

# WTO의 항공운송권 협상에 대한 우리 나라의 대응전략\*

허 중\*\*

## 목 차

- I. 서론
- II. 항공운송 서비스 분야 논의동향
- III. 국적항공사 현황
- IV. 주요 쟁점별 영향분석 및 대응전략
- V. 결론

## I. 서론

세계무역기구(World Trade Organization: WTO)의 서비스교역일반협정(General Agreement on Trade in Services: GATS)에서 항공운송서비스(Air Transport Services)가 무엇을 의미하는 것인지 정확히 규정하는 바는 없다. 그러나 항공운송서비스에 관한 부속서로부터 유추 해석하면 항공운송권(Traffic Rights)의 행사 또는 이와 직접, 간접적으로 연관된 서비스라고 볼 수 있겠다.

1919년 파리조약 이래 항공운송권의 개념은 다양하게 발전되어 왔으며 현재 통용되고 있는 운송권의 종류는 다음과 같다.<sup>1)</sup>

- 제 1자유권 : 일국의 항공사가 타국의 영토 위를 무착륙으로 비행할 수 있는 권리
- 제 2자유권 : 일국의 항공사가 제 3국으로 비행도중에 정비 혹은 재공급유와 같이

1) 운송권에 대한 설명은 저자마다 조금씩 차이가 있으며 여기서는 WTO 서비스교역 이사회 사무국의 S/C/W/59(1998.9.5)를 참조 하였음.

\* 본고는 대외경제정책연구원 이 주관한 연구 프로젝트인 「WTO 서비스 협상의 영향분석 및 대응전략」 가운데 항공운송분야의 원고로 작성되었던 것을 수정하여 정리한 것임.

\*\* 교통개발연구원 항공연구팀 연구위원

운송이외의 목적으로 타국에 착륙할 수 있는 권리

- 제 3자유권 : 일국의 항공사가 자신의 등록국으로부터 타국으로 운송할 수 있는 권리
- 제 4자유권 : 일국의 항공사가 타국으로부터 자신의 등록국으로 운송할 수 있는 권리
- 제 5자유권 : 일국의 항공사가 자신의 등록국에서 출발하거나 도착하는 비행중에 자신의 등록국 바깥의 두 나라 사이에서 운송할 수 있는 권리
- 제 6자유권 : 일국의 항공사가 자신의 등록국을 경유하여 두 외국 사이에서 운송할 수 있는 권리(이것은 제 3과 제 4자유권의 결합으로 이루어진다.)
- 제 7자유권 : 일국의 항공사가 두 외국간에 운송하는 서비스를 자국 영토의 완전히 바깥에서 독립적으로 제공할 수 있는 권리
- 제 8자유권 : 일국의 항공사가 외국영토 내의 두 지점간을 운송할 수 있는 권리 (Cabotage)항공운송권은 정부로부터 항공운송사업의 면허 또는 허가를 받음으로써 얻어지는 것이 세계적으로 보편화되어 있는 절차이며, 외국의 항공운송사업자에 대하여는 일반적으로 양자간 항공협정(Bilateral Air Service Agreement)에 의하여 제한적으로 주어진다. 그러나 세계 각국은 대부분 외국인이 항공운송사업을 경영하는 것을 엄격히 규제하여, 외국인이나 외국의 단체가 지배주주가 되거나 경영권을 장악하지 못하게 하고 있다. 외국의 항공운송사업자에 대한 운송권은 노선마다 제한적으로 부여되며 항공자유화협정(Open Skies Agreement)에 있어서도 국내지점간의 내국운송권(Cabotage)과 소위 말하는 제7자유 운송권은 제외되는 것이 일반적이다.<sup>2)</sup> 항공운송권에 대한 이러한 보호주의적인 경향은 유럽공동체(European Union: EU) 역내와 극히 일부의 특수관계국가를 제외하고는 보편적인 현상이며 세계 모든 국가를 상대로 항공자유화(Open Skies)를 추진하고 있는 미국조차도 예외가 아니다.

현재 항공운송권은 항공분야 부속서에 의하여 일반협정의 적용대상에서 제외되어 있다. 항공운송권에 대하여 서비스 교역 일반협정을 적용한다는 것은 국내선 시장을 포함하여 항공시장 전체를 대외적으로 개방하게 되는 것일 뿐만 아니라 국가적 비상

2) 뉴질랜드 등 일부국가는 Cabotage를 포함하는 자유화 협정을 맺고 있다.

사태 시 동원할 수 있는 항공자원이 제한될 수 있게되기 때문에 대다수의 국가에게는 지극히 심각한 문제이다. 특히 국내선 시장의 규모가 큰 국가들이나 국가의 전체 항공자원을 방위 전략적 차원에서 관리하고자 하는 국가들은 부정적 입장을 취할 수밖에 없게된다. 따라서 일반협정의 적용대상에 항공운송권을 포함시키는 데 각국이 합의하기는 쉽지 않을 것이며, 설사 그렇게 된다하더라도 극히 제한적이고 점진적인 접근방법을 취하게될 것이다.

본고에서는 WTO의 항공운송서비스 분야 협상에 있어서 항공운송권에 대한 각국의 입장을 중심으로 현재의 논의동향을 분석하고, 이에 대한 대응전략을 모색하였다.

## II. 항공운송 서비스 분야 논의동향

2000년부터의 뉴라운드 출범을 위한 시애틀 각료회의(1999. 12)가 협상의제 등에 대한 합의에 실패함에 따라 아직까지 서비스 분야 전반에 관한 추가적인 자유화 협상이 재개되지 못하고 있다. 그러나 항공운송서비스 분야는 부속서의 특별조항에 의하여 최소한 5년마다 재검토하도록 규정되어 있었으므로 뉴라운드의 출범 여부와 관계없이 협의가 재개되었다.<sup>3)</sup>

기존 서비스교역일반협정(GATS)에서 항공운송 분야는 항공운송서비스 부속서에 의하여 적용범위가 극히 제한되어 있다. 동 부속서 제 2절에 의하면 항공운송권이나 그의 행사와 직접 연관된 서비스에 대해서는 협정이 적용되지 않는다.

항공운송권에 있어서 국내선 운송권과 국제선 운송권은 서로 성격이 크게 다르다. 국내선 운송권은 흔히 내국운송권(Cabotage) 또는 제 8자유 운송권이라 불리는데, 일반적으로 자국의 항공운송사업자에게만 주어진다. 세계 각국에서는 항공운송사업이 정부로부터 면허나 허가를 받아 경영할 수 있게 제도화되어 있으며, 외국인에 의한 경영은 엄격히 제한하고 있는 것이 보편적이다. 왜냐하면 세계 대부분의 국가가 민간항공을 예비공군력으로 간주하여 보호하고자 하고있기 때문이다.

국제선 운송권은 일반적으로 관련된 양국간의 협정에 따라 쌍방에게 할당되어 각각 자국의 항공사에게 배분된다. 양국간의 항공협정은 각국의 정책목표 즉 자국 항공사 보호, 수급조절, 시장경쟁의 활성화 등에 따라 보수적이고 규제적인 것으로부터 항공자유화(Open skies) 협정까지 세계적으로 다양한 형태가 있다. 그러나 아무리 자유화된 양자간 항공협정이라 할지라도 무제한의 운송권은 부여되지 않으며, 특히 제 3국간 운송권에 해당하는 제 7의 자유권은 거의 주어지지 않는다.

