

동북아 항공물류허브를 구축하기 위한 다자적 접근 방안



홍석진

1. 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 성장율을 보이고 있다. 따라서 한·일 노선과 한·미 노선 중심이었던 우리나라의 국제노선에서, 2001년을 기점으로 한·중노선이 한·미 노선을 앞지르고 있다. 또한 전통적으로 많은 항공수요를 유지하고 있는 한·일 노선에서는 일본 나리타공항의 포화 상태에 따라 양국의 수도권 간 포화 문제를 2003년 하네다-김포공항의 연결을 통해 일부 해소 되었으며, 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 현실

홍석진 : 인천대학교 동북아물류대학원, sjhong@incheon.ac.kr, 직장전화:032-770-8875, 직장팩스:032-770-8872
본 연구는 2005년도 인천대학교 자체연구비 지원에 의하여 수행되었음.

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

적으로 가장 빠르게 도입할 수 있는 항공화물 부문의 통합을 어떻게 이룰 것인가에 대해서 정책 대안을 제시하고자 한다.

II. 항공 자유화 정책과 다자주의

양국간 항공협정 체제하에서 항공사간 다자간 전략적 제휴에 적극 대응하고 WTO(세계무역기구)에 의한 다자간 협상 체제를 대체할 다자간 국제항공협정을 촉구하는 회의가 1999년 12월 6일 미국 시카고에서 열렸었다. 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 국제항공협정 체결을 촉구했다. 미국 측은 이 회의에서 다자간 국제항공협정은 “인적, 물적 자원을 세계 어느 곳에라도 안전하고 효율적이며 저렴한 비용으로 이동할 수 있게 해줄 것”이고, “각국 항공사들은 새로운 협정을 체결할 경우 성장일로를 걷고 있는 세계 경제의 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.²⁾

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 전략적 제휴에 대해 살펴보기로 한다.

1. 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

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

다르게 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 국경간 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.³⁾ 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 1>과 같이 양허(offer)하고 있다.

<표 1> 우리나라의 항공운송서비스에 관한 양허 내용

구분	시장접근 제한	내국민대우 제한
컴퓨터 예약서비스 (CRS)	1) 공중교통통신망(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.

3) WTO, 1998.

2. 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.⁴⁾ 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 논의 된 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, 공정 경쟁 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.

Ⅲ. 지역 항공운송시장 통합과 자유화정책 추진과정 그리고 시사점

세계무역기구에서 추진하고 있는 다자간 무역 협상을 비롯한 각 지역의

4) 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.

지역간 자유무역협정 그리고 양자간 자유무역 협정 등은 항공운송산업의 국제관행인 양자간 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.

1. 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 이루어 질 수 있도록 법률적 제도와 정교한 절차를 만들어 나갔다. 유럽의회에서도 각 국가의 역할이 유럽

연합의 행정기구 내로 각 국의 역할이 옮겨지도록 적극적인 노력을 기울였다. 유럽집행이사회에서는 정책을 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.⁵⁾ 그리고 이 조약에는 교통에 관한 내용을 최초로 담고 있다. 이러한 유럽에서 공동시장의 형성은 현재 일반화 되어 있는 항공자유화 협정과는 달리 서비스를 포함하는 상품의 자유로운 무역에 초점을 두었고, 이를 운영하고 관리할 적절한 기구의 설립에 그 주안점을 두었다.

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 운수권⁶⁾ 역시 제한적이었으며 968개 국제노선 중 88개 노선만이 5자유 운수권이 허용되었다. 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.⁷⁾

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

5) 홍석진, 1998.

6) 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 할 수 있는 권리.

7) Button, 2003.

법률적인 제약을 받게 되었다. 그러나 각 국의 정부기관에서 관할하고 있는 각 국의 기존 시장 상황을 통합적으로 규제하기에는 실질적인 권한이 부족한 상태이며 1981년 베델 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.

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.

