

# 지역항공의 활성화를 위한 효율적 항공정책\*

이영혁\*\*, 홍순길\*\*\*

## < 目 次 >

1. 서 론
2. 외국의 지역항공 활성화 정책
3. 우리나라 지역항공의 현황과 문제점
4. 지역항공의 활성화를 위한 효율적 항공정책
5. 결론

## 1. 서 론

지역항공(Regional Airline)이란 흔히 커뮤터항공(Commuter Airline)이라고도 하며 소형항공기로 비교적 짧은 노선을 정기적으로 운항하는 항공운송사업을 말한다. 지역항공에 사용되는 항공기의 규모에 대한 제한은 국가에 따라 다르다. 미국과 일본에서는 60인승 이하의 항공기만 운항하며 유럽연합(EU)에서는 이에 대한 제한이 없다.

지역항공이 가장 발달한 나라는 미국이다. 1994년 미국의 지역항공회사는 모두 125개사에 달하고, 연간 5,700만 명이 넘는 인원을 수송하여 지역항공이 국내선 항공여객시장에서 차지하는 시장점유율이 7.0%를 넘는다. 또한 미국의 지역항공용 항공기의 보유대수는 2,170대가 넘어 세계 각국의 합계보다도 더 많다. 미국에서는 지역항공이 주로 간선의 피더(feeder) 역할을 하고 있음

\* 이 논문은 1996년도 한국학술진흥재단의 대학부설연구소 연구비 지원에 의하여 연구되었음

\*\* 한국항공우주법학회 이사, 한국항공대학교 항공교통학과 교수

\*\*\* 한국항공우주법학회 부회장, 한국항공대학교 항공교통학과 교수

며 유럽에서는 지점간 운송을 위주로 간선을 보완하는 지선항로를 담당하고 있다.

일본의 경우는 미국의 경우와 달리 과거 지역항공의 발달이 대단히 미진하였으며, 이에 대한 반성으로 1985년에는 지역항공에 관한 관련 법규를 완화하였다. 이에 따라 1984년에는 일본의 4개 지역항공사가 약 17만 명을 수송하였으나 1994년에는 7개사가 약 58만 6천 명을 수송하여 큰 발전을 이룩하였다.

우리나라에서는 지금까지 歐美의 지역항공에 해당하는 항공운송사업은 거의 전무하였다. 우선 제도적으로 구미의 지역항공은 우리나라에서는 국내선 부정기항공운송사업자가 행하는 사업 가운데 지점간 운송에 해당하는 사업으로서, 지역항공에만 해당되는 별도의 규제제도가 마련되어 있지 않다. 지역항공의 운송실적은 대단히 미미하며, 사업채산성이 없고 공항의 슬롯 여유가 없어 현재로서는 모든 노선에서 운항을 중단하고 있다.

최근 국내에서도 지방자치체가 본격적으로 시행되면서 지역발전을 위해 항공편의 취항을 희망하는 지방도시가 크게 늘고 있으며, 이들 지역에 적합한 항공운송의 형태로 지역항공의 발전 필요성이 증대하고 있다. 더욱이 최근 IMF사태로 국내선 항공수요가 현저히 줄어들고 있어 대형기의 취항이 여의치 못한 지역에는 소형기에 의한 지역항공의 취항이 바람직한 경우가 늘어나고 있다.

미국과 유럽의 경우 지역항공은 정기항공에 못지않게 활성화되어 있으며, 낙후된 지역과 소외된 지역의 개발을 유도함과 동시에 지역의 균형발전을 위한 중요한 정책으로서 지역항공을 활성화시키고 있다. 이 연구는 대형기에 의한 정기항공편이 취항하기에는 수요가 부족한 소도시들을 대도시와 연결시키고, 소도시 상호간 교통을 원활하게 하여 우리나라의 지역균형발전을 이룩하는 데 도움이 되도록 지역항공을 활성화하기 위한 효율적 항공정책을 모색하는 것을 주목적으로 한다.

이 장의 서론에 이어 2장에서는 미국과 일본, 유럽의 지역항공 활성화정책을 검토한다. 3장에서는 우리나라의 지역항공이 직면하고 있는 환경과 사업현황을 조사하여 문제점을 분석한 후, 4장에서는 규제제도, 공항정비, 조세지원 등의 측면에서의 지역항공 활성화 방안을 제시하기로 한다.

## 2. 외국의 지역항공 활성화 정책

### 가. 미국의 지역항공 활성화정책

#### (1) 미국의 지역항공 개황

미국의 지역항공(Regional Airline)은 소형항공기를 이용하여 지방 중소도시를 운항하는 단거리 항공운송사업을 의미한다. 1981년 이전까지는 커뮤터항공(Commuter Airline)이라는 이름으로 불려져 왔으나 지금은 두 가지 이름이 다 사용되고 있다.

지역항공에 대한 미국의 항공정책은 처음부터 소도시 또는 격리된 교통불편지역에 대한 고속교통수단의 제공 필요성이라는 공공정책적 목적이 중심이 되었다. 이를 위해 미국 의회와 정부는 항공사의 운영에 대한 규제완화와 이용항공기의 규모에 대한 규제를 풀어주는 방향에서 지역항공 육성정책을 추진하였다.

미국의 지역항공정책에 있어서 가장 특징적인 것은, 항공법에 따라 과거 오랜 기간동안 공개적으로 지역항공사들에게 보조금을 지급해 온 사실이다. 우선 1938년부터 1953년까지는 미국 우편당국이 우편물의 항공운송에 대하여 비싼 요금을 지역항공사들에게 지불하는 방식으로 사실상의 보조금을 지급하였다. 1954년부터 1983년까지는 미국 항공법(US CAA)의 406조(section 406)에 따라 미국 연방정부가 항공사들의 원가보상 차원에서 보조금을 지급하였다. 이와 동시에 1978년에 제정된 항공규제완화법(Airline Deregulation Act)의 419조(section 419)에 따라 1978년 이후부터 10년간은 EAS(Essential Air Service) 보조금이 지급되었다. 다시 1987년에 제정된 공항·항로의 안전 및 시설 확대법(Airport and Airway Safety and Capacity Expansion Act)은 1988년부터 1998년까지 10년간 EAS 보조금이 연장 지급되도록 규정하였으나, 1996년 이후부터는 연방정부가 더 이상의 지원을 포기한 상태로 지금에 이르고 있다.

미국은 항공규제완화가 시작된 1978년 이후로 국내외적인 규제완화와 항공개방 및 공정한 경쟁을 주창해 오고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 국내의 중소도시에 대한 고속교통수단의 제공이라는 공공성의 목적에 따라 자국의 지역항공에 대해서는 중앙정부가 과감한 보조금 지급을 통해 육성정책을 펴

왔다는 사실에 주목할 필요가 있다.

미국의 운수성 규정(section 298.2(e) of the Department's Regulations)에서는 다음과 같은 항공사를 지역항공사(커뮤터항공사)로 정의하고 있다. 즉

- ① 60석 이하의 항공기를 운항하면서
- ② 2개 지점 이상을 연결하는 1개 이상의 노선에서
- ③ 주 5회이상 왕복 운항을 하고
- ④ 운항일시와 취항공항을 명시한 스케줄을 공시하여 이 스케줄에 따라 사업을 행하는 항공사를 말한다.

## (2) 미국 지역항공의 발달 추이

미국의 지역항공사들은 1980년대 중반이후 10년 이상 성장가도를 달려 왔다. 지역항공운송산업이 활발하게 발전해 온 배경에는 무엇보다도 미국경제의 회복세가 지속되었다는 점과 항공사들의 감량경영, 종업원의 높은 생산성, 연료효율이 높은 항공기의 도입, 그리고 비즈니스여행자들의 비율이 높아진 점 등의 이유가 있다.<sup>1)</sup>

<표 1>에서 보는 바와 같이 1996년의 탑승 승객수는 전년대비 8.3%가 높은 총 6,190만 명에 달하였으며, 평균 좌석점유율(Load Factor)은 52.98%까지 증가하였다. 대부분의 북미지역 공항들은 지역항공사들의 운항서비스를 다 받고 있다. 지역항공운송사에 의해 서비스되는 공항들은 1996년에 782개에 이르렀다. 이 중 70%가 넘는 공항들은 정기항공서비스를 오직 지역항공에만 의존하고 있다. 지역항공사들의 승객당 평균여행거리는 해마다 증가하여 1996년에 230마일에 달하였으며, 이는 우리나라의 경우 전국이 지역항공의 사업범위에 속한다는 사실을 시사해 주고 있다.

