

# 유럽연합(EU) 통합과 제3국과의 항공관계

EU Integration and Its Aviation Relationship with Third Countries

이종식\*(Lee, Jong-Sik)

- I. 시작하는 말
- II. 유럽통합의 역사
- III. 기존의 국제항공질서와 유럽연합의 항공자유화정책
- IV. 유럽연합과 미국의 항공교섭문제
- V. 결론

## I. 시작하는 말

2004년 4월 29일 유럽연합집행위원회(EC)가 회원국과 제3국과의 항공협정에 관해 다음과 같은 결의사항을 발표하였다.

“유럽연합집행위원회는 항공교통분야에서 EU와 제3국과의 상호간 항공협정에 관한 공격 규제방안을 수립할 목적으로 대안(package of measures)을 채택하였다. 이 대안은 미국과 EU 간에 양립하지 못하고 있는 유럽연합의 8개 회원국가 간의 양국 간에 체결한 항공자유화협정을 유럽연합재판소(CJEC)의 판결에 따라서 항공교통분야에 존재하고 있는 불확실성을 제거할 목적을 가지고 있다.”<sup>1)</sup>

이들 8개 회원 국가는 스웨덴, 핀란드, 벨기에, 룩셈부르크, 오스트리아, 네덜란드, 덴마크, 그리고 영국 등이다. 이들 회원국들은 미국에게 서명국가가 지정한 항공사의 운수권을 철회, 폐지, 제한할 수 있게 허용해 주고 있다. 유럽연합재판소에 따르면 이 협정들은 두 가지 면에서 유럽연합의 법을 어기고 있다. 첫째, 국적조항의 표현(presence of nationality clause)이 회원국과 제3국간의 노선에 무차별적 시장접근에 대한 유럽항공사들의 권한을 어기고 있다. 둘째, EU만이 이 협정이 EU의 권한(competence)의 행사에 영향을 미치는 협약의 유형에 서명할 권한을 갖는다는 점이다. 유럽연합재판소는 미국이 항공사를 거절할 권리를 가지고 있기 때문에 이들 협정이 항공사 설립의 자유와 항공업무를 제공할 자유에 장애를 형성하고 있다. 미국항공기업에 주어진 유럽연합의 항공의 개방은 모든 유럽항공사들에게 호혜적이지 못하고 있다.

유럽통합과정에서 나타나는 유럽연합의 회원국 상호간의 문제들은 자체적으로 문제를 해결하는 것은 이제 그들의 역내적인 문제로 남게 되었고, 대외적으로 그들이 제3국가와 통상교섭이나 외교적 협상 테이블에서 여러 가지의 문제로 나타나고 있다. 이와 같은 항공교섭 석상에서 돌출되고 있는 문제점들을 중심으로 정리하면 다음과 같은 몇 가지를 크게 지적할 수 있다.

\* 정치학박사, 아주대학교 사회과학연구소 전임연구원.

1) Regulation(EC) No. 847/2004 of the European Parliament and of the Council of April 2004.

첫째, 특히 영공주권의 문제의 개념을 어떻게 재해석할 것인가 하는 문제점과 운수권의 행사 상에 나타나는 기존 국제항공질서로서 영공의 자유의 범위, 즉 하늘의 자유가 국가간의 질서로 형성된 ‘국제항공레짐’의 기본원칙의 확대와 보다 구체적인 개념의 정립의 필요성이 크게 대두되고 있다. 기존에는 영공의 자유에 대한 개념이 양국간의 항공자유화협정을 통해서 설정되는 가운데 당해 주권국가간에 해결할 수 있는 것이었으나 유럽연합과 같은 초국가적 연방주의적 국가개념의 새로운 등장과 제3의 개별국가간의 이해와 해석의 차이로 발생하는 국제공법상의 문제점들이 크게 부상되고 있는 것이다.

둘째, 국제항공 운수권의 구체적인 확장개념의 정립문제이다. 즉, 제7, 제8, 제9자유에 대한 운수권의 문제들에 대해 더욱 구체화를 필요로 하고 있다. 이러한 문제는 유럽연합과 미국과의 북대서양지역의 공동항공시장지대(TCAA)의 형성에서 잘 나타나고 있다. 이곳에서 미국의 항공자유화 정책과 유럽연합의 연방주의적 항공정책이 마찰을 일으키고 있다. 그 마찰은 그들만의 문제로 해결되는 것이 아니라 유럽연합의 외교에서 다른 제3의 국가들에게도 나타나고 있고 우리나라와도 이미 금년 3월에 한 불항공협정에서 나타나고 있는 것이다.

셋째, 유럽연합의 국제항공질서의 재정립의 문제는 유럽연합의 대내적으로는 보조성의 원리에서, 그리고 대외적으로는 연방주의적 원칙에 입각하여 외교정책을 추진하고 있는 점에서 문제점이 출현하고 있는 것으로 보인다.

여기에서 우리는 유럽연합의 통합과정에서 나타나는 항공교섭상의 문제를 중심으로 국제항공질서를 재정립할 필요성을 갖게 된다. 이의 해결과정이 유럽연합과 우리와의 문제해결에도 도움을 줄 것으로 생각한다. 물론 유럽연합의 통합과정에서 각국의 입장의 차이를 보이고 있는 점은 있을 수 있다. 유럽연합이 대외적으로는 보조성의 원칙보다는 연방주의적 접근방법을 취하게 됨으로써 유럽연합의 집행위원회나 각료이사회가 설정하는 정책들이 제3국가들과의 교섭석상에서 경합하고 있는 점이다.<sup>2)</sup> 이와 같은 문제점을 해결하기 위한 기본적인 국제항공질서의 개념정립과 문제가 되고 있는 쟁점사항을 정리할 필요성에서 본 연구를 시도하게 되었다. 이러한 필요성과 목적을 가지고 현안의 문제점과 가급적이면 문제해결을 하려면 어떠한 과정을 밟아

2) 김영일. 2005. “유럽통합에 나타난 연방주의 이념.” 『한국정치학회보』. 39집 2호. 85-102 쪽.

가야 할 것인지에 관한 방법론을 찾아보고자 한다. 이러한 목적을 위해서 본 연구는 유럽통합의 역사(II)와 기존의 국제항공질서로서 미국의 항공자유화협정에서의 국제항공질서의 현황과 유럽연합의 항공자유화정책(III)을 간단하게 살펴본다. 그리고 유럽연합과 미국간의 북대서양을 중심으로 하는 항공공동지대설정에서 발생하는 유럽연합개편소의 원칙의 적용기준에 대한 문제점(IV)을 정리하고 한국과의 항공협상의 문제(V)들을 살펴보기로 한다.

## II. 유럽통합의 역사

### 1. 현황: 회원국가와 유럽연합헌법

유럽연합의 통합의 역사는 1952년 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community; ECSC)를 중심으로 시작하였다. 이 유럽석탄철강공동체는 프랑스, 독일, 이태리, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크 등 6개국이 참여하여 전쟁에 반대하고 서독 경제의 서유럽에 편입을 촉진하기 위해서 협력체의 형태로 구성되었다. 이어서 1973년에는 영국, 아일랜드, 덴마크, 1981년에 그리스, 1986년 스페인, 포르투갈, 1995년 오스트리아, 핀란드, 스웨덴, 2004년 5월 구 공산권 동유럽 10개 국가 체코, 헝가리, 폴란드, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 몰타, 키프로스 등이 새롭게 회원국으로 참가하게 되었다. 이외에도 불가리아, 루마니아 등이 2007년 가입을 목표로 추가 협상을 진행하고 있고, 이미 가입하고 있는 정치적, 종교적으로 다른 그리스, 키프로스 외에 터키도 계속 협상 중에 있다.

유럽연합은 이제 동유럽국가 10개국을 포함하여 약 4억 6000만 인구의 방대한 단일시장으로 확대되는 과정을 걷고 있다. EU는 보다 조화로운 지역정체성을 향한 최종단계를 취하고 있는 그 과정에서 2005년 5월과 6월초 프랑스와 네덜란드의 'EU헌법'이 국민투표에서 부결되는 난관을 걷고 있다. 즉, 정치적 통합과 확대에 제동이 걸리게 된 것이다. 이러한 현상은 엘리트주의의 쇠퇴와 시장주의자와 대중운동 선호를 반영하고 있는 것으로 보고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 시장주의와 대중운동의 선호현상은 첫째,

3) 이러한 서유럽의 현상을 '서유럽의 민중주의'의 새로운 모습으로 보는 경향이 최근 들어 상당히 강하게 부각되고 있다. (유정환, 2005. "서유럽민중주의의 재등장에 관한 연구." 2005 『한국정치학회 하계 학술회의 발제논문』. 399-408 쪽.)

EU 통합에 주도적인 역할을 해 온 프랑스와 독일의 세력이 위축되고 신흥국가들의 영향력이 크게 확대되고 있는 상황을 보여 주는 것이다. 둘째, 노동자와 이익집단의 주도는 퇴조하고 항공, 호텔 등 서비스업을 중심으로 하는 새로운 성장주의 정책이 부상하는 현상을 보여 준다. 셋째, 유럽국가들의 국내정치세력 판도 변화를 보여 준다. 그것은 프랑스 니콜라 사르코지, 독일 메르켈, 이태리는 로마노 포르티 등이 부상하고 있다. 이들 나라에서 유럽헌법을 비준하는 방법은 국가별로 각각 다르다. 프랑스, 덴마크, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 영국 등은 국민투표로 결정하고, 오스트리아, 스웨덴, 핀란드, 그리스 등은 의회의 비준절차를 거쳐 결정된다. 이러한 일련의 현상에서 유럽 통합에서 정치경제적 전도를 비판적으로 보는 일단의 집단들이 있다. 그들이 비판적으로 보는 이유는 다음과 같다.<sup>4)</sup>

- 1) 시너지 효과의 결여로 성장을 저하
- 2) 다극화의 확대와 엘리트주의보다 대중선호우세<sup>5)</sup>
- 3) EU와 동유럽과의 관계에서 동유럽의 값싼 노동력 이주확대
- 4) 브뤼셀의 관료주의에 대한 반항으로 엘리트주의 중심구도에 반발 등

유럽연합의 통합과정의 조약과 국제기구들의 결의 절차로는 먼저 1952년 파리조약에서 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community; ECSC)를 통하여 석탄과 철강생산규제와 초국가적 제도의 설립을 통해서 전쟁반대기구로 형성하여 서독 경제력의 서유럽으로의 편입을 촉진하기 위해 프랑스, 독일, 이태리, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크 등 6개국이 참가하였다. 1957년 체결한 로마조약(Rome Treaty)은 이를 더욱 발전시켜 지역과정을 심화시키고, 유럽경제공동체(EEC)와 유럽원자력공동체(EURATOM)를 결성하게 되었다. 1967년에는 ECSC, EEC, EURATOM 세 가지를 통합하여 유럽공동체(EC)를 탄생시켜, 1968년에는 유럽관세동맹을 결성하였다. 1986년에는 단일의정서(Single European Act: SEA)를 체결하여 유럽시장을 단일시장으로 통합을 위해 '경제통화동맹(EMU)을 만들어 사람, 상품, 서비스, 자본 이동의 모든 장벽을 제거(1992년 실시)하고 외교정책협력규정을 강화하기에 이르

4) 동아일보, 2005. "유럽에 반 엘리트주의 바람." (2005.6.4)

5) 스웨덴의 경우는 코포라티즘이 이전에는 '공무원에의 해 지배' 되었던 정치과정을, 그리고 이후에는 '정당지배 형의 정치'로 변화되고 있다고 보는 '새로운 사회민주주의의 체제'로 전환되고 있다고 한다. (Jorgen Hermansson, 2004. "Power and Democracy in Sweden at the Turn of the Century." 『2004년 한국정치학회 추계학술회의 발제논문』. 3-44쪽.)

