

# 南·北韓간의 空港交通網 構成方案\*

## 一 未修交國間 協定方式의 援用 一

李 泰 元

|                   |               |
|-------------------|---------------|
| I. 序 論            | 構成에 관한 理論的    |
| II. 北韓의 航空交通現況과   | 根據와 事例        |
| 南·北韓 航空交          | IV. 南·北韓간의 航空 |
| 構成的 必要性           | 交通網構成 方案      |
| III. 未修交國間の 航空交通網 | V. 結 論        |

### I. 序 論

과거 45년동안 각종 생산수단의 國有化, 농업의 집단화와 계획적인 생산·분배를 특징으로 하는 고전적 소련식 社會主義的 經濟體制를 유지해온 北韓은 경제성장 정책도 主體思想에 근거를 두고 自力更生の 원칙, 重工業 우선정책, 軍事·經濟竝進政策을 기본정책 노선으로한 獨自의 民族經濟의 성취에 역점을 두어왔다.

그러나 韓國과 마찬가지로 부존자원이 빈곤하고 국내시장이 협소한 小國經濟(small economy)인 北韓은 對外志向의 閉鎖的 經濟成長 政策을 채택해옴으로써<sup>1)</sup> 經濟開發에 필요한 資本 및 技術 導入이 不可能하였고

\* 이 論文은 西江大學校 公共政策大學院에 제출했던 政治學碩士論文(1990年)을 補完한 것임.

1) 이태욱, 「북한의 경제」, (서울: 을유문화사, 1990), p.176 참조. 한국은 개방적 소국 경제(Small Open Economy), 북한은 폐쇄적 소국 경제(Small Closed Economy)임.

이로 인하여 전 부문에 있어서 기술수준의 낙후, 산업시설의 노후화를 가져왔다. 또한 막대한 투자를 필요로 하는 重工業優先政策을 채택함으로써 消費材産業은 물론 農業 部門은 거의 발전할 수 없게 되어 經濟의 不均衡發展이 불가피하였고 더우기 投資財源의 부족으로 인한 社會間接資本에 대한 투자의 소홀은 경제성장의 기초가 되는 에너지와 輸送力의 부족현상을 나타냈으며 이것이 오늘날 北韓의 경제발전에 큰 장애요인으로 작용하고 있다.<sup>2)</sup>

그 결과 60년대까지는 北韓의 경제 성장이 韓國보다 다소 優位를 보였으나 70년대 이후 경제 성장의 정체는 결국 80년대 초에는 북한의 정치체제 상 용납될 수 없는 合營法의 제정 등 開放化 政策의 도입이 불가피했으나 그나마도 담보상태를 면치 못한채 北韓經濟의 악화와 함께 南·北韓의 경제적 격차를 더욱 가속화 시켰다.<sup>3)</sup> 이러한 상황에서 설상가상으로 東西冷戰의 종결, 蘇聯의 페레스트로이카 추진, 中共의 實用主義 政策의 지향, 東歐의 민주화, 東西獨의 統一, 韓蘇 및 韓中關係의 개선 등 국제적 여건의 변화가 北韓에 종래 상상조차 할 수 없었던 영향을 주고 있음은 물론 동시

2) 자본주의 경제체제에서와 마찬가지로 社會主義 經濟體制에서도 교통용역을 생산의 일환으로 인정하면서도 교통의 사실상의 역할이나 기능에 있어서는 아주 다름. 즉 蘇聯을 위시하여 社會主義 經濟體制를 이루고 있는 대부분의 국가에서 볼 수 있듯이 交通은 일종의 必要惡(necessary evil)으로 간주되고 있음. 환언하면 국민경제전체의 관점에서는 交通部門에 대한 物的支出(physical outlay)의 투자 비율이 상대적으로 감소하면 할수록 그만큼 직접 생산 부문에의 物的支出의 투자가 증대할 수 있고 그 결과 물적 생산수준을 높일 수 있다는데 근거를 두고 있음. 따라서 交通用役은 일국의 경제 활동을 위해 필요하지만 국민경제 전체의 입장에서 보면 이러한 交通을 포함한 社會間接資本에 대한 투자는 최소한도로 제한해야 할 뿐만 아니라 나아가서는 交通은 물론 기타 社會間接資本에 대한 投資 需要自體를 극소화하거나 발생하지 않도록 하지 않으면 안된다는 것이 社會主義 經濟體制가 갖고있는 교통에 대한 기본 생각이며 소련을 위시하여 사회주의 국가의 경제개발계획에 교통의 확충이나 발달을 중요한 목표로 강조하고 있으면서 실제로는 발달하지 못하고 있는 것도 바로 이러한 이유 때문이다.

3) 通關 東洋經濟 座談會, “複雜化する 朝鮮半島 情勢—クロス 承認への 期待は禁物”, (東京: 東洋經濟新聞社, No.4961, 1990.12.1), p.36.

북한은 극도의 경제적인 파탄상태에 있으며 더우기 내년부터의 소련과의 외화결제와 90년 봄의 冷害와 가을의 두번째 걸친 태풍의 直撃으로 농업생산이 70% 감소에서 오는 식량부족으로 “91년 4월 危機說”을 지적하고 있음.

에 한국의 적극적인 平和統一 政策의 추진이 分斷의 종식을 촉진시키고 있다.

그러나 45년간의 分斷이 가져온 經濟的, 社會的, 文化的인 모든 분야에서의 異質化와 質的·量的인 格差는 統一이전이던 이후이던 실제로 해결하지 않으면 안될 많은 問題를 내포하고 있으나<sup>4)</sup> 南北이 공히 이에 대한 연구나 방안을 강구치 못하고 있으며 이것이 어떤 면에서는 南北統一에 있어서 현실적인 障礙要因으로 작용할 것이 확실하다.

그 뿐만 아니라 北韓으로서는 국내경제의 안정적인 성장을 위해서는 자본 및 기술도입과 對外貿易의 강화 등 적극적인 開放政策으로의 전환이 불가피하며 이를 뒷받침하기 위해서는 國際海運과 國際航空交通의 발달이 중요할 뿐만 아니라 또한 이것은 南·北韓의 통일을 촉진하는 접근방법으로서도 필요하다. 그러기 위해서는 우선 南·北韓의 항공 교통망의 구성이 시급하다.

본 논문은 이와같은 統一에 대비하여 해결해야할 많은 문제 중에서 北韓의 경제개발에 필요할 뿐만 아니라 동시에 南·北韓의 관계개선에 기여할 수 있고 또한 현실적으로 실천이 가능한 방안이 될 수 있는 南·北韓間의 航空交通網의 구성방안을 제시하여 統一 이전에 航空交通을 통한 物的(경제적)·人的 交流를 촉진함으로써 南·北韓間의 관계개선을 도모하고 나아가서는 統一 이후의 航空交通網의 효율적인 구성에 대비하는데 그 목적이 있다.

## II. 北韓의 航空交通現況과 南·北韓 航空交通網 構成의 必要性

北韓은 産業 分布上으로 볼 때 크게 東·西 經濟圈으로 대별할 수 있는데 이를 상호 연결하는 데 필요한 交通體制는 陸運·海運·空運의 교통이

4) 이러한 문제로서는 토지의 소유권 문제, 호적 문제, 화폐단위 문제, 언어 문제, 생활풍습 문제, 교과서 문제, 賃金水準 問題, 物價 問題, 交通 問題 등이 있음.

균형있는 발달을하지 못하고 전형적인 後進國 交通體制인 鐵道 중심의 교통구조를 이루고 있으며 철도가 없는 지역에 한하여 보조 수단으로써 道路 交通이 발달하고 있으나 북한의 현 산업규모에 비해 아주 빈약한 실정이다. 그 결과 北韓은 1988년말 현재 전체 교통의 86%를 철도가 그리고 도로 교통이 12%, 해운이 2%를 담당하고 있으며 航空은 거의 발달하지 못한 상태이다.<sup>1)</sup>

### 1. 航空交通의 現況

北韓은 1946년 12월 10일에 蘇聯의 지원하에 “北朝鮮 航空建設 中央委員會”가 발족하면서 航空輸送事業을 시작하였으나 6·25 동란으로 그 활동을 일시 중단하였다가 휴전 직후인 1953년 12월에 소련과 朝·蘇 航空運輸 合子會社를 설립하였다.

그리하여 소련군에 위탁하는 형태로 北韓 최초의 國際定期航空路線<sup>2)</sup>을 개설하였고 그 다음해인 1954년 5월에는 平壤(順安)-咸興(선덕)-清津간을 연결하는 國內定期航空路線을 개설하였다. 이어서 1955년 8월에 北韓은 朝鮮航空運輸會社를 설립하여 朝·蘇航空運輸合子會社의 蘇聯側 주식을 인수하는 협정을 체결함으로써 그 동안 소련이 위탁운영하여 왔던 航空交通權을 인수받았고 이를 계기로 內閣직속의 航空管理局이 同 항공사를 관리·운영하였다. 그러나 1958년 말에 北韓의 民間航空은 일반인의 국내여행의 통제에 의한 수요감소<sup>3)</sup>와 경영난으로 평양-청진간에 운항하던 정기편을 폐쇄하고 민간항공의 운영권을 교통성에서 공군으로 이관하고 명칭을 “朝鮮民用航空局(CAAK)”<sup>4)</sup>으로 바꾸어 현재에 이르고 있으며 조

1) 국토통일원편 「북한의 산업지리연구」, (서울: 국토통일원, 1989), p.45.

2) 北韓에서는 민간항공수송을 民用航空輸送, 국내항공을 對內航空, 국제항공을 對外航空, 항공협정을 航空議定書라고 부르고 있음.

3) 북한은 56년부터 개인 상업의 국유화, 농촌의 협동농장화 등으로 개인 기업 및 영업을 폐지하여 전형적인 소련식 사회주의적 상업으로 전환하였고 지역중심의 自力更生體制의 경제개발을 이유로 여행을 통제함으로써 버스나 철도편 마저도 이용자가 드문 실정인데 항공수요는 사실상 기대하기 어려운 실정임.

4) 정식 명칭은 조선민용항공국(Civi Aviation Administration of the D.P.R.K.)임

종사도 공군의 현역이나 예비군이 담당하고 있다.

朝鮮民航은 총 24대의 항공기를 보유하고 있으며 1976년에 도입한 TU-154가 가장 최신기이다. 현재 국내선은 1개 노선만을 정기운항하고 있으며 국제선은 중국, 소련, 동독, 불가리아 등 4개국의 5개도시(北京, 모스크바, 하바로스크, 東베를린, 소피아)에 정기노선을 운영하고 있다. 북한은 1977년에 ICAO(國際民間航空機構)<sup>5)</sup>에 가입하였으나 금일 현재 IATA(민간항공운송협회)<sup>6)</sup>에 가입하지 않고 있다.

北韓의 국내항공은 1958년 이래 계속 운항을 중단해 오다가 1970년 7월부터 국내선의 운항을 재개했으나 정기노선화 하지 못하고 청진, 혜산, 개천, 삼지연, 어랑, 회문 등 北韓내의 각 지역을 필요할 때만 부정기 운항만 해왔으나 최근에 國內定期路線을 재개하여 순안-선덕-청진을 일 1회 왕복하고 있다. 그러나 민간인의 이용객은 없고 이용자의 대부분이 외교활동의 일환으로 초청한 외국인사의 관광목적이나 黨 간부 및 행정관서의 고위층들이 공용목적으로 사용하고 있다.<sup>7)</sup> 결국 國內航空은 定期運航 보다는 否定期運航이 주류를 이루고 있으며 航空輸送이 현대 국가의 사회·경제 발전에 있어서 필수적임에도 불구하고 전혀 수송 수단으로서 활용하지 못

지만 일반적으로 朝鮮民航(Chosonmihhang Korean Airway)으로 부르고 있음. 1955년에 설립한 朝鮮航空運輸會社를 1958년에 개편하여 형식적으로는 항공기업의 형태를 취하고 있으나 中國이나 蘇聯과 마찬가지로 정부기관의 일부임. 민간항공의 수송활동은 물론 항공행정, 안전지도 및 감독, 공항관리, 항공교통관제 등의 제업무가 이루어지고 있음. 우리나라의 大韓航空과 交通部의 航空局을 합친 것과 동일한 기능을 갖고 있음.

- 5) ICAO(International Civil Aviation Organization)는 유엔산하의 전문기관으로서 1944년 시카고에서 체결된 국제민간항공조약에 의해 설립되었음. 그 목적은 국제민간항공의 원칙 및 기술을 발전시켜 국제항공수송의 발전을 촉진함에 있음. 1990년 9월말 현재 회원국이 162개국이며 우리나라는 1952년에, 북한은 1976년에 가입하였음.
- 6) IATA(International Air Transprt Association)는 1945년 4월에 개최된 하바나 회의에서 58개국의 항공기업이 서명하여 설립된 국제민간항공단체임. 대한항공은 1990년 1월에 가입하였으나 북한의 조선민항은 아직 가입하지 않고 있음.
- 7) 설혹 일반 민간인의 이용이 허용된다 하더라도 북한의 경우 평양-청진간의 항공요금에 40원 수준으로 국내항공 요금이 너무 비싸서 월수 100원 이하의 노동자나 농민 등 일반 봉급자들은 이용이 불가능한 실정임

하고 있다.

