

## 항공운송산업의 공정경쟁에 대한 이해와 정책적 제언\*

박진서\*\* · 김제철\*\*\* · 한익현\*\*\*\*

### 목 차

- I. 서론
- II. 자유화된 항공시장에서 경쟁에 대한 이해
- III. 국가별 국제항공운송 경쟁정책 현황
- IV. 경쟁과 협력의 범위 확대
- V. 정책적 제언

\* 본 논문은 한국교통연구원 '2016 항공교통정보분석사업 현안분석보고서' 중 '국제 항공운송 공정경쟁에 대한 이해와 우리나라 현황에 따른 정책적 제언'을 바탕으로 작성함.

\*\* 한국교통연구원 항공교통본부 연구위원

\*\*\* 한국교통연구원 항공교통본부 선임연구위원

\*\*\*\* 한국교통연구원 항공교통본부 연구위원

## I. 서론

항공분야에서 공정경쟁(fair competition)에 대한 논의는 항공자유화가 시작된 1970년대부터 현재까지 지속적으로 이루어지고 있다. ICAO 제5차 세계항공운송회의(2003년), ICAO 제6차 세계항공운송회의(2013년), 제3차 ICAO 항공운송 심포지엄(2016)의 가장 큰 화두 또한 ‘공정경쟁’이었다. 기본적으로 항공자유화에 따른 항공사간 ‘경쟁’은 항공운송산업의 지속적인 성장과 함께 해당국의 경제성장에도 긍정적인 영향을 미치고 있다(Tae Hoon Oum 외 2명, 2008). 또한 궁극적으로는 소비자의 편익 또한 증가시킨다. 우리나라에서는 공정경쟁의 일부분인 ‘독과점 및 부당 경쟁제한(이창재, 2015)’, ‘항공운임 경쟁법규(신동춘, 2011, 2013)’, ‘시장지배적 지위 남용(손영화, 2012)’, ‘상용고객우대제도의 국제경쟁(서명선 외 1명, 2010)’, ‘항공운송산업의 유효경쟁(workable competition) 도입 필요성(마경하, 2006)’ 등 다양한 연구가 진행되어 왔다. 하지만 거시적인 측면에서 자유화된 항공운송시장에 대한 이해와 사례를 기반으로 공정경쟁과 정책적 패러다임을 제시한 연구는 없었다. 따라서 본 논문은 2016년 3월에 개최된 제3차 ICAO 항공운송 심포지엄에서 다루어진 ‘공정경쟁’에 대한 내용을 중심으로 주요 논쟁과 문제점, 해외 각국의 입장 그리고 우리나라의 공정경쟁에 대한 이슈를 바탕으로 새로운 틀에서 공정경쟁의 정책 방향을 제언하고자 한다.

## II. 자유화된 항공시장에서 경쟁에 대한 이해

### 1. 공정경쟁이 대두된 배경

경쟁법에 대한 시작은 항공운송시장의 규제완화(deregulation)로 시작되었다. 미국의 국내 항공운송산업의 규제완화는 1978년부터 시작되었으며, 유럽도 이

와 비슷한 정책을 1992년부터 1997년까지 시행하였다. 그 외에도 캐나다가 1978년, 오스트레일리아 1990년, 뉴질랜드가 1986년에 규제완화 정책을 시행하였다(David Gillen 외 1명, 2005). 하지만 1990년대 전까지 자국 항공시장에 일부 적용 하였을 뿐, 거의 대부분의 국가들은 경쟁법을 국제항공운송시장에 적용하지 않았었다. 결론적으로 양자간 항공협정에서 불공정 경쟁을 피하는 기본적인 원칙과 의무를 포함하면서도 해당 조항을 다루지 않았었다. 1990년대부터 글로벌화와 자유시장경제체제가 전 세계적으로 적용되면서 선진국을 중심으로 세계 각 국이 점차 경쟁법을 적용하기 시작하였다. 자유화가 진전되고 많은 국가들이 이를 받아들임에 따라, 공정경쟁을 보장하는 조항들이 지속적으로 경쟁법에 적용되는 경향을 보여 왔으며, 특히 자유경쟁체제를 받아들인 나라에서 이러한 현상이 두드러졌다(ICAO, 2016b).

세계항공운송의 자유화는 자유로운 항공시장 진출로 인해 항공사들에게 추가적인 비즈니스 기회를 제공하였고, 다양한 경제적 활동을 촉진하였다. 이러한 변화는 기업들을 새로운 시장환경 안에서 경쟁하게 하였다. 심화된 경쟁은 항공사들에게 규모·범위의 경계를 이루기 위한 인수 및 합병을 유도하였으며, 끊임없는 다양한 항공서비스와 글로벌 항공네트워크를 확대하였다. 이러한 심화된 경쟁으로 인한 합병은 역설적으로 반경쟁적 현상(독과점, 국가지원)을 불러오기도 했다.

최근 몇 년 동안 항공운송에 대한 경쟁법과 규정의 적용은 빈도뿐만 아니라 다양한 이슈로 나타나고 있다. 가령 반독점 면제, 인수와 항공동맹체, 우월 지위의 남용, 덤핑 그리고 약탈적 가격 결정·판매·마케팅, 공항에 대한 과세 및 요금, 정부 지원 및 대출 보증 등이다.

국가적 경쟁법에 대한 적용은 한 나라에서 적용하고 있는 체제와 관습에 의해 복잡하고 다양하다. 이는 항공사들이 국제 항공운송서비스를 제공하면서 다른 국가들의 다른 규정과 관습을 지켜야 할 때 상당한 복잡성을 띄게 된다. 추가적으로 한 나라의 경제수준, 지역적 위치 그리고 항공사들 간의 경쟁적 강도 등의 차이 또한 공정경쟁법의 적용을 위해 고려되어야 한다.

## 2. 경쟁에 대한 정의

사전에서 경쟁이란 ‘같은 목적에 대하여 서로 이기거나 앞서려고 다툼’이라 정의 하고 있다.<sup>1)</sup> 경제학에서는 ‘완전경쟁시장’이라는 개념으로 정의할 수 있다. 완전경쟁시장을 이루기 위해서는 ‘다수의 판매자와 구매자가 존재’하며, ‘각 기업이 생산하는 제품이 동질적’이고, ‘진입과 이탈이 자유로워야’ 하며, 마지막으로 ‘모든 기업과 소비자에게 완전한 정보가 주어져야’ 한다(정갑영, 2004).

하지만 경쟁의 의미는 각 국가마다 달리 해석될 수 있다. 해당 국가의 정치 및 경제체제, 신념 등이 반영되기 때문이다. 미국은 경쟁을 ‘시장의 힘이 자유롭게 작동해 총경제후생(total economic welfare)을 최대화 하도록 희소한 자원이 효율적으로 배정되게 만드는 과정’으로 생각한다. 그에 반해 유럽연합은 ‘경쟁자가 없는 경쟁은 불가능하다.’라고 생각한다.<sup>2)</sup>

항공시장 안에서 공정경쟁에 대한 논의는 아직도 뜨겁다. 앞서 말한 것처럼 각 국의 이해관계가 얽혀 있기 때문이다. 하지만 ICAO에서는 시카고협약(Chicago Convention)의 서문(Preamble)과 44조<sup>3)</sup>에 근거하여 항공운송서비스의 공정경쟁을 논의하고 있다.

