

남북한 항공운송산업의 협력방안*

홍순길, 양한모, 이영혁, 허희영**

< 目 次 >

- I. 서론
- II. 남북한 교류의 일반현황과 교육망 연결 구상
- III. 분단국 또는 미수교국간 항공협력 사례
- IV. 남북한 정부간 항공협정 방안
- V. 남북한 항공사간 항공협력 방안

I. 서론

남북한간의 교류는 1995년만 해도 연간 2억달러가 넘는 상품교역이 이루어지고 500명 이상이 북한을 방문하는 등 활성화되는 추세에 있었다. 비록 1996년에 발생한 무장간첩사건으로 현재는 남북한 관계가 크게 경색되어 있으나, 북한의 극심한 식량난등 북한체제의 붕괴가 확실시됨에 따라 남북통일의 기대감은 그 어느 때보다도 높다.

남북통일은 예측 불가능한 돌발적인 계기에 의해 이루어 질 수도 있고, 꾸준한 준비를 통해 북한의 개발을 유도하는 단계적인 전략에 의해 이루어질 수도 있다. 그 어느 경우에도 남북간 교통로의 연결은 인적 및 물적 교류의 확대를 위한 가장 중요한 전제조건이다. 남북간 교통로의 연결은 어느 한 순

* 이 논문은 1994년도 한국학술진흥재단의 대학부설연구소 연구과제연구비에 의하여 연구되었음.

** 韓國航空大學校 教授

간에 이루어질 수 있는 일이 아니다. 시설에 대한 별도의 투자 없이 가장 신속하게 연결될 수 있는 교통수단은 항공이며, 북한당국이 우려하는 주민접근의 제한 측면에서도 항공이 효과적이다.

북한의 항공은 공군이 장악하고 있으며 민간항공은 노후기 20여대에 의한 러시아와 중국노선, 그리고 제한된 범위내의 국내선 운송에 국한되어 있다. 따라서 남북한간 직항노선의 개설등 남북한 항공협력은 남한측 항공사들의 적극적인 참여가 중요한 비중을 차지하고 있다.

북한은 1994년 12월 자국의 영공개방 방침을 발표하였으며, 1995년 1월에는 국제항공업무통과협정에 가입하였다. 이에 정부는 북한, ICAO, IATA 등과 함께 북한의 비행정보구역 통과하는 문제를 협의하기 시작하였다. 현재 모든 항공기에 대한 무차별 개방원칙과 통과항공기의 안전보장 조치 등에 관하여는 합의가 이루어졌으나 대구/평양 관제소간 직접통신망의 구성에 대하여는 아직 합의에 도달하지 못하고 있다.

이 글은 남북통일을 대비하고 남북한간 교류를 활성화하기 위하여, 최근의 남북한간 항공교류의 현황을 분석하고 남북한간 민간항공의 협력을 증대시키는 방안을 모색하기 위한 것이다.

Ⅱ. 남북한 교류의 일반 현황과 교통망 연결 구상

1. 남북한 교류의 일반 현황

1) 남북한 교류의 진행 추이

분단 50년간 남북한 관계는 냉전의 틀 속에서 벗어나지 못하고 있다. 종전 이후 남북한간에 실제적인 교류가 이루어진 것은 1970년대 들어 남북적십자회담과 남북조절위원회 회담이 개최되면서 부터이다. 이 때 회담대표들이 내왕하면서 7·4공동성명이 채택되었으나 교류가 본격화되지 못하고 곧 중단되고 말았다. 중단되었던 남북교류는 1985년 이산가족 고향방문 및 예술공연단

의 방문이 서울과 평양에서 성사되면서 재개되었다. 또 1980년대 중반 남북한간 물자교역 및 경제협력을 위해 5차례의 남북경제회담이 개최되었다. 1980년대 말 이후는 문익환, 임수경의 방북을 비롯하여 몇 차례의 실정법에 벗어난 교류가 있었으나 오히려 남북한간 긴장관계를 고조시킬 뿐이었다.

현재의 남북한 관계를 규정하는 기본 틀은 남북 고위급회담에서 짜여졌다.

이 회담은 쌍방 총리를 수석대표로 하여 1990년 9월 서울에서 처음 열린 이래 모두 8차례 진행되었다. 네 차례의 우여곡절 끝에 남북이 합의에 이르게 된 것은 제 5차 서울회담(1991년 12월)에서 였다. 이 회담에서 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)」를 채택하였다. 그리고 이 합의서는 제 6차 평양회담(1992년 2월)을 통해 발효되었다.

남북기본합의서에서 약속한 내용들을 분야별로 보다 구체화하고 이를 실천해 나가도록 설치된 기구가 남북교류협력 분과위원회이다. 이 기구의 활동결과로 나온 것이 제 8차 남북 고위급회담(1992년 9월, 평양)에서 체결된 남북기본합의서 제 3장 「교류·협력의 이행과 준수」를 위한 부속합의서(남북 교류·협력 부속합의서)이다.¹⁾

남북기본합의서에서는 민족 구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실시한다고 명시되어 있으나 북한은 개방의 여파와 외풍을 두려워하여 매우 소극적으로 대응하고 있다. 이를 극복하고 교류를 촉진하는 방안으로서 먼저 사회문화분야에서의 교류를 추진하고 있으나, 언론분야나 종교분야의 교류에 대해 극력 반대하고 있는 북한과의 시각차이가 상존하고 있고 북한의 주장에 따라 교류대상과 시기를 명시하지 못하여 이러한 교류가 현실화되지 못하고 있다.

남북한간의 민간인 인적 교류는 1989년부터 성사되었는데, 1996년 6월까지 7년 반 동안 남한에서 북한으로의 방문은 1,361명, 북한에서 남한으로의 방문은 모두 575명이었다. 이 기간동안 이루어진 남북한간 경제교류는 북한으로의 반출이 1억 4,258만달러에 이르며, 남한으로의 반입은 9억 5,907만달러에 달한다.²⁾

1) 김경웅, 「통일의 사회문화적 접근: 남북한 사회문화 교류와 통합방향 모색」, 한국정치학회 광복 50주년 기념 남북한 관계 학술대회 발표논문, 1995, p. 4.

2) 통일원, 월간 「남북교류협력동향」 제 61호, 1996. 8.

<표 1> 남북한간 교류의 추이

단위: 천달러, 명

년 도	경 제 교 류			인 적 교 류	
	반 입	반 출	합 계	북한방문	남한방문
1989	18,655	69	18,724	1	-
1990	12,278	1,187	13,465	183	291
1991	105,722	5,547	111,269	237	175
1992	162,863	10,563	173,426	257	103
1993	178,166	8,425	186,591	18	6
1994	176,298	18,248	194,546	12	-
1995	222,855	64,435	287,290	536	-
1996(1-6월)	82,229	34,108	116,337	117	-
합 계	959,066	142,582	1,101,648		575

주: 경제교류는 통관기준, 인적교류는 방문 성사기준.

자료: 통일원, 월간「남북교류협력 동향」제 61호, 1996, 8.

2) 남북한 교류의 향후 전망

남북한간 교류의 확대는 한반도 주변국들의 이해관계에도 큰 영향을 받지만 주로 북한의 태도변화에 달려 있다. 북한은 사회주의권의 와해에 따른 정치·경제적 고립을 벗어나고 지속적인 경제침체로부터 탈피하기 위해 이미 오래 전부터 개방화정책을 추진해 왔다. 북한은 1991년 남북기본합의서의 채택은 물론 UN 동시가임을 실현하였고, 1992년에는 외국인투자법, 합작법, 외국인기업법 등을 제정하여 남한기업의 대북투자에 대하여 종전보다 더 전향적인 조치를 취하였다. 그러나 북한은 개방화를 확대할수록 체제자체가 위협 받는 딜레마를 안고 있다. 따라서 북한의 남북한 교류에 대한 기본입장은 경제협력에 한정하되 남한정부는 배제하고 오직 민간기업들을 대상으로 한다는 점에서 큰 한계를 보이고 있다.

남한은 1970년대부터 적극적으로 추진되어 온 남북대화가 매년 북한측에 의해 일방적으로 중단되어 온 데도 불구하고, 1990년대부터 북한의 경수로 지원사업에 주도적으로 참여하고 쌀의 무상원조는 물론 기업인의 방북과 대북 투자를 허용하는 등 남북한 긴장완화에 적극 노력해 왔다. 그러나 경제교류 활성화의 분위기가 이루어지면 북한측이 정치현안을 들고 나와 남북한의 교류를 누차 차단시키자, 남한도 경제교류에 앞서 정부간의 공식적인 관계정상

화를 우선시하는 정책으로 전환하고 있다. 더욱이 최근 발생한 무장공비 침투사건으로 이러한 정책이 더욱 강화되고 있으므로 북한측의 태도변화가 없는 한 남북한간 교류는 당분간 급냉될 것으로 전망된다.

현 상황에서 남북한간 교류를 확대하고 장기적으로 통일을 앞당기기 위한 중요한 전략은 북한경제의 남한경제에 대한 의존도를 심화시키는 것이라는 지적이 많다. 이를 위한 이상주의적인 방향은 정치와 경제를 엄격히 구분하여 남북한의 국내외적 정치상황과는 무관하게 민간기업이 경제적 실리를 바탕으로 대북투자를 확대하도록 하는 '정경분리정책'이 될 것이다. 이산가족 상봉과 문화·학술교류를 통한 인적 왕래는 북한이 사회개방과 외풍을 두려워하기 때문에, 이루어진다 해도 일정 수준을 넘지는 못할 것이다. 결국 남북한 교류확대의 최적 대안은 경제교류의 확대이며, 이를 위한 정책방안으로 남한내의 북한에 대한 정보를 공개하고 남북한간 산업구조를 연계하는 방안과 일방수혜가 아닌 상호이익을 바탕으로 한 협력관계의 모색이 중요한 것으로 지적되고 있다.

2. 남북한간 교통망 연결구상

1) 교통부문의 남북한간 협력의 추이와 전망

정치적 측면에서의 남북한 관계는 화해와 소강상태의 반복을 보여 왔으나, 경제적 측면의 교류는 꾸준히 증대해 왔다. 최근의 남북한 교역에서 남한으로 반입되는 주요 품목은 철강금속(74.3%), 수산물(10.8%), 섬유류(9.2%) 등이며, 북한으로 반출되는 품목은 섬유류(90.2%), 기계전자(3.1%), 농수산물(1.2%) 등이다. 남북한간 교역이 본격화되면 북한에서 남한으로 유입될 상품은 주로 비철금속, 광물, 화학제품, 목재 등 원재료가 될 것이며, 남한에서 북한으로 수출될 상품은 자동차, 전자제품, 신발, 의류 등 주로 생활용품이 될 것이다. 한편 남한 기업들의 대북한투자가 본격화되면 북한에서의 위탁가공을 위한 원자재의 수출이 급증할 것이며, 반면 전자제품, 의류 등 가공된 공업제품이 북한으로부터 외국 또는 남한으로 운송될 것이다.

지금까지의 남북한간 인적 교류는 공식적인 경로로서 남북한간 회담대표의 상호방문과 예술인 방북, 그리고 남한 기업인의 투자조사 목적의 방북 등에 한정되었으며, 그 인원도 극소수에 불과하였다. 방북시의 교통로는 회담대표

와 예술인은 주로 판문점을 통한 육상교통을, 기업인의 방북시에는 북경을 경유하는 항공편이 주로 사용되었다.

물적 교류는 모두 해운을 통해 이루어졌다. 과거 남한의 수재시 북한으로부터 지원받은 식량도 선박편으로 운송되었으며, 금년의 북한에 대한 쌀지원도 남한의 각 선적항으로부터 북한의 남포, 청진 등으로 우리나라 국적선박편으로 운송되었다. 비록 씨 프린스호의 인공기 계양사건과 같은 불미스러운 일이 빚어지긴 하였으나, 남한의 선박이 원조물자를 신고 북한의 항만에 직접 입항할 수 있었다는 사실이 남북관계의 진전을 의미하는 것으로 받아들여졌다.