---

1) US RAA, "1997 Annual Report," pp. 12-68 참조

[표 1] 미국 지역항공의 발달 추이

연 도	1984	1988	1990	1992	1994	1996	'95-'96 증가율(%)
항공사수	203	163	150	127	125	109	-12.1
탑승객수 (백만명)	26.1	35.2	42.1	48.9	57.1	61.9	8.3
항공사당 평균 탑승자수 (천)	128.1	213.9	277.5	385.0	457.0	568.3	23.2
RPM (10억)	4.17	6.04	7.61	9.46	12.02	14.22	11.6
항공사당 평균 RPM (백만)	20.46	37.05	50.75	74.5	96.15	130.49	26.9
ASM (10억)	-	-	-	19.53	23.73	26.85	5.1
평균탑승율(%)	-	-	-	48.44	50.64	52.98	6.2
출발편수(백만)	3.22	3.84	3.99	4.24	4.63	4.46	-5.0
취항공항(북미)	853	861	811	802	805	782	0.3
평균여행거리 (마일)	160	173	183	194	210	230	3.0
항공기 대수	1,747	1,801	1,917	2,103	2,172	2,127	-0.5
항공기당 평균좌석수	18.4	20.5	22.1	23.4	23.7	25.1	2.0
비행시간 (천)	2,764	3,078	3,447	4,259	4,565	4,568	-1.9
항공기 대당 연간 비행시간	1,582	1,709	1,798	2,025	2,102	2,148	-1.4

자료 : US RAA, 『1997 Annual Report』

미국 국내선 정기항공사들의 부채살 노선망(Hub and Spoke System)은 부  
 큰적으로 코드공유 지역항공사들이 중요한 역할을 해줌에 따라 계속해서 성  
 공적으로 작동하고 있다. 1997년 4월 기준으로 이러한 대형사들의 코드를 공

유하는 지역항공사들의 수는 57개에 달하였다. 이 가운데 13개는 major/national 항공사들이 지역항공사들을 직접 소유하고 있었기 때문에 가능하였으며, 나머지는 부분적으로 소유하고 있거나 소유권에 관계없이 순수 마케팅 제휴로 맺어져 있었다.

지역항공에는 해마다 첨단화된 항공기가 투입되었다. 1996년에는 지역항공의 정기편서비스에 2,127기가 운항하였다. 항공기의 크기는 계속 대형화되어 대당 평균 좌석수가 1996년에는 25.1석으로 증가하였다. 항공기당 평균 연간 비행시간은 1995년에 최고에 도달했다가 1996년에는 2,148시간으로 약간 감소하였다.

미국의 지역항공사는 갈수록 경쟁이 격화됨에 따라 서서히 그 숫자가 줄어들어 1996년에는 109개에 달하였다. 이 가운데 가장 큰 회사는 아메리칸항공사의 AMR Eagle 그룹으로서 그 속에 개별 항공사로서 가장 큰 Simmons Airlines와 일곱 번째로 큰 Flagship Airlines가 들어 있다. AMR Eagle 그룹은 연간 1천만 명 이상의 승객을 수송하며 Simmons Airlines 하나만 해도 600만 명 이상의 승객을 수송하고 있다.

그룹별로 두번째로 큰 회사는 Mesa Air 그룹, 세 번째로 큰 회사는 USAir Express 그룹이 있다. 개별 항공사 단위로서는 두 번째로 큰 회사가 델타항공의 제휴회사인 Comair이며, 그 다음으로는 Mesa Airlines, Continental Express 등이 있다. 이들 항공사들은 모두 각각 연 4백만 명 이상의 승객을 수송하고 있다.

대형항공사들(Major/National Airlines)이 100% 소유하고 있는 자회사 지역항공사 13개는 알래스카항공의 Horizon Air, 알로하항공의 Aloha Islandair, 아메리칸항공의 Executive Air, Flagship Air, Simmons Air 및 Wings West Air가 있으며, 콘티넨탈항공의 Continental Express, Midwest Express의 Astral Aviation/Skyway Airlines 등이 있다. 또 Northwest항공의 Express Air와 USAir의 Allegheny Airlines, Piedmont Airlines 및 PSA Airlines 등이 있다.

### (3) 미국의 지역항공 지원정책

#### (가) 미국의 지역항공 지원정책의 연혁

미국의 지역항공은 항공기를 교통수단으로 이용하기 시작할 때부터 관광유

람, 조종사 훈련, 또는 교통이 불편한 벽지의 교통수단으로 정기항공편과 같이 시작되었다. 이 중 성공한 경우는 대형 정기항공운송회사로 발전되고 그렇지 못한 경우는 소멸 또는 명맥만을 유지하면서 타사와의 합병 등의 과정을 거쳐 현재에 이르게 되었다.

지역항공이라는 개념이 성립된 1980년대 이전까지는 제3종 항공사(Third Level Carrier) 또는 커뮤터항공사(Commuter Carrier)라는 이름으로 불리어졌다. 초창기부터 지금에 이르기까지 지역항공의 명칭은 다음과 같은 단계로 변경되어 왔다.

Feeder Airline → Local Service Airline → Air Taxi  
 → Third Carrier → Commuter Airline → Regional Airline

지역항공에 대한 미국의 항공정책은 처음부터 소도시 또는 격리된 교통불편지역에 대한 고속교통수단의 제공 필요성이라는 공공정책적 목적을 중심으로 추진되었다. 지역항공에 대한 미국의 정책은 초기의 필요성 인정과정을 거쳐 1960년대 말까지는 적극적인 육성정책을 추진하였다. 즉 운항안전과 사업성과 보고 등 항공사 운영에 대한 규제완화와 이용항공기의 운송력, 즉 중량과 좌석수에 대한 제한을 점차적으로 풀어주는 방향으로 추진되었다.

1970년대에도 이용항공기에 대한 운송력 확대정책은 계속되나 동시에 항공사의 경제적 안정성 확보도 추진하게 된다. 이의 한 예는 1973년에 사고시 승객당 보상액을 Warsaw Convention의 액수인 8,920달러를 크게 상회하는 75,000달러로 인상한 데서 잘 나타나 있다.

이와 같은 제3종 항공사에 대한 육성정책은 1978년의 국내선 규제완화법(Deregulation Act of 1978)에 따라 EAS개념을 도입하는 데서 절정에 이른다. EAS(Essential Air Service)라는 개념은 국내선에서 항공사간의 무한경쟁을 허용하고 항공행정당국의 규제를 폐지함으로써 야기되는, 소도시에 대한 항공서비스의 단절 문제를 해소시키려는 정책적인 배려로 볼 수 있다.

특히 국내선 규제완화에 따라 다음과 같은 문제가 야기되어 EAS개념 도입으로 연결되었다. 첫째, 탑승객이 많지 않아 벽지지역에 항공기의 취항을 기피하는 사례와, 둘째, 정기항공사가 경제적 이유로 취항하던 노선의 운항을 포기하는 사례가 있으며, 셋째, 이런 이유로 항공기의 취항이 중단될 경우 지역주민들의 고속교통수단 이용 불가능에 대한 불만 처리 문제가 대두되었다.

EAS개념은 이와 같은 현상이 일어날 가능성이 있는 지역에 취항하는 제3종 항공사들에 대하여 특혜를 제공하는 제도인 것이다. 그 주요내용은 특정 지역에 취항하는 컴퓨터항공사에게는

첫째, 정부보조금 지급,

둘째, 항공기 구입시 융자금(차관) 보증,

셋째, 결손 운임 보상,

넷째, 취항노선의 신규 개설, 기취항노선의 폐기 등에 완전한 자유선택권 부여,

다섯째, CAB가 없으면 교통부(DOT)에서 계속 보조금 지급의 혜택을 줄 수 있도록 규정한 것이다.

