

國際航空運送의 規制의 새로운 傾向*

吳守根**

〈目 次〉

1. 서 론
2. 자유화와 다자조약의 파고
3. 유럽연합의 항공운송 보고서
4. 미국의 국제항공운송정책
5. 미국은 왜 항공 자유화를 원하는가?
6. 지역주의의 대응
7. 결 론

1. 서 론

1.1. 변하지 않는 것과 변한 것

지난 50여년의 국제 민간 항공운송의 역사를 보면¹⁾ 일관되게 유지돼 온 것이 몇 가지 있다. 첫째는 국제 민간 항공이 범세계적인 통일적 규범 하에서 성장해 온 점이다. 국제 민간 항공운송은 운수권의 인정과 같은 국제법적인 문제, 책임제한과 같은 사법적인 문제, 그리고 안전 규제와 같은 행정적인 문제에 이르기까지 어느 산업에서도 찾아보기 어려운 범세계적 통일성을 유지하여 왔다.

둘째는 철저한 국적(nationality) 중심의 운영 방식이다. 항공운송이 기본적으로 서비스 산업인데도 불구하고 국제 민간 항공운송에서는 어느 나라 비행기를 어느 나라 항공사가 어느 나라 하늘을 날게 하느냐가 항상 중요한 문제였다. 항공사 자체가 국영인 경우가 많았고 항공기 운항의 하나 하나

* 이 연구는 1994년도 인하대학교 연구비의 지원에 의하여 수행되었습니다.

** 인하대학교 법학과 부교수, 법학박사, 한국항공우주법학회 이사

1) 시카고조약이 체결되고 국제민간항공기구가 결성된 것이 1944년이였다.

를 국가가 통제하여 왔다. 그 결과 항공운송 산업에서는 소비자의 만족이나 경제 연관 효과와 같은 경제적인 논리보다는 주권이나 국적기에 대한 심정적 경도 같은 정서적인 요소가 더 큰 영향을 미쳤다.

셋째는 규범 설정에서 미국의 역할이다. 국제 민간 항공운송을 둘러싼 큰 논의, 예를 들면 항공의 자유, 안전 기준, 항공운송인 책임제한의 철폐, 규제 완화와 자유화 등 논란의 한 당사자는 늘 미국이었고 미국이 원하지 않는 제도가 유지된 경우는 없고 완급의 차이는 있지만 미국의 의사가 결국에는 관철되었다. 이는 국제 민간 항공운송 시장의 과반수를 점하는 미국의 경제력과 강대국으로서의 정치력이 뒷받침하였기 때문에 가능했다.

넷째는 항공운송 산업은 특별하다는 인식이다. 항공산업은 국가의 안보와 직결되어 있어 국영기업 또는 국가의 보조금 지급이 당연하며, 항공산업은 안전 문제가 심각하므로 국가가 더 많이 간섭해야 하고, 항공기는 타국의 영토를 지나가므로 국가의 주권과 관계되므로 그 운항을 국가가 일일이 통제해야 하고, 자국기가 있어야 국민의 자존심이 지켜지고, 국적 항공사에는 외국인 투자가 있을 수 없다. 그래서 항공운송 산업은 다른 산업의 논리를 적용할 수 없다는 것이다. 그러나 1980년대 이후 국제 민간 항공운송 산업은 내부적으로나 외부적으로는 다른 환경에 처하게 되었다. 우선 외부적 환경의 변화로는 세계 경제의 상호의존성 심화, 국제 교역에서 국가 개념의 약화, 지역별 경제집단의 등장, 서비스 산업의 사유화와 자유화, 국제 교역의 자유화 물결, 우루과이 라운드(특히 GATS) 타결과 WTO 체제의 성립을 들 수 있다.

항공운송 산업 내부의 환경 변화로는 항공업계와 극심한 불황, 국제 항공운송 시장의 성장과 노선의 세계화 그리고 이에 따른 미국의 관심 증대 등을 들 수 있다.

1.2. 자유화와 다자주의

1994년 시카고조약 당시 체약국들은 항공운송을 완전히 자유화하는데 실패했다. 즉 각국이 다른 나라에 대해 다섯 가지 자유 모두를 인정해 주지 않았다. 국제적인 민간 항공운송이 있기 위해서는 운송권을 갖고 있는 나라가 모두 합의해야 한다. 그러한 합의는 당사국 사이에서 개별적으로 이루어졌고 이러한 규제 체제를 양자조약 방식(bilateralism)이라 부른다.

양자조약 방식은 엄격한 주권 개념을 바탕으로 당사국이 협상을 하여 운송권을 교환하는 방식이다. 따라서 항공운송 서비스의 질과 양이 국가에 의해 결정되며 이때 소비자의 관점보다는 공급자의 의도가 우선하게 마련이다. 또 당사자가 모두 최소한의 과실을 확보할 수 있는 이점이 있어 보호주의적 정책에 적합했다. 이러한 양자조약 방식은 2차 세계대전을 전후로 하여 탄생된 수많은 신생 독립국의 주권 의식에도 부합하고 방대한 자국 시장에 외국의 항공사가 진입하는 것을 원하지 않았던 미국이나 유치산업 보호를 원했던 많은 저개발국의 지지로 국제 민간 항공운송의 규제의 기본 축이 되어 왔다.

그런데 1970년대 이후 세계 유수의 항공사들이 적자에 시달리게 되자(1990년부터 4년간 세계 주요 항공사는 160억 달러의 경영 손실을 입었다) 각국은 항공사 내부의 경영 문제에서부터 각국의 항공협정 같은 구조적인 문제에 이르기까지 전반적인 문제를 검토하게 되었다.²⁾ 논자들은 우선 양자조약 방식이 항공사의 경영의 효율을 저해한다고 지적했다. 즉 항공 서비스에 대한 수요는 점점 더 범세계화(globalization)되어 가는데 양자조약 상의 제약 때문에 항공사는 그 수요에 맞출 수 없다는 점이다.

