

# 민간항공산업의 산업정책과 무역관리

미국 항공산업은 정부의 직·간접적인 전폭적 지원으로 발전하였으나 에어버스의 성장으로 위기에 직면해 있다. 이 글은 1993년 당시 미대통령 경제자문위원회 의장의 ‘누가 누구를 후려치는가?’ 저서를 통해 타개책을 제시한 것을 삼성경제연구소에서 번역 출판한 것으로 본지에서는 3회 연재의 마지막부분을 게재하였다.

로라 디안드레아 타이슨 지음  
삼성경제연구소 옮김

## 항공산업의 무역마찰

### (1) 1979년 GATT의 민항기 협정

규모 및 범위의 경제를 특성으로 하는 민항기 산업의 속성으로 인해 미국 민항기 업체는 수출을 매우 중요하게 여겼다. 유럽 역시 무역은 민항기 산업 성장에 중요한 요인이 되었다. 특히 미국 시장에 대한 수출이 중요하였는데 미국의 항공 수송시장은 미국 항공산업 경쟁력의 기반이었다.

미국과 유럽 생산자들은 상대 시장에 대한 자유로운 진출에 공통적인 관심을 보였을 뿐만 아니라 합작사업, 하청, 부품의 해외조달 등에 대한 장벽을 제거하는 데에 이해관계를 공유하였다. 그러나 규모의 경제와 민항기 업체와 국방업체의 연결관계 때문에 외국인 직접투자가 교역을 대체하는 역할을 수행할 수가 없었다. 그리하여 미국과 부상하는 유럽 생산자들이 자유무역에 대해 갖는 공통 관심은 1979년 GATT 민항기 교역협정의 성공적인 협상을 위한 촉진제로 작용하였다.

70년대 초에 이미 미국회사들은 정부의 직접 후원과 도움으로 유럽이 상당히 높은 수준의 생산능력을 갖추었다는 사실에 우려를 표명하였고, 1978년 에어버스사

가 동아시아, 중동 그리고 미국에까지 판매망을 넓힘에 따라 그 우려는 더욱 커졌다. 에어버스사는 미국의 이스턴 에어라인에게 파격적인 거래 제안으로 미국 생산자가 독점하고 있는 미국 시장에 성공적으로 진출하게 되었다. 이에 대해 미국 생산자들이 지적인 대로 거래에 따른 에어버스의 재무비용은 유럽의 보조금에 의해 충당되었다. 유럽의 보조금 정책에 대한 대처 방안으로 미 재무부 관리 버그스텐(Fred Bergsten)은 상계관세(CVD)법을 제안하였으나 에어버스의 성장과 함께 상계관세 조치에 대한 유럽의 보복 위협 강도가 높아졌다. 또한 이스턴 에어라인의 최고 경영자 보만(Frank Borman)도 상계관세에 대한 철회를 요청하였다. 그러나 미국 생산자들은 불공정한 유럽의 수출 보조금에 대해 ‘침략적인 수출 금융’의 중지를 계속 요구하였다. 또 다른 처방책으로 연구개발 지원, 세액 공제, 그리고 유럽정부가 제공하는 판매조건과 동등한 수출입은행 금융의 확대 등을 정부에 요구하였다. 동시에 미국 생산자들은 도쿄라운드 논의중 미 항공우주 감독위원회를 통해 항공산업에서 무역마찰의 원인이 되는 특정 이슈들을 부각시키기 위한 부문별 GATT 협정을 요청하였다.

1979년 GATT의 항공기 교역협정을 통해 자유무역

을 위한 공통적인 이해관계로 인해 미국과 유럽은 관세, 쿼터, 특혜적인 기술적 표준, 폐쇄적인 조달 규정, 강제적인 하청계약 그리고 수출 보조금 등 여러 범위에 걸친 무역장벽 제거에 합의하였다. 그래서 GATT 협정은 대부분의 전통적 교역장벽을 성공적으로 철폐하였으며 항공기 교역을 실질적으로 자유화시켰다. 결과적으로 그후 국경을 넘어서는 하청계약과 부품조달이 크게 늘어났으며, 전세계 항공산업의 구조 변화가 계속되었다. 1977-1982년 사이 미국의 부품수출은 평균 36%나 증가하였고 엔진 수출 역시 2억달러 수준에서 8억달러를 능가하는 규모가 되었다.