이와 같은 혜택을 부여하여 필요한 범위내에서 최대한의 기본적 항공운송 혜택을 지역주민들이 누릴 수 있도록 하는 제도가 바로 EAS이다. 미국은 규제완화법을 제정하여 전세계 항공운송계에 큰 충격을 주면서 정부보조금없는 순수한 민간항공기업간의 자유경쟁을 제창해 왔으나, 한편으로는 이러한 정부의 보조정책을 법제화한 것은 주목할 필요가 있다.

이 제도를 공표할 당시의 EAS 대상지역은 1978년에 322개 지역이었으나 점차 증가하여 1993년에는 503개 지역으로 늘어났다. 그러나 컴퓨터항공사들의 경영실적이 좋아짐에 따라 실제 수혜 해당지역은 줄어들고 있다. 특히 1978년도에 주요 정기항공사(Major and National Carrier)가 전체 EAS지역 322개 중 46%에 해당하는 149개 지역을 담당하였으나 1993년도에는 전체 503개 지역 중 1%에 해당하는 3개 지역만을 담당하고 90% 이상을 컴퓨터항공사들이 담당하고 있다.

이러한 강력한 지원책에 따른 규제완화의 혜택은 점차 없어지고 운항안전면의 규제기준은 거의 대형기 운항의 정기항공사와 같은 수준으로 강화되고 있다. 한편 사용항공기의 운송력 증대는 계속될 전망이어서 현재 80석까지 늘리는 안이 제기되어 있으며, 최종목표는 100석까지로 계획하고 있다.

CAB는 1938년의 항공법(CAA) 제 406조(section 406)의 규정에 의거 미국 항공사들에 대한 보조금 지급의 책임을 떠맡게 되었으며, 이에 따라 1954년부터 1961년까지 각 항공사 단위로 원가에 적정이윤을 더한 수준에서 수입이 확보되도록 보조금 지급액을 결정하였다. 그 당시 보조금의 대부분은 local service airline들이 받았으며, 일부 동북부지방의 New England 노선을 운항하는 trunkline들에게도 적은 액수가 지급되었다. 그러나 이 항공사 단위의



보조금 책정 시스템은 효율 결정에 있어서 시간낭비가 심하고 원가보상이 시의적절하게 이루어지지 못하는 단점을 안고 있었으며, 항공사들이 원가절감을 할 인센티브를 주지 못하는 등의 문제가 있었다.

1961년부터 규제완화가 실시되기까지는 CAB가 local service carrier들에 대하여 subsidy class rate system을 실시하였다. 이때의 보조금 지급은 각 항공사들의 노선망에 따른 교통량 밀도와 역관계에 있는 유효좌석마일(available seat-mile)당 산업전체 표준에 기초하여 책정되었다. 교통량 밀도는 취항지점당 일당 항공기 유상마일(aircraft revenue miles per station per day)로 측정된다. 개별항공사 단위가 아닌 이 클래스 방식은 항공사들에게 더 나은 혜택을 안겨 주었다.

초창기는 profit-sharing 측면을 도입하였으나 1967년부터는 revenue-sharing 측면에 기초하여 보조금 지급요율이 결정되었다. 이 revenue-sharing 기법을 채택하면서 CAB는 보조금 지급을 1963년의 최고 6,770만 달러에서 1970년의 최저 3,480만 달러까지 줄일 수 있었다. 이후 local service carrier들이 큰 적자를 기록하면서 보조금 지급액수도 크게 늘어나 1981년에는 총보조금 지급액수가 8천만 달러를 상회하게 되었다.

Revenue-sharing 방식은 원가보상 측면보다는 수입액에 따라 보조금 액수가 달라지므로 항공사들이 투자를 늘리고 신규 제트기를 도입하는 등 공급력 확대에 주력하게 하였다. 이는 결국 비용상승과 수익성에 대한 마이너스 효과를 낳게 하였다.

#### (나) section 419 보조금 제도

1978년의 항공규제완화법(Airline Deregulation Act)의 통과로 section 406 보조금제도는 새로운 Section 419 small-community subsidy program으로 전환되었다. 그러나 미 의회는 section 419 subsidy로 전환되는 동안 section 406이 지속되어야 한다는 정책결정을 내렸다. Section 406 program은 1983년 9월에 종결되었으며 그때까지 총보조금 지급액은 누계 16억 달러를 상회하였다.

406 subsidy는 항공사들의 재정적 필요성 차원에서 지원되었지만 419 subsidy는 최소한의 해당 항공서비스를 제공하는 데 대한 비용 부담 차원에서 지출되었다. 이에 따라 전자는 한 취항지점당 연간 718,000달러가 들었지만 후자는 267,000달러가 들어 후자가 전자에 비해 월등히 부담이 적어졌다.

1978년 항공규제완화법(Airline Deregulation Act)의 Section 419는 1978년

부터 1988년까지 10년간, 이 법이 통과될 당시에 정규 항공서비스를 받고 있던 모든 도시들에 대하여 필수항공서비스(EAS; Essential Air Service)의 제공을 보장하고 있었다.

CAB가 주관하는 Section 419 subsidy program에는 hold-in subsidy와 long-term EAS compensation 등 두 가지 종류의 보조금제도가 있다. 1978년부터 1983년까지 전자는 1,800만 달러, 후자는 4,000만 달러를 지급하였다. Hold-in subsidy는 항공사가 EAS 취항지점으로부터 탈퇴를 청구할 때 효력을 발휘하며, CAB는 대체항공사인 커뮤니티항공사와 협상을 진행하는 동안 기존의 취항 항공사를 계속 그 지점에 붙잡아 둘 때 이 보조금제도를 이용한다. Section 419 보조금제도로의 전환에는 물론 문제가 없을 수 없었다. 그 주된 불평은 419 보조금 지출 조건으로서 EAS가 요구하는 최소 서비스인 1일 2편이 너무 적다는 것이다.

Section 406 보조금제도는 section 419 보조금제도에 비해 비용이 많이 드는 단점이 있다. Section 419 보조금은 연간 4,000만 달러 정도 계획하고 있는데, section 406 보조금에 비하면 약 절반에 불과하다. 또 419 보조금은 한 지점당 연간 30만 달러의 지원을 하고 있어 406 보조금의 718,000 달러에 비하면 훨씬 적은 액수이다. 또한 419 보조금은 1일 80명 이상의 수요를 가진 지점은 지원대상에서 제외하였다.

미국의 1978년 항공규제완화법의 핵심은 중소규모의 도시에 대하여 '필수 항공서비스', 즉 EAS(Essential Air Service)의 보장이었다. 원래의 EAS는 지정된 도시들에 대하여 1978년 10월부터 10년간 항공서비스를 계속받게 해주는 것이었다. EAS는 1987년 "공항·항로의 안전 및 시설 확대법(Airport and Airway Safety and Capacity Expansion Act)"에 의해 조정되고 연장되었다. 이 새로운 EAS program은 1988년부터 1998년까지 10년간 유효하며, 가장 가까운 Hub공항에서 최소 45마일 이상 떨어져 있는 지역을 대상으로 새롭고 향상된 서비스를 제공하는 것이다.

EAS program에 의한 항공서비스는 주 6일, 1일 2회 운항해야 하며, 15석 이상의 항공기를 사용해야 한다. 만약 수요가 1회 운항에 지속적으로 11인 이하일 경우나 해당 도시가 동의하면 더 작은 항공기를 사용할 수 있으나, 모든 항공기는 two engine, two pilot 규모여야 하며, 통상적으로 8,000피트 이상의 고도를 유지할 때도 기내 기압이 정상으로 유지되는 항공기여야 한다.

1989년 6월에는 The Dire Emergency Supplemental Appropriations Act가

Public Law 101-45로 제정되어, EAS 항공서비스에 대한 보조금이 승객 1인당 300달러를 초과할 수 없도록 하였다. 1989년 12월에는 미국 운수성(US DOT)이 EAS program을 더욱 수정하여 보조금 수혜 기준을 더 엄격하게 하였으며 승객 1인당 보조금 액수도 200달러를 초과하지 못하게 하였다. 또 EAS 수혜 도시도 가장 가까운 중·대형 Hub공항에서 고속도로로 70마일 이상 떨어져 있거나, 소형 Hub공항에서는 55마일 이상, Hub이 아닌 소형공항으로서 1일 100명 이상의 승객이 이용하는 공항에서는 45마일 이상 떨어져 있어야 하는 것으로 변경되었다. 이러한 기준에 대한 예외는 주의 수도나 알래스카, 하와이, 기타 태평양의 도서지방에 한정되었다.

