

## 통행 관련 남북합의서 보완

전 성 훈(全星勳)

남북협력연구센터 선임연구위원

북한의 장거리미사일 발사를 계기로 “대량살상무기 확산방지구상”(Proliferation Security Initiative: PSI) 참여문제가 다시 논란이 되고 있다. PSI는 대량살상무기와 미사일의 불법적인 이전에 연루된 운송 수단을 임의로 검색할 수 있는 국제공조체제로서 현재 우리나라는 PSI의 훈련과 훈련지원에는 참여하지 않고 있다. 대량살상무기 확산이 국제평화의 위협인 만큼, 국제사회와의 협력차원에서 전면참가가 필요하다는 것이 정부의 입장인 반면, 북한은 PSI가 곧 선전포고이고 대북한 봉쇄라며 반발하고 있고, 우리 사회 일각에서도 PSI는 전쟁이라며 반대하고 있다. 결론적으로 말해서, PSI는 선전포고도 아니고 봉쇄도 아니며 결코 전쟁을 거는 것도 아니다.

PSI에 대한 논란을 계기로 우리 정부가 지금까지 북한과 합의한 통행관련 합의서를 크게 보완해야 할 필요성이 있다는 문제를 제기하고자 한다. PSI 참여 여부를 떠나서, 기존의 남북합의서는 국가안보적 관점이 적절히 반영되었다고 보기 어렵다. 북한이 정상국가라면 문제가 없겠지만, 대량살상무기 확산의 주역이고 남북한이 군사적으로 대치하고 있는 상황임을 고려한다면, 현재의 남북합의서를 시급히 개선해야 한다. 정부가 PSI에 전면참가하게 되면 우리 영토, 영해 및 영공에서의 검색활동을 상정하지 않을 수 없으므로, PSI와 남북합의서가 충돌하지 않도록 대비하는 차원에서도 기존 남북합의서의 문제점을 진단하고 개선방안을 마련할 필요가 있다.

남북한이 통행과 관련해서 합의한 문건은 크게 네 가지로서 모두 김대중·노무현 정부 시절 만들어졌다: ① “남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서”(02.12.6), ② “남북사이 열차 운행에 관한 기본합의서”(04.4.13), ③ “남북해운합의서와 부속합의서”(04.5.28), ④ “개성공업지구 통관에 관한 합의서”(02.12.8). 각 합의서의 문제점과 보완방안을 살펴보면 아래와 같다.

### (1) 도로운행합의서

탑승인원과 적재화물을 제한하는 규정(제7조)에 차량적재가 금지된 물품의 목록만 나와 있을 뿐, 금지물품의 실제 적재여부를 선적·통관·하역 과정에서 검사하거나 위반사항이 적발되었을 때의 조치사항에 대해 전혀 언급이 없는 것은 매우 중요한 결함이다.

물품 적재시의 현장조사, 통관시의 검역·검수, 하역시의 현장조사 및 이중용도물품의 경우 최종사용처에 대한 확인까지를 포함한 전체 과정에 대한 보다 정밀한 검사체계가 수립되어야 한다. 특히 미사일이나 핵과 같이 군사용과 민수용으로 모두 사용이 가능한 이중용도물품의 경우, 최종사용처를 확인하는 것이 국제적인 추세이다. 아울러 위반사항이 적발되었을 경우의 책임자 문책과 보상 및 시정 등 구체적인 제재와 재발방지 대책이 남북간에 합의되어야 한다.

## (2) 열차운행합의서

탑승인원과 적재화물을 제한하는 규정(제9조)의 제1항에서 당국간 합의를 전제로 금지물품의 탑재를 예외적으로 허용할 수 있도록 한 것은 잘못된 규정이다. 금지물품에 대한 조건 없는 적재금지를 실현해야 한다. 도로운행합의서와 마찬가지로, 적재가 금지된 물품의 목록만 나와 있을 뿐, 금지물품의 실제 적재 여부를 선적·통관·하역 과정에서 검사하거나, 위반사항이 적발되었을 때의 조치사항에 대해 언급이 없는 것은 중요한 결함이다.

도로운행합의서에서와 같이, 물품의 적재·통관·하역시의 현장조사와 이중용도물품의 경우 최종사용처에 대한 확인까지를 포함한 전체 과정에 대한 정밀한 검사체계를 수립하고, 위반시의 제재와 재발방지 대책도 마련해야 한다.

## (3) 해운합의서와 부속합의서

해운합의서와 그 부속합의서는 도로·열차운행합의서에 비해서 더 많은 허점을 노출하고 있다.

우선 적용범위를 규정한 해운합의서의 제2조는 선박의 최종 목적지가 남한 혹은 북한인 경우만을 다루고 있는 반면, 북한에서 남한을 경유하여 제3국으로 향하는 선박은 적용범위에 포함시키지 않았다. 이는 북한의 선박이 남한 항구를 거쳐서 제3국으로 향하는 “경유”(transit)와 남한 항구에서 물품을 옮겨 신고 제3국으로 향하는 “환적”(transshipment)에 대한 감시를 불가능하게 함으로써, 결과적으로 대량살상무기 확산 방지라는 목표를 달성하는 데 큰 허점이 될 수 있다. 따라서 적용범위를 확대, 북한에서 남한을 경유하여 제3국으로 향하거나 환적에 참여한 선박도 규제대상에 포함시키는 방향으로 해운합의서 제2조를 개정해야 한다.

