

전략적 제휴와 독점금지에외조항에 관한 연구

홍석진 * · 김제철 **

진 세계적으로 항공사간 전략적 제휴가 확대되고 있는 가운데 우리나라의 국적항공사들도 2001년 대한항공이 SkyTeam에 가입하였고, 2003년 아시아나 항공이 Star에 가입하였다. 그러나 국내에는 독점금지에외조항이 없어 양 항공사가 전략적 제휴 그룹 내에서 일부 활동에 제약을 받고 있는 것으로 추정된다. 미국은 항공자유화 정책의 확대 추진 전략에 따라 미국 항공사들이 외국항공사와 전략적 제휴를 맺는 경우, 자국의 시장에서 독점금지법 조항을 면제시켜주는 제도를 실시하고 있다. 이 제도로 인하여 외국 항공사들과 폭 넓은 협력 관계를 유도하고 경쟁력 있는 항공운송산업을 이끌어 가고 있다. 본 연구는 미국의 독점금지에외(ATI; Anti-Trust Immunity)에 대한 분석을 통해 국내환경에 적용 가능한지를 살펴보고자 한다. 과거 우리 정부는 경제성장을 위해 소비자로부터 생산자에게로 경제 잉여를 집중시키는 정책을 취하였다. 개발연대 동안 우리 기업은 정부의 정책 및 제도의 도움으로 또는 묵인 하에 국내시장에서 독과점적 지위를 유지하곤 하였다. 그러나 80년 대에 접어들면서 “독점규제 및 공정거래에 관한 법률”과 공정거래위원회의 발족으로 시장구조를 경쟁적으로 만들고, 소비자 후생을 증대 시키는 정책목표가 보다 중요시 되고 있다. 그러나 미국에서도 소비자 후생과 시장구조를 경쟁적으로 만들기 위해 제정된 독점금지법의 과도한 적용이 오히려 소비자 후생을 희생시킨다는 지적이 제기되고 있다. 또한 최근의 마이크로소프트사의 판례를 통해서도 나타났듯이 우월한 효율성과 규모의 경제에 의한 독점력은 인정되어야 한다는 추세이다. 이러한 관점에서 국내항공사가 외국의 항공사와 전략적 제휴를 맺어 효율성을 유지하고 규모의 경제성을 가지므로 인하여 지닐 수 있는 경쟁력은 국내의 항공운송산업의 육성차원에서 지원이 되어야 할 것으로 판단된다. 향후 정부는 국제항공정책에 대한 장기적인 비전과 함께 국내 항공법에 독점금지에외조항을 도입할 필요가 있다고 본다.

목차

- I. 서론
- II. 항공사전략 및 항공정책의 변화
- III. 미국독점금지정책 및 변화
- IV. 독점금지에외 조항의 적용
- V. 결론

*인천대학교 동북아물류대학원 교수

**교통개발연구원 책임연구원)

I. 서 론

전 세계적으로 항공사간 전략적 제휴가 확대되고 있는 가운데 우리나라의 국적 항공사들도 2001년 대한항공이 SkyTeam 가입하였고, 2003년 아시아나 항공도 Star에 가입하였다. 그러나 국내에 독점금지예외조항이 없어 양 항공사가 전략적 제휴 그룹 내에서 일부 활동에 제약울 받고 있는 것으로 추정된다. 미국은 항공자유화 정책의 확대 추진 전략에 따라 미국 항공사들이 외국항공사들과 전략적 제휴를 맺는 경우 자국의 시장에서 독점금지법 조항을 면제시켜주는 제도를 실시하고 있다. 이 제도로 인하여 외국 항공사들과 폭 넓은 협력 관계를 유도하고 경쟁력 있는 항공운송산업을 이끌어 가고 있다. 본 연구는 미국의 독점금지 예외(ATI; Anti-Trust Immunity)에 대한 분석을 통해 국내환경에 적용 가능한지를 살펴보고자 한다.

II. 항공사전략 및 항공정책의 변화

과거 항공운송산업은 국적항공사를 중심으로 공급자 위주의 노선을 개설하여 서비스를 제공하였는데 반해 1980년대 초부터 항공운송산업에 있어 규제완화 정책이 시행되자 각 항공사의 노선 구조가 허브를 중심으로 재편되면서 허브간의 경쟁이 치열해졌다. 이후 80년대를 통하여 미국 국내 항공사간 치열한 경쟁이 촉진되고 인수 합병이 가열되면서 미국의 항공사 규모는 거대해지고 경쟁력을 갖게 되었다.

이에 따라 80년 대 후반부터 미국과 유럽 항공사를 중심으로 한 자본 참여에 의한 제휴가 활성화 되었으며, 90년대 후반부터는 자본 참여에 의한 제휴는 쇠퇴하고 자본참여가 없는 “전략적 제휴 (Strategic Alliance)”가 활성화 되면서 제휴 그룹간 경쟁이 심화되고 있다. 그리고 2000년대에 접어들면서 세계화가 진전되고 세계무역기구(WTO)를 중심으로 한 다자간의 무역이 활성화 되고, 항공운송업계의 다자간 혹은 지역간 (Plurilateral or Regional) 협상에 의한 시장 개방이 활성화 되면서 향후 항공운송산업은 전략적 제휴간의 경쟁체제로 변화 하고 있으며, 주요 전략적 제휴 그룹에 의한 시장 점유율이 확대되고 있다.

< 표 1 > 항공운송산업에서 경쟁 형태의 진화

시대	주요내용	비고
1960년대	항공사 vs 항공사	-
1980년대	Hub vs Hub	각 항공사의 Point를 연결
2000년대	Alliance vs Alliance	각 항공사의 Hub를 연결

가. 전략적 제휴의 발전과정

근래 항공사간 전략적 제휴의 원형은 1989년 KLM과 노스웨스트 간에 형성한 제휴로 보고 있다. 당시에는 제휴를 경영 전략으로 보기보다는 다소간의 환상이 존재한다는 이유로 부정적으로 보는 시각이 우세했었다. 그러나 현시점에서는 전략적 제휴가 항공사의 중요한 전략의 일환으로 많은 항공사들이 전략적 제휴에 참여하고 있으며, 제휴 참여를 모색하고 있다. 항공운송산업은 공익성과 유사시 국방 자원화 될 수 있다는 측면에서 전통적으로 각국 법률에 의해 규제적 산업으로 출발하였다. 때문에 현재의 자유화 및 규제완화 분위기 속에서도 외국 자본이 자국 항공사에 25% 이상¹⁾ 지분 참여를 하지 못하도록 규정하고 있다. 또한 항공사의 임원 선임 시에도 외국인이 3분의 1 이상 참여하지 못한다. 이러한 측면에서 항공운송산업에서 전략적 제휴는 규제적인 항공운송시장 진입의 한 전략으로 활용되고 있다.

