

# 북한을 경유하는 육로 통관제도 연구

2020. 12

정재호 · 김한성



## 서 언

우리나라는 삼면이 바다이지만 분단국가라는 특수한 상황으로 인해 외국의 물품이 북한을 경유하여 우리나라로 수입되지 않는다. 일부 개성공업지구 물품 등을 제외하고 육로 교역이 거의 없는 상황에서 항공과 해상 위주로 수출입이 이루어졌으며, 이로 인해 우리나라 통관제도도 항공과 해상 교역에 초점을 두고 제도가 설계되어 있다.

남북한을 연결하는 철도를 복원해서 대륙철도와 연결되면 중국, 러시아를 넘어 유럽까지도 연계된 북방무역은 그동안 꾸준하게 대두되었다. 중앙아시아를 거쳐 유럽으로 가는 대륙철도운송은 항공운송에 비해 비용 절감효과가 있고 해상 운송에 비해서는 운송시간 절감이라는 장점이 있다. 그래서 육로 운송을 이용해 향후 북한산 물품뿐만 아니라 중국, 러시아, 유럽연합(EU) 등의 다른 국가 물품이 북한을 경유하여 우리나라로 수입될 수 있다.

육로 통관제도가 정립되지 않은 우리나라의 입장에서 향후 육로를 통한 교역이 이루어질 것에 대비해 육로 통관제도를 사전에 준비하는 연구는 중요한 의미가 있다. 북한산 물품과 함께 다른 국가에서 수출입되는 일반 품목들이 북한을 경유해 우리나라와 교역이 이루어지면 언제든지 통관 행정의 진행될 수 있도록 육로 통관제도에 대한 연구를 사전에 수행해 제도를 마련할 필요가 있다.

본 연구의 목적은 장기적으로 북한 경유하는 육로 통관이 이루어질 경우를 대비하여 사전에 육로 통관제도를 마련하기 위한 기초 연구를 수행하는 것이다. 장기적으로 육로 통관이 개시되면 본 연구에서 수행된 육로 통관제도가 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다. 또한 본 연구를 바탕으로 육로 통관제도에 대한 추가적인 연구자료가 지속적으로 축적되면 우리나라에 적합한 육로 통관제도로 발전될 수 있을 것으로 생각한다.

본 연구는 본 연구원의 정재호 선임연구위원과 아주대학교 김한성 교수에 의해 이루어졌다. 저자들은 본 보고서를 준비하는 과정에서 많은 분의 도움을 받았다. 본 보고서의 초안을 읽고 많은 유익한 조언을 해주신 인천대학교 이명현 교수, 인하대학교 하현구 교수, 기획재정부 성용욱 서기관, 그리고 익명의 심사논평자들에게 깊은 감사를 표한다. 또한 원내 세미나에 참석해 많은 지적을 해주신 여러 참석자들에게도 감사를 표하며, 본 연구원의 김학효 연구원과 원고교정을 맡아 준 연구출판팀 직원 여러분께도 깊은 감사를 드린다.

끝으로 본 보고서에 담긴 내용은 집필자 개인들의 의견이며, 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2020년 12월

한국조세재정연구원

원장 김 유 찬

## 요약 및 정책적 시사점

본 연구에서는 장기적으로 북한을 경유하는 육로 통관이 이루어질 경우에 대비해 사전에 육로 통관제도를 마련하기 위한 기초 연구를 수행하였다. 우리나라는 삼면이 바다지만 분단국가이기에 육로로 다른 국가의 물품이 수입되지 않는다. 이처럼 육로 교역 없이 항공 또는 해상을 통해 수출입이 이루어지기 때문에 우리나라 통관제도도 항공과 해상을 통한 교역에 초점을 두고 제도가 운영되고 있다. 육로 통관제도가 정립되지 않은 상황에서 앞으로 육로 교역이 이루어지면 언제든지 통관 행정의 진행될 수 있도록 사전에 육로 통관제도를 연구해 관련 제도를 마련할 필요가 있다.

현재 남북한 교역은 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 「남북교류협력법」)에 따라 이루어진다. 남북교역의 중요한 원칙은, 남북 간의 거래는 국가 간 거래가 아닌 민족 내부 거래로 국가 간 거래에서 부과되는 관세 등이 적용되지 않는다는 것이다. 그리고 남북교역은 통일부 장관의 승인에 의해 물품의 반출입이 이루어진다. 따라서 이런 특징들로 인해 남북교역은 일반적인 교역과는 큰 차이가 있다. 「관세법」에서는 육로 통관과 관련하여 제6장 운송수단에서 선박과 항공기(제2절)와 함께 차량(제3절)에 대해서도 규정하고 있다. 그러나 현재 「관세법」에서는 국경출입 절차만을 규정하고 있을 뿐 실질적인 육로 통관 절차를 명확하게 규정하지는 않았다.

국경을 접하고 있는 다수의 국가들은 육로 통관제도를 운영하고 있다. 육로 교역이 원활하고 효과적으로 이루어지기 위해 국가 간 물품 운송에 관한 다양한 국제협약이 있다. 본 연구에서는 컨테이너 통관조약(CCC), 국제도로 운송통관조약(TIR), 국제도로물품운송협약(CMR), 국제철도운송조약(COTIF), 국제철도물품운송조약(CIM), 국제철도화물운송협약(SMGS), 국제철도여객운송협약(SMPS) 등에 대해 살펴보았다. 통관제도는 여러 국가와 연관된 국제

무역의 문제이기에 국제협약 등에서 요구하는 조건을 충족하는 제도로 설계되어야 중장기적으로 지속 가능하게 운영될 수 있다.

이와 함께 국제기구인 세계관세기구(WCO)에서 권고하는 육로 통관제도와 세계무역기구(WTO)에서 논의 중인 무역원활화와 관련된 육로 통관제도 등도 살펴보았다. 육로 통관으로 다양한 복합환적이 활성화되면 이를 지원할 보세운송에 대한 보증제도가 필요하고, 선박이나 항공기에 적용되던 형식의 간소화를 육로 통관에도 확대 적용해야 한다. 또한 인접 국가와의 육로 국경 관리도 매우 중요하다.

공항과 항만은 다른 국가와 국경을 접하지 않지만, 육로 통관은 국경을 접하는 국가들 간에 출입국과 통관이 이루어진다. 그래서 WTO의 무역원활화협정에서는 접경 국가들 간의 협력을 강조하고 있다. 근무일과 근무시간의 정합, 절차와 형식의 정합, 공통 시설의 개발 및 공유, 공동 통제 등을 제시하고 있다. 여기에 국가 간 협력과 조정의 사례로 원스톱 국경 포스트(OSBP) 수립을 명시하였다. OSBP는 크게 세 가지 방식을 고려할 수 있다. 수입국에서 공동의 국경 관리시설을 설치하여 상대국의 수출과 자국의 수입을 관리하는 병치형 방식, 국경 위에 양국 공동의 국경 관리시설을 운영하는 거치형 방식 그리고 양국 중 1개국의 영토에 공동의 단일 시설을 마련하여 양국의 입출국과 수출입을 관리하는 단일국 방식이 있다. WCO는 개정 교도협약에 따라 인접국의 관세기관과 협력하여 병치형 세관을 수립할 것을 권고하고 있다.

본 연구에서는 육로운송 관련 국제협약, 국제기구인 WCO와 WTO의 권고, 그리고 미국, EU 등의 육로 통관제도에 대한 분석을 종합해 우리나라의 육로 통관제도 방안을 제시하였다. 육로 통관제도는 크게 화물과 여객으로 나누어 제안하였다.

우선 화물 통관제도와 관련하여, 육로로 운송되는 화물은 사전에 국경 출입정보가 제출되었다면, 국경에 가깝게 위치한 국경 통관장(역)을 거쳐 내륙 통관장(역)에서 통관을 진행하도록 제도를 수립할 수 있다. 수출입 물품이 공항과 항만을 통해 신고, 보관, 검역 등 일련의 통관 절차를 거쳐 국내외로

이송되듯이, 내륙 통관장(역)에서도 동일한 통관 절차를 적용하기 위해 하역, 적재, 개장검사 등이 수행될 수 있는 공간을 확보할 필요가 있다. 반면 공항 및 항만과 다른 육로 화물 검사 시스템도 필요하다. 육로 화물을 전용으로 검색하는 엑스레이(X-Ray) 검색기, 차량 검색장비, 컨테이너 검색장비 등의 설치 운영이 필요하다.

국경을 통과하는 운송차량은 사전에 등록해야 하고 출발·도착을 세관에 보고해야 한다. 그리고 제3국 운송차량은 국제도로운송통관조약(TIR)에 의해 관리하는 것이 국제적으로 통용되고 있기 때문에 이를 반영할 필요가 있다.

육로 통관제도를 운영하는 국가들처럼, 그리고 공항과 항만에서 적용하는 것처럼, 육로운송 물품은 도착 전에 적하목록을 세관에 제출해야 한다. 현재 개성공업지구 물품은 일반수출입신고 절차와 다르게 운영되고 있다. 세관은 제출된 적하목록을 사전에 검토하여 우범화물을 관리하고 관리 대상 화물을 선별해서 추가적인 검사 등을 할 필요가 있다. 이런 검사 등을 통해 육로를 이용한 부정 및 불법 무역을 감시하고 관리할 수 있다. WCO에서 권고하듯이 육로 통관물품은 도착 1~2시간 전에 적하목록을 제출하도록 규정할 필요가 있다.

육로 통관은 해상이나 항공보다 신속 통관이 중요하다. 해상이나 항공운송 화물은 대개 대량이고 국내 운송을 위해 하역이 필수적이다. 반면 도로운송 물품은 소량이지만 해당 화물과 함께 화물운송자도 통관 과정 중에 대기하게 되는데, 화물운송 차량이 많을 경우에는 교통 정체, 운송자 숙박 등의 문제가 발생할 수 있다는 차별적인 특징이 있다. 이 같은 육로통관의 문제를 해결하고, 신속 통관 및 위험관리가 가능하도록 화물운송 차량과 운전자의 정보 사전 등록, 적하목록 사전 제출 등이 필요하다. 이와 함께 사전 세관검사 예약시스템 도입 등을 통해 신속한 통관이 가능하도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있다

육로 통관이 이루어지면, 철도, 도로, 해상, 항공 간 다양한 조합의 국제 복합운송이 등장한다. 현재 육로 국제운송이 없어서 복합환적이 해상과 항공운송을 연결하는 정도이다. 그러나 육로운송이 개시되면 다양한 복합환적

과 통과화물이 보세구역을 벗어나 이동하기 때문에 통과화물을 관리하기 위해 통과화물 보증제도를 검토할 필요가 있다. TIR 협약 인증을 받은 운송수단을 이용하는 국제화물은 복합환적 운송규정을 새롭게 마련해야 한다. 또한 다양한 복합운송 경로가 가능해지는 것에 대비하여 UNI-PASS와 철도 및 도로운송사의 시스템 연결 등으로 원활한 정보 교환이 가능한 시스템을 구축해 육로운송 화물의 효율적인 관리와 원활한 운송수단 연계가 가능하도록 지원할 필요가 있다.

국제협약과 관련하여 도로운송에서 국제도로운송통관조약(TIR)은 국제화물의 국제운송에 관한 관세협약이다. TIR 협약은 개별 차량 또는 개별 컨테이너에 각각 적용된다. 국제화물의 출발지 세관에서 TIR 승인차량 여부와 신고된 물품내역을 확인·검사하고 봉인하면 중간 경유지 세관에서는 물품내역을 심사하고 봉인을 점검한다. 그리고 도착지 세관에서 최종적으로 신고된 물품을 확인·검사하고, 봉인 파손 등을 확인함으로써 통관이 이루어질 수 있다. TIR 협약에 의해 운송되는 화물도 사전에 제시된 운송경로에 따라 정해진 시간 내에 운송되어야 한다. 컨테이너 봉인과 함께 운송 과정에서 위법 행위가 발생하지 않도록 하기 위한 방안이다. 이러한 TIR 협약에 의한 서류 제출, 화물 봉인, 검사방법 등의 세부 사항을 국내 규정에 반영해야 한다. 이와 같은 자세한 사항은 관세청 고시에 반영할 필요가 있다.

국제철도화물 운송은 국제철도운송을 위한 국제기구(OTIF) 주도의 국제철도물품운송조약(CIM)과 국제철도협력기구(OSJD) 주도의 국제철도화물운송협약(SMGS)이 양대 산맥을 이루고 있다. CIM은 유럽 국가들이, SMGS는 아시아 국가들이 주로 참여하고 있다. 두 기구에 모두 참여하지 않는 국가들 간의 운송을 위해 CIM/SMGS 화물운송장을 도입하였다. 향후 철도운송이 가능해지면 남북한 모두 화물운송장제도에 참여하는 것이 불가피하다.

기존의 남북교역 절차는 최종 출발지와 목적지를 남한 혹은 북한으로 가정하고 있어 최종 목적지가 북한인지 여부와 관계없이 모두 통일부의 물품반출입 승인을 받아야 한다. 그러나 육로운송이 개시되어 북한을 단순 경유하여 다른 국가로 수출입되는 물품에 대해서도 남북교역 절차에 따라 승인

을 요구하는 것은 추가적인 시간과 비용을 발생시켜 육로운송의 원활한 흐름을 저해한다. 이를 해결하기 위해 북한을 단순 통과하는 화물과 북한을 최종 목적지로 하는 물품을 구분하는 이원화된 관리방식을 도입할 필요가 있다. 그리고 개성공업지구 물품처럼 빈번하게 통관이 이루어지고 특정하게 분리해서 관리할 수 있는 물품들은 간이 통관 절차를 적용해 신속하게 통관 시킴으로써 통관 행정의 효율을 높일 필요가 있다.

남북 간 인적 교류가 이루어지기 위해서는 단계별 합의가 필요하기 때문에 여객의 통관제도는 단기와 중장기로 구분해 볼 수 있다. 개성공업지구 관련자들의 남북 왕래처럼 매우 한정된 인력의 왕래가 있을 수 있고, 금강산 관광처럼 좀 더 넓은 범위의 여행객들의 왕래도 있을 수 있으며, 더 넓게는 외국인들도 남북한 국경을 통해 왕래할 수 있다.

앞서 언급하였듯이, 공항이나 항만과 달리 육로를 통한 여행객 통관은 국경을 접하는 국가들 간의 긴밀한 협조가 필수적이다. 우리나라의 경우 단기적으로는 기존의 도라산역, 도라산과 고성 국경 통관장을 활용해 여행객의 통관 절차를 진행할 수 있다. 장기적으로 WCO에서 권고하듯이 병치형 원스톱 국경 포스트(OSBP)를 운영하면 여행객의 통관 절차가 원스톱으로 진행될 수 있다. 만약 도라산역, 도라산과 고성 국경 통관장을 병치형 모델로 이용하면 남북의 국경 관리가 단일 장소에서 진행됨에 따라 국경 관리기관 간의 협력과 정보 교환이 용이하고 시설공유를 통한 비용 절감이 가능하다는 장점이 있다.

여객 수송차량은 세관에 사전 등록해야 하고 탑승자 여객명부를 사전에 제출해야 한다. 기본적으로 국경을 출입하는 차량은 사전에 세관에 등록함으로써 세관이 국경출입 차량임을 사전에 인지해야 하고, 차량 운전자, 여객명단 등도 사전에 파악할 필요가 있다. 세관에서 공·항만으로 입국하는 여행객들에게 활용하는 사전승객정보시스템(APIS) 등을 육로 여행객들의 위험 관리에도 활용할 필요가 있다. 다만 공·항만에 비해 정보 확인시간이 짧고 항공이나 해상에 비해 육로 여행객의 수가 훨씬 많기 때문에 이를 보완하기 위해서는 미국과 같이 저위험 여행객들을 구분해서 관리하는 일종의 사전심

사제도 도입을 검토할 필요가 있다. 미국의 여행자 사전심사제도(Trusted Travelers Program)의 취지는 고위험 여행객과 저위험 여행객으로 구분해 선택적으로 여행객에 대한 위험 관리를 실시함으로써 육로 통관의 혼잡비용을 줄이기 위함이다. 여행객도 대기시간은 물론이고 입국심사, 물품통관, 검사 등으로 인한 시간과 비용을 줄일 수 있다는 장점이 있다.

특히 승용차처럼 소수가 탑승한 경우에는 이 제도를 활용하여 하차하지 않고 통관이 진행될 수 있다. 반면 버스와 기차처럼 다수의 여행객들이 있는 경우에는 탑승한 상태로 신속 통관을 진행하면 위험 관리가 어렵다는 단점이 있고, 전체 여행객을 휴대품과 함께 하차시켜 통관을 진행하면 많은 시간이 소요되어 통관비용이 증가한다는 단점이 있다. 공항과 항만에서는 누구든지 휴대품을 소지하고 통관 절차를 진행할 수밖에 없지만, 육로 통관에서는 수송차량에 그대로 머무르면서 통관 절차를 수행할 수도 있기 때문에 최적의 정책을 찾기가 쉽지 않다. 단기적으로 소수의 여행객이 왕래할 때에는 여행객들이 휴대품을 가지고 차량에서 하차해 통관하는 절차를 진행하다가, 장기적으로는 세관에서 여행객들의 위험도 정보가 쌓이면, 이를 바탕으로 승용차, 버스, 기차로 구분하여 차량별 통관 절차를 수립하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

이와 함께 외국의 여객운송 차량도 국내에서 운행하기 때문에 세관에서는 차량 운전자와 해당 차량에 대한 관리가 필요하다. 만약 외국 차량이 국내 중고시장에서 판매되면 과세문제, 소음 및 배출가스 등의 자동차 환경인증 등이 문제가 된다. 따라서 국경 통관장이 여러 곳일 경우에는 전산시스템 등을 통해 확인이 가능하도록 시스템을 구축해야 한다.

전체적으로 육로운송이 활성화되면, 세관 업무가 증가하고 그에 따라 세관의 통관 위험성 관리가 중요한 임무로 부각된다. 공·항만과 달리 도로를 이용하는 화물은 운전자가 대기하고 있다는 점이 차이점이고 이런 대기 화물이 많을 경우에는 신속 통관과 위험 관리가 상충해 세관 업무가 어려워진다. 또한 그동안 항공과 해상에 한정된 환적이 기차, 화물차 등으로 확대되면 다양한 형태의 복합환적이 증가하고 화물 이동도 공·항만 구역이 아닌

국내 모든 지역에서 이루어지게 된다. 이에 따른 국제적 기준 적용과 함께 보세운송의 위험 관리도 중요하게 부각된다. 이는 여객의 육로 통관에도 적용된다. 항공과 해상에 비해 육로를 통한 이동이 용이해서 더 많은 여행객들이 육로를 이용할 가능성이 있고, 이런 여행객들이 수하물을 기차나 차량에 은닉할 경우 세관에서 발견하기 어렵다. 육로 통관이 진행되면 관세행정에서 부정 불법무역에 대한 위험 관리가 중요한 이슈가 될 것이며, 이에 대한 관리방안을 모색해야 한다.

마지막으로 공·항만과 달리 육로 통관에서는 국경을 접하는 국가들 간의 협력이 중요하다. 따라서 원활한 육로 통관 진행을 위해서는 가장 어렵지만 필수적으로 북한 세관의 협조가 중요하다. 북한 통관시스템과의 조화와 운영상의 정합성 확보, 정보 교환, 공동 통제 등이 고려되어야 하며, 북한의 세관을 경유하는 물품 등의 관리가 국제적인 기준에 따라 운영될 때 원활하게 교역이 진행될 수 있다.



## 목 차

I. 서론	19
II. 국내 육로 통관 현황	24
1. 육로 통관 관련 법률	24
가. 「남북교류협력법」	24
나. 「개성공업지구지원법」	25
다. 「관세법」 및 관련 관세청 고시	27
2. 남북교역 절차와 일반교역의 차이	28
가. 현행 남북교역 절차	28
나. 남북교역과 일반교역의 차이	30
3. 남북교역 실적	31
III. 육로 통관 관련 국제협약 및 국제기구 논의	35
1. 육로 통관제도 관련 국제협약	35
가. 컨테이너 운송에 관한 협약	35
나. 국제도로물품운송협약	38
다. 국제철도운송조약 및 기구	40
2. 육로 통관제도 관련 국제기구 논의	46
가. 보증(Guarantee) 체계	48
나. 형식의 간소화	50
다. 국경 관리	52
3. 국제협약과 우리나라 통관제도 비교	58
가. 컨테이너 운송 관련 협약 이행을 위한 시행규정	58

- 나. 통과화물 관련 다자간 협정에 관한 국내 통관제도 ..... 59
  
- IV. 외국의 육로 통관제도 ..... 63
  - 1. 주요국의 통관 절차 ..... 63
    - 가. 미국의 통관 절차 ..... 63
    - 나. EU의 통관 절차 ..... 65
  - 2. 주요국의 육로 통관제도 운용 사례 ..... 68
    - 가. 미국 육로 통관제도 운용 ..... 68
    - 나. 러시아 육로 통관제도 운용 ..... 72
    - 다. EU로의 육로 입국 ..... 75
  - 3. 과거 육로 통관제도 변천 사례 ..... 76
    - 가. 유럽연합(EU) 사례 ..... 76
    - 나. 동서독 사례 ..... 79
  - 4. 국제 철도운송 교역사례 ..... 82
    - 가. 중국-유럽 우편물 철도운송 파일럿 프로젝트 ..... 82
    - 나. 유럽-아시아 운송연결 사업: 철도운송을 중심으로 ..... 83
  - 5. 시사점 ..... 87
  
- V. 우리나라의 육로 통관제도 방안 제안 ..... 89
  - 1. 화물의 육로 통관제도 제안 ..... 89
    - 가. 철도화물 통관체계 ..... 90
    - 나. 도로화물 통관체계 ..... 97
  - 2. 여객의 육로 통관제도 제안 ..... 104
    - 가. 국경 관리 ..... 105
    - 나. 육로 여객 통관방식 ..... 107

---

3. 육로 통관의 차별성 .....	110
가. 육로 통관의 위험 .....	110
나. 국경 접경국 간 협력 .....	113
VI. 요약 및 결론 .....	115
참고문헌 .....	122

표목차

<표 II-1> 「남북교류협력에 관한 법」 제12조, 제13조 및 제20조 ..... 25

<표 II-2> 「남북교류협력에 관한 법」 제26조 및 시행령 제41조 ..... 25

<표 II-3> 「개성공업지구 지원에 관한 법」 제17조 ..... 26

<표 II-4> 「개성공업지구 지원에 관한 법률 시행령」 제4장 ..... 26

<표 II-5> 「개성공업지구 반출입물품 관리에 관한 고시」 ..... 27

<표 II-6> 「관세법」 제6장 제3절 차량 ..... 28

<표 II-7> 남북교역과 일반교역의 차이 ..... 31

<표 II-8> 남북교역의 반입액 및 반출액 ..... 32

<표 II-9> 남북교역 반입물품 비중 ..... 33

<표 II-10> 남북교역 반출물품 비중 ..... 34

<표 III-1> 육로운송 관련 국제협약(조약) ..... 45

<표 III-2> WTO 무역원활화협정의 구성 ..... 47

<표 III-3> 무역원활화협정 통과물품 보증 관련 조항 ..... 49

<표 III-4> 무역원활화협정 수출입, 통과 의 서류 간소화 관련 조항 ..... 51

<표 III-5> 무역원활화협정 수출입, 통과 의 절차 자동화 관련 조항 ..... 51

<표 III-6> 무역원활화협정 수출입, 통과 의 절차 간소화 관련 조항 ..... 52

<표 III-7> 국경 관리 관련 무역원활화협정 및 개정교토협약 조항 ..... 53

<표 III-8> 「관세법」 제141조 ..... 60

<표 IV-1> 운송수단별 적하목록 사전 제출기한 ..... 64

<표 IV-2> 운송수단별 ENS 사전 제출기한 ..... 67

<표 IV-3> EAEU 통합 세관법 주요 내용 ..... 72

<표 IV-4> 동서독 통과교통조약의 주요 내용 ..... 81

<표 IV-5> 충칭-뒤스부르크 우편 컨테이너 시범 운행(2016. 9. 29.~10. 16.) ..... 83

<표 IV-6> 중국-유럽 화물열차 운송 현황 ..... 86

---

〈표 V-1〉 「관세법」 제148조 .....	91
〈표 V-2〉 「관세법」 제149조 .....	92
〈표 V-3〉 「관세법」 제141조 .....	93
〈표 V-4〉 「남북교류협력에 관한 법률」 제20조 및 시행령 제33조 .....	96
〈표 V-5〉 「관세법」 제221조 .....	99

## 그림목차

[그림 II-1] 남북교류협력시스템 웹사이트 .....	29
[그림 III-1] 국내 철도부문 수송실적 .....	41
[그림 III-2] OTIF 회원 현황 .....	43
[그림 III-3] 아프리카의 원스톱 국경 포스트(OSBP) .....	54
[그림 III-4] 전통적 방식의 국경 관리: 투스톱(Two-stop) 국경 포스트 .....	55
[그림 III-5] 병치형 OSBP 모델 .....	56
[그림 III-6] 거치형 OSBP 모델 .....	56
[그림 III-7] 단일국 OSBP 모델 .....	57
[그림 IV-1] 미국 통관 절차 .....	63
[그림 IV-2] EU 통관 절차 .....	66
[그림 IV-3] 러시아의 화물열차 통관 과정 .....	73
[그림 IV-4] CIM 및 SMGS 가입 현황(2019년 1월 기준) .....	85
[그림 V-1] 에스토니아 세관 검사 예약 시간표 .....	102

---

# I. 서론

---

우리나라는 삼면이 바다이지만 다른 국가의 물품이 북한을 통과하여 우리나라로 수입되지 않기 때문에 일부 개성공업지구 물품 등을 제외하고 육로 교역은 그동안 거의 없었다. 육로 교역이 없기 때문에 우리나라의 수출입은 항공과 해상을 통해서만 이루어지고 있다. 이처럼 육로 교역 없이 항공과 해상 위주로 수출입이 이루어지면서 우리나라 통관제도도 항공과 해상을 통한 교역에 초점을 맞춰 설계되어 있다. 육로 통관제도가 정립되지 않은 우리나라의 입장에서 향후 육로 교역이 이루어질 것에 대비해 육로 통관제도를 사전에 연구하는 것은 중요한 의미를 가진다.

중양아시아를 거쳐 유럽으로 가는 대륙철도와 연계된 북방무역은 그동안 꾸준히 대두되었다. 현재도 우리나라 수출품이 중국을 거쳐 철도를 이용해 유럽으로 운송되고 있다. 철도운송은 항공운송에 비해 비용 절감효과가 있고 해상운송에 비해서는 운송시간 절감이라는 장점이 있다. 그래서 남북 간 철도가 대륙철도와 연결되면 중국, 러시아를 넘어 유럽까지도 그 효과가 파급될 수 있다. 육로운송을 이용해 향후 북한산 물품뿐만 아니라 중국, 러시아, 유럽연합(EU) 등 다른 국가의 물품이 북한을 경유하여 우리나라로 수입될 수 있다.

이런 측면에서 본 연구에서는 일반적인 수출입품에 적용되는 육로 통관제도에 초점을 두고 연구를 진행하였다. 그동안 개성공업지구에서 생산된 물품 등이 육로로 우리나라로 반입되는 경우가 있었지만, 이는 소규모 물품에 한정된 반입으로 다른 국가 물품이 우리나라로 수입되는 전면적인 육로 수입통관과는 차이가 있다. 또한 개성공업지구에서 생산된 물품이 대부분인 남북교역은 국가 간 거래가 아닌 내부 교역으로서 수출입이 아닌 반출입이며, 일반 교역과 달리 통일부 장관의 승인이 필요하다. 이런 특수한 경우가

아니라 다른 국가들로부터 수출입되는 일반 품목들이 북한을 경유하여 우리나라와 교역이 이루어지면 언제든지 통관 행정이 진행될 수 있도록 육로 통관제도에 대한 연구를 사전에 수행하여 관련 제도를 마련할 필요가 있다. 일반적인 수출입품에 적용되는 육로 통관제도가 구축되면 관세가 면제되는 북한산 물품도 이 제도의 큰 틀 안에서 운영될 수 있다.

본 연구의 목적은 육로 통관제도가 정립되지 않은 상황에서 장기적으로 북한을 경유하는 육로 통관이 이루어질 경우에 대비하여 외국과의 수출입 교역에 적용할 수 있는 육로 통관제도를 마련하기 위한 연구를 수행하는 것이다.

국경을 접하고 있는 다수의 국가들이 육로 통관제도를 운영하고 있기 때문에 이들 주요 국가의 육로 통관제도를 조사하고, 육로 통관제도와 관련된 국제기구 논의 및 국제협약 등을 조사할 필요가 있다. 예를 들어, 현재 유럽 국가들은 EU 공동체 안에서 육로 통관제도를 실시하고 있으며, 미국과 캐나다, 미국과 멕시코에서도 육로를 통해 교역을 하고 있다. 이런 주요 국가들의 육로 통관제도와 함께 과거 유럽에서 육로 통관제도가 새롭게 도입될 때 제정된 국제협약 등에 대해서도 살펴본다. 그리고 동·서독 육로 통관의 경험에 대한 선행 사례도 검토할 예정이다.

무엇보다 우리나라의 육로 통관제도는 국제협약에 근거하여 제도가 마련되어야 한다. 통관제도는 여러 국가와 연관되어 있는 국제무역의 문제이기 때문에 국제협약 등을 감안하여 국제 기준에 적합한 제도가 만들어져야 한다. 다른 국가들의 물품이 북한을 경유해 수입되거나 북한을 경유해 우리나라 물품이 대륙으로 수출될 때에 국제협약에 근거한 통관제도가 마련되어야 국제적으로 인정받으면서 다른 국가들과 원활하게 교역할 수 있다. 따라서 육로 통관제도와 관련된 국제협약을 분석하여 국제협약에 따른 육로 통관제도를 「관세법」 등에 반영함으로써 우리나라 통관제도와 조화시키는 문제를 고민할 필요가 있다. 육로 통관제도와 관련한 국제협약으로는 국제도로운송통관조약(TIR), 국제도로물품운송협약(CMR), 국제철도운송조약(COTIF), 국제철도물품운송조약(CIM), 국제철도화물운송협약(SMGS), 국제철도여객운송

협약(SMPS) 등이 있다. 국제협약 등에서 요구하는 제약 조건 등을 충족해서 제도가 설계되어야 중장기적으로 지속 가능한 제도로 운영될 수 있다. 이와 함께 육로 통관제도 관련 국제기구 등에서 논의되는 국제적 논의사항도 살펴본다. 세계관세기구(World Customs Organization: WCO)에서 권고하는 육로 통관제도 관련 내용을 조사하고 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)에서 논의 중인 무역원활화와 관련된 육로 통관제도 등도 살펴본다.

이런 분석을 종합해서 육로 통관 관련 국경 관리방안과 함께 우리나라의 육로 통관제도 방안을 제안하고자 한다. 육로 통관제도는 크게 일반 화물과 여객에 대한 통관제도로 나누어 살펴본다. 세계관세기구(WCO)에서도 화물과 여객을 구분해서 별도의 통관체계를 갖출 것을 권고하고 있다. 그리고 육로를 이용하는 운송수단을 철도와 도로로 구분해서 화물의 육로 통관제도를 제안한다. 여객은 화물과 달리 기차, 버스, 승용차 등의 운송수단 간에 큰 차이를 보이지 않으므로 전반적인 여객의 육로 통관제도에 대해 제안한다.

마지막으로 항공과 해상을 통한 교역과 달리 육로를 이용하는 교역에 따른 통관 위험성과 국경 국가 간 협력에 대해서도 논의한다. 육로 통관은 신속한 통관도 중요한 요소가 된다. 항공과 해상으로 수입된 물품은 일정 기간 공항과 항만에서 검사를 진행할 수 있지만, 도로를 이용하는 화물은 운전자가 대기하고 있다는 데 차이가 있고 이런 대기 화물이 많을 경우에는 위험 관리가 어려워진다. 이는 여객의 육로 통관에도 동일하게 적용된다. 여행객들이 수하물을 기차나 차량에 은닉할 경우 이를 발견하기 어렵다. 이런 문제를 해결하기 위한 방안으로 화물과 여객에 대한 사전심사제도 등을 살펴본다. 또한 공항과 항만은 다른 국가와 접하고 있지 않지만, 육로 통관은 국경을 접하고 있는 국가들 간에 출입국과 통관이 이루어지기 때문에 접경 국가 간 협력이 중요하다. 세계무역기구(WTO)와 세계관세기구(WCO) 등에서 제시하고 있는 국경 관리 권고 등의 내용에 대해 살펴본다.

그동안 남북한 경제통합, 시나리오별 남북한 통일 과정, 그리고 개성공업지구와 관련해 다수의 선행연구들이 있다는 것은 주지의 사실이지만, 통관에 초점을 맞춰 연구한 경우는 드물다. 특히 우리나라는 공·항만을 통해서

만 수출입 통관이 이루어졌기 때문에 항공과 해상을 통한 통관제도를 연구한 선행연구는 다수 있지만, 남북교역이 아닌 일반 수출입 물품의 육로 통관제도 자체를 연구한 선행연구는 거의 없다고 할 수 있다. 남북교역에 한정하여 통관제도를 연구한 선행연구로는 이기희·유광현(2015), 강홍중(2006), 남풍우·안재진(2006) 등이 있다. 이기희·유광현(2015)에서는 남북 간 물류 확대 방안을 모색하고, 남북 간 물류 확대에 대비하여 상이한 남북 간 관세 행정, 법·제도, 통관장비 및 기법 차이 등으로 나타나는 비효율성을 개선할 필요가 있다고 제안하였다. 강홍중(2006)에서는 남북경협을 통해 나타난 관세제도를 고찰하고 남북교류 활성화를 위해 개선해야 할 관세제도의 효율화 방안을 제시하였다. 남북교역과 관련하여 통일부와 관세청으로 이원화된 기구 간의 협력 및 일원화를 제시하였고, 반출입 절차의 간소화 및 일원화, 북한산 물품의 원산지 확인 및 물품검사 제도에 대한 개선방안도 제시하였다. 남풍우·안재진(2006)에서는 남북 간 물품 반출입 통관 절차와 관련된 문제점을 파악하고 남북교역 활성화를 위한 개선방안을 제시하였다. 강홍중(2006)과 마찬가지로 다양한 남북한 교역 관련 기구, 반출입 절차의 복잡성, 북한산 원산지 확인의 불명확성 등을 문제점으로 제시하였다. 이에 대한 개선방안으로 남북한 교역 관련 기구 간 협력 및 일원화, 반출입 절차의 간소화, 북한산의 원산지 기준 확립 등을 제시하였다.

