

□ 論 文 □

세계민항계 최근 동향  
世界民航界의 最近 動向과  
우리나라 複數民航體制의 發展方向\*  
복수민항체제 발전방향

(The Recent Trend in the World Air Transport Market and a Two-Airline Policy in Korea)

이 영赫  
李 英 赫

(海運産業研究院 副研究委員)

目	次
I . 머리말	III . 複數民航體制의 國民經濟的 效果와 路線權 配定政策
II . 最近 世界民航界의 特徵的 動向	IV . 우리나라 航空政策의 發展方向

ABSTRACT

Deregulation, privatization, regionalism, and globalization are the specific examples of the recent trends in the world air transport market. As encouraged by the international trends and the domestic policy of promoting market mechanism, Korea has been driving a two-airline policy since 1989. But due to the absence of experience and philosophy about the airline competition, both Korean government and the two airlines have been criticized for failing to set fair-competition rules and for struggling to secure air service rights regardless of national interest.

Therefore, this study shows the costs and benefits of a two-airline policy in a small country, reviews the empirical studies about the cost structure of American and Canadian airlines, and analyzes the economic consequences of allocating air service rights between two airlines.

The policy recommendations are (1) removing government restrictions and expanding airport facilities to develop the domestic market, (2) retaining the two-airline policy in the international market, (3) increasing traffic density rather than expanding network for the small airline, (4) improving comparative advantage through a global alliance and a technological innovation for the big airline, and (5) building an official committee for co-ordinating the two airlines' interests.

\* 이 글은 1991년 6월 27일 개최된 大韓交通學會 주최 「航空政策討論會」에서 발표한 내용을 수정·보완한 것이다. 有益한 助言을 해주신 交通開發研究院의 許琮 博士께 감사드린다.

## I. 머리말

최근 우리나라는 1989년부터 시행된 내국인 海外旅行自由化 조치와 88올림픽 개최로 인한 國際化時代의 개막, 그리고 국민소득의 증대와 소비수준의 향상 등으로 항공여객이 급증하고 있다. 즉 항공은 이제 과거와는 달리 특정계층의 專有物이 아닌 국민 일반이 큰 부담 없이 즐길 수 있는 보편화된 高速交通手段으로 부상하고 있는 것이다. 또한 제2의 民航으로서 아시아나항공이 출현하여 국내선은 물론 日本·東亞노선에까지 취항하기에 이르고, 이를 계기로 兩大 民航이 극심한 대립의 양상을 보임에 따라 많은 국민들이 항공에 대해 깊은 관심을 가지게 되었다.

이와같이 요즈음 民航이 우리들의 주요 관심사가 되고 있는 근본이유는 항공운송산업이 기본적으로 여타 제조업이나 서비스산업과 달리 몇가지 특징을 지니고 있기 때문이다. 첫째, 항공운송산업은 巨大裝置産業으로서 지금까지 自然獨占의 성격이 강조되어 왔다. 항공운송업이 성립되기 위해서는 空港, 航空機, 操縱士의 세 가지가 필수적으로 갖추어져야 하는데 우선 공항건설만 해도 엄청난 投資財源이 필요하다. 현재 1997년 말까지 건설할 예정인 영종도 新空港 1단계공사의 경우 3兆 원이 넘는 비용이 들 것으로 예상되고 있다. 또한 보잉 747 점보여객기의 대당 구매가격은 2億 달러가 넘으며 조종사의 양성에는 약 3년의 훈련기간이 필요하다. 따라서 둘째, 항공운송업은 대부분의 국가에서 정부의 認·許可 사업이며 일부 국가는 아직도 國營航空社체제를 유지하는 등 어느 산업부문보다도 정부에 의한 進入障壁이 철저히 지켜져 온 산업이다. 또한 셋째, 국제선의 경우 서로 상대방 국가에 취항하기 위해서는 해당국가끼리 兩者間航空協定을 맺어 이 협정사항에 의해서만 취항토록 되어 있어 국제적으로도 엄격한 규제의

대상이 되어 온, 즉 사업활동의 제약이 대단히 많은 산업이라는 특징을 가지고 있다.

이와 같은 특징을 지니고 있는 항공운송산업은 최근 세계적으로 엄청난 변화의 과정을 겪고 있다. 우선 각국이 자국내의 항공산업에 대한 규제를 완화하고 있고 국제적으로는 航空自由化를 적극 추진하고 있다. 이에 따라 대내외적으로 항공사간 競爭이 날로 심화되고 있고, 경쟁력 배양을 목적으로 한 複數航空社의 설립허가 및 국영항공사의 民營化가 서둘러 진행되고 있다. 또한 域內自由化 및 域外保護主義를 추구하는 EC 등의 地域主義가 점차 세계 각 지역으로 확산되고 있는 것도 큰 변화 가운데 하나로 지적될 수 있다.

현재 우리나라의 항공운송산업은 이러한 세계적 변화의 추세속에서 年 20%가 넘는 항공수요의 급증을 경험하고 있고 앞으로도 年 10% 이상의 수요증가가 2000년대까지 계속 이어질 것으로 전망되고 있다. 이러한 전망은 2000년대에 우리나라가 東北亞航空市場의 중심지로 부상할 가능성이 매우 높다는 것을 의미하고 있으며, 개방의 波高와 경쟁의 압력이 더욱 거세어질 것을 예견케 해주고 있다. 따라서 이에 대비하기 위해 국제적으로는 외국과의 불평등한 航空協定을 시급히 개정해야함은 물론 국내적으로는 만성적인 국내선의 赤字解消와 空港의 施設擴充이 서둘러 시행되어야 할 것으로 지적되고 있다. 특히 兩大 航空社의 국제선 노선권을 둘러싼 잡음은 국민경제적 費用-便益분석에 의해 객관적이고 보편타당한 긍정적 효과를 가져오는 방향으로 조속히 타결되도록 하여 국적항공사의 건전한 육성을 위한 기반을 마련하여야 할 것이다.

이 글에서는 최근 세계민항계의 특징적 동향과 우리에게 주는 시사점을 살펴본 후 이러한 국제환경속에서 우리나라 항공운송산업이 지속적으로 발전해 나가도록 하기 위한 바람직한 항공정책의 방향을 제시해 보기로 한다. 특히 분석의 초점은 獨占과 競爭體制유지에

따르는 국민경제적 비용-편익의 비교와 항공사 비용구조의 분석에 두고 이에 대한 선진국의 연구결과를 토대로 우리의 정책방향을 모색해 보기로 한다.

## II. 최근 世界民航界의 特徵의 動向

### 1. 概觀

최근 世界 航空運送業界는 1978년부터 시작된 美國의 航空規制緩和政策 (deregulation)을 계기로 하여 현재 새로운 질서를 모색하고 있다.

世界 各國은 자국내의 航空社 設立과 路線權 許可에 관한 규제를 완화함과 동시에 國際的으로도 우루과이라운드의 多者間 協商을 통한 汎世界的 航空自由化를 지향하고 있으며 EC 등은 域內航空의 自由化를 추진하는 등 規制緩和와 自由化(deregulation and liberalization)의 추세가 全世界的으로 확산되고 있다. 또 이러한 航空社 設立, 路線權, 供給席, 運賃 등에 관한 규제를 완화함으로써 航空社間 競爭이 치열해 지고 있으며 이에 따라 비용구조가 높은 비효율적 기업의 도태 및 기업간 통합이 성행하고 경쟁력이 약한 國營航空社들의 민영화가 활발히 추진되고 있다. 그리고 이러한 경쟁심화에 따른 自國內 航空産業의 보호와 상호이익 증진을 위해 북미, EC, 호주-뉴질랜드 등이 域內 自由化와 역외단일주체를 표방하며 地域主義를 심화시키고 지역간 갈등과 대립을 조장하는 등의 새로운 변화가 나타나고 있다.

최근 世界 民航界의 가장 큰 특징으로 지적되는 것은 航空社間 聯合과 提携를 통한 世界的 航空企業(global carrier)의 태동이다. 진정한 의미에서의 global carrier란 세계 각 대륙을 연결하는 장거리 노선과 대륙내 도시들에 대한 단거리 배양노선을 worldwide hub and spoke system으로 운영하는 단일 초대형

항공사를 의미한다. 그러나 실제로 이러한 진정한 global carrier는 아직 등장하지 않고 있으며 다만 기업간 제휴와 연합에 의해 “類似 global carrier”의 형성이 현재 활발히 진행되고 있다. 航空社의 世界化(globalization)를 企業間 提携와 聯合에 의해 이룩하는 것은, 개개 기업자체의 지나친 규모확대는 規模의 經濟(economies of scale)면에서 바람직하지 못하고, 美國의 경험에서 비용절감에 유리한 것으로 입증된 Hub and Spoke System을 世界的인 범위로 가장 효율적으로 구성할 수 있으며, 2者間 航空協定 체제하에서의 지나친 규제와 地域主義에서 효과적으로 탈피할 수 있고, 提携企業間의 잠재적 경쟁을 완화시킬 수 있다는 점 등에서 크게 각광을 받고 있다.