렸다. 1992년 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)을 통해 '유럽연합에 대한 조약'을 체결하여 '유럽공동체(EC)를 '유럽연합'(EU)로 개칭하게 된다. 이로써 유럽연합은 경제적 통합과정을 넘어서 외교안보와 내무치안영역에 까지 확대발전을 보이고 있다. 현재의 그 발전현황을 보면 다음과 같다.

첫째, 경제통합의 확대발전이다. '경제통화동맹(EMU)으로서 구체적인 일정을 명시하고 유럽중앙은행을 설립하고, 2002년 1월 1일부로 '유로화'를 실시함으로써 유럽연합 회원국 단일화폐를 갖추게 되었다.

둘째, 정치통합의 기초 확립의 단계로서 외교안보 영역과 내무치안 영역이다. 경제적 단일체로서 실질적 경제적 통합에 이어 정치적 통합으로 지향을 명시하고 개별국가를 넘어서는 지역적, 초국가적 행위자로서 지역공동체를 형성함으로써 유럽연합은 모름지기 그 세 가지 기둥으로서 경제영역, 외교안보 영역, 내무치안 영역으로 확대되었다. 유럽연합의 외교와 치안유지의 통합에 이르는 과정에서 1997년 Amsterdam Treaty을 체결함으로써 회원국들의 경찰수사에 유럽경찰이 참여할 수 있게 하고 유럽사회가 사전에 '공동전략'으로 결정한 문제에 있어서는 가중다수결방식과 공동의 외교안보정책 수립을 할 수 있게 하였다. 2003년 6월 13일 EU 헌법 최종안에 합의를 보아 2004년 10월 29일 이태리 로마에서 회원국 정상들이 서명하여 5년 임기의 유럽연합 대통령과 외무부장관, 그리고 50개의 주요 정책분야에서 개별국가의 거부권 행사를 불허하는 결정을 하였다.

이와 같이 유럽경제공동체(EEC)는 1957년 3월 25일 로마(Rome)조약에 의해 설립되어 1992년 마스트리히트(Maastricht)조약을 기반으로 오늘의 유럽연합(EU)이 되었으며, 1997년 10월 암스텔담(Amsterdam)조약으로 수정되었다. 유럽연합은 역시 경제통화동맹(EMU)이다. 그러나 아직은 완전한 정치동맹은 되지 않고 있다. 2001년부터 니스(Nice)조약이 적용되고 있으나 아직은 완전한 정치동맹으로 발전한 것은 아니다. 니스조약은 2003년 7월 18일 로마에서 유럽사회 의장에게 제출된 유럽연합헌법에 의해 대체될 수도 있다.

유럽경제공동체(EEC)의 유럽국가들은 궁극적으로 3단계로 완전히 자유로운 역내 공동민간항공시장에 관해 다자간 합의를 하였다. 이와 같은 합의사항은 1993년 4월 1일부터는 역내의 국가에 국적을 두고 있는 모든 항공사들에게 개방되고 있는 것이다.

### III. 기존의 국제항공질서와 유럽연합의 항공자유화정책

#### 1. 기존의 국제항공질서 (제1자유-제6자유)

기존의 국제항공질서는 제2차 세계대전 중인 1944년 국제민간항공에 관한 시카고 협약 당사국들은 시카고협약 부속서로서 국제항공업무통과협정(International Air Services Transit Agreement)을 초안하여 연합국의 항공사들이 상대국의 영공에 자유로운 운항을 위하고 기술적 접근을 할 수 있는 기반을 마련하였다. 이와 같은 통과협정은 문자 그대로 연합국들의 항공사와 민간항공기들에 대한 당사국간의 자유로운 개방된 영공을 창안하였다.

통과협정당사자측은 첫 두 가지 영공에 대한 제1자유와 제2자유를 상호교환하기로 하였다. 즉, 제1자유인 상대국의 영공을 통과할 수 있는 자유와 제2자유인 기술적인 목적이나 연료의 공급을 위한 목적으로만 착륙할 수 있는 권리를 허용함으로써 이와 같은 목적 이외의 타국 항공사들의 자국상공비행을 금지하고 있다. 이렇게 함으로써 이 협정을 통해 자국의 영공에 타국의 항공사의 비행금지 조항을 마련하였다. 즉, 이로 인해서 비로소 국제사회에서 영공에 대한 자국의 상공을 보호할 수 있는 영공주권의(sovcreignty over their own airspace)를 확립할 수 있게 된 것이다.<sup>6)</sup>

또한 시카고 협약 당사자측은 역시 다자간 국제민간항공통과협정의 제2부속서로서 기술적 자유 이외에 세 가지의 상업적 자유의 운항권리를 추가적으로 구체화하고 있다. 이로써 시카고협약 당사자들은 다섯 가지 자유를 모두 교환함으로써 자유로운 국제항공운송시장이나 또는 이들 중에서 행사할 권리를 선택할 수 있는 기초를 마련하게 되었다. 제2차 세계대전 이후 경제적 민족주의가 인기가 높았다. 그래서 시카고 협약 당사자로 참여한 국가들에게도 개별적 국가이익(national interests)이 국제공공이익(international public interests)에 비해 우월성 내지 선호를 갖게 되었다. 따라서 대부분의 협약 당사국들은 양국간 노선교환을 하는 양국간항공협정이 다자간운송협정에 비해 선호하는 경향이 있었다.

6) 이러한 국제항공질서를 국제항공레짐이라고 한다. 기존의 '국제항공레짐' 이론에 관해서는 다음 논문을 참조할 것. (Lee, Jong-Sik. "Change of International Aviation Order: From International Regime Perspective." 『국제정치논총』. 영문판. Volume 45(5) 2005. pp. 57-88)

영공에 대한 상업적 자유의 선택은 당사국들에게 협상의 대상으로 주어졌다. 주로 외국에 운항할 권리를 교환함으로써 협상가능성을 부여해 주었다. 항공사가 자국으로부터 출발하는 제3자유와 상대국으로부터 자국으로 운항할 제4자유를 교환함으로써 협상할 권리를 행사할 가능성을 부여해 주었다. 항공 노선상에 있는 제3국에서부터 발생하는 운송권리를 제5자유로 규정하고 이 같은 수송은 출발지국가와 목적지 국가로부터는 일종의 약탈적 권리(*stealing traffic*)로 간주되었다.

항공운송규제에 관한 주 경제적 논쟁은 제2차 세계대전 이후 미국과 영국 사이에 있었다. 미국측은 개방된 항공시장과 자유로운 가격결정 등과 같은 항공자유화를 원했었고, 이에 비해 영국측은 당사국간에 정해진 노선과 인가된 운임 등 규제된 경쟁을 원했었다. 이러한 가운데서 영미 양국은 버뮤다 I (*Bermuda I*)이라고 하는 양국 간 기발한 타협안을 제안하였다. 그 해결의 열쇠는 제3자유와 제4자유를 국제항공업무에 공급설정의 '기본대상'(primary objective)으로 개념을 규정한 것이다. 이는 일방의 당사국은 자국에서 출발하는 수요(제3자유)나 자국으로 들어오는 수요(제4자유)에 대한 운수권을 소유한다는 기본적인 중요한 개념이다. 1944년의 국제민간항공에 관한 시카고협약은 '당사국은 자국의 항공시장에 외국의 항공기가 접근하는 것을 통제할 수 있는 권리를 부여하고, 자국의 영토의 상공에 대한 '완전하고도 배타적인 주권'(complete and exclusive sovereignty)을 가진다는 것을 확인하고 있다.

제5자유 운수권은 장거리 노선상에서 항공운항을 수행하는 항공기가 연료공급을 위해 중간착륙을 하거나 장거리를 정지하지 않고(non-stop) 운항할 수 있는 경우에 부여되는 것이다. 장거리노선을 효율적으로 운항할 수 있게 하기 위해서 항공기는 좌석수(seats)를 제한하여 공식으로 두는 것을 채우기 위해 중간지점에서 제5자유 운수권을 갖도록 경제성을 이유로 부여하는 권리였었다. 이와 같은 영공에 대한 다섯 가지 자유로 운수권을 나누는 기반에는 미국과 영국간의 타협(compromise)이 있었다. 즉, '국제정기항공업무에 공급결정의 기본대상이 제3자유와 제4자유 운수권 수송이 되어야 한다. 그리고 그 운수권은 관련 당사국가들 자신의 수요이어야 한다.' 제5자유 수송은 기존의 제3자유와 제4자유 운수권 행사항공사를 고려하여 당해노선에 운항공사의 공급범위 내에서 허용되었다.7)

7) Henri Wassenbergh, 2005, "Open Skies and a Global Common Air Traffic Market." *Jaarnaal LuchtRecht* edited by Ronald Schnitker and Jan Willem Storm

하늘의 자유에 대한 옹호자이고 KLM 사장인 플레스만 박사(Dr. Albert Plesman)는 영미간의 이와 같은 타협안을 ‘악의 도구’(instrument of the devils)라고 불렀다. 그가 악의 도구라고 한 것은 국제항공정기업무에 공급력의 기본적인 대상이 당해 국가의 항공사들의 자국수요를 강조한 개념에 대해서 이다. KLM과 같은 자국발생의 수요가 작은 교통량을 가진 항공사는 자사의 발전을 방해하도록 묶어두고 있기 때문이다. 플레스만 박사는 자국을 중추공항(hub)으로 바꾸어서 그들이 할 수 있는 한 많은 외국의 통과수요(transit)를 자사의 기본적인 수송대상으로 하여 스키펀(Schipol) 공항을 경유하여 유치하려고 했던 것이다. 그와 같은 통과수요를 대상으로 KLM이 주요 국제항공사로 발전할 수 있었기 때문이다. 그와 같은 운송유형은 그 밀그림으로서 제6자유를 포함하는 것이 매우 중요하다. 제6자유란 운항항공사의 본국영토를 경유하여 다른 두 외국을 이동하는 항공수요를 연계수송하는 운수권을 말한다. KLM은 제4자유와 제3自由的 조합인 제6자유가 기본적인 수송대상에 포함되어야 한다고 주장하였다.

