

國際航空秩序에 있어서의 兩者間 協定體制 對 多者間 協定體制*

— 歷史的 · 分析的 視角 및 韓國의 對應 —

金 鍾 碩**

■ ————— 》 차	레 《 —————
I. 問題提起	案
II. 歷史的 背景	V. 韓國의 立場
III. 分析的 視角	VI. 맺는말
IV. 二者間 協定에 대한 現實的 代	

I. 問題提起

제2차 세계대전 이후 현재에 이르기 까지 국제민간항공운송은 서로 다른 두 국가간의 兩者間 항공협정체결에 의한 運輸權의 교환이라는 원리에 의해 지배되어왔다. 運輸權교환을 多者間협정의 결과에 따라 자동적으로 인정하려 했던 1944년의 시카고회의는 국제항공운송의 안정성 확보를 위해 전세계적으로 통용될(물론 舊 소련을 중심으로 하는 공산권 국가들은 제외하고) '기술적'표준의 제정에는 성공하였지만 運輸權 행사에 관한 세계적 기준을 제시하는 데는 실패하였다. 문제는 일반적 원리를 제정하기에는 多者間 협상에 참가한 국가들의 경제 · 정치적 상황이나 항공운수산업의 발달정도, 전쟁에 의한 산업의 피해정도에 따른 自國항공

* 이 글은 交通開發研究院이 주최한 정책협의회를 위해 마련된 「兩者間 協定體制 對 多者間 協定體制 歷史的 · 分析的 視角」을 수정, 보완한 것임.
** 交通開發研究院 航空研究室 先任研究員 · 經濟學博士, 韓國航空法學會 會員

산업의 경쟁우위성 측면에서 차이가 심했거나 심하다고 느껴졌기 때문이다.

여기서 兩者間 협상에 의한 運輸權교환방식이 안정적이면 그 시스템을 유지하는 것이 문제가 없겠으나 그 이후 기술의 변화, 다양한 항공수요의 창출과 그에 따른 航空社의 대응에 의한 신상품의 개발, 兩者間 협정에 의한 運輸權 행사가 결과적으로 가져왔다고 믿어지는 兩國間 경제적 수입의 불균형과 兩者間 협정자체 내용의 비형평성 등의 이유로 인해 兩者間 협정자체의 안정성이 크게 흔들리게 되었다. 거기에 EC항공시장의 통합과 상품과 서어비스의 교역에 있어 자유화 원리를 기조로 하는 多者間 협상의 진행 등은 兩者間 협상에 의한 運輸權 교환의 代案으로 多者間 협상에 의한 교환방식을 다시금 진지하게 고려하게 만들었다.

이런 상황에서 이 글은 兩者間 협정체제와 多者間 협정체제간의 長·短點을 역사적·분석적 시각에서 분석하고 이와같은 국제적 논의에 대해 과연 韓國은 어떤 입장에 설 수 있는지의 가능성을 타진한다.

글의 논의순서는 다음과 같다. 2절에서는 이와같은 논의가 전개되었던 역사적 상황에 대해 서술하고 3절에서는 Chicago-Bermuda체제가 왜 兩者間 협상의 성격을 띠고 있는지 그리고 兩者間 협상이 갖는 근본적 취약점에 대해 보다 분석적인 시각에서 검토를 한다. 4절에서는 兩者間 협상체제에 대한 현실적 代案들에 대해(多者間 협상체제를 포함한)살펴보고 5절에서는 韓國은 과연 어떤 입장에 설 수 있는지 시론적 검토를 한다.

II. 歷史的 背景

제2차 세계대전 이후 국제민간항공운송은 Chicago-Bermuda체제에 따라 안정적으로 성장되어 왔다. 하지만 1970년 이후 석유파동과 국제경기의 하락 등은 경기에 민감한 항공운수사업에 악영향을 미치게 된다. 특히 70년대 이후 비교적 자유롭게 사업활동을 펼치는 차터운항의 증대와 그에 따른 정기운송사업 航空社들의 영업축소, 점보제트기의 본격적 활용에 의한 공급량의 과다 및 新參企業들의 국제항공시장의 진입 등은

기존 정기항공운송사업자들의 영업수지를 더욱더 악화시켰다.

