

規制緩和와 自由化의 航空政策方向과 航空社의 經營戰略에 관한 연구*

이영혁**
홍순길***

■ 목차 ■

- I. 서론
- II. 세계 주요국의 항공정책 추이
- III. 세계 항공사들의 경쟁과 협력
- IV. 규제완화와 자유화의 항공정책방향
- V. 경쟁력 강화를 위한 항공사들의 경영전략
- VI. 결론

I. 서론

세계경제는 1980년대 말까지는 일본과 아시아 개도국들이 주도하면서, 또 1990년대 이후에는 미국이 주도하면서 그 성장추세가 30년 이상 지속되고 있다. 경기의 변동에 민감한 항공운송산업도 1970년대의 석유위기(Oil Shock)를 극복하면서 1980년대 후반부터 10년 이상 지속적으로 호황을 누리고 있다. 비록 1990년의 Gulf 전쟁과 1998년의 아시아 외환위기에 따른 일시적 침체는 있었으나, 적어도 향후 10년 이상은 이러한 항공운송산업의 성장추세는 지속

* 이 연구는 1998년도 한국학술진흥재단의 대학부설연구소 연구비 지원에 의하여 연구되었음

** 한국항공대학교 항공교통학과 교수, 본학회 이사

*** 한국항공대학교 항공우주법학과 교수, 본학회 회장

될 것으로 전망되고 있다.

아시아·태평양 지역의 항공수요는 향후 5년간의 단기에측으로는 연평균 8.5%씩 증가할 것으로 예상되어 세계 평균 예측치 5.5%보다 높은 성장추세를 유지할 것으로 전망된다. 이에 따라 세계 항공운송시장에서 차지하는 아·태지역의 비중도 1997년 25%에서 2010년에는 42%로 늘어날 것으로 내다보고 있다. 특히 동아시아의 국제선항공시장은 2007년에는 북미의 국제선 항공시장보다 더 커질 것으로 예상되어 세계 주요 항공사들의 치열한 각축장이 될 것으로 보인다.

우리나라의 항공운송시장은 지난 30년간 연평균 10%가 넘는 높은 성장추세를 이어왔으며, 1998년의 외환위기를 극복하면서 향후 20년간 연평균 6.5%의 성장이 지속될 것으로 예측하고 있다.¹⁾ 지난 1988년의 제 2민항의 설립은 우리나라 항공운송산업의 발전에 커다란 전기가 되었다. 1993년 「문민정부」의 출범이후 활발하게 추진된 규제완화는 현재의 「국민의 정부」에 의한 개혁정책으로 이어져, 항공운송산업에서도 부정기항공 및 항공기취급업과 같은 항공운송부대사업의 진입제한 완화와 국내선 항공운임의 자유화가 이루어졌다. 또한 운송약관 인가제의 폐지와 운항회수 감편 및 편명 변경 등이 신고제가 되면서 항공사들의 경영상의 자율권이 크게 향상되었다. 이러한 규제완화는 국민소득의 증가에 따른 항공수요 증대와 함께 우리나라 항공운송산업의 발전에 많은 도움이 될 것으로 평가되고 있다.

국가간 교역에 있어서 아직도 가장 규제가 많고 폐쇄적인 산업의 하나로 지목되어 온 항공운송산업도 미국이 주도한 전세계적 항공개방의 조류 속에서 자유화와 지역주의가 급속히 확산되고 있다. 전통적인 양자협정의 틀을 유지한 가운데 미국은 1995년부터 유럽, 아시아, 중남미의 많은 국가들과 항공자유화 협정(Open-Skies Agreement)을 체결하여 세계 항공시장에 대한 지배를 가속화하고 있다. 또한 유럽의 EU, 북미의 NAFTA 등 세계 각 지역에서 역내 경제협력이 본격화되어가고 있다. 그러나 동북아지역은 여타 지역과는 달리 역내국가들간 항공협력 문제가 아직도 논의단계를 크게 벗어나지 못하고 있다. 일본, 중국, 한국을 중심으로 하는 동북아 국가들은 국가간 항공사들의 뚜렷한 경쟁력 차이 때문에 항공시장의 상호간 개방에 많은 제약 안고 있다. 이러한 와중에 미국이 한국과의 항공자유화 협정을 계기로 동북아 항공

1) 인천국제공항, 1999 *Financial Advisory Services*, 1999

시장을 잠식할 우려가 커지면서 동북아 각국은 항공부문의 공동협력의 필요성을 절감하고 있다.

세계의 국제선 항공운송산업은 규제완화와 자유화에 따른 항공공간 경쟁의 심화로 대형항공사가 지배하는 시장구도로 변천해가고 있다. 항공사들은 네트워크산업으로서 「밀도의 경제(Economies of Traffic Density)」의 중요성과 마케팅상의 협력의 필요성을 깨닫고 상호간 제휴와 협력에 의한 대형항공사화를 지향하고 있다. 국적항공사들도 상호간 협력의 필요성을 깨달으면서 일부 국내선 서비스에서의 협조체제를 갖추고 있다.

이 글은 이와 같이 급변하는 세계 항공운송산업의 환경 속에서 우리나라의 항공운송산업이 충분한 국제경쟁력을 갖추고 21세기를 헤쳐 나갈 수 있도록 필요한 규제완화의 제도개선 방안, 자유화와 개방화에 대비한 국제항공정책, 항공사의 경영전략 등을 강구하는 것을 그 목적으로 한다.

II. 세계 주요국의 항공정책 추이

1. 미국의 항공 규제완화와 자유화

1) 미국이 주도한 세계 항공 규제체제의 변화 추이

제 2차 세계대전의 종전이 임박하면서 미국은 전후 국제민간항공의 협력체제를 구상하기 시작하였다. 미국은 세계의 항공대국 중 거의 유일하게 전쟁의 피해를 입지 않고 전쟁 특수로 발전의 기틀을 마련한 항공기 제작산업을 기반으로 세계의 항공운송산업을 장악할 계획을 하고 있었다.

1944년 Chicago Convention에서 개방된 자유적 다자간 국제항공체제를 시도했으나 실패하고 만 미국은 2차 대전 종전 후 1946년 미-영간 최초의 양자협정인 「버뮤다 1」을 체결하였다. 이 협정은 상당히 자유주의적이어서 3, 4자유에 공급석 제한이 없었으며 복수취항(multiple designation)과 5자유 운송을 대폭 허용한 것이었다. 이후 자국의 항공시장을 크게 잠식당한 영국은 1976년 협정의 중단을 선언하고 1977년 「버뮤다 2」를 체결하였다. 이 협정은 복수지정을 폐지하고 공급석을 제한하며 이원권을 포기하는 대단히 제한적인 것이었다.

이 때부터 항공운송의 양자협정(Bilateral Air Transport Agreement)은 항공사와 노선의 지정, 공급석과 취항회수, 요금, 기타 영업 요소들을 규제하는 등 항공사들의 자유 경쟁을 제한하였다. 이는 상호주의(reciprocity)의 원칙에 기초하여 시장규모가 다르고 경쟁력이 다른 항공사를 가진 국가들간에 공평하고 공정한 운수권의 교환을 규정하게 되면서 나타난 결과이기도 하였다.

이러한 양자협정에 의한 제한적 국제항공체제에 불만을 느껴온 미국은 1978년부터 카터행정부의 주도로 소비자 이익의 극대화를 목표로 경쟁 조장을 위주로 하는 항공규제완화를 시도하였다. 1977-82년간 미국은 네덜란드, 독일, 벨기에, 이스라엘, 싱가포르, 태국, 한국, 필리핀 등 23개국과의 양자 협정을 자유화의 방향으로 개정하였다. 이러한 자유적 양자협정으로 취항 항공사수의 증가와 공급석 증대 및 유럽과 아시아에 대한 미국의 관문 공항(gateway)을 증대시키는 효과를 거두었다.

미국의 항공 규제완화정책은 IATA의 운임 설정 행태에도 영향을 미쳤다. 미국 CAB(민간항공국)는 1978년 IATA와 다른 당사자들에게 IATA가 제시한 운임을 미국이 승인해야 하는 이유와 반독점금지법 적용 면제를 해야 하는 이유를 보여야 응하겠다고 선언했는데, 이를 Show Cause Order라고 한다. 이 결과 모든 미국 항공사들이 IATA에서 탈퇴하는 즉각적인 효과를 야기시켰다. 전체 IATA 회원사들의 국제선 운송의 40% 이상이 미국 출발·도착편(OD)이므로 이 조치가 IATA에 미친 잠재적 압박은 심각했다. 이 Show Cause Order는 세계 각국 정부의 반발로 결국 취소되었으나 항공업계에 대한 IATA의 영향력은 크게 손상되었다.

부분적인 양자협정의 자유화의 효과에 고무된 미국은 1992년부터 영국 및 네덜란드와의 협정 체결을 선두로 모든 유럽 국가들과 open-skies 협정을 시도하였다. 1995년에는 미-캐나다간 3년에 걸친 단계적 항공자유화를 체결하였으며, 같은 해 스위스, 스웨덴, 노르웨이, 룩셈부르크, 아이슬란드, 핀란드, 덴마크, 벨기에, 오스트리아 등 9개 유럽국들과 open-skies 협정을 체결하였다. 또 동구권국으로서 처음으로 체코와

1995년 12월 단계적 open-skies 협정을 체결하였으며, 유럽의 gateway로서의 역할을 잃을 것을 우려한 독일도 어쩔 수 없이 1996년에 체결하고 말았다. 프랑스는 5년간 점진적 자유화를 하는 조건으로 1998년 4월에 미국과 자유화협정을 체결하였다. 미-영간 open-skies 협상은 AA-BA 간 alliance 허용의 전제조건으로 진행중이며, 이미 1996년말 기준으로 미-유럽간 항공운송의 약 40%가 open-skies 하에서 운항중인 것으로 알려져 있다.

EU는 3단계 항공자유화조치를 통해 적극적으로 역내 항공시장의 자유화를 추진하였다. 1997년 4월부터 EU는 단일 항공시장을 형성하고 있으며, 16개 회원국은 물론 노르웨이와 아이슬란드까지 국내선시장으로 통일하고 있다. 3억 7천만명의 인구를 가진 EU에서는 이미 national ownership 규정은 EU ownership 기준으로 전환되고 있고 항공사들은 자유운임제 하에서 경쟁하고 있다. 단 경쟁법 적용으로 predatory pricing(약탈가격)을 제재하는 safeguards를 시행하고 있다.