그러나 민항산업에서 여전히 미국과 유럽의 무역 마찰은 계속되었고, 유럽의 산업정책을 제한하는 데는 실패하였다. 유럽은 에어버스에 대한 정책적 지원을 계속 고수하려 하였고, 미국은 이에 반대하는 상반된 견해로 항공기 산업에 광범위한 정부지원에 있어 부정적인 교역 효과를 회피하고자 노력하며 항공기 가격 책정이 합리적인 예측에 기반을 두어야 한다는 원칙만 세웠을 뿐 원칙 위반에 대한 어떤 실질적인 금지 또는 제한 규정이 없었다.

## (2) 미국과 유럽의 쌍무마찰(1979 - 1991)

GATT 협정의 합의에도 불구하고 미국 생산자들은 1981-1985년 사이 세계 대형기 시장에서 에어버스 A300이 거둔 지속적인 성공에 맥도넬 더글러스와 록히드는 큰 타격을 입고 1981년 민항기 생산을 포기하기에 이르렀다.

미국의 민항기 수출이 1979-80년에 비해 1982-84년 사이에 50% 수준으로 하락하자 미국 생산자들은 에어버스의 불공정한 가격전략과 그것을 가능케 한 불공정한 유럽정부 보조금에 대해 강력히 비판하였고, 757과 767로 에어버스에 성공적으로 대응하고 있던 보잉사도 에어버스가 거액의 정부보조금을 통해 비용을 보전하

는 차원이 아니라 이득을 향유하고 있다는 보고서를 내놓았다. 에어버스가 1984년 보잉의 주요 고객이며 항공 수송산업에서 신형 비행기 도입의 선두주자인 팬암에 비행기를 팔면서 미국시장 침투의 제2라운드마저 성공하게 되자 보잉의 염려는 증폭되었다. 에어버스는 신형비행기(A320) 개발에 대해 발표함으로써 미래에도 민항 산업에서 협력관계를 지속할 유럽정부사이의 결속관계를 더욱 확고히 하였다.

유럽과 미국의 마찰은 보잉과 에어버스의 에어인디아사(Air India)와의 대형계약을 놓고 경쟁하던 1984-85년에 가속화되었다. 처음에 에어인디아사는 12대의 보잉 757기를 구입하고 13대의 추가 구입할 수 있다는 의향서에 서명하였으나, 에어버스의 파격적인 가격으로 신형 A320기의 인도와 함께 구매시의 금융지원, 그리고 보잉 737과 에어버스300을 리스해 주겠다는 제안으로 결국 에어버스와 최종 계약을 하였다. 이에 보잉과 미국 관리들은 격분했다. 에어버스는 비용 회수를 위한 합리적인 예측에 바탕을 둔 가격책정을 요구하는 1979년 협정의 제6항을 침해한 것으로 제소되었다.

에어버스와 에어인디아사가 이 계약을 발표했을 때 미국내에는 “불공정한” 외국의 무역관행에 맞서기 위한 좀더 강력한 무역정책이 필요하다는 의회와 산업계의 압력이 점증하였다. 1985년 9월 레이건 대통령은 미국의 목표는 “공정무역”이며 이 목표를 추구하기 위해 301조의 활용을 지지한다고 발표하였다. 그리고 발표 후 기자 회견에서 에어버스를 포함한 무역 협정의 위반사례를 나열하였다. 보잉은 100억달러에 이르는 유럽정부의 에어버스사에 대한 보조금 지급을 공개적으로 비난하였지만 대통령에게 301조의 발동은 요청하지 않았으며, 항공수송업체들도 마찬가지로 에어버스에 대한 보호주의적 조치를 취하는 것을 선호하지 않았다. 실제적으로 유럽이 에어버스에 대한 보조금이나 불공정한 유인책 제공을 그만두도록 할 수 있는 대응 조치는 미국정부만이 할 수 있는 것이었다. 그러나 미

## 정책

행정부 내에서도 이에 대한 찬반의 견해가 분분하였으며 미국 산업계 역시 강력한 행동보다는 신랄한 비판 정도로 참고 넘어가기를 원했다.

1986년 이후 미국과 유럽은 그들의 항공기 분쟁에 관해 간헐적으로 쌍무협상을 시도하였다. 미국과 유럽의 쌍무협상은 양자 사이에 주요한 쟁점사항을 부각시켰고 그 중 가장 중요한 쟁점사항은 공공착수지원의 허용가능 범위에 관한 것이었다. 협상의 초기 단계에서는 양측이 유인책과 생산 보조금에 대한 비공식적인 금지조치에 합의하였다. 그렇지만 두 금지조항 어느 것도 유럽의 에어버스사에 대한 지원중 가장 큰 부문인 착수지원금을 막아내지 못했다.