그러나 당시의 미국 민간항공당국(USCAB) 내부에서 보호주의적 관점에서는 이 같은 제6자유가 제1차적 수송대상이 아니라 제2차적인 것으로 보고 있었다. 제6자유를 제5自由的의 일종으로 보는 것이다. 제6자유는 운송상 공급력 설정에 정당화될 수 없는 것이라고 본다. 영공의 자유에 대한 문제점은 국제 노선상에 여행을 하는 탑승객이 여행도중에 중간에 기착하여(stopover) 항공기를 바꾸어 타고 다른 서비스를 이용하도록 하는 운송의 출발지와 목적지에 대한 합의된 정의가 없기 때문이다. 시카고 협약에 의해 설립된 국제민간항공기구(ICAO)는 국제항공운송의 이와 같은 출발지와 목적지에 대한 정의에 관해 국제적 합의를 도출하려고 노력하였으나 성과를 거두지는 못하였다.<sup>8)</sup>

## 2. 미국의 항공자유화정책: Bilateralism

항공자유화협정은 국제항공시장을 위한 자유로운 기초규칙을 마련하여, 정부의 개입을 최소화하는 것이다. 새로운 핵심적 조항들에는 여객, 화물, 객화 콤비편에 적용

van's Gravesande, Special edition No. 9/10 (December 2005), pp. 51-52.

8) 하늘의 자유는 다음 책을 참조 바람. (Rigas Doganis, 2002. *Flying Off Course*. Third Edition. UK. London: Routledge. p. 336. Appendix Freedom of the Air. 부분)

하며 또한 정기편과 전세편을 포함한다. 그 핵심조항은 다음과 같다.<sup>9)</sup>

1. 자유로운 시장경쟁(**free market competition**)의 원리의 도입이다. 국제항공노선, 지정항공사의 수, 공급력, 운항회수, 항공기종 등에 제한을 두지 않는다.

2. 시장의 힘에 의한 가격결정(**pricing determined by market forces**) 원칙의 도입이다. 요율의 결정은 양측 정부가 모두 가격에 대한 부정하는 경우만 허용을 하지 않는다. 즉, ‘이중 불승인가격’(**double disapproval pricing**) 정책을 적용한다. 그리고 요율은 또한 단지 경쟁을 보장하는 어떤 특정한 이유에서만 제한될 수 있다.

3. 경쟁을 위한 공정하고 균등한 기회의 보장 (**fair and equal opportunity to compete**)이다. 예를 들어 양국의 모든 항공사들, 즉 지정항공사이든 비지정항공사이든 상대국내에서 판매사무실을 설립할 수 있으며 수입금을 환전할 수 있고, 신속하게 그리고 아무 제한 없이 현금으로 지정구좌에 그 수입금을 입금할 수 있다. 지정된 항공사는 지상조업(**ground-handling services**)을 자유로이 자체조업(**self handling**)을 하거나, 혹은 경쟁업자들(**competing providers**) 중에서 선택할 수 있다. 항공사와 화물주선업자들은 항공화물의 지상운송업을 행할 수 있으며 세관업무에 접근을 보장받는다. 이용자 수수료는 무차별적이며 원가에 기초하여 설정된다. 컴퓨터 예약 시스템의 이용(**displays**)은 투명하고 무차별적이어야 한다.

4. 협력적인 시장제도(**cooperative marketing arrangements**)의 운영이다. 지정된 항공사는 보편적인 규정에 따라 편명공유(**code-sharing**)나 좌석임대협정(**leasing arrangements**)를 타방측의 항공사나 제3국 항공사와 체결할 수 있다. 선택적 조항은 항공사와 지상육상운송회사 간의 편명공유를 허용할 수 있다.

5. 당사자 간의 분쟁해결과 협의를 위한 조항(**provisions for dispute settlement and consultation**)의 도입이다. 표준 협정에서는 현행 협정에서 야기될 수 있는 차별 조항을 해결할 절차를 포함한다.

6. 자유로운 전세협정(**liberal charter arrangements**)의 도입이다. 운송인은 어느 국가의 전세규정을 따라 운항할 것인지를 선택할 수 있다.

7. 안전조항(**safety and security**)의 설치이다. 각국 정부는 높은 수준의 항공 안전과 안정규정을 준수하는 데에 합의할 수 있으며, 어떤 어려운 환경에 처해 있는 타방에 대해 도움을 제공할 수 있다.

8. 선택적 제7자유 항공화물 운수권(**optional 7th freedom all-cargo rights**)의 허

9) 미국의 항공자유화협정의 핵심조항은 미국무성 인터넷 (2005.12.27 검색)

<http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/2005/22281.htm>

용이다. 항공사의 본국과 연계되지 않은 편으로 즉, 타방의 국가와 제3국가와의 사이에 화물전용편의 운항을 1국 1항공사에 한해서 허용할 권한을 부여한다.

항공자유화협정은 항공을 위해 자유로운 시장을 창조하는 것이며, 각국의 경제뿐만 아니라 여행자, 화주들과 지역사회를 위해 실질적인 이익을 제공한다. 양국간 항공자유화협정은 양국 항공사들에게 일국의 어느 지점에서부터 타방의 어느 지점으로 운항할 권리를 부여하는 것이다. 뿐만 아니라 제3국으로 향하는 권리나 제3국으로부터 출발하는 권리도 부여한다. 이 권리는 항공사들에게 지구적으로 전략적 지점을 이용할 연결망을 형성할 수 있게 해 준다. 이 협정은 양국간 협정이나 다자간 협정이 가능하며, 미국은 74개의 양국간 항공자유화협정을 체결하고 있다. 순수 화물 분야만의 항공자유화는 아르헨티나와 오스트레일리아와 2개 협정을 체결하고 있다. 또한 2000년 11월 미국, 뉴질랜드, 싱가포르, 브루나이, 칠레 등 5개국이 기존의 그들이 체결하고 있는 양국간 항공협정을 대신할 ‘국제항공 운송자유화에 관한 다자협정’(MALIAT: multilateral agreement on the liberalization of international air transportation)을 체결하고 있다. 이 다자협정은 2001년 5월 1일 워싱턴(Washington, DC)에서 서명하고, 사모아(Samoa)와 통가(Tonga)도 이 다자협정에 가입하였다.

### 3. 유럽연합(EU)의 항공자유화정책: Multilateralism

유럽공동체(EC)는 역내 경제공동체를 추진할 목적으로 1987년 이래 항공분야에서도 다음과 같은 3단계로 역내 항공사들의 국가간의 경계를 풀고 초국가적인 항공자유화를 추진하여 왔다. 이러한 유럽연합 내에서의 항공자유화정책은 유럽의 통합과정에서 단계별로 역내의 항공사들에게 운항의 자유로운 질서를 형성하자는 것이다. 따라서 이러한 유럽통합과정에는 무엇보다도 종래에 제한하여 두었던 타국의 국내 구간인 카보타지 운항에 대한 문제가 가장 두드러지게 초점으로 등장하게 되었다. 그 같은 제한을 풀어가는 과정을 다음과 같은 카테고리로 구분하여 해결할 것에 합의하였다.<sup>10)</sup> 이는 초국가주의적 사항으로 역내 국가간 합의한 것이다.

패키지 I (package I) : 1988년 1월 1일 발효한 것으로 역내 노선에서 3. 4자유

10) Rigas Doganis, 2001, *The Airline Business in the 21st Century*. UK. London: Routledge. pp. 38-43.

권리를 개방하는 것뿐 아니라 일정량 이상의 수요에 달하는 노선에는 복수항공사 지정이 가능케 되었다. 그러나 카보타지 구간에 대한 운송은 불가하였다. 또한 보다 자유로운 운임체계를 도입하고 양측의 균등한 공급제공원칙을 폐지하고 새로운 항공사의 자유로운 시장참여를 촉진하고 로마조약의 81조에서 90조의 결정사항의 적용을 인정하게 되었다.

패키지 II (package II): 1990년 6월 유럽지역 공동체 각료들에 의해 합의된 것으로 가격, 공급, 시장접근에 관한 규제를 더욱 완화하고 1990년 11월 1일 발효를 원칙으로 한 것이다. 1992년말 까지 입국사정과 세관통제를 폐지하고 1992년 6월부터 연속 카보타지(consecutive cabotage)를 제한적 허용 및 제5자유 운수권 50%까지 허용하기로 하였다.

패키지 III (package III): 1993년 1월 1일 발효 유럽연합 내 항공사로서 면허를 취득하면 역내 어떠한 노선에서도 운항이 가능하며, 항공사의 완전 자유로운 항공 운임을 결정할 수 있게 하고, 항공사의 국적 소유는 회원국의 국적을 가질 것을 원칙으로 하나 반드시 항공사가 등록된 국가의 국적이나 그 나라의 항공사일 필요는 없다. 1997년 4월 1일부터는 연속 카보타지를 완전허용하고 있다.

이러한 과정을 볼 때 최소한 항공서비스 분야만은 유럽 통합과정에서 개별국가의 주권은 보조성(subsidiarity)으로 하고 초국가주의적 연방주의적 원칙을 앞세우고 있는 복합체계의 관점에서 이해되어야 하는 점을 시사하고 있다.<sup>11)</sup>

## IV. 유럽연합과 미국의 항공교섭문제: 제7, 8, 9자유설정

### 1. 유럽연합과 미국간의 항공관계의 현황

유럽헌법이란 타이틀이 유럽위원회(European Commission)의 현실적이지 못한 소망을 설명하고 있다. 즉, 유럽연합은 하나의 '국가'로 생각되기도 하고 취급을 하기

11) Peter Willetts, 2001. "Transnational actors and international organizations in global politics." John Baylis & Steve Smith. *The Globalization of World Politics* 2nd edition, New York: Oxford University Press. pp. 356-383.

