

# 미국의 항공운항산업 규제완화

미국의 항공산업은 바야흐로 백화재방 전성기에 있다. 이것은 항공기의 제조, 운항등 분야에 걸쳐있으나 처음부터 이렇게 백화재방형은 아니었다. 항공기 제조업계가 최근에 와서 냉전 체제의 종식에 따라 구조조정이 불가피하여 지금은 유수 몇개사로 집중되고 있다. 그러나 운항회사의 경우는 약육강식의 경향이 없는 것은 아니지만 약 20여년 전부터 언제나, 어디서나, 어떤 운임 체계로나 설립도 자유이고 폐업도 또한 자유라는 완전 자유 풍토가 되어있다.

그런 점에서 미국의 항공 운항업계는 20년간에 유수 10개사로 세력이 정비된 반면 20여개사의 대소 운항기업이 창업과 폐업의 명멸을 거듭하고 있다. 더욱이 미국은 자국의 이런 규제완화를 다른 여러나라에도 공정경쟁이라는 명분아래 개방을 강요하여 유럽은 물론 일본과 우리나라에까지도 시장의 개방을 요구해 지각변동을 촉진하고 있다. 이런 상황을 바탕으로 미국의 규제완화 배경과 과정을 간추려 보기로 한다.

본지편집장권 서 병 홍

## 제1기 : 무한경쟁의 터전 마련

현재 미국은 시장의 개방뿐 아니라 항공산업의 규제 완화까지를 요구하여 급기야 개발도상국에 제2, 제3의 운항회사가 설립되어 기존의 각사의 경쟁상태를 연출하고 있다. 이런 상황은 경쟁유도가 제일 강화를 가져오고 소비자에게 이익을 가져오는 좋은 선례를 보인 면도 있으나 취약한 시장 여건을 놓고 과당 경쟁을 연출한 결과 오히려 기존의 기업까지 몰락시키는 부정적 측면도 엿보이게 되고 있다. 그런 점에서 미국의 규제완화는 결코 탄산지식이 될 수 없으며 운항회사의 총알성세는 그것이 곧 항공기 제작회사의 매출에 직격으로 영향을 미친다는 점에서 여기 그 대강의 행적을 기록해 항공운항산업과 항공기 제조업이 가야할 방향을 알아보기로 한다.

### 카터 정권때 시작

1970년대의 미국 민간항공업계는 1925년에 시행된 켈리 항공우편법에 의하여 정부에 의하여 운항노선의 취득, 운임의 결정등이 규제 관리되어 왔다. 이 제도는 민간 항공위원회(CAB=Civil

Aeronautic Board)에 의해 관리되었는데 당시에 이미 운임, 노선 정책등이 항공회사의 비효율성과 비싼 원가를 조장하고 소비자에게 불이익을 가져오는 등 각종 규제가 항공회사의 자체 성장을 억제한다는 비판을 받은 바 있었다.

이러한 여론에 부응하고 매마침

선거때 공약으로 경기 자극과 고용 촉진을 내세웠던 카터 대통령이 각종 규제완화책의 일환으로 항공운항산업의 규제완화에 나선 것이 시초라고 알려져 있다.

당시 카터 행정부는 산업부문의 규제가 투자를 정체시킨다고 판단하고 그러한 비용을 투자로 전환한다면 100만명의 일자리를 창출할 수 있다고 판단하여 규제완화에 나선 것이었다.

이에 대한 항공업계의 반응은 처음에는 부정적이었다. 그들은 먼저 CAB의 규제가 운임을 올리고 있다는 생각은 잘못된 것이라고 주장했다. 운임의 상승은 석유위기와 인플레이에 의한 불가피한 것으로 운

임의 인상폭은 다른 서비스에 비하여 낮은 수준이라고 역설했다. 또 규제완화는 실업 문제를 가속한다는 우려도 있었다.