1990년에 제정된 공항 안전과 시설 확대법(Airport Safety and Capacity Expansion Act)에는 EAS Program에 관련된 다음의 몇 가지 조항이 포함되었다. 먼저 1992년부터 1998년까지 3,860만 달러에 달하는 EAS 보조금의 재원조달 책임이 공항 및 공로 기금(Airport and Airway Trust Fund)으로부터 운수성으로 이관되었다. 더욱이 운수성은 EAS 수혜도시가 연방보조금을 받기에 부적절한지 여부를 결정하는 권한도 박탈되었다.

1992년에 제정된 운수성 세출법(DOT Appropriations Act)은 항공사에 대한 보조금의 재원을 Airport and Airway Trust Fund로부터 충당되도록 EAS Program을 수정하였다. 또 이 법은 Hub공항으로부터 200마일 이내에 위치하지도 않고 요구되는 대응투자(matching fund)도 하지 않으면, 그 도시에 대해서는 운수성이 EAS보조금을 지급할 수 없도록 하였다. 그리고 이 법에 따라 운수성은 EAS 수혜도시에 대한 서비스수준을 향상시키는 것이 그 도시의 홀로서기, 즉 3년 이내에 EAS 지원으로부터 벗어날 수 있도록 해 주지 못하는 한 서비스 수준을 향상시키지 못하도록 금지되었다.

최근에도 EAS Program에 대해 몇 가지 개선방안이 제시되었다. 1994년에는 고어 부통령이 주도하는 국가성과분석위원회(National Performance Review)가 EAS재원을 줄이고 지원 여부에 대해 더욱 엄격한 기준을 만들 것을 제안하였다. 이 제안에 부응하여 1995년도 운수성 예산에서는 EAS재원이 780만 달러 삭감된 채 의회에 제출되었다. 또 작은 Hub공항에서 70마일 이상 떨어진 도시는 EAS 지원을 받지 못하도록 금지하는 조항도 포함되었다. 그러나 의회는 이러한 제안을 채택하지 않았다.

운수성은 의회에 제출된 1996년 예산안에서 EAS Program에 대한 재원을 전혀 포함시키지 않았다. RAA(지역항공협회)와 많은 지역항공사들, 그리고

도시 및 공항들은 EAS Program을 적극 지지하고 있는 반면, 앞으로 EAS Program의 재원을 어떻게 할 것인지는 대단히 불명확한 상황에 놓여 있다.

[표 2] EAS(Essential Air Service) 보조금 지출 추이

단위 : 백만 달러

연 도	Section 406 보조금	Section 419 보조금
1950	35.0	-
1980	80.1	9.0
1981	106.7	15.0
1982	55.1	26.0
1983	13.5	39.8
1984	0	36.0
1985	0	33.7
1986	0	33.4
1987	0	24.0
1988	0	28.4
1989	0	31.6
1990	0	30.7
1991	0	26.6
1992	0	38.6
1993	0	38.6
1994	0	33.4
1995	0	33.4
1996	0	-

자료: US RAA, 『1995 Annual Report』, p. 138

## 나. 일본의 지역항공 활성화정책

일본의 법제에서는 우리나라와 마찬가지로 지역항공이라는 이름 대신에 국내선 부정기항공운송사업 중 2지점간 운송사업이 있다. 제 2차 세계대전 이후 일본에서는 소형항공기를 이용한 부정기항공운송사업이 기초가 되어 현재와 같은 일본 정기항공운송사업의 발전을 이룩하였다. 일본의 항공사들의 발달과정을 보면 1950년대 초부터 80년대 중반에 이르기까지 일본항공(JAL)을 제외한 모든 항공사들이 처음에는 지역항공의 성격으로 출발하여 이합집산의 과정을 거치면서 대형 정기항공사로 발전하든지, 소멸 또는 지역항공사로 유

지되고 있다.

1980년대 중반이후 일본의 지역항공은 정부의 지역항공에 대한 규제완화를 계기로 활성화의 단계에 접어들게 되었다. 이의 배경으로는 첫째, 지역개발정책에 따라 지역주민들의 편리한 고속교통수단에 대한 욕구가 증대되었고, 둘째, 미국의 항공규제완화정책에 따른 미국 지역항공사들의 활발한 기업활동에 자극받아 일본에서도 새로운 형태의 항공운송사업에 대한 욕구가 커졌으며, 셋째, 일본경제가 과거의 고도성장에서 안정성장으로 바뀌어짐에 따른 새로운 교통수요에의 대응이 필요했기 때문이다.

일본은 1985년부터 지역항공에 사용되는 항공기의 좌석수 제한을 종래의 19석 이하로부터 60석 이하로 상향 조정하였다. 일본 운수성이 지역항공의 활성화정책을 추진해 온 이유는 각 지방자치단체들과 지역주민들이 지역항공의 활성화를 강력하게 희망하였기 때문이다. 이들이 지역항공의 활성화를 원하는 이유를 살펴보면 다음의 6가지와 같다.

- ① 고속교통 공백지역의 해소
- ② 허브(Hub)공항의 피더수송 활성화
- ③ 해당지역 도시간 고속교통수단 제공
- ④ 빠르고 쾌적한 교통수단에 대한 욕구 증대
- ⑤ 대중적 고속교통으로서의 중소형기의 활용가치 인정
- ⑥ 지역개발과 지역경제 활성화에 기여

이에 따라 일본 운수성은 지역항공정책의 중점을 교통 오지에 항공기에 의한 교통편의를 제공하는 데 두고 있다. 즉 교통이 불편한 벽지나 도서지방에 정부가 보조금을 지급하면서 명령노선 또는 생활노선이라는 이름의 항공노선을 운영하는데, 이 노선은 지방자치단체가 요구하는 노선과 함께 일본의 지역항공의 주요 사업영역이 되었다.

이와 같이 지역항공의 일차적인 역할이 교통오지에 대한 고속교통수단의 제공이 되면서 정부의 지역항공정책의 기본방향은 첫째, 지역항공사의 채산성 확보, 둘째, 안전운항 보장, 셋째, 이들 목적의 달성을 위한 기존 제도와 관행의 개선에 두어지게 되었다. 이러한 정부의 노력은 미국처럼 사후적으로 지역항공사들이 블록화되는 것이 아니라 사전에 계획적으로 전국을 7개 권역으로 블록화하여 채산성 확보와 공항개발문제를 같이 연계시켜 추진하게 하였다.

일본의 지역항공은 부정기항공사업자가 행하는 2지점간 운송사업이다. 일

본의 부정기항공사업자는 대부분 항공기 사용사업을 겸업하고 있으며, 극히 일부만이 2지점간 여객운송을 하고 있다. 1994년의 경우 전국의 55개 부정기항공사업자 중 사용사업 겸업자가 13개사이며 2지점간 여객운송을 하는 회사는 7개사에 불과하다. 부정기사업자의 2지점간 운송실적은 1984년에 약 17만 명이었으나 1994년에는 약 58만 6천 명으로 크게 늘어났다.

지역항공사들이 속해 있는 부정기사업자들의 자본금 규모를 보면 1억엔 미만의 소자본 기업이 전체의 절반이 넘으며, 부정기사업 매출액에 비해 사용사업의 매출액이 3배에 달하고 있다. 이들이 보유하고 있는 항공기 기종은 주로 Nomad N24, BN Islander, Dornier 228, SAAB, F-27, DHC-6, Jetstream 3217 등으로서, 고정익 296기, 회전익 482기 등 합계 778기를 보유하고 있다.

일본의 공항은 규모에 따라 세 종류로 구분된다. 나리따, 오사카 등 주요 국제선항공용은 제 1종 공항으로 분류되며 4개가 있다. 국내선 주요 간선용은 제 2종 공항으로서 26개가 있고, 국내선 지선용은 제 3종 공항으로서 54개가 있다. 이와는 별도로 공항이 아닌 비행장으로 분류되는 16개를 포함하여 일본에는 민항기 취항이 가능한 곳이 모두 100개가 있다.

