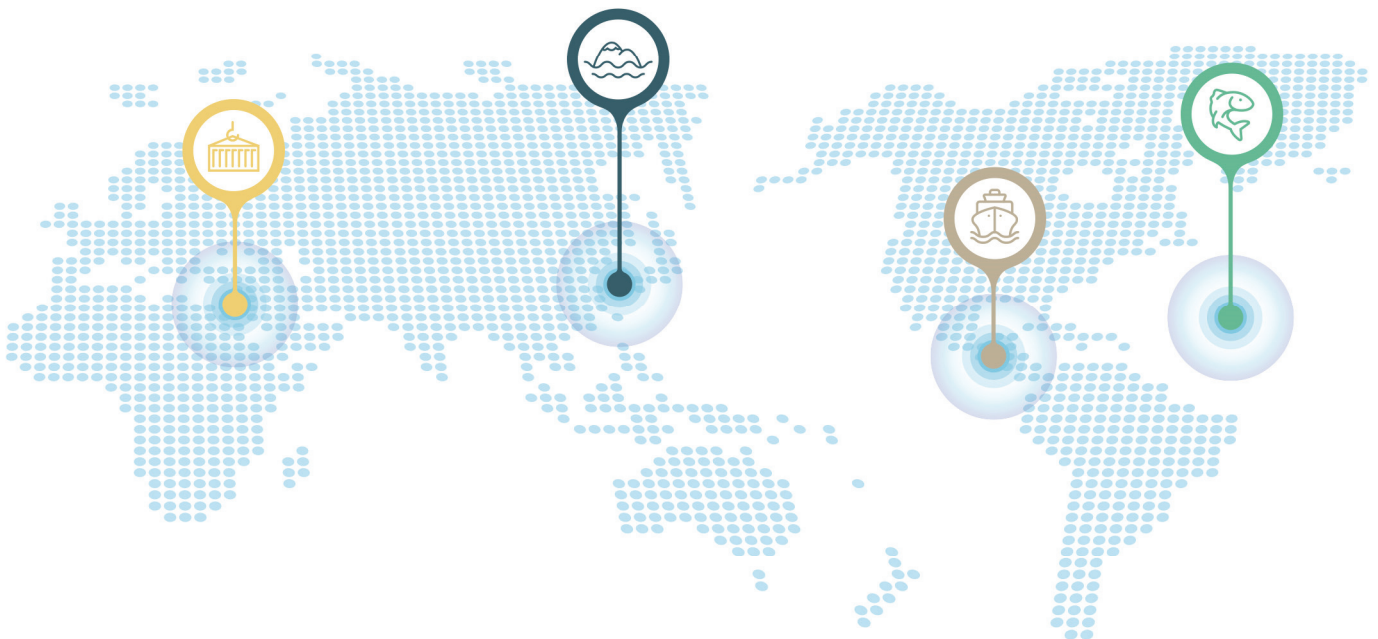


컨테이너 해운시장의 안정적 발전을 위한

정기선사 공동행위에 대한 이해 및 정책 제언



KMI 해운·물류연구본부 해운정책연구실
고병욱 실장

목 차

요 약	i
1. 서론	1
2. 공동행위의 역사와 유형	4
1) 해운동맹	4
2) 컨소시엄	5
3) 전략적 제휴/글로벌 얼라이언스	6
4) 기타	7
5) 요약 및 전망	8
3. 공동행위에 대한 평가	9
1) 옹호론	9
2) 비판론	13
3) 시사점	14
4. 한국, EU, 미국, 일본의 비교	15
1) 한국	15
2) EU	17
3) 미국	19
4) 일본	21
5) 시사점	22
5. 결론	24
1) 보고서 요약	24
2) 정책 제언	26
3) 제도개선 대안	29
참고문헌	31

표 목차

〈표 2-1〉 해운동맹의 정의	4
〈표 2-2〉 컨소시엄의 정의	5
〈표 2-3〉 전략적 제휴의 정의	6
〈표 2-4〉 안정화 협약의 정의	7
〈표 2-5〉 협의 협약의 정의	8
〈표 2-6〉 시장여건과 공동행위 변화 추이	8
〈표 3-1〉 정기선사 공동행위 옹호론 전문가 및 논문	9
〈표 3-2〉 비용 구조, 수요 구조 및 시장 구조	11
〈표 3-3〉 정기선 시장에서의 파멸적 경쟁의 원인 : 사례 예시	12
〈표 4-1〉 해운법의 공동행위 규제 조항	15
〈표 4-2〉 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 공동행위 규제 조항	16
〈표 4-3〉 공동행위 심사기준의 공동행위 위법성 심사 조항	16
〈표 4-4〉 EU의 선사 공동행위 규제 제도 현황	18
〈표 4-5〉 미국의 선사 공동행위 규제 제도 현황	20
〈표 4-6〉 한국, EU, 미국, 일본의 선사 간 공동행위 규제제도 비교	23

| 그림 목차 |

〈그림 3-1〉 컨테이너 정기선 시장에서의 수요, 비용, 가격 분석	10
---	----

요약

(배경) 지난 5월에 공정위가 동남아 항로 정기선사에게 가격담합 등의 경쟁질서 위반에 대한 심사보고서를 발송했고, 조만간 전원회의를 통해 제재 수준을 결정할 것으로 알려졌다. 또한 미국 연방해사위원회(FMC)는 2020년 하반기 이후 발생한 컨테이너 해상운임 급등에 대해 정기선사들의 불공정 행위가 있었는지 조사를 진행하고 있다. 이 같은 움직임으로 컨테이너 정기선 시장에서 선사 간 경쟁제한적 공동행위에 대한 경쟁당국의 역할이 크게 주목을 받고 있는 상황이다.

(해운동맹의 역사) 해운시장에서는 1870년대에 증기선(steamship)이 도입되어 운항의 정기성이 가능해지면서 일정한 스케줄에 따라 해상운송서비스를 제공하는 정기선 시장이 만들어졌다. 이 같은 정기선 시장의 출현과 함께 시장의 수요/공급 특성으로 인해 파멸적 운임경쟁이 발생했다. 이는 공급자인 선사의 도산과 투자 위축에 대한 우려를 낳았고, 선사 간 자율적 경쟁제한을 용인하는 해운동맹(shipping conference) 제도로 이어졌다. 해운동맹이 등장한 이래, 140여 년간 정기선사들의 경쟁제한적 공동행위가 용인되어 왔다.

(탈규제와 자유화 추세 속에 공동행위 허용은 유지) 1980년대 이후 글로벌 경제의 탈규제와 자유화 추세 속에도 불구하고, 주요 국가에서 정기선사의 경쟁제한적 공동행위는 허용되고 있다. 구체적으로 미국에서는 “1984년 해운법”과 “1998년 외항해운개혁법”을 통해 해운동맹의 영향력이 축소되었으나, 여전히 해운동맹은 독점금지법 적용면제 혜택을 받고 있다. 나아가 EU는 2008년부터 해운동맹을 금지하는 정책을 시행했지만, 컨소시엄 형태의 얼라이언스가 공급조절을 하는 공동행위에 대해 독점금지법 적용면제 혜택을 부여하고 있다.

(경쟁제한적 공동행위에 대한 옹호론과 비판론) 다수의 해운경제학자들은 해운동맹과 같은 경쟁제한 공동행위가 정기선 시장의 수요와 공급의 특성 때문에 발생하는 파멸적 운임경쟁에 대응한 선사 간 자율적 규제라 판단하고 있다. 즉 시장 안정성(서비스 및 운임 안정성)을 확보하기 위해 공동행위에 대한 독점금지법의 적용면제 혜택이 주어져야 한다는 것이다(본문의 p.12의 <표 3-3> 참조).

반면에 EU와 OECD의 자유경쟁정책을 촉구하는 경쟁당국의 관점에서는 해운동맹의 운임 공동결정이 유일한 시장 안정화 장치는 아니라는 입장이다. 즉 장기운송계약(service contract) 등을 통해 시장 안정성 확보가 가능하다는 것이다. 이들 비판론자들은 해운동맹의 운임 공동결정 행위에 대한 독점금지법 적용면제 혜택은 폐지되어야 한다는 주장을 펼치고 있다.

(주요국의 현황) EU를 제외한 우리나라, 일본, 미국 등 주요국은 아직까지 합법적으로 신고된 경쟁제한 공동행위(운임 공동결정 및 협의 포함)를 용인하는 경쟁정책을 시행해 오고 있다. EU도 얼라이언스의 선복조절을 통한 경쟁제한 공동행위를 허용하고 있다. 미국은 선사와 화주 간의 장기운송계약으로 해운동맹의 운임 공동결정의 영향력이 감소했지만, 여전히 해운동맹은 허용된다. 일본도 해운동맹은 허용하면서, 전통적으로 선사와 화주 간에 긴밀히 협의하는 상거래 문화에 기반하여 경쟁제한 공동행위에 따른 부정적 영향을 최소화하고 있다. 우리나라도 해운법에서 정기선사 간 운임 공동결정 등과 같은 경쟁제한적 공동행위를 허용하고 있다.

(평가 의견) 한국해양수산개발원은 “컨테이너 정기선 시장에서는 선사 간 경쟁제한을 수반하는 공동행위가 불가피하다”는 평가 의견을 제시한다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 경쟁제한 공동행위는 정기선 시장의 파멸적 운임경쟁을 예방하는 충분조건 중 하나이다. 둘째, 해운동맹을 전면 금지한 EU위원회(EU Commission)의 경제이론적 논거에는 여전히 논란이 남아있다. 특히 EU의 논리에는 정기선 시장의 수요 특성으로 인한 자유경쟁의 불안정성이 전혀 고려되지 않았다. 셋째, “차선의 이론”의 함의에 따라, 단순히 운임 공동결정을 금지하는 규제만으로는 정기선 시장 전체의 효율성이 확보되지 않을 개연성이 높다.

(정책 제언) 첫째, 미국, EU 등의 주요 국가들 또는 지역과 같이 우리나라의 해운시장 경쟁정책은 산업정책과의 조화 속에서 추진되어야 한다. 특히 현재의 글로벌 정기선 시장의 독과점 구조 속에서는 수출입 물류의 안정성과 효율성을 확보하기 위해 우리나라 선사의 경쟁력이 뒷받침 되어야 한다. 제한 없는 자유경쟁의 추구는 2016년 한진해운 사태와 같은 국적선사의 퇴출로 이어질 우려가 크고, 이는 수출입 화주에게 운임 인상의 부메랑으로 돌아올 수 있다.

