미국 국적 선박 · 항공기의 북한 운항

임종관 / 한국해양수산개발원 부연구위원

머리말

지난해 9월 12일 미국과 북한간의 베를린 회담이 타결됨에 따라 미국은 동월 17일에 북한에 대한 경제 제재 완화 조치를 발표하였다. 미국은 미국내 북한 자산에 대한 동결 조치를 해제하고, 북한에 대한 미국 기업의 교역 규제를 완화하였다 또한 미국은 농업 · 광업 · 교통 · 전력 · 도로 · 항만 등에 대한 투자를 허용하였으며, 미국 국적의 선박과 항공기가 북한 지역을 운항할 수 있도록 하였다. 이러한 미국의 제재 완화 조치가 취해진 이후 북한과 미국은 한 걸음 더 나아가 상호연락사무소의 개설 협상을 진행하고 있으며, 일본과 북한간에도 수교 협상이 긍정적으로 진행되고 있다. 한편, 러시아와 북한간에도 1996년 9월 폐기되었던 "조-소 우호 협조 및 호상 원조에 관한 조약"을 대체하는 "조-러 친선 · 선린 및 협조에 관한 조약"을 지난 2월 9일 평양에서 체결하였다. 뿐만 아니라 북한은 지난 신년 초의 공동 사설에서 어려운 경제 사정을 자인하는 내용을 보도하는 등 대내적 분위기 반전을 위해서도 상당히 노력하고 있다. 이처럼 북한은 국제관계의 개선에 과거 어느 때보다도 적극적인 자세를 취하고 있다. 북한의 이러한 자세 변화는 자력갱생의 한계를 절감한 결과라 평가할 수 있다. 즉 경제 회복을 위해서는 외국인 투자에 의존할 수밖에 없다는 상황 인식이 보다 분명해진 것이다. 따라서 북한과 미국간의 관계 개선이 북한의 변화와 남북 관계에 어떠한 영향을 주게 될지 국제적 관심이 집중되고 있다.

본 고에서는 미국 국적 선박과 항공기의 북한 지역 운항 허용 조치가 어떠한 의미를 가질 수 있고 또 앞으로 어느 정도까지 실현될 수 있는지 살펴보고자 한다. 그리고 미국과 북한간의 해운 · 항공 분야 협력이 남북한 관계에 어떠한 영향을 줄 수 있으며 우리나라는 앞으로 어떻게 대응해가야 할 것인지 진단해본다.

북미간 해운 · 항공 협력의 의의와 전망

미국의 9 · 17 조치의 내용과 의의

1999년 9월 17일 발표된 미국의 대북한 규제 완화 조치는 미국 자본의 북한 투자, 미

미국 국적 선박 · 항공기의 북한 운항 허용 조치는 이 분야에서 북한이 상업적 운송 시장에 편입될 수 있다는 점에 의의가 있다.

국 기업의 대북한 수출입 교역, 투자 및 교역을 위한 금융 거래, 투자 및 교역을 위한 선박 및 항공기 운항 등을 허용하는 내용이라 할 수 있다(〈표 1〉 참조). 이러한 미국의 조치는 북한과 미국간의 상거래를 공식화했다는 데 큰 의의가 있다. 그리고 북한이 다른 나라들과의 상거래도 공식화시킬 수 있는 계기가 된다는 점에서도 중요한 의미를 부여할 수 있다. 결국 북한이 세계 상거래 시장에 공식적으로 편입될 수 있는 기초 여건이 조성된다는 점에서 상징적 의의가 크다 하겠다. 해운 · 항공 분야에서도 북한이 상업적 운송 시장에 편입될 수 있다는 점에 의의가 있다.

그러나 실질적 내용에 있어서는 북한과 미국간의 투자 및 무역 거래를 상당히 제한하는 내용이 유보되어 있다. 즉 투자 및 교역에 있어서 미국은 북한에 대한 최혜국 대우와 일반 특혜 관세 혜택을 계속 불허하고 있으며, 군수품 전용 가능 품목과 첨단 기술 품목에 대한 투자와 교역도 제한시키고 있다. 그리고 무엇보다도 적성국 및 테러 지원국 지위를 계속 유지시키고 있기 때문에 북한 지역에 대한 투자 및 교역의 정치적 리스크도 여전히 높은 수준으로 유지된다. 그러므로 미국의 '9 · 17 조치'는 북미의 상거래를 공식화시켰다는 점과 여타 국가들의 對북한 상거래가 공식화될 수 있는 계기를 마련했다는 수준에서만 의의를 찾을 수 있다. 해운 · 항공 분야에서도 투자 및 교역의 공식화를 실질적으로 가능케 하는 수단으로서 선박과 항공기의 운항을 상징적으로 허용하였다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 미국의 9 · 17 조치의 내용과 의의

