

『3통』 관련 워크숍 자료집(1)

『3통 지도화』를 위한 전문가 및 실무자 합동 워크숍

2007. 11. 22(목)

평화를 다지는 길
번영으로 가는 길
2007. 10. 2
이관영, 이종영, 노영희

2007 남북정상회담



통일부 남북출입사무소

목 차

I. 행사 개요

II. 발표 내용

1. 비무장지대 남북철도도로 통행 개선 방안 / 1

발표 : 김진무, 국방연구원 안보전략센터 연구위원

2. 민족내부거래 부합 3통 제도화 방안 / 10

발표 : 박정원, 국민대 법대 교수

3. 도라산 물류센터의 효율적 운영·관리 방안 / 29

발표 : 김영윤, 통일연구원 선임연구위원

4. 남북 열차 운행에 따른 철도 이용 활성화 방안 / 45

발표 : 안병민, 교통연구원 북한교통정보센터장

5. 문산-봉동간 화물열차 운행 및 분계역 운영방안 검토 / 62

발표 : 임동호, 코레일 남북철도사업단 차장

6. 남북통신 현황과 발전방향 / 72

발표 : 강왕귀, KT 남북협력지원2부장

I. 행사 개요

□ 일시 · 장소

○ '07.11.22(목), 14:00-17:30, 통일부 남북출입사무소 대회의실

□ 진행 순서

사회 : 김호성 출입총괄팀장

구분	시 간	내 용	발 표 자
	14:00-14:10	개회사	남북출입사무소장
제1주제	14:10-14:30	비무장지대 남북철도도로 통행 개선 방안	김진무, 국방연구원 안보전략센터 연구위원
	14:30-14:40	질의 응답	
제2주제	14:40-15:00	민족내부거래 부합 3통 제도화 방안	박정원, 국민대 법대 교수
	15:00-15:10	질의 응답	
	15:10-15:20	휴식	
제3주제	15:20-15:40	도라산 물류센터의 효율적 운영·관리 방안	김영윤, 통일연구원 연구위원
	15:40-15:50	질의 응답	
제4주제	15:50-16:10	남북 열차 운행에 따른 철도 이용 활성화 방안	안병민, 교통연구원 북한교통정보센터장
	16:10-16:20	질의 응답	
	16:20-16:30	휴식	
제5주제	16:30-16:50	문산-봉동간 화물열차 운행 및 분계역 운영방안 검토	임동호, 코레일 남북철도사업단 차장
	16:50-17:00	질의 응답	
제6주제	17:00-17:20	남북통신 현황과 발전방향	강왕귀, KT 남북협력지원2부장
	17:20-17:30	질의 응답	
	17:30-17:35	폐회사	남북출입사무소장

<제1주제>

비무장지대 남북 철도도로 통행 개선 방안

김진무, 한국국방연구원 안보전략센터 연구위원

1. 개 요

- 현재 개성공단 방문 위해서는 개성공단 근무자라고 하더라도 방북초청장이라는 형식의 북한 허가를 받아야 하고,
 - 방북 신청 및 처리에 최장 1달 이상 소요되고 또한 일정변경 불가능
 - 출입경 시간도 제한되고 많은 시간이 소요되는 등 대북 교역에 종사하는 기업인들 가장 큰 애로사항으로 통행문제 제기
- 따라서 기업의 안정적인 생산활동을 저해함을 물론 생산원가의 상승요인으로 작용하는 등 남북경협이 발전에 가장 큰 장애물이 되고 있음
 - 남북정상회담 이후 남북경협이 획기적으로 확대될 가능성 등을 고려하여 보다 신속하고 효율적인 통행제도로 개선할 필요

2. 현행 통행 제도

□ 2006년 이후 통행제도 개선 노력

- 북측 통행검사소 본건물 가동으로 출입수속 간소화
- 출입시간대 대폭 확대(하루 3회 → 하루 21회)
- 지정 인원 및 차량에 대한 단독통행증 발급, 출입증체제 이행 전까지 초청장제도 부분적으로 폐지하는 등 출입절차 간소화 시행
- 출입신청 기간이 과거 30일에서 개성공단관계자에 한하여 7일로 단축
- 무선인식기술(RFID)을 이용한 통행체제 구축, 남북 CIQ와 관리위원회 상호간 RFID 시스템 연계방안 추진

□ 현행 통행 제도

▲ 출입증 신청 : 17일전

- 출입증 : 1회(7일이내) 출입예정자
- 체류증 : 단기(3개월이내) 출입예정자
- 거주증 : 장기(1년) 출입예정자

▲ 초청장 신청

- 최초 방북자 : 10일전(최초 방북자는 통일교육 이수 필수)
- 기 방북자 : 3일전
- 출입시 마다 북측에 초청장 신청 및 발급, 출입계획 및 사진명단 제출
(개성공단 근무자도 출입시마다 사진명단 제출)
- 방북 일정 변경 불가, 사전에 지정된 날자 이외 방문 불가
- 방문기간 연장 및 축소 불가능, 필요시 재입경 수속 필요
- 방북대상자 초청장 발급 거부 사례

▲ 출입통행계획 승인 요청

- 통일부 → 국방부 → UNC와 북측 군부
- UNC에 2일전 통보(특별한 사유 없으면 승인절차 생략)

▲ 통행 시간 및 방법

- 통행 시간 : 07:00 ~ 18:00(4월 ~ 9월), 08:00 ~ 17:00(10월 ~ 3월)
- 통행 방법 : 30분 단위로 편대 구성하여 통행, 하루 약 21회 통행
- 통행검사소 운영 기간 : 연간 80여일 휴무
- 방북 소요 시간 : 3-4시간 소요
- * 광화문(7:30)→도라산 CIQ(9:30)→북측 CIQ(10:30)→공단 도착(11:00)

▲ 문제점

- 2006년 무역협회 조사 결과 대북 교역 사업자의 애로사항 중 통행 및 통신 애로가 가장 높은 비중으로 지적
- 필요 인원이 적기에 방북할 수 없어 안정적인 기업활동 곤란, 방문 대상자에 대한 초청장 거부 사례
- 입주기업의 대표, 바이어 등의 경우 업무조정이 불가능
- 기계고장으로 수리하기 위한 기술자의 개성공단 도착시까지 해당 설비의 작업 중단, 막대한 손실
- 방북시 3시간 이상 소요, 실제 개성공단에서 체류시간은 4-5시간에 불과, 효율적인 업무수행 애로
- 제2차 남북정상회담에서 개성공단의 확대 등 남북경협을 대폭확대를 추진하기로 합의하여 인원 및 차량 증가가 예상되나 현행 제도로는 원활한 통행보장 곤란

3. 주요 문제점 및 개선방안

□ 방북 승인 절차

▲ 문제점

- 남북경협 사업자가 방문시마다 신고, 초청장 제도 유지
- 개성, 금강산 사업 관계자는 대부분 수시방문자임에도 불구하고 매 방문시마다 북측의 초청장 신청 및 승인 필요
- 초청장은 방북 2주~1개월 전에 승인 신청 필요, 불시 방문 불가
- 방문시마다 사진 명단 제출 필요, 과도한 사진 소요

▲ 개선방안

- 여권 개념의 1인 1방북증 제도 도입
 - 방문 목적에 관계없이 5년 유효기간의 방문증명서 발급, 승인된 방문 기간 동안 별도 신고 없이 자유 방문
- 출입증(초청장)을 VISA 형태로 개선 위해 북한과 협의

- RFID제도 조기 시행 위한 남북출입사무소간 데이터통신 연결
- 금강산 관광객 명단 통보제도 단축 및 폐지
- 북한의 자의적 판단에 의한 출입제한 남용 금지

□ 군사분계선 출입통행계획

▲ 현황 및 문제점

○ 통행 절차

시 간	시행주체	조치 사항
3일전	民	- 민원인 → 통일부장관에게 방북 승인 요청 * MDL 통행계획 및 北 초청장 제출
2-3일전		- 통일부 → 군 상황실에 통행계획 통보(인터넷 이용)
2일전	軍	- 군 상황실 → UNC에 통행계획 승인요청(E-Mail)
1일전		- UNC → 군 상황실에 통행계획 승인(E-Mail)
		- 군 상황실 → 북한군에 통행계획 승인 요청(FAX)
통행당일		- 북한군 → 군 상황실에 통행계획 승인(FAX)
		- 승인된 시간에 통행 * 군 : 통행인원 및 차량에 대한 확인 및 호송

* 남북간 합의 : 「동서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」(03.1.21)

* 북한군-UNC간 합의 : 「비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군간의 합의서」
(경의선 : '00.11.17, 동해선 : '02.9.12)

- 긴급 출입 요청 불가, 지정된 출입시간에만 출입 가능
- 최초 왕복 통행계획을 제출, 제출된 복귀시간 변경시 변경계획 수정 통보 필요

▲ 개선방안

- 민원인 '출입통행계획' 신청기간 단계적 폐지
 - 국방부-UNC간 양해각서 개정 통해 출입통행계획서 제출 시기 단축 (2일전 통보 → 1일전 통보 → 폐지)
- 남북 군사당국자회담 통해 비무장지대 '연중무휴 자유통행' 추진
 - 현재 시간단위 통행계획 방식을 일일 단위로 통행계획 변경
 - 연중무휴 통행(24시간, 365일 자유 통행)
 - 군사분계선 출입차량 선도안내 폐지, 군상황실에서 CC-TV로 모니터링

□ 통행 심사 절차

▲ 현황 및 문제점

- 현재 출입심사기관(법무부, 관세청, 농림부 등)은 수출입절차를 준용하여 독자적으로 심사
 - 방북자는 관련기관에 중복 서류 제출

▲ 개선방안

- 육로통행절차 정보화사업 통해 **one-stop** 서비스체제 구축
 - 관련기관별 유사 및 중복 서류 통합 및 정보 공유
 - **RFID** 기술을 이용한 통행시스템 도입, 출입심사 시간 단축
 - 금년중 RFID시스템 북측 설치, 6개월 시험가동 후 본격가동
 - 현재 남측에는 RFID시스템 시범운영중, 12월부터 본격가동
- 민족내부거래의 취지에 맞는 통관 및 심사제도 마련
 - 현재 수출입규정 준용체계를 민족내부거래에 맞추어 법령 개정
- 남북협의 추진
 - 남북출입사무소간 전산망 연계로 양측간 심사정보가 실시간 공유
 - 민족내부거래원칙에 맞는 출입절차 간소화 방안 협의

4. 검토 및 조치사항

□ 조치사항

- '06.2월 우리 군은 상시통행개념의 「동해지구와 서해지구 남북관리 구역내에서 철도 및 도로를 이용한 통행의 군사적 보장을 위한 합의서(안)」을 북측에 제시
 - 제2조 6항, “남북관리구역 통행은 연주무휴로 실시하는 것을 원칙으로 하고, 통행시간은 5월-8월까지는 06시부터 19시, 3월, 4월, 9월, 10월은 07시부터 18시까지, 11월부터 2월까지는 08시부터 17시까지로 하되, 상호 승인된 출입일내에서는 편리할 때에 출입할 수 있도록 보장한다. 다만, 통행에 필요한 조건에 대하여는 쌍방이 협의하여 추진할 수 있다.”

- 제안된 합의문에는 '연중무휴' 및 주어진 시간내 '자유통행' 개념 포함, 그러나 '24시간 자유 통행' 개념 미포함

□ 검토 과제

▲ 출입승인절차

○ 검토 결과

- 북측과 출입승인절차 개선을 위한 '군사보장합의서' 체결 협의
- 통일부가 발급하는 '방북증'은 여권 개념으로
- 북측이 발행하는 초청장을 '개성공업지구관리위원회'가 발급하는 상시 '출입증'으로 대체하여 VISA 개념으로 활용
- 방문목적과 상관없이 승인된 방문기간에서는 별도의 북측 승인 없이 자유방문 허용, 출입증의 유효기간 내에서는 횟수에 제한 없이 출입 가능하도록 허용

▲ 통행계획 UNC 통보시간 단축/변경 : 48시간→24시간→폐지

○ 비무장지대 출입 규정

- 남북관리구역은 북한군-UNC간 "비무장지대의 일부"라는 전제하에 일부 구간 개방 합의('02.9)
- 남북왕래 인원, 물자는 정정협정에 근거, 유엔사령관 승인 후 통행 가능, 단 순차적인 관할권 행사절차 따라 대북 통보(24시간전) 제출

○ 검토 결과

- 03년 5월27일 UNC-국방부간 합의서에 따라 2일전 승인 요청을 합의
- 현재 UNC에 통보, 승인절차는 생략
- UNC와 북측에 통보하는 양식을 통일하고 온라인시스템 개발시 시간 단축 가능
- 북측 접수시간에 융통성이 있을 경우(전일 18시까지 접수 가능하다면) 시간 단축 가능(UNC와 협의 예정)
- 만약 출입승인절차가 여권과 비자형식으로 변경될 경우 UNC에 통보만으로 가능, 이 경우 출입사무소 창구에 UNC 창구를 설치하여 입출경시 통보 가능

▲ 군 호송 폐지 : CCTV 등 감시수단 보강하여 대체

○ 비무장지대 군 활동 목적

- 각종 우발상황 발생 가능 지역으로서 군 기본 작전활동(순찰, 경호, 경비) 필요
- 북한군, MDL 통과시간 미준수시 무단침범 간주, 안전통제장치 필요
- 사전승인, MDL 통과시간은 현 정전협정 및 남북합의에 의한 최소한의 안전장치임

○ 검토 결과

- 자율통행시, 호송 폐지, 기동순찰대 운용 검토
- 북측지역내 통과시 호송폐지 문제는 북측과 협상 필요
- 현재까지 북측의 태도는 남북이 문제이지 북측은 호송폐지에 문제가 없다고 함

▲ 통행시간대 확대 : 08:30-17:40(현행)→06:00-22:00→24시간

○ 검토 결과

- 남북총리회담에서 07:00-22:00로 통행시간 확대하도록 금년내 통행절차 개선에 합의
- 06년2월 북측에 제시된 합의서(안)에 통행시간대를 점차 확대하는 방안을 포함, 통행 관련 군사회담 재개시 북측과 협의, 그러나 24시간 및 야간 통행 문제는 미포함
- 야간 통행시 남북 상호 오인에 의한 우발상황 발생가능성 상존, 남북 상호 야간 인원/차량 통행 추적 제한
- 경계초소 확충, 야간 감시장비 설치 등 추가조치 필요
- 북측의 태도는 우리 측의 문제이지 북측의 문제가 아니므로 우리 측이 해결하면 가능하다는 입장

▲ 지정된 통행시간 폐지 : 현 30분 단위(경의선 1일 23회, 동해선 5회)
→일일 단위로 상시 출입

○ 검토 결과

- 통행주기 없이 자유통행시 남북간 상호확인 및 협조 제한, 이동간 우발상황 발생시 대처 제한, 군의 기본임무(안전책임) 수행 제한으로 안전통제상 폐지 불가

- 시간대별 통제는 유지하되 현 30분에서 20분으로 점진적으로 단축 가능
- 06년 2월 북측에 제시된 합의서(안)에 지정된 통행시간 폐지를 포함, 통행 관련 군사회담 재개시 북측과 협의
- 북측은 주민들에 대해서도 통행의 자유를 보장하지 않고 있는 바 우리 측의 자유통행 제안에 소극적 태도 견지
- 북측의 태도는 우리 측의 문제이지 북측의 문제가 아니므로 우리 측이 해결하면 가능하다는 입장
- 총리회담에서 통행시간 확대와 함께 통행시간대에 편리하게 출입 하도록 통행절차 개선을 합의,
- 이재정장관, “편리하게”의 의미는 “횡수에 상관 없는 출입”으로 정의 하여 상시출입이 가능할 것임을 시사

▲ 연중무휴통행 : 285일(현행) → 337일(일요일 통행) → 365일(북측 기념일 통행)

○ 검토 결과

- 현 CIQ 상황실/경비실 편성 및 임무수행 고려시 휴일 근무 제한, 현 경비대 편제 보장시 가능
- 북측은 자신들의 근무가 남측의 통행을 위한 것으로서 남측에 봉사 하는 개념으로 인식, 휴일 근무의 타당성이나 동기부여가 되어 있지 않음
- 북측에 휴일 근무자에 대한 수당 지급 등을 통해 동기를 부여하는 방안 강구 필요
- 북측과 협의 필요

▲ 장기적으로 통행계획제도 폐지

○ 검토 결과

- 현 정전체제가 유지되는 한 군 당국간 통보절차 준수 필요

▲ 통행절차 간소화 및 신속화를 위한 남북간 데이터통신 연결

○ 검토 결과

- 통행절차 및 시간 단축을 위해 필요성 인정
- '07.7월 제6차 장성급회담시 북측이 요구한 남북 군상황실간 통신선 현대화 관련 자재 및 장비 제공에 대한 검토 필요(광케이블, 컴퓨터, 유류, 상황실 건축 등)
- 유관 부처와 협의 결과 국제규정, 예산제한 등으로 컴퓨터, 유류, 건물은 지원불가 결정(북측 군에 제공하는 것은 불가)
- RFID 시스템 연계를 위해 먼저 남CIQ-북CIQ간 연결이 되면 남북군간의 데이터통신 문제는 기술적으로 해결 가능
- 총리회담에서 개성공단 인터넷과 유무선 서비스를 위해 1만회선 능력의 통신센터 건설 합의

<제2주제>

민족내부거래 부합 3통 제도화 방안

박정원, 국민대 법대 교수

I. 남북간 3통제도 개선의 필요성

1. 남북 교류협력 확대에 따른 3통(통신·통행·통관) 제도개선 요구

○ 남북간 육로, 해로, 항공 등을 통한 인적·물적 교류의 증가

- 금강산 관광사업의 확대와 관광객 및 관련 인사의 출입경이 증대함.
- 개성공단 조성 및 가동으로 인한 인적, 물적 교류가 증가함.

○ 남북출입 인원 및 물자반출입의 절차개선에 대한 수요자의 요구 증폭

- 기존 남북출입절차의 적용으로 인한 혼선 및 번잡성이 확대됨.
- 개성공단진출기업 및 공단시설운영을 위한 상시적 인원의 출입에 대한 장애 현상을 치유해야 한다는 요구가 증대됨.

○ 개성공단 및 금강산관광지구의 통신업무 불편

- 남북경협사업의 추진을 위한 원활한 통신이 불가능함으로써 관련업무의 효율성 및 신속성이 저해됨.

○ 남북경협의 '민족내부거래'로서의 특수한 성격의 적용

- '남북교류협력법'과 '남북관계발전법'상의 '민족내부거래'로서의 성격과 의미를 현실화하는 조치로서 남북 통행, 통신, 통관에 대한 현실적 적용이 요청됨.
- 남북교류협력법의 포괄적 준용규정의 적용(출입국관리법, 대외무역법 등)
- 이에 의거한 관련부처의 통행절차와 통관절차에서의 국경 내지 국가간 절차와 제도를 적용함으로써 남북관계의 특수한 상황을 간과하고 있음.

- 남북출입절차에 대한 국경출입법령 및 절차의 준용으로 인한 남북관계의 특수성이란 의미가 퇴색됨.

- 개성공단투자기업의 생산품 반입시 관세절차와 수수료율의 적용으로 인한 비용발생은 남북경협의 원칙과 취지(관세면제 등)등에 반하는 현상이 발생함.

2. 남북출입절차에 대한 법령의 미비와 혼선 해소

○ 남북교류협력법과 관계부처 행정법규의 혼선 발생

- 남북교류협력법에 근거한 준용규정에 따라 출입사무기관들의 각각의 내규 내지 고시에 따라 남북출입업무가 실행됨.
- 부처간 업무협조의 미비에 따라 남북출입업무의 혼란을 초래할 가능성이 상존함.
- 업무 통할과 책임소재의 부재에 따른 업무조정과 협력체제 구축을 여건이 미흡함.

○ 남북출입사무소의 개소와 관련사무 개시

- 경의선과 경원선의 도로와 철도의 남북출입사무소의 개소에 따른 관련부처간 업무분장의 난맥상이 표출됨.
- 해당부처와 기관의 고유업무처리의 명분아래 남북출입 인원과 물자에 대한 엄격한 절차제도의 적용으로 인한 출입자의 불만 및 불편 초래

3. 법령정비를 통한 3통 개선의 필요성

○ 「2007 남북정상회담」의 '10·4선언'의 이행과 실천과제 가운데,

- 제5항에서 “남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하고, 구체적으로 “민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여”하고, “통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비”해 나가기로 합의함.

