creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정책학석사 학위논문

코로나19 기간 정부의 항공산업 지원 정책의 효과성에 대한 평가

-저비용항공사(LCC)를 중심으로-

2023년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

변 종 국

코로나19 기간 정부의 항공산업 지원 정책의 효과성에 대한 평가

－저비용항공사(LCC)를 중심으로－

지도교수 이 수 영

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함

2023년 3월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

변종국

변종국의 석사 학위논문을 인준함

2023년 6월

위 원 장 최 창 용 (인)

부 위 원 장 전 영 한 (인)

위 원 이 수 영 (인)

국문 초록

2020년 초 발생한 코로나 바이러스감염증(코로나19) 사태로 항공업계는 유례없는 위기를 경험했다. 이에 한국 정부는 약 2년 4개월 동안 20차례가 넘는 항공산업 지원 정책을 발표한다. 2022년 하반기부터 코로나 풍토화 단계(엔덱믹)에 접어들었다. 여행수요가 늘면서 항공사들도 서서히 살아났다.

이 과정에서 정부의 정책적 지원이 항공사들의 회복에 영향을 주었다는 건 부정할 수 없다. 그러나 코로나19 기간에 추진된 정부의 지원 정책이 항공사들에게 어떤 도움이 됐는지에 대한 연구는 이뤄지지 않고 있다.

본 연구에서는 정부의 코로나19 기간 항공산업 지원 정책이 항공사들에게 어떤 효과와 영향을 줬는지를 Strauss & Corbin의 근거이론을 적용해 분석했다.

먼저, 유의표집법 (Purposive Sampling)을 적용해 국내 저비용항공사(LCC) 6곳의 임원급 전문가를 선정하고 심층 인터뷰를 진행했다. 수집된 자료를 바탕으로 질적연구 분석 소프트웨어인 MAXQDA를 사용해 관리 및 분석했다. 근거이론 자료 분석 방법에 따라 개방코딩, 축코딩, 선택코딩의 단계를 거치면서 93개의 개념을 도출했고, 개념에 대한 반복적·귀납적 비교를 거쳐서 27개의 하위범주와 13개의 상위범주로 범주화 했다. 이후 분석을 통해 Strauss & Corbin의 패러다임 모형에 맞는 6개의 범주를 발견할 수 있었다.

상위 범주와의 인과관계를 확인하는 축코딩 결과 '항공산업 지원 정책에 대한 불만족'을 중심현상으로 도출했다. 인과적 조건은

‘재무적 효과가 미미’, ‘기업 운영 부담’으로 범주화 했으며, 맥락적 조건은 ‘항공산업에 대한 이해 부족’, ‘정부 부처간 이해관계 상충’, ‘질병관리청 중심의 정책 결정 및 집행’, ‘통제 중심의 정책’으로 나타났다. 중재적 조건은 ‘기업 자산 보호에 도움’, ‘재정적 지원’으로 도출 됐다. 이에 따른 작용/상호작용 전략은 ‘자구책 마련’으로 나타났으며, 결과는 ‘항공업계 상황 고려한 정책 필요성’, ‘항공 산업 위기관리 정책 필요성’으로 분석됐다. 마지막 선택코딩 단계에서의 핵심범주는 ‘항공산업 위기관리 시스템 부재에 따른 코로나19 기간 항공산업 지원 정책에 대한 불만족 경험’으로 밝혀졌다.

본 연구는 코로나19 기간 정부의 항공산업 지원 정책에 대한 평가를 처음으로 한 연구이며, 코로나 지원 정책평가에 대한 이론적인 기초를 다졌다고 할 수 있다. 또한, 코로나를 경험한 항공사들의 제언과 실질적인 요구 등을 파악했다는 점에서 정책 수립을 하는데 기초 자료로 활용할 수 있을 것이다. 항공산업에 위기가 찾아왔을 때를 대비할 수 있는 정책적인 함의를 제공할 수 있으리라 기대된다.

주요어: 항공산업, 코로나19, 정책평가, 근거이론, 항공산업 지원정책

학 번: 2011-23901

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구의 배경 및 필요성 ····· 1

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토 ····· 5

제 1 절 항공정책의 성격 ····· 5

제 2 절 정책평가 ····· 8

제 3 절 정부의 코로나19 항공 산업 지원 정책 ····· 9

제 4 절 선행연구 검토 및 연구의 차별성 ····· 23

1. 선행연구 검토 ····· 23

2. 연구의 차별성 ····· 29

제 3 장 연구 방법 및 분석 방법 ····· 29

제 1 절 연구 문제 ····· 29

제 2 절 분석 방법 ····· 30

1. 연구방법 ····· 30

2. 근거이론 ····· 32

제 3 절 연구 참여자 선정 및 질문지 구성 ····· 34

제 4 절 자료의 수집 및 연구 윤리의 확보 ····· 39

제 4 장 연구 분석 ····· 41

제 1 절 개방 코딩 ····· 41

제 2 절 축 코딩 ····· 43

1. 중심현상: 항공산업 지원 정책에 대한 불만족 ····· 44

2. 인과적 조건: 지원정책 효과의 미미 ····· 45

3. 맥락적 조건: 항공산업에 호의적이지 않은 환경 ····· 54

4. 중재적 조건: 고용의 유지와 기업 자산의 보존 ····· 61

5. 작용/상호작용: 자구책 마련과 버티기 돌입 ····· 66
6. 결과: 항공산업 위기 관리 시스템 필요성 인식 ····· 68
제 3 절 선택코딩 ····· 73
1. 핵심범주 ····· 74
2. 스토리라인 ····· 75
제 5 장 결론 ····· 79
제 1 절 연구 요약 ····· 79
제 2 절 연구의 의의 ····· 81
제 3 절 연구의 시사점 ····· 82
제 4 절 연구의 한계 ····· 84
참고 문헌 ····· 87
Abstract ····· 96

표 목 차

<표 2-1> Lowi의 강제의 유형에 따른 정책 분류 ····· 6
<표 2-2> 코로나19 대응 관련 항공산업 지원 정책 발표 현황 10
<표 3-1> 인터뷰 참여자 ····· 37
<표 3-2> 심층 인터뷰 질문지 ····· 38
<표 4-1> 코딩의 범주화 ····· 42
<표 4-2> 중심현상의 범주와 개념 ····· 45
<표 4-3> 인과적 조건의 범주와 개념 ····· 48
<표 4-4> 맥락적 조건의 범주와 개념 ····· 54
<표 4-5> 중재적 조건의 범주와 개념 ····· 61
<표 4-6> 작용/상호작용의 범주와 개념 ····· 66
<표 4-7> 결과의 범주와 개념 ····· 69

그 림 목 차

[그림 3-1] 자료 수집 및 분석 과정 ····· 33
[그림 3-2] 패러다임 모형 (paradigm model) ····· 34
[그림 4-1] 항공산업 지원 정책평가 패러다임 ····· 44

제 1장 서론

제 1절 연구의 배경 및 필요성

본 연구는 대한민국 정부가 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 기간에 실시한 항공산업 지원정책을 평가해 보고자 한다. 코로나19 사태는 항공산업 역사를 통틀어 가장 큰 충격 중 하나로 꼽힌다. 코로나 확산으로 항공산업이 큰 피해를 입기 시작한 2020년 2월 기준 국적 항공사의 운항 횟수는 전년 대비 77%가 감소했고, 항공여객 감소는 2003년 사스 사태와 2015년 메르스 사태보다 빠르게 진행됐다. (경제관계장관회의, 2020.2.17. 보도자료)

코로나가 본격화 되던 2020년 3월 말 기준으로 전 세계 181개국에서 한국발 입국 금지 및 제한 조치가 내려졌고, 이에 국제선 여객은 96% 급감했으며, 국적 항공사 여객기 374대 중 324대가 멈춰 있었다. (조선비즈, 2020.4.3. 기사) 2020년 항공 여객은 3940만 명이었는데, 이는 2019년 대비 3분의 1로 급감한 수치였다. 항공여객이 4000만 명 밑으로 줄어든 건 1999년 이후 처음이었다.(세계일보, 2021.2.15. 기사) 2021년에는 2020년 보다 상황이 더 악화 돼 항공여객 수가 3636만 명으로 더 줄었다.

운항을 하지 못하는 항공기들이 늘어나면서 공항의 유도로에 항공기를 세워두기는 일까지 생겼고, 심지어 새들이 항공기 아래에 둥지를 트는 일까지 벌어졌다. 정부도 “2020년 코로나19 펜데믹 확산 이후 국제 항공 노선 운항이 사실상 중단되면서 항공산업 생태계도 전례 없는 위기

상황을 겪고 있다”고 진단했다. (국토교통부 ,2021.3.2. 보도자료) 업계에서는 코로나19가 가져온 충격에 대해 “환란 때 보다 심각하다” “존폐의 기로에 서 있다” “숫자로 설명이 안 되는 공포” “고사위기” 라는 말까지 나왔다.

항공사들은 유례없는 경영 위기를 겪었다. 2020년 국적항공사들의 실적은 일제히 급감 했다. 2020년 6개 상장 국적항공사의 영업 손실 총합은 1조510억 원 이었다. 매출이 2019년 보다 90% 가까이 줄어든 항공사들은 비상 경영에 돌입했다. 자산을 팔고, 리스 한 항공기를 반납하고 유상증자를 하는 것으로도 부족해 금융 지원까지 받았다. 직원들 절반 이상이 유·무급 휴직에 들어갔다.[1] (동아일보, 20201.10.30. 기사) 직원들은 코로나로 인해 고용불안과 생활고에 시달렸다. 결혼을 미룬 직원도 있고, 배달 아르바이트를 하면서 생활비를 버는 직원들도 있었다. (동아일보, 2020.3.11. 기사)

이처럼 코로나19는 항공사의 매출·수익 손실은 물론, 비용 부담 증가, 시장의 소멸 등 존립 자체를 위협하는 요인이었다. 직원들의 고용 불안과 이로 인한 일자리 이탈 현상은 펜데믹 이후 인력 수급 문제를 야기 시킬 수 있었다. 특히 항공산업은 대한민국의 7대 기간산업 중

---

1) 2023년 2월 국회 국토교통위원회 박상혁 의원실에 문의해 항공사 별 임직원 수 추이 자료를 받아 2019년말과 2022년말의 항공사 임직원 숫자를 비교해봤다. 대한항공 약 1100명, 아시아나항공 약 800명, 제주항공은 약 400명, 진에어은 약 180명, 에어부산 약 160명, 티웨이항공 약 40명,, 이스타항공은 약 600명, 에어서울 약 50명의 임직원이 줄어든 것을 확인할 수 있었다. 자연 퇴직자를 포함해 유·무급 휴직에 따른 수입 감소와, 장기간 휴직 및 코로나 상황의 불확실성 등에 따른 이직으로 직원들이 일터를 떠난 것이다.

하나다. 국가 산업의 운송을 포함해 공항 운영, 관광 등 다른 산업에도 큰 영향을 미친다. 항공산업의 붕괴는 대한민국 운송·물류 네트워크의 붕괴로 이어질 수도 있는 상황이었다.

대다수 항공사들은 처음 등장한 코로나19 위기에 대한 대비와 대응 체계를 갖추지 않고 있었다. 설상가상으로 글로벌 전체가 펜데믹 충격으로 교류 및 운송, 네트워크 자체를 막아 버린 상황에서 항공사들만의 노력으로는 코로나19를 극복하기 어려웠다. 결국 코로나19 위기 극복은 항공사 자력으로는 원천적으로 불가능했다. (임재필, 2020)

이에 국제항공운송기구(IATA)는 2020년 3월 17일 성명을 내고 항공산업 붕괴를 막기 위해 각국에 긴급 유동성 자금 지원을 요청했다. 세계 각국은 코로나 확산으로 인한 자국의 항공산업 지원을 위해 각종 대책과 방안을 마련했다. 한국 정부도 운영자금 조달 등 실효적인 정부의 지원을 요청하는 업계 의견을 받아 들여 2020년 2월부터 2022년 6월까지 약 2년 4개월 동안 항공업계의 피해를 최소화하기 위해 20여 차례나 각종 지원책을 발표했다.

끝날 것 같지 않던 항공업계의 위기는 2022년 하반기(7~12월)부터 비로소 해소되기 시작한다. [2] 코로나가 잠잠해지면서 각국의 방역 및

---

2) 항공업계에서는 본격적인 코로나 위기가 2020년 2월부터 시작 됐다고 보고 있다. 2020년 2분기(4~6월) 이후 국제선 여객 수치를 보면 코로나 19 이전 보다 97% 이상 감소했다. 2020년 국제선 여객 수는 1400만 명대로, 2019년 대비 −84%를 기록했다. 국제선 여객 수는 2021년엔 320만 명 수준으로 더 크게 감소했다. 그러나 2022년에는 국제선 여객수가 1950만 명대로 다시 회복을 하시 시작했다. 일본 무사증 입국 허용 등 각국의 방역 완화에 따라 국제노선 재개를 하면서 그동안 억눌려 있던 여행 수요가 터져 나오는

입국 규제가 완화되고 하늘길도 점차 열렸기 때문이다. 2022년 4분기(10~12월)에 들어서자 일부 저비용항공사(LCC)들의 영업이익이 흑자로 전환했다. 14~15분기 만에 흑자로 전환되는 항공사들이 속속 등장하면서, 업계에서는 “바닥을 찍고 반등을 하기 시작했다”는 말이 나왔다.

항공사들이 코로나 위기를 극복하고 정상화 단계로 나아가는 데는 위기의 순간에 시행된 정부의 각종 지원들, 예컨대 유동성 지원과 고용 지원, 각종 제도적 지원 등이 영향을 줬다는 건 부정할 수 없다. 그러나 정책이 영향을 줬다고 해서 반드시 긍정적인 영향만은 아니다. 최선의 정책이었다고 해석할 수도 없다. “정부의 지원이 항공사를 살렸다”는 일반화를 경계해야하는 이유다. 국가의 역할만을 강조하는 것은 매우 위험하고 잘못된 해석일 수 있기 때문이다. (고길곤, 2020)

실제 항공업계에서는 코로나 관련 정책에 대한 부정적인 목소리가 있었던 것도 사실이다. 지원 규모와 시기가 현실의 요구를 따라가지 못했고, 금리가 높아 오히려 항공사들에게 부담이 됐으며, 현실과 엇박자가 나는 정책들이 많아 항공사들의 불만이 가중되는 상황도 발생했다. (연합뉴스, 2020.4.5. 기사) (연합뉴스, 2021.8.29. 기사) (매일경제, 2020.3.18. 기사) 정부의 정책이 정말 유효했고 실효성이 있었는지를 따져볼 필요가 있는 이유다.

이에 본 연구는 정부의 지원이 어떻게 항공사에게 영향을 주었는지를 종합적으로 살피면서, 긍정적인 효과만 있었는지, 정책의 규모와 방법, 시의성 등은 적절했는지 등을 종합적으로 살펴보려 한다.

코로나 펜데믹에 준하는 위기 상황은 언제든 찾아올 수 있다.

이른바 ‘보복 여행 수요’가 원인이었다.

항공업계가 위기에 처했을 때, 정부가 신속하고 효과적인 정책을 수립·집행하기 위해서라도 정부 정책에 대한 평가를 통해 정책적 함의를 얻어야 한다. 정책평가는 향후 정부가 항공산업 지원 정책을 설계 또는 집행하는데 있어 비용과 시간적 낭비를 줄이는데 유용할 수 있다. 항공사들에게 정말 필요한 정책적 지원의 내용과 방식은 무엇이며, 정책적 중요도와 우선순위 등도 알아낼 수도 있다.

이에 코로나 충격이 회복되는 시점에서 정부의 금융 및 유동성 지원 사업은 항공사들에게 어떤 영향을 주었는지, 고용지원 정책은 어떤 효과를 냈는지, 사업권과 경영 안정성을 위한 정책은 실효성이 있었지 등을 따져보는 것은 반드시 필요한 작업이다.

따라서 본 연구에서는 코로나 기간 정부가 발표한 각종 항공산업 지원 정책을 유형별로 분류하고, 이를 바탕으로 정책에 대한 평가를 할 수 있는 질문지를 만들어 전문가들을 심층 인터뷰해 항공산업 지원 정책을 평가하고자 한다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

제 1 절 항공정책의 성격

정부의 정책 분류는 정책의 내용과 정책 과정의 관계를 분명하게 이해하기 위해서 시도돼 왔는데, 대표적으로 널리 알려진 분류는 Lowi의 분류이다. (남관근, 1997) Lowi의 정책 분류 방법에서 가장

중요한 건 정부가 강제력을 행사한다는 점에 비추어 '강제력을 행사하는 방법들' 을 분류의 기준 점으로 삼고 있다는 점이다. 특히 Lowi는 강제력의 행사 방법과 강제력의 적용 대상이라는 두 가지 기준을 적용해 정책을 분류했다. 결과는 다음과 같다.

<표 2-1 > Lowi의 강제의 유형에 따른 정책 분류

		강제력의 적용영역	
		개별적 행위	행위의 환경
강제력의 행사 방법 및 가능성	간접적	배분정책	구성정책
	직접적	규제정책	재분배정책

배분정책(Distributive Policy)은 정부가 국민들이 필요로 하는 재화나 공공 서비스를 제공하는 정책이다. 국민들에게 권리나 이익, 또는 재화 및 서비스를 배분하는 성격의 정책이다. 남관근(1997) 특히 Lowi는 배분정책에 대해 정책의 내용이 세부적인 단위로 구분이 될 수 있고, 주요 정치 단위는 개인과, 기업, 회사라고 설명했다. 또한 배분정책은 갈등 보다는 상호존중이 정책결정과정에서 지배적이어서 정책연합이 매우 안정적이며 단기적인 사업일 경우가 많다고 했다. 국공립학교를 통한 교육 서비스 제공, 연구 개발비 지원, 기업에 대한 수출 보조금 및 융자금 지원, 도로 및 철도 항만 시설 등의 사회 간접 자원 확충 등이 대표적이다. (남관근, 1997)

배분정책은 한정된 자원을 여러 대상들에게 배분하는 것이기 때문에, 그 결정과정이 '갈라먹기 다툼' 으로 특정 지워진다. 더 많이 받기

위해 경쟁을 벌일 가능성이 높고, 정책 수혜자들은 더 많은 것을 받길 원한다. 반면, 소요되는 비용은 정부가 국민들의 조세로 충당하는 것이 일반적인데, 세금을 내는 국민들은 정작 배분정책 과정에 개입하지 않는 것이 특징이다. (정정길, 2003)

규제정책(Regulatory Policy)은 개인이나 일부집단에 대해 재산권 행사나 행동의 자유를 구속·억제하여 반사적으로 다른 사람들을 보호하려는 정책이다. 기업간의 불공정 경쟁 및 과대광고 규제 등이 대표적이다. 규제정책의 특징은 정책의 불응자에게 강제력을 행사하기도 하고, 특히 국민 개개인의 권리나 자유를 제한하며 정책으로부터 혜택을 보는 자와 피해를 보는 자가 발생할 수 있기 때문에 국민의 대표기관인 의회의 의결을 얻도록 하고 있다. (정정길, 2003)

재분배정책(Redistributive Policy)은 고소득층으로부터 저소득층으로 소득이전을 목적으로 하는 정책으로 누진세 등이 대표적이다. 계급대립적인 성격을 지니며, 규제정책이나 배분정책과는 달리 재산 자체를 문제로 삼는다. 또한 평등한 대우보다는 평등한 소유를 문제로 삼고 있다는 특징이 있다. (정정길, 2003)

그러나 일부 정책은 Lowi가 분류한 배분, 규제, 재분배 정책 어디에도 속하기 어려운 상황이 발생했다. 특히 정부 운영에 관한 정책들을 분류하기가 어려웠는데, 이에 Lowi는 구성정책(Constitutional Policy)을 추가해서 선거구나 정부 기구 설립, 공직자 대우 관련 정책 등을 포함시켰다. 정치체제에서 투입을 조직화하고 체제의 구조와 운영 등에 관한 정책을 포괄한다. (정정길, 2003) 구성정책은 헌정 수행에 필요한 운영 규칙(Rule of game)에 관련된 정책으로 주로 정부 기구의 조정과 관련된 정책이다. (남관근, 1997)

Lowi의 정책 분류에 따르면 정부의 항공산업 지원 정책의 성격은 배분

정책으로의 성격이 강하다. 세계적 위기에 맞춰서 긴급하게 마련된 정책이면서, 국가의 재정과 권한 등의 자원을 나눠준 것이기 때문이다. 정부의 항공산업 지원 정책은 코로나 기간 20여 차례 이뤄졌다. 이는 코로나19에 따른 항공업계 상황 변화에 맞춰 단기적으로 정책이 시행됐다는 반증이기도 하다.

또한 평소라면 치열하게 경쟁을 했을 항공사들이 위기의 순간 하나로 뭉쳐 연합을 형성해 신속한 지원을 호소했다. 여기에 항공분야와 관계된 국토교통부와 금융위원회 등 정부 부처와 정치인들도 지원 협의에 나서기도 했다. (MBC, 2020.4.3. 기사) (뉴스1, 2020.4.10. 기사)

이에 정부는 국적 항공사에게 자금 지원 및 각종 행정적 사업적 혜택을 주는 내용을 골자로 하는 정책을 시행한다. 항공사 재무 개선을 위해 유동성을 지원했고, 항공사가 공기업인 공항공사에 내야하는 각종 비용을 경감시켜줬다. 고용유지를 위한 지원금을 받을 수 있도록 지원도 했다. Lowi의 정책 분류 방법 중 배분정책의 성격이 강함을 알 수 있다.

