

국제항공화물운송의 법적 규제에 대한 고찰*

이 재 운**

-
- I. 서 론
 - II. 국제항공 운송서비스의 규범체계
 - III. 국제항공 운송서비스의 자유화(규제완화) 추세
 - IV. 항공 화물 운송서비스에 대한 자유화확대의 필요성
 - V. 항공 화물 운송서비스의 자유화방안
 - VI. 결 론
-

주제어 : 국제항공, 화물운송, 운송서비스, 항공자유화, 항공무역규범

I. 서 론

국제항공 화물 운송이 전 세계 무역에서 차지하는 비중은 양(Volume)으로 평가할지, 아니면 가치(Value)로 평가할지에 따라 크게 달라진다. 2011년 국제화물 운송량을 기준으로 항공운송이 차지하는 비율은 전체의 2%에 불과했지만, 국제화물 운송가치로는 그 비율이 40%에 육박했다.¹⁾ 즉 항공 화물 운송을 통해 가격이 높고

* 본 논문은 한국무역상무학회 동계세미나(2015년 12월 11일 개최)에서 저자가 발표한 자료를 보충하여 완성하였음.

** Embry-Riddle 항공대 (싱가폴) 겸임교수, 싱가포르국립대 법학박사, E-Mail : jaewoon.lee2015@gmail. com

1) 국제민간항공기구 (International Civil Aviation Organization: ICAO), *Liberalization of Air Cargo Services*, ICAO ATConf/6-WP/14 (13 December 2012) (Presented by ICAO Secretariat) at 1 para 1.1, online: <http://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp014_en.pdf>.

가치 있는 물품들이 많이 운송되었다는 뜻이다.

실제로 인천공항을 통해서 수출/수입되는 항공 화물은 부피는 작으나 고가인 전기 전자제품 (핸드폰, 컴퓨터, 반도체 등)이 압도적으로 많은 비중을 차지하며, 의료기와 같은 고가의 기계류, 화학공업제품들이 그 뒤를 따른다.²⁾ 화주 입장에서 화물운송의 수단으로 항공 화물 운송을 선택하는 품목은 아래와 같이 정리할 수 있다.

- 1) 귀금속이나 전자부품 등 중량당 가치가 높은 품목
- 2) 어패류를 비롯한 식품이나 화훼를 중심으로 한 식물 등 신선도 때문에 수송시간에 제한이 있는 품목
- 3) 살아있는 동물 등 장시간 수송에 견딜 수 없는 품목
- 4) 신상품이나 히트상품 또는 A/S용 부품 등 마케팅전략상·영업활동상 조기 출하가 필요한 품목
- 5) 정시성이 강하게 요구되는 품목 (Just-In-Time 품목)
- 6) 해상수송 중 진동/적재 화물붕괴나 항만 하역 중의 충격으로 인한 손해 등의 리스크를 회피하고자 하는 경우
- 7) 긴급화물의 수송이나 납기 지연 제품을 수송하는 경우³⁾

국제항공 화물운송은 다양한 무역 상무 분야의 조력자역할을 하고 있으며, 그 자체로 서비스분야의 중요한 산업이다. 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: ICAO)는 향후 20년간 전 세계시장의 자유무역의 영향으로, 국제항공 화물시장이 연평균 5.2%씩 성장할 것이라는 전망을 내놓았다.⁴⁾ 이러한 희망적인 전망에도 불구하고, 국제항공화물업계는 여러 법적 제약으로 인한 어려움, 특히 다수 국가들의 보호적인 항공협정 (Air Services Agreement)에 따른 문제점을 호소하면서, 보다 자유화(규제완화)된 규범이 항공 화물 분야에 적용되어야 한다고 주장하고 있다.⁵⁾ 항공 화물 서비스를 이용하는 소비자 입장에서는 항공 화물 서비스의 규범

2) 인천공항공사 항공마케팅처 물류마케팅팀, 2014년도 상반기 인천공항 항공화물 Outlook.
3) 무라카미 히데키 저 (홍석진의 공역), 항공경제학, 서울경제경영, 2011, p. 222.
4) 국제민간항공기구 (International Civil Aviation Organization: ICAO), *Liberalization of Air Cargo Services*, ICAO ATConf/6-WP/14 (13 December 2012) (Presented by ICAO Secretariat) at 1 para 1.1, online: <http://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp014_en.pdf>.
5) 예) 국제항공화물협회 (The International Air Cargo Association), *Needed: Rapid Liberalization of Air Cargo Services Through a New Multilateral Approach*, ICAO Doc ATConf/6-WP/96 (7 March 2013) online: <http://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf.6.WP.96.2_en.pdf>.

이 자유화되면, 선택의 폭이 넓어지고 물류비가 감소한다는 장점이 있다.

본 논문에서는 먼저 현재 국제항공 운송서비스의 규범체계를 살피고, 전통적인 보호주의에서 자유화(규제완화)로 바뀌어가는 추세를 설명할 것이다. 이어서, 여객 항공운송과 화물운송간의 특이점을 비교하면서, 화물운송 분야가 보다 신속하게 자유화될 필요가 있다는 점을 강조할 것이다. 마지막으로, 어떤 방식을 통해 국제 화물 운송서비스의 자유화가 이루어질 수 있는지를 살펴 볼 것이다.