- 「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언」 이행에 관한 제1차 남북총리회담 ('07. 11. 14 - 16, 서울)을 통해 일부 합의함.¹⁾ 이 합의에 의해 남북경협의 확대와 정상회담의 합의내용의 실천을 위한 3통문제의 해결을 위한 방법을 제시함.²⁾

1) 이를 통해 향후 구체적인 통행제도 개선방안은 12월초 개최되는 실무접촉에서 협의·확정할 계획임. 그 내용은 통행시간 확대에 따른 통행 제도 운용 방안에 해당되는 것으로 다음과 같음. 첫째, 통행절차 간소화를 위한 남북 합의서 및 복측 법규 제·개정 문제 등 협의하고, 남측에 이미 설치·운용되고 있는 무선인식기술(RFID) 시스템을 북측에도 연계하여 설치하여 남북간 출입업무를 전자적 방식으로 처리하는 방안도 협의할 계획임. 아울러 통행 제도 개선을 위한 군사적 보장 문제는 제2차 국방장관회담(11. 27 - 29, 평양) 등 남북군사회담을 통해 협의하기로 함. 둘째, 통신 확충은 12월초 실무접촉 및 통신사업자간 협의를 통해 인터넷·이동전화 서비스 제공을 위한 구체 방안 협의·확정하기로 하고, 개성공단 통신센터는 설계 등이 이미 완료되어 있는 만큼 통신사업자간 협의를 거쳐 금년내 착공 / 내년말 완공 목표로 추진함. 셋째, 통관 문제는 통관장을 겸한 물자하차장을 설치하여 북측 세관원이 일일이 기업들을 돌아다니며 화물검사를 하는 기존 방식을 서류검사를 기초로 한 선별검사 방식으로 전환해 나갈 계획이며, 우리측 통관절차도 간소화함으로써 개성공단 입주기업들이 편리하게 물자를 개성공단으로 반출입토록 함으로써 향후 통관으로 인한 불편을 최소화해 나갈 계획임.

○ 입법환경의 변화(북한의 적극적 자세 전환)

- 임기응변적인 남북교류협력을 위한 절차적 규정들이 남북교류협력의 확대를 계기로 새롭게 변화된 환경에 적합하도록 개선되어야 할 여지가 큼.
- 3통문제에 대한 북한의 자세변화

○ 남북교류협력 법령의 3통문제의 체계화 요청

- 남북교류협력법의 개정과 남북관계발전법의 제정과 발효에 따라 남북관계를 규율하는 법령체제가 현실적인 규범력을 갖추어가는 과정에서 남북간 3통문제도 민족내부거래에 적합하도록 제도적 개선을 위한 적극적 대처가 필요함.

II. '민족내부거래'에 따른 3통 제도의 현황과 문제점

1. 현행법령상 남북간 '민족내부거래' 인정 입법에 따른 3통 관련 절차 미비³⁾

○ 민족내부거래에 대한 입법적 근거 마련

- 남북관계발전법의 제정
 - 동법 제3조 제1항(남한과 북한의 관계: 특수관계)
 - 동법 동조 제2항(국가간의 거래가 아닌 민족내부의 관계)
 - 동법 제7조: 정부의 남북경제공동체 건설노력(제1항), 이를 위한 제도적 기반 구축의 시책수립, 시행(제2항) 성격 규정
- 남북교류협력법의 개정
 - 남북거래의 민족내부거래로 명시
 - 동법 제12조 제2항(남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다: 2005. 5. 31 개정)

2) 통신 확충과 관련 금년내에 유선통신을 1만회선으로 확대하기 위하여 개성공단 통신센터를 착공하기로 합의함. 기업 활동에 필수적인 인터넷과 무선전화도 2008년부터 개성공단에서 이용할 수 있도록 합의함. 그간 2004.6월 남북 통신사업자간 합의된 「개성공업지구 통신공급에 관한 합의서」에 따라 현재 유선통신(전화, Fax) 653회선을 공급중이었는데, 이 합의시에는 인터넷과 무선전화는 제외함에 따라 그간 인터넷과 이동전화는 사용하지 못하고 있었음.

3) 3통문제 중 통신의 경우 북한의 소극적 태도에 의해 우리의 요구가 받아들여지지 않고 있는 상황에서 2007 남북정상회담을 계기로 하여 북한이 통신문제에 대한 적극적인 자세가 확인되고 있는 만큼 새로운 활로를 열 수 있는 것으로 판단됨.

○ 민족내부거래의 절차와 방법에 대한 구체적 입법 결여

- 민족내부거래에 대한 법제도적 정의가 불비함.
- 민족내부거래를 구체화하는 남북간의 교역과 왕래에 대한 절차가 미흡함.

○ 민족내부거래에 대한 구체적 입법불비로 인하여 관계부처의 실행절차 미흡

- 특히 관련기관의 업무처리에 있어 아전인수식의 해석에 따른 업무실행으로 남북출입절차 및 통관에 있어 불만과 고충을 초래하는 경우가 발생하고 있음.

2. 남북출입 절차(통관포함)제도와 민족내부거래에 입각한 남북관계설정과 불일치현상 발생

○ 남북교류협력법의 포괄적 준용규정에 의한 출입제도 적용

- 남북간 민족내부거래임에도 불구하고 국가간의 출입에 따른 절차와 방법을 적용함으로써 국가간의 거래가 아닌 역내거래로서의 성격이 탈색되어 남북간 민족내부거래의 성격에 불합치함.

○ 남북출입 절차 규정의 미비

- 남북교류협력법상 출입절차의 포괄적 준용규정에 따른 기관별 대처로 말미암은 절차적 오류의 가능성 상존
- 현재 남북간 출입에 대해서는 각종 관련기관의 행정규칙(고시 등)으로 규정하여 대처하고 있는 실정임.⁴⁾

3. 남북출입절차 및 제도의 입법체계와 내용의 불일치 현상 발생

○ 현행 남북출입제도는 법체계상 남북관계의 특수성을 감안하여 마련된 것이라기 보다는 임기응변적인 법령체계하에 기형적으로 운영되고 있음.

- 남북교류협력법상 제21조에서 출입국관리법을 준용토록 규정하고 있는데, 남북은 국가간의 관계가 아닌 특수관계의 지위에 있다는 점에서 보면, 국경을 통과하는 절차를 규정한 출입국관리법의 준용은 현실과 규범의 불일치현상을 보여주는 사례에 해당함.

4) 남북간통행차량의등록및출입에관한고시(관세청 2003-4), 남북교역물품통관관리에관한고시(관세청 94-861), 남북한왕래자휴대품통관에관한고시(관세청 90-647), 개성공업지구반출입물품및통행차량통관에관한고시(관세청 2005-10) 등을 통해 대처하고 있음.

- 한편 앞서 살펴본대로 출입제도와 관련하여 행정규칙(고시)을 통하여 다름으로써 남북출입업무와 절차에서 유기적인 협조체제를 유지하기 보다는 당해 부처의 업무에 국한한 사무를 위주로 처리함으로써 실제적인 수요자의 요구에 부응하지 못하는 문제점을 초래함.⁵⁾

4. 남북간 거래의 역내거래로의 국제적 인정 기반 결여

- 남북출입규정의 국가간 절차 적용으로 인해 남북출입에 대한 특별제도의 운용을 통하여 국제사회에 대한 남북관계의 특수한 지위를 법제도적으로 강조할 수 있는 기회를 제공하고 있으나, 현재 남북간 출입제도는 이러한 기회를 무산시키고 있는 형국임.

Ⅲ. 남북간 3통 제도개선을 위한 입법방안

1. 입법개선을 위한 고려사항

○ 고려요소

- 남북관계의 입법적 개선은 단기간의 접근 보다 기본여건의 성숙과 관련기관과 이해관계인의 이해가 합치되어야만 가능한 것임.
- 임기응변식의 접근보다 치밀한 법제도적 기반을 조성하는 것이 현실의 남북관계의 진전에 적합한 방식이라 할 수 있음.
- 남북관계가 발전할수록 다양하고 다방면의 이해가 상충하거나 중첩되어 나타나는 점을 고려하여 심도있는 분석과 이해조정이 요청된다는 점에 유의하여야 함.

○ 제도개선을 위한 단계적 해결방법

- 남북간 통신 및 출입의 빈도와 범위를 고려하여 현행 법령의 개정 또는 새로운 입법안의 제정, 기존법령의 통폐합 등의 방법을 생각할 수 있음.
- 여기서 고려하여야 할 것은 남북간의 출입이 관계개선의 진전에 따라 유동적인 상황이나, 궁극적으로 남북간 교류협력이 점차 확대 발전되어 나아가는 점에 기초하여 접근하여야 함. 기본적으로 남북간의 출입제도는 적대적 상황에 입각한 것이 아니라 남북간의 교류와 협력체제의 발전이라는 점을 감안하여 해결방안을 찾아야 할 것임.

5) 출입절차의 엄격함에 따른 시간손실과 경비과다 초래, 부처간 협조체제 미비에 의한 행정과다현상 초래, 관세 절차의 적용에 의한 남북출입기업 및 기업인의 불요한 수수료 납부 등의 문제점이 발생하고 있음.

2. 중장기적 대응방안

○ 남북출입제도의 통합입법방안

· 의 미

- 남북간 왕래와 거래에 대한 통합입법방안으로서 남북교류협력법제와 남북관계법령과의 법체계상 이상적인 형태로 구상하고 접근함.
- 남북교류협력법령과 별도로 남북출입을 위한 절차와 방법을 정한 특별법을 제정하여 명실공히 남북관계의 특수성에 기반한 제반 출입절차에 대하여 규정함.

· 장 점

- 법령체계상 명확한 남북관계의 정립을 기반으로 한 법제정비에 해당함.
- 남북관계의 업무, 특히 남북출입과 관련한 제반 행정체제의 정비와 업무통할 등에 대해 잘 정비된 상황을 전제로 함(남북간 통행절차의 간소화에 대한 합의에 의해 그 기반을 형성하고 있는 것으로 여겨짐)

· 단 점

- 현재의 남북관계의 안정성이 확보되지 않은 상황에서 이루어지고 있는 현행 법령체제 아래 출입제도에 대한 법률제정은 전체적인 관점에서 법제여건이 미흡한 것으로 판단됨.
- 현실적으로 전개되는 출입과 관련한 문제점을 법률제정을 통하여 완전하게 해결하기에는 입법절차의 완성까지 많은 시간이 소요되므로 현실적으로 발생하는 남북통행과 통관에 따른 문제점을 해결하기 위한 대책으로서 마련하는 법제적 대응으로는 미흡함.

○ 입법안

- 남북간의 이른바 3통(통행, 통신, 통관) 절차에 대한 입법안 마련
- 3통법제의 제정에 의한 남북간의 출입제도의 법제화 기반조성
- 이른바 '남북출입(통행·통관·검역)에 대한 법률'(안)의 입법화 추진⁶⁾
- 남북교류협력법과 남북관계발전법 등의 법률에 의거한 특별법안 제정

6) 이에 대해 '개성공단지원법'상 조세, 왕래 및 교역등에 관한 특례규정(제4장 제16조, 제17조)을 두고 있음. 이를 통해 개성공단에 대한 투자 장려와 촉진을 위해 개성공단에 투자한 남한 주민에게 조세 감면 혜택을 줄 수 있는 근거 마련함. 구체적인 조세 감면은 조세특례제한법의 내용에 따르도록 하여 조세특례를 조세특례제한법에서만 정하도록 한 조특법의 취지를 존중하고 있음. 또한 관세법에 의한 물품반출입 및 통행차량에 대한 통관심사, 남북교류협력법에 따라 준용되는 출입국관리법에 의한 남북왕래자에 대한 출입심사를 내국간 거래에 맞게 특례를 정할 수 있도록 함(제17조 제1항 및 제3항). 개성공단의 인원출입과 물품의 통관시 출입국관리법 및 관세법 등 외국에 적용되는 규범을 그대로 남북관계에 적용함으로써 내국간 거래의 취지에 반하고 많은 불편 야기한 데에 대한 조치라 할 수 있음. 아울러 수사방문자가 매 방문시 마다 이행해야 하는 방문신고를 일정 조건에서 면제할 수 있는 특례를 정할 수 있게 함(제2항).

3. 단기적 대응방안

○ 의 미

- 국회에서의 입법을 통한 해결방안이 현실적으로 많은 난관이 예상되는 만큼 남북관계의 현실적 대응이라는 현재성을 감안하여 접근함.
- 남북관계가 안고 있는 기본적인 상황을 고려하여 남북간 출입제도에 대한 현재의 법령을 활용하여 민족내부거래의 성격을 감안한 절차를 마련함.

○ 장 점

- 개성공단인 활성화를 계기로 하여 출입제도의 불편을 호소하는 출입자들의 요구에 대응함.
- 입법절차의 시간적 소요에 대응하여 남북출입제도의 현실적 대응으로 수요에 즉응하는 방법으로 유용성이 있음.
- 현실적으로 남북출입제도로써 통행과 통관절차에 대하여 행정입법을 통하여 해당부처에서의 처리지침과 고시 등의 절차와 방법을 차용하여 통일부 통합 규정안을 마련하여 실행할 수 있음.
- 법적 근거로서 남북교류협력법의 시행령을 통해 접근이 가능함.
- 남북통행과 통관에 따르는 관련부처의 해당 고유업무의 주장에 의한 문제의 소지를 해결하는 대안으로 현실적인 면에서의 유용성이 크다 할 것임.

○ 단 점

- 남북교류협력의 입법체계상 문제점을 그대로 둔채 임시방편적인 법제도적 대처에 불과하다는 비판이 따를 수 있음.
- 남북출입제도의 법률적 근거가 아니라 행정입법으로서 고시 등으로 규율함으로써 그 절차에 대한 법규성의 한계를 내포하고 있음.
- 법치행정의 원리에 대한 위배문제와 행정입법 만능이라는 비판 가능성이 상존함.
- 기존 관련부처의 법령과의 상충문제의 해소가 전제되어야 함.

○ 남북통행 및 통관절차의 제도개선(안)의 검토

- 남북교류협력법 및 남북관계발전법의 근거규정 검토 및 개정
 - 준용규정의 검토
 - 남북통행 및 통관 등에 대한 관련규정의 시행령과 시행규칙의 개정

- 남북간 통행과 통관업무에 대해 기존의 관련업무부처의 통일부로의 이관문제의 해소가 전제되어야 함.
- 예컨대 출입국관리업무의 법무부, 관세업무의 관세청등의 남북통행 및 통관 업무와 절차에 대한 당해부처의 관련입법사항의 통일부로의 이관문제는 남북 출입사무의 이행에 있어 통일부가 주무가 되는 직제개편 문제와 연계되어 있음.
- 남북출입사무에 있어 통일부가 주도적 역할과 기능을 맡고 있는 현실에서 출입사무에 대한 통일부의 책임과 권한이 맡겨져야만 남북간의 통행과 통관에 대해서도 남북관계의 특수성이라는 성격과 의미에 상응한 조치를 취할 수 있음.

IV. 민족내부거래에 입각한 3통 제도개선(안)

- 개성공단 및 금강산관광지구의 출입을 중심으로 -

1. 법적 근거

- 헌법 제4조: 평화통일조항. 평화적 통일을 위한 계획의 수립과 추진에 대한 국가의 책무 수행
- 남북교류협력법(제3조, 제12조제2항) 및 남북관계발전법(제3조)의 민족내부 거래 규정에 의한 구체화 입법의 일환으로 추진
- 남북교류협력법 시행령 제20조에 의거한 특례규정의 입안
- 육로통행 및 통관에 대한 남북간 합의서: 남북기본합의서상 남북간의 거래와 교류는 민족내부거래와 교류로 규정하고 있음.
- 개성공단 및 금강산관광지구의 출입에 대한 남북간 합의서
- 남북합의서의 현실적 규범력의 확보, 법적 구속력의 인정

2. 입법개선방향

○ 현행 법제도적 문제점의 개선조치 마련(국내법적 정비)

- 개성공업지구 출입절차에 따르면, 인접지역 육로출입에 있어 남북관계의 특수성이 고려되지 않은채 국가간 공항, 항만출입에 따른 통행 및 통관절차에 적용되는 출입국관리법, 관세법 등을 기반으로 한 고시에 의한 절차제도가 적용되고 있는데 대한 개선이 필요함.

- 예컨대 인원에 대해서는 방문증명서, 출발보고, 도착보고, 검역질문서, 휴대품 세관검사 등이 실시되고,
 - 차량에 대해서는 수송장비운행승인, 통행차량증명서, 차량출발 도착보고 등의 절차가 따르고 있음.
- 한편 개성공업지구물품 반출입에 대한 통관절차의 경우, 관세의 부과·징수 및 수출입 물품의 통관절차를 규정하고 있는 '관세법'에 근거한 행정고시(개성공업지구반출입및물품및차량통관에관한고시)를 통해 통제하고 있음.
- 예컨대 남북간 물품반출입에 대해 수출입신고절차를 적용함으로써 개성공단 투자 및 입주기업의 시간과 비용의 과다지출을 발생하고 있음.
 - 구체적으로 남북물품 반입시에도 국가물류전산망: EDI(Electronic Data Interchange)전산망을 사용하여 처리하여야 하며, 이 때 그 서식이 매우 복잡하고 반드시 관세사의 행정사항에 대한 대행 행위를 통해 이루어져야 함으로써 수출입면장의 발행과 같은 절차를 밟도록 되어 있음.
 - 또한 반출입물품에 대하여 세관검사를 실시하도록 되어 있음.
- 군사분계선의 통과문제 개선: 남북관계가 안고 있는 근본적이고 본질적인 문제의 하나로서 군사분계선의 출입과 통행은 복잡하고 불합리한 절차로서 개성공단사업의 최대한의 장애요소로 등장하고 있음.
 - 기실 군사분계선의 출입문제는 남북의 군사적 신뢰구축의 실재와 연계하여 다루어져야 하는 사안이나 개성공업지구, 금강산관광지구의 개방과 관련하여 특수한 사정에 따른 절차에 합의하고 있는 만큼 보다 개선된 절차적 규정에 대한 합의가 도출되어야 할 것임.

○ 법적 제도적 지원체제의 기반조성 및 확충

- 남북관계가 분단국이 특유하게 내포하고 있는 특수관계의 지위에 있음을 확인하고 이를 실천적으로 적용하는 구체화 입법으로 현실화하는 조치
- 남북인적왕래 및 대북교역에 대한 출입, 관세, 검역사항 등에 대한 민족내부 거래로서의 특수한 성격에 상응한 조치로의 전환
- 남북출입제도(통행 및 통관)와 업무의 통일부 체제를 주축으로 하여 관장토록 함.
- 남북교류협력의 발전 추이를 고려한 단계적인 조치로서 모든 남북간의 출입에 적용하기 앞서 우선적으로 개성공업지구와 금강산관광지구에 대한 육로출입(인원왕래, 열차 및 차량운행, 통관 등)에 있어 우리 측의 인적 왕래와 물품 반출입 등에 관하여 우선적으로 조치를 취하기 위한 것임.

- 사실상 남북출입제도와 관련한 관련부처의 해당업무처리를 위한 행정입법은 남북간 민족내부거래라는 특수한 사정을 반영하기 위한 절차와 방법을 규정하고 있는 것임.

○ 남북통행 및 통관제도 개선을 위한 추진사항

- 앞서 언급한 개성공단 및 금강산관광지역에 대한 출입제도의 개선을 위한 특례의 합법성 확보를 위한 법적 근거를 제시함.
- 남북교류협력법상 출입국관리법, 관세법 등 준용규정의 법규성 검토 및 개정작업
- 남북출입업무에 대한 통일부 체제하의 업무관장에 대한 근거법제화 작업과 병행추진함.
- 출입사무의 업무의 협업체제라는 특징을 반영하되, 유기적인 업무효율을 높이기 위한 필요조건으로서 관련부처(법무부, 보건복지부, 농림부, 관세청 등)와의 업무의 유기적인 통할의 가능성을 높여야 소기의 목적을 달성할 수 있음.

