

동북아 항공물류허브을 구축하기 위한 다자적 접근 방안

Multilateral Approach to forming Air Logistics Hub on North East
Asia Region

홍석진 (Seock-Jin HONG)
인천대학교 물류대학원 교수
Assistant Professor
Graduate School of Logistics
University of Incheon

I. 서 론

II. 동북아 항공운송자유화 정책의 단계적 추진 방안

III. 결 론

I. 서론

동북아 항공운송시장에서는 중국시장의 개방으로 항공운송시장이 전에 없는 급팽창을 하고 있으며, 전 세계 항공운송시장에서 아시아-태평양의 비중이 커지고 있다. 특히 1994년부터 개설된 한·중 노선의 경우 매년 24.2% (1997년 이후 여객기준)의 성장을 기록하고 있으며, 이는 국제선 항공운송시장 중 가장 높은 성장률을 보이고 있다. 따라서 한·일 노선과 한·미 노선 중심이었던 우리나라의 국제노선에서, 2001년을 기점으로 한·중노선이 한·미 노선을 앞지르고 있다. 또한 전통적으로 많은 항공 수요를 유지하고 있는 한·일 노선에서는 일본 나리타공항의 포화 상태에 따라 양국의 수도권 간 포화 문제를 2003년 하네다-김포공항의 연결을 통해 일부 해소되었으며, 동북아 지역의 교류 활성화 및 우리의 목표인 동북아물류중심국가를 위해 필요한 베세토(BE-SE-TO, Beijing-Seoul-Tokyo) 셔틀 서비스¹⁾를 이룰 수 있는 계기가 되었다.

그러나 향후 점차적으로 확대될 인적, 물적, 서비스 그리고 정보의 교류를 위해서는 동북아 역내에서 보다 자유로운 항공편의 연결이 필요하다. 이런 측면에서 지역간 협정에 의한 다자간의 항공운송시장 통합과정을 살펴보고 동북아 항공운송시장에 적용 가능한 방안을 찾아보기로 한다. 또한 현실적으로 가장 빠르게 도입할 수 있는 항공화물 부문의 통합을 어떻게 이룰 것인가에 대해서 정책 대안을 제시하고자 한다.

1. 동북아 항공물류허브 구축을 위한 전제 조건

세계화의 진전에 따라 자본의 유동성이 커지면서 외자유치를 위한 국가 간의 경쟁이 심화되고 있어, 각 국은 외국자본의 유치를 국가정책의 중요한 핵심으로 인식하고 있다. 한국도 국제경제 환경에 발맞추어 다국적 기업의 지역물류센터, 지역본부, 콜센터 유치와 이를 위해 개방 확대와 관련 인프라의 정비 등을 통한 물류중심지화 전략을 바탕으로 추진하고 있다.<표 1> 물류중심지화는 일반적으로 “일정한 지역에서 여러 경제권을 연결하고, 지역 경제권에 인적·물적인 흐름과 함께 정보에 관련된 제반 서비스를 제공하는 기지”로 볼 수 있을 것이다. 이러한 물류중심지화의 구축을 위해서는 인적·물적 요소 그리고 서비스의 자유로운 이동이 가장 중요하다. 이를 위해 중심지의 기지 역할을 할 수 있는 국제공항 및 항만의 개발이 무엇보다 중요하다.

1) 일부에서는 중국의 북경대신 상해 또는 청도와 셔틀서비스를 기대하고 있기도 함

<표 1> 동북아 물류중심 전략 추진 경위

2002. 1. 4	김대중 대통령 연두기자회견에서 한국을 동북아 비즈니스중심국가로 육성한다는 기본구상 발표
2002. 3	동북아 비즈니스 중심국가 실현 발전기획단 구성
2002. 4. 4	기본계획 확정(국민경제자문회의 겸 경제정책조정회의) - 한국의 지정학적 위치를 활용, 공항, 항만 등 물류시설의 확충을 통해 동북아의 물류중심지로 육성하고, 외국인 친화적인 경영, 생활여건을 조성함으로써 세계 우수기업 및 금융의 동북아 거점으로 발전시킨다는 내용을 골자로 하는 기본계획을 확정
2002. 7. 29	“동북아 비즈니스 중심국가 실현 방안” 발표
2002. 8. 21	“경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률(안)” 공포
2002. 11. 6	“경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률” 제정 - 경제특별구역의 명칭을 경제자유구역으로 변경
2003. 2. 6	동북아 경제중심국가 건설 국정토론회 개최(대통령직인수위원회)
2003. 4. 7	동북아경제중심위원회 설치
2003. 8. 5	인천 경제자유구역 지정
2003. 8. 27	“동북아 물류중심 추진 로드맵” 발표(동북아경제중심위원회)
2003. 10	부산, 진해 경제자유구역, 광양만 경제자유구역 지정

자료: 산자부(2004)

인적·물적 요소와 서비스의 자유로운 이동을 위해서는 각 국가별로 경제활동을 제한하는 각종의 규제정책을 완화하고 각 국가 간 보다 자유로운 환경의 조성이 필요하다. 특히 항공부문은 양자 간에 의한 규제적 질서를 유지하고 있고 특히 동북아 지역은 다른 지역보다도 보수적인 항공정책을 유지하고 있어 항공운송산업의 지역적 통합과 자유화 정책의 추진으로 역내 인적·물적 흐름을 보다 원활하게 할 필요가 있다. 더욱이 향후 항공운송산업은 항공화물 부문 성장이 주도 할 것으로 예상되고 있다. 민간항공기의 양대 제작사인 보잉과 에어버스는 향후 20년 동안 매년 항공화물이 여객에 비해 0.8 내지 1% 포인트의 높은 성장을 할 것으로 보고 있다.<표 2> 특히 아시아 역내와 중국 국내의 항공화물이 시장 성장을 주도 할 것으로 내다보고 있는 가운데 중국은 2003년 항공화물의 성장률이 9.4%에 달해 전 세계 평균의 3.9% 보다

세계평균의 2배 이상 높은 성장률을 기록하였으며, 아시아 지역의 성장률 6.7% 보다도 높은 성장률을 기록하였다. 그리고 이러한 높은 성장률은 앞으로 계속 지속될 것으로 예측된다. 동북아 지역의 높은 성장률을 바탕으로 시장이 보다 자유화 될 경우 역내 교류는 지속적으로 확대 될 것이다. 이미 항공운송시장의 자유화를 경험하고 있는 북미 지역과 유럽에서는 항공운송산업의 자유화로 경쟁이 촉진되고 운임이 하락하여 보다 많은 상품의 이동을 촉진하는 매개체 역할을 하였다. 또한 이러한 자유로운 정책을 주도적으로 실시하고 있는 국가들이 물류중심지화 주도하고 있는 것을 볼 수가 있다.

<표 2> 항공여객 및 화물 매년 성장률 전망치

	보잉 (2023년까지)	에어버스 (2022년까지)
국민소득	3.0 %	3.3 %(*)
여객수요	5.2 %	5.0 %
화물수요	6.2 %	5.8 %

자료: 보잉(2004), 에어버스(2003), (*)에어버스(2002)

2. 세계항공운송시장과 자유화 현황

항공운송산업의 자유화 물결은 미국의 국내항공운송산업 자유화 이후 1980년대부터 본격적으로 시작되었다. 자유화로 인해 항공기의 이용이 대중화되면서 더 이상 항공기를 이용한 여행이 고급여행 수단이라는 등식이 사라졌다. 더욱이 1990년대의 세계화 진전은 1946년 이후²⁾ 항공운송산업의 절대적인 체제로 자리를 잡았던 양자체제가 지역간 다자체제 또는 일부 국가들 간의 다자체제(pluri-lateral) 또는 광범위한 국가들 간의 다자간체제(multi-lateral)로 이행을 촉진하고 있다.

1997년 4월부터 유럽항공운송시장의 통합과 자유화는 역내 경쟁을 촉진하여 저비용구조의 항공사들이 급성장을 하였다. 이들 저비용구조 항공사가 기존 항공사를 위협하면서 전 세계 기존 항공사들의 저비용 구조화를 유도하고 있다. 이러한 규제완화된 시장에서 저비용구조 항공사의 성공과 사업영역의 확장은 미국의 규제완화 정책에 이어 전 세계 항공운송산업의 자유화를 더욱 촉진하는 현상으로 나타나고 있다.

유럽통합과 역내 항공운송 자유화 정책이외에도 화상회의(video conference)와 같은 정보통신기술의 등장도 각 국으로 하여금 항공운송의 자유화를 유도하는 계기가

2) 미영간 버뮤다 협정이후

되고 있으며, 항공운송산업의 구조적 변화를 유도하고 있다. 즉 신기술의 등장으로 항공기를 이용한 주 고객이 비즈니스 승객에서 관광, 레저 위주의 승객으로 전환되고 이로 인해 항공운임이 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있다. 항공운임의 지속적인 하락은 항공사의 수입단가 하락을 촉진하고 이러한 현상이 기존의 항공사들에게도 획기적인 구조조정을 요구하고 있는 상황이다. 또한, 항공운임의 하락은 항공화물 및 여객 수요의 지속적인 증가를 예상 할 수 있을 것이고, 항공운송의 절대적인 양이 증가함으로써 항공시장으로 하여금 보다 자유화된 정책의 추진을 요구하고 있다.

3. 지역간 항공운송시장의 통합과 자유화 추진현황

2004년 5월을 기준으로 세계항공운송시장에서는 약 10개정도의 지역간 통합 및 자유화를 추진하고 있다.³⁾ 가장 대표적으로 1997년 4월 1일부터 유럽시장을 통합한 것이다. 이는 유럽연합의 15개 국가와 3개의 유럽경제지역(EEA, European Economic Area)에 속한 국가가 참가하였다. 또한 스위스는 2002년에 양자협정의 형태로 유럽 항공시장에 합류하게 되었다. 2004년 5월 1일 부터는 10개의 동, 중, 서부 유럽이 참가하여 유럽의 통합 항공시장은 총 29개 국가가 참가하고 있다. 이밖에 남미 5개 국가가 참가하고 있는 안디안 협약(Andean Pact), 캐리비언 15개국에 의한 캐리비언 커뮤니티(Cabbribean Community)⁴⁾, 남미 6개 국가에 의한 Fortazela 협약, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남에 의한 CLMV⁵⁾, 아랍민간항공기구(ACAC, Arab Civil Aviation Commission)의 주도에 의한 아랍계의 중동 북아프리카 16개국⁶⁾, 서아프리카 6개국에 의한 반줄 조약(Banjul Accord)⁷⁾, 중앙아프리카 경제 및 재무 협력기구(CEMAC, Economic and Monetary Community of Central Africa)에 의한 6개 국가, 동남 아프리카 통합 시장(COMESA, Common Market for Eastern and Southern Africa)에 의한 20개 국가, 아프리카 53개 국가 연합에 의한 Yamoussoukro⁸⁾ 등이 논의 중에 있거나 이미 지역간 다자에 의한 항공운송의 통합시

3) Wang, 2004.

4) 1996년부터 논의를 시작하여 1998년에 8개 국가에 의해 형성.

5) 1998년부터 논의를 시작하여 2003년에 정식으로 다자간 협약 체결.

6) 1999년부터 논의 시작.

7) 1997년부터 논의 시작.

8) 2000년 협약 체결.

장을 구축하였다.

지역간 다자체제 이외에 일부 국가간에 형성하고 있는 다자체제로서는 APEC에 참여하고 있는 5개 국가(미국, 칠레, 싱가포르, 뉴질랜드, 브루나이)간의 자유화 협정이 2001년 체결되었으며, 이후 페루, 사모아, 통가 등이 합류하였다. 미국과 유럽연합은 대서양 노선에 있어서 항공자유화지역(Open Aviation Area)을 구상하려는 TCAA(Transatlantic Common Aviation Area)가 유럽연합의 주도하에 진행된 바 있었다.

