

# 남북교류협력을 위한 업무프로세스 개선에 관한 연구

서병완\* , 김형란\* , 황봉연\*\* , 윤재연\*\*  
\*(주)밸텍컨설팅, \*\*통일부 남북경제협력국

## A Study for Business Process Reengineering of Inter- Korean Economic Cooperation - based on inter-korean cooperation system by Ministry of Unification-

Suh Byungwan\* , Kim Hyung Ran, Hwang Bong Yon, Yoon Jae Yeun  
Valtech Consulting Co.,Ltd., Ministry of Unification  
E-mail : byungwan.suh@valtech.co.kr

### 요 약

지금까지의 전자정부 구축은 국민의 편의성과 정부업무의 효율성에 맞추어져 왔으며, 이는 경제적 사회적 흐름에 따른 IT서비스가 국민과 정부가 실제로 원하는 것을 찾아 지원하고 선도하여 줄 수 있도록 하는 것이라 할 수 있다. 그러나 엄밀히 말하면 우리의 전자정부 과제는 남한에 국한된 것이다. 헌법에 의하면 남한과 북한은 하나의 국가인데도 불구하고, 남북한 간의 한계성을 의식적으로든 무의식적으로든 인식하여, 남한으로 테두리를 정하고 u-Korea를 실행하고 있는 것이다. 이러한 상황에서 통일부가 운영하고 있는 남북교류협력시스템(<http://inter-korea.unikorea.go.kr>)를 바탕으로 남북교류협력을 위한 실질적인 프로세스 개선과 정보화 전략을 새롭게 수립하기 위하여 현황과 방향성에 대해 연구하여, 향후 남북통일을 위한 초석이 될 수 있는 IT서비스로서, 또한 남북간의 특이사항을 반영한 시스템으로 기타 전자정부 과제들의 통일 이후의 모습이라는 거시적인 미래과제를 풀 수 있는 한 도구로 본 연구가 활용되고자 한다.

### 1. 서론

#### 1. 남북교류의 정책적 환경 요소

북한에 대한 정책 방향은 북한에 대해 봉쇄·경쟁적인 입장에서 개방과 공존을 유도하는 방향으로 나아가고 있으며, 이러한 변화는 포용정책에서 강경정책으로 급선회한 문민정부

( ' 93~' 98)와는 달리 '대북화해협력 정책'으로 일관하며 정경분리의 원칙에 입각한 남북경협을 적극적으로 추진한 국민의 정부(' 98~' 03)에서 두드러졌다. 현재 참여정부(' 03~)는 국민의 정부의 '대북화해협력 정책'을 계승·발전한 '평화번영정책'을 추진하며, 민원과 여론조사를 통해 국민의 의견을 보다 적극적으로 수용하고 있다. 또한 북한과는 정책적 합의를 통해 경제 및 사회 협력분야의 범위를 확대하고 있다.

참여정부의 주요 경제 정책으로는 기존의 3대 경협 사업인 개성공단, 금강산 관광, 철도·도로 연결 사업의 지속 추진과 남북경협 확대 여건 조성을 위한 물류운송, 에너지, 통신 3개 SOC<sup>1</sup> 사업 추진 등이 있다. 이와 함께 개성공단 사업을 지속적으로 지원하기 위한 종합지원센터와 직업훈련센터의 건립이 추진되고 있다. 이러한 정부의 정책으로 인적·물적 교류는 지속적으로 증가 추세에 있으며, 특히 금강산 관광객을 위시한 인적 교류가 급격하게 증가하고 있다.

## 2. 남북교류의 경제 및 사회문화 교류 현황

금강산 관광의 경우 2004년 육로 관광이 본격화되면서 관광객이 2003년 74,334명, 2004년 268,420명, 2005년 298,247명으로 증가하며 2005년에 총 관광 인원이 100만 명을 돌파하였으며, 이러한 관광 인원의 증가 추세는 개성관광이 시작되면 더욱 가속화될 전망이다.

경제, 사회문화 분야 등의 협력을 위한 일반 방문 인원은 2004년 26,213명에서 2005년 87,028명으로 비약적으로 증가 하였다. 특히 경제 협력 분야 중에 개성공단은 1단계(100만평) 개발 및 시범단지 운영으로 15개 기업이 입주하여

생산을 시작하면서 인적·물적 교류가 확대되고 있다. 개성공단 출입 차량도 2005년 20,583대로 전체 북한 출입 차량(115,000여대) 중 17.6%를 차지하고 있으며, 자가용을 이용한 남북간 왕래 건수는 연 200%이상 증가가 예상된다.

