

## 항공운송산업의 유효경쟁 (workable competition) 도입 필요성

마경하\*

유효경쟁시장은 사업자의 수와 시장구조 측면에서는 독과점적인 시장이더라도 기존 사업자간 경쟁이 상당히 치열하거나 잠재적 진입에 의한 경쟁압력이 커서 특정사업자가 시장지배력을 보유하거나 이를 행사하기 어려운 시장상태를 말하며, 항공산업의 경우 일반적인 네트워크 산업과 마찬가지로 대규모 설비투자가 필요하고 높은 고정비용과 규모의 경제가 뚜렷한 특성을 갖고 있으며 네트워크효과도 강하게 나타나 비대칭적 규제가 필요한 대표적인 산업이라고 할 수 있다. 우리나라 경제당국은 평균비용이 장기적으로 하락하는 대규모 자본산업에서 자연독점이 발생할 경우, 그 피해는 자연히 소비자에게 돌아 갈 것이며, 미국과 EC의 경쟁법상의 유효경쟁의 개념으로 제시되고 있는 요소들을 보면 주로 어느 한 기업이 시장지배력을 행사하는 시장상황을 나열하여 규제함으로써 최대의 이익이 소비자에게 돌아가도록 규제하고 있다. 항공운송산업은 자본집약적 서비스산업으로 일반서비스 산업에 비해 상대적으로 일정수준까지 자본투자가 전제되어야 하는 자본집약적 특성을 지닌다. 따라서 항공운송산업의 성패는 대규모 자본을 통한 운송능력에 대한 효율화 정도에 따라 결정된다. 여기에 시장에 진입 시기와 독점 유지기간도 중요한 역할을 한다. 또한 항공운송산업은 정부의 면허사업으로 선발항공사가 수익노선을 선점하여 운항할 경우, 정부의 별도 허가에 의하여 복수취항이 이루어지기 전까지 해당 노선에서 독점적 지위를 확약 받게 되는 특성이 있다. 후에 복수취항이 이루어진다고 하더라도 운항편수 및 고객 선호 시간대를 미리 선점할 수가 있어 후발항공사에 비해 우월적 지위를 갖게 되어 공정경쟁이 극히 어렵다고 할 수 있는데, 이는 수십년간 아시아나의 압도적인 서비스/안전에 대한 높은 평가에도 불구하고 대한항공과 아시아나의 격차는 2000년 이후 일정하게 유지되고 있다는 점에서 확인할 수 있다. 국내 항공운송산업은 면허산업으로, 운수권의 확보에 따라 항공사의 매출 차이가 결정되는 바, 항공운송산업에서의 유효경쟁을 확보는 1차적으로는 정부의 운수권 배분을 통하여 실현되며 양사의 운수권 배분내역에 의하면 선발사업자에 대한 유효경쟁정책이 실현되지 않고 있다고 할 수 있다. 대부분의 노선에서 복수취항이 허용된다고 하더라도 강력한 스케줄, 가격(운임) 경쟁력, 선발항공사의 이점, 고객 선호도의 미반영 등으로 인하여 공정한 경쟁이 이루어지지 않을 가능성이 매우 높다. 이처럼 평균비용이 장기적으로 하락하는 항공산업에서 선발항공사에 대한 쏠림 현상이 가중된다면 향후 10년내에 국내 항공운송산업에 자연 독점이 발생할 가능성은 매우 크며 그 피해는 소비자에게 돌아 갈 것이 자명하다. 결국 우리나라의 항공운수산업에서의 유효경쟁환경을 조성하기 위해서는 운수권 배분 절차에서의 비대칭규제의 원리가 상당기간 적용되어야 하며, 복수취항이 허용된 노선에서도 후발사업자가 공정하게 경쟁할 수 있도록 비대칭규제방안이 강구되어야 한다. 뿐만 아니라 보충적으로 공정거래법상의 시장지배적 지위의 남용규제와 같은 비대칭규제도 강력하게 집행되어야 할 것으로 판단된다

\*아시아나항공 항공기획부문 이사

## 목차

- I. 서론
- II. 항공운송산업의 특성
- III. 항공운송산업의 비대칭규제 필요성
- IV. 결론

## I. 서론

공정거래법은 경제학상 완전경쟁(Perfect competition)을 목적으로 하는 것이 아니라 유효경쟁(Workable competition)을 목적으로 한다는 것이 일반적이다.

경제학 서적의 완전경쟁시장에는 공급자나 수요자가 관련 시장에서 어떠한 시장지배력도 행사할 수 없지만 현실세계에서 이러한 완전경쟁시장을 찾는 것은 거의 불가능하다. 따라서 정부 또는 경제 질서 유지 업무를 담당하는 기관에서 유효 경쟁을 위한 일정 부분의 역할을 하지 않는다면, 결국 시장은 최대 시장 지배자의 독점시장으로 변질될 것이 자명하다.<sup>1)</sup>

### 가. 유효경쟁(비대칭 규제)의 의미

유효경쟁시장은 사업자의 수와 시장구조 측면에서는 독과점적인 시장이더라도 기존 사업자간 경쟁이 상당히 치열하거나 잠재적 진입에 의한 경쟁압력이 커서 특정사업자가 시장지배력을 보유하거나 이를 행사하기 어려운 시장상태를 말한다.

항공산업, 통신산업, 가스 등 에너지산업 등 각종 규제산업은 대규모 설비투자가 필요하고 높은 고정비용(fixed cost)과 규모의 경제(economy of scale)가 강하게 나타나 장기평균비용이 하락하는 자연독점(natural monopoly)의 성격을 강하게 띠고 있다. 뿐만 아니라 이들 산업들은 기본적으로 네트워크효과(network effect)가 강하게 나타나는 네트워크산업(network industry)의 성격을 갖고 있어서 높은 진입장벽(entry barrier)으로 인하여 후발사업자가 선발사업자를 따라잡기가 매우 어려운 특성을 가지고 있다.

