

EC航空의 自由化와 우리 나라 航空運送産業의 對應方案

이 환 호*

- | | |
|-------------------------------------|---------------------|
| I. 서론 | IV. 우리나라 항공산업의 대응방안 |
| II. EC항공의 자유화의 추이 및 전망 | V. 요약 및 결론 |
| III. EC항공의 자유화조치가 역외
항공사에 미치는 영향 | |

I. 서론

1950년대 후반 EEC (European Economic Community)의 형성을 계기로 꾸준히 추진되어 온 EC (European Community)통합은 1993년 1월을 기해 단일시장을 공식적으로 출범시킴으로써 새로운 전기를 맞이하고 있다. 즉 EC는 상품, 서비스, 노동력 및 자본의 국가간 자유로운 이동을 보장하는 단일시장을 구축함으로써 인구 3억4천5백만명, GNP* 6조5천억달러, 세계무역의 41%를 차지하는 세계 최대의 경제권으로 부상하게 되었다. 더우기 EC는 단일시장의 형성을 계기로 통화 및 정치통합을 통해 회원국간 결속을 강화해¹⁾ 나가는 한편 EFTA (European Free Trade Association)와 EEA(European Economic Area)를 형성하기로 합의함으로써 그 범위를 유럽전체로 확대해 나갈 것으로 보인다.

이러한 EC통합은 역내국뿐만 아니라 역외국에도 지대한 영향을 미칠 것으로

*세종대학교 무역학과 부교수

1) 1991년 12월 마스트리히트 정상회담의 합의에 따라 EC회원국은 1992년 2월 유럽동맹조약 (Treaty on European Union: 일명 마스트리히트 조약)을 조인한 바 있음. 유럽동맹조약은 통화단일화 및 유럽중앙은행 창설 등을 3단계에 걸쳐 추진할 것을 주요 내용으로 하는 경제 통화통합조약(Monetary Union)과 유럽의회의 권한 강화 및 공동의 외교 안보정책 수립 등을 골자로 하는 정치동맹조약(Political Union)으로 구성되어 있음. 1992년 말 현재 영국과 덴마크를 제외한 모든 회원국이 유럽동맹조약에 비준을 완료하였음.

보인다. 우선 EC통합은 원래 의도한 바와 같이 역내경제를 활성화시킬 것으로 예상된다. 즉 EC통합은 역내무역의 확대를 가져와²⁾ 역내기업으로 하여금 규모의 경제를 실현할 수 있게 할 뿐만 아니라 역내기업간 경쟁을 촉진시켜 궁극적으로 소비자의 후생을 증대시킬 것으로 기대된다. 또한 EC통합은 세계경제에서 EC의 비중을 높힘으로써 기존의 국제경제질서에도 커다란 변화를 초래할 것으로 보인다. 물론 EC는 국제무역에서는 원칙적으로 개방주의를 표방하고 있으나 경제블럭의 속성상 보호주의적 색채를 띠는 것으로 보인다. 따라서 EC통합은 세계경제의 지역주의를 가속화시켜³⁾ 그 동안 GATT체제를 중심으로 유지되어 온 자유무역질서를 붕괴시키고 경제블럭간 갈등을 심화시킴으로써 국제무역을 위축시킬 소지를 다분히 갖고 있다.

한편 EC통합은 기존의 국제항공운송질서에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다. 그 동안 EC통합의 한 분야로서 다루어져 온 EC항공의 자유화는 역내항공운송시장의 통합을 통하여 역내항공사의 경쟁력을 크게 강화시키고 있다. 또한 EC항공의 자유화의 일환으로 추진되고 있는 대외항공운송협상권의 EC회원국으로부터 EC집행위원회로의 이관은 국제항공협정이나 이국간 항공협정(Bilateral Agreement)에서 EC의 협상력을 강화시킴으로써 기존의 항공질서를 크게 변화시킬 것으로 보인다. 이러한 EC항공의 자유화로 인한 EC항공사의 경쟁력 강화와 발언권의 강화는 미국, 일본뿐만 아니라 항공운송산업의 기반이 취약한 우리나라에도 적지 않은 타격을 줄 것으로 예상된다.

본고는 EC통합의 일환으로 추진되고 있는 EC항공의 자유화의 내용과 영향을 살펴보는 가운데 우리 나라 항공산업의 대응방안을 모색하여 보고자 한다. 제 2장에서는 EC항공의 자유화의 추이, 현황 및 전망에 관하여 살펴보고자 한다. 제 3장에서는 EC항공의 자유화조치가 역외항공사에 미치는 영향과 더불어 주요국의 반응에 관하여 언급하고자 한다. 그리고 제 4장에서는 우리 나라 항공운송산업이 EC의 항공자유화에 대한 대응방향에 관하여 모색하여 보고자 한다. 마지막으로 제 5장에서는 본논문을 요약함과 동시에 정책적 시사점에 관하여 간략히

2) EC의 역내무역비중은 단일시장의 형성을 위한 통합백서가 발표된 1985년 중 53.4%이었으나 1991년에는 59.6%으로 증가하였으며 1992년 상반기 중에는 약 61.0%에 달하고 있음.

3) 1985년 EC통합백서가 발표된 때 자극을 받아 경제블럭을 형성하기 위한 국가간 협상이 북미지역, 중남미지역 및 동남아시아지역을 중심으로 활기를 띠기 시작하였음. 자세한 내용은 한국은행, "지역경제블럭형성 움직임의 진전현황과 전망", 「조사통계월보」, 1992년 2월호 참조.

언급하고자 한다.

