

# 일본의 항공정책

김 영 남\*

## 〈 목 차 〉

I. 序	III. 新航空政策
II. 1970·1972 체제	IV. 結

## I. 序

전후 일본의 민간항공이 재개되고 나서 약 20년 후인 1970년대 초에는, 국내선으로 일본항공, 전일공(全日空), 동아 국내항공이 전국에 노선망을 개설함으로써, 항공이 국민의 일상생활의 발로서 정착하게 되었다. 국내선의 승객수는 1969년에는 1,000만명 선을 넘었고 1972년에는 1,800만명을 넘어섰다.

국제선에서는 일본항공이 아시아, 태평양, 유럽에 노선을 개설하였는데, 서비스 수준이 높아 일본인은 물론 외국인들로부터도 높은 평가를 얻어 세계 항공계에 안정된 지위를 확보하였을 뿐만 아니라 IATA의 수송실적 랭킹에서도 베스트 텐에 포함되었다.

이와 같은 일본의 국제·국내항공의 발달과 항공 3社의 성장을 배경으로 항공이 일본경제 내에서 완수해야 할 역할을 고려한 일본정부는 시대에 부응하는 항공정책의 확립을 계획하였다. 1970년에는 일본 운수성 사무당국의 원안이 각의(閣議) 양해를 얻었으며, 이 원안에 약간의 수정을 가한 것이 공식 항공정책으로서 1972

\* 세종대학교 항공우주연구소 연구위원

년에 운수성이 이를 항공 3社에 시달하였다. 이것이 이른바 70·72 체제로 항공헌법 등으로 불리워지고 있다. 이러한 항공정책은 1986년에 이르러 국제선의 복수사체제, 국내선의 경쟁촉진, 일본항공의 민영화 방안을 포함하는 신항공정책으로 변경되었다. 미국의 항공규제 완화정책은 미국의회의 입법행위로서 결정되고 실시되었으나, 일본에서의 항공정책은 국회의 의결을 거치지 않고 정부의 행정행위의 지침으로서 결정되고 업자에게 시달되는 형태를 취하고 있다. 미일 양국의 정치구조와 국민, 기업의 권리의식의 차이를 보여주는 예이다.

## II. 1970·1972 체제

1972년의 일본 운수성의 항공정책은 다음과 같은 내용으로 되어있다.

- (1) 일본항공은 국제선 정기항공을 一元的으로 운영한다.
- (2) 일본항공과 전일공은 일본 국내 간선을 운영한다.
- (3) 전일공과 동양 국내항공은 국내 로컬선을 운영한다. 국내 로컬선은 이른바 더블트래킹을 실현한다.
- (4) 전일공은 근거리 국제 차터便을 운항한다.
- (5) 화물전용 항공회사의 설립은 항공화물의 수요동향을 검토하여 결정한다.

전일공의 국제 정기노선으로의 진출의욕은 이미 1950년대에 그 실마리를 찾아볼 수 있다. 당시의 전일공의 보유기종으로부터도 동남아시아로의 진출을 희망하고 있음을 알 수 있다. 또 중국의 국제사회로의 복귀 움직임에 호응하여 중국노선에도 관심을 보이고 있었다. 이것은 당시의 전일공 사장이 중일 우호협회의 지도적 위치에 있었으므로 더욱더 박차가 가해졌다. 당시의 전일공의 주장은, 국제항공은 자국기업과 상대국기업이 평등한 비율이어야 함에도 불구하고 일본항공의 일본발착 수요의 웨어(share)는 40%전후이며 이는 일본의 항공기업의 수송력(공급력) 부족 때문인데, 만일 전일공이 국제 정기노선에 진출하면 전일공과 일본항공의 합계웨어는 50%가 될 것이라는 것이었다.

일본항공의 주장은 「국제선의 운영은 기술적으로도 상업적으로도 고도의 수준을 필요로 하며 수준이 낮은 전일공이 참가한다고 해도 국제경쟁에서 패하는 것은 확실하다. 결과로서는 전일공은 국제 정기노선 중 일본인 시장에 의존하게 되고 일본항공 끼리의 과당경쟁이 될 것이다. 일본 기업이 해외진출을 할 때, 일본 기업끼

리 제한된 시장에서 경쟁하여 같이 망하게 되는 일이 있는데, 국제항공에도 과당경쟁을 불러일으켜서는 안된다」는 것이다.

결과적으로는 일본항공의 주장이 받아들여져서 전일공은 근거리 국제선 차터라는 조그만 아웃렛을 부여받았다. 이 결론은 당시 국제 정기노선 진출이 단절된 전일공에 대한 유화책이라 할 수 있다.

간선은 도쿄와 삿포르, 오사카, 후쿠오카, 오키나와를 연결하는 노선으로 수요도 많았으며 또한 일본의 수송 경제의 대동맥이었다. 동야 국내항공은 중소 항공회사가 통합하여 생긴 회사인데, 운항하고 있는 노선은 중소 항공회사 시절부터 계승한 지방노선이었다. 적자인 중소 항공회사가 생존하기 위해서 합병한 동야 국내항공은 합병에 의한 메리트만으로는 흑자전환이 곤란였으므로 수익성이 높은 간선 진출을 희망하고 있었다. 특히 삿포르선에 대해서는 합병 이전의 일본 국내항공 시절부터 연장운항의 기회를 엿보고 있었다. 그러나 先發 2社は 삿포르선을 포함하여 국내 간선의 공급은 어느 정도 충족되고 있다고 보고 제 3자의 참가에 따른 시장의 혼란으로 수익이 떨어질 것을 염려하여 동야 국내항공의 간선참가에 반대하였다. 당시의 국내 간선은 5개의 공항 모두 광동기(廣胴機)의 이착륙은 가능하였으며, 1970년대 초반에는 先發 2社가 B-747 및 로키드 트라이스타와 같은 광동기를 속속 도입하고 있었기 때문에 왕성한 수요에 대하여 공급은 안정되어 있었다. 적자에서 탈피하여 회사재건에 노력중인 동야 국내항공으로써는 선발기업의 반대와 정치의 벽이 흑독하기만 하였다.

국내 로컬선의 더블트래킹 정책은 수요가 있는 곳에 자유경쟁이 있어야 한다는 기본원칙에 따른 것이다. 큐슈에서는 가고시마, 나가사키, 오이타, 홋카이도에서는 하코다테(函館) 등에 더블트래킹이 실현되었다. 로컬선의 더블트래킹 정책과 병행하여 정부는 제 2차, 제 3차 공항 정비계획에 따라 지방공항의 확장·정비를 추진하여 많은 지방공항이 개선되었다. 이 지방공항에서 가능한 제트비행기의 이착륙은 지방도시에 항공 서비스를 보급시켜 국토의 기동성을 높여 경제의 고도성장에 공헌하였다. 또 이들 지방공항에 취항하는 전일공, 동야 국내항공의 수익을 증가시켜 경영기반의 강화에 기여하였다.