따라서 대부분의 국가에서 선발사업자에 대한 비대칭적인 사전, 사후 규제

1) "오늘날 각국의 독점금지법이나 경쟁제한방지법은 완전경쟁의 실현을 목표로 하는 것이 아니라 유효경쟁(Workable competition)의 실현을 목표로 하고 있다." 권오승(2002), 『경제법』 제4판, 법문사, p. 81.

(asymmetric regulation)를 하는 것이 보편적이다. 사전적 규제는 일반적으로 관련 산업에 특수한 문제를 규제하기 위한 법령이며, 사후적 규제는 주로 공정거래법과 같이 구체적으로 드러난 행위유형을 규제하는 것이다. 위의 도입부분에서도 언급했듯이 각국이 유효경쟁을 보편적으로 도입하는 것은 특정 시장의 독점을 방지하여 경제질서를 유지하고 경쟁에 따른 소비자의 편익을 증진시키기 위한 것이다.

현재 우리나라에서 비대칭적 규제에 대한 논의가 가장 활성화된 분야는 통신 산업 분야이며, 후발사업자들에 대한 공정한 경쟁의 장(level playing field)를 제공하여 유효경쟁을 확보하는 노력을 하고 있다.

항공산업의 경우 일반적인 네트워크 산업과 마찬가지로 대규모 설비투자가 필요하고 높은 고정비용과 규모의 경제가 뚜렷한 특성을 갖고 있으며 네트워크효과도 강하게 나타나 비대칭적 규제가 필요한 대표적인 산업이라고 할 수 있다.

## 나. 각국의 비대칭규제(유효경쟁)의 사례

### 1. 미국

유효경쟁의 개념은 완전경쟁의 기초가 되는 가정이 비현실적이라는 점에 착안하여 현실적인 국가의 정책목표를 찾기 위하여 고안되었다.<sup>2)</sup> 이 개념을 창안한 J.M. Clark교수는 1940년 그의 유명한 논문에서 완전경쟁은 “존재하지 않고 존재할 수 없으며 한번도 존재한 적이 없을 것이다(does not and cannot exist and has presumably never existed)”라고 선언하였다.<sup>3)</sup>

Areeda교수에 의하면 유효(“workable” or “effective”)경쟁 개념은 어떤 정확한 개념을 제시하기 위하여 제시된 것이라기 보다는 정책집행을 하는데 있어서 도구개념으로 활용하기 위하여 창안된 것이다.<sup>4)</sup> 따라서 유효경쟁개념은 경제학자들이 합리의 원칙이라고 부르기도 한다.<sup>5)</sup>

유효경쟁시장은 독자적으로 가격을 설정할 수 없고, 많은 수의 기업이 존재하며, 시장의 진출과 퇴출이 자유로울 것 등을 특징으로 하나 매몰비용이 “0”일 필

2) F.M. Scherer and David Ross(1990), *Industrial Market Structure and Economic Performance*(3rd edition), pp. 52-55 .

3) J.M. Clark(1940), “Toward a Concept of Workable Competition,” *American Economic Review*, vol.30 (June), pp.241-256. 상세히는 다음을 참조, Clark’s Competition as a Dynamic Process,

4) Philip Areeda and Louis Kaplow(1997), *Antitrust Analysis* 5th edition, pp. 35-37 .

5) “The concept of “workable” or “effective competition” can perhaps best be described as the economists’ attempt to identify the conditions which could provide appropriate leads for policy in assuring society the substance of the advantages which competition should provide. It is a kind of economists “Rule of Reason”-not, of course, to be confused with the legal rule of reason, but analogous to it in the sense that it is also an acknowledgement of the inevitability of the exercise of human judgment and discretion in classifying different forms of economic behavior.” (Henry Adler Einhorn & William Paul Smith(1968), *Economic Aspects of Antitrust: Readings and Cases* 7-8.

요는 없으며 공급자가 완전히 독자적일 필요가 없다는 등 완전경쟁시장에서의 특징과 완전히 부합할 필요는 없다.<sup>6)</sup> 즉 유효경쟁은 완전경쟁과 달리 가격이 한계비용과 일치할 것을 요하지 않는다.<sup>7)</sup> 실무적으로 볼 때 소비자들이 유사하다고 (comparable) 생각하는 가격에 대체적인 실질적 또는 잠재적 공급원이 존재하여야 유효경쟁이 존재한다고 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

유효경쟁의 기준을 가장 잘 정리한 것으로 평가되고 있는 Sosnick교수의 기준에 의하면 구조-행위-성과의 측면에서 볼 때 다음의 요소에 의하여 해당 산업에 유효경쟁이 존재하는지 여부를 가릴 수 있다.<sup>9)</sup>

첫째 시장구조는 (i) 규모의 경제를 고려하여 시장에서 존재할 수 있는 최대한의 공급자가 존재할 것, (ii) 진입과 생산요소간의 이동에 인위적 장벽이 없을 것, (iii) 재화가 적절히 차별화 되어 있을 것을 요한다.

둘째 시장행위는 (i) 가격을 주도할 경우 경쟁자가 이를 따를 것인지에 대한 불확실성이 존재할 것, (ii) 담합이 없으며 불공정, 배타적, 약탈적, 강제적인 전략을 사용하지 않을 것, (iii) 비효율적인 공급자나 수요자가 보호받아서 안 될 것, (iv) 판매촉진행위가 소비자에게 그릇된 정보를 제공해서는 안 될 것, (iv) 지속적인 부당한 가격차별이 존재하지 않을 것을 요한다.