남북한간의 원활한 교류를 위한 교통로의 개설에 대해서는 이미 1992년 발효된 「남북간 기본합의서」의 제 19조에서 “남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로를 개설한다”고 명시되어 있으나, 현재 발표된 바로는 교통로의 연결에 있어서 이보다 더 진전된 합의내용은 없다. 이 협정에서는 남북간 자유로운 왕래와 서신거래, 경제교류에 합의하는 등 광범위한 분야에서 남북간 상호협력의 포괄적인 내용을 담고 있어, 향후 남북관계 발전의 목표가 되고 있다. 만약 앞으로 남북이 협력하여 해운, 항공, 철도, 도로 등에서의 교통로의 연결을 시도할 경우 이 협정의 기본정신에 입각하여 구체적인 협의가 이루어질 것이다.

남북한간 교통망의 원활한 연결은 통일한국의 발전에 기본전제가 됨은 물론 그 이전에라도 남북한 교류와 협력의 추진에 기반이 된다. 앞으로 남북한간 인적 및 물적 교류는 예상치 못한 계기가 있을 경우 엄청난 폭으로 확대될 수 있는 가능성을 가지고 있다. 이때 가장 문제가 되는 것은 남북한간 원활하고 안전한 교통로의 확보 여부이다. 남북한간 교통로의 구성에 있어서는 육상, 해운, 항공의 제수단을 모두 포함하며, 도로, 철도, 항만, 공항의 확보는 물론 남북한의 기존 교통망과의 연계를 고려해야 하고, 국제적 제도와 규범에 따른 인정을 받아야 하며, 국제교통로의 한 부분으로 역할을 할 수 있어야 한다.

남북한은 분단 이후 50년동안 독자적인 경제·사회개발로 교통부문에서도 상호 연관성이 많이 약화되었다. 북한은 경제침체로 사회간접자본에 대한 투자가 부족하여 전반적으로 교통시설이 남한에 비해 크게 열악한 실정이다. 또 교통체계에 있어서도 남한은 구간 고속도로의 건설 등 도로위주의 교통체계를 개발한 반면, 북한은 산악지형에 유리한 철도 중심이어서 향후 연결교통망의 구성시 많은 시간과 노력이 필요할 것으로 보인다.

2) 남·북한간 교통망 연결 구상의 기본 방향

남북한간 교통망을 상호 연결하여 종합교통망을 구성하는 것은 매우 중요한 의미를 지닌다. 먼저 북한의 철도를 남한과 연결할 경우 남한의 철도교통의 기능이 크게 증대되고 도로중심의 남한의 교통체계에 일대 혁신을 가져다 줄 것이다. 특히 장거리 대량화물의 운송에 유리한 철도의 특성이 최대한 발휘될 것이고 시베리아철도 또는 중국철도와 연계한 대륙간 수송도 가능하게 될 것이다.

남북간 도로의 연결은 남북한간 인적 교류의 물꼬를 트고 북한 주민에 대한 영향을 통해 북한의 대외개방을 앞당기게 될 것이다. 또한 항공부문의 남북협력이 원활해질 경우 북한상공을 통한 항공로의 이용으로 미주 및 유럽노선의 거리가 크게 단축될 것이다. 해운에서의 직항노선의 개설은 북한의 자원과 노동력을 활용한 남북합작사업을 크게 활성화시켜 북한은 물론 남한의 경제발전에도 크게 기여하게 될 것이다.

통일 이전에 통일 후의 교통망 구성을 염두에 둔 교통계획을 시행하는 것은 이미 독일에서도 있었던 일이다. 서독은 통일이전에 동독과의 통일에 대비하여 교통계획의 기본방향에

- 동독지역의 교통시설의 근본적 정비 및 국가교통망과의 접속
- 서독지역의 도로정비는 기본적 수준에서 애로구간 해소에만 투자
- 동서방향 도로망의 확충

등을 포함하였다. 그러나 이와 같이 서독이 동독과의 통합에 대비하여 17년 동안의 준비기간동안 교통부문에서도 많은 준비를 하였으나, 통일 후 늘어나는 교통량의 처리를 위해 동독의 교통시설에 대해서만 10년간 약 30조원의 투자소요를 예상하고 있다.

남한의 21세기를 향한 국가기간교통망의 구축계획은 북한을 포함한 한반도 전체를 대상으로 해야 하며, 나아가서는 동북아 역내의 국제기간교통망과의 연계를 그 목표에 포함시켜야 한다. 즉 한반도가 동북아의 여객/화물운송의 중심기지(HUB)가 되도록 해야 하는 것이다.

3) 남북한간 교통망 연결을 위한 단계별 방안

남북한간 교통망의 연결은 남북간 화해협력에 따라 인적, 물적 교류가 활

성화되기 전에 단계적으로 먼저 구성되어야 한다. 즉 교통망의 연결은 양 체제간 정치적 타협에 따라 전개될 남북한간 관계 진전에 맞추어 추진되어야 하며, 각 단계별 교통수요에 따라 필요한 교통망의 연결과 구성이 먼저 계획되어져야 한다.

현재 남한에서 계획하고 있는 3단계 통일전략에 의하면 각 단계별로 교통수요와 연결망의 구성방안이 달라질 것이다.

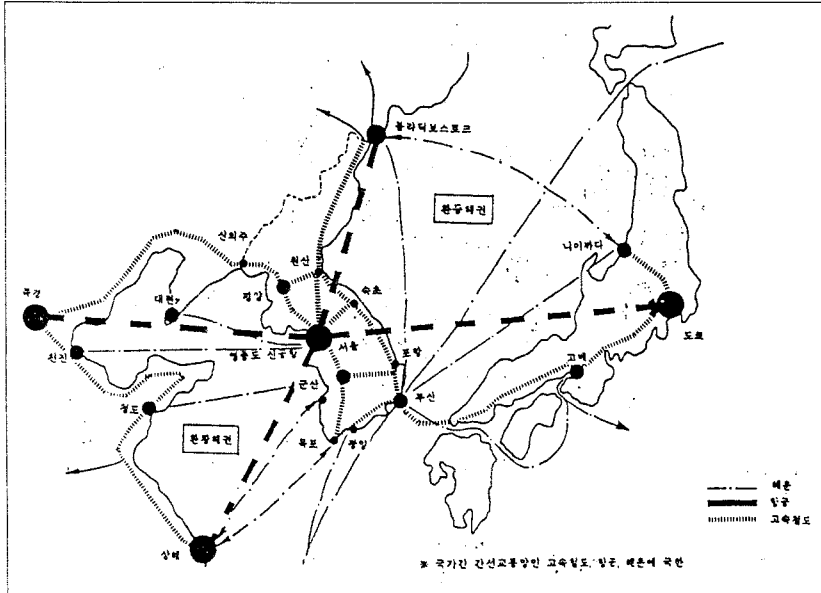
제 1단계의 화해협력기에서는 인적 교류로서는 남북간 당국자 및 극히 제한된 범위의 경제인의 왕래가 허용될 뿐일 것으로 예상된다. 이 시기의 물적 교류는 상호 협의에 의해 사안별로 제한된 물자수송이 이루어질 것이다. 따라서 이 시기에는 인적 교류의 수단으로서는 제 3국을 중계기지로 한 간접적인 항공운송(interlining)과 관문점을 통한 도로운송을 활용하고, 물적 교류의 수단으로서는 남북한 항만을 직접 연결하는 정기해운편을 개설해야 할 것이다. 또 이 시기에는 앞으로의 교류확대를 대비하여 최소한 서울로부터 북쪽으로 끊어진 철도와 도로노선인 문산의 경의선과 철원의 경원선의 복구공사는 착공해야 할 것이다.

제 2단계의 남북연합기에서는 좀더 통합적인 교통망 구성방안이 수립되어야 할 것이다. 이 시기에는 남북의 교통계획가들이 상호 자료와 정보를 교환하여 공동으로 통합교통망 구성계획을 수립하고, 1단계보다 더 진전된 범위에서의 교통망 건설에 착수해야 할 것이다. 우선 철도와 도로는 서해안노선과 동해안노선 등 남한의 기존노선을 북으로 연계시켜야 한다. 항공은 서울-평양간 직항노선의 개설을 추진하되, 미흡할 경우 제 3국의 항공사가 북경이나 니이가타를 중계기지로 경유하여 취항할 수 있으며, 또는 남북한의 항공사들이 이들 중계기지를 활용하면서 코드공유(code sharing) 등 공동운항을 할 수 있을 것이다. 해운은 남북한 국적선사의 정기선 취항지점을 더 늘리고 북한의 주요 항만의 시설확충에 남한 건설사가 참여하는 방안도 추진되어야 할 것이다.

제 3단계의 통일국가기에는 남한의 새로운 교통수단인 고속전철망을 북한으로 연계하여 건설하고, 첨단교통수단인 자기부상열차의 도입도 검토될 수 있을 것이다. 또 한반도 전체를 대상으로 한 철도와 도로망의 구성에 있어서 중국과 러시아의 교통망과의 연계를 목표로 하여 이들 국가와 대륙통합교통체계를 구성할 수 있을 것이다. 항공은 남북한 각 도시를 국내선으로 운항함은 물론 남북한 항공사의 통합이 이루어질 수 있고, 노선권 등 북한의 항공

주권을 남한이 행사할 수 있을 것이다. 해운은 이미 자유화되어 남북한의 각 항만에 남북한 선박이 자유로이 취항할 수 있을 것이다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 21세기 동북아시아의 주요 국제 간선교통망 구상도



4) 남북한간 항공망 연결의 기본 구상

남북한간의 인적 교류의 초창기에는 북한 주민에 대한 접촉기회를 최소화하여 북한주민에 미치는 영향을 최소화할 수 있는 교통수단으로서 북한측은 항공편을 선호할 것이다. 또한 현재 판문점을 통한 도로교통을 제외하고는 인적 교류를 위한 연결교통망이 항공 외에는 없으므로 남북한간 항공교통망의 연계는 중요한 의미를 지니고 있다.

김포공항의 대체공항으로서 뿐만 아니라 한반도를 동북아의 항공교통의 중추기지(HUB)로 만들려는 목표로 건설되고 있는 영종도의 인천신국제공항은 휴전선지역의 공역을 활용할 수 있도록 남북한간 긴장이 완화되지 않으면 그 능력이 크게 축소된다. 또 북한의 대외개방을 유도할 수 있는 한 수단으로서 남북간 항공협력이 추진될 수 있다.

북한은 1994년 12월 22일을 기해 자국의 영공을 개방한다는 발표를 하였으

며 1995년 1월에는 국제항공업무통과협정에 가입하였다. 이같은 영공개방방침은 1981년에도 북한이 발표한 적이 있다. 금번 북한의 영공개방 발표는 우리나라가 중국과의 정기항로를 개설함에 따라 일본과 중국을 연결하는 한반도 횡단노선이 서울상공을 통과하는 것으로 완전히 정착되어, 북한이 영원히 국제항공시장에서 아웃사이더로 전락하는 것을 막기 위한 불가피한 조치로 받아들여지고 있다.

현재 북한이 속해 있는 평양 비행정보구역(FIR)을 통과하는 외국항공사는 러시아의 아에로플로트와 중국의 국제항공이 유일하다. 아에로플로트는 하바로프스크-서울 항로에서 휴전선 상공을 통과할 수 없으므로 동해 먼바다에서 평양FIR로부터 한국의 대구FIR로 넘어 온다. 그러나 이때 남북한간에 관제이양협정이 없으므로 통상 있는 FIR끼리의 관제 인계인수 절차는 없다. 최근 미국항공사들이 북한이 이미 승인했음을 내세워 북한영공을 통과하는 단축노선의 허용을 우리 정부에 요청했으나 거절되었다. 그 이유는 첫째, 남북간 관제이양협정이 없고 통신채널이 개방되어 있지 않아 항공안전을 담보할 수 없고, 둘째, 정상적인 항로는 해당노선을 운항하는 모든 항공기들이 이용할 수 있어야 하나 이 노선은 그렇지 못하기 때문이었다.