II. 동북아 항공운송자유화 정책의 단계적 추진 방안

1. 항공자유화정책과 다자주의

- 국제기구 측면에서의 항공자유화정책 및 항공사들의 다자간 전략적 제휴

양국간 항공협정 체제하에서 항공사간 다자간 전략적 제휴에 적극 대응하고 WTO(세계무역기구)에 의한 다자간 협상 체제를 대체할 다자간 국제항공 협정을 촉구하는 회의가 1999년 12월 6일 미국 시카고에서 열렸다. 미국이 주도했던 1944년 시카고 회의 45주년을 기념하기도 한 이 행사에서 슬레이터(Slater) 당시 미국 교통부장관은 기존의 양자협정에 토대를 둔 자유화(Open Sky)협정을 대체할 새로운 다자간 국제항공 협정 체결을 촉구했다. 미국 측은 이 회의에서 다자간 국제항공협정은 “인적, 물적 자원을 세계 어느 곳이라도 안전하고 효율적이며 저렴한 비용으로 이동할 수 있게 해줄 것”이고, “각국 항공사들은 새로운 협정을 체결할 경우 성장일로를 걷고 있는 세계경제의 전례 없는 기회를 향유하게 될 것”이라고 강조했다. 이를 통해 오는 2010년까지 국제항공운송을 통해 경제에 미치는 직접적 영향이 무려 2조 달러에 달하고 3천만 개 이상의 일자리를 창출할 것으로 추정하였다.⁹⁾

이는 1999년 11월 말 시애틀에서 열린 세계무역기구 각료회의와 무관하지 않은 것으로 미국은 항공운송서비스를 포함한 거의 모든 산업 분야에 있어서 다자간에 의한 규범 속에서 진행하고자 하고 있다. 이 장에서는 항공운송서비스 부문의 다자간 접근 체제에 대한 WTO 및 ICAO 측면에서의 시각, 그리고 항공사 간의 다자간 전

9) 당시 유럽의 항공사들은 미국 내 시장도 자유롭게 진입할 수 있어야 함을 강조하면서 미국의 입장에 크게 동조하지는 않았다.(AFP 연합뉴스, 1999년 12월 7일)

략적 제후에 대해 살펴보기로 한다.

가. WTO 측면의 항공운송부문의 다자적 접근

1995년 WTO 체제가 출범하면서 종전의 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT: General Agreement of Tariffs and Trade)에서는 포함되지 않았던 농업, 섬유 및 의류, 서비스 무역과 무역관련 지적재산권 등을 포괄하여 다루게 되었다. WTO 협정 중 서비스무역에 관한 일반 협정(GATS: General Agreement on Trade in Service)에는 운송서비스를 포함한 모든 서비스 분야의 무역자유화를 촉진하기 위한 일반원칙이 규정되어 있다. GATT에서 국경 간 소비(Cross-Border Trade 또는 Mode 1)에만 한정하였으나, GATS에서는 국경간 소비를 포함한 해외소비(Consumption Abroad 또는 Mode 2), 상업적 주재(Commercial Presence 또는 Mode 3), 자연인 주재(Presence of Natural Persons 또는 Mode 4) 등으로 확대하여 서비스 무역을 정의하였다.

GATS는 협정 원문 이외에 8개의 부속서가 있는데 그 중 “항공운송 서비스에 관한 부속서”, “해상운송 서비스 교섭에 관한 부속서”등이 있다. 항공운송서비스에 관한 부속서에는 일반적으로 Hard Right라 불리는 노선권(Traffic Right)이나 노선권과 관련한 기본적인 항공운송서비스에 대해서는 GATS의 적용에서 제외라고 정해져 있다.¹⁰⁾ 이는 기본적으로 항공운송은 양국간 결정에 따라 모든 사항이 정해지므로 GATS를 적용하지 않는다는 것을 우루과이 라운드에서 합의하였다. 항공서비스 중 적용대상인 것은 Soft Right에 해당하는 항공서비스 판매, 컴퓨터예약서비스(CRS) 및 항공기 정비 등 3개 부문이 GATS의 적용범위에 있다. 각 국은 개방 대상인 부문에 대해 시장 개방 및 내국민 대우 제한 측면에 대해 개방의 정도와 일정을 부속서에 첨부하도록 되어 있으며, 우리나라는 현재 항공서비스 판매와 컴퓨터예약서비스에 대해서만 <표 3>과 같이 양허(offer)하고 있다.

10) WTO, 1998.

<표 3> 우리나라의 항공운송서비스에 관한 양허 내용

구분	시장접근 제한	내국민대우 제한
컴퓨터 예약서비스 (CRS)	1) 공중교환통신망(SITA) 사용에 의한 항공협정을 체결한 국가의 항공사에 한하여 서비스 공급 허용 2) 없음(개방) 3) 없음(개방) 4) 미개방	1) 없음(개방) 2) 없음(개방) 3) 없음(개방) 4) 미개방
항공서비스 판매	1) 미개방 2) 없음(개방) 3) 없음(개방) 4) 미개방	1) 미개방 2) 없음(개방) 3) 없음(개방) 4) 미개방

자료: WTO.

나. 국제민간항공기구(ICAO) 측면의 다자적 접근

ICAO는 1994년도에 점진적인 자유화와 지역 단위의 자유화를 단계적으로 추진한다는 원칙을 제4차 세계항공운송회의에서 확인한 바 있었다. 그러나 그동안 ICAO는 비경제적 측면의 규제를 담당해온 기구로서 ICAO를 중심으로 하는 국제 항공규제 체제가 경제적 측면의 자유화를 다자적으로 추진하는 것은 그 역사와 성격상 본질적으로 힘들 것이다.¹¹⁾ 따라서 현재 서비스 산업을 포함한 국제적 교역 자유화의 추진 주체인 세계무역기구가 다자적 항공자유화의 주체가 되는 것이 더 나은 성과를 가져올 수도 있을 것이다. 그러나 항공운송산업에서 다자간의 자유화 추진을 위한 역할 변화를 일시에 전환 할 수는 없을 것이고, 그동안의 ICAO의 역할을 무시할 수도 없을 것이다. 이에 따라 본 장에서는 ICAO가 그동안 추진해온 다자간 항공자유화 협정에 대한 노력을 살펴보고자 한다.

1994년에 이어 2003년 3월에는 제5차 세계항공운송회의가 열려 다자간 항공자유화를 추진하기 위한 규제문제들에 대한 각국 간의 논의가 있었다. 여기에서 논의된

11) 1944년 시카고 회의에서는 ICAO의 성격에 대하여 국제항공을 관리, 감독하는 강력한 관리기준으로 해야 한다는 영국의 주장과 하늘의 자유를 기본으로 국제항공의 질서유지 및 발전을 목적으로 정보의 교환, 기술적 협력의 촉진을 위한 기관으로 해야 한다는 미국의 주장이 맞섰다. 결국 미국의 주장이 수용됨에 따라 ICAO는 그 이후 경제적 규제 측면보다는 비경제적 규제에 초점을 둔 활동을 해왔다.

내용들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 확대되고 있는 항공운송 측면의 국제 교류에서 안전 및 보안에 대한 일반적인 검토가 있었고 자유화에 대한 각 국의 규제문제를 항공사 소유 및 통제, 시장접근, 공정경쟁 및 세이프 가드, 소비자의 관심, 컴퓨터 예약 시스템과 인터넷 등에 의한 상품의 유통, 자유화 된 환경 하에서의 분쟁해결, 각 국의 국제항공운송에 대한 규제의 투명성 그리고 양자간, 지역간, 및 다자간 협정에서 자율적으로 활용할 수 있도록 접근 대안을 포함한 항공협정의 모델, 마지막으로 지속적 자유화를 추진하기 위한 범 세계적인 체제를 검토하였다. 아래에서는 그 주요 내용을 간단히 살펴보고자 한다.

1) 시장접근의 자유화

1994년 제4차 세계항공운송회의 이후 양자간 및 지역간에 있어서 시장접근에 관한 자유화에 큰 진전을 이루고 있다. 특히 1995년 1월부터 2001년 12월 사이에 약 600여 양자협정이 체결 또는 개정되었다. 이 중 약 70%¹²⁾가 자유화 협정의 내용을 포함하고 있다. 지역차원에 있어서는 지속적으로 다자체제를 만들어가고 있으며, 대표적으로 유럽연합 시장의 통합과 항공자유화, 북미, 특히 미국과 캐나다 간, 아세안 지역의 항공시장 통합이 촉진되고 있다. 양자간 항공 자유화 협정 체결은 2004년 상반기까지 89개¹³⁾가 체결되었으며, 이 중 약 3분의 2가 미국과 관련되어 있으며, 화물부문에 있어서는 제7자유도 포함하고 있다.<표 11> 참조

이러한 항공운송부문의 자유화에 대한 접근은 현행 양자간 체제하에서 양자간, 지역간, 다자간 그리고 복수 국가간의 자유화가 공존할 수 있음을 ICAO는 인식하고 있으며, 이에 따라 GATS의 최혜국 대우원칙(MFN)을 일반화 시키는 데에는 어려움이 있으며, Hard Rights의 일부를 GATS 항공운송 부속서에 포함시키는 것에는 반대를 하고 있다. 즉, 다자체제 하에서 최대한도의 상업적 권리확보는 ICAO가 추진하고 있는 목적이기는 하나 현 단계에서 운수권 교환을 위한 세계적 차원의 다자간 협정은 여건상 성숙되지 않았으며, 각 국은 자국의 선택과 속도 아래 양자, 지역, 다자 또는 복수 국가간 적절한 경로를 활용하여 자유화를 계속 추구해야 할 것으로 간주하고 있다.

보다 자유로운 항공협정에 의한 시장접근에 있어서는 공항 슬롯의 한계에 봉착하는 바 각 국은 이의 해결을 위해 노력할 것을 촉구하고 있다. 그러나 실제적으로 항

12) Wang, 2004

13) *ibid.*

공사 간 제휴의 확대 및 덜 혼잡한 공항으로의 취항 유도 등으로 상당한 부분을 해결하고 있다.

2) 항공화물운송의 자유화

세계화 및 자유화가 확대되고 있는 환경 속에서 항공화물 서비스는 고부가 가치 및 시간에 민감한 화물의 운송에 대한 요구에 부응하기 위해 효율성, 경제성 및 신속성이 필요하고 있다. 더욱이 최근 원유가의 급격한 인상으로 항공유가가 갤런 당 120 센트를 넘어서고 있는 상황¹⁴⁾에서 항공사들은 여객수송보다 화물수송을 강화하고 있다. 그 이유로 항공화물은 운임을 비교적 고정적으로 운용하고 있는 여객수송과는 달리 유가에 따라 탄력적으로 유가할증료(Fuel Surcharge)를 적용할 수 있어 유가상승을 운임으로 보전할 수 있기 때문이다. 현재 국제선의 경우 kg당 360원의 유가 할증료가 부과되고 있다.

그러나 지금의 양자간 체제하에서는 항공화물 부문이 여객 운송에 부속되어 있다는 인식하에 항공화물에 대한 별도의 자유화를 진행 할 필요가 있음이 지난 제5차 세계항공운송회의에서 제기되었으며, 이에 대한 가능성을 지속적으로 검토하기로 하였다. 즉, 항공화물에 대한 부속서를 여객부문과 별도로 규정하여 항공협정에 반영할 것을 권고하였다. 이 부속서에는 다음과 같은 두 개의 기본적인 요소를 갖고 있으며, 상세한 내용은 각 국의 사정에 따라 보완 및 수정하여 채택 할 수 있도록 하였다.

첫째, 화물처리, 조업, 보관 및 복합운송 등 조업시설에 대한 사항 뿐 만 아니라 편명공유, 임대, 블록스페이스(block space) 협정 및 가격설정 등 자유화에 따른 경쟁적 요소에 대해 모든 화물항공사가 비차별적으로 접근 할 수 있도록 보장하는 규정을 포함한다.

둘째, 전용화물운송을 최대한도로 자유화하도록 하는 것이다. 즉, 제3자유부터 제7자유까지 허용하고, 공급횟수 및 공급규모, 항공기 종류 및 화물의 출발과 도착지에 대한 제한 규정이 없어야 한다.

3) 컴퓨터예약시스템 및 인터넷을 통한 상품의 유통

컴퓨터예약시스템을 통한 여행사에 대한 항공사의 판매 의존도가 낮아지고 인터넷

14) 이는 1990년 걸프 전 당시의 109센트보다도 높으며, 1998년 3월의 40센트에 비교하면 3배가 인상됨.