항공화물 전문회사 설립이라는 구상은 1960년대 후반부터 항공회사와 해운회사의 양쪽 모두에서 추진되었다. 일본항공은 여객기의 베리(동체하부 화물실)로 항공화물을 수송하고 있었는데, 국제선에서는 화물이 폭증하여 화물전용기를 갖추게 되었다. 한편 海運各社は 종래 해상에서 수송하고 있었던 화물 중 부가가치가 높은

것과 긴급을 요하는 것이 항공으로 옮겨가고 있는 것에 깊은 관심을 갖고, 자신들이 구축한 유통시스템을 이용하여 항공화물 유치를 확장하는 방안을 검토하고 있었다.

1960년대 후반에는 일본항공이 일본우선(郵船), 상선미쓰이(商船三井)와 제휴하는 한편 전일공은 가와사키가선(川崎汽船), 야마시타신일본기선(山下新日汽船), 재팬라인, 昭和海運과 제휴하여 각각 화물항공 전문회사 설립을 추진했다. 그러나 前者는 일본항공이 점차 해운회사와의 제휴에 열의를 보이지 않아 결국은 해산하기에 이르렀다. 일본항공은 국제선을 독점해 왔으며 화물사업에 관해 충분한 실력과 경험을 갖고 있었다. 또한 화물전용기, 여객기의 배리 양쪽에 충분한 수송력을 갖고 있었으므로 새로이 화물항공 전문회사를 만들 필요는 없었다. 굳이 이야기하자면 전일공이 해운회사와 손잡고 화물부문만이라도 국제 정기노선에 진출하는 움직임에 대항한다는 의미밖에 없었다.

일본항공의 퇴각에 따라 일본우선, 상선미쓰이는 전일공 그룹과의 제휴로 전향했고, 전일공으로서는 주요 해운회사 전부의 협력을 얻어 국제 항공화물에 진출하는 계기가 되었다.

70·72체제는 일본항공과 전일공 간의 경쟁을 관망하여 새로운 회사가 설립되어도 거기에 맞는 충분한 수요가 나타날 때까지 항공정책 문제의 검토를 보류하였다. 전일공과 해운 7개사가 제휴하여 만든 新회사는 1983년에 설립되어, 1986년의 미일(美日)항공협정 개정에 따라 샌프란시스코와 뉴욕의 양도시로의 취항이 실현되었다. 유력해운 2社와의 제휴를 중지하고 新회사 구상을 포기했던 일본항공의 선택이 현명했는가 실패였는가 하는 평가는 양분되고 있다. 마찬가지로 해운 7社와 제휴하여 新회사를 만든 全日空의 결단도 그 후 항공정책이 1986년에 개정되어 국제 정기노선에 진출한 후에도 과연 新회사를 만들 필요가 있었을까, 그리고 全日空은 자신의 국제선 화물에 전념했어야 하지 않았을까 하는 등의 회의와 함께 日本航空의 경우와 마찬가지로 평가가 엇갈리고 있다.

### Ⅲ. 新航空政策 -1986 (향후의 항공기업의 바람직한 운영체제에 관하여)

70·72체제가 발족된 후 10년간 지났을 무렵부터 항공정책을 재검토를 해야 한다는 목소리가 높아져 갔다. 이 10년간 일본의 항공시장은 순조로이 발전하여 미국, 유럽에 버금가는 규모로 커졌다. 동시에 일본항공, 전일공, 동아 국내항공

(현재의 日本에어시스템)도 착실히 성장하였다. 일본항공은 1970년대 후반에는 국제선 수송량이 IATA 랭킹 1위를 차지하게 되었다. 국제 정기노선으로의 진입이 차단되었던 전일공은 국내 로컬공항의 확장·정비가 진행됨으로써 가고시마(鹿兒島), 나가사키(長崎), 하코다테(函館), 고마쓰(小松) 등의 준간선으로 고수익을 올려 총자본에 대한 수익률에서는 일본항공을 능가하였다. 전일공의 기단(fleet)도 70·72체제의 당초에는 로키드 드라이스타가 주력이었으나, 얼마 지나지 않아 국내선 타입의 B-747을 도입함으로써 이것이 수익률 향상에 공헌하였다. 동아 국내항공은 합병 초기의 혼성형 기단에서 통일형 기단으로 전환을 피하여 처음에는 YS-11로 통일하였으나, 70·72체제 이후에는 DC-9, DC-10, A-300으로 적극적으로 제트비행기화가 진행되었다. 이 제트비행기화는 전일공의 경우와 마찬가지로 로컬공항에서 제트비행기가 이착륙이 가능하게 공항이 확장·정비됨과 병행하여 진행되어, 同社의 수익 개선에 공헌하였다.

동아 국내항공은 70·72체제 초기에는 일시적으로 흑자를 냈으나, 1979년부터 다시 적자로 돌아섰다. 그러나 1984년에 흑자로 전환하고부터는 순조롭게 이익을 발생시켜, 적자시대의 누적결손도 모두 보전하고 흑자를 기록하기에 이르렀다.

해외에서는 1978년에 미국에서 항공규제 완화정책이 실시되었고 이것이 일본의 항공계에도 영향을 미쳤다. 미국의 규제완화정책 중 일본의 항공정책에 영향을 미친 것은 노선참가의 자유화와 정부의 항공회사에 대한 보호·규제정책의 폐지이다.

같은 시기에 일본에서는 제 2차 임시행정조사회가 정부의 認許可사상의 축소에 따른 행정의 합리화와 특수법인의 정리를 발표하였다. 특히 후자에 관해서는 일본 국유철도, 일본 전신전화공사, 일본 전매공사와 나란히 일본항공의 민영화가 거론되었다.

이와 같은 내외정세의 진전에 맞추어 일본 정부는 1985년에 70·72체제의 재검토를 결정하고 新항공정책을 운수정책심의회에 자문을 구하였다. 운수정책심의회는 1986년 6월 「향후의 항공기업의 바람직한 운영체제에 관하여」라는 표제하에 新항공정책안을 내놓았고, 이후 이러한 新항공정책이 실시되게 되었다. 新항공정책은 다음의 3항목으로 이루어져 있다.