〈표 2-1〉 航空機保有 現況

| 機 種     | 保有 臺數 | 裝着 엔진               |
|---------|-------|---------------------|
| AN-24   | 8     | 2 TURBO PROP ENGINE |
| IL-18   | 4     | 4 TURBO PROP ENGINE |
| IL-62M  | 6     | 4 TURBO FAN ENGINE  |
| TU-134B | 2     | 2 TURBO FAN ENGINE  |
| TU-154B | 4     | 3 TURBO FAN ENGINE  |
| 計       | 24    |                     |

出處: AIRLINE FLEET DEVELOPMENTS, SPRING 1990.

한편 北韓의 國際航空은 무역거래의 주요 대상국이었던 中國과 蘇聯<sup>8)</sup>을 중심으로 발달하였다. 1953년 “朝鮮航空運送會社 사업 개시에 관한 議定書”를 체결하여 平壤-치타(Chita) 간에 최초의 定期國際航空路線을 개설하였고 1958년 12월에는 “平壤-모스크바간 國際路線 개설에 관한 議定書”를 체결하고 1959년 3월에 모스크바-평양간의 정기노선을 개설하여 현재까지 주1회 운항하고 있다. 한편 中國과는 1959년 2월 18일 “朝鮮·中共 航空運輸協定”을 체결하고 동년 4월 1일에 平壤-北京간의 定期國際航空路線을 개설한 이래 양국이 각각 주 1회씩 운항하고 있다. 그후 北韓은 日本과의 거래가 증가함에 따라 보다 원활한 日本과의 교통수단의 확보가 필요하게 되자 하바로스스크와 니가다(新寡) 가네 定期國際航空路線이 개설되어 있는데 착안하여<sup>9)</sup> 1975년 9월 5일에 “平壤-하바로스스크간 정기노선 개설에 관한 議定書”를 체결하고 동년에 北韓과 日本간에 니가다를 중계지로한 平壤-하바로스스크-니가다라는 간접적 航空路線을 구성함으로써 당일로 日本연결이 가능하게 되었다.

8) 무역거래의 대상국가가 50년대는 90%, 60년대는 80%가 사회주의 국가였음.

9) 1967년 1월 20일 日蘇航空協定 및 商務協定 締結, 일본항공/소련항공의 공동운항 형태로 동년 4월 17일 모스크바-동경간, 1971년 1월 22일 니가다-하바로스스크 노선개설.

〈표 2-2〉 조선민항의 개요(1988년 기준)

- 가. 航空社 名稱: 朝鮮民航(CHOSONMINHANG KOREAN AIRWAYS)
- 나. 設立 年度: 1954年
- 다. 社 長: 황령환(HWANG RYONG HWAN)
- 라. 취 항 국 수: 4個國(中國, 蘇聯, 東獨, 불가리아)
- 취 항 도 시: 北京, 모스크바, 하바로스크, 東베를린, 소피아.
- 마. 機 材 保 有: 총 24대(4機種)
- 바. 국제기구참가: ICAO-1977년 가입, IATA-미가입
- 사. 航協 締結國家數: 39個國

1970년대에 들어서면서 北韓은 외교활동 영역을 西方 및 非同盟國으로 확대하고 또한 경제적 부진을 타개하기 위하여 부분적인 경제개방을 하면서 일부 自由主義國家와 무역을 강화하면서 국제항공수요가 증가할 것에 대비하여 각국과 航空協定을 확장 체결하였고 동시에 파키스탄, 시리아, 이라크 등 국가들과 總販代理店(General Sales Agency)을 임명하여 영업망을 확장하였다.

北韓은 현재 파키스탄을 위시하여 39개국과 航空協定을 체결하고 있음에도 불구하고 北韓에 직접 취항하고 있는 외국항공사는 中國民航(CAAC)<sup>10)</sup>과 Aeroflot 航空<sup>11)</sup>의 2개사 뿐이다. 현재 北京路線은 양국의 항공사가 각각 자국항공기를 별도로 운항하고 있으나 평양-모스크바간은 소련

10) 정식 명칭은 中國民航總局(CAAC)이며 정부기관의 일부인 國務院直屬氣管으로 總局長은 공군부사령관을 겸하고 있음. 하부조직으로 국제, 통신, 機務, 비행장, 기본건설 등 7局과 지방에 地區管理局를 두고 있음. 1987년에 개편하여 CAAC로부터 항공운송업무를 분리시켜 중국내 6개의 항공회사로 독립시켰으며 이 중 국제선을 담당하고 있는 것이 AIR CHINA임.

11) 소련 유일의 항공회사인 Aeroflot의 정식명칭은 Aeroflot Grashdanskij Vozdushney Flota(GVF: 民間航空隊 最高管理局)으로서 소련정부의 국영항공회사. 전신은 1923년에 설립된 Dobrolet사로서 1932년에 모든 민간항공을 통합하여 국영화 함으로써 설립된 것이 Aeroflot항공임. 1964년에 동사는 소련 정부기관인 民間航空省의 일부로 귀속되면서 소련의 사회주의 건설에 참가할 사명을 갖게 됨. 현재 소련 국내 3000개이상의 도시와 국제항공은 89개국에 101개 도시에 운항하고 있음. 종업원 45만명 보유 항공기 약 2,975대의 세계최대 항공사업.

측이 항공기를 운항하고 이를 공동으로 이용하는 共同運航形態를 취하고 있다. 1987년 11월에 北韓은 蘇聯과 東獨간에 3자간 협정을 체결하여 평양

〈표 2-3〉 朝鮮民航의 國際線(定期便) 運航路線의 現況(1990年 3月 現在)

| 區 間          | 運 航 便 名 | 運 航 回 數  | 機 種     |
|--------------|---------|----------|---------|
| 平壤/모스크바/東베를린 | JS215/6 | 週 1 回(木) | IL-62M  |
| 平壤/모스크바/소피아  | JS217/8 | 週 1 回(月) | IL-62M  |
| 平壤/北京/平壤     | JS153/4 | 週 1 回(月) | TU-154b |
|              | JS151/2 | 週 1 回(水) |         |
| 平壤/하바로스크/平壤  | JS253/4 | 週 1 回(土) | AN-24   |

〈표 2-4〉 外國 航空社의 運航 現況(1990年 3月 現在)

| 區 間            | 運 航 便 名 | 運 航 回 數  | 機 種     |
|----------------|---------|----------|---------|
| 北京/平壤/北京       | CJ903/4 | 週 1 回(木) | TRIDENT |
| 모스크바/平壤/모스크바   | SU567/8 | 週 1 回(日) | IL-62   |
| 하바로스크/平壤/하바로스크 | SU813/4 | 週 1 回(木) | TU-154  |

— 모스크바간에 운항하던 노선을 베를린까지 연장하였으며<sup>12)</sup> 1988년에는 불가리아의 소피아에 정기노선을 개설하였다.

## 2. 航空交通과 經濟開發

오늘날 세계경제의 눈부신 발전이나 성장은 철도, 해운, 자동차 등의 우수한 近代의 交通이 발달하였기 때문에 가능했듯이 최신 고속교통 수단인 航空交通은 地表交通에 비하면 비교적 원가가 높고 運送力에 한정성이 있다는 약점은 있지만, 地表交通에서 찾아 볼 수 없는 특수성과 우수한 성능을 지니고 있어 현대 국가의 경제개발에 있어서 필수적인 것으로써 그 역

12) 동베를린노선은 統獨후에도 계속 운항하고 있음. 조만간 통일 독일 정부와 항공 협정에 관한 재협의를 위해 조선민항이 최근에 루프트한자 항공과 접촉한 바 있음.

함이 대단히 크다.<sup>13)</sup>

국가의 經濟開發(經濟政策)은 국민의 산업 생산력을 발전시키고 국민의 복지향상을 도모하는데 그 목적이 있다. 그러나 이러한 경제개발에 직접적으로 영향을 주는 요인으로서의 첫째, 社會的 分業體制의 발달 둘째, 勞動 生産性의 向上 셋째, 大規模 生産力 제고에 있다. 國內의 分業에 있어서는 철도를 위시한 종합적인 교통체계의 발달 그리고 國際分業에 있어서는 國際海運과 國際航空의 발달이 절대적 요건이며,<sup>14)</sup> 勞動生産性의 向上에 있어서는 고속교통 수단인 航空交通이 그리고 대규모 生産力의 제고에 있어서는 생산기술의 진보나 시스템의 발달이 크게 기여하고 있다. 따라서 交通政策은 경제정책의 일환으로서 경제발전에 있어서 交通의 기능과 역할은 대단히 중요하며 생산과 상호 불가분의 의존관계에 있는 것이다. 특히 국가경제의 장기적인 안정적 발전을 위해서는 국내경제만으로는 발전에 한계가 있으며 선진 신흥공업국의 세계적인 水平分業과 垂直分業에의 참여, 多國籍企業化, 주요국의 신기술의 도입·흡수 등 세계경제와 밀접한 관계하에서만 지속적인 발전이 가능하다. 그러기 위해서는 국민경제의 대동맥으로서 고속수단인 國際航空과 대량수송 수단인 國際海運은 물론 국내교통의 균형된 발달과 뒷받침이 절대적으로 필요하다. 그러기 때문에 국가는 지속적으로 교통구조의 개선과 균형있는 발달을 도모하여야 하며 직접적 생산부문에 대한 투자에 못지않게 交通基礎投資(Transportation Infrastructure)에 대한 投資를 하지 않으면 안된다.

그러나 북한을 포함한 사회주의 국가만이 아니고 低開發國家의 대부분이 경제발전에 있어서 交通의 중요성을 인정하면서도 경제 개발의 초기 단

13) 吉川實二, “航空運送 經濟開發”, 「同志社商學(第15卷 第2號)」, (同志社大學 商學會, 1963), p.100.

14) 아담 스미스는 그의 國富論에서 일반적으로 사회적 생산력의 증진은 分業에 근거를 둔 노동생산력의 증진에 의해서 가능하지만 그러한 分業은 交通에 의해 그 규모가 좌우되는 시장규모에 따라 일정한 제약을 받게 된다고 주장하면서 교통의 시장창출, 산업화 촉진작용에 대하여 交通의 규모에 대한 역사적 사례를 갖고서 설명하고 있음.

제에는 直接的 生産資本(direct product capital)과 社會的 間接 資本(social overhead capital)을 균형있게 발전시키지 못하고 直接的 生産資本에 치중하는 경향이 강하다.<sup>15)</sup> 왜냐하면 경제개발의 초기에는 그리고 경제개발을 서두르면 서두를수록 直接的 生産投資에 대한 투자에 우선을 두지 않을 수 없기 때문이며 이러한 경향은 사회주의 국가에서 더욱 현격하게 나타나고 있다. 그러나 현대경제에 있어서 社會間接資本에 대한 충실은 고도 경제성장의 기초 조건이 되고 있기 때문이다. 경제개발을 지속적으로 추진하기 위해서는 생산력의 증대에 따라 증가하는 交通需要를 충족시켜 줄 수 있는 최소한의 社會間接資本 특히 교통에 대한 투자가 요구된다.

국가 경제개발에 있어서 交通 投資의 경제적 효과는 특정 산업에만 영향을 주는 것이 아니고 산업 전체 나아가서는 사회 전체에 효과가 미치며 그 영향은 대단히 크며 중요하다. 또한 交通 投資의 經濟效果는 <표 2-1>에서 알 수 있듯이 일반적으로 直接效果와 間接效果로 구분되어 나타난다.<sup>16)</sup> 따라서 交通政策은 경제정책에 있어서 주요 정책과제이며 交通 投資는 국가의 경제성장을 위한 투자에 있어서 직접생산 부문에 대한 투자에 못지않게 중요한 정책적 투자이며 가능한 선행투자가 바람직하지만 최소한 同時投資가 이루어져야 한다. 그뿐만 아니라 각국의 경제개발은 세계 경제의 구조적 발전과 밀접한 관련이 있으며 이를 실제로 연결해주는 역할을 하는 것이 교통이지만 특히 최근에는 國際航空의 역할이 상당히 중요시되고 있다.<sup>17)</sup>

<표 2-5> 交通投資의 經濟效果

| 直接效果        | 間接效果     |
|-------------|----------|
| 주행시간의 단축 효과 | 지역개발 효과  |
| 주행비용의 절약 효과 | 생산력 확대효과 |
| 안전성의 증대 효과  | 혼잡완화 효과  |
| 확실성의 증대 효과  | 환경파괴 효과  |
| 쾌적성의 증대 효과  | 地價상승 효과  |

15) 伊藤允博, 「現代의 交通經濟」, (東京: 稅務經理協會, 1980), p.36.