지금까지 EU 항공시장 통합의 영향이 역외까지는 미치지 않고 있다. 아직까지 외국 항공사들의 EU 취항은 개별 회원국의 관장 사항이다. 그러나 EU Commission(집행위원회)은 개별협상을 반대하고 블록협상을 추진하고 있으며, EU transport ministers(교통장관회의)는 Commission의 미국과의 다자간 협상을 승인하였다. 이제 EU Commission은 제 3국들과의 포괄적 협정 모델로 미국과의 협상을 추진하고 있는 것이다.

2) 미-캐나다간 항공자유화 성공의 교훈

과거 미국과 캐나다는 양국간 항공시장의 규모면에서는 세계 최대이면서 가장 제한적인 양자협정을 맺고 있었다. 당시 미국항공사들은 미대륙의 많은 인구와 강하고 방어하기 좋은 허브(hub)공항을 갖추고 대륙내 네트워크를 완비하고 있었으므로, 미국항공사들은 양국간 승객의 대부분이 이용하는 캐나다의 8개 대도시로 스포크(spoke)를 연장하기만 하면 많은 비용을 들이지 않고도 캐나다의 양국간 항공시장을 80%이상 점유할 수 있을 것으로 전망되었다. 또한 캐나다항공사들은 미국의 혼잡이 심한 공항들에서는 landing slots(이착륙 시간대), gates(탑승구), counters(체크인 카운터) 등을 얻을 수 없어, 자유화

가 된다 해도 신규취항이나 운항횟수의 증편은 어려울 것으로 보았다. 따라서 만약 항공시장이 개방되면 캐나다항공사들은 미국 메이저 항공사들에 비해 크게 불리할 것으로 보는 것이 일반적인 관측이었다.

양쪽이 다 인정하는 이러한 상황을 바로 잡고 공정한 경쟁 환경을 만드는 것을 전제로 양국간 항공자유화 협정은 다음과 같은 내용을 포함하고 있다. 첫째, 캐나다 항공사들은 항공자유화 협정의 발효와 동시에 아무런 조건없이 자유롭게 미국내 취항을 허용하는 대신 미국항공사들의 캐나다 3대 도시, 즉 토론토, 몬트리얼, 밴쿠버에 대한 신규진입은 3년의 기간동안 점진적으로 허용되도록 한다. 둘째, 미국은 시카고나 뉴욕 라과디아공항같은 혼잡공항에서 캐나다항공사들이 추가로 landing slots과 gate space를 얻는 것을 보장한다.

동등한 경쟁환경을 만들기 위한 이러한 노력에 더하여 양국간 항공자유화에는 다음과 같은 요인들도 큰 영향을 미쳤다. 첫째, 캐나다의 두 대형 국제선 항공사인 Air Canada와 Canadian Airlines International은 각각 미국의 UA 및 AA와 전자는 단순 marketing alliance, 후자는 equity alliance를 맺고 있었는데, 이러한 제휴관계가 캐나다항공사들의 두려움을 많이 완화시켜주었다. 둘째, 미국과의 자유화협정 직전에 캐나다는 4개의 대도시 공항, 즉 밴쿠버, 몬트리얼, 에드먼턴, 켈거리공항의 운영권을 local airport authority에게 이전하였는데, 지역경제의 이익을 대변하는 이들 지역공항당국들이 자유화협정을 위한 로비에서 중요한 역할을 했다. 셋째, 항공자유화 협상은 양국간 전체 경제 및 정치적 관계를 고려하여 이루어졌기 때문에 협상 책임자가 고위직이 되었고, 이에 따라 협상 과정에서 항공 외의 문제가 충분히 같이 논의될 수 있었다.²⁾

미-캐나다간 항공자유화의 과정을 통해 우리가 알 수 있는 것은 양국 항공사들의 경쟁력이 비록 같지 않더라도 winner의 입장에 있는 국가나 항공사가 loser에 대해 양보를 함으로써 얼마든지 자유화를 향한 양자협정의 개정이 가능하다는 것이다.

2) Oum, Tae Hoon, 「Overview of regulatory changes in international air transport and Asian strategies towards the US open skies initiatives」, *Journal of Air Transport Management* 4, 1998, pp. 127-134

3) 미국의 아시아에 대한 항공자유화 추이

유럽과의 항공자유화를 성공적으로 마무리한 미국은 1996년 여름부터 아시아에 대한 항공자유화정책을 선언하였다. 이에 따라 미국은 1997년 1월 싱가포르를 시작으로 브루나이, 타이완, 말레이시아, 뉴질랜드 등과 open skies agreement를 체결하였다. 이들 대부분의 협정은 양국 항공사들에 대한 공급석과 운항횟수, 5자유 이원권에 대한 제한을 폐지하였다. 싱가포르와 브루나이는 화물에 대한 7자유(외국을 허브로 하는 자유)까지 허용하여 Fedex와 UPS가 아시아에 미니허브를 만들 수 있게 되었다. 즉 상대국내에 cargo hub을 설치하고 환적(transshipment)을 할 수 있게 된 것이다. 이어서 1998년 6월에는 우리나라와도 Open Sky 협정을 체결하였다. 일본은 1998년 1월 미국과 상당히 진전된 자유화협정을 체결했지만 아직도 Open Sky 협정의 체결은 과제로 남아 있다.

수년내에 미국이 대부분의 아시아국가들과 자유화협정을 체결하리라는 것은 자명하다. 이들 협정은 대부분 5자유와 hubbing이나 기종변경(change of gauge rights)과 같은 7자유를 포함하기 때문에 미국항공사들은 아시아항공사들보다 더 자유롭게 아시아 역내노선을 구축할 수 있다. 이는 제한적인 아시아 역내 양자협정들에 비해 미국은 같은 시장에서 공급석과 운임에서 완전한 자유를 행사하게 되기 때문이다. 이것의 부정적인 영향을 우려한 ASEAN의 교통장관들은 이 문제를 논의하고 궁극적인 ASEAN open skies regime을 추진하기 위해 경쟁적 항공정책을 추진할 study group을 구성하기도 하였다.

2. 일본의 규제완화 항공정책

일본 정부는 항공정책의 목표를 효율성(efficiency)과 형평성(fairness)의 향상에 두고 항공부문의 규제완화를 지속적으로 추진하고 있다. 1996년 12월에는 항공을 포함한 교통부문 전반에서 인허가 조건중 '수요-공급의 균형' 조항의 폐지계획을 발표하였는데, 이는 항공부문에서 공급의 증대와 경쟁심화의 효과를 가져올 것으로 기대되고 있다.

일본의 항공 규제체제에 있어서 소위 구체제의 항공헌법(aviation consti-

tution)이라는 것은 1970년의 각의요해(Cabinet Meeting Resolution)와 1972년의 운수성지침(Notice from MOT)에 근거하고 있다. 이는 항공사들에 대한 시장분할 정책 및 교차보조 정책을 근간으로 하는 것으로서, 구체제 속에서 3개 대형항공사는 지속적 영업신장이 가능했으나 경쟁 결핍으로 고비용구조가 정착되고 국제경쟁력 약화의 원인이 되었다.

일본의 항공부문의 대폭적인 규제완화는 1985년 일-미간 잠정항공협정(Aviation Treaty Interim Agreement)과 양해각서(MOU)의 체결을 계기로, JAL의 국제선 정기편 독점 운항을 폐지하고 NCA를 비롯한 일본과 미국 항공사들의 국제선 진입을 허용함으로써 시작되었다. 이후 운수정책심의회(Council on Transport Policy)의 권고에 따라 1986년부터 주요 국내선과 국제선에 복수취항을 허용하였다. 당시에도 운임규제는 완화되지 않아 극히 제한적인 경쟁만이 가능했으나, 1995년부터 할인운임의 적용제한이 완화되고, 1996년부터는 존 운임제(zone-fare system)가 채택되어 상한과 하한 사이 운임격차가 무려 62.5%까지 가능하게 되면서 본격적인 경쟁체제로 돌입하게 되었다.

1) 내국인에 대한 규제완화정책

일본의 정기편 항공사는 모두 8개사이다. 국제선 및 국내선 정기편 운항을 모두 담당하고 있는 JAL, ANA, JAS의 3개 대형사 외에도 JAA(Japan Asia Airlines)와 NCA(Nippon Cargo Airways)는 국제선만 운항하고 있으며, JTA(Japan Trans-Ocean Airlines)와 JAC(Japan Air Commuter)는 국내선만 운항하고 있고, ANK(Air Nippon)는 국내선 위주지만 최근 후쿠오카-타이페이간 국제선에 취항하였다. 그러나 JAA와 JTA는 JAL의 자회사, NCA와 ANK는 ANA의 자회사, 그리고 JAC는 JAS의 자회사로서 사실상 일본의 정기항공은 JAL, ANA, JAS의 대형 3사가 지배하고 있다.

1998년에는 두 개의 소형 신규 정기항공사들이 국내선에 진입하였다. Skymark Airlines는 동경-후쿠오카, Air DO(Hokkaido International Airlines)는 동경-삿포로 노선만 취항하고 있는데, 저운임정책으로 성공하고 있다.

정부의 규제정책에 따라 항공사들은 노선간 교차보조가 심하다. JAS의 경

우 전체 국내선 노선의 2/3가 적자노선으로서 소수의 흑자노선의 이익으로 이를 보전하고 있는데, 이것이 JAS가 국내선의 자유진입정책을 반대하는 큰 이유이다. 진입규제에 따른 비효율을 제거하기 위해 일본 정부는 필요할 경우 적자노선 운항 항공사에 정부가 직접 보조금을 제공하는 방안을 추진중인 것으로 알려져 있다.

1980년대 중반 이후의 규제완화정책에도 불구하고 일본의 국내선 항공시장의 산업구조는 지금까지 크게 변화되지 않았다. 그 이유는 첫째, 기존의 대형 항공사들이 가지고 있는 튼튼한 노선망과 brand loyalty, 둘째, 운임경쟁이 사실상 불가능했고, 셋째, 하네다공항처럼 노선망의 가장 핵심적인 공항시설의 제약으로 신규진입 항공사들이 경쟁력을 갖추기 어려웠기 때문이다. 최근의 신규항공사의 진입과 성공적 경영, 연 2.3%씩의 운임 하락이 의미하는 존 운임제의 성공적 정착, 하네다공항 등의 시설 확장 등에 비추어 일본의 항공산업구조는 앞으로 서서히 변해 갈 것으로 전망된다.

