

국제정치와 국제항공의 질서의 변화
- 국제항공법과 한미항공협정을 중심으로 -

Change of International Political Orders and International Aviation
Orders

- From the viewpoint of International Aviation Law and
R.O.K-U.S Air Service Agreement -

이 종 식(Lee, Jong-Sik)
아주대학교 사회과학연구소 정치학박사
Ph.D of Political Science
Ajou University, Institute of Social Science

I. 서론

II. 현실주의 국제정치와 국제항공질서의 형성

III. 신자유주의 국제정치와 항공자유화 정책

IV. 구성주의 국제협력정치와 항공자유화 협정

V. 결론

I. 서론

우리는 현대 국제사회에서 과거 어느 때보다도 다양한 세계적인 교류와 협력을 필요로 하면서, 또한 세계시민의 일원으로서 삶을 영위하고 있다. 이러한 우리의 삶을 영위할 수 있는 기제를 제공하고 있는 항공교통수단은 과학기술의 발달과 경제발전으로 인하여 크게 향상되고 있다. 항공교통수단의 발달은 역시 국제항공질서 또한 크게 발전시키고 있다. 이제 금년에 출시하고, 2006년도부터 상업운항을 시작할 예정인 A380과 같은 항공기는 최신기술로서 제작되어 555석(화물 150톤) 이상의 일거에 대량수송 가능성과 함께 초음속의 속도로 수송이 가능해 질 것으로 예상된다. 이렇게 되면 엄청난 신속한 인적, 물적 자원의 이동 가능성이 크게 향상될 것으로 보인다. 이러한 때에 국제항공질서의 변화를 살펴봄으로써 우리가 세계적인 삶을 영위하는 데에 좀 더 편리한 질서체계를 형성함으로써 세계화의 보편성에 기여하고자 한다.

본 연구에서는 제2차 세계대전 이후 국제정치질서의 변화와 국제항공질서의 변화를 설명할 수 있는 양자의 상호관계를 연계해 보고자한다. 이에 따라 국제정치질서와 국제항공질서의 변화를 시대별로 간략하게 서술하고, 특히 국제항공질서의 커다란 변화들로서 항공 규제완화와 자유화 정책, 그리고 항공자유화 협정과 한국과 관련한 대표적인 국제항공관계로서 한미 간의 항공협정의 개정경과를 살펴봄으로써 그 변화양상을 비교하여 국제항공의 원칙, 규범, 질서, 그리고 의사결정절차를 그 내용 중심으로 하는 국제항공레짐의 변화를 추적하고자 한다.¹⁾

국제항공질서를 형성하고 있는 국제 항공레짐은 1944년 시카고 회의에서 설정한 영공주권에 관한 질서규범으로서 하늘의 자유를 설정하고 있다. 이러한 하늘의 자유(1st-8th freedom)가 국제항공질서의 커다란 변화를 보이게 된 것은, 1970년대 후반의 영국과 미국을 중심으로 하는 경제적 시장자유주의를 중요시하는 신자유주의 대두와 함께 미국의 항공자유화 정책이 세계를 주도하여 온 것에서 찾을 수 있다. 1990년대 후반부터 지구화와 관련하여 등장한 전문 지식인들의 인식공유(shared epistemology)가 국제협력을 달성하기 위해 중요하다²⁾는 구성주의(constructivism) 정치와 깊은 관계를 가지고 있다. 합리주의적 이론과 쟁점중심의 문제점을 성찰해야

1) Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," *International Regimes* edited by Stephen D. Krasner (Ithaca and London: Cornell University Press, 1983), p. 2.

2) Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46(1992), pp. 391-426.

한다는 성찰주의적 사고를 아우르는 구성주의적 사고가 가져오는 국제정치질서의 변화와 국제항공질서의 변화와의 관계를 찾아보고자 한다.

II. 현실주의 국제정치와 국제항공질서 형성

제2차 세계대전 이후의 국제정치질서의 변화는 미소간의 양극 시대를 거치면서 1950년대와 1960년대의 힘을 바탕으로 하는 현실주의적 국제사회에서의 세력균형을 취하면서 상대의 힘을 견제하려는 움직임을 보여 왔다. 그 후 1973년과 1978년의 중동의 석유파동으로 인해 국제자원을 무기로 하는 자원외교를 펼쳐 왔다. 그 이후 1970년대 후반부터 1980년대 경제적 외교를 중심으로 하는 신자유주의적 질서를 전개하여 왔다. 이러한 신자유주의적 질서가 국제사회에 등장하게 되기까지는 양차대전의 종식과 더불어 미소를 중심으로 하는 냉전의 시대가 전개되어 왔다. 이때에는 국제사회를 무정부상태로 규정하고 국가의 군사력을 바탕으로 하는 힘에 의해서 전쟁을 방지하고 국제질서가 유지되는 것으로 일단의 학파들이 이해하고 있다.

1. 제2차 세계대전 후 냉전과 현실주의의 정치

현실주의가 지배적인 시각이 된 것은 제2차 세계대전 이후부터이다. 제2차 세계대전 이전까지 국제관계에서 국제도덕과 여론, 국제법 및 국제기구 등이 중요시되고 힘에 의한 해결이 경시되었다. 서구국가들 대부분이 제1차 세계대전을 경험한 이후에도 전쟁을 회피하기 위한방법으로 국제연맹과 같은 국제기구나 국제도덕에 대한 호소가 시도되었다. 이와 같은 현상은 곧 인간의 이성에 대한 신뢰를 바탕으로 평화라는 규범적 이상을 실현하려고 한 시도로 볼 수 있다. 그렇지만 이러한 시도가 또 다른 세계대전을 막지 못했다는 점을 생각할 때, 규범론에 지나치게 기울어짐으로써 현실을 제대로 파악하지 못한 지나치게 낙관적인 시각에 대한 비판을 면하기가 어렵게 되었다. 이러한 반성에 의해 대안적인 시각에서 객관적인 국제정치현상은 힘이 중요한 것이며 이는 불가피한 것으로 받아들이기 시작하게 되었다.

이와 같은 고전적 현실주의에서 국제사회의 제반 질서유지를 위한 규범적 체계는 패권적 힘을 가진 강대국만이 국제질서를 유지해 나갈 수 있다는 냉전의 논리에서 힘을 얻게 된 것이 패권안정이론(theory of hegemonic stability)이다. 이 이론에 의하

면 국가 간의 힘의 균형 상태에 따라 국제협력의 가능성이 결정된다는 것이다. 국가 간의 협력과 국제질서의 형성은 한 국가가 절대적인 힘을 보유하는 패권적 구조에서 가능하다는 주장이다. 특정 이슈영역에서의 국제질서는 이러한 패권적 국가들의 힘에 의해서, 그리고 그 국가의 이익을 위해서 형성된다는 것이다.³⁾

즉, 패권국은 자신의 항공에 관한 국가이익의 증진을 위해 공공재 (public goods) 를 제공하는데, 이러한 공공재의 제공도 같은 맥락에서 패권국가의 힘에 의해 형성된다.⁴⁾ 따라서 공공재를 유지하는 목적과 방향은 패권국가가 선호(preference)하는 바에 따라 결정된다. 이와 같은 패권적 구조에서 특정 분야에 관한 국제질서가 형성되며, 이렇게 형성된 국제질서들 또한 잘 지켜지게 된다는 논리이다.

이러한 패권적 힘을 바탕으로 하는 국제질서의 유지는 패권국가의 힘의 변화에 따라 결정된다. 패권국가의 힘이 쇠퇴할 경우에는 그 기구의 영향력도 쇠퇴하게 된다고 본다.⁵⁾ 커헤인(Robert O. Keohane)은 패권국가의 힘이 여타 다른 강대국의 힘과 균등한 상태에 이르게 될수록 패권 국가는 국제질서와 제도를 다른 나라에 강요하기가 점점 어려워지게 된다고 한다. 그에 의하면 이러한 국제 공공재를 국제레짐이라고 한다. 그렇게 되면 결국 국제레짐의 영향력은 약화될 수밖에 없다고 주장한다.⁶⁾

그리고 패권국가의 힘의 쇠퇴와 함께 다른 국가들의 국제레짐에 대한 이해관계도 변화하게 된다. 패권국가가 국제레짐의 유지를 위해 공공재를 제공할 능력이 약화되면 다른 국가들은 국제항공기구에 대한 지지를 줄이게 되며, 나아가 그 국제레짐을 자신의 이해관계를 위해 재조정하려고 한다. 이 같은 환경에서 국제레짐은 더욱 쇠퇴하며 마침내 해당분야에서 국가 간의 협력이나 국제레짐의 안정을 성취하기가 어렵게 된다. 결론적으로 패권안정이론에서는 국제레짐의 생성, 유지, 쇠퇴 모두가 패권국가의 힘의 변동에 따라서 결정된다고 보는 것이다.

3) Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order* (Princeton NJ: Princeton University Press, 2001), p. 93.

4) Stephen D. Krasner, *International Regimes* (UK: Cornell University Press, 1983), pp. 13-16.

5) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton NJ: Princeton University Press, 1984), p. 31.

6) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence, Second Edition* (USA: Harper Collins Publishers, 1989), pp. 42-46.

2. 현실주의와 국제항공질서

제2차 세계대전 이후의 국제항공질서를 형성하기 위해 시카고에서 체결한 시카고 협약에서는 영공에 대한 국가 주권주의를 분명하게 표방하고 있다. 영미 간에는 국가 간 협정의 표본으로서 오랜 동안 국제항공사회의 질서형성에 근간이 되어 왔던 버뮤다 협정이 그것이다.

(1) 국제항공질서의 형성기: 파리 레짐 (1919-1944)

1919년 파리평화회의에서 체결된 항공규칙에 관한 협약(Convention on the Regulation of Aerial Navigation) 제1조에서는 “체약국은 각국이 자국의 영역상의 공간에서 완전하고도 배타적인 주권을 보유할 것을 인정한다.”라고 규정하고 있어, 영공주권의 원칙을 처음으로 명문화하였다. 이 협약을 보통 ‘파리협약’이라고 하며, 이로써 각국의 영토상공은 해당국가의 천연자원으로 인식하게 되었고, 영공은 해당국가의 통제 하에 운영되게 되어야 한다는 인식, 즉 영공에 대한 절대성이 인정되는 시대로 접어들게 되었다. 이에 따라 다른 나라의 영공을 통과하는 일은 양국 간이나 다자간의 국제항공협정에 의해서만 가능하게 되었다.

이와 같은 상황에서 파리협약은 국가 간에 항공기의 사용과 비행에 관한 국제항공의 기본질서를 수립하는 항공협약으로서 민간항공을 위해 세계적으로 통일된 항공사법(私法)을 제정하려는 목적을 갖고 있었다. 한편, 실제 항공운항은 제1차 세계대전이 끝난 이후 1919년 3월 22일 최초로 국제 정기항공 운송업무가 파리와 브뤼셀 간에 시작된 것이 최초의 사례이며, 1919년 6월에는 처음으로 항공기를 이용해 대서양을 횡단하는데 성공하였다. 이에 따라 국제항공질서도 외연이 뚜렷하게 확정되는 단계에 이르렀을 뿐만 아니라, 그 내용도 충실하게 되어 질서가 자리를 잡게 되는 성숙함을 갖추게 되었다.

