으로 급증하고 있다. 또한 남북한 반출입 품목수도 1989년의 반입 25품목, 반출 1품목에서 1995년에는 반입 105품목, 반출 174품목으로 늘어났고, 1999년 9월 누계실적은 반입품목이 1576품목, 반출이 352품목으로 증가되었다.⁴⁾ 이는 남북한 교역이 특수한 거래형태에서 점차 국내거래의 한 형태로 발전하는 과정을 시사하는 것이다.

아울러 남북한 경제교류·협력이 점차 분업화체제로 발전되는 경향이 있어, 북한으로부터의 농임수산물과 원·부자재 반입증가와 남한에서의 기계 및 전자제품의 반출이 급증될 것으로 판단된다. 1998년 교역물품의 구성내역을 살펴보면(〈표 1〉참조),

반입물품은 철강금속이 3만 6천톤, 농임수산물이 1만 9천톤, 화학제품이 1만 2천톤, 섬유류가 3,500톤 광산물 3,200톤 기계·전자·기타제품이 1,800톤이었다. 반출물품은 기계·전자·기타가 가장 많은 22만 8천톤 농임수산물이 3만 4천톤 화학제품이 1만 1천톤 철강금속이 7천톤, 섬유류가 5,600톤 광산물이 4,100톤이었다.

4) 통일부, “월간교류협력동향 ” (1999.7).

〈표 1〉 남북한의 교역량 및 교역액

(단위: 톤, 천불)

구분	품명	'97		'98		'99(1~7)	
		교역량	교역액	교역량	교역액	교역량	교역액
반입	농임수산물	19,801	27,326	19,282	21,798	26,916	23,131
	광산물	2,989	48,313	3,212	765	4,251	1,279
	철강금속	96,797	47,946	35,784	20,254	9,335	7,287
	섬유류	3,806	47,091	3,493	38,794	1,671	16,802
	화학제품	76,627	15,677	12,360	2,427	488	1,588
	기계,전자,기타	53,739	6,716	1,754	8,226	1,694	5,373
소계		249,759	193,069	74,885	92,264	44,355	56,460
반출	농임수산물	25,800	17,024	34,073	19,640	8,441	7,485
	광산물	11	23	4,108	304	1,198	107
	철강금속	2,306	3,948	6,970	9,475	5,362	10,007
	섬유류	3,872	33,970	5,635	28,543	4,706	19,823
	화학제품	4,446	2,877	11,195	5,054	166,292	40,905
	기계,전자,기타	324,847	57,428	228,455	66,663	520,928	58,897
소계		361,282	115,270	290,436	129,679	706,927	137,224
계		611,041	308,339	365,321	221,943	751,282	192,684

자료 : 통일부

즉 반입물품은 농산물 및 원부자재가 주종이었으며 반출물품은 기계·전자제품 등 공산품으로 구성되어 있다. 남북한의 교역물동량은 위탁가공 무역 등 교역의 확대, 남북한 분업체제의 발달 등으로 지속적으로 늘어날 것으로 보인다.

나. 제3국 통과화물

지금까지 남한·제3국가간 교역화물중 북한의 항만구역을 경유한 것은 중국화물이 주종을 이루고 있다. 주된 운송경로는 수출의 경우, 부산항 출항 - 나진항 입항 - 중국으로 트럭운송되는 경로이다. 수입의 경우는 중국항만 출항 - 홍남 환적 - 목호입항과 중국항만 출항 - 남포 환적 - 인천 입항이다. 남북항로에 남북한선적 선박들의 투입이 어려운 현실과 육상 운송에 의한 다양한 물류경로가 확보되지 않는 여건하에서는 몽고, 러시아 등 동북아국가 화물이 한반도를 통과하는 국제복합운송경로를 이용하기는 어려운 실정이다. 또한 남북한간 육상운송이 연결되더라도 화물의 통과과정에서 통관, 검역, 입출국에서 지체가 발생될 경우 물류경로로서 경쟁력은 더욱 낮아질 것으로 보인다.

따라서 남북한의 육상운송망이 연결된다면, 초기 통과화물은 중국화물이 대부분을 점할 것으로 보이며, 장기적으로는 내몽고와 러시아 등 동북아 국가의 화물로까지 확대될 것으로 보인다.

다. 남북한 직항 해상운송로 현황

남북한간 정기 해상운송로는 부산·나진간에 1995년 10월 東龍海運(주)의 세미컨테이너 선박에 의해 시작되었다. 운항선박은 중국적 Chusing호로 총톤수 2,283톤으로 적재능력은 100TEU(Twenty-Foot Equivalent Unit: 20푸트길이 컨테이너단위)이다. 동항로는 446마일로 편도 40시간 소요되며, 월 3항차 운항되고 있다(〈표 1〉 참조). 동항로를 통해 중국 동북3성의 물자가 환적 운송되기도 한다.

인천·남포간 컨테이너 항로는 1998년 8월 개시되었다. 동항로에는 세인트빈센트 선적의 200TEU급 세미컨테이너 선박 Sona호(2,244총톤)가 투입되고 있다. 동항로는 198마일로, 편도 16시간 소요되고 있으며, 월 3항차 운항되고 있다. 이밖에 여객항로로 동해·장전간 금강산 유람선이 1998년 11월 개설되어, 많은 관광객들이 이용하고 있다. 이러한 남북한간 항로는 외항항로가 아닌 연안항로로 규정되고 있다.

〈표 2〉 남북한 해상 정기항로 현황

항로	선명	선종	총톤수	국적	적재량	선사	운항개시
부산/나진	Chusing (추싱)	화물선 (세미컨테이너)	2,283	중국	100TEU	동룡해운(주)	'95.10.6
인천/남포	Sona (소나)	화물선 (세미컨테이너)	2,244	세인트빈센트	200TEU	(주)한성선박	'98.8.24

자료: 해양수산부

한편 1998년 남북한 해상운송 물동량은 총 55만톤으로 반입 16만톤, 반출 39만톤으로 구호물자 및 경수로 관련지원물자의 증가로 반출물량이 반입물량보다 많은 실정이다. 1997년에도 반입물량은 25만톤, 반출물량이 36만톤으로 반출물동량이 많았다(〈표 3〉 참조). 남북한간의 해상운송은 북한경수로 자재운송에 대한 물동량이 2001년도에 집중되어 있어 점차적으로 증가될 것으로 보인다.