도 한다. 그러나 이 헌법은 체결이 되면 역내의 주권국가간에 또 다른 하나의 조약이 될 것이다. 제3의 역외국가에 대하여 유럽연합 회원국들의 항공관계에 대해 문제가 되고 있으며 아직도 그 같은 문제는 해결이 되지 않고 있다. 유럽연합의 조약들의 기본원칙은 국적에 있어서 무차별의 원칙이다. 그러나 역외의 제3국에 대한 양자간 항공협정은 단지 관련회원국의 국적 소유항공사들에게만 적용되고 있는 것이다.

2002년 11월 5일 유럽사법재판소(ECJ: European Court of Justice)는 관련 양국간 항공협정은 유럽연합의 법률의 범위에서는 위법이라고 규정하였다. 여기에서 문제는 역시 유럽연합이 이 같은 위배되는 사실을 적용할지의 여부이다. 유럽사법재판소는 회원국들이 제3국과의 거래행위에 있어서 유럽연합의 법률을 지켜야 할 의무를 가지는 것은 당연하다. 그러나 유럽사법재판소는 ‘함축적 권력국가’(implied power)의 원리가 제3국과의 협정을 체결할 권리를 각 주권국가에게서 박탈할 수 있도록 적용될 수 없다고 인정하였기 때문이다. 그것은 유럽연합공동자유시장은 단지 역내항공수송을 카버하기 위한 것일 뿐이기 때문이다.

제3국과의 항공관계에 있어서 EU와 그 회원국들은 그들 회원국들의 항공사는 법률적으로는 유럽연합(EU)이 개별국가의 대외적 주권을 갖지 못하는 것처럼 유럽연합(EU)의 국적을 가질 수 없다는 것이다. 그럼에도 불구하고 유럽연합각료이사회는 국적소유에 관계없이 역내에서 설립된 항공사들의 회원국들이 지정항공사로 유럽연합이 수용할 수 있도록 유럽연합에게 미국뿐만 아니라 제3국과도 협상할 권리를 부여해 주었다. 미국은 유럽연합이 교섭할 첫 번째의 제3국이 되었다. 그러나 지금까지는 어떠한 결과도 얻지 못했다. 그 이유는 유럽연합이 회원국들이 개별 양국간 항공협정을 폐기하기를 원하고 있기 때문이다. 그것은 일년 후에 새로운 협정을 체결할 수 있기 때문에 당사자들에게 기존의 양국간 항공협정을 포기하도록 압력을 가하고 있는 것이다. 유럽연합은 스스로 범대서양공동항공지대(TCAA)에 관한 하나의 새로운 협정이 되기를 원하고 있다. 범대서양공동항공지대는 미국과 북대서양 항공노선을 포함하는 유럽연합공동시장을 확장하는 것이 되기 때문이다.

유럽연합의 쟁점은 하늘의 자유 중 제7, 제8, 그리고 제9 자유에 관한 것들이다. 유럽연합항공사들은 자국영토에서 뿐만 아니라 유럽연합 내 어떤 지점에서부터 유럽연합과 미국간 운항할 수 있는 권리를 갖기를 원한다. 제7자유뿐만 아니라 미국운항업무를 미국내에 있는 어떤 지점으로, 즉 미국내 운송권을 확대할 수 있는 권리제8자

유 ‘연속적 카보타지’(consecutive cabotage))를 갖기를 원한다. 더욱이 유럽연합은 유럽연합항공사가 미국항공사를 매입하여 미국내에 자사를 설립하여 그들 항공사로 하여금 ‘제9자유’인 ‘독립적 카보타지’(stand-alone cabotage)를 허용할 수 있기를 원하고 있다.<sup>12)</sup>

특히 영국항공사인 Virgin Air가 이러한 국적문제와 제9자유 행사를 희망하여 미국측에 미국정부의 국적항공사 지정제도를 폐지할 것을 주장하였다. 다른 유럽연합의 회원국들도 지정항공사의 국적소유기준을 폐기할 것을 원하고 있다. 이와 같은 국적소유폐지 주장은 국제금융시장으로부터 자금유치를 할 수 있고, 합병(merger)을 통한 외국항공사를 취득할 수 있게 할 수 있도록 하기 위해서 이다. 유럽공동체(EEC)의 규정(Regulation)에 의하면 그 같은 EU 회원국이나 그들의 국적에 의해 지분이 다수 소유되는 항공사를 ‘EU 공동체 항공사’로 지정항공사를 규정하고 있는 한에서는 비진항공과 같은 항공사들이 주장하는 그러한 가능성은 제한될 수밖에 없다. 여기에서 국적조항(nationality clause)의 문제가 야기되고 있다. 미국측이 갖는 주된 관심은 런던 히드루(London-Heathrow) 공항에 자유스럽게 접근하는 일과 EU 역내에서 특급우편물항공사(US express mail carriers)에게 제7자유 권한을 취득하게 하는 일이다. 여기에서 EU회원국들에게 미칠 두려움은 기존의 미국항공사들과의 항공사간 공동운항(cooperative venture)으로부터 반독점면제법(anti-trust immunity)조항의 철회의 위협이다.

## 2. 미국과 유럽연합간 항공협상의 기본(Basic of Negotiation)

범대서양공동민간항공지대(TCAA: Transatlantic Common Civil Aviation Area) 설립에 관한 미국과의 유럽위원회의 지속적인 협상 성공가능성을 고려할 때 유럽위원회는 다음의 몇 가지 점을 고려해서 출발해야 한다.<sup>13)</sup>

### 1) 경제적 문제와 국가적 공적문제의 해결에 대한 미국측과 유럽연합측의 접근방

12) Henri Wassenbergh, "Open Skies and a Global Common Air Traffic Market." *Journaal LuchtRecht*. p. 54.

13) Daniel Calleja, Director-Designate, Air transport Directorate F, Energy & Transport Directorate General, "EU/US Aviation Policy." A Speech. European Commission at International Aviation Club, Washington, DC, 16 November 2004.

법에 기본적인 차이점이 있는 점을 인식하는 일이다.

비록 유럽연합이 공동의 경제적 목표를 가진 접근방법이 있을지라도 유럽연합에 관한 EU 회원국들의 공적국가이익은 다르다는 점이다. 그 이유는 그들의 정치적 관점이 다르고 유럽집행위와 각료이사회가 있는 브뤼셀은 만장일치로 단일화된 유럽연합의 입장을 대변할 수 없기 때문이다. 이러한 부분에서 우리는 유럽연합의 집행위나 각료이사회는 결정은 초국가적 연방주의의 이념에서가 아니라 국가간의 협력을 위한 하나의 국제기구라는 점을 강조하지 않을 수 없다. 이러한 현상을 보조성의 원리(Complementary principle)라고 강조한다. 결국 회원국들은 유럽집행위에 의해 만들어진 EU에 대해 그들의 항공교통관계를 제3국에 대해서도 그들의 주권을 양도하지 않을 것이라는 점이다. 그들은 역시 여전히 그들 자신의 영공에 대한 주권을 유지하게 될 것이다. 비록 그것이 EU역내 항공사들에게는 그들의 영공에 대한 이용권한이 브뤼셀에 주어질지라도 말이다.

다른 한편 미국은 분명한 국가적 목표를 가지고 있고 외국과 양국간 항공협정하에서 '국제항공자유화협정'을 달성하기를 원하고 있다.<sup>14)</sup> 그러나 그 자유화 협정을 위해서 미국 항공사들이 국제항공시장뿐만 아니라 모든 미국항공사들에게 개방되는 운항을 원하고 있기 때문이다. 미국은 2000년 11월 15일 아태경제협력기구(APEC)들과 다자간 항공자유화협정(MALIAT)을 체결하였다. 그 다자간 항공협정에서 알 수 있는 한 가지 예로서 미국항공사가 EC 항공사를 어떻게 다룰 것인가를 알 수 있다. 미국측의 공적 국가이익은 미국항공사들의 지분을 외국에서 다수 소유(제9자유: stand-alone cabotage)하거나 외국 국적항공사들이 미국국내 구간 운송참가(제8자유: consecutive cabotage)를 허용하지 않는다는 점이다.

2) 유럽연합과의 다자간 항공협정이 미국의 입장이 유럽연합에 의해 존중된다면 단지 유연성이 있을 수 있다는 실현가능성이다. 그것은 미국이 다음과 같은 바램(desires)을 가지고 있다는 가정에서 이다.

첫째, 북대서양을 운항상(operational) '항공자유지역'(open skies area)으로 미국과 유럽간 시장을, 경제적으로(economically) 자유로운 참여와 공급 그리고 가격결

14) 미국의 항공자유화협정에 대해서는 미국무성의 "Open Skies Agreement Highlights" (<http://www.state.gov/e/eb/rls.othr/2005/2221.htm>) 참조.

정을 함으로써 '공동국제항공시장'(common international air traffic market)으로 변경하려는 바램.

둘째, 미국 국내법에 의해 정의된 미국 국내 항공시장과 미국 항공사들을 그들 미국국적의 자본소유권의 기반위에 존속하려 한다는 바램.

이러한 가정을 인정한다면 이번에는 미국이 원칙적으로 미국과 유럽간을 운항하는 구주공동체의 항공사의 가공의 'EU국적'을 인정할 수도 있다는 점이다. 그렇게 함으로써 적어도 ECJ가 해석하였듯이 EU법에 의해 회원국의 항공자유화에로의 길에 양국간 항공협정의 불법성의 ECJ 문제를 해결하게 될 것이다.

