

남·북한간 항공운송 협력 방안 연구

전용성 *

목 차

- I. 서론
- II. 남북한 교류의 일반현황
- III. 북한 항공현황
- IV. 남북한간 항공망 구성의 필요성 및 제한사항
- V. 남북한간 항공협력 방안
- V. 결론

I. 서 론

김대중 대통령과 북한의 김정일 국방위원장간의 6.15 남북공동선언(2000년 6월15일) 이후 남·북한 관계는 새로운 모습으로 진행되고 있다. 여객기를 이용한 남·북한 이산가족을 비롯한 상호방문을 이룩하였으며, 이는 향후 남·북한 관계의 긍정적인 영향을 부여하고 있다. 현재 남과 북의 상황은 남북기본합의서에서 명시한 잠정적 특수관계에서 보다 발전적인 방향으로 확대될 가능성이 있어 남·북한간의 항공운송분야 협력 방안을 강구함에 그 목적이 있다. 연구의 시간적 범위는 남·북이 통일되기 이전인 현재와 같은 분단상황에서이고, 연구의 방법은 북한관련 연구 및 간행물과 논제와 관련된 선행연구논문을 통한 문헌조사 방법으로 하였다.

II. 남·북한 교류의 일반현황¹⁾

1953년 7월27일 정전협정 이후 남북한간에 실제적인 교류가 이루어진 것은 1970년대 들어 남북적십자회담(72.8.30~73.7.10, 7차례)과 남북조절위원회 회담

*한국항공진흥협회 연구원

1) 홍순길외 3인(1997), 「남북한 민간항공 협력」, 한국항공대학교 출판부, pp.91~92

(72.10.12~75.5.29, 3차례)이 개최되면서부터이다. 이 때 회담대표들이 내왕하면서 7·4 공동성명이 채택되었으나 교류가 본격화되지 못하고 중단되고 말았다. 중단되었던 남북교류는 1985년 이산가족 고향방문 및 예술공연단의 방문(85.9.20~23)이 서울과 평양에서 성사되면서 재개되었다. 또한 1980년대 중반 남북한간 물자교역 및 경제협력차원에서 5차례의 남북경제회담(84.11.15~85.11.20)이 개최되었다.

현재의 남북한 관계를 규정하는 기본 틀은 남북 고위급회담에서 짜여졌다. 이 회담은 남·북한 총리를 수석대표로 하여 1990년 9월 서울에서 처음 열린 이래 모두 8차례(90.9.4~92.9.18) 진행되었다. 네 차례의 우여곡절 끝에 남북이 합의에 이르게 된 것은 제 5차 서울회담(1991년 12월)에서였다. 이 회담에서 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북 기본합의서)를 채택하였다. 그리고 이 합의서는 제 6차 평양회담(1992년 2월)을 통해 성문화되었다.

남북기본합의서에서 약속한 내용들을 분야별로 보다 구체화하고 이를 실천해 나가도록 설치된 기구가 남북교류협력 분과위원회이다. 이 기구의 활동결과로 나온 것이 제 8차 남북 고위급회담(1992년 9월 17일 평양)에서 체결된 남북기본합의서의 제 3장 교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서(남북 교류·협력 부속합의서)이다.

남북기본합의서에서는 민족 구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실시한다고 명시되어 있으나 북한은 개방의 여파와 외풍을 두려워하여 매우 소극적으로 대응하고 있다. 적극적인 교류를 추진하는 방안으로서 먼저 사회문화분야에서의 교류를 추진하고 있으나, 북한은 언론분야나 종교분야의 교류에 대해 소극적인 자세를 취하고 있으며, 북한과의 시각차이가 상존하고 있고 북한의 주장에 따라 교류대상과 시기를 명시하지 못하고 있으나 현재까지 이루어진 인적교류와 경제교류를 살펴보면 다음과 같다.

가. 인적교류³⁾

1. 학술분야

1998년 연변 과기대 후원회의 「나진 과기대」 설립추진, 성균관대의 「고려성균관」과의 학술교류협약, 경남대의 「김책공대」와의 교류협약의 목적 등으로 방북이 이루어졌으며, 교육분야의 협력사업이 처음으로 승인되었고, 대학총장의 방북도 처음으로 성사되었다. 2000년에는 세계속의 한국어 대비연구 국제학술토론회(8.11~13, 베이징), 조선장학창립 100주년기념 고대사 심포지움(11.24, 도쿄), 남

2) 국가정보원, 「남북회담사」, <http://www.nis.go.kr>

3) 관광공사(1999), 「남북관광교류협력 실무안내」, http://www.knto.or.kr/korean/k_index_2.html

통일부(1996), 「사회문화분야 남북교류협력실무안내」, <http://www.unikorea.go.kr/kor/data/note/note.php>
 _____(1996), 「2001년 통일백서」, http://www.unikorea.go.kr/data/old_data/D45/D4555.htm

북한 그리고 중국 조선족 여성의 삶을 주제로 국제학술토론회(12.19~20, 연길) 등이 있다. 학술분야는 사회문화분야 중 비교적 활발한 교류가 이루어지고 있는 분야이다. 다만 북한의 소극적인 자세로 인해 직접적인 남북왕래교류보다는 제 3국을 통한 교류위주로 이루어지고 있다. 우리 학자들도 이러한 현실을 감안하여 제 3국을 통한 학술교류추진을 모색해 왔고, 북한측을 남북학술교류의 장으로 쉽게 이끌어내기 위해서 중국지역을 가장 많이 이용하고 있다. 이는 중국 연변지역 교포 학자, 단체들의 과거 북한과의 교류경험과 지리적 근접성 등을 활용하였다.

2. 문화예술분야

1997년도에 접촉 성사된 주요행사로는 「남북평화미술전」(1997.10.28 -11.1, 일본 동경) 및 「아·태지구 수석분재 전시회」(1997.10.30-11.2, 중국 상해) 등이 있다. 1998년 주요 접촉사례로는 코리안 평화미술전 서울·평양 개최협의(1998.4.6, 동경), 리틀엔젤스 예술단 북한공연 협의(1998.4.11-14, 북경), 윤이상 통일음악회 남북한 공동개최를 위한 협의(1998.6.22-23, 북경) 등이 있다. 1998년도에 방북은 한국문화재단의 「리틀엔젤스 예술단」 북한공연, 한겨레통일문화재단의 「윤이상통일음악회」 참가 등 공연행사를 중심으로 6건으로써 87명이 실시하였다. 「리틀엔젤스 예술단」 등의 북한공연은 정부주도로 이루어진 1985년 「고향방문예술단」 서울·평양공연, 1990년 「법민족통일음악회」 평양공연, 「송년통일 전통음악회」 서울공연 이후 8년만에 성사된 것으로 순수 민간차원의 공연으로서는 분단 이후 최초였다. 2000년에는 배달문화교류회의 하바로브스크 아리랑 콘서트 참가(8.14-16, 하바로브스크), 한국민족예술인총연합회 코리아통일예술축전 개최 협의(11.28-12.1, 베이징) 등이 있다. 남북문화교류 실적이 이처럼 저조한 것은 북한측의 소극적인 자세, 문화·예술에 대한 남북간 기본인식상의 상충, 대규모의 인원·비용·시간 등이 소요되는 공연불로서의 특징 등으로 말미암아 교류가 정례화 되지 못하였을 뿐만 아니라 교류의 폭도 넓혀나가지 못하였다는데 기인한다.

3. 체육분야

남북왕래교류로는 「남북통일 축구대회」(1990.10), 「세계청소년 축구선수권 대회 남북단일팀 평가전」(1991. 6) 등이 이루어 졌다. 국내 각 경기단체가 국내외에서 개최되는 각종 국제대회를 계기로 지속적으로 남북교류를 모색하였으며 1997년도에 접촉성사된 주요행사로는 「아시아산악연맹 이사국회의」(1997.3, 파키스탄), 「제17회 아시아클럽 선수권대회」(1997.8, 중국 대련) 등을 들 수 있다. 1998년 주요 접촉사례로는 북한 권투선수 국제시합 출전 협의(1998.5.4-5, 북경), 아시아계 임참가 남북한 선수단 공동응원 협의(1998.12.12. -20, 방콕) 등이 있다.