단, 배분정책은 국가의 재정을 이해집단들에게 나눠준다는 점에서, 배분정책의 수혜를 입는 이해관계자들은 최대한 많은 것을 받을수록 정책에 대해 높은 만족도를 보일 가능성이 높다. 배분되는 재정의 양이 적을 경우엔 이해관계자들의 만족도가 낮아질 수 있는데, 그렇다고 해서 배분정책이 비효과적이었다고는 볼 수 없다.

제 2 절 정책평가

넓은 의미에서의 정책평가는 정책이 시작해서 끝이 나는 과정을 넘어서 정책이 시행되기 전과 후의 장기적인 영향까지도 분석하는 것이다. 정정길(2003)은 정책평가의 목적은 정책결정이나 집행과정에 필요한

정보를 제공해 이들 과정을 바람직스럽게 추진하도록 하는 것으로 정책과정상의 환류기능이라고 했다. 이 중에서도 정책이 집행되고 난 후에 정책이 사회에 미친 영향을 추정하는 판단활동인 총괄평가는 정책평가의 핵심이며, 정책의 총괄평가를 통해 정책의 효과성을 평가하고 능률성과 영향 등을 살필 수 있다고 했다. 정책의 평가야 말로 정부가 사용할 수 있는 한정된 자원을 효율적으로 사용할 수 있는 토대가 되는 것이다.

정책평가는 총괄평가와 과정평가로 크게 구분한다. 과정평가는 집행방법의 타당성과 내용의 재검토 등에 초점을 두고 있으며, 집행방법이 목표에 맞게 선택되고 적용됐는지 등을 평가하는 것이다. 총괄평가 또는 사후평가는 정책집행 후에 나타난 변화, 곧 정책성과를 찾아내 그것이 당초 계획 한 정책목표에 따라 이루어졌는지를 평가하는 것이다. (최미선, 2012)

제 3 절 정부의 코로나19 항공 산업 지원 정책

코로나19는 2019년 12월 중국 우한에서 처음 환자가 발생했으나, 국내에서는 2020년 1월 19일에 첫 확진자가 발생했다. 이후 2020년 1월 23일에 한국~중국 우한 항공노선에 대해 한시적 운휴 결정을 내린다. 그런데 2020년 2월부터 코로나 감염자가 급증하고, 코로나에 대한 공포감이 확산되면서 항공산업도 본격적인 코로나 영향권에 들어서기 시작한다. 이에 정부는 2020년 2월 코로나19 대응 경제관계장관회의 겸 일본 수출규제 관련 관계장관회의에서 ‘코로나19 대응 항공분야 긴급 지원 방안’ 을 처음 발표한다. 이후 정부는 2022년 6월까지 약 2년 4개월 동안 관계부처 합동으로 20여 차례에 걸쳐 지원

정책을 발표한다. (박진서, 백승한, 안미진, 한익현, 2003) 한국 정부의 코로나 대응 항공산업 지원방안 발표 현황은 <표 2>[3]과 같다.

<표 2-2> 코로나19 대응 관련 항공산업 지원 정책 발표 현황

	발표일	발표 주체 및 회의명	지원 내용
1	2020.2.17	제6차 코로나19대응 경제관계장관 회의 겸 일본 수출규제 관련 관계장관회의 (경제부총리 주재)	**<유동성 지원>** · 저비용항공사에 최대 3000억 원 대출 지원 **<사업권 보장 · 경영안정화 지원>** · 미사용 운수권 · 슬롯 회수유예(2월~),금년 중 인천공항 슬롯 증대(65회→70회) · 항공기 리스보증금을 대체하는 보증 도입,항공안전과징금(신규)납부유예(3~5월분) · 공항공사 재무지표 하락 감안 경영평가 인센티브 제공 **<공항시설사용료 감면>** · (항공사) 공항시설사용료 3개월 납부유예(3~5월).

3) 박진서, 백승한, 안미진, 한익현. 2022 항공부문 글로벌 팬데믹 대응 사업 : 2차년도 항공분야 불확실성 연구를 중심으로. 한국교통연구원(2023): 46~50 표를 재구성.

			· 6월부터 착륙료10%감면. 운항 재개시 전월대비 착륙료 감면 검토 **<신규시장 확보>** · 중장거리 운수권 배분 및 노선 다변화,해외시장 개척 지원 · 항공사 사업계획 변경,탄력적 부정기편 등 신속 · 유연한 허가
2	20202.28	제9차 코로나19 대응 경제장관회의 겸 제6차 경제활력 대책회의 (경제부총리 주재)	**< 공항시설사용료 감면 >** · (중소 · 소상공인) ① 6개월간 임대료 20~35% 인하 → 공항 25% 인하 ② 매출연동의 경우 6개월간 납부유예
3	2020.3.18	제1차 위기관리대책 회의 (경제부총리 주재)	**<사업권 보장 · 경영 안정화>** · 항공사 전체노선 운수권 · 슬롯 전면 회수유예 · 조종사 시뮬레이터 훈련 · 자격유지, 조기운항재개 노력 등 **< 공항시설사용료 감면 >** · 항공사는 ① 착륙료 감면(인천20%, 한국10%) 즉시시행 ② 정류료 3개월

			전액면제(3～5월) ③ 국제선 항행안전시설사용료 3개월 납부유예 ·(지상조업사)계류장사용료 구내영업료 납부유예(3～5월) ·(중소·소상공인) 운항중단 공항 상업시설 임대료 전액 면제 ·(상업시설 일반) 3개월 무이자 납부유예(3～5월) **<고용유지 지원>** ·항공운송업(국제·국내·소형)을 특별고용지원업종으로 지정
4	2020.4.1	제1차 위기관리대책 회의 (경제부총리 주재)	**< 공항시설사용료 감면 >** ·(상업시설) ① 공항 중소·소상공인 임대료 감면율 상향(25→50%) ② 대·중견기업 임대료 20% 신규 감면(3～8월) ·(공항공사) 정부배당금 납입시기 조정(6개월 유예)
5	2020.4.8	제4차 비상경제회의 (VIP 주재)	**<항공사 항공권 선구매 >** ·정부부처·지자체·공공기관 국외여비 잔여 항공권 구입물량의 80% 선지급 (1600억 원 규모)

6	20204.9	제14차 코로나19 대응 경제장관회의 겸 제4차 위기관리대책 회의 (경제부총리 주재)	**<지상조업체 계류장 사용료 감면>** · 지상조업체 계류장사용료 감면율을 항공사 정류료 수준으로 상향 (3개월, 20%→100%) · 지상조업체 지원 TF 설치 · 운영
7	2020.4.22	제5차 비상경제회의 (VIP 주재)	**<유동성 지원>** · 40조원 이상 기금 조성 → 항공 · 해운 등 기간산업에 자금지원 (고용안정 · 정상화 이익 공유 · 보수 제한 조건) · 대한항공 1.2조원, 아시아나항공 1.7조원 긴급 자금소요 지원 (산은 · 수은) · P-CBO 공급 확대(+5조원), 저신용등급 포함 회사채 · CP 매입(+20조원)

8	2020.4.23	제15차 코로나19 대응 경제관계장관 회의 겸 제5차 위기관리대책 회의 (경제부총리 주재)	**<유동성 지원>** · 저비용항공사에 3000억 원 내외 긴급유동성 조속 집행 및 필요시 추가 유동성 지원 검토 **<고용안정>** · 항공기 취급업, 면세점, 공항버스업을 특별고용지원업종 지정 (항공지상조업을 수행하는 인력공급업 근로자도 특고에 준해 지원) **<공항시설사용료 감면>** · (항공사) 공항시설사용료감면 · 납부유예 연장(3~5월→3~8월) *공항이용 여객수가 전년 동월 대비 60% 도달 시까지 적용 · (지상조업사) ① 계류장 사용료 감면연장(3~5월→3~8월) ②구내영업료 납부유예 연장(3~5월→3~8월) · (식음료 공급 등 연관업) 구내영업료 납부유예연장 (3~5월 → 3~8월)

9	2020.6.1	제6차 비상경제회의 (VIP 주재)	**<공항시설사용료 감면>** · 상업시설 ①임대료 감면율 상향 (대·중견 50%, 중소·소상공인 75%) *공항이용 여객수가 전년 동월 대비 60% 도달 시까지 최대6개월(3월~8월) 적용, 3월 이후 발생한 임대료에 대해 감면율 소급적용 ②납부유예기간 6개월 연장(3~5 → 3~8월) ③납부유예(3월~8월) 종료 이후, 6개월간 임대료 체납에 대한 연체료 인하
10	2020.8.27	제15차 비상경제회의 경제 중앙대책본부 (경제부총리 주재)	**<유동성 지원>** · FSC 기간산업안정기금, LCC P-CBO 등 정책금융프로그램 지원 · 지상조업사 기안기금 협력업체 지원프로그램(중소중견) 등 지원 **<고용 안정>** · 특별고용지원업종 재지정(~ 21.3), 고용유지지원금 60일 연장

			<공항시설사용료 감면> · 공항시설사용료 감면 · 납부유예 4개월 연장 · 항행시설사용료 납부유예 3개월 연장 · 상업시설임대료 기업규모 관계없이 19년 대비 80%이하일 경우 감면 · 납부유예(최장 21.12월까지) · 국제선 라운지, 입주기업 사무실 임대료 50% 감면(상업시설임대료와 적용기준 동일) **<중장기 경쟁력 강화>** · 항공산업 발전조합 설립 추진 · 공항공사 역할 확대 및 항공산업 포트폴리오 다변화 추진
11	2020.11.19	제5차 한국판 뉴딜 관계장관회의 (경제부총리 주재)	**<신수요 창출>** · 무착륙 관광비행 20.12~: “타국 입국 · 출국이 없는” 형태의 새로운 국제선 운항으로, 업계 지원 및 소비자 편의를 위해 범부처 차원의 적극행정 추진(한시적 예외적용)
12	2020.12.29	내부방침 (장관님 메모보고)	**<공항시설사용료 감면>** · 항공사, 지상조업사 등에 대한 공항시설사용료 감면 21.6월 말까지 연장

13	2021.3.3	제31차 비상경제회의 경제 중앙대책본부 (경제부총리 주재)	· 특별고용지원업종 지원기간 및 고용유지지원금(무급) 연장 · 공항시설사용료 감면 연장, 항공기 취득세 등 감면, 운수권·슬롯 회수 유예, 항공화물 취급승인 간소화 (→사후신고) · 통합항공사 조기 안정화 지원, LCC 부족자금 지원, 신생 지역항공사 면허발급 조건 완화 **<운항지원>** · 지방공항관광비행, 인바운드 (해외→한국) 수요창출 등 · 방역기반 단계적 노선복원 및 교류재개 **<중장기 지원>** · 항공산업발전조합 설립, 정비용 부품관세 면제, 공항 주변지역 개발, 생체인식 비대면 스마트 공항
14	2021.6.9	코로나 중대본	· 방역신뢰 국가 대상 여행안전권역 (트래블 버블) 추진
15	2021.6.25	내부방침 (장관 메모보고)	**<공항시설사용료 감면>** · 항공사, 지상조업사 공항시설사용료 감면 21.12월 말까지 연장

16	2021.8.1	제43차 비상경제회의 경제 중앙대책본부 (경제부총리 주재)	**<항공정비(MRO) 산업 경쟁력 강화 방안 >** · 국내 MRO 물량 확대 지원 · 가격 경쟁력 확보 · 항공정비 기술역량 강화 · MRO산업 성장기반 강화
17	2021.10	구조조정 실무협의체	**<LCC 유동성 추가 지원>** · 코로나로 경영위기를 겪고 있는 제주항공에 기안기금 1500억원 지원
18	2021.11.22	내부방침 (장관님 메모보고)	**<공항시설사용료 감면 연장>** · 항공사, 지상조업사 등에 대한 공항시설사용료 감면 '22.6월 말까지 연장(화물기 제외) · (감면현황) 항공사, 조업사, 면세점 등 공항산업생태계 전 분야 사용료·임대료 감면액 (20.3~21.11) 약 1조6000억 원 (22, 上) 4638억 원(예측치)
19	2022.2	고용부 내부방침	**<3년 연속 고용유지지원금 지급대상 결정>** · 대기업으로 분류되는 항공사에 3년 연속 고용유지지원금을 지원하기 위해 지급기준 마련 (항공사는 대한항공을 제외한 모든 항공사 포함)

20	2022.3	고용정책 심의회	**<항공사 특별고용업종지정기간 연장 >** · 코로나로 어려움을 겪고 있는 모든 항공사(FSC포함)대상 특별고용업종 지정기간 연말까지 연장 (22.3 → 22.12)
21	2022.4.6	코로나19 중대본	**<국제선 단계적 일상회복 방안 발표>** · 연말까지 국제선 운항 규모를 50%까지 회복 · (1단계:22.5~6월) 먼저, 관계기관은 코로나 이전 대비 운항규모가 8.9%로 축소된 국제선 정기편을 올해 5월부터 매월 주100회씩 대폭 증편 계획 · (2단계:22.7~엔데믹) 국제기구 여객수요 회복 전망. 2022년 인천공항 여객수요 및 항공사 운항 수요조사 결과 등을 종합 고려하여 금년 국제선 복원 목표를 50%로 설정하고, 7월부터 국제선 정기편을 매월 주300회씩 증편 · (3단계:엔데믹 이후) 코로나19가 풍토병이 되는 엔데믹 이후에는 모든 항공 정책 정상화 예정. · 매월 단위로 인가되던 국제선 정기편 스케줄도 코로나19 이전과 같이 국제표준에 맞춰 하계·동계시즌 매년

			2차례 인가되며, 인천공항 시간당 도착 편 수 제한도 평시와 같이 40대로 정상화.
22	2022.6.8	코로나19 중대본	**<국제선 조기 정상화 발표>** · 2020년 4월부터 시행 중인 인천국제공항의 시간당 항공기 도착편 수 제한(슬롯제한)과 비행금지시간 (커퓨 · Curfew) 2년 2개월 만에 해제

표에서 보는 바와 같이 정부는 유동성 지원과 사업권보장, 경영 안정화를 위한 운항 지원, 공항시설료 감면, 고용유지지원 및 고용안전, 항공정비 산업 경쟁력 강화 등 여러 방안으로 지원을 했다. (박진서, 백승한, 안미진, 한익현, 2003)

항공산업에 대한 정부의 지원이 처음 시행된 건 2020년 2월 17일이다. 제6차 코로나19대응 경제관계장관회의 겸 일본 수출규제 관련 관계장관회의에서 저비용항공사에 최대 3000억 원 대출 지원을 밝힌다. 또한 미사용 운수권 및 슬롯 회수 유예, 항공기 리스보증금을 대체하는 보증 도입, 과징금 납부 유예, 공항시설사용료 3개월 납부유예, 착륙료 10% 감면 등의 조치를 단행한다.

2020년 3월 18일, 정부는 항공사 전체노선 운수권 · 슬롯 전면 회수유예를 발표한다. 특히 항공업 종사자 보호를 위해 항공운송사업을 특별고용지원업종으로 지정한다. 2020년 4월 8일엔 항공사 항공권 선구매 정책을 발표하면서, 정부부처 · 지자체 · 공공기관 국외여비 잔여 항공권 구입물량의 80% 선 지급하기로 했다.

2020년 4월 22일 대통령 주재 제5차 비상경제회의에서 항공과 해운 등 기간산업에 40조 원 이상의 자금을 지원하기로 한다. 대한항공은 1조2000억 원, 아시아나항공은 1조7000억 원의 긴급 자금소요를 지원한다고 밝혔다. 또한 P-CBO 공급 확대, 저신용등급 포함 회사채 및 CP 매입 계획도 밝힌다. 4월 23일엔 공항시설사용료 감면 및 납부유예를 연장(3~5월→3~8월)했으며, 공항이용 여객수가 전년 동월 대비 60% 도달 시까지 적용한다는 조건을 달았다.

2020년 8월 27일, 항공업에 대해 특별고용지원업종 재지정을 밝히면서 고용유지지원금도 60일 연장했다. 특히 중장기 경쟁력 강화를 목적으로 항공산업발전조합 설립을 추진했다. 2020년 11월 19일에는 무착륙 관광비행을 실시하기로 했다. 관세청 등의 반발이 있었지만, 업계 지원을 위해 범 부처 차원에서 한시적으로 운영을 하기로 했다.

2021년 3월에도 추가 정책 지원이 발표 된다. 특별고용지원업종 지원기간 및 고용유지지원금(무급) 연장과 공항시설사용료 감면 연장, LCC 부족 자금 지원 등이 주요 내용이다. 또한 관광비행 및 인바운드 수요 창출, 방역기반 노선 복원 지원을 강화하겠다고 밝혔다. 기존에 있던 정책을 보완 하거나 연장하는 수준이었다.

코로나 발생 2년이 다 되가는 시점인 2021년 10월엔 유동성 위기를 겪고 있는 제주항공에 기간산업안정기금 1500억 원이 지원 된다. 2020년 4월 기간산업안정기금 지원 계획을 밝힌 뒤 1년 6개월 만의 일이다. 또한 공항사용료 감면이 8개월 연장 됐는데, 화물기는 제외하기로 했다.

2022년 3월 정부는 코로나로 어려움을 겪는 모든 항공사에 대해 특별고용업종 지정기간을 연말까지로 확대하기로 했다. 2022년 4월에는 국제선 단계적 회복 방안을 발표하고, 국제선 운항편수를 서서히

늘리기로 한다.

2022년 6월엔 2020년 4월부터 시행 중인 인천국제공항의 시간당 항공기 도착편수 제한(슬롯제한)과 비행금지시간 (커퓨 · Curfew)을 2년 2개월 만에 해제한다.

이후에도 정부는 코로나 완화 상태에 맞춰서 방역 관련 지침을 계속 발표했고, 항공사들은 지침에 따라 기업 운영을 해나갔다. 2022년 하반기 이후로는 일본의 여행 규제 완화 등에 힘입어 여행 수요가 증가하면서, 자연스럽게 항공사에 대한 각종 지원들이 중단 된다.

코로나 사태는 시간의 흐름에 따라서도 그 심각성이 조금씩 변했다. 초기에는 경험해 보지 못했던 전염병의 발생으로 혼란을 겪었고, 코로나가 완화되나 싶다가도 변이 바이러스의 등장으로 또 한번 방역과 규제에 고삐를 조인다. 항공 지원 정책도 코로나 상황 정도에 따라 진화, 추가, 변화 되는 양상을 거친다. 초기에는 저비용항공사에 유동성 지원, 사업권 보장, 경영 안정화를 위한 운수권[4], 슬롯[5] 회수 유예, 이용료 감면의 방안으로 지원했고, 2020년 3월부터는 항공운송업을 특별고용지원업종으로 지정해서 고용 유지 및 고용 안정성 제고에 힘을

---

4) 양국이 항공회담을 통해 합의한 운항 횟수, 방식 등에 의해 항공기로 여객이나 화물을 실어 나르는 일을 할 권리를 말한다. (네이버 지식백과 참조) 항공 당국은 심사를 통해 운수권을 항공사들에게 배분한다.

5) 슬롯(slot)은 항공기가 특정 시간대 이착륙할 수 있는 권리를 말한다. 항공사들은 획득한 슬롯에서만 항공기를 띄울 수 있다. 승객들이 선호하는 시간대의 슬롯은 항공사의 노선 경쟁력을 높여주는 요소다. 예컨대, 특정 관광지로 출발하는 노선에서 A항공사의 출발 시간은 새벽 2시고, B항공사의 출발 시간은 오전 10시라고 하면, 이용객들은 B항공사를 선호할 가능성이 높다.

썼다.(박진서, 백승한, 안미진, 한익현, 2003) 특히 정부의 항공사 고용지원은 2022년 12월까지 특별고용업종 지정기간을 연장해가면서 시행을 했던 가장 오래 지속된 정책이었다.

제 4절 선행연구 검토 및 연구의 차별성

1. 선행연구 검토

한국에서 항공정책을 총괄하고 있는 정부 부처인 국토교통부는 향후 5년간 항공정책의 비전과 전략을 담은 '항공정책기본계획'을 수립해 고시한다. 항공정책기본계획은 항공운송과 안전, 공항개발, 보안 등을 총합하는 항공분야의 최상위 계획으로 항공정책의 밑그림이 되어 왔다.(국토교통부, 2019.12.30. 보도자료) 가장 최근에는 2019년에 '제3차 항공정책기본 계획(2020~2024)'을 확정해 고시했다.

그런데 이는 구체적인 정책이라기보다는 항공산업에 대한 청사진을 제시하는데 목적이 있다. 특히 가장 최근에 고시된 3차 항공정책은 코로나19 사태가 일어나기 전에 계획됐다. 코로나19와 관련된 정부의 정책은 예상하지 못했던 돌발적인 상황에서 나온 단기적이고 임시적인 대책이라고 볼 수 있다. 정책 목표를 수립하고, 효과를 예상하고, 비용과 편익을 분석해보고, 전문가들의 자문 등을 받아가면서 정책을 수립할 수 있는 여건이 아니었다. 코로나 기간 동안 20여 차례나 정부의 항공업계 지원 정책이 계속 나왔다는 것만 봐도, 정책이 긴급하게 만들어져 시행됐음을 알 수 있다.