분야	조치 내용	의의
투자	· 농업, 광업, 사회간접자본 분야(전력, 도로, 항만 등) 등에 대한 미국 기업의 투자 허용	· 미국 상업 자본의 북한 투자 가능 · 교통 인프라 분야 투자도 가능
무역	· 미국 기업의 對북한 교역 허용 · 군수품 전용 가능한 품목 및 첨단 기술 품목에 대한 금수 조치는 유지	· 북미간 공식적 교역 관계 시작
금융	· 교역 및 투자 관련 금융 거래 규제 완화	· 투자 및 교역의 결재 가능
교통	· 미국 국적 선박과 항공기의 북한 지역 운항 허용	· 교역 상품 수송 수단 확보
미국의 지원	· 긴급 식량 지원 · 기타 원조는 불허 · 최혜국 대우(MFN) 및 일반 특혜 관세(GSP) 혜택은 불허	· 투자 및 교역의 활성화 제한
기타	· 미국내 북한 자산 동결 해제 · 적성국, 테러 지원국 지위는 유지	· 투자 및 교역의 정치적 리스크 상존

북미 해운 · 항공 분야의 협력 전망

북미간 협력은 '9 · 17 조치' 범위 내에서 진단해야 한다. 이 조치가 북한을 방문하는 여행자와 북한의 수출입 물동량을 다소 증가시킬 수는 있으나, '9 · 17조치'가 북한의 정치적 리스크를 크게 완화시키지는 못했고 투자 및 교역의 정상적 관계를 유보하였기 때문에 단기간 내에 북한의 운송 시장을 확대시키지는 못할 것이다.

○ 북미 해운 · 항공 협력 여건

미국의 '9 · 17 조치'로 미국 국적의 선박과 항공기가 실제로 북한 지역에 취항할 수 있는지는 북한의 운송 여건에 크게 좌우된다. 북한의 수출입 교역은 1997년 기준 약 22억 달러에 불과하다. 수출입 해상 물동량도 2,000만 톤 미만으로 추정된다(〈표 2〉 참조). 이처럼 해상 수송 시장의 규모가 적기 때문에 선사의 상업적 수익성을 기대하기는 어렵다. 더구나 북한의 무역항은 시설이 노후화되어 안전성이 취약할 뿐만 아니라 선박의 입출항시 징수되는 제반 비용이 남한 항만의 5 배 수준으로 비싸기 때문에 가격 경쟁력이 없다.[1] 북한의 항공시장 역시 협소하고 낙후되어 있기는 마찬가지다.[2]

○ 단기적 협력 전망

북한과 미국간의 해운 · 항공 분야 단기적 협력 가능성은 미국의 '9 · 17 조치' 범위 내에서 진단해야 한다. 이 조치가 북한을 방문하는 여행자와 북한의 수출입 물동량을 다소 증가시킬 수는 있으나, '9 · 17조치'가 북한의 정치적 리스크를 크게 완화시키지는 못했

〈표 2〉 북미 해운 · 항공 협력 여건

분야	내용	평가
수출입 교역 규모	· 약 22억 달러	· 상업적 교역 시장 협소
해상 물동량	· 1,500만 ~ 2,000만 톤	· 선박 운항의 경제성 미흡
항만 비용	· 남한의 5 배 수준	· 항만 가격 경쟁력 취약
무역항 시설	· 8 개 항(나진 · 선봉, 청진, 흥남, 원산, 남포, 송림, 해주) · 시설 노후화 · 북한의 인프라 투자능력 결여	· 최신의 대형 선박 취항 곤란 · 특히 컨테이너선 취항 곤란
공항 시설	· 제트기 이착륙 가능 공항:8개 · 국제 공항: 순안국제공항	· 최신의 대형 항공기 취항 곤란

자료: 임종관(1998. 8), "북한의 해운 · 항만 실태와 남북 협력 방안", 「통일경제」, 현대경제연구원: 허 훈(1998. 9), "영공 개방을 계기로 앞당겨질 남북한 항공망 개설", 「월간 교통」, 교통개발연구원.

1) 임종관(1998. 8), "북한의 해운 · 항만 실태와 남북 협력 방안," 「통일경제」, 현대경제연구원.
2) 허 훈(1998. 9), "영공 개방을 계기로 앞당겨질 남북한 항공망 개설", 「월간 교통」, 교통개발연구원.

