

主要國의 航空政策과 多者間 航空自由化의 向後 展望*

李 英 赫**

〈 目 次 〉

1. 序 論
2. ICAO가 提案한 多者間 航空自由化의 主要 內容
3. 主要國의 航空政策과 多者間 航空自由化의 展望
4. 우리나라의 國際航空政策과 多者間 航空自由化에 對한 對應方案
5. 結 論

1. 序 論

현재 세계의 항공운송산업을 지배하는 다자간 규제체제는 1944년 설립된 국제민간항공기구(ICAO)를 중심으로 유지되고 있다. 그러나 ICAO의 규제는 항공기의 안전이나 소음문제 등 주로 기술적인 사항에 국한되어 온 반면, 일반적으로 각국간의 항공운수권의 교환을 비롯한 국제항공운송산업의 경제적 규제는 당사국 쌍방의 협정에 따른 양자간 체제로 유지되어 왔다.

버뮤다방식의 양자간 협정을 중심으로 하는 국제항공운송산업의 규제체제는 각국간의 항공력의 격차, 즉 항공수요와 항공공급력의 격차 및 자국항공사의 낮은 경쟁력을 우려하는 어느 일방의 시장개방의 제한조치를 가능하게 하여 완전한 자유경쟁을 저해하는 경우가 많았다. 한편 최근의 국제항공시장의 동향은 이러한 시장접근의 제한과 같은 국제적 규제에 대응하는 우회적 수단으로서, 또 항공사들의 국제경쟁력 강화의 중요한 수단으로서 코드공유(code sharing)나 지분교환(equity swap)과 같은 항공사들간의 제휴와

* 이 논문은 1995년도 한국학술진흥재단의 공모과제 연구비에 의하여 연구되었음.

** 한국항공대학교 항공교통학과 교수.

협력이 성행하게 되었다. 이에 따라 ICAO는 다자간 국제항공질서를 유지하는 주체로서 이러한 경제적 측면의 자유시장경쟁을 촉진하고 국제항공계의 환경변화에 대응하기 위하여 주도적으로 국제적인 다자간 항공자유화를 추진하는 데 적극 나서게 되었다.

이러한 노력의 일환으로 ICAO는 1994년 11월 23일부터 12월 6일까지 캐나다 몬트리얼에서 약 130개국의 정부대표가 참석하는 대규모의 국제컨퍼런스를 개최하였다. 이는 최근 UR의 타결을 계기로 급격히 변화하고 있는 세계교역질서속에서 항공운송산업이 받는 영향과 국제항공운송질서 가운데 변화되어야 할 부분을 구체적으로 논의하기 위한 것으로서, 특히 국제항공운송산업에 있어서 공정한 경쟁질서를 확립하기 위한 것이었다.

ICAO의 1994년 국제컨퍼런스는 환경보호문제와 영업상의 자유화문제 등에 대해서는 ICAO사무국이 제안한 자유화에 의견접근을 볼 수 있었으나, 시장접근과 항공사 소유문제와 같은 운수권관련 사항의 자유화에 대해서는 점진적인 자유화와 지역단위의 자유화로부터 단계적인 자유화를 추진한다는 원칙만 확인했을 뿐 구체적인 의견접근을 보지 못했다. 따라서 당분간은 전 세계의 모든 ICAO회원국들을 대상으로 한 포괄적인 자유화보다는 지역단위의 몇개 국가들이 역내에서부터 점진적으로 자유화를 확대해가는 양상을 띠 것으로 예상된다.

이 글은 1994년 ICAO가 제안한 다자간 항공자유화의 내용별로 각국의 반응을 조사하고 해당국의 국제항공정책을 조망하여 다자간 항공자유화의 향후 전망을 분석한 후 우리나라 국제항공정책의 방향을 제시하기 위한 것이다.

2. ICAO가 提案한 多者間 航空自由化의 主要 內容

1994년 11월 몬트리얼 국제컨퍼런스에서 ICAO가 제안한 주제별 항공자유화의 내용을 정리하면 다음과 같다.¹⁾

1) 시장접근(Market Access)의 다자간 자유화

시장접근의 자유화에 대한 ICAO의 제안내용(Proposed Future Regulatory

1) ICAO, 『Working Papers of the 4th ICAO Conference』, 1994. 11~12.

Arrangements)은 다음의 세가지로 구성된다.

- 각국은 상호 완전한 시장접근권(노선구성, 운항등에 있어서의 완전자유)을 허용한다. 단 국내운송권(cabotage)²⁾과 7자유는 선택적으로 교환한다.
- 각국은 특정국가와의 노선에서 시장점유비중이 급속하고도 현저하게 하락할 때는 한시적인 공급동결조치를 취하는 권한을 가진다.
- 각국은 완전한 시장접근을 점진적으로 행한다.

여기서 완전한 시장접근권은 자국과 협정상대국간의 노선에 있어서 취항지점 선정, 기항지, 중간경유지, 이원지 등에 아무 제한이 없고, 취항편수, 항공기종류 등에 대한 제한이 없음은 물론, originating, connecting, stopover, transit, on-line, interline, local or blind sector traffic에서의 완전한 자유를 의미한다. 국내선운송권을 의미하는 cabotage와 자국과 관련없는 상대국의 국제선을 운송하는 것을 의미하는 7자유는 협정당사국간의 협의에 의해 선택적으로 교환될 수 있음을 의미한다. 특히 cabotage는 시카고조약 7조의 해석상 최혜국대우(MFN) 조항에 해당하는 것으로서 양자간에 배타적으로 교환되어질 수 없는 것으로 간주되었으나, 최근에는 이에 대한 반론이 많은 지지를 받고 있고 또 현실적으로 EU에서 역외에 대해 배타적으로 역내국가 간에만 교환되고 있으므로 이와 같은 ICAO의 제안이 가능하게 된 것이다.

시장접근권은 현재 기본적으로 양자간 협정으로 규제되고 있으나 ICAO에서 다자간체제로 자유화를 선언한다면 국내시장기반이 약한 우리나라는 상대적으로 해외시장에 대한 접근이 용이할 것이므로 유리할 것으로 생각된다. 이 제안은 금번 자유화조치의 가장 중요한 핵심내용이므로 각국간에 치열한 의견교환이 있었다. 자국의 항공시장점유율이 현저히 낮아질 경우 한시적으로 상대국에 대하여 공급동결조치를 할 수 있는 안전망(safety net)이 예외적인 수단으로 규정되어 있으나, 이의 실효성에 회의적인 국가들이 많아 앞으로 상당한 기간이 경과한 후에야 본격적인 자유화논의가 가능해질 것으로 보인다.

2) Cabotage(캐보타주)는 국내 제지점간 운수사업은 자국의 운수회사만이 영위할 수 있다는 “국내운수권”을 말함.

2) 항공사 소유권 및 경영권(Air Carrier Ownership and Control) 완화

이 사안에 대한 ICAO의 제안내용은 “각국은 협정상대국(의 국민)이 소유하고 있거나 통제하고 있는(substantially owned and effectively controlled) 항공사이거나, 또는 그 국가의 역내에 본부를 두고 있는(headquartered in the territory of the designating state) 항공사의 자국취항을 허용한다”는 것이다. 자국민의 소유와 통제의 조건을 의미하는 nationality clause는 애초에 Chicago Convention에서는 언급되지 않았던 사안으로서 후에 국방상의 목적으로 국제항공업무통과협정(일명 Transit Agreement)과 Convention on International Civil Aviation에 포함되었던 내용이다. 따라서 현재처럼 항공사의 다국적화가 성행하고 있는 변화된 현실에는 맞지 않는다는 것이 이러한 제안이 나오게 된 배경이다.