코로나와 관련한 항공업계의 연구 동향은 크게 1)코로나가 항공업계 및 항공업계 구성원에게 미친 영향에 대한 연구 2)코로나 이후

항공업계 및 소비자들의 변화 연구 3)마지막으로 코로나 극복 및 수요 회복을 위한 정책 제언에 주로 초점이 맞춰져 있다.

먼저 코로나가 항공업계와 구성원 등에게 준 영향에 대한 연구로, 김균(2021)은 코로나19가 항공사들의 가격 결정력을 높여 가격 상승을 유발함을 분석했고, 김시중(2021)은 코로나19 전후의 항공사 경영 성과 지표가 변동하고 있음을 항공사 별로 분석했으며, 장효석(2021)은 코로나 기간 항공사가 화물 및 여객 분야에서 어떤 대응을 했고 어떠한 효과를 냈는지를 분석했다. 특히 코로나19가 객실 승무원 등 항공업계 구성원들에게 미친 영향에 대한 연구가 활발했다. 명혜리(2022), 박진아(2021), 이진희(2021), 이혜정(2022) 조충경(2021), 홍나영(2021)은 코로나가 객실승무원 및 여행업계 종사자들에게 직무 만족과 고용 불안, 스트레스, 정서, 이직 의도 등의 면에서 어떤 영향을 줬는지 설문조사와 심층 인터뷰 등의 방법으로 연구했다. 특히 이진희(2021)는 코로나 상황에서 여행업 종사자의 고용불안 경험에 관한 연구를 근거이론에 기반을 두어 연구 했다. 후술하겠지만, 본 연구는 근거이론을 통해 연구를 진행한다. 항공산업과 밀접한 관계에 있는 여행업 종사자에 대한 이진희(2021)의 연구는, 본 연구가 참고할 만한 연구다.

박용하, 손정웅(2020)과 박진서, 백승한, 안미진, 한익현(2023), 오성열, 박진서, 박용하, 손정웅(2021), 장태진(2020)은 코로나 기간 항공 네트워크 변화 추이와 코로나로 인한 항공 패러다임 변화, 트렌드 변화 및 가치 사슬의 변화 등을 분석했다. 정성욱(2022)과 정필주(2020)는 코로나 이후 항공사 성과 관련 지표를 활용해 생산성의 변화를 연구했고, 정필주(2020)는 코로가 항공사들의 화물 운송 네트워크에 어떤 영향을 주었는지를 연구했다.

소비자들의 행동 양상 변화를 연구한 분석도 있는데, 강민승(2022)은 코로나 이후에 소비자들이 항공사를 선택하는 요인이 어떻게 변화했고 또 무엇인지를 연구했고, 박혜영(2022)도 소비자들이 항공사를 선택하는데 미치는 영향이 무엇인지 분석했다. 또한 이경식(2021)은 설문조사 방식을 이용해서 항공사의 코로나 방역 활동에 대한 인식을 조사했다. 이창현(2021)도 설문조사를 활용해 코로나 상황에서 승객들이 지각하는 위험 요인이 무엇이며, 이것이 항공사에 어떤 영향을 미치는지 분석했다.

항공사들의 대응 양상을 살펴본 연구도 있다. 김윤진(2021)은 특정 항공사 사례분석을 통해 코로나에 대응하기 위해 내부 시스템과 프로세스를 어떻게 변화시키고 또 대응하고 있는지를 연구했고, 장효석(2021)은 국내 자료포락분석을 이용해서 코로나 기간 항공사가 화물 및 여객 분야에서 어떤 대응을 했으며, 이에 따른 효과를 평가했다.

코로나가 항공업계에 미친 영향과 피해를 분석하고 나아가 정부에 정책적 제언을 하는 연구도 있었다. 구세주(2020)는 코로나로 인한 피해를 분석하고, 외국 정부의 항공업계 지원 정책 현황을 분석한 뒤 한국 정부도 코로나 위기 극복을 위해 다방면의 지원이 필요함을 주장했다. 임재필(2020)은 코로나 상황에 따른 항공 산업 피해 현황과 이에 대응하기 위한 정책 제언을 하면서, 코로나에 대한 정확인 인식을 바탕으로 항공사 구조조정 및 금융 정책 지원, 항공사의 자구 노력이 필요하다고 주장했다. 최지혜(2021)는 펜데믹 이후 항공업계 수요 회복을 위한 정책 제언을 했고, 한익현(2021)은 코로나로 인해 변화한 환경을 반영하고 고려한 경쟁 정책을 추진해야 함을 제안했다. 김석만(2021)은 코로나와 관련한 정부의 대응 정책을 사스와 메르스 등

다른 펜데믹 상황과 비교해 정리했다. 오지경(2020)은 객실승무원들에 대한 교육 및 경력 관리가 직무 만족과 역량 강화에 영향을 미치므로 코로나 이후에 체계적인 교육이 필요함을 강조했다.

코로나19는 항공업계 뿐 아니라 항공업계와 긴밀하게 연관돼 있는 관광업계에도 영향을 줬다. 김동준(2020)은 코로나 이후 관광 발전 방안을 도출하기 위해 심층 인터뷰 방법으로 발전 방안을 제언했다. 김세움(202)은 코로나 이후에 일자리 창출에 초점을 맞춘 고용 지원 정책이 필요하다는 점을 강조했다. 코로나 이후에 업황 회복을 위한 정책을 제언한 연구도 있다. 윤문길, 장윤혜(2020)은 코로나에 따른 운송 지표 변화와 회복 흐름을 시계열로 분석해 업계 회복을 예측하는 연구를 했고, 임재필(2022)도 코로나 이후 수요 회복 및 패러다임 전환을 예측하는 분석 연구를 했다.

코로나19 기간 정부의 항공업계 지원 정책만을 평가한 연구는 아니지만, 코로나19와 관련한 정부의 대응을 비판적으로 평가한 연구가 있다. 고길곤(2020)은 코로나 대응 이슈를 분석하면서 정부 및 국가 중심적 접근 해석을 경계해야 하며 정부 주도의 사회적 거리두기 정채의 효과성은 크지 않았고, 코로나 대응이 중앙정부 주도형의 결과가 아니라 시민과 전문가, 기업, 의료기간 등의 상호작용 결과로 이해해야 됨을 실증 자료를 통해 제시했다. 항공정책을 따로 평가한건 아니지만, 항공정책을 이해하고 분석하는데 함의를 주는 평가라 하겠다. 박상인(2020)은 코로나 기간의 항공과 자동차 산업에 대한 정책을 평가하면서 구조조정 정책과 경제 구조 개혁이 필요함을 강조했는데, 특히 정부가 항공산업에 적용했던 기간산업 안정자금이나 뉴딜 정책만으로는 한계가 있음을 지적했다.

이밖에도 항공관련 정책에 대한 개괄을 살펴본 연구와 보고서를

살펴보면 보면, 박용하와 손정웅(2020)은 한국과 중국, 일본의 항공정책을 비교한 뒤 한국 항공산업의 경쟁력 강화를 위해 어떤 정책과 전략을 펴야 하는지를 연구했다. 이기쁨(2020)은 코로나 이후 각국의 고용 정책을 비교했으며, 최솔샘(2021)은 키워드 분석을 통해서 코로나 기간 정부의 항공 정책이 어떻게 변화했는지를 분석했다.

살펴 본 것처럼 코로나19 기간의 연구는 변화와 발전을 위한 정책 제언에 방향이 주로 맞춰져 있다. 본 연구가 하려는 정부의 코로나 기간 항공업계 지원 정책을 평가한 연구는 찾아볼 수 없었다. 해외에서도 코로나와 항공산업에 대한 연구 동향은 한국과 크게 다르지 않았다.

Xiaoqian Sun(2022)은 코로나 펜데믹과 관련된 항공 교통 분야의 연구 200여 건의 연구 동향을 분석했는데, 항공사, 공항, 승객, 인력, 시장, 전염병, 지속가능성, 경제 등 총 8가지로 연구의 동향을 분류했다. 이중에서 특히 경제 분야 연구 동향을 보면, 해외 각국 정부가 항공업계에 대한 각종 지원(Aid)을 실시한 사례를 보여주면서 이를 비판적으로 접근한 연구들이 눈에 띈다. Xiaoqian Sun(2022)은 일부 연구들에서 국가의 보조금들은 부분적으로 법적인 근거가 없고, 항공산업에 대한 지원 의무가 없었지만 보조금이 제공 됐다는 점을 비판적으로 접근하고 있다고 했다. 또한 일부 지원 정책은 실제적인 필요가 없음에도 불구하고, 유럽의 경우 개별 회원국들이 자국의 항공사를 지원하기 위해 경쟁적으로 지원 정책을 시행했다는 비판도 소개했다. 이밖에도 지원 수준은 유형과 지역, 지원 규모 등에 있어서 공평하지 않고 이질적이었는데, 이는 공정한 경쟁을 지키려 한 노력에 반대되는 흐름이었다고 분석했다.

Xiaoqian Sun(2022) 연구에서 소개된 외국에서 시행된 항공정책에 대한 평가 연구를 좀 더 살펴보면, Agnolucci(2022)는 EU 국가들이

코로나 기간 동안 취한 정책 지원은 기존에 있던 지원 원칙에서 벗어났고, 지역 및 부문, 규모별로 상당한 차이를 불러일으켜서 시장의 장기적인 왜곡을 초래한다고 비판했다. Hobe (2020)는 유럽 국가들이 취한 항공 지원 정책의 일부는 일시적이 아니라 계속 이어질 수 있고, 정부와 업계가 이런 지원들에 의존을 하게 될 경우엔 불공정으로 이어질 수 있다고 비판하고 있다. Zhang(2021)도 호주의 버진오스트레일리아 항공사에 대한 정부의 금융 지원 사례를 분석해서, 시장의 반응과 항공사가 처한 현실 등을 고려해 정부의 지원 정책은 신중하게 펼쳐야 함을 비판적으로 연구했다.

하지만, 위의 연구들도 코로나 지원 정책에 대한 전반적인 평가 이론 및 분석틀을 제공해 주진 않고 있다. 항공산업 지원 정책을 평가한 선행 연구가 없다보니, 평가를 위한 이론 또는 분석틀을 찾기도 쉽지 않다. 다만, 최미선(2012)은 우리나라의 항공인력양성 사업의 평가 지표를 개발하기 위한 연구를 했는데, 교육 정책을 평가하는데 사용하고 있는 이존의 이론과 모형을 이용해 항공 산업 특성에 맞는 지표를 개발하는데 중점을 뒀다.

2. 연구의 차별성

본 연구는 코로나 기간 정부의 항공업계 지원 정책을 분석하는 것을 넘어, 정책의 수혜자들로부터 실질적인 정책 효과를 듣는다는데 일차적인 차별성이 있다. 또한 관련 연구가 없는 주제이며 누구도 시도하지 않았던 정책평가라는 점에서도 희소성이 있다. 코로나라는 유례없는 위기를 겪으면서 존폐의 위기까지 몰렸던 항공사들에게 취해진 정책에 대한 평가는 시도만으로도 의미를 가진다고 본다. 항공업계와

항공사 내부에는 존재하고 있었지만. 정리되거나 종합된 적이 없던 코로나 정책에 대한 평가와 반성, 아쉬움, 비판적 시각 등을 하나로 묶는다는 의미도 있다. 항공산업 지원 정책에 대한 효과를 다방면으로 살펴보고, 이론으로 발전시키는 기초를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

연구방법에서 자세히 상술하겠지만, 본 연구는 지표를 분석하지 않는다. 계량화할 수 있는 지표와 자료를 수집해서 객관적으로 존재한다고 하는 실체에 접근하는 양적연구가 아니다. 정부의 지원 정책을 실제로 현실과 현장에 적용해보거나, 현실에서 정책의 효과를 경험해본 사람들로부터 자료를 수집한다. 항공사를 실제로 이끌고, 항공사 경영에 영향을 미칠 수 있는 항공사 종사자로부터 정책 효과에 대한 보다 생생한 이야기를 들을 수 있다. 질적 연구로 현장 중심적인 연구를 했다는 차별성도 있다.

정책에 대한 사후평가는 차기 정책결정의 재투입 또는 피드백에 목적도 있다. (최미선, 2012) 본 연구에서 얻은 함의들은 추후 국가 정책에 다각도로 활용 될 수 있을 것이다. 나아가 항공 산업을 발전시키기 위한 귀한 연구가 될 수 있을 것이라 본다.

제 3 장 연구 방법 및 분석방법

제 1절 연구 문제

<표 2-2>에서 보는 바와 같이 정부는 코로나19 기간 항공산업에 다양한 지원정책을 펼쳤다. 그러나 코로나가 풍토화 단계(엔데믹)에

접어들고 있는 상황에서 정부의 지원정책을 평가한 연구는 없다. 이에 <표 2-2>에 따른 정부 정책의 분류와 앞서 밝힌 연구의 목적 및 배경에 따른 연구 문제는 다음과 같다.

연구문제 1. 유동성 지원 정책은 항공사에 어떤 영향을 미쳤는가?
연구문제 2. 고용지원 정책은 항공사에 어떤 영향을 미쳤는가?
연구문제 3. 사업권 보장 및 경영 안정화 지원 정책은 항공사에 어떤 영향을 미쳤는가?
연구문제 4. 제도적 지원 정책은 항공사에 어떤 영향을 미쳤는가?

제 2절 분석 방법

1. 연구방법

정책을 평가하는 방법은 크게 양적 연구와 질적 연구로 나뉘는데, 본 연구는 질적 연구 방법을 사용한다.

항공산업은 전문성이 요구되는 산업적 특성이 있으며, 연구의 성격상 다양한 영향을 두루 살피려면 지표와 수치 등을 이용한 양적 연구보다는 질적 연구가 더 장점을 발휘할 수 있다.

객관성이나 도구적인 합리성에 치우칠 수밖에 없는 양적 평가와는 다르게, 질적 평가는 사회정책 대상자들의 외부행위나 식별 가능한 행동을 통해서만이 아니라 그들의 주관적 관점과 입장에서 정책 현장이자 정책평가에 중요할 수 있는 개인적, 사회적, 구조적, 환경적 맥락 등을 아우르는 현실과 실제를 이해할 수 있다. (이성우, 2015)

정책에 영향을 받는 기업과 사람들의 생각과 태도, 고민, 의견 등 양적

방법으로는 획득하기 어려운 정보와 상호작용 메커니즘을 활용해 정책과정의 다양한 측면을 살필 수 있다는 장점이 있다. (이성우, 2015)

정책평가에 있어 질적 방법은 관심의 대상이 '얼마나 많이' 있는가보다, 어떤 것들이 '존재하는가'에 관한 분석에 주안점을 두고 있다. 특정 정책이나 프로그램이 일정한 결과를 '어떻게' 초래하게 되었는지, 정책투입이 산출에 이르는 과정은 어떠했는지, 그런 과정에서 결과에 영향을 미치는 요인은 무엇인지, 실시된 정책이나 프로그램의 수단 이외에 무슨 요인들이 작용했는지, 그리고 만일 집행된 정책이나 프로그램이 의도한 목표를 달성하는데 효과적이었거나 비효과적이었다고 판단된 경우 왜 그런 결과가 초래되었는지 등에 관해 질적 자료에 의존해 분석·평가하는 방법이 질적 연구다. (정정길, 2003)

본 연구의 목적은 정부의 항공산업 지원 정책이 어떤 결과를 만들었는지, 긍정 또는 부정적인 면은 없었는지, 보다 효과적인 방안은 없었는지 등을 두루 살피고, 이론화를 위한 초석을 다지는 것이다. 정책 효과를 깊이 있게 살필 수 있는 질적 연구가 더 적합해 보인다. 그러나 선행연구에서 본 것처럼, 항공 지원 정책을 평가한 선행 연구가 부족해 항공 지원 정책을 평가할 수 있는 이론과 모델이 부족하다.

본 연구는 항공사의 전문가들을 대상으로 질적 연구의 대표적인 자료수집 방법인 심층인터뷰 방법을 활용하고자 한다. 연구자가 조사대상자 개인을 대상으로 질의하고 의견을 청취하는 조사방법이다. 특정분야의 전문가를 대상으로 심층적이고 전문적 의견을 수집할 때 주로 사용된다. 일반인에게서 얻기 어려운 전문적인 견해를 얻을 수 있다는 것이 장점이며, 일정한 범위의 주제나 논제에 대해 개방적인 대화의 형식으로 자료를 창출하는 연구방법이다. (김용정, 2014)

2. 근거이론

근거이론은 질적 연구의 단점으로 알려진 주관성과 자료 분석의 모호함을 감소시켜 신뢰성을 높일 수 있는 연구 방법 중 하나다(Flick, 2018). 근거이론은 연구영역에 있어 충분한 논의가 이뤄지지 않았을 때 적합하다. (Birks & Miills, 2015) 또한 근거이론은 연구자가 관심을 두는 현상에 대해 이미 알려진 사실이 거의 없거나, 다른 연구방법을 통해서는 포착하기 어려운 현상을 파악해 새로운 이론을 도출하기 위해 사용된다. (김영천, 2013) 근거이론에서 근거(grounded)란 생소하거나 알기 어려운 현상에 대해서 연구자가 직접 수집한 자료들을 사용하는 자료에 근거를 둔 접근방법으로서, 연구자가 다단계의 자료 수집을 통해 세련된 정보 범주를 설정하고 이론을 도출하려고 시도한다. (남궁근, 2011) 결론적으로 근거이론은 사회적 현상을 심층적으로 해석하고 이해하며 경험적 자료 분석을 통해 하나의 이론을 만들어 내는 것이다. (유덕기, 황호원, 2022)

근거이론의 연구방법은 연구자와 연구 참여자의 대화를 통해서 자료를 수집하고, 수집된 자료를 반복적으로 읽고 개념을 추출하고, 자료를 수집하면서 동시에 분석하고 다시 현장에 나가 추가적인 자료를 수집하는 과정을 반복한다. (유기웅, 정종원 등, 2016)

근거이론은 엄격한 단계와 과정을 거쳐야 하는데, 본 연구는 Strauss & Corbin이 제시한 근거이론 연구 절차와 방법에 기반을 둔다. 먼저 연구자는 수집된 자료에서 연구 참여자들이 사용한 단어와 문장에 반복적으로 등장하는 단어, 구문, 문장 등 의미요소를 식별하고서 개념적 의미로 '코드(Code)'를 부여한다. 이는 개방형 코딩(coding)이라고 불리는 작업으로, 자료분석의 첫 단계이며 데이터를 자유롭게

자연적인 범주들로 구분하는 것이다. (남궁근, 2011)

이후 연구자는 모든 개방형 범주를 포함할 수 있는 2차 수준의 범주를 개발하고, 모든 개방형 범주가 이렇게 선정된 2차 수준의 범주에 적합한지 검토한다. 자료 분석을 진행하면서 새로운 자료를 범주와 대비해 검증함으로써 연구자는 범주를 종합하고, 단순화시키고, 축소해서 핵심개념으로 점차 정립해 나가는 것이다. (남궁근, 2011)

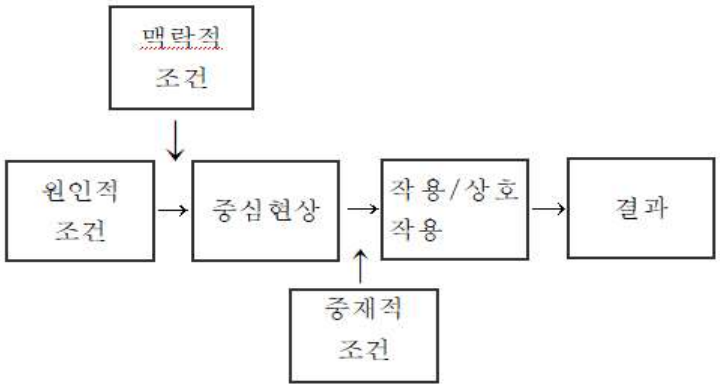
이후 핵심범주를 밝히고 핵심범주를 중심으로 모든 범주를 통합해 정교화 시키는 선택 코딩(3차 코딩) 과정으로 마무리 한다. 선택 코딩은 이론통합의 핵심으로 이 과정을 통해 궁극적으로 이론이 되는데, 이 과정을 돕기 위한 수단으로 스토리라인 기법이 있다. (공은숙, 2019) 즉, 선택코딩은 분석의 마지막 단계로 다른 모든 범주가 통합된 핵심범주와 서술적 이야기로 구성된다. (최수경, 2017)

스토리라인은 근거이론에서 이중적 역할을 수행하는데, 하나는 최종이론의 생산을 돕는 것이고, 다른 하나는 그 이론이 독자에게 잘 전달될 수 있도록 이론에 생명을 불어넣는 역할을 한다. (공은숙, 2019)

[그림 3-1] 자료 수집 및 분석 과정 (저자 작성)

한편, Strauss & Corbin은 주요 범주들 간의 상호연관성을 찾는 절차인 주축 코딩(axial coding)을 제시하면서, 주축 코딩과 이론적 코딩단계에서 사용되는 개념을 중심현상(phenomenon), 인과적 조건(Causal Condition), 맥락적 조건(Contextual Conditions), 중재적(매개적)조건(Intervening Conditions), 작용/상호작용 전략(Actions/Interactions), 결과(Consequences)의 여섯 가지 범주로 구분할 것을 제안했다. (남궁근, 2011) 주축 코딩은 쉽게 말해 해석적 틀로 활용한 것이다. 특히, Strauss & Corbin은 개방코딩과 축코딩에서 발견된 범주 간의 관계를 시각적으로 보여줄 수 있는 '패러다임 모형(paradigm model)'을 제시했다.