II. 국제항공 운송서비스의 규범체계

1. 역사적 배경 - 다자주의적 접근의 실패 및 양자협정의 지배

현재 국제항공 운송서비스의 규범은 제2차 세계대전 막바지에 열린 시카고회의(1944.11.1- 1944.12.7)와 1946년 버뮤다에서 체결된 미국-영국 간의 항공협정에 근간을 두고 있다고 할 수 있다. 시카고회의는 국제항공분야의 헌법이라고 할 수 있는 시카고협약(Convention on International Civil Aviation)(1944)을 채택하였고, 시카고협약은 현재 191개국이 당사국인 보편적인 국제법이다. 시카고협약은 국제민간항공의 안전을 가장 큰 가치로 두면서, 영공에 대한 국가의 권리, 타국 영공에 대한 국가의 의무, 항공기 등록의무, 항공사고 조사 등 국제 민간항공에 대한 포괄적인 규범을 정하고 있다.

시카고회의에서 오랜 시간 동안 논의를 거쳤으나 끝내 결론을 내리지 못한 분야가 국제항공 운송서비스에 대한 부분이다.⁶⁾ 논의의 쟁점은 국제항공 운송서비스 분야를 자유경쟁에 맞길 것인가 또는 보호주의로 규율할 것인가에 대한 것이었다. 특히, 2차 대전의 승전국이었던 미국과 영국의 입장 차이는 명백했다. 미국은 성장하는 국내 경제와 항공력을 바탕으로 자유경쟁을 옹호했고, 영국은 보호주의를 주장했다. 그 배경을 좀 더 살펴보면, 미국은 2차 대전 기간 군용수송기의 생산능력이 비약적으로 발전하여 민간항공으로 쉽게 전환할 수 있는 항공력을 갖추고 있었지만, 영국은 군용전투기 생산에 집중을 하여 대형항공기의 생산기술이 뒤떨어져 있었다.⁷⁾

6) 시카고협약이 아닌, 보충협약인 International Air Transport Agreement (1944)에서 국제항공운송서비스를 다루었으나, 70여년이 지난 현재 체결국이 11개국에 불과하다. ICAO Homepage "Treaty Collection" online: <http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Transport_EN.pdf>.

결국, 미국과 영국은 시카고회의에서 합의를 보지 못했고, 국제항공 운송서비스 분야의 다자적 접근은 실패한다. 1946년 미국과 영국은 버뮤다에서 항공협정을 체결하는데, 이 협정은 일명 ‘버뮤다(Bermuda) Type’ 협정이라고 불리며, “양자” 항공협정의 효시가 되었다. 미국과 영국 간의 버뮤다협정(1946) 이후 체결된 전 세계 대다수의 양자 항공협정이 ‘버뮤다 Type’으로 채택되었다. ‘버뮤다 Type’ 협정은 당사국 정부가 항공기의 기종, 운항횟수, 노선구조 등 공급력에 관한 세부적인 사항을 일일이 규제하는 것을 특징으로 한다.⁸⁾

국제항공 운송서비스의 노선구조와 관련하여, ‘하늘의 9 자유(The Nine Freedoms of the Air)’라고 불리는 국제항공 운수권에 대한 이해가 필요한데, 아래와 같이 정리할 수 있다.

- 1) 제1자유는 일명 영공통과의 권리 (Overflight Right)라고도 하며, 일국이 외국 항공기에게 정기적, 부정기적으로 자국에 착륙하지 않고 자국의 영공을 통과 비행하도록 허용한 권리이다.
- 2) 제 2자유는 일명 기술착륙의 자유 (Technical Landing Right)라고도 하며, 일국이 외국 항공기에게 정기적 또는 부정기적으로 급유, 예기치 못한 정비, 비상시 착륙 등 非운송 목적으로 자국의 영토에 착륙하도록 허용한 권리이다.
- 3) 제3자유는 일국의 항공기가 자국의 영역 내에서 여객, 화물, 우편물을 싣고 상대국의 영토에 내리도록 허용하는 권리이다.
- 4) 제4자유는 이와는 반대로 여객, 화물, 우편물을 상대국의 영역 내에서 싣고 자국의 영토에 내리도록 허용하는 권리이다.
- 5) 제5자유는 자국에서 출발/도착하는 운항편에 상대국과 제3국간의 여객, 화물, 우편물을 운송할 수 있도록 허용하는 권리이다 (예 - 대한항공 비행기가 인천공항을 출발하여, 도쿄 나리타공항에서 착륙한 후 일본승객을 태우고, 다시 미국 Los Angeles까지 갈 수 있는 권리).
- 6) 제6자유는 항공사의 소속국 영역을 경유하여 두 개의 다른 국가 간을 이동하는 여객, 화물, 우편물을 운송할 권리이다 (예- 대한항공 비행기로 베이징-인천 구간 승객을 운송하고, 이어서 다른 대항항공 비행기로 인천-뉴욕을 운송할 수 있는 권리이며, 결국 제3자유와 제4자유와 결합이다).
- 7) 제7자유는 자국에서 출발/도착하지 않고, 상대국과 제3국간의 여객, 화물, 우

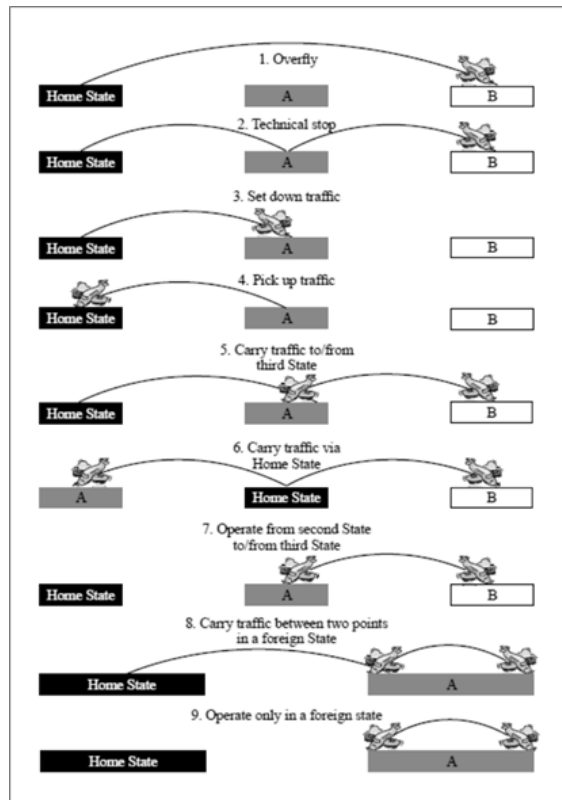
7) Michael Milde, *International Air Law and ICAO*, 2nd edition,, Eleven International Publishing, 2012, pp. 14~15.