셋째 시장성과는 “기업의 생산, 유통과정은 효율적이며 자원을 낭비해서는 안 되고, (ii) 생산수준 및 질(다양성, 내구성, 안전성, 신뢰성 등)은 수요를 반영해야 하며, (iii) 이윤은 투자, 효율성, 혁신에 대한 보상이 되는 최소 수준이어야 하고, (iv)가격은 합리적 선택을 유도하고 시장을 균형으로 이끌어야 하고, (v)기술적으로 우월한 신제품, 공정을 도입하려는 기회, 유인이 많아야 하고, (vi) 판매촉진비는 과도하게 지출되어서는 안 되며, (vii) 소비자의 욕구에 가장 잘 부응하는 생산자가 성공할 것을 요한다.

## 2. EC/독일

EC경쟁법의 가장 중요한 목표는 유효경쟁의 유지이다.<sup>10)</sup> 예컨대, 합병규칙은 “a concentration with a Community dimension which creates or strengthens a dominant position as a result of which *effective competition*...is significantly impeded are to be declared incompatible with the common market.”(emphasis added)라고 규정하고 있다.

6) Janusz A. Ordover & Daniel M. Wall(1988), *Proving Entry Barriers: A Practical Guide to the Economics of New Entry*, 2 Antitrust 12, 15 .

7) Jan Boone(2005), *Effective Competition: A Benchmark for Competition Policy* (7-10), p 8.

8) Carl Christian Von Weizsacker(1980), *A Welfare Analysis of Barriers to Entry*, 11 Bell J. Econ. pp.399-400.

9) Stephen Sosnick(1958), “A Critique of Concepts of Workable Competition,” *Quarterly Journal of Economics*, vol. 72, August, pp. 380-423.

10) Simon Bishop and Mike Walker(2002), *The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement*, p.12.

그리고 유럽사법법원(European Court of Justice)도 United Brands사건에서 시장 지배력(dominance)을 어떤 기업이 관련시장에서 유지되고 있는 유효경쟁을 막을 수 있는 능력(prevent effective competition being maintained on the relevant market)이라고 정의하여 유효경쟁이 EC경쟁법의 핵심적 보호이익임을 밝히고 있다.

유럽에서의 경쟁개념은 1930년에서 1960대까지 독일의 Freiburg학파에 의하여 큰 영향을 받았다.<sup>11)</sup> Freiburg학파는 경쟁을 경제발전(economic progress)의 핵심적인 요소로 보았으나 이를 보다 넓은 사회적, 정치적 관점에서 파악하였다. 동 학파에 의하면 자유시장경제와 경쟁과정을 경제헌법의 구성요소로 인식하였다. 이러한 요소들은 소극적인 개념이라기 보다는 적극적인 형성의 의미를 띠는 것으로서 경제정책의 일환으로 보았다.

동 학파는 적극적인 경쟁정책이 없을 경우 사기업은 경쟁보다는 기업활동에 대한 (계약에 의한) 사적 규제를 선호하여 경쟁을 제거할 수 있는 높은 수준의 경제력집중을 시현할 수 있었다는 역사적 경험에 비추어 경쟁과정의 퇴락(degeneration of the competitive process)을 방지하는 정책을 펴야 한다고 주장하였다.

동 학파는 사적 계약에 의한 기업활동의 규제에 대한 우려를 반영하여 경제활동의 자유에 대한 제한(restrictions on the freedom of economic action)과 경쟁의 제한(restrictions of competition)을 동일시하는 경향을 보였다. 따라서 동학파는 경쟁의 직접적인 결과보다는 경쟁의 조건을 보호하는데 초점을 두었다.

경쟁의 과정에 초점을 두는 Freiburg학파의 경쟁개념과 경쟁의 결과에 초점을 두는 미국식의 유효경쟁 개념은 대조된다.<sup>12)</sup> 그러나 유럽에서도 미국식의 경제분석의 영향을 받아 Freiburg학파의 경쟁개념이 점차로 완화되고 있다고 평가된다.

현재에는 EC에서도 경쟁의 과정보다는 소비자에 대한 혜택에 초점을 두는 경쟁의 결과가 경쟁의 목적이라는 주장이 설득력을 얻고 있다. 그러나 소비자의 후생 증가라는 경쟁의 결과를 경쟁법의 목적이라고 하더라도 그 결과는 어떠한 가설적인 완전경쟁모델에 얻을 수 있는 결과가 아니라 규제당국이 현실적으로 달성할 수 있는 결과를 의미한다는 점에 유의하여야 한다.<sup>13)</sup>

### 3. 우리나라에서의 유효경쟁

우리나라의 공정거래법은 이미 미국에서의 유효경쟁의 기준이 되는 구조-행위-성과 기준을 상당부분 반영하여 법제화하고 있다. 예컨대 Sosnick교수가 제시하고 있는 다양한 기준은 시장지배적 지위의 남용, 기업결합, 부당한 공동행위, 불공한 거래행위에 대한 조항을 통하여 다양한 방식으로 반영되어 있다.

11) David J. Gerber(1994), Constitutionalizing the Economy: German Neo-Liberalism, Competition and the "New" Europe, 42 AM. J. Comparative Law 25, 25, Barry E. Hawk(1995), System Failure: Vertical Restraints and EC Competition Law, 32 Common Mkt. L. Rev. 977.

12) Vincent Verouden(2003), Vertical Agreements and Article 81(1) EC: The Evolving Role of Economic Analysis, 71 Antitrust L. J. 525, 535-538

13) Supra note 12. at 16.

공정거래법 제 2조 제 8의2에서는 “경쟁을 실질적으로 제한하는 행위”란 “일정한 거래분야의 경쟁이 감소하여 특정 또는 사업자단체의 의사에 따라 어느 정도 자유로이 가격, 수량, 품질 기타 거래조건 등의 결정에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 상태를 초래하는 행위를 말한다” 규정하고 있다.

우리나라에서의 유효경쟁 개념은 현실적으로 완전경쟁모델을 지향할 수 없다는 전제하에서 합리적인 경쟁이 이루어질 수 있는 지표를 추출하여 이러한 지표에 비추어 해당시장이 제대로 작동할 수 있는지를 가리는 것이다.

