

FIP-2015-0010 (통권 제220호, 2015. 11)

제주도의 일방향 항공자유화 문제

ISSUE
PAPER

Contents

< 요약 >

I. 검토배경	1
II. 한중 항공노선 현황과 제주-중국노선의 문제점	4
1. 한중 항공노선 현황	4
2. 제주-중국노선 현황과 문제점	5
3. 제주-중국 항공노선 불균형 원인: 제주도의 일방향 항공자유화	6
4. 개선 방안	7
5. 결론	10

- FKI Issue Paper는 경제 및 정치·사회분야에서 우리 모두가 대비해야 할 현안에 대한 문제를 제기하고 정책 대안에 대한 공감대를 만들어 나가고자 발간하고 있습니다.
- 이 자료는 본회 국제경제팀 과장 박종찬이 작성한 것입니다.
내용과 관련하여 의견이나 문의사항이 있으시면 아래로 연락하여 주시기 바랍니다.
TEL : 02-3771-0469 FAX : 02-6234-5305 E-mail : jcpark@fki.or.kr

□ 검토 배경

- 최근 5년간 한중 간 상호방문이 크게 증가, 지난해 인적교류 천만 명을 돌파했고 한국과 중국은 상호 최대의 방문국으로 자리매김
- 방한 중국인이 크게 증가함에 따라 한국의 관광수지 적자폭이 감소하고 한중 간 항공노선 여객 성장률도 2014년 26.7%로 높은 성장세 기록
- 한중 항공노선의 항공사 국적별 점유율을 보면 한중이 5:5가량을 차지하고 있으나 제주-중국노선에서만은 중국 항공사가 80%가량을 점유

□ 한중 항공노선 현황

- 한중노선은 2010년 이후 지난해까지 운항회수 50%, 여객 수 70% 증가
- 한중노선 취항항공사 국적별 점유율은 운항회수와 여객운송에서는 약 5(한):5(중), 화물운송에서는 6.5(한):3.5(중) 수준으로 비교적 균형으로 평가

□ 제주-중국노선의 현황과 문제점

- 지난해 제주도를 방문한 외국인인 약 330만 명이었는데 이 중 중국인이 285만 명으로 85.9%를 차지했고, 제주공항 국제선 여객운송 225만 명 중 중국노선이 82.5%를 차지하고 있음
- 제주-중국노선의 항공사 국적별 점유율은 운항회수에서 중국항공사가 79.1%, 여객 수에서 중국항공사가 76.2%를 점유하고 있음
- 제주-중국노선에서 중국항공사의 점유율이 높은 것은 1998년에 도입된 제주도의 일방향 항공자유화 조치에서 기인. 제주도에 취항하고자 하는 중국항공사는 한국정부의 운수권 허가와 관계없이 취항할 수 있지만 제주-중국노선에 취항하려는 국적항공사는 중국정부의 운수권 허가를 받아야 취항할 수 있음

□ 개선 방안

- 제주-중국 항공노선을 한중 간 항공자유화 노선으로 포함시켜야 할 것임
 - 제주-중국노선이 자유화될 경우 기존에 자유화된 한국-산둥성, 한국-하이난다오 노선을 포함해 전체 한중노선의 1/4 정도가 자유화되는 효과
 - 최근 제2 제주공항의 신설이 확정되었으므로, 제주-중국노선을 자유화함으로써 현재의 점유율 불균형을 시정할 필요

I. 검토배경

- 최근 5년간 한중 간 상호방문이 크게 증가, 지난해 인적교류 천만 명 돌파
 - 최근 5년간 중국인의 한국방문이 3배 이상 증가해 2014년 600만 명을 돌파했고 한국인의 중국방문은 400만 명 대 유지

<표 1> 한국과 중국의 상호 방문객 수

(만 명)	2010	2011	2012	2013	2014	5년 평균 증가율
중국→한국	188	222	284	433	613	33.8%
한국→중국	408	419	407	397	418	5.5%
합 계	596	641	691	830	1,031	15.5%

* 자료: 한국관광공사, 관광지식정보시스템

- 한국과 중국은 상호 최대의 방문국으로 자리매김
 - 2014년 訪韓 외국인 중 1위는 중국인으로 전체의 43.1%, 訪中 외국인 중 1위는 한국인으로 전체의 15.9%를 차지

