

분단국가의 철도교통 협력법제 연구

박훈민



통일법제 연구 15-22-①

분단국가의 철도교통 협력법제 연구

박 훈 민

분단국가의 철도교통 협력법제 연구

A Legislative Study of Railroad
Cooperation in Divided Nation

연구자 : 박훈민(부연구위원)
Park, Hun-min

2015. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

- 남북 정상회담 타진 등 최근 남북 간 협력증진의 일환으로 남북철도교통 시범 운행 등이 거론되고 있음.
- 한반도 종단철도(TKR)와 시베리아 횡단철도(TSR), 중국 횡단철도(TCR)의 연결 시 남북간 교통에 필요한 법제 등을 사전 조사하여 대비할 필요성이 있음.
- 종래의 경의선 운행 등에서 나타난 문제점을 바탕으로 북한지역 통과운행시, 그리고 남북간 직접 교통시 필요한 법제도를 조사함.

II. 주요 내용

- 철도협력의 선례로서 동·서독 사이에서 있었던 철도협력 사례를 조사·연구함.
- 특히 통과교통 및 상호교통에 관련된 양측의 합의에 초점을 맞춤.
- 남북간 교통협력시 필요한 시사점 등을 도출하고, 이를 국내에 적용시 필요한 합의내용 및 법제개선 방향을 적시함.

Ⅲ. 기대 효과

- 남북 철도협력 관련 협의시에 참고할 만한 선례를 제공함.
- 동·서독 협력 사례에 대한 국내 각계의 전반적인 이해도를 증대함.

▶ 주제어 : 남북 협력, 남북 통일, TKR, TSR, 철도교통, 동서독 협력, 독일 철도

Abstract

I . Backgrounds and Purposes

- In the North and South Korea cooperation, besides a summit meeting, Trans-Korea-Railway development and it's demonstration/revenue train service has been mentioned.
- As a preparation for TKR-TSR/TCR Railways connecting, Railroad Service Regulations research between divided nation should be conducted.
- Several lessons were brought up for former Gyeongui Line Railroad operation. In that experience, necessity of Law & Regulation Study for in North Korea land pass-by Rail traffic and North/South commutual Railway service.


II . Major Content

- A Study of Rail Road Cooperation case in divided East&West Germany, as Precedent which koreans could use for reference in near future.
- Focusing agreements of Railway Service joining between East & West Germany, include pass-by and mutual Railway service.

- As conclusion of this study, lessons of Germany case would be applied for N.&S. Korea Railway Cooperation. Content of (future) agreement and improvement direction of internal Legislation also would be mentioned.

III. Expected Effects

- Suggesting of Precedent which as reference working in N&S Korea Railway Cooperation agreement.
- Augmenting of various circle's Understanding Level on German railway service cooperation case.

 **Key Words** : North & South Korea Cooperation, Unification of Korea, TKR, TSR, Railway traffic, East&West Germany Cooperation, German Railway

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
제 1 절 연구의 목적과 방향	12
제 2 절 연구의 범위와 방법	13
I. 연구의 방법	13
II. 연구의 범위	15
제 2 장 종래 남북철도 교통·통합관련 연구 정리	19
I. 남북 상황	19
II. 남북철도협력에 관한 종래의 논의	20
III. 철도 협력의 가능성과 방법	24
제 3 장 동서독 철도교통 사례	31
제 1 절 동서독 철도협력	31
I. 독일 분단과 철도 분리	31
II. 분단기의 철도교통	32
III. 동서독 정부간 철도교통협력	35
제 2 절 통일 독일과 철도통합	53
I. 동서독 철도교통 내용	53
II. 동서독 철도교통의 효과	53

제 3 절 동·서독 철도관련 법제의 분화와 통합	54
I. 동 서독 철도법제의 분화	54
II. 국제 철도 교통시의 적용법제	55
III. 통일 이후의 철도교통 법제 통합	55
제 4 장 남북 철도교통 법제연구	57
제 1 절 남북 철도교통 법제연구의 필요성	57
I. 남북 법제 정비의 필요성	57
II. 비교법 연구의 필요성	60
제 2 절 남북 철도 교통시 발생할 법적 문제	63
I. 시설 설치 단계	63
II. 운행 및 통제 단계	65
III. 사고 및 후속 조치 단계	69
제 3 절 법적 문제의 해결방안	71
I. 남·북간의 합의	71
II. 선행적 대비 연구	72
제 5 장 결 어	73
참 고 문 헌	75
참고자료 1	
동서독 통과교통협약	81

참고자료 2

1972년 5월 26일자 독일민주공화국(동독)과 독일연방공화국
(서독)간의 교통문제에 관한 조약 101

제1장 서론

2014년 신년 초 박근혜 대통령은 70주년 8. 15 광복절을 기념하여 남북철도 시범운행을 할 예정이라고 밝힌 바 있으며,¹⁾ 또한 드레스덴 공대 명예박사 학위수여식장에서 발표한 선언을 통하여 북한 지역의 교통인프라 시설에 대한 투자를 약속하기도 하였다.²⁾ 현 정부의 이와 같은 남북철도 협력 선언은 각계의 높은 관심을 불러일으켰다.³⁾

북한 당국은 박근혜 대통령의 ‘드레스덴 선언’ 내용에 대하여 극렬하게 반발하는 태도를 취하였다. 그러나 다른 한편으로는 2014년 4월 24일 평양에서 국제철도협력기구(OSJD)사장단 회의가 열기도 해서,⁴⁾ 드레스덴 선언에 대한 반발과는 별개로, 남북 철도 협력이 현실화될 가능성이 점쳐지며 관련 국가들의 주목을 이끈 바 있다. 이와 같은 사장단 회의 등을 통해 북한 당국이 다른 분야의 교류·협력과는 별개로, 남북 관련하여 추진되고 있는 국제적인 철도 협력구상 분야에 대하여서는 절대적으로 거부하는 것은 아닐 수 있다고 판단한 것이다.

이와 같은 남북철도협력구상은 이미 냉전의 종식과 독일의 통일 등이 이루어지는 90년대부터 한반도 종단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR)간의 연결과 이를 통한 ‘유라시아 철도망 구축’의 일환으로서 논의되어 왔다.⁵⁾ 이러한 구상의 일환으로 2007년 경의선에서의 개성공단 방면, 동해선에서의 금강산 방면으로 남북철도 시범운행이 이루어

1) 이에 관하여, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/01/07/2014010700243.html?Dep0=twitter&d=2014010700243에서 참조 [2015. 6. 8. 확인]

2) 박근혜 대통령의 ‘드레스덴 선언’의 전문에 관하여, 정책브리핑 사이트 <http://www.korea.kr/policy/diplomacyView.do?newsId=148776274>에서 참조. [2015. 6. 8. 확인]

3) http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2014/08/10/2014081001023.html에서 참조. [2015. 9. 28. 확인]

4) <http://nktoday.kr/327>에서 참조. [2015. 6. 8. 확인]

5) 90년대 논의된 내용으로서, 오재학/주정렬, 통일에 대비하는 남북한연결 교통체계 구축방안, 교통개발연구원, 1995 참조.

졌던 것이다. 그러나 이 시기의 남북철도연결 및 시범운행은 기대와 달리 전면적인 연결 및 상업통행이 아닌 단거리 운행이었으며, 경제적 성과를 내지 못하는 행사성격에 그쳐 남·북간 철도통합으로 가길 바라는 기대에 부응하지 못한 아쉬움을 남기기도 하였다.⁶⁾ 결국 이 시범운행은 통일이전의 남북 협력과정 및 철도연결에 관련된 여러 측면에서 앞으로 개선의 여지가 있음을 알리는 계기라고 하겠다.

본 연구에서는 남북한 철도가 본격적으로 연결되어 열차가 서로의 철도를 지나게 될 때에, 나타날 문제는 무엇이며, 그것을 어떠한 법제도로 대응할 것인지에 대하여 대비할 필요성을 논하고자 한다. 그러한 논의에 앞서서 본 장에서는 본 연구를 진행하는 목적을 서술하고, 이 연구의 성공을 뒷받침하기 위한 연구방법을 설명하고자 한다. 특히 이 연구에서는 남북간 철도 연결시 발생할 수 있는 문제를 예견하기 위한 방편으로서 앞으로 상세한 비교법적 연구가 필요함을 논하겠다.

제 1 절 연구의 목적과 방향

본 연구에서는 남북간 철도 연결로 서로 통행할 때에, 그리고 한반도 종단철도(TKR)을 시베리아 횡단철도(TSR), 중국횡단 철도(TCR) 등과 연결되어 남측의 열차가 북한 지역 철도망을 통과하여 이들 지역으로 통행할 때에 발생할 문제와 그에 관한 법제 정비의 방향을 논하고자 한다. 이와 같은 목표 아래서 조사할 대상은 크게 둘로 나눌 수 있는데, 남·북간 직접 교통 문제와 북한지역의 통과교통 문제라고 하겠다. 그런데 이에 관한 선례가 될 수 있는 법제는 현재까지 조사한 바로는 동·서독간의 철도교통이 사실상 유일하다고 할 수 있다.

6) 남북 철도 및 도로 연결사업에 관해서는 통일부, 북한정보포털 <http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=5&dicaryId=147&searchCnd=0&searchWrd=> 참조. 「2015. 11. 22. 확인」

한국콘텐츠진흥원, http://www.culturecontent.com/content/contentView.do?search_div=CP_THE&search_div_id=CP_THE010&cp_code=cp0803&index_id=cp08030166&content_id=cp080301660001&print=Y 참조. 「2015. 11. 22. 확인」

물론 현재까지 분단국가라고 할 수 있었던 사례는 동·서독 외에도 남·북예멘, 양안관계 등이 있었다. 그러나 양안관계에서는 열차교통이 불가능한 해협으로 나뉘어 있어 직접적인 철도교통이 이루어질 수 없었다. 그리고 예멘 지역은 평화적인 통일관계도 아니었고, 철도망이 존재하는 곳도 아니었으므로, 도로 교통 정도를 사례로 삼을 수 있으나, 이 자료는 접근하기 쉽지 않다. 동·서독의 경우엔 남·북한과 더불어 냉전 시기 전세계 여러 지역가운데에서 양 진영이 가장 치열하게 대치하는 최전선 중의 하나였지만, 상호간의 열차교통은 실제로 이루어졌다는 점에서 현재의 우리에게 참고점이 될 수 있겠다.

따라서 본 연구에서는 분단 독일의 사례를 참고해서 현재의 남북한 상황에서 철도교통시에 대비해야할 문제와 적용가능한 제도를 찾는 것을 주로 삼을 예정이다. 이와 같은 조사방법론에 관해서는 후술하기로 하겠다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

본 절에서는 본 ‘분단국가의 철도교통 협력 법제연구’에서 연구의 범위와 방법에 관하여 정하고자 한다. 일반적으로 연구의 범위를 확정하고, 이어서 연구의 방법을 서술하는 방식을 취하고 있으나, 철도교통 협력 법제연구에서 비교법적 방법론은 연구의 방법이기도 하며, 아울러 연구의 범위를 확정하는 면도 있으므로, 연구방법론을 먼저 설명하고 이어서 구체적인 연구범위를 알리고자 한다.

I. 연구의 방법

1. 종래의 논의

본 연구에서는 먼저 그간의 국내에서 전개된 남북한 철도협력에 관한 논의를 정리하려고 한다. 이와 같은 기존 논의를 통하여 별도의

논지전개없이 경제·산업·정치적 측면에서의 협력 필요성과 기술적인 측면에서의 협력 가능성을 입증하려고 한다. 이는 본 연구에서는 별도의 정치경제적인 철도협력의 타당성을 논하는 것을 목적으로 하는 것이 아니고, 주된 논점은 어디까지나 법적인 쟁점을 정리하여 교류 시 필요한 법제 정비 방향을 정립하는 것에 두기 때문이다.

2. 비교법제 연구

이와 같은 남북철도 연결관련 법제 연구에서 시사점과 논거를 제공할 수 있는 것으로 우선 독일의 통일과정과 통일 이전의 동·서독 간의 철도교통 경험을 들 수 있다. 1989년 베를린 장벽 붕괴 이전의 동·서독은 장기간 냉전 상태에 있었음에도 불구하고 비교적 광범위한 상호 교통을 실시하였다. 이 가운데서 철도교통은 인적 교류뿐만 아니라, 물자수송을 위하여 사용되었고 따라서 남북간 직접 교통시에 경의선, 경원선, 동해선 등을 이용할 때 필요한 법제도를 조사할 때 참고점이 될 수 있다.

특히 서독의 경우 서베를린이라는 특수한 영역을 별도로 가지고 있었고, 따라서 서독(본토) 지역과 서베를린 사이의 통과교통의 필요성이 있었다. 이러한 점에서 서독 열차가 동독 지역의 철도를 통과하여 운행한 사례는 우리가 러시아, 중국 등 방향으로 통과교통을 실시할 때에 시사점을 줄 것으로 사료된다. 즉, 서독 본토 지역과 서베를린간의 통과교통 협약에서의 사례를 근거로 남측과 러시아, 중국 등의 교통을 위해 북한 지역 철도망을 이용하는 데 있어서 적용가능한지 여부를 탐색하자는 것이다.

3. 국내법제 연구

그러나 이상과 같은 철도관련한 독일통일과정에 있어서의 비교법적 연구가 현재 분단상태인 우리나라에서 이루어지는 이상, 결국 당면하

고 있는 과제인 ‘남·북한 철도교통’이라는 최종적인 목적으로 귀결될 수밖에 없다. 현실문제를 해결하기 위해서는 국내법제의 연구 및 그 정비방안의 연구가 뒤따라야 한다. 그러나 본 연구에서는 구체적인 정비방안에 관한 연구는 차후의 연구과제로 하고, 우선 동·서독 철도교통에서 발생한 문제를 바탕으로 국내법제 가운데서 문제가 될 수 있는 부분을 지적하고, 이의 개선방향을 제시하는 것이 타당하다고 본다. 다만 이때의 ‘국내법제’에 ‘북한법’ 특히 북한의 ‘철도법’ 역시 포함되어야 할 것이다. 왜냐하면 분단상태에서의 철도교통을 실시할 경우에는 한 측에서 실제로 적용되는 법제를 외면하기 어렵기 때문이다. 도리어 철도교통사업의 성공을 위하여 적극적으로 북한을 설득하여 철도관계 법령을 개정하도록 할 필요가 있으며, 본 연구에서는 이를 달성하기 위한 방법을 고찰할 필요가 있다 하겠다.

II. 연구의 범위

1. 선행연구

앞서 설명하였듯, 20여년 전부터 이미 남북철도협력과 시베리아 횡단철도 연결을 통한 유라시아 철도망 구상 등이 이루어져 왔다.⁷⁾ 또한 분단국의 교통에 관한 선례가 되는 동·서독 시절 양측의 철도교통 문제에 관한 연구 역시 종래 부분적으로나마 이루어졌다.⁸⁾ 그 외에도 독일 통일 이후의 철도통합 문제에 관해서도 연구가 이루어진 상황이다.⁹⁾

7) 예를 들어, 오재학/주정렬, 통일에 대비하는 남북한연결 교통체계 구축방안, 한국교통연구원 1995.

8) 이에 대해 소논문으로, 최연혜, 분단기 동·서독간 교통교류 실태와 서독의 대동독 교통부분 지원정책, FES Information Series 2002-06, 2002. 및 자료집 형태로서 통일부, 동서독 교류협력 사례집 - 제3편 인적교류(통행문제), 1993.

9) 대표적인 연구로서, 권경현, 남북철도 통합에 대비한 동서독 독일철도 통합사례 고찰, 한국철도학회 철도저널 17권 5호, 2014. 10.

다만 이와 같은 종래의 연구들 가운데서 1990년대 냉전 종식과 동·서독 통일시대 무렵의 연구들의 대부분은 우리 역시 갑작스럽게 ‘통일되는 상황’을 상정하였던 것으로 보인다. 즉, 연구자들은 ‘베를린 장벽 붕괴’라는 극적인 상황을 보고 남북한 역시 가까운 시기에 급격한 통일로 실현될 것이라고 은연중 생각하였던 것이다. 물론 그 이후의 연구 가운데서도 통일 이전의 상호교통에 관하여 부분적으로 논하기도 하였고, 통일 이후의 통합과정을 중심으로 보되, 망산업이라는 시스템상의 통합 방안을 중심으로 파악한 연구도 있었다.

이와 같은 기존의 연구들은 대체로 남북철도 연결이 가져올 경제적인 효과에 대해서 높이 평가하고 있고, 동시에 그 교통망 통합 비용이 상당할 것을 우려하기도 한다. 그럼에도 이상과 같은 기존의 논의들에서 ‘남·북한간 철도를 연결할 경우 과연 어떠한 방법으로 운영하여야 하는지’, ‘이에 관련된 법제도상의 문제점들은 없는지’에 관하여 깊게 다룬 것은 찾기 어렵다. 다시 말해 ‘연결하여 교통하여야 한다’ 나아가 ‘통합하여야 한다’는 수준의 당위론으로 다루었을 뿐, 남북 철도교통이 실현되었을 때에 발생할 문제점들에 대해서 구체적인 대응방법을 강구하는 부분에는 대체로 초점을 맞추지 못하였다는 것이다. 물론 일부에서는 남·북한 철도통합관련 법제도에 대하여 연구를 아니하였던 것은 아니나,¹⁰⁾ 이와 같은 법제연구는 매우 이례적이라고 할 수 있을 정도로 드문 것이 현실이다.

이와 같이 법제도적인 측면에서 아직 접근이 이루어지지 않은 가장 주된 이유로서 남북철도 협력이 여태 구체화되지 못하였기 때문으로 풀이할 여지가 있다. 2007년 5월 17일 경의선 복구 후에 남북간 열차 시범운행이 실시된 적이 있지만,¹¹⁾ 매우 제한된 공간에서의 운행이후

10) 권경현, 남북철도 통합에 대비한 동서독 독일철도 통합사례 고찰, 한국철도학회 철도저널 17권 5호, 2014. 10. 참조.

11) 이에 관하여 국가기록원 홈페이지, <http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006218>에서 참조. [2015. 6. 10.]

로는 여태껏 중단된 상태이기 때문이다. 다시 말해 전면적으로 열차 운행이 개시될 상황이었다면, 발생된 또는 발생가능한 문제에 대하여 법적 규율의 필요성이 꾸준히 제기되었을 것이란 것이다. 그러나 실제로는 일시적인 시범운행에 그쳤고, 따라서 이와 관련한 사항을 규율하는 것은 남북교류협력을 담당하는 실무진들 간의 그때그때의 합의에 의존할 수 있었던 보이고, 이 부분과 관련한 구체적인 법제도 정비 등이 수반되지 못하였다.

물론 우리 정부는 남북한 철도연결에 대해서 일찍부터 준비를 하고 있었다는 점에서 사안이 완전히 구체화되기 이전이라고 하더라도 어느 정도 법적인 문제점들에 대해서 대비를 하였으나 할 필요성을 인식했을 수 있다. 왜냐하면 2007년 실제로 경의선 복구가 이루어지기 이전에 이미 1985년부터 경의선 복구를 준비하고 있었기 때문이다. 이때 1985년 경의선 복구 관련 설계를 하였고, 이어 환경영향평가 및 부지매입까지 실시하였다는 것이다. 뿐만 아니라 금강산선과 동해북부선 역시 건설계획을 수립하였다고 한다.¹²⁾

이러한 점들에서 볼 때, 남북철도 연결의 법적인 측면에 관하여 그간 논의가 소홀하게 이루어진 것은 다소 의아한 일이라고 할 수 있겠다. 그간의 논의가 이와 같이 정치적 혹은 경제적 차원에서 집중되어 이루어졌으며, 구체적인 법제도상의 잠재적인 쟁점에 관해서 간과하였지만, 앞으로는 이에 관한 논의와 사전적인 법제정비 등이 이루어질 필요가 있다 할 것이다.

2. 철도법제 연구

그럼에도 불구하고 위 통일 이후의 통합법제 연구는 분단국 상황에서 철도 통행에 대해 중점을 두지는 않았다는 한계가 있다. 물론

12) 위 문단에 관하여, 박종철, 남북 철도연결의 군사적 영향: 긴장완화 효과와 과제, 평화연구 제15권 1호, 2007 봄, 137-138면 참조.

남북한 철도 연결의 종착역은 철도망의 완전한 통합에 있음은 물론이다. 그러나 이는 남북한의 정치적인 통일, 최소한 낮은 단계의 통일이라도 우선 달성하였을 때에 가능할 것이다.

따라서 분단 상태로 존재하는 상황에서 상호 철도 교통은 어떤 절차를 통해서 이루어질 것인지, 그를 위한 어떠한 준비가 이루어져야 하는지, 발생한 문제로는 무엇이 있었고, 해결책은 어느 것이었는지 등등에 대해서는 별도의 연구를 필요로 한다. 이와 같은 법제연구는 남북한이 각각 준비해야 할 제도정비 문제를 해결하는 방책이기도 하며, 철도연결과 관련된 협상과정에서 논거로 삼을 수 있는 자료를 찾는 길이기도 하다. 왜냐하면 남북간 철도연결 문제를 둘러싸고 무리한 주장이 제기되고, 이에 대해서 적절한 대응이 이루어지지 않게 된다면 협상의 성공, 나아가 철도교통의 실시라는 목적을 달성하기 어렵기 때문이다.

이러한 점에서 분단국의 철도법제 연구는 동·서독이 철도교통을 달성하기 위해서 접근해가는 과정, 그리고 그를 통해서 실시된 교통, 이후 발생한 문제점들 및 그의 대응책 등을 다각도로 살펴볼 필요가 있다.

제 2 장 종래 남북철도 교통·통합관련 연구 정리

I. 남북 상황

광복과 동시에 소련군과 미군의 진주로 이루어진 분단 상태가 70년간 이어진 현재, 남·북한간의 관계는 다른 분단 경험국인 동·서독의 그것과는 다른 모습을 띄고 있다. 즉, 인적·물적 교류가 일정 수준이상 이루어진 분단 상태의 동·서독과 달리, 남·북한간의 물자교류는 제한되어 있으며, 인적 방문은 매우 제한적으로만 허용되고 있는 상황이다. 물론 예외적이긴 하지만 개성공단이 존재하고 있고, 인도적 차원의 대북구호물자가 계속 지원되고 있으며, 이와 관련된 국내외 인원이 여전히 북한을 방문하기도 한다. 이산가족상봉이 드물게 이루어지지만 인원이 제한적이고 상봉장소 역시 특정한 지역에 한정되며, 가정을 직접 방문하는 등의 행사는 이루어지지 못하고 있다.

이와 같이 상호간의 교류가 제한되는 상황은 6.25 전쟁으로 인한 남·북한간 불신의 골이 깊어서이기도 하지만, 무엇보다도 북한이 대외적으로 개방하는 것을 매우 두려워하기 때문으로 풀이된다. 대외개방에 따라서 인적 물적 교류가 활발해질 경우 체제안정성이 급속히 낮아지게 될 것이고, 따라서 정권안정 차원에서 이를 거부하고 있다는 것이다. 그간 존재해온 거대담론적인 통일논의가 현실에서는 구현되지 못하고 있는 이유로 이러한 일상적인 교류의 부재 역시 들 수 있겠다.

결국 평화적인 방식의 통일을 달성하기 위해서는 일정 수준의 교류가 지속적으로 존재할 필요가 있고, 이러한 교류를 실현하기 위한 방편으로 북한 측에서 남북한 간의 통행·교류가 그들에게도 이익이 된다는 점을 인식하게 만드는 것이 중요하다. 이러한 합리적인 관점에서의 설득과 그에 부합하는 현실에서의 이익발생이 바로 ‘남·북한 신뢰

구축 프로세스'의 시발점이 될 것이라 할 수 있다. 이 중에서 낮은 단계에서부터 남·북한 사이의 상호 신뢰를 쌓아 올릴 수 있는 토대가 될 수 있는 것으로 남·북한 철도연결 및 통행이 있다고 하겠다.

II. 남북철도협력에 관한 종래의 논의

위에서 본 바와 같이 북한의 소극적인 태도에도 불구하고 남·북한 간의 철도연결은 비교적 오래전부터 그 필요성에 관하여 논의가 이어져 왔다. 대체로 유라시아 철도망과의 연결이라는 거대한 프로젝트 차원에서 다루어진 것으로 보인다. 또한 이 논의는 대체로 남·북한 간의 철도연결이 가져올 이익과 투자비용이라는 경제성 평가에 초점을 맞추고 있었다.

이들 논의에 따르면, 먼저 낙후한 북한지역 철도를 새로 부설하거나 또는 수리·정비하는 데 드는 비용과 남·북한간 연결노선을 설치할 때의 비용을 먼저 상정한다. 그리고 남북철도 교통 및 북한지역을 경유하여 중국, 러시아 등의 철도와 연결할 경우 국제적인 배송물류비용이 감소하는 이익을 누릴 수 있다는 점을 지적한다. 비용과 수익 양자의 비교를 통하여 남북철도 교통사업이 경제성이 있는지 여부를 판단하는 것이다.

1. 정치경제적 측면

이와 같이 각종 법적인 문제보다는 정치, 경제적 측면에서 그간 남북철도협력에 관한 논의가 진행되어 왔다. 그럼에도 정치적인 측면 그리고 경제적인 측면에서 필요성내지 유용성 자체에 대해서는 상당부분 동조하는 것이 주류를 이루었다.

이러한 입장에서는 첫째로 남북철도 연결이 남북간 인적·물적 교류를 활발하게 하여 긴장완화 및 평화체제 구축에 도움을 줄 것이라

고 본다.¹³⁾ 이러한 관점은 동서독간의 교통협약에 따라서 양측 주민들의 교환방문 등이 이어지면서 결국 독일 통일로 이어졌다는 점에 주목하는 것이라고 할 수 있겠다.