16) 岡野行委編, 「交通의 經濟學」, (東京: 有斐閣, 1984), p.100.

17) 今野 源八郎, 「國際時代의 交通政策의 新傾向とが國の 課題」, 「研究年報, 國際化時代의 交通」, (東京: 日本交通學會, 1989), p.142.

### 3. 北韓의 經濟發展과 航空交通 發達の 必要性

교통측면에서 본 북한 경제의 실패요인은 철도 위주의 불균형된 교통구조, 교통등 社會間接資本에 대한 투자 소홀, 현대의 국민경제 성장에 있어서 필수 불가결의 國際交通 특히 國際航空의 낙후가 결국 북한의 경제발전의 하나의 BOTTLE NECK이 되고 있다. 현재 경제위기를 지나 파탄 직전에 와있는 북한으로서는 종래의 폐쇄적 경제 성장정책을 조기 포기하고 개방적 성장체제로 전환하지 않고는 소생할 수 없는 긴박한 실정이며 이를 뒷받침하기 위한 國際海運과 國際航空도 함께 확충하지 않으면 안된다. 환언하면 北韓은 國內는 물론 國際交通에 있어서 항공교통과 같은 신속한 교통수단을 갖지 못할 경우에는 장차 불가피하게 다가올 開放體制下에서의 정치, 경제, 외교, 통상, 관광 등 모든 분야에서 적극적인 대응을 할 수 없게 되어 결국 북한의 경제발전에 막대한 지장을 줄 것이 확실하다. 따라서 북한은 대외개방을 통한 적극적인 자본 및 기술 도입과 대외무역을 강화하고 이를 뒷받침할 수 있도록 국제항공의 발달에 역점을 두어 전세계를 1일 생활권이 되도록 해야하며 원활한 인적, 물적 교류와 정보교환을 통하여 자본 회전율의 제고와 노동 생산성을 향상시켜 경제성장을 지원하지 않으면 안된다. 최근에 中國과 蘇聯이 國際航空交通에 상당한 역점을 두는 것도 이러한 이유 때문이다.

### 4. 南·北韓 航空交通網의 構成의 必要性

이상과 같은 북한자체의 경제발전을 위해서만이 아니고 南·北韓間에 赤十字會談 등 각종 회담이 얼굴과 얼굴(face to face)을 맞대어 南·北韓間에 산재해 있는 제문제와 이념상의 장애를 해결하고 통일을 달성하려는 수단이라면 通信은 情報의 교류와 상호 전달을 통해 南·北韓間에 벌어질 意識의 格差를 좁히는 수단이 될 수 있으며 交通은 경제적 교류와 인적교

류를 통하여 空間的 거리를 극복하는 데 필요할 뿐만 아니라 心的 距離(異質性)를 극복시키고 협조와 교류의 촉진을 통하여 統一에의 장애를 해소할 수 있는 하나의 수단이 될 수 있다. 이러한 의미에서 南·北韓間에 交通網을 구성하여 사람이나 物資가 왕래가 원활해지면 그만큼 경제·문화 등 모든 면에서의 交流가 促進되고 南北韓이 서로를 보다 이해하고 통일의 필요성을 접근시키는데 중요한 役割을 할 것이 확실하며 統一을 한발 앞당기는 하나의 수단이 될 수 있는 것이다.<sup>18)</sup>

그러기 위해서는 南·北韓間에 陸·海·空의 全 交通網의 구성이 필요하지만 地表交通은 제반 施設의 改補修를 포함한 막대한 투자와 보안의 유지 등 운영상 많은 문제를 내포하고 있어 교통망의 구성이 그다지 용이하지 않지만 항공교통은 별다른 보완 조치없이 비교적 쉽게 開設할 수 있는 이점이 있다. 따라서 現分斷 狀態下에서도 南·北韓間에 航空 交通網을 최우선적으로 構成하는 것이 바람직하다.

### Ⅲ. 未修交國間的 航空交通網 構成에 관한 理論的 根據와 事例

#### 1. 未修交國間的 航空交通網 構成을 위한 理論的 根據

국가간에 자유로이 航路를 개설할 수 있는 國際海運과는 달리 國際航空은 1919년에 성립한 파리조약<sup>1)</sup>이 인정한 領空主權主義가 계기가 되어 국가간에 항공 노선을 개설하기 위해서는 반드시 상대국의 허가를 받지 않고서는 임의로 개설할 수 없는 國際航空交通 秩序가 확립되어 있다. 그러나 각국의 항공사가 운항할 때마다 상대국 정부의 허가를 얻는다는 것은 사실

18) 角本渡平 著, 「新交通論」, (東京: 白桃書房, 1985), p.134.

독일의 역사학파에 속하는 Friedrich List(1789-1846)는 교통의 진보는 국가통일과 국민경제에 있어서 중요함.

1) 제1차 대전 직후인 1919년에 성립된 국제항공에 관한 조약으로써 18세기 이래 존재했던 空域自由說과 領空主權說 중 領空主權主義를 최초로 성문화 하였음.

상 불편하기 때문에 1944년 시카고에서 개최된 國際民間航空會議<sup>2)</sup>에서는 多國間 航空條約을 체결하여 이 문제를 해결하려고 노력하였다. 그러나 美國과 英國을 위시한 구주 제국과의 의견 대립으로 결국 국제항공에 관한 基本條約만이 성립하고 하늘의 자유(국가간의 운수권)에 대한 多國間條約의 체결에는 결국 실패하고<sup>3)</sup> 그 대신 국가간의 항공노선의 개설은 2國間 航空協定에 의존하게 되었다.<sup>4)</sup> 2國間 航空協定은 국가간의 조약이기 때문에 어디까지나 당사국간의 國交正常化를 전제로 하는 것이다. 따라서 국교가 없는 상태에서는 사실상 정부간의 航空協定의 체결이 불가능하기 때문에 항공노선을 개설할 수 없는 것이 원칙이다. 그러나 필요시에는 민간항공기업간의 제휴형태로 항공노선을 개설하는 방식을 채택하고 있다. 즉 국교가 없는 국가간에는 정부간의 항공협정 대신에 민간항공기업간의 제휴나 합의 형태의 運輸協定을 체결하여 노선을 개설한다. 이러한 협정은 그 성격상 항공협정을 대신하는 기업간의 運輸協定으로서<sup>5)</sup> 그 방법으로는 일반적으로 항공기업간에 商務協定(commercial agreement)<sup>6)</sup>을 체결하고 이를 정부가 승인하는 형태를 취하여 노선을 개설한다. 이러한 商務協定에도 그 목적이나 형태에 따라 여러가지가 있으나 國交가 없는 국가간에

2) 國際民間航空會議(International Civil Aviation Conference)는 시카고 회의라고도 하며 1944년 11월 1일 美國의 초청으로 52개국이 참가하여 전후에 있어서 국제민간항공을 위한 商業航空權의 확립을 목적으로 개최된 항공회의. 동 회의에서 1919년 파리조약 이래의 국제항공에 관한 제원칙을 정리 통합한 國際民間條約(Convention on International Civil Aviation)이 채택되었음.

3) 동 회의에서 英國은 민간항공에 있어서 노선 할당, 운항회수 조정 및 운임관리를 내용으로하는 制限主義를, 美國은 민간항공에 대한 하늘의 완전한 자유를 주장하였음. 국제항공에 있어서 전자를 保護主義, 후자를 自由主義라고 부르고 있음.

4) 2國間 航空協定은 국제항공의 기본법인 國際航空條約을 전제로 작성된 계약 당사국의 국제항공에 있어서의 권리 의무를 규정한 국가간의 조약임. 동 협정에 의해 양국간에 항공노선을 개설함에 있어서 운항노선, 운항회수, 운항기종, 운임의 결정 방법 등 일체가 결정됨. 현재 전 세계적으로 약 2천개 이상의 航空協定이 국가간에 체결되었으며 우리나라도 37개국과 航空協定을 체결하였음.

5) 坂本昭雄, 「現代航空法」, (東京: 有信堂 高文社, 1984), p.91.

6) 商務協定은 항공협정 기타 정부간에 체결하는 협정이 아니고 민간 항공기업간에 체결하는 항공관련 협정을 말하며 가장대표적인 것이 공동운항협정(Joint Operation Agreement)과 수입풀협정(Revenue Pooling Agreement) 등을 들 수 있음.

노선개설을 할 경우에는 일반적으로 共同運航方式을 채택하고 있다.<sup>7)</sup>

## 2. 未修交國간의 航空交通網 構成에 관한 구체적 事例

國交가 수립되지 않은 국가간에 航空交通網을 구성한 구체적 事例는 많지만 여기서는 본 연구와 직접 관련되는 分斷 國家간의 事例와 우리나라가 未修交國과 航空交通網을 구성한 실제 事例를 중심으로 살펴보고자 한다.

### 사례 1: 國交 正常化 以前の 韓日間의 航空交通網 構成

韓日間の 國際航空交通은 1964년에 미수교 상태에서 航空社간의 합의에 의해 개설되었다. 당시 韓日間에는 美國의 노스웨스트 항공과 自由中國의 中國民航公司(CAT)가 운항을 담당하고 있었다. 그러나 大韓航空(KAL)과 日本航空(JAL)은 國交가 없다는 이유로 韓日間の 항공수송을 제3국에 맡겨둘 수 없다는 점에 의견이 일치하여 1962년 6월부터 익년 12월까지 5차례 걸친 공식교섭<sup>8)</sup> 끝에 1963년 4월 12일에 “日本航空과 大韓航空間の 상호제휴의 기본구상에 관한 合議書”가 체결되어 63년 6월에 양국 정부의 승인을 얻고 동년 12월 10일에 항공노선의 개설에 필요한 세부협정인 商務協定, 總代理店 協定, 지상조업 위탁협정을 체결하고 國交正常化되기 1년 7개월 전인 1964년 3월 17일에 大韓航空은 서울-大阪간을 그리고 日本航空은 서울-東京간을 共同運航 形態로 개설하였다.<sup>9)</sup> 그후 1965년 2월에 韓日間 基本條約이 성립하여 國交가 正常化되었고 1967년 5월 6

7) 共同運航方式(Joint Operation)은 반드시 국가간에 협정이 없는 경우에만 사용하는 것이 아니고 협정이 있는 경우에도 航空社間的 합의로 特定路線에 수요가 충분하지 않거나 제3항공사와의 경쟁상 필요한 경우에는 共同運航을 하고 있음. 이 방식은 特定路線에 일방의 航空社만이 항공기를 운항하고 양항공사가 공동으로 판매하고 원가를 공동 부담하는 운영방식임. 이 경우 운항을 담당하는 運航 航空社(Operating Company)와 운항은 하지않고 판매와 서비스에만 참여하는 參加 航空社(Participating Company)로 성립됨. 공동운항편에 대하여는 항공기는 물론 운항시간표에 이르기까지 양항공사의 略號가 병행해서 사용됨. 共同運航에 소요되는 경비는 양 항공사가 공동으로 분담하는 한편 공동운항에서 얻은 수입은 양 항공사 판매비율에 따라 배분함.

8) 大韓航空, 「10年史」, (서울: 대한항공, 1979), p.680.

9) 日本航空 調査室, 「日本航空 20年史」(東京: 日本航空, 1974), p.386.

일에 航空協定이 체결되어 이후 양국간의 항공업무는 商務協定 대신에 정부간에 체결된 航空協定에 의해 운영하게 되었다.<sup>10)</sup> 이와 같이 양국이 國交 正常化 이전에 거의 2년간을 航空社간에 체결된 商務協定에 의해 韓日間의 항공노선을 개설하여 운항하였으며 이를 통하여 국교 정상화 이전에 활발한 人的·物的 交流과 경제의 활성화에 크게 기여했을 뿐만 아니라 한 일간의 국교 회복에 상당한 촉진 역할을 했다.