고 투자 및 교역의 정상적 관계를 유보하였기 때문에 단기간 내에 북한의 운송 시장을 확대시키지는 못할 것이다.

그러므로 미국 국적의 선박과 항공기가 정기적으로 운항하는 정기 항로의 개설은 어려울 것으로 생각된다. 따라서 북한과 미국간의 단기적 협력은 미국적 선박과 항공기의 부정기적 취항에 그칠 것으로 생각된다. 다만 미국이 추가 지원하기로 한 긴급 구호 식량을 미국 국적 선박이 수송할 가능성이 있다. 그리고 북한과 미국간의 연락사무소 개설을 위한 미국측의 협상단 및 기초조사단의 북한 방문시 미국 국적 항공기의 상징적 운항도 가능할 것으로 예상된다. 결국 북한과 미국간에 단기적으로 발생할 수송 수요에 대해서는 해상 운송의 경우 현재의 남·북 항로를 이용하고 항공 운송의 경우에는 현재의 중국·북한 항로를 이용할 가능성이 높다.

○ 중장기적 협력 전망

중장기적으로도 북한과 미국간의 해운·항공 분야 협력이 실현되려면 여러 가지 전제 조건이 충족되어야 한다(〈표 3〉 참조). 우선 북한 운송 시장이 조성될 수 있는 여건이 갖추어져야 한다. 즉 북한을 적성국 및 테러 지원국으로 규정하는 미국의 정책이 해제됨으로써 북한 지역의 정치적 리스크가 해소되

〈표 3〉 북미간 해운·항공 협력의 전제 조건

분야	내용	필요성 및 실현 가능성
기본 여건 개선	· 북한에 대한 적성국·테러 지원국 지위 해제 · 북미 투자보장협정 · 최혜국 대우 및 일반 특혜 관세 혜택 부여	· 외국인의 북한 투자 활성화에 필요 · 연락사무소 개설 이후 단계적 추진 가능
외국인 투자 지역의 인프라 개선	· 항만 및 공항 시설 개선 · 연계 도로 및 철도 시설 개선	· 선박 및 항공기의 안전성 보장에 필요 · 생산물 연계 수송에 필요 · 북한의 자체적 개선 능력 결여
북한의 제도 개선	· 선박 및 항공기의 운항 관련 제도의 국제화 - 선박 및 항공기와 여객 및 화물의 효율적 관리, 거래대금 결재시스템의 국제화 등 - 항만 비용 인하와 이중환률체제 개선 문제	· 선박 및 항공기의 상업적 운항에 필요 · 미국의 요구시 북한의 추진 가능 · 국제화 정착은 상당한 기간이 소요됨
북미협정 체결	· 해운협정 및 항공협정	· 선박 및 항공기의 안전 운항에 필요 · 연락사무소 개설후 협정 체결 가능 - 양해각서 형식의 가능성 높음
운송 시장 확대	· 북한의 자유무역지대 확대 · 외국인 투자 활성화 · 수출입 교역의 활성화	· 수송의 경제성 확보에 필요 · 기본 여건 개선후 미국 기업 진출 가능 · 미국 기업의 북한 진출 전후로 외국인의 북한 투자 활성화 가능 · 북한의 자유무역지대 추가 지정 가능

어야 한다. 그리고 북한과 미국간의 투자보장협정이 체결되고 북한이 미국으로부터 최혜국 및 일반 특혜 관세국 대우를 받아야 북한 진출의 경제성이 확보될 수 있다. 이러한 기본 여건이 충족되더라도 정상적인 협력을 위해서는 여러 가지 조건이 갖추어져야 한다.

중장기적으로 북미간 협력은 첫째, 인프라 시설 투자에 대한 협력 둘째, 선박과 항공기의 취항 셋째, 북한의 운송 전문 인력 양성에 대한 미국의 지원 넷째, 운송 관련 분야의 합작 투자 등이 고려될 수 있다.

첫째로 선박과 항공기가 안전하게 북한 지역을 운항할 수 있도록 항만과 공항 시설이 개선되어야 하고, 생산물의 연계 수송을 위한 도로 및 철도 시설의 개선도 필요하다. 그리고 북한 운송 시장의 상업화 및 국제화를 위한 제도 개선, 해운 및 항공분야의 북미 협정 체결 등도 중요한 조건이다.