3) 2000년 9월 28일부터 29일까지 제네바에서 제 1차 회의가 개최되었다.

운송권에 대한 논의의 초점은 첫째, 운송권을 협정의 적용대상에 포함시켜야 하는지에 대한 여부에 관한 것이고 둘째, 운송권을 협정의 적용대상에 포함시킨다면 그 범위를 어디까지로 하는지에 대한 것이다. 항공분야 부속서의 재검토를 위하여 2000년 9월 제네바에서 열린 첫 번째 회의에서는, 제한적인 범위 내에서라도 항공 운송권을 협정의 적용대상에 포함시켜야 한다는 주장이 일부 국가에 의해 강력히 제기되었으나, 아직은 주변 여건이 성숙하지 못하였으므로 논의 자체가 시기상조라는 의견이 지배적이어서 별다른 진전을 이루지 못하였다. 그러나 현재의 양자간 협정체제 하에서는 국제적인 인적, 물적 교류의 증진에 한계가 있다는 점에 대해서는 세계 각국이 인식을 같이하고 있으므로 언젠가는 부분적이고 제한적이거나 항공운송권에 대한 협정의 적용이 시작될 것으로 예상된다. 당 회의에 앞서 서면으로 제출된 각국의 의견은 다음과 같다.<sup>4)</sup>

#### 가. 폴란드<sup>5)</sup>

폴란드는 시카고 조약 및 양자협정 체제가 호혜적인 관계를 바탕으로 오랜 기간동안 유지되어 온 점을 고려해야 하며, GATS의 항공운송부분에 대한 적용 확대가 어떠한 결과를 초래할 것인가에 대해 먼저 충분히 검토하는 것이 필요하다는 입장을 나타냈다.

새로운 시스템은 국제항공운송 서비스 규범에 있어서 중요한 변화를 가져올 것으로 예상되므로, 범세계적인 항공 자유화가 각국의 전략적 이익과 양립할 수 있는가 하는 문제와, 현재의 양자체제 배카니즘을 포기할 경우 시장접근과 내국민대우 같은 GATS 배카니즘을 어떻게 운송권에 적용시킬 수 있을 것인가 하는 문제, 그리고 전환이 이루어진다고 해도 기존의 시카고/양자협정 체제를 새로운 체제로 완전히 교체하는 것은 단기간에 할 수 없는데, 두 가지 체제가 동시에 존재할 때 발생하는 문제 등에 대한 논의가 선행되어야 한다고 주장하였다.

#### 나. 뉴질랜드<sup>6)</sup>

뉴질랜드는 항공운송시장의 성장추세에 부응하기 위해서는 보다 효율적이고 경쟁적인 규제체제, 즉 기존의 양국간에서 이루어지는 항공협정 체제에서 지역적, 다자체제로 전환하는 것이 필요하다고 주장하였다.

4) 사전에 서면으로 의견을 제출하는 것은 의무사항이 아니므로 이들 국가는 자신의 의지를 관철 시키고자 하는 의지가 강하고 비교적 극단적인 입장을 취하고 있다고 볼 수 있다.

5) WTO S/C/W/166(2000.9.15), *The review of Air Transport*, 참조.

6) WTO S/C/W/166(2000.9.15), *Developments in the Air Transport Services Sector*, 참조.

뉴질랜드는 다음과 같은 이유로 운송권에 대한 규제가 철폐되어야 한다고 하였다. 첫째, 운송권의 제한은 항공사가 고객의 요구를 완전히 받아들이지 못하게 된다. 즉, 여객이 2개 이상의 목적지 관광객 일 경우 항상 다른 항공편을 이용해야 한다. 둘째, 일부 노선에서는 물리적 거리, 노선의 계절적 성격 때문에 제 5의 자유권이 필요하다. 셋째, 제 3과 4의 자유권만으로는 노선을 개척하는데 있어서 채산성을 확보하기 어려운 경우가 있다. 넷째, 특히 공급량에 대한 규제가 없을 경우 상대방이 제6의 자유권을 사용한다면 제 3과 4의 자유권만으로는 기회의 균형을 맞추기 어려운 문제점이 발생하게 된다는 점이다.

뉴질랜드는 이와 함께 화물 운송시장에 있어서 운송권과 관련된 기존 규제를 철폐하여 화물기가 여러 지역을 자유로이 운항할 수 있도록 하는 것이 항공운송 시장의 활성화를 위하여 바람직하다고 주장하였다. 그것은 화물 운송에서는 여객과는 달리한 방향으로의 수요가 많으나 반대편으로는 수요가 적을 경우 빈 항공기로 돌아와야 하는 경우가 발생하게 되기 때문이다.

현재 뉴질랜드의 국제선항공사의 소유권은 외국의 1개 항공사가 최고 25%까지, 외국항공사들 전체는 35%까지, 외국인의 최대 소유는 49%까지 가능한 상태로 외국자본을 적극적으로 받아들이고 있다. 또한 뉴질랜드는 1997년 이후 10개국과 open skies 협약을 맺었고 계속 자유화 정책을 펴 나가고 있다. 뉴질랜드는 open skies 협정 체결국인 호주, 브루나이 및 아일랜드에 한해서는 호혜적인 원칙아래 제 7의 자유와 제 8의 자유까지 부여하고 있다.

이러한 결과로서 뉴질랜드는 싱가포르와 항공자유화 협정을 체결하기 전 입국 관광객수가 연 2.1%에 증가하던 것이 협정을 체결한 이후 연 12.8%로 급증하였고, 미국의 관광객도 연 1.6% 증가하던 것이 10.4%로 크게 증가하여, 항공 자유화에 더욱 적극적인 자세로 나오고 있다.

#### 다. 칠레<sup>7)</sup>

칠레는 1979년 항공법을 개정하여 국내외 어떤 기업이라도 기술·안전 기준 이외에는 아무런 제한없이 국내외 국제 항공운송 서비스를 제공할 수 있도록 하였다. 이러한 조치의 결과로 국내선의 경우 1979년부터 1999년까지 1,000%의 성장을 기록하였고 1990년대에만도 연평균 18%의 성장을 이루었다.

국제항공에 있어서 칠레는 양자간 협정 체제하에서 철저한 호혜주의 원칙을 고수

7) WTO S/C/W/166(2000.9.15), *The Evolution of Air Transport in Chilean Example of Openness*, 참조.

하고 있으며 교환된 운송권은 국가 주도로 항공사들에게 입찰 과정을 통하여 배분된다. 한편 칠레는 적극적으로 국제항공의 자유화를 추진하여 국제여객 부문에서는 1979년부터 1999년까지 1650%의 성장을 기록하였고, 국제화물의 경우에는 같은 기간동안 8,000%의 증가를 보였다.

칠레 역시 뉴질랜드와 마찬가지로 기존 양자협정 체제에서는 제 5의 자유권 활용에 대한 어려움, 제 6의 자유권 행사에 대한 규제장치 미비 등 문제점을 지적하였고, 항공화물에 대해서도 다자간 협상을 통해 확대된 항공 자유화가 허용되어야 한다고 주장하였다. 이와 더불어 부정기항공은 상대적으로 이견과 반대가 적을 것이므로 다자간 개방체제로 발전하기 쉬울 것이라고 지적하였다.