<표 2> 방한 및 방중 외국인 수(국적별, 2014)

訪韓 외국인				訪中 외국인			
순위	국가	(만 명)	(%)	순위	국가	(만 명)	(%)
1	중국	612.69	43.1	1	한국	418.17	15.9
2	일본	228.04	16.1	2	일본	271.76	10.3
3	미국	77.03	5.4	3	미국	209.32	7.9
4	대만	64.37	4.5	4	러시아	204.58	7.8
5	홍콩	55.84	3.9	5	말레이시아	112.96	4.3
6	태국	46.68	3.3	6	몽골	108.27	4.1
7	필리핀	43.50	3.1	7	싱가포르	97.14	3.7
8	말레이시아	24.45	1.7	8	필리핀	96.79	3.7
9	러시아	21.44	1.5	9	인도	70.99	2.7
10	인도네시아	20.83	1.5	10	독일	66.26	2.5
전 체		1,420.15	100.0	전 체		2,636.08	100.0

* 자료: 관광지식정보시스템, 중국국가여유국

□ 訪韓 중국인이 크게 늘어남에 따라 한국의 관광수지 적자폭 축소

- 對중국 관광수지는 2010년 4.1억 달러 적자에서 2014년 78.2억 달러 흑자로 전환

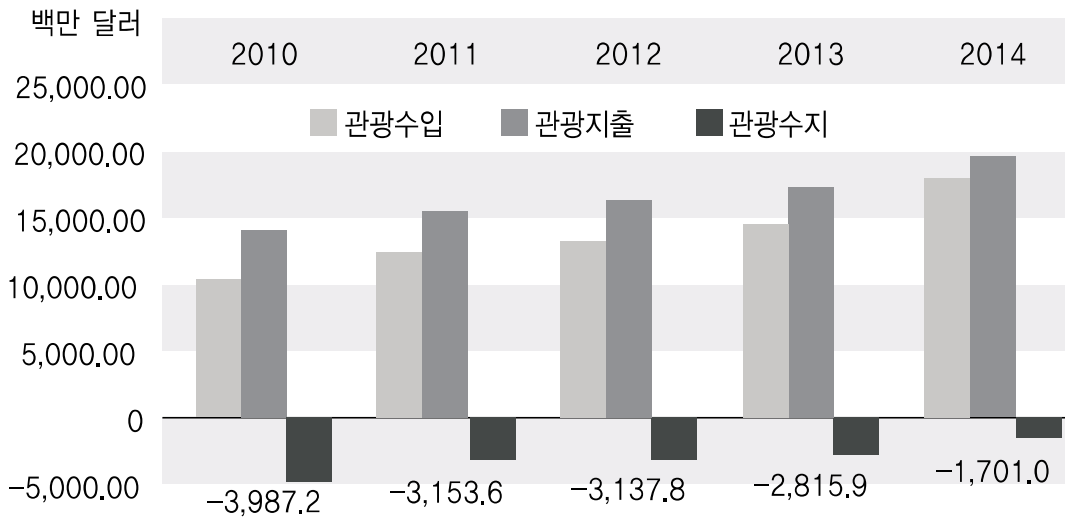
<표 3> 對중국 관광수지

(백만 달러)	2010	2011	2012	2013	2014
관광수입	2,184.8	2,925.7	3,393.6	5,754.5	9,964.9
관광지출	2,594.4	2,832.9	2,164.6	2,074.9	2,143.8
관광수지	△409.6	92.8	1,229.0	3,679.6	7,821.1

* 자료: 한국은행

- 對중국 관광수지 흑자에 힘입어 한국의 전체 관광수지는 2010년 40억 달러 적자에서 2014년 17억 달러 적자로 개선

<그림 1> 한국의 관광수지 추이



* 자료: 한국관광공사

□ 중국 입장에서 외국인 방문객 중 한국인 수가 최대로 가장 큰 고객

- 지난해 방중 한국인은 인구대비 8.3%로 한국인의 방중 규모는 세계 최대

<표4> 인구대비 訪中인원 비중

(2014년)	한국	일본	미국
방중인원(A)	418만 명	272만 명	209만 명
총인구(B)	5,042만 명	1억2,708만명	3억1,852만 명
A/B	8.3%	2.1%	0.7%

