航空宇宙政策·法學會誌 第28卷 第1號
2013년 6월 30일 발행, pp. 97~114

논문접수일 2013. 5. 29
논문심사일 2013. 6. 11
게재확정일 2013. 6. 24

국제항공운송의 최근 동향과 항공운송의 공정경쟁정책

-ICAO 제6차 세계항공운송회의 결과를 중심으로-

신동춘*

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. ICAO 제6차 세계항공운송회의 개요
Ⅲ. 국제항공운송의 주요 이슈 별 동향
Ⅳ. 항공운송의 공정경쟁정책
Ⅴ. 우리나라의 활동 및 관련 정책
Ⅵ. 평가 및 전망

* 건국대 초빙교수, 한국항공우주정책법학회 부회장

Ⅰ. 서 론

세계항공운송회의는 ICAO의 주관 하에 10년마다 개최되는 국제항공운송의 거의 모든 의제를 다루는 세계적인 회의이다. 국제민간항공의 장기적인 성장을 위한 ICAO의 정책을 업데이트하는 것을 주목적으로 개최되고 있다. 1977년 제1차 항공운송회의를 시작한 이래 금년까지 6차에 걸친 회의가 개최된 바 있다. 2003년 제5차 항공운송회의는 자유화에 초점을 맞추었으며,[1] 금년의 회의는 자유화를 할 것인가로 부터 어떻게 자유화를 할 것인가로 초점을 바꾸었다.

본고에서는 제6차 세계항공운송회의 결과를 중심으로 국제항공운송의 최근 동향을 살펴보고, 이러한 환경 하에서 ICAO의 회원국을 위한 정책 및 대응 조치 그리고 우리나라의 정책 방향에 대하여 살펴보기로 한다. 특히 항공운송의 경쟁정책에 대한 각국의 입장과 ICAO의 정책 대응 그리고 우리나라의 정책 방향에 대하여 살펴보기로 한다.

Ⅱ. ICAO 제6차 세계항공운송회의 개요

제6차 세계항공운송회의는 ICAO 주관 하에 2013.3.18-22 동안 캐나다 몬트리올 ICAO 본부에서 개최되었으며 131개 회원국 39개 관련 기구 및 단체 총 1,000명 이상[2] 참석한 대규모 국제회의였다. 동 회의에는 참가국 및 관련 국제기구가 작업문서(WP) 103개, 정보문서(IP) 22개 총 125개의 문서가 토의 자료로 제출되었다.

ICAO는 중장기적인 전략 목표[3]를 안전, 보안, 지속 가능한 항공운송 및 환경 보호로 설정하고 있는바, 금번 세계항공운송회의는 이러한 전략이 항공운송 분야에서 실천되고 있는지를 점검하기 위한 회의라고 할 수 있다. 항공운송의 전반적인 지속가능성이라 함은 여객과 화물 모두가 안전하고 위해가 없으며, 환경 친화적인 운항으로 항공사, 공항, 항행서비스 제공자 및 다른 참여자들에게 합리적인 수익을 제공하는 것이라고 할 수 있다. 항공운송산업은 전 세계적으로 현재 약 6천만 개의 직업을 보유하고

1) ICAO, Doc 9819, ATConf/5 *Report of the Worldwide Air Transport Conference.*
2) ICAO, Sixth Worldwide Air Transport Conference (ATConf/6), List of Participants.
3) http://www.icao.int/

2조 달러 이상의 소득을 창출하고 있으며, 5억 명 이상의 국제관광객을 운송하고 있다. 2030년까지 작년 29억 명에서 60억 명 이상의 승객을 운송할 전망으로 있다.[4]

세계관광기구(WTO)와 ICAO는 항공운송 진흥에 한 배를 타고 있다고 볼 수 있으며, WTO는 세계항공운송회의에 적극적으로 참여하고 있다. 특히 WTO와 ICAO는 금번 회의 시 공동성명을 발표하였다.[5] 양 국제기구는 공통 의제로서 항공운송의 연결성, 경제적 규제문제로서 시장접근 및 자유화, 오픈 스카이, 그리고 항공사 소유 및 통제의 자유화를 채택하고 다루었다. 아울러 세금 및 부과금, 소비자 보호 문제 등 여러 문제에 대하여 국제적인 수준에서 관광과 국제항공은 긴밀한 협력을 필요로 한다는데 일치하였다.

Ⅲ. 국제항공운송의 주요 이슈 별 동향

제6차 세계항공운송회의의 주요의제는 자유화, 안전장치, 소유권, 공정경쟁, 공항 및 항행서비스 인프라, 부과금, ICAO의 정책 등이다.