통신산업분야는 자연독점의 성격을 강하게 띠는 까닭에 정부의 효과적인 규제가 없을 경우 유효경쟁이 이루어질 수 없다는 판단 하에 적극적으로 비대칭 규제가 적용되었다.

유효경쟁을 촉진하기 위하여 전기통신사업법 제 22조의 4는 정보통신부장관에게 전기통신사업의 효율적인 경쟁체제의 구축과 공정한 경쟁환경의 조성을 위하여 노력할 의무를 부과하고 있다. 이에 따라 전기통신설비의 제공, 공동활용, 공동이용, 상호접속시장지배적 사업자의 상호접속의무와 같이 국가의 통신시장에 대한 개입이 허용되고 있다.

정부가 주로 비대칭규제를 적용하는 산업은, 규제하지 않을 경우 평균비용이 장기적으로 하락하는 산업으로 특성상 가장 효율적인 하나의 사업자만이 자연독점으로 인하여 시장을 독점하게 하게 되는 산업이다.

물론 현재 우리나라의 어떤 산업이 자연독점이 발생할 수 있는 시장인지 아니면 경합시장이론(contestable market theory) 등에 의하여 유효한 경쟁이 가능한 시장인지 여부는 별도의 검토를 요하겠으나<sup>14)</sup>, 만일 자연독점이 발생할 가능성이 높은 산업이라면 정부의 비대칭 규제의 도입은 적절한 것이다.

이러한 자연독점 발생 가능성이 높은 산업에 대해 공정거래법은 적절한 규제수단이 될 수 없다. 공정거래법의 집행수단으로는 자연독점을 누리고 있는 기업의 정상적인 영업활동을 규제할 수 없을 것이기 때문이다(예컨대, Ramsey Pricing을 통한 효율통제(rate control)의 수단이 없음).

결국 평균비용이 장기적으로 하락하는 대규모 자본산업에서 자연독점이 발생할 경우, 그 피해는 자연히 소비자에게 돌아 갈 것이며, 전술한 바와 같이 미국과 EC의 경쟁법상의 유효경쟁의 개념으로 제시되고 있는 요소들을 보면 주로 어느 한 기업이 시장지배력을 행사하는 시장상황을 나열하여 규제함으로써 최대의 이익이 소비자에게 돌아가도록 규제하고 있다.

따라서 자연독점시장에서 규제의 핵심은 해당 자연독점기업의 지배력의 남용이라기 보다는 자연독점상태 자체가 초래하는 독점의 폐해에 있는 만큼 특정 산업에 유효경쟁 도입은 국내 소비자의 권익 보호를 위한 선택인 것이다.

14) 미국의 경우 FCC는 시장상황에 대한 정기적인 점검을 통하여 규제의 적절성을 평가하고 있다.

## II. 항공운송산업의 특성

### 가. 선발항공사의 시장지배적 지위

항공운송산업은 자본집약적 서비스산업으로 일반서비스 산업에 비해 상대적으로 일정수준까지 자본투자가 전제되어야 하는 자본집약적 특성을 지닌다. 따라서 항공운송산업의 성패는 대규모 자본을 통한 운송능력에 대한 효율화 정도에 따라 결정된다. 여기에 시장에 진입 시기와 독점 유지 기간도 중요한 역할을 한다.

항공운송산업은 다른 어떤 산업보다도 상용고객우대프로그램(Frequency Flier Program)의 영향이 큰 산업으로, 고객들은 자신이 보유한 마일리지(mileage)를 잠재적 현금(potential money)로 인식하여 기존 마일리지 적립을 위해 새로운 항공사 이용을 꺼리기 때문이다.

또한 항공운송산업은 정부의 면허사업<sup>15)</sup>으로 선발항공사가 수익노선을 선점하여 운항할 경우, 정부의 별도 허가에 의하여 복수취항이 이루어지기 전까지 해당 노선에서 독점적 지위를 확약 받게 되는 특성이 있다. 후에 복수취항이 이루어진다고 하더라도 운항편수 및 고객 선호 시간대를 미리 선점할 수가 있어 후발항공사에 비해 우월적 지위를 갖게 되어 공정경쟁이 극히 어렵다고 할 수 있다.

이러한 항공운송산업의 선발항공사의 시장 지배 현상을 각 경쟁 요소별로 구별해 보도록 하겠다.

### 나. 항공운송산업의 경쟁 요소

항공운송산업의 주요 경쟁요소는 스케줄, 가격, 서비스/안전 등 이라고 할 수 있을 것이다. 물론 다른 산업과 같이 다양한 경쟁 요소가 존재할 수 있으나, 항공이라는 특수한 형태를 고려할 때 위의 3가지 요소가 중요시 된다 할 것이다.

#### 1. 스케줄

스케줄(노선망 및 운항횟수)은 항공사 최대의 경쟁 요소이다. 당연한 이야기이지만 고객은 자신이 가고자 하는 노선과 시간을 최우선적으로 고려하게 된다. 경우에 따라 일부 항공사는 광범위한 스케줄 구축을 포기하고 틈새 시장에 집중하는데, 이 경우 역시 집중하는 지역에서 경쟁사 대비 우월한 노선망과 운항횟수를 구축한다.

15) 항공법 제112조는 정기항공운송사업을 경영하고자 하는 자는 노선 별로 건설교통장관의 노선면허를 받아야 한다' 라고 규정하고 있다. 따라서 항공법상의 운수권 배분을 공정거래법상의 유효경쟁의 개념에 따라 시행하는 것이 각 노선시장의 공정경쟁을 확보하는데 가장 중요한 요소이다.