둘째, 운임 공동결정을 통한 경쟁제한 공동행위를 금기시하기보다는 시장 안정성 확보를 위한 민간의 자율적 규제 방안으로 평가하고 용인해야 한다. 시장 안정성 강화에 기여하는 다양한 방식의 대안(선복 조절, 장기운송계약 확대 등)이 있지만, 운임 공동결정이 갖는 장점도 분명히 있다. 예를 들어, 수급 변화에 대한 선복 조절 방식은 특별히 선복이 부족하지 않음에도 불구하고, 계약 협상의 필요에 따라 일부 화주가 운송서비스를 적시에 공급받는 것을 방해할 우려가 있는 선사 간의 공동행위이다. 오히려 운임 공동결정을 통해 서비스 안정성을 강화하는 것이 수출입 물류의 안정성 확보에 더 큰 도움이 될 수 있다.

셋째, 동남아시아 항로의 가격 담합에 대한 과징금 부과에 우리나라 화주와 선사에게 더 큰 손실이 발생할 우려가 있기 때문에 공정위는 매우 신중한 접근을 할 필요가 있다. 먼저, 공정위 제재(과징금 등)는 글로벌 얼라이언스 참여 선사의 한국기항 축소를 야기할 우려가 있다. 즉 화주의 운임인하, 서비스 안정성 등을 위해 취해지는 공정위 제재가 현재와 같은 글로벌 정기선 해운시장의 독과점 체제에서 오히려 글로벌 얼라이언스 선사들의 한국 서비스 축소로 이어지면 우리나라 수출입 화주는 선복 부족에 따른 운송 차질과 운임 인상이라는 큰 피해를 안게 된다. 이는 과도한 정부개입으로 기업활동의 위축을 우려하는 일반적 시각과도 같은 맥락이다. 또한 경쟁법은 역외적용이 된다. 따라서 공정위의 제재는 다른 국가들의 연쇄적 제재를 불러올 수 있다. 여기에는 우리 선사에 대한 보복적 제재도 있을 수 있다. 이러한 연쇄적이고 보복적인 외국의 제재가 발생하면, 한진해운 사태 이후 힘들게 우리 해운산업을 재건해 가고 있는 상황에서 해운산업의 경쟁력을 결정적으로 훼손하게 된다. 이는 다시 우리 수출입 화주의 피해로 부메랑이 되어 돌아올 것이다. 요약하면, 공정위는 과징금 부과가 해운시장에 미칠 파급영향에 대한 깊이 있는 고려를 할 필요가 있다.

넷째, 부당한 공동행위에 대한 법적 제재 강도(과징금 규모 등)는 해당 공동행위가 야기한 영향에 대한 면밀한 분석과 평가에 기초해야 한다. 제재 대상의 서비스 운임 수준을 유사 시장 운임과 비교하고, 선사의 수익과도 비교할 필요가 있다.

(제도개선 대안) 공정위의 선사 조사와 컨테이너선 시장의 이상 과열을 계기로 선사와 화주 등 이해당사자들이 충분히 수용할 수 있는 해운시장 감독 절차를 마련하기 위해 다음과 같은 제도개선을 제안한다.

첫째, 해운시장의 감독 책임을 단일화해야 한다. 공정위는 공정거래법 제58조의 적용면제 조항에도 불구하고, 이번 선사 운임담합 조사와 같이 경쟁제한 행위에 대해 신고 또는 직권인지 조사를 할 수 있다고 주장하고 있다. 해운업계에서는 이에 맞서 해운법 제29조를 통해 정기선사의 공동행위는 공정거래법 적용면제가 된다고 주장하고 있다. 이는 법적으로 다툼의 가능성이 열려 있는 것으로 판단된다. 따라서 이 같은 감독 책임의 모호성을 없애기 위해, 해운법 제29조의 개정을 통해 해운시장의 감독 책임을 해양수산부가 맡도록 명문화할 필요가 있다.

둘째, 해양수산부는 해운시장 감독을 위해 법제도적 미비점을 보완할 필요가 있다. 공정거래위는 해양수산부가 감독 책임을 맡게 될 경우, 현재의 법제도적 상황에서는 수출입 화주들이 선사들의 운임 공동결정 등의 공동행위로부터 보호받을 수 있는 제도적 장치가 없다는 문제제기를 하고 있다. 따라서 화주에게 부정적 영향을 미칠 수 있는 선사 간 공동행위에 대한 심사를 체계화하여 이해 당사자들이 관련 제도의 시행을 충분히 예측하고 수용할 수 있도록 해야 한다. 그리고 신고 또는 직권인지를 통해 문제가 되는 공동행위를 조사할 수 있는 제도적 기반도 마련할 필요가 있다. 나아가 선사들이 부당하게 결항, 선복 축소, 계약 불이행 등으로 화주에게 피해를 입히는 행위에 대한 조사절차 또한 마련해야 할 것이다.

1. 서론

- (공정거래위원회 선사 조사) 2018년 8월 한국목재합판유통협회가 공정거래위원회(이하, 공정위)에 동남아시아 항로 가격 담합을 신고한 이후, 2021년 5월에 공정위는 해당 선사에게 심사보고서를 발송하고, 선사들의 의견서를 받은 후 공정위의 전원회의에서 제재 수준을 결정할 예정이라고 알려짐(연합뉴스, “공정위 ‘HMM 등 해운사 가격담합’ 제재 착수”, 2021.05.10.)
- (최근 시장 과열과 FMC 조사) 코로나19 발생 이후, 가구/가전 제품, 방역물품 등의 물동량이 급증하고, 운송부문의 물류정체로 인한 수급 불균형이 발생하여 컨테이너 정기선 시장이 과열양상을 보이면서 2020년 9월 이후, 미국 연방해사위원회(Federal Maritime Commission, 이하 FMC)는 컨테이너 해운시장의 불공정 행위에 대한 조사를 벌이고 있음
 - 특히 FMC는 2020년 11월 이후 얼라이언스(선사 간 연합체) 들이 경쟁수준 이상으로 운임을 높게 받는지, 불합리한 서비스 감축 등은 없었는지를 모니터링하고 있는 것으로 알려짐 (FMC, 2020.11.25.)
- (글로벌 시장 자유화 추세에 공동행위 허용은 유지) 미국, EU, OECD 등의 시장 자유화 추세에도 불구하고, 주요 국가에서 정기선사의 경쟁제한적 공동행위는 허용함
 - 미국은 “1984년 해운법”을 통해 해운동맹의 영향력을 감소시킬 수 있는 장기운송계약(service contract)을 활성화할 수 있는 장치를 도입하면서, 동시에 해운동맹을 허용하고 있음
 - ※ 임석민(2011, pp.175-176)에 따르면, 미국의 해운동맹의 영향력 약화 조치는 경쟁력을 상실하고 있는 자국 선사의 경쟁력 강화 등을 위한 것으로 해석될 수 있음. 이 같은 해석은 “1984년 해운법”의 입법 목적으로 자국 선대의 발전을 촉진한다고 명시적으로 밝히고 있는 부분과 일치함
 - OECD는 1990년대부터 본격적으로 진행된 규제개혁의 일환으로 해상운송 부문의 자유화를 추진해 왔음. 이러한 흐름 속에서 OECD 사무총장은 2000년 5월에 해상운송 부문의 규제개

혁을 위한 워크숍을 개최하고, 해운동맹의 효과와 폐지 시에 예상되는 효과 등을 조사/분석하여 2002년에 OECD 보고서(2002a)를 발표하고, OECD 회원국에게 해운동맹의 운임 공동결정을 허용하는 제도를 폐지할 것을 권고함

- EU는 2000년 3월 리스본에서 개최된 EU 이사회(EU Council)가 EU 위원회(EU Commission)에 가스, 전기, 우편서비스, 운송 부문에서 자유화를 가속시킬 것을 요청하고, OECD(2002a)가 운임 공동결정 및 협의에 대한 독점금지법 면제 혜택을 폐지할 것을 권고함에 따라 EU에서의 해운동맹 폐지 정책을 검토하게 되었다고 밝히고 있음(EU Commission, 2004, p.2) 이 같은 해운동맹 폐지에도 불구하고, EU는 얼라이언스의 선복 조절이라는 경쟁제한적 공동행위는 허용하고 있음
 - 이 같이 미국, EU가 여전히 선사들의 공동행위를 허용하는 것은 컨테이너 정기선 시장이 지니는 특수성으로 인해 시장 안정성(서비스 및 운임 안정성)을 확보하는데 선사들 간 공동행위가 긍정적 영향을 미치는 것을 고려한 것으로 판단됨
 - (자율적 규제 대(對) 독점적 카르텔의 관찰적 동일성) 정기선사의 경쟁제한적 공동행위(운임 공동결정과 선복 조절 등)는 가격경쟁을 회피하고 산업 생산을 감축하는 것이기 때문에 전형적인 독점기업의 행태로 보임(독점적 카르텔 가설)
 - 그러나 다수의 해운경제학자들은 이러한 선사의 경쟁제한적 공동행위가 파멸적 운임경쟁(destructive competition)으로 인한 선사의 대규모 도산과 투자회피로 정기선 시장이 붕괴되는 것을 막는 공급자의 자율적 규제(self-regulation)라고 평가해 왔음(자율적 규제 가설)
 - 문제는 정기선 시장에서의 이 같은 경쟁제한적 시장행동(market conduct)이 관찰적으로 동일하기 때문에(관찰적 동일성, observational equivalence, 즉 독점 폐해에 따른 경쟁제한인지 자율적 규제에 따른 경쟁제한인지 구분이 되지 않음), 자율적 규제 가설과 독점적 카르텔 가설을 구분해 내기가 사실상 어렵다는 데 있음
 - 따라서 정기선 시장에서 나타나는 현상에 대한 심층적 이해 및 평가에 기반해 정기선 시장의 경쟁정책을 설계하고 시행할 필요가 있음
 - 이 같은 신중한 접근의 필요성은 해운동맹의 운임 공동결정을 허용하는 제도를 폐지할 것을 권고한 OECD(2002a)에서도 나타남
- ※ 경쟁을 제한하는 것은 일반적으로 경제공동체에 편익보다는 비용을 크게 부과하지만, 특수한 상황에서는 제한받지 않은 경쟁으로 시장의 실패가 발생하여 이에 따라 특별한 제

도적 장치를 통해 경제공동체의 편익을 보장할 필요가 있음(OECD, 2002a, p.9)

※ 만약 경쟁을 제한하는 것이 경제공동체에 바람직하다고 판단이 되면, 구체적으로 어떻게 경쟁을 제한하는 것이 보다 바람직한 지를 평가하고, 대안적 방법이 좋을 경우 그 방법을 선택·시행하고, 현재의 방법이 나을 경우에는 현재의 방법을 유지하는 것이 경제공동체에게 이익이 될 것임(OECD, 2002a, p.11)