국제항공에 관한 질서를 세우기 위한 국제협약으로서의 파리협약 이외에도 국제항공질서체계로는 1926년의 이베로 아메리칸 상업항공조약, 1928년의 팬아메리카 상업항공에 관한 아바나 조약, 1933년의 국제항공위생조약, 1934년의 국제항공연료조약 등이 있고, 국제항공법률문제위원회(CITEJA)가 설립되어 이 기구에 의해 여러 가지 중요한 국제항공에 관한 조약으로서 1929년 와르사와 조약, 1933년 로마조약, 1938년 브뤼셀 조약 등이 성립을 보게 되었다. 1944년 시카고 협약이 이루어지기 이전 단계에도 산발적이지만 상당히 많은 기초질서가 형성되는 단계를 거쳤다.

1939년 제2차 세계대전은 항공기의 발달은 물론 국제항공에 관한 항공질서에도 비약적인 발전을 가져 왔다. 물론 전쟁 중에 개발된 것은 군용항공기였지만, 이들 항공기는 종전 후에 민간 상업용으로 전환되면서 민간항공에도 비약적인 발전을 가져 오게 하였다. 이러한 물량적으로 크게 발전함에 따라 국제항공질서도 파리조약과 아바나(Havana) 조약이 재검토되어야 한다는 주장이 제기되었다. 그 결과 1944년 11월 1일 미국의 초청으로 시카고에서 국제민간항공회의(International Civil Aviation Conference)가 개최되었다.

이 회의는 항공운송에 관한 국제적 규율체계를 수립했다는 점에서, 국제항공사회에서 상당히 중요하게 평가를 받고 있다. 이 회의에서 성립된 문서는 소위 시카고 협정(조약)이라고 하는 국제민간항공조약과 나머지 네 개의 조약들, 즉 국제항공업무통과협정, 국제항공운송협정, 국제민간항공에 관한 잠정협정, 이국 간 협정의 표준(standard text of bilateralism) 등이다. 이와 같이 형성된 시카고 협약은 대표적인 국가 간 다자협정(multilateralism)으로, 국제항공규칙의 대헌장(Magna Charta)격으로 현재까지 국제항공질서의 기준이 되고 있다.

(2) 국제항공질서의 유지기: 시카고-버뮤다 레짐 (1944-1978)

양국 간 협정의 효시로는 영미간의 최초의 항공운송 협정인 1946년의 버뮤다(Bermuda) 협정이 있다. 이 버뮤다 협정과 앞서 언급한 시카고 다자 협정, 이 두 가지가 전통적인 종래의 국제항공질서의 주류를 이루어 왔다고 할 수 있다.

1) 시카고 협약

제2차 세계대전이 끝날 무렵 1944년 11월 미국 시카고에서 개최된 국제민간항공운송질서 형성을 위한 시카고회의의 주요 의제(agenda)는 하늘의 자유 확립, 국제민간항공협약 체결, 국제민간항공기구의 설립이었다.

먼저 하늘의 자유를 확립하기 위한 다자간 협약에서 합의된 영공주권에 대한 다섯 가지 유형의 하늘의 자유는 국제항공질서의 가장 대표적인 규범이다. 영공주권 규범⁷⁾ (norms of sovereignty over the air space)은 시카고 영공주권 규범(Chicago

7) Jock A. Finlayson & Mark W. Zacher, "The GATT and the Regulation of Trade Barriers," International Regimes edited by Stephen D. Krasner (Ithaca NY: Cornell University Press, 1983), p. 275. 규범(norms)이란 일반적인 권리의무로 정의된 행동

norms)과 후기 시카고 영공주권 규범(post-Chicago norms)으로 구분할 수 있다.

시카고 영공주권 규범은 시카고 협약 부속 협정인 국제항공운송협정과 국제항공업 무통과협정에 상업항공권 또는 운수권에 관하여 다섯 가지의 자유를 규정하고 있다. 그 구체적인 내용은 하늘을 다섯 가지 유형의 자유로 구분하는 것이다. 국제항공질서의 기본원칙에 대해서 기 논의한 하늘에 대한 다섯 가지 유형의 자유가 시카고 협약에 의해 기존에 산재되어 있던 것을 종합한 영공주권 규범이다.

후기 시카고 영공주권 규범은 제6~8의 자유로서 시카고 협약 이후에 성립된 개념이다. 제6의 자유는 상대 체약국으로부터 제3국으로 향하거나, 혹은 제3국으로부터 상대국으로 향하는 승객이나 화물을 자국을 경유하여 수송하는 자유로 이는 제3자유와 제4자유와 조합이라 할 수 있다.⁸⁾ 예를 들어, 한국국적 항공사가 일본출발 파리행 승객을 서울을 경유하여 수송하게 되면, 이는 한일 간의 제4자유와 한불간의 제3자유를 연결한 것이 된다. 따라서, 제6자유는 양국 간 항공협정상 교환되는 운수권에 포함되지 않고 있으나 일부 국가에서는 이를 제3국과 체약국간을 수송하는 제5자유와 일종으로 간주하여 양국 간 항공협정에 포함하는 경우도 있어 항공교섭에 커다란 논란거리가 되는 등 논의의 여지가 있는 개념이다. 제7의 자유는 자국(home state)에서 출발하거나 중간 기착하지 않은 채, 순전히 상대국(grantor state)과 제3국간만을 왕래하며 여객, 우편물 및 화물을 수송하는 자유이다. 제8의 자유는 통상적으로 카보타지(cabotage)라고 하는 개념으로서 상대국내의 지점간의 여객, 화물을 수송하는 자유로 일반적으로 외국 항공기에 대해서는 허용되지 않는다.⁹⁾

시카고 회의의 두 번째 의제인 국제민간항공조약은 1947년 4월 4일 발표되어 국제민간항공에 대한 국제공법으로서 오늘에 이르기까지 50여 년간 전 세계 민간항공 산업에 대한 지배적인 규칙 체계로 작용해 왔다. 이 조약은 국제항공의 안전성 확보와 국제항공 운송질서의 감시를 목적으로 하며, 나중에 국제민간항공기구(ICAO)의 설립을 보게 되었다. 국제민간항공조약은 1919년 파리조약, 1926년 마드리드조약¹⁰⁾, 1928년 아바나조약¹¹⁾ 등에서 채택된 국제항공에 관한 원칙을 통합하여 제2차

의 표준이라고 정의한다.

8) Nawal K. Taneja, Introduction to Civil Aviation (Toronto, Canada: Lexington Books, 1989), p. 160.

9) Ibid., p. 160.

10) 1926년 10월 스페인정부의 주최로 마드리드에서 개최된 중남미 21개국 항공회의에서 그 원안이 작성되어 동년 12월 1일에 서명된 조약이다.

11) 1928년 2월 22일 아바나에서 범미 연합국간에 서명된 조약이다. 이 조약의 기본원리는

세계대전 이후 국제항공의 건전하고 질서 있는 발전을 위하여 필요한 기본원칙과 법적 질서를 확립하기 위해 체결되었다.

본 조약의 전문에는 국제민간항공이 안전하게, 그리고 질서 정연하게 발달할 수 있도록, 그리고 국제항공운송업자가 기회균등주의를 기초로 확립되고, 건전한 발달과 경제적인 운영을 기하기 위해, 체약국이 일정한 규칙과 원칙에 합의할 것을 그 목적으로 한다고 명시되어 있다. 이 조약은 제1부에서 체약국의 영공주권의 원칙, 체약국의 영공비행, 항공기의 국적, 항공운항을 용이하게 하기 위한 필요한 조치, 항공기가 구비해야 할 요건, 국제표준 및 권고방식 등에 대해 규정하고 있다. 그리고 이러한 규정 모두가 국가 간에 지켜야 할 질서의 기본적인 원칙을 설정하고 있다.

특히 본 조약에서 규정하고 있는 영공주권의 원칙은 자국의 영공을 외국의 항공기가 운항하는 것에 대해서 안보의 차원에 있어서 당연히 통제되어야 한다는 것으로, 그 필요성이 미국과 구주제국에 의해 이미 인정된 바 있다. 그러한 인식을 바탕으로 영공주권의 원칙은 국제관습법으로서 지위를 가지는 것이나 다름이 없었다. 1919년 파리협약은 그것을 최초로 성문화한 법이기도 하다.

시카고조약은 그와 같은 파리협약의 영공주권주의를 인정하는 국가 간의 다자 협약으로 볼 수 있다. 이 조약의 제1조에서는 이와 같은 정신을 반영하여 "각 체약국은 자국 영공에서 완전하고 배타적인 주권을 향유하고 있음을 인정한다."고 규정하고 있다. 이처럼 절대성의 원칙, 그리고 대외적으로 독립성의 원칙 하에서 극히 일부의 예외적인 인정이나 허용을 하고 있는 것이 영공통과에 대한 자유이다.

여기에서 인정되는 영공통과도 반드시 국제표준과 권고방식에 의한 인정이라는 면에서 볼 때, 매우 엄격한 영공에 대한 제한주의를 채택하고 있었음을 알 수 있다. 이때의 국제항공질서를 주도한 국가는, 전통적인 현실주의의 본질적 가정에서의 국가 개념인 단일의 가장 중요한 행위자(the single most important actor)요, 절대주권을 가진 다른 세력에 의해 침투되지 않는 딱딱한 껍질을 가진 단위체(hard-shelled unit)인 당구공(billiard ball)과 같은 존재로 이슈쟁점에서 위계서열(hierarchy in issue areas)의 가장 상위에 위치하는 존재로 남아 있다.¹²⁾

한편, 1944년 제2차 세계대전 말기에 각국 대표단들은 전후 세계 국제항공질서를 확립하기 위해서 시카고회의에 모였다. 이 회의에서는 전쟁의 피해가 적었던 미국과 피해가 컸던 구미 각 패전국을 비롯한 여타의 국가들 사이에 항공기업의 경쟁력의 차이가 매우 현저하게 나타났다. 따라서 미국의 항공개방정책에 대해 영국을 비롯한 많

파리조약과 같다.

12) 박제영, 『국제정치패러다임』 (서울: 법문사, 2000), 39-41 쪽.

은 국가들은 반대의 뜻을 표명하였다. 이러한 미국의 주장에 반대하는 국가들은 국제항공 운송에서 얻을 수 있는 이익을 자국 항공사를 위해서 미리 얻어 두지 않으면 안 되겠다는, 이른바 국제 거래상 게임의 법칙을 먼저 생각하게 되었다.