이와 같은 여러 요인들은 Chicago-Bermuda체제로 규정지워진 당시까지의 국제항공운송 System에 근본적 懷疑를 불러 일으켰고, 이에 따라 발생하게 되는 주요한 국제적 사건들은

가. 英國의 美國과의 Bermuda I 협정폐기 통보와 새로운 협정의 체결(1977의 버뮤다 II)

나. ICAO내 특별항공운송회의(Special Air Traffic Conference)의 3차에 걸친 개최(1977, 1980, 1984)

다. 美國의 對內항행자유 및 對外항행자유입장의 정책화(1978, 1979)

라. 美國 民間航空局(CAB)의 Show Cause Order(SCO)¹⁾(1978)

마. EC의 적극적 공동항공정책추구(1978이후)

등을 들 수 있다.

특히 ‘가’와 ‘라’는 맞보기와 같은 것으로서 1946년의 Bermuda협정이 IATA에 의한 항공운임의 결정 및 兩國정부의 그에 대한 승인절차를 兩國間 정기항공운송의 요금결정체계로 인정하되 공급량의 결정은 事後 결정주의라는 다소 자유스러운 입장에 있었던 반면 1977년의 美·英國 협정은 兩國항공사의 항공운송량결정은 사전적으로 이루어지게끔 하는 보다 보호주의적 성향이 짙다.

Bermuda II의 경우 요금결정은 Bermuda I의 경우와 대동소이하지만, 美民間航空局的 SCO는 결국 Bermuda I, II의 협정에서 인정한 IATA의 Traffic Conference에 의한 요금결정체계에 대한 근본적인 도전을 함으로써 항공운송량의 事前결정주의에 자유로운 요금형성으로 맞서려 한 것이다.

美國의 ‘다’, ‘라’등의 정책변화 및 행정명령 등은 결국 ‘불안정한’국제 항공운송시장에서 주도권을 잡기위한 선제공격이라는 측면이 강하고 그

1) ‘Show cause order’는 그 당시까지 美國의 反獨占禁止法の 적용에서 면제가 되던 IATA의 Traffic Conference에 의한 국제정기항공운송요금의 결정 및 집행을 더이상 면제사항으로 놔두지 않겠다고 하는 美國民間航空局的 행정명령을 의미한다.

것들의 성격은 지극히 일방적(unilateral)인 반면에 ‘가’는 英國의 일방적인 행동때문이지만 형평성이 있는 二者협정을 유도하기 위한 시도였다.²⁾ ‘나’는 多者間 협의에 의한 항공운송에 관한 일반적 경제의 원칙을 도출하는 데는 실패하였지만 전체적으로 당시 문제의 심각성을 일반화시키는데 성공하였고 各國의 보호주의적 성향을 강화시켜 各國航空社 대신 그 정부들이 항공요금에 까지 책임을 져야 한다는 인식을 강하게 만들었다.

美國은 물론 SCO의 적용을 포기하였지만(‘가’, ‘나’등으로 보여지는 세계각국의 거센 저항)對外항행자유화정책은 꾸준히 추진하였다. 美國이 이의 국제적 통용을 위해 취한 戰術은 자유로운 兩者間 협정(liberal bilateral agreement)의 광범위한 체결로 이룩되는 주요목표국가들에 대한 포위망 강화였지만 이는 성공적이지 못했다.³⁾⁴⁾⁵⁾

아이러니칼하게도 위에 나타난 일련의 美國의 행동들은 유럽공동체 국가들사이의 경쟁에 바탕을 둔 多者間 항공정책의 수립에 크게 기여를 하는듯 보인다. 1957년 Rome Treaty에 따라 6개국으로 구성된 EEC는 일반경제분야에 도입될 경쟁원칙이 항공수송을 포함한 일반교통분야에도 공히 적용된다고 언급하고 있지만 실제로 EC공동항공정책이 공