〈표 2〉 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 ⁹⁾	금지	한 국가만 승인 할 때 가능		가능
5자유	금지	완전통제 ¹⁰⁾	부분통제 ¹¹⁾	완전 자유
국제선 요금	양국 승인	할인요금 승인체제	확대 적용 시 승인체제	양국 거부 ¹²⁾
Cabotage	금지	금지	금지	완전자유
국내선 요금	언급 없음			자유
국내선 Double Tracking				97년 이후 자유 ¹³⁾

자료 : 홍석진, 1998.

둘째 상대국에서 요금에 대한 규제를 하지 않고, 1985년부터 Double Disapproval⁸⁾ 제도의 도입으로 요금을 자유화하였다.

셋째 1985년부터는 항공사의 공급력을 결정하는데 있어서도 양국이 Double 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 2>와 3단계로 수립하여 점진적인 자유화를 추진하게 되며 1997년 4월 1일부로 유럽의 역내 항공운송시장이 완전자유화 되었다.

2. 북미 지역

1994년 1월 1일부로 북미지역의 자유무역협정(NAFTA)이 체결되었으나 항공부문은 제외되었다. 그리고 멕시코를 제외한 1995년 캐나다와 미국 간에 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 증가

8) 양국 정부에서 공동으로 인정하지 않는 경우에만 받아들이지 않는 제도

9) 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

10) 3, 4 자유 배분 용량의 30%까지 5자유 허용

11) 3, 4 자유 배분 용량의 50%까지 5자유 허용

12) 1996년까지, 그 이후 완전 자유

13) 1993년 1월부터 1997년 4월: 각 국가별로 적용

하였고 요금은 인하¹⁴⁾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.¹⁵⁾

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.

3. 아세안과 CLMV

ASEAN+3은 2000년 11월 한·중·일 정상회담에서 동아시아 자유무역권 구상이라는 것에서부터 출발하였다. 동아시아 지역은 상호의존관계 즉 무역, 투자, 사람의 왕래, 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 각 국이 작성한 자유화에 대한 계획을 마닐라·액션플랜으로 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 개별계획

14) USDOT, 1997.

15) USDOT, 1998.

이 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) 아세안¹⁶⁾

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 자유화로써의 첫번째 단계로 각국의 지정된 항공사는 운항회수나 항공기 유형에 제한 없이 주 100톤 이상의 항공화물을 운송할 수 있도록 허용하였다. 그러나 여전히 많은 아세안 국가들은 외국항공사와의 경쟁에서 자국 항공사가 노출되는 것에는 특별히 신중한 자세를 보이고 있다. 특히, 여객부문에 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)¹⁷⁾

CLMV는 지역 내의 인접한 4개 국가간의 항공자유화를 추진하는 것으로

16) Cuong, 2004.

17) *ibid.*

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 추진일정¹⁸⁾을 설정하였다. 이러한 항공자유화 일정을 통해 아세안이 항공자유화를 추진함에 있어서 CLMV 국가가 선호하는 자유화 방법과 일치되도록 요구하고, 소지역 항공운송협력을 통하여 다자간협정으로의 이행을 앞당길 수 있을 것이다.

2003년 12월 4일에는 CLMV 국가들간에 다자간협정을 체결하였다.¹⁹⁾ 이 협정은 각 국이 이미 체결한 양자 협정을 대신하고, 아세안의 항공시장 통합에 있어 주도적인 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

4. 각 국의 항공자유화에 따른 동북아 항공화물허브 구축에 대한 시사점

지금까지 각 국의 항공자유화 정책의 실시 배경과 진행과정 그리고 경제적 효과에 대해서 살펴보았다. 미국이 국내 항공운송산업의 규제완화를 70년 대 후반실시하면서 부터 전 세계 시장의 자유화와 민영화 붐을 일으켰으며 이를 통해 경쟁력 있는 시장을 구축할 수 있었고, 북미시장의 자유화를 이끌어 냈다. 지금은 미국의 항공사들이 2001년의 911테러라는 산업외적인 요소에 의해 많은 어려움을 겪고 있으나, 항공운송시장은 여전히 가장 강력한 경쟁체계를 구축하고 있다.