1990년 [남북통일 축구대회], 1991년 [세계탁구 선수권대회] 및 [세계청소년 축구선수권 대회] 남북단일팀 구성 등으로 활기를 띠었던 남북체육교류는 북한이 유도선수 이창수의 망명(1992.8)을 구실 삼아 기 합의된 체육회담을 중단하였다

가 1993년 10월 평양에서 개최된 제7차 동아시아경기대회 협의회 총회에 KOC 명예총무 등 6명이 참석하였고, 1998년 금강산관광 개방과 함께 조성된 남북 협력과 화해 분위기는 체육 등 다양한 분야의 교류를 확대시키고 있다. 남북한의 교류시 정·경 분리원칙에 따라 체육 분야의 교류가 활발히 이루어지고 있는데, 1999년 9월 현대 농구단의 방북 경기에 이어, 1999년 12월 23-24일 통일농구경기 대회에 62명이 북한 대표단으로 서울을 방문하였다. 2000년 시드니 올림픽에서는 남북한 선수단이 공동 입장, 충청대학의 국제태권도대회 참가(2000.8.24-29, 연길), 현대노장축구회의 노장축구 친선경기 및 회의 참가(2000.9.3-6, 연길), 체육과학연구원의 아시아스포츠 과학학술세미나 참가(2000.11.20-24, 베이징) 등이 있다.

나. 경제교류

1. 남북한 경제 교역⁴⁾

(1) 남북한의 물자반입 및 반출 현황⁵⁾

초기에는 남한이 북한으로부터의 반입하는 양이 전체교역의 상당부분을 차지하는 반입초과의 불균형상태이다가 점차 비거래성 물자를 중심으로 한 반출이 늘어나 1999년에는 KEDO 중유, 대북지원비료, 금강산 관광사업물자등 비거래성 반출이 크게 늘어나 반출금액이 반입금액을 크게 초과하였다. 2000년의 주요 반입품목은 석유류 35.2%, 농림수산물 47.2%, 철강금속제품 7.7% 등으로 농림수산물의 반입은 크게 증가하였으나, 석유류, 금괴 등 광산물의 반입은 전년과 비슷한 수준이었다.

반출물품은 초기에는 농업용 비닐자재 등 화학제품이 큰 비중을 차지하였으나 1993년부터는 위탁가공용 원부자재인 석유류의 반출이 늘어나기 시작, 1995년부터는 KEDO 중유, 대북식량지원 등을 위한 비금속광물제품과 1차 산업품의 반출이 증가하였으며, 대북 경수로건설사업·금강산관광사업 등 대북 사업 추진에 따른 현물투자가 이루어지면서 기계류·운반용 기계 등의 반출도 늘어나고 있다. 2000년의 반출품목은 비금속광물제품 7.5%, 화학공업제품 35.0%, 석유류 15.9%, 기계류 및 운반용기계 11.8% 등으로 점차 다양해지고 있는 추세이다.

반입 품목수는 1989년 교역초기 25개 품목에서 점진적으로 늘어나 1995년에는 100개 품목을 돌파하고, 1999년에는 172개 품목, 2000년에는 203개 품목으로 늘어났으며, 반출 품목수도 1989년 1개 품목(석유)에서 1994년 92개 품목, 1998년 380개 품목, 2000년에는 505개 품목으로 급속히 늘어나는 등 교역분야가 다양화

4) 대한민국 국회사무처 예산정책과(2000), 「2000년 국정감사자료집(IV)」, 통일외교통상위원회 소관, <http://www.assembly.go.kr/others/index.html>

5) 통일부(2000), 「일간교류협력동향」, 12월호(제114호), http://www.unikorea.go.kr/data/old_data/A13/A1339.zip

되고 있다.

(2) 남북한 교역방식

남북한간 교역방식은 해외 중개상을 통한 순수형태의 간접교역 또는 국내기업의 해외 현지법인을 통해 북한 당사자와 직접 협의·계약하되, 대금결제에는 해외 중개상을 통하는 방식이 주류를 이루고 있다. 거래의 번거러움을 덜고 간접교역에 따른 비용과 시간 절약적인 면에서 유리한 직교역이 잘 이루어지지 않고 있는 이유는 對북한 교역에 임하는 남한 기업이 현지 사정에 어둡거나, 북한의 교역 신용도가 크게 낮아 직교역을 통한 경우, 중개상이라는 안전장치가 없어져 거래 위험성이 오히려 높아질 우려가 있기 때문인 것으로 분석되고 있다. 또한 위탁가공 교역은 가공임을 지급하는 조건으로 가공할 원자재의 전부 또는 일부를 생산자에게 공급하여 이를 가공하게 한 후, 가공물품을 반입하는 교역으로 임가공 교역이라고도 하며, 대부분 선·후진국간에 이루어지고 있는 것이 보통이다.

남북한 위탁가공 교역은 해가 갈수록 활기를 띠어 전체교역에서 차지하는 비중이 크게 증가하고 있으며, 위탁가공교역이 증대되고 있는 이유는 남한측은 북한의 저렴하고 질 좋은 노동력을 이용할 수 있을 뿐 아니라 위탁가공 교역추진을 향후 남북경협외의 준비과정으로 보아 국내기업들이 적극성을 띠고 또한 북한측으로서도 노동력을 활용하면서 투자부담 없이 외화획득이 가능하고, 낙후된 경공업분야 발전의 계기가 될 수 있다는 점에서 선호하고 있다.

2. 남북협력사업

(1) 남북경제협력사업⁶⁾

우리 나라 기업들이 북한지역에 투자를 하기 위해서는 우선 정부로부터 사업추진자격을 부여하는 '남북경제협력사업자' 승인을 받은 후 사업에 실제로 착수할 때에는 '남북경제협력사업' 승인을 받아야 한다. 1994년 11월 남북경협 활성화조치 이전에는 1992년 10월에 (株)대우의 남포공단 경공업사업에 대한 남북경협사업자승인 뿐이다가 활성화 조치 이후 2000년 12월까지 총 39개 기업이 남북경협 사업자로 승인 받았다. 남북경제협력사업은 1995년 (株)대우가 남포공단 경공업사업에 대해 승인을 받은 이후 2000년 12월까지 총 18개이다. 그러나 실제 협력사업을 진행중인 회사는 5개사에 머물고 있으며, 현대의 금강산 개발사업을 제외하면 그나마도 미미한 상태이나 투자업종은 기존의 섬유·봉제 등 제조업 위주에서 농업, 수산업, 부동산업, 광고업 등으로 다양화되고 있다. 또한 남북경제협력이 본격화되는 경우 가장 먼저 협력이 가시화 될 수 있는 분야는 사회간접자본(SOC) 확충과 농업 및 항공·항만개발사업 등이 있다.

6) 통일부, 상계서

7) 통일부, 전계서

(2) 정부주도 남북경제협력사업

사회간접자본부문은 초기에는 합의만으로도 수송이 가능한 항공과 해운 위주로 교통망을 연결하고 남북 관계 진전에 따라 장거리 대량화물을 직접 수송할 수 있는 철도망과 인적 교류에 대비한 도로망 연결을 추진한다는 계획을 가지고 있다.

공단설비부문에서는 항만시설 등이 갖춰진 북한내 공업지역 주변에 경제특구 형태로 임해산업단지를 개발하는 방안을 추진할 방침이며, 이와 함께 남북 교류협력사업이 원활히 추진되도록 금강산 등 관광지외 나진·선봉 등 경제특구지역에 통신망을 구축하는 방안도 추진키로 하였다. 또한 우리의 전력 공급망을 신설해 북한의 비료생산과 공장 가동을 지원하는 방안도 검토 중이다.

개발사업으로는 한강 및 임진강 유역의 공동개발과 금강산댐 및 평화의 댐을 연계시키고 비무장지대(철원~평강)에 평화생태공원을 조성하는 등 상징적 사업을 추진할 계획이며, 철원 이북의 북쪽 접경지역 등에 시범농장을 남북 공동으로 개발한다는 방침 아래, 남한이 농산물종자 등 농기자재를 지원하고 북한은 재배과정을 관리하는 방안을 모색중이다. 또한 남북 공동어로 및 해양자원 관리, 대륙붕 석유공동조사 개발을 위한 방안도 검토 중이다.

농업분야에서는 중장기적으로 북한 식량난의 근본적 해결책은 단기 식량지원을 넘어 북한의 농업구조개선을 위한 지원이 필요하며, 이에 따라 농림부는 농촌진흥청, 농업기반공사 등 관련기관들과 함께 북한의 수리 관개시설을 개선하고, 홍수로 유실된 농지를 복구하며 황폐화된 산림을 복구하기 위해 장비와 기술지원을 할 계획이다.