따라서 남북간 직항로의 개설은 필요한 항공기 안전보장, 관제이양지점 합의 및 통신망 연결, 휴전선지역 군사공역개방 등의 구체적 논점에 대한 언급이 없어 현재로서는 불가능하다.

현 단계에서 추진할 수 있는 남북한 항공협력방안은 첫째, 북경이나 니이가타 등 중계기지를 이용하여 남북한 항공사들이 연계운송(interlining)을 하는 방안과, 둘째, 이들이 공동운항(joint operation)이나 코드공유(code sharing)를 통해 사실상 자사항공기가 최종목적지까지 운항하는 것과 동일한 효과를 거두는 방법이 있다. 또 셋째, 남북한의 주요행사시 단체참가자들에 대한 차터편 운항을 상호 적극적으로 허가하는 것이 바람직하다. 이러한 협력방식은 과거 86아시안게임과 88올림픽때 우리나라가 중국 및 구소련 등과의 관계를 개선할 때 많이 활용되었다. 이때 항로는 상당기간 휴전선의 통과가 어려울 것으로 예측됨에 따라 서해상을 우회하는 루트를 개발해야 할 것이다. 남북한 항공협력의 넷째 방안으로는 북한의 나진·선봉지역과 같은 대외개방도시에 앞으로 물량이 많아지고 고가화물이 증가하면 현재의 중국-한국간 항공화물처럼 화물차터 항공편이 서울-선봉지역 노선에서 개설될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 분단국 또는 미수교국간 항공협력 사례

1. 미수교국간 항공망 구성시의 문제점

현재 세계의 국제항공을 지배하고 있는 규제체제는 소위 시카고-버뮤다체제라고 하여 다자간 체제가 아닌 양국간 항공협정에 의해 국제항공운송이 이루어지도록 하고 있다. 그러나 이러한 2국간 항공협정은 국가간에 체결하는 조약이기 때문에 양당사국간에 국교가 열리기 전에는 항공협정의 체결이 불가능하고 따라서 항공노선을 개설할 수 없는 것이 원칙이다. 그러나 양국간 국교정상화가 이루어지기 전에도 양국의 항공공간에 체결한 商務協定(commercial agreement)을 통하여 민간레벨에서의 상대국에 대한 취항이 가능하다. 물론 이 경우에도 그 상무협정은 항공법상 정부의 승인을 받아야 한다.

한편 원칙적으로 시카고체제하에서는 國際航空業務通過協定이라는 다자간 협정에 의해 영공통과의 자유(1 자유)와 기술적 착륙의 자유(2 자유)는 보장되도록 하고 있다. 그러나 현재의 국제항공질서는 다른 나라의 영공통과도 반드시 해당국가의 승인을 받도록 하고 있으며, 상호호혜적이지 아닐 때는 영공통과료를 징수하고 있다.

국제항공로 개설은 반드시 양국간 합의에 의해 ICAO(국제민간항공기구)에 개설신청을 하고 ICAO로부터 허가를 얻어야 정식으로 개설된다. 따라서 양국간 항공협정이 체결되지 않은 상태에서는 민간레벨에서의 항공운송이 이루어지더라도 새로운 항공로개설이 안된 상태에서 기존의 항공로를 활용한 迂廻航空路를 이용하는 것이 일반적이다.³⁾

현재 남북한간 항공망구성에 있어서도 이러한 미수교국간 항공망구성시의 문제점들이 그대로 존재한다. 정치적으로 남북한이 통일이 된다면 남북한간 항공운송은 국내선이 되므로 통일정부의 교통부장관의 관장사항이 되지만, 각각 독립국가로서 양국간 항공노선을 개설하는 것은 국제선이 되며 국제적 항공규제체제에 따라야 하는 것이다. 이렇게 볼 때 현재처럼 상호 국교수립도 안된 상태에서 남북한간 항공협정이 먼저 체결된다는 것은 국제적 관례에 비추어 불가능한 것으로 내다 보인다. 따라서 남북통일을 의미하는 남북공동

3) 현재 상무협정에 의해 차터편 운항이 계속되고 있는 서울-상해 노선의 경우 직항항공로가 정식으로 개설되지 않은 관계로 기존의 상해-후쿠오카, 상해-타이페이 항공로를 활용하여 서울-제주-상해의 우회루트를 이용하고 있다.

체의 성립이전에 또는 각각 독립국가로서의 남북한간 국교수립이전에 남북한간에 항공망을 구성하는 방법은 민간레벨에서의 항공회사간 상무협정, 즉 대한항공이나 아시아나항공이 북한의 고려항공과 商務協定을 체결하여 상호 취항하는 방법이 불가피할 것이다. 이 경우에도 남북한은 물론 주변국인 일본 및 중국과의 협의를 거쳐 ICAO로부터 남북한간 항공로를 지정받아야 한다. 만약 남북한이 항공로에 대한 합의를 보지 못하면 현재 서울-상해 노선과 마찬가지로 서울-평양간에도 직항노선이 아닌 우회루트를 이용하지 않을 수 없을 것이다.

남북한이 정치적으로 통일을 이룩한다면 서울-평양간 항공노선은 국내선 구간에 해당되어 항공사는 교통부장관의 허가에 의해 취항이 가능하고 항공로도 교통부장관이 지정한다. 그러나 현재의 남북한이 각각 독립국가로서 UN 및 ICAO와 같은 국제기구에 가입하고 있으며 남북한은 또한 미수교국이기에 때문에 남북한간 항공노선이 국제적으로 국내선 노선으로 인정받지 못할 소지가 많다. 이 경우 미수교국간 항공망구성의 국제적 질서를 따르지 않을 수 없을 것이다. 따라서 앞으로 통일 또는 국교수립 이전에 남북한간에 항공망을 구성하기 위해서는 지금까지의 미수교국간 항공망구성의 사례들을 살펴볼 필요가 있다.

2. 외국의 사례

1) 독일의 사례

통일이전의 동·서독간에는 초창기에는 현재의 남북한처럼 항공운송로가 개설되지 못하였다. 더욱이 동독의 내륙에 섬처럼 위치해 있는 서베를린을 서독과 연결해 주는 노선은 오직 각 20마일 폭의 회랑(corridor) 3개 뿐이었다. 또 서베를린을 서독과 연결시키는 항공노선에는 국적항공사인 루프트한자의 취항이 금지되었으며 오직 2차대전의 전승국들의 항공사인 미국의 팬암, 영국의 영국항공(BA), 프랑스의 에어프랑스 만이 배타적인 취항권을 가지고 있었다. 물론 동베를린에는 소련의 아에로플로트만 취항할 수 있었다. 한편 동독에서는 인터플루크(Interflug)라는 새로운 항공사가 설립되었다. 그러나 여전히 동서독간에는 항공협정이 없었으며, 루프트한자와 인터플루크는 상대국의 공역에 접근할 수 없었다.

1955년 동·서독 정부가 잠정적인 영공주권이 허용되었으나 베를린으로부터의 항공수송은 역시 연합국에 의해 배타적으로 소유되었다. 베를린에서 탄생된 Lufthansa가 베를린 운항권이 제한된 것은 불행한 일이었으며 더구나 베를린 발착 연 500만명 여객수송의 황금시장에서 배척당한 것은 더욱 고통스러운 일이었다.

동서독간 항공관계에 큰 전기가 마련된 것은 1984년 동독의 라이프찌히에서 개최된 무역박람회에 서독 상공인들의 수송을 위해 정기항공편이 개설된 것이다. 당시의 정기항공편은 국가차원이 아니라 양항공사간의 상무협정(Interline Agreement)에 근거한 것이며, 사전에 양국 정부는 물론 전승 4개국의 승인을 반드시 받아야 했다. 당시에 인터플루크도 서독의 몇개 도시에 대한 취항권을 얻었다. 그러나 루프트한자의 라이프찌히 노선은 동서독간 국경이 비행금지구역(ADIZ)이었기 때문에 체코슬로바키아로 우회하는 항로를 이용할 수 밖에 없었다.

루프트한자는 취항이 금지된 서베를린 노선을 개설하기 위해 에어프랑스와 합작으로 프랑스 국적의 유로베를린(EuroBerlin)이라는 항공사를 설립하여 1988년부터 프랑크푸르트-베를린 노선에 취항시켰다. 이 회사의 루프트한자의 지분은 49%, 에어프랑스의 지분은 51%였으며, 슈투트가르트, 뮌헨, 뒤셀도르프, 함부르크 등에서 베를린을 연결하는 노선으로 급속히 성장하였다.

1990년 동·서독 통일 이후에는 전 독일 영공이 Lufthansa에게 개방되었으므로 Euro Berlin의 목적은 없어져서 점차 운항을 축소하다가 1994년 최종적으로 문을 닫았다. 1990년 10월 3일 Lufthansa는 통일기념 행사에 참석하는 독일연방 국회의원들을 Cologne/Bonn에서 베를린으로 수송했으며 수주 후인 1990년 10월 28일에는 베를린으로부터의 정상적인 정기편을 재개했다. 동독이 붕괴될 당시 Lufthansa는 이미 동독의 Leipzig에 주 2회 정기운항하고 있었으며 Dresden을 추가 운항했는데 누구든 통일절차는 오랜 시간이 걸릴 것이라고(the reunification process would take quite a long time) 생각했고 그렇게 급작스럽게 이루어 질 것으로 생각하고 준비하지 못하였다. 따라서 Lufthansa도 수주내에 급히 모든 운항 준비를 서둘러야 했으며 기존의 베를린 취항 서구 항공사들의 철수에 맞춰 Lufthansa는 Pan Am의 1,200여명의 직원과 시설을 인계받았다.

Lufthansa와 Interflug는 통일전인 1990년 1월 이미 제반분야에서 협조 증진키 위해 Partnership 합의를 했으며 곧 공동 자회사인 Interhansa Service

(Catering)와 Interhansa Simulator Center(Pilot training)를 베를린에 설립했다. Interflug는 오래된 비경제적인 기종들(러시아제)로 경제적인 어려움에 봉착했으며 결국 1991년 4월말 해체되었다. Lufthansa는 베를린에 있는 Interflug 직원 1,000명을 흡수했으며 추가로 베를린에 과거 Interflug 직원 2,500여명을 재교육시켜 여행 및 관광산업에 취업시키기 위한 회사를 설립했다. 통일된 독일의 통합 Lufthansa는 경영합리화와 점진적인 민영화의 길을 걸으면서 미래의 도전에도 만전을 기하고 있다.

2) 중국과 대만간 직항로 개설 문제

중국과 대만은 아직도 '하나의 중국' 정책(One China Policy)을 고수하고 있으며, 대만은 중국이 여전히 대만을 독립된 국가로 인정치 않고 적대감을 가지고 있다고 보고 있다.

대만은 중국과의 직접 교통망 연결에 중국보다 신중하고 보수적인 입장이 다. 대만은 중국이 대만에 대하여 적대행위를 포기하고, 대만에 대하여 무력행사를 단념하고, 대만을 중국과 동등한 정치체제로 인정하고, 대만의 국제활동을 방해하지 않을 것을 확실히 약속할 때 중국본토와의 항공, 해운 직항로 개설에 관한 협의를 한다는 전제조건을 제시하고 있다.

이러한 전제조건은 1997년 7월 홍콩과 1999년 마카오를 중국이 흡수할 경우 대만의 입장이 불리해 질 것이 명백하다. 대만은 1997년과 1999년 이후에도 홍콩과 마카오의 항공 및 해운 교통로를 막대한 이익때문에 중단할 수 없는 입장이다. 따라서 이들 지역의 항공편 및 해운편을 중단하지 않아도 될 명분의 축적을 위해 대만은 중국 본토와의 항공 및 해운 準직항로(quasi-direct air and sea links with Mainland China) 전략을 취하고 있다. 이의 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 대만은 남부 Kaoshiung항의 일부지역을 'offshore shipping center' (국제해운지역)로 지정하여 이곳에만 중국국적 선박의 기항을 허용하고 있다. 그러나 이 경우에도 그 화물이 대만영내로 수입될 수는 없으며 오직 환적화물의 양하만 허용될 뿐이다. 한편 중국측은 푸저우(福州)와 샤먼(廈門)을 대만 선박들에게 개방하고 있다.