따라서 무제한의 경쟁능력을 가진 미국은 다국 간에 제한 없는 국제항공운송협정을 성립시키는 데에 실패했으며, 영공통과와 기술착륙의 자유만을 교환하는 국제항공 업무통과협정만을 다자간 협약(multilateral agreement)으로 체결하게 되었다.¹³⁾ 이와 같이 국제항공업무통과협정은 국제항공운송체계에서 다자주의의 완전한 실현을 보게 되었으나, 반면 국제항공운송협정은 행위주체(actor)인 국가 간의 다자 교섭실패로 결론이 나게 되었다.

시카고회의의 마지막 의제는 국제민간항공기구(ICAO)의 설립이다. 일반적으로 국제기구라는 개념은 복수의 국가가 국경을 초월하여 합의에 의해 설립한 국제조직으로서, 구성하는 국가나 회원의 공동적인 이익이나 이념을 용이하게 실현하고자 하는 목적으로 조직된 것을 의미한다. 국제기구는 정기적, 상설적 활동기구를 구비하고 있으며, 이 경우 구성회원국의 주권은 인정되지만 그 국가의 의사와 행동이행은 조약에 정한 내용에 따라서 규율되고, 제한되는 것이 일반적이다.

그러나 최근에는 국제적인 규모나 기능을 갖는 민간단체도 비정부 기구(NGO), 즉 국가 이외의 행위자로서 해외의 여러 단체나 개인과 교류하며 국제관계에 지대한 영향을 미치고 있으므로 광의의 국제기구에 포함하는 것이 일반화되는 추세이다.¹⁴⁾ 이 기구의 회원국은 당연히 시카고조약의 체약국으로 구성되며, 그 회원국은 세 부류의 국가로 구분된다. 하나는 시카고조약 서명국으로서 비준서에 동의를 한 국가, 두 번째는, 시카고 조약 서명국 이외에 연합국 또는 중립국으로서 시카고 조약에 가입을 수속한 국가, 세 번째가, 일본, 독일, 한국과 같은 제2차 대전의 패전국이나 제2차 대전 이후에 독립한 국가 들이다. 한국은 제2차 대전이 끝나고 한국전쟁이 휴전이 성립된 이후 1953년 12월 13일에 가입을 하였다.

국제민간항공기구의 목적규범으로는 국제민간항공의 발달과 안전의 확립, 능률적이고 경제적인 항공운송의 실현, 항공기술의 증진, 체약국의 권리존중, 국제항공기업의 기회균등 보장 등이다.¹⁵⁾ 이 기구의 조직은 총회, 이사회, 운항위원회, 운송위원회, 법률위원회, 재정위원회, 공동유지 위원회, 지역항공회의, 사무국(본부, 지역) 등

13) 홍순길, 『신항공법 정해』 (서울: 동명사, 1999), 28 쪽.

14) 상계서, 75 쪽.

15) 국제민간항공조약 44조 참조. .

으로 구성되어 있다. 이 중에서 운송위원회가 세계무역기구의 개방화 요구에 대응하는 중요한 항공서비스에 관한 기준을 설정하는 역할을 하고 있다.

이와 같은 성격의 국제민간항공기구는 국제연합의 전문기관으로서 그 특권을 갖는다. 따라서 국가 간에 결성된 기구의 특유의 성격을 갖고 있다. 최근에는 운송회의에서도 국가 이외의 많은 비정부 기구나 국제 전문기구로서 세계무역기구(WTO), 세계은행(world bank), 경제협력개발기구(OECD), 각종 이익 단체들이 참여하여 서면을 통한 비공식적 의견을 제출하면서 자기 소속단체의 의사를 반영하고 있다.¹⁶⁾

2) 버뮤다 협정

국가 간 수송력을 결정할 국제항공운송협정이 다자간 협정으로 합의될 보지 못하였기 때문에, 정기 항공 업무를 담당하는 항공사는 그 수와 운항하는 특정노선, 수송력(capacity), 운임에 대한 원칙을 정하는 항공협정을 양 당사국 간에 개별적으로 체결할 수밖에 없었다. 1946년 미국과 영국이 체결한 버뮤다협정이 그 대표적인 예이다. 이 협정에서 미국은 그들이 원하는 만큼의 항공개방정책(open sky policy)과 자유로운 경쟁주의 원리를 도입하지는 못 하였지만, 수송력(capacity)만은 사후심사주의(ex post facto review)를 채택하고 취항 항공사 수를 복수로 하는 등 어느 정도 뜻을 달성하였다.

그 후 영국은 30년 뒤인 1976년 동 양국 간의 항공협정을 폐지할 것을 통고¹⁷⁾하고, 공급력과 항공사수도 사전에 협의할 것과 노선권도 영국측에 일부 양보할 것을 강력하게 요구하여, 1977년 6월 23일 일년간의 교섭 끝에 영국측의 뜻을 어느 정도 반영한 제2 버뮤다(Bermuda II)라는 새로운 항공협정을 체결하는데 성공하였다.¹⁸⁾ 이 같은 과정을 거치면서 이국 간 항공협정(bilateralism)은 기반을 이룩하게 되어 최근까지 국가 간 항공운송질서의 근간을 이루고 있다.

16) 2003년 항공운송회의 결과보고서(ATC 2003) 참조.

17) 1976년 6월 22일 영국의 대미 항공협정 폐기 통고문 내용: "Her Majesty's Government believe that the time has come to renegotiate the Bermuda Agreement as a whole. Accordingly, they request consultations under the terms of Article 13 and, pending the outcome of such consultations, they serve notice of termination of the Bermuda Agreement..."

18) 영국은 새로운 Bermuda II협정이 향후 항공협정의 모델이 될 것이라고 하였으나, Bermuda I과는 달리 이것이 새로운 항공협정의 모델이 되지 못하고 단발적으로 끝나고 말았다. (윤덕영, "국제항공의 환경변화와 그 전망," 『아시아나 항공』, 1992, 41-43 쪽 참조).

<표 1> 버뮤다 I (Bermuda I)과 버뮤다 II (Bermuda II)의 내용 비교

	버뮤다 I	버뮤다 II
1. 체결일자	1946년 2월 11일	1977년 6월 23일
2. 지정항공사 (designation)	복수항공사제	1노선 1항공사 원칙하에 항공사 수를 특정노선별 제한 1) 수요가 많은 대서양노선에 2개 항공사 2) 화물전용노선에 3개 항공사 3) 일방의 계약국이 3년 이상 항공사 미지정 또는 지정 항공사가 연간 100회 미만 운항할 경우 2개 항공사 지정 가능
3.수송력 (capacity)	사후심사주의 (ex post facto review)	노선별 운항회수 규제의 사전심사주의(이용률 개념을 도입한 시장의 혼란방지 목적) 1) 북대서양 노선은 사전심사주의 2) 기타노선은 사후심사주의 혼합
4. 운임 (fare)	1) IATA 운임결정기구를 통해 설정한 운임과 항공사에 의한 특별운임 인정 2) 운임시행 30일 전 신청과 항공당국의 승인 필요	1) 좌동 2) 운임에 관한 합의 사항은 여행개시 105일 전 신청과 항공사에 의한 양국 간 운임은 75일 전 신청 의무 (항공기업간 효율 협의를 명시) 3) 저운임 개발원칙 명시 4) 운임전문가 그룹 구성을 규정
5.노선권 (routes)	1) 노선확정을 보류(영국: 7개 노선, 미국:13개 노선) 2) 제5자유 운수권 제한 사항 없음	1) 노선의 구체적 명시 ① 추가 노선권 교환 영국: 시애틀, 휴스턴, 달라스, 아틀란타, 뉴올리언즈 미국: 맨체스타 ② 미국 내 5개 지점 신규 지정(앵커리지, 아틀란타, 달라스, 휴스턴, 추후 결정할 1개 지점) 2) 제5자유 운수권 축소 영국: 로스앤젤레스에서 파나마, 휴스턴에서 페루 운수권 삭제 3) 화물전용노선 신설 4) 블라인드 구간(blind sector)개념 ¹⁹⁾ 도입
6. 부정기운항	--	부정기 운항에 대한 원칙 천명(부정기 운항 관련한 다자간 협약 추진하되 양국간 협정 우선 체결)
7. 수수료	--	커미션(commission) 규제 방법 규정

19) 블라인드 구간(blind sector)란 운수권 행사를 제한하는 구간을 말한다. 예를 들어 항공

지금까지 고찰한 내용에 의하면, 국제항공질서의 형성기로서 1783년 열 기구(hot air balloon)가 공중에 부상한 이후 1919년 파리협약이 체결되기 이전까지는 영공에 대한 아무런 제한이 없었다. 그러나 제1차 세계대전 이후 국가 간에 비행이 자주 발생하게 됨에 따라서 자국의 영공을 제한 없이 방치한다는 것은 곧 타국의 침범에 해당하는 일로 간주되었고, 전쟁의 발발을 사전에 방지할 목적으로 영공에 대한 규제의 필요성이 대두하게 되었다. 1944년 시카고 회의를 즈음하여 국제항공에 관한 기초질서가 수립되면서 영공에 대한 제한주의를 원칙으로, 1648년 웨스트팔리아조약에 의한 국가주권은 더욱 철저하게 항공분야에서도 적용되게 되었다.

3. 현실주의 국제정치와 한미항공협정

현실주의 국제정치에서 한미 항공협정의 그간의 경과를 보면, 1957년 4월 24일 워싱턴에서 서명된 대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 항공운송협정(이하 "1957년 협정"이라 한다) 체결과 1971년 3월 26일 워싱턴에서 각서교환으로 체결된 1957년 협정의 개정, 1979년 3월 22일 서울에서 각서교환으로 체결된 1957년 협정을 개정하는 양해각서에 의해 개정되기까지의 변화이다.

(1) 정식 한미항공협정 체결 (1957.4.24)

한미항공협정의 附表에서 다음과 같이 국가 규제를 중심으로 하는 미국 일방적인 노선구조를 갖추고 있다.

"1. 美合衆國 政府에 依하여 指定된 1 또는 2以上の 航空社는 特定한 各 航路의 中間地點을 經由하여 兩쪽 方向으로 航空業務를 運行하며 本 項에 特定한 大韓民國內의 地點에 定期的으로 着陸할 수 있는 權利를 享有한다.

美合衆國內의 地點으로부터 「서울」 과 그 以遠

자유화 협정 이전(1998년) 한미항공협정에서 앵커리지와 미국 본토간(뉴욕, 로스앤젤레스 등)에는 한국측 항공사에게 운수권을 제한하였다. 이와 같이 자국의 본토와 거리상으로 멀리 떨어져 있는 지점간의 구간에 외국 항공사에게 운수권을 제한하는 현상을 말한다.

2. 大韓民國 政府에 의하여 指定된 1 또는 2以上の 航空社는 特定된 各 航路의 中間地點을 經由하여 兩쪽 方向으로 航空業務를 運行하며 本項에 特定된 美合衆國內의 地點에 定期的으로 着陸할 수 있는 權利를 享有한다.