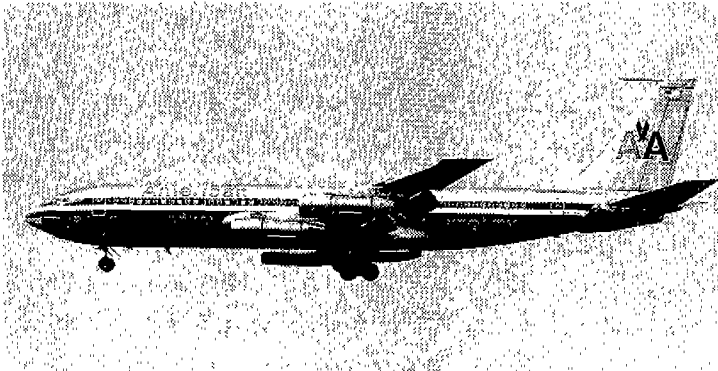
또한 이 무렵에는 주요 기종이었던 보잉 707과 DC-8이 교체 시기가 되어 후계기종에 대한 투자가 향후 10년간에 400억 달러에 이를

것이라고 예측되고 있었다. 이것은 그렇지 않아도 불안한 항공회사들에게 불안과 업적에 대한 압박요인이 되고 있었다. 따라서 규제완화는 결과적으로 종업원의 감원, 임금삭감, 노동조건의 열악을 초래한다는 것이 반대론자의 근거가 되었다.

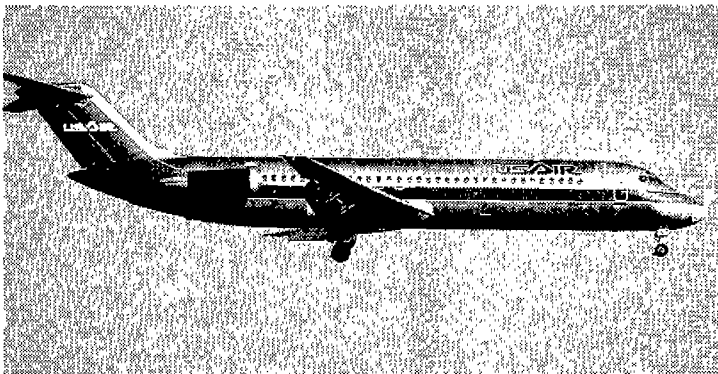
그러나 규제완화에 대한 반응은 각각의 항공회사에 따라 다르게 나타났다. 반대의 최선봉에 섰던 아메리칸 항공은 이때 보잉 747과 DC-10을 구입하여 6억 달러 가까운 장기부채를 안고 있었는데 두 기종의 운항 수입은 투자에 걸맞는 수입을 아직 확보하지 못하고 있었다. 게다가 연료효율과 운용효율이 나쁜 보잉 707과 727-100 등이 보유기의 65%를 넘고 있어 규제완화에 대응해 살아남기 위해서는 비교적 경합이 덜한 단거리와 중거리 노선 개발이 불가피했다. 그런데도 새로 도입한 707, 747, DC-10등은 이런 노선에는 알맞지 않았다.

이에 비하여 유니티드 항공은 이미 대륙횡단노선의 실적이 있고 캐피탈 항공을 흡수한 이후 보잉 727, 737, DC-9 등의 다양한 기종을 소유하여 운항노선의 변경에 유연하게 대처할 수 있었다. 그래서 유니티드 항공은 규제완화에 찬성하는 쪽에 섰다.

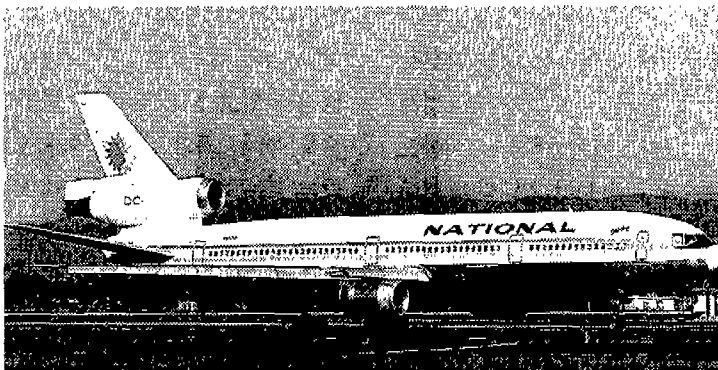
이러한 찬반 양론 가운데 1977



아메리칸항공의 B707



내셔널항공의 DC-10



US에어의 DC-9

년 6월 카터대통령은 알프레드 칸 박사를 CAB위원장에 임명하고 1930년 이래 최대의 규제완화에 나서게 되었다.