둘째, 대만은 1995년 Air Macao 및 홍콩의 Cathay Pacific Airways와 대만과 중국본토와를 연결하는 마카오, 홍콩 경유 직항로 개설을 허용하였다.

Air Macao는 51%의 주식을 중국본토에서 소유하고 있으나 포르투갈 국적사로서 동일 항공기로 타이베이-마카오-상하이-베이징을 운항하도록 허용되었다. 그러나 타이베이-마카오 구간과 마카오-상하이-베이징구간의 비행편명은 서로 다르다. 홍콩에 기반을 둔 Cathay Pacific Airways의 자회사이기도 한 Dragon Air는 주식의 46%가 중국본토 소유이나 카오슝-홍콩-중국본토를 운항할 수 있도록 허가받았다(홍콩 중심 비행편명은 다름). 그러나 이러한 조치는 One China Policy하에서는 Cabotage Routes를 제 3국의 항공사에게 허용하는 것과 같게 되므로 이미 두 개의 중국을 인정하고 있는 것과 같은 모순을 안고 있다. 또한 항공협정도 정부간 협정이 아니라 에어 마카오와 케세이페시픽이 대만의 TAA(Taipei Airlines Association)와 맺은 상무협정이므로 중국-대만간의 본격적인 항공자유화에는 아직 근접하지 못하고 있다. 그러나 현재 대만과 중국의 항공당국자들이 협의중이지만 1997년께에는 상해를 기착지로 하는 대만-중국 직항노선이 개설될 것으로 희망적으로 전망되고 있다.

중국정부는 아직도 대만을 독립된 국가로 인정하지 않고 지방정부로 간주한다. 따라서 1990년 북경아시안게임 때도 대만의 대표항공사(National Flag Carrier)인 중화항공(CAL)의 북경에 대한 직접운항을 허용치 않았다. 대신에 중국은 대만의 지역항공사들인 復興航空과 馬公航空에 대하여 차터편 운항을 허용하였으나 대만이 이를 수용하지 않아 결국 선수단수송은 홍콩을 경유하여 외국항공사인 Cathay Pacific을 이용하였다.

중국은 대만과의 직항노선 개설을 계속 주장하고 있다. 그러나 항공기에 중화민국의 칭호, 깃발, 청천백일의 휘장 등을 일체 나타내지 못하게 하고 있으므로 대만이 노선개설에 응할 수 없는 입장이다. 또한 대만은 자국민의 대륙 直接渡航 금지정책을 고수하고 있어서 대만-중국간 직항로 개설에는 많은 난관이 있다. 그리고 대만-중국간 항공교통망 구성에 있어서는 직항로의 구성과 더불어 타이페이·상해·광주사이의 3개 비행정보구역의 항공관제업무에 대한 합의 및 통신채널의 개방 등이 선행되어야 하는 문제가 있다.

3. 한국의 미수교국과의 항공협력 사례

국가간의 정기 항공노선의 개설은 해당 2국간의 항공협정체결에 의해 이루어진다. 그러나 2국간의 항공협정은 국가간에 체결하는 조약이기 때문에 어찌까지나 당사국간의 국교 정상화를 전제로 하는 것이다. 따라서 국교가 없

는 상태에서는 사실상 정부간의 항공협정체결이 불가능하기 때문에 항공노선을 개설할 수 없는 것이 원칙이나 필요시에는 예외적으로 민간항공사간의 제휴 또는 합의형태로 운수협정을 체결하여 해당정부가 승인하여 노선을 개설할 수도 있다.

일반적으로 항공사간 운수협정으로서의 첫째, 항공협정을 대신하는 운수협정, 둘째, 항공협정을 전제로 한 운수협정, 셋째, 항공협정을 보완하는 운수협정 등이 있다. 이 가운데 국교가 없는 국가간에 항공교통망을 구성하는 데 필요한 운수협정은 첫 번째의 것으로서, 그 방법로서는 상무협정(Commercial Agreement)을 체결하고 이를 정부가 승인하는 형태를 취하여 노선을 개설하는 것이다.

1964년 한일국교 정상화 이전의 KAL과 JAL은 양사간 체결한 상무협정에 의하여 한일간 노선에 정기취항을 하였다. 국교가 없는 상태에서 양국간의 항공교통망을 구성하는 전 단계로서는 필요에 따라 부정기편(Charter)을 허가하여 운항하는 사례도 적지 않다. 1986년의 아시아올림픽 경기를 계기로 한·중 및 한·소간 부정기 운항이 실시되었으며 1972년 9월 일본과 중국간 국교정상화 이전에도 일본항공은 상하이에 Charter편을 운항하였다. 또 다른 사례는 미수교국가의 항공사간에 합병회사를 설립운항하는 것이다. 베트남 국영 항공사와 캐나다 태평양 항공사는 1989년 6월부터 호치밍시와 밴쿠버를 연결하는 정기노선을 주 1회 개설하여 공동운항하고 있다.

1) 국교 정상화 이전의 한일간 항공노선 개설

해방이후 우리나라와 일본간의 정식 국교는 1965년 韓日間 기본조약이 체결되면서 시작되었고, 한일간 항공협정도 1967년에야 체결되었다. 따라서 1967년 이전 한일노선을 운항한 양국항공사들은 항공사간 상무협정에 근거하여 취항하였다.

우리나라와 일본간의 항공운송은 1949년 미국의 노스웨스트항공이 처음으로 시작하였고, 이후 자유중국의 중화항공(China Airlines)의 전신인 中國民航空司(CAT)가 한일노선에 참여하였다. 이와 같이 제 3국 항공사들이 한일간 항공운송을 담당한지 14년이 지난 1963년에 대한항공은 일본항공과의 사이에 항공노선의 개설 및 국제항공업무 운영에 필요한 세부협정인 상무협정과 총대리점협정, 지상운송취급의 상호 위탁협정, 以遠權協定 등 4개 협정을 맺고,

이 협정에 의해 양항공사가 한일노선을 운항하였다. 이러한 상무협정에 의한 한일간 운항은 1967년 양국정부간에 항공협정이 체결된 이후에는 항공협정에 의한 운항으로 자동적으로 대체되었다.

2) 국교정상화 이전의 한소간 항공노선 개설

우리나라와 소련간의 정식 수교는 1990년 10월에 수립되었다. 그러나 1988년 서울올림픽때의 선수단 수송을 위한 차터편 운항을 계기로 韓蘇間에는 이미 항공교통이 민간차원의 상무협정에 의해 개설되어 있었다.

극동과 유럽을 연결하는 항공노선은 종래 동남아와 중동을 경유하는 Southern Route(南廻路線) 또는 알래스카의 앵커리지를 경유하는 Polar Route(北廻路線)밖에 없었으나, 1986년 JAL과 Air France가 소련영공을 통과하여 극동과 유럽을 직접 연결하는 Trans-Siberian Route(시베리아횡단노선)를 개설함으로써 운항시간이 2시간 반이나 단축되었다. 그러나 우리나라는 한소간에 외교관계도 수립되지 않은 적대국가로서 우리나라의 항공기가 소련영공을 통과한다는 것은 기대하기 힘든 일이었다. 이러한 가운데 88서울올림픽을 계기로 소련이 자국선수단을 자국기로 수송하는 문제와 大韓航空의 소련 영공통과 문제가 동시에 제기되었다. 이것이 민간차원에서 수차 논의된 후 항공사간 합의와 양국 정부의 승인을 얻어 올림픽 기간중 소련은 Aeroflot항공이 차터편으로 모스크바-서울을 직접운항하여 자국선수단을 수송하였고, 대한항공은 여타 구주행 항공사들과 같이 Trans-Siberian Route를 이용할 수 있게 되었다.

이후 대한항공과 Aeroflot간의 총대리점협정 체결, 아르메니아 지진참사에 대한 구호품수송용 대한항공 차터편 소련 착륙, 소련의 페레스트로이카 확대 등 일련의 과정을 거쳐 1990년 2월에 양국 항공사간에 한소간 항공노선 개설을 위한 상무협정이 체결되었고 대한항공의 소련영공 통과도 정식으로 허용되었다. 이리하여 한소간에는 정식국교가 수립되기도 전에, 또 항공협정도 없는 상태에서 약 6개월간 상무협정에 의해 한소간 정기성 차터항공편이 운항되었던 것이다.

3) 항공협정 체결전의 한중간 부정기편 운항

中國은 소련과 마찬가지로 과거 우리나라의 미수교 적대국가로서 양국간의

민간항공교통은 1984년 스위스항공의 관광전세기가 북경-서울을 운항한 것이 처음이었다. 이후 1986년과 88년에는 아시아경기대회와 서울올림픽의 중국선수단 수송을 위하여 중국민항이 북경-서울, 상해-서울의 직행항공로로 총 24회에 걸쳐 차터편을 운항하였다. 한편 대한항공은 종래 중동노선과 동남아경유 유럽노선(Southern Route)에서 중국영공을 통과하는 타경쟁사들과 달리 홍콩, 방콕을 경유하는 우회루트를 이용할 수 밖에 없었으나, 88올림픽을 계기로 약 2개월간 총 55편의 중국영공통과 허가를 받았고, 1990년 6월부터는 이 쿤밍(昆明)루트에 대한 지속적인 운항허가를 받음으로써 현재까지도 비록 영공통과료를 내고는 있지만 中東路線에서 중국영공을 통과 운항하고 있다.

韓中間 항공관계는 1990년 북경아시안게임을 계기로 大韓航空이 서울-상해 부정기편운항을 시작함으로써 크게 발전하였다가 1년만에 중국측이 일방적으로 운항을 중지시키는등 우여곡절을 겪어 왔다. 한국과 중국은 이미 1992년 8월 국교를 수립하였으나 양국간에는 1994년 11월 초까지는 항공협정이 체결되지 않은 채, 또 1994년 12월 초까지는 양국 항공사간 상무협정이 체결되지 않은 채 양국정부의 허가베이스로 대한항공과 中國東方航空(China Eastern Airline)이 서울-상해노선에서, 아시아나항공과 中國國際航空(Air China)이 서울-천진노선에서 주 4회씩 부정기편 운항을 해 왔다. 그러나 이 한중간 부정기운항은 어떠한 협정에 의해서가 아니라 항공사들이 양국정부로부터 1개월 단위로 허가를 얻어 운항하기 때문에 취항지점 및 취항횟수에 제약이 많았고, 항공로도 직항로가 개설되지 않았기 때문에 기존노선을 활용한 우회루트를 이용함에 따른 불편이 컸다.

한중간 정기항공은 1994년 11월의 양국간 항공협정의 조인과 1994년 12월의 양국 항공사간 상무협정의 체결로 1994년 12월 22-23일부터 본격화되었다. 1995년말 현재 대한항공은 북경(주 7회), 천진(주 3회), 청도(주 4회), 심양(주 3회) 등에 정기 취항하고 있으며, 아시아나항공은 북경에 정기편으로 주 6회, 상해에 정기성 차터편으로 주 6회 취항하고 있다. 중국측은 북경은 국제항공이 주 7회, 청도는 국제항공이 주 5회, 심양은 북방항공이 주 3회, 대련은 북방항공이 주 4회 정기 취항하고 있으며, 상해는 동방항공이 주 6회 정기성 차터편을 운항하고 있다.

서울-상해 노선에서 아직 정기편이 개설되지 못하는 이유는 중국측과의 관제이양지점에 대한 합의가 다른 중국노선과는 달리 상해노선에서는 타결되지 못했기 때문이다. 즉 중국측은 북경, 청도 등 여타 지역에 대한 정기항공의

관제이양지점은 동경 124도선으로 하는 데 합의했으나, 상해노선에서는 현재의 우회루트상의 동경 125도선을 계속 고집하기 위해 정기편의 개설에 응하지 않는 것이다.