[그림 3-2] 패러다임 모형 (paradigm model) (저자 작성)



제 3절 연구 참여자 선정 및 질문지 구성

심층인터뷰 대상자 선정은 연구자가 연구문제에 대한 지식이 많을 경우 주관적인 판단 기준에 따라 연구 목적의 달성에 가장 적합한 표본을

의도적으로 추출하는 유의표집법 (Purposive Sampling)을 적용하고자 한다. 연구자가 적절한 대상이라고 생각하는 인터뷰 대상자를 사전에 선정했으며, 항공사 및 전문가로부터 본 연구에 대해 가장 적합한 인터뷰 대상을 추천 받기도 했다. 이후 대상자들의 경력과 직무 및 지급 등을 고려해 인터뷰 대상자를 선정했다.

심층인터뷰 대상자는 항공사에 근무하는 전문가들 중에서 선정하고자 하며, 구체적으로는 기업의 경영과 재무, 인력 상황을 자세히 알고 있는 위치의 전문가(사장, 부사장, 전무, 상무, 실장, 부장, 팀장급 이상)로 한정했다.

본 연구가 정부의 지원 정책이 항공사 전반에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보는 것이기 때문에, 항공사의 경영과 재무, 인사 등을 두루 살 필 수 있는 전문가가 연구에 적합하다. 또한 기업이 정부 정책을 수용하려면 기업의 주요 의사 결정과정에서 역할을 하거나 기업의 전반을 모두 알고 있어야 한다. 그래서 기업 내 주요 의사 결정에 참여하거나 정부의 정책에 관한 실무를 담당했던 전문가로 조사 대상을 한정했다. 항공사 생존을 위한 중요한 의사결정에 참여를 했던 사람들인 만큼 코로나에 따른 항공사의 격변과 정부 지원의 효과성을 누구보다 잘 안다고 판단했다.

특히 본 연구에서는 연구 대상자들의 익명성을 최대한 보장해 진행했다. 항공산업은 정부의 허가 또는 승인을 필요로 하는 일이 많다. 항공기 운항 및 정비, 보안, 인력 운영, 재무 상태 등을 정부에게 정기적으로 보고하고 또 관리 감독을 받아야 한다. 이에 익명성이 보장되지 않으면, 정부 및 정책집행자들의 보복이 두려워 답변을 거부하거나 제대로 된 답을 하지 않을 수 있다. 이에 개인정보는 물론 소속, 직위 등 개인의 신상이 유추될 수 있는 요소는 가리기로 한다.

분석 단위로서의 항공사는 국내에서 크게 대형항공사(FSC)와 저비용항공사(LCC)로 구분을 한다. 국적항공사 중 FSC는 대한항공과 아시아나항공이며, LCC는 제주항공, 진에어, 티웨이항공, 에어부산, 에어서울, 이스타항공, 에어로케이, 에어프레미아, 플라이강원이 해당된다. 본 연구에서는 분석 단위 항공사를 LCC로 한정하려고 한다. 그 이유는 코로나 기간 동안 대형항공사 보다 LCC들의 피해가 더 컸기 때문이다. 즉, LCC들이 정부의 지원 정책을 더욱 필요로 했다는 말이다. 또한 LCC는 FSC와 인력 및 자본, 신용 등급 등에서 차이가 난다. 코로나 위기 상황을 버틸 수 있는 힘에서 FSC와 근본적인 차이가 난다. 더군다나 코로나 기간인 2021년 FSC들은 화물운송사업의 호황과 유·무급 휴직으로 인한 고정비 감소로 영업이익 흑자를 기록한다.[6] 체급이 다른 FSC와 LCC를 구분해서 분석하는 것이 보다 현실적인 정책평가를 할 수 있을 것이라고 판단했다.

또한 에어로케이와 에어프레미아, 플라이강원은 2019년 3월 정부로부터 국제운송면허를 받은 이른바 '신규항공사' 이다. 코로나

---

6) 코로나 기간 중인 2021년 항공사의 경영 지표를 보면, 대형항공사(FSC)와 저비용항공사(LCC)의 명암이 엇갈리는 걸 볼 수 있다. 그 이유는 화물운송 때문이다. 대형항공사들의 경우엔 2021년 흑자 전환을 한다. 대한항공은 21년 영업이익 1조4644억 원을 달성했고, 아시아나항공은 영업이익 4565억 원을 기록했다. 코로나로 인해 주요 항만에서 병목현상이 발생했고, 코로나로 묶여있던 물동량이 크게 풀리면서 항공 화물 수요가 대폭 증가했기 때문이다. 화물운송 비율은 2019년 20% 수준에서 21년 70%까지 증가했다. 더군다나 항공기 화물 공급석과 수요 사이에 불균형이 심화 되면서 이른바 '부르는게 요금' 인 상황이 됐고, 항공화물 운임이 코로나 이전 보다 2~8배가량 오르면서 화물기를 운용하던 항공사들은 큰 수익을 낸다.

당시 항공기 보유 대수나 인력, 운항 노선 규모 등이 다른 LCC들보다 적었기에 수년간 항공시장에 자리 잡은 다른 LCC들과 신규항공사를 비교하는 것도 현실을 제대로 반영하지 못하게 되는 이유가 될 수 있다.

이에 본 연구에서는 저비용항공사(LCC) 중 제주항공, 진에어, 티에이항공, 에어부산, 에어서울, 이스타항공 소속 전문가를 연구대상자로 했다. 인원은 항공사 별로 1명으로 했다.

<표 3-1> 인터뷰 참여자

이름	소속	항공업계 근무경력
A	A1 항공사	16
B	B1 항공사	30
C	C1 항공사	15
D	D1 항공사	10
E	E1 항공사	25
F	F1 항공사	10
※연구의 민감성을 고려해 이름과 소속은 ID 처리. 업계 근무 경력도 사실을 바탕으로 임의 편집.		

질문지는 <표 2-2>에서 정리한 분류에 따라 개별 정책에 대해 효과를 다방면으로 물어볼 수 있는 내용으로 구성했다. 연구문제를 반영한 질문지는 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 심층 인터뷰 질문지

질문 종류	질문 내용
유동성 지원 관련	· 대출 및 금융 지원 등의 유동성 지원은 항공사에 어떤 영향을 끼쳤는가? 실질적인 도움이 됐는가? · 기간산업안정자금 지원, P-CBO 등 정책금융프로그램 지원, LCC 회사채 매입, 항공권 선구매 등은 어떤 효과가 있었는가? · 지원 규모와 방식은 적절했는가? · 유동성 지원이 항공사에 부정적인 영향을 끼친 부분은 없는가? · 유동성 지원 정책에 대한 아쉬움 및 개선점은?
고용지원 관련	· 항공운송업의 특별고용지원업종 지정 및 지정기간 연장은 항공사 고용유지에 어떤 영향을 줬는가? · 정책의 부정적인 영향은 없는가? · 고용 지원 정책에 대한 아쉬움 및 개선점은?
사업권 보장 및 경영 안정화 지원 관련	· 운수권 및 슬롯 회수 유예는 항공사에 어떤 영향을 줬는가? 실질적인 도움이 됐는가? · 공항시설사용료, 착륙료, 정류료 · 항행시설사용료 감면 및 유예, 과징금 유예는 도움이 됐는가? · 사업 및 경영 안정화 지원 정책이 부정적인 영향은 없었는가? · 사업 및 경영 안정화 지원 정책에서 아쉬움 및 개선점은?

제도적 지원 관련	· 무착륙관광 비행과 트래블버블 추진은 항공사에 어떤 영향을 주었는가? · 탄력적인 부정기편 운영에 대한 신속 · 유연한 허가, 항공산업발전조합 설립, 스마트 공항 지원 등의 정책은 항공사에 어떤 영향을 주었는가? · 공항입국 지원 및 인천국제공항으로의 방역, 입국 일원화, 공항 운항 횟수 제한 설정 또는 해제 어떤 영향을 주었는가? · 제도적 지원이 부정적인 효과 또는 영향을 준 것은 없는가? · 제도적 지원에서 아쉬운 점과 개선점은?

제 4절 자료의 수집 및 연구 윤리의 확보

심층인터뷰를 통해 자료를 수집했다. 인터뷰는 기본적으로 1회 진행했다. 대면 인터뷰를 진행했으며, 추가적인 자료가 필요하다고 판단될 경우 전화 인터뷰를 통해 정보를 추가로 수집했다. 질문지에 적은 질문 내용을 바탕으로 정책의 효과와 영향, 개선점, 장 · 단점 등을 자연스럽게 묻고 답하면서 인터뷰를 진행했다. 인터뷰 시간은 1시간~2시간으로 했다.

사전에 인터뷰 질문지를 전달했다. 이유는 다양한 정부 정책에 대해서 미리 생각할 시간을 주기 위함이다. 연구 참여자들은 본인들이 정확하게 알지 못하는 내용이 있을 수 있고, 답변을 하지 못하는 경우가 있을 수

있으며, 잘못된 대답을 할 수 있음을 우려해 사전에 질문지를 줬으면 한다는 의사를 밝혔다.

심층 인터뷰 이전에 연구 참여자들과의 상호 신뢰 관계를 형성하려 노력했다. 심층 인터뷰는 연구 참여자가 원하는 장소에서 실시됐다. 사전에 승인 받은 IRB 연구 절차에 따라, 연구참여자용 설명서 및 동의서 내용을 보여주고, 이를 설명한 뒤 연구 참여 동의를 얻었다. 인터뷰 내용을 녹취 하는 것도 동의를 받아 진행했다. 질문지를 중심으로 인터뷰를 진행하되, 해설 및 해석이 필요한 경우는 자연스럽게 문답 형태로 인터뷰를 진행했다.

수집된 인터뷰 자료는 전사 기록지에 옮겨 적는 정리를 했다. 답변 문장이 매끄럽지 않은 경우를 의미를 왜곡하지 않는 범위 내에서 다듬는 작업을 했다. 자료의 분석은 질적 연구 소프트웨어인 'MAXQDA' 프로그램을 활용했다. 이 프로그램은 근거이론 연구에서 가장 중요한 코딩 등을 하는데 용이한 프로그램이다. Strauss & Corbin (1988)의 저서는 그들 공저자의 제 2판이었는데 이 때부터 질적 분석에서의 컴퓨터 소프트웨어 사용에 긍정적인 태도를 보였으며, 그들의 저서 최신판에서는 "오늘날 질적 자료분석의 분야에서는 컴퓨터 프로그램을 사용하는 것이 표준이다" 라고 말하고 있다. (서형준, 2023)

MAXQDA 프로그램에 6개의 전사 기록을 모두 넣었다. 이후 문장 단위로 개념화 작업을 했다. MAXQDA는 개념을 손쉽게 만들 수 있는 기능을 제공했다. 개념의 개수를 무한대로 만들 수 있으며, 전사 기록지의 문장을 드래그 해서 기존에 생성된 개념(CODE)에 옮기기만 하면 개념을 묶을 수 있고, 나중에 해당 개념이 전사기록의 어느 부분에 있는지 바로 알려주는 기능도 있다. 연구 분석 과정에서 인터뷰 내용을 논문에 옮겨 넣기에 편리한 기능이다. 개념을 완성한 뒤, 이를 범주화

할 때도 개념을 하나하나 조각으로 만들어 이리저리 옮길 수 있는 기능을 활용했다. 비슷한 개념끼리는 묶고, 이를 또 범주화 하면서 1차, 2차 코딩 과정의 시간을 크게 줄여줬다. 하위 범주까지 완성을 한 뒤, 범주 내용을 종이에 직접 출력해서 오려낸 뒤 상위 범주로 묶는 수작업도 함께 진행하면서 범주화 작업을 했다.

제 4장 연구 분석

제 1절 개방코딩 (Open Coding)

본 연구는 전문가 심층 인터뷰를 통해 코로나19 기간에 이뤄진 정부의 다양한 항공산업 지원 정책을 다각도로 평가해보는 것이다. 연구자는 전문가로 선정된 연구 참여자로부터 얻은 전사 자료를 질적 연구 소프트웨어인 MAXQDA 프로그램을 이용해 자료를 분석하고 개념을 도출하고 추상화 작업을 거쳐 범주화 작업을 했다. 전사 기록지를 프로그램에 입력해 문장 수준에서 개념화를 했으며, 개방코딩 결과 93개의 개념이 도출됐다. 이후 범주화 작업을 거쳐서 <표 4-1>에서 보는 바와 같이 27개의 하위범주와 13개 상위범주로 통합했다.

<표 4-1> 코딩의 범주화

하위범주	범주	패러다임
조합 운영 불만	기업 운영 부담	인과적 조건
항공사 운영의 걸림돌로 작용		
인력 운영 문제		
사용료 감면·유예 정책 효과 미미	재무적 효과 미미	
유동성 지원 정책 대한 불만족		
기간산업안정자금 지원 방식 불만족		
높은 금리 부담		
항공업계 이해 부족	항공산업 이해 부족	맥락적 조건
항공사 의견 반영 부족		
정부 부처간 협력 부족	부처간 이해관계 상충	
질병관리청 권한 집중	질병관리청 중심의 정책 결정 및 집행	
방역일변도 정책		
지방공항 마비	통제 중심 정책	
운항 통제		
정책에 대한 불신	지원 정책에 대한 부정적 평가	중심 현상
정부 정책에 대한 박한 평가		
정부 정책 효과 미비	정부 정책에 대한 아쉬움	
국토부의 행정 지원	기업 자산 보호에 도움	중재적 조건

고용 안정		
재정적 지원	재정적 도움	
증자 통한 자본 확충	자구책 마련	작용/상호작용
자금 조달 방안 강구		
임직원 고통분담		
정책 유연성	항공업계 상황 고려한 정책 필요	결과
지원 방식 고민		
일관된 정책	항공 산업 위기관리 정책 필요	
위기관리 메뉴얼		

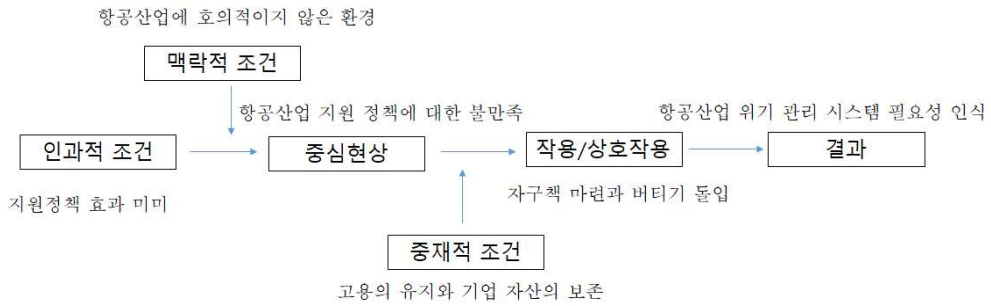
제 2절 축코딩

축코딩[7](axial coding)은 개방코딩을 통해 구성한 개념들을 인과적으로 연계될 수 있도록 범주화 하여 배열하며, 생성된 범주와 상위범주 사이의 연관성을 밝히는 과정이다. (남궁근, 2011) 범주와 범주를 연결하는 작업이 이뤄지며, 하나의 범주를 중심으로 자료의 속성과 자원을 고려해 범주를 연결한다. (이진희, 2021) 이 과정을 거쳐서 패러다임 모형이 생성되는데, Strauss & Corbin은 중심현상, 인과적 조건, 맥락적 조건(속성), 중재적(매개적) 조건, 작용/상호작용 전략, 결과의 여섯 가지 범주로 주축 코딩 패러다임을 구분했다.

이 연구의 패러다임 모형은 [그림 4-1]과 같다.

7) 주축 코딩이라고도 함

[그림 4-1] 항공산업 지원 정책평가 패러다임 (저자 작성)



1. 중심현상: 항공산업 지원 정책에 대한 불만족

중심현상이란 연구의 중심이 되는 주제로 "여기서 무엇이 진행되고 있는가?"에 대한 답변을 말하며, 실제로 진행되고 있는 가장 중요한 현상이자 모든 범주를 연결하는 일종의 고리 역할을 한다. (남궁근, 2011) 중심현상은 인과적 조건에 직접적인 영향을 받으면서, 작용/상호작용 전략에 영향을 미치는 중심 사건이다 (이진희, 2021)

본 연구는 중심현상을 항공사들의 코로나19 기간 '항공산업 지원 정책에 대한 불만족'으로 최종 범주화 했다. 구체적으로는 '지원 정책에 대한 부정적 평가', '정부 정책에 대한 아쉬움'으로 범주화 했다. 연구 참여자들은 각종 지원 정책에 대해 긍정적인 평가보다는 주로 부정적인 평가를 했고, 각종 지원 정책의 내용에 대해 아쉬움을 피력했기 때문이다. 개념과 하위 범주는 <표 4-2>과 같다

<표 4-2> 중심현상의 범주와 개념

개념	하위범주	범주
정부 도움 안 받아서 다행	정책에 대한 불신	지원 정책에 대한 부정적 평가
이자 장사		
중구난방 임시방편적 정책		
임박해서 결정		
상징적인 정책	정부 정책에 대한 박한 평가	
취지는 좋음		
생색내기 정책		
당연한 정책		
금융지원이 부작용 야기	정부 정책 효과 미비	정부 정책에 대한 아쉬움
실질적 도움 안 됨		
큰 도움 되지 않음		
엄청난 지원 받은 것 같지 않음		

연구 결과 항공사들은 정부 정책의 효과가 그리 크지 않았다고 느끼고 있었다. 정부 정책에 관한 평가에서 불만과 불신을 드러내는 부정적 평가가 저변에 흐르고 있었다.

이유도 다양했다. 정부의 정책은 항공사의 재무 구조 개선이나 자금 마련 등을 위해서는 많이 부족했다는 게 전반적인 이유였다. 정부 정책을 지원 받기 위한 조건에 맞추기 어려웠고, 조건이 비현실적이라는 지적도 있었다.(인과적 조건) 지원을 받는 것이 장기적으로 항공사 운영에 부담이 될 수도 있다는 지적도 있었다.

코로나 사태로 인해 큰 피해를 입은 산업 중 하나가 항공 산업이었고, 항공사들은 생존에 위협을 받고 있는 상황이었다. 그러나 당시 정부의 기조가 방역 우선주의였고, 방역을 총괄하는 질병관리청 중심의 정책 결정이 이뤄지는 분위기였다 보니, 항공 산업 지원 정책은 항공사들의 호소를 다 담아내지 못하는 문제가 발생했다는 점도 지적했다.(맥락적 조건)

일부 정책에 대해서는 실제로 항공사들에게 도움이 되는 정책인지 의문을 가질 정도였다. 이에 일부 정책에 대해서는 '보여주기식 정책' '생색내기 정책' '취지만 좋은 정책' '갈피를 잡을 수 없는 중구난방적 정책' '유동성 지원은 결국 정부의 이자 장사' 등의 박한 평가를 내렸다. 정부의 정책이 실질적인 도움이 되지 않는다고 느끼고 있었던 것이다. '큰 도움이 되지 않았다' '엄청난 지원을 받은 것 같지 않다' 등의 평가를 통해서도 정부 정책 효과의 미미함이 드러났다.

이에 결국 항공사들은 정부 정책에 의존하기 보다는 자구책을 찾아갔다. (작용/상호작용) 이 모든 범주를 종합해보면 코로나 기간 20여 차례가 넘는 항공산업 지원 정책에도 불구하고 항공사들 내부에서는 정책에 대한 부정적인 평가 기류가 흐르고 있었다는 것으로 분석됐다.

> *돌이켜 보면 당시에는 한두 푼이 아쉬웠는데, OOO, △△△(항공사가 특정될 수 있어서 정책 이름 가림)을 안 받은 것이 다행이다 싶어요. 갚지도 못하는 상황이면 실적에 영향을 미칠 수밖에 없고요. 8)*

---

8) 연구 참여자들을 이니셜로 표기 하려 했으나, 이니셜로 표기할 경우 특정 이니셜의 연구

국가에서 항공사 지원을 해줬다는 생각은 안 들어요. 돈을 다 빌려주고 이자를 챙겼다는 생각밖에 안 들어요. 금리 다 받고, (정부는) 피해 문제 안 생기도록 전략을 다 갖춰 놓고 한거죠. 지원이라고 말 할 수 있을까요?

실질적인 지원을 받지 못했습니다. 조건이 안 맞았어요. 결국엔 도움이 안 된 거죠.

갚아야 할 돈이 많아요 아직. 정부가, 산업은행이 지원을 해줬다? 결국 금리 장사를 하는 거로 보여요.

실질적인 도움이 됐을까하는 의문이 들어요. 시도 자체는 좋은데, 지원 받는 조건을 따져보면 이거는 특정 회사를 위한 정책이라는 생각만 들었죠. 말로는 항공사를 살려야 된다고 했지만, 알아서 자력갱생하라는 느낌이었어요.