8) 국토해양부 항공정책실 편, 항공정책편, 백산출판사, 2011, p. 180.

편물을 운송할 수 있도록 허용하는 권리이다 (가정하여, 아시아나항공 비행기가 인도 뉴델리에 거점을 두고, 유럽의 도시들로 여객, 화물을 운송할 수 있는 권리).

- 8) 제8자유는 자국에서 출발한 비행기가 상대국 국내 영역 간을 운송할 수 있는 권리이다 (가정하여, 제주항공 비행기가 제주도를 출발하여, 일본 오사카에 착륙한 후 일본승객을 태우고 다시 도쿄로 운송할 수 있는 권리).
- 9) 제9자유는 자국에서의 출발 없이 전적으로 상대국 국내 영역만을 운송할 수 있는 권리이다 (가정하여, 제주항공 비행기가 일본 오사카에 거점을 두고, 일본의 도시들로 여객, 화물을 운송 할 수 있는 권리).⁹⁾

<그림 1> 하늘의 9 자유 (The Nine Freedoms of the Air)¹⁰⁾



9) 상계서, pp. 171~172.

10) International Civil Aviation Organization (ICAO), Manual on the Regulation of International Air Transport, ICAO Doc. 9626 (2nd ed. 2004). p. 4

‘버뮤다 Type’ 협정은 항공기의 기종, 운항횟수, 노선구조를 양국 정부 간 합의사항으로 정하여, 공급을 제한한다. 제한된 항공사만이 해당정부로부터 운수권을 배분 받아, 정해진 공급량 이하로만 운항할 수 있는 것이다. 반면에, 항공자유화 또는 오픈스카이(open skies) 협정에서는, 공급요소에 대한 제한없이 공급자(항공사)의 판단에 따라 운항할 수 있다. 즉, 항공자유화가 된 시장에서는 안전요건, 항공보험 등 기본요건을 통과한다면 양국의 항공사들은 비행기 편수, 기종, 노선에 제한이 없이 취항할 수 있다.

전 세계적으로 항공자유화 협정의 비율이 높아지고 있지만 (“Ⅲ. 국제항공 운송서비스의 자유화(탈규제) 추세”에서 상세 후술), 여전히 ‘버뮤다 Type’의 보호적인 항공협정이 주를 이루고 있다. 또한, 규제의 구조적인 특징은, 보호주의적 항공협정뿐 아니라 항공자유화협정도 다자협약을 통한 일괄적 자유화가 아닌, 양자협약을 통한 국가간의 선택적 자유화가 주를 이룬다는 것이다.

국제항공 운송서비스의 규범이 전통적으로 양자주의 중심으로 발전하였다고 해도, 이후에 발달한 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)를 중심으로 한 국제통상법적 측면에서 보면 의문이 생긴다. 즉, 왜 항공운송서비스가 WTO의 서비스 교역에 관한 일반협정 (General Agreement on Trade in Services: GATS)에 포함되지 않는가 하는 의문을 제기할 수 있다. 일견, 항공운송서비스는 전형적인 국제 서비스 교역으로 볼 수 있을 것이다.

2. WTO체제와의 독립성

실제로 우루과이라운드 당시 항공운송서비스를 GATS 에 편입할지에 대한 논의가 있었으나, 국가들은 다음의 이유로 항공운송서비스를 GATS 에 편입하지 않기로 했다.

첫째, 우루과이라운드 협상에 참여했던 정부대표들은 국제항공운송 분야가 국가들 간 이익의 균형 및 상호주의에 바탕을 둔 복잡다단한 양자협정의 규제를 받고 있다는 점을 고려했다.¹¹⁾

둘째, WTO 체제의 기본원칙인 최혜국대우 원칙(most-favored nation: MFN)은 상호주의에 입각한 국제항공교통의 양자주의와 대치된다는 점이 중요하게 작용했다.

11) International Air Transport Association (IATA), “Liberalization of Air Transport and the GATS”, IATA Discussion Paper to WTO (October 1999) p. 2, online: <http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/iacposit41.pdf>.

또한, 최혜국대우 원칙을 국제항공분야에 도입한다면, 당시 초기 단계였던 양자간 자유화 과정(1992년 미국-네덜란드 간 최초 항공자유화 협정 체결)에 부정적인 영향을 끼칠 수도 있다는 우려가 있었다.¹²⁾

셋째, 어떠한 국가나 항공사들도 항공운송서비스관련 중복적 규제를 원하지 않았다. 즉, GATS 에 항공운송서비스가 편입되면 일부 국가들은 GATS 의 적용을 받고, 또 다른 국가들은 기존항공협정의 적용을 받을 수 있다는 지적이었다.¹³⁾

마지막으로, 만약 새로운 다자적 규범체계가 항공운송서비스에 적용된다면, WTO 보다는 ICAO 가 중심이 되는 것이 바람직하다는 것이 국가들의 일반적인 견해였다.¹⁴⁾

