

# 한·중·일의 역내 항공화물운송 자유화정책과 협력증진방안

이영혁\*

## 목 차

- I. 항공화물의 중요성
- II. 항공화물의 성장 추이와 전망 및 환경변화
- III. 항공화물에 대한 항공자유화정책과 항공사들의 대응전략
- IV. 한중일 동북아시아 3국간 양자간 항공협정의 내용
- V. 우리나라의 항공자유화 상대국과 그 내용
- VI. 동북아 항공화물운송의 자유화의 편익
- VII. 동북아의 항공화물 자유화정책과 협력증진방안
- VIII. 결론

---

\* 한국항공대학교 항공교통물류학부 교수

## I. 항공화물의 중요성

### 1. 현대경제의 중심축으로서의 항공화물

항공화물운송은 세계적으로 자유무역이 확산되는 환경에서 고가화물 및 쉽게 변질되는 수출화물에 대해 신뢰성이 높고 신속한 just-in-time 무재고 물류서비스를 제공하는 중심적 운송이라는 측면에서 그 중요성이 높다. 이는 세계 각국의 다국적기업들이 완제품의 해외 수출입은 물론 원자재의 조달 및 생산기지의 해외 이전을 날로 확대하고 있어, 멀리 떨어진 나라들을 원자재와 완제품의 global supply chain network(세계적 공급망) 속에서 상호 연결시켜주는 데 있어서 항공이 대단히 중요한 역할을 맡고 있다는 것을 의미한다.

항공화물운송은 국가경제와 국제무역에 있어서 한 나라의 국제경쟁력을 결정적으로 좌우하는 요소 가운데 하나이다. 크게 보면 원활한 항공화물운송은 세계의 경제발전을 떠받쳐주는 기둥이 되는 것이다. 즉 국적항공사의 보호보다는 원활한 국제무역을 통한 국가경제의 발전이 더 중요하기 때문에 국적항공사의 경쟁력이 강하지 못한 국가들조차도 항공화물시장만은 기꺼이 개방하는 것이다.

### 2. 항공화물운송과 항공여객운송의 특징 비교

항공화물은 여객과 다른 여러 가지 특성을 가지고 있어 항공사의 영업은 물론 항공자유화 등 세계적 항공규제에 있어서도 별도의 접근방법이 필요하다. 우선 여객은 거의 대부분 출발지로 다시 돌아와야 하기 때문에 왕복운송이 중심이 되지만 화물은 대부분 수출 및 수입화물로서 편도운송이 중심이다.

여객운송은 광범위한 일반 대중이 그 고객이지만 화물운송의 고객인 화주는 제한된 범위의 사업자들이 대부분이다. 또 운송에 추가적으로 수반되어야 하는 부대서비스 면에서도 여객은 탑승과 하기의 램프(ramp)서비스가 제공될 뿐이지만 화물은 탑재와 양하, 분류, 보관, 통관 등 여객보다 훨씬 더 많은 램프서비스가 필요하다. 단 고객에 대한 기내서비스는 여객과 달리 화물은 필요치 않다.

여객에 대해서는 고객의 편의가 중요하기 때문에 심야 출발 및 도착편의 편성이 여의치 않으나 화물은 이에 대한 문제가 없어 운항관리에 융통성이 훨씬 더 많다. 여객은 여행시간과 여행경로, 중간기착 여부에 대해 민감하지만 화물은 이에 대한 제약이

훨씬 덜한 것도 운항관리에 있어서 큰 이점이다.

여객은 기본적으로 공항에 대한 지상접근은 여행자 스스로 해결하므로 항공사는 airport-to-airport의 항공서비스 제공에 그 역할이 국한되지만 화물에 있어서는 종종 항공사가 화주의 문전까지 배달을 책임지는 복합운송사업자의 역할을 맡게 된다 (예: Fedex 등 화물항공사 또는 꾸리어사업자). 지난 10년간의 ICAO(국제민간항공기구)의 세계 항공통계에 의하면 항공여객운송사업은 연평균 4.5%, 항공화물운송사업은 연평균 5.4%씩 성장하여 항공화물이 훨씬 더 빠른 속도로 성장해왔음을 알 수 있다. <표 1>에서는 이러한 항공여객과 화물의 차이점을 정리하였다.

<표 1> 항공여객운송과 항공화물운송의 특징 비교

항공여객	항공화물
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양복운송</li> <li>• 불특정 다수 여행자가 고객</li> <li>• 제한된 범위의 램프서비스</li>   <li>• 기내 서비스</li> <li>• 주로 주간 출발/도착</li> <li>• 시간, 노선, 중간 기착에 민감</li> <li>• 공항과 공항 연결 서비스 중심 (Airport-to-airport service)</li> <li>• 세계 연평균 성장률 4.5%(1995~2005)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 편도운송</li> <li>• 제한된 수의 화주</li> <li>• 적하(Loading)/양하(unloading), 분류(Break down), 보관(Storage), 통관(Customs) 등</li> <li>• 기내 서비스 없음</li> <li>• 주로 야간 출발/도착</li> <li>• 시간, 노선, 중간 기착에 덜 민감</li> <li>• 복합 문전운송 (Door-to-door and Intermodal service)</li> <li>• 세계 연평균 성장률 5.4%(1995~2005)</li> </ul>

## II. 항공화물의 성장 추이와 전망 및 환경변화

### 1. 세계와 아태지역의 항공화물 성장 추이와 전망

1990년대에는 여객에 비해 현저히 높은 증가세를 보였던 항공화물이 2000년대 초에 들어 여객보다 오히려 더 낮은 증가세를 보였다. 이의 주된 이유는 2001년 발생한 9.11 테러로 야기된 항공운송의 세계적 불황이 해운이라는 강력한 대체운송수단이 존재하는 화물 분야에 여객보다 상대적으로 더 큰 영향을 미쳤기 때문이다. 그러나 ICAO의 세계 항공화물운송 전망에 따르면 향후 2015년까지는 여객보다 더 높은

연평균 5.5%의 성장률을 보일 것으로 예측하고 있다.