2) 외국에 대한 개방정책

과거 제한적 국제항공정책을 견지해 왔던 일본은 1985년 일미간 잠정항공협정 및 1986년 운수정책심의회 의 권고에 따라 ANA와 JAS를 국제선에 취항시키고, 미국의 United, American, Delta항공 등을 기존의 Northwest와 PanAm에 더하여 일본 노선에 취항시키기 시작했다. 일미 잠정항공협정이 더 자유화의 방향으로 타결되지 못한 이유는 일본정부가 지나치게 일본측에 불리하다고 믿고 있는 기존의 일-미 항공협정을 바로잡자고 주장했기 때문이며, 미국은 미국대로 일본이 지나치게 폐쇄적인 항공정책을 펴고 있다고 믿었기 때문이다. 그러나 일본의 폐쇄적 항공정책은 부분적으로 공항 슬롯의 여유가 없었던 이유도 있다.

1998년 3월 일본과 미국은 새로운 양해각서(MOU)를 체결하였으나 전면 자유화로는 진행되지 못하였다. 그러나 이 양해각서를 계기로 일-미간 노선에서 진입규제가 완화되고 더욱 더 경쟁체제로 이행하게 되었다. 즉 운항편수의 자유로운 조정이 가능한 full right carrier의 숫자를 양국이 똑 같은 수만큼 지정하고, 공항 슬롯의 제약이 없는 한 이들에게 취항지역 선정을 자유화해 주었다. 또한 항공사들간의 code sharing을 전면적으로 허용하고 non-full right

carrier들조차도 운항편수 증편이 가능하도록 하였다.

아시아에 대해 미국이 항공자유화를 주도하는 것은 두 가지의 분명한 목적이 있다. 하나는 앞으로 엄청난 규모로 성장할 아시아항공시장에 대한 자유화 협정이 미국항공사들에게 직접적인 이득을 가져다주기 때문이다. 다른 하나는 미국의 부인에도 불구하고 미국은 일본을 자유화체제 속에 포함시키기 위해 'divide-and-conquer'의 전략을 가지고 있기 때문인 것으로 보인다. 일본은 끊임없이 1952년 미국과의 사이에 체결한 양자간 항공협정을 불평등하다고 하여 무효화시키겠다고 위협했지만 다른 무역부문에서의 미국의 보복 우려 때문에 이를 실행하지 못하였다. 일본의 국제선항공사들이 미국이나 다른 아시아항공사들에 비해 상대적으로 비용경쟁적이지 못하기 때문에 일본은 가능한 한 미국이 주도하는 항공자유화는 늦추는 것이 합리적이라고 믿고 있다.³⁾

미국의 지속적인 Open Sky 압력을 받고 있는 일본은 조만간 일본의 국제선 및 근거리 동북아시아에서 미국항공사들에게 시장을 잠식당할 가능성을 실감하고 있다. 따라서 일본은 중국과 한국을 중심으로 하는 동북아항공시장에서의 국가간 및 항공사간 협력의 필요성을 이미 인지하고 1995년 교토에서 한·중·일 항공포럼을 주최한 바 있다. 그러나 일본 항공사들의 한국 항공사들에 비해 낮은 경쟁력이 동북아 항공시장의 자유화에 있어서 일본의 더 이상의 주도적 역할을 막고 있다.

3. 중국의 규제완화 항공정책

1) 중국의 항공산업의 발전 추이

중국은 1980년대 이후 연 8%가 넘는 고도 경제성장으로 1980-96년간 국내선과 국제선 항공 모두 연 20%가 넘는 세계적으로 유례가 없는 고성장을 지속하였다. 중국의 국내선 항공시장의 규모는 미국, 러시아, 일본 다음으로 큰 세계 4위에 해당하며 전체적으로 세계 8위의 항공대국이다. 현재의 발전 추세라면 2010년에는 중국이 일본을 제치고 아·태지역에서 가장 큰 항공시장이

3) Yamauchi, Hirotaka, 「Air Transport Policy in Japan: Policy Change and Market Competition」, The Papers in the 1st International Seminar on Air Transport Cooperation in Northeast Asia, KOTI, 1999

될 것으로 전망된다.

중국은 대외개방 이후 중국민항을 분리하면서, 정부의 간섭을 배제한 채 항공산업의 경영을 각 항공사에게 일임하고 노선 취항 등 시장진입을 자유화하였다. 이러한 중국정부의 규제완화적 항공정책이 항공산업의 발전에 큰 기틀이 되었다.

역사적으로 중국의 민항은 중국 공군 예하의 CAAC(Civil Aviation Administration of China)가 관리와 경영을 맡았다. CAAC는 4단계 수직구조를 갖고 있어 중앙의 본부 밑에 6개의 regional bureau, 또 그 밑에 23개의 provincial bureau, 맨 밑에는 78개의 station이 있었다. CAAC는 정부당국으로서 민간항공에 대한 규제자의 역할을 맡으면서 동시에 항공기의 운항, 공항 운영, 관제 등을 모두 맡고 있었다. 그러나 모든 경영은 모두 본부의 지시하에 이루어졌으며, 하부 조직은 시장진입, 노선취항, 운항편수, 항공요금 등에 대한 일체의 의사결정권이 없었다.

그 결과 중국민항은 엄청난 누적 운영적자에 시달려 왔으며 항공수요도 극도로 억제되어 왔다. 항공여행은 정부관리들과 대형 국영기업 간부들만 가능했으며 군인에 의한 항공사의 경영과 공항의 운영은 필연적으로 비효율적이고 낮은 수준의 항공서비스를 낳을 수밖에 없었다.

2) 중국 항공산업의 개혁정책

1979년부터 시작된 중국의 시장경제 도입정책에 따라 항공산업에도 86년까지 1단계 개혁이 시작되었다. 우선 민간항공이 공군으로부터 분리되었고 6개의 regional bureau에 대해 자기 책임하에 독립채산제가 시행되었으며, 이는 곧 23개의 provincial bureau로 확대되었다. 그러나 이 기간 동안에는 여전히 모든 항공편의 운항주체는 CAAC였으며 공항운영과 관제도 CAAC가 맡고 있었다.

1987년에는 민간항공의 규제주체와 운영주체를 분리하고 CAAC의 독점을 폐지하는 2단계 항공정책이 시행되었다. 특히 지역적으로 나누어 6개의 국영 대형항공사들을 설립하였고 항공사 경영과 공항 운영을 분리하였으며, 시장진입을 활성화시켰다. 1992년까지 설립된 6개의 대형항공사들은 모두 CAAC의 소유이지만 독립적이고 자율적인 경영주체로서 독자적인 경영권을 행사하였

다. 그러나 항공기 구입과 노선취항은 CAAC의 허가를 받아야 했다.

이에 따라 CAAC는 규제당국과 협조 채널의 역할을 동시에 하게 되어, 항공사 면허 발급, 노선 취항 허가, 운임 인가, 안전성과 경쟁 및 효율성 제고를 위한 항공정책 수립, 항공협정 등 국제항공협력 업무를 맡게 되었다. Regional bureau도 관제나 공항개발과 같은 행정업무를 보는 기관으로 역할이 정립되었다.

2단계 개혁의 다른 핵심은 시장진입과 노선취항의 규제완화이다. CAAC 소유의 항공사들 외에도 1986년부터 신규항공사들이 국내선에 진입하기 시작하였으며 1987년부터는 홍콩노선에 취항하기 시작하였다. CAAC의 관대한 노선허가 정책에 힘입어 이들 신규항공사들의 운송실적은 연 두 배 이상씩 급증하였다.

3) 최근의 중국 항공산업의 시장구조 변화

1993년도 통계로 중국의 항공사 수는 41개이다. CAAC 소유하의 항공사는 모두 10개이며, 나머지는 신규항공사들이다. 이들 신규항공사들은 지방정부 소유의 항공사, CAAC와 지방정부의 공동소유, 또는 민간투자회사에 의해 설립된 항공사 등 크게 세 가지로 구분된다. 그러나 국제선 운항은 Air China, China Eastern, China Southern의 세 항공사만이 맡고 있으며 이들 세 대형 항공사들이 중국 항공시장의 절반 이상을 점유하고 있다.

대부분의 중국 지방항공사들은 적자이며 너무 소형이어서 지방정부의 보조금으로 지탱하는 회사가 많다. 이에 따라 CAAC는 현재 기존 항공사들의 자격심사를 검토중이고 신규항공사 인가를 중단할 계획이다.

중국정부의 경제개발 정책에 따라 세 대형항공사들은 부동산, 수출입, 관광 사업까지 포함하여 각각 하나의 재벌로 발전하고 있다. 항공사업에 있어서도 이들 항공사들은 CAAC와의 협의를 조건으로 항공기의 구매 또는 리스를 스스로 결정할 수 있으며, 자금차입권, 간부 인사권, 운임 결정권 등의 경영 자율권을 가지게 되었다. 또한 이들 세 항공사들의 증권시장 상장까지 허용하게 되어 앞으로 중국 항공시장의 과점 현상이 더욱 심화될 것으로 보인다.

이와 같이 개방 초기의 일련의 규제완화정책과는 반대로 이제 중국정부는 시장집중화정책을 펴고 있는데, 이는 항공사들의 인수합병을 장려하는 데서도

잘 나타나고 있다. 이에 따라 현재 중국의 항공사수는 34개로 1993년의 41개에 비해 크게 줄어들었으며, 통합이 검토중인 경우도 적지 않다. 시장진입의 자유화정책으로부터 시장집중화정책으로의 전환은 초창기에는 항공서비스의 공급확대가 정책의 제 1순위였지만 이후에는 항공사의 효율성과 채산성 확보가 정책의 중요한 목표로 부상했기 때문이다.

과거의 엄격한 운임규제도 1995년 이후 모든 항공사들에게 상하 20% 범위 내의 요금 변동을 허용하는 존 운임제의 실시로 상당히 완화되었다. 이후 CAAC의 운임규제가 더욱 느슨해지고 항공사들의 초과공급으로 경쟁이 갈수록 심해지면서 절반 이상의 할인요금까지 등장하게 되었다. 1995년 평균 할인율이 24.1%이던 것이 1997년에는 31.1%까지 이르게 되었다. 결과적으로 항공사들의 적자가 심각해지자 CAAC는 1998년 5월부터 20% 존 운임제의 가격규제를 다시 선언하게 되었다.