〈표 3〉 남북한 해상운송 물동량 (단위 : 천톤)

연도\구분	반입	반출	합계
1997	250	360	610
1998	160	390	550

자료 : 해양수산부

Ⅲ. 남북한 육상운송체계 구축방안

1. 육상운송의 필요성

남북한 경제협력 규모가 점차 커지고, 거래되는 물품도 농임수산물 외에 전기·전자제품 등 공산품의 비중이 점차적으로 높아지고 있다. 물동량

의 증가와 교류지역의 확대로 고물류비용의 문제가 심각하게 대두되고 있다. 이같은 고물류비용은 남북한간 직접적인 운송경로가 인천·남포, 부산·나진 등 해상운송경로만 가능하여, 다양한 물류경로가 확보되지 못하는 점과 위탁가공시 남북한 각 공장에서 별도로 품질검사를 함에 따라 경로가 중복되며 복잡해지는 문제 등에 기인하고 있다.⁵⁾

이러한 고물류비용과 절차상의 문제점을 해결하기 위해서는 제3국 통과 화물에 대해서와 같이, 남북한 화물에 대해서도 절차 간소화가 필요하다. 즉 북한내 남한과의 접경지대에 철도역을 일차적으로 설정한 후 자유경제 무역지대를 조성하여 제조, 조립, 가공, 중계무역 등이 단일 지역에서 가능하도록 하는 방안이 합리적일 것으로 판단된다. 이러한 남북한간 육상운송로의 확보는 북한의 평양·남포지역과 남한의 수도권과의 분업체계를 더욱 공고히 하는 요인으로 적용할 것이다. 평양·남포지역에는 기계공업, 섬유공업, 식료공업, 비철금속공업 등 핵심산업과 외국인의 투자가 집중되어 있어⁶⁾, 육상운송로의 확보는 물류비용을 낮추는 효과외에 남북한간의 기술이전의 용이와 남북한 기술자간 교류 등 다양한 효과를 초래할 것으로 보인다.

2. 철도운송 경로 검토

북한은 국내 기간운송망을 철도 위주로 개발하여 왔다.⁷⁾ 철도총연장도 5,059km(1991년 기준)로 남한의 철도연장 6,559km(1996년 기준)와 비교하더라도 상당한 시설투자를 하여 왔음을 알 수 있다. 북한내 화물의 운송수단별 분담률(1996년 기준)을 보면 철도가 93%, 트럭이 7%로, 남한(1996년 기준)의 철도 9%, 트럭운송 68%, 연안운송 23%와 비교하여 철도운송의 비율이 매우 높다.⁸⁾ 주요 철도노선은 경의선(개성-사리원-

5) 조명철·홍익표, 「북한의 외국인투자유치정책과 투자환경」, pp. 186~189.

6) 위의 책, pp. 112~128.

7) 오재학, “남북한 통합교통체계 개발을 위한 기본구상,” 「통일대비 남북한 교통 및 관광 심포지움」(서울: 교통개발연구원, 1993.9), pp. 10~12.

8) 한종길, “조선반도에서 남북의 경제교류활성화가 물류에 미치는 영향,” 「海事産業研究所報(日)」, No. 394 (1999.4), p. 33.

평양-신의주), 원라선(원산-홍남-청진-나진), 평원선(평양-원산)이 있으며, 국제철도노선은 신의주-단동, 남양-도문, 만포-輯安, 두만강역-헛산의 4개 연결노선이 있다. 남양-도문 연결구간은 청진-남양-도문-연길로 연결되는 철도경로의 일부로서, 양국간 화물열차가 운행되고 있어 청진항을 이용하는 중국 통과화물의 이동경로가 되고 있다.⁹⁾

남북한의 교역물품이 남북한연계 육상교통을 이용할 경우 운송수단은 초기에는 철도운송이 적절한 것이다. 남북한간 경제협력 특성을 고려할 때 철도운송은 적합한 경로로 판단된다. 즉 남북한의 경제협력은 거래품목 그리고 거래절차가 완전히 자유화된 상태가 아닌 제한된 범위내에서 이루어지고 있다. 또한 남북한 주요 산업단지 및 주요 도시간 거리를 비교할 경우 300km를 초과한 점¹⁰⁾과 운송서비스가 계획 생산되는 측면에서 철도운송이 여러모로 유리한 점을 지니고 있다. 철도운송은 운송의 안전성과 선로의 연계운영상 사전계획이 필수적이다. 이는 남북한 철도당국이 철도운행을 사전과 사후에 통제할 수 있음을 의미한다. 즉 철도운송경로를 이용할 경우, 남북한간 화물운송 관리체계에 큰 변화가 없더라도 운영이 가능한 장점이 있다.

남북한 철도연계는 다양한 방법으로 가능할 것이다. 첫째, 철도만 연결하고 남북한내 철도운송은 남북한 각 철도당국이 관리·운영하는 방법이다. 둘째, 남북한당국이 철도운영에 관한 공동협정을 체결하여, 기관차와 화차에 대해 공동의 풀(pool)을 조성하여 남북한 철도운송구간에서는 공동 운영하는 방법이다. 셋째는 남북한 공동투자한 단일 철송화물회사를 설립하여, 남북한 철도운송을 위임하는 방안이 있다. 또한 남한, 북한, 중국, 러시아, 몽고 등 동북아 국가간 복합운송협정을 통해 철도운송을 연계하는 방안도 장기적인 대안으로 검토할 수 있다.

9) 위의 글, p. 34.

10) 오재학, “남북한 통합교통체계 개발을 위한 기본구상”, p. 21.

〈표 4〉 남북한 주요 중심 도시들간 수송거리 비교(철도중심)

(단위: km)

남한\북한	개성	평양	남포	신의주	강계	혜산	원산	청진	나진
서울	65.0	275.0	327.0	500.0	550.0	793.0	219.0	779.0	860.0
인천	92.0	302.0	354.0	527.0	577.0	820.0	246.0	806.0	887.0
대전	231.8	441.8	493.8	666.8	716.8	959.8	385.8	945.8	1,026.8
광주	417.0	627.0	679.0	852.0	902.0	1,145.0	571.0	1,131.0	1,212.0
대구	388.9	598.9	650.9	823.9	873.9	1,116.9	542.9	1,102.9	1,183.9
포항	484.0	694.0	746.0	919.0	969.0	1,212.0	638.0	1,198.0	1,279.0
부산	498.1	708.1	760.1	933.1	983.1	1,226.1	652.1	1,212.1	1,293.1
광양	476.0	686.0	738.0	911.0	961.0	1,204.0	630.0	1,190.0	1,271.0
목포	483.4	693.4	745.4	918.4	968.4	1,211.4	637.4	1,197.4	1,278.4

자료 : 오재학, “남북한 통합교통체계 개발을 위한 기본구상,” 『통일대비 남북한 교통 및 관광 심포지움』, p. 21.