여기서 전자의 소유·통제에 대한 규정은 지금까지와 다르지 않으나, 후자의 역내 본부 규정이 새로 추가된 내용이다. 국적항공사가 없는 개도국의 경우 외국항공사와 계약을 맺어 본부를 그 개도국에 두고 그 나라의 운수권을 사용하여 필요한 항공운송서비스를 제공하게 한다는 측면에서는 긍정적이다. 또 홍콩이나 마카오와 같이 자국의 항공사가 소유와 통제의 조건을 만족시키지 못하고 역내본부의 조건만 만족시키는 경우도 현재 양자협정에서 받아 들여지고 있는 현실을 ICAO가 공식적으로 인정한다는 점에서도 의의가 있다. 그러나 지정항공사와 그 국가가 아무런 관련이 없거나, 또는 협정상대국이 아닌 제3의 나라의 항공사를 협정상대국의 지정항공사로 지명하는 경우도 있을 수 있다. 이 경우 협정상대국이 양자협정의 운수권을 악용할 여지가 발생하므로 시장접근권을 많이 제공하지 않으려고 할 가능성이 많다는 점에서는 오히려 자유화에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 보는 견해도 있다.

이 제안은 해운에서의 편의치적(flag of convenience)과는 동일한 개념이 아니다. 이유는 해운의 편의치적은 노선권과는 관련이 없으나, 항공의 경우에는 우선 노선권이 있는 경우에만 지정항공사가 있을 수 있고, 이 때 이 지정항공사의 본부가 그 나라에 있기만 하면 된다는 의미이기 때문이다.

3) 안전판(Safeguards)의 설치

공정한 시장경쟁을 보장하는 안전판(Safeguards)에 대한 ICAO의 제안내

용은 “공정경쟁을 확보하기 위해 행동규칙(Code of Conduct)을 이용하여 공급과 가격에 관한 불공정 경쟁행위를 금지하는 데 동의한다”는 것과 “상호간 분란이 빚어질 경우 현재의 절차를 보완하는 새로운 분쟁해결기구(New Dispute Settlement Mechanism)의 사용에 동의한다”는 것이다.

지금까지는 공급과 가격책정의 자유의 정도를 사전에 규정하였으나, 이제 는 완전자유화 하되 특정의 차별적이고 불공평하거나 약탈적인 행동(덤핑가격이나 약탈가격 책정, 가격차별) 또는 지배적인 지위를 남용하는 행위(지나치게 높은 가격을 받거나 담합하는 행위) 등을 금지하는 것이다. 이 규정은 가격뿐만 아니라 공급에도 똑같이 적용된다.

이 safeguards의 원칙에는 모두 동의하나, 문제는 불공정경쟁행위를 밝혀내고 이를 시정해줄 수 있는 절차와 방법이다. ICAO는 이에 대해 항공전문가들로 구성된 독립기구가 새로운 분쟁해결기구로서 이 문제를 해결해줄 것이라고 하나 대부분의 국가들이 이의 구체성과 실효성에 대해 회의적인 반응을 보였다.

3) 정부지원 또는 보조금(State Aids or Subsidies)의 제한적 사용

이에 대한 ICAO의 제안내용은 “각국은 자국항공사에 대한 정부지원이나 보조금의 지급이 다른 경쟁항공사에 불리하게 작용하지 않도록 하여야 한다”는 것이다. 이것은 민간항공사뿐만 아니라 국영항공사에 대한 정부보조도 마찬가지이다. 금융차입에 대한 편의제공, 세금혜택, 교차보조(예를 들어 국제선 공항세를 국내선 공항세보다 비싸게 받아 국적항공사가 외국항공사보다 유리하게 해주는 것 등) 등을 모두 포함한다.

국제선에서 자국항공사에 연료비 보조를 준다 해도 경쟁외국사와 동일한 운임을 받으면 경쟁사와의 경쟁에는 악영향을 미치지 않으므로 문제가 없다. 정부지원에 의한 경쟁저해는 이를 문제삼는 항공사 또는 국가측에 입증책임이 있다. 우리나라의 경우 기본적으로 과거 20년이상 민간항공사가 사업을 영위해 왔고 이들에 대한 정부차원의 조직적인 지원은 없었다. 비록 일부 GTR제도등이 실효성도 없이 남아 있으나 필요시 이의 폐지는 어렵지 않기 때문에 이 규정에는 반대할 이유가 없다. 그러나 국영항공사체제하에 정부보조금으로 유지하는 아프리카국가들은 이의 폐지가 자국항공운송산업의 존립에 영향을 미치므로 개발도상국에 대한 예외조항 적용을 강력히 요

구하고 있다.

4) 경쟁법, 환경보호 법 및 조세(Competition Laws, Environmental Laws, and Taxes)

이에 대한 ICAO의 제안내용은 다음의 세가지로 정리된다.

- 각국은 반경쟁적 행위를 예방하거나 시정하기 위해 예외조항 기구(Safeguards Mechanism)를 이용하고 현존 ICAO의 경쟁법을 활용한다.
- 각국은 ICAO가 항공운송부문에서의 환경보호를 위한 국제포럼이며, 각국의 환경규제가 외국항공사에 대해 차별적인 영향을 미치지 않도록 약속한다.
- 각국은 국제항공운송의 판매와 사용에 대한 세금을 최대한 낮추고 세금이 외국항공사에 대해 차별적으로 불리하게 영향을 미치지 않도록 한다.

ICAO는 수년간 각국정부가 항공사들에게 연료, 부품, 기타 소모성 자재, 항공기, 소독, 국제항공운송의 판매 또는 사용 등에 대해 세금을 부과하지 말 것을 주장해 왔다. 현재 전체 양자협정의 약 10%가 이중과세방지협정을 맺고 있으나 이의 확산을 위해 노력해 온 것이다.

이 제안은 여객과 화주에 대한 세금을 비롯하여 모든 조세를 폐지할 것을 내용으로 하고 있으나, 단 항공시설에 대한 자원조달용 세금 또는 사용료의 부과는 예외로 인정하고 있다. 현재 이 제안은 대부분의 국가들이 긍정적으로 받아들이고 있다.

5) 영업상(“Doing Business” Matters)의 자유화

이에 관련된 ICAO의 제안내용은 크게 다음의 네가지로 나눌 수 있다.

- 각국은 각항공사가 스스로 자체 지상조업서비스(Ground Handling)를 행할 수 있도록 허용하고(허용하거나) 다른 업체에게서 서비스를 받을 수 있도록 허용한다.
- 각국은 항공사들의 외국에서의 영업수입에 대해 신속한 외환결제(통화교환, 송금)가 이루어지도록 한다.

- 각국은 항공사들의 피고용인증 특정한 외국인의 입국과 체류에 동의한다.
- 각국은 외국항공사들의 국제선 판매와 마케팅에 대해 내국인 대우를 할 것을 동의한다.

이 제안사항은 국제선항공사를 가지고 있는 대부분의 국가에서 이미 허용하고 있는 사항이며 우리나라도 현재 이에 대해 아무런 문제가 없다. 지상조업은 비록 UR에서 제외되어 있으나 우리나라에서는 외국인투자규정에 의해 1995년부터 부분적으로 개방하고 있어 자유화되어야 한다는 방향에는 이의가 없으며, 외환문제는 우리나라도 최근 대폭 자유화되어 시행에 문제가 없고, 판매와 마케팅은 UR에 포함되어 있을 뿐만 아니라 이미 국내법규에 의해 개방되어 있다. 이 제안은 대부분의 국가들에 의해 지지를 받고 있다.