(3) 민간주도 남북경제협력사업⁹⁾

세계도 남북정상회담 이후 활성화될 경제협력을 위해 다각적인 노력을 펴고 있다. 사회간접자본 구축에서는 현재 대북투자 애로사항중의 하나는 전력, 도로, 항만 등 북한의 사회간접자본(SOC)이 부족하다는 점이다. 이에 따라 우리 기업들은 SOC 공유를 위해 공단 건설을 추진중이다.

임가공사업 및 투자협력 확대와 관련하여 이미 북한에 진출한 전자, 섬유업체들은 임가공 사업을 더욱 확대할 계획이며, 삼성전자와 LG전자는 북한에서 컬러 텔레비전 생산 및 삼성전자는 북한의 조선컴퓨터센터와 함께 소프트웨어 개발에도 나서고 있다. 대우는 지난 1996년 남포에 북한의 삼천리총회사와 함께 '민족산업총회사'라는 합영회사를 설립해 셔츠, 가방, 자켓 등을 생산중이며, (주)태창의 금강산생물 개발과 (주)녹십자의 혈전증 치료제 개발사업도 원만히 추진되어 2000년부터 본격적인 생산에 접어들고 있으며, 한국담배인삼공사의 담배위탁가공사업은 2000년 3월 평양공장에서 생산에 들어가 4월부터 남북한 동시판매를 실시

8) 대한민국 국회사무처 예산정책국, 전계서

9) 대한민국 국회사무처 예산정책국, 전계서

중이다.

농업부문에선 국제옥수수재단의 신품종 옥수수종자 개발사업, 현대의 금강산 영농사업, 나진·선봉 두레마을 농장사업 등이 진행중이며, 이밖에 서해안과 원산만의 수산물 양식사업 등도 추진하고 있다.

(4) 국제기구 주도 남북경제협력사업¹⁰⁾

정부는 남북간의 직접적인 경제협력사업과 함께 국제기구에서 추진하는 지역 협력사업을 통해서도 남북경협을 추진하고 있는 바 대표적인 사업은 유엔개발계획(UNDP:United Nations Development Program) 주관의 두만강개발계획(TRADP:Tuman River Area Development Program)이 있으며, 여기에는 한국, 북한, 중국, 러시아, 몽골이 회원국으로 참가하고 있고 일본, 핀란드, 캐나다 등이 옵저버로 참여하고 있다. 사업목표는 두만강 지역을 세계적인 수준의 교통·운송중심지 및 가공·제조업 중심지로 개발하여, 동북아 국가들의 경제협력의 거점을 마련하는데 있다.

사업추진방식은 사업계획확정을 위한 투자 전단계와 사업의 본격시행단계의 2단계로 구분하여 비상설기구로 계획관리위원회 (PMC:Program Management Committee)를 구성, 운영하고 분야별로 실무그룹회의를 수시로 개최하였으며 1995년 12월에는 미국 뉴욕에서 개최된 제 6차 PMC회의에서 [두만강 경제개발 지역 및 동북아시아 개발을 위한 협의위원회 설립협정]이 체결되었다.

다. 금강산 관광사업

현대그룹 정주영 명예회장은 1989년에 북한을 방문하고 금강산관광 개발사업 추진에 대해 원칙적 합의를 한 바 있으나 그 이후 뚜렷한 진전을 보지 못하고 있다가 1998년 초부터 정부의 북한주민접촉 승인을 받아 북측과 금강산 관광사업에 관한 협의를 재개하였다. 1998년 6월 16~23일간 정주영 명예회장 일행은 북한을 방문, 조선아시아태평양평화위원회와 금강산 관광문제를 협의하고 1998년 6월 22일 「금강산관광을 위한 계약서」를 체결하였다. 금강산관광사업은 현대-조선아시아태평양평화위원회간 수차례의 실무협에서 ‘관광객 신변안전보장문제’, ‘통신보장문제’, ‘공통해난구조문제’ 등이 합의되면서 가시화 되기 시작하였다.

정부는 1998년 9월 7일 금강산 관광사업이 남북한간 최초의 관광분야 협력사업으로 대규모 인적·물적 교류의 물꼬를 트는 계기가 될 것으로 보고, 이를 남북경제협력사업으로 승인하였다. 현대는 금강산 관광선의 출항을 준비하는 과정에서 국내외 관광객을 보다 많이 유치하기 위해서는 관광선에 의한 관광만으로는 미흡하다고 보고 북측과 금강산 지역의 종합개발(관광, 시설투자 및 건설사업)에

10) 대한민국 국회사무처 예산정책국, 전계서

<표 1> 연도별 금강산 관광 현황

(): 명

연도	신청	승인	불허	철회	처리중	성사	비고
'98	29 (14,228)	26 (12,812)	- (9)	-	-	23 (10,554)	
'99	265 (163,623)	262 (163,178)	- (116)	6 (1,736)	-	258 (148,008)	
'00	396 (228,860)	396 (228,510)	- (340)	- (10)	-	396 (212,247)	
'01	135 (31,639)	135 (31,543)	- (73)	- (23)	-	135 (29,909)	2001년 4월까지
계	825 (438,350)	819 (436,043)	- (538)	6 (1,769)	-	812 (400,718)	

자료 : 통일부교류협력국(2001), 「월간교류협력동향」, 제118호, 4월

관한 협의를 시작하여 1998년 10월 29일 「금강산관광사업에 관한 합의서」를 새로 체결하였다.

이 합의서에 따라 현대의 금강산 사업은 북한과의 협업방식에 의한 관광선 위주의 관광사업에서 현대만의 단독투자 형태의 금강산 관광 및 개발사업으로 변경되었다. 즉 현대는 사업지역을 기존의 3개 지구에서 내금강 지구등을 포함한 10여개 지구로 확대하고, 사업지역내의 토지 및 기존시설물에 대한 장기간 독점 이용권 및 사업권을 확보한 가운데 다양한 종류의 관광 및 개발(투자 및 건설)사업을 추진할 수 있게 되었다. 그 대가로 현대는 관광선 출항 이후 6년 3개월간 총 9억 4,200만달러의 관광개발사업비를 북측에 지불하는 것으로 되어 있다. 정부는 현대가 관광선에 의한 관광산업에서 관광개발사업으로 확대·변경한 사항에 대해 1999년 1월 15일 변경승인을 하였다.

금강산관광선은 1998년 11월 18일 첫 출항한 이후부터 2001년 4월까지 400,718명의 관광객이 관광을 다녀왔다. 초기에는 「금강호」와 「봉래호」를 통해 매주 4회 운항하였으나, 1999년 6월 10일부터 「풍악호」가 추가로 투입되었고, 1999년 6월 21일 관광객 억류사건이 발생하여 동년 8월 4일까지 약45일간 중단되었다. 1999년 8월 1일 관광세부규칙 개정 등 관광객 신변보장 협상 타결, 1999년 8월 5일 금강산관광 재개, 1999년 10월 23일 외국인 금강산 관광 개시하여, 2000년 3월 21일 현재 금강산관광객은 20만명을 돌파하였다.

한편, 관광개발사업은 현대는 금강산 지역을 종합적인 관광위락단지로 조성하기 위해 우리측 물자와 인원을 투입하여 금강산 지역을 개발하고 있다. 이러한 개발의 첫 성과로 1999년 2월 28일에는 온정리에 휴게소, 공연장, 상품판매소가 마련되었다. 이로써 관광객들은 북한의 상품을 자유롭게 구입하고, 공연장에서는

북한 「평양모란봉 교예단」의 공연을 볼 수 있게 되었다. 또한 1999년 11월에는 온천장을 개장하였고, 장전항에 4개의 선좌를 가진 부두를 완공하였다. 부두완공으로 관광선의 직접 접안이 가능하게 됨으로서 편리한 승·하선이 가능하게 되었다.

III. 북한 항공현황

가. 북한의 교통부문 현황¹¹⁾

북한의 경우 민간인의 이동이 적어 여객보다는 화물수송에 중점을 두었고, 따라서 이에 적합한 철도의 개발에 치중하였다. 반면, 남한은 경제효율을 위한 접근성의 확보와 승용차의 급격한 보급증대에 따라 도로중심의 교통체계를 개발해 왔다.