역사적인 관점에서 전략적 제휴를 간단히 살펴보면 자본 참여에 의한 제휴는 1948년 스페인의 Avianco와 Iberia로 보고 있으며, 양자간 협정에 의한 제휴의 형성은 에어프랑스에 의해 시작된 1947년 Royal Air Maroc과의 제휴이다. 에어프랑스는 역사적으로 프랑스의 지배권 하에 있던 북아프리카, 중동 및 서남아프리카 지역 항공사와 맺은 제휴를 통해 공동운항 및 정비, 지상조업 및 기내식 등에서 공동보조를 취하였다. 그러나 아프리카 지역의 열악한 경제 규모로 큰 효과를 거두지는 못하였다. 80년대 접어들면서 항공사 간의 공동운항은 컴퓨터예약시스템(CRS, Computer Reservation System)이 발달하면서 편명공유(code share)로 발전하였다.

이 에어프랑스의 모델이 1990년대 항공사간 전략적 제휴의 전형적인 모델로 간주되고 있다. 1980년 1월에 조인한 Air UK와 KLM간의 상용고객우대제도의 교환은 제휴의 또 다른 모델을 제공한 것으로 보고 있다. 오늘날 전략적 제휴는 1980년대를 통한 '기술의 발전'과 상호 지분 참여 확대로 항공사 경영진들의 인식 전환이 이루어졌고, 단기적 관점의 부수적 전략으로 인식되던 제휴가 1990년대에는 중요한 전략으로 인식되어 큰 발전을 하게 되었다.

이러한 인식하에 1990년대에는 1980년대와 달리 전략적 제휴를 맺지 못하면 항공운송업체에서 도태된다는 인식하에 주요 항공사가 적극 나서게 되었고, 특히 영국항공이 공동판매망을 포함하는 적극적인 공세에 나서게 되었다. 이에 따라 1990년대 초기에 화물편 공동운항, 상용고객우대제도 및 공항라운지 공동사용, 지상조업 등의 영역에서 공동 광고 및 관측행사, 공항 슬롯 공유, 공동 자금 확보, 정비차재 공유, 정비 격납고 및 엔진 테스트 셀의 공동 사용등 양자간 협정

1) 우리나라의 경우 외국인이 국내 항공사의 주식을 50% 이내에서 취득할 수 있으며, 유럽의 경우 1994년 4월 1일부터 역내의 국가 간에는 자유로운 주식의 취득이 가능하다.

에 의한 시장질서하에서 제한적일 수밖에 없는 기존 질서를 뛰어넘는 다양한 경영 기법 등이 등장하고 있다. 국제선을 이용하는 고객들에게 항공기를 갈아타는 불편을 최소화하기 위해 추진되고 있는 전략적 제휴는 특히, 허브 공항에서 파트너 항공사간 인접한 탑승 게이트를 사용하여 혼잡 공항에서의 승객 이동을 줄일 수 있고, 상용고객 우대제도의 통합을 통한 고객 로열(Loyal)화를 유도하고 있다. 추가하여 독점금지예외조항을 적용 받게 될 경우, 제휴사간에 항공권 가격에 대해 사전 협의도 할 수 있어 폭넓은 협력 관계를 갖을 수 있게 된다.

이러한 전략적 제휴의 발전배경을 요약 해보면 첫째, 정보기술 또는 정보통신 기술(IT, Information Technology or ICT, Information and Communication Technology)의 발전을 포함한 다방면의 기술의 진전일 것이다. 정보통신기술의 발전으로 소비자 욕구가 다양화하고, 제품의 라이프 사이클이 짧아졌으며, 상품의 질에 대한 요구도 강해졌다. 이에 따른 기업의 대응 방식도 민첩하게 소비자에게 전달될 수 있는 전략이 요구되고 있다. 동시에 생산자 측면에서는 세계적 규모의 경영개선이 활발하게 이루어지고 있어 장기적인 관점에서 평균비용이 감소하고 규모 불경제 현상이 나타나는 생산량의 규모가 점차적으로 커지고 있다. 둘째, 세계화의 급속한 진전이다. 세계시장에서 우위를 차지하기 위해서는 경영자원의 상호보완적 시점에서 전략이 필요하게 되었다. 셋째, 세계적으로 민영화와 규제완화가 진전되고 있는 현상이다. 규제완화와 더불어 기업간 제휴에 유연하게 대처하는 독점금지법의 완화에 따라 전략적 제휴가 확산되고 있는 점이다.

나. 항공사 간 전략적 제휴 현황

현재의 Oneworld, Star 그리고 SkyTeam의 기원은 1989년부터 시작했다고 볼 수 있다. 델타는 1989년 컨소시엄 형태의 'Global Excellence Alliance'를 싱가포르항공 및 스위스항공과 맺었으며, 상호 5%씩 지분을 교환하였다. 이 그룹은 그간에 코드셰어 및 좌석공유 등을 활용하였고, 취리히·싱가포르·아틀랜타에 공동 구매 회사를 갖고 있었다. 그러나 1998년 싱가포르항공이 컨소시엄을 탈퇴하여 Star에 가입하였고, 스위스항공은 1999년 6월에 델타가 에어프랑스와의 SkyTeam을 형성하자 델타와의 제휴 관계를 청산함으로써 공식적으로 해체되었다. 또한 스위스의 스위스항공은 경제적·정치적 고립으로 인해 전략적 제휴에 대한 큰 노력을 기울였으며, 1989년에는 스칸디나비아 항공과 함께 "The European Quality Alliance"를 구축하여 2002년 스위스항공의 도산 직전까지 "Qualiflyer"라는 이름 하에 규모는 작으나 건실한 제휴 그룹을 유지한 바 있다.