<표 2>에서 보는 바와 같이 아태지역은 세계 평균에 비해 훨씬 더 높은 항공운송 증가율을 보여 왔으며 항공화물운송은 향후 2015년까지 6.4%의 연평균 성장률을 보일 것으로 예측되고 있다.

<표 2> 세계 및 아태지역의 항공운송 증가율 비교(연평균 증가율, %)

구 분		1992-1995	1995-2000	2000-2005	2002-2015
여객	세계	5.2	6.2	4.1	4.4
	아태지역	10.4	6.0	5.7	6.1
화물	세계	9.9	7.3	3.8	5.5
	아태지역	15.4	7.0	4.7	6.4

주: 여객-km, 화물톤-km

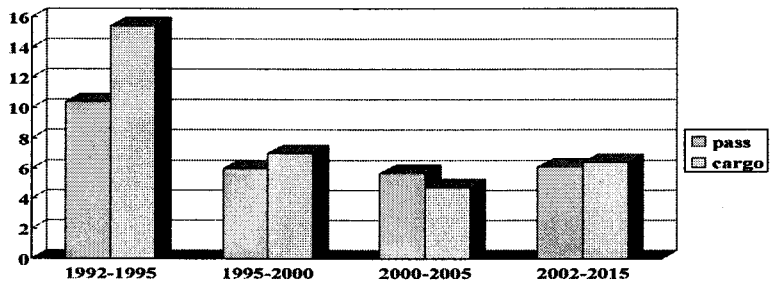
자료: 1. ICAO, Outlook for Air Transport to the Year 2015, 2004. 9

2. ICAO, Passenger & Freight Statistics Data, 2006

## 2. 아태지역의 항공화물

OECD국가의 수출입에서 평균적으로 항공화물이 차지하는 비중은 중량기준으로 2%에 불과하지만 화물의 가치 면에서는 30% 이상의 비중을 차지하여 그 중요성이 대단히 큰 것으로 알려져 있다.

앞서 본 바와 같이 아태지역의 항공화물시장은 세계 평균보다 훨씬 빠른 속도로 성장해 왔다. 실제로 아태지역은 세계의 민항기 총 대수 가운데 20%에 해당하는 3,000대의 항공기로 세계 항공화물운송 총수입중 25%를 거두고 있다. <그림 1>에서는 아태지역의 항공운송에 있어서 여객과 화물의 성장세를 비교하고 있다.



<그림 1> 아태지역의 항공여객 및 화물의 성장세 비교(연평균 성장률, %)

### 3. 항공화물운송사업의 최근 환경변화

#### 1) 세계적 경제성장과 국제무역의 확대

대부분의 국가에서 경제성장과 국제무역의 확대를 위해서는 효율적인 항공화물 운송서비스가 충분히 제공되어야 한다는 데 이론은 없을 것이다. 특히 자국항공사가 충분한 항공화물운송서비스를 제공하지 못하는 나라는 자국의 항공화물시장을 서둘러 개방하거나 자유화하는 조치를 취하고 있다.

상품의 제조기지가 갈수록 세계 각지로 분산되면서 효율적이고도 충분한 항공화물 운송서비스에 대한 고객의 니즈(needs)는 날로 확대되고 있다. 이에 따라 전통적인 양자간 항공협정체에서 국가간 협상시 시장규모 평가의 기본이 되는 "자국 출발/도착 항공교통량"의 개념이 항공화물에 대한 양자간 협상에 적용되어서는 안된다는 생각을 가진 국가들이 점차 늘어나고 있다. 즉 항공화물의 자유화는 여객부문과 달리 별도로 추진되어야 한다는 것이다.

#### 2) 낮아진 규제 장벽

20세기 후반부터 자국의 경제적 이익만을 생각한 보호무역주의는 그 근거를 잃게 되었고 WTO와 같은 세계적인 다자간 무역자유화와 EU와 같은 역내 무역자유화, 또 2000년대 들어 한미FTA와 같은 양자간 자유무역협정에 의한 무역자유화가 활발하게 진행되었다. 이러한 무역자유화는 항공자유화협정(Open Sky Agreements)과 자유화된 양자협정(Liberalized Bilateral Agreements)에 의한 항공의 규제완화 및 자유화와 함께 항공화물 운송사업의 발달에 큰 디딤돌 역할을 하게 되었다.