북한의 철도시설은 남한과 비교하여 숫적으로는 크게 뒤지지 않으나 질적으로는 큰 차이가 있다. 북한의 전철 총연장은 4,132 km(전철화율은 79.2%)이고 남한은 661 km(전철화율은 21.2%)¹²⁾ 로써 북한의 전철 총연장은 남한보다 높으나 전체 철도의 98%이상이 단선이어서 평균주행속도가 시속40 km에 불과한 점은 북한 철도의 낮은 운행효율을 잘 나타내 주고 있다. 기관차와 화차의 보유량이 많은 점은 단거리 운송에도 철도가 주로 이용되고 화물운송의 비중이 높다는 것을 의미해 준다.

북한의 총 도로연장은 23,479 km¹³⁾로 남한의 87,534 km의 총 도로연장에 약 30% 정도이며, 그나마 포장도로도 아스팔트로 포장된 곳은 도심지뿐이고 나머지 대부분은 시멘트 또는 자갈 모래길이다. 또 고속도로를 제외하고는 지역간선도로는 대단히 낙후된 상황이다.

북한의 항만시설은 수심이 얕고 컨테이너 하역장비를 갖춘 곳이 없어 대형 컨테이너선박이 접안하기에는 부적합하다. 반면 남한의 대외무역은 일부 벌크화물을 제외하고는 대부분의 수출입 일반화물이 컨테이너선을 이용하고 있어 향후 남북한 해상물동량이 대량으로 처리되어야 하는 경우에는 애로가 예상된다. 항만하역능력은 연간 35,010천톤으로 남한의 연간 417,561천톤의 약 1/12 수준에 불과하며¹⁴⁾, 광양항 하나의 처리능력이 북한 전체의 처리능력과 비슷하다.

민간항공은 북한의 자력갱생의 경제정책에 집착하고 이동의 자유가 없는 관계로 거의 발전하지 못하였다. 대부분의 공항들의 시설이 미흡한 반면 평양의 순안

11) 홍순길외 3인, 전게서, pp. 27-30, pp. 95-96

12) 통계청(2000), 「남북한 경제사회상 비교」, p. 79.

13) 통계청, 상게서, p.79

14) 통계청, 상게서, p.79

공항은 국제규모의 공항이므로 향후 남북한의 인적 교류시 관문공항으로서의 역할을 충실히 할 수 있을 것으로 예상된다.

나. 북한의 항공운송산업 현황

1. 북한의 항공운송¹⁵⁾

북한의 항공은 해운과 마찬가지로 전체 수송부문에 미미한 비중을 차지하고 있으며, 2001년 3월 기준으로 항공기는 총 63대(경비행기, 헬리콥터 포함)이지만 여객기는 18대¹⁶⁾에 불과하다. 또한 항공기는 구 소련제 구형항공기들로 경제성과 안전성면에서 크게 낙후되어 있다. 북한에는 공항이 모두 33개가 있는데, 모두 공군이 관리하는 군용공항이다.

북한의 항공은 공군이 장악하여 군사적 목적 이외의 민간항공에 대한 관심이 크게 결여되어 있다. 최근 국제관광에 의한 외화획득을 위하여 금강산항공이라는 민간항공회사를 설립하여 일본관광객 유치에 나서고 있으나, 북한의 전반적인 민간항공관련 시설 및 장비가 매우 낙후되어 있고, 현 북한의 경제수준과 석유의 부족으로 인하여 북한의 민용항공의 발전은 당분간 기대하기 어려울 것으로 내다보인다.

북한의 민간항공 발달과정을 보면 1946년 12월 10일 북조선 항공건설 중앙위원회가 발족하였으나 항공은 소련 주둔군에 의하여 계속 운영되어 왔으며, 휴전 후에야 비로서 민간항공으로 명맥을 유지하게 되었다. 1958년 평양-함흥-청진간 민간 정기항공 운항이 개시되었으나 1958년에 일반인의 국내 여객의 통제에 의한 여객수요 감소와 이에 따른 경영난으로 평양-청진간의 정기운항편도 폐쇄되었고, 1960년부터 북한공군으로 이관되어 현재에 이르고 있다. 북한은 인민 무력부에 속해있는 공군 산하부대의 기구인 조선민용항공총국(약칭: 조선민항, 최근에 고려민항으로 개칭됨)에서 모든 여객기의 운항등을 관장해 왔다.

북한의 국내선항공은 평양-함흥-청진의 1개 정기편노선에 대한 일 1회운항을 제외하고는 평양으로부터 혜산, 개천, 삼지연, 어랑, 회문 등지에 대한 부정기항공 뿐이다. 북한의 국내선용 항공기로는 구 소련제 Ilyushin, Antonov 항공기가 주로 운항하고 있으며 조종사는 공군의 현역이나 예비군이 담당하고 있고, 공항은 모두 공군기지를 이용하고 있다.

2. 북한의 항공협정과 대외 항공협력¹⁷⁾

북한의 국제선항공은 주요 무역대상국인 중국과 구소련 등 사회주의 국가들과의 사이에 국한되어 왔다. 국제항공노선 개설을 위한 국제항공협정은 1958년 소

15) 홍순길외 3인, 상계서, p.30

16) Flight International(2001), *World Airline Directory*, p.63

17) 허종(2000), "북한의 항공현황과 남북항공 협력 방안", 『통일과 국토』, 여름호, pp.11~12

련과의 사이에 최초로 체결되었고, 이후 1959년 중국, 1987년 동독, 1988년 불가리아 등과의 사이에 체결되었다. 현재 북한이 국제항공협정을 체결한 국가는 과거 사회주의노선을 채택했던 동유럽과 아프리카권 국가들, 동남아시아 및 오스트리아와 스위스등 유럽국가를 포함하여 모두 42개국에 달한다. 그러나 실제 국제선항공노선이 개설된 국가는 4개국 5개노선에 불과하며 평양에 취항하는 외국 항공사도 Air China(구 CAAC: Civil Aviation Administration of China)와 러시아의 Aeroflot 항공 뿐이다. 북한은 1977년 국제민간항공기구(ICAO)에 가입하였으며, 북한의 국적항공사인 고려항공은 1996년에 국제항공운송협회(IATA)에 회원으로 가입하였다.

3. 북한 항공 기업현황¹⁸⁾

조선민항이 1992년 10월 개칭한 고려항공은 국제선과 국내선을 운항하는 북한의 대표국적항공사(National Flag Carrier)로서 형식적으로는 항공기업의 형태를 취하고 있으나 일종의 정부기관이다. 고려항공은 1954년에 조선민항으로 설립되었으며 1958년 이후 정부원 교통위원회 대신 북한 인민 무력부 공군 예하의 조선민

< 표 2 > 북한의 항공협정 체결국 현황

연 도	체 결 국
1958	러시아(구 소련)
1959	중국
1974	파키스탄, 이라크, 이집트, 시리아, 알제리아, 비안나, 오스트리아
1975	유고, 이디오피아, 예멘
1976	아프카니스탄, 방글라데시, 스리랑카, 토고
1977	베트남, 라오스, 캄보디아
1978	리비아, 마다가스칼(말라가시), 수단, 중앙아프리카, 세이셸, 콩고,
1979	루마니아, 동독, 폴란드, 네팔
1982	말리, 소말리아, 모잠비크, 말타, 트완다
1985	말레이시아
1986	불가리아
1989	쿠바, 이란
1993	몽고
1994	태국
2000	요르단

18) 홍순길외 3인, 전개서, pp.35~38

< 표 3 > 고려항공 국제 노선

노 선	운항 개시	운항 횟수	비 고
평양 - 방콕	1993. 4	주 1회	매주 목요일
평양 - 베이징	1959. 4	주 2회	매주 화, 토요일
평양 - 마카오	1996. 9	주 1회	1996. 9월 방콕행이 경유, 1998. 5월부터 직항
평양 - 선양(瀋陽)	2000. 4	주 2회	매주 수, 토요일
평양 - 블라디보스톡	1997. 8	주 1회	매주 수요일

자료: OAG(2001), *OAG Flight Guide Worldwide*

용항공국(CAAK: Civil Aviation Administration of Korea)의 관리 및 감독을 받고 있다. 그러나 과거 중국민항(CAAC)이 그랬던 것처럼 고려항공도 조선민용항공국과 사실상 동일한 조직체로서 단순한 국영기업체가 아니고 복합적인 정치·경제 조직이다. 즉 고려항공자체가 민간항공의 수송활동은 물론 항공행정, 안전지도 및 감독, 공항관리, 항공교통관제 등의 업무를 맡고 있으며, TU-154, IL-62는 국제선용으로 이용하고 있다.