II. EC항공의 자유화의 추이 및 전망

가. 추이 및 현황

EC는 전산업분야에 걸쳐 단일시장을 구축한다는 대전제하에 항공운송산업을 통합하기 위하여 EC항공의 자유화를 추진하여 왔다. 그 동안 EC의 항공운송산업은 미국과 양대 산맥을 이루고 있지만 EC회원국간 교통장벽과 정부의 과도한 보호정책으로 인하여 정체를 보여 왔다. 따라서 EC는 역내시장통합과 궤를 같이 하여 항공운송산업과 관련된 각종 규제의 완화내지는 철폐를 통하여 역내항공공간에 경쟁을 촉진함으로써 EC항공사의 경쟁력을 강화하여 EC항공운송산업의 세계적 지위를 향상시키고자 EC항공의 자유화를 추진하게 되었다.

EC항공의 자유화는 1986년 4월 유럽사법재판소가 EC항공운송업체의 고정적인 요금체계 및 비경쟁적인 항공운송규제에 대하여 경쟁정책을 위반했다는 획기적인 판결을 계기로 크게 진전되기 시작하였다. <표 2-1>에서 보는 바와 같이 EC항공의 자유화는 요금체계, 승객수송의 분담, 시장접근 등에 대하여 1988-90년의 제 1단계, 1990-92년의 제 2단계 및 1993년 이후의 제 3단계로 나누어 진행되어 오고 있다. 그 동안 EC가 추진하여 온 EC항공의 자유화의 내용을 항목별로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

1. 요금체계

EC는 역내항공공간 경쟁을 촉진하기 위하여 Package II에서 운임설정에 관해 二國不認可主義(Double Disapproval)방식을 채택한 바 있으며 1996년 이후에는 운임보고제로 발전시켜 나갈 것으로 보인다.⁴⁾ 특히 운임설정에 관한 二國不認可主義方式은 관계당사국 모두의 인가를 받도록 되어 있는 현행 국제항공운임체계와는⁵⁾ 달리 관계당사국의 어느 한편에서만 새로운 운임체계를 인정하면

4) Package I과 Package II에서 채택된 정상요금(Normal Fare), 할인요금(Discount Fare) 및 특별할인요금(Special Discount Fare)의 자세한 내용은 교통개발연구원, 「EC통합전전에 따른 교통부분의 대응방안」, 1991.1의 132-136쪽 참조.

5) 현행 국제항공운임체계는 우선 IATA 운임회의에서 해당국 항공사들이 합의를 하고 그 합의사항을 본국에 돌아가서 자국정부의 인가를 얻어야 효력을 발생함.

<표 2-1>

EC항공의 자유화조치 추이

	Package I (Adapted in Dec. 87 Effective at Jan. 88)	Package II (Adapted in Jun. 90 Effective at Nov. 90)	Package III (Adapted in Jul. 91 Effective at Jan. 93)
Fare	<ul style="list-style-type: none"> ○ Double Approval ○ Pricing Control Relaxed Inside Zone - Normal Fare: Stand Fare - Discount Fare: 90-65% - Special Discount Fare: 65-45% 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Double Disapproval ○ Pricing Control Relaxed by Zonal System - Normal Fare: 95-105% - Discount Fare: 80-94% - Special Discount Fare: 30-79% - Double Approval Applied on Above 105% 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Double Disapproval Developed to Report System after 1996 - Automatic Approval - Double Approval
Capacity	<ul style="list-style-type: none"> "Safty NET" - 60:40 - 55:45 (Until Sep. 89) 	<ul style="list-style-type: none"> "Safty NET" - 67.5:32.5 (From Nov. 90) - 75:25 (From Apr. 92) - EC Committee Abolish Capacity Control by 93 Jan. (Including Non-scheduled Capacity) 	
Market Access (Multiple Designation)	<ul style="list-style-type: none"> Depending on Performance of Previous Years Passenger Number or Flight Number - Yearly 250,000 (Since 1988) - Yearly 200,000 or 1200 Flight (Since 1989) 	<ul style="list-style-type: none"> - Yearly 110,000 or Round Trip 800 (After 1990) - Yearly 100,000 or Round Trip 600 (After 1992) in This Case Multiple Designation is Made. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Multiple Designation May Be Refused on the Rules to Which "Public Service Obligation" Applies (Only One Airline During 3 Years)
Air Transportation Licensing (Passenger, Cargo Samefy)			<ul style="list-style-type: none"> ○ If Financial, Technical Condition is Satisfied, License is Issued - Capital 114 Million, People of EC Nation Possess Absolute Majority of Share. - Head Office, Main Business Office Should Station Intra-EC Area
Beyond Right (Fifth Freedom)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Agreed but Limited to 30% of Seat 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Limited Increase to 50% for All Services. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Fifth Freedom is Completely Opened for All Services
Cabotage			<ul style="list-style-type: none"> ○ No Limit for Traffic Right between Intra-EC Airports by Intra-EC Airlines.
Competition		<ul style="list-style-type: none"> ○ BLOC Exemption (Slot Allocation, Ground Handling, CRS, Fare Negotiation, Traffic Right Coordination) Extended to Second Stage (Dec. 92) 	
Others			<ul style="list-style-type: none"> - Imposed VAT on Air Ticket - Abolition of Duty Free Shop - Simplification of Procedure of Immigration and Passage of Baggage - Application of Denied Boarding Compensation

주: 박기찬, "1993년 이후 EC와 한국간의 항공관계진망," 『항공교통』, 교통산업연구원의 50쪽에서 전재

상대국도 자동적으로 도입이 인가되는 효력을 갖도록 되어 있다. 이는 EC가 회원국간 항공운임결정에 국내선운임결정과 동일한 방식을 도입함으로써 역내항공사간 경쟁을 촉진하는 데 주목적이 있다.