CAAC는 항공사들에게 공급력에 제약이 없는 한 노선 취항은 비교적 쉽게 허가하였다. 비가격경쟁 차원에서 네트워크의 중요성이 인식되면서 항공사들은 노선망 확대를 위해 항공기 도입을 늘리게 되었고 이를 위한 자금 대출에 경쟁이 심하게 되었다. 아직 충분히 발달하지 못한 중국의 자금시장에서 대형항공사와 지방정부의 강력한 지원을 받는 항공사들이 효율성이 있는 항공사인지의 여부에 관계없이 자금대출에 우위를 보이게 되고 이것이 결국 항공기 확보와 노선망 측면에서 시장 왜곡 현상을 불러오게 되었다. 현재 중국의 항공사들은 최신 기종의 항공기 도입과 효율적인 CRS시스템의 구축, 그리고 hub-and-spoke의 노선망 구축에 주력하고 있다.

중국의 항공산업에 대한 개혁작업은 아직도 미진한 부분이 많다. 특히 대형항공사들의 대주주가 여전히 중국 정부이기 때문에 이들 항공사들의 경영진은 중앙정부, 즉 국무원(State Council)에서 임명하고 있다. 따라서 수익성과 효율성 향상을 통한 항공산업의 발달을 위해 이들 항공사들의 민영화가 시급한 과제이다.

4) 중국의 국제항공정책

개방 이후 급속한 성장을 해 온 중국은 1997년에는 세계 78개국과 항공협정을 체결하였으며 40개 이상의 나라에 직항노선을 개설하고 있다. 특히 국제

선은 장거리의 저비용 노선이므로 항공사들의 수익성 개선에 큰 몫을 하고 있다. 그러나 외국 항공사들의 중국시장에 대한 취향이 늘면서, 또 미국의 아시아 국가들에 대한 항공개방 압력이 거세지면서, 현재 중국 정부와 중국의 항공사들은 국제항공정책의 방향 설정과 경쟁전략 수립에 있어서 중요한 갈림길에 서 있다.

규제적 양자협정의 틀 속에서 오랫동안 국영 CAAC가 유일한 항공사였던 중국은 국적항공사 보호와 부족한 공항시설을 이유로 경쟁제한적 국제항공정책을 채택해 왔다. 즉 항공사들간 실제적 시장점유율에 따른 상호호혜의 원칙 속에서 중국항공사가 공급석에 여유가 있으면 외국항공사가 아무리 요구해도 중국은 증편 협상에 응하지 않았다. 또 외국항공사들에게 5자유 운송권을 거의 허가하지 않았으며 복수항공사 지정에도 소극적이었다. 더욱이 정부 관리나 국영기업체의 관리직, 또 정부의 보조금으로 운영되는 기관은 반드시 중국의 항공사를 이용해야 한다는 정부의 정책이 있었으며, 외국 여행사의 중국 체류를 금지하는 등의 제약도 있었다.

중국의 항공사들은 국제선에서는 아직 경쟁력이 없다. 경쟁 외국항공사들보다 더 낮은 운임과 더 많은 공급석에도 불구하고 대부분의 국제선 노선에서 중국항공사들이 차지하는 시장점유율은 1/3에 불과하다. 이는 77.6%의 정시 운항율과 같은 낮은 서비스의 질과 국영항공사로서의 구조적 취약점으로 경쟁력이 크게 낮았기 때문이다. IATA에서 조사한 노동생산성 자료를 보면 중국 CAAC 항공사들의 노동생산성은 해마다 11%씩 계속 증가해 왔음에도 불구하고 세계 항공사 평균의 1/4에 불과하다. China Eastern과 China Southern의 노동생산성은 각각 CAAC 평균치의 3배와 2배에 해당하지만 여전히 외국사에 비하면 크게 낮다.

중국 항공산업의 경쟁력 향상을 위한 정책으로는 산업의 집중화, 경쟁적 시장의 유지, 민영화의 확대 등을 들 수 있다. 또한 중국항공사들이 외국의 대형 항공사들과 전략적 제휴(strategic alliance)를 맺는 방법이 있다. 이는 외국사들의 다양한 노선망에 접근할 수 있음은 물론 선진 경영 및 마케팅기법을 배우는 데 큰 도움이 될 것이다. 지금까지는 Air China가 Northwest와, China Eastern이 AA 및 ANA와 code sharing 협정을 체결하였다. 중국항공사에 대한 외국인 지분 취득 제한을 완화하는 것도 경쟁력 향상에 도움이 된다. 1994년에 CAAC는 이를 총 자본금의 35%, 의결권의 25%까지 허용하였는데,

그 첫번째 합작은 1995년 조지 소로스가 2,500만 달러를 들여 American Aviation의 이름으로 Hainan Airlines의 지분 25%를 사들인 적이 있다.

중국 항공사들의 경쟁력 향상에는 항공시장의 개방과 자유화에 따른 경쟁 시장 정책이 도움이 될 것이라는 지적이 많다. 중국 항공사들은 국영이라는 점과 높은 유가에 따라 구조적으로 불리한 위치에 있지만, open sky 정책의 이득이 동등하게 배분되도록 외국사들이 중국항공사들에게 보상을 하거나 단계적으로 자유화하는 접근 방법을 채택할 수 있을 것이다. 또한 항공을 다자간 서비스협상에 포함시켜 상호호혜의 협상의 여지를 넓히는 방법도 있다.⁴⁾

5) 중국의 공항 정책

미국-캐나다간의 항공자유화 협상의 성공에서 얻을 수 있는 교훈 가운데 하나는 항공자유화에 대한 공항의 보조역할이다. 협정 체결 직전 캐나다는 네 개의 주요 공항의 운영권을 해당 지방의 항공당국(local airport authority)에게 이전하였는데, 지역의 비즈니스 이익을 대변하는 이들 항공당국이 자유화 협정 체결을 위한 로비에서 중요한 역할을 하였다. 이러한 사례는 공항이 지역화 될수록, 또 유희 시설이 많을수록, 공항이 나서서 더욱 더 자유화된 국제항공체제로의 압력을 가하게 된다는 것을 보여주고 있다.

1987년 이전까지 중국의 공항들은 CAAC에 의해 운영되었다. 1987년부터 시작된 2단계 항공개혁의 주요한 내용 가운데 하나는 공항 운영을 항공사 경영으로부터 분리하고 이를 지방에 맡기는 것(decentralize)이었다. 이의 한 가지 목적은 공항 당국에게 의사결정권을 주고 스스로 경영 책임을 지도록 하는 것이다. 이에 따라 CAAC는 1988년에 Xiamen 경제특구의 공항을 그 지방정부에게 이전하고 운영을 맡겼는데, 모든 재산은 물론 인력까지 모두 이전하였다. 이후 수년동안 다른 공항들도 점차 지방화 되었으며, 새로 개항하는 공항들은 처음부터 지방정부가 그 운영을 맡았다. 1993년에는 중국에서 세 번째로 큰 상해의 홍교(Hongqiao) 국제공항이 상해시 정부로 이전되었다.

공항 지방화의 다른 주요한 목적은 지방정부가 공항과 다른 사회간접자본에 투자하도록 유도하는 것이다. 1986-92년 동안 46개 공항이 지어지거나 확

4) Zhang, Anming, 「The Prospect of Air Transport Industry and Strategies for Open Skies in China」. The Papers in the 1st International Seminar on Air Transport Cooperation in Northeast Asia, KOTI, 1999

장되었는데, 31개 공항이 완전히 또는 대부분 지방정부가 투자한 것이었다. 전체 44억 인민폐 투자액 가운데 30억 인민폐가 지방정부의 돈이었다. 그러나 그래도 여전히 1980년대 말과 1990년대 초의 예상치 못한 엄청난 항공수요의 증가를 따라잡기에는 역부족이었다. 항공기에 대한 투자에 비해 공항 및 다른 인프라에 대한 투자가 부족했던 것이다.

이와 같이 지방정부가 공항 건설을 주도하도록 하는 조치 외에도 재원의 조달을 위해 CAAC는 1993년에 민항용 인프라건설 펀드(Fund of Infrastructure Construction for Civil Aviation)를 설립하였다. 중국항공사들은 국내선 수입의 10%, 국제선 수입의 4-6%를 이 펀드에 제공하는데, 현재 이 펀드가 전체 인프라 투자의 절반을 담당하고 있다. 이에 힘입어 1992-96년간 연 53%씩 인프라 투자가 증가해 왔다. 1996년말 기준으로 중국 전체 144개 공항 가운데 35개가 과거 4년간 지어진 신공항이고 나머지는 개량되거나 확장되어 항공공급력이 현저히 증대되었다. 이와 같이 시설에 여유가 있고 지방화된 공항들이 앞으로 중국이 더욱 자유화된 국제항공체제로 나아가는 데 큰 지원 역할을 하게 될 것이다.

6) 홍콩과 중국간 항공자유화

중국이 개방정책으로 전환한 것은 겨우 20년 전부터이다. 따라서 항공자유화에 대한 보수적 접근은, 경험이 없기 때문에, 또는 혹시 속을지도 모른다는 우려에서 비롯되는 것 같다. 반면 1997년 7월 홍콩의 주권(sovcreignty)이 영국으로부터 중국으로 이전된 것은 중국-홍콩의 양자간은 물론 홍콩을 통한 중국과 다른 나라들과의 연결에도 중대한 변화를 가져오고 있다. 즉 홍콩-중국간 항공자유화는 중국 항공사들이 CPA나 Dragon Air와 같은 효율적인 항공사들과의 경쟁으로 경험을 쌓을 수 있는 좋은 기회가 되는 것이다.

홍콩의 주권 이전은 홍콩의 항공부문에 중대한 영향을 미친다. 런던-홍콩 노선은 세계에서 가장 운항횟수가 많고 수익성이 높은 중요한 국내선 노선(cabotage routes)으로서 이전에는 BA와 CPA 외에는 아무도 운항할 수 없었다. 그러나 주권 반환 이후 영국정부는 그 노선에 대한 통제력을 상실했으며, 홍콩-중국간 운항이 국내선이 되었다. 또한 홍콩의 기초법(Basic Law)에 따라 홍콩의 국제선 가운데 중국을 OD로 하거나 통과하는 노선 외의 모든 홍

콩 OD나 통과 국제선 운항은 중국 정부의 구체적 승인하에 홍콩 특별 행정구역(Hong Kong Special Administrative Region) 정부가 관할하게 되었다.