<표 1> 연도별 방북 현황 (단위: 명)

	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
관광	57,879	84,727	74,334	268,420	298,247
일반	8,551	12,825	15,280	26,213	87,028
총계	66,430	97,552	89,614	294,663	385,275

출처: 통일부, 통일통계, 연도별 방북인원 변화추이, (www.unikorea.go.kr)

교류 확대에 따라 남북 교역액도 지속적으로 증가하고 있다. 2005년 남북 교역액은 전년 대비 40%가 증가하며 10억 달러를 돌파하였고, 이중 개성공단 교역액의 비중은 2004년 8.8%에서 2005년 16.7%로 상대적으로 성장이 둔화되고 있는 위탁가공 교역액 보다 빠르게 증가하고 있다.

<표 2> 분야별 남북 교역액 (단위: 백만\$)

	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
개성공단	-	-	-	42	176
위탁가공	125	171	185	176	209
기타 <sup>2</sup>	278	470	538	479	670
총계	403	641	723	697	1,055

출처: 통일부, 통일통계, 연도별 남북교역액 추이, (www.unikorea.go.kr)

사회문화 협력 사업의 경우에 방문인원은 2005년 일반 방문인원(87,028명) 중에 10,227명으로 비중은 작지만 기존에 단기적인 행사 중심으로 이루어지던 교류의 분야를 IT, 방송, 출판, 종교 등으로 다변화 하면서 공동 편찬 작업, 교회 개관 사업, 유적지 공동 발굴 사업 등 지속적인 교류를 하고 있어 앞으로 사회문화 분야의 교류도 더욱 확대될 전망이다.

<sup>1</sup> Social Overhead Capital (사회간접자본)

<sup>2</sup> 대북지원과 사회문화 교류, 관광 분야 관련 남북 교역액

### 3. 남북교류 법제도 환경 요소

개성공단을 비롯한 경제 분야 및 사회문화 분야에서 남북교류가 활성화됨에 따라 법·제도도 남북교류의 변화를 반영하고 있다. ‘남북교류 협력에 관한 법률’을 일부 개정하여 필수적 사전신고인 주민접촉 규제를 완화하고, 물품 반출입에 있어 포괄승인을 인정하고, 민원인의 각종 신청서류를 간소화하여 민원인의 편리성을 제고하였다. 그리고 협력사업승인요건을 법률에 명시하고, 방문증명서 발급 취소 기능과 수시방문자의 방문 신고 의무를 신설하여 업무 담당자의 관리측면을 강화하고, 남북교류협력의 활성화를 위한 기반마련을 하였다. 그러나 이러한 개정<sup>3</sup> 노력에도 불구하고 실제 업무의 변화를 법제도가 미처 반영하지 못하는 부분이 있다는 민원인의 요구사항을 반영하는 추가적인 개정이 필요하다.

### 4. 남북교류 현황의 종합 시사점

남북교류협력은 발전하고 있지만 실제 업무에서는 예외적으로 처리되는 부분이 많고, 아직은 민감한 남북관계로 인해 남북한 및 다양한 부처와 이해관계가 얽혀있어 남북교류협력 업무 프로세스가 비효율적으로 처리되고 있다.

특히, 기존의 남북교류협력시스템을 활용하여 급격히 증가한 남북간 통행·통관 건수를 처리하기에는 한계가 있어, 현재의 변화를 반영하고 향후에 더욱 확대될 남북교류를 고려한 실질적인 업무프로세스 및 남북교류협력시스템이 필요하게 된 것이다.

<sup>3</sup> 남북교류협력에 관한 법률 (2005. 5. 31), 남북교류협력에 관한 법률 시행령 (2001. 10. 31, 2005. 11. 30), 남북교류협력에 관한 시행규칙 (2002. 3. 4, 2005. 11.30)

## 2. 본론

### 1. 남북교류협력 프로세스 구성

남북교류협력 업무는 북한주민접촉, 통행, 물자반출입, 수송장비운행, 협력사업, 방북교육 등 6가지 주요 프로세스로 구성되어 있으며, 프로세스 별로 남북교류에 적합한 프로세스 재정립 및 수작업의 시스템화 등의 개선이 필요한 상황이다.