결론적으로, ICAO는 항공운송에서의 경쟁이란 ‘항공사 혹은 그룹들이 같은 시장에서 원하는 것, 즉 이익을 얻기 위한 제품과 서비스의 가격과 품질을 이용하여 투쟁하는 것’으로 정의하고 있다(ICAO, 2016a). 또한 보다 넓은 의미에서 합리적이고(reasonable), 공정하고(fair), 효과적이며(effective), 제한적이지 않은(unrestricted) 경쟁을 모두 의미한다.

## 3. 경쟁규제 유형

경쟁정책의 목표는 자유경쟁시장에 의해 결정된 상품의 품질, 가격과 서비스

1) 다음 국어사전 ‘경쟁’ 검색 결과

2) 한국경제신문(2010.09.13), [Cover Story] ‘경쟁’은 사람들을 노력하게 만드는 원동력 내용 참고

3) 근거(시카고협약 44조) : (Preamble)··international air transport services may be established on the basis of equality of opportunity and operated soundly and economically, (Article 44)··insure that the rights of contracting States are fully respected and that every contracting State has a fair opportunity to operate international airlines;

를 증진함으로써 전반적인 사회후생과 경제성장에 공헌하는 것이다. 경쟁 정책과 규범들은 크게 네 가지 범주인 반경쟁적 합의(카르텔 포함), 우월적 시장 지위 남용, 인수 및 합병, 그리고 정부 지원으로 나뉜다(ICA0, 2016b).

### (1) 반경쟁적 협정과 합의

반경쟁적 협정은 경쟁을 제한하거나 또는 왜곡하는 운영자들 간 합의로 일반적으로 금지되고 있다. 반경쟁 협정에 대한 금지사항의 한 예는 ‘유럽연합기능조약’ 제101조에서 찾아 볼 수 있다. 조약 제101조 제1항은 회원국 간의 거래에 영향을 미치는 행위로서 유럽연합 내부시장의 경쟁을 배제, 제한 또는 왜곡하는 목적이나 효과를 가지는 사업자들 간의 합의, 사업자단체의 결정 및 동조적 행위를 금지하는 것으로 되어있다(정세훈 외 1명, 2016).

미국에서는 ‘셔먼법(The Sherman Act)’에 의해 주(state) 및 국외 거래를 부당하게 저지하는 계약, 조합 그리고 모의를 금지하고 있다. 또한, 경쟁자들 사이에서 중범죄로 처벌될 수 있는 가격 동결, 호가 조작, 고객 할당을 위해 맺어지는 협정을 금지한다. 미국 항공 운송사들은 상호간의 코드쉐어, 공동의 상용고객과 라운지 접근성 그리고 합동 마케팅을 위한 합의 같은 각자의 협력 서비스 동의서를 시행 전 검토를 위해 미국 교통부(DoT)에 제출해야 한다. 유럽과 미국 외에도 독점금지 강제수단과 규제체제는 각 나라에 따라 넓은 영역에서 존재한다.

### (2) 우월적 시장 지위 남용

우월적 시장 지위 남용의 행동방식은 넓게 두 가지 방식으로 나뉠 수 있다. 먼저 경쟁자를 시장 외부로 내모는 배제적 남용(exclusionary abuses)과 우월한 회사가 어떠한 객관적인 경제적 근거 없이 다른 소비자 집단들에 불공평한 가격을 책정함으로써 자신의 시장 권력을 이용하는 착취적 남용(exploitative abuses)이다(ICA0, 2016b).

국제적인 항공운송분야에서 이러한 반경쟁적인 관행들이 적용되는 대부분은 독점의 형성(formation of monopolies), 약탈적 가격 설정(predatory pricing regimes) 그리고 수용력 덤프(dumping of capacity)이다. 독점은 기업이 시장 점유율을 크게 차지하고 있을 때, 경쟁적인 시장과 비교했을 때보다 소비자들은

더 높은 가격을 지불하고 더 낮은 품질의 상품을 얻을 위험이 있다. 불법 독점은 한 기업이 상품 또는 서비스로 시장을 통제할 때 존재한다. 독점기업은 우수한 상품 또는 서비스 때문이 아닌 반경쟁적인 행위로 경쟁을 억누르며 시장 지배력을 얻는다.

일반적으로 약탈적 관행들은 우월한 기업이 자신의 시장 지배력을 강화하거나 유지하려는 관점에서 실제 또는 잠재적 경쟁자 또는 그 다수를 배제하거나 배제 가능성을 위해 고의적으로 단기적 손실 또는 이윤 포기 전략을 구사하는 행위이다.<sup>4)</sup>

해당 노선에 운항을 추가하는 항공사 전략인 수용력 덤프는 좌석이용률을 낮아지게 하고 해당 노선의 수익성을 감소시킨다. 수용력 덤프는 평소보다 큰 항공기의 운항도 포함할 수 있다. 수용력 덤프를 통해 독점을 가능하게 하며 경쟁적인 시장 균형 가격보다 높게 요금을 인상할 수 있다.

### (3) 합병 및 인수

항공사들 간 국제적 합병은 각 항공사가 국적 조건을 유지할 수 있도록 하는 특정 합의가 있는 경우를 제외하면 극히 드물다. 우리나라의 경우, 항공안전법 제10조(항공기 등록의 제한) 5)에서 외국 자본이 소유할 수 있는 국적항공사 지분을 49%로 제한하고 있다.

미국의 경우, 클레이튼 법(Clayton Act) 제7항은 어떠한 상업적인 활동에서 합병 및 인수 효과가 경쟁을 감소시키거나 독점을 발생시키는 경향이 있는 경우에 사업결합을 금지하고 있다. 유럽의 경우, 합병규범 139/2004에서 찾아볼 수 있는데, 특정 기준치 이상의 합병은 반드시 유럽연합에 통지되어야 하며, 합

4) 2003년 세계항공교통컨퍼런스에서는 항공운송의 약탈적 가격설정을 “항공권 총액 중 항공사의 서비스 제공 비용을 충당하기에 불충분한 수준으로 노선에 요금과 시간당 요금을 매기는 것”이라 정의하였다.

5) 주) 항공안전법 제10조(항공기 등록의 제한) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 소유하거나 임차한 항공기는 등록할 수 없다. 다만, 대한민국의 국민 또는 법인이 임차하여 사용할 수 있는 권리가 있는 항공기는 그러하지 아니하다. 1. 대한민국 국민이 아닌 사람 2. 외국정부 또는 외국의 공공단체 3. 외국의 법인 또는 단체 4. 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 자가 주식이나 지분의 2분의 1 이상을 소유하거나 그 사업을 사실상 지배하는 법인 5. 외국인이 법인 등기사항증명서상의 대표자이거나 외국인이 법인 등기사항증명서상의 임원 수의 2분의 1 이상을 차지하는 법인 ② 제1항 단서에도 불구하고 외국 국적을 가진 항공기는 등록할 수 없다.

병평가에서 위원회는 해당 합병이 시장에서 해당 독립체가 우월한 시장지위의 발생과 강화의 결과로서 효과적인 경쟁을 크게 방해하는지 조사하고 있다.

관련 국제동향으로는, 2013년 국제민간항공기구(ICAO) 제6차 세계항공운송 회의에서는 ‘항공사 소유 및 통제’의 자유화를 촉진하고자 건의되었으며, 이는 회원국의 만장일치의 지지를 이끌었다(신동춘, 2013).

