

미국 민간항공산업의 산업정책과 무역관리*(II)

Laura D. Tyson **

〈 목 차 〉

- | | |
|-----------------------|-----------------------------------|
| I. 전략산업 육성을 위한 중요한 결정 | IV. 민항산업에 대한 정부개입의 경제적 분석-에어버스 사례 |
| II. 항공산업의 경제학 | V. 항공산업의 무역마찰 |
| III. 산업의 역사 | VI. 미국 민항산업의 당면과제 |
| | VII. 소결론 |

IV. 민항산업에 대한 정부개입의 경제적 분석 — 에어버스 사례

이 책에서 여러 번 언급한 대로 특정 산업에 대한 특정 산업에 대한 정책 개입은 목표달성이라든지 또는 반드시 후생을 증진시키지는 않더라도 시장 결과에 영향력을 미친다는 측면에서는 효과적일 수 있다. 산업정책의 후생 효과 문제는 에어버스사 발전을 위한 유럽의 보조금 지급과 관련하여 논란이 되어 왔다. 이러한 문제는 항공기 보조금을 둘러싼 미국과 유럽의 갈등과 이 산업의 독특한 시장 및 생산조건으로 인하여 보조금이 일국의 참여자의 수익을 다른 나라 참여자에게 이동시켜 국가의 경제적 후생에 잠재적으로 엄청난 영향을 미칠 수 있기 때문에 주목을 끌어 왔다.

* 28집에서 이어짐.

**미 클린턴 행정부의 경제자문위원장

에어버스의 시장 진입을 도와주기 위한 유럽의 보조금 지급정책의 후생효과를 경제적으로 분석한 연구결과가 두 가지 있다. 하나는 볼드윈과 크루그만 <(Richard Baldwin & Paul Krugman) [1988b]>의 연구이고 다른 하나는 클레퍼 <(Gernot Klepper) [1990]>의 연구이다. 볼드윈과 크루그만(Baldwin & Krugman)은 에어버스의 A300과 보잉의 767 두 제품간의 시장경쟁에 초점을 두고 있다. 그리고 에어버스 A300과 보잉 767 두 제품에 대해 다음의 세 가지 시나리오를 서로 다른 시장구조하에서 비교하고 있다. 첫째, A300이 유일한 중형 중거리 비행기인 에어버스 독점 시나리오, 둘째, 767이 A300을 따라 시장에 참여하는 두 회사 과점체제, 셋째, 그리고 에어버스가 참여치 않는 보잉 독점 시나리오 등이다. 이 연구에서는 유럽 정부들이 A300 개발과정에서 보잉사보다 낮은 자본비용으로 암암리에 보조금을 지급한 것으로 가정하고 있다.²⁹⁾ 그들은 이 보조금이 1974년 가격기준으로 유럽 납세자들의 세금액 15억달러 정도에 해당하는 것으로 추정하였다.

몇 가지 매우 제한적이고 의문점이 있는 가정에 기초하고 있지만 볼드윈과 크루그만의 시뮬레이션 모델에 따르면,³⁰⁾ A300의 시장 진입을 도와주기 위한 유럽의 보조금은 다음과 같은 후생 효과를 나타냈다. 전세계의 나머지 국가들은 저렴한 항공기 가격과 비행운임에 따라 소비자 잉여의 증가에 뚜렷이 맞보았다. 미국은 명백하게 보잉의 생산자 잉여 감소가 미국 소비자들이 향유한 이득보다 컸기 때문에 전체적으로는 손실을 입었다. 그리고 유럽의 복지효과는 다소 애매하여 사용된 척도에 따라 긍정적, 부정적 효과가 엇갈린다. 이러한 혼합된 결과에도 불구하고 볼드윈과 크루그만<[1988] pp. 68-69>은 “A300 프로젝트는 유럽에게 이웃을 가난하게 만들면서 또 자기자신을 가난하게 만드는 정책”을 동시

29) 이 가정은, 보잉과 에어버스에 대한 자본비용이 정부 개입이 없는 경우에도 같을 것이라고 볼 수는 없기 때문에 의문점이 따른다. 미국 회사들은, 70년대와 80년대에 걸쳐, 심지어 정부개입이 이슈가 되지 않은 산업에서마저 많은 유럽업체보다 더 높은 투자자본비용을 지불하는 경향이 있었다.

30) 볼드윈과 크루그만(Baldwin & Krugman) 분석의 의문점이 있는 다른 가정으로는, A300과 보잉 767 시장경쟁과 두 회사가 제작하는 다른 비행기 시장에서의 경쟁을 연결시키는 설명이 없다는 점, 잠재 경쟁자로서 맥도널더글러스가 배제되었다는 점, 그리고 시장행태가 동질제품 생산자들간의 코르노(Cournot) 경쟁으로 모형화될 수 있다는 것 등이다.

에 보여주는 것으로 결론지었다.

이 결론은 그것이 의존하고 있는 의문 투성이의 가정보다도 문제가 더 많다.³¹⁾ 특히 볼드윈과 크루그만은 민항기 생산의 증대한 특성을 간과하고 있다. 하나의 비행기 모델이 전체 제품군과 연결되는 범위의 경제가 그것이다. A300은 에어버스사가 보조금을 받아 시장에 진입하지 않았다면 불가능했을 에어버스 제품군 중 첫번째 작품이었으며 기술적 비약 중의 첫 개가였다. 이 전략의 경제적 성과에 대한 완벽한 연구는 A300뿐만 아니라 그것이 배제한 모든 제품군의 득실과 그 과정에서 얻은 소중한 경험을 모두 감안해야만 하는 것이다.

클레퍼<(Gernot Klepper)(1990)>에 의해 이루어진 항공기산업의 경제성에 관한 최근의 보다 복잡한 연구는 범위의 경제를 포함함으로써 볼드윈-크루그만(Baldwin-Krugman) 연구의 단점을 보강하려고 노력하였다. 볼드윈과 크루그만과 같이 클레퍼의 접근 방식은 본래 집중적 성격이 강한 산업에서 정부정책을 적절히 평가하기 위해서는 그 정책이 경쟁에 미치는 효과를 측정해야 한다는 사실을 시사하고 있다.

클레퍼는 단거리, 중거리, 장거리 항공기시장에서의 3제품군끼리의 경쟁에 관한 모형을 만들어 냈다. 그는 서로 다른 시장구조를 갖는 세 가지 시나리오를 비교한다. 보잉사 독점, 보잉-맥도넬 더글러스 두 회사 과점, 그리고 보잉-에어버스 두 회사 과점 등이다. 유럽의 에어버스 지원을 측정하는 후생효과는 에어버스가 빠진 두 가지 시나리오 중 어느 것을 기준으로 삼는가에 따라 상당히 달라진다. 클레퍼는 정부의 독점 금지정책으로서 에어버스 진입지원이 소비자 복지는 증진시키지만 이것이 생산자 복지의 거대한 손실에 의해 상쇄되므로 전체 복지를 감소시켰다고 결론 맺었다. 다시 말하면 에어버스 등장은 가격인하로 소비자들에게는 이득을 안겨주었지만 생산규모를 줄이고 비용을 증대시켜 생산자에게는 해를 입혔다는 것이다. 이 입장은 볼드윈-크루그만의 연구와 같다. 대부분의 시나리오하에서 유럽의 에어버스 진입지원 보조금은 복지증진책이 아니었으며 유럽에게도 경제적 합리성을 가져다 주지 못했다. 그리고 그것은 미국에게

31) 볼드윈과 크루그만(Baldwin & Krugman)은 다음과 같은 방식으로 그들의 결론을 정당화한다: "가능성 있는 모델을 생산하는 데 필요한 정도의 단순성만 가지고 정책 결론을 우리가 도출한 결과의 기반으로 삼기는 어려운 노릇이다." 그러나 그들의 좀더 자극적인 진술은 보통 검증절차없이 다른 사람들에 의해 인용되고 있다.

서 '명백하게 유해한' 것이었다.

볼드윈-크루그만 연구와 클레퍼의 연구는 둘다 두 가지 결함을 갖고 있다. 첫째는 그들이 제기한 문제와 관련되며 두번째는 방법론에 관한 것이다. 첫째, 에어버스의 시장진입 지원책이 유럽의 정태적인 경제적 후생을 증진시켰는가 하는 문제는 논란의 소지가 있는 것이다. 정태적 후생차원에서 경제적으로 합리적이든 그렇지 않든간에 이 정책을 되돌릴 수는 없는 노릇이다. 시장진입문제는 경제적 측면뿐만 아니라 정치적, 군사적 그리고 기술적 측면을 고려하여 결정된 것이다.

둘째, 이 연구자들의 방법론은 그들이 제기한 후생문제에 대해서마저 적절치 못하다. 예를 들어 두 연구 모두 유럽 보조금에 따른 세계 항공기 생산지의 이전이 몰고 온 유럽의 고임금 고용기회 창출과 미국의 기회 축소와 같은 후생효과를 측정하지 못하고 있다. 카츠와 섬머즈 <(Katz & Summers) [1989] pp. 256-58>의 연구에 의하면 효과가 포함되는 경우에 이 보조금은 유럽의 복지에는 상당히 긍정적 효과를 미치고 미국 복지에는 매우 부정적 효과를 끼치게 된다. 디킨스(Dickens)의 연구도 유럽 보조금의 노동시장 효과를 측정하는 데 있어 약간 다른 보다 보수적인 방법을 이용하여 동일한 결론에 도달한다.<디킨스 [1992] p.24>.

볼드윈-크루그만 연구와 클레퍼 연구는 둘다 항공산업에서 유럽의 보조금이 혁신의 속도와 방향에 미친 영향과 항공운송업체와 그들의 고객들에게 끼친 이득을 평가하지 못하고 있다. 앞에서 간략히 다룬 산업역사는 이 효과가 엄청난 수준임을 보여준다.³²⁾

노동시장과 혁신의 효과가 끼어들게 되면 유럽 보조금이 미국의 경제적 후생에 미친 포괄적 영향을 평가하기가 더욱 어려워진다. 한편 생산이 유럽 쪽으로 옮겨감에 따라 미국은 고임금 직종과 생산자 잉여의 감축을 맛보게 되었다. 다른 한편으로는 미국의 항공 여행자들이 낮은 운임의 이득을 보았으며, 미국의 항공운송업체들도 기술혁신에 따른 가격인하와 제품선택 확대라는 측면에서 이

32) 모란과 모워리<(Moran & Mowery)[1991]>는 또한 항공기 제작자간 판매경쟁은, 에어버스의 기술혁신 전략에 고무되어 이 산업에서 지속적인 연구·개발(R&D) 경쟁을 낳고 있다고 주장하였다. 그들에 따르면, 에어버스 A300과 보잉 767간의 경쟁은 연구·개발 부문에의 활발한 투자를 유도하여 A330/A340, MD-12, 그리고 보잉 777간의 다음 경쟁단계를 재촉하였다.

득을 보았다.

에어버스가 실질적인 시장경쟁자로 부상하기 전에도 맥도널 더글러스, 록히드 그리고 보잉사간의 경쟁은 각 업체에 대한 상당수준의 미국 정부의 지원에 의해서만 가능한 것이었다. 전체적으로 미국과 유럽에서의 정부 보조금은 항공산업에서 경쟁을 증가시키고 혁신을 가속화시켰다. 좀 더 공식적인 모형으로 추정해보지 않고는 그러한 보조금의 포괄적인 후생효과가 긍정적이라는 결론 도출은 불가능하다. 그러나 그것이 부정적이라는 근거 또한 없는 것이다.