### 事例 2 : Charter便의 運航을 통한 航空路線開設

미수교국간의 航空交通網을 구성하는 한가지 방안으로서 航空協定이나 運輸協定도 없이 Charter편을 운항하는 事例도 적지않다. 대표적인 것이 日本과 中國間의 경우이고 86년과 90년의 아시아 대회 및 88년의 올림픽을 계기로 시작된 韓中·韓蘇間의 경우이다.<sup>11)</sup> 1972년 9월에 日中間의 國交 正常化 이전인 동년 5월부터 日本航空은 1974년 4월에 항공협정 체결로 정기항공노선을 개설하기까지 약 2년간을 中國民用航空 總局(CAAC)의 승인하에 총 41회의 上海 Charter便을 운항하였다.<sup>12)</sup>

### 事例 3 : 國交斷絶 後의 日臺間의 定期航空交通網의 維持

1972년 9월 日中間의 국교 수립으로 日本과 中華民國간의 외교관계가 단절되면서 日臺間의 航空協定の 효력이 상실하였으나 日本航空과 中華航空(CAL)은 행정허가로 운항을 계속하였다. 그러나 동년 11월에 개최된 日中 항공회담에서 中國側이 동 운항을 문제화함으로써 항공교섭은 진전을 보지 못하였다. 그 후 1967년 5월에 中國側의 중화항공(CAL)의 청천백 일기와 社名의 변경을 요구하는 새로운 조정안과 日本側의 민간기업차원의 해결을 전제로한 日臺 路線 취급에 관한 6개 원칙의 확정 이전이 되 어<sup>13)</sup> 동년 3월에 中國과 臺灣에 별개 항공사가 운항한다는 원칙에 합의함

10) 韓日間 항공교섭 경위에 관한 상세한 것은 大韓航空, 前掲, 10年史, pp.677-682 참조.

11) 韓中 및 韓蘇간의 차터편의 운항경위에 대하여는 事例 5 및 6 참조.

12) 日本航空 調査室, 「日本航空 30年史」(東京: 日本航空, 1974年), p.183.

13) 日本航空, 「外務·運輸省의 日臺路線의 취급 방침 6개항」, 上掲 30年史, pp. 184-195.

으로써 1974년 4월에 日中航空協定이 체결되었다. 그러나 日本 정부의 방침에 불만을 가진 臺灣 정부는 즉각 日臺간의 노선운항의 정지는 물론 日本 國籍後의 臺灣 FIR(飛行情報區)의 비행을 중지시키는 상태로까지 이르렀다.<sup>14)</sup> 그 후 양국간의 계속적인 교섭의 결과 1975년 7월에 항공기업 간의 합의각서를 체결함으로써 외교관계가 없고 航空協定이 없는 상태에서 서 현재까지 日臺간의 定期航空路線을 계속 유지하고 있다.<sup>15)</sup>

#### 事例 4 : 未修交國의 航空企業간의 連帶運送協定 締結

각국의 항공사는 국가간에 체결된 항공협정상 인정된 노선만을 취항할 수 있기 때문에 어느 항공사도 세계의 전노선을 취항할 수는 없다. 그러나 항공 이용객의 경우 반드시 특정 항공사가 취항하지 않는 구간을 여행해야 할 경우도 많다.<sup>16)</sup>

이 경우에 여객이 각 항공사별로 일일이 좌석을 예약하고 항공권을 구입하는 것은 여간 불편한 것이 아니므로 항공사간에 連帶運送制度를 채택하여 특정 항공사가 전 구간의 예약과 발권을 일괄 처리함으로써 여객의 편의를 도모하고 있다. 이러한 제도를 “連帶運送”이라하며 이러한 협정을 連帶運送協定이라 한다.<sup>17)</sup> 현재 大韓航空은 총 171개 항공사와 連帶運送協

(i) 일중공동성명에 입각 조속히 日中航空協定을 체결하되 日臺路線은 민간 기업 차원에서 해결. (ii) 중국을 취항할 일본항공과는 별개 항공사가 日臺路線에 취항. (iii) 중화항공의 의사에 반하면서까지 社名과 國旗의 변경은 요구치 않은 대신에 중화항공을 “중화항공(臺灣)”이라고 함. (iv) 中國民航은 나리다(成田), 中華航空은 하네다空港 사용. (v) 중화항공의 대만공항의 사용은 일대간의 합의 하에 타공항으로 이전. (vi) 중화항공의 일본내 영업소는 대리점에 위탁운영.

14) 日本航空, 上掲 30年史, pp.184-195.

15) 일본측은 중국과의 합의를 준수하기 위해서 1975년에 日本航空(JAL)의 子會社로서 일본 아시아항공(Japan Asia Airways : EG)을 설립하여 일대간에 운항을 계속하고 있음.

16) 예컨대 大韓航空은 현재 서울-로스앤젤레스와 서울-뉴욕간을 운항하고 있는 데 여행자가 서울을 출발하여 로스앤젤레스, 뉴욕, 브라질의 상파울로를 여행하고 다시 로스앤젤레스를 경유하여 서울로 귀국하는 경우에 서울-로스앤젤레스: 대한항공, 로스앤젤레스-뉴욕: 유나이티드 항공, 뉴욕-상파울로: 팬암 항공, 상파울로-로스앤젤레스: 브라질 항공, 로스앤젤레스-서울: 대한항공 등 대한항공 외에도 몇몇 외국항공사를 이용하게 됨.

17) 연대운송협정(Interline Traffic Agreement)에는 Multilateral Interline Tra-

定을 체결하고 있어 大韓航空이 직접 노선을 확보하여 운항하지 않아도 운항하고 있는 것과 동일한 효과의 편리를 여객에게 줄 수 있도록 되어 있다. 다만 이 경우에 修交國의 항공사만이 아니고 필요시에는 未修交國의 항공사와도 체결한다. 大韓航空이 체결한 171개사 중 16개사가 未修交國의 항공사지만<sup>18)</sup> 中國民航과 朝鮮民航과는 連帶運送協定을 체결하지 못하고 있다.

여기서 주목할 것은 中國民航과는 정식 연대운송협정은 없지만 사실상의 連帶運送을 실시하고 있다는 점이다. 즉 中國이 개방되면서 歐美人의 中國 여행자가 증가하자 大韓航空은 連帶運送을<sup>19)</sup> 실시하고 있으며 항공대금의 청산은 양사의 주리히 지점간에 월 1회 정기적으로 실시하고 있다.

#### 事例 5 : 中國 領空通過 運航 및 韓中 不定期 運航

大韓航空은 1979년 이래 中國의 領空通過를 위해 다각적인 노력을 해왔으나 별다른 진전을 보지 못하였다가 83년 5월에 발생한 납치된 중국 민항기 春川 불시착과 이를 해결하기 위한 中國側의 특별기가 서울로 운항해온 것이 계기가 되어 未修交 狀態임에도 불구하고 대한항공과 중국민항과의 관계가 급속히 개선되었다. 그후 1984년 11월에 北京-서울간에 스위스 항공의 관광 전세편의 운항을 양국이 공히 허가하여 운항함으로써 외국항공

---

ffic Agreement(다국항공회사간 연대운송협정)와 Bilateral Interline Traffic Agreement(국제민간항공 운송협회)를 통한 연대운송협정으로서 IATA를 통하지 않고 양항공사간에 개별적으로 체결하는 경우임. 大韓航空은 1965년에 IATA의 Multilateral Interline Traffic Agreements에 가입하여 1990년 7월말 현재 171개 항공사와 연대운송 협정을 체결하고 있음.

- 18) 未修交國에는 공산주의 국가인 東獨이 포함되어 있음. 89년 2월 헝가리, 89년 11월 폴란드, 89년 12월 유고슬라비아, 90년 3월 체코슬로바키아, 90년 10월 소련 등 공산권 제국가와 외교관계를 수립하였으나 대한 항공과의 이들 국가의 항공사간에는 연대운송 협정은 수교 이전에 이미 체결되었음. 소련과는 Aeroflot 항공이 1989년 10월 1일에 IATA에 가입함으로써 IATA의 Multilateral Interline Traffic Agreements에 의해 대한항공과는 양국간의 외교관계의 수립여부와는 관계없이 자동적으로 연대운송협정이 체결되었음.

- 19) 비공식적인 連帶運送이라고 표현한 것은 본사간에 체결한 連帶運送協定이 아니고 지점간에 체결된 협정이기 때문임.

사의 민간수송기이지만 미수교상태에서의 최초의 민간항공수송이 실현되었고 86년 4월에는 중국을 방문한 캐나다 수상이 한국을 공식 방문하는데 있어서 전용기로 북경-서울간을 직접 운항하였다.

그러나 양국의 항공기업간 관계개선에 결정적인 계기가 된 것은 86년 및 90년의 아시아 대회와 88년의 서울올림픽이었다. 즉 86년 아시아 대회 기간 중(86년-9월-10월)에 中國民航은 선수단의 수송을 위하여 총 6회에 걸쳐 北京-서울-북경간을 charter 형태로 운항하였으며 88년 올림픽 기간중에는 총 18회에 걸쳐서 운항하였다. 이 경우에 사용된 항로는 종래 사용했던 항공로<sup>21)</sup>와는 전혀 다른 航路로서 서울과 北京을 연결하는 최단거리의 直航路였다<sup>22)</sup>

한편 韓中間에는 國交가 수립되지 않아 大韓航空의 中東路線과 南廻歐洲路線(Southern Route)은 中國領空을 통과하는 최단 항공로로 운항하지 못하고 방곡을 경유하는 우회항로를 이용함으로써 타 경쟁사보다 많은 소요시간과 운항원가를 부담해야하는 불리함을 감수하지 않을 수 없었다. 그러나 서울 올림픽을 계기로 동기간은 물론 그 이후에도 약 1개월간(9월 3일부터 10월 31일까지) 총 55편의 정기편이 중국의 영공 통과가 허용되었고<sup>23)</sup> 90년 6월 1일부터는 동 항공로의 이용허가를 계속 받음으로써 未修交狀態에서 中國領空을 통과 운항하고 있다.

그러나 韓國 國籍機의 중국 운항은 실현하지 못하고 있었으나 大韓航空의 꾸준한 노력의 결과 北京 아시아 핸드볼 선수권 대회에 참가하는 선수단의 수송을 위해서 1989년 8월 19일 大韓航空의 B-727 항공기가 전세편

21) 동 운항에서 사용된 항공로(Air Route)는 북경-상해-제주-서울의 우회항로로서 편도 2시간 30분이 소요되었으며 올림픽시 사용된 항공로와는 전혀 다른 항공로임.

22) 동 항공로는 아시아경기 선수단 수송을 위해 설정된 새로운 항공로로써 북경-대련-North Point-서울을 직접 연결하는 최단거리 직행항로를 운항하였음.

23) 바레인-서울을 운항하는 항공기가 중국의 남쪽을 가로지르는 쿤밍루트를 이용하면 비행거리 4,846마일에 소요시간 9시간 58분인데 비하여 우회노선을 이용할 경우에는 비행거리 5,235 마일에 소요시간 10시간 56분이 소요되어 단축노선인 쿤밍루트 이용시보다 389마일에 57분이 더 소요됨.

으로 上海에 첫 운항함으로써 韓中間의 航空交通網의 구성에 새로운 전기를 마련하였다. 이것이 계기가 되어 이후 大韓航空은 격주 1회 서울-上海間의 부정기 운항을 하게되었으며 현재까지 계속하고 있다. 그뿐만 아니라 北京 아시아 대회를 계기로 1990년 9월과 10월에 한국선수단 및 한국관광객을 수송하기 위해서 大韓航空 및 中國民航의 총 33회의 不定期편이 서울-北京간을 직접 운항하였다. 이와 같이 양국간에 國交 수립이나 민간차원의 운수협정도 없는 상태에서 공산주의 국가인 중국과 航空交通網을 구성하고 화객의 왕래가 활발하게 이루어지고 있다.

#### 事例 6 : 國交正常化 以前の 韓蘇定期航空路線의 開設

極東과 歐洲를 연결하는 航空路線은 앵커리지를 경유하는 Polar Route(北廻歐洲路線)를 주로 이용하여 왔으나<sup>24)</sup> 1986년 4월에 日本航空과 AIR FRANCE가 蘇聯領空을 통과하는 Trans-Siberian Route를 개설함으로써 종래보다 운항시간을 2시간 30분 이상이나 단축시킴으로써 동 노선의 개설은 항공사간의 경쟁력을 좌우하는 관건이 되었다.<sup>25)</sup> 그러나 외교관계가 수립되지 않은 韓蘇間에 있어서 우리나라의 항공기가 蘇聯 영공을 통과한다는 것은 사실상 기대할 수 없었고 제3국이나 ICAO를 통하여 이를 추진하였으나 별다른 성과가 없었다. 그러나 서울 올림픽을 계기로 소련선수단의 수송문제가 제기되면서 민간 항공기업 차원의 회의가 거듭되었고 蘇聯이 올림픽 선수단을 蘇聯 國籍機로 수송하는 문제와 대한항공의 소련 영공을 통과 운항하는 문제에 대한 상호 의견이 일치함으로써 기본적인 합의에 이르렀다. 그 결과 올림픽기간 중 소련은 자국 선수단을 AEROFLOT 항공의 CHARTER편을 이용하여 모스크바-서울간을 직접 운항

24) Polar Rout은 1952년 11월 19일에 스칸디나비아 항공(SAS)가 처음으로 코펜하겐-로스엔젤레스를 연결하는데 개발한 항공로임. 동항공로의 개설 이전에는 극동-구주간은 동남아와 중동을 경유하는 SOUTHERN ROUTE(남회구주노선)를 사용하였음.