둘째로는 남북 간의 경제적 발전에 직접적으로 기여할 것이라고 한다. 특히 전면적인 남북 철도화물 교통이 실행될 경우에는 개성공단을 비롯한 남북경제교류의 활성화, 수출입 물류비용의 감소 등이 이루어질 것이라고 본다.¹⁴⁾¹⁵⁾

끝으로 남북철도 연결 및 이를 통하여 유라시아 철도망과 연결됨으로써 통일 한국이 해운과 육운의 교차점으로서 동북아 물류의 거점 역할을 하게 될 것이라고 예견한다.¹⁶⁾ 이러한 목표를 달성하기 위하여 정치·경제적으로 북한의 개방과 주변국의 협력을 결부하여 실시하고자 하는 ‘유라시아 이니셔티브’ 구상이 제시되었다.¹⁷⁾ 이와 같은

13) 박종철, 남북 철도연결의 군사적 영향: 긴장완화 효과와 과제, 평화연구 제15권 1호, 2007 봄, 133-134면 참조.

14) 이에 관하여, 자유아시아방송 홈페이지 : http://www.rfa.org/korean/weekly_program/d1b5c77cb85c-ac00b294-ae38/roadtounification-01212015084915.html에서 참조. [2015. 6. 10.] 그 경제적 효과에 관해서는 2002년 건설교통부는 남한이 매년 약1억달러, 북한이 약 1억5천억 달러의 이익을 볼 것이라고 추산하였고, 2003년 산업은행 경제연구소는 철도운임수입과 비용절감효과 등을 감안하여 남북이 합쳐서 약 53억9천만달러 내지71억4천만 달러로 평가한 바 있다.

이에 관하여, 코레일연구원, 남북철도 운행재개를 위한 남북철도 개선방안 연구, 2012, 52면 참조.

15) 다만 2007년부터 2008년까지의 남북화물철도운행시에는 개성공단 인근 역에서 컨테이너를 다룰 수 없는 등의 이유로 활성화되지 못한 바 있다. 따라서 남북 화물 열차 교통이 원활하여지기 위해서는 이와 같은 문제를 포함한 전면적인 시설 및 체계 정비가 필요하다. 법제도 상으로도 ‘컨테이너 화물’에 한정된 현재의 「남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서」를 광석·목재 등 ‘벌크화물’도 포함될 수 있도록 개정할 필요가 있다.

이에 관하여 코레일연구원, 남북철도 운행재개를 위한 남북철도 개선방안 연구, 2012, 45-46면 및 51면 참조.

16) 오재학/주정렬, 통일에 대비하는 남북한연결 교통체계 구축방안, 한국교통연구원 1995, 1-2면 참조.

17) 이러한 유라시아 이니셔티브 구상에 관하여, 자유 아시아 방송 홈페이지: http://www.rfa.org/korean/weekly_program/d1b5c77cb85c-ac00b294-ae38/roadtounification-01212015084915.html에서 참조. [2015. 6. 10.]

유라시아 이니셔티브 구상 실현을 위해서 중앙아시아권 국가들과의 협력 필요성이 제기되고 있으며,¹⁸⁾ 국제철도협력기구(OSJD) 정회원 자격 획득 등이 지난 10여년 동안 추진되고 있다.¹⁹⁾

2. 법제도적인 측면

그러나 이상과 같은 기존의 논의들에서 ‘남·북한간 철도를 연결할 경우 과연 어떠한 방법으로 운영하여야 하는지’, ‘이에 관련된 법제도의 문제점들은 없는지’에 관하여 깊게 다룬 것은 찾기 어렵다. 다시 말해 ‘연결하여 교통하여야 한다’ 나아가 ‘통합하여야 한다’는 수준의 당위론으로 다루었을 뿐, 남북 철도교통이 실현되었을 때에 발생할 문제점들에 대해서 구체적인 대응방법을 강구하지는 못하였다는 것이다. 물론 일부에서는 남·북한 철도통합관련 법제도에 대하여 연구를 아니하였던 것은 아니나,²⁰⁾ 이와 같은 법제연구는 매우 이례적이라고 할 수 있을 정도로 드문 것이 현실이다.

물론 북한 자체는 법보다는 정치가 우위를 가지는 사회주의 체제의 특성을 보여주고 있어서 구체적인 법적인 논의보다는 정치적인 타결이 중요하다고 볼 여지도 없지 않다.²¹⁾ 또한 실행 여부 그 자체에 대한 판단에서 경제적 효과성을 먼저 검토해 볼 필요성도 충분히 있다. 그러나 철도 연결시에 발생할 수 있는 문제는 도외시하고 있다는 지적을 피하긴 어렵다고 할 것이다.

이와 같이 법제도 측면의 연구가 소홀하게 이루어진 원인으로 북한 전문가들 사이에서 남북협력에 부정적인 현재의 북한 정권이 붕괴하

18) 조영관, 유라시아 이니셔티브와 박근혜 대통령의 중앙아시아 순방, 대외경제연구원, 2015, 6-8면 참조.

19) 연합뉴스 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/04/26/0200000000AKR20150426050400063.HTML>에서 참조. [2015. 6. 10.]

20) 권경현, 남북철도 통합에 대비한 동서독 독일철도 통합사례 고찰, 한국철도학회 철도저널 17권 5호, 2014. 10. 참조.

21) 김현희, 북한건설법에 관한 연구, 법제처 2012년 남북법제보고서, 2012, 285-318 (292)면 참조.

고 바로 교통이 연결되는 이른바 ‘급변사태형’ 모델에 기반한 논의가 주로 있었던 점도 한 원인이라고 지적할 수 있다. 즉, 급변사태로 인하여 북한 지도부가 붕괴된 경우에 남측의 법령이 그대로 적용될 수 있다는 것을 의식적이건 무의식적이건 했을 수도 있다는 것이다.

그러나 ‘급변사태’가 발생한 후에야 비로소 남북철도협력이 가능하다고 보는 생각의 타당성은 차치하고서라도, 그 상황의 흐름에 있어서 여러 가지 경우의 숫자가 있을 수 있음은 간과될 수 없다. ‘급변사태’의 한 유형이라고 볼 수 있는 ‘베를린 장벽 붕괴 사건’이 발생한 직후의 동독의 경우에서처럼 통일이 이루어지기 전까지 일정 기간 독자적인 정부가 현실적으로 유지되는 경우에는 그렇다면 철도 협력이 불가능할 것인지에 대해 검토가 필요하다. 더 심각한 것은 그 기간의 장단은 별론으로 하더라도 당분간 별다른 급변사태가 없이 북한 정권이 유지되는 상황이 계속 된다면 어찌할 것인지가 문제된다는 것이다. 그러한 경우에는 남북간 교통협력은 사실상 완전히 배제되고 현재와 같이 대륙과 연결되는 반도국가가 아닌, 국제적인 교통망에서 ‘사실상의 섬’과 같은 위치에 계속 묶여 있어야만 할 것인지 의문이 제기될 수 있다는 것이다.

도리어 남북간 철도협력을 통해 양측간 협력의 필요성에 대해 인식하게 되고, 상호 신뢰가 축적될 수도 있을 것이다. 이러한 것이 바로 남북신뢰구축을 통한 한반도 평화체제를 수립하자는 현 정권의 정책 기조에 부합하는 것이라고 봄이 타당하다. 더욱이 남북간 교통이 원활해지고 인적 물적 교류가 활발해진다면, 통일조약 체결이나 통일헌법의 제정 내지는 경제통합 등이 형식적으로는 이루어지지 않는다고 하더라도, 사실상의 경제통합이 이루어지는, 즉 ‘낮은 단계의 통일’이 시작되는 첫걸음이 될 여지가 있다.²²⁾

22) 이와 같은 단계적 통일 방안에 관해서, 통일연구원, [통일정세분석 2001-08] 제2차 남북정상회담 대비 남북한 통일방안 분석, 2001, 18-24면 참조.

Ⅲ. 철도 협력의 가능성과 방법

이와 같이 국내외로 정치적인, 그리고 경제적인 이익을 줄 것으로 기대되는 남북 철도 협력이 과연 달성가능한 것인지 문제가 될 것이다. 이를 위해서는 북한 정권이 과연 협조를 할 것인지, 그리고 국내외의 사정이 남북철도 교통실시에 유리할 것인지 등을 살펴볼 필요가 있다. 아울러 주변국들의 이해관계에 따라서 남북철도 연결에 대하여 적극적으로 지지할 것인지 여부 등도 남북철도 협력이 가능할지를 판가름하게 된다고 할 수 있다. 왜냐하면 철도교통이 가져올 이해득실에 따라서 각 주변국은 북한 정권에 이를 수락하도록 요구할 가능성이 높아지고, 자국의 교통망과 연계할 수 있도록 협력할 것이기 때문이다. 따라서 남북철도협력의 실현 가능성은 이와 같은 국내외의 이해관계에 따라 달라진다고 할 것이다.

1. 남북 교통시 철도의 우위

종래의 90년대 연구 가운데서는 남북한 교통이 실시된다면 철도나 도로교통 보다는 항공운송이나 해상운송이 더욱 용이하게 이루어질 것으로 본 견해가 있었다. 여기에서는 도로 중심의 남한과 달리 철도 중심의 육상교통체계를 갖춘 북한의 현재 교통체계 때문에 양측을 바로 전면적으로 연결되기 어렵다는 점, 그리고 북한 철도의 노후화로 인한 한계 주행속도 문제 등으로 효율적인 운송이 곤란한 점 등이 원인으로 지적되었다. 이러한 원인들에 따라 북한 지역의 육상 교통시설을 복구하는데 많은 시간과 비용이 투자되어야 하고 당장의 남북간 교통에는 부적합하다고 본 것이다.²³⁾

23) 위 문단의 연구내용에 관하여, 오재학/주정렬, 통일에 대비하는 남북한연결 교통 체계 구축방안, 한국교통연구원 1995, 56면 참조

그러나 이러한 견해는 베를린 장벽 붕괴와 독일 통일이 이루어진지 몇 년 지나지 않은 상황에서 이루어진 연구로서 일시에 전면적인 남북 교통이 이루어지는 경우를 전제로 한 것이라는 비판이 가능하다. 즉, 북한 정권이 붕괴하지 않은 현 상황에서 남·북 간의 점진적 신뢰구축 프로세스를 실시하자는 우리 정부의 현재 국정과제 및 기타 정책기조에는 맞지 않다고 할 수 있다. 더구나 위 연구에서 유망하다고 본 항공교통이나 해상교통의 경우 항공정찰이나 해안 군사시설 정찰에 쓰일 수 있다고 북한 군부 측에서 과도하게 의심할 것이므로 현실적으로 실행이 어렵지 않겠느냐는 반론이 당연히 가능하다.

이러한 정치적으로 민감한 부분을 제외한다면, 철도노선에 인접한 지역 이외의 부분은 대외적으로, 그리고 현지 주민들에게도 덜 공개된다는 점에서 북한 당국의 입장에서는 철도 교통이 유리하다고 판단할 수 있다. 아울러 산업적인 측면에서도 북한 지역의 수산물 등을 직접 반입하는 용도가 아니라면, 북한의 항구를 사용하는 것 보다는 철도를 통하여 북한지역을 통과하는 것이 훨씬 유리하다고 할 수 있다. 왜냐하면 북한의 항구 역시 대형 선박의 접안 및 하역 등에 적합한 상태가 아니며, 어차피 내륙 지역과 물자 수송을 위해서는 해당 연구에서 문제점으로 지적한 노후화된 철도 또는 비포장 상태의 열악한 도로를 이용하지 않을 수 없기 때문이다.

(1) 남북간 교통 목적

남북간 교통이 필요한 부분을 구체적으로 살펴보자면, 먼저 북측의 원자재를 남측으로 수송하고 반대로 남측의 공산품 등을 북측으로 제공하는 부분을 들 수 있다. 물론 개성공단과 같이 남측에서 제공한 기계와 원자재를 이용하여 제조품을 생산하는 경우도 있을 것이다. 상황이 진전될 경우에는 이산가족의 상호 방문 실시 등 남북간 여객 운송 등도 이루어질 수 있겠다.

(2) 통과교통 목적

이와 같은 남북간 직접적인 상호 교통 이외에 ‘통과교통’의 목적으로 철도를 이용할 수도 있다. 현재 논의되고 있는 압록강을 통한 중국과의 TKR-TCR 연결, 나진을 통한 TKR-TSR 연결은 바로 통과교통을 주된 목표로 하는 것이라 하겠다. 이와 같은 통과교통은 북한과의 직접적인 인적 교류, 물자 교역보다는 중국, 러시아, 나아가 유럽 등 지와의 수출입 시에 북측 지역의 철도를 이용하여 남측으로 운송하겠다는 것을 주된 내용으로 한다.

이와 같은 철도를 통한 장거리 운송의 경우 항공기 운송시의 비용 부담과 해상운송시의 시일 소요, 바닷바람 노출 문제 등을 피할 수 있는 장점이 있어, 화물의 종류에 따라서 큰 비용절감 효과가 발생할 것으로 보인다. 다만 이와 같이 북한 철도를 이용하여 유럽 등지의 물품을 수출입하려고 하는 경우에 노후화가 심각하다고 지적되는 북한 지역 철도의 상태를 개선할 필요가 있다. 이에 대해서는 기존 선로의 개수안과 신설안이 가능할 수 있으나, 기존 철로의 상태 및 선형을 생각하면 장기적으로는 신설하는 편이 나올 수도 있겠다.²⁴⁾

2. 국제적인 지원

(1) 러시아

이와 같이 북한 지역의 철도를 개수하여 장차 남북한 전체의 철도망과 연계하려고 하는 구상은 러시아 등에서도 적극적인 태도를 취하고 있다. 블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 이미 2002년부터 남·북간 철도 및 도로 연결 사업 착공에 대하여 긍정적인 입장을 표명하며

24) 손봉균, 통일비용의 획기적 절감방안, 북한 사회간접자본(SOC) 건설과 관련하여, 2014. 41면 참조.

축전을 보내기도 하는 등²⁵⁾ 러시아 측에서는 특히 일찍부터 적극적인 태도를 취하여 왔다.²⁶⁾ 2001년 김정일 국방위원장의 러시아 방문시 있었던 ‘모스크바 선언’에서도 철도협력이 포함되었으며, 2008년부터 북한의 나진 지역과 러시아의 하산을 연결하는 물류 통합 프로젝트인 ‘나진-하산 프로젝트’를 추진하고 있다.²⁷⁾

러시아 측은 한반도 종단철도망(TKR)과 자신들의 시베리아 횡단철도(TSR)를 연결시켜서 자국의 자원 등 수출입을 원활하게 할 수 있다는 점에 초점을 맞추고 있는 것으로 추측되며, 아울러 이를 통한 러시아 극동지역의 개발, 러시아의 수백년 동안 숙원이었던 부동항의 확보 등을 바라고 있는 것으로 보인다. 이에 따라 2006년 3월 19일 TKR-TSR연결을 위한 공동협력방안에 합의한 바 있고, 현재에도 러시아는 이 사업에 적극적인 입장을 보이고 있다. 이러한 연장에서 러시아철도공사 사장인 야쿠닌(블라디미르 이바노비치 야쿠닌: Vladimir Ivanovich Yakunin)은 러시아가 주도하고 있는 나진-하산 시범사업에 한국측 참여를 요청하기도 하였다.²⁸⁾

러시아 측의 참여요청에 따라 2013년 11월 한국 측이 러시아가 주도하고 있는 나진-하산 시범사업에 참여하는 것을 내용으로 하는 한-러 정상간의 MOU를 체결한 바 있다. 박근혜 대통령과 블라디미르 푸틴 대통령이 체결한 이 양해각서에서는 북한의 나진항과 러시아의 하산을 연결하는 연장 54km의 철도 개보수 사업 및 나진항 현대화 사

25) <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=23075> 참조[2015. 6. 11].

26) 최연혜, 한-러 경제협력(TKR-TSR)을 통한 한반도 평화-철도교통 네트워크를 중심으로-, 『한반도 평화와 고려인』 2005 동북아해외학자토론회, 2005, 76-77면 참조.

27) 최수영, 통일준비의 남북경제공동체 형성방향과 과제, 국회입법조사처, 『분단 70년, 남북경제교류협력 무엇을 어떻게 할 것인가?』, 2015 세미나 자료집 23면 참조.

28) 외교부 대변인실 2008. 5. 20. 배포자료 참조: http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=6&boardid=235&seqno=312672&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du= [2015. 7. 28. 확인]

업에 남측이 참여하는 것을 내용으로 하였다.²⁹⁾³⁰⁾

(2) 중 국

이와 같은 오랫동안 논의된 TSR과의 연계 외에도 환몽골철도와 연결하는 방안 등이 논의되기도 하였고, 일로일대 사업을 추진중인 중국의 TCR(중국횡단철도)과 연계하는 안도 있을 수 있다. 중국은 최근 신압록강대교를 건설하고 있는데, 이는 북한지역과 교역을 증대하는 것보다는 장기적으로 남한과 직접 육상교역하는 것을 목적으로 하고 있다는 평가가 있다.³¹⁾

3. 북한의 태도

그러나 외국들이 남북철도 연결 및 통행에 지지 입장을 밝힌다고 해도 결국 이에 관하여 실행 여부를 좌우하는 것은 현실적으로 북한 당국의 판단일 수밖에 없다. 이에 관하여 러시아 관계자에 따르면 북한 고위층 내에서도 남북철도연결 및 통행에 대해서 긍정적인 입장을 취하고 있다고 한다.³²⁾ 이와 같은 긍정적인 입장을 취하는 것은 그것이 북한 당국 자체에 이익이 된다고 판단하였기 때문으로 보이며, 이들은 남북간 열차 통행이 자신들에게 불리하다고 판단하는 순간 입장을 바꾸어 사업 자체를 무산시키려 할 위험성이 있다는 점은 물론이다.

이러한 위험성은 다른 대북 투자/지원 사업 등에서도 나타났으며, 이에 대한 해결방안이 모색될 필요가 있다. 북한 정권의 자의적인 입

29) 자유 아시아방송 2013. 11. 13일자 방송 참조: http://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/skrussia-11132013091407.html [2015. 7. 28. 확인]

30) 엄구호, 한국의 나진-하산 철도 사업 참여의 함의와 전망, 한국교통연구원(2014). (<http://www.koti.re.kr/mail/news/20140211.pdf>)에서 참조.

31) 정성장(세종연구소 수석위원), [북한 리포트] 신압록강대교 건설, 황금평특구 개발 북·중 접경지 르포 - “신의주-단동 경제협력 시너지, ‘대박’ 터뜨릴 날 머지않았다”, 월간 중앙 201504호, <https://jmagazine.joins.com/monthly/view/305438> 참조. [2015. 11.23. 확인]

32) http://inside.chosun.com/site/data/html_dir/2015/05/29/2015052900939.html 참조. [2015.6.11]

장변화로 인해서 사업이 좌초되는 경우가 빈발하였음에 대하여 이것이 남측의 주도로 이루어졌기 때문으로 풀이하면서, 남측을 경계하는 과민한 반응을 보이는 북한 정권으로서 이와 같은 사업을 받아들이기 어려웠을 것으로 보고 국제협력이란 방법을 통하여 돌파할 것을 제안하기도 한다.³³⁾ 이러한 점에서 철도연결 사업 역시도 국제협력이란 방법을 통하여 실시하는 것이 성공의 가능성을 높일 것으로 보며, 이에 관해서는 후술하도록 하겠다.

33) 위 문단에 관하여, 한국수출입은행 북한개발연구센터(편), 북한개발과 국제협력, 오름, 2014, 15~18면, 40~45면 참조.

제 3 장 동서독 철도교통 사례

제 1 절 동서독 철도협력

I. 독일 분단과 철도 분리

1. 분단 전의 철도

독일은 이미 통일이 되기 이전인 19세기 말부터 철도산업의 발전을 촉진하는 정책을 펼쳐왔고, 1836년 루드비히 1세 치하의 바이에른 왕국에서 ‘루드비히-철도’(Ludwigs-Eisenbahn)를 운영한 이래 독일 영방각국에서 철도산업은 계속 확장되어 왔다.³⁴⁾ 나아가 비스마르크에 의해 주도된 프로이센 왕국 중심으로 독일이 통일된 이후 독일제국헌법에서는 철도를 국유화하는 규정을 둠으로써 국가의 책무로 삼아왔다. 이와 같은 인적교통수단 및 물자수송수단으로서의 철도의 가치는 제1차 세계대전을 거치면서 더욱 강화되었다.

2. 제2차 세계대전 종결과 분단

그러나 제2차 세계대전이 추축국의 패배로 종전되면서 독일은 점령 4대국에 의해 결국 동·서로 분단되었고, 이에 따라 독일의 철도망 역시 동·서로 나뉘어졌다. 즉, 바이마르공화국 이래의 독일국영철도회사인 ‘독일국가철도회사’(Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft)는 동·서독의 분단에 따라 간선철도망의 운영주체 역시 동독의 ‘독일국가철도’(Deutsche Reichsbahn)와 서독의 ‘독일연방철도’(Deutsches Bundesbahn)로 양분되었던 것이다.³⁵⁾

34) Carl Asmus, Die Deutsche Eisenban, Die Entwicklung des deutschen Schienenverkehrs von 1835 bis heute, Berlin New York Singapore usw, 2012, S.54 참조.

35) 권경현, 남북철도 통합에 대비한 동서독 독일철도 통합사례 고찰, 한국철도학회,

뿐만 아니라, 전쟁에 따른 파괴로 인하여 교통에 이용할 수 없던 철도 역시 존재하였는데, 이는 구동독 지역에서는 1946년 말까지 중요 부분은 복구가 되었고, 1947년까지는 전쟁피해 부분이 80%이상 복구되었다. 따라서 1950년을 전후한 시기에는 독일지역의 철도는 대체로 전쟁 전 수준으로 교통에 이용할 수 있는 상황이 되었다고 평가할 수 있겠다. 그럼에도 각 점령 강대국 지역별로 분리되어 있었고, 서방 3개국 점령지구-후일 서독-과 소련 점령지구-후일 동독-으로 분리되어 있었다.³⁶⁾

II. 분단기의 철도교통

1. 전승 4대국의 통행협의

이와 같은 독일연방철도는 서독 정부가 정식으로 수립됨에 따라서 분리되었다. 그러나 서독 정부 수립이전에 이미 4대 강국의 점령지 분리에 따라서 1946년 10월 29일자부터 미·영·불·소의 점령지구 간의 이동이 가능하였다. 점령지구간 통행이 가능하게 된 것은 바로 미·영·소·불 전승 4대국 간 이루어진 통행협의³⁷⁾를 통하여 철도교통을 포함한 점령지간 교통을 승인하였기 때문이었다.

그러나 이러한 일반인의 이동을 위해서는 ‘점령지구간 이동허가증’(Interzonenpass)를 받아야 하였다. 이와 같은 점령지구간 이동허가증 제도는 독일연방공화국 수립에 따라 1949년 11월 1일까지 적용되었고, 이후 서독 지역 내부의 이동에 대해서는 그 적용이 면제되었다.³⁸⁾

철도저널 17권 5호, 2014. 10., 30면.

36) 위 문단에 관하여, Thomas Hanna-Dauod/Birgit Kneip (Asgb), Eisenbahn in der DDR, Die Deutsche Reichsbahn 1945-1990, München 2006, S.14-15; Gerhard Sälter/Tina Schaller, Grenz- und Geisterbahnhöfe im geteilten Berlin: Begleitband zur Ausstellung im Berliner Nordbahnhof, Berlin 2014.S.24-28(26) 참조.

37) Neue Grenzregelung der DDR

38) 위 문단에 관하여 Bernd Kuhlmann, Deutsch-Deutsche Grenzbahnhöfe: Ost-West-Eisen-

또한 이때 분단이전에 사용된 모든 교통로를 이전과 같이 통행할 수 있었던 것은 아니었으며, 40개의 철도노선과 30개의 고속도로 및 국도 등을 포함한 수천 개의 다양한 교통로 가운데서 단지 일부만을 동·서독간 교통에 이용할 수 있었다.³⁹⁾⁴⁰⁾ 더욱이 서베를린 봉쇄기간 동안에는 상당수의 교통로를 이용할 수 없는 상황에 놓여졌고, 서독-서베를린 간 철도교통 역시 제한되었다. 그러나 이와 같은 서베를린 봉쇄는 1949년 5월 4일 뉴욕에서 체결된 미국의 제섭- 소련의 말릭 두 외무장관간의 협정에 따라 해제되었고, 동-서독간의 교통은 다시금 재개되었다.⁴¹⁾

특히 점령국간 체결된 1949년 9월 3일 체결된 「점령지구간 교통에 관한 합의」(Besprechung über den Interzonenverkehr)에서는 주로 각 점령지구 간을 철도를 통하여 통행하는 것에 대해서 규정하고 있다. 이와 같은 점령지구간 철도 운행은 당시까지 분리되지 않은 채 남아있던 ‘독일국영철도회사’의 주된 업무 범위에 속하는 것으로 정해졌다.⁴²⁾⁴³⁾

bahnverkehr 1945-1990, GeraMond, München 2012, S.8-9 참조.

39) 오재학/주정렬, 통일에 대비하는 남북한연결 교통체계 구축방안, 교통개발연구원 1995, 45면.