□ **한중 인적교류 확대로 한중 항공노선도 큰 폭으로 성장**

- 2013년 대비 2014년 한국-중국 항공노선의 여객 성장률이 26.7%로 지역별 국제 여객실적 중에서 가장 높은 성장세 기록

<표 5> 지역별 국제여객 실적

(명)	중국	일본	동아시아	미주	유럽	대양주	기타
2012	10,790,467	11,516,800	15,778,849	3,985,795	3,178,149	1,723,927	728,681
2013	12,583,149	10,946,591	17,271,594	4,115,841	3,397,467	1,838,572	833,677
2014	15,940,103	10,776,250	19,152,917	4,270,391	3,890,142	1,861,081	887,875
'14/'13	26.7%	△1.6%	10.9%	3.8%	14.5%	1.2%	6.5%

* 자료: 국토교통부

* 주: 출발+도착 기준, 유상여객 기준

□ **한중노선의 항공사 국적별 점유율을 보면 한중이 5:5가량을 차지하고 있으나 제주-중국노선에 있어서는 중국 항공사가 80%가량을 점유**

- 본 보고서에서는 최근 제2 제주공항 신설이 확정된 시점에서 제주-중국 항공 노선의 문제점을 검토하고 개선방안을 제시하고자 함

Ⅱ. 한중 항공노선 현황과 제주-중국노선의 문제점

1. 한중 항공노선 현황

- 한중 항공노선은 2010년 이후 지난해까지 운항회수 50%, 여객 수 70% 증가
 - 2014년 한중 항공노선의 운항회수는 약 11만 회로 최근 5년간 연평균 10.8% 증가, 여객은 약 1,600만 명으로 최근 5년간 평균 14.8% 증가

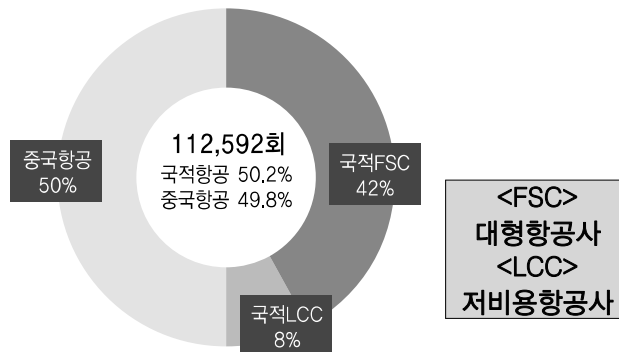
<표 6> 한중 항공노선 현황

	2010	2011	2012	2013	2014	5년 평균
운항회수(회)	74,723	77,742	84,985	95,264	112,592	10.8%
여객 수(만 명)	917	977	1,079	1,258	1,594	14.8%

* 자료: 한국항공진흥협회

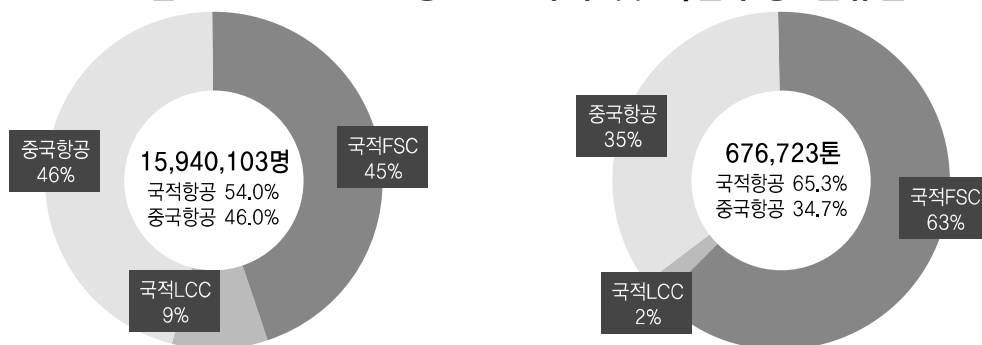
- 한중노선 취항항공사의 국적별 점유율은 한국과 중국이 균형을 이루고 있음
 - 운항회수와 여객운송에서 약 5(韓) : 5(中), 화물운송에서는 6.5(韓) : 3.5(中) 수준