2. 인과적 조건: 지원정책 효과의 미미

인과적 조건은 중심현상에 영향을 준 사건이나 원인을 의미한다. (Vollstedt & Rezat, 2019) 코로나19 기간 항공산업 지원 정책에 대한

참여자가한 말들을 종합하면, 어느 회사 소속일지 특정이 될 가능성이 있었다. 이에 연구 참여자 이니셜을 표기하지 않았다.

불만족의 인과적 조건으로 미미했던 지원 정책의 효과를 설정하고 상위범주로 '재무적 효과가 미미'와 '기업 운영 부담'을 범주화 했다. 하위범주는 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 인과적 조건의 범주와 개념

개념	하위범주	범주
조합 출자비 부담	조합 운영 불만	기업 운영 부담
조합 운영 방침 의문		
기업 운영에 문제	항공사 운영의 걸림돌로 작용	
항공권 선구매로 인한 업무 가중		
고용 지원에 따른 구조조정 어려움		
임박한 정책 결정에 따른 기업 혼란		
휴직 중 인력 교육 불가	인력 운영 문제	
고용지원금 수령 시 신규 채용 제한		
착륙료 감면 도움 안 됨	사용료 감면 · 유예 정책 효과 미미	재무적 효과 미미
유예된 사용료 이자 붙여 상환		
각종 사용료 감면 기준 상이		
비용 절감 효과 작음		
까다로운 유동성 정책 지원 조건	유동성 지원 정책 대한 불만족	
유동성 지원 방식 부적절		
적절한 지원 시기 놓침		
지원 받기 위한 절차 복잡		

지원금 규모가 작음	기간산업안정자금 지원 방식 불만족	
기간산업안정기금 받기 위한 조건 논란		
특정 회사를 위한 기간산업안정기금		
결국 지원 받지 못함		
유동성 정책 지원금의 높은 금리	높은 금리 부담	
상환에 대한 부담		

항공사 매출의 핵심인 여객 수요가 90% 이상 줄어들면서 생존의 기로에 서 있던 항공사들에게는 유동성 지원이 가장 필요했다. 정부는 코로나19 사태로 타격을 입은 항공업계 등 기간산업 기업에 유동성을 지원하는 방안으로 기간산업안정기금을 조성했지만, 이를 받을 수 있는 조건에 부합하는 항공사가 적었다. (조선비즈, 2020.5.20. 기사) 또한 금리도 신용등급에 따라 5~7% 수준이어서 금리가 높다는 지적도 불거졌다.(연합뉴스, 2020.10.26. 기사) 이에 기간산업안정기금을 아예 수령하지 못하거나 모기업을 통해 할당 받는 식으로 지원 받기도 했다.

또한 지원금 규모가 작았고, 지원금이 지원되는 시기 또한 항공사들의 원하는 시점과 온도차가 있게 집행됐다. 지원을 받기 위한 절차와 조건, 시점과 규모 등이 항공사들에게는 그리 만족스럽지 않았던 것으로 분석됐다. 특히 이런 지원금이 주로 대출 방식으로 시행이 됐기 때문에, 상환에 대한 부담으로 이어질 수밖에 없다는 점도 불만족의 원인으로 작용했다.

또한 항공사들이 공항을 사용할 때 지불하는 착륙료와 주기료, 시설 사용료 등에 대한 감면 또한 유예의 경우 경감 규모가 그리 크지

않았고, 유예가 됐던 사용료 일부는 이자를 붙여 상환을 해야 했던 점 등은 항공사들의 불만족을 야기한 원인으로 분석됐다.

또한 정부의 각종 지원 정책은 의도치 않은 부작용을 일으켰다. 정부 및 공공기관이 나서서 항공권을 선구매 하면서 항공사를 도왔지만 코로나로 인해 항공권을 사용하지 못했다. 이에 항공권을 결국 환불을 해줬고, 이는 기업의 행정비용을 불러 일으켰다.

항공사들은 코로나19에 따른 '특별고용지원업종'으로 지정되면서 고용유지지원금을 받을 수 있었다. (머니투데이, 2020.3.13. 기사) 그러나 고용유지지원금을 받으면 원칙적으로 신규 채용을 할 수가 없었다. 고용안정을 지원하겠다는 정책 목표에 따른 조건이었다. 그러나 코로나 기간에 줄어든 급여와 항공 산업의 미래에 대한 불안 등을 이유로 자연 퇴사자가 발생했고, 일부 항공사의 경우 특정 직무 및 업무에 공백이 발생했다. 인력 양성에 오랜 시간이 필요한 항공산업의 특성상 코로나 기간에도 신규 채용이 필요했지만 이를 할 수가 없었다. 코로나가 장기화 되면서 일부 신규 채용이 허용되긴 했지만, 항공사들은 보다 유연한 정책이 필요했다고 보았다. 또한 승무원 및 정비사 들은 정기적인 교육이 필요했는데, 직원 휴직 중에는 교육을 할 수 없었던 것도 기업 운영에 부담으로 작용했다고 봤다. 특히 고용유지지원금은 6개월 마다 연장 여부를 결정했는데, 지원 기한 마감이 임박해서야 연장 여부를 결정한 것도 기업으로서는 운영의 불확실성을 높이는 요소였다.

정부는 항공업계의 위기 극복 및 발전을 위한 금융 시스템을 만들겠다며 코로나 기간에 항공산업발전조합을 추진 정책을 발표했다. 그러나 조합 설립을 위한 출자비용은 항공사에게 부담으로 이어지고 있었으며, 자금의 운영 방식 및 실효성에 대해서도 항공사들은 의문을 제기하고 있었다.

기간산업안정기금에 있어서 부채 얼마 이상 등등의 조건은 이건 현실적이지 않았어요. 항공사들은 급한데, 부채 없이 일했던 항공사는 오히려 기준이 안 되고, 부채가 많으면 대상이 되는 것이 비현실적이죠.

기간산업안정기금 조건 중에 하나가 부채가 많아야 받을 수 있었던 부분 등의 조건은 사실은 손볼 필요가 있긴 합니다.

국책은행 지원 받으려고 해도요 조건이 너무 빡빡합니다. 보증 있어야 하고, 실사해야하고, 회계사 구해야 하고요. 절차를 밟는 것만 해도 5000만 원에서 1억 가까이 돈이 들어요. 절차를 밟는 것이 더 힘들었고요.

대출 지원도 신용도 있고, 담보도 있어야 하고, 거래 실적도 있어야 하고 등등 조건 때문에라도 있으나 마나한 정책이었습니다. 이래서 안 된다 저래서 안 된다. 차라리 그냥 일반 은행 가서 돈 빌리지 무슨 소용이 있느냐는 말도 했어요.

OOO을 받으려면 외부에서 신용 편가를 받아와야 해요. 그런데 이걸 받으면 시장과 외부에 '우리 회사 이래요' 라고 알리는 것 밖이 됩니다. 이런 신용 평가를 받는 순간 공식적으로 우리는 신용이 낮다는 걸 인정하게 되는 겁니다. 이런 거는 지원 받는 규모 대비해서 회사에 끼치는 부정적인 영향이 너무 큽니다. 결국엔 지원 받는 조건들이 오히려 부작용을 일으켜요. 따지고 보면 실질적인 도움이 별로 안 됐다고 하는 거예요.

결국에 은행에서 대출 받아야 하는데 고리대금이나 마찬가지였어요. 금리가 낮았음에도 불구하고 항공사에 대한 지급 금리는 일반인들이 받는 금리의 2~3배였어요. 항공사가 어려운 걸 시장이 아는 거니까요. 정부 정책은 못 받는데 정부는 지원 했다고 생색을 내는 거고, 고통은 기업이 받는 구조였어요. 잠깐 비를 피하려고 어쩔 수 없이 정부의 돈 놀이를 받아야 했죠. 금리 낮춰 달라고 말도 못해요.

자금 지원을 받기 위한 조건이 말이 많았습니다. 금리도 다른 국가에 비해서 높았고, 다른 지원들보다도 높았고요. 고금리다보니 업계에서는 일반 대출이랑 차이가 없는 것 아니냐는 불만도 있었죠.

사용료 유예도 결국 이자를 내야 해요. 지원이라기보다는 지금 당장 돈이 없으니 일단 그냥 유예 해준 거죠.

사용료 감면 및 유예로 공항공사는 엄청난 손실이 있다고 하는데, 항공사로서는 큰 규모의 드라마틱하게 비용 절감 효과가 있던 건 아니었습니다. 사용료 감면도 공항별로 기준이 달랐고요. 어디는 받고 어느 구역은 못 받고, 어느 시설을 받고. 유예 기간에 따라 금리 적용해서 결국엔 돈 다시 다 내요.

코로나가 길어지면서 사직이 발생했고, 인력 충원이 필요했는데, 이게 마음대로 안 됐습니다. 고용노동부에 질의를 했고, 특정 인력에 대해서는 판단을 받아서 채용을 했습니다.

항공권 선구매는 유효기간이 1년이에요. 그런데 어차피 코로나 땐 쓰지도 못했어요. 나중에는 그걸 다 환불을 해줬어요. 행정적인 절차에 따른 비용이 더 컸어요.

항공권 선구매도요 몇 백만 원 수준이었어요. 그런데 이마저도 마지막에 환불을 했죠. 지원 단위가 그치 않았고요. 나중엔 이거 다 환불 했는데, 담당자들이 이거 뭐냐고 불만 토로하고요.

항공산업발전조합 기금을 어떻게 조성할지, 어떻게 기금을 받을지, 기금을 어떻게 공정하게 사용할지 등에 대해서는 결정이 잘 안 돼 있어요. 효용이 있는지부터 문제가 있을 것 같아요. 조합을 해서 항공기 리스를 할 때 보증을 하겠다고 해서 지불 능력이 없는 항공사들에게 혜택을 주겠다는 건데요. 결국 혜택 받는 건 재정이 불안하거나 신규 항공사일텐데, 막상 돈은 매출에 따라서 낸단 말이죠? 이건 억울한 거죠 어떻게 보면...

조합의 역할도 불분명하고요. 조합이 시작되면 이게 자금적으로 도움을 받을 수 있을지도 모르겠어요. 긴급하게 자금 지원이 필요한 회사에 지원을 해준다는 취지도 코로나 상황에서는 필요한 것처럼 보이지만, 잘 보면 조합의 역할에 대한 문제도 있고요. 형평성 문제도 있고요. 항공사 규모에 맞는 조합비도 출자해야 하는 건 회사에 부담이 될 수 있어요.

3. 맥락적 조건: 항공산업에 호의적이지 않은 환경

맥락적 조건은 중심현상이 발생한 원인이나 영향을 미치는 특수한 조건이다.(유덕기, 2022) 또한 중심현상에 간접적인 영향을 미치는 환경적 여건을 의미한다. (이진희, 2021) 중심현상의 직접적인 원인은 아니지만, 중심현상의 발생 가능성에 영향을 미친 사회적 문화적 배경이다. 실제로 맥락적 조건과 원인적 조건은 구분이 어렵고 연구자의 선택에 따라 달라질 수 있다. (남궁근, 2011)

이 연구에서 맥락적 조건은 '항공산업에 대한 이해 부족', '정부 부처간 이해관계 상충', '질병관리청 중심의 정책 결정 및 집행', '통제 중심의 정책'으로 나타났다. 하위 범주는 <표 4-4>과 같다

<표 4-4> 맥락적 조건의 범주와 개념

개념	하위범주	범주
항공사에 대한 부정적 인식	항공업계 이해 부족	항공산업 이해 부족
항공업계에 대한 이해 부족		
업계 상황 모름		
위기에 대한 온도차		
항공업에 대한 무관심		
항공사 의견 반영 부족	항공사 의견 반영 부족	
항공산업 특성 반영 안 됨		
국토부 의견 반영 잘 안 됨		

정부간 협업 및 소통 부족	정부 부처간 협력 부족	부처간 이해관계 상충
지원에 관한 정부 부처 간 의견 불일치		
외국과의 항공관련 정책 협의 부족		
질병관리청 중심의 의사 결정 구조 문제	질병관리청 권한 집중	질병관리청 중심의 정책 결정 및 집행
방역 당국의 제재		
방역 중심적 의사 결정		
방역 정책이 여객 수요 증가에 방해	방역일변도 정책	
방역 효율성 의문		
방역 효과 의문		
지방 공항 폐쇄	지방공항 마비	통제 중심 정책
지방 공항 인력 부족		
인천국제공항으로의 입국 일원화		
코로나 환자 발생시 운항 제한	운항 통제	
방역 지침 혼란		

맥락적 원인은 위에서 살펴본 '인과적 원인'에 대한 또 다른 원인이자, 항공사들의 코로나19 기간 항공산업 지원 정책에 대한 불만족을 야기한 간접적인 원인으로 작용하고 있었다. 연구 결과 맥락적 원인은 항공사들이 만족하지 못하는 정책이 나오게 된 배경이면서 코로나19 기간 항공산업 전반을 둘러싸고 있던 환경적인 맥락이기도 했다.

항공사들은 먼저 정부 부처의 항공산업 이해에 대한 부족을 지적했다. 항공업계가 가지고 있은 특성이 있고, 항공 산업이 처해 있는 상황이

있음에도 불구하고 이러한 것들이 정책으로 반영되지 못했다는 것이다. 인과적 원인에서 살펴본 정책적 불만족들이 결국엔 항공산업에 대한 이해가 부족함에 따라 발생했다고 지적하고 있다.

그렇다 보니 항공사들의 입장이 정책으로 반영되지 못하거나, 반영이 되더라도 충분히 목소리가 담기지 않는 문제가 생겼다고 보고 있었다. 항공업계의 주무 부처는 국토교통부다. 항공사들은 주무 부처인 국토부에 각종 민원과 요구 사항을 전달할 수밖에 없다. 그러나 항공업계에 대한 이해 부족은 국토부의 의견마저 국가적 정책 결정으로 잘 반영되지 않게 하는 원인이었다고 지적하고 있다.

이 같은 이유는 또 하나의 맥락적 원인의 범주로 지적된 부처간 이해관계 원인을 찾을 수 있었다. 부처관의 이해관계가 상충하는 경우가 많았다는 점이다. 코로나19는 항공산업 뿐 아니라 산업 전체에 영향을 줬다. 산업별로 피해 강도가 달랐을 수는 있지만, 코로나 사태를 처음 겪는 건 어느 산업이나 마찬가지였다. 이에 각 산업을 담당하는 부처는 각기 다른 목소리를 낼 수밖에 없었고, 예산 및 자원의 한계 등을 이유로 정책적 조율을 했어야 했기 때문에 항공업계의 목소리가 온전히 반영될 수는 없었다.

항공사들은 항공 산업에 대한 지원 규모와 지원 기간, 지원 방법을 정할 때도 국토부가 아닌 기획재정부[9] 등의 입장이 더 많이 반영되고 있음을 지적했다. 항공사들이 아무리 국토부에 의견을 제출해도, 그것이 정책으로 이어지는 과정에서는 다른 부처들과의 소통 부족, 의견 불일치 현상이 많이 나타났다는 것이다.

---

9) 기획재정부는 예산 관리 및 조세 관리, 각종 채권 발행, 공공기관 경영감독 및 평가 등을 해서 '부처 위의 부처' 라는 평가를 받는다.

특히 항공사들은 ‘방역’ 중심의 정책 집행에 대한 불만을 토로했다. ‘방역’이라는 큰 틀 안에서 정책이 이뤄지다보니, 방역을 이유로 항공사들을 옥죄는 정책들이 많이 집행됐다는 것이다.

공항 출입국 관리나 해외 항공당국과의 항공 노선 회복 등을 이야기 할 때도, 국토부 뿐 아니라 외교부와 보건복지부 및 질병관리청 등 다양한 부처와 협의를 거쳐야 했다. 연구 참여자이 지적한 지방공항 폐쇄 및 지방 노선 미운영도 ‘방역’을 이유로 인천국제공항으로 출입국을 일원화했기 때문이었다.

코로나 환자가 발생했을 때 운항 횟수 및 운항 방식을 통제 한 것도 ‘방역’이라는 이유 때문이었다. 그러나 항공사들은 ‘방역’ 효과가 정말 있었던 것인지, 항공기가 코로나 확산에 어떤 영향을 줬는지에 대해 의문을 제기하고 있었다. 해외 방문을 마치고 한국으로 돌아올 때 코로나19 유전자증폭(PCR) 검사를 의무화 했던 것은 해외 출입국자들로 하여금 비용과 시간을 수반했다. 방역 중심적인 정책들이 여객 수요 증가에 방해로 작용했다. (연합뉴스TV, 2022.5.7. 기사) 항공사들은 통제일변도의 정책이 항공사의 입장을 반영하지 못하는데 간접적인 원인이 됐다고 보고 있음이 드러났다.

특히 코로나 기간 당시 문재인 정부는 ‘질병관리본부’를 질병관리청으로 승격[10]시켰다. 이에 코로나 확산 방지를 최우선으로 해 정부의 정책이 이뤄졌다. 코로나와 관련한 대응 및 주요 결정은 보건복지부와 산하의 질병관리청이 주로 결정을 하면서, 질병관리청이

---

10) 2020년 5월 문재인 대통령이 질병관리본부를 질병관리청으로 승격할 것을 예고했고, 2020년 8월에 국회 본회의를 통과하였다. 그리고 2020년 9월 12일에 질병관리청으로 승격됐다.

실세부서 아니냐는 말까지 나왔다 (세계일보, 2020.9.14. 기사)

항공사들은 질병관리청 중심의 의사결정을 문제 삼고 있는 것으로 확인됐다. 모든 결정의 최종 권한이 사실상 질병관리청의 입장 및 기류에 따라 정해졌다고 보고 있었다. 유연한 정책 보다는 통제와 방역 중심적인 정책이 이뤄진 것도 질병관리청의 입김이 강력했던 당시 분위기가 역할을 했다고 보는 시각도 있었다. 결국, 항공사들의 불만족을 야기한 정책들은 항공업계에 대한 이해부족과 질병관리청 중심의 정책 결정 및 집행 분위기, 방역 중심의 통제 일변도 정책과 부서간의 서로 달랐던 이해관계 등이 복합적으로 작용한 결과라고 느끼고 있음이 확인됐다. 항공산업을 둘러싼 환경이 항공산업에 호의적이지 않았던 것이다.

항공사 뿐 아니라 다른 산업이 우선되는 상황이 있었던 것 같아요. 단기적으로 코로나 상황을 막기 급급했고, 그래서 단기적인 정책이 나왔던 것 같고요. 질병관리청 중심의 방역에 대한 투자가 중심이다 보니, 나중에야 한숨 돌리고 보니까 항공사가 눈에 보였던 것이고요. 그래서 항공사에 대한 지원을 부랴부랴 생각을 했던 것 같아요.

항공사들의 의견이 반영이 잘 안 됐던 것 같습니다. 국토부에 말을 해도 질병 관리청의 방역 우선이었고, 질병관리청이 최상위에 있었어요. 예산도 기획재정부나 국토교통부 등 종합적으로 일원화된 의사 결정 조직이 없다보니, 항공사들의 의견이 제대로 들어가지 못했던 것 같습니다.

정부가 항공산업에 대한 인식을 대기업, 재벌, 이렇게 인식을 하고 있었던 건 아닌가 싶어요. 그러지 않은 항공사가 많은데. 정부의 인식이 너무 아쉬웠죠.

모든 의사결정을 방역 당국에 의존해야 하는 현실이 있어요. 그렇다 보니까 산업의 특성이 쉽게 반영이 안 되는 부분이 있었습니다. 기내 코로나 환자 하나 탔다고 운항을 정지시킨다던가. 이런 부분들이 아쉽죠. 비행기 안에서 어느 정도 감염이 이뤄지는지에 대한 객관적인 데이터도 없이, 규제 일변도의 정책으로 인해서 모든 것이 처리가 되는 것들이 아쉽죠. 방역 일변도로 처리되면서 산업 특성 반영이 안 되는 그런 부분은 너무 아쉽죠.

K-방역, K-방역 하는데 그게 뭔지도 모르겠어요. 방역 규제 일변도로 가니까 너무 답답하죠. 중간에 질병관리부서들이 너무 통제를 강하게 한 것 같아요. 뭐를 물어보면 국토부 입장 다르고, 질변관리청 입장 다르고요. 조율이 안 되고, 조율이 되더라도 시기도 늦고 하다보니 실효성이 떨어지는 부분이 있지 않았나 싶어요. 이런 것이 반복입니다.

정부 부처가 회의를 해요. 고용부가 고용지원 해줘야 한다고 해도. 기재부가 한마디 하면 아무 말도 못해요. 기재부가 각 기관 평가를 하잖아요? 그러니까 이게 아무 말도 못해요. 기재부에 대한 무소불위 권력이 또 발현이 되니까. 항공사를 위한 정책이 나오기가 힘들어요. 아무리 국토부가 뭐를 해주려 해도 예산을

가진 부서가 아니기 때문에 기재부가 허락을 해야 하는데, 그게 쉽지 않죠. 그래서 기간산업안정자금 지원 조건이나 내용도 몇 번 내용이 바뀝니다. 그런 이유가 결국엔 부처간에 불균형이나 입장 차이 등에서 비롯된 것이라는 반증이죠.

이해 관계자들을 포함해서 질병관리청이나 방역당국을 공식적으로 설득할 수 있는 자리를 만들어야 하는데, 질병관리청은 전화 자체도 안됐어요. 연락도 안 되고요. 국토부가 하는 말은 "질병관리청 가서 이야기해라" 였어요.