40) 1982년을 기준으로 동·서독 간의 교통통과경로는 19곳으로 그 중 8개가 철도로 통과하는 곳이고, 서독에서 서베를린으로 가는 통과경로는 23개소로서 그 중 4곳이 철도로 연결된 곳이었다. 이 통과경로 이용을 규율하는 법제로서 동독에서는 「국경법」(GrenzG), 「국경법시행령」(GrenzVO), 「국경령」(GrenzO)의 개정 법령이 1982년 5월 1일에 제정되었다. Georg Brunner, Neue Grenzregelung der DDR, NJW 1982, 2479 (2479, 2480) 참조.

41) <http://www.zeit.de/1970/37/der-zwang-mit-der-ddr-zu-leben/seite-4>에서 참조. [2015.7.19. 확인]

42) 위 문단에 관하여, Rolf Ehler, Verträge Bundesrepublik Deutschland, DDR, Berlin 1973, S. 5에서 참조.

43) 영국과 미국 점령지구 하의 독일국가철도회사(Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft)는 1949년까지는 ‘영미지구 독일국가철도회사’(DR-Brit-US-Zone)라는 이름을 사용하였다. 이에 관하여, Burkhard Wollny/Andreas Knipping, Deutsche Bundesbahn: Ein Rückblick auf die Jahre 1949-1993, Gerlingen 2005, S.6 참조.

2. 동서독 철도운영주체간 협의

이와 같은 동·서독 간의 철도교통 합의는 몇 차례의 과정을 거쳐 이루어졌다. 그간 국내에서 알려진 것은 주로 1971년 체결된 서독-서베를린 간의 교통시에 동독지역을 통과교통하는 것에 관한 동·서독 협약이다. ‘독일국영철도회사’가 분리된 상황에서도 사실상 동·서독 철도간의 교통이 실시되고 있었는데, 이는 양측의 철도운영조직 간의 실무차원의 협력을 통하여 가능하였다.

(1) 헬름슈테트 협정

다시 말해 이와 같은 동·서독간의 공식적인 조약 체결이전에도 동·서독간의 교통, 특히 철도교통은 서베를린 봉쇄 기간 등 특정한 시기를 제외하고는 일정정도 계속 이루어졌다. 특히 종래의 이러한 일환으로 베를린 봉쇄가 끝난 직후인 1949년 5월 11일에 서독의 ‘독일연방철도’와 동독의 ‘독일국가철도’ 사이에서 서로 교통을 실시하는 「헬름슈테트 협정」(Helmstedter Abkommen)이 체결되었던 것이다.⁴⁴⁾ 이 협정에 따라서 다음 날인 1949년 5월 12일부터 서방점령지구와 소련 점령지구 사이의 철도교통이 재개될 수 있었다.⁴⁵⁾

이와 같은 협정이 체결되었음에도 불구하고 서독 정부당국이 동독을 별도의 국가로 인정한 것이라고 볼 수는 없다. 왜냐하면 이 헬름슈테트 협정은 동·서독의 경계가 된 역간의 철도교통을 다룬 것으로 양측 철도기관 간에 체결된 것이었던 것이다. 다시 말해 동·서독 양측 정부가 직접 당사자로서 체결한 것은 아니었던 것이다. 따라서 훗

44) Friedrich Jeschonnek, Dieter Riedel, William Durie, Alliierte in Berlin 1945-1994, Berlin 2007, S.274 참조. (이에 관하여, https://books.google.de/books?id=DN9KJ7VvQWIC&pg=PA274&lpg=PA274&dq=Helmstedter+Abkommen&source=bl&ots=bQoT-vdw9w&sig=uq_RUAXEJUeU7fjsZWvwpl-siZE&hl=ko&sa=X&ved=0CDsQ6AEwBGoVChMItZjSyYqJxgIV A0a8Ch3x4wCz#v=onepage&q=Helmstedter%20Abkommen&f=false에서 참조)

45) <http://www.drehscheibe-online.de/foren/read.php?17,7405552>에서 참조. [2015.7.19. 확인]

날 동방정책에 따라서 ‘할슈타인 원칙’이 부분 파기되기 이전에 체결된 이 협정이 동·서독 정부가 상호의 주권을 인정한 것이라 해석하기 어렵다.

이처럼 분단 독일에서는 실무기관 수준의 협정 방식으로 헌법상, 그리고 외교원칙 상의 제한을 회피하여 실제의 협력을 일단 달성할 수 있었다. 실제 교통협력이 달성됨에 따라 동·서독간의 교역이 가능해졌고, 서독은 동독의 2번째 주요 교역 상대방의 위치에 올라섰던 것이다. 물론 대외무역이 활발한 서독의 입장에서는 동서독간의 무역을 의미하는 ‘내독교역’이 전체 교역에 있어서 1.5%로 비교적 미미하기는 하였으나, 15번째의 교역 상대방의 지위를 동독이 차지할 수 있었다.⁴⁶⁾ 그리고 그러한 ‘내독교역’이 향후 통일로 진입할 수 있도록 하는 디딤돌이 되었다는 점은 다시 언급할 필요가 없을 것이다.

Ⅲ. 동서독 정부간 철도교통협력

1. 1971년 통과교통협정(Transitverkehrabkommen)

(1) 배경

이와 같은 동서독간의 대규모 교류에 대해서는 이후 동서독간의 관계가 개선되면서 점령국들간의 협의에 의존하지 않고 직접 동·서독간의 조약형식으로 체결되었다. 먼저 1971년 12월 17일의 서독-서베를린 지역 간의 통과교통에 관한 협정 - 「독일 연방공화국과 (서)베를린 사이의 일반 시민과 화물교통에 관한 독일 민주공화국 정부와 독일연방공화국 정부간 협정」(Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über den Transitverkehr von zivilen Personen und Gütern zwischen

46) 조은석, 김광준, 손희두, 이용, 제성호, 남북한 교류·협력 활성화를 위한 법·제도적 개선방안 연구, 통일연구원, 인문사회연구회 협동연구총서 2000-12. 19-23면 참조.

der Bundesrepublik Deutschland und Berlin(West)⁴⁷⁾) 이 최초의 동·서독 간의 조약(독독조약: Deutsch-Deutscher Vertrag)의 형식으로 체결되었다.⁴⁸⁾ 이 협정은 동·서독 정부간의 조약형식으로 이루어진 최초의 교통관련 협정이면서 실무협정이었다.

다시 말해 서독 정부 대표인 미하엘 콜과 동독 정부대표인 에곤 바르 사이에서 체결·서명된 위 통과교통협정은 최초로 양측 정부에서 공식적으로 체결한 것이다. 독일통일과정에서 ‘통과교통협정’이, 그리고 이에 이어서 아래에서 살펴볼 ‘상호교통조약’이 다른 실무 영역들보다 먼저 체결되었다는 점은 앞으로 우리의 통일 준비에 있어서 시사하는 점은 매우 크다고 할 수 있다. 독일이 (우리의 시각에서는 비교적 용이하게) 통일을 달성할 수 있었던 것은 양측이 공히 교통문제를 먼저 합의할 필요를 인식하고 실제로 교통을 실행했다는 점에 기인한다고도 볼 수 있기 때문이다.

동 협정에서 특기할 사항은 당시 동·서독 양측이 ‘기본조약’(Grundvertrag)⁴⁹⁾이라고 불리는 조약을 체결하지 않은 상황이었다는 점이다. 정식 명칭은 ‘조약’이라는 이름을 사용하지 않고 ‘협정’이라는 형식을 사용한 것은 이와 같이 양측이 상호 인정하지 않은 상황 등을 유념한 것으로 보인다. 또한 이 협정에서는 서베를린 지역으로 이동하는 민간인과 민간 화물에 대한 규정에 한정하고 있다.(제1조) 이는 군병력 및 군용물자에 관해서는 종래 점령 4국간의 협의에 따르고 있었기 때

47) 위 협약 원문에 관하여, Bernd Kuhlmann, Deutsch-Deutsche Grenzbahnhöfe, Ost-West =Eisenbahnverkehr 1945-1990, Geramond, München, 2012, S.10 및 http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0248_tan&object=translation&st=&l=de에서 참조 (확인일자 2015. 5. 27.)

48) Otto Luchterhandt, Die staatliche Teilung Deutschland, (in) Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Heidelberg 2003, S.470 참조.

49) 동서독간 기본조약에 관하여, 유지훈, 유지훈, 남북관계개선을 위한 실천적 방안 모색, 충북대학교 사회과학연구소, 사회과학연구 15(1), 1998. 8., 26-269면 참조.

문으로 보인다. 특히 기존 점령 4국과의 관계를 고려하여 동 협정의 효력은 점령 4국간의 1971년 9월 3일자 협정과 통합하여 효력을 가진다고 명기하였다.(제21조)

(2) 내 용

협정체결 당시 양측이 상대방을 독립적인 국가내지 이에 준하는 조직체로 인정하지 않는 상황이었음에도 불구하고, 협정에 따라서 동독 지역을 통과하려는 사람은 비자를 제시할 의무를 부과했다.(제4조 1문) 이때 단체 비자도 허용하였고, 비자검사는 특별히 규정한 예외를 제외하고는 원칙적으로 열차, 차량 등 교통수단에 탑승한 상태에서 이루어진다고 규정하였다.(제4조 2문)

이와 비슷하게 화물의 경우에도 동독의 관할 당국의 검사절차에서 서독 당국 등에서 발부한 허가서, 내용증명서 등을 제시할 것을 요구하였다.(제5조 1항 및 2항) 그리고 특정한 물자-위험물 등-의 경우에는 동독의 공공안전에 관한 일반적인 규정에 따라서 통행로 상의 안전확보를 하도록 할 필요가 있다고 규정하고, 이때에는 서독의 운수회사 측에 비용부담을 요구할 수 있다고 하였다.(제5조 3항) 이러한 것은 민간이 사용하는 위험한 물건, 예를 들어 건설공사에 필요한 폭약 등을 철도 등으로 수송할 때에 후발 열차와 충분한 간격을 확보할 필요가 있고, 때로는 주변지역에 대피가 필요할 경우가 발생할 수 있다. 이에 따른 특별한 일실이익이나 보험비용 등이 발생할 경우 운송에 따라서 이익을 보는 운수회사 측의 부담으로 하여야 한다는 것이다. 이외에도 세관당국 역시 화물수송시에 검사를 할 수 있는데, 이때에는 신고서류와 실제 화물이 일치하는지, 그리고 인지가 유효한 것인지 등을 검사하는데, 이때는 적용되는 규범은 서독의 일반적인 규정에 의하는 것으로 정해졌다.(제5조 4항) 이는 발송처와 수신처가 모두 서독에 속하는데다 동독과 서독의 체제상의 차이 등을 반영한 것으로 보인다.

이와 같은 비자내지 운송증명서 제시 의무에도 불구하고 서독 본토와 서베를린 간의 민간 통행에는 방해가 있어서는 안된다고 규정되어 있었다.(제2조) 즉, 동독 측에서 불필요한 이유와 방식으로 민간인과 민간물자의 이동을 제한할 수는 없다는 것이다. 다만 이와 같은 방해 없는 통행은 특정한 교통로를 통하는 것으로 제한되고, 동서독 경계를 통과할 때도 마찬가지로 특정 검문소 등을 통해야 가능하는 것으로 정해져 있다는 제한이 있었다.(제3조)

또한 동독 측에서 요구한 사항으로는 동독 내부에 반입이 금지된 물품이거나 반입시 허가가 필요한 물품을 통과교통의 방식으로 이동시킬 경우에는 봉인을 요구했다. 이와 같은 봉인의 형식으로는 세무기관, 철도당국 및 우편당국에서 발행한 인지 또는 기타 관할권 있는 관청에서 발행한 인지가 가능했다. 특히 이와 같은 봉인지이 없다면 위의 특정물품의 경우 수송이 불가능했다.(제6조 1항)

이때 서독 측의 이익을 보장하기 위한 부분도 있는 것으로 보이는데, 바로 특정한 물품은 동독 관할당국이 우선적으로 신속하게 처리해주기로 약정하였기 때문이다. 이러한 우선처리절차에 해당되는 물품은 서독 관할당국이 발행한 봉인지를 붙이도록 되어 있는 교통수단을 통해서 운송되는 경우에만 가능했고, 이때에도 특정한 사안별로 서독 당국이 지정해서 임의로 적용될 수 있는 것은 아니었다.(제6조 1항 4문 내지 5문) 이는 동서독 양측 당국이 민간물자 수송시에 간편한 방식으로 검사절차를 진행하는 것이 서로에게 도움이 될 수 있도록 양해한 사항으로 보인다.

이와 같은 봉인지는 서독 관세 당국, 독일연방철도와 독일연방우편, 그리고 관할 관세당국으로부터 수권을 받은 특정한 회사들만 발부할 수 있었다. 이들 회사에 실무적인 절차에 관하여 수권을 하는 대신 서독 관세 당국은 이들이 본 협정의 규정에 부합하게 봉인지를 발부하는지 여부를 감독할 의무가 있었다.(제6조 2항) 이들 민간 회사의 목

록은 서독의 경제재정장관이 동독의 관세청에게 제공하기로 하였다. (부속서 제1조) 이때 독일연방철도는 법적 형식이 공기업체였음에도 불구하고 민간회사와는 구분되고 있었는데, 2항에서도 다른 사기업체와는 다른 항목으로 분류되어 있었다. 뿐만 아니라 3항에서도 사기업체들은 발부한 봉인의 수량과 특징을 기록하고, 서명을 하고, 일자를 기재하며, 공적인 또는 공적으로 승인된 압인을 하도록 규정하고 있었으나, 이러한 의무에서 독일연방철도는 예외로 규정하였던 것이다.(제6조 3항)

- 운송물자의 봉인 검사와 훼손시 조치 문제

동독의 통과교통 담당 당국은 통과교통 물자를 검사할 때에 송장과 봉인을 확인하는 행위만을 할 수 있고 그 밖의 내용을 확인하는 검사 등은 제한되었다.(제6조 5항) 대신 동독 당국은 봉인을 잘못 사용하여 이에 따른 임시조치가 불가피한 경우에는 일부 봉인을 개봉하여 위법 여부를 확인하는 등의 조치를 취할 수는 있으나, 이때에도 통과교통 자체를 정지시키거나 지연시킬 수는 없었다.(제6조 6항) 이와 같은 봉인의 안전성을 확인하기 위하여 운송책임자는 봉인 또는 잠금장치가 훼손되거나 손상되었을 때에 즉각 동독 관할 당국에 신고할 의무를 부여했다.(제6조 7항 1문) 이는 또한 사고로 인하여 물자를 다른 교통수단으로 옮겨야 할 경우에도 역시 그러했다.(제6조 7항 2문 내지 3문) 물론 이때에 환적하는 것이 도리어 위험을 유발한다거나 할 때에는 운송책임자는 즉시 안전조치를 취하고, 운송을 중단한 상태로 동독 당국에 보고하여 지시에 따라야 했다.(제6조 7항 4문) 동독 당국은 위와 같은 봉인 훼손 등의 사고가 발생했을 때의 매뉴얼을 만들어두고 그에 따라서 처리하여야 하는데, 이 매뉴얼에는 운송책임자의 신상명세, 운송물자 및 사안과 임시 봉인 발급 등 기타 조치사항 등이 포함하여야 했다. 그리고 운송책임자는 이 매뉴얼을 한부 소지하고 있어야 했다.

(제6조 7항 5내지 6문) 또한 서독의 경계감시관청은 봉인이 잘못하여 훼손되지 않도록 주의를 기울일 의무를 부담하였다.(부속서 2조)

이와 같이 동 협정에서 봉인 유지 의무, 운송책임자 등의 신고의무 등을 엄격하게 부여하는 이유는 통과운송 물자가 밀수 형식으로 동독 내로 수입되거나 동독 체제를 위협하는 물자가 반입되는 것을 억제하기 위한 것으로 보인다.

- 봉인이 불가능한 물자의 운송시 조치 문제

다만 봉인이 불가능한 물자가 있을 수 있는데, 예를 들어 석탄, 철, 시멘트 등과 같이 개방된 공간에 신고 운송해야 하는 것 등을 들 수 있다. 이와 같은 개방형 화차에 실어야 하는 경우에는 동독 측의 검사절차는 송장을 심사하는 것으로 제한되었다.(제7조 1항) 즉, 봉인을 따로 요구할 수는 없다는 것이다.

다만 이와 같이 개방형 화차에 실은 화물과 관련하여 예를 들어 이 속에 밀수물자를 같이 실어서 반입하려고 한다는 등과 같은 근거가 충분한 의심이 있는 경우가 있을 수 있다. 이 의심은 막연한 것까지 포함하는 것이 아니라, 특정 차량편 또는 차량편에 탑승/적재된 특정한 인원이나 물자에서 나타나는 경우로 제한되었다.(제7조 2항 1문) 이때는 동독 관할 당국은 필요한 범위 내에서 조사를 실시할 수 있었다. 위 조사절차는 동독의 공공안전에 관한 일반적 규정과 동 협정의 제16조를 준수하여야 한다고 하여 조사권한을 남용하는 것을 통제하고 있었다.(제7조 2항 2문)

- 개인 차량에 의한 수송 및 개인 휴대물품에 대한 수색 문제

통과 교통은 주로 철도나 내수(하천 및 운하)항행 선박, 트럭, 버스 등에 의하여 이루어질 것을 주로 예정하였으나, 예외적으로 이와 같은 다수의 인원 또는 물자수송 용도로 만들어진 것이 아닌 개인차량

에 의해서 이루어질 수도 있다고 보았다.(제9조 제1항 내지 2항) 이와 같은 차량에 의한 여행자에 대한 동독 당국의 심사는 동 협정상의 예외 규정 등이 적용되는 경우를 제외하고는 지체없이 이루어져야 한다고 규정하여,(제9조 3항) 개인차량에 의한 서독본토-서베를린 간의 교통을 방해할 수 없도록 정하였다. 특히 여행자가 가지고 있는 개인물품은 원칙적으로 수색할 수 없고, 압류 등의 조치를 취할 수 없도록 하였다. 다만 이와 같은 수색 및 압류 금지라는 원칙 하에서도 여행자가 동 협정 제16조나 일반적인 공공안전에 관한 조항을 위반하는 경우에는 이는 예외로 규정하여 수색할 수 있도록 허용하고 위험물건 등을 압류할 수 있도록 하였다.(제9조 4항) 위 규정은 개인차량 이외의 운송수단에 탑승한 인원이 개인적으로 휴대한 물건에도 동일하게 적용되도록 하였는데,(제9조 5항) 이는 동독 당국이 불필요하게 개인 물품에 대하여 수색함으로써 여행을 방해하지 못하도록 하기 위한 규정들로 보인다.

- 보험 문제 및 통과 기준 문제

이상에서 본 개인 차량, 트럭, 열차 등을 포함해서 모든 통과교통에 이용되는 운송 차량은 보험에 가입되어 있어야 했다.(제8조 1항) 또한 차량 및 트레일러, 화차 등 부수차량의 허가와 운행자의 통행허가는 둘 다 승인되어 있어야 했다.(제8조 2항) 이와 같은 운송수단의 제작 및 장비는 차량을 허가하는 곳에서 적용되는 규범, 즉 서독의 규정을 따른다고 하되, 운송수단이 동독에서 규정된 통행 기준을 넘어서는 경우에는 특별한 허가를 동독 당국으로부터 받아야만 통과가 가능하다고 규정하였다.(제8조 3항) 이는 통과하는 동독지역의 철도나 도로 및 교량 등의 통행 기준을 넘는 고중량 화물 등을 상정한 것으로 보인다. 이와 같은 경우에 도로나 교량 등의 안전에 위협이 될 수 있는 화물의 통과시에는 각별한 주의가 필요할 수 있으므로 이에 대한 특별허가를 별도로 요구하였던 것으로 보인다.

- 버스를 이용한 교통

동 협정에서는 운전자를 포함하여 9인 이상이 탑승하도록 제작된 차량을 버스로 규정하고, 버스를 이용해서 통과교통을 할 때에는 제 10조 상의 규정에 의하도록 정하였다.(제10조 1항) 이 버스가 검문소를 통과할 때에는 동독의 관할 당국이 검사절차를 할 수 있는데, 이는 개인의 신원확인 등에 제한되며 그 이외의 검사는 원칙적으로 금지되었다.(제10조 2항) 버스는 동독 당국이 지정한 운행경로를 따라 운행하고 지정한 휴게소를 이용하여야 하는데, 서독의 관련 당국은 이 시설을 이용하는데 필요한 규정을 이용자들에게 교육하여야 했다.(제10조 3항)

- 철도 교통과 열차 운행계획

철도 통과교통시에는 정규 운행 열차와 임시편성 열차의 철도운행 계획표에 따라서 운행책임자의 감독 하에서 운행하여야 하여야 하고, 이 운행계획은 협정의 양 당사자, 즉 동독과 서독의 관할 중앙 기관 사이에서 합의로 정하도록 하였다.(제11조 1항) 또한 철도의 운영영업상 정규편성열차를 대체하는 대체편성 열차의 경우에 포괄적인 권한을 가진 운행책임자의 뜻에 따라야 했다.(제11조 2항) 특히 이들 열차가 동독과 서독의 경계선에 있는 역들을 운행할 때에 동서독 양측의 중앙 관할 관청 사이에서 합의된 운행규칙을 준수해야 한다고 하였다.(제11조 3항) 또한 양측의 철도관련 중앙관청은 상호주의의 원칙에 따라서 열차의 기관사 등 운행관련인원과 차장 등 차량관련 인원을 상호 승인하도록 규정하였다.(제11조 4항) 4항의 내용은 본 협정이 당장 동서독간의 직접 교통을 상정한 것이 아니었음에도 장차 이에 관한 합의가 있을 것을 전제로 하였다고 볼 수 있다.

또한 통과 운행시에는 특정한 통과로를 이용할 수 있는데, 이러한 통행로에서는 서독 본토 쪽 경계통과점과 서베를린 쪽 경계통과점 사이의 동독지역을 통행할 때에 별도로 정지하지 아니하고 운행하는 것으로 규정하였다.(제12조 1항 전단) 다만 지정된 경계역에서는 동독측은 통과여행객이 아닌 사람은 더 이상 가지 말고 경계역에서 하차하도록 안내할 수 있는 권한을 가졌다.(제12조 1항 후단) 이와 같은 규정을 둔 것은 서베를린 또는 서독 본토 지역에서 운행하는 열차에 승차한 승객이 계속 탑승하여 동독 지역을 통과하는 것을 예방하기 위한 조치로 보인다.

통과여행객은 통과운행 중 사고발생, 운행장애, 자연재난 등의 사건이 발생하면 동독 관할 당국의 요구 또는 허가에 따라서 열차에서 하차할 수 있었다.(제12조 3항 1문) 즉, 예외적인 경우에는 동독 지역임에도 임시로 하차할 수 있는 것이다. 이때에 동독 관할 당국은 여행자의 신원을 확인할 수 있는 권한을 가진다고 정하여(제12조 3항 2문), 위 사고를 틈타서 동독 지역으로 비밀리에 입경하는 것을 방지할 수 있도록 하였다. 특히 제3항에 규정된 사고 이외의 이유에서 통과여행자가 무단으로 하차한 경우 동독 당국 등은 동 협정 제16조에 따라서 처리할 수 있는 권한을 가지도록 하였다.(제12조 4항)

- 사고 처리 및 구조의무

동독 당국은 위 열차, 차량 그리고 선박을 통한 통과운행시에 해당 교통편이 운행고장, 탈선 등의 재난을 당하면 여행자 및 수송물품에 대하여 필요한 지원을 해줄 의무를 부여받았다. 이에 응급고장수리 및 견인조치를 취할 인력 등을 지원하고, 의료보호 조치를 취하며, 조선소 또는 작업장에서 수선을 하는 것을 보장하는 것을 포함하였다.(제14조 1항) 이때 사고 조사는 동독의 규정에 따라 필요한 기록에 의거 진행되도록 하고, 동독은 서독의 담당 당국에 손해보상 규율에 필요한 규정을 제공하도록 한다.(제14조 2항)

- 정보제공의무

동독의 관할 기관은 서독의 관련 관청에게 통행과정에서 필요한 정보를 제공하는 것으로 정해졌다. 여기에는 도로의 상태, 침수 심도, 수위, 수문운영시간, 항해로 입구 등의 소식과 적절한 우회로를 제시하는 등이 포함된다.(제15조)

- 협정상 규정위반

동 협정의 효력이 발생한 시점을 기준으로 이후 통과경로를 이용함에 있어서 일반적인 동독의 공공안전 관련 규칙을 위반하는 경우, 이 위법하고 유책한 이용자에 대하여 처리 문제를 제16조에서 규정하였다.