이들 의제간의 관계를 살펴보면 지난 수십 년 간 세계항공운송의 화두는 자유화(liberalization)로 공통적인 핵심 단어는 점진적인 자유화 (progressive liberalization)이었다. 자유화 실현을 위해서는 시장접근의 확대가 있어야 하고, 항공사 소유 및 통제의 완화가 실현되어야 한다. 또한, 공항이나 항행서비스시설 등 인프라가 충분히 공급되어야 자유화의 장애가 없어진다.

그러나 지나친 자유화가 약자와 소비자의 이익을 해할 수 있다는 우려 때문에 우선 개도국의 시장 참여 등이 이루어지도록 안전장치(safeguards)가 이루어져야 하며 소비자보호와 조세 및 부과금에 대한 경제적이고 투명한 설정 및 부과가 실행되어야 한다. 공정경쟁은 주로 독과점으로부터 약자와 소비자를 보호하기 위한 정책으로서 경쟁의 촉진과 구별 되어 진다. 항공사간 합병에 대한 소비자 보호 차원에서의 심사, 차별적이고 약탈적인 운임, 담합방지, 슬롯 등 공항에서의 자원배정의 공정성, CRS의 중립적 운영 등이 이에 해당한다.

---

4) ICAO, ATConf/6-WP/104, Appendix A Opening Remarks by the President of the Council.
5) ICAO, ATConf/6-WP/104, Appendix B Address by the Secretary General of the World Tourism Organization (UNWTO).

1. 전 세계적인 항공운송 동향 및 발전사항의 조망

가. 항공운송산업과 규제의 발전

제5차 세계항공운송회의 이후 성과는 항공운송의 경제적 발전의 지속성과 가치 체인을 확인한 데 있으며, 항공사간 제휴 및 합병, 경쟁법규와의 부합 및 독점 방지, 공정 경쟁 및 추가적인 자유화 간 균형의 필요에 대한 인식과 자유화된 항공시장은 일반적으로 그것을 수용하는 국가에게 중요한 성장, 발전 및 사회적 편익을 가져옴을 확인하였다. ICAO는 회원국의 항공운송 자유화 노력을 계속 돕고 있으며, 이 목적을 달성하기 위하여 항공운송기금의 설치를 추진하고 있다.[6]

나. 경제적 영향을 미치는 ICAO의 다른 작업

항공 보안은 국제민간항공의 안전하고 계속적이고 질서 있는 발전에 긴요하며, 다양한 보안 관련 도전은 계속하여 비용 발생의 요소로 작용하고 있다.[7] 공항과 항행서비스시설에 대한 보안 조치 및 기능의 비용 회수 관련, 사용료가 합리적이고 비용 대비 효과적이어야 하며 전 세계적으로 통일성을 가져야 한다.[8]

2. 주요 문제와 관련한 규제 틀의 점검

가. 시장 접근

1) 시장 접근의 자유화

항공운송의 자유화는 광범위한 이익을 국가, 업계 및 소비자에 제공함은 물론, 세계경제, 무역, 관광, 공동체 개발 및 고용 창출에 기여한다는 점에 일반적인 인식이 있었고, 계속적인 자유화 필요성이 제기되었다. 국가는 자유화를 추구함에 있어 자신의 속도로 필요성 및 상황에 부합하는 접근법을 택하는 것이 바람직하다. 시장접근과

6) ICAO, ATConf/6-WP/104, Report on Agenda Item 1.1.
7) ICAO, Study on the Safety and Security aspects of Economic Liberalization (2005).
8) ICAO, Doc 8632 and Supplement, *ICAO's Policies on Taxation in the Field of International Air Transport;* Doc 9082, *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services;* Doc 9562, 3rd edition, 2013, *Airport Economics Manual,;* Doc 9161, *Manual on Air Navigation Services Economics.*

공정 경쟁 사이의 연관성에 대하여는 찬반이 엇갈렸다. ICAO는 "국제항공운송의 자유화에 관한 다자간 협약"(MALIAT)을 회원국에 제공하는 것이 고려되어야 하나, 그 절차나 기간이 오래 걸리는 점을 감안하여 양자, 다자 또는 지역적인 기존의 틀[9]을 통해 계속적으로 자유화를 추구하는 것이 바람직하다는 견해를 피력하였다.

2) 항공화물 서비스

항공화물서비스의 성장과 확대[10]는 지속 가능한 항공운송의 발전에 유익하며, 국제무역과 경제발전에 크게 기여하여왔다. 회원국은 항공화물의 자유화를 위하여 양자, 다자 및 지역적인 협약을 활용해왔는데, ICAO가 개발한 "국제항공운송의 자유화에 관한 다자간 협약"(MALIAT)은 가입을 위해 개발되어 있다.