\*국제선의 복수사(複數社)체제

\*국내선의 경쟁촉진

\*일본항공의 민영화

## 가. 국제선의 복수사체제

「일본항공 이외의 他社에 대해서도 기업의 능력에 따라 국제선으로의 진출을 적극적으로 추진한다. 복수사체의 형태로는 高 수요 또는 대규모 수요증가를 기대할 수 있는 기존노선에서의 복수사化가 중심이 된다」(항공정책원안에서)

70·72체제는 국제선 정기노선은 일본항공이 일원적으로 운영하는 것으로 하고 全日空의 국제선 정기 진출을 받아들이지 않았다. 이른바 일본항공의 독점이었다. 이에 대해 일본항공은 독점이 아니라고 주장하며, 국제선 시장에는 30개社를 넘는 외국기업이 있고, 일본항공은 이들과 치열한 경쟁을 하고 있으므로 독점에 따른 폐해는 발생하고 있지 않다고 반론해 왔다. 그러나 전일공이 주장하는 일본기업의 공급력 부족과 거기에 따른 셰어의 저하는 사실이어서 일본항공의 독점상태는 소비자이익을 침해한다고는 말할 수 없지만, 국익에 손해를 끼치고 있는 것은 자명한 일이었다. 즉 통상의 경제이론에서는 독점기업은 생산을 지배하기 위해 때로는 소비자의 수요에 부응하는 생산을 하지 않고, 또한 경쟁에 따른 품질의 향상이 없으며, 더구나 가격을 지배하고 있으므로 때때로 부당하게 높은 가격을 소비자에게 강요하는 경우가 있다. 그러나 이것들은 일본항공의 경우에는 적용되지 않는다. 왜냐하면 일본항공의 주장대로 태평양노선, 아시아노선, 유럽노선의 각 시장에서 30개社이상의 외국기업과 경쟁하고 있으므로 독점상태는 전혀 없었다. 일본항공의 서비스 품질은 정평이 나 있으며, 독점에 의해 품질의 개선이 소홀해졌다고 할 수도 없다. 공급에 있어서는 일본항공을 상회하는 외국기업의 공급이 있으며, 소비자의 욕구는 만족되었다. 가격에 있어서는 싼 가격의 항공권 시장에 주로 외국기업의 싼 항공권이 돌고 있어서, 소비자는 이용 항공회사 선별에 구애받지 않으면 꽤 싼 가격으로 항공권을 입수할 수 있었다. 오히려 이러한 덤핑 속에서 일본항공의 항공권은 높은 가격으로 판매되어 왔다. 이것은 일본항공의 서비스 품질에 소비자가 높은 신뢰를 두고 있다는 증거였다.

문제시 되어야 할 것은 일본의 기업 즉 일본항공의 셰어 부족이었다. 국제항공 협상에서 일본 정부는 두 나라간 협정에 의해 항상 일본 기업과 상대국 기업의 공급력이 동등하도록 유도해 왔다. 그러나 현실적으로는 일본항공의 수송실적의 셰어가 50%에 달한 적이 없었다. 일본항공의 외국인 승객의 셰어는 항상 30% 미만이었으며, 본래 일본기업에의 선호가 강한 일본인 승객도 과거 10년간 50%를 넘

은 적이 없었다. 이것은 명백히 국익의 손실로 본래 확보해야 할 국익을 외국기업에게 양보하고 있다는 지적이었다. 70·72체제에 불만을 품고있는 전일공이 일본항공—社체제에서는 당연히 차지해야 할 쉐어를 확보하지 못하고 국익을 외국기업에게 양보하고 있는데 이는 일본항공의 독점(독점이라는 용어가 꼭 타당하다고 할 수 없다)에 따른 폐해라고 비판한 것은 일리가 있다.

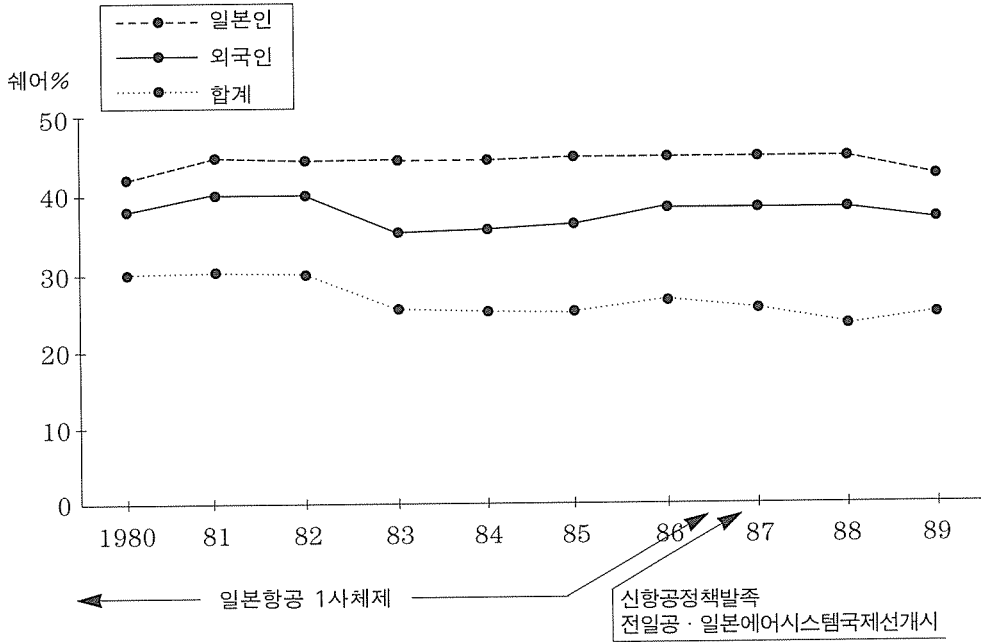
新항공정책은 국제선의 복수체제에 발을 내딛어 전일공, 일본에어시스템(당시는 동아 국내항공이었으나 국제선진출 후 社名을 변경)의 국제선 정기노선의 문호를 개방하였다.

이 兩社중 특히 전일공은 의욕적으로 국제선에의 노선망을 전개하였다. 新항공정책이 발족된 1986년부터 불과 3년이란 시간에 광, 로스앤젤레스, 워싱턴, 홍콩, 대련(大連), 북경(北京), 시드니로 진출했고, 또한 외국 항공기를 이용한 공동 운항으로 모스크바, 빈, 스톡홀름에 노선을 개설하였다. 하나의 기업이 단기간에 이 정도의 국제선을 전개한 예는 드물었다. 이는 전일공의 국제선 정기노선에의 강한 의욕과 이를 실현시킨 왕성한 기업체력을 말해준다고 하겠다.

일본 정부도 兩社의 국제정기진출을 후원하여 활발히 외국 정부와의 항공협상을 진행하였다. 미국, 중국, 호주 등과는 증편을 위한 협상을 진행하였고, 또 항공협정의 지정기업이 단수인 것에 관해서는 일본항공에 이은 제 2, 제 3의 기업을 지정할 수 있도록 증편협상과 함께 복수지정을 요구하여 몇 가지의 항공협정에서는 복수지정제의 획득에 성공하였다.