세계의 공장으로서 항공화물시장이 급속도로 성장하고 있는 중국에서는 민항총국(CAAC)의 양원원 장관이 2005년 5월 상하이에서 개최된 ICAO항공자유화컨퍼런스에서 "항공화물시장의 성장에 부응하여 적극적으로(actively), 점진적이며(gradually), 질서있게(orderly) 중국의 항공화물시장을 외국항공사들에게 개방하겠다"고 밝혔다. 1) 이러한 정책에 따라 중국은 외국항공사들에게 시장접근(market access)과 합작투자(joint venture)를 허용하였고, WTO 가입에 따라 물류시장을 개방하여 DHL, TNT, UPS, FEDEX 등이 중국에 진출하게 되었다.2)

1) Yang, Yuanyuan, 2005 참조

### 3) 친항공적 화물수요

최근의 화물운송수요의 두드러진 특징은 고급의 고속교통수단인 항공을 선호하는 경향이 뚜렷하다는 것이다. 이것은 정보기술(IT), 나노기술(NT), 생명공학기술(BT) 등 과학기술의 발달에 따라 현대의 수출입상품들이 날로 경박단소의 고가상품으로 변해가고 있는 데 크게 기인한다. 또 무재고 JIT(Just-In-Time) 수배송체제와 세계적 제조유통의 확산에 따른 세계적 공급사슬 물류망(global supply chain logistics network)의 형성도 항공운송에 대한 의존도를 높여주고 있다. 그리고 화물의 고가화로 화물운송의 시간가치가 급증함에 따라 운송속도의 중요성이 더욱 높아진 것이 항공화물의 증가에 큰 역할을 하였다.

### 4) 항공화물운송의 비용절감

항공화물은 여객과 달리 야간출발과 도착에 제약이 거의 없으며 비침두시간을 이용함에 따라 비용상으로도 착륙료 등 공항사용료의 절감이 가능하다. 또한 항로선택이나 중간기착에 대한 제약도 거의 없으므로 허브공항을 이용하여 운송의 효율을 높이기 위한 Hub and Spoke Logistics Network의 구성이 용이하다는 장점이 있다.

### 5) 항공시간 제휴와 전용터미널의 확보

Skyteam cargo alliance나 Star cargo alliance 등 항공화물운송에 있어서의 항공시간 제휴는 효율적인 네트워크의 구성에 의해 많은 혜택을 얻게 하고 있다. 또 개별 항공사나 제휴항공사들이 독자적으로 사용하는 전용 항공화물터미널의 운용도 항공화물운송사업의 발달에 큰 영향을 미치고 있다.

### 6) 저비용항공사와 초대형항공기의 영향

저비용항공사(LCC)들은 공항에서의 체류시간을 단축하여 항공기의 회전(turn-over)을 빠르게 하기 위해 휴대화물의 무상탑재허용중량을 줄이는 것이 보통이다. 즉

---

2) 2015년까지 아태지역의 항공화물시장은 연평균 6.4%씩 성장할 것으로 전망되지만 중국의 항공화물시장은 이보다 훨씬 더 높은 10% 이상의 연평균 성장률을 기록하여 세계에서 가장 높은 성장세를 보일 것으로 예상된다.

저비용항공사의 확산이 항공화물의 운송력을 증대시키는 효과는 그리 크지 않다. 반면 A380과 같은 초대형기의 하부탑재공간이나 화물기의 운송공간은 대륙간 항공화물 운송력을 현저하게 확대시켜 운임하락으로 이어지게 할 것으로 내다 보인다.

### III. 항공화물에 대한 항공자유화정책과 항공사들의 대응전략

#### 1. 항공화물에 대한 항공자유화정책의 확산

역사적으로 볼 때 항공화물에 대한 항공자유화는 거의 항상 여객보다 먼저 그리고 훨씬 더 빠른 속도로 실시되어왔다. 1997년 중미국가들은 미국에게 화물기 운송에 대해 7자유를 허용하였다. 인도는 1990년 모든 외항사들의 화물기에 대해 일방적으로 항공자유화(Open Sky)를 실시한다고 선언하였다. 호주와 뉴질랜드는 2002년 화물기에 대해 상호간 7자유를 허용하는 양해각서(MOU)를 체결하였다.

2003년 기준으로 세계적으로 화물기 운항에 대해 7자유 허용을 포함한 양자간 항공자유화 협정은 28개에 달하였다. 이 외에도 화물기 운항의 자유를 확대하여 노선운영에 융통성을 부여하는 특별 조항을 담은 양자간 협정도 많이 있다.

OECD는 2002년 항공화물운송사업과 항공화물의 자유화를 위한 양자협정의 조문 모델에 대한 특별 정책보고서를 발간하였다. 또한 WTO는 서비스교역자유화에 항공화물운송을 포함시킬 것을 고려하고 있다.

#### 2. 항공화물에 대한 항공사들의 전략

여객기는 출발지로 거의 항상 되돌아오는 왕복운항이 중심이지만 화물기는 수출입 화물의 편도운송이 중심이라 돌아오는 복편을 빈 채로 운항하는 것을 피하기 위해 화물을 찾아 제 3의 장소로 돌아서 오는 방법을 쓰는 것이 보통이다. 즉 화물기 운항은 기항지 선택, 노선 구성, 기재와 운항승무원의 배치에 이르기까지 훨씬 유연한 계획이 가능하다는 장점이 있다.

또한 화물기 운항에 이러한 유연성을 최대한 발휘하도록 하기 위해 화물기 운항을 전담하는 별도의 자회사를 설립하는 전략을 많이 채택하고 있다. 루프트한자항공, 노스

웨스트항공, 싱가포르항공, 일본항공 등이 이러한 별도의 화물항공사를 가지고 있다.

피더(feeder)노선을 집중적으로 배치해야하는 큰 시장에는 현지 회사와 제휴하여 합작 화물항공사를 외국에 설립하는 경우도 있다. 최근 대한항공이 중국의 최대 물류 기업인 Sinotrans와 합작하여 중국에서 화물항공사를 설립한 것이 그 좋은 예가 된다.