<그림 2> 2014년 한중항공노선 운항회수 점유율



* 자료: 한국항공진흥협회

<그림 3> 2014년 한중노선 여객 및 화물수송 점유율

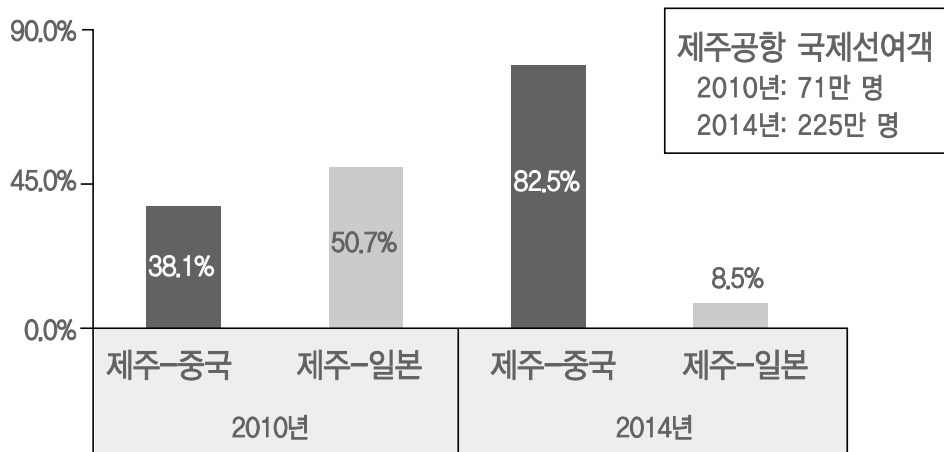


* 자료: 한국항공진흥협회

2. 제주-중국노선 현황과 문제점

- 제주공항 국제선의 노선별 점유율은 2010년까지만 해도 일본노선이 가장 큰 비중을 차지했으나 그 후 중국노선이 크게 늘어 압도적 1위
- 2014년 제주공항 국제선 운항회수 16,155회 중 중국노선이 79.1%, 국제선 여객 운송 225만 명 중 중국노선이 82.5%를 기록

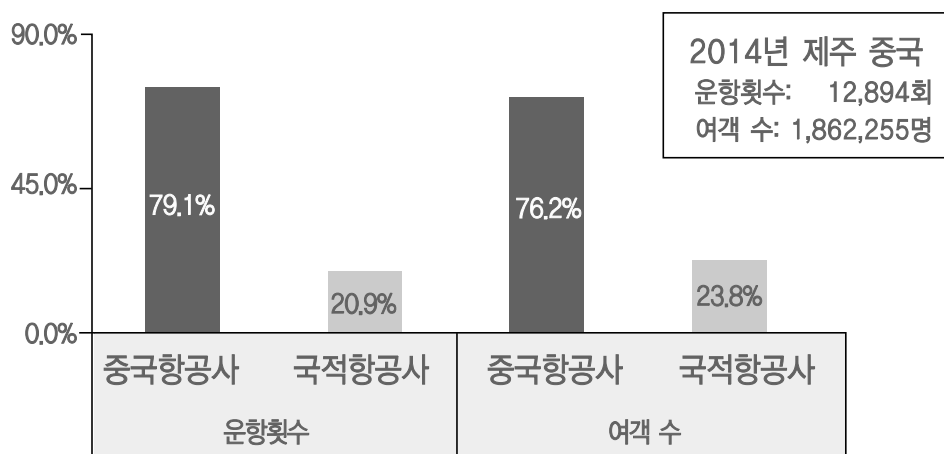
<그림 4> 제주공항 국제선 여객의 노선별 점유율



* 자료: 한국항공진흥협회

- 제주-중국 항공노선의 중국항공사와 국적항공사의 점유율 비중이 8:2 정도로 중국항공사의 점유율이 매우 높은 상황
- 제주-중국노선의 항공사 국적별 점유율은 운항회수의 경우 중국항공사가 79.1%, 국적항공사 20.9%, 여객 수는 중국항공사 76.2%, 국적항공사 23.8%