이러한 의견을 바탕으로 국가 간의 항공운송서비스와 관련한 규범은 GATS에 포함되지 않았고 (포함되지 않는다고 명시되었고)¹⁵⁾, 다만, 항공관련 연성권리(soft rights)에 해당하는 항공기 정비서비스, 항공권 판매 및 관측, 컴퓨터예약시스템 분야는 GATS에 포함되었다.¹⁶⁾

3. 다자주의적 접근의 실패와 양자협정선호의 근본적 원인

여러 국제항공법 학자들은 항공운송서비스의 다자주의적 접근이 실패한 원인을 제도적 문제 (institutional problem)로 지목한다. 이에 대한 방법으로, 국제민간항공기구 (ICAO)가 보다 적극적으로 항공운송서비스에 대한 다자적 접근을 추진해야 한다는 의견도 있고,¹⁷⁾ 항공운송서비스를 GATS에 편입시켜서 WTO체제에 일임해

12) Henri A. Wassenbergh “The Future of International Air Transport Law: A Philosophy of Law and the Need for Reform of the Economic Regulation of International Air Transport in the 21st Century” *Annals of Air & Space Law* 20, 1995, p 405.

13) IATA 전계서 p. 3.

14) 상계서.

15) ANNEX on Air Transport Services of Annex 1B General Agreement on Trade in Services “The Agreement, including its dispute settlement procedures, shall not apply to measures affecting:
(a) traffic rights, however granted; or
(b) services directly related to the exercise of traffic rights, except as provided in paragraph 3 of this Annex.

16) ANNEX on Air Transport Services of Annex 1B General Agreement on Trade in Services
3. The Agreement shall apply to measures affecting:
(a) aircraft repair and maintenance services;
(b) the selling and marketing of air transport services;
(c) computer reservation system (CRS) services.

17) Ruwantissa Abeyratne, “Reinventing ICAO’s Role in Economic Regulation - A Compelling Need” *Issues in Aviation Law and Policy* Vol. 13(1), 2013, p. 9.

야 한다는 주장도 있다.¹⁸⁾ 실제로 ICAO와 WTO는 국제항공 운송서비스 관련 주도적인 역할을 해보려는 여러 가지 시도와 연구를 하고 있다.¹⁹⁾

그러나, 어느 국제기구를 중심으로 논의할지에 대한 제도적 문제는, 항공운송서비스의 다자주의적 접근이 실패한 부차적인 원인에 불과하다. 보다 근본적인 원인은 국가들이 개별 교역국과 차등적으로 협상하기 원하는 데에 있다. 차등적인 협상을 통해서, 시장의 문을 열 국가와 보호주의를 취할 국가를 구별하려는 것이고, 이러한 구별은 결국 자국 항공사들이 이익을 볼지 아니면 외국항공사와의 경쟁으로 손해를 볼지에 대한 계산으로 정리된다. 다시 말해서, 다자적 접근은 개별 교역상대국이 무엇을 제공할 수 있는지에 대한 계산없이 일괄적으로 국가들의 교섭력을 잃어버릴 수 있다는 우려가 있다.²⁰⁾ 이 점이 국가들로 하여금 다자주의적 접근을 꺼리게 하는 것이다.

그럼에도 불구하고, 항공운송서비스의 자유화를 통해 과생되는 소비자들의 이익과, 자유화된 시장에서 더 많은 기회를 창출하려는 항공사들의 열망을 반영하여, 보다 많은 국가들이 보호적인 관점으로 부터 자유화된 방식으로 항공운송서비스의 규범체계를 전환하고 있다.

III. 국제항공 운송서비스의 자유화(규제완화) 추세

국제항공 운송시장에서의 규제완화는 1978년 미국 항공산업 전반에 대한 규제완화법(Deregulation Act)이 미국 의회에서 통과되면서 시작되었다. 20세기 초기부터 각 국 정부에 의해 기간산업으로 보호되고 육성되어 오던 항공산업은, 1980-90년대에는 유럽, 2000년대에 이르러서는 전 세계 많은 국가들이 시장진입에 대한 규제를 대폭 완화하여, 자유경쟁에 의한 국적항공사의 경쟁력 향상과 소비자혜택에 정책의 초점을 맞추기 시작했다.²¹⁾

18) Milde, 전게서 p. 124.

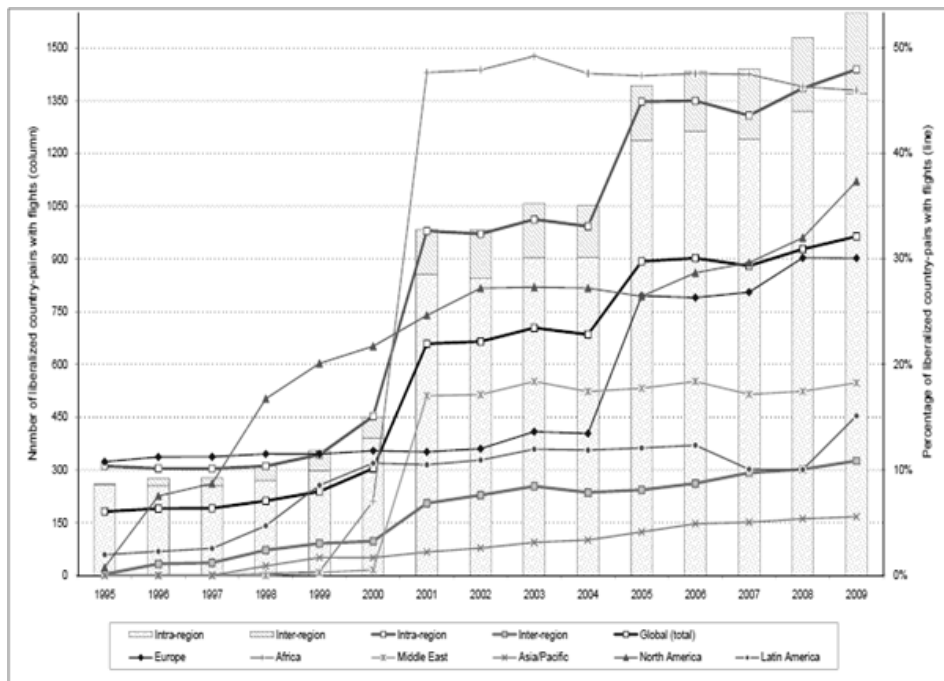
19) ICAO는 1977, 1980, 1985, 1994, 2003, 2013에 “Air Transport Conference”를 개최하여 국제항공 운송서비스분야에 있어서 ICAO의 리더십을 강조하고 있고, WTO는 the Council of Trade in Services에서 항공운송 서비스 분야를 정기적으로 검토하고 있다. online: <https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/transport_e/transport_air_e.htm>.