### 3. 유럽연합과 미국간의 공적국제법(Public International Law)의 문제

우선, EU와 미국간에 가장 큰 문제는 유럽지역 내에서 미국측의 제5자유 운수권 행사 문제이다. 그것은 항공교통통제(ATC: Air Traffic Control) 문제를 위한 '단일 유럽하늘'(Single European Air)을 수립하는 유럽연합집행위원회의 계획 이상의 큰 문제가 될 수 있는 것이다. 유럽연합의 개별 회원국의 영공에 대한 국적을 대체할 단일의, 통일된, 주권적인 '유럽연합영공'(EU-air space)이 없는 한, 미국측은 기존의 EU내에서 제5자유 운수권에 대한 자기들의 권리를 주장하는 것은 당연하다할 것이다. 미국측의 제5자유 행사는 미국측이 EU회원국들과 개별적으로 맺고 있는 당사국간에 교환한 양국간 항공자유화협정의 미국측 항공사에 부여된 권리이다. 미국측의 그러한 제5자유 수송은 유럽연합내의 카보타지를 미국측이 수송하는 것이 아니다. 그리고 회원국들은 그들의 대외거래상에서 또한 자국의 법률에 저촉되고 있는 것도 아니다. 그것은 미국측 항공사들이 협정내용에 따라 행사하는 경우 그들의 제5자유 권리를 행사하는 방법이 EU 공동시장의 기능수행에 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 미국측이 참가국가의 항공사들의 '자유로운 참여'(free entry)로 자유로운 항공시장을 원하고 있듯이 또 다른 갈등을 일으킬 수 있는 요인으로서 '복수항공사 지정'(multiple designation)과 같은 것이 문제가 될 수 있다. 한편 EU회원국들은 지금 영국의 경우처럼 미국측의 많은 항공사들이 특정노선에서 경합하는 것을 받아들일 수 없다고 주저하는 것과 같은 경우가 있을 수 있다. 지정항공사 제도를 어떻게 할 것인지의 문제는 양측에서 새롭게 합의가 이루어져야 할 사항이다. 공동시장의 항공

사로 지정됨으로써 권리를 누릴 수 있는 항공사들의 정의는 원칙적으로 회원당사국에서 설립된 항공사로서, 즉 미국 국적항공사 또는 EU 공동시장 항공사로 지정항공사가 될 수 있게 되어 있다면, 미국측은 역시 더욱 더 지정 항공사를 구체화하기를 원하고 있다. 예를 들어 EU 법률에 의해 설립된 ‘자유로운’ 참가가입과 같이 특별히 구체화하고자 할 것이다. 그렇게 되면 안보, 안전, 환경적 이유로 단지 참가회원국가의 ‘규제하에 있는’ 항공사들만이 지정항공사로서 수용될 수 있을 것이다.

셋째, 유럽집행위원회가 범 대서양지역에서 미국 목적지로 운항할 지정항공사를 위해 국적 소유의 필요성을 대신하기를 원하고 있으나 그것은 계속 주장하기에는 현실성이 없다. 유럽연합은 항공사지정, 즉 역외지역 국가나 그들 국적에 의한 대부분의 지분을 소유하고 있는 항공사를 교수하는 것은 더욱 이해가 가지 않는다. 각 회원국이 보상기반에서 권리교환을 위하여 사용될지라도 ‘무임 승차자’(free rider)가 되기를 원하고 있는 것은 사실이다.<sup>15)</sup> 그러나 그와 같은 기준은 다시 지정된 항공사에 대한 소유권 기준에 기반을 두게 된다. 회원국들은 여전히 항공사의 소유자는 수익자가 된다는 느낌을 가진다. 국외자, 즉 제3자가 보상을 치유함이 없는 수익자가 되지 못한다. 그것은 역시 최혜국(MFN)조항의 관점에서 항공운수권을 WTO체제로 이관하기 위해서도 문제가 된다.

넷째, ‘역내에서 운항하는 노선과 그러한 노선상의 한 구간(sector)’의 운항여부는 지정된 항공사의 자유선택에 맡겨져야 한다. 그것이 제1차적 대상기준이며 설립의 권리이다. 지금의 제2차적 대상으로서의 운송인 제5,7,8,9 자유에 대한 운송도 새로운 EU-US 항공협정에서 항공사가 카보타지 구간 운수권을 원하는 회원국 각각의 영역에서 지점을 설립할 항공사에 의해 항공운송의 새로이 제1차적 대상으로 전환이 될 수가 있다. 제9자유에 대한 필요성, 그것은 항공운항에 각국의 독립적 카보타지로서 상대국의 국내항공사들과 편명공유협정(code-share agreements)을 체결함으로써, 즉 편명공유구간에 대한 카보타지 수요에 대한 판매뿐만 아니라 관련국가 내에서 이원 지점에 대한 수요판매를 허용함으로써 문제점을 해결할 수 있다.

#### 4. 유럽재판소(ECJ: European Court of Justice)의 결정

15) Mancur Olsen, 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge. US: Harvard University Press.

유럽연합 집행위원회는 유럽사법재판소의 2002년 11월 5일의 결정으로 미국과의 항공자유화협정에서 적용실패에 대해 네덜란드와 다른 회원국들에 반하는 사례를 남겼다. 그 사례는 양국간 항공협정에서 ‘지정항공사’에 관한 “표준국적조항”(standard national clause)에 위법하는 사례이다. 그 같은 결정은 합법적인 정당한 결정이 아니라 정치적 결정이다. 그 결정의 유일한 합법성은 그것이 유럽사법재판소의 판결이라는 사실뿐이다. 그러한 결정은 Lord McNair가 지적한 “법의 원칙과 상식 하에서 법률을 위한 것이다.”라고 한 원칙을 위배한 것이다. EU조약 43조의 해석에 관하여 유럽사법재판소가 새로운 해석을 한 원칙(pactum)을 설정한 것이다. 그 원칙은 미국에게 유럽과의 연계와 EU 회원국에 운항권을 상실케 하는 조항이 되고 있다. 그 결정에 의해 EU가 회원국들에게 미국과 맺은 항공자유화협정을 폐기할 것을 요구하고 있는 것처럼 미국에게도 운항권을 상실케 하는 것이 되고 있다. 만약 그렇지 않으면 미국측이 EU가 원하는 법률적 제국주의의 한 형태를 미국측이 하게 되는 것이다.

사실 유럽사법재판소는 2002년 11월 5일 EU 조약의 52조를 지금의 43조를 재규정함으로써 항공사의 영업망 설립의 자유로운 권한을 부여하였다. 자유로운 영업망설립과 그에 따른 권리는 좀 별개의 것이다. 유럽사법재판소는 “정의를 선언적인 것이 아니라 행하는 것이다.”라는 사실을 잊고 있는 것 같다. 문제는 EU 법률이 역내 회원국가 간에 국제법이 회원국의 국내법에 대해 우선권을 가질 뿐만 아니라 역시 회원국과 제3국간에 발효하고 있는 국제법조항보다 우선권을 갖고 있는 점이다. 회원국과 제3국간 항공협정은 회원국들이 개별적으로 주권을 갖고 있고 EU는 지금까지 주권을 갖는 ‘EU 연방’과 같은 국가로서 자국의 영공주권에서 EU를 받아들이지 않고 있기 때문에 내부적인 법에 위배되는 것이다. 더욱이 ‘합축적인 권력국가원칙’은 대외 국가에 대해 EU 공동항공교통시장을 설립함으로써 EU Regulation 2407/2408의 적용을 확정하지 못한다. 그럼으로 EC는 이들이 맺고 있는 협정과는 어떠한 관련성을 갖고 있지 않다. 그렇지 않다면 EU 공동시장이 역사적으로 이를 협정시행에 의해 영향을 받게 되는 것으로 볼 수 있다.

기껏해야 유럽사법재판소에게는 단지 2002년 11월 5일 이후 체결되는 항공협정은 EU의 법 결정 하에 들어오게 될 것이다. EU 법률은 단지 제3국과 EU 회원국간 체결한 협정을 우선할 것이다. EU 조약의 307조에서 1958년 1월 1일 이전에 체결된 회원국들의 합의조약은 그 조약에 의해 영향을 받지 않을 것이다. 유럽사법재판소에 의해 지금 도전을 받고 있고 또한 국적조항을 명시한 양국간 항공협정의 국제표준조

항이 되고 있는 1946년 표준 **Bermuda I** 협정도 유럽재판소의 결정에 의해 영향을 받을 것이다. 이것은 역시 1977년 7월 23일 영미간 **Bermuda II** 협정도 적용된다. 이 같은 결정은 역시 사법부가 집행부를 지원하고 있는 것과 같이 이중의 정치적 위법을 하고 있는 것이다. 이 결정은 결과적으로 공적 국제법의 구조와 체제를 전복시키게 되는 것이다. 사실은 유럽공동체가 그 법률이 제공될 경우 미국과 제한적인 거래를 하는 것을 부인함으로써 법적 문제해결에 도움이 되지 못하고 있다. 결국 유럽사법재판소는 그 권한을 남용하고 있다. 비록 ‘예외 없는 법이 없다’고는 하나 그 같은 것은 아무런 호소력도 주장도 없는 것이다. 유럽사법재판소는 2004년 4월 30일 **Regulation 847/2004**에 의해 회원국들로 하여금 제3국과 협상을 하도록 회원국들에게 요구하고 있다. 또한 회원국들이 충분히 EC가 EU법률과 타협을 보호하도록 할 수 있는 정보를 제공받을 수 있다는 조건으로 기존에 합의한 협정을 바꿀 수 있게 허용하고 있다. 이러한 **Regulation**은 회원국들로 하여금 기존 이상의 조절적인 합의를 수용하는 것을 금지하고 있다.

이와 같은 규정에도 불구하고 이사회(Council)는 지금까지 회원국과 제3국간의 항공교통문제에 EC에 대한 주권적 사법권을 부여하고 있는 EC 조약 80조 2항을 적용하고 있지 않고 있는 것이다. 유럽위원회로 하여금 공동민간항공자유화지대에 관한 협상을 하도록 하고 있는 2003년 6월의 유럽집행위원회에 임무사항과, 위에서 언급한 **Regulation**은 회원국가의 항공수송에 관한 주권적 협상의 권한을 유럽위원회에 부여해 준 것은 아니다. 각료이사회는 미국이 유럽위원회를 유럽연합회원국을 대표하는 것으로 인정하고 있다고 확신할 수 없다. 혹은 단지 기존의 갈등사항을 해결하려고 하는 일종의 중재자(intermediary)로서도 확신할 수가 없는 것이다.

유럽사법재판소의 결정은 이 같은 유럽위원회의 주권의 부재를 무시하고 있는 것이다. 그것은 이 같은 설정의 자유를 역시 제3국과의 관계에 적용함으로써 43조의 확장해석에 기초한 지배에 의함으로써 유럽위원회의 주권의 부재를 무시하고 있는 것이다. 어떤 협정이라도 당사자측이 의도나 예측이 없이는 해석되고 적용될 수가 없다. 만약 회원국들이 그들이 미국과 체결한 협정을 폐기하게 된다면 미국은 분명히 제휴나 반독점금지법면책(anti-trust immunity)규정의 승인을 철회함으로써 보복할 것을 위협할 것이다. 그렇게 하면 국제항공에 공동의 진전적 발전에는 재앙이 될 것이다.