이러한 二國不認可主義方式은 EC에 취항하는 국제선 항공운임의 결정에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다. 이러한 二國不認可主義가 국제항공운임결정방식으로 보편화되는 경우 국제선 항공운임을 결정하기 위한 IATA의 운임회의나 상대국의 인가를 불필요하게 함으로써 단계적으로 국제선 항공운임의 완전 자유화가 촉진될 것으로 기대된다.

2. 승객수송의 분담

EC집행위원회는 EC회원국간 역내정기항공 운송서비스 항로와 항공기의 승객수송분담에 관한 규정을 채택하는 대신 EC회원국 정부간에 체결된 기존의 수송분담 쌍무협정을 점진적으로 철폐하도록 추진하여 오고 있다. 즉 서비스관련 2개 회원국간 수송분담의 원칙이 Package I에서는 60:40으로 정해졌으나 Package II에서는 75:25로 확대되었다. 나아가 1993년부터는 환경보호 및 slot 배분규제 등이 발생하는 경우를 제외하고는 수송분담에 관한 쿼타제도가 완전히 철폐되게 된다.

3. 시장접근

EC항공사들의 역내제반항로에 대한 시장접근은 Package I의 시행초기부터 대폭적으로 자유화가 이루어 졌다. 즉 EC항공사들이 몇몇 공항을 제외하고는 한 나라의 중추공항(Hub)과 다른 나라의 지역공항을 연결하는 노선에의 취항이 자동적으로 허용되었다. 그러나 항공수요가 적은 노선에 대한 과당경쟁을 억제하기 위하여 도시간 노선의 경우 Package I과 Package II에 걸쳐 단계적으로 자유화조치가 이루어 왔다.⁶⁾ 한편 복수사취항은 국가단위로는 완전히 자유화되어 있으나 도시단위로는 아직도 다소의 제한이 가해지고 있다. 이러한 제한조치

6) EC회원국내 도시간 노선의 경우 Package I의 조치에 따라 1988년부터 연간 승객수가 25만명이 넘는 경우 복수운항이 허용되었으며, 1989년부터는 연간 승객수 20만명 또는 왕복 1,200회 운항으로 완화되었음. 또한 이는 Package II의 조치에 따라 1990년부터는 승객수 11만명 또는 왕복 800회 운항으로, 1991년부터는 승객수 10만명 왕복 600회 운항으로 완화되었음.

는 항공수요가 극히 적은 노선에 대해서 동일 노선을 운항하는 항공사의 이익을 과당경쟁으로부터 보호하고자 하는 취지를 담고 있다.

4. 항공면허

Package III에서는 신규항공사의 설립을 보다 용이하게 하기 위하여 항공업계의 기술요건 및 자본요건 등에 대한 현행의 회원국별 인가제도를 EC차원의 인가제도로 변경하였다. 이에 따라 신규항공사에 대한 사업면허는 재무적 기술적 조건을 충족하는 한 발급하도록 되어 있다. 즉 자본금이 US 114만불 이상을 갖추고 회원국 국민이 절대지분을 소유하며 Head Office가 EC내에 소재하는 등의 요건을 갖춘 항공사는 1993년 1월부터 원칙적으로 항공운송영업을 면허를 얻어 설립된 국가로부터 항공운송업무를 수행할 수 있도록 하고 있다.

5. 제 5의 자유

중간기착지공항에서 승객을 내리고 태울 수 있는 제 5의 자유(Fifth Freedom)는 1993년부터 EC회원국에는 완전히 개방된다. 이에 앞서 Package I에서는 수송량의 30%에서 제한되었으나 Package II에서는 50%로 확대 조정된 바 있다.

6. Cabotage금지의 철폐

Package III의 협의과정에서 가장 큰 쟁점이었던 Cabotage금지는 1997년 4월부터 완전히 철폐되도록 되어 있다.⁷⁾ 현재까지는 자국공항을 출발 또는 도착하는 노선에 한해서만 자국 항공사의 취항이 가능하였으나 앞으로는 EC역내 2개 회원국간을 연결하는 항공노선에 제3회원국의 항공사가 자유롭게 취항할 수 있게 된다. 즉 1997년 4월부터는 EC회원국 공항사는 EC역내를 완전히 국내선 영역으로 간주하여 어떤 지점간에도 항공운송사업이 가능하게 된다.

7. EC경쟁법 적용의 예외조항

1957년 로마조약에 의하여 설립된 EEC는 당초 항공운송산업도 EC경쟁법 적

7) EC회원국간 Cabotage의 상호개방은 항공운송업에 대해 각국의 배타적 주권을 인정하는 시키고조약의 붕괴를 의미함. 종래 통독 이전에 유럽에서 단 하나의 예외로서 베를린 연계 독일노선에 LH가 운항하지 못하고 BA가 운항하였으며 통독 이후 LH가 취항을 개시하였으나 BA의 운항은 계속되고 있음.

용대상에 포함시켜 경쟁을 금지, 제한 또는 왜곡시키는 협정이나 관행을 금지하였다. 그러나 EC회원국 정부들과 항공사들은 카르텔과 같은 경쟁제한을 선호하였기 때문에 EC경쟁법이 항공운송산업에서는 실효성있게 적용되지 못하여 왔다. 이러한 가운데 1988년 1월 EC위원회는 EC경쟁법을 항공운송산업에도 적용시키되 이를 위반하는 경우 벌금을 부과하도록 조치를 취한 바 있다. 반면 EC경쟁법의 적용을 면제하는 항공사간 담합조건에 대해서는 구체적으로 규정하여 보다 엄격히 관리하도록 하였다.⁸⁾

한편 기업간 협정(pooling 협정) 및 공동행위(IATA 운임조정기능) 등은 Package II에서도 계속하여 EC경쟁법의 적용이 면제되고 있다. 이와 더불어 항공사간 운임 및 요금조정행위도 1992년 1월부터 EC경쟁법의 면제를 받도록 조치가 취해졌다. 동면제조치는 Package I과 마찬가지로 지상조업, CRS, 승객수송능력에 대한 공동계획 및 조정, 운임협정, slot할당⁹⁾ 등을 포함하고 있지만 Package I보다는 EC경쟁법의 면제조건을 강화하였다.