3) 시장접근의 다른 문제들

슬롯 배분 문제는 슬롯 부족이 시장접근을 확대하려는 항공사에 부정적인 영향을 미치므로, 공항 인프라의 개발을 통해 넓고 장기적인 관점에서 해결되어야 하며, 상호이해, 투명성 및 협조의 정신으로 협의를 통해 해결되어야 한다.[11] 배분의 원칙에 대하여는 상이한 견해가 표출되었는바, 개도국 항공사를 우선하자는 의견과 차별금지와 공평한 기회의 원칙에 따라 배분되어야 한다는 의견이 있었다. 슬롯이 부족한 공항에서 추가적인 정보를 통한 투명성 확보의 필요성을 지지하였다. 야간운항금지에 대하여도 우려의 목소리가 많았고, ICAO의 "균형적 접근"에 대한 많은 지지가 있었다. 이밖에 일반항공은 비상업적인 범주로 취급해야 한다는 제안에 대해 지지가 많았다.

나. 항공사 소유 및 통제

전통적인 양자협정에는 내국인이 항공사를 실효적으로 지배하고 효과적으로 통제할 것이 (substantial ownership and effective control) 규정되어 있다.[12] ICAO가 항공

9) SHIN, Dong-Chun, "Multilateralism in APEC: The Case of Air Transport Services", 「항공우주법학회지」 제11권, 1999. 2, pp.231-243.

10) 국제교역량 중 가치로 35%, 양으로 0.5%를 차지, 앞의 이사회의장 개막 연설 참조.

11) Hartman, Monica E, Access to Airport Facilities: Its Impact on Market Competition, pp.369-383, Lee, Darin (edited), Advances in Airline Economics, Competition Policy and Antitrust Volume 1, Elsevier, 2006.

12) SHIN Dong-Chun, Foreign Ownership of Airlines: 1994, LLM Thesis, McGill University; 신동춘,

사 소유 및 통제의 자유화를 촉진하기 위한 국제적인 합의를 주도하고 이끄는 작업을 하는데 있어 회원국 만장일치의 지지 (다자간 합의 문안, 안내문서 등)가 있었다. 자유화에는 안전과 보안을 확보하는 중요성, 상호주의의 중요성, 그리고 점진적이고 균형적인 적응이 이루어지도록 하는 안전장치의 필요성이 강조되었다. 지역적인 자유화의 경험을 고려 (여러 국가의 국내법, 근로자 및 이해관계자에 관한 영향)하여야 하며, 주사무소 소재지 (principal place of business) 및 효과적인 규제적 통제에 근거한 항공사 지정에 대한 대안적인 기준의 필요성이 제기되었다.

이와 관련 현재 우리나라 항공사에는 단 1%의 외국인투자가 없는 상황으로, 1990년대 대한항공은 중국에서 합작 화물항공사를 설립한 적이 있고 최근 체코항공에 44% 투자가 확정된 바 있어[13] 향후 국적항공사에 대한 외국인(항공사 포함) 투자가 기대되고 있다. 이것은 저비용항공사 포함 국적항공사의 자본 확충에 의한 신규투자 및 선진 항공사 경영기법 도입으로 글로벌 경쟁력을 높여나갈 수 있다는 점에서 필요하다.

다. 소비자 보호

소비자 이익 보호의 중요성은 보편적으로 지지되고 있으며, 융합과 일치의 필요성도 마찬가지이다. 운임의 투명성, 지연, 취소, 탑승 거부 시 및 약자 및 장애인에 대한 도움 같은 필수적인 원칙은 승객 및 항공사 모두에게 이익이 되고 있다.

국가는 항공 운송의 연결성을 제고하고 방해 요소를 제거하여야 하며, 정부 당국, 항공사, 공항 및 다른 기관에 제공되는 승객 정보가 ICAO에도 제공되어야 한다. ICAO는 소비자 보호에 관한 진전 사항을 모니터하고 회원국, 업계, 여행객 및 다른 이해관계자의 이해를 고려하여야 하며 정책 지침을 개발하는데 주도적 역할을 하여야 한다.

또한 소비자의 보호와 업계의 경쟁력 간 적절한 균형을 유지하고, 회원국의 상이한 사회, 정치, 경제적 특징에 기초한 탄력성의 필요를 고려하여 핵심 원칙을 개발하여야 한다. 이러한 목적으로 기존의 항공운송규제퍼낼 같은 임시 기구를 설치할 필요가 있다.

"항공사(航空社)의 외국인(外國人) 소유(所有)(한글 요약판)", 「항공우주법학회지」, 제5권, 1993. 11, pp.207-264.

13) 이데일리 등 국내 언론 2013.4.11. 보도.