3. 남북출입(통행 및 통관)에 대한 특례 규정

(1) 근거법령

- 남북교류협력법 제11조: 남북왕래에 대한 심사규정에서 남북출입에 있어 인원의 왕래에 대한 심사업무는 대통령령에 의해 가능하도록 하여 통일부 고유 업무영역에 해당하므로 출입국관리법의 적용을 배제하는 것이 가능한 것으로 해석할 수 있음. 그러나 동법 제21조는 운송장비등의 출입관리에 대해서는 출입국관리법(제69조에서 제76조)을 준용하도록 하고 있음.
- 심사절차의 간소화와 관련하여 방문증명서의 전자식카드의 발급에 따른 조치(출입신고서 제출 생략)등을 통해 이미 개선되어 왔으나 물자의 반출입과 관련한 제도는 준용규정의 적용에 의해 엇갈린 대응책을 가져올 수 있는 한계가 있음.
- 남북교류협력법 시행령 제20조에 의해 남북인원왕래와 접촉, 물자의 반출입의 승인절차 등에 대한 통일부장관의 특례를 정할 수 있도록 하고 있음.
- 문제해결방법으로 남북교류협력법의 개정작업을 통한 접근방법이 바람직하지만 이는 장기적인 입법개선방안으로 의미가 있으며, 현실적 대응방안임을 고려하여 행정입법의 형식으로 개선조치를 마련할 수 있음.

- 개성공단 및 금강산관광지구에서의 육로 출입과 통관 등의 특정지역에 대한 업무에 있어 특례제도의 운영은 현실적이고 단기적인 대안으로 여겨짐.

(2) 남북통행 및 통관절차의 제도개선(간소화) 방안

1) 남북의 통행절차의 간소화방안

- 남북출입 인원과 차량 통행절차의 간소화 방안: 인원은 방문증명서, 차량의 경우 통행차량증명서에 의해 통행절차로서 신고서식의 생략 및 폐지함(신고 절차의 간소화 유도). 구체적으로 인원에 대한 출발, 도착신고서를 폐지하고, 차량의 경우에도 출발 및 도착보고서, 검역질문서 등의 신고서식을 폐지함.
- 남북출입 인원 및 차량에 대한 초청장 등의 절차 개선: RFID 카드식 출입증 발급으로 출입시스템을 개선함.⁷⁾

2) 물품반출입시 통관절차 개선

- 수출입절차 적용을 완화함(남북교류협력법상 반출입절차로 개선)
 - 개성공단의 반출입시 관세사를 통한 EDI전산만을 통한 신고, KT-net를 통한 화물적하목록 제출 등의 복잡한 절차 및 서식의 생략
- 우리의 수출입신고서식이 90여개 항목에 이르러 매우 복잡하여 관세사의 원조 없이 이를 처리하기는 곤란한데 이를 개선함.
 - 개성공단의 입지적 여건의 특수한 사정을 고려하여 반출입신고서식을 대폭적으로 간소화: 신고서 제출만으로 신고절차 완료
- 통관절차의 남북공동처리화 방안 모색
 - 장기적이고 이상적인 과제에 해당하는 것으로 남북간 경험의 제대로의 패도에 오르고 남북이 공히 상당한 통행과 통관에 대한 신뢰를 토대로 제도적 절차의 시스템화가 정착되는 시점과 단계에서 정상적으로 이루어질 수 있음.
 - 남북이 각기 물자반출입 제도를 시행함으로써 발생하는 번거로운 절차를 간소화하기 위하여 신고서식의 단일화조치를 검토함.
 - 구체적으로 반출입신고서의 경우 신고서를 남북의 출발지 세관에 제출하고, 도착지세관에는 그 사본제출로 간소화할 수 있음.
 - 통관시 세관검사의 경우 남북의 세관원의 공동 내지 교차파견제도와 합동 검사체제의 도입을 검토

7) 2007 남북정상회담 선언 이행을 위한 제1차 남북총리회담(2007. 11. 14)에서 통행절차의 제도적 개선방안으로 이에 대한 간소화방안에 합의하고 구체적인 실행계획을 마련함.

(3) 군사분계선의 출입제도 개선

○ 남북간 군사분계선 출입제도 개선에 대한 합의와 합의서 채택

- 남북간 군사분계선 출입 및 통행에 대한 군사적 보장을 위한 합의서를 보충함.
 - 2003. 1. 27의 '동서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서'를 임시도로에서 본 도로로의 개통에 상응한 본 합의서의 채택을 통해 남북간 통행 및 출입에 대한 기본제도 정립
- 군사분계선의 특성상 남북의 군사적 보장의 합의하에 추진되어야 할 사항이나 남북간의 통행 및 출입에 대한 간소화 조치를 위해서는 피할 수 없는 개선 조치라 할 것임.
 - 현재 군사분계선을 출입을 위해서는 사전계획을 제출하도록 하고, 이 계획에 의거하여 출입하도록 한 절차는 남북출입에 있어 매우 번거로운 장애로 등장하고 있음.
 - 이에 사전출입계획의 제출절차는 군사분계선의 입출경 당시의 출입현황을 제출하여 추진하도록 개선함으로써 사전계획의 변경에 따른 불편사항을 해소하여 나아가는 것이 필요함.

○ 개성공업지구에의 출입에 대한 상시체제 구축

- 개성공단으로의 입경과 출경시간의 제한으로 인하여 원활한 공단업무에 장애를 초래하는 현상을 완화하기 위해서는 궁극적으로 입출경시간의 완화 내지 제한의 폐지가 필요함.⁸⁾
 - 실제로 개성공단으로의 출입 및 통행도로는 현행 남북의 군사적 작전권에 있어 군부의 안내와 유도에 따라 출입이 이루어지고 있음.
- 남북 군부의 활동은 각기 관할구역의 경계에 국한하고, 궁극적으로 도로통행의 자율적 수행을 추진함.
 - 기실 개성공단으로의 출입을 위한 도로의 경우 출입인원과 차량의 도로이탈을 불가능한 지역적 상황을 갖추고 있음을 고려함.

8) 이와 관련하여 개성공단의 통행 및 통관의 간소화와 입주기업의 편의도모를 위해 북측군부의 통행검사제도가 폐지되고, 입출경의 횟수도 증가(4회에서 23회 30분간격으로 운행)시키고, 투자자 및 바이어의 신속출입을 위해 신속구호제도를 시행하고 있음.

V. 3통 제도개선을 위한 특례규정 검토

- 통행 및 통관을 중심으로 -

1. 총 칙

(1) 목 적

· 근 거

- 남북정상회담의 합의사항 이행, 남북교류협력법, 남북관계발전법상 남북간 민족내부거래의 실천적 입법조치의 하나로서 중요한 의미를 반영함.
- 남북간 차량도로운행 및 열차운행에 대한 합의서, 관련 관세청 고시의 통합 방안 고려, 개성공업지구, 금강산관광지구의 출입, 체류, 거주 규정 등 남북 관계의 특수한 상황과 지위를 법제도화하는 절차적 조치를 마련함.

· 배 경

- 남북간 민족내부거래관계의 실천적 기초를 마련함: 국가간 관세 및 출입국 절차에 준하여 처리한 남북간 출입 및 통관과정의 새로운 접근절차를 마련하고, 남북간 교역물품의 통관 및 원산지확인을 위한 처리의 절차적 규정을 통합함.

· 기본목적

- 명실상부한 남북간 민족내부거래관계의 실질적 이해관계를 현실화하는 차원에서 남북간 인적 교류와 교역의 원활한 발전에 기여하는 것을 그 목적으로 설정함.
- 기존의 남북의 통행 및 통관에 있어 준용법령의 적용례에서 벗어나 이에 관한 특례적 규정을 통하여 남북교류협력의 증진을 촉진하고 지원하기 위한 통행 및 통관절차를 마련함으로써 입법적으로 대응함.
- 궁극적으로 이러한 입법조치를 통해 남북간의 분단국의 특유한 관계성을 법제도화하여 '남북관계의 특수한 지위 내지 위상'에 대한 대내외적 공표라는 의미를 제시할 수 있음.

* 입법대응

- 현실적으로 해당 업무에 대한 행정고시 등 행정규칙의 통합적 규정으로 대응하고 있으나, 발전적으로 이런 남북통행 및 통관에 대한 통합적 규정은 향후 이에 대한 법률적 근거로서의 토대를 구축할 수 있음을 전제함.

(2) 용어의 정의 및 적용대상

1) 남북통행차량 및 철도

○ 남북통행

- '남북간통행차량의등록및출입에관한고시'의 정의규정(제1-2조)를 참조함.
- 이 규정의 관세법 내지 대외무역법 등 국가간 무역을 전제로 한 법령의 적용에 있어 남북간 민족내부거래의 특성에 합치하도록 한다는 점에서 이들 법령에 따른 남북간통행 및 통관이 국가간 무역의 대상으로서 적용되는 것이 아니라 입법기술상 이들 법령의 절차적 내용의 적용이라는 점에 유의하여야 함.
- 남북간 출입절차에 있어 필요로 되는 증명서 등의 기입과 제출에 있어 통일부의 기본적인 절차에 따른 간소화방안을 적용하는 것이 바람직함.
 - 이와 관련하여 본 규정에 있어 '관세' 또는 '관세법'에 대한 용어를 가급적 민족내부거래를 특성화할 수 있는 용어로 대체하는 것을 고려할 수 있음.
 - 한편 통행차량증명서의 확인 등에 있어서도 세관장이 실시하기 보다 남북 출입관리소장의 관할 아래 이루어지는 것이 민족내부거래의 기본취지에 합당한 것임.

2) 남북교역물품통관관리

- '남북교역물품통관관리에관한고시' 규정 참조
- '반출입물품'에 대한 관리규정에 대해서도 남북출입사무에 특성화된 서식과 절차규정을 도입하는 것이 바람직함.
- 남북교역물품의 적용범위 내지 근거규정은 위 동고시의 범위 참조, 이 경우에도 국가간의 교역물품에 대한 규정적용의 근거법령의 제시는 이로 인한 남북간 교역의 국가간거래가 아닌 단순한 근거법령으로서의 의미에 국한한다는 점에 유의하여야 함.

2. 남북출입(인원, 차량)

(1) 남북출입인원에 대한 출입

- 남북교류협력법 및 그 시행령상 '방문증명서' 제도 적용(상위규정의 적용)
- 동 증명서의 발급절차 등을 통하여 인원에 대한 통행절차 간소화
- * 개성공업지구 출입·체류·거주규정(제8조)에 따른 공업지구관리위원회에서 발행하는 출입증을 초청장발급에 소요되는 불편을 해소하는 차원에서 검토

- 하고 가능한한 절차간소화 방안으로 이를 규정에 산입하는 방안을 검토함.
- * 실제로 남북출입관련 이른바 RFID 카드식 출입증의 발급에 따른 출입절차의 간소화에 상응한 제도의 도입에 대한 남북간 합의 도출함.

(2) 통행차량의 등록 및 증명서 발급

- 통행차량의 경우 통일부의 수송장비운행승인과 세관의 통행차량증명서를 발급받고, 군사분계선의 출입계획에 의거하여 출입경계획을 신고하도록 하여 매우 번거로운 절차를 거치도록 하고 있으나, 통행차량의 경우 인원출입과 병행하여 진행된다는 점을 고려하여 매번 이루어지는 출입심사절차를 일정 기간을 정하여 그 기간 내에서는 유효한 것으로 인정하여 기간내 수시 출입이 가능한 것으로 인정하여야 함.
- 이 경우 소요되는 각종 신고서식의 폐지가 이루어져야 할 것임.
- 예컨대 출발/도착신고서, 차량출발/도착신고서, 검역질문서 등의 서식의 폐지 검토
- 관할 세관장의 출입증명서 발급에 관한 규정의 경우도 가급적 남북출입사무소장의 업무관할로 정하는 방향으로 개선하는 것이 바람직함.

3. 남북교역물품의 통관

○ 관세법상의 수출입통관절차의 개선

- 남북간 반출·입절차로 전환함.
- 수출입신고서의 개선: 반출·입신고서로의 개선
- 북한물품의 반출입절차에서 '수입통관사무처리에관한고시'에 의한 수출·입 신고서의 작성방법을 개선함.
- 신고서식상 수입신고서 양식의 사용에서 남북간 반출·입에 따른 신고양식의 신규작성, 이 양식에 의한 신고절차 마련
- 관세사를 통한 EDI 전산망상 신고제도의 특례인정 (남북간 반출입의 별도의 통계수치 활용, 남북간 반출입에 대한 전산망 이용의 편의성 확보 등 방안 도출)
- 남북간 반출입에 대한 신고의 경우 인원의 통행과 관련하여 대폭 간소화된 절차적용의 필요성에 대응한 제도개선
- 남북간 교역 주체의 편의와 이익을 고려하여 관세사의 중개를 통한 수반 경비의 절감을 위한 조치를 제도화(반출입신고 서식의 개선)

- * 필요에 따라 남북간의 협의와 합의에 따른 남북간 물자의 반출입에 대한 신고 서식의 단일화 추진, 이를 위한 제도적 기반을 조성함.

○ 원산지 증명과 반출입

- 남북간 원산지 표기에 의한 반출입의 경우의 절차와 방법은 '남북교역물품 통관관리예관한고시' 규정(제3, 4, 5장 참조)
- 원산지 표기 등에 대한 북한과의 합의사항의 이행사항을 확인함.

4. 출입차량검사 및 휴대품통관

- 출입국관리에 준하는 규정과 절차적용(관세통로의 경우, 관세법 준용)으로 남북간 민족내부거래 관계를 설정하지 않고 있는 현실 제도를 개선함.
- 앞서의 차량 출입제도의 개선에 준하는 절차로 개편함.
 - 출발/도착보고서 등의 서식 생략

5. 보완사항

(1) 본 특례의 적용대상 및 지역

- 기본적으로 남북간 인원 및 육로(차량, 철도)통행 및 통관의 일반규정에 해당함.
 - 예컨대 개성, 금강산 등의 지역에 대한 일반적용 규정이 됨.
 - 지역상 특성이 있는 경우 그에 따른 별도의 특례사항 규정의 필요성 인정됨.
 - 남북간의 통행과 통관의 경우, 쌍방의 협의와 합의에 따른 절차의 간소화를 도모할 수 있는 만큼 남북관계의 진전도에 상응한 통행 및 통관절차에 대한 간편화와 편의성을 최대화할 수 있는 방안을 도출하는 것이 바람직함.

- * 남북간 합의에 있어 상대방의 절차와 제도의 번잡함은 오히려 상대방으로 하여금 그에 상응한 절차로의 반전을 가져올 수 있는 상대성을 가지고 있다는 점을 고려하여 남측에서 보다 간소화된 통행 및 통관절차의 개선이 이루어지는 것이 남북관계의 선도적 역할의 증대와 관련하여 바람직함.
 - 현재 남북간 교류협력시 이루어졌던 남북통행시 남북 사이에 행해졌던 출입 절차의 편의성을 고려한 제도를 도입함.

(2) 남북간 통행 및 통관절차의 유의사항

1) 남북간 인원의 출입과 물품의 반출입의 경우, 남북출입시설을 경유하여 제3국으로의 이동에 대한 보완규정 검토

- 예컨대 북한 경유 외국인의 한국 입경, 북한경유 제3국 물품의 한국으로의 수입의 경우를 상정하면, 이는 남북간 인원과 물품의 통행 내지 반출입과 다른 출입국사무와 국가간 통관사무로 대응하는 방식을 적용하여야 할 것임.
- 시기적으로 현행 남북간 인원의 통행과 물품의 반출입의 경우 남북간 주민과 물품에 한정하여 적용하는 것임을 확인하여야 할 것임.

2) 불법행위에 의한 통행 및 통관사항

- 자칫 통행 및 통관절차의 간소화로 야기될 수 있는 불법행위에 대한 대응책 마련
- 통행 및 통관에 따른 불법행위 내지 범죄행위에 대해서는 제도의 간소화에 의한 문제점이 아니라 이 문제에 대해서는 기존의 법령에 따른 단호한 대처가 가능함.
- 남북간의 문제에 있어서 범죄행위 내지 불법행위에 대한 대응은 사전 정보력과 대처능력에 해당하는 것임.
- 통행 및 통관의 간소화가 이들 불법행위와 범죄행위를 불러온다는 우려는 남북관계의 진전과 남북경협의 발전적 과정을 오해하는 것이라 할 것임.

3) 행정사항

- 행정서식의 간소화를 기하기 위하여 통행 및 통관시 필요되는 신고서의 국경출입 및 무역제도에 기초한 양식을 개선함.
- 필요시 남북간 통행과 반출입에 대한 기본서식의 새로운 양식을 제시하여야 함.

(3) 종합적인 입법상황 파악 및 조정

- 현행 남북간 통행 및 통관에 관한 법령의 경우, 각종 법률과 해당 업무부처의 행정법규에 의해 다방면에서 규율되고 있는 실정임.
- 남북관계의 진전이라는 단계적 상황의 면면을 고려하지 않고 단순히 업무영역의 지평을 넓히려는 부처이기주의적인 대응은 남북통행 및 통관에 대한 번잡함과 엄격성에 의해 남북관계의 진전 보다 정체를 유도하고 있는 국면을 초래하고 있음.
- 이러한 현상을 타개하기 위해서는 남북통행 및 통관업무에 있어 보다 종합적이고 체계적인 조직구조와 운영방안이 마련되어야 함. 이와 관련 통일부 중심의 남북통행 및 통관절차에 대한 법령의 체계적 수립이 필요함.

- * 관련업무사항의 현실적인 대응규정으로 관세청 등이 행정고시 등을 통해 대처하고 있음을 고려하여 이들 규정들의 간소화방안의 적용을 위한 현실적 대안 마련
 - 이들 규정에 대한 종합적인 검토에 의해 통일부의 남북통행 및 통관업무의 총괄적 관리운영에 따른 업무이관 방향에 수반하여 남북통행 및 통관업무 방향을 검토하고 이를 제도화하는 방법을 모색함.

VI. 남북간 3통 제도개선의 향후 과제

○ 2007 남북정상회담의 실천 이행

- 남북간 3통문제의 제도개선은 새로운 남북경협의 성공을 위한 전제사항임을 인식하여야 함.
- 남북간 원활한 의사소통과 출입의 보장은 상호 신뢰를 확보하는 중요한 사안이며, 남북관계의 안정성을 공고히 하는 환경을 마련하는 데에 필수적임.
- 남북관계의 특수한 사정을 기초로 하는 만큼 남북의 개선의지가 표명된 만큼 구체적인 대안의 마련에 관련 부처와 이해관계인의 대승적 차원에서의 접근 자세가 어느 때보다 요구되는 시점임.

○ 북한의 3통문제 개선을 위한 적극적 대응자세 반영

- 북한에 진출하는 우리의 기업활동을 저해하는 요인이었던 통신문제의 해결을 위한 북한의 자세변화는 개성공단을 비롯한 새로이 전개되는 남북경협사업의 성공을 가져오는 커다란 장애물을 제거하는 의미를 갖는 것임.
- 남북총리회담에서 합의한 3통문제의 개선사항은 그간 남북간의 경협사업의 지지부진한 면을 제거할 수 있는 기반을 제공하는 것으로 계획대로 순조로운 진전을 이루게 되면 상당한 수준과 범위에서 3통문제를 개선하는 효과를 보일 것으로 예상됨.⁹⁾
- 새로운 경협사업의 추진을 위한 합의의 필요성이 증대함.¹⁰⁾: 합의를 위해서는 사안별로 구체적인 검토부분(공통제도 및 기술검토 등)이 많다는 점을 고려하여야 함.¹¹⁾

9) 우리가 3통과 관련하여 북한에 제의하고 독려하여 왔던 개선책으로서 출입제도의 간소화 등에 대해 북한이 이를 수용함으로써 3통문제의 개선을 위한 전기가 마련되었다고 할 수 있음. 남북간 합의가 성사되고 있는 만큼 이를 실현하기 위한 국내법적인 대응방안이 구체화되는 과정에서 이해관계자들의 3통문제 개선을 위한 전향적인 대응자세가 요청됨.

10) 예컨대 남북간 도로 및 철도운행에 대한 합의서(평양-개성고속도로 공동이용 및 개보수, 경의선 철도의 장기 이용), 남북한, 중국 철도운영자 3자간 협약도출(2008 베이징 올림픽공동응원), 남북항공합의서(서울-백두산: 삼지연 직항로 취항) 등이 시급한 합의사항에 해당함.