기존 양자체제에 입각한 자유화에 대해서는 매우 부정적인 시각을 가지고 있는데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 자유화된 항공협정이라도 시간이 지나 상황이 변하게 되면 규제적으로 바뀌는 사례가 많으며, 둘째로 분쟁 발생시에 이를 해결하는 메카니즘이 적절히 기능하기 어렵기 때문에 대개 협정의 철폐로 이어지게 되며, 셋째로 이에 따라 항공사들이 장기적인 영업계획을 수립하기 힘들다는 점이다.

#### 라. 호주<sup>8)</sup>

호주 국제항공정책의 초점은 건전하고 경쟁적인 국제항공운송시장의 발전과 자유화이다. 호주는 기존 양자체제가 매우 규제적이기 때문에 항공 시장의 자유화에 걸림돌이 되어 왔으며 최근 활발히 진행중인 항공자유화 협정 역시 양자체제에 입각한 자유화로서 문제점을 내포하고 있다고 주장하였다.

호주는 WTO를 통해 다자간 협정체제로 국제항공의 개혁을 추진하려고 하며, 특히 이번 기회에 항공분야 부속서 제 3절의 적용범위를 확대해야 한다는 입장이다. 또한 호주는 부속서에 대한 어떠한 형태의 논의도 환영하며, 화물운송, 부정기 운송 및 항공사 소유와 관련된 규제의 제거등에 대하여 특별히 논의하길 희망하였다.

#### 마. EC<sup>9)</sup>

EC는 항공운송시장도 타 시장과 마찬가지로 통합을 추진하여 왔으나 아직도 해결되어야 할 많은 문제점들이 있으며, 특히 역외 국가들과의 항공협상은 아직까지

8) WTO S/C/W/166(2000.9.15), *The Mandated Review of The GATS Annex on Air Transport Service*, 참조.

9) WTO S/C/W/166(2000.9.15), *The Review of the GATS Annex on Air Transport Service*, 참조.

개별 국가 양자 사이에서 이루어지고 있다.

EC는 항공운송 서비스가 여타 경제활동의 하부구조로서 극히 중요한 산업분야라는 점을 인식하고 있으며, 동시에 항공운송산업 발전에 있어서 기존의 양자 협정체제가 한계가 있음을 인정하고 있다. 그러나 기존의 체제는 호혜원칙에 입각하여 있고, WTO 체제는 최혜국대우 원칙에 입각하여 있으므로 지금으로서는 어느 쪽이 더 나은지 판단하기 어렵다는 입장이다. 그렇지만 기술적 착륙을 모든 국가에게 허용하여 항공기가 최적 노선을 안전문제에 구애받지 않고 운항할 수 있도록 GATS에서 규율하는 방안에 대한 논의가 필요하다고 주장하였다.

### Ⅲ. 국적항공사 현황

우리 나라는 국제선과 국내선을 합하여 여객부문 세계 11위, 화물부문 세계 3위의 거대한 항공시장을 가지고 있다. 1999년 우리 나라의 항공시장 규모는 <표 1>과 같다. 대한항공의 경우 운송실적 기준으로 여객부문 세계 제 14위, 화물부문 제 4위의 거대 항공사이며, 아시아나 항공도 운송실적에서 대한항공의 3분의 1이 넘는 중견 항공사이다.

현재 대한항공은 국내 16개 도시에 25개 노선을, 국제 95개 노선에 주당 약 379회를 운항하고 있으며, 아시아나 항공은 국내 14개 도시에 19개 노선을, 국제 50개 노선에 운항하고 있다. 국적항공사의 운송실적은 <표 2>와 같고, 양 항공사의 현황은 <표 3>과 같다.

<표 1> 우리 나라 정기항공 운송실적(1999년)

순 위	국내선	국제선	합 계	세계 순위
여객 (백만여객-km)	7,173	48,538	55,711	11
화물 (백만톤-km)	138	7,972	8,110	3

자료 : ICAO(2000), *Annual Report*

<표 2> 우리 나라 항공사 운송실적(1999년)

구 분	여 객 수 (만명)			화 물 (천톤)		
	국내	국제	소계	국내	국제	소계
대한항공	1,280	766	2,046	260	899	1,159
아시아나	834	345	1,179	133	353	486
합 계	2,114	1,111	3,225	393	1,252	1,645

자료 : <http://www.airtransport.or.kr/menu2.html>, 한국항공진흥협회

〈표 3〉 정기항공운송사업자 현황(2000년 10월 현재)

구 분	대한항공	아시아나항공
대표자	심이택	박삼구
면허일자	'69. 3. 1	'88. 2. 24
최초 취항일	'69. 3. 1	'88. 12. 23
영업범위	정기 및 부정기운송	정기 및 부정기운송
노선망		
- 국내선	25개 노선	19개 노선
- 국제선	28개국 95개노선	12개국 50개 노선
항공기보유(대)	111대	53대
- 여객기	95대	48대
- 화물기	16대	5대
자본금	3,300억원	8,500억원
종업원수 (명)	14,000명	6,381명
- 조종사	1,500명	732명
- 정비사	3,400명	891명
- 운항관리사	100명	54명
- 객실승무원	3,300명	1,643명
- 일반직기타	6,700명	3,061명

자료 : 대한항공, 아시아나 항공

우리 나라 항공사의 원가경쟁력은 세계 최고 수준이나 운송단위당 수익성은 낮은 편이며, 특히 마케팅 능력이 취약하다. 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 1993년 대한항공의 단위 생산량 당 원가수준은 아메리카 항공에 비하여 14.6%나 낮아서 싱가포르 항공, Cathay Pacific, 콘티넨탈 항공에 이어서 세계 4번째이다. 이러한 낮은 원가수준을 바탕으로 국적항공사들은 우리 나라 국제선 시장의 60% 이상을 점유하고 있다. 연도별 국제선 여객시장 점유율은 〈그림 1〉과 같다.

그러나 종업원 일인 당 매출액에 있어서는 중간 수준에 불과 하며, 매출 단위당 수익성은 동 분야 최고 수준의 외국 항공사들에 비하여 50% 이상 낮다. 세계 주요 항공사의 종업원 일인당 매출액과 여객기로 매출당 수입액은 〈그림 2〉, 〈그림 3〉과 같다. 원가경쟁력에 있어서도 생산성보다는 낮은 투입물 가격에 의존하는 비중이 아주 높기 때문에 효율성을 제고하지 않으면 장기적으로 경쟁력이 보장되기 힘들다.<sup>10)</sup>

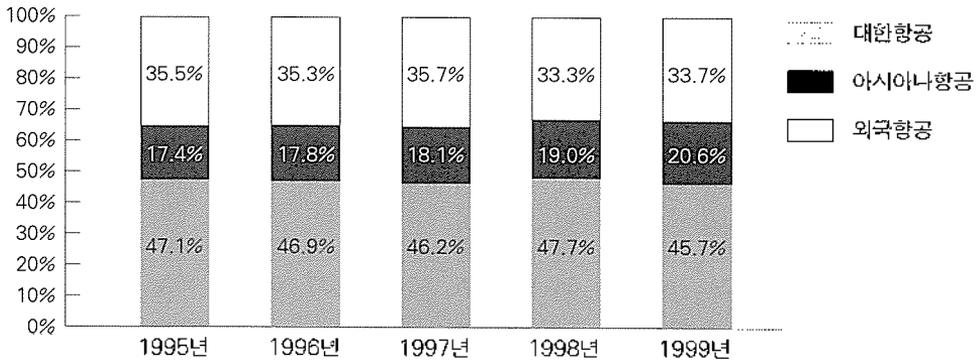
10) 교통개발연구원(1996), 『세계주요항공사의 경영현황과 우리 나라 항공사의 대응방안』 참조.