노선망에서 후발항공사는 상대적으로 불리하다. 기존항공사에 의해 허브-스포크(hub-spoke) 운송망이 구축되어 있는 경우, 해당 시장에서 독자적인 운송망을 구축하지 못한 후발항공사는 기존의 운송망 일부에 참여하여 전체를 대상으로 경쟁하는 것과 같은 상황에 처하게 된다. 따라서 후발항공사는 기존 항공사가 운영하는 스케줄 수준을 확보하기 위해서는 많은 시간이 필요하게 되는 데, 이는 곧 선발항공사의 우월한 시장 지배력으로 작용하게 되는 것이다.

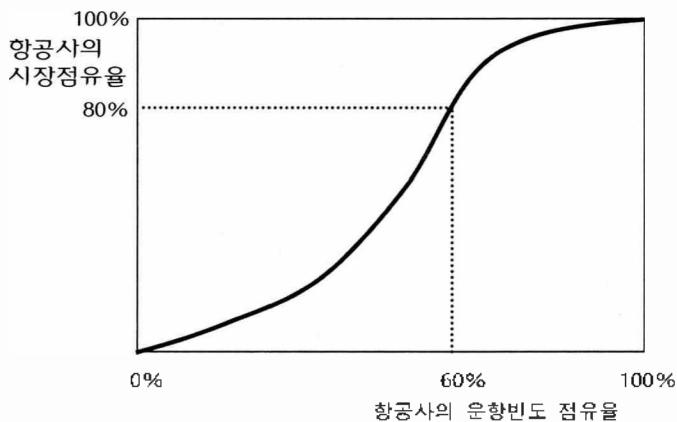
운항횟수의 다양성이 소비자의 항공사 선택과정에 영향을 미치는 정도는 흔히 시장에서의 공급 점유율보다 고객의 시장점유율이 더 크게 나타나는 현상으로 설명된다. 예를 들어 두 항공사가 취항하는 노선에서 한 항공사의 항공편이 60%를 차지하고 있다면, 고객들은 항공편에 대한 선택의 폭이 넓고, 다양한 여정을 만들 수 있으며 예약이 용이할 것으로 판단한다.

따라서 공급이 큰 항공사의 상품을 더 선호하게 되어, 결국 공급이 상대적으로 큰 항공사는 60%를 보다 많은 비율의 수요를 확보하게 된다. (그림 1)은 스케줄을 결정하는 운항빈도에 따라 시장점유율이 어떻게 변하는가를 나타낸 것이다.

선발항공사는 상대적으로 우세한 네트워크를 이용하여 연결손님(Transit Passenger)을 유치하는데 절대적으로 유리하며, 기 축적된 마일리지를 유지하고 추가로 누적코자 하는 고객의성향에 따라 후발항공사는 과거 선발항공사를 이용하였던 고객을 신규 유치하는데 상당한 어려움이 있다.

따라서, 이러한 소위 소비에 있어서 외부효과가 강하게 나타나 우세한 네트워크

< 그림 1 > 시장점유율에 대한 운항빈도의 S- 곡선 효과<sup>16)</sup>



16) N.K. Taneja, *ibid.*, p.144. 운항 빈도와 시장점유율의 상관관계는 이미 1970년대 미국 민간항공위원회(CAB) 및 IATA 등에 의해 검증되었다.



크를 갖고 있는 선발항공사에게 쏠림현상이 발생하게 되고, 마일리지 등으로 상당한 전환비용이 수반되니만큼 고착현상(lock-in)도 발생한다고 할 수 있다.

## 2. 가격(운임)

스케줄이 전체 노선에서 이루어지는 경쟁요소라고 한다면 가격(운임)은 개별 구간에서 이루어지는 경쟁요소이다. 고객은 이동하고자 하는 구간에서 동일한 서비스와 스케줄이 존재한다면 당연히 상대적인 저운임을 선택할 것이고 또한 여정이 일정 부분 불편하다 하더라도 학생이나 관광객 등, 가격에 민감한 소비층은 저운임을 선택할 것이다.

후발항공사가 기존항공사가 취항하는 노선에 취항하기 위해서는 상당한 초기 투자가 곧 후발항공사의 진입장벽이 된다. 이는 신규항공사에 대응하여 선발항공사는 상대적으로 낮은 단위비용으로 공급력을 증가시킬 수 있기 때문에 후발항공사는 적절한 운임을 보장 받기 어렵다. 또한 선발항공사가 일정기간 저가 운임정책을 유지할 경우, 가격에 민감한 관광, 단체 수요 유치가 불가능하며, FFPs 영향으로 상용 고객 유치 조차 불가능하기 때문이다.

결과적으로 수요가 한정되어 있고 시장규모가 작은 노선에서 일정기간 저가격 정책을 유지할 경우 후발항공사는 노선을 폐지하여야 하며, 폐지 이후 선발항공사는 복수취항 이전 운임으로 정상화 하거나, 보다 높은 운임을 설정하여 복수취항기간 동안의 손실을 보상 받는다.

항공산업은 각 노선별로 별도의 관련시장으로 획정되는바, 다수의 고수익 독점노선을 운항하고 있는 선발항공사는 동 노선에서의 독점력을 지렛대로 하여 저수익 복수노선에서 평균비용을 하회하는 한계비용에 상응하는 가격을 책정함으로써 주된 시장에서 시장지배적 지위를 다른 시장으로 이전할 가능성이 매우 높다. 이러한 교차보조(cross subsidy) 또는 노선간 결합판매 등으로 인하여 후발사업자는 공정경쟁을 하기 매우 곤란하다.

## 3. 서비스/안전

스케줄 및 가격(운임)에서 불리한 후발항공사가 선택할 수 있는 유일한 경쟁요소가 서비스/안전 이다. 기존 항공사와 차별화를 위해 후발항공사는 서비스와 안전에 집중하며 대부분의 자본을 투여하게 된다. 새 비행기 도입, 차별화된 유니폼, 서비스 프로그램, 기내식 고급화, 안전과 관련된 최신 기기 도입 등 이다.