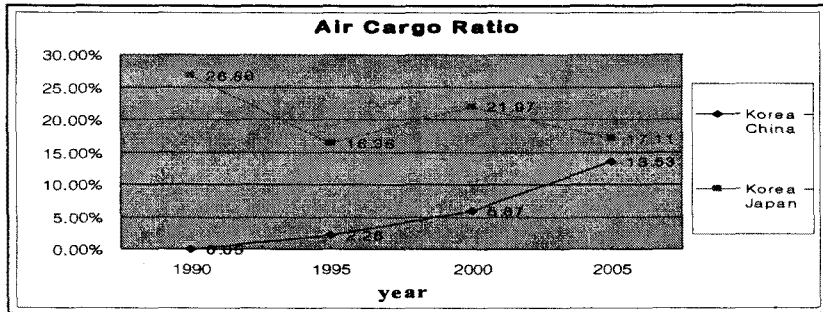
NCA, Cargolux, Polar air cargo 등 화물전문 항공사들과 Fedex, UPS, DHL 등의 integrator들, 그리고 Kalitta air cargo 등 국제 부정기/차터 전문 화물항공사들의 활발한 영업도 그간 자유화가 많이 진척된 세계 항공화물시장에서 나타난 두드러진 변화들이다.

### 3. 항공화물 자유화를 더욱 서둘러야 하는 이유

현대의 세계경제는 다자간 자유화, 역내 자유화, 양자간 자유무역협정 등으로 범세계적인 자유무역체제가 구축되어 있다. 이러한 상황에서 특히 고가화물과 시간에 민감한 화물의 운송에 대한 소비자들의 니즈에 부응하기 위해 항공화물 운송서비스도 가능한 한 효율적이고 경제적이며 신속해져야할 필요가 있다. 따라서 노선과 시간 등 자유로운 사업환경의 조성을 위해 항공화물운송의 자유화는 서둘러져야 한다.

전자상거래(E-commerce)의 변창은 항공화물운송 네트워크의 효율성에 크게 좌우된다. 또 항공여객운송에 부과되는 시장접근과 공급에 대한 전통적인 제약이 항공화물에서도 그대로 적용된다면 심각한 문제를 야기시키게 된다. 여객기의 하부 적재공간에 탑재된 belly cargo는 2002년에 전체 항공화물의 58%에 이르렀지만, integrator들과 화물전문 항공사들은 물론 여객중심이지만 화물에 많은 비중을 두고 있는 항공사들의 영향으로 화물기의 운송비중은 날이 갈수록 현저히 늘어나고 있다. 이러한 것들이 모두 항공화물의 자유화를 앞당겨야 한다는 여론의 형성에 큰 영향을 미치고 있는 것이다. <그림 2>는 한-중, 한-일간 수출입화물 중 항공으로 수송된 비율을 나타내주고 있는데, 특히 한-중 노선에서 항공화물의 비중이 현저히 높아진 것이 특징적이다.





<그림 2> 한·중, 한·일간 수출입화물 중 항공화물의 비중

한편 여객과 화물이 원천적으로 분리될 수 없는 항공운송의 특성상 항공화물에 대한 자유화는 항공사의 경쟁력에 대한 염려를 불러오고 이것이 항공여객부문의 양자간 협상에서 협상력을 잃게 만드는 결과를 낳을 수 있다. 따라서 여객과 완전히 분리된 화물기 운항에 국한된 항공자유화의 논의가 먼저 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

#### 4. 화물기 운항의 제약 해소를 위한 과제

우선 전 세계적으로 3/4자유의 대폭 확대를 중심으로 한 항공자유화가 가장 시급하며, 5자유, 7자유는 물론 일반적 항공자유화 선언도 심각하게 고려되어야 한다. 항공사에 대한 자유로운 해외투자의 유치를 가로막고 있는 National ownership and effective control 조항을 포함하고 있는 양자간 항공협정도 시급히 개정되어야 한다. 현재의 양자간 체제에서는 항공기의 리스 운용에도 상당한 제약이 따르는데 이것도 항공사의 필요에 따라 자유롭게 이용할 수 있도록 규제가 완화되어야 한다.

항공사의 운항 노선과 영업에 과해지는 과도한 규제를 완화하여 항공사가 시장변화에 적시에 유연하게 대처할 수 있도록 해 주어야 한다. 이러한 규제완화의 대상에는 지상조업, block space and code-sharing, 운임 및 요금, 복합운송 등이 있다. 화물기 운항에 대단히 중요한 야간 이착륙 금지(airport curfew)의 해소와, 과밀공항에서 종종 화물기에게 낮은 우선순위를 주기 때문에 특히 중요한 공항의 슬롯(slot) 부족 해소도 대단히 중요한 과제이다.

수출입화물은 물론 환적화물이나 재혼재(re-forwarding) 화물의 원활한 흐름을 가로막고 물류비용 부담을 늘리고 있는 통관제도의 개선도 중요한 과제이다. 또한 항공사들의 화물터미널이나 포워더들의 창고 등 시설이 충분히 건설되어야 한다.

## IV. 한중일 동북아시아 3국간 양자간 항공협정의 내용

### 1. 한중간 항공협정

한중 항공협정은 1994년 처음 체결된 이후 한중 항공수요의 확대에 부응하여 6번 개정되었으며 이를 통해 항공공급은 지속적으로 증대되어왔다. 그러나 최근까지 수요에 비해 공급이 부족하여 여행자와 화주에게 충분한 서비스를 제공해주지 못하였으며 항공요금도 여타 국제선에 비해 높은 수준을 유지하였다. 항공사들에게는 중국노선이 단기적으로는 안정된 수익노선이지만 시장접근과 공급의 심각한 제약은 장기적으로 항공사들이 자율적이고 효율적으로 사업을 영위하고 시장을 확대하는 데 큰 지장을 초래하였다.