IV. 남북한 정부간 항공협력 방안

1. 항공운송산업 교류의 전망과 협력방안

1) 항공운송산업 교류의 추이와 전망

분단이후 1960년대말까지 남북한은 자기체제의 구축을 위해 전력을 다한 시기로서 상호간 뚜렷한 교류의 노력이 없었다. 그러나 1972년 통일문제의 자주적, 평화적인 해결을 천명한 「7.4 남북공동성명」의 발표로 전민족이 통일에 대해 큰 기대를 갖게 되었다. 이후 소강상태에 접어든 남북한 관계는 1990년의 남북 고위급 회담으로 새로운 전기를 맞이하게 되었으며, 1991년에는 남북한 동시 유엔가입으로 공식화되었다. 고위급회담에서 합의한 대로 1992년부터 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류.협력에 관한 합의서(이하 남북간 교류협정)」가 발효되었다. 그러나 이후 남북관계는 뚜렷한 진전을 보이지 못한채 최근의 북한에 대한 쌀지원 문제에서의 북한의 자세에서 알 수 있는 것처럼 상호간 높은 벽을 재삼 확인한 상태에서 오늘에 이르고 있다.

이와 같이 정치적 측면에서의 남북한 관계는 화해와 소강상태의 반복을 보여 왔으나, 경제적 측면의 교류는 꾸준히 증대해 왔다. 남북한간 무역규모는 공식적으로 1992년까지 누계 2억 달러를 상회하였는데, 이 수치는 대부분 북한의 남한에 대한 수출액수로서 남한의 홍콩등 제 3국을 통한 대북한 간접교역액수를 포함시키면 남북한 무역의 실제규모는 이보다 훨씬 커질 것이다. 1993년에 남한의 통일원에 의해 이루어진 북한과의 접촉인가건수는 230건에 달하고 있다.

남북한간 교역이 본격화되면 북한에서 남한으로 유입될 상품은 주로 비철금속, 광물, 화학제품, 목재 등 원재료가 될 것이며, 남한에서 북한으로 수출될 상품은 자동차, 전자제품, 신발, 의류 등 주로 생활용품이 될 것이다. 한편 남한 기업들의 대북한투자가 본격화되면 북한에서의 위탁가공을 위한 원자재

의 수출이 급증할 것이며, 반면 전자제품, 의류 등 가공된 공업제품이 북한으로부터 외국 또는 남한으로 운송될 것이다.

지금까지의 남북한간 인적 교류는 공식적인 경로로서 남북한간 회담대표의 상호방문과 예술인 방북, 그리고 남한 기업인의 투자조사 목적의 방북 등에 한정되었으며, 그 인원도 극소수에 불과하였다. 방북시의 교통로는 회담대표와 예술인은 주로 판문점을 통한 육상교통을, 기업인의 방북시에는 북경을 경유하는 항공편이 주로 사용되었다.

물적 교류는 모두 해운을 통해 이루어졌다. 과거 남한의 수재시 북한으로부터 지원받은 식량도 선박편으로 운송되었으며, 금년의 북한에 대한 쌀지원도 남한의 각 선적항으로부터 북한의 남포, 청진 등으로 우리나라 국적선박편으로 운송되었다. 비록 씨 프린스호의 인공기 계양사건과 같은 불미스러운 일이 빚어지긴 하였으나, 남한의 선박이 원조물자를 싣고 북한의 항만에 직접 입항할 수 있었다는 사실이 남북관계의 진전을 의미하는 것으로 받아들여졌다.

향후 남북 경제교류의 전개방향은 1992년 2월 19일에 발표된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(남북한 기본합의서)」에 담겨있는 다음의 내용으로부터 가늠해 볼 수 있을 것이다.

- ① 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다.
- ② 내부 문제에 간섭하지 않는다.
- ③ 비방, 중상을 하지 않는다.
- ④ 파괴, 전복하려는 일체 행위를 하지 않는다.
- ⑤ 3개월안에 판문점에 남북연락사무소를 설치 운영한다.
- ⑥ 남북정치분과위원회를 구성하여 남북화해에 관한 구체적 대책을 협의한다.
- ⑦ 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 않는다.
- ⑧ 남북 군사 공동위원회를 구성·운영한다.
- ⑨ 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족 전체의 복리 향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부 교류로서 물자교류, 합작투자 등 경제 교류와 협력을 실시한다.
- ⑩ 출판, 보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.
- ⑪ 민족 구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실시한다.
- ⑫ 흩어진 가족 친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실

시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현한다.

- ⑬ 끊어진 철도와 도로를 연결하고, 해로 항로를 개설한다.
- ⑭ 우편과 전기통신 교류에 필요한 시설을 설치, 연결하여 우편 전기통신 교류의 비밀을 보장한다.
- ⑮ 남북 경제교류 협력 공동위원회를 구성·운영한다.
- ⑯ 국제무대에서 경제와 문화등 여러 분야에서 서로 협력하며 대외에 공동으로 진출한다.

1992년 9월 7일 남북 고위회담에서는 남북교류협력분야 부속합의서가 채택되었다. 이 합의서에서는 남북경제협력 사업의 대상과 형식, 물자 교류의 품목과 규모를 경제협력 공동위원회에서 협의하여 정하기로 하였으며, 구체적인 품목과 수량은 경제협력 당사자 사이에 논의를 벌여 결정하도록 이를 일임하였다. 아울러 실질적인 남북경제협력을 위해 필요한 구체적 장치로서 청산결제, 투자보장, 2중과세방지, 분쟁조정절차 등에 관해서는 공동위원회에서 협의하여 시행하기로 하였다. 남과 북은 기본합의서 제15조 규정에 따라, 사회·문화 분야의 교류와 협력을 실시하는데 합의하고 국토종단대행진, 연구, 조사, 편찬, 행사, 교환 전시회 등의 공동 개최와 정보 자료의 상호 교환, 저작권 보호조치 등을 공동으로 강구하는 데 합의하였다.

또한 민족 구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현하기 위하여 방문자의 편의 제공과 신변안전, 무사귀환을 보장하며 사회·문화 분야에서 대외에 공동으로 진출하기 위한 대책협의와 공동진출 등에 합의하였다.

기본합의서 제17조, 18조 규정에 따라 남과 북은 흩어진 가족, 친척들의 자유로운 서신왕래와 왕래·상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 공동으로 강구하기로 합의하였다.

또한 인도주의 정신과 동포애에 입각하여 상대측 지역에 재난이 발생할 경우 서로 돕기로 하였으며 이산가족들의 상봉 면회소를 쌍방 적십자단체들이 협의하여 설치하도록 하고, 이산가족중 사망자의 유품처리, 유골이전을 비롯한 편의를 제공하기로 합의하였다.

남북한간의 원활한 교류를 위한 교통로의 개설은 이미 1992년 발효된 「남북간 협력협정」의 제19조에서 “남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로를 개설한다”고 명시되어 있으며, 현재 발표된 바로는 교통로의 연결에 있어서 이보다 더 진전된 합의내용은 없다. 이 협정에서는 남북간 자유로

운 왕래와 서신거래, 경제교류에 합의하는 등 광범위한 분야에서의 남북간 상호협력의 포괄적인 내용을 담고 있어, 향후 남북관계 발전의 목표가 되고 있다. 만약 앞으로 남북이 협력하여 해운, 항공, 철도, 도로 등에서의 교통로의 연결을 시도할 경우 이 협정의 기본정신에 입각하여 구체적인 협의가 이루어질 것이다.

항공산업의 교류는 이같은 경제교류의 진전에 따라 후형적으로 실현되는 제약조건을 갖기는 하지만 기본적인 산업발전과정과 남북간 교류확대의 측면에서 보면 남북간 항공운송시장은 다음과 같은 점에서 충분한 가치가 인정되며, 당국간 항공협정의 체결을 전제로 한다면 그 전망은 매우 밝다.

첫째, 북한영공통과의 항로망구성이 러시아 영공과 함께 남회노선 또는 북극노선을 대체하는 최단거리 단축항로로서 운송산업의 본격적인 경쟁력 제고의 필수요건이라는 점.

둘째, 북한의 경제적 곤경타계를 위한 관광시장개방 및 제한된 산업내 국제화와 남한의 여행자유화 추이 및 해외직접투자 확대에 따른 여객수요의 증대.

셋째, 경제협력의 진전에 따른 화물수송의 증대.

넷째, 북한내 관광자원의 개발 및 이에 따라 예상되는 조선민항의 대외 경쟁체제 전환에 따른 국제항공노선망의 확대 등의 이유로 해서 남북간 항공운송수요는 점진적으로 확대되어 안정적인 시장구조를 갖출 전망이다.

2) 항공운송산업의 협력방안

항공운송산업의 교류는 항공운송업자간 이루어지는 상무협정(Commercial Agreement)으로부터 출발하거나 또는 정부간 수교에 따른 공식적인 항공협정의 체결에서 출발할 수 있다. 어느 경우이건 협정과정에서 가장 핵심적 내용은 지정항공사 및 항공사의 수, 노선구조 및 운항횟수 등이 되는데 대부분 양자간 견해가 불일치하는 것이 보통이다. 특히 불평등한 항공협정의 경험을 갖고 있는 한국으로서는 무엇보다도 이에 대한 다각적인 내용분석과 신중한 접근방법이 요구됨은 자명하다. 항공협정의 기본원칙으로는 상호 공평하고 균등한 기회의 교환, 양자간 교통수요에 기초한 노선구조 및 수송공급량의 결정, 노선구조, 출발지점의 자국내 위치 등이 지켜져야 하며, 이밖에 남북간의 현실여건을 고려하여 다음과 같은 방향으로 협정의 체결이 유도되어야 한다.

첫째, 남북한 각각의 해외관련노선의 운항실적을 토대로 남북간 시장의 잠재성을 조사하고 전문가들에 의한 수요를 분석, 예측해야 한다. 물론 여기에는 노선 개설이후 진전이 예상되는 각종 경제, 문화교류 증대, 관광객의 증대 등 모든 요소가 고려되어야 할 것이다. 이에 따라 상호수요에 상응하는 주간 운항횟수 및 기종 등 적절한 공급량(Capacity)을 정해야 할 것으로 사료된다.

둘째, 남북한간 항공운항에 대하여 직·간접으로 이해관계가 있는 항공, 관광 및 기타 경제계의 의견은 물론 학계, 언론계의 의견도 가능한한 수렴하여 국가이익의 최대 구현을 위한 공통분모로 합의된 교섭대책과 방향을 작성한다.

셋째, 항공협정은 어느 일방의 이익만을 반영할 수는 없으며 상대방의 이익도 반영된 어느 정도 균형되고 합리적인 몇가지 안을 만든다.

넷째, 앞에서 설명한 항공협정체결의 일반원칙 및 관행과도 비교하여 필요한 보완과 수정을 한다.

특히, 다음과 같은 항공협정의 대략적 초안이 각계의 검토대상으로 제시될 수 있을 것으로 판단된다.

- ① 지정항공사 수는 남북한 양국의 정부당국의 정책과 결정에 위임하되 복수로 할 경우에도 향후 일정기간동안 체결시점의 정기노선항공사의 수를 초과할 수 없다.
- ② 노선구조는 한국측 : 남한내 지점 - 중간제지점 - 북한내 3개지점 - 동북아 및 유럽내 지점
북한측 : 북한내 지점 - 중간제지점 - 한국내 지점 - 일본 및 동남아 지점으로 하되 각지점수는 협정체결에 구체화한다.
- ③ 공급량(운항횟수 및 기종) : 향후 5년간은 상호 임의 기종으로 주 일정 7회내에서 운항할 수 있되 수요증가추세를 보아 양 항공당국간 조정합의한다.
- ④ 양측 운항항공사들의 정기적인 협의와 항공당국간 합의로 제반사항을 결정한다.

한미 항공협정의 예를 들지 않더라도 정부간의 항공협정 특히 노선구조는 한번 결정되고 나면 수정이 어렵다는 특성을 갖기 때문에 우리나라 민항공의 장기적 발전을 위해 신중하게 대처하는 일이 향후 정책결정에 있어서 무엇보다 중요하다.