미국 기업이 북한에 투자를 실시하면 해상 및 항공의 수송 수요가 창출될 것은 분명하다. 그러나 미국의 투자가들이 어느 시장을 목표로 투자하느냐에 따라 수송 수요 창출 효과가 달라질 것이다(〈표 4〉 참조). 우선 미국 기업이 북한 내수 시장을 목표로 하는 투자는 북미간 운송 수요의 창출 효과가 미미할 것이다. 그리고 제3국 시장 특히 중국 시장을 목표로 하는 투자 전략도 북한과 중국간의 도로 및 철도 운송 수요만 창출할 뿐 북미간 해상 · 항공 운송의 수요 창출 효과는 크지 않다. 그러나 미국 내수 시장을 목표로 하는 투자는 북미간 운송 수요 창출 효과가 크다. 마지막으로 미국 기업의 남북한 연계 투자는 남한 기업의 북한 노하우를 확보함과 동시에 투자 리스크를 한국에 전가시키는 이

〈표 4〉 미국 기업 북한 투자 전략의 대안별 가능성과 수송수요 유발 효과

투자 전략 대안	가능성	수송 수요 유발 효과
북한 내수 시장 지향 투자	· 북한 소비 시장 협소 및 북한 내부 사정상 가능성 낮음	· 북한 내륙 운송 수요만 창출 · 북미간 해상 · 항공 운송의 수요 창출 효과는 미미함
미국 소비 시장 지향 투자	· 북한의 적극 지원으로 가능성 높음 · 경공업 제품에 대한 투자 가능성 높음	· 북미간 해상 · 항공운송의 수요 창출 효과 큼
제3국 시장 지향 투자	· 북한의 지원 가능성 높음 · 제3국이 동의하면 미국 기업의 투자 가능성 높음 - 북한 지역을 중국 시장 전진 기지로 활용할 가능성 높음	· 북중간 육상 운송 수요만 창출 · 북미간 해상 · 항공 운송의 수요 창출 효과는 미미함
남북한 연계 투자	· 북한의 지원가능성 낮음 · 미국이 강력히 요구할 경우에는 실현가능	· 실현될 경우 남북 항로의 운송 수요 창출 효과 큼 · 북미간 해상 · 항공 운송의 수요 창출 효과는 미미함

점이 있으나 북한이 선뜻 동의하기 어려울 것이다. 이러한 투자 역시 남북 항로의 수송 수요를 창출하지만 북미간의 수송 수요 창출 효과는 크지 않다.

북한의 해운 · 항공 산업의 실태와 북미간 수송 수요 발생 가능성에 비추어본 북미 중장기 협력을 전망해보면 〈표 5〉과 같이 정리될 수 있다. 우선 북한이 대외 개방을 실질적으로 추진하기 위해서는 인프라 개선의 필요성이 높기 때문에 인프라 시설 투자에 대한 북미간 협력이 추진될 수 있다. 그러나 이러한 인프라 투자는 수송 수요가 큰 나라의 경우에도 투자금 회수 기간이 길고 수익성 또한 매우 낮기 때문에 민간 기업의 투자가 용이하지 않다. 따라서 미국 민간 자본의 투자가 불가능할 것으로 예상된다. 다만 미국 정부의 경제 원조, 세계은행의 차관, UN 중심의 다국적 협력기금 등이 북한 인프라에 투자될 가능성은 있다.

두번째로 생각해볼 수 있는 협력 분야는 선박 및 항공기의 취항이다. 선박과 항공기의 취항은 북미 직항로 개설과 제3국 경유의 연계 항로 개설로 구분해볼 수 있는데, 북미 정기 직항로 개설은 경제성이 희박하기 때문에 협력 가능성이 낮다. 북한 지역은 대형 컨테이너 선박의 직접 기항이 경제성을 확보하기가 어렵기 때문에 북한의 수출입 화물을 한국, 중국, 일본 등의 항만에서 대형 선박으로 환적하는 피더항로의 개설만 가능하다. 그리고 부정기 항로의 개설은 언제든지 가능할 것으로 예상된다. 항공 운송의 경우에도 북미간 정기 여객 항로의 개설은 경제성을 확보하기 어려울 것으로 예상된다. 미국인의 북한 관광객이 상당수 발생할 가능성은 있으