이와 같이 심각한 규제하에 놓여있던 한중간 항공관계에 변화가 찾아온 것은 2006년 6월이었다. 한국항공대학교가 주최한 제 1차 한중일 항공자유화 국제심포지엄에서는 한중일 3국간 항공규제가 각국이 역외 국가와의 항공자유화는 추진하면서 3국 간에는 오히려 역차별로 작용한다는 데 의견을 모으고 참석한 3국의 국제항공 담당자들의 의식변화를 촉구하였다. 이 회의는 이어서 1주일 뒤에 개최된 한중 항공협상에서 한중간 항공공급을 크게 증대시키고 산동성이 시범적으로 개방되도록 하는 성과를 거두는 데 큰 기여를 하였다. 그러나 여전히 양국간 규제적 양자협정은 양국 항공사들의 자유로운 노선운영에 많은 지장을 초래하고 있으며, 이는 향후 단계적으로 자유화를 실시하여 2010년까지 한중간 전면적 항공자유화를 실시한다는 양국 정부의 MOU가 실시되기까지는 계속될 전망이다.

이 협정 개정으로 한중간 항공노선은 여객기 부문에서 과거 33개에서 43개로 늘어나고 주 운항회수는 204개에서 401개로 늘어났다. 또한 화물기 운항은 과거 중국의 7개 지점에 주 24회 운항하였으나 이후 9개 지점, 주 36회로 늘어났다. 또 주 10회 이상 운항하는 노선에는 2개의 복수항공사를 지정할 수 있었으나 이후 주 15회 이상 운항노선에서 3개의 복수항공사를 지정할 수 있도록 변경되었다.

중국항공사들에게는 한국을 이원하여 북미의 1개 지점으로 운항할 수 있는 5자유 이원권이 주어지는데, 그 허용 운항회수는 주 7회에서 이제 21회로 늘어났다. 또 마찬가지로 한국항공사들에게도 중국을 이원하여 유럽의 1개 지점으로 운항할 수 있는 5자유 이원권이 주어지는데, 그 허용 운항회수는 똑 같이 주 7회에서 이제 21회로 늘어났다. 그러나 중국항공사들이 이원권을 행사하고 난 3년 뒤부터 한국항공사들이 이를 이용할 수 있는데 양국 항공사들의 여객편에 대한 이원권 행사는 아직 없으나

화물편의 이원권은 이미 행사중이다.

한중노선의 운임에 대한 규제는 여전히 양국 정부의 동시승인이 필요한 **double approval system**이 유지되고 있다. 운항 항공기의 크기나 코드 셰어, 노선 결합에 대한 제한은 없다. 그리고 2006년 개정이후부터 항공기의 **wet lease** 운항이 허용되었다.

## 2. 한일간 항공협정

한일간 항공협정은 1967년에 체결된 이후 25번의 개정을 통해 항공수요에 대응해 왔다. 최근까지 가장 기본적인 항공운수권인 3/4자유에 대한 엄격한 규제가 유지되고 있었으나 2007년 8월부터 동경을 제외한 나머지 일본 전지역과 한국을 연결하는 모든 노선에 대해 3/4자유가 허용되었다. 특히 양국 항공사들은 상대국과의 동일노선에 복수의 항공사가 취항할 수 있다는 **double tracking**의 자유를 누리고 있다.

한국의 항공사들은 동경을 이원하여 미국의 호놀룰루나 LA로 들어갈 수 있는 5자유를 가지고 있으며 현재 사용중이다. 또 현재 사용하고 있지는 않지만 오사카를 이원하여 타이페이나 홍콩, 호치민, 방콕 등으로 들어갈 수 있는 5자유를 가지고 있다. 일본의 항공사들은 서울이나 부산을 이원하여 전세계의 어디든지 다 들어갈 수 있는 5자유를 가지고 있으나 현재 사용하고 있지 않다.

일본항공사들이 사용하고 있지 않는 3/4자유 운항권은 한국항공사들에게 리스가 가능하며 코드셰어는 허용되고 있고 **wet lease** 운항도 허용된다. 이러한 양국간 3/4 자유의 개방과 항공사들의 운항권에 대한 자유에 힘입어 결국 한일노선에서 대한항공(KAL)과 일본항공(JAL), 아시아나항공(AAR)과 전일공(ANA)간의 전면적인 공동운항으로 발전하였다.

## V. 우리나라의 항공자유화 상대국과 그 내용

### 1. 우리나라의 항공자유화 상대국

<표 3>에서 보는 바와 같이 2007년 1월 말 현재 우리나라는 89개국과 항공협정을 체결하고 있으며, 1,159회/주(KAL 663회, AAR 496회)의 운수권을 보유하고 있

다. 이 중 10개국과 항공여객 자유화, 17개국과 항공화물 자유화를 체결하였다.

<표 3> 우리나라 항공자유화 협정 체결 국가 (2007년 2월 현재)

구분	국가
여객 및 화물 자유화	몰디브('90), 미국('98), 칠레('01), 페루('02), 베트남('06), 태국('06), 중국('06, 단계적 자유화 - 現 산둥성 지역), 캄보디아('06), 미얀마('06), 말레이시아('07), 일본('07)
화물 자유화	인도('91), 오스트리아('96), 스리랑카('97), 호주('98), 독일('01), 북구3국('02), 케냐('05), 우크라이나('07)

## 2. 최근의 항공자유화 추진 경과

한국은 베트남과 2006년 4월 화물기 운항은 즉각 자유화하고 여객기 운항은 주 8편에서 2008년까지 주 16편으로 늘리기로 하였으며 2008년부터는 이것도 완전 자유화하기로 하였다. 2004년부터 화물기 운항은 이미 자유화되어 있던 태국과는 2006년 5월 즉각적인 항공자유화에 합의하였다.