#### (4) 정부지원

보조금과 보복조치에 관해 세계무역기구(WTO) 협정<sup>6)</sup>은 정부가 직·간접적으로 보조금을 사용하는 정책들을 규제한다. 먼저 협정에 ‘정부’라 할 수 있는 정부기관 또는 공공기관에 의한 재정적 지원이 있다. 정부정책은 직접자금송금(수여, 대출, 지분통합), 잠재적 직접자금송금 또는 부채(담보대출)를 포함하고 있다. 그 외 기한이 지난 또는 수집되지 않은 정부 세입(세금 공제 같은 국가 재정 우대책)과 정부가 일반적 사회기반시설 이외 상품 또는 서비스를 제공하거나 상품을 구매하는 행위도 포함한다. 정부는 기금을 조성하거나, 위에서 기술된 재정적 지원을 위해 사설 기관에 위탁 또는 총괄한 경우도 포함하고 있다. 마지막으로 GATT 1944의 16조항에서 언급된 어떠한 형식의 수입(income) 또는 가격(pricing) 지원 행위도 이에 포함된다(ICAO, 2016b).

### Ⅲ. 국가별 국제항공운송 경쟁정책 현황

#### 1. 전 세계 경쟁법 현황

ICAO 세계 항공운송협정(World Air Services Agreements, WASA) 온라인 데이터베이스는 지속적으로 갱신되고 있으며, 2015년을 기준으로 1,000개의 개정을 포함하여 173개 가입국 2,660개의 협정과 협의를 포함하고 있다. WASA의

6) 해당 협정은 1994년 4월 우루과이 라운드 결과로서 해당 페이지를 통해 내용을 볼 수 있음  
([https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/ursum\\_e.htm#kAgreement](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#kAgreement))

데이터베이스는 각각의 합의안을 크게 ‘완전 진보(full liberal)’, ‘과도적(transitional)’, 또는 ‘전통적(traditional)’으로 분류한다. 현재 147개의 완전 진보 협정(55개의 추가 수정 조항 포함), 320개의 과도적 협정(178개의 첨부 수정 조항 포함), 2,190개의 전통적 협정(767 수정 조항 포함)이 있다(ICAO, 2015). 또한 ICAO는 ICAO Template Air Service Agreements(TASA)를 통해 공정경쟁에 대한 모델을 제시하고 있다.

〈표 1〉 WASA 데이터베이스의 공정경쟁에 따른 항공협정 분류

분류	협정 수	비율(%)
합계	2,660	100%
완전진보(full liberal)	147	6%
과도적(transitional)	320	12%
전통적(traditional)	2,190	82%

자료 : ICAO(2015), Competition Provisions of Existing Air Services Agreements in Global or Regional Frameworks

## 2. 중동 항공사에 대한 정부지원 논쟁

최근 공정경쟁의 가장 큰 사례로는 중동지역 항공사의 정부지원 논쟁을 들 수 있다. 특히, 유럽 항공시장이 중동지역 성장에 큰 영향을 받으면서 가장 많은 논쟁을 벌이고 있는 중이다. 유럽조종사협회(European Cockpit Association, ECA)는 중동항공사들이 정부에 의해 설립되거나 혹은 지원을 받는 항공사이기 때문에 값싼 인프라 시설과 자본 및 유류를 지원받고 있으며, 유럽항공의 미래를 위해 시장안정과 공정경쟁을 위한 정책과 실행이 필요함을 주장하고 있다(ECA, 2014). 실제로 중동 'Big 3'로 불리는 에미레이트항공(Emirates), 에티하드항공(Etihad), 카타르항공(Qatar Airways) 모두 정부지분이 100% 가까이 참여한 항공사이다. 추가적으로 유럽조종사협회는 중동항공사들이 자본금과 값싼 지원금을 통해 세계노동기구(International Labour Organization, ILO)의 기본 기준조차 지키지 않으면서 노동력을 뺏어간다고 비판하고 있다.

해외에서 일어나는 불공정거래에 대한 방안으로 미국은 자국의 강력한 경제



적 파급력을 활용하여 규제를 행사할 수 있는 방안을 마련하고 있다. 미국교통부 전략계획(strategic plan) 2012~2016에 따르면, 미국의 교통시스템을 위한 5가지 전략적 목표 중 ‘경제 경쟁력(economic competitiveness)’에서 자국의 이익과 국적항공사의 자유로운 경쟁을 위해 외국 정부의 불공정하고 차별적인 방안에 맞서 규제적 정치력을 행사할 수 있음을 명시하였다(ECA, 2014).

### 3. 우리나라 공정경쟁 체제와 사례

#### (1) 우리나라 공정경쟁 법·정책

우리나라는 ‘독점 규제 및 공정거래에 관한 법률’<sup>7)</sup>이 존재하며, 이에 해당 법은 ‘시장지배적지위의 남용금지’, ‘기업결합의 제한 및 경제력집중의 억제’, ‘부당한 공동행위의 제한’, ‘불공정거래행위 및 특수관계인에 대한 부당한 이익제공의 금지’, ‘사업자단체’, ‘재판매가격유지행위의 제한’ 등을 규정하고 있다. 독점 규제 및 공정거래에 관한 법률 제1조(목적)<sup>8)</sup>에서도 ‘공정하고 자유로운 경쟁 촉진’을 가장 중요한 목적으로 명시하였다.

우리나라는 공정경쟁 및 거래를 위한 기관으로 ‘공정거래위원회’를 설립하여 운영 중이다.<sup>9)</sup> 공정거래위원회는 독점 및 불공정거래에 관한 사안을 심의 의결하기 위해 설립된 국무총리 소속의 중앙행정기관이자 합의제 준사법기관으로 경쟁정책을 수립 운영하며 공정거래 관련 사건을 심결 처리하는 역할을 담당하고 있다. 공정거래위원회에서 실행하는 주요 경쟁정책 내용은 아래 <표 2>와 같다.

7) 1980년 12월 31일 제정

8) 주) 독점 규제 및 공정거래에 관한 법률 제1조(목적) 이 법은 사업자의 시장지배적지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함과 아울러 국민경제의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.

9) ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’ 제9장 제35조(공정거래위원회의 설치)에 따름

〈표 2〉 공정거래위원회 주요기능과 경쟁정책 내용

정책명	내용
경쟁촉진	- 각종 진입장벽 및 영업활동을 제한하는 반경쟁적 규제를 개혁하고, 경쟁제한적 기업결합을 규율함으로써 경쟁적 시장환경을 조성
소비자 주권 확립	- 소비자에게 일방적으로 불리하게 만들어진 약관조항을 시정하고, 표준약관을 보급함으로써 불공정 약관으로 인한 소비자 피해를 방지
중소기업 경쟁기반 확보	- 하도급대금지급, 물품수령 등 하도급 거래에서 발생할 수 있는 대형업체들의 각종 불공정행위를 시정함으로써 중소 하도급업체의 발전기반을 확보
경쟁정책	- 경쟁제한적시장구조개선, 시장지배적지위남용, 기업결합심사, 경제력 집중억제, 부당내부거래, 부당공동행위(담합), 사업자단체금지행위, 불공정거래행위, 재판매가격유지행위, 국제경쟁정책

자료 : 공정거래위원회 홈페이지(<http://www.ftc.go.kr/>)

항공운송사업과 공정경쟁에 관련된 법률은 항공사업법 제15조(운수에 관한 협정 등)<sup>10)</sup>에 명시되어 있다. 동법에서는 항공운송사업자가 다른 항공운송사업자(외국인 국제항공운송사업자를 포함)와 공동운항협정 등 운수에 관한 협정을 체결하는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부 장관의 인가를 받아야 한다. 특히 제2항에서는 ‘공정경쟁’에 대한 내용으로서, 부당한 경쟁과 차별을 제한하는 내용을 명시하였다.