〈표 5〉 북미간 해운 · 항공 분야 중장기 협력 전망

분야	내용	실현 가능성
인프라 개선 지원	· 항만, 공항, 연계 도로 및 철도에 대한 시설 투자	· 상업적 투자 가능성 낮음 · 미국 정부의 투자 지원, IBRD 차관 제공, UN 중심의 다국적 협력기금 조성(경수로 지원 방식) 등은 가능
선박 · 항공기의 취항	· 북미 직항로 개설 · 제3국 경유의 연계 항로 개설	· 정기 직항로 개설 어려움(경제성 희박) · 피더항로와 부정기 항로 개설은 가능
북한의 운송 전문 인력 양성 지원	· 북한 운송 시장의 상업화 및 국제화를 위한 전문 인력 양성	· 북한 인력의 미국 유학에 대한 미국 정부의 지원 가능 · 미국 운송 기업의 북한 연수생 수용 가능
운송 및 관련 분야 합작 투자	· 북미간 운송 시장 합작 투자 · 연계 운송 시장 합작 투자 · 선박의 건조 · 수리 · 해체 분야 합작 투자 · 관광 분야 합작 투자	· 북미간 운송 시장 경제성 낮음 · 연계 운송 시장 합작 투자는 가능 · 조선 관련 분야 합작 투자 가능 · 관광 분야 합작 투자 가능

나 정기 여객기가 취항할 수 있는 시장이 조성되기는 어려울 것으로 예상된다. 따라서 한국 · 중국 · 일본에서 연계되는 여객 항로를 이용할 것으로 전망된다.

세번째로 가능한 협력 분야는 북한의 운송 전문 인력 양성에 대한 미국의 지원이다. 즉 북한의 운송 분야 인력이 미국 교육 기관에서 유학을 하거나 아니며 북한이 미국 운송 기업에 연수생을 파견하는 것에 대해 미국 정부가 지원할 가능성은 배제할 수 없다.

네번째로는 운송 관련 분야의 합작 투자 가능성이다. 합작 투자 역시 북미간 직기항 시장에서는 경제성을 확보하기 어려울 것으로 예상된다. 다만 연계 운송 시장에서의 합작 투자는 다소 기대할 수 있다. 그리고 선박의 건조 · 수리 · 해체 분야에서 합작 투자 가능성도 있다. 또한 북한의 관광 자원이 양호하기 때문에 관광 및 여행 분야의 합작 투자 역시 기대할 수 있다.

남북한 해운 · 항공 협력에 미치는 영향

북한의 과제와 선택 범위

중국의 개방 정책 추진 과정이 보여주었듯이 북한도 북미 관계 개선을 계기로 일본, 유럽, 동남아 등을 상대로 점진적 개방 정책을 확대할 것으로 예상되며 장기적으로는 상당한 성과를 거둘 수 있을 것이다. 따라서 북한으로서는 외국 기업의 북한 지역 생산물을 저렴한 물류비로 수출할 수 있는 효과적인 해상 및 항공 운송 수단을 확보하는 것이 중요한 해결 과제이다. 중국 상해에서 인천까지 컨테이너 1개당 수송비가 미화 300 달러 수준인 데 반해 남포에서 인천까지의 수송비는 미화 1,000 달러나 지불된다. 이처럼 과중한 물류비가 해소되지 않는 한 외국인 투자 유치는 단기간 내에 큰 성과를 거두기 어렵다. 특히 외국 기업이 북한 지역에서 생산하는 공산품의 물류비를 절감하기 위해서는 경제성이 확보되는 컨테이너선 항로의 개설이 절대적으로 필요하다. 북한의 선대 보유량은 69만 톤(GT) 정도이나 어선 등을 제외한 화물 수송선은 57만 톤 정도에 불과하며, 그나마 컨테이너 전용 선박은 1 척도 없다. 그리고 항만 시설의 미비와 노후화로 외국 국적 컨테이너선의 기항도 어려운 실정이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 미국 상선대가 경제성없는 북한 지역에 자발적으로 취항하기는 어렵다. 이러한 상황에서 북한이 선택할 수 있는 물류비 해소 방안은 한국, 일본, 중국 등에 연결되는 동북아 환적 항로를 개설하고, 컨테이너 선박의 기항이 가능하도록 컨테이너 전용 항만 시설을 구축하는 일이다. 그런데 항비가 동북아에서 가장 비싼 일본 항만에 연결되는 환적 항로를 개설하면 물류비가 높아지고, 중국에 연결되는 환적

결국 동북아에서 환적 비용이 가장 저렴하고 항만 시설이 양호한 남한의 항만에 연결되는 환적 항로가 가장 경제성이 높은 항로이다. 따라서 북한이나 미국으로서는 남북한 환적 항로를 이용하는 것이 물류비 절감에 가장 효과적이다.

항로를 개설할 경우엔 북미간의 화물 이동 방향에 역행하기 때문에 수송 시간이 지연된다. 결국 동북아에서 환적 비용이 가장 저렴하고 항만 시설이 양호한 남한의 항만에 연결되는 환적 항로가 가장 경제성이 높은 항로이다. 따라서 북한이나 미국으로서는 남북한 환적 항로를 이용하는 것이 물류비 절감에 가장 효과적이다. 남북한간에는 이미 부산~나진 항로, 인천~남포 항로, 부산~청진 항로 등의 화물선 항로가 운영되고 있으며, 동해~장전의 유람선 항로도 운영되고 있다. 그리고 울산과 부산 등에서 양화로 연결되는 경수로 물자의 바지선 수송 항로도 운영되고 있다.