#### 1.1 북한주민접촉 프로세스

북한주민을 접촉하기 위해서 사전에 통일부장관에게 신고하여야 하며, 접촉 후 결과를 10일 이내에 보고해야 하는 프로세스이나 남북교류 활성화와 실제 해외에서의 북한주민접촉에 대한 신고 여부로 인하여 그 실효성과 현실성이 의문시 되고 있는 상황이다.

#### 1.2 통행 프로세스

남북 왕래 시 필요한 방문증명서 발급 신청 및 수시 방문자를 위한 방문신고 등의 방문승인 프로세스와 유엔사와 남북한 군이 관리하고 있는 군사분계선을 통행하기 위한 출입통행계획 제출 및 남북출입사무소에서 실시하는 출입심사, 방문 후 보고하는 방문결과보고 프로세스 등으로 구성된다. 그러나 방문증명서 발급에 오랜 시간이 소요되고 있고 일부 출입통행계획 작성 및 제출이 수작업으로 진행되는 등의 문제점을 갖고 있다.

#### 1.3 물자반출입 프로세스

통일부 장관에게 신청하는 반출입 승인 및 출입통행계획 제출 (통행의 출입통행계획 프로세스와 동일), 관세청장에게 신고하는 반출입 신고, 남북출입사무소에서 심사하는 물자반출심사 프로세스 등으로 구성된다. 그런데, 북한과의 교역은 국내 교역이나 현재 관세 및 검역 등의

통관 절차는 수출입 프로세스를 적용하고 있어 절차가 복잡하고 중복서류가 과도하게 존재하고 있다.

#### 1.4 수송장비운행 프로세스

남한과 북한간에 선박, 항공기, 철도차량, 또는 자동차 등의 수송장비를 운행하고자 할 경우 운행승인을 받고 결과보고를 하는 프로세스이다. 그런데 이 역시 선박·항공기에 적용하는 출도착 보고를 자동차에 동일하게 적용하고 있어 절차가 복잡하고 불편한 상황이다.