여기에서 문제가 되는 것은 新항공정책하의 일본기업의 쉐어이다. <그림 1>에서 알 수 있듯이 일본기업의 쉐어는 일본인과 외국인의 합계에서 완만 또는 하락 기미를 보이고 있다. 일본기업 쉐어의 하락은 오히려 전일공, 에어시스템이 국제선 정기노선에 진출한 이후에 나타나고 있다. 게다가 兩社가 기반이 약한 외국승객 뿐 아니라 유리한 입장에 있는 일본인 승객의 쉐어면에서도 하락기미를 보이고 있다. 이것은 70·72체제에 있어서 전일공이 주장했던 일본 기업쉐어 회복론과 반대 현상이다. 이를 거시적으로 보면 일본 기업의 공급력이 왕성한 총 수요의 증가를 따라가고 있지 못하다는 증거라고 해석할 수 있다.

〈그림 1〉 일본 출입국 여행객에 대한 일본기업의 쉐어



일본 정부가 新항공정책을 시작한 것은 1986년인데, 이 해에는 이른바 텐 밀리언 계획의 첫 해에 해당한다. 텐 밀리언 계획은 1986년의 일본인 해외여행자 500만명을 5년후의 1990년에는 천만명(텐 밀리언)으로 늘린다는 계획으로서, 이 계획목표는 1990년에 달성되었다. 그러나 해외 여행자 배증계획에 타이밍을 맞추게 되면 新항공정책과 해외여행자 배증계획이 동시에 개시되어서는 잘 될 수 없다. 왜냐하면 前者는 정책발족후 各社별로 그 준비기간도 필요하며, 일본 정부는 各社의 증편 및 필요에 따라 복수지정을 위한 항공협상이 필요했기 때문이다. 사실 全日空이 본격적으로 국제선을 전개한 것은 1988년으로 이는 텐 밀리언 계획의 절반이 지난 시점이다. 만일 兩정책을 조정하여 그 효과를 최대한으로 발휘시키려고 한다면, 국제선의 복수화 정책은 텐 밀리언 계획에 2년 앞선 1984년에 행해져야 했었다. 1984년에 전일공은 국내 간선과 더불어 많은 지방항공이 확장·정비되어 제트비행기의 이착륙이 가능해지고, 로컬선에서 커다란 수익을 올려 기업능력은 건전했다. 운항·정비의 기술면에서는 70·72체제에서 근거리 국제선 차터(전세비행기)가 허용되고 있었기 때문에 이미 10년의 경험을 갖고 있어서 전혀 문제가 없었다. 일본에어시스템의 문제는 있었지만, 新항공정책 이후의 同社의 국제선 계획의



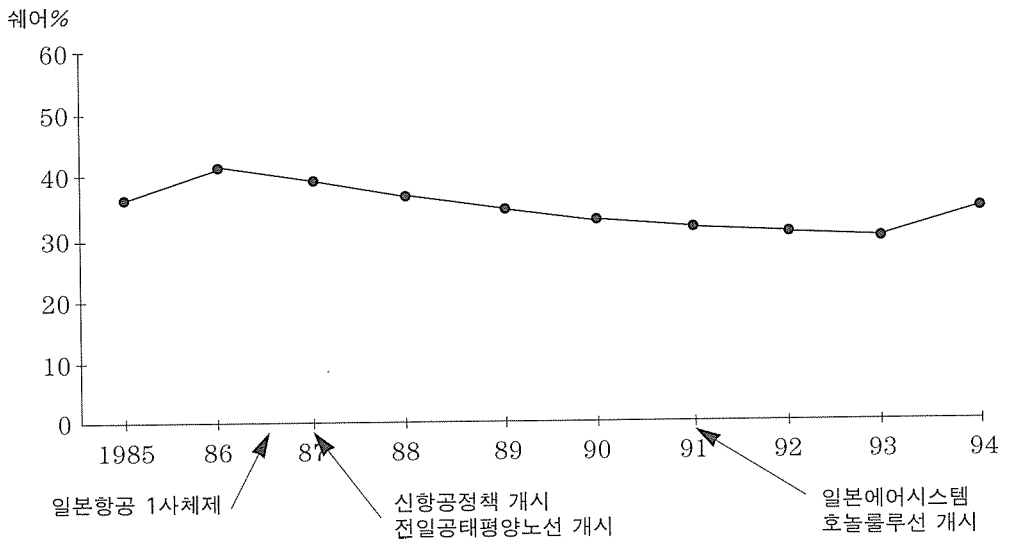
진행상태를 보면, 국제선진출은 한층 뒤져있어도 일본에어시스템社 자체에 있어서 문제는 없었다고 생각된다. 즉 국제선 복수화를 84년에 발족시켰다면 좋았을 것이라는 문제는 전일공에 한정된 것으로 일본에어시스템은 일단 논외로 생각하는 것이 좋다.

兩시책의 타이밍의 엇갈림에 대한 또 하나의 관점은 텐 밀리언 계획은 전일공에게 유리한 일본시장에 관한 계획이라는 점이다. 일본 出入의 항공승객을 보면 예를 들어 1989년에는 편도 기준으로 일본인 1,971만명(65.8%), 외국인이 1,024만명(34.1%)이다. 일본인의 비율은 외국인을 크게 초과하고 있으며, 뿐만 아니라 전일공의 경우에는 그 광대한 국내노선망이 강력한 뒷받침이 되고 있다. 텐 밀리언 계획으로 꾸준히 증가한 일본인 해외여행 수요의 반 이상은 전일공이 아니라 외국 기업이 흡수한 것이다.

쉐어에 대해 좀더 자세히 고찰해 보면, 태평양노선, 유럽노선, 아시아노선 중 태평양노선의 쉐어의 저하가 현저하다. <그림 2>는 1985~1994년의 태평양노선의 일본 기업의 쉐어의 추이인데, 전일공이 미국본토의 두 지점에 연장운행된 1987년 이후의 쉐어가 하락하고 있다. 원래 태평양노선의 외국인 쉐어는 이 노선의 외국인의 대부분이 미국인이라는 것을 생각하면 일본 기업에 있어서 항상 좋은 수입원이 되지 못하는 것은 어쩔 수 없다. 그러나 전일공의 태평양노선 개시후 일본인 쉐어와 외국인 쉐어 모두 저하하고 있다. 앞서 말한 바와 같이, 전일공은 「70·72 체제에서 국제선이 일본항공 하나밖에 없기 때문에 일본 기업(일본항공)이 당연히 차지해야 할 쉐어를 확보할 수 없다. 만일 전일공이 제 2의 기업으로서 참가하면 국제선에서의 일본 기업의 쉐어는 적어도 50%를 넘을 것이다」라고 주장했다. 그러나 전일공의 요구대로 국제선의 복수화가 실현되었음에도 불구하고 일본기업의 쉐어는 전일공의 주장과는 반대로 저하되었다. 전일공의 주장은 국제항공 협상의 기브·엔드·테이크를 소홀히 한 것이다. 항공협상에서는 새로이 하나의 권익을 획득할 경우 상대측에 그것에 걸맞은 권익을 부여하지 않으면 안된다. 전일공의 미본토 운행의 담보로써 미국측은 업계 제 1위인 아메리칸 항공, 제 3위인 델타항공의 일본취항을 획득하였다. 종래부터 이미 업계 제 2위로 오랜동안 태평양노선에 군림했던 팬암의 비행기재, 승무원, 시설을 계승한 유나이티드항공, 팬암과 나란히 태평양노선의 개척자로서의 오랜 역사를 지닌 업계 제 4위의 노스웨스트항공의 2개社가 있었다. 여기에 아메리칸항공, 델타항공의 2개社를 추가하면 미국항공업계의 1위에서 4위까지의 거대한 항공사가 태평양노선에 참가하고 있는 것이다. 이 4개