북미간 해운 · 항공 협력이 남북한 협력에 미치는 영향

○ 단기적 영향

앞에서 살펴본 바와 같이 미국의 '9 · 17 조치'를 근거로 하는 단기적 차원에서는 북한과 미국간의 실질적 협력이 이루어지기 어렵기 때문에 남북한 운송 분야 협력에 큰 영향을 주지 않을 것으로 예상된다. 미국 국적의 선박과 항공기가 북한 지역을 운항할 수 있도록 한 것은 투자 및 교역의 허용을 위한 형식 요건에 그치는 것이기 때문이다. 즉 북한의 대외 수송 수요를 실질적으로 그리고 상당한 규모로 창출하기 전까지는 긍정적 영향도 부정적 영향도 기대할 수 없는 상황이다. 다만 북미간 선박 및 항공기의 운항 허용이 제3국의 선박과 항공기도 북한 지역을 운항할 수 있는 분위기를 조성해준다는 점에서 의미가 있으나, 이것 역시 단기적으로는 상징적 수준에 그칠 것이다.

○ 중장기적 영향

북한과 미국간의 실질적인 투자 및 교역이 이루어지고, 이에 따라 제3국의 對북한 교류도 활성화되면 상당한 인적 · 물적 수송 수요가 발생할 것이다. 따라서 북한과 미국간의 협력이 어떤 형태로 이루어지느냐에 따라 긍정과 부정의 영향이 교차하게 될 것이다(〈표 6〉 참조).

먼저 남북한간의 협력 형식에 있어서는 한미간 공조체제 여하에 따라 긍정과 부정의 영향이 분명하게 달라지게 된다. 페리보고서에 적시된 바와 같이 북미 관계 개선이 남북 대화를 전제로 추진되는 한미 공조체제가 견

고하게 유지될 경우엔 남북한 협력이 공식화되는 데 크게 기여할 수 있을 것이다. 현재 남북한 항로는 남한 기업과 북한 당국간의 협의에 근거해서 개설·운영되는 것이기 때문에 남북한간의 공식 항로로 보기는 어렵다. 미국이 남북한 대화를 선행 조건으로 북한에 강력히 요구할 경우, 북한은 해운·항공 분야의 남북한 대화에 응할 수밖에 없을 것이다. 현실적으로도 미국은 물류비의 절감을 위해서 남북한 해상 항로를 이용하는 것이 가장 경제적이기 때문에 남북한 해상 항로의 법적 안정체제를 북한에 요구할 가능성이 있다. 그러나 한미간의 공조체제가 이루어지지 않은 채 미국이 북한과 해운·항공 협력을 추진하면 남북한 협력의 공식화는 지연될 수밖에 없다. 그리고 한미간 공조체제가 유지되더라도 남북한 협력에 대한 미국의 영향력 행사가 불가피해진다는 부정적 영향도 있다. 또한 미국 국적 선박이 남북 항로에 참여할 경우엔 남북 항로의 법적 지위가 내항 항로인지 국제 항로인지 규정하기 곤란해지는 단점도 있다.

현실적으로도 미국은 물류비의 절감을 위해서 남북한 해상 항로를 이용하는 것이 가장 경제적이기 때문에 남북한 해상 항로의 법적 안정체제를 북한에 요구할 가능성이 있다. 그러나 한미간의 공조체제가 이루어지지 않은 채 미국이 북한과 해운·항공 협력을 추진하면 남북한 협력의 공식화는 지연될 수밖에 없다.

현실적 측면에서도 한미간 공조체제에 기초하여 북미간 협력이 추진된다면 북한의 해운·항공 분야 개방 및 발전에 대한 남한의 영향력이 행사될 수도 있다. 즉 북한 운송 분야의 개방 및 상업화를 위한 투자 주도권이 남한에 의해서 행사될 가능성이 있다. 그러나 북한의 운송 관련 분야에 대한 시설 및 교