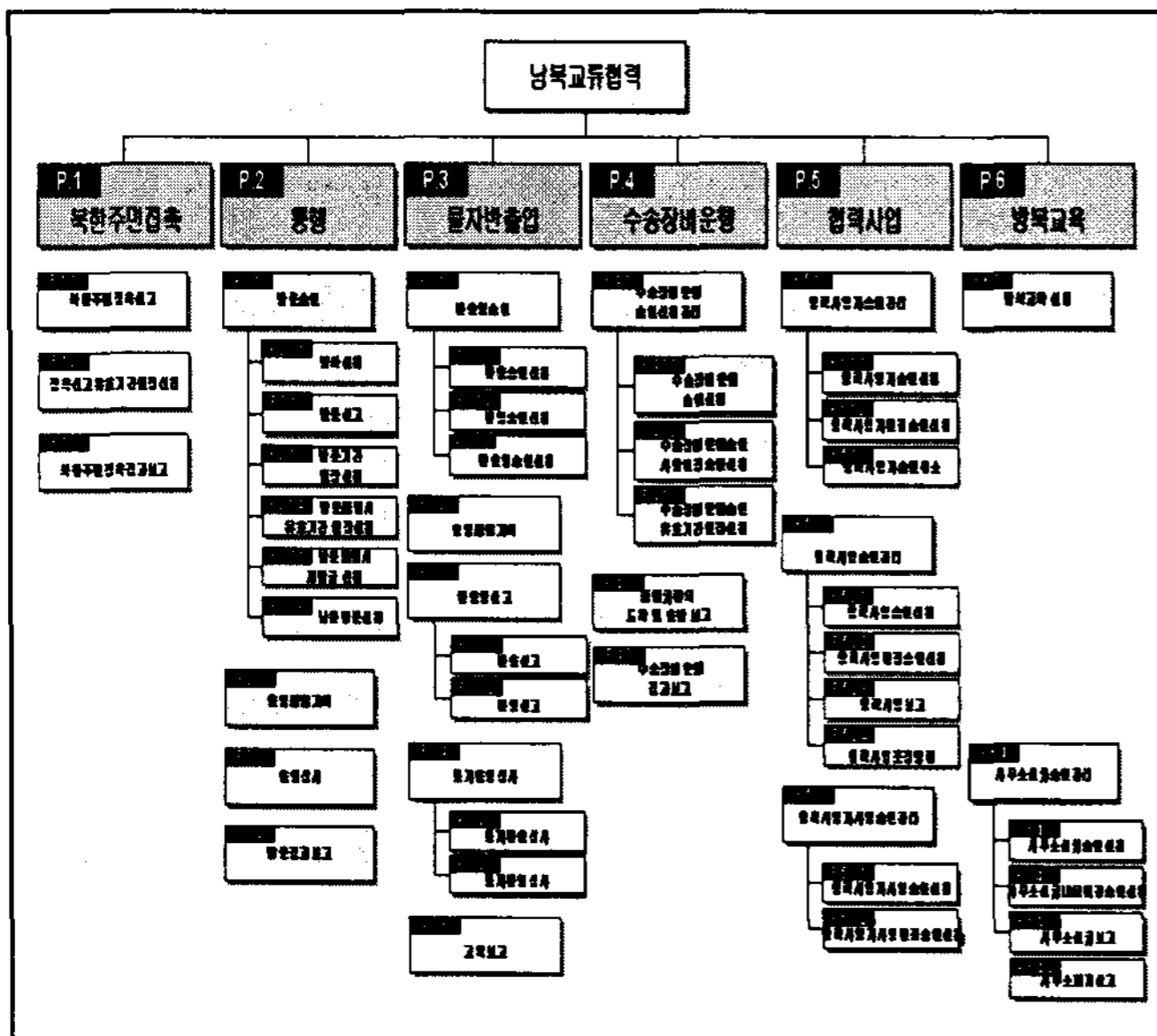
#### 1.5 협력사업 프로세스

경제분야 및 사회문화분야의 협력사업을 수행하기 위해 협력사업 및 협력사업자에 대해 승인 받는 프로세스이다.

#### 1.6 방북교육 프로세스

북한을 방문하려는 자가 받아야 하는 방북교육 관련 프로세스로 현재는 집합교육 (통일교육원) 위주로 구성되어 있어 민원인이 불편을 제기하는 사항 중 하나이다.

<그림 1> 남북교류협력 프로세스 총괄 구성도



## 2. 남북교류협력 관련 유관기관의 역할 정의

남북교류업무는 다양한 유관기관과의 협조 및 승인을 필요로 하고 있으며 특히 북한주민접촉, 통행, 물자반출입, 수송장비 운행 등의 4개 프로세스에서 9개의 유관기관<sup>4</sup>과 업무 협조를 하고 있다. 그러나 이러한 유관기관과의 전산시스템이 일부만 연결되어 있어, 업무 처리에 많은 시간이 소요되고 있으며 중복서류 제출도 여전히 존재하고 있는 것으로 파악되었다. 따라서, 민원인의 편리성 및 업무 효율성 차원에서 볼 때, 이에 대한 개선이 시급히 이루어져야 할 것으로 보인다.

### 2.1 프로세스 별 유관기관 현황

- 행정자치부 : 남북교류(접촉, 방문, 교역 등)를 수행하고자 남북 교류협력 시스템에 가입 시, 실명확인 담당
- 국가정보원 : 주민접촉 및 방문승인 시, 민원인의 신원조회 담당 (사회문화 교류 및 경제협력을 위한 사업자)
- 경찰청 : 주민접촉 및 방문승인 시, 민원인의 신원조회 담당 (금강산 관광 및 대규모 인원일 경우)
- 법무부 :
  - 주민접촉 및 방문승인 시, 민원인의 신원조회 담당
  - 북한방문 혹은 남한방문을 위한 출입경<sup>5</sup> 심사 담당
- 국방부·유엔사 : 군사분계선 통과를 위한 출입통행계획 관리 담당
- 관세청
  - 통일부가 승인한 차량운행승인정보를

<sup>4</sup> 행정자치부, 국가정보원, 경찰청, 법무부, 국방부, 유엔사, 관세청, 보건복지부, 농림부, 산업자원부

<sup>5</sup> 남북한 왕래를 위한 출입 심사

바탕으로 통행 차량 등록 및 증명서 발급하고 화주로부터 반출입 신고 접수 및 처리 (통일부의 반출입승인 정보 확인)