선로만 연결하고 남북한내 철도운송은 남북한 각 철도당국이 운영하는 방법은 특정 거점역을 남북한 환적역으로 지정하여(〈도표 1〉 참조), 동역에서 남북한의 화차(혹은 화물)를 남북한에 각기 속한 기관차에 재연결하여 운송하는 방법이다. 기존 처리방식을 고려한¹¹⁾ 환적역에서 절차는 남한 열차 월경 → 출입국 및 통관절차 → 북한의 환적역 인입선 집입 → 통관절차 → 화차 및 화물의 인계 인수 → 확인증 교부 → 남한 기관차와 화차 분리하여 기관차 해방 → 목적지별 열차조성후 북한 기관차 진입 → 북한 기관차 화물 확인 → 북한열차 출발 → 남한 기관차에 대한 열차편성 → 남한으로 열차 출발이다.

남북한 당국간 기관차와 화차를 공동으로 투입·운영하는 방안은 남북한 철도운영계획이 상호 합의될 때 가능하다(〈도표 2〉 참조). 철도 운송서비스의 계획생산과 안전성 보장이라는 측면을 전제할 때, 공동의 시간표에

11) 이정구, “철도의 컨테이너 수송체계 개선방안,” 『한국철도』 (철도청, 1996.4), pp. 28~29.

따라 화물열차가 운영되어야 한다. 남북한간 철도공동운영은 철도시설 및 노선, 기관차 및 화차의 투입 뿐만 아니라, 정보관리와 열차신호체계 및 운임정산 등 철도운영에 필요한 모든 부문에서¹²⁾ 공동의 운영규정이 적용되어야 할 것이다. 한편 남한의 경우 철도운송에 관한 정보망인 KROIS (Korean Railroad Operating Information System)가 개발되어 전자문서로 관련기관과 업체간 정보전달이 이루어 지고 있다.¹³⁾ 공동운영시에는 이러한 정보망도 사전에 연계되어야 할 것이다.

남북한 단일 철송화물회사를 설립하는 방안은 선진 주요국 철도운송에서 여객과 화물이 분리되는 점을 고려한¹⁴⁾ 장기적 대안으로 판단된다. 이 경우 철송화물회사는 기존의 남북한 철도선로를 이용하면서도 남북한간 및 동북아내 교역화물에 대해 탄력적으로 영업할 수 있다. 이 방식에서도 철도운송회사는 국제운송을 용이하게 할 수 있고, 각국 철도당국과 운임을 협상할 수 있는 주체로서도 기능할 수 있는 장점이 있다. 철도운영에 필요한 모든 부문에서¹⁵⁾ 남북한 공동의 운영체제가 적용되어야 하는 것도 앞의 철도공동운영 협정방식에서의 동일하다.

3. 트럭운송 경로 검토

트럭운송은 개별 운송주체가 다양한 수요에 따라 운송서비스를 생산하는 특성을 지니고 있다. 따라서 철도운송에서 수용할 수 없는 민감한 화물과 긴급한 화물을 유치할 수 있는 장점이 있다. 이에 반해 대량운송이 어려워 통관터미널을 남북한 중간지점에 조성할 경우 상당한 정체를 유발할 가능성이 있어, 트럭운송의 장점이 경감될 수 있다. 한편 통관터미널에서 휴대품 등의 검사비율이 대폭 낮아지지 않을 경우 통관절차에서 애로가 발생될 수 있다. 우리나라의 경우 여행자 통관시 휴대품 검사비율은 우범

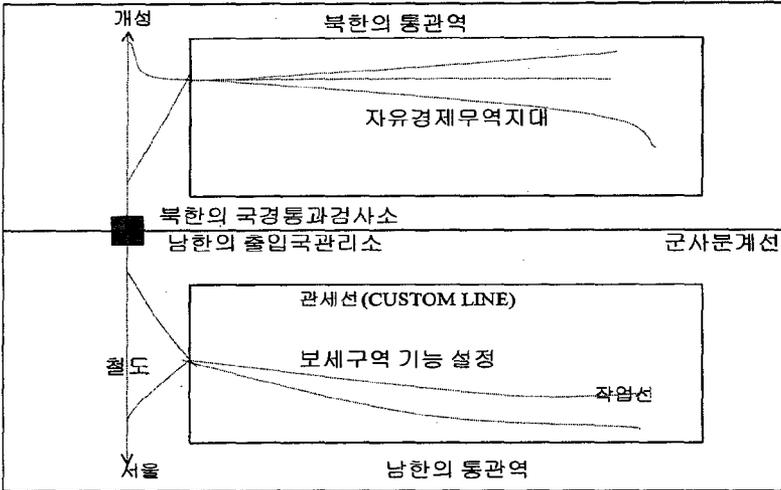
12) 철도청, 「한국철도 KROIS(화물운송시스템) 사용자 설명서」, (1996.3), pp. II-3~II-20.

13) 철도청 전산기획단, 「OIS구축을 위한 시범운영계획」, (1994. 4), p. 1.

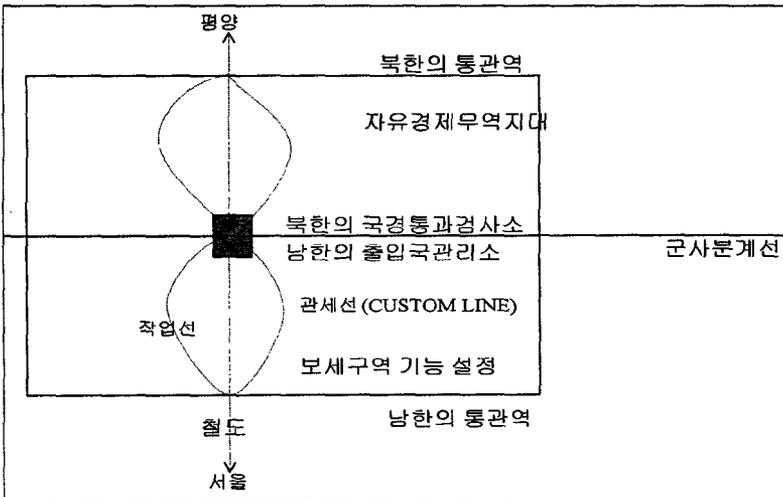
14) 해운산업연구원, 「철도의 물류서비스체계 구축방안」, (1996. 12), pp. 510~520.

15) 철도청, 「한국철도 KROIS(화물운송시스템) 사용자 설명서」, pp. II-3~II-20.

〈도표 1〉 남북한 철도연결 방안 1



〈도표 2〉 남북한 철도연결 방안 2



물품선별제도 등을 통해¹⁶⁾ 점차 낮아졌지만 아직 10%대에 있다.¹⁷⁾ 이러한 통관비용을 적용할 경우 트럭운송에서 상당한 정체가 불가피할 것이다. 또한 남북한 주요 도시간 및 공업단지간 거리가 300km를 초과하고 있어, 트럭운송이 주요 운송수단이 될 경우 상당한 교통량을 유발할 것으로 보인다.