〈표 6〉 북미간 협력이 남북한 해운·항공 협력에 미치는 영향

구분	긍정적 영향	부정적 영향
형식 요건에 미치는 영향	· 한미간 견조한 공조체제 유지시 남북한 협력의 공식화 가능 - 남북한 당국자 대화 가능	· 남북한 협력에 대한 미국의 영향력 불가피 · 미국의 비협조시 남북한 협력 공식화 지연, 남한 기업과 북한 정부의 관계만 유지 · 미국 국적 선박의 남북 로 참여시 남북한 항로의 법적 지위 규정 곤란(내항 항로 또는 국제 항로)
현실적 영향	· 북한의 운송 분야 개방 확대 · 남북한 해상 운송 수요 증대 · 한미간 공조체제 유지시 북한에 대한 남한의 영향력 확보 - 북한의 운송 상업화를 위한 투자 주도권 확보	· 북한에 대한 남한의 투자 부담 · 북한 운송 관련 분야 시설·교육 투자가 미국 주도로 추진되면, 남한의 주도권 상실 · 선박의 건조·수리·해체, 관광 분야 투자 기회 상실 우려 · 미국 또는 제3국 유람선의 북한 기항시 남한 유람선 사업 차질

육 투자가 미국의 주도적 참여 방식으로 추진되면 남한의 주도권이 상실될 우려가 있다. 그리고 선박의 건조 · 수리 · 해체, 관광 등의 경제성있는 투자 분야에서 남한 기업이 투자 기회를 상실할 우려도 있다.

○ 종합적 파급 효과

북한과 미국간의 관계 개선은 북한과 일본의 관계 개선을 수반할 것이다. 북한과 일본간의 관계 개선은 북한의 대일 청구권 문제의 해결이 전제되고, 청구권의 일부분이 현물 지원이나 전대 차관 형식으로 집행될 가능성이 있다. 그리고 이러한 현물 및 차관 제공은 북일간 해상 및 항공 운송 수요를 유발할 것이다. 나아가서는 일본 기업의 對북한 투자도 상당한 규모로 발전할 가능성이 있다. 일본 내수 시장에서 소비하기 위한 투자와 중국 시장에 수출하기 위한 투자, 그밖의 나라에 수출하기 위한 투자 등 다양한 투자가 이루어질 것이고 이러한 투자는 상당한 규모의 수송 수요를 창출할 것이다.

일본 기업의 북한 투자가 유발하는 북일 직교역 상품은 북일 직기항 항로를 이용하여, 주로 일본 선박에 의해 수송될 것이다. 현재 일본과 북한간에는 상당수의 일본 선박들이 부정기적으로 운항하고 있다. 따라서 이러한 북일 수송 문제는 어려운 과제가 아니다. 그리고 일본 기업의 북한 투자가 유발하는 제3국 수출 화물의 수송에서는 북일 환적 항로나 남북한 환적 항로 모두 이용될 수 있다. 남한 항만의 환적 비용이 일본 항만의 환적 비용보다 저렴하기 때문이다. 북일 항로에 참여하고 있는 선사 관계자들은 과거 필자와의 면담시 남북한 항로 참여 의사를 밝힌 바도 있다. 또한 여객 수송에 있어서도 일본에서 금강산이나 백두산에 연결되는 관광 항로의 개설 가능성도 매우 높다.

이상과 같은 북일 관계를 북미 관계에 포함시켜 종합적으로 고려할 경우 북한의 해상 수송에 있어서는 한국 선사와 일본 선사들이 주도적으로 참여할 것으로 예상된다. 다만 북한에서 동남아로 연결되는 항로에는 동남아 선사들의 참여도 예상된다.

해운 · 항공 분야의 남북한 협력 방향

기본 방향

우리나라의 對북한 운송 분야 협력은 1992년의 「기본합의서」에 근거하는 기본 방향을 유지해야 한다. 북한의 대외 관계 개선으로 남북한 운송 분야의 내용과 국제적 이해 관계가 다양해질 것은 분명하다. 그러나 「기본합의서」에 입각한 남북한 대화 채널 그리고 공식적인 항로 개설 추진 등의 기본 방향은 고수되어야 한다. 다만 협상 과정에 미국과 일본의 개입이 불가피하고 항로 개설

또한 남북한 항로와 북일 항로가 동시에 활성화될 것이므로 한·미·일간의 對북한 공조체제가 운송 분야에서도 필요하다. 이러한 공조체제에는 북한에 대한 남한의 장기 구상이 반영되어야 할 것이다.

북한 지역 운송 분야의 상업화 및 현대화는 우리나라의 장기 구상에 입각해서 추진되어야만 투자와 시장 관리가 효율적으로 이루어질 수 있게 된다. 남한의 장기 구상이 반영되지 못하면 북한 지역 시장의 비능률성과 비효율성이 훗날 남한의 부담으로 남기 때문이다.