V. 항공산업의 무역마찰

가. 1979년 GATT의 민항기 협정

엄청난 규모의 경제 및 범위의 경제를 특성으로 하는 민항기산업의 속성으로 인해 미국 민항기업체는 수출을 매우 중요하게 여겼다.³³⁾ 심지어 70년대 이전에도 미국에서 생산된 모든 민항기의 약 1/3이 외국 구매자에게 팔렸으며, 그 이후 무역은 더욱 중요한 역할을 하게 된다. 무역은 또한 유럽이 경쟁력있는 민항기 생산능력을 갖추기 위한 노력에 성공하는 데에도 중요한 요인이 되었다. 유럽 정부와 에어버스참여 업체들은 처음부터 수출이 생산 비용을 보전하는 데 필요한 규모의 경제를 실현하는 데 필수적이라는 사실을 인식하고 있었다. 특히 미국의 대형 항공 수송시장에 대한 수출이 중요하였는데 미국의 항공수송시장은 미국 항공산업 경쟁력의 기반이었던 것이다(<표5-1> 부터 <표5-4>까지는 1977년부터 1987년까지 항공기와 엔진분야 교역에 관한 통계임).

미국과 유럽 생산자들은 상대 시장에 대한 자유로운 진출에 공통적인 관심을 보였을 뿐만 아니라 합작사업, 하청, 부품의 해외조달 등에 대한 장벽을 제거하는 데에 관해서는 이해관계를 공유하였다. 이러한 이해관계는 항공산업의 독특한 성격에 뿌리를 두고 있다. 규모의 경제와 민항기 업체와 국방업체의 연결관계 때문에 외국인 직접투자가 교역을 대체하는 역할을 수행할 수 없었다. 그러나 외국인 직접투자라고 할 수는 없지만 국경을 초월한 합작사업과 하청계약방

33) 저자는 상무부 국제무역위원회 항공우주국의 이사인 바스(Sally Bath)의 도움에 감사를 표하고 싶다. 그녀는 "항공산업의 무역마찰"을 다룬 이 부문에서 훌륭한 통찰력과 도움을 제공해 주었다. 그러나 여기에서 제시된 견해가 그녀의 의견과 전적으로 일치하는 것은 아니다.

<표 5-1> 세계 항공엔진 수입의 지리적 구성(1977~87)

국 가	1977	1979	1981	1983	1985	1987
백만달러						
세 계 ^{a)}	3,057	4,789	7,662	7,751	9,417	13,315
미 국	174	609	1,548	1,176	2,456	2,960
E C	1,628	2,502	3,947	3,843	4,042	5,900
독 일	225	336	509	513	648	930
영 국	633	883	1,600	1,431	1,502	2,110
프랑스	329	608	768	908	973	1,433
아시아	596	723	1,023	1,780	1,862	2,937
일 본	191	236	348	477	722	893
캐나다	200	275	161	247	177	170
비중(%)						
세 계 ^{a)}	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
미 국	5.7	12.7	20.2	15.2	26.1	22.2
E C	53.3	52.2	51.5	49.6	42.9	44.3
독 일	7.4	7.0	6.6	6.6	6.9	7.0
영 국	20.7	18.4	20.9	18.5	15.9	15.8
프랑스	10.8	12.7	10.0	11.7	10.3	10.8
아시아	19.5	15.1	13.4	23.0	19.8	22.1
일 본	6.2	4.9	4.5	6.2	7.7	6.7
캐나다	6.5	5.7	2.1	3.2	1.9	1.3

주 : a) 시장경제체제국만을 말함.

자료 : United Nations, Statistical Yearbook of International Trade 등.

식은 생산자들이 외국시장에 진출하고 잠재적 경쟁자와 협력할 수 있는 매력있는 방안이 되었다.³⁴⁾ 부품의 해외조달 또한 비용 절감에 기여했다. 게다가 새 비

34) 모란과 모워리<(Moran & Mowery)(1991) p.27>에 따르면, 군수 및 민항부문에서 개발과 생산 "체류"의 근거는, 목표시장에서 산업계 및 노동자로부터의 상업적 지원과 정치적 지원을 둘다 획득하는 데 필요한 지지기반 구축을 위한 많은 요소를 포함하고 있다. 예를 들어 에어버스 비행기에 대한 미국측의 (하락하고는 있지만) 높은 만족도는 미국시장 침투를 노리는 유럽의 컨소시엄을 도와주는 것이다. 유사하게 보잉이 유럽의 엔진 제작자(롤스 로이스)나 일본의 파트너(미쯔비시)를 선택한 것도 외국시장 접근에 득이 되었다.

<표 5-2> 세계 항공엔진 수출의 지리적 구성(1977~87)

국 가	1977	1979	1981	1983	1985	1987
백만달러						
세 계 ^{a)}	3,910	6,034	8,469	8,668	9,738	14,224
미 국	1,070	1,934	3,077	3,423	3,695	4,773
E C	2,154	3,093	3,949	3,903	4,429	6,927
독 일	443	493	385	552	696	1,205
영 국	1,070	1,519	2,465	1,772	2,109	3,086
프랑스	379	550	336	618	816	1,334
아시아	237	229	317	358	506	967
일 본	145	99	137	81	133	177
캐나다	272	475	759	565	683	889
비중(%)						
세 계 ^{a)}	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
미 국	27.4	32.1	36.3	39.5	37.9	33.6
E C	55.1	51.3	46.6	45.0	45.5	48.7
독 일	11.3	8.2	4.5	6.4	7.1	8.5
영 국	27.4	25.2	29.1	20.4	21.7	21.7
프랑스	9.7	9.1	4.0	7.1	8.4	9.4
아시아	6.1	3.8	3.7	4.1	5.2	6.8
일 본	3.7	1.6	1.6	0.9	1.4	1.2
캐나다	7.0	7.9	9.0	6.5	7.0	6.3

주: a) 시장경제체제국만을 말함.

자료: United Nations, Statistical Yearbook of International Trade 등.

행기 착수에 따른 개발비용과 기술적 위험이 커짐에 따라, 생산자들은 개발자본을 제공해주거나 재정적·기술적 위험을 공유할 수 있는 해외파트너를 여기저기서 물색하게 되었다.

미국 생산자와 부상하는 유럽 생산자들이 자유무역에 대해 갖는 공통 관심은 1979년 GATT 민항기 교역협정의 성공적인 협상을 위한 촉진제로 작용하였다. 그러나 공통의 이해관계보다는 갈등관계가 민항기 교역협정을 도출하기 위한 미국 생산자들의 로비활동을 부추기기도 하였다.

70년대 초에 이미 미국회사들은 정부의 후원과 도움으로 유럽이 상당히 높은

<표 5-3> 세계 항공엔진 수입의 지리적 구성(1977~87)

국 가	1977	1979	1981	1983	1985	1987
백만달러						
세 계 ^{a)}	6,902	14,802	22,776	19,600	21,320	26,057
미 국	604	1,126	2,827	2,100	3,600	4,519
E C	3,006	7,208	9,064	8,803	8,614	9,922
독 일	1,230	2,322	4,312	4,392	3,613	4,670
영 국	655	2,429	1,432	1,445	2,082	998
프랑스	474	1,018	1,166	881	572	1,198
아시아	1,473	3,000	5,001	4,035	5,034	5,884
일 본	201	750	1,347	1,490	1,497	1,755
캐나다	264	906	1,524	1,071	1,490	1,435
비중(%)						
세 계 ^{a)}	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
미 국	8.8	7.6	12.4	10.7	16.9	17.3
E C	43.6	48.7	39.8	44.9	40.4	38.1
독 일	17.8	15.7	18.9	22.4	16.9	17.9
영 국	9.5	16.4	6.3	7.4	9.8	3.8
프랑스	6.9	6.9	5.1	4.5	2.7	4.6
아시아	21.3	20.3	22.0	20.6	23.6	22.6
일 본	2.9	5.1	5.9	7.6	7.0	6.7
캐나다	3.8	6.1	6.7	5.5	7.0	5.5

주: a) 시장경제체제국만을 말함.

자료: United Nations, Statistical Yearbook of International Trade 등.

수준의 생산능력을 갖추었다는 사실에 우려를 표명하였다. 1978년 에어버스사가 동아시아, 중동 그리고 미국에까지 판매망을 뻗어나감에 따라 그 우려는 경각심으로 변하게 되었다. 에어버스는 이스턴 에어라인에게 매력적인 거래를 제안하여 미국 생산자가 독점하고 있는 국내시장에 성공적으로 파고들 수 있었다. 그 거래에는 6개월간의 무료 시험비행기간, 영업비용 보장 그리고 좋은 조건의 수출신용 등이 포함되었다. 이 거래에 따른 에어버스의 위험도 상당한 것이었다. A300이 이스턴사를 만족시키지 못했다면, 이스턴사는 비행기를 반환할 수 있었는데 이럴 경우 에어버스의 명성은 심각한 아니 어쩌면 치명적인 상처를 입

<표 5-4> 세계 항공엔진 수출의 지리적 구성(1977~87)

국 가	1977	1979	1981	1983	1985	1987
백만달러						
세 계 ^{a)}	10,188	19,240	27,870	25,287	28,806	33,227
미 국	5,893	9,779	14,877	12,323	14,497	18,133
E C	3,460	7,592	10,114	10,381	10,822	11,346
독 일	916	1,735	3,359	3,382	3,342	3,605
영 국	878	2,693	2,687	2,888	3,120	2,313
프랑스	1,000	2,133	2,021	2,226	2,430	3,107
아시아	222	755	1,011	977	1,422	1,031
일 본	21	72	119	151	118	224
캐나다	303	576	1,031	995	1,254	1,550
비중(%)						
세 계 ^{a)}	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
미 국	57.8	50.8	53.4	48.7	50.3	54.6
E C	34.0	39.5	36.3	41.1	37.6	34.1
독 일	9.0	9.0	12.1	13.4	11.6	10.8
영 국	8.6	14.0	9.6	11.4	10.8	7.0
프랑스	9.8	11.1	7.3	8.8	8.4	9.4
아시아	2.2	3.9	3.6	3.9	4.9	3.1
일 본	0.2	0.4	0.4	0.6	0.4	0.7
캐나다	3.0	3.0	3.7	3.9	4.4	4.7

주: a) 시장경제체제국만을 말함.

자료: United Nations, Statistical Yearbook of International Trade 등.

었을 것이다. 그러나 성공적인 거래에 따른 이득 또한 상당한 것이었다. 지금까지 침투하기 어려웠던 미국시장에의 진입 발판을 마련한 것이다. 미국 생산자들이 지지한 대로 거래에 따른 에어버스의 재무비용은 유럽의 보조금에 의해 충당되었다.

에어버스가 이스턴에어라인에게 이 거래를 제안할 당시 미 재무부 관리였던 버그스텐(Fred Bergsten)은 유럽의 보조금을 상쇄시키기 위한 상계관세(CVD)를 당시 장관이었던 블루메탈(Michael Blumenthal)에게 제안하였다. 높은 수준의 관세가 신속히 도입되었다면 이는 에어버스에 보조금을 지불하고자 한 유럽

의 장래 노력에 커다란 제지책이 될 수 있었을 것이다. 유럽은 아직도 미국의 민항산업에 크게 의존하고 있었기 때문에 유럽의 보복이 미국생산자를 해칠 수 있는 위험은 상대적으로 낮았다. 간단히 말해 1978년에 미국이 치료책과 억제책으로 상계 관세법을 활용할 수 있었던 조건은 상당히 좋은 상태였다. 그후 에어버스가 주요한 경쟁자가 됨에 따라 상계관세 조치에 대응한 유럽의 보복 위협 강도가 높아졌으며, 미국 생산자들은 상계관세 활용 주장을 주저하지 않을 수 없게 되어 버렸다.

결국 1978년에 상계관세 구제 조치는 항공기 제작자가 아니라 장관인 블루멘탈에게 결정을 반복토록 호소한 이스턴 에어버스에 의해 제동이 걸리게 된다. 이스턴의 최고 경영자 보만(Frank Borman)은 이스턴과 다른 미국 항공 수송업체가 에어버스의 공격적인 판매전술로부터 이득을 본다고 주장하며 직접 이와 같이 요청하였다(버그스텐의 개인적 진술). 이는 명백한 사실이지만 올바른 정책 결정을 위해서는 이러한 이득이 미국생산자가 부담하게 되는 비용 또는 미래의 에어버스 보조금을 제지시키는 데 따른 사전적 이득과 비교되어야 할 필요가 있었다. 그러한 결정은 이루어지지 않았으며 에어버스 보조금을 줄일 수 있는 좋은 기회도 사라져 버렸다.