6) 컴퓨터예약시스템(CRS) 서비스의 규제

CRS에 대한 ICAO의 제안내용은 “각국은 CRS에 대한 규제의 기준으로 ICAO의 Code of Conduct를 사용한다”는 것이다. 즉 ICAO가 1991년에 CRS의 규제와 사용에 대해 각국 정부와 항공사들이 준수해야 할 행동원칙으로 Code of Conduct를 제정한 바 있으며, 이것이 앞으로도 CRS에 대한 국제공통의 규범이 된다는 것을 천명한 것이다. UR에서의 CRS개방에 대한 의무사항과 ICAO의 Code of Conduct의 내용이 서로 다를 수 있으나, 전자는 각국이 CRS(서비스 제공자)를 대외개방 등의 분야에서 어떻게 규제하는냐는 정부규제의 정도를 규정하고 있는 반면에, 후자는 정부, CRS, 항공사, 이용자(여행사)들이 지켜야 할 공정경쟁의 원칙 등의 사항들을 자세하게 규정하고 있다. 또한 UR은 국가별 최종양허표의 내용에 따라 구체적인 의무의 내용이 국가별로 달라지지만, ICAO의 Code of Conduct는 모든 국가에 동일한 내용이 공통으로 적용된다는 점이 다르다. 이 제안도 큰 문제없이 각국들이 받아들이고 있다.

3. 主要國의 航空政策과 多者間 航空自由化의 展望

1) ICAO의 제안에 대한 각국의 반응

ICAO의 다자간 항공자유화를 위한 제안 가운데 가장 중요한 것은 “시장접근(Market Access)의 완전한 자유화”이다. 이에 대해서는 세계 각국이 처

해 있는 자국 항공운송산업의 사정에 따라 각기 의견이 다르다.

현재 우리나라를 비롯하여 미국, 태국, 캐나다, 네델란드, 영국 등은 ICAO의 제안처럼 시장접근과 같은 Hard Rights부문에서의 국제적인 다자간 항공자유화에 찬성하는 입장을 보이고 있다. 그러나 일본, 러시아, 아프리카제국 및 기타 약소국들은 자국의 국제항공운송산업의 국제경쟁력이 열세라고 보고 기존의 양자간체제속에서의 양자간 자유화 또는 극히 제한적인 범위에서의 다자간 자유화를 주장하고 있다.

주로 선진항공사들의 지나친 시장잠식에 의해 피해를 입게 될 항공약소국들의 항공권익을 보호하기 위해 만들어진 자유화의 예외규정, 즉 안전망(Safety Nets)과 공정경쟁을 보장하기 위한 행동원칙인 안전판(Safeguards)은 아직까지 구체성이 결여된 부분이 많다. 따라서 이에 대한 보완이 이루어지면 이를 토대로 Market Access의 다자간 자유화문제는 추후 다시 논의하기로 각국간 의견의 일치를 보고 있다.

양자협정에서 통상 규정하고 있는 “협정상대국의 국민이 소유하고 통제하는(substantially owned and effectively controlled) 항공사만이 해당 협정상의 국제선에 취항할 수 있다”는 규정은 항공사의 다국적화가 활발히 진행되고 있는 현실을 충분히 뒷받침해 주지 못한다는 지적이 많았다. 이에 따라 ICAO의 자유화를 위한 제안내용에는 “해당 국가의 역내에 본부를 두고 있는(headquartered in the territory of the designating state) 항공사의 취항을 허용하자”는 것이 포함되어 있었다.

홍콩은 이미 자국의 항공사인 Cathay Pacific이 “소유와 통제”의 조건을 만족시키지 못해 양자협정에서 “역내본부”의 조건을 적용받고 있는 등 현실적으로 역내본부가 허용되고 있음에도 불구하고, 독일, 영국, 네델란드 등 유럽국가들을 제외한 대부분의 국가가 이 규정이 남용될 것을 우려한 나머지 반대의사를 표명하고 있다. 특히 미국은 역내본부 규정과 함께 “상대국 내의 항공사 설립 자유화(unrestricted right of establishment)”는 국내운송권(cabotage)의 허용과 동일하다는 이유로 반대하고 있다.

구조적 장벽(Structural Impediments)에 속하는 정부지원 또는 보조금의 폐지에 대해서는 아프리카국가들이 반대한 반면, 경쟁법과 환경보호법의 제정, 이종과세의 철폐문제 등에 대해서는 각국이 대체로 찬성하는 입장을 보여 ICAO의 자유화제안이 받아들여졌다.

2) WTO의 항공자유화 정책

국제항공운송산업에 있어서 운수권은 각국의 주권(National Sovereignty)에 해당된다고 하여 1944년 시카고회의(Chicago Convention)이후 양자간 협정에 의해 규제되어 왔다. 그러나 GATT가 UR을 중심으로 하여 모든 서비스산업의 다자간 자유화를 추진하면서 항공부문도 포함되었다. 비록 자국 항공시장의 규모가 큰 미국이 UR체제속에서의 다자간 항공자유화를 반대하면서 운수권(Hard Rights)을 협상대상에서 제외하였으나 추후 WTO체제속에 포함될 가능성은 있다.

최근 국제항공계에서 다자간 항공자유화에 대해 진취적인 견해를 가지고 있는 사람들은, 항공분야만을 관장하면서 협상의 타결을 위한 아무런 조정능력을 가지지 못한 ICAO의 한계를 지적하고, Hard Rights부문에서의 다자간 항공자유화는 WTO체제속에서 논의될 수 밖에 없다고 주장하기 시작하였다.

국제항공계의 자유주의자들은 현재의 양자체제와 지역공동체 등은 작금의 국제항공계의 문제해결에 역부족이라고 지적하고, 이들 문제들을 포괄적으로 끌어안고 다룰 수 있는 체제는 WTO의 GATS(서비스교역에 관한 일반협정)뿐이라고 주장하고 있다. 또 ICAO체제에서는 다자간 자유화에 대한 찬성과 반대, 즉 자유화를 할 것이냐 말 것이냐가 논의의 대상이지만, WTO체제에서는 언제, 어떻게, 어떤 조건하에서 항공자유화가 교역자유화의 중심의제가 되느냐 하는 것만이 문제일 따름이기 때문에 자유화논의가 훨씬 빨리 진척될 수 있다는 것이다.³⁾

WTO하에서는 최혜국대우(MFN; Most Favored Nation) 조항으로 기존의 양자간 자유화를 포용할 수 있다. 또 예외조항(Exception)이 있을 뿐만 아니라 기본원칙(Key Principle)만 규정하고 자유화의 이행정도는 각국이 제안하는대로 따르므로 개별국가의 호혜적인 양자간 사정들이 반영될 수 있다. 소유권 문제, 경제통합, 독점, 안전관(Safeguards), 정부정책, 보조금 등을 모두 다룰 수 있으며 경쟁을 촉진시킬 수 있다.

3) 미국의 항공자유화 정책

미국은 국제항공운송산업이 자유로운 경쟁환경속에서 발전해야 하고 기존

3) IATA, 『Regulatory Affairs Review』, 1995. 6~8, pp. 359~361.

의 양자간 체제는 최근의 국제항공환경의 변화를 따라가지 못하고 있다는 기본원칙에 따라, 완전한 다자간 항공자유화에 찬성하는 입장을 보이고 있다. 그러나 자국의 국내선항공시장의 규모가 워낙 크기 때문에 Cabotage의 유지를 최우선 정책으로 하여 이를 침해하는 어떠한 자유화에도 반대하고 있다.