<그림 5> 제주-중국노선의 항공사 국적별 점유율



* 자료: 한국항공진흥협회, 한국공항공사

3. 제주-중국 항공노선 불균형 원인: 제주도의 일방향 항공자유화

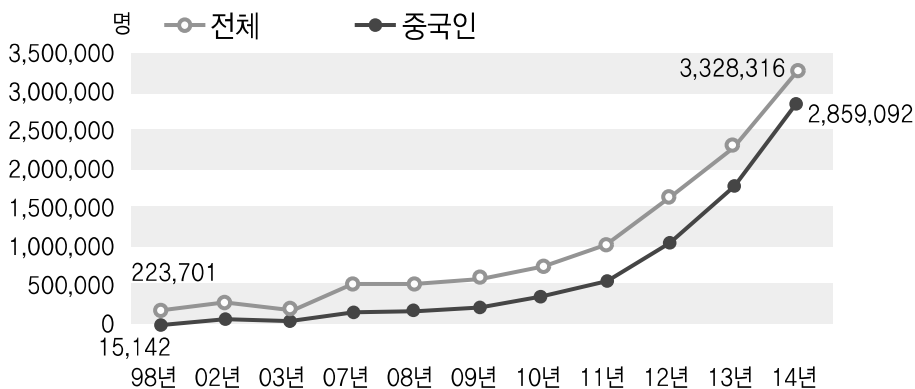
□ 제주-중국노선에서 중국항공사의 점유율이 높은 것은 1998년에 도입된 제주도의 일방향 항공자유화 조치에서 기인

- 제주도는 IMF외환위기 직후 1998년 9월에 전 세계를 대상으로 3~4자유운수권을 허용하고 2007년 3월부터는 5자유운수권까지 허용¹⁾
 - 이에 따라 제주도에 취항하려는 항공사는 한국정부의 운수권 허가과 관계없이 자유롭게 취항할 수 있고 제주도를 경유하는 것도 가능
- 반면 한중 간에는 일부 지역(산둥성, 하이난다오)을 제외하고 항공자유화협정이 체결되어 있지 않기 때문에 제주-중국노선에 취항하려는 국적 항공사는 중국 정부의 운수권 허가를 받아야 하는 상황

□ 이런 제도 하에서 제주도를 찾는 중국관광객이 급증함에 따라 중국항공사의 취항수가 크게 늘었고 국적항공사는 취항수를 늘리는 데 한계

- 제주도 방문 외국인은 1998년 22만 명에서 2014년 332만 명으로 16년 만에 15배 증가, 중국인 방문객 수는 1만5천 명에서 285만 명으로 180배 이상 증가
 - 외국인 방문객 중 중국인 비율은 1998년 6.8%에서 2014년 85.9%로 크게 확대

<그림 6> 제주도 방문 외국인 추이



* 자료: 제주특별자치도

- 2014년 제주-중국 정기노선은 25개, 총 38개 항공편이 있는데 중국항공사의 항공편이 32편으로 전체의 84%를 차지

1) 3자유운수권: 자국에서 적재한 여객, 화물 및 우편물을 상대국의 영역에서 내릴 수 있는 권리(자국→상대국),
 4자유운수권: 자국으로 오는 여객, 화물 및 우편물을 상대국의 영역에서 탑재할 수 있는 권리(상대국→자국),
 5자유운수권: 제3국으로 가는 여객, 화물 및 우편물을 상대국의 영역에서 탑재하고 내릴 수 있는 권리(자국→상대국↔제3국 또는 자국↔제3국↔상대국)

<표 7> 제주-중국 정기노선 취항 항공사 현황²⁾

도시명		항공사(국적)	도시명		항공사(국적)	
제주	광저우	CSN(중)	제주	난징	TWB(한)	
	정주	CSN(중)		베이징	CCA(중), CES(중), KAL(한)	
	장춘	CES(중), CSN(중)		푸둥	CES(중), CQH(중), DKH(중), JNA(한)	
	중경	OKA(중)		심양	CSN(중)	
	창사	OKA(중)		센젠	CSN(중)	
	대련	CSN(중)		천진	CQH(중), GCR(중), OKA(중)	
	푸조우	CXA(중)		원저우	CES(중)	
	항조우	CCA(중), CES(중)		우한	CSN(중)	
	후양후아	CSN(중)		우시샤우팡	CES(중)	
	하얼빈	CQH(중), CSN(중)		시안	CES(중), JJA(한), JNA(한)	
	진지앙	CXA(중), JNA(한)		샤먼	CXA(중)	
	닝보	CES(중)		연길	CSN(중)	
	난징	OKA(중)		합 계	중국항공 32편, 국적항공 6편	