-
- 2) 사실상 北大西洋路線의 ‘無秩序’는 차터機운항의 過多(당시 27%의 운송 부담담당)와 Chicago-Bermuda체제의 차터운항을 다룰 수 있는 능력부재에서 비롯되었다. 英國의 Bermuda I 협정폐기 통보는 운송부담을 50 : 50으로 하자는 ‘衡平’의 원칙에서 출발하고 있다.
 - 3) 물론 韓國과 美國사이의 1978년 협정은 美國의 그와 같은 戰術체계속에서 향하여진 것이다. 이는 日本에 대한 위협용으로 간주되는데 유럽에서는 英國의 굴복을 얻어내기위해 유럽배후국가인 벨기에, 네델란드 등과 상당히 자유로운 항공협정을 유도해 낸다. 韓國은 그 당시 항행자유화를 항공정책의 基調로 가지고 있지 않았기 때문에 기본적인 항공자유화정책을 추구하는 네델란드와 美國사이의 항공협정과는 분명히 내용의 유사함에도 불구하고 상이한 항공협정이라 할 수 있다.
 - 4) 日本과 英國은 결국은 美國과의 보호주의적 二者협정을 포기하지 않았다. 물론 이는 英國이 80년대 이후 보다 자유스러운 항공정책을 지향했다는 사실과 괴리를 일으키는 것은 아니다.
 - 5) 美國이 多者間협상을 통하지 않고 이와같은 방법을 쓴 것은 추후에도 계속 이용될 전망이다. UR협상에서의 air transport service부분의 탈락은 多者間협상이 결코 美國에게 유리하지 않음을 美國 스스로 판단하고 있기 때문이다.

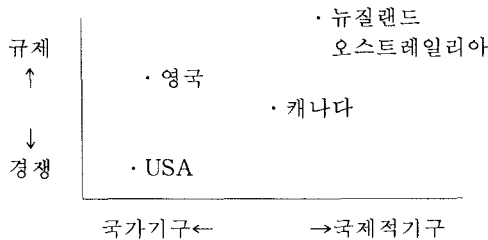
식적으로 거론되기 시작한 것은 1978년 EC위원회가 “첫번째 memorandum”을 통해 자신의 입장을 표출한 이후이다. 이후 EC공동항공정책은 점차 域內경쟁을 강화시켜가는 방향으로 추진되고 있으며 중간과정을 거쳐 1993년초부터는 ‘하나의 市場’이라는 개념에 걸맞는 경쟁적 항공정책이 시행될 예정이다.

항공정책에 있어서 EC의 多者間 협상에 의한 통일정책의 추구와 ICAO 특별항공운송회의 등은 美國의 일방적 태도가 발생시킨 各國들의 반응이다. 즉 多者間 협상의 방식은 이경우 弱者들이 소위 强者의 일방적 태도에 대해 맞설 수 있는 하나의 代案으로 등장한 것이다. 이 추세는 지역적 bloc화의 경향과 함께 현재까지 이르고 있다.

Ⅲ. 分析的 視角

1944년의 Chicago Conference는 제2차 세계대전후의 민간항공운송에 관한 일반적 경제원칙들을 설정하는 데는 실패하였고 다만 항공운항과 관련된 기술적인 문제에 있어서의 표준화와 기준의 설정, 그리고 안전운항을 위한 규칙제정 등의 문제해결에 있어서 큰 역할을 수행했다. 運輸權 교환과 그의 구체적 사용방식은 다른 방식에 의존하게끔 되었는데⁶⁾ 1946년도 英·美間의 항공협정은 그와 같은 경제적 문제들이 兩者間 협정에 의해 어떻게 양해되고 조정될 수 있는가하는 기본틀을 제시하는데

6) Chicago회의당시 주요당사국의 입장이 얼마나 상이했는가 하는것은 다음의 그림에서 잘 나타난다.



Chicago 회의당시 각국의 입장

성공했다.⁷⁾

Chicago-Bermuda 체제는 기본적으로 '航空社가 중심이 된 兩者협정 체제'라고 해석할 수 있다. 왜냐하면 ICAO의 존재는 Bermuda I 협정상의 분쟁해결기구 및 안전운항과 관련된 규정들의 ICAO에 대한 언급에 의해서만 유지가 되기 때문이다. 이는 아마도 항공운수산업자체가 갖는 특수성이 多者間 협상에 의한 어떤 조직의 설정을 필연화시키기 때문이다.