20) Alan Khee-Jin Tan, “Liberalizing Aviation in the Asia-Pacific Region: The Impact of the EU Horizontal Mandate”, *Air & Space Law* 31, 2006, pp. 438~439.

21) 박명섭·최병권, “항공규제 완화와 항공공간 전략적 제휴에 관한 연구” 무역상무연구 제26권, 한국무역상무학회, 2005, p. 115.

ICAO는 1992년부터 2012년 사이, 145개국 간에 400개 이상의 항공자유화 협정이 체결되었으며 (구체적인 내용은 상이), 이는 전체 ICAO 회원국중 (현재 191개국) 76%의 국가에 해당한다고 밝혔다.²²⁾ ICAO 가 집계한 자료에 따르면 (아래표), 전 세계적으로 자유화된 협정이 적용되는 구간의 비행편수와 비중이 꾸준히 증가하고 있다는 것을 알 수 있다.

<그림 2> 직항기준 국가별 자유화 구간 노선²³⁾



흥미롭게도, 화물분야는 여객분야보다 자유로운 협정이 많이 체결되었다. 특히, 전 세계적으로 100개가 넘는 양자 항공협정에서 화물운송만 제7의 자유(자국에서 출발/도착하지 않고, 상대국과 제3국간의 화물을 운송할 수 있도록 허용하는 권리)를 전면적으로 허용하는 것으로 나타났다.²⁴⁾ 예를 들어, 미국과 중국간 “여객”운

22) ICAO, Expanding Market Access For International Air Transport, ICAO Doc ATConf/6-WP/13 (13 December 2012) (Presented by ICAO Secretariat), online: <http://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp013_en.pdf>.

23) ICAO Secretariat, Regulatory and Industry Overview (20 September 2013), online: <<http://www.icao.int/Meetings/a38/Documents/REGULATORY%20AND%20INDUSTRY%20OVERVIEW.pdf>>.

24) ICAO, Liberalization of Air Cargo Services, ICAO Doc ATConf/6-WP/14 (13 December 2012).

송은 중국항공사를 보호하려는 중국정부의 입장으로 인해 제3의 자유와 제4의 자유(양국 간의 운송)가 제한적이지만, “화물”운송은 3,4자유 뿐만 아니라 제 7의 자유(자국에서 출발/도착하지 않고, 상대국과 제 3국간의 운송)를 허용하여 미국 화물항공사 FedEx는 중국 광저우에 허브를 두고 화물비행기들을 유럽, 오세아니아 등 제3국으로 운항하고 있다.²⁵⁾

IV. 항공화물 운송서비스에 대한 자유화확대의 필요성

앞서 국제항공 운송서비스의 규제가 점차 완화되고 있으며, 특히 화물 운송서비스가 여객 운송서비스보다 더 완화된 규범이 적용된다는 것을 살펴보았다. 본질적으로 같은 항공운송서비스라는 점에도 불구하고, 차등적인 규범이 적용되는 것이다. 아래에서는 전통적인 보호주의 속에서, 왜 항공화물 운송서비스가 “덜” 보호적인지를 살펴볼 것이다. 원인은 크게, 화물운송서비스의 경제적 파급효과와 항공화물 운송서비스의 운영상 특수성으로 나누어 설명할 수 있다.

1. 국제항공의 보호주의

전 세계의 많은 국가들은 자국 항공사들을 보호하기를 원하고, 다른 국가와 항공협정을 체결할 때 자국항공사들이 무엇을 얻고 무엇이 잃을지를 계산한다. 호주의 항공경제학자 피터 포사이스 교수는 전통적 항공회담이 소비자들에 대한 고려보다는, 항공사중심의 “중상주의적 관점”(mercantilist notions)에서 진행되어 왔다고 비판한다.²⁶⁾ 사실, 전 세계적으로도 항공사와 항공정책당국과의 긴밀한 관계는 새롭거나 특이한 것이 아니다.²⁷⁾ 항공사들은 보통 노동집약적 대기업이고, 이익을 창

25) U.S. Department of State, “U.S. and China Initial Aviation Liberalization Agreement” (May 23, 2007), online: <<http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/may/85432.htm>>; Brian F. Havel & Gabriel S. Sanchez, *The Principles and Practice of International Aviation Law*, Cambridge University Press, 2014, p. 83.

26) Peter Forsyth, “Chapter 21 Economic Evaluation of Air Services Liberalization: The New Calculus” in Peter Forsyth *et al.* eds., *Liberalization in Aviation: Competition, Cooperation and Public Policy*, (Farnham: Ashgate, 2013) 403 at 403.