- **(보고서의 목적과 구성)** 이 같은 배경에서 본 보고서는 컨테이너 정기선 시장의 안정적 발전방안을 모색하기 위해 정기선사 공동행위에 대한 이해를 제고하는 데 도움을 주고자 함
 - 구체적으로는, 경쟁제한적 공동행위의 역사와 유형을 살펴보고(2장)
 - 이들 공동행위에 대한 옹호론과 비판론을 비교·검토한 후(3장)
 - 우리나라, EU, 미국, 일본의 사례를 종합적으로 검토해(4장)
 - 우리나라 컨테이너 정기선 시장의 안정적 발전을 위한 정책제언을 하고자 함(5장)

2. 공동행위의 역사와 유형

1) 해운동맹

- 증기선(steamship) 운항이 시작되던 1870년대에 해운동맹(liner conference)이 최초로 결성됨
 - 1875년에 결성된 영국-캘커타(인도) 동맹이 최초의 근대적 해운동맹으로 평가됨
 - 기존의 해상운송 수단인 범선(sailing ship)과 새롭게 등장한 증기선 간의 파멸적 운임경쟁의 결과로 해운서비스가 부족해지자, 선사들이 파멸적 운임경쟁을 자율적으로 규제하는 대안으로서 해운동맹이 급속히 확산된 것으로 평가되고 있음
- ※ UNCTAD와 OECD의 해운동맹에 대한 정의는 다음 표와 같음

〈표 2-1〉 해운동맹의 정의

해운동맹	Liner conference
<ul style="list-style-type: none"> ■ 특정한 지역적 한계 내의 항로들에서 화물운송을 위한 국제 정기선 서비스를 제공하고, 단일 또는 공동의 운임을 책정하고 또 다른 합의된 조건 속에서 운영되는 두 개 이상의 운항 선사의 그룹 ■ 특정한 항로들에서 공동의 운임을 활용하는 (정기)선사 간의 공식적 또는 비공식적 합의. 이러한 해운동맹 협약에는 다양한 내용과 실질적 효과가 있음. 일부 해운동맹은 명문화된 협약을 작성하고 동맹 선사의 일상적 운영 책임을 담당하는 사무국을 두기도 함. 또한 명문화된 협약을 작성하지 않았더라도 실제적으로 해운동맹으로 활동하는 경우도 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ A group of two or more vessel-operating carriers which provides international liner services for the carriage of cargo on a particular route or routes within specified geographical limits and which has an agreement or arrangement, whatever its nature, within the framework of which they operate under uniform or common freight rates and any other agreed conditions with respect to the provision of liner services (UNCTAD, 1974, p.4). ■ Formal or informal private arrangements between carriers or between shipping lines to utilise common freight rates and to engage in other cooperative activities on a particular route or routes. There is great diversity in the contents and practical effects of conference agreements. Some have written agreements and secretariats responsible for their day-to-day operation. A few may have no written agreement at all, although they are still called conference (OECD, 2002b, p.16).

- 해운동맹은 화주에게 정기적인 스케줄에 따라 해상운송 서비스를 제공하는 소위 “안정화 효과”(stabilizing effect)를 발휘하기 때문에 독점금지법 적용 면제 혜택을 받아 왔음
(Council Regulation (EEC) No 4056/86, p.No L 378/4)
- 아울러 해운동맹은 비동맹 선사, 벌크선사, 철도 운송 등으로부터 실질적인 경쟁압력에 노출되어 있어 독점적 폐해를 끼치기 어려운 것으로 평가되었음
- 또한 선박의 높은 이동성(mobility) 또한 해운동맹에 경쟁압력 요인으로 작용함

2) 컨소시엄

- 컨테이너선이 정기선 시장에 등장하기 시작한 1960년대부터 컨소시엄(consortium)결성이 시작됨
- 컨소시엄의 대표적 형태는 슬롯 차터(slot charter), 슬롯 교환(slot exchange), 선박 공유(vessel sharing) 등임(OECD, 2015, p.27)
 - ※ 슬롯 : 컨테이너 박스를 실을 수 있는 선박의 공간을 슬롯이라고 함
 - ※ 슬롯 차터 : 컨소시엄에 참여한 한 선사가 다른 파트너 선사에게 슬롯을 임대해 주는 것
 - ※ 슬롯 교환 : 상호 간에 슬롯 차터를 하는 것
 - ※ 선박 공유 : 공유하는 선박의 선적 공간을 공유하는 것으로 가장 강력한 컨소시엄의 협력 방법 중 하나
 - ※ OECD의 컨소시엄에 대한 정의는 다음 표와 같음

〈표 2-2〉 컨소시엄의 정의

컨소시엄	Consortium
<ul style="list-style-type: none"> ■ 각종 기술적, 운영적, 상업적 협약(예 : 선박, 항만 시설, 영업조직 등의 공동 사용)을 통해 공동화된 서비스를 제공하기 위한 정기선사 간의 협약. 해당 항로의 다양한 요구와 조건에 따라 이러한 협력의 형태와 정도는 달라짐 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Agreements or arrangements between liner shipping companies aimed primarily at supplying jointly organized services by means of various technical, operational or commercial arrangements (e.g. joint use of vessels, port installations, marketing organizations, etc.). These agreements take a considerable variety of forms, given that the degrees of co-operation and the extent of the common activity that

컨소시엄	Consortium
	they envisage are different, depending on the needs and the circumstances of the trades in question (OECD, 2002b, p.18).

- 해운동맹과 컨소시엄의 가장 큰 차이점은 컨소시엄이 컨테이너 해운서비스를 운영함에 있어 합리화를 추구하는 데 비해, 해운동맹은 단일 또는 공동의 운임 결정까지 추구한다는 데서 차이가 있음

3) 전략적 제휴/글로벌 얼라이언스

- 미국의 “1984년 해운법” 등으로 해운동맹이 약화되고, 선박 대형화 등의 기술발전이 가속화되면서 1990년대에 글로벌 얼라이언스(alliance) 결성이 시작됨
 - 1995년 Global Alliance(미국 APL 등이 참여)가 최초로 결성되었음
 - 2017년 4월에 기존의 4대 얼라이언스(2M, G6, CKYHE, Ocean 3) 체제가 현재의 3대 얼라이언스(2M, Ocean, THE) 체제로 개편되었음
 - 이들 3대 얼라이언스가 2021년 현재 아시아-유럽 항로의 약 100%, 아시아-북미 항로의 90% 시장 점유율을 보이고 있음(Alphaliner, 2021.04, p.21)
- ※ OECD의 전략적 제휴에 대한 정의는 다음 표와 같음

〈표 2-3〉 전략적 제휴의 정의

전략적 제휴/글로벌 얼라이언스	Strategic/Global alliance
<ul style="list-style-type: none"> ■ 1996년에 등장한 전략적 제휴에 참여하는 선사들의 목적과 의도는 글로벌 차원의 협력적 협약을 만드는 것임. 이러한 협약은 하나의 항로에 국한되지 않고, 글로벌 차원의 주요 항로들에서 동일한 선사들 간에 협력이 이루어짐 ■ 전략적 제휴를 통해 선사들은 선박을 공동으로 배선하고, 운항 스케줄을 마련하며, 선박의 선종과 선형, 선박의 추가 및 감축, 기항 항만, 글로벌 전체 시스템의 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ■ The purpose and intent of the participants in strategic/global alliances, which became operational at the beginning of 1996, is to establish co-operative agreements on a global basis among a group of companies. These agreements apply not to one trade route, and not with different carriers on different trade routes, but with the same carriers over certain major routes which can be described as global. (OECD, 2002b, p.19) ■ These agreements cover the employment and

전략적 제휴/글로벌 얼라이언스	Strategic/Global alliance
<p>등에 대해 협력함. 전략적 제휴는 선박의 용선, 스페이스 임차, 공동 터미널 사용, 컨테이너 박스의 조정 및 공동이용, 피더항로 조정 등에 대해서 적용될 수 있음. 또한 하움이 된다면, 내륙서비스의 조정 또한 적용될 수 있음. 참여 선사들은 정보의 교환 등에 대해서도 협약을 맺을 수 있음. 즉, 전략적 제휴를 통해 참여 선사들은 그들의 서비스를 단일의 서비스로 통합하는 것을 추구할 수 있음</p>	<p>utilisation of vessels, including joint vessel route assignments, itineraries, sailing schedules, the type and size of vessels to be employed, additions and withdrawal of capacity, ports and port rotations, and operations over the whole global system. They can and do agree on charters, space charters, the use of joint terminals, co-ordination of containers, pooling of containers and establishment of container stations, vessel feeder routes and co-ordination (where permitted) of inland services. The parties may agree on information exchanges and procedures. In other words, they look to full operational integration of each participant's services into one whole. (OECD, 2002b, p.19)</p>

4) 기타

- 안정화 협약은 구속력이 있는 협약을 통해 운임을 통제하고 선복을 조정하고자 함
 - 반면에 협의 협약은 구속력이 없는 협약으로서 운임과 선복 조절을 위해 당사자 간의 이해를 제고하고자 함

〈표 2-4〉 안정화 협약의 정의

안정화 협약	Stabilization agreement
<ul style="list-style-type: none"> ■ 안정화 협약은 구속력 있는 협약을 통해 특정 항로 또는 지역에 있어 운임을 통제하고 선복을 조절하고자 함 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Stabilization agreements attempt to control freight rates and regulate capacity through a binding agreement covering all or most operators of the trade or a region (OECD, 2002a, p.25).

〈표 2-5〉 협의 협약의 정의

협의 협약	Discussion/Talking agreement
<ul style="list-style-type: none"> 협의 협약은 구속력은 없지만 참여 선사 간에 운임과 선복 조절에 대해 상호 간의 이해를 추구하고자 함 	<ul style="list-style-type: none"> Discussion/Talking agreements attempt to reach an understanding among operators about freight rate and capacity regulation, but are not binding (OECD, 2002a, p.25).

5) 요약 및 전망

- 해운을 둘러싼 시장여건 변화는 그에 상응하는 선사 간 공동행위의 내용 변화를 촉진해 왔음
 - 4차 산업혁명의 영향을 받고 있는 해운기업은 종합물류기업화를 위한 협력을 확대해 갈 것으로 예상되지만, 구체적 협력 방식은 아직 모습을 드러내지 않고 있음

〈표 2-6〉 시장여건과 공동행위 변화 추이

시기	시장여건 변화	공동행위
1870년대	증기선의 운항 개시(정시성 서비스 가능해짐)	해운동맹
1960년대	전후 국제무역의 비약적 확대 컨테이너선의 운항 개시	컨소시엄
1990년대	해운동맹 약화 선박대형화 등 기술 발전	전략적 제휴/ 글로벌 얼라이언스
2020년대 이후	4차 산업혁명 (친환경 선박, 자율운항선박, 블록체인 플랫폼)	종합물류기업화를 위한 협력(미정)

3. 공동행위에 대한 평가

1) 옹호론

- 정기선사의 공동행위가 정기선 시장의 안정성(운임 및 서비스 안정성) 확보를 위한 선사의 자율적 규제라는 입장이 있으며, 이를 대표하는 전문가와 논문은 아래 표와 같음

〈표 3-1〉 정기선사 공동행위 옹호론 전문가 및 논문

전문가	논문
Sjostrom(1989)	"Collusion in ocean shipping: A test of monopoly and empty core models", The Journal of Political Economy 97(5), pp.1160-1179.
Pirrong(1992)	"An application of core theory to the analysis of ocean shipping markets", Journal of Law and Economics 35(1), pp.89-131.
Button(2002)	"The importance of the "core" in explaining shipping alliances", Ocean Yearbook Online 16 (1), pp.328-353.
Haralambides(2019)	"Giantism in container shipping, ports and global logistics: a time-lapse into the future", Maritime Economics and Logistics 21, pp.1-60.