### 2. 規制緩和(Deregulation)

#### 가. 各國 國內의 規制緩和

世界各國의 航空運送産業의 規制緩和는 1978년 美國의 航空規制緩和法(Airline Deregulation Act)의 시행을 계기로 하여 진행되어 왔다. 미국은 1978년 제정된 航空規制緩和法에 따라 1982년부터 民間航空局(CAB)의 路線權 免許制를 폐지하였고, 1983년부터 國內線 運賃의 完全 自由化를 실시하는 한편 1985년에는 CAB를 아예 해산하고 그 기능을 운수성과 FAA로 흡수시켰다.

이러한 航空自由化政策의 추진으로 80년대 전반까지 美國內에서는 200개가 넘는 新規航空社가 대거 설립되었으며 運賃의 인하 및 고객서비스가 향상되고 支線서비스가 확충되는 등 바람직한 현상이 나타났으나 지나친 競爭(cut-throat competition)으로 도산사태와 기업합병이 속출하였다. 결과적으로 80년대 후반부터 美國航空社는 다시 8개 정도의 大型航空社(United Air, American Air, U.S. Air, Delta Air, Northwest Air, Trans World Air, Pan American Air, Texas Air 그룹)로 再集中(reconcentration)되어 가격 차별과 서

비스수준 저하 등 市場獨占의 현상들이 나타나기 시작하였다. 이러한 대기업에 의한 시장 지배 현상은 무엇보다도 競爭過程에서 나타난 Hub and Spoke network이 그 hub을 지배하는 大型航空社들에게 가져다 주는 엄청난 경쟁력 강화 효과와, 대형 CRS의 소유에 따른 마케팅 능력의 차이로 인해 빚어지게 되었다.

한편 美國 國內線에서의 競爭에서 승리하여 거대화된 이들 미국의 航空企業들은 그들의 다져진 競爭力을 바탕으로 하여, 기왕에 불공평하게 맺어져 있는 世界各國과의 2者間 航空協定을 이용하여 世界航空市場에 적극 진출하고 있다.

日本은 美國의 시장지배전략에 대응하고 日本民航의 경쟁력 강화와 시장점유율 제고를 위해 그간 日本航空政策의 근간을 이루어 온 45/47 체제를 폐지하고 1986년 부터 國際線 複數化 운영을 주내용으로 하는 新航空政策을 채택하였다. 이 政策의 주요내용은 첫째, 日本航空(JAL)이 유일하게 취항하였던 國際線 路線에 있어서 全日航空(ANA)과 일본에어시스템(JAS)의 國際線 복수사 취항을 허용하였으며 그 대신 둘째, JAL이 국내 간선에 취항하여 3大 航空社가 國內線에서 Double 또는 Triple Tracking을 할 수 있도록 허용하였고, 셋째, 半官半民이었던 JAL을 완전 民營化한 것이다.

英國은 1985년 CAA의 Airline Competition Policy의 채택에 따라 British Air(BA)의 규모를 줄이고 여타 영국 航空社들이 BA와 경쟁할 수 있도록 지원육성하는 航空自由化政策을 시행하였다. 따라서 기타 航空社들에게 國內線은 물론 國際線 就航權을 대폭 확대시켜 주었고 國內線 運賃에 대한 규제를 철폐하였다. 이러한 競爭誘導政策의 결과 대부분의 國內線 路線에서 과거 독점체제일 때에 비해 서비스 질이 향상되었으며 國際的으로도 영국의 航空社들이 유럽域內 航空社들 중 가장 競爭力이 있는 것으로 평가받게 되었다. 또 이러한 競

爭力을 바탕으로 하여 영국은 유럽域內의 航空自由化를 가장 적극적으로 주장하고 있다.

東南亞國家들중 規制緩和政策을 일찍 실시한 대표적인 나라는 臺灣이다. 대만은 1987년부터 國內線 航空社 免許緩和, 運賃規制緩和, 國際線 複數社 政策 등을 시행하여 왔다. 즉 과거 國內線은 국영 China Air와 민영 FAT (Far Eastern Air Transport)에 의해 지배되어 왔으나 '87년 이후 Foshing, Evergreen, Makung, Great China Air, Fortune Air Systems 등 5개 航空社들에게 國內線 定期便 면허가 발급되었다. 또 '87년까지 6년간 동결되었던 國內線 運賃을 自由化하여 정부지정 運賃에서 上下 각 6% 범위내에서 기업자율로 움직일 수 있게 하였다. 그리고 China Air 외에 Evergreen 그룹의 Eva 航空社에게도 國際線 면허를 발급하여 競爭力이 약한 국영 China Air를 민영 Eva 航空社가 보완할 수 있도록 하고 있다.

호주(Australia)도 國內線 航空에 自由化政策을 시행하고 있다. 호주는 지난 1952년 이후 國內線 시장의 主要幹線(trunk routes)에 Austalian Air와 Ansett Air의 독점을 인정하는 Two-Airline Policy를 고수해 왔으나 1990년 11월 1일 부터는 이 政策을 전면 폐지하고 國內線에서의 완전 자유취항을 실시하였다. 그리고 이때부터 과거 규제의 중요한 수단이었던 新規航空機 도입규제가 철폐되고, 運賃統制機構인 IAFC(Independent Air Fares Committee)가 해체되었으며, 供給席, 路線, 運賃에 대한 모든 결정이 모두 航空社들 자율에 맡겨지게 되었다.

이외에도 캐나다, 뉴질랜드, 칠레 등 自國 航空産業의 競爭力 강화와 육성 발전을 위해 規制緩和政策을 채택하는 나라가 날로 늘어나고 있다. 이들은 미국의 경험으로부터 規制緩和의 장·단점을 파악하고 制限的 自由化를 통해 國益의 극대화를 도모하고 있다.

나) 國際的 航空自由化

2차 대전 이후 현재까지 世界航空의 基本秩序(Regulatory Scheme)는 1944년의 多者間 協약인 시카고 조약에서 결의한 '領空에 대한 國家主權의 原則'과 1946년 英國-美國간의 버뮤다 協定을 모델로 한 세계 각국간의 兩者間 協定(bilateral air service agreements)에 기초하고 있다. 이러한 世界航空의 基本적 틀은 각국이 자국의 이익을 위해 國際的 航空關係에 있어서 排他적 保護主義 政策을 펼 수 있는 규범적 기초를 마련해 주었으며 外國航空機의 自國內 路線 취항을 금지하는 이른바 'Cabotage'의 금지를 일반화 시켰다.

世界 各國이 여타 산업부문과는 달리 특히 航空運送産業에 있어서 對外開放을 주저하는 基本적인 이유는 첫째로, 국민에 대한 안전하고 안정적이며 적합한 요금의 航空서비스 제공이라는 public service의 측면과 둘째로, 국가간 航空社의 競爭力 격차 때문에 대외개방에 따른 競爭의 정도를 조절하지 않을 수 없다는 데 있다.

이러한 국가간의 규제체제외에도 그간 世界航空運送産業의 基本적인 틀을 유지해온 중요한 기구는 ICAO와 IATA이다. ICAO는 戰後 世界航空의 基本질서를 유지시켜 온 國際的 機構로서 주로 기술적 측면에서 航空機의 安全運航을 위한 세계적 기준을 제정하고 이를 감시 감독하는 기능을 담당하고 있다. IATA는 세계적으로 200개에 달하는 航空社들의 聯合體로서 공통적 관심사항에 대한 의견조정과 지나친 競爭을 방지하기 위한 協定運賃制定 등의 기능을 담당하고 있다.

최근 世界航空運送産業의 특징적 변화 가운데 하나는 이러한 세계항공의 規制的 秩序가 차츰 무너지면서 國際的 航空自由化 추세가 계속 확산되고 있다는 것이다. 이는 최근 우루과이 라운드에서의 世界的 航空自由化의 추진과 각국의 兩者間 協定 체제하에서의 航空自由化 추진, 그리고 IATA의 協定運賃制定 역할 약화와 EC등 지역내 航空自由化의 추진

등으로 나타나고 있다.

1986년 9월 우루과이에서 개최된 GATT 각료회의에서 世界 交易의 自由化를 위한 새로운 협의진행이 결정되었고 이의 일환으로 航空서비스 부문도 自由化 대상으로서 각국간의 협의가 계속 진행되어 오고 있다. 비록 美國 등 대부분의 나라가 航空은 다른 산업부문과 달리 多者間 協定을 통해 쉽게 개방되기는 힘들다는 견해를 제시하고 있으나 地上操業과 CRS등 보조서비스업의 개방을 통한 점진적 自由化가 추진되고 있어 결국 여타 산업부문과 마찬가지로 航空도 開放化, 自由化의 추세를 따르지 않을 수 없을 것으로 보고 있다.