특히 최근 세계적으로 항공사들간에 성행하고 있는 지분참여와 코드공유(code-sharing)를, 양자협정하에서 제한되어 있거나 경제성이 없어 취항하지 못하는 시장접근의 문제를 항공사들의 힘으로 해결하는 효과를 거두는 간접적인 방법이라고 하여 원칙적으로 허용하는 정책을 펴고 있다. 그러나 code-sharing은 다른 항공사에게 진입장벽이 되거나 다른 국가들에게 정상적인 양자협정에 의한 개방압력이 불필요하므로 미국의 open-sky정책을 늦추게 된다는 비판이 있다. 따라서 미국정부는 구체적인 개별 code-sharing에 대해서는 미국의 소비자의 이익, 자국항공사에 대한 공평한 기회의 보장과 외국항공사의 미국에 대한 시장접근 희망을 이용하여 얻을 수 있는 미국의 이익 등을 고려하여, 미국의 독점금지법 적용을 면제시켜 code-sharing을 가능케 하고 있다.

미국은 최근까지 미국항공사에 대한 외국인투자의 상한선을 총지분의 50% 미만까지, 의결권있는 지분의 25%이하까지로 제한하였으나, 1994년초에는 미국정부는 총투표권지분(voting stock)의 49%까지 올리도록 의회에 제안하는 등 자유화정책을 펴나갔다. 그러나 이때 상대국이 미국측에게도 그들의 항공사에 대한 현저한 소수지분(significant minority stakes) 투자를 허용해야 한다는 등의 조건이 부가되도록 하였다.

4) 유럽제국의 항공정책

유럽은 역내에서는 EU를 중심으로 다자간 자유화가 현저히 진행되었다. 1957년 체결된 로마조약에 의해 유럽공동체(EEC, 후에 EC)가 구성되었으며, 이것이 1992년에 체결된 마스트리히트조약에 의해 유럽연합(EU)으로 발전하였다. 유럽 12개국으로 구성된 EU는 1980년대에 들어 역내의 항공자유화를 위해 많은 노력을 기울여왔다. 특히 1987년, 1990년, 1993년 등 세차례에 걸친 자유화조치를 시행하였는데, 현재는 1993년 1월부터 시행된 3차 자유화조치(The 3rd Liberalization Package)에 따라 운수권과 운임을 비롯한 거

의 모든 부문에서 역내에서 완전한 자유화가 이루어져 있다. 특히 EU의 항공자유화조치는 EU에 가입하지 않은 유럽국가들의 연합체인 유럽자유무역연합(EFTA)에 소속된 국가들에게도 1994년 1월부터 적용되고 있다. EFTA 소속 국가이면서도 스위스는 이의 적용을 거부하고 있으나, 현재 유럽의 항공자유화가 폭넓게 진행되고 있음을 알 수 있다. 유럽제국은 역외적으로 양자협정에 있어서는 기본적으로 각국이 자국의 항공주권에 따라 각국의 특성에 맞는 독자적인 항공정책을 펴나가고 있으나, 다자간 항공자유화에 있어서는 EU를 중심으로 공통의 항공정책을 모색하고 있다. 유럽제국은 다자간 항공자유화에 있어서는 국가별로 사안에 따라 전면적인 자유화, 또는 점진적인 자유화 등으로 입장을 달리하고 있으나 대체로 다른 대륙의 국가들에 비해서는 훨씬 더 다자간 자유화에 대해 전향적인 태도를 보이고 있다. 그러나 각국의 입장을 조율하여 공통의 정책을 발표해야 하는 EU에서도 아직 양자주의를 포기하는 것은 분명히 꺼리고 있다.

유럽의 항공계 여론주도층들은 최근의 세계적인 조류인 규제완화, 민영화, 다자주의 등도 개별국가의 사정에 따라 받아들일 수 없는 경우도 있다고 주장하여 일단 아시아, 중남미 등 개도국의 입장을 이해하는 견해를 피력하고 있다. 그러나 항공사와 소비자 모두의 이익을 위해 ICAO가 제안하고 추천하는 기준에 따라 운영측면, 기술측면, 환경측면에서 동일한 국제표준을 세계각국이 채택, 시행할 것을 주장하여 결국 다자간 항공자유화의 조속한 시행을 촉구하고 있다.

5) 아시아제국의 항공정책

세계각국은 상품과 서비스의 국제교역 자유화에는 과거보다 더 적극적이다. 그러나 항공은 예외이다. 호혜적인 입장에서 태평양지역의 다자간 무역자유화를 지향하고 있는 APEC회의에서도 항공은 자유화의 논의대상에서 제외되어 있다. 북미자유무역협정(NAFTA)에서는 역내 항공자유화에 대해 제한적으로 언급하고 있으나 호주와 뉴질랜드는 상호간 상당한 폭의 자유화를 이미 시행하고 있다.

현재의 양자협정체제는 날로 국제화, 다국적화되어가는 국제항공산업의 문제점을 해결하는데 적절치 못하다는 점이 갈수록 부각되고 있다. 특히 아시아-태평양권역의 국가들은 아태지역을 중심으로 한 국제항공시장의 규모

가 세계평균에 비해 두 배에 가까운 속도로 팽창하고 있는 데 비해, 현재의 양자체제하에서 상대적으로 충분한 항공권익을 보장받지 못하고 있다는 불만을 가지고 있다. 아태지역 국가들중 상대적으로 항공선진국, 특히 미국과의 불공평한 항공협정과 불공정한 협상원칙에 의해 자국의 항공권익이 많은 침해를 받았다고 주장하는 국가들이 많다. 필리핀, 태국, 일본이 그 대표적인 국가로서, 특히 일본은 최근까지 미국화물기의 일본 이원문제를 놓고 미국과 외교적인 마찰을 빚은 적이 있다.

아시아국가들의 현재의 양자협정체제에 대한 불만의 주된 원인인 미국과의 항공협정의 경우 과거 협정시 항공수요가 주로 미국에서 발생한 사실에 기초하여 협정이 체결되었다. 그러나 최근 아시아국가들의 항공수요가 크게 증가했음에도 불구하고 아시아항공사들의 미국에 대한 취항지점과 공급력의 확대 등 시장접근의 확대에 미국측이 동의해 주지 않고 있다. 또 유럽은 EU라는 거대한 지역공동체를 기반으로 막강한 대외교섭력을 행사하는 데 반해 아시아국가들은 그렇지 못하다는 점도 큰 불만이다. 따라서 아시아국가의 항공당국은 가능한 한 지역내의 항공자유화를 진척시켜 대외적으로 공동으로 대응하겠다는 기본시각을 가지고 있으나 아직 구체적인 실행방안은 마련되지 않고 있다.

구체적으로 Market Access면에서 미국은 자국의 21개 도시에서 아시아로 출발하지만 아시아국가들은 아시아내 9개 도시에서 미국으로 출발할 수 있을 뿐이다. 한편 미국의 항공사들은 아시아역내에서 도시들간 자유롭게 이원권을 행사할 수 있으나, 아시아의 항공사들은 미국내에서 도시들간 여객수송이 전혀 불가능하다. 물론 이는 국제적으로 인정되는 Cabotage의 권한을 미국이 행사하기 때문이지만, 만약 아시아역내 항공시장이 하나의 단일 시장이 된다면 미국항공사들의 아시아역내 도시들간 이원권 행사가 아시아국가들의 Cabotage권한을 침해하게 되는 것이다.

아시아국가들중 Hard Rights부문의 다자간 자유화에 대한 ICAO의 제안에 비판적인 견해를 보인 국가는 일본이 대표적이다. 일본은 1994년 몬트리얼 컨퍼런스 당시 미국의 규제완화가 수많은 미국항공사들을 도산시켰던 경험을 상기시키면서 다자간 항공자유화의 전면적인 시행은 각국의 national carrier의 존속을 위협할지 모르므로 점진적이고 지역적인 자유화로부터 출

발하자고 제안하여 회원국들의 많은 지지를 얻었다.