大韓民國內의 地點으로부터 「알래스카」와 「씨애틀」"

(2) 1차개정 부표 (1971.3.26)

다음과 같이 노선구조를 변경하고, 한국의 당시 남북분단과 중공과 소련에 대한 적성 국가 규정에 의해 부표에 추가사항을 설정하고 있다.

"1. 미합중국 정부에 의하여 지정된 1 또는 2 이상의 항공사는 지정된 각 항공 노선 상에 양방향으로 항공 업무를 수행하며 본 항에 지정된 제 지점에서 대한민국 내에 정기적으로 착륙할 권리를 향유한다.

미합중국으로부터 일본 내 제 지점을 경유하여 서울과 그 이원

2. 대한민국 정부에 의하여 지정된 1 또는 2 이상의 항공사는 지정된 각 항공 노선 상에서 양방향으로 항공 업무를 수행하며 본 항에 지정된 제 지점에서 미합중국 내에 정기적으로 착륙할 권리를 향유한다.

대한민국으로부터 일본 내 제 지점을 경유하여 "호놀룰루"와 "로스앤젤레스"

3. 부표에 추가하여 다음사항을 합의하였다.

1) 부표 제1항에 규정되어 있는 노선에 관하여, 대한민국에 의하여 현재 승인되고 있지 아니한 어떤 국가로의 서울 이원으로는, 대한민국 정부가 한국 항공사 및 제3국의 항공사에 대하여 대한민국과 그러한 국가 간의 항공운항을 허가하지 아니하는 한, 또는 그러한 국가가 대한민국 정부에 의하여 이후 승인되지 아니하는 한, 항공운항을 할 수 없다.

2) 부표 제2항에 규정되어 있는 노선에 관하여, 모든 화물 및 우편 운송 비행을 제외하고, "로스앤젤레스"로 운항하는 모든 비행은 "호놀룰루"에도 운항하여야 한다."

이상에서 부표와 이에 추가하고 있는 협정이나 협정개정의 내용들이 국가의 인허가를 전제로 하는 강한 규제적 표현이 포함되어 있다.

III. 신자유주의 국제정치와 항공자유화 정책

1. 신자유주의 국제정치

유럽통합의 과정이 시작된 1950년대 후반부터 정교한 통합이론이 개발되면서 국가 간의 경제적, 사회적, 문화적 협력과 교류가 심화되면 정치적 측면의 협력과 공존, 평화, 그리고 궁극적으로는 통합까지도 가능하다는 주장이 등장하였다.²⁰⁾ 양차대전을 겪고 난 뒤에 국제사회에서는 단순한 힘의 논리에서가 아니라 국가 간의 협력을 통해서 전쟁을 방지할 수 있을 것이라고 보는 시각에서 자유주의적 시각은 주목을 끌기 시작한다. 1970년대에 두 차례에 걸친 석유위기와 월남전의 패전 등으로 미국이 주도하는 국제사회는 나아갈 방향이 어디인지를 찾지 못하고 있었다. 이 무렵에 현실주의자들은 국제관계가 무정부적 상태에서 만인의 만인에 대한 투쟁이 벌어지는 홉스적인 자연 상태(Hobbsian state of nature)로 보지만 일단의 학파들에 의해서 국제관계가 그렇게 단순하지만은 않으며 압도적인 국가나 초국가 행위자들에 의해서 비교적 위계적으로 이루어 질 수도 있다고 보는 시각이 등장하였다. 국제질서는 국가들 간의 상호주의와 협력과 교류에 의해 이루어지기도 하며, 심지어 국제법과 국제제도 등에 의해 통제되기도 한다고 보았다.

따라서 국가 간의 대립과 갈등은 국제관계의 본질적인 성격은 아니며 오히려 잘 못된 제도와 지도자들 때문에 발생하는 일탈현상이라고 본다. 이러한 잘못된 제도와 지도자는 바꿈으로써 국제관계의 진보가 이루어 질 수 있다고 보는 것이다. 1950년대 말에 Ernst B. Haas는 유럽통합과정이 이루어지는 것을 보고 기능주의적 자유주의 시각은 다시금 개발되기 시작하였다.²¹⁾ 국가 간의 경제적, 사회적, 문화적 협력과 교류가 심화되면 정치적 측면에서의 협력, 공존, 평화, 그리고 궁극적으로 통합까지도 가능하다고 보게 되었다.

이러한 자유주의적 시각은 1970년대까지 국가들 간의 협력과 교류가 경제 분야뿐 아니라 사회, 문화 영역에도 크게 확장되었다. 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)에서 초국적기업에 이르기까지 국가수준 이상의 행위자들이 국제관계에 큰 영향을 미치게 되면서 자유주의의 영향은 강화되었다. Robert O. Keohane, Joseph S. Nye,

20) 서울대학교 정치학과 교수 공저, 정치학의 이해 (서울: 박영사, 2004). 362쪽.

21) Ernst B. Haas, The United Europe: Political, Economic, and Social Forces

Ernst B. Haas 등으로 대표되는 자유주의자들은 국제무역이나 해양문제의 해결 등 다양한 사례를 통해서 국가 간 협력의 가능성과 초 국가행위자의 영향, 그리고 이에 따른 국제관계의 본질의 변화들을 이론화하기 시작하였다. 이 이론적 작업의 대표적인 것이 신자유주의 혹은 신자유제도주의 이론이다.

신자유제도주의(neo-liberal institutionalism) 이론은 국제연합(UN)과 국제민간항공기구(ICAO)와 같은 국제제도가 국제조약, 협약, 협정 등에 - 원칙, 규범, 규칙, 질서들에 - 의해 인간행동의 규칙성(regularity)을 지속시킬 수 있다는 논리이다.²²⁾ 이러한 시각에 입각한 이론으로는 제도가 개인 또는 조직의 행동원칙을 규율하고 선도하기 위한 기능적 필요성 때문에 생겨났다는 기능주의적 설명(functional explanation)과, 게임이론(game theory)에 입각하여 제도는 개인의 이해타산에 근거한 선택의 결과가 낳는 불합리성을 극복하기 위해 생겨난다는 설명 등 2가지가 있다.

먼저 국제질서형성에 대한 기능주의적 설명은 커헤인에 의해 제시된 것으로 합리적 선택이론(rational choice theory)을 밑바탕에 깔고 있다. 완전경쟁과 모든 정보의 보유를 전제로 하는 이상적 상황과 달리 현실에서는 시장의 자율적 기능에만 맡겨 놓으면 공공재의 공급이 어려워진다는 시장실패(market failure) 이론과 3가지 이상의 대안에 대해 순환적 선호도가 존재할 경우 합의의 도출이 불가능하다는 코어스 정리의(Coarse Theorem)에 입각하여 국제레짐의 형성을 설명한 것이다.²³⁾

이와 같은 기능주의적 설명에 따르면, "중앙집권적 권위가 부재하는 국제체제의 구조적 특성, 협상에 연관된 정보의 불완전성과 높은 거래비용 등이 국제협력을 어렵게 만든다"는 것이다. 따라서 이러한 방해요소를 제도나 기구가 해소해 줄 수 있다면 국제레짐의 형성은 가능해진다고 주장한다. 즉, 국제레짐이 제공해 줄 수 있는 혜택에 대한 기대나 필요성 때문에 합리적 인간이라면 레짐의 형성에 반대하지 않을 것이라는 것이다.

또한 기능주의적 설명은 거래비용의 절감과 정보 불균형 해소에 대해서도 국제레짐은 커다란 역할을 할 수 있다고 주장한다. 우선 국제기구는 여러 가지의 사안들을 한 곳에 모음으로써, 각 사안들을 분리하여 협력할 경우보다는 거래비용을 절감할 수 있게 하고,²⁴⁾ 다자간 협의체 구조는 수많은 양자 간 접촉에서 매번 발생하는 거래비

22) Kathleen Thelen and Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparatives," Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis edited by Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (New York, NY: Cambridge University Press, 1992), pp. 1-32.

23) Robert O. Keohane, op.cit., pp. 85-98.

용을 크게 절감할 수 있다. 그러므로 일단 국제기구가 성립되면 추가적 발생 사안에 대해서는 논의의 비용이 줄어들 뿐만 아니라, 보다 더 많은 새로운 문제점에 대해서도 폭넓게 논의를 가능하게 해준다는 것이다.

정보격차 해소에 대해서도 국제기구는 산발적이고 비대칭적으로 존재하는 정보들을 모아 참여국가에게 제공함으로써, 국가 간의 정보 불균형을 감소시켜주고 상대방의 악속이행에 대한 불확실성을 낮추어서 결과적으로 국가 간의 협력을 증진시켜준다고 한다. 상대방의 역량과 정책방향에 대한 정보와 지식을 공평하게 제공해줌으로써, 이전에 존재했던 불확실성이 최소화되거나 해소되어 국가 간의 협력이 촉진된다는 것이다.²⁴⁾

국제기구 혹은 국제질서의 긍정적 기능으로 인해 국제사회는 국제질서를 필요로 하게 되며, 그 결과 합리적 행동을 하는 국가들이 당연히 국제레짐의 형성에 합의하게 된다는 기능주의적 설명은 패권국가의 존재 없이도 국제레짐 형성이 국가 간의 이익합일로 가능해질 수 있다는 주장이다. 이는 국제레짐의 공급측면에 초점을 둔 패권 안정이론에 비해, 국제레짐의 수요측면에 보다 더 큰 비중을 둔다는 의미이기도 하다.

신자유주의자들의 논리를 명확하게 뒷받침해 주는 것이 죄수의 딜레마 이론(prisoner's dilemma theory)이다. 죄수들이 상호 협력할 수밖에 없는 상황이 신자유주의자들이 국제관계에서 국가 간에 상호 협력의 가능성을 설명해 준다. 이들은 고전적인 자유주의에서 벗어나 경제적 논리에 입각하여 반복적 상호작용 속에서 협력 가능성을 찾는다. 이기적이고 합리적인 행위자인 국가들이 상대방의 합리성을 전제로 상대방의 행동을 예측하고, 이에 대응하여 자국에 최대 이익이 되는 환경을 선택하게 된다는 논리이다. 즉, 비용과 이익의 분명한 손익계산을 통해서 국제기구의 형성과 전개를 설명한다. 게임의 결과는 참여자 일방에 의해 결정되는 것이 아니고 참여자 모두의 선택이 종합되어 결정되는 것이며, 이 때 각각의 참여자들은 자신과 이해관계가 다른 상대방을 상대하여 자신의 이익을 극대화하여야 한다는 특성을 가지고 있다.

게임이론을 원용하여 국제레짐을 설명한 대표적 학자인 스타인(Arthur A. Stein)에 의하면, "국제레짐은 행위자들이 공동이익의 딜레마(dilemmas of common interests)와 공동혐오의 딜레마(dilemmas of common aversions)를 다루는 데 있어서 독자적 의사결정을 피하기 때문에 형성된다."고 한다.²⁵⁾ 국가들이 개별적이고 독자적인 결정으로 자국의 이익을 극대화할 수 있을 경우에는 국제항공기구와 같은 국

24) Ibid., p. 89.