4. 북한의 공항 현황

북한은 낮은 국민소득, 폐쇄적인 경제체제, 통제된 국내외 여행 등으로 항공수요가 극히 낮은 수준이며 따라서 공항시설 또한 빈약하다. 북한에는 소규모 공항을 포함하여 총 33개 공항이 있으나 이 가운데 민간항공용으로 사용 가능할 공항은 신의주, 청진, 함흥, 원산, 삼지연, 혜산, 어랑, 회문, 선덕, 순안, 개산 등 11개가 있으며 라진·선봉(부포리) 및 금강산 지역에 신공항 건설을 추진하고 있다.¹⁹⁾ 이 가운데 순수 민간항공용 공항은 혜산 뿐이며 나머지는 모두 군민 겸용공항이고 그나마 제트기가 이·착륙 할만한 규모의 공항은 8개 뿐이다. 국제공항으로서는 평양 도심으로부터 북쪽 약 30 km에 위치한 순안 비행장이 유일한 존재이다.²⁰⁾ 1955년에 건설된 후 1989년 평양청년학생축전을 계기로 대폭 확충되었다.

다. 남·북한간 항공교류 현황²¹⁾

과거 한반도상에서는 남북한간에 종적인 항공로가 공식적으로 설정되어 있지 않을 뿐만 아니라, 북경과 동경간에도 서울을 통과하는 직항로는 있으나 평양을

19) 안병민(2000), “특별기획 북한개발과 교통전망”, 『SkyNews』, 제19호, 대한항공, p.3

20) 허종, 전게서, pp. 10~11

21) 홍순길외 3인, 전게서, pp.152~157

한계레신문, <http://www.hani.co.kr> 연합뉴스, <http://www.yonhapnews.co.kr>

중앙일보 북한네트, <http://www.nk.joins.com> 야후 뉴스, <http://www.yahoo.co.kr>

통과하는 직항로는 없다. 이는 북한과 일본간에 공식수교가 아직 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 북한-일본간 정기항공노선도 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 동경-서울-평양-대련-북경을 연결하는 새로운 항공로를 제시하고 관련 4개국의 동의를 구하였다. 4개국은 이 안에 대하여 모두 긍정적인 반응을 보였으나 문제는 첫째, 당사국간의 완전합의, 둘째, 북한의 운항항공기에 대한 안전보장, 셋째, 정치문제와의 분리 취급의 세가지 문제에 대하여 타결되지 않아 이 항공로의 설정이 이루어지지 못하고 있다. 남북한간 항공망 구성을 비롯하여 4개국간 신 항공로 설정문제와 관련하여 한가지 주목할 사항은, 북한이 최근 국제항공교통에 대한 종래의 폐쇄적인 입장에서부터 상당히 적극적인 자세로 바뀌어 가고 있다는 것이다. 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 이 같은 영공개방방침은 1981년에도 발표한 적이 있으나 실현되지 않았다. 1994년 북한의 영공개방 발표는 우리나라가 중국과의 정기항로를 개설함에 따라 일본과 중국을 연결하는 한반도 횡단노선이 서울상공을 통과하는 것으로 완전히 정착되어, 북한이 영원히 국제항공시장에서 아웃사이드로 전락하는 것을 막기 위한 불가피한 조치로 받아들여지고 있으며, 또한 통상 영공통과료로 간주되는 관세수수료를 얻기 위한 방편인 것으로 해석되고 있다.

1994년 북한의 영공개방 발표는 사전에 허가된 민간 항공사의 항공기에 대해 평양 FIR내에 오직 10마일 폭의 항로 개설을 해 주겠다는 의미일 뿐이다. 그러나 우리나라 정부는 이를 북한의 개방계획의 일부로 보고 이를 현실화하기 위해 1996년 9월 10일에 태국의 방콕에서 양 당사국과 ICAO, IATA의 담당자들이 모이는 다자간 회의에 참가하여 남북간 관제통신망구성 방안 및 대구-평양 비행정보구역 통과 항공로 개설에 대하여 논의하였다. 1996년 9월 13일에 북한영공을 한 국민항기에도 개방키로 합의하였다. 1997년 9월 13일에 대구-평양 비행정보구역 통과 항공서비스 노선 개설 및 운영에 관한 양해각서를 체결하고, 10월에 방콕 ICAO 아·태지역 사무소에서 남북한 비행정보구역(FIR)통과 항공노선 개설을 합

< 표 4 > 평양 순안 국제공항의 현황

1. 도시 / 비행장	평양 / 순안
2. 위치	N 39° 12' 1", E 125° 40' 4"
3. 방위 거리	평양중심으로 부터 350° 방향으로 22 Km 지점
4. 비행장 표고	31 m
5. 활주로 방향	17/35
6. 운영시간	24시간
7. 경영 및 행정당국	민용항공총국(CAAK)
8. 화물취급설비	B747-400까지의 화물처리설비
9. 연료 / 보급시설	Jet A-1, MK-8, MK-8P 있음
10. 수리설비	소규모의 정비 및 수리를 할 수 있는 설비

자료 : 조선민주주의 인민공화국 항행통보집(제2판), 1995.6.30

의하였다. 1998년에 3월에 최초로 대구-평양 비행정보구역(FIR) 통과항로 시험운항이 이루어졌다. 2000년 6월 15일 김대중 대통령의 방북으로 역사상 최초로 남·북한 직항로를 통한 북한방문이 이루어졌으며 이후 3차례의 남북이산가족이 동일 항로로 남북을 왕래하였다.

IV. 남북한간 항공망 구성의 필요성 및 제한사항

가. 남·북한간 항공망 구성의 필요성²²⁾

오늘날의 세계경제는 국제분업에 의거한 자유무역을 기반으로 하여 발전하고 있다. 현재 경제사정이 극도로 악화되어 한계점에 와 있는 북한으로서도 종래의 폐쇄적인 자급자족 경제철학에서 벗어나 중국처럼 경제에 한정된 개방 정책을 점진적으로 추진하려고 구상하고 있다. 그러나 점진적인 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 대외 개방을 위한 항공운송의 개발은 남북한간 항공망구성을 그 전제조건으로 하지 않으면 안된다. 그 이유는 개방 초기 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 필요

22) 홍순길외 3인, 전게서, pp.151~152

성은 있는 것이다.

현재 남북한간 인적 교류 및 경제 협력을 위하여 철도, 도로, 항만 등 육상 및 해상교통은 제반 시설의 연결 작업을 추진하고 있다. 그러나 항공교통은 육상 및 해상 교통에 비하여 비교적 쉽게 개설될 수 있는 장점이 있다. 따라서 다른 교통수단에 앞서서 통일이전에 남북한간에 항공교통망부터 구성해 놓는 것이 우선 수월할 뿐더러 양당사자가 다 필요하기도 한 것이다.

또한 남북간 경제협력이 활성화되려면 이에 따른 물적·인적 교통이 필수적으로 뒷받침되어야 한다. 과거와 같이 지극히 제한적인 교류만 허용되고 있을 때에는 제3국을 통한 교통이 크게 분쇄되지 않을 수도 있으나, 앞으로 교통량이 대규모로 늘어나게 되면 이와 같은 교통방식은 시간적, 물질적으로 낭비가 심하기 때문에 당연히 직접적인 교통이 이루어져야 한다. 현재 도로나 철도에 대한 연결 사업을 추진하고 있다. 그러나 도로나 철도 등 육상을 통한 직접교통은 남·북한 연결구간에 대한 시설투자 뿐만 아니라 북한 내부의 도로망 및 철도망에 대한 전반적 보완 작업 또한 선행되어야 하므로 대규모의 투자와 많은 시간이 소요될 것이다. 이러한 육상교류에 대하여 북한측에서 사회적 파급효과를 우려하여 부담감을 가질 수도 있다. 이러한 점을 고려해 볼 때 해운 또는 항공을 통한 교통이 가장 손쉽고 빠른 방법이며 물적 유통은 해운으로, 인적 유통 및 특수 물자는 항공으로 분화를 구상할 수 있다.