## (2) 국내 공정경쟁 이슈

2010년에는 우리나라 내부적으로 항공사간 공정경쟁에 대한 이슈가 많았다. 2005년 최초로 저비용항공사가 설립되고 우리나라 항공운송사업자가 급격히

10) 주) 항공사업법 제15조(운수에 관한 협정 등) ① 항공운송사업자가 다른 항공운송사업자(외국인 국제항공운송사업자를 포함한다)와 공동운항협정 등 운수에 관한 협정(이하 “운수협정”이라 한다)을 체결하거나 운항일정·운임·홍보·판매에 관한 영업협력 등 제휴에 관한 협정(이하 “제휴협정”이라 한다)을 체결하는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 인가를 받아야 한다. 인가받은 사항을 변경하려는 경우에도 같다. ② 제1항 후단에도 불구하고 국토교통부령으로 정하는 경미한 사항을 변경한 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 국토교통부장관에게 신고하여야 한다. ③ 운수협정과 제휴협정에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 내용이 포함되어서는 아니 된다. 1. 항공운송사업자 간 경쟁을 실질적으로 제한하는 내용 2. 이용자의 이익을 부당하게 침해하거나 특정 이용자를 차별하는 내용 3. 다른 항공운송사업자의 가입 또는 탈퇴를 부당하게 제한하는 내용 ④ 국토교통부장관은 제1항에 따라 제휴협정을 인가하거나 변경인가하는 경우에는 미리 공정거래위원회와 협의하여야 한다. ⑤ 운수협정 또는 제휴협정은 국토교통부장관의 인가 또는 변경인가를 받아야 그 효력이 발생한다.

증가하면서, 기존항공사와 신규항공사 간의 경쟁과 견제가 심화되었다. ‘독점 규제 및 공정거래에 관한 법률’에 적용된 국내 공정거래 관련 사건은 2010년 대한항공과 아시아나항공에 ‘시장지배적 지위 남용행위를 통한 저비용항공사 사업 활동 방해’와 ‘국내외 26개 항공화물운송사업자의 부당한 공동행위’ 사례가 있다.

먼저 2010년 대한항공과 아시아나항공이 주요 여행사에 저비용항공사의 좌석판매 제한, 조건부 리베이트 제공 등으로 저비용항공사의 영업활동을 방해하였으며, 이를 ‘시장지배적 지위 남용행위’로 규정하고 과징금(대한항공 약 100억, 아시아나항공 약 6억)이 부과되었다. 2010년 5월에는 16개국 21개 항공화물운송사업들이 한국발 전세계행 노선과 외국발(홍콩, 유럽, 일본) 한국행 노선에서 1999년 12월부터 2007년 7월까지 유류할증료를 신규로 도입하거나 변경하는 방법으로 항공화물운임을 담합한 행위(국제카르텔)에 대하여 시정명령과 함께 과징금 총 1,195억원(대한항공 약 480억, 아시아나항공 약 206억)을 부과되었다.<sup>11)</sup> 또한 해당 항공화물운임 담합 판결<sup>12)</sup>에서 경쟁법 관련 판결은, 우리나라 항공법은 미국 및 유럽의 경우와는 달리 경쟁법의 적용을 받지 않는다는 명시적 규정을 두고 있지 아니하므로, 항공운송사업자 간의 제휴협정에 대한 인가는 국토교통부에 권한이 있지만, 인가된 제휴 협정이 경쟁법에 저촉되는지 여부에 대해서는 공정거래위원회에 그 권한이 있다고 판결되었다(한국교통연구원, 2013). 본 항공화물운임 담합 판결에 대해서는 다른 의견도 있는데, 본 항공사의 담합 행위는 전체 운임에 10% 이하인 유류할증료에 관한 것이며, 급격한 유가 상승에 대한 대비와 함께, 항공운송산업의 규제산업으로서 운임특성과 정부의 역할, 공정거래법의 역외적용에 대한 신중함을 고려하면 부당한 공동행위라고 판단하기 무리가 있다는 것이다(이창재, 2015).

최근에 들어서는 국내 공정거래보다 국외 항공사와 정부지원금 문제가 우리나라에서는 큰 이슈가 되고 있다. 유럽과 중동의 문제처럼 우리나라와 주변국, 특히 중국과의 정부지원금 문제가 우리나라 항공협정에 중요한 고려요소이자 논쟁거리이기 때문이다. 실제로 우리나라 항공사와 중국 항공사간의 운임은 중

11) 공정거래위원회(2010.05.27). “공정위, 전세계 항공화물운임 국제카르텔에 1,195억원의 과징금 부과” 기사 내용 참고

12) 서울고등법원 2010누45904 판결

국 쪽이 훨씬 우위를 점하고 있음에도, 중국의 3대 국영기업에 지급되는 정부보조금이 막대하다는 점이다(<표 3> 참고). 그리고 중국과의 항공자유화가 실시될 경우, 결국 슬롯(Slot) 경쟁으로 이어질 것이고, 공정경쟁의 제도를 제대로 마련하지 않는다면 우리 항공업계로서는 불리한 입장에 놓일 수 있다(허희영, 2014).

〈표 3〉 중국 3대 항공사에 대한 정부보조금 규모

구분	중국항공(CA)	남방항공(CZ)	동방항공(MU)
연간보조금 (2012년 기준)	2,283억 원 (12.8억 위안)	2,247억 원 (12.6억 위안)	3,068억 원 (17.2억 위안)

자료 : 항공사별 연간실적보고서

앞서 언급하였던 ‘항공사 소유 및 통제’와 관련하여서는, 우리나라는 외국 자본이 소유할 수 있는 국적항공사 지분을 49%로 제한하고 있지만, 국제동향은 ‘항공사 소유 및 통제’의 자유화의 방향으로 진행되고 있다. 본 이슈는 우리나라 국적항공사의 자본 확충에 따른 신규투자 확대, 선진 경영기법 도입 등 우리나라 항공산업 경쟁력을 향상시킬 수 있는 방안이 될 수 있다(신동춘, 2013).

### (3) 국내 저비용항공사 협력 전략 확대

2016년 초까지 우리나라 신생항공사인 저비용항공사들은 협력을 통한 운영 전략을 거의 보여주지 못하고 있었다. 작은 소규모 항공사로 시작하여 10년이라는 시간동안 양적인 성장에 중점을 두고 있었기 때문이다. 하지만 최근 국내·외적으로 저비용항공사간의 협력의 사례가 나오고 있다. 국내 항공시장의 한계와 함께 경쟁의 강도가 높아지면서 이를 극복하기 위해 협력을 더 큰 성장 기회로 삼고자 하기 때문이다.

2016년 5월 세계 최초의 저비용항공사 항공동맹인 ‘밸류 얼라이언스(Value Alliance)’가 출범하였으며, 국적항공사로서는 제주항공이 창립 멤버로 가입하였다.<sup>13)</sup> ‘밸류 얼라이언스’에 가입한 8개 항공사들은 도합 176대의 항공기를

13) 밸류 얼라이언스는 제주항공 이외에도 세부퍼시픽, 녹에어, 녹스쿠트, 스쿠트, 타이거에어 싱가포르, 타이거에어오스트레일리아, 바닐라에어가 창립 멤버로 가입하였다.