27) Sean McGonigle, “Past its Use-By Date: Regulation 868 Concerning Subsidy and State Aid in International Air Services” *Air and Space Law* 38(1), 2013, at 13.

출하는 중요한 세입수익원이다. 따라서, 항공정책당국(정부)은 외국 항공사가 자국 항공사보다 경쟁력이 있는 경우, 해당 노선에 대해 자국 항공사를 보호하려는 성향을 보인다.²⁸⁾ 최근, 많은 국가들이 보호주의적 접근을 바꾸고 국적항공사들의 경쟁력 향상에 주력하고 있다고 해도, 여전히 항공시장에서 보호주의는 팽배하다.

국영항공사에 대한 국민들의 정서적 친밀감도 항공업계에 남아있는 보호주의의 중요한 원인이다. 많은 국영항공사들이 국가의 이름을 딴 회사명을 가지고 있으며²⁹⁾, 2차 세계대전 이후 많은 개발도상국가에게 국영항공사는 자국의 국력을 보여주는 상징적인 역할도 해왔다.³⁰⁾ 이러한 부분은 순수한 경제적 관점에서는 설명할 수 없지만 항공업계에 엄연히 존재하며, 타 업종과는 구분되는 특이점이라 하겠다. 이와 같은 정서적 친밀감은 보다 글로벌해진 사회에서 그 영향력이 줄고 있는 것이 사실이나, 아직까지 완전히 사라진 것은 아니다.

2. 화물운송서비스의 경제적 파급효과

위와 같은 배경에도 불구하고, 국가들은 외국 여객항공사보다 외국 화물항공사에 더 관대한 운송의 자유를 주고 있는데, 그 이유는 화물항공서비스가 제공하는 경제적 파급효과 때문이다.³¹⁾ 수출과 수입에 의존하는 국가들은 DHL, FedEx, UPS 등의 전통적 화물항공사와 Emirate 항공, Cathay Pacific, 대한항공 등 화물항공서비스가 발달한 항공사들이 이미 구축해 놓은 네트워크를 통해서 무역활동을 할 수 있다. 이러한 네트워크는 대부분의 경우, 자국 항공사들이 짧은 시간에 효율적으로 구축할 수 있는 것이 아니다. 따라서, 항공화물 운송서비스분야에서는 자국 항공사들을 보호하면서 네트워크 확장을 기다리기 보다는, 잘 갖춰진 외국항공사들을 취향하게 하여, 자국 무역을 증진시키는 방법을 우선시하는 것이다.³²⁾

28) United Kingdom Civil Aviation Authority, *Ownership and Control Liberalisation: A Discussion Paper* (London: The Stationery Office, 2006), online: <<http://www.caa.co.uk/docs/33/CAP769.pdf>> at 4.15 & 4.16.

29) 예) Air France, British Airways, Air Canada, American Airlines, Singapore Airlines, Korean Air, Japan Airlines, Air China, Air India, Thai Air, Malaysian Airlines, Qatar Airways, and Air New Zealand.

30) Edward M. Young, *Aerial Nationalism: A History of Aviation in Thailand*, Smithsonian Institution Press, 1995.

31) 예를 들어, 중국 경제발전에 따른 항공운송산업의 역할에 대해서 다음 문헌 참조, 박명섭 외 2인, “항공운송산업 발전에 따른 중국 민용항공법의 문제점 및 개선방향에 대한 고찰” 무역상무연구 제42권, 한국무역상무학회, 2009, pp. 219~222.

32) Brian F. Havel & Gabriel S. Sanchez, *The Principles and Practice of International Aviation Law*,

3. 항공화물 운송서비스의 운영상 특수성

항공화물 운송의 확대자유화를 논의할 때, 항공화물 운송서비스의 운영상 특수성이 고려되어야 한다. 항공여객운송은 일반적으로 왕복운송(round trip)인데 반해, 항공화물운송은 편도운송(one-way)이다. 즉, 항공여객운송은 제3의 자유와 제4의 자유를 중심으로 운영되지만, 항공화물운송은 제5의 자유가 매우 중요한 노선구조이다. 중국과 미국의 수출입 불균형 문제로 발생하는 항공노선구조를 예로 든다면, 이해가 명확해진다. 2006년 기준으로 중국은 미국에 USD 288 Billion어치를 항공화물로 운송했지만, 미국은 중국에 USD 55 Billion어치를 항공화물로 운송했다.³³⁾ 같은 비행기로 미국과 중국을 오간다면, 중국에서 미국으로 가는 비행기는 가득 채워 싣고 가서는 돌아 올 때 비어서 온다는 계산이 된다. 따라서, 항공사 입장에서는 미국에서 중국이 아닌 다른 국가들을 거쳐서 올 수 있는 자유, 즉 제5의 자유가 필요하다.

항공화물 운송서비스의 경제적 파급효과, 여객 운송서비스와의 차별적인 국민정서, 화물운송만의 운영적 특수성을 고려한다면, 항공화물 운송서비스는 더욱 완화된 규제가 필요하고, 그것이 가능하다는 것을 시사한다.

V. 항공화물 운송서비스의 자유화방안

1. 양자적 접근

앞서 살펴본바와 같이, 항공운송서비스 분야는 여전히 양자협정을 바탕으로 규제되고 있다. 1944년 시카고회의부터 시도되었던 항공운송서비스분야의 다자적인 접근은 70년이 지난 지금까지 가시적인 성과를 내지 못했다. 여러 형태의 지역단위의 논의가 전 세계적으로 활발하게 진행되고 있지만(아래), 양자협정을 대체할 만큼의 수준은 아니다. 따라서, 항공화물 운송서비스에 대한 규제를 완화할 때 가장 쉬운 방법은 양자 간 항공협정을 통한 방식이다.