이들 100개 공항에는 모두 지역항공사들이 취항할 수 있으며, 대형 정기항공사와 비교하여 차별대우는 없다. 다만 나리따나 하네다공항처럼 슬롯(slot; 취항권 또는 이착륙시간)의 여유가 없는 혼잡한 곳에서는 사실상 지역항공의 공급도 동결될 수밖에 없다.

일본의 지역항공의 발달을 위한 공항정책의 특징은 기존 공항의 활용과는 별도로 지역항공 전용공항을 확보하고 농로를 활주로로 이용하는 계획이다. 지역항공 전용공항은 주로 九洲, 中國, 四國의 연안도시를 연결하는 노선에 건설되었으며, 역내 도시간 원활한 교류와 지역경제의 발전을 위해 계획되었다. 농로 활주로화 계획은 전국 각지의 농어촌에서 생산되는 특산물을 신선도가 유지된 상태로 소형항공기를 이용하여 대도시로 빨리 수송하기 위해 각 지방자치단체가 중심이 되어 추진한 것이다. 이 외에도 농로 활주로는 농약 살포, 어군 탐지, 유람 비행 등을 위한 소형항공기의 이착륙에도 사용된다. 종합적으로 볼 때 일본의 지역항공의 발달을 위한 공항계획은 국토의 균형발전을 위한 종합계획의 한 부분으로 보아진다.

## 다. 유럽의 지역항공 활성화정책

유럽은 마스트리히트조약에 의해 1994년부터 유럽연합(EU)으로 통합의 과정을 밟고 있다. 항공운송산업은 1993년부터 제 3차 항공자유화의 단계에 진입하여, 현재 노선개설, 운임, 좌석공급 등 전부면에서 역내 항공시장의 자유화가 크게 진행되었다. 특히 Cabotage의 철폐로 역내 외국항공사에 대한 국내선 운송이 허용되었다. 이제 유럽에서는 공항의 슬롯만 가능하다면 최소한의 규제내에서 역내 회원국내의 어느 지점에도 운항이 가능하게 되었고, 이는 지역항공에도 그대로 적용되고 있다.

유럽에서의 지역항공은 소규모 지역공항에서 주로 19인승에서 120인승 사이의 터보프롭과 터보팬 항공기를 운항하고 있다. 유럽의 지역항공사들은 자신들의 권익과 입장을 대변하고 지역항공의 발전을 도모하기 위해 유럽지역항공협회(ERA; European Regional Airlines Association)를 1980년에 결성하였다. 1993년 ERA소속 45개 항공사는 16,000여명의 직원과 590여대의 항공기로 26개 유럽국가의 340개 도시에 항공서비스를 제공하였다.

ERA의 지역항공사들은 1992년 3,160만 명의 여객을 수송하였는데, 이는 유럽의 대형항공사인 루프트한자, 브리티쉬항공, 에어프랑스의 유럽 역내 수송실적의 합계보다도 많다. 이로 미루어 유럽의 지역항공사가 유럽 항공시장에서 수행하는 역할과 차지하는 비중을 충분히 짐작할 수 있다. 1993년의 지역항공의 여객수송실적은 3,609만 명으로 전년대비 14.2%가 증가하였는데, 이는 유럽의 대형항공사의 여객수송증가율 6%에 비하면 두 배이상 높은 수치이다.

유럽에서도 특히 지역항공이 발달한 나라는 영국이다. 영국의 지역항공이 발달한 이유로는

- ① 외딴 섬이나 교통 오지에 대한 고속교통수단 제공
- ② 첨단산업시설이 위치한 지방도시와 대도시간의 상용고객 수송수요 증대
- ③ Hub공항, 특히 런던의 게트윅이나 히드로공항의 피더승객 수송
- ④ 지역항공사들의 역내 국제선 취항 용이
- ⑤ 지역항공 발전의 법적, 제도적 장애요인 제거 등을 들 수 있다.

영국에는 민간항공국(CAA)으로부터 인가받은 공항이 약 130개가 있는데, 그 중 48개는 사기업 소유이다. 지역항공사들은 영국내의 모든 공항을 이용할 수 있으나, 현재 혼잡상태인 런던의 히드로와 게트윅공항에는 취항편수를 더 늘릴 수가 없도록 제한되고 있다. 어떤 면에서는 이 두 공항의 혼잡과 연

결편의 미비로 지방공항의 국제선 운항이 늘어나게 되어 오히려 지역항공 활성화의 주요 요인이 되었다. 영국의 주요 지역항공사들은 거의 모두 국제선에 취항하고 있다.

### 3. 우리나라 지역항공의 현황과 문제점

#### 가. 현황

##### (1) 규제제도

우리나라에서는 제도상 歐美의 지역항공에 해당하는 항공운송사업이 단독으로 존재하지 않는다. 구미의 지역항공은 우리나라에서는 국내선 부정기항공운송사업자가 행하는 사업 가운데 지점간 운송에 해당하는 사업으로서, 지역항공에만 해당되는 별도의 규제제도가 마련되어 있지 않다.<sup>2)</sup>

부정기항공운송사업의 진입규제제도는 고정익의 경우 면허제, 회전익의 경우 등록제이다(항공법 132조 및 동시행령 52조). 고정익의 면허기준에 대해 항공법 132조 1~2항에서는 첫째, 경영상·항공보안상 적합하고, 둘째, 시행규칙상의 시설 및 경영능력의 기준에 적합해야 한다고 규정하고 있다. 또 시행규칙 297조 별표 32에 규정된 부정기사업의 면허기준은

- ① 상법상 회사로서 납입자본금 50억원 이상
- ② 10년이상 항공업무 종사자 2인 이상
- ③ 최저보유항공기 대수 조종석의 1배 이상의 운송용조종사
- ④ 항공기 대당 2인 이상의 정비사
- ⑤ 계기비행 가능, 쌍발 이상, 조종실과 객실 분리, 자동위치확인능력, 소음 3등급 이상의 저소음, 최대이륙중량 5.7톤 이상, 50인승 이하 등의 모든 조건을 충족하는 항공기 2대 이상 보유
- ⑥ 예약 및 대표시설
- ⑦ 대합실 등 이용객 편의시설
- ⑧ 격납고시설
- ⑨ 보험가입 등이 있다.

2) 부정기항공운송사업의 사업범위에는 지점간 운송 외에도 관광비행과 전세운송이 포함된다.



항공법 시행규칙 299조 별표 33에서 규정하고 있는 회전익의 등록기준은

- ① 상법상 회사로서 납입자본금 20억원 이상
- ② 10년 이상 항공업무 종사자 2인 이상
- ③ 보유항공기 대수 1배 이상의 사업용조종사
- ④ 대당 1인 이상의 정비사
- ⑤ 최대이륙중량 15톤 이하, 쌍발 이상, 계기비행능력, 해상비행시 자동위 치측정능력 보유 등의 모든 조건을 충족하는 항공기 2대 이상
- ⑥ 예약 및 매표시설
- ⑦ 대합실 등 이용객 편의시설
- ⑧ 격납고시설
- ⑨ 보험가입 등이 있다.

부정기항공운송사업의 운임과 요금에 대한 규제제도는 신고제로 운영되고 있다. 이 밖에도 운항규정, 정비규정, 운송약관, 사업계획의 결정 및 변경 등은 정부의 인가를 받아야 한다. 또 운항개시전에 정부의 검사를 받아야 하며 운항개시 의무가 있고 명의이용 및 사업의 대여는 금지되어 있다. 정부는 사업개선명령을 내릴 수 있고 면허 및 등록을 취소할 수 있다. 사업의 양도와 양수, 합병, 상속 등의 경우에는 정부에 신고해야 하고, 휴업은 허가, 폐업은 승인을 받아야만 할 수 있다. 즉 사업과 관련된 정부의 규제는 다양한 부문에 걸쳐 시행되고 있다.