아시아역내의 항공자유화를 진척시키기 위한 노력의 일환으로 1996년 1월 말에는 일본이 주관하여 우리나라를 비롯한 호주, 중국 등 아시아·태평양의 13개국이 일본에 모여 각국의 의견을 발표하는 기회가 있었다. 주관한 일본을 비롯하여 대부분의 국가가 자유화의 대상을 비롯한 구체적인 자유화방안에는 접근하지 못한 채 지역내의 항공자유화가 다자간 항공자유화에 선행되어 추진되는 것이 유리하다는 원론적인 측면에서만 합의하였다. 우리나라는 항공기반시설의 확충과 각국의 항공정책의 조화와 조정, 정기적 의견교환 등 다른 참가국에 비해 비교적 구체적인 자유화의 원칙을 개진하였다.

6) 아프리카·중남미 제국의 항공정책

아프리카국가들은 20세기에 들어 서구열강의 식민지배로부터 벗어나 독립국가로 태어나면서 經濟性과는 상관없이 자국의 국기가 그려진 national carrier를 국제선에 취항시키고 국제공항을 건설하였다. 현재 아프리카에는 무려 30개의 국제선항공사와 63개의 국제공항이 있어 경제규모에 비해 지나치게 많다. 따라서 정부의 보호주의적 항공정책이 불가피하며 대부분 국영 항공사로서 정부의 보조금으로 항공사를 운영하고 있다. 이러한 이유로 아프리카국가들은 세계적으로 추진되고 있는 다자간 항공자유화에 동의할 수 없는 입장에 있다. 그러나 세계항공시장에서 전혀 중요하지 않은 아프리카 국가들이 ICAO의 국제회의 석상에서 그들의 많은 의식을 무기로 자유화논의에 찬 물을 끼얹는 것은 ICAO체제의 큰 약점 가운데 하나이며 세계 항공 운송산업의 발전을 가로막는 큰 장애요인이다.

아프리카 42개국의 공통된 항공정책은 선진국 항공사들의 약탈적 영업행위에 대항하기 위해 자국정부가 보호주의적 항공정책을 펴지 않을 수 없기 때문에 전면적인 다자간 자유화는 시기상조라는 것이다. 즉 그들은 지역내 항공서비스는 국가의 주권존중, 기회의 균등, 상호주의에 입각한 시카고협약의 원칙과 정신에 따라 운영되어야 한다는 견해를 가지고 있다.

이러한 아프리카국가들의 보호주의적 항공정책은 그들이 1988년 선언한 Yamoussoukro Declaration에 잘 나타나 있다. 1988년 10월 아프리카의 39개국 대표들이 코트디부와르의 야무수크로에서 체결한 이 선언은 8년이내에 역내의 항공사들을 단일항공사로 통합할 것과 상호간 5자유 운송권의 확대,

운임의 담합, 영업상·기술상의 협력, 항공기 공동구입 등의 상호협력 및 통합방안을 단계적으로 추진한다는 내용을 담고 있다.

중남미의 볼리비아, 콜롬비아, 에콰도르, 페루, 베네주엘라 등 5개국으로 구성된 ANDEAN그룹 국가들은 1991년부터 상호간 국제선에서의 영업상의 혜택을 교환하는 등 역내의 항공자유화를 지속적으로 추진해 왔다. EU처럼 상호간 cabotage를 교환하는 정도에는 도달하지 못하고 있으나 지역범위내에서만 적용되는 다자간 협의체를 선호하고 있다. 그들은 ANDEAN국가 상호간의 항공자유화를 인접한 다른 중남미국가와 카리브해 연안국가들에게 확대하려고 노력하고 있으며, 그외의 여타국가들과는 현재의 양자체제를 유지한다는 방침을 밝히고 있다. 그들은 대체로 ICAO가 제안한 시장접근에 대한 다자간 자유화 등은 선진국의 입장에 치우쳐 개발도상국에게 미치는 영향을 고려하지 않고 있는 것으로 파악하고 있으며, 예외조항인 Safety Net(안전망) 및 공급력과 운임의 관리를 통한 Safeguards(안전판)의 효력에 대해서도 유보적인 견해를 가지고 있다.

브라질은 중남미국가들중 자유화정책을 표방하는 대표적인 국가이다. 영공통과권인 1자유와 기술적 착륙권인 2자유는 제한없이 다자적으로 허용한다는 내용이 ICAO에서 명시적으로 채택되어야 한다고 주장하고 있으며, own stop-over의 허용과 5자유 및 6자유의 허용폭 확대를 주장하고 있다.

4. 우리나라의 國際航空政策과 多者間 航空自由化에 대한 對應方案

1) UR서비스협정에 의한 다자간 항공자유화

항공운송부문의 대외개방에 대한 우루과이라운드(UR) 협상은 초기부터 Hard Rights 부문과 Soft Rights 부문으로 구분하여 협상이 진행되었다. Hard Rights부문은 운송권과 관련된 정기 및 부정기운송에 해당하는 사업으로서 기존의 국제협정(예: ICAO협정) 혹은 양자간 협정에 따르기로 하고 서비스일반협정의 적용대상, 즉 개방협상의 대상에서 일찍부터 제외되었다. 따라서 항공분야에서의 협상대상 범위는 항공운송보조서비스업을 의미하는 Soft Rights부문으로 한정되어 왔다.

1993년 12월 15일 타결된 우루과이라운드 서비스협정에는 항공운송보조서비스업 가운데 항공기 수리 및 유지서비스, 항공운송활동의 판매 및 마케팅

서비스, 컴퓨터예약서비스(CRS)등 3개 업종의 개방이 포함되어 있다. 개방 약속의 이행은 최소 5년을 기한으로 주기적으로 검토하기로 결정되었다.

한편 UR 일반협정과는 별도로 각국은 최종양허표의 제출에 의해 구체적인 개방의무를 지게 되는데, 우리나라의 경우 항공운송서비스의 판매 및 마케팅업과 CRS업의 개방을 약속하였다. 그러나 우리나라의 경우 CRS업은 이미 국내적으로 1994년 1월부터 외국인에게 100% 개방되어 있는 상태이며, 항공운송서비스의 판매 및 마케팅업에 해당하는 항공화물운송대리점사업과 항공운송대리점업은 국내적으로 1995년 1월부터 100% 외국인투자를 허용하고 있어 특별히 UR에서 추가적인 개방을 약속한 것은 없다. 한편 항공기 수리 및 유지서비스업에 있어서는 국가마다 양허내용이 달라 이 업종의 개방은 약속할 필요가 없었다.

<표 1> UR/서비스 최종양허표 중 항공부문 내용

대상사업 또는 업종	시장접근에 대한 제한	내국민대우에 대한 제한
항공운송서비스의 판매 및 마케팅	없음	없음
CRS사업	공중교환통신망(publicly switched networks) 사용에 의한 서비스공급만 허용	없음

금번 타결된 UR서비스일반협정(GATS)중 항공부문의 내용은 항공운송서비스의 판매 및 마케팅, 항공기 수리 및 유지서비스, 컴퓨터예약시스템(CRS) 서비스의 세가지에만 적용되므로, 이것은 기존의 국제항공질서에 큰 변화를 가져오는 것은 아니다. 따라서 현 단계에서 특별히 ICAO의 규제체제를 변화시킬 필요는 없다. 단 장기적으로 금번 UR협정이 항공부문에서 확대 적용될 경우 현재의 국제항공규제체제에 대신하는 다자간 협정의 대안으로 대두될 가능성은 있다.

UR에 대한 ICAO의 기본입장은, UR에도 불구하고 ICAO의 기능은 존속되며 ICAO의 규정과 기존의 양자협정은 준수되어야 하며 항공은 나뉠의 특성이 있다는 것이다. UR서비스일반협정은 항공운수권과 그 운수권의 행사에 직접 관련된 서비스에는 적용되지 않으며 이 부문에서 ICAO와 양자협정 등의 기존체제가 유지된다.