이러한 우루과이라운드에서의 多者間 協定을 통한 일괄적 自由化 추진과는 별도로 1986년 부터 추진된 유럽국가들과 美國사이의, 또 유럽 域內국가들간의 自由化된 兩者協定(liberal bilaterals)을 통해 運賃自由化 등의 조치가 점차 國際的으로 확산되고 있다. 또 美國, 東南亞, 東歐圈의 주요항공사들 중 IATA의 Tariff Coordination에 참여하지 않는 항공사들이 크게 늘어남에 따라 이들에 의한 運賃競爭이 더욱 치열해지고 있으며, EC와 北美 등 地域內의 多者間 航空自由化가 급속히 추진되고 있다.

### 3. 競爭深化 및 民營化(Privatization)

최근 격화되고 있는 國際航空에서의 航空社間 競爭은 특히 價格競爭에서 잘 나타나고 있다. 과거 전통적 國際航空秩序下에서의 價格競爭은 기껏해야 차터편이나 IATA 非會員國들에 의한 運賃割引이 대부분이었으나, 美國의 각국 航空市場에 대한 개방압력에 따라 세계각국이 美國과 체결한 자유주의적 兩者協定(liberal open-skies bilaterals)의 영향과 신규 항공사의 진입, 既存 航空社의 供給過剩, IATA의 役割弱화 등으로 최근 協定運賃의 대폭할인이 크게 성행하고 있다.

특히 美國-서독, 美國-벨기에간의 複數

항공사 지정과 미국-룩셈부르크간의 무제한 차터 운항, 그리고 미국-영국, 미국-네덜란드간의 운賃自由 확대에 의하여 북대서양路線에서의 價格競爭이 극심해지고 있다. 아시아 지역에서도 미국이 한국, 일본 등과 체결한 불평등 항공協定으로 미국 항공사들의 취항이 최근 급격히 늘어남에 따라 북태평양路線에서의 價格競爭도 더욱 심해지고 있다.

이와 같은 세계 항공사들간의 지나친 競爭으로 항공사들의 採算性은 극히 낮아져 IATA 항공사들의 평균마진율(net after interest/operating revenue)은 1985년 1.4%, 1989년 2.6% 등 1~3% 정도에 불과하였고 營業收益率((영업수입/영업지출)×100)도 대부분 채산분기점인 110에도 미치지 못하고 있다.

이러한 세계 항공사간의 競爭深化에 따라 自國航空사의 효율성 제고가 각국 정부의 주요 과제로 등장하였으며 이에 따라 國營航空사의 민營化가 성행하게 되었다. 또 이러한 민營化에 따라 外國航空사의 지분참여가 가능하게 되었다.

#### 4. 地域主義(Regionalism)

世界的 規制緩和와 이에 의한 항공사간 競爭深化는 필연적으로 域內 競爭體制 導入에 따른 공동이익증진과 역외 보호주의를 목적으로 하는 地域主義(Regionalism)를 대두시켰으며 이에 따라 세계적 항공자유화속의 地域間 葛藤이라는 또 다른 측면을 최근 급격히 부각시키고 있다.

일찌기 항공에 있어서의 地域主義는 中東의 各國이 공동으로 설립한 Gulf Air와 아프리카 제국의 Air Africa로부터 출발되었다. 그러나 그들 국가들의 지나친 保護主義와 競爭不在로 그들 항공사의 競爭力이 크게 약화되어 地域主義의 弊害가 크게 부각되어 왔었다. 그러나 최근 世界民航界에서의 지역주의의 대두는 域內에서의 自由競爭을 보장함으로써 競爭體制의 잇점을 살리고 있다는 점에서 과거의

그것과는 크게 다르며 域外 保護主義의 성향은 일치한다.

EC를 중심으로 한 地域主義는 美國의 거대한 國內線 市場을 배경으로 한 불공평한 兩者間 航空協定 때문에 발생하게 되었다. EC는 域內 航空市場을 통합하여 自由競爭에 의한 효율성 향상을 꾀하고 역외적으로는 단일 주체로 協商에 임하면서 全體 域內 市場을 하나의 거대한 國內線 市場으로 하여 Cabotage를 선언하고 있는 것이다. 美國의 國內線 市場이 美國의 規制緩和(국내적)조치 이후에도 外國社에 대해 계속 폐쇄적으로 유지되고 있는 것을 볼 때 EC 航空市場도 요새화 될 우려가 크며 장차 EFTA와 東歐圈 航空사들까지 같이 EC와 연합할 경우 그 세력은 더욱 확대될 것으로 예상된다.

이러한 EC의 지역주의에 대응하여 美國도 캐나다와의 '완전한 하늘의 개방'을 추진하여(멕시코도 차후 포함 가능성) 北美 航空市場의 지역주의를 도모하고 있다. 또 호주와 뉴질랜드도 共同航空市場을 추진하고 있고 아시아 권역에서도 인도, 파키스탄, 방글라데시, 스리랑카, 부탄 등이 SAARC(South Asian Association for Regional Cooperation)를 구성하여 地域主義를 천명하고 있다.

#### 5. 航空사의 世界化(Globalization) 및 小數 巨大航空사 그룹의 형성

世界的 規制緩和와 이에 따른 항공사간 競爭深化, 그리고 地域主義의 만연속에서 각국 항공사들은 날로 증가하고 있는 國際航空交通量의 흡수와 비용절감, 보호주의에서의 탈피 및 競爭緩和를 위해 航空사의 世界化를 활발히 추진하고 있다.

세계 각국의 주요 항공사들은 최근 世界 民航界의 심화된 競爭環境속에서 살아 남기 위해 世界的 航空企業(global carrier)으로의 도약을 시도하고 있으며, 아직 단일 기업으로 통합된 형태는 아니나 企業間 提携와 聯合을

통해 少數의 巨大航空社 그룹으로 형성되어 가고 있다. 美國에서는 현재의 8개 巨大航空社들중 United Air, American Air, U.S. Air, Delta Air, Northwest Air 등 불과 4-5개의 巨大航空社만이 競爭에서 살아남아 이들 중심으로 산업개편이 이루어질 것으로 예상되고, 유럽에서는 BA-KLM-SWA의 제1그룹, AF-LH 중심의 제2그룹, Swissair-SAS-Austrian Air 등 EFTA 航空社들 중심의 제3그룹 등 3-4개의 巨大 航空社 그룹이 형성될 것으로 예상된다. 또 이러한 단일 대륙에서 형성된 巨大航空社그룹은 大陸間 航空社끼리의 연합과 제휴를 통해 세계적인 巨大 航空社 聯合體로 구성되어 가고 있다. 이러한 연합체 성격의 世界的 航空企業들(global mega-carriers)은 그들의 거대한 路線網과 全世界의 Hub and Spoke System, 최첨단 CRS의 위력, 공동 마케팅 등을 통해 世界航空市場을 지배하게 되고 이에 따라 國際航空市場에서 고립된 群小航空社들은 엄청난 위협에 직면하게 되는 것이다.

### III. 複數民航體制的國民經濟의 效果와 路線權 配定政策

#### 1. 概觀

우리나라 民航의 歷史는 1948년부터 시작되었는데 6.25사변과 그간의 정치적 격변, 국적 항공사의 영세성 등으로 인하여 1960年代 末까지 그 발전은 대단히 미미하였다. 특히 국제선 항공운송은 미국의 NWA, 일본의 JAL, 홍콩의 CPA 항공사에 의해 주로 이루어졌다. 그러나 1969년 국영 大韓航空公社를 인수하면서 출범한 民營 大韓航空이 활발하게 새로운 노선에 취항하기 시작하고, 경제개발계획의 성공적 추진에 따른 국민소득의 향상으로 70년대부터 우리나라의 항공운송산업은 비약적인 발전을 거듭하여 왔다.

실제로 우리나라 항공운송산업의 성장은 大韓航空의 성장으로 대변된다. 1969년 민영화 당시 소형기 8대와 종업원 1,200명으로 사업을 시작한 대한항공은 이제 점보기 27대를 포함한 70대에 가까운 제트기와 13,000명에 달하는 종업원을 거느린 세계 20위 이내의 세계적 대형항공사로 성장하였다. 人口와 國土의 크기, 經濟力 등 항공시장의 기반이 취약하고 항공수요가 적은 우리나라를 기반으로 하여 이와같이 대한항공이 성공적으로 발전할 수 있었던 배경은 첫째, 日本이나 臺灣과 달리 미리부터 民營으로 출발할 수 있었던 政府政策의 선택이 가장 큰 성공요인이었으며, 둘째, 航空協定상 불가피했던 航空開放으로 인한 國際線에서의 競爭이 效率性提高의 원인이 되었고, 셋째, 單一國籍航空社를 지향하여 제2민항의 인가가 배제된 채 내국인의 自國機 이용측면에서의 獨占維持가 가능하였던 점 등이 크게 지적될 수 있다.

그러나 우리나라의 항공운송산업은 1988년 2월 제2민항의 인가를 계기로 커다란 전환점을 맞이하게 된다. 즉 과거의 單一航空社주의에서 탈피하여 이제 複數航空社에 의한 競爭體制를 갖추게 된 것이다. 이와같은 정책전환은 그 결정과정에서 이용자인 국민들과 利害當事者인 항공사의 의견을 포함한 여론의 수렴없이 정치권에 의한 일방적인 조치로 일관되어 이후 끊임없는 분쟁의 씨앗이 되고 있다. 그러나 대체로 複數航空社체제로의 정책 전환은 대내적으로 개방과 자율을 통한 效率性增進을 목표로 하는 정책기조에 따른 것이며 대외적으로는 미국을 비롯한 선진각국의 航空自由化 추세에 크게 영향을 받은 것으로 理解된다.