그 결과 교통과 관광 산업이 비약적으로 발전한만큼 항공운송 산업이 성장하지 못하고 있다. 세계교통관광위원회(World Travel and Tourism Council)의 보고서에 따르면 1994년 전 세계의 교통 관광 산업의 매출액은 약 3조 4,000억 달러이고 약 2억명이 이 산업에 종사하고 있는데 항공 운송업계의 매출액은 약 2,500억달러의 매출에 고용 인원은 150만명에 불과하다.³⁾ 이러한 문제는 양자조약의 구조적인 결함 때문에 발생하고 항공운송 서비스 산업이 시장의 수요에 보다 충실히 효율적으로 대응하기위해 양자조약의 구조적인 제약을 벗어나야 된다는 점이 인식되기 시작했다.

또한 전 세계적으로 약 2,000개의 양국간 항공협정이 있는데 이들을 시장의 수용에 맞게 개정하거나 추가로 체결하는 것이 불가능할 뿐만 아니라 그 비용 역시 엄청나다.

그런데 양자조약 방식이 갖는 가장 큰 약점은 보호주의적 성격이다. 양

2) Geoffrey Lipman, "Multilateral Liberalization - The Travel and Tourism Dimension," *Air & Space Law*, vol. 19, summer 3(1994) p.152.

3) *ibid.*

자조약 하에서는 기본적으로 경쟁력이 약한 국가의 수준에 맞추어 항공운수권을 교환하게 된다. 그 결과 양자조약 방식 하에서는 항공사가 스스로 시장의 수요와 능력을 측정하여 이에 맞는 항공 서비스를 제공할 수 없게 된다. 양자조약 방식은 최소한의 고객을 확보할 수는 있지만 최대한의 수요를 만족시킬 수는 없어서 본질적으로 성장에 방해가 된다.

물론 양자조약 하에서도 항공 자유화를 이룬 경우가 있다. 미국과 네덜란드가 그 예인데 이것이 가능했던 이유는 두 거대 항공사(Northwest Airlines, KLM Royal Dutch Airline)가 판매 활동을 촉진하기 위해 서로 상대방을 원했기 때문이다. 이 과정에서 미국 정부는 Northwest Airlines의 KLM 주식 취득이 독점금지법에 위반되는 점에 대해 면책을 부여했고 네덜란드 정부는 항공 자유화(open sky)에 동의했다. 이런 점에서 Northwest-KLM 사례는 양자조약 방식이 자유화를 위하는 것이 얼마나 어려운가를 보여주는 예가 되기도 한다.

이에 반해 항공운송 서비스의 제공을 시장의 기능에 맡기는 자유화(liberalization)는 시장 전체에 공통의 기준을 마련해야 하고 그것은 다자조약 방식(multilateralism)을 통해서 가능할 수 있다. 결국 양자조약과 보호주의, 다자조약과 자유화는 실제로는 동일한 의미를 각기 내용과 방식으로 나누어 표현한 것이다.⁴⁾

물론 양자조약 방식은 기존의 국적 중심의 사고에 적합하다. 양자조약은 영공에서의 비행을 국가가 직접 통제한다는 점에서, 그리고 적어도 관념적으로는 각 주권국가가 서로 대등한 처지에서 항공운송권을 교환한다는 점에서 그러하다.

이렇게 볼 때 양자조약과 다자조약, 보호주의와 자유화는 기존의 관념과 시장의 기능 중 어느 것을 더 강조하는가의 문제이기도 하다.

1.3. 연구 범위와 방법

1990년대에 들어오면서 세계 항공운송계는 규제의 구조적인 문제를 논의하기 시작했다. 이 문제에 대해 몇 가지 중요한 회의와 연구 보고가 있었다. 첫째는 국제민간항공기구가 주관한 1994년 12월의 제4차 세계항공운

4) Peter Harbison, "Aviation Multilateralism in the Asia Pacific Region: Regulatory and Industry Pressures for change," *Air & space Law*, vol. 19, no. 3(1994) p.139.

수회의이다. 이 회의는 물론 우루과이 라운드 협상의 진척에 자극을 받은 것인데 이 회의와 관련하여 세 개의 문서에 주목할 필요가 있다. 하나는 전문가들의 토의 자료인 집담회 보고서이고, 둘은 총회에서 토의 자료로 준비된 전문가 그룹의 의견이다. 셋은 이를 바탕으로 회의에서 논의된 결과이다.

둘째는 유럽과 미국의 항공운송 산업에 대한 연구 보고서이다. 통합된 유럽의 항공정책의 방향에 대해서 1994년 유럽 위원회는 연구 보고서를 발표했다. 또 미국은 1994년 초 국제항공운송정책서의 초안을 발표하고 1995년 4월 최종 보고서를 발표했다. 이 정책보고서는 유럽과 미국의 견해를 직접 들을 수 있는 좋은 자료가 된다.

셋째는 1996년 1월 말 일본에서 개최된 아세아 오세아니아 지역의 협력을 위한 포럼이다. 이 포럼은 지역협력체가 없는 이 지역에서 각 국가들의 정책방향을 가늠할 수 있는 기회였다.

이 연구에서는 위의 여섯 가지 문건 중에서 자유화와 그 방식에 관한 내용을 분석하고 우리에게 주는 의미를 생각해 보기로 한다.

2. 자유화와 다자조약의 파고

2.1. 1992 세계항공운수 집담회

우루과이 라운드 협상은 운송을 서비스 분야의 하나로 보고 이를 토의의 대상으로 삼았다. 우루과이 라운드의 전체적인 지향점인 자유화가 항공운송 분야에 적용될 가능성에 대해 우려하는 나라가 많았고 국제 항공운송 문제를 독점적으로 다루어 온 국제민간항공기구(ICAO)는 자신의 주제가 논의되는 점을 불편하게 생각하였다. 이러한 상황에서 국제민간항공기구는 1992년 4월 6-10일 세계항공운수 집담회(World-wide Air Transport Colloquium, "Exploring the future of international air transport regulation")를 개최하였다.