캄보디아와는 2006년 9월 종래의 주 4회에서 2010년까지는 주 28회로 늘리고 2010년 이후에는 완전 항공자유화에 합의하였다. 2006년 11월 우크라이나와는 화물기 운항을 즉각 자유화하고 여객기 운항은 2010년까지 주 7회, 그 이후에는 항공자유화에 합의하였다.

2006년 11월 독일과는 주 11편에서 주 21편으로 증편하는 데 합의하였고, 2007년 1월 프랑스와는 2008년부터 주 7편에서 10편으로 늘리고 우리 국적항공사의 복수취항을 허용받았으나 대신 우리나라는 EU 항공사를 프랑스의 국적항공사로 인정하는 EU clause를 받아들였다.

## VI. 동북아 항공화물운송의 자유화의 편익

### 1. 항공화물 자유화의 저해요인

동북아에서 항공화물운송의 자유화를 가로막는 가장 큰 요인은 각국 항공사들간의

경쟁력 차이이며, 각국 정부의 보호주의적 산업정책도 중요한 이유이다. 또한 운송권을 상대국 항공사에게 유상으로 리스해주는 관행이 유지되어 온 것도 항공자유화의 저해요인이었고 중요 공항의 시설부족, 관제능력과 공역의 부족 및 항공종사자의 부족도 또 다른 저해요인들이었다.

## 2. 항공화물운송 자유화의 편익

항공화물운송 자유화의 편익은 화주와 같은 고객에게 먼저 돌아간다. 즉, 고객은 항공자유화를 통해 늘어난 노선과 증가된 운항회수 및 공급력, 운임의 하락과 같은 편익을 누리게 된다.

항공사들이 얻는 편익은 우선 수송량이 늘어나고 효율적인 노선망을 갖출 수 있으며 허브공항을 형성할 수 있고 장기적으로 경쟁력을 갖출 수 있다는 것이다. 또한 국가적으로는 수출품의 효율적인 적시 무재고(JIT) 운송이 가능하게 되고 공급망사슬(SCM)의 완벽한 물류서비스를 통해 적은 물류비로 높은 물류서비스가 가능하게 되는 편익을 얻게 된다.

## 3. 항공화물운송 자유화로 나타나는 결과

항공화물 자유화는 항공사들의 공급중대로 경쟁이 가열되고 운임이 하락하게 된다. 또 항공사들의 화물기 운항에 융통성을 더하게 된다. 즉 운항회수의 증대에 제한이 없어지고 상대적으로 수요가 적은 소도시에도 취항이 가능해지면서 기종이 작아지는 경향을 보이게 된다.

또 지방공항이 활성화되는 동시에 공급제한에 묶여있던 대도시로의 운항이 증가하면서 대도시의 위성도시에 해당하는 주변공항으로의 운항은 중단되거나 감소될 것이다. 그리고 허브공항 운항보다는 직항편이 늘어나고 역내의 허브공항 경쟁이 더욱 가속화될 것이다.

<표 4>는 2006년 6월 한중간의 항공협상에서 중국측이 산동성을 시범지역으로 개방한 이후 이 항공자유화의 효과가 이전에 비해 항공공급과 운송실적에서 어떻게 나타났는지 잘 보여주고 있다. 산동성의 위해, 청도, 연태 노선의 항공기 운항편수와 운송실적은 2배 이상 늘어났는데 비해 항공자유화가 이루어지지 못한 심양과 일본노선의 항공기 운항 및 운송실적은 거의 늘지 않았다는 것을 알 수 있다.

&lt;표 4&gt; 인천-산동성간 항공자유화가 공급과 운송실적에 미친 효과

구 분	인천 - 중국				인천 - 일본		
	위해	청도	연태	심양	오사카	후쿠오카	
거리(마일)	250	371	306	338	509	335	
주	'06.3	110	394	162	157	728	215
운항편수(편)	'06.10	248	681	349	220	691	281
주간	'06.3	9,343	42,521	11,650	22,443	118,374	45,646
여객운송(명)	'06.10	18,031	62,691	22,838	24,380	122,406	53,436
주간	'06.3	25	644	137	330	3,550	594
화물운송(톤)	'06.10	28	685	129	281	2,760	727

자료: Airport & Trade statistics, IAC & KITA

<표 5>는 산동성과의 항공자유화가 운임에 미친 효과를 보여주고 있다. 정상요금(normal fare)만으로도 자유화 이외의 지역은 오른 반면 자유화지역은 많이 오른 것을 알 수 있다. 표에 나타나있지는 않으나 실제 적용된 할인요금은 경쟁격화로 현저히 낮아 항공자유화 이후 거의 절반 이하로 떨어졌다.