지난 1990년 10월에 발표된 정부의 '國籍航空社 育成指針'에도 불구하고 兩大民航이 끊임없이 분쟁을 일삼아온 이유는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 國內線에서 赤字가 불가피하기 때문에 兩社 모두 國際線에서 그

赤字를 補填받아야 한다는 것이다. 따라서 國際線 高收益 短距離路線에서 양사의 노선권 다툼이 치열해질 수 밖에 없으며 政府로서도 국내선의 문제 때문에 국제선에서의 합리적인 정책운용에 큰 제약을 받게 된다. 또한 이와 같이 국내선에서의 국민에 대한 항공서비스 제공의 댓가로 국제선 路線配分을 결정하는 것은 항공사들의 經營未熟과 原價節減努力 미흡에 따른 항공사측 책임을 간과할 우려가 있어 국내선 항공산업의 정상화를 더욱 지연시킬 가능성이 있다. 둘째, 양대 민항의 사업규모나 사업특성이 분명히 설정되어 있지 않은 상태에서 兩社는 시장점유율 향상과 기득권확보를 위해 영업수익성에 관계없이 취항지점과 취항편수를 경쟁적으로 늘려나갈 수 밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 현재와 같은 상황이 지속된다면 국제선 전노선에 걸쳐 앞으로 계속 양사간 분쟁이 발생할 것이다.

그러나 이러한 국제선에서의 국적사간 과당 경쟁은 결과적으로 국민경제에 큰 부담을 초래할 우려가 많다. 자본주의 시장경제의 원칙상 자유경쟁을 보장하고 공정한 경쟁끝에 나타나는 결과에 대해서는 승복함이 타당하나, 항공운송산업의 경우 어느 일방이 도태될 경우 勝者에 의한 獨占이 초래되고, 또 거대장치산업이기 때문에 敗者에 의해 초래되는 국민경제적 손실이 막대하다. 따라서 이러한 피해를 방지하고 국민경제적 후생을 극대화하기 위해 항공운송산업의 대표적인 특징인 '政府에 의한 路線權配定'이라는 정책수단이 효과적으로 시행되어야 하는 것이다. 그리고 이러한 정부의 정책은 정당한 근거에 의해 合理的으로 결정되고, 그 결정과정은 公開의이어야 하며, 결정된 정책은 엄격히 준수되어야 한다.

이 章에서는 항공정책결정에 있어서 가장 먼저 고려되어야 할 요소로서 독점이 좋은가 아니면 경쟁체제이어야 하는가 하는 產業政策的 문제와, 경쟁체제가 좋다면 그 체제를 유

지하기 위한 국민경제적 부담은 무엇이며 가장 효율적인 노선권 배분은 무엇을 기준으로 이루어져야 하는가에 대한 경제적 분석을 중점적으로 시도해 보기로 한다.

## 2. 우리나라 複數民航體제의 國民經濟的 費用-便益 분석

현재 우리나라 항공운송산업이 이미 複數航空社體制로 운영되고 있기 때문에 독점체제와 경쟁체제에 대한 논의자체가 불필요할지도 모른다. 그러나 제2민항 출범시에 이에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못했고, 또 앞으로도 체제에 대한 문제의 제기가 계속될 것으로 보아 차제에 토론의 대상으로 삼고자 한다.

독점체제와 경쟁체제의 장·단점을 단일사와 복수사체제의 국민경제적 비용과 편익으로 분류해보면 <표 1>과 같다. 각 체제별로 발생하는 모든 미래의 편익과 비용을 현재가치로 환산하여 A와 B로 나타내어 보면 A-B(獨占)과 A-B(競爭)중 상대적으로 더 큰 값을 가져다 주는 체제를 선택하게 된다. 그러나 문제는 이들 편익과 비용의 각 항목의 현재가치를 수량화시키기가 거의 불가능하다는 데 있다. 따라서 오랜 민항의 역사를 지니고 있고 수많은 시행착오를 거듭해 온 외국의 사례들을 참고하고 지난 2년간의 우리나라 복수민항의 경험들을 고려하여 가능한한 객관성을 잃지않는 범위내에서의 정부의 정책판단에 크게 의존하게 되는 것이다.

자원배분적 측면에서 독점의 비효율성은 독점자의 독점이윤 극대화를 위한 가격설정과 그에 따른 社會厚生損失(dead weight loss)로 나타내어진다. 그러나 국제선 항공시장에서는 각 항공사의 基準運賃이 취항국의 승인을 득하게 되어 있고, 또 IATA 등의 항공기구가 협정운임준수에 의한 공정경쟁을 추구하고 있는 한편, 개개노선에는 대부분 다수의 항공사가 취항하고 있어 어느 항공사 일방에 의한 완전독점은 성립되기 어렵다. 다만 내국인 여



〈表 1〉 獨占과 競爭의 國民경제적 費用-便益

		單一社 體制	複數民航體制
便益 (A)	자 원 배 분 적 효 율 성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부와 독점자의 일관성 있는 협조로 자원의 낭비방지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>P=MC</math>로 dead weight loss 해소</li> <li>• 최적생산으로 소비자효용 극대</li> <li>• 서비스(안정성 포함)향상으로 소비자효용 증가</li> <li>• 신규시장개척과 다양한 서비스의 개발로 국적사 시장점유율 향상</li> </ul>
	기 술 적 효 율 성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연독점의 경우 '규모의 경제' 효과 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업체질강화(비용구조하락)</li> <li>• 국제경쟁력 배양</li> </ul>
	형 평 성		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업면허의 개방으로 형평성유지</li> <li>• 운임하락으로 초과이윤이 소비자 이익으로 전환</li> </ul>
費用 (B)	자 원 배 분 적 비 효 율 성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독점유지를 위한 로비비용</li> <li>• <math>P)MC</math>에 의한 dead weight loss 발생</li> <li>• 과소 생산으로 소비자효용 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경쟁시장에서의 입지확보를 위한 로비비용</li> </ul>
	기 술 적 비 효 율 성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최소효율규모(MES)를 초과했을 경우 '규모의 비경제' 효과 발생</li> <li>• X-inefficiency 또는 Managerial Inefficiency 발생으로 기업체질 약화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반적으로 신규 참여자가 기존 생산자에 비해 높은 비용 구조를 가지므로 동일한 생산품에 대한 생산비용 과다</li> <li>• 신규참여자가 장기간 누적적자로 도산할 경우 자원의 낭비 발생</li> <li>• 과당경쟁에 의한 기업수익성 저하</li> </ul>
	형 평 성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 인·허가에 의한 독점으로 형평성 상실</li> <li>• 소비자로부터 생산자로의 逆의 소득재분배</li> <li>• 독점자의 압력에 의한 정부정책 시행상의 애로</li> </ul>	

객의 自國機 선호경향에 따라 내국인 여객에 대한 독점성은 상당부분 인정된다. 따라서 이러한 독점성 때문에 복수민항체제에 비해 단일사체제에서는 항공서비스 공급량이 적어지고 운임이 규제 범위내에서 최대한 높게 설정될 것이며 이에 따른 국민후생 손실이 초래될

가능성이 많은 것이다. 또한 경쟁체제에서는 경쟁과정에서의 서비스의 향상으로 같은 분량의 소비에도 消費者가 느끼는 效用은 더 높아질 것이다.

거대한 장차산업인 항공운송산업에서는 체제선택의 기준으로서 자원배분적 효율성에 못

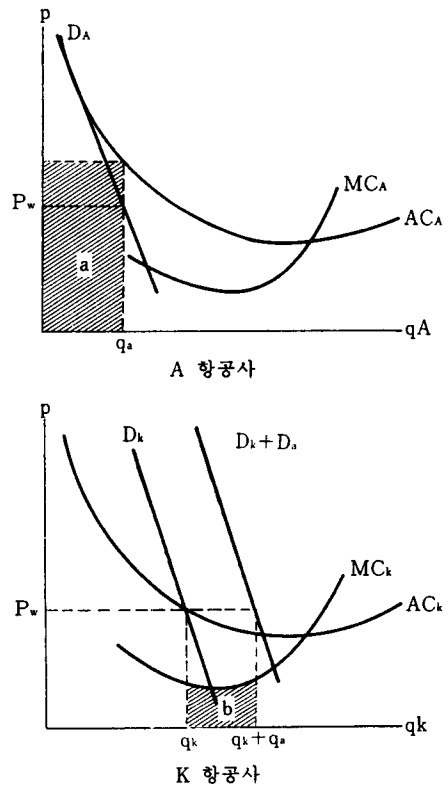
지않게 중요한 것이 技術的 效率性的 측면이다. 자원배분적 효율성은 소비자 효용의 數量化가 힘들기 때문에 다분히 관념적인 요소가 강한 반면, 기술적 효율성은 부분적으로 항공사들의 경영실적자료를 기초로 한 計量化가 가능하다. 특히 항공사들의 生産性 또는 費用構造를 분석해봄으로써 경쟁체제유지에 따른 국민경제적 부담과 노선권배분의 효과를 비교하여 더 나은 정책을 선택할 수 있을 것이다.