그러나, 이 방식은 국가별로 체결된 수천 개의 양자조약을 일일이 개정해야 한

Cambridge University Press, 2014, p. 84.

33) Alan Williams, *Contemporary Issues Shaping China's Civil Aviation Policy*, Ashgate, 2012, p. 113.

다는 번거로움이 있고, 여전히 선택적 자유화라는 제한적인 방식의 규제완화가 이루어져 그 효과가 더디게 나타난다는 단점이 있다.

2. 지역블록(regional block)으로의 접근

지역단위의 항공자유화 (또는 역내항공자유화)는 유럽을 포함하여, ASEAN, 아랍리그 국가, 남미, 아프리카 등에서 널리 진행 중에 있다. 이미 단일항공시장(single aviation market)된 유럽을 포함하여 최소 12개 이상의 지역자유화(regional liberalization) 그룹이 있다.³⁴⁾ 특히, ASEAN 지역의 항공화물 운송서비스 분야의 자유화 방안은 눈여겨볼 만하다. ASEAN은 2009년 항공화물 운송서비스의 완전자유화를 다자협정(Multilateral Agreement for the Full Liberalization of Air Freight Services)의 형태로 체결하였고, 현재 인도네시아를 제외한 모든 회원국이 비준하여 ASEAN 10개 국가 내에서는 제3,4,5의 자유가 완전히 허용되어 있다. 예를 들면, 태국 국적의 타이항공이 방콕-싱가폴 구간 뿐만 아니라, 방콕-싱가폴-마닐라 구간도 아무런 공급의 제한 없이 화물운송을 할 수 있는 것이다. 이로 인해 ASEAN 시장에서는 많은 항공사들의 경쟁을 통해 운송비가 절감되었고, 교통량 증가와 함께 거시적으로는 해당 시장의 경제성장에 기여하게 되었다.³⁵⁾

3. 다자주의적 접근

여객 운송서비스를 중심으로 한 다자논의는 실패했지만, 화물 운송서비스 중심의 다자논의는 시도조차 된 적이 없다고 할 수 있다. 항공운송서비스의 중심은 언제나 여객부문이었고, 화물부문은 양자협정에서 부차적인 논의의 대상이었다. 그러나, 최근 국제민간항공기구(ICAO)에서 화물 운송서비스 부문만을 대상으로 하는 다자조약에 대한 논의가 시작되었다. 2013년 캐나다 몬트리올에서 개최된 Air Transport Conference에 131개국 정부대표와 항공산업계 관계자들이 참석하였고, 화물부문에 적용되는 국제협약을 발전시킨다는 취지로 아래와 같은 권고문(official

34) ICAO Secretariat, "Regulatory and Industry Overview" (20 September 2013), online: <<http://www.icao.int/Meetings/a38/Documents/REGULATORY%20AND%20INDUSTRY%20OVERVIEW.pdf>>.

35) 동남아시아의 지역항공자유화 논의와 그 성과는 한국이 속한 동북아시아에도 중요한 시사점이 있다고 할 수 있다(Jae Woon Lee, "Chapter 13 Regional Liberalization in Northeast Asia (China, South Korea, and Japan)" in David Timothy Duval, ed., *Air Transport in the Asia Pacific* (Burlington: Ashgate, 2014), p. 217).

recommendation)을 채택하였다.

“ICAO should take the lead in the development of a specific international agreement to facilitate further liberalization of air cargo services, taking into account past experiences and achievements, views of States on existing arrangements, and suggestions made during the Conference.”³⁶⁾

권고문의 법률적 효력은 없으나, 본 권고문이 만장일치로 채택되었다는 점에서 향후 국가들이 화물 운송서비스의 다자적인 접근에 대해 전향적인 자세를 보일 것이라고 예상할 수 있다.

VI. 결 론

항공운송서비스 분야는 전통적으로 국가의 중상주의적 접근과 국영항공사에 대한 국민들의 정서적 친밀감을 바탕으로 보호주의 속에서 성장했다. 그러나, 무역자유화와 글로벌화의 거대한 물결 속에서 자국항공사에 대한 무조건적인 보호주의는 점차 퇴색되어 가고 있다.

특히 국제항공 화물 운송서비스 분야는 일괄적인 자유화의 필요성이 더욱 요구된다. 단순한 논리로써 외국항공사의 항공운송시장 참여는 특정 국가의 수출을 돕는 역할을 한다. 외국계 화물항공사는 마치 “우유배달”(milk runs) 하듯이, 이미 구축한 그들의 항공네트워크를 통해서, 특정국가의 수출을 도울 수 있다.³⁷⁾ 여객운송서비스 분야에서 금기시 되는 제7의 자유는, 화물운송서비스 분야에서는 수출증대를 위해 환영받을 만한 규제완화의 한 방편인 것이다.

국제항공 화물 운송서비스 분야는 여객운송서비스 분야보다 덜 복잡하면서, 국영항공사에 대한 국민정서적 유착과, 양국 간 누가 이익이고 누가 손실인가를 따지는 항공정치적 계산으로부터 상대적으로 자유롭다고 할 수 있다. 항공화물 운송서비스는 글로벌 Supply Chain에 필수적이며, 화물 운송서비스의 자유화는 물류비용

36) ICAO, the Report on Agenda Item 2.1(summary report of the Air Transport Conference), ICAO Doc ATConf/6-WP/104 (22 March 2013) at para 2.1.8.C.

37) Ian Thomas, David Stone, Alan Khee-Jin Tan, Andrew Drysdale, & Phil McDermott, *Developing ASEAN's Single Aviation Market and Regional Air Services Arrangements with Dialogue Partners* (Final Report, June 2008, REPSF II Project No. 07/003) p. 72.