한편 트럭운송에서도 남북한간 연계는 철도운송과 유사하게 첫째, 도로만 연결하고 남북한내 트럭운송은 남북한 각 트럭운송 기업이 운영하는 방안을 구상할 수 있다. 둘째는 남북한 공동투자한 단일 트럭운송회사를 설립하여, 남북한간 트럭운송을 위임하는 방안이 있다. 셋째는 남북한간 트럭왕래를 개별 기업에게까지 자유스럽게 허용하는 방안이 있다.

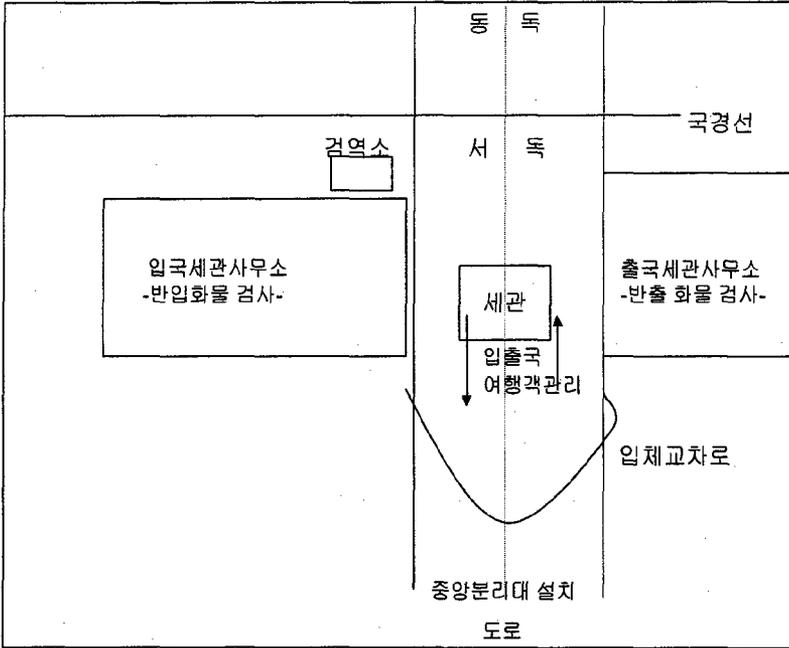
첫째 대안에서는 남북한 각기 화물터미널을 중계지역에 조성하여 남북한의 트럭이 상대 터미널에 출입하여 화물을 운송하는 방법과 남북한 공동으로 화물터미널을 조성한 후 각자의 분리된 구역만 관리·운영하면서 통관절차가 해결된 화물에 대해 상대 터미널까지 터미널내 이송장비를 이용하여 이동시키는 방안이 있다. 둘째 대안은 남북한 공동투자한 단일 트럭운송회사를 설립하여, 트럭이 남북한 내륙지역에 입지한 양터미널을 정기 혹은 부정기 운송하는 방안이다. 이 경우 남북한 교통교류는 화물뿐만 아니라 트럭기사의 출입국도 진행되어야 할 것이다, 셋째 대안은 남북한 교류가 완전히 자유화되고, 남북한간 단일국가화가 될 때 가능한 경로로 판단된다. 이러한 도로운송에서는 문전수송(door to door)이 가능하며, 철도운송의 단점을 보완하는 측면이 있다.

독일이 통일되기 전 동서독간 트럭운송에 필요한 통관절차는 기존 다른 국경역과 비슷하게 검역소, 출입국관리, 세관 등에 의해 인원과 화물의 반출입에 대한 검사가 이루어져 온 점을 고려하면(〈도표 3〉 참조), 남북한간 트럭운송은 철도운송이 충분히 활성화된 이후 보완적인 운송수단으로 검토되는 것이 바람직할 것이다.

16) 관세청, 「국정감사 답변내용」(1997.10), p. 132.

17) 진형인·박용안, 「21세기 관세행정발전방향 -감시분야」(한국관세연구소, 1997.12), p. 205.

〈도표 3〉 통일이전 서독 HOF국경 세관 및 국경통제소 배치도



4. 남북한 교류 유형별 육상운송 방안

가. 위탁가공교역

남북한간의 교류·협력사업은 남북한간의 범규에 의해 상이하게 규정되고 있다. 남한의 「남북교류협력에 관한 법률」에서는 매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여로 구분하고 있다. 북한에서는 「외국인투자법」에 의해 외국 투자자의 투자형태를 합영, 합작 그리고 자유경제무역지대내의 외국인기업의 창설로 나누고 있다.¹⁸⁾ 이중 합영기업은 합작투자의 형태를 취하며,

18) 합영기업은 북한측과 외국인투자자가 공동으로 투자하고 이사회를 통해 공동으로 운영하며, 투자비율에 따라 이윤을 배분하는 기업이다. 합작기업은 북한측과 외국

다양한 위탁가공교역을 목표로 하고 있다.19) 위탁가공교역은 북한의 우수한 노동력과 남한의 기술 및 자본이 결합될 수 있는 주요한 교역방식으로 주목받고 있다. 위탁가공은 가공할 원부자재의 전부 또는 일부를 무상으로 거래상대방에게 수출하여 현지에서 이를 가공한 후 완제품을 국내에 재수입 또는 제3국에 수출하는 무역거래이다.20)

남북한간 위탁가공에서는 물품의 빈번한 왕래와 기술지도 및 제품검사 인원의 출입국을 필요로 한다. 이에 따라 위탁가공에서는 가공에 따른 비용절감이 물류비용과 통관료 등 거래비용의 절감보다 클 때 교역이 성사되는 것이다. 남북한 위탁가공에서는 북한측의 대상기업이 평양·남포지역에 집중되어 있어, 새로운 육상운송체계를 도입할 경우 거래비용절감 효과는 매우 클 것으로 판단된다.

〈표 5〉 육상운송에 따른 비용절감 추정(1999년 기준)

단위 : 원·20푸트 컨테이너

구분	기존 해상운송료 (수원-인천-남포)	철도운송료 (수원-의왕역-서울역-남포역)
트럭운송비(8톤차량)	108,990	67,020
철도운송비	-	126,600
해상운임	1,200,000	-
추가비용	300,000	300,000
합 계	1,608,990	493,620

주 : 철도운임은 동익산-부산전역간(336km) 20푸트 컨테이너 기준운임을 적용

위탁가공교역을 전제로 한 육상운송방안으로는 우선 철도운송을 고려할 수 있다. 먼저 경인권에 소재한 의왕철도화물기지(Inland Container

인투자가가 공동으로 투자하고 북한측이 단독으로 경영하며, 계약조건에 따라 투자 몫 상환과 이윤분배가 이루어 진다. 외국인기업은 자유경제무역지대내에 외국인투자자가 단독으로 투자하여 경영하는 기업이다.

19) 조명철·홍익표, 「북한의 외국인투자유치정책과 투자환경」, 1998. 12, p. 47.

20) 민족통일연구원, 「남북간 경제교류·협력 추진방안」, (서울: 통일연구원, 1999), p. 28~18.