## (2) 사업의 현황

우리나라 부정기항공운송사업자의 현황은 <표 3>과 같다. 정기편사업자인 대한항공과 아시아나항공을 제외하면 모두 7개 업체가 40대의 소형항공기를 보유하고 있으며, 대부분 사용사업을 겸업하고 있다.<sup>3)</sup> 이들 부정기업체들의 주된 사업은 헬기에 의한 사용사업, 화물운송 및 전세여객운송이며, 지역항공에 해당하는 지점간 운송은 6개 노선의 사업허가를 가지고 있다. 이 외에도 1996년 말 부정기화물운송만 하는 선진항공이 등록하였으며, 1997년 11월에는 부정기화물운송업체로서 한벨헬리콥터가 등록하였다. 또 사용사업만 하는 업

3) 항공기사용사업은 항공법상 “타인의 수요에 응하여 항공기를 사용하여 유상으로 여객 또는 화물의 운송 외의 업무를 행하는 사업”으로서 구체적으로 약제살포, 광고촬영, 조종교육 등의 용도로 항공기를 조종사 포함하여 임대하는 사업을 말한다.

체로 중앙항공, 범아엔지니어링, 익산, 에어맨항공, 한승항공, 아세아지리정보 등이 있다.

[표 3] 우리나라 부정기항공 운송사업자 현황

업체명	면허일 (등록일)	항공기 보유대수				사업내용
		운송용	경비행기	회전익	계	
대한항공	'62. 12. 11	110	4	-	114	전세운송
아시아나항공	'88. 2. 24	45	-	-	45	전세운송
삼성항공	'88. 6. 17	-	-	8	8	지점간 운송 (김해/해운대, 수영/통영, 잠실/용인, 포항/울릉도), 일반전세, 물자수송, 사용사업
서울항공	'90. 11. 13	-	2	8	10	일반전세, 사용사업, 급유업
시티항공	'95. 8. 21	-	-	3	3	지점간운송 (강릉/울릉도), 일반전세, 관광비행, 사용사업
한국항공	'86. 12. 19	-	2	9	11	지점간운송 (김해/거제), 일반전세, 물자수송, 사용사업
헬리코리아	'96. 9. 17	-	-	2	2	전세운송
현대우주항공	'91. 11. 11	-	-	3	3	일반전세, 사용사업
홍익항공	'95. 5. 18	-	-	3	3	전세운송
계	-	155	8	36	199	

부정기항공운송 및 항공기사용사업은 역사가 일천하고 시장규모가 작은 데다가 공항사정이 여의치 못해 아직 발전하지 못하고 있다. <표 4>에서 부정기업체들의 사업실적을 보면 1997년 연간 항공기 운항시간이 모두 합해서 6,108시간에 불과하여, 1994년 일본의 운항실적 52,700시간과 비교하면 거의 1/9에 불과하다. 가장 비중이 큰 사업은 화물운송과 전세여객운송사업으로서 연간 운항시간이 각각 2,400시간을 넘으며, 지역항공에 해당하는 지점간 운송시간은 1,126시간에 불과하다. 노선별로는 한국항공이 김해-거제노선을 1997

년 연간 875회 운항하여 11,248명을 수송한 것이 두드러질 뿐 나머지 5개 노선의 삼성항공과 시티항공의 운항실적은 미미하다.

부정기업체들이 겸업하거나 사용사업만 하는 업체들의 사용사업 운항실적은 <표 5>에서 보는 바와 같이 1997년 연간 5,101회 운항에 4,866시간에 불과하여 부정기사업의 6,108시간보다 적다. 부문별로는 산불진화와 항공촬영이 가장 비중이 높고 다음으로 항공순시와 보도취재의 순이다.

[표 4] 우리나라 부정기항공 운송사업 실적 (1997년)

구 분	여객운송												화물운송			
	지점간운송				전세운송			기타			계					
	회사명	노선명	운항 회수	인원	시간	운항 회수	인원	시간	운항 회수	인원	시간	운항 회수	인원	시간	톤	시간
삼성항공	잠실/용인	186	664	71	3,290	17,192	1,961					4,113	19,089	2,360	8	7
	김해/해운대	236	460	100												
	수영/통영	361	623	189												
	포항/울릉도	40	150	39												
서울항공					3	17	5				3	17	5	4,920	562	
시티항공	강릉/울릉도	71	964	143	120	847	296	14	83	23	205	1,894	463	1,897	300	
한국항공	김해/거제	875	11,248	583	15	160	52				890	11,408	636	3,741	618	
헬리코리아														5,892	462	
현대우주항공					47	212	86	4	19	7	51	231	93			
홍익항공														7,090	554	
선진항공														732	50	
합계		1,769	14,109	1,126	3,475	18,428	2,400	18	102	30	5,262	32,639	3,556	24,280	2,552	

자료: 부정기항공사업협회

[표 5] 우리나라의 업체별 항공기사용사업 실적 (1997년)

회 사	항공활영		보도취재		항공순시		항공방제		산불진화		기타		계	
	운항 회수	시간	운항 회수	시간	운항 회수	시간	운항 회수	시간	운항 회수	시간	운항 회수	시간	운항 회수	시간
삼성항공	152	181			30	25			64	54	34	11	280	271
서울항공	7	17	6	22	267	234	380	105	705	905	32	37	1,397	1,320
시티항공	12	20							65	115			77	134
중앙항업	163	416											163	416
한국항공	58	106	72	197	63	241	13	31	255	304	11	30	472	908
벌야엔지니어링	110	280											110	280
홍익항공							660	232	457	488			1,117	720
헬리코리아	8	27					890	273	483	291			1,381	591
현대우주항공	38	75	1	4							65	148	104	226
합 계	548	1,122	79	223	360	499	1,943	640	2,029	2,157	142	225	5,101	4,866

자료 : 부정기항공사업협회

## 나. 문제점

지역항공이 속해 있는 부정기항공에 대한 현행 국내 법규는 지역항공에 대한 별도의 규제제도를 가지고 있는 선진국과 비교해 볼 때 항공기의 규모를 너무 작게 제한하고 있다든지 면허와 등록요건이 너무 엄격하다는 등의 문제점이 있다. 우선 선진국들이 소형항공기에 의한 국내선 정기운송을 지역항공이라 하여 국내선 대형 정기항공사들인 major나 national 항공사에 준하는 수준의 사업을 허용하고 있으나, 우리나라에서는 이를 부정기항공운송사업에 포함시켜 부정기항공으로서의 각종 규제를 받도록 하고 있어 지역항공의 정상적인 발전을 더디게 만들고 있다. 특히 항공기의 규모를 50인승 이하로 제한하는 것은 사업범위를 너무 축소시키는 문제점이 있으며, 면허와 등록요건 중 조종사, 항공기, 예약 및 매표시설, 이용객 편의시설, 격납고시설 등은 보유가 아니라 임대 등을 통한 확보로 충분하다. 사업에 대한 여타 규제제도에 있어서도 규제의 강도가 낮아져도 무방하며, 다만 안전을 위한 기술적인 규

제기준의 하향 조정은 신중을 기해야 할 것이다.

우리나라의 지역항공이 발달하지 못하는 가장 큰 이유는 고정익이 취항할 수 있는 비행장이 태부족이라는 점이다. 비행장의 부족 때문에 미국과 유럽의 경우 지역항공에서는 주로 소형 고정익을 사용하고 있는 데 반해 우리나라에서는 주로 회전익, 즉 헬리콥터를 사용하고 있다. 그러나 <표 6>과 <표 7>에서 보는 바와 같이 헬기는 고정익에 비해 기체가가격과 운항경비가 두 배 이상 더 들기 때문에 운임이 비싸지 않을 수 없고 사업의 채산성을 맞추기 힘들게 되며, 이에 따라 지역항공의 발달이 어려워지는 것이다.

[표 6] 일본의 교통수단별 좌석-km당 운임비교

교통수단	버스	철도	신간선	제트기	소형고정익	헬기
운임(엔)	10-20	20-30	약 30	30-60	60-110	200-300

자료: 일본항공우주공업회, 「헬리 커뮤니티 사업조사보고서」, 1988

현재 우리나라에서 민간항공용으로 사용하고 있는 16개 공항은 모두 지역항공용으로도 사용이 가능하다. 이 가운데 김포, 제주, 여수, 울산, 청주 등 5개 공항을 제외한 나머지 공항은 모두 군용비행장을 민간이 빌려 쓰고 있다. 그러나 김포, 제주, 여수, 울산 등 혼잡공항은 슬롯(slot)이 없어 지역항공이 취항하기 힘들며 나머지 군용비행장들은 군의 작전수요가 많아 지역항공에게 까지 슬롯이 배정되기 힘들다. 현재 민간항공이 취항하지 않는 지역에도 군의 비행장이 100개 가량 있으나 대부분 활주로의 길이나 강도, 항행지원시설, 등화시설, 통신시설 등이 충분하지 못해 지역항공이 취항하기 위해서는 추가적인 투자가 불가피하다.