인천공항으로 입국 일원화는 지역 거점 항공사는 죽으라고 하는 거예요. 사형 선고나 마찬가집니다. 국가적 위기 앞에 항공사의 존폐만 따지기는 어렵지만, 대승적 차원에서 방역 정책이 실효성이 있었느냐고 본다면 실효성이 전혀 없다고 봐요. 지방에 있는 사람이 출장 가려면 인천으로 가야 합니다. 가는 과정에서 감염 위험은 더 늘어나요. 외국에서 인천으로 왔다가 방역 당국이 정해준 교통수단 타고 지방에 집으로 가요. 이 과정에서는 코로나 확산 안 됩니까? 인천공항 입국 일원화는 이해도 안 될뿐더러 화가 납니다.

질병관리청이나 방역 당국은 방역 관리가 우선이다 보니 승객들을 띄워 앉게 하거나 항공편을 제한했어요. 좌석수 제한도 하고요. PCR 검사를 한국으로 와서 또 해야 하는 것도 불편하고요. 이런 규제가 많아지니까 여행 심리 회복이 안 됐고, 결국 항공사나 국민들이나 부정적으로 돌아오죠.

코로나 기간에 이뤄졌던 각종 규제와 운항 제한, 방역 효과 이런 것들을 살펴볼 필요가 있어요. 방역 때문에 많은 부분이 제한을 받았어요. 그런데 이 방역이 과연 효과가 있었느냐는 또 생각해봐야죠.

4. 중재적 조건: 고용의 유지와 기업 자산의 보존

중재적 조건은 중심현상에 대한 강도를 환화시켜주거나, 변화를 주게 하는 조건을 말한다.(유덕기, 2022) 연구 참여자가 상황에 대처하는 전략과 행위를 말한다.(홍우영, 2018) 또한 행위와 상호작용을 조장하거나 강요하도록 작용하는 조건이며, 연구 참여자의 행위 또는 상호작용을 방해하거나 촉진하는 조건이다. (남궁근, 2011)

이 연구의 중재적 조건은 '기업 자산 보호에 도움', '재정적 도움' 으로 나타났다. 이에 대한 하위 범주는 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 중재적 조건의 범주와 개념

개념	하위범주	범주
국토교통부의 노력	국토부의 행정 지원	기업 자산 보호에 도움
슬롯 및 운수권 유예 도움		
고용지원 큰 도움	고용 안정	
고용 유지		
전문 인력 유지		

직원들 생계 도움		
가뭄의 단비같은 금융 지원	재정적 지원	재정적 도움
각종 사용료 감면 도움 됨		
비용 절감에 도움		
필요한 시기에 적절한 지원 존재		
최소한의 매출 유발		

연구 참여자들은 정부의 코로나19 기간 항공산업 지원 정책에 대해 불만족으로 일관한 것은 아니었다. 항공사에게 긍정적인 효과를 가져다준 정책도 있었음을 보여줬다. 연구 결과에 따른 중심 현상은 '코로나19 기간 항공산업 지원 정책에 대한 불만족' 이었지만, 중재적 조건들은 중심현상에 대한 강도를 완화시켜줬음이 드러났다. 나아가 항공사들이 추후 살펴볼 작용/상호작용으로 나아가는데 영향을 줬음을 볼 수 있었다.

본 연구에 따른 중재적 조건은 항공사들에게 긍정적인 영향을 미친 정책이자, 항공사들로 하여금 코로나 기간을 버틸 수 있게 한 힘으로 작용한 정책이라고 볼 수 있다. 또한 중재적 조건들은 항공사들의 불만을 줄여주는 역할도 했다.

먼저 항공사와 항공업계를 주무하고 있는 부처인 국토교통부의 노력과 국토교통부에 의한 각종 정책은 항공사들의 사업 및 자산 안정에 도움을 줬다. 항공사들에게 있어 슬롯과 운수권은 매우 중요한 자산 중 하나다. 항공사들이 보유하고 있는 슬롯과 운수권은 일정 기간 이상을 운항해야만 유지가 된다. 국토교통부는 코로나 기간 슬롯과 운수권을 모두 유예해줬다. 항공사로서는 자산을 보호 받은 셈이다. 맥락적

조건에서는 국토교통부의 의견이 잘 반영되지 않음을 지적했지만, 항공사들은 그럼에도 불구하고 국토교통부가 항공사들을 위해, 항공업계를 위해 최선을 다해 노력해준 부분에 대해서는 긍정적으로 평가하고 있었다.

특히 정부의 고용유지를 위한 노력인 고용유지지원금 정책에 대해서는 모든 항공사가 긍정적인 영향이 있었으며, 항공사 운영 및 고용 안정에 큰 도움이 됐다고 평가했다. (파이낸셜 뉴스, 2021.6.3. 기사)

항공업계 인력은 오랜 기간의 교육과 숙련도를 필요로 하는 전문 인력들이 대부분이다. 예컨대, 운항 및 객실승무원들은 정기적으로 교육을 받아야 할뿐 아니라 양성을 위해서는 수개월에서 수년간의 교육이 필요하다. 항공에게 직원들의 이탈은 회사의 유지를 근본적으로 위협하는 요소이기에 반드시 막아야 하는 일이었다. 코로나가 끝난 뒤에 항공업계가 정상화가 될 시점에서는 숙련된 인력이 반드시 필요했기 때문에, 언제 끝날지 모르는 코로나 기간에 인력 이탈을 최소화해야 했다. 항공사 직원들은 고용유지지원금을 통해 임금의 약 50~70% 수준을 받을 수 있었고 이를 통해 생계를 어느 정도 유지할 수 있었다. 결과적으로 항공사들은 고용유지지원정책으로 인해 전체 인원의 10~15% 정도의 인력 이탈 수준에서 고용을 지켜낼 수 있었다고 평가했다.

정부의 재정적인 지원 또한 효과가 없었던 건 아니다. 앞서 인과적 조건과 맥락적 조건에서 재정적인 지원에 대한 실질적인 효과가 없었다는 평가를 보았지만, 정부의 유동성 관련 지원이 항공사들에게 부분적인 효과가 있었음이 연구 결과에서 드러났다. 각종 공항 사용료 감면이나, 매출을 일으켜줬던 무착륙 관광 비행 및 트래블버블 정책은 작게나마 도움이 됐다고 평가했다. 무착륙 관광 비행은 말 항공기 착륙

없이 하늘만 날다가 돌아오는 여정이었다. 승객들은 항공 운임을 지불했으며 면세품을 구매 할 수도 있었다. 일부 항공사는 이러한 무착륙 관광 비행을 예비 승무원들의 비행 실습 및 청소년 수학여행에 활용하기도 했다. 특히, 항공사들은 무착륙 관광을 승무원 자격 유지 및 교육에 활용했다.[11)]

연구 참여자들은 코로나19 기간 정부의 지원 정책 일부는 자산 유지와 고용 안정, 기업의 재무 구조에 긍정적인 영향을 줬다고 평가했다. 고용의 유지와 기업 자산의 보존이 코로나를 버티는데 도움이 됐다고 봤다.

무착륙 관광도 방역 기준 때문에 안 된다고 했는데, 국토부에서는 많이 애를 써줬어요. 항공사가 셧다운 기간에 인력 유지를 하고 조종사 기량 유지, 항공기 가동을 위해서는 할 수 있는 최소한의 노력이었다고 봅니다. 방역 당국의 엄청난 제재에도 불구하고, 국토부는 항공사의 절박함을 알아서 이뤄주려도 노력했어요.

국토부는 항공사 요청을 받아주려고 어떻게든 항공기를 띄우게 하려고 했는데, 질병관리청은 방역 관리가 우선이다 보니 승객들을 띄워 앉게 하거나 항공편을 제한했어요. 운수권과 슬롯은 자산 가치인데 유예 시켜준 건 잘한 것이고, 큰 도움이 됐습니다.

---

11) 국제민간항공기구(ICAO)는 A380 조종사의 경우 90일 내 최소 3회의 이착륙 경험과 매년 2회의 기량 심사를 받도록 하고 있다. 코로나19로 항공기 운항이 중단 되면서 정부는 긴급 지침을 마련해 승객을 태우지 않는 공기비행(non-commercial) 또는 시뮬레이터를 이용한 훈련으로도 조종사 자격을 유지할 수 있게 했다. (동아일보, 2020.5.6.기사)

기간산업안정기금도 국토교통부는 어떻게든 (항공사가 받을 수 있게) 해주고 싶어 했어요. 다른 부서가 원칙 및 조건을 따지고 해서 문제였죠. 전 세계적으로 다 그렇게 했지만, 슬롯과 운수권 유예 받은 건 큰 도움이 됐어요.

고용지원정책은 고용유지에는 매우 큰 도움이 됐고, 결과적으로 항공산업이 재개하는 시점에 빠르게 회사를 가동하고 대응하는데 도움이 됐던 건 맞아요. 유럽 미국은 회복할 때 고용 유지가 안 돼서 인력 때문에 문제가 많았죠. 직원들도 금액이 모자라기는 했어도 삶을 이어가는데 도움이 됐고요.

고용 유지 지원이 항공사들에게는 큰 지원이자 혜택이지 않았나 싶어요. 퇴직이나 사직 비율 낮았고요. 직원수를 많이 유지하는데 도움이 됐죠.

고용 유지에는 정말 큰 도움이 됐습니다. 자연 인력 감소는 10% 정도 있었는데, 그나마 유급 휴직이라던지 무급휴직을 통해서 최저 생계 정도를 지원해줬기에 직원들이 버틸 수 있었고 회사도 도움이 됐고요. 고용에 도움이 된 비용을 환산해 보면 수백 억 원의 효과가 있었습니다.

주기료나 착륙료는 소폭 감면이만, 금액적으로 도움이 됐죠. 큰 돈은 아니지만 도움이 됐습니다.

금액은 다소 아쉬움이 있지만, 유동성 지원들이 급한 불을 끄는 데는 적절하게 활용을 했어요.

5. 작용/상호작용: 자구책 마련과 버티기 돌입

작용/상호작용은 중재적 조건 범주들의 영향과 반응해서 연구 참여자들이 중심현상에 대처하기 위해 취해지는 의도적 행위 또는 내적인 심리상태를 의미한다. (유덕기, 2022) 행위자들은 중재적 조건들과 중심현상에 직면하게 되면 이를 해결하고 다루기 위한 전략적 행동을 취하는데 패러다임 모형에서는 이를 작용(행위) 및 상호작용이라고 부른다.

이 연구에서 작용/상호작용은 '자구책 마련' 으로 나타났다. 하위 범주는 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 작용/상호작용의 범주와 개념

개념	하위범주	범주
유상증자	증자 통한 자본 확충	자구책 마련
주주가치 희석		
채권발행	자금 조달 방안 강구	
부채비율 증가		
사금융 물색		
기업 신용도 하락		

직원들 희생 및 인내	임직원 고통분담	
퇴사자 발생		
버티기 돌입		
긴축 경영		

코로나 사태가 심각해지면서 항공사들은 정부의 지원만으로는 버틸 수가 없는 상황이었다. (MBC, 2020.4.3. 기사) 연구 참여자들은 정부의 지원 규모가 부족하다고 보고 있었다. 이에 항공사들은 생존을 위한 자구 노력을 펼쳐야만 했다. 정부도 항공사들의 자구 노력을 촉구했다. (뉴스1, 2020.4.29. 기사)

항공사들은 증자를 통한 자본 확충이나 채권 발행, 사금융 물색 등 자금 조달 방안을 강구했다. 증자를 하면 주주 가치 희석이나 기업 신용도 하락 등의 문제가 이어질 수 있었지만, 생존을 위해서는 해야만 했던 자구 노력이었다는 걸 연구 결과에서 볼 수 있었다. 또한 회사는 비상경영에 들어갔고, 임직원들은 급여 반납이나 유·무급 휴직 등을 하면서 고통 분담에 나서는 모습을 보였다.

한국은 보조금에 대한 제도가 없고, 준비도 안돼서 지원을 기대할 수 없던 상황이고요. 금융기관이 있긴 했지만, 대출 규모도 매우 작아서 매우 힘들었어요. 자본 확충에도 연결이 안 됐고요. 결국 스스로 투자자를 찾거나 유상증자를 하거나 하는 노력을 할 수 밖에 없었죠. 상장사들은 그나마 증자를 통해서 자본을 확충할 수 있었던 건 다행이었다고 봅니다.

회사가 전체적으로 운영을 하기엔 어려웠고, 그래서 사적인 금융에서 따로 증자를 했고요, 채권 발행을 통해서 자구책을 마련했습니다. 증자를 하면 기존 주주들의 가치가 희석이 되는 등 문제점들이 많아요. 주주들과 시장의 부정적인 인식도 커지고요. 그런데 장기적으로 항공사가 살려면 이렇게 할 수 밖에 없다고 봤어요.

지원 금액이 더 이뤄졌으면 좋았겠죠. 금액이 부족하니까 항공사들이 유상 증자를 여러 차례 했었죠. 주주 가치가 훼손됐고요.

우리는 그냥 버틴 거죠.

그나마 고용 지원정책에 힘을 입어서 다행이었고요. 직원들의 인내가 결국 버티게 하는 힘이지 않았나 생각합니다.

6. 결과: 항공산업 위기 관리 시스템 필요성 인식

작용/상호작용에 따른 상황으로 '결과적으로 발생한 것' 이자 산물을 말한다. (남궁근, 2011) 연구에서 결과는 '항공업계 상황 고려한 정책 필요', '항공 산업 위기관리 정책 필요' 로 나타났다. 그에 대한 하위 범주는 <표 4-7>과 같다.

<표 4-7> 결과의 범주와 개념

개념	하위범주	범주
각종 규제 필요성 의문	정책 유연성	항공업계 상황 고려한 정책 필요
유연하지 못한 정책		
해외 정부 보조금 형태로 지원	지원 방식 고민	
보조금 방식의 지원 필요		
과감한 지원 아쉬움		
지원 방식에 대한 고민 필요		
지원 및 정책 집행 시기가 중요		
사용료 지원 규모와 지원 기간 아쉬움		
정책 일관성 부재	일관된 정책	항공 산업 위기관리 정책 필요
장기적 정책 마련 필요		
지속성 있는 정책		
미래를 예견한 정책 마련 필요		
명확한 계획 수립 부재	위기관리 메뉴얼	
정책 집행 및 결정 매뉴얼 부족		
위기에 대응하는 시스템과 매뉴얼 없어		
업계 관리 시스템 부재		

코로나 위기를 버텨낸 항공사들은 코로나와 같은 위기의 상황에서 추진된 정부의 각종 지원정책에 대한 불만족을 개선하기 위해 항공업계

상황을 고려한 정책 추진과 항공 산업의 위기관리 시스템 추진을 결과로 도출했다.

항공사들은 결과에서 정부의 각종 정책에 대한 아쉬움을 토로하면서, 항공산업의 위기가 또 발생할 수 있다는 점을 고려해 위기관리 매뉴얼 또는 시스템을 만들 필요성을 제기했다.

항공업계 상황을 좀더 고려한 유연한 정책을 주친하거나, 위기의 상황 속에서는 보다 장기적이고 지속적인 정책 추진이 필요하다고 인식하고 있었다. 특히 코로나 기간에 추진된 지원 방식을 다시 돌이켜 봐야 한다고 생각하고 있었다. 앞서 본 것처럼 정부는 조건을 갖춘 항공사에게 자금을 빌려주는 방식의 유동성 지원을 했다. 그러나 미국과 유럽, 중국 등은 보조금 방식의 지원 정책을 펼쳤다.[12] 항공사들에게 보조금을 지급하고 고용 유지 및 기업 생존에 대한 자율성을 항공사에 맡긴 것이다.

연구 참여자들은 상환에 대한 부담을 야기하고, 수혜 조건을 맞추기 어렵고, 지원 규모가 작았던 대출 방식의 유동성 지원보다는 미국과 유럽처럼 보조금 형태 또는 국가가 보증을 해주고 금융 지원을 받을 수 있도록 정책을 추진했었어야 한다는 아쉬움을 피력했다.

또한 위기의 상황이 발생하면 항공업계 상황이 더 잘 반영 될 수 있는

---

12) 미국은 보조금 250억 달러(약 33조)의 보조금을 지원했다. 델타항공 7.2조원, 아메리칸 7.1조원이 수혜를 입었다. 유럽은 회원국 기업에 대한 보조금 지원을 허용했다. 영국항공 5000억 원, 이지젯 9000억 원, KLM-에어프랑스 12조 원, 루프트한자 12조 원 등의 보조금이 지원됐다. 중국은 국제선 운영 항공사를 대상으로 좌석킬로미터에 비례해 보조금을 지급했다. (오성열,박진서,박용하,손정웅, 2021)

정부 의사 결정 시스템이 필요하며, 위기에 대응할 수 있는 매뉴얼을 민관 차원에서 갖춰놔야 한다고 지적했다. 보다 일관되고, 현실적이며, 항공 업계가 상황을 잘 대처해 나갈 수 있는 정책을 만들 수 있도록 시스템을 갖춰야한다고 보고 있었다. 항공업계의 정책 만족도를 높일 수 있는 정책에 대한 필요성에서 나온 인식이었다.

미국은 보조금의 규모가 상당했고, 일부 대출이 이뤄지는 구조였죠. 한국은 고용유지지원금 말고는 지원의 형태는 아니었어요. 금융, 융자, 대출의 방식이었었죠. 항공기가 멈춰 있던 시점에서는 지원의 방식을 좀 고민할 필요가 있지 않을까 합니다. 보조금 형태의 지원이 도덕 불감증을 유발할 수 있기에 지원 조건은 엄격해야겠지만, 지원 방식은 보조금 등의 방식을 혼합했으면 어땠을까 합니다.

유럽과 미국 등은 보조금을 줬죠. 코로나라는 특수한 상황에 맞춰서 지원을 했으면 어땠을까 합니다.

위기의 상황에서는 국가가 보증 해주고 자금을 구해서 항공사를 지원해줬으면 해요. 유럽은 아예 항공사에 보조금처럼 돈을 줬잖아요? 그렇게 해줬어야 하는 게 아닐까 합니다.
자연재해를 입으면 뭔가를 지정해서 정책을 집행하잖아요? 마찬가지로 항공산업의 비상 상황에 따른 대책이나 기금이나 이런 것을 좀 마련하면 좋겠습니다.

국가가 좀 보증을 해주는 시스템이 있었으면 어땠을까 합니다.

항공사 자산을 담보로 해서 보증해 줄 수 있었을 텐데요. 그런 지원 매뉴얼을 만들면 훨씬 빠르게 지원을 받을 수 있었을 텐데 아쉽습니다.

국가 항공사가 비상상황에서 동시에 대응할 수 있는 매뉴얼이 필요하고. 부처간에 협조를 할 수 있는 규정과 매뉴얼이 필요하지 않을까 합니다. 비상태가 언제부터인지 어떤 범주인지도 정하고요. 상황에 따라서 이렇게 지원이 된다는 프로세스가 있었으면 좋겠어요. 임시방편으로만 하지 말고요.

코로나가 길어질 것으로 판단을 했지만, 1년 단위 지원 계획을 만들어서 항공사들이 안정적으로 계획을 짜고 경영을 할 수 있는 요건을 만들면 좋았겠죠. 코로나가 처음 있는 일이니까 시행착오가 있을 수밖에 없지만, 지원 정책에 대한 반드시 객관적인 평가가 필요하고요. 재난 상황에서 효율적으로 대처할 수 있는 시스템이 필요합니다.

항공산업이 기간산업이고 고용산업이라고는 하는데, 비상사태가 생기면 항공산업을 지원할 수 있는 매뉴얼이 전혀 없는 겁니다. 비상사태가 터졌을 때, 정부 부처가 협의를 해서 현실적인 지원책을 할 수 있는 모임을 만들던지 해야 하는데, 회의를 하긴 했지만 항공사 입장 반영이 또 잘 안 됩니다. 이런 시스템이 있어야 우리가 예측 못하는 재난이 왔을 때, 현명하게 대처할 수 있지 않나 싶어요.

백서를 만들어야 해요. 부족한 정책은 개선해서 비슷한 상황이 발생하면 매뉴얼에 따라서 하는 것이 사회적 혼란을 줄일 수 있죠.

제 3절 선택코딩

선택코딩은 축코딩에서 연결된 범주들을 통합해서 이론으로 정교화하는 과정으로, 연구의 핵심 범주를 도출하는 것이 중요하다. 핵심범주는 행위의 패턴이 나타나는 과정을 설명해주므로 통합, 밀도, 포화, 완전함 등의 측면에서 근거이론 형성에 중심적인 역할을 한다.(이진희, 2021) 핵심범주는 모든 범주들을 통합하는 핵심 현상이라고 볼 수 있다.(Strauss & Corbin, 1998) 즉, 연구 내용이 무엇이며, 발견한 것이 무엇인가를 설명할 수 있도록 분석의 산물을 추상적인 용어로 만드는 작업이다.

특히 Strauss & Corbin은 선택 코딩을 위한 네 가지 기법을 제시했는데, 그 중 하나가 스토리 라인(story line, 이야기 윤곽)이다. 핵심 범주를 생성한 뒤에 스토리라인 현상을 거친다. 이미 생성된 범주들을 이용해서 이야기를 재작성하는 것인데, 단순한 서술적 수준의 내용을 추상화된 개념화 단계로 끌어올리기 위한 방법이다.