Depot)와 북한의 남포역 등간 정기화물열차를 편성하여 운행할 수 있다. 이 경우 남한의 출발역과 북한의 도착역에서 남북한 통관 관련기관에 의해 통관절차가 진행된다면 통관비용 및 부대비용의 절감효과가 매우 클 것이다. 수원과 남포간 육상운송에 따른 비용절감 효과를 추정하면, 기존 해상운송로의 약 1/3로 감소될 수 있다(〈표 5〉 참조).

나. 금강산 관광사업

현대그룹이 주도하고 있는 금강산 관광사업은 1998년 시작되어 매일 유람선이 운항되고 있다. 이 경우 대량 운송수단인 선박이 매일 물자를 운송할 수 있어, 물품에 대한 추가 운송수요는 적을 것으로 판단된다. 다만 기존 관광객들의 이동경로가 전국 각지에서 출발하여 동해항으로 집결한 후 유람선에 승선해야 하는 불편함이 있다. 이러한 불편함과 해상운송시 장시간이 소요되는 문제들을 해결하기 위해서는 관광객의 운송을 철도와 버스로 하는 것을 개선대안으로 검토할 수 있다. 특히 응급환자가 발생할 경우 등 긴급상황에 대비하여, 육상운송로의 확보는 반드시 필요하다.

육상운송으로 금강산을 관광할 경우 일차적으로 고려될 수 있는 운송수단은 철도운송이다. 철도운송은 정기적인 계획수송이 가능하며, 대량운송이 가능한 장점을 보유하고 있다. 즉 철도운송이 이루어 질 경우 관광객은 집결이 용이한 출발역(서울역 등)에서 금강산행 열차에 탑승하여 관계 법규가 규정하고 있는 출입국절차를 이행한 후 북한으로 월경하여 금강산 관광을 할 수 있다.

다. 경수로 지원사업

경수로 건설지원사업은 국제기구인 한반도에너지개발기구(KEDO)와 우리나라의 한국전력공사(이하 “한전” 이라 함)간 1996년 3월의 주계약자 지정합의문에 의거, 한전이 일괄도급방식으로 진행하고 있다. 2008년 완공을 목표로 하는 경수로 건설에는 남한에서 북한으로 인원과 물자가 빈번하게 이동하게 된다.

KEDO와 북한당국간 1996년 7월 체결한 「통행의정서」에 의거한 해상 운송은 1997년 초 시험운송후 초기에는 인력과 물자이동이 동일한 선박에 의해 이루어 졌다. 그러나 운항결과 인원수송에 장시간이 소요되는 점과 기술인력의 안전상의 문제, 절차상의 번거로움으로 인원운송과 물자운송이 분리되었다. 이에 따라 한전측은 초고속선의 투입을 계획하게 되었고, 동 선박의 투입 전까지 기술인력들은 항공편으로 중국을 경유하여 북한에 입국하게 되었으며, 물자운송은 울산항에서 북한의 양화항간 이루어지고 있다.

한전측은 인원운송에 대한 근본적인 대안으로 40노트 이상의 고속선 투입을 추진하고 있다.²¹⁾ 고속선의 투입계획에도 불구하고 선박에 의한 인원운송에서는 장시간 승선의 불편함, 안전상의 문제, 적정 투입선박 확보상의 애로, 입출국절차의 번거로움, 이동경로의 복잡성 등의 문제가 여전히 남게된다.

따라서 인원운송에서 근본적인 개선책으로 신속하고 쾌적한 철도운송 혹은 항공운송이 적극 검토되어야 할 것이다. 철도운송이 이루어진다면 금강산관광객들이 탑승하는 동일한 열차로 남북한 통관역간 이동이 이루어진 후 통관역에서 출입국 절차후 최종목적지로 이동하는 방안이 적절한 대안으로 판단된다.

IV. 육상운송시 통관절차의 간소화 방안

1. 경제교류협력에 대한 남북한 통관제도 비교

가. 남한의 통관제도

남한에서는 남북교류협력에 관한 법률에 의해 남북교류·협력사업에 동반한 반출입물품과 관련하여 관세 및 부과금만 면제하며, 이외의 통관절차

21) 한국전력공사, 「KEDO 원전건설인력 해상수송업체 선정 및 수송계약 체결방안연구」, (1999.5), p. 4.

는 기존 법규를 적용하고 있다. 남한에서 물품의 통관관련법으로는 「관세법」이 있으며, 1999년 12월 제정된 「국제물류기지 육성을 위한 관세자유지역설치 및 운영에 관한 법률」(이하 “관세자유지역설치법”이라 함)이 있다. 이밖에 외국물품의 제조기능 즉 보세공장 기능을 갖는 마산수출자유지역과 익산수출자유지역에 대해 규정한 「수출자유지역설치법」이 있다. 한편 최근 제정된 관세자유지역설치법은 관세자유지역의 지정, 등록, 물품의 반출입, 과세 및 환급, 보칙으로 구성되어 있다.

관세자유지역설치법은 공항·항만 등을 중심으로 하는 일정지역을 관세자유지역으로 지정·운영하여 국가간의 물류를 원활하게 함으로써 당해지역을 국제적인 물류중심지로 육성하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다(제1조). 관세자유지역은 북한의 자유무역지대와는 상이하게 선박의 출입항과 선원 출입국에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않다. 따라서 관세자유지역내로 외국선원 혹은 승무원의 무사증 출입국은 불가하다.

이외에 외국물품이 보세상태로 처리될 수 있는 보세구역으로는 지정보세구역(지정장치장 및 세관검사장), 특허보세구역(보세장치장, 보세창고, 보세공장, 보세전시장, 보세건설장 및 보세판매장)과 종합보세구역으로 구분한다(관세법 제65조). 지정보세구역중 지정장치장은 화물의 일시장치(6개월내)를 위한 구역이며, 특허보세구역은 각기 장치(보세장치장), 보관(보세창고), 제조(보세공장), 전시(보세전시장), 건설(보세건설장), 판매(보세판매장)로 구분된다. 이외에 종합적 기능을 하는 종합보세구역이 1998년 12월 신설되었다.

남한의 경우 관련법규에 의해 통관절차에 관여하는 기관으로는 세관, 법무부 출입국관리소, 검역소, 동물검역소, 식물검역소, 식품의약품안전청 등이다. 이밖에 대외무역법 제15조, 통합공고(산업자원부고시)에 해당하는 물품의 경우는 별도의 수출입요건 및 절차 등을 필요로 한다.

나. 북한의 통관제도

남한은 남북교류협력사업에 대해 다양한 지원과 정책수립, 집행을 위한

법규를 제정하고 있는 데 반해, 북한은 남북 경제교류·협력에 대해 비교적 소극적인 태도를 보이고 있다. 남북 경제교류협력사업에 대해 지원하는 법규를 따로이 제정하지 않고 있다.