선박운항허가신청서에서 선적물품과 여객을 통보하는 항목(부속합의서 제1조 1항)이 “적재화물(종류 및 중량) 또는 여객명부”라고 되어 있으나, 이는 화물과 여객의 성격과 위험성 여부를 판단하기에는 매우 부족한 정보이다. 적재화물의 이름과 성질, 부피와 중량, 개수와 용도 등을 구체적으로 적시해야 하며, 여객도 이름뿐 아니라 나이와 직업, 주소와 여행목적 등을 구체적으로 명시해야 한다.

우리측 경비합정과 통신초소 사이의 응답시에도 적재화물에 대해 통보하도록 되어 있으나(부속합의서 제2조 5항), 구체적으로 어떤 내용을 어느 정도 자세하게 통보해야 할지에 대한 언급이 없다. 자세한 통보가 이뤄질 수 있도록 통보양식을 마련하는 등 보완작업이 필요하다. 참고로 2006년 해경이 우리 영해를 지나는 북한 선박에 대해 22번이나 호출을 했지만 북측은 응하지 않았다.

부속합의서 제2조 8항에서 상대측 선박의 정지·승선·검색 요건을 다음 사항으로 명시하고 있다: ① 금지행위 자행, ② 통신검색 불응, ③ 항로대 무단이탈, ④ 위법행위 후 도주 등의 혐의가 있을 때. 그러나 이 요건 역시 매우 모호하며 보다 세밀하게 구체화시킬 필요가 있다.

한편 해운합의서는 도로·열차운행합의서와 달리 선적을 제한하는 물품도 명시하지 않다. 다만, 부속합의서의 제6조에서 금지대상 활동을 적시하면서 “상대측의 관세, 재정, 출입국관리 또는 보건, 위생법규에 위반되는 물품, 통화 및 사람”으로 규정했을 뿐, 군사안보 관련 사항에 대한 언급은 전혀 없다. 금지물품을 구체적으로 명시하지 않았으므로 금지물품의 적재여부를 선적·통관·하역 과정에서 조사하는 문제는 당연히 빠져있는 상황이다.



부속합의서의 제9조는 위반사실이 확인된 선박에 대해서 “주의환기 및 시정조치와 관할해역 밖으로 나가도록 할 수 있으며 해당 선박은 이에 응하여야 한다”고 명시했지만, 이는 매우 소극적이고 미약한 규제조항이다. 이런 식의 조항으로는 북한의 위반행태를 억지할 수 없다. 따라서 열차 및 도로 운행합의서에서와 마찬가지로 해운합의서와 그 부속합의서도, 물품 선적·통관·하역시의 현장조사와 이중용도물품의 경우 최종사용처에 대한 확인까지를 포함한 전체 과정에 대한 정밀한 검사체계를 수립하고, 위반시의 구체적인 제재와 재발방지 대책을 마련해야 한다.

#### (4) 개성공업지구 통관에 관한 합의서

개성공단에 반출입되는 물자의 검사는 공업지구 세관에서 담당하며, 공업지구 세관은 기업의 요청에 따라서 반출입 물자의 검사를 공단 내의 도착지 또는 출발지에서 실시하고, 특별한 이유가 없는 한 통관절차를 간편하고 신속하게 처리하도록 되어 있다(합의서 제6조). 또한 반출입물자의 품명, 수량, 가격 등을 적은 세관신고서를 사전에 제출하며 특별한 경우를 제외하고 컨테이너를 통해서 반출입을 하도록 하며(합의서 제7조), 컨테이너가 공업지구를 출발하기 전에 반출입물자임을 확인하고 세관에서 봉인하도록 되어 있다(합의제 제8조).

그러나 반출입이 금지된 물품의 목록조차 지정하지 않았고, 반출입 물품의 적재 내역을 선적·통관·하역 과정에서 조사하거나 위반사항이 적발되었을 때의 조치사항에 대한 언급이 전혀 없다. 북한 등 불량국가에 대한 민감한 기술과 물품의 이전을 금지하는 각종 국제협약과 유엔안보리 결의안 1540호, 1695호 및 1718호의 규정에 따라서 개성공단의 반출입을 금지하는 물품 목록부터 확정하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 이전 합의서들과 마찬가지로 반출입시의 현장조사와 위반시의 제재방안이 마련되어야 한다.

국가안보 차원에서 정부는 남북합의서의 개정을 요구해야 한다. 물론 북한이 순순히 응하지는 않을 것이다. 차선책은 우리가 자체적으로 기존 합의서를 엄격하게 적용하는 것이다. 이 경우 통관과 통행 절차가 지연되고 불허되는 일도 생길 수 있고, 결과적으로 교류·협력에는 지장이 초래될 수 있다. 그러나 이를 통해 북한이 국제사회로부터 엄청난 규제를 받고 있다는 사실을 일깨워주는 것이야말로 북한의 진정한 변화를 이끌어내는 단초가 될 수 있을 것이다. 우리도 개혁·개방 없는 북한과의 협력에는 한계가 있을 수밖에 없다는 현실을 자각해야 한다.