25) Ibid., p. 93.

체제집 형성의 필요성을 느끼지 않을 것이며, 따라서 국제체제는 형성되지도 않을 것이다.

그러나 대부분의 중요한 국가 간의 상호작용에서는 독자적 정책결정 자체가 어려울 뿐만 아니라 그를 통해 이익을 극대화하기도 어렵기 때문에, 합리적이고 이기적인 행위자들은 국제항공기구와 같은 체제를 형성하여 최악의 경우를 피하고, 최대의 이익을 얻을 수 있는 공동의 결정을 하게 된다는 논리이다.²⁶⁾ 국가 간의 협력에 필요한 조건을 국제체제가 충족해 주기 때문에 협력을 통해 국가이익을 증대하려는 이기적인 생각에서 국제체제를 유지하려는 동기를 갖게 된다. 이 때 공동이익의 딜레마를 해결하고자 할 경우에는 협력(collaboration)을, 공동협오의 딜레마를 해결하고자 할 경우에는 조정(coordination)을 요구하게 된다고 한다.

게임이론에서 말하는 것처럼 공동협오의 딜레마를 피하기 위해 행위자들이 상호조정(coordination)을 하게 되는 예로 국제항공체제에서 항공관제소의 사용언어를 영어로 통일한 것을 들 수 있다. 모든 비행 관제소(flight control center)는 자국영공을 통과하는, 자국어를 모르는 조종사들에게 관제지시를 하기 위해 의무적으로 영어를 충분하게 구사하는 직원을 고용해야 한다. 지상 관제소와 항공기의 조종사간에 통신은 편리한 언어를 선택하여 사용할 수 있다. 그러나 양자 간에 언어의 소통이 가능해야 하며, 언어의 합치(match-up)를 우연에 맡겨 두어서는 안 된다. 그래서 항공관제소의 공식적 국제통용어는 영어로 규정되어 있다. 가령 대한민국의 영공을 벗어나지 않는 조종사라면 한국어만 구사하면 충분하다. 또 예를 들어 프랑스 국적 항공사의 조종사가 한국의 비행 정보구역(FIR: Flight Information Region)을 비행하는 도중 한국어를 구사하면서 관제소에 교신을 해 올 경우 그것은 용납이 된다. 그러나 그 조종사가 한국어를 모르고, 우리 관제사가 불어를 이해하지 못하는 경우에는 의사소통을 위해 영어를 사용하여야 한다. 이는 상호간 의사소통이 불가능할 경우 발생할 수 있는 항공재난이라는 공동협오의 대상이 되며, 이를 피해야만 안전한 운항을 보장할 수 있기 때문이다. 따라서 이는 항공기 조종사와 지상 관제사간의 공동협오의 딜레마

26) Arthur A. Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World," *International Regimes* edited by Stephen D. Krasner (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983), pp. 120-127. "Regimes arise because actors forgo independent decision making in order to deal with the dilemmas of common interests and common aversions. Regimes established to deal with the dilemmas of common interests differ from those created to solve the dilemmas of common aversions. The former requires collaboration, the latter coordination."

27) Robert Axelrod, "The Emergence of Cooperation among Egoists," *American Political Science Review*, Vol. 75 (1981), pp. 306-318.

를 회피하기 위해 양자가 받아들일 수 있는 균형점(equilibrium)으로 선택이 이루어지게 된다는 협력과 조정의 원리를 보여주는 예라고 할 수 있다.²⁸⁾

2. 신자유주의 국제정치와 항공자유화 정책

미국은 세계 유수의 항공사를 가지고 있으며, 전후 계속하여 국제항공질서를 이끌어 왔다. 그러나 그 상대적 지위는 점차로 낮아져 온 것이 사실이다. 제2차 세계대전 직후의 미국은 절대적인 정치적, 경제적 우위를 배경으로 미국에 유리한 항공협정을 각국들과 체결하고, 1947년에는 세계의 국제선 항공시장에서 50% 이상의 수송실적을 자랑했다.

그러나 그 후 구주, 아시아, 라틴 아메리카 등의 국가들의 항공 기업이 급속하게 성장함에 따라 미국의 시장 점유율은 계속 저하되어 1970년대 말에는 25% 정도에도 못 미치게 되었다. 한편 일본, 영국, 프랑스, 이탈리아 등 여러 나라는 그들의 경제적 지위 향상에 따라 미국과의 항공협정 상의 불평등 시정과 국가 간 항공질서의 재구축을 요구하게 되었다. 미국은 이 같은 세계의 동향을 묵과하지 못하고 1980년 2월 15일 J. Carter 행정부에 의해 국제항공운송경쟁법(International Air Transport Competition Act)을 제정하게 되었다.²⁹⁾

이 법률은 국제항공운송에 있어서 경쟁을 촉진하고 미국항공기업에 보다 큰 경쟁 기회를 제공하는 미국의 국제항공 교섭정책을 전개하기 위한 목표설정을 목적으로 미국연방 항공법을 개정한 것이다. 이와 같은 경쟁법의 개정은 미국 국내선 규제완화를 위해 채택한 1978년의 국내항공규제완화법 (Airline Deregulation Act)을 국제선에 확대 적용한 것이다.

이런 기득권 이익의 기반 위에서 일방적인 항공자유화정책을 재 강화하는 데 역점을 두고 있는 미국의 태도는, 본래 국제적 협조에 기초를 두고 운영하여야 할 국제항공운송질서에 커다란 문제점을 야기하기도 하였다.³⁰⁾ 이 법률의 주요 내용은 국제선 면허기준의 완화(multiple permissive awards), 표준 국제선 운임수준의 설정(standard foreign fare level), 외국 항공사에 대한 보복조치의 강화(safe guard), 항공교섭정책의 목표설정 등이다.

28) Arthur A. Stein, op.cit., 1983, pp. 127-131.

29) 홍순길, 전계서, 28-29 쪽.

30) 상계서, 29쪽.

이 중 외국항공사에 대한 보복조치의 강화는 무역 분야의 통상법 제301조처럼 미국 항공사가 외국정부나 외국항공사에 의해 반경쟁적인 효과를 초래하는 부당한 제한이나 차별을 받는다고 판단될 때, 미국 정부가 그 상대국의 항공사에 대해 보복조치(safe guard)를 할 수 있는 권한을 부여한 것이다. 미국의 통상법 제301조는 1974년 제정된 것으로 「대통령은 불공정하고 불합리하며 차별적이고 모순된 외국의 법률, 정책, 조치를 제거하기 위해 자신의 권한 범위 내에서 모든 적절하고도 가능한 정책을 취해야한다」는 내용이다.

이 법은 외국정부에 의한 불합리한 행위로, ① 미국기업에 시장참여기회를 주지 않는 경우, ② 기업설립기회를 주지 않는 경우, ③ 적절한 지적소유권의 보호를 하지 않는 경우 등을 들고 있으며, 동 조항의 발동대상에 수출산업육성정책, 노동권 침해, 시장개방거부, 지적소유권의 부적절한 보호조치 미비 등을 추가하고 있다. 또한 미국 통상무역대표부(USTR)로 하여금 매년 외국의 무역장벽 사례를 의회에 보고, 30일 이내에 그 중에서 시장개방협상을 벌일 나라의 우선순위를 선정한 후, 다시 21일 이내에 우선순위의 국가를 상대로 301조 무역보복협상을 의무적으로 벌이도록 규정했다.

1988년 4월 미국 통상무역대표부(USTR)가 취해야 되는 보복조치의 정도는 ‘적절한 것’에서 ‘미국이 입은 손해와 상응한 것’으로 강화되었으며, 대통령이 갖고 있던 보복조치결정권도 통상대표부로 이관되었다. 단지 대통령의 지침이 있을 경우 이 지침에 따르도록 규정한 것 정도가 발동의 남용을 제한하고 있을 뿐이다.³¹⁾ 그리고 항공교섭 정책의 목표로는, 경쟁강화를 위해 다수 기업의 시장진출, 운임결정의 자유화, 운항 및 운영활동에 대한 제한의 철폐, 부정기 운항에 대한 규제의 축소, 불공정한 경쟁 행위의 배제, 미국 항공사와 대중 여행객들이 동등한 권익을 획득할 수 있을 경우 외국항공사에 대해 새로운 미국 취항 지점을 부여한다는 것 등이 있다.

국제항공 운송체제는 시카고 협약이 체결된 이래로 약 30년 동안 양국 간 체제와 다자간 체제 원칙에 따라 합리적으로 잘 운영되어 왔다. 그러다가 1970년대 중반부터 동 체제에 위축이 일어나기 시작하였는데, 이와 같은 체제의 변화에는 다음과 같은 다섯 가지의 요인이 중요한 작용을 하였다고 볼 수 있다.³²⁾

- ① 제2차 세계대전 이후 정기항공사의 증가와 신규 항공사들이 각기 다른 목적추구.
- ② 저 운임 전세편(charter) 운항 항공사수의 확대
- ③ 대형 항공기 도입에 따라 공급증대와 노선구조 및 항공운항 스케줄의 변화

31) 1974년 제정된 미국통상법 301조 참조.

32) Nawal K. Taneja, op.cit., 1989, p. 162.

- ④ 초과공급(excess capacity)발생에 따른 항공사들의 금융손실 발생
- ⑤ 1970년대 중반 미국 국제항공 정책의 급격한 변화와 항공 서비스의 양, 질, 가격 등을 결정하는 시장 경쟁력에 높은 의존도.

1977년 제2 버뮤다 협정(Bermuda II)이 체결된 이후에 미국의 국제항공 정책은 더욱 자유화의 방향으로 박차를 가하게 되었다. 이 같은 정책변화의 근거로는 다음과 같은 세 가지 요인이 주로 설득력이 있는 것으로 본다.³³⁾

- ① 미국정부의 고위관리가 진정한 항공사의 경쟁이 경제적 이익을 가져다 줄 것으로 믿고 있었다.
- ② 미국 국내시장에서 초기단계를 통해, 저 운임 정책 도입과 규제완화가 국내항공 시장에서 좋은 결과를 낳는다면, 국제항공 시장에서도 유사한 결과를 가져올 수 있을 것으로 믿었다.
- ③ 당시 카터(Carter) 행정부는 보다 자유로운 항공환경이 북대서양에 운항하는 미국 항공사들의 감소하는 시장 점유율을 안정화할 수 있을 것이라고 믿었다.

이러한 배경에서 1978년 미국은 항공사규제완화법(Airline Deregulation Act)을 통해 국내시장에서 어느 정도 성공을 거둔 뒤, 1980년에는 이 국내시장 규제완화를 확대 적용하여 국제항공운송경쟁법(International Air Transport Competition Act of 1980)을 제정하였다. 이 경쟁법을 통해 미국 항공사들의 국제항공 시장에서의 경쟁기회를 확대해 나아갈 수 있는 발판을 마련하게 되었다. 동시에 이 법은 대외 경쟁력 향상을 위해 운항 항공사의 재량권이 넓혀지게 된 계기가 되었다.