2. 남북한간 항공망 구성의 기본방향

1) 남북한간 항공망 구성의 필요성

남북한간 항공망 구성의 필요성은 북한자체의 개방의 필연성에 따른 북한측 필요성과 남북한 교류 및 경제협력시 가장 효과적인 교통수단이라는 두가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

오늘날의 세계경제는 국제분업에 의거한 자유무역을 기반으로 하여 발전하고 있다. 현재 경제사정이 극도로 악화되어 한계점에 와 있는 북한으로서도 종래의 폐쇄적인 자급자족경제철학에서 벗어나 중국처럼 경제에 한정된 개방이 조만간 불가피할 것으로 내다 보인다. 그러나 개방이 이루어지는 시기에 항공과 같은 신속한 교통수단을 가지지 못할 경우 정치, 경제협력, 외교, 관광 등 모든 분야에서 적극적인 대응을 못하게 되어 결국 개방정책이 그 실효성을 거두지 못하게 된다. 또한 북한의 이러한 대외개방을 위한 항공운송의 개발은 남북한간 항공망구성을 그 전제조건으로 하지 않으면 안된다. 그 이유는 첫째, 북한으로부터 동남아 및 태평양지역으로 향한 국제항공로를 개설할 때 지형상 남한의 영공통과가 최단거리이며 둘째, 개방초기 외국항공사의 취항을 유치하기 힘든 북한으로서는 이미 많은 서방항공사가 취항하고 있는 남한에 대한 연계항공망을 구성하여 활용하는 것이 효율적이기 때문이다. 따라서 이러한 북한측 입장으로 보아서 남북한간 항공망구성의 필요성은 있는 것이다.

또한 남북한간 인적 교류 및 경제협력시에도 철도와 도로 등 지표교통은 제반 시설의 개보수를 포함하여 보안의 유지등 많은 문제를 내포하고 있기 때문에 그렇게 쉽게 개설되기는 어렵다. 그러나 이에 비해 항공교통은 별다른 보완조치없이 비교적 쉽게 개설될 수 있는 이점이 있다. 따라서 다른 교통수단에 앞서서 통일이전에 남북한간에 항공교통망부터 구성해 놓는 것이 우선 수월할 뿐더러 양당사자가 다 필요하기도 한 것이다.

최근의 남북관계의 진전은 이러한 남북간교통망의 조기 구성에 대한 가능성을 암시해주고 있다. 1992년 9월 체결된 남북간 經濟交流協力合意書 제 3조에서는 철도, 도로는 물론 海路와 航空路의 개설을 규정하고 있다. 특히 항공로부문에서는 김포공항과 순안공항 사이의 항공로 개설과 이에 필요한 정보교환 및 기술협력에 합의하였다. 그러나 직항로 개설을 위해 필요한 항공기

안전보장, 관제이양지점, 휴전선지역 군사공역개방 등 필수사항에 대한 구체적인 언급이 없어 아직 직항로의 개설은 요원한 실정이다.

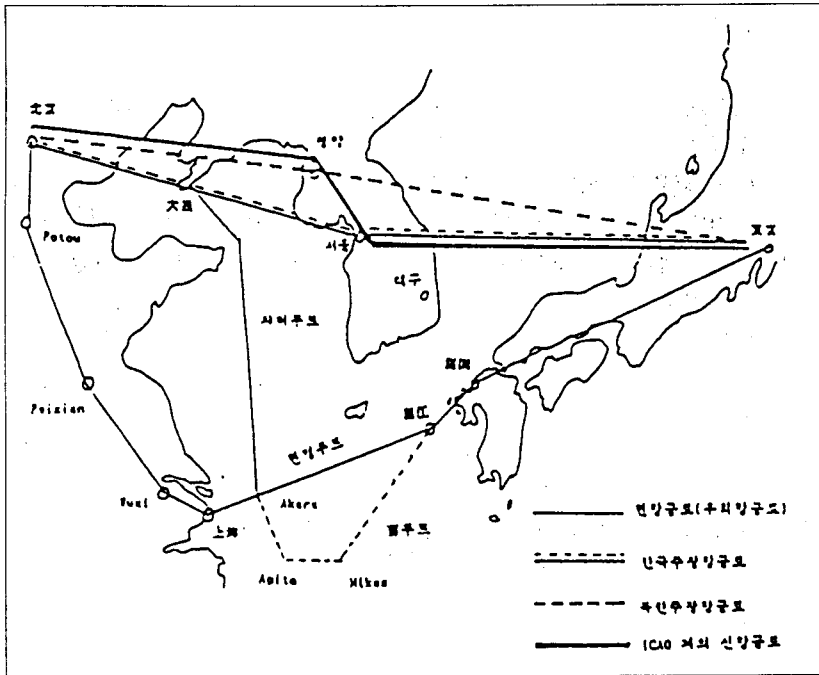
2) 남북한간 항공망 구성의 최근 동향

현재 한반도상에서는 남북한간에 종적인 항공로가 공식적으로 설정되어 있지 않을 뿐만 아니라, 북경과 동경간에도 서울을 통과하는 직항로는 있으나 평양을 통과하는 직항로는 없다. 따라서 종적으로는 아에로플로트항공만이 북한영공을 통과하여 우리나라로 들어오는 임시항로를 이용하고 있을 뿐 나머지 항공사들은 모두 북한영공을 피해 니이가타로 우회하는 항로를 이용하고 있으며, 횡적으로는 모든 항공사들이 서울을 통과하거나 동경-후쿠오카-상해-북경의 우회항로를 이용하고 있다. 이는 북한과 일본간에 공식수교가 아직 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 북한-일본간 항공노선도 없고 북한영공을 통과할 수도 없기 때문이다.

이러한 이유로 이미 남북한과 일본, 중국의 4개국을 연결하는 항공로의 설정문제가 ICAO 및 IATA를 통하여 검토된 적이 있다. 이들 국제기구는 1985년에 이미 북경과 동경을 연결하는 4개 항공로를 추천하여 관계국들과의 협의를 추진하였다. 즉 i) 서울-평양을 경유하는 횡단항공로, ii) 평양경유 항공로, iii) 대구경유 항공로, iv) 제주도상공을 통과하여 동지나해를 경유하는 항공로 등의 4개안을 제시한 것이다. 그러나 한국측은 북경-서울-동경의 iii)안을, 북한측은 북경-평양-동경의 ii)안을 주장하여 합의를 보지 못하였다.

1980년대 후반 국제적인 환경변화와 한반도주변의 긴장완화를 계기로 ICAO는 <그림 2>에서 보는 바와 같이 동경-서울-평양-대련-북경을 연결하는 새로운 항공로를 제시하고 관련 4개국의 동의를 구하였다. 4개국은 이안에 대하여 모두 긍정적인 반응을 보였으나 문제는 첫째, 당사국간의 완전합의, 둘째, 북한의 운항항공기에 대한 안전보장, 셋째, 정치문제와의 분리 취급의 세가지가 타결되지 않아 이 항공로의 설정이 이루어지지 못하고 있다.

<그림 2> ICAO가 제한한 북경-동경간 신항공로



자료: 이태원, 「남북한간의 항공망 구성방안」, 1990, p. 53.

남북한간 항공망구성을 비롯하여 4개국간 신항공로 설정문제와 관련하여 한가지 주목할 사항은, 북한이 최근 국제항공교통에 대한 종래의 폐쇄적인 입장에서부터 상당히 적극적인 자세로 바뀌어가고 있다는 것이다. 즉 종래의 북경-평양-동경안 대신에 ICAO가 제한한 북경-평양-서울-동경의 단일항공로안에 적극적인 반응을 보였으며 서방국가에 대한 국제정기항공노선 개설에 적극적인 입장을 보이고 있는 것이다. 예를 들어 비록 무기연기되었지만 1990년 4월에는 홍콩-평양간 주 1회 전세기운항을 계획한 바 있고, 일본에 대해서도 국교정상화 이전이라도 북한과 일본을 직접 연결하는 정기항공노선의 개설을 제의하고 있다.

북한은 한중간 항공협정이 타결되어 양국간 정기항공편이 공식적으로 개설되자 자국의 영공개방을 선언하였다. 북한은 1994년 12월 22일을 기해 자국의 영공을 개방한다는 발표를 하였으며 1995년 1월에는 국제항공업무통과협정에

가입하였다. 또 1996년 8월초에는 국제항공운송협회(IATA)와 협력각서를 교환하고 IATA 회원항공사에 대한 영공개방을 다시 천명하였다. 그러나 북한의 이같은 영공개방방침은 1981년에도 발표한 적이 있으나 실현되지 않았다. 금번 북한의 영공개방 발표는 우리나라가 중국과의 정기항로를 개설함에 따라 일본과 중국을 연결하는 한반도 횡단노선이 서울상공을 통과하는 것으로 완전히 정착되어, 북한이 영원히 국제항공시장에서 아웃사이더로 전락하는 것을 막기 위한 불가피한 조치로 받아들여지고 있으며, 또한 통상 영공통과료로 간주되는 관제수수료를 얻기 위한 방편인 것으로 해석되고 있다.

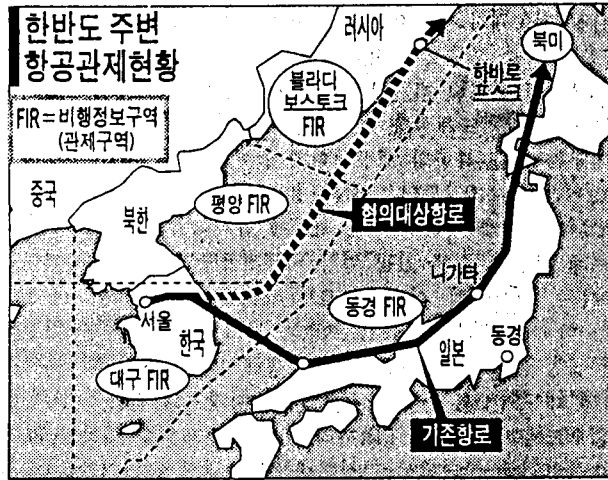
사실 영공개방이란 용어는 군비축소시 서로 상대국의 군비현황을 공중감시할 수 있도록 허용한다는 의미로 사용되며, 금번 북한의 발표는 사전에 허가된 민간항공사의 항공기에 대해 평양FIR내에 오직 10마일 폭의 항로 개설을 해 주겠다는 의미일 뿐이다. 그러나 우리나라 정부는 이를 북한의 개방계획의 일부로 보고 이를 현실화하기 위해 1996년 9월 10일부터 태국의 방콕에서 양 당사국과 ICAO, IATA의 담당자들이 모이는 다자간 회의에 참가하였다.

현재 북한이 속해 있는 평양 비행정보구역(FIR)을 통과하는 외국항공사는 러시아의 아에로플로트(Aeroflot)와 중국의 국제항공(Air China)이 유일하다. 아에로플로트는 하바로프스크-서울 항로에서 휴전선 상공을 통과할 수 없으므로 동해 먼바다에서 평양FIR로부터 한국의 대구FIR로 넘어 온다. 그러나 이때 남북간만에 관제이양협정이 없으므로 통상 있는 FIR끼리의 관제 인계인 수 절차는 없다. 이와 같이 불완전한 상태에서 러시아측에게 이 항로의 이용을 허가해 준 것은 순전히 러시아와의 외교적 관계를 고려한 배려였을 뿐이다. 최근 미국항공사들이 북한이 이미 승인했음을 내세워 북한영공을 통과하는 단축노선의 허용을 우리 정부에 요청했으나 거절되었다. 그 이유는 첫째, 남북간 관제이양협정이 없고 통신채널이 개방되어 있지 않아 항공안전을 담보할 수없고, 둘째, 정상적인 항로는 해당노선을 운항하는 모든 항공기들이 이용할 수 있어야 하나 이 노선은 그렇지 못하기 때문이었다.