社는 미국 전국토에서 그물망처럼 국내노선망을 지니고 있으며, 단순히 게이트웨이의 수요뿐만 아니라 방대한 지선(feeder)의 수요도 장악하고 있다. 기업규모, 경험, 능력면에서부터 전일공은 매우 힘든 경쟁에 돌입한 것이다. 결과는 전일공을 포함하여 일본기업의 쉐어의 저하였다.

〈그림 2〉 태평양노선 이용 일본출입 여행객에 대한 일본 기업의 쉐어



태평양노선은 원거리라는 점과 미국과 일본이라는 2大경제 대국의 존재, 그리고 아시아 NIES가 있고 수송량과 거리에 있어서도 세계 제 1의 시장이다. 더욱이 21世紀를 향하여 그 성장이 가장 팔목할 것으로 여겨진다. 이 거대시장에서 미일 양국의 항공기업이 지배적 지위에 선 것은 확실하나, 항공정책의 원칙이 문호의 개방, 참가의 자유화, 편수규제의 폐지라는 점을 전제로 하면 미국의 거대 항공사에 대한 일본의 기업의 경쟁은 결코 용이하지 않다. 전일공 및 일본에어시스템이 염원하던 태평양노선에 참가할 수는 있었지만, 그 대가로 일본이 미국측에 부여한 것은 너무 크다.

#### 나. 국내선에 있어서의 경쟁촉진시책의 추진

「더블·트리플트래킹을 추진해야 하는데, 이것을 적극적으로 추진할 대상노선은 고수요노선 및 어느 정도의 수요가 있는 주요공항간 노선이다. 이것을 추진함에

있어서는 수요량 등의 기준이 검토되어야 한다. 또한 경쟁촉진시책의 추진에 있어서는 기업간의 적정한 경쟁이 일어날 수 있도록 배려할 필요가 있다. 그리고 중소항공기업에 관해서는 생활상 필요한 이도(離島)노선의 유지가 가능하도록 채산노선의 운영을 고려함과 동시에 경영 기반의 강화에 힘이 되는 노선전개에 대해서는 기업의 성격과 능력에 따라 인정하는 것이 적당하다」(항공정책원문에서)

70·72체제에서 더블트래킹 추진을 적용한 것은 로컬선이었다. 高수요노선인 간선, 즉 도쿄, 삿포르, 오사카, 후쿠오카, 오키나와를 연결하는 線은 동아 국내항공의 강한 요청에도 불구하고 일본항공, 全日空社の 2개社 운항에 한정되었다. 이 간선이 2개社에 한정된 것은 1972년 이후의 3社の 사운(社運)에 강한 영향을 끼쳤다. 1970년대 후반에서 1980년대 전반의 10년간은 제 2차 석유위기로 인한 부진이 있었으나, 이는 극히 일시적인 것으로 간선을 과점했던 일본항공, 전일공의 兩社は 창업 이래 가장 높은 수준의 이익을 올렸다. 이에 반하여 동아 국내항공은 같은 10년 동안에 반이 적자결산이었다. 新항공정책 실시후 동아 국내항공은 겨우 누적손실을 해소하고 단년도(單年度)의 이익을 주식배당과 사내유보에 충당하게 되었다. 그러나 同社の 국제선 진출속도를 전일공의 속도와 비교하면, 전일공의 남아도는 능력에 비해 동아 국내항공의 능력은 열등하다.

新항공정책에서는 「간선」의 글자는 사라지고 高수요노선에는 전면적으로 더블트래킹을 적용하고, 노선에 따라서는 트리플트래킹도 적용하고 있다. 구체적으로는 연간 이용객이 70만명을 넘으면 더블트래킹, 100만명을 넘으면 트리플트래킹이 적용되었다. 단 삿포르, 도쿄, 나고야, 오사카, 후쿠오카, 가코시마, 오키나와의 각 주요 공항간을 잇는 노선은 연간 이용자가 30만명 이상에서 더블化, 60만명 이상에서 트리플化를 인정하기로 하였다.

70만명/100만명 및 30만명/60만명이라는 기준은 현재 국민들의 생활이 높은 기동성을 요구하고 있는 현상에서 보자면 엄격하기 그지없다. 국민은 좀더 많은 편익을 요구하고 있는데도 행정당국은 공급을 억제하고 있다. 또한 더블트래킹과 트리플트래킹이 항공계에 과당경쟁을 가져와 각사(各社)의 경영기반을 위협한다는 발상은 항공 3社の 1980년대 이후의 경영상황에서 볼 때 그 걱정은 기우에 불과하다.

1992年 운수성은 종래의 기준을 완화하여 더블트래킹에 있어서의 하한(下限)을 연간 이용자 70만명에서 40만명으로, 트리플트래킹에 있어서는 100만명에서 70만명으로 완화할 것을 결정하였다. 또 도쿄, 삿포르 등의 주요 공항 그룹에 히로시

마, 센다이를 추가하기로 하였다. 후자가 실현되면 도쿄, 삿포르, 나고야, 오사카, 후쿠오카, 가코시마, 오키나와에 이 두 도시가 추가됨으로써, 이들 주요도시에서는 연간 이용자가 30만명으로 더블화, 60만명으로 트리플화되어 국내의 간선(70·72체제의 간선을 확대한 새로운 개념)에 있어서는 대폭적인 참가의 자유화가 실현된다.