〈표 4〉 세계 주요항공사 원가경쟁력

	1986년	1990년	1993년
American	0.0	0.0	0.0
United	-1.6	-1.4	2.6
Delta	13.5	15.0	28.0
Northwest	-3.7	0.5	0.6
Continental	-10.7	-7.8	-19.5
US Air	40.9	41.5	45.2
Air Canada	12.9	19.4	11.8
Canadian	3.8	3.4	1.1
Japan Airlines	50.2	24.9	26.5
All Nippon	115.0	73.2	111.4
Singapore	-30.5	-31.9	-33.6
Korean Air	-25.2	-10.9	-14.6
Cathay Pacific	-18.3	-25.6	-30.7
Qantas	-24.6	-2.6	-3.7
Thai	-20.8	-29.2	-4.1
Air France	18.3	31.0	26.8
Lufthansa	29.2	31.7	29.6
British Airways	21.9	41.9	33.4
SAS	81.3	72.9	62.4
KLM	3.1	0.5	0.3
Swissair	46.0	48.4	43.4
Iberia	36.8	47.0	11.4

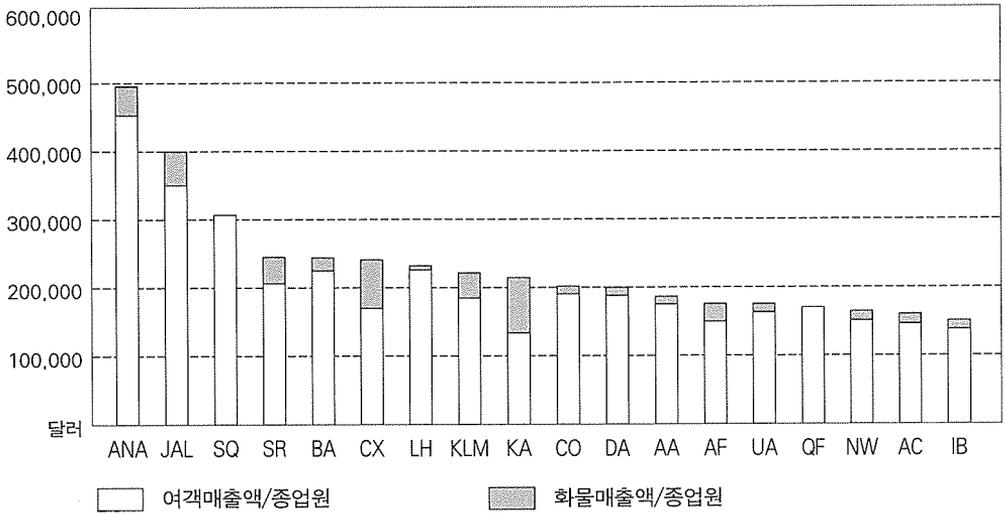
주 : 각 연도별 American Airlines과의 상하 편차(%)임  
자료 : 임태훈(1995), 『세계 주요 항공사의 원가경쟁력 비교 연구』

〈그림 1〉 연도별 국제선여객시장 점유율 (여객수 기준)



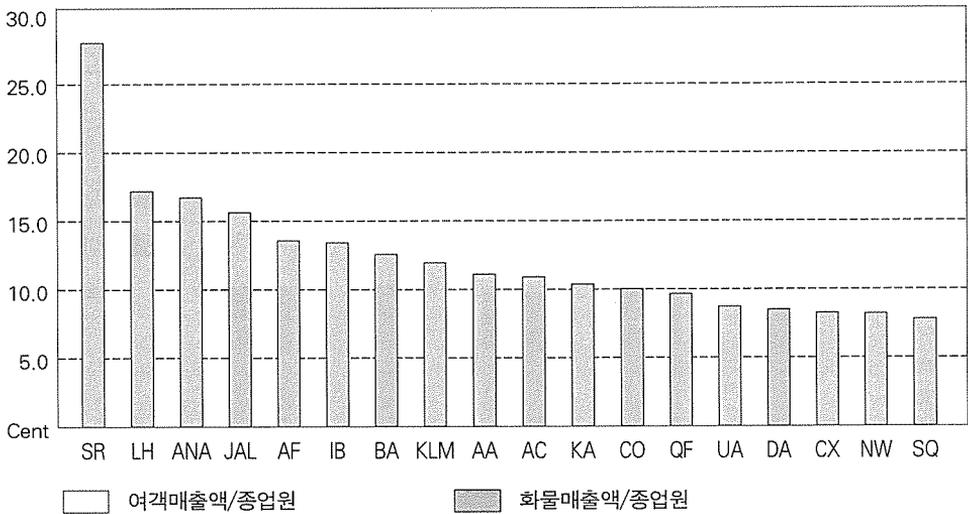
자료 : 한국항공진흥협회(2000), 『항공통계(국제편)』

〈그림 2〉 세계 주요항공사 생산성 비교(1998년)



자료 : IATA(1999), *World Air Transport statistics*

〈그림 3〉 세계 주요항공사의 여객-km당 수입현황(1998년)



자료 : ICAO(1999), *Civil Aviation Statistics of the World*

## Ⅳ. 주요 쟁점별 영향분석 및 대응전략

항공운송권에 대한 논의의 쟁점은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째는 운송권에 대한 협정의 적용 여부에 관한 것이고, 둘째는 운송권에 대하여 협정을 적용하게 될 경우 범위 및 조건에 관한 것이다. 지금까지의 논의 동향을 분석해보면 근본적으로 항공운송권에 관한 사항을 기존의 양자간 협정 체제 안에 유지시키고자 하는 국가와 부분적이라도 WTO 내에서 다자간 협정 체제로 전환시키고자 하는 국가가 대립하고 있는 것을 알 수 있다.