체제선택의 기준으로서의 衡平性문제는 사회적 가치기준에 따른 정부의 정책의지에 크게 좌우되므로 수량화가 거의 불가능할 것이다. 따라서 아래에서는 계량화가 용이할 뿐만 아니라 체제선택의 기준으로서도 매우 중요하고, 또 이미 시작된 복수민항체제하의 노선권 배분에 있어서 크게 고려되어야 할 기술적 효율성을 중점적으로 분석해 보기로 한다.

3. 航空社의 費用構造와 需要曲線에 따른 技術的 效率性과 資源配分的 效率性的 比較  
· 檢討

현재 우리나라 국제선 항공정책에 있어서 가장 큰 문제점은 양대민항에 대한 路線權配分的 기준미비이다. 현재의 국제항공규범인 ICAO 체제하에서는 양국간 협정에 의해서만 국제선 취항이 가능하기 때문에 양자협정에 의해 얻어진 노선권을 양대민항에게 국민경제적 관점에서 합리적으로 배분하는 일은 무엇보다도 중요해진다. 그리고 이러한 노선권배분 원칙은 체제선택의 논리와 일치하여야 하고 선택된 체제하에서의 便益極大化와 費用最少化를 그 목적으로 하여야 할 것이다.

(그림 1은) 선발항공사 K와 후발항공사 A의 平均費用曲線과 그들이 직면하고 있는 수요곡선을 나타내고 있다. 생산요소의 가격이 두 항공사 모두에게 동일하다고 가정하면 그들의 생산비용곡선은 生産技術에 의해 결정될 것이다. 여기서는 당분간 양사의 항공서비스 생산 기술이 동일하여 비용곡선이 일치한다고 가정



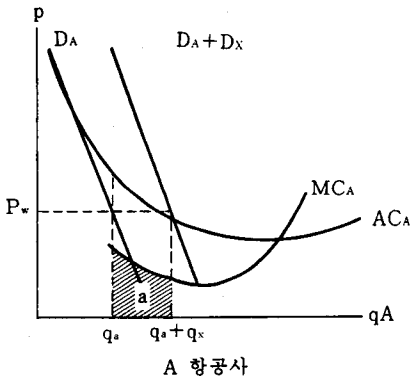
(그림 1)

하자. 그리고 국제선 운임은  $P_w$ 로서 국제항공 시장에서 결정되어 외생적으로 주어져 있다고 가정하자.

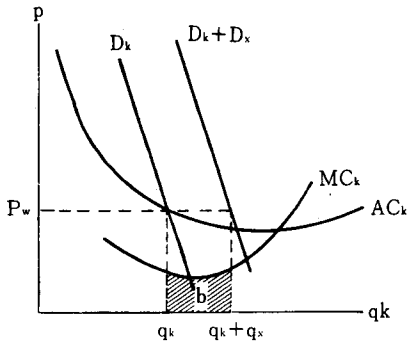
현재 항공서비스의 생산이 평균비용이 하락하는 '規模의 經濟' 상태에서 이루어지고 있다면 규모가 작은 후발항공사 A가 생산에 참여함으로써 오히려 정태적으로는 기술적 비효율성을 낳게 된다. 즉  $q_a$ 의 항공서비스를 A가 생산하는데 드는 총비용은 면적 a, K가 생산하는데 드는 총비용은 면적 b가 된다. 따라서 경쟁체제를 유지하기 위한 댓가로 면적 a와 면적 b의 차이만큼의 국민경제적 부담을 초래하게 된다는 것을 알 수 있다. 그러나 만약 선발항공사 K의 규모가 지나치게 비대하여 '規模의 非經濟'가 초래되고 있다면 오히려 후발항공사 A의 생산비가 더 적어질 가능성이

많아진다. 즉 면적  $b$ 가 면적  $a$ 보다 클 경우 경쟁체제는 靜態적으로도 자원의 절약이라는 긍정적 효과를 낳게 되는 것이다.

이제 <그림 2>에서 경쟁체제하에서 주어진 노선권을 A에게 배분할 때와 K에게 배분할 때 기술적 효율성 측면에서 어느 것이 더 유리해지는가를 알아보자. 여기서 노선망 확대와 취항횟수 증대, 항공기 크기증대 등 공급증가가 가져오는 항공수요의 증가폭은 두 항공사 모두에게 동일하여 일정노선권의 배분에



A 항공사



K 항공사

<그림 2>

의한 수요곡선의 이동폭  $D_x$ 는 두 항공사 모두 일치한다고 가정하자. A와 K가 추가노선권 획득으로 늘어난 수요량  $q_x$ 를 생산하기 위해 드는 총비용은 각각 면적  $a$ 와 면적  $b$ 로 표시되어 있는데, 어느 쪽이 더 작을지는 그들의限界生産費의 크기에 좌우된다. 따라서 일단

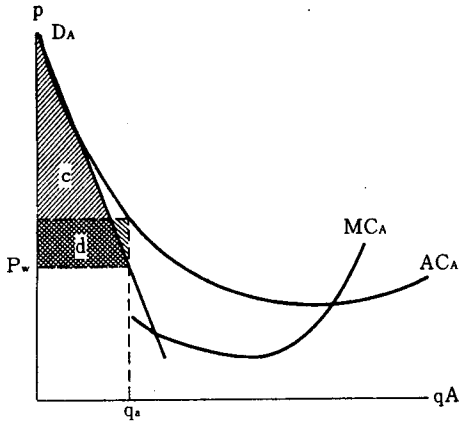
경쟁체제를 유지한다는 전제하에서는 양 항공사가 모두 규모의 경제 상태에 놓여 있을 때 어느 한 쪽에게만 노선권을 배분하는 것이 기술적 효율성 측면에서 국민경제에 유리하다고 보기는 힘들 것이다. 다만 K가 이미 규모의 비경제 상태에 도달했다면  $b$ 가  $a$ 보다 커질 가능성이 많아 추가 노선권은 A에게 배분되는 것이 타당할 경우가 많을 것이다.

그러나 후발항공사 A의 기술수준이 선발항공사 K에 미치지 못하여 A의 생산비용이 전체적으로 K에 비해 높게 나타나고 A의 장기평균비용곡선의 최저점이 국제운임수준  $P_w$ 를 항상 상회할 경우 A는 충분한 노선권 획득에도 불구하고 영원히 採算性을 갖추지 못하는 不實企業으로 남게 되며 이는 곧 국가경제에 대한 부담으로 작용하게 된다. 또 일정 노선권의 추가에 따라 유발되는 수요증가폭이 후발항공사보다 선발항공사에게 더 높게 나타날 경우에는 기술적 효율성 측면에서 선발항공사에게 노선권을 배분하는 것이 국가경제적으로 더 유리하게 작용할 것이다.

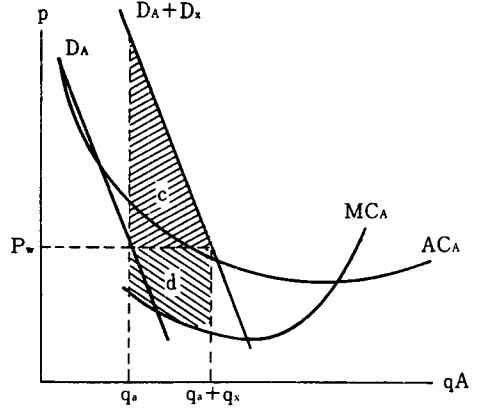
한편 動態적인 기술적 효율성의 관점에서 보면, 복수항공사에 의한 경쟁체제의 운영으로 시간이 지남에 따라 항공사의 경영능력과 생산성의 향상이 이루어질 경우 양항공사의 기존의 비용곡선이 아래로 이동하는 자원의 절약 효과를 기대할 수 있다.

이러한 기술적 효율성에 더하여 수요측면까지 고려하면 <그림 3>과 <그림 4>에서 처럼 消費者剩餘(consumer surplus)와 生産者剩餘(producer surplus, 즉 利潤)의 합인 總生産利得(total value of production)의 크기를 도출할 수 있고 따라서 자원배분적 효율성 측면에서의 노선권배정의 효과까지 비교해 볼 수 있다.