으로 대체되고 있는 추세이다. 인터넷을 통한 온라인 판매 점유율이 높아짐에 따라 일부 저비용구조항공사에게는 온라인 판매가 주요 유통 구조로 활용되고 있다. 미국 항공사의 경우 1993년 후반 항공사 운영비용의 11.2%에 달하던 여행사 수수료 경비가 2003년 1/4분기에는 1.6%¹⁵⁾로 급감한 것은 인터넷을 통한 항공사의 직접판매 경로의 구축되었기 때문이다.

8, 90 년대를 통해 컴퓨터예약시스템 산업이 발전하는 동안 일부 항공사들이 컴퓨터예약시스템을 전문으로 하는 자회사를 거느림으로 해서 막대한 지배력을 행사하여 자사에게 유리한 판매를 하고 있는 점이 주요 관심사¹⁶⁾였으나 1990년 대 중반이후 갈릴레오, 세이버, 월드스팬 그리고 아마데우스 등의 4대 업체에 대한 항공사 소유지분이 감소하였고, 아마데우스의 경우 항공사의 지분은 일정하나 일반인 지분이 늘어남으로 해서 항공사에 의한 절대적 지배력은 감소하였다. 단, 월드스팬 만이 미국의 항공사에 의해 소유되고 있다.

주요 컴퓨터예약시스템 공급업체의 항공사 지배력 약화와 인터넷 판매의 증가로 WTO에서 다루고 있는 불공정 거래행위에 대한 관심은 많이 감소하였다. 그리고 ICAO에서는 인터넷을 통해 구매하는 소비자의 보호 측면에서 기득권자에 의한 시장 지배력 유지 및 강화에 의한 반 경쟁행위를 초래 할 가능성과 인터넷에 의한 항공사의 직접판매 경로를 확대하는 측면에서 공통된 기준을 마련하고자 하는 것이 중요 관심사로 등장하고 있다.

다. 항공사들 간의 다자간 전략적 제휴

항공사들 간의 다자간 제휴의 원형을 일부학자들은 1989년 KLM과 노스웨스트 간에 형성한 제휴로 보고 있다.¹⁷⁾ 당시에는 제휴를 경영 전략으로 보기보다는 다스 간의 환상이 존재한다는 이유로 부정적으로 보는 시각이 우세하였다. 그러나 현시점에서는 전략적 제휴가 항공사의 중요한 전략의 일환으로 인식하여 많은 항공사들이 전략적 제휴에 참여하고 있거나, 제휴 참여를 모색하고 있다. 항공운송산업은 공익성과 유사시 국방 자원화 될 수 있다는 측면에서 전통적으로 각 국의 법률에 의해 규제적 산업으로 출발하여 현재의 자유화 및 규제완화 분위기 속에서도 외국 자본이 자국

15) ATA, 2004

16) 지배력이 있는 항공사에 의한 Screen Bias 현상, 컴퓨터 예약시스템의 스크린 상에 자사의 상품을 우선적으로 표시하는 현상

17) 홍석진, 2004.

항공사에 25 퍼센트 이상¹⁸⁾ 지분 참여를 하지 못하도록 규정하고 있다.

미국의 경우 1991년대 초반¹⁹⁾부터 1999년까지 자국의 항공사에 외국인 투자 활성화 측면에서 49%까지 지분을 참여 할 수 있도록 하였다. 그러나 KLM이 노스웨스트 지분을 인수한 경우를 제외²⁰⁾하고는 외국인이 미국항공사의 지분 25%이상 참여한 경우는 없었다. 이 제도를 확대 적용하지 않은 중요한 이유로는 안보상의 이유²¹⁾와 양국간 항공협정 상의 기밀유지 그리고 외국인이 소유한 항공사의 노사문제 등이었다.²²⁾ 항공사 임원의 선임에서도 외국인이 3분의 1 이상 참여하지 못하도록 하고 있다. 이러한 측면에서 항공운송산업에서의 전략적 제휴는 규제적인 항공운송시장 진입의 한 전략으로서도 활용되고 있다. 이러한 전략적 제휴는 유럽의 항공사들이 지역 내 규제적인 환경에서 성장의 한계를 경험하면서 북미노선을 확장 위한 전략으로 취하였다. 그 후 유럽시장의 규제완화에 따른 시장 개방 상황 하에서의 경쟁력 확보, 중국의 개방과 아시아 시장의 성장에 따른 시장 진출 그리고 세계화에 따른 글로벌 제휴 체계로 진화하였다.<표 4, 5>

항공사간의 전략적 제휴는 양자간에 의한 협력 단계인 편명공유(code-sharing)를 통해 발전하였다. 편명공유를 통한 장점들은 첫째, 항공사간 스케줄 협력을 통하여 연결된 시장은 고객들에게 보다 더 나은 네트워크를 제공, 연결시간을 줄여주고, 이를 통해 새로운 목적지를 추가할 수 있게 된다. 둘째, 파트너에 의해 운영되는 연결 서비스 요금이 인하되고, 라운지의 이용과 수화물 처리의 연결로 인한 단절없는(Seamless) 여행을 경험 할 수 있게 한다. 셋째, 상용고객 우대프로그램의 확대이용이다. 양자간에 의한 협력관계에서 점차적으로 글로벌화에 따른 다자간제휴로 진화하게 되는 데 그 최초의 예가 스위스 항공, SAS와 오스트리안 항공에 의해 1990년에 형성한 European Quality Alliance였다.<표 4>

18) 우리나라의 경우 외국인이 국내 항공사의 주식 50 퍼센트 이내에서 취득할 수 있으며, 유럽의 경우 역내의 국가간에는 자유로운 주식의 취득이 가능함

19) 1991년 1월에는 25%에서 49%까지 확대는 하였으나 주요 권한을 행사할 수 있는 주식(voting stock)은 25%로 한정하였으며, 그해 여름부터는 49%까지 확대하였음.

20) 영국항공이 USAir의 지분 참여는 25%내에서 이루어짐.

21) CRAF(Civil Reserve Air Fleet) 프로그램에 의해 미국의 항공사가 소유한 장거리 항공기에 대해 유사시에 동원할 수 있도록 하였으며, 실제 최근의 이라크전에서 상당수 미국의 민간항공기가 투입되었음.

22) GAO, 1992.

<표 4> 항공사간 양자간 협력체계에서 다자간으로의 진화과정

	북미 노선의 확장	유럽시장의 개방	아시아에서의 기회	글로벌 제휴 시스템
동기	큰 투자 위험 없이 북미시장을 진출	역사적으로 비효율적인 산업구조에서 규모 경제를 얻기 위해 새로운 시장 진입	빠르게 성장하는 시장에 참여하고 민영화의 이점을 이용하기 위해	고객 관리, 운영의 효율화를 위해
예	SK/CO(1988) BA/UA(1991) LH/UA(1993)	BA/DI/TAT(1992) SK/LH(1995)	LH/TG(1987) BA/QF(1992)	European Quality Alliance(1989), Star(1997), Qualifyer(1998), Oneworld(1997), SkyTeam(2001)

<표 5> 전략적 제휴의 형태와 특징

Stand-alone Airlines	Bilateral Agreements	Airline Alliances
항공사간 협력 없이 국내시장과 국내를 기반으로 한 국제선에 초점	새로운 시장에 진입하기 위한 양자간 형태의 편명 공유	다자간 협정의 형태로 특히 판매와 마케팅 부문의 협력

자료: Howarth and Kirsebom, 2000.

그 이후로 <표 6>에서 보듯이 오늘날은 3개의 글로벌 제휴그룹들이 세계시장에서 경쟁하고 있는 가운데 항공사들은 제한된 범위의 상업적 협력을 해오고 있다. 오늘날의 전략적 제휴를 형성하도록 이끈 모멘텀은, 최근의 자유화 정책의 확산으로 인한 극심한 경쟁과 전략적 제휴의 잠재적 경제 이익이라고 하겠다.²³⁾ 전략적 제휴 그룹에 참여하는 항공사의 수가 증가함에 따라 제휴를 관리하는 것이 더 복잡해지고 있다. 주요 과제로써 첫째, 통합된 노선과 제휴 파트너 항공사 간 운항 스케줄 편성, 둘째, 제휴그룹의 순이익을 극대화하기 위해 각기 결합된 네트워크 간의 가격 정책과 수익관리, 셋째, 공통의 서비스 기준의 개발, 넷째, 항공기, 공항 운영 등에 있어서의 시너지 향상, 넷째 정보통신시스템과 정보의 통합 관리 등을 들 수 있다.²⁴⁾

23) Howarth and Kirsebom, 2000.

<표 6> 전략적 제휴 그룹의 변화

년도	1998	1999	2000	2001	2002	2003
제휴 그룹	OneWorld	OneWorld	OneWorld	OneWorld	OneWorld	OneWorld
	Star Alliance	Star Alliance	Star Alliance	Star Alliance	Star Alliance	Star Alliance
	Atlantic Excellence	Air France/Delta	SkyTeam	SkyTeam	SkyTeam	SkyTeam
	Northwest /KLM	Northwest /KLM	Northwest /KLM	Wings		
	Qualiflyer	Qualiflyer	Qualiflyer			

2. 지역간 항공운송시장의 통합과 자유화정책 추진과정과 시사점

세계무역기구에서 추진하고 있는 다자간 무역 협상을 비롯한 각 지역의 지역간 자유무역협정 그리고 양자간 자유무역 협정 등은 항공운송산업의 국제관행인 양자간 (bi-lateral) 체제의 기본 질서도 일반 산업과 같이 다자간의 체제로 이행을 촉구하고 있다. 그러나 항공운송산업의 경우 아직까지도 국제민간항공기구(ICAO)를 중심으로 항공사 소유 및 지배 자유화, 시장접근 자유화, 항공화물운송 자유화, 자유화 환경 하에서 분쟁 해결 등에 대한 다자간의 공통 질서 마련이 모색되고 있다. 더욱이 현실적으로는 양자간 체제 하에서의 자유화를 선행하고 있거나, 지역간 자유무역 협정 속에서 유럽과 북미와 같이 항공자유화를 추진하고 있다. 여기에서는 북미, 유럽 그리고 아세안 국가들이 추진하였던, 그리고 추진하고 있는 항공자유화 정책에 대해 살펴보기로 한다.

자유화에 대한 형태는 지역별, 국가별로 일정하지 않으며 다양한 접근형태를 보이고 있다. 유럽의 사례는 미국의 국내시장 개편을 위한 방법과는 달리 여러 국가의 통합을 지향한 것으로 동북아의 경우와 밀접한 관계가 있다고 하겠다. 예를 들어 미국의 경우 일순간 규제완화 조치를 도입하였으나 유럽의 경우 단계적으로 변화를 이끌어 내고 경제적 규제를 완화하는 등의 전략을 수립한 점이다. 또한 유럽의 경우 항공운송분야의 지역적 통합 및 자유화는 항공운송산업분야의 단일한 측면에서 진행되기 보다는 광범위한 무역 자유화를 추진하는 과정에서 추진되어 왔다.

24) *ibid.*

가. 유럽

유럽시장에서 통합적 자유화에 대한 논의의 시초는 철도운송에서부터 시작하였다. 이는 제2차 세계대전 이후 경제를 재건하는 과정에서 원자재의 원활한 수송의 보장이 경제발전의 관건이라고 생각했기 때문이다. 항공운송이 화두로 떠오른 것은 1980년대 중반이다. 그럼에도 불구하고 유럽 통합 항공운송시장의 탄생이 우선적으로 실시된 것은 전 세계 항공운송시장의 시스템적 변화(규제완화, 민영화, 자유화)를 이끌어내는 기업 구조 변화가 선행되었기 때문이었다. 유럽연합 장관급 회의(European Conference of Ministers of Transport)에서는 수년간에 걸쳐 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 법률적 제도와 정교한 절차를 만들어 나갔다. 유럽의회에서도 각 국가의 역할이 유럽연합의 행정기구 내로 각 국가의 역할이 옮겨지도록 적극적인 노력을 기울였다. 유럽집행이사회의 정책 집행하고 법의 기초를 만들었고, 유럽재판소에서는 법질서를 보장하는 노력을 동시에 하였다.