라. 안전장치

시카고협약에 천명된 모든 체약국의 국제항공운송시스템에의 효과적이고 지속적인 참여를 보장하기 위하여 자유화 과정에서 반경쟁적 관행들에 대항하는 안전장치(safeguards against anti-competitive practices)의 계속적인 필요에 관한 일반적인 합의가 있었다. 참여, 서비스의 보장, 국가의 원조/보조, 필수 항공서비스, 관광 노선 개발 계획 및 일방적 조치의 회피와 관련한 안전장치에 관한 ICAO의 지침의 적절성과 유효성, 그리고 ICAO가 회원국의 변화 및 요구에 대응하여 그러한 지침을 최선의 것으로 유지하는 것에 대하여 만장일치의 지지가 있었다. 특히 개발도상국의 이해나 필요에 특별한 고려를 하는 원칙이 강조되었으며, 회원국은 항공 공동체의 공통의 이해와 국제항공운송의 능률적이고 지속적인 발전에 부정적 영향을 미치는 일방적인 조치를 자제하여야 한다.[14]

마. 국제항공운송에 관한 조세 및 다른 부과금

항공운송에 대한 다양한 조세 및 부과금의 확산은 항공운송의 지속적인 발전 및 소비자 보호에 부정적인 영향을 미친다는데 일반적인 합의가 있었다. 모든 세금이 공정하고 공평하며 비차별적으로 적용되어야 하며, 이중과세를 피하여야 하며, 시장 왜곡을 가져오는 조세 부과는 회피하여야 한다.[15] 또한 조세는 부과가 되지 않았다면 항공운송시스템을 개선하는데 사용될 수 있는 수입을 다른 곳에 누출하는 효과가 있다. 항공협정에 ICAO가 개발한 표준 문안을 회원국이 사용함을 고려하여야 한다.

바. 공항 및 항행서비스

1) 항공시스템의 근대화

사용료 부과를 통한 공항과 항행서비스 재정 조달에 의한 항공시스템의 근대화에 대한 일반적인 지지가 있었다. 미래 항행시스템은 복잡하고 대단히 비용이 많이 들기 때문에 새로운 재정 메커니즘 개발이 필요하다. 경제적 인센티브 계획, '가장 좋은

14) ICAO, Doc 9587, *Policy and Guidance Material on the Economic Regulation of International Air Transport.*

15) ICAO, Doc 8632 and Supplement, *ICAO's Policies on Taxation in the Field of International Air Transport.*

시설로 가장 잘 서비스하고, 가장 뛰어난 능력으로 가장 잘 서비스하는' 개념 및 성능 기반의 접근 방법에 대한 작업이 이루어질 필요가 있다. ICAO의 정책 및 지침 문서로는 공항 및 항행서비스 사용료에 관한 ICAO의 정책 (Doc 9082), 항행서비스 경제학 (Doc 9161)이 있으며,[16] 이 문제와 관련 ICAO, 회원국 대표 및 기타 이해관계자로 구성된 다방면의 작업 그룹의 설치 필요성이 있다. 인프라 재원 조달을 사용료, 프로젝트의 사전 재원 조달 및 전 세계적인 항행 위성시스템 비용의 분산을 통해 수행하는 ICAO의 정책 및 지침이 유효함을 확인하였다.

2) 감독 기능을 위한 재원

안전 및 보안을 위한 승객당 5불의 부과금을 IATA가 징수하여 ICAO가 관리하는 방안이 논의되었으나, 비용 관련성, 투명성, 무차별 성 및 사용자와의 협의 원칙에 위배되므로 차라리 지역적인 차원에서 접근하는 것이 좋다는 의견이 제기되었다. ICAO는 경제적인 감독을 위한 재원조달의 상황을 모니터하며, 국가차원의 안전 및 보안 감독 활동을 위한 지속적인 재원 조달에 관한 안내 문건을 계속적으로 개발하기로 하였다.

3) 인프라 관리

공항과 항행서비스 관리에 있어 양질의 체계와, 공급자와 사용자간 의미 있고 정기적이며 상호 유익한 협의 과정의 긍정적인 효과에 대하여 의견 일치가 있었다. 비항공수익이 공항의 재정적 지속가능성에 필수적이며,[17] 세계의 대부분 공항은 100만 이하의 이용객으로 수지를 맞추지 못하고 있는 실정으로 있다. 국가는 공항과 항행시설을 운영하는 독립적이고 자율적인 기관의 설치를 검토하는 것이 바람직하다. ICAO는 계속하여 공항 및 항행시설의 상업화와 민영화 관련 변화를 모니터하고, 회원국으로부터 공항 및 항행서비스 사용료에 관한 정책 이행의 수준에 대한 정보를 수집하며, Doc 9082의 보충판 형식으로 이러한 정보를 발행하고 정기적으로 업데이트하여야 한다.