보유하고 있으며, 이를 토대로 아시아/태평양 지역 160개 도시의 네트워크를 공유할 수 있게 되었다. 제주항공은 새로운 항공동맹체 하에서 아시아 전반에 다양한 항공 네트워크를 통합 운영할 수 있게 되었다. 또한 통합 웹사이트 공유를 통해 공통예약시스템을 구축하게 될 예정이며, 이에 따른 운임절감 효과도 기대된다.<sup>14)</sup>

2016년 4월에는 이스타항공과 티웨이항공이 공동운항(code sharing)에 대한 상호 협약을 체결하였다. 두 항공사는 2016년 6월 7일부터 인천에서 출발하는 방콕-오사카-후쿠오카-나리타 노선에 대한 공동운항을 실시한다. 특히 두 항공사는 공동운항 노선 판매를 촉진하기 위한 공동마케팅 활동을 넓혀 나가 수익성 확대를 추구하는 전략을 제시하였다. 또한 향후 공동운항 확대도 점차 넓혀 나갈 계획이다.

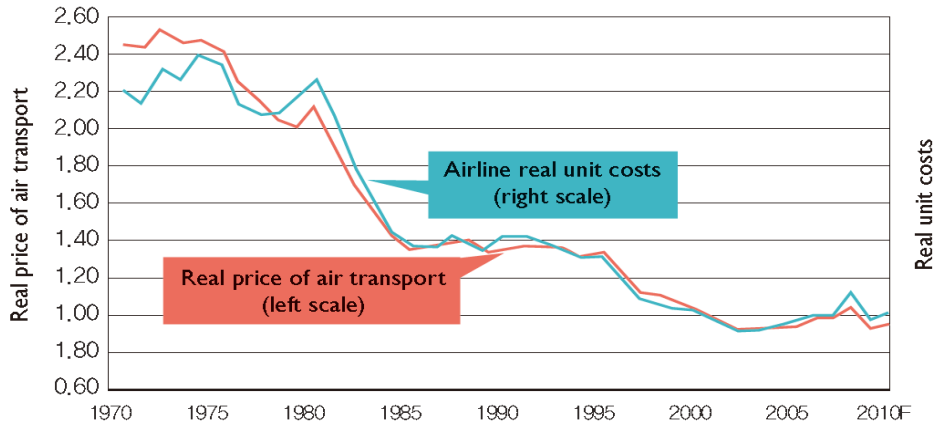
## IV. 경쟁과 협력의 범위 확대

### 1. 경쟁에 따른 항공운송시장 변화

경제학에서는 완전경쟁의 조건이 만족되면 기업들은 평균비용에 따른 정상 이윤만을 획득하고, 생산비가 높은 기업은 경쟁시장에서 배제되게 되며, 궁극적으로 효율적인 기업만이 살아남아 소비자에게 적절한 가격을 제공하게 된다 (정갑영, 2004).

실제로 항공운송시장에서 경쟁에 따른 효율성 향상과 가격하락이 지속되고 있다. <그림 1>과 같이, 지난 40년간 제공되는 항공운송서비스의 실질 운영비용은 약 60% 가까이 하락하였다. 이러한 운영비용의 하락은 새로운 항공기의 운영 효율성, 항공기의 높은 운영 활용률, 항공사의 높은 운영 성과로 인해 가능했다. 항공사간 늘어나는 경쟁 역시 가격을 하락시키는 중요한 역할을 하였다. 소비자한테 판매되는 실질가격 또한 비슷한 추세로 하락하였다.

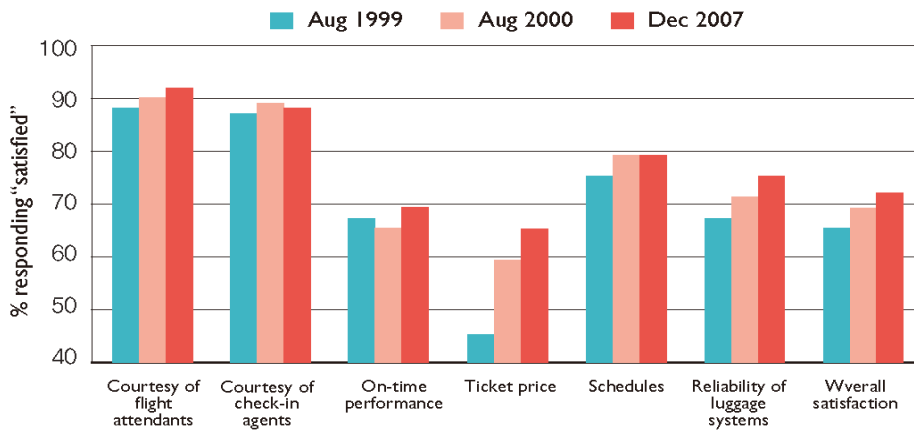
14) 한국교통연구원 항공정책Brief 106호 Aviation Focus(2016.05.27), '세계 최초의 LCC 항공동맹' 벨류 얼라이언스' 출범 내용 참고



자료 : IATA(2011), IATA Vision 2050

〈그림 1〉 항공운송에서 실질비용과 실질가격

서비스와 제품의 질에 대한 소비자의 만족은 시간의 지남에 따라 향상 되었다. <그림 2>에서 전반적인 승객 만족도는 1999년-2007년에 걸쳐 상승하였다. 특히 항공권 가격에 대한 만족도는 45%에서 65%로 상승하였다. 반면에 정시성 대한 만족도는 65%에서 70%로 증가하는데 그쳤다.

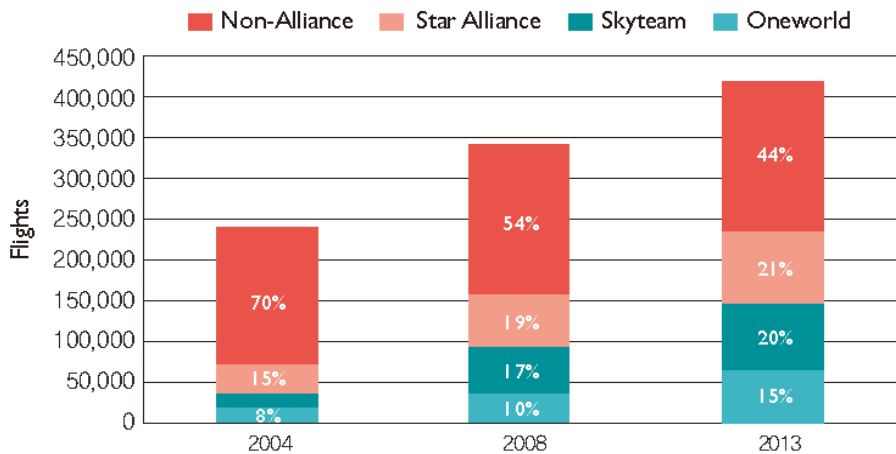


자료 : IATA(2011), IATA Vision 2050

〈그림 2〉 서비스 부분의 승객 만족 요인

## 2. 연결성 증대에 따른 항공사 경쟁력

항공동맹체가 제공하는 장점은 멤버 항공사들이 전체적으로 그들의 시장에서 점유율을 증가시킬 수 있다는 것이다. <그림 3>은 각 항공동맹체에 의해 유럽과 아시아에서 운항된 항공사 시장점유율을 보여준다. 2004년에는 항공동맹체의 시장점유율은 약 30%를 차지하였으나, 2013년 항공동맹체의 시장점유율은 56%로 상승했다. 실제로 국내 연구에서도 항공사의 상용고객우대제도의 성과를 보면, 전혀 참여하지 않는 항공사에 비해 회원수, 탑승률, 경영수익 모두 유의미한 영향이 있었다(서명선 외 1명, 2010).