8. 기타

앞에서 살펴본 항목 이외에도 항공요금에 대한 부가가치세의 부과, 면세점의 철폐, 이민수속 및 휴대품통관절차의 간소화 등에 대한 재반규제가 크게 완화되었다.

나. 전망

지금까지 추진되어 온 EC항공의 자유화조치에도 불구하고 EC역내항공시장이 진정한 의미에서 단일시장을 구축하기까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 보인다. 지금까지 EC역내항공시장의 통합은 그 통합과정에서 나타난 바와 같이 EC회원국은 자국의 항공권익의 상실을 우려하여 EC항공의 자유화에 대하여 소극적인 태도를 보임으로써 여타 산업에 비하여 매우 느리게 진전되어 왔

8) 경쟁조치의 예외조건으로는 peaking문제 완화를 위한 항공사간 스케줄의 조정, off-peak운항에 따른 손실보전을 위한 수입의 공제제도, 요금체계의 조정, 공항배치, CRS, 승객 화물 비행기의 지상취급 및 기내식 서비스 등을 들 수 있음.

9) 특히 Package II에서는 slot의 배분의 경우 기존의 slot에 대한 기록권을 부분적으로 인정하되 역내구간을 운항하는 새로운 항공사의 진입을 촉진시키기 위하여 기존항공사 slot의 일부를 새로운 항공사에 할양하도록 제안한 바 있음.

다.¹⁰⁾ 현재까지 운임보고제의 도입(1996년 실시예정), Cabotage금지의 철폐(1997년 4월 실시예정) 등에 관해서는 회원국간 합의가 이루어져 있기는 하나 대외항공협상권의 EC회원국에서 EC집행위원회로 이관은 아직도 회원국간 첨예한 이해대립을 보이고 있어 EC항공자유화의 최대의 걸림돌로 작용할 것으로 보인다.

1. 「선통합 후개방」의 원칙유지

EC는 「선통합 후개방」이라는 원칙을 고수하는 가운데 EC항공의 자유화를 지속적으로 추진하여 나갈 것으로 보인다. 지금까지 EC는 역내항공시장의 통합을 통한 역내항공사의 경쟁력 강화에 우선순위를 두고 운임, 수송수송, 시장접근, Cabotage금지 등에 관한 규제의 완화하거나 철폐하여 왔다. 이미 합의된 바에 따라 1996년부터 운임보고제가 도입되고 1997년 4월부터 역내 2개 회원국간을 연결하는 항공노선에 제3회원국의 항공사가 자유롭게 취항하게 된다면 EC역내항공시장의 통합은 일단 완료된 것으로 평가할 수 있다.

EC는 역내항공시장의 통합이 완료되고 역내항공사가 자유경쟁을 통하여 충분히 국제경쟁력을 갖추게 되는 1990년대 후반부터는 EC전체의 항공권익을 보호하기 위하여 적극적으로 대외항공협상을 도모해 나갈 것으로 보인다. 현재 EC위원회는 새로운 Code of Conduct를 형성하기 전에는 각회원국이 제3국과의 개별적인 항공협정을 맺지 않도록 요구하고 있다. 이는 EC가 역내항공사의 통합을 통하여 강력한 힘을 구축한 후 대미 대일지역에 대응하여 역외항공정책을 펴 나가고자 하는 의도를 갖고 있는 것으로 보인다.

2. 단계적 자유화의 추구

EC항공의 자유화는 미국과 같이 급격한 항공규제의 완화로 인한 부작용을 최소화하는 동시에 회원국간 상충된 이해를 원활히 조정할 수 있는 시간을 갖기 위하여 단계적으로 추진되어 나갈 것으로 보인다. 1970년대 후반부터 시작된 미국의 항공규제의 완화조치는 국내항공사간의 경쟁을 촉진하여 다양한 서비스의

10) 예를 들면 1989년 2월 EC위원회가 모든 회원국에게 항공협정을 EC규정에 따라 지체없이 개정해 줄 것을 요청한 바 있으나 지금까지 이를 이행한 국가는 하나도 없으며 EC경쟁법의 적용여부를 가리기 위해 EC위원회가 역내항공사들에게 운임협정에 관한 자료를 요구하였으나 역내항공사들이 이에 협조하지 않았음.

제공과 운임인하로 국내여객의 대폭적인 증가를 가져왔다. 반면 국내항공사간 경쟁적인 운임인하로 인한 채산성악화로 미국항공사의 도산이 크게 늘어났으며 좌점화가 크게 진행되고 있다.¹¹⁾ 따라서 EC는 미국의 항공규제완화가 미친 영향을 거울삼아 EC항공의 자유화를 지금까지 3단계에 걸쳐 점진적으로 추진하여 왔으며 이러한 정책기조는 앞으로도 지속될 것으로 보인다.