○ 북한의 3통문제의 개선유도(민족내부거래관계의 설정을 위한 제도개선)

- 그간 남북간의 과제로 남아있던 통신을 비롯한 3통문제의 제도개선을 위하여 남북간의 합의와 함께 우리의 국내법적 개선작업(단기적, 중장기적 대응방안)을 지속적으로 추진하여야 함.
- 우리의 지속적 제도개선노력은 결과적으로 북한의 제도개선을 이끌어내는 계기를 마련하는 것임을 인식하여야 함.¹²⁾
- 무엇보다 남북관계의 특수성(민족내부거래관계의 형성, 비무장지대의 통과, 상호 상대방지역에 대한 공권력의 공백상태 유지 등)이라는 상황을 고려하여 남북간 고유한 3통제도를 이끌어내야 함.

○ 3통제도의 개선을 위한 국내법적 대응

- 남북의 출입, 상대방 지역에 대한 투자 등을 전제한 것으로 남북간의 합의를 전제로 하는 것이지만, 국내 법제도의 개선이 뒤따라야 하는 것임.
- 선도적인 우리의 국내법제도의 개선은 북한의 변화유도를 가져올 수 있는 유용한 방안이라 할 것임.
- 남북관계의 진전에 의한 법제개선은 기존 남북교류협력법제의 정비 등으로 점진적으로 이루어져 왔는데, 3통문제에 대한 개선의 전기가 마련된 시점에서 입법적 개선이 이루어져야 할 것임.
- 3통문제는 민족내부거래의 구체화를 보여주는 대표적인 사안에 해당된다는 점에서 차제에 민족내부거래의 전형을 마련하는 것이 바람직함.
- 대북 및 통일정책의 안정성 내지 지속성을 확보하기 위하여, 다시 말해 차기 정부에서의 정책연계성을 확보하기 위해서도 입법적 제도개선이 이루어져야 함.

11) 예를 들어 철도운행의 경우 철도시설의 표준화(속도, 전력, 신호, 통신, 터널, 교량, 궤도, 하역장비 등) 및 기술의 공동개발에 대하여 또한 철도운임, 환적방법, 공동철도역, 경계 및 국경통과 등에 대한 합의를 필요로 함.

12) 이 점에서 북한의 3통과 관련한 국내법적 제도에 대한 이해가 요청됨. 예컨대 북한의 체신법, 과학기술법, 도로법, 철도법, 해운법 등의 동향과 내용분석이 이루어져야 할 것임.

<제3주제>

도라산 물류센터의 효율적 운영·관리 방안

김영운, 통일연구원 선임연구위원

I. 서론

- 남북한간 육로(경의선)로 물자를 효율적으로 수송할 수 있는 체계를 구축함으로써 남북한간 직교역사업을 확대하고 동북아 경제협력의 활성화 모색 필요
- 남북한 물류의 활성화를 위해서는 기반시설 및 지원시설의 확충과 관리가 중요한 과제
- 남북한 육로 교류가 원활할 수 있는 남북접경 지역 내에 적정 규모의 남북간 물류지원센터를 조성·운영할 필요
- 남북경협 물자를 집적, 보관, 장치하는 물류지원센터(공용야드)를 남북출입사무소(경의선) 지역에 '07. 9월 완공 목표로 건설 중인 바, 이의 효율적인 관리·운영 방안 수립이 필요
- 본 발표에서는 장·단기적 물동량 변화예측 및 물동량 변화에 따른 운영·관리주체 선정하고, 남북출입사무소(경의선) 물류지원센터의 효율적인 운영·관리 방안을 제시하고자 함.
 - 수도권 내륙화물기지와 개성공단내 물류시설과의 역할분담 및 경쟁력 제고 방안
 - 물류지원센터 시설물 유지관리 및 소요 자금 조달 및 운용 방안
 - 물류지원센터의 합리적·효율적 운영·관리를 위한 법·제도적 보완·개선 방향을 제시하는 데 목적이 있음.

II. 도라산물류센터 설치 의미와 현황

- CIQ에 부속된 시설로서의 “공용야드”는 물류센터와는 이질적인 시설이라고 할 수 있음.
- 통관 고유의 기능 수행에도 불구하고 경의선 공용야드는 물류단지로서 일정 부분 종합적인 기능 등의 기능을 수행할 가능성이 크기 때문에 “센터”라는 용어의 사용이 합리적일 것으로 봄.
- 남북교역은 현재 해상운송을 위주로 진행되고 있으나, 북한 내 항만 시설 부족, 노후화, 운영미숙, 과도한 물류비 소요 등 많은 어려움에 봉착해 있어 그 전환이 시급한 실정인 바,
 - 보관·저장·분류·환적 등의 물류기능을 효율화하는 동시에 교통시설의 용량부족에 대응할 수 있도록 남북교역로의 결절점에 물류시설 설치가 필요함.
- 향후 남북간의 철도가 연결·개통될 경우, 물류비 절감을 위한 육상수송로의 이용이 주로 철도·도로에 의해 이루어질 가능성이 크며,
 - 통관, 환적 등에 소요되는 시간적 격차를 해소하기 위한 보관·환적·분류 등의 물류시설이 소규모라도 이루어질 수 있는 물류지원센터가 필요
- 경의선 물류지원센터는 개성공단 입주기업 및 대북 교역 및 투자기업 반·출입 물동량의 신속한 통관작업이 이루어질 수 있게 할 경우, 그에 따른 공단의 경쟁력을 향상시키는 데 기여할 수 있을 것임.
 - 북한내의 물류지원시설 확충이 단기간내 어려운 상태이기 때문에 북한 내 부족시설을 보완하는 효과도 가짐.
- 경의선 물류지원센터는 현재 남북교류협력에 관한 법률(1990.8.1 제정)에 의거 남북한 왕래시 출입 장소에서 심사받는 규정에 근거하여, 총 328,181㎡(99,275평), 건축연면적은 19,227㎡(5,816평)로 건립 중

Ⅲ. 물류지원시설 설치·운영사례와 시사점

- 물류기지의 대표적인 국내사례로는 의왕 내륙컨테이너기지(ICD)를 들 수 있음.
- 의왕 ICD는 수출입 컨테이너화물의 철도수송, 내륙통관, 내륙운송, 내륙항만 기능을 수행함으로써 화주에게 신속한 물류서비스를 제공하고, 물류비 절감을 통한 경쟁력 향상에 이바지하고 있음.
 - 부족한 항만시설의 보완과 육로를 이용한 화물운송을 철도수송으로 전환, 사회간접자본 부족으로 인한 물류난 해소 기능을 담당
- 참여업체는 (주)경인 ICD로부터 단지를 배정·임대받아 독자적으로 운영하는 한편, (주)경인 ICD는 시설물의 유지·관리, 정보처리 등 지원·부대업무를 수행하고 있음.
- 운영방식은 임대, 위탁, 직영 등으로 구분하여 이루어지고 있음.
 - 컨테이너 야드 운영을 비롯하여, 컨테이너작업장 및 관련 관리시설 운영 등 주요시설은 임대방식,
 - 컨테이너 정비, 철도운송·하역, 정비고 운영, 경비, 청소 등 부대시설 및 작업분야는 위탁방식으로 운영하고 있으며,
 - 기타 공용야드와 주유소, 게이트관리 등은 주)경인 ICD에서 직접 운영하는 방식을 채택하고 있음.

- 외국 사례로 중국 심천항의 엔티엔컨테이너터미널(YICT)은 1993년 홍콩의 HPH (Hutchison Port Holdings) 그룹과 선전 엔티엔항 그룹(YPG)이 합자 계약을 맺고 설립된 후, 1994년 중반부터 운영
 - HPH사는 엔티엔 국제컨테이너 터미널 건설의 73%를 투자
- 홍콩, 심천 두지역간 상설협의회가 구성되어 있어 필요한 사항에 대해서는 공조
 - 한 쪽(주로 홍콩)에서 심사를 통과 받은 사람은 다른 쪽에서는 형식적인 심사만을 받음.
 - 개방시간은 각 06:30~22:30, 07:00~22:00, 07:00~20:00로서 사실상 개방형
 - 홍콩인의 경우 ID카드와 지문인식의 이중 장치를 통해 출입을 통제하고 무인자동출입심사제 도입
 - 3% 정도 내외의 차량을 검색대상으로 분류하여 차량검사장에서 정밀 검색을 실시
- 엔티엔 종합보세 물류기지는 효율적인 운송시스템을 제공하는 최적의 장소에 위치하고 있으며, 주변에 철로, 고속도로, 심천 국제공항과도 인접해 있어 홍콩으로의 진입도 용이함.
- 편리한 세관통관을 위해 물류기지-자유무역구간, 물류기지-수출처리지역간, 물류기지-물류창고 사이의 화물통관이 효율적으로 운영되고 있음.
- 한편, 물류기지는 일반적으로 관리주체를 별도로 두고 관리주체가 각 시설별 운영사를 선정하여 임대·관리하는 것이 추세
 - 정부산하기관으로서 운영·관리에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 경영의 합리화와 운영의 투명성을 도모
 - 시설 내에 통관에 필요한 업체·기관이 모두 입주하고 있어 시설 내에서 통관과 관련한 절차와 관련, One-stop 서비스 이행

- 주 수익원은 물류지지의 직접운영 및 간접운용수익으로 구분
 - 직접운용수익: 야드 사용료, 입출에 따른 컨테이너 상하역료, 컨테이너보관료, CFS 임대료 등 터미널 운용수익 등으로 이는 주로 임대사업 형태를 통한 수익 형태
 - 간접운용수익: 식당, 정비시설운영, 주유소, 편의시설 등 부대사업
- 경의선 물류지원센터는 공용야드로서 그 소유주체는 정부이며 공공의 목적에 부합하여 그 활용가치를 높이는 데 목적이 있으며,
 - 궁극적으로 통일기여공간으로서 그 기능을 할 수 있도록 하되, 그 운영은 상황 및 여건에 맞추어 운영하는 것이 가장 바람직
 - CIQ기본 기능과 개성공단 본격개발 및 개성관광 활성화 등 남북물류확대에 대비하며, TCR, TSR 등 유라시아 연결에 대비한 물류기지로서의 기능

IV. 경의선 물동량 변화 전망과 물류지원센터 관리·운영

- 경의선 물동량 변화는 2단계로 나누어 추정 가능
 - 먼저 경의선 통과 예상 주요 물동량을 추정한 후,
 - 경의선 물류지원센터 이용 물동량을 추정하는 방식을 채택
- 경의선 통과 예상 주요 물동량에는
 - ① 개성공단 건설 및 생산제품의 반출입 물동량,
 - ② 남북관계개선 및 남북한 철도·도로연결에 따른 해상운송 교역량의 육상 운송 전환 물동량,
 - ③중국횡단철도(TCR), 시베리아 횡단철도(TSR) 및 유럽행 물동량을 고려하여야 할 것임.

- 해주공단 건설시 이에 따른 물동량도 고려할 수 있으나, 아직은 사업계획이 확정적이지 못한 관계로 논의에서는 배제
- 개성공단개발은 수도권과 밀접한 대규모 개발 사업으로 향후 건설 계획에 따라 경의선 물동량에 절대적인 영향을 주는 사업이 될 것임.
- 남북한 물적교류 또한 지속적으로 확대되고 있으며, 2007 정상선언(2007.10.4)과 총리회담(11.14~16)으로 더욱 증가할 것으로 예상됨.
- 경의선 철도연결에 따라 기존 대중국, 대유럽 해상 컨테이너 물동량의 일부가 남북한을 통한 물동량으로 전환될 가능성이 큼.
- 경의선 철도연결은 2009년에 이루어질 것으로 보고, 물동량 추정은 2010년부터 추정,
- 남북한 철도와 관련된 철도 컨테이너 물동량은 주로 동북3성을 비롯, TSR을 이용한 대유럽 물동량을 들 수 있음.
- 경의선 통과 물동량을 총괄하면 아래 도표와 같이 나타낼 수 있음.

<표 1> 경의선 통과 물동량(총괄)

			2008	2010	2015	2020
개성공단	천 톤		1,116	3,719	8,404	10,209
남북교역	천 톤		44	57	139	304
철도	대중국	천 TEU	0	251	444	636
	대유럽	천 TEU	0	97	122	140
계	천 톤		1,160	3,776	8,543	10,513
	천 TEU		0	348	566	776

- 계산과정은 생략
- 상기 추정에서 살펴볼 경우, 2008년까지 경의선 물류지원센터를 통과하게 될 물동량은

- 2008년: 4,099톤/일(365일중 82일 공휴일 및 일요일 제외),
 - 2010년: 13,343톤/(일)과 1,230 TEU의 철도 컨테이너 화물
 - 2015년: 30,187톤/(일)과 2,000 TEU의 철도 컨테이너 화물
 - 2020년: 37,148톤/(일)과 2,742 TEU의 철도 컨테이너 화물이 될 것으로 예상됨.
- 그 다음 경의선 물류지원센터 이용 가능 물동량은 북한으로부터의 반입 물량 중 동식물 및 농산물 등이 주를 차지할 것으로 예상되는 바,
- 이를 기준으로 판단할 때, 경의선 물류지원센터를 확실하게 이용할 동식물 및 농림수산물의 물동량은 거의 없거나 극히 미미한 수준이 될 것으로 예상됨.
- 경의선 물류지원센터를 이용할 가능성이 있는 물동량을 제시하면 아래 도표와 같이 정리할 수 있음.

<표 2> 경의선 물류지원센터 이용 물동량(년간)

			2008	2010	2015	2020
개성공단	천 톤		223.2	743.8	1,680.8	2,041.8
남북교역	천 톤		0.4	5.7	13.9	30.4
철도	대중국	천 TEU	0	25.1	44.4	63.6
	대유럽	천 TEU	0	9.7	12.2	14.0
계	천 톤		223.6	749.5	1,694.7	2,072.2
	천 TEU		0	34.8	56.6	77.6

- 개성공단 물동량 및 일반 교역량은
- 2008년: 790톤/일,
 - 2010년: 2,648톤/일
 - 2015년: 5,988톤/일
 - 2020년: 7,322톤/일로 예상됨.
- 반면, 경의선물류지원센터 철도를 이용하게 될 가능성이 있는 물동량은 2008년까지는 TCR, 한-유럽 TSR의 개통이 이루어지지 않을 것이라는 전제 하에 물동량을 기대하기 어려운 바,

- 2010년: 123 TEU/일
 - 2015년: 200 TEU/일
 - 2020년: 274 TEU/일 정도로 예상됨.
- 경의선 물류지원센터 이용 가능성에 대한 현장에서의 인식을 알아보기 위해 예상 수요자를 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 대부분의 기업들은 모두 사용 가능성이 없을 것으로 파악
- 다만, 철도·도로의 자유왕래시 운송비용을 검토해서 물류비를 절감 가능성을 전제할 경우, 이용 의사를 표명
- SWOT 분석에 의하면 경의선물류지원센터는
- 남북관계 상황에 따른 물동량의 변수가 많은 곳이며, 북관계가 크게 호전됨으로써 개성공단의 개발 및 남북한 교류협력의 활성화 전망이 크게 긍정적임(강점)
 - 그러나 민족내부 거래 등에 따른 세관검사가 간소화될 경우 컨테이너 상·하역의 필요가 없어질 수 있다는 우려에 따라 활용방안 마련이 필요(약점)
 - TCR 및 TSR을 통한 중국 및 러시아, 유럽 등 철도를 이용한 유라시아 수출입이 이루어질 경우 국경역으로서 물동량이 많아 상하역 및 보관 등의 수익모델이 가능(기회)
 - 남북관계 경색 및 부정적 국제환경 조성과 운영업체가 관련 설비를 모두 투자하기에는 많은 어려움이 상존(위협)
- 총체적으로 보아 경의선 물류지원센터가 완공되어 운영이 가능한 2008년에도 북한측의 물류체계를 감안할 경우, 개성공단 위주의 물동량에 그칠 것으로 보아 시설 초기물동량은 상당히 미흡할 것으로 예상됨.
- 2~3년 정도의 기간 동안은 주로 통관 및 검역을 위한 일시 보관 등 국경 통과기능에 수반되는 일부 물류시설의 이용만을 고려할 수 있을 것으로 보임.

- 그러나 물류지원시설이 존재함은 물류시설의 기능을 공급하는 것으로 이에 따른 수요창출이 발생할 가능성이 크기 때문에 본 시설의 이용도가 신장·제고될 여지도 있을 것으로 평가됨.
- 이는 본 물류시설을 이용을 위해 어떤 노력을 기울이는가에 따라 크게 달라질 수 있음.
- 특히 장기적으로 교통접근성, 배후공업지역 및 배후도시와의 접근성 등 전반적 여건에서 남북교역 대비, 물류기지의 입지조건이 유리한 지역임.

V. 경의선 물류지원센터 관리·운영방안

1. 관리·운영 방식

- 물류지원센터에 대한 관리·운영방식은 크게 ①정부의 직접 관리·운영, ②정부의 간접 관리·운영, ③민간 관리·운영 등의 방식으로 구분할 수 있음.
- 국내 대부분의 공공 물류시설은 정부에서 직접 운영하기보다는 사업의 특수성을 감안, 상사법인 형태 또는 공사, 공단형태로 운영되고 있음.
- 개발주체의 영향력에 따라 다양한 형태를 고려할 수 있음.
- 개발 주체의 직접 관리·운영은 시설을 효율적으로 이용할 수 있으며, 일관된 서비스를 제공할 수 있으나, 대규모 투자와 인력 및 관리·운영에 대한 전문적인 지식과 노하우를 갖추고 있어야 함.
- 그러나 조직의 경직성으로 인한 사업추진의 비효율성이 나타날 가능성이 크며, 이용자의 수요에 부응하는 적합한 시설의 적시에 건설되기 어려운 점이 있음.
- 개발주체의 간접관리·운영에는 공공위탁 또는 민간기업과의 공동출자법인을 통한 간접 위탁방식을 고려할 수 있음.

- 개발 주체가 100%의 지분을 가지는 별도법인을 설립, 예를 들어 개발 주체인 통일부가 특별목적의 공단을 설립, 물류지원센터를 관리·운영하는 방법과
 - 개발주체가 일정지분을 보유한 자회사(공사)의 형태로 간접 관리·운영하는 형태가 있음.
- 경의선 물류지원센터의 관리운영을 민간업자에게 의뢰할 경우,
 - 첫째, 시설구조물 건립까지는 개발주체인 정부가 담당하되, 관리·운영을 위한 시설·장비 일체는 민간사업자가 투자·운영하는 형태로, 이 경우 정부는 건물에 대한 임대수수료만 취득하거나,
 - 둘째, 관리·운영을 위한 일체의 시설·장비를 정부가 취득하여 민간업체에게 제공·사용할 수 있도록 하는 형태로 이 경우 일체의 관리·운영권 및 수익·비용 발생에 따르는 처분권은 정부인 개발주체가 가지는 대신, 민간업체는 단지 운영에 따르는 순수 위탁수수료만 받는 형태로 대별할 수 있음.
 - 종합적으로 사회간접자본시설의 운영이 민간부문에서 주도할 경우, 민간기업의 창의성 및 경영능력제고 및 서비스품질의 향상이라는 장점은 있지만,
 - 민간자본유치방식이 민간자본의 창의성, 경영효율성을 극대화시킨다는 본래의 취지에 어긋날 경우 많은 문제점을 가져올 수 있음.

2. 경의선 물류지원센터 합리적 관리·운영 방안

- 정부가 직접 운영할 경우에는 통일부 내 별도의 조직이 필요
 - 일용직 및 기능직 형태로 채용하여 관리하거나 경비나 보안 등 일부 제한된 업무에 대해서는 위탁관리업체에 위임 가능
- 공공 또는 위탁관리의 경우에는 운영기관의 내부 방침에 의거 자율적으로 시행하거나 선정된 특정 민간에 위탁

○ 시설 투자 및 운영경비 조달 관련

- 정부의 직접 및 민간위탁 운영 시에는 전액 정부예산으로 충당하고, 이용료, 통관수수료 등으로부터 비용의 일부를 보전

○ 위탁관리의 경우 시설 투자 및 운영경비 조달은 운영기관의 예산으로 처리하되, 출입관리시설 운영에 따라 발생하는 수익(통과대행료, 출입관리시설이용료, 관련 부서 운영비 분담금 등)을 비용으로 사용

○ 경의선 물류지원센터 관리·운영주체 선정의 최적방안을 도출해 내기 위해서는 경의선 물류지원센터 관리·운영 최적 방안을 마련, 이를 지표화하는 방법을 적용할 수 있음.