그러나 이러한 서비스/안전에 대한 집중 투자가 수요 유치에 기여하는 가에 대해서는 확신을 가질 수 없을 것이다. 국내 항공운송업계를 예로 들자면, 아시아나는 각종 서비스 평가 지표에서 10여년간 대한항공을 압도하고 있으며<sup>17)</sup>, 안

17) 아시아나는 한국생산성본부 국가고객만족지수(NCSI) 9년 연속 1위, 한국능률협회 한국산업고객만족도(KCSI) 7년 연속 1위, 한국표준협회 서비스품질지수(KC-SQI) 6년 연속 1위 등, 모든 서비스 평가에서 대한항공 대비 우위를 차지하고 있다.

전도에서도 90년대 후반 대한항공의 사고와는 별도로 아시아나는 세계 18위, 대한항공은 77위라는 언론 보도<sup>18)</sup>가 있었다.

이러한 압도적인 서비스/안전에 대한 평가에도 불구하고 대한항공과 아시아나의 격차는 2000년 이후 일정하게 유지되고 있으며, 결국 서비스/안전에 대한 평가가 시장 진입 초기에는 성장에 영향을 줄 수 있으나, 일정 규모를 확보한 이후에는 큰 영향을 줄 수 없다는 것을 증명하는 것이다.

따라서 스케줄과 가격에 우위를 가지고 있는 선발항공사는 고객의 선호도와는 관계없이 시장지배자의 위치를 공고히 하게 되는 것이다.

#### 다. 정부의 항공정책

정부는 1988년 복수민항체제를 열고 선발항공사와 후발항공사의 균형성장을 도모한다는 원칙아래 운수권 배분지침을 시행하여 왔다.

그러나 1990년 시행된 제1차 지침인 “정기항송운송사업자 지도육성 지침”에 의하면 선발항공사는 취항지역 제한이 없는 반면, 후발항공사는 취항지역을 선발항공사가 대부분의 고수익노선으로 선점하고 있던 미국, 일본, 동남아 지역으로 제한하고, 이 지역의 신규노선을 후발항공사 2, 선발항공사 1의 비율로 배분하기로 하였으나 실질적으로는 이들 지역의 고수익 노선은 거의 남아 있지 않은 상태였다.

또한 동남아 지역에 속하면서도 유일한 미취항 고수익 노선이었던 “중국”과 “베트남”은 미수교 국가라는 이유로 배분에서 제외함으로써 유효경쟁환경은 요원해 질 수 밖에 없게 되었다.

1994년에 시행된 제2차 지침인 “국적항공사경쟁력강화지침”에서는 복수취항 허용기준을 1차 지침보다 상향 조정함으로써 선발항공사의 독점운항권이 더욱 공고히 되고 후발항공사의 시장 진입 기회는 1차 지침보다 어렵게 되었다.

이러한 일련의 조치 때문에 1996년 7월 공정거래위원회는 “기존 취항업체가 노선 독점을 유지할 수 있는 여지가 있고 경쟁항공사의 신규진입을 제한함으로써 국적항공사간 경쟁을 과도하게 제한하므로 관련 조항을 폐지하거나 대폭 완화하는 조치가 필요하다” 권고하기 까지 하였다.

이후 정부는 1999년 7월, 복수민항체제에 대한 긍정적 평가를 바탕으로 국민 편익 증진을 위한 공정경쟁환경 강화를 골자로 하는 “국제항공정책방향”을 수립하여 시행하였으나, 7년이 지난 2005년말 기준 선/후발항공사의 매출 격차는 4조 5천억원으로, 1999년 2조8천억원에서 62.7%나 더 증가 하였다.

위의 열거한 내용과 같이 운수권의 확보에 따라 항공사의 매출 차이가 결정되는 바, 항공운송산업에서의 유효경쟁을 확보는 1차적으로는 정부의 운수권 배분

18) 일본 TIME & 영국 「플라이트세이프 컨설턴트」 (2006), 2월호.

을 통하여 실현되며 양사의 운수권 배분내역에 의하면 선발사업자에 대한 유효 경쟁정책이 실현되지 않고 있다고 할 수 있다.

### III. 항공운송산업의 비대칭규제 필요성

#### 가. 국내 항공운송산업의 비대칭 규제 필요성

비대칭규제는 공정거래법과 전기통신사업법과 같은 해당산업에 특수한 규제 산업법에 의하여 시행될 수 있으며 양자는 서로 배타적인 것이라기 보다는 보완적인 관계에 있다. 특히 1990년대 들어 기존의 규제산업법에서도 공정거래법상의 원리를 확산시키려는 추세가 뚜렷해 지고 있다.

최근 공정거래위원회가 기존에 공정거래법상의 적용제외 규정에 의하여 암묵적으로 보호되어 왔던 금융산업, 통신산업, 가스산업 등 각종 규제산업에 대하여 공정거래법을 적극적으로 적용하고 있는 것도 이러한 추세를 반영한 것이다.

그러나 항공운송산업의 경우 우리나라의 경우 오직 2개의 국적항공사<sup>19)</sup>가 노선면허에 기초하여 경쟁을 하는 것이므로 공정거래법의 적용여지는 매우 제한적이다. 즉 시장의 구조적인 측면, 특히 진입장벽의 측면에서는 개입의 여지가 전혀 없다. 물론 면허취득후의 반경쟁적 행위에 대해서는 시장지배적 지위의 남용이나 불공정거래행위에 대한 규제 등의 방식으로 공정거래법적 규율이 가능하다. 그러나 경쟁의 기초가 되는 노선면허는 항공법상 건설교통부의 전속적 권한이다.