2) 우리나라 국내법에 의한 일방적 시장개방

외국의 항공운송기업 및 연관사업자가 국내시장을 대상으로 사업을 하거나 국내에 투자를 할 때 이를 규제하는 국내법은 항공법과 관련 시행령 및 시행규칙, 외자도입법과 관련 규정, 그리고 증권거래법과 관련규정 등이 있다. 특히 항공법과 같은 개별법 외에 전산업의 각업종을 대상으로 외국인의 직접투자를 제한하는 규정은 외자도입법하의 『외국인투자규정』이다.

외국인투자규정은 매년 7월에 개정되어 왔으나 1995년에는 4월 1일자로 개정되어 현재 시행되고 있다. 개정된 규정에는 항공법에서 50%미만까지 외국인투자를 허용해 온 항공기취급업에 대해 외국인투자규정이 이를 허용치 않았던 것을 이제는 항공법과 동일하게 50%미만까지 허용한 것이 가장 큰 특징이다.

정기 및 부정기항공운송사업에 있어서는 외국인의 국적항공사에 대한 지분참여는 상장기업의 경우 증권시장에서 1인 한도 3%의 범위내에서 합계 18%까지 취득할 수 있으며(증권거래법), M&A를 위한 제도가 미비한 관계로 장외에서의 舊株취득은 사실상 불가능하다 (재경원장관의 허가사항이나 특별한 경우외에는 허가되지 않는 것이 원칙이다). 한편 상장기업일지라도 법적으로는 정부의 인가를 조건으로 증자시 18% 이상의 외국인 신주취득도 있을 수 있으나, 지금까지의 경험으로는 최대 20%선까지 외국인의 신주취득이 가능한 것으로 알려져 있다. 또 현재 정기 및 부정기항공운송사업에 대한 외국인지분이 전체의 20%를 넘지 못하도록 외국인투자규정에 명시되어 있기 때문에 결국 외국인의 신주취득의 상한선은 20%가 될 수 밖에 없다.

비상장기업의 경우 현행법이 증권시장외에서의 구주취득을 막고 있는 관계로 단 1%의 외국인 참여도 허용되지 않는다. 한편 상장기업과 마찬가지로 정부의 인가를 조건으로 증자시 18%이상의 외국인의 신주취득은 법적으로 가능하나, 외국인투자규정상의 외국인지분 상한선 및 현실적인 이유로 20%가 최대한이다. 또 전환사채(CB)를 발행하여 외국인의 자금을 유치하는 방법도 있다.

외국항공사의 국내지사 설치에 대한 제한은 없다. 외국항공사의 국제선취항은 교통부장관의 허가로 가능하지만, 외국항공사의 국내선취항은 이른바

캐보타주(Cabotage), 즉 국내운송권으로서 엄격히 금지되어 있다.

항공기사용사업에 있어서는 조종사를 포함하지 않는 임대사업의 경우에는 100%, 조종사를 포함하는 사용사업의 경우에는 외국인투자가 50%까지 개방되어 있다. CRS사업과 항공터미널시설운영업, 기내식사업에 대한 외국인투자는 이미 100% 개방되어 있으며, 미국 CRS의 국내영업도 허용된다. 그러나 비록 이러한 외국인의 직접투자가 외자도입법상 허용된다 해도 내국인과 동등한 입장에서 사업면허를 따로 받아야 하는 등 개별법상의 규제는 똑같이 받는다.

항공기정비업, 급유업, 지상조업, 하역업 등 항공기취급업에 대한 외국인투자는 현재 50%미만까지 허용되어 있으며, 항공운송주선사업, 항공화물운송대리점사업, 항공운송총대리점업 등에 대한 외국인투자는 100% 허용되어 있다. 복합운송주선업과 상업서류송달업에 대한 외국인투자도 1996년부터 전면 개방되어 있다.

이상의 모든 업종에 있어서 상장기업일 경우에는 「증권거래법」에 의해 외국인 전체지분 18%, 1인 한도 3%의 범위내에서 외국인투자가 허용된다. 외국인 전체 지분참여 상한선은 과거 12%였으나 그간 증권거래법이 개정되어 1995년 7월이후부터는 15%, 1996년 4월이후부터는 18%로 확대되어 시행중이다.

<표 2> 항공운송 및 보조서비스업의 대외개방에 대한 규제현황

업종	항공법(A)	외국인투자규정, 증권거래법(B)	현행대외개방규제(A+B)
정기·부정기 항공운송	<ul style="list-style-type: none"> ·외국인 1/2미만 지분 허용 ·외국항공사 국제선운송 허가 가능 ·외국항공사 국내선운송 불가 	<ul style="list-style-type: none"> ·신주: 외국인지분 18%까지 참여 가능. 정부인가시 20%까지 가능 ·구주: 외국인전체지분 18%, 외국인 1인지분 3% 한도내에서 주식시장에서 외국인의 주식취득 가능. 장외에서 대주주로부터의 외국인의 구주취득은 허용되지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> ·신주: B와 같음 ·구주: B와 같음 ·외국항공사 국제선운송 허가 가능. 국내선운송 불가 ·외국항공사 지사설립 가능. 지사 현지법인 가능
항공기사용사업	<ul style="list-style-type: none"> ·외국인지분 1/2미만 허용 ·외국인사업자 사업 불가 	<ul style="list-style-type: none"> ·조종사불포함항공기임대사업: 외국인지분 100% 허용 ·조종사포함 항공기임대사업: 외국인지분 50%미만 허용 ·이상은 신주취득 범위이며 구주에 대해서는 정기·부정기와 同 	<ul style="list-style-type: none"> ·조종사불포함 및 포함 항공기임대사업: 외국인지분 1/2 미만 허용 (단 신주취득시) ·외국인의 구주취득 범위는 정기·부정기와 同 ·외국인사업자 사업불가
항공기취급업, 상업서류송달업	상동	<ul style="list-style-type: none"> ·신주: 정비업·하역업·지상조업·급유업 및 상업서류송달업에 대한 외국인 지분참여 범위는 50% 미만 ·구주: 정기·부정기와 同 	좌 동
항공화물운송주선업, 항공화물대리점업, 항공운송총대리점업	<ul style="list-style-type: none"> ·외국인지분제한 규정 없음 ·외국인사업자 사업가능 여부 규정 없음 ·항공화물운송주선업과 항공화물대리점업은 항공법에서 삭제 	<ul style="list-style-type: none"> ·항공운송주선사업, 항공화물대리점사업, 항공운송총대리점업은 완전개방, 복합운송주선업은 외국인지분 참여 불가 ·구주: 정기·부정기와 同 	<ul style="list-style-type: none"> 좌 동 ·외국인사업자 사업 불가
CRS사업	규정 없음	외국인지분 100% 허용 단 구주취득의 경우 위와 同	<ul style="list-style-type: none"> 좌 동 ·美國 CRS의 국내사업 허용
기내식사업	규정 없음	외국인지분 100% 허용 단 구주취득의 경우 위와 同	좌 동

3) 항공운송산업의 향후 개방 일정

UR관련 항공운송보조서비스업의 2개 업종에 대한 국제적 개방약속 의무 이행과는 별도로 미국등 선진국의 개방압력과 국내적인 개방 필요성에 따라 외자도입법의 하위규정인 「외국인투자규정」(1995년 4월 개정)에 의해 예시된 항공부문 대외개방 일정은 다음과 같다.

