

그러나 이러한 행위는 분단 고착화라는 비난을 면키 어렵다. 따라서 체제 인정·존중 문제는 통일시까지 '과도기적으로' 남북한 현체제를 인정하고 공존한다는 선언

(가칭 '남북공존선언')을 하는 것이 바람직할 것이다. 만일 제1조 체제 인정·존중 문제만 명쾌히 해결된다면 제2조 내정 불간섭, 제3조 비방·중상 중지, 제4조 파괴·전복 중지 문제 등은 자동적으로 해결될 수 있을 것이다. 다만, 제5조 평화체제 문제는 '4者회담'에서 지속적으로 논의해야 할 것이다.

아울러 제2단계에서 '제2장 남북 불가침' 분야의 제13조인 군사 당국자간 직통 전화 개설이 가능할 수도 있을 것이다. 이의 연장선 상에서 남북한장군급회의도 가능할 것이다. 제2단계도 만일 남한이 제6조 정신에 입각, 북한의 對미일 관계 개선을 묵인한다면 북한이 진전시키지 못할 이유가 없을 것으로 생각된다.

제3단계에서는 군사 분야가 다뤄져야 한다. 만일 제1,2단계가 성공적으로 진행된다면 남북간 화해 협력 및 긴장 완화는 상당 부문 달성되게 될 것이기 때문에 현재 규모의 군사력은 필요없게 될 것이다. 물론, 군축 논의에 앞서 상대방의 무력 불사용 원칙을 상대 지역에서 확인할 필요가 있을 것이다.

문 달성되게 될 것이기 때문에 현재 규모의 군사력은 필요없게 될 것이다. 물론, 군축 논의에 앞서 상대방의 무력 불사용 원칙을 상대 지역에서 확인할 필요가 있을 것이다. 이를 위해 제12조에 명시된 비무장지대의 평화적 이용에 대한 구체적 청사진 제시, 군사 훈련 사전 통보 및 상호 참관, 군사 시설 상호 개방 등이 이뤄져야 할 것이다. 제3단계가 실현된다면 사실상 국가 연합 또는 순수형의 연방제 진입을 위한 초입에 이르게 될 것으로 전망된다. 북한은 '4者회담'을 통한 평화체제 수립으로 안보 위협이 축소될 것이기 때문에, 북한이 제3단계 진입을 거부할 명분이 없을 것으로 생각된다. 이 시기에는 남북 정상회담도 가능하게 될 것이다. 92

제3단계: 국가 연합 또는 순수 연방 예비 단계

제3단계에서는 군사 분야가 다뤄져야 한다. 만일 제1,2단계가 성공적으로 진행된다면 남북간 화해 협력 및 긴장 완화는 상당 부

남북 교류 협력 행정 절차 간소화 방안

양범직 / 한화경제연구원 책임연구원

기대중 대통령은 지난 2월 25일 대통령 취임사를 통해 화해와 협력, 평화 정착에 토대를 두고 남북 관계를 발전시키되 가능한 분야부터 문화, 학술, 경제 교류 등 각종 교류 협력을 적극적으로 추진하겠다는 방침을 밝혔다. 특히, 경제 분야의 경우 정경 분리에 입각한 교류 협력을 추진한다는 방침이어서 이에 상응한 교류 협력 관련 법과 제도, 행정 절차 등의 간소화도 이루어져야 할 것으로 보인다. 최근 무역협회가 조사한 바에 따르면 남북 경험에 참가하고 있는 27%의 기업들은 법과 제도, 행정 절차의 간소화가 필요하다고 지적하고 있다.

행정 절차 간소화는 단기적으로 한계

물론, 현재와 같이 남북한이 군사적으로 대치하고 있는 상황에서 국가와 국민의 안전을 우선적으로 고려해야 할 정부가 급속히 규제를 완화하거나 완전한 자율성을 보장하는 것은 불가능할 것이다. 그리고 남북 교류 협력 부진의 일차적 원인은 남북 교류 협력

을 공식적으로 인정하지 않는 북한의 폐쇄적 태도에서 비롯되고 있다고 할 수 있다. 또한 그동안 우리 정부가 남북 교류 협력 관련 법과 제도 등을 현실에 맞춰 정비·보완해왔다는 것을 감안할 때, 법이나 제도, 행정 절차의 문제가 남북 교류 협력 부진의 주 요인이라고 할 수는 없다.

그러나 북한측 요인은 차치하더라도 남한 정부의 행정 편의적이고 관료적인 태도가 남북 교류 협력을 부진하게 한 하나의 요인이라는 것도 부인할 수 없는 사실이다. 또한 현재와 같이 불신감이 팽배해 있는 남북 관계에서 어느 일방의 용서와 양보가 없다면, 남북 교류 협력의 활성화나 남북 관계의 진전을 기대하기는 어렵다. 그런데 식량난과 경제적 어려움 등으로 체제 위기에 직면한 북한에게 일방적인 양보를 기대하기는 어려울 것이다. 결국, 이러한 양보는 우리 정부의 몫이 될 것이다.