(a) 통과교통 이용자가 자료를 유포하거나 수령하는 경우, (b) (동독인 등 예정되지 않은) 인원을 탑승시킨 경우, (c) 사고나 질병이 발생하는 것과 같은 예외적인 경우 또는 동독의 관할 기관에서 허가를 얻은 등의 정당한 경우를 제외하고, 예정된 교통로를 이탈한 경우, (d) 기타 범죄를 저지른 경우, 그리고 도로운행규칙을 위반함으로써 질서위반을 한 경우 등이 문제가 된다. 그가 직접 실행을 한 정범이거나 공동정범, 교사범 또는 방조범 어느 쪽에 해당하든지 동 협정의 위반자로 본다.(제16조 1항)

이 위반자를 체포하기 위해서는 무작위로 조사할 수 없고, ‘상당한 의심의 근거’가 있어야 했다. 이는 특정한 행위를 하거나 고의로 그러한 행위를 하였거나 하려고 하는 것으로 보는 개연성이 있어야 했다. 이러한 개연이 있을 때 동독관할 기관은 동독의 공공안전에 관한 규정에 따라 여행자, 이용하는 교통수단 및 개인화물 등을 수색할 수 있었다. 또는 여행자에게 동독 진입을 금지하고 원래 출발지로 되돌아가도록 명령할 권한도 발휘하였다.(제16조 2항)

특히 위와 같은 조사에 따라서 의심이 사실로 확인될 경우에 처벌이 뒤따를 수 있었다. 이에겐 문책, 질서벌, 과태료가 부가되는 경고

등의 처분이 가능했고, 대상물을 현상 유지하거나 몰수, 압류하는 것도 가능했다. 또한 인원에 대해서는 구금하거나, 진입을 거부하고 출발지로 복귀하도록 명하거나 통행로의 이용을 금지시킬 수 있었다.(제 16조 3항 내지 5항) 이러한 통행로 이용 금지조치가 행하여진 경우 등에서 동독 관할 기관은 즉시 서독 관할 관청에 이를 통지할 의무를 지었다.(제16조 5항) 이때 책임을 지는 인원의 활동과 증거 등을 동독 기관은 서독의 관청에 제공하여야 했고, 서독 관청은 서독의 공공안전 관련 일반적인 규정에 따라서 이 사안에 조치를 취하고 이를 동독 기관에 통지하여야 했다.(제16조 6항) 이와 같은 상호 통지의무는 통행로 이용자의 신변 및 방어권에 대한 보장조치와 협정 상대방에 대한 상호 배려로서 볼 수 있겠다.

- 협정위반사건의 사전 방지조치의무

이러한 사후조치로서는 모든 협정위반을 방지하기에 부족하다고 할 수 있다. 따라서 애당초 서독 정부는 자신의 능력범위에서 가능한 방지책을 세울 의무를 졌다.(제17조 1문) 이 중 특히 서독 정부가 동독을 통과운행하는 인원과 회사에 대하여 협정의 내용을 적절한 방식으로 전달하도록 하고, 서독 관할 당국이 고의적인 위반 사실을 알게 되면 이를 공공안전에 관한 법령에 따라 처벌하도록 하였으며, 동독과의 경계선을 넘으려고 하는 차량이 운행 또는 통행상의 안전이 보장되어 있지 않다면 통행을 금지시킬 의무를 지었다.(제17조 2문)

- 통행료 정산

동독 지역을 통행하는 차량 등에 부과되는 부과금, 수수료 등의 비용 문제에 대하여 양측은 이는 도로의 건설, 정비, 유지에만 사용하도록 합의하였다. 그리고 이 통행 비용은 매년 총액 형식으로 상호 합의하여 정하도록 하였다.(제18조 1항) 이 비용에는 도로이용료, 조세상

당 부과금, 비자 수수료 등이 포함되었고, 동독 측에서 통과교통용으로 이용을 허락함에 따라 동독의 버스노선 면허를 중지하게 되는 등 자체 사용을 중지해야 하는 데 따른 손실 보전 비용 역시 포함되었다. 특히 체결 당시에 1972년부터 1975년까지는 매년 2억 3490만 마르크를 제공하는 것으로 명문으로 합의하여, 이로 인한 분쟁 가능성을 제한했다.(제18조 2항) 1975년까지는 동독 측이 추가증액을 요구하지 못하도록 봉쇄하고, 1976년도 지급분은 1975년 후반기에 ‘통과교통량이 늘어나는 것을 감안하여’ 상호 협의하도록 하여 당사자 일방이 비용관련하여 무분별한 주장을 제기하여 협정이 파기되는 것을 억제하도록 하였다.(제18조 4항) 나아가 지불일자도 매년 3월 31일에 지불토록 하고, 서독 내에 있는 독일 외환은행 주식회사와 같은 특정 은행의 동독 보유 계좌로 입금하도록 하는 등 입금 방식 등 구체적인 부분까지 명기하였다.(제18조 3항)

(3) 시사점

만약 남북한이 서로간의 직접적인 (전면적인) 교통을 목적으로 먼저 합의를 하는 것이 아니라, 경의선을 중국과, 경원선 및 그 연장선을 러시아와 연결하는 것을 목적으로 한다면 이와 같은 ‘통과교통협정’을 먼저 체결하는 것도 검토해 볼 수 있다고 할 것이다. 본 협정에서 통과교통 위반 시의 대처 방안, 사전 예방방안, 그리고 교통로 사용대가의 지불 등 세세한 규정을 둔 것은 정치적 측면에서 치중하여 ‘통 큰 타협’을 중시하는 그간의 남북 관계에서와는 다른 법실무적이고 태도를 보여준다 하겠다. 이는 일시적인 효과에 치중하지 않고 장기적으로 안정적인 관계를 구축할 수 있는 자세로서 모범을 삼을 만 하다고 하겠다.

2. 1972년 동·서독 상호교통조약

(1) 배 경

그러나 엄밀히 말하면 위의 통과교통협정은 어디까지나 동독지역은 ‘통과’의 대상일 뿐, 서독(본토)과 서베를린 사이의 교통 문제에 관한 내용이 주가 되었다. 그러나 남·북한과 마찬가지로 동·서독 서로 간에도 직접적인 인적 교류와 물적 교역의 필요성 역시 존재하였고, 따라서 이에 관한 정부간 합의가 필요하다는 것은 쉽게 이해할 수 있다. 이를 해결하기 위한 것이 1972년 5월 26일자 「독일민주공화국(동독)과 독일연방공화국(서독)간의 교통문제에 관한 조약」(이하 ‘상호교통조약’이라 함)이었다.

(2) 효력 및 경과

물론 이 상호교통조약의 체결 과정과 이후의 실행과정에서 여러 상세한 실무협정 등이 체결되었다. 그러나 주된 내용은 이 상호교통조약에 따라서 규율되었다고 볼 수 있다. 왜냐하면 이 조약의 효력은 1990년 5월 18일 「동서독 정부간 ‘통화-, 경제- 그리고 사회통합의 형성에 관한 조약」(Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990)이 발효됨에 따라서 대부분의 조문이 효력을 상실하였고, 1990년 8월 31일 최종적으로 「동·서독 통일 조약」(Einigungsvertrag vom 31. August 1990)이 발효됨에 따라서 전면적으로 폐지되었기 때문이다. 따라서 베를린 장벽 붕괴이후 독일이 통일 절차에 들어갈 때까지도 여전히 이 조약에 따라서 통행이 규율되었던 것이다.

(3) 교통에 관한 총론

- 조약의 대상과 적용범위

동 조약은 상호간의 교통과 통과교통 양쪽 모두를 대상으로 한다. (제1조 1항) 이 조약에서는 통행은 당사자의 법에 따라야 한다고 규정하면서도, 다만 조약에서 달리 정한 바가 있다면 그에 따라야 한다고 하여, 우선적인 적용을 규정하였다.(제2조) 이리하여 이 조약의 체결자인 양측은 통상적인 국제 관행에 맞게 자신의 고권이 미치는 범위 안에서 상대방 주권을 차별없이 편리하게 통행할 수 있도록 보장하여야 한다고 정하였다.(제1조 2항)

- 이용가능한 교통로

위 주민 등 교통참여자들은 조약의 상대측 당사국이 공공 교통을 위하여 허가한 교통시설을 이용할 수 있었다.(제3조 1항) 다만 조약 당사국이 특정한 교통로를 이용하도록 정해둔 경우에는 그 범위에서는 이를 준수하여야 했다.(제3조 2항) 또한 경계를 통과할 때에도 사전에 정해진 통과지점을 이용해야 하고,(제4조 1문) 통과 검문소의 변경은 동독 교통부 장관과 서독 연방교통장관이 서로 양해 하에서 변경할 수 있었다.(제4조 2문)

- 증명서류의 상호인정

교통에 관련하여 일방이 발행한 문서는 다른 당사국에서도 원칙적으로 이를 상호승인한 것으로 인정하도록 하였다.(제5조 1문) 이 문서를 교통참여자는 경계통과시 상대측 관할 관청의 담당 기관에게 제시하여야 할 의무를 졌다.(제5조 2문) 이는 운전면허증, 통행물품관련 증명서류 등을 포괄하여 상대측에서 발행한 문서를 공신력이 있는 것으로 받아들임으로써 상호 교통시에 불편이 없도록 하자는 취지로 포함되었다고 해석될 것이다.

- 비용 부담

교통과 관련하여 발생한 부담금 및 수수료는 총액으로 보상할 수 있도록 하였다.(제6조 1항) 또한 여행자와 교통참여자는 출입경 비용을 비롯해서 다른 유사한 모든 수수료를 부담하지 않는다고 정하여, (제6조 2항 1문) 이는 오로지 동서독 양측 정부 간에서 정산할 대상임을 분명히 하였다. 다만 연료와 운활유 등의 필요비와 대체품, 부속품 등의 비용은 부담금이나 수수료 등에 포함되지 않는다고 하여 여행자 기타 교통참여자가 스스로 부담할 것으로 정하였다.(제6조 2항 2문)

- 사고시 구호 지원의무

또한 상호 교통시 등에서 사고가 발생할 가능성이 항상 존재하므로, 이때에는 구조, 의료서비스, 긴급수리 등의 지원을 해줄 의무를 지는 것으로 하였다.(제7조 1항) 또한 사고발생시의 조사에 관해서는 사고지의 법규정에 따라서 이에 관한 조사서류를 제공토록 하고, 이 조사서류에는 손해전보에 대한 내용을 포함되도록 하며, 이는 상대측에 제공하도록 의무지웠다.(제7조 2항)

- 정보제공의무

교통노선에 관하여 도로상태 등 관련 정보를 상호 제공할 의무를 부담하였다.(제8조) 이상의 조문들의 상당수는 원래 서독 측의 통과교통시에 동독 측이 수행하는 것으로 되어 있었으나, 상호교통이 포함된 동 조약이 체결되면서 상호 부담하는 형식으로 변경된 것이다.

- 교통계획

또한 동 협정에서 규율하는 상호교통과 통과교통을 원활하게 하기 위하여 조약 당사국들은 위 교통관련 건설계획의 수립과 집행에 있어

서 상대측에게 정보를 제공하고 이에 따른 요청에 관하여 의견을 교환하도록 규정하였다.(제9조) 이는 양측의 교통계획이 상이하게 진행되어 본 협정에서 말하는 목적을 수행하기 위한 교통로가 실제 활용하기에 어렵게 된다거나 불편을 초래할 수 있기 때문으로 이를 방지하기 위한 조항이라 하겠다.

(4) 철도 교통

- 철도교통 운행시 합의

철도교통에서 정시 열차와 임시편성 열차는 운행계획표에 따라서 운행해야 하고, 여객 열차의 제작과 편성은 국제적인 운행계획합의를 고려하여 운행하거나 또는 양 당사국간의 중앙 관할 관청의 합의에 따라서 운행하여야 한다고 정하였다.(제10조 1항) 나아가 특별편성열차의 경에도 철도노선 상으로 운행이 가능한 범위 내에서 투입할 수 있다고 하여(제10조 2항) 다른 열차편과 혼선이 발생하지 않도록 주의할 것을 요청하였다.

- 적용규범

여객과 휴대 화물의 운송에 관해서는 철도-여객 및 휴대화물 운송에 관한 국제 협정(CIV)에 따라서 규율하는 것으로 하고,(제11조 1항) 화물 운송에 관해서는 화물운송에 관한 국제협정(CIM)에 의거하는 것을 정하였다.(제11조 2항)

- ‘경계철도’ 문제

동 조약에서는 한 노선이 동서독으로 나뉜 경우를 경계철도라고 칭하고, 이때 각자의 법규정 및 운영규칙에 따라서 운영하는 것을 원칙으로 삼았다.(제12조 1항) 이에 따라서 각 철도운영주체는 철도노선과

시설을 유지, 관리 및 수선하도록 하였는데, 다만 예외도 인정하여 이러한 경우에는 양측의 합의로 정하도록 하였다.(제12조 2항) 조약문에서도 이미 제15조에서 이러한 예외를 명문화하였다.

- 예외 규정

예외적인 경우는 서독에 속하는 오버슬 역을 드나드는 노선이 동독에 속하는 상황에서 서독의 국영철도회사인 ‘독일연방철도’에게 이용권을 보장하고 대신 철도구간의 운영자인 동독의 ‘독일국가철도’에게 비용을 지불하도록 정하였다.(제15조 2항) 또한 서독에 속하는 슈베다역에서 헬드라 역까지의 노선이 동독을 지나가게 되는데, 이에 대해서도 같이 규율하는 것으로 하였다.⁵⁰⁾(제15조 2항) 또한 서독의 헤링엔/베라역에서 출발하는 석회물품 열차편에 대해서도 동독의 게르슈통엔 역을 통과하여 동독이나 제3국으로 물자를 수송하도록 하였으며, 이를 위하여 특별히 보장될 수 있도록 정하였다.(제14조) 제14조의 규정은 동독 측에서도 필요한 물자였으므로, 동독의 철도운영주체인 ‘독일국가철도’의 철도망을 이용할 수 있도록 규정한 것으로 보인다.

이와 반대로 서독에서도 동독의 ‘독일국가철도’ 소속 열차가 동독의 바르타/베라 역에서 게르슈통엔 역 사이의 철도를 운행함에 있어서 통과하는 서독 측 지역 위에서 동독철도 자신의 비용으로 철도를 복선화하고 운영, 관리, 유지하는 데 동의하였다.(제16조) 따라서 이와 같이 동서독간의 철도이용은 기존의 통과교통협정과 같이 일방적으로 이용을 요구하는 관계가 아니라, 이제 양측 간의 교통과 경계획정상 상대편에 속하는 부지와 철도를 통과하는 경우 모두를 규율하는 것으로 확대되었다고 볼 수 있다.

50) 위 노선에 관하여, Andreas Knipping/Peter Schricker, Atlas der deutschen Eisenbahngeschichte Gebundene Ausgabe, München 2010. S. 100 참조.

- 상호 연락 문제

이상과 같은 원칙과 예외에 따라서 분단국이 상호간의 철도를 이용할 때에 열차편의 안전을 위해서 상호 연락이 필요할 수 있다. 이에 따라서 철도운영에 영향을 줄 수 있는 경계역이나 경계노선의 시설이나 적용기술을 변경하였을 때에는 중앙 주무관청 사이에서 상호간 정보를 제공하도록 하였다.(제12조 3항) 아울러 상대측과 관련된 안전설비 및 통신 설비를 유지, 관리 및 개선할 때에도 합의하도록 하였다.(제12조 5항) 나아가 철도운영주체간의 통신선로는 철도운영상의 임무에만 독점적으로 사용할 수 있도록 하고, 철도 자체나 공공통신망으로 사용될 수 없도록 정하였는데(제12조 6항), 이는 다른 통신용으로 사용하여 철도운행상의 통신이 방해되어 결과적으로 안전에 위협이 되는 일이 발생하는 것을 예방하기 위한 것으로 보인다.

나아가 동 조문의 실무지침에서는 동서독 양측 철도관리 주체 간에 서 철도운행에 필요한 수단인 장거리 통신장비 시설을 점검하도록 하고, 이에 관한 구체적인 합의내용은 독일연방철도와 동독의 교통부간의 1972년 9월 25일자 합의서에 따르는 것으로 정하였다.(제12조 관련 실무지침)

- 상호 인정과 상호지원 등

상호간 철도교통을 실행하게 된다면, 철도 기관사 등의 인력이 상대측으로 넘어가 있을 수 있게 되어 이들을 복무관계 등을 규율할 필요가 있다. 동 조약에서는 철도운행 및 열차관리에 필요한 증명서는 동서독이 발급해준 것을 상호 인정해주기로 하였다.(제13조 1항) 또한 그리고 철도운영주체에게 고용된 자가 상대측을 운행하거나 여타 상대측으로 진입하게 되어도 따로 수수료 등의 부담금을 부담하지 않아도 되었다.(제12조 2항 2문) 다만 원래 고용된 측의 정복을 입도록 정하였

고, 대신 통과지역의 철도운행관련 지침을 준수하여야 했다.(제12조 2항 1문) 반대로 상대 측에서는 이들을 위한 휴게공간을 제공할 의무와 필요한 경우 의료지원을 해줄 의무가 있었다.(제12조 3문 내지 4문)

제 2 절 통일 독일과 철도통합

I. 동서독 철도교통 내용

동·서독간 철도교통 통과 지점은 몇 개소에 지나지 아니하였다. 또한 통행 편수 역시 제한되었다. 그러나 동독 철도당국은 서독열차편이 통과하기로 한 시간대를 비워두는 등 교통조약들-통과교통조약, 상호교통조약-에 따른 의무를 이행하였다. 이러한 관계는 1989년 베를린 장벽 붕괴에 따라 1990년 독일이 통일되면서 해소되었다.⁵¹⁾

II. 동서독 철도교통의 효과

독일 통일 과정에서 동서독간의 철도교통량은 상대적으로 많은 편은 아니었다고 할 수도 있다. 그러나 베를린 봉쇄 시기 등 제한적인 경우를 제외하고는 동서독간의 교통이 계속 진행되었다는 것은 독일 통일의 계기가 될 수 있었다.⁵²⁾ 이는 동서독간의 인적 교류가 확대된 것과 결부되어 있는데, 1971년 통과교통조약의 체결이후 각종 교통수단을 이용해서 서독 본토에서 서베를린으로 가는 여행객의 숫자가 급증한 것을 통해서 알 수 있다.⁵³⁾

51) Burkhard Wollny/Andreas Knipping, Deutsche Bundesbahn: Ein Rückblick auf die Jahre 1949-1993, Gerlingen 2005. S. 356 참조.

52) 최연혜, 독일 통일과정에서 교통정책의 역할, 2013, 12-17면.

53) 최연혜, 독일 통일과정에서 교통정책의 역할, 2013, 20면.

제 3 절 동·서독 철도관련 법제의 분화와 통합

동·서독이 공히 통과교통과 상호간의 교통에 관하여 합의하였지만, 양측이 이를 직접적으로 국내법에 완전히 반영한 것은 아니었다. 왜냐하면 서독의 철도부설 및 운영에 관한 법령은 통일 후 개정시까지 동독지역에 대한 규율을 예정하지 않았기 때문이다. 그렇다고 하더라도 동·서독 간의 철도법령상의 차이는 그렇게 컸다고 할 수는 없다. 왜냐하면 양측 철도법령은 모두 그 근본은 구 독일제국-바이마르 공화국 시대의 공통된 법령에 두고 있었기 때문에 그러하다.

I. 동 서독 철도법제의 분화

이와 같은 동·서독 철도법제도의 일례로, 동독의 철도부설 및 운영은 바이마르 공화국 시절에 제정된 1928년 「철도부설 및 운영에 관한 법률」(EBO: Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung)에 의거하였다. 이에 반하여 서독은 위 옛 법률의 적용범위에 대해서 1951년 제정된 「일반 철도법」(AEG)으로 일부 대체하고 1967년 개정된 「철도부설 및 운영에 관한 법률」을 적용하였다.⁵⁴⁾ 다시 말해 동·서독 양 측은 분단 이전의 구법에 근거하여 철도 관련 사안을 규율하였으나, 점차 법령 개정을 통하여 양 측의 차이가 발생하였던 것이다.

그럼에도 불구하고, 동·서독은 독일제국 시절부터 부설된 철도를 운영한 경험을 공유하고 있었고, 법제에 있어서도 공통분모를 여전히 상당부분 가지고 있었다고 할 수 있다. 이러한 법제도 상의 상대적으로 적은 차이는 남북한의 철도관련 법제가 이미 상당히 이질화된 것과 대조적이라 하겠다. 따라서 우리의 경우엔 후술할 바와 같이 철도의

54) 위 문단에 관하여 Rudolf Eiermann, Die Novellierung der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung(EBO) durch die Verordnung vom 8. 5. 1991., NVZ 1991, 416 (416)에서 참조.

통합 이전에 철도교통을 실시하기 위해서는 법제상으로 개정작업이 필요하며, 매우 제한적인 통과 정도가 아니라, 철도를 별도로 부설할 경우에는 이에 대응하여 전면적인 법제도 정비가 필요할 것으로 보인다.

II. 국제 철도 교통시의 적용법제

위에서 본 바와 같이 철도부설시에 적용되는 법제에서의 부분적인 차이가 있었으나, 교통시에는 따로 적용되는 법제가 존재하였다. 이에 반하여 서독에서는 할슈타인 원칙에 따라서 국제적으로 통용되는 규범을 철도교통에서도 적용하기로 하였고, CIV⁵⁵⁾/CIM⁵⁶⁾ 등에 따르는 것으로 하였다.⁵⁷⁾ 이에 반하여 동독은 국제적인 여객/화물의 운송에 관하여 OSJD의 규약에 따르고 있었다.

III. 통일 이후의 철도교통 법제 통합

1990년 10월 3일자 통일조약에 따라서 동서독은 통합되었으나, 독일 연방철도와 독일국가철도로 각각 구분되어 있던 철도운영조직 자체는 즉시 통합되지는 않았다.⁵⁸⁾ 따라서 양 조직은 동등한 독일국영철도운영주체로서 존재하고 있었다.⁵⁹⁾

그러나 종래의 동서독 경계에서의 통행증검사 등의 절차가 폐지되고 자유로운 교통이 보장되었다.⁶⁰⁾ 이와 같이 국가가 통합되는 과정

55) International Convention for the transportation of Passengers; Convention Internationale pour le transport des Voyageurs.

56) Contract for International Carriage of Goods by Rail

57) Otto Luchterhandt, Die staatliche Teilung Deutschland, (in) Josef Isensee/Paul Kirchhof (hsgb), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Heidelberg 2003, S. 471 참조.

58) Eberhard Urban, 175 Jahre Deutsche Eisenbahn: Vom Adler 1935 zum ICE heute, Brilon 2010, S. 86 참조.

59) Thomas Hanna-Dauod/Birgit Kneip (Asgb), Eisenbahn in der DDR, Die Deutsche Reichsbahn 1945-1990, München 2006, S. 33 참조.

60) Udo Kandler, DDR Reichsbahn - Ende einer Ära: Nachwendzeit 1990 bis 2003,

에서 이들 양 철도운영조직이 운영하는 간선 철도망을 통합하는 절차에 착수하였고, 이에 따라서 철도 노선의 번호체계를 일원화하였고, 이후 단일한 주식회사 형식으로 통합되었다. 이러한 통합과정에서도 행정계획의 성격을 갖는 「통일독일교통프로젝트」⁶¹⁾에 따라서 구동독 지역의 낙후된 교통망을 서독지역의 수준으로 높이는 정책이 시행되었다.⁶²⁾

통일독일교통프로젝트를 구현하기 위한 법률로는 신연방주(Neue Bundesländern: 구동독지역주)의 교통망 구축을 위하여 1991년 12월 16일 제정된 「교통로계획가속화법」⁶³⁾이 있다. 이 법률은 도시 및 국토계획법(Raumordnung)으로서의 성격 및 지위를 갖고 있으며, 통일독일교통프로젝트를 신속히 구현하는 것을 주된 입법목적으로 하였다.

또한 동 법률의 효력기간이 종료함에 따라 후속법률로서 2006년 12월 9일 「인프라계획가속화법률」⁶⁴⁾을 제정하였다. 아울러 「통일독일교통프로젝트」의 하위 단위 법률로서 투자조치로서의 성격을 갖는 개별 법률들이 제정되었는데 「베를린-외비스펠데 철도선 부설에 관한 법률」⁶⁵⁾ 등도 이에 포함된다.

운영관련 법률 역시 통일 이후에는 구서독의 법제가 신연방주(구동독에 속했던 주)들에 적용되는 것을 전제로 하여 철도부설운영법이 개정되어 1991년 5월 17일부터 시행되었다. 이 제3차 개정으로 구동독 지역의 일반 철도 교통망 역시 통일독일의 철도법제 아래로 통합되었다.

Königswinter 2010, S.4 참조.

61) VDE: Verkehrsprojekte Deutsche Einheit

62) Eberhard Urban, 175 Jahre Deutsche Eisenbahn: Vom Adler 1935 zum ICE heute, Brilon 2010, S. 86 참조.

63) VerkPBG: Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin

64) InfraStrPlanVBSchlG: Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben

65) Gesetz über den Bau der “Südumfahrung Stendal” der Eisenbahnstrecke Berlin- Oebisfelde

제 4 장 남북 철도교통 법제연구

제 1 절 남북 철도교통 법제연구의 필요성

I. 남북 법제 정비의 필요성

사실 철도교통이라는 남북교통협력 영역 이외에도 이미 대북 지원이나 투자 전반에 관하여 각 법령으로 명확하게 만들어야 한다는 주장이 제기되어 왔다. 이와 같은 제기는 대북지원정책이 안정적으로 구현되지 못했다는 반성에 비롯되었다. 또한 북한 측에서도 성공적인 국제 사회의 지원을 받기 위해서 지원의 투명성 및 투자의 신뢰보호 등을 이루어낼 필요성이 있다고 지적하며, 이에 따라 북한당국이 제도 개선에 나설 것을 촉구하는 것이다.⁶⁶⁾

그러나 이외에도 남북 철도 교통이 실제로 실현될 경우에도 역시 이와 관련된 남북간의 구체적인 합의가 필요가 할 것이며, 법령 정비 작업 역시 필요할 것으로 보인다. 왜냐하면 현재까지 남북한의 각 철도관련 법제는 그 성질을 많이 달리하는 방향으로 제·개정되어 왔고, 특히 제정이유에서 암묵적으로 각자의 내부에서 열차가 움직이는 것을 상정하고 있다고 보아야 할 것이기 때문이다. 이에 반하여 상대 측 지역으로 열차를 운행하는 것에 대해 규율하거나 할 수 있는 법령은 대체로 존재하지 않는다고 할 수 있다.