장기적으로 일반 수입물품의 육로 통관이 개시되면 본 연구에서 사전에 수행된 육로 통관제도가 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다. 또한 본 연구를 바탕으로 지속적으로 우리나라 육로 통관제도에 대한 추가적인 연구자료가 축적되면 우리나라에 적합한 육로 통관제도로 발전할 수 있을 것으로 생각한다.

본 연구는 다음과 같은 차례로 기술한다. 제Ⅱ장에서는 현재 우리나라의 육로 통관과 관련된 통관제도 현황을 파악하고 개성공업지구 등을 통한 육로 통관실적을 파악한다. 그리고 공항 또는 항만을 통한 통관제도와 육로 통관제도의 차이점에 대해 논의한다. 제Ⅲ장에서는 국제적인 육로 통관제도를 분석한다. 육로 통관제도 관련 국제협약을 조사하고 세계관세기구(WCO)

와 세계무역기구(WTO) 등의 국제기구에서 논의되는 육로 통관제도를 살펴본다. 이런 국제협약과 우리나라 통관제도를 비교하여 국제협약과의 조화 문제에 대해 논의한다. 제Ⅳ장에서는 주요국의 육로 통관제도에 대해 분석한다. 미국, EU, 러시아 등의 육로 통관제도, 유럽과 동·서독의 육로 교역 사례, 그리고 국제철도운송 교역 사례 등을 살펴본다. 제Ⅴ장에서는 앞의 분석들을 종합하여 국제협약 등을 감안하고 화물과 여객으로 구분하여 우리나라의 육로 통관제도 방안을 제안한다. 그리고 항공과 해상을 통한 기존의 통관과 달리 육로 통관에서 발생하는 부정 및 불법 무역의 위험에 대해서도 논의한다. 마지막 제Ⅵ장에서는 앞에서 논의된 내용들을 요약 및 정리하면서 결론을 맺는다.

---

## II. 국내 육로 통관 현황

---

국내 육로 통관은 남북한 교역에 대해 규정하고 있는 「남북교류협력법」에 의해 운영되고 있다. 본 장에서는 「남북교류협력법」의 기본 취지 등을 살펴보고, 남북교역의 대부분을 차지하는 개성공업지구와 관련된 「개성공업지구지원법」도 살펴본다. 현재 「관세법」에서는 차량을 운송수단으로 명시하면서 육로 통관에 대해 일부 규정하고 있는데, 이런 「관세법」의 내용을 살펴보고 남북교역과 일반 교역의 차이점 등을 분석한다. 그리고 국내 육로 통관 실적인 남북교역 규모의 변화도 살펴본다.

### 1. 육로 통관 관련 법률

#### 가. 「남북교류협력법」

1988년에 남북한 상호 교류 등을 추진하는 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언)’이 발표된 후 1990년 8월에 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 「남북교류협력법」)이 제정되어 남북교역의 기초 법령으로 운영되고 있다. 1991년 남북 간 기본합의서가 체결되고 1992년부터 남북 간 위탁가공 교역이 시작되었다.

남북한 교역에서 중요한 원칙은 「남북교류협력법」(제12조)에서 명시하고 있듯이, 남북 간의 거래는 국가 간 거래가 아닌 민족 내부 거래로 규정된다. 그래서 남북교역에는 국가 간 거래에서 부과되는 관세 등이 적용되지 않는다. 그리고 남북한 교역은 「남북교류협력법」(제13조)에 따라 통 일부 장관의 승인에 의해 물품의 반출 및 반입이 이루어지고, 남북한 교역을 위해 기차, 자동차 등의 수송장비를 운행하려면 역시 통일부 장관의 승

인을 받아야 한다는 중요한 특징이 있다.

남북한 교역의 통관은 「남북교류협력법」에 기초하여 「관세법」 등에서 관련된 통관제도에 따라 운영되지만, 앞서 언급하였듯이 관세 부과는 적용되지 않는다.

〈표 II-1〉 「남북교류협력에 관한 법」 제12조, 제13조 및 제20조

제12조(남북한 거래의 원칙) 남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.
제13조(반출·반입의 승인) ① 물품등을 반출하거나 반입하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 물품등의 품목, 거래형태 및 대금결제 방법 등에 관하여 통일부 장관의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사항 중 대통령령으로 정하는 주요 내용을 변경할 때에도 또한 같다.
제20조(수송장비의 운행) ① 남한과 북한 간에 선박·항공기·철도차량 또는 자동차 등(이하 "수송장비"라 한다)을 운행하려는 자는 통일부 장관의 승인을 받아야 한다.

자료: 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/법령/남북교류협력에관한법률>, 검색일자: 2020. 1. 16.

〈표 II-2〉 「남북교류협력에 관한 법」 제26조 및 시행령 제41조

제26조(다른 법률의 준용) ② 물품 등의 반출이나 반입과 관련된 조세에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 조세의 부과·징수·감면 및 환급 등에 관한 법률을 준용한다. 다만, 원산지가 북한인 물품등을 반입할 때에는 「관세법」에 따른 과세 규정과 다른 법률에 따른 수입부과금(輸入賦課金)에 관한 규정은 준용하지 아니한다.
시행령 제41조(다른 법률의 준용) 1. 「관세법」. 다만, 물품등의 반입·반출에 따른 관세의 부과·징수·감면 및 환급 등에 관한 규정은 준용하지 아니한다. ④ 이 법에 따른 물품 등의 반출은 「수출용원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법」 제2조에 따른 "수출등"으로 본다. 다만, 반출되는 물품등이 북한에서 제조·가공 등의 공정을 거쳐 남한으로 다시 반입되는 경우에는 그러하지 아니하다.

자료: 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/법령/남북교류협력에관한법률>; <https://www.law.go.kr/법령/남북교류협력에관한법률시행령>, 검색일자: 2020. 1. 16.

## 나. 「개성공업지구지원법」

현재 우리나라에서 이루어지고 있는 육로 통관은 남북교역을 의미하며,

거의 대부분이 개성공업지구와 관련된 교역이다. 개성공업지구와 관련된 교역은 기본적으로 「개성공업지구 지원에 관한 법」(이하 「개성공업지구지원법」)에 의해 이루어지고 있다. 특히 「개성공업지구지원법」 제4장에서는 조세감면(제16조), 왕래 및 교역(제17조) 등에 대해 규정하고 있으며, 「개성공업지구지원법 시행령」 제13조~제18조에서 구체적으로 규정하고 있다.

〈표 II-3〉 「개성공업지구 지원에 관한 법」 제17조

<p>제4장 조세·왕래 및 교역 등에 관한 특례</p> <p>제17조(왕래와 교역의 특례) ① 개성공업지구의 교역물품 및 통행차량에 대하여는 「관세법」 제6장제3절, 제9장제1절 및 제2절을 준용하되, 민족내부거래의 원칙을 반영하여 그 절차를 간소화하기 위한 특례를 정할 수 있다.</p> <p>② 개성공업지구의 왕래를 위하여 「남북교류협력에 관한 법률」 제9조제2항에 따른 복수방문 증명서를 발급받은 자에 대하여 「남북교류협력에 관한 법률」 제9조를 적용함에 있어서 방문 승인절차의 면제에 관한 특례를 정할 수 있다.</p> <p>③ 개성공업지구를 왕래하는 남한주민에 대한 출입심사 절차를 간소화하기 위하여 「남북교류협력에 관한 법률」 제11조의 특례를 정할 수 있다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지 규정의 간소화를 위한 특례의 범위와 적용기준 등은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑤ 제1항 또는 제3항의 간소화에 관한 특례를 시행하기 위한 세부사항은 남북교류협력추진협의회 심의·의결을 거쳐 법무부장관 또는 관세청장이 정한다.</p>
---

자료: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/법령/개성공업지구지원에관한법률>, 검색일자: 2020. 1. 16.

〈표 II-4〉 「개성공업지구 지원에 관한 법률 시행령」 제4장

<p>제4장 조세·왕래 및 교역 등에 관한 특례</p> <p>제13조(통행차량의 등록 신청)</p> <p>제14조(통행차량증명서의 발급)</p> <p>제15조(출입확인고 출발·도착의 보고)</p> <p>제16조(반출·반입의 신고 및 검사)</p> <p>제17조(방문신고의 면제)</p> <p>제18조(출입심사)</p>
---

자료: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/법령/개성공업지구지원에관한법률시행령>, 검색일자: 2020. 1. 16.

남북교역과 관련한 구체적인 통관 절차 등에 대해서는 관세청의 「개성공업지구 반출입물품 관리에 관한 고시」에 명시되어 있다. 관세청의 「개성공

업지구 반출입물품 관리에 관한 고시」에서는 과세, 물품 반출입 신고 등의 통관 절차, 원산지, 반출입 화물의 관리 등에 대해 규정하고 있다.

〈표 II-5〉 「개성공업지구 반출입물품 관리에 관한 고시」

제1장 총 칙
제2장 공업지구 반출입물품 통관
제1절 일반원칙
제4조(관세 부과세), 제5조(내국세 과세), 제6조(관세 등 환급)
제2절 물품반출입 신고
제7조(반출·반입신고), 제8조(신고의 시기), 제9조(연속공급물품 반출신고), 제10조(신고세관), 제11조(신고시 제출서류), 제12조(신고인)
제3절 검사 및 심사
제4절 반송 및 반출 기간
제3장 원산지
제4장 공업지구 반출입 화물의 관리

자료: 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/행정규칙/개성공업지구반출입물품관리에관한고시>, 검색일자: 2020. 6. 16.

### 다. 「관세법」 및 관련 관세청 고시

「관세법」에서는 육로 통관과 관련하여 제148조에서 제152조까지 규정하고 있다. 「관세법」 제6장 운송수단에서는 선박 및 항공기(제2절)와 함께 차량(제3절)도 규정하고 있다. 추가로 제241조에서는 전기, 유류 등 전선이나 배관을 이용하여 육로로 수출입 또는 반송되는 경우에 대해 규정하고 있다.

「관세법」에서 차량이 운송수단으로 규정된 것은 2000년 12월 29일 「관세법」 전부개정에 따른 것이다. 1997년 경수로건설사업, 1998년 금강산관광사업 등이 시작되었고, 2000년 6.15 남북공동선언에서 남북경제협력을 선언하였다. 그 이후 남북경제협력추진위원회 구성, 경의선과 동해선 연결 등이 순차적으로 이루어졌다. 이처럼 남북관계가 진전되면서 남북 간 경협사업을 뒷받침하기 위해 「관세법」에서도 육로운송수단에 대한 규정을 명시한 것으로 보인다.

그러나 현재 「관세법」에서 언급하고 있는 육로 통관 관련 규정은 국경 출입 절차만을 규정하고 있지 실질적인 육로 통관 절차를 명확하게 규정하고 있지는 않다.

## 〈표 II-6〉 「관세법」 제6장 제3절 차량

제6장 운송수단
제2절 선박과 항공기
제3절 차량
제148조 (관세통로)
제149조 (국경출입 차량의 도착절차)
제150조 (국경출입 차량의 출발절차)
제151조 (물품의 하역 등)
제151조의2 (국경출입 차량의 국내운행차량으로의 전환 등)
제151조의3 (통관역장 등의 직무대행자)
제152조 (도로차량의 국경출입)

자료: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/법령/관세법>, 검색일자: 2020. 6. 16.

관세청 고시로는 「남북교역물품 통관관리에 관한 고시」, 「개성공업지구 반출입물품 관리에 관한 고시」, 「남북한 왕래자 휴대품 통관에 관한 고시」 등이 남북한 교역물품 통관에 대해 세부적으로 규정하고 있다. 이 밖에 「남북 간 통행차량의 등록 및 출입 절차에 관한 고시」 등이 있다.

## 2. 남북교역 절차와 일반교역의 차이

### 가. 현행 남북교역 절차

분단국가라는 특수성으로 인해 북한과의 육로운송은 여타 국가와의 교역과는 다른 절차를 따르고 있다. 관세청이 주도적 역할을 수행하는 일반적인 교역과 달리 민족 내부 거래인 북한과의 교역에는 관세청 외에 통일부, 국방부 등이 참여한다. 남북교역은 협력사업자 및 물품 반출입에 대한 승인 신청이 필요하며 이는 통일부의 '남북교류협력시스템' 사이트를 통해 이루어진다. 남북교류협력시스템은 물품의 반출입, 수송장비 운행, 출입 통행 계획, 북한 주민 접촉 등 6개 분야 50개의 남북교류 관련 신청이 가능하도록 구성되어 있다. 협력사업자 승인과 물품 반출입 승인 이후에는 UNI-PASS로 물품 반출입 신고를 하게 된다. 수출입신고에 준하는 반출신고와 반출적하목

록 신고는 관세청이 승인기관이며, 이후 남한 및 북한의 세관 검사 등의 통관 과정을 거치면서 군사분계선을 통과하기 위해 국방부가 일부 관여하는 시스템을 갖추고 있다.

[그림 II-1] 남북교류협력시스템 웹사이트



자료: 남북교류협력지원협회 웹사이트, <https://www.tongtong.go.kr>, 검색일자: 2020. 10. 1.

남북교역은 민족 내부 거래로 일반적인 수출입과는 달리 관세 및 관련 세금이 부과되지 않지만, 물품의 남한 유입과 발송 시에는 반입물품 적하목록과 반출물품 적하목록을 작성해야 한다. 반입물품 적하목록은 운송구분, 도착지, 수하인, 송하인, 컨테이너 번호 등 총 20여개 항목을 기재하도록 하고 있으며 반출물품 적하목록도 운송구분, 출발지·도착지 정보, 컨테이너 정보, 품목, 중량, 포장 개수 등 약 16개 항목에 대한 정보를 적시하도록 하고 있다.<sup>1)</sup>

1) 남북교류협력에 관련한 법률 및 시행규칙을 참고하여 정리

## 나. 남북교역과 일반교역의 차이

남북교역은 일반적인 국가 간 거래가 아닌 내부 교역으로 수출 및 수입이 아닌 반출 및 반입이 된다. 따라서 일반교역에서는 관세 및 내국세가 모두 적용되지만, 남북교역 물품에는 관세가 적용되지 않으며 내국세만 적용된다.

일반 수출입 교역에서는, 예를 들어, 의약품 등의 특수한 경우에 한해 세관장의 확인이 필요하지만 대부분의 물품은 자유롭게 교역이 이루어진다. 그러나 남북교역에서는 모든 반출입 물품에 대해 통일부 장관의 승인(허가)이 필요하다. 여기에서 세관장 확인이 필요한 물품은 일반 수출입 교역과 마찬가지로 「관세법」 규정이 적용된다.

북한이 원산지인 모든 물품은 원산지 증명서가 발급되며, 이를 근거로 관세가 부과되지 않고 내국세만 부과된다. 이는 달리 말하면 북한에서 반입되더라도 원산지가 북한이 아닌 경우에는 일반 수입으로 인정되어 관세 및 내국세가 부과된다는 의미이다.

일반적인 교역에서는 WCO 권고 등에 따라 적하목록을 사전에 제출한다. 사전에 제출된 적하목록을 바탕으로 세관에서 선별적으로 검사 등을 시행한 이후에 통관이 이루어진다. 그런데 현재 남북교역에서는 상시 운영이 아니라 제한적으로 통관이 이루어지고 있어 반입신고 이후에 적하목록을 제출하고 있으며, 차량에 화물이 적재된 상태로 도로에서 물품을 검사하는 방식으로 진행된다.

〈표 II-7〉 남북교역과 일반교역의 차이

남북교역	일반교역
반출 및 반입	수출 및 수입
관세 없음 내국세 부과	관세 부과 내국세 부과
통일부 장관 승인(확인) 필요 단, 세관장 확인 대상 물품 확인	- 단, 세관장 확인 대상 물품 확인
특혜 및 비특혜 원산지 공동 적용	특혜 원산지: FTA 등에 적용 비특혜 원산지 적용
모든 물품에 원산지 증명서 제출	필요한 경우에만 원산지증명서 제출
원산지 증명서 발급기관: 조선민주경제협력연합회	원산지 증명서 발급기관: 세관, 상공회의소 등
제한적으로 운영 (6회/일, 30분/회)	상시 운영
현재 제한적인 운영으로 인해 반입신고 이후에 적하목록 제출	적하목록 사전 제출 뒤 수입신고 및 검사 진행

자료: 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「관세법」을 바탕으로 저자 작성

### 3. 남북교역 실적

국내 육로 통관은 현재 대부분 남북교역에 한정되어 있다. 남북교역은 남북 경협 형태의 하나로, 남북한 간 물품의 반출 및 반입을 의미한다.<sup>2)</sup> 남북한 교역액은 2000년 약 4억 2천만달러에서 꾸준한 증가 추세를 보이면서 2015년에는 약 27억 1천만달러까지 증가하였지만, 근래 들어 교역이 거의 중단되었다. 남북한 교역은 대부분 개성공업지구와 관련된 교역이다. 남북한 교역액이 가장 큰 2015년에 개성공업지구와 관련된 교역액이 99% 이상을 차지하였다.<sup>3)</sup>

남북한 교역의 반출과 반입을 비교해 보면, 2000년 초에는 반출액이 더 많았지만, 2008년 이후부터는 반입액이 더 많았다. 2000년의 반입액은 약 1억

2) e-나라지표, [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1698](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1698), 검색 일자: 2020. 3. 2.의 남북교역현황 지표설명에서 인용

3) e-나라지표, [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1698](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1698), 검색 일자: 2020. 3. 2.의 남북교역현황 지표해석에서 인용

5천만달러였지만, 반출액은 약 2억 7천만달러였다. 그러나 2008년 이후부터는 반입액이 반출액보다 약간 더 많은 것으로 나타났다. 최근에는 교역이 거의 없는 상태이다.

〈표 II-8〉 남북교역의 반입액 및 반출액

(단위: 천달러, %)

연도	총교역액	반입		반출	
		금액	비중	금액	비중
2000	425,148	152,373	35.8	272,775	64.2
2001	402,957	176,170	43.7	226,787	56.3
2002	641,730	271,575	42.3	370,155	57.7
2003	724,217	289,252	39.9	434,965	60.1
2004	697,040	258,039	37.0	439,001	63.0
2005	1,055,751	340,279	32.2	715,472	67.8
2006	1,349,740	519,542	38.5	830,198	61.5
2007	1,797,897	765,345	42.6	1,032,552	57.4
2008	1,820,366	932,250	51.2	888,117	48.8
2009	1,679,082	934,251	55.6	744,830	44.4
2010	1,912,249	1,043,928	54.6	868,321	45.4
2011	1,713,855	913,663	53.3	800,192	46.7
2012	1,971,105	1,073,952	54.5	897,153	45.5
2013	1,135,846	615,243	54.2	520,603	45.8
2014	2,342,639	1,206,202	51.5	1,136,437	48.5
2015	2,714,476	1,452,360	53.5	1,262,116	46.5
2016	332,561	185,523	55.8	147,038	44.2
2017	911	8	0.9	903	99.1
2018	31,272	10,540	33.7	20,732	66.3
2019	6,874	206	3.0	6,668	97.0

자료: e-나라지표, [http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx\\_cd=1698&stts\\_cd=169801&clas\\_div=&idx\\_sys\\_cd=](http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1698&stts_cd=169801&clas_div=&idx_sys_cd=), 검색일자: 2020. 6. 25.

남한으로 반입되는 물품은 2010년 이전에는 농림수산물과 광산물 위주였는데, 2010년 이후에는 점진적으로 전자전기제품의 반입 비중이 증가하고 있다. 섬유류의 반입 비중은 약 40% 수준을 꾸준히 보이고 있다. 이런 추세

와 달리 2017년에는 농림수산물만 반입되었고, 2018년에는 전기전자제품 위주로 반입되었으며, 2019년에는 전기전자제품과 기계류 위주로 반입되었다. 반입되는 규모가 급격히 감소하면서 일부 제품의 반입이 비중에 크게 영향을 미치는 것으로 여겨진다.

〈표 II-9〉 남북교역 반입물품 비중

(단위: %)

연도	농림수산물	광산물	화학공업	섬유류	철강금속	전자전기	기계류	기타
2005	33.1	8.6	0.2	35.4	13.0	4.2	3.1	2.4
2006	26.5	11.5	0.4	27.9	21.2	4.2	4.4	3.9
2007	24.1	15.8	0.6	24.9	21.7	5.0	4.7	3.2
2008	22.3	10.7	0.7	34.8	9.5	10.2	6.3	5.5
2009	21.6	4.1	0.6	44.8	3.2	14.4	4.3	7.0
2010	8.5	0.7	2.4	49.4	4.2	21.1	5.8	7.9
2011	0.6	0	3.7	44.6	1.0	32.5	7.2	10.4
2012	0.7	0	3.6	42.8	0.9	34.8	6.3	10.9
2013	0.6	0	4	40.9	0.9	34.8	7.1	11.7
2014	0.5	0	3.2	39.5	0.8	37.6	6.9	11.5
2015	0.5	0	3.1	36.1	1.0	40.5	6.1	12.7
2016	0.7	0	3.2	33.9	0.9	42.9	4.9	13.5
2017	100.0	0	0	0	0	0	0	0
2018	0.4	0.4	0.2	0.4	0.8	87.0	8.1	2.7
2019	0.0	0.1	0.0	2.0	2.9	48.7	44.9	5.9

자료: e-나라지표, [http://www.index.go.kr/potal/sits/idxMain/selectPoSitsIdxSearch.do?idx\\_cd=1698&sits\\_cd=169803&clas\\_div=&idx\\_sys\\_cd=](http://www.index.go.kr/potal/sits/idxMain/selectPoSitsIdxSearch.do?idx_cd=1698&sits_cd=169803&clas_div=&idx_sys_cd=), 검색일자: 2020. 6. 25.

남한에서 북한으로 반출되는 물품은 농림수산물과 화학공업 제품 위주에서 점차 섬유류와 전자전기제품으로 변화하고 있다. 2005년과 2006년에는 농림수산물과 화학공업 제품의 비중이 거의 50%를 차지하고 있었지만, 점차 섬유류와 전자전기제품의 반출 비중이 증가하여 70%에 육박하고 있다. 이런 추세와 달리 2017년에는 농림수산물과 화학공업 제품의 반출이 거의 대부분을 차지하였고, 2018년에는 전자전기제품의 반출 비중이 약 50.9%를,

그리고 2019년에는 화학공업의 반출 비중이 약 59.1%를 차지하였다. 남북교역 규모가 크게 감소함에 따라 일부 품목이 반출되면서 특정 물품의 비중이 크게 나타나는 것으로 여겨진다.

〈표 II-10〉 남북교역 반출물품 비중

(단위: %)

연도	농림 수산물	광산물	화학 공업	섬유류	철강 금속	전자 전기	기계류	기타
2005	20.2	4.4	28.3	12.2	9.5	4.9	16.1	4.4
2006	24.9	4.4	22.3	12.6	11.6	6.9	11.6	5.7
2007	13.3	7.7	19.7	20.7	9.4	10.0	13.2	6.0
2008	8.8	5.1	7.8	23.6	15.7	13.7	17.7	7.6
2009	4.8	2.7	7.2	36.1	4.5	26.4	10.9	7.4
2010	4.8	3.0	6.0	39.8	2.6	28.8	8.0	7.0
2011	3.4	3.9	7.3	37.4	3.5	28.9	7.0	8.6
2012	3.5	4.1	7.3	35.5	2.6	29.9	8.0	9.1
2013	3.3	4.6	7.6	36.0	2.2	27.5	8.6	10.2
2014	2.8	3.4	5.8	31.0	1.9	37.7	7.4	10.0
2015	1.9	2.9	6.4	31.0	2.1	38.2	6.1	11.4
2016	1.5	2.7	6.5	26.7	1.4	42.7	5.3	13.2
2017	22.1	0	72.9	2.8	0.3	0.2	0.6	1.1
2018	6.2	2.3	21.8	0.6	1.8	50.9	11.5	4.9
2019	7.0	12.3	59.1	0.6	1.0	8.3	3.7	8.0

자료: e-나라지표, [http://www.index.go.kr/potal/sits/idxMain/selectPoSitsIdxSearch.do?idx\\_cd=1698&sts\\_cd=169803&clas\\_div=&idx\\_sys\\_cd=](http://www.index.go.kr/potal/sits/idxMain/selectPoSitsIdxSearch.do?idx_cd=1698&sts_cd=169803&clas_div=&idx_sys_cd=), 검색일자: 2020. 6. 25.

---

## Ⅲ. 육로 통관 관련 국제협약 및 국제기구 논의

---

### 1. 육로 통관제도 관련 국제협약

무역거래는 필연적으로 국경을 넘어 물품이 이동하는 운송 과정을 수반한다. 원활하고 효과적인 무역거래를 위해 국가 간 물품 운송에 관한 다양한 국가 간 협약이 제정되었다. 개정교토협약(Revised Kyoto Convention), 세계 무역기구(WTO)의 무역원활화협정(Trade Facilitation Agreement), 관세와 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) 등은 물품의 자유로운 이동에 대한 다자간 합의를 포함하고 있으며 상품운송 원활화에 대한 ASEAN 기본협정(ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit), 유럽의 공동 운송 절차에 관한 협약(Convention on a Common Transit Procedure)은 상품운송에 관한 지역 내 합의를 포함하고 있다.

이처럼 물품의 이동에 대한 다양한 양자, 지역 및 다자간 협정이 등장한 데에는 국가 간 물품 운송 절차에 대한 차이가 자유로운 물품의 이동을 방해하는 무역장벽이 되지 않아야 한다는 국가들의 공통된 인식이 배경이 되고 있다. 본 장에서는 이러한 물품운송, 특히 국제 육로운송에 대한 국제협약과 최근 논의 동향을 정리하고, 향후 우리나라의 육로 교역을 준비하기 위해 필요한 사항들을 살펴보고자 한다.

#### 가. 컨테이너 운송에 관한 협약

1920년 미국 철도운송에서 최초로 사용되기 시작한 컨테이너는 물품운송의 획기적인 전기를 마련하였다. 나무상자나 종이가방 등을 이용해 운송하던 전통적인 방식과 달리 컨테이너를 이용한 운송방식은 운송시간과 비용을

단축할 수 있는 전기를 마련하였다. 특히 1950년대 후반 선박용 컨테이너의 도입은 국가 간 교역이 폭발적으로 증가하는 발판이 되었다. 맏슨(Matson) 연구소에 따르면 항구에서 일하는 노동자의 1인당 선적 및 하역량은 1959년 0.627톤에서 1976년에는 4.234톤으로 약 7배 증가하였고, 항구에서 배가 정박하는 시간도 평균 3주에서 18시간으로 단축되었다.<sup>4)</sup>

컨테이너를 이용한 국가 간 교역이 확대되면서 컨테이너 통관과 관련한 국가 간 협약이 등장하였다. 다음에서는 이러한 컨테이너 운송과 관련한 국제협약을 살펴본다.

### 1) 컨테이너 통관조약

유럽경제위원회는 1956년 컨테이너에 의한 국제운송에서 컨테이너의 통관 절차를 간소화하기 위한 목적으로 컨테이너 통관조약(Customs Convention on Container: CCC)을 채택하였다. 육로를 통한 운송이 활발한 유럽의 경우, 컨테이너를 활용한 국제 복합운송(multimodal transport)<sup>5)</sup>이 빈번하게 발생하였고, 해상과 도로운송, 혹은 철도와 도로운송으로 연결되는 물품이 국경을 넘게 되면서 이러한 물품을 취급하는 방식에 대한 국가 간 합의가 필요하였다. 이에 1956년 총 44개국이 서명한 컨테이너 통관조약이 1959년 발효되었고, 1972년에 이를 일부 개정·보완한 개정 컨테이너 통관조약이 채택되어 발효되었다.

컨테이너 통관조약에서는 수입일부터 3개월 이내에 재수출되는 컨테이너에 대해서는 관세 및 기타 관련 세금을 면세하고 수입통관이나 재수출에 필요한 서류를 면제하도록 규정하였다.<sup>6)</sup> 또한 조약체결국 정부의 세관 봉인

4) Feenstra and Taylor(2016), p. 38 ‘뉴스로 배우는 국제무역’에서 재인용

5) 복합운송이란 적어도 두 가지 이상의 다른 운송수단에 의하여 물품을 운송하기 위한 단일계약으로 이루어지는 물품의 운송을 의미한다(UNCTAD/ICC Rules for Multimodal Transport Documents, 1991, Rule 2-1).

6) UN, “Customs Convention on Containers,” 1972.

Article 3

1. Subject to the conditions laid down in Articles 4 to 9, each Contracting Party shall grant temporary admission to containers, whether loaded with goods or not.

(Customs Seal)하에 운송되는 상품에 대한 수입 당사국의 인정 조건 및 절차에 대한 내용을 규정하고 있다.<sup>7)</sup>

2020년 6월 기준 총 40개 국가 및 지역연합이 컨테이너 통관조약 1973에 참여하고 있으며 우리나라는 1973년 조약에 서명하고 국회의 비준을 거쳐 1981년 10월에 정식 가입을 완료하였다. 러시아연방(구소련)과 중국도 각각 1976년과 1986년에 정식으로 가입하였으나 북한은 참여하지 않고 있다.

## 2) 국제도로운송통관조약

동 조약은 국제도로운송수첩에 의한 담보하에 행하는 화물의 국제운송에 관한 통관조약(Customs Convention on the International Transport of Goods under Cover of TIR Carnets)이라는 다소 긴 공식명칭을 지니고 있으며 간략히 TIR협약<sup>8)</sup>으로 불린다. 1949년 유럽국가들 간에 체결된 TIR협정(TIR Agreement)은 이후 1959년 TIR 협약(TIR Convention)으로 대체되었고, 현재의 TIR 협약은 1975년 UN 유럽경제이사회(United Nations Economic Commission for Europe: UNECE)의 감독하에 체결되었다.

위에서 기술한 컨테이너 통관조약과 유사하게 TIR 협약도 컨테이너가 일시적으로 수입되거나 자국에서 소비 혹은 가공되지 않고 통과하는 물품에 대한 「관세법」상의 특례를 설정하고 있다. 그러나 컨테이너 통관조약이 컨테이너 자체의 수출입에 대한 특례를 규정하고 있는 데 반해 TIR 협약은 컨테이너 혹은 기타 도로운송수단에 의해 운송되는 ‘물품’에 대한 관세 및 통

---

### Article 4

1. Containers granted temporary admission shall be re-exported within three months from the date of importation. However, this period may be extended by the competent Customs authorities

7) UN, “Customs Convention on Containers,” 1972.

### Article 12

1. To qualify for approval for transport of goods under Customs seal, containers shall comply with the provisions of the Regulations set out in Annex 4.
  2. Approval shall be granted under one of the procedures laid down in Annex 5.
- 8) TIR은 Transports Internationaux Routiers의 약자로 영어로 International Road Transports를 의미한다.

관에 대한 특례를 규정하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 즉, 컨테이너 통관조약이 육로, 항로, 항공 등 모든 운송수단을 통해 운송되는 컨테이너에 대하여 적용되는 협정인 반면, TIR 협약은 특정 국가를 통하여 도로운송 차량으로 목적지까지 수송되는 물품에 대한 특례 적용을 명시하고 있다.

TIR 협약은 TIR Carnet에 의해 보증받고 봉인되어 운송되는 도로운송 화물에 대해 세관에서의 관세 및 기타 세금의 납부를 유예하고 원칙적으로 경유지 세관의 검사를 면제하며, 이러한 TIR Carnet의 담보하에 운송되는 물품의 처리 절차에 대한 국제적인 합의를 명시하고 있다.

2020년 6월 현재 EU를 포함하여 총 76개 국가 혹은 지역연합이 TIR 협약에 가입했으며 우리나라도 1982년 1월에 가입하였다. 중국이 2016년 7월에 가입하면서 러시아, 몽골 등 한반도와 유럽의 길목에 있는 대부분의 국가들이 본 협약에 참여하고 있다.<sup>9)</sup> 컨테이너 통관조약에 비해 상대적으로 많은 국가가 참여하면서 국경 통관과 관련한 다자간 주요 협정이 되고 있으나 북한은 아직까지 참여하지 않고 있다.

#### 나. 국제도로물품운송협약

국제도로물품운송협약(Convention Relative au Contrat de Transport International de Merchandise par Route: CMR)은 1956년 스위스 제네바에서 체결된 국제도로운송에 관한 UN 협약이다. 국제도로물품운송협약에 가입한 국가는 국제도로운송의 상대가 협약국이 아닐 경우에도 협약 내용을 적용하게 된다. 국제도로운송노조(International Road Transport Union)가 동 협정에 근거하여 운송물품의 기본적인 정보를 포함한 총 24개 항목에 대한 정보를 제공하는 CMR 도로화물수탁서(Waybill) 표준을 개발하였고, 물품의 운송인은 협정 참여국 국경에서 동 문서를 제시하여 간소화된 통관을 진행하게 된다. 최근에는 전자적 방식에 의한 eCMR Waybill 방식을 도입하여 일부 국가에서 사용하고 있다.<sup>10)</sup>

9) UN, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XI-A-16&chapter=11&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-A-16&chapter=11&clang=_en), 검색일자: 2020. 6. 1.

운송에 대한 책임과 배상은 본 협정의 핵심 내용이다. 협정에서 운송 책임은 운송인에게 부과하고 있다.<sup>11)</sup> 다만 이러한 손상이나 분실, 운송 지연에 대한 사유가 청구인(claimant)의 불법적인 행위나 태만, 지시에 의해 발생하였거나 물품 고유의 성질이나 운송인이 피할 수 없는 불가피한 상황에 의해 발생하였을 경우에는 책임을 부과하지 않는다.<sup>12)</sup> 운송인에게 일부 혹은 전체에 대한 배상이 필요한 경우, 배상규모의 산정은 물품을 인수하는 장소와 물품의 가치에 따라 정해진다. 물품의 가치는 상품의 교환가격이 되지만 이러한 교환가격이 존재하지 않으면 현재 시장가격이 사용되고, 이마저도 불가할 경우에는 동종 상품의 정상가격에 따라 결정된다.<sup>13)</sup> 또한 배상의 범위는 1kg당 25프랑(francs)을 초과할 수 없다.<sup>14)</sup>

---

10) UNECE, <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/e-CMRe.pdf>, 검색일자: 2020. 6. 1.