CPA나 Dragon Air의 사업본부는 홍콩이지만 1996년 이전까지 그 항공사들은 영국인들이 가진 Swire그룹이 경영하였다. 그러나 1996년 4월 Swire 그룹이 CPA와 Dragon Air의 지분 다수를 중국의 국가항공공사(CNAC; China National Aviation Corporation)에게 양가로 팔면서 Dragon Air의 다수 주주는 중국이 되었다. 하지만 CPA는 영국이 여전히 43.9%의 지분을 가진 최대주주로 남아 있으며 중국은 25%만 가지고 있다. 이에 따라 가까운 시일 내에 CNAC가 Dragon Air를 CPA의 경쟁자로 만들려고 한다는 관측을 하는 사람들이 많다. 이러한 주장은 홍콩-대만 노선 몇 개에 복수지정이 선언됨에 따라 설득력을 얻고 있다.

주권 이전으로 홍콩 항공시장에 대한 중국 항공사들의 참여가 확대될 여지가 많아졌다. 특히 중-영 공동선언에서 홍콩을 경유하는 중국과 외국과의 노선에 대한 항공협정은 중국 정부의 소관사항으로 규정됨에 따라 중국 항공사들은 홍콩으로부터의 5자유 운송권을 가지게 되었다.

과거 영국정부는 홍콩의 다른 외국과의 양자협정에 있어서 꽤 보수적이었다. 이러한 규제적 입장은 혼잡이 심했던 카이탁 공항의 시설에도 그 이유가 있었다. 그러나 1997년에 개항한 Chep Lap Kok 공항의 두 번째 활주로와 터미널이 완전히 완공되면 CLK는 앞으로 연 8,700만명의 승객과 900만톤의 화물을 처리할 능력을 갖추게 된다. 따라서 앞으로 상당한 기간동안 용량 제한 문제는 없으므로 홍콩의 항공개방이 상당부분 진척될 수 있을 것으로 보인다.

Ⅲ. 세계 항공사들의 경쟁과 협력

1. 규제완화와 항공사간 경쟁심화

1978년부터 시작된 미국의 항공규제완화는 미국의 항공운송시장에 있어서 이용객의 대폭 증가, 운임의 하락과 다양화, 신규진입의 증가, 수익성 하락, 항공사간 흡수합병, 네트워크체제 개선 등의 효과를 가져 왔다. 이러한 결과는 규제완화가 초래한 가장 큰 변화인 항공사 신규진입의 증가와 자유운임제에 의

한 경쟁의 심화에 의해 초래되었다고 볼 수 있다. 항공사간 무한 경쟁이라는 시장환경의 변화에 대하여 미국의 항공사들이 대응한 전략으로는 Hub and Spoke System으로의 노선구조 개혁, 첨단 CRS 구축에 의한 효과적 Yield Management, 상용고객우대제(Frequent Flyer Program)에 의한 비즈니스 여객 흡수, Code Sharing 등 항공사간 제휴 확대 등이 있다.

미국의 항공규제완화가 가져온 국민경제적 성과는 소비자들의 선택의 폭을 넓히고 운임의 하락을 가져왔다는 측면에서는 긍정적으로 평가되지만 몇 가지 우려할 만한 현상도 나타나고 있다. 우선 규제완화 초기에 대거 신규 진입한 소형항공사들의 상당수가 도태되는 한편 항공사들의 흡수합병이 활발하게 이루어지고, Hub공항을 거점으로 한 대형항공사들의 경쟁력이 크게 부각되면서, 시장의 독점의 정도를 나타내는 시장집중도 측면에서 6대항공사 시장집중도(6-Firm Concentration Ratio)가 1978년의 72.1%에서 1993년에는 84.2%로 증가하였다. 즉 경쟁을 조장하려는 규제완화가 오히려 결과적으로는 시장을 더 독과점적으로 만들어 경쟁에 의한 효율성의 제고를 무망하게 만들고 있는 것이다. 이것은 Hub공항에서의 지배항공사의 시장점유율이 높은 노선일수록 다른 노선들에 비해 운임이 높다는 사실로도 증명이 되고 있다.⁵⁾

유럽에서는 1997년부터 EU가 단일 항공시장이 되면서 하나의 국내선시장으로서 국경이 없어지고 신규진입과 운임에 대한 규제가 완전히 폐지되었다. 이에 따라 미국이 경험한 것처럼 항공사간 경쟁이 치열해져 운송실적은 크게 늘어도 항공사들의 채산성은 더 악화되었다.

이러한 세계 각국의 국내적 항공규제완화 또는 역내 국가들간의 항공시장 자유화에 더하여 미국이 주도한 양자간 항공협정상의 자유화 확대는 대륙간 국제선에서도 대형항공사들간의 치열한 경쟁을 낳게 되었다. 이에 따라 세계의 대형항공사들은 상호간 파괴적 경쟁을 막고 비용 절감과 효율성 제고를 위해 네트워크의 연결을 통한 거대항공사화를 지향하게 되었다.

2. 제휴와 연합

1990년대부터 활발하게 추진되고 있는 대형항공사들간의 제휴(Alliance)

5) U.S. GAO, *Airline Competition: Barriers to Entry Continue in Some Domestic Markets*, 1998

는, 공동운항 또는 노선망 연결로 양자간 항공협정상의 공급제약을 완화할 목적과, 단독운항시 적자가 불가피한 노선을 공동으로 운항하여 채산성을 갖추 고자 하는 목적을 가지고 있다. 항공사들은 제휴와 연합으로 비용절감, 운항회 수 증가, 서비스 제고, 제휴 파트너의 슬롯을 이용한 혼잡공항 취항 등의 효과를 거둘 수 있다. 이 가운데 비용절감 효과는 규모의 경제, 중복 운항 배제, 마케팅, 정비, 지상조업, 교육훈련, CRS, 항공기와 연료의 구매 등에 있어서의 공동 협력으로 얻어진다. 1996년 기준으로 세계의 171개 항공사가 389개의 제휴를 맺고 있는 것으로 조사되었다.

항공사들간의 제휴와 연합은 광범위한 업무영역에서 다양한 형태로 이루어 지지만 크게 3가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 가장 일반적인 형태로서 단순한 노선단위 제휴이다. 이는 지상조업 협력, 지상시설 공동이용, 코드공유 및 공동운항, 좌석할당(block space sale), 스케줄 연결 등의 제휴를 의미한다. 둘째, 포괄적 상무협정에 의한 제휴가 있다. 이때는 하나 이상의 노선에서 코드공유와 상용고객우대제의 연결을 통하여 상호협력 분야를 시스템 전체와 공동 마케팅으로 확대하면서 각자의 허브공항에 승객을 제공하는 형태로 발전하게 된다. 최근 뚜렷한 모습을 나타내기 시작한 Star, One World, Wings, Qualifier 등의 세계 4대 항공사 제휴망이 이에 해당된다. 셋째, 가장 강력한 제휴형태로서 항공사 일방 또는 상호간 지분을 교환하는 것이다. 이때 제휴항공사들은 노선망을 전략적으로 상호 연결하고 광범위한 노선에서 코드공유를 포함한 협력활동을 하게 된다. 한 예로는 1994년에 미국의 American Airlines 가 캐나다의 Canadian Airlines International에 1억9천만달러를 투자하여 25%의 의결권지분과 8.33%의 우선전환지분(convertible preferred shares)을 가지면서, AA는 CAI에게 첨단회계기법, 자료처리 및 통신기술, 운영계획, 요금 결정 및 수익관리기법 등을 제공하였다.

3. 마케팅 협력

항공사간 제휴의 형태로서 마케팅협력에는 여러 가지가 있으나 약간의 설명이 필요한 것은 다음과 같다. 우선 코드공유(code sharing)는 운항편명 공동사용이라고도 하며 서로가 운항하는 항공기의 일정부분을 할당받아(block space) 마치 자사가 운항하는 것처럼 그 좌석을 자사의 이름으로 판매하는 것

을 말한다. 이와 같이 제휴항공사들이 상호 교환하여 좌석을 할당, 판매하는 것을 seat swap이라고 한다.

공동운항이라고 하는 joint operation은 code sharing, block space의 여부와는 관계없이 제휴항공사들끼리 상호 운항편수를 통합하여 운항하는 일반적인 경우를 말한다. 수입 풀체인 revenue pooling은 공동운항에 의한 수입금을 합산한 뒤 공급좌석수에 비례하여 배분하는 방식을 의미한다. 또한 제휴항공사들끼리 합동으로 지상조업, 급유사업, 정비, 교육훈련 등 부대사업을 외부 전문업체에게 위탁하는 out-sourcing도 있으며, 제휴의 한 형태로서 자신의 상표와 코드를 제휴항공사가 자기의 운항편에 이용하게 하면서 일정한 수수료를 받는 franchising도 있다.

IV. 규제완화와 자유화의 항공정책방향

1. 우리나라 항공정책의 변화 추이

우리나라의 항공운송산업은 지난 20년동안 연평균 10%를 넘는 고성장을 보여 왔다. 1997년 말부터 아시아를 덮친 외환위기의 영향으로 1998년에는 한국의 항공운송산업도 침체를 면치 못했으나 금년부터 다시 예년의 성장 추세로 회복되어 가고 있다.

우리나라의 두 국적항공사인 대한항공과 아시아나항공은 매출액이 각각 4조원과 1조원을 넘는 세계 10위권 및 40위권 항공사들이다. 구미의 대형항공사들에 비해 낮은 인건비를 원천으로 저비용, 저운임 항공사로서 상당한 경쟁력을 가지고 있다.

우리나라의 국제항공정책은 상호호혜의 양자협정 원칙을 근간으로 하고 있다. 그러나 동남아시아의 일부 경쟁력있는 항공사를 가진 나라들을 제외한 다른 대부분의 나라들과는 우리나라가 취항지점과 운항편수의 확대를 먼저 주장하는 자유화와 개방화의 정책을 펴고 있다. 또한 ICAO를 비롯한 국제기구의 회의에서도 대체로 국제적 다자간 항공자유화를 주장하는 항공선진국들의 주장에 동조하는 편이다.

과거 한국은 미국과의 항공관계에서 양자협정의 불평등 때문에 항공운송산

업의 발전에 많은 제약을 받아 왔다. 그러나 유럽과 동남아시아를 시작으로 한 미국의 국제항공자유화 제안을 받아 들여 1998년 6월 한국은 미국과 Open-Sky 협정을 체결하였다. 이 자유화협정의 체결로 그 동안 국적항공사들의 미국과의 불평등한 노선구조는 완전히 해소될 수 있게 되었다. 한-미간 항공자유화협정의 주요한 내용은 다음과 같다.