1986-91년 협상과정을 통해 양측은 착수지원 문제에 있어 점차 이견을 좁혀 나갔다. 미국은 유럽의 보조금이 완전히 없어져야 한다는 최초 입장에서 어느 정도 양보하여 유럽의 주장을 받아들이기 시작했으며 공공착수지원의 전체범위에 대한 규칙을 포함하여 "성숙" 산업에서 정부개입에 관한 새로운 규칙을 확립하는 것이 미국의 협상목표가 되었다.

### (3) 1992년 미·EC 쌍무협정

표안에 1992년 미·EC간 쌍무협정내용을 요약하였다. 이는 향후 양국내에서 개발되는 100석 이상의 민항기에 대한 정부 개입활동에 적용되는 것이다.

#### 1992년 미·EC 쌍무협정 주요내용

##### 대상항공기

100석 혹은 그 이상의 모든 항공기가 이 협정조항에 적용대상이다

##### 직접지원 수준

항공기개발에 대한 정부의 사전자금지원은 총 개발비용의 33%를 초과할 수 없으며 17년 이내에 충분히 상환될 수 있는 프로그램에 한정되어야 한다

##### 이자율

에어버스는 17년 이내에 정부차입비용으로 총 개발비용의 25%를 먼저 상환하게

##### 된다

##### 간접적 지원

양측은 간접적(군사적)지원이 민항기 제작에 관한 불공정한 이득과 관련되거나 항공기 국제교역을 저해해서는 안된다는 점에 동의하여야 한다. 간접적 지원에 따른 이득은, 각 서명국 매출액의 3%, 각 회사의 연간 매출액의 4% 이내에 제한되어야 한다. 이 이득은 기본적으로 정부 연구개발(R&D) 프로그램을 통해 습득된 기술로부터 실현된 민항기 프로그램개발 비용상의 감축분으로 계산된 것이다.

##### 금융지원에 대한 예외조항

만일 항공기 제작자의 생존이나 재정능력이 위력을 처하게 될 경우에는 개별지원 조항은 예외로 하고, 어느 한쪽이 일시적으로 협정에서 이탈할 수 있다. 그러한 중단조치는 상대편 대표와의 협의, 중단을 정당화할 수 있는 정보의 완전 공개 그리고 중단후 대응방안에 대한 철저한 설명 등을 필요로 한다.

##### 생산지원

더 이상의 생산보조금은 허용되지 않는다

##### 분쟁해결 절차

양측은 일년에 최소한 두 번 협정 이행상황을 점검하기 위해 협의를 가져야 한다. 언제라도 어느 한편이 협정관련 의견교환을 요구할 수 있으며 그 논의는 요청후 30일 이내에 실행되어야 한다.

이 협정은 몇 가지 두드러진 특징을 갖고 있다.

첫째, 새로운 항공기 개발에 있어 직접적, 간접적(군사적) 보조금에 대해 직접보조금의 비율이 최대 33%, 간접보조금에 따른 실현 이득 또한 각 기업의 연간매출액의 4%로 한계를 명시하였다.

둘째, 이 협정은 착수지원금 상환에 있어 어떤 이자율이 적용되어야 하는가에 관한 논란을 해결해 주었다. 유럽측이 상업이자율이 아닌 정부의 차입비용을 적용하자는 주장을 관철시킨 대신 미국은 지원금의 상환 속도를 앞당겨서 그러한 낮은 차입비용의 효과를 줄이자는 주장을 성공시켰다.

셋째, 이 협정은 그 실행과정을 감시하기 위해 적어도 일년에 2회 모임을 규정하고 있으며 어느 한쪽의 요구시에도 회합을 가질 수 있어서 모임 정례화 규정은 분쟁 해결의 뼈대를 이루게 되었다.

마지막으로 이 협정은 새로운 규칙들이 1979년 GATT의 민항기 협정에 반영되어야 하며 모든 서명국

들에 의해 채택되어야 한다는 제안을 명시하고 있다.