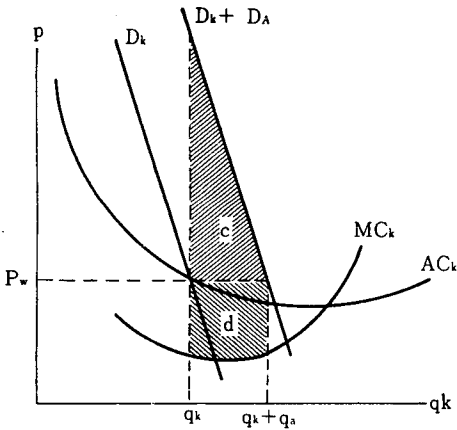
<그림 3>에서  $q_x$ 의 항공서비스를 A가 생산할 때 소비자 잉여는 正의 값  $c$ 이고 생산자 잉여는 負의 값(즉 손실)을 가지는  $d$ 로 표시된다. 또  $q_x$ 를 K가 생산할 때는 소비자 잉여



A 항공사

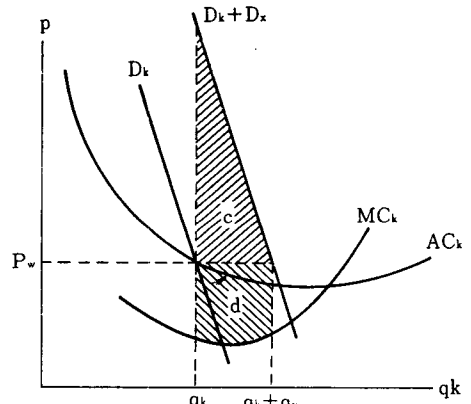


A 항공사



K 항공사

(그림 3)



K 항공사

(그림 4)

c와 생산자잉여 d가 모두 正의 값을 가지게 된다. 따라서 K의 c+d에서 A의 c+d를 빼 나머지가  $q_k$ 의 생산을 A에게 맡겼을 때, 즉 독점에서 경쟁체제로 전환시켰을 때 수요와 공급조건을 모두 고려했을 때의 국민경제적 후생손실에 해당하는 것이다. 이와 마찬가지로 <그림 4>에서도 경쟁체제하에서 추가 노선권을 A에게 배분했을 때의 총생산이득 c+d와 K에게 배분했을 때의 총생산이득 c+d를 비교하여 큰쪽으로 배분하는 것이 타당할 것이다.

한편 이들 그림에서 볼 수 있는 것처럼 A의 생산을 K가 맡았을 때 그 수요곡선이 그대로 유지될 경우, 즉 A의  $D_A$ 와 k의  $D_A$ 가 일치하고 A의  $D_k$ 와 K의  $D_k$ 가 일치할 경우 생산량  $q_k$ 와  $q_k$ 의 생산시 A와 K 어느 쪽이 생산을 담당해도 소비자 잉여는 같아진다. 따라서 A와 K 어느쪽이 생산을 담당하는 것이 자원배분상 더 효율적인가는 생산자잉여, 즉 이윤폭의 크기에 달려 있다.

<그림 3>에서는 대부분의 경우 K의 이윤폭이 큰 것으로 나타나고 <그림 4>에서는 A와 K의 이윤폭의 비교가 쉽지 않다. 따라서 후자

를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} TR &= p \cdot q \\ TC &= AC \cdot q \\ \pi &= TR - TC = p \cdot q - AC \cdot q \end{aligned}$$

$$\frac{d\pi}{dn} = \frac{d(p \cdot q)}{dn} - \frac{d(AC \cdot q)}{dn}$$

$$= p \cdot \frac{dq}{dn} + q \cdot \frac{dp}{dn} - (q \cdot \frac{dAC}{dn} + AC \cdot \frac{dq}{dn})$$

운임수준  $p$ 는 외생적으로 주어지므로  $\frac{dp}{dn} = 0$ 이고 따라서  $\frac{d\pi}{dn}$ 는 노선권  $n$ 의 추가에 의한 수요증가율  $\frac{dq}{dn}$ 와 평균비용의 변화율  $\frac{dAC}{dn}$ 의 함수로 나타내어진다.

$$\frac{d\pi}{dn} = p \cdot \frac{dq}{dn} - q \cdot \frac{dAC}{dn} - AC \cdot \frac{dq}{dn}$$

$$= p \cdot \frac{q}{n} \frac{dq}{dn} - q \cdot \frac{AC}{n} \frac{dAC}{dn} - AC \cdot \frac{q}{n} \frac{dq}{dn} = \frac{pq}{n} e_q - \frac{q \cdot AC}{n} (e_q + e_{AC})$$

여기서  $e_q = \frac{dq}{q} / \frac{dn}{n} =$  노선증가에 대한 수요의 탄력도

$e_{AC} = \frac{dAC}{AC} / \frac{dn}{n} =$  노선증가에 대한 평균비용의 탄력도

이를 양 항공사의 경우로 나타내어 보면

$$\frac{d\pi_A}{dn} = \frac{TR_A}{n} e_q^A - \frac{TC_A}{n} (e_q^A + e_{AC}^A)$$

$$\frac{d\pi_K}{dn} = \frac{TR_K}{n} e_q^K - \frac{TC_K}{n} (e_q^K + e_{AC}^K)$$

여기서 노선권 추가에 의한 항공수요증가의 탄력도가 두 항공사 모두 동일하다면  $e_q^A = e_q^K = e_q$ 가 된다.

$$\begin{aligned} \text{따라서 } \Delta\pi &= \frac{d\pi_A}{dn} - \frac{d\pi_K}{dn} \\ &= \frac{e_q}{n} \{ (TR_A - TC_A) - (TR_K - TC_K) \} \\ &\quad + \frac{e_{AC}^K}{n} TC_K - \frac{e_{AC}^A}{n} TC_A \end{aligned}$$

가 되어  $\Delta\pi > 0$ 이면 A에게,  $\Delta\pi < 0$ 이면 K에게 노선권을 배정하는 것이 유리할 것이다. 여기서  $n > 0, e_q > 0$ , A항공사가 현재 赤字를 보이

고 있다면  $TR_A - TC_A < 0$ , K항공사가 현재 赤字가 아니라면  $TR_K - TC_K > 0$ 이 되어 첫번째 항은 음수가 된다. 일반적으로 선발항공사인 K에 비해 후발항공사인 A가 규모의 경제를 누리고 있을 가능성이 많으므로  $e_{AC} < 0$ 가 되어 마지막 항은 양수가 된다. 따라서  $\Delta\pi$ 의 부호는 두번째 항의 값에 따라 달라질 것이나 대개의 경우 불확실해진다. 그러나 만약 K의 규모의 경제(즉  $e_{AC} < 0$ )를 가정하고 또 그 절대값이 충분히 크다고 가정한 특수한 경우에는  $\Delta\pi > 0$ 가 성립하여 이때는 K에게 노선권을 배정하는 것이 국민경제적으로 유리할 것이다.

#### 4. 外國航空社들의 費用構造分析과 우리에게 주는 示唆點

노선망, 취항횟수, 항공기 크기 등 공급변수를 변화시킬 때 이에 따른 수요변화가 모든 항공사에게 동일하다고 가정할 경우 기술적 효율성의 측정은 비용곡선의 추정에 의해 가능해진다. 항공사의 비용곡선을 추정하여 自然獨占과 規模의 非經濟를 규명한 연구는 지금까지 미국과 캐나다를 중심으로 활발히 이루어져 왔다. 美國의 航空社들을 대상으로 한 연구<sup>1)</sup>에 따르면

-어느 city pair 노선에서도 생산량의 증가에 따라 항공사의 평균비용이 급격히 감소하는 경향을 보여 economies of traffic density가 존재하는 것으로 밝혀졌으며

-trunk carrier 뿐만 아니라 local service carrier의 경우에도 constant returns to scale을 보이고 있는 것으로 나타났다. 즉 크고 작은 어느 항공사도 노선망 확대에 따른 항공사 규모의 확대는 비용측면에서 볼 때 이로울 것이 별로 없는 것으로 밝혀진 것이다.