11) UN, "Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road," 1956.

Article 17

1. The carrier shall be liable for the total or partial loss of the goods and for damage thereto occurring between the time when he takes over the goods and the time of delivery, as well as for any delay in delivery.

12) UN, "Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road," 1956.

Article 17

2. The carrier shall however be relieved of liability if the loss, damage or delay was caused by the wrongful act or neglect of the claimant, by the instructions of the claimant given otherwise than as the result of a wrongful act or neglect on the part of the carrier, by inherent vice of the goods or through circumstances which the carrier could not avoid and the consequences of which he was unable to prevent.

13) UN, "Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road," 1956.

Article 23

1. When, under the provisions of this Convention, a carrier is liable for compensation in respect of total or partial loss of goods, such compensation shall be calculated by reference to the value of the goods at the place and time at which they were accepted for carriage.

2. The value of the goods shall be fixed according to the commodity exchange price or, if there is no such price, according to the current market price or, if there is no commodity exchange price or current market price, by reference to the normal value of goods of the same kind and quality.

국제도로물품운송협약은 지정학적으로 국가 간 도로운송이 활발한 유럽 국가들의 참여가 높다는 특징이 있다. 2020년 6월 기준으로 총 56개국이 참여하고 있는데 주로 유럽과 일부 북아프리카, 중동 국가들이며, 우리나라를 비롯해 중국, 몽골 등 동아시아나 미국 등의 북아메리카 국가들은 협정에 참여하지 않고 있다.<sup>15)</sup>

#### 다. 국제철도운송조약 및 기구

앞서 설명한 국제도로물품운송협약(CMR)과 향후 기술할 국제철도물품운송조약(CIM)은 유럽 국가들 간의 화물운송에 있어서 정통적이고 중요한 국제조약이다. 철도운송은 높은 안전성과 장거리 운송에서의 낮은 단위당 운송비를 가진 운송방식으로 주로 장거리 대륙구간이나 내륙지역과 항만 사이를 연결하는 운송수단으로 활용된다.

우리나라 국내 교통부문 수송실적에서 철도가 차지하는 비중은 2000년 이후 꾸준히 감소하고 있다. 철도운송이 국내수송에서 차지하는 비중은 2000년 약 6.7%에서 지속적으로 감소하여 2017년에는 1.6%까지 감소하였고, 수송 톤수도 2000년 4만 5천톤 이상에서 2017년에는 3만 2천톤 수준으로 하락하였다. 또한 북한을 통한 교역이 불가능한 상황에서 국제수송에서 철도운송의 비중은 전무한 상황이다.

---

14) UN, "Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road," 1956.

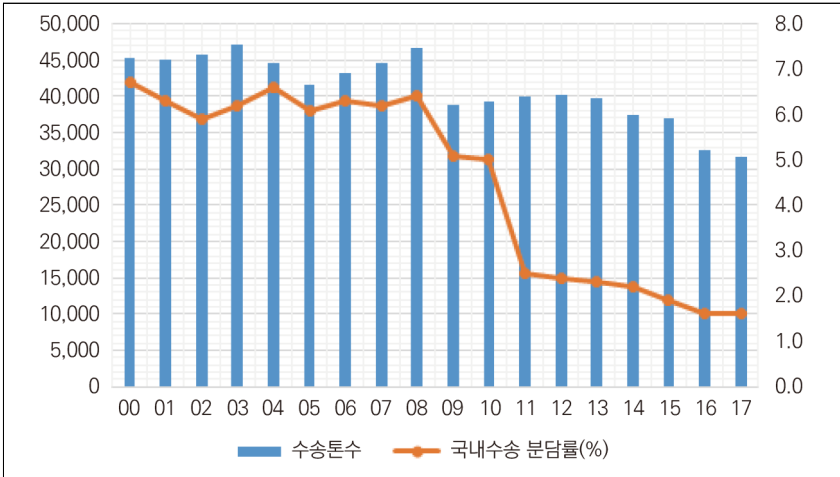
Article 23

3. Compensation shall not, however, exceed 25 francs per kilogram of gross weight short. "Franc" means the gold franc weighing 10/31 of a gramme and being of millesimal fineness 900.

15) UN, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XI-B-11&chapter=11&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-B-11&chapter=11&clang=_en), 검색일자: 2020. 6. 2.

[그림 Ⅲ-1] 국내 철도부문 수송실적

(단위: 톤, %)



자료: 국토교통부 통계누리 자료([http://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRslId=54&hFormId=662&hSelectId=662&hPoint=0&hAppr=1&hDivEng=&oFileName=&rFileName=&midpath=&month\\_yn=N&sFormId=662&sStart=2000&sEnd=2017&sStyleNum=1&sDivEng=N&EXPORT=](http://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRslId=54&hFormId=662&hSelectId=662&hPoint=0&hAppr=1&hDivEng=&oFileName=&rFileName=&midpath=&month_yn=N&sFormId=662&sStart=2000&sEnd=2017&sStyleNum=1&sDivEng=N&EXPORT=), 검색일자: 2020. 6. 10.) 를 기초로 저자 작성

그러나 남북한을 연결하는 철도를 복원하기 위한 노력은 꾸준히 추진되었다. 경의선 복구사업계획은 1982년 ‘남북 간 기본관계에 관한 잠정협정(안)’에서 대북 시범사업의 일환으로 수립된 적이 있으며, 2000년 남북정상회담 이후 남북 장관급 회담에서 서울과 신의주를 잇는 경의선 철도를 복원하기 위해 문산에서 개성까지 27.3km를 연결하기로 합의하였다. 2007년 12월 문산~봉동 간 화물열차가 주중 1일 1회 운행되기도 했으나 남북관계가 경직되면서 2008년 12월 운행이 중단되었다.

근래 들어 남북한의 철도협력에 대한 논의가 진전을 보였다. 2018년 ‘4.27 판문점선언’과 ‘9.19 평양공동선언’의 후속 조치로 2018년 11월 남북철도 공동조사가 개시되면서 개성~신의주 약 400km 구간과 경의선과 금강산~두만강 약 800km에 대한 현지 공동조사가 실시되었다.<sup>16)</sup> 이후 다시 남북철도 연결 사업은 정체되어 있으나, 북한과의 철도연결로 중국과 러시아로의 철

16) 통일부·국토교통부, 「남북 철도 현지 공동조사 시작」, 보도자료, 2018. 11. 28.

도운송을 통한 접근성을 확보하기 위한 협력은 지속될 것이며 향후 실현 가능성이 높은 남북협력사업으로 전망되고 있다.

### 1) 국제철도운송조약

국가 간 철도운송에 관한 다자간 조약으로는 유럽 국가들을 중심으로 체결된 국제철도물품운송조약(International Convention Concerning the Carriage of Goods by Rail: CIM)이 있다. 국제철도운송을 위한 국제기구(Intergovernmental Organization for International Carriage by Rail: OTIF)는 유럽에 기반을 둔 국제 철도운송 관련 기구로 1965년 CIM을 채택하면서 국제 철도운송의 통일 규범을 도입하였다. 채택된 동 조약은 1980년에 체결된 국제철도운송조약(International Convention Concerning International Carriage by Rail: COTIF)하에 7개 부속서 중 하나인 ‘국제철도운송계약에 관한 단일규정(Uniform Rules Concerning the Contract for International Carriage of Goods by Rail)’으로 흡수되었다.

총 52개 조항으로 이루어진 국제철도운송계약에 관한 단일규정은 철도운송의 계약, 책임규정, 재판 관할권 등 유럽 역내 철도운송에 관한 포괄적인 내용을 담고 있다. 철도화물에 대한 계약은 동 조약에서 규정한 내용을 충족한 철도화물수탁서(Railway Consignment Note)를 통해 확정되며 운송서류로 사용된다. 또한 무과실 책임주의에 근거하여 철도운송인의 고의적인 악행이나 심각한 태만을 제외하고는 운송인의 책임 한도액을 1kg당 5금프랑(gold franc)으로 한정하였고, 심각한 태만으로 인한 손해에 대해서는 책임한도를 2배까지 올릴 수 있도록 하였다.<sup>17)</sup>

화물운송에 대한 협약과 별도로 여객(승객, 승객의 화물 및 승객과 동행하는 동물)운송에 대한 내용은 여객운송을 위한 국제협약(International Convention for the Transportation of Passengers: CIV)에 정리하고 있다. CIV는 서로 다른 2개 회원국의 철도여객 운송에서 여행객과 여행객 수화물

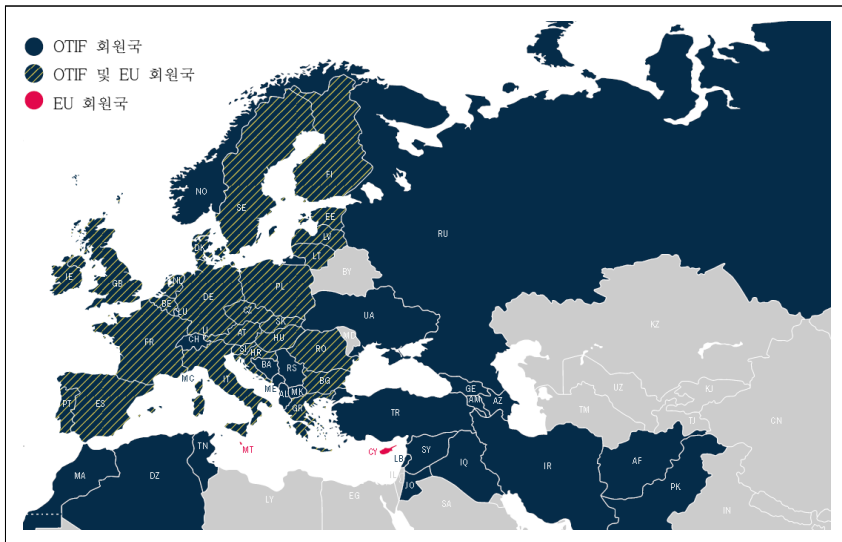
---

17) 강진원·이양기(2014)

에 대한 합의를 담고 있으며, 항공여객의 국제 간 합의인 바르샤바 협약(Warsaw Convention, 현 몬트리올 협약)이나 해상 여객운송에 대한 합의인 아테네 협약(Athens Convention)과 동일한 수준의 여행객 및 여행객 수화물에 대한 보호 등의 내용을 담고 있다.

현재 OTIF에는 총 50개 국가가 참여하고 있다. 참여국은 대부분 EU 회원국이며 알제리, 알바니아 등 북아프리카 국가와 이란, 이라크, 아프가니스탄, 파키스탄 등 일부 중동국가들이 참여하고 있다.<sup>18)</sup> 최근 들어 2014년 걸프협력회의(Gulf Cooperation Council)-OTIF 간의 양해각서가 체결되었고, 2016년에는 중국-OTIF 간의 양해각서를 체결하여 아시아 지역으로 철도운송 영역을 확장하고 있다.<sup>19)</sup> 우리나라와 북한은 아직까지 대륙 간 철도운송이 없어서 이 협약에 가입하지 않았다.

[그림 III-2] OTIF 회원 현황



자료: OTIF, <https://otif.org/fileadmin/new/1-About/OTIF%20-%20EU%20Member%20States.pdf>, 검색일자: 2020. 6. 10.

18) OTIF, [https://otif.org/en/?page\\_id=51](https://otif.org/en/?page_id=51), 검색일자: 2020. 6. 3.

19) OTIF, [https://otif.org/en/?page\\_id=3](https://otif.org/en/?page_id=3), 검색일자: 2020. 6. 3.

## 2) 국제철도협력기구의 운송협정<sup>20)</sup>

국제철도협력기구(Organization for Co-operation between Railways: OSJD)는 1956년 구소련과 동구권 국가를 중심으로 화물 및 여객교통의 개발과 유라시아지역 철도교통 환경 조성, 철도수송 분야의 기술 진보, 대륙횡단철도 노선 확대를 목표로 발족되었다. 러시아와 중국, 몽골, 북한 등 총 29개 회원국과 독일, 프랑스, 핀란드, 그리스 등 4개 참관국이 참여하고 있으며 우리나라는 2018년에 가입하였다. 러시아의 시베리아횡단철도(TSR)와 중국의 중국횡단철도(TCR) 등 약 28만km 노선이 국제철도협력기구의 영향력하에 있다.

국제철도협력기구는 철도화물 운송과 관련하여 국제철도화물운송협약(Agreement on International Railway Freight Communications: SMGS)을 따른다. 총 8장 41개 조항과 22개 부록으로 구성된 국제철도화물운송협약은 운송계약의 체결 및 이행과 운송계약의 개정, 철도의 책임, 클레임 및 소송, 지불결제 규정 등 철도화물 운송에 관한 전반적인 합의를 담고 있다. 또한 국가 간 철도화물 운송의 원활한 흐름이 가능하도록 국가 간 철도화물 운송의 화물운송장 기준을 제시하고 있으나, 실제 운송에서는 SMGS에서 기준으로 제시한 화물운송장을 그대로 사용하지 않고 이를 기반으로 한 철도화물 탁송장(Railway Bill)을 사용한다.

동 협정에서는 화물의 운송비용을 발화인을 상대로 징수하는 발송국 운송비용과 수화인에게 책임을 부과하는 도착국 운송비용, 그리고 발화인 혹은 수화인을 상대로 징수하는 국경역의 운송비용으로 구분하고 있다. 특히, 국가 간 철도 궤간의 차이로 인해 발생하는 비용은 수화인이 부담하도록 규정하였다. 또한 화물이 훼손되거나 화물의 일부 혹은 전체를 원래 용도로 사용할 수 없게 된 경우 화물 수령을 거부할 수 있으며, 운송장에 기재된 화물이 부족할 때에는 수화인이 비용을 지불하고, 인계받지 못한 화물에 대한

---

20) 코레일, 「대륙철도의 유엔 총회 다음달 서울서 열린다!」, 보도자료, 2019. 3. 15.; 한국철도시설공단, 『대륙횡단철도망 관련 - 국제철도 협력기구 및 운송체계 현황 -』, 2014, pp. 14~19를 참고하여 작성

배상을 청구하도록 규정하고 있다.

SMGS와 별도로 국제철도여객운송 관련 규정은 국제여객운송협약(SMPS)에서 국경 간 철도운송 여행객과 여행객의 수화물에 대한 내용을 담고 있다. 총 9장 45조항으로 이루어진 동 협정은 여객운송, 수화물 운송, 운송요금, 운송책임, 책임의 범위, 클레임 등 여객 및 수화물 운송에 대한 전반적인 내용을 다루고 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 육로운송 관련 국제협약(조약)

협약(조약) 또는 기구	회원	주요 참여국	한국 등의 참여 여부
• 컨테이너 통관조약(Customs Convention on Container: CCC)	40개국 및 지역연합	EU, 러시아, 중국, 미국	한국(1981) 북한×
• 국제도로운송수첩에 의한 담보하에 행하는 화물의 국제운송에 관한 통관조약(Customs Convention on the International Transport of Goods under Cover of TIR Carnets: TIR Convention)	76개국 및 지역연합	EU, 러시아, 중국, 미국	한국(1982) 북한×
• 국제도로물품운송협약(Convention Relative au Contrat de Transport International de Merchandise par Route: CMR)	56개국	유럽, 일부 북아프리카, 중동국가	한국× 미국× 중국×
• 국제철도운송을 위한 국제기구(Intergovernmental Organization for International Carriage by Rail: OTIF)	50개국	서유럽, 북아프리카, 중동국가	한국× 중국×
• 국제철도운송조약(International Convention Concerning International Carriage by Rail: COTIF) • 국제철도물품운송조약(International Convention Concerning the Carriage of Goods by Rail: CIM)			
• 국제철도협력기구(Organization for Cooperation of Railways: OSJD)	28개국	동유럽, 러시아, 중국	한국(2018) 북한(1956)
• 국제철도화물운송협약(Agreement on International Railway Freight Communications: SMGS) • 국제철도여객운송협약(Agreement on International Passenger Traffic by Rail: SMPS)			

자료: 저자 작성

## 2. 육로 통관제도 관련 국제기구 논의

각 국가에서 운송 및 통관은 각국의 국내법 규정에 따라 운영되고 있으며 국제적으로 강제적인 규범이나 통일된 방식은 존재하지 않는다. EU와 같이 일부 지역에서 역내 다자간 협정이나 조약에 따라 공통된 방식이 적용되기도 하지만 범세계적으로 통일된 방식을 마련하기에는 한계가 있다.

세계관세기구(WCO)와 세계무역기구(WTO)는 각각 170여 개국 이상의 회원국을 보유한 대표적인 국제기구이다. 두 기관은 관세행정이나 통관 절차 등의 분야에서 긴밀한 협조를 이어가고 있다. 특히 국가 간 효율적인 운송 시스템의 구축과 통관 절차의 간소화는 자유로운 무역을 달성하기 위해 필수적이기 때문에 WTO와 WCO가 공통적으로 집중하는 분야이다.

WCO는 통관 절차를 간소화·투명화하기 위해 1973년 교토협약(Kyoto Convention)을 채택하였고 1999년 이를 개정하여 개정교토협약을 공표하였다. 개정교토협약은 통관 및 국제운송과 관련한 국제 규범으로 자리하면서 개도국과 최빈개도국의 역량 향상에 기여하였다. 2017년 운송지침서(Transit Guidelines)에서는 법적 기반, 정보통신기술(ICT)과 효율적인 정보관리, 보증 제도, 형식 간소화, 위험 관리 등 총 13개 부문에 걸쳐 각국 정부와 관세 당국이 국제운송 원활화를 달성하기 위해 필요한 구체적인 방향을 제시하고 있다.

WTO의 무역원활화협정은 2013년 제9차 WTO 각료회의에서 타결되어 2017년 2월에 정식 발효되었다. 무역원활화협정은 WTO의 도하개발어젠다(Doha Development Agenda) 협상을 개시한 이후 최초로 타결된 다자간 무역협정으로 이전까지 국제교역의 통관 분야에 관한 다자간 합의였던 개정교토협정을 발전적으로 수용하였다. 협정문은 총 3개 절로 구성되어 있는데, 제1절은 상품의 반출 및 통관, 수출입 및 통과 절차 간소화와 같은 통관 및 운송에 관한 내용을 포함하고 있으며, 제2절은 개도국 및 최빈개도국에 대한 특별우대조치(Special and Differential Treatment), 마지막 제3절은 기관 협정 및 최종 규정에 관한 내용을 담고 있다.

〈표 III-2〉 WTO 무역원활화협정의 구성

조항	세부 조항 및 내용	
제1절	제1조~제6조	제1조 공표 및 정보의 이용 가능성, 제2조 의견 제시 기회, 시행 전 정보 및 협의, 제3조 사전심사, 제4조 불복 또는 재심 청구 절차, 제5조 공정성, 비차별성 및 투명성 제고를 위한 기타 조치, 제6조 수출입 관련 수수료 및 요금에 관한 규율
	제7조 상품의 반출 및 통관	1. 도착 전 처리, 2. 전자적 지급, 3. 반출과 관세, 조세, 수수료 및 요금의 분리, 4. 위험 관리, 5. 통관사후심사, 6. 평균 반출시간 측정 및 공표, 7. 인가된 영업자를 위한 무역원활화 조치, 8. 특송화물, 9. 부패성 상품
	제8조 국경기관 협력	국경 통제 및 상품의 수출입, 통관을 다루는 절차와 관련해 국내 관련 기관 간의 협력을 보장하고, 국경을 공유하는 회원국들 간 서로 합의된 조건하에 근무일과 근무시간, 절차 및 형식, 공동 시설의 개발 및 공유, 공동통제 등에서 협력
	제9조 수입을 위한 상품의 세관 통제하의 이동	수입을 위한 상품이 세관 통제 아래 도착지가 아닌 반출 또는 통관될 다른 세관으로 이동하는 것을 허용하는 보세운송을 허용
	제10조 수출입 및 통과 관련 절차	1. 형식 및 서류 요건, 2. 복사본의 수용, 3. 국제표준의 사용, 4. 싱글 윈도우, 5. 선적 전 검사, 6. 관세사의 사용, 7. 공동국 경절차 및 통일된 서류 요건, 8. 거부된 물품, 9. 상품의 일시 반입/역내 및 역외 가공
	제11조 통과	통과의 자유 보장
	제12조 세관 협력	준수 및 협력을 촉진하는 조치, 정보의 교환, 검증, 요청, 보호 및 비밀유지, 정보의 제공, 요청의 연기 또는 거절, 상호주의, 행정부담, 제한, 미승인 사용 또는 공개, 양자 또는 지역 협정
제2절	제13조~제22조	개도국 및 최빈개도국에 대한 특별 및 우대 조치
제3절	제23조~제24조	기관협정, 최종 규정

자료: 김민성(2018), p.5 〈표 1〉을 재구성

WTO의 무역원활화협정이나 WCO의 가이드라인은 모두 일반적인 통관제도와 운송 관련 제도를 다루고 있으며 육로운송 혹은 육로 통관에만 특정된 내용을 담고 있지는 않다. 따라서 본 소절에서는 WTO와 WCO의 통관 및 운송 관련 내용 중, 육로운송과 관련한 내용을 정리하도록 한다. 특히 북한을 통과하는 국제 육로운송이 개시되면 우리나라가 새롭게 도입해야 할 국내 도로나 철도를 통한 보세운송(customs transit 또는 bonded transit) 보증제도, 국경 관리 등에 대한 다자간 논의를 살펴본다.

## 가. 보증(Guarantee) 체계

개정교토협약 특별부록 E의 제1장(통과)에서는 “보세운송 물품(customs transit)은 세관이 정한 조건을 준수하고 필요한 보안이 제공되는 경우 관세 및 관련 세금의 지불 대상이 되지 않는다”고 명시하여 통과화물에 과세하지 못한다고 규정하고 있다.<sup>21)</sup>

GATT 1994에서는 보세운송 물품에 대한 과세 면제를 규정하지 않았지만 무역원활화협정에서는 보세운송 물품의 보증에 대해 세밀하게 규정하고 있다.<sup>22)</sup> 통관물품에 관세 및 관련 세금 부과를 유예해주는 보세물품의 보증제도는 해당 물품이 영내를 통과하여 최종 목적지에 도착하지 않을 경우 유예되었던 관세와 관련 세금이 지불될 수 있음을 보장하면서 통과물품이 목적지 세관에 도착하지 않을 가능성을 낮추는 역할을 한다. WTO 무역원활화협정에서 담보와 관련된 조항은 협정문 제7조와 제11조에서 찾을 수 있다.

---

21) WCO, “Kyoto Convention,” 1999.

Special Annex E  
Chapter 1 Customs Transit

### 3. Standard

Goods being carried under Customs transit shall not be subject to the payment of duties and taxes, provided the conditions laid down by the Customs are complied with and that any security required has been furnished.

22) GATT 제5조 제2항에서는 “다른 계약당사자의 영토로 향하거나 동 영토로부터 나오는 통과교통에 대하여는 국제통과에 가장 편리한 경로를 통하여 각 계약당사자의 영토를 통과할 자유가 있다. 어떠한 구별도 선박의 국적, 원산지, 출발지, 입국지, 출국지 또는 행선지에 기초하거나 재화, 선박 또는 그밖의 운송수단의 소유권과 관련된 상황에 기초하여 이루어져서는 아니된다.”라고 명시하고 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 무역원활화협정 통과물품 보증 관련 조항

제7조

2. 전자적 지급

각 회원국은, 실행 가능한 한도에서, 수입 및 수출에 대해 발생하여 세관에 의해 징수되는 관세, 조세, 수수료 및 부과금의 전자적 지급 선택권을 허용하는 절차를 채택 또는 유지한다.

제11조

11. 회원국이 통과교통(traffic in transit)에 대해 담보, 예치 또는 그 밖의 적절한 화폐 또는 비화폐 증서의 형태로 보증을 요구하는 경우, 그러한 보증은 그러한 통과교통으로부터 야기된 요건이 충족되었음을 보장하기 위해 필요한 만큼으로 제한된다.
12. 그 회원국이 일단 통과 요건이 만족되었다고 결정하는 경우, 그 보증은 지체 없이 해제된다.
13. 각 회원국은, 그 법 및 규정과 합치하는 방식으로, 동일한 영업자에 대한 다중 거래를 포함하는 종합 보증 또는 그 이후의 화물에 대한 해제 없는 보증의 갱신을 허용한다.
14. 각 회원국은 단일 거래 그리고 가능한 경우, 다중 거래 보증을 포함하는 보증을 설정하기 위해 사용하는 관련 정보를 공표한다.
15. 각 회원국은 고위험을 나타내는 상황 또는 「관세법」 및 규정의 준수가 보증의 사용을 통해 보장될 수 없는 경우에만 통과 교통을 위한 세관 호송 또는 세관 호위의 사용을 요구할 수 있다. 세관 호송 또는 세관 호위에 적용 가능한 일반적인 규칙은 제1조에 따라 공표된다.

자료: 관세청(2014), p. 114; p. 192.

통관물품의 보증에 관련한 조항으로는 먼저 무역원활화협정 제7조 제2항을 들 수 있다. 기존 개정교토협약에서 전자지급은 참여국들에 대한 권고사항에 그쳤다.<sup>23)</sup> 그러나 무역원활화협정에서는 전자지급을 의무화하면서 수출입과 관련하여 부과되는 각종 세금 및 부과금을 전자적으로 납부할 수 있게 해서 금전적 절차 이행의 신속성과 투명성을 확보하였다.

협정문 제11조 통과와 자유(Freedom of Transit)에서는 통과교통(traffic in transit)의 보증규모 산정은 통과교통으로 야기된 요건이 충족될 정도의 필요

23) WCO, “Kyoto Convention,” 1999.

General Annex 5, Standard 5.3

Any person required to provide security shall be allowed to choose any form of security provided that it is acceptable to the Customs

General Annex 7, Standard 7.1

The Customs shall apply information technology to support Customs operations, where it is cost-effective and efficient for the Customs and for the trade. The Customs shall specify the conditions for its application,

한 만큼으로 제한하여 과도한 보증의 요구를 금지하였고 통과 요건이 완료된 경우 보증은 지체 없이 해제할 것을 명시하였다. 또한 보증과 관련된 법과 규제, 기타 정보를 공표하고(제14항) 위험도가 높다고 판단되는 경우에만하여 세관 호송이나 호위를 사용할 수 있음을 명시하고 있다. 이러한 무역원활화협정의 통과교통 보증에 대한 내용은 기존의 개정교토협약에 없는 내용을 보완하고 이행의 투명성과 책임성을 높이는 내용을 담고 있다.

## 나. 형식의 간소화

OECD(2013) 분석에 따르면 무역 관련 서류의 조화와 간소화는 저소득국가와 중소득 국가의 교역비용을 각각 3%와 2.7% 낮추는 것으로 파악되었다. 또한 무역과 통관 과정의 자동화는 전체 교역 참여국의 교역비용을 2.2%를 낮추는 효과가 있으며 교역 관련 정보에 대한 유효성 확보는 하위 및 중하위 소득국가 교역비용을 평균 1.5% 감소시켰다.<sup>24)</sup> WCO(2017)는 이러한 무역 관련 형식의 간소화를 서류 요건의 간소화와 절차의 간소화 그리고 절차의 자동화로 설명하였다.

무역원활화협정에서 통과 서류 간소화에 대한 내용은 제10조 수입, 수출 및 통과 관련 형식의 제1항인 형식 및 서류 요건에 명시되어 있다. 동 조항은 GATT 제8조의 통관 절차와 서류 간소화 원칙을 재확인하는 것으로 통관 및 통과 형식의 복잡성을 최소화하고 서류 요건을 간소화하기 위한 내용이다. 이를 이행하기 위해 WCO는 수출입 및 통과에 요구되는 서류의 종류를 표준화한 WCO Customs Data Model을 개발하여 회원국에 권장하고 있으며 UN은 'Layout Key for Trade Document'라는 표준 서류 서식을 제시하였다.

---

24) OECD(2013), p. 2.; WCO(2017), p. 60에서 재인용

〈표 Ⅲ-4〉 무역원활화협정 수출입, 통과와 서류 간소화 관련 조항

<p><b>제10조 수입, 수출 및 통과 관련 형식</b> 제1항 형식 및 서류 요건</p>
<p>1.1 수입, 수출 및 통과 형식의 횡수 및 복잡성을 최소화하고, 수입, 수출 및 통과 서류 요건을 줄이고 간소화하기 위해, 정당한 정책적 목적 및 상황 변화, 관련된 새로운 정보 및 사업 관행, 기법 및 기술의 이용가능성, 국제적인 모범 관행 및 이해당사자의 조인과 같은 그 밖의 요소들을 고려하여, 각 회원국은 그러한 형식 및 서류요건을 검토하며, 검토 결과에 근거하여, 적절한 경우, 그러한 형식과 서류 요건이 다음과 같도록 보장한다.</p> <p>가. 상품, 특히 부패성 상품의 신속한 반출 및 통관을 위해 채택 또는 적용된다.</p> <p>나. 무역업자와 영업자의 준수 시간 및 비용 감축을 위해 채택 및/또는 적용된다.</p> <p>다. 둘 또는 그 이상의 대안적인 조치가 해당 정책 목적 또는 목적들을 충족하기 위해 합리적으로 이용 가능한 경우, 가장 덜 무역제한적인 조치가 선택된다.</p> <p>라. 더 이상 요구되지 않는 경우, 그 일부를 포함하여, 요구되지 아니한다.</p> <p>1.2. 위원회는 적절한 경우 관련 정보 및 모범 관행을 공유하기 위한 절차를 개발한다.</p>

자료: 관세청(2014), pp. 157~158.

수출입 및 통과와 절차 자동화 내용에서는 싱글윈도우를 포함하고 있다. 무역원활화협정(제10조 제4항)의 싱글윈도우는 무역업자가 상품의 수출입 및 통관을 위한 서류와 자료를 단일 접수지점을 통해 기관에 제출할 수 있게 하는 시스템을 의미한다. 그러나 회원국의 경제발전 정도에 따라 싱글윈도우 도입이 어려운 국가가 있기 때문에 싱글윈도우는 의무조항이 아닌 권장 수준에 그치고 있다.

〈표 Ⅲ-5〉 무역원활화협정 수출입, 통과와 절차 자동화 관련 조항

<p><b>제10조 수입, 수출 및 통과 관련 형식</b> 제4항 싱글윈도우</p>
<p>4.1 회원국들은 무역업자가 상품의 수입, 수출, 또는 통관을 위한 서류 및/또는 자료 요건을 단일 접수 지점을 통해 참여 당국 또는 기관에 제출할 수 있도록 하는 싱글윈도우를 설치 또는 유지하도록 노력한다. 참여 당국 또는 기관에 의한 서류 및/또는 자료의 검토 후에, 그 결과는 시의 적절하게 싱글윈도우를 통해 신청인에게 통보된다.</p> <p>4.2 서류 및/또는 자료는 싱글윈도우를 통해 이미 접수된 경우, 동일한 서류 및/또는 자료는 긴급한 상황 및 공표된 그 밖의 제한된 예외의 경우를 제외하고 참여당국 또는 기관에 의해 요구되지 않는다.</p> <p>4.3 회원국들은 싱글윈도우의 운영에 관한 세부사항을 위원회에 통보한다.</p> <p>4.4 회원국들은, 가능하고 실제적인 한도에서, 싱글윈도우를 지원하기 위해 정보 기술을 사용한다.</p>

자료: 관세청(2014), p. 168.

수출입 및 통과 물품의 절차 간소화 중 제11조 사전신고제도는 물품의 도착 이전에 관련 서류 및 자료를 제출함으로써 신속한 통관이 가능하게 하며, 수출입 통관뿐만 아니라 통과신고에서도 사전신고가 가능하도록 규정하여 도로와 철도를 통한 육로운송에 적용할 수 있다. WCO는 2005년 WCO SAFE Framework of Standards를 채택하여 회원국들의 사전신고제도 이행을 지원하고 있다.

〈표 III-6〉 무역원활화협정 수출입, 통과외의 절차 간소화 관련 조항

**제11조**

9. 회원국들은 상품의 도착 이전에 통과 서류 및 자료의 사전 파일 및 처리를 허용하고 규정한다.

자료: 관세청(2014), p. 192.

## 다. 국경 관리

### 1) 무역원활화협정 및 개정교토협약 관련 조항

해상이나 항공운송을 통한 국제운송과는 달리 육로를 통한 국제운송은 국경을 접하고 있는 국가와 출입국 및 통관 과정에서 더욱 긴밀한 협력이 요구된다. 무역원활화협정 제8조는 이러한 국경기관들의 협력에 대해 언급하고 있다. 제8조 제1항에서는 국내 책임 당국 및 기관의 협력과 조정에 대해, 제2항에서는 국경을 공유하는 국가들 간의 협력을 명시하고 있다. 국경을 공유한 국가들 간의 협력에는 근무일과 근무시간의 정합, 통관 절차와 형식의 국가 간 조화, 원스톱 국경 통제소(One-stop Border Post Control) 설립 등을 포함하고 있다. 다만 ‘가능하고 실현 가능한 한도 내(the extent possible and practicable)’라는 조건을 붙임으로써 의무가 아닌 권고의 형식을 취하고 있다. 그리고 제11조 제16항에서는 통과화물에 대한 구체적인 협력사항을 열거하고 있다. 부과금이나 통과화물에 대한 형식과 요건 그리고 통과제도의 실질적 운영 등에서의 회원국 간 협력을 규정하고 있다.

또한 WCO 개정교토협약에서는 관세기관이 새로운 세관을 개설하는 경우

인접국의 관세기관과 협력하여 원스톱 국경 통제소의 일종인 병치형 세관을 수립할 것을 권고하고 있다.