유럽에서의 통합에 대한 노력은 1951년 파리에서 체결된 석탄과 철강제품의 공동생산과 자유로운 이동을 위한 “석탄, 철강 유럽공동체(Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, CECA)”부터 시작한다. 이후 1957년 로마에서 체결된 “유럽경제 공동체(EEC, European Economic Community)”에서 보호 법률의 철폐와 차별을 금지하였다.²⁵⁾ 그리고 이 조약에는 교통에 관한 내용을 최초로 담고 있다. 이러한 유럽에서 공동시장의 형성은 현재 일반화 되어 있는 항공자유화 협정과 달리 서비스를 포함하는 상품의 자유로운 무역에 초점을 두었고, 이를 운영하고 관리할 적절한 기구의 설립에 그 주안점을 두었다.

1) 유럽 항공시장의 자유화 방향

유럽시장 통합이전의 유럽 국가간 양자협정의 특성을 보면 시장 진입이 자유롭지 못한 아주 제한적인 시장이었다. 오직 일국일사(一國一社)만이 사업을 할 수 있었으며, 한 노선에 두 항공사가 취항하는 경우는 매우 드물었다. 1987년 유럽 전체 988개 국내노선 중 48개 노선에서 만이 두 개 이상의 항공사가 취항하였다. 5자유 운수권²⁶⁾ 역시 제한적이었으며 968개 국제노선 중 88개 노선만이 5자유 운수권이 허용

25) 홍석진, 1998.

26) 목적지 국가에서 제 3국으로 취항 할 수 있는 권리. 즉, 한국의 한 항공사가 서울과 미국 LA를 취항하면서 다시 LA에서 멕시코 행 유상승객을 싣고 LA와 멕시코 구간을 운항

되었다. 양국의 운수권 교환도 50대 50으로 교환되었다. 요금은 경쟁적인 요금이 적용되지 못하였으며 양국의 승인을 통해서만 가능했다. 항공사 소유는 자국민에 의해 소유되고 운영되도록 하는 극히 규제적 환경이었다.²⁷⁾

그러나 1957년 로마 조약이 서독, 프랑스, 이태리, 네덜란드, 벨기에 그리고 룩셈부르크 간에 체결 되어 역내 공정한 경쟁 환경의 조성을 통해 자유로운 통합시장의 형성(조약 3조 f), 상품과 서비스에 대한 무관세와 카르텔 형성 금지(85조), 시장 지배력이 있는 기업의 권한 남용 금지(86조), 86조의 공기업에 적용(90조) 함으로써 항공운송산업의 가격고착(price-fixing)과 수입공유(revenue pooling)등과 같은 항공운송산업의 고유의 제도들이 법률적인 제약을 받게 되었다. 그러나 각 국의 정부기관에서 관할하고 있는 각 국의 기존 시장 상황을 통합적으로 규제하기에는 실질적인 권한이 부족한 상태이며 1981년 베넬 경은 이 조항의 적용을 폐기를 주장하였으며 유럽 집행이사회에서는 각국의 관련 법 조항으로 적용 할 것을 주장하였다. 그러나 예외적으로 독일 항공사가 파리-런던 구간을 취항 할 수 있었는데 그것은 로마조약 52조의 유럽 내 제3국의 기업이 타국에서 자유롭게 기업 활동을 할 수 있도록 한 조항의 적용했기 때문이었다.

2) 국내 노선 및 양자 체제의 변화

유럽 각 국의 국내항공운송산업이 점차적인 규제완화를 진행하는 과정에서 영국이 가장 진보된 정책을 펴 나갔으며 프랑스, 스페인, 이태리 및 독일이 그 뒤를 이었다. 그들이 집행한 정책은 우선 국영 체제의 항공사 지분의 민간 매각이었다. 영국의 경우 1987년부터 주요 공항들도 민영화를 단행하였다. 그리고 1980년 대 중반부터는 유럽 역내의 국가간의 보다 자유로운 양자간의 항공협정을 체결하였는데 그 중 대표적인 항공협정이 1984년 영국과 네덜란드 간의 항공협정으로 그 주요한 내용은 다음과 같다.

첫째 양국의 어떤 항공사도 양국의 제 지점 간 취항이 가능하도록 양국간의 노선 자유화 하였다.

둘째 상대국에서 요금에 대한 규제를 하지 않고, 1985년부터 Double Disapproval¹²⁸⁾ 제도의 도입으로 요금을 자유화하였다.

셋째 1985년부터는 항공사의 공급력을 결정하는데 있어서도 양국이 Double

할 수 있는 권리.

27) Button, 2003.

Disapproval 제도를 도입함으로써 항공사의 자유로운 공급력을 결정하도록 하였다.

이후 1984년에는 영국과 독일, 1985년 영국과 벨기에, 영국과 룩셈부르크, 영국과 이태리 그리고 1988년 영국과 아일랜드 간에 자유로운 양자간 항공협정을 체결하였다. 이러한 양자간 항공협정 보다 자유로운 방향으로 진행되는 과정에서 유럽 각국은 유럽 공동의 자유화에 대한 일정을 <표 7>과 3단계로 수립하여 점진적인 자유화를 추진하게 되며 1997년 4월 1일부로 유럽의 역내 항공운송시장이 완전자유화 되었다.

<표 7> 유럽 항공시장의 단계별 자유화

	1987년 이전	1st Package	2nd Package	3rd Package
적용시기		88년 1월 ~90년 10월	90년 11월 ~92년 12월	93년 1월 ~97년 3월
3, 4 자유 배분	50/50	55/45 또는 60/40	60/40에서 75/25	완전 자유
국제선 Double Tracking ²⁹⁾	금지	한 국가만 승인 할 때 가능		가능
5자유	금지	완전통제 ³⁰⁾	부분통제 ³¹⁾	완전 자유
국제선 요금	양국 승인	할인요금 승인체제	확대 적용 시 승인체제	양국 거부 ³²⁾
Cabotage	금지	금지	금지	완전자유
국내선 요금	언급 없음			자유
국내선 Double Tracking				97년 이후 자유 ³³⁾

자료: 홍석진, 1998.

- 28) 양국 정부에서 공동으로 인정하지 않는 경우에만 받아들이지 않는 제도
- 29) 1988년: 양 지점 간 년 간 승객이 250,000명 이상
 1989년: 양 지점 간 년 간 승객이 200,000명 이상 또는 년 간 Flight수가 1,000회 이상
 1990년: 양 지점 간 년 간 승객이 180,000명 이상 또는 년 간 Flight수가 1,000회 이상
 1991년: 양 지점 간 년 간 승객이 140,000명 이상 또는 년 간 Flight수가 800회 이상
 1992년: 양 지점 간 년 간 승객이 100,000명 이상 또는 년 간 Flight수가 600회 이상
- 30) 3, 4 자유 배분 용량의 30%까지 5자유 허용
- 31) 3, 4 자유 배분 용량의 50%까지 5자유 허용
- 32) 1996년까지, 그 이후 완전 자유
- 33) 1993년 1월부터 1997년 4월: 각 국가별로 적용

3) 자유화로 인한 영향

유럽의 제3차 규제완화 방안(Third Package)시행초기에 영국 민간항공청³⁴⁾은 제 1, 2차 규제완화 방안의 도입에 대한 영향을 분석한 결과 유럽 국내노선에 두개 이상의 복수 항공사의 취항이 1992년 12월 26퍼센트에서 1994년 12월 36퍼센트로, 국제노선인 경우 19퍼센트에서 25퍼센트로 증가 한 것으로 나타났다.<표 8>

<표 8> 유럽 내 각 노선에서의 취항 항공사 수 변화

	노 선 수		승객 점유율	
	92년 12월	94년 4월	92년 12월	94년 4월
3개사 이상	28	50	31.9	35.3
2 개사	180	176	57.6	53.1
1 개사	198	201	10.1	11.1
0 개사	44	27	0.4	0.5
계	454	454	100.0	100.0

자료: CAA, 1995.

Schipper(1999)는 1988년부터 1992년 사이에 완전 자유화된 34개의 노선에서 요금이 34 퍼센트 감소하였고 공급 회수는 36 퍼센트 증가하였음을 관찰하였다. 유럽 집행기구(1996)에서는 1993년 유럽 내 490개 노선이 1995년에는 520개 노선으로 증가하였음을 발표하였다. 이 중 30퍼센트는 두개의 항공사가, 6퍼센트는 3개 이상의 항공사가 취항하고 있다. 그리고 동 기간에 80개의 항공사가 새로 설립되었고 그 중 60개의 항공사가 사라졌으며, 3개 이상의 항공사가 취항하는 노선(Triple-Tracking)에서 요금이 인하되었다. 유럽 내의 여행인 경우 90-95퍼센트의 승객이 인하된 요금으로 여행하였다. 그러나 여전히 1개 혹은 2개의 항공사가 취항하는 노선에서는 요금이 변화가 크지 않았다. 이는 규제완화가 잠재적 시장 진입자에 대한 시장 진입을 촉진함으로써 공급의 확대와 차별적인 서비스의 제공과 요금인하로 소비자 편익이 증가한 것으로 해석 할 수 있을 것이다.

제 5자유 운수권이 행사되는 노선 수는 1993년 30개에서 1996년에 2배로 증가하였으며, 제 7자유 운수권³⁵⁾에 의한 운송은 극히 미미한 수준이었다. 특히 프랑스, 스

34) CAA, 1995.

35) 유럽 내 제 3국에서 제 3국으로 운항하는 경우. 즉 프랑스의 에어 프랑스가 영국 히드

페인과 독일의 국내 노선에서는 2개 이상의 항공사가 취항하는 노선이 1993년의 65개에서 1996년에는 114개로 급증하였다. 한편 항공운송시장이 점차 확대되고 있는 가운데, 주요항공사의 시장 지배력이 감소하였으며 지역항공사의 시장 지배력을 확대해나가고 있음을 볼 수 있다.(영국 민간항공청, 1996) 그 중 아일랜드의 Ryanair는 국내노선 시장의 60퍼센트를 점유³⁶⁾하였다. 동시에 1992년과 1997년 사이 암스테르담/런던, 브뤼셀/로마, 마드리드/로마, 마드리드/밀라노의 구간에서 요금이 일반석 뿐 아니라 비즈니스 좌석도 급격히 하락 하였다. 항공사 수도 1992년 77개에서 2000년 140개로 증가 하였으며, 특히 이태리는 6개에서 19개로 증가하였고, 영국과 스칸디나비아 3국은 22개의 항공사로 가장 많았다.³⁷⁾ 이처럼 유럽의 항공운송시장에서는 자유화를 진행하고 있는 동안과 완전자유화를 진행 한 후에 계속적으로 경쟁이 촉진되었으며, 이로 인한 항공운임 인하 그리고 계속적인 수요의 증대로 이어졌었다. 유럽 시장에서의 경쟁의 격화는 항공사들로 하여금 생산성 증대 효과 및 항공기를 이용하는 수요층의 저변이 확대되는 계기가 되었다. 더욱이 역내의 관광교류의 확대와 물자 및 서비스 이동의 촉진을 가져와 시장 통합과 자유화로 인한 역내의 교류가 활성화 되었다. 이러한 항공운송시장의 변화로 주요 관광대국의 입국자 수가 <표 9>와 같이 대폭 증가하였으며, 특히 스페인, 영국, 이태리, 프랑스 그리고 독일 등과 같은 주요 항공시장을 형성하는 국가의 여행객 수가 대폭 증가 했으며 특히 이태리의 성장은 괄목할 만하다.

<표 9> 각 유럽 국가 관광객의 입국(도착) 및 관광 수입의 비교

국가	도착(천명)		Receipts(백만 US달러)	
	1992	2002	1992	2002
서 유럽	110 255	130 316	60 696	77 244
프랑스	59 590	77 012	25 000	32 329
독일	15 147	17 969	10 982	19 158
오스트리아	19 098	18 611	13 250	11 237
벨기에	3 220	6 724	4 053	6 892
스위스	13 200(**)	10 000	7411(**)	7 628

로 공항에서 이태리의 밀라노를 왕복 구간에 대해서 영업을 할 수 있는 권리

36) 그러나 여전히 국제선에서는 기존의 항공사의 지배력이 약화되지는 않았다.

37) Button, 2003.