결국 항공운수에 있어서의 기술적 적합성이나 표준화의 문제, 장비의一元化 문제 등은 항공운수산업이 국제적 산업이 되기 위한 당연한 전제조건이다. 거의 70년대말까지 ICAO의 기능이 비경제적 기능에만 국한되고 있었다는 것은 二者間 협정이 그 당시까지의 국제민간항공의 문제를 해결하기에 적합했거나, 세계각국이 그것의 代案을 찾아내지 못한다 였다고 이해할 수 있다.

航空社가 중심이 되었다는 것은 최소한 70년대말까지 각국정부의 항공정책은 소비자보호의 측면보다는 航空社의 이윤보장과 그 성장에 목표하고 있었다는 사실을 의미한다. 특히 이는 IATA가 航空社들사이의 경쟁 및 그에 따른 소비자잉여의 창출을 목표로 하기 보다는 Traffic Conference를 통한 초과이윤의 확보에 연연했다고 비판되어온 사실에서 쉽게 추측할 수 있다. 최소한 70년대말까지 IATA의 Traffic Conference가 비효율적 航空社들의 시장내 생존을 보장해 주고 있었다는 사실은 그 기구내의 요금결정과정의 '滿場一致制'였다는 것에서 추론될 수 있다. 즉 비용이 보전안되는 航空社는 제안된 요금체계에 대한 거부권을 행사할 수 있었고 거부권의 행사는 곧바로 二者間협정에서 적용할 가격체계의 성립이 불가능하다거나 과거에 성립되었던 요금체계하에서 운송을 계속한다거나, 만일 과거의 요금체계에 대해 一方이 불만족할 경우 극단적으로는 二者협정의 폐기와 兩國間의 항공수송의 중단을 의미하는 것이기 때문에 이것이 소비자가 아닌 航空社 중심의 체제라는 것은 명확

7) 그후 거의 30년간의 항공협정은 내용에 있어서는 약간의 차이가 있을런 지 몰라도 형식은 Bermuda I 항공협정의 틀을 좇고 있다.

해 진다.⁸⁾

Chicago-Bermuda체제의 二者間 협정의 성격은 위의 논의에서 명확해진다. 추상적인 논의 차원에서 보면 일반적 원칙에 입각한 多者間 협상이 각 협상주체들의 서로 상이한 다양한 의견에 의해 일반적 협정에 도달하기가 어려운 반면, 二者間협상방식은 상당히 실용적이고 어떻게 해서든 문제를 해결할 수 있는 실천성의 長점을 지니고 있는 것은 사실이다.

二者間협상이 실용적이고 실천적일 수 있는 이유는 issue 연계에 있다. 특히 상대방에게 제공할 것이 풍부한(다차원적인 issue공간을 확보하고 있는) 국가의 경우는 二者間 항공협상에서 추구하고 있는 목표를, 他國의 다른 측면에서의 요구조건을 만족시켜 줌으로써, 유도해 낼 수 있다. 이를테면 Bermuda I 협정의 경우 양극단적인 반대의견을 지닌 美國과 英國이 협상에 성공했던 이유는 戰後복구를 위해 재정지원을 필요로 하고 있던 영국정부에 차관을 공여해 준다는 조건에서 였다고 한다.⁹⁾

또한 같은 항공협상내에서도 路線權과 같은 hard right를 地上操業의 자유화와 같은 soft right와 교환하는 것도 issue 연계방식이 확대해석되어 적용된 예라고 할 수 있다.

이의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 二者間협상은 적어도 협정된 내용만 가지고 판단할 때, 한 국가에 상당히 유리하게 체결될 수 있다.

둘째, 一國은 他國들과 맺어진 二者협정들을 연계함으로써 상당히 풍부한 路線權을 획득할 수 있다.