북한의 관세관련법은 「세관법」과 「자유경제무역지대법」이 있다. 「세관법」은 세관수속, 세관검사, 관세부과절차 및 대상, 제재 및 청원으로 구성되어 있다. 「자유경제무역지대법」은 정의, 지대당국, 관리기관의 권한과 의무, 지대내 경제활동의 조건 보장, 관세부과, 통화와 특혜 그리고 분쟁 해결을 규정하고 있다.

북한의 세관법에 의하면 물품에 대해 통관이 가능한 곳은 국경통로, 무역항, 국제항공역, 국제우편국 등 세관이 있는 곳으로(세관법 12조 및 14조) 한정하고 있다. 북한에서도 1949년 「개항에 관한 결정서」를 의결하여, 신의주, 나진, 남포, 홍남, 청진, 성진, 원산을 개항으로 지정하고 있다.²²⁾ 한편 보세구역은 위의 통관장소와 보세공장, 보세창고, 보세전시장(세관법 제45조)으로 구성된다.²³⁾ 통관절차에 관여하는 기관으로는 세관, 국경통행검사소, 국가품질관련기관, 위생검역기관, 동물(수의)검역기관, 식물검역기관과 해당 전문검사기관으로 정하여 우리나라와 유사하다. 한편 외국화물의 환적은 국경역과 무역항, 국제항공역, 자유경제무역지대, 자유무역항을 통해 가능하다(세관법 10조, 11조, 자유경제무역지대법 제17조, 자유무역항 규정 제3조). 정무원의 허가를 받을 경우 북한으로 수입되지 못하는 물품에 대한 환적도 가능하도록 하고 있다. 환적의 경우 세관수속을 적재선박의 선장이 하도록 하고 있다.

북한의 자유무역지대는 특혜적인 무역 및 중계수송과 수출가공, 금융, 봉사 지역으로 선포한 곳이다(자유무역지대법 제2조). 동 지대는 중앙대외경제기관과 지대 당국의 이중적 관리를 받는다. 중앙대외경제기관은 지대의 개발과 경제관리운영사업을 하며, 지대당국은 현지 집행기관이다(동

22) 藤本明夫, “각국의 관세제도 -조선민주주의 인민공화국편,” 「무역과관세(일), (1995.2), p. 71.

23) 보세구역내 보세기간은 보세창고와 보세공장은 2년으로 하고 보세전시장에 대해서는 세관이 따로 정하도록 하고 있다. 북한의 경우 보세운송제도가 명확하게 규정되어 있지 않다. 다만 보세화물이 보세구역 밖으로 나가는 경우 관세에 해당하는 담보물 또는 담보금을 세관에 맡기도록 하고 있다(세관법 제47조).

법 제8조). 지대내 경제활동은 저장, 보관, 가공, 조립, 분해, 선별, 포장, 수리 및 환적이 가능하다(동법 제17조). 지대안에서는 고용계약이 기업과 노동알선기관간 이뤄지며, 지대 당국 또는 대외경제부서와 합의로 외국인을 채용할 수 있다. 지대내 무역항에는 외국적 선박과 선원들이 자유롭게 출입국할 수 있다(동법 제23조). 지대안에서는 시장의 가격메커니즘에 의해 매매가 이뤄지지만, 일부 대중 생필품의 경우는 국가가 가격을 정하도록 하고 있다(동법 22조). 심지어 지대로 직접 입국하는 외국인에게는 무사증으로 출입국할 수 있도록 특혜를 부여하고 있다.

북한은 자유경제무역지대법의 관철과 중계무역 화물의 수송 및 보관 등을 위해 자유무역항 기능을 나진항, 선봉항, 청진항에 설정하고 있다. 자유무역항에서 도선은 필수적이며(동규정 제12조), 도선지점부터 북한 국기를 달도록 강제화하고 있다. 또한 항만내 하역시 재해가 발생할 경우는 천사가 책임을 지도록 하고 있다(동규정 제 19조). 남한의 경우 하역시 재해가 발생할 경우 하역회사가 책임을 지고 있다.

다. 제3국 통과화물에 대한 통관제도 비교

남한에서 외국물품의 환적은 부두 대 부두간, 부두내, 공항내, 항만 대 공항간의 환적으로 나뉘고 있다.²⁴⁾ 이 경우 단일 보세구역을 벗어나 국내 관세영역을 경유할 경우 보세운송절차가 필요하다. 항만내 혹은 공항내 환적은 별도의 승인 절차없이 적하목록 제출만으로 이뤄지고 있다. 한편 인천항 혹은 부산항으로 입항한 중국 화물이 국내에서 육상운송된 후 김포공항을 경유하여 항공운송되는 경로에서는 국내 관세지역을 통과하여 보세운송신고를 해야 한다.

남한의 화물이 부산·나진항로를 이용한 후 북한의 영토를 통과하여 중국으로 이동되는 경우는 나진항에서 하역후, 트럭에 의해 중국으로 월경되는 경로가 이용되고 있다. 북한내 하역과 창고관리는 북한업체가 담당하며, 북한내 트럭운송은 중국업체(북한내 직접투자기업)에 의해 이뤄지고 있다. 이 경로를 이용할 경우 적용되는 북한내 물품의 자유로운 통과

24) 진형인·박용안, 「21세기 관세행정 발전방향 -잠시분야-, p. 174.

는 「자유경제무역지대법」에 의해 가능하다. 동법에는 지대내 환적이 가능하도록 하였으며(동법 제17조), 지대내 무역항에는 외국적 선박과 선원들이 자유롭게 출입국할 수 있도록 하였다(동법 제23조). 또한 북한과 중국간 국경 통과시 트럭운전사에 대한 입출국수속은 통행증에 의해 이뤄지고 있다.

남한에서는 국내 관세영역을 경유하는 수입 외국물품에 대해서는 보세 운송신고를 하도록 하여 외국물품에 대해 법제도상 명확한 절차에 의해 관리하고 있다. 이에 반해 북한에서는 중국 등 외국물품이 북한을 통과할 경우, 자유경제무역지대내 운송활동으로 규정하여 법제도면에서 불분명한 관리가 이뤄지고 있다. 또한 북한에서는 하역시 발생하는 재해에 대해서도 선사가 책임을 지도록 하며, 도선도 강제로 이루어지고 있어, 북한의 항만을 중심으로 한 대량환적은 어려울 것으로 보인다. 따라서 한반도를 이용한 국제복합운송 경로는 남한의 항만을 이용한 후 육상운송을 통해 동북아지역으로 연계되는 방안이 타당한 안으로 판단된다.