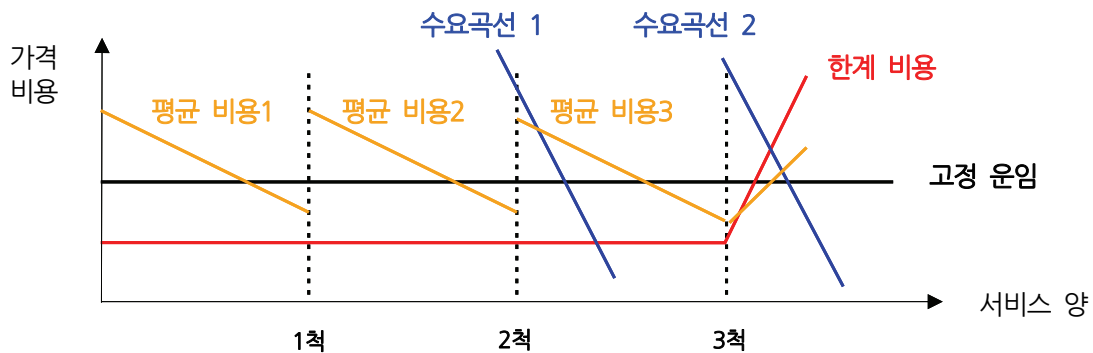
- 이러한 공동행위 옹호론자들의 핵심적 논거를 종합 검토하고자 함
- 컨테이너 정기선 시장의 수요와 공급의 중요 특성은 다음과 같음
 - 먼저 컨테이너 정기선 시장의 수요는 컨테이너 박스 단위로 날개로 발생하기 때문에 선박 1척당 수요자는 작게는 몇 백 TEU에서 많게는 2만 TEU 이상의 화주로 나누어질 수 있음
 - 경제학에서는 이 같은 수요 특성을 "수요의 분할가능성"(demand divisibility)이라고 함
 - 둘째, 공급은 선박이 1척씩 추가 투입되면서 늘어나기 때문에 공급이 연속적인 방식이 아닌 (즉 0.1→0.2→0.3 방식이 아닌, 1→2→3) 방식으로 확대됨
 - 이를 경제학에서는 "정수 문제"(integer problem, Sjostrom, 2010, p.441)라고 함
- ※ 선사가 서비스 제공을 개시하겠다고 결정하면, 고정비용으로 선박비용과 연료비가 소요됨

(필요한 선박은 자기소유 선박 또는 임차한 선박 모두 가능)

※ 한편, 정기선의 운영을 위해서는 화물을 집화하는 영업 네트워크 등이 필요한 바, 이 같은 영업자산은 장기 고정자산으로 간주됨

- 이러한 공급 특성으로 선사의 평균 비용은 운송량이 늘수록 감소하게 됨
- 한편, 선사가 1개의 컨테이너 박스를 추가로 운송하는 데 소요되는 한계비용은 하역료 등이 있음. 이 한계비용은 평균비용 곡선 밑에 있으면서 고정되었다고 가정해도 무방함

〈그림 3-1〉 컨테이너 정기선 시장에서의 수요, 비용, 가격 분석



자료 : Stopford(2009, p.552), OECD(2002a, p.56), Sjostrom(1989), Button(2002) 등의 내용을 종합하여 정리

- 위의 그림과 같은 수요와 비용 구조에서는 수요가 공급을 초과하는 상황(수요는 수요곡선 2로 나타나고, 공급은 선박이 3척(여기서 3척은 최대 선박량을 나타냄) 투입된 것으로 나타남)에서는 자유경쟁을 통해 운임과 서비스 양이 최적으로 결정될 수 있음
 - 그러나 이 같이 수요가 공급을 초과하는 상황은 호황기 또는 크리스마스 특수 등의 컨테이너 정기선 시장에서는 일시적 기간에만 나타남
- 문제는 보통의 경우, 컨테이너 정기선 시장에서는 수요가 공급보다 적은 상황(수요는 수요곡선 1로 나타나고, 공급은 선박 3척 또는 2척이 됨)에서 안정적인 자유경쟁 균형이 없다는 사실에 있음(이러한 안정적 균형이 없다는 것을 “코어(core, 안정적 균형)가 없다(empty)”라고 부르고, 이를 짧게 “빈 코어”(empty core) 문제라고 함)
 - 먼저 수요곡선 1인 경우에 선박이 3척이면 자유경쟁에서 운임은 한계비용으로 떨어지고, 1개 이상의 선박이 평균비용을 회수하지 못하고 시장에서 퇴출됨

- 이러한 퇴출로 선박이 부족해지면 다시 서비스를 받지 못하는 화주가 나타나고 운임은 평균 비용 이상으로 상승함
- 운임 상승은 다시 추가 선박의 투입을 가져오고 다시 초과 공급 상황이 됨
- 바로 이러한 서비스와 운임의 급격한 변동을 화주와 선사가 모두 싫어하기 때문에 정기선 시장에서 안정적 균형을 만들어 주는 해운동맹이라는 자율적 규제가 시행되어 오고 있다는 것이 옹호론자의 핵심 주장임
- ※ 고정운임에서는 3척의 선박 투입이 가능. 이때 시장에는 선박의 여유가 있어, 예기치 못한 수요 급증 시 안정적 서비스 제공이 가능
- 특히 Pirrong(1992)은 법경제학 관련 학술지에 발표한 논문에서, 이러한 정기선 시장의 특성을 고정비용이 소요되지만, 수요가 분할 가능한 경우로서 일반화하여 제한받지 않은 자유경쟁을 통해서도 효율성이 달성될 수 없다고 주장했음

〈표 3-2〉 비용 구조, 수요 구조 및 시장 구조

구분		수요 구조	
		분할이 가능한 경우	분할이 불가능한 경우
비용 구조	고정비용 있음	경쟁을 통한 효율성 달성 불가 치열한 가격 경쟁 담합적 또는 독점적 시장 구조	경쟁을 통한 효율성 달성 가능
	고정비용 없음	경쟁을 통한 효율성 달성 가능	경쟁을 통한 효율성 달성 가능

자료 : Pirrong(1992, p.104)에서 전재

- 아래 예시는 이 같은 이론적 논의를 컨테이너 정기선 시장의 맥락에 맞게 재구성한 것임

〈표 3-3〉 정기선 시장에서의 파멸적 경쟁의 원인 : 사례 예시

- **(상황)** 정기선 시장의 특성에 부합하게 다음과 같은 공급과 수요를 가정
 - 공급 : “선사1”은 4,000TEU를 고정비 12억 원에 운송가능(30만 원/TEU)
“선사2”는 8,000TEU를 고정비 16억 원에 운송가능(20만 원/TEU)
 - 수요 : 1,000TEU를 운송하고자 하는 11개 화주기업. 이들은 1TEU에 최대 50만 원의 운임을 지불할 의사가 있음
- **(최적 결과)** “선사2”가 8개 화주기업의 8,000TEU를 운송하고, “선사1”이 3개 화주기업의 3,000TEU를 운송. “선사1”의 1,000TEU는 미활용
- **(제한받지 않은 시장경쟁 결과)** “최적 결과”를 시장경쟁을 통해 달성할 수 없음
 - 예를 들어, “선사1”은 “선사2”가 서비스를 제공하는 1개의 화주기업에게 접근해 50만 원/TEU보다 싼 비용으로 운송할 것을 제안(“선사1”은 이미 3개 화주로부터 15억 원을 받고 있어 이러한 운임덤핑이 가능)
 - 이러한 경쟁에 직면해 “선사2”도 운임을 낮추기 시작하면서 운임인하의 악순환(운임치킨게임)이 발생하고, 결국 “선사2”와 “선사1”은 자신의 고정비(선박비용, 연료비)를 포기하고, 하역료 등의 가변비용만 회수하는 수준으로 운임을 인하고, 모든 선사가 적자를 안게 되는 상황이 발생(**파멸적 경쟁**)
 - 이러한 제한받지 않은 시장경쟁이 지속되면, 공급자인 선사들은 고정비를 투자해 운송시장에 진입할 유인(incentive)이 사라져, 시장경쟁 결과로서 운송서비스의 과소공급으로 인한 화주의 어려움이 발생
- **(경쟁질서에 대한 시사점)** 파멸적 경쟁을 막기 위해서는 선사들의 서비스 판매에 상한(service quota)을 두거나 운임의 하한(price floor)을 두는 **경쟁의 제한(선사의 공동행위)**이 필요

자료 : Pirrong(1992)이 제시한 사례를 컨테이너 정기선 시장에 맞게 재구성

- 한편, 해운동맹의 유효성을 뒷받침하는 이론의 하나로 경합가능시장 가설(contestable market hypothesis)이 있음
 - 이는 정기선 시장은 매물비용이 적어 언제든지 잠재적 경쟁자가 시장진입을 할 수 있기 때문에, 해운동맹이 과도한 운임을 부과할 수 없다는 주장을 함(Sjostrom, 2010, p.440)

2) 비판론

○ OECD 2002년 보고서(2002a)

- 선사 간에 이루어지는 운임의 공동결정 또는 협의가 화주 또는 소비자에게 비용보다 편익을 크게 제공한다는 설득력 있는 근거가 없음
- 따라서 선사들의 운임의 공동결정과 협의에 대해 주어지는 독점금지법 적용 면제 제도를 폐지할 것을 권고함
- 해운산업이 선박자산 확보 등의 고정비용을 지출하면서 정기적인 스케줄에 따라 해상운송 서비스를 제공하기 위해 운임 공동결정 등이 필요하다는 주장은 다음과 같은 사유로 근거가 약함
 - ※ 첫째, 항공화물 운송시장, 전력시장 등도 해운시장과 동일한 상황에 처해 있음
 - ※ 둘째, 선사-화주 간의 장기운송계약(service contracts)을 통해 정기선사가 처해있는 문제를 해결할 수 있음
 - ※ 셋째, 선사 간 운임 공동결정을 허용하는 해운동맹 제도가 독과점화된 시장에서 강력한 반독점 정책을 시행하는 경우에 비해 더 좋은 대안이라고 판단하기 어려움