이 집담회에서는 다음 네 개의 주제에 대해서 정책결정자들과 전문가들의 의견 교환이 있었다. 즉 ① 항공 서비스 권리를 협상하기 위한 양자조약 체제의 강점과 약점 그리고 양자조약을 보충하기 위한 또는 그 대안으로서 다자조약이나 복수주의 규제 구조의 장점, 단점 그리고 실현 가능성, ② 일방 당사자가 국가집단이고 타방 당사자가 개별 국가이거나 국가집단인 경우 항

공 서비스 규제 관계, ③ 시장접근, 차별금지, 투명성, 개발도상국의 참여의 확대 등과 같은 국제 무역상 관념을 항공운송에 적용할 수 있는지 여부, ④ 외국인의 또는 타국의 소유권과 국적 항공사에 대한 통제(항공기, 항공사 그리고 항공운송 서비스의 국적 포함)와 외국 항공사의 국내 운송에 대한 접근이다.

이 집담회는 결론으로 새로운 규제 체제를 다음과 같이 전망했다.

- 가. 안전장치가 마련된 점진적이고 전진적인 자유화(safeguarded, gradual, and progressive liberalization)로 나갈 것이다.
- 나. 자유화는 이를 원하는 나라뿐만 아니라 원하지 않는 나라에게도 영향을 미칠 것이다.
- 다. 통상 협상의 'request and offer'와 같은 다른 협상 절차가 취해질 것이다.
- 라. 균형이 문제가 되면 이익의 균형이 아닌 기회의 균형이 부여될 것이다.
- 마. 개발도상국의 특별한 필요를 고려해야 한다.
- 바. 여러 형태를 취하게 되어 양자조약, 복수주의, 다자조약뿐만 아니라 그 혼성물도 있을 것이다.
- 사. 부분적으로는 규제 권한이 항공운송 규제자의 수준에서 통상협상자에게로 넘어 갈 수도 있다.
- 아. 소비자, 공항, 항공사, 근로자, 관광객 모두에게 득실이 있을 것이다.
- 차. 점점 더 사람과 물자의 자유로운 흐름 그리고 경제 성장에의 기여에 관심이 모아질 것이다.
- 카. 시장 지향적인 운송인의 수요를 더 잘 반영할 것이다.
- 타. 확대된 항공 서비스를 위해 일방적인 기회가 주어질 수도 있을 것이다.
- 파. 근로자와 상의하게 될 것이다.
- 하. 항공 서비스에 더 많은 관심을 집중하고 누가 제공자인지는 덜 집중할 것이다.

집담회의 결론은 결국 두 가지이다. 하나는 소비자 중심의 보다 자유로운 국제 항공운송이 이루어질 것이라는 전망이고 다른 하나는 자유화의 방

식이 상품 교역처럼 다자간협정으로 일거에 이루어지지 않는 것이라는 판단이다. 이 집담회가 처음 사용한 '안전장치가 마련된 점진적이고 전진적인 자유화'라는 의미가 모호한 표현은 이후 논의의 하나의 금과옥조가 되었다.

2.2. 전문가 연구 그룹의 의견

집담회의 토의를 바탕으로 보다 상세하고 정리된 의견을 제시하기 위하여 전문가 연구 그룹(The Study Group of Experts on Future Regulatory Arrangement for international air transport, GEFRA)이 구성되어 논제별 의견을 제시하여 제4차 세계항공운수회의에 제출되었다. 미래의 규제 내용에 대한 이들의 의견을 정리하면 다음과 같다.

- 가. 당사국은 지정 항공사가 사용할 수 있는 완전한 시장 접근권을 서로 허용할 것이며, 경우에 따라서는 국내 운항권과 제7자유권이 교환될 수도 있다.
- 나. 각 당사국은 당사국간 시장에서 일방 당사국의 참여가 급격히 증대하게 감소하는 데 대응하여 이에 대한 예외적인 조치로서 한시적인 운송량 동결 조치를 취할 권리를 가질 수 있다.
- 다. 당사국은 시장 유형별로 전진적 접근법을 쓰거나 합의된 운송량을 바탕으로 완전한 시장접근을 시행함으로써 시장접근을 자유화할 수 있다.
- 라. 이러한 내용은 서로 다른 구조와 관계(두 나라 사이에서 쌍무적으로, 한 국가와 국가집단간, 두 국가집단간, 소수의 또는 다수의 국가가 다자적으로) 속에서 기능할 수 있다. 변화하는 미래의 규제 절차와 구조 속에서 당사국은 현존하는 권리와 새로 부여되는 권리를 모두 충분히 존중하여야 한다.

2.3. 제4차 세계항공운수회의

1994년 12월 6일부터 12월 23일까지 개최된 제4차 세계항공운수회의는 국제민간항공기구 137개 회원국 대표, 1개의 비회원국, 27개 국제기구 대표 등 800여명이 참가하였다. 이 회의는 1992년의 집담회와 이에 이은 전문 연구 그룹의 연구 보고를 바탕으로 종합 토론의 성격을 띠고 있다.

논란이 되었던 항공운수권의 자유화와 다자조약 체결에 관한 회의의 결론은 다음과 같다.

- 가. 주권의 원칙에 따라서 각 회원국은 기회 균등의 기초 위에서 국제 항공운송 규제에서 각자의 방향과 변화의 폭을 정하고 상황에 따라 쌍무적 방식이나 하부 지역적 또는 지역적(sub-regional and/or regional) 또는 범세계적 방식을 사용한다.
- 나. 지역적 차원에서 자유화된 협정은 규제 변화의 내용 절차 체계에 대한 귀중한 경험이 되고, 이 경험은 회원국들이 알도록 해야 한다.
- 다. 양자조약과 다자조약은 공존할 수 있고 또 실제로 공존하고 있고 국제 항공운송 규제에 관한 각기 다른 해결책이 될 수 있다.
- 라. 경제적 및 경쟁적 상황의 차이를 고려할 때 가까운 장래에 운수권의 교환을 목적으로 하는 범세계적인 다자조약이 있으리라고는 예상되지 않는다.
- 마. 국제 항공운송 규제에서 일반적인 목표는 시장접근을 향한 단계적이고 전진적이며 질서 있고 안전장치가 마련된 변화이다.
- 바. 자유화의 일반적인 절차의 본질적 요소로 적절한 안전장치가 있어야 하고 이를 위해 회의에서 고려된 행동 강령과 이에 부속된 분쟁 해결 장치를 사용한다. 그러나 국제 항공운송에서 효율적이고 지속적인 참여를 보장하면서 모든 회원국의 이익을 지킬 수 있는 예방적 장치가 포함되어야 한다.
- 사. 기존의 권리는 장래의 규제 협정의 전개 과정에서 존중되어야 하는데 이 '기득권 우선의 원칙'이 당사국의 합의에 따라 재협상 또는 '새로 균형잡기(re-balancing)'를 막는 것은 아니다.