&lt;표 5&gt; 인천-산동성간 항공자유화가 운임에 미친 효과

구 분	인천 - 중국				인천 - 일본		
	위해	청도	연태	심양	오사카	후쿠오카	
거리(마일)	250	371	306	338	509	335	
주	'06.3	110	394	162	157	728	215
운항편수(편)	'06.10	248	681	349	220	691	281
여객 운임 (천원)1)	'06.3	439.6	451.2	439.6	617.4	455.9	345.5
	'06.10	423.2	434.7	423.2	660.8	467.9	357.5
화물 운임 (원/kg)2)	'06.3	1,819	1,236	1,336	926	769	805
	'06.10	1,615	1,043	1,077	887	605	714

주: 1) 여객은 왕복 이코노미클래스 요금, 연료 할증료 포함

2) 화물은 인천출발 편도 요금, 연료 할증료 불포함

자료: Airport & Trade statistics, IAC & KITA

## VII. 동북아의 항공화물 자유화정책과 협력증진방안

### 1. 항공과 해운을 이용한 수출입화물 운송

#### (1) 해운을 이용한 동북아의 수출입화물운송

해운에 있어서는 한-중간 7자유 운송과 각국의 국내운송권(cabotage)을 제외하고는 모든 운송권이 제 3국 선사들에게 개방되어 있다. 따라서 이러한 대외개방이 역내 국가들에게는 오히려 역차별로 작용할 가능성도 없지 않다. 한-일간 해운시장은 이미 양자간 개방되어있으나 한-중간 해운시장은 2010년까지 자유화될 예정이다. 한, 중, 일 3국간 공동해운시장은 2015년까지 구성될 전망이다.

#### (2) 항공을 이용한 동북아의 수출입화물운송

한-일간 항공협정에서 현재 심각한 공급제약은 없으나 나리타공항의 슬롯부족에 따른 문제가 시급히 해결되어야할 과제로 남아있다. 2006년 6월에 현저한 공급증대에 합의한 한-중간에는 항공협정상 현재 심각한 공급제약은 없으나 베이징과 푸둥과 같은 주요 공항의 터미널 시설 부족과 슬롯 부족이 심각한 문제이다.

### 2. 역내 항공화물 자유화의 시급성

#### (1) 역내 각국의 제 3국과의 항공화물 자유화 추이

한국은 1998년 미국과의 항공자유화를 비롯하여, 2004년에는 태국, 2006년에는 우크라이나 및 베트남과 항공화물 자유화를 시작하였고, 2010년부터 캄보디아와 항공화물 자유화를 실시하는 데 합의하였다. 중국은 미국, 태국과 항공화물 자유화를 실시하고 있으며 일본은 미국과 항공화물 자유화를 실시하고 있다.

이러한 역내 국가의 제 3국과의 항공화물 자유화는 상대적으로 항공화물운송에서 여전히 규제를 안고 있는 역내 국가간에는 오히려 역차별로 작용될 소지가 많아 시급한 역내 항공화물 자유화가 요청되고 있다.

## (2) 지역내의 항공자유화와 복수국가간 항공자유화

EU와 NAFTA(북미자유무역지대), 브루나이, 칠레, 뉴질랜드, 싱가포르 등과 미국 간의 항공자유화, 싱가포르, 태국, 브루나이간의 항공자유화 등 지역내 또는 복수국가 들간의 항공자유화는 그렇지 못한 동북아국가들의 역내 항공자유화가 시급함을 잘 시사해주고 있다.

## 3. 항공자유화에 대한 단계적 접근

동북아국가간 역내 항공자유화는 현 단계에서 각국이 쉽게 합의할 수 있는 사업분야부터 단계적으로 이루어져 나가야한다. 우선 여객보다 상대적으로 좀 더 자유로운 사업환경에 놓여있으며 역외 국가들에게 좀 더 많이 개방되어있는 항공화물분야의 역내 개방이 먼저 추진될 수 있을 것이다. 특히 한중일의 동북아 3국은 수출 위주의 경제발전 전략을 채택하고 있어 수출입화물의 원활한 운송을 위해 항공화물분야의 작은 이해관계는 쉽게 극복할 수 있을 것으로 내다 보인다.

차터편과 부정기편도 정기편에 비해 그 자유화의 효과가 크지 않으므로 먼저 자유화가 가능한 분야이다. 또 소도시나 소지역 단위의 자유화를 선행하고 대도시나 국가 전체에 대한 자유화는 천천히 진행하는 것도 한 방법이다.

나리타공항이나 푸둥 공항과 같이 공항의 시설제약이 심각할 경우에는 비록 항공 자유화에 합의한다 해도 그 실효를 거두기가 어렵기 때문에 시설제약이 없는 공항에 대한 자유화부터 시작해야 할 것이다. 또한 3, 4자유에 해당하는 운송부터 먼저 자유화하고 제 3국을 이원하는 이원권 운송은 나중에 추진하는 것이 좋으며, 복수항공사 지정 등 지정항공사의 수를 늘리는 노력도 계속되어야 할 것이다.

극단적으로는 인도가 자국의 항공화물시장을 개방했듯이 각국이 상대국으로부터 개방약속을 받지 않고도 자국 시장을 일방적으로 개방하는 방법도 있다. 이는 주로 항공사업보다는 자국의 원활한 수출입물류 또는 공항의 발전에 더 중점을 둘 경우에 행하는 조치이다. 그리고 개별 양자간 항공자유화로부터 시작하여 복수의 국가간 항공자유화로 발전시키고 나아가서는 장기적으로 역내에 공동항공화물시장을 구축하는 단계적 접근이 바람직할 것이다.