자료 : Al-Sayeh, M.I.T(2014), The Rise of the Emerging Middle East Carriers: Outlook and Implications for the Global Airline Industry

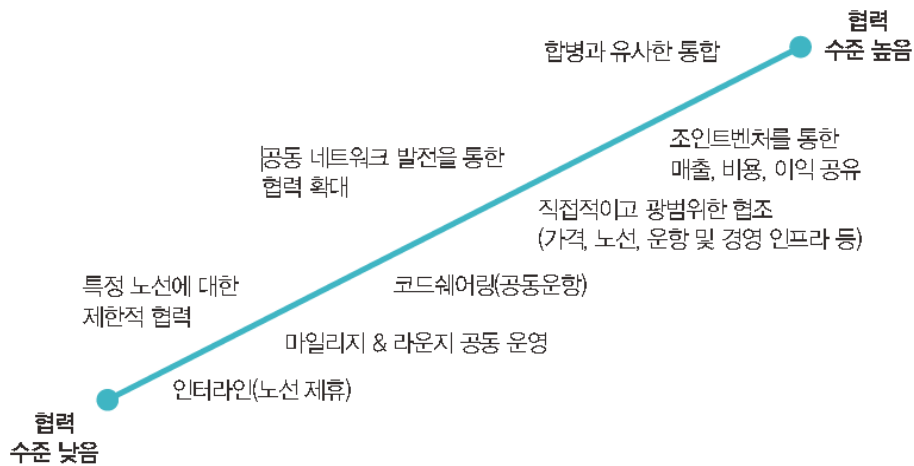
<그림 3> 항공동맹체의 시장점유율 변화(2004-2013)

항공동맹체가 아니라면 제공할 수 없는 다양한 목적지와 뛰어난 접근성을 이 용자에게 제공할 수 있다. 또한, 탑승객이 다른 항공사에서 마일리지 서비스를 이용할 수 있도록 한다. 이러한 항공동맹체는 탑승객의 유용성과 산업의 능률 성을 향상시키기 위한 잠재력을 보유함에도 불구하고, 동맹체의 효과는 꼭 긍정적이지만은 않다. 몇몇은 시장진입에서 그들의 잠재적 영향력, 경쟁, 그리고 소비자 이해관계 때문에 규제기관으로부터 상당한 관심을 끌고 있다. 지정된

특정 주요 동맹체들은 관련된 국가적, 지역적 규제기관에 의해 면밀히 조사되고 있다. 경우에 따라, 어떤 규제 장치들은 동맹체의 잠재적 반경제적인 측면을 완화하기 위해 도입되었다. 이러한 장치들은 다른 항공사들의 시장 진입을 용이하게 할 수 있었다. 항공동맹체에 대한 규제의 적용은 국가에 따라 다양하며, 일반적으로 체계적인 기틀보다는 주로 국가에서 고려하는 일반적인 경제적 또는 정치적 고려사항 등 ‘공공이익’에 의해 좌우되어 필요에 따라 달라진다.

### 3. 항공사 협력의 유형과 발전

전 세계적인 항공자유화와 자유경제체제에 따른 경쟁이 심해짐에 따라, 항공 운송산업에서 항공사들은 불확실한 시장환경을 이겨내기 위해 항공사간 협력을 강화해 오고 있다. 이러한 항공사들간의 협력은 단순한 인터라인 협정부터 항공 동맹체까지 항공사들간의 연결성과 항공경쟁력을 키워나가는 원동력이 되고 있다. <그림 4>와 같이 항공사들간의 협력이란 넓은 개념의 합의(arrangement)를 포함한다. 이러한 합의들은 전략적인 항공동맹체로서 항공사들간의 협력과 경쟁을 포함한 다양한 형태로 나타난다.



자료 : The European Commission and The United States Department of Transportation(2010.11)

〈그림 4〉 항공사 협력의 형태와 발전



항공사간 협력을 통한 연결성 확대의 대표적인 사례는 항공동맹체(alliances)이다. 많은 항공사들은 자신들의 시장을 확대하기 위해 다른 항공사들과의 파트너십을 추구한다. 이러한 항공동맹체는 크기에 상관없이 국내, 지역, 국제적으로 형성되며, 특정한 목적과 전략적 관계를 추구한다. 대다수 탑승객들은 상대적으로 작은 도시들간에서 P2P(지점간)로 여행하길 원하며, 네트워크로 연결된 도시의 수는 수천에 달한다. 한 항공사가 자신의 항공기만을 이용하여 “어느 곳(anywhere)에서 부터 어디든(anywhere)” 서비스를 제공하는 것은 거의 불가능하다. 하지만 소비자들은 다양한 네트워크 범위와 깊이를 원하기 때문에 항공사들은 자연스럽게 항공동맹체에 참여하여 네트워크를 확대하고 있다.

가장 유명한 항공동맹체로는 글로벌 네트워크 확보를 위해 전 세계적으로 대형·중소 항공사들간 연합체인 메가-항공동맹체(mega-alliance)이다. 이제 항공산업에서 메가-항공동맹체의 영향력은 상당하다. 글로벌 항공동맹체의 마케팅 파워는 주요 허브공항(hubs)에서 상당한 경쟁우위를 가지고 있다.

이러한 항공동맹체는 협력의 강도와 전략적인 이해관계에 따라 주로 3가지 형태를 보인다. 먼저 전술적 항공동맹체는 두 개 혹은 제한적인 항공사들이 협력하여 서로 부족한 특정 네트워크를 확장하는데 목적을 둔다. 협력형태는 노선제휴, 마일리지(frequent flyer programme) 공유, 공동운항(code sharing) 등으로 나타난다. 다음으로 전략적 항공동맹체는 여러 항공사들간의 자발적인 연합으로 다양한 상업적인 협력과 협의를 보여준다. 전략적인 항공동맹체는 전술적인 항공동맹체의 다양한 요소를 포함하여 성장한다. 기존의 노선, 마일리지, 코드쉐어링에서 마케팅과 가격책정의 협력, 사무실과 공항시설의 공유, 더 나아가서는 조인트벤처와 프랜차이징이라는 형태를 보인다. 마지막으로 글로벌 항공동맹체는 모든 항공네트워크를 동맹사와 공유하고 티켓 또한 동맹사가 판매할 수 있다. 결론적으로, 항공동맹체는 소비자에게 전 세계를 포함하는 다양한 목적지를 더 편리하고 더 나은 스케줄과 단일화된 가격 및 판매경로를 제공하며 일원화된 서비스와 항공마일리지를 이용하게 한다.

#### 4. 협력경쟁을 기반으로 하는 항공산업 생태계 관점으로 확대

ICAO는 항공사들간의 협력을 통한 이익극대화에 대하여 ‘협력경쟁(Cooperation)’<sup>15)</sup>이라는 개념으로 대변하고 있다. 기업간 경쟁이 항상 적대적인 환경에서만 일어나지 않으며, 이익을 극대화하기 위해서 제품과 마케팅에서 다양한 방면으로 협력한다는 것이다.