이런 요인들을 종합적으로 고려할 때, 남북 교류 협력과 관련한 법과 제도, 행정 절차의 간소화는 단기적으로는 한계를 가질 수밖에

에 없겠지만, 남북 교류 협력의 활성화를 위해 규제적인 제도와 절차 등은 최소화되어야 한다. 이러한 차원에서 남북 교류 협력과 관련한 법·제도, 행정 절차는 다음과 같이 간소화될 필요가 있다.

제3국 대북 접촉에 대한 신고제로의 전환

첫째, 대북 접촉에 대한 신고제로의 전환이다. 현재 남한 국민이 북한 주민과 접촉하기 위해서는 접촉을 원하는 날 20 일 전에 북한주민접촉신청서와 신원증명서 등의 서류를 갖춰 통일원에 승인을 신청해야 하며, 접촉 후 7 일 이내에 접촉한 결과를 서면으로 보고하도록 되어 있다. 그러나 제3국에서 우발적으로 접촉하거나 이산 가족과 만난 경우, 교역을 목적으로 긴급히 접촉한 경우, 부득이한 사유로 접촉한 경우 등은 사후 신고함으로써 승인을 받은 것으로 간주된다. 북한 사람과 접촉하는 것이 대부분 제3국에서 이루어지고 있는 현실을 감안할 때, 사전 승인을 받도록 한 법적 조치는 사실상 실효를 거두기 어렵고 단지 행정적인 규제가 될 뿐이다. 제3국에서 이루어지는 북한 주민 접촉에 대해서는 신고제로 전환하는 것이 법의 실효성 확보 차원에서도 바람직한 것으로 보인다.

현재와 같이 불신감이 팽배해 있는 남북 관계에서 어느 일방의 용서와 양보가 없다면, 남북 교류 협력의 활성화나 남북 관계의 진전을 기대하기는 어렵다. 그런데 식량난과 경제적 어려움 등으로 체제 위기에 직면한 북한에게 일방적인 양보를 기대하기는 어려울 것이다.

다만, 방북을 통한 북한 주민과의 접촉은 신변 안전과 무사 귀환이라는 문제가 있으므로 남북 관계가 정상화되기까지는 현재와 같은 승인제의 유지가 불가피할 것이다.

물자 교류 상에서의 신속한 행정 처리

둘째, 물자 교류와 관련하여 교역 당사자 지정 조항의 폐기다. 북한에서 물자를 반입하거나 북한으로 반출하기 위해서는 통일원에서 교역 당사자로 지정을 받아야 하는데, 통일원 장관은 관계 행정 기관의 장과 협의하여 이를 지정하도록 되어 있다. 이후 교역 당사자는 북한측과 협의를 통해 물품 반출입 계약을 체결하고 교역 물품이 정부의 승인을 요하는 품목인 경우 통일원 장관의 승인을 받아야 한다. 이때 통일원 장관은 국내 시장 상황, 남북 관계 등을 전반적으로 고려하고 관계 행정 기관과 협의를 거쳐 승인하도록 되어 있다. 그런데 남북기본합의서는 남북 교류 협력의 당사자를 “법인으로 등록된 상사, 회사, 기업체 및 경제 기관이 되며, 경우에 따라 개인도 될 수 있다”라고 규정하고 있

북한 사람과 접촉하는 것이 대부분 제3국에서 이루어지고 있는 현실을 감안할 때, 사전 승인을 받도록 한 법적 조치는 사실상 실효를 거두기 어렵고 단지 행정적인 규제가 될 뿐이다. 제3국에서 이루어지는 북한 주민 접촉에 대해서는 신고제로 전환하는 것이 법의 실효성 확보 차원에서도 바람직한 것으로 보인다.

다. 남북기본합의서가 향후 남북 교류 협력의 기본이 될 것인 바, 남북교류협력법 상의 교역 당사자 지정은 사실상 의미가 없다. 또한 반입 물자 승인 과정에서 다시 한 번 규제가 이루어지므로 교역 당사자의 별도 지정은 행정 규제로 비쳐질 뿐이다.

셋째, 승인을 요하는 품목의 축소가 필요하다. 그동안 정부는 여러 차례의 고시를 통해 '포괄적 승인 품목'을 확대해왔기 때문에 대부분의 공산품은 포괄적 승인 품목으로 지정되고 있다고 할 수 있다. 그러나 농수산물, 자원 등을 제외하면 북한으로부터 반입할 수 있는 공산품은 거의 없는 실정이다. 더욱이 북한은 식량과 에너지 부족이 심각한 실정이지만, 이는 전략 물자로서 반출할 수 없다. 심각한 경제난을 겪고 있는 북한의 능력 부족을 감안할 때, 현재와 같은 경직적인 규제가 적용된다면 현실적으로 북한과 거래할 수 있는 품목은 거의 없고 남북 물자 교류의 확대는 수식어에 불과하다고 할 수 있다. 실질적인 남북 물자 교류의 확대를 위해서는 보다 대승적인 차원에서 '포괄적 승인 품목'의 확대가 필요한 것으로 보인다.