### 가. 항공운송권에 대하여 협정 적용을 배제할 경우

기존의 양자간 협정 체제하에서는 자국과 상대국의 상대적 관계에 따라 협정 내용을 달리 하여, 노선별로 상대국 항공사의 공급을 제한함으로써 시장을 보호하는 것이 가능하므로 자국 항공사를 보호, 육성하는 것이 상대적으로 용이하다. 또한 일반적으로 호혜원칙에 입각하여 상호 공평한 기회가 주어지기 때문에 어느 한 국가가 일방적으로 손해를 보게되는 경우가 방지될 수 있다. 그러나 양자간 협정체제는 제 3국이 개입되는 제 5자유권 및 제 7자유권의 교환에 한계가 있으며, 따라서 제 6의 자유권을 행사하는 국가에 대하여 불리한 위치에서 경쟁해야하는 경우가 생길 수 있다. 이 뿐만 아니라 양자간 협정체제는 불확실성이 크기 때문에 항공운송 서비스산업이 효율적으로 발전하는데 장애가 될 수 있다. 역사적으로 볼 때 자유화된 항공협정이 당사국의 정치, 경제, 사회적 여건 변화에 따라서 규제적으로 바뀌게 되는 사례가 적지 않았고, 분쟁 발생시 조정기능의 부재로 말미암아 협정 자체가 철폐되는 일이 비일비재하였다.<sup>11)</sup>

자유화된 시장은 참여자 모두에게 이익을 주고, 이것은 항공운송 서비스 분야에 있어서도 예외가 아니다. 그런데 양자간 협정체제가 항공운송 서비스 분야의 자유화 추진에 장애가 되고 있다는 시각이 존재한다. 양자간 협정이 역사적으로 규제적 성격이 강했었고, Open Skies 협정 내에서도 제 7, 8의 자유권에 대해서는 유보되는 경우가 많다는 점에서 보면 확실히 한계가 있는 것이 사실이다. 그러나 근래에 와서 양자간 협정이 자유화하는 경향이 세계적으로 확산되고 있고, 이해관계가 일치하는 국가들끼리 항공자유화 그룹을 형성하는 사례가 증가하고 있는 것을 볼 때 양자간 협정체제 하에서도 충분히 자유화를 추진할 수 있다는 것을 알 수 있다. 오히려 여건과

11) *The Evolution of Air Transport in Chilean Example of Openness*, WTO S/C/W/166(2000.9.15), 참조.

이해관계가 천양지차로 다른 수많은 국가가 한자리에 모인 다자간의 협상에서 진보적인 결과를 기대하기 힘들다고 보는 것이 옳을지도 모른다.

#### 나. GATS에 항공운송권을 포함할 경우

항공운송권에 관한 사항을 WTO 체제 안으로 끌어들이고자 하는 주장은 크게 두 갈래로 나눌 수 있는 바, 첫째는 다자간 협상을 통하여 운송권 전반에 걸쳐서 자유화를 촉진하자는 것이고, 둘째는 원활한 항공운송에는 필수적이나 시장과는 직접적으로 관계가 없는 운송권에 한해서만 자유화하자는 것이다. 전자의 주장은 두 가지 근거에 바탕을 두고 있는데, 하나는 항공 자유화를 조속히 실현하는 것이 장기적으로 모두에게 이롭다는 것이고, 다른 하나는 다자간 협정체제가 항공 자유화 추진에 유리하다는 것이다. 항공분야 뿐만 아니라 모든 산업에서 궁극적으로는 국제적인 자유화가 이루어져야 하고 그것이 모든 국가에게 이익이 된다는 점에는 이의의 여지가 없다. 그러나 자유화의 속도에 있어서는 각국이 이해관계가 일치하지 않는다. 항공 운송 서비스를 관광산업 등 여타 산업 발전의 발판이 되는 하부구조로 인식하고 있는 국가들은 가능한 신속하게 자유화를 추진하여 경쟁이 촉진되고, 이에 따라 낮은 가격에 양질의 서비스가 제공되는 것을 원하고 있다. 이에 반하여 민간항공을 국가 기간산업으로 보호, 육성하고자 하는 국가들은 자국의 항공산업이 충분한 경쟁력을 갖출 때까지 경쟁을 제한하려하고, 따라서 자유화의 속도를 조절하고 싶어한다.

전반적인 자유화를 추진하면서도 국내선 시장의 개방은 원하지 않고, 국제선에서도 제한된 정도 내에서 경쟁하기를 원하는 국가는 양자협정 체제를 선호할 것이다. 왜냐하면 일단 다자간협정 체제로 들어서게 되면 제 8자유권까지의 모든 운송권과 상업적 주체(일명 제 9의 자유권)까지 자국의 의지와 상관없이 개방될 수 있는 상황에 처해지기 때문이다. 그럼에도 불구하고 영공통과권과 기술적착륙권 등 기본적인 운송권을 얻기 위한 양자간 협상에서 좌절을 겪은 국가들은 최대한 제한된 범위 내에서 다자간협정 체제로 전환하는 것을 바라고 있다.

#### 다. 우리 나라의 입장

우리 나라에서 항공운송산업은 자체로 비중 있는 중요한 산업부문이기도 하지만 동시에 여타 산업의 하부구조로서 역할을 하고있다. 우리 나라 경제는 국제 교역에 크게 의존하고 있으며, 항공운송산업은 국제교류의 핵심적인 역할을 맡고 있다. 1999년 우리 나라의 대외 의존도는 82%에 달하였으며 출입국자의 90% 이상이 항공을 이용하였다. 우리 나라의 1990년대 대외의존도와 교통수단별 출입국자 현황은 <표 5>, <표 6>과 같다. 수출입 화물의 운송에 있어서도 항공의 비중이 점차 증가하

〈표 5〉 연도별 대외의존도

(단위 : %)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
수출의존도	30.2	28.3	28.4	28.3	28.5	31	30.3	35.7	50.7	43.5
수입의존도	31.5	31.4	30.1	28.3	29.8	32.7	34.8	37.3	39	37.8
무역의존도	61.7	59.7	58.5	56.6	58.3	63.7	65.1	73	89.7	82.3

자료 : 통계청

〈표 6〉 교통수단별 출입국자 현황(1999년)

(단위 : 천명)

구분	항공 (천명)	해운 (천명)	합계
출입국자 수	14,339	1,106	15,445
점유율	92.84%	7.16%	100%

주 : 승무원은 출입국자 현황에서 제외됨.

자료 : 건설교통부(2000), 『교통연보』

〈표 7〉 수출입 화물의 교통수단별 분담 현황(1997년)

	수출·입화물		국제 화물			
	운송액(백만불)	점유율	운송량(천톤)	점유율	톤-키로(백만)	점유율
해운	207,778	74%	485,030	99.66%	4,170,203	99.75%
항공	73,003	26%	1,631	0.34%	10,552	0.25%
전체	280,781	100%	486,661	100%	4,180,755	100%

자료 : 건설교통부(1998), 『교통연보』 (단 금액기준 점유율은 교통개발연구원 내부자료)

여 금액 기준으로 26%(1997년)에 달하였고, 수출 상품의 성격이 고부가가치화, 경량화, 소형화하는 경향으로 보아 갈수록 항공에 대한 의존도가 커질 것으로 예상된다.<sup>12)</sup> 1997년 국제화물의 교통수단별 분담현황은 〈표 7〉과 같다.

이상에서 보는 바와 같이 안정적인 항공운송 서비스의 확보는 우리 나라 경제발전에 있어서 결정적인 요소이며, 저렴하고 풍부한 항공운송 서비스의 공급은 경제발전을 촉진시킬 수 있는 기반이 된다.

그러나 우리 나라의 국제선 항공운송 서비스 수준에 대해서는 아직 개선의 여지가 많다. 같은 노선에서도 우리 나라 출발의 왕복 항공권은 외국 출발의 왕복 항공권 보다 훨씬 비싸며, 성수기 때마다 많은 사람이 좌석을 구하지 못하여 업무에 지장을 받

12) 대한항공에서 관세청 자료를 표본 조사한 비공식 통계에 의하면 1999년 수출입 화물의 항공 운송 비율은 금액 기준으로 30%에 달하였다.