* 자료: 한국공항공사, 제주-중국 노선 취항 항공사는 중국항공 8社, 국적항공 4社

4. 개선 방안

(1) 한중 항공자유화 지역 확대

- 2006년 한중항공회담 이후 한국-산둥성, 한국-하이난다오 노선의 항공자유화가 실시되고 있으나 그 외 지역으로 항공자유화를 확대하지 않고 있음
- 대신 한중 양국은 항공수요 증가에 대응하기 위해 항공회담을 개최, 노선공급을 확대해 오고 있음

<표 8> 한중 항공노선 운수권 현황

	2006년	2014년	증가율
여객	週 401회	週 516회	28.7%
화물	週 36회	週 44회	22.2%

* 자료: 국토교통부

- 우리 정부는 한중 간의 항공자유화를 ‘단계적’으로 추진한다는 계획
 - 제1차 「항공정책기본계획」(계획기간 2010~2014년)에 따르면 여객·화물 항공 자유화 국가를 확대하고(19개국 → 40개국), 시장규모 등에 따라 포괄적·단계적 및 개별적 자유화 추진 계획*

* 포괄적 자유화: EU, 단계적 자유화: 중국, ASEAN은 2010년부터 항공협정 체결 추진

2) CCA(에어차이나), CSN(중국남방항공), CES(중국동방항공), OKA(오케이항공), CXA(샤먼항공), CQH(스프링항공), DKH(준야오항공), GCR(그랜드익스프레스차이나항공), KAL(대한항공), JAN(진에어), JJA(제주항공), TWB(티웨이항공)

- 동북아지역 역내자유화와 시장선점을 위한 ‘통합항공시장’ ** 구축 계획
- ** 1단계: 한중, 2단계: 한중일, 3단계: 대만, 몽골 등 추가

- 향후 한중 항공자유화 확대 및 동북아 역내 항공시장 확대에 대비하기 위해 한중 간 항공자유화 효과를 시험할 수 있는 「테스트 베드」를 확충할 필요
 - 현재 항공자유화가 시행되고 있는 한국-산둥성³⁾, 한국-하이난다오 노선은 규모가 크지 않아 항공자유화의 효과를 확인하는 ‘테스트 베드’로서는 충분치 않은 상황

<표 9> 한중 전체 항공노선 대비 한국-산둥성 노선 비교

(2014년)	운항 수(회)	총여객(만 명)	항공화물(톤)
한국-산둥(A)	18,140	221	30,592
한국-중국(B)	112,592	1,594	676,723
비 중 (A/B)	16.1%	13.9%	4.5%

* 자료: 인천공항공사, 한국공항공사, 한국항공진흥협회

- 한국-하이난다오노선의 경우 운항회수도 적고 중국항공사가 경유노선으로 활용하고 있기 때문에 항공자유화협정의 효과를 테스트하기에는 부적절
 - * 예를 들어 한국(인천)-하이난다오(하이코우)노선을 운영하는 중국남방항공은 광저우를 경유, 승객이 대부분 광저우에서 내리고 있음('14년 인천-하이코우 운항회수는 374회였는데 총여객 수는 1,957명으로 편당 평균승객이 5명에 불과)

(2) 한중 항공자유화 「테스트 노선」으로서 제주-중국노선의 타당성

- 한중 간 항공자유화 노선에 제주-중국노선이 추가될 경우 한중 전체 노선의 약 1/4 정도가 자유화되는 결과, 「테스트 노선」으로 충분한 기능 수행

<표 10> 제주-중국노선이 자유화될 경우 한중 항공자유화 비율

(2014년 기준)	한국-중국	한국-산둥	제주-중국	자유화 비율
운항회수 (회)	112,592(A)	18,140(B)	12,894(C)	27.6% (B+C)/A
총 여객 수 (만 명)	1,594(A')	221(B')	186(C')	25.5% (B'+C')/A'