한편 미국 생산자들은 불공정한 유럽의 수출 보조금에 대해 목청을 드높이며 “침략적인 수출 금융”의 중지를 요구하였다. 이러한 불만은 점차 에어버스에 대한 다면적 산업지원 정책과 이 정책이 유럽의 교역 파트너에 대해 미치는 불리한 영향에까지 확대되었다. 미국 회사들은 처방책으로서 보호주의를 요청하는 대신에 연구·개발 지원, 세액 공제, 그리고 유럽 정부가 제공하는 판매조건과 동등한 수출입은행 금융의 확대 등을 요구하였다. 동시에 미국 생산자들은 도쿄 라운드 논의 중 미 항공우주 감독위원회를 통해 항공산업에서 무역마찰의 원인이 되는 특정 이슈들을 부각시키기 위한 부문별 GATT협정을 요청하였다.

그와 같은 협정을 향한 논의는 1978년 5월 제네바에서 시작되었다. 협상 대표자의 말을 빌면 미국의 목적은 “자유무역체제를 확립하는 독자적인 부문협정”을 만드는 것이었다<파이퍼(Piper)(1989)>. 이는 에어버스에 대한 유럽의 지원을 효과적으로 제약할 수 있는 협정을 의미하는 것이다. 미국측이 원했던 바는 전통적인 교역장벽을 제거하는 “자유시장”협정뿐만 아니라 유럽의 산업정책 지원을 제한하는 “자유시장”협정을 맺자는 것이었다. 미국은 첫번째 목적은 달성했지만 두번째는 실패하였다.

<박스 1-1> GATT 민항기 교역협정중 일부 발췌

서문

민항기 교역협정 서명국은…

다수 서명국들이 항공부문을 경제, 산업정책의 매우 중요한 분야로 간주하고 있음을 인식하며 ;

민항기 개발, 생산 그리고 마케팅 측면에서 정부지원이 그 자체로는 무역을 교란시키지 않는다는 사실은 인정하면서, 이 지원이 민항기 교역에 미치는 부정적 영향을 제거하기 위해 노력한다.

제6조 정부지원, 수출신용, 그리고 항공기 마케팅

6.1 『서명국은』… 민항기 프로그램에의 참가 혹은 그 지원에 있어 『GATT』 보조금 및 상계관세협정의 8조 3항과 4항에서 의미하는 바대로 민항기 교역에 대한 부정적인 영향을 회피하기 위해 노력해야 한다. 또한 그들은 항공기 분야에서, 특히 광범위한 정부지원, 국제적인 경제적 이해관계, 세계 민항기 시장의 발전에 기여하고 있는 모든 서명국들의 생산업체의 기대에 영향을 미치는 특별한 요인들을 고려해야 한다.

6.2 서명국은, 민항기 가격이 돌발적인 프로그램 비용, 항공기, 부품 또 민항기 생산에 적용될 수 있는 시스템에 대해 미리 명확하게 설정된 군사용 연구·개발비용, 평균 생산비용, 그리고 재무비용 등을 포함하는 모든 비용을 적절하게 보상하는 선에서 결정되어야 한다는 데 동의한다.

자료 : GATT 민항기 교역협정

1979년 GATT의 항공기 교역협정은 <박스 1-1>에 요약되어 있다. 자유무역·을 위한 공통적인 이해관계로 인해 미국과 유럽은 관세, 쿼타, 특혜적인 기술적 표준, 폐쇄적인 조달 규정, 강제적인 하청계약 그리고 수출 보조금 등 여러 범위에 걸친 무역장벽 제거에는 의견을 같이할 수 있었다.³⁵⁾ 협정이행을 담보하는 회원국간 지속적인 협의를 위한 민항기 교역위원회(Committee on Trade in Civil Aircraft)가 설치되었다.

35) OECD는 약 5년 동안 항공기 수출 금융에 관심을 가져 왔고 또 그런 목표를 향한 협정을 논의하고 있었으므로, GATT협정은 이 이슈를 강조하지 않았다. 앞에서 언급된 대로, 처음에는 미국과 유럽간에 그리고 나중에는 OECD회원국간에 맺어진 수출금융에 관한 동반협정은 무역마찰과 상호 파괴적인 수출보조금의 가능성을 크게 줄여 주었다.

1979년 GATT 협정은 대부분의 전통적 교역장벽을 성공적으로 철폐하였으며 항공기 교역을 실질적으로 자유화시켰다. 결과적으로 그후 국경을 넘어선 하청 계약과 부품조달이 크게 늘어났으며, 전세계 항공산업의 구조 변화가 계속되었다. 도워리와 로젠버그<〔1989〕 p.186>에 따르면, “미국의 항공기 부품수출은 이 협정 서명 후 급증하였다. 부품수출이 1977년부터 1982년 사이 연율로 평균 36%나 늘어났는데, 금액으로는 대략 20억달러에서 40억달러로의 증가하였다. 같은 기간에 항공기 엔진 수출은 2억달러를 겨우 넘는 수준에서 8억 달러를 능가하는 규모가 되었다. 미국 생산자들은 또한 점증하는 유럽의 위협에 대한 대응으로 무역장벽의 제거에 따라 더욱 매력을 끌게 된 국제생산협력약정을 많이 활용하게 되었다.³⁶⁾ 전체적으로 1979년 협정으로 항공기 및 부품분야에서 미국 기업이 관세 등을 절약한 규모가 1991년 말까지 10억달러 상당인 것으로 미 상무부는 추정하였다(상무부 국제무역위원회 우주항공국 이사인 바스(Sally Bath)의 개인적 진술, 1991년 10월).

그렇다면 왜 1979년 GATT협정으로 민항산업에서 미국과 유럽의 마찰 악화를 회피할 수 없었는가? 이에 대한 답변은 간단하다. 이 협정이 마찰의 이면에 있는 산업정책 및 우선순위상의 경쟁관계를 주목하지 못했기 때문이다. 갈등 당사자가 공통 기반이나 상호이해의 토대를 갖고 있을 때 비로소 국제규범은 무역 마찰을 완화시킬 수 있으나, 당사자의 이해관계가 근본적으로 적대적인 경우에는 그 갈등을 제거할 수 없는 것이다. 유럽과 미국은 항공기 교역장벽의 감소에 따른 이득을 얻기는 했으나, 그들의 이해관계는 에어버스사에 대한 정책지원문제를 두고 첨예하게 대립하였다. 유럽은 그러한 지원책을 열렬히 옹호하였으나 미국은 완강히 저항하였다. 이 갈등 아래서 맺어지는 어떠한 협정도 애매하고 부정확하며 결국 실행 불가능할 수밖에 없었다.

이 타협에 이르는 협상 과정에서 유럽인들은 “통제된 경쟁균형”의 개념을 강조하였다. 그들은 기술적으로 또 경제적으로 미국 생산자들과 경쟁할 수 있는 비행기를 생산하는 데 필요한 정도의 보조금은 허용하는 규칙을 모색한 것이다. 미국측이 미국과 유럽 생산자에게 “동등한 경쟁기회”라는 개념을 옹호하였지만

36) 앞으로 어떠한 대형 제트기도 한 국가의 경계선 내에서만 또다시 설계되거나 만들어지지 않는다는 것은 거의 틀림없다. 산업 생산성에 관한 MIT위원회의 보고서(1989)에 따르면, 보잉사는 외국 파트너없이 그러한 거대작업을 떠맡지 않을 것이라고 단호하게 언급한 바 있다.

경쟁균형을 달성하기 위한 정부개입은 용납하기 않았다. 미국 협상자들은 정부 정책이 공개적 경쟁환경을 조성하는 것이어야 하지, 경쟁 결과에 영향을 미칠 수 있도록 경쟁을 조정해서는 안된다는 입장을 취했다<파이퍼 [1980] p.233>. 이러한 고상한 원칙은 과거의 미국정책이 미국 생산자들의 경쟁력 위상에 미친 영향을 자기 편의대로 간과하고 말았다.

미국의 강력한 압력에도 불구하고 유럽은 단지 범위가 제한되고 규정이 애매하며 실행력이 미약한 정부지원에 관한 규칙에만 의견을 일치하고자 하였다. 더욱이 좀더 정확히 말해 유럽이 미국의 압력에 고개를 숙인 경우에서마저 미국은 실질적인 성공이 아닌 말로만의 성공을 얻었다. 예를 들어 항공기 매출에 대해 “협정 서명국은 항공기 판매에 유인책을 부가하지 않으려고 하는 강력한 의지를 가져야 한다”는 애매한 규정을 놓고 유럽측이 로비를 벌였지만, 그들은 결국 “서명국은 어떤 종류의 유인책도 피하는 데 동의하여야 한다”는 미국의 주장한 문구에 동의하고 말았다. 그러나 유인책에 관한 유럽의 태도를 염두에 둔 미국 협상자는 “만약 미래에도 과거의 형태를 답습한다면, 미국정부가 수출시장에서 민항기 마케팅 노력에 관한 ‘방임’ 정책을 재검토하기를 원하는 것도 당연하다”고 경고하였다<파이퍼 (Piper) [1989] p.238>.

산업정책 이슈는 더욱 논란의 여지가 많은 것이었다. 유럽은 협정 서명의 조건으로서 그들의 입장을 반영할 수 있는 표현을 계속 고집하였다. <박스 1-1>은 유럽이 의도했던 내용들의 공허함을 보여주고 있다. 협정의 서문에 따르면 많은 서명국들(유럽국가들)은 항공산업을 산업정책 중에서도 특히 중요한 부문으로 간주하여, 민항기 개발, 생산 그리고 마케팅 등에서의 정부지원으로 인해 파생되는 부정적인 교역효과를 제거하기 위해 노력하기를 하지만, 그러한 지원 자체가 교역에 해가 되지 않는다고 인식하고 있다. 이 입장은 보조금에 관한 미국의 기본적인 생각과 근본적으로 다른 것이다.

산업에 대한 정부지원을 명시하고 있는 협정의 제6조는 유럽의 기본입장에 합치되는 애매한 타협이라 할 수 있다. 이 조항에 의하면 서명국들은 민항산업 참여 혹은 지원에 있어 부정적인 교역효과를 회피하고자 노력한다고 확인하지만³⁷⁾

37) 협정에 명시된 교역에 대한 반역적 효과는 다른 서명국의 국내산업에 대한 피해를 포함한다. GATT하에서 다른 서명국에 대해 직간접적으로 실현되는 이득의 증발 혹은 침해, 그리고 다른 서명국의 이해관계에 대한 심각한 편견과 그 위협 등.

(1979년 GATT 보조금 및 상계수단 협정의 8조 3항 및 4항의 의미에서), 서명국들은 또한 항공산업에 광범위한 정부지원이 존재한다는 사실과 전세계 민항기 시장의 확장에 참여하는 모든 서명국의 생산자들이 어떤 희망사항을 갖고 있는지를 잘 알고 있다. 이 협정은 또 “항공기 가격 책정이 비정기적 프로그램 비용, 군용 비행기 연구·개발과 관련된 배분 비용을 포함하는 모든 비용을 벌충할 수 있는 합리적인 예측에 기반을 두어야 한다”는 원칙도 잘 이해하고 있다. 그러나 이러한 원칙을 위반하는 가격정책을 명시적 혹은 실질적으로 금지할 수 있는 규정은 없다. 요약하면 이 협정은 항공산업에서 일국의 산업정책의 합법성을 인정하며 항공산업 정책의 종류나 정도에 관한 명확하고 집행력 있는 제한규정은 세우지 못하고 있다. 협정서명국 누구도 그러한 정책 운용을 거부하지 않는다. 그들의 관심은 교역의 부정적 효과를 “회피하고자 하는 노력”에만 모아지고 있다.³⁸⁾

나. 미국과 유럽의 쌍무마찰: 1979~1991

미국 생산자들이 1979년 협정성공에 대한 열정을 가진채 제네바를 떠났지만, 그들의 열정은 1981년과 1985년 사이 세계 대형기 시장에서 에어버스 A300이 거둔 지속적인 성공에 의해 싸늘하게 식어 갔다. 이 기간 동안 A300의 매출은 DC-10과 L-1011 매출을 합한 것보다 더 많았으며, 어느 해에는 A300이 대형 제트기 시장수요의 50%를 장악하기도 하였다. 맥도널 더글러스와 록히드와 DC-10과 L-1011을 가지고 전면전 — 이 경쟁은 1979년 항공기협정의 가격책정원칙을 명백히 위반한 것임 — 에 돌입하여 서로에게 쓰라린 상처를 입혀감에 따라, A300은 두 회사의 틈새를 비집고 시장점유율을 늘려 나갔다. 결국 심각한 상처를 입은 록히드는 1981년 민항기생산에서 완전히 손을 떼게 되었다.