그러면 왜 미국과 EC가 수년동안 논란을 빚어온 이슈들에 대해 결국 어느정도 상제한 합의를 이룰 수 있었는가? 에어버스사의 지속적인 성공여부가 양쪽 모두에게 주된 고려사항이었다. 1992년까지 유럽은 보잉사에 필적할 수 있는 유럽 생산자 구축이라는 그들의 장기 목표를 실현하였다. 에어버스사의 시장점유율이 늘어남에 따라 공공개발지원의 필요성은 줄어들었으며, 유럽 지원자들중 일부는 미래에도 경제성을 실현할 수 있는 기회를 잡기도 하였다. 또 목표를 실현했으므로 유럽은 이제 미래에 보조금을 지원받는 새로운 외국 경쟁자의 진입을 억제시킴으로써 세계시장에서 에어버스의 위치를 공고히 하고자 했음직도 하다.

에어버스의 성공은 또한 미국생산자들 특히 보잉이 타협안을 받아들이게 하는데도 큰 역할을 하였다.

마지막으로 유럽과 미국 양측이 세계시장에서의 과잉생산상태, 양쪽의 수익을 모두 잠식할 수 있는 무역 혹은 보조금 전쟁위험의 증대 등에 따라 이 타협안을 향해 발걸음을 옮긴 측면도 없지 않다.

### 미국 민항산업의 당면과제

1992년 협정은 유럽의 에어버스사에 대한 지속적인 지원이 미국의 항공기산업에 가하는 외부적 도전을 억제하는 것이었지 완전히 없애는 것은 아니었다. 보잉은 미국시장에서 더욱 강한 도전을 받고 있다. 최근 유니티드 에어라인(United Airline)이 에어버스사의 A320을 50대 리스한 것이 한예이다. 에어버스가 A350 개발에 착수할 경우에는 그 도전이 더욱 더 강해질 것이다. 맥도널 더글러스 역시 에어버스에 의해 상처를 입었다.

이러한 미국 민항산업의 어려움은 단순히 에어버스가 미국 시장 점유율을 깎아내린 것에만 기인하지 않는다. 맥도널 더글러스는 록히드와 과거 경쟁에서 비

롯된 자본부족과 기술정체의 문제점을 가지고 있다. 새로운 MD-11개발에 따르는 예상치 못하는 기술적, 금전적 문제도 봉착하였다. 또한 미정부의 간접적 국방부문의 보조금과 구매의 삭감정책은 두 업체에 또 다른 내부적인 어려움에 직면하게 만들고 있다. 미국은 낮고 고비용이 드는 군사산업정책을 민간산업 정책으로 대체해야하며 국내에서 군수부문의 구조조정문제를 해결하고 비용을 절감할 수 있는 전략을 준비해야만 할 것이다.

그러나 미국이 과연 이러한 도전과 난관을 극복해 나갈 수 있겠는가? 이에 대한 대답은 부정적이다. 맥도널 더글러스사는 대만 에어로스페이스사(Taiwan Aerospace Corporation)와 MD-12제작과 판매에 동참하는 합작 계약을 체결하려고 하고 있다.

하지만 이에 대한 미국정부의 관심은 거의 없었다. 단순히 민간기업에게 좋으면 국가에게도 좋은 것이라는 생각뿐이다. 또한 군사기술의 이전에 대한 미 정책 입안자들의 우려에도 불구하고 미정부는 모든 것을 맥도널 더글러스에 맡기고 방관자적인 입장만 취하고 있는 것이다. 이에 반해 대만정부는 적극적으로 이에 개입하고 있으며 이미 이 협상의 장단점을 평가하기 위해 3개월간의 연구를 후원하였다. 미행정부는 또 맥도널 더글러스와 타이완 에어로스페이스의 협상이 미래에 GATT보조금 규정, 1979년 GATT 민항기 협정, 1985년 OECD의 수출 금융협정, 또는 1992년 유럽과의 쌍무협정 등을 침해할 수 있는 가능성에 대해서도 어떤 대처방안이 없는 듯 하다.