주로 프랑스 소유 항공사인 KLM의 스키폴공항에서 미국으로의 운항을 보장하기 위해서 유럽연합과 미국간 항공자유화협정은 환영을 받게 될 것이다. KLM은 네덜란드와 미국간 외교 각서 교환으로 체결한 항공협정에 의해 재 지정될 수 있다. 기존의 자유화협정하에서 네덜란드 국적항공사로 지정되어 있는 KLM 대신 KLM은 네덜란드와 미국간 체지점간에 항공업무를 수행하기 위해 지사 설립의 자유에 관한 EU 조약의 43조에 따라서 네덜란드에서 설립된 한 항공사로 지정되어야 한다. 이렇게 되면 그것은 암스테르담에서 미국으로 유럽연합과 미국간 항공협정 하에서 KLM의 지속적인 운항은 보장받게 될 것이다.

유럽위원회의 협상지위를 강화하기 위하여 유럽위원회가 자신의 주권을 갖는 영공을 가진 주권적 유럽연합정부는 아닐지라도 각료이사회는 유럽위원회로 하여금 ‘단일 유럽연합영공’(single EU-air space)을 창설하도록 하여야 한다. 만일 단지 그것이 항공교통통제(ATC)목적일지라도 회원국을 대신하여 비 유럽연합항공사들의 항공기에 의하여 유럽연합의 영공의 사용과 사용통제를 규제하는 주권적 권위기관으로서 유럽위원회를 만들어야 한다. 유럽연합집행위원회는 커다란 변화가 있는 EU지역 내에서 설립된 모든 항공사를 위해 북대서양지역 내에서 완전한 자유화를 원하고 있다. EU지역은 자유로운 가입, 노선, 공급, 서비스, 가격 등 제7, 제8, 제9 자유를 포함하는 모든 유형의 완전자유화를 포괄하는 그런 자유화를 원하고 있다.

국제항공운송에서 자유, 즉 완전한 경쟁이 회원국들에게 최선의 결과를 가져다주지 않는다는 점을 알아야 한다. 대중을 위해서는 항공산업은 최선의 결과를 가져다주는 것도 아니며 낭비가 될 수도 있는 것이다. 비록 EU법이 그것을 금지할지라도 실질적 국가원조와 모든 유형의 보조금 등은 국적 항공사를 존속시키기 위해 지원되고 있는 것이다. 사베나(Sabena) 항공과 스위스어(Swiss Air)가 존속할 수 없었던 것도 국가지원이 계속되지 않았기 때문이다. 올림픽항공 (Olympic Airways)과 알리탈리아(Alitalia) 항공이 역시 크게 국가의 지원에 의존하고 있다. 현존 항공서비스 네트워크는 여행객을 위해 아주 편리하게 기능을 다하지 못하는 점이 있다.

시장에 제공된 상품은 아주 투명하지도 않고 만족스럽지 못한 것도 아니다. 공항기초시설(infrastructure)은 자유경쟁을 지원하기에 불충분한 점이 있다. 상업용 이착륙 시간대분배(commercial slot allocations)를 필요로 하는 공항시설의 부족현상이 그러한 것이다. 현실적이고 실용적이기 위하여 미국과 유럽연합을 포괄하고 또한

WTO 하에서 민간항공을 실현하기 위한 범대서양항공자유화지대에 대한 유럽집행위원회의 제안과 1990년대 초반에 유럽항공사협회(AEA)에 의해 시작된 범대서양공동항공지대(TCAA)와 같은 제안사항은 이제 우리는 잊어야 한다. 왜 아직도 범세계적인 영공자유화에 대한 제한사항이 남아 있는지 그 이유를 잊고 있다.

완전하고 공정한 자유체제에 대한 가능한 한 가까운 타협안에 이르기 위해서는 먼저 항공사, 노선, 서비스, 항공교통, 시장의 차이점을 인정하는 것이 필요하다. 그렇게만 되면 흥정과 타협이 가능하게 된다. 당사자측이 어느 항공사가 어떤 종류의 서비스로 어떤 노선을 운항할 수 있을 것인가를 결정하고 특정지을 수 있게 될 것이다. 또한 어떤 시장에서 어느 운송에 대한 서비스를 하게 될 것인지를 정확하게 정할 수 있게 될 것이다. 항공사 국적소유문제는 자유화되어야 한다. 항공사간 제휴(alliance)는 당사자측의 국적소유권에 영향을 미칠 수는 없는 것이다. 합병(mergers)도 단지 다른 항공사를 취득하는 그 항공사의 국적을 강화할 뿐이다. 예를 들어 KLM과 에어프랑스의 합병은 단지 AF가 KLM을 취득한 것일 뿐이다.

## 5. 유럽연합과 미국간 항공대안 모색

첫째, 새로운 기준 설정이 모색되어야 한다.

이제 항공협정 당사자측인 국가간에 교환되어야 할 권리가 무엇이 되어야 할 것인가 하는 문제를 고려하여야 할 때가 되었다. 미국과 유럽연합과 항공회담에서 지속적인 deadlock 이 되어 온 것이라서 기존의 Bermuda I을 근대화하고, Bermuda II를 제거하여 궁극적으로 범지구적 자유주의적 다자간 접근을 위한 표준이 될 수 있는 어떤 새로운 지역 다자간 항공협정이 될 수 있는 새로운 제3의 Bermuda III를 체결할 필요가 있다고 본다. 결국 Bermuda I은 양자간 기본적 갈등을 해결했고, 양 당사국간에 32년간 존속해 왔다. 그 같은 접근 방법은 아직도 많은 양자간 항공관계에 있어서는 여전히 유효하다. Bermuda II는 너무 엄격하게 지정 항공사제를 사전에 결정하는 것과 같은 갈등을 낳았다. 그리고 새로운 제3의 Bermuda III가 항공자유화 지역간 범지구적 다자간 협정을 위한 기초를 제공함으로써 새로운 표준화된 지역적 접근 방법을 고안해 냄으로써 세계적인 규모의 규제문제를 해결할 수 있을 것으로 본다.

Wassenbergh 박사는 그 같은 다자간 협정의 합의를 위해서 가장 중요한 차이점은 다음과 같은 민감한 부분의 구별이 필요하다고 한다.

1) 공적 대중적 항공업무는 정기항공업무로 하고, 부정기 항공업무는 사적 책임의 항공업무로 사업간 구분을 하는 일과

2) 국적의 공익성에 기초를 두고 있는 ‘하늘의 자유’와 항공사의 본국에 대한 새로운 기준을 설정하는 것 간의 구분하는 일은 중요한 것들이다.

국제항공운송에서 국적 공익은 여전히 동시에 어디에나 존재하는 것이다. 마치 국제항공연결의 경제적 양상뿐만 아니라 운항상, 기술상의 양상을 국가가 통제하기를 바라는 것과 항공교통량의 국가소유의 잠재적 개념에서 나오는 것처럼 동시적으로 편재되어 있는 것이다. 만약 EC가 미국과 합의를 보지 못한다면 그것에서 발생하는 갈등의 주된 것들은 다음과 같은 것을 주목할 필요가 있다.

1) 미국은 제8, 제9 자유를 허용할 입장에 있지 않다는 것이다.

2) 미국은 미국항공사의 국제화에 동의할 수 없다는 점이 있다.

3) 영국이 히드로우 공항과 미국간의 노선에 다수의 지정항공사들을 허용하는 자유화하는 일에 마음 내켜하지 않는다는 점들이다.

1946년에 제1차적 목적의 해결을 본 이후 현재 상황이 원칙적으로 1946년의 사례와 비교될 수 있는 것처럼 그와 같은 개념을 바탕으로 협력에 의해 이루어 낼 수 있을 것이다. 지금에 와서 다시 미국과 EU회원국인 UK가 EU와 US간의 거래에서 합의를 위해 일종의 타협을 해야 한다. 미국은 자유와 경쟁을 위해서 그러나 국제항공시장에서 미국의 주권과 미국국적의 존재가 어떠한 방법으로도 영향을 받지 않아야 한다는 것이다. EC는 ‘유럽국적’((European nationality)의 국제적 수용을 희망하는 회원국의 개별적인 국적의 존재를 폐기하려고 한다는 것이다. 문제는 공동범대서양시대에서 누가 이익을 보게 될 것인지에 대한 투명성(transparency)의 보장이다. 항공사가 시장에서 서비스를 할 경우 지정항공사로서의 자질을 갖추는 문제가 그 지역공동시장에 가입자격에 대한 어떠한 규제에 관한 합의가 필요한 것이다.

권한이 부여된 ‘지정된 지역항공사’에 의해 공동지역에서 권한행사의 기본적 목적이 제3자유와 제4자유 수송을 위한 공동구역내에서 노선간 항공업무를 수행할 공급의 규정이 설정되어야 한다는 사실에 동의할 당사자측에 의해 해결이 되어야 할 것으로 생각할 수 있다. 만약에 역내에서 설립장소 - 예를 들어 항공사가 어떤 등록된

사무실을 가지는 장소 - 가 조직되어서 그 중심행정을 가지거나 중요한 사업의 주된 장소를 갖는다면 항공사의 다수의 실질적 소유권 대신에 관련항공사의 본국(home country)으로 받아들여진다면 영공의 자유는 자동적으로 재 정의되게 되는 것이다. 결국 회원국들은 자국의 출입국 항공수요를 적어도 자국 관할 하에 있는 항공사로서 수송하기 위해 자국 항공사를 여전히 갖고자 한다. 제5자유 수요의 정의는 두 개의 외국 지점간 수요가 될 것이다. 이들 지점의 어느 쪽에도 지점설립이 없는 두 지점간 수요의 수송이다. 제5자유와 제7자유와 제8자유인 카보타지는 만약 항공사가 관련 외국 지점 중 어느 한 곳에 영업망이 설립되면 '제1차적인 대상수요'가 될 것이다.

문제의 중요성은 지점영업소 설립권리의 적용기준을 바꾸는 것이다. 또는 EU 법에 의해 지사 설립의 자유를 문제의 중심으로 바꾸는 것으로 볼 수 있다. 유럽사법재판소의 해석과 같이 43조의 지사 설립의 권리는 비 EU 항공사들에게는 적용될 수 없다. 또한 만약 그렇지 않으면 그들 시장은 제3국과 업무를 하고 본국으로서 그들 영토의 단순한 선택의 바탕위에 공동지역시장에서 얻을 이익을 누리는 것을 결정하기 위하여 공동 범대상양 지역에 대한 당사자측인 개별 회원국에게 신중함이 없을 것처럼 '지역항공사에 의해 부여된 것으로 받아들여질 수는 없는 것이다.