전체 회의에 이르기까지 세 개의 문건을 비교해 보면 기본적인 내용이 같음을 알 수 있다. 다만 전문가들의 토의와는 다르게 전체 회의에는 각 지역 협력체와 경쟁력이 약한 국가의 발언이 좀더 영향력을 미쳤고 그 결과 자유화라는 전체적인 흐름 속에서도 안전장치의 마련과 속도의 조절과 같은 보수적인 의견이 강조되었다.

사실 이 회의는 국제민간항공기구의 정체성 확인과 그 존재의 필요성을 강조하는데 많은 시간과 노력을 할애했다. 우루과이 라운드의 타결로 항공

운송에 관한 사항도 그런 방식으로 타결될 것 같은 분위기에서 국제민간항공기구 자체가 존립의 위기를 느꼈고 그런 점에서 ICAO의 역할을 강조하는 외교적 수사가 범람한 것은 당연했다.

3. 유럽연합의 항공운송 보고서⁵⁾

사취 위원회는 유럽 항공 운송업계의 재정적 상태를 점검하고 그 위기의 이유를 밝히고 문제 해결의 방안을 제시하기 위해 1993년 구성되었다.⁶⁾ 보고서는 크게 세 부분으로 나누어져 있는데 첫 부분은 현재의 경제적 상태에 대한 분석이고, 두번째 부분은 항공업계에서 취할 조치에 대한 권고이고, 세번째 부분은 공항 서비스나 환경 문제 같은 관련 문제에 대한 의견이다.

사취 위원회는 우선 유럽 항공업계의 경제적 어려움의 원인으로 경기의 후퇴와 양자조약의 구조적인 문제점을 지적했다.⁷⁾ 과잉 공급이 항공사 경영 부실의 주요 원인인기는 하지만 수요의 진작이나 공급의 축소만으로는 충분하지 않다는 것이 위원회의 판단이었다. 부실의 가장 큰 원인은 높은 원가인데 문제는 경영자가 내부적으로 통제할 수 없는 항공사 외부에서 발생하는 원가가 지나치게 높다는 점이다.

그러한 외부적인 요소로서 공항 등 기반 시설의 제약이나 재무구조의 취약성 등을 들 수 있지만 특히 문제가 되는 것은 국가의 간섭과 통제라고 보았다. 사취 위원회는 유럽 시장 내부에서 우선 국적기의 관념을 버리고 유럽연합 이사회에서 정한대로 철저한 시장 원리에 따른 경쟁이 있어야 된다고 주장했다. 세계 시장에서의 경쟁이 피할 수 없는 현실이라면 내부 시장에서 철저하게 경쟁의 원리를 터득하는 것이 현명하다는 결론이다. 그래서 합작, 시장접근, 관세, 슬롯(slot) 할당, 상용이용자 우대 제도, 정부 보조금, 합병, 연합, 타항공사와의 협조 체제 등 제반 사항에서 역내 항공시장을 회원국에게 무차별적으로 완전히 개방하도록 권고하고 있다.

5) 아래의 내용은 Commission of the European Union, *The Report of the European 'Comité des Sages'*, Feb. 1, 1994(이하 '사취 위원회'라고 한다)의 요약임.

6) 위원으로는 항공사의 사장(이사회장, 대주주)이 7명, 전직 항공 장관 2명, 기타 3명으로 구성되어 있다.

7) 이러한 결론이 새삼스러운 것은 아니다. 1992년에 발표된 Avmerk - Study on the Competitiveness of the European Airline Industry도 같은 결론이었다.

한편 역외국가와의 관계에 대해서 위원회는 명확하게 공동의 대외정책이 어떠한 내용으로 어떠한 사항에 관하여 있어야 하는지를 밝히고 있지 않다. 또 공동의 대외정책을 수행하는 것이 전통적인 양자조약 방식보다 얼마나 더 나을지도 별로 언급하지 않고 단지 대외정책의 수립에 관한 일반적인 권고를 하고 있다.⁸⁾

또한 전세계를 네 개의 지역으로 나누어 대외 관계의 기본 성격을 제시하고 있다. 즉 미국은 자유화가 가능한 지역, 아시아-태평양 지역은 유럽 시장의 자유화를 무기로 자유화를 추진할 수 있는 지역, 동부/중부 유럽은 연합 희망 지역, 아프리카-태평양-카리브 지역은 협조 지역으로 분류하고 있다.

4. 미국의 국제항공운송정책

1995년 4월 발표된 미국의 국제항공운송정책 보고서(이 보고서의 초안은 1994년 11월에 공개되었고 약간의 수정을 거쳐 최종 보고서가 간행되었다. 1995년 이전의 마지막 정책보고서는 1978년에 발표되었다)는 미국의 의도를 분명히 보여주고 있다.

미국의 국제 항공운송의 정책의 목표는 미국 항공사가 전세계 시장에서 우위를 지키고 새로운 시장을 개발하고 지속적으로 이윤을 확대할 수 있는 여건을 만드는 데 있다. 그러기 위해선 항공사는 제한 없는 자유로운 항공 운항권을 가져야 하고 이를 얻기 위한 수단은 다자간 조약이다. 소비자에게 안전하고 이용 가능하고 편리하고 효율적인 항공운송 서비스를 지속적으로 제공하기 위해서는 항공운송 서비스의 종류와 질과 가격을 시장에서의 자유롭고 공정한 경쟁에 맡겨야 한다는 것이다. 항공운항권의 자유는 시카고조약 이래의 미국의 일관된 정책 기조이다. 그런데 다음과 같은 여건의 변화가 목표 실현의 필요성을 배가시켜서 미국 정부는 이를 강력히 추진하려는 것이다.