1993년에는 KLM·스위스항공·스칸디나비아항공·오스트리아항공 등이 "Alcazar"라는 프로젝트명으로 4개 항공사가 각각 30:30:30:10의 지분으로 하나의 기업으로 합병하여 미국의 주요 항공사와 전략적 제휴를 형성하려 했으나, 미국 파트너 항공사의 선정에 대한 이견으로 실패한 바 있다. KLM은 미국의 노스웨스트 항

공에 19.4 %의 자본 참여를 시작으로 전략적 제휴의 형성에 대한 독자적인 행보를 하게 되었고, 네덜란드 정부의 자유화 정책에 힘입어 대서양 노선에서 상당한 입지를 형성하였다. 그러나 파트너 항공사 확장에 실패하여 최근에는 SkyTeam에 합류하는 것을 추진하고 있다. 영국항공은 1993년 경영난에 빠져 있던 미국의 USAir(후에 USAirways로 회사명 개칭)에 24.9 %의 자본 참여²⁾로 전 세계적인 네트워크 형성에 박차를 가하게 되고, 연이어 아메리칸항공과의 관계 강화를 이어나갔다.

현재의 Oneworld와 SkyTeam에 참여하고 있는 주력 항공사들이 지금의 파트너 항공사와 결합을 하기까지 여러 번의 변화가 있었던데 반해, Star는 독일의 루프트한자와 미국의 유나이티드항공을 중심으로 그 관계를 계속 유지하고 있다. 이렇듯 항공운송산업에 있어 제휴의 움직임은 계속 진화를 거듭하고 있다. 그러나 최근 들어서는 Oneworld · SkyTeam · Star를 중심으로 안정화되고 있다. 뿐만 아니라 이들 그룹의 참여 항공사들에 의한 시장 지배력이 점차 높아지고 있다.

< 표 2> 년도별 주요 동맹체 현황

년도	2000	2001	2002
제 휴 그 룹	OneWorld	OneWorld	OneWorld
	Star Alliance	Star	Star.
	SkyTeam.	SkyTeam	SkyTeam
	NW/KLM	Wings	
	Qualifyer		

전략적 제휴는 실질적으로 미국의 주요 항공사가 다른 대륙의 유력한 항공사와 파트너쉽을 형성하고 아시아-태평양 지역의 항공사와 협력 관계를 구축하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 과정에서 전 세계 항공시장의 주요 시장인 대서양 노선에서 미국 항공사와 파트너쉽을 형성한 유럽 항공사가 특정한 노선에 대한 시장 지배력이 강화되는 현상이 발생하여 독점 금지에 관한 오랜 전통을 갖고 있는 미국에서는 경쟁력 있는 미국의 다른 항공사가 해당 노선 진입에 어려움이 발생하는 경우가 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 미국은 총체적인 이익 차원에서 자국 항공사가 외국 항공사와 전략적 제휴를 추진하는 경우에 독점금지법의 적용을 면제(ATI, Anti-Trust Immunity)해 주는 제도를 운영하고 있다.

다. 항공화물부문의 전략적 제휴

항공사간의 전략적 제휴는 오랫동안 여객운송 부문 위주의 제휴를 형성해왔으나 근래에 제3자 물류(Third Party Logistics)의 발전과 복합화물운송사(Integrator)의

2) 영국항공은 1996년에 자본 참여를 철회하였다.

글로벌 전략에 따라 항공화물부문의 전략적 제휴가 급속히 발전하게 되었다. 특히 화물분야의 전략적 제휴는 항공사간의 전략적 제휴외에 그동안 수직적 관계에 있었던 제조회사와 복합화물운송사와 관계가 수평적 전략적 제휴로 확대되고 있어 항공화물을 중심으로 한 획기적인 물류부문의 진전을 이루어 오고 있다.

수직적 관계에서 수평적 전략적제휴의 관계로 발전한 대표적인 전략적 제휴의 한 형태로 델 컴퓨터와 FedEx(Federal Express)와의 관계 일 것이다. 델컴퓨터는 기업과 고객으로부터 인터넷 등을 통해 주문을 받는다. 각 주문마다 고개의 요구에 맞는 상품을 만드는데 있어 부품조달은 물론 조립에 관해서 인텔이나, 소니 등 세계적으로 지명도 있는 기업과 제휴하여 전략적 파트너쉽을 맺고 있다. 이러한 파트너쉽을 결합한 공급체인의 가상통합을 추구하고 있다는 점이다. 그 중 물류 부문에 있어서는 FedEx와 전략적 제휴를 맺고 있다.

< 표 3> 항공화물부문 주요 동맹체 현황

비교	SkyTeam Cargo	WOW
출범시기	2002년 10월	2000년 4월
참여항공사	AeroMexico Cargo Air France Cargo Alitalia Cargo CSA Cargo Delta Air Logistics Korean Air Cargo	Lufthansa Cargo SAS Cargo Singapore Airlines Cargo JAL Cargo
취항국가	114개 국가	103개 국가
취항도시	512개 도시	500개 도시
보유항공기	1,176대 여객기 31대 화물기	767대 여객기 43대 화물기
공급톤킬로미터(FTK)	152억 톤 킬로미터	177억 톤 킬로미터
화물 매출액	38억 불	약 55억 불

자료: SkyTeam Cargo and WOW 홈페이지, 실적-2002년 기준

델사의 아웃소싱 전략은 생산을 제외한 다른 부문은 자기 전문화된 업체에 전담시킴으로써 더 효율적인 공급체인을 구현할 수 있다는 개념을 바탕으로 하고 있다. 그리고 이러한 업체의 선정에 있어 엄격하고 명확한 기준들을 세우고, 이에 가장 적합한 기업을 선정, 그 효율성을 높이고 있으며, 델사는 고객의 요구를 고려한 제품의 효율성과 성능을 향상시키는데 주력하고 있다. FedEx는 이러한 델사의 공급측면의 운영을 지원하고 있다. 특히 제3자 물류업체의 우수한 물류서비스 제공능력을 통해 고객에 대한 제품공급의 신속화를 달성하고 있다.