- 운송사로부터 적하목록을 제출 받아 화물 심사하고 출입사무소에서 차량출입확인 및 물자반출입 세관 심사

- 보건복지부 : 입경 차량 및 인원에 대한 검역
- 농림부 : 동축산물 또는 식물 반출입 시 검역업무
- 산업자원부 : 전략물자<sup>6</sup> 사전판정 기능

## 2.2 유관기관별 이슈

- 국가정보원, 법무부, 경찰청 : 방문증명서 발급 기간 10일 중 신원조회에 장 시간 소요 (6~7일)
- 국방부·유엔사 : 출입통행계획 작성 및 제출, 관리가 수작업으로 이루어지고 있음
- 관세청, 보건복지부, 농림부 : 유사서류에 대해 중복제출이 이루어지고 있음
- 산업자원부 : 전략물자수출입 정보시스템과의 연계 필요

## 3. 남북교류협력시스템의 구성

2003년도에 구축된 남북교류협력시스템은 3,640명의 회원으로 시작하여 2006년 9월 현재 15,218명의 회원을 보유하고 있으나, 주된 이용 대상자들은 기업 및 단체 등의 경험사업자들이다. 특히, 방북신청 시 본인이 직접 시스템을 이용하여 신청하는 경우는 4%에 불과하며 대부분

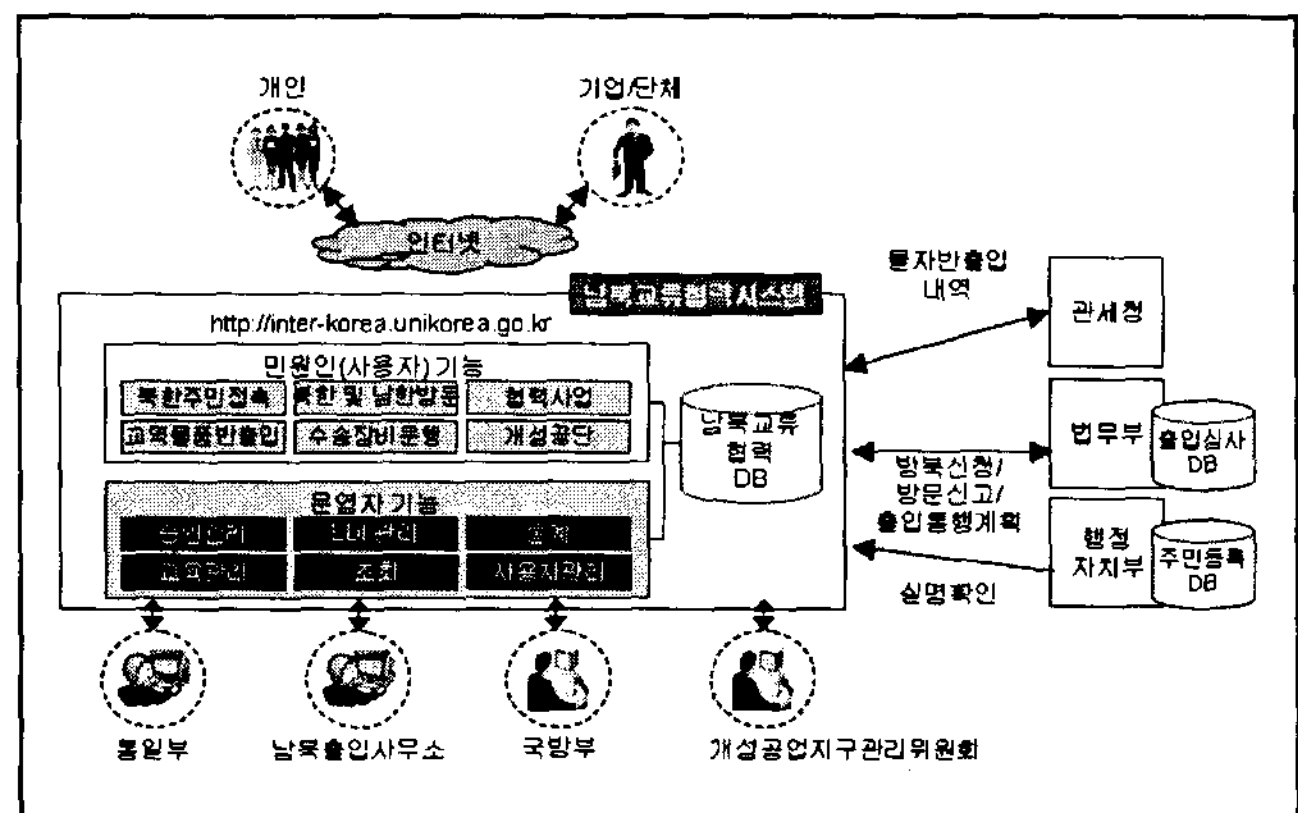
<sup>6</sup> 전략물자는 대량 살상무기 또는 무기 제조/개발에 이용 가능한 이중용도 물품, 국제평화 및 안전유지, 국가안보를 위하