국가	도착(천명)		Receipts(백만 US달러)	
	1992	2002	1992	2002
남 유럽	86 324	116 447	51613	44 226
그리스	9 331	14 180	3 268	9 741
이태리	26 113	39 799	21 577	26 915
몰타	1 002	1 134	568	568
포르투갈	8 821	11 666	3 721	5 919
스페인	39 638	49 500(*)	22 181	32 900(*)
전(前) 유고연방	700	123	200	1 083
북 유럽	27 702	46 385	25 634	35 522
덴마크	1 543	2 010	3 784	5 785
핀란드	790	2 875	1 315	1 573
아이슬란드	143	278	129	250
아일랜드	3 666	6 476	1 620	3 089
노르웨이	2 375	3 107	2 017	2 738
영국	18 535	24 180	13 683	17 591
스웨덴	650	7 459	3 086	4 496
중부 및 동 유럽	49 118	65 241	3 270	23 450
불가리아	3 750	3 433	49	1 344
헝가리	20 188	15 870	1 251	3 273
폴란드	4 000	13 980	183	4 500
루마니아	6 200	3 204	262	612

자료: Vellas(2004), 原(원)자료 WTO, (*)2001 (**)1990.

4) 항공운송산업의 구조적 변화

전통적인 유럽 항공사들은 허브 앤 스포크(hub-and-spoke)에 의한 성장을 해왔다. 그러나 저운임, 고빈도의 직항위주 노선을 운영하는 항공사의 출현은 유럽 내의 전반적인 항공요금을 낮추었다. 이러한 신생 항공사의 등장은 국적항공사의 역할을 변화시켰으며, 특히 벨기에 사베나항공과 스위스의 스위스항공의 파산이 가장 극적인 것이었으며, 최근에 KLM이 에어 프랑스에 인수 합병 된 것 또한 큰 변화이다. 또한 영국항공은 유럽 내 주요 단거리 노선을 폐쇄하고 대륙간 서비스에 집중하고 있다. 다

른 나라의 주요 항공사들은 단거리 노선을 자회사의 항공사에 역할을 넘기고 가용자원을 핵심 비즈니스에만 집중하고 있다.

한편 유럽 항공운송시장의 세분화가 가속화 되어 화물부문에서는 종전에 기존 여객기의 수하물 칸을 이용하는 영업 중심에서 적시공급(JIT)과 같은 생산방식의 변화에 따른 화물 전용기의 취항이 늘어났다. 기존항공사들의 여객 부문에 있어서는 방사선형 노선구조와 다양한 서비스로 차별화를 하였으며, 요금의 다양화를 통해 이익의 극대화³⁸⁾를 도모하고 있다.

무엇보다도 큰 변화는 저비용 구조의 항공사 또는 無서비스(No-Frill 서비스) 항공사의 등장이다. 저비용 구조 혹은 No-Frill 서비스 항공사 하면 미국의 사우스웨스트 항공사를 연상하게 되나 유럽에서는 약간 다르다. Ryanair가 유럽의 첫 No-Frill 서비스 항공사이다. 저운임과 주요 도시의 제 2 공항을 취항하고, 서비스를 최소화하는 것이 특징이다. 예약의 80 퍼센트는 인터넷을 통하고 연결편 서비스(Interlining)는 제공하지 않는다. EasyJet는 좀 더 다른 비즈니스 모델을 갖고 있는데 유럽의 주요공항에 취항하여 기존 항공사와 경쟁을 하고 있는 점이다. 최근에 EasyJet에 인수된 Go는 주요공항의 취항과 수준급의 서비스를 제공하는데 이는 영국항공의 자회사로 출발하여 영국항공 대신 No-Frill 서비스 항공사와 경쟁케 하고자 했기 때문이다.

이러한 유형의 항공사가 영국에서는 2000년의 6개에서 2001~2002년에 7개가 추가 되었다. 시장 점유율은 유럽 내 정기선의 공급좌석 킬로미터 기준으로 1992년의 0.4퍼센트에서 2000년에는 5.2퍼센트로 증가하였다. 2001년에는 보다 극적인 변화가 이루어져 2001년 여름부터 2002년 여름 사이 48.3 퍼센트로 증가하였다.³⁹⁾ 이러한 변화는 종전에 영국과 아일랜드간의 수송이 주류를 이루던 것이 영국과 유럽 대륙을 잇는 노선으로 바뀐데 기인한다. No-Frill 항공사는 공항비용이나 항공기 구매비용을 낮추어 종전의 철도나 도로를 이용하는 고객을 유인하였으나, 최근에는 기존의 항공사 고객도 많이 유인하고 있다. 런던과 바르셀로나의 구간을 예로 보면 1996년 항공수요가 60만명이었으나 2001년에는 150만명으로 증가하였다. 증가된 90만 명의 신규 창출 고객 중 52만 명은 No-Frill 항공사가, 38만 명은 기존의 항공사에서 흡수하였다.

No-Frill 항공사를 일정한 타입으로 분류하는 것은 쉽지 않다. bmibaby 같은 항공사는 영국의 전통적인 관광노선을 취항하고 있고, Mytravel과 Hapag-Lloyd Express는 휴양지 노선을 취항하고 있다. 그러나 이러한 다양한 No-Frill 항공사들도

38) YMS(Yield Management System)의 도입

39) Button, 2004

치열한 경쟁과 무분별한 난립으로 수익률이 있어서는 짐체기에 있다. Ryanair의 경우 1997년 23 퍼센트에서 2001년 5 퍼센트로 하락하였다. 이들 항공사들도 점차적으로 비용 상승의 압박을 받고 있는 것으로 보인다.

나. 북미 지역

1994년 1월 1일부로 북미지역의 자유무역협정(NAFTA)이 체결되었으나 항공부문은 제외되었다. 그리고 멕시코를 제외한 1995년 캐나다와 미국간에 국경철폐협정과 항공자유화 협정을 맺었다. NAFTA를 체결하였음에도 멕시코에는 항공운송부문의 자유화가 적용되지 않고 있다. 여기에서는 북미지역의 항공운송 자유화 정책의 추진과정에 대해서는 미국과 캐나다 양국의 통합시장에 대한 자유화 정책에 한해서 살펴보고자 한다.

1995년 2월에 맺은 미국과 캐나다 간의 항공자유화협정은 양국의 항공사가 상대방 국가의 여러 지점에 취항할 수 있게 하였다. 단, 캐나다의 경우 몬트리올과 밴쿠버는 협정 발효 후 2년 후부터, 토론토는 3년 후부터 적용하기로 하였다. 이 협정의 적용으로 양국간의 항공운송이 절대적으로 증가하였고 요금은 인하⁴⁰⁾되었다. 즉 여객운송이 1994년의 1,210만명에서 연평균 11.1 퍼센트가 증가하여 1997년에 1,660만명으로 늘어났다. 이는 협정 체결 이전 3년간 년 평균 1.4 퍼센트 증가한 것과 비교하면 괄목할 성장을 이루었다. 또한 5 만 명 이상의 수요가 있는 직항 노선이 1994년에는 50개에 불과하였으나, 1997년에는 77개로 늘어났다.⁴¹⁾

미국과 캐나다 간에 맺은 항공자유화 협정은 육상 운송수단을 포함한 "국경이동 제한 철폐(Open Trans-Border)"에 관한 협정으로서 지역간 협정과는 다른 것이다. 따라서 항공운송에서 제5자유 운수권이상의 교환은 이루어지지 않아 유럽에서와 같은 Cabotage(국내 운항), 항공사 지배와 소유권과 같은 문제는 전혀 논의 되고 있지 않고 있으며 멕시코와는 제5자유 운수권도 교환되지 않은 상태이다.

다. 아세안과 CLMV

ASEAN+3은 2000년 11월 한중일 정상회담에서 동아시아 자유무역권 구상이라는 것에서부터 출발하였다. 동아시아 지역은 상호의존관계 즉 무역, 투자, 사람의 왕

40) USDOT, 1997.

41) USDOT, 1998.

래, 물자의 교류, 그리고 돈의 흐름까지 현실은 다방면에 걸쳐 긴밀한 상태를 유지하고 있으며, 다양한 문제들도 동시에 발생하고 있다. 제도 및 규칙의 차이가 있으며, 여러 가지 분쟁도 일어나고 있다. 이러한 문제를 공통으로 해결해 나가고, 함께 추진해 나갈 필요성에 따라 자유무역협정의 결론을 얻지는 못해도 서로 협력을 강화해 나갈 필요성은 매우 크다.

또한 ASEAN+3보다 더 큰 APEC은 동아시아의 거의 모든 구성국이 포함되어 있다. 1994년에 인도네시아에서 보고르 선언이라는 형태로 이 지역에 2010년부터 2020년까지 기간에 자유무역지역을 만들기로 선언하였다. 그러나 어떻게 자유무역지역을 만들 것인가에 대해서는 구체화되고 있지 못하다. 1996년에는 각국이 작성한 자유화에 대한 계획을 마닐라액션플랜으로 발표하여 1997년 1월부터 실시하게 되었다. 그러나 그 후 97년부터 98년, 아시아 지역의 경제위기로 더 이상 추진되지는 않았다. 하지만 자유화라는 면에서는 별 효과가 없었지만, 일부 통관수속, 상용비자 등은 개별계획이 아닌, 공동계획으로 상당히 많은 부분이 진행되고 있다. 이 지역에 있어서 이러한 경제전반에 대한 자유무역 촉진을 위한 움직임과 별도로 항공운송부문에 대한 자유화를 추진하고자 하는 움직임도 지속적으로 이루어지고 있다.

1) 아세안⁴²⁾

1996년부터 현재까지 항공운송에 관한 ASEAN Action Plan의 상설의제로 검토하고 있다. 1997년 8월 아세안 포럼을 구성하여 라오스, 미얀마, 베트남(캄보디아는 미가입 상태였음)은 ASEAN Competitive Air Services Policy에 대한 공동원칙을 강조하였다. ASEAN Competitive Air Services Policy의 기본 원칙은 동일 수준의 발전단계에 있는 국가그룹부터 아세안의 항공자유화에 착수하고, 모든 아세안 국가의 국제항공운송에 대한 공정하고, 동등한 참여기회를 확보할 수 있도록 하였다. 또한 항공자유화는 역내 저개발 국가가 선호하는 방법에 의해 점진적으로 실행하기로 정하였다.

아세안에서는 일련의 양자간 협정이 대부분을 이루었으나, 최근 지역 내에서의 다자간에 의한 항공자유화 협정방식으로 발전되고 있는 추세이다. 이러한 정책들 가운데에는 공급량 제한이 없어지고, 외국인 소유 또는 국내선 운항권을 고려하는 수준으로 진전되고 있다. 또한 2000년에는 ‘항공화물운송에 관한 양해각서’가 아세안의 10개 회원국들에 의해 체결되었다. 이는 항공화물운송의 완전한 자유화로의 첫번째 단

42) Cuong, 2004.

계로 각국의 지정된 항공사는 운항회수나 항공기 유형에 제한 없이 주 100톤 이상의 항공화물을 운송할 수 있도록 허용하였다. 그러나 여전히 많은 아세안 국가들은 외국 항공사와의 경쟁에서 자국 항공사가 노출되는 것에는 특별히 신중한 자세를 보이고 있다. 특히, 여객분문에 대해서는 매우 신중한 태도를 견지하고 있다. 이는 싱가포르, 태국, 말레이시아 및 다른 나라들이 의견일치를 본 자국 내 주요공항의 지역 허브화와 관광사업 촉진에 대한 비전과는 다소 모순되는 것이다.

2) CLMV(Cambodia, Laos, Mianma, Vietnam)⁴³⁾

CLMV는 지역 내의 인접한 4개 국가간의 항공자유화를 추진하는 것으로 1998년 1월 캄보디아, 라오스, 미얀마 및 베트남의 항공국장들이 모여, 소지역 항공운송협력 협정에 합의하였다. 동 협정은 아세안의 항공자유화에 대비하여 항공운송산업의 경쟁력 강화를 위해 CLMV 국가들에게는 필수요소로 항공자유화를 점차적으로 확대하는 것에 대한 합의를 이룬 측면에서 큰 진전을 이루었다고 하겠다.