항공사간의 화물부문 전략적 제휴는 2000년 4월 최초로 독일의 루프한자와 싱

가폴 항공 그리고 스칸디나비아 항공이 결성한 WOW이다 2002년 3월에는 일본 항공이 가세하여 177억 공금 톤 킬로미터의 실적을 기록하고 있다. 2002년 10월에는 여객 부문의 기존 전략적 제휴 그룹인 SkyTeam이 SkyTeam Cargo를 결성하여 WOW와 경쟁 체계를 갖추고 있다.

III. 미국 독점금지정책 및 변화

가. 독점금지정책 및 그 목적

미국의 경우 1890년에 제정된 셔먼(Sherman)법 제1조에서 거래 제한을 금지하고, 동법 제2조에서는 독점화(Monopolization)를 금지하는 대원칙을 제시하고 있다. 부당한 거래 제한에 해당하는 행위 유형으로는 거래 거절, 열가 판매, 끼워 팔기, 수직적인 지역 제한 및 고객 제한, 상호 거래 등이 포함된다. 그러나 셔먼법이 경쟁을 제한하는 기업 결합 등 일부 행위 유형에 제대로 대응할 수 없다는 문제점을 드러내자 미국 의회는 1914년에 클레이튼(Clayton)법과 FTC(Free Trade Commission)법을 제정하였다. 독점을 태동 단계부터 철저히 차단하고자 제정된 클레이튼 법은 경쟁을 상당히 위축시킬 우려가 있는 가격차별, 연계 판매 및 배타적 거래, 기업 결합, 임원 겸임 등을 금지하였다. FTC 법은 여기에서 한 걸음 더 나아가 불공정한 경쟁을 금지하는 포괄적인 조항을 도입하였다. 1938년에는 소비자보호 차원에서 Wheeler-Lea 개정안을 통해 불공정하거나 기만적인 행위, 또는 관행도 FTC법 적용대상에 포함시켰다.

미국 공정거래 관련법의 변천 과정을 보면, 1890년 셔먼법 제정 당시부터 경쟁과 선택의 자유(특히 상대적 약자의 경제활동의 자유)에 대한 논란이 있었고, 법집행도 경제 환경을 어느 정도 반영하여 변화하는 모습을 보여 왔다. 하지만 대기업의 영향력에 대한 우려가 경쟁 압력의 제고, 투자자의 재산권 보호, 민주체제의 확립을 통해 상당 부분 해소되자 오히려 1960년대 중반부터는 약자에 대한 과잉보호와 이에 따른 효율 저하를 비판하는 목소리가 높아지기 시작했다.

< 표 4> 공정거래와 관련된 미국의 주요 법률

법률	연도	주요내용
Sherman Antitrust Act	1890	- 경쟁을 제한하는 행위 금지
Clayton Act	1914	- 경쟁을 제한하는 기업 합병의 제한, 가격차별의 금지
Free Trade Commission Act	1914	- 불공정한 거래 행위를 조사할 수 있는 위원회의 설치
연방거래 위원회 설립	1914	- 불공정행위를 조사하고, 징지명령을 내리기 위해 설립

< 표 4 > Continued

법률	연도	주요내용
Roninson-Patman Act	1936	- 클레이튼 법을 강화: 가격차별을 차별적 거래조건 조항으로 대체하고 적용 대상을 판매 자간 경쟁에서 구매자 간의 경쟁으로 확대 - (제3조) 경쟁을 파괴하거나 경쟁자를 제거 할 목적으로 부당하게 낮은 가격에 상품을 판매하는 것을 범죄 행위로 규정
Wheeler-Lea Act	1938	- 불공정하거나 기만적인 행위 또는 관행을 포함 시킴.
Ceiler-Kefauver Act	1950	- 주식 대신 자산 취득도 기업결합 규제에 포함: 경쟁을 제한하는 기업 합병의 제한함.
Magnuson-Moss Act	1975	- 교정수단 강화: 'trade regulation rules' 공표함, FTC 심결 고의위반자에 대한 민사적 청구소송, 소비자 구제소송
Hart-Scott-Rodino Act	1976	- 기업결합의 사전 심사

< 표 5 > 공정거래와 관련된 미국의 주요 사건

사건	연도	주요내용
Standard Oil and American Tobacco 사건	1911	- 90% 이상의 시장을 점유하고 있는 두 회사의 소규모 분할
Alcoa 사건	1945	- 알루미늄 시장 90%를 점유하고 있던 Alcoa 사의 셔먼 법 위반
Tobacco 사건	1946	- 독과점 시장을 형성하고 있던 담배 산업계의 암묵적 결합에 대한 셔먼 법 위반
Du Pont Cellophane 사건	1956	- 시장에 대한 정의를 확대, 20%의 시장 점유율은 시장 지배력을 형성하기에 불충분하다는 규칙의 도입
AT & T	1982	- 독점기업의 분할 (지배 대주주가 존재하지 않는 경우)
American Airlines	1999	- 아메리칸항공의 허브 공항에서 비용보다 낮은 요금의 설정 및 필요이상의 공급 증대로 신규 진입 방해
Microsoft	2002	- 독점기업의 분할 (지배 대주주가 존재한 경우)

나. 독점금지정책의 변화

최근에 독점금지법에 대한 논란은 두 가지 주요 사안에 집중되고 있다³⁾. 첫째, 경쟁기업의 합병을 허용하는 데 있어 기준은 얼마나 엄격해야 하는 가 이고, 둘째, 경쟁제한행위-특히 배타적 거래, 끼워 팔기, 지역 독점권과 같은 기업과 납품업자 및 소비자들 간의 계약-, 즉 소위 수직적 경쟁제한에 대한 정부 정책은 어떠한가 하는가에 관한 것이다.