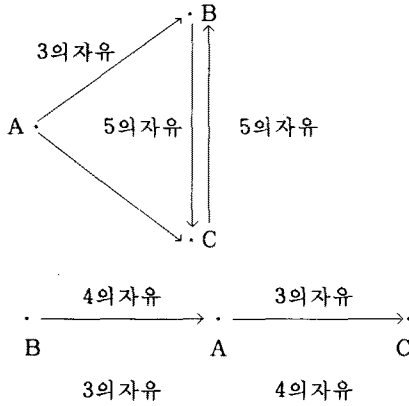
예를 들어 A국가는 B국가의 항공협정에서 C국가로의 以遠權을 획득

8) 이 측면에서 美國의 항행자유화정책(요금자유화정책 포함)이 국제항공운송사업에 기여한 바는 그 정책이 國益차원에서 나왔건, 혹은 일반적 원칙의 준수에서 도출된 것이건 간에 至大하다 할 수 있다. 앞에서 언급한 SCO의 여파로 IATA는 요금결정을 만장일치제에다 다수결원리로 바꾸었고 Traffic Conference로 一元化되었던 기구를 二元化시켜, 요금결정에 있어선 비효율적 기업의 거부권행사를 줄이는 효과를 거두었다.

9) C. Jonsson(1987) 6장 참조.

하고 있고 C국가에서 B국가로의 以遠權을 얻고 있다면 B국가와 C국가 사이를 마치 B國籍機나 C국가의 國籍機이거나 한것처럼 운항할 수 있다.¹⁰⁾ 혹은 제3, 제4의 자유권을 혼합하여 제6의 자유에 의한 運輸權을 행사할 수 있는데 이는 다음그림과 같다.

(그림 2) A의 입장에서 본 運輸權의 행사



세째, 둘째의 경우는 협상능력¹¹⁾이 강한 국가의 경우 성립할 수 있지만 협상능력이 약한 국가의 경우 國際路線을 풍부하게 할 수 있는 가능성이 희박해질 위험성이 있다.¹²⁾

이것이 의미하는 바는 적어도 항공수요축발의 측면에서, 路線構造의 취약성으로 인해 비용구조의 우수성에도 불구하고, 협상능력이 약한 국가의 航空社가 구석에 몰릴 가능성이 있다는 것이다. 국제항공시장에서

10) 사실 최근의 美國과 泰國사이의 항공분쟁은 美國이 아시아권내에서의 자신의 路線權을 서로 연결시킨 결과 제5의 자유에 의한 운송량이 과다해져 泰國國籍航空社의 시장점유율을 낮춘 결과이다.
 11) 이 글에서는 '협상능력'에 대한 구체적 정의는 내리지 않지만, 대충 自國항공시장의 크기, issue연계가가능성, 一國의 항공수요가운데 他國과의 항공수송이 차지하는 비중등을 들 수 있다.
 12) 예를 들어 韓國이 美國으로부터 Mexico로의 以遠權을 획득했다손 치더라도 韓國과 Mexico사이의 항공협정이 이를 사용할 수 없게끔 되어 있다면 韓國은 그 以遠權을 행사할 수 없는 결과가 된다.

hub and spoke system의 우수성은 많이 거론이 안되고 있지만 美國국내 시장에서 보여준 그와 같은 路線構造의 생존가치는 이미 공히 인정되는 바이다. 협상능력이 강한 국가들은 국제시장에서 hub and spoke system을 구축함으로써 point to point를 주로 운항해야만 하는 他國의 航空社에 대해 우위성을 확보할 수 있다.