지역항공의 발전을 위해서는 공항의 정비를 위한 정부의 투자가 필요한 것처럼, 채산성이 없는 노선에 대한 정부의 보조금 지급도 고려해 볼 필요가 있다. 미국과 일본의 경우 지방 소도시 또는 낙도지역이나 벽지에 대한 고속교통수단의 제공을 위해 EAS보조금, 또는 낙도보조항로 지원금을 지급해 왔다.

[표 기] 일본의 비행장과 기재를 포함한 투자규모 비교 (1986년 기준)

단위: 백만엔

		헬리포트	고정의 비행장	비고
인프라	토지대	면적 3만엔/m <sup>2</sup> 금액 150	30만m <sup>2</sup> 1만엔/m <sup>2</sup> 3,000	입지조건 차이 고려
	시설비 (착륙대, 건물)	200	6,000	
	유지관리비 (인건비, 급리 등)	700	13,500	헬기장:10년간 2배 성장 예상 비행장: "1.5배"
	계	1,050	22,500	
기재	기재비	기수 단가 금액 3기(18석기) @ 800 2,400	3기(19석기) @ 400 1,200	연간수요 10만명 예상
	운항경비	24,000	12,000	급리, 정비비 등 10년간 기재비의 10배 예상
	계	26,400	13,200	
합	계	27,450	35,700	
비고		· 기재중심형 · 고용공헌형	· 인프라중심형 · 토지정비형	

자료: 일본항공우주공업회, 「헬리 커뮤니티 사업조사보고서」, 1988

주: 연간수요 10만명, 3기 운항 10년간 합계치

#### 4. 지역항공의 활성화를 위한 효율적 항공정책

##### 가. 규제제도의 개선

우리나라에서 지역항공은 부정기항공내의 지점간 운송사업으로 포함되어 있으나, 이 사업은 그 성격상 운항기종이 소형기일 뿐 사실상 정기편항공과 다를 바가 없다. 그러나 공항에서의 슬롯 배분이나 노선권 배분은 정기항공

사 위주로 운영되고 있어, 그 위상이 크게 낮은 지역항공의 발달은 정체되어 질 수밖에 없었다. 또 앞으로 부정기항공에 대한 규제가 계속 완화될 예정인데, 정기항공으로서의 지역항공은 여타 부정기항공과는 다른 방향으로 규제 체도를 정비해야 할 필요가 있다. 즉 정기항공과 달리 사업경영에 대한 규제는 최대한 풀어 항공사 자율에 맡기되 안전에 대한 규제는 정기항공에 준하는 수준에서 유지되어야 하는 것이다. 따라서 지역항공은 별도의 사업면허를 발급하고 별도의 규제체도를 만드는 것이 바람직하다. 그리고 부정기항공 내의 전세운송과 관광운송은 고정익과 회전익을 통합하여 단일면허로 운영하는 것이 바람직하다.

부정기항공사업의 면허 또는 등록기준 중 「보유」의 의무는 「확보」로 변경하는 것이 바람직하다. 자유로운 사업의 경영이 가능하도록 하고 정부의 민간경제에 대한 개입은 가능한 축소하는 정책방향에 비추어 임대 등의 방법으로 조종사, 항공기, 각종 시설 등을 확보하는 것으로 충분하기 때문이다. 특히 운임과 요금은 완전 자유화하고 사업계획의 결정과 변경을 인가제에서 신고제로 전환하는 한편 운항개시전 검사와 운항개시 의무는 완화하고 휴업과 폐업은 신고제로 전환할 필요가 있다. 또한 지역항공사업이 별도로 지정될 경우 정기항공과 함께 노선면허가 중요해진다. 그러나 현행 항공법에서 “노선별로 사업면허를 받아야 한다(항공법 112조)”는 규정에도 불구하고 사업면허와 달리 노선면허의 양도와 양수, 매매, 합병, 상속, 휴·폐지 등에 대한 일체의 규정이 마련되어 있지 않으므로 이에 대한 규정들을 시급히 제정해야 한다. 아울러 외국인 투자의 상한선에 대해서도 재정경제부의 ‘외국인투자규정’에서는 부정기항공운송사업의 경우 50% 미만에 한해 허용하고 있으나, 항공법에서는 이에 대한 일체의 규정이 없는 점도 문제점으로 지적되고 있으므로 정기항공운송사업과 마찬가지로 지역항공도 의결권 없는 주식까지 포함할 경우 50% 미만, 의결권 있는 주식은 25% 미만까지 외국인 투자를 허용하도록 항공법에 규정을 제정해야 할 것이다.

## 나. 공항의 정비

앞서 언급한 바와 같이 지역항공사업이 채산성을 갖추기 위해서는 기재가격이 비싼 헬기를 이용하는 것은 불가능하고 기재가격이 헬기의 절반 이하인 소형 고정익 항공기를 이용해야 한다. 이 때 문제가 되는 것은 우리나라에

소형 고정익 항공기가 취항할 수 있는 민간 공항은 거의 없고 대부분 군용 비행장을 이용해야 한다는 사실이다.

우리나라에서 지역항공의 도입과 적극적인 사업육성이 필요한 가장 중요한 이유는, 계획과 달리 고속철도의 건설이 당분간 어려워짐에 따라 지역간 고속교통수단으로서 항공이 유일한데도 불구하고 현재처럼 정기항공이 담당하기에는 적합하지 않은 노선이 많기 때문이다. 즉 수요는 많은데 비행장 여건이 열악하여 대형기가 취항하기에는 부적합한 지역(예: 속초, 목포 등)과, 수요가 부족하여 일정 수준 이상의 취항편수(frequency)를 유지하기 위해서는 소형기로 운항할 수밖에 없는 지역(예: 전주, 남원, 서산 등)이 많기 때문이다. 활주로의 길이가 짧고 강도가 약한 군용비행장에 무리하게 대형기를 취항시키지 말고 소형기를 취항시키는 것이 항공안전에 더 도움이 된다. 또 상대적으로 대도시에 비해 고속교통의 사각지대에 놓인 지방도시들에는 주변의 군용비행장을 활용하여 소형기를 취항시킴으로써 지방주민들의 고속교통수요를 충족시킬 수 있는 것이다.

이에 따라 지역항공을 활성화하기 위한 항공정책의 초점은 일차적으로 공항의 정비에 모아져야 한다. 장기적으로는 지방도시에 더 많은 공항을 건설해야겠지만 우선 더 많은 군비행장의 사용협정을 건설교통부가 국방부와 협의, 체결하여야 한다. 현재 민간항공이 취항하지 않는 군용비행장 가운데 지역항공이 이용 가능한 활주로 1,000m 이상의 비행장은 남원, 창원, 진해, 성남, 충주, 서산, 수영, 춘천, 제천, 전주 등 모두 19개 소가 있다. 군용비행장의 민간 사용을 위해서는 건설교통부가 필요한 항행지원시설을 추가로 설치해야 하고 여객청사, 화물청사, 주차장 등을 건설하는 한편 활주로, 유도로, 계류장 등을 보강 또는 개수해야 한다. 특히 비행장 등화시설과 민간항공 관제용 통신시스템은 대폭 보강해야 한다.

지역항공이 부정기항공에 포함될 것이 아니라 정기항공처럼 별도의 사업면허를 가져야 하는 이유는 군비행장의 민간사용시 국방부의 허가기준에서 잘 나타나고 있다. 즉 정기항공은 국방부장관이 매년 2회 민항 운항계획을 신청받아 허가하는 데 비해, 부정기항공은 사용신청에 의해 2년 단위로 예비 승인하되 운항 예정시간 48 근무시간 전에 각군 본부로 사용 신청하면 승인하고, 긴급시에는 24 근무시간 전에 사용 신청하면 승인할 수 있도록 하여 각 운항편 단위로 임시 허가의 성격을 띠고 있다.