이 협정에서는 항공운송을 안전하고 체계적이며 효과적으로 발전시키기 위해서는 기술, 기반시설, 정책 및 규정 등 모든 부문의 국제적 협력이 필요함을 인식하였다. 또한 CLMV는 항공자유화를 위한 소지역내의 일관된 정책 실행에 동의하였고, 여기에는 향후 항공자유화 추진일정⁴⁴⁾을 설정하였다. 이러한 항공자유화 일정을 통해 아세안이 항공자유화를 추진함에 있어서 CLMV 국가가 선호하는 자유화 방법과 일치되도록 요구하고, 소지역 항공운송협력을 통하여 다자간협정으로서의 이행을 앞당길 수 있을 것이다.

2003년 12월 4일에는 CLMV 국가들간에 다자간협정을 체결하였다.⁴⁵⁾ 이 협정은 각 국이 이미 체결한 양자 협정을 대신하고, 아세안의 항공시장 통합에 있어 주도적인 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

라. 각 국의 항공자유화에 따른 동북아 항공화물허브 구축에 대한 시사점

지금까지 각 국의 항공자유화 정책의 실시 배경과 진행과정 그리고 경제적 효과에

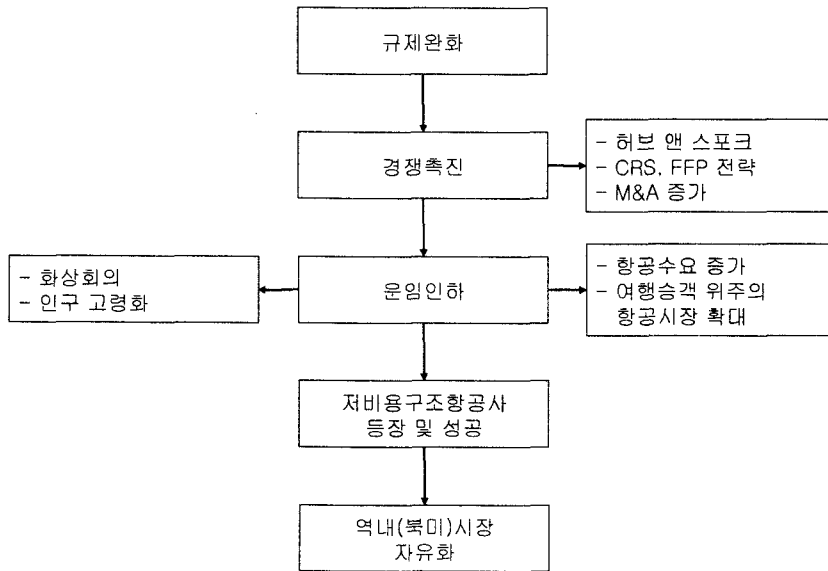
43) *ibid.*

44) CLMV 소지역내 협력(2000년-2006년)과 함께 소지역간(Inter-subregional) 협력(2007년-2008년) 그리고 아세안 항공자유화정책과 일치(2009년-2013년)의 계획임.

45) 라오스는 협정체결을 위한 내부절차가 완료되지 못하여 서명하지 못함.

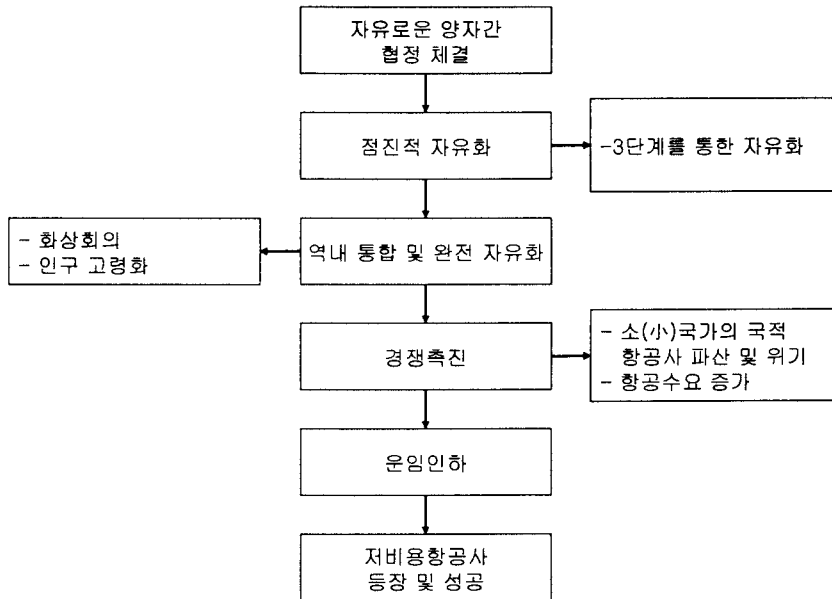
대해서 살펴보았다. 미국이 국내 항공운송산업의 규제완화를 70년 대 후반 실시하면서 부터 전 세계 시장의 자유화와 민영화 붐을 일으켰으며 이를 통해 경쟁력 있는 시장을 구축할 수 있었고, 북미시장의 자유화를 이끌어 냈다. <그림 1> 지금은 미국의 항공사들이 2001년의 911테러라는 산업외적인 요소에 의해 많은 어려움을 겪고 있으나, 항공운송시장은 여전히 가장 강력한 경쟁체계를 구축하고 있다.

<그림 1> 미국 항공운송산업 규제완화에 따른 효과



유럽의 경우 1950년대부터 시작한 시장의 통합에 대한 시도를 먼저 시작하였고, 후에 미국의 국내 항공운송산업 규제완화에 영향을 받아 점진적인 자유화 정책을 선택하게 되었다. 통합 시장의 점진적인 자유화 정책을 추진하기 이전에는 일부 국가들 간 보다 자유로운 양자 협정을 체결하였다. 1997년 4월부터 실시한 역내 항공운송시장의 자유화 정책으로 인해 미국에서와 같은 경쟁격화, 운임하락, 항공운송산업의 저비용 구조화로 항공기를 이용한 물품의 이동을 보다 촉진하게 되었고<그림 2>, 이러한 전략을 주도적으로 채택한 네덜란드와 아일랜드는 지역의 물류중심지로서 그 역할을 충분히 수행하고 있다.

<그림 2> 유럽 항공운송시장 통합 및 자유화에 따른 효과



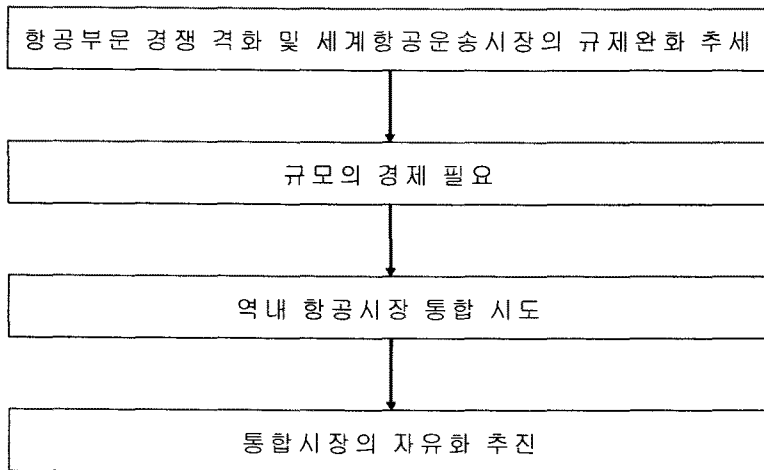
항공운송산업 부문의 자유화는 미국, 유럽과 같은 선진국외에 아시아 일부, 아프리카, 중남미 일부 국가에서도 매우 빠른 속도로 진행하고 있다. 이들이 자유화를 진행하는 계기를 살펴보면 세계 항공운송시장을 주도하고 있는 지역에서 행하고 있는 규제완화 및 자유화의 추세에 따른 경쟁격화로 인해 전략의 선진화와 함께 노선의 규모 경제를 요구하고 있어 이에 대응하는 차원에서 역내 시장을 통합하고 통합 시장의 자유화를 추진(<그림 3> 참조)하고 있으나, 이들 지역에서의 통합과 시장 자유화에 따른 효과 및 세계 항공운송시장에 미치는 영향은 아직 미미한 상태이다.

그러나 상대적으로 경제 규모가 큰 동북아시아에서 시장 통합과 자유화를 이루어 낼 경우 그 경제적 효과는 북미와 유럽 지역의 경우보다도 훨씬 클 것으로 예상된다. 이 지역에서는 각 국가 내의 항공운송산업도 다른 국가에 비해서 비 경쟁적 체제를 갖추고 있으나, 지역시장의 통합과 자유화를 유도함으로써 경쟁적 체제를 유도할 필요가 있다고 본다. 이를 통해 지역 내의 산업을 활성화 할 수 있고, 중국의 부족한 공항 인프라 시설에 대해 한국이 상호 보완적 역할을 수행 할 수 있을 것이다.

또한 지역 내 시장의 통합과 자유화를 추진하는데 있어 유럽의 예에서 보듯이 물자

의 자유로운 이동을 촉진하기 위해 화물의 운송부터 시작 한 점과 미국의 경우처럼 양자간 자유화 협상을 화물 부문은 여객보다도 훨씬 진전된 7자유까지 체결하고 있는 점을 볼 수 있다. 이는 경제교류를 우선적으로 활성화하는 데에는 화물이 여객보다도 우선되고 있음을 입증하고 있는 것이다.

<그림 3> 아시아, 중남미, 아프리카 지역의 자유화 추진배경



바. 동북아 지역 내 항공운송자유화의 제약 요인

동북아 항공운송산업의 경우 다른 지역에서 보여주고 있는 다자간의 보다 자유로운 환경을 조성하고자 하는 공식적인 노력이 거의 없는 상태이다. 따라서 관련 국가 간에 전통적인 양자간 협정에 의해 항공운송은 심한 규제상태 하에 있으며, 각국의 정부가 항공운송시장을 간섭하고 규제하는 정도가 다른 지역에 비해 심한 편이다. 미국은 자유화 정책을 시행하는 선도 국가이고, 유럽연합의 국가들이 그 뒤를 쫓고 있으며, 아시아의 일부 국가들과 CLMV 국가들은 동북아에 비해 지역간 통합에 상당한 관심과 진전을 보이고 있는 것과 대조적이다.

동북아에서 지역간 항공운송 부문의 자유로운 통합이 더딘 이유는 여러 가지가 있을 수 있다. Park and Kim(2003)은 동북아 지역에서 성행하고 있는 양자주의가 시장의 통합을 막고 있음을 지적하고 있다. 각 국가별로 갖고 있는 문제점을 살펴보면,

Zhang(2002)에 의하면, 중국의 보수적인 항공정책으로 인해 항공사 경쟁력 저하, 해외여행 규제, 불충분한 기반 시설 그리고 인적자원과 관리능력의 부족을 지적하고 있다. 또한 항공화물 부문은 상대적으로 새로운 산업 부문이지만 단일 규제 구조로 이루어져 있지 않아 관련 부처가 다수 개입되기 때문에 보다 자유로운 시장을 조성하는데 문제가 있음을 지적하였다. Yu et al.(2002)은 중국의 항공운송시장이 갖고 있는 성장의 한계점을 지속적인 인프라의 투자에도 불구하고 주요 공항의 시설 용량 부족, 상대적으로 높은 공항 시설 사용료로 지적하였다.

Kim et al.(2002)은 일본은 주요 항공 인프라의 건설이 화물보다는 여객처리에 그리고 환적 또는 환승보다는 직항노선에 중점을 두고 있으며, 중앙정부 보다는 일부 지방정부에서 만 동북아 역내 시장의 교류에 관심을 두고 있음을 지적하고 있다.

3. 동북아 항공운송자유화 정책의 단계적 추진방안

동북아에서는 아직 항공운송산업 측면 뿐 아니라 자유무역협정에 대한 제도적인 노력이 부족한 상태이다. 비록 중국과 아세안 간의 자유무역 협정을 체결하려는 움직임은 있으나 하나의 뚜렷한 주제에 대한 접근은 없는 상태이다. 더욱이 동북아 지역은 각 국별로 항공자유화에 대한 경험도 매우 상이하다. 중국은 철저히 규제적 시장 구조이고, 일본은 국내시장에 한하여 자유화 되어 있어 일부의 국내와 국제노선의 경쟁이 있는 상태이며, 한국은 점진적인 자유화의 과정에 있다.