금번 남북한 항공당국자들의 방콕회담에서 우리 측이 제안한 항로는 바로 이 아에로플로트가 서울-하바로프스크간 사용하고 있는 평양FIR 통과노선을 정규항로화하자는 것이다. 그러나 북한측은 이에 대한 확답을 기피했으며, 이의 실현을 위해 필수적인 관제이양협정, 통신채널 개방, 한국항공사를 비롯한 모든 항공사의 항공기의 안전통과 보장 등을 우리 측이 요구하였으나 이에 대해 아무런 언급도 하지 않았다. 따라서 우리나라 항공사를 비롯한 모든 항

공사의 항공기가 이 항로를 안전하게 이용할 수 있도록 필요한 사전 보장을 북한측이 해 주지 않을 경우 우리나라는 어떤 항공사의 항공기의 통행도 허용할 수 없다는 입장이기 때문에 사실상 북한측의 영공개방 방침은 실효성이 없다고 볼 수 있다.

<그림 3> 현행 남북한간 협의대상 항로



3) 남북한간 분야별 항공협력방안

항공분야에 있어서 남북한 정부간 협력을 위해서는 첫째는 항공당국간 남북한 민항공 공동위원회(가칭)의 설치이다. 1989년 11월 28일 서독의 Kohl수상이 연방의회에서 행한 연설에서 '10개항 통일방안'을 제시하였는데 그 '2항'에 보면 "양국 주민에게 혜택을 주는 범위 내에서 독일연방(서독) 정부는 동독과 모든 분야에서의 협력관계를 유지"를 밝혔고 '5항'에서는 '양국 정부의 공동위원회 설치'와 특히 '전문분야별 공동위원회'를 강조하였다. 남북한 민항공 공동위원회가 설치되면 「남북기본합의서」 제19조의 실현을 위한 남북한간 제반 항공로 개설 추진 문제의 구체화 방안도 협의할 수 있을 것이다.

둘째는 현 분단상태에서 양측에 이득이 되는 민항공 분야에 대한 협력 추진이다. 그 중 하나는 북한의 영공개방에 따른 필수 불가결한 남북한 관제협조이다. 북한은 1994년 12월 영공개방 및 통과비행허용 방침을 표명했으며,

1996년 1월 이후에는 국제민간항공기구(ICAO) 관계관이 남북한을 방문하여 항로개설 의사를 타진하였다. 1996년 6월에는 국제항공운송협회(IATA)에 가입신청 하였으며, 지난 9월 10~13일에는 태국방콕에서 ICAO 주재로 남북한 및 일본, 중국 항공당국 실무회의가 개최되었으며 다음과 같은 원칙적인 합의와 진전이 있었다.

- ① 대구/평양 FIR을 통과하는 북미주/서울간 항로개설 문제와 북한상공을 통과하는 日/중간 항로개설 문제가 논의되었으며,
- ② 모든 민간항공기에 대한 무차별 개방원칙과
- ③ 통과 항공기의 안전보장 조치 등에 관하여는 합의가 이루어졌다.
- ④ 그러나 대구/평양FIR을 통과하는 항공기 안전운항의 핵심사항인 대구/평양 관제소간 관제직접 통신망 구성방식에 대하여는 합의에 도달하지 못한채 9월 13일 회의를 종료하였다.

남북한 및 ICAO는 남북한 관제소간 가장 적절한 관제직접 통신망 구성방식에 대해 상호시간을 두고 면밀히 검토한 후 조속한 시일내에 다시 협의를 개최하고, 그 결과를 토대로 대구/평양FIR 통과 국제항로 개설문제를 타결하는 방향으로 노력하기로 하였다.

평양FIR을 통과하는 항로가 개설, 운항되면 우리나라 국적항공사들은 물론 제3국 항공사들에게도 연간 합계 7,500시간이 넘는 운항시간 절약과 1,500만 달러 이상의 유류비 절약, 그리고 2백만 달러 이상의 항공보안시설 사용료의 절약이 가능해 질 것으로 전망된다.

셋째는 남북한간 항공우편물 수송에 대한 협조이다. 현재의 긴장상태가 어느정도 해소되고 나진·선봉지역 개발도 본격화되고 전반적인 경제교류가 다시 활성화되면 전반적인 남북한간 항공우편이나 항공소포 수요가 증대할 것이고 이러한 수요를 소형화물기에 의한 항공편으로 흡수하면 남북한 양측에 도움이 될 것이다.

넷째는 항공전문인 교육분야에서의 협조이다. 북한은 현재 근본적으로 민간항공 전문인이 거의 없거나 태부족한 상태이다. 고려민항 자체가 공군의 산하조직으로 소규모 운항을 유지하고 있으며 42개 이상의 항공협정을 체결했음에도 수요부족으로 소수의 외국항공사만이 북한을 취항하고 있는 실정으로 현재까지는 민간항공전문인력의 확보가 그리 심각하게 느껴지지 않았을지도 모른다. 그러나 영공개방으로 외국항공사의 북한영역내 취항이 늘어나고 고려민항의 국내외 운항도 크게 확장되면 민간항공 전문인이 더욱 부족하게

될 것이다. 따라서 남북한 민항공의 건전한 협력을 위해서는 북한 항공종사자의 양적, 질적 수준도 향상되지 않으면 안된다. 그러므로 남북한 공동항공 교육 계획을 수립하여 협조하는 것이 바람직하다. 북한 항공전문인의 교육지원 시설로는 한국항공대학교나 한국공항공단의 항공기술교육원을 확충하여 활용할 수 있겠고 국적항공사인 KAL이나 ASIANA의 교육시설을 보조적으로 활용할 수도 있겠다.

다섯째는 국제항공기구 또는 제반 국제항공회의에서의 협조이다. 국제항공기구나 제반 국제항공회의에서는 남북한 대표는 예민한 정치적 의제가 아니라면 가능한 협조하고 협의하며 상호지원하는 공동대책을 취하는 것이 바람직하며 이러한 것이 남북한 긴장완화, 교류증진, 통일의 길에도 긍정적으로 작용할 것으로 본다.

그리고 여섯번째로 남북한 공동항공정책의 연구 및 수립도 추진될 수 있다. 남북한간 전반적인 협조관계가 증진되면 장차 통일에 대비한 남북한 공동항공정책 수립에 대한 공동 Working Group을 구성하여 연구할 필요가 있다. EU도 현재 공동 항공정책을 수립중에 있으며 ASEAN이나 ANDEAN PACT에서도 지역내 구성국가의 이익을 위한 공동항공정책을 수립 또는 시행중에 있다. 이에 ① 한반도 항공노선망 ② 공동대외 항공교섭정책 ③ 항공사 정책 ④ 공항개발정책 ⑤ 공역관리정책 ⑥ 항공전문인력 수급정책 등이 포함될 수 있겠다.

V. 남북한 항공사간 항공협력방안

1. IATA 등 국제 항공사기구를 통한 협력

IATA(International Air Transport Association)는 세계 각국의 항공기업(32개국 61개 항공회사가 참여)이 1945년 4월 쿠바의 아바나에서 세계항공회사협회를 개최하여 제2차 대전 후의 항공수송의 비약적인 발전에 따라 예상되는 여러 가지 문제에 대처하고 국제항공수송사업에 종사하는 항공회사간의 협조강화를 목적으로 설립한 순수민간의 국제협력단체로써 항공운임의 결정, 운송규칙의 제정 등이 주된 임무이며 준 공공적 기관으로서의 성격을 갖고 있다. 현재 105개국의 190여 주요 항공사가 가입하고 있다.

IATA의 목적은, 첫째 세계의 제 국민의 복지를 위하여 안전, 확실 및 경제적인 항공수송의 발달을 촉진함과 동시에 이와 관련되는 제 문제의 해결, 둘째 국제민간항공운송에 종사하고 있는 민간항공기업의 협력기관으로서 협력을 위한 제 수단의 제공, 셋째 ICAO, 기타 국제기관과의 협력의 도모 등 세가지로 대별할 수 있다. 이 중에서도 가장 중요한 것이 항공기업간의 협력이다. 이러한 목적에 따라 항공기업간에 통일적으로 사용해야 할 각종의 표준방식을 설정하는 공적을 남겼다. 이 중에는 표준약관, 항공권, 화물운송장, 복수항공기업간의 연대운송협정, 판매대리점과의 표준계약, 표준 지상업무 위탁계약 등이 포함된다.

이러한 IATA에 북한의 고려민항이 1996년 6월 가입신청 하였기 때문에 앞으로 회원 항공사로서 본격적인 권리·의무를 이행하게 되면 다자적으로 회원 항공사간 협력이 증진됨은 물론 남북한 항공사간에도 IATA의 항공사간 연대운송협정(Multilateral Interline Traffic Agreement)이 적용가능하게 되어 예를 들면, 대한항공과 고려민항간에 여객 및 화물의 연결운송이 가능하여 각사의 운송분에 대한 항공운임의 청산도 IATA를 통하여 가능함으로 북한의 국제 항공교통망의 간접적인 확대에 획기적인 결과를 초래할 수 있으며 남북한의 관계개선에도 긍정적으로 기여할 것이다.

고려민항이 한 걸음 더 나아가서 가까운 장래에 동양지역 항공사협회(Oriental Airline Association : OAA)에도 가입하여 KAL과 ASIANA를 포함한 회원항공사들과 협력 증진을 위해 노력한다면 동양지역 항공협력에도 긍정적으로 기여할 뿐만 아니라 남북한 항공사간 대화증진을 통한 분야별 협력이 개선될 것이다.

2. 상호 총대리점 임명을 통한 영업상의 협조체제

한국의 국적 항공사중 하나와 북한의 고려민항이 영업상의 협조체제를 구축하고 나아가서는 이용자의 편의를 향상시키기 위하여 상호 총대리점(General Sales Agent)을 임명하는 것이다. 즉 대한항공(또는 아시아나)이 고려민항을 북한에서의 총대리점으로 임명하고 대신 고려민항이 대한항공(또는 아시아나)을 한국에서의 총대리점으로 임명하는 방안이다.

더 나아가 보다 적극적인 제휴를 고려한다면 관할지역의 범위를 확대하여 한반도만이 아니고 전세계를 대상으로하여 대한항공(또는 아시아나)이 진출

하고 있는 지역과 고려민항이 진출하고 있는 지역의 총대리점을 상호 임명하는 것이다. 이 경우 고려민항이 단독 진출하고 있는 지역보다 대한항공(또는 아시아나)이 진출하고 있는 지역이 훨씬 크므로 북한측에 크게 유리한 영업 확대 결과를 기대할 수 있으며 이런 과정에서 자연스럽게 남북한 항공사간 업무의 교류 및 협력이 증대될 것이다.

3. 공동운항방식에 의한 남북한간 직항 정기항로 개설

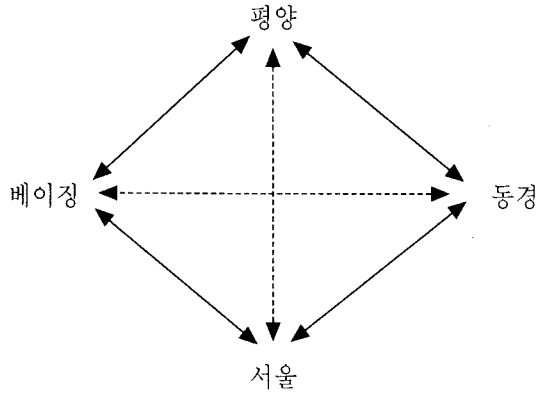
공동운항방식(Joint operation) 남북한간 직항정기항로 개설방식에는 참여 국가 및 항공사의 수에 따라 아래와 같이 세가지 형태로 나눌수 있다.

첫째는 남북한 항공사만의 공동운항방식에의한 직항노선 개설을 들 수 있다. 즉 예를들면 서울~평양 및 속초~원산간 또는 부산~서울~평양~신의주 및 제주~광주~서울~평양~청진 등의 남북한 직항노선을 합의 설정하여 한국의 항공사와 북한의 고려민항이 공동운항하는 것이다. 공동노선항공사는 ① KAL/고려민항, ② ASIANA/고려민항, ③ KAL 및 ASIANA/고려민항 등 세가지가 가능하겠으나 이 중 1가지를 택하거나 노선별로 다른 공동운항방식을 취득할 수도 있겠다. 그러나 이 방법은 남북한간 신뢰가 구축되고 한반도의 긴장이 완화되고 남북교류가 크게 진전되었을 때 가능하다.