IV. 二者間 協定에 대한 現實的 代案

二者間 협상방식은 협상파트너의 성격에 구애를 받지 않고 협상기술과 능력을 발휘하여 일정한 협정에 도달할 가능성이 있지만 앞 절에서 보았듯이 국제간 항공경쟁의 측면에서 小國에게 불리하게 작용할 가능성이 높다는 短点이 있다. 이를 극복(회피)하기 위해서 사용될 수 있는 방식은

첫째, 세계적 多者間 협정의 추구

둘째, 지역내 多者間 협정의 촉구

셋째, 二者間 협정의 포기

등을 들 수 있다. 이에 대해 상술하면,

1. 世界的 多者間 協定 追求

多者間 협정이 경제전반에 걸친 것이 아니라 국제항공과 같은 특수분야에 국한되어 있을 경우는 세계각국이 이해관계의 相反과 항공산업의 한 국가내 전략적 위치 때문에 Chicago회의의 결과에서 보듯이 세계적 규준을 확립하는데는 어려움이 많다. 특히 협정에 도달하기 위한 의사결정방식 자체의 결정에서부터 어려움이 생기게 되는데 만일 다수결원리에 의할 경우 소수의 강대국들이 반대할 가능성이 있고 다수의 약소국가들은 강대국들의 의사결정 전횡을 간과할 수 없게되어 협정의 도달이 지극히 어려워진다. 따라서 이는 二者間 협정에 대한 현실적 代案이라고 할 수 없다.

GATT와 같이 전 상품과 서비스의 교역에 있어 자유화를 추구하고 있

나 타지역과의 협상에 있어 현상상태를 깨뜨리는 것을 요구하여 국제경제 전반적인 불확실성과 파경을 초래할 수 있다는 것이다. 예를들어 EC와 미국과의 가상적 항공협상을 살펴보자. 현상상태는 美國은 여러 EC 국가들로부터 제5의 자유에 의한 수송을 인정받고 있고 EC 어느국가도 美國內 지점들간의 운송을 할 수 없게 되어 있는데 만일 EC의 통합으로 EC전역을 한 국가처럼 보아 美國의 第5自由權을 박탈하게 되거나, 美國의 유럽內 第5自由의 운송을 인정하더라도 美國內지점간 EC航空社들의 運航이 許容되지 않는다면 美國과 EC간의 관계는 급냉으로 치닫게 되어 현행의 EC 對 美國의 항공운항보다 더 열악한 결과를 갖고 올 수 있다.

3. 二者間 協定の 破棄

二者間 협정의 일방적 파기는 단지 긴급시의 수단으로 사용될 수 있을 뿐이다. 특히 협상능력이 차이가 날 경우 二者間 협정의 파기는 破棄當事國에 미치는 악영향의 정도가 被破棄國의 그것보다 크게 만들어 협정을 파기하는 것이 오히려 비합리적이 될 가능성이 있다. 하지만 결려 있는 과실의 크기가 클 경우는 二者협정상의 불리한 점을 시정하기 위해 유효한 수단이 될 수 있다.

V. 韓國의 입장(소극적 시론)

1. 二者間航空協定에 대한 展望

韓國은 지금까지 二者間 협상방식을 추구해 왔고 지역내 多者間 협상방식은 시도조차 한 적이 없다. 먼저 二者間협상에 의한 항공운수산업의 발전가능성을 시험적으로 탐색해 보면 二者間협정에 의해 개발도상국이나 후진국과의 point-to-point route를 개설할 가능성은 높다. 이는 특히 韓國의 開發途上國중 선두주자라고 하는 경제적 강점이 작용하여 이루어질 것이다. 최근 소련, 東歐 Europe이나 몽고 등과의 二者間 항공회담은 그 예이다. 하지만 西유럽이나 日本, 美國, 오세아니아국가들과의 二者間 항공협상에서는 보다 자유로운 조건을 제시해야 공급량이나 路線

權의 강화를 기대할 수 있는데 이의 수지타산은 반드시 긍정적으로만 작용할 것 같지는 않다. 특히 韓國의 경제적 관계가 日, 美에 편중되어 있고 앞으로의 성장가능성이 압울할 경우에는 부정적으로 작용할 가능성이 있다.

이와같은 상황에서 공격적이고 적극적인 항공정책이 추구는 불가능한 것 같다.