캐나다의 항공사들에 대한 연구<sup>2)</sup>도 미국과 같은 결론을 얻고 있는데,

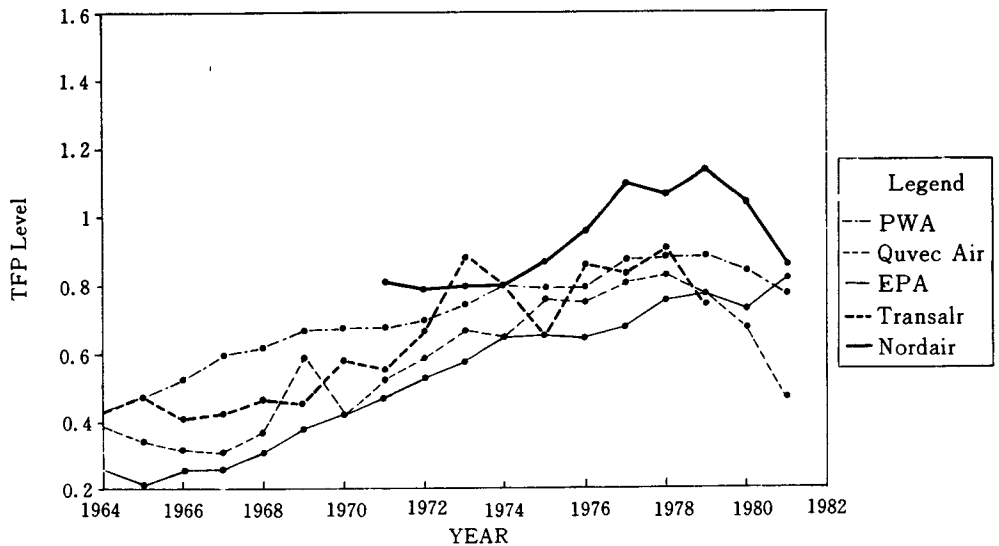
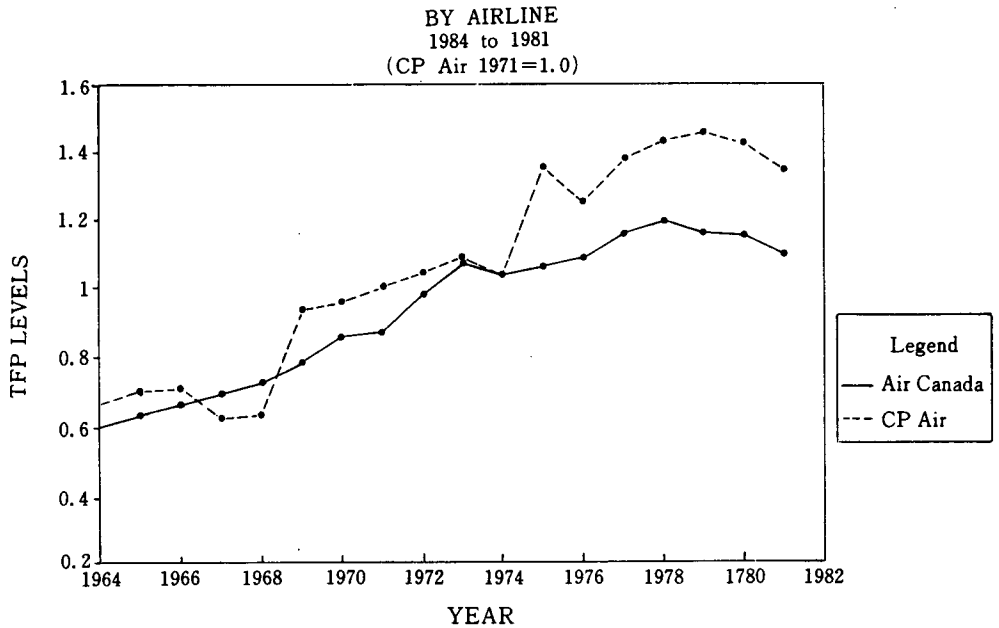
-크기에 관계없이 대부분이 항공사들이 constant returns to scale을 보이고 있어 노선망 확대가 평균비용의 하락을 수반하지는 않는

것으로 판명되었다. 오히려 Air Canada와 같은 대형항공사는 미약하나마 이미 '규모의 비경제' 상태에 들어선 것으로 분석되고 있다.

또 생산량과 노선망의 크기를 상쇄하여 같은 규모의 항공사인 것으로 가정하여 비교해

보면 오히려 소규모 지역항공사들의 평균비용 곡선이 대형항공사들의 것보다 더 아래에 위치하여 기술적으로 더 효율적인 것으로 나타나고 있다.

그러나 Air Canada를 제외한 대부분의 항



資料 : Gillen, Oum and Tretheway(1985), p. 81

<그림 5>

공사가 상당한 수준의 economies of traffic density를 시현하고 있어 주어진 노선에서의 취항횟수 증대에 따라 평균비용의 하락이 가능한 것으로 판명되었다.

-그리고 노선의 길이(strage length)가 생산성의 중요한 요인가운데 하나로서, 모든 다른 여건이 일정하다면 노선의 길이가 길면 길수록 평균비용이 줄어드는 것으로 분석되었다.

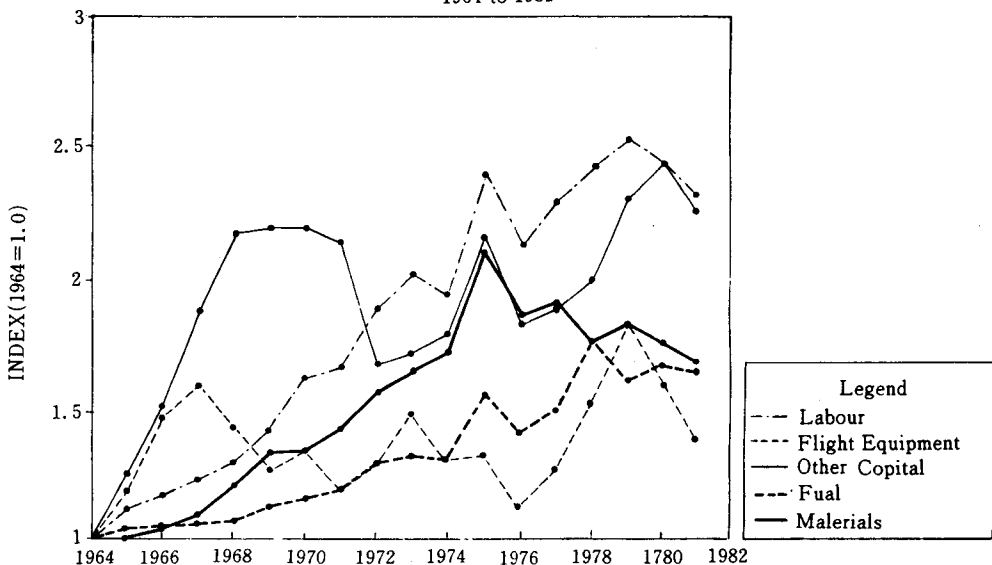
〈그림 5〉는 캐나다의 항공사들을 대상으로 조사한 總要素生産性(TFP : Total Factor Productivity)을 그래프로 표시한 것인데 대체로 위에서 지적한 대로 1979년 이후 항공사의 규모가 커질 때 예외없이 생산성의 하락, 즉 평균비용의 증가<sup>3)</sup>를 나타내주고 있다.

〈그림 6,7〉은 캐나다 항공사들의 各生産要素의 생산성과 우리나라의 國籍航空社들의 노동생산성을 연도별로 표시한 것인데 우리나라는 전체적으로 캐나다와 비슷한 추세를 보이고 있으나 뚜렷한 생산성의 하락, 즉 규모의

비경제 현상은 아직 나타나지 않고 있다. 그러나 더욱 정확한 결론을 얻기 위해서는 국적 항공사의 資本生産性과 總要素生産性이 분석되어 같이 비교되어야 할 것이며, 더불어 올바른 항공정책의 수립을 위해 국적항공사의 費用兩數의 추정이 반드시 이루어져야 할 것이다.

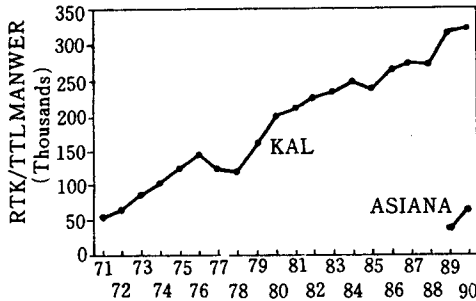
한편 거의 대부분의 항공사들이 크기에 관계없이 constant returns to scale을 보이고 있는데도 불구하고 왜 대형항공사로의 도약을 시도하고 있고 항공사간 통합이 자주 일어나는지에 대한 해답은 공급(즉 비용측면)이 아닌 수요측면에서 찾아진다. 즉 소비자들이 대형항공사를 選好하기 때문이라는 것이 그 이유이다. 소비자들의 대형항공사 선호이유는 첫째, 여행자들이 방대한 노선망을 가진 대형항공사를 이용할 경우 예약과 여행준비에 드는 情報費用(information costs)면에서 유리하기 때문이며 둘째, 여행도중 동일항공사의

INDUSTRY PARTIAL PRODUCTIVITIES  
ALL Canadian Airlines  
1964 to 1981



자료 Gillen, Oum, and Tretheway(1985), p. 78

〈그림 6〉



(그림 7) 우리나라 航空社들의 勞動生産性(RTK/TTLMANWER/종업원수)

비행기로 갈아탈 때는 待機時間이 절약되고 편리하며 貨物紛失의 우려도 줄어드는 등 높은 수준의 서비스(higher quality of service)를 누릴 수 있기 때문이다. 또 셋째, 소비자들이 단일항공사를 계속 이용할 경우 보너스 티켓을 제공해 주는 frequent flyer program의 존재도 많은 노선을 운항하는 대형항공사를 소비자들이 선호하게 만드는 큰 이유 가운데 하나이다.

그러나 이러한 대형항공사의 수요측면에서의 잇점은 상당부분 기업간 提携와 聯合에 의해 얻어질 수 있기 때문에 단일초대형 세계적 항공기업(global mega-carrier)은 아직 나타나지 않고 있는 것이다. 즉 비용측면에서 규모의 비경제를 유발하지 않으면서도 수요측면에서는 초대형항공사의 잇점을 살리는 방향으로 항공기업의 경영전략이 수정되어 가는 것이 현재의 일반적인 추세이다.