첫째, 「배후 제지점-국내 제지점-중간 제지점-상대국 제지점-이원 제지점」의 노선 개설이 가능하게 되었다. 이에 따라 과거 미국항공사들이 미국 제지점-서울-이원 제지점으로 우리나라에 대한 자유로운 노선개설이 가능했던 반면 우리나라 항공사들은 미국 취항권(과거 12개 지점)과 이원권(과거 3개 지점)을 얻는 데 많은 제약이 있었던 불평등이 해소되어 자유로운 미국취항이 가능하게 되었다. 그러나 우리나라는 이원국으로부터의 취항허가를 그 나라와의 양자협정을 통해 별도로 얻어야 하기 때문에 자유 이원권 사용에 제약이 많으나, 미국은 이미 아시아 8개국과 우리와 거의 동일한 Open-Skies 협정을 체결해 놓았기 때문에 아시아에서 거의 무제한으로 이원권에 의한 운항이 가능해졌다.

둘째, 노선상 무제한의 기종변경(change of gauge)이 가능해졌다. 우리나라 항공사들이 미국에서 기종을 변경하여 이원운항을 하는 것은 사실상 불가능하므로 주로 미국항공사들이 우리나라에서 이 권익을 사용할 가능성이 많다. 반드시 자국으로부터의 항공편과 연결되어야 하므로 7자유라고는 볼 수 없으나, 미국항공사들이 대륙간 대형기 운항 및 아시아 역내 소형기 운항으로 서울을 허브공항으로 한 운항의 경제성을 확보하는 데는 큰 도움이 될 것이다. 한국에서도 인천신공항을 동북아의 허브공항으로 만들려고 하는 국가전략 및 공항정책면에서 보면 상당한 의미가 있다. 한-중-일 가운데 공항의 혼잡 없이 미국측에 무제한의 운항권을 주어 허브공항으로 사용할 수 있는 곳은 인천공항 밖에 없기 때문이다.

셋째, 제 3국 항공사와의 code sharing이 가능해졌다. 이는 우리나라 항공사가 중남미항공사와 제휴하여 서울-미국-중남미 도시간을 코드공유 공동운항을 할 수 있게 된 것과 마찬가지로 미국항공사들도 다른 아시아 항공사들과 코드공유로 서울 운항을 할 수 있게 되었다는 것을 의미한다.

넷째, 승무원을 포함한 항공기의 임대차인 Wet Lease가 가능해졌다. 단 이 경우에도 항공권익이 없는 국가의 항공사들이 이를 악용하는 사례를 막기 위

하여 항공기의 검사나 정비, 또는 피크 시즌의 수요 급증시에만 이를 허용하도록 하고 있다.

다섯째, 복합운송(Intermodal Transport)을 허용하여 종래의 항공기만에 의한 Port-to-Port 운송이 아니라 상대국 내에서의 육상운송 등을 통하여 Door-to-Door 운송이 가능하게 되었다.

여섯째, 인천신국제공항의 개항에 즈음하여 국제선은 인천공항으로 집중시키고 시설재배치는 외국항공사들에게 불이익이 없도록 하겠다는 조항을 포함하고 있다.

한-중-일 동북아 3국중 한국만이 미국과 전면적 항공자유화협정을 체결하고 있으므로 미국항공사들이 서울을 Hub으로 하여 동북아항공시장을 잠식할 우려가 높다. 한-중, 한-일간 노선이 개설된 취항도시는 각각 18개 지점에 이르며, 미국이 중국으로부터 서울 이원의 운항권을 허가받는 대로 이들 노선에 취항할 가능성이 높다. 이 경우 통상 5자유 운항 항공사의 운임이 non-stop 항공사 운임의 60-80%에 이르는 점을 감안하면 미국항공사의 동북아 항공시장 잠식 우려가 대단히 높아진다. 또한 현재 미국과 점진적이고 부분적인 항공자유화를 추진중인 일본도 2001년에는 본격적인 Open Skies 협정을 체결할 전망이다. 또 중국도 현재 미국과 협상을 진행중이므로, 만약 동북아 3국이 모두 미국과 항공자유화를 하게 되면 시장잠식의 가능성은 더 커진다. 따라서 한-중-일 3국간 항공협력 채널의 원활한 가동이 시급하며, 특히 상대적으로 한국항공사들에 비해 비용경쟁력이 낮은 일본의 항공사들과 서비스경쟁력이 낮은 중국의 항공사들에게 더 큰 위협이 될 것이다.

우리나라는 미국 및 중국, 일본간의 항공자유화는 물론 동남아, 대양주, 유럽의 항공수요 대국들과도 Open Skies 협력을 추진할 의사가 있으며, 외국항공사의 전세편 운항과 이원권 교환, 심지어는 상대국 항공사의 일방 운항까지도 포함하는 광범위한 자유화, 개방화의 항공정책을 검토하고 있다. 물론 이 경우에도 국적항공사의 발전에 저해되지 않도록 한다는 것은 대원칙이며, 이러한 개방화, 자유화의 정책을 통해 우리나라 항공운송산업의 시장 확대와 동북아 허브 기지로서의 위상 확보를 동시에 추구하고 있다.

2. 규제완화를 위한 항공운송산업의 제도개선 방안

항공운송산업은 국내적으로는 희소한 공역과 공항의 사용자가 된다는 측면에서, 또 국제적으로는 양자간 협정에 의해 공급계약이 심하다는 측면에서 정부에 의한 진입규제가 불가피한 산업으로 인식되고 있다. 또한 여객의 고속교통과 국제교통을 거의 전담하는 현실에 비추어 공익성 측면에서도 안정적인 서비스 제공과 낮은 운임수준을 유지할 필요가 있어 시장진입과 운임에 대한 정부규제가 불가피한 측면이 있다.

그러나 정부의 지나친 규제가 항공운송산업을 독과점적으로 만들고 항공사의 자율적인 경영을 저해하면서 소비자들로부터는 서비스의 수준이 낮다는 비판에 직면하게 되었다. 이에 따라 1990년대부터 지속적으로 항공운송산업에 대한 규제완화가 추진되어 왔다. 1998년과 99년에는 종래 면허제였던 고정익에 의한 부정기항공과 항공기취급업의 진입제한이 완화되어 등록제로 변경되었다. 국내선 항공운임은 자유화되어 20일간의 공시기간만 지키면 항공사의 국내선 요금 변경은 언제든지 변경 가능하게 되었다. 또한 운송약관 인가제의 폐지와 운항회수 감편 및 운항편명 변경 등이 신고제가 되면서 항공사들의 경영상의 자율권이 크게 향상되었다.

하지만 아직도 항공운송산업에 대한 규제제도는 광범위한 부분에 걸쳐 더욱 더 완화되고 구체화되어야 한다. 현재의 우리나라 법체제는 negative system으로서 허용되는 사항을 항공법이 명시적으로 규정하여야만 항공사가 할 수 있는 체제로서 정부가 포괄적인 권한을 가지고 있는데, 이를 positive system으로 바꿔 항공사에게 포괄적인 자율권한을 주어야만 한다. 또한 항공사의 경영과 운항 등 실무적인 사항에 있어서는 직접적인 의무의 부과보다는 미국의 제도처럼 필요시에 규제당국이 적절한 감독을 행할 수 있는 권한을 가지도록 법제도를 정비하는 것이 바람직하다. 법령상 각종 용어도 검토하여 불명확성, 현실 타당성 결여, 객관성 결여 등에 기인하여 사업자에게 불필요하고 비합리적인 비용을 부담시키는 사항을 판별하여 정비하여야 한다.⁶⁾

6) 한국항공대학교 항공산업정책연구소, *항공운송산업의 규제제도 개선방안*, 1998, pp. 37~

3. 대외적 항공자유화와 동북아 항공협력 강화 방안

동북아 국가들의 가장 중심이 되는 한국과 중국, 일본의 3국간 상호 항공여객은 연간 1,000만 명이 넘으며, 역내 공항을 거쳐가는 3국간 환승객을 합하면 이보다 훨씬 많다. 우리나라와 중국, 우리나라와 일본과의 사이에 개설된 노선은 각각 18개에 달하며 앞으로 계속 확대될 것이다. 따라서 역내 시장의 중요성이 높아짐에 따른 상호 항공협력의 필요성은 갈수록 더 커지고 있다.

EU의 역내 항공자유화와 미-캐나다간 Open Sky, 그리고 미국의 동남아 각국과의 Open Sky 협정도 동북아의 역내 항공협력에 대한 필요성을 크게 높이고 있다. 특히 미국으로부터 Open Sky의 압력을 강하게 받고 있는 일본은 이미 1995년 교토포럼을 개최하여 한-중-일 3국간 항공협력방안을 논의한 바 있다. 이후 1999년초 한국이 주최한 3국간 항공협력 세미나에서도 이 문제가 논의되었으나 구체적으로 뚜렷한 진전은 보이지 못하고 있다. 이와 같이 동북아 역내항공협력이 진전되지 못하고 있는 이유는 다음과 같다.

첫째, 동북아에서 항공시장의 규모가 가장 크고 영향력이 많은 일본과 중국의 항공사들이 모두 고비용 항공사들이라서 자유화의 반대입장에서 있다. 일본의 3대 국제선항공사들인 JAL, ANA, JAS는 국내선에서는 진입 및 가격 규제 완화에 따른 15-40%에 이르는 운임할인으로, 국제선에서는 미국항공사들과의 경쟁으로 이미 경영에 위협을 받고 있다. 중국은 자국항공사들의 경쟁력이 더 향상될 때까지는 자유화 지향의 항공협정 개정에는 관심을 보이지 않을 것이다.

둘째, 역내 주요항공사들이 민영화되어야만 항공자유화가 성공할 수 있다. 유럽에서도 역내 항공자유화로 일부 국영항공사들이 적자를 보자, 항공사의 구조조정보다는 정부가 수십억 달러의 보조금을 주어 비효율 항공사가 계속 살아남게 한 경우가 있다. 동북아에서도 중국의 주요항공사는 아직 민영화되지 않아 자유화 시에는 중국 정부가 항공사의 적자를 부담하게 될 것이므로 항공자유화에 소극적일 수밖에 없을 것이다.

셋째, 공항시설이 부족하여 역내 Hub 공항을 가지지 못한 나라는 동북아 항공자유화에 동의하기 힘들 것이다. 특히 이웃 나라에 대체공항이 있는 경우는 더 문제가 된다. 만약 간사이공항이 시설을 추가 확장하지 않을 경우 역내 항공자유화 시 인천신공항과의 경쟁이 문제가 된다.