-
- 8) ① to provide for a cooperation in competition matter
 ② to ensure nondiscriminatory treatment of European carriers
 ③ to remove restrictions on cross-border ownership, control and investment
 ④ to solve the problem of carrier selection by objective criteria
 ⑤ to take into account infrastructure constraint
 ⑥ to ensure coordination with the internal market policy
 ⑦ to safeguard all existing traffic rights

미국의 국제항공운송정책은 변화하는 여건에 대한 인식을 기초로 한다. 즉 세계 경제의 상호의존성이 증가하여 이른바 범세계화(globalization, 특별히 항공운송 분야에서는 더욱 그러하다)가 급속히 진행되고 있고, 국제운송 시장의 비중이 점차 증대하고 있다. 1983년과 1993년을 비교해 볼 때 미국 항공사에서 국제 시장이 차지하는 비중이 유상승객마일수로 16%에서 27%로 증가했고 수입은 63억달러에서 176억 달러로 증가했다. 더구나 2000년까지 전체 국제 항공운송의 3분의 1이 미국 항공사에 의할 것이라는 예측도 있다.

그런데 이러한 국제 항공운송 시장의 확대에서 아시아의 비중이 점차 증가하고 있다. 1983년 미국 항공사의 국제 노선 수입 중 48%가 대서양 노선에서 32%가 태평양 노선에서 발생했는데 1993년에는 대서양 노선이 37%인 반면 태평양 노선은 46%에 달했다. 이 기간 중 수입의 증가율을 보면 태평양 노선은 286%, 남미 노선은 151%, 대서양 노선은 116%였다.

5. 미국은 왜 항공 자유화를 원하는가?

미국 정부는 미국 항공사가 증대하는 항공운송 시장에서 최대한의 수익을 얻을 수 있는 방법은 이른바 관문-지선(hub-and-spoke)방식으로 전세계적인 노선망을 구축하는데 있다고 생각한다. 직항로 중심의 노선망은 승객 수가 작아 미국의 거대 항공사가 참여하는데 한계가 있다. 그런데 관문-지선 방식에서 최대의 수익을 올리려면 관문 공항간의 운항뿐만 아니라 지선에까지 직접 또는 간접으로 운항할 수 있어야 한다. 문제는 지선이 제3국에 위치한 경우가 많다는 점이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 쌍무적 항공협정이 아닌 다자간 항공협정을 통하여 항공운송의 자유가 이루어져야 한다는 것이다.

1970년대까지 국제 노선에 취향하는 미국 항공사는 국제 노선에 특화된 항공사였다. 그러나 1980년대 규제완화에 의해 국내 시장에서의 치열한 경쟁을 통해 거대 항공사가 탄생되었고 이들 항공사가 미국 국내 시장과 같은 방식으로 이제 세계 시장을 제패하려는 것이다. 즉 관문 공항간에는 거대 항공사가 직접 단독 운항하고 지선과 관문 공항간에는 단독 또는 제휴사와 함께 운항하고 틈새시장은 특화된 항공사에 기회를 주는 것이다. 그러기 위해서는 이런 마케팅 전략을 자유롭게 구사할 수 있는 자유로운 영업환경 즉

운항편수, 비행기의 좌석수나 설비, 운항 도시, 운임 등의 결정을 아무런 제약 없이 할 수 있는 환경이 필요한 것이다.

미연방 항공산업 경쟁력 강화 위원회는 양자조약이 이런 기대에 부응할 수 없다고 결론짓고(이점은 유럽연합의 항공운송 위원회도 같은 결론이다) 국제 항공 협상을 위한 다른 토론장을 찾아보고 교역상대국들과 다자간 항공 협상을 모색해 보아야 한다는 것이다.

문제는 경쟁력이 약한 국가가 그러한 항공 자유화에 반대하고 있고 상품 교역이나 다른 서비스 교역과는 달리 항공운송 분야에서는 주권 수호의 관념이 철저하다는 현실이다. 미국의 정책보고서도 이점을 간과하지 않고 있다. 그래서 정책보고서는 완전히 자유로운 항공운송 환경을 조성하는 일이 상당한 시간과 노력이 필요함을 인정하면서 구체적인 추진 방향을 제시하고 있다.

첫째, 자유화에 공감하며 경제적으로나 지리적으로 의미가 있는 국가들과 항공자유협정을 체결한다. 경제적인 가치를 보다 넓게 해석하여야 하며 작은 국가들이 항공자유협정을 통하여 주변국에게 경쟁의 압력을 행사할 수 있게 해야 한다.

둘째, 성장 잠재력인 큰 아시아, 남미, 중부 유럽과의 항공 관계 개선에 역점을 둔다.

셋째, 교역상대국 중에서 교역 조건에 비해 항공 운항 조건이 뒤떨어지는 국가와의 항공자유협정 체결을 새롭게 추구한다.

넷째, 자유화에 소극적인 국가들에게는 미국 항공시장에의 접근을 막고 미국 항공사와의 상무 관계를 제한한다. 동시에 협상 방식을 바꾸거나(예를 들면 2국 이상과의 협상) 협정 방식을 바꾸어 항공자유협정으로 이행하기 위한 협정을 체결하거나(transitional agreement) 운송 부문별로 협정을 체결한다(sectoral agreement, 예를 들면 화물, 전세기 등).

6. 지역주의의 대응

6.1. 지역주의의 성립과 활동

국제 항공운송의 규제는 기본적으로 쌍무협정에 의해 이루어진다. 그런데 지역간에 협력 체제를 구축되어 지역 내에서는 자유화를 좀더 진척시키면서 지역 외의 국가 또는 국가집단과의 협상력을 높이는 경우가 하나의 호

를 형성하고 있다.

6.1.1. 아세안

1971년 3월 성립된 아세안 지역의 지역협력조약(Multilateral Agreement on Commercial Rights of Non-scheduled Air Services among the Association of South East Asia Nations)은 소형 비정기편의 제3, 4자유 운항권을 부여하는 것을 내용으로 한다.