스토리라인은 근거이론분석에 도움이 되는 방법으로, 스토리라인의 사용에 대한 적극적인 논의는 Strauss & Corbin(1990)의 책에서 나타났는데, Strauss & Corbin은 스토리를 “연구의 핵심현상에 대한 서술적 묘사”로 정의하고, 스토리라인은 “이야기의 개념화… 핵심 범주”라고 정의했다. (공은숙, 2019)

공은숙(2019)은 스토리라인은 근거이론에서 이중적 역할을

수행하는데, 하나는 최종이론의 생산을 돕는 것이고, 다른 하나는 그 이론이 독자에게 잘 전달될 수 있도록 하는 것으로 봤다. 결국 스토리라인은 통합의 도구로서 최종이론을 형성하고 구성하며, 자칫 재미가 없어질 수 있는 이론에 생명을 불어 넣어주는 역할을 한다는 점에서 그 자체로서 수단이며 목적이라고 평가 했다.

1. 핵심범주 : 항공산업 위기관리 시스템 부재에 따른 코로나19 기간 항공산업 지원 정책에 대한 불만족 경험

이 연구의 핵심 현상은 '항공산업 위기관리 시스템 부재에 따른 코로나19 기간 항공산업 지원 정책에 대한 불만족 경험'으로 나타났다. 인과적 조건과 매개적 조건에 따른 중심 현상을 포함하면서, 작용/상호작용과 그에 따른 결과 범주를 모두 설명할 수 있도록 연결된다.

코로나는 2003년 사스와 2015년 메르스 등 기존의 어떤 전염병과는 다른 수준으로 항공산업에 막대한 영향을 미쳤다. 항공산업의 주요 행위자인 항공사들은 코로나로 인해 존폐 위기까지 몰렸다. 이 과정에서 정부는 항공산업 지원을 위한 각종 대책을 발표했지만, 만족스럽지 못한 정책의 내용 등으로 정책에 대한 불만족이 이어졌다. 항공사들은 전례 없는 위기와 정부 지원의 미미함으로 부정적인 상태에 놓여 있었지만, 한편으로는 정부의 지원 정책들의 긍정적인 효과로 인해 코로나 위기를 극복할 수 있는 최소한의 힘을 갖게 됐다.

그러나 이러한 정부의 지원만으로는 생존이 불가능하다고 판단한 항공사들은 자구책 마련과 함께 끝 모를 버티기에 들어갔다. 이 과정에서 항공사들은 정부의 지원 정책에 대한 아쉬움을 피력하면서,

위기 상황에서 만족스러운 정책 결정과 집행을 위한 다양한 정책적 대안을 제시했다.

항공산업이 위기에 처했을 때 이를 관리하고 위기 극복을 이끌어 갈 조직이나 시스템, 매뉴얼 등이 부재했다는 의미다. 항공산업 위기관리 시스템의 부재가 코로나19 기간에 추진된 항공산업 지원 정책에 대한 불만족을 야기한 원인이 됐다는 걸 보여준다.

2. 스토리라인 (story line)

연구 참여자들은 코로나19 기간 추진된 정부의 항공산업 지원 정책에 대해 전반적으로 불만족을 느끼고 있었다. 연구의 핵심은 이러한 불만족이 왜, 어떤 조건에서 발생하는지, 어떤 상황 때문에 어떤 이유로 발생했는지 등을 살펴보는 것이다.

코로나라는 전대미문의 상황이 발생하면서 항공사들은 정부의 지원을 촉구하기 시작했다. 정부도 이에 2020년 1월 17일을 시작으로 2022년 6월 까지 20여 차례에 걸쳐 항공산업 지원 정책을 발표한다. 하지만, 항공사에 지원되는 각종 유동성 정책들의 경우 조건이 까다롭거나, 지원 방식의 복잡성, 높은 금리, 작은 지원 규모 등의 이유로 항공사들의 재무 구조를 크게 개선 시켜주지 못했다. 또한 항공권 선구매, 각종 공항 사용료 감면 및 유예 역시도 재무적 효과가 미미했다. 연구 참여자들이 토로한 각종 정책에 대한 불만족 중에 가장 높은 강도로 불만을 제기한 것이 재무적 효과가 미미하다는 점이었다. 항공사들의 존폐가 위태로운 순간에 가장 필요했던 지원이 재무적 지원이었기에, 불만족의 강도가 높았다고 볼 수 있다. 또한 정부의 대출 방식의 지원은 장기적으로 상환에 대한 부담으로 작용할 수밖에 없었다. 이밖에도 정책

효과는 크지 않았지만, 정부가 대외적으로 항공 산업을 위해 추진하는 정책이라고 공표한 것에 대해서도 불만족을 드러냈다. 정부의 보여주기식 정책일 뿐이라는 인식 때문이었다.

그렇다면 이렇게 정책 수혜자들에게 불만족을 주는 정책은 왜 추진이 된 것이며 어떻게 결정이 되고 집행이 된 것인지 등 정책 결정 과정에 대한 질문을 할 수 있다. 연구 참여자들은 항공산업과 항공사에 대한 전반적인 이해가 부족한 상황에서, 항공사들의 의견이 정책으로 추진될 수 있는 경로마저 부족했다는데서 원인을 찾았다. 그 결과 현실에 동떨어지고, 실질적인 효과가 없으며, 항공산업에 큰 도움이 되지 않는 정책이 추진됐다고 봤다. 또한 코로나 사태가 모든 산업에 영향을 주는 상황에서 다양한 이해관계를 가진 부처간 소통이 잘 이뤄지지 않았고, 특히 '방역'이라는 대 명제를 중심으로 모든 정책이 이뤄지고, 이를 질병관리청이라는 부서가 이끌어 가다보니 부처간 힘의 균형이 무너지면서 다양한 이해관계를 가진 부처간 소통 및 조율이 잘 이뤄지지 않았다는 점도 불만족스러운 정책 입안 정책의 원인으로 작용했다.

그럼에도 불구하고 항공사들은 살아야만 했다. 정부의 지원만으로는 위기를 극복할 수 없었다. 정책에 대한 불만족은 가득했지만, 살길은 찾아야 했다. 이에 항공사들은 유상증자와 채권 발행, 사금융 대출 등의 방법을 통해 자본을 확충하고, 자금 조달을 하는 등의 자구 노력을 경주했다. 또한 기업 내부적으로는 직원들이 임금을 반납하거나, 유·무급 휴직을 실시하거나, 긴축 경영을 하면서 버티기에 돌입했다. 외적으로는 자금을 수혈하고 내부적으로는 허리띠를 졸라매는 이른바 '투 트랙(Two Track)' 전략을 추진하는 모습이었다.

그러나 위기를 극복하는 과정에서 정부의 지원책이 도움이 안 된 것은 아니다. 정부의 지원 중에서도 긍정적인 효과는 있었는데, 항공사들의

‘자산’으로 분류 될 수 있는 ‘인력’과 ‘슬롯 및 운수권’을 지켜내는데 도움이 됐던 정책에 대해서는 모든 연구 참여자들이 긍정적인 평가를 내렸다. 고용 유지지원금과 슬롯 및 운수권 유예가 대표적이었다. 항공사들의 자산을 지켜주거나 자산 유출을 막아주는 지원에 대해서는 만족도가 높았음을 보여줬다.

특히 이러한 정책은 단순한 만족을 넘어서, 코로나 상황을 버티게 하는 최소한의 힘으로서 작용했다는 걸 볼 수 있었다. 긍정과 부정적인 정책이 혼재하는 상황에서 일시적인 도움이 아닌 장기적인 도움과 지속 가능한 효과를 보는 정책에 대한 만족도가 높았으며, 이는 결국 위기를 버티게 하는 힘으로 작용하는 흐름을 보였다.

2023년 5월 11일 윤석열 대통령은 중앙재난안전대책본부 회의를 주재한 자리에서 “코로나 위기 경보를 심각에서 경계로 조정하고, 6월부터 본격 적용하기로 했다”고 밝혔다. 3년 4개월 만에 코로나19 펜데믹의 사실상 종식을 선언한 것이다.

연구 참여자들이 속해 있는 항공사들의 2023년 1분기(1~3월) 영업이익은 대부분 흑자로 돌아섰다. 항공사들이 코로나19 위기를 극복하고 영업의 정상화 단계에 들어선 건, 정부의 지원 정책 때문만도 아니며, 그렇다고 항공사들의 자구 노력 때문만도 아니었다.

연구 참여자들은 지원 정책 자체에 대한 문제점을 지적하면서도 동시에 이러한 위기가 또 발생했을 때를 대비해 과거에 추진된 지원 정책에 대한 개선안 및 대안을 제시했다. 위기관리 매뉴얼 또는 시스템이 없어서 불만족스러운 정책이 집행됐다는 아쉬움을 말면서도, 그렇기 때문에 위기관리 시스템을 만들어야 함을 언급했다.

특히 가장 불만족함을 보인 유동성 지원 정책의 경우 대출 형태 보다는 기업의 자금 활용 자율성이 보다 높고 상환의 부담이 적은 ‘보조금’

방식의 지원을 했으면 어땠을까하는 의견을 공통적으로 피력했다. 유동성 지원에 대해서는 전체적으로 불만족을 하긴 했지만, 항공사 별로 지원 받은 금액과 방식에 차이가 있다보니 불만의 강도와 뉘앙스에 차이가 있었다. 그러나 금액적인 부분도 보다 과감하게 지원을 했어야 했다는데 서 의견 일치가 있었다.

그러나 이 같은 공통된 인식이 현실에선 정책으로 집행되지 않았다. 항공사들의 입장 반영이 덜 된 것일 수도 있고, 무엇이 진짜 필요한지 당시에는 누구도 몰랐을 수 있다. 이를 받아 줄 수 있는 재정적 여력이나 법적 근거가 마련돼 있지 않을 수도 있었다.

다만, 이러한 이유들을 차치하고서라도 항공사들이 만족할 만한 정책이 집행되지 않은 건 연구에서 확인된 내용이다. 이러한 이유를 근거로 연구 참여자들이 항공사들의 입장을 고려한 정책 추진 환경이 만들어져야 한다고 지적했다.

연구 참여자들은 코로나를 극복해 나가면서, 위기상황을 관리할 수 있는 정책 시스템 마련이 필요함을 인식했다. 일관된 정책을 집행할 수 있고, 정책을 때로는 빠르고 또 유연하게 결정할 수 있는 매뉴얼, 보다 효과적인 지원과 정책 집행을 할 수 있게 하는 체계 마련 등 시스템의 방식은 다양하게 제시됐다.

한편, 이런 시스템과 매뉴얼은 항공업계의 입장을 고려한 정책이 추진될 수 있는 배경이 될 수도 있다. 결과에서 드러난 시스템의 필요성 인식은 결국 중심 현상의 원인으로도 작용할 수 있다고 볼 수 있다. 연구 참여자들은 위기관리 시스템이 없었기 때문에, 정책 수혜자들의 불만족을 야기하는 정책이 만들어지고 추진됐다고 궁극적으로 보고 있었기 때문이다. 연구 참여자들은 위기관리 시스템 구축이야 말로 다시 항공산업에 위기가 발생했을 때 정책적인 낭비와 비효율을 줄이고,

시행착오를 덜 겪으면서 효용을 높일 수 있는 정책을 추진하는데 큰 도움이 될 것이라 확신했다. 결국 항공산업 위기관리 시스템은 중심현상에 대한 결과이면서, 동시에 존재 여하에 따라 정책 만족도를 결정하는 요인으로 작용할 수 있는 원인이 될 수 있음을 확인할 수 있었다.

제 5장 결론

제 1절 연구요약

이 연구는 국내 저비용항공사(LCC)에서 기업의 전반적인 상황을 두루 잘 알 수 있는 위치의 전문가를 대상으로 코로나19 상황에서 추진된 정부의 항공산업 지원정책의 효과에 대해 심층 인터뷰를 거쳐 근거이론으로 탐색한 질적 연구다.

코로나19 기간에 시행된 '항공산업 지원 정책에 대한 불만족' 은 본 연구의 중심현상으로 도출됐으며, 항공산업 위기관리 시스템 부재가 이런 불만족을 야기하고 있음이 핵심범주로 부각 됐다. 연구 참여자들은 코로나19 상황을 겪으면서 정부 정책에 대해 불만과 불신 등의 불만족을 느끼고 부정적 평가를 내리고 있었다.

이에 대한 인과적 원인으로는 정부 정책의 '재무적 효과 미미' 와 '정부 정책이 기업 운영에 부담' 으로 나타났다. 정부의 유동성 지원이 자금 확보에 큰 도움이 되지 않았다고 느꼈으며, 지원 방식과 조건,

시기, 규모에 대해 전반적으로 불만족 상태임을 보였다. 특히 일부 정부 정책은 정부의 예상 및 목적과는 다르게 기업 운영에 부담을 주는 효과가 있기도 했다.

정부의 정책이 직접적인 인과적 요인으로 작용했다면, 정책 결정자들의 '항공산업에 대한 이해 부족' '정부 부처간 이해관계 상충' '질병관리청 중심의 정책 결정 및 집행' '통제중심의 정책'은 불만족에 간접적인 영향을 주거나, 불만족을 줬던 정책이 만들어지게 되는 맥락적 원인으로 작용했다.

항공사들의 의견과 항공사의 주무 부처인 국토부의 목소리가 다양한 이유에서 실질적으로 반영되지 못하는 상황이 존재했다. 첨예하게 다른 정부 부처간 이해관계나, 항공산업을 바라보는 시선의 온도차, '방역'을 최우선 과제로 삼았던 당대의 분위기, 방역 핵심 부처인 질병관리청 중심으로 많은 정책들이 결정되고 집행됐던 것도 정책적 불만족의 배경이 됐다는 점도 확인할 수 있었다.

이에 항공사들은 중심현상에 대한 작용/상호작용으로 정부 지원에만 의존하지 않고 자구책 마련에 나선다. 증자를 통한 자본 확충, 자금 조달 방안 강구, 임직원 고통 분담 등을 통해 코로나 상황을 버틴다.

정부의 정책이 부정적인 효과만 있는건 아니었다. 정부의 지원 정책 중 고용안정과 슬롯 및 운수권 등 항공사의 자산을 보호해준 정책에 대해서는 긍정적인 평가를 내렸다. 주무 부처인 국토부는 어려운 상황에서도 항공사들을 챙기려 노력했고, 고용지원금은 직원들의 이탈을 막았다. 또한 슬롯과 운수권을 유예해 주면서 자산을 지킬 수 있었다. 이러한 정부의 지원은 항공사들이 코로나를 버틸 수 있게 한 힘으로 작용했다고 봤다.

항공사들은 2023년 1분기부터는 영업이익 흑자로 대부분 돌아서면서

코로나 위기에서 벗어난다. 코로나 위기를 버텨낸 연구 참여자들은 코로나 상황을 돌이켜보면서 항공업계 상황을 고려한 정책의 필요와 항공산업 위기관리 정책의 필요성을 느낀다. 위기를 보다 더 잘 극복할 수 있도록 보조금 형태의 지원 방식의 필요성을 제안했고, 각종 지원들의 방식과 규모 등에 대한 개선점도 제시했다. 또한 위기의 상황에서 항공업계 의견이 보다 잘 반영되고, 위기를 더 잘 극복할 수 있는 정책이 수립될 수 있는 매뉴얼이나 시스템이 필요하다는 점을 피력했다. 동시에 이러한 위기관리 시스템과 매뉴얼의 부족이 결국 코로나19 정책의 불만족을 야기하게 한 원인이었다는 점을 확인할 수 있었다.

제 2절 연구의 의의

본 연구는 다음과 같은 의의와 함의가 있다. 먼저, 코로나19 기간 한국 정부의 항공산업 지원 정책을 평가한 최초의 연구라는 점이다. 아무도 시도해보지 않은 연구라는 점 자체만으로 의미를 가진다. 코로나 위기가 끝나고 항공사들이 반등을 하는 시점에서 코로나 기간에 시행된 정책들이 항공사에게 어떠한 효과를 줬는지에 대해 다방면의 검토를 했다는 것에 의의가 있다.

특히 코로나 전과 후의 기업 상황을 단순히 지표나 수치 등으로 비교한 것이 아니라, 항공사에서 중요한 위치에 있는 전문가들을 심층 인터뷰 방식으로 연구함으로써 보다 생생하고 실질적인 현장의 목소리와 평가를 연구에 담을 수 있었다.

연구 참여자들은 일반인들이 쉽게 만나보기 어려운 전문가라는 점에서도 의의가 있다. 이들의 의견은 개인의 의견임과 동시에 회사

전체를 관통하는 의견일 수도 있기 때문이다. 특히, 연구 과정에서 일부 연구 참여자들은 인터뷰에 앞서 사전에 질문지를 받고, 관련 부서의 의견을 받아 회사 전체의 종합적인 의견을 피력해 주는 경우도 있었다. 연구에 반영된 자료들은 특정 임원급 전문가의 의견을 넘어 항공사를 대표할 수 있는 자료일 수 있다는 점에서도 대표성을 확보했다는 의미가 있다.

코로나 사태는 항공산업에 엄청난 타격을 줬다. 본 연구에서 발견된 정책적 함의들은 추후 항공산업을 위협하는 위기가 왔을 때를 대처하기 위한 자료로도 쓰일 수 있다고 본다. 연구 참여자들은 인터뷰 과정에서 다양한 정책적인 제안을 했다. 정부 정책에 대한 아쉬움은 그 자체로 정책 입안자나 결정자들에게 다양한 정책적 함의를 줄 수 있을 것이다.

본 연구는 3년 4개월의 코로나 사태 속에서 벌어진 항공 정책과 항공사들의 노력, 항공업계의 속내 등을 기록으로 남겼다는 의미도 있다. 특히, 코로나 기간을 살던 당시의 항공업계 종사자들은 시간이 지나면 업계를 떠난다. 그들이 떠나기 전에 그들의 진술을 기록하고 또 연구했다는 것만으로도 귀한 사료가 되리라 생각한다.

마지막으로 본 연구는 특정 정책 하나만을 연구한 것이 아니다. 코로나 기간에 추진된 정부의 여러 정책들을 포괄적으로 살폈다. 본 연구에 담겨 있는 정책에 대한 평가와 범주, 분석 등은 또 다른 연구를 위한 기초 자료나 초석이 될 것이라고 본다.

제 3절 연구의 시사점

연구의 의의에서 서술한 것처럼 연구 참여자들은 다양한 정책적 제언을 했다. 또한 연구를 통해 향후 연구가 필요한 시사점이나 현상을

발견하기도 했다. 연구 참여자들의 의견과 연구에서 발견한 현상을 바탕으로 참고할 만한 시사점 등을 정리했다 .

첫째, 대출 방식 보다는 보조금 방식의 지원이 항공사들의 재정적 지원 정책 만족도를 높일 것이다. 둘째, 항공사들의 의견이 반영될 수 있는 시스템에서 만들어지는 정책은 수혜자들의 정책 만족도를 더 높일 것이다. 셋째, 위기관리 매뉴얼은 위기의 순간 효율적인 정책 결정과 집행에 도움을 줄 것이라는 일반화를 해볼 수 있었다. 정책입안에 참고할 만한 시사점이라 생각한다.

한편, 본 연구 과정에서 연구 참여자들은 정책에 대한 부정적인 평가 뿐 아니라 긍정적인 평가도 함께 내렸다. 긍정적 평가와 부정적 평가의 차이가 어디서 비롯된 것인지를 알아보는 것도 의미 있는 작업이다. 연구 결과 고용유지 정책과 슬롯 및 운수권 유예는 매우 큰 정책 만족도를 보였다. 이 정책의 공통점은 항공사들의 자산(인력, 슬롯 및 운수권)을 보호해줬다는데 있다. 이를 통해 인력과 슬롯, 운수권 등 항공사들의 자산유지 지원은 위기 극복 가능성을 높일 것이라는 일반화를 해볼 수 있을 것이다.

또한 위의 정책은 정책을 관할하는 부처가 확실하다는 공통점이 있다. 고용지원금은 고용노동부에 집행, 감시, 결정 등의 책임이 모두 있고, 슬롯과 운수권은 국토교통부의 고유 권한이다. 다양한 부처들의 이해관계가 조율돼야 하는 성격의 정책이 아니다. 또한 항공사들의 의견이 전적으로 반영된 정책이라는 공통점도 있다는 것도 시사하는 바가 있다.

또한 본 연구의 축코딩 결과를 재조정해볼 경우 연구 결과의 해석이 다채로워 질 수 있다. 예컨대, 표 <4-2>에서 하위 범주를 단편적으로 구분을 해봤지만, 하위범주끼리의 연관성을 찾아보는 시도를 해보는

것이다. 하위 범주인 ‘정책에 대한 불신’과 ‘정부 정책에 대한 박한 평가’, ‘정부 정책 효과의 미비’를 독립적인 현상으로 보는 것이 아니라, 정책에 대한 불신이 결국 박한 평가로 이어졌고, 결과적으로 정책 효과가 없다고 느꼈다고 해석할 수도 있다. 순서를 바꿔서 정부 정책에 대한 미비한 효과가 정책에 대한 전반적인 불신을 야기했고, 박한 평가로 이어지게 됐다는 해석도 가능하다. 패러다임 별 범주들의 순서와 위계를 바꿔본다 시사점이 다양하게 도출될 수 있을 것이다.