을 줄이는 데에 중요한 역할을 한다.

따라서, 항공화물운송서비스의 자유화를 목적으로 하는 다자조약이 조속히 도입되어, 무역규범을 단순화함으로써, 항공사들에게는 더 많은 사업기회를 제공하고, 소비자들에게는 물류비 절감에 이바지하길 희망해 본다.

참 고 문 헌

- 국토해양부 항공정책실 편, 항공정책론, 백산출판사, 2011.
- 무라카미 히데키 저 (홍석진외 공역), 항공경제학, 서울경제경영, 2011.
- 박광서·유광현, “우리나라 물류비 절감을 위한 물류정책의 효율성 제고방안에 관한 연구”, 무역상무연구 제45권, 한국무역상무학회, 2010.
- 박명섭·진쟁휘·윤재호, “항공운송산업 발전에 따른 중국 민용항공법의 문제점 및 개선방향에 대한 고찰”, 무역상무연구 제42권, 한국무역상무학회, 2009.
- 박명섭·최병권, “항공규제 완화와 항공사간 전략적 제휴에 관한 연구”, 무역상무연구 제26권, 한국무역상무학회, 2005.
- 인천공항공사 항공마케팅처 물류마케팅팀, 2014년도 상반기 인천공항 항공화물 Outlook.
- Alan Khee-Jin Tan, “Liberalizing Aviation in the Asia-Pacific Region: The Impact of the EU Horizontal Mandate” *Air & Space Law*, vol 31, 2006.
- Alan Williams, *Contemporary Issues Shaping China’s Civil Aviation Policy*, Ashgate, 2012.
- Brian F. Havel & Gabriel S. Sanchez, *The Principles and Practice of International Aviation Law*, Cambridge University Press, 2014.
- Edward M. Young, *Aerial Nationalism: A History of Aviation in Thailand*, Smithsonian Institution Press, 1995.
- Henri A. Wassenbergh “The Future of International Air Transport Law: A Philosophy of Law and the Need for Reform of the Economic Regulation of International Air Transport in the 21st Century”, *Annals of Air & Space*, vol 20, 1995.
- Ian Thomas, David Stone, Alan Khee-Jin Tan, Andrew Drysdale, & Phil McDermott, *Developing ASEAN’s Single Aviation Market and Regional Air Services Arrangements with Dialogue Partners* (Final Report, June 2008, REPSF II Project No. 07/003).
- International Air Transport Association (IATA), Liberalization of Air Transport and the GATS, IATA Discussion Paper to WTO, 1999.
- International Civil Aviation Organization (ICAO), Liberalization of Air Cargo Services, ICAO ATConf/6-WP/14, 2012.

- ICAO, Expanding Market Access For International Air Transport, ICAO Doc ATConf/6-WP/13, 2012.
- ICAO, *Manual on the Regulation of International Air Transport*, ICAO Doc. 9626 (2nd ed. 2004)
- ICAO, *Regulatory and Industry Overview*, 2013.
- ICAO, *the Report on Agenda Item 2.1*(summary report of the Air Transport Conference), ICAO Doc ATConf/6-WP/104 (22 March 2013) at para 2.1.8.C.
- Jae Woon Lee, “Chapter 13 Regional Liberalization in Northeast Asia (China, South Korea, and Japan)” in David Timothy Duval, ed., *Air Transport in the Asia Pacific*, Ashgate, 2014.
- Michael Milde, *International Air Law and ICAO*, 2d ed., Eleven International Publishing, 2012.
- Peter Forsyth, “Chapter 21 Economic Evaluation of Air Services Liberalization: The New Calculus” in Peter Forsyth *et al.* eds., *Liberalization in Aviation: Competition, Cooperation and Public Policy*, Ashgate, 2013.
- Ruwantissa Abeyratne, “Reinventing ICAO’s Role in Economic Regulation - A Compelling Need” *Issues in Aviation Law and Policy*, vol. 13(1), 2013.
- Sean McGonigle, “Past its Use-By Date: Regulation 868 Concerning Subsidy and State Aid in International Air Services” *Air and Space Law*, vol 38, 2013.
- The International Air Cargo Association, Needed: Rapid Liberalization of Air Cargo Services Through a New Multilateral Approach, ICAO Doc ATConf/6-WP/96, 2013.
- United Kingdom Civil Aviation Authority, Ownership and Control Liberalisation: A Discussion Paper, The Stationery Office, 2006.

ABSTRACT

A Study of Legal Restrictions on International Air Cargo Services

Jae-Woon LEE

International air transport for cargo services is a facilitator for various trade sectors and, by itself, an important service industry. Although international air cargo industry is expected to grow continuously, industry stakeholders complain about legal constraints in the industry and demand more liberalized regime. From its birth at the beginning of the 20th century, the airline industry was tightly regulated by governments with a strong tradition of protectionism. In the past few decades, however, protectionism in the airline industry has steadily declined. Indeed, the airline industry is largely in the process of liberalization.

Interestingly, it has been easier to liberalize air cargo service than passenger service. Indeed, states have traditionally shown far more willingness to provide market access for foreign carriers carrying cargo than passengers. Given the impact of air cargo service in a state's wider economy and own characteristics of cargo services (i.e. air cargo traffic is inherently one-way, unlike passenger traffic, which tends to involve round trips), more liberalized approach is necessary for air cargo services. Among three approaches: bilateral, regional (block-based) and multilateral, it is desirable to adopt a multilateral treaty (a new multilateral all-cargo agreement) so as to harmonize and simplify complicated trade regulations on air cargo services.

Keywords : International Air Transport, Air Cargo, Cargo Service, Air Transport Liberalization, Trade Regulation