고 있고 수출 화물이 제때에 운송되지 못하여 무역에 차질을 빚고 있다. 이것은 근본적으로 경쟁이 제한되어 있고, 공급이 적시에 수요를 따라가지 못하기 때문에 생기는 현상이다. 경쟁은 독점 마진을 감소시키므로 그 자체로서 가격하락 효과를 가져오게 되고, 장기적으로는 기업의 효율성을 제고시켜 원가절감에 의한 가격하락 효과가 추가로 발생하게 된다. 항공운송 서비스의 공급이 파동적으로 변화하는 수요에 부응하지 못하는 이유는 공급이 경직되어 있기 때문이다. 그러므로 국제선항공 서비스의 공급에 대한 규제를 완화하여 경쟁을 촉진하고, 공급이 자유롭게 증가하거나 감소할 수 있는 여건을 조성하여야 한다. 그러나 규제완화의 정도는 국익을 최대한 보호할 수 있는 선에서 결정되어야 하며 또한 상대국과의 협상이 필요한 만큼 최선의 접근방법이 선택되어야 한다.

항공운송 서비스를 안정적으로 확보하기 위해서는 국적항공사를 육성하는 것이 가장 확실한 방법이다. 일례로, 1997년의 외환위기에 따른 경기침체로 우리 나라의 국제 항공운송시장이 심하게 위축되었을 때 유럽과 미국의 항공사들은 모두 직항편을 철수하고 일본을 통한 연결편만 운항하였다. 또 다른 예로, 필리핀 항공은 회사사정으로 한국 노선의 운항을 수년간 중단하였었다. 그러나 이 동안에 우리 국적항공사들은 그 자리를 지키며 서비스를 계속하고 있었다. 시장상황이 좋거나 나쁘거나 간에 우리 나라 중심의 노선을 유지할 수 있는 회사는 국적항공사 뿐이며, 회사사정이 어려울 때 정부의 힘이라도 빌려서 운항을 지속시킬 수 있는 것도 국적항공사 뿐이다.<sup>13)</sup> 따라서 국적항공사가 건전하게 발전할 수 있도록 여건을 조성해 주는 것이 정책의 주요 목표 중 하나가 되어야 하나, 이것은 항공운송산업 자체의 발전을 위해서라기보다 원활한 항공운송 서비스의 확보를 통한 국가경제의 발전을 위한 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 우리 나라 항공사의 장기적 발전을 위해서는 무엇보다 생산성 향상이 중요하다. 기업의 생산성은 하루아침에 높아질 수 없는 것이며, 장기간에 걸친 구조조정과 기술개발이 이루어져야 하는데, 이러한 노력이 스스로 일어날 수 있게 하는 환경이 '경쟁'이다. 우리 나라 항공사는 아직은 경쟁력이 높기 때문에 경쟁에서 이길 수 있으며 경쟁을 통하여 생산성을 증진시킬 수 있는 시간적인 여유가 있다. 그러므로 규제완화를 통한 경쟁촉진은 국적항공사에게도 약이 되고, 항공운송 서비스의 수준도 높일 수 있는 일석이조의 수단이다.

13) 항공시장이 완전히 자유화된 경우에는 제 3국의 항공사가 필리핀 노선을 운항할 수도 있다. 그러나 항공사들이 항상 여유 용량을 유지하고 있지는 않으므로 길든 짧은 서비스의 공백을 피할 수 없고, 운항이 시작된다고 해도 그 항공사가 우리 나라를 거점으로 하고 있지 않기 때문에 운항에 따르는 한계비용이 높아지고, 따라서 가격과 공급량에 있어서 적정수준을 기대하기 힘들게 된다.

### 1. 규제완화의 적정선

항공운송권 가운데 제 1의 자유권과 제 2의 자유권은 항공기의 운항과 관련된 것이기 때문에 원활한 항공운송 서비스의 제공을 위해서 제약이 최소화되어야 한다. 세계적으로 제 1, 2자유권에 대한 규제가 없어진다면 최단 노선에 의한 운항이 가능하게 되어, 항공운임을 인하할 수 있을 뿐 아니라 운항시간도 현저히 단축시킬 수 있어서 항공운송산업이 크게 발전할 수 있게 되고 서비스 수준도 높아지게 된다. 특히 우리 나라는 구 소련, 중국, 몽골 등 공산권 국가의 영공통과 제한으로 오랫동안 우회항로를 통하여 유럽으로 운항하여야 했었다. 따라서 제 1, 2자유권의 자유화를 위하여 적극적으로 노력할 필요가 있다.

제 3의 자유권과 제 4의 자유권은 항공기가 출발하는 국가와 도착하는 국가 양자만 관련되는 운송권이므로 당장 어느 국가와 자유화하더라도 큰 문제가 없다. 혹시 유럽이나 오세아니아주의 항공사들이 그들의 자유화된 역내시장 여건을 바탕으로, 제 6의 자유권 행사를 통하여 제 3, 4운송권 시장을 잠식할 것이라는 우려가 있을 수 있다. 그러나 우리 나라 항공사가 원가경쟁력을 유지하는 한 충분히 경쟁할 수 있으며, 오히려 독점 마진이 감소하여 가격이 하락하고 소비자에게 선택의 여지가 확대되어 무역 등 국제 교류가 촉진되는 계기가 될 수 있다.

제 5자유 운송권은 항상 제 3, 4운송권 시장을 잠식할 수밖에 없다. 따라서 제 5자유권에 대한 규제를 완화하게 되면 제 3, 4운송권 시장의 가격이 하락하게 된다. 그러나 제 5자유권 행사에 따른 운항비용은 제 3, 4운송권에 있어서의 비용과 달리 한계비용이 극히 낮아서 거의 영에 가깝다. 왜냐하면 제 5자유권 행사여부와 관계없이 해당구간의 운항비용은 지출되어야 하며, 제 5자유권 행사에 따른 추가비용은 그에 따른 발권비용, 공항수속비용, 기내식비용 등에 불과하기 때문이다. 그러므로 제 5자유 운송권 행사에 따른 시장잠식은 덤핑에 의한 시장교란과 같아서 건전한 시장 경쟁으로 볼 수 없으며, 국적항공사의 수익구조를 비정상적으로 악화시킬 뿐 아니라 시장의 효율적인 자원배분 기능을 저해하게 된다. 이와 같은 점을 고려할 때 제 5자유 운송권에 대해서는 전반적인 자유화를 추진하는 것 보다 사례별로 득실을 따져서 결정하는 것이 좋을 것이다.

제 6자유 운송권은 그 실체는 존재하지만 겉으로는 제 3, 4자유권을 행사하는 것으로 보이기 때문에 현실적으로 규제 자체가 힘들다. 만약 어느 나라에서 이를 규제하려고 한다면 사실상 해당되는 외국항공사의 전체 마케팅 활동이 제약을 받게 되고, 외교적인 문제로 비화할 가능성이 크다. 또한 우리 나라는 제 6자유 운송권을 가장 활발하게 행사하고 있는 국가에 속한다. 그러므로 제 6자유 운송권에 대해서는 명시적으로 언급하는 자체를 피하는 것이 현명한 것으로 본다.