6.1.2. 남미

1971년 5월 체결된 남미 지역항공협력조약(Decision 297, The commission of the Cartagena Agreement)은 하부 지역(sub-region)내에서 회원국은 정기편이 제1에서 5자유 운항권을 자유롭게 행사할 권한을 부여하고, 비정기 화물기의 자유를 채택하고, 비정기편의 영업을 자동 승인했다. 하부 지역에 위치한 국가와 제3국간의 정기편에 제5자유 운항권을 부여했다. 아울러 복수 항공사 지정 원칙을 채택했다.

6.1.3. 아프리카

1988년 10월 성립되었고(Yamoussoukro Declaration on a New African Air Transport Policy) 운항권의 교환을 통한 단계적인 자유화와 8년 계획으로 아프리카 항공사의 단계적인 통합을 추진한다. 부품의 공동 구입과 아프리카 항공기 리스 및 금융회사를 설립한다. 아프리카 각국의 민간항공기구와 항공사간의 기술적 협력을 촉진하고 비 아프리카 항공사에 의한 아프리카 시장의 침투에 대항한다.

6.1.4. 유럽

1992년 6월 성립된 항공운송에 관한 EC 위원회의 결의(The Third Package, Council Regulation Nos. 2407-2409 of 1992)는 공동운항면허를 창설하고, 면허를 가진 항공사의 제4, 제5자유 운항권 행사시 운송량과 서비스 지점에 대한 제한을 철폐하고 있다. 또 면허를 가진 항공사의 타국 국내 운항에 대한 제한을 1997년까지 단계적으로 철폐하고 요금에 대한 규제도 철폐한다.

6.2. 교토 포럼

일본 항공사의 경쟁력 약화와 미국의 항공시장 완전 개방의 압력 속에서 일본 정부는 그 위력이 입증된 지역 협력의 무기화를 시도했다. 즉 가장 성

장이 빠른 지역이면서도 지역 협력 체제를 갖추고 있지 않은 아시아 오세아니아 지역에서 일본이 지역 협력의 터를 닦음으로서 임박한 대미 항공협정 개정 협상에서 발언권을 강화하려는 의도였다.

그래서 일본 정부는 아시아 오세아니아 지역의 17개국을 코토로 초청하여 1996년 1월 31일부터 2월 1일까지 'The Regional Cooperation Forum for International Air Transport in Asia and Oceania' 라는 제목의 실무자급 회의를 개최하였다(토의 과정에서 이 회의를 정례화하기로하여 'The First Meeting' 이라는 문구가 최종 문건에는 첨가되었다. 아래에서는 '코토 포럼' 이라 한다).

코토 포럼은 기본적으로 제4차 세계항공운수회의의 결정을 확인하는 것으로 일관했다. 최종 문건(Summary of Proceedings)은 제4차 세계항공운수회의의 결의 내용을 그대로 반복하고 있다

“... It is recognized that in view of the disparities in socio-economic and competitive situations in the world there is no prospect in the near future for a global multilateral agreement for the exchange of traffic rights. However, at regional level, it is possible that bilateralism and multilateralism can co-exist, and can each accommodate different approaches to international air transport regulation.

Within the existing international air transport regulatory system, the measures to expand and foster international air transport including, for example, the gradual, progressive, orderly and safeguarded change in international air transportation regulation should be pursued within the region on the basis of fair and equitable opportunity for all countries.

...

The effective and sustained participation of each country in international air transport marketplaces is of great importance, in line with the principles of sovereignty, equality and reciprocity espoused in the Convention on International Civil Aviation.

.... [밑줄 필자] ”

아세아 오세아니아 지역에서 항공 자유화를 원하는 나라는 싱가포르, 뉴질랜드, 호주 등이고 나머지 다른 나라는 소극적이다. 한국 대표가 좀더 진

전된 자유화로 결론을 유도했지만 전체적인 분위기는 제4차 세계항공운수회의보다 더 소극적이었다.⁹⁾

아시아 태평양 지역이 협력 체제를 구축하지 못한 데는 여러 이유가 있다. 우선 시장이 계속 성장하고 있어 협력의 필요성을 절실히 느끼지 못하고,¹⁰⁾ 대부분의 지역 항공사가 역내 시장보다는 역외 시장에 중점을 두고 있어 협력 관계보다는 경쟁 관계에 있고, 국가간의 경제적 정치적 문화적 차이가 많다는 것 등이다.

그런데 이러한 여건에 변화를 줄 수 있는 새로운 상황이 전개되고 있다.¹¹⁾ 첫째, 역내 시장의 폭발적 성장이다. 그 결과 항공사나 각국이 역내 시장에서의 경쟁에 더 많은 관심을 쏟게 되었다. 역내 노선을 확보하는 것이 역외 노선과의 연결이라는 점에서뿐만 아니라 그 자체로도 중요성을 갖게 되었다.

둘째, 유럽연합의 단일 시장 형성이다. 유럽연합이 역내 시장을 단일화하여 자유화함으로써 아시아-태평양 지역 국가들은 자유화의 효용성을 관찰하게 된 것이다. 더욱이 개별 국가가 아닌 유럽연합과 항공 협상을 해야 되는 상황이 되자 협상력을 키울 필요성을 느끼기 시작했다.

셋째, 미국과의 관계이다. 미국은 이 지역 국가들에게 항공 자유화(open sky)를 요구하고 있는 반면에 이 지역 항공사들은 성장을 계속함에 따라 미국과의 불평등한 항공협정의 문제를 인식하고 미국의 국내시장의 개방을 요구하게 되었다.¹²⁾ 문제는 미국의 국내시장을 열기 위해서는 미국에 그에 상응하는 무엇을 주어야 하는데 개별적으로는 줄 수가 없는 현실이다. 사실 여러 나라가 연합을 해도 미국만한 경쟁력과 협상력을 갖기란 어렵다.

9) 료토포럼의 회의록은 홍순길, "아시아 태평양 지역 항공 협력의 과제와 전망," 「항공진흥」 통권 제11호(1996년 여름) 34-36쪽 참조.

10) 다른 지역 항공사들이 막대한 적자를 보고 있던 1990년대 전반부에 이 지역 항공사들은 후자를 계속 유지해 왔다. 1980-1992년 동안 전세계 여객 증가율은 5.8%인데 아시아 태평양 지역은 8.5%였다(경제 성장률은 5.0%, 2.8%).