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 추진하

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

19) 라오스는 협정체결을 위한 내부절차가 완료되지 못하여 서명하지 못함.

기 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, 이러한 전략을 주도적으로 채택한 네덜란드와 아일랜드는 지역의 물류중심지로서 그 역할을 충분히 수행하고 있다.

항공운송산업 부문의 자유화는 미국, 유럽과 같은 선진국외에 아시아 일부, 아프리카, 중남미 일부 국가에서도 매우 빠른 속도로 진행되고 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 추진하고 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 경제 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 물자의 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.

Ⅳ. 동북아 항공운송자유화 정책의 단계적 추진방안

동북아에서는 아직 항공운송산업 측면 뿐 아니라 자유무역협정에 대한 제도적인 노력이 부족한 상태이다. 비록 중국과 아세안 간의 자유무역 협정

을 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 되 있어 일부의 국내와 국제노선의 경쟁이 있는 상태이며, 한국은 점진적인 자유화의 과정에 있다.

한국의 경우 자유화에 대한 적극적인 자세를 견지하고 있는 반면, 중국은 최근어야 세계 경제시장에 편입되어 중국 항공사들의 서비스 수준이 극히 낮은 편이다. 일본의 경우 1952년 미국과 맺은 불평등 항공협정으로 인해 일본 항공사들의 미국에서의 이원권²⁰⁾ 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.

- ① 동북아 지역에서 지속적인 협상이 가능하도록 기구를 설치하되 그 기구는 교통 분야와 일반 무역거래 분야를 포함 하는 것이 보다 효율적이다.
- ② 일시적인 자유화 환경을 만들기보다는 기술과 운항부문의 협력과 일치 를 통해서 점진적인 경제적 장벽을 제거한다.
- ③ 점진적이고 실용적인 접근 자세가 가장 중요하다.
- ④ 청사진(Blue Print)이나 기술지도(Road Map) 등이 꼭 성공으로 이끄는 동인(動因)은 아니다. 적절한 시점의 기회를 포착하는 것이 중요하다.
- ⑤ 변화는 불확실성을 유도한다. 따라서 광범위한 변화의 공감대를 형성 하는 것이 중요하다. 장기적인 관점에서 APEC이나 WTO 같은 기구를 이용하는 것도 중요하다.
- ⑥ 기존의 규제적 구조를 약화 시켜나가면서 시장 지향적인 제도로 바꾸 어나간다.

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

20) 5자유 운수권

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 비자 면제 협정 체결 등의 정책적 뒷받침이 있어야 할 것으로 지적하고 있다.

일반적으로 항공기를 이용한 승객 수송에 우선적 관심이 있는 것은 당연하다. 유럽에서는 국가간 화물 수송에 대해서는 심각한 논의가 전개가 되지 않았으며, 극히 제한적이었다. 그러나 동북아에서 경제적인 효과를 보면 항공화물에 보다 큰 관심을 두어야 할 것이다. 최근에 동북아 각국이 대형 항공화물터미널을 포함한 공항건설과 함께 해당 공항을 이용하는 각국의 국적항공사들의 경쟁력이 급증하고 있다. 특히 광범위한 중국계열의 항공사들이 중국을 수요로 하는 화물 취급에 많은 장점이 있어 최근에 싱가포르 항공, 캐세이 퍼시픽, 중화항공, 에바 항공 등의 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 가시적인 효과와 경제적 이득을 창출할 수 있을 것으로 분석하였다. 그것은 화물 부문이 협상이 훨씬 용이하기 때문이다. 또한 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 협정체결에서도 여객부문은 제5자유까지 추진하였는데 반하여 49개 국(71%)과는 화물운송부문을 제7자유까지 확대하여 추진하고 있다.

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.