**<표 Ⅲ-7> 국경 관리 관련 무역원활화협정 및 개정교토협약 조항**

<p><b>제8조</b> <b>국경기관 협력</b></p> <p>1. 회원국은 국경 통제 및 상품의 수입, 수출 및 통과를 다루는 절차를 책임지는 당국 및 기관이 무역을 원활화하기 위해 서로 협력하고 그들의 활동을 조정하도록 보장한다.</p> <p>2. 회원국들은, 가능하고 실행 가능한 한도에서, 국경 간 무역을 원활히 하기 위해 국경 교차지점에서의 절차를 조정할 목적으로 국경을 공유하는 그 밖의 회원국과 상호 합의된 조건하에 협력한다. 이러한 협력과 조정은 다음을 포함할 수 있다.</p> <p>가. 근무일과 근무시간의 정합</p> <p>나. 절차와 형식의 정합</p> <p>다. 공통 시설의 개발 및 공유</p> <p>라. 공동 통제</p> <p>마. 원스톱 국경 통제소(one-stop border post control)의 설립</p>
<p><b>제11조</b></p> <p>16. 각 회원국은 통과와 자유를 증진할 목적으로 서로 협력하고 조정하기 위해 노력한다. 그러한 협력 및 조정은 다음을 포함할 수 있지만, 다음의 양해에 한정되지 않는다.</p> <p>가. 부과금</p> <p>나. 형식 및 법적 요건, 그리고</p> <p>다. 통과 제도의 실제적인 운영</p>
<p><b>개정교토협약</b> <b>일반부록 제3장 3.5</b></p> <p>관세기관이 국경교차점에 새로운 세관을 개설하거나 기존 세관을 전화하는 경우, 가능한 경우, 인접국의 관세기관과 협력하여 공동 관리를 원활하게 할 수 있는 병치형 세관(Juxtaposed Customs office)을 설립해야 한다.</p>

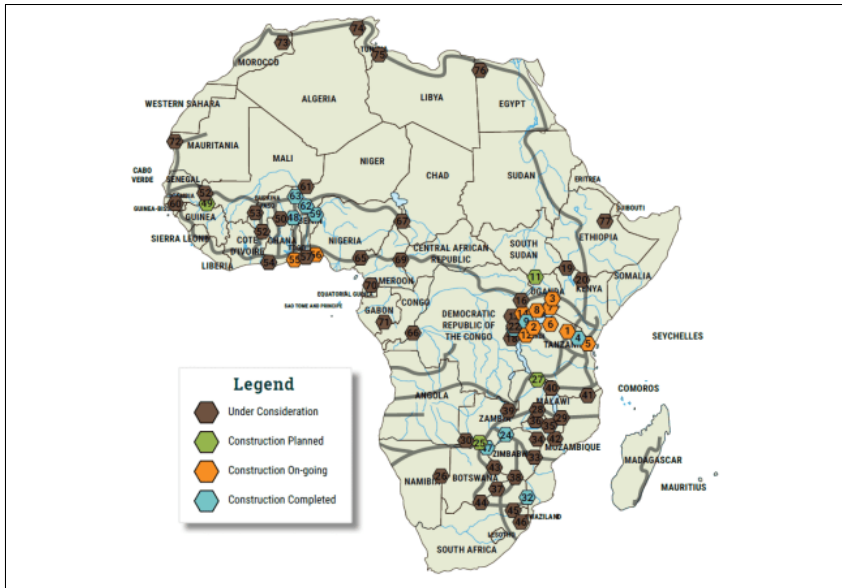
자료: 관세청(2014), pp. 151~152; pp. 192~193; 관세청 내부자료

**2) 원스톱 국경 포스트**

WTO 무역원활화협정 제8조 국경기관 협력에서도 원스톱 국경 포스트의 수립을 명시하고 있고, WCO 개정교토협약에서는 인접국의 관세기관과 협력하여 병치형 세관을 수립할 것을 권고하고 있다. 원스톱 국경 포스트(One-stop Border Post, 이하 OSBP)는 접경국 간의 국경 관리를 위한 효율적인 방법으로 제시된다.

OSBP는 1920년대 프랑스와 벨기에 국경에 최초로 설치되었다. 프랑스와 벨기에에는 양국의 국경에 걸쳐 있는 지역에 공동 국경시설(border facility)을 설치하고 양국의 관련 기관에 상대국에 대한 인도 요청 없이 의심되는 사람이나 화물을 조사할 수 있는 법적·제도적 권한을 부여하였다. 이후 유사한 형태의 OSBP는 유럽 국가들 사이에 적용되었고, 최근에는 동남아시아 메콩강 유역의 국가들 간에 체결된 국경운송협약(Cross-Border Transport Agreement, 1998)이나 내륙 국가와 많은 아프리카 국가들 간에 새로운 국경 협력 형태로 확산되고 있다. 참고로 아프리카에서는 76곳에 OSBP가 운영 중이거나 건설 중 혹은 건설 계획 중이다.

[그림 III-3] 아프리카의 원스톱 국경 포스트(OSBP)



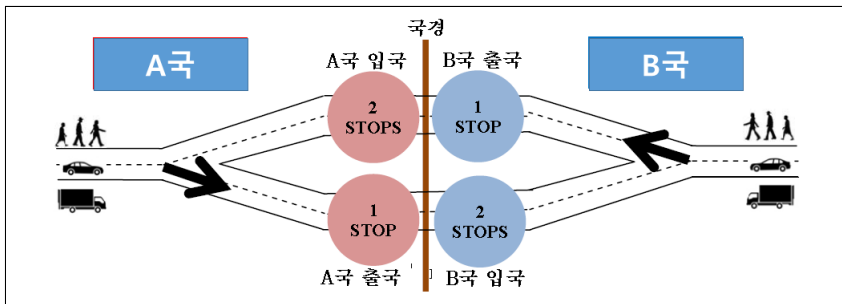
자료: PIDA, <https://www.au-pida.org/one-stop-boarder-posts-osbp/>, 검색일자: 2020. 11. 9.

전통적인 국경 관리(투스톱, Two-stop) 방식은 여행객이나 화물이 국경을 지날 때 출국 절차와 입국 절차가 각각의 국가에서 자국법에 따라 이민국과 세관 등에 의해 독립적으로 이루어진다. 출입국과 수출입 절차가 각각의 국

가에서 독립적으로 이루어지면서 유사한 절차가 불과 몇 미터의 차이를 두고 중복되어 시간과 비용이 비효율적으로 운영되었다.

OSBP는 전통적인 국경 관리방식의 비효율성을 개선할 수 있는 방안이다. 육로로 국경을 접한 두 국가가 상호 협력하여 국경에서의 출입국 또는 수출입 관리를 한 장소에서 공동으로 진행함으로써 여행객과 화물의 통관비용을 줄일 수 있다.

[그림 Ⅲ-4] 전통적 방식의 국경 관리: 투스톱(Two-stop) 국경 포스트

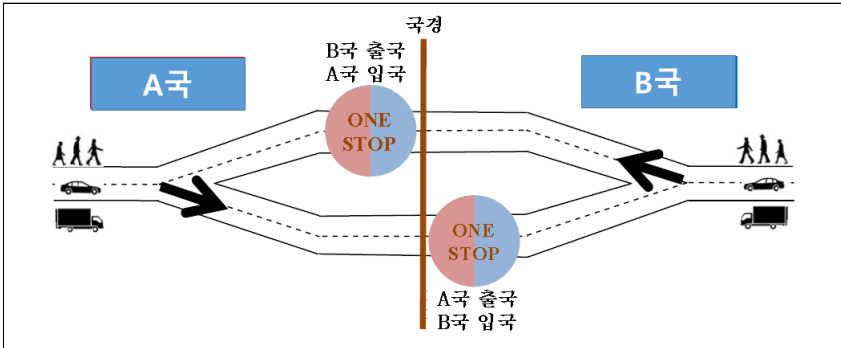


자료: African Union Development Agency(2016), p. 53 Figure 1-3을 인용

### 3) 3가지 형태의 OSBP

OSBP는 국경 포스트의 위치와 관리방식에 따라 크게 세 가지 형태로 구분된다. 가장 기본적인 형식은 개정교토협약에서 언급하고 있는 병치형(juxtaposed) 모델이다. 병치형 모델은 입국 혹은 수입국에 공동의 국경 관리시설을 설치하여 상대국에서의 출국과 자국의 입국을 관리하는 방식이다. [그림 Ⅲ-5]에서 볼 수 있듯이 B국에서 A국으로 이동하는 여행객과 화물은 A국의 영내에 B국과 공동 관리하는 시설을 설치하여 B국의 출국/수출과 A국의 입국/수입을 원스톱으로 처리하게 된다. 반대로 A국에서 B국으로 이동하는 여행객과 화물은 B국에 위치한 공동 관리시설에서 원스톱으로 출입국이나 수출입 절차가 진행된다. 이러한 모델은 기존 국경 관리시설이 존재하거나 강이나 여타 자연적인 이유로 국경이 형성되는 지역에서 주로 사용된다.

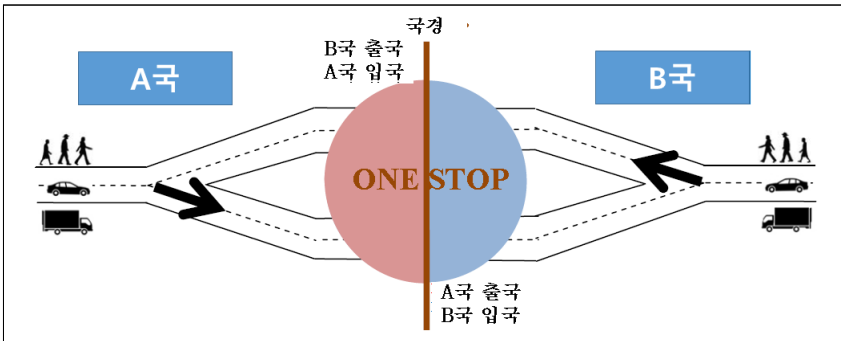
[그림 III-5] 병치형 OSBP 모델



자료: African Union Development Agency(2016), p. 55 Figure 1-4를 인용

반면에 거치형(straddling) 모델은 국경 위에 양국이 공동으로 관리하는 관리시설을 건설하여 운영하는 방식이다. 거치형 모델은 양 국가의 국경 관리가 단일 장소에서 진행됨에 따라 국경 관리기관 간의 협력과 정보 교환이 용이하고 시설 공유를 통한 비용 절감이 가능하다는 장점이 있다.

[그림 III-6] 거치형 OSBP 모델

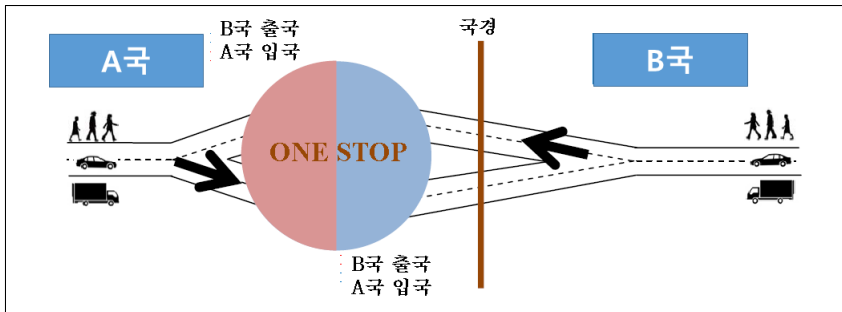


자료: African Union Development Agency(2016), p. 55 Figure 1-5를 인용

단일국(Single Country) OSBP 모델은 공동으로 관리되는 단일 시설에서 양국의 입출국과 수출입에 대한 절차가 이루어진다는 점에서 거치형 모델과

유사성이 있다. 그러나 국경 관리시설이 국경 위에 위치하는 거치형 모델과는 달리 양국 중 1개국의 영토에 양국의 입출국과 수출입을 관리하는 시설이 위치한다는 점에서 차이가 있다. 거치형 모델과 마찬가지로 단일국 OSBP 모델도 단일 시설에서 공동 관리가 이루어진다는 점에서 양국 간의 협력과 관리비용 절감을 이끌어 낼 수 있다는 장점이 있다. [그림 Ⅲ-7]에서 A국에 공동 국경관리 시설이 위치할 경우, B국은 A국의 영토에서 출입국 및 수출입 관리를 할 수 있는 권한이 필요하며, A국도 B국의 관리가 자국의 영토에서 B국 법의 적용을 허용하는 법적 기반을 가지고 있어야 한다. 이러한 점에서 단일국 모델의 경우 양국 간에 충분한 신뢰와 협력이 요구되는 방식이다.

[그림 Ⅲ-7] 단일국 OSBP 모델



자료: African Union Development Agency(2016), p. 56 Figure 1-6을 인용

OSBP를 위해서는 ① 법적·제도적 기반 ② 절차의 단순화와 조화 ③ ICT 및 정보 교환 그리고 ④ 기반시설(hard infrastructure)의 4가지 요건이 충족되어야 한다.<sup>25)</sup> 자국의 영역에서 자국법에 따라 운영되는 투스톱 방식과는 달리 OSBP는 자국의 영역을 벗어나는 지역에서 자국법을 적용하거나 자국 영역 내에서 상대국의 법이 적용되어야 하는 경우가 발생한다. 따라서 이러한 문제를 명확하게 하기 위해 법적·제도적으로 관련 규정을 갖추는 것이

25) African Union Development Agency(2016)

필요하다. 또한 2개국이 공동으로 국경을 관리함에 따라 통합국경 관리(Integrated Border Management)나 국경 관리조정(Coordinated Border Management)도 OSBP 운영을 위한 핵심적인 요인이 된다.

OSBP의 실행을 위해서는 국경 통과 절차의 단순화와 조화도 요구된다. 투스톱이 아닌 원스톱으로 이루어지는 국경 통과 절차는 화물이나 여행객에게 간소화된 절차를 제공함으로써 시간과 비용을 절약하는 것이 목적이기에 불필요하고 중복되는 절차를 단순화하고 양국이 기존 절차의 조화를 통해 효율적인 통과 절차를 제공해야 한다. ICT와 정보 교환 그리고 기반시설은 OSBP 운영의 직접적인 관련 요인이다. 운영을 위한 적절한 수준의 기반시설을 바탕으로 ICT와 양국 관련 기관 간의 정보 교환은 OSBP 운영에서 국내 관련 기관과 양국의 기관 간의 협력과 연결성을 높일 수 있다.

### 3. 국제협약과 우리나라 통관제도 비교

#### 가. 컨테이너 운송 관련 협약 이행을 위한 시행규정

우리나라는 컨테이너 통관조약(CCC)과 TIR 협약에 참여하고 있다. 컨테이너에 관한 관세협약 및 1972년 컨테이너에 관한 관세협약의 시행에 관한 규정을 제정하여 1982년 8월 시행하였다. 동 규정은 TIR 협약과 CCC의 국내시행을 위해 필요한 사항을 정해 국내 수출입 화물의 유통을 원활하게 하고 컨테이너 수출을 지원하기 위한 목적으로 제정되었다.

동 규정에서는 보증단체가 발급·보증하는 TIR Carnet을 담보로 하여 화물의 국제도로운송을 하는 경우에는 「관세법 시행령」에 따른 보세운송신고서를 면제하며(제3조 제3항) 국제도로운송증서 발급·보증단체의 승인(제5조), 컨테이너 승인업무(제7조), 컨테이너 검사와 승인(제10조), 국제도로운송협약 제12조에 따른 차량 승인기관 지정(제14조) 및 도로운송차량 검사와 승인(제16조) 등 TIR 협약과 CCC의 국내 시행을 위한 법적 기반을 제공하고 있다.<sup>26)</sup>

## 나. 통과화물 관련 다자간 협정에 관한 국내 통관제도

우리나라는 전 세계적으로 인정받는 안정적인 통관시스템을 구축하고 있다. 그러나 우리나라의 수출입 및 통과운송이 해상 혹은 항공운송을 통해서만 발생하여 육상운송을 위해서는 일부 새로운 제도의 도입이 요구된다. 본 소절에서는 앞서 언급한 무역원활화협정에 합의된 내용을 기초로 국내 통관 제도의 조화 여부를 검토한다.

### 1) 보세운송에 대한 보증

무역원활화협정 제11조 제11~14항은 보세운송의 보증에 대해 기술하고 있다. 보증액 산정(제11항), 보증의 해제(제12항), 종합 보증 및 보증의 갱신(제13항), 보증 관련 정보 공표 의무(제14항)와 같이 운송화물의 보증에 관한 원칙을 제시하고 있다.

우리나라는 「관세법」 제141조에서 외국물품의 일시 양륙에 관한 내용을 규정하고 있다. 외국물품을 운송수단으로부터 일시적으로 육지에 내려놓으려는 경우 세관장에게 신고하고 현장에서 세관공무원의 확인을 받도록 규정하고 있다. 일시적으로 양륙되어 운송되는 화물에 대한 어떠한 담보나 보증을 요구하지 않고 있으며, 따라서 국내 통관제도에서 통과화물에 대한 담보는 존재하지 않는다.

---

26) 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/행정규칙/컨테이너관리에관한고시>, 검색일자: 2020. 6. 10.

### 〈표 Ⅲ-8〉 「관세법」 제141조

제141조(외국물품의 일시양륙 등) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려면 세관장에게 신고를 하고, 현장에서 세관공무원의 확인을 받아야 한다. 다만, 관세청장이 감시·단속에 지장이 없다고 인정하여 따로 정하는 경우에는 간소한 방법으로 신고 또는 확인하거나 이를 생략하게 할 수 있다.

1. 외국물품을 운송수단으로부터 일시적으로 육지에 내려놓으려는 경우
2. 해당 운송수단의 여객·승무원 또는 운전자가 아닌 자가 타려는 경우
3. 외국물품을 적재한 운송수단에서 다른 운송수단으로 물품을 환적 또는 복합환적하거나 사람을 이동시키는 경우

자료: 국가법령정보센터, <http://law.go.kr>/법령/관세법, 검색일자: 2020. 6. 5.

우리나라가 통과화물에 대해 보증을 요구하지 않는 데에는 국제운송이 주로 해상과 항공만으로 이루어지며 해상과 항공을 연결하는 복합운송이 많지 않기 때문이다. 즉, 우리나라를 통과하는 통과화물의 일시적 양륙은 주로 환적이나 하역작업상의 기술적 요인에 의한 경우가 많으며 따라서 수출입 항만이나 공항을 중심으로 제한적으로 발생한다. 통과화물이 물리적 이동거리가 짧고 일시적 양륙이라는 점에서 통과화물에 대한 보증제도 없이도 안정적인 관리가 가능하였다. 그러나 육로운송이 개시되면 북한의 국경을 통과해 국내 수출입항에서 해상운송으로 수출되는 복합운송이 개시될 수 있다. 이는 통과화물의 물리적 이동거리가 길어지고 보세구역을 벗어난 이동이 발생한다는 점에서 통과화물에 대한 적극적인 관리가 요구되며, 통과화물 보증제도에 대한 고려가 필요할 수 있다.

#### 2) 형식의 간소화

무역원활화협정에서는 수출입 및 통과 물품에 대한 서류 요건의 간소화와 절차의 자동화 그리고 절차의 간소화에 대한 내용을 규정하고 있다. 먼저 수출입 및 통과 물품에 대한 서류 요건의 간소화와 관련한 국내법은 「관세법」의 통관 절차의 특례(「관세법」 제252~255조의 2)에서 규정하고 있으며 수입통관사무처리에 관한 고시와 수출통관사무처리에 관한 고시에 따라 운영된다. 우리나라의 UNI-PASS를 활용한 통관은 국제표준을 충족하고 신속

하게 통관이 이루어진다고 평가되고 있다.

수출입 및 통과 절차의 자동화에 관한 부분인 싱글윈도우는 무역원활화협정 협상에서 우리가 가장 강력하게 채택을 주장했던 분야이다. 우리나라 일부 부처에서 독립적인 신고체제를 유지하고 있지만 일반적인 수출입신고는 대부분 UNI-PASS로 명명된 싱글윈도우를 통해 일괄 처리가 가능하다.

마지막으로 절차의 간소화로 언급된 사전신고제도도 국내에서 시행되고 있다. 「관세법」 제244조에서는 “수입하려는 물품의 신속한 통관이 필요할 때에는 제243조 제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 물품을 적재한 선박이나 항공기가 입항하기 전에 수입신고를 할 수 있다. 이 경우 입항전수입신고가 된 물품은 우리나라에 도착한 것으로 본다”는 입항 전 수입신고에 대한 내용을 규정하고 있다. 그러나 “해당 물품을 적재한 선박이나 항공기…”라고 규정하고 있어 육로를 통해 수입되거나 통과되는 물품은 포함하지 않는다. 따라서 육로 교역을 고려하여 개정이 필요한 부분이다.

### 3) 국경 관리

국경을 접하고 있는 국가와의 협력은 국경에서의 효율적인 통관 관리를 위한 필수 요인이 된다. 무역원활화협정 제8조는 이러한 회원국, 특히 국경을 접하고 있는 국가 간 협력과 조정이 필요한 부분을 나열하면서 그 중요성을 강조하고 있다.

우리나라가 육로를 통한 교역을 고려할 때 가장 어렵지만 필수적인 부분이 바로 북한과의 국경 관리에서의 협력이다. 우리나라와 북한이 군사적으로 대립해 있는 상황에서 상대국을 거쳐야 하는 수출입품에 대한 통관은 상대국의 협조가 없으면 효율적으로 진행되기 어렵다. 특히 우리와 북한의 OSBP 설립은 여타 국가에 비해 법적·사회적으로 더욱 복잡한 요인들을 내포하고 있다. 그러나 우리나라가 북한을 통과해 중국, 그리고 유럽-아시아 노선을 통해 유럽 대륙까지 도달하는 육로운송을 확보하기 위해서는 이러한 문제들을 해결하기 위한 정치적 결단이 요구된다. 따라서 육로 통관제도에

서 북한 통관시스템과의 조화와 운영상의 정합성 확보, 정보 교환, 공동 통제, 효율적인 국경 통과를 위한 OSBP 수립과 운영방안 등을 고려해야 한다.

---

## IV. 외국의 육로 통관제도

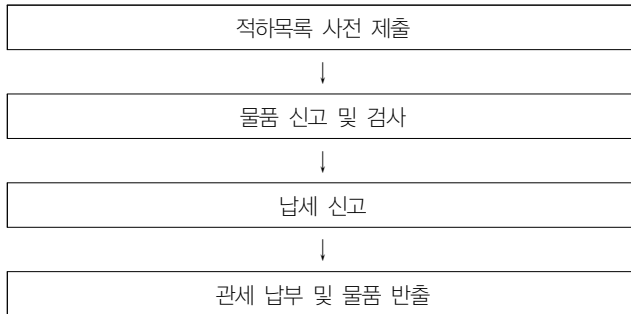
---

### 1. 주요국의 통관 절차

#### 가. 미국의 통관 절차

미국의 통관 절차는 적하목록 사전 제출, 물품 신고 및 검사, 납세 신고 그리고 관세 납부의 순서로 이루어진다.

[그림 IV-1] 미국 통관 절차



자료: TradeNAVI, <http://www.tradenavi.or.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000001825&natnCd=US>,  
검색일자: 2020. 6. 16.

#### 1) 적하목록 사전 제출

운송업자는 물품이 미국에 도착하기 전에 전자적 방법(Automated Manifest System: AMS)으로 적하목록을 세관에 제출해야 한다. 적하목록 사전 제출 제도는 보안 등을 강화하기 위해 미국에서 처음으로 도입한 제도이다. 적하목록을 사전에 검토해 우범화물에 대한 위험성을 판단하고 대처하기 위해 시행되었다. 적하목록 사전 제출기한은 운송수단 등에 따라 상이하다. 해상

과 항공을 통해 미국으로 운송될 경우에는 기본적으로 도착 24시간 전에 적하목록을 제출해야 한다. 그러나 철도와 육로와 같은 육로운송수단인 경우에는 도착 1~2시간 전에 적하목록을 제출해야 한다. 적하목록을 사전에 제출하지 않으면 해당 화물을 내릴 수 없으며, 최초 위반에는 벌금 5천달러를, 이후 위반하면 벌금 1만달러를 부과한다.

〈표 IV-1〉 운송수단별 적하목록 사전 제출기한

구분	사전 제출기한
해상(컨테이너 화물)	선적 24시간 전
해상(벌크 화물)	미국 도착항 도착 24시간 전
해상(항해가 24시간 미만)	선적항에서 출발하기 전
항공	미국 도착항 도착 24시간 전
항공(단거리: 캐나다, 멕시코, 기타 중남미)	출발항에서 이륙하기 전
철도	미국 국경 도착 2시간 전
육로	미국 국경 도착 1시간 전

자료: TradeNAVI, <http://www.tradenavi.or.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000001825&natnCd=US>,  
검색일자: 2020. 6. 16.

이때 운송인이 세관에 제출해야 하는 정보는 품명, 선하증권 번호 등의 화물정보, 송하인과 수하인의 이름, 주소 등의 인적 정보, 그리고 선적항, 도착항, 예정도착일, 선명 등 운송수단과 항해에 대한 정보가 포함되어 있다.

## 2) 물품 신고 및 검사

물품신고는 미국 통관항(Port of Entry)<sup>27)</sup>에 도착한 날부터 15일 이내에 해야 한다. 물품신고 시 제출해야 하는 서류는 적하목록(Entry Manifest CBP From 7533) 또는 물품신고서(Immediate Delivery CBP Form 3461), 상업송장, 포장명세서, 그리고 기타 물품 반출 허가를 위해 세관장이 요구하는 서류 등이다. 해당 화물이 미국 통관항 도착 후 즉시 반출되는 것을 원하는

27) 통관항은 해상뿐만 아니라 항공, 육로로 수입되는 세관 접점을 지칭하는 것으로 미 전역에 328개의 통관항이 있다(CBP, <https://www.cbp.gov/trade/>, 검색일자: 2020. 6. 2.).

경우 물품신고서를 통해 즉시 반출을 신청할 수 있다. 즉시 반출 신청 가능 대상 물품은 캐나다 또는 멕시코로부터 수입된 물품으로서 세관장의 승인을 받고 담보가 제공된 물품 또는 신선한 과일과 채소, 미국 정부가 수입하는 물품, 무역박람회 전시품 등에 한정되어 있다.

물품 검사는 신고된 물품 중 미 세관 ATS(Automated Targeting System)의 기준에 따라 고위험군으로 판별되는 물품과 기타 법에 의해 검사가 요구되는 물품을 선별하여 실물이나 서류로 검사가 이루어진다.

### 3) 납세신고 및 관세납부

수입물품의 화주 혹은 그 대리인(통관 대리인, 관세사)은 해당 물품이 지정된 세관 보세구역에 반입된 날부터 10일 이내에 납세신고서(CBP Form 7501) 등 관세를 책정하는 데 필요한 자료를 제출해야 한다. 수입자는 납세 신고서를 제출할 때에 자율적으로 HS, 과세가격, 관세액을 결정하여 잠정 관세액을 납부한다. 납세신고서가 처리되고, 잠정 관세액이 납부되었으면 해당 물품의 반출이 가능하다. 납세신고서를 제출한 날부터 1년 이내에 수입자가 납부한 관세액과 세관에서 심사한 관세액을 비교하여 초과 납부액은 환급하고, 부족한 금액은 추가로 징수할 수 있다.

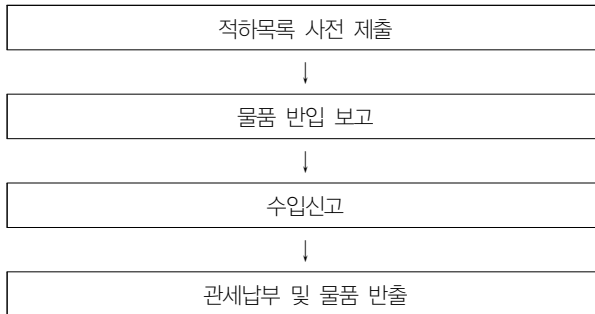
#### 나. EU의 통관 절차<sup>28)</sup>

EU 통관 절차는 적하목록 사전 제출, 물품반입 및 반입 보고, 수입신고, 관세 납부 순으로 이루어진다.

---

28) TradeNAVI, <http://www.tradenavi.or.kr/CmsWeb/viewPage.req?id=PG0000001801&nCd=DE>, 검색일자: 2020. 7. 17.

[그림 IV-2] EU 통관 절차



자료: TradeNAVI, <http://www.tradenavi.or.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000001801&natnCd=DE>,  
검색일자: 2020. 7. 17.

### 1) 적하목록 사전 제출

EU는 WCO의 권고로 2011년부터 수입 통제 시스템(Import Control System: ICS)을 시행하고 있다.<sup>29)</sup> ICS에 따라 EU 역외에서 물품을 반입하는 경우 해당 물품 도착 전에 ENS(Entry Summary Declaration)를 세관에 제출해야 한다. ENS 사전 제출은 적하목록의 사전검토를 통해 우범화물을 관리하고, 보안을 강화할 목적으로 시행 중인 제도로 EU 역외에서 EU 역내로 최초 반입 시 한 번만 제출하면 된다.<sup>30)</sup>

ENS 사전 제출기한은 운송수단 등에 따라 상이하다. 해상 혹은 항공을 이용할 경우에는 2시간 전에서 최대 24시간 전에 제출해야 한다. 그러나 철도, 운하, 육로를 이용하는 육로 통관의 경우는 세관 도착 1~2시간 전에 제출해야 한다. 1회 이상 제출기한 내에 ENS를 제출하지 않았을 경우와 3회 이상 허위로 ENS를 제출하는 경우에는 과태료가 부과된다.

29) Santander Trade, <https://en.portal.santandertrade.com/international-shipments/germany/customs-procedures>, 검색일자: 2020. 6. 18.

30) UK GOV, <https://www.gov.uk/guidance/import-control-system>, 검색일자: 2020. 6. 18.

〈표 IV-2〉 운송수단별 ENS 사전 제출기한

구분	사전 제출기한
컨테이너 해상화물(단거리 제외)	출발지에서 선적하기 24시간 전
벌크화물(단거리 제외)	EU 역내 최초 항구 도착 4시간 전
단거리 해상화물	EU 역내 최초 항구 도착 2시간 전
단거리 비행(4시간 이내)	비행기 이륙 전
장거리 비행(4시간 초과)	EU 역내 최초 공항 도착 4시간 전
철도/운하	EU 역내 최초 세관 도착 2시간 전
육로	EU 역내 최초 세관 도착 1시간 전

자료: TradeNAVI, <http://www.tradenavi.or.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000001801&natnCd=DE>,  
 검색일자: 2020. 7. 17.

이때 운송인이 세관에 제출해야 하는 정보는 물품명, HS, 컨테이너 번호 등의 화물 관련 정보, AEO<sup>31)</sup> 인증 여부 등 송하인과 수하인의 인적 정보, 운송항로 등의 운항정보 등이다.

## 2) 물품 반입 보고

EU 역내로 수입된 물품은 세관이 지정한 세관 사무소 등 보세구역으로 반입되고, 보세구역 반입 즉시 해당 물품 운송인 등은 수입물품 도착 신고서를 작성 및 제출해야 한다. 수입물품 도착 신고서를 작성 및 제출해야 하는 대상자는 수입물품 운송인과 대리인, 통관 절차 이행 대리인, 보세구역 운영자 등이다. 다만 우편물, 여행용품, 기타 상업적 가치가 낮은 물품 등은 도착 물품 반입 보고를 생략할 수 있다.

## 3) 수입신고 및 관세납부

물품 반입 보고 후에는 전자적 방법이나 서면으로 수입신고를 해야 한다.<sup>32)</sup> EU는 신고양식을 통일해서 EU 회원국들이 공통으로 SAD(Single

31) AEO(Authorized Economic Operator)란, 수출입 및 운송인, 창고업자, 관세사 등 무역 관련 업체 중 법규준수와 안전관리 등에 대한 관세 당국의 심사에 통과하여 공인된 업체를 의미한다.

Administrative Document)를 사용하고 있으며, ENS와 마찬가지로 EU 역외에서 물품 수입 시 제출해야 한다.

제출된 수입신고서가 형식적 요건을 충족하는 경우 세관은 이를 지체 없이 수리하고 있다. 다만, 세관은 제출된 수입신고서 관련 서류 검증 및 수입물품 검사·분석·샘플 채취 등을 요구할 수 있다. 납세의무자는 관세 납부 대상 물품에 대해 보세구역 반출 전 관세를 납부하거나 담보를 제공해야 한다.

## 2. 주요국의 육로 통관제도 운용 사례

### 가. 미국 육로 통관제도 운용

미국에서는 원활하고 신속한 육로 통관을 위해 사전에 여행자와 화물에 대해 정보를 파악하는 제도를 운영하고 있다. 특히 미국은 신원이 확인된 저위험 여행자에 대해 신속 통관을 제공하는 여러 가지 프로그램(Trusted Traveler Program)을 운용 중이다. 프로그램에는 TSA Pre, Global Entry, NEXUS, SENTRI, FAST 등이 있고, 이 프로그램들은 항공, 해상, 육상 등을 통해 미국으로 입국할 때 적용된다. 캐나다와 멕시코를 통한 육로 통관과 관련된 프로그램은 NEXUS, SENTRI, FAST가 중심이고, NEXUS와 SENTRI는 여행자를 대상으로 FAST는 화물운송을 하는 운전자를 대상으로 하는 프로그램이다. 이러한 프로그램을 시작한 배경은 육로 통관을 위한 장시간 대기 와 이로 인해 발생하는 교통 혼잡을 완화해서 원활한 육로 통관을 진행하기 위해서다.

#### 1) 화물운송

캐나다 또는 멕시코에서 미국으로 반입되는 상업용 화물은 국경에 도달하기 전 자국 내에서 다음의 통관 절차가 진행되어야 한다. 캐나다 또는 멕시

---

32) EU, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/customs-procedures/general-overview/customs-declaration\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/general-overview/customs-declaration_en), 검색일자: 2020. 6. 18.