이러한 경험사업자들이 대리(대행)하고 있는 상황이다.

현재 남북교류협력 관련 민원의 신청, 수리·승인 등은 인터넷을 통해 남북교류협력 시스템에서 처리되고 있으며, 물자반출입 내역은 전자문서거래(EDI<sup>7</sup>) 형식을 통해 온라인으로 처리되고 있다. 그러나 시스템 구성이 민원인 입장보다는 관리자 입장의 기능 위주로 구성되어 있으며, 검색 및 통계 기능이 미흡한 것으로 파악되고 있다. 또한 업무지원 수준을 진단해 볼 때, 대부분의 프로세스는 시스템에서 지원이 가능하나 통행 부분의 출입통행계획 작성·제출 및 물자반출입 부분의 정보 분석·활용 기능은 미미한 나타나 이에 대한 개선이 필요한 것으로 파악되었다.

남북교류협력시스템은 행정자치부의 주민등록 데이터베이스, 법무부의 출입국관리시스템, 관세청의 통관물류시스템 등 3개 기관의 3개 시스템과 연계되고 있다. 그러나 다양한 연계 업무에 비해 시스템 연계 수준은 미흡한 실정이며 또한 이러한 외부기관으로부터 받는 정보의 활용 및 지원체계도 미비하여 이에 대한 개선방안이 요구되고 있다.

<그림 2> 남북교류협력시스템 구성 현황



여 수출입을 제한하는 품목으로 산업자원부 장관이 공고

<sup>7</sup> Electronic Data Interchange

#### 4. 해외 선진사례 연구

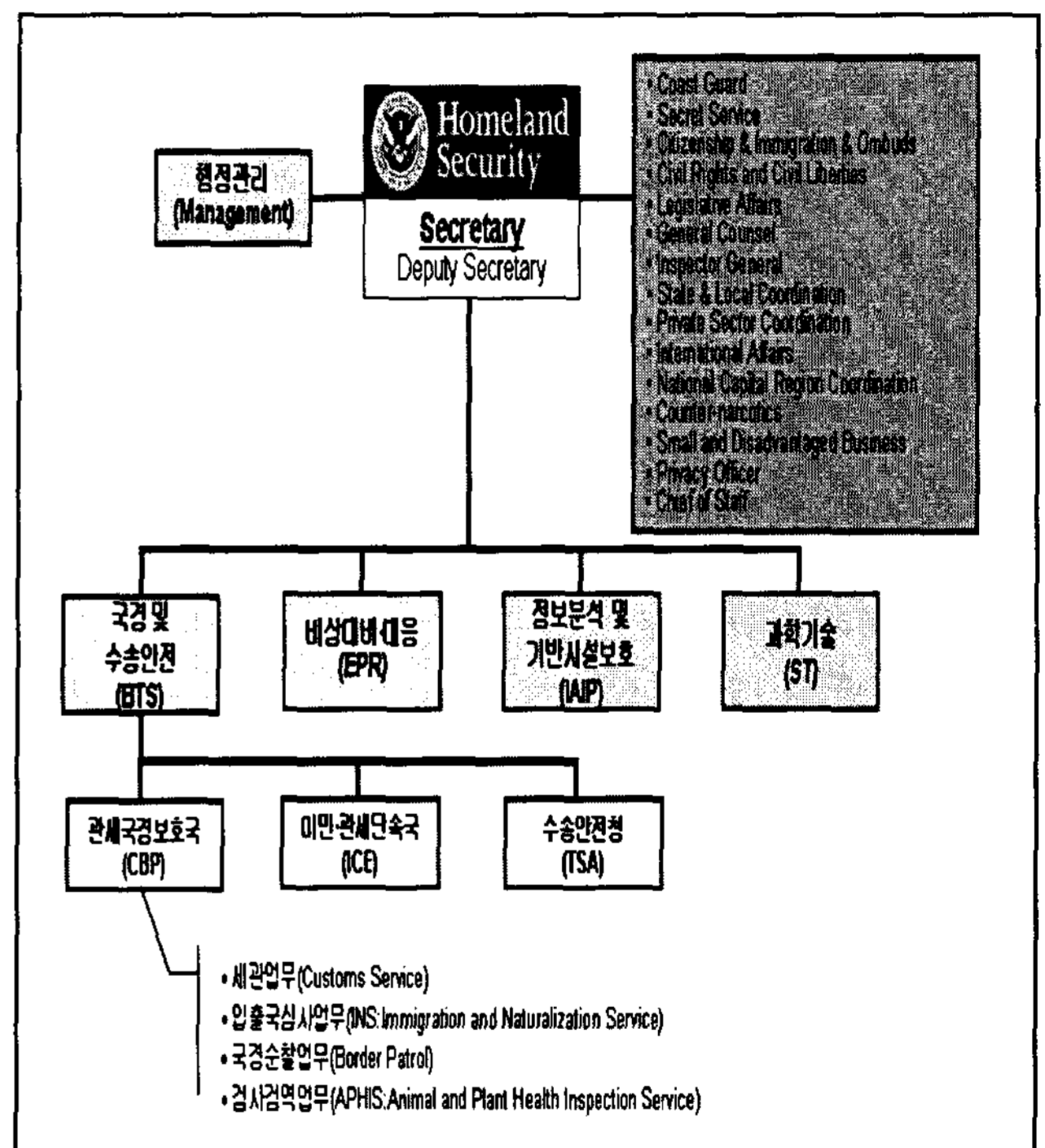
세계적으로 남북한간의 교류협력은 유일무일 한 상황이나, 인접국가에 대한 통행과 이를 지원하는 정책 및 조직 등에 대하여서는 눈 여겨 볼 필요가 있다.