80년대 초반과 중반에 걸쳐 세계 민항기 시장이 점차 위축됨에 따라 미국과 유럽 생산자간의 갈등은 더욱 날카로운 양상을 보이기 시작하였다. 미국의 민항기 수출이 전성기였던 1979~80년에 비해 1982~84년 사이에는 50% 수준으로 하락하자 미국 생산자들은 에어버스의 불공정한 가격전략과 그것을 가능케 한 불공정한 유럽정부 보조금에 대해 신랄히 비판하였다. A300의 도전에 맞서 757

38) 이 협정은, 이 반역적 효과가 수입 서명국의 국내시장에서 수입보조금 효과를 통해 발생할 수도 있음을 인식하고 있다. 유사한 비행기 수입을 방해하거나 보조금지급 국가의 시장으로 전환하는 데 있어서의 보조금 효과, 혹은 다른 서명국의 유사한 비행기 수출을 제3국시장으로부터 옮기는 데 있어서의 수출 보조금 효과 등.

과 767 모델개발에 착수하며 이에 성공적으로 대응하고 있던 보잉사마저 에어버스가 엄청난 정부보조금을 통해 비용을 보전하는 차원이 아니라 이득을 향유하고 있다는 내용의 보고서를 내놓은 것이다.

에어버스가 1984년 팬암에 비행기를 팔면서 미국시장 침투의 제 2라운드마저 성공하게 되자 보잉의 염려는 더욱 증폭되었다. 이 사건은 매우 상징적인 의미를 갖고 있는데, 팬암이 보잉의 주요고객이었고 미국의 항공 수송산업에서 신형 비행기 도입의 선두주자로서의 명성을 자랑하고 있었기 때문이다. A300에 의한 침투만으로는 불충분했던지, 1984년 에어버스는 회원국 정부의 도움하에 A320 개발에 착수한다는 결정까지 공표하였다. 기존의 미국기술에 기초한 A300과는 달리 A320은 보잉사에게 심각한 경쟁위협이 될만한 중요한 기술적 혁신들을 포함하였다. A300의 크기와 범위에 관한 유럽의 현명한 결정으로 말미암아 소규모 미국 생산자들이 시장 몫을 잃어간 것과는 다른 차원에서 이제 에어버스가 그야말로 새로운 기술을 가지고 보잉사를 위협하게 된 것이다. A320의 발표는 또한 미래에도 민항산업에서 협력관계를 지속할 유럽정부 — A300 프로젝트에서 남보다 일찍 물러난 영국정부를 포함하여 — 사이의 결속관계를 더욱 확고히 했다는 점에서도 의미가 있다.

A320을 둘러싼 미국과 유럽의 마찰은 보잉과 에어버스가 에어인디아사(Air India)와의 대형계약을 놓고 경쟁하던 1984~85년에 가속화되었다.³⁹⁾ 에어인디아사는 12대의 보잉 757기를 구입하겠다는 의향서에 서명하였으며, 여기에는 13대를 추가 구입할 수도 있다는 내용까지 포함되어 있었다. 그러나 에어버스가 협상을 재개하여 신형 320기를 1989년까지 대폭 할인된 가격으로 인도하고 동시에 보잉 737과 에어버스 300을 리스해 주겠다는 제안을 내놓았다. 또 에어버스는 구매가격의 약 85%를 충당할 수 있는 금융조건도 제시하였는데 이 금액은 OECD 수출 금융 협정하에서 용인될 수 있는 수준이기는 했다. 1985년 9월 결국 에어버스가 이 계약의 최종 승리자가 되었다.

보잉과 미국관리들은 격분했다. 에어버스는 비용 회수를 위한 합리적인 예측에 바탕을 둔 가격책정을 요구하는 1979년 협정의 6항을 침해한 것으로 제소되었다. 게다가 유럽은 이 협정의 유인책 금지규정을 위반한 혐의도 받고 있었다.

39) 에어 인디아 협상에 관한 두 단락은 요피<Yoffie(1985) pp.332-353>의 견해에 기초를 두고 있다.

이 제소는 에어버스 계약의 일부로서 프랑스 정부가 갠지스강 정화를 기술적으로 지원하고, 추가적인 세계은행 대출을 받기 위해 노력하는 인도를 도와주며, 또 프랑스의 미라쥬(Mirage) 제트 전투기를 보다 빨리 건네준다는 내용을 약속했다는 소문에 근거를 두고 있었다. 이 소문은 프랑스 관리들이 에어버스 계약 발표 몇달 전에 수차례의 고위급 “다목적 세일즈 방문”을 시도했던 사실에 뿌리를 두고 있었다.

에어버스와 에어인디안사가 이 계약을 발표했을 때 미국내에서는 “불공정한” 외국의 무역관행에 맞서기 위해서는 좀더 강력한 일방적 무역정책이 필요하다는 의회와 산업계의 압력이 점점증하는 시기였다. 1985년 9월 23일 레이건 당시 대통령은 무역정책에 관한 공개 연설회를 가졌다. 이 자리에서 그는 미국의 목표는 “공정무역”이며 이 목표를 추구하기 위한 301조 활용을 지지한다고 발표하였다. 연설 직후의 기자회견에서 대통령은 교역 파트너들이 저지른 무역 협정의 여러 위반 사례를 나열하였다. 에어버스는 그 열거된 리스트의 세번째 자리를 차지하고 있었다.

한편 보잉은 100억달러에 이르는 유럽정부의 에어버스사에 대한 보조금 지급을 공개적으로 비난하고 워싱턴과 막후 교섭하여 에어버스 컨소시움의 보조금의 내용과 재무적 결과에 관한 모든 정보를 얻기 위해 노력하였다. 보잉은 유럽과의 즉각적인 협상을 촉구하기는 했지만 대통령에게 301조의 발동을 요청하지는 않았다.⁴⁰⁾ 유럽은 보잉사의 최대 외국시장이었으므로 보잉은 공식적인 301조 발동시 예상되는 유럽정부의 보복위험에 휩싸이길 원치 않았다.⁴¹⁾ 민항산업에서 보잉사의 독점적 영향을 두려워한 미국의 항공수송업체들도 마찬가지로 에어버스에 대해 보호주의적 조치를 취하는 것을 선호하지 않았다. 유럽이 에어버스에 대한 보조금이나 불공정한 유인책 제공을 그만두도록 할 수 있는 믿음만한 대응

40) 보잉사 회장 썬텐(Dean Thornton)은 또한 “에어버스가 보조금과 정치적 지원을 계속 받는다고 하더라도 어떤 형태의 보조금도 받지 않겠다”고 천명하였다(Aviation Week & Space Technology 1985년 12월 16일자에서 인용).

41) 보잉이 에어버스에 대해 301조 적용을 꺼린 것과 반도체산업협회가 일본의 반도체회사에 맞서 301조 발동을 요구한 경우의 대조점은 시사하는 바가 적지 않다. 유럽시장에 대한 보잉의 의존도가 301조 적용에 불리하게 작용한 반면, 미국 반도체 산업은 미국산업계의 301조 논의의 핵심인 바로 그 접근방식으로 인해 일본시장에 종속되지 않는 상황이었다.

조치는 미국정부만이 할 수 있는 것이었다. 더욱이 미국내의 무역정책 결정에 얽힌 역학구조상 그와 같은 정책은 미국 생산자들 모두가 수긍할 수 있는 것이어야 한다.

그러나 행정부 자신도 무엇을 할 것인가에 대해 의견이 분분한 상황이었다. 국무부는 대응조치라는 것이 유럽과의 지정학적 관계를 악화시키고 국가안보 문제를 위태롭게 할 지도 모른다고 판단하여 이에 반대하였다.⁴²⁾ 프레스토위츠 <(Prestowitz) [1989]>에 따르면 일단의 정부 관리들은 유럽의 에어버스 보조금이 그 회사 비행기를 구입하는 미국 항공사에게는 하나의 혜택이 된다는 생각에서 대응조치에 반대하였다. 또 어떤 관리들은 미국 항공기 생산자들이 보복위협에도 불구하고 그들 자신의 이익을 위해 반덤핑 제소조치를 취해야 한다고 주장하였다. 결국 레이건 당시 대통령이 외국의 불공정한 무역관행에 대항하는 타격대가 에어버스에 맞선 대응조치를 거부하였다. 이에 따라 미국의 “적극적 일방주의”와 교역파트너를 위협할 수 있는 능력은 80년대를 통해 ‘행동’보다는 ‘말’ 뿐이라는 사실이 판명되었다. 그러나 미국산업계 역시 강력한 행동보다는 신랄한 비판 정도로 참고 넘어가기를 원했던 것이다.

1986년 이후 미국과 유럽은 그들의 항공기 분쟁에 관해 간헐적으로 쌍무협상을 시도하였다. 1992년 초까지 지속된 이러한 간헐적인 협상과정에서 미 행정부는 에어버스 보조금에 대해 301조 발효나 상계관세 활용 등을 반복적으로 고려하였으나 미국 생산자들은 그러한 대응조치에 늘 반대하였다. 그들은 1979년 항공기 협정을 확대한 쌍무협상 노력을 선호하였다. 이러한 접근방식은 보조금 관행에 대한 GATT의 공식적인 조사를 회피하기 위한 유럽의 의도와 맞아 떨어지는 것이기도 했다. 이 조사라는 것은 민감한 국가정보의 공개를 포함하는 것이다.⁴³⁾

미 행정부도 역시 공식적인 GATT 패널보다는 쌍무적 해결책을 선호하였다.

42) 국무부의 역할은 프레스토위츠 <(Prestowitz) [1989] p.405>에 의해 기술되어 있다: “대통령이 불공정 무역에 대처하기 위한 강력한 조직을 만들었던 1985년 가을 에어버스에 대해서는 1985년 12월 에어버스 관련 모임에는 참석하였다. 그는 에어버스에 대한 어떠한 대응행동도 유럽, 특히 프랑스와의 관계를 악화시킬 것이라고 말했다. 이는 우리의 국가 안보에도 해가 되므로 고려되어서는 안된다.”

43) 에어버스 컨소시엄 규칙하에서 회원국 정부지원의 금액, 조건 등에 관한 완전한 정보가 네 파트너간에 정기적으로 교환된 것은 아니다. 실지로 정보부족이 미국과 유럽간 쌍무협상의 진전에 무시할 수 없는 방해꾼 노릇을 해왔다.

이는 부분적으로는 애매하게 서술된 1979년 항공기 협정 내용에 비추어 볼 때 유럽의 보조금에 대한 반발 제기가 성공을 거둘 것인지 여부가 불명확했기 때문이다.⁴⁴⁾ 유럽은 미국이 공식적으로 GATT에 불만을 제기하여도 다음 두 가지 이유로 인해 전혀 문제될게 없을 것이라는 견해를 반복하였다. 첫째, 그들의 보조금이 원칙적으로 상환되는 것이기 때문에 유럽측은 그것이 GATT 정신과 일치한다고 믿었다.⁴⁵⁾ 둘째, 1979년 협정은 각자가 교역에 대해 “부정적 효과”를 갖는 정부지원을 피하기 위해 노력할 것만을 요구했다는 것이다. 이 두 가지 이유로 인해 유럽측은 그들의 개발보조금이 1979년 GATT협정을 위반하지 않았다고 확고하게 주장하였다.