코 수출업자 등에 의해 작성된 문서가 확인되어야 하며, 미국 세관에 해당 화물에 대한 정보가 ABI(Automated Broker Interface) 시스템을 통해 전달되어야 한다. 그리고 미국 쪽 국경에 도착하면 미국 세관에서 화물을 적재한 차량의 운전자, 차량 및 화물과 관련된 규정들이 충족되는지를 1차로 확인한다. 1차 검사에서 검사관은 미국 세관의 ACE(Automated Cargo Environment)에 제출된 전자 통관목록(e-Manifest)을 통해 운송업체가 이전에 전송한 정보와 운전자, 차량 및 화물에 대한 기본 정보를 비교하고 확인한다. 전자 통관목록은 FAST(Free and Secure Trade)<sup>33)</sup> <sup>34)</sup>에 등록된 차량이 도착하기 최소 30분 전, FAST에 등록되지 않은 차량은 도착하기 60분 전에 제출해야 한다. 미국 세관은 사전에 제출된 전자 통관목록을 통해 차량이 도착하기 전에 운전자, 화물 등에 대한 정보를 사전에 검사할 수 있다. 이를 통해 미국 세관은 고위험 물품에 대한 검사에 집중하고 저위험 물품에 대한 불필요한 지연을 최소화할 수 있다. 1차 검사가 끝난 일부 화물에 대해 2차 검사가 진행된다. 2차 검사는 화물의 내용물에 따라 미국 세관, 식품의약국, 농무부 및 기타 연방 규제기관에서 실시한다. 또 일부 화물 적재 차량에 대해서는 대형 엑스레이 검사도 진행한다. 모든 검사가 끝나면 미국 세관이 검사가 완료되었음을 확인하고 이후 해당 화물은 미국 내 최종 목적지에 자유롭게 배송이 가능하다.<sup>35)</sup> FAST 프로그램에 참여한 화물차량은 국경을 통과하면서 운전자, 운송업체, 수입업체 정보가 담긴 바코드를 스캔하는 것으로 국경에서의 출입 절차는 마무리되며, 입국 신고 및 확인 절차는 스캔한 정보를 이용하여 추후에 수행된다.<sup>36)</sup>

반대로 미국에서 멕시코로 반입되는 상업용 화물 역시 국경에 도달하기

33) FAST 프로그램은 공급망에 대한 보안을 제고하고 테러에 대한 관세 무역파트너십(US Customs-Trade Partnership Against Terrorism: C-TPAT)에 등록된 운송업체에 신속한 통관을 제공하려는 목적으로 운영되고 있는 제도이다.

34) US Customs and Border Protection, <https://www.cbp.gov/travel/trusted-traveler-programs/fast>, 검색일자: 2020. 12. 2.

35) TECMA, <https://www.tecma.com/us-mexico-commercial-border-crossing-process/>, 검색일자: 2020. 8. 19.

36) Government of Canada, <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/fast-expres/about-apropos-eng.html>, 검색일자: 2020. 12. 2.

전에 사전에 멕시코 세관에 멕시코로 반입하려는 물품에 대한 서류를 제출해야 한다. 이는 멕시코 통관 중개인 또는 멕시코에 있는 수출입 회사에 의해 진행된다. 그리고 멕시코 세관에 관세 등 관련 세금을 지불하고 은행을 통해 세관 당국에 세금 지불을 완료했음을 승인받아야 한다. 이후 상업용 화물을 적재한 차량은 2단계 검사를 받게 된다. 멕시코 쪽 국경에서 1차 검사를 받게 되는데, 이때 검사는 상업용 물품만 대상이 된다. 화물을 적재하지 않은 차량은 1차 검사 대상이 아니다. 그리고 1차 검사를 받은 차량 중 일부는 2차 검사를 받는다. 멕시코의 경우 1차 검사는 세관에서 수행하지만 2차 검사는 민간에서 수행한다는 특징이 있다. 멕시코 세관에서 검사가 완료되었음을 확인하면 해당 화물은 멕시코 내로 운송될 수 있다.

## 2) 여객운송

상업용 화물을 적재한 차량에 적용되는 FAST 프로그램과 유사하게 여행자들의 신속한 통관을 위해 SENTRI(Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection) 프로그램이 운영 중이다.

SENTRI 등록자는 차량, 항공을 이용해 캐나다와 멕시코에서 미국으로 입국할 때 신속하게 통관할 수 있다. SENTRI는 미국으로 입국하는 여행자 중 사전 승인된 저위험 여행자의 신속한 통관을 위한 제도로 SENTRI 신청자는 범죄, 테러리스트 관련 개인 신상에 대해 자발적으로 조사를 받아야 프로그램에 등록할 수 있다. 또한 일정 금액을 지불하고 SENTRI에 등록되면 5년 동안 자격을 유지할 수 있다. SENTRI 등록자가 육로를 이용해 미국으로 입국할 경우에 차량에 무선 주파수 인식 장치(RFID)를 부착하고 미국 국경에 접근하면 무선 주파수 인식 장치를 식별하여 차량과 탑승자의 신원을 자동으로 조회하게 된다.<sup>37)</sup> 승용차에 탑승한 모든 여행객이 SENTRI에 등록되어 있어야 하며, 그렇지 않으면 일반 여행자 통관으로 진행해야 한다.

SENTRI는 멕시코와 캐나다에서 미국으로 입국할 때 적용되지만, 캐나다

---

37) US Department of Transportation, <https://ops.fhwa.dot.gov/publications/fhwahop12015/ch2.htm>, 검색일자: 2020. 8. 21.

에서 미국으로 입국할 때 신속하게 통관할 수 있는 NEXUS 프로그램도 운영되고 있다. NEXUS 등록자는 차량, 항공, 해상을 이용해 캐나다에서 미국으로 또는 미국에서 캐나다로 입국할 때 신속하게 통관할 수 있다. SENTRI는 미국 정부에서 운영하는 프로그램으로 모든 외국인이 등록할 수 있지만, NEXUS는 미국 정부와 캐나다 정부가 함께 운영하고 있기 때문에 NEXUS는 미국, 캐나다, 멕시코 국적자만 이용할 수 있다. 또한 SENTRI처럼 5년간 유효하지만 등록비용은 더 저렴하다.

또 버스를 이용해 미국이나 캐나다, 멕시코로 이동하는 여행자들은 국경에 도착하면 모든 승객이 버스에서 하차하고 버스 내 수하물을 모두 수거해야 한다. 이후 여행 사유를 확인받고 일부 여행자에 대한 가방 검색이 끝나면 버스에 다시 탑승하여 국경을 통과할 수 있다.<sup>38) 39)</sup>

### 3) 국경 출입사무소

미국은 멕시코와의 국경에서 8개의 국경 출입사무소를 운영 중이다. 미국의 국경 출입사무소는 여객 전용과 화물 전용으로 구분되어 운영되고 있다. 예를 들어, 샌디에이고 San Ysidro는 여행자, 승용차, 버스 등의 여객 전용 검문소이고, 캘리포니아 Otay Mesa Cargo Facility는 화물 전용으로 운용되고 있다.

앞서 언급하였듯이, 승용차를 이용한 여행자는 운전자 사전등록 등이 필요하며, 화물의 경우에도 차량, 기사, 화물 정보의 사전 등록이 필요하다. 기본적으로 모든 차량에 대해 엑스레이를 통한 화물검색을 실시하고 있고, 일부 화물에 대해서는 별도의 검사장에서 개방 검사를 하고 있다.

캐나다와의 국경에서도 이와 유사하게 운영되고 있다. NEXUS 프로그램을 적용할 수 있는 국경 출입사무소는 2020년 9월 기준으로 캐나다에서 21개이다.<sup>40)</sup>

38) Greyhound, <https://www.greyhound.com/en/help-and-info/travel-info/traveling-tofrom-canada>, 검색일자: 2020. 8. 25.

39) Greyhound, <https://www.greyhound.com/en/help-and-info/travel-info/traveling-tofrom-mexico>, 검색일자: 2020. 8. 21.

## 나. 러시아 육로 통관제도 운용

### 1) 화물운송

2018년 1월 유라시아경제연합(Eurasian Economic Union: EAEU) 통합 세관법이 발효되어 러시아를 포함한 EAEU 5개 회원국<sup>41)</sup>별로 상이한 세관규정이 적용되었던 통관 과정에서 유라시아경제위원회(Eurasian Economic Commission: EEC)의 규정이 우선 적용되었다. 새로운 통합 EAEU 세관법에 따르면, 세관신고 과정에서 이전에는 세관신고서를 서면 또는 전자양식으로 할 수 있었으나 현재는 전자양식이 기본이 되었다. 또 기존 세관원에 의해 진행되던 통관 절차가 정보시스템을 활용하여 이루어지면서 통관 소요시간이 기존 1일에서 4시간으로 크게 단축되었다.<sup>42)</sup>

〈표 IV-3〉 EAEU 통합 세관법 주요 내용

구분	기존	EAEU 통합 세관법
신청서류	세관신고서 상업서류, 운송서류	세관신고서만 제출하고, 다른 서류는 요청하면 제출
통관 완료	통관이 담당 검사관에 의해 완료	통관이 IT시스템에 의해 자동적으로 완료
통관 소요시간	1일	4시간
일시적 수입	신고된 국가에서만 가능	EAEU 모든 국가에서 가능
운송수단	회원국 간 열차 이동만 통관	규정이 허가하는 한 열차 이외에 다른 운송수단도 통관
면세점	출발지에만 면세점 설립 가능	출발지뿐만 아니라 도착지에도 면세점 설립 가능

자료: 제약산업정보포털, <https://www.khidi.or.kr/board/view?pageNum=1&rowCnt=10&no1=&linkId=48761764&menuId=MENU01805&maxIndex=00487620149998&minIndex=00473994309998&schType=0&schText=&schStartDate=&schEndDate=&boardStyle=&categoryId=&continent=&country=>, 검색일자: 2020. 10. 6.

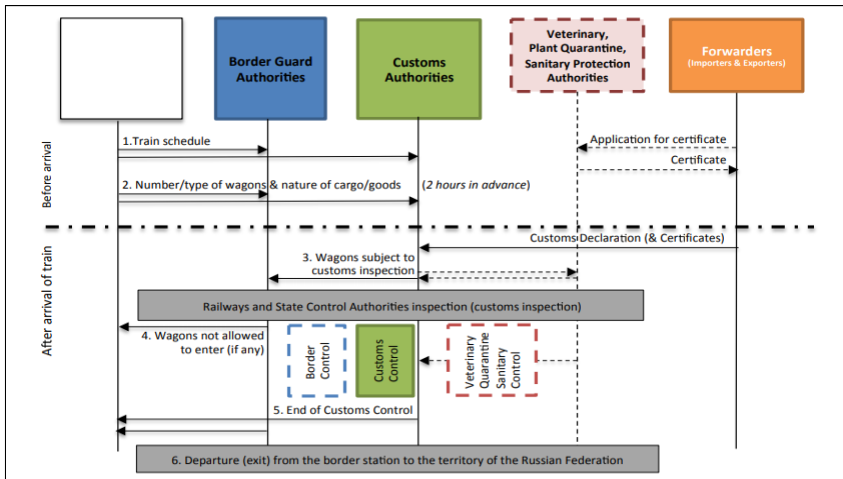
40) Canada Border Services Agency, <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/nexus/land-terre-eng.html#can>, 검색일자: 2020. 9. 22.

41) 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄, 아르메니아, 키르기스스탄

42) 제약산업정보포털, <https://www.khidi.or.kr/board/view?pageNum=1&rowCnt=10&no1=&linkId=48761764&menuId=MENU01805&maxIndex=00487620149998&minIndex=00473994309998&schType=0&schText=&schStartDate=&schEndDate=&boardStyle=&categoryId=&continent=&country=>, 검색일자: 2020. 10. 6.

한편, UN 산하 아시아태평양경제사회위원회(Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP)에서는 아시아 주요 국가들 간 철도운송 통관에 대한 정보를 제공하고 있는데, 이를 통해 러시아의 철도운송 통관 절차를 살펴볼 수 있다. 중국 접경 지역인 자바이칼스크(Zabaykalsk)를 통해 러시아로 들어오는 열차는 자바이칼스크 도착 2시간 전에 열차 스케줄, 화물의 종류 등에 대한 정보를 러시아 세관 및 국경 수비대에 제공해야 한다. 그리고 만일 해당 화물이 동식물 및 위생 검역 대상인 경우 열차 도착 전에 관련 인증서를 신청해야 한다. 열차가 도착하면 세관 감독하에 철도운송 서류 처리가 시작되며, 필요한 경우 세관은 화물을 개봉하여 검사할 수 있다. 다만, 개봉 검사 시 세관은 국경 수비대에 개봉 검사가 진행됨을 미리 알려야 하고, 필요한 경우 국경 수비대의 물리적 통제나 검역 관련 통제가 이루어질 수 있다. 세관 검사가 완료된 이후 해당 열차는 역사 내 세관 검사 구역을 통과할 수 있다.<sup>43)</sup>

[그림 IV-3] 러시아의 화물열차 통관 과정



자료: ESCAP, "Study on border crossing practices in international railway transport," 2018, p. 40, Figure 6 인용

43) ESCAP, "Study on border crossing practices in international railway transport," 2018, pp. 39~41 일부 발췌 및 인용

ESCAP 보고서에는 러시아 중국 간 선로 규격에 대한 언급도 있다. 러시아의 선로 폭은 1,520mm인 반면, 중국 선로 폭은 1,435mm로 양국 간 선로 폭이 상이하다. 따라서 화물의 환적(handover)이 필요한데, 이때 환적의 의무는 화물을 인도받는 국가가 책임지도록 하는 국제철도협력기구(OSJD)의 규정을 적용하고 있다.<sup>44)</sup>

## 2) 여객운송

기차를 이용해 러시아 국경을 통과하는 경우 해당 열차가 러시아 국경역에 정차하면 탑승객의 출입을 통제하고 세관 직원이 열차에 탑승한 후 여권을 일괄 수거하여 사진과 얼굴 대조 및 심사를 하고, 물품 검사는 수하물을 일일이 개봉하는 심사가 진행된다. 몽골 울란바토르-러시아 이르쿠츠크 구간에서 운행되는 열차의 여객운송 통관 과정을 예로 살펴보자. 먼저 몽골 국경역인 수흐바타르역에서 해당 열차가 정차하면 출국 심사를 위해 세관 직원이 열차에 탑승한 후 여권을 일괄 수거하여 심사를 하고, 이후 열차는 러시아 국경역으로 출발한다. 열차가 러시아 국경역인 나우스키에 도착하면 몽골에서와 유사한 과정으로 입국심사가 진행된다. 여권을 수거하여 사진과 얼굴을 대조하는 심사와 수하물을 확인하는 심사가 진행된다. 몽골의 출국 심사와 러시아의 입국심사에 소요되는 시간은 각각 2시간 이내이다.<sup>45)</sup>

버스를 이용해 러시아 국경을 통과하는 경우 기차와 달리 버스 탑승객은 모두 버스에서 하차해야 한다. 먼저 러시아 국경 수비대가 버스에 탑승해 여권을 확인하고 세관 입국카드를 승객에게 배포한다. 버스 승객은 세관 입국카드를 작성한 후 모든 수하물을 들고 버스에서 하차한다. 하차한 승객을 대상으로 입국 심사가 진행되며, 수하물은 엑스레이 검사를 받게 된다. 심사 및 검사를 통과한 승객은 버스에 다시 탑승하면서 통관 과정이 끝나게 된다.<sup>46)</sup>

44) ESCAP, "Study on border crossing practices in international railway transport," 2018, p. 34.

45) 통일부, 「육로 출입시설 운영 해외사례 조사 출장 결과보고」, 2019. 10. 14.

46) Michaelfuller.ca, <https://michaelfuller.ca/how-to-cross-the-china-russia-border-from-manz>

## 다. EU로의 육로 입국<sup>47)</sup>

EU는 쉥겐조약(Schengen Acquis)을 바탕으로 EU 회원국 간 무비자로 통행하고 있다. 그러나 쉥겐조약국<sup>48)</sup> 이외의 외부 국가에서 입국하는 여행객 등에 대해 EU는 국경 보호(Border Guard)와 쉥겐 조약국 외부 국경 관리를 위한 실무지침을 실행하고 있다. 이 실무지침 중에 육로로 국경을 통과하는 차량 및 열차에 대한 심사지침이 규정되어 있다.

### 1) 화물운송

화물차 검색은 가능한 경우 화물차 전용 차선에서 심사하도록 권고된다. 검색에 엑스레이 장비 등을 사용할 수 있고, 마약 탐지견도 제한 없이 검색에 이용할 수 있다. 화물차에 실린 화물의 세관 봉인이 파손되지 않았는지, 방수포가 훼손되지 않았는지 확인해야 하며, 폭발성 물질이나 마약 등이 숨겨져 있는지 검색해야 한다.

### 2) 여객운송

개인 차량으로 국경을 통과하는 경우 운전자와 탑승자는 심사 시 차량에 머물러 있을 수 있다. 이때 심사직원(border guard officer)은 면허증 등의 서류 및 문서를 확인하고, 이를 탑승자와 대조한다. 여행 관련 문서, 운전면허증, 차량등록증 등이 위조된 것으로 의심되는 경우 탑승자 전원을 하차시키고, 차량 내부를 수색하는 절차를 거치게 된다.

버스 승객에 대한 심사는 상황에 따라 버스 내부 혹은 터미널에서 수행할 수 있다. 버스 내부에서 심사하는 경우 버스 운전사와 인솔자에 대한 문서 확인을 먼저 해야 한다. 여행 목적, 여행 관련 서류 등에 의심이 가는 경우

---

houli-to-zabaykalsk/, 검색일자: 2020. 10. 7.

47) European Commission, "Practical Handbook for Border Guards," 2019. 8. 10, pp. 79~84 일부 발췌 및 인용

48) 영국, 아일랜드 등을 제외한 EU 회원국과 노르웨이, 스위스 등 비EU 회원국을 포함한 26개국이 합의한 국경 개방 조약

나 생계 조약국의 공중 보건 및 내부 보안 등에 위협이 될 수 있다고 판단되는 승객은 버스에서 하차하여 추가로 심층 심사를 받게 된다.

열차 승객에 대한 심사는 도착지 첫 번째 역 또는 출발지 마지막 역의 플랫폼에서 이루어지며, 심사가 이루어지는 동안에는 승객의 이동이 금지된다. 열차 내 화물 검색은 해당 화물에 대한 서류와 화물의 대조를 통해 이루어진다. 또 폭발성 물질 등의 탐색을 위해 탐지견이 동원될 수 있다.

### 3. 과거 육로 통관제도 변천 사례

#### 가. 유럽연합(EU) 사례

##### 1) 유럽 통합 과정<sup>49)</sup>

1946년 영국은 무역장벽 완화, 자유로운 이동, 분쟁 해결을 위한 공통의 법원 설립 등을 위해 유럽이사회(Council of Europe) 창설을 제안하였고, 유럽 10개국이 합의(런던 합의)하여 1949년에 유럽이사회가 설립되었다. 그 후 유럽 이사회보다 구체적이고 실질적인 범유럽 조직의 필요성이 대두되면서 1958년에 유럽경제공동체(European Economic Community: EEC)와 유럽 원자력공동체(EURATOM)가 출범하였으며 1964년에 EEC로 단일화되었다. 대외공동관세 합의가 이루어지면서 1968년에 관세동맹(Customs Union)이 선언되었고, 1987년에는 유럽공동체의 공식 명칭을 EEC에서 EC로 변경하였다. 1991년 EC 정상회담에서 유럽연합(EU)에 관한 조약(TEU)이 합의되면서 1994년 1월부터 EU가 출범하게 되었다.

##### 2) 유럽의 육로운송 국제조약 제정

1946년 유럽 이사회 창설을 시작으로 점진적으로 유럽 국가들이 EU로 통

---

49) 조양현, 『EU 확대 및 통합 과정과 시사점』, 한국수출입은행, 2005, pp. 6-17 일부 발췌 및 인용

합되는 과정에서 유럽 내 국가들 간의 국경을 넘나드는 육로운송에 대해서도 여러 가지 규율들이 합의됨에 따라 국제적인 조약으로 제정되었다.

도로운송과 관련하여 유럽연합을 포함해 현재 76개국에서 사용하고 있는 TIR(Transport Internationaux Routiers)은 가장 광범위한 지리적 적용 범위를 가진 국제 통관시스템이다. TIR 절차에 따르면 세관의 통제하에 관세 및 세금을 납부하지 않고 상품이 국경을 넘을 수 있다.<sup>50)</sup> 최초의 TIR 협정(TIR Agreement)은 1949년에 소수의 유럽 국가들 간에 체결되었다. 이후 유럽경제이사회에 의해 1959년 TIR 협약(TIR Convention)으로 이어졌으며, 1975년 개정되었다.<sup>51)</sup> 개정된 조약의 공식 명칭은 ‘국제도로운송수첩에 의한 담보하에 행하는 화물의 국제운송에 관한 통관 협약(Customs Convention on the International Transport of Goods under Cover of TIR Carnets: TIR Convention)’이다. 이 TIR 협약에는 우리나라도 참여하고 있다.<sup>52)</sup>

1956년 유럽경제위원회에 의해 컨테이너 통관조약(Customs Convention on Containers: CCC)이 제정되었다. TIR 협약이 컨테이너 속의 화물이 도로 운송 차량으로 목적지까지 수송되는 과정을 규정한 것이라면, 컨테이너 통관조약은 컨테이너의 국가 간 통관 절차 간소화를 목적으로 컨테이너 자체의 수출입에 관한 관세법상 특례를 명시한 것이다.<sup>53)</sup> 3개월 이내에 재수출되는 컨테이너에 대해 관세 및 기타 세금을 면세하는 내용과 조약체결국 세관의 봉인(Customs Seal)하에 운송되는 상품에 대한 수입국의 인정 조건 및 절차 등이 규정되어 있다. 1956년 컨테이너 통관조약 체결 당시 독일, 프랑스, 영국, 네덜란드 등 12개국이 서명하였으며, 이후 1967년 호주, 1968년 미국, 1971년 일본 등이 참여하며 44개국으로 참여국이 증가하였다.<sup>54)</sup> 1972

50) EU, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/customs-procedures/what-is-customs-transit/tir-transport-internationaux-routiers-international-road-transport\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/what-is-customs-transit/tir-transport-internationaux-routiers-international-road-transport_en), 검색일자: 2020. 8. 6.

51) UNECE, <https://www.unece.org/tir/system/history.html>, 검색일자: 2020. 8. 6.

52) UN, [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XI-A-16&chapter=11&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-A-16&chapter=11&clang=_en), 검색일자: 2020. 6. 1.

53) 해양수산부, <http://www.mof.go.kr/dictionary/view.do?dictionaryKey=59&searchActFlag=Y&menuKey=328&currentPageNo=6>, 검색일자: 2020. 8. 6.

54) UN, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XI-A-9&cha](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-A-9&cha)

년에는 기존 컨테이너 통관조약을 일부 개정 및 보완한 개정 컨테이너 통관 조약이 발효되었고, 우리나라는 1973년 해당 조약에 서명하고 국회 비준을 거쳐 1981년 가입하였다.

1956년에는 국제도로물품운송협약(Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road: CMR)도 체결되었다. 국제도로물품운송협약은 유럽 내 육상 운송의 운송인 책임을 중심으로 규정된 협약으로 체결 당시 독일, 프랑스, 오스트리아 등 9개국이 서명을 하였다.<sup>55)</sup> <sup>56)</sup> 이후 참여국이 늘어나 현재는 56개국이 참여하고 있다. 참여국은 주로 유럽 국가들로 이루어져 있으며, 일부 중동 및 북아프리카 국가들도 참여하고 있으나, 우리나라를 비롯해 중국, 북한 등은 참여하지 않고 있다.

철도운송과 관련해 1961년에 서유럽 국가들을 중심으로 국제철도물품운송조약(International Convention Concerning the Carriage of Goods by Rail: CIM)이 체결되었다. 국제철도물품운송조약은 이후 수차례 개정되었으며, 1980년 체결된 국제철도운송조약(International Convention Concerning International Carriage by Rail: COTIF)의 7개 부속서 중 하나인 국제철도운송계약에 관한 단일규정(Uniform Rules Concerning the Contract for International Carriage of Goods by Rail)으로 흡수되었다. 1980년에 체결된 국제철도운송조약(COTIF)은 1985년 국제철도운송을 위한 국제기구(Intergovernmental Organization for International Carriage by Rail: OTIF)의 조직을 이끌어냈다. 현재 국제철도운송을 위한 국제기구에는 독일, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드 등 EU 회원국, 일부 북아프리카 및 이란, 이라크 등 중동 국가를 포함한 50개국이 참여하고 있다. 우리나라와 중국, 북한 등은 여기에 참여하지 않고 있다.<sup>57)</sup>

한편, 소련(러시아)을 중심으로 동유럽 국가들, 중국, 몽고, 북한 등 12개

---

pter=11&clang=\_en#1, 검색일자: 2020. 8. 6.

55) 포워드케이알, <https://www.forwarder.kr/dictionary/1001>, 검색일자: 2020. 8. 6.

56) UN, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XI-B-11&chapter=11&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-B-11&chapter=11&clang=_en), 검색일자: 2020. 8. 6.

57) OTIF, [http://otif.org/en/?page\\_id=51](http://otif.org/en/?page_id=51), 검색일자: 2020. 8. 10.

국가 간의 유럽-아시아 간 국제철도 운행을 위해 1956년 국제철도협력기구 (Organisation for Cooperation between Railways: OSJD)가 창설되었다. 현재는 유라시아 횡단 철도가 지나가는 모든 국가가 참여하여 총 28개국이 정 회원으로 등록되어 있으며, 우리나라도 2018년 정회원국이 되었다. 국제철도 협력기구에서는 국제철도화물운송협약(SMGS), 국제철도여객운송협약(SMPS) 등을 관장하고 있다.<sup>58)</sup>

## 나. 동서독 사례<sup>59)</sup>

### 1) 국가 간 교역이 아닌 역내 교역

서독은 1949년 건국 이후 동독에 대해 강경한 입장을 취하였다. 서독은 다른 국가들도 동독과의 외교 단절을 요구하는 할슈타인 원칙을 고수하여 정치적으로 서독과 동독 간 사이는 원만하지 않았다.<sup>60)</sup> 경제적으로도 규제 대상 품목 지정, 복잡하고 까다로운 인허가 절차, 동독 수입품 제한 등의 서독의 제한적인 수출입 규제정책으로 인해 1950년대 서독과 동독의 교역은 크게 활성화되지 않았다.<sup>61)</sup>

그렇지만 서독과 동독 간의 최소한의 교역은 유지하였다. 서독 헌법은 서독 헌법의 효력 범위에 동독 지역까지 포함하였다. 그래서 서독은 동독과의 교역을 역내 교역으로 규정하고 역외 교역에 적용하는 「관세법」이나 대외무역법을 적용하지 않았다. 또한 서독은 1952년 GATT 회원국으로 가입할 때 그리고 1957년 유럽경제공동체(EEC) 창립을 위한 로마조약을 체결할 때 동서독 간 교역을 역내 교역으로 인정받아 다른 국가들로부터도 역내 교역으로 무관세가 적용된다는 원칙을 보장받았다.<sup>62)</sup>

여기에 서독은 동독 상품의 가격 경쟁력을 높이기 위해 동독 상품에는 부

58) 국토교통부, [https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m\\_71/dtl.jsp?cmspage=3&id=95080896](https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?cmspage=3&id=95080896), 검색일자: 2020. 8. 10.

59) 서우석(2001), pp. 51-54 및 정진상(2006), pp. 3-8 일부 발췌 및 인용

60) 서우석(2001), pp. 51-52 일부 발췌 및 인용

61) 서우석(2001), p. 52 일부 발췌 및 인용

62) 정진상(2006), pp. 15-16 일부 발췌 및 인용

가가치세도 적용하지 않았다. 서독의 동독 상품에 대한 특혜 정책으로 동독은 섬유, 의복, 유리 도자기 등 생산품의 4분의 3을 서독으로 반출할 수 있었으며, 화학제품이나 철강 등도 절반 이상을 서독으로 공급할 수 있었다.<sup>63)</sup>

## 2) 동서독 통과교통조약<sup>64)</sup>

동서독 간의 중요한 문제 중 하나는 동독 내에 위치한 서베를린의 교통 문제였다. 서베를린은 동독 내에 위치하고 있었기 때문에 서독과의 연결이 매우 중요했다. 동독은 이 점을 이용하여 서베를린을 정치적 압력 수단으로 사용하였다. 1958년 수로 이용에 통행세를 부과했고, 1961년에는 베를린 장벽을 설치하여 왕래를 끊었다.

서독에서는 서베를린의 생존을 위해 1971년 9월 베를린 협정에서 베를린 통행의 보장과 개선을 위한 합의를 이루어냈다. 이후 1971년 12월에는 서베를린과 서독 간 통행문제와 관련하여 통과교통조약이 체결되었다. 통과교통조약 체결로 그동안 까다로웠던 여행 조건이 완화되었다.<sup>65)</sup> 통과교통조약 발효 이후 서독 주민의 동독 방문이 크게 증가하여 1970년대 중반에는 매년 300만명에 달하는 서독 주민이 동독을 방문하였다.<sup>66)</sup>

통과교통조약을 통해 여객수송 및 화물수송이 간소화된 것에 주목할 필요가 있다. 먼저 여객의 수색이나 검색은 원칙적으로 면제되어 예외적으로 상당한 의혹이 제기되는 상황이 아니면 수색을 받지 않게 되었다. 비자도 별도의 신청서 작성 없이 자동차나 열차 등에 승차한 채 발급받을 수 있게 되었다. 버스는 탑승자 명단이 제시되면 버스 탑승자 전원에게 공동비자가 발급되었다. 화물수송의 경우 화물을 봉인한 상태로 수송되기 때문에 동독 밖에서 봉인된 화물은 해당 봉인이 손상되었는지 여부와 화물수송장 및 관련

63) 정진상(2006), pp. 15~16 일부 발췌 및 인용

64) 조약 원어명: das Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über den Transitverkehr von zivilen Personen und Gütern zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West)

65) 통일부(2010), pp. 4~5 일부 발췌 및 인용

66) 통일부(2010), p. 52 일부 발췌 및 인용

서류만 확인하는 데 그치게 되었다.<sup>67)</sup> 유럽의 육상 운송 절차에 준해 봉인된 화물수송이 이루어질 수 있도록 제도를 규정하였다. 결과적으로 동서독 간에 이루어진 통과교통조약은 유럽 국가들에 적용되는 육상 운송 절차가 반영되어 적용되었다는 데 큰 의의가 있다.

〈표 IV-4〉 동서독 통과교통조약의 주요 내용

조문	내용	기타
1조 ~4조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조약의 대상: 서독과 서베를린 간의 도로, 철도, 수로를 이용한 민간인의 동독지역 통과교통</li> <li>• 기본 원칙: 통과교통의 원활한 진행               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통과교통은 정해진 교통로만을 이용</li> </ul> </li> <li>• 비자발급: 통과교통 여행자 대상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항공교통은 제외</li> <li>• 버스 여행자는 단체 비자발급</li> </ul>
5조 ~7조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 화물통과수송에 대한 규정:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 화물통과 부속서류 검열에 대한 규정</li> <li>- 봉인화물에 대해서는 봉인과 통과부속 서류만 검열</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6조: 봉인화물 조항으로 화물통과가 간소화되었으며 물량 증대에 기여</li> </ul>
8조 ~10조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로: 서독 차량허가 인정 등에 대한 규정</li> <li>• 개인운송수단: 개인차량의 도로 통과를 허용, 차량과 개인 소지품은 검열하지 않음</li> <li>• 버스: 검열 절차와 버스여행에 대한 신분조사에 대한 규정, 허용된 휴게소 지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 화물트럭기사와 버스 기사는 개인 여행자와 동등한 통관 절차 적용</li> </ul>
11조 ~12조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정규열차 및 임시열차 운행에 대한 규정</li> <li>- 기관사와 승무원 신분증의 상호 인정</li> <li>- 열차 여객 검열은 신분 확인으로 제한</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 열차기관사와 승무원은 통관 심사에서 제외</li> </ul>
13조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내륙수로화물:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기술사양에 대한 규정</li> <li>- 승무원 육지하선을 제한</li> <li>- 개인 선박을 이용한 통과 금지</li> </ul> </li> </ul>	
...		
20조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6조 및 7조, 화물 봉인 등에 대한 규정</li> </ul>	

자료: 최연혜(2002), p. 4 〈표 1〉을 이용하여 재구성

67) 안승호(2004), pp. 10~11.

## 4. 국제 철도운송 교역사례

### 가. 중국-유럽 우편물 철도운송 파일럿 프로젝트

EU에 있어 중국은 최대 수입국이자 자국 제품의 소비시장으로 중요하다. 중국과 EU 간의 교역은 2010년대 중반까지 해상운송이 약 90%를 차지하였고 약 9%가 항공운송, 나머지 1% 정도가 육상운송이었다.<sup>68)</sup> 그러나 해상운송은 중국에서 EU까지 최대 40일이 소요되고 항공운송은 1~2일 안에 운송이 가능하지만 운송비용이 부담으로 작용하였다. 따라서 약 15일 정도의 운송기간으로 상대적으로 신속한 운송과 저렴한 가격을 가진 육상운송이 대안으로 부각되었으나 북부의 국가를 통과해야 한다는 점은 육상운송의 기술적인 어려움으로 작용하였다.

2010년대에 인터넷의 확산으로 전자상거래가 증가하면서 신속하고 안정적인 운송에 대한 필요성이 증가하였고, 이에 만국우편연합(University Postal Union: UPU)을 중심으로 중국-유럽 간 철도운송을 통한 우편물 운송 파일럿 프로그램을 진행하였다. 2015년에 시작된 UPU의 우편열차 프로젝트(Postal-Rail Project)는 2017년 중국과 유럽을 연결하는 우편열차 운행을 위해 관련된 기관이 참여하는 태스크포스를 구성하였다. 태스크포스에는 UPU와 중국, 프랑스, 독일, 폴란드 그리고 러시아의 우편운영위원회(Postal Operation Council)와 중국-유럽 노선에서 경유국인 벨라루스와 카자흐스탄의 우편운영기관이 옵서버로 참여하였고, 중국과 독일, 폴란드의 관세청, 그리고 국제철도운송위원회(CIT), 트랜스시베리아 운송조정위원회(Coordinating Council on TransSiberian Transportation: CCTT), 철도를 이용한 국제운송을 위한 정부 간 기구(OTIF), 철도협력기구(OSJD) 등과 같은 철도기구 등이 참여하였다. 2016년 UPU와 CIT 그리고 CCTT는 중국-유럽 간 우편물 운송을 위한 기술적·법적 기반을 제공하기 위한 협의와 지원을 실시하였다. 최초의 우편위탁 화물 시범열차는 2016년 9월 29일 중국의 충칭을 출발하여 2016년 10월 13일 독일의 뒤스부르크에 도착하였다.

68) WCO, <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-85/upu-postal-rail-project/>, 검색일자: 2020. 5. 31.

〈표 IV-5〉 충칭-뒤스부르크 우편 컨테이너 시범 운행(2016. 9. 29.~10. 16.)