9·11테러 이후 미국은 ‘ 테러와의 전쟁’ 이라는 미국 정부의 정책목표에 따라 국경 보안을 강화하고 효율적으로 관리하기 위해 국토안보부(DHS)<sup>8</sup>를 설치하였다. 이 조직 개편으로 국경 관리와 대 테러기능과 관련한 22개의 조직이 국토안보부로 통합되었으며, 법무부 소속의 이민귀화국(INS)<sup>9</sup>은 국토안보부 소속의 관세국경보호국(CBP)<sup>10</sup>, 이민·관세단속국(ICE)<sup>11</sup>, 이민국(CIS)<sup>12</sup>로 분화되어 기능적으로 효율성을 확보하였다. 특히 관세국경보호국(CBP)은 세관업무, 입출국심사업무, 국경순찰업무, 검사·검역업무를 담당하며 국경을 실질적으로 관리하고 있으며, 국경을 단일 기관으로 관리를 함으로써 과거의 국경근무기관 간의 정보 독점, 비협조, 동일사안에 대한 중복조사 등의 문제를 근본적으로 해결할 수 있게 되었다. (DHS 조직도는 <그림 3> 참조)

또한 이렇게 통합된 국토안보부(DHS) 내 기관들의 시스템과 국무부, 법무부 등의 출입국 관련 20개의 시스템을 연계하여 행정업무를 실질적으로 통합시키기 위해 US-VISIT<sup>13</sup> 프로그램을 실시하였다. 현재 구축 1단계로서 국무부(Department of State)의 비자 정보

시스템인 CCD<sup>14</sup>와 국토안보부(DHS)의 6개 시스템의 연계가 완료되어 출입국자에 대한 다양한 정보를 공유하여 국경 보안을 강화하였다. 또한 시스템의 효과적인 구현을 위하여 공항, 항만에 정보분석팀(Passenger Analysis Unit)을 구성하고 있다. 이러한 미국의 국경관리 기능의 통합에 의한 효과는 향후의 US-VISIT의 추가 구축과 시스템 안정화에 따라 점차 가시화될 것으로 보인다.