3. 항공자유화 정책과 한미항공협정 개정

이러한 신자유주의적 국제정치에 의한 한미간의 항공협정의 개정은, 1979년 3월 22일 서울에서 각서교환으로 체결된 1957년 협정을 개정하는 양해각서와 1988년 9월 15일 서울에서 각서교환으로 협정에 민간항공안전규정의 도입을 위한 개정과 1991년 9월 10일과 1991년 11월 22일 서울에서 각서교환으로 1957년 협정을 보충하고 개정하기 위한 양해각서 등이 있다.

33) Ibid., pp. 162-163.

(1) 2차 개정 (1979.3.22)

양국 정부대표단이 합의한 내용은 다음과 같다.

"양국정부의 대표단은 양국의 항공사의 항공운수 기회를 확대하기 위한 교섭을 위하여, 항공운수 협정에 반영된 바와 같이 그들의 항공사에 대한 공정하고 평등한 기회 부여의 원칙을 인정하고, 또한 양국 정부가 항공사간의 공정한 경쟁에 입각한 국제항공 체제를 증진시킨다는 중요성을 인식하며, 항공사로 하여금 여행자와 화물주에게 저운임과 경쟁적인 서비스 및 전세운항을 위한 증대된 기회를 제공할 수 있도록 하는 것이 양국 정부의 의도이며, 또한, 양국 정부가 가능한 가장 많은 제한을 제거하고 항공운수의 최대한의 확장을 위한 기회를 부여할 것을 희망하므로, 양국 대표단은 각각의 정부에 다음의 규정이 외교 각서의 교환으로써 확인되고 나아가 1957년의 항공운수 협정(개정포함)의 개정을 구성할 것임을 권고하는 데에 합의하였다."

노선권에 관해서는 1971년 개정내용보다 확대하여 다음과 같이 합의하였다.

"1. 대한민국 정부가 지정한 항공사 또는 항공사들은 노선상 명시된 각 구간을 양방향으로 운항할 권리가 있고, 아래 항에 명시된 미국 내 체지점에 정기적 착륙권이 있다. (i) 대한민국/ 일본 내 체지점/ 호놀룰루 / 로스앤젤레스 (ii) 대한민국/ 앵커리지, 뉴욕

2. 미국 정부가 지정한 항공사 또는 항공사들은 노선상 명기된 구간을 양방향으로 운항할 권리가 있고, 대한민국 내에서 정기적 착륙권이 있다. (i) 미국/ 중간 체지점 / 대한민국 내 체지점/ 이원지점

3. 각 지정항공사는, 상기 규정된 제 노선상의 어떠한 구간 또는 제구간에서 기종 및 운항회수의 변경에 대한 제한 없이 운항 할 수 있다."

현실주의적 상황에서 보다는 상당히 크게 노선권 확대뿐만 아니라 전세편, 가격경쟁, 지상조업, 공정한 경쟁 등에 이르기 까지 확대되고 있다.

IV. 구성주의 국제협력 정치와 항공자유화 협정

1. 구성주의 국제협력 정치

지금까지 우리는 국제관계를 현실주의와 자유주의의 두 시각에서 살펴보아 왔다. 그런데 최근에는 이들에 대한 새로운 해석도 시도되고 있다. 전자를 구조주의(structuralism) 또는 지구주의(globalism)로, 후자를 구성주의(constructivism)로 이해하려고 한다.³⁴⁾ 지구주의 혹은 구조주의는 마르크시즘의 영향을 강하게 받고 있어 국가 간의 갈등과 협력보다는 국제적 지배와 불평등의 문제이며 그 근원은 지구적 구조인 세계 자본주의의 성격에 있다고 본다. 자본주의 세계체제의 중심부와 주변부의 구조의 생성과 변동을 설명하고 있다. 한편 구성주의자들은 보다 직접적으로 현실주의와 자유주의의 핵심적인 문제들에 의문을 제기한다. 현실주의자들과 자유주의자들에게서의 구조는 물질적 능력의 분포이며, 국가 이익은 이에 따라서 결정된다는 것이다. 그러나 구성주의자들은 구조가 객관적으로 외부에서 주어지는 것이 아니라 행위자들에 의해 사회적으로 상호작용관계에서 결정된다고 본다.

구성주의자들에 의하면 국제관계를 포함한 사회구조는 객관적인 물질적 자원뿐만 아니라 국제관계와 사회관계에 대한 전문가들의 공유된 지식(shared knowledge)에 의해 이루어진다고 본다. 그들은 국가 간의 분쟁과 긴장은 전쟁을 통하지 않고 분쟁을 해결할 수 있다는 인식을 공유하면 안보 공동체라는 전혀 다른 공동체를 구성할 수 있고, 이 공유된 인식을 통해 형성된 안보 공동체를 통해서 분쟁을 회피하고 협력을 이룩할 수 있다는 것이다.

이러한 인식 공동체(epistemic community) 이론은 사이버네틱스(cybernetics)와 심리학의 인지과정(cognitive process)에 기초를 두고 있는 이론이다. 특히 인지과정에 더 많은 비중을 두고 있는 것으로 보인다. 인식론적 이론은 말초적 요인들(자극요인과 반응요인)보다는 중추적 과정(태도, 생각, 기대)을 더 강조하는 이론으로서 행동주의자들의 이론과 대비하여 사용되는 용어이다. 인식론적 이론이 말초적인 자극과 반응을 중시하는 행동주의와 대비되는 특징은 정책결정자들의 이념, 신념체계, 지식 등과 같은 요인이 국제질서의 형성과 변화에 중요한 역할을 한다는 것을 강조하는 점

34) Steve Smith, "Reflectivist and Constructivist Approaches to International Theory," *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations Second Edition* edited by John Baylis & Steve Smith (Oxford University Press, 2001), pp.224-249.

이다.

패권안정론이 패권적 정치권력 추구에 의해 국제협력을 얻어내고, 신자유제도주의 이론이 경제적 이익추구라는 행위자의 동기에 대한 가정으로부터 협력을 얻어내려는 것과는 달리, 인식공동체 이론은 인식과 지식의 변화와 발전에 역점을 두어 협력의 양상을 설명한다. 무정부적 속성의 국제정치 현실에서 협력을 얻어내려면 인식을 같이하는 집단공동체가 갖고 있는 지식, 학습, 신념체계와 같은 공통된 인식이 매우 중요하다는 것이다.

인식공동체 이론의 핵심적인 가설로 협력이란 행위자의 이념, 가치, 신념, 그리고 지식과 연관하지 않고는 완전하게 설명할 수 없다는 것을 제시한다. 옳은 인식과 그릇된 인식, 이미 존재하는 기존지식과 새롭게 변화하는 지식, 역사와 이념, 지배적인 사회적 가치, 정보처리 능력, 학습 등이 국제사회에서 행위자의 협력을 얻는 데 영향을 미친다고 보는 것이다. 이는 국제사회에서 행위자들 간에 인식을 같이할 때에야말로 진정한 협력을 얻어낼 수 있다는 생각에서 비롯되는 것이다.³⁵⁾

하센클레버, 메이어, 그리고 리트버거는 국제사회에서 행위자들의 인식을 연성인식론(weak cognitivism)과 강성인식론(strong cognitivism)으로 크게 대별하고 있다. 연성인식론은 아이디어, 학습, 인식공동체 역할 등 합리적 행위자가 세상을 이해하는 기원에 초점을 두는 반면, 강성인식론은 사회적 행위자들이 세상을 이해하는 기원과 역동성을 추구하는 새로운 대안을 찾는 근본적인 규칙의 변화에 초점을 두고 있다.³⁶⁾

하스(Haas)는 전략적 상호의존의 상황에서, 서로 깊은 관계에 있음을 깨닫게 될 때에 행위자들은 학습을 하게 된다고 본다. 이러한 학습의 결과, 새로운 지식이 국가나 행위자 자신의 이익의 내용을 새롭게 정의하는 데에 사용된다는 것이다. 그리고 이렇게 새로운 지식에 의해 자신의 이익을 재 정의하는 과정에서 좋은 방향으로 제도화되는(institutionalized) 협력이 이루어지게 된다고 본다. 이와 같은 제도화된 협력(collaboration)이란, 변화하는 지식과 변화하는 사회적 가치 간의 상호작용의 관점에서 탐구할 수 있다. 그의 이론에서는 원리적 생각(principled ideas)과 공유된 이해(shared understanding)를 지니고 있는 전문적인 기술인의 역할이 중요하게 부각되고 있다.³⁷⁾

35) Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes* (Cambridge, NY: Cambridge University Press, 1997), pp.136-139.

36) *Ibid.*, pp. 136-210.

37) Ernst B. Haas, "Is There a Hole in the Whole? Knowledge, Technology,

공동의 이해관계와 전문성을 가지고 국가라는 경계를 넘나들면서, 특정한 쟁점영역에 관한 공동이해를 얻어내어 하나로 통합된 인식공동체(epistemic community)를 형성하고 있는 항공 조종사나 항공 관제사 간의 운항관제소의 역할과 같은 것을 그 좋은 예로 들 수 있다. 이는 인권, 환경, 기후, 오염, 보건, 항공 등의 전 지구적 문제는, 개별적인 정부나 개인, 또는 항공사만으로는 해결할 수 없다는 생각에서 비롯된다. 상호 의존하지 않을 수 없는 복잡한 문제에 관해, 전문지식을 갖춘 학자나 기술인만이 가지고 있는 합의된 지식(consensual knowledge)이 국제레짐 형성에 중요한 역할을 한다는 주장이다.³⁸⁾

이들 국제레짐 형성에 관한 이론들은 각기 나름대로의 장단점을 지니고 있으며, 어느 한 가지 이론만으로 완벽하게 국제레짐의 형성을 모두 설명할 수는 없다고 하겠다. 패권안정이론은 단순함과 경제성이 있어 분석을 위한 출발점으로서 한 국가의 지도력을 행사하는 국제체제의 묘사에 유용하나, 기본적으로 힘의 모델에 의존하는 경우 불완전한 예측이 있을 수 있고, 힘의 활성화에 의존하는 경우는 사후적 성격을 띠기 때문에 비경제적이다. 또한 패권국가의 존재는 레짐 형성에 필수적 요소가 되지 않는다.

기능주의 이론은 레짐의 강도, 관성, 참여 동기 등의 설명에 유용하나, 본질적으로 사후적 성격을 갖고 있기 때문에 레짐의 형성 시기나 형성방법을 제시하지 못하고, 자유주의적 편견이 작용할 가능성이 있으며 합리적 이기주의의 제한성의 한계가 있다. 게임이론은 레짐의 형성조건을 쉽고 단순하게 설명할 수 있는 점과 일반화할 수 있는 장점을 가지고 있으나, 선호도 결정, 레짐의 진화과정, 관찰영역의 확장 등을 설명하기가 어려우며, 레짐 자체의 내용설명의 공허성, 과도한 단순화의 위험, 묘사적 도구로 사용되는 경향 등의 한계가 있다.