둘째는 남북한 2개 항공사와 1개의 외국 항공사를 포함하는 3사간 공동운항방식을 들 수 있다. 예를 들면 한국의 1개 항공사, 북한의 고려민항 및 중국의 1개 항공사 등 3개 항공사가 서울~베이징~평양 또는 서울~심양~평양간을 공동운항하는 방식이다. 다른 한가지 방안은 한국의 1개 항공사, 북한의 고려민항, 일본의 1개 항공사 등 3개 항공사가 서울~동경~평양 또는 서울~니이가타~평양간을 공동운항하는 방식이다. 이 방법은 비교적 실현가능하다.

셋째는 남북한 2개 항공사와 중국, 일본, 각 1개 항공사 등 4개 항공사간 공동운항방식이다. 예를 들면 북한의 고려민항, 한국의 1개 항공사, 중국의 1개 항공사, 일본의 1개 항공사 등 4개사가 서울~베이징~평양~동경~서울간의 다이아몬드 노선을 공동운항하는 것이다. 4개사간 협조가 증진되면 다이아몬드 노선에 베이징~동경, 서울~평양 직항로도 추가할 수 있을 것이다.

<그림 4> 남북한-중국-일본간 다이아몬드 항공노선



4. 남북한간 합작회사의 설립 또는 다국적 항공사의 설립

위의 방안은 각 항공사가 독립적인 경영을 유지하면서 특정노선에 협조를 증진하여 공동운항방식을 취하는 것이다. 이곳에서 설명하려는 방식은 관련 회사의 공동투자자로 새로이 설립된 합작회사 또는 다국적 항공사로 하여금 특정노선을 운항케 하며 이를 위한 지원을 분담하고 이익을 공유하는 것이다.

첫째, 남북한 항공사간 새로운 합작회사를 설립하여 남북한간 직항노선을 개설 정기운항하는 것이다. 예를 들면 고려민항과 한국의 1개 항공사(KAL 또는 아시아나)가 50:50비로 합작 투자하여 가칭 통일한국 항공사(United Korea Airline)를 설립하여 상호합의하는 남북한간 직항노선을 운영하며 경영 책임과 손익을 반분하는 것이다. 그러나 교섭에 따라서는 북한의 고려민항과 한국의 대한항공과 아시아나 3개사가 공동투자하여 합작회사를 만들 수도 있으며 교섭여하에 따라서는 40:30:30 또는 30:40:30도 될 수 있겠다.

둘째는 3개국의 3개 항공사간 다국적 항공사 설립이다. 즉 북한의 고려민항과 한국의 1개사 및 중국의 1개사가 공동투자하여 가칭 황해항공사(Yellow Sea Airline)를 설립하여 운항하는 것이다. 다른 하나는 북한의 고려민항, 한국의 1개사, 일본의 1개사가 공동투자하여 가칭 한일항공사(Korea-Japan Airline)를 설립하여 서울~동경~평양간 또는 서울~니이가타~평양간을 운

항하는 것이다. 투자비는 한국 : 북한 : 제3국이 30 : 30 : 40으로 하여 제3국 항공사가 대표이사로 추천케 하고 본사도 제3국의 수도(베이징 또는 동경)에 두고 임원수는 한국 3인, 북한 3인, 제3국 4인으로 투자 비율에 따를 수도 있겠다.

셋째는 4개국 4개 항공사간 다국적 항공사 설립이다. 즉 북한의 고려민항, 한국의 1개사, 중국의 1개사, 일본의 1개사가 공동투자하여 가칭 동북아 항공사(Far East Asia Airline)를 설립하여 서울~베이징~평양~동경~서울의 다이하몬드 노선을 운항하는 방식이다. 협조 진전에 따라서는 서울~평양 및 베이징~동경노선을 추가할 수 있겠다. 투자비는 각 사별로 25%씩하여 임원수도 각 사 3명씩 추천하고 대표이사는 1~2년씩 교대로 맡을 수 있겠으며 본사는 가능한 서울에 두되 제3국의 수도에 둘 수도 있겠다.

5. 남북한 항공사간 공동위원회 설립

정부간 남북한 민항공 공동위원회(가칭)의 설립이 필요하듯이 남북한 항공사간에도 공동위원회를 설립하여 상호협력 및 한반도 민항공의 공동발전 전략을 모색해야 할 것이다. 이 공동위원회에는 북한의 고려민항과 한국의 대한항공 및 아시아나의 참여는 물론 일반 전문가나 학자도 참여하여 남북한 항공사간 상호협력 증진 방안과 한반도 민항공의 공동발전 전략을 협의토록 한다. 동 위원회 산하에는 분과위나 소단위 연구모임(Small Study Group)도 두어 전문분야별로도 협력방안과 전략을 모색토록 한다. 특히 정보교환, 교육, 시장조사, 운항, 정비, 자재구입, 홍보, 선전, 공항관리, 운송, 기상 등 제 분야에서 남북한 공동운영 및 자료교환과 아울러 통일에 대비한 공동 연구와 단계별 대응책을 수립 추진토록 한다. 동 공동위원회 전체회의 및 분과회의 등은 정기적으로 개최하며 개최장소는 서울, 평양, 판문점 또는 기타 국내장소를 교대로 할 수도 있겠다.

6. 남북한 부정기(전세기) 공동운항의 활성화

정기편 개설로 인한 남북한 항공사간 협력도 중요하지만 이와 병행해서 특수 목적의 단체 수송을 위한 전세편 운항도 남북항공사간 공동으로 추진하는

것이 바람직하며 아마도 초기에는 보다 현실성 있는 방안인지도 모르겠다. 예를 들면 남북한 정부간 회의 개최시 대표단의 수송이나, 이산가족 상봉을 위한 수송, 관광교류를 위한 관광단체의 수송, 문화·종교 교류를 위한 제반 문화·종교단체의 수송, 스포츠팀의 수송, 긴급구호 물자의 수송 등이 그 예라 하겠다.

7. 남북한 항공사간 임직원 상호파견 교류

남북한 항공사간 협력이 어느 정도 진전되면 한 단계 더 나아가서 상호신뢰 구축과 협력의 효과적인 추진을 위하여 일부 임직원을 상호 파견·교류 근무케하여 이해와 협조를 증진시킬 수 있고 아울러 교육의 효과도 기대할 수 있겠다. 초기에는 각 분야 1명 총 5명 이내의 소수로 출발하여 점차 각 분야 3~4명씩 20~30명까지 확대할 수 있겠다.

북한의 고려민항은 전문성이나 경쟁성에서 한국측 항공사보다는 더 후진성을 면치 못하여 교육, 훈련, 경영자문의 이익을 기대할 수 있겠다.

VI. 결 론

항공운송산업의 교류는 항공운송업자간 이루어지는 상무협정(Commercial Agreement)으로부터 출발하거나 또는 정부간 수교에 따른 공식적인 항공협정의 체결에서 출발할 수 있다.

항공분야에 있어서 남북한 정부간 협력을 추진할 사안으로는

첫째, 항공당국간 남북한 민항공 공동위원회(가칭)를 설치하는 방안이 있다. 남북한 민항공 공동위원회가 설치되면 「남북기본합의서」 제19조의 실현을 위한 남북한간 제반 항공로 개설 추진 문제의 구체화 방안도 협의할 수 있을 것이다.

둘째, 현 분단상태에서 양측에 이득이 되는 민항공 분야에 대한 협력을 추진하는 방안이 있다. 구체적으로는 북한의 영공을 통과하는 항공로를 조기에 설정, 이용하는 방안과 남북한 항공우편물 수송부문의 협조, 항공전문인의 공동 교육과 훈련, 그리고 국제항공기구에서의 공동협조 등을 추진하는 것이다.

셋째, EU나 ASEAN, ANDEAN PACT처럼 남북한간에도 공동항공정책을 연구할 필요가 있다. 구체적으로 한반도내 항공노선망, 대외 공동항공정책, 공항개발정책, 공역관리정책, 항공전문인력 수급정책 등을 연구하는 것이다.

남북통일을 의미하는 남북공동체의 성립이전에 또는 각각 독립국가로서의 남북한간 국교수립이전에 남북한간에 항공망을 구성하는 방법은 민간레벨에서의 항공회사간 상무협정, 즉 대한항공이나 아시아나항공이 북한의 고려항공과 商務協定을 체결하여 상호 취항하는 방법이 불가피할 것이다. 따라서 남북한 항공사간 협력증진 과제로서는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

- 첫째, IATA 등 국제항공사 기구를 통한 항공사간 협력
- 둘째, 상호 총대리점 임명을 통한 영업상의 협조체제 구축
- 셋째, 공동운항방식에 의한 남북한간 직항 정기노선 개설
- 넷째, 남북한간 합작회사 설립 또는 다국적 항공사의 설립
- 다섯째, 남북한 항공사간 공동위원회 설립
- 여섯째, 남북한 부정기(전세기) 공동운항의 활성화
- 일곱째, 남북한 항공사간 임직원 상호과건 교류

남북한 민항공 협력증진은 역시 전반적인 남북한 관계발전과 주변 4대 강국과의 관계에 크게 영향을 받는 것이 사실이며 특히 북한의 정치·경제적인 내부불안 요인과 일관성 없는 태도에 따라 한반도 긴장상태가 조성되는 경우도 있었다. 하지만 역사의 방향은 사회주의, 전체주의의 퇴색과 분단국가의 통합이며 남북통일도 시간의 문제로 평가되고 있다.

따라서 독일연방(서독)이 통일전 20여년 전부터 전분야에 걸쳐 꾸준히 점진적인 협력과 교류를 해 왔듯이 우리도 인내를 갖고 사전에 만반의 준비를 하고 한 단계씩 점진적으로 나아가야 할 것이다. 이상에서 설명한 제반 과제는 한가지도 쉬운 것이 없으나 21세기 통일과 아시아·태평양시대를 주도하기 위해서는 반드시 이루어야 할 과제들이며 나아가야 할 방향인 것이다. 따라서 항공관련 정부당국, 군, 산업계, 학계는 중지를 모으고 일치단결해 힘을 기르면서 제반 과제들을 하나씩 풀어나가는 데 국내적, 국제적으로 최선의 노력을 다해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 교통개발연구원, 『21세기 동북아시아대 한반도의 교통: 기본구상과 정책과제』, 1994.
- _____, 『통일대비 남북한 교통 및 관광 심포지움』, 1994.
- 교통개발연구원·국토개발연구원·해운산업연구원, 『국가 기간교통망 구축 계획(안)』, 1995. 10.
- 김성운 외, 『북한학개론』, 법문사, 1995.
- 박오화, 홍순길, 『일·소의 항공산업과 정책』, 한국항공대학교, 1993.
- 북한, 『항행통보집』, 북한 민용항공국, 1995.
- 외무부, 『국제관계자료』, (1991 - 1994).
- 이영혁, 『교통망 연결을 통한 통일기반 조성정책』, 한국공공정책학회 학술 세미나 주제발표 논문, 1995. 11.
- 이태원, 『남북한간의 항공망 구성방안』, 서강대 석사학위논문, 1990.
- 정갑영, 『통일 한국을 대비한 경제교류 협력정책의 과제와 방향』, 한국공공정책학회 학술세미나 주제발표 논문, 1995. 11.
- 통일원, 『북한개요』, 1995.
- _____, 『남북한 통일정책 비교』, 1990.
- _____, 『월간 남북교류 협력동향』, 1995-6 각월호.
- 학민사, 『남북한 교류협력관련 법령』, 1992.
- 홍순길 외, 『주요국가의 국제항공관계』, 한국항공대학교, 1992.
- 홍순길 외, 『중국의 민간항공』, 한국항공대학교, 1995.
- Cheng, Chia-Jui, "Transportation Development Plan and Strategy between ROC and PRC," 항공산업정책연구 제 3집, 한국항공대 항공산업정책연구소, 1996. 2.
- ICAO, 간행물(1990~1992).
- _____, Annex11, Air Traffic Service, 1995.
- Koeller, Wilhard von, "Lufthansa, A World of Aviation," 제 4차 국제항공학술세미나 발표자료, 한국항공대 항공산업정책연구소, 1995. 11.