11) Peter Harbison, "Aviation Multilateralism in the Asia Pacific Region: Regulatory and Industry Pressures for change," *Air & space Law*, vol. 19, no. 3(1994) p.142f.

12) 아시아 국가들과 미국과의 제5자유권을 둘러싼 분쟁을 아시아적 관점에서 논한 글로는 다음을 참조. David J. J. Yang, "The New Dimension of the fifth Freedom - The Conflict of Interest Between Asian and American Airlines." *Air & space Law*, vol. 20, no. 6(1995) pp.322-327.

이러한 상황 변화가 이 지역에서 다자조약-자유화를 실제로 얼마나 진전시키게 될지는 의문이다. 수익 증대를 위한 자발적인 움직임보다는 외적 환경의 위협이 변화를 유도할 가능성이 많다고 본다.¹³⁾ 그렇다면 역내 시장이 계속 성장하는 한 결국 미국과 유럽연합이 이 지역에 무엇을 요구하는가가 역내 협력체 구축의 관건이 될 것이다.

7. 결론

세계 항공운송 시장의 70%를 점하는 미국과 유럽연합이 원하는 항공운송 산업의 자유화와 그 방식인 다자조약이 앞으로 국제 민간 항공운송의 새로운 규제의 틀과 내용이 될 것이라는 것을 짐작하기는 어렵지 않다.¹⁴⁾ 물론 현재의 양자조약 방식이 다자조약 방식으로 가는 과정에서 양자조약의 자유화(liberal bilaterals)나 소규모 국가 연합의 자유화(liberal plurals) 등의 중간 단계를 거칠지 또는 우루과이 라운드 같이 총체적 다자조약으로 직접 나아갈지는 알 수 없다.¹⁵⁾ 문제는 그러한 변화가 우리에게 어떠한 영향을 줄 것이며 우리가 어떻게 대처해야 하는가 하는 점이다.

지금은 세계 각국이 두 가지 새로운 명제에 적응하는 시기이다. 첫째 명제는 항공운송 산업도 서비스 산업의 하나로서 다른 서비스 산업과 다르게 특별히 다를 이유가 없다는 점이다. 항공운송 사업을 일반 서비스 산업의 범주에 놓게 되면 정서적 또는 정치적 논리보다는 경제적 논리가 우선하게

13) 同旨 Peter Harbison, "Aviation Multilateralism in the Asia Pacific Region: Regulatory and Industry Pressure for Change," *Air & space Law*, vol. 19, no. 3(1994) p.138.

14) 다자주의 방식이 1980년대에 처음 등장한 것은 물론 아니다. 다자주의와 양자주의의 역동적 변화를 역사적으로 살펴본 견해로는 다음을 참조. Peter Harbison, "Aviation Multilateralism in the Asia Pacific Region: Regulatory and Industry Pressures for change," *Air & space Law*, vol. 19, no. 3(1994) p.139-140.

15) 우루과이 라운드의 타결 이전에는 항공운송 분야에서 완전한 다자조약의 형성이 가능하다고 보는 견해가 별로 없었는데(Marek Zylicz, "Key Problems of the Future International Air Transport Regime," *Air & space Law*, vol. 19, no. 3(1994) p.188 각주 11 참조) 그 후에는 그 가능성을 전면 부인하지 않는 현상도 흥미롭다(예를 들면 GATT 방식의 관세 부과 가능성을 생각해 보는 것 Henri A. Wattenberg, "World Trends in air Transport Policies(Approaching the 21st century)," *Air & space Law*, vol. 19, no. 3(1994) p.176이나 global multilateralism과 regional multilateralism을 비교한 Peter Harbison, 앞의 논문 140-141쪽).

되고 경쟁과 효율성을 강조하게 된다. 그러면 지금까지의 규제 체제의 허구를 인식할 수 있다.

다른 하나는 항공사에 국적이 있다는 생각, 즉 ‘국적 항공사’ 라는 관념의 포기이다.¹⁶⁾ 국적 항공사의 개념은 ‘주권’ 의식에서 유래했다. 국가간의 항공운수권의 교환은 국가간의 영공고권의 교환인 셈이다. 그러나 주권의 존재와 주권의 행사는 다른 개념이고¹⁷⁾ 국가는 합목적적으로 그 행사의 방법과 정도를 정할 수 있다. 국적이라는 개념이 극복되어야 자유화가 가능하다.¹⁸⁾ 국제 무역에서 상품이나 서비스 또는 그 공급자에게 국적을 붙이던 시대가 지나가고 있다. 식량이나 원자재 심지어는 무기에도 원산지나 공급자의 국적을 묻지 않는다. 이제는 경제 활동에 있어서 국적이라는 개념 자체가 상당히 모호해 졌다.

위의 두 명제는 논리적으로는 아무런 흠이 없다. 그러나 이 명제가 받아들여져서 정책 결정의 기초가 되기 위해서는 이 명제가 심정적으로 수용이 되는 과정이 필요하다. 즉 기존의 관념을 바꾸어야 새로운 접근이 가능하다.¹⁹⁾ 지금이 바로 그러한 시기이다. 우리 나라의 항공운송계에서도 이 명제에 대한 철저한 이해와 수용이 필요함은 물론이다.²⁰⁾

그런데 항공업계에서는 벌써 이 명제를 현실화하기 시작했다. 즉 타국의 항공사와 여러 가지 방식의 제휴가 그것이다. 항공사간의 제휴에는 여러 형태가 있는데 대표적인 것이 두 가지이다. 하나는 외국 항공사와의 지분 교환이나 외국인의 항공사 주식 취득이고 다른 하나는 편명 공동사용이다. 이

16) Henri A. Wassenbergh, "World Trends in air Transport Policies(Approaching the 21st century)," *Air & space Law*, vol. 19, no. 3(1994) p.176.
 17) 하나겔은 영공에 대한 주권의 문제를 국제법적인 관점에서 주권의 존재와 주권의 행사로 나누어 설명하면서 국제 항공운송을 제약하는 요소를 제거하고 있다. Peter Haanappel, "The transformation of Sovereignty in the Air," *Air & Space Law*, vol. 20, no. 6(1995). pp.311-317.
 18) Henri A. Wassenbergh, "Future Regulation to allow Multi-national Arrangements between Air Carriers(Cross-border Alliances), putting an End to air Carrier Nationalism." *Air & Space Law*, vol. 20, no. 3(1995) p.164.
 19) Peter Malanik, "The Report of the European 'Comité des Sages'", *Air & space Law*, vol. 19, no. 2(1994) p.80.
 20) 세계 위원회의 위원장 허만 드 크루(Herman de Croo)는 보고서의 서두에서 다음과 같이 언급하고 있다. "Change of mentality is much more important than the accumulated wisdom of any Committee."