이 자유화 계획에 있어서는 현재 하네다(田), 이타미(丹) 兩공항의 혼잡이 장애가 되고 있다. 국내노선망은 이 兩공항으로의 집중이 심한데 반해, 兩者 모두 이에 10년 전부터 발착대의 여유가 없었다. 정책이 참가의 확대를 결정했다 해도 그것에 필요한 발착대가 동반되지 않으면 무의미하다. 다른 항공사의 시장참가의 완화는 新칸사이(關西)공항의 문을 여는 시기인 1994년 및 하네다 앞바다 매립계획이 완료되는 95년을 목표로 두고 있었다. 이들 프로젝트가 완성되면 참가의 확대와 그에 필요한 발착대의 증가가 수레의 양바퀴가 되어 국내항공의 발전에 도움이 될 것이라 생각되었다.

참고로 1986년부터년까지 실현된 더블트래킹은 다음과 같다.

#### 일본항공

- 도쿄 - 가코시마 1986년 7월 개설(트리플화)
- 도쿄 - 고마쓰 1986년 10월 개설(더블화)
- 나고야 - 후쿠오카 1986년 10월 개설(더블화)
- 나고야 - 삿포르 1987년 4월 개설(더블화)
- 도쿄 - 마쓰야마 1988년 7월 개설(더블화)
- 도쿄 - 하코다테 1989년 7월 개설(더블화)
- 도쿄 - 히로시마 1990년 7월 개설(트리플화)
- 나고야 - 나하 1990년 11월 개설(더블화)
- 오사카 - 마쓰야마 1991년 4월 개설(더블화)
- 도쿄 - 아키타 1991년 7월 개설(더블화)
- 도쿄 - 나가사키 1991년 7월 개설(트리플화)
- 도쿄 - 구마모토 1991년 7월 개설(트리플화)
- 오사카 - 가코시마 1991년 9월 개설(트리플화)

#### 전일공항공

나리타 - 오사카 1986년 7월 개설 (더블화)  
 삿포르 - 후쿠오카 1991년 3월 개설 (더블화)

일본에어시스템( 동아국내항공)

도쿄 - 나하 1988년 7월 개설 (트리플화)  
 도쿄 - 히로시마 1988년 7월 개설(더블화)  
 도쿄 - 미야자키 1989년 7월 개설(더블화)  
 오사카 - 삿포르 1991년 5월 개설(트리플화)  
 도쿄 - 고마쯔 1991년 7월 개설(트리플화)

에어 닛폰( 일본근거리항공)

후쿠오카 - 가코시마 1987년 7월 개설(더블화)  
 나하 - 이시가키 1989년 7월 개설(더블화)

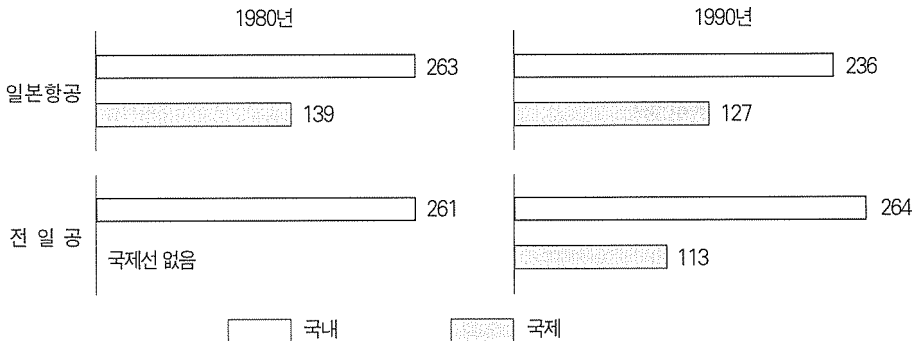
또한 90년도 실적으로 연간 40만명을 넘는데도 1개社 운항노선은 다음과 같다.(신기준을 적용하면 더블화가 허용된다.)

도쿄 - 아사히카와	오사카 - 센다이
도쿄 - 아오모리	도쿄 - 도쿠시마
도쿄 - 야마가타	오사카 - 나가사키
도쿄 - 후쿠야마	오사카 - 오이타
도쿄 - 도쿠시마	오사카 - 구마모토
도쿄 - 고치	오사카 - 미야자키
도쿄 - 우베	후쿠오카 - 미야자키
삿포르 - 센다이	나하 - 미야코

〈그림-3〉은 1980년과 1990년의 일본항공 및 전일공의 국내선, 국제선의 일드(승객 킬로 당 수입)를 비교한 것이다. 일본항공의 경우는 국제선 일드는 국내선의 거의 반, 전일공의 경우는 반 이하인 0.42이다. 일본의 국내선 운임이 국제수준에 비해 얼마나 비싼지 알 수 있다. 국내선 승객이 국제수준에 비해 높은 대가를 치루고 있는 상황은 마치 쌀을 둘러싼 가격논쟁을 연상시킨다. 국제선 일드가 이와 같

이 낮은 것은 많은 국제 항공회사는 것처럼 낮은 일드로도 훌륭히 운영해나가고 있다는 것을 말해 준다. 일본발 운임이 세계의 국제 항공운임중에서도 가장 높은 수준이라는 것을 생각할 때 많은 외국 항공회사가 일본노선 이외의 노선에서는 더 낮은 일드로 해 나가고 있다고 할 수 있다. 그들의 입장에서 보면 세계 제 2위의 해외여행 수요가 있고, 엔고의 혜택을 입으며, 게다가 他노선보다 높은 일드의 일본 항공시장은 매우 중요한 수입원이 되고 있다.

〈그림-3〉 일본항공 · 전일공 · 국내선 국제선 일드 비교(엔/여행객 킬로)



확실한 것은 일본 국내선 이용자가 국제선 수준 및 미국 국내 수준보다 높은 운임을 지불하여 국제선의 싼 운임이 유지되고 있다는 것이다.

이 상황은 일본의 항공회사의 경영에도 복잡한 영향을 끼치고 있다. 1991년도 일본항공의 결산은 경상수지에서 60억엔의 적자였다. 원인은 이라크 전쟁 및 그것에 이은 세계적 공황으로 同社の 주요 수입원인 태평양노선을 비롯하여 주요 국제선이 불황이었기 때문이다.

국제선의 불황은 전일공에도 타격을 주었다. 그러나 同社の 1991년도 결산은 224억엔의 경상흑자를 기록하고 있다. 전일공과 일본항공의 이와 같은 결산의 차이는 일본항공은 순수입의 80%가 국제선임에 비해 전일공의 국제선 수입은 순수입의 20%에 채 미치지 않기 때문에 국제선의 불황은 국제비율이 높은 일본항공에 타격을 준 것이다. 한편 전일공의 국제선의 적자는 130억엔이라 평가되었는데, 순수입의 80%이상을 차지하는 국내선의 이익이 이 적자를 매우고도 200억엔 이상의 경상이익을 낳고 있다.

국내선에는 운임 인하의 여력이 있다. 더블화와 트리플화로 참가의 자유를 촉진

한 후, 일본정부는 운임의 자유화를 위해 운임제도의 개혁을 행하여 소비자가 보다 싼 운임을 이용할 수 있는 토대를 만들어야 한다.