항공자유화는 순서로 본다면 아시아국가들 사이에서 먼저 시행되고 나중에 역외국가들과 하는 것이 바람직하다. 역내 항공시장 자유화는 항공사뿐만 아니라 소비자들에게도 좋다. 이미 많은 사람들이 동북아 자유항공지역(NAAA; Northeast Asian Aviation Area)의 구상을 제안한 바 있다.⁷⁾

경쟁진흥정책(pro-competitive policy)이 아시아항공사들에게 도움이 되는 이유는 첫째, 그들의 주요 시장에서 미국항공사들과 효과적으로 경쟁할 수 있게 해주며, 둘째, 역내 주요항공사들이 전체 아시아 역내를 효과적으로 연결하는 효율적인 multiple hub network을 구성할 수 있게 해 주기 때문이다. 이는 아시아항공사들이 global alliance network을 구성하는 데 있어서 미국 및 유럽의 대형항공사들과 대등한 입장에 설 수 있다는 것을 의미한다. 실제로 아시아 전체를 제대로 커버하는 아시아항공사들이 없으므로 미국이나 유럽항공사들은 서로 경쟁사들인 하나 이상의 아시아항공사들을 파트너로 찾게 되고, 따라서 서로 alliance에 경쟁을 붙여 더 좋은 조건으로 제휴를 맺게 된다. 셋째, 아시아항공사들중 높은 인건비와 같이 자국의 비싼 비용으로 경쟁력을 잃고 있는 회사는 짠 나라에서 필요한 자원을 구입할 수 있게 되기 때문이다.

동북아 역내 항공자유화가 성공하기 위해서는 우선 역내 항공사들이 민영화되고 이윤극대화 주체여야 하며, 항공사에 대한 정부 보조금이 없어지거나 크게 줄어들어야 한다. 또한 신규진입 항공사가 공항의 슬롯을 얻는 데 문제가 없어야 한다. 유럽에서는 희소한 공항 landing slots을 정부가 국적항공사를 위해 규제하면서 애초에 기대했던 역내 항공자유화의 효과를 거두지 못하고 있다. 미국에서도 이런 문제가 발생하고 있다고 한다. 따라서 동북아의 역내 항공자유화가 성공하려면 항공정책의 개혁과 함께 각국 정부의 공항정책도 같이 개선되어야 한다. 이를 전제로 한 동북아 항공자유화의 구체적인 대책은 다음과 같다.

첫째, 역내에서 소득이 가장 높은 일본과 한국이 먼저 자유화된 양자협정을 체결하는 것이다. 실제로 항공자유화가 성사되기 위해서는 모든 역내항공사들의 합의(consensus)는 거의 불가능하므로 뜻을 같이 하는 나라들끼리 먼저 자유화 협상을 시작해야 한다. 이것이 다른 보호주의적 국가들로부터 승객을 뺏는 효과를 보이고 자유화 체제의 효과를 증명해 보이면 자유화의 확산이 가능

7) La Croix, Sumner J., 「The Future of Civil Aviation in Northeast Asia」, *A Study on the Economic Integration of Northeast Asia*, KIEP, 1998

해질 것이다. 한-일간 항공자유화가 성사되면 항공사들은 두 나라에 걸친 복수의 허브공항을 이용한 효율적인 hub-and-spoke system으로 노선망을 구성하여 최대한의 경제효과를 거둘 수 있을 것이다. 또한 당장에 전면 자유화가 아니라 유럽이 1987-97년까지 한 것처럼 10년에 걸친 점진적 자유화를 하면 된다. 또한 해운까지 포함하여 한-일간 항공-해운 공동시장인 Northeast Asian Transportation Area(NATA)의 창설을 제안하는 사람도 있다.

둘째, 양자간 항공협정을 상품 및 서비스 교역 협상과 연계시키는 방법이 있다. 이는 각국이 자신의 경쟁력있는 산업을 통해 무역자유화의 이익을 얻을 수 있으므로 타협의 여지를 넓혀 준다. 또한 다른 무역 이슈와 함께 논의하게 되므로 정부의 항공협상팀에 운수성뿐만 아니라 다른 부서 사람들도 참여하지 않으면 안되게 되어 포괄적 협상을 통한 항공자유화의 성공 가능성이 높아진다. 특히 APEC의 Working Group on Transportation에서 이 문제를 논의할 수 있으며 WTO를 통해서도 할 수 있다. 해운까지 포함하여 한-일간 항공-해운 공동시장인 Northeast Asian Transportation Area(NATA)의 창설도 제안할 수 있다. 다른 산업의 무역자유화 이슈도 같이 포함시켜 이 한-일간 항공자유화가 성사되도록 해보자.

셋째, 역내항공사들의 경쟁력 차이를 보상해야 한다. 특정 국가의 항공사들이 덜 효율적이던가 구조적으로 열위에 있으면 보상해 주는 방법을 찾는 것이 바람직하다. 다른 방법은 당분간 그들 항공사들을 보호해주는 안전조치(safeguards)를 채택하는 것이다. 예를 들어 미-캐나다간 항공자유화협정이 체결되었을 때 캐나다항공사들은 당장 미국시장에 무제한 취항이 가능해졌지만 미국항공사들은 캐나다의 3대 도시에 3년간 점진적으로 취항을 늘리도록 합의했다.

넷째, 항공자유화를 위한 일정을 미리 설정할 필요가 있다. 비록 그 일자는 먼 미래가 될지라도 일단 자유화의 일정과 완전한 Open Sky를 이루는 날짜를 미리 설정하는 것이 항공사와 정부가 준비하는 데 도움이 될 것이다.

다섯째, 양국간 가장 필요하고 쉬운 것부터 먼저 자유화하는 것이다. 예를 들어 항상 공급부족에 시달리고 있는 서울과 동경 노선에서 하네다의 신활주로 완공과 인천신공항의 완공을 계기로 김포-하네다간 shuttle service를 개발한다든지, 부대표격 항공사(second level flag carrier)에 대한 외국인 지분 제한의 완화와 charter 및 화물운송에 대한 제한 완화, 지방공항(secondary and

local airports)에 대한 정기편 운항 확대, 3·4자유 정기편 운항 확대, 복수지정 등에 대한 제한 완화 등에서 먼저 시작하는 것이 바람직하다.

V. 경쟁력 강화를 위한 항공사들의 경영전략

1. 항공사간 제휴와 거대항공사화

미국의 항공규제완화에서 나타난 바와 같이 low cost, low fare의 소형항공사는 대부분 도태되고 대형항공사의 시장지배력이 더 강화되었다. 이는 항공사들의 경쟁력이 공급 측면의 효율성뿐만 아니라 수요 측면에서 소비자들의 선호도가 큰 역할을 하는 것을 의미한다. 소비자들이 대형항공사를 선호하는 이유는 3가지로 설명될 수 있다. 첫째, 취항지점이 많고 노선수가 많은 대형항공사일수록 소비자들이 항공편 선택에 관한 정보를 더 쉽게 얻을 수 있다. 둘째, 대형항공사의 서비스 품질이 더 좋다. 즉 노선과 취항지점이 많아 같은 항공사의 비행기로 갈아탈 수 있으므로 갈아타는 데 시간이 적게 걸리고, 수화물을 잃어버리거나 도착이 늦어질 가능성이 적어진다. 셋째, 대형항공사는 소비자가 그 회사의 항공기로 전체 일정을 여행하게 되므로 상용고객우대제도(FFP)에 의한 보너스 마일리지의 적립이 쉽다.

이러한 소비자들의 수요측면의 이점과 공급측면의 밀도의 경제라든가 규모의 경제 때문에 항공사들은 대형화를 추구하게 된다. 그러나 지나친 대형화는 경영상의 비효율을 가져올 가능성이 많으므로 항공사들은 상호간 제휴(alliance)로 네트워크를 통합하여 대형항공사와 마찬가지로의 긍정적 효과를 얻기 위해 노력하고 있다. 즉 현재 항공사들이 목표로 하고 있는 것은 "Global Carrier"화이며 이러한 global carrier의 개념은 다음과 같다.

국제선 항공사로서 단순히 자국을 출발지 또는 목적지로 하여 자국의 승객을 국제선으로 수송하는 데 치중하는 항공사들은 그냥 "International Carriers"라고 한다. 이보다 한 걸음 더 나아가 6자유를 이용하여 제 3국의 승객을 자국을 거쳐 다시 다른 제 3국으로 수송하는 데 치중하는 항공사를 "Sixth Freedom Carriers"라고 한다. 이것은 KLM이나 Singapore Air가 전형적인 예가 된다. Global carrier란 자신의 장거리 대륙간 네트워크로 전세계의 상당 부분을 운항할 수 있으며, 각 대륙에 Hub공항을 두고 이 Hub과 중단

거리로 연결되는 Spoke까지 자신의 네트워크로 운항하는 Multiple Hub and Spoke 네트워크의 초대형 항공사를 말한다. Global carrier가 되기 위한 가장 확실한 방법은 전세계 각지의 항공사들을 흡수·합병하여 하나의 거대항공사를 만드는 것이다. 그러나 국적항공사에 대한 외국인의 투자를 제한하는 각국의 규제법규와 National Flag Carrier에 대해서만 항공권익을 인정해주는 국제항공질서의 제약 때문에 흡수·합병에 의한 거대항공사화의 현실적 대안으로서 앞서 언급한 바 있는 Simple Carrier Alliance라든가 지분교환에 의한 Strong Alliance로 Global carrier화를 추구하는 것이 일반적이다.

대한항공의 경우 아직 지분교환에 의한 strong alliance는 없으나 다양한 형태의 마케팅협력으로 세계 20여 항공사들과 simple alliance를 맺고 있다. 말레이시아항공, 인도네시아 가루다항공, 베트남항공과는 code sharing & block seat(space), 중국의 Air China, 동방항공, 남방항공과는 revenue pooling, code sharing & seat swap, block space 등의 마케팅협력을 하고 있다. 이스라엘 El Al 항공, Air France, Lufthansa, KLM, BA, Swiss Air, Alitalia, Iberia 등과도 code sharing, block space, seat swap, revenue pooling 등을 하고 있다. JAL과의 block space, Delta와의 code sharing & block space, Air Canada와의 code sharing, seat swap, block space 등의 상무협정은 대한항공의 잦은 사고의 여파로 시행이 연기되거나 또는 중단되어 있다. 호주 Ansett과 뉴질랜드항공과의 상무협정도 이들 항공사들이 서울 취항을 중단하면서 현재 그 시행이 중단되어 있다.