### 언제, 어디서나, 얼마를 받거나

신임 칸 CAB위원장은 규제완화의 절대적 신봉자는 아니었다. 다만 규제가 없는 편이 효율적으로 시장에 대응할 수 있다는 신념을 가지고 있었다.

미국 민간항공수송에 처음으로 정부가 관여한 것은 1925년의 이른바 항공우편법이 그 시초이며 민간 항공 수송업무를 진흥시키려는 목적이 있었다. 다음해에 항공수송 산업의 재정개선을 위하여 보조금이 교부되고 우편 계약기간이 4년에서 10년으로 연장되었다. 이 조치는 결과적으로 항공회사에 10년간이나 노선권을 독점시키게 되었고 기득권이 있는 대규모 항공사에 유리한 풍토를 제공하게 만들었다.

1938년에 민간항공사를 감독하는 행정기관으로 민간항공청(뒤에 CAB로 개칭)이 설립되어 여기서 노선의 인가, 운임의 관리 뿐 아니라 거기서 파생하는 운임의 인상, 할인율, 보수율, 좌석배치, 좌석 이용률등에 이르기까지 일체를 규제했다. 그래서 소위 아무것도 변화하지 못하고 변화시킬 수도 없는

완전 규제시대가 계속되었다.

칸 위원장은 그런 규제를 철폐하여 언제, 어디서나, 얼마를 받거나 자유로이 비행하는 항공 자유화정책을 추진했다. 당시 항공운송 시장에서는 이미 운임의 자유화, 저운임화가 진행되어 노선개발 경쟁이 치열해졌다. 그 결과 항공이용 승객이 25%나 늘어 연간 2억 4천 만명을 실어 날랐다. 그리하여 규제완화는 1978년에 성립한 "항공 규제완화법"에 의해 결실을 보였다. 그후 6년간의 자유화 끝에 1985년초에 드디어 CAB의 해산으로 자유화 작업은 끝났다. 이로 인해 항공운송사업은 누구나 참여할 수 있고 운임의 인상, 할인, 그리고 폐업과 합병 등이 마음대로 행해지게 되었다.

규제완화법이 발효한 첫날 CAB 앞에는 사람의 줄이 생겼다. 신규 노선을 개척하여 항공회사를 설립하려는 참여 신청 지원자들이었다. 승객들은 더욱 값싼 항공표를 원했고 신규 참가회사들은 이런 요구를 노리고 저가의 노선을 개척했다. 규제완화후 곧 행동을 개시한 업체는 한동안 지역항공이라는 이름으로 우수업체에 눌러 지내다가 때마침 나타난 중소형 제트 여객기를 무기로 대기업과 동등한 경쟁대열에 서게 되었다.

1981년에 와서 미국의 정기항공회사는 연간 매출액 규모에 따라

메이저, 국내, 지역의 세가지로 재분류되었는데 연간 매출액 10억달러 이상은 우수 항공회사로 올라서게 되었다.

### 항공사들의 혼전

이러한 규제완화에 따라 여러 항공회사들은 노선망을 자유롭게 구축할 수 있고 CAB의 인가 없이 마음대로 운임을 설정할 수 있게 되었다. 소비자들은 값싼 운임으로 여행할 수 있고 이용할 수 있는 선택지도 증대했다. 실제로 규제완화 후 5년 동안에 운항 원가는 58%나 올랐으나 운임의 인상은 48%에 그쳤다. 한편 시장성이 적은 노선으로부터 항공사가 철수할 것이라는 우려는 현실적인 것이 되지 못했다. 거기서는 우수 항공사가 철수하면 곧 지역항공사가 더 많은 편수를 운항하여 소비자의 이익에 연결했다.

이렇게하여 규제완화는 종래에 보지못한 시장 기회를 주게 되었고 과거의 많은 법칙이 별 의미가 없게 되었고 노선 거리가 길면 길수록 투자효과와 운항효과가 오른다는 법칙과 수송량이 많은 시장에서의 운항은 항상 저밀도의 시장에서 운항보다 바람직하다는 것이 새로운 법칙이 되었다. 이런 불문율은 의심할 여지없이 모든 항공사가 노선 확장에 혈안이 되

게했다. 그중에서 급신장을 보인 브라니프 항공은 1982년 5월 끝내 도산하고 말았다.