2004년 합의된 「남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서」(이하 ‘기본합의서’라고 함)가 있으므로, 이를 통해서 남북 열차 운행에 관하여 일반적으로 규율하는 것으로 해석할 여지가 없는 것은 아니다. 그러나 위 기본합의서는 명문으로 정하기를, 남측과 북측의 각 분계역 사

66) 위 문단에 관하여 한국수출입은행 북한개발연구센터(편), 북한개발과 국제협력, 오름, 2014, 40-42면 참조.

이에서 통행하는 것만을 규율 대상으로 삼고 있었다.⁶⁷⁾ 다시 말해 당시의 합의 내용에 따르면 남측에서 출발한 열차가 그대로 북측 분계역을 지나서 북한의 타지역 또는 중국/러시아 등으로까지 운행하는 것을 상정한 것이 아니란 것이다. 북측 분계역에서 북측의 기관차 및 운영인력 등으로 교체한 후 통행하는 것을 기본으로 삼은 것으로 보인다. 이는 각 분계역 사이를 통행하는 철도의 승무원들을 1년 단위로 남북이 교대로 맡도록 하고 있다는 점에서도 알 수 있다.⁶⁸⁾

이와 같은 방식으로 규정한 것은 위 기본합의서 체결 당시 담당자들 사이에서 당장은 남북 간을 운행하는 열차편이 많지 않을 것으로 상정하였던 것으로 풀이될 수 있다. 왜냐하면 남북 간의 철도를 복구하는 과정에서 복선이 아닌 단선으로 부설하였는데, 분계역에서 각자의 기관차로 교체하는 데에도 시간이 걸리며 교체된 기관차를 다시 원래의 역으로 회송하기 위하여 철로를 사용하는 시간 역시 필요하다. 이에 더하여 위 기본합의서상 열차의 운행가능시간대가 매우 제한적이란 점⁶⁹⁾ 등을 감안하면 1일 당 편성될 수 있는 차량의 숫자가 몇 대에 지나지 않을 것이란 점을 금방 파악할 수 있기 때문이다.

또한 위 기본합의서에서 충분히 규율되지 않는 부분 역시 존재하고 있다. 예컨대 상대측 지역을 통과할 때에는 상대측의 열차운전취급규

67) 「남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서」 제14조 적용범위 제1항 “이 합의서는 남과 북의 분계역 사이에서만 열차운행과 관련하여 적용하되 쌍방 당국간 합의가 있는 경우 운행구간을 연장할 수 있다.” (밑줄은 작성자)

이에 관하여, 통일부 홈페이지, http://www.unikorea.go.kr/cwsboard/board.do?mode=download&bid=1012&cid=18020&filename=18020_201405131424416560.hwp에서 참조.

68) 「남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서」 제 4 조 열차운행 절차와 방법 제2항 “열차 승무원, 기관차, 차장차는 남과 북이 1년(年)을 단위로 교대로 담당하며, 그 교대는 해마다 1월 1일 아침 8시로 한다. 이와 관련하여 첫 시작은 남북열차운행 개통식전에 공동위원회에서 협의하여 정한다.”(출처는 상동)

69) 「남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서」 제 4 조 열차운행 절차와 방법 제1항 “남과 북은 운행구간의 열차운행시간을 아침 8시부터 오후 5시까지로 하며, 쌍방 사이 일일열차운행계획과 실행에 대한 통지시간은 아침 8시까지로 하되, 공동위원회에서 협의하여 조정할 수 있다.”(출처는 상동)

정 등 관련 규정과 지시를 준수하여야 한다고 정하였는데, 그에 위반하였거나 위반하였다고 의심될 경우에 경찰권을 어떻게 행사할 수 있는지에 대해서는 따로 정하고 있지 않았다는 것을 들 수 있다. 이 조항이 일반적인 철도통행에서도 확대 적용된다면 남측 열차가 북한 지역을 통과운행할 경우에 그에 관련된 경찰권 등의 행사는 북측이 가지게 된다고 풀이할 수 있다.

따라서 만약 북한 지역을 통과운행하고 있는 열차의 기관사인 A가 철도건설목 상에서 정차한 상태인 북한의 목탄차를 보고 정차하려고 하였으나 정지가 쉽지 않은 열차의 기본적인 특성상 속도로 인하여 충돌 전에 멈추지 못하여 결국 충돌하는 사고가 발생, 위 목탄차에 승차한 운전자 B, 동승자 C를 사상하게 하는 결과에 이르게 되었다면 북한 경찰당국인 인민보안부에서 기관사 A를 체포하여 구금할 수 있게 된다. 왜냐하면 위 기본합의서 제6조에서 사고처리 및 책임부담에 대하여 규율하면서 위와 같은 형사적인 책임 문제에 관하여 직접 규정하지 않았고, 단지 사고 발생시 원인조사 문제 등에 대하여서만 규정하였던 것이다.⁷⁰⁾ 이와 같은 극단적인 사례이외에도 각종 철도 안전 규정을 위반하였다는 이유로 북한 당국이 일방적으로 사법경찰권

70) 「남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서」 제 6 조 사고처리 및 책임부담

1. 남과 북은 운행구간에서 자연재해, 사고발생 등 열차운행에 지장을 주는 비정상적인 사태가 발생할 경우 즉시 상대측에 통보하고 열차운행을 조정·변경시킨다.
2. 사고발생시 원인조사를 위하여 상대측이 입회를 요구하는 경우 이를 허용하여야 한다.
3. 남과 북은 사고조사에 적극 협력하여야 하며, 사고조사 결과를 상대측에 즉시 통보하여야 한다.
4. 사고복구비용과 피해배상은 사고를 책임지는 측에서 하며, 사고의 책임이 쌍방에 다같이 있거나 책임한계를 규명할 수 없을 경우에는 쌍방이 공동으로 책임지며 사고복구도 공동으로 진행한다. 자연재해로 생긴 사고와 손실에 대해서는 쌍방이 모두 책임지지 않는다.
5. 사고복구시 상대측의 협조를 요구할 수 있으며, 요청받은 측은 그에 응하여 공동으로 복구할 수 있다.
6. 남과 북은 상대측의 사고복구를 지원하는 경우 그 비용을 상대측에 청구할 수 있다.

을 행사하고 형사책임을 부과할 수가 있다는 점은 기관사 등의 철도 관련 인력이 북한 지역에서 운행·근무하기를 거부하려는 원인이 될 수도 있을 것이다. 위 기본합의서는 이러한 점에서 각 분계역 사이만 운행하는데 한정하고 있고, 따라서 인명사고 및 이에 관한 형사책임 문제에 관해서 그 발생 가능성을 낮게 평가하였을 것으로 추측된다.

따라서 만약 남북철도교통을 전면 실시하게 될 경우에는 규율하여야 할 대상이 기본합의서가 체결될 당시 예상한 범위를 벗어나 큰 폭으로 늘어나게 될 것이다. 따라서 이에 대하여 종래의 기본합의서 수준을 뛰어넘는 세밀한 규정이 필요하다. 아울러 이와 같은 내용을 반영하여 내부법령 상의 개편·정비 작업이 수반되어야 할 것이다. 특히 ‘기본합의서’의 조문만으로 바로 철도 운영주체 및 이용주체에 대하여 권리를 부여하고, 의무를 부과하는 구속적인 법령으로서 어떠한 지위를 부여한다고 할 수 있을지 의문이므로, 이를 반영하는 기존 법령의 개정 작업이 있어야 한다. 특히 남·북간 새롭게 합의의 대상으로 확대되어야 할 영역 가운데서는 철도의 개량 내지 새로운 철도의 부설, 철도편성 내지 시간표 배정과 같은 부분에서부터 철도경찰권의 행사, 민·형사 재판문제 등 민감하게 입장차가 나타날 수 있는 부분까지 포함되어야 할 것으로 보인다.

II. 비교법 연구의 필요성

1. 동·서독 철도교통 사례의 참조

그렇다면 남·북간 열차 통행을 본격적으로 할 경우에 그에 관하여 규율할 법제에 참조할 만한 자료로 삼을 것이 있을까? 이와 같은 남북철도 연결 관련 법제 연구에서 시사점과 논거를 제공할 수 있는 것으로 우선 독일의 통일과정과 통일 이전의 동·서독 간의 철도교통

경험을 들 수 있다. 1989년 베를린 장벽 붕괴 이전의 동·서독은 장기간 냉전 상태에 있었음에도 불구하고 비교적 광범위한 상호 교통을 실시하였다. 이 가운데서 철도교통은 인적 교류뿐만 아니라, 물자수송을 위하여 사용되었고 따라서 북한 지역을 경유하여 중국이나 러시아 등에 수출입 화물을 수송하는 경우에 참고할 점이 충분할 것으로 보인다. 물론 이와 같은 ‘참고’는 어디까지나 참고하여 남북 철도관련한 사안에서 적용가능성을 신중히 탐색한다는 의미이지 무비판적으로 도입하자는 것을 주장하는 것은 아니다. 그 이유는 당시 동서독간의 관계가 현재의 남북한 간의 그것과 같지 않았을 뿐만 아니라, 통일전 동독과 현재의 북한 상황 역시 같지 않다고 할 것이기 때문이다.

이처럼 독일통일과 철도법제에 관련한 비교법적 연구가 우리나라에서 이루어지는 이상, 결국 당면하고 있는 과제인 ‘남·북한 철도교통’이라는 최종적인 목적으로 귀결될 수밖에 없다. 현실문제를 해결하기 위해서는 국내법제의 연구 및 그 정비방안의 연구가 뒤따라야 한다. 그러나 그 구체적인 정비방안에 관한 연구는 차후의 연구과제로 하고, 우선 동·서독 철도교통에서 발생한 문제를 바탕으로 국내법제 가운데서 문제가 될 수 있는 부분을 지적하고, 이의 개선방향을 제시하는 것이 타당하다고 본다. 다만 이때의 ‘국내법제’에 ‘북한법’ 특히 북한의 ‘철도법’ 역시 포함되어야 할 것이다.⁷¹⁾

구체적으로 알아보아야 할 것 가운데서 분단 상태로 존재하는 상황에서 상호 철도 교통은 어떤 절차를 통해서 이루어질 것인지, 그를 위한 어떠한 준비가 이루어져야 하는지, 발생한 문제로는 무엇이 있었고, 해결책은 어느 것이었는지 등등에 대해서는 상세한 연구를 필요로 한다. 이와 같은 법제연구는 남북한이 각각 준비해야할 제도정비 문제를 해결하는 방책이기도 하며, 철도연결과 관련된 협상과정에

71) 북한 철도법에 대한 소개로는, 정영화, 북한의 교통인프라개발을 위한 비교법적 연구, 법제처 남북법제연구보고서, 2008, 55-60면 참조.

서 중요한 논거로 삼을 수 있는 자료를 찾는 길이기도 하다. 왜냐하면 남북간 철도연결 문제를 둘러싸고 무리한 주장이 제기되고, 이에 대해서 적절한 대응이 이루어지지 않게 된다면 협상의 성공, 나아가 철도교통의 실시라는 목적을 달성하기 어렵기 때문이다.

이러한 점에서 분단국의 철도법제 연구는 동·서독이 철도교통을 달성하기 위해서 접근해가는 과정, 그리고 그를 통해서 실시된 교통, 이후 발생한 문제점들 및 그의 대응책 등을 다각도로 살펴볼 필요가 있다. 그러나 본 연구와 발표는 여러 가지로 제한적인 조건하에서 이루어지고 있는 만큼 다소 개략적인 수준에서 접근할 수밖에 없다는 한계는 있을 것이다.

위 독일의 헬름슈테트 협정의 방식이 우리에게도 적용될 수 있을지, 다시 말해 남북 정부당국간의 협정을 대신하여 철도 운영주체간의 실무적인 협정의 형식으로 남북철도 교통이 가능할 것인지 의문이 제기될 수 있다. 우리는 철도부설 등에 관해서는 한국철도시설공단이, 운행에 관해서는 한국철도공사가 존재하여 일견 가능할 것으로도 보이는데, 북한의 경우에는 철도성에서 관리하고 있기 때문에⁷²⁾ (제한적으로라도) 독립적인 조직형태가 아니므로 이와 같은 체결방식이 쉽지 않다고 해석할 수 있겠다.

분단국의 철도교통과 관련하여 중요한 쟁점이 될 수 있는 것은 관련 분야를 규율하는 법령의 체계가 어떻게 다른가 여부가 될 것이다. 특히 노후 철도의 개보수, 신설 등을 둘러싼 비용 정산 문제 외에도 연결 철도의 건설 등과 관련하여 철도 부설 법제가 문제가 될 것이고, 아울러 상호 교통시 철도 운영방식을 둘러싸고 논란이 될 수 있어 이 부분을 규율하는 법제의 공통성 또는 이질성이 중요한 기준이 될 수 있다. 또한 통행 방법 등을 둘러싼 법제 등 철도교통과 관련된

72) 코레일연구원, 남북철도 운행재개를 위한 남북철도 개선방안 연구, 2012, 11면 참조.

각 부분별로 쟁점이 되는 영역의 규율방식을 어떠한 방식으로 조정했는지 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

제 2 절 남북 철도 교통시 발생할 법적 문제

I. 시설 설치 단계

1. 철도 개량·부설시 비용 충당 문제

남북한 철도 연결 내지는 통합시에 그 경제적 효과가 막대할 것으로 추정하는 견해가 많다. 그 효과를 최저한으로 놓고 생각해본다고 하더라도 물류상의 이익 등을 볼 때 철도교통의 필요성은 인정되어야 할 것으로 보인다. 그러나 북한의 철도망이 노후화되어 있다는 점과 설계자체도 과거에 비롯된 것이기 때문에 고속운행에 부적합할 뿐 아니라, 단선으로 부설되어 있어서 이를 개량하는 데 막대한 비용이 들 가능성이 높다.

이는 독일에서도 마찬가지로 나타나서 동·서독간 철도 운행을 하였던 경험에도 불구하고 동·서독 통일 이후 통일교통프로젝트를 수행하면서 총 690억마르크 이상의 규모의 예산이 필요하다고 판단되었다. 실제로는 여러 이유로 인하여 1999년까지 330억 마르크 정도만이 투입될 수 있었고,⁷³⁾ 그 중 철도가 약 57.6%를 차지하였다.⁷⁴⁾ 이 비용에는 시설을 개선하거나 기존 노선을 복선화하는 것도 있었지만, 하노버-베를린 노선과 같은 새로운 노선을 부설하는 경우도 있었다.⁷⁵⁾

73) 이와 같은 독일통일 이후 SOC사업의 지연 원인 가운데 중요한 것으로서 토지소유권 분쟁이 지적된다. 즉, 소유권 분쟁으로 인하여 SOC사업상 필요한 토지를 수용하는 절차가 지연되었다는 것이다. 이에 관하여 손봉균, 통일비용의 획기적 절감 방안, 북한 사회간접자본(SOC) 건설과 관련하여, 2014, 70면 참조.

74) 코레일연구원, 남북철도 운행재개를 위한 남북철도 개선방안 연구, 2012, 100-102면 참조.

75) 코레일연구원, 남북철도 운행재개를 위한 남북철도 개선방안 연구, 2012, 100-102

동독이 철도에 의존하는 경향이 높았으며, 경제적으로도 동구권 국가들 가운데서 매우 양호하였던 점, 그리고 동·서독이 실제로 철도를 통한 교통을 실시하고 있었던 점에 비추어 본다면, 남북 통일시에는 이보다 더 막대한 비용의 교통시설 관련 예산이 소모될 것임은 충분히 예측 가능하다 하겠다. 뿐만 아니라, 경의선, 경원선, 동해선 등 남북이 몇 개의 주요 철도만을 개방하여 이용한다고 하더라도 물류량이 계속 증대될 경우에는 결국 철도를 복선화하는 등 시설확충에 나서야 하는 것은 피할 수 없다. 따라서 그 재원조달 방식에 관하여 미리 준비를 해둘 필요가 있다.

이에 따라서 누적된 통일기금을 사용하는 방안, 세계은행, 아시아개발은행 등 국제금융기구의 용자를 받는 방안 등이 검토되고 있다. 구체적으로는 초기에는 정부자금을 사용하고, 중기에는 국제금융지원을 받으며, 종국적으로는 국제민간투자를 받는 방안이 제시되고 있다.⁷⁶⁾

그러나 철도의 공공성에 비추어 관민협력형 투자 즉, PPP 방식을 통한 투자가 바람직할지에 대해서는 비판적인 견해가 있을 수 있다. 이는 투자자가 이윤을 회수하기 위하여 통행료를 인상할 경우에 철도교통을 이용할 때의 경제성이 떨어질 우려가 있기 때문이다. 뿐만 아니라 분단이 유지되는 상태에서 투자를 하게 되는 초기투자의 경우 우리 정부의 자금만으로 감당하려고 할 때, 북한 당국이 임의로 철도교통을 중단하거나 할 때 이를 막기 어렵다는 문제가 있다. 이는 다른 대북지원사업들에서 나타났던 것으로 이 때문에 대북투자시에 국제적인 협력 사업의 형태로 하는 것이 바람직하다고 보는 견해가 유력하다.⁷⁷⁾ 즉, 이러한 주장은 북한의 대남불신을 불식시키기 위하여 국제

면 참조.

76) 코레일연구원, 남북철도 운행재개를 위한 남북철도 개선방안 연구, 2012, 102-103면 참조.

77) 이와 같은 대북 투자시 국제협력방식을 주장하는 견해로서 한국수출입은행 북한개발연구센터 (편), 북한개발과 국제협력, 오름, 2014, 15~18면 및 40~45면 참조.

기구 등과 공조하는 방식을 취하거나, 다른 이해관계 당사국간의 협력을 통하여 북한 당국이 자의적으로 사업을 중단하는 것을 통제하는 것으로 풀이될 수 있다. 남북철도 협력의 경우에는 남북철도와 TSR, TCR 등과 연결하여 물류관계에서 이익을 볼 수 있는 주변국 내지 다른 외국들과 협력하는 컨소시엄 방식 등으로 건설하는 방안이 가능할 수 있다. 물론 이와 같은 방식의 경우에 철도 부설에 따른 이익을 외국과 나누게 되는 단점은 있으나, 예산 부족문제를 해결하고 사업성공 가능성을 높이기 위하여 추진할 필요가 있을 것으로 본다.

2. 철도 설계 등의 권한·책임 문제

위와 같은 방식으로 비용을 충당한다고 하더라도 실제로 철도를 신설 또는 노선개량하는 공사를 누가 맡느냐가 쟁점이 될 것이다. 그러한 문제가 불거지게 될 때에 북한 측은 북한 철도당국이 스스로 맡아야 한다고 주장할지 모르겠으나, 현재의 기술수준에 맞는 철도부설을 할 능력을 가지고 있다고 보기 어렵다. 이미 노후화된 철도를 개선하는 것조차 하고 있지 못한 북한이 직접 새로운 철도를 부설하는 것을 담당하기는 사실상 어려우므로, 결국 한국철도시설공단 등이 주축이 되어 이를 담당하는 자회사를 설립하거나, 국제컨소시엄 형식을 빌어서 부설하는 방안이 가능할 것으로 본다.

II. 운행 및 통제 단계

1. 운행통제권 문제

남북철도 교통시, 특히 남측 열차가 북한 지역 내의 철도를 운행할 경우 문제가 될 수 있는 것은 철도운행에 관하여 통제권, 특히 열차 시간표 배정문제 등을 어떻게 행사할 것인지 여부도 문제가 될 것이

다. 이에 관해서 분단국 간의 협의를 통하여 해결하는 것이 일반적으로 보인다.⁷⁸⁾

그러나 통상적인 경우와 달리 북한 철도는 정시운행이 매우 어려운 상태에 놓여 있다. 이는 북한이 철도를 전철화하는 사업을 서둘렀음에도 노선 등 시설의 노후화, 열차의 고장 그리고 무엇보다도 전력부족 등으로 열차가 정시에 운행하지 못하고 있기 때문이다.⁷⁹⁾⁸⁰⁾ 이런 상황에서 남북간 열차 운행을 실시할 경우 선행 열차가 지연됨에 따라 후속 열차들이 계속 지연되는 사태를 빚을 수 있다.

이러한 상황에서 사업 개시 초기 북한 지역의 현존 선로를 그대로 사용하게 되는 동안 북한 내부 열차편성과 남북교통편 및 국제교통편이 얽히면서 열차가 자주 정지하게 되는 상황에 놓이게 될 것이다. 이러한 경우에는 기존의 2004년 「남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서」에서 정한 것과 같이 일방이 통보하는 방식만으로 충분하다고 할 것인지 아니면, 다른 방식으로 해결하여야 할 것인지가 논의가 필요하겠다. 후자의 방안에는 국제적인 전문가들에 의해서 북한 지역을 통과하는 남북 또는 국제열차편이 관제되는 것이 포함될 수 있겠다. 아울러 북한이 보유하고 있는 장비 자체가 노후화되어 있으므로, 이에 관하여 새로운 장비를 구입하여야 할 것이다.⁸¹⁾

78) 2004년 남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서 역시 이와 같은 태도를 취하고 있다.(제5조 제2항 내지 제4항, 제6조 제1항)

79) 북한 철도 및 열차의 상태에 관하여, 코레일연구원, 남북철도 운행재개를 위한 남북철도 개선방안 연구, 2012, 23-25면 참조.

80) 2004년 남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서에서는 이와 같은 전력 문제 때문에 남북 사이를 오가는 열차의 기관차를 북한의 전력망에 의존하지 않는 디젤방식으로 운행하기로 하였다.

81) 코레일연구원, 남북철도 운행재개를 위한 남북철도 개선방안 연구, 2012, 24~25면 참조.

2. 철도 운행시 준거 규범

남북한 간의 운행의 경우 기존의 기본합의서 이외에 개별적인 실무 합의서 등의 형태로 사후 발생할 수 있는 사안들을 미리 규정하는 것이 가능하다. 그러나 이 합의서들에서 미처 규정하지 못한 사안들의 경우에는 어떻게 할 것인가가 문제된다. 이에 관하여 일반적으로 통용되는 국제적인 철도운행에 관한 규범을 준용하는 방안이 있을 수 있다. 다만 이때에는 구공산권의 OSJD의 규범과 서유럽권 국가 중심의 COTIF상 규범이 서로 상충할 수도 있다.

실제로 양대 체계에 동시에 가입한 국가들이 존재하고 있어 부분적으로 모델을 삼을 여지가 있다. 우크라이나를 비롯한 이들 국가들은 서구권 국가들과 교통시에는 COTIF에 따르고, 러시아 등과 통행할 경우에는 OSJD 규범을 따르는 이중적인 체계를 유지하고 있다.⁸²⁾ 그러나 이 경우에는 운행 대상국가가 서로 다른 경우로서 직접적으로 참조하긴 어려울 것이고, 결국은 남한이 북한을 통과통행하여 러시아, 중국 등의 방면으로 운행하기 위하여 OSJD에 가입할 경우에는 부분적으로 해소될 수 있을 것으로 보인다. 남북 철도운영주체가 모두 OSJD의 가맹회원이 됨으로써 합의서 이외에는 원칙적으로는 OSJD 규약에 따르고, 그 이외의 경우에는 다른 협정 등을 준용하는 것으로 처리할 수 있을 것이기 때문이다.

3. 철도 경찰권 행사 문제

장비 측면 이외에도 법적인 규율이 필요한 영역이 있는데, 바로 철도 경찰권의 문제이다. 철도를 통한 물자의 통행뿐만 아니라, 인적 통행이 증가된다면, 철도·열차 내의 범죄가 발생할 수 있고, 이에 대해

82) Müncher Kommentar zum HGB, 3.Aufl. 2014, Rndr. 46-47. 참조.

여 철도경찰권이 작동하여야만 한다. 물론 이것이 독립적인 ‘철도경찰대’에 의하여 행사되는 것만은 아니고, 국가에 따라서는 일반 경찰이 맡기도 하고, 철도회사 내의 보안조직형태로 변경된 옛 철도경찰대와 일반 경찰이 합동으로 활동하는 형식을 취하기도 한다.

문제는 북한의 경찰기관인 인민보안부 운수과 소속원이 북한지역을 통과운행하는 남측 열차 안에 탑승할 수 있는지, 그리고 열차 내에서 철도경찰권을 행사할 수 있을지가 쟁점이 될 수 있다는 것이다. 즉, 북측의 경찰이 남측 열차 안에서 북한법령 위반을 이유로 남측 인원 혹은 외국인을 체포하는 것을 용인할 수 있는지 여부를 결정하여야 한다는 것이다. 만약 이를 인정한다면, 북한 경찰요원이 자의적으로 체포한 피의자에 대해서 북한 당국이 석방조건으로 상당한 벌금 등 명목의 금전을 요구할 경우에 어떻게 대응할 수 있는지가 문제가 될 것이기 때문이다.

그렇지만 남측의 철도경찰대 인원을 그대로 북한지역을 운행 또는 통과하는 차량에 승차시켜서 보안임무를 맡기는 것 역시 쉽지 않다. 왜냐하면 북한 당국이 남측의 공무원 내지 이에 준하는 신분을 가진 사람이 북측 지역을 통행하는 차량에 승차하는 것을 거부할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 북한을 스위스 등에서 행하여지고 있는 것과 같이 민간 보안회사와 유사한 성격으로 설립된 형식의 철도보안용역 회사를 설치하는 것도 한 방법이 될 것으로 보인다.