3) 2014년 기준 한국-산둥성(엔타이, 웨이하이, 칭다오, 지난) 노선의 국적항공사와 중국항공사의 점유율은 5:5 수준(운항회수 韓 48.9% : 中 51.1%, 여객 수 51.7% : 48.3%)

- 제주공항이 신설될 경우 현재의 일방향 항공자유화 제도는 한중 항공사 간 제주-중국 노선 점유율 불균형이 지속되는 결과를 초래하므로 시정 필요
- 제주공항은 항공기 이착륙 총량이 시간당 수용능력의 90%를 초과하는 시간대가 08~22시까지로 이착륙 여력이 별로 없는 상황

<표 11> 주요 3개 공항의 시간당 슬롯('15년 하계 피크주간 기준)

구 분	김포공항	김해공항		제주공항	
시간당 수용능력	41회/시간 (유보 1회 포함)	주중	16회		34회/시간 (유보 1회 포함)
			06~08시	22회	
			08~09시	19회	
			10~12시	17회	
		20~22시			
주말	24회				
최다배정횟수	37회	-		34회	
첨두시간*	18시대	-		08시~22시대	

* 첨두시간: 이착륙 총량이 슬롯조정기준의 90%를 초과하는 시간대

** 자료: 「2015년도 제주국제공항 하계 항공기 운항 스케줄 분석」

- 이에 따라 제주공항의 증설 또는 신설 필요성이 제기되었고, 최근 국토부는 서귀포 신산리에 제2 제주공항을 신설하는 방안을 발표
- 제주-중국 항공노선이 자유화된다고 하더라도 단기적으로 중국항공사의 점유율에 큰 변동이 없을 것이기 때문에 중국 측 부담은 크지 않을 것으로 예상
- 제주공항의 항공기 이착륙 시간(슬롯)에 여유가 적기 때문에 항공자유화를 한다고 하더라도 항공사들이 기존에 배정받은 슬롯에는 큰 영향이 없을 것
 - 제주-중국노선의 항공자유화로 한국항공사가 추가로 배정받을 수 있는 제주공항의 슬롯 여유가 별로 없는 상황
- * 항공사가 배분받은 슬롯을 일정 비율(80%) 이상을 사용하고 기타 규정을 준수하는 한 기존에 배정받은 슬롯을 계속 유지할 수 있음
- 한중 양국은 2006년 한중항공회담 당시 향후 양국 간 전면적 항공자유화에 합의하고 매년 별도의 회담을 개최하여 자유화 지역 확대를 검토하기로 결정
- 중국측 사정으로 지금까지 양국 간 항공자유화 지역이 확대되지 않고 있음
- 제주-중국노선의 점유율, 제2 제주공항 신설 등의 문제를 감안할 때 제주-중국노선을 항공자유화 지역으로 지정할 시점에 이르렀다고 판단

5. 결론

- **제주도의 일방향 항공자유화를 실패한 정책이라고 평가할 수는 없음**
 - IMF외환위기 이후 제주도의 관광활성화를 위해 항공자유화 제도를 도입하고 중국인 대상 무비자 入島를 허용함으로써 가시적인 성과 달성
 - 제주-중국노선의 수요증가에 대응하기 위해 쌍방향 자유화까지는 아니더라도 항공회담을 통해 공급확대를 위해 노력했던 것도 평가할 만한 일
- **장기적으로 한중 및 동북아 항공자유화 시대가 열릴 것을 감안, 한중 간 항공 자유화의 「테스트 베드」로서 제주-중국노선을 자유화할 필요**
 - 제주공항의 신설이 완료되고 제주-중국노선의 자유화 효과를 검증하는 데까지는 상당한 시간이 걸릴 것이므로 한국과 중국의 항공업계가 적응할 수 있는 시간은 충분하다고 판단
 - 제2 제주공항 신설이 결정된 만큼 조만간 한중항공회담을 개최하고 제주-중국 항공노선의 쌍방향 자유화를 추진해야 할 것으로 사료
 - 아울러 단기적으로는 한중 항공회담을 통해, 현행 제주-중국 노선의 점유율 불균형을 시정하기 위해 중국 측을 설득할 필요 있음