· 기개방 업종:

100% 완전개방 업종

- 항공기임대사업 (조종사 불포함)
- CRS사업
- 항공터미널시설운영업 (도심공항터미널 등)
- 항공운송주선사업, 항공화물운송대리점사업, 항공운송총대리점업
- 우편물송달업 (상업서류송달업)
- 화물운송대행업 (복합운송주선업)

부분 개방 업종

- 정기 및 부정기항공운송사업 (외국인지분 20% 이하)
- 항공기임대사업 (조종사 포함) (외국인지분 50% 미만)
- 항공 및 육상화물취급업 (하역업, 외국인지분 50% 미만)
- 항공기지상관리서비스업 (정비·급유·지상조업) (외국인지분 50% 미만)

· 1997년 개방 업종:

- 항공기임대사업 (항공기사용사업) (전면개방)

· 개방일정 미제시(개방유보) 업종:

- 정기 및 부정기항공운송사업에 대한 외국인투자 확대 시기
- 국내선항공(cabotage)
- 항공기취급업(하역업·지상조업·정비업·급유업)의 전면개방 시기
- 비행관제서비스

4) 다자간 항공자유화에 대한 정부 및 항공사의 대응방안

국제선 항공시장에서의 규제완화는 시장개방을 의미한다. 시장개방은 1980년대부터 양자간 및 다자간으로 지속적으로 추진되어 왔는데, 양자간으로는 대서양노선에서의 미국과 유럽국가들 사이에서의 자유주의적 양자협정으로 시장접근에 대한 제한이 상당부분 해소되었으며, 다자간으로는 UR에서의 일부 항공운송보조서비스업의 시장개방이 체결되었고 ICAO도 최근 국제선운항에 대한 시장접근 제한을 다자적으로 완전히 해소하기 위한 움직임을 보이고 있다. 또한 비록 역내에 한정되기는 하나 EU내의 대폭적인 항공자유화는 유럽항공사들의 국제경쟁력 강화에 큰 도움을 줄 것이다.

우리나라는 지금까지 상호호혜의 원칙하에 양자간 체제속의 시장개방을 지향해 왔다. 그러나 영종도 신공항의 건설이 Hub공항으로의 발전에 목표를 둔에 따라 우리나라가 주도적으로 「하늘의 개방 정책(open sky policy)」을 표방하지 않을 수 없을 것이다. 이 경우 역내 항공시장의 자유화로 자국의 시장기반이 넓은 외국항공사에 비해 시장기반이 좁은 국적항공사의 시장점유율의 저하가 우려된다. 따라서 우리나라를 둘러싼 동북아 항공시장의 역내자유화가 선행될 필요가 있으며, 국적항공사들은 역내항공사들과의 제휴와 연합을 통해 스스로의 국제경쟁력을 강화해야 할 것이다.

ICAO의 다자간 항공자유화의 제안에 대한 우리나라의 입장은 대체로 “점진적 자유화(progressive liberalization)”이다. 시장접근의 자유화에 대해서는 여러가지 요소와 환경을 고려하여 점진적으로 자유화가 이루어져야 하며, 3~5년의 주기로 자유화계획 및 이행방안을 계속 검토하자는 것이 우리나라의 견해이다. 또한 우리나라는 운임과 공급 등의 측면에서 각국간 불공정경쟁행위의 판단기준을 마련할 필요가 있으며, 공정경쟁을 유도하기 위한 분명한 제재장치가 마련되어야 한다고 주장하고 있다.

양자간 또는 다자간 항공자유화와는 별도로 우리나라는 우리 스스로의 필요에 의해 외자도입법의 하위규정인 「외국인 투자규정」에서 시장개방의 정도와 일정을 업종별로 예시해 놓고 있다. 대부분의 항공운송부대사업이 1995년 1월부터 부분적으로 개방된 후 1996년말까지 항공기취급업을 제외한 전업종이 100% 전면 개방된다. 특히 지금까지 Hard-Rights(운송권)로서 개방이 불가능한 것으로 여겨졌던 정기항공 및 부정기항공운송사업에 대한 외국인 지분참여가 '95년 1월부터 20%이하의 범위에서 허용되었다. 따라서 대한

항공과 아시아나항공이 외국항공사와 자본제휴를 할 수 있게 되었으며, 이는 우리나라 항공시장에서의 치열한 시장쟁탈전이 더욱 가속화될 수 있음을 의미해 주고 있다.

1980년대부터 진행된 각국의 규제완화와 국제적인 항공자유화 추세는 항공사간의 치열한 경쟁을 유발하였으며, 이 과정에서 대형항공사의 잇점이 큰 역할을 한다는 것이 점차 드러나고 있다. 당초 규제완화가 처음 시작되었던 미국에서는 규제완화의 근거로서 항공사에는 규모의 경제가 거의 없으며 최소효율규모가 낮다는 것이었다. 그러나 항공자유화이후 미국에서는 한때 엄청나게 늘어났던 소형항공사는 대부분 도태되고 대형항공사 위주로 항공시장이 재편되자, 대형항공사가 비록 원가구조면에서는 소형사에 비해 효율성이 뒤지지만 대형사가 가지는 마케팅상의 잇점이 더 큰 역할을 하는 것으로 평가되었다.

국제항공운송업계에서는 21세기에 세계항공시장에서 존립할 수 있는 항공사는 노선망과 CRS, Yield Management(수입관리), 장비·정비·인력 등의 4가지 측면에서 임계규모(critical mass; 분야별 최소한의 필요규모)를 갖추어야 한다고 지적하고 있다. 이는 향후 국제항공시장에서는 Hub공항에서 지배력을 확보하여 feeder service체제를 완비하고, 기업간 제휴와 연합으로 시장기회를 확대하며, 모든 주요시장에 대한 CRS망을 구축하고, 가격·상품·공급석의 즉각적인 대응능력과 영업활동의 완전자동화, 효율성 높은 장비와 인력의 보유 여부 등이 존립의 관건이 된다고 보고 있기 때문이다.

이러한 각 부문에서의 임계규모를 모두 갖춘다는 것은 항공사의 외형적인 규모의 확대와 더불어 항공사의 근대화, 즉 세계화를 의미하는 것으로서 세계각국의 대형항공사들이 이에 온 힘을 쏟고 있다.

우리나라의 대한항공은 영업수입면에서 아시아지역에서 JAL, ANA, Singapore항공에 이어 4위를 점하고 있으나 세계전체로는 17위에 머무르고 있으며, 영업능력과 효율성면에서는 비슷한 규모의 경쟁항공사들인 Singapore항공과 CPA에 비해 취약한 것으로 평가되고 있다. 따라서 대한항공은 21세기의 자유경쟁시대에 대비하여 규모의 확대는 물론 지배력 강화와 시장기회의 확대를 위해 세계 대형항공사와의 제휴 및 연합체제를 구축하고, 내부효율성 제고를 위해 끊임없는 자기 혁신과 자동화를 추진해야 할 것이다. 아시아나항공은 세계항공사들의 강력한 경쟁대상으로 부상하기에는 아직 시기

상조이나 지금처럼 우리나라 항공시장의 급속한 신장세가 지속적으로 이어지고 아시아지역에서의 흑자기반이 다져질 경우 21세기의 도약을 기약할 수 있을 것이다.

최소한의 비용으로 세계적 노선망을 구축하고 기득권을 확보하며 지역주의를 극복할 수 있는 최선의 방법이 '항공사간 제휴와 연합'이다. 1980년대 후반부터 세계의 우수항공사들은 거의 대부분 상호간 제휴와 연합을 활발하게 추진하여 왔으며, 대개 대륙내에서의 상호간 제휴와 각 대륙에서 1개사씩 참여하는 대륙간 제휴로 그 형태가 크게 나뉜다.

항공사간 제휴와 연합은 통상 마케팅제휴, 기술제휴, 공동운항(joint operation), 코드공유(code sharing) 등이 가장 일반적이며, 상호간 지분참여(예: BA와 US Air, KLM과 NWA)를 통해 제휴의 강도를 높이는 경우도 많고, 아예 기업합병으로 통합하는 경우도 있다.