두 가지는 실질적으로 항공운송 서비스를 다자조약화(multi-nationalization)하고 탈국적화(de-nationalize)하고 있다.²¹⁾

종래 항공사는 국영인 경우가 많았고 민영인 경우에도 대부분 항공사의 지분을 외국인이 취득하는 것을 허용하지 않았다. 그러나 외국인의 항공사 주식 취득을 허용하거나 협력 항공사 간 지분의 교환이 이루어지기 시작했다.

이러한 지분 참여나 교환은 기존의 국적 항공사의 개념을 변화시키는 계기가 되기에 충분하다. 국영에서 민영으로 내국인 주주에서 외국인 주주로 변화는 항공사에서 '국적'을 떼낼 수 있게 한다. 또한 지분 참여나 교환은 시장의 규모가 작거나 국적 항공사의 경쟁력이 약해서 교섭력이 약한 국가가 교섭력이 강한 국가와 협상을 할 때 항공 자유화의 대가로 요구할 수 있는 장점이 있기도 하다.

다른 하나의 변화는 편명 공동사용(code-sharing)이다. 편명 공동사용은 원래 컴퓨터 예약 시스템의 화면에서 먼저 나오게 하려는 방법으로 시작되었는데 점차 시장의 확대를 제약하는 양자조약 상의 제한을 극복하는 방안으로 이용되게 되었다. 편명 공동사용으로 항공사는 타항공사의 운항권을 이용하는 셈이 되고 어느 정도는 양자조약 상의 제약을 벗어날 수 있게 된다.

그러나 지분 교환이나 지분 참여 또는 편명 공동사용 등도 양자조약 하에서는 각국의 승인을 받아야 가능하기 때문에 이것으로 양자조약 방식의 보호주의의 결함이 해소될 수 있는 것은 아니다. 궁극적으로는 시장 기능에 의거한 자유화가 되어야 효율적인 항공 서비스의 제공이 가능하다.

이러한 자유화의 흐름 속에서 중요한 것은 우리 항공업계의 국제 경쟁력이다. 미국이나 유럽의 예에서 볼 수 있듯이 항공운송업계가 불황에 빠졌을 때 구조의 문제를 다루고 자유화에 대한 결론에 도달했다. 그러나 우리로서는 여행객의 증가로 항공운송업계의 형편이 좋은 지금이 자유화에 대비할 가장 좋은 시기이다. 우리 나라 항공운송 산업의 경쟁력 강화 방안은 무엇인가가 결정되어야 자유화에 대한 우리의 태도도 결정할 수 있다. 1970년대 미국과의 항공협정으로 항공시장이 개방되었을 때 우리 나라 항공운수산업

21) Henri A. Wassenbergh, "International Air Transport: Regulatory Approaches in the Nineties," *Air & space Law*, vol. 17, no. 2(1992) p.76-77.

이 망할 것이라는 우려가 있었지만 대한항공은 세계 10대 항공사가 되었다. 정책의 목표가 항공사의 경쟁력 강화에 모아져야 한다. 거대 항공사로 전세계 항공시장을 위협하는 미국도 항공산업의 경쟁력 강화 위원회를 운영하는 실정이다. 경쟁은 승자에게만 아름답다. 항공사의 경쟁력 강화를 위한 본격적인 연구가 필요한 때이다.

(참고문헌)

- Commission of the European Union, *The Report of the European 'Comité des Sages'*, Feb. 1, 1994
- ICAO, *World-Wide Air Transport Colloquium*, 1992. 4. 6-10
- ICAO, *World-Wide Air Transport Conference on International Air Transport Regulation: Present and Future*(Montreal, 23 November - 6 December 1994), 3 vols.
- U.S. Department of Transportation, *U.S. International Transport Policy Statement*, 1995. 4
- The Regional Cooperation Forum for International Air Transport in Asia and Oceania*(Kyoto, Japan, Jan. 31 - Feb. 1, 1996)
- Amy K. Bock, "How to Restore the Airline Industry to its Full Upright Position: An Analysis of the National Commission to Secure Strong, Competitive Airline Industry Report, 59 *Journal of Air Law and Commerce* 663(1994)
- Peter Haanappel, "The transformation of Sovereignty in the Air," *Air & Space Law*, vol. 20, no. 6, 1995
- Peter Harbison, "Aviation Multilateralism in the Asia and Pacific Region: Regulatory and Industry Pressure for Change", *The Air & Space Law* vol. 19, no. 3, 1994

- Peter Malanik, "The Report of European 'Comité des Sages'", *Air & space Law*, vol. 19, no. 2, 1994
- Henri. A. Wassenbergh, "International Air Transport: Regulatory Approach in the 90's", *The Air & Space Law*, vol. 17, no.2, 1992
- Henri A. Wassenbergh, "World Trends in air Transport Policies (Approaching the 21st century)," *Air & space Law*, vol. 19, no. 3, 1994
- Henri A. Wassenbergh, "Future Regulation to allow Multi-national Arrangements between Air Carriers(Cross-border Alliances), putting an End to air Carrier Nationalism." *Air & Space Law*, vol. 20, no. 3, 1995
- Marek Zylicz, "Key Problems of the Future International Air Transport Regime," *Air & space Law*, vol. 19, no. 3, 1994
- David J. J. Yang, "The New Dimension of the fifth Freedom - The Conflict of Interest Between Asian and American Airlines." *Air & space Law*, vol. 20, no. 6 1995