어느 지역항공사의 지사 설립의 국가는 시장에서 얼마나 많은 경쟁을 감수하고 항공사 서비스 유형이나 활동분야 및 그 수를 제한할 수 있는 권리를 갖는 접근방법에 신중해야 한다. EU내의 공동체 항공사의 지사설립의 자유는 사업계획으로서 역내의 지점간 새로운 연결이 아닌 직항 항공업무의 운항계획을 갖는 항공사에 적용된다. 이 같은 서비스를 위한 공급 스케줄의 주요한 대상을 형성할 자유는 새로이 규정될 제3자유와 제4자유를 위한 수요 수송이 될 것이다. 그것은 역시 선택적으로 국제대중의 이익에 봉사할 유익한 항공서비스의 네트워크를 창조하게 될 것이다. 미국과 회원국 정부는 국제항공자유화협정을 형성하는 데에 동의를 해야 할 것이다. 범 대서양민간 항공지대와 공동국제항공시장 등 그 지역과 시장을 국제적, 범지구적 항공자유화 협정의 공동민간항공지대와 범지구적 공동국제항공시장을 위한 표준으로서 지역과 시장을 설립하게 되는 것이다. 합의할 핵심적 조항은 당사자측은 상호 국제법 즉, 영토 내에서 적용될 법과 같은 법률의 적용을 수용하는 것이다.

1) 만약에 그 항공사들이 지역이 다수 지분을 소유하고, 그들을 지정하고 있는 국가의 영토 내에서 운항의 주된 기반을 가지고 있는 현행 협정에 의해 지정된 '지역항

공사의 국적을 규정할 정의와 기준

2) 그들 영토 내에 있는 지역항공사의 지사와 적용할 수 있는 법에 따라 지정된 항공사

더욱이 당사자측이 만약에 상호 합의한 '기본적 대상수요'에 접근의 요구를 항공사의 사업계획이 부응하지 못한다면 지정항공사의 거절, 수정, 조건을 붙일 수 있다는 것을 추가조항으로서 포함할 것을 고려할 수 있다. 공동지대 내에서 어떤 항공업무 수행에 기본적인 주된 수송대상 이외에 수송량이 어떤 특정한 정기 시즌 동안 실제로 업무수행에 주된 대상수요의 수송량을 초과하지 않을 것을 역시 합의할 수 있다.

1차적 대상수요는 항공사 사업의 기본 장소 또는 운항에 주 기반을 가지고 있는 또는 항공사 국적 소유 대신 항공사의 모국으로서 공동지역내에 지사를 가지고 있는 당사자측에 의해 재 정의된 제3, 제4 자유가 될 것이다. 지정항공사로서 지역항공사가 하나 이상의 국적을 가지는 것도 역시 가능할 것으로 보인다. 지정된 항공사는 위에서 재 정의된 것처럼 당사자측의 요구에 의해 허용된 수송업무의 수행에 관한 모든 제3, 제4, 제5자유 수송 통계를 제공하게 할 수도 있다. 수요의 발생지와 목적지는 운송약관에 명시된 장소가 될 수 있다.

지역내와 비지역내 노선 상에서의 항공사의 업무가 관할 지역내 국가와 항공업무 수행 제3국가간 합의한 협정에 의해 지배되어야 하는 것도 합의할 중요한 것이다. 그 같은 협정은 사실상 당사자간 합의한 공동지역의 기능에 실제로 영향을 미치지 않아야 한다. 당사자측에 의해 기본적 대상수요의 강화를 선택적이어야 하는 것도 주목해야 한다. 마치 통제가 사후심사주의에 의해 이루어지는 것 같은 진전은 현 상황보다 직접적인 문제를 해결하는 데에 있다. 문제는 EU 각료 이사회에 의해 잠정 미국과의 거래행위를 거절한 것이다. 2004년 6월 EC가 제시한 2002년 11월 유럽사법재판소 결정의 바탕에서 EC가 요구한 미국과 기존 양국간 항공협정을 폐지를 목적으로 하는 것이다.

난국은 만약 회원국들이 여전히 공개적으로 잠정적 거래(interim deal)에 동의하고 미국에게 수용이 입증되면 극복될 수도 있다. 미국의 독점금지조항과 그와 관련한 가격망은 EU/US 항공사들의 제휴협정에 의해 보장받을 수 있다. 영국이 미국과 그와 같은 잠정합의에 동의하고 싶지 않을 수도 있다. 그러나 그렇게 하면 영국이 지금까

지 설명한 노선을 따라 합의될 수 있는 새로운 Bermuda III협정 체결에 관해 미국과 협상을 강요받을 수도 있다.

둘째, 하늘의 자유는 양측의 의견을 조절하는 규제적인 것이 되어야 한다.

어떤 자유의 요구를 진실성이 없는 것으로 생각하는 경우가 많다. 사람들은 자유를 원하지 않고 사람들은 그들을 더 강하게 하고 자기의 경쟁자들인 다른 사람들은 더 약하게 만들 수 있는 자유, 즉 권력(power)을 원한다. 국가는 자기들에게 보다 강력해 질수 있는 기회를 제공해 줄 것으로 생각한다면 단지 그러한 국가들은 조절되지 않은 자유(unregulated freedom)를 옹호하게 될 것이다. 국적이 있어서 차별성이 없는 것을 의미하는 자유로운 시장참여와 지사 설립 등에서 오는 자유시장에 대한 아무런 통제받지 않은 접근은 시장에서의 불필요한 혼란과 붕괴를 가져 올 수도 있는 것이다. 이러한 이유에서 자유라는 것은 세력균형(balance of power)에 이르기 위해서는 조정이 되어야 한다. 공익이 일반대중에 제공되는 상품에 관련되어 있기 때문에 자유로운 시장의 이용에는 공적이익 상에서 통제된 ‘자유로운 시장참여’, 기류에 순응하는 자유로운 스케줄, 구조화된 자유운송, 항공서비스 조직망의 합리화를 필요로 한다. 공익은 경제적으로는 어떤 지역항공사에겐 전면적인 자유를 부여하는 것이 이롭지 못할 수 있다. 공익은 비경제적인 관행이나 자원의 낭비를 초래되기도 한다. 통제나 조절이 없는 자유는 오히려 최대한의 경제적 효율성을 제공해 주지 못한다. 특히 개인주의가 사회를 이끌고 있는 어떤 지역에서는 사인간의경쟁으로부터 거의 사회적인 선(good)을 기대할 수 없다.

정치적으로는 공동항공운송시장은 원칙적으로 국가주권에 영향을 미친다. 국가는 시장을 공유하려 할 수 있으나 여전히 국가가 그들의 자산이라고 생각하는 것을 지키고 국가 이익이 된다고 생각하는 것을 통제하기를 원하고 있다. 국가는 공동시장에 합의함으로써 공동교통량을 창조할 수도 있고 또한 여전히 국가는 그들 자신의 교통 수요와 수송수단을 지켜 나가기를 원하고 있다.

경쟁법의 적용은 항공시장을 항공사운항을 더욱 이윤이 나게 하기 위해서 자유로운 항공사경영을 인위적으로 제한함으로써 더욱 악화시킬 수가 있다. 항공사들의 병합, 즉 제휴를 하는 항공사와 합병을 맺고 타항공사를 취득하는 등과 같은 병합은 소비대중과 항공산업에 이익이 되기 때문에 환영받아야 한다. 국제병합은 지정항공사에 대한 새로운 기준 하에서 크게 촉진될 것이다. 항공교통이용자들의 이익의 측면에서

항공사는 역시 논스톱, 동일항공기, 직항노선 등의 서비스를 제공하기 위해 자극을 받아야 한다. 사회와 함께 살아가는 사람들에게 효율적이고 순기능을 하기에 아주 중요한 대중서비스활동은 수행되어야 하며 혹은 적어도 정부의 직접통제 하에 수행되어야 한다. 예를 들어서 항공교통이 거대한 재정적인 미국정부의 지원에 의해 그러한 활동으로 보여 진다. 특히 9.11 이후에 미국항공사에게 지원되고 있는 정부의 지원활동이다. 그 같은 활동을 민영화하려는 정책은 잘 못이며 정부의 합리적 개입을 부인하려는 것이다. 그러한 민영화정책은 자유화의 원리외도 아무 관련이 없는 것이다. 국제항공운송산업과 국제항공수송체계의 현 상황을 개선하려는 방안에 관한 많은 사례 깊은 제안들이 있다. 그러나 보다 현실주의적인 합리적 접근을 위한 보다 많은 자유와 경쟁에 관한 이상적으로 합의를 보려고 하는 일에 대해서는 이제 잊어도 될 것이다.

인간이 빠르게 자원을 고갈시키고 그 같은 습성에 빠져 들으로써 자살을 범하는 사실은 국제적으로 공적이익에 있어서 더욱 강력한 정부의 역할을 급속히 필요로 한다는 견해를 지지한다. 마치 그러한 것이 불만족한 인간이 그가 성장시켜 온 탐욕적 생활방식을 지속시킨다면 인간이 지구로부터 사라져야 할 원인을 제공하게 된 것처럼 두려워해야 할 것이다.

셋째, 항공분야에서도 국제관계의 복잡계적 접근이 필요하다.

유럽통합은 지구적 거버넌스의 형성이다. 그것은 다음과 같은 측면에서 지구적 거버넌스로 변모하고 있다.

첫째, 단순한 경제적 거버넌스를 넘어서 이동성의 증가로 인하여 사회, 문화적으로 초국가적제도주의(transnational institutionalism)의 활약이 크게 증가하고 있다. 특히 정당, 지방과 지역단체들의 사회운동, 이익집단과 비정부기구의 유럽전역에서 활발하게 활동을 전개하고 있다. 이는 유럽이라는 지역적 개념을 넘어서 새로운 삶의 공동체를 형성하는 하나의 새로운 정치주체(polity)로 성장하고 있다.

둘째, 지역과 지역을 연결하는 역세화(rebalization)를 추구하고 있다. 유럽통합의 구주항공시장자유화 정책은 이제 북미대륙을 연결하는 미국의 항공자유화 정책과 결합하고 있다. 원래가 유럽공동체가 미국의 경제적 자유주의에 대항하기 위해 마련된 지역기구였으나 이제 통합을 이루고 보니 대외적 활동에서 개별회원국을 대신하여 외교활동을 전개해야 할 필요성이 있게 된다. 유럽연합은 북미자유무역지대

(NAFTA)나, 아시아의 정치경제협회의체인 아세안(ASEAN)이나 아펙(APEC) 등과 같은 타지역 블럭들과의 외교문제에서 그들의 지위의 문제가 대두되고 있다.