최근에는 협력경쟁이라는 기업간의 관점에서 좀 더 거시적인 산업생태계 관점이 나오고 있다. 산업생태계란 생산자와 그 경쟁자, 소비자, 기타 이해관계자 등 상호작용하는 조직들과 개인들에 기반을 둔 경제공동체로 정의 된다(Moore, 1996).

2014년 세계경제포럼에서는 항공과 관광(aviation and travel)을 산업 부문에 주요 아젠더로 정하였고, 두 산업과의 융합 정책을 위한 커뮤니티(community)를 구성하였다. 특히 커뮤니티에서는 항공운송과 관광의 가치사슬(value chain)에 주목하고 있다. 또한 항공우주제작산업과 항공운송산업, 관광 산업과는 긴밀한 가치사슬로 연결되어 있으며, 각 산업간 가치사슬을 위해서 규제당국의 적절한 융합정책이 필요함을 설명하고 있다(WEF, 2014).

특히 항공산업은 정부의 정책부서와 항공운송서비스를 제공하는 항공사 및 공항운영 사업자, 이들 사업자와 직·간접적으로 연계된 수많은 사업자들이 복잡한 공급사슬을 이루며 서로 간에 밀접한 영향을 미치고 있다. 새로운 시대의 창조적 성장을 위해서는 기존 항공사와 신생항공사 간의 협력을 위한 노력이 필요하며, 혁신을 주도하는 창조적 R&D 개발, 신성장 동력을 위한 산업 개척, 소비자 중심 정책 개발을 통해 개방형 산업 생태계 구조로 전환되어야 한다(윤문길, 2015). 또한, 공정거래위원회와 항공운송업의 공정거래 관련 협력을 확대하여 지속적인 항공운송의 발전과 경쟁력 향상을 위한 공정한 항공운송환경 조성에도 기여해야 할 것이다.

15) 협력경쟁이란 협력(Cooperation)과 경쟁(Competition)의 합성어로 네트워크 소프트웨어 회사인 노벨(Novell)의 설립자가 처음으로 제시하였다. 그리고 1996년에 들어 하버드 경영대학원의 교수인 아담 브란덴버거(Adam Brandenburger)와 예일 경영대 교수인 배리 네이버프(Barry Nalebuff)가 이론적으로 정립하였다.

## V. 정책적 제언

전 세계적으로 공정경쟁은 국제항공운송서비스에 있어 중요한 기본 원칙으로 대두되고 있다. ICAO의 공정경쟁에 대한 보고서에도 향후 글로벌 항공자유화가 확대될 것이며 경쟁에 대한 긍정적인 전망과 효과를 제시하고 있다. 공정법의 적용은 각국의 주권을 인정하는 가운데 입안되어야 하며 항공교통 부분에 적용이 가능해야 함을 인식하며 몇 가지 정책적 제언을 하고자 한다.

첫째, 향후 중국, 일본 등 주변국과 크게는 중동 지역 등과 항공자유화를 추진하는 과정에서 공정법의 적용과 이를 이행할 수 있는 법령 및 제도의 마련이 필요할 것이다. 최근에는 중국의 저비용항공사가 시장에 빠르게 진입하고 있다. 이러한 무한 경쟁 시대에 정부의 공정경쟁 정책 또한 어느 특정 항공사가 아닌 항공사간의 경쟁을 유도하여 국민의 편익 향상에 중점을 두어야 할 것이다. 특히 독과점이 해당 되지 않는 범위 내에서 항공부문의 독과점법의 제도 정비와 독과점 여부를 평가하고 검토할 수 있는 항공 및 법률 전문가 양성도 필요할 것이다. 또한 해외에서 발생하는 독과점 위반에 대한 대응도 필요하다. 예를 들면 국적항공사들이 타국정부에서 공정거래법 위반으로 과징금을 받았을 때 해당 항공사는 물론 국가적 차원의 법적 대응도 함께 마련되어야 할 것이다.

둘째, 항공운송산업의 실질적 소유와 실효적 지배기준을 명확히 해야 할 것이다. 실질적 지배와 실효적 지배의 해석은 각 국가별로 매우 다양하게 집행되고 있다. 따라서 법에 구체적인 내용을 명시하기 보다는 예측 가능한 내부적인 명확한 잣대가 필요할 것이다. 예를 들어 조인트벤처 설립 요건 등을 검토하여 글로벌 항공운송시장 변화에 대응해야 할 것이다. 과거의 관행에 따른 해석이 항공산업 발전과 국민의 편익을 위해서 도움이 되는지 면밀한 검토가 필요할 때다.

셋째, 대외적으로는 항공협정과 자유화에 대비하면서, 내부적인 항공산업 차원에서 우리나라도 항공사 및 공항운영에 대한 엄밀한 항공시장 구조분석을 통해 경쟁과 협력 문제를 연구·검토할 필요가 있다. 실제로 세계 항공운송산업은 항공사간 경쟁과 함께 협력도 지속적으로 확대되어왔지만 국적 항공사는 글로벌 항공동맹체를 통해 협력을 일부 추진할 뿐 국내 국적사간의 협력과 경쟁

부분은 다소 부진하였다. 이를 위해 ICAO에서 제시한 ‘협력경쟁(Coopetition)’이라는 개념과 함께 항공산업 전체를 바라보는 항공산업 생태계 관점에서 공정경쟁에 대한 검토가 필요하다.

넷째, 우리나라는 2005년 저비용항공사 시장참여 이후 항공사간의 경쟁체제가 구축되었지만 국적항공사간의 협력 및 인수·합병 사례는 없었다. 현재는 국내시장의 여건상 제한적인 내부경쟁 상태이지만 다가올 항공자유화 시장과 인수합병의 가능성을 고려한다면 인수 합병에 대비한 운수권 배분과, 항공사 인수합병 승인기준 및 인수 합병에 따른 과급효과 분석 등 선제적인 정책 수립을 통해 지속적인 항공운송의 발전과 경쟁력 향상을 위한 공정한 항공운송환경 조성이 반드시 필요하다.

## 참고문헌

### [국내문헌]

- 마경하, “항공운송산업의 유효경쟁(workable competition) 도입 필요성”, 「항공산업연구」 제68권 2006, 80-94면.
- 서명선·조주은, “항공자유화정책상 상용고객우대제도의 제휴성과와 국제경쟁에 관한 연구”, 「항공우주정책·법학회지」 제25권 제2호, 2010, 139-162면.
- 손영화, “시장지배적 지위의 남용금지”, 「법학연구」 제15권 제3호, 2012, 783-818면.
- 신동춘, “국제항공운송의 최근 동향과 항공운송의 공정경쟁정책”, 「항공우주정책·법학회지」 제28권 제1호, 2013, 97-114면.
- 신동춘, “국제항공운임과 국내 경쟁법규의 적용”, 「항공우주정책·법학회지」, 제26권 제1호, 2011, 93-125면.
- 윤문길, “항공산업의 역동적 생태계 조성 필요” 「항공정책Brief」 90호 Aviation Opinion, 한국교통연구원, 2015, 2-4면.
- 이창재, “공정거래법상 부당한 경쟁제한의 의미\_항공화물 유류할증료 담합사건을 중심으로”, 「항공우주정책·법학회지」 제30권 제1호, 2015, 117-149면.
- 이창재, “항공연계 복합운송의 현황과 손해배상책임\_대법원 2014.11.27. 선고 2012다14562 판결을 중심으로”, 「항공우주정책·법학회지」 제31권 제1호, 2016, 3-36면.
- 정세훈, 최인선, “카르텔 조장·촉진자에 대한 유럽연합기능조약 제101조의 적용 : 유럽사법재판소의 AC-Treuhand 판결과 시사점”, 「경쟁저널」 제184호, 2016, 118-127면
- 정갑영, 「산업조직론」, 박영사, 2004.
- 한국교통연구원, “공정경쟁 관련 ICAO 세계항공운송회의 및 총회 논의내용 분석”, 「2013년 ICAO 전략의제 대응연구」, 2013.
- 한국교통연구원, 「제2차 항공정책기본계획 수립방안 연구」, 2015.
- 한국교통연구원, “세계 최초의 LCC 항공동맹 '밸류 얼라이언스' 출범”, 「항공정책Brief」 106호 Aviation Focus, 2016, 8면

허희영, “한·중 항공자유화의 방향”, 「항공정책Brief」 81호 Aviation Opinion, 한국교통연구원, 2014, 2-4면.