## VIII. 결 론

한, 중, 일 동북아 3국의 상호간 항공자유화는 역외국가에 대한 항공자유화에 비해 상대적으로 진척이 더딘 편이다. 그러나 중국경제의 급속한 부상과 동북아 역내의 교류 및 교역의 증대로 상호 협력 및 항공자유화의 필요성을 절감한 각국 정부는 최근 들어 역내 상호간 항공자유화에 적극적인 자세를 보이고 있다. 우리나라는 국적항공사의 경쟁력이 상대적으로 높은 관계로 항공자유화에 대해 전향적인 자세를 견지해 왔으며 근래의 동북아 항공자유화의 추진에 중심적인 역할을 맡고 있다.

이 글에서는 특히 경제발전을 위한 원활한 물류를 위해 항공화물운송의 자유화가 시급하다는 의견에 초점을 맞춰, 한, 중, 일 동북아 3국의 항공화물 자유화의 필요성과 추진방안을 자세히 살펴보았다. 무엇보다도 화물은 여객과 다른 특성이 있기 때문에 국적항공사 보호를 위한 규제적 항공정책을 고수하기 어렵다. 따라서 화물전용기에 대한 항공자유화는 여객과 다른 각도에서 추진될 수 있다. 또한 정기편 보다는 부정기 및 차터편의 자유화, 대도시 보다는 중소도시를 대상으로 하는 항공자유화, 그리고 5자유 보다는 3, 4자유 자유화 등을 우선 추진하는 것이 현실적으로 실현가능성이 높고 바람직하다는 점을 강조하였다.

동북아 역내의 항공자유화는 미국 경제권과 유럽 경제권 등의 통합된 거대시장에 공동으로 대응하기 위한 선결과제이다. 중국, 일본과의 완전한 항공자유화를 조기에 달성하는 것은 우리나라의 미래발전을 위해서도 대단히 중요한 과제이다.

**주제어:** 항공화물 자유화, 한중일 항공자유화, 동북아 역내 항공자유화, 항공자유화의 효과

## 참고 문헌

1. Hooper, Paul, "The Air Transport Regulatory Scene Globally and in Asia Pacific," a paper presented in ICAO Symposium on Liberalization of Air Transport in Asia Pacific, Shanghai, China, May 25-27, 2005
2. Kay, Dora, "Approaches to Liberalization - Leading the way with Cargo Liberalization," a paper presented in ICAO Symposium on Liberalization of Air Transport in Asia Pacific, Shanghai, China, May 25-27, 2005
3. Lee, Yeong Heok, "Needs and Benefits in Liberalizing Air Transport in Northeast Asia," a paper presented in the Northeast Asia Seminar on Air Transport Liberalization and Cooperation, University of Tokyo, Tokyo, Japan, March 2, 2007
4. Lee, Yeong Heok, "Airlines' Strategy on Air Cargo Business and its Open Sky in Asia," a paper presented in the International Airport Symposium 2007, Kansai Airport Corporation, Osaka, Japan, Oct. 15, 2007
5. Lee, Yeong Heok, "Integration of Air Cargo Market and Logistics Hub Competition in Northeast Asia," a paper presented in the International Airport Symposium 2007, Kansai Airport Corporation, Osaka, Japan, Oct. 15, 2007
6. Oum, Tae Hoon, "Global Trends in Air Services Agreements and Future of NEA Air Transport Policy," a paper presented in the Northeast Asia Seminar on Air Transport Liberalization and Cooperation, Tokyo University, March 1-3, 2007
7. Oum, Tae Hoon, "Air Transport Network Development and Challenges to East Asian Airlines and Policy Makers," a paper presented in the 1st International Symposium on Liberalizing Air Transport in Northeast Asia, Hankuk Aviation University, Seoul, Korea, June 9, 2006
8. Yamaguchi, Katsuhiko and Yuichiro Yoshida, "Liberalization in Northeast Asian Skies - Theory and Case Study of Tri-partite Market Liberalization," a paper presented in the Northeast Asia Seminar on Air Transport Liberalization and Cooperation, Tokyo University, March 1-3, 2007
9. Yang, Yuanyuan, a congratulatory statement presented in ICAO Symposium on Liberalization of Air Transport in Asia Pacific, Shanghai, China, May 25-27, 2005
10. Zhang, Anming, "Aviation Policy and Performance in China, a comprehensive

evaluation," a paper presented in the Northeast Asia Seminar on Air Transport Liberalization and Cooperation, Tokyo University, March 1-3, 2007

11. 김연명, "미래지향적인 항공협상 추진방안 연구," 한국교통연구원, 2007, 2

## Abstract

### Intra-regional Cooperation and Air Cargo Liberalization Policy in Korea, China and Japan

Yeong Heok Lee\*

The 3 Northeast Asian countries of Korea, Japan and China have been stricter to each other than to other countries of out-region in air liberalization. The prominent reason of this intra-regional protective policy in air transportation seems to be the difference in competitive strength of their national flag carriers.

As the 3 countries realize the importance of their mutual cooperation in the region, since China grows to be one of the leading economies in the world and the intra-regional trade and visitors increase tremendously, they are now taking the policy of intra-regional air liberalization more vigorously than before. Especially air cargo liberalization is easier than air passenger liberalization because they realize that the development of open economy is based on free flow of logistics regardless of the competitiveness of their national flag carriers.

As Korea is the leading country in the region to promote air liberalization, this paper reviews the importance and growing trend of air cargo, analyzes current air liberalization policy between Korea, Japan and China and the initial effects of open sky in the routes of Shandung-Korea, and suggests the new policies of air liberalization to promote free flow of air logistics.

**Key words:** air cargo, air transport liberalization, supply chain, open sky agreement, liberalized bilateral agreement, open cargo market

---

\* Professor, School of Air Transport, Transportation and Logistics, Korea Aerospace University