25) 1990년 3월말 현재 10개 항공사가 동 Route를 이용한 직행서비스를 하고 있음.

하여 수송하였고 대한항공은 서울-구주간의 정기편을 소련 영공을 통과 운항하였다.

이것이 계기가 되어 1988년 12월 21일에 양 항공사간에 총대리점 협정을 체결하였고 동시에 알메니아 공화국에 발생한 지진 참사에 한국 적십자사의 구호품과 의료진의 수송을 위해 대한항공 전세편의 운항을 소련 정부가 허가 함으로써 한국 국적기가 소련 영토에 처음으로 착륙하였다.<sup>26)</sup> 그 후 국제정세의 급속한 변화와 소련의 페레스트로이카의 가속화, 동구의 변화 등 국제환경의 변화와 양 항공사간의 공식 비공식 회의의 지속등 상호노력의 결과<sup>27)</sup>, 1990년 2월 12일에 양국 항공사간에 노선개설을 위한 상무협정(양국 정부의 승인)을 체결하고 동시에 소련영공 통과권을 획득함으로써 대한항공은 1990년 3월 29일에 구주 정기편의 소련영공통과를 실현하였으며 3월 30일에는 소련항공이 모스크바-서울 노선을 주1회 개설하였고 31일에는 대한 항공이 서울-모스크바 노선을 주1회 운항하였다. 이것은 양국간에 국교도 수립되지 않고 항공협정도 없는 상태에서 항공교통이 구성되었으며<sup>28)</sup> 그 결과, 한소간의 국교 정상화를 앞당기는 하나의 계기를 마련하였다.

#### 事例 7: 中華民國과 中國간의 航空交通網 구성의 움직임

中國 政府는 北京 아시아 대회에 참가하는 대만 선수단의 수송을 위해 臺灣의 지역항공사인 復興航空과 馬公航空에 총 40편의 전세편으로 대만으로부터 직접 운항하도록 허가했으나 대만 정부가 이를 허용하지 않음으로써 이루어지지지는 않았지만, 中國 政府는 항공교통을 통한 中華民國과의 단순한 교류촉진만이 아니고 통일을 도모하려는 노력의 일환으로 간주되고 있다. 즉 中國 政府가 中華民國의 국제항공회사인 中華항공(CAL)의 직접운

26) 1988년 12월 19일-20일에 대한항공의 화물전용기 B-747F가 대한적십자사가 소련적십자사로 보내는 모포 및 의약품 42톤을 싣고 하바로스크 및 시베리아를 경유하는 직항로를 이용하여 SEL-SVO간을 왕복운항하였음.

27) 양항공사간의 최초의 회의는 1988년 7월 14-15 양일간에 대한항공의 본사 회의실에서 개최되었으며 그 이후 7차에 걸친 회의 끝에 상무협정 체결하였음.

28) 韓蘇間에 수교는 항공노선 개설 6개월 후인 1990년 10월 7일에 수립되었음.

항 즉 中國 政府가 中華民國의 국제항공회사인 중화항공(CAL)의 직접운항을 허용치 않고 臺灣의 지역항공사의 직접운항을 허가한 것은 대만은 중국의 영토의 일부라는 것을 재확인하려는 의사표시와 중화민국의 自國民의 大陸直接渡航禁止政策을 철폐시키려는 것이 목적이었다.

#### 〈事例 8〉 기타 事例

현재 캐나다와 베트남간에는 국교가 없으나 베트남 국영항공사와 캐나다의 태평양 항공사는 89년 3월, 캐나다·베트남 인터내셔널 차터 항공사를 설립하여 동년 6월부터 호지명-뱅크버간의 정기노선을 개설하여 공동운항하고 있다.<sup>29)</sup> 한편 서독의 루프트한자 항공과와 동독의 Interflug 항공간에도 차터전문 항공사를 설립하여 운항하고 있다. 또한 베트남에 대하여도 國交樹立 여부와는 관계없이 각국 항공사의 노선개설이 증가하고 있으며 최근에 인도네시아의 가루다항공은 하노이를<sup>30)</sup> 대한항공은 사이공의 정기편의 개설에 합의하였다.

### 3. 南·北韓간의 航空交通網 構成에 관련된 最近의 國際的 움직임

현재 南·北韓間에는 물론 北京과 東京을 직접 연결하는데 필요한 航空路<sup>31)</sup>가 없어서 현재 각 항공사는 우회 항공로를 이용하고 있으며<sup>32)</sup> 이 문제는 조만간 해결해야할 국제적인 과제로 되어있다. 최근에 활발하게 논의되고 있는 南·北韓과 日本·中國의 4개국간을 연결하는 航空路의 설정 문제는 ICAO(국제민간항공기관) 및 IATA(국제항공운송협회) 등이 검토 추진하여 왔다. 즉 11년전인 1980년 3월에 처음으로 유엔 산하단체인

29) “캐나다 항공회사와 정기편개설 계약”, (日本經濟新聞 1989년 3월 28일.)

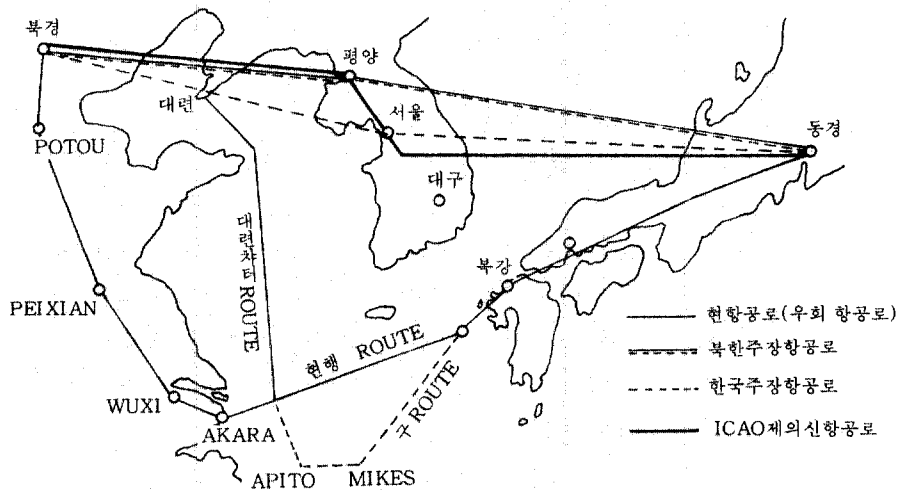
30) “가루다 인도네시아 항공의 베트남선 개설”, (日本經濟新聞, 1989년 3월 10일.)

31) 원래 민간항공기는 하늘의 아무곳이나 임의로 비행할 수 있는 것이 아니고 출발지로부터 목적지까지 가장 안전하고 적절한 통로로 설정된 항공로를 운항하지 않으면 안됨. 이러한 항공로는 하나의 線이 아니고 일정한 幅을 가진 空間의 通路로써 지상에 설치된 항행원조시설에서 발출하는 航空路指示電波에 의해 형성됨.

32) 현재 일본항공, 全日空, 중국민항(AIR CHINA), 이란항공, 파키스탄항공, 유나이티드 등 6개사가 동경-북강-상해-북경의 우회항공로를 이용하고 있음. 현재의 1,674마일에 4시간 소요가 1,385마일에 3시간 20분 소요로 289마일에 40분 단축됨.

ICAO가 제의함으로써 시작되었다.<sup>33)</sup>

〈도표 3-1〉 북경-東京의 現行航空路와 ICAO 新航空路(案)



한편 IATA는 1985년에 대표단을 관련 4개국에 파견하여 각국의 의견을 타진한 결과 (i) 서울-평양 횡단 항공로, (ii) 평양 경유 항공로, (iii) 대구 경유 항공로, (iv) 濟州道 상공 및 동지나해 경유 항공로선 안을 권고 하였으며 ICAO도 본격적으로 관계국과의 협의를 추진해왔으나<sup>34)</sup> 韓國의 北京-서울-東京 案과 北韓의 北京-平壤-東京 案의 상반된 주장으로 ICAO도 동 문제를 해결치 못하고 있다.<sup>35)</sup> 최근에 한반도 주변의 긴장완화

33) 81년 10월, 북한을 방문한 ICAO 사무총장 코타이데가 북한이 제안한 동경-평양-북경 항공로에 합의한바 있으나 81년 1월 한국의 강력한 반대와 동경-서울-북경의 안을 제의했으나 북한의 반대로 성립하지 못하였음. 그후 88년 10월과 89년 9월에 개최된 ICAO 총회에서 논의된바 있으나 결론에 이르지 못하였음.

34) “東京-北京間の 短縮路 開設に 關しで”(日本經濟新聞, 1985.12.4.)

35) 정병덕, “동경-서울-평양-북경 항공로에 당국 긍정적”, (국민일보, 1990.7.17). 동문제에 대한 한국정부의 설득과 동의를 얻기위해서 ICAO의 아사드 코타이데 사무총장이 90년 7월 17일 한국을 방문 교통부장관과 협의한 바 있음.

“서울-평양-대련-심양 항로 협의”, (한국경제, 1970.7.13).

금번 코타이데의 평양 방문시 긍정적 반응을 받은 것으로 전해지고 있음.

로 ICAO는 동경-서울-평양-대련-북경의 새로운 空港路 設定案을 제의하고 관계국의 동의를 얻으려고 노력하고 있고<sup>36)</sup> 4개국도 공히 긍정적인 반응을 보이고 있으나 첫째, 당사국간의 완전 합의 둘째, 北韓 운항 항공기의 안전보장 세째, 정치와의 분리 취급의 3가지가 문제 해결의 관건이 될 것이다.<sup>37)</sup>

#### IV. 南·北韓間の 航空交通網 構成 方案

未修交國間の 航空 交通網 構成에 관한 각종 사례를 종합 정리해 보면 間接的인 方案과 直接的인 方案으로 대별할 수 있다. 전자는 未修交國間에 제3국의 특정지점을 중계지로 설정하여 양국의 항공편을 상호 연결하여 화객을 연대운송하는 방안이며 후자는 未修交國의 항공기업이 민간차원에서 노선을 개설하고 직접 항공기를 운항하는 方案이다. 따라서 南·北韓間の 항공교통망을 구성함에 있어서 가장 현실적인 접근방법으로서는 다음과 같은 2段階 推進方案을 제의한다.

제1단계는 南·北韓間に 航空交通網 구성을 위한 예비적 단계로서 (i) 連帶運送體制의 확립, (ii) 상호 판매협조체제의 구축, (iii) 南·北韓을 중심으로한 航空路(Airways)의 설정, (iv) 외국 항공사의 南·北韓의 영공 통과 허용 방안을 들 수 있으며, 제2단계는 직접 또는 간접적인 방법을 이용하여 南·北韓間に 실제로 航空交通網을 구성하는 단계로서 (i) 中國 및 日本을 중계지로 한 連帶運送의 실시 (ii) 主要行事 전세편(Special Event Charter Flight)의 직행운항, (iii) 共同運航方式에 의한 定期路線의 개설, (iv) 南·北韓 合作航空會社의 설립 등 多角的인 실천방안을 단계적 또는 동시에 실시하는 것이다.

36) 이재호, “남북 좁히는 활주로 놓일까”, (동아일보, 1990.10.15). 10월 22일부터 몬트리올의 ICAO 총회에서 4국간 항공로 설정을 위한 특별회의가 개최 예정이었으나 북한의 불참으로 무산되었음.

37) “航空路開設と 韓國が 受いれ”, (朝日新聞, 1990.7.10).

### 1. 第1段階 航空交通網 構成(案)

南・北韓間에 航空交通網을 구성하기 위한 예비단계로서 大韓航空과 朝鮮民航이 현재의 상태에서 가장 쉽게 실천에 옮길 수 있는 방안이다.

#### (1) 連帶運送協定の 締結

南・北韓 航空社間에 연대운송협정을 체결하여 화객을 상호 연결하여 운송하는 방안이다. 連帶運送協定の 추진 방법으로는 朝鮮民航이 IATA에 가입하거나 IATA에 가입하지 않더라도 連帶運送協定(Multilateral Interline Traffic Agreement)에 가입하면 자동적으로 大韓航空과 連帶運送協定이 체결되기 때문에 이 방법이 가장 바람직하다. 그러나 만일 朝鮮民航이 IATA의 가입을 희망하지 않을 경우에는 大韓航空과 朝鮮民航 간에 직접 連帶運送協定(Bilateral Interline Traffic Agreement)을 체결함으로써 가능하다.

이렇게 양사간에 連帶運送協定을 체결하면 우선 朝鮮民航이 발행한 항공권으로 大韓航空이 운항하고 있는 구간을 마치 朝鮮民航이 운항하고 있는 것과 동일하게 화객을 수송할 수 있으며, 만일 IATA의 連帶運送協定에 가입하면 大韓航空만이 아니고 동 협정에 가입한 전세계 170여개 항공사와 연대수송이 가능하게 되어 이것만으로도 北韓의 國際航空交通網의 발달에 획기적인 결과를 가져올 수 있으며 또한 南・北韓間の 관계개선에 크게 기여할 수 있다.