마지막으로 MD-12개발이 전세계적 항공기 생산능력의 과잉상태에 있는 상황에서 과연 성공을 거둘 수 있겠느냐는 문제가 있다. 이런 시점에서 새로운 항공기가 도입되는 것은 항공사와 승객들에게 이득을 안겨 줄 수 있다. 반면에 더욱 치열해져 각 생산사의 규모의 경제효과가 줄어들고 산업비용은 증가할 것이다. 따라서 높은 비용은 더 낮은 가격과 함께 수익성을 떨어뜨

## 정책

려 모든 생산자의 수지를 악화시킬 수 있다. MD-12의 개발에 대해 보잉은 가장 위기감을 느낄 것 같다. 또한 이 신모델이 진정한 제품혁신을 수반하고 있기는 하나 과연 시장을 얼마나 점유할 수 있을지는 알 수 없다. 또한 보잉과 에어버스의 이에 대한 대처에 따라 신모델 출시후 시장점유율은 좀더 낮아질 것이다. 궁극적으로 전세계 항공산업이 과잉 공급으로 고전하는 한 슈퍼점보기 시장을 향해 벌이는 경쟁체제는 가격을 떨어뜨리고 비용을 증대시키며, 생산국 사이의 무역마찰을 심화시킬 것이다.

항공기 산업에서 현재의 경쟁역학 관계를 분석하고 미래 방향을 설계할 수 있는 제도적인 메커니즘이 없다면, 맥도널 더글러스와 타이완 에어로스페이스 사이에 제안된 협상 내용이 합축하고 있는 복잡한 의문점들에 대해 미행정부는 답변은 커녕 그 의문점도 제시할 수 없을 것이다. 그리고 그런 능력이 없다면 미국은 어떤 산업이 가장 전략적인가에 대한 체계적인 비전 부족으로 인해 계속 고전할 것이다.

### 소결론

세계 민항기산업에서의 경쟁역사로부터 몇 가지 결론들이 도출된다.

첫째, 이 산업에서의 지속적인 정부개입을 기정사실화 한다면, 국제적 수준에서의 적절한 정책과 과제는 혁신과 경쟁을 고무시키면서도 가장 해악적인 형태의 개입은 금지할 수 있는 다자간 규칙을 만드는 것이다. 1992년 유럽과 미국의 쌍무협정은 이 과제를 수행하는데 있어 의미 있는 단계라 할 수 있다.

둘째, 미국무역법상 이용가능한 정책적 처방전은 항공산업에서 특정목적용 가지고 있는 외국의 프로그램에 대응하기에 불충분한 것이다.

세 번째 결론은 미국정책의 진짜 잘못은 위협에 처한 국방산업 정책의 잘못이지 별 효과도 없는 통상정

책의 잘못은 아니라는 점이다.

지난 20년간 맥도널 더글러스의 지속적인 재정적 취약성과 에어버스에 대한 초기의 시장개방은 60년대 말 첫 번째 광폭동체 민간제트기를 개발 착수함에 있어 미국생산업체들 사이에 벌여졌던 파괴적이고 잘못 판단된 경쟁이 유발한 것이다.

즉 정부의 국방지향적 산업정책이 누가 경쟁자가 될 것이며 그들이 어떻게 경쟁할 것인가에 영향을 미친 것이다. 모든 미국 생산업체들은 그 당시에 주요 군수 계약자였으므로, 군수부문 영업이라는 안전망과 군부의 자금지원에 의한 기술적 비약으로 인해 아울러 불완전한 시장에서도 허용되지 않았을 위험한 결정을 내린 것이다.

미국정부는 이처럼 주요한 시기에 결정들을 만류하고 산업계를 조정하기 위해 개입하기 보다는, 미국정부는 방임적인 입장을 취해, '시장의 힘'에 의한 결과 도출만을 기다리고 있었다. 이 힘이 정부와 산업계간 연결관계에 의해 심하게 오염되고 있었는데도 말이다. 아이러니컬하게도 유럽정부들은 그들의 항공기 생산자들을 조정된 범유럽산업으로 합리화시켜 민항기산업에서 유망한 시장틈새에 침투하기 위해 노력한 반면에 미국정부의 비의도적이었지만 생산업체들로 하여금 지속될 수도 없고 상호파괴적인 경쟁전략에 접어들도록 부추기고 있었다.

90년대 초에 미국산업은 다시 한번 해외에서는 치열한 경쟁, 국내에서는 군수구매와 간접보조금의 삭감이 라는 중요한 전환기를 맞이하였다. 국가의 이해관계에 도움이 되는 방향으로 이 위협요인들에 대처하기 위해 미국은 민간 산업정책을 필요로 한다. 더 이상 비용이 많이 들고 국방지향적이었던 과거의 산업정책을 지속할 여유가 없는 것이다. 또한 시장의 자생력만으로 시장 결과가 경쟁될 것이라는 마음 편하고 가당치 않은 믿음을 고집할 만한 여유가 없다.