#### IV. 우리나라 航空政策의 發展方向

세계항공시장의 최근 추세는 對內外的 自由化에 의한 항공사들간의 競争深化와 地域主義의 만연으로 특징지어진다. 우리나라 국제선의 경우도 최근 미국을 비롯한 외국항공사의 대거취항으로 경쟁이 심화되고 있으며 이에 따라 국적항공사들의 市場占有率이 점점 낮아지고 있다. 또한 EC 항공시장의 통합이

진행되면서 미국을 중심으로 한 북미항공시장의 域內自由化도 동시에 추진되고 있어 국적항공사들의 효과적인 대응이 요망되고 있다. 특히 EC 통합이전에 기득권 확보를 위해 유럽제국에 대한 취항권을 확대하여야 하고 이웃 日本과의 항공시장통합을 추진할 필요가 있다.

이러한 국제환경속에서 필연적으로 나타나는 현상은 항공사들의 大型化和 항공사간 提携와 聯合의 성행이다. 미국의 경험에서 볼 수 있는 것처럼 항공사들간의 자유경쟁이 보장될 경우 대형항공사들의 거대한 노선망과 hub and spoke system, 그리고 최첨단 CRS의 위력은 소형항공사들의 우수한 효율성을 충분히 상쇄하고도 남음이 있는 것이다. 따라서 세계 각국의 항공사들은 자체적인 규모확대가 어려울 경우 외국항공사와의 제휴와 연합으로 超大型航空社의 利点을 얻고 있다. 특히 이러한 제휴와 연합은 해당항공사의 경영기술과 규모가 세계수준에 미치지 못할 때 지나친 자체적 규모확대에 따른 非效率性을 피하면서 동시에 需要提高를 위해서 필요한 것으로 인정되고 있다. 또 제휴기업과의 협력을 통해 지역주의에 효과적으로 대응할 수 있으며 잠재적 경쟁을 완화시키는 효과도 거둘 수 있다.

현재 우리나라 항공운송산업의 문제점은 기본적으로 國內線에 있다. 국내선에서의 수익성확보가 불가능한 상황에서 어떠한 형태로든 제2민항의 국제선 早期就航이 불가피했고, 제2민항의 낮은 브랜드 이미지, 취약한 노선망, 높은 생산비용 등으로 국제경쟁력이 낮은 상태에서의 국제선 취항은 곧 營業赤子의 누적으로 이어질 수 밖에 없었다. 더욱이 국내선 누적적자는 외국대형사들과의 요금인하경쟁에서 국적항공사들에게 큰 부담으로 작용하여 국제경쟁력의 약화를 초래해 왔다.

제2민항의 높은 생산비용과 영업적자의 누적인 경쟁체제를 유지하기 위해 국민경제가



부담해야 하는 값비싼 댓가이다. 따라서 제2민항의 육성에는 경쟁체제유지의 국민경제적 편익이 그 비용을 초과하는가에 대한 정책적 확신이 그 전제가 되어야 할 것이다. 그리고 일단 합의된 체제라면 제2민항의 生産性 向上과 收益性의 조기확보는 국가적 과제가 되며, 정부와 해당기업은 그에 대한 엄청난 책임을 지게 되는 것이다.

이제 앞으로 독점이 아닌 경쟁체제의 유지가 국민경제적 선택이라고 가정할 경우 현재의 세계항공환경속에서 고려되어야 할 우리나라 항공정책의 큰 방향은 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 국내선항공의 自立基盤을 조속히 구축하여야 할 것이다. 우리나라 국내선항공의 운임수준은 타 교통수단운임과의 비율에서 이웃 일본의 그것과 크게 다르지 않다. 다만 우리의 경우 생산비용이 높기 때문에 일본의 국내선이 흑자경영을 보이는 것과는 대조적으로 우리나라는 엄청난 赤字(1990년의 경우 1,000억원)를 보이고 있는 것이다. 따라서 최신관제시설과 활주로, 터미널로 증설 등 空港施設投資의 확대와, 制限空域의 폐지 등 國內航空規制의 완화를 통한 항공기 가동률증대와 같은 비용절감 대책이 강구되어야 한다. 그리고 國內線航空事業免許는 안전성의 확보를 전제로 대폭 자유화하되 수익성의 미비를 이유로 한 그 사업범위의 국제선으로의 연결은 허용되어서는 안될 것이다. 국제선의 자유화는 국민들에 대한 항공서비스의 증대와 효율성 향상을 위해 반드시 필요하다. 그러나 소위 critical mass를 갖춘 대형항공사의 잇점이 지배하는 국제선에 제3, 제4의 민항을 계속 진출시킬 여지는 앞으로 상당기간 없다고 보아진다.

둘째, 경쟁체제의 유지가 국가적 정책선택이라면 국제선은 당분간 2社 體制를 유지하되 제2민항의 原價節減과 조기경영정상화를 위해 路線權 配定政策을 재검토할 필요가 있다. 앞

에서 지적한 대로 경쟁체제의 유지를 위해 제2민항을 육성하는데는 엄청난 국민경제적 희생이 뒤따른다. 따라서 그 희생을 최소화하기 위한 정부의 조정 역할은 충분히 정당화될 수 있다고 본다. 구체적으로 제2민항의 효율성 제고를 위해 economies of traffic density에 따라 특정노선에 特化하여 취항횟수를 집중적으로 늘리고 그 대신 취항지역은 일부에 한정하여 지나친 노선망확대에 의한 적자를 방지하여야 할 것이다.

셋째, 현재 제1민항이 규모의 비경제 상태에 돌입했는지는 분명치 않으나 미국과 캐나다의 연구에 비추어 보아 최소효율규모(MES)는 이미 넘어섰을 것으로 보인다. 더욱이 항공운송산업이 景氣變動에 민감하며 경쟁이 치열하여 수익성이 매우 낮으므로 지나친 기업규모의 확대는 더욱 바람직하지 않을 것이다. 따라서 제1민항의 경우 체질개선과 기술적 우위획득, 원가절감에 의한 국제경쟁력의 확보가 우선되어야 할 것이며, 非收益路線에의 직접취항보다는 제2민항 및 외국항공사와의 제휴와 연합으로 간접취항에 의한 세계적 노선망구축의 효과를 추구하는 것이 유리할 것이다.

넷째, 양대 민항의 소모적 노선권획득 경쟁은 자원의 낭비와 국민경제적 희생을 더욱 가중시킬 뿐이다. 따라서 양사간의 공식적 업무협의를 추진해나갈 채널이 필요하며 政府의 모든 利害調整은 여기서 합의된 사항을 최대한 존중하는 선에서 이루어져야 할 것이다. 그리고 지금까지의 경험에서 보듯이 민간자율에 의한 이해조정이 불가능할 경우 정부의 恣意的 行政을 보완하기 위해 교통부장관의 자문기구로 航空政策審議會를 구성하여 공개적이고 객관적인 정책수립을 추구해야 할 것이다. 항공운송산업의 경영은 비록 민간항공사들이 담당하고 있으나 국제항공질서와 거대장차산업으로서의 특성, 국민에 대한 고속교통

서비스산업으로서의 중요성에 비추어 이는 엄청난 국가적 公益事業임에 틀림없다. 따라서 민간자율의 원칙은 최대한 존중하되 효율성과 형평성의 제고, 시행착오에 의한 자원의 낭비를 막기 위해 정부의 신념에 찬 長期政策構想이 발표되어야 할 것이고 이를 위한 객관적이고도 공정한 행정이 시행되어야 할 것이다.

### 〈參 考 文 獻〉

1. 大韓航空, 아시아나航空, Annual Report, 各年號
2. 李英赫, 「2000年代 우리나라 航空運送産業의 發展을 위한 基本方向」, 月刊 해운 산업동향, 1990. 6
3. 海運産業研究院, 2000年代를 향한 우리나라 航空産業의 中長期發展方向 研究, 1990. 3
4. ———, 世界 民航界의 最近 動向과 大韓航空의 對應方案, 1991. 1
5. Bailey and Panzar(1981), 「The Contestability of Airline Markets during the Transition to Deregulation」, Law and Contemporary Problems, Winter, pp. 125-145
6. Caves, Christensen and Tretheway (1984), 「Economies of Density vs. Economies of Scale : Why Trunk and Local Service Airline Costs Differ?」 Rand Journal of Economics, vol. 15, no. 4, pp. 471-489
7. Gillen, Oum and Tretheway(1985), Airline Cost and Performance : Implications for Public and Industry Policies, Center for Transportation Studies, Univ. of British Columbia
8. ———(1990), 「Airline Cost Structure and Policy Implications」, Journal of Transport Economics and Policy, vol. 24, no. 1, pp. 9-34
9. Keeler, T. E. (1978), 「Domestic Trunk Airline Regulation : An Economic Evaluation」, Study on Federal Regulation, US Government printing Office
10. White, L. J. (1979), 「Economies of Scale and Question of 'Natural Monopoly' in the Airline Industry」, Journal of Air Law and Commerce, vol. 44, pp. 545-573
11. Windle, R. J. (1991), 「The World's Airlines : A Cost and Productivity Comparison」, Journal of Transport Economics and Policy, Jan. vol. 25, no. 1, pp. 31-49