---

16) ICAO, Doc 9082 , *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, Doc 9161*, *Manual on Air Navigation Services Economics.*

17) ICAO, ATConf/6-WP/87 (공정한 슬롯 운영을 위한 정보 공유 및 ICAO 지침을 위한 제안).

사. ICAO 정책과 지침의 이행

ICAO가 국제항공운송의 경제적인 규제 및 포괄적인 정책 지침의 개발에 있어 주도적인 역할을 하는 것을 인정한다. 국제항공운송에 관한 시카고협약의 새로운 부속서의 가능성에 대하여는 결론이 없이 토론을 종결하였다. 항공운송분야에 있어 ICAO의 작업에 우선순위를 설정한다는 데에 대하여는 압도적인 지지가 있었으며, 회원국은 국가 법령 및 항공서비스협정에 ICAO의 원칙, 정책 및 지침을 사용하여야 한다.

Ⅳ. 항공운송의 공정경쟁정책

이번 제6차 세계항공운송회의에서 공정경쟁정책에 대한 논의는 의제 2.4 공정경쟁(fair competition)에서 다루어졌다.

1. 공정경쟁의논의

시카고협약에 의하면 공정경쟁은 국제 항공운송의 운영에 있어서 중요한 일반적 원칙으로, "국제항공서비스가 기회의 균등에 기초하여 수립되어야 하고 체약국은 국제항공사를 운영하는 공정한 기회를 가진다."로 천명되어 있다.[18] ICAO가 개발한 항공협정에 삽입되는 모델문안은 아직 유효하고, ICAO는 계속하여 경쟁에 관한 상황을 모니터 하여 정책과 지침을 개정해야 한다. 공정의 기준이 무엇인지에 대한 명확한 이해를 제공하기 위하여 공정경쟁에 관한 핵심 원칙을 수립 (국제항공운송에 적용가능한 경쟁법규의 수립 및 효과적인 실행, 국가 보조에 관한 명확하고 강력한 원칙 등)해야 한다는 주장이 있었고, 국가 간 견해 차이로 이 과업이 불가능하다는 반론도 있었다. 개도국에서는 소형항공사가 외국의 대형항공사와 경쟁 시 합병 및 제휴뿐만 아니라 공평한 기회를 부정하는 일방적이고 차별적인 조치 등의 도전에 직면하고 있다. 회원국은 상호간 표준 및 반독점면제를 포함한 국내 경쟁법 및 정책의 적용에 있어 일관성이 있어야 하고 타국의 이해를 고려해야 하며, 제휴 및 합병의 승인처럼 경쟁당

18) ICAO, Doc 7300, *Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention).*

국간의 협조(정보의 교환, 각국 법, 정책의 조사 및 집대성, 협력 촉진을 위한 포럼 설치 등)가 필요하다.

시장접근의 장벽에 의하여 초래되는 경쟁에의 부정적 영향 및 자유화는 공정 경쟁을 담보하는 구체적인 조치와 병행해야 함을 지적하였다. 의제와 관련하여 컨센서스를 도출하기 위한 임시그룹을 이번 회의 시 구성 (인도네시아, 아일랜드, 대한민국, 러시아, 아랍에미레이트, 미국)하였다.

우리나라의 경우도 이미 운임 담합에 대해 여러 차례 과징금을 부과한 사례가 있고, 최근에는 대형항공사의 신규 LCCs에 대한 불공정행위 등이 문제가 될 소지가 있다. 새로이 출범한 박근혜정부는 경제민주화와 기업간 상생 발전을 중요 정책으로 내세우고 있는 만큼 공정거래위원회를 비롯한 경쟁당국의 감시와 제재가 강화될 것으로 예상된다.

2. 우리나라의 공정경쟁 정책

우리나라 대표단은 공정경쟁 의제와 관련하여 다른 의제보다 가장 많은 총 3개의 WP, 즉 WP85 (항공사 연합에 관한 반독점법 면제), 86 (국제항공운송에 있어 공정경쟁의 증진), 87 (공정한 슬롯 운영을 위한 정보 공유 및 ICAO 지침을 위한 제안)를 제출하고 발제 하였다.