철도	구간	거리	시간	운영기관
CRC	Chongqing-Alashankou	3,907km	105시간 55분	YuXinOu Logistics Company Ltd
CTZ	Dostyk-Iletsk	2,937km	62시간 50분	UTLC/JSC RZD Logistics/ KTZ Express
RZD	Kanisai-Krasnoe	2,058km	50시간 15분	UTLC/JSC RZD Logistics
Bel Railway	Osinovka-Brest	609km	35시간 10분	UTLC/JSC RZD Logistics
PKP	Terespol-Malashevichi	1,160km	-	DB Cargo Polska
DB AG	Duisburg-Niederaula			DB Cargo AG

자료: WCO(2017), p. 69 표에서 인용

중국의 위신어우(YuXinOu) 라인으로 알려진 중국의 충칭과 독일의 뒤스부르크를 연결하는 노선은 카자흐스탄과 러시아, 벨라루스, 폴란드 등 총 4 개국을 통과하여 독일에 도달하는 노선으로 2016년 중국 최초의 국제우편화물 지정 열차로 선정되었고, 2017년 최초의 전자상거래 국제운송 지정 노선이 되었다.<sup>69)</sup> UPU의 전자정보 교환(Electronic Data Interchange)으로 경유국과 최종 도착지에서의 신속한 통관이 가능하고 운송물품 추적이 가능하여 안정적으로 우편화물이 운송되었다. 이러한 대륙 간 우편 철도운송은 양 지역 간 전자상거래 확대의 기반이 되며, 특히 소규모 수출입이 많은 중소기업의 교역에 긍정적인 영향을 준 것으로 평가된다.

#### 나. 유럽-아시아 운송연결 사업: 철도운송을 중심으로

유럽-아시아 운송연결(Euro-Asian Transport Links, 이하 EATL) 사업은 양 지역의 교역과 경제적 발전을 위해 UN 유럽경제위원회 주도로 추진된 장기 프로젝트이다. EATL 사업은 2002년 ‘지역 간 육로 및 육·해상 연계 운송 발전을 위한 능력 배양(Capacity-building for Developing Interregional Land and Land-cum-sea Transport Linkages)’을 목표로 2007년까지 제1기 사업이

69) HKTDC, <https://hkmb,hktdc.com/en/1X0ADYAW/hktdc-research/Chongqing-On-Track-for-Europe-via-the-Yuxinou-Rail-Route>, 검색일자: 2020. 6. 25.

진행되었다. 제1기 사업에서는 유럽과 아시아 국가들의 육상, 해상, 항공 및 수로 운송의 주요 루트를 식별하고 지역 간 운송에 장애가 되는 사항들을 확인하였으며 유럽-아시아 지역의 원활한 운송을 위한 발전계획을 수립하였다. 2008~2013년에 진행된 제2기 EATL 사업은 유럽과 아시아를 연결하는 주요 운송 루트로 9개의 철도운송 루트와 9개의 도로운송 루트를 선정하였다. 제3기 사업에는 총 38개국이 참여하여 주요 루트의 발전 계획을 추진하였고 국가 간 운송상의 장애를 해결하기 위한 방안과 과제를 제시하였다.<sup>70)</sup>

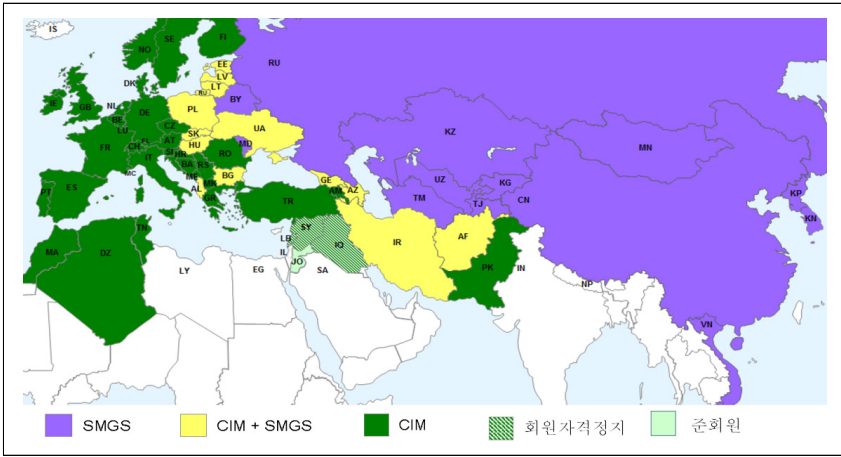
이러한 EATL 사업을 통해 유럽과 아시아를 연결하는 철도운송이 빠르게 성장하였다. 유럽과 아시아 지역의 철도는 두 개의 상이한 운송협정에 의해 운영되었다. EU를 중심으로 한 유럽 국가와 일부 북아프리카 국가들은 국제철도물품운송조약(CIM) 회원국인 반면에, 일부 동유럽 국가와 카자흐스탄, 몽골, 러시아, 중국 등은 국제철도화물운송협약(SMGS) 가입국이다. 폴란드, 리투아니아 등 일부 동유럽 국가와 이란, 아프가니스탄 등 일부 중동 국가만이 국제철도물품운송조약(CIM)과 국제철도화물운송협약(SMGS)에 동시에 가입한 회원국이다.<sup>71)</sup>

---

70) 38개 참여국은 아프가니스탄, 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루스, 벨기에, 보스니아 헤르체고비나, 불가리아, 중국, 크로아티아, 사이프러스, 핀란드, 프랑스, 조지아, 독일, 그리스, 이란, 이탈리아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 몰타, 몽골, 파키스탄, 폴란드, 포르투갈, 몰도바, 루마니아, 러시아, 세르비아, 스페인, 타지키스탄, 마케도니아, 터키, 투르크메니스탄, 우크라이나 및 우즈베키스탄을 포함한다.

71) CIT, [https://www.cit-rail.org/media/files/documentation/freight/scopes/scope\\_of\\_application\\_of\\_cim-smgs\\_2019-05-01.pdf?cid=198122](https://www.cit-rail.org/media/files/documentation/freight/scopes/scope_of_application_of_cim-smgs_2019-05-01.pdf?cid=198122), 검색일자: 2020. 6. 1.

[그림 IV-4] CIM 및 SMGS 가입 현황(2019년 1월 기준)



자료: CIT, [https://www.cit-rail.org/media/files/documentation/freight/scopes/scope\\_of\\_application\\_of\\_cim-smgs\\_2019-05-01.pdf?cid=198122](https://www.cit-rail.org/media/files/documentation/freight/scopes/scope_of_application_of_cim-smgs_2019-05-01.pdf?cid=198122), 검색일자: 2020. 6. 15.

이처럼 상이한 철도운송협정에 따르는 두 지역을 연결하기 위해서는 우선 공통적으로 통용되는 화물운송장(consignment note)이 필요하였다. CIM과 철도 간 협력기구(OSJD)는 CIM과 SMGS가 적용되는 국가들 사이의 철도화물 운송을 위해 CIM/SMGS 화물운송장(CIM/SMGS consignment note)을 도입하였다. CIM/SMGS 화물운송장은 CIM이 적용되는 국가에서는 CIM 화물운송장이 적용되며 SMGS가 적용되는 국가에서는 SMGS로 적용됨에 따라 상이한 협정이 적용되는 국가를 통과하는 철도화물의 효율성을 높이게 되었다.

2006년 도입된 CIM/SMGS 화물운송장은 2010년 러시아가 도입을 승인하면서 아시아와 유럽을 연결하는 트랜스-시베리아(Trans-Siberian) 노선과 바이칼-아무르(Baikal-Amur) 노선에 적용되었고, 이후 몽골도 도입하여 운영을 시작하였다. 이러한 결과로 대서양에서 태평양에 이르는 대륙 간 철도화물 운송은 단일 운송서류를 통한 운송이 가능하게 되었다.

EATL 사업과 CIM/SMGS 화물운송장 도입 등으로 유럽과 아시아를 연결하는 대륙 간 철도운송은 빠르게 성장하였다. 2017년 철도화물 운송은 중국의 35개 도시와 유럽 12개국 34개 도시를 연결하였고 연간 3,270회의 운송

이 이루어졌다.<sup>72)</sup> 중국과 유럽 간 화물운송 현황을 살펴보면 중국에서 유럽으로 운송된 철도화물은 2010년 약 8천톤에서 2019년 약 50만 4천톤으로 60배 이상 증가하였고 유럽에서 중국으로 탁송된 철도화물도 2012년까지 전무하였으나 2019년에는 21만톤까지 확대되었다.

〈표 IV-6〉 중국-유럽 화물열차 운송 현황

(단위: 천톤)

중국 → 유럽										
국가	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
독일	:	:	:	:	:	:	13	42	50	:
라트비아	0	0	:	:	:	:	1	1	0	:
리투아니아	:	:	1	:	:	:	:	:	:	0
네덜란드	:	:	:	:	:	:	:	76	93	:
폴란드	8	13	27	52	75	78	173	332	399	493
핀란드	:	:	:	:	:	:	:	1	4	11
총계	8	13	28	52	75	78	187	452	546	504
유럽 → 중국										
국가	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
에스토니아	:	:	:	:	:	:	:	:	0	:
라트비아	0	:	:	:	:	:	:	1	:	:
리투아니아	:	:	:	:	:	0	0	0	0	0
네덜란드	:	:	:	:	:	:	:	71	88	:
폴란드	:	:	:	1	10	27	49	97	113	186
핀란드	:	:	:	:	:	12	20	49	62	24
총계	0	0	0	1	10	39	69	218	263	210

자료: Euro Stat Database 자료를 기초로 저자 작성, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/transport/data/data-base>, 검색일자: 2020. 6. 15.

유럽과 아시아를 연결하는 대륙 간 철도운송의 확대는 중국과 EU의 교역 확대가 주요 배경이었다. 2014년 이후 중국은 EU의 최대 교역국으로 부상하였고 중국에도 EU는 제2의 교역 대상이 되었다. 양국 간 컨테이너 선박을 이용한 화물운송은 선박의 크기로 인해 수에즈 운하를 통과하기 어려우

72) 신화 실크로드 정보서비스, <https://en.imsilkroad.com/p/76538.html?catid=606>, 검색일자: 2020. 6. 12.

면 약 2만 4천km 해상운송을 거쳐야 하지만 철도운송은 약 1만 1천km의 운송이 가능해 운송시간과 비용을 절약할 수 있다. 또한 중국은 내륙지역에서 생산된 제품이 해상을 거치지 않고 직접 유럽으로 수출할 수 있게 되면서 상대적으로 발전이 뒤진 중국 내륙지역 개발도 가능하다는 점에서 대륙간 철도화물 운송의 발전은 국내 산업정책에 중요한 요인이 된다.

우리나라도 향후 북한을 통과하여 중국을 지나 유럽까지 철도화물 운송이 가능해지면 유럽, 중앙아시아와의 교역 확대에 중요한 계기가 될 것으로 기대된다. 이를 현실화하기 위해서는 남북한 철도화물 운송을 위한 협력 과정에서 CIM/SMGS 화물운송장 도입이나 북한-중국 국경지역에서의 철도화물 연결 및 처리 능력 확대, 남북한 통과화물에 관한 협력 및 조화 등이 선제적으로 고려되어야 할 것이다.

## 5. 시사점

미국과 EU의 통관 절차를 살펴보면, 우선 육로운송 물품의 적하목록은 도착 1~2시간 전에 제출해야 한다고 규정하고 있다. 적하목록의 사전 제출은 WCO에서도 권고하는 제도이다. 우리도 이미 해상과 항공운송에 적용하고 있듯이, 세관에서 사전에 적하목록을 파악하여 이에 합당하게 효율적으로 통관 절차를 진행하기 위해서는 적하목록의 사전 제출이 필요하며, 이는 우리나라도 도입해야 할 제도이다.

미국의 육로 통관제도 운용 사례 중에서 가장 주목할 만한 제도는 일종의 사전심사제도(Trusted Traveler Program)이다. 화물 및 여객 운송에 모두 적용되는 제도로, 사전에 저위험과 고위험 화물과 여객을 구분하여 통관 과정에서 선택과 집중을 통해 위험 관리를 할 수 있다는 장점이 있다. 특히, 여객운송에서 다수의 여행객들이 장기간 대기하는 불편함과 이에 따른 비용을 줄이면서도 다수 여행객들을 관리해야 하는 세관의 위험 관리 효율성을 높인다는 측면에서 이러한 사전심사제도는 우리나라도 도입을 검토해야 하는 제도로 여겨진다.

그리고 유럽에서의 육로운송 국제조약 제정 과정을 통해 역사적으로 육로운송 국제조약이 발전 과정과 참여 국가들을 분석하였다. 물품 교역은 국제적으로 이루어지기 때문에 우리나라가 육로운송에 참여하기 위해 필요한 국제조약들을 살펴볼 수 있었다. 동서독 사례에서 우선 동서독 교역은 역내 교역임을 다른 국가들로부터 인정받았다는 데 주목할 필요가 있다. 현재 남북한 교역도 역내 교역으로 진행하고 있지만, 이를 다른 국가들로부터 인정받을 필요가 있다. 그리고 동서독 통과교통조약의 발효는 동서독의 인적 및 물적 교류가 활발하게 진행되는 계기가 되었다. 특히 동서독 통과교통조약이 육로운송 국제조약의 규정들을 반영하여 국제적 기준에 맞게 제도를 운영했다는 사실이 우리에게 주는 시사점이 크다.

마지막으로 국제 철도운송 교역사례에서 보듯이 항공과 해상 이외에 육로를 통한 아시아와 유럽 간 교역의 필요성이 해외직구 증가로 더욱 중요하게 대두되고 있다. 특히 상이한 철도운송협정에서 공통으로 통용되는 CIM/SMGS 화물운송장(CIM/SMGS consignment note)은 우리나라에서도 국제 철도운송이 가능해지면 도입을 적극 검토해야 할 제도이다.

---

## V. 우리나라의 육로 통관제도 방안 제안

---

본 연구에서 제안하는 육로 통관제도는 중장기적으로 유럽, 중국, 러시아 등의 외국물품이 육로를 이용해 교역하는 것에 대비하려는 것이다. 일반 수출입품에 적용되는 육로 통관제도가 구축되면 관세가 면제되는 북한산 물품도 이 제도의 큰 틀 안에서 운영될 수 있다. 육로 통관제도 중에서도 공·항만 수출입품에 대한 통관제도와 동일하게 적용할 수 있는 부분은 이 제도를 적용하는 것이 적절하다. 그러나 육로 통관의 특성을 감안하여 새로운 제도를 검토해야 하는 경우도 있다. 이 경우에는 국제협약 등에서 요구하는 제약 조건 등을 충족하는 제도로 설계되어야 지속 가능한 제도로 운영될 수 있다.

통관제도는 크게 화물과 여객으로 나눌 수 있다. 세계관세기구(WCO)에서도 화물과 여객을 구분해 별도의 통관체계를 갖출 것을 권고하고 있다. 본 연구에서도 화물과 여객으로 분리하여 육로 통관제도를 논의한다. 육로 화물 운송수단은 크게 철도와 도로를 이용하는 방법이 가능하기에 철도와 도로로 나누어 육로 통관제도를 논의한다. 이때 철도와 도로에 공통적으로 적용되는 사항은 더 적합한 운송수단에서 해당 사항을 논의한다. 마지막으로 공·항만 통관과 달리 육로 통관이 가지고 있는 통관 행정의 위험 관리, 그리고 국경 국가 간 협력의 필요성과 중요성에 대해서도 논의한다.

### 1. 화물의 육로 통관제도 제안

앞에서도 언급하였듯이, 본고에서 제안하는 화물의 육로 통관제도는 북한 물품, 특히 개성공업지구 물품에 한정해 적용되는 제한적인 육로 통관제도

가 아니라 외국의 화물이 육로로 통관될 때 적용될 수 있는 일반적인 제도이다. 일반적인 육로 통관제도가 구축되면 북한 물품도 이 제도 안에서 운영될 수 있다. 특히, 일반적인 공·항만 수출입 통관제도와 달리 육로 화물 운송의 특성을 감안해야 하는 부분에 초점을 두고 분석하며, 육로 교역이 다른 국가들과의 교역이기에 국제협약 등에서 요구하는 제도적 요건 등을 분석하여 이를 반영한 화물의 육로 통관제도를 제안한다.

## 가. 철도화물 통관체계

### 1) 내륙 통관역

국경을 출입하는 기차는 육상 국경에서부터 통관역에 이르는 철도를 관세 통로로 지정하여 통관역에 정차하게 된다. 현재 세관에서는 도라산역과 제진역을 국경 통관역으로 운영하고 있어, 철도를 이용한 화물은 도라산역과 제진역을 이용하고 있다.

향후 육로운송이 활성화되어 북한을 경유해 중국 등으로 이동하거나 혹은 중국 등에서 북한을 경유해 국내로 수입되는 물품이 증가한다면, 국경에 설치된 통관역으로는 한계가 있을 수 있다. 따라서 기존의 국경 통관역은 여행객 위주로 혹은 개성공업지구 물품에 한정하는 등 제한적으로 사용하고, 국경과 상관없이 내륙에 국제철도화물을 취급하는 전용 통관역을 운영하는 것을 검토할 수 있다. 사전에 국경출입 기차에 대한 정보가 국경 통관역에 제출되면, 국경 통관역을 거쳐 내륙 통관역에 정차할 수 있다. 기차는 국경을 지나 철도로 내륙의 특정 장소까지 정차 없이 화물을 운송할 수 있어서 중간에 화물에 대한 부정 혹은 불법적인 요소가 가미되기 어렵다는 특징이 있다. 미국 등에서는 일부 국경 세관을 화물과 여행객에 각각 특화하여 운영하고 있다.

내륙 통관역은 보세구역으로 운영되어야 한다. 철도로운송된 화물을 검사하기 위한 보세구역에 정차하게 되고, 철도화물의 하역, 적재, 개장검사 등이 수행된다. 이를 위해서는 공항 및 항만과 다른 철도화물 검사시스템도

필요하다. 수출입품이 공항과 항만을 통해 신고, 보관, 검역 등의 통관 절차를 거쳐 국내외로 이송되듯이, 내륙 통관역에서 동일한 통관 절차를 통해 통관이 이루어질 수 있지만, 철도화물을 전용으로 검색하는 엑스레이 장비 등을 설치하고, 화물을 검사할 구역 등이 필요하다.

현재 「관세법」 제148조 제3항에서는 통관역을 국경에 근접한 철도역으로 한정하고 있는데, 중장기적으로 내륙 통관역을 고려한다면 국경에 근접한 철도역을 명시하여 한정할 필요는 없다.

〈표 V-1〉 「관세법」 제148조

<p>제148조(관세통로) ① 국경을 출입하는 차량(이하 “국경출입 차량”이라 한다)은 관세통로를 경유하여야 하며, 통관역이나 통관장에 정차하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 관세통로는 육상국경(陸上國境)으로부터 통관역에 이르는 철도와 육상국경으로부터 통관장에 이르는 육로 또는 수로 중에서 세관장이 지정한다.</p> <p>③ 통관역은 국외와 연결되고 국경에 근접한 철도역 중에서 관세청장이 지정한다.</p> <p>④ 통관장은 관세통로에 접속한 장소 중에서 세관장이 지정한다.</p>
---

자료: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/법령/관세법>, 검색일자: 2020. 6. 16.

## 2) 적하목록 사전 제출

육로 통관제도를 운영하는 국가들처럼, 그리고 우리나라가 공항과 항만에 서 적용하는 것처럼, 철도로 운송되는 물품이 세관에 도착하기 이전에 적하 목록을 세관에 제출하도록 해야 한다. 세관에서는 제출된 적하목록을 사전에 검토하여 우범화물을 관리하고 관리 대상 화물을 선별해 추가적인 검사 등을 할 수 있다. 이런 검사 등을 통해 육로를 이용한 부정 및 불법 무역을 감시하고 관리할 수 있다.

WCO에서는 해상이나 항공은 24시간 전에, 육상운송은 1~2시간 전에 적하목록을 제출할 것을 권고하고 있다. 따라서 우리나라도 육로 통관물품은 도착 1~2시간 전에 적하목록을 제출하도록 제도를 고안할 수 있다. 현재 「관세법」 제149조에서는 적하목록 등을 도착 전에 제출하게 할 수 있다고만 규정하고 있다.

〈표 V-2〉 「관세법」 제149조

제149조(국경출입 차량의 도착절차)

② 세관장은 신속한 입국 및 통관 절차의 이행과 효율적인 감시·단속을 위하여 필요한 경우에는 관세청장이 정하는 바에 따라 도착하는 해당 차량이 소속된 회사(그 업무를 대행하는 자를 포함한다. 이하 같다)로 하여금 제1항에 따른 여객명부·적하목록 등을 도착하기 전에 제출하게 할 수 있다.

자료: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/법령/관세법>, 검색일자: 2020. 10. 2.

3) 복합환적

국가 간 화물운송에서 하나의 계약으로 2개 이상의 운송수단을 통해 운송되는 형태를 국제복합운송(International Multimodal Transport)이라고 한다. 예를 들어, 한국에서 미국 동부로 수출되는 상품이 선박을 통해 미국 서부 해안으로 운송된 후, 철도운송으로 미국 동부로 이동하면 이는 해상운송과 철도운송의 2개 운송수단이 결합된 복합운송이다.

현재 도로나 철도를 통한 국제운송이 없는 우리나라에서 복합운송의 형태는 해상운송과 항공운송을 연결하는 방식만 있다. 그래서 통과화물의 일시적 양륙은 항만이나 공항을 중심으로 주로 환적이나 하역작업 등에서 제한적으로 발생했다. 통과화물의 물리적 이동거리가 짧고 일시적 양륙이면서 세관 통제 안에서 머물다가 해외로 운송되기 때문에 환적화물에 대한 관리의 필요성이 낮았고, 그래서 환적화물은 중요한 관리 대상 물품이 아니었다.

그러나 육로를 이용한 화물수송이 활성화되면, 지금과 달리 세관에서 관리해야 하는 환적화물이 더 증가하고 이로 인한 위험 관리가 더 필요해진다. 육로 통관이 이루어지면 관세선을 넘어 보세운송 등의 관리가 필요하고, 철도, 도로, 해상, 항공 간의 다양한 조합으로 복합환적이 발생하게 된다. 철도와 도로(철도 ↔ 도로), 해상과 철도(해상 ↔ 철도), 항공과 도로(항공 ↔ 도로) 등의 다양한 조합이 가능하다. 따라서 현재의 환적화물 관리에 비해 세관에서 관리해야 할 부담이 증가하게 된다. 예를 들어, 폭발성이 높은 화학물질이 해상으로 환적될 경우에는 해당 화학물질이 항만에만 머물다가 제3국으로 가지만, 육로로 환적될 경우에는 국내에 머무는 동안의 폭발 위험

등이 새롭게 등장하게 된다.

이런 복합환적과 관련하여 TIR 협약에 의해 인증받은 운송수단을 이용하는 국제화물에 대해서는 복합환적 운송에 대한 규정을 새롭게 마련할 필요가 있다. 또한 통과화물에 대한 담보 등의 통과화물 보증제도도 고려할 필요가 있다. 현재 「관세법」 제141조에서 외국물품의 일시 양륙에 관한 내용을 규정하고 있으며, 일시적으로 양륙되어 운송되는 화물에 담보나 보증을 요구하지 않고 있다.

〈표 V-3〉 「관세법」 제141조

제141조(외국물품의 일시양륙 등) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려면 세관장에게 신고를 하고, 현장에서 세관공무원의 확인을 받아야 한다. 다만, 관세청장이 감시·단속에 지장이 없다고 인정하여 따로 정하는 경우에는 간소한 방법으로 신고 또는 확인하거나 이를 생략하게 할 수 있다.

1. 외국물품을 운송수단으로부터 일시적으로 육지에 내려놓으려는 경우
2. 해당 운송수단의 여객·승무원 또는 운전자가 아닌 자가 타려는 경우
3. 외국물품을 적재한 운송수단에서 다른 운송수단으로 물품을 환적 또는 복합환적하거나 사람을 이동시키는 경우

자료: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/법령/관세법>, 검색일자: 2020. 10. 2.

추가로 다양한 복합운송 경로가 가능해질 경우에 대비하여 관련 시스템을 정비할 필요가 있다. UNI-PASS와 철도 및 도로 운송사의 시스템 연결을 통해 원활한 정보 교환이 가능하도록 시스템 구축이나 내륙지역 철도역과 국경역 간 운송 및 검사 절차에 관한 국내 규정 설립 등을 통해 육로운송을 통해 국내를 통과하는 화물의 효율적인 관리와 원활한 운송수단 연계가 가능하도록 지원할 필요가 있다.

#### 4) 국제철도운송협약의 국내 규정 반영

국제철도화물 운송은 국제철도운송을 위한 국제기구(OTIF) 주도의 국제철도물품운송조약(CIM)과 국제철도협력기구(OSJD) 주도의 국제철도화물운송협약(SMGS)이 양대 산맥을 이루고 있다. CIM은 유럽 국가들을 중심으로 일부 북아프리카 및 중앙아시아 국가들이 참여하고 있으며 SMGS는 우리나라

라와 북한을 비롯해 중국, 몽골 등 아시아 국가들이 주로 참여하고 있다.

우리나라와 북한 모두가 SMGS에 가입해 있어 북한을 경유하여 SMGS 가입 국가로부터 수출입이 이루어지면 SMGS의 화물운송장과 SMGS의 규정이 북한 통과화물에 적용된다.<sup>73)</sup> 반면에 북한을 경유하는 물품이 SMGS 미가입 국가를 통과하게 되면 SMGS 화물운송장이 인정되지 않는다. 이러한 상황을 개선하기 위해 국제철도운송을 위한 국제기구(OTIF)와 국제철도협력기구(OSJD)는 CIM과 SMGS가 적용되는 국가들 사이의 철도화물 운송을 위해 CIM/SMGS 화물운송장(CIM/SMGS consignment note)을 도입하였다. CIM/SMGS 화물운송장은 CIM이 적용되는 국가에서는 CIM 화물운송장으로, SMGS가 적용되는 국가에서는 SMGS 화물운송장으로 인정되면서 상이한 협정이 적용되는 국가를 통과하는 철도화물 운송의 효율성을 개선하였다.

2010년 러시아가 도입을 승인하면서 CIM/SMGS 화물운송장은 대륙 간 철도운송의 공통 양식이 되고 있다. 그러나 아직까지 우리나라와 북한은 모두 동 화물운송장 도입에 참여하지 않고 있다. 우리나라는 철도화물 운송을 통한 교역이 전무한 상황에서 CIM/SMGS 화물운송장 도입의 필요성이 없었으며, 북한도 철도화물 교역이 주로 중국과의 거래여서 유럽 철도운송에 필요한 CIM/SMGS 화물운송장의 필요성이 높지 않았던 것으로 판단된다.

북한을 경유한 철도화물 운송이 단기적으로는 우리나라 최대 교역 국가인 중국에 집중될 것으로 예상되는 만큼 유럽 국가들과의 철도운송 교역에서 필요한 CIM/SMGS 도입이 시급하지는 않다. 그러나 중국과 유럽을 연결하는 대륙 간 철도화물 운송이 빠르게 성장하는 상황에서 장기적으로 CIM/SMGS 도입을 통해 유럽지역까지의 철도운송을 통한 교역에 대비할 필요가 있다. 특히 중국도 CIM/SMGS 참여국으로 CIM/SMGS는 SMGS 화물운송장을 대체할 수 있는 만큼, CIM/SMGS의 조기 도입은 두 개의 상이한 화물운송장이 아닌 하나의 통일된 양식으로 운영될 수 있다는 장점이 있다. CIM/SMGS 화물운송장은 우리나라만 참여해서는 의미가 없으며 북한의 참여가 필요하다. 따

---

73) SMGS에서는 화물운송장 기본 서식을 제공하고 있으나 실제 운영은 국가별로 SMGS에 기반을 둔 다소 변형된 형태의 서식을 사용하는 것으로 알려지고 있다.

라서 북한의 참여 유도를 위한 남북한 간의 협력이 필요하다.

### 5) 남북교역 화물과 통과화물 구분

기존의 남북교역 절차에 관한 내용은 최종 출발지와 목적지가 남한에서 북한, 혹은 북한에서 남한으로 이동하는 경우를 가정하여 운영되고 있다. 그러나 육로운송을 통해 중국, 러시아 또는 유럽까지 상품이 운송되는 경우 필연적으로 북한을 경유하게 된다. 그러나 현행 규정은 북한이 최종 목적지인지 여부와 관계없이 남북교역 절차에 따라 통일부의 협력사업자 승인과 물품 반출입 승인을 받아야 하고 수입물품의 경우 반입물품 적하목록을 작성해야 한다. 그러나 북한을 경유하여 수출입되는 상품에 대해서도 일반 수출입 절차에 비해 추가적인 승인 및 보고 과정을 적용하는 남북교역 절차를 적용하는 것은 육로운송을 통한 교역의 장애요인이 될 수 있다. 특히 유럽과 아시아를 연결하는 대륙 간 철도사업이 빠르게 확대되는 상황에서 아시아·유럽지역의 상품이 철도운송을 통해 북한을 경유하여 남한으로 수입되거나 남한에서 북한을 경유하여 아시아·유럽지역으로 수출되는 철도운송을 효율적으로 운영하기 위해서는 제도 개선이 필요하다.

이를 구체적으로 살펴보면, 우선 현행 법에서 남한과 북한의 왕래, 교역, 협력사업 등과 관련한 행위는 「남북교류 협력에 관한 법률」(이하 「남북교류협력법」)의 적용을 받는다. 동법 제3조에서 「남북교류협력법」이 여타 법에 우선하여 적용됨을 명시하고 있다.<sup>74)</sup> 따라서 일반적으로 교역되는 물품과는 달리 남한과 북한 간의 상품이 왕래하는 과정에서는 「관세법」이 아닌 「남북교류협력법」이 우선 적용된다.

앞서 기술한 바와 같이 「남북교류협력법」에서는 물품의 반출 및 반입을 위해서는 통일부 장관의 승인을 받도록 하고 있다.<sup>75)</sup> 그러나 동법 제2조에

74) 「남북교류협력에 관한 법률」 제3조(다른 법률과의 관계) 남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다(국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/법령/남북교류협력에관한법률>, 검색일자: 2020. 10. 1.).

‘반입·반출’을 남한과 북한 간 물품 등의 이동으로 정의하고 있어 「남북교류협력법」이 적용되는 범위는 남한과 북한을 출발지 혹은 최종 도착지로 하는 물품을 대상으로 한다.

반면 동법 제20조에서는 남한과 북한 간을 이동하는 수송장비를 운행하기 위해서 통일부 장관의 승인을 받도록 하고 있다. 통일부 장관의 승인이 필요한 운송장비는 해당 운송장비의 국적이나 이동 경로나 목적에 상관없이 모든 운송장비를 포함한다. 수송장비 운행의 승인 신청은 운행 7일 전까지 신청서와 수송장비 운행 계획서, 관련 면허증, 허가증, 승무원 명부, 북한에서 수송장비의 운행이 가능함을 증명하는 북한 당국 또는 북한의 권한 있는 기관의 확인서 등을 제출해야 한다.

〈표 V-4〉 「남북교류협력에 관한 법률」 제20조 및 시행령 제33조

<p>제20조 (수송장비의 운행)</p> <p>① 남한과 북한 간에 선박·항공기·철도차량 또는 자동차 등(이하 “수송장비”라 한다)을 운행하려는 자는 통일부 장관의 승인을 받아야 한다.</p> <p>시행령 제33조 (수송장비 운행의 승인 신청)</p> <p>① 법 제20조제1항에 따라 수송장비 운행의 승인을 받으려는 자는 운행 7일 전까지 수송장비 운행승인 신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 통일부 장관에게 제출하여야 한다. 다만, 통일부 장관은 수송장비의 종류 등을 고려하여 다음 각 호의 서류 중 일부를 첨부하지 아니하게 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수송장비 운행 계획서</li> <li>2. 관련 법령에 따라 발급받은 수송장비 운행 관련 면허증, 허가증 또는 등록증 등의 사본</li> <li>3. 수송장비의 승무원 명부</li> <li>4. 북한에서 수송장비의 운행이 가능함을 증명하는 북한 당국 또는 북한의 권한 있는 기관의 확인서</li> <li>5. 「자동차관리법」 제27조에 따라 발급받은 임시운행허가증</li> <li>6. 「자동차손해배상 보장법」 제9조에 따라 발급받은 의무보험 가입증명서</li> <li>7. 그 밖에 통일부 장관이 필요하다고 인정하는 서류</li> </ol>
---

자료: 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/법령/남북교류협력에관한법률>; <https://www.law.go.kr/법령/남북교류협력에관한법률시행령>, 검색일자: 2020. 10. 2.

75) 「남북교류협력에 관한 법률」 제13조(반출·반입의 승인) ① 물품등을 반출하거나 반입하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 물품등의 품목, 거래형태 및 대금결제 방법 등에 관하여 통일부 장관의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사항 중 대통령령으로 정하는 주요 내용을 변경할 때에도 또한 같다(국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/법령/남북교류협력에관한법률>, 검색일자: 2020. 10. 1).

1990년에 제정된 「남북교류협력법」은 환경 변화에 따라 여러 차례 개정되었으나 북한을 통과하여 육로로 교역되는 상품이 전무하여 북한을 경유한 상품의 이동에 대해서는 고려되지 못했다. 결과적으로 현행법에서는 북한을 단순 통과한 상품이 육로를 통해 수출입되는 경우, 여전히 수송장비에 대한 통일부 장관의 승인이 필요하며, 이는 항공이나 선박을 통한 교역과 절차적으로 차이가 있다. 예를 들어 중국에서 수출된 상품이 해상을 통해 우리나라로 수입되면 (수송장비에 대한) ‘승인’ 절차가 필요 없지만 동일한 상품이 철도운송으로 북한을 통과해 우리나라로 수입되면 수송장비에 대한 통일부 장관의 승인을 추가적으로 받아야 한다.

육로운송에 부과되는 승인 절차는 추가적인 시간과 비용이 소요돼 북한을 통과하는 육로운송의 원활한 흐름을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 북한을 출발지 혹은 최종 도착지로 하는 상품과 북한을 단순 경유·통과하는 화물을 구분하여 반입·반출 혹은 수출·수입 절차를 적용하는 이원화된 관리방식을 도입하여 북한을 경유하는 단순 통과화물에 대한 편의를 제공하는 제도적 정비가 필요하다.