3. 대외항공협상권의 회원국에서 EC에로의 단계적 이관

앞으로 EC위원회는 회원국으로부터 대외항공협상권을 이양받기 위한 조치를 단계적으로 취해 나갈 것으로 보인다.¹²⁾ 이는 EC위원회가 대외항공협상권을 회원국에서 이관받아 회원국의 모든 항공권익을 통합적으로 장악함으로써 대외교섭력을 강화하고자 하는 취지를 담고 있다. 이를 위하여 1992년 2월 EC집행위원회는 역외국과의 항공협정체결에 있어서 EC집행위원회가 주권을 행사할 수 있도록 각료이사회에 결정을 요청하는 제안을 제출한 바 있다. 동제안은 다음과 같이 크게 네 개로 나누어 볼 수 있다.¹³⁾

- i) 1992년 12월 31일까지는 회원각국의 제3국과의 독립적인 협정체결이 각료이사회에서 승인 될 수 있으나 그 이후로는 EC집행위원회가 회원각국을 대신하여 협상권한을 가진다.
- ii) EC역내에서 제3국 항공사의 제5자유 행사에 대해서는 EC집행위원회가 권한을 행사한다. 그러나 현존하는 제3국의 제5자유 운수권이 취소되어야 하는 것은 아니다.
- iii) 집행위원회가 배타적 권한을 행사할 수 있을 때까지의 과도기에는 각 회원

11) 미국의 주요 항공사는 1988년과 1989년에는 각각 26.3억달러 및 22.7억달러의 흑자를 기록하였으나 1990년과 1991년에는 각각 15.9억달러 및 23.5억달러의 적자를 보였다. 1992년 말 현재 미국의 대형항공사에 속하는 Continental, TWA, American West 등이 법정관리를 받고 있거나 신청 중에 있음.

12) EC각료회의는 대외정책은 매우 정치적으로 민감한 이슈이기 때문에 ① 각국의 이해관계가 상충되어 있는 한 각료회의의 주도적인 행위는 표출하지 않는다 ② EC의 내부통합에 대한 완전한 이해가 없이는 대외정책에 대한 구체적 방안을 추진하지 않는다 ③ 각국 항공사의 기득권에 대한 인정을 원칙으로 하며, 기득권 및 경쟁력상실은 원하지 않는다는 원칙하에서 통합을 추진하고 있음.

13) 교통개발연구원, 「EC통합진전에 따른 교통부분의 대응방안」, 137-138쪽 참조.

국들이 공동체규칙(community guideline)내에서 협상에 임하여야 한다.

- iv) 현존하는 협정을 연장하기 위해서는 사전에 집행위원회와 협의하여야 한다.

그러나 대외항공협상권이 회원국에서 EC집행위원회로 이관되기까지는 회원국간 첨예한 이해대립으로 상당한 진통이 뒤따를 것으로 보인다. 이미 나타난 바와 회원국들은 EC통합 후 역내노선배정이 국제항공능력에 의하여 배분될 것을 고려하여 자국의 이익을 극대화하고자 자국항공사의 규모 또는 능력을 크게 늘려 오고 있다. 또한 EC회원국은 EC공동체규칙을 위반해 가면서 까지도 역외국과 쌍무협정방식에 의하여 항공협정을 체결해 나가고 있다. 이외에도 현재 약 400여개에 달하는 EC회원국과 역외국과의 쌍무협정이 완전히 폐기되고 EC통합정부와의 새로운 항공협정이 맺어지기 위해서는 상당한 시간이 걸릴 것으로 보인다.

4. EC에서 구주 항공자유화로의 확대

EC는 1991년 10월 EFTA(European Free Trade Association)와 EEA(European Economic Area)를 형성기로 조인한 것을 계기로 EC항공의 자유화를 지역적으로 구주의 항공자유화로 확대해 나갈 것으로 보인다. 그러나 EC와 EFTA를 통합한 구주항공의 자유화가 실질적으로 이루어지기 위해서는 EC 사법재판소에 대한 EFTA의 거부반응, EC와 EFTA간 General Economic Agreement를 항공운송분야에 적용하는 데 따른 문제점, VAT의 설정 등 재정적 조화(Fiscal Harmonization)의 문제 등이 선결되어야 할 것으로 보인다.¹⁴⁾ 그러나 이러한 문제들이 EC와 EFTA간 쉽게 해결이 되지 않는다 하더라도 기존의 European Civil Aviation Conference¹⁵⁾ 에서 밝히고 있는 취지를 바탕으로 EC는 항공운송의 자유화를 구주전체의 영역으로 확대해 나갈 것으로 보인다.

14) EFTA회원국 중 스웨덴과 노르웨이는 이들 양국이 EC회원국인 덴마크와 공동출자로 스칸디나비아항공(SAS)을 운영하고 있어 특수성으로 인하여 EC의 항공자유화조치에 적극적인 수용의사를 밝히고 있음.

15) EAEC는 EC 12개국과 IATA 및 EC Observer 그리고 EC Coordination 등 28개국으로 구성되어 있음.

Ⅲ. EC항공의 자유화조치가 역외항공사에 미치는 영향

가. 역외항공사에 미치는 영향

이미 언급한 바와 같이 EC는 「선통합 후개방」의 원칙하에서 EC항공의 자유화를 지속적으로 추진하여 나갈 것으로 보인다. 이는 EC가 역내통합을 통하여 역내항공사간 경쟁의 경쟁력을 확보한 다음 이를 바탕으로 강력한 힘을 구축하여 대외항공협상에서 유리한 위치를 확보한다는 데 있는 것으로 풀이된다. 이에 따라 EC는 그 동안 3단계에 걸쳐 운임규제의 완화, Cabotage금지의 철폐 등뿐만 아니라 대외항공협상권의 회원국에서 EC위원회로의 단계적 이관 등을 추진하여 오고 있다.

현재까지 EC가 역외항공정책에 대해 뚜렷한 방향을 제시한 것은 없으나 EC항공의 자유화과정에서 나타난 바로 볼 때 국제항공질서에도 적지 않는 영향을 미칠 것으로 보인다. 우선 EC위원회가 각 회원국 정부를 대신하여 항공협상의 주체가 된다는 것은 제2차세계대전 후 국제항공운송의 근간을 마련하고 있는 시키고 회의의 기본정신 가운데 하나인 항공에 대한 「국가주권의 원칙」(The Principle of National Sovereignty)에 위배될 뿐만 아니라 EC가 역내구간운송을 Cabotage로 정당화하고자 하는 경우 각회원국의 완전한 주권의 포기 또는 시키고조약의 개정이 선결되지 않으면 안된다. 한편 EC는 표면적으로 개방주의를 표방하고 있으나 EC통합은 지역주의를 가속화시킴으로써 항공협상에서 국가 또는 지역간 마찰이 심화될 것으로 보인다.