3) 스티글리츠 (1997)

미국에서는 국제 경쟁이 격화되기 시작한 1970년대 이후 경쟁과 효율을 강조하는 방향으로 법 집행이 이루어지기 시작하였다. 특히 소비자를 기만하거나 오도하는 행위가 아닌 이상 거래방법이나 경쟁 수단의 공정성에 대한 판단을 축소하고, 경쟁 제한성을 위법성 판단기준으로 적용하는 추세가 강화되고 있다.⁴⁾ 여기에는 소비자 후생만을 위한 독점금지법은 심각한 문제에 직면할 수 있다는 것이 법 경제학자들을 중심으로 제기되고 있다.⁵⁾ 즉, 분배와 생산의 효율을 고려한 전체적 효율을 고려해서 판단해야 할 것으로 논의 되고 있다. 이러한 독점금지에 대한 정책의 변화와 함께 미국 항공사들이 제휴의 관계를 형성한 외국의 항공사들과의 독점금지에 해당하는 행위를 하고자 하는 경우 독점금지법에 적용을 받지 않도록 면제해 주는 제도가 독점금지예외조항(ATI)이다.

IV. 독점금지예외 조항의 적용

가. 미국의 독점금지예외 조항

미국이 취하고 있는 현재의 항공자유화(Open Sky) 정책은 1944년 시카고 협약 당시의 미국의 전략이었던 다자간 협상과도 맥락을 같이하는 것으로 1978년 미국 국내 시장을 자유화 한 이후 1992년 네덜란드와 항공자유화 협정을 맺기 시작하여 2003년 현재 전 세계 61개국과 양자간에 의한 항공자유화 협정을 맺고 있다.

미국 정부의 양자간의 항공자유화 정책은 먼저 미국과 항공 수요가 많은 대서양 노선의 유럽 국가부터 시작하여 중남미, 동유럽, 아프리카 국가들과 점진적으로 체결하고 있으며, <표 10>와 같이 대단히 현실적인 접근을 하고 있다. 즉, 아무리 미국과의 항공 수요가 적은 국가일지라도 현실적으로 항공자유화를 손쉽게 체결 할 수 있는 국가와 먼저 접근을 하고 있음을 볼 수 있다. 또한 이로한 양자간에 의한 항공자유화 정책과 함께 지역적 다자(Plurilateral)에 의한 항공자유화도 꾸준히 시도하여 캐나다, 멕시코와의 북미자유협정에 의한 지역적 항공 자유화 존을 형성하고 있다. 이 과정에서 캐나다와 멕시코는 미국에 비해 상대적으로 항공 약소국임에 따라 주요 공항을 단계적으로 개방하여 세이프 가드(Safe Guard) 정책을 취하기도 하였다.

4) 임원혁 (2002)

5) Bork (1993)

< 표 6> 미국과 Open Sky 협정을 체결한 국가

년도	Open Sky 협정을 체결한 국가
1992	네덜란드
1995	룩셈부르크(**), 핀란드, 아이스랜드(**), 오스트리아, 스위스, 노르웨이, 스웨덴, 벨기에, 덴마크
1996	독일(**), 체코(**), 요르단
1997	싱가포르(**), 파나마(**), 니과라과아, 과테말라(**), 온두라스(**), 엘살바도르(**), 코스타리카, 브루나이(**), 뉴질랜드(**), 말레이시아(**), 아루바(**)
1998	우즈베키스탄(**), 대만, 페루(**), 한국, 네덜란드령 안티유(**), 루마니아
1999	파키스탄(**), 바레인(**), 칠레(**), 이태리, 아르헨티나(*), 도미니카 공화국(**), 오스트리아(*)
2000	나미비아, 감비아(**), 터키, 포르투갈(**), 버키나 파소(**), 탄자니아(**), 나이지리아(**), 가나(**), 르완다(**), 몰타(**), 베네티(**)
2001	세네갈(**), 슬로바키아(**), 폴란드(**), 오만(**), 카타르(**), 모로코(**)
2002	프랑스(**), 사모아(**), 자마이카, 스리랑카, 우간다(**), 아랍에미리트(**)
2003	알바니아(**), 케이프 베르드(**), 태국(*)
2004	통가(**)

주(*): 화물 자유화만 체결, (**): 화물 7자유 포함하여 체결

자료: 미국무성 홈페이지

미국의 국내 시장 자유화 정책은 80년 대 초반 미국 시장 내에서의 치열한 경쟁을 유도하였으며, 1938년 Civil Aeronautics Act⁶⁾에 의해 규제적 시장이 조성된 이후 지역별로 대형항공사들이 시장을 분할하던 구도에서 “약육강식”의 시장 원리가 본격적으로 도입되게 되었다. 이에 따라 미국 항공사들은 첫째, 경쟁적인 노선 구조 (Hub and Spoke)로 개선, 둘째, 정보통신 기술을 활용하여 컴퓨터예약시스템을 구축하여 항공권 판매의 효율화, 셋째, 상용고객우대제도를 통하여 비즈니스 고객의 Loyal화를 유도하여 수익성을 증대, 넷째, 편명 공유를 통한 제휴 확대로 효율적인 네트워크를 구축하여 범위의 경제를 실현하는 전략을 구사하였다⁷⁾.

이로 인하여 항공사 간의 인수 합병이 촉진되고 주요 항공사에 의한 시장 점유율이 높아져 점차적으로 자연 독점화 현상이 강하게 나타나게 되었다. 이러한 과정에서 미국 정부는 다자간의 항공자유화에 대한 의지를 1944년에 이어 1994년 국제 민간항공기구의 제 4 차 세계 항공운송회의와 1999년 11월 시카고에서 “Aviation in the 21st Century-Beyond Open Skies”라는 주제로 전 세계 교통부 장관들이 참가하는 회의를 개최하여 그들의 항공 자유화에 대한 강한 의지를 드러낸 바 있다.

6) 당시 Civil Aeronautics Act 라는 규제적 법령이 탄생하게 된 이유는 첫째, 난립된 항공사의 도산을 막고, 둘째, 사고를 줄이며, 셋째, 항공기술을 진흥하기 위한 투자를 촉진하기 위해서였다. (홍석진, 1998)

7) 홍석진 (1988).