2. 철도운송에서 통관절차의 간소화 방안

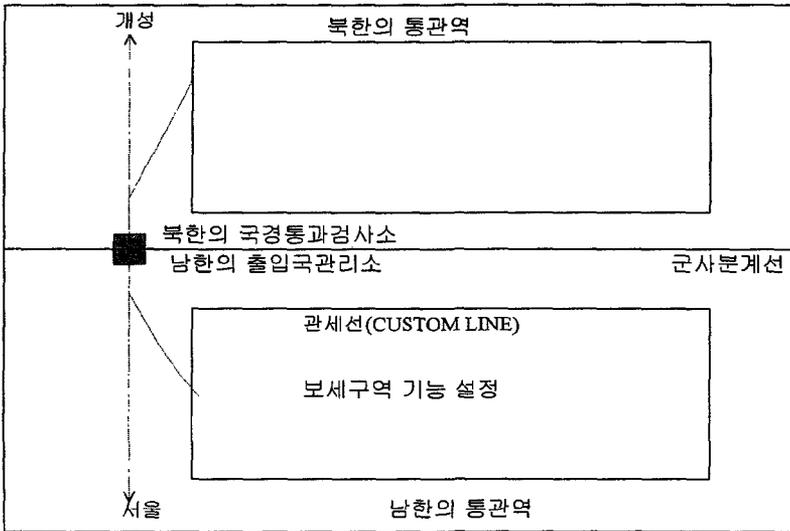
남북한 철도를 연계하여 제3국 화물을 운송하는 국제복합운송 방식에서는 국경에서 입출항 절차가 매우 간소화되어야 운송경로로서 경쟁력을 보유했다. 남북한간 철도운송의 협력은 남북한 국경역에서 환적하는 단계와 남북한간 공동으로 철도운송하는 단계로 구분할 수 있다.

가. 남북한 접경역에서 환적 방안

남북한 기존 관세관련법규를 근거로 남한의 대중국 수출화물에 대해 북한 접경역에서 환적절차 시나리오를 구성할 수 있다. 우선 광양항역(부산 자성대부두)에서 철도 발차전 광양항역장은 해당 세관장인 여수세관장에게 열차에 관한 사항을 보고하고 발차허가를 받음 → 열차출발 → 통관역인 장전역에 열차 도착 → 통관절차 진행 → 남한의 접경지역 출입국관리소 도착(혹은 통관역에서 출국절차 진행) → 월경 → 북한의 국경통과점

사소 도착 → 북한의 철도운송 관리 및 통제 진행 → 북한의 통관역 도착 → 통관절차(혹은 검역 포함) 진행 → 열차가 북한 통관역의 작업선으로 진입 → 기관차를 열차에서 분리(해방) 혹은 화차위에 있는 컨테이너화물과 일반화물의 환적 작업 진행하며 이후 북한열차가 화차를 중국까지 운송한다.

〈도표 4〉 남북철도 연결시 통관역 설치방안



한편 남한 기관차는 기관사 휴식 → 기관차에 남한으로 향하는 화차연결(화차에 남한으로 향하는 화물을 상차) → 북한 철도 본선으로 진입 → 북한의 통관역 도착 → 북한 통관절차 진행 → 열차 운행 → 북한의 국경통과검사소 도착 → 월경 → 남한의 출입국관리소 도착 → 통관역 도착 → 장전역장 해당 세관장에게 적하목록 제출 → 통관절차 진행 → 본선진입 → 광양항역에 도착되는 운영체계를 구성할 수 있다.

이 경우 남북한간 화물에 관한 정보망을 공동으로 구축하지 못할 경우 남북한 통관역에서 정체가 발생될 수 있다. 또한 남북한을 월경하여 출입

국하는 기관사에 대해 남북한 철도당국이 발행하는 통행증 혹은 기관사증명서 혹은 일반여권으로 자유스러운 출입을 허용해야 할 것이다. 한편 기관사가 북한에 체류하는 시간도 휴식을 충분히 갖도록 주어져야 할 것이다. 화차에 대해서는 기관차와 마찬가지로 초기에는 남북한 철도당국이 별도로 관리하는 방안에서 점차 공동으로 화차를 운영하여 사후 이를 정산하는 체계가 바람직할 것이다.

나. 남북한 철도 공동운영방안

광양항역(부산 자성대부두)에서 중국의 단둥까지 컨테이너 열차가 운항되는 경우를 가정할 수 있다. 이 경우 남북한의 통관역에서 환적이 이뤄지고, 중국의 통관역에서 환적이 이뤄진다면, 기존의 해상운송에 비해 경쟁력이 매우 약화될 것이다. 따라서 이러한 단점을 보완하려면 통관역에서 기관차만 해당 국가의 기관차로 새로이 투입되는 방안과 남북한 공동으로 기관차를 투입하되 중국의 통관역에서 중국 기관차를 투입하는 방안과 중국통관역에서 기관차와 화차를 모두 새로이 투입하고 화물을 환적하는 방안을 검토할 수 있다.

제3국의 최종 목적지까지 운송시간과 비용을 고려한다면, 화물의 환적이 적고, 기관차와 화차의 교체가 적을수록 비용은 낮아질 것이다. 그러나 남북한 철도를 이용한 남한횡단철도(TKR)노선이 단일 노선으로 가동되려면, 남북한뿐만 아니라 중국, 러시아, 몽고 등의 동북아 각국간 철도운임의 정산, 철도운송정보의 공유, 철도제어 및 신호체계의 단일화 등에 관한 국제복합운송협약과 국경 통과에 따른 협력방안이 마련되어야 할 것이다.

다. 제3국 통과화물의 육상운송 방안

제3국 통과화물에 대한 남북한 연계철로운송(혹은 해상운송)은 남북한 교통체계의 틀을 크게 변화시키지 않으면서도 이용 가능한 경로가 된다. 더욱이 남북한 관세 관련법에서 육로에 의한 물품의 이동을 규정하고 있다. 따라서 남한의 「남북한교역대상 물품 및 반출, 반입 승인절차에 관한

고시, 「남북교역 물품 통관관리에 대한 고시, 「남북교역물품통관규정」과 「수출통관사무처리규정」 등에 제3국 통과화물의 반출입에 대한 조항을 추가하는 등으로 하위 법규를 소폭 수정할 경우 육로운송이 가능할 것으로 보인다.

우리나라 관세법은 국경을 출입하는 차량에 대해서는 관세통로를 이용하도록 하고 있다(관세법 제59조). 해당지역 세관장은 관세통로를 육상접경 국경으로부터 통관역에 이르는 일반 수송용 철도와 육상접경 국경으로부터 통관장에 이르는 육로 또는 수로로 지정할 수 있다. 한편 통관역에서 물품의 통관관리에 대해서는 철도차량이 외국으로부터 통관역에 도착한 경우 역장은 즉시 적재물품의 목록을 해당 세관장에게 제출하도록 규정하고 있다(관세법 제60조). 또한 철도차량이 외국을 향하여 발차할 경우도 세관장에게 발차보고를 하고 발차허가를 받도록 하고 있다(동법 제61조). 통관장 또는 통관역에서 물품의 상하차도 세관장의 승인을 받도록 규정한다(동법 제62조).