규제완화가 시행된 다음해인 1980년부터 미국은 불황의 소용돌이에 말려 들었고 경기대책에 따른 경비절감 압력으로 중고기의 방출, 공항의 발착 한도 매각, 그리고 조종사의 감원등이 유행했다. 이에 따라 신규로 진입한 회사에 매출을 확대할 기회를 주었다. 그리고 이들 항공회사가 기내서비스 없이 저가에 제공하는 노선은 불황기에 저가의 항공표를 원하는 소비자의 수요와 일치하여 후발 항공사가 늘어났다.

규제완화가 시작되던 첫해는 우수 운항회사들에게 매우 어려운 해였다. 규제완화의 권리를 행사한 TWA가 당시 발표한 운임 인하 계획은 각종 조건을 두어 모든 승객이 인하된 운임의 혜택을 받을 수 있게 했다. 이에 비하여 아메리칸항공등 일부는 정규 운임을 다 내는 일부 승객을 묘하게 계층화하여 구별하는 제도를 만들어 운임 인하 경쟁으로 생기는 출혈을 최소한으로 줄이려고 애썼다.

TWA와 같은 일률적인 운임 인하는 비즈니스를 위한 승객에게 약 절반의 요금으로 탑승할 수 있었고 이 점이 소비자들에게 먹혀들자 시장 점유율과 고객을 잃을 것을 우려한 우수 운항회사들이 뒤를 이어

이 최악의 계획에 참여하여 이익을 잠식하는 결과를 낳았다.

유나이티드 항공은 2개월에 걸친 파업으로 체력을 소모했으며 아메리칸 항공은 그해 5월의 시카고에서 발생한 사고 때문에 보유한 DC-10기종의 운항정지가 불가피하여 매출의 신장이 일시 정지하는 어려움을 맛보았다.

1979년은 또 기후가 아주 나쁜 해였다. 이 해 겨울에 전국적으로 눈보라가 불어닥쳐 수천편의 운항이 취소되었다. 이런 일이 우수 항공회사들의 수익을 압박했다. 이런 상황에서 규제완화의 물결이 미국 항공운항업계의 판도를 새로 마련하는 기회를 낳게 만들었다.

여기서 몇몇 항공사를 살펴보자. 무착륙으로 우편물을 장대 고리로 집어 올리는 유연한 방법으로 1938년 피츠버그에서 항공우편계약을 따낸 알게니 항공사는 규제완화 다음 해에 회사명을 US Air로 바꾸고 텍사스와 플로리다에 신노선을 개설했다. US Air사는 지역항공의 집객력을 살려 가혹한 불황에 시달리는 피츠버그에서 고도성장하에 있는 남부로 진출을 꾀하여 성공했다.

한편 미네소타주 미네아폴리스를 본거지로 하는 노스 센트럴 항공과 아틀란타를 본거지로 하는 사잔 항공은 합병하여 리퍼블릭항공을 만들고 다시 샌프란시스코의 휴즈 항

공을 흡수하여 대규모의 간선 항공회사로 성장했다. 합병한 3개사의 운항 기종이 DC-9이라는 점이 승무원의 훈련, 정비, 서비스 부품의 공통화라는 운항 효율면에서 유리했다.

이에 대하여 휴스톤에 있는 텍사스 인터내셔널 항공사는 최후의 지역항공사였으나 사장인 프랭크 로렌소는 아주 대담한 시책에 나섰다. 즉 규모면에서 3배나 큰 플로리다의 내셔널항공을 매수하였는데 당시 그는 32세의 젊은이였고 텍사스 인터내셔널의 매출액은 연간 1억 달러에도 미치지 못하고 있었다. 여기서 그는 우수항공회사와 대결하는 유일한 방법은 다른 항공사를 매수하여 자신의 몸집을 불리는 방법밖에 없다고 판단한 것이다. 결과적으로 이 매수공작은 78년 팬암사에 패배했지만 로렌소 사장은 4600만 달러의 이익을 손에 넣었다. 그는 이 돈으로 텍사스 코퍼레이션을 세우고 컨티넨탈 항공을 합병하는데 성공하여 회장에 취임했다. 규제완화후에 최초로 신규 설립된 회사는 시카고의 미드웨이항공이었다. 동사는 운임을 싸게 내릴 수 있는 유연한 조건을 무기로 시카고-뉴욕 노선에 파고 들어 실효를 거두었다.