#### (2) 總代理店의 任命

大韓航空과 朝鮮民航의 영업상의 협조 체제를 구축하고 이용자의 편의를 향상하기 위해서 상호 總代理店(General Sales Agent)을 임명하는 방안이다.<sup>1)</sup> 동 임명상 고려할 사항은 관할지역을 韓半島에 국한하여 大韓航

1) 국제항공에서는 總代理店制度가 항공사의 판매조직망의 구축의 일환으로 널리 활용하고 있음. 특히 항공사가 직접 운항치 않는 지역에서는 영업장을 직접 설치 않고 그 국가의 항공사나 대리점을 總代理店으로 임명하여 자사가 직접 영업소를 설치했을 때와 동일한 기능과 역할을 부여하고 있음. 즉 總代理店은 항공사(Principal Carrier)를 대리하여 관할지역내 代理店(Agent)에 대한 지도나, 홍보, 선전 활동, 정부와의 교섭창구의 기능을 하고 있음.

空과 朝鮮民航을 각각 北韓과 韓國의 총대리점으로 상호임명할 것이냐 아니면 그 범위를 大韓航空과 朝鮮民航이 진출하고 있는 지역의 總代理店으로 상호 임명하느냐의 문제이다. 후자의 경우 기대되는 효과는 양 항공사간에 세계적인 판매 협조체제를 상호 구축할 수 있다는 점에 있다.<sup>2)</sup>

어느 방법을 채택하던 總代理店을 상호 임명하는 자체가 상대방 항공사에게 관할지역내에서의 自社の 영업 대리권을 부여하는 것이므로 그 효과는 상당히 크다. 그 외에도 상대방 항공사의 항공권 상호 보유, 발권 기능의 부여, 예약 시스템의 상호 연결과 예약기능의 부여 등으로 民間次元에서의 직간접적인 對話의 길이 열릴 수 있게 되며 그 뿐만이 아니고 상대방 항공사의 마크(Mark) 및 로고(Logo)를 總代理店 관할 지역의 전 영업장에 부착해 주어야 할 의무가 생기기 때문에 南·北韓의 民間次元에서의 관계개선이나 교류촉진에 미치는 영향은 대단히 크다.

### (3) 航空路의 設定

南·北韓에는 현재 각각 다른 飛行情報區(FIR)<sup>3)</sup> 즉 大邱 飛行情報區와 平壤 飛行情報區가 설치되어 있어 管制空域이 서로 다를 뿐만 아니라 민간 항공기가 운항하는데 반드시 필요한 관제공역인 航空路(Airways)가 설정되어 있지 않기 때문에 항공기가 안전하게 운항할 수 있는 航空路가 없는 상태이다. 따라서 南·北韓間에 航空 交通網을 구성하기 위해서는 국제간의 결정된 방식에 따라 목적지까지 안전하게 항공기가 비행할 수 있는 航空路의 설정이 선행되어야 한다.

南·北韓間에 항공로를 구성한다는 것은 항공기가 안전하게 그리고 정

- 2) 예컨대 朝鮮民航이 취항하지 않는 美國의 로스앤젤레스지역의 總代理店으로 朝鮮民航의 운항구간인 북경-평양 구간을 탑승하기 위하여 필요한 좌석의 예약과 항공권의 구입을 大韓航空의 로스앤젤레스지점에서 할 수 있어서 여객에게 대한 편리성의 향상은 말할 것도 없고 朝鮮民航의 판매촉진에도 상당한 도움을 주게됨.
- 3) FIR(Flight Information Region)은 ICAO가 항공업무의 제공을 목적으로 정한 것으로서 기본적으로는 항공교통의 흐름을 촉진하기 쉽고 관제능력을 고려하여 설정하고 있음. 領空(national air space)이나 領海와는 완전히 다른 개념으로 설정되고 있음. 日本의 경우 東京 FIR과 오키나와의 나하 FIR의 두개가 있듯이 韓半島에도 韓國의 大邱 FIR과 北韓의 平壤 FIR의 2개로 설정되어 있음.

확하게 비행할 수 있도록 항공교통관제업무와 비행정보업무 및 긴급업무 등의 항공교통업무가 이루어진다는 것을 의미하는 것이다. 이러한 기능을 수행하기 위해서는 (i) 각종의 對空通信局 등 空地 通信施設, (ii) VOR, 계기착륙장치(ILS), 레이더(RADAR) 등의 航行援助施設<sup>4)</sup>, (iii) 텔레타입, 유무선전신전화 등의 固定通信施設의 3종류로 구성된 航空路通信組織의 구성이 南·北韓間에 선행되어야 하며 동시에 ICAO에 의한 항공로의 지정이 이루어져야만 민간 항공기의 운항이 가능하다.<sup>5)</sup> 그러나 비록 그것이 항공관제용의 통신시설의 설치와 개통이라 하더라도 이는 현재의 南·北韓間에 설치되어 있는 HOT LINE 외에 또하나의 南·北韓間을 연결하는 공식적인 意思傳達의 수단이 형성되는 것이기 때문에 그 의의는 대단히 크다.

## 2. 第2段階 南·北韓間 航空交通網의 構成(案)

南·北韓間의 航空交通網 구성은 가장 실현성이 높고 北韓이 현재와 같은 분단 상태하에서도 쉽게 받아들일 수 있는 현실적인 방안이 아니면 실효를 건을 수 없다는 점에 유의해야 한다. 가장 바람직한 것은 서울과 平壤을 직접 연결하는 항공 노선을 개설하여 대한항공과 조선민항의 항공기가 일정한 조건하에 직접운항하는 것이다. 그러기 위해서는 다음과 같은 3가지 방안을 제안한다.

4) 항공로를 구성하는데 필요한 전파를 발송하는 지상시설을 항행원조시설이라 함. 초단파(VHF)를 사용하여 항공기에 위치를 가르쳐 주는 시설을 VOR(VHF Omnidirectional Range)局이라 하며 中波를 사용한 항행원조무선시설을 NDB(Non Directional Radio Beacon)라 함. 현재 대부분의 航空路는 VOR局을 직선으로 연결한 航空路(Victor Airway)로 구성되어 있으며 Victor Airways는 VOR 국을 연결한 직선을 그 중심선으로 하여 좌우로 최소 4마일(약 7.2km)의 폭을 갖고 있음. 그 외에 VORTAC나 TACAN(전술항법장치)을 연결한 高高度專用 제트루트나 육상의 항행원조시설과 洋上의 출발점을 연결한 洋上移轉루트(ORT) 등이 있음.

5) 만일 남북한이 통일하여 한국가가 된다면 평양과 서울을 연결하는 항공로는 국내선에 해당하므로 항공법에 의해 교통부장관이 설정하면 되지만 이경우에도 국제항공로는 ICAO에 의해 지정을 받아야 함.

## (1) 4個國의 Cross 航空路線 開設(案)

이 방안은 南・北韓과 日・中의 4개국간이 상호 항공노선을 개설함으로써 韓國과 中國간에 그리고 日本과 北韓간에 修交가 끊긴 상태에서 南・北韓間에 간접적인 航空交通網을 구성하는 방안이다. 현재 정기항공로가 개설되어 있는 서울-東京(대한항공·일본항공), 東京-北京(일본항공·중국민항), 北京-平壤(중국민항·조선민항)의 항공노선에 추가하여 북경-서울(대한항공과 중국민항)과 동경-평양(일본항공과 조선민항) 노선을 동시에 신설하여 4국간에 항공 노선을 상호 취항시킴으로써 간접적으로 서울-北京-平壤과 서울-東京-平壤의 南・北韓을 중심으로 한 4角航空路를 형성하여 航空交通網을 구성하는 방안이다.<sup>8)</sup> (도표 4-2참조) 이 방안은 현재 韓國과 中國간에 서울-北京 정기노선 개설의 문제가 계속 협의되고 있고 東京-平壤간은 최근에 北韓이 日本에 정기노선의 개설을 정식으로 요청하였다는 점에서<sup>9)</sup> 실현성이 높으며 南・北韓間の 현 여건을 고려할 때 큰 어려움 없이 구성할 수 있는 현실적인 방안이다. 그러나 현재 서울-북경의 노선개설을 北韓이 반대하고 있고 東京-平壤의 노선개설을 韓國이 반대하고 있는 점을 감안하여 이 방안을 성공시키는데 있어서는 南・北韓 당사자 보다는 日本과 中國이 상호 합의하여 東京-平壤과 서울-東京을 동시에 개설하고 이를 韓國과 北韓이 반대하지 않도록 하는데 있다.<sup>10)</sup>

8) “東京-平壤, 北京-ソウサ 定期空路 打診”, (東京: 讀賣新聞, 1987.8.7. 참조.)

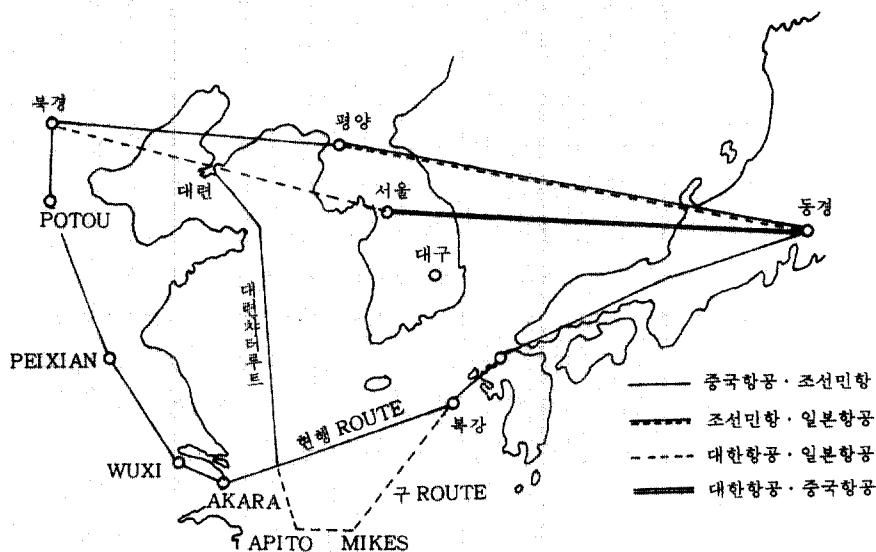
이 방안은 87년에 일본 정부도 유사한 구상을 한 바 있음. 현재 大韓航空과 日本航空은 서울-동경을, 朝鮮民航과 中國民航(Air China)은 평양-북경을 운항하고 있으므로 여기에 동경-평양간을 朝鮮民航과 日本航空이 그리고 서울-동경간을 大韓航空과 中國民航이 신규로 노선개설함으로써 서울-평양간을 동경과 북경을 경유지로 하여 화객을 운송할 수 있는 4角形態의 間接的 航空交通網을 구성하는 것임.

9) “平壤直行 定期便 近く 開設”, (東京: 毎日新聞, 1990.9.22.)

1990년 9월 12일 평양을 방문한 自民黨・社會黨 대표에게 북한은 국교정상화 이전에 日朝間의 정기노선개설을 제안한바 있음.

10) “南北韓 相互就航 條件で 定期路線を 開設” (日本 産業經濟新聞, 1990.9.20.)

〈도표 4-1〉 4개국 크로스 항공노선 개설(안)



## (2) 南北 航空社間の 三角 航空路線의 共同運航(案)

이 방안은 南·北韓의 항공사가 현재 취항하고 있거나 취항이 예상되는 지점을 중계지로하여 상호 共同運航을 하는 방안이다.<sup>11)</sup> 그러나 4개국 크

일본 정부는 통신위성의 사용과 한일간의 직행으로 연결하는 정기항공노선의 개설을 제외하곤 있는 북한에 대하여 국교정상화 이전이라도 부정기편의 신청이 있으면 그 취항 허가지역으로서 니가다(新潟)를 고려하고 있음. 동경은 현재 공항사 정상 항공사의 신규추가가 어려울 뿐만 아니라 국교정상화후나 고려할 수 있다는 것이 일본 정부의 기본입장임.

금후 남북간의 무역확대 및 경제관계의 개선, 각종 교류의 증진을 촉진해 나가기 위해서는 제3국경유 보다는 직행 항공교통망의 구성이 교류확대와 통일을 접근시키는 데 크게 공헌하게 될 것임.