남북간의 협력은 항공운송산업자체에도 큰 의의를 가진다. 특히 북한과의 대치관계 때문에 설정되어 있는 휴전선 부근의 비행금지 구역으로 인하여 일부 항공로의 사용이 불가능해지고, 북부지방에 위치한 공항의 이용에도 영향을 받고 있다. 또한 북방으로 향하는 국제항공로도 불필요하게 우회하게 되어 연료와 시간을 낭비하고 있다. 따라서 남북간의 교류와 협력이 활성화되고 이에 따라 대치국면이 해소된다면 우리 나라의 항공운송산업 발전에도 크게 기여할 수 있게 된다.

나. 제한사항

1. 시설문제

북한의 비행장 시설은 국제공항으로 순안 비행장이 있으며, 국내선 운항을 위하여 신의주, 청진, 함흥, 원산, 삼지연, 혜산, 어랑, 회문, 선덕, 순안, 개산 등 11개가 있으며 라진·선봉(부포리) 및 금강산 지역에 신공항 건설을 추진하고 있다.²⁴⁾

공항접근성(accessibility)면에서는 항공소음 등 환경문제의 인식미비로 인해 대체로 평균적인 수준으로 평가된다. 지난 1998년 3월 국제민간항공기구(ICAO)와 국제항공운송협회(IATA) 실무대표단은 순안공항의 관제시설을 점검하고 “평양항공관제센터(ATC)의 관제서비스가 국제 항공교통에 요구되는 안전성, 효율성, 규칙성을 충족시키는 만족할만한 수준이었다” 라고 논평하였다.²⁴⁾

24) 연합뉴스 <http://yonhapnews.co.kr>

그러나 남북한간 인적, 물적 교역이 더욱 증가되면, 북한 내 공항시설의 개·보수 및 전면적인 안전 점검이 필요하다.

2. 수요문제

2001년 4월까지 남북한 인적교류 상황을 보면 북한주민의 남한 방문은 1,488명이며, 이중 남북한 직항로를 통한 방문은 722명이다. 또한 남한주민의 북한방문은 421,114명이며 1,084명이 남북한 직항로를 통하여 방문하였고, 제3국 및 선박을 통한 방문이 420,030명(금강산관광 400,718명 포함)²⁵⁾으로 남북한 방문자를 기준으로 할 때 남한의 일방적인 방북수요만이 발생한다고 볼 수 있다.

또한 남·북한간 항공운송수요에 영향을 미치는 요인을 보면 두 지역간에 현격한 차이가 있다. 즉 남한 지역내의 운송 수요 결정변수에 비해 북한지역은 사회·경제적 요인, 정부정책, 비용구조, 경쟁조건 등이 일반적인 운송수요예측 모형을 적용하기에 기존 요건을 충족시키지 못하고 있다. 이를 요인별로 살펴보면 다음과 같다.

사회경제적인 요인에서 교통 수요를 결정하는 기본 요소의 하나인 인구면에서는 대체로 높은 수준을 유지하고 있으나, 항공운송수요를 결정하는 주요 경제변수인 소득분포의 계층은 일정소득 이상의 분포면에서 매우 미미한 수준으로 추정되고 있다. 북한의 국민소득 지표를 측정하는 데에는 국민소득 개념상 차이를 조정해야 하는 한계가 있으나, 지금까지 정부가 평가하고 있는 북한의 연도별 GNP 및 1인당 GNP 수준은 일부 사업목적의 제한된 여객수요를 제외하고는 관광여객 수요를 창출할 만한 여건이 마련되어 있지 못한 것으로 평가된다.

또한 북한은 수많은 관광자원을 가지고 있음에도 불구하고 폐쇄적이고 경직된 체제 때문에 관광자원의 사업적 활용에 큰 애로사항을 갖고 있다. 북한 관광분야의 빈약하고 노후한 시설, 관광자원에 대한 외부 접근성이 불량하기 때문에 시장성을 확보하지 못하고 있으며, 북한 주민의 소득수준이 낮기 때문에 북한 주민의 관광수요 증진을 통한 관광분야의 활성화도 기대하기 어려운 형편이다.

V. 남·북한간 항공협력 방안

가. 항공당국간 협력방안

남북한간의 원활한 교류를 위한 교통로의 개설은 1992년 남북간 협력협정의 제19조에서 “남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로를 개설한다”

25) 통일부(2001), 「월간교류협력동향」, 제114호, http://www.unikorea.go.kr/data/old_data/A13/A1339.zip

고 명시되어 있으며, 김대중 대통령의 방북으로 최초의 남북한 직항로 비행이 이루어졌다.

항공분야에 있어서 남북한 정부간 협력을 위해서는 첫째는 항공당국 및 남북한경제협력 교류기구에 항공분야의 참가를 통하여 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 관제협정이다. 북한은 1994년 12월 영공개방 및 통과비행허용 방침을 표명했으며, 1996년 1월 이후에는 국제민간항공기구(ICAO)관계관이 남북한을 방문하여 항로개설 의사를 타진하였다. 1996년 6월에는 국제항공운송협회(IATA)에 가입하였으며, 1996년 9월 10일 - 13일에는 태국 방콕에서 ICAO 주제로 남북한 및 일본, 중국 항공당국실무회의가 개최되었으며 다음과 같은 원칙적인 합의와 진전이 있었다.

1. 남북한 항공로 구성

여러 가지 인적교류 교통수단이 있으나, 남북한간의 인적 교류 초기에 북한 주민에 대한 접촉기회를 최소화하여 북한주민에 미치는 영향을 최소화할 수 있는 교통수단으로서 북한측은 항공편을 선호할 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 항공당국간의 항공로 구성의 협력이 필요하다.

남북한 항공당국간의 항공로에 대한 협의로서 대구/평양 FIR을 통과하는 북미주/서울간 항로개설 문제와 북한상공을 통과하는 일/중간 항로개설 문제가 논의되었으며, 모든 민간항공기에 대한 개방원칙과 통과 항공기의 안전보장 조치등에 관하여는 합의가 이루어졌다. 또한 1997년 10월 7일 - 10일에는 대구/평양 FIR을 통과하는 항공기 안전운항의 핵심사항인 대구/평양 관제소간 관제직접 통신망 구성방식에 대하여는 합의에 도달하였다. 북한은 1996년 9월 13일 남·북, 북한영공을 한국 민항기에도 개방기로 합의하였다. 남북한 비행정보구역 통과 항공노선은 남북한은 물론 제3국 항공사에게도 운항시간, 연료, 운용비에 많은 절감이 된다.

1998년에 3월 1일에 최초로 대구-평양 비행정보구역(FIR) 통과항로 시험운항이 이루어졌으며, 2000년 6월 15일 김대중 대통령의 방북으로 역사상 최초로 남·북한 직항로를 통한 북한방문이 이루어졌으며 이후 3차례의 남북이산가족이 동일항로로 남북을 왕래하였다. 그러나 남북간 직항로의 개설은 필요한 항공기 안전보장, 관제이양지점 합의 및 통신망 연결은 이루어졌으나, 휴전선지역 군사공역 개방 등의 구체적 논점에 대한 언급이 없는 상태이다.

현재는 휴전선을 통과하는 직항로가 어려움으로 서해상을 우회하는 루트를 사용하고, 차후에 휴전선을 통과하는 방안을 점진적으로 개발해야 할 것이다. 또한 서울(김포)-평양(순안)노선은 남북 기본합의서의 부속합의서에 개설이 규정되어 있으며 가장 먼저 활성화될 수 있는 노선이다. 또한 서울의 김포공항은 국제선 예

비공항 기능(구 국제선 2청사)을 가지고 있으므로, 남북한직항로 출발·도착공항으로 매우 높은 활용가치가 있다.

북한의 나진·선봉지역과 같은 대외개방도시에 앞으로 물량이 많아지고 고가 화물이 증가하면 현재의 중국-한국간 항공화물처럼 화물 차터 항공편이 서울·인천-청진노선이 개설될 수 있을 것이다 또한 연변조선족 자치구, 러시아와의 육로 운송 연결이 가능하며 청진공업단지의 직접적인 인적·물적교류가 이뤄질 수 있다. 서울·인천-함흥 노선은 신포의 KEDO사업 현장, 함흥 공업단지로의 접근이 양호한 노선으로 KEDO 관련 인적 이동 및 금속, 기계, 화학공업과 관련된 남북 교역에 기여할 수 있으며, 양양-원산(갈마) 노선으로 항공편을 이용한 금강산 관광 연계가 가능한 노선이다.