V. 결론

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 일상적인 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 한·중, 한·일 혹은 일·중간이라도 상호간의 시장 통합 혹은 자유화의 촉진을 위해서 공동 연구의 진행이 가장 중요한 요소이다. 그동안 한·일간의 항공자유화 추진에 있어 소극적인 입장을 견지하고 있는 일본은 2002년 국토교통성 산하의 일본 운수정책연구기구를 통하여 한·일간의 항공자유화에 대한 가능성에 대해 연구를 진행한 바 있다. 2003년 6월 한·중 정상 간의 항공자유화 확대에 대해 의견 일치를 본 것은 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 규제 완화 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 국가²¹⁾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 장기적으로 자유화의 초석이 될 수 있을 것이다.

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

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, 상해홍차오)에 한정해서 완전자유화를 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 실시²²⁾ 함으로 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 연결서들의 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 소요되는 경우(인천-청도)가 발생하고 있다. 도심 간 연결시간의 단축으로 인한 수요의 확대와 동북아 지역 간의 인적 교류의 확대 차원에서 각 국 주요도시의 국내선 전용 공항(김포, 하네다) 간 혹은 주요 도시 간의 연결 서들을 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 전문 인력의 적기공급이 여의치 못함으로써 지

22) 2004년 9월 1일 체결한 한국과 대만 간의 민간항공협정에서 지방공항간의 연결은 완전자유화 한바 있음

역적 통합에 큰 걸림돌이 될 가능성이 있다. 1990년대 후반 우리나라의 항공사들의 사고가 다발하자 항공사들의 전략적 제휴 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 포럼²³⁾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 민간연구기

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

관 간의 공동의 문제를 논의하거나 연구하고 상호간의 발전을 위한 협의체가 없어 산발적인 논의만 무성 할 뿐 정책적 의지로 반영이 되고 있지않은 상황이다.

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. 이 연구는 유럽, 북미, 아세안 항공운송시장에서 어떻게 규제적 개혁이 실행되었는가를 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.

참고문헌

1. 여택동·전정기·장동식(2003), 『국제통상과 WTO』, 을곡출판사.
2. 홍석진(1998), 『항공자유화(규제완화)와 전략적 제휴-생존전략의 모색』, 『교통물류』 1998년 봄, 여름호, 한진교통물류연구원.
3. 전일수·홍석진(2004), 『동북아 물류 허브 : 동북아 항공운송 자유화 정책 추진방안』, 대외경제정책 연구원.
4. 山口 裕視(2000), 『WTO 서비스 무역자유화 교섭의 행방』, 『항공정책연구시리즈』, No. 379, 항공정책연구회.
5. 山澤 逸平(2001), 『東 아시아의 지역경제협력과 한·일 자유무역협정』, 『항공정책연구시리즈』, No. 392, 항공정책연구회.
6. Button, K.(2003), "Implementation the Process of the European Common Air Transport Market and the Common Air Transport Policy," EWC/KOTI Conference.
7. Cuong, V.H.(2004), "Air Transport Cooperation-Pathway of CLMV countries to Liberalization in ASEAN," Conference on International Air Transport Cooperation.
8. Leinbach, T. R.(2004), "Air Transport in ASEAN: Progress

Towards Market and Regional Integration,” EWC/KOTI conference.

9. USDOT(1997), “The Impact of the New U.S.-Canada Aviation Agreement As Its Second Anniversary,” USDOT Office of Aviation and International Affairs.
10. USDOT(1998), “The Impact of the New U.S.-Canada Aviation Agreement As Its Third Anniversary,” USDOT Office of Aviation and International Affairs.
11. Wang, Y.(2004), “Regulatory Liberalization and Its Challenges-A Global Perspective,” Conference on International Air Transport Cooperation, Seoul.
12. WTO, “Air Transport Services,” WTO Council for Trade in Services, 1998.
13. Zhang, A. and Zhang, Y.(2002), “Issues on Liberalization of Air Cargo Services in International Aviation,” Journal of Air Transport Management, Vol. 8, pp.275~287.