다만 면허기준을 정하고 있는 항공법 제113조 제2호에 의하면 사업계획서상의 운항계획이 “이용자의 편의” 적합할 것이라고 하여 공정거래법상의 소비자의 이익 내지는 후생(consumer welfare)을 면허발급의 기준중의 하나라 제시하고 있는 점에 비추어 건설교통부장관의 면허발급 권한도 공정거래법상의 이념과 일정한 법적 관련을 맺고 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 현재 공정거래법의 가장 중요한 목적이 소비자 후생의 극대화라고 하는 데는 이론의 여지가 거의 없기 때문이다.

유효경쟁을 실현하기 위한 비대칭규제여부는 일반적으로 시장점유율을 기준으로 하는 것이 관행이다. 통신산업의 경우 시장점유율의 추이에 따라 전기통신사업법상의 비대칭규제의 적용여부를 판단하고 있다.

2005년 매출액 기준 선발항공사와 후발항공사의 시장점유율을 비교해 보면 선발항공사가 약 70%의 시장점유율을 갖고 있다. 선발항공사가 유지하고 있는 70%의 시장점유율은 위에 열거한 항공시장의 특성에 비추어 현재와 같은 정부의 면허발급정책이 지속될 경우 후발사업자가 깨뜨리기 극히 힘들다.

19) 제주항공은 국내선만 취항.

문제는 대부분의 노선에서 복수취항이 허용된다고 하더라도 전술한 바와 같이 강력한 스케줄, 가격(운임) 경쟁력, 선발항공사의 이점, 고객 선호도의 미반영 등으로 인하여 공정한 경쟁이 이루어지지 않을 가능성이 매우 높다.

이처럼 평균비용이 장기적으로 하락하는 항공산업에서 선발항공사에 대한 쏠림 현상이 가중된다면 향후 10년내에 국내 항공운송산업에 자연 독점이 발생할 가능성은 매우 크다 할 것이다. 자연 독점이 일단 발생하면 전술한 바와 같이 공정거래법만으로는 자연 독점 상황을 개선할 수 없는 바, 결국 그 피해는 소비자에게 돌아 갈 것이 자명하다.

따라서 현재의 자연 독점 발생을 막을 수 있는 상황에서 적극적인 유효경쟁환경 도입이 항공운송산업에 필요하며, 이것은 결국 소비자 권익 증진으로 귀결될 것이며, 공정경쟁을 통한 산업 발전을 이끌 것이다.

## 나. 항공운송산업에 대한 유럽의 규제

미국 및 유럽 등 항공시장은 수많은 항공사들이 경쟁을 하고 있으므로 단 2개 항공사만이 경쟁하고 있는 우리나라 시장과는 상황을 전혀 달리하고 있다. 그러나 세계 각국의 경쟁 당국은 항공기 시장의 공통된 특성인 진입장벽의 존재, 네트워크 효과의 존재, 레버리지의 가능성 등에 대하여 주목하고 있고, 우리나라 항공시장 보다 훨씬 경쟁적이라고 할 수 있는 유럽 및 미국에서도 항공시장에 대한 규제는 꾸준히 적극적으로 이루어지고 있다. 특히, 항공시장에 대해 적극적으로 규제를 하고 있는 유럽 경쟁 당국의 규제 사례를 보면 다음과 같다.

### 1. 항공사간의 기업 결합 규제

유럽 경쟁 당국은 항공사간의 합병, 업무 제휴 등 기업 결합을 승인하거나 승인 조건을 부여함에 있어 해당 노선(위에 본 바와 같이 전세계적으로 항공시장은 노선 별로 관련 시장을 획정하고 있고, 통상 “O&D(Origin & Destination) market”이라 표현하고 있다) 유효 경쟁을 저해하는지 여부를 구체적으로 판단하고 있다.

즉, 유럽 경쟁 당국은 문제가 되는 기업 결합이 해당 노선에서 유효 경쟁을 저해할 우려가 있는지 판단하되, 특히 특정 노선이 독점화되거나 약탈적 가격 책정(predatory pricing)의 우려가 있는 경우 다양한 승인 조건을 부여함으로써 그러한 효과를 미리 차단하고 있다.

특히 유럽경쟁 당국은 Lufthansa와 Austrian Airlines<sup>20)</sup>, Air France와 KLM<sup>21)</sup> 및 Lufthansa와 Swiss항공<sup>22)</sup>의 기업결합건에 대하여 승인 조건으로서 경쟁 노선에 대하여 가격을 인하하는 경우 독점력을 가지고 있는 노선에 대하여도 가격을 인하

20) Commission Decision (2002/746/EC) *Lufthansa/Austrian Airlines* [2002] OJ L 242/25.

21) Case COMP/M.3280, *Air France/KLM*, Commission Decision of 11 February 2004.

22) Case COMP/M.3770, *Lufthansa/Swiss*, Commission Decision of 4 July 2005.

하여야 한다는 규제를 부여한바 있다. 이는 신규 진입을 막기 위한 약탈적 가격 책정 및 교차보조(cross subsidy)를 예방하기 위한 규제로 평가할 수 있다.

또한 다수의 사건에서 기업결합 승인 요건으로 해당 항공사에게 합병 이후에 경쟁항공사에게 아침과 저녁의 주요 시간대(Peak time)에 이착륙 시간대(Slot)를 배정하도록 한다든지, 운항 횟수를 제한한다든지 하는 특별한 의무를 조건으로 합병을 승인함으로써<sup>23)</sup>, 규모가 작은 경쟁자들이 시장에서 유효한 경쟁을 하거나 신규 항공사의 시장 진입이 용이하도록 하여 비대칭적 규제의 전형을 보여주고 있다.

## 2. 항공요금 등 거래 조건에 대한 규제

항공요금 등 거래 조건에 대한 규제를 살펴보면, 유럽 경쟁 당국이 항공시장에 대하여는 다른 시장과는 달리 시장지배적 사업자의 특별 책임을 더욱 무겁게 부여하고 있음을 알 수 있다.