○ EU Commission 2005년 보고서(EU Commission, 2005)

- 앞서 설명한 해운동맹을 옹호하는 “Empty core” 이론이 정기선 시장에 적용하기에는 적합하지 않다고 주장함
- 특히 경쟁법에 의해 금지되고 있는 선사 간 연합(coalition)이 가능하다고 전제하는 방법론에 문제가 있음
- 나아가 “Empty core” 이론은 정기선 시장에서 실제의 경쟁이 일어나는 과정과 경쟁법이 시행되는 과정을 설명하지 않고 있음
- 이 보고서에는 “Empty core” 이론이 기반하는 협력적 게임이론(cooperative game theory)이 아니라, 최근 산업조직경제학에서 광범위하게 활용되고 있는 비협력적 게임이론(non-cooperative game theory)을 활용해 컨테이너 정기선 시장을 분석하고 있음
- 그러나 이 보고서의 분석의 전제조건 중에는 컨테이너 정기선 시장에서 나타나는 수요의 분할가능성(demand divisibility)이 반영되어 있지 않기 때문에, 앞서 해운동맹 옹호론과는 직접적인 비교가 어려움

3) 시사점

- 정기선사 간의 경쟁제한적 공동행위에 대해 옹호하는 이론과 비판하는 이론 중 하나만을 옳음으로 평가할 수 있는 실제적 사실관계는 존재하지 않는다고 판단됨
- 다만, 공동행위의 옹호론에서 보듯이 정기선 해운시장의 수요와 공급 구조에서는 안정적 서비스와 운임을 유지하기 위한 공급자, 즉 선사 간 자율적 경쟁제한이 수요자 편익이 될 수 있다는 것은 분명해 보임
 - 이는 해운동맹이 100여 년이 넘게 존속해온 사실에서도 유추할 수 있음
- 그러나 옹호론의 타당성에도 불구하고, 해운동맹의 운임 공동결정이 유일한 시장 안정화 방안은 아니라는 비판론 또한 타당한 주장임
 - 유사한 시장(항공화물 운송시장 등)에서 운임 공동결정 없이 시장의 안정적 운영이 가능하고 선사-화주 간의 장기운송계약 또한 파멸적 경쟁을 회피하는 유효한 방안이 될 수 있음
- 종합적으로 판단하면, 옹호론과 비판론에 대해 단정적 결론을 도출하는 것은 어려움
- 그럼에도 불구하고, 해운동맹이 운임 공동결정의 경성 카르텔이기 때문에 무조건적으로 금지하는 것이 화주와 소비자들의 편익을 증대시킬 것이라고 기대하는 것은 무리라고 판단됨
 - 특히 경제학의 “차선의 이론”(theory of the second best)에 따르면 특정 조건을 최적 상황으로 만든다고 해서 전체 상황이 개선되지 않을 개연성이 있음(이준구, 조명환, 2016, p.84)
 - 즉 정기선 시장에서 무제한 자유경쟁에 의해 운임이 결정되게 하면 무조건적으로 시장의 성과(performance, 서비스 및 운임 안정성 등)가 향상된다고 볼 수 없음
- 옹호론과 비판론의 종합적 검토를 통해, 본 보고서는 OECD, EU Commission의 선사들의 공동행위에 대한 강력한 비판에도 불구하고, 해운동맹을 포함한 선사들의 경쟁제한적 공동행위가 시장의 안정성(서비스와 운임의 안정성)을 확보하기 위한 자율적 규제라는 옹호론의 실재적 타당성은 여전히 유효하다고 판단함

4. 한국, EU, 미국, 일본의 비교

1) 한국

- 우리나라는 해운법을 통해 선사 간 공동운임 결정, 선복 공유/조절 등의 공동행위가 허용되고 있음
 - 이러한 선사 간 공동행위는 해양수산부장관에게 신고해야 하고, 장관은 시행 중지, 내용의 변경이나 조정 등의 조치를 명할 수 있음
 - 나아가 경쟁을 실질적으로 제한하는 경우, 해양수산부장관은 공정거래위원회에 그 내용을 통보해야 함
 - 또한 이러한 공동행위에 대해서는 신고 전(前)에 선사와 화주 간에 서면으로 협의를 하도록 규정되어 있음

〈표 4-1〉 해운법의 공동행위 규제 조항

제29조(운임 등의 협약)

- ① 외항화물운송사업자는 다른 외항화물운송사업자와 운임·선박배치, 화물의 적재, 그 밖의 운송조건에 관한 계약이나 공동행위(이하 “협약”)를 할 수 있다. 다만, 협약에 참가하거나 탈퇴하는 것을 부당하게 제한하는 것을 내용으로 하는 협약을 하여서는 아니 된다.
- ② 협약을 한 때에는 그 내용을 해양수산부장관에게 신고하여야 한다.
- ③ (생략)
- ④ (생략)
- ⑤ 해양수산부장관은 제2항에 따라 신고된 협약의 내용이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 협약의 시행 중지, 내용의 변경이나 조정 등 필요한 조치를 명할 수 있다. 다만, 제3호에 해당하는 경우에 대한 조치인 때에는 그 내용을 공정거래위원회에 통보하여야 한다.
 1. (생략)
 2. (생략)
 3. 부당하게 운임이나 요금을 인상하거나 운항 횟수를 줄여 경쟁을 실질적으로 제한하는 경우
- ⑥ 제1항에 따라 협약을 체결한 외항화물운송사업자와 대통령령으로 정하는 화주단체는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 운임과 부대비용 등 운송조건에 관하여 서로 정보를 충분히 교환하여야 하며, 제2항에 따른 신고를 하기 전에 운임이나 부대비용 등 운송조건에 관하여 협의를 하여야 한다.

제59조의2(벌칙)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. (생략) 제29조제5항에 따른 명령을 위반한 자

- 해운법에 의해 허용된 공동행위는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “공정거래법”)에 대해 적용면제를 받고 있음
 - 해운법에 적용면제 조항이 있는 다른 국가(미국, EU, 일본)와는 달리, 우리나라에서는 공정거래법에 이러한 일괄 적용면제 조항이 규정되어 있음

〈표 4-2〉 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 공동행위 규제 조항

<p>제19조(부당한 공동행위의 금지)</p> <p>① 사업자는 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의(이하 “부당한 공동행위”)하거나 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다.</p> <p>1. 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위</p> <p>(이하 생략)</p> <p>② 제1항의 규정은 부당한 공동행위가 다음 각호의 1에 해당하는 목적을 위하여 행하여지는 경우로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하고 공정거래위원회의 인가를 받은 경우에는 이를 적용하지 아니한다.</p> <p>1. 산업합리화</p> <p>2. 연구·기술개발</p> <p>3. 불황의 극복</p> <p>4. 산업구조의 조정</p> <p>5. 거래조건의 합리화</p> <p>6. 중소기업의 경쟁력 향상</p> <p>제58조(법령에 따른 정당한 행위)</p> <p>이 법의 규정은 사업자 또는 사업자단체가 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대하여는 이를 적용하지 아니한다.</p>

- 한편, 공동행위 심사기준에 따르면 공동행위의 경쟁제한 효과와 동시에 고려되어야 하는 사항은 효율성 증대 효과임
 - 우리나라의 법체계 상 경쟁제한을 통한 안정적 서비스 공급이라는 편익은 심사 및 검토 기준에 반영되어 있지 못함
 - ※ 따라서 정기선사 간의 운임 공동결정 또는 선복 조절은 경쟁법 관련 심사 대상이 되었을 때는 효율성 증대 효과 측면에서 편익이 크지 않아 공동행위의 비용과 편익 비교에서 비용이 크게 나타날 수 밖에 없는 상황임

〈표 4-3〉 공동행위 심사기준의 공동행위 위법성 심사 조항

<p>공동행위의 성격상 경쟁제한 효과와 효율성 증대 효과를 함께 발생시킬 수 있는 경우에는 당해 공동행위의 위법성을 판단하기 위해 경쟁제한효과와 효율성증대 효과를 종합적으로 심사함을 원칙으로 한다.</p> <p>효율성증대 효과를 주장하는 사업자는 당해 공동행위로 발생하는 효율성 증대 효과를 판단하기 위한 충분한 자료를 제출하여야 하며, 그렇지 않은 경우 효율성 증대효과는 인정되지 않는다.</p>
--

2) EU

- EU는 2006년에 130년 이상 지속되어온 정기선 해운동맹(liner shipping conference)을 폐지할 것을 밝힘
 - 즉 Council Regulation (EC) No 1419/2006을 통해 2008년 10월 18일부로 해운동맹에 대한 독점금지법 일괄 적용면제를 담고 있는 Regulation (EEC) No 4056/86을 폐지한 것임
 - 해운동맹의 폐지를 검토하게 된 것은 동맹에 속하지 않는 독립선사의 역할이 커지고, 컨소시엄, 얼라이언스 등의 공동으로 운임을 결정하지 않는 협력방식이 증가하고, 선사와 화주 간의 장기운송계약이 급속히 확대되는 등 시장여건이 급격히 바뀌었기 때문임(EU Commission, 2004, p.3)
- 해운동맹은 폐지되었지만, EU는 컨소시엄 형태의 선사 간 공동행위는 허용하고 있음
 - 2021년 현재 Commission Regulation (EU) 2020/436을 통해 컨소시엄의 독점금지법 일괄 적용면제를 2024년 4월까지로 연장해 놓았음
 - 한편, 컨소시엄의 활동 중 독점금지법 일괄 적용면제를 적용받는 활동과 면제가 적용되지 않는 활동은 Commission Regulation (EC) No 906/2009에 규정되어 있음(아래 표 참조)
 - 특히 주목되는 것은 공급과 수요의 변동에 따른 공급능력의 조절이 독점금지법 일괄 적용면제가 된다는 사실임
 - 그러나 해운동맹 폐지 정책과 동일한 입장에서 컨소시엄에서 운임의 공동결정은 금지되고 있음
- EU의 선사 공동행위 규제에서 가장 논란이 예상되는 것은 공급능력 조절이 공급과 수요의 변동에 대응한 것인지, 아니면 이에 해당되지 않는 것인지를 어떻게 평가할 것인가 하는 문제임