#### 나. 도로화물 통관체계

도로를 통해 반출입 혹은 수출입되는 물품은 화물차, 승용차, 버스 등의 운송수단을 통해 가능하다. 화물차 이외의 승용차와 버스는 승객 수송이 주목적이고 여행객과 함께 여행객 휴대품, 물품 등이 함께 이동하기 때문에 본 절에서는 도로운송 가운데 주로 화물차를 이용한 화물운송에 초점을 두어 논의한다.

##### 1) 내륙 통관장

도로를 통해 반출입 혹은 수출입되는 물품은 국경에 설치된 통관장을 거쳐야 한다. 현재는 도라산과 고성에 통관장을 운영하고 있다. 개성공업지구 물품과 금강산 관광객 등의 통관 등을 처리하는 국경 세관의 역할을 수행하

고 있다.

향후 육로운송이 활성화되어 북한을 경유한 수출입이 증가하게 되면 국경에 설치된 통관장으로는 한계가 있을 수 있다. 미국 등에서는 일부 국경 세관을 각각 화물과 여행객에 특화된 형태로 운영하고 있다. 따라서 기존의 국경 통관장은 여행객 위주로 혹은 개성공업지구 물품에 한정하는 등 제한적으로 사용하고, 도로운송 물품은 앞선 철도와 마찬가지로 내륙에 전용 통관장 설치를 검토할 필요가 있다. 다만, 철도와 달리 도로운송에서는 내륙 통관장에 도착하기 이전에 화물이 바뀌거나 없어지는 등의 부정행위가 발생할 가능성이 있다. 따라서 국경을 통과한 이후에는 보세운송의 원칙 혹은 TIR 협약에 의해 운송될 필요가 있다.

육로 통관을 위해서는 차량 화물에 적합한 엑스레이 검색기, 차량 검색장비, 컨테이너 검색장비 등의 장비도 필요하다. 컨테이너 화물을 운송하는 컨테이너 화물차의 화물은 선박 등을 통해 국내로 반입 또는 수입되는 컨테이너와 동일하게 검사가 적용될 수 있다.

이와 함께 앞서 언급한 원스톱 국경 포스트(OSBP)에 대한 고려도 필요하다. 현행 남북 철도 혹은 도로화물 운송은 전통적인 투스톱(Two-stop) 국경 포스트 방식으로 운영되고 있어 남측과 북측에서 독립적인 출입국 절차가 진행된다. 철도화물은 도라산역을, 도로화물은 도라산 통관장을 거치고 있다. 단기적으로는 제한된 물품만 교역이 이루어지기에 현재의 전통적인 투스톱 국경 포스트 방식으로도 운영이 가능하지만, 장기적으로 육로 통관이 본격화되면, 전통적 방식의 국경 관리는 시간과 비용의 비효율을 야기할 수 있다. 이러한 점에서 WTO와 WCO에서 권고하는 원스톱 국경 포스트(OSBP) 운영을 고려할 필요가 있다. 원스톱 국경 포스트(OSBP)는 여객 통관에서도 중요한 이슈이기에 향후 여객 통관에서 다시 논의한다.

미국처럼 화물과 여행객에 특화된 국경 통관장을 운영하는 것도 검토할 수 있다. 기존의 도라산역, 도라산과 고성 국경 통관장은 여행객 전용으로 이용하고 화물은 내륙에 별도의 전용 국경 통관장을 운영하는 방안도 검토할 수 있다. WCO에서도 화물과 여객을 구분·분리하여 별도의 통관체계를

갖출 것을 권고하고 있다.

## 2) 운송차량 출입 절차

국경을 통과하는 운송차량은 사전에 등록해야 한다. 현재도 개성공업지구를 왕래하는 운송차량은 접경지 세관에 등록해야 한다. 향후 육로운송이 활성화되면 남북을 왕래하는 운송차량과 함께 제3국의 운송차량도 국내로 물품을 운송하게 된다. 이때도 남북을 왕래하는 운송차량은 세관 등록을 명시해서 관리해야 한다. 그리고 제3국 운송차량은 TIR 협약에 의해 관리하는 것이 국제적으로 통용되고 있기에 우리도 이를 따르는 것이 적절하다. 앞서 언급하였듯이, TIR 협약은 유럽 국가와 중국 등 현재 70개국이 회원으로 가입되어 있고, 우리나라도 가입되어 있다.

해상 또는 항공으로 화물을 운송하는 경우에 운송수단인 선박 또는 비행기는 관세선을 넘을 수 없다. 그러나 육로운송의 경우에는 육로운송 차량이 국경을 넘은 이후에 국내에서 계속 운행하기 때문에, 해당 운송차량에 대한 세관의 관리가 필요하다. 해당 화물차가 국내에서 중고차로 판매된다면, 국내로 수입되지 않은 차량이 불법으로 국내에서 거래되는 것이다. 따라서 운송차량의 도착과 출발을 세관에 보고하고 세관에서의 추가적인 관리가 필요하다.

이 밖에 현재 「관세법」 제221조 내국운송의 신고에서 외국무역선이나 외국무역기 이외에 국경출입 차량도 포함해서 규정할 필요가 있다.

### 〈표 V-5〉 「관세법」 제221조

제221조(내국운송의 신고) ① 내국물품을 외국무역선이나 외국무역기로 운송하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 세관장에게 내국운송의 신고를 하여야 한다.
--

자료: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/법령/관세법>, 검색일자: 2020. 10. 2.

## 3) 적하목록 사전 제출

화물차량을 통한 운송에서도 화물열차를 이용한 경우와 마찬가지로 사전

에 적하목록을 제출하고 반입신고를 통해 통관을 진행해야 한다. 세관에서는 사전에 제출된 적하목록을 바탕으로 검사 대상 물품을 선별하고 보세구역으로 이동하여 물품 검사를 실시해야 한다.

그런데 현재 개성공업지구 물품은 일반수출입신고 절차와 달리 물품 반입신고를 한 다음에 적하목록을 제출하고 그 이후에 통관이 이루어지고 있다. 입출경 시간이 30분으로 제한되어 있기 때문에 사전에 적하목록을 제출하지 못하고 반입신고 이후에 적하목록을 제출하고 있으며, 한정된 시간으로 도로에 정차한 화물차량에 세관원이 승차하여 검사를 진행하고 있다. 향후 정상적으로 육로 통관제도가 시행되면, 세관이 지금처럼 제한적으로 운영되는 것이 아니라 상시 운영되기 때문에 일반적인 수출입신고와 마찬가지로 사전에 적하목록을 제출하고 이를 바탕으로 통관이 이루어질 필요가 있다. 앞서도 언급하였듯이, WCO 등의 권고에 따라 철도차량은 도착 2시간 전까지, 도로차량은 도착 1시간 전까지 적하목록 등을 제출하도록 규정할 필요가 있다.

#### 4) 육로 통관 소요시간

육로 통관은 해상이나 항공의 경우에 비해 통관 소요시간이 더 짧게, 신속하게 이루어질 필요가 있다. 해상이나 항공을 이용해서 운송되는 화물은 선박이나 항공기로부터 모든 화물을 내려서 통관을 위해 이동해야만 한다. 일반적으로 대량의 물품을 선박에서 하역해 정해진 통관 절차를 거치는 동안 상당한 시간이 소요된다. 그리고 통관 이후에 국내로 배송하기 위해 국내 운송수단을 활용하게 된다. 그러나 육로로 통관되는 물품은 소량이지만 해당 화물뿐만 아니라 화물운송자도 통관 진행 중에 대기하게 되고, 이런 화물운송 차량이 많은 경우에는 교통 정체, 운송자 숙박 등의 부수적인 문제들이 발생한다는 차별적인 특징이 있다.<sup>76)</sup> 따라서 육로 통관은 해상 등에 비해 신속하게 진행될 필요가 있다. 그래서 화물운송 차량과 운전자의 정보 사전 등록과 해당 화물의 적하목록 사전 제출 등이 신속 통관 및 위험 관리

76) 에스토니아 세관에 의하면 에스토니아에서 러시아로 운송하는 화물이 많을 경우에는 세관 통관을 위해 5~6일 정도가 소요되는 경우도 있었다고 한다.

를 위해 매우 중요하다. 사전에 제출된 운전자 정보와 적하목록 등을 바탕으로 화물(차량)에 대한 검사 여부를 구분할 수 있다. 따라서 사전 정보 제출과 관련된 제도 운용이 필요하다.

육로 통관 소요시간을 효율적으로 관리하기 위해 일종의 사전심사제도를 활용해 국경을 오가는 국경출입 차량은 사전 차량 등록과 함께 RFID 부착 등을 통해 전산으로 확인되면 신속하게 통관이 진행되도록 제도를 운영하는 것도 검토할 수 있다.

또한 한 예로 에스토니아(Estonia) 세관에서는 화물운송자들의 대기시간을 절약하기 위해 세관 검사를 사전에 예약할 수 있도록 시스템을 운영하고 있다. 세관 검사 시간표(time slot selection)를 만들어 시간대별로 예약 가능 여부를 파악할 수 있어 화물운송자들이 세관 검사 시간대를 사전에 예약할 수 있게 하였다.

이와 같은 육로운송 물품의 통관은 국제적인 TIR 협약에 기반을 두고 운용되어야 한다. 우리나라도 TIR 협약에 가입되어 있기 때문에 국외로부터 도로운송이 이루어지면 TIR 협약에 기반을 둔 규정을 마련하여 운용할 필요가 있다.

[그림 V-1] 에스토니아 세관 검사 예약 시간표

**Select your border crossing time**

17. May	18. May	19. May	20. May
Full	Full	00:00-01:00	00:00-01:00
Full	01:00-02:00	01:00-02:00	01:00-02:00
Full	02:00-03:00	02:00-03:00	02:00-03:00
Full	03:00-04:00	03:00-04:00	03:00-04:00
Full	04:00-05:00	04:00-05:00	04:00-05:00
Full	05:00-06:00	05:00-06:00	05:00-06:00
Full	06:00-07:00	Full	06:00-07:00
Full	07:00-08:00	Full	07:00-08:00
Full	08:00-09:00	08:00-09:00	08:00-09:00
Full	Full	09:00-10:00	09:00-10:00
Full	Full	10:00-11:00	10:00-11:00
11:00-12:00	11:00-12:00	11:00-12:00	11:00-12:00
12:00-13:00	12:00-13:00	12:00-13:00	12:00-13:00
Full	13:00-14:00	13:00-14:00	13:00-14:00
14:00-15:00	14:00-15:00	14:00-15:00	14:00-15:00
15:00-16:00	15:00-16:00	15:00-16:00	15:00-16:00
16:00-17:00	16:00-17:00	16:00-17:00	16:00-17:00
17:00-18:00	17:00-18:00	17:00-18:00	17:00-18:00
18:00-19:00	18:00-19:00	18:00-19:00	18:00-19:00
Full	19:00-20:00	19:00-20:00	19:00-20:00
20:00-21:00	20:00-21:00	20:00-21:00	20:00-21:00
Full	21:00-22:00	21:00-22:00	21:00-22:00
22:00-23:00	22:00-23:00	22:00-23:00	22:00-23:00
23:00-00:00	23:00-00:00	23:00-00:00	23:00-00:00

자료: WCO(2017), p. 109.

### 5) 국제도로운송통관조약(TIR)에 의한 업무 처리

국제도로운송통관조약(TIR)은 국제도로 면세통관 증서를 담보로 운행하는 국제화물의 국제운송에 관한 관세협약이다. TIR 협약에 의해 화물을 운송하기 위해서는 사전에 TIR 협약에 따라 차량을 등록해야 한다. TIR 협약은 개별 차량, 또는 개별 컨테이너에 각각 적용된다. 국제화물이 출발한 출발지 세관에서 TIR 승인차량 여부와 신고된 물품내역을 확인 검사하고 봉인하면, 이후 중간 경유지 세관에서는 물품내역을 심사하고 봉인을 점검한다. 그리고 도착지 세관에서 최종적으로 신고된 물품 확인 및 검사, 봉인 파손 등을 확인해 통관이 이루어질 수 있다. TIR 협약에 의해 운송되는 화물은 운송 중간에 수출입 관세 및 내국세 등을 부과하거나 담보를 요청할 수 없다. 봉인되어 운송되는 화물도 운송 중간에 세관의 검사 대상이 될 수 없다. 다만 예외적인 경우에는 검사할 수 있다. 설령 장거리 이동인 경우에도 도착지 세관과 국경을 통과하는 중간 경유지 세관 이외에 중간에 화물을 확인하는 것은 적절하지 않다. 세관의 화물 봉인이 이루어진 후에 이를 지속적으로 확인하는 것은 물류비용을 증가시키는 등의 부정적인 효과가 더 크기 때문이다.

TIR 협약에 의해 운송되는 화물은 사전에 제시된 운송 경로에 따라 정해진 시간 내에 운송되어야 한다. 컨테이너 봉인과 함께 운송 과정에서 위법한 행위가 발생하지 않도록 추가로 출발지 세관에서 화물운송 일정과 운송 경로를 사전에 파악하는 것이다. 출발지 세관에서 다음 중간 경유지 혹은 도착지 세관까지의 운송 경로를 파악해서 합리적이고 경제적으로 화물이 운송되도록 운송시간을 제약해서 운송 과정에서 위법한 행위가 발생하기 어렵게 만드는 것이다. 운송 제한시간에는 운송자의 휴식시간 등이 다 포함되어 결정된다. 일단 출발지 세관에서 결정된 운송 경로와 운송 제한시간이 정해지면, 예외적인 경우가 발생하지 않는 한 이를 변경하는 것은 허용되지 않으며, 만약 예외적인 경우가 생겨 운송 제한시간이 변경되면, 해당 세관들에 가능한 한 빠른 시간 내에 알려야 한다. TIR 협약에 의해 이동할 경우 다수의 중간 경유지 세관을 거칠 수 있지만, 출발과 도착 세관은 4개를 초과할

수 없다. 이는 TIR 협약에 의해 운송되는 화물의 위험 관리를 위한 것으로 여러 군데를 거쳐야 한다면, 새로운 TIR 협약을 받아야 한다는 것을 의미한다.

이러한 TIR 협약에 의한 서류 제출, 화물 봉인, 검사방법 등의 세부 사항을 국내 규정에 반영해야 한다. TIR 협약의 세부 사항은 관세청 고시에 반영해 운영할 필요가 있다.

#### 6) 특정 북한물품과 국제물품 분리

현재 개성공업지구 물품 등의 북한산 물품에는 관세가 부과되지 않는다. 하지만 다른 국가들로부터 수입되는 물품에는 원산지 등에 따라 관세가 부과된다. 북한산 물품뿐만 아니라 다른 국가들의 물품이 육로를 통해 통관이 활성화되면 개성공업지구 물품처럼 특정하게 분리해서 관리할 수 있는 물품에 대해서는 간이 통관 절차를 적용해서 신속하게 통관하거나 혹은 개성공업지구 물품과 기타 물품으로 구분하여 검사하는 방안도 검토할 필요가 있다. 빈번하게 통관이 이루어지는 물품, 특정하게 분리해서 관리할 수 있는 물품에 대해 신속 통관을 적용하는 것이 통관 행정의 효율을 높일 수 있다.

## 2. 여객의 육로 통관제도 제안

철도와 도로를 이용하는 여객 통관제도는 화물과 달리 단기와 중장기로 구분해 차이를 논의한다. 남북 간 국경을 넘어 인적 교류가 이루어지기 위해서는 남북 사이에 여러 단계의 합의가 필요하기 때문이다. 개성공업지구 관련자들의 남북 왕래처럼 매우 한정된 인력의 왕래가 있을 수 있고, 금강산 관광처럼 좀 더 넓은 범위의 여객들의 왕래도 있을 수 있으며, 중장기적으로 남북한 이외 제3국의 외국인들도 남북한 국경을 통해 왕래가 가능할 수 있다. 본 연구에서는 일반적인 공·항만을 통한 여객 통관제도와 달리 육로를 이용할 경우의 특징과 한계점을 분석하면서 중장기적으로 적용할 수 있는 기본적인 여객의 육로 통관제도를 살펴보고, 이를 바탕으로 단기적인

여객의 육로 통관제도도 살펴본다.

## 가. 국경 관리

### 1) 국경 통관장 운영

현재 개성공업지구를 승용차로 방문할 경우에는 사전에 운전자와 차량을 등록해야 한다. 승용차에는 운전자만이 탑승할 수 있고, 만약 동반자가 있는 경우에는 버스로 이동하게 된다. 승용차로 입경할 경우에는 차에서 하차하지 않고 승차한 상태에서 입출경이 진행된다. 물론 남북한 출입사무소는 각각의 영토에서 운영하고 있기 때문에 각각의 출입사무소에서 검문과 검색 과정을 거쳐 진행된다.

공항이나 항만을 통한 여행자의 출입국 및 통관과 달리 육로를 통한 여행자 통관은 국경을 접하고 있는 국가들 간의 출입국 및 통관 과정에서의 긴밀한 협조가 필수적이다. 전통적인 국경 관리방식은 여행객의 출국 및 입국 절차가 각각의 국가에서 독립적으로 이루어진다. 따라서 유사한 절차가 불과 몇 미터 차이를 두고 중복되어 이루어져 시간과 비용이 비효율적으로 운영되었다. WTO의 무역원활화협정에서는 국경을 접하고 있는 국가들 간의 협력을 강조하면서 윈스톱 국경 포스트(OSBP) 수립을 언급하고 있다. 또한 WCO 개정교토협약에서도 새로운 세관을 개설할 때 인접국과 협력하여 병치형 세관을 수립할 것을 권고하고 있다.

우리나라는 단기적으로 기존의 도라산역, 도라산과 고성 국경 통관장을 활용해서 여행객 통관 절차를 진행할 수 있다. 현재는 전통적인 방식인 투스톱 국경 포스트가 운영 중으로, 남북이 각각의 영토에서 여행객들의 출국과 입국 절차를 진행하고 있다.

장기적으로 WCO에서 권고하듯이 병치형 윈스톱 국경 포스트(OSBP)를 운영하면 여행객의 통관 절차가 신속하게 진행될 수 있다. 만약 기존의 도라산역, 도라산과 고성 국경 통관장을 병치형 모델로 이용하여 남북의 국경 관리가 단일 장소에서 진행된다면 국경 관리기관 간의 협력과 정보 교환이

용이해지고 시설공유를 통한 비용 절감이 가능하다는 장점이 있다.

미국처럼 화물과 여행객에 특화된 국경 통관장을 운영하는 것도 검토할 수 있다. 기존의 도라산역, 도라산과 고성 국경 통관장은 여행객 전용으로 이용하고 앞서 언급하였듯이 화물은 내륙에 별도의 전용 국경 통관장을 설치해 운영하는 방안도 검토할 수 있다.

## 2) 여객명단 활용

국경을 출입하는 차량과 차량 운전자는 출입 시증을 사전에 발급받아야 하고, 차량에 탑승한 여객명부 등을 도착 이전에 제출해야 한다고 현재 「관세법」에서 규정하고 있다. 기본적으로 국경을 출입하는 차량은 사전에 세관에 등록함으로써 세관이 국경출입 차량임을 사전에 인지해야 하고, 차량 운전자, 여객명단 등에 대해서도 사전에 파악하고 있어야 한다는 것을 의미한다.

이는 항공 및 해상을 통해 입국하는 여행객들의 경우와도 동일하다. 세관은 공항과 항만을 통해 입국하는 여행객들 명단을 사전에 확보하여 사전승객정보시스템(Advance Passenger Information System: APIS) 등을 활용해 위험 여행객을 구분하여 검사하고 있다. 육로 여행객들에 대해서도 여객명부 등을 사전에 확보하고 APIS 정보 등을 활용하여 육로를 이용하는 여행객들에 대한 위험 관리를 할 수 있다. 이런 점은 기본적인 여행객 통관에 적용할 수 있는 사항이다.

## 3) 운송차량 관리

육로 통관이 항공 및 해상을 통해 입국하는 여행객과 다른 점은 육로 통관을 거친 운송차량이 국내에서 운행한다는 것이다. 비행기 혹은 선박을 이용해 입국한 경우 비행기와 선박은 더 이상 국내로 들어와서 운행하지 않는다. 기차는 철로를 이용해야 한다는 제약이 있다. 그러나 승용차와 버스는 국내에서 자유롭게 운행할 수 있기 때문에 차량 운전자와 해당 차량에 대한 관리가 필요하다.

현재 「관세법」에서는 국경을 출입하는 차량과 차량 운전자는 출입 시증을 사전에 발급받아야 한다고 규정하고 있다. 이런 특징으로 인해 여행객뿐만 아니라 해당 차량의 국경 출입도 추가적으로 세관에서 함께 관리되어야 한다. 특히 여행객을 운송하는 승용차가 육로로 국경을 넘어 국내에서 운행되다가 국내 중고시장에서 판매된다면, 이는 판매 목적으로 국내로 수입되지 않은 차량이 국내에서 거래되는 것으로 불법이며, 관세 및 부가가치세 등의 탈세, 소음 및 배출가스 등의 자동차 환경인증 등의 문제가 발생하게 된다. 따라서 세관에서는 국경을 넘어 국내에서 운행하는 차량이 다시 국경 밖으로 나가는지를 반드시 파악해야 하고, 국경 통관장이 여러 곳일 경우에는 전산시스템 등을 통해 확인이 가능하도록 시스템을 구축해야 한다.

## 나. 육로 여객 통관방식

### 1) 여객 통관방식

도로를 이용해 여객을 수송하는 차량은 크게 승용차와 버스로 구분할 수 있다. 철도를 이용하는 경우에는 여객 수송용 기차가 있다. 여객 수송 능력을 본다면 승용차보다 버스가, 버스보다 기차가 더 많은 여객을 수송할 수 있다. 따라서 여행객들의 국경 통관도 이들 수송수단에 따라 다를 수 있다.

우선, 육로를 이용하는 여행객들은 항공이나 해상을 이용하는 여행객과 마찬가지로 여행자가 휴대품을 소지하고 국경 통관장에서 심사 및 검사를 완료한 후에 다시 여객 차량에 승차해 국경을 통과하게 된다. 항공이나 해상을 이용하는 여행객들은 선택의 여지 없이 무조건 하차하여 자신의 휴대품을 소지하고 국경 통관장을 통과해야 한다. 그러나 육로 여행객은 여객 차량에서 하차하지 않고도 통관이 진행될 수 있는데, 여기서 공·항만 통관과 차이가 발생한다.

현재 금강산 관광 등에서는 여행객들이 모두 차량에서 하차해서 심사 및 검사를 완료한 후에 다시 승차해 국경을 통과하고 있다. 단기적으로 국경을 오가는 여행객이 많지 않다면 이런 방식의 통관제도를 운영할 수 있다. 하

지만 장기적으로 여행객들이 많아질수록 통관에 소요되는 시간이 증가하면서 여행객들의 불편 또한 증가할 수 있다. 따라서 이 방식은 단기적으로는 가능하지만, 중장기적으로 다른 국가 여행객들도 국경을 통한 왕래가 빈번해진다면 적용하기 어려운 통관방식이다. 다만 여행객들에 대한 세관 통제나 법무부의 입국 통제가 적절하게 이루어지지 않는다면 여객 차량에서 하차하여 심사 및 검사를 하는 것이 불가피할 수 있다.

승용차를 이용하는 여행객들은 소수이기에 사전에 여객명부 등을 제출했다면 하차하지 않고 승용차 내에서 심사하는 것도 가능하다. 미국처럼 일종의 사전심사제도를 활용하면 신속 통관도 가능하다. 만약 승용차 여행객들에 대한 검사가 필요한 경우에는 별도의 검사 장소로 이동해 검사를 실시한 이후에 국경을 통과하게 하면 된다. 그리고 개성공업지구 관계자 등 빈번하게 왕래하는 여행객에 대해서도 구비서류 제출 생략 등의 간편한 통관 절차를 적용하는 방안도 검토할 수 있다.

여객 수송용 기차에는 버스보다 더 많은 승객이 탑승하고 있다. 기차 승객이 모두 하차하여 통관 절차를 거친 후에 다시 탑승할 수도 있고, 하차하지 않고 기차 내에서 머무르면서 입국 절차 및 통관이 진행될 수도 있다. 기차 내에서 머무르면서 입국 절차를 진행하기 위해서는 세관뿐만 아니라 법무부의 입국자 통제도 고려해야 하므로 세관의 통관 절차만을 놓고 제안하기에는 한계가 있다.

이런 이유들로 인해 국가마다 육로 여행객 통관에도 차이가 있다. 홍콩의 경우 중국에서 육로 통관하는 모든 여행객은 하차 후 입국심사와 세관 검사를 거쳐 다시 차량에 탑승하게 된다. 미국의 경우 멕시코와 캐나다에서 버스를 이용한 여행객들은 전원 휴대품을 소지한 채 하차하여 세관 검사를 마친 후 다시 버스에 승차하는 방식으로 통관이 진행된다. 승용차를 이용한 여행객들도 하차하여 세관 검사를 거치기도 하지만, 일종의 사전심사제도를 이용한 승용차는 탑승한 채로 통관이 진행된다. 터키에서도 승용차 여행객은 차량에 탑승한 채로 통관이 진행되며, 버스 여행객은 전원 휴대품을 소지한 채 하차하여 세관 검사를 마친 후에 다시 버스에 승차하는 방식으로

통관이 진행된다. 러시아에서도 버스 여행객은 전원 하차하여 세관 검사를 받아야 하지만, 기차 승객은 기차에서 하차하지 않고 기차 내에서 통관이 진행된다.

이 밖에 버스와 기차처럼 다수의 여행객들이 탑승한 채 신속 통관이 이루어지면 위험 관리가 어렵다는 단점이 있고, 반면 전체 여행객들을 휴대품과 함께 하차시켜 통관을 진행하면 많은 시간 소요로 통관비용이 증가한다는 단점이 있다. 공항과 항만에서는 누구든지 휴대품을 소지하고 통관 절차를 진행할 수밖에 없지만, 육로 통관에서는 수송차량에 그대로 머무르면서 통관 절차를 수행할 수도 있기 때문에 최적의 정책을 찾는 게 쉽지 않다. 단기적으로 소수의 여행객이 왕래할 때에는 여행객들이 휴대품을 가지고 차량에서 하차하여 통관하는 절차를 진행하다가, 장기적으로 세관에서 여행객들의 위험도 정보가 쌓이면, 이를 바탕으로 승용차, 버스, 기차로 구분하여 차량별 통관 절차를 수립하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

## 2) 여객 사전심사제도

미국은 캐나다와 멕시코에서 미국으로 입국하는 여행객을 대상으로 일종의 사전심사제도(Trusted Travelers Program)를 운영하고 있다. 미국으로 입국하는 여행객 중 사전에 승인된 저위험 여행객들이 신속하게 국경 통관을 하도록 하기 위한 제도이다.

이 제도의 취지는 육로로 입국하는 여행객이 다수인 상황에서 육로 통관의 혼잡비용을 줄이고, 고위험 여행객과 저위험 여행객을 구분하여 선택적으로 여행객에 대한 위험 관리를 실시하기 위함이다. 여행객 입장에서도 대기시간은 물론이고 입국심사, 물품통관, 검사 등으로 인한 시간과 비용을 줄일 수 있다는 장점이 있다.

우리 세관은 공항이나 항만에서 사전승객정보시스템(APIS) 정보를 활용하여 고위험 여행객을 중심으로 위험 관리를 집중하고 있다. APIS 정보는 육로 통관 시에도 세관에서 활용해야 한다. 하지만 육로 통관은 공항이나 항만에 비해 정보 확인 시간이 짧고 여행객 수가 많으면서도 신속 통관이 요

구되기 때문에, 육로 통관에서는 미국과 같이 저위험 여행객들을 구분해서 관리하면 효율적이고 신속하게 통관을 진행하면서 위험도 관리할 수 있으므로 충분히 검토할 필요가 있다.

### 3. 육로 통관의 차별성

항공과 해상을 통한 교역과 차별적으로 육로 교역이 활성화되면, 항공과 해상을 이용한 교역보다 추가적인 통관 위험이 존재한다. 본 장에서는 항공과 해상 통관에 비해 육로 통관을 시행함으로써 발생할 수 있는 차별적인 위험에 대해 화물과 여객으로 구분하여 분석하고 대안을 제시한다. 또한 다른 국가와 국경을 접하고 있지 않은 공·항만과 달리 육로 통관은 국경을 접하는 국가들 간에 출입국과 통관이 이루어진다는 차이점이 있기 때문에 접경국 세관의 협력에 대해서도 논의한다.

#### 가. 육로 통관의 위험

##### 1) 화물 통관

화물 통관에서는 철도보다 도로를 이용한 운송에서 위험 관리를 하는 것이 더 어렵다. 앞서도 보았듯이, 대개 항공과 해상을 통해 수입되는 물품은 도착 24시간 전에 세관에 적하목록을 제출해야 하고, 일정 시간 동안 공항과 항만에서 물품 검사 등을 수행할 수 있다. 그렇지만 육로를 이용하는 경우에는 1~2시간 전에 화물목록을 제출해야 한다. 육로를 이용하는 화물의 양이 항공과 해상에 비해 소규모이기에 WCO에서도 이를 권고하고 있다. 그러나 소규모이지만 화물운송 차량이 다수인 경우에는 그만큼 세관에서 검토할 시간이 부족해진다. 여기에 도로 수송 화물은 통관하는 동안 화물운송자가 대기한다는 것이 항공과 해상을 통한 통관과 다르다. 이런 대기 화물이 많을 경우에는 장기간 대기과 운송자 숙박, 교통 혼잡 등으로 신속 통관과 위험 관리가 상충하여 세관 업무가 어려워진다.

또한 그동안 항공과 해상에 한정되었던 환적이 기차, 화물차 등으로 확대되면서 다양한 형태의 복합환적이 증가하고 화물 이동도 공항과 항만에 한정되었던 것이 국내 모든 지역에서 이루어지게 된다. 이에 따른 국제적 기준 적용과 함께 보세운송의 위험 관리도 세관의 추가적인 부담으로 작용한다. 따라서 다양한 복합환적을 관리하기 위해 UNI-PASS와 철도 및 도로운송사의 시스템 연계 등의 효율적인 관리가 필요하다.

이처럼 세관에서 도로를 이용한 육로 통관의 위험을 관리하기 위해서는 사전에 화물목록과 화물운송자에 대한 정보를 파악하여 저위험과 고위험 화물을 구분하는 것이 중요하다. 미국, 캐나다 등에서 실행하고 있는 FAST프로그램처럼 사전에 화물운송자와 화물에 대한 정보를 파악하여 고위험 물품에 대해서는 엑스레이 검사 등 집중적으로 검사를 실시하고, 저위험 물품에 대해서는 통관 지연을 최소화할 수 있는 방안을 도입할 필요가 있다. 또한 장기간 대기와 교통 혼잡 등으로 인한 민원을 줄이고 세관의 정당한 검사시간을 확보하기 위해 에스토니아 세관처럼 세관 검사 사전 예약제도를 도입하는 것도 이러한 위험성을 낮추는 방안 중 하나이다.

## 2) 여객 통관

육로 통관을 거치는 화물과 함께 여객의 육로 통관에도 동일하게 위험성이 더 존재한다. 분명한 것은 항공이나 해상을 통해 입국하는 여행객들에 비해 육로를 통해 입국하는 여행객들에 대해 세관에서 위험 관리를 하기가 더 어렵다는 것이다.

항공과 해상으로 입국한 여행객들은 누구나 공항과 항만을 거쳐 각자의 목적지로 이동한다. 그래서 항공이나 해상을 이용한 여행객들은 모든 휴대품을 항공기나 선박에서 내려야 하고, 공항과 항만으로 이동하는 데 상당한 시간이 소요되기 때문에 이 시간을 활용해서 세관에서는 위탁한 수화물을 검사할 수 있다. 하지만 육로 통관은 하차한 자신의 차량에 다시 탑승하기 때문에 공·항만처럼 이동시간 동안 세관에서 검사하는 것이 여의치 않고, 그렇다고 장시간에 걸쳐 검사하면 여행객들의 통관 절차에 대한 불만이 발

생활 수 있다.

그리고 육로를 통해 입국하는 여행객들은 자신의 승용차에, 버스에 혹은 기차 어딘가에 불법 물품을 숨길 수 있으며, 혹시 하차하여 검사를 하더라도 이런 물품을 검사장으로 가지고 오지 않을 가능성도 있다. 그리고 이런 물품을 기차나 차량에 은닉할 경우에도 이를 발견하기 어렵다는 문제가 있다. 따라서 육로를 통해 입국하는 여행객들을 통해 마약류, 무기 등의 사회 안전 위해 물품이 반입되는 것을 차단하는 것이 항공과 해상을 통해 입국하는 여행객들에 비해 더 어려울 것으로 예상된다.

European Border and Coast Guard Agency에 따르면 2019년에 통관 과정에서 불법 총기류를 적발해 압류한 경우가 육로에서 84%로 압도적으로 많고, 항공 13%, 해상 3%였다. 마약류 압류 건수는 해상이 약 52% 정도로 육로에 비해 약간 더 많았지만, 육로를 이용한 경우에는 다양한 종류의 소량의 마약류가 승용차, 버스, 대형트럭 등에서 발견되고 있다고 언급하고 있다.<sup>77)</sup>

육로 통관의 위험 관리를 부분적으로 보완하기 위해 여행객에 대해 사전에 심사하는 제도를 고민해볼 필요가 있다. 육로를 통해 미국, 캐나다, 멕시코를 이동하는 여행객에 대해 일종의 사전심사제도를 운영하고 있다. 여행객에 대한 사전심사제도의 목적은 여행객 정보를 이용해 저위험 여행객은 신속하게 통관시키고 고위험 여행객에 더 집중하기 위한 것이다.

또한 앞서 언급했듯이, 여행객뿐만 아니라 여행객이 이용하는 도로차량도 세관에서 관리해야 해서 추가적인 부담으로 작용하게 된다. 운송수단으로 국내에 들어온 차량이 불법으로 판매된다면 여러 문제가 발생하기 때문에 세관에서는 도로차량이 다시 국외로 나가는지를 파악해야 하고, 국경 통관장이 여러 곳일 경우에는 전산시스템 등을 통해 확인이 가능하도록 시스템을 구축해야 한다.

---

77) European Border and Coast Guard Agency(2020), pp. 39~41.