한국의 경우 자유화에 대한 적극적인 자세를 견지하고 있는 반면, 중국은 최근에는 세계 경제시장에 편입되어 중국 항공사들의 서비스 수준이 극히 낮은 편이다. 일본의 경우 1952년 미국과 맺은 불평등 항공협정으로 인해 일본 항공사들의 미국에서의 이원권⁴⁶⁾ 행사가 없으나 미국 항공사들은 일본의 제(諸) 도시에서 이원권을 행사하여 아시아 지역의 시장 지배력이 높은 편이다. 이런 차이에도 불구하고 Button(2003)이 제시한 동북아에 적용 가능한 유럽의 교훈을 살펴보면 다음과 같다.

- 가. 동북아 지역에서 지속적인 협상이 가능하도록 기구를 설치하되 그 기구는 교통 분야와 일반 무역거래 분야를 포함 하는 것이 보다 효율적이다.
- 나. 일시적인 자유화 환경을 만들기보다는 기술과 운항부문의 협력과 일치를 통해서 점진적인 경제적 장벽을 제거한다.
- 다. 점진적이고 실용적인 접근 자세가 가장 중요하다.

46) 5자유 운수권

- 라. 청사진(Blue Print)이나 기술지도(Road Map)등이 꼭 성공으로 이끄는 동인(動因)은 아니다. 적절한 시점의 기회를 포착하는 것이 중요하다.
- 마. 변화는 불확실성을 유도한다. 따라서 광범위한 변화의 공감대를 형성하는 것이 중요하다. 장기적인 관점에서 APEC이나 WTO 같은 기구를 이용하는 것도 중요하다.
- 바. 기존의 규제적 구조를 약화 시켜나가면서 시장 지향적인 제도로 바꾸어나간다.

한편 Zhang(2002)은 동북아 3국이 각기 상이한 경제 규모, 산업화 수준, 시장자유화 정도가 서로 다르다고 지적하면서 다음과 같은 통합을 위한 전략을 제시하고 있다. 첫째, 항공화물과 이와 연관된 물류 서비스 분야의 우선적인 자유화 통합화 추진, 둘째 행정적인 절차 및 기술적인 장애 완화 및 제거를 지적하고 있다. 동시에 그는 항공화물부문의 자유화 통합화를 위해서는 첫째, 통관 규칙 및 절차의 투명화, 둘째, 인터넷을 통한 해당 법령이나 규칙의 공개, 셋째, e-테크 도입 및 전자문서화를 통한 행정 비용절감, 넷째, 자동화 시스템 구축, 다섯째, 국가간 최적의 절차 수립 및 공유, 여섯째, 통관 및 여타 행정절차의 표준화, 일곱째, 여행의 자유화를 위한 비자면제 협정 체결 등의 정책적 뒷받침이 있어야 할 것으로 지적하고 있다.

4. 항공화물부문의 자유화 추진방안

일반적으로 항공기를 이용한 승객 수송에 우선적 관심이 있는 것은 당연하다. 유럽에서는 국가간 화물 수송에 대해서는 심각한 논의가 전개가 되지 않았으며, 극히 제한적이였다. 그러나 동북아에서 경제적인 효과를 보면 항공화물에 보다 큰 관심을 두어야 할 것이다. 최근에 동북아 각국이 대형 항공화물터미널을 포함한 공항건설과 함께 해당 공항을 이용하는 각 국의 국적항공사들의 경쟁력이 급증하고 있다. 특히 광범위한 중국계열의 항공사들이 중국을 수요로 하는 화물 취급에 많은 장점이 있어 최근에 싱가포르 항공, 캐세이 퍼시픽, 중화항공, 에바 항공등의 화물부문이 빠른 성장을 하고 있다. 중국의 경우 Air China는 항공화물만 전문으로 취급하는 항공사를 설립하여 급증하는 수요를 충족하고 있으나, 최근 동북아의 제한된 양자간의 협정상 항공화물의 경우 수요에 공급이 따라가지 못하는 상황이다. 이러한 공급부족 현상이 일부 해운을 이용하여 한·중간의 물량을 처리하기도 한다. Zhang and Zhang(2002)에 의하면 승객보다 화물 부문에 있어서 조기에 가지적인 효과와 경제적 이득을 창출할 수 있을 것으로 분석하였다. 그것은 화물 부문이 협상이 훨씬 용이하기 때문이다. 또

한 동북아 노선 구조상 고밀도 노선이 많아 이들 노선에 대형여객기가 투입되기 때문에 대형기의 수화물 칸에 충분히 많은 화물을 수송할 수 있기 때문이기도 하다.

현실적으로 항공협정에서는 보다 자유로운 양자간 협정 체결이 지역시장의 통합과 자유화 그리고 다자간 협정의 체결 이전 단계로 주로 체결되고 있다. 또한 보다 자유화된 항공협정 체결에서는 우선적으로 화물운송 부문에 대해서 먼저 자유로운 항공운송협정을 체결하고 있다. 미국이 체결하고 있는 66개의 양자간의 항공자유화 협정 체결에서도 여객부문은 제5자유까지 추진하였는데 반하여 49개 국(71%)과는 화물운송부문을 제7자유까지 확대하여 추진하고 있다.<표 11>

이는 항공화물기의 운항거리가 여객기에 비해서 상대적으로 짧으며, 화물의 특성상 양방향보다는 한 방향으로 화물이 집중되는 점과 여객보다는 상대국 진입으로 인한 사회적 문제를 일으킬 소지가 적기 때문일 것이다. 따라서 이 지역의 국가 간 항공협정 체결 시에는 항공자유화 협정을 체결하지 않더라도 항공화물 부문에 한정하여 제5자유 혹은 제7자유를 단계적으로 취할 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 결 론

동북아에서 항공자유화를 위한 단기적 차원의 진전은 어려울 것이다. 최근에 경험하고 있는 고(高)유가와 SARS의 영향으로 인한 침체와 함께 일본, 중국 그리고 우리나라 간의 항공운송산업의 경쟁력 차이 때문이다. 그러나 이러한 경제 순환 과정은 일시적인 것으로 중국 항공사의 지속적인 성장과 일본계 항공사들의 저비용 구조화에 대한 진전이 이루어 질 경우 의외로 조속한 항공운송시장의 통합이 이루어질 수도 있다. 다음은 이 지역의 항공시장 자유화 및 통합을 위한 몇 가지 가능한 대안이다.

1. 정책 변화의 필요

3국간 혹은 한중, 한일 혹은 일중간이라도 상호간의 시장 통합 혹은 자유화의 촉진을 위해서 공동 연구의 진행이 가장 중요한 요소이다. 그동안 한일간의 항공자유화 추진에 있어 소극적인 입장을 견지하고 있는 일본은 2002년 국토교통성 산하의 일본 운수정책연구기구를 통하여 한일간의 항공자유화에 대한 가능성에 대해 연구를 진행한 바 있다. 2003년 6월 한중 정상 간의 항공자유화 확대에 대해 의견 일치를 본 것

은 동북아 지역의 항공운송측면의 보다 자유로운 환경을 만드는데 긍정적인 측면으로 정책이 변화되고 있음을 시사하고 있다.

2. 각국 국내시장의 자유화 정책의 확대

각국에서 자국의 시장에 보다 자유화 된 정책을 시행하게 될 경우 잠재적 시장 진입자들의 시장 진입이 가시화 되고 이를 통해 국내시장의 경쟁 촉진과 국내 각 노선에서 2개 이상의 항공사 취항이 실현될 수 있을 것이다. 이를 통해 해당 국가에서는 보다 자유로운 항공협상을 진행하고자 할 것이다. 항공자유화 정책을 확대 추진하고 있는 미국의 경우 자국의 항공시장 규제완화 이후 자국의 항공사들이 해외 노선을 보다 확장시키기 위한 수단으로 활용하고 있다. 우리나라의 항공 당국도 아시아나항공의 등장 이후 훨씬 많은 항공협정을 체결하였으며, 체결한 항공협정 자체도 그 전보다 보다 개방된 것 이었다.

3. 양자간 자유로운 항공협정의 체결

기존의 자유로운 양자간 항공협정들이 직·간접적인 효과를 통하여 항공 노선의 효율성이 입증되었다. Findlay et al.(1997)의 분석에 의하면, 아시아의 7개 국가⁴⁷⁾들이 자유로운 항공협정을 통해 2010년이면 217억 달러(약 25조 원)의 비용을 절감할 수 있을 것으로 나타났다. 실제로 양자간의 자유로운 항공협정이 다자간으로 확산되고 있는데 미국의 경우 1992년 이후 66개국과 항공자유화 협정을 체결하고 있다. 실제 동북아에서는 양자간의 자유로운 항공협정 체결이 무엇보다도 가장 우선적으로 취해야 할 정책이다. 실제로 유럽에서도 영국, 네덜란드와 아일랜드가 이런 측면에서 점진적 자유화를 주도하였었다.

4. 전략적 제휴의 확대

항공사들은 전략적 제휴를 규제적인 양자협정 하에서 우회적 시장 진입 전략으로 사용하고 있다. 규제적 상황 하에서 최선의 경제적 효과를 거둘 수 없다 해도 소비자에게 실질적인 혜택을 줄 수 있으며, 전략적 제휴 그룹의 존재 자체가 규제 당국자에게는 압박이 될 수 있다. 전략적 제휴의 효과적인 발전은 단기적인 경제적 효과 외에

47) 한국, 일본, 홍콩, 오스트레일리아, 캐나다, 말레이시아, 싱가포르

장기적으로 자유화의 초석이 될 수 있을 것이다.

5. 경쟁력 있는 공항 및 노선 또는 저수요 노선부터 단계적으로 자유화 실시

미국과 캐나다의 항공운송시장의 통합과정에서와 같이 일부의 공항 혹은 노선에 대해서는 제한적으로 유예기간을 두고 실시하거나 동북아 3국 간에 수요가 많거나 이동 시간을 단축할 수 있는 일부 공항(하네다, 김포, 상해 홍차오)에 한정해서 완전 자유화를 유도 할 수 있을 것이다. 또한 일본과 한국의 경우 일부 지방공항의 시설 공급과잉으로 수요 확대가 요구되는 공항의 문제를 경험하고 있다. 이들 지방공항에 한해서 먼저 항공자유화를 실시⁴⁸⁾함으로써 인해 지방공항의 수요 부족 현상을 극복하고 역내 자유화에 대한 욕구를 해결하고, 주요 허브 공항의 혼잡 문제도 해결 할 수 있을 것이다.

6. 동북아 3국의 주요 공항간 연결서틀의 운영

2003년 김포-하네다 간의 운영으로 한일 간의 수도권 간 연결이 보다 확대되었다. 종전의 인천-나리타간의 연결보다는 훨씬 도심간의 연결시간이 단축되어 인천-나리타의 수요에 큰 영향 없이 수요가 계속 확대되고 있다. 동북아 주요 도시 간 연결에 있어서는 해당 도시간의 이동보다도 도착지 공항에서 도심 접근에 시간이 많이 소요 되는 경우(인천-청도)가 발생하고 있다. 도심 간 연결시간의 단축으로 인한 수요의 확대와 동북아 지역간의 인적 교류의 확대 차원에서 각 국 주요도시의 국내선 전용 공항(김포, 하네다) 간 혹은 주요 도시 간의 연결 서틀을 확대 운영할 필요가 있다.

7. 국제표준의 항공안전 및 보안체계 구축

유럽의 경우 기술부문 협력이 통합을 위한 선결과제는 아니었다. 그러나 안전과 보안은 실제적으로나 인식적인 측면에서 항공수요에 중요한 요인 중에 하나이며 사회적 비용을 유발한다. 특히 중국의 경우 높은 항공수요에 비해 취약한 인프라 및 항공 전문인력의 적기공급이 여의치 못함으로써 지역적 통합에 큰 걸림돌이 될 가능성이 있다. 1990년대 후반 우리나라의 항공사들의 사고가 다발하자 항공사들의 전략적 제

48) 2004년 9월 1일 체결한 한국과 대만 간의 민간항공협정에서 지방공항간의 연결은 완전 자유화 한 바 있음

후 그룹에서 일부 소외되었던 것이 그 대표적인 예라 할 수 있다. 따라서 이 지역의 당국자 및 항공사들은 항공안전 수준을 향상시키고 공동으로 국제수준에 도달 할 수 있도록 동북아의 하늘을 안전하게 유지하고 이를 통해 항공운송산업의 높은 경쟁력을 유지 할 수 있도록 해야 할 것이다.