- ①시설사용의 공공성, ②관리·운영의 경제성 및 효율성, ③관리운영의 전문성 확보, ④관리·운영을 위한 시설자금 조달의 용이성, 신속성 등

○ 항목에 대해 가중치를 부여한 다음, 관리·운영주체별로 점수화함.

○ 물류지원센터의 관리·운영이 민간사업자 선정방식으로 이루어질 경우에는 표준화된 평가 방법을 통해 선정

- 평가내용은 자금조달능력, 운영계획, 참여자의 적정성을 점수화하여 결정

- 평가 및 선정의 객관성·공정성과 신뢰성 확보를 위해 관련 전문가로 『평가 위원회』를 구성·운영

○ 경의선 물류지원센터의 경우 비수익사업인 출입시설 운영에 따른 물류 통관·검역이 주기능이며, 초기에는 개성공단을 주로 겨냥한 관리·운영이 이루어질 것으로 예상됨.

- 물류지원센터를 사용하는 기업이 대부분이 영세기업 및 임가공업체인 점 등을 감안할 경우, 공익에 더 큰 비중을 두어야 할 것임.

○ 그러나 개발주체로서는 장기적인 차원에서 물류지원센터의 운영을 감안해야 할 것인 바, 계속적인 공공성만을 주장할 수는 없음.

- 따라서 장기적인 안목에서 능력 있는 민간기업이 개발주체와 협력하여 최대한의 공공성을 확보할 수 있는 차원에서 물류지원센터 관리·운영의 틀을 잡아가는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
 - 능력 있는 기업을 통해 관리·운영을 위탁하고, 초기 정부가 관리감독을 강화하여 공공성을 최대한 확보하는 방법을 선택하는 것이 합리적일 것임.
- 공익사업의 성격을 유지하면서도 행정능률을 올리고 민간의 경영효율화를 도모할 수 있는 간접운영형태, 즉 공단이나 공사창설과 같은 별도 법인을 차선의 방안으로 고려할 수 있으나,
 - 향후 효율적이고 자생적인 물류기지의 기능을 유지할 수 있게 하기 위해서는 민간부문의 참여가 바람직한 형태가 될 수 있는 점을 감안할 필요가 있음.
- 따라서 정부주도의 사업추진은 현재의 대내적인 여건과 남북관계진전으로 보아 그 역할을 축소해 나가는 것이 바람직함.
- 그럼에도 불구하고 영업성과 수익성을 지향하는 민간업체의 성격상, 초기 처리물동량 저조로 참여를 신청하는 민간업체가 나타나지 않을 수 있을 경우를 상정하여 대처해야 할 필요가 있음.
- 경의선 물류센터의 관리운영에 따르는 인센티브제를 만들어 제시함으로써 민간업체의 참여를 유도

3. 재원조달방안

- 부처별 소요시설은 경의선 물류지원센터 조성 차원에서 정부 부담으로 이루어질 것이나, 이를 운영하기 위한 기자재의 경우, 관리운영 주체부담이 될 가능성이 큼.
- 하역관련 시설은 경의선 물류지원센터를 관리·운영할 주체의 부담이 될 것으로 예상됨.
- 경의선 물류지원센터 컨테이너 하역관련 시설을 전산 통제할 수 있는 운영 장비 및 모니터, 컴퓨터의 도입 및 기타 관리 및 편의시설에 대한 투자도 요구됨.

- 하역장비를 포함, 본 시설에 대한 투자는 관리운영업체에 의해 정확한 산출이 가능하나 대략 총 약 90~95억 원 정도로 추정됨.
- 물류지원센터의 관리·운영이 민간차원에 이루어질 경우에는 기본적으로 이를 담당하는 기업이 책임을 져야 할 것이나 초기 집중투자에 따른 사업 추진의 어려움을 감안, 중장기적인 수익모델이 정착되기까지는 정부의 자금(남북협력기금)을 통해 소요재원(인프라 구축 등)을 충당하는 것도 고려해 볼 수 있음.
- 그 외 조달 주체 측면에서 사업 특성에 맞는 재원조달 형태를 강구해야 할 필요가 있음.
 - 산업자원부, 재정경제부, 건설교통부 등 각 정부부처 예산이나 기금을 물류지원센터 관리운영을 위한 시설투자에 사용
 - 정부단독 출연, 정부·기업의 공동출자, 해외기업의 자본참여를 비롯,
 - 민간기금 형식의 남북물류기금 설립을 고려해 볼 수 있음.
 - 정부가 신용을 보강한 안정형 펀드를 모집할 수 있도록 제도적으로 뒷받침(예컨대 손실보전 등)하거나, 해당 펀드의 상장 등을 통하여 유동성을 확보하는 방안도 강구할 수 있을 것임.

VI. 경의선 물류지원센터 활성화를 위한 기반조성 및 제도개선방안

- 경의선 물류지원센터의 실제 이용에는 많은 제약요인이 존재하고 있는 바, 이와 같은 물적·제도적 제약요인을 해소할 필요가 있음.
- 물류자재의 단순 흐름을 중시하는 것보다는 출입이 원활할 수 있도록 하는 것이 가장 중요한 바, 이를 위해서는 물류지원센터 이용의 접근성을 제고해야 할 것임.
- 군 검문방법 개선 등을 통해 물류의 이용접근성을 제고하는 것이 무엇보다 중요함.

- 현재 통일대교 남단에서 민간인통제구역의 출입자 통제가 이루어짐으로써 접근성에 큰 애로사항이 존재
- 통일대교 남단에서 국방상의 출입자 통제는 인정하되, 관공서를 출입하는 수준으로 낮추어 사전에 명단 제출 등이 이루어질 필요가 없는 수준으로 전환한 후, 차츰 통일대교 남단의 출입통제를 해제하거나, 통제구역 및 방식을 변경하여 출입관리시설로의 자유로운 방문을 허용함.
- 통일대교 상의 군부대 검문장소를 북쪽으로 이동 또는 전용도로 확보 등을 통해 물류지원센터를 포함, 경의선 출입시설에 대한 자유접근이 이루어질 수 있도록 개선
- 접경지역 통과를 위한 시설 개방시간은 출입관리시설 및 물류지원센터의 관리운영에 기본적인 전제가 되는 바, 반드시 검토되어야 할 사항임.
- 주간 통행 단위를 30분에서 10분 단위로 개선할 필요가 있음.
- 장기적으로는 효율적인 시설 운영을 위해 전일(24시간)운영체계를 도입
- 이와 병행하여 물류의 통관절차가 High-Pass를 통해 이루어질 수 있도록 물류시스템의 자동화(RFID) 시설의 북한 측 수용을 적극 권유
- 컨테이너의 장치보관 및 집화분류, 다른 발생지와 목적지를 가진 소량화물 (LCL)을 컨테이너 단위의 FCL화물로 집약하여 운송상의 경제성을 확보할 수 있도록 함.
- 부대사업의 활성화를 통해 수익성 창출도를 제고
- 안정적인 물동량 확보를 위해 컨테이너 부지(CY)를 무료로 제공하거나 인하된 요율을 적용하고, 운송사를 통해 일정량이 화물을 인입할 수 있도록 협조 요청
- 수도권 북부지역 물류단지는 남북한 교류를 위한 거점, 인천공항, 인천항의 관문기능을 활용하고 경의선 철도의 대륙연계를 대비한 국제물류거점 기능,

- 낙후된 접경지역의 보전·관리·개발을 위한 지역거점 기능 등을 담당할 수 있도록 개발
- 수도권 북부지역 물류시설과 「경의선 물류지원센터」는 기능면에서 일부 중복될 가능성이 크며, 시설에 대한 중복 투자도 우려되는 실정인 바,
 - 수도권 북부 내륙화물기지는 수도권, 경남권, 중부권, 경북권, 호남권 및 북한 지역에 건설될 물류시설과 연계하고,
 - 대북물류의 전진기지로서 유라시아를 통과하는 컨테이너화물을 처리하게 됨으로써 동북아에 대한 물류지원기능을 주로 수행할 수 있도록 함.
 - 도시 및 공단지원기능 등을 제공하기 위한 창고, 배송센터, 가공 및 조립기능을 모두 갖춘 복합기능을 수행
 - 반면, 경의선 물류지원센터는 출입 및 검역을 위한 환적, 일시보관 등 국경통관에 수반되는 지원시설로의 기능을 주로 담당하되,
 - 지역내 단말 화물수송, 물류활동의 조직화·정보화 실현, 제조·물류활동 지원, 개별기업단위로 조성이 어려운 물류시설의 이용을 용이하게 함으로써 물류환경을 개선하고 물류비를 절감할 수 있는 역할을 담당
 - 초기 물동량의 불충분과 저수익성, 남북관계의 진전 초기의 수익모델 정립의 어려움 등으로 안정적인 수익을 창출이 어려울 것으로 예상되는 바, 국가 차원의 대비가 요구됨.
 - 운영기관 선정 등 관리운영방식을 조기 결정하는 한편,
 - 물동량의 흐름보다는 출입이 원활할 수 있도록 함으로써 물류지원센터의 활성화 방안을 강구해야 할 것임.
 - 남북한 출입에 대한 사항에 민족내부거래 기준을 적용, 개성공단 지역을 입·출입하는 물적 왕래에 대해 우선 적용할 필요가 있음.

- 남북관리구역내 통행과 관련 UNC의 통제 절차 및 조치의 간소화 및 완화를 위해 정부 당국자의 협상이 필요
- 정부가 남북출입관련 법·제도적 정비를 통해 개방형 입출입 환경 조성하고, 출입업무의 일괄처리를 통해 제출 서류의 간소화를 추진해야 할 것임.
- 개성공단 입·출입 절차 생략을 위한 남북간 합의서 체결하는 한편, 경의선 남북출입사무소의 업무 운영의 표준화 및 남북출입관리사무소 독립적제 운영 및 남북출입통합관리시스템 구축이 필요함.

<제4주제>

남북 열차 운행에 따른 철도 이용 활성화 방안

안병민, 한국교통연구원 북한교통정보센터장

1. 서론

- 남북철도연결사업은 최근 북한을 둘러싼 대내외적 여건의 급속한 진전에 따라 향후 실무적 차원의 구체화된 교류, 협력이 예상된다.
 - 대내적) 제2차 남북정상회담의 '10.4 공동선언문', 남북 총리 회담
 - 대외적) 북핵폐기의 단계적 추진에 관한 '10.3 합의문'
- 제2차 정상회담에서의 철도관련 합의 이후, 이를 더욱 구체화하기 위한 1차 남북총리회담('07.11.14-16)가 개최되었음.
 - 남북 총리는 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위한 경제협력 추진 차원에서 도로 및 철도분야 협력 의지를 재차 확인함.
 - 이번 회담에서 남북은 문산-봉동 화물열차 연내개통과 철도·도로 공동 이용을 위한 개보수 실현, 개성공단 3통 문제 해결 진전 등의 사항을 구체화 시켰으며, 부총리급으로 격상된 「남북경제협력공동위원회」 및 산하에 철도분과위원회를 구성하여 효율적인 추진체계를 구축하였음.
 - 또한 남북철도 연결을 비롯한 교통인프라 협력사업의 안정적인 발전을 위한 총리급 회담의 정례화 등에 합의함으로써 제도적 측면에서의 협의 채널을 확보하였음.
- 대외적 측면
 - '2.13' 합의 이후, 북핵문제 해결을 위한 남북 및 북미관계가 개선되는 추세임. 최근 개최된 6자회담 '10.3 합의문'에서 북한은 "연내에 영변 주요 3개 핵시설의 불능화와 핵프로그램의 신고를 마친다"는 내용을 발표함. 이번 합의문을 통해 북한은 대외적으로 북핵폐기의 의지를 천명함으로써 향후 남북관계의 진전 및 확대에 시너지 효과를 낼 것으로 보임.
 - 북한 핵문제의 해결은 향후 남북공동선언의 안정적인 이행 차원에서 관건적인 문제임.

- 특히 이번 총리회담은 그동안 진행된 남북한 교통부문 협력사업을 한차원 업그레이드 시키는데 초점이 맞추어져 있음. 즉, 남북경협을 확대를 비롯해 남북 사회문화 교류를 증진시키기 위한 일환에서 교통망 연결 및 운행 정상화, 그리고 운행이 이루어지고 있는 지역에 대해서는 통행·통관 등의 출입절차 등에 상호간의 공감대를 확인하였음.
- 따라서 본고는 이러한 대내외적 여건의 진전국면을 적극 활용하여 남북 열차운행의 절차 등 철도이용과 관련된 활성화 방안에 대해 논의하고자 함.

<표 1> 남북총리회담 합의서 주요내용(경협 및 교통 부문)

조 항	주 요 내 용
제3조 (경협)	<p>민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위한 경제협력 적극 추진</p> <p>< 도로 및 철도분야 협력 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ① '08년부터 개성-평양 고속도로·개성-신의주 철도 개보수 추진, 금년중 현지조사 ② 11.20~21 개성-신의주 철도 개보수 관련 실무접촉(개성) ③ 11.28~29 개성-평양 고속도로 개보수 관련 실무접촉(개성) ④ 「경제공동위원회」 산하 「도로협력분과위」와 「철도협력분과위」 구성·운영 <p>< 개성공단 건설 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ① 개성공단 1단계 건설을 빠른 시일내에 완공, '08년안에 2단계 개발에 착수 <ul style="list-style-type: none"> * 근로인력 적기충원을 보장하고, 근로인력 숙소건설에 협력 / 12월중 2단계 개발에 필요한 측량·지질조사 / 출퇴근 문제 개선(개성공단과 개성-평양간 고속도로 연결, 통근 열차 이용) ② 12.11 문산-봉동간 철도화물수송 개시, 11.20~21 실무접촉에서 「남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서」 채택 <ul style="list-style-type: none"> * 12월초 남북철도운영공동위원회 1차 회의 개최(개성) ③ 개성공단 통행·통신·통관 문제 개선조치 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 통행 : 금년내 07시~22시까지로 출입시간 확대, 출입절차 간소화 - 통신 : 금년내 인터넷·유무선 전화 서비스 시작, 금년내 통신센터 건설 착공 - 통관 : 통관의 신속성과 과학성 보장을 위해 물자하차장 건설 추진 * 12월초 개성공단건설 실무접촉 실시(개성) ④ 「경제공동위원회」 산하 「개성공단협력분과위원회」 구성·운영 <p>< 남북경제협력공동위원회 구성·운영 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ① 남북경제협력공동위원회(부총리급) 구성, 12.4~6제1차 회의 개최(서울)

2. 남북철도 연결사업의 추이 및 특징

○ 남북철도망 연결사업의 추이

- 남북한간 철도망 연결을 위한 남측의 본격적인 사업 추진은 남북기본합의서 합의 이전인 1985년부터 경의선을 중심으로 시작되었음. 1985년에 경의선 단절구간의 실시설계, 1986년부터는 임진강 철교 하부보강공사를 하였음. 1994년에는 환경영향평가 협의를 완료하였으며 지속적인 용지매입을 추진해 왔음. 또한 경원선 복원사업은 1991년에 실시설계를, 1992년에는 환경영향평가 협의를 완료하였고 사업대상 용지의 매입작업을 꾸준히 진행하였음. 이밖에 금강산선은 1999년에 실시설계가 완료되었고 동해북부선은 건설계획이 수립됨.
- 본격적인 남북한간 철도연결사업은 남북정상회담 직후인 2000년의 남북장관급회담에서 경의선 철도(서울-신의주) 연결을 합의한 이후 급진전됨. 이 중 경의선 남측구간 복원사업은 2000년 9월에 공사에 착공하여 2002년 4월부터는 도라산역까지 열차가 운행되었음. 2002년 9월 18일 경의선 동해선 철도·연결공사 착공식을 남북이 동시에 개최되었는데, 남측에서 북측 구간의 자재 제공에 합의함.
- 2003년, 남북은 경의선과 동해선 철도연결 공사내용에 대하여 시설구조는 단선으로, 철도 분계역은 비무장지대라는 특수성과 철도를 이용하는 사람과 물자에 대한 원활한 CIQ기능 수행 측면에서 비무장지대 밖 자기측 구간에 분계역을 설치하기로 합의. 분계역 간 철로는 남측의 디젤기관차 견인방식으로하기로 하였음.
- 2004년 4월에는 <남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서>에 합의함으로써 철도연결에 따른 기본적인 제도적 장치가 마련됨.

<표2> 남북연결철도 추진현황

구 분		구 간	규모
경의선	남 측	문산-MDL(12km)	단선(27.3km)
	북 측	MDL-개성(15.3km)	
동해선	남 측	제진-MDL(9km)	단선(27.5km)
	북 측	MDL-온정리(18.5km)	

자료: 통일부, <통일백서>, 2006.

- 남북한 단절구간 복원공사가 종료된 이후, 2006년 5월에 열차시험운행이 추진되었으나, 북측의 일방적인 중지 통보로 실행에 옮겨지지 못하였음. 하지만 금년 5월 17일에 남북한 열차시험운행이 경의선과 동해선 양 노선에서 성사됨. 또한 10월 2~4일에는 제2차 남북정상회담이 열려 남북 철도를 비롯해 도로, 항공, 항만 등 모든 운송수단을 망라한 협력 사업에 합의함. 특히 철도 부문에서 경의선(개성~신의주) 구간의 철도 공동이용 및 개보수에 합의함으로써 향후 남북 철도운행 정상화의 기반을 조성함.

<표3> 남북철도·도로연결의 추진 현황

일 자	추진내용	비고
1992.2.19	『남북기본합의서』 체결 철도도로연결 합의	
2000.7.31	경의선 철도 연결 합의	장관급회담(1차)
2000.9.18	경의선 철도·도로 공사 착공	
2001.9.30	문산~임진강역 간 연장운행 실시	
2001.12.31	경의선 철도 비무장지대 이남 남측구간 공사완료	
2002.4.5	동해선 철도·도로연결 합의	특사 방북
2002.8.30	동해선 임시도로는 2002.11월까지 완공하기로 합의	경추위(2차)
2002.9.17	『자재·장비제공에 관한 합의서』 체결	실무협의회의(1차)
2002.9.18	경의선 동해선 철도 도로 동시 착공식	
2002.12.31	우리측 경의선 철도 전 구간 공사 완료	
2003.1.4	차량운행합의서 합의	
2003.1.27	『임시도로 통행을 위한 군사적 잠정합의서』 채택	군사실무회담
2003.2.14	동해선 임시도로 개통 및 금강산시범육로관광 실시	
2003.6.14	남북 철도 궤도연결행사 개최	
2003.10.31	우리측 경의선 도로 전 구간 공사 완료	
2004.3.5	올해안 경의선·동해선 철도 시험운행 합의	경추위(8차)
2004.4.10	열차운행합의서 합의	실무협의회의(4차)
2004.10월말	남북 경의선·동해선·포장공사 완료	
2004.12.1	경의선·동해선 도로 본도로 이용개시	
2005.2월	북측 기술진 대상 신호·통신·전력계통 기술설명회 개최 (동해선 : 2.2~4, 경의선 : 2.24~26)	
2005.4.18	철도 분계역사 등 설계 및 기자재 제공에 관한 합의서 체결	문서교환
2005.7.12	올해 안으로 철도개통식, 10월경 열차시험운행과 도로개통식 추진 합의	경추위(10차)
2005.8.18~20	경의선 방면 공사실태 공동점검 실시	
2005.8.23~25	동해선 방면 공사실태 공동점검 실시	

2005.12월말	우리측 동해선 철도 본선 궤도 부설 완료	
2006.4.21~24	열차시험운행 및 철도·도로 개통문제에 대해 제12차 경추위를 5월중에 개최하여 협의하기로 합의	제18차장관급회담
2006.5.11~12	5.25 경의선·동해선 열차시험운행 실시 합의	실무접촉(제12차)
2006.5.24	남북철도·도로 실무접촉 북측단장(박정성) 명의로 “군사적 보장조치 미비를 들어 열차시험운행 연기 통보	
2006.6.3~6	경공업자재 지원문제와 열차시험운행의 연계로 시험운행 이행력 확보	제12차 경추위
2006.10.9	북한 핵실험으로 철도자재 제공 및 기술지원 잠정 중단	
2007.2.15	2.13 제5차 6자회담에서 「9.19 공동성명」 이행을 위한 초기조치에 합의 함에 따라 제20차 남북장관급회담 개최를 위한 실무접촉 추진	
2007.3.2	제20차 남북장관급회담, “군사적 보장조치가 취해지는데 따라 올해 상반기 안으로 열차 시험운행 실시” 발표	
2007.5.17	남북열차시험운행	
2007.10.2~4	제2차 남북정상회담 공동선언 가운데 교통 부문 합의사항 도출 - 문산-봉동 간 화물열차 운행 시작 - 경의선 철도 공동이용 및 개보수 - 개성-평양 간 고속도로 공동이용 및 개보수 - 해주항 개발, 민간선박 해주 직항로 이용 - 서울-백두산 직항로 개설 - 경의선 철도 통한 베이징 올림픽 공동응원	
2007.11.14~16	제1차 남북총리회담 합의 - 문산~봉동 화물열차 연내 개통 - 철도·도로 공동이용을 위한 개보수 착수 - 개성공단 3통 문제 해결 진전	

자료: 통일부 참조, 재작성.