인식공동체 이론은 레짐의 실질적인 내용형성과 변화, 즉 원칙과 규범을 잘 설명할 수 있는 강점을 가지고 있다.³⁹⁾ 그러나 학습효과나 미래협력의 실질적인 내용과약이 어려우며 힘, 관념, 지식의 상호작용을 묘사하기가 어려운 한계가 있어 국제레짐 이론은 어느 하나가 레짐의 형성, 유지, 쇠퇴의 전 과정을 설명하기가 쉽지 않으므로 상호 보완적으로 활용할 필요가 있다.

Interdependence and the Construction of International Regimes: A Regime Analysis," *International Organization*, Vol. 29(3) (Fall, 1975), pp. 827-876.

38) Hasenclever, Mayer and Rittberger, op.cit., p. 150.

39) Stephen D. Krasner, op.cit., p. 19.

2. 구성주의 국제협력 정치와 항공자유화 협정 (open skies agreement)

이러한 이용자들의 스케줄, 요금, 효율, 안정성 등 편의성을 중요시하는 인식을 같이 하는 계획입안자들의 인식이 결정적인 역할을 한다. 구성주의 국제정치에 의한 항공자유화 협정은, 미국이 1992년 네델란드와 항공자유화협정(open skies agreement) 체결을 시작으로 각국과 다자간 항공자유화의 일환으로 이러한 항공자유화협정(open skies)을 추진하고 있다. 전통적인 항공협정에서 엄격히 제한하고 있는 운항횟수, 운항지점 등 운항조건을 완전히 철폐하여 항공사가 이용자들의 편의를 위한 시장상황에 따라 자율적으로 운항할 수 있도록 한 항공협정이라고 할 수 있다. 이러한 미국의 항공자유화협정(open skies agreement)의 기본적인 요소는 다음과 같은 것을 조건으로 하고 있다.⁴⁰⁾

- ① 목적지에 대한 아무런 제한 없이 모든 노선에 대해 항공사 운항이 가능
- ② 무제한적 공급, 즉 운항회수와 공급량 및 운항항공기의 무제한적 제공
- ③ 제4의 자유 행사시 요금의 양국 공동 반대 없는(double disapproval) 정책 채택
- ④ 화물 및 부정기편 운항의 자유화와 시장의 자유로운 상업적 기회보장
- ⑤ 항공사 주식양도와 교환의 경우 만족할 수준의 협의
- ⑥ 편명 공유의 자유와 같은 항공공간 제휴 협정의 보장
- ⑦ 시설사용료 등 소비자 친환경 조성
- ⑧ 예약 시스템의 접근 및 운영의 중립화 등

항공자유화협정(open skies agreement)이라는 명칭은 공식적 명칭은 아니며, 1994년부터 미국이 자유화된 항공협정에 대한 별칭으로 붙인 이름이다. 기존의 협정 범위 내에서 운항횟수를 대폭 증대하거나 제5의 자유(이원권)를 허용하여 자유화에 근접하는 내용의 협정(liberalized)을 체결하여도 항공자유화협정이라고 명명하지 않는다. 항공자유화협정은 제휴항공사의 항공기를 이용한 영업까지를 포함하는, 편명공유(code-sharing), 좌석교환(seat swapping), 공급임대(block space)까지도 허용하기 때문에 거래비용(transaction cost)을 감소시키면서 영업망의 확충이 가능하도록 하는 특징을 가지고 있다.

초대형 항공사를 보유하고 있는 미국 주도의 항공자유화정책 추진으로 항공자유화 협정(open skies agreement)은 시장 자유화를 더욱 촉진하였다. 2003년 6월 현재

40) Rigas Doganis, *The Airline Business in the 21st Century* (NY: Loutledge, 2001), pp. 30-37.

개발도상국을 포함하여 85개의 양자 간 자유화 협정이 체결되었다.⁴¹⁾ 미국과 협정을 체결한 국가는 이중에 약 3분의 2에 해당하는 64개 국가이다. 우리나라와는 1998년 6월 9일에 서명하였으며, 미국과 항공자유화 협정을 체결한 전체국가는 다음과 같다.

<표 2> 미국과 항공자유화 협정 체결국가

체결년도	항공 자유화 협정을 체결한 나라
1992	네델란드 (1개 국가)
1995	룩셈부르크, 핀란드, 아이슬란드, 오스트리아, 스위스, 노르웨이, 스웨덴, 벨기에, 덴마크 (9개 국가)
1996	독일, 체코, 요르단 (3개 국가)
1997	싱가폴, 파나마, 니과라과, 과테말라, 온두라스, 엘살바도로, 코스타리카, 브루나이, 뉴질랜드, 말레이시아, 아루바 (11개 국가)
1998	우즈베키스탄, 대만, 페루, 한국, 안티유, 루마니아 (6개 국가)
1999	파키스탄, 바레인, 칠레, 이태리, 아르헨티나, 도미니카 공화국, 오스트레일리아 (7개 국가)
2000	나미비아, 감비아, 터키, 포르투갈, 브르키나 파소, 탄자니아, 나이지리아, 가나, 르완다, 몰타, 베닌 (11개 국가)
2001	세네갈, 슬로바키아, 폴란드, 오만, 카타르, 모로코 (6개 국가)
2002	프랑스, 사모아, 자마이카, 스리랑카, 우간다, 아랍에미리트 (6개 국가)
2003	알바니아, 케이프 베르데, 태국, (3개 국가)
2004	통가 (1개 국가)

* 자료: 미국무성 홈페이지(<http://www.state.gov>)

41) 제5차 ICAO 세계항공 운송회의 결과보고: 2003년 3월 24-29일간 몬트리얼에서 125개 회원국 및 35개 국제기구의 대표 등 약 1,000명 참가. 한국측은 강영일 건교부 항공정책심의관을 대표로 한 한국대표단이 참가한 동회의의 합의록에서 확인되었다.

이외에 아시아 태평양지역 경제협력이사회(APEC) 내에서 브루나이, 칠레, 뉴질랜드, 싱가포르, 미국 등이 체결한 다자간 항공자유화협정(plurilateral open skies agreement)은 지역 내 자유화의 길을 모색하는 것으로 주목받고 있다. 미국은 그간 자유화(open skies) 협정을 체결한 국가들을 주축으로 다자간 자유화 협약을 모색하여, 양국 간 항공협정으로 분리된 시장을 단일의 개방된 국제항공시장으로 교체하려고 있다. 그 목적은 이미 국제경쟁력을 검증받은 자국항공사가 외국시장에서 완전 경쟁을 통한 실리를 확보할 수 있게 하려는 것이다.

이에 따라서 미국의 항공사들은 중추공항(hub and spoke)체제와 같은 경쟁적인 노선구조의 조성, 정보통신기술을 활용하여 컴퓨터 예약 시스템(CRS) 구축 등 항공권 판매의 효율화, 상용고객 우대 제도를 통하여 비즈니스고객 유도로 수익성 증대, 항공 편명 공유제(code sharing)를 통한 효율적인 네트워크 구축 등 규모의 경제(economy of scale)를 실현하려는 전략을 구축하고 있다.

제3단계인 1992년 항공자유화협정 체결부터는 항공사의 자유재량권이 폭 넓게 인정되었고, 항공행위주체로서 항공사 역할 역시 높은 수준으로 향상되었다. 이는 항공사의 역할을 통해, 서비스 소비자인 일반시민에게 편의제공을 주목적으로 하는 다자간 항공협정의 기반을 모색하려는 것으로 볼 수 있다.

3. 항공자유화 협정과 한미항공협정의 개정

이러한 구성주의 국제협력 정치에 의한 한미항공협정의 개정은, 1979년 3월 22일 서울에서 각서교환으로 개정된 1988년 9월 15일 서울에서 각서교환으로 협정에 민간항공안전규정의 도입을 위한 협정과 1991년 9월 10일과 1991년 11월 22일 서울에서 각서교환으로 개정을 거쳐서, 1998년 6월에 최종개정에 이르게 되었다.

(1) 3차 개정 (1988. 9.15 각서교환)

"제 11조의 2. 항공안전"을 추가하고 있다.

(2) 4차 개정과 미국의 항공자유화 협정 추진 (1998. 6. 9)

4차 한미항공협정 개정 노선은 다음과 같이 제한 없이 제7의 자유까지 개방하는 것으로 합의하였다.

"1. 대한민국 정부에 의하여 지정된 단수 또는 복수의 항공사들의 노선대한민국의 배후의 제지점으로부터 대한민국 및 중간 제지점을 경유하여 미국 내 및 이원의 일개 지점 또는 제지점

2. 미합중국 정부에 의하여 지정된 단수 또는 복수의 항공사들의 노선미합중국의 배후의 제지점으로부터 미합중국 및 중간 제지점을 경유하여 한국 내 및 이원의 일개 지점 또는 제지점"

노선권의 완전 개방과 함께 전세운항과 컴퓨터 예약체제(CRS)에 이르기 까지 무차별의 원칙과 경쟁원리를 도입하고 있다. 타국 내에서 행사할 수 있는 이른바 카보타지(cabotage) 구간을 제외하고는 모두 개방하는 상태에 까지 이르고 있다.

V. 결론

국제정치의 현실주의에 입각한 패권안정이론에 바탕을 두고 있는 국제항공질서는, 1944년 시카고 협약과 1946년 영미간의 버뮤다 협정 등을 바탕으로 하고 있다. 이 시기에 한미 간의 항공협정의 체결과 개정 내용은, 1949년의 잠정 항공협정이나 1957년의 정식 항공협정의 체결에서 나타나 있다. 한미 간 항공협정에서 나타나는 국제항공질서는 국가중심의 국제항공질서 모형으로서 국가는 타국의 항공기가 자국의 영공을 비행하는 것을 통제하고, 국가 간에 엄격한 영공주권주의에 의해 대외적 독립성과 대내적 절대성의 쟁점 서열상의 최상위의 정점에 위치하고 있는 특징을 가지고 있다. 이 시기에서의 특징은 항공기업의이익추구 목적이나 소비자 시민에 서비스 제공을 특징으로 하는 점은 찾아보기 힘든 양상을 보인다.