넷째, 수송, 검역, 원산지 증명, 통관 등 유통 관련 절차의 표준화를 통한 신속화와 행정 서비스적인 지원이 필요하다. 현재 남북 교역 물자에 대해서는 관세가 면

제될 뿐 아니라 수출에 준하는 지원을 받을 수 있다. 법이나 제도만을 놓고 본다면 특혜라고 할 수도 있다. 그러나 불투명한 남북 관계에서 비롯되는 납기 지연, 수송 문제로 인한 비용 상승, 물량 부족과 품질 문제로 인한 클레임 등을 감안하면 남북 교역은 기업에게 수익성있는 사업이 아니다. 그런데 북한으로부터 물자를 반입하는 과정에서 겪어야 하는 관료적 규제는 남북 물자 교류를 포기하도록 하기에 충분하다. 물론, 법과 규정이 있는 만큼 이를 철저하게 적용함으로써 남북 물자 교류에서 투명성을 확보하는 것은 중요하다. 하지만, 남북 교역의 어려움과 남북 교역이 갖는 중요성을 감안할 때 수송, 검역, 원산지 증명, 통관 등과 같은 물자 교역 과정에서 발생하는 절차의 표준화를 통한 신속한 처리와 행정 서비스를 제공한다는 차원에서의 지원적 자세가 필요하다고 하겠다.

협력 사업 승인의 단일화

다섯째, 경제협력사업승인제의 단일화가 필요하다. 협력 사업을 위해서는 북한과 협

의를 통해 우선 협력 사업자로 승인을 받아야 한다. 협력 사업자로 승인을 받으면 북한측과 계약을 확정 한 이후 다시 통일원으로부터 그 사업에 대한 승인을 받도록

되어 있다. 통일원 장관은 주요 사업에 대해 '남북교류협력추진협의회' 심의·의결을 거쳐 승인할 수 있다. 기업은 협력 사업자 승인을 거쳐 협력 사업 승인을 받고나면 사상과 생각이 다르고 체제도 다른, 그래서 곳곳에 위험이 도사리고 있는 남북 경협 사업을 추진해야 하는 것이다. 바야흐로 위험의 시작이며, 남북 경제 협력 사업은 그야말로 외줄을 타는 곡예사의 연기와 같다고 할 수 있다.

기업들은 매사업에 대해 이러한 절차를 반복해야 한다. 이 과정에서 남북 관계가 조금이라도 경색되면 사업 승인은 기대하기 어렵고 북한과의 계약은 사실상 무효가 된다. 북한측 당사자도 타격을 받을 수밖에 없고 남북간의 신뢰는 쌓일 수 없으며, 남북 교류 협력의 활성화와 남북 관계 개선은 허울뿐인 수식어가 될 수밖에 없다. 남북 관계가 불안정한 만큼 경제 협력 사업에 대한 완전한 자유화는 불가능하다 할지라도 중복적인 협력 사업 승인 절차는 단일화될 필요가 있다. 또한 협력 사업의 승인 과정에서도 특정 업종이나 일정 규모 이하 사업에 대해서는 통일원이 주무 부처로서 단독으로 신속하게 승인

남북 관계가 불안정한 만큼 경제 협력 사업에 대한 완전한 자유화는 불가능하다 할지라도 중복적인 협력 사업 승인 절차는 단일화될 필요가 있다. 정부는 과거와 같이 남북 교류 협력에 대한 규제적 자세에서 탈피해 기업을 지원한다는 행정 서비스 정신을 가져야 할 것이다.

해주는 지원적인 제도의 운영이 필요하다 할 것이다.

행정 서비스 정신이 필요

이상에서 살펴본 바와 같이 남북 교류 협력과 관련한 행정 절차의 간소화 문제는 법·제도적인 차원의 문제라기 보다는 법의 실효성 확보와 운용 상의 문제라고 할 수 있다. 따라서 정부는 과거와 같이 남북 교류 협력에 대한 규제적 자세에서 탈피해 기업을 지원한다는 행정 서비스 정신을 가져야 할 것이다. 또 남한의 법과 제도, 행정 절차를 개선하는 것도 중요한 것이지만, 남북 교류 협력이 쌍무적 문제인 만큼 북한과 대화와 타협을 통해 북한의 호응을 얻어냄으로써 남북 교류 협력을 확대시킬 수 있는 분위기를 조성하는 정부의 역할이 더욱 중요하다고 할 수 있을 것이다. 