○ 남북철도 연결사업의 특징

- 남북 열차운행은 지난 1990년대부터 논의된 사항이었으나 이를 추진하기 위한 여건 마련에 상당한 시일이 소요되었음. 이는 크게 북한 핵 문제로 인한 북미관계의 난국 및 남북간 대화채널 및 사업 추진 동력의 부족에 기인하였음.
- 북한 철도 부문의 지원을 둘러싸고 우리 정부의 정책적 일관성이 부족하였음. 정권에 따라 북한 인프라 지원사업의 추진력에 기복이 있었음. 아울러 북한 인프라 현대화 사업의 소요되는 비용적 측면의 문제 또한 사업의 추진력 확보에 장애 요인으로 부각됨.

- 북한 교통 인프라 현대화에 대한 당국간 혹은 실무부처간 정례화된 협의 채널의 미비로 인해 사업의 추진력이 부족하였음.
- 다만 최근에 이루어진 대내외적 여건의 진전은 남북 당국자간 인프라 협력사업을 급진전시키고 있음. 일례로 남북 당국간 합의에 의해 성사된 열차시험운행 이후, 남북 정상회담에서 철도를 비롯한 교통 인프라 협력 사업 등이 구체적으로 논의되었음. 또한 이번에 개최된 남북 총리급 회담에서는 상기 협력사업을 실무적 차원의 절차마련으로 체계화함.

3. 북한 열차 운행의 절차 및 방식

1) 열차 운행과 관계된 법제도

- “철도려객 및 화물수송규정”에 입각한 인적·물적 수송
 - 본 규정은 북한에서 철도운수기관과 철도를 이용하는 모든 기관, 기업소, 단체, 군부대 및 일반 주민들에게 적용됨.
- 철도운행의 요건
 - 철도본선에서 운행하는 모든 차량(기관, 기업소의 고정재산으로 등록된 기관차의 화차포함)에는 철도성에서 발급한 자격증과 호송원증을 가진 자만이 탑승해야 함.
 - 철도운행을 할 경우, ‘기관차와 화차의 관리운영규정’에 따라 운행승인을 받고 철도성과 철도본선운영에 관계된 계약을 맺어야 함.

<표4> 철도운행 계약서의 주요사항

<ul style="list-style-type: none">· 품종별 화물수송량· 수송구간 및 기간· 철도성이 지정한 화차의 화물량과 화차 반납기일 규정· 화물 적재에 관한 규정· 정해진 기일에 화물 미적재시, 연체료 부과에 관한 규정· 철도운수기관에 각종 사용료와 수리비 지급 규정· 철도운수기관이 검사 필한 차량의 운행· 열차 승무원 및 관계자의 경우, 철도운수기관에서 발급한 자격증과 호송원증의 확인
--

- 여객 및 화물운송은 위 규정과 함께 다음의 규정 및 그 세칙에 입각하여야 함.

2) 여객수송

- 여객수송의 계획
 - “철도 려객수송은 려객들의 려행상 편의를 도모하기 위한 봉사활동”으로서 “려행하는 손님들에 대한 봉사활동을 높여 그들의 안전하고 문화적인 려행을 보장하여야” 함(동 규정 제2편 1장 1절 18조)

- 철도성과 산하의 각 지방철도국(평양·함흥·개천·청진철도국)은 전년도 여객 수송실적에 입각해 분기별로 선별, 구간별, 형태별 여객운행표를 작성함. 본 여객운행표에 따라 해당연도의 승차권 매수를 정함(좌석, 입석권)

○ 여객열차의 운행조직

- 철도성에서는 여객열차(급행여객열차, 준급행여객열차, 보통여객열차, 통근·통학열차, 관광열차, 임시여객열차)와 혼합열차의 운행을 조직함.
- 통근·통학 인원이 많은 도시 주변에는 해당 구간에 한해 객차 수와 운행차량을 증편함. 또한 모내기와 추수기간, 국가적 명절, 방학 기간 등을 계기로 일시적으로 증가하는 여객을 운송하기 위해 임시여객열차를 조직함.
- 철도성과 철도국의 여객사령원은 여객열차 관리규정을 체계적으로 하기 위하여 '려객보고' 제도를 시행함. '려객보고'는 열차의 기종역(起終驛)과 여객상태가 급변한 역에서 시행됨.

<표6> '려객보호'

___년___월___일		제___렬차		___역에서	
번호	보고내용	계획	실적		
1	객차편성				
2	차탄인원수				
3	손잔집수				
4	곽밥판매끼수				
5	식당차식사판매끼수				
6	객차기술상태				
7	급수상태				
8	조명상태				
9	방송상태				
10	난방상태				
11	기타사항				

3) 화물수송

○ 화물수송의 계획 및 계약

- “철도화물수송은 철도운수기관의 기본임무”로서 “철도운수기관은 국방 공업과 인민경제발전, 인민생활에 필요한 물동을 정해진 기간에 정확히 수송해야” 함(동 규정 제3편 1장 1절 191조)
- 국가계획위원회는 수송수요 및 수송능력 간의 균형이 맞도록 철도화물 수송계획을 수립하여 하위 단위에 지시함.

<표7> 철도화물수송계획의 체계도

기관	주요 업무
국가계획위원회	국가계획단위에는 품종별로, 철도성에는 기관별, 품종별로 세워진 철도화물수송계획을 수립
↓	
철도성	국가계획위원회로부터 받은 계획을 각 지표별로 구체화
↓	
국가계획위원회	철도화물수송계획안 검토, 철도화물수송계획을 철도성과 수송수요 기관에 하달
↓	
철도성	분기별 수송계약을 품종별로 종합하여 국가계획위원회에 보고 후 하위단위에 지시

4) 국경통과열차 관련 절차

○ 국경역 통과 화물의 검사 및 수송

- 국경역을 통과하는 화물은 해당 검사기관의 검사를 받아야 함.
- 국경역 통과 화물의 검사는 열차 출발 10분 전에 마쳐야 함.
- 해당 검사기관은 철도 관계자의 참가 하에 화차봉인을 제거하고 검사 후에는 재봉인 하여 철도 부문으로 전달함.
- 국경역 또는 항역에 외국에서 산적화물(山積貨物)로 들어온 것은 포장하지 않고 수송함.
- 국제철도화물수송협정에 따라 급행화물로 들어온 화물은 국경역에서 열차를 정해 철도국의 승인을 받아 수송함.

- 국경역 통과에 관한 절차는 아래 북·중 철도 출입처인 단동-신의주, 만포-집안, 남양-도문 등의 사례 비교를 통해 확인할 수 있음.

4. 국경통관절차에 관한 외국사례 조사

○ 주요 국가간 철도를 통한 국경 통관절차의 주요 현안은 다음과 같음

1) 국경통과시 국가간 조정사항

- 열차 착발 취급의 주체
- 열차도착기록부의 기재사항
- 화차 또는 컨테이너 손상시 서류의 기록사항
- 화차 또는 컨테이너 유치거부의 기준
- 문제 발생시 화물통지기록서 재발행 여부 및 주체, 조건
- 열차의 역 통과 및 화차·컨테이너의 지연에 관한 정보 획득 및 전달 장소

2) 국경통과절차

- 국경검문소 조사
- 화차 점검
- 서류 세관 제출
- 세관 절차
- 서류 역 사무실로 송부
- 기관차 교체 및 환적
- 국경 통과

<표8> 국경통과 시 서류목록(러시아 국경 진입 경우)

구분	주요 사항
필요서류 목록	<ul style="list-style-type: none"> · SGMS 화물운송장 · 반입등록서(acceptance register) · 품질 및 수량증명서 · 부합증서(certificate of conformity) · 원산지증명(origin certificate) · 통과신고서(transit declaration): 화물이 나호트카항 및 핫산, 자바이칼스크, 나우시키 등 국경역을 경유하여 러시아에 도착할 때, 통과신고서는 SMGS 화물운송장의 두 번째 서식임. · 상품생산자명세(화물이 목록이 광범위할 경우) · 송장 · 매매계약서(필수적 사항이 아니지만 구비하는 것이 바람직)
기타 화물특성에 따른 필요 서류 목록	<ul style="list-style-type: none"> · 방사능 검사증 · 동식물 검사증 · 위생검사증 · 수입허가증(수입허가 화물의 경우)

3) 국경통과절차의 개선 필요성

- 관세 및 국경절차에 소요되는 시간·비용·절차상의 효율성을 제고하기 위해 관련 국가간에(국경통과 대상국) 적절한 국제관세협정의 준비와 체결이 필요함.
- 이 협정은 동 절차의 모든 변수를 무시하고, 전체노선에 대한 제안을 포함해야 함.

4) 외국의 사례

(1) 폴란드~벨라루시 간(브레스트역) 국경통과 절차

- 구간변경과 환적이 필요한 브레스트역에서의 조치사항
- 이를 토대로 상당수의 국경과 항구에 대해 이해당사국의 조정에 따라 유사한 조치가 취해질 수 있음.

<표9> 브레스트역에서의 환적 등 조치사항

	조치사항	담당자
1	· 열차 도착(폴란드→ Zarechiza) · 국경통과 및 통관절차	국경수비대, 세관원
2	· 국경통과 및 통관절차 종료후 북부주차장까지 열차 운전	폴란드 기관사
3	· 폴란드 기관사가 화물취급소에서 관계서류 전달	폴란드 운송대리인
4	· 폴란드철도 대리인에 의한 서류취급 및 벨라루시 대리인에게 인계	폴란드 운송대리인
5	· 벨라루시 운송대리인의 도착열차 검사준비	벨라루시 운송대리인
6	· 도착열차 검사	벨라루시 운송대리인
7	· 열차도착기록 번역	통역
8	· 화물운송장 번역	통역
9	· 화물도착기록 및 화물운송장 취급	화물주차장 출납원
10	· 'Brestintertranx' 대리인에 의한 서류취급	Brestintertranx
11	· 세관의 서류취급	세관원

12	· 도착열차 검사후 통제조치	STC운영원
13	· 열차조선 준비	STC운영원
14	· 화물취급소로부터 북부조차장 STC로 서류 인도	화물조차장 출납원
15	· 북부조차장 STC에서의 서류취급 및 동서류의 압축공기관에 의한 현장사무소 발송	STC운영원
16	· 압축공기관메일에 의한 서류인수 및 도착서류 취급	화물운송대리점 출납원
17	· 화차환적 및 환적하는 동안 환적장 인수대표의 서류취급	조차장 인수담당
18	· 조차장 사무실에서 관계서류를 신고접수담당 및 신고대의 인수대리인에게 이송	조차장 인수담당
19	· 신고대 서류검토 및 접수인에게 이송	신고접수담당
20	· 접수인 서류검토	신고접수담당
21	· 최종서류 세관 인도	신고접수담당
22	· 세관원에 의한 서류취급	세관원
23	· 세관으로부터 접수인에게 서류인도	신고접수담당
24	· 접수인에 의한 서류 보완(서류 1개당 0.2분 기준)	신고접수담당
25	· 환전후 화물배송 출납원에게 인수서류 이송	신고접수담당
26	· 화물배송출납원의 인수서류 검토	수령담당 배송출납원
27	· 화물배송출납원의 요금정산 검토	수령담당 배송출납원
28	· 화물운송대리점 출납원의 추가비용 징수	징수담당 배송출납원
29	· 화물배송 출납원의 서류전달	징수담당 배송출납원
30	· 화물배송 출납원의 배차관련 서류검토	배차담당 배송출납원
31	· 조차장 STC로 서류 인도	배차담당 배송출납원
32	· 조차장 STC에서의 서류 취급	조차장 STC 운영담당
33	· 열차출발전 검사	폴란드 및 민스크 운송대리인
34	· 기관사에게 서류 인도	조차장 STC 운영담당
35	· 열차운행준비(브레스트~보스토니치)	기관사
36	· 열차운행을 위한 본선진입	기관사

(2) 북·중 여객 및 화물수송

○ 단동-신의주 간 철도

- 철로 출입처는 1955년 북·중 간 협정에 따라 양국 간 출입처로 활용되다가 1966년에 폐쇄된 후 1981년에 재개통됨. 연간 물동량이 약 300만톤, 출입국 인원은 약 20만명 규모임. 단동철도역은 북쪽으로 심양 등 동변도 철도와 연결되어 있으며, 남쪽으로는 평양~함흥~나진 전기철도의 출발점임. 화물 열차는 매일 20회, 여객열차는 매주 4회 운행하고 있음¹³⁾.

<표 10> 단동~평양 열차 시각표

시각	노선
17:25	북경역 출발
07:40	단동역 도착(의일)
10:30	신의주역으로 출발
11:40	신의주역 도착(한국시각)
14:20	평양역으로 출발
18:30	평양역 도착

자료: 김호성, "남북경협 활성화를 위한 한·중협력 확대방안 -단동지역 활용 방안 중심-", 2007년 동북아 교역활성화 국제포럼 및 학술대회 발표자료 참조, 제작성.

- 결과적으로 압록강 철교(연장 940m)를 통과하는데 6시간(07:40-14:20)이 소요. 이는 북한의 까다로운 세관검색과 통관절차에 기인함. 단동역은 북한과 러시아 열차가 출입하는 국제열차역임에도 불구하고 아직까지 CIQ시설이 완비되지 않은 실정임.

- 문제점 및 시사점

- 열차운행에 대비하여 운송시간 및 운송거리를 배합한 화물요금 책정이 이루어지지 않고 있으며 화물의 손·망실에 대한 책임이 모호함.
- 운행시간 준수 등에 대해서도 철도 당국 간 협의 및 합의이행 수단 등에 대한 대책마련이 필요함.
- 단동역에서 북한으로 들어간 화차의 회수가 원활하게 이루어지지 않고 있는 점도 남북간 화물열차 운행 시에 유념하여 관련 대책을 강구해야 할 것임¹⁴⁾. 북한 내부적으로 외국 화차의 반납기일에 대한 규정이 있으나 제대로 이행되고 있지 못한 실정임.

13) 단동~평양 간 여객열차는 주4회(화,목,금,일) 운행하는데, 매일 10:30에 단동역을 출발한다. 참고로 북경에서 출발한 열차(17:25)는 다음날 7:40에 단동역에 도착한다.

14) 최근 북한이 원조식량과 상품을 싣고 입국한 중국 화물 열차의 화차(貨車) 1800대를 고철(古鐵)로 만들어 판 사례가 보도된 바 있다. 영국 파이낸셜타임스(FT), 2007.10.19일자.

○ 만포-집안 간 철도

- 만포-집안 지역은 1946년 1월부터 북한과의 화물운송을 시작하였으며, 1954년부터는 정식으로 국제화물 출입처로 승인되었음. 화물통행량은 연간 20만톤 정도이며, 선박을 통한 수운 방식으로 북·중 간 인원왕래를 하였으나 1964년부터는 열차를 통해 인원왕래를 하였음.
- 중국 집안에서 열차 1량을 북한 만포로 운송하기 위해 드는 총 비용은 중국 인민폐 기준으로 3,541위엔(약 435,000원)임. 여기에는 열차 운임과 인건비, 철도 비용 등이 모두 포함되어 있음. 집안역에 화물을 세워둘 경우에는 1일 차판 채류비 명목으로 120위엔(약 15,000원)을 지불해야 함.
- 화물운송시간의 경우 대개 운송 접수된 화물은 24시간 이내에 목적지에 도달함.

5. 남북 열차 운행의 활성화 방안

1) 하드웨어적 측면

○ 남북철도망 연결

- 제2차 남북정상회담 및 총리급 회담에서 합의한 부문을 중심으로 철도 연결 및 현대화 작업 추진
- 문산-봉동간 철도화물 수송(금년 12월 실시 전망)
- ▲ 남북실무접촉을 통해 열차운행을 위한 절차 및 제도 확충 및 국방장관 회담을 통해 군사적 보장 조치 마련 계획임. 또한 판문역에 임시컨테이너 야적장과 화물작업장을 설치 계획
- 개성-신의주 철도 개보수
- ▲ 현지조사를 연내 착수하고, 철도 개보수를 위한 실무접촉과 도로 개보수를 위한 실무접촉을 통해 협의할 예정. 사업 추진체제로 경협공동위 산하에 「남북철도협력분과위원회」를 구성할 계획임. 또한 본격적인 사업 추진에 앞서 2008년 베이징 올림픽 남북응원단의 경의선 이용을 위한 철도보수를 추진할 예정임.

- 한반도 및 중국·러시아 등 유라시아 대륙 연계를 위한 철도망 건설 및 현대화 로드맵 구축
- 장기적인 관점에서 남북 철도연결 및 대륙과의 연계노선을 감안한 철도 현대화 계획 수립 및 관련국과의 협의가 필요함.

2) 소프트웨어적 측면

(1) 추진기구

○ 원활한 사업추진을 위한 범부처적인 추진기구의 설치

- 교통, 물류 사업의 타당성 분석, 구체적인 사업 수행을 위한 예산 확보와 집행, 관련부처간(건설교통부, 재정경제부, 통일부, 국방부, 법무부, 산자부, 해양수산부 등)의 이견 조정, 북측과의 상시적인 대화 채널 구축 등을 위한 범부처적인 추진기구를 정부합동으로 설립하여야 함.
- 범부처의 업무를 조정할 수 있는 청와대 정책실 산하에 설치하는 방안이 검토되어야 함.

(2) 법·제도

○ 열차운행을 위한 제도적 장치 마련

- 문산-봉동간 철도화물 수송(2007.12 실시 전망)과 관련 제도적 장치 마련
 - 「남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서」
 - 「남북철도운영공동위원회」 구성 등

○ 군사적 보장 조치 마련

- 국방장관회담(2007.11.27~29) 등을 통해 문산-봉동간 화물열차 운행을 위한 군사적 보장 조치 마련 예정
- 본 회담을 통해 양측간의 상시적인 열차운행보장과 관련한 합의를 마련해야 할 것임.

○ 남북 통행·통신·통관 횡수의 확대 및 절차의 간소화

- 금번 남북 총리회담에서 개성공단의 남북 출입 횡수 및 절차를 확대해 나가기로 합의함.

- 지금까지는 평일 08:30-17:40간(동절기에는 09:00-17:00까지 하루 21회) 편도 기준 하루 23회만 통행 가능하였음. 향후 입주기업 증가와 개성 관광 시작될 경우 통행인원 및 차량의 급증이 불가피하여 통행제도 개선이 시급한 상황임.

<표 11> 개성공단 통행 인원 및 차량 증가 추정치

구분		'07.11월	'08년말	'09년말	'10년말
통행 (일)	인원	446명	1,400명	2,784명	3,720명
	차량	265대	1,050대	2,088대	2,790대

자료: 통일부

- 구체적인 통행제도 개선방안은 12월초 개최되는 실무접촉에서 협의·확정할 계획임. 여기서는 통행시간 확대에 따른 통행 제도 운용 방안, 통행절차 간소화를 위한 남북 합의서 및 북측 법규 제·개정 문제 등 협의할 계획임. 아울러, 남측에 이미 설치·운영되고 있는 무선인식 기술(RFID) 시스템을 북측에도 연계하여 설치하여 남북간 출입업무를 전자적 방식으로 처리하는 방안도 협의할 계획임.
- 이처럼 도로 부문의 출입절차 개선 조치를 철도 부문 연결사업까지 적용할 수 있는 남북 통행절차의 재정립이 필요함. 이외에 통신¹⁵⁾·통관¹⁶⁾의 경우에도 개성공단사업에서의 개선조치가 이루어진 바, 해당 사항을 철도부문에 일괄 적용할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요함.