- 11) 현재도 전세계 항공사가 대부분의 도시에서 이러한 화물이나 여객의 連帶運送을 실시하고 있음. 예를 들면 여객이 뉴델리를 목적지로 여행할 경우에 서울-뉴델리간에 직행운항노선이 없기 때문에 大韓航空이나 印度航空은 물론 제3국 항공사의 항공기가 직접운항하지 않고 있음. 따라서 여객은 서울-방콕간에 大韓航空을, 방콕-뉴델리간에 印度航空을 이용하지 않으면 안됨. 이 경우 양 항공사간에

로스 항공노선 개설안과의 차이는 양 항공사가 접속지점에서 단순히 연대 운송만을 하는 것이 아니고 共同運航이나 CODE SHARING<sup>12)</sup> 등 국제항공상 인정되고 있는 방법을 채택하여 사실상으로 자사의 항공기가 최종목적지까지 운항하고 있는 것과 동일한 형태의 운항방법을 채택하여 남북한 간에 항공 교통망을 구성하는데 있다. 다만 제3국의 최적지점의 선정기준은 가장 소요시간이 짧고 南・北韓의 어느 일방이 현재 운항하고 있거나 장차 운항할 계획이 있는 지점으로써 또한 한국인 교포가 비교적 많이 거주하고 있는 지점을 선정하는 것이 바람직하며 공동운항이나 Code Sharing 방식을 통하여 서울-중계지점-평양이라는 형태의 三角 航空路線을 개설하는 것이다.

이를 좀더 구체적으로 제시하면 現在 大韓航空이 서울-모스크바를 운항하고 있고 北韓의 朝鮮民航이 平壤-모스크바를 운항하고 있어 모스크바를 중계지점으로 선정하여 공동운항을 실시한다면 당장이라도 쉽게 서울-모스크바-평양이라는 형태의 南・北韓間에 三角 航空 交通網을 구성할 수 있다. 그러나 이 경우의 문제점은 불과 30분밖에 안되는 비행거리를 약 20時間 이상을 소요해야 한다는 점에 있다. 따라서 모스크바를 중계지점으로 선정하는 것은 현실적으로 바람직하지 않다. 이는 현재 大韓航空이 上海를 부정기로 운항하고 있지만, 北京 정기노선의 개설이 곧 실현된다는 것을 전제로 할때<sup>14)</sup> 현재 북한은 平壤-北京 간에 정기편을 운항하고 있으

는 IATA의 連帶運送協定이 체결되어 있어 상대방 항공회사 즉 大韓航空이 발행한 항공권을 갖고서 계속 印度航空을 탑승하여 목적지까지 여행을 할 수 있음.

- 12) CODE SHARING은 한 항공사가 운항하는 항공편을 각각 自社便으로 항공권을 2개사가 판매하는 방식. 이용자의 입장에서는 가장 좋은 것이 直行便, 그 다음이 共同運航, CODE SHARING의 順이지만 항공사로서는 비효율적인 운항을 피하기 위해서 2개의 항공사가 판매제휴하는 형태임. 예컨대 大韓航空은 서울-북경까지 항공기를 운항하고 북경-평양은 조선민항이 운항하되 양항공사가 서울에서부터 평양까지의 운항편의 좌석의 절반을 自社便으로서 판매하는 방식임.

- 14) 대한항공이 이미 북경 아시아대회에 전세운항을 한바 있고 한국과 중국과의 무역대표부 설치에 이어 조만간 국교정상화가 되면 항공협정체결에 의해 정기항공노선의 개설이 이루어지지만 수교이전이라도 북경에 대한 정기선 개설은 시간 문제임.

므로 北京을 중심으로 하거나 北韓이 平壤-하바로스크를 정기운항하고 있고 韓蘇 항공협정에 의해 大韓航空이 서울-하바로스크를 운항할 수 있게 되면 하바로스크를 중계 지점으로 이용하면 서울-평양간을 4-6시간 이면 운항할 수 있다. 그러나 三角航路 설정에 있어서 가장 바람직한 연결 지점은 중국의 大連과 일본의 니가다이다. 이 지점을 서울-평양을 연결하는 지점으로 이용할 경우에는 불과 2-4시간이면 된다.<sup>15)</sup>〈표 4-1 참조〉.

〈표 4-1〉 南·北韓間の 三角路線 構成의 形態

| 三角路線 構造            | 路線距離     | 所要時間     |
|--------------------|----------|----------|
| (1) 서울-모스크바-평양 路線  | 9,581 마일 | 20시간 20분 |
| (2) 서울-하바로스크-평양 路線 | 2,417 마일 | 6시간 5분   |
| (3) 서울-니가다-평양 路線   | 1,390 마일 | 4시간 25분  |
| (4) 서울-북경-평양 路線    | 1,197 마일 | 4시간      |
| (5) 서울-대련-평양 路線    | 568 마일   | 2시간 20분  |

### (3) 共同運航方式에 의한 南·北韓 直航定期路線 開設(案)

南·北韓間の 直航路線의 개설 방안으로서는 첫째 南·北韓 항공사와 외국항공사를 포함한 3사 共同運航方式과 둘째 南·北韓 항공사만의 共同運航方式에 의한 直航路線 개설의 두가지 방안을 고려할 수 있다. 양 방안 간에는 큰 차이는 없으나 전자의 경우 北韓에 주는 충격을 가능한한 줄이기 위하여 共同運航時 외국항공사의 항공기를 운항시키는 점에 특징이 있다. 첫째 方案의 경우 운항할 외국항공사는 국적, 규모, 노선구조 등 南北韓間の 항공노선 개설의 목적과 역할에 적합한 항공사로서 大韓航空과 朝鮮民航이 합의하여 선정한다. 다만 서울-평양간의 운항조건은 제3의 외국항공사와 大韓航空, 朝鮮民航의 3사 共同運航形態를 취함으로써 南·北韓의 항공사가 서울-平壤간을 실제 운항하는 것과 동일한 효과를 갖도록

15) “定期航路 開設 について”(東京新聞, 1990.9.13) 참조.

현재 서울-니가다는 대한항공이 운항하고 있으며 최근에 북한이 修交以前이라도 日本과 北韓간에 정기노선의 개설을 제안한 데 대하여 일본정부로서는 만일 정기노선을 개설한다면 취항지점으로서 니가다를 고려하고 있음을 표명한 바 있음.

하고 있다. 공동운항 구간인 서울-平壤-서울간의 3사의 부담비율은 대한항공-30%, 조선민항-40%, 제3항공사-40%로 하고 운항회수는 초기에는 주2회 운항토록 하고 단계적으로 항공수요를 감안하여 운항회수를 증가해 나가도록 한다.

서울-平壤간의 여객 판매 및 예약, 발권 등은 大韓航空과 朝鮮民航이 總代理店을 임명하여 대행토록 하고 南·北韓의 환경여건이 호전되면 적정시기에 3사 共同運航은 南·北韓의 兩航空社만의 共同運航으로 전환토록 한다. 다만 이 단계에서도 南北韓間에 특별목적(主要行事: special event)을 위하여 필요시에는 南·北韓 당국의 허가를 전제로 大韓航空 또는 朝鮮民航의 항공기에 의한 차터편의 운항을 수시로 허용하여 남북한에 특별 차터편의 직행운항을 실시하여 장차 양사의 直行定期路線의 개설에 대비하도록 한다.<sup>16)</sup>

둘째 方案은 南北 兩航空社에 의한 直航路線 개설 방안으로서 南·北韓間에 大韓航空이나 朝鮮民航의 항공기를 직접투입하여 공동운항 형태로 定期路線을 개설하는 방안이다. 서울-평양-서울간을 비롯한 南·北韓의 주요 도시만을 연결하는 국내선과 한반도 이외의 외국과 연결하는 국제선의 두가지형태로 분류된다. 共同運航이므로 투입되는 항공기에는 양사의 便名이 항공기에는 물론 시간표 기타 선전물에도 표시되어야 하며 기내에는 양 항공사의 객실승무원이 혼성으로 탑승하여 서비스한다. 양사의 분담해야 할 좌석의 기준이나 원가 및 수익 부담비율은 각각 50%를 원칙으로 하되 양사 합의에 따라 조정할 수 있게 하여 능력에 의한 배분을 원칙으로 하여 손익에 균형을 유지하도록 한다.

서울·平壤과 외국을 연결하는 國際路線의 개설은 시장성이나 과거의 관계를 고려하여 共產圈地域인 中國과 蘇聯 및 東歐圈은 서울을 출발지로 하여 平壤을 경유하는 노선으로 운영하고 自由圈地域인 日本, 美國 및 西

16) 최근에 北韓은 90년 10월 초에 있었던 北韓과 日本간의 國交正常化를 위한 예비회담시에 北韓은 공산권이 아닌 국가의 항공회사인 日本航空의 東京-元山-平壤간의 특별 차터편의 직행운항을 처음으로 허용하였음.

歐圈은 서울을 출발지로하여 平壤을 경유지로 하는 아래와 같은 航空路線을 우선 개설하여 共同運航이나 CODE SHARING을 고려할 수 있다.

路線 1: 서울-평양-북경

路線 2: 서울-평양-모스크바

路線 3: 서울-평양-東歐

路線 4: 평양-서울-동경

路線 5: 평양-서울-미국

路線 6: 평양-서울-구주

다만 여객수송에 대하여 北韓의 현 입장으로서 곤란한 경우에는 우선 貨物定期路線부터 개설하는 것도 한 가지 방법이다.

#### (4) 南·北韓 合併會社의 設立을 통한 定期路線 開設

南·北韓의 定期航空路線의 개설은 물론 외국 노선의 개설을 위해 南·北韓의 항공사가 상호 출자하여 合併航空社를 신설하여 운항하는 방안이다.<sup>17)</sup> 이 경우는 多國籍航空企業으로서 南·北韓이 체결한 航空協定을 이용하여 운영한다. 北韓의 대내적인 사정을 고려하여 필요하다고 인정될 경우에는 제3국항공사의 항공기를 임차하여 南·北韓을 直行運航하는 방안도 고려할 수 있다. 다만 합병회사의 본사를 어디에 둘 것이며 종업원의 구성과 거주지문제 등 많은 문제가 예상되기 때문에 이 방안은 상당히 南·北韓의 여건 변화와 분위기가 조성된 후가 아니면 실현키 곤란하다. 그러나 실현을 위한 회담을 개최하는 것만으로도 南·北韓의 관계개선에 상당한 도움이 되며 分斷狀態下에서도 실현만 될 수 있다면 그 효과는 참으로 크다.

## V. 結 論

分斷된지 45년이 지난 오늘날 南北統一은 우리 민족의 오랜 숙원이며 반세기 성취되어야 할 최대의 과제이다. 그러나 현실적으로 南·北韓間の接

17) 日本, 朝日新聞(런던發 共同通信 轉揭), 1990.9.21.

서독의 루프트한자는 독일통일에 대비하여 동서독간의 항공사의 통합을 목표로 우선 동독의 국영항공사인 Interflug의 주식 26%의 취득을 제안하고 있음.

近方法에는 여러가지가 있을 수 있으나 장기적·단기적 관점에 따라 接近方法이 다를 수밖에 없으며 어디에 역점을 두느냐에 따라서도 여러가지 接近方法을 강구할 수 있다. 지금까지 南·北韓間에 이루어졌던 赤十字會談이나 현재 진행되고 있는 政府高位當局者會談 그리고 최근의 스포츠나 문화 교류도 결국 그러한 노력의 일환이다. 본 논문에서는 그러한 여러가지 접근방법 중에서 航空交通網의 구성이 未修交國間の 國交正常化를 촉진하는데 실질적인 효과가 있었음을 재인식하고 南·北韓間에도 그러한 각종의 事例를 인용하여 가장 적합한 航空交通網의 구성 방안을 제시한 것이다.

오늘날 北韓이 현실적으로 안고 있는 문제는 첫째, 정치적으로 주변의 환경이 급변하는데 현체제를 그대로 유지할 수 있느냐 둘째, 개방체제로 전환하지 않고 현재 직면하고 있는 경제난국을 극복할 수 있느냐 셋째, 종래의 무력침략에 의한 남한의 赤化統一의 기본방침을 포기하고 南·北韓의 관계개선을 어느 수준까지 할 의도이냐로 집약할 수 있다. 오늘날 북한 경제는 장기간에 걸친 북한 경제체제내에 부존자원의 결핍, 資本不足, 기술부족, 대외무역의 한계, 중공업 편중에 따른 자원 배분의 왜곡, 경영관리의 경직성 등 누적된 구조적 문제로 인해 경제가 직면하고 심각한 위기를 근본적으로 타개하기 위해서는 대외개방이 불가피한 실정에 있고 정치적으로는 中蘇 및 東歐의 개혁으로 국제적인 孤立과 체제유지 자체가 위협을 받는 실정이므로 부득이 남북한의 관계개선을 추진할 수밖에 없는 실정이다.