예를 들어 독일 경쟁 당국(BKA)의 경우 Lufthansa/Germania<sup>24)</sup>에서 시장지배적 항공사인 Lufthansa의 가격정책이 약탈적 가격 정책에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서 요금이 Lufthansa의 평균 가변 비용보다는 높지만 평균 비용보다는 낮다든지, 가격 자체는 경쟁사와 비슷해도 실제로 같은 가격에 제공하는 서비스의 질이 다른 경쟁사가 따라오기 어렵다는 이유 등 일반적인 경쟁제한성 판단의 기준으로 보기에는 다소 이례적인 매우 완화된 기준으로 약탈적 가격 설정행위를 인정하였다.

특히 위 사건에서 독일 경쟁 당국은 독일 항공운수시장의 신규 진입자는 몇 년간 경쟁에서 보호되어야만이 유효경쟁을 할 수 있게 된다고 까지 표현함으로써 항공시장의 비대칭적 규제의 필요성을 역설하였다.

## 3. 여행사 시장 등 항공시장과 관련한 시장에 대한 규제

유럽경쟁 당국은 항공 노선, 항공사들의 구체적인 가격 책정 등 거래 관행뿐 아니라 여행사와의 관계에서는 거래조건 등 항공 시장에 구체적인 부분에 대해 이미 규제를 하고 있다.

유럽 경쟁 당국은 브리티시항공(British Airway plc)<sup>25)</sup>에서 브리티시항공이 여행사들에 대해 성과보상금(Performance Reward), 훈련자금(Training Fund), 사업개

23) Lufthansa/Eurowings(Case COMP/M.3940);Lufthansa/Swiss(Case COMP/M. 3770); SAS/Austrian(Case COMP/37.749); Air France/KLM(CASE COMP/M.32.80) etc.

24) Bundeskartellamt, Beschluss im Verwaltungsverfahren gegen Deutsche Lufthansa AG, Köln, vom 18 Feb 2002, Geschäftsaechen:B9-144/01

25) Case COMP/34.780, *British Airways v Virgin* [2000] OJ L 30/1, confirmed by the Court of First Instance in its judgment of 17 December 2003 in Case T-219/99 [2003] ECR II-5917; under appeal before the European Court of Justice (Case C-95/04).

발자금(Business Development Fund) 등을 지급하는 행위가 영국내 항공운송 사업에서 경쟁자들은 배제하기 위한 목적을 가지고 있어 그 독점 효과가 발생하였음을 인정하여 브리티시항공에 벌금 680만 파운드를 부과한바 있다.

이 사건은 브리티시항공에 비해 후발 업체에 불과하였던 버진항공(Virgin Atlantic Airways Limited)의 신고에 의한 것인데, 통상 거래처에 대한 각종 지원 행위가 불공정한 것이라고 쉽게 단정할 수 없다는 점에 비추어 보면, 경쟁당국은 판단에 있어 경쟁 수단의 불공정성 여부를 판단하였을 뿐 아니라 항공시장의 비대칭적 규제의 차원에서 다른 시장의 경우에는 적법하다고 판단될 수 있는 거래 수단들에 대하여도 엄격한 기준으로 법 위반 여부를 판단한 것으로 보인다.

## IV. 결 론

우리나라보다 다수의 항공사들이 치열하게 경쟁하고 있는 유럽 항공시장에서도 유럽 경쟁 당국이 비대칭적 규제를 적극적으로 시행하고 있는 점에 비추어 보면 항공산업에 대한 비대칭적 규제가 유효 경쟁을 통한 소비자 편익 증대를 위하여 얼마나 필요한 것인지 여실히 알 수 있다.

특히 우리나라는 복수민항 출범 이후 2005년까지 선발항공사와 후발항공사의 연간 매출액 비율이 7.1 : 2.9 로 격차가 현격하며 이웃 경쟁국인 일본/대만의 선, 후발항공사의 매출액 비율이 5.5 : 4.5 정도인 환경과 비교할 때, 유효경쟁을 위한 비대칭 규제가 필요하고 생각되며, 특히 미국/유럽에 비해 항공운송시장 자체가 매우 한정되어 있는 현실을 고려할 경우 비대칭적 규제가 더욱 절실하다 하겠다.

결국 우리나라의 항공운수산업에서의 유효경쟁환경을 조성하기 위해서는 운수권 배분 절차에서의 비대칭규제의 원리가 상당기간 적용되어야 하며, 복수취항이 허용된 노선에서도 후발사업자가 공정하게 경쟁할 수 있도록 비대칭규제방안이 강구되어야 한다. 뿐만 아니라 보충적으로 공정거래법상의 시장지배적 지위의 남용규제와 같은 비대칭규제도 강력하게 집행되어야 할 것으로 판단된다.

## [참고문헌]

1. 권오승(2002), 『경제법』, 제4판, 법문사
2. 김종석(2001), 『규제완화의 경제학』, 선학사
3. 허희영(2001), 『항공경영학』, 명경사
4. \_\_\_\_\_(2001), 『항공운송산업론』, 명경사
5. 일본 TIME紙, 2006.2월호
6. F.M. Scherer and David Ross (1990), *Industrial Market Structure and Economic Performance* 3<sup>rd</sup> edition
7. J.M. Clark(1940), "Toward a Concept of Workable Competition," *American Economic Review*, vol.30
8. Philip Areeda and Louis Kaplow (1997), *Antitrust Analysis*, 5th edition
9. Henry Adler Einhorn & William Paul Smith (1968), *Economic Aspects of Antitrust*
10. Janusz A. Ordover & Daniel M. Wall, (1988), *Proving Entry Barriers*
11. Jan Boone (2005), *Effective Competition*
12. Carl Christian Von Weizsäcker (1980), *A Welfare Analysis of Barriers to Entry*
13. Stephen Sosnick(1958), "A Critique of Concepts of Workable Competiton," *Quarterly Journal of Economics*
14. Simon Bishop and Mike Walker(2002), *The Economics of EC Competition Law*