對북한 종합 계획 수립

북한의 대외 관계 변화는 우리나라의 對북한 종합 계획 수립을 요구한다. 북한 지역 운송 분야의 상업화 및 현대화는 우리나라의 장기 구상에 입각해서 추진되어야만 투자와 시장 관리가 효율적으로 이루어질 수 있게 된다. 남한의 장기 구상이 반영되지 못하면 북한 지역 시장의 비능률성과 비효율성이 훗날 남한의 부담으로 남기 때문이다. 그리고 이러한 장기 구상에 북한의 입장이 반영될 수 있도록 남북한의 직접 대화와 공동 연구도 추진되어야 한다.

남북한 대화 및 다자간 대화의 병행

남북한 항로의 공식화, 북한 지역 인프라 투자, 북한 인력의 교육 훈련 등은 북한 지역 운송의 기본적 과제이다. 그리고 이 과제는 가능한 한 빠른 시기에 추진되어야 북한 지역에 대한 외국인 투자가 실시될 수 있다. 특히 남북한 환적 항로의 활성화는 외국인의 북한 투자에 매우 중요한 과제이다.

이러한 과제의 해결을 위해서는 기본적으로 남북한 당국간의 직접 대화와 협상을 추진되어야 한다. 그러나 북한의 거부감, 미국과 일본의 이해 관계 등을 반영하는 차원에서 다자간 대화의 병행도 필요하다.

남한 기업의 장기적 북한 진출 전략 필요

이제 북한의 운송 분야가 다양하게 형성될 것이므로 남한 운송 기업은 현재 시점의 단기적 안목을 지양하고 미래 지향적인 장기적 안목에서 투자 및 진출 전략을 추진해야 한다. 예를 들어, 해상 항로의 경우 남북 항로가 환황해 통합 항로 및 환동해 통합 항로에 편입될 가능성도 북한 진출 전략에 반영되어야 한다. 나아가서는 동북아 통합 시장의 가능성도 배제할 수 없다는 점도 고려되어야 한다. 또 일본, 대만, 홍콩, 동남아의 對북한 관광 항로 가능성도 미리 검토해야 한다.

미국 국적 선박과 항공기의 북한 지역 운항을 허용한 '9·17조치'는 단기간 내에 북미간 운송 시장을 조성하기는 어렵다. 그러나 북한의 대외 운송 시장이 다양하게 조성될 수 있는 단초가 된다는 점에서 중요하다. 따라서 정부는 북한 운송 분야에 대한 장기 종합 계획을 수립해야 하며, 남한의 운송 기업들은 장기적 안목의 투자 전략을 세워야 할 것이다.

맺음말

미국 국적 선박과 항공기의 북한 지역 운항을 허용한 '9·17조치'는 단기간 내에 북미간 운송 시장을 조성하기는 어렵다. 그러나 이 조치의 상징적 의의는 크다. 북한의 대외 운송 시장이 다양하게 조성될 수 있는 단초가 된다는 점에서 중요하다. 북미 관계 개선의 장기적 영향을 종합적으로 평가해보자면 북미간의 운송 시장뿐만 아니라 북일간 운송 시장, 북한·동남아간 운송 시장을 조성하게 될 것으로 예상된다. 그러나 이러한 운송 시장이 형성되려면 북한의 인프라, 인력, 제도, 관행 등의 국제화가 필요하고 상당한 투자도 요구된다. 그러나 북한은 자본이 부족하기 때문에 외국인의 투자에 의존할 수밖에 없다. 그런데 인프라 투자는 자본 회수 기간이 길고 수익성이 낮기 때문에 외국인의 상업적 투자를 기대하기도 어렵다. 따라서 남한의 對북한 투자 지원이 필요하다. 또한 항로 개설에 있어서도 남북한 환적 항로, 북일간 환적 항로가 주로 이용될 것으로 예상된다. 그러므로 남북한 운송 수요와 북일간 운송 수요가 가장 크게 유발될 것이다.

이러한 변화 속에서 남북한의 협력은 1992년의 「기본합의서」에 기초하는 방향이 유지되어야 한다. 그러나 남북한 운송 관계의 공식적 발전을 위해서는 미국과 일본의 협조가 필요하므로 한·미·일의 공조체제가 절실하다. 이러한 공조체제가 유지되지 못하면 북한의 대외 운송 개방에서 남한이 소외될 가능성도 배제할 수 없다. 그러므로 정부는 이와 같은 기본 방향에 입각하여 북한 운송 분야에 대한 장기 종합 계획을 수립해야 하며, 남한의 운송 기업들은 여러 가지 미래 상황에 대한 장기적 안목의 다양한 투자 전략이 필요하다.