이중 WP 85의 주요내용을 소개하면 다음과 같다.[19]

- 경쟁법의 적용 대상:[20] 운임 설정, 담합 여부, 약탈적 운임, 항공사간 인수 및 합병, 제휴 및 협력, 컴퓨터 예약시스템의 공정성, 공항에서의 체크인 카운터, 게이트 및 슬롯 배정
- 많은 국가에서 경쟁법규가 있고, 항공당국과 별도로 경쟁당국이 있음 (한국 공정거래위원회, 미국 법무부, EU 경쟁위원회) 대부분 항공사간 인수 및 합병, 제휴 및 협력, code-sharing에 대해 반독점 면제(Anti-trust immunity)를 부여[21]
- LCC가 다수 출현함에 따라 LCC와 대형항공사 또는 항공사 연합(Star Alliance, Sky Team, One World 등)간 경쟁방해, 불공정 사례가 점증하고 있음

---

19) ICAO, ATConf/6-WP/86, Enhancing Fair Competition in the International Air Transport

20) 신동춘, 「항공운송정책론」, 선학사, 2001.3, pp.330-339.

21) 신동춘, "국제항공운임과 국내 경쟁법규의 적용", 「항공우주법학회지」 제26권 제1호, 2011.6 ; "Competition Law Application to Air Transport", 「항공우주법학회지」 제7권, 1995. 8, pp.135-150.

- 양자 간 항공협정에 공정하고 동등한 기회의 원칙, 경쟁 환경, 운임 설정, 정부 보조 및 지원 등 조항이 포함되고 있고, ASEAN은 공정 경쟁에 관한 ICAO의 지침 문서를 언급하고 있음
- 규제적인 시장은 외국항공사와 국내항공사에 투자하는 등 경쟁적인 환경을 조성할 수 있는 좀 더 자유화된 시장으로 전환되어야 하며, 공항, 공역, 항행서비스 및 슬롯 등 인프라가 충분히 확보되고 후발항공사가 용이하게 시장에 진입할 수 있도록 해야 함
- ICAO의 안내문서 및 매뉴얼은 새로운 환경과 도전에 대응하여 개정되어야 하며 회원국이 충분히 활용하도록 해야 함
- 대한민국은 항공사간 공정하고 동등한 기회를 보장하기 위하여 개방적이고 투명하며 왜곡되지 않은 공정경쟁을 보장함으로써 자유화로 나아가고 있음. 아울러 모든 종류의 반경쟁적이며 약탈적인 행위를 근절하는 안전장치를 보장하기 위한 노력을 지지함
- ICAO의 항공운송위원회 산하에 국제항공운송에 관한 경쟁문제 전문가 패널을 수립, 운영할 것을 제안함

Ⅴ. 우리나라의 세계항공운송회의 활동 및 관련 정책

이번 제6차 세계항공운송회의에 우리나라 대표단은 WP(Working Paper) 4개, IP(Information Paper) 1개, 모두 5개의 문서를 제출하였고, 이는 이제까지 우리나라가 참석한 회의 중 가장 많은 숫자이고, 또한 다른 회원국에 비해 결코 적지 않은 건수이다. 이 같은 활동은 제39차 ICAO 총회를 앞두고 우리나라의 위상을 높여 항공운송분야에 있어 지도국의 위치를 확보하기 위한 노력의 일환으로서, 총회 시에는 이사국의 연임을 위한 기반 조성의 효과도 거두기 위한 것으로 보인다.

WP85 (항공사 연합에 관한 반독점법 면제), 86 (국제항공운송에 있어 공정경쟁의 증진), 87 (공정한 슬롯 운영을 위한 정보 공유 및 ICAO 지침을 위한 제안), 92 (공항의 비항공수익으로 인프라 투자 재원 확보를 위한 항공산업 개발 모형), IP15 (승객 보호를 위한 법적 장치 및 이행)

Ⅵ. 평가 및 전망

금번 회의에서도 자유화를 위한 제반 분야의 준거 기준의 변화(Paradigm shift)가 강조되었고, 많은 권고(recommendations)가 있었지만 역시 실천이 중요한 문제로서, 오랜 항공운송회의를 통해서 자유화의 흐름을 강조하고 회원국의 변화를 촉구하였지만 그 진전 속도는 너무나 느리기만 한 것이 현실이다. 예를 들어 타국에는 자유화와 개방을 요구하면서 자국의 영공은 좀처럼 열려고 하지 않는 국수주의적이고 쇄국주의적인 태도는 앞으로는 지지를 받기 어려울 것으로 보인다.

항공운송의 자유화는 항공운송산업 및 관련 산업 확대는 물론 고용을 창출하고, 관광 진흥과 지역개발, 무역증진 및 나아가 지구촌의 상호 이해 및 교류를 촉진하여 장벽이 없는 세계(barrier-free world)를 만드는데 기여할 것이다. 이런 맥락에서 차기 회의도 역시 자유화의 진전 수준을 평가하게 되지 않을까 전망된다.