4. 사법권 문제

나아가 북한 경찰기관이 북한지역을 운행 또는 통과하고 있는 열차 내에서 체포한 피의자를 북한 사법당국이 재판할 수 있는지 역시 문제가 될 것이다. 북한의 재판규범이 남한 또는 기타 국가의 재판규범과 그 인신보호 등의 기준에서 수준이 대등하다고 판단할 수 있는지, 그리고 공정한 재판이 보장될 수 있는지 확신할 수 없는 상태에서 북

한 사법기관에 사법절차를 일임하는 것이 바람직할지에 대해서 회의론이 있을 수 있다. 남북 철도연결 사업의 신속하고 용이한 달성을 위하여 이에 관하여 북한 사법권이 적용되도록 양보할 경우, 향후 이와 관련된 실제 문제가 발생할 경우, 잠재적 이용자들이 이러한 위험을 피하여 철도를 대신하여 다른 교통수단이나 경로를 사용하려고 할 우려가 있을 수 있다. 이와 같은 잠재적인 법적 분쟁의 가능성은 분단국가의 교류 협력시에 자주 문제가 되는 것으로 상세한 규정으로 사전에 합의를 해둘 것이 필요하다.⁸³⁾

Ⅲ. 사고 및 후속 조치 단계

1. 사고 발생시 수습 문제

또한 열차가 운행하게 된다면 그 유형이 인적 오류에 의한 것이든, 자연재해에 의한 것이건 간에 사고가 발생할 위험성이 어느 정도는 발생할 수밖에 없다. 예를 들어 북한 지역을 통과하는 열차가 산사태로 인한 붕괴로 인하여 궤도를 이탈하는 등 대형 사고가 발생할 경우 부상인원을 구출하여 치료하는 등 신속한 사고수습이 필요할 것이다. 이러한 인명구난 등을 위해 남한 인원이 파견될 수 있는지, 북한 측에서 이를 용인할 것인지 등도 쟁점이 될 것으로 본다.

이에 관해서 「남북 사이의 열차 운행에 관한 기본합의서」에서는 “사고복구시 상대측의 협조를 요구할 수 있고, 요청받은 측은 그에 응하여 공동으로 복구할 수 있다”(제6조 5항)고만 정하고 있다. 이와 같이 기본합의서의 내용은 철로 등 시설의 복구에 집중하여 규정하고, 인

83) 예컨대 중국과 대만의 경우에도 교류·협력 과정에서 발생가능한 범죄 및 기타 분쟁 처리를 위한 관련협정을 체결하였다고 한다.

이에 관하여 보다 상세한 내용은 장명봉, 남북교류협력 활성화와 남북관계발전을 위한 국내법제 정비방안 모색-중국·대만(양안)의 교류법제와 관련하여, 통일부 연구용역 결과보고서, 2005, 60-61면 참조.

명 피해시 구난 등에 관해서는 명시적으로 정하고 있지 않다. 이는 그 합의서의 명칭에도 불구하고 체결 당시 남북간 단거리의 화물수송을 중심으로 열차 운행이 예정되었기 때문으로, 이를 중심으로 규율하였고 향후 열차 운행이 확대될 경우의 문제점들에 대해서 충분히 대비하지 못한 것으로 볼 것이다. 따라서 향후 전면적인 열차 통행시에는 기존의 기본합의서에 새롭게 내용을 추가하거나 대대적으로 개정할 필요성이 나타난다.

2. 사고 조사 문제

아울러 열차 사고 등이 발생하였을 경우에 그 원인에 관하여 조사가 필요할 수 있다. 철로상의 문제인지, 아니면 열차 자체의 비정상적인 작동이 원인인지, 아니면 운행요원의 과실인지 등등이 원인일 수 있는데, 이에 따라서 보험금의 지급, 손해배상 등이 이루어지기 때문이다. 기본합의서는 사고 발생시 상대측이 요청하면 이에 대하여 ‘입회’하는 수준으로 참여가 보장되어 있다(제6조 2항). 그러나 이것만으로 충분하지 않으며, 남북 양측에서 사고원인에 관하여 견해 차이가 발생한다면 이에 대하여 제3자의 판단으로 중재할 필요가 있을 수 있다. 기본합의서는 이에 대하여 원인이 불명인 경우 양측이 공동으로 책임진다고 규정하고 하고 있는데(제6조 4항 1문), 원인에 관하여 이견이 발생할 경우에는 명시적으로 정하지 않았기 때문에 원인불명으로 처리할 것인지, 아니면 발생지를 관할하는 측의 견해가 관철될지가 현실적으로 논란이 될 것으로 본다. 따라서 사건으로는 중립국의 철도관련 인사 등이 포함된 위원회를 구성하여 이에 관한 최종적인 판단을 하도록 정함이 타당한 해결책으로 보이며, 이를 사전에 규정할 필요성이 있다고 생각한다.

제 3 절 법적 문제의 해결방안

I. 남·북간의 합의

1. 철도망 연결 및 부설에 관한 합의

남북이 철도를 전면적으로 교통하기로 합의할 경우에는 이를 실현하기 위해 먼저 경원선 등의 철도망을 연결하는 작업이 필요할 것으로 보인다. 그러나 이와 같은 철도망 연결과 관련하여 기존 경의선 연결 사업에 준하는 별도의 이행합의가 있어야 할 것이다. 다만 이때 기존 경의선 연결시에 과도한 예산이 소요되었다는 지적이 있는 만큼, 이를 합리적으로 절감할 수 있도록 공사의 편의성이 보장되도록 합의 내용을 정할 필요가 있다.

또한 남북이 기존 철도망을 이용하는 것을 벗어나 새로운 철도, 특히 고속철도망을 부설한다거나 기존의 선로를 개선하는 작업을 할 경우에도 이를 위한 구체적인 형태의 합의가 필요하다. 이때에는 자금의 조달, 계획의 수립, 시공 및 감리 등 다양한 문제가 발생할 수 있으므로, 이에 관한 규율을 두어야 할 것이며, 공사관련 인원의 신변보장 등 역시 포함되어야 할 것이다.

2. 열차 운행에 관한 합의

통과 교통 및 상호교통 목적의 열차 운행시에는 앞서 본 바와 같이 국제적인 협약에 의거하는 방안이 있을 수 있다. 그러나 이들 협약만으로 충분하지 않기 때문에 개별 구체적인 상황, 특히 북한의 특수한 사정에서 비롯될 수 있는 운행관련 인원의 신변안전 절차 및 사고발생시 조사 참여보장 등 협약의 내용을 변경하여 우선적용되어야 할 부분들은 별도 합의가 필요하다. 특히 철도경찰권을 행사할 조직의

창설 등은 내부법적으로도 별도로 근거법령을 제정할 필요가 있을 수 있다.

II. 선행적 대비 연구

1. 사전적인 법제 준비의 필요성

최근 8.25. 고위급 회담이 성사된 이래로 남북간 협력가능성이 높아진 지금, 남북철도 이와 같은 합의서의 안들과 이를 실행하는데 필요한 법제정비안은 사전에 준비될 필요가 있다. 이는 철도 교통이 합의된 경우에 최대한 빠른 시일 내에 실무차원에서 협의를 마치고 실행에 착수할 수 있도록 하기 위해서이다.

2. 법제 준비관련 연구

이와 같은 법제준비에 있어서 관련 연구로서 동·서독간 철도교통에 있어서의 구체적인 실무합의서들을 중점적으로 다룰 필요가 있다. 현재 해당 자료들은 대부분 당시에 비공개나 기밀로 분류되어 공식적으로 알려진 바가 거의 없으며, 단편적으로만 일부 인용되는 형식으로 외부에 알려진 것으로 보인다. 정부 부처 및 관련 기관 등이 독일 연방정부의 담당 부처 및 기타 기관들을 통하여 해당 자료를 파악해둬으로써 향후 법제 준비에 중요한 참고점을 얻을 수 있겠다.

제 5 장 결 어

2007년부터 2008년까지의 남북철도시범은행 및 화물열차 운행은 매우 제한적인 성과만을 낳은 채 현재는 중단된 상태이다.⁸⁴⁾ 이와 같은 제한된 범위의 남·북 사이의 열차 운행은 여러 가지 제약으로 인해 경제적으로도 이윤을 내지 못하였고, 정치적인 이유까지 있어서 결국 중단되기는 하였다. 그러나 각계에서 이와 같은 비효율적인 제한된 교통 이외에 오래전부터 전면적인 철도연결 및 철도 교통실시가 주장되어 왔고, 정부당국 등에서도 이에 관하여 관심을 가지고 있다. 그러나 국제적인 협력까지 더하여져서 남북철도 연결사업이 성공적으로 이루어지기 위해서 남북 정부당국이 적극적으로 나서야 할 것으로 보인다.

그러나 이와 같은 정치적인 측면 이외에도, 그 가운데서도 경제적으로 가장 효율적인 방법을 찾을 수 있도록 노력할 필요가 있다.⁸⁵⁾ 아울러 철도 연결 및 통행에 관련한 법제 정비를 실시할 필요가 있으며, 남북 상호간의 합의가 필요한 부분에 관하여서는 미리 그 내용에 관하여 연구하여 둘 필요가 있다 하겠다. 이는 철도 통행을 위해서 남북 협의시에 방안을 놓고 마찰이 빚어지거나 또는 실시한 이후에 갑작스럽게 발생한 사안의 해결방향을 두고 다툼이 발생하는 것을 사전에 예방하기 위한 것이다.

이러한 예방적인 법제정비 및 연구를 통하여 남·북간의 불필요한 마찰을 줄임으로써 성공적인 남북철도 교통을 달성할 수 있도록 할 수 있겠다. 즉, 철도 및 기타 남·북간 교통을 둘러싼 불필요한 의견

84) 코레일연구원, 남북철도 운행재개를 위한 남북철도 개선방안 연구, 2012, 46-47면 참조.

85) 남북철도 연결시 비용문제 관한 기사로, <http://www.electimes.com/article.php?aid=1416442361118602016> 참조.[2015. 11. 27.]

제5장 결 어

대립이 발생하지 않도록 하고, 그 논의를 합리적인 선으로 제한할 수 있는 것이 법제를 연구하는 사람들의 임무라는 것이다. 이러한 연구의 근거자료가 될 수 있는 상세한 부분에 관해서는 독일에서 일정 정도 이상 구할 수 있을 것으로 본다.

참 고 문 헌

국내문헌

- 권경현, 남북철도 통합에 대비한 동서독 독일철도 통합사례 고찰, 한국철도학회 철도저널 17권 5호, 2014. 10.
- 김현희, 북한 건설법에 관한 연구- 통일 후 건설분야에 있어서의 남북 협력을 전망하며-, 법제처, 2012년 남북법제연구보고서.
- 박종철, 남북한 철도연결의 군사적 영향, 『평화연구』 제15권 1호, 2007.
- 손봉균, 「통일비용의 획기적 절감방안, 북한 사회간접자본(SOC) 건설과 관련하여」, (손봉균, 개인발행도서) 2014.
- 오재학/주정렬, 통일에 대비하는 남북한연결 교통체계 구축방안, 교통개발연구원(한국교통연구원), 1995.
- 유지훈, 남북관계개선을 위한 실천적 방안 모색, 충북대학교 사회과학연구소, 사회과학연구 15(1), 1998. 8.
- 장명봉, 남북교류협력 활성화와 남북관계발전을 위한 국내법제 정비 방안 모색-중국·대만(양안)의 교류법제와 관련하여, 통일부 연구용역 결과보고서, 2005.
- 정경화, 북한의 교통인프라개발을 위한 비교법적 연구, 법제처 남북법제연구보고서, 2008.
- 조은석, 김광준, 손희두, 이용, 제성호, 남북한 교류·협력 활성화를 위한 법·제도적 개선방안 연구, 통일연구원, 인문사회연구회 협동연구총서 2000-12.

참 고 문 헌

- 최수영, 통일준비의 남북경제공동체 형성방향과 과제, 국회입법조사처 『분단 70년, 남북경제교류 협력 무엇을 어떻게 할 것인가』 세미나 발표자료집, 2015.
- 최연혜, 분단기 동·서독간 교통교류 실태와 서독의 대동독 교통부분 지원정책, FES Information Series 2002-06, 2002.
- 최연혜, 한-러 경제협력(TKR-TSR)을 통한 한반도 평화-철도교통 네트워크를 중심으로-, 『한반도 평화와 고려인』 2005 동북아해화학자토론회, 2005.
- 코레일연구원, 남북철도 운행재개를 위한 남북철도 개선방안 연구, 2012.
- 통일부, 동서독 교류협력 사례집 - 제3편 인적교류(통행문제), 1993.
- 통일연구원, 통일정세분석 2001-08, 제2차 정상회담 대비 남북한 통일방안 분석, 2001.
- 한국수출입은행 북한개발연구센터(편), 북한개발과 국제협력, 오름, 2014.

외국문헌

- Andreas Knipping/Peter Schricker, Atlas der deutschen Eisenbahn-Geschichte Gebundene Ausgabe, München 2010.
- Bernd Kuhlmann, Deutsch-Deutsche Grenzbahnhöfe: Ost-West-Eisenbahnverkehr 1945-1990, GeraMond, München, 2012.
- Burkhard Wollny/Andreas Knipping, Deutsche Bundesbahn: Ein Rückblick auf die Jahre 1949-1993, Gerlingen 2005.
- Carl Asmus, Die Deutsche Eisenban, Die Entwicklung des deutschen Schienenverkehrs von 1835 bis heute, Berlin New York Singapore usw, 2012.

Eberhard Urban, 175 Jahre Deutsche Eisenbahn: Vom Adler 1935 zum ICE heute, Brilon 2010.

Gerhard Sälter/Tina Schaller, Grenz- und Geisterbahnhöfe im geteilten Berlin: Begleitband zur Ausstellung im Berliner Nordbahnhof, Berlin 2014.

Otto Luchterhandt, Die staatliche Teilung Deutschland, (in) Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Heidelberg 2003.

Thomas Hanna-Dauod/Birgit Kneip (Hrsg.), Eisenbahn in der DDR, Die Deutsche Reichsbahn 1945-1990, München 2006.

Udo Kandler, DDR Reichsbahn - Ende einer Ära: Nachwendezeit 1990 bis 2003, Königswinter 2010.

참고논문

Georg Brunner, Neue Grenzregelung der DDR, NJW 1982, 2479.⁸⁶⁾

Rudolf Eiermann, Die Novellierung der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung(EBO) durch die Verordnung vom 8. 5. 1991., NVZ 1991, 416.⁸⁷⁾

86) (위 논문의 전자화된 파일에 관하여 독일 법학 자료 제공 서비스인 Beck-Online에서 확인 <https://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata/zeits/njw/1982/cont/njw.1982.2479.1.htm&pos=12&hlwords=DDR%3%90eisenbahn%3%90+ddr%2ceisenbahn+%3%90+ddr+%3%90+eisenbahn+%3%90+ddreisenbahn+#xhlhit>에서 검색, 최종검색: 2015. 6. 3.

동 인용법은 2015년 5월 26일자 2015년 연구기관 연구윤리 교육 자료집 132-133면을 준수함.)

87) (위 논문의 전자화된 파일에 관하여 독일 법학 자료 제공 서비스인 Beck-Online에서 확인)

Rudolf Eiermann, Eisenbahn-Verkehrsordnung, NVZ 1991, 304.⁸⁸⁾

참고법령

남북경제협력추진위원회, 남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서, 2004.⁸⁹⁾

온라인자료

조영관, 「유라시아 이니셔티브와 박근혜 대통령의 중앙아시아 순방: 성과와 의미」, 대외경제연구원, 2014년도 제5차 러시아CIS분과 대외경제전문가포럼 세미나.⁹⁰⁾

정성장(세종연구소 수석위원), [북한 리포트] 신압록강대교 건설, 황금평특구 개발 북·중 접경지 르포 - “신의주-단둥 경제협력 시너지, ‘대박’ 터뜨릴 날 머지않았다”, 월간 중앙 201504호.⁹¹⁾

엄구호, 한국의 나진-하산 철도사업 참여의 함의와 전망.⁹²⁾

88) (위 논문의 전자화된 파일에 관하여 독일 법학 자료 제공 서비스인 Beck-Online에서 확인 <https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/zeits/nzv/1991/cont/nzv.1991.304.1.htm&pos=111&hlwords=eisenbahn%20ddr%20eisenbahn%20cddr+%20eisenbahn+%20ddr+%20eisenbahnddr+#xhlhit>)

89) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>) 미수록 내용임.

90) https://www.kiep.go.kr/include/filedown.jsp?fname=/전문가포럼_러시아-발표5%20.pdf (https://www.google.co.kr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwis6IDV1qrKAhWCJ5QKHRVgDkYQFggaMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.kiep.go.kr%2Finclude%2Ffiledown.jsp%3Ffname%3D%25C0%25FC%25B9%25AE%25B0%25A1%25C7%25AE_%25B7%25AF%25BD%25C3%25BE%25C6-%25B9%25DF%25C7%25A55.pdf%26fpath%3DPool0206%26NO%3D185609%26FNO%3D1145&usg=AFQjCNGIEAZ3dpeS6tlxdx_GRHcX6pvelw&cad=rjt에서 검색 2015. 10.30. 확인)

91) <https://jmagazine.joins.com/monthly/view/305438>

92) <http://www.koti.re.kr/mail/news/20140211.pdf>

- ‘대통령 신년회견’
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/01/07/2014010700243.html?Dep0=twitter&d=2014010700243에서 참조. [2015. 6. 8. 확인]
- ‘드레스덴 선언 전문’
<http://www.korea.kr/policy/diplomacyView.do?newsId=148776274>에서 참조. [2015. 6. 8. 확인]
- ‘북한 산업화 로드맵’
http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2014/08/10/2014081001023.html에서 참조. [2015. 9. 28. 확인]
<http://nktoday.kr/327>에서 참조. [2015. 6. 8. 확인]
- ‘경의선 연결’
통일부, 북한정보포털, <http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=5&dicaryId=147&searchCnd=0&searchWrd=> 참조. [2015. 11. 22. 확인]
- ‘남북철도개통’
한국콘텐츠진흥원, http://www.culturecontent.com/content/contentView.do?search_div=CP_THE&search_div_id=CP_THE010&cp_code=cp0803&index_id=cp08030166&content_id=cp080301660001&print=Y 참조. [2015. 11. 22. 확인]
국가기록원 홈페이지, <http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006218>에서 참조. [2015. 6. 10.]
연합뉴스, http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/04/26/0200000000AKR201504260504_00063.HTML에서 참조. [2015. 6. 10.]
자유아시아방송 홈페이지, http://www.rfa.org/korean/weekly_program/d1b5c77cb85c-ac00b294-ae38/roadtounification-01212015084915.html

참 고 문 헌

- ‘푸틴, 남북철도.도로 연결 착공 축하’
<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=23075> 참조. [2015. 6. 11]
외교부 대변인실 2008. 5. 20. 배포자료 참조: http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=6&boardid=235&seqno=312672&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du= [2015. 7. 28. 확인]
- 자유 아시아방송 2013. 11. 13일자 방송 참조: http://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/skrussia-11132013091407.html [2015. 7. 28. 확인]
- ‘남북철도 연결에 北 권력 핵심층도 긍정적’
http://inside.chosun.com/site/data/html_dir/2015/05/29/2015052900939.html 참조. [2015.6.11.]
- ‘Der Zwang, mit der DDR zu leben’
<http://www.zeit.de/1970/37/der-zwang-mit-der-ddr-zu-leben/seite-4>에서 참조. [2015.7.19. 확인]
- ‘Das Helmstedter Abkommen (11. Mai 1949) und Ende der Berliner Blockade im Spiegel der Presse’
<http://www.drehscheibe-online.de/foren/read.php?17,7405552>에서 참조. [2015. 7.19. 확인]
http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0248_tan&object=translation&st=&l=de에서 참조. [2015.5.27. 확인]
http://www.unikorea.go.kr/cwsboard/board.do?mode=download&bid=1012&cid=18020&filename=18020_201405131424416560.hwp
- ‘남북철도 연결에 4조3000억원 들어’
<http://www.electimes.com/article.php?aid=1416442361118602016> 참조. [2015. 11. 27. 확인]

참고자료 1

동서독 통과교통협약

- 독일 연방공화국(서독)과 (서)베를린 사이의 일반 시민과 화물교통에 관한 독일 민주공화국 정부(동독)와 독일연방공화국(서독) 정부간 협약 -

Abkommen zwischen der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über den Transitverkehr von zivilen Personen und Gütern zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Berlin(West)¹⁾

17. Dezember 1971

Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik und Regierung der Bundesrepublik Deutschland sind, in dem Bestreben, einen Beitrag zur Entspannung in Europa zu leisten, und in Übereinstimmung mit den Regelungen des Abkommens zwischen den Regierungen der Französischen Republik, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland und der Vereinigten Staaten von Amerika vom 3. September 1971 übereingekommen, dieses Abkommen abzuschließen:

1) 위 협약 원문에 관하여, Bernd Kuhlmann, Deutsch-Deutsche Grenzbahnhöfe, Ost-West =Eisenbahnverkehr 1945-1990, Geramond, München, 2012, S.10 및 http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0248_tan&object=translation&st=&l=de에서 참조 (확인일자 2015. 5. 27.)

Artikel 1

Gegenstand dieses Abkommens ist der Transitverkehr von zivilen Personen und Gütern auf Straßen, Schienen- und Wasserwegen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Westsektoren Berlins - Berlin (West) - durch das Hoheitsgebiet der Deutschen Demokratischen Republik - im folgenden Transitverkehr genannt.

Artikel 2

1. Der Transitverkehr wird erleichtert werden und ohne Behinderung sein. Er wird in der einfachsten, schnellsten und günstigsten Weise erfolgen, wie es in der internationalen Praxis vorzufinden ist.
2. Im Transitverkehr finden die allgemein üblichen Vorschriften der Deutschen Demokratischen Republik bezüglich der öffentlichen Ordnung Anwendung, soweit dieses Abkommen nichts anderes bestimmt.

Artikel 3

Der Transitverkehr erfolgt über die vorgesehenen Grenzübergangsstellen und Transitstrecken.

Artikel 4

Für Transitreisende werden Visa an den Grenzübergangsstellen der Deutschen Demokratischen Republik erteilt.

Dies geschieht im Interesse der schnellstmöglichen Durchführung des Transitverkehrs, von Ausnahmen abgesehen, die sich aus der Anwendung der Bestimmungen dieses Abkommens ergeben, am Fahrzeug beziehungsweise bei durchgehenden Autobussen und durchgehenden Zügen im Transportmittel. Für Transitreisende in durchgehenden Autobussen können Sammelvisa erteilt werden, wenn von den jeweiligen Autobusunternehmen

oder ihren Beauftragten die erforderlichen Sammelreiselisten vorgelegt werden.

Artikel 5

1. Beim Transitverkehr von Gütern sind die erforderlichen amtlichen Begleitdokumente sowie die bei bestimmten Gütern vorgesehenen amtlichen Zeugnisse, Bescheinigungen und Erlaubnisse vorzulegen.
2. Die Kontrollverfahren der zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik für Gütertransportmittel sowie für die Güter selbst erfolgen, von Ausnahmen abgesehen, die sich aus der Anwendung der Bestimmungen dieses Abkommens ergeben, am Transportmittel.
3. Gütertransporte können von den zuständigen Organen der Deutschen Demokratischen Republik in den Fällen, in denen das in den allgemein üblichen Vorschriften der Deutschen Demokratischen Republik bezüglich der öffentlichen Ordnung vorgesehen ist, auf Kosten des Transportunternehmens begleitet werden, wenn das wegen der besonderen Beschaffenheit des Transportmittels oder der Ladung zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit auf den Transitstrecken erforderlich ist.
4. Die zuständigen Abgangszollstellen prüfen bei Gütertransporten in dem Umfange und in der Weise, wie es in den allgemein üblichen Vorschriften der Bundesrepublik Deutschland vorgesehen ist, ob die Güter mit den Angaben in den Begleitdokumenten übereinstimmen. Mit der Anbringung des Dienststempelabdruckes bestätigt die Abgangszollstelle, daß dieser Verpflichtung Genüge getan ist.

Bei mehreren Begleitdokumenten genügt die Anbringung des Dienststempelabdruckes auf einem Begleitdokument, wenn auf diesem die Anzahl der übrigen Begleitdokumente vermerkt wird.

Werden Verschlüsse durch ein nach Artikel 6 Ziffer 2 ermächtigtes Unternehmen angelegt, so steht der Abdruck des diesem Unternehmen amtlich zur Verfügung gestellten Stempels dem Dienststempelabdruck der Abgangszollstelle gleich.

Artikel 6

1. Für die Beförderung von zivilen Gütern im Transitverkehr können Transportmittel (Straßengüterfahrzeuge, Eisenbahngüterwagen, Binnenfrachtschiffe, Behälter) benutzt werden, die vor der Abfahrt mit Zollverschlüssen, Bahn- oder Postplomben oder mit zur Verfügung gestellten amtlichen Verschlüssen (im folgenden Verschlüsse genannt) versehen worden sind.

Die Beförderung unter Verschuß ist insbesondere für den Transport solcher Güter bestimmt, deren Transit erlaubnispflichtig oder deren Einfuhr in die Deutsche Demokratische Republik verboten ist.

Transportmittel, die keine Güter enthalten, können ebenfalls mit Verschlüssen versehen werden.

Im Interesse der einfachsten, schnellsten und sichersten Abwicklung des Transitverkehrs werden die zuständigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland darauf hinwirken, daß die Transportmittel, die nach ihrem Bautyp zollverschußsicher eingerichtet werden können, in größtmöglichem Umfange zollverschußsicher eingerichtet, und, soweit ihr Verwendungszweck das im Einzelfall nicht ausschließt, mit Verschlüssen versehen werden.