미국과 유럽의 쌍무협상은 양자사이에 주요한 쟁점사항을 부각시켰는데, 이는 종종 비난과 맞비난이 부딪히는 열띤 분위기 속에서 진행되었다. 그 쟁점들 중 대부분은 새 항공기 모델의 개발과 생산 단계 사이를 어떻게 명확히 구분할 것인가 하는 문제, 유럽의 에어버스 보조금을 맴돌고 있었다. 그러나 가장 중요한 쟁점 사항은 공공착수지원의 허용가능 범위에 관한 것이었다. 협상의 초기 단계에서는 양측이 유인책과 생산 보조금에 대한 비공식적인 금지조치에 합의하였다. 그렇지만 두 금지조항 어느 것도 유럽의 에어버스사에 대한 지원 중 가장 큰 부문인 착수지원금을 막아내지 못했다.

유럽측도 이의를 제기치 않는 미국측의 추정치에 따르면 공공지원금이 A300 착수비용의 100% 그리고 A320 착수비용의 약 75%를 커버하였다. 그리고 현재 가동 중인 A330/340 프로그램에도 상당한 규모가 개입되었다<바스(Sally Bath)의 개인적 진술, 1991년 10월>.

1986~91년 협상과정을 통해 양측은 착수지원 문제에 있어 점차 이견을 좁혀나갔다. 유럽의 보조금은 불공정하며 반드시 없어져야 한다던 미국측의 최초 입장은 그러한 보조금이 점차 줄어들어야 하지만 완전히 없어질 필요까지는 없다는 보다 현실적 입장으로 바뀌어 갔다. 미국의 협상자들은 차츰 과거의 보조금이 유치산업 혹은 “경쟁력이 낙후되었다는” 이유로 옹호될 수도 있다는 유럽측

44) 유럽측에 따르면, 미국이 에어버스 보조금에 관해 전세계 시장이 확대되기 전인 1986년 GATT에 불만을 제기했다 하더라도, 1,000대가 넘는 비행기를 운영하여 기록적인 매출 및 이익을 올린 데 반해 단지 56대의 에어버스 항공기가 영업 중이었다.

45) 상무부 차관 파렌(Michael Farren)에 의하면, 에어버스에 대한 과거 보조금이 상환된 경우는 거의 없는 듯하다. 확실히 지금까지 그런 증거가 없다.

의 주장을 어느 정도 받아들이기 시작하였다. 미국의 협상목표는 공공 착수지원의 전체범위에 대한 규칙을 포함하여 “성숙”산업에서 정부 개입에 관한 새로운 규칙을 확립하는 것이었다.

착수지원에 대한 타협가능성의 첫 징조는 1990년 독일 정부에 의해 시작된 에어버스에 대한 환율보전 프로그램에 대해 미국이 공식적인 GATT제소를 접수시킨 이후에 드러났다. 이 프로그램 자체는 에어버스 프로그램의 예산상의 어려움에 대한 유럽측의 누적된 근심을 반영하는 것이었다. 이러한 고민끝에 1988년 독일정부 소유의 에어버스 컨소시엄 회원인 MBB를 다이믈러-벤츠(Daimler-Benz)에 매각하기로 결정하였다. 이 조건의 일부로서 독일정부는 다이믈러-벤츠에게 몇 가지를 양보하였다. 여기에는 에어버스 생산을 위한 MBB의 미해결 차입금 지급, MBB의 미결제 에어버스 착수지원금 상환일정 재조정, A330/340 착수지원을 위한 16억달러 추가지원, 그리고 마르크 강세, 달러 약세에 따라 예상되는 MBB의 손실보전 등이 포함된다.⁴⁶⁾ 이 양보 중 마지막 것은 환율 변동에 따른 수출액의 손실부분에 대한 보상을 의미하는 것이다. 그러한 약정은 DATT의 수출보조금 제한규정을 명백히 위반한 것으로 드러났다.

환율보전에 대한 다이믈러-벤츠의 요구사항은 전체 매출이 단일 통화로 행해지는 산업에서 환율변동이 유발하는 심각한 위험을 반영하는 것이다. 항공산업에서 단일 통화는 달러이고, 유럽통화에 대비한 달러 가치 변동은 미국과 유럽 생산자의 가격 경쟁력에 커다란 영향을 미친다. 물론 통화 가치변동이 국가의 무역 불균형에 대한 균형달성 매커니즘이라면, 이러한 영향은 단순히 자연적인 균형달성 과정으로 인식되어야 한다.⁴⁷⁾ 1988년에 미국은 여전히 거대한 무역적자 상태였고 독일은 흑자국이었다. 따라서 달러의 하락은 독일 및 미국생산자들의 경쟁력에 미친 영향은 거시경제적 불균형을 교정하는 데 필요한 것이었다. 실제로 1985년 이후 미국은 독일 및 G-7의 나머지 국가들과 협력하여 이 목적을 위해 달러가치를 끌어 내렸다. 그러나 거시경제적 불균형 개념이 MBB 판매조건을 협의한 독일관리나 다이믈러 경영자의 뇌리 속에 크게 자리잡고 있었다

46) 1986년까지 독일정부 보증의 최대 부담액은 13억달러였으며 1997~2000년 사이에는 8억 6,300만달러가 추가된다(기술평가국 [1991a] pp.205-207).

47) 반면에, 외환시장 변동폭이 커지고, 80년대 나타난 것처럼 무역에 대한 영향력이 증가할 때 무역마찰은 피할 수 없는 파생물이다. 이 사례는, 세계 경제가 결국 관리무역과 관리환율 사이에서 선택문제에 직면하고 있음을 보여주고 있다.

고 보기는 힘들다.

그러나 환율보전 프로그램을 맹공격한 미국 관리의 머리속에는 이것이 깊숙이 남아 있었다. 미무역 대표부의 힐스(Hills)는 그것을 “가장 비난 받을 만한 유형의 보조금”이라고 명명하였다. 보통의 생산보조금보다도 더욱 나쁜 것이라고 본 것이다. “환율 변동에 보조금을 지급한다는 것은 무역 매커니즘이 흘러가게 하는 균형의 수레바퀴를 파괴하는 행위이다”(Journal of Commerce & Commercialization[1989년 10월 2일자 p.1]). 미국은 특히 다이물러 사례가 다른 나라에서도 달려가치 하락으로 인한 그들 수출품의 가격경쟁력 약화를 상쇄시키기 위해 환율보전시스템을 이용하는 선례가 될 수도 있다는 가능성에 관심을 두었다.

1989년 말 미국은 수출보조금에 관한 GATT 규정 제4항의 침해를 들어 독일의 환율보전 프로그램에 대해 GATT에 정식 제소할 준비를 하였다. 독일 정부의 요청에 따라 미국은 이 제소를 유예시키고 모든 항공기 분쟁문제를 포괄하는 쌍무협상 프로그램에 관해 논의하기로 합의하였다.

1990년에 타협의 가능성이 보였다. 미국은 보조금삭감비율을 새모델의 총개발비용 중 75%에서 25%로 인하하자는 내용을 제안하였다. 이 제안은 미국 생산자들이 에어버스에 비해 약 25% 정도 비용상의 잇점을 갖고 있는 것으로 생각되었기 때문에 양자 사이의 “활동영역을 조정해 줄 수 있다는” 생각을 바탕으로 깔고 있었다<바스(Sally Bath)의 개인적 진술, 1991년 10월>. 유럽측은 대신에 총개발비용의 45%의 착수지원 비중을 제안하였다.

에어버스의 시장 점유율 증가, 정부의 예산 제약 그리고 유럽집행위의 보다 공격적인 반보조금 자세 등과 같은 당시의 몇 가지 유망한 요인들에도 불구하고 미국이나 유럽 어느 쪽도 더 이상 타협하려 하지 않았으며 협상은 1991년 초에 결렬되고 만다. 이 때 미국은 독일의 환율보전에 대한 GATT 제소를 재개하였으며, 에어버스의 다른 보조금에 대해서도 1979년 항공협정 위배의 사유로 두번째 제소에 착수하였다. 1992년 초 GATT위원회는 첫번째 경우에 대해 미국측에 호의적인 결정을 내리게 되었다.⁴⁸⁾

48) 1992년 7월, 도이치에어버스(Deutsche Airbus)의 완전 민영화를 위한 협상조건의 일부로서 환율보전시스템이 공식적으로 종료되었다<뉴욕타임즈(New York Times), 1992년 7월 20일자 C5면>.

다. 1992년 미·EC 쌍무협정

이 결정과 GATT에 계류 중인 다른 소송의 압력하에서 양측간의 쌍무협상이 재개되었다. 놀랍게도 이 협상은 주요 쟁점들을 모두 포함한 쌍무협정을 도출시키게 되었다. <박스 1-2>는 1992년 협정내용을 요약하고 있는데, 이는 향후 양국내에서 개발되는 100좌석 이상의 민항기에 대한 정부 개입활동에 적용되는 내용이다.

이 협정은 몇 가지 두드러진 특징을 갖고 있다. 첫째, 새로운 항공기 개발에 있어 직접적, 간접적(군사적) 보조금에 대해 계량적인 한계를 명시하고 있다. 새 항공기 개발비용에 대해서는 직접보조금 비율이 최대 33%로 명쾌하게 합의되었다. 간접적 보조금에 따른 실현 이득 또한 각기업의 연간매출의 4%로 제한되었다. 미국 생산자들이 엄청난 간접적 보조금을 통해 이득을 보고 있다는 과거의 유럽측 주장에 비추어 보면 이러한 제한은 낮은 수준으로 보인다. 그러나 그러한 보조금이 과거보다 미래에는 중요도가 낮아질 것이라는 전망을 반영하고 있다.

둘째로, 이 협정은 착수지원금 상환에 있어 어떤 이자율이 적용되어야 하는가에 관한 논란을 해결하여 주었다. 유럽측이 상업이자율을 적용시키기보다는 정부의 차입비용을 적용하자는 주장을 관철시킨 대신 미국측은 지원금의 상환속도를 앞당겨서 그러한 낮은 차입비용의 효과를 줄이자는 주장을 관철시키는데 성공하였다. 미국은 또한 많은 논란을 불러 일으킨 투명성의 문제에서도 승리를 거두었다. 또 이 협정집행에 꼭 필요한 상세한 보고의무도 포함하고 있다. 아이러니컬하게도 이러한 의무는 또 에어버스 컨소시움의 효율성을 증진시키려는 유럽의 지속적인 노력에도 도움이 되는 것이다.

셋째, 이 협정은 그 실행과정을 감시하기 위해 적어도 일년에 2회 모임을 규정하고 있으며 어느 한쪽의 요구가 있을 경우에도 회합을 가질 수 있다. 투명성 요구와 함께 이 모임 정례화 규정은 분쟁 해결의 뼈대를 이루는 것이다.

마지막으로 이 협정은 새로운 규칙들이 1979년 GATT의 민항기 협정에 반영되어야 하며 모든 서명국들에 의해 채택되어야 한다는 제안을 명시하고 있다. 사실상, 유럽은 그들을 처음부터 새 협정에 참여시키고자 하는 의도를 갖고 있었으나 이 전략은 쌍무협정을 추후에 다자간 협정화하자는 의견을 가진 미국에게는 지연작전으로 비추어졌다. 미국은 이런 내용을 관철시키려 했지만 양쪽 도

<박스 1-2> 1992년 미국과 EC간 민항기 교역협정 조항

대상 항공기

100 좌석 혹은 그 이상의 모든 항공기가 이 협정조항의 적용대상이다.

직접지원 수준

항공기개발에 대한 정부의 사전자금지원은 총 개발비용의 33%를 초과할 수 없으며 17년 이내에 충분히 상환될 수 있는 프로그램에 한정되어야 한다.

이자율

에어버스는 17년 이내에 정부차입비용(GCOB)으로 총 개발비용의 25%를 먼저 상환하게 된다 : 나머지 8%는 GCOB+1%의 이자율로 17년 이내에 상환될 것이다.¹⁾

상환조건

에어버스는 사후인도(Backloading)를 제한하는 특별한 방식으로 로얄티 혹은 비행기 대당 기준으로 상환할 것이다. 과거의 관행하에서는, 에어버스에 대한 정부의 착수지원 조건은 상환 싸이클상에서 지부를 늦게까지 연기할 수 있게, 즉 낮은 비용의 지원책의 효과를 높일 수 있게 해주었다.