〈표 4-4〉 EU의 선사 공동행위 규제 제도 현황

한글 번역/요약	Commission Regulation (EC) No 906/2009 원문
<p>컨소시엄은 두 개 이상의 운항선사 간에 협력을 통해 해상운송서비스를 제공하고 기술적/운영적/상업적 협력을 통해 선사들의 운영을 합리화하여 개별적으로 서비스를 제공할 때 보다 서비스를 개선하는 협력을 의미함</p>	<p>‘consortium’ means an agreement or a set of interrelated agreements between two or more vessel-operating carriers which provide international liner shipping services exclusively for the carriage of cargo relating to one or more trades, the object of which is to bring about cooperation in the joint operation of a maritime transport service, and which improves the service that would be offered individually by each of its members in the absence of the consortium, in order to rationalise their operations by means of technical, operational and/or commercial agreements</p> <p>(Article.2.Definitions)</p>
<p>다음의 활동은 독점금지법의 적용을 받지 아니함:</p> <ol style="list-style-type: none"> (a) 기항 스케줄, 항만의 공동 조정, (b) 선박 공간의 교환 등, (c) 선박과 항만시설의 공동이용, (d) 공동 사무소 이용, (e) 컨테이너 박스 등의 공동 활용 공급과 수요의 변동에 대응한 공급능력 조절 항만터미널, 하역서비스 등의 공동 사용 기타 보조 활동 	<p>Article 81(1) of the Treaty shall not apply to the following activities of a consortium:</p> <ol style="list-style-type: none"> the joint operations of liner shipping services including any of the following activities: <ol style="list-style-type: none"> the coordination and/or joint fixing of sailing timetables and the determination of ports of call the exchange, sale or cross-chartering of space or slots on vessels the pooling of vessels and/or port installations the use of one or more joint operations offices the provision of containers, chassis and other equipment and/or the rental, leasing or purchase contracts for such equipment capacity adjustments in response to fluctuations in supply and demand the joint operation or use of port terminals and related services (such as lighterage or stevedoring services) any other activity ancillary to ... <p>(Article.3.Exemptions)</p>
<p>다음의 목적을 지닌 컨소시엄은 독점금지법 적용 면제가 적용되지 아니함:</p> <ol style="list-style-type: none"> 운임의 공동 결정 공급과 수요의 변동에 대응한 공급능력 조절이 아닌 경우 시장 또는 고객의 할당 	<p>The exemption shall not apply to a consortium which has as its object:</p> <ol style="list-style-type: none"> the fixing of prices when selling liner shipping services to third parties the limitation of capacity or sales except for the capacity adjustments referred to in Article 3(2) the allocation of markets or customers <p>(Article.4.Hardcore restrictions)</p>
<p>컨소시엄은 탈퇴하는 회원사에게 재무적 패널티 등을 부과할 수 없음</p>	<p>the consortium must give members the right to withdraw without financial or other penalty</p> <p>(Article.6.Other conditions)</p>

3) 미국

- 미국은 “1984년 해운법”(Shipping Act of 1984)을 제정해 해운동맹 등의 선사 간 협약을 규제하는 규정을 포함한 해운시장질서와 관련된 법체계를 갖추
 - 이 법은 “1998년 외항해운개혁법”(Ocean Shipping Reform Act of 1998)을 통해 보완되었음
 - 여기서는 “1998년 외항해운개혁법”에 따른 해운동맹 등의 선사 간 공동행위(또는 협약)에 대한 규제 현황을 살펴봄
- 미국은 선사 간 공동행위를 통해 운임을 공동으로 결정하는 해운동맹을 금지하지 않고 지금까지 허용하고 있음
 - 법에 의해 FMC에 신고된 해운동맹이 법에서 허용하는 범위 내에서 운임 공동결정 등의 공동행위를 하고자 할 경우, 이 해운동맹은 FMC에 의해 거부되지 않고, 일정 기간 후에 효력을 가지게 됨
 - 이렇게 승인된 해운동맹은 독점금지법의 적용을 일괄면제 받게 됨
- 미국의 선사 간 공동행위에 대한 규제에서 주목되는 사실은 선사와 화주 간의 장기운송계약(service contract)을 장려하고 있다는 것임
 - 즉 해운동맹을 포함한 선사 간의 어떠한 협약도 장기운송계약 체결을 허용하도록 하고 있음
- 미국은 화주와 선사 간의 자유로운 장기계약을 활성화함으로써 실질적으로 해운동맹의 영향력을 약화시켰지만, 해운동맹 제도는 존속시키고 있음
- 특히 주목되는 사실은 어떤 행위나 협약이 법에 의해 허용되거나 금지된 것이든 상관없이, 행위가 일어난 시점에 FMC에 제출되고 효력있는 협약을 추구하는 것으로 결론 내릴 수 있는 합리적 근거가 있는 경우에는 독점금지법의 적용을 일괄면제한다는 것임

〈표 4-5〉 미국의 선사 공동행위 규제 제도 현황

한글 번역/요약	1998년 외항해운개혁법 내용 원문 (Ocean Shipping Reform Act of 1998)
국제 해운의 경쟁 제고와 미국 수출 증진	to encourage competition in international shipping and growth of United States exports
해운동맹은 승인된 또는 효력 있는 협약을 추구하는 선사들의 연합체. 이들은 조율된 활동을 할 수 있고 공동의 요율을 활용할 수 있음	“conference” means an association of ocean common carriers permitted, pursuant to an approved or effective agreement, to engage in concerted activity and to utilize a common tariff; but the term does not include a joint service, consortium, pooling, sailing, or transshipment arrangement (Sec.102.Definitions)
장기계약은 화주와 개별 선사 간의 명문화된 계약으로서, 이를 통해 화주는 일정 기간 동안 일정 화물을 실을 것을 약속하고 선사는 일정 요율과 정해진 서비스를 제공할 것을 약속	“service contract” means a written contract between one or more shippers and an individual ocean common carrier or an agreement between or among ocean common carriers in which the shipper or shippers makes a commitment to provide a certain volume or portion of cargo over a fixed time period, and the ocean common carrier or the agreement commits a certain rate or rate schedule and a defined service level (Sec.102.Definitions)
이 법이 적용되는 협약은 (1) 운임, 선적 공간, 기타 서비스 조건을 논의/확정/규율하는 것 (2) 물동량/수익/손실을 공유 (3) 항만 간의 운항의 수와 성격을 규율하는 것 (4) 운송 물동량 등을 제한하거나 규율하는 것 (5) 선사 간 또는 터미널 운영사 간의 배타적/우선적/협력적 협약 (6) 외항운송의 경쟁을 통제/규율/금지하는 것 (7) 장기계약과 관련된 문제를 협의/협약하는 것	This Act applies to agreements to (1) discuss, fix, or regulate transportation rates, including through rates, cargo space accommodations, and other conditions of services; (2) pool or apportion traffic, revenues, earnings, or losses; (3) allot ports or restrict or otherwise regulate the number and character of sailings between ports; (4) limit or regulate the volume or character of cargo or passenger traffic to be carried (5) engage in exclusive, preferential, or cooperative working arrangements among themselves or with one or more marine terminal operators; (6) control, regulate, or prevent competition in international ocean transportation; or (7) discuss and agree on any matter related to service contracts (Sec.103.Agreements Within the Scope of the Act)
Sec.103에서 언급된 협약들은 FMC에 제출(file)해야 함	Filing Requirements – A true copy of every agreement entered into with respect to an activity described in Sec.103 of this Act shall be filed with the Commission (Sec.104.Agreements)
해운동맹을 포함한 선사 간 협약은 선사의 개별 행동(independent action)을 허용해야 함	Conference Agreements must provide that any member of the conference may take independent action An ocean common carrier agreement may not prohibit or restrict a member or members of the agreement from engaging in negotiations for service contracts with 1 or more shippers

한글 번역/요약	1998년 외항해운개혁법 내용 원문 (Ocean Shipping Reform Act of 1998)
	Each agreement between carriers must provide the right of independent action (Sec.104.Agreements)
독점금지법은 다음사항에 적용되지 않음 (1) Sec.104에 따라 제출된 협약 (2) 이 법의 범위 내에 있는 행위 또는 협약이 허용되거나 금지된 것이든 상관없이, 행위가 일어난 시점에 FMC에 제출되고 효력있는 협약을 추구하는 것으로 결론 내릴 수 있는 합리적 근거가 있는 경우	Exemption from Antitrust Laws The antitrust laws do not apply to (1) any agreement that has been filed under Sec.104 of this Act (2) any activity or agreement within the scope of this Act, whether permitted under or prohibited by this Act, undertaken or entered into with a reasonable basis to conclude that (A) it is pursuant to an agreement on file with the Commission and in effect when the activity took place (Sec.105.Exemption from Antitrust Laws)
효력이 발생하지 않았거나 거부/불승인/취소된 협약에 따라 영업(operate)할 수 없음	Prohibited Acts No person may (2) operate under an agreement that has not become effective or that has been rejected, disapproved, or canceled (Sec.109.Prohibited Acts)

4) 일본

[이하 일본 사례는 강영기(2021) 자료를 요약·정리한 것임]

- 일본에서 정기선사 간 공동행위는 1949년부터 해상운송법에 의해 독점금지법 적용을 면제 받아 왔음
 - 1992년 이후 적용 면제 제도에 대한 전반적인 재검토 과정에서 외항 해운 분야는 그 특수성을 감안하여 선사 간 협약이 필요하다는 결론이 내려져 1999년 해상운송법 개정에서 독점금지법의 적용 면제 제도는 유지되었음
 - 다만, 공정거래위원회의 사적 연구회인 「정부규제 등과 경쟁정책에 관한 연구회」에서 EU의 해운동맹 폐지 움직임에 맞추어 2006년 12월에 1999년 검토 시에 적용 면제의 유지가 필요하다고 판단한 이유가 오늘날에는 성립되지 않으므로, 적용 면제 제도의 필요성에 대해 국토교통성의 추가 검토가 필요하다는 의견을 제시한 바가 있음
- 정기선사 간 공동행위(즉 협약)가 독점금지법 적용 면제 혜택을 받기 위해서는 국토교통성에

사전 신고를 해야 함

- 국토교통성은 화주의 이익을 확보한다는 관점에서 개별 신고 사안이 1) 이용자의 이익을 부당하게 해치지 않을 것, 2) 부당하게 차별적이지 않을 것, 3) 가입 및 탈퇴를 부당하게 제한하지 않을 것, 4) 협정의 목적에 비추어 필요 최소한일 것 등 4가지 요건에 적합한지를 심사하고 필요한 경우에는 변경·금지 명령을 내리는 것으로 규정되어 있음
- 국토교통성에 신고된 모든 협약은 공정거래위원회에 통지되고 위원회가 위의 4가지 요건을 충족하지 않는다고 인정하는 경우에는 국토교통성대신에게 조치 청구를 할 수 있음
- 즉 국토교통성 및 공정거래위원회의 이중 심사 체계가 있는 것임
- 한편, 1999년 7월 23일에 독점금지법 적용 면제에 대해 정리가 이루어지면서(적용제외정리법 시행), 신고하지 않은 협약에 대해서는 독점금지법의 적용 면제가 주어지지 않게 됨
 - 그 이전까지는 무신고 협약도 적용 면제 혜택을 받았음