1. EC항공사의 국제적 지위 향상

EC항공의 자유화는 역내항공사의 경쟁력을 강화시킴으로써 역내항공사의 국제적 지위를 크게 향상시킬 것으로 보인다. EC항공사들은 앞으로 국적에 관계없이 역내 어느 지점간에도 자유롭게 취항할 수 있게 됨에 따라 고객을 확보하기 위하여 요금의 인하, 서비스의 개선 등에 노력을 기울이는 한편 EC항공사들은 합병 인수 지분참여 등을 통해 시장지배력을 강화해 나가고 있다.¹⁶⁾ 이러한 역내항공운송시장의 통합으로 인한 EC항공사의 경쟁력 강화는 EC항공사의 대

16) 이러한 단적인 예로서 1988년 BA의 BCAL의 인수, KLM의 NEAERLINES와 LH의 ALT 지분매입, 1990년 1월 Air France의 UTA 인수 등을 들 수 있음.

외경쟁력 강화로 직결될 것으로 보인다.

또한 대외항공협상권이 EC위원회에서 각 회원국으로 순조로이 이관되는 경우 국가간 또는 국제항공협상에서 EC의 발언권이 강화될 것으로 보인다. 이를 계기로 EC는 일차적으로 구 미항공관계의 구조적인 불균형을 시정하기 위하여 미국과의 협상을 해 나갈 것으로 보이며 일본과 동남아시아가 그 다음 목표가 될 것으로 보인다.

2. 철저한 상호주의의 적용

EC는 타산업분야와 마찬가지로 항공운송분야에서도 역외국가에 「개방주의」를 채택할 것이라고 표방하고 있으나 철저한 상호주의 입장에서 대외항공협상을 도모해 나갈 것으로 보인다. 이는 EC가 역내항공사의 경쟁력 강화와 EC위원회가 회원국을 대신하여 대외항공협상권을 행사함으로써 보다 유리한 위치에서 협상에 임할 수 있기 때문이다. 환언하면 역외국가는 EC와의 항공운송협상에서 그만큼 열세를 보이게 될 것으로 보인다.

3. EC경쟁법의 적용확대

앞으로 EC는 강력한 힘을 바탕으로 역외국과의 항공협상에서 EC경쟁법을 적용하고자 할 것으로 보인다. 이미 EC는 EC경쟁법을 EC역내에 운항하는 모든 세계항공사에 대하여 적용하여 CRS에 대하여 Neutral Display를 요구하고 있을 뿐만 아니라 CRS사용의 경우도 EC의 Code of Conduct를 따르도록 하고 있다. 또한 EC는 역내항공사간의 경쟁촉진을 위하여 도입한 이중불인가주의(Double Disapproval)방식을 역외국이 국제운임결정방식으로 수용하게 된다면 국제선 항공운임의 자유화에 크게 영향을 미칠 것으로 보인다.

나. 주요국의 반응

미국, 일본 등 주요국은 EC의 항공자유화조치에 대하여 다소 차이는 있으나 뚜렷한 반응을 보이고 있지는 않다. 이는 EC가 역내항공시장의 통합에 주력하고 있을 뿐 구체적으로 역외항공정책방향을 제시하고 있지 않기 때문인 것으로 보인다. 그러나 EC항공의 자유화에 대해 미국은 적극적으로 대응하고 있는 데 반해 일본은 매우 소극적인 태도를 보이고 있는 데 이에 대해 간략히 살펴보면 다음과 같다.

1. 미 국

미국은 이미 1978년부터 항공규제완화정책을 실시하여 자국 항공사의 경쟁력을 강화하여 왔다. 미국의 항공규제완화정책은 다른 나라에 비해 급속히 진전됨으로써 부실항공사의 도산, 과점화의 진행 등의 부작용이 뒤따르기는 했지만 국내항공사간 경쟁의 촉진을 통하여 운임의 인하, 다양한 서비스의 제공 등으로 국내여객을 크게 증가시켰다.

미국은 자국항공사의 우월한 경쟁력을 바탕으로 EC의 항공자유화에 다른 국가에 비하여 적극적으로 대처해 나가고 있다. 특히 미국은 EC통합에 앞서 일부 회원국과 유리한 항공협정을 맺음으로써 EC통합후에도 기득권을 유지하고자 하고 있다. 이미 미국은 1991년 영국항공사에게 자국의 以遠 운항권을 부여하는 대신 유나이티드항공과 아메리칸항공이 팬암항공과 트랜스월드항공의 런던 노선권을 매입하도록 허용한 바 있다. 또한 미국은 최근 EC와 ①상호간 항공사 검열(investigation)의 인정, ②미국, EC기업간 주식매매에 대한 상호인정체제(Entente)의 형성 ③제3국의 이해가 없더라도 역외국가에 대한 경쟁법의 적용 등에 관해 협약을 맺은 바 있다.

2. 일 본

일본은 미국의 항공규제완화정책에 자극을 받아 단계적으로 항공규제완화정책을 펴나가고 있으나 EC의 항공자유화에 대해서는 국내항공사간 협력을 통해 공동으로 대응한다는 원칙만 세워 놓았을 뿐 소극적인 태도를 보이고 있다. 오히려 일본은 EC통합후 EC와 체결한 기존의 Bilateral Agreement를 어떻게 재정립할 것인가에 크게 관심을 두고 있다. 이는 EC통합후에도 일본항공사들이 EC항공시장에 어렵지 않게 진입할 수 있을 것이라고 판단하고 있기 때문인 것으로 보인다. 즉 비록 EC항공사의 명목적 소유권을 EC회원국이 갖는다하더라도 EC항공사의 경영권이나 실질적 소유권은 일본이 금융수단에 의해 지배하는 것이 가능하다고 보고 있다.