사전적 지원행위

이 협정은 대규모 민항기 프로그램에 대해 행해진 어떠한 사전적 혹은 남아있는 정부 지원에 대해서는 적용되지 않는다.

간접적 지원

양측은 간접적(다시 말해 군사적) 지원이 민항기 제작에 관한 불공정한 이득과 관련된거나 항공기 국제교역을 저해해서는 안된다는 점에 동의하여야 한다.

간접적 지원에 따른 이득은, 각 서명국의 매출총액의 3%, 각 회사의 연간 매출액의 4% 이내로 제한되어야 한다. 이 이득은 기본적으로 정부 연구·개발(R&D) 프로그램을 통해 습득된 기술로부터 실현된 민항기 프로그램개발 비용상의 감축분으로 계산될 것이다.

명료성

양측은, 규칙적이고 체계적인 기준하에서 새로운 개발프로젝트에 대한 정부의 지원총액과 총개발비용상의 비중, 그러한 지원의 조건; 정부 직접지원과 관련된 지불 및 상환에 관한 총체적 자료; 그리고 명시할 수 있는 모든 간접적 지원 등에 대한 정보교환에 동의하여야 한다. 또한 양측은, 상환 유형 및 계획된 상환 기간에 대한 정보를 포함하여 사전적 지불과 계약사항에 관한 모든 리스트 제공에도 합의하여야 한다.

유인책 및 보전책

1979년 GATT 규정상의 유인책에 관한 규칙을 명료화하여 1992년 협정은 항공기 구매를 댓가로 한 정부의 특혜금지내용을 강화하고 있다. 양측은 그러한 유인책이 외국의 군사적 혹은 경제적 조원과 착륙권을 포함한다는 점에 동의하여야 한다.

긴급지원에 대한 예외조항

만일 항공기 제작자의 생존이나 재정능력이 위협에 처하게 될 경우에는, 개발지원 조항은 예외로 하고, 어느 한쪽이 일시적으로 협정에서 이탈할 수 있다. 그러한 중단조치는 상대편 대표와의 협의, 중단을 정당화할 수 있는 정보의 완전 공개 그리고 중단후 대응방안에 대한 철저한 설명 등을 필요로 한다.

생산 지원

더 이상의 생산 보조금은 허용되지 않는다.

지분 추가

지분추가문제는 본 협정에서 논의되지 않는다. 그러나 양측은 협정의 효력에 해가 되는 지분추가는 피해야 한다.

분쟁해결 절차

양측은 일년에 최소한 두번 협정 이행상황을 점검하기 위해 협의를 가져야 한다. 언제라도 어느 한편이 협정관련 의견교환을 요구할 수 있으며 그 논의는 요청후 30일 이내에 실행되어야 한다.

주 : 1. 미국은 상업이자율을 적용하기를 원했지만, 결국 유럽의 입장을 수용하였다.

자료 : "GATT의 민항기 교역협정의 적용에 관한 협의문"에서 각색함.

두 쌍무협정을 이해관계가 있는 다른 GATT 회원에까지 확대 적용하는 데 시간을 낭비할 수는 없었다.

몇몇 논란이 극심했던 이슈에 대한 합의도출에도 불구하고, 1992년 협정은 몇 가지 중요한 쟁점을 갖고 있었다. 긴급사태 예외조항은 항공기 제작업체의 생존자체나 재정상태가 위협에 처해 있는 경우에(직접개발지원에 관한 것은 예외로 한 채) 어느 한쪽이 협정조항을 일시적으로 어기는 것을 허용하고 있다. 그와 같은 일시적인 위반은 사전협외와 그러한 행동을 정당화하는 데 필요한 모든 정보의 공개를 의무화하고 있다. 이 일시위반의 경우에 생산 보조금, 유인책, 자본전자비 그리고 다른 형태의 정부지원에 대해 협정에서 금지하고 있는 규정들이 일시적으로 지켜지지 않게 되는 것이다. 변동이 심한 세계 항공기시장의 특성하에서 양측은 이 예외조항을 협정합의의 필요조건으로 간주하였다.

또한 이 협정은 직간접적 정부지원의 규모 및 조건과 관련되는 것 이외의 여타 갈등문제를 다루기 위한 국내 무역법의 활용을 명시적으로 허용하고 있다. 여기에는 덤핑, 지적재산권, 영업관행과 같은 이슈들을 포함하는 무역행위가 제외되지 않는다.

마지막으로 이 협정은 매년 말 어느 한편에 의해 종료될 수도 있다. 협정의 일방적 파기는 파기의사를 사전에 공고한 후 12개월이 지나야만 효력을 가질 수 있다.

전체적으로 1992년 협정은 양쪽 모두에 의미있는 작품이며 1979년 항공기협정에 비해 상당히 개선된 것이다. 유럽의 에어버스에 대한 보조금 지급을 계속 허용하였다는 이유로 몇몇 미국관계자들(미국 생산업체들은 이 협정을 지지했다)에 의해 비난을 받기도 하지만, 이 비판은 중요한 사실을 간과하고 있다. 즉 이 산업의 중요한 경제적 특성으로 인해 새 비행기 개발을 위한 정부지원이 완전히 없어질 수도 없고 없어져서도 안되는 것이다. 오히려 큰 과제는 모든 참가자들에게 해를 입히는 수익이전형 보조금은 배척시키면서 도움이 될만한 혁신 및 경쟁강화형 보조금은 허용하는 실속있으면서도 정확한 규칙들을 명시하는 것이다. 1992년 협정은 특정 규칙과 집행 매커니즘을 통해 이득을 안겨줄 가능성이 있는 개발보조금을 통제하면서 유인책이나 생산보조금 같은 이웃을 가난하게 만들고 효율성 감소를 가져오는 보조금을 금지함으로써 이러한 과제에 대응하고 있다.

그러면 왜 미국과 EC가 수년 동안 논란을 빚어온 이슈들에 대해 결국 어느

정도 상세한 합의를 이룰 수 있었는가? 에어버스사의 지속적인 성공여부가 양쪽 모두에게 주된 고려사항이었다. 1992년까지 유럽은 보잉사에 필적할 수 있는 유럽 생산자 구축이라는 그들의 장기 목표를 실현하였다. 에어버스의 시장점유율이 늘어남에 따라 공공개발지원의 필요성은 줄어들었으며, 유럽 지원자들 중 일부는 미래에도 경제성을 실현할 수 있는 기회를 잡기도 하였다. 또 목표를 실현했으므로 유럽은 이제 미래에 보조금을 지원받는 새로운 외국 경쟁자의 진입을 억제시킴으로써 세계시장에서 에어버스의 위치를 공고히 하고자 했음직도 하다. 이러한 관점에서 맥도널 더글러스와 타이완 에어로스페이스(Taiwan Aerospace) 사이에 제안된 계약(후술됨)은 미국과의 쌍무협정이 대만과 다른 아시아정부가 맥도널 더글러스에 제공할지도 모르는 보조금을 커버할 수 있을 것이라는 기대하에 유럽의 타협을 촉진시킨 요소였을 수도 있다.

에어버스의 성공은 또한 미국생산자들 특히 보잉이 타협안을 받아들여게 하는 데도 큰 역할을 하였다. 1991년 말까지 유럽에 대한 그들의 인내력은 점차 줄어들어 갔다. 활동영역을 조정하기 위한 유치산업 보조금과 시장에서 한 몫을 움켜잡기 위해 이웃을 궁핍하게 하는 보조금은 그 차원이 전혀 다른 것이다. 과거에 타회사의 인내력 상담역을 해주던 보잉마저 쌍무협상이 계속 실패하게 되어 미국의 일방적인 행동이 바로 필요하게 될 것이라고 주장하기 시작하였다.⁴⁹⁾ 그러나 미래 항공기 모델 개발을 위한 활동영역을 비교적 공평하게 남겨 놓은 유럽의 보조금에 대해 집행가능한 제한조치가 취해질 수만 있다면 쌍무협정이 선호될 것이라는 사실은 명확한 것이다.

마지막으로 유럽과 미국 양측은 세계시장에서의 과잉생산상태,⁵⁰⁾ 양쪽의 수익을 모두 잠식할 수 있는 무역 혹은 보조금 전쟁 위험의 증대 등에 따라 이 타협안을 향해 발걸음을 옮긴 측면도 없지 않다.

49) 보잉은, 에어버스가 보잉 747에 위협적인 존재로 부각된 350을 착수하고자 하는 의도를 펼치기도 전에 착수보조금 문제에 관한 "활동영역조정" 협정에 도달하려는 의도를 갖고 있었다. 1992년 1월 대외관계위원회(Council on Foreign Relations) 연설에서, 보잉의 최고 경영자인 슈론츠(Shrontz)는 "좋은 게 좋은거"라며 보잉은, 미 무역법하에서 유럽에 대해 보복조치를 취할 수 있는 강력한 근거를 갖고 있다고 밝힌 바 있다.

50) 월스트리트(Wall Street)의 예측에 따르면, 보잉사 임원도 대중 동의했지만, 새비행기에 대한 인간 총 수요는 향후 10년 동안 연 600대를 초과하기 힘들 것이다. 반면 현재의 산업 생산능력은 연간 1,000대 수준이며 감소추세에 있다.

Ⅶ. 미국 민항산업의 당면과제

1992년 협정은 유럽의 에어버스사에 대한 지속적 지원이 미국의 항공기산업에 가하는 외부적 도전을 억제하는 것이었지 그것을 완전히 없애는 것을 결코 아니었다. 그리고 과거 지원에 따른 피해를 되돌릴 수도 없는 노릇이었다. 보잉은 이제 미국시장에서마저 에어버스로부터 강력한 도전을 받고 있는 입장이다. 이 도전이 얼마만큼 강력한 것인가를 보여주는 일례로서, 오랫동안 보잉의 가장 충직하고 거대한 고객이었던 유나이티드 에어라인(United Airlines)이 최근 에어버스의 A320을 50대(50대 추가 가능) 리스하는 계약에 서명한 사실을 들 수 있다. 그리고 그 경쟁은 에어버스 컨소시엄이 장거리 광폭동체 항공시장에서 보잉사의 독점상태를 끝장내지는 못하더라도 큰 위협을 가할 A350을 개발착수키로 최종 결정할 경우에는 더욱 더 심화될 것이다.

맥도넬 더글러스 역시 이미 에어버스에 의해 상처를 입었다. 그러나 몇몇 미국의 관측통들이 말한 바와는 달리 비록 회사의 시장 점유율을 가장 심하게 깎아내린 업체가 바로 에어버스이긴 하지만, 이 회사의 어려움은 단순히 유럽의 에어버스에 대한 보조금의 결과에서 비롯된 것이 아니다. 오히려 맥도넬 더글러스의 어려움은 록히드와의 과거 경쟁에서 부터 연유된 20년도 넘게 지속된 자본부족과 기술정체로 거슬러 올라간다. 게다가 앞에서 말한대로 이 회사는 새로운 MD-11개발에 따르는 예상치 못했던 기술적, 금전적 문제에 봉착하게 되었다.

두 미국생산자 모두 국방부문의 구매와 간접적 군사부문 보조금의 지속적인 삭감에 따른 내부적 도전에 직면하고 있다(<표 1-2> 참조). 그러한 삭감정책은 미국 최대의 군수 계약자인 맥도넬 더글러스에게 이미 심각한 상처를 입혔다. 실제로 1991년에 이 회사는 국방부에 진 부채 13억 5천만달러의 지급을 연기하지 않을 수 없었으며 급기야 10억달러의 선수금을 요청하기에 이르렀다. 한편 국방성의 관리들이 이 회사의 군사부문을 어떻게 되살릴 것인가에 대해 고심하는 동안, 갈수록 많은 분석가들이 이 회사는 민항기부문에서 손을 뗄 수 밖에 없을 것으로 예상하였다.