제 7자유 운송권에 대해서는 세계적으로 아직까지 본격적으로 행사된 사례가 없

기 때문에 그 파급효과를 예상하기 힘들다. 이론적으로만 생각한다면 제 3, 4운송권 시장에 제 3국 항공사가 참여하는 것이므로 경쟁이 심화된다는 효과 이외에 다른 영향은 없을 것으로 보인다. 그러나 실제에 있어서 기종변경을 통한 제 5자유권 행사, 즉 스타버스트운항(Star Burst Operation)<sup>14)</sup>과 구별하기 힘든 경우가 생길 수 있기 때문에 무조건적인 자유화는 바람직하지 않다. 그렇다고 해서 제 6자유권에 대한 규제가 그러하듯이 사례별로 규제하는 것도 현실적으로 쉽지 않을 것이다. 그러므로 제 7자유 운송권에 대해서는 시장에 대한 파급효과가 분명해질 때까지 자유화를 유보하는 것이 좋을 것이다.

제 8자유 운송권은 국내선운송권(Cabotage)으로서 이를 허용하면 국내선 시장을 외국 항공사에게 개방하는 것이다. 항공운송산업의 측면에서 볼 때 이것은 독점할 수 있는 시장을 스스로 외국에 내어주는 꼴이므로 국부를 유출하는 것이 되나, 소비자의 입장에서 보면 경쟁이 촉진되고 선택의 폭이 넓어지게 되므로 편익이 증진되는 것이다. 그렇지만 소비자의 편익을 증진시키기 위해서 필요하다면 국적항공사의 수를 늘리거나 국내선 항공운송 서비스를 다양화함으로써 같은 효과를 기대할 수 있기 때문에 굳이 국내 시장을 내어줄 필요까지는 없다. 따라서 제 8자유 운송권은 시장 규모가 우리 나라와 비슷하거나 더 큰 국가에 대하여 호혜적으로 교환하는 이외에는 자유화하지 않는 것이 좋다.

상업적 주재(Commercial Presence)는 일명 제 9자유권이라고도 불리는데 외국인이 우리 나라에서 항공사를 경영하는 것을 말한다. 제 9자유권이 주어지면 제 1자유권부터 제 8자유권까지가 자동적으로 주어지게 되므로 모든 것에 대한 이해득실이 확인되기 전에는 함부로 부여되어서는 안된다.

전세편 및 화물기에 대한 특별배려는 나름대로 설득력을 가질 수 있다. 파동적으로 변화하는 계절별 수요에 원활하게 대처하기 위해서는 제 3,4자유권을 가지는 자국과 상대국의 공급력만으로는 한계가 있다. 이때 자국항공사 혹은 수요자가 제 3국 항공사의 공급력을 이용하려고 한다면 양국간에 새로운 항공협정이 체결되어야 하기 때문에 현실적으로 불가능한 일이다. 따라서 전세편 및 Wet Lease<sup>15)</sup>에 대한 규제 완화가 필요하며, 특히 화물기에 대해서는 더욱 그러하다. 왜냐하면 화물운송력의 부족은 곧 수출화물의 적체로 이어져서 국가경제에 직접적인 영향을 미치게 되기 때문이다.

14) 예를 들어 뉴욕에서 서울을 거쳐 홍콩으로 가는 비행편과, 같이 서울을 거쳐 대만으로 가는 비행편이 있다고 할 때, 뉴욕에서 서울까지는 양 비행편을 하나로 묶어 대형기로 운항하고, 서울에서 홍콩, 대만까지는 소형기로 나누어 운항하는 형태이다.

15) 항공기와 승무원을 함께 포함하여 입차하는 형식을 말한다.

## 2. 규제완화를 위한 접근 방법

앞 절에서 살펴 본 바와 같이 항공운송권에 있어서 제 1, 2자유권은 전 세계적으로 최대한 신속히 자유화하는 것이 바람직하다. 또한 관제구역 통과시 부과하는 항행시설사용료가 산정 방식과 수준에 있어서 나라마다 천차만별이기 때문에 국가별 형평성이 결여되어 있으므로 이에 대한 범세계적 체계화가 시급하다. 따라서 제 1, 2자유권에 대해서는 WTO 체제하에서 전반적 자유화를 추진하는 것이 가장 효율적이다. 그런데 제 1, 2자유권이 부여되기 위해서는 항행지원시설이 뒷받침되어야 하고 여기에는 투자와 기술지원이 필요하므로 국제민간항공기구(ICAO)와의 협력이 필수적이다.

우리 나라의 입장에서 제 3, 4자유 운송권은 범세계적으로 자유화되는 것이 바람직하지만 그렇지 못한 입장에 있는 나라가 많다. 따라서 제 3, 4자유 운송권을 WTO 체제 안에서 다자간 협상의 대상으로 만드는 것 자체가 쉽지 않은 일일 것이고, 설사 그렇게 된다 하더라도 국가간 개방계획의 격차가 크고 유보조건을 앞세우는 나라가 적지 않을 것이다. 특히 우리 나라의 가장 중요한 시장인 중국과 일본이 개방에 아주 소극적일 것으로 예상되기 때문에 우리에게 별 실익이 없고, 오히려 우리 시장만 내어주는 결과를 초래할 우려가 크다. 그러므로 제 3, 4자유 운송권은 협정의 적용대상에서 배제하고, 양자간 혹은 이해관계가 일치하는 그룹간 자유화를 추진하는 것이 국익에 가장 이로운 방향이다.

제 5자유권부터 제 9자유권까지는 상대국의 시장여건에 따라 이해관계가 극단적으로 달라질 수 있으므로 선별적인 자유화가 필요하다. 따라서 다른 자유권, 혹은 항공운송 서비스 이외 다른 부문과의 교환 등 사례별로 이해득실을 따진 후에 합리적으로 부여될 수 있도록 적절한 규제 하에 둘 필요가 있다.

전세편 및 화물전용기에 대해서는 특히 제 3국간 운항의 자유화가 필요하고, 운항조건 및 절차에 대한 표준화가 동시에 이루어져야 하므로 WTO 체제 하에서 다자간 협상으로 추진되는 것이 좋을 것이다.

## 3. 항공운송권에 대한 대응 전략

이상의 논의를 종합하면, 제 1, 2자유권에 대해서는 WTO 체제 내에서 자유화를 추진하고, 제 3자유권부터 제 9자유권까지는 협정의 적용을 배제하고 별도로 양자간 혹은 복수간 협상을 통하여 부여될 수 있도록 하는 것이 우리에게 가장 유리한 전략인 것으로 보인다. 그렇지만 협상의 일반적인 속성을 감안할 때, 제 1, 2자유권의 자유화를 위하여 일단 항공운송권을 협정의 적용대상에 포함시키게 되면 협상대상이 차상급의 자유권으로 확대되는 것을 막기 어렵기 때문에 제 1, 2자유권을 협정의 적용대상으로 포함시키는 자체가 모험일 수 있다. 그러므로 항공운송권 전체에 대하

여 협정의 적용을 배제하는 것이 오히려 나은 방안이 될 수 있다. 다만 전세편 및 화물기에 대해서는 종류와 규모를 제한한다면 어느 나라든 큰 부담을 갖지 않을 것이고 따라서 개방속도나 조건에 유보를 요구할 가능성이 작을 것이므로 WTO 체제 안에 포함시켜 협상하는 것이 좋겠다.