2. 남북한간 항공우편물 수송

현재 신포의 KEDO사업 현장의 우편물 및 일부 물자 수송을 중국을 통한 우회 수송을 하고 있다. 향후 긴장상태가 어느 정도 해소되고 나진·선봉지역 개발도 본격화 단계에 접어들면 전반적인 경제교류가 다시 활성화되며, 과거 중국이라는 제3국 우회 수송에서 남북한 직항로를 통한 수송으로 물류비의 절감효과를 기대할 수 있으며, 또한 전반적인 남북한간 항공우편이나 항공소포 수요가 증대할 것이고 이러한 수요를 소형화물기에 의한 항공편으로 흡수하면 남북한 양측에 도움이 될 것이다.

3. 항공전문인 교육 협조

북한은 현재 근본적으로 민간항공 전문인이 거의 없거나 부족한 상태이다. 고려민항 자체가 공군의 산하조직으로 소규모 운항을 유지하고 있으며 42개 이상의 항공협정을 체결했음에도 불구하고 수요부족으로 소수의 외국항공사만이 북한을 취항하고 있는 실정이다. 현재까지는 민간항공전문인력의 확보가 그리 심각하게 느껴지지 않았을지도 모른다. 그러나 영공개방으로 외국항공사의 북한 영역내 취항이 늘어나고 고려민항의 국내외 운항도 크게 확장되면 민간항공 전문인이 더욱 부족하게 될 것이다. 따라서 남북한 민항공의 건전한 협력을 위해서는 북한 항공 종사자의 양적, 질적 수준도 향상되지 않으면 안된다. 그러므로 남북한 공동항공교육 계획을 수립하여 협조하는 것이 바람직하다. 북한 항공전문인의 교육지원 시설로는 한국항공대학교나 한국공항공단의 항공기술훈련원을 확충하여 활용할 수 있겠고 국적항공사인 대한항공이나 아시아나항공의 교육시설을 활용할 수도 있겠다.

4. 남북경제협력 교류기구에 항공분야 참가

정부간 남북경제협력 교류기구에 항공분야를 참가하여 상호협력 및 한반도 민항공의 공동발전 전략을 모색해야 할 것이다. 이 남북한경제협력 교류기구는 북

한의 고려민항과 한국의 대한항공 및 아시아나의 참여는 물론 일반 전문가나 학자도 참여하여 남북한 항공사간 상호협력 증진 방안과 한반도 민항공의 공동발전 전략을 협의토록 한다. 또한 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.

나. 국제기구를 통한 협력방안²⁶⁾

국제기구를 통한 협력방안으로 국제항공기구나 제반 국제항공회의에서는 남북한 대표는 예민한 정치적 문제가 아니라면 가능한 협조하고 협의하며 상호 지원하는 공동대책을 취하는 것이 바람직하며 이러한 것이 남북한 긴장완화, 교류증진, 통일의 길에도 긍정적으로 작용할 것으로 본다.

ICAO를 통한 남북한 항공협력은 북한이 남한과의 대치상태와 한-중간 미 수교상황하에서 동경-평양-북경노선을 개설하여 남한을 고립시키고자 노력하였는데 여기에 ICAO이사회 의장인 Dr. Kotaite는 1981년 평양을 방문하여 북한 민항총국의 국장인 김요용 공군소장과 양해각서(MOU)를 작성, 서명하여 북경-평양-동경 직항노선을 권고, 추진키로 합의하였다. 1988년에 Dr. Kotaite는 새로운 동경-서울-평양-북경 FIR을 통과하는 새로운 안을 제시하였으나 실현되지 못하였다. 1994년 12월에 서울-북경 직항로 개설로 북한은 고립감을 느꼈다.²⁷⁾

북한이 1994년 12월 22일을 기해 영공개방 및 통과비행허용 방침 표명을 통하여, 1996년 1월 이후에는 국제민간항공기구(ICAO)관계관이 남북한을 방문하여 항로개설 의사를 타진하였다. 그후 1996년 9월 10일 - 13일에는 태국 방콕에서 ICAO 주제로 남북한 및 일본, 중국 항공당국 실무회의가 개최되었다. 1996년 9월 13일에 북한영공을 한국민항기에도 개방키로 합의하였고, 1997년 9월 13일에 대구-평양 비행정보구역 통과 항공서비스 노선개설 및 운영에 관한 양해각서를 체결하였다. 1998년 3월3일에 최초로 대구-평양 비행정보구역(FIR) 통과항로의 시험운항이 국적항공기로 이루어졌다.

또한 IATA를 통한 남북한 항공 협력방안을 긍정적으로 구상할 수 있다. IATA의 목적은, 첫째 세계의 제 국민의 복지를 위하여 안전 및 경제적인 항공수송의 발달을 촉진함과 동시에 이와 관련되는 제 문제의 해결, 둘째 국제민간항공운송에 종사하고 있는 민간항공기업의 협력을 위한 제 수단의 제공, 셋째 ICAO, 기타 국제기관과의 협력의 도모 등 세가지로 대별할 수 있다. 이 중에서도 가장 중요한 것이 항공기업간의 협력이다.

26) 홍순길의 3인, 전게서, pp.183~185

27) 김규선(1997), 「21세기 대비 항공정책과제 연구」, 한국공항공단, pp.90-91

이러한 IATA에 북한의 고려민항이 1996년 6월에 가입하였기 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 적용 가능하게 되어 국적항공사와 고려민항간에 여객 및 화물의 연결운송이 가능하여 각사의 운송분에 대한 항공운임의 정산도 IATA를 통하여 가능함으로 북한의 국제 항공교통망의 간접적인 확대에 획기적인 결과를 가져올 수 있으며 남북한의 관계개선에도 긍정적으로 기여할 것이다.

다. 민간항공사를 통한 협력방안

현재 남북한간 항공망 구성에 있어서도 남북한간의 상황이 '잠정적으로 형성되는 특수관계'²⁸⁾ 존재하므로 정치적으로 남북한이 통일이 된다면 남북한간 항공운송은 국내선이 되므로 통일정부의 교통부장관의 관장사항이 되지만, 현재 상황으로서는 양국간 항공노선을 개설하는 것은 국제선이 되며 국제적 항공규제 체제에 따라야 하는 것이다.

1. 남북한 민간항공사간 항공협력

남·북한간 항공협정의 성립 이전 남북한간에 항공노선을 구성하는 방법으로 민간레벨에서의 항공회사간 상무협정으로 대만과 중국의 에어마카오와 케세이페 시픽이 대만항공사협회(Taipei Airlines Association: TAA)와 맺은 상무협정 방식과 같은 경우도 있다. 북한의 고려항공과 남한의 대한항공(아시아나항공)이 상무협정(Commercial Agreement)을 맺고 상호 취항하는 방법도 가능할 수 있다.

2. 남북한 민간항공사간 상호 총대리점을 통한 협력

상호 총대리점 임명을 통한 영업사의 협조체제는 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 아시아나항공)이 고려민항을 북한에서의 총대리점으로 임명하고 대신 고려민항이 대한항공(또는 아시아나항공)을 한국에서의 총대리점으로 임명하는 방안이다.

3. 항공전문인 교육분야 협력

북한의 고려민항 조종사에 대한 교육을 대한항공(또는 아시아나)에 위임하는 방안이다. 항공기 Simulator 및 교육시설을 활용하면 교육지원 효과가 클 것이다.

28) 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」

또한 지상조업인원, 정비사 및 객실승무원 교육을 양 국적 항공사, 한국항공대학교, 한국공항공단에서도 지원할 수 있을 것이다.

4. 공동운항방식 통한 남북한 항공협력

더 나아가 보다 적극적인 제휴(Alliance)를 고려한다면 관할지역의 범위를 확대하여 주요 수요발생지가 한·중·일 지역이므로 공동운항방식(Code sharing)을 취하는 것도 강구해 볼 수 있다. 이 경우 고려민항이 단독 진출하고 있는 지역보다 대한항공(또는 아시아나항공)이 진출하고 있는 지역이 훨씬 많으므로 북한측에 크게 유리한 영업확대 결과를 기대할 수 있으며 이런 과정에서 자연스럽게 남북한 항공사간 업무의 교류 및 협력이 증대될 것이다.