5) 시사점

- 한국, EU, 미국, 일본의 선사 간 공동행위 규제제도의 비교에서 가장 주목되는 부분은 운임 공동결정을 금지하는 곳은 EU가 유일하다는 점임
 - 그러나 EU도 얼라이언스의 선복 조절을 통한 경쟁제한적 공동행위는 허용하고 있음
 - 한편, 독점금지법 적용 면제 규정을 두고 있는 법률이 별도 규정(예 : 해운법 등)이 아닌 경쟁법에 있는 곳은 우리나라가 유일함
- ※ 이는 우리나라가 해운동맹헌장(UNCTAD, 1974)에 서명(1979년)하기 직전인 1978년에 해운법의 공동행위 허용 조항이 신설되고, 공정거래법은 1980년 12월 제정되면서 시간적으로 뒤에 제정된 공정거래법에 면제 조항을 둔 것으로 이해됨

〈표 4-6〉 한국, EU, 미국, 일본의 선사 간 공동행위 규제제도 비교

구분	한국	EU	미국	일본
허용되는 공동행위(협약)	운임 공동결정 선박 공유/조정 등	선박 공유/조정 등 컨소시엄	운임 공동결정 선박 공유/조정 등	운임 공동결정 선박 공유/조정 등
독점금지법 적용 면제 규정을 두고 있는 법률	경쟁법 (독점규제 및 공정거래에 관한 법률)	해운법 (Commission Regulation (EC) No 906/2009)	해운법 (Ocean Shipping Reform Act of 1998)	해운법 (해상운송법)
협약의 승인	해양수산부	EU Commission	FMC	국토교통성 공정위
화주와의 협의	공동행위에 대한 신고 전(前) 협의 필요	특별한 규정 없음	특별한 규정 없음	특별한 규정 없음

- 한편, 미국은 해운시장의 경쟁질서 확립에 책임을 지는 연방해사위원회(Federal Maritime Commission, FMC)를 두고 있는데, FMC는 일본의 국토교통성-공정위 이중 심사체계가 하나의 조직으로 융합된 것으로 이해됨
 - 따라서 우리나라도 향후 해운시장의 경쟁질서 확립을 위해 미국 모델과 같이 융합된 하나의 조직으로 (가칭)“해운시장위원회”를 설립하는 것이 바람직하다고 판단됨
- 또한 미국은 선사 간 공동행위가 허용되거나 금지된 것이든 상관없이, 행위가 일어난 시점에 FMC에 제출되고 효력있는 협약을 추구하는 것으로 결론 내릴 수 있는 합리적 근거가 있는 경우에는 독점금지법의 적용을 일괄면제한다는 조항을 두고 있음
 - 해운시장에서 발생하는 무수히 많은 운송계약과 이와 관련되는 일련의 공동행위를 하나하나 규제당국에 신고하는 것은 사실상 어려움
 - 따라서 우리나라도 세세한 공동행위에 대해 이미 신고되고 효력있는 공동행위의 취지를 추구하는 것으로 평가할 수 있는 경우에는 독점금지법의 적용을 면제한다는 조항을 둘 필요가 있음

5. 결론

1) 보고서 요약 : 컨테이너 정기선 시장에서는 선사 간 경쟁제한을 수반하는 공동행위가 불가피

- 최근에 공정위가 동남아 항로 정기선사에게 가격담합 등의 경쟁질서 위반에 대한 심사보고서를 발송하고, 미국 FMC는 컨테이너 해운운임 급등에 대해 정기선사들의 불공정 행위가 있었는지를 조사하는 등 컨테이너 정기선 시장에서 선사 간 경쟁제한적 공동행위에 대한 경쟁당국의 역할이 크게 주목을 받고 있음
- 정기선 시장에는 1870년대에 증기선 도입과 함께 근대적 해운동맹이 결성된 이래, 140여년간 정기선사들의 경쟁제한적 공동행위가 용인되어 왔음
 - 미국에서는 “1984년 해운법” 제정과 “1998년 외항해운개혁법”을 통해 해운동맹의 영향력이 축소되었으나, 여전히 해운동맹(운임 공동결정)은 독점금지법 적용면제 혜택을 받고 있음
 - EU도 2008년부터 해운동맹(운임 공동결정)을 금지하는 정책을 시행해 오고 있으나, 컨소시엄 형태의 얼라이언스가 공급조절을 하는 공동행위에 대해 독점금지법 적용면제 혜택을 부여하고 있음
- 다수의 해운경제학자들(Sjostrom, Pirrong, Button, Haralambides 등)은 해운동맹과 같은 경쟁제한 공동행위가 정기선 시장의 수요와 공급의 특성 때문에 발생하는 파멸적 운임경쟁에 대응한 선사 간의 자율적 규제이기 때문에 시장 안정성(서비스 및 운임의 안정성)을 확보하기 위해 공동행위에 대한 독점금지법의 적용면제 혜택이 주어져야 한다는 옹호론을 펼침
 - 반면에, EU와 OECD의 경쟁을 강화하는 자유화 정책을 촉구하는 경쟁당국의 관점에서는 해운동맹의 운임 공동결정이 유일한 시장 안정화 장치는 아니며, 장기운송계약(service contract) 등을 통해 시장 안정성 확보가 가능하기 때문에 해운동맹의 운임 공동결정에 대한 독점금지법 적용면제 혜택은 폐지되어야 한다는 입장임

- 합의점을 찾기 힘든 의견의 대립에도 불구하고, 우리나라, 일본, 미국 등 주요국은 현재까지 당국에 합법적으로 신고된 경쟁제한 공동행위를 용인하는 경쟁정책을 시행하고 있으며, EU도 얼라이언스의 선복조절을 통한 경쟁제한 공동행위를 허용함
 - 다만, 미국은 선사와 화주간의 장기운송계약(service contract)을 통해 해운동맹의 운임공동결정의 영향력을 축소시켰음
 - 일본은 전통적으로 선사와 화주 간에 긴밀히 협의하는 상거래 문화에 기반하여 경쟁제한 공동행위에 따른 부정적 영향을 최소화하고 있음
 - 본 보고서를 통해 한국해양수산개발원은 “컨테이너 정기선 시장에서는 선사 간 경쟁제한을 수반하는 공동행위가 불가피하다”는 평가 의견을 제시하고자 하며, 그 이유는 다음과 같음
 - 첫째, 운임공동결정, 선복제한 등의 경쟁제한 공동행위는 정기선 시장의 수요 및 공급 특성에 기인하는 파멸적 운임경쟁을 예방하는 충분조건 중 하나라는 것임
 - 둘째, 운임 공동결정 또는 협의 방식의 공동행위를 전면 금지한 EU위원회(EU Commission)의 경제이론적 논거가 매우 약하다는 점임
- ※ 본문에서 언급한 바와 같이, EU의 보고서(EU Commission, 2005)의 분석 전제조건에는 정기선 시장의 수요의 분할가능성이 전혀 반영되어 있지 않아, Pirrong 등의 해운경제학자들이 강력하게 주장한 정기선 시장의 통상적 경우에 자유경쟁 균형이 없다는 시장구조적 특성이 분석에서 누락되었음
- 셋째, 컨테이너 정기선 시장의 복잡성을 감안할 때, 단순히 운임공동결정을 금지하는 규제만으로 시장 전체의 효율성 개선으로 이어지지 않을 가능성이 있다는 “차선의 이론”의 함의가 정기선 시장에 적용된다는 것임

2) 정책 제언

(1) 해운시장 경쟁정책과 해운 산업정책의 조화 필요

- 미국과 EU 모두 경쟁정책은 산업정책과의 조화 속에서 추진하고 있음
 - Stiglitz(2013, p.xiii)는 경쟁정책이 고용과 산업 역량을 강화하는 정책 수단으로서 의미를 지닌다고 설명함
 - 미국도 “1984년 해운법”을 통해 자국 선대의 발전을 촉진한다고 명기함
 - EU의 2008년 해운동맹 폐지 정책도 EU 선사의 글로벌 경쟁력을 고려하여 정책을 추진한다고 명기함(EU Commission, 2005, p.I-1)
 - 따라서 우리나라의 해운시장 경쟁정책은 해운산업이 수출입 물류서비스를 안정적이고 효율적으로 제공할 수 있도록 시행될 필요가 있음
 - 거대 선사와 글로벌 얼라이언스를 통해 독과점화된 컨테이너 해운시장에서 파멸적 운임 치킨게임을 유발할 수 있는 제한없는 자유경쟁의 추구는 2016년 한진해운사태와 같은 국적선사의 퇴출로 이어질 우려가 매우 큼
 - 따라서 우리나라 수출입 물류에 긍정적 외부효과(운임 인하효과)를 발휘하고 있는 우리나라 선사들이 글로벌 경쟁력을 갖추어갈 수 있도록 산업정책과의 조화 속에서 경쟁정책이 시행될 필요가 있음
- ※ 이러한 국적선사의 운임인하 효과(국적선사 퇴출 시에는 운임인상 효과)는 Haralambides et al.(2003, p.2)에서도 언급되고 있음

(2) 운임 공동결정을 금기시하기보다는 자율규제 방안으로서 용인할 필요

- 경쟁제한에도 불구하고 경제공동체에 편익을 가져다 주는 요인은 효율성 증대 이외의 요인도 존재함
 - 특히 정기선 부분에서의 1) 운임 공동결정, 2) 수급변동에 대응한 선복 조절 등이 정기선 시장의 안정적 운영, 특히 서비스 제공의 안정성 확보를 위해 용인되어 온 경쟁제한 조치들임(Council Regulation (EEC) No 4056/86)

- 이론적으로 그리고 실천적으로 정기선 서비스 계약 모두가 장기계약에 의해 확정될 경우 이러한 경쟁제한 조치는 필요가 없어질 수 있음(Telser, 1994, p.160, Button, 2002, p.344)
- 그러나 해상운송서비스가 국제무역의 파생수요이기 때문에, 국제무역이 이미 예견된 (anticipated) 규모에서 벗어나 발생하면 해상운송서비스를 단기계약으로 조달할 수 밖에 없음. 즉 단기운송계약이 불가피하게 존재하게 됨
- 이러한 단기운송계약에 대해 안정적 서비스를 제공하기 위해서는 앞서 언급한 경쟁제한이 불가피해짐
- 이러한 불가피한 경쟁제한 조치를 정부가 주도적으로 추진하기에는 정부실패의 우려가 매우 크기 때문에, 민간 부문의 자율적인 경쟁제한을 허용하는 방안을 마련해야 함(Button, 2002, p.343)
- 서비스 공급자의 자율적인 경쟁제한 공동행위로서 1) 운임 공동결정과 2) 선복 조절이라는 두 대안은 장단점이 있음
 - 특히 EU에서 운임 공동결정은 경성 카르텔로서 엄격히 금지되고 있음
 - 또한 미국 등을 중심으로 운임 공동결정에 필요한 다양한 자율 규제 방식이 금지되면서 실제로 운임 공동결정의 영향력은 현저히 감소한 상황임
 - 이 같은 시장여건의 변화에 따라 글로벌 정기선 시장에서는 다양한 시너지 효과를 창출하는 컨소시엄과 얼라이언스 형태로 선복 조절 방식의 자율규제가 광범위하게 이루어지고 있음
- 선복 조절 방식의 자율규제가 운임 공동결정에 비해 부정적인 효과를 나타내는 것은 선사와 화주 간 계약 과정의 특수성 때문에 발생함
 - 운임 공동결정 방식에서는 고정 운임에 운송을 원하는 화주는 특별히 선복이 부족하지 않은 이상 모두 운송서비스를 적시에 제공받을 수 있음
 - 이에 비해 선복 조절 방식에서는 선사들이 운임을 정상적으로 받기 위해서는 화주와의 계약 과정에서 선복의 부족을 주장하고 입증해야 운임협상을 유리하게 이끌수 있기 때문에, 물리적으로 선복이 여유로워도 일부 화물에 대해서는 선복이 부족한 상황을 인위적으로 만들어 내야 하는 모순이 발생함. 따라서 선복 조절 방식으로 자율규제가 이루어질 경우, 특별히 선복이 부족하지 않음에도 불구하고 일부 화주는 운송서비스를 적시에 제공받지 못할 가능성이 커지게 되는 문제가 발생함