<그림 3> DHS (Department of Homeland Security) 조직도



출입경자와 북한 체류자가 급격히 증가하고 있는 남북교류협력 실정에서 미국식 3분법-이민국의 분화에 따른 출입관리, 세관, 검역 기능 확충-을 즉시 적용하는 것은 아니더라도, 향후 남북교류협력의 발전단계에 맞추어 현재의 출입경관리 행정기능 및 정보화 기능 등의 변화를 추구하는데 참고가 될 수 있을 것이다.

<sup>8</sup> DHS : Department of Homeland Security  
<sup>9</sup> INS : Immigration and Naturalization Service  
<sup>10</sup> CBP : Customs and Border Protection  
<sup>11</sup> ICE : Immigration and Customs Enforcement  
<sup>12</sup> CIS : Citizenship and Immigration Service  
<sup>13</sup> US-VISIT : United States Visitor and Immigration Status Indicator Technology

<sup>14</sup> CCD : Consular Consolidated Database

### 3. 결론

남북교류협력은 업무 프로세스와 관련 유관기관의 역할, 그리고 이를 뒷받침 해 주는 정보시스템과 법제도적 지원이 필요하다. 다시 말하면 남북 발전 단계에 적합한 남북교류협력은 다방면의 프로세스 개선과 정보화 측면에서의 준비가 필요하다는 것이다. 이를 해결하기 위해서는 우리는 두 가지 큰 혁신 방향에 주목하여야 한다.

첫 번째는 신속하면서도 편리한 프로세스와 제도의 정착이다. 개성공단 및 금강산 관광 등은 경제협력사업 및 남북간 사회·문화 교류를 활성화시키는 기반임으로 남북단계에 따라 급증하는 왕래인원 및 교역량을 수용하고 물류비용을 최소화할 수 있도록 육로통행체계 및 절차를 간소화 하여야 한다. 더불어, 남북 연결도로는 비무장지대 및 민통선의 특수지역을 통과하는 도로로 국내여타 도로보다 안전시설이 요구되고 각종 서비스 시설을 구축하여 고객 중심의 행정서비스를 강화하여야 한다.

두 번째는 정보화를 통한 전반적이면서도 단계적인 접근이 필요하다는 것이다. 남북교류협력과 관련하여서는 통일부, 국방부, 관세청, 법무부, 보건복지부 등 관련 부처가 관련되어 있어 관련부처의 협조 없이는 성공적으로 프로세스와 정보화의 개선을 할 수 없으며, 이들 부처가 필요로 하는 요구사항도 충족시켜야 하는 것이다. 또한 신속하고 효율적인 체계를 구축하기 위해서는 승인 등 사전 민원처리, 민원처리 및 자료 제공을 위한 관련부처 협의 및 출입심사 등이 신속하고 간소하게 이루어져야 하고, 이를 위한 수단은 정보화 기술을 도입하는 것이 최선의 방법일 것이다.

그러나 정보화는 사용자의 입력사항이 정확하여야 하고 단순변심에 의한 잦은 변경으로 인한 사항은 정보화 시스템으로 해결이 불가능하며, 사용자의 적극적인 협조와 사회 전체적인 정보화 수준이 높아져야 이를 수 있다고 본다. 또한 남북관계라는 특수성으로 인하여 가장 좋은 양식으로 표준화 하더라도 상호 합의가 이루어지지 않으면 실행이 어렵고, 체제간의 대립 등 정책적인 사항을 반영하여야 필요가 있다.

프로세스 개선의 노력은 부분적으로 효과가 적고 전반적인 측면에서 계획하고 접근하여야 체계적이고 효율적인 프로세스 체계를 구축할 수 있을 것이다. 남북교류협력 프로세스 개선을 위해서는 국민의 요청사항을 기반으로 하되, 남북관계 환경적 특이성도 고려해야 하기 때문에 단계적으로 할 수 밖에는 없다. 우선 현재 상태에서 통행 시 불편한 점부터 개선하고 두 번째 단계에서는 제도개선과 정보시스템 혁신을 주축으로 혁신하고, 셋째 단계에서는 실제 교류협력 기업들에게 도움이 되는 물류시스템 등을 연계하여, 응용, 확대 단계로 접근전략을 수립하여야 할 것이다. (남북교류의 단계별 발전 모형은 <그림 4> 참조)

마지막으로, 이러한 남북교류협력 업무 프로세스의 개선이 향후 남북통일을 위한 초석이 될 수 있는 IT서비스로 한 걸음 나아갈 수 있는 초석이 될 것이라 믿어 의심치 않는다.