## 나. 국경 접경국 간 협력

육로 통관에서는 국경 국가 간 협력이 중요하다. 공항과 항만은 다른 국가와 접경하지 않지만, 육로 통관은 국경을 접하는 국가들 간에 출입국과 통관이 이루어지기 때문에 긴밀한 협조가 필수적이다. 국제기구에서도 이런 점을 강조하고 있다. WTO의 무역원활화협정 제8조에서는 국경을 공유하는 국가와의 협력을 강조하고 있다. 앞서서도 보았듯이, 구체적으로 근무일과 근무시간의 정합, 절차와 형식의 정합, 공통 시설 개발과 공유, 공동 통제 등을 제시하고 있다. 여기에 국가 간 협력과 조정의 사례로 윈스톱 국경 포스트(OSBP)의 수립을 명시하고 있다.

앞서 기술한 바와 같이 윈스톱 국경 포스트(OSBP)는 전통적인 국경 관리 방식의 비효율을 줄이기 위해 제안되었으며, 크게 세 가지 방식을 고려할 수 있다. 수입국에서 공동의 국경 포스트를 설치하여 상대국의 수출과 자국의 수입을 관리하는 병치형 방식이 있으며, 국경 위에 양국이 공동으로 관리시설을 건설하는 거치형 방식, 마지막으로 양국 중 1개국의 영토에 공동으로 관리하는 단일 국경 포스트를 마련하는 단일국 방식이 있다. 이 중 WCO는 개정교토협약에서 새로운 세관을 개설할 때는 인접국의 관세기관과 협력하여 병치형 세관을 수립할 것을 권고하고 있다.

우리 입장에서 거치형 방식은 국경 관리기관 간의 협력과 정보 교환이 용이하고 시설물 공유에 따른 비용 절감의 장점이 있으나, 이를 위해 현재 도라산역이나 판문역 외에 남북군사분계선 위에 새로운 시설을 구축해야 한다는 점은 시간과 비용적인 측면에서 단점이 된다. 남한 혹은 북한에 있는 도라산역 혹은 판문역의 시설을 확충하여 양국 관련 기관과 인력이 공동으로 상주하여 관리하는 단일국 방식은 OSBP 방식 중 가장 효율적인 방식이 되지만 자국 영토에서 상대국 법의 적용을 허용하는 법적 기반이 있어야 한다는 점은 현실적인 제한으로 작용한다.

따라서 병치형 방식은 가장 현실적인 OSBP가 된다. 그러나 분단국가로 상호 대치하고 있는 남북관계에서 병치형 방식의 OSBP는 운송화물의 최종 목적지에 따라 이원화하여 운영하는 방식이 필요하다. 즉, 북한을 최종 목적

지로 하는 화물은 현행 남북교역 절차에 따라 통관을 진행하고, 북한이 최종 목적지가 아니라 북한을 단순 통과하는 남측 수출 화물은 북측에서 원스톱으로 처리하며, 북한을 통과하여 남측으로 수입되는 화물은 북한의 통관 절차를 생략하고 남측에서 원스톱으로 진행하는 방식으로, 최종 목적지에 따라 이원화된 병치형 방식 도입을 고려할 수 있다.

마지막으로 육로 통관제도가 운영되기 위해서는 가장 어렵지만 필수적인 부분이 북한과의 국경 관리에서의 협력이다. 육로 통관이 원활하게 이루어지기 위해서는 북한 세관의 협조도 중요하다. 따라서 북한 통관시스템과의 조화와 운영상의 정합성 확보, 정보 교환, 공동 통제 등이 고려되어야 한다. 또한 북한의 세관을 경유하는 물품 등의 관리가 국제적인 기준에 따라 운영될 때 원활하게 교역이 진행될 수 있다.

---

## VI. 요약 및 결론

---

본 연구에서는 장기적으로 북한을 경유하는 육로 통관이 이루어질 경우에 대비하여 사전에 육로 통관제도를 마련하기 위한 기초 연구를 수행하였다. 우리나라는 삼면이 바다지만 분단국가로서 육로로 다른 국가의 물품이 수입되지 않는다. 이처럼 육로 교역 없이 항공 또는 해상을 통해 수출입이 이루어지기 때문에 우리나라 통관제도도 항공과 해상을 통한 교역에 초점을 두고 제도가 운영되고 있다. 육로 통관제도가 정립되지 않은 상황에서 앞으로 육로 교역이 이루어지면 언제든지 통관 행정이 진행될 수 있도록 사전에 육로 통관제도를 연구하여 관련 제도를 마련할 필요가 있다.

현재 남북한 교역은 「남북교류협력법」에 의해 이루어진다. 남북교역의 중요한 원칙은 남북 간의 거래는 국가 간 거래가 아닌 민족 내부 거래로 국가 간 거래에서 부과되는 관세 등이 적용되지 않는다는 것이다. 그리고 남북교역은 통일부 장관의 승인에 의해 물품의 반출입이 이루어진다. 이런 특징들로 인해 남북교역은 일반적인 교역과는 큰 차이가 있다. 「관세법」에서는 육로 통관과 관련해서 「관세법」 제6장 운송수단에서 선박과 항공기(제2절)와 함께 차량(제3절)에 대해서도 규정하고 있다. 그러나 현재 「관세법」에서는 국경 출입 절차만을 규정하고 있을 뿐 실질적인 육로 통관 절차를 명확하게 규정하지는 않았다.

국경을 접하고 있는 다수의 국가들은 육로 통관제도를 운영하고 있다. 원활하고 효과적인 육로 교역을 이루기 위해 국가 간 물품 운송에 관한 다양한 국제협약이 있다. 본 연구에서는 컨테이너 통관조약(CCC), 국제도로운송 통관조약(TIR), 국제도로물품운송협약(CMR), 국제철도운송조약(COTIF), 국제철도물품운송조약(CIM), 국제철도화물운송협약(SMGS), 국제철도여객운송협약(SMPS) 등에 대해 살펴보았다. 통관제도는 여러 국가들과 연관된 국제무

역의 문제이기에 국제협약 등에서 요구하는 조건을 충족하는 제도로 설계되어야 중장기적으로 지속 가능하게 운영될 수 있다.

이와 함께 국제기구인 세계관세기구(WCO)에서 권고하는 육로 통관제도와 세계무역기구(WTO)에서 논의 중인 무역원활화와 관련된 육로 통관제도 등도 살펴보았다. 육로 통관으로 다양한 복합환적이 활성화되면 이를 지원할 보세운송에 대한 보증제도가 필요하고, 선박이나 항공기에 적용되던 형식의 간소화를 육로 통관에도 확대해서 적용해야 하며, 인접 국가와의 육로 국경 관리 등이 매우 중요하다.

공항과 항만은 다른 국가와 국경을 접하지 않지만, 육로 통관은 국경을 접하는 국가들 간에 출입국과 통관이 이루어진다. 그래서 WTO의 무역원활화협정에서는 접경 국가들 간의 협력을 강조하고 있다. 근무일과 근무시간의 정합, 절차와 형식의 정합, 공동 시설 개발과 공유, 공동 통제 등을 제시하고 있다. 여기에 국가 간 협력과 조정의 사례로 윈스톱 국경 포스트(OSBP)의 수립을 명시하였다. OSBP는 크게 세 가지 방식을 고려할 수 있다. 수입국에서 공동의 국경 관리시설을 설치하여 상대국의 수출과 자국의 수입을 관리하는 병치형 방식, 국경 위에 양국 공동의 국경 관리시설을 운영하는 거치형 방식 그리고 양국 중 1개국의 영토에 공동의 단일 시설을 마련하여 양국의 입출국과 수출입을 관리하는 단일국 방식이 있다. WCO는 개정교토협약에 따라 인접국의 관세기관과 협력하여 병치형 세관을 수립할 것을 권고하고 있다.

본 연구에서는 육로운송 관련 국제협약, 국제기구인 WCO와 WTO 권고, 그리고 미국, EU 등의 육로 통관제도 등에 대한 분석을 종합해서 우리나라의 육로 통관제도 방안을 제시하였다. 육로 통관제도는 크게 화물과 여객으로 나누어 제안하였다.

우선 화물 통관제도와 관련하여 육로로 운송되는 화물이 사전에 국경출입 정보가 제출되었다면, 국경에 가깝게 위치한 국경 통관장(역)을 거쳐 내륙 통관장(역)에서 통관을 진행하도록 제도를 수립할 수 있다. 수출입 물품이 공항과 항만을 통해 신고, 보관, 검역 등의 일련의 통관 절차를 거쳐 국내의

로 이송되듯이, 내륙 통관장(역)에서도 동일한 통관 절차를 적용하기 위해 하역, 적재, 개장검사 등을 수행할 수 있는 공간을 확보할 필요가 있다. 반면 공항 및 항만과 다른 육로 화물 검사 시스템도 필요하다. 육로 화물을 전용으로 검색하는 엑스레이 검색기, 차량 검색장비, 컨테이너 검색장비 등의 설치 운영이 필요하다.

국경을 통과하는 운송차량은 사전에 등록해야 하고 출발·도착을 세관에 보고해야 한다. 그리고 제3국 운송차량은 국제도로운송통관조약(TIR)에 의해 관리하는 것이 국제적으로 통용되기 때문에 이를 반영할 필요가 있다.

육로 통관제도를 운영하는 국가들처럼, 그리고 공항과 항만에서 적용하는 것처럼, 육로운송 물품은 도착 전에 적하목록을 세관에 제출해야 한다. 현재 개성공업지구 물품은 일반수출입신고 절차와 다르게 운영되고 있다. 세관은 제출된 적하목록을 사전에 검토하여 우범화물을 관리하고 관리 대상 화물을 선별해서 추가적인 검사 등을 할 필요가 있다. 이런 검사 등을 통해 육로를 이용한 부정 및 불법 무역을 감시하고 관리할 수 있다. WCO에서 권고하듯이 육로 통관물품은 도착 1~2시간 전에 적하목록을 제출하도록 규정할 필요가 있다.

육로 통관은 해상이나 항공보다 신속 통관이 중요하다. 해상이나 항공운송 화물은 대개 대량이고 국내 운송을 위해 하역이 필수적이다. 반면 특히 도로운송 물품은 소량이지만 해당 화물과 함께 화물운송자도 통관 과정 중에 대기하게 되고, 이런 화물운송 차량이 많을 경우에는 교통 정체, 운송자 숙박 등의 문제들이 발생할 수 있다는 차별적인 특징이 있다. 이 같은 육로 통관의 문제를 해결하고, 신속 통관 및 위험관리가 가능하도록 화물운송 차량과 운전자의 정보 사전 등록, 적하목록 사전 제출 등이 필요하다. 이와 함께 사전 세관검사 예약시스템 도입 등을 통해 신속한 통관이 가능하도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

육로 통관이 이루어지면, 철도, 도로, 해상, 항공 간의 다양한 조합의 국제복합운송이 등장한다. 현재 육로 국제운송이 없어 복합환적은 해상과 항공운송을 연결하는 정도이다. 그러나 육로운송이 개시되면 다양한 복합환적

과 통과화물이 보세구역을 벗어나 이동하기 때문에 통과화물을 관리하기 위해 통과화물 보증제도를 검토할 필요가 있다. TIR 협약 인증을 받은 운송수단을 이용하는 국제화물은 복합환적 운송규정을 새롭게 마련해야 한다. 또한 다양한 복합운송 경로가 가능해지는 것에 대비하여 UNI-PASS와 철도 및 도로운송사의 시스템 연결 등으로 원활한 정보 교환이 가능한 시스템을 구축해 육로운송 화물의 효율적인 관리와 원활한 운송수단의 연계가 가능하도록 지원할 필요가 있다.

국제협약과 관련하여 도로운송에서 국제도로운송통관조약(TIR)은 국제화물의 국제운송에 관한 관세협약이다. TIR 협약은 개별 차량, 또는 개별 컨테이너에 각각 적용된다. 국제화물이 출발한 출발지 세관에서 TIR 승인차량 여부와 신고된 물품내역을 확인 검사하고 봉인하면, 이후 중간 경유지 세관에서는 물품 내역을 심사하고 봉인을 점검한다. 그리고 도착지 세관에서는 최종적으로 신고된 물품 확인 및 검사, 봉인 파손 등을 확인해 통관이 이루어질 수 있다. TIR 협약에 의해 운송되는 화물도 사전에 제시된 운송 경로에 따라 정해진 시간 내에 운송되어야 한다. 컨테이너 봉인과 함께 운송 과정에서 위법한 행위가 발생하지 않도록 하기 위한 방안이다. 이러한 TIR 협약에 의한 서류 제출, 화물 봉인, 검사방법 등의 세부 사항을 국내 규정에 반영해야 한다. 이처럼 자세한 사항은 관세청 고시에 반영될 필요가 있다.

국제철도화물 운송은 국제철도운송을 위한 국제기구(OTIF) 주도의 국제철도물품운송조약(CIM)과 국제철도협력기구(OSJD) 주도의 국제철도화물운송협약(SMGS)이 양대 산맥을 이루고 있다. CIM은 유럽 국가를 중심으로 SMGS는 아시아 국가들이 주로 참여하고 있다. 두 기구에 모두 참여하지 않는 국가들 간의 운송을 위해 CIM/SMGS 화물운송장을 도입하였다. 향후 철도운송이 가능해지면 남북한 모두 화물운송장제도에 참여하는 것이 불가피하다.

기존의 남북교역 절차는 최종 출발지와 목적지를 남한 혹은 북한으로 가정하고 있어 최종 목적지가 북한인지의 여부와 관계없이 모두 통일부의 물품 반출입 승인을 받아야 한다. 그러나 육로운송이 개시되어 북한을 단순

경유하여 다른 국가로 수출입되는 물품에 대해서도 남북교역 절차에 따라 승인을 요구하는 것은 추가적인 시간과 비용을 발생시켜 육로운송의 원활한 흐름을 저해한다. 이를 해결하기 위해 북한을 단순 통과하는 화물과 북한을 최종 목적지로 하는 물품을 구분해서 이원화된 관리방식을 도입할 필요가 있다. 그리고 개성공업지구 물품처럼 빈번하게 통관이 이루어지고 특정하게 분리해서 관리할 수 있는 물품들은 간이 통관 절차를 적용해 신속하게 통관 시켜 통관 행정의 효율을 높일 필요가 있다.

남북 간 인적 교류가 이루어지기 위해서는 단계별 합의가 필요하기 때문에 여객의 통관제도는 단기와 중장기로 구분해 볼 수 있다. 개성공업지구 관련자들의 남북 왕래처럼 매우 한정된 인력의 왕래가 있을 수 있고, 금강산 관광처럼 좀 더 넓은 범위의 여행객들의 왕래도 있을 수 있으며, 더 넓게는 외국인들도 남북한 국경을 통해 왕래가 가능할 수 있다.

앞서 언급하였듯이, 공항이나 항만과 달리 육로를 통한 여행객 통관은 국경을 접하는 국가들 간의 긴밀한 협조가 필수적이다. 우리나라의 경우 단기적으로는 기존의 도라산역, 도라산과 고성 국경 통관장을 활용하여 여행객의 통관 절차를 진행할 수 있다. 장기적으로 WCO에서 권고하듯이 병치형 원스톱 국경 포스트(OSBP)를 운영하면 여행객의 통관 절차가 원스톱으로 진행될 수 있다. 만약 도라산역, 도라산과 고성 국경 통관장을 병치형 모델로 이용하면 남북의 국경 관리가 단일 장소에서 진행됨에 따라 국경 관리기관 간의 협력과 정보 교환이 용이하고 시설공유를 통한 비용 절감이 가능하다는 장점이 있다.

여객 수송차량은 세관에 사전 등록해야 하고 탑승자 여객명부를 사전에 제출해야 한다. 기본적으로 국경을 출입하는 차량은 사전에 세관에 등록함으로써 세관이 국경출입 차량임을 사전에 인지해야 하고, 차량 운전자, 여객명단 등도 사전에 파악하는 것이 필요하다. 세관에서 공·항만으로 입국하는 여행객들에게 활용하고 있는 사전승객정보시스템(APIS) 등을 육로 여행객들 위험 관리에도 활용할 필요가 있다. 다만 공·항만에 비해 정보 확인 시간이 짧고 항공이나 해상에 비해 육로 여행객의 수가 훨씬 많기 때문에

이를 보완하기 위해서는 미국과 같이 저위험 여행객들을 구분하여 관리하는 일종의 사전심사제도 도입을 검토할 필요가 있다. 미국의 여행객 사전심사제도(Trusted Travelers Program)의 취지는 고위험 여행객과 저위험 여행객을 구분하여 선택적으로 여행객에 대한 위험 관리를 실시함으로써 육로 통관의 혼잡비용을 줄이기 위함이다. 여행객도 대기시간은 물론이고 입국심사, 물품통관, 검사 등으로 인한 시간과 비용을 줄일 수 있다는 장점이 있다.

특히 승용차처럼 소수가 탑승한 경우에는 이 제도를 활용하여 하차하지 않고 통관을 진행할 수 있다. 반면 버스와 기차처럼 다수의 여행객들이 탑승한 채 신속 통관이 이루어지면 위험 관리가 어렵다는 단점이 있고, 반면 전체 여행객들을 휴대품과 함께 하차시켜 통관을 진행하면 많은 시간 소요됨에 따라 통관비용이 증가한다는 단점이 있다. 공항과 항만에서는 누구든지 휴대품을 소지한 채 통관 절차를 진행할 수밖에 없지만, 육로 통관에서는 수송차량에 그대로 머무르면서 통관 절차를 수행할 수도 있기 때문에 최적의 정책을 찾는 게 쉽지 않다. 단기적으로 소수의 여행객이 왕래할 때에는 여행객들이 휴대품을 가지고 차량에서 하차하여 통관하는 절차를 진행하다가, 장기적으로 세관에서 여행객들에 대한 위험도 정보가 쌓이면, 이를 바탕으로 승용차, 버스, 기차로 구분해 차량별 통관 절차를 수립하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

이와 함께 외국의 여객운송 차량도 국내에서 운행하기 때문에 세관에서는 차량 운전자와 해당 차량에 대한 관리가 필요하다. 만약 외국 차량이 국내 중고시장에서 판매되면, 과세문제, 소음 및 배출가스 등의 자동차 환경인증 등이 문제가 된다. 따라서 국경 통관장이 여러 곳일 경우에는 전산시스템 등을 통해 확인이 가능하도록 시스템을 구축해야 한다.

전체적으로 육로운송이 활성화되면, 세관 업무가 증가하게 되고 세관의 통관 위험성 관리가 중요한 임무로 부각하게 된다. 공·항만과 달리 도로를 이용하는 화물운송에서는 운전자가 대기한다는 점이 차이점이고, 이런 대기 화물이 많을 경우에는 신속 통관과 위험 관리가 상충해 세관 업무가 어려워진다. 또한 그동안 항공과 해상에 한정된 환적이 기차, 화물차 등으로 확대

되면 다양한 형태의 복합환적이 증가하고 화물 이동도 공·항만 구역에 한정된 것이 아닌 국내 모든 지역에서 이루어지게 된다. 이에 따른 국제적 기준 적용과 함께 보세운송의 위험 관리도 중요하게 부각된다. 이는 여객의 육로 통관에도 적용된다. 항공과 해상에 비해 육로를 통한 이동이 용이해서 더 많은 여행객들이 육로를 이용할 가능성이 있고, 이런 여행객들이 수하물을 기차나 차량에 은닉할 경우 세관에서 발견하기 어렵다. 육로 통관이 진행되면 관세행정에서 부정 불법무역에 대한 위험 관리가 중요한 이슈가 될 것이므로 이에 대한 관리방안을 모색해야 한다.

마지막으로 공·항만과 달리 육로 통관은 국경을 접하는 국가들 간의 협력력이 중요하다. 따라서 원활한 육로 통관 진행을 위해서는 가장 어렵지만 필수적으로 북한 세관의 협조가 중요하다. 북한 통관시스템과의 조화와 운영상의 정합성 확보, 정보 교환, 공동 통제 등이 고려되어야 하며, 북한의 세관을 경유하는 물품 등의 관리가 국제적인 기준에 따라 운영될 때 원활하게 교역이 진행될 수 있다.

우리나라는 삼면이 바다이지만 분단국가로서 그동안 육로 통관 없이 항공과 해상 위주의 통관제도를 운영해 왔다. 육로 통관제도가 정립되지 않은 우리나라의 입장에서 향후 육로를 통한 교역이 이루어질 것에 대비하여 육로 통관제도에 대해 사전에 준비하는 연구는 중요한 의미를 가지고 있다. 이런 측면에서 본 연구에서는 일반적인 수입품에 대한 육로 통관제도에 초점을 맞춰 연구를 진행하였다. 장기적으로 일반 수입물품의 육로 통관이 개시되면 본 연구에서 사전에 수행된 육로 통관제도가 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다. 또한 본 연구를 바탕으로 지속적으로 우리나라 육로 통관제도에 대한 추가적인 연구 자료가 축적되면 우리나라에 적합한 육로 통관제도로 발전할 수 있을 것으로 생각한다.

---

## 참고문헌

---

- 강진원·이양기, 『최신 국제상거래론』, 박영사, 2014.
- 강홍중, 「남북교류활성화를 위한 관세제도 효율화방안」, 『무역학회지』, 제31권 제3호, 2006, pp. 109~130.
- 관세청, 『WTO 무역원활화협정 조문해설』, 2014. 11.
- 김민성, 「WTO 무역원활화협정의 이행 현황과 시사점」, 『KIEP 기초자료』, 18-14, 대외경제정책연구원, 2018.
- 남풍우·안재진, 「남북간 교역활성화를 위한 통관체계의 구축방안」, 『관세학회지』, 제7권 제1호, 2006, pp. 49~78.
- 서우석, 『통일 전 동서독의 경제협력 과정에 대한 역사적 고찰』, 국토연구원, 2001.
- 안승호, 『남북간 분계역 철도 출입시설 관리방안』, 통일부, 2004. 10.
- 이기희·유광현, 「남북교역 및 물류 확대에 따른 관세행정 개선방안에 관한 연구」, 『관세학회지』, 제16권 제1호, 2015, pp. 47~67.
- 정진상, 「통일전 동서독간 경제교류에 관한 연구」, 『한독사회과학논총』, 제16권, 제1호, pp. 1~8, 2006.
- 조양현, 『EU 확대 및 통합 과정과 시사점』, 한국수출입은행, 2005.
- 최연혜, 「분단기 동·서독간 교통교류 실태와 서독의 대동독 교통부문 지원 정책」, 『FES-Information-Series』, 2002-6, 2002. 11.
- 코레일, 「대륙철도의 유엔 총회' 다음달 서울서 열린다!」, 보도자료, 2019. 3. 15.
- 통일부, 『독일-통일에서 통합으로』, 2010.
- \_\_\_\_\_, 「육로 출입시설 운영 해외사례 조사 출장 결과보고」, 2019. 10. 14.
- 통일부·국토교통부, 「남북 철도 현지 공동조사 시작」, 보도자료, 2018. 11. 28.

한국철도시설공단, 『대륙횡단철도망 관련 - 국제철도 협력기구 및 운송체계 현황-』, 2014.

African Union Development Agency, “One-Stop Border Post Sourcebook,” 2nd Edition, 2016.

ESCAP, “Study on border crossing practices in international railway transport,” 2018.

European Border and Coast Guard Agency, “Risk Analysis for 2020,” 2020.

European Commission, “Practical Handbook for Border Guards,” 2019. 8. 10.

Feenstra, Robert C. and Alan M. Taylor, “International Economics(3rd edition),” Worth Publishers, New York, 2016.

OECD, “Trade Facilitation Indicators: Transforming Border Bottlenecks into Global Gateways,” 2013.

UN, “Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road,” 1956.

\_\_\_\_\_, “Customs Convention on Containers,” 1972.

UNCTAD/ICC, “Rules for Multimodal Transport Documents,” 1991.

WCO, “Kyoto Convention,” 1999.

\_\_\_\_\_, “Transit Guidelines: Route for efficient transit regime,” 2017.

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/행정규칙/개성공업지구반출입물품관리에관한고시>, 검색일자: 2020. 6. 16.

\_\_\_\_\_, <http://www.law.go.kr/법령/개성공업지구지원에관한법률>, 검색일자: 2020. 1. 16.

\_\_\_\_\_, <http://www.law.go.kr/법령/개성공업지구지원에관한법률시행령>, 검색일자: 2020. 1. 16.

\_\_\_\_\_, <http://www.law.go.kr/법령/관세법>, 최종 검색일자: 2020. 10. 2.

- \_\_\_\_\_, <https://www.law.go.kr/행정규칙/남북간통행차량의등록및출입절차에관한고시>, 최종 검색일자: 2020. 10. 2.
- \_\_\_\_\_, <http://www.law.go.kr/법령/남북교류협력에관한법률>, 최종 검색일자: 2020. 10. 2.
- \_\_\_\_\_, <http://www.law.go.kr/법령/남북교류협력에관한법률시행령>, 최종 검색일자: 2020. 10. 2.
- \_\_\_\_\_, <https://www.law.go.kr/행정규칙/남북교역물품통관관리에관한고시>, 검색일자: 2020. 6. 16.
- \_\_\_\_\_, <https://www.law.go.kr/행정규칙/남북한왕래자휴대품통관에관한고시>, 검색일자: 2020. 6. 16.
- \_\_\_\_\_, <https://www.law.go.kr/행정규칙/컨테이너관리에관한고시>, 검색일자: 2020. 6. 10.
- 국토교통부, [https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m\\_71/dtl.jsp?cmspage=3&id=95080896](https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?cmspage=3&id=95080896), 검색일자: 2020. 8. 10.
- 국토교통부 통계누리, [http://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=54&hFormId=662&hSelectId=662&hPoint=0&hAppr=1&hDivEng=&oFileName=&rFileName=&midpath=&month\\_yn=N&sFormId=662&sStart=2000&sEnd=2017&sStyleNum=1&sDivEng=N&EXPORT=](http://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=54&hFormId=662&hSelectId=662&hPoint=0&hAppr=1&hDivEng=&oFileName=&rFileName=&midpath=&month_yn=N&sFormId=662&sStart=2000&sEnd=2017&sStyleNum=1&sDivEng=N&EXPORT=), 검색일자: 2020. 6. 10.
- 남북교류협력지원협회 웹사이트, <https://www.tongtong.go.kr>, 검색일자: 2020. 10. 1.
- 신화 실�크로드 정보서비스, <https://en.imsilkroad.com/p/76538.html?catid=606>, 검색일자: 2020. 6. 12.
- 제약산업정보포털, <https://www.khidi.or.kr/board/view?pageNum=1&rowCnt=10&no1=&linkId=48761764&menuId=MENU01805&maxIndex=00487620149998&minIndex=00473994309998&schType=0&schText=&schStartDate=&schEndDate=&boardStyle=&categoryId=&continent=&country=>, 검색일자: 2020. 10. 6.

포워드케이알, <https://www.forwarder.kr/dictionary/1001>, 검색일자: 2020. 8. 6.

해양수산부, <http://www.mof.go.kr/dictionary/view.do?dictionaryKey=59&searchActFlag=Y&menuKey=328&currentPageNo=6>, 검색일자: 2020. 8. 6.

e-나라지표, [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1698](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1698), 검색일자: 2020. 3. 2.

\_\_\_\_\_, [http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx\\_cd=1698&stts\\_cd=169805&clas\\_div=&idx\\_sys\\_cd=](http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1698&stts_cd=169805&clas_div=&idx_sys_cd=), 검색일자: 2020. 6. 25.

Canada Border Services Agency, <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/nexus/land-terre-eng.html#can>, 검색일자: 2020. 9. 22.

CBP, <https://www.cbp.gov/trade/>, 검색일자: 2020. 6. 2.

CIT, [https://www.cit-rail.org/media/files/documentation/freight/scopes/scope\\_of\\_application\\_of\\_cim-smgs\\_2019-05-01.pdf?cid=198122](https://www.cit-rail.org/media/files/documentation/freight/scopes/scope_of_application_of_cim-smgs_2019-05-01.pdf?cid=198122), 최종 검색일자: 2020. 6. 15.

EU, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/customs-procedures/general-overview/customs-declaration\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/general-overview/customs-declaration_en), 검색일자: 2020. 6. 18.

\_\_\_\_\_, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/customs-procedures/what-is-customs-transit/tir-transport-internationaux-routiers-international-road-transport\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/what-is-customs-transit/tir-transport-internationaux-routiers-international-road-transport_en), 검색일자: 2020. 8. 6.

Euro Stat Database, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/transport/data/database>, 검색일자: 2020. 6. 15.

Government of Canada, <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/fast-expres/about-apropos-eng.html>, 검색일자: 2020. 12. 2.

Greyhound, <https://www.greyhound.com/en/help-and-info/travel-info/traveling-tofrom-canada>, 검색일자: 2020. 8. 25.

\_\_\_\_\_, <https://www.greyhound.com/en/help-and-info/travel-info/traveling-tofrom-mexico>, 검색일자: 2020. 8. 21.

- HKTDC, <https://hkmb.hktdc.com/en/1X0ADYAW/hktdc-research/Chongqing-On-Track-for-Europe-via-the-Yuxinou-Rail-Route>, 검색일자: 2020. 6. 25.
- Michaelfuller.ca, <https://michaelfuller.ca/how-to-cross-the-china-russia-border-from-manzhouli-to-zabaykalsk/>, 검색일자: 2020. 10. 7.
- OTIF, [https://otif.org/en/?page\\_id=3](https://otif.org/en/?page_id=3), 검색일자: 2020. 6. 3.
- \_\_\_\_\_, [http://otif.org/en/?page\\_id=51](http://otif.org/en/?page_id=51), 최종 검색일자: 2020. 8. 10.
- \_\_\_\_\_, <https://otif.org/fileadmin/new/1-About/OTIF%20-%20EU%20Members%20States.pdf>, 검색일자: 2020. 6. 10.
- PIDA, <https://www.au-pida.org/one-stop-boarder-posts-osbp/>, 검색일자: 2020. 11. 9.
- Santander Trade, <https://en.portal.santandertrade.com/international-shipments/germany/customs-procedures>, 검색일자: 2020. 6. 18.
- TECMA, <https://www.tecma.com/us-mexico-commercial-border-crossing-process/>, 검색일자: 2020. 8. 19.
- TradeNAVI, <http://www.tradenavi.or.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG000001801&natnCd=DE>, 최종 검색일자: 2020. 7. 17.
- \_\_\_\_\_, <http://www.tradenavi.or.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000001825&natnCd=US>, 검색일자: 2020. 6. 16.
- UK GOV, <https://www.gov.uk/guidance/import-control-system>, 검색일자: 2020. 6. 18.
- UN, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XI-A-16&chapter=11&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-A-16&chapter=11&clang=_en), 검색일자: 2020. 6. 1.
- \_\_\_\_\_, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XI-A-9&chapter=11&clang=\\_en#1](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-A-9&chapter=11&clang=_en#1), 검색일자: 2020. 8. 6.
- \_\_\_\_\_, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XI-B-11&chapter=11&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-B-11&chapter=11&clang=_en), 최종 검색일자: 2020. 8. 6.
- UNECE, <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/e-CMRe.pdf>,

검색일자: 2020. 6. 1.  
\_\_\_\_\_, <https://www.unece.org/tir/system/history.html>, 검색일자: 2020. 8. 6.  
US Customs and Border Protection, <https://www.cbp.gov/travel/trusted-traveler-programs/fast>, 검색일자: 2020. 12. 2.  
US Department of Transportation, <https://ops.fhwa.dot.gov/publications/fhwahop12015/ch2.htm>, 검색일자: 2020. 8. 21.  
WCO, <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-85/upu-postal-rail-project/>, 검색일자: 2020. 5. 31.

## 북한을 경유하는 육로 통관제도 연구

---

정재호·김한성

본 연구에서는 육로 통관제도가 정립되지 않은 우리나라 상황에서 향후 북한을 경유하는 육로 통관이 이루어질 것에 대비해서 외국과의 수출입 교역에 적용할 수 있는 육로 통관제도를 제안하였다.

육로 운송 관련 국제협약, WCO와 WTO 권고, 그리고 미국, EU 등 외국의 육로 통관제도 등의 분석을 종합해서 육로 통관제도 방안을 제시하였다. 통관제도는 여러 국가들과 연관된 국제무역이기에 국제협약 등을 충족하는 제도로 설계되어야 중장기적으로 지속될 수 있다.

육로 통관제도는 크게 화물과 여객으로 나누어 제안하였다. 화물의 육로 통관 체계를 갖추기 위해 내륙 통관장(역) 설치, 적하목록 사전제출, 복합 환적 규정 및 보증제도 구축, 국제철도 및 도로협정 규약 국내 반영, 남북교역물품과 통과화물 구분, 육로 통관소요시간을 감안한 제도 수립 등을 제안하였다. 여객의 육로 통관제도와 관련해서는 국경 통관장 운영과 윈스톱 국경 포스트(OSBP) 도입, 여객명단 활용, 여객운송 차량 관리, 그리고 여행객 사전심사제도를 통한 신속통관과 여행객 위협관리 방안 등에 대해 제안하였다.

## Analysis of Introducing Land Border Customs Clearance System in Korea

---

Jaeho Cheung, HanSung Kim

In a situation where Korea has not established an inland customs clearance system, this study proposed an inland customs clearance system in preparation for future road customs clearance through North Korea.

We presented a plan for the inland customs clearance system by synthesizing the analysis of international agreements related to road transport, WCO and WTO recommendations, and other country cases such as the US and EU. In the sense that the customs clearance system in international trade satisfies the existing multilateral regulations and/or international agreements, the customs clearance system should be designed to be sustainable in the mid to long term.

In this study, we divided the inland customs clearance system into cargo and passenger clearance. In order to establish the inland customs clearance system for cargo, this study proposed contents for various fields, including an inland customs clearance post(station), pre-submission of manifest, establishment of regulation regarding a complex transshipment and guarantee system, incorporation of domestic laws of international railway and road agreement, and distinction between inter-Korean trade

goods and transit cargo. For passengers, we proposed the operation of border customs clearance, introduction of a one-stop border post(OSBP), utilization of passenger lists, management of passenger vehicles, and the operation of fast track and risk management system using pre-screening system for travelers.

## ■ 저자약력

### 정재호

서강대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Wisconsin – Madison 경제학 박사  
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

### 김한성

고려대학교 정치외교학과 졸업  
미국 University of Washington 경제학 박사  
현, 아주대학교 경제학과 교수

연구보고서 20-05

## 북한을 경유하는 육로 통관제도 연구

---

---

발행	행	2020년 12월 31일
저자	자	정재호·김한성
발행인	인	김유찬
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	7,000원
조판 및 인쇄	쇄	고려씨언피
I S B N		979-11-6655-018-8

---