(3) 공정위의 동남아시아 서비스 선사에 대한 제재는 오히려 화주에게 피해를 줄 수도 있음

- 공정위가 동남아시아 항로의 가격 담합에 대해 우리나라와 외국 선사에게 과징금을 부과할 경우, 우리나라 화주와 선사에게 더 큰 손실이 발생할 수도 있어 공정위는 매우 신중한 접근이 필요함
 - 공정위 제재(과징금 등)는 글로벌 얼라이언스 참여 선사의 한국기항 축소를 야기할 우려가 있음. 즉 화주의 운임인하, 서비스 안정성 등을 위해 취해지는 공정위 제재가 현재와 같은 글로벌 정기선 해운시장의 독과점 체제에서 오히려 글로벌 얼라이언스 선사들의 한국 서비스 축소를 야기할 수도 있음. 따라서 우리나라 화주는 선복 부족에 따른 수출입 차질과 운임 인상이라는 큰 피해를 안게 됨. 이는 과도한 정부개입으로 기업활동의 위축을 우려하는 일반적 시각과도 같은 맥락임
 - 또한 경쟁법은 역외적용이 됨. 따라서 공정위의 제재는 다른 국가들의 연쇄적 제재를 불러올 수 있음. 여기에는 우리 선사에 대한 보복적 제재도 있을 수 있음. 이러한 연쇄적이고 보복적인 외국의 제재가 발생하면, 한진해운 사태 이후 힘들게 우리 해운산업을 재건해 가고 있는 상황에서 해운산업의 경쟁력을 결정적으로 훼손하게 됨. 이는 다시 우리 수출입 화주의 피해로 부메랑이 되어 돌아올 것임
 - 요약하면, 공정위는 과징금 부과가 해운시장에 미칠 파급영향에 대한 깊이 있는 고려를 할 필요가 있음

(4) 해운시장의 특성을 고려한 경제적 영향 평가 필요

- 정기선사 간의 부당한 공동행위에 대한 법적 제재 강도(과징금 규모 등)는 해당 공동행위가 야기한 영향에 대한 면밀한 분석과 평가에 기초할 필요가 있음
 - (1. 유사 시장의 운임과의 비교) 제재 대상의 서비스 운임이 유사 항로 운임에 비해 과도하게 높게 나타났는지 분석할 필요가 있음
 - (2. 해당 선사의 수익성 분석) 제재 대상의 서비스 운임으로 발생한 선사의 수익성 분석이 필요함. 정기선사들은 관리회계를 통해 해당 항로에서의 컨테이너 박스당 원가를 산정하고 있는 바, 협약 운임이 원가에 비해 상대적으로 얼마만큼 높았는 지를 분석할 필요가 있음

- (3. 과징금 규모의 산출) 만약 제재 대상 사건의 협약 운임이 유사 시장의 운임에 비해 유의미하게 높지 않고, 원가에 비해서도 유의미하게 높지 않다면, 제재 대상 사건의 독점금지법 위반에 따른 과징금은 이러한 분석 및 평가에 기초하는 것이 바람직함

3) 제도개선 대안

- 공정위의 선사 조사와 컨테이너선 시장의 이상 과열을 계기로 선사와 화주 등 이해당사자들이 충분히 수용할 수 있는 해운시장 감독 절차를 마련하기 위해 다음과 같은 제도개선을 제안함

(1) 해운시장 감독 책임의 단일화 추진

- 공정위는 공정거래법 제58조의 적용면제 조항에도 불구하고, 이번 선사 운임담합 조사와 같이 경쟁제한 행위에 대해 신고 또는 직권인지 조사를 할 수 있다고 주장하고 있음
 - 해운업계에서는 이에 맞서 해운법 제29조를 통해 정기선사의 공동행위는 공정거래법 적용면제가 된다고 주장하고 있어 법적으로 다툼의 가능성이 열려 있는 것으로 판단됨
- 따라서 향후에 이 같은 감독 책임의 모호성을 없애기 위해, 해운법 제29조의 개정을 통해 해운시장의 감독 책임을 해양수산부가 맡도록 명문화할 필요가 있음

(2) 해양수산부의 법제도적 미비점의 보완 필요

- 공정거래위는 해양수산부가 감독 책임을 맡게 될 경우, 현재의 법제도적 상황에서는 수출입 화주들이 선사들의 운임 공동결정 등의 공동행위로부터 보호받을 수 있는 제도적 장치가 없다는 문제제기를 하고 있음
- 따라서 화주에게 부정적 영향을 미칠 수 있는 선사 간 공동행위에 대한 심사를 체계화하여 이해 당사자들이 관련 제도의 시행을 충분히 예측하고 수용할 수 있도록 해야 함
 - 그리고 신고 또는 직권인지를 통해 문제가 되는 공동행위를 조사할 수 있는 제도적 기반도 마련할 필요가 있음

- 이를 위해 해운법 제29조를 개정하고, (가칭)“해운의 공동행위의 업무처리규정”을 고시 형태로 마련하여 시행하는 것을 검토할 필요가 있음
- 나아가 선사들이 부당하게 결항, 선복 축소, 계약 불이행 등으로 화주에게 피해를 입히는 행위에 대한 조사절차 또한 마련할 필요가 있음
- 이를 위해 해운법 제31조를 개정하고, (가칭)“해운의 수출입 업자에 대한 부당한 피해 발생 행위의 업무처리규정”을 고시 형태로 마련하여 시행하는 것을 검토할 필요가 있음

참고문헌

〈 국내 문헌 〉

- 강영기, 2021, “일본법상의 불공정한 거래 규제 관련 내용의 정리 - 독점금지법 및 해상운송법 -”, 고려대학교-한국해양수산개발원 세미나 발표자료.
- 길광수, 고병욱, 2009, 「정기선사의 공동행위에 대한 국제적 규제 동향과 대응방안 연구」, 한국해양수산개발원.
- 연합뉴스, 2021.05.10, “공정위 ‘HMM 등 해운사 가격담합’ 제재 착수”.
- 이준구, 조명환, 2016, 「재정학」, 문우사.
- 임석민, 2011, 「국제운송론」, 삼영사.

〈 해외 문헌 〉

- Alphaliner, 2021.04, “Monthly Report April 2021”.
- Button, K., 2002, “The importance of the “core” in explaining shipping alliances”, *Ocean Yearbook Online* 16 (1), pp.328-353.
- EU Commission, 2004, *White Paper on the review of Regulation 4056/86, applying the EC competition rules to maritime transport*.
- EU Commission, 2005, *The Application of Competition Rules to Liner Shipping*.
- European Union, 1986, Council Regulation (EEC) No 4056/86.
- European Union, 2002, Council Regulation (EC) No 1/2003.
- European Union, 2006, Council Regulation (EC) No 1419/2006.
- European Union, 2009, Commission Regulation (EC) No 906/2009.
- European Union, 2020, Commission Regulation (EU) 2020/436.
- FMC, 2020.11.25., “Federal Maritime Commission Increases Global Alliances’ Information Monitoring Report Requirements”.

- Haralambides, H. E., 2019, “Giantism in container shipping, ports and global logistics: a time-lapse into the future”, *Maritime Economics and Logistics* 21, pp.1-60.
- Haralambides, H.E., Fusilo, M., Hautau, U., Sjostrom, W., and Veenstra, A.W., 2003. *The Erasmus Report*, (Consultation Paper on the Review of Council Regulation 4056/86 (Liner Conferences). European Commission Competition Directorate General, Contract No. COMP/2002/16/SI2.346635.
- Ko, B.-W., 2020, “The Nationality Effect from Price Discrimination in the Container Shipping Market and the Implications for Development Economics - Treating Hanjin Shipping’s Collapse as a Natural Experiment”, *Journal of Korea Trade*, 24(6), pp.115-134.
- Ocean Shipping Reform Act of 1998.
- OECD, 2002a, *Competition Policy in Liner Shipping: Final Report*.
- OECD, 2002b, *Regulatory Issues in International Maritime Transport*.
- OECD, 2015, *Competition Issues in Liner Shipping - Note by the Secretariat -*.
- Pirrong, S. C., 1992, “An application of core theory to the analysis of ocean shipping markets”, *Journal of Law and Economics* 35(1), pp.89-131.
- Shipping Act of 1984.
- Sjostrom, W., 1989, “Collusion in ocean shipping: A test of monopoly and empty core models”, *The Journal of Political Economy* 97(5), pp.1160-1179.
- Sjostrom, W., 2010, “Competition and cooperation in liner shipping”, Grammenos, C. Th. (ed.), *The Handbook of Maritime Economics and Business*, pp.433-456.
- Stiglitz, J.E. (2013) “Foreword”. In Stiglitz, J.E. and J.Y. Lin (Eds.) *The Industrial Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology*. UK: Palgrave Macmillan, pp.xi-xv.
- Stopford, 2009, *Maritime Economics*.
- Telser, L. G., 1994, “The usefulness of core theory in economics”, *The Journal of Economics Perspectives* 8(2), pp.151-164.
- UNCTAD, 1974, *Convention on a Code of Conduct for Liner Conference*.

컨테이너 해운시장의 안정적 발전을 위한 정기선사 공동행위에 대한 이해 및 정책 제안

2021년 9월 14일 발행

발 행 인	김종덕 원장 직무대행
발 행 처	한국해양수산개발원 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
연 락 처	051-797-4800 (FAX 051-797-4810)
등 록	1984년 8월 6일 제313-1984-1호
조 판 · 인 쇄	(주)디자인월드 051-916-1533

컨테이너 해운시장의 안정적 발전을 위한
정기선사 공동행위에 대한
이해 및 정책 제언