Ⅳ. 우리 나라 항공산업의 대응방안

가. 기본방향

앞으로 우리 나라와 EC를 중심으로 하는 유럽지역간 항공수요는 양지역간 경제교류규모의 확대 및 지정학적 특성 등으로 인하여 여타 지역에 비하여 급신장할 것으로 보인다.¹⁷⁾ 우선 우리 나라는 시장다변화를 위해 유럽시장진출을 꾸준히 도모해 왔을 뿐만 아니라 사회주의국가의 개방에 맞추어 러시아 및 동구제국과 경제교류의 활성화를 추진해 온 만큼 EC는 이들국가를 진출하는 교두보로서 그 중요성이 높아지고 있다. 또한 우리 나라는 EC가 동아시아지역으로 진출하고자 하는 경우 지정학적으로 매우 중요한 위치를 차지하고 있을 뿐만 아니라 러시아 중국의 영공통과가 허용됨에 따라 우리 나라는 동북아시아 Hub공항으로서의 역할이 크게 증대될 것으로 보인다.

한편 EC는 역내항공사의 경쟁력을 강화하고 회원국의 항공권익을 극대화하기 위하여 역내항공운송시장의 자유화와 제3국과의 협상에서 집행위원회의 전권행사라는 커다란 두 가지의 원칙하에 EC항공의 자유화조치를 추진하여 왔다. 현재까지 EC역내항공시장의 역내자유화는 운임의 자유화, Cabotage금지의 철폐 등으로 괄목할만한 진전이 있었으나 대외항공협상권의 EC집행위원회로의 移管은 회원국간 이해대립으로 상당한 진통을 겪고 있다. 그러나 EC집행위원회가 대외협상권을 이관받을 것으로 예상되는 1990년대 후반부터는 국제항공협상에서 EC의 발언권이 강화되어 국제항공질서는 커다란 변화를 초래할 것으로 예상된다.

따라서 우리 나라는 EC통합으로 예상되는 국제항공질서의 변화에 맞추어 우리 나라 항공권익을 극대화할 수 있도록 적절한 대응책을 강구해 나가야 할 것으로 보인다. 물론 EC항공의 자유화조치로 EC항공사들의 경쟁력이 강화되면 우리 나라 항공사들의 EC진출이 어려워질 뿐만 아니라 EC와의 협상에서 상당한 불이익을 감수하지 않으면 안될 것으로 보인다. 그러나 우리나라 항공사의

17) 해운산업연구원에서 발표한 세계민항계의 최근동향과 대한항공의 대응방안에 따르면 우리나라 출입 구주노선에 대한 항공수요 연평균증가율은 1993년-1996년중 14.6%, 1997년-2001년중 13.2%, 2002년-2011년중 11.2%로서 전체의 당해기간중 연평균증가율 9.5%, 9.8%, 및 9.9%보다 높을 것으로 나타나고 있음.

경쟁력이 뒷받침되는 경우 이를 바탕으로 우리 나라 항공사들은 확대된 EC시장으로의 진출이 오히려 쉬워질 수도 있다. 또한 우리 나라는 EC가 동아시아에 진출하기 위해서는 우리 나라가 지정학적으로 매우 중요한 거점이라는 점을 심분 활용한다면 EC와의 항공협상을 유리한 위치에서 끌어 나감으로써 우리 나라의 항공권익을 극대화할 수 있을 것으로 보인다.

나. 대응방안

현재 EC는 대외적으로 항공개방정책(Open Sky Policy)을 견지한다는 원칙만을 밝히고 있을 뿐 구체화된 것은 없다. 따라서 본고에서는 현재까지 EC통합과정에서 나타난 EC항공자유화의 추진배경 및 내용을 중심으로 우리 나라 항공운송산업의 대응방안에 관하여 간략히 살펴보고자 한다.

1. 국내항공사의 경쟁력강화

국내항공사가 EC통합 등 변화하는 국제항공질서에 능동적으로 대응하기 위해서는 무엇보다도 국내항공사의 경쟁력의 강화가 이루어져야 할 것이다. 우선 이를 위해서는 정부의 지나친 보호나 간섭을 배제하고 국내항공사가 자율성을 바탕으로 창의적이고 효율적인 경영을 통하여 경쟁할 수 있는 환경이 조성되어야 할 것으로 보인다. 또한 국내항공사가 현재 널리 확산되고 있는 국외항공사와의 연합 또는 제휴 등을 통하여 승객수속절차를 간소화하고 노선연결 서비스를 용이하게 함으로써 규모를 확대하지 않고도 규모의 경제를 얻을 수 있도록 도모해 나가야 할 것이다. 특히 후발항공사는 국외항공사와의 연합 또는 제휴 등을 통하여 선진항공 경영기술을 습득함으로써 국제경쟁력을 제고시켜 나갈 수 있을 것으로 보인다.

2. EC의 상호주의에의 대응

앞으로 국가간 항공협정은 철저한 상호주의의 원칙에 따라 체결될 것으로 보이는 만큼 우리나라 전체의 항공권익을 극대화하기 위한 국내항공사와 정부의 노력이 절실하다고 할 수 있다. 이를 위해서는 국내항공사간의 원만한 협력체제를 구축해 나가야 하며 정부의 적절한 개입과 적극적인 지원이 뒤따라야 할 것으로 보인다.