독점금지예외조항은 미국의 교통법에 해당하는 US Code Title 49(Transportation)의 §41308의 독점금지법의 면제(Exemption from the antitrust laws)의 조항에 의해 적용되며, 이 제도에 의해 1993년 노스웨스트 항공과 KLM 간의 제휴⁸⁾에 최초로 적용을 하였다. US code Title 49의 §41308의 적용은, §41309⁹⁾에 의해 대중의 이익에 반하지 않으며 교통 수요에 대한 요구와 중요한 공공 이익을 줄 수 있는 경우 타 항공사와 협력 관계를 유지 할 수 있으며, 이를 교통부 장관이 승인할 수 있다. 이러한 항공사 간의 협력 관계의 유지 시 공공에 이익을 줄 수 있는 경우, 특히 그 대상 항공사가 외국항공사인 경우 교통부 장관이 독점금지예외조항을 적용할 수 있다.

독점금지예외조항의 적용은 기업 집중, 결합 그리고 사전 담합 등에 의해 시장을 독과점 함에 따라 소비자의 선택과 잠재적 신규 진입자의 진입을 막아 공정한 경쟁과 소비자의 권리를 침해함으로써 나타나는 불공정정보는 자국 항공사가 외국의 항공사와 폭넓은 협력 관계를 유지할 수 있도록 하는 조항으로 볼 수 있다. Brueckner(2003)¹⁰⁾에 의하면, 독점금지예외조항의 적용에 따라 13%-21%의 요금 인하 효과가 있음을 입증하였다. 동시에 그는 독점금지예외조항과 항공사 간의 편명 공유(Code-Share)¹¹⁾는 대체제적인 성격을 갖고 있으나 두 제도가 동시에 적용될 경우 17%-30%의 요금이 인하되고 있음을 입증하였다.

1993년 1월 1일에 네덜란드가 미국과 항공자유화 협정을 최초로 체결하면서

< 표 7 > 미국 교통부의 ATI 인가 현황

년도	독점금지예외조항 인가
1993	- 노스웨스트-KLM
1996	- 델타항공-스위스항공-사페나-오스트리아항공
	- 아메리칸항공-커네디언항공
	- 유나이티드항공-루프트한자항공
	- 유나이티드항공-스칸디나비아항공
	- 유나이티드항공-루프트한자항공-스칸디나비아항공
1997	- 노스웨스트항공-아리탈리아항공-KLM항공
	- 유나이티드항공-에어 캐나다

8) 미국은 1992년 네덜란드와 가장 먼저 항공자유화 협정을 맺었으며, 네덜란드의 KLM이 외국자본으로서는 최초로 미국의 항공사(노스웨스트)에 최대 24% 지분 참여와 집행 임원이 경영에 참여 하였다. 이후 이 두 항공사는 'Dutch Treat' 혹은 'Wings(공식적으로 사용된 명칭은 아님)'라는 이름하에 윈필드, 스타, 스카이팀과 전주는 전략적 제휴 그룹을 겨냥하였으나 회원사의 확보에 실패하여 두 항공사간 긴밀한 관계만 유지하고 있는 실정이다.

9) Cooperative agreements and requests

10) Brueckner, J.k (2003), "International Airfares in the Age of Alliance: The Effects of Codesharing and Antitrust Immunity," The Review of Economics and Statistics, 85(1): 105-118 Feb

11) 편명공유에 의한 요금의 인하 효과는 8-17% 수준이다.

< 표 7 > Continued

1999	- 아메리칸항공-란칠레항공
2000	- 아메리칸항공-사베나
	- 노스웨스트항공-말레이시아항공
2001	- 유나이티드항공-오스트리아항공-루프트자항공-SAS항공
	- 유나이티드항공-에어 뉴질랜드
	- 컨티넨탈항공-COPA
2002	- 델타항공-에어 프랑스-아리탈리아항공-체코항공
	- 델타항공-대한항공
2003	- 유나이티드항공-아시아나항공

노스웨스트 항공과 KLM간에 모든 협력 분야에 대해 독점금지예외를 미국 정부로부터 인가를 받았다. 이후 1996년 5월 29일에는 독일이 미국과 항공자유화 협정을 체결하면서 유나이티드항공과 루프트자항공 간의 독점금지예외를 적용받았다. 이후 스위스, 벨기에와 오스트리아가 미국과 항공자유화 협정을 맺고, 델타항공과 스위스항공, 사베나, 오스트리아항공 간의 독점금지예외 적용을 받게 되었다. 그러나 델타의 경우 일부노선¹²⁾에 대해 미국의 사법 당국으로부터 독점금지예외를 적용 받지 못한 바 있으나 미국의 교통부는 현재까지 총 17건에 대해 독점금지법의 적용 예외를 승인한 바 있다. 2002년 대한항공과 델타항공 간의 독점금지예외조항의 적용은 아시아계 항공사에게는 처음 적용한 사례이었으며, 이로 인해 국내의 관심을 불러일으킨 바 있다. 미국 정부는 다음과 같은 조건¹³⁾으로 양국간의 항공자유화 협정을 체결하고 추가하여 독점금지예외조항을 적용하고 있다.

- 가. 목적지에 대한 제한 없이 노선 개설 가능
 - 나. 운항회수와 공급량 및 서비스 항공기 제한 없음
 - 다. 3, 4자유 행사시 요금의 “양국공동반대(Double Disapproval)” 정책 채택
 - 라. 화물 및 전세기편에도 자유로운 시장 형성
 - 마. 항공사 주식 양도 및 교환의 경우 만족할 수준의 협의
 - 바. 편명공유의 자유
 - 사. 소비자 친환경 조성(시설 사용료 등)
 - 아. 예약 시스템의 중립화(접근 및 운영)
 - 자. 상대국에서 제3국으로 3, 4자유 행사시 요금 조건에 대해 제약행사 가능
- 미국 정부는 또한 자유화 협정을 체결하지 않은 영국의 영국항공과 자국의 아

12) 애틀란타-브뤼셀(사베나 항공), 애틀란타-쾰른(스위스 항공), 뉴욕-브뤼셀(사베나 항공), 뉴욕-제네바(스위스 항공), 뉴욕-비엔나(오스트리아 항공)

13) Naveau(1999)

메리칸 항공간의 경우 1996년에 양 항공사가 신청한 독점금지예외조항 적용을 승인하지 않았다. 이는 영국항공이 누리고 있는 히드로 공항에서의 우월적 지위에 대해 일부 해소할 것을 요구하며 승인하지 않았으며, 동시에 미국정부가 영국 정부에 자유화 협정을 체결하도록 압력을 행사하려는 전략적인 측면도 있다. 이로 인해 두 항공사는 다른 전략적 제휴보다는 유럽의 관문 공항(다른 제휴그룹은 파리와 프랑크푸르트)에서의 상대적으로 취약한 점을 내포하고 있다.