## V. 결론

우리 나라는 대외의존도가 극히 높고 대외 교류에 있어서 항공교통이 차지하는 비중 또한 크다. 그러므로 항공운송서비스 산업은 여타 산업의 하부구조로서의 역할이 강조되어야 하며 따라서 안정적이고 효율적인 항공운송서비스의 공급을 확보하는 것이 국제항공정책의 일차적 목표가 되어야 한다.

한편 우리 나라의 항공시장은 세계 6위에<sup>16)</sup> 해당할 정도의 큰 규모를 가지고 있으므로 그 시장가치도 결코 무시되어서는 안된다. 그러나 현재 국적항공사가 충분한 경쟁력을 가지고 있으므로 별도의 보호정책은 불필요하며 다만 외교적 노력을 통해 시장을 확대하고 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 여건을 조성해 주어야 한다.

효율적인 항공운송시장은 경쟁을 통하여 만들어질 수 있고 국적항공사의 경쟁력도 경쟁과정에서 얻어지는 생산성 향상을 통하여 증진될 수 있으므로 항공시장의 자유화는 시급히 달성되어야 할 과제이다. 그러나 자유화가 호혜와 공평의 원칙에 따라 이루어지지 않는다면 일방적으로 시장을 침식당할 우려가 있으므로 가장 유리하다고 판단되는 추진방법을 선택하여야 한다.

자유화를 통하여 항공운송서비스 시장의 효율성을 증진시키고자 하는데 있어서 현재의 양자협정 시스템은 여러 가지 면에서 한계를 드러내고 있으며, 특히 분쟁에 대한 조정 메커니즘이 취약하여 장래에 대한 불확실성이 크다는 약점이 있다. 그러나 대부분의 국가가 기존의 시스템에 익숙해져 있고, 또한 호혜와 공평의 원칙이 확실히 지켜질 수 있다는 장점이 있다.

이에 반하여 WTO 체제는 지구상 절대다수의 국가가 참여하고 있어서 양자협정이 가지고 있는 한계를 극복할 수 있으며, 분쟁조정 시스템이 상대적으로 잘 구비되어 있다. 또한 WTO 체제 전체가 붕괴되지 않는 한 개별 국가의 이탈은 상상하기 어려우므로 협정의 존속 및 준수에 대한 신뢰성을 가질 수 있다. 그러나 WTO 체제하

16) ICAO에 따르면 1999년 우리 나라 전체 항공시장 규모는 세계 6위(톤키로 기준), 국제선은 세계 5위(톤키로 기준), 전체 여객시장은 세계 11위(여객키로 기준), 국제선은 세계 8위(여객키로 기준)를 기록하였다.

에서는 각국의 시장 개방 속도가 서로 같지 않게 되고, 내국민대우, 최혜국대우 등의 조건을 유보하는 것이 가능하기 때문에 호혜와 공평의 원칙이 지켜지기 힘들다. 더욱이 협상체계가 아직 정착되지 않았기 때문에 협상결과를 예측하기 어려워, 많은 나라의 주목을 받으면서도 협상력이 부족한 우리 나라로서는 부담이 되는 선택이다.

우리의 가장 중요한 국제항공운송시장은 일본, 중국, 미국이다. 이들 시장은 우리나라 전체 시장의 3분의 2 이상을 차지하고 있을 뿐 아니라 성장 속도 역시 빠르다.<sup>17)</sup> 미국은 이미 우리나라와 항공자유화 협정을 맺고 있으므로 별문제이지만 중국 및 일본과의 항공자유화는 우리에게 있어서 가장 시급한 과제이다. 그러나 이것을 WTO 체제하에서 다자간 자유화를 통하여 성취하려고 하는 것은 현실성이 없는 방안으로 보인다. 왜냐하면 항공운송권을 GATS 적용대상으로 하는데 대하여 협상에서 영향력이 가장 큰 미국, 일본, EU 등이 지금까지 반대 내지 유보적인 입장을 취하고 있고,<sup>18)</sup> 중국도 같은 입장일 것으로 추정되므로 그렇게 되기가 쉽지 않을 것으로 예상되기 때문이다. 설사 항공운송권이 협정의 적용대상에 포함된다 하더라도 일본이나 중국은 개방일정을 최대한 늦추고, 내국민대우, 최혜국대우 등에 대해서 유보조건을 내걸 것이 자명하므로 우리에게 실익이 없을 것이다. 따라서 WTO의 항공운송권에 대한 협상 테이블에서는 중국 및 일본과 보조를 같이 하는 것이 가장 현명한 전략으로 판단되며,<sup>19)</sup> 이들 국가와의 항공 자유화는 양자간 협상을 통하여, 혹은 별도 기구를 통하여 추진하는 것이 보다 효율적일 것이다.

항공운송권 가운데 전세편과 화물전용편에 대해서는 예외적인 조치가 필요하다. 이들은 보통 일 방향의 교통수요에 응하여 운항하므로 귀환시의 수요가 적시에 존재하지 않으면 운영의 효율성이 크게 떨어지게 된다. 따라서 이들에 대한 다자간의 자유화는 그로 인하여 파급되는 이득이 매우 크고, 이를 추진하는 데에는 현재 지구상의 거의 모든 국가가 참여하고 있는 WTO가 가장 이상적인 장구이다. 또한 이들은 전체 항공운송시장에서 차지하는 비중이 크지 않으며 세계 각국에서 이미 상당히 자유화가 진전되어 있기 때문에 대부분 큰 부담을 갖지 않을 것이고 따라서 합의가 쉽게 이루어 질 수 있을 것이다.

17) 중국시장에서 1999년 여객운송실적은 1998년에 비하여 60% 이상 증가하였다.

18) 외교통상부 내부자료 『항공부속서 검토회의 결과보고』 참조.

19) 다자간 협상에서 공동 보조를 취하고 정보를 공유함으로써 상호 신뢰를 쌓을 수 있고 이것은 향후 양자간 협상에서 합의도출을 쉽게 해 줄 수 있을 것이다.

## [참 고 문 헌]

- 건설교통부(1999), 『제2차 공항개발 중장기 기본계획수립조사 보고서』  
 건설교통부, 『교통연보』 1995-1999.  
 엄태훈(1995), 『세계주요 항공사의 원가경쟁력 비교 연구』  
 항공진흥협회(2000), 『항공연감』  
 항공진흥협회, 『항공통계』 1995-1999  
 허중(1996), 『세계주요항공사의 경영현황과 우리 나라 항공사의 대응방안』 교통개발 연구원
- WTO S/C/W/166(2000. 9. 15), *Developments in the Air Transport Services Sector*.  
 \_\_\_\_\_, *The Evolution of Air Transport in Chilean Example of Openness*.  
 \_\_\_\_\_, *The Mandated Review of The GATS Annex on Air Transport Service*.  
 \_\_\_\_\_, *The review of Air Transport*.  
 \_\_\_\_\_, *The Review of the GATS Annex on Air Transport Service*.
- <http://www.airtransport.or.kr/menu2.html>  
 ICAO, *Annual Report*, 1995-2000.