양국 간 항공협정 (Bilateral agreement)에서 시장에 대한 접근은 국가 간 구체적으로 합의한 지점 간에 제3, 제4의 자유만을 주로 하는 노선운영이었으며, 전세 편 운항을 강하게 제한하고 있었다. 지정 항공사제는 항공협정에 명시하고 있다. 공급좌석이나 화물공급 스페이스(space)는 양측이 균등하게 공급하는 것이 원칙이었고, 요율은 양국 정부당국의 승인을 얻도록 하는 등 엄격한 제한규정을 두는 조개껍질(hard shell)이나 당구공(billiard ball) 같은 외부에서 침투가 불가능한 특성을 지니고 있었다.⁴²⁾

신자유주의적 국제정치에서 국제항공질서는 미국중심의 경제적 자유주의에 입각한 국제항공의 경쟁촉진을 위한 규제완화정책과 자유화정책이 국제항공질서를 주도해 왔다. 이러한 미국의 항공규제완화정책은 1979년의 한미항공 협정개정에서 나타나고 있다. 중요한 내용은 항공 기업중심의 국제항공질서 모델로 항공사에게 경쟁촉진과 민영화, 자유화의 물결을 불러 넣어 국가가 통제와 규제를 목적으로 하던 전 단계의 패러다임에서 벗어나, 항공사에게 의사결정을 할 수 있는 재량권이 많이 주어진 것으로 특징된다. 항공사가 영업이익을 목적으로 기업 간의 항공제휴를 활발하게 전개하는 특징을 보이고 있으나, 이는 소비자 시민 중심의 전략적 단계에까지는 이르지 못하고 있는 실정이다.

국가 간 항공협정은 합의된 운항 노선별 제5의 자유와 전세 편 운항의 제한을 완화하여 이를 다소 허용하는 형태를 보이고 있다. 지정항공사 운영은 복수 항공사(multiple carriers)를 지정할 수 있도록 하였다. 한국은 1985년 아시아나 항공의 설립에 따라 한일노선에 제2민항이 운항하면서 복수 항공사제도가 시행되었다. 공급측 면에서는 운항횟수와 공급기종에 제한이 없었고, 요율(tariffs)도 자국 항공당국이 승인하면 사용되도록 하고 있었다. 또한 항공사간의 영업목적의 편명공유(code sharing)가 실질적으로 협정상 규정되지 않은 상태에서 기업 간 제휴로 실행되는 특징을 보인다.⁴³⁾

구성주의 국제협력 정치에서는 1992년 미국과 네델란드 간 체결한 항공자유화 협정에서부터 시작한다. 1998년의 한미 간 항공자유화협정은 소비자 시민을 위한 국제항공질서 모형으로 최근 서비스 이용 대상인 일반시민을 위한 국제항공질서를 전개하는 특징을 가지고 있다. 이런 추세는 향후 특별한 국제항공질서의 변화요인이 발생하지 않는 한, 지속될 것으로 예상된다.

양국 간 항공협정은 시장접근에는 제한이 없으며, 제5의 자유 제한도 완화되고, 부정기편 운항 제한도 사라진다. 제7의 자유까지도 허용하고 있다. 다만 카보타지(cabotage)는 허용을 제한하고 있으나 유럽연합(EU)의 역내 항공사에 허용되고 있는 것과 같이 점차 개방하자는 주장이 강하다. 또한 이용자의 요구에 응하는 서비스 제공을 위해서는 객관성이 있을 경우는 허용하는 방향으로 확대될 필요가 있다. 지정 항공사는 통상 복수제로 하고 있고, 운항횟수에 제한이 없으며, 기종공급과 가격, 편명 공유를 자유롭게 결정할 수 있게 개방하고 있다.⁴⁴⁾

42) Doganis, op.cit, 2002, p. 59

43) Ibid, pp. 58 & 65.

결론적으로, 국제항공질서의 발전방향에 대해서는 우리에게 서비스를 제공해 주는 국제항공질서를 역사적으로 개괄해 볼 경우, 이들 국제항공질서를 구성하고 있는 협약과 협정들을 그 목적이 누구를 위한 것인가를 기준으로 보면 다음과 같이 세 가지로 분류할 수 있다.

첫째, 제2차 세계대전 직후에는 국가 간의 규제가 중심이 되어 타국으로부터 자국의 영공을 보호하려는 목적이 제1차적 목표였다.

둘째, 이와 같은 국가중심의 규제로는 시장의 자유화와 경쟁의 유발이 어렵다는 판단을 하게 되고, 항공사 간 경쟁을 위한 규제완화법과 경쟁촉진법이 제정되었다.

셋째, 세계무역기구(WTO), 다양한 국제기구(IGO), 그리고 비정부기구(NGO) 등이 등장하면서, 이들에 의해 항공 서비스의 개방화를 이루고, 소비자의 권리를 주장하는 목소리가 더욱 커져 간다.

이제는 소비자를 위한 국제항공질서가 형성되어야 하며 실제로 이미 이와 같은 방향으로 변해가고 있다. 이런 사례로서 항공사들의 기업체휴동맹을 통해서 이용자들에게 서비스의 편의를 제공하고, 전자 상거래를 통해 항공기가 출발시간 직전까지 상용(常用)고객에게 서비스 가능한 좌석상태를 알려줌으로써 서비스 편의를 제공하는 시스템 등이 최근 들어 활발히 구축되고 있다.

1992년 이루어진 미국의 항공자유화협정 체결의 의미와 목적은 서비스 제공을 자유롭게 함으로써 서비스를 이용하는 소비자들에게 편의를 제공하는 데 있다. 앞으로 국제항공레짐의 중요한 원칙, 규범, 규칙 및 절차는 서비스 이용자인 소비자를 위한 방향으로 바뀌어야 한다. 향후의 국제항공질서 모델은 이러한 시각에서 구축되어야 하며 이는 다양화와 개방화의 시대를 준비하는 자세로서 바람직한 것이기도 하다.

1990년대 이후 국제항공질서를 주도해 온 방향은 주로 이용고객의 편에서 편성, 운영되는 현상을 보이고 있다. 세계무역기구(WTO)가 요구하는 항공서비스 개방 면에서도 서비스를 제공하는 목적이 이용자의 편의 위주로 재편성되고 있다. 항공 전자 상거래를 통해 고객에 대해 실시간 서비스를 제공해 주는 시스템의 구축 역시 고객과 새로운 관계를 모색하는 일환이다. 항공 산업발전에 따른 개발에 있어서 피해자 측을 배려하고 항공 이용자들에게 편의를 제공하는 것을 우선적인 고려의 대상으로 삼는 것이다. 운항 관제사의 노동쟁의 등 노동운동 분야 또한 민주화의 노선을 걷고 있는 것이 오늘날의 추세이다. 이러한 현상을 비정부기구(NGO)의 시각으로 보면 국가권력이나 기업의 권력이 아니라 이용 고객인 시민사회에 의하여 항공운송질서가 재편성되고 있는 것이다.

44) Ibid. p. 59.

참 고 문 헌

- 박재영. 『국제정치의 패러다임』 (서울: 박영사, 2000).
- 서울대학교 정치학과 교수 공저. 정치학의 이해 (서울: 박영사, 2004).
- 윤덕영. "국제항공의 환경변화와 그 전망." 『아시아나 항공』 (서울: 아시아나항공, 1992).
- 홍순길. 『신항공법정해』 (서울: 동명사, 1999).
- Axelrod, Robert. "The Emergence of Cooperation among Egoists." *American Political Science Review*. Vol. 75 (1981), pp. 306-318.
- Doganis, Rigas. *The Airline Business in the 21st Century*, NY: Loutledge, 2001.
- , *Flying Off Course*, NY: Loutledge, 2002.
- Finlayson, Jock A. and Mark W. Zacher. "The GATT and the Regulation of Trade Barriers." *International Regimes* edited by Stephen D. Krasner, Cornell University Press, 1983.
- Gilpin, Robert. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton NJ: Princeton University Press. 2001.
- Haas, Ernst B. "Is There a Hole in the Whole? Knowledge, Technology, Interdependence and the Construction of International Regimes: A Regime Analysis." *International Organization*. Vol. 29(3) (Fall, 1975). pp. 827-876.
- Hasenclever, Andreas. Peter Mayer and Volker Rittberger. *Theories of International Regimes*, Cambridge, NY: Cambridge University Press. 1997.
- Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton NJ: Princeton University Press. 1984.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence*, Second Edition, USA: Harper Collins Publishers. 1989.
- Krasner, Stephen D. *International Regimes*, UK: Cornell University Press. 1983.
- Smith, Steve. 2001, "Reflectivist and Constructivist Approaches to International Theory," *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* Second Edition edited by John Baylis & Steve Smith, Oxford University Press, 2001.
- Stein, Arthur A. "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World."

- International Regimes edited by Stephen D. Krasner, Ithaca, NY: Cornell University Press. 1983.
- Taneja, Nawal K. Introduction to Civil Aviation, Toronto, Canada: Lexington Books. 1989.
- Thelen, Kathleen & Sven Steinmo. "Historical Institutionalism in Comparatives." Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis edited by Sven Steinmo. Kathleen Thelen and Frank Longstreth. Cambridge University Press. 1992.
- Wendt, Alexander. "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," International Organization. Vol.46. 1992. pp. 391-426.

(자료)

국제민간항공조약

미국무성 홈페이지(<http://www.state.gov>)

제5차(2003) ICAO 세계항공 운송회의 결과 합의록 (<http://www.icao.int>)

한미항공협정(한국 외교통상부 홈페이지 <http://www.mofat.go.kr>)

초 록

본 연구의 목적은 제2차 세계대전 이후의 국제정치질서와 국제항공질서를 비교하여, 한미항공협정에 미친 영향력을 찾아보고, 향후의 국제항공협정의 전망을 해 보는 것이다.

현실주의 국제정치와 국제항공정책의 패권적 힘에 의한 국제항공질서의 편성에서 2차 대전 이후의 한미항공협정이 강대국의 영향력에서 불균형하게 형성된 것에서 시작하여, 1970년대 후반의 신 현실주의의 영향력에서 형성된 국제항공 자유화정책에 따라 1979년도의 한미항공협정의 개정을 통해서 상당한 개방의 방향으로 개정되었다.

그리고 1990년대의 국제정치의 구성주의적 협력의 정치의 영향으로 미국과 네델란드 간의 항공자유화협정을 시작으로 상호협력을 위한 인식의 공유와 전문지식의 공유를 통해서 이제 이용자를 위한 국제항공협정으로 개정 발전되어 왔다. 향후로는 보다 시민이나 이용자를 위한 항공협정으로 발전하게 될 것으로 전망하고 있다.

Abstract

This paper aims to study international political orders and aviation orders since the second World War, to investigate the influences between the two orders, to connect them with the air transportation service agreement between Korea and USA, and to prospect international aviation orders in the future.

The first international aviation order after the second World War is built up by international public goods under hegemonic stability theory in the realistic international order. Second order is a kind of cooperation system through the international institutions under the neo-liberalistic international order from the late of 1970s. Third order is the multiple cooperation through the shared epistemology, understanding, and knowledge under the international social constructivism from the 1990s.

This paper prospects that international aviation order in the future will be developed through the multiple channels for the civilian users' conveniences and the openness for the users.

주제어 : 국제항공레짐, 국제항공법, 국제항공기구, 국제항공자유화, 항공제휴협정

key word : international air regime, international aviation organization, international air liberalization, air transportation alliance, international air law