이 10년 동안 미국 생산자들이 당면하고 있는 대내외 도전에 대응하기 위해, 미국은 낡고 비용이 많이드는 군사산업정책을 민간산업정책으로 대체해야만 할 것이다. 이 산업에서 외국개입이 중지될 것이라는 희망을 갖는 대신 미국은 국

내에서 이 개입을 상쇄시킬 수 있는 대응책을 마련해야만 한다. 외국 공급자에 의존하는 것은 문제될게 없다고 생각하지 말고, 첨단 항공전자장치와 같은 중요한 부품에서 그러한 공급자들에게 과도하게 의존하는 데에 따른 위험을 인식해야만 할 것이다.⁵¹⁾ 또 시장이 군수부문의 구조조정문제를 해결해 주리라고 기대하는 대신 그 과정을 촉진시키고 비용을 절감할 수 있는 국내 전략을 준비해야만 할 것이다.

미국이 과연 이러한 도전을 감내하겠다는 의지와 그 능력을 가지고 있는가? 지난 2년간 맥도널 더글러스의 심각한 어려움을 경험한 국내 정책 입안자들의 대답은 별로 낙관적이지 못하다. 미국내에서 자기 회사의 상업부문을 지원할 수 있는 민간, 공공 자금원천을 찾기 위해 분투 노력해보고 나서 1991년 11월 맥도널 더글러스는 대만항공산업 발전을 위해 세워진 타이완 에어로스페이스사(Taiwan Aerospace Corporation)와 잠정적인 계약을 체결하였다. 이 최초의 협상조건에 의하면 맥도널 더글러스는 민간부문의 40%를 20억달러에 타이완 에어로스페이스에 팔아 넘기하고자 했는데, 이 금액 중 적어도 29%는 대만정부가 제공키로 돼 있었다. 그 대가는 타이완 에어로스페이스가 지분소유주로서 신형기인 MD-12를 포함하는 모든 맥도널 더글러스 항공기의 제작과 판매에 참여하는 것이었다. MD-12는 이 회사가 대만 자본을 끌어들이어 개발 착수하고자 한 것이다. 한 보고서에 따르면 MD-12작업의 60%가 대만에서 행해지도록 돼 있었다.

이 글을 쓰는 현 시점에서 이 잠정적 계약의 앞날은 불확실하다. 그것을 주의 깊게 검토한 후 대만정부와 대만의 개인투자자들은 더 나은 조건을 놓고 협의하기를 원했다. 그러나 이 협상에 동의를 한다고 하더라도 그것이 미국의 이해관계에 도움이 되는 것인가? 몇몇 소수의 미국 정책담당자들마저 이 의문을 제기하였다.⁵²⁾ 대만정부가 이 협상의 장단점을 평가하기 위한 3개월간의 연구를 후원한 반면, 미국정부는 이에 대해 거의 관심이 없었다.

미국의 이러한 태도의 이면에는 맥도널 더글러스와 같은 민간기업에게 좋은 것이 국가에게도 좋은 것이라는 가정이 깔려 있다. 그러나 맥도널 더글러스는

51) 모란과 모워리<(Moran & Mowery)(1991) p.49/50>은, 항공산업에서 중요 부품 기술제공에 대한 외국의 억압조치에 따른 잠재적인 위험을 강조하였다.

52) 1991년 12월과 1992년 3월 의회의 두 위원회가 이 계약에 관해 청문회를 개최하였다. 다음의 논의는 1992년 3월 청문회에서 이 장의 저자가 증언한 내용에서 뽑아 온 것이다.

평범한 민간기업이 아니라 — 앞에서 언급된 대로 미국 최대의 군수계약자이며 또 민감한 군사기술의 보호자이기도 하다. 그리고 타이완 에어로스페이스에게 제안한 협상내용은 일상적인 시장거래도 아니다 — 그것은 대만정부의 적극적인 참여를 포함하는 것이다.

그러나 미국의 많은 관측통들은 이 협상을 수십년간 항공산업에서 진행돼 온 세계화 추세에 단순한 연장을 파악하였다<모워리(1991)>. 더군다나 이 추세에 대한 전체적인 평가는 긍정적인 것이었다. 이 관점에서의 세계화는 단순히 효율성을 높이고 시장 진출을 개선시키며 경쟁력을 강화시키는 것이다<모란과 모워리(1991) pp. 29-34>. 미국 정책입안자들 중 일부는 맥도널 더글러스의 외국 파트너에게로 군사기술이 이전될 수도 있다는 사실에 우려를 표명했으나, 맥도널 더글러스는 이를 예방하는 방향으로 협상을 진행시킬 것을 약속하였다.⁵³⁾ 그리고 만약 이 협상이 최종적으로 타결된다면 이것이 국가안보에 미치는 영향은 미국의 외국인투자위원회(Committee on Foreign Investment)에 의해 평가를 받게 될 것이다. 이 위원회는 대통령에게 이 협상의 수용 여부에 대한 의견을 제시할 수 있다. 현재까지 이 위원회의 기록(제4장 참조)은 이 협상이 국가안보의 차원에서 무조건 승인될 것임을 강하게 시사하고 있다.

한편, 협상 테이블의 반대편에 앉아 있는 대만정부는 적극적으로 이에 개입하고 있는데도 불구하고 상업적 측면에서 이 협상조건에 영향력을 행사하려는 미국 정부의 의도는 발견되지 않고 있다. 최소한 미국정부가 더 많은 고용과 하청 계약 기회를 협의하기 위해 맥도널 더글러스, 하청업체 대표와 공동 작업의 노력을 시도했으리라고 상상할 수 있는데도 말이다.⁵⁴⁾ 항공산업에서 이 공급자들과 다른 업체들은 이미 유럽, 일본 그리고 기타지역에서 과거에 맥도널 더글러

53) 1992년 2월 27일 양원합동 경제위원회의 서면증언에서, 맥도널 더글러스의 부사장 인 울프(Wolf)는 회사가 국가안보상의 위험을 회피하면서 어떻게 계약을 수행해 나갈 수 있는가에 대해 기술하였다(마의회, 합동경제위원회(1992)).

54) 만약 미 행정부가 이 계약의 하청관계조건 협상에 간여했다면, 다른 나라로 하여금 미국 업체를 포함하는 계약서와 마찬가지로 행동하도록 부추겼을 것이라고 주장하는 사람도 있다. 그러나 다른 나라도 이미 이렇게 하고 있었으며, 미행정부의 행동력 부족 때문에 그들을 제지시키지 못한 것이다. 실질적인 문제는, 다른 나라 정부가 이미 참여하고 있을 때 계약협상시 좀더 능동적인 역할을 수행할 수 있는가의 여부이지, 방임정책의 좋은 본보기로 그들의 참여를 가로막을 수 있을 것인가의 차원이 아닌 것이다.

스와 보잉이 맺은 하청계약에 의해 피해를 당해 왔다.⁵⁵⁾ 종종 이 계약은 특정시장에서 이 회사들의 매출과 지역 공급자로부터의 구매를 연결시키는 상쇄적 성격의 계약이다. 그러한 상쇄적 계약은 전세계 항공기 생산에 따른 수익을 분배하는 메커니즘으로 이해될 수도 있는 것이다. 외국이 이 수익의 일정부분을 미국으로부터 가로채기 위해 적극적으로 협상에 임하는데도 미국 정책입안자들은 그들 노력에 거의 무감각해 왔다.

미 행정부는 또 맥도널 더글러스와 타이완 에어로스페이스의 협상이 미래에 GATT 보조금 규정, 1979년 GATT 민항기 협정, 1985년 OECD의 수출 금융 협정, 혹은 1992년 유럽과의 쌍무협정 등을 침해할 수 있는 가능성에 대해서도 망각해 온 듯하다. 맥도널 더글러스는 대만정부로부터의 어떠한 보조금도 이 협상에는 포함되지 않았다고 확고하게 주장하고 있지만, 이 주장은 믿기 어렵다. 산업계는 MD-12를 착수하는 데에는 50억달러 내지 100억달러 정도가 필요할 것으로 추정하고 있다.⁵⁶⁾ 이 돈은 그럼 어디에서 나온 것인가? 대만정부가 그 주인공일 가능성이 가장 높다. 실제로 많은 미국인들이 간파하지 못한 듯한 바로 이 사실때문에 이 협상이 아직도 지지부진하다고 볼 수 있다.

마지막으로 MD-12개발을 위한 맥도널 더글러스와 타이완 에어로스페이스사의 가능성있는 협상에 대해 미국정부가 가장 까다로운 질문을 던진 것은 결코 아니다. 이미 과대 생산능력으로 고전하고 있는 세계시장에 이 새 항공기를 도입하는 것이 국가 이해관계에 도움이 되는가?

이 장에서 제시된 세계 항공기 경쟁역사가 보여주듯이, 이 질문에 대해 올바

55) 1992년 2월 27일 합동경제위원회에서 파렌(Farren)의 서면증언에 제시된 국제무역위원회 회의 추정치에 따르면, 보잉 767에 설치된 외국제품비중(엔진은 제외하고)은 전체의 약 15%이고, 777의 경우에는 30%로 더 높았다. 맥도널더글러스의 경우, 이 비중은 MD-11과 MD-80/90 비행기 가격의 15%에서 20% 수준으로, 파저의 DC-9와 DC-10에서보다 상당히 높아졌다.

56) 맥도널더글러스는 (1992년 2월 27일 합동경제위원회에서 보잉의 부사장인 클락슨(Clarkson)의 증언에 따르면) MD-12프로그램에 40억달러에서 54억달러 수준의 총 투자비용 추정치를 보고하였다. 보잉은, 실제 액수는 보다 많은 70억달러 내지 100억달러 정도로 믿고 있다. 여기에는 생산시작 단계에서의 누적적인 현금유출뿐만 아니라 초기 투자비용도 포함된다. 더욱이 보잉은, 이것인 MD-12가 시장에서 결국 성공할 것이라는 가정에 근거한 보다 낮은 추정치일 것으로 확신하고 있다. 맥도널더글러스는 항상 새로운 비행기를 고려하기 때문에 실제 숫자는 보잉의 추정치에 보다 가까울 것 같다.

르게 대답하기 위해서는 소비자의 이해관계와 생산자의 이해관계 그리고 정태적 효율성과 동태적 효율성 사이의 특성을 잘 비교해 보아야 한다. 한편 새로운 항공기가 도입되는 것은 특히 전세계적 생산능력이 과잉상태에 있는 경우에 가격을 인하시켜 항공사와 그 승객들에게 이득을 안겨줄 수 있을 것이다. 그 디자인에 따라서는 새로운 항공기가 제품 선택영역을 넓혀주고 제품 성능을 높여서 소비자들에게 추가적인 이익을 가져다 줄 수도 있다. 반면에 경쟁이 더욱 치열해져 각 생산자의 규모의 경제효과가 줄어들고 산업비용은 증가할 것이다. 더 높은 비용은 더 낮은 가격과 맞물려 산업의 수익성을 떨어뜨려 모든 생산자의 수지를 악화시킬 수 있다. 유일한 “보조금 미수령” 생산자인 보잉은 이 위기를 가장 심각하게 느낄 것 같다. 수익감소는 다시 보조금을 등에 업은 A350 진입이 나중에 물고을 위협에 맞서 보잉이 대응할 수 있는 능력을 감퇴시킬 것이다.

이러한 모든 있을 법한 효과들은 부분적으로는 논란 중인 제품(이 경우에는 MD-12)의 특성에 의존한다. 맥도널 더글러스의 첫번째 3발제트기 설계가 그랬던 것처럼 만약 새로운 기술이나 제품 차별화의 모습을 거의 보여주지 못한다면, 전체 수익이 흩어지는 결과만이 초래될 것이다.⁵⁷⁾ 이 산업의 역사 특히 맥도널 더글러스와 록히드간의 상호파괴적인 경쟁의 에피소드는 중복적인 경쟁의 위험을 잘 보여주고 있다.