우리나라의 경우 대한항공은 기존의 유럽의 대형항공사들과의 마케팅제휴에 이어 최근 Air Canada와의 코드공유, 중국의 국제항공(Air China)과의 기술제휴, Delta항공과의 마케팅제휴 등을 체결하여 세계화에 박차를 가하고 있다. 아시아나항공은 최근 기존의 협력항공사인 노스웨스트항공과 미주로선에서의 코드공유등 큰 폭의 제휴를 타결지은 바 있다.

앞으로 국적항공사들의 외국항공사들과의 제휴와 연합은 1995년 1월부터 외국항공사들의 국적항공사에 대한 부분지분 참여가 허용됨에 따라 상호지분 참여의 형태로 강화될 가능성이 많다. 그러나 국적항공사가 제휴의 파트너로서 충분한 경쟁력을 보유하지 못할 경우 모든 영업기반을 외국항공사에게 의존하게 되어 장차 단순히 외국항공사의 대리인으로 전락하게 될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 제휴의 파트너로서 해당 외국항공사가 충분히 세계화되어 있을 필요는 있으나, 자기의 영업기반은 취약한 채 외국항공사에 의존하여 시장확대를 도모하는 어리석음은 범하지 말아야 할 것이다.

현재 세계민항계의 조류는 소위 critical mass에 도달하기 위한 항공사 대형화와 시장수요에 비해 경제성을 넘는 비대규모를 축소하는 작업, 그리고 대륙간 거대항공사끼리의 제휴와 연합으로 특징지어진다. 이는 결국 세계항공사들이 분야별 규모의 경제 확보 및 기술적 우위 획득을 도모하고, 동시에 효율성을 유지하면서 대형항공사의 마케팅상의 잇점을 누리기 위한 방법으로서의 상호제휴를 모색하는 것으로 분석할 수 있다.

국적항공사들의 규모나 기술수준은 제 2민항은 말할 것도 없고 제 1민항조차 세계시장에서 살아남기 위한 critical mass에 도달하기에는 역부족이다. 하지만 국적항공사들의 대형화는 우리나라를 중심으로 한 항공시장의 수요확대에 따라 점진적으로 이루어져야 할 것이다.

5. 結 論

세계의 항공운송업계를 선도하는 선진국의 항공사들과 그들의 정부, 그리고 이들을 이끌고 가는 자유주의적 항공전문가들이 ICAO를 통해 이룩하고자 하는 전면적인 다자간 항공자유화는 아프리카제국을 중심으로 하는 후진국 내지는 개발도상국들의 심한 반대에 부딪혀 현재 무산된 상태이다. 다만 일부 영업상의 장애제거와 환경보호, CRS규제의 기준 등에 대해서는 의견의 일치를 보고 있다.

현재 시장접근과 항공사 소유 및 통제문제, 보조금 지급에 관한 문제에 대한 다자간 항공자유화는 점진적으로 추진한다는 원칙하에 지역별로 몇 개의 국가간에 제한적으로 실시되고 있다. 이 가운데는 EU처럼 역내시장이 완전자유화된 경제블럭도 있고 호주와 뉴질랜드, 아프리카제국, ANDEAN국가들 및 NAFTA국가들처럼 인접국들끼리 자유화를 추진하는 경우도 있다. 또 이들 경제블럭들은 역외국가들과의 항공협상에 있어서는 배타적으로 공동보조를 취하는 것이 보통이다.

아시아·태평양권역의 국가들은 ASEAN 또는 APEC이라는 국가간 공동협의체도 있고 OAA와 같은 항공사간 협의체도 있으나 상호간 항공자유화를 통해 역내국가들의 항공권익을 향상시키고 역외국가들에 대해 공동보조를 취하는 데는 크게 미흡하다. 이에 따라 최근 일본, 호주 등을 중심으로 협의를 계속하고 있으며 우리나라도 이에 적극 참여하고 있다.

ICAO를 중심으로 하는 국제항공 규제체제가 경제적 측면의 자유화를 다자적으로 추진하는 것은 그 역사와 성격상 본질적으로 힘들 것이라는 견해가 지배적이다. 따라서 현재 서비스산업을 포함한 국제적 교역자유화의 추진주체인 세계무역기구(WTO)가 다자적 항공자유화의 주체가 되는 것이 더 나은 성과를 가져올 것이며, 결국 그 방향으로 가게 될 것이라는 전망이 대두되고 있다.

향후 다자적 항공자유화가 어떤 형태로 전개되든지 간에 자유화의 대원칙

이 공평한 참여(equal participation)와 상호주의(reciprocity)에 있는 한 우리나라는 이에 적극적으로 참여하는 것이 바람직하다. 이는 일차적으로 우리나라를 중심으로 하는 항공시장의 규모가 상대적으로 작고, 이미 우리나라의 항공시장은 충분히 개방되어 있으며, 우리나라의 국적항공사들이 최소한 우리나라를 중심으로 하는 국제선시장에서는 충분한 국제경쟁력을 가지고 있다고 보기 때문이다.

현재 우리나라의 국제선 항공시장은 항공수요의 급증에 대응하여 양자협정의 활발한 체결을 통해 크게 확대되고 있다. 이에 따라 국적항공사들의 영업규모가 크게 확대되고 있으나 짧은 시간에 지나친 비대는 결국 경영상의 비효율성과 안전문제를 야기시킬 수 있다. 비록 대형항공사의 잇점이 세계적으로 크게 부각되고 있으나 자체 규모의 지나친 팽창을 경계하면서 외국항공사들과의 제휴와 연합을 통한 효율성의 향상과 효과적인 시장접근정책으로부터 많은 교훈을 얻을 필요가 있다.

경쟁 운송수단인 해운이 세계적으로 이미 상당한 폭의 다자적 자유화를 이룩한 예를 보아서도 다자간 항공자유화는 그 시기가 문제일 뿐 점진적인 확대의 경로를 지속적으로 걸어 나갈 것이다. 우리나라는 이에 대비해 자유화를 정책 기조로 하되 항공사들 스스로 국제경쟁력 제고를 위한 노력을 게을리하지 않도록 하는 환경을 조성하는 것이 중요할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 교통부, 「ICAO 제4차 세계항공운수회의 참석결과 보고서」, 1994. 12
- 신동춘, “제31차 ICAO총회”, 「항공진흥」, No. 9, 1995. 10/12, pp. 16-28
- 신홍균, “항공기 및 항공사의 국적다원화와 시카고조약 제7조의 해석문제”, 「항공우주법학회지」, 제7호, 1995년, pp. 151-176
- 이강빈, “WTO체제의 출범과 항공운송업계의 대응”, 「항공진흥」, No. 6, 1995. 1/3, pp. 71-90
- 이영혁, “항공운송산업의 환경변화와 우리나라 항공정책의 발전방향”, 「대한교통학회지」 제11권 제4호, 1993. 12
- 재정경제원, 「외자도입법 및 동시행령·시행규칙」
- , 「외국인투자에 관한 규정」
- Avmark Inc., 「The Avmark Aviation Economist」, 1992~1995, 각호
- Hong, Soon-Kil, 「International Aviation Relations of Major Powers」, Hankuk Aviation University Press, 1989
- IATA, 「Regulatory Affairs Review」, vol. 24, 25, 1995
- ICAO, 「Working Papers of the 4th ICAO Conference」, vol. 1-2, 1994. 11~12
- 「Proceedings of the Regional Cooperation Forum for International Air Transport in Asia and Oceania」, Kyoto, Japan, 1995. 1. 31 - 2.1
- Wheatcorft, Stephen and Geoffery Lipman, 「European Liberalization and World Air Transport」, Economist Intelligence Unit, 1990. 5