마지막으로, 연구의 ‘결과’에서 살펴본 항공산업 위기관리 시스템에 대해서도 “그 동안은 왜 항공산업 위기관리 시스템 및 매뉴얼 등을 갖추지 않고 있던 것일까?”라는 한 층 더 근본적인 질문을 던질 수가 있다. 같은 기간 사업으로 분류된 해운산업의 경우 한진해운 파산 사건[13] 을 계기로 총체적인 위기에 빠졌고, 한진해운 파산을 전 후로 침체된 해운산업 지원을 위해 2018년 한국해양진흥공사가 출범한다. 해운업에 대한 전반적인 관리와 투자, 해운 관련 금융 업무도 담당하는 점에서 해운산업을 총괄하는 역할을 한다. 그러나 항공산업에는 이러한 조직과 시스템이 없다. 같은 기간산업인데도 왜 항공 산업에는 위기관리 및 산업 발전을 관할하는 정부 조직이 없는지, 왜 해운산업과는 차이가 나는지를 살펴보는 것도 추후 살펴볼 수 있는 연구라고 생각된다.

제 4절 연구의 한계

본 연구가 가지는 한계는 첫째, 질적 연구를 택함에 따른 일반화의

13) 한진그룹 소속이었던 해운 회사로 한국 해운 업계에서 가장 오래된 회사였으나, 해운업 불황과 재무구조 악화를 견디지 못하고 2017년 2월 17일 파산했다.

어려움이다. 항공사를 대표하는 전문가를 인터뷰 대상자로 선정했지만 인터뷰 대상자의 주관이 반영됐기 때문이다. 또한 그들의 불만족 정도 등 평가의 정도를 정량화 하지 못했다는 단점도 제기될 수 있다. 특히, 항공사별로 그들이 놓인 상황과 기본적인 재무 상태가 다 다르다. 그래서 정책을 평가할 때 사뭇 다른 평가를 내린 경우도 있다. 정부의 유동성 지원 정책을 지원 받은 곳도 있고 못 받은 곳도 있다. 지원금의 규모도 상이하다. 이에 같은 불만족이더라도 뉘앙스와 연구 대상자의 말투와 표정 등에서 차이가 났다. 이를 충분히 반영하지 못했다는 한계도 있다.

둘째로, 모든 항공사가 아니라 6개 저비용항공사(LCC)를 연구 대상으로 했다는 점에서도 한계가 있다. 본 연구에서는 대한항공과 아시아나항공 등 대형항공사와 에어프레미아, 에어로케이, 플라이강원 등 신규 LCC는 연구 대상에서 제외 했다. 항공사의 규모와 업력, 기종, 운영 노선 등이 비슷한 6개 LCC를 대상으로 하면서 표본의 통일성을 갖추려 했지만, 연구의 결과가 모든 항공사에 적용될 수 있는지는 미지수다. 대형항공사와 신규 LCC들을 대상으로 한 추가적인 연구가 필요하다고 본다.

셋째로는 시계열 분석의 한계다. 연구에서 밝힌 것처럼 정부는 약 2년 4개월 동안 항공산업 지원 정책을 펼쳤다. 그 사이에 코로나의 강도와 흐름 등은 변화하고 있었고, 항공사들도 코로나 사태가 진행되고 있는 동안 진화하고 있었다. 이에 코로나 기간 동안 추진된 정책을 유형화해서 평가를 해보았지만, 코로나 초기와 중기, 확산기, 소강기 등 시간적인 변화에 따라 정책에 대한 평가도 달랐을 수 있다. 이런 시간의 흐름에 따른 변수를 반영하지 못했다는 한계도 있다.

넷째, 항공 정책을 평가하는 질적 연구가 많지 않다보니 이론적 논리를

구상하는데 많은 어려움이 있었다. 단순한 서술로 그치는 연구가 되지 않도록 범주간의 연결성과 이론화를 많이 고민했지만 이론으로 승화되기엔 부족한 면이 많으리라 생각된다.

다섯째, 항공사의 종합적인 의견을 들을 수 있는 연구 참여자를 설정했지만, 연구 참여자 수를 더 많이 확보했더라면 하는 아쉬움이 있다. 특히 항공업계 뿐 아니라 항공업계를 객관적으로 평가해 줄 수 있는 학계 및 정부 관계자들의 의견도 포함해 연구가 진행되면 좋겠다.

마지막으로 개념화와 범주화에 사용한 MAXQDA 프로그램을 더 잘 다루지 못했다는 아쉬움이다. 프로그램에는 코딩 기능 외에도 연구 결과를 시각적으로 표현해줄 수 있는 다양한 기능들이 있다. 연구 결과물을 더 잘 이해하고 표현할 수 있도록 다양한 기능과 시각적 효과를 사용했다면 더욱 짜임새 있는 논문이 되지 않았을까 한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

강민승. 포스트 코로나 시대 소비가치와 항공사 선택속성이 항공사 선택에 미치는 영향. 한국관광레저학회 제34권 제10호 (2022): 229~246

고길곤. 김범. 한국의 코로나19 대응 평가에 대한 비판적 검토: 이슈의 변화와 경험적 근거 분석을 중심으로. 행정논총 제58권 제4호 (2020): 1~29

공은숙. 이정덕. 근거이론의 실천. 학지사메디컬. (2019)

구세주. 코로나19 관련 항공산업 지원 현황과 과제. 국회입법조사처 이슈와 논 점 제1694호 (2020)

김 균. COVID-19가 항공권 가격 결정에 미치는 영향: 대한항공 국제선여객 운임을 중심으로. 한국항공경영학회지 제19권 제1호 (2021): 33~52

김동준, 최현준, 조환기, 김광용. 코로나 팬더믹 이후 관광산업 발전방안 연구. 호텔경영학연구 제 29권 제4호(2020): 129~144.

김석만, 박상용, 이민우, 강철웅. 펜데믹 상황시 정부의 대응 정책 비교. 코로나19, 사스, 메르스를 중심으로. 대한물리의학회지 57호 (2021): 123~141

김세움. 포스트 코로나19 관광산업 고용지원 정책 방향. 한국관광정책 (2020): 52~57

김승환, 천성민. 코로나19에 따른 대학 교양체육 실기수업의 온라인 수업운영 과 강사의 어려움에 대한 질적 사례 연구. 한국사회체육학회지 제 81호 (2020): 9~26

김시중. 코로나19 전후 경영성과지표 변동 비교 분석:항공사를 대상으로. 관광 경영연구 제 25권 제 5호(2021): 87~104

김양숙. DEA 모형을 이용한 항공사 운영 효율성 평가. 항공진흥 제50호 (2009): 132~153

김영천. 질적연구방법론 Ⅱ Methods 파주: 아카데미 프레스. (2013)

김용정, 송영욱. 심층인터뷰 방법을 이용한 한국 항공물류산업의 장애요인과 발 전전략 연구. 한국항공경영학회지 제12권 제6호 (2014): 23~41

김윤진. 항공사 객실서비스 COVID-19 대응에 대한 고찰 : K 항공사를 중심으 로. 서비스경영학회지 제 22권 제2호(2021): 186~205.

김제철, 박진서, 한익현. 미국, 유럽의 중장기 항공정책 분석과 시사점. 현안분석보고서 (2018)

김태영. 코로나19 관광 영향분석 및 대응 방안. 경남발전 150. (2020): 36~45

남관근. 정책의 유형분류. 고시계, 1997년 3월호 통권 제 481호 (1997): 143~154

남궁근. 행정조사방법론 제4판. 법문사 (2011)

명혜리. 코로나19로 인한 항공사 객실승무원의 회복탄력성, 소진, 직무만족의 관계성 연구. 관광레저연구 제34권 5호 (2022): 383~400

박상인. 코로나19와 산업 구조조정. 노동연구 제41집(2020) 41~70.

박용하, 손정웅. 코로나19의 초국가적 전파와 세계 항공 네트워크의 변화간 연관성에 대한 시론적 연구. 공간과 사회 제 30권 3호 (2020) 138~166

박용하, 손정웅. 한 · 중 · 일 항공정책 비교와 대응 전략. 한국교통연구원

(2020)
박진서, 백승한, 안미진, 한익현. 2022 항공부문 글로벌 팬데믹 대응 사업 : 2차년도 항공분야 불확실성 연구를 중심으로. 한국교통연구원 (2023)
박진아. 항공사 객실승무원의 고용불안정성, 직무스트레스, 우울함, 이직의도 간의 영향관계: 코로나-19 및 항공사 인수·합병 환경 하에서. 호텔경영학연구 제30권 6호 (2021): 221~237
박혜영, 왕수명, 강민승. 코로나19 상황을 반영한 항공시장세분화: MNL모형을 이용한 관광동기와 항공사선택속성을 중심으로. 관광레저 연구 제34권 제2호 (2022): 413~431
서형준. MAXQDA로 질적연구 쉽게 하기. 박영사 (2023).
성미애, 전미정, 장영은, 유재언, 손서희. 가족의 코로나19 관련 정책 인지도, 이용정도, 이용만족도 및 요구도. 가족정책연구 Vol 1(2021): 3~20.
오성열,박진서,박용하,손정웅. 포스트 코로나 시대 항공 네트워크 변화와 대응 전략. 한국교통연구원 (2021).
오지경. COVID-19 이후 항공사 기업성과 향상을 위한 전략적 인적자원 관리 에 관한 연구. 한국관광레저학회 제32권 제 11호 (2020): 303~318.
유기웅, 정종원, 김영석, 김현별. 질적연구방법의 이해. 박영사 (2019)
유덕기, 황호원. 근거이론에 의한 항공보안 운영체계 질적 탐구. 한국항공경영학회지 제 20권 제5호 (2022): 39~64
윤문길,장윤혜. COVID-19 이후 우리나라 항공시장 회복과정 연구. 한국항공경 영학회지 제 18권 제 4호(2020): 89~106.
이기쁨, 코로나19 확산 이후 국가별 정책대응과 고용지표 현황. 노동리

뷰10월호. (2020): 43~54
이경식. 코로나19 상황 하에서 항공사의 방역활동이 서비스품질, 지각된 가치 및 행동의도에 미치는 영향. 관광레저연구 제33권 제9호. (2021): 319~338
이성우, 곽병훈, 오수길. 사회정책 평가에서 질적 평가의 의의와 정합성. 한국사회정책 제22권 제3호 (2015): 165~196
이진희. COVID-19 상황에서 여행업 종사자의 고용불안 경험에 관한 근거이론 연구. 관광학연구 제45권 제3호 (2021): 9~32
이창현. 코로나19의 위험지각이 항공사 브랜드 이미지와 행동의도에 미치는 영향에 관한 연구-국내선 승객을 중심으로. 서비스경영학회지 제22권 5호. (2021): 53~77
이혜정, 강현수, 정철. 코로나19로 인한 항공승무원의 직무불안에 관한 현상학적 연구 : 국내 저비용항공사(LCC) 승무원을 중심으로. 관광학연구 제 46권 제4호 (2022): 177~198
임재필. 코로나-19에 따른 항공산업의 위기관리와 과제. International Journal of Tourism and Hospitallity Research 34(7) (2020): 139~154.
임재필. 코로나이후 항공운송산업의 수요회복 분석과 패러다임 전환. International Journal of Tourism and Hospitallity Research 36(2) (2022): 167~180.
장효석, 최우석, 최세종. COVID-19 발생에 따른 국내 항공사의 경영효율성 분석. 산업경제연구 제34권 제4호(2021): 987~1006.
장태진. 코로나 펜데믹과 항공산업의 변화. 항공우주산업기술동향 18권 2호 (2020): 14~23
정성욱, 김창희. 코로나19 이후 국내 항공사 생산성 변화에 관한 연구.

글로벌 경영학회지 제19권 제1호(2022): 56~79.
정은교,문영주,이충기. COVID-19 상황에서의 항공사 CSR이 객실승무원의 심리적 자본, 조직몰입 및 고객지향성에 미치는 영향. International Journal of Tourism and Hospitallity Research 36 (2022): 155~172
정정길. 정책학원론. 대명출판사 (2003)
정필주, 조정정, 이향숙. 코로나-19 감염병 확산에 따른 아시아 공항의 국제항공화물 네트워크 변화 분석 연구. 한국항공경영학회 18권 4호 (2020): 71~87
조충경. COVID-19 사태로 인한 정서적 불안정성이 항공사 직원의 고용불안정성과 이직의도에 미치는 영향. 부경대학교 경영학석사 논문.
최미선, 김형성. 우리나라 항공인력양상 사업의 평가지표 개발에 관한 연구. 한국항공우주정책법학회 제27권 제 2호 (2012): 167~192
최솔샘. 코로나19 발생 이후 항공산업과 항공정책은 어떻게 바뀌었을까? 키워드 분석을 중심으로. 항공 · 공항 정책 03. TREND & INSIGHT (2021): 12~22
최수경. 근거이론에 의한 환경교육 제도화 의미 탐구. 공주대학교 박사 학위논문 (2017): 50~51
최지혜. 코로나19로 인한 펜데믹 이후 항공산업 발전방안 연구. 한국관광레저학 회 제33권 제10호 (2021): 359~374.
한익현. 코로나19 위기 이후 우리나라 항공운송산업 경쟁과 정책에 관한 고찰. 항공 · 공항 정책 03. TREND & INSIGHT (2021): 5~11

한국수출입은행. 코로나19이후 항공운송산업 전망. 이슈보고서 VOL2022-이슈 3(2022).

한국항공협회. COVID-19가 항공업계에 미친 변화와 향후 전망. 42. AVIATION INSIGHT(2021)

한국교통연구원. 항공 · 공항 정책. 03. TREND & INSIGHT(2021)

한국교통연구원. 소비자 중심 항공정책 추진체계 구축방안 연구 (2016)

홍나영, 윤아영, 윤지환. 코로나19 발생 이후 항공사 객실승무원의 직무 환경에 대 한 인식과 이직 의도에 관한 연구. 호텔경영학연구 제 30권 4호 (2021): 165~180

홍우영, 정석. 근거이론을 활용한 재건축사업 정비구역 내 주민의 찬반 입장변화과정 분석. 서울도시연구 제 19권 제1호 (2018): 41~62

2. 해외문헌

Agnolucci Irene. Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures. Journal of European Competition Law & Practice Vol. 13, (2022)

Birks & Miills. Grounded theory: a practical guide. London: Sage (2015)

Flick, U. An Introduction to Qualitative research. London: Sage publications (2018)

Hobe Stephan. THE EUROPEAN AVIATION POST-COVID-19 SCENARIO: OBSERVATIONS AND PERSPECTIVES

(2020)

Lowi Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. World Politics , Volume 16 Issue 4 (1964): 677~715

Scheelhaase Janina. How to support the economic recovery of aviation after COVID-19?. Transportation Research Procedia Volume 62 (2022): 767~773

Strauss, Corbin. basics of Qualitative Research : Technique and Procedure for Developing Grounded Theory, New York Sage Publications (1998)

Vollstedt & Rezat. An introduction to grounded theory with a special focus on axial coding and the coding paradigm Compendium for early career researchers in mathematics education (2019)

Xiaoqian Sun, Sebastian Wandelt, Anming Zhang. COVID-19 pandemic and air transportation: Summary of Recent Research, Policy Consideration and Future Research Directions. Transportation Research Interdisciplinary Perspectives (2022)

3. 기타자료

경제관계장관회의 겸 일본 수출규제 관련 관계장관회의 “코로나19대응 항공분 야 긴급 지원방안” 경제관계장관회의 겸 일본 수출규제 관련 관계장관 회의 보도자료(2020. 2. 17.자)

국토교통부. “정부, 코로나19 피해 대응, 항공산업 추가 지원방안 발

표” 국토 교통부 보도자료 (2020. 8. 27.자)
국토교통부. “정부, 항공산업 지원 및 재도약 방안 발표” 국토교통부 보도자료 (2021. 3.3자)
국토교통부. 제3차 항공정책 기본 계획 보도자료 (2019.12.30)
비상경제 중앙대책본부. “항공산업 코로나 위기 극복 및 재도약 방안” 관계부처 합동 보도자료 (2021.3.3.자)
중소기업중앙회. 코로나19관련 중소기업 지원대책(2020)
국토교통부 항공통계

4. 언론 보도

<항공CEO 만난 손명수 국토2차관 "업계 자구노력 전제해야 추가지원">
(뉴스1, 2020.4.29)
<아시아나, ‘A380 조종사 자격 유지’ NO승객 훈련비행 실시>
(동아일보, 2020.5.6)
<숨통’ 트인 항공업계, 고용유지 지원금 연장 환영> (파이낸셜뉴스, 2021.6.3)
<올해 치료제, 내년 백신” 질병관리청 거침없는 질주> (세계일보, 2020.9.14)
<코로나19에 '고사위기' 항공업계, '특별고용지원업종' 지정>
(머니투데이, 2020.3.13)
<"입국 절차 완화 필요"…해외 여행 발목잡는 PCR검사>
(연합뉴스TV, 2022.05.07)
<기간산업기금, 제주항공에 1천700억 지원할 듯> (연합뉴스, 2020.10.26)
<기간산업기금 받나 못 받나… 애매모호한 정부 발표에 LCC들 불만

커져> (조선비즈, 2020.5.20)
<항공・관광업종 코로나發 한계상황 “환란 때보다 심각> (한국일보, 2020.3.13)
<항공업계 “뼈깎는 노력에도 생존 위기… 신속한 정부 자금 지원 절실”> (조선비즈, 2020.4.3)
<코로나 난기류에 항공여객 23년 만에 최저> (세계일보, 2021.2.15)
<여행수요 급감에 이런 일까지?…비행기에 둥지 튼 새들> (동아일보, 2020.5.26)
<코로나 빙하기 견뎌낸 항공사 직원들> (동아일보, 2021.10.30)
<갈 곳 잃은 여객기, 공항 유도로에 ‘주차… 항공-여행 공멸 우려”> (동아일보, 2020.3.4)
<항공사 2만1000명중 7500명 휴직… “월급 줄어 결혼도 미뤄”> (동아일보, 2020.3.11)
<항공업계 "자구책만으로 생존 불가…신속 지원 호소"> (MBC, 2020.4.3)
<국토부 "코로나발 항공사 경영난, 금융위와 긴밀히 협의 중"> (뉴스1, 2020.4.10)
<정부-항공사, 코로나19 피해 지원 놓고 기싸움> (연합뉴스, 2020.4.5)
<코로나 장기화에 정부 지원 애타는 LCC…자구책 한계 임박> (연합뉴스, 2021.8.29)
<항공사 稅감면 빠져…업계 "찔끔대책으론 불길 못 잡는다"> (매일경제, 2020.3.18)

Abstract

Evaluation of the effectiveness of the government's aviation industry support policy during COVID-19

-Focused on Low-cost Carriers-

Byun Jongkuk
Master of Public Policy
The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

The aviation industry experienced an unprecedented crisis due to the COVID-19 that occurred in early 2020. In response, the Korean government announces aviation industry support policies more than 20 times in about two years and four months.

From the second half of 2022, it has entered the COVID-19 endemic stage . As the demand for travel increased, airlines gradually revived.

It cannot be denied that the government's policy support in this process affected the recovery of airlines. However, no research has been conducted on how the government's support policy promoted during COVID-19 helped airlines.

In this study, Strauss & Corbin's theory of evidence was applied to analyze how the government's aviation industry support policy during COVID-19 affected airlines.

First, executive-level experts from six domestic low-cost carriers (LCCs) were selected and in-depth interviews were conducted by applying the Purposive Sampling method. Based on the collected data, it was managed and analyzed using MAXQDA, a qualitative research and analysis software.

According to the evidence theory data analysis method, 93 concepts were derived through the stages of open coding, axial coding, and selective coding, and were categorized into 27 Sub-categories and 13 Super categories after repeated and inductive comparisons of the concepts. Afterwards, through analysis, six categories were found that fit Strauss & Corbin's paradigm model.

As a result of the axis coding confirming the causal relationship with the 너per category, 'discontent with the aviation industry support policy' was derived as a phenomenon. Causal conditions were categorized as "minimal financial effects" and "company operational burden," and contextual conditions were "lack of understanding of the aviation industry" "conflict of interests

between government departments" "determined and implemented policies centered on the Korea Centers for Disease Control and Prevention" and "control-oriented policies"

Intervening conditions were derived as 'help protect corporate assets' and 'financial support'. Accordingly, the action/interaction strategy was found to be 'preparing self-help measures', and the consequences were analyzed as 'need for policy considering the aviation industry situation' and 'need for aviation industry crisis management policy'. The core category in the final selective coding stage was found to be "the experience of dissatisfaction with the aviation industry support policy during the COVID-19 period due to the absence of an aviation industry crisis management system."

This study is the first to evaluate the government's aviation industry support policy during COVID-19, and it can be said that it laid the theoretical foundation for the evaluation of the COVID-19 support policy. In addition, it can be used as basic data for policy establishment in that it has identified the suggestions and practical demands of airlines that have experienced COVID-19. It is expected to provide policy implications to prepare for a crisis in the aviation industry.

keywords : aviation Industry, COVID-19, policy evaluation, grounded Theory, aviation industry support policy

Student Number: 2011-23901