구체적인 방안으로는 보다 많은 할인운임의 도입을 들 수 있다. 국제운임에서는 일부 할인운임에 존(ZONE)운임<sup>1)</sup>의 도입이 허용되고 있는데, 국내운임에서도 이것을 도입해야 할 것이다. 이는 다음과 같이 정리할 수 있다.

(1) 기본운임은 현행처럼 인가제로 한다.

(2) 현행의 특별운임도 기본운임과 마찬가지로 인가제로 한다.

(3) 새로운 존 운임제를 도입하여 현행의 특별운임의 조건을 계절에 따라 때로는 엄격하게 때로는 느슨하게 조절하여, 일정범위(예를들면 20%의 폭)내의 新운임에 관해서는 신고제로 하여 자유화 한다.

국제선의 존 운임은 현재까지 GIT(단체여행운임)와 PEX와 같은 「계절성 있는 특별운임」에 관하여 자동인가로 되어있다. 上記 (3)에서는 국내운임의 존 운임은 「계절성 있는 특별운임」에 한정하지 않고 그 범위를 확대한다. 예를 들면 할인운임 중에서 현재 가장 이용자가 많은 스카이메이트는 계절성이 없다. 스카이메이트는 모두 공석대기를 갖고 있는데, 여기에 APEX(사전구입운임)와 같은 항목을 도입하여 「출발일 1주전부터 예약할 수 있고, 단 할인율은 통상의 스카이메이트의 30%에 비해 15%」하는 등의 방안이 있을 수 있다.

물론 GIT에 관해서도 국제선과 같은 존운임을 인정한다. 현행의 일본 국내 GIT 운임은 사람 수와 노선에 있어 다양성이 없다. 일본 국내 GIT운임에 수행 인원수의 축소, 할인율의 확대, 성수기 같은 계절성의 도입 등을 생각할 수 있다.

국내의 왕복 할인운임은 국제선의 회유운임(Excursion Fare)과 비슷한 것인데 오키나와線을 제외한 노선에서 7일이내, 오키나와線에서 10일 이내로 조건이 획일적이다. 이것을 변경하여 새로이 3일이내(오키나와는 5일이내)의 왕복에 있어서는 할인율을 확대하는 것도 생각할 수 있다.

현재의 일본 국내 운임제도에 관하여 항공회사에서는 할인운임의 검토, 신상품의 개발에 관해서는 적극적인 노력을 보이지 않는다. 이는

(1) 참가의 조건이 엄격하므로 독점 또는 과점 노선이 많아 경쟁이 없다는 점

(2) 일드가 극히 높고, 또한 일드의 변화가 적기 때문에 항공회사는 현재의 운

1) 존(ZONE)운임 : 지역운임, 구간운임

임체계, 운임수준을 변동시키고 싶어하지 않는다는 점 때문이다.

그러나 지금은 더블화와 트리플화의 촉진에 따른 경쟁의 도입, 하네다 앞바다 매립과 新간사이(關西)공항의 오픈에 의한 공항능력의 증가로 운임체계, 운임제도 개혁의 조건은 갖추어져 있다. 일본 항공당국은 이러한 기회를 잘 이용하여 국내 운임제도를 재 검토해야 한다.

#### 다. 일본항공의 민영화

전후 일본에서 민간항공이 재개되고 나서, 일본 정부의 일본항공에 대한 정책은 일관되게 항공산업의 보호 육성이었다. 1951년 일본항공이 국내선을 개시하였을 무렵에는 국제선은 팬 아메리칸, 노스웨스트항공, 영국해외항공(BOAC) 등의 승전국 기업이 지배하고 있었다. 이에 대하여 국제선을 일본의 기업에서 자주적으로 운영하고 싶다는 소망은 기업이나 민간이 모두 갖고 있었다. 1953년의 일본 항공 주식회사법의 제정과 同社에의 정부출자는, 일본항공의 육성을 국가시책(國策)으로 하는 것이었다. 일본항공의 설립에 의해, 국제사회 속에서 일본의 이익을 찾아 사람과 물건의 교류를 발전시킬 것 및 국제승객과 국제화물의 수송에서 외화를 획득하여 무역수지의 개선에 이바지하려는 목적이 있었다.

70·72체제는 위와 같은 일본항공에의 보호정책의 연장선상에 있었다. 일본 항공 주식회사법은 어떠한 수정도 가해지지 않았으며, 전일공의 국제선 진출은 기각되었다. 그 배경에는 「전일공의 국제선은 일본의 수출업계와 비슷한 일본기업끼리의 과당경쟁을 초래하여 결국 兩社가 서로 해를 입을 것이다」라는 일본항공의 주장이 관계자에게 설득력이 있었기 때문이라 생각된다. 이후 14년간 일본항공은 국제 항공기사업을 독점하였다.

1986년에 70·72체제가 끝나고 新항공정책은 국제선의 복수사체제와 함께 일본항공의 민영화를 결정하였다. 제 2차 임시행정조사회는 일본 국유철도, 일본 전신전화공사, 일본 전매공사의 3公社의 민영화와 함께, 정부출자법인인 일본항공의 민영화를 보고하였다. 이 일본항공의 민영화가 담당책임의 운수성으로부터는 제안되지 않고 임시행정조사회라는 수상의 직속기관으로부터 나온 것은 운수성에게 일임할 경우 개혁의 전망이 보이지 않았기 때문이다.

1970년대 후반부터는 일본항공의 국제선 수송량은 IATA랭킹 1위였으며, 同社의 지위도 도쿄증권거래소 2부에서 1부로 승격하였고, 그 자금조달력 능력도 향상되었다. 新항공정책은 일본항공을 민영화하기로 하고, 정부보유주식은 1986년 12



월 민간에 매각하였다. 그 결과 일본항공에 대한 정부 지원책은 막을 내리고 同社は 전일공, 동아 국내항공(現 일본에어시스템)과 같은 민간기업으로서 같은 조건으로 경쟁하게 되었다.

일본항공의 민영화는 同社가 국제경쟁사회에서 충분히 경쟁에서 견딜 수 있는 능력을 갖추었으므로 이제는 정부의 원조가 필요하지 않으며, 그와 동시에 정부는 국비의 지출을 중단하여 재정개혁에 일조하려는 목적도 있었다. 同社 주식의 민간매각이 이루어진 1986년에는 다행히 증권업계가 호황이어서 일본 정부는 고액(1400~1500円 전후)으로 매각하여 이익을 거두었다. 이 타이밍은 정부자금의 조달이라는 점에서는 높게 평가되었다. 1992년 거품경제의 붕괴 후, 일본항공의 주가는 매각시점의 절반 정도로 하락했다. 거품경제 붕괴 후의 증권업계는 불황으로 인해 NTT株는 제 1차 매각시의 5분의 1 정도로 하락하였다. 이로 인해 JR 各社도 매각의 기회를 잡지 못한 적이 있다. 이러한 측면에서 볼 때 1986년의 일본항공주식의 민간에의 매각은 적기를 잡은 것으로 평가된다.