2. 地域內 協助可能性 打診

이와같은 상황下에서 韓國은 東北 Asia를 엮는 지역항공공동체의 구상을 해볼 수 있는데, 만일 항공공동체이상의 경제공동체를 추구한다면 issue 연계 및 비교우위 등의 작용으로 지역내 多者間 협상에서 성공을 거둘 수 있을런지 모르지만 항공공동체의 구상은 韓國航空社들과 日本, 臺灣航空社들과의 路線類似性, 日本과의 시장크기의 차이때문에 협조관계를 유지하는데 애로사항이 있다. 따라서 지역간 항공 역할 분담에 의한 전략은 성공적일 수 없을 것 같고, 域內 항공자유주의도 지역국가들의 기업 중심적 사고방식의 역사로 서로에 대한 경계심 및 결과에 대한 불확신 등의 요인으로 쉽게 추구될 수 있을 것 같지 않다.

지역경제공동체의 일환으로서의 항공정책의 추구는 항공자체만의 지역협조보다는 가능성이 더욱 큰 것이다. 하지만 이도 日本이나 다른 국가들사이의 경제력 차이 및 피식민지배인 역사적 사실때문에 쉽게 이루어 질 수 없을 것 같다.

결국 日本을 제외한 東北 Asia국가들간의 공동항공정책추구만이 유일한 방법인데 日本을 제외하면 협상능력이 크게 배가될 이유가 별로 없을 것 같다.

3. 世界的 多者間 協定の 追求

韓國은 92년도 가을 국제민간항공기구인 ICAO의 常任理事國으로 진출할 계획이다. 사실 이는 ICAO내에서의 韓國의 발언권 강화와 아젠다 통제의 가능성을 높여 주는 것이기 때문에 세계적 多者間 협정의 추구

를 위한 좋은 기회이기는 하다.

하지만 앞절에서 살펴보았듯이 서로 이해관계가 상충된 국가들 사이의 得失을 조정한다는 것은 현실적으로 불가능하고 특히 국제적인 運輸權 교환의 원리를 보호주의적인 입장으로 주장하기에는 오히려 兩者間 협상체제가 各國에 더 유리한 수단이 될 수 있고, 자유주의적 항행을 원리로서 내세우기에는 韓國의 항공산업의 국제경쟁력이란 측면에서 불안함이 서려있기 때문에 어떠한 원리도 제시할 수 있는 입장이 아니다.

다만 우리가 국제적 협상체제를 추구한다면 원리를 제시하는 등의 적극적 입장보다는 소위 항공강대국과의 二者間협정에서 오는 불평등한 運輸權 교환이나 경제과실의 결과적 불평등성에 대한 현실적 방어수단으로서 국제적 협상체제를 이용할 수 있다는 점이다. 사실상 2절에서 살펴 보았듯이 70년대말 美國의 일방적 국제항공시장 개방의도가 좌절되었던 것은 그 이후 여러국가들의 그에 대한 적극적 대응으로 이루어진 것이다. 이런 상황에서 국제적 多者間 협상체제의 구축은 보다 조직적이고 체계적으로 항공강대국들의 兩者間 협상에서의 자기의사 관철의도를 약화시킬 수 있는 방안을 모색하는 것과 관련지워진다.

VI. 맺는 말

Chicago-Bermuda 체제로 특징지워지는 航空社 중심의 兩者間 협정체제의 의한 국제항공의 원리는 1970년대 이후 兩者間 협정이 취급못했던 차터機운항의 증대, 국제경기의 급격한 변동, 그외 이미 지적되었던 요인들 때문에 상당히 불안정한 체제가 되어 버렸다.

게다가 兩者間 협정체제의 의한 運輸權 사용의 결과가 경제적으로 一國에 상당히 유리하게 작용되는 현상을 보이기 시작한 것은 兩者間 협정체제의 원칙을 근본적으로 동요시키는 요인이었다.

이론적으로만 보더라도 兩者間협정체제는 협상주체국가들의 협상능력의 차이, 사회적 욕구의 차이에 의한 issue 연계의 가능성, 그 협정과 협상주체국가들이 관련된 다른 협정들과의 관계속에서 나타나는 실질적인

運輸權행사능력의 차이 등의 이유들로 협상내용뿐 아니라 그에 따른 運輸權의 행사에서 얻는 경제적 잉여의 차이를 발생시킬 수 있다.