자유화와 아울러 중요한 것은 공정경쟁 문제이다. 자유화된 항공운송에서는 항공사간 자유경쟁이 기본 방향이지만 독과점 폐해의 방지, 경쟁 환경의 조성, 반경쟁적 행위에 대한 제재 등 경쟁법의 적용이 매우 중요하다. 향후 우리나라도 국제적인 경쟁법 적용 추세와 주요국의 정책 및 사례를 참고하여 국내시장은 물론이고 국제운송시장에서 경쟁법규 위반으로 불이익을 받는 사례가 없도록 해야 할 것이다.

참고문헌

김두환,「국제・국내 항공법과 개정상법(항공운송법)」, 한국학술정보, 2011.

김종복,「신 국제항공법」(개정판), 한국학술정보, 2012.

문준조,「항공관련 국제협약과 항공법제 개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2009.

신동춘,「항공운송정책론」, 선학사, 2001.3.

_____, "항공사(航空社)의 외국인(外國人) 소유(所有)(한글 요약판)",「항공우주법학회지」 제5권, 1993. 11.

_____, "세계(世界) 항공운송산업(航空運送産業)의 규제완화(規制緩和)",「항공우주법학회지」 제6권, 1994. 4.

_____, "항공자유화의 현상과 동북아시아에서의 전망",「현곡 김두환 교수 희수기념 항공우주법학회지」 특집호, 2010. 5.

_____, "국제항공운임과 국내 경쟁법규의 적용",「항공우주법학회지」 제26권 제1호, 2011. 6.

SHIN Dong-Chun, Foreign Ownership of Airlines: LLM Thesis, McGill University, 1994.

_____, "Competition Law Application to Air Transport",「항공우주법학회지」 제7권, 1995. 8.

_____, "Multilateralism in APEC: The Case of Air Transport Services",「항공우주법학회지」 제11권, 1999. 2.

_____, Liberalization of International Air Transport in Northeast Asia and Prospect of Single Aviation Market, 2012 ICAO Legal Seminar in Asia-Pacific Region (April 24-25, Seoul, Korea).

_____, Regulation on International Civil Aviation and Issues (ppt), Lecture for 1st Air Transport Industry Advanced Management Program, Korea Transport Institute, Dec.2012.

Darin Lee (edited), Advances in Airline Economics, Competition Policy and Antitrust Volume 1, Elsevier, 2006.

ICAO 관련 도서 및 자료

http://www.icao.int/

Sixth Worldwide Air Transport Conference (ATConf/6)

ATConf/6-WP/104 Yellow Cover Report WP1~103, IP1~22, Speeches

Doc 7300, *Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention)*

Doc 9626, *Manual on the Regulation of International Air Transport*

Doc 9587, *Policy and Guidance Material on the Economic Regulation of International Air Transport*

Doc 8632 and Supplement, *ICAO's Policies on Taxation in the Field of International Air Transport*

Doc 9082 , *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services*

Doc 9562, 3rd edition, 2013, *Airport Economics Manual*

Doc 9161, *Manual on Air Navigation Services Economics*

Doc 9819, ATConf/5 Report *Report of the Worldwide Air Transport Conference*

Doc 9908, *Report of the Conference on the Economics of Airports and Air Navigation Services (CEANS)*

Doc 9466, ATConf/4 Report *Report of the Worldwide Air Transport Conference*

ATRP/11 Report

A37-WP/190, Facilitating airline access to international capital markets

Doc 7100, *ICAO Aeronautical Charges Online*

Doc 9958, Assembly Resolutions in Force

Doc 9980, Manual on Privatization in the Provision of Airports and Air Navigation Services

Doc 9829, Guidance on the Balanced Approach to Aircraft Noise Management

Doc 9734, Safety Oversight Manual

Doc 9854, Global Air Traffic Management Operational Concept, Circular 333, Global Air Transport Outlook to 2030

Doc 9956, Global and Regional 20-Year Forecasts: Pilots. Maintenance Personnel. Air Traffic Controllers

Database of the World's Air Services Agreements (WASA)

Circular 283, Regulatory Implications of the Allocation of Flight Departure and Arrival Slots at International Airports.

Case Studies on Commercialization/Privatization of Airports and ANSPs (2013)

Global Quantitative Indicators for Liberalization(2010)

A Study on the Essential Services and Tourism Development Route Scheme (2007)

Case Studies of States' Liberalization Experiences

Study on the Safety and Security aspects of Economic Liberalization (2005)

Study on International General and Business Aviation Access to Airports (2005)

초 록

제6차 세계항공운송회의가 2013.3월 ICAO 주관으로 개최되었다. 10년마다 한 번씩 개최되는 세계항공운송회의는 국제항공운송에 관련된 거의 모든 문제를 다루고 있는데, 국제민간항공의 장기적인 성장을 보장하기 위하여 ICAO 정책을 갱신하는 목적을 가지고 있다.