위와 같은 단순한 지역성에서 이 경계를 넘어서 전 지구적 문제로 접근한다는 점에서 최근 국제정치학의 연구에 새로운 관심을 보여 주고 있는 복잡계이론(complex systems theory)의 도입이다. 복잡계이론은 9.11 사태 이후 복잡한 국제정세의 현상을 설명하기 위하여 기존의 국제정치이론들이 제대로 설명해 내지 못하는 핵심적인 문제를 다루겠다는 문제의식에서 출발하였다.<sup>16)</sup> 연구대상이 되는 북미대륙과 유럽연합의 항공공동지대를 형성하려는 큰 틀에서 합의의 대상이 되는 양측의 항공입장의 복잡성과 다양성의 바탕에서 국제항공운송업무라는 현상이 하나의 복잡계로 간주한다는 인식론적 개념에서 풀어야 할 것으로 본다. 미국의 항공정책, 즉 양국간 항공정책인 자유화 협정과 유럽연합의 국가연합의 형태를 갖고 있는 다자간의 항공자유화 협정에서 문제의 대상과 현상이 단순한 유럽연합 내부적 문제를 넘어서 또 한편으로는 미국의 양국간 항공자유화협정을 넘어서 연구되어야 하는 점이다. 이러한 점에서 양측의 입장을 조율한다는 측면을 보면 새로운 제3의 항공협정체제인 또 다른 제3의 버뮤다협정을 구상하고 있는 Wassenbergh 박사의 의견에 힘을 쏟아 주어야 할 것으로 판단된다.

## V. 결론

유럽연합과 미국간의 항공협상이 우리에게 주는 교훈은 이미 2006년 3월에 한국과 프랑스간 항공회담에서 프랑스 측이 주장하는 바와 같이 복수항공사를 지정할 경우 프랑스 이외의 유럽연합 국적항공사를 지정할 수 있도록 허용해 줄 수 있게 우리 측에 요구한 바 있다.<sup>17)</sup> 우리는 유럽연합의 연방주의적 초국가적 입장에서 우리에게 접근해 오고 있는 점을 알 수 있다. 우리가 유럽연합의 입장을 남 먼저 이해하고 그들의 항공정책을 수용할 이유는 아직 구체화 되어 있지 않고 있다. 우리가 협상의 자리에서 우위를 점하기 위해서는 다른 국가들과의 유럽연합이 전개하는 협상들을 지켜보고 교훈을 얻는 것을 게을리 하지 말아야 할 점이다. 유럽연합의 각 회원국들과

16) 민병원, 2006, “불확실성 속의 질서: 복잡계이론과 국제정치학.” 『한국정치학회보』 제40집 제1호, 201-221쪽.

17) 연합뉴스, 2006. “아시아나- KAL 서울-파리 노선 신경전” (2006.3.15)

기존에 우리가 체결하고 있는 양국간 항공협정을 대체할 새로운 협정의 체결과 개정에서 우리는 유럽연합의 개별회원국과 유럽연합의 항공교섭의 정부간주의(intergovernmentalism)와 초국가주의(supranationalism) 차원에서 어떠한 입장을 선택해야 할 것인가 하는 항공정책결정의 교훈과 길잡이는 지금까지의 국제항공질서를 주도해 온 미국과 영국 등 선진 항공강대국들의 질서형성과정을 볼 때 분명 유럽연합과 미국간의 북대서양공동항공지대설정에서 지침이 나올 것으로 예상된다.

지금까지 검토한 바에 의하면 유럽연합이 통합과정에서 나타난 제3국가들과 항공교섭에서 국제항공질서를 새롭게 정립한다는 차원에서 나타나는 문제점들은 그 해결의 길을 찾기 위해서는 복잡계이론을 바탕으로 하여 여러 가지 주변상황을 성찰하고 양측이 주장하는 내용을 항공자유화의 협정이 조절되는 방향에서 외센버그 박사가 주장하는 바와 같은 새로운 제3의 버뮤다 협정을 추진하는 방향으로 해결하는 것이 바람직 할 것으로 생각된다. 다만 우리는 이러한 협상을 지켜보고 정부간주의와 초국가주의 중에서 대안을 모색하여야 하겠으나 본 논문의 저자의 견해로는 유럽연합의 개별 회원국들의 정부간주의적 접촉보다는 유럽연합의 입장인 초국가주의적 접근이 더 필요할 것으로 예상된다.

## 참고 문헌

- 김영일. 2005. “유럽통합에 나타난 연방주의 이념.” 『한국정치학회보』. 제39집 제2호 85-102 쪽.
- 민병원. 2006. “불확실성 속의 질서: 복잡계이론과 국제정치학.” 『한국정치학회보』. 제40집 제1호 201-221 쪽.
- 유럽정치연구회편. 2004. 『유럽정치』. 서울: 백산서당.
- 유정환. 2005. “서유럽민주주의의 재등장에 관한 연구.” 『한국정치학회 하계학술회의 발제논문』. 399-408 쪽.
- Calleja, Daniel. 2004. Director-Designate, Air transport Directorate F, Energy & Transport Directorate General, "EU/US Aviation Policy." A Speech. European Commission at International Aviation Club, Washington, DC, 16 November 2004.
- Doganis, Rigas. 2001. The Airline Business in the 21st Century. UK. London: Routledge.
- Doganis, Rigas. 2002. Flying Off Course. Third Edition. UK. London: Routledge.
- Hermansson, Jorgen. 2004. "Power and Democracy in Sweden at the Turn of the Century" 『한국정치학회 추계학술회의 발제논문』. 3-44쪽.
- Lee, Jong-Sik. "Change of International Aviation Order: From International Regime Perspective." 『국제정치논총』 영문판. Volume 45(No. 5) 2005. 57-88 쪽.
- Olsen, Mancur. 1965. The Logic of Collective Action. Cambridge, US: Havard University Press.
- Wassenbergh, Henri. 2005. "Open Skies and a Global Common Air Traffic Market." Journaal LuchtRecht Edited by Ronald Schnitker and Jan Willem Storm van's Gravesande. Special edition No. 9/10 (December 2005). pp. 51-62.
- Willetts, Peter. 2001. "Transnational actors and international organizations in global politics." John Baylis & Steve Smith. The Globalization of World Politics 2nd edition, New York: Oxford University Press. pp.

356-383.

(자료)

<http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/2005>. "Open Skies Agreement Highlights"

동아일보, 2005. "유럽에 반 엘리트주의 바람." (2005.6.4)

연합뉴스, 2006. "아시아나-KAL, 서울-파리 노선 신경전" (2006.3.15)

## 초 록

유럽연합의 통합과정에서 대두되는 EU와 제3국과의 항공교섭 상에서 기존의 EU 회원국가들이 체결하고 있는 제3국과의 양국간 항공협정의 처리에 관한 문제가 대두하고 있다. 2004년 4월 29일의 유럽재판소의 판결기준에 대한 국제항공 공법적 차원에서 기존의 국제항공질서의 변화를 모색할 필요성이 강력하게 등장하게 된다. 이러한 점에서 특히 미국과의 기존의 양자관계를 다자관계로 변경하여야 하는 문제가 중요하다. 한국과도 향후 협상에 중요한 참고사항이 될 것이다. 이러한 점에서 특히 유럽연합과 미국의 기존의 양자관계에서 다자간 관계로 변형시켜 나가는 문제가 향후 국제항공질서에 커다란 영향을 미칠 것으로 보인다.

이러한 관점에서 새로운 방향전환을 위한 국제항공질서를 재정립할 대안모색을 해 본다. 결론적으로 대안모색으로서는 첫째, 기존의 시카고 협약에서 설정된 하늘에 대한 자유에 추가적인 질서형성을 위해 양국간 협정의 표본인 Bermuda I, II에 대체할 수 있는 어떤 다자간 제3의 Bermuda III와 같은 국제항공질서를 설정해야 한다. 둘째, 새로운 다자간 협정에 적용되어야 할 하늘의 자유는 양측의 자유만을 최대한 보장하는 형태가 아닌 양측의 주장을 조절하는 구체적인 것이 되어야 한다. 셋째, 또한 새로운 다자간 국제항공질서는 단순한 지역적 경계를 넘어서 전 지구적 문제로 접근한다는 점에서 최근 사회과학 연구에서 등장하는 복잡계이론을 도입할 필요가 있다. 이와 같은 대안모색에서 필요한 사항들을 점검하고 입장차를 줄여 나가는 방향으로 정리되어야 할 것으로 본다.

핵심어 : 양국간 (다자간) 항공협정, 국제항공질서, 새로운 버뮤다 협정(III), 하늘의 자유, 복잡계이론

## Abstract

Air service agreements between EU Member States and third countries concluded by Sweden, Finland, Belgium, Luxembourg, Austria, the Netherlands, Denmark and the United Kingdom after the Second World War infringe EU law. They authorize the third countries to withdraw, suspend or limit the traffic rights of air carriers designated by the signatory States. According to the Court of Justice of the European Communities (CJEC), these agreements infringe EU law in two respects. On the one hand, the presence of nationality clauses infringes the right of European airlines to non-discriminatory market access to routes between all Member States and third countries. On the other hand, only the EU has the authority to sign up to this type of commitment where agreements affect the exercise of EU competence, i.e. involve an area covered by EU legislation. The Court held that since the third countries have the right to refuse a carrier, these agreements therefore constitute an obstacle to the freedom of establishment and freedom to provide services, as the opening of European skies to third countries' companies is not reciprocal for all EU airlines.

In the conclusion, in order to reconstruct these public international air law, The new negotiations between EU member states and third countries, especially the US, must be designed to ensure an adequate set of principles, so that Member States, in their bilateral relations with third countries in the area of air service, should consider following three models. The 1st, to develop a new model of public international air law such as a new Bermuda III. The 2nd, to reconstruct new freedoms of the air, for example, the 7th, 8th, and 9th freedoms. The 3rd, to explore new approaching models, such as complex system theory explored in the recent social sciences, to make access world-wide global problems instead of bilateral problems between EU member states and United States. The example will show any lessons to air talks between European Union and ROK.

**(Key Words)**

Bilateral (Multinational) air service agreement, Public international law, New Bermuda agreement III, New freedoms of the air, Complex system theory.