#### [국외문헌]

- Al-Sayeh, M.I.T, The Rise of the Emerging Middle East Carriers: Outlook and Implications for the Global Airline Industry, 2014.
- David Gillen · William G. Morrison, Regulation, competition and network evolution in aviation, Journal of Air Transport Management, 11, 2005, p.161-174.
- European Cockpit Association(ECA), The Case for Fair competition in Europe’s Aviation, 2014.
- International Air Transport Association(IATA), IATA Vision 2050, 2011, p.7.
- International Civil Aviation Organisation(ICAO), Competition Provisions of Existing Air Services Agreements in Global or Regional Frameworks, 2015.
- International Civil Aviation Organisation(ICAO), Existing ICAO Policy and Guidance Material on Fair Competition, 2016a.
- International Civil Aviation Organisation(ICAO), Competition in International Air Transport, 2016b.
- Moore. J.F, The Death of Competition: Leadership & Strategy in the Age of Business Ecosystems, New York, Harper Business, 1996, p.297.
- Oum, T. H., Fu, X. & Zhang, A., Air transport liberalization and its impacts on airline competition and air passenger traffic. Transportation Journal, 2010, p.24-41.
- The European Commission and The United States Department of Transportation, Transatlantic Airline Alliances: Competitive Issues and Regulatory Approaches, 2010.
- US Department of Transportation(DOT), Transportation for a New Generation Strategic Plan 2012~2016, 2012.
- World Economic Forum(WEF), Safeguarding Aviation and Travel Value Chains Against Corruption, 2014.

## 초 록

항공분야에서 공정경쟁(Fair Competition)에 대한 논의는 항공자유화가 시작된 1970년대부터 ICAO 세계항공운송회의 및 항공운송 심포지움 등 다양한 운송 분야 회의에서 지속적으로 이루어지고 있다. ICAO는 항공운송에서의 ‘경쟁’이란 ‘항공사 혹은 그룹들이 이익을 얻기 위한 제품과 서비스의 가격과 품질을 이용하여 투쟁하는 것’으로 정의하고 있다. 또한 보다 넓은 의미에서 합리적이고 (Reasonable), 공정하고(Fair), 효과적이며(Effective), 제한적이지 않은(Unrestricted) 경쟁을 모두 포함하고 있다.

최근 몇 년 동안 항공운송에 대한 경쟁법과 규정의 적용은 빈도뿐만 아니라 다양한 이슈로 나타나고 있다. 가령 반독점 면제, 인수와 항공동맹체, 우월 지위의 남용, 덤핑 그리고 약탈적 가격 결정·판매·마케팅, 공항에 대한 과세 및 요금, 정부 지원 및 대출 보증 등이다. 항공사간 혹은 국가간 항공산업의 ‘경쟁’은 이제 ‘협력’의 차원으로 높아지고 있다. 항공운송사업자는 국경을 초월하여 단순 이익공유부터 합작회사까지 ‘경쟁’에서 살아남기 위한 ‘협력’의 수준을 높이고 있다. 앞으로 우리나라 항공산업 정책을 ‘국가차원의 산업생태계’ 관점으로 전환하고, 이에 대비하는 ‘공정경쟁’ 정책을 마련하여야 할 것이다.

이를 위해서는 첫째, 향후 중국, 일본 등 주변국과 크게는 중동 지역 등과 항공자유화를 추진하는 과정에서 공정법의 적용과 이를 이행할 수 있는 법령 및 제도의 마련이 필요할 것이다. 둘째, 항공운송사업의 실질적 소유와 실효적 지배의 기준을 새롭게 검토해야 할 것이다. 셋째, 대외적으로는 항공협정과 자유화에 대비하면서, 내부적인 항공산업 차원에서 우리나라도 항공사 및 공항운영에 대한 엄밀한 항공시장 구조분석을 통해 경쟁과 협력 문제를 연구·검토할 필요가 있다. 넷째, 인수 합병에 대비한 운수권 배분과 항공사 인수합병 승인기준 및 인수 합병에 따른 과급효과 분석 등 선제적인 정책 수립을 통해 지속적인 항공운송의 발전과 경쟁력 향상을 위한 공정한 항공운송환경 조성이 반드시 필요하다.

**주제어** : 항공산업, 공정경쟁, 항공사간 협력, 산업생태계

## Abstract

### Policy Suggestions for Korea Aviation Industry's Fair Competition

Park, Jin-Seo\* · Kim, Je-Chul\*\* · Han, Ik-Hyun\*\*\*

Fair Competition policy in aviation field has been discussed since open skies policy began in 1970s. This issue has been also the main topic in the ICAO's Worldwide Air Transport Conference, the Air Transport Symposium, etc.

ICAO defines competition as the existent or potential rivalry between two or more operators, carriers or groups, striving for advantages in the same market based on different prices, qualities and services. In a broader sense, the definition includes more various meanings; reasonable, fair, effective, and unrestricted competitions.

Nowadays, competition laws and regulations to air transportation have been applied more frequently and the issues varies from antitrust immunity, mergers and alliances, abuse of dominant positions, capacity dumping and predatory pricing, sales and marketing, to airport charges and fees, state aid and loan guarantees. Now, the competition among the airlines or nations in aviation industry is changing to cooperation level. A lot of airlines try to survive by various cooperation methods. Therefore the policy of Korean aviation industry should be developed, taking so-called "the viewpoint of national aviation industry ecosystem" into consideration and Korean government should prepare a policy of fair competition to cope with it.

First, in the process of open skies policy with neighboring countries such as China, Japan and the Middle East, it is necessary to apply the fair competition

---

\* Korea Transport Institute, Dept of Air Transport, Research Fellow

\*\* Korea Transport Institute, Dept of Air Transport, Senior Research Fellow

\*\*\* Korea Transport Institute, Dept of Air Transport, Researcher



act and prepare laws and regulations to implement it. Second, the standards of effective ownership and control of air transportation business should be reviewed. Third, in preparation for aviation agreements and liberalization, the Korean aviation industry needs to study and review competition and cooperation issues through the analysis of strict aviation market structure for airlines and airport operations. Fourth, it is necessary to create a fair air transportation environment for the development of air transportation and competitiveness through preemptive policies such as the approval of mergers, acquisitions, JV and the ripple effects analysis.

**Key words** : Aviation Industry, Fair Competition, Cooperation between Airlines, Industry Ecosystem