또 군비행장의 민간사용은 그 사용허가 권한이 국방부에 있는 만큼 건설교통부장관은 승인업체 및 보유항공기에 변동사항이 있을 경우 국방부장관에게 10일 이내에 통보하여야 하는 등 군 측으로부터 여러 가지 규제를 받고 있다. 따라서 지역항공의 발전을 위해서는 이러한 군의 민간항공에 대한 통제를 완화할 필요가 있다.

이와 같이 군용 비행장의 민간 사용에 있어서는 군 측의 대폭적인 양보를 이끌어낼 필요가 있다. 특히 현재 민간이 사용하고 있는 군용비행장은 대부분 슬롯(slot)의 부족현상이 심각하여 이의 확보에 더 노력해야 한다. 슬롯이 부족한 이유로 안전문제의 우려가 있는데도 불구하고 정기항공사들의 대형기 취항이 불가피하거나 지방도시를 잇는 지역항공의 취항이 불가능하게 되는 경우가 많다. 속초와 목포 등 수요도 많고 군 비행장 시설이 워낙 열악한 곳은 민간공항을 서둘러 건설하는 것이 안전을 위해서나 지역주민에 대한 서비스 면에서나 지역항공사업의 발전을 위해서도 바람직하다. 또 기존 군비행장의 활주로 연장과 강도 보강, 항행지원시설, 등화시설, 통신시설의 추가 설치에 투자할 재원의 확보는 지역항공의 발전을 위한 일차적인 관건이다.

## 다. 기타 지원방안

우리나라에서 지역항공의 발달이 시급히 요청되는 이유는 지방화시대를 맞아 날로 증대되고 있는 지방도시 주민의 고속교통수요를 충족시킨다는 측면과 함께 국토의 균형발전과 남북통일에 대비한 사전 준비 측면에서도 중요한 일이기 때문이다. 또한 제조업 측면에서는 항공기 제작산업의 내수기반을 제공하고, 내국인 조종사의 양성이라는 측면에서 소형기 운항 경험의 축적이 정기항공의 안전을 확보하기 위한 우수조종사의 양성과 저변 확보에 필요하기 때문이다.

이러한 이유로 지역항공의 발달을 위해서는 규제제도의 정비, 공항시설 등 인프라에 대한 투자와 함께 사업자에 대한 직접적인 지원방안도 아울러 강구할 필요가 있다. 즉 항공기 도입시 관세의 면제, 항공기 취득세와 재산세, 등록세, 법인세의 감면 등에 더하여, 노선에 따라 사업자에 대한 보조금 지급도 고려할 필요가 있는 것이다.

특히 취득세와 재산세는 지방세로서 최근 각 지방자치단체의 세수 확보방안의 일부로 일시 감면의 혜택이 중단되어야 한다는 주장이 있어 항공사들에

게 부담이 되고 있다. 이들 지방세의 일시 감면의 혜택으로는 2001년 말까지 항공기 가액의 20/1,000을 부과하는 취득세는 면제하고, 3/1,000을 부과하는 재산세는 50%를 감면하는 것 등이 있다. 지역항공의 공공정책적 필요성에 비추어 취득세와 재산세는 물론 0.1~0.2/1,000를 부과하는 등록세도 영구 면제 되도록 법제화할 필요가 있으며, 아울러 관세의 면제도 영구화하고 법인세의 세율도 인하시켜야 한다.

또 도서벽지노선의 경우 해운에서는 '낙도보조항로'라는 이름으로 영업손실금에 대해 정부가 그 차액을 무상 보조금으로 지원해 주고 있다. 이에 비추어 지역항공의 경우에도 헬기나 소형 고정익을 이용한 도서벽지 운항사업에 대해서는 해운에 준하여 영업손실금을 보조하는 방안이 필요하다. 이는 이미 앞 장에서 살펴본 대로 미국에서는 장기간에 걸쳐 시행한 경험이 있다.

## 5. 결론

흔히 커뮤니티항공이라고 부르는 지역항공은 소형항공기로 소도시나 벽지의 정해진 노선에서 정해진 스케줄에 따라 유상으로 여객 또는 화물운송을 하는 사업을 말한다. 미국과 유럽에서는 연간 수천만 명을 운송하면서 정기항공에 못지않은 역할을 하는 중요한 사업이지만 우리나라에서는 연간 3만 명 남짓한 인원을 수송할 뿐인 아직 발달하지 못한 미미한 사업부문이다.

우리나라에서는 제도적으로 지역항공의 규제체제가 정립되어 있지 않다. 우리나라의 지역항공은 부정기항공운송사업으로부터 분리하여 별도의 규제체제를 갖추어야 하며, 일부 규제는 현행 부정기사업보다 완화하는 방향으로 제도의 정비가 필요하다.

지역항공이 취항할 수 있는 지방공항의 확보는 잠재수요의 개발 측면에서도 중요하고 헬기보다 비용이 훨씬 적게 드는 고정익의 취항을 가능하게 하여 사업의 채산성 확보가 가능하게 한다. 사업자가 스스로 인프라 시설비까지 부담하는 것은 현재로서는 기대하기 힘들고, 결국 사업의 발달을 위해서는 정부의 투자가 불가피하다.

각종 세금의 감면과 보조금 지급은 사업의 수익성 제고에 큰 역할을 한다. 국토의 균형 발전과 벽지 주민들에 대한 고속교통수단의 제공이라는 공익성 원칙에 따라 선진국들이 시행하는 보조금제도는 우리나라에 많은 시사점을

던져 주고 있다.

최근 국내에서도 지방자치제가 본격적으로 시행되면서 지역발전을 위해 항공편의 취항을 희망하는 지방도시가 크게 늘고 있으며, 이들 지역에 적합한 항공운송의 형태로 지역항공의 발전 필요성이 증대하고 있다. 더욱이 IMF사태로 국내선 항공수요가 현저히 줄어들고 있어 대형기의 취항이 여의치 못한 지역에는 소형기에 의한 지역항공의 취항이 바람직한 경우가 늘어나고 있다.

정기항공사들의 새로운 사업영역으로서 뿐만 아니라 부정기항공사들의 정기항공사와의 협조체계 구축의 의미에서 지역항공의 발전을 위한 중지를 모아야 할 때가 다가오고 있다. 항공사들이 능동적으로 나서고 정부가 확실한 지원을 아끼지 않는다면 우리나라의 지역항공의 발전은 훨씬 앞당겨질 수 있다.

## 〈참고문헌〉

- 교통개발연구원·항공대 항공산업정책연구소, 『우리나라 부정기항공운송사업 발전방안』, 1994. 9
- 박오화, “미국 항공운송정책에 관한 연구”, 『논문집 제 27집』, 한국항공대학, 1989. 10
- 박오화·이영혁, “미국의 지역항공정책에 관한 연구”, 『항공산업정책연구』, 항공대 항공산업정책연구소, 1997. 2
- 이영혁, 『우리나라 국내선 부정기항공산업의 발전방향』, 해운산업연구원, 1990. 6
- 이영혁 외, 『항공운송산업의 규제제도 개선방안』, 한국항공대 항공산업정책연구소, 1998. 4
- 홍순길·김병중, “미국의 커뮤니티 항공운송산업에 관한 연구”, 『항공산업정책연구 제 3집』, 항공대 항공산업정책연구소, 1996. 2, pp. 11~28
- FAA, 『United States Code, Title 49』
- \_\_\_\_\_, 『Federal Aviation Regulation』
- ICAO, 『Annex to the Convention on International Civil Aviation』
- Molloy Jr., James F., 『The U.S. Commuter Airline Industry』, Lexington Books, 1985
- Porter, Richard E., 『Aviation Regulation』, 1993
- Tye, William B., 『The Transition to Deregulation』, Quorum Books, 1991
- US RAA, 『1997 Annual Report』
- 吉村眞事, 『지역항공 시스템』, 酣燈社, 1986
- (사)일본항공우주공업회, 『헬리 커뮤니티 사업조사보고서』, 1988