첫째, EC의 상호주의원칙뿐만 아니라 변화하는 국제항공질서에 대응하기 위

해서는 「항공개방정책」(Open Sky Policy)의 수용을 적극 검토하여야 할 것으로 보인다. 즉 국내항공사를 무조건 보호하기보다는 이미 언급한 바와 같이 상호주의원칙에 부응하여 국내항공사의 외국항공사와의 제휴 또는 연합을 수용하는 정책적 발상의 전환이 이루어져야 할 것이다. 이를 통하여 국내항공사가 선진항공 경영기술을 습득함으로써 경쟁력이 강화된다면 그만큼 우리나라는 대등한 입장에서 외국과 항공협정을 체결해 나갈 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 우리나라가 외국과 유리한 입장에서 항공협상을 주도해 나가기 위해서는 항공관련 기반시설을 대폭 확충해 나가야 할 것이다. 우리나라는 많은 외국 항공사가 취항을 원할 만큼 지정학적으로 유리한 위치에 놓여 있어 이를 수용할 수 있는 항공관련 기반시설을 갖춘다면 외국과의 항공협상에서 유리한 입장을 확보할 수 있을 것으로 보인다. 이에 맞추어 영종도신공항이 건설되고 있기는 하지만 우리나라가 동북아지역의 중추공항역할을 수행하기 위해서는 항공기반시설의 확충, 연계수송체제의 구축, 항공화물 터미널의 확충 등이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

셋째, 앞으로 우리나라가 세계 항공노선을 연결하는 동북아지역의 중추적 역할을 담당함으로써 파생되는 이익을 극대화하기 위해서는 지역적으로 특화된 CRS의 개발하는 동시에 항공운송부대사업을 활성화해 나가야 할 것이다. 특히 항공화물대리점 및 주선업의 기능을 강화하기 위해서는 업종구분을 철폐하고 단계적으로 면허를 개방하거나 등록요건을 완화해 나가야 할 것이다.

V. 요약 및 결론

EC는 역내항공사의 경쟁력을 강화하기 위하여 1980년대 후반부터 EC항공의 자유화를 본격적으로 추진하여 오고 있다. EC항공의 자유화는 역내항공시장의 통합과 EC위원회의 대외항공협상권의 행사를 주요 내용으로 하고 있다. 그 동안 EC항공의 자유화의 일환으로 추진된 각종 항공규제의 철폐내지는 완화조치로 역내항공시장의 통합이 상당한 진척을 보임에 따라 역내항공시장은 단일시장으로서의 기틀을 마련해 나가고 있다. 반면 대외항공협상권의 회원국으로부터 EC위원회에의 이관은 회원국간 이해대립으로 상당한 진통을 겪고 있으나 1990년대 후반까지는 완료될 것으로 전망된다.

EC항공의 자유화는 대외항공협상권이 회원국으로부터 EC위원회에 이관되

는 1990년대 후반부터는 역외항공사에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다. 우선 EC항공사는 역외항공사보다 가격 및 비가격경쟁력면에서 우위를 점할 수 있을 것으로 보인다. 또한 EC위원회는 우월한 교섭력을 바탕으로 EC전체의 항공편익을 극대화하기 위하여 철저한 상호주의를 적용해 나갈 것으로 보인다.

앞으로 우리 나라는 EC가 러시아 및 동구를 포함한 유럽에 진출하기 위한 거점으로 역할이 높아질 것으로 기대되는 만큼 EC항공의 자유화에 맞추어 적절한 대응방안을 마련하여 추진해 나가야 할 것으로 보인다. 우선 무엇보다도 국내항공사의 경쟁력을 강화시키기 위한 제반조치가 뒤따라야 할 것으로 보인다. 이를 위해서는 국내항공사가 자율성을 바탕으로 창의적이고 효율적인 경영을 통하여 경쟁할 수 있는 환경을 조성하는 동시에 선진항공 경영기술을 습득할 수 있도록 국외항공사와의 연합 또는 제휴 등을 수용하는 방향에서 정책적 검토가 이루어져야 할 것으로 보인다. 한편 우리 나라가 지정학적으로 유리한 위치에 있는 만큼 EC와의 항공협상에서 교섭력을 높혀 우리 나라의 항공편익을 극대화하기 위해서는 항공기반시설 및 부대시설의 대폭적인 확충이 절실히 요구된다.

[참고문헌]

- 교통개발연구원, 「EC통합진전에 따른 교통부분의 대응방안」, 1991.1
- 대한무역진흥공사, 「EC항공운송산업의 현황과 전망」 「구주통상정보」, 제 48호, 1989. 8. 5.
- 대한무역진흥공사, 「93년, EC통합시장의 탄생」 「구주통상정보」, 제 117호, 1993. 1. 10.
- 박기찬, 「EC항공자유화정책의 최신동향」 「항공교통」, 교통산업연구원, 1992. 4.
- 박기찬, 「1993년 이후 EC와 한국간의 항공관계전망」 「항공교통」, 교통산업연구원, 1992. 4.
- 송경호 외, 「항공개론」, 동명사, 1984.
- 한국은행, 「지역경제블럭형성 움직임의 진전현황과 전망」 「조사통계월보」, 1992년 2월호.
- 해운산업연구원, 「세계민항계의 최근동향과 대한항공의 대응방안」, 1990.
- IATA, *EEC Air Transport Liberalization and Its Impact on Non-EEC States*, Singapore, 1990.

IATA, *Worldwide Air Traffic and Economic Outlook 1990*, Geneva, 1990.

Gidwitz, *The Politics of International Air Transport*, Lexington Books, 1980.

Limlingan, *EC Transport Policy Implications for OAA Members*, OAA, 1991.

Limlingan, *Europe 1992, The European Airline Market*, OAA, 1991.