Die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik sehen für diese Transportmittel ein besonders günstiges Abfertigungsverfahren vor.

2. Die Verschlüsse werden an allen nach den technischen Bedingungen vorgesehenen Stellen in der erforderlichen Anzahl angelegt durch:
- a) die Abgangszollstellen;
 - b) die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost im Schienenverkehr;
 - c) bestimmte Unternehmen, die von den zuständigen Zollbehörden dazu ermächtigt werden. Die zuständigen Zollbehörden erteilen den ermächtigten Unternehmen die erforderlichen Auflagen zur ordnungsgemäßen Durchführung des Verfahrens und der Bestimmungen dieses Abkommens und überwachen die ordnungsgemäße Verwendung der den Unternehmen zugeteilten amtlichen Verschlüsse.

Die zuständigen Zolldienststellen übernehmen die sich aus diesem Abkommen ergebenden Verpflichtungen in den Fällen, in denen die Verschlüsse von der Deutschen Bundesbahn, der Deutschen Bundespost oder den ermächtigten Unternehmen angelegt werden, in gleicher Weise, wie wenn sie die Verschlüsse selbst angelegt hätten.

3. Die nach Ziffer 2 zur Anlegung von Verschlüssen Berechtigten (außer der Deutschen Bundespost) vermerken Anzahl und Merkmale der angelegten Verschlüsse mit Unterschrift, Datum und Abdruck eines amtlichen oder amtlich zur Verfügung gestellten Stempels auf dem Begleitdokument.

Bei mehreren Begleitdokumenten genügt ein Vermerk auf einem Begleitdokument, wenn auf diesem die Anzahl der übrigen Begleitdokumente vermerkt wird.

4. Als zollverschlußsicher werden Transportmittel anerkannt, die entsprechend der allgemein üblichen internationalen Praxis zum Transport von Gütern unter Zollverschluß zugelassen sind.

Als Nachweis der Verschlusssicherheit werden bei Straßenfahrzeugen und Binnenschiffen die Zollverschlußanerkennnisse, bei Behältern auch die Zulassungstafeln anerkannt.

Die zur Anlegung von Verschlüssen Berechtigten überwachen im Rahmen ihrer Möglichkeiten, daß das Transportmittel zollverschlußsicher eingerichtet ist. Sie achten dabei darauf, daß keine Zollverschlußanerkennnisse benutzt werden, deren Gültigkeit abgelaufen ist, und daß das Transportmittel noch den für seine Verschlusssicherheit maßgebenden Vorschriften entspricht.

5. Die Kontrollverfahren der zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik beschränken sich auf die Prüfung der Verschlüsse und der Begleitdokumente.
6. Die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik können in Fällen, in denen es zur zusätzlichen Sicherung gegen Mißbrauch notwendig erscheint, auch eigene Verschlüsse anlegen. Dadurch wird die Abwicklung des Transitverkehrs nicht verzögert werden,
7. Die Verletzung angelegter Verschlüsse oder die Beeinträchtigung der Verschlusssicherheit in anderer Weise ist vom Transportführer unverzüglich den zuständigen Organen der Deutschen Demokratischen Republik zu melden.

Wird bei einem Unfall oder aus anderen dringenden Gründen das Umladen der Güter auf ein anderes Transportmittel erforderlich, so ist das den zuständigen Organen der Deutschen Demokratischen Republik zu melden. Die Umladung darf nur in ihrer Gegenwart erfolgen. Zwingt eine drohende Gefahr zum sofortigen Entladen oder zum Betreten des Laderaumes, so hat der Transportführer unverzüglich nach Vornahme der dringlichsten Sicherungsmaßnahmen und ohne die Fahrt

fortzusetzen, die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik zu unterrichten.

In den vorgenannten Fällen fertigen die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik ein Protokoll, in dem die Personalien des Transportführers, das Transportmittel, der Sachverhalt, die getroffenen Maßnahmen sowie eventuell angelegte Verschlüsse aufgeführt werden. Der Transportführer erhält ein Exemplar des Protokolls. Im übrigen gilt Artikel 7 entsprechend.

Artikel 7

1. Bei Transportmitteln, die nicht nach Artikel 6 Ziffer 1 unter Verschuß genommen werden können, wie zum Beispiel offene Lastkraftwagen, werden die Kontrollverfahren auf die Prüfung der Begleitdokumente beschränkt.
2. In besonderen Fällen, in denen hinreichende Verdachtsgründe dafür vorliegen, daß Transportmittel nach Ziffer 1 Materialien enthalten, die zur Verbreitung auf den vorgesehenen Wegen bestimmt sind, oder daß sich in ihnen Personen oder Materialien befinden, die auf diesen Wegen aufgenommen worden sind, kann der Inhalt der nicht verplombten Transportmittel geprüft werden. Die Prüfung erfolgt im erforderlichen Umfang durch die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik nach den allgemein üblichen Vorschriften der Deutschen Demokratischen Republik bezüglich der öffentlichen Ordnung. Die entsprechenden Bestimmungen des Artikels 16 finden Anwendung.

Artikel 8

1. Die auf den Transitwegen verkehrenden Kraftfahrzeuge müssen haftpflichtversichert sein.

2. Die Zulassungen für Kraftfahrzeuge und Anhänger sowie Fahrerlaubnisse für Kraftfahrer werden gegenseitig anerkannt.
3. Soweit Bau und Ausrüstung der Fahrzeuge den am Zulassungsort geltenden Vorschriften entsprechen, werden sie als ausreichend anerkannt. Kraftfahrzeuge und Anhänger, die einschließlich ihrer Ladung die in der Deutschen Demokratischen Republik vorgeschriebenen Maße oder Gewichte überschreiten, bedürfen einer Ausnahmegenehmigung der zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik.

Artikel 9

1. Im Transitverkehr können individuelle Transportmittel benutzt werden.
2. Individuelle Transportmittel im Sinne dieses Abkommens sind ordnungsgemäß zugelassene Kraftfahrzeuge, die nicht zum Transport von Gütern bestimmt oder nicht durchgehende Autobusse sind. Individuellen Transportmitteln gleichgestellt sind die nicht zur Aufnahme von Gütern bestimmten Teile von Gütertransportmitteln auf Straßen, Schienen- und Wasserwegen sowie die nicht zur Beförderung von Personen bestimmten Teile von durchgehenden Autobussen.
3. Die Verfahren für Reisende in individuellen Transportmitteln werden keine Verzögerungen mit sich bringen und erfolgen, von Ausnahmen abgesehen, die sich aus der Anwendung der Bestimmungen dieses Abkommens ergeben, am Fahrzeug.
4. Die Reisenden, ihre Transportmittel und ihr persönliches Gepäck werden nicht der Durchsuchung und der Festnahme unterliegen oder von der Benutzung der vorgesehenen Wege ausgeschlossen werden, außer in besonderen Fällen, wie in Artikel 16 niedergelegt, in denen hinreichende Verdachtsgründe bestehen, daß ein Mißbrauch der Transit-

wege für Zwecke beabsichtigt ist, begangen wird oder begangen worden ist, die nicht mit der direkten Durchreise nach und von Berlin (West) im Zusammenhang stehen und die den allgemein üblichen Vorschriften bezüglich der öffentlichen Ordnung zuwiderlaufen.

Dieser Grundsatz wird im Einzelfall und individuell angewandt.

5. Die Verfahren für Reisende in individuellen Transportmitteln werden auch auf das Fahrpersonal von Gütertransportmitteln und ihr persönliches Gepäck angewandt.

Artikel 10

1. Im Transitverkehr können durchgehende Autobusse benutzt werden. Autobusse im Sinne dieses Abkommens sind Kraftfahrzeuge, die nach ihrer Bauart und Ausstattung zur Beförderung von mehr als 9 Personen - einschließlich Fahrer - geeignet und bestimmt sind. Durchgehende Autobusse verkehren auf dem Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik zwischen den Grenzübergängen mit Ausnahme der in Ziffer 4 genannten Fälle ohne Fahrtunterbrechung.
2. Die Kontrollverfahren durch die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik umfassen außer der Identifizierung von Personen keine anderen Formalitäten. Die Abfertigung der Insassen erfolgt, von Ausnahmen abgesehen, die sich aus der Anwendung der Bestimmungen dieses Abkommens ergeben, in diesen Autobussen.
3. Bei langen Transitstrecken werden die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik für durchgehende Autobusse bestimmte Rastplätze vorsehen und die zuständigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland hierüber sowie über die auf diesen Rastplätzen einzuhaltende Ordnung unterrichten.

4. Das Fahrpersonal und die Reisenden dürfen durchgehende Autobusse nur nach Aufforderung oder mit Genehmigung der zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik, bei Fahrtunterbrechungen wegen außergewöhnlicher Ereignisse wie Unfälle, Betriebsstörungen oder Naturkatastrophen oder an den dafür gekennzeichneten Rastplätzen verlassen. Der Autobusführer hat die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik über eine Fahrtunterbrechung wegen außergewöhnlicher Ereignisse und die dafür maßgebenden Gründe zu unterrichten. Die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik sind berechtigt, in diesen Fällen das Vorliegen der für eine Fahrtunterbrechung maßgebenden Gründe und die Identität der Reisenden und des Fahrpersonals nachzuprüfen.
5. Hält ein durchgehender Autobus aus anderen als in Ziffer 4 genannten Gründen, so unterliegen die Insassen, ihr Gepäck und der Autobus ebenfalls den entsprechenden Bestimmungen des Artikels 16 dieses Abkommens.

Artikel 11

1. Im Eisenbahnverkehr werden die Fahrpläne der Regel- und Bedarfzüge unter Berücksichtigung des Verkehrsaufkommens zwischen den zuständigen zentralen Stellen der Abkommenspartner vereinbart.
2. Bei außergewöhnlich umfangreichem Verkehrsaufkommen wird im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten der Eisenbahnen der Einsatz zusätzlicher Züge vereinbart.
3. Für die Durchführung des Eisenbahnverkehrs zwischen den Grenzbahnhöfen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland werden die entsprechenden Betriebsvorschriften

zwischen den zuständigen zentralen Stellen der Abkommenspartner vereinbart.

4. Die Abkommenspartner erkennen auf der Basis der Gegenseitigkeit die Ausweise für das Fahr- und Zugbegleitpersonal der Eisenbahnzüge an.

Artikel 12

1. Im Transitverkehr können durchgehende Züge benutzt werden. Diese Reisezüge - einschließlich der Autoreisezüge - verkehren auf dem Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik zwischen den Grenzübergängen ohne Verkehrshalt; auf bestimmten, in den öffentlichen Fahrplänen kenntlich gemachten Grenzbahnhöfen der Deutschen Demokratischen Republik kann das Zu- beziehungsweise Aussteigen von Reisenden, die nicht Transitreisende sind, gestattet werden. Die Halte an den Grenzübergängen sowie eventuelle Betriebshalte werden auf das notwendige Maß beschränkt.
2. Die Kontrollverfahren durch die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik umfassen außer der Identifizierung von Personen keine anderen Formalitäten. Die Kontrolle der Reisenden erfolgt, von Ausnahmen abgesehen, die sich aus der Anwendung der Bestimmungen dieses Abkommens ergeben, im Zuge.
3. Die Transitreisenden dürfen durchgehende Züge nur nach Aufforderung oder mit Genehmigung der zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik sowie bei außergewöhnlichen Ereignissen wie Unfällen, Betriebsstörungen oder Naturkatastrophen verlassen. Die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik sind berechtigt, in diesen Fällen die Identität der Reisenden nachzuprüfen.

4. Verläßt ein Transitreisender den durchgehenden Zug aus anderen als in Ziffer 3 genannten Gründen, so unterliegen dieser Reisende und sein Gepäck ebenfalls den entsprechenden Bestimmungen des Artikels 16 dieses Abkommens.

Artikel 13

1. Für den Gütertransport können Binnenschiffe eingesetzt werden, im Transit verkehrende Binnenschiffe müssen den in der Binnenwasserstraßen-Verkehrsordnung der Deutschen Demokratischen Republik festgelegten technischen Anforderungen entsprechen. Das trifft auch für Spezialfahrzeuge, schwimmende Geräte sowie für Überführungen von Schiffsneubauten zu. Sportboote, Rennboote und andere individuelle Wasserfahrzeuge können als Deckladung oder im Schlepp befördert werden.
2. Die Schiffsdokumente sowie die für Elbe und Mittellandkanal ausgestellten Befähigungszeugnisse und die Dokumente über die personelle Besetzung der Binnenschiffe werden anerkannt.
3. Binnenschiffe gemäß Ziffer 1 können an den von den zuständigen Organen der Deutschen Demokratischen Republik festgelegten Liegeplätzen Liegeabend machen.

An besonders hierfür zugelassenen Liegeplätzen wird den Besatzungen der Binnenschiffe Landgang gewährt.

Bei außergewöhnlichen Ereignissen wie Unfällen, Betriebsstörungen, Erkrankungen oder Naturkatastrophen sowie nach Aufforderung oder mit Genehmigung der zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik sind Fahrtunterbrechung und Landgang auch an anderen geeigneten Plätzen gestattet. Der Schiffsführer hat die zu-

ständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik über die Fahrtunterbrechung bei außergewöhnlichen Ereignissen und die dafür maßgebenden Gründe zu unterrichten.

4. Für die Benutzung der Wasserstraßen einschließlich der Schleusen, Schiffshebewerke sowie Schiffsliegeplätze werden entsprechend den Vorschriften der Deutschen Demokratischen Republik Abgaben und Gebühren erhoben.

Artikel 14

1. Die Deutsche Demokratische Republik gewährleistet, daß bei Unfällen, Betriebsstörungen und Havarien auf ihrem Gebiet, an denen Transitreisende und ihre Transportmittel beteiligt sind, die notwendige Hilfe einschließlich Pannen- und Abschleppdienste, medizinischer Betreuung sowie Werft- und Werkstatthilfe geleistet wird.
2. Bei Havarien und Unfällen gelten für deren Untersuchung sowie für die Ausfertigung der erforderlichen Protokolle die Vorschriften der Deutschen Demokratischen Republik. Die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik übermitteln die Protokolle, die für die Schadensregulierung erforderlich sind, den zuständigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland.

Artikel 15

Die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik werden den zuständigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland übliche Informationen über den Straßenzustand, über Tauchtiefen, Pegelstände, Schleusenbetriebszeiten, Schifffahrtssperren sowie andere Nachrichten, die den Verkehrsablauf betreffen, einschließlich entsprechender Umleitungen, übermitteln.

Artikel 16

1. Ein Mißbrauch im Sinne dieses Abkommens liegt vor, wenn ein Transitreisender nach Inkrafttreten dieses Abkommens während der jeweiligen Benutzung der Transitwege rechtswidrig und schuldhaft gegen die allgemein üblichen Vorschriften der Deutschen Demokratischen Republik bezüglich der öffentlichen Ordnung verstößt, indem er
 - a) Materialien verbreitet oder aufnimmt;
 - b) Personen aufnimmt;
 - c) die vorgesehenen Transitwege verläßt, ohne durch besondere Umstände, wie Unfall oder Krankheit, oder durch Erlaubnis der zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik dazu veranlaßt zu sein;
 - d) andere Straftaten begeht oder
 - e) durch Verletzung von Straßenverkehrsvorschriften Ordnungswidrigkeiten begeht.

Ein Mißbrauch liegt auch dann vor, wenn eine Person an der Mißbrauchshandlung eines Transitreisenden, die dieser nach Inkrafttreten dieses Abkommens während der jeweiligen Benutzung der Transitwege rechtswidrig und schuldhaft begeht oder begangen hat, als Mittäter, Anstifter oder Gehilfe teilnimmt.

2. Hinreichende Verdachtsgründe im Sinne dieses Abkommens liegen vor, wenn im gegebenen Falle auf Grund bestimmter Tatsachen oder konkreter Anhaltspunkte eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht, daß ein Mißbrauch der Transitwege für die obengenannten Zwecke beabsichtigt ist, begangen wird oder begangen worden ist.

Im Falle hinreichenden Verdachts eines Mißbrauchs werden die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik die Durch-

suchung von Reisenden, der von ihnen benutzten Transportmittel sowie ihres persönlichen Gepäcks nach den allgemein üblichen Vorschriften der Deutschen Demokratischen Republik bezüglich der öffentlichen Ordnung durchführen oder die Reisenden zurückweisen.

3. Bestätigt sich der Verdacht, so werden die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik im angemessenen Verhältnis zur Schwere der Mißbrauchshandlung entsprechend den allgemein üblichen Vorschriften der Deutschen Demokratischen Republik bezüglich der öffentlichen Ordnung

- a) einen Verweis oder eine Ordnungsstrafe oder eine Verwarnung mit Ordnungsgeld aussprechen oder Gegenstände einziehen;
- b) Gegenstände sicherstellen oder beschlagnahmen;
- c) Personen zurückweisen oder zeitweilig von der Benutzung der Transitwege ausschließen oder
- d) Personen festnehmen.

4. Bei Straftaten können die in Ziffer 3 genannten Maßnahmen auch dann getroffen werden, wenn die Straftaten bei einer früheren Benutzung der Transitwege begangen wurden.

5. Über Maßnahmen im Sinne der Ziffer 3 werden dem Betroffenen die nach den allgemein üblichen Vorschriften der Deutschen Demokratischen Republik bezüglich der öffentlichen Ordnung vorgesehenen Dokumente ausgehändigt. Sind Gegenstände beschlagnahmt, sichergestellt oder eingezogen worden, so ist dem Betroffenen ein Verzeichnis der Gegenstände zu übergeben.

Über Festnahmen, den Ausschluß von Personen von der Benutzung der Transitwege und Zurückweisungen sowie über die dafür maßgebenden Gründe werden die zuständigen Organe der Deutschen De-

mokratischen Republik alsbald die zuständigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland unterrichten.

6. Wenn eine Mißbrauchshandlung entdeckt worden ist, nachdem der dafür verantwortliche Reisende die Transitstrecken der Deutschen Demokratischen Republik verlassen hat, so können die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik die zuständigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland über die Mißbrauchshandlung, die Beweismittel und die Person des Beschuldigten unterrichten. Die zuständigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland werden die den allgemein üblichen Vorschriften der Bundesrepublik Deutschland bezüglich der öffentlichen Ordnung entsprechenden Maßnahmen treffen und können die zuständigen Organe der Deutschen Demokratischen Republik darüber unterrichten.

Artikel 17

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland wird im Rahmen ihrer Möglichkeiten die erforderlichen Vorkehrungen treffen, damit ein Mißbrauch der Transitwege im Sinne von Artikel 16 dieses Abkommens verhindert wird.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland wird insbesondere Sorge dafür tragen, daß

- a) die am Transitverkehr beteiligten Personen und Unternehmen in geeigneter Weise über die Bestimmungen dieses Abkommens informiert werden;
- b) die zuständigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland, wenn sie von einem beabsichtigten Mißbrauch der Transitwege Kenntnis erhalten, im Rahmen der allgemein üblichen Vorschriften der Bun-

- desrepublik Deutschland bezüglich der öffentlichen Ordnung geeignete Maßnahmen zur Verhinderung des Mißbrauchs treffen werden;
- c) der Grenzübertritt von Transportmitteln dann nicht gestattet wird, wenn die Transportmittel offensichtlich nicht betriebs- oder verkehrssicher sind.

Artikel 18

1. Abgaben, Gebühren und andere Kosten, die den Verkehr auf den Transitwegen betreffen, einschließlich der Instandhaltung der entsprechenden Wege, Einrichtungen und Anlagen, die für diesen Verkehr benutzt werden, werden von der Bundesrepublik Deutschland an die Deutsche Demokratische Republik in Form einer jährlichen Pauschalsumme gezahlt.
2. Die von der Bundesrepublik Deutschland zu zahlende Pauschalsumme umfaßt:
 - a) die Straßenbenutzungsgebühren;
 - b) die Steuerausgleichsabgabe;
 - c) die Visagebühren;
 - d) den Ausgleich der finanziellen Nachteile der Deutschen Demokratischen Republik durch den Wegfall der Lizenzen im Linienverkehr mit Autobussen und der Erlaubniserteilung im Binnenschiffsverkehr sowie entsprechender weiterer finanzieller Nachteile.Die Pauschalsumme wird für die Jahre 1972 bis 1975 auf 234,9 Millionen DM pro Jahr festgelegt.
3. Die Bundesrepublik Deutschland überweist die Pauschalsumme jährlich bis zum 31. März, erstmalig bis zum 31. März 1972, auf ein Konto bei einer von der Deutschen Demokratischen Republik zu

bestimmenden Bank in der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Deutschen Außenhandelsbank AG in Berlin.

4. Die Höhe der ab 1976 zu zahlenden Pauschalsumme und die Bestimmung des Zeitraumes, für den diese Pauschalsumme gültig sein soll, werden im zweiten Halbjahr 1975 unter Berücksichtigung der Entwicklung des Transitverkehrs festgelegt.

Artikel 19

1. Die Abkommenspartner bilden eine Kommission zur Klärung von Schwierigkeiten und Meinungsverschiedenheiten bei der Anwendung oder Auslegung dieses Abkommens.
2. Die Delegation jedes Abkommenspartners wird in der Kommission durch einen bevollmächtigten Vertreter des Ministers für Verkehrswesen der Deutschen Demokratischen Republik beziehungsweise des Bundesministers für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland geleitet.
3. Die Kommission tritt auf Ersuchen eines der beiden Abkommenspartner zusammen.
4. Einzelheiten des Verfahrens werden durch die Kommission festgelegt.
5. Kann die Kommission eine ihr zur Behandlung vorgelegte Meinungsverschiedenheit nicht regeln, wird diese Frage von beiden Seiten ihren Regierungen unterbreitet, die sie auf dem Verhandlungswege beilegen.

Artikel 20

Auf Transportmittel, die noch nicht unter Verschuß genommen worden sind, obwohl sie verschlußsicher eingerichtet und unter Verschuß genommen werden können, finden die Bestimmungen des Artikels 7 keine Anwendung.

Artikel 21

Dieses Abkommen tritt gleichzeitig mit dem Abkommen zwischen den Regierungen der Französischen Republik, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland und der Vereinigten Staaten von Amerika vom 3. September 1971 in Kraft und bleibt zusammen mit ihm in Kraft.

Geschehen in Bonn am 17. Dezember 1971 in zwei Urschriften in deutscher Sprache.

Für die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik

Michael Kohl

Für die Regierung der Bundesrepublik Deutschland

Egon Bahr

Anlage

I. Der Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen der Bundesrepublik Deutschland wird die Zollverwaltung der Deutschen Demokratischen Republik informieren über

1. die nach Artikel 6 Ziffer 2 ermächtigten Unternehmen sowie die dazu erlassenen Verwaltungsanweisungen;
2. die Muster der in Artikel 6 Ziffer 3 und 4 vorgesehenen Verschlüsse, der amtlichen Stempel und der Zollverschlußanerkennnisse. Die Muster werden vor Aufnahme des Transitverkehrs auf der Grundlage dieses Abkommens rechtzeitig bekanntgegeben. Die Zollverwaltung der Deutschen Demokratischen Republik wird von jeder beabsichtigten Änderung der Verschlüsse, Stempel oder Zollversch-

lußanerkennnisse der Bundesrepublik Deutschland rechtzeitig unterrichtet.

II. Die Grenzkontrollstellen der Bundesrepublik Deutschland werden im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf achten, daß bereits vorher angelegte Verschlüsse unversehrt sind.

III. Die Zollverwaltung der Deutschen Demokratischen Republik unterrichtet den Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen der Bundesrepublik Deutschland über die bei Inkrafttreten dieses Abkommens gültigen Bedingungen für das Mitführen und den Transit bestimmter Gegenstände sowie lebender Tiere.

Die Zollverwaltung der Deutschen Demokratischen Republik wird den Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen der Bundesrepublik Deutschland über künftig notwendig werdende Änderungen rechtzeitig unterrichten; sie werden mit Geist und Buchstaben des Transitabkommens übereinstimmen.

Hier nach: Gesetzblatt der DDR 1972, Teil II, S. 349-354.

1972년 5월 26일자 독일민주공화국(동독)과 독일연방공화국(서독)간의 교통문제에 관한 조약

참고자료 2

1972년 5월 26일자 독일민주공화국(동독)과 독일연방공화국(서독)간의 교통문제에 관한 조약

Vertrag zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland über Fragen des Verkehrs¹⁾

vom 26. Mai 1972

größtenteils außer Kraft gesetzt durch

Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990 (BGBl. II S. 537, GBl I S. 332), Art. 2.

endgültig aufgehoben durch

Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889)

Die Deutsche Demokratische Republik

und

die Bundesrepublik Deutschland

sind,

in dem Bestreben, einen Beitrag zur Entspannung in Europa zu leisten und normale gutnachbarliche Beziehungen beider Staaten zueinander zu entwickeln, wie sie zwischen voneinander unabhängigen Staaten üblich sind,

1) 위 조약의 원문에 관하여, Bernd Kuhlmann, Deutsch-Deutsche Grenzbahnhöfe, Ost-West =Eisenbahnverkehr 1945-1990, Geramond, München, 2012, S.11 및 <http://www.verfassungen.de/de/ddr/verkehrsabkommen72.htm>에서 확인 (확인일자 2015. 5. 27.)

geleitet von dem Wunsch, Fragen des grenzüberschreitenden Personen und Güterverkehrs beider Vertragsstaaten in und durch ihre Hoheitsgebiete zu regeln, übereingekommen,

diesen Vertrag abzuschließen:

I . Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1.