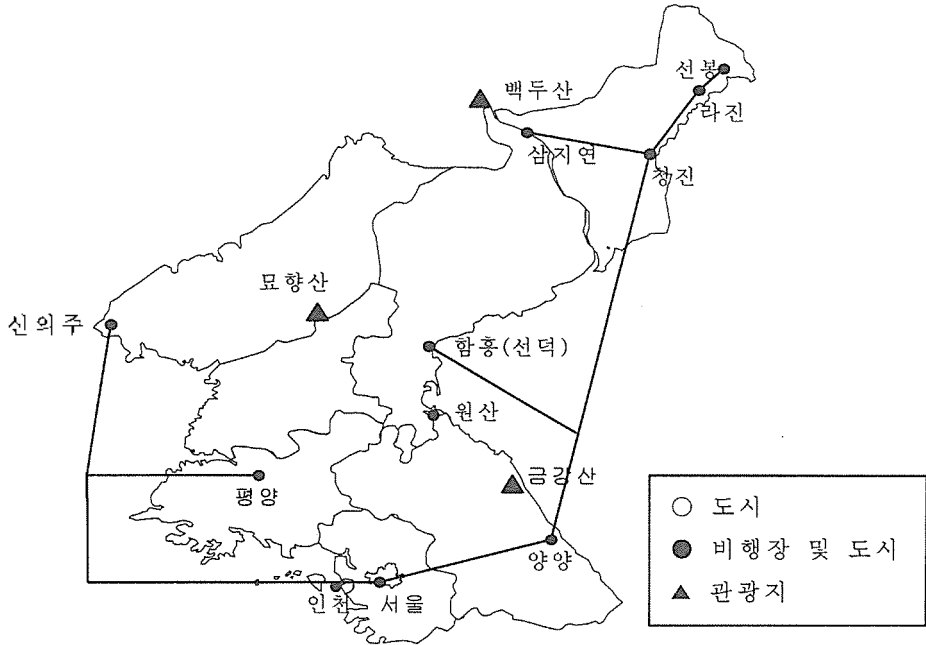
라. 항공이용 관광개발 방안

북한과 관광협력을 하기 위해서는 우선 순위를 설정하여 단계적이고 체계적으로 개발하여 북한 사회의 충격을 최소화하여야 한다. 이산가족의 만남, 친척방문에서부터 시작하여 단체관광, 한정된 지역의 자유관광에 이르기까지 교류협력의 틀을 단계적으로 확립하기 위해서는 정부 및 민간부문에서 남북한 상호 협력이 필요하다. 북한은 수많은 관광자원을 가지고 있음에도 불구하고 폐쇄적이고 경직된 체제 때문에 관광개발에 많은 문제점이 있다. 또한 노후한 시설과 외부 접근성이 불편하다. 북한의 관광수요는 근본적으로 폐쇄사회이므로 금강산관광처럼 일방적인 남한 관광객의 방북 수요만이 존재할 것이다.

이러한 북한의 상황에서 항공을 이용한 관광개발을 위해서는 남북한 항공 및 관광 당국간 북한내의 관광지 선정 및 관광지간 항공노선망 개설에 대하여 협의가 필요하며 또한 상호신뢰를 바탕으로 상호신변안전이 보장되어야 한다. 관광지 선정 및 관광지간 항공노선망에 대한 협의를 이루어지면 관광지 개발 및 항공노선망은 남한의 민간관광회사와 대한항공(아시아나항공)을 통하여 북한의 조선아시아태평양평화위원회와 고려항공간 관광지 개발과 항공노선의 운영에 대한 구체적인 협회가 필요할 것이다. 특히 북한의 조선아시아태평양위원회는 현대그룹과 금강산관광에 대한 실무 협력을 체결한 실례가 있다.

또한 북한은 지역간, 관광지간, 도시와 관광지간을 연결하는 교통망이 매우 미흡하여, 특정 관광지역에 항공기를 이용한 접근방식을 구상할 수 있다. 또한 육상교통을 이용한 방법보다 시간소요가 매우 적고, 북한 체제에 영향을 최소화할 수 있다. 현재 남북한은 잠정적 특수관계로 정부간 항공협정이 체결되어 있지 않다. 이러한 상황에서 고려민항과 대한항공(또는 아시아나항공)간 연대운송협정(Interline Transport Agreement), 코드셰어링 또는 전략적제휴를 통하여 북한내의 항공노선 운항을 고려할 수 있다. 북한은 관광지역을 구분하여 정하고 인근의 공항을 개방하여 활용토록 하고 공항에서 관광지까지 육로로 이용하여 일정한 지

< 그림 1 > 남북 통일전 항공노선 구성



자료: 건교부 항공교통관계소(2001), 「한국공역체계개선연구」

역을 관광할 수 있도록 조치해야 한다. 주요 관광지 노선에 대한 고려민항의 운항을 대한항공(또는 아시아나항공)에서 지원하는 방법도 고려할 수 있으며, 다음과 같은 항공노선을 구상할 수 있다.

VI. 결 론

1989년부터 2001년 4월까지 남한의 북한방문은 총 3,246건 421,114명(금강산관광 400,718명)이며 이중 남북한 서해안 직항로를 이용한 인원이 1,084명이다. 이에 비하여 북한의 남한방문은 1989년부터 2001년 4월까지 총 26건 1,488명이고 이중 남북한 서해안 직항로를 이용하여 방문한 인원은 732명이다.

현재 남북한 항공운항은 임시 Charter 방식으로 남북한 당사자간 특수한 목적으로 남북한 정부간 회의 개최시 대표단의 수송이나, 이산가족 상봉을 위한 수송 등 특수한 목적으로 이용하고 있다. 이러한 수요는 남북한 인적교류가 정치적인

목적으로 발생한 것이다. 1998년부터는 금강산 관광으로 관광수요가 발생하기 시작하였으나, 이것은 일방적인 남한의 수요만이 존재하고 있다. 향후 북한에 대한 남한 관광항공수요가 증가하고 경제·기술교류가 활성화된다면 Public Charter 방식으로 변화해야 한다. 이러한 변화에 대비하여 남·북한은 항공당국 및 관광당국, 국제기구, 민간항공사를 통한 협력방안을 통하여 협력이 필요하다.

그러나 북한은 이동의 자유가 없는 폐쇄적인 사회주의 구조와 낙후한 항공 시설 및 외부 접근성이 불편하고, 북한 주민의 소득수준이 낮기 때문에 북한의 관광수요는 거의 기대 할 수 없다.

항공교통은 육상 및 해상교통에 비하여 비교적 쉽게 개설하고 북한체제에 영향을 최소화 할 수 있다. 항공을 이용한 관광개발을 위해서는 남북한 항공 및 관광 당국간 북한내의 관광지 선정, 관광지간 항공노선망 개설, 상호신변안전이 선행되어야 한다. 남북한 항공협력은 상호간의 신뢰구축을 기반으로 정부 및 민간 부문에서 점진적이고 꾸준한 협력과 교류를 통해서 이루어 질 수 있다.

[참고문헌]

- 홍순길외 3인(1997), 『남북한 민간항공 협력』, 한국항공대학교 출판부
- 허중(2000), “북한의 항공현황과 남북항공 협력 방안”, 『통일과 국토』, 여름호 한국토지공사
- 안병민(2000), 특별기획 “북한개방과 교통전망”, 『SkyNews』, 제19호, 대한항공
- 김규선(1997), 『21세기 대비 항공정책과제 연구』, 한국공항공단
- 통일부(1996), 『사회문화분야 남북교류협력실무안내』
- _____, 『금강산관광사업』, <http://www.unikorea.go.kr>
- _____(2001), 『2001년 통일백서』
- _____(2000), 『월간교류협력동향』, 제114호
- _____(2001), 『월간교류협력동향』, 제118호
- 통계청(2000), 『남북한 경제사회상 비교』
- 관광공사(1999), 『남북관광교류협력 실무안내』
- _____(2000), 『2000년 상반기 북한관광동향』
- 대한민국 국회사무처 예산정책국(2000), 『2000년 국정감사자료집(IV)』, 통일외교통상위원회 소관, <http://www.assembly.go.kr/others/index.html>
- 국가정보원, 『남북회담사』, <http://www.nis.go.kr>
- Flight International(2001), *World Airline Directory*