북한의 관세 관련법에 의하면 외국화물의 환적은 국경역과 무역항, 국제항공역, 자유경제무역지대, 자유무역항에서 가능하다. 남북간 철도연계운송이 모색된다면, 남한과의 접경지대에 국경역을 두는 방안과 자유경제무역지대를 설정하는 방안 그리고 단순한 국경통로로 설정하는 방안이 있다. 국경역을 조성하는 방안은 북한당국이 경제체제에 큰 충격을 받지 않고 단순히 철도화물을 운송하거나 중계수송할 수 있다. 그러나 국경역 조성만으로는 동북아국가 화물유치 활성화가 위축되는 면과 남북한 경제협력기회가 좁아지는 측면이 있다. 또한 동북아 경제권내 국제분업체계가 발전되는 등의 환경변화에 따른 다양한 화물운송수요를 철도서비스만으로는 충족하기 어려운 문제점이 있다. 계획생산과 대량화물운송이 이뤄져야 하는 철도운송의 속성상, 물동량이 대량으로 발생되지 않을 경우 원가 상승 요인이 발생되어 물류비용이 상승될 수 있다.

북한내 철도인입선을 중심으로 철도역과 국경통로를 포함한 지역을 자유경제무역지대로 설정할 경우는 남북한 화물은 물론 제3국 화물의 운송과 보관, 제조, 조립, 가공, 환적, 통과, 중계 등 다양한 기능을 설정할 수 있으며, 남북간 경제협력에도 상당한 도움이 될 것으로 보인다. 다만 북

한의 경제체제에 충격이 클 수 있어 북한당국의 긍정적 자세가 필요하다. 국경통로만을 설치할 경우는 화물의 통과에 따른 통관, 입출국, 검역 등의 절차가 복잡해지는 문제가 발생할 수 있으며, 남북한 철도운영 당사자간 정보전달 체계도 복잡해지는 단점이 있다.

V. 결 론

남북한간 화물운송은 중국과 일본을 통한 간접경로를 이용하다가 1995년 비로소 남북 항만간 직항로가 개설될 정도로 열악한 상태이며, 아직도 남한의 선박이 북한 항만에 기항하는 데는 북한내 여러 제약이 작용하고 있다. 이같이 열악한 남북연계 운송망으로는 북한이 추구하는 나진·선봉 지역을 중심으로 한 동북아의 국제화물 중계기지 등의 구상실현은 어려울 것이다. 21세기 동북아 경제권의 단일화에 대비하고 남북한의 경제발전을 위해서는 해상운송과 육상운송 등 다양한 남북한 연계운송망이 구축되어야 할 것이다. 특히 남한에 발달되어 있는 대규모 물류 처리시설인 항만과 공항을 북한의 항만과 철도, 도로로 연결하여 다양한 수요를 수용할 수 있는 복합운송경로를 구축해야 할 것이다. 남한정부의 지속적인 대북 규제완화와 평화적인 통일정책의 추진으로 남북한 교역규모가 급속도로 증가되고 있어, 다양한 물류경로의 확보는 남북당사자간의 경제교류에서도 물류 비용을 낮추기 위해 시급하다.

남한정부는 「남북교류협력에 관한 법률」 제26조와 동법 시행령 제5조에서 경제교류 및 협력에 대해 물품의 반입시 관세법에 의한 과세규정과 다른 법규에 의한 수입부과금을 적용하지 않도록 하여 민족내부거래로서 혜택을 부여하고 있다. 다만 「동법」 제26조에서 남북한 교류·협력에 대해서도 외국과의 무역시 적용되는 대외무역법, 외국환관리법, 수출보험법, 법인세법 등을 준용하도록 규정하고 있다. 또한 항공기, 선박, 화물에 대해서도 검역을 받도록 하고 있다. 더욱이 반입물품에 대해서는 부가가치세, 특별소비세, 주세, 교육세 및 교통세를 부과하고 있다. 한편 북한으로 물품을 반출할 경우 「남북교역물품통관규정」과 「수출통관사무처리규

정」에 의거, 수출신고를 하도록 하고 있다.

이러한 법제도를 고려할 경우 남북한간 교류와 협력사업은 관세와 수입 부과금 그리고 수출입 통계작성에서만 민족내부거래로 규정되며, 이외의 사항에 대해서는 일반무역에 대해 적용되는 수출입통관 관련 법규와 제세금이 부과되고 있다. 따라서 육상운송이 도입되더라도 기존의 수출입통관 절차는 적용될 것이다. 그러나 남한의 관세자유지역설치법과 북한의 자유경제무역지대법을 활용해 남북한의 통관역에 자유무역지대 기능을 설정하면 물품의 신속한 운송과 통관이 가능할 수 있다. 이 경우 북한의 위탁가공품이 남한으로 반입되어 재수출이 될 경우에도 통관역에서 장치된 후 즉시적으로 수출 항만과 공항으로 운송될 수 있는 장점이 있다.

그러나 남북한 교류·협력에 대해서도 외국과의 무역시 규정되는 통관 절차와 거래제한이 동일하게 적용되고 있어, 육상운송에 대한 애로점이 될 수 있다. 따라서 장기적으로는 남북한 당국자간 “(가칭)남북한 교역 및 통과화물에 대한 통관협정” 등을 체결하여 통관에 소요되는 절차를 대폭적으로 간소화하는 제도개선이 요구된다.

한편 분단 50년간 이질화된 화물운송 관련 법체제와 통관관련 제도를 고려할 때 남북한 육상운송의 연결은 남북한 당국이 사전·사후에 운송계획을 조정하고 운영계획을 용이하게 수립할 수 있는 철도운송이 일차적으로 도입되어야 할 것으로 판단된다. 철도운송은 남북한 당국의 기존 관련 법으로도 공동으로 연결할 수 있는 물류경로로서 장점을 보유하고 있다. 남북한 철도운송은 초기의 별도 운영체제에서 점차 단일 운영 혹은 공동 운영회사 설립으로까지 발전시킬 수 있다. 철도연결의 세부적인 검토사항으로는 기관차와 화차의 운영방안, 기관사의 북한내 체류방안, 철도운영에 필요한 신호와 제어 체계의 공동화, 화물에 관한 정보공유 등이 합의되어야 할 것이다.

트럭과 버스 등 차량에 의한 운송은 초기에는 철도운송을 보완하는 긴급한 운송수단으로 기능하도록 하고, 남북한 교류와 협력사업의 진행에 따라 점차 기업들과 개인들의 다양한 선호를 충족할 수 있는 운송수단으로 활용해야 할 것이다.