2003년에 개최되었던 제5차 세계항공운송회의는 항공운송화의 자유화에 초점을 맞추었는데, 제6차회의는 종전 자유화의 추진 여부에서 자유화의 실행 방법에 역점을 두었다.

제6차 회의의 주요한 의제 항목은 자유화, 안전 장치, 소유권 및 통제, 공정 경쟁, 공항과 항행시설, 조세 및 부과금, 그리고 ICAO 정책이다. 자유화 특히 점진적 자유화는 지난 수 십 년 동안 주된 의제였다. 자유화로 향하는 과정에서 시장접근의 확대, 항공사의 소유 및 통제에 관한 규제의 완화가 필요하다. 더욱이, 공항 및 항행시설과 같은 인프라의 충분한 공급은 자유화의 걸림돌을 제거하는 요소로 작용할 수 있다.

그러나, 자유화가 급속하고 과격하게 진행될 때, 약자와 소비자 이익 보호의 차원에서 개도국에 의한 시장접근과 소비자 보호 및 조세 및 부과금의 투명하고도 경제적인 결정을 확보하기 위한 안전 장치가 확보되어야 한다.

공정 경쟁은 시장에서의 경쟁 촉진과 구별되는 개념인데, 약자와 소비자를 독과점으로부터 보호하기 위한 목적을 가진다.

이번 회의에 한국 대표단은 3개의 WP(작업 문서)와 1개의 IP(정보 문서)를 제출하였는데, 역대 가장 많은 숫자이다.

제6차 회의에서는 자유화를 촉진하기 위하여 패러다임(준거 기준기준) 전환이 강조되었다. 그러나 현실은 자유화의 중요성을 강조하고 회원국에게 태도의 변화를 촉구하기 위하여 이제까지 많은 권고 결의를 하였으나 자유화의 속도는 매우 느리고 부진하다는 것이다.

항공운송의 자유화는 항공운송 및 관련산업의 성장과 고용의 창출, 관광과 지역개발의 진흥 나아가 상호 이해 및 교류를 촉진시켜 장애가 없는 세계를 만드는데 기여할 것이다.

이러한 맥락에서 다음 회의는 자유화의 과정을 평가하게 될 것으로 예상된다.

주제어 : 세계항공운송회의, ICAO 전략목표, 자유화, 시장접근, 소유권 및 통제, 안전장치, 공정경쟁, 소비자 보호, 조세 및 기타 부과금, 공항 및 항행시설, ICAO 정책

Abstract

The Outcome of the 6th ICAO Worldwide Air Transport Conference and Fair Competition Policy in International Air Transport

Shin, Dong-Chun*

The 6th Worldwide Air Transport Conference was held in Montreal in March 2013 under the auspices of ICAO. This conference, which has been held every ten years, is dealing with virtually every issue of international air transport, and aiming at updating ICAO policy in order to ensure long-term growth of international civil aviation.

Last conference which took place in 2003 focused on the liberalization of air transport, and the 6th conference shifted its focus from whether to push for liberalization, to how to implement it.

The main agenda items for the 6th conference was liberalization, safeguards, ownership, fair competition, airports and air navigation facilities, charges, and ICAO policy. The liberalization, and in particular progressive liberalization has been a main theme over the past decades.

In the process leading to liberalization, there needs to be the expansion of market access, easing regulation on ownership and control of airlines. Furthermore, the provision of enough infrastructure such as airport and air navigation facilities may be contributing factor to remove impediments to liberalization.

However, out of concern as for undermining interests of consumer and the weak, when liberalization is proceeding in a sudden and radical manner, there should be safeguards so as to ensure market participation by developing countries, consumer protection, and economical and transparent decision on taxes and charges.

---

* Visiting Professor of Konkuk University, Vice President of the Korea Society of Air and Space Law & Policy

Fair competition which differs from promoting competition in the market, is a policy in order to protect the weak players and consumers from monopoly and oligopoly.

The Korean delegation submitted 3 WPs (WP/85, 86 and 87) and 1 IP, and presented WPs, at the conference, which were a lot compared with previous occasions.

A paradigm shift was emphasized to expedite the process of liberalization at the 6th conference. The reality is that with many previous recommendations to stress the importance of liberalization, and to urge States to change their attitudes, the pace of the liberalization has been very slow and staggering.

The liberalization of air transport will contribute to the growth of air transport and related industry, to create new employment, promoting tourism and regional development, and further to facilitating mutual understanding and exchange, which will also lead to making a barrier-free world.

In this context, it is expected that the next conference will also evaluate the on-going process of liberalization.

Key Words : worldwide air transport conference, ICO's strategic objectives, liberalization, market access, ownership and control, fair competition, safeguards, consumer protection, airports and air navigation facilities, taxes and charges, ICAO policy