(3) 다양한 재원조달방안의 모색

- 남북 교통 SOC 협력을 위해 경제협력공동위원회 등을 통해 북측과 상시적으로 관련 사안의 추진을 정례화하는 등 제도적 측면의 기구 마련 및 운영 필요. 재원마련 방안의 경우, 현재 남북협력기금만으로 해당 사업을 일괄 추진하기가 불가능함. 따라서 프로젝트 파이낸싱을

15) 이번 총리회담에서 통신 확충과 관련 금년내에 유선통신을 1만회선으로 확대하기 위하여 개성공단 통신센터 를 착공하기로 합의하였음. 기업 활동에 필수적인 인터넷과 무선전화도 2008년부터 개성공단에서 이용할 수 있도록 합의함. 향후 통신 확충은 12월초 실무접촉 및 통신사업자간 협의를 통해 인터넷·이동전화 서비스 제공을 위한 구체적인 방안을 협의할 것으로 보임. 개성공단 통신센터는 설계 등이 이미 완료되어 있는 만큼 통신사업자간 협의를 거쳐 착공이 가능할 전망이다.

16) 통관 절차 개선과 관련 통관사업의 신속성과 과학성을 보장하기 위한 물자하차장 건설 등을 추진하기로 합의 함. 향후 통관 문제는 통관장을 겸한 물자하차장을 설치하여 북측 세관원이 일일이 기업들을 돌아다니며 화 물검사를 하는 기존 방식을 서류검사를 기초로 한 선별검사 방식으로 전환해 나갈 계획임. 아울러 남측의 통 관절차도 간소화할 예정임.

통한 자금 조달, 채권발행, 투자펀드 조성이나 북한 핵문제의 가시적 해결 등을 통한 대외 이미지 개선으로 외부로부터의 금융 지원 등을 받는 방안 등을 강구해야 함¹⁷⁾.

- 민간부문의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 유인책의 강구, 정부의 사업보증으로 인한 투자 위험도 상쇄시키는 방안 마련

(4) 기타

- 북한 철도 관계자 대상 기술교육 지원
- 남북한 철도용어 표준화 작업이 필요

17) 미국의 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation: OPIC)는 정치·경제가 불안한 국가에 투자 및 수출을 하는 미국기업에 금융과 서비스를 지원하는 정부 산하조직임. 향후 6자회담 타결을 통해 북한이 테러지원국 명단에서 삭제될 경우, 본 기구로부터의 자금을 받은 미국기업의 대북 투자를 유도할 수 있는 가능성도 있음.

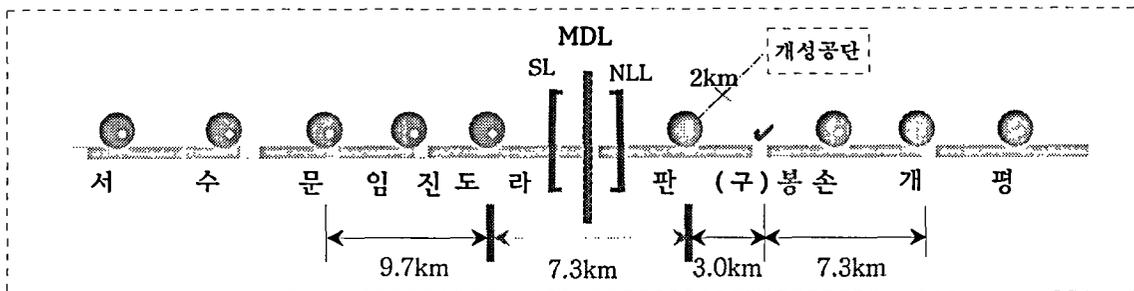
<제5주제-1>

문산-봉동간 화물열차 운행 검토(안)

임동호, 코레일 남북철도사업단 차장

□ 운행개요

- 남북총리회담('07.11.14~11.16, 서울)에서 문산-봉동간 '07.12.11(화)화물열차 운행 합의
- 운행구간 선구도



* 봉동역은 역사는 없으며, 선로주변 야적장만 있음

□ 열차운행 기본방향

○ 사전 집결수송

- 철도수송의 어려움(물류배송여건 열악, 철도역과 집배송지 이격 등)으로 개성공단 반·출입 물품의 개별 수송이 곤란할 것으로 예상되어,
- '개성공단입주기업협의회'를 통하여 수송품목, 집배송지를 협의하여 일정주기에 따라 일괄 수송 추진

* ('개성공단입주기업협의회' 대표 : 김기문, 중소기업중앙회회장)

○ 수송량

- 개성공단 반·출입 물량 중 약 200t 내외
- 개성공단 반입 원·부자재(철강, 금속 등) 및 생산품(섬유, 의류, 금속 등)

* 남북경협물자 '07년 수송분 계약완료, '08년 이후 철도수송 추진

□ 열차운행(안)

○ 운행구간

- (제1안) 봉동 → 문산(약 20km)간, 남북한 직통수송
- (제2안) 손하(개성) → 오봉(약 100km)간, 남북한 직통수송

* 남북간 실무접촉 결과 및 국내 배송지 여건(위치)에 따라 최종 결정

○ 열차조성 및 적재품목

- 기관차 1+컨테이너 화차13량(26TEU)

* 개성공단 물동량 증대시 컨테이너 상하차 장비 반입 후 컨테이너화 추진

- (우리측 → 북측) : 개성공단 원·부자재 수송
- (북측 → 우리측) : 개성공단 생산물품 수송

○ 운전방식 : '남북철도 연결구간 열차시험운행' 방식 준용

- 폐색 : 연동폐색식(도라산역 ⇄ 판문역)
- 신호 : 수신호(도라산역 ⇄ 판문역)
- 통신 : 남북 분계역간 직접통신 (도라산역 ⇄ 판문역)

□ 화물차량의 출입절차 및 화물송장

○ ‘남북간 철도차량의 출입절차에 관한 고시’(’06.9.15 관세청)

준수

① 육로운송회사신고서 제출(회주) → ② 철도차량 출발·도착보고서 작성(역장) → ③ 철도차량출발보고서 제출(역장) → ④ 출발허가(세관장)

* 철도용품목록, 승무원명부 및 승무원 휴대품 목록, 반입물품 적하목록 세관 제출

○ 화물운송장

- 남북간 합의에 의한 화물운송장을 제정하거나, SMGS(국제화물 운송협정)에 의한 국제 운송장 활용 (* 남북간 실무접촉에서 구체적 논의)

□ 향후 추진계획

○ 도라산-MDL(1.8km) 사전점검 시행 : 12월 초

* 사전점검 기시행(남북간 열차시험운행 대비) : ’07.4.26-27(2일간)

○ 수송물품 종류, 수량 등 세부사항 결정 : 11월 하순

- ‘개성공단입주기업협의회’ 및 현대아산(주)협의

○ 화물운송에 대한 세부절차 협의(관세청) : 11월 중

○ 남북간 실무접촉 및 현지실태 파악 협의(정부)

○ 남북간 화물수송 기본계획 수립 : 12월 초/끝/

분계역 운영방안 검토

(도라산역 운영중심으로)

임동호, 코레일 남북철도사업단 차장

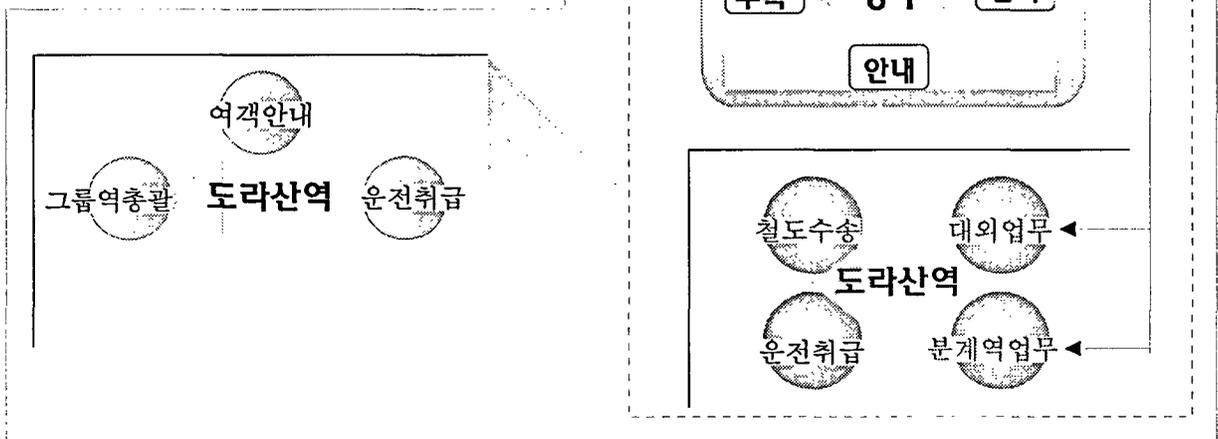
I. 기본 개편방향

- 문산-봉동간 화물수송(07.12.11)대비, 우리측 분계역에 대한 남북간 열차운행의 시·종착 역할기능 부여
- 현재, 일반역과 동일한 업무수행에서 탈피, 남북간 철도운행에 필요한 인력, 조직 및 운영체제 전환
- 남북철도 개통에 대비, 실질적인 국경역 역할 정립

II. 기본 개편방향

- 남북간 철도개통에 대비, 분계역 조직체제로 전환
- 기존 그룹역(보통역)에서 배제, 남북간 화물수송 업무수행

도라산역 주요업무



Ⅲ. 도라산역 운영현황

□ 연혁

- 2001. 4. 20 : 경의선 남북철도 연결사업 일환으로 착공
 - 제1차 남북장관급회담('00.7.31)에서 합의된 경의선 철도연결을 위하여 통일부가 철도청에 위탁 건축
 - * 한국철도시설공단 출범('04.1.7) 전, 철도청에서 수탁시행(시설현황 붙임#1)
 - '문산-MDL(12Km) 철도연결 및 출입관리시설(C.I.Q) 사업
- 2002. 4. 11 : 영업개시 (임진강역 ⇄ 도라산역, 3.7km개통)
- 2006. 7. 1 : 서울지사 도라산 그룹역 지정

□ 영업현황

	직원(명)		열차운행 횟수/(1일)	1일 승강인원	수입금/1일 (입장권)	비고
구분	8		12회 · 새마을 : 8회 · 회송 : 4회	약 135명	10만원 (@500*200매) * 역구내관람료 * 방문객수 : 약1,000여명/일	<ul style="list-style-type: none"> · 1일 근무직원 : 3명 (역장/역무과장1, 열차 운용원1) * 서무1 : 문산역 근무 · 소속역 : 문산, 금촌 임진강, 월릉, 금릉
	역장	역무과장				
	1	3				
	열차 운용원	서무				
	3	1				

* 승차권발매 : 없음(출발역에서 왕복승차권 구매)

□ 시설물 관리

- 출입시설물(C.I.Q)은 국유재산으로서 통일부에서 관리
- 출입시설 중 역무관련 시설을 국유재산 무상사용 수익 허가를 받고 사용 중

§ 무상사용 수익 허가 조건

- ① 사용기간 : 2005.1.1-2007.12.31(별도사유 없는 한, 3년마다 연장)
- ② 허가내역 : 역무시설 1층,2층 일부(709.76㎡, 215坪)

IV. 세부개편방향

□ 기본방향 : 분계역 기능으로 전환

◇ 현행

- 임진강역-도라산역간 운전취급, 여객안내 업무, 그룹역총괄

일반역

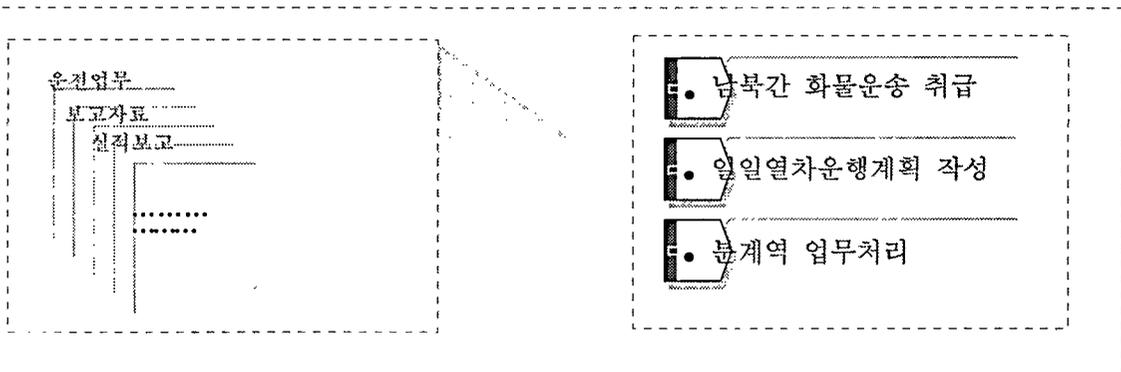
◇ 개편

- 화물취급(운송장접수, 화통발행 등), 여객대표, 안내
 - * 역(정거장) : '열차를 정차하고, 여객 또는 화물을 취급하는 장소'(운전규정 제3조)
- 남북간 열차운행에 따른 철도차량 출발 및 도착 신고(세관장)
- 남북간 열차운행에 대한 각종 장표류 제·개정
- 남북간 철도차량의 인계·인수(복측) 등
 - * 남북간 분계역에서의 업무(화물)처리 절차 : (붙임#2)

국경역

③ 초기(1단계) : 남북간 화물수송 업무체계 전환

- 일반영업업무 ■.....➔ 분계역 화물취급업무



③ 분계역장 역할 강화

○ 분계역장 지위

- 대외업무(통관검사, 수속) 수행, 북측 분계역장과 역장회의 주관 (기본합의서 제3조) 및 이례사항 대처 등
- 최초로, 남북간 철도연결구간 군사분계선상 역장으로서의 중요성, 상징성 및 향후, 대륙철도 진출을 고려한 원활한 업무수행을 감안, 2급 이상 팀장급으로 임명

○ 분계역장 임무

- ① 남북간 열차운행에 관한 실무협의(분계역장 회의 주관)
- ② 화물수송에 대한 지휘, 감독
- ③ 차량 인수·인계
- ④ 사고발생시 처리
- ⑤ (일일)화물열차 운행계획 수립 등

※ 中-朝 국경 의정서상 분계역장 주요역할

- ① 매분기 국경역장회의 개최
 - 中-朝국경철도협정(의정서) 점검 및 개선 조치사항 검토
- ② 국제여객열차 빈좌석, 객차 조성순서(번호) 결정
- ③ 국제화물열차 취급건수, 방법 및 객화차 조성순서(번호) 결정
- ④ 기록상위, 이례사항 발생 처리
- ⑤ 양국 철도직원 교류 시행(1년에 1번)
- ⑥ 운임·요금표 제/개정
- ⑦ 차량인수 및 인계 등

④ 조직구성 건의(안)

- 남북업무의 특수성, 국경역 역할의 중요성을 고려하여, 통합관리적이며, 전문성 있는 인력배치
- '남북간 열차운행에 관한 기본합의서'('05.8발효)上 분계역내 설치하도록 규정(제1조)한 '열차운행사무소' 조직은 남북간 합의과정 및 열차운행 상황을 고려, 추후 검토
- 책정 인원수(붙임#3)

구분	합계	(분계)역장	과장	팀원	비고
근무형태	-	일근	교대/일근	교대/일근	
현재	8	1	3	4	▶ 서무1 : 문산근무
초기(1단계) (): 1일근무인원	<u>13</u> (9)	1 (1)	4 (2)	8 (6)	▶ +5명 증원 ▶ 운용과장(운전원): 교대
정착기(2단계) (): 1일근무인원	<u>15</u> (11)	1 (1)	4 (2)	10 (8)	▶ +2명 증원 ▶ 운용과장(운전원): 교대

* (차량인수도)북측 파견 요원(2명) : 기존 차량관리소에서 직원 파견하고, 남북간 합의과정 및 열차운행사무소 조직편제시 고려

V. 행정사항 및 추진일정

- 관련부서 업무협의 및 내부방침 확정 : 11월
 - 인력·예산·업무분장 정립(기획조정본부)
 - 역운영방안(여객사업본부 ← 물류사업단)
 - * 내부방침 확정 후, 건교부 등 관계부처 협의
- 도라산역 조직개편 및 인력 재배치 : 11월
 - 인원선발 : 자질과 업무능력이 뛰어난 자 중 선발
 - 인력운용 : 남북 및 대륙철도 전문 인력으로 양성
- 운영요원 사전 교육(OJT) : 12월 초
 - 남북철도사업단, 물류사업단 통일부 협조

(붙임#1 : 도라산역 시설현황)

○ 건립배경

- 제1차 남북장관급회담('00.7.31)에서 합의된 경의선 철도 연결사업의 일환으로 통일부에서 철도청에 위탁 건축
- 한국철도시설공단 발족('04.1.7)전으로 철도청에서 수탁 시행

○ 시설물 현황

- 재산표시 : 남북출입사무소(C.I.Q)내 역무시설 1층,2층 일부 (709.76㎡)

- 재산관리

- 관련근거 : 1. 국유재산법 제24조(사용·수익허가)
2. 「경의선 철도·도로 출입시설 건설사업 관련 업무 위·수탁 협약서 제15조(재산처리) (통일부장관↔건교부장관 '04.6.30)」
3. 「통일부와 그 소속기관직제」 (대통령령 제18131호)

- 관리현황 : 남북출입사무소(C.I.Q)내 철도역무 관련시설을 국유재산 무상사용·사용허가를 받고 사용 중이며, 2005.1.1 철도공사 전환시 출자대상에서 제외됨

* 허가기간 : '05.1.1-'07.12.31, 별도 사유 없는 한, 3년
마다 연장)

- 주요시설 : 역무실(1층, 186.74㎡), 수송원실(1층, 87.49㎡)
검수원실(1층, 42.22㎡), 보안창고(1층, 12.98㎡)
선로반(1층, 125.07㎡), 전기/통신/보안(2층, 255.26㎡)