비록 최종선택된 MD-12 모델이 진정한 제품혁신을 수반하고 있지만, 맥도널 더글러스가 제안한 보다 최신의 4엔진, 이중갑판, 운송승객 600인의 슈퍼 점보기 설계가 그랬던 것처럼(Aviation Week & Space Technology[1992년 3월 16일자]). 그것은 아직도 수익분산효과를 갖고 있다. 실제로(그럴 조짐이 커 보이지만) 보잉과 에어버스 둘다 혹은 어느 한쪽이 맥도널 더글러스가 첫 진입자로서의 잇점을 누리지 못하도록 슈퍼점보기에 시장 진입속도를 가속화하기로 결정한다면 이러한 효과는 더욱 심각해 질 것이다. 전세계 항공산업이 상당량의 과잉 공급으로 고전하는 한 슈퍼점보기 시장을 향해 보조금을 받으면서 벌이는 3각 경쟁체제는 가격을 떨어뜨리고 비용을 증대시키며, 생산국 사이의 무역마찰

57) 타이완에어로스페이스와의 협상에서 처음 제안된 MD-12의 트라이제트 설계는, DC-10의 과생제품인 MD-11의 확장형이다. 새로운 날개와 더 큰 엔진으로 트라이제트 MD-12은 대충 8,000마일을 비행할 수 있었을 것이다. 맥도널 더글러스 임원이 인정한 것처럼, 이 MD-12는 “다른 비행기가 제공할 수 없는 요소를 고객에게 가져다주지 못하고 말았다”(Aviation Week & Space Technology [1992년 3월 16일자] p.14/15).

을 심화시킬 것이다.

항공기산업에서 현재의 경쟁역학관계를 분석하고 미래 방향을 설계할 수 있는 제도적인 매커니즘이 없다면, 맥도널 더글러스와 타이완 에어로스페이스 사이에 제안된 협상내용이 합축하고 있는 복잡한 의문점들에 대해 미 행정부는 답변은 고사하고 그 의문점을 제기할 수도 없을 것이다. 그리고 그런 능력이 없다면 한국가는 어떤 산업이 가장 전략적인 가에 대한 체계적인 비전 부족으로 인해 계속 고전할 것이다.

맥도널 더글러스 사례는 앞으로 예상되는 민간부문으로의 전환, 구조재편, 그리고 외국과의 치열한 경쟁 등의 어려운 과정에서 미국 항공산업을 올바르게 이끌기 위해서는 민간산업정책이 절실히 요청된다는 사실을 명확히 보여주고 있다.

VII. 결론

세계 민항기산업에서의 경쟁역사로부터 몇 가지 결론들이 도출된다. 첫째, 이 산업에서의 지속적인 정부개입을 가정사실화 한다면(사실 우리는 그렇게 받아들이고 있지만), 국제적 수준에서의 적절한 정책적 과제는 혁신과 경쟁을 고무시키면서도 가장 해악적인 형태의 개입은 금지할 수 있는 다자간 규칙을 만드는 것이다. 1992년 유럽과 미국의 쌍무협정은 이 과제를 수행하는 데 있어 의미있는 단계라 할 수 있다.

둘째, 미국무역법상 이용가능한 정책적 처방전은 항공산업에서 특정 목적을 가지고 있는 외국의 프로그램에 대응하기에는 불충분한 것이다. 프레스토위츠 <(Prestowitz)(1989)>가 쓴 최근의 영향력있는 저서는 이 산업을 “미국 무역이론, 무역법규 그리고 안보문제간의 상호작용이 미국산업, 더 나아가 미국경제에 어떤 식으로 불이익을 가져다 주는지를 보여주는 전형적인 사례”로 기술하고 있다. 프레스토위츠 <(1989) p.404>는 또한, “외국업체들이 더 좋거나 값싼 비행기를 만들어서가 아니라 미국이 무역에 접근하는 방식에 문제가 있기 때문에” 항공산업에서의 미국입지가 침식당하고 있음을 지적하고 있다. 이것이 시사하는 바는 만일 유럽의 에어버스 보조금을 적극적으로 저지하기 위해 미국이 무역법(주로 반덤핑 및 상계관세법, 301조 구제조항 등)을 활용하였다면 미국산업과 경제가 더 나아졌을지도 모른다는 것이다. 그러나 이 장에서의 논의내용은 그러

한 결론에 대해 몇 가지 심각한 의문을 제기한다.

첫째, 유럽의 에어버스 보조금은 미국 생산자들에 해를 입혔을지 모르지만 경쟁과 혁신을 촉진시켰으므로 미국항공사나 그들의 승객들에게는 이득을 안겨주었다. 이 장에서 정리된 경쟁의 역사는 이러한 사용자의 이득도 상당한 수준이었음을 보여주고 있다. 둘째, 과거의 유럽 보조금이 미국의 경제적 복지를 줄였다고 가정하더라도 여기서 제시된 증거들은 그러한 보조금을 금지하기 위한 미국의 보호주의적인 대응조치가 사태를 더욱 악화시켰을 것이라는 점을 시사하고 있다. 셋째, 부분적으로는 이러한 사실을 알게됨에 따라 미국 생산자들은 유럽의 보복을 물고을 수도 있는 일방적인 무역정책 수단에 대해서는 반대입장을 고수하고 있다. 유럽과의 무역마찰과 국가안보 위협에 대한 근심보다는 생산자들의 반대 때문에 그와 같은 일방적 수단이 동원되지 못했다.

항공산업에서 미국의 공격적인 일방주의는 행동보다는 말에 더 비중을 두고 있는데, 이는 미국생산자들 자신이 이러한 방식을 선호해 왔기 때문이다.⁵⁸⁾ 마지막으로 미국의 일방적 무역정책이, 경쟁력있는 유럽의 항공기 생산업체를 만드려는 유럽의 지속적이고 장기적인 목표실현 노력을 저지시켰던 것 같지는 않다.

이장의 세번째 결론은 미국정책의 진짜 잘못은 위협에 처한 국방산업 정책의 잘못이지 별 효과도 없는 통상정책의 잘못은 아니라는 점이다. 지난 20년간 맥도널 더글러스의 지속적인 재정적 취약성과 에어버스에 대한 초기의 시장개방은 60년대 말 첫번째 광폭동체 민항제트기를 개발착수함에 있어 미국생산업체들 사이에 벌어졌던 파괴적이고 잘못 판단된 경쟁이 유발한 것이다. 이 경쟁은 그 경쟁이 이루어진 특정산업정책 환경을 반영한다. 즉 정부의 국방지향적 산업정책이 누가 경쟁자가 될 것이며 그들이 어떻게 경쟁할 것인가에 영향을 미친 것이다. 모든 미국 생산업체들은 그 당시에 주요 군수 계약자였으므로, 군수부문 영업이라는 안전망과 군부의 자금지원에 의한 기술적 비약으로 인해 아울러 불완전한 시장에서도 허용되지 않았을 위험한 결정을 내린 것이다.

미국정부는 이처럼 중요한 시기에 이 결정들을 만류하고 산업계를 조정하기

58) 최근의 의회증언에서, 오랫동안 항공기분쟁문제에 관여해 온 상무부차관 파렌(Farren)은, 미국의 에어버스와의 협상 수준은 기본적으로 미국산업의 위상에서 벗어나지 않는 것이라고 언급하였다. 더욱이, 이 협상을 통해 보잉과 맥도널 더글러스는 실질적인 합의에 도달할 수 있었다. 어떤 경우에는 미국정부가, 미국 생산자들의 입장보다도 더 강경노선을 취하는 경우도 있었다.

위해 개입하기보다는, 미국정부는 방임적인 입장을 취해, “시장의 힘”에 의한 결과 도출만을 기다리고 있었다. 이 힘이 정부와 산업계간 연결관계에 의해 심하게 오염되고 있었는데도 말이다. 아이로니컬하게도 유럽정부들은 그들의 항공기 생산자들을 조정된 범유럽사업으로 합리화시켜 민항기 산업에서 유망한 시장 틈새에 침투하기 위해 노력한 반면에 미국정부는 비의도적이었지만 생산업체들로 하여금 지속될 수도 없고 상호파괴적인 경쟁전략에 접어들도록 부추기고 있었다.

90년대 초에 미국산업은 다시 한번 해외에서는 치열한 경쟁, 국내에서는 군수 구매와 간접보조금의 삭감이라는 중요한 전환기를 맞이하였다. 국가의 이해관계에 도움이 되는 방향으로 이 위협요인들에 대처하기 위해 미국은 민간 산업정책을 필요로 한다. 더 이상 비용이 많이 들고 국방지향적이었던 과거의 산업정책을 지속할 여유가 없는 것이다. 또한 시장의 자생력만으로 미래의 시장 결과가 결정될 것이라는 마음 편하고 가당치않은 믿음을 고집할 만한 여유도 없다.

[참고문헌]

- Baldwin, Robert, and Paul Krugman, 1988b, *“Industrial Policy and International Competition in Wide-bodied Jet Aircraft”* In Robert E. Baldwin, ed., *Trade Policy Issues and Empirical Analysis*, 45-71. Chicago: University of Chicago Press for National Bureau of Economic Research.
- Carrol, S.L., *“The Market for Commerical Aircraft”* In R.E. Caves and M. J. Roberts, eds., *Regulating the Market*, 145-69. Cambridge, MA: Ballinger, 1975.
- Constant, E.W., 1980, *The Origins of the Turbojet Revolution*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dickens, William T., *“Good Jobs: Increasing Worker Productivity with Trade and Industrial Policy”* Berkeley: Department of Economics, University of California, Berkeley (mimeographed, 11 March), 1992.
- Heyward, Keith., *The British Aircraft Industry*, New York: St. martin's Press, 1989.

- Katz, Lawrence F., and Lawrence H. Summers, "Industry Rents: Evidence and Implications" *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 209-75, 1989.
- Klepper, G. "Entry into the Market for Large Transport Aircraft." *European Economic Review* 34, no. 4: 775-803, 1990.
- Majumdar, Badiul A. "Upstart or Flying Start? The Rise of Airbus Industrie." *The World Economy* 10, no. 4 (December): 514, 1987.
- McDonald, John, "Jet Airlines: Year of Decision" *Fortune* (April): 125, 248, 1953.
- Milner, Henry, and David B. Yoffie. "Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands." *International Organization* 43, no. 2 (Spring): 239-72, 1989.
- Moran; Theodore H., and David C. Mowery. "Aerospace and National Security in an Era of Globalization." *ccc Working Papers* 91-2. Berkeley: Center for Research and Management, University of California, Berkeley, 1991.
- Mowery, David C., "International Collaboration in the Commercial Aircraft Industry: Assessing the Taiwan Aerospace-McDonnell Douglas Agreement" Testimony presented to the Joint Economic Committee, Washington (3 December), 1991.
- Mowery, David, and Nathan Rosenberg., "The Commercial Aircraft Industry" In Richard Nelson, ed., *Government and Technical Progress: A Cross-Industry Analysis*, 101-61, New York: Pergamon Press, 1982.
- Mowery, David C., and Nathan Rosenberg. *Technology and the Pursuit of Economic Growth*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1989a.
- Mowery, David C., and Nathan Rosenberg, "New Developments in US Technology Policy: Implications of Competitiveness and International Trade Policy" *California Management Review* 32, no. 1 -

(Fall): 107-24, 1989b.

Newhouse, John, *The Sporty Game*, New York: Knopf, 1982.

Philips, Almarin, *Technology and Market Structure: A Study of the Aircraft Industry*, Lexington, MA: Heath Lexington Books, 1971.

Piper, W.Stephen, "Unique Sectoral Agreement Establishes Free Trade Framework" *Journal of World Trade Law* 12, no. 1(January): 221-53, 1980.

Prestowitz, Clyde V., Jr, *Trading Places: How We Art Giving Our Future to Japan and How to Reclaim It*, New York: Basic Books, 1988.

Rae, John B. *Climb to Greatness: The American Aircraft Industry, 1920-1960*, Cambridge, MA: MIT Press, 1968.

Todd, Daniel, and Jamie Simpson, *The World Aircraft Industry*, Dovor, MA: Auburn House, 1986.