#### IV. 결

일반적으로 공정한 경쟁이란 것은 상품의 품질과 가격에 있어 자유로운 경쟁이 행해지는 것이 기본이다. 일본의 국내경쟁에 관해 살펴보면, 품질에 있어서는 항공회사간에 특별한 담합과 같은 것은 없으며 공정하게 경쟁이 이루어지고 있는 것으로 보인다. 1950년대 후반부터는 기내식 등의 서비스에 관해 일본항공, 전일공의 兩社가 의견교환을 한 시기가 있으나 강제력은 없었다. 그러나 1960년대 후반 이후는 의견교환도 극히 드물게 된다. 이것은 국내선의 확장·정비가 완료되어 제트비행기의 이착륙이 가능함에 따라 비행시간이 단축되어 기내 서비스에서 특색을 보이려해도 그럴 여유가 없어졌기 때문이다. 사용비행기재에 있어서는 일본 항공 3社は 안전상, 경제상의 필요에 따라 일정한 사이클로 비행기재 갱신을 행하고 있으며, 현재 일본 항공 3社の 주력기는 B-747, B-767, B-737, A-300, MD-81 등의 신예기로 그 안전성, 쾌적성에 있어 거의 차이는 없다. 新항공정책은 국내선의 경쟁을 주창하고 있으나, 일본 항공 3社の 상품내용에 관해서는 新항공정책 이전부터 공정한 경쟁상태에 있었기 때문에 특별히 변화는 없다. 오히려 일본의 국내선의 거리로 보아 상품내용으로 경쟁할 여지는 빈약하다.

오히려 경쟁에 있어서 제 2의 기본적 문제가 가격인데, 일본 운수성의 기본적 방

침은 미국식의 규제완화는 채택하지 않는 것으로 되어있다. 新항공정책은 제 1항 기본적 방침으로써 「수後は 안전운항의 확보를 기본으로 하면서, 기업간의 경쟁의 촉진을 통하여 이용자 편의의 향상을 꾀한다. 단 일본의 경우, 미국식의 항공자유화 시책은 안전하고 안정된 양질의 서비스 제공이라는 이용자 편의의 확보면에서 볼 때 최적이라고는 판단하기 어려운 점이 있으며, 또한 항공교통용량의 부족이라는 제약도 있기 때문에 당분간은 각기업의 자주적인 판단을 될 수 있는 한 존중하면서 탄력적인 행정운동을 행하는 것으로 경쟁촉진시책을 진행시키는 것이 적당하다」라고 밝히고 있다.

이것을 운임정책에 적용하면 운임 認可制의 계속적 적용이 인정된다는 점이다. 이 기본적인 방침은 국제·국내 兩路線에 적용되는 것인데, 값싼 국제선 티켓 시장의 현상(現狀)을 보면 국제선 운임에 관해서는 운임 認可制는 완전히 무시되어 앞서 언급한 기본적 방침은 무력하다고 할 수 있다.

이에 반해 일본 국내선에서는 인가운임이 지켜지고 있다. 일본 국내운임에 있어서는 그 실체를 용이하게 파악할 수 있기 때문에 만일 일부에서 싼 항공권이 팔렸다 하더라도 즉시 적발할 수 있다. 또한 일본 국내 항공 3社에 대한 운수성의 규제력은 그것이 운임 이외의 많은 認許可사항과 연관되어 있으므로 운임인가제가 매우 엄격하다는 이유로 인한 이에 대한 위반사항은 적다.

일본 대도시의 티켓 판매소에서 팔리고 있는 값싼 국내 항공권은 반드시 인가제 위반이라고는 할 수 없다. 이들 값싼 항공권은 항공 3社가 발행하고 있는 50%할인의 주주우대권을 싸게 사들여 이것을 업자 자신의 이득을 빼고 나서 항공권으로 바꾸어 소비자에게 싸게 파는 것으로 인가제의 틀내의 거래이다. 또는 상용고객우대의 할인권을 소유자로부터 싸게 사들여서 주주 우대권의 경우와 마찬가지로 업자 자신의 이익을 제하고 나서 싼 가격으로 소비자에게 파는 행위 등은 국제항공권의 판매처럼 인가를 받은 IT운임을 규정에 위반하여 소비자에게 직매하는 것과는 다르다. 전자는 인가제의 틀 내이지만, 후자는 인가를 받은 운임판매 규칙을 어기는 것이다.

일본 운수성은 新 항공정책발족후 운임정책에 관하여 언급하였는데, 이에 따르면 운임 인가제는 계속되나 단지 기본운임이외의 각종 특별운임(할인운임)에 관해서는 소비자 요구에 응하며 항공회사가 보다 많은 新운임을 개발할 것을 장려한다고 하였다. 그러나 이 방침의 성과를 보면 일본 항공 3社의 할인 운임 신설은 그다지 진행되고 있지 않다. 운임이 자유화되고 참가도 자유화되어 있는 미국은 어떤

특정 노선에 운항하는 쉰 항공회사의 운임의 종류가 20종류 이상이 되는 경우가 드물지 않다. 이것이 자유경쟁이라고 하는 것이다. 이에 비해 일본의 국내선에서는 할인운임의 종류는 단체할인, 소아할인과 같은 상식적인 것, 신체 장애인과 같은 복지적인 것을 제외하면 10종류 정도에 불과하며, 게다가 그 대부분은 新항공정책 이전부터 있었던 것이다. 가장 이용자가 많은 스카이메이트(공식대기할인 운임)와 같은 것은 1960년대 후반부터 있던 것이다. 더블화의 실현에 의하여 항공회사의 노선참가가 자유로워지고 취항 항공회사의 수가 늘어나도 운임 경쟁이 없으면 소비자이익의 증대는 기대할 수 없다.

#### [참고문헌]

1. Michael Donne, *The Future of International Air Passenger*, Pearson Professional Ltd. London, 1995
2. R.E.G. Davies, *A History of the World Airlines*, Oxford University, 1990
3. Stephen Wheatcroft & Geoffrey Lopman, *European Liberalization and World Air transport*, Economist Intelligence Unit, London, 1990
4. 戸崎, 航空の規制緩和, 勁草書房, 1995
5. 吉川康夫, 航空の世紀, 技報堂出版, 1995
6. 杉浦一機, 最近航空事情大研究, 草思社, 1996
7. 川口 満, 21世紀の航空政策論, 成山堂, 1996