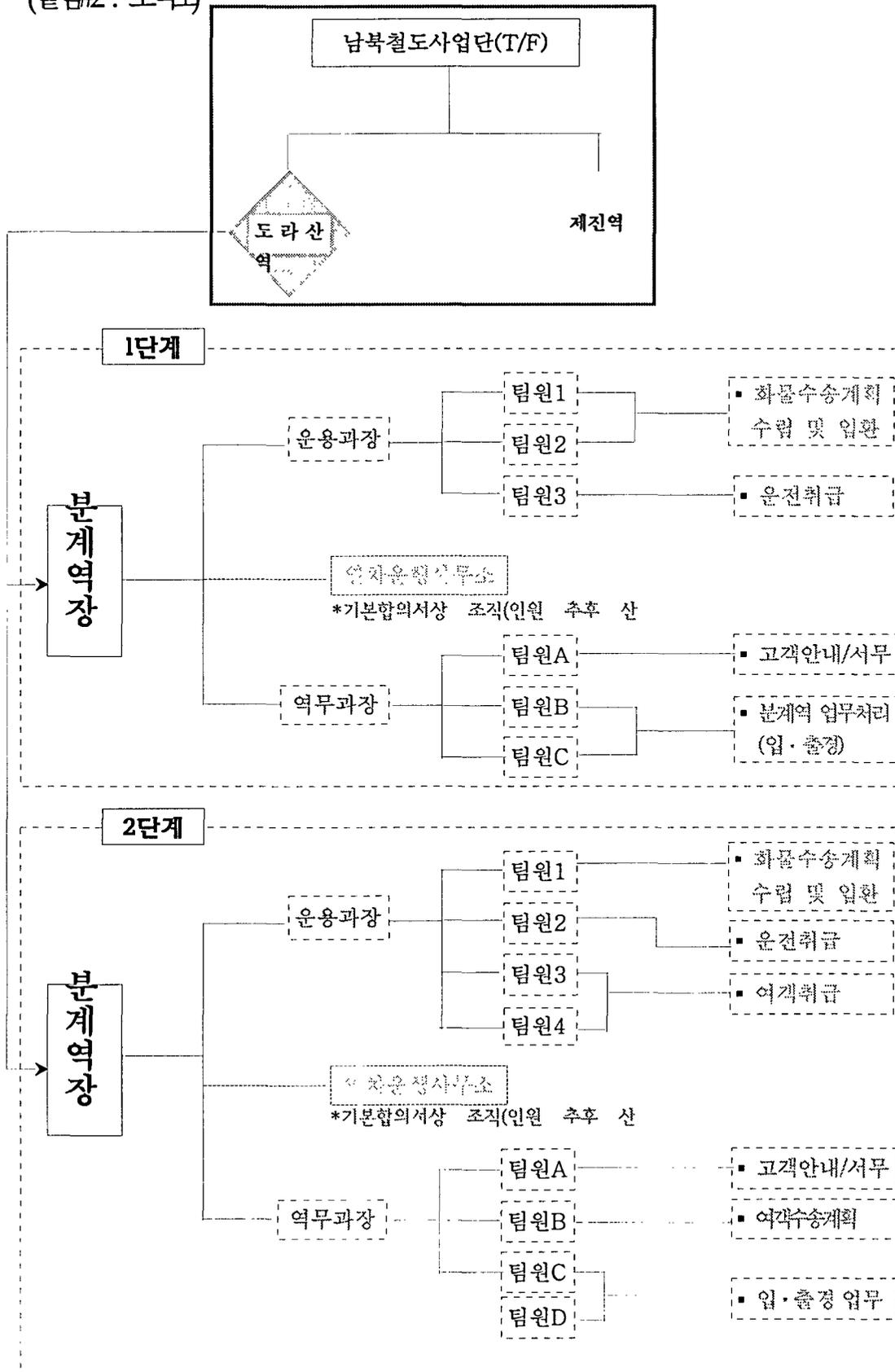
- 면적(㎡) : 바닥 {16.272.67 (지하층 : 7,230.86, 1층 : 7,724.70, 2층 : 1,317.11)}

건축 : 8,299.05

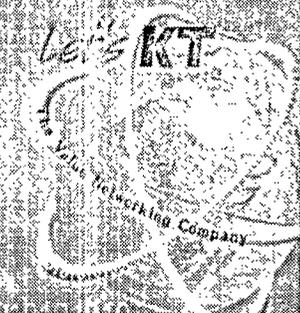
대지 : 41,469.69

흙지붕 : 3,142

(붙임#2 : 조직도)



남북통신 현황과 발전방향



2007. 11. 22

남북협력지원2부장 강왕귀 부장(wkkang@kt.co.kr)



Agenda

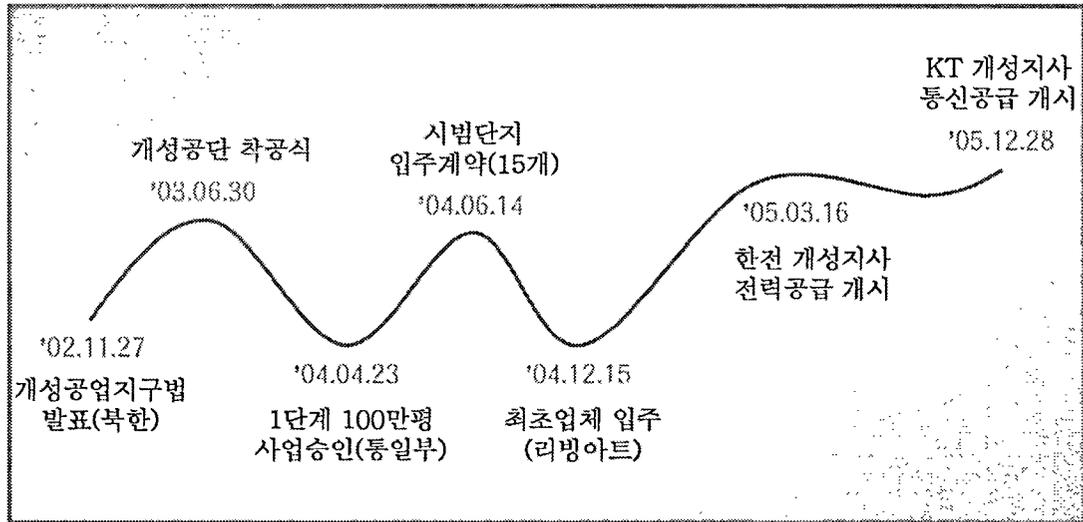
▶ 남북간 통신현황

▶ 이슈사항

▶ 향후 추진계획



↓ 정부의 개성공단 조성



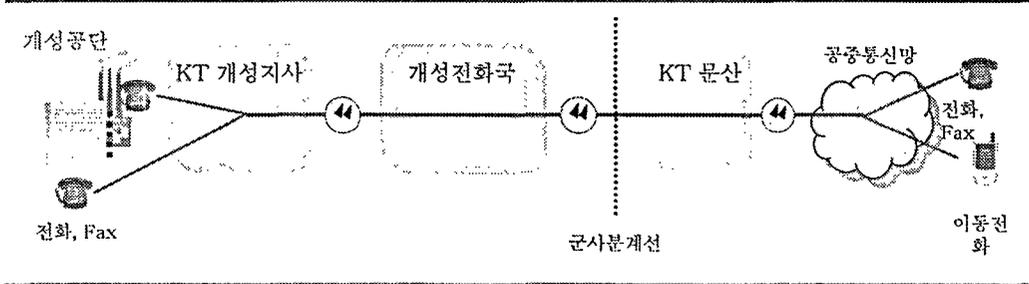
↓ 통신사업 추진경위

- 남북 양국간 개성공업지구 통신에 관한 합의서 (2002. 12. 3)
- 개성공단 통신공급에 관한 기본합의서 체결 (2004. 12. 30)
(KT-조선통신(주)와 체결)
- 개성공단 통신공급에 관한 부속합의서 체결 (2005. 3. 24)
(한전-조선통신(주)와 체결)
- 개성공단 통신장비 도입에 대한 EAR 라이선스 승인 (2005. 11. 16)
- 개성공단 ↔ 남측간 통신망 개통(전화, Fax) (2005. 12. 28)
- 개성공단 통신시설 350회선 증설 (2007. 7. 4)

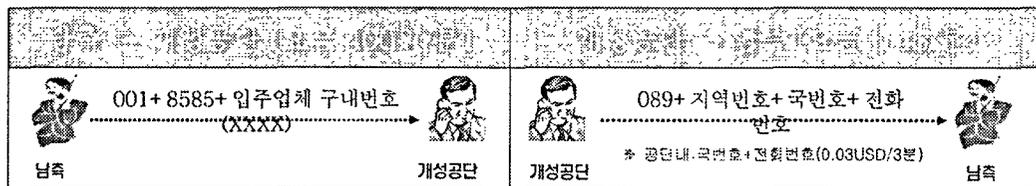
↓ KT - 조선체신회사간 역할분담

KT (시범단지 내 통신담당)	조선체신회사 (시범단지 외 통신담당)
<ul style="list-style-type: none"> ○ KT개성지사 설치 ○ 선로/관로 및 전송장비 등 구축 운영 ○ 개성전화국에 설치될 전송장비, 자재공급 ○ 서비스 제공 및 요금징수, 배분 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개성전화국 통신설비 설치 및 운영 ○ 북측구간 광케이블 구축 ○ 시범단지에 전화번호 국번호(63) 제공

↓ 통신망 구성



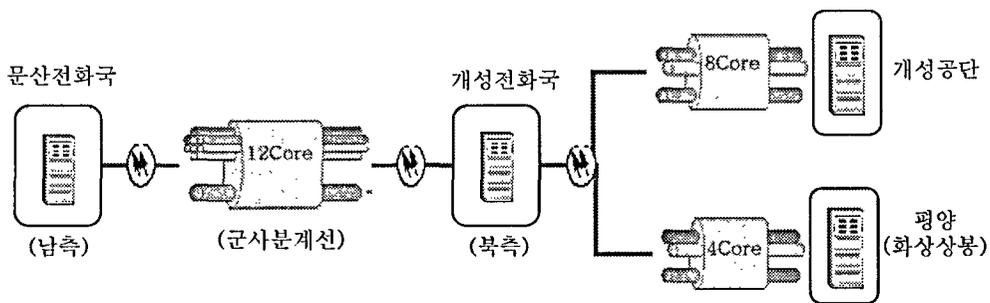
↓ 전화 이용체계



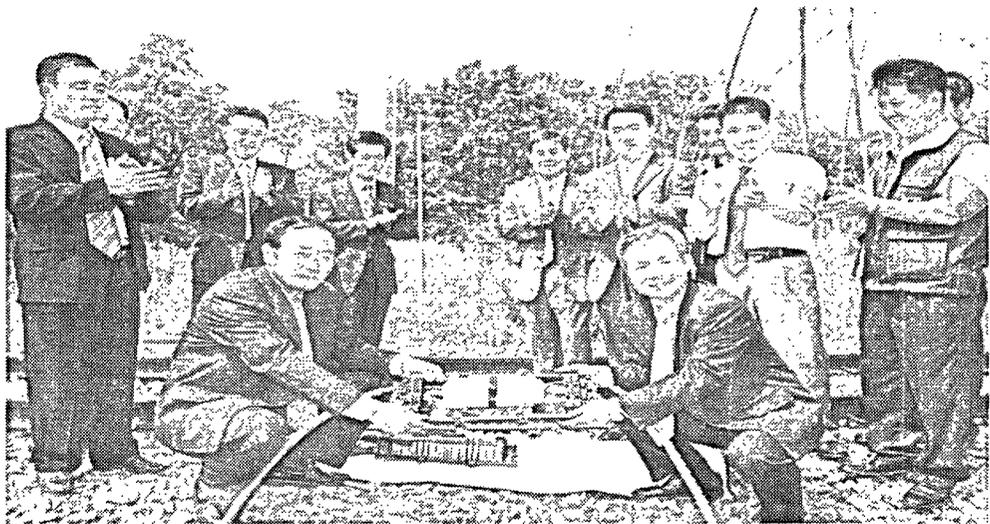


남북간 광케이블 연결

남북간 통신망 연결 K.T.가 시작합니다



문산 - 개성간 광케이블 접속



남북간 광케이블 연결 기념 촬영 (2005.7.18)



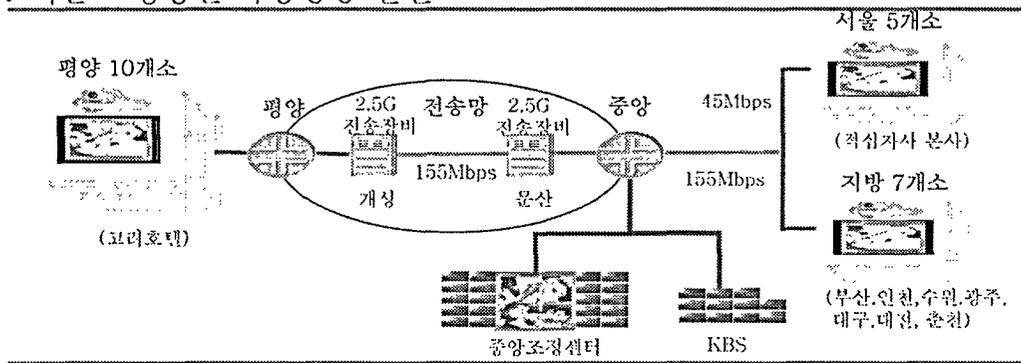
추진경위

정동영참판관과 김정일 국방위원장간 이산가족 화상상봉 추진합의 (05.6.17)

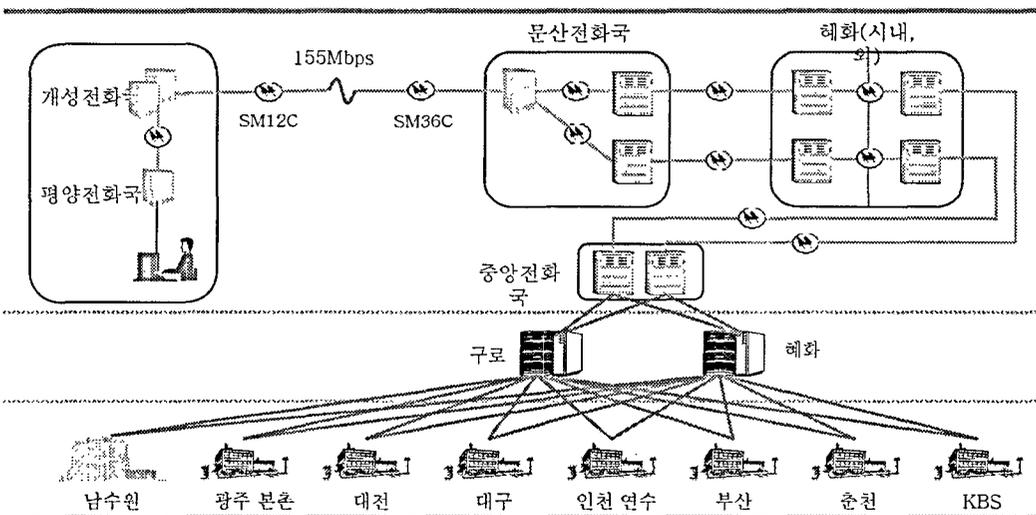
KIT-중진회진회사간 이산가족 화상상봉 추진방구축기술협약 체결 (05.6.29 ~ 7.10)

시종, 평양간 전송망 구축 및 화상상봉용 단말기 설치 완료 (05.7.20 ~ 8.14)

서울 - 평양간 화상상봉 연결

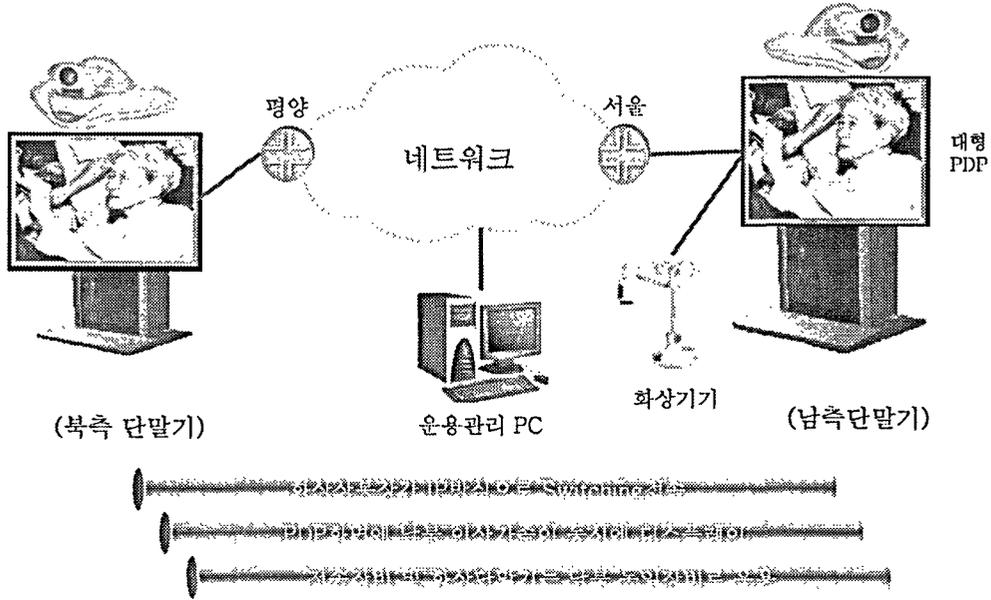


문산 - 상봉장간 전송망 구성





화상단말기 구성도



화상상봉 운용에 따른 KT 지원

회차	1차	2차	3차	4차	5차	6차	7차	계
영상시간	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00
영상 전송능 용시간	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00
KT 지원시간	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00
지원시간	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00	00:00:00

2007 남북총리의담 합의사항

1. 통행·통신·통관 등 3통 문제 해결

✓ 개성공업지구 본 공단 통신공급 합의서 조기체결

2. 개성공업지구 유·무선 및 인터넷서비스 제공

✓ 공단활성화를 위한 무선 및 인터넷서비스 추가제공(2008년 예정)

3. 서해경제특구 등 남북경제협력 활성화

✓ 해주항 개발, 남포·안변 조선업력단지 건설과 관련 통신공급문제 검토

↓ 통신센터 건립

건축규모	지하1층 지상3층 규모의 통신센터 건립
면적/용적	9,900㎡(3,000평), 토지이용권 50년
건축대상	사무동(영역, 용보관, 통신실, 회의실), 숙소동(직원숙소, 유계실), 경비동

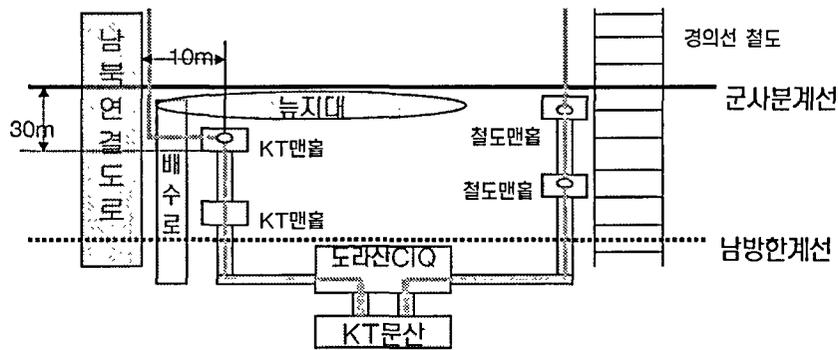
↓ 통신망 구축방향

구축방향	개성공단을 중심으로 통신망 선제 및 구축방향
1 단계	<ul style="list-style-type: none"> 기존 시범단지 통신망을 확장한 개성 고리 개성공단과 남측간 통신망의 이용 다양한 서비스 제공
2 단계	<ul style="list-style-type: none"> 2단계별 개발계획에 단계별로 구축 개성 양진의를 모호한 통신망 선제
3 단계	<ul style="list-style-type: none"> 개성통신통계기반의 구축과 관련지역의 서비스 제공 개성통신기반의 완성으로 개성통신망 구축

남북간 광케이블 단일루트구간 이원화

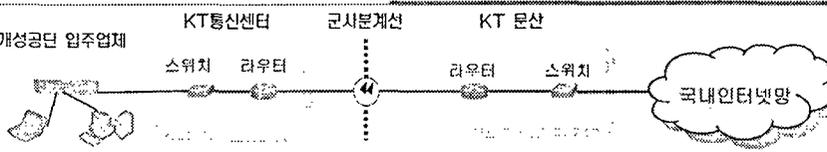
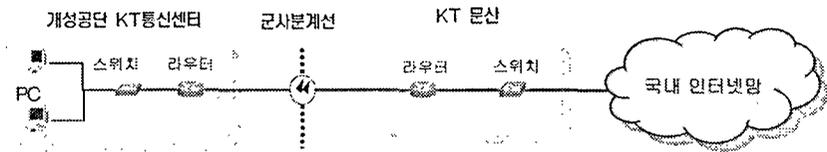
- 개성공단에 위치한 통신장비를 위해 두루터리의 주선
- 개성단일루트구간(도라산CIQ)은 군사분계선 남측에서
- 남북 철도노선 및 경의선 철도노선을 통한 광케이블 이원화

광케이블 이원화 구성



개성공단 인터넷서비스

- 임주기업 및 남측근로자 편의 제공을 위한 남측과 동일한 수준의 인터넷 서비스 제공 목표
- 남측의 국제 망에 대한 우회 통을 고려 우선 개안된 장소에서 인터넷 서비스 제공 검토



『3통 제도화』를 위한 전문가 및 실무자 합동 워크숍 자료집

2007년 11월 22일 인쇄

2007년 11월 22일 발행

발행처 : 통일부 남북출입사무소 출입총괄팀

전화 : 031-950-5021

팩스 : 031-954-8117

E-mail : unihana1@unikorea.go.kr

편 집 : 출입총괄팀장 김 호 성

주 무 관 김 홍 진

주 소 : 경기도 파주시 문산읍 문산우체국 사서함 1호

인 쇄 : 양동문화사(02-2272-1767)