兩者間 협정체제의 이론적, 현실적 불안정성에 대한 代案은 기존 兩者間 협정체제의 확대 및 변경(차터機운항에 대한 원칙삽입, 보다 보호주의적인 선택이 짙은 협정의 내용)을 통해서 스스로의 안정화를 도모하는 兩者間협정체제 자체의 유연성과 신축성이겠지만, 이는 미봉책이 될 가능성이 있다.

이외에 지역간 多者間 협정체제, 세계적 多者間협정체제 등의 兩者間 협정체제에 대한 代案들을 고려할 수 있지만 이 모든 代案들이 제대로 기능하기에는 구성원사이의 경제적, 정치적 의견의 차이나 항공운수산업에 거는 각자의 기대의 차이, 경제성장방법에 대한 의견의 차이, 항공수입의 공평한 분배의 요구에 대한 반응의 차이 등 때문에 쉽게 추구될 수 있는 代案들은 아니다.

韓國의 협상은 기본적으로 兩者間 협상을 기본으로 한다. 하지만 앞절에서 보았던 것처럼 그것이 航空社에게만 유리한 결과를 가져오던지(韓·日間의 항공운송의 경우처럼) 아니던지간에 국제경쟁력의 취약성(비용구조가 아니라 路線구조와 운항회수의 수요창출 능력에 있어서)을 근본적으로 내재하는 등의 한계를 지니고 있다. 하지만 지역간 多者間 협정체제의 구축은 여러가지 역사적, 현실적 이유로 추구하기가 용이하지 않다.

韓國의 ICAO 常任理事國으로의 진출은 세계적 多者間 협정체제로의 적극적 전환을 도모할 수 있게 하는 상황을 창출하지만, 이런 체제도 쉽게 어떤 원리에 도달할 수 없다. 이런 상황에서 세계적 多者間 협상은 오히려 항공강대국과의 兩者間항공협상내용 및 경제적 성과의 불균등한 배분을 시정시킬 수 있는 방향으로 유도되어야 한다.

이와같이 놓고 볼 때 앞으로의 연구방향은 과연 兩者間 협정체제를 기본으로 한 보정수단으로서의 多者間 협상체제가 구체적, 실질적으로 어떻게 전개될 수 있는지, 그리고 그와같은 전략하에서 협상방식의 전술적 내용을 어떻게 가져갈 수 있는지에 관한 것이어야 한다.

參 考 文 獻

- 교통개발연구원, 세계각국의 항공협정체결내용 및 항공현황연구, 1991
- Blattner, L & B. Rosenberg, 「U.S. Aviation and Europe 1992」, McGraw Hill, Inc., 1991.
- C. Jonsson, 「International Aviation and the Politics of Regime Change」, Frances Pinter, 1987.
- J. Naveau, 「International Air Transport in a Changing World」, Bruglant/Martimus Nijhoff publishers, 1989.
- Netherlands Institute of Transport, 「International Air Transport in the Eighties」, Kluwer, 1981.

Bilateralism vs. Multilateralism in International Aviation Order :

Historical & Analytic Aspects, and Korean Responses

Dr. Jong Seok Kim*

The Chicago-Bermuda system has been characterizing international aviation order since 1940's. Bilateralism was established as 'the' way of negotiation in exchange of traffic rights among nations thanks to the system. The system was stable until new phenomena came into the scene. The orderly development of international aviation began to be threatened by a series of technological and commercial breakthroughs in the late 60's and 70's. Also, in the field of international aviation, aspiration of the new-emerging third world countries was heightened and the emergence of a unified Europe was added to it. These caused worries on bilateralism as an efficient means of negotiation. New waves of multilateral(regional or international) approaches have been conducted. Its formal discussion is accelerated by vigorous talk on multilateral liberalization of international trade in commodities and services, i.e., the Uruguay Round. In this paper, we examine historical development of bilateralism and multilateralism in a perspective of political economy ; changes in the international aviation industry, merits and demerits of the two regimes on competitiveness of negotiating partners. The ways Korea can respond to new changes are presented and compared and a tentative stance she can take is proposed.

*Senior Researcher, Korea Transport Institute