아시아나항공도 외국항공사와의 지분교환에 의한 strong alliance는 없다. Simple alliance로는 American Air와의 사이에 code sharing & free sale, 호주 Quantas와 싱가포르항공과는 code sharing & block space, 그리고 중국 동방항공, Air China, 북방항공 등과 code sharing & seat swap, revenue pooling 등의 제휴를 하고 있다.

최근 대한항공은 세계 4번째 Global Alliance 그룹인 Qualifier의 일원으로 가입하여 델타항공, Air France, Aero Mexico 등과 광범위한 협력을 할 수 있게 되었다. 대한항공이 세계 4대 alliance망에 가입한 것은, Global carrier가 지배할 세계 항공시장에서 장거리 국제선항공사가 생존하기 위한 피할 수 없는 조건을 만족시킨 것으로 평가되며, 인천국제공항의 동북아 Hub공항화에도 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

한편 이러한 세계항공사들간의 alliance가 미가입 항공사들에게는 경쟁제한

적 행위로 받아들여지므로 EU를 비롯한 세계 각국이 세계 4대 global alliance와 같은 major alliance에 대한 규제를 시작할 것으로 예상되고 있다. 따라서 규제가 시작되기 전에 기득권의 확보를 위해 아시아나항공도 가입을 서둘러야 할 필요가 있다.

2. 국적항공사들간의 경쟁과 협력

1988년 제 2민항이 설립되고 난 후 국적항공사들간에는 국제선 노선권의 배정을 둘러싸고 상당한 알력이 있었다. 그러나 최근에는 상호간 협력의 중요성을 인지하고 국내선 항공권의 교환사용이 가능하게 한다든지 공항시설을 합작으로 건설한다든지 하는 등 부분적이거나 협조체제가 서서히 구성되고 있다.

국적항공사들간 선의의 경쟁에 의한 효율성 제고가 제 2민항 설립의 1차적 목표이겠으나, 이에 더하여 노선망 통합으로 밀도의 경제를 달성한다든지 지상조업, 정비, 급유, 교육·훈련 등 부대서비스와 비주력사업에서의 협력으로 비용절감효과를 거두는 것도 항공사들은 물론 국가적 견지에서 훨씬 이득이 될 것이다. 현실적으로 협조 가능한 부분은 부대사업이 되겠으나 현재 비경제적으로 운영되고 있는 일부 노선은 양항공사에게 주어진 노선권을 통합하여 재조정하는 방안도 국적항공사의 경쟁력 제고 차원에서 심각하게 고려될 필요가 있다. 이 경우 항공사들의 동의가 필수적인 만큼 모두에게 득이 되는 조정안이 나와야 할 것이며, 만약 합의가 불가능할 경우 기득권을 인정하지 않을 수 없는 만큼 차후의 노선권 배분에서 우선권을 준다든지 또는 현금 거래 까지도 고려해 볼 수 있다.

3. 프랜차이징과 아웃소싱

유럽에서는 BA, Lufthansa, Air France 등 대형항공사들이 지방의 소형항공사들에게 자신의 회사 이름과 코드를 사용할 수 있도록 하고 수수료와 유입항공수요를 받는 Franchising 사업을 활발하게 전개하고 있다. Franchise 항공사들은 대형항공사 이름으로 항공권을 발매하고 대형사의 CRS와 유통망도

이용하며 FFP도 이용한다. BA의 경우 이 사업으로 벌어들이는 추가 수입이 연간 7천만달러에 이른다고 한다. 우리나라 국적항공사들의 경우 다른 항공사를 대상으로 한 프랜차이즈사업은 힘들겠지만 자신의 로고와 상표권, 이미지를 이용한 호텔, 식당, 캐릭터사업 등의 부문에서 프랜차이즈사업은 가능성이 있을 것이다.

또 미국과 유럽의 대형항공사들은 엔진정비, 지상조업, 기내식사업, 판매·유통, 비행훈련 등의 부대서비스와 부대사업의 특수성과 독립성을 인정하고 이들을 외부 전문회사에 위탁하는 Outsourcing을 활발하게 전개하고 있다. 우리나라 국적항공사들의 경우 기내식, 급유, 지상조업 등은 계열사에게 위탁하고 있으나, 계열사들은 항공사와 같은 소유주에 소속되어 있는 만큼 이를 효율성과 비용절감을 위한 본래 의미의 outsourcing으로 보기는 어렵다. 따라서 계열사의 매각이나 현재 항공사가 행하고 있는 엔진정비, 비행훈련 등도 외국 항공사, 또는 국내의 대학 등에 위탁하는 것도 한 방법이 될 것이다.

VI. 결 론

이 글에서는 급변하는 세계 항공운송산업의 환경 속에서 우리나라의 항공운송산업이 충분한 국제경쟁력을 갖추고 21세기를 헤쳐 나갈 수 있도록 필요한 규제완화의 제도개선 방안, 자유화와 개방화에 대비한 국제항공정책, 항공사의 경영전략 등을 제시하였다.

지난 10년간 항공운송산업에 대한 정부규제는 상당부분 완화되었으나 아직도 더 완화되고 구체화되어야 할 부분이 많이 남아있다. 현재의 우리나라 법체제는 negative system으로서 허용되는 사항을 항공법이 명시적으로 규정하여야만 항공사가 할 수 있는 체제로서 정부가 포괄적인 권한을 가지고 있는데, 이를 positive system으로 바꿔 항공사에게 포괄적인 자율권한을 주어야만 한다. 또한 항공사의 경영과 운항 등 실무적인 사항에 있어서는 직접적인 의무의 부과보다는 미국의 제도처럼 필요시에 규제당국이 적절한 감독을 행할 수 있는 권한을 가지도록 법제도를 정비하는 것이 바람직하다. 법령상 각종 용어도 검토하여 불명확성, 현실 타당성 결여, 객관성 결여 등에 기인하여 사업자에게 불필요하고 비합리적인 비용을 부담시키는 사항을 판별하여 정비하여야 한다

국내적인 규제완화와 함께 국제적으로도 항공의 자유화와 개방화의 조류는 피할 수 없는 추세가 되고 있다. 우리나라의 국제항공정책은 상호호혜의 양자협정 원칙을 근간으로 하고 있으나, 최근 미국이 주도하는 국제적 항공 자유화와 개방화의 정책을 수용하고 있다. 이미 미국의 국제항공자유화 제안을 받아 들여 1998년 6월 미국과 Open-Sky 협정을 체결하였다. 우리나라는 미국 및 중국, 일본간의 항공자유화는 물론 동남아, 대양주, 유럽의 항공수요 대국들과도 Open Skies 협력을 추진할 의사가 있으며, 외국항공사의 전세편 운항과 이원권 교환, 심지어는 상대국 항공사의 일방 운항까지도 포함하는 광범위한 자유화, 개방화의 항공정책을 검토하고 있다. 물론 이 경우에도 국적항공사의 발전에 저해되지 않도록 한다는 것은 대원칙이며, 이러한 개방화, 자유화의 정책을 통해 우리나라 항공운송산업의 시장 확대와 동북아 허브 기지로서의 위상 확보를 동시에 추구하고 있다.

자유화, 개방화시대의 항공사들의 생존전략은 global carrier화이다. 국적항공사들이 세계 거대 alliance, 즉 항공사 제휴그룹에 참여하는 것은 필연이며, 이는 인천국제공항의 동북아 Hub공항화에도 큰 도움이 될 것으로 기대된다. 이러한 세계항공사들간의 alliance가 미가입 항공사들에게는 경쟁제한적 행위로 받아들여져 세계 각국이 이에 대한 규제를 시작할 것으로 예상되므로, 규제가 시작되기 전에 기득권의 확보를 위해 가입을 서둘러야 할 필요가 있다.

세계 항공사들간 치열한 경쟁에서 살아남고 국가의 이익을 극대화하기 위한 방안의 하나로 국적항공사들간 협력체제의 구축이 시급하다. 국적항공사들간 선의의 경쟁에 의한 효율성 제고가 제 2민항 설립의 1차적 목표이겠으나, 이에 더하여 노선망 통합으로 밀도의 경제를 달성한다든지 지상조업, 정비, 급유, 교육·훈련 등 부대서비스와 비주력사업에서의 협력으로 비용절감효과를 거두는 것은 항공사들은 물론 국가적 견지에서 훨씬 이득이 된다.

소규모 지방항공사들이 대형항공사의 이름으로 항공권을 발매하고 대형사의 CRS와 유통망도 이용하며 FFP도 이용하는 Franchising이 항공사들에게 새로운 경영전략으로 부각되고 있다. 또 엔진정비, 지상조업, 기내식사업, 판매·유통, 비행훈련 등의 부대서비스의 특수성과 독립성을 인정하고 이들을 외부 전문회사에 위탁하는 Outsourcing도 비용절감과 경영효율화의 유력한 수단이 될 것이다.

참고문헌

- 배영찬, 「동북아 지역협력의 과제와 전망」, 급변하는 동북아와 한·중·일 관계, 외교안보연구원, 1998
- 이영혁, 「주요국의 항공정책과 다자간 항공자유화의 향후 전망」, 항공우주 법학회지 제 8 호, 한국항공우주법학회, 1996
- 이영혁 외, 항공운송산업의 규제제도 개선방안, 한국항공대학교 항공산업정책 연구소, 1998
- 홍순길, 「21세기 신 국제항공법 질서의 과제와 전망」, 항공진흥 22호, 한국 항공진흥협회, 1999
- Hur, Jong, 「Toward Liberalization in Asia Transport between China, Japan, and Korea」, The Papers in the 1st International Seminar on Air Transport Cooperation in Northeast Asia, KOTI, 1999
- ICAO, Working Papers of the 4th ICAO Conference, 1994
- La Croix, Sumner J., 「The Future of Civil Aviation in Northeast Asia」, A Study on the Economic Integration of Northeast Asia, KIEP, 1998
- Oum, Tae Hoon, 「Overview of regulatory changes in international air transport and Asian strategies towards the US open skies initiatives」, Journal of Air Transport Management 4, 1998, pp. 127-134
- Yamauchi, Hirotaka, 「Air Transport Policy in Japan: Policy Change and Market Competition」, The Papers in the 1st International Seminar on Air Transport Cooperation in Northeast Asia, KOTI, 1999
- Zhang, Anming, 「The Prospect of Air Transport Industry and Strategies for Open Skies in China」, The Papers in the 1st International Seminar on Air Transport Cooperation in Northeast Asia, KOTI, 1999