나. 일본 사례

일본 항공법 제100조 사적 독점 금지 및 공정거래 확보에 관한 법률의 적용 제외에는 소비자의 이익을 부당히 해치지 않고, 차별적이 아닌 경우에 한하여 외국의 항공사와 운임 등을 포함한 운수 협정을 국토교통대신의 인가를 받아 체결할 수 있도록 하고 있다. 또한 국토교통대신은 이러한 협정의 인가 시 공정거래 위원회와 협의를 하도록 하고 있다¹⁴⁾.

- 14) 일본 항공법 제110조 (사적 독점 금지 및 공정거래 확보에 관한 법률의 적용 제외) 사적 독점 금지 및 공정거래 확보에 관한 법률 (소화 22년 법률 제 54호)의 규정은, 다음 조 1항의 인가를 얻어 수행되는 다음에 언급되는 행위에는 적용치 않는다. 단, 불공정한 거래방법을 사용할 때, 일정 거래분야에 있어서 경쟁을 실질적으로 제한하는 것으로 인해 이용자의 이익을 부당히 해치는 것이 될 때 또는 제 111조의 3 제 4항의 규정에 의한 공시 후 1개월 경과했을 때 (동 조 제 3항의 청구에 응해, 국토교통대신이 제 111조의 2의 규정에 따른 처분을 한 경우는 제외) 등은 이에 해당하지 않는다.
- ① 항공수송수요의 감소에 따라 사업의 연속성이 어려움이 예상되는 본국 내 각 지역간 노선에 있어서 지역주민 생활에 필요한 여객수송을 확보하기 위해, 해당노선에 있어서 둘 이상의 항공운송사업자가 사업을 경영하고 있는 경우에 본국 항공운송사업자가 다른 항공운송사업자와 공동경영에 관한 협정 체결하는 경우
 - ② 본국 내 지점과 본국 외 지점 간 노선 또는 본국 외 각 지역간의 노선에 있어서 공중의 이익을 증진하기 위해 본국 항공운송사업자가 다른 항공운송사업자와 행하는 연결 운송에 관한 계약, 운임 협정 기타 운수에 관한 협정 체결
- 제 111조 (협정의 인가) 본국항공운송사업자는, 전 조 각 호의 협정을 체결, 또는 그 내용을 변경하려고 할 때, 국토교통대신의 인가를 받아야 한다.
2. 국토교통대신은 전항의 인가신청에 관한 협정내용이 다음의 각 호에 적합하다고 인정되지 않을 때는 동항의 인가를 해서는 안 된다.
- ① 이용자의 이익을 해치지 않을 것
 - ② 차별적이 아닐 것
 - ③ 가입 및 탈퇴를 제한하지 않을 것
 - ④ 협정의 목적에 비추어 필요 최소한도일 것
- 제 111조의 2 (협정 변경명령 또는 인가 취소) 국토교통대신은 전 조 제 1항의 인가에 관한 협정내용이 동 조 제 2항 각 호에 적합하지 않다고 인정되는 경우, 본국 항공운송사업자에 대해, 그 협정내용을 변경할 것을 명령, 또는 그 인가를 취소하여야 한다.
- 제 111조의 3 (공정거래위원회와의 관계) 국토교통대신은 제 110조 제 1호의 협정 관련, 제 111조 제 1항의 인가를 하려고 할 때, 공정거래위원회와 협의하여야 한다.
2. 국토교통대신은 제 110조 제 2호의 협정 관련 제 111조 1항의 인가를 하려고 할 때, 또는 제 110조 각 호의 협정 관련 전 조의 규정에 의한 처분을 한 경우, 지체 없이, 그 취지를 공정거래위원회에 통지하지하여야 한다.
 3. 공정거래위원회는 제 111조 제 1항의 인가를 받은 제 110조 각 호의 협정 내용이 제 111조 제 2항 각 호에 적합하지 않다고 인정될 경우, 국토교통대신에 대해, 전 조의 규정에 따른 처분을 해야 함을 청구 할 수 있다.
 4. 공정거래위원회는 전항의 규정에 의한 청구를 한 경우, 그 취지를 관보에 공시하여야 한다

다. 유럽 사례

유럽의 일부 국가를 조사 한 바에 의하면 미국이나 일본의 경우와 같이 항공법 상의 공동행위에 대한 면제 조항을 갖고 있지 않다. 그러나 로마조약 86조는 부당한 공동행위를 제한하는 규정이 있으나 동 조의 3항에 의하면 “상품의 생산 또는 유통을 향상시키거나 기술 또는 경제적 진보를 촉진하면서 소비자의 이익을 증대 할 수 있는 사업자간의 합의 또는 합의와 유사한 형태에 대해서는 부당한 공동행위로 적용하지 않음을 적시하고 있다. 유럽공동체 시장에서 각 항공사는 로마조약 86조에 의해 전략적 제휴에 의한 공동행위에 대해 면제를 하고 있다.

V. 결 론

현재 전략적 제휴 그룹에 가입하여 활동하고 있는 양 국적사의 인터뷰에 의한 국내 독점금지 예외조항의 적용 시 항공사에 미치고 있는 영향을 살펴보면 <표 8>과 같다. 우리나라가 미국과 1998년 항공자유화 협정을 체결 한 이후 양 국적 항공사는 전략적 제휴 그룹에 각 각 가입하였다. 또한 각 각 미국 정부로부터 독점금지 예외를 승인 받아 한미노선에 있어 미국 내 시장에서의 영업을 하는데 있어 미국 독점금지법의 예외를 인정받고 있는 것이다. 그러나 항공 수요는 양방향 수요를 발생시키는 네트워크 산업으로 한미 노선에 있어 미국에서 만 승인을 받아 국내 항공사들은 전략적 제휴의 실질적인 효과를 보고 있지 못함을 호소하고 있다.