8. 항공외의 분야에서 우선적 자유화 추진

유럽에서는 항공이외의 부문에 대한 자유화가 항공운송산업의 자유화를 유도 하였다. 항공부문의 경쟁력이 약한 국가는 다른 부문에서 실리를 도모하면 될 것이다. 또한 상호 간에 Win-Win을 유도할 수 있도록 광범위한 접근이 필요할 것이다.

9. 아시아-태평양 지역의 민간항공기구의 설립과 한, 중, 일간의 협의기구 설립

전 세계 각 지역별로 지역을 대표하는 민간항공기구가 있다. 유럽의 경우 유럽민간항공기구(ECAC, European Civil Aviation Conference), 아랍 국가민간항공기구(ACAC, Arab Civil Aviation Commission), 중남미 국가 민간항공기구(CLAC, Comision Latinoamericana de Aviation Civil), 아프리카지역 민간항공기구(AFCAC, AFrican Civil Aviation Commission)이 있으나 아시아 태평양에는 정기적으로 개최되는 아시아-태평양 항공국장회의와 지난 1994년부터 일본의 제의로 시작된 아시아 대양주 항공협력 포럼⁴⁹⁾이 2004년에 6회를 맞이하였다. 이들 회의와 포럼 이외에는 공식적이고 항구적으로 이 지역 각 국가의 민간항공을 대표하는 기구가 없어 국제회의에서 지역을 대표하는 발언을 하지 못하고 있다. 또한 지역의 민간항공운송을 발전시키고, 항공안전 및 이에 상응하는 공식적 논의 기구가 없는 상태이다. 또한 동북아 국가에 있어서도 정부 당국 간 혹은 민간연구기관 간의 공동의 문제를 논의하거나 연구하고 상호간의 발전을 위한 협의체가 없어 산발적인 논의만 무성 할 뿐 정책적 의지로 반영이 되고 있지 않은 상황이다.

항공운송시장은 과거 25년간 대변혁의 과정을 겪었다. 대 변혁의 과정 중에 가장 크게 영향을 미친 것은 자유화였으며, 그 결과로 요금은 인하되고, 항공수요는 증가 하였다. 이로써 침체되어있던 항공운송산업은 새로운 성장 산업으로 등장하게 되었다. 이 연구는 유럽, 북미, 아세안 항공운송시장에서 어떻게 규제적 개혁이 실행되었

49) 매 2년 마다 개최하며, 지난 2002년 제5차 포럼은 서울에서 개최함

는가를 설명하였고 이를 통해 동북아 시장에 실제 사례로 제시하는 것이 목적이었다. 각 지역과 동북아의 시장이 확실한 차이가 있음에도 불구하고 동북아 통합시장을 구축하는데 중, 단기적 측면에서 적용할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 여택동·전정기·장동식, 『국제통상과 WTO』, 율곡출판사, 2003.
- 홍석진, 「항공자유화(규제완화)와 전략적 제휴-생존전략의 모색」, 『교통물류』, 1998년 봄, 여름호, 한진교통물류연구원, 1998.
- 山口 裕視, 「WTO 서비스 무역자유화 교섭의 행방」, 『항공정책연구시리즈』, No. 379, 항공정책연구회, 2000.
- 山澤 逸平, 「東 아시아의 지역경제협력과 한·일 자유무역협정」, 『항공정책연구시리즈』, No. 392, 항공정책연구회, 2001.
- Airbus, Global Market Forecast, 2003.
- ATA, US Airline Cost Index-Major and National Passenger Carriers First Quarter 2004.
- Boeing, Current Market Outlook, 2004.
- Boeing, World Air Cargo Forecast 2004/2005, 2004.
- Button, K., “Implementation the Process of the European Common Air Transport Market and the Common Air Transport Policy,” EWC/KOTI Conference, 2003.
- CAA, “The Single European Aviation Market: Progress so far,” CAP 654, Civil Aviation Authority of U.K., 1995.
- Cuong, V.H., “Air Transport Cooperation-Pathway of CLMV countries to Liberalization in ASEAN,” Conference on International Air Transport Cooperation, 2004.
- Dempsey, P. D. and Goetz, A. R., Airline Deregulation and Laissez-faire Mythology, Quorum Books, 1992, p. 227.
- Douglas, G. and Miller, J., Economic Regulation of Domestic Air Transportation, The Bookings Institution, 1974.
- Eads, G., The Local Service Airline Experiment, The Bookings Institute, 1972.
- Findlay, C., Sien, C.L. and Singh, K.(eds), “Asia Pacific Air Transport: Challenges and Policy reforms,” Institute of Southeast Asian Studies, 1997.
- Heaver, T.D., “Transport Sector Policies in the NAFTA Region: Lessons for

- China, Japan and Korea," EWC/KOTI conference, 2004.
- Joskow, P. and Noll, R., "Economic Regulation" in Martin Feldstein (ed.), *American Economic Policy in the 1980's*, Univ. of Chicago Press, 1994.
- Jun, I.S.(eds), "Creating a Regional Transportation System in Northeast Asia," KOTI/EWC, 2000.
- Kim, T.S., Inamura, H., Oum, T.H. and Yoshida, Y., "Transport Demands, Costs, and Infrastructure Capacity: Case of Japan," in the *Comprehensive Study on Building a Regional Distribution and Logistics Hub in Korea*, ed. H. K. Ha, KOTI and NAEF, 2002.
- Leinbach, T. R., "Air Transport in ASEAN: Progress Towards Market and Regional Integration," EWC/KOTI conference, 2004.
- Malhorta, K., "Doha: Is it Really a Development Round?", Carnegie Endowment, 2002.
- Oum, T. H., Stanbury, W. and Tretheway, M. W., "Airline Deregulation in Canada," in the *Airline Deregulation: International Experience*, ed. K. Button, David Fulton Publishers, 1991.
- Oum, T. H. and Lee, Y. H., "The Northeast Asian air transport network: is there a possibility of creating Open Skies in the region," *Journal of Air Transport Management*, Vol. 8, 325-337, 2002.
- Park, K. C. and Kim, J. S., "Beyond Regional Integration of Air Transportation Services in Northeast Asia," 2003 ATRS Conference, 2003.
- USDOT, "The Impact of the New U.S.-Canada Aviation Agreement As Its Second Anniversary," USDOT Office of Aviation and International Affairs, 1997.
- USDOT, "The Impact of the New U.S.-Canada Aviation Agreement As Its Third Anniversary," USDOT Office of Aviation and International Affairs, 1998.
- Vellas, F., "Creation a Liberalized Market in Northeast Asia: The European Experience," *Conference on International Air Transport Cooperation*, Seoul, 2004.

- Wang, Y., "Regulatory Liberalization and Its Challenges-A Global Perspective," Conference on International Air Transport Cooperation, Seoul, 2004.
- WTO, "Air Transport Services," WTO Council for Trade in Services, 1998.
- Yu, C., Chen, H., Oum, T. H. and Zhang, A., "Transport Demands, Costs, and Infrastructure Capacity: Case of China," in the Comprehensive Study on Building a Regional Distribution and Logistics Hub in Korea, ed. H. K. Ha, KOTI and NEAEF, 2002.
- Zhang, A., "Assessment of Intra-China Transportation and Logistics Services Industry: Focus on Shanghai Region", EWC/KOTI conference, 2002.
- Zhang, A. and Zhang, Y., "Issues on Liberalization of Air Cargo Services in International Aviation," Journal of Air Transport Management, Vol. 8, 275-287, 2002.

요 약

동북아 항공운송시장에서는 중국시장의 개방으로 항공운송시장이 전에 없는 급팽창을 하고 있으며, 전 세계 항공운송시장에서 아시아-태평양의 비중이 커지고 있다. 향후 점차적으로 확대될 이 지역의 인적, 물적, 서비스 그리고 정보의 교류를 위해서는 동북아 역내에서 보다 자유로운 항공편의 연결이 필요하다. 이런 측면에서 이 글에서는 지역 내 항공운송시장 통합을 위한 동북아 항공운송시장에 적용 가능한 대안을 제시하였다.

첫째, 각 국의 국내 항공운송시장에 대한 정책 변화가 필요하고, 둘째, 각 국 국내시장의 자유화 정책의 확대, 셋째, 동북아 지역 내의 양자협정의 보다 자유로운 항공협정의 체결이 필요, 넷째, 동북아 항공시장에 참여하고 있는 각 국 항공사 간 전략적 제휴의 확대, 다섯째, 경쟁력 있는 공항 및 노선 또는 저수요 노선부터 단계적으로 자유화 실시, 여섯째, 동북아 3국의 주요 공항 간 셔틀 운영 필요, 일곱째, 동북아 삼국 간 국제표준의 항공안전 및 보안체계의 공동 구축, 여덟째, 항공 외의 분야에서 우선적 자유화 추진, 마지막으로 아시아-태평양 지역 민간항공기구의 설립과 한, 중, 일간의 협의기구를 설립하여 각 국이 정기적으로 항공운송시장의 통합과 자유화에 대한 의견 개진을 통한 점진적인 자유화를 유도해야 할 것이다.

동북아에서 항공자유화를 위한 단기적 차원의 진전은 어려울 것이다. 그러나 중국 항공사의 계속적인 성장과 일본계 항공사들의 저비용 구조화에 대한 진전이 이루어질 경우 의외로 조속한 항공운송시장의 통합이 이루어질 수도 있다. 항공운송시장은 과거 25년간 대변혁의 과정을 겪었다. 대 변혁의 과정 중에 가장 크게 영향을 미친 것은 자유화였으며, 그 결과로 요금은 인하되고, 항공수요는 증가하였다. 이로써 침체되어있던 항공운송산업은 새로운 성장 산업으로 등장하게 되었다. 자유화 정책의 확대 추진을 통해서 만이 지역 내 교류를 활성화 할 수 있으며, 이를 주도한 국가가 지역의 중심으로서 역할을 수행할 수 있을 것이다.

Abstract

The Northeast Asian air cargo market has expanded tremendously as a result of the opening up of the Chinese market. The importance of the Asia-Pacific region in the global air transport has also increased. The exchange of human and material resources, services, and information in Northeast Asia, which is expected to increase in the near future, requires that the airlines operating within this region adopt a more liberalized approach. This paper introduced alternatives which can be applied to the Northeast Asian airlines industry so as to bring about the integration of regional air transport: First, this paper found a need for individual Northeast Asian nations to alter their policies towards the airlines industry. Second, each country should further liberalize their respective domestic air transport. Third, there is a need for freer air service agreements to be signed between the nations of Northeast Asia. Fourth, the strategic alliances between the airlines operating in Northeast Asia should be further strengthened. Fifth, this liberalization process should be carried out in an incremental manner, beginning with more competitive airports and routes, or with less-in-demand routes. Sixth, there is a need for a shuttle system to be put into place between the main airports in China, Korea, and Japan. Seventh, these three nations jointly develop aviation safety and security systems that are in accordance with international standards. Eighth, the liberalization process of the aviation industry should be undertaken in conjunction with other related fields. Ninth, organizations linking together civil aviation organization in the Asia-Pacific area should be formed, as should each government linking together. By doing so, these countries will be able to establish regular venues through which to exchange opinions on the integration and liberalization of the air cargo market so as to induce the gradual liberalization of the actual market.

The liberalization of the air transport in Northeast Asia will prove to be a daunting task in the short term. However, if the Chinese airlines continue to exhibit continuous growth and Japanese airlines are able to complete their move towards a low-cost structure, this process could be completed earlier

than expected. Over the last twenty five years the air transport has undergone tremendous changes. The most important factor behind these changes has been the increased liberalization of the market. As a result, rates have decreased while demand has increased. This has resulted in turning the air transport industry, which was long perceived as an industry in decline, into a high-growth industry. The only method of increasing regional exchanges in the air transport is to pursue further liberalization. The country which implements this liberalization process at the earliest date may very well emerge as a leading force within the air transport industry.

주제어 : 동북아 항공물류허브, 동북아 항공운송시장, 동북아물류중심국가, 항공자유화, 항공운송산업