심각한 北韓經濟를 타개하기 위해서는 對外志向의 開放의 成長政策을 취하여 선진국의 자본과 기술을 적극적으로 도입하고 대외무역을 촉진하여 國際分業에 참여하지 않을 수 없다. 그러기 위해서는 북한자체의 항공 수요의 유무와는 관계없이 최우선적으로 국제교통 특히 國際航空交通을 원활하게 하여 외국으로부터의 인적, 물적, 기술적 교류가 원활하게 이루

어지도록 하지 않으면 안된다.<sup>1)</sup> 환언하면 국내는 물론 國際交通에 있어서 항공교통과 같은 신속한 교통수단이 없을 경우에는 開放體制下에서의 정치, 경제, 외교, 통상, 관광 등 모든 분야에서 국제사회에 적극적으로 참여하지 못하고 낙오될 수밖에 없다.<sup>2)</sup> 南·北韓의 국제교통력 특히 國際航空力の 신장은 統一 이전이던 이후이던 국가의 장기적인 경제성장을 뒷받침할 중요한 힘이 된다. 선진국은 물론 개발도상국가 특히 최근에 中國과 蘇聯이 國際航空에 상당한 역점을 두는 것도 결국 동일한 이유 때문이다.

또한 南·北韓間에 있어서는 오랜 사상적 이념적 대결을 종식시키고 화해와 협력을 통하여 統一 이전이라도 共存共榮하는 民族共同體로 발전해 나가기 위해서는 그리고 궁극적인 목표인 平和統一을 앞당기기 위해서는 지속적인 對話와 經濟的·人的 交流가 필요하며 이를 위해서는 南北韓의 交通 특히 개설이 용이한 航空交通網의 구성이 급선무라고 판단된다. 환언하면 北韓自體의 경제발전을 위해서는 물론 南北韓의 관계개선과 交流促進을 위해서도 航空交通網의 구성은 시급하며 또한 국제적으로는 南·北韓과 日本, 中國의 4개국을 연결하는 航空交通網의 구성이 강력히 요구되고 있는 것이다. 따라서 정부차원에서는 조속히 南·北韓 또는 中國과 日本을 포함한 航空路의 설정이 추진되어야 하며 민간차원에서는 상호 협조체제의 구축과 連帶運送 및 共同運航方式의 강력한 추진이 이루어져야 할 것이다. 왜냐하면 이것이 韓民族의 同質性を 상호 인식하게 하고 南北統一을 촉진하는 촉매제가 될 수 있기 때문이다. 그러기 위해서는 南·北韓의 정부차원의 회담에서 정식으로 제안하거나 별도 航空會談의 조기 개최 및 항공기업간의 접촉을 허용하여 南·北韓의 航空交通을 조기 구성하도록 해야한다. 이것이 南·北韓의 긴장완화와 統一을 촉진시킬 뿐만 아니라 南·北韓의 경제발전에도 도움이 되기 때문이다.

1) 한일간의 경우 국교정상화 이전에 항공교통이 개설되었지만 당시만 해도 한국은 해외여행을 엄격히 통제하고 있었기 때문에 한국 자체의 항공수요는 거의 없었으나 한일간의 국제교통을 원활히 함으로써 국제교류의 촉진은 물론 경제발전에도 크게 기여하였음.

2) 總合政策研究會, 「日本の 航空政策」, (東京: グイヌチド社, 1964), p.233.

## 參 考 文 獻

### 1. 單行本(北韓 關係)

- 共產圈問題研究所 編, 「北韓總覽」, (서울: 1968).
- 李相禹 外, 「북한 40년」, (서울: 乙酉文化社, 1988).
- 李泰旭, 「북한의 경제」, (서울: 乙酉文化社, 1990).
- 장원중 외, 「北韓經濟論」, (서울: 사단법인 연구소, 1977).
- 국토통일원편, 「北韓의 産業地理研究」, (서울: 국토통일원, 1989).
- 대한항공, 「중국의 경제개발과 교통: 조사개발 시리즈 NO.5」, (서울: 대한항공, 1986.).
- 朴聖祚, 「南北韓 經濟交流 促進을 위한 中長期 發展 計劃」, (서울: 사단법인 한국무역협회, 1989.4).
- 朴聖祚, 「東・西獨間の 交流 및 協力形態와 南北韓 交流에 주는 示唆點」, (서울: 국토통일원, 1989.8).
- 李相憲, 「共產主義의 終焉」, (서울: 통일사상연구원, 1986).
- , (조선중앙년감(1984년—1987년)), (평양: 조선중앙통신사, 1984—1987).
- 薛慕 稿(吳鎮龍 譯), 「中國社會主義 經濟論」, (서울: 한국경제신문사, 1990).
- 韓進그룹, 「北韓의 輸送・交通現況」, (서울: 韓進그룹 經營調整室, 1990.
- 3.)

국토통일원 조사연구실, 「남북한 경제교류 협력의 모색」, (서울: 국토통일원, 1989)

WEIS, 「北朝鮮: ARC Report 1989」, (東京: 財團法人 世界經濟情報 Service, 1989).

JETRO, 「中國 第7次 5個年計劃, 海外調査 series No.257」, (東京: 日本貿易振興會, 1981).

——, 「韓國・北韓 便覽(1989年版)」, (財團法人 世界政經調查會, 1989).

鳥居幸雄, 「中國の 港湾と 物流」, (大阪: 海事新聞社 關西總局, 1987).

在日 朝總聯, 「1989年度 朝鮮 Handbook」, (東京: 1990).

殷宗基 外, 「朝鮮觀光案内」, (東京: 朝鮮新報社 1990).

還太平洋問題研究所編, 「韓國・北朝鮮 經濟總覽」, (東京: 原書房, 1987).

金日成, 「交通輸送事業と 強化する たぬに」, (東京: 主體思想國際研究, 1983).

北韓 國際貿易促進委員會, 「貿易(1990년 1월호)」, (平壤: 貿易出版社, 1990).

Karl Marx(向坂逸郎 譯), 「資本論」.

Thomas J. Timmons, U.S. and Asia Statistical Handbook, (The Heritage Foundation Asian Studies Center, 1989).

## 2. 單行本(交通關係)

大韓航空 企劃室, 「大韓航空 10年史」, (서울: 대한항공, 1979).

교통개발연구원, 「국가발전과 교통투자정책」, (서울: 국토개발연구원. 해운산업연구원, 1990.9.14).

日本航空 調査室, 「日本航空 20年史」, (東京: 日本航空, 1974).

川口 満 編著, 「Airline 入門」, (東京: 財團法人 日本航空協會, 1984),

190-191

日本航空 調査室, 「日本航空 30年史」, (東京: 日本航空, 1974年), p.183

- 岡野行委, 「交通の 經濟學」, 東京: 有斐閣, 1984.
- 日本航空 調査室, 「日本航空 20年史(1951-1981)」, (日本航空, 1985).
- 日本航空 調査室, 「日本航空 30年史(1951-1981)」, (日本航空, 1985).
- 坂本昭雄, 「現代航空法」, (東京: 有信堂 高文社, 1984).
- 總合政策研究會, 「日本の 航空政策」, (東京: ダイヤソド社, 1964).
- 鈴木博満, 「航空路 通信組織」, (東京: 鳳文書林, 1971).
- 織田政夫, 「海運經濟論」, (東京: 成山堂 書店, 1977).
- 織田政夫, 「海運政策論」, (東京: 成山堂 書店, 1977).
- 伊藤允博, 「現代の 交通經濟」, (東京: 稅務經理協會, 1980).
- 岡野行秀編, 「交通の 經濟學」, (東京: 有斐閣, 1984).
- 日本交通學會, 「國際化時代の 交通」, (東京: 1989).
- 日本交通學會, 「綜合交通政策論, 研究年報」, (東京: 1981).
- 運輸省編, 「80年代の 交通政策のすり 方を探る」, (東京: 運輸省, 1982).
- 角本良平, 「新・交通論」, (東京: 日通總合研究所, 1985).
- 金子俊夫, 「現代の 交通論」, (東京: 廣文社, 1989).
- 富永祐治, 「交通學の 生成」, (東京: 日本評論社, 1943)
- AIRLINE FLEET DEVELOPMENTS, SPRING 1990.
- Earnest W. Williams, Jr., Freight Transportation in the Soviet Union : Including Comparisons with the United States, Princeton : Princeton University Press, 1962.

### 3. 論 文

- 이태욱, “북한 경제구조의 문제점”, 동아연구 14편,  
(서울: 서강대학교 동아연구소, 1987).
- 이태욱 외, “남북한경제의 상극성과 보완성 연구”, 동아연구 16편.  
(서울: 서강대학교 동아연구소, 1988.12).
- 이태욱, “북한 경제체제와 경제전망”, 동아연구 18편,

(서울: 서강대학교 동아연구소, 1989.6).

김윤환, “북한 경제개발계획의 목표와 추진과정”, 통일문제연구 제1권2호,  
(서울: 국토통일원, 1989.6).

이태욱, “북한경제정책의 전환: 자립경제로부터 개방화”, 동아연구 제18  
편,

(서울: 서강대학교 동아연구소, 1989.6).

이원준, “韓中蘇간의 경제교류와 북한의 경제 전망”, 북한학보 제12편  
(서울: 사단법인 북한연구소 북한학회, 1988.12).

金日成, “鐵道輸送部門 規律 秩序 確立”, 金日成, 交通輸送事業을 強化あ  
るために(東京: 主體思想國際研究, 1983).

金日成, “貨物輸送事業을 強化するために”, 金日成, 前掲書

金日成, “2個年 人民經濟計劃 實行における 交通運輸部門 従業員の 任  
務”, 金日成, 前掲書.

金日成, “交通運輸部門 従業員の 當面の 任務につて”, 金日成, 前掲書.

金日成, “交通省の 活動을 強化するてとにつて”, 金日成, 前掲書.

金日成, “交通運輸事業의 改善につて”, 金日成, 前掲書.

金日成, “交通運輸部門て 政治活動을 優秀する 大衆路線을 貫くために”,  
金日成, 前掲書.

金日成, “交通運輸의 緊張을 緩和するために”, 金日成, 前掲書.

金日成, “6個年計劃의 生産目標을 期限前に 完遂する ために”, 金日成, 前  
掲書.

金日成, “新年의 辭”, 金日成, 前掲書.

金日成, “機械工業을 이소 高い 段階に 發展을 させる にぬに(1977.8.20)”,  
金日成, 前掲書.

松尾光芳, “主體思想의 具現としての 朝鮮における 交通輸送につて”  
金日成, 交通輸送事業을 強化するために(東京: 主體思想國際研  
究, 1983).

古川貫二, “航空輸送と經濟開發: 同志社商學(第15卷 2號)”, (東京: 同志社大學商學會, 1963).

S. Wheatcroft(古川貫二 譯), “空運政策論: 同志社商學(第16卷 6號)”, (東京: 同志社大學商學會, 1963).

今野 源八郎, “國際化時代の 交通政策の 新傾向とねが國の 課題”, (日本交通學會, 交通學研究報告/1989年 研究年報).

香川 正俊, “中國における 交通・運輸改革の 現代と 政策的 諸課題に 關する 考察”, (日本 交通學會, 交通學研究報告/1989年 研究年報).

山本 泰督, “新し 國際分業の 形成と 海運業”, (日本 交通學會, 交通研究報告/1989年 研究年報).

日本航空 國際業務室, 東京-MOSCOW 路線 開始, (おすぞふ, 日本航空 廣報室, 1976.3.). “東京-北京間の 短縮路 開設に 關して” 日本經濟新聞, 1985.12.4.

정병덕, “동경-서울-평양-북경 단일항로에 당국 긍정적: 서울-평양 항공왕래 가능한가”, (국민일보, 1990.7.17)

이재호, “남북좁히는 활주로 놓일까”, (동아일보, 1990.10.15).

\_\_\_\_\_, “航空路開設を 韓國が 受りれ”, (朝日新聞, 1990.7.10).

\_\_\_\_\_, “서울-평양-대련-심양 항로 협의”, (한국경제, 1970.7.13.)

\_\_\_\_\_, “홍콩-평양 취항 무기연기”, (한국일보, 1990.4.3).

\_\_\_\_\_, “定期航空路開設を 北朝鮮が 申請”, (東京新聞, 1990.9.13).

\_\_\_\_\_, “定期航路開設につりて”(東京新聞, 1990.9.13, 참조.

\_\_\_\_\_, “東京-平壤, 北京-ソウル 定期空路 打診”, (讀賣新聞, 1987.8.7).

\_\_\_\_\_, “平壤直行 定期便 近く 開設”, (毎日新聞, 1990.9.22).

\_\_\_\_\_, “Cathay 航空が 臺灣 選手を 輸送”, (産業經濟新聞, 1990.6.3.)

\_\_\_\_\_, “Canada 航空會社と 定期便開設 契約”, (日本經濟新聞, 1989.3.28).

\_\_\_\_\_, “Garuda Indonesian 航空の Vietnam線 開設”, (日本經濟新聞, 1989.3.10).