< 표 8 > 독점금지예외조항 부재로 인한 영향

요인	영향
공동가격조정	- 공동판매 불가
	- 최적의 시장가 조성 불가
	- 공동 판매망 및 판매 직원 활용 불가
	- 공동의 광고 및 프로모션의 제약
제휴그룹내의 공동 활동 기회 상실	- 최적의 스케줄 편성 불가
	- 카드사에 대해 공동으로 대처 할 수 없음으로 인한 커미션의 인하

전략적 제휴는 세계적인 조류이면서 국내 항공수요의 감소와 급성장하고 있는 중국지역의 항공사와 경쟁을 하기 위해서는 필수적인 경영전략으로 볼 수 있다. 이러한 상황에서 양항공사가 국제항공운송시장에서 경쟁력 확보를 위해서는 국

내 소비자의 후생을 저해하지 않는 범위에서 “독점규제 및 공정거래에 관한 법률”의 은임의 공동 협정과 같은 공동행위에 대한 면제를 부여함으로써 제약을 받고 있어 적절한 효과를 보지 못하고 있는 상황이다. 독점금지 예외조항의 적용 시 생산자와 소비자의 후생의 견지에서 볼 때 현재 국내의 항공시장에서는 생산자 측(항공사)에서는 시장 활동 전략상 적극적으로 희망하고 있는 것으로 볼 때 큰 문제는 없는 것으로 판단된다. 반면 소비자 후생 측면에서 살펴보면 국내외의 자료의 한계로 인하여 계량적 접근에는 여러 제약 많다.

1994년부터 중국이 개방화의 길을 걸으면서 동북아의 항공운송시장에 있어 경쟁이 점차 치열해지고 있다. 특히 중국이 중국항공, 중국남방과 중국 동방항공으로 재편될 금년부터는 중국의 메이저 항공사들도 전략적 제휴 그룹에 적극적으로 동참할 것으로 예상되고 있다. 중국의 항공사들이 전략적 제휴 그룹에 가입하고 국제경쟁력을 갖추게 될 경우 중국 정부는 적극적인 자유화 정책을 펼칠 가능성이 있다. 뿐만 아니라 국내적으로는 다른 고속교통수단의 등장으로 절대적인 항공수요가 줄어들고 있다.

따라서 항공운송산업의 국내외적인 경쟁력을 확보하기 위해서는 국내 저수요 노선에서 양사간 협력을 도모할 수 있게 하고 국제적으로 경쟁력을 확보하기 위해서는 소비자의 편익을 저해하지 않는 범위에서 독점금지 예외 조항을 적용할 필요가 있다고 본다. 이를 통해 양 항공사가 제휴 그룹 내에서 보다 적극적인 협력 관계를 통해 경쟁력을 유지함으로써 잠재 시장을 적극 공략 할 수 있을 것이다.

과거 우리 정부는 경제성장을 위해 소비자로부터 생산자에게로 경제 잉여를 집중시키는 정책을 취하였다. 개발연대 동안 우리 기업은 정부의 정책 및 제도의 도움으로 또는 묵인 하에 국내시장에서 독과점적 지위를 유지하곤 하였다¹⁵⁾. 그러나 80년 대 접어들면서 “독점규제 및 공정거래에 관한 법률”과 공정거래위원회의 발족으로 시장구조를 경쟁적으로 만들고, 소비자 후생을 증대 시키는 정책 목표가 보다 중요시 되고 있다. 그러나 미국에서도 소비자 후생과 시장구조를 경쟁적으로 만들기 위해 제정된 독점금지법의 과도한 적용이 오히려 소비자 후생을 희생시킨다는 지적이 제기되고 있다. 또한 최근의 마이크로소프트사의 판례를 통해서도 나타났듯이 우월한 효율성과 규모의 경제에 의한 독점력은 인정되어야 한다는 추세이다.

이러한 관점에서 국내항공사가 외국의 항공사와 전략적 제휴를 맺어 효율성을 유지하고 규모의 경제성을 가지므로 인하여 지닐 수 있는 경쟁력은 국내의 항공운송산업의 육성차원에서 지원이 되어야 할 것으로 판단된다. 향후 정부는 국제항공정책에 대한 장기적인 비전과 함께 국내 항공법에 독점금지 예외조항도입을 고려할 필요가 있다고 본다.

15) 임영재(2003)

[참고문헌]

1. 경제기획원(1986), 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률심결집(V)』
2. 임영재(2003), 『Antitrust 정책으로서 기업분할·계열분리와 관련한 주요쟁점』, 한국개발연구원
3. 임원혁(2002), 『불공정 거래행위에 관한 연구』, 한국개발연구원
4. 포스너, 리처드(2001), 『미국 독점규제법(한글번역본)』, 다산출판사
5. Bork, R. H.(1993) "The Antitrust Paradox: A Policy at War with itself with a new introduction and epilogue", Free Press
6. Brueckner, J.K.(2003) "International Airfares in the Age of Alliance: The Effects of Code sharing and Antitrust Immunity", The Review of Economics and Statistics, 85(1): 105~118 Feb.
7. Howarth, G. and Kirsebom, T.(2000), "The future of Airline Alliances-Current thinking, Strategic Directions, and Implications", Airline Business and Gemini Consulting
8. GAO(1990) "Justice Department; Changes in Antitrust Enforcement Policies and Activities", GAO/GGD-91-2
9. GAO(1995) "International Aviation: DOT Needs More Information to Address U.S. Airlines' Problems in Doing Business Abroad", GAO/RCED-95-24
10. GRA(1994) "A Study of International Airline Code Sharing", Gellman Research Associates
11. ICAO(1994) "Manual On The Regulation of International Air Transport", Doc. 9626
12. Naveau, J.(1999) "Les Alliances entre Compagnies Aériennes- Aspects Juridiques et Conséquences sur l'Organisation du secteur", ITA études & documents
13. Miller, B., Clarke, J. P. and Hansman R. J.(2001) "The Role of Air Transportation in Regional Development", MIT
14. Park, J. H. and Zhang, A.(1998), "Airline Alliances and Partner Frims' Outputs", Transportation Research-E34, pp245-255
15. R2A(1996) "Economic Benefits of US-UK Open Skies", Roberts Roach & Associates