1. Gegenstand des Vertrages ist der gegenseitige Wechsel- und Transitverkehr auf Straßen, Schienen- und Wasserwegen mit Transportmitteln, die im Geltungsbereich dieses Vertrages zugelassen oder registriert sind - im folgenden Verkehr genannt.

Die innerstaatlichen Rechtsvorschriften über die Benutzung bestimmter Transportmittel bleiben unberührt.

2. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, den Verkehr in und durch ihre Hoheitsgebiete entsprechend der üblichen internationalen Praxis auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und Nichtdiskriminierung in größtmöglichem Umfang zu gewähren, zu erleichtern und möglichst zweckmäßig zu gestalten.

Protokollvermerk zu Artikel 1 :

Ein Personenverkehr mit Seepassagierschiffen und Binnenschiffen besteht zur Zeit nicht. Beide Seiten stimmen überein, bei Vorliegen der Voraussetzungen Verhandlungen über die Möglichkeit der Regelung dieser Fragen aufzunehmen.

Artikel 2.

Der Verkehr unterliegt dem Recht desjenigen Staates, in dessen Gebiet er durchgeführt wird, soweit dieser Vertrag nichts anderes bestimmt.

Artikel 3.

1. Die Verkehrsteilnehmer können die im anderen Vertragsstaat für den öffentlichen Verkehr zugelassenen Verkehrseinrichtungen benutzen.
2. Soweit ein Vertragsstaat bestimmte Verkehrswege festlegt, auf denen der Transitverkehr durch sein Gebiet zu erfolgen hat, wird er sich dabei von dem Gesichtspunkt einer möglichst zweckmäßigen Gestaltung dieses Verkehrs leiten lassen.

Artikel 4.

Der Verkehr erfolgt über die vorgesehenen Grenzübergangsstellen. Über Veränderungen werden sich das Ministerium für Verkehrswesen der Deutschen Demokratischen Republik und das Bundesministerium für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland vorher ins Benehmen setzen.

Artikel 5.

Die vom anderen Vertragsstaat ausgestellten amtlichen Dokumente, die zum Führen von Transportmitteln berechtigen, sowie die amtlichen Dokumente für die auf dessen Gebiet zugelassenen oder registrierten Transportmittel werden gegenseitig anerkannt, soweit in Artikel 20 nichts anderes vereinbart ist.

Die Verkehrsteilnehmer weisen sich durch von den zuständigen Organen beziehungsweise Behörden der Vertragsstaaten ausgestellte amtliche Personaldokumente, die zum Grenzübertritt berechtigen, aus:

Artikel 6.

1. Für bestimmte im Zusammenhang mit dem Verkehr erhobene Abgaben und Gebühren kann eine Pauschalabgeltung vereinbart werden.
2. Reisegebrauchs- und -verbrauchsgegenstände, die Verkehrsteilnehmer mit sich führen, bleiben frei von Ein- und Ausgangsabgaben sowie ähnlichen Gebühren.

Für die in üblicher Menge in Transportmitteln mitgeführten Treibstoff- und Schmiermittelvorräte sowie Ausrüstungs-, Ersatz- und Zubehörteile werden keine Ein- und Ausgangsabgaben sowie ähnliche Gebühren erhoben.

Artikel 7.

1. Jeder Vertragsstaat sorgt dafür, daß bei Unfällen und Havarien auf seinem Gebiet die notwendige Hilfe einschließlich Pannen- und Abschleppdienst, medizinischer Betreuung sowie Werft- und Werkstatthilfe geleistet wird.
2. Bei Havarien und Unfällen gelten für deren Untersuchung sowie für die Ausfertigung der erforderlichen Protokolle die Rechtsvorschriften am Unfallort. Die Protokolle, die für die Schadensregulierung erforderlich sind, werden gegenseitig übermittelt.

Artikel 8.

Es erfolgt eine gegenseitige Information über _ den Straßenzustand, Umleitungen größeren Ausmaßes auf Autobahnen und wichtigen Fernstraßen, über Tauchtiefen, Pegelstände, Schleusenbetriebszeiten, Schifffahrtssperren sowie andere Nachrichten, die den Verkehrsablauf betreffen.

Artikel 9.

Im Interesse einer möglichst einfachen und zweckmäßigen Gestaltung des Verkehrs werden sich die Vertragsstaaten bei der Planung und Durchführung von Bauvorhaben, die Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Verkehr des anderen Vertragsstaates haben, informieren und entsprechend den Erfordernissen einen Meinungs austausch führen.

II. Eisenbahnverkehr

Artikel 10.

1. Im Eisenbahnverkehr werden die Fahrpläne der Regel- und Bedarfzüge, die Zugbildung und die Wagengestellung für Reisezüge unter Berücksichtigung des Verkehrsaufkommens auf den internationalen Fahrplankonferenzen oder zwischen den zuständigen zentralen Stellen der Vertragsstaaten vereinbart.
2. Bei außergewöhnlich umfangreichem Verkehrsaufkommen wird im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten der Eisenbahnen der Einsatz zusätzlicher Züge vereinbart.

Artikel 11.

1. Für die Beförderung von Reisenden: und Gepäck gelten das Internationale Übereinkommen über den Eisenbahn-Personen- und -Gepäckverkehr (CIV) und seine Zusatzabkommen.
2. Für die Beförderung von Frachtgut gelten das Internationale Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr (CIM) und seine Zusatzabkommen.

Artikel 12.

1. Grenzstrecke im Sinne dieses Vertrages ist der Abschnitt einer durchgehenden Bahnlinie - einschließlich an ihr liegender Betriebsdienststellen von untergeordneter Bedeutung - zwischen den jeweiligen Grenzbahnhöfen der Vertragsstaaten. Auf diesen Strecken gelten im Gebiet jedes Vertragsstaates dessen Rechtsvorschriften. Das gilt auch für die Betriebsvorschriften der Eisenbahnen. Ausnahmen können vereinbart werden.
2. Jede Eisenbahnverwaltung unterhält, wartet und erneuert die Eisenbahnanlagen und -einrichtungen auf ihren Strecken. Soweit Ausnahmen nicht in diesem Vertrag geregelt sind, können sie vereinbart werden.
3. Die zuständigen zentralen Stellen der Vertragsstaaten informieren sich gegenseitig über beabsichtigte Veränderungen an den Anlagen und in der Technologie auf den Grenzstrecken und Grenzbahnhöfen, soweit diese Auswirkungen auf die Abwicklung des Verkehrs haben.
4. Die Eisenbahnverwaltungen stimmen den Zeitpunkt von Unterhaltungs-, Wartungs- oder Erneuerungsarbeiten auf den Grenzstrecken ab, wenn sich Auswirkungen auf den Verkehr ergeben können.
5. Die Eisenbahnverwaltungen vereinbaren die Unterhaltung, Wartung oder Erneuerung ihrer Sicherungs- und Fernmeldeanlagen, die sich auf dem Gebiet des anderen Vertragsstaates befinden.
6. Die zwischen den Betriebsstellen der Eisenbahnen beider Vertragsstaaten bestehenden Fernmeldeleitungen dürfen nur für eisenbahndienstliche Mitteilungen benutzt werden. Diese Leitungen dürfen nicht mit dem bahneigenen oder öffentlichen Netz verbunden sein.
7. Einzelfragen der Durchführung des Eisenbahnverkehrs auf den Grenzstrecken werden gesondert vereinbart.

Protokollvermerk zu Artikel 12 :

Die beiden Eisenbahnverwaltungen werden die Einrichtung weiterer Fernsprechverbindungen für eisenbahndienstliche Mitteilungen prüfen.

siehe hierzu auch das Übereinkommen zwischen der Deutschen Bundesbahn und dem Ministerium für Verkehrswesen der DDR über den Eisenbahngrenzverkehr (Eisenbahngrenzübereinkommen) vom 25. September 1972 (nicht im GBl. veröffentlicht).

Artikel 13.

1. Die Ausweise für das Fahr- und Zugbegleitpersonal werden gegenseitig anerkannt.
2. Die Beschäftigten der Eisenbahnverwaltungen, die auf dem Gebiete des anderen Vertragsstaates eingesetzt sind, müssen ihre Dienstuniform tragen. Sie haben die Dienstvorschriften der anderen Eisenbahnverwaltung einzuhalten. Sie sind berechtigt, die für die Ausübung ihrer Tätigkeit erforderlichen Ge- und Verbrauchsgegenstände abgaben- und gebührenfrei mit sich zu führen. Auf den Grenzbahnhöfen werden ihnen Ruheräume zur Verfügung gestellt. Erforderlichenfalls wird ihnen medizinische Hilfe geleistet.

Artikel 14.

1. Die Deutsche Demokratische Republik gestattet die Durchführung des Güterverkehrs der Deutschen Bundesbahn nach und von Heringen/Werra (Bundesrepublik Deutschland) durch ihr Gebiet auf den Strecken der Deutschen Reichsbahn zwischen Gerstungen und Dankmarshausen, soweit dieser Verkehr die Kaliproduktion in diesem Raum betrifft. Die kommerziellen und betriebstechnischen Bedingungen für diesen Verkehr werden gesondert vereinbart.

2. Kalitransporte aus Heringen/Werra für die Deutsche Demokratische Republik oder im Transit durch deren Gebiet in dritte Staaten werden auf direktem Wege dem Grenzbahnhof Gerstungen zugeführt. Die Grenzabfertigung in Gerstungen erfolgt in der gleichen Weise wie bei Sendungen, die die Grenzübergänge Bebra (Bundesrepublik Deutschland) / Gerstungen (Deutsche Demokratische Republik) passieren.

Artikel 15.

1. Die Deutsche Demokratische Republik gestattet die Durchführung des Eisenbahnverkehrs der Deutschen Bundesbahn nach und von dem Bahnhof Obersuhl (Bundesrepublik Deutschland) über einen Grenzstreckenabschnitt durch ihr Gebiet. Die Gestattung umfaßt die unentgeltliche Nutzung des für die Strecke, die Hochbauten und Nebeneinrichtungen erforderlichen Geländes. Dieser Streckenabschnitt der Deutschen Reichsbahn wird von der Deutschen Bundesbahn auf ihre Kosten gewartet und unterhalten. Der Verkehr über die Grenzübergänge Gerstungen/Bebra darf dadurch nicht beeinträchtigt werden:
2. Die Deutsche Demokratische Republik gestattet die Durchführung des Eisenbahnverkehrs der Deutschen Bundesbahn zwischen den Bahnhöfen Schwebda (Bundesrepublik Deutschland) und Heldra (Bundesrepublik Deutschland) über einen Grenzstreckenabschnitt durch ihr Gebiet zu den gleichen Bedingungen, die in Ziffer 1 vereinbart sind.

Artikel 16.

Die Bundesrepublik Deutschland gestattet die Durchführung des Eisenbahnverkehrs der Deutschen Reichsbahn auf dem zweigleisigen Abschnitt der Strecke Wartha/Werra (Deutsche Demokratische Republik) - Gerstungen durch ihr Gebiet. Dieser Streckenabschnitt wird von der

Deutschen Reichsbahn auf ihre Kosten und mit ihren Beschäftigten betrieben, gewartet und unterhalten. Die Gestattung umfaßt die unentgeltliche Nutzung des für die Strecke, die Hochbauten und Nebeneinrichtungen erforderlichen Geländes.

III. Binnenschiffsverkehr

Artikel 17.

1. Die Vertragsstaaten wirken in ihrem Gebiet darauf hin, daß die Voraussetzungen für einen schnellen und wirtschaftlichen Schiffsumlauf gegeben sind.
2. Auf der Basis der Gegenseitigkeit wird eine Erlaubnis zum Befahren der Wasserstraßen nicht verlangt.

Protokollvermerk zu Artikel 17 :

Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik erklärt, daß sie bei Wiedereinführung des Permit-Verfahrens für Binnenschiffe der Deutschen Demokratischen Republik das Erlaubnisverfahren für Binnenschiffe der Bundesrepublik Deutschland wieder in Kraft setzen wird.

Artikel 18.

1. Die Beförderung von Gütern zwischen Häfen und Ladestellen des anderen Vertragsstaates (Kabotage) bedarf einer besonderen Genehmigung seiner zuständigen Organe beziehungsweise Behörden.
2. Einer Genehmigung bedarf es nicht, wenn auf dem Rückweg von einer Transitfahrt Güter in das Gebiet des anderen Vertragsstaates befördert werden (Anschlußkabotage).

Artikel 19.

1. Werden Liegeplätze vorgeschrieben, so gilt Artikel 17, Ziffer 1 entsprechend. An besonders hierfür zugelassenen Liegeplätzen wird den Besatzungen der Binnenschiffe Landgang gewährt.
2. Soweit Liegeplätze vorgeschrieben werden, sind bei außergewöhnlichen Ereignissen wie Unfällen, Betriebsstörungen, Erkrankungen oder Naturkatastrophen sowie nach Aufforderung oder mit Genehmigung der zuständigen Organe beziehungsweise Behörden des betreffenden Vertragsstaates Fahrtunterbrechungen und Landgang auch an anderen geeigneten Plätzen gestattet. Der Schiffsführer hat die zuständigen Organe beziehungsweise Behörden über die Fahrtunterbrechung bei außergewöhnlichen Ereignissen und die dafür maßgebenden Gründe zu unterrichten.
3. Sofern eine Weiterfahrt infolge Hoch- oder Niedrigwasser, Vereisung oder Havarie nicht mehr oder nur mit Einschränkungen möglich ist, wird gegenseitig die Möglichkeit des Umschlags von Gütern oder die Leichterung von Binnenschiffen gewährt. Der vorgesehene Umschlag oder die Leichterung ist den zuständigen Organen beziehungsweise Behörden zu melden und darf nur in ihrer Gegenwart erfolgen.

Artikel 20.

1. Die gegenseitige Anerkennung von Dokumenten gemäß Artikel 5 gilt in der Binnenschifffahrt nur für die Befähigungszeugnisse, die für Elbe und Mittellandkanal ausgestellt sind. Schiffszeugnisse (-atteste) der Deutschen Demokratischen Republik werden nur für die Wasserstraßen anerkannt; die zum Geltungsbereich der Binnenschifffahrts-

straßen-Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gehören. Schiffszeugnisse (-atteste) der Bundesrepublik Deutschland werden auf den Wasserstraßen der Deutschen Demokratischen Republik anerkannt.

2. Das Befahren der Binnenwasserstraßen des einen Vertragsstaates durch übermäßige Einzelfahrzeuge und Schiffsverbände des anderen Vertragsstaates bedarf der Zustimmung seiner zuständigen Organe beziehungsweise Behörden.

Übermäßig sind solche Einzelfahrzeuge oder Schiffsverbände, die die in den Rechtsvorschriften des jeweiligen Vertragsstaates für die Benutzung seiner Wasserstraßen festgelegten Abmessungen überschreiten.

3. Schwimmende Geräte und Schwimmkörper können transportiert, Schiffsneubauten überführt werden: Sportboote, Rennboote und andere individuelle Wasserfahrzeuge können als Deckladung oder im Schlepp befördert werden.
4. Soweit Fahrtrouten vorgeschrieben sind, bedarf das Abweichen von ihnen der Genehmigung der zuständigen Organe beziehungsweise Behörden.

Artikel 21.

Binnenschiffe werden dann als zollverschlußsicher anerkannt, wenn sie entsprechend der allgemein üblichen internationalen Praxis zum Transport von Gütern unter Zollverschluß zugelassen sind.

Als Nachweis der zollverschlußsicheren Einrichtung werden Zollverschlußanerkennnisse anerkannt.

Protokollvermerk zu Artikel 21 :

Die Vertragsstaaten erklären, daß sie die gegenwärtige Praxis bei der Sicherheitsleistung für die Binnenschiffe und deren Ladung nicht ändern werden.

Artikel 22.

Für die Benutzung der Wasserstraßen einschließlich der Schleusen, Schiffshebewerke sowie Schiffsliegeplätze werden entsprechend den dort geltenden Rechtsvorschriften Abgaben und Gebühren erhoben.

Artikel 23.

Die Vertragsstaaten gewährleisten einen reibungslosen Binnenschiffsverkehr auf dem Abschnitt zwischen Kilometer 472,6 bis Kilometer 566,3 der Elbe.

Protokollvermerk zu Artikel 23 :

1. Zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland besteht Übereinstimmung, daß sich ihre zuständigen Organe beziehungsweise Behörden über Arbeiten zur Erhaltung eines ordnungsgemäßen Zustandes für den Wasserabfluß und die Erhaltung der Schifffahrt auf der Elbe zwischen Kilometer 472,6 und Kilometer 566,3, wie zum Beispiel Längs- und Querpeilungen, Abflußmessungen, Baggerungen zur Beseitigung von Untiefen und die Beseitigung von Schifffahrtshindernissen, rechtzeitig vorher informieren. Eisauflbruch sowie die Kennzeichnung des Fahrwassers werden in beiderseitiger Abstimmung durchgeführt.
2. Das Fahrwasser, die Strombauwerke und Hafeneinfahrten auf diesem Abschnitt der Elbe werden entsprechend der bisherigen Praxis gekennzeichnet. Dabei gehen beide Seiten von dem Zustand im Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Vertrages aus. Eine, Änderung der Bezeichnung bedarf der Abstimmung zwischen ihren zuständigen Organen beziehungsweise Behörden.

3. Bei Unfällen und Havarien in diesem Abschnitt der Elbe werden die Untersuchung und die Ausfertigung der Protokolle von den zuständigen Aufsichtsund Kontrollorganen beziehungsweise Behörden desjenigen Vertragsstaates vorgenommen, dessen Binnenschiff am Unfall oder an der Havarie beteiligt ist. Sind Binnenschiffe beider Vertragsstaaten am Unfall oder an der Havarie beteiligt, werden ihre zuständigen Organe beziehungsweise Behörden die Untersuchung gesondert vornehmen und die Protokolle austauschen.
4. Binnenschiffe der Deutschen Demokratischen Republik, die auf diesem Grenzstreckenabschnitt der Elbe Im Binnenverkehr zwischen Häfen der Deutschen Demokratischen Republik eingesetzt sind, werden mit einer besonderen Flagge gekennzeichnet und unterliegen nicht der Grenzabfertigung durch Behörden der Bundesrepublik Deutschland.

IV. Kraftverkehr

Artikel 24.

1. Gewerbliche Personenbeförderung im Sinne dieses Vertrages ist die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen und Anhängern.
2. Gütertransporte mit Kraftfahrzeugen im Sinne dieses Vertrages sind der gewerbliche Güterkraftverkehr und der Werkverkehr mit Kraftfahrzeugen und Anhängern.

Artikel 25.

1. Jeder Vertragsstaat wird das Recht auf die Anwendung des Genehmigungsverfahrens für die gewerbliche Beförderung von Personen im Gelegenheitsverkehr und für Gütertransporte mit Kraftfahrzeugen in

oder durch sein Gebiet auf der Grundlage der Gegenseitigkeit nicht ausüben.

2. Unternehmen aus dem einen Vertragsstaat bedürfen für die gewerbliche Beförderung von Personen im Kraftomnibus-Linienverkehr in oder durch das Gebiet des anderen Vertragsstaates einer Beförderungsgenehmigung dieses Staates.
3. Jeder Vertragsstaat behält sich das Recht der Genehmigung für die gewerbliche Beförderung von Personen, die auf seinem Gebiet aufgenommen werden sollen, sowie's für den Transport von Gütern vor, wenn dieser ausschließlich auf seinem Gebiet durchgeführt werden soll.

Protokollvermerk zu Artikel 25 :

Der Antrag auf Genehmigung eines grenzüberschreitenden Kraftomnibus-Linien oder Transitlinienverkehrs ist bei, dem zuständigen Organ beziehungsweise der zuständigen Behörde des Vertragsstaates zu stellen, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat. Falls keine Bedenken gegen diesen Antrag bestehen, übersendet das Verkehrsministerium des Vertragsstaates, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat, den Antrag mit einer Stellungnahme dem Verkehrsministerium des anderen Vertragsstaates.

Die Antragstellung und Erteilung der Genehmigung für den Teil der Strecke, der auf dem Gebiet des jeweiligen Vertragsstaates verläuft, erfolgt nach dessen Rechtsvorschriften.

An der Durchführung des Kraftomnibus-Linien oder -Transitlinienverkehrs in oder durch das Gebiet des anderen Vertragsstaates sind auf dessen Verlangen seine Unternehmen zu beteiligen.

Artikel 26.

Soweit Bau und Ausrüstung der Fahrzeuge den am Zulassungsort geltenden Vorschriften entsprechen, werden sie gegenseitig als ausreichend anerkannt. Kraftfahrzeuge und Anhänger, die einschließlich ihrer Ladung die im Gebiet des anderen Vertragsstaates vorgeschriebenen Maße oder Gewichte überschreiten, bedürfen für die Fahrt in oder durch diesen Vertragsstaat einer Ausnahmegenehmigung seiner zuständigen, Organe beziehungsweise Behörden.

Artikel 27.

Die im Verkehr eingesetzten Kraftfahrzeuge müssen haftpflichtversichert sein. Der Ausgleich von Schäden aus Kraftfahrzeugunfällen ist Gegenstand gesonderter Regelungen.

Artikel 28.

Für Gütertransporte im Straßenverkehr gelten:

- das Zollübereinkommen vom 15. Januar 1959 über den internationalen Warentransport mit Carnets TIR,
- das Europäische Übereinkommen vom 30. September 1957 über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR).

Protokollvermerk zu Artikel 28 :

Bis zu der notwendigen gleichberechtigten Mitgliedschaft beider Staaten in dem

- Zollübereinkommen vom 15. Januar 1959 über den internationalen Warentransport mit Carnets TIR, und dem
- Europäischen Übereinkommen vom 30. September 1957 über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR)

bleibt Artikel 28 des Verkehrsvertrages suspendiert.

V. Seeverkehr

Artikel 29.

1. Die Vertragsstaaten kommen überein, sich gegenseitig die Benutzung von Seehäfen und anderen Einrichtungen des Seeverkehrs für den Transport und Umschlag von Gütern zu ermöglichen. Sie gewährleisten in ihren Seehäfen den Schiffen des anderen Vertragsstaates die gleiche Behandlung wie den Schiffen anderer Staaten; das gilt insbesondere für die Abfertigung, die Erhebung von Gebühren und Hafengebühren, den freien Zugang zu ihren Seehäfen und deren Benutzung.
2. Seeschiffen, die die Flagge des einen Vertragsstaates führen, wird der Transport von Gütern aus und nach dem anderen Vertragsstaat ermöglicht. Die Beförderung von Gütern zwischen Häfen und Ladestellen des anderen Vertragsstaates (Kabotage) bedarf einer besonderen Genehmigung seiner zuständigen Organe beziehungsweise Behörden.

Artikel 30.

1. Schiffe unter der Flagge eines der Vertragsstaaten, welche die nach seinem Recht zum Nachweis der Staatszugehörigkeit vorgeschriebenen Dokumente mit sich führen, gelten als Schiffe dieses Vertragsstaates.
2. Schiffe, die mit ordnungsgemäß ausgestellten Schiffsmeßbriefen versehen sind, werden von einer nochmaligen Ausmessung beziehungsweise Nachmessung befreit.

3. Der Berechnung der Hafengebühren wird das in den Schiffsmeßbriefen angegebene Volumen des Schiffes zugrunde gelegt.

Artikel 31.

In den Hoheitsgewässern des einen Vertragsstaates unterliegen die Schiffe des anderen Vertragsstaates den Vorschriften über die Besatzung, Ausrüstung, Einrichtungen, Schiffssicherheitsmittel, Vermessung und Seetüchtigkeit, die in dem Staat gelten, unter dessen Flagge das Schiff fährt.

VI. Schlußbestimmungen

Artikel 32.

1. Eventuell auftretende Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung oder Auslegung dieses Vertrages werden durch eine Kommission beider Vertragsstaaten geklärt.
2. Die Delegationen werden in der Kommission durch bevollmächtigte Vertreter des Ministers für Verkehrswesen der Deutschen Demokratischen Republik beziehungsweise des Bundesministers für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland geleitet:
3. Die Kommission tritt auf Ersuchen eines der beiden Vertragsstaaten zusammen.
4. Einzelheiten des Verfahrens werden durch die Kommission festgelegt.
5. Kann die Kommission eine ihr zur Behandlung vorgelegte Meinungsverschiedenheit nicht regeln, wird diese Frage den Regierungen unterbreitet, die sie auf dem Verhandlungswege beilegen.

Protokollvermerk zu Artikel 32 :

Die entsprechend Artikel 32 zu bildende Kommission kann zu gegebener Zeit auch Fragen der weiteren Erleichterung und zweckmäßigen Gestaltung des Personen- und Güterverkehrs beraten: Entsprechende Vorschläge bedürfen der Entscheidung durch die Regierungen oder deren zuständige Organe beziehungsweise Behörden.

Artikel 33.

Dieser Vertrag wird auf unbestimmte Zeit geschlossen. Er kann fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten mit einer Frist von drei Monaten zum Ende des jeweiligen Kalenderjahres gekündigt werden.

Dieser Vertrag tritt an dem Tage in Kraft, an dem die beiden Regierungen sich gegenseitig durch Notenwechsel mitteilen, daß die innerstaatlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten dieses Vertrages erfüllt sind.

in Kraft getreten am 17. Oktober 1972 (GBl. I S. 264)

ZU URKUND DESSEN haben die Bevollmächtigten der Vertragsstaaten diesen Vertrag unterzeichnet. GESCHEHEN in Berlin am 26. Mai 1972 in zwei Urschriften in deutscher Sprache.

Für die Deutsche Demokratische Republik
Michael Kohl

Für die Bundesrepublik Deutschland
Egon Bahr

ung des Eisenbahnverkehrs zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland