

美國 新海運法の 理論的 背景에 관한 研究

(A Theoretical Background of the U.S. Shipping Act of 1984)

李 永 洙*

目 次

- | | |
|---------------------------|---------------------------|
| I. 序 論 | 2. 1961年 海運法 |
| II. 定期船海運과 海運同盟 | 3. 1984年 海運法 |
| 1. 定期船海運의 發達과
海運同盟의 結成 | IV. 競爭可能市場理論 |
| 2. 海運同盟의 定義와 種類 | 1. 競爭可能市場理論의 概念 |
| 3. 海運同盟에 대한
英·美의 態度 | 2. 定期船市場의 競爭可能性 |
| III. 美國 海運法の 沿革 | 3. 競爭可能市場理論의
新海運法에의 影響 |
| 1. 1916年 海運法 | V. 結 論 |

I. 序 論

美國은 傳統적으로 自由競爭原則을 중시하므로 定期船市場에서의 海運同盟을 反獨占規制對象의 하나로 취급하여 同盟活動을 적극적으로 規制하여

* 慶北大學校 貿易學科 教授.

왔다. 따라서 美國은 定期船市場에서 다른 나라와 달리 加入과 脫退가 自由로운 開放同盟만을 認定하였고, 政府의 規制에 의해 海運同盟의 각종 弊害와 競爭制限의 남용을 除去하고자 하였다. 이러한 美國의 規制政策은 定期船市場의 合理化가 美國이 主唱하는 自由競爭體制보다 바람직 하다는 論爭에 의해 國際적으로 비판을 받아왔고 또한 美國內으로는 이 政策이 실제 國際적으로 適用可能하지 않으면서 다만 美國籍船社의 營業活動만 規制하는 結果가 되어 自國船社에게 不公平한 대우를 초래케 한다는 점 등으로 批判을 받게 되었다. 美國의 이러한 規制政策에 대한 批判과 더불어 1980年代에 들어서 이의 變化를 모색한 것이 1984年 美國海運法 즉 美國 新海運法이다.

美國 新海運法の 基本的 特徵은 無條件的인 競爭의 促進 즉 競爭規制의 緩和로 나타나 있다. 이러한 規制緩和의 基礎理論이면서 新海運法の 理論的 背景을 이룬 것이 1982年 봄 Baumol 등에 의해서 主唱된 競爭可能市場理論 (Theory of Contestable Markets)이다.

따라서 本稿에서는 먼저 美國 新海運法の 內容을 명확히 理解하기 위하여 舊法 制定時부터 新法 制定時까지의 經緯를 살펴 본 後, 定期船市場의 競爭可能性을 考察하여 定期船市場에 대한 競爭可能市場理論의 適用可能性을 檢討하고 아울러 競爭可能市場理論이 新海運法 制定에 미친 影響을 究明하는데 그 目的이 있다.

Ⅱ. 定期船海運과 海運同盟

1. 定期船海運의 發達과 海運同盟의 結成

定期船海運이란 不特定 多數의 豫想需要者를 對象으로 貨物 또는 旅客을 公表한 運航日程에 따라서 規則적으로 定해진 航路를 反復運航하는 海上運送의 한 서비스 形態를 말한다.

國際定期船海運의 起源은 1818年 美國의 Black Ball Line이 뉴욕/리버풀 間에 帆船에 의한 定期航路 開始로 알려져 왔다.¹⁾ 당초의 定期船은 여객, 우편물, 고급화물의 輸送을 主目的으로 하였으며 船型도 작고 航路도 限定되어 있었다.

19世紀 後半에 이르러, 歐美 工業文明의 發展에 따른 對外貿易의 伸張과 철강으로 만든 선박, 증기선, 복합기관 등의 技術的 發明에 의한 高速·大型船의 出現과 상응하여, 定期航路의 發展을 촉진하였다.

특히 1869년 수에즈(Suez)運河의 開通은 유럽과 아시아間 무역번영의 계기가 됨과 동시에, 희망봉 경유 航路에 비해서 항로거리가 약 半으로 단축되었기 때문에 급격한 船腹過剩을 초래하였다.

이러한 諸般 要因들에 의해 就航船社間에는 점차 격렬한 集貨競爭이 야기되었고, 이는 파멸적인 運賃引下競爭으로 나타나 결국 많은 船社들이 倒産하게 되었다.

1) 日本 海運産業研究所, 「1984年 米國海運法の解説」, 成山堂, 1984, p. 1.

이에 대한 自救策으로서, 船社들은 1875年 英國과 凱커타間의 航路에 英國/凱커타 海運同盟을 世界 最初로 結成하였다.²⁾ 그 以後 海運同盟은 定期 航路의 發展과 함께 급속도로 발전하여 오늘날 世界 各 航路에 約 400餘個의 海運同盟이 結成되어 있다.³⁾

2. 海運同盟의 定義와 種類

1) 海運同盟의 定義

海運同盟(shipping conference)이란 特定 航路에 就航하고 있는 둘 以上의 定期船社가 企業 자체의 獨立性을 유지하면서 과당경쟁을 피하고 相互利益을 유지, 증진시키기 위하여 運賃, 積取量, 配船, 기타 運送條件에 관하여 協定 또는 契約을 체결한 國際카르텔(International Cartel)을 말한다.

이러한 海運同盟은 運賃이 同盟의 중요한 協定事項이 되므로 運賃同盟 또는 各 貿易航路를 地域的 限界로 해서 成立되므로 航路同盟으로도 불리워진다.

2) 海運同盟의 種類

海運同盟에서의 加入과 脫退가 自由로운가 自由롭지 못한가에 따라 다음과 같이 크게 나누어 진다.

2) 물론 最近의 海運同盟은 1860年代 末에 British Liner Shipping Co.에 의해 北大西洋航路의 旅客定期船航路에서 成立되었으나, 순수한 定期船貨物에 대한 海運同盟은 1975년에 結成된 英國/凱커타 海運同盟이 始初이다.

3) G. K. Sletmo and E. W. Williams, Jr., *Liner Conferences in the Container Age*, MacMillan, 1981, P. xxx.

(1) 開放同盟(open conference)

配船意思와 能力이 이는 船社는 누구나 新規加入할 수 있고 또, 脫退도 自由로운 開放된 同盟이다. 이러한 開放同盟에서는 同盟員數의 增減에 自律性이 없으므로 同盟員間의 단결이 미약하고 市場變動에 대처할 強力한 政策이 결여되어 있을 뿐만 아니라, 盟外船의 침입이나 교란으로 인하여 航路의 安定을 기하지 못하고 있다. 北美航路의 여러 同盟이 이에 속한다.

(2) 閉鎖同盟(closed conference)

新規加入이 까다로운 同盟으로, 該當 航路安定에 크게 기여함으로써 同盟의 存在가 높히 評價되고 있다. 그러나 새로운 定期航路를 開設하려는 船社의 同盟 新規加入은, 既得權의 분양을 기피하고 既存秩序의 유지를 固守하기 위하여 同盟規約의 준수의 신뢰성, 그 船社의 能力과 過去의 實績, 航路의 船腹過剩性 등을 엄격하게 審議함으로써, 상당히 어렵다. 유럽航路의 여러 同盟이 이에 속한다.

3. 海運同盟에 대한 英·美의 態度

國際定期航路에 海運同盟 組織이 급속히 보급됨에 따라, 貨主, 貿易業者나 一部 國家의 政府로부터 그 獨占의 폐해에 대한 불평과 비난의 소리가 높아지자, 各國은 海運同盟規制에 대한 論議를 하기 시작했다.

이에 대한 論議로는 英國을 中心으로 한 유럽 先進海運國의 自律規制論과 이에 대립하여 美國 및 開途國이 제창하는 政府規制論이 있다. 世界海運界에 이같은 두 가지 흐름을 形成하게 된 背景은 20世紀 初에 英·美 兩國에

서 이루어진 海運同盟에 대한 調查委員會의 報告로 거슬러 올라가며, 이 報告들이 오늘날 各國의 規制政策의 出發點을 이루고 있다.

1) 英國의 態度

英國은 일찌기 本國과 世界 各處에 散在해 있는 植民地, 自治領과의 貿易을 行하기 위하여 定期航路의 정비에 注力한 결과, 일찍부터 國際海運界에서 지도적 위치를 확보하는 한편 海運同盟의 運營에 있어서도 強大한 支配力을 가지게 되었다. 따라서 海運同盟의 獨占力에 따르는 폐해에 대한 비난도 英國, 특히 그 植民地, 自治領의 貨主사이에서 거의 海運同盟의 成立과 때를 같이하여 일어났다. 이에 英國 政府는 各種 委員會를 구성하여 實情를 조사하는 한편 法律, 기타의 方法으로 公共福利를 옹호하기 위한 規制를 검토하게 되었다.⁴⁾

(1) 王立海運同盟調查委員會 報告書(1909)

英國의 「王立海運同盟調查委員會(Royal Commission on Shipping Rings)」는 海運同盟의 一般的 事項 특히 運賃延割戻制(deferred rebates system)의 타당성에 대해 調查하고 이것이 英國의 貿易에 미치는 영향 및 그 對策을 검토하기 위하여 1906年 組織되어 3年 後인 1909年에 報告書를 提出하였다. 그러나 調查委員 全員의 一致된 意見을 얻을 수 없었으므로 이 報告書는 多數意見을 少數意見으로 나누어 報告하였는데, 그 內容의 要旨는 다음과 같다.

海運同盟이 運賃의 安定 등을 위해 必要하다는 點은 多數意見과 少數意見

4) 閔星奎, 「海運經濟學」, 韓國海洋大學 出版部, 1973, pp. 339~340.

이 共通으로 인정하고 있다. 그러나 海運同盟이 運賃延割戻制를 채택함으로써 야기될 우려가 있는 獨占力의 남용에 대해 多數意見은 政府의 直接的은 介入 없이도 貨主에 의한 교섭단체의 結成 등으로 規制할 수 있다는 것이고, 少數意見은 貨主의 利益을 충분히 고려하여 政府의 同盟에 대한 規制를 強化해야 된다는 것으로 서로 意見을 달리하고 있다. 그러나 少數意見도 海運同盟을 當장 法律로 規制하여 運賃延割戻制를 禁止해야 한다는 것은 아니다.

(2) 帝國海運委員會 報告書(1922)

英國의 帝國海運委員會(Imperial Shipping Committee)는 第1次 世界大戰이 끝난 1918년에 運賃, 기타 運賃條件에 관한 利害關係人의 不平을 조사하여 그 結論을 政府기관에 報告할 것을 目的으로 組織되었다.

이 委員會는 海運同盟이 많은 비판을 받아 가면서도 증대한 紛爭을 발생시키지 않고 長期間에 걸쳐 존속하고 있는 사실은 그 運營이 대체로 公正하게 이루어지고 있는 증거라고 판단하였고, 또한 어떠한 問題이든 關係當事者間의 理解와 合意에 의해 解決하여야 할 것을 強調하였다.

以上の 各種 委員會의 권고나 요청을 받은 英國 政府가 海運同盟에 대해 취해온 政策은 1909年 王立海運同盟調査委員會 報告書의 多數意見과 거의 一致된다. 즉 기본적으로 海運同盟의 利點을 인정하고 그 弊害의 可能性도 부정하지 않으나, 그러한 弊害는 同盟船相互間 또는 盟外船과의 경쟁이나 貨主로부터의 去來上 압력에 따라 一定 限度內에 억제할 수 있는 것이므로 弊害보다는 더 많은 利益이 同盟制度에는 存在한다는 판단이다. 運賃延割戻制에 대해서는, 이와 같은 利益을 가진 同盟을 유지하기 위해 필요한 制度

이기 때문에 政府가 이를 禁止할 必要가 없다고 結論지었다.⁵⁾

이와 같이, 英國 政府는 海運同盟의 行動에 대해 一切 介入하지 않는 政策을 現在까지 지속해오고 있다.

2) 美國의 態度

1909년 英國 王立海運同盟調查委員會의 報告 以後, 美國에서도 海運同盟의 문제가 論議되었다. 當時 美國을 둘러싼 國際航路는 거의 英國 船主를 中心을 한 閉鎖同盟에 의해 支配되고 있었으므로 美國의 貨主는 많은 불만을 품고 있었다. 그래서 美國 政府는 이들 貨主의 利益을 옹호하고 뒤떨어진 自國海運의 進出을 꾀하기 위하여 海運同盟에 대한 國家規制를 엄격하게 시행할 必要가 있었다.⁶⁾

(1) Alexander報告書(1914)

1912년 美下院은 J. W. Alexander가 委員長인 海運漁業委員會에 海運同盟의 實態와 이에 대한 規制策 및 海運同盟에 대한 獨占禁止法 適用의 可否에 관하여 調査하도록 지시하였다. 이에 同 委員會는 1914년에 이른바 「Alexander報告書」를 提出하였다.

同 報告書는 海運同盟의 結成을 禁止하는 것은 도리어 극심한 競爭을 초래할 우려가 있다고 판단하였고, 海運同盟이 公正하게 運營된다면 運賃의 安定, 定期的인 運航의 維持, 貨主에 대한 平等한 서비스의 提供 등 有益한 機能을 담당할 수 있다고 指摘하였다.

5) 日本 海事産業研究所, 前掲書, p. 12.

6) 関星奎, 前掲書, p. 342.

이 點에 대해서는 英國 王立海運同盟調査委員會의 報告와 유사한 內容이다. 그러나 同 報告와 英國 王立委員會의 報告와 다른 점은, 政府의 規制에 의해서만 海運同盟의 各種 弊害와 競爭制限의 濫用을 除去할 수 있다는 것과 政府의 直接的 規制를 條件으로 해서 同盟에 대한 獨占禁止法の 適用除外을 권고한 事實이다.⁷⁾ 이 報告書는 1916年 美國 海運法の 基礎가 되었다.

Ⅲ. 美國 海運法の 沿革

1. 1916年 海運法⁸⁾

1) 成立背景

Alexander報告書를 접수한 美國 議會는 新立法의 절차를 進行시켜 마침내 1916年 海運法을 制定하였다. 이에 따라 海運同盟이 獨占禁止法の 適用에서 免除되어 同盟이 合法化되기는 하였으나, 그 대신 엄격한 法的 規制를 받게 되었다. 그리고 Alexander報告書에서 권고한 州際商業委員會 (ICC : Interstate Commerce Commission)⁹⁾ 대신 海運同盟의 規制, 監督을 담당하는 美國船舶院(United States Shipping Board)을 設立하여 船社間協定을 承認,

7) 日本 海事産業研究所, 前掲書, p. 15.

8) 美國에 Shipping Act라고 칭하는 法律이 처음 制定된 것은 1792年으로 소급된다. 당초는 船舶, 船員 등에 관한 행정·감독적 規定을 主要內容으로 하였다. 그 후에도 동일 명칭의 法律이 몇 차례 制定되었으나 오늘날 美國 法典에 남아있는 것은 同 法典 第46編 第23章을 構成하고 있는 Shipping Act of 1916 뿐이다.

9) 美國 各州사이에 道路, 鐵道, 水路輸送의 規定 및 管理를 담당하는 기관이다.

取消, 改正할 수 있는 權限을 부여하였다.

그런데 運賃率表의 申告는 義務規定이 아니어서 船舶院의 主任務는 신고된 協定의 심사와 違法行爲의 단속이었다.

2) 主要內容과 問題點

1916년 海運法의 主要內容은 다음과 같다.

① 協定의 申告認可制와 獨占禁止法 適用免除(第15條) - 船社間 또는 船社와 本法에 저촉을 받는 者 사이의 協定, 諒解, 契約, 變更 등에 관련된 사항들은 事前에 船舶院에 申告해야 한다. 그리고 船舶院은 申告된 協定이 本法에 違反되지 않는다고 認定될 때는 協定을 認可하고 그 協定에 대해서 獨占禁止法의 適用을 免除시킨다.

② 船社의 禁止行爲(第14條, 第17條 前段) - 本法에는 船社의 禁止行爲를 規定하고 이에 違反한 경우에는 1件當 25,000달러 이하의 罰金을 부과하고 있다.

③ 船社 그 밖의 者의 違法行爲를 規定하고 있다(第16條, 第20條).

④ 不滿申告와 船舶院의 審理, 召喚, 命令, 執行手續(第22條~第31條, 단 第26條는 除外) - 船社 등의 不法 違反에 관해 또는 이로 인해 損害를 입는 경우는 그 賠償에 관해 누구든지 船舶院에 不滿申告를 할 수 있고, 不滿을 申告받은 者는 이에 대해 一定期間內에 不滿의 解消 또는 書面에 의해 回答을 하지 않으면 안된다. 不滿이 解消되지 않았을 경우 船舶院은 事件을 審理하고 命命을 내릴 수 있으나 金錢支給命命은 할 수 없다. 또한 船舶院은 不法行爲에 관해 命命을 내리기 전에 公청회를 개최해야 하고, 또 審理上

필요한 경우 소환영장에 의해서 證人의 出席, 帳簿·書類의 제출을 강제할 수 있다고 하는 등의 規定을 設定하고 있다.

⑤ 美合衆國의 船舶과 貨主의 保護規定이 있다(第26條, 第36條).

⑥ 船社 또는 그 밖의 者의 義務를 規定하고 있다(第17條 後段, 第21條).

⑦ 罰金 및 기타 雜則(第32條~第35條).

이와 같은 1916年 海運法 制定은 政府가 직접 海運同盟을 規制하는데 있어 어느 정도 성공을 거두었다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 美國 海運法은 다음과 같은 問題點에 직면하게 되었다.

첫째, 規制管轄權의 問題이다. 海運法은 認可된 合理的인 協定에 대해 海事委員會¹⁰⁾에 一次 規制管轄權을 부여하였으나, 未申告協定과 認可된 協定의 범위를 넘어 행해진 行爲에 대한 規制管轄權 問題가 야기되었다. 1932年 United States Navigation Co., Inc. 對 Cunard Steamship Co., Ltd. et al. 事件¹¹⁾, 1952年 Far East Conference et al. 對 United States 事件¹²⁾ 등이 發生하자 原告들은 직접 법원에 提訴하였으나, 法院은 海事委員會의 一次 規制管轄權을 확인하였던 것이다. 이처럼 海運法 違反行爲에 대한 規制主體에 혼란이 가중되었다.

10) 1916年 船舶院(US Shipping Board)은 1933年 商務省船舶部 (US Shipping Board Bureau of the Department of Commerce) → 1936年 美國海事委員會(US Maritime Commission : USMC) → 1950年 聯邦海務院(Federal Maritime Board : FMB) → 1961年 聯邦海事委員會(Federal Maritime Commission : FMC)로 變遷하였다.

11) United States Navigation社는 Cunard and Steamship社가 항로독점을 위해 계약운임제, 運賃延割戾制사용, 허위정보 유포 등을 한다고 법원에 提訴하였으나 법원은 특별한 사정이 없는 한, 未申告協定에 대한 一次 官轄權은 FMC에 있다고 판결함.

12) 法務部가 二重運賃制를 사용하는 Far East Conference를 법원에 提訴하였으나 법원은 FMC의 1차관할권을 인정하여 이를 기각함.

둘째, 同盟加入拒否에 관한 問題이다. 海運法은 開放同盟制度를 도입하였는데 新規船社의 同盟加入拒否는 부당한 差別에 해당하여 이에 따른 문제가 발생하였다. 海運同盟은 일단 기반이 확립되면 盟外船의 競爭을 억제·배제하며 航路安定을 꾀하려 하기 때문에 盟外船은 同盟加入申請을 하며 事業을 계속하려 하였다. 그러나 船腹需給均衡에 따른 航路安定이 同盟의 主目的이기 때문에 만약 同盟이 이 加入申請을 인정하면 기존 加入船社와 新規加入者 사이에 갈림이 생길 수 밖에 없었다. 이 問題는 많은 분쟁을 야기시켰는데 그 主要 判例를 통해서 볼 때 당초의 加入拒否에 대한 관대한 취급¹³⁾에서 점차로 엄격한 취급¹⁴⁾으로 이행되었으며 급기야는 이에 대한 條件附 規定을 1961年 海運法에 規定¹⁵⁾하기에 이르렀다.

셋째, 契約運賃制¹⁶⁾의 問題이다. 海運法에서는 運賃延割戻制와 競爭對抗船의 使用을 禁止하고 있다. 따라서 美國의 관련 海運同盟에서는 契約運賃制의 채용을 점차 擴大시켜나갔다. 그런데 이 契約運賃制의 獨占禁止法 適用 免除에 대하여 논란이 되어 오던중, 1958年 最高法院은 Isbrandtsen 事件¹⁷⁾

13) Wessel, Dural & Co. v. Columbia Steamship Co. (1935) (1, U.S.S.B.B. 390) ; McCormick Steamship Co. v. United States (1936) (16F. Supp. 45N. D. of California) ; Hind Rolph & Co. v. French Line (1939) (2, U.S.M.C. 138) ; Cosmopolitan Line v. Black Diamond Lines (1940) (2, U.S.C.M. 321 and 328).

14) Black Diamond S. S. Corp. v. Cie Maritime Belge S. A. (1946) (2, U.S.M.C. 755) ; The East Asiatic Co., Ltd. v. Swedish America Line (1947) (3, U.S.M.C. 1).

15) 1961年 海運法 第15條.

16) 契約運賃制란 同盟船에만 전적으로 船積한다는 契約을 同盟과 체결한 契約貨主에게는 일반적인 非契約運賃보다는 저렴한 契約運賃을 적용하는 제도이다. 二重運賃制 또는 誠實契約運賃制라고도 한다.

17) Japan-Atlantic and Gulf同盟과 盟外船社인 이스브란첸社와의 분쟁에서 Federal Maritime board는 이중운임제를 채용한 이스브란첸社를 법원에 제소함. 법원은 이중운임제는 해운법 위반이라는 판결을 내렸는데 당시

에서 契約運賃制는 海運法 違反이라고 判決하였다. 그러나 그 당시 많은 同盟들이 問題의 重大性和 國際的인 合法化 要望이 겹쳐 契約運賃制의 合法化 作業을 進行하게 되었다.

이상과 같은 問題點들은 몇가지 不明確하고 애매모호한 사항을 극복하려는 분위기를 고조시켜 美國 下院이 海運法 檢討에 착수하게 하는 계기가 되었다.

2. 1961年 海運法(Bonner法)

1) 成立背景

1961年 海運法은 1916年 海運法에 내재하는 獨占禁止法的 側面을 보다 엄밀하게 규정한 것으로¹⁸⁾, 1948年 Isbrandtsen社가 연방해사위원회에서 인가된 契約運賃制가 1916年 海運法 第14條 差別去來禁止에 違反되므로 美國 뉴욕남부지방법판소에 제소한 것이 시작이다. 1959년에 이르러 契約運賃制 合法化 條件과 海運同盟의 實態를 조사할 Bonner委員會와 海運同盟의 獨自的 慣行面의 조사를 담당할 Celler委員會에 의해 海運同盟에 대한 規制強化가 검토되기 시작하였다. 約 3年間에 걸쳐 논의된 후 1961年 10月 3日 그 發效를 보기에 이르렀다.

2) 主要內容과 問題點

1961年 海運法の 主要內容은 다음과 같다.

미국관계 100여개 同盟中 60여개가 이중운임제를 채택하고 있었다.
18) 日本 海事産業研究所, 前掲書, p. 115.

① 契約運賃制의 認可(第14條(b)) - 同條는 「연방해사위원회는 申請이 있으면 公告 및 公聽會를 거쳐 命令에 의해 海運業者 또는 運賃同盟이 채용하는 契約運賃制를 許可할 수 있다. 단 契約運賃制에 관한 契約이 美國의 通商에 악영향을 미치거나 公衆의 利益을 反하는 것이어서는 안된다」고 規定하고, 그 許可基準을 설정하고 있다.

② 協定の 申告(第15條) - 1916年 海運法에서 運賃率, 特別運賃, Pool協定, 港口割當, 配船回數, 그 밖의 모든 協定 및 契約을 海사위원회에 제출하고 그 許可를 받아야 한다고 規定하고 있는데 이 법이 제정됨에 따라 同盟間 協定の 認可, 加入自由(open membership)의 同盟協定에의 가입의무, 자기감시제도의 도입의무규정 등이 추가되었다.

③ 差別行爲의 禁止措置를 規定하였다(第16條).

④ 運賃率表의 申告公示(第18條) - 運賃率表의 申告, 公開義務를 明文化하고 運賃率表의 引上, 準수의무에 대한 海事委員會의 規制 등을 신설하였다.

⑤ 貨主에 관한 情報의 發表禁止(第20條) - 同盟은 貨主의 契約違反 또는 同盟員의 協定違反調査를 위한 目的이나 物動量 統計作成을 위한 경우를 除外하고는 貨主의 비밀보장의무를 준수해야 한다고 규정하고 있다.

⑥ 規則制定權(第43條) - 海事委員會는 本法 施行에 필요한 規則, 細則을 規定해야 한다고 규정하고 있다.

이상과 같은 改正 海運法에 의해 規制의 強化가 이루어졌고 새로 바뀐 연방해사위원회는 새로운 임무에 적극적인 활동을 개시하였는데, 이 改正 海運法 適用에 큰 영향을 미친 일련의 사건들이 일어났다.

1966年 Carnation 事件¹⁹에서 未申告同盟協定の 실시는 獨占禁止法을 違反한 것이고, 1968年 Svenska 事件²⁰에서는 協定認可基準과 公共利益의 基準에 관한 법해석이 이루어졌으며, 또한 1968年 Sabre 事件²¹에서는 同盟船이 盟外船의 運賃 以下로 運賃을 引下한 것은 獨占禁止法 違反이라는 判例를 남겼다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 海運規制와 海運同盟에 대한 獨占禁止法の

- 19) Carnation社는 美國으로부터 필리핀에 우유를 輸出하고 있었다. 1952년에 PWC (Pacific Westbound Conference)가 우유운임을 인상하자 Carnation社는 舊運賃維持를 要求하였다. 그러나 PWC는 Far East Conference와의 協定(FMC에 申告하지 않았음)을 理由로 이를 거부하였다. Carnation社는 이는 違法한 協定이고 獨占禁止法の 適用除外에 포함되지 않는다고 주장하면서 이 協定에 기초한 行爲에 의해 입은 損害에 대해 損害賠償請求訴訟을 북부지방법판소에 제기하였다. 이에 대해 被告인 PWC는 1916年 海運法이 船社의 運賃決定行爲 모두에 獨占禁止法 適用除外規定을 부여하고 있다고 해서 訴訟의 기각을 주장했고 裁判所는 이를 받아들였다. 그러나 最高裁判所는 하급판결을 번복하고 原告인 Conference社의 주장을 認定하였다. 그 이유는 海事委員會의 認可를 받지 않은 運賃協定은 獨占禁止法이 適用된다고 하는 것이었다. 이 判決은 1961年 海運法改正에 의한 未申告協定の 違法性에 대한 獨占禁止法の 직접적용을 명확히 한 것이라고 할 수 있다.
- 20) 1961年 海運法改正에 따라 同法 第15條의 同盟協定不認可基準으로서 종래의 美國通商에 有害, 不當한 差別 또는 不公正, 海運法の 違反 등 3가지에 덧붙여서 公共利益에 反한다고 하는 애매한 基準이 추가되었다. 이는 당초부터 비판이 있었지만 議會의 의도는 同盟協定에 대해 好意的이고, 不認可基準의 舉證責任은 協定에 반대하는 者에게 부과한 것으로 一般的으로 이해되어 왔다. 그러나 最高裁判所의 本事件判決에 의해 이 一般的 見解는 번복되었다. 事件은 Atlantic Passenger Steamship Conference(서항동맹)이 대리점료 인상에 대한 全員一致合意의 規정을 도입하고, Trans Atlantic Passenger Steamship Conference(동항동맹)이 대리점 구속규칙을 제정하자 The American Society of Travel Agency에서 이를 제소하였다. 법원은 獨占禁止法에 저촉되는 同盟의 제한행위를 운수사업의 重大性, 公共利益, 海運法の 正當한 규제목적에 어긋난다고 판결하여 1961年 海運法에 의해 추가된 공공의 이익에 관한 법해석이 이루어졌다.
- 21) APL이 同盟船社運賃 이하로 인하자 盟外船社인 Sabre Shipping社가 APL을 제소한 事件으로서, 맹외선 경쟁을 억압하기 위해 맹외선운임 이하로 운임을 내리는 것은 獨占禁止法 違反이라는 判決이 나올.

適用은 한층 強化되었는데 이는 法務部가 당초부터 의도한 것이었다. 法務部の 강경파들은 國內 公益事業 및 運輸事業의 規制에 비하여 海運規制는 소극적이라고 비판하였고, 海運同盟의 國際카르텔 性格을 설정하여 이에 따른 폐해방지를 주장하였다. 그러나 이같은 美國의 움직임에 여러 國家들이 비난을 하게 되었고, 1977年~1982年에 걸친 북대서양 Grand Jury事件²²⁾에서 申告協定을 초과하는 運賃에 대하여 巨額의 罰金, 損害賠償을 부과하게 되자 美國의 海運規制政策에 관하여 國際的인 非難이 집중되었다.

3. 1984年 海運法(新海運法)

1) 成立背景

1970년에 접어들면서 2차에 걸친 石油波動으로 인한 世界經濟의 퇴조에 따라 海運市場의 需給不均衡이 초래되고 海上運送의 컨테이너화와 複合運送의 進전에 수반한 國際定期船航路運營이 다양화됨에 따라 기존의 海運法으로서는 그 適用이 어렵게 되었다.²³⁾ 이러한 國際海運環境의 급격한 변화에 대처하기 위하여 새로운 海運法이 필요하게 되었는데 그 主된 原因은 다음과 같다.²⁴⁾

첫째, 美國의 國際的 地位의 變化이다. 1961年 海運法은 美國의 國위가 전성기일 때의 產物이었으나, 時代가 變化하고 특히 海運에 있어서 國際的

22) 북대서양 항로에 배선중인 7개사의 運賃決定이 運賃協定의 범위를 초과하여 不法이라는 판결이 나옴. 또 거액의 벌금을 부과하여 船社의 共同行爲는 海運法上的 罰金뿐만 아니라 獨占禁止法上的 罰金도 부과될 수 있다는 판례를 남김.

23) 宮本清四郎, “米國新海運法の問題點”, 「海運經濟研究」, 第19號, 1985, p. 29.

24) 日本 海事産業研究所, 前掲書, pp. 48~51.

地位의 相對的 下落으로 美國은 海運規制政策을 變化시키지 않을 수 없게 되었다.

둘째, 海運規制政策에 대한 비판이 強化되었다. 1961年 改正 海運法 및 1968年 Svenska事件 이후 契約運賃制의 基準, 公共利益的의 基準 등을 도입한 것과 海運同盟에 관한 獨占禁止法 強化는 세계 각국의 不滿을 고조시켰다. 또 규제기관의 수속지연과 복잡, 소송의 증가에 따른 無益한 費用·努力的 支出, 규제의 불명확·불확실성은 美國船社의 장래 長期計劃樹立에 차질을 가져와 미국내의 불만을 발생시켰다. 그리하여 獨占禁止法 適用免除의 原則 確立과 그 동안 논란 및 비난이 많았던 協定의 認可基準의 明確화 및 신속화가 요구되었다.

셋째, 國際海運市場의 構造가 變化하였다. 1960年代 末부터 1970年代를 통하여 國際定期船市場은 현저한 變化를 겪었다. 유럽, 美國, 日本의 傳統的 海運國家中에서도 新興船主가 상당히 등장하였고, 또한 중진국을 위시한 開途國의 國營·民營船主, 그리고 소련을 위시한 社會主義國 國營船社들이 國際定期船市場에 참여함으로써 國際海運市場은 극심한 혼란이 야기되었다. 특히 美國航路는 物動量이 풍부하고 開放同盟制度를 취하고 있기 때문에 各國 船舶이 집중하여 船腹過剩, 運賃不安定, 競爭激化現象이 만성화되었다. 이와 같은 경쟁격화는 競爭力의 열세인 美國定期船社의 脫落을 초래하였으며 自國商船隊의 유지를 위해서 海運規制政策의 재검토가 필요하였다.

넷째, 컨테이너화의 영향이다. 1960年代 後半부터 시작된 컨테이너화는 定期船海運産業構造에 커다란 변혁을 가져왔다. 즉 항만 하역의 능률을 극대화시키고 이에 따라 規模의 經濟가 실현되었으며 컨테이너를 모체로 하는

內陸輸送과의 연결에 따라 複合一貫輸送이 출현하였다. 이러한 컨테이너화는 海運産業의 競爭을 심화시켜 企業聯合(consortium), 共同配船(joint service)²⁵⁾, 船腹交換(space charter)²⁶⁾ 등 종래의 同盟과는 다른 새로운 企業結合形態를 가져왔으며, 美國에서는 내륙수송에 관한 規制와 관련하여 복잡한 法律問題가 제기되었다. 또한 複合運送體系가 발전되고 船舶非保有運送人(NVOCC)²⁷⁾이 등장하자 이들에 대한 規定도 필요하게 되었다.

다섯째, 美國政府의 一般經濟政策의 影響이다. 1981年 레이건 大統領은 美國經濟의 活性化를 강력히 지지하였다. 이러한 經濟活性化 方案으로 企業의 活力, 政府介入의 縮小, 市場機構의 最大한 活用 등을 통해 전통적인 自由競爭體系를 정착시키고자 하였다. 그리하여 航空, 鐵道, 트럭 등의 輸送分野와 通信, 金融分野에서 規制緩和政策들이 시행되었으며, 해당 産業의 合理的 運營을 위하는 方向에서 시행되었다.

이런 배경을 가진 新法制定 論議는 1970年代 末부터 일기 시작하여 1978年에는 Murphy의원에 의한 閉鎖同盟法案, 均等積取法案, 1979年 Omnibus法案 등이 상정되었으나 議會, 法務部, 聯邦海事委員會의 意見 不一致로 폐기되었다.

그 후 1982年 상원의 Gorton法案과 하원의 Biaggi法案이 상정되었으나 會 期末에 폐기되었다. 1983年 1月 26日 상원에서는 新고튼法案(S.47)이 上程

25) 2개 이상의 船社가 동일한 항로에 각자 일정량의 船腹을 제공하여 공동운항하는 방식을 말한다.

26) 여러 선사가 일정량의 船腹을 제공하여 각 船社가 상호 space를 교환하는 것을 말한다.

27) Non-Vessel Operating Common Carrier의 略語로, 船舶을 직접 운항하지 않으면서 運送人의 資格을 實貨主로부터 貨物을 集貨하여 海上운송인인 船社에게 운송을 의뢰하는 運送人을 말한다.

되어 同年 3月 1日 통과되었고, 下院에서는 1983年 3月 3日 비아기法案(H.R.1878)이 上程되어 同年 10月 17日 통과되었다.

이들 兩法案은 上·下兩院協義會의 절충을 거쳐 1984年 2月 22日 單一화된 法案이 채택되어 同年 2月 23日과 3月 6日 上·下院에서 각각 통과되어 同年 3月 20日 레이건 大統領이 署名함으로써 90日 後인 同年 6月 18日부터 發效되었다.²⁸⁾

2) 主要內容

新海運法은 外船海運規制만을 분리 독립시켜 全文 22條로 構成되어 있는데, 그 主要內容은 다음과 같다.

① 協定の 認可基準(第6條(g) 및 (h)) - 종래까지의 協定認可基準이 抽象的으로 規定되어 있었으나 今번 改正에서는 具體的으로 不認可基準을 「該當 協定이 競争의 삭감에 의해 수송서비스의 不當한 低下 또는 코스트의 不當한 增加를 초래하는 것」이라고 明示하고 있으며 이에 저촉되지 않는 경우에는 FMC에 申告한 후 45日 후에 自動發效된다고 規定하고 있다.²⁹⁾

② 協定の 審査期間(第6條(c)) - 協定申告時에 第5條(b)의 規定을 充足시키면 協定은 申告日로부터 7日 以內에 FMC는 이것을 官報에 公示하고 協定申告 後 45日과 官報公示 後 30日中에서 늦은 날을 기준으로 해서 發效한다고 規定하고 있다.

③ 獨自行動權(Independent Action : I/A)(第5條(b)(8)) - 「同盟의 加盟

28) 川上博夫, “米國新海運法制定の意義”, 「海運經濟研究」 第18號, 1984, pp. 82~86.

29) 宮本清四郎, 前掲書, p. 33.

員은 同盟에 대한 10日 以內의 事前通告에 의해 本法 第8條(a)에 준거해서 運賃率表에 申告할 것이 요구되는 運賃 또는 서비스 事項에 대해서 獨自行動權을 취할 수 있다,고 規定하고 있다.

④ 同盟의 複合運送運賃(第8條(a)) - 一般運送人(NVOCC 포함) 및 同盟의 運賃率表 申告義務를 규정하고 運賃率表 申告의 경우에는 通運賃의 內陸輸送運賃을 別途로 기재하거나 그 밖의 方法으로 發表할 필요가 없다고 規定하고 있다.

⑤ 期間別·物量別運賃率(Time/Volume Rate : TVR)(第8條b) - 一定期間에 있어서 貨物의 量에 따라 運賃率을 變更할 수 있다고 規定하고 있다.

⑥ 서비스契約(Service Contract : S/C)(第3條(21) 및 第8條(c)) - 서비스契約은 本法의 新設事項中 가장 중요한 運賃制度로써 船社와 同盟은 本法要件을 充足하는 貨主·貨主團體와 서비스契約을 체결할 수 있다고 규정하고 있다. 서비스契約은 船腹의 保障, 經由時間, 寄航順序 등과 같은 質의 水準이 契約에 포함됨으로서 運賃率表에 속한 서비스 이상의 引受義務를 부담한다는 데서 TVR과 差異가 있다.

⑦ 貨主團體(第3條(24) 및 第10條 (b)(13)) - 貨主團體란 1916年 海運法에는 없던 용어로써 1984年 新海運法에서 新設된 것이다. 貨主團體는 貨物의 確保 또는 기타 TVR 및 S/C를 체결할 目的으로 貨主를 위해 非營利的으로 貨物을 모으거나 배포하는 團體를 말한다. 新海運法에서 이러한 貨主團體를 인정한 것은 中小貨主들의 權益을 옹호하기 위해서이다. 또한 一般運送人은 獨自的이든 他人과의 共同으로든 또는 直接的이든 間接的이든 불문하고 貨主團體와의 交渉을 拒否해서는 안된다고 規定하고 있다.

⑧ 二重運賃第(또는 契約運賃制)의 禁止(第10條(b)(9)) - 獨占禁止法에 준거하는 경우를 除外하고는 誠實契約(loyalty contract)行爲를 해서는 안 된다고 규정하고 있다.

⑨ 三國間 航路에서의 美國籍船의 進入障害 - 聯邦海事委員會는 一般運送人의 行爲가 단독으로 또는 外國政府와 共同으로 美國法에 기초해서 등록된 船舶의 外國 諸港間 海上輸送로의 進入을 부당하게 저해했다고 판정된 경우에는 本法의 벌칙금 과징을 포함하여 적절한 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다.

⑩ 獨占禁止法 適用免除(第7條) - 本法 第5, 6條에 따라 申告된 協定과 第16條에 의거 本法의 適用이 免除된 協定, 本法에 合理的으로 根據를 둔 行爲나 協定, 外國間 運送에 해당하는 協定, 複合運送에 있어서 外國內陸分野에 관한 協定 등은 獨占禁止法の 適用을 받지 않는다고 明示되어 있다. 그러나 美國內에서의 貨物運送과 관련된 航空, 鐵道, 自動車運送運送業者間의 協定, 本法에서 수용하지 않는 船社間 協定, 美國內 複合運送에 있어서 內陸運送料率에 대한 船社間 協定, 美國內 海商터미널 운영에 대한 船社間 協定 등을 獨占禁止法 免除對象에서 제외시켰다.

3) 新海運法の 特徵

新海運法の 特徵은 다음과 같다.

① 同盟協定の 獨占禁止法 適用免除를 明文化함으로써 과거에는 不可能에 가까웠던 船社間의 協定에도 길을 열어줌.

② 同盟協定을 基本的으로 認可制에서 申告制로 轉換함.

③ 大量貨物を 가진 大貨主에게 有利한 割引運賃을 제공할 수 있는 S/C制度와 TVR制度를 導入함.

④ 同盟會員船社가 10日 前의 예고에 따라 獨自의 運賃을 決定할 수 있는 I/A의 權利를 同盟協定 가운데 삽입시킬 것을 義務化함

⑤ 海陸複合運送에서 複合運賃 設定權을 부여함

⑥ 二重運賃制의 채택을 實務的으로 禁止함.

以上の 特徵을 가진 新海運法은 ①과 ②에 의해서 海運同盟의 獨占禁止法 適用免除와 카르텔形成의 간소화를 통하여 競爭의 制限을 弛할려는 競爭制限의 基本的 方向을 分明히 한 것외에, 한편으로는 ③~⑥에 나타나는 거의 制約條件이 없는 無條件的인 競爭促進策을 도입하고 있다.

이와 같이 新海運法에는 競爭의 規制와 促進이라는 兩面性이 存在하고 있지만, 그 가운데 ①은 過去의 見解에서 分離되었던 獨占禁止法 關係部分의 해석을 確定하고 또한 美國 以外の 定期船企業에서는 Space Charter 등의 形式으로서 認定되어온 協定의 合法性을 確認한 것으로 보면, 결국 이 法律의 基本的 特徵은 ③~⑥에서 새로이 定해진 無條件的인 競爭의 促進部分 즉, 競爭規制의 緩和로 나타나 있다. 新海運法이 規制緩和法案이라는 것은 이와 같은 理由때문이다.³⁰⁾ 이러한 規制緩和의 基礎理論은 Baumol, Panzar, Willing 등에 의해 主唱된 競爭可能市場理論(Theory of Contestable Markets)이다.

30) 宮下國生, “定期船業의 意義와 市場への作用”, 「海事經濟研究」, 第20號, 1986, pp. 77~88.

Ⅳ. 競爭可能市場理論

1. 競爭可能市場理論의 概念

周知하는 바와 같이, 하나의 標準的인 效用極大化의 構造와 行動을 나타내는 傳統的 概念으로는 完全競爭의 概念을 들 수 있으나 限定된 少數의 企業으로 이루어진 産業에서 어떠한 構造가 바람직한가를 나타내는 類似한 一般的인 概念은 없다. 그래서 傳統的인 完全競爭 概念을 獨占이나 寡占을 포함한 産業構造에도 一般的으로 타당하도록 擴張하여 解釋할 必要가 생겼고, 그러한 目的으로 의도된 것이 競爭可能市場理論의 概念이다.³¹⁾

競爭可能市場理論에서는 어떤 産業에서, 예를 들어 獨占이나 寡占이 存在하더라도, 競爭可能한 條件이 부여되면, 「보이지 않는 손(invisible hand)」은 제 機能을 발휘하여 完全競爭이 이루는 것과 같은 最適의 資源配分狀態가 達成될 수 있으며, 그것은 政府가 간섭하여 規制했던 경우에 얻을 수 있는 結果보다도 더욱 바람직한 것으로 보고 있다.

1) 競爭可能市場의 定義

다음과 같은 條件들을 갖춘 市場을 競爭可能市場이라 한다.³²⁾

- ① 市場의 進入이 完全히 自由롭다.

31) 上揭論文, p. 79.

32) 宮下國生, “海運同盟政策의 轉換とコンテナ定期船業 - 規制と競爭 -”, 海運産業研究所報, No. 265, 1988, pp.9~10.

② 市場에서의 退出에 費用이 들지 않는다. 즉, 埋沒費用이 零이다.

③ 潛在的인 進入企業도 既存企業의 生産技術과 市場需要를 自由롭게 利用可能하다.

④ 進入企業은 既存企業에 의한 報復的 價格決定의 위협을 받지 않는다. 그러므로 潛在的인 進入企業은 進入으로 얻을 수 있을 것같은 利潤을 進入前의 價格으로 評價할 수 있다.

以上の 네가지 條件³³⁾ 가운데 특히 ①과 ②의 條件이 중요하나, 兩者의 關係에 의하면 退出에 費用이 없는 즉, 埋沒費用이 零이면 進入의 自由가 完全히 保障되므로 ②의 條件이 競爭可能市場理論에서 특히 중요하다.

埋沒費用(sunk cost)은 市場에서의 退出에 따른 回收不可能한 固定設備의 殘存價值³⁴⁾이고 埋沒原價라고도 한다. 그러나 市場에서의 退出에 의해 항상 埋沒費用이 發生한다는 의미는 아니고,³⁵⁾ 進入하는 市場의 種類에 따라 埋沒費用의 發生可能性이 다르다는 것을 나타낸다. 다시 말해서, 自己의 設備를 利用하여 어떤 市場에 進入하는 경우에 固定費는 항상 發生하지만 그것이 반드시 埋沒費用으로 되는 것은 아니다. 즉 埋沒費用은 機會費用的인 固定費인 것이다.³⁶⁾

33) 여기서는 完全競爭市場과는 달리 小規模 多數企業이 同質財를 거래한다는 條件은 포함되지 않는다. 그러므로 少數의 大企業이 異質財를 生産해도 競爭可能市場은 성립할 수 있다.

34) 設備投資에서 減加償却分을 控除한 것을 말한다.

35) 예를 들면, 모든 航空路에서 利用可能한 航空機의 경우 埋沒費用의 發生可能性이 낮고 또한 航空機가 리스(lease)에 의해서 利用되고 있는 경우 埋沒費用은 전혀 발생하지 않는다.

36) 宮下國生(1988), 前掲論文, p. 10.

2) 競爭可能市場의 特性

① 厚生效果의 特性

競爭可能市場의 均衡에서는 항상 厚生極大化라는 파레토最適(Pareto optimality)이 達成된다. 이것은 競爭可能市場이 「치고 빠지는 進入(hit-and-run entry)」에 항상 노출되어 있기 때문에³⁷⁾ 超過利潤의 여지가 조금도 있을 수 없다는 데서 說明이 된다. 따라서 競爭可能市場은 厚生極大化라는 면에서 完全競爭市場과 똑같은 效果를 가지고 있다.³⁸⁾

② 産業構造決定의 特性

競爭可能市場理論은 産業構造³⁹⁾가 效率性을 추구하면서 다른 變數들과 함께 동시에 內生的으로 決定된다고 說明하고 있다. 傳統的인 産業組織論에서는 産業構造를 外生的으로 일단 주어진 것으로 보고, 이 주어진 産業構造下에서 價格, 廣告, R & D 등 다른 市場變數들이 어떻게 決定되는지를 分析하고 있다. 그러나 競爭可能市場理論에서는 産業構造 역시 內生變數이며, 따라서 均衡市場構造도 價格, 生産量, 廣告 등 다른 市場變數들과 함께 동시에 內生的으로 決定된다고 보고 있다.⁴⁰⁾

2. 定期船市場의 競爭可能性

1) 빈번한 進入과 退出

37) W. J. Baumol, "Contestable Market : An Uprising in the Theory of Industry Structure", *American Economic Review*, Vol. 72, No. 1, 1982, p. 4.

38) 崔廷杓, 「産業組織經濟學」, 螢雪出版社, 1990, p. 384.

39) 여기서 産業構造(structure of industry)는 市場構造(market structure)와 똑같은 의미로 사용되고 있다.

40) W. J. Baumol, *op. cit.*, p. 3.

競争可能市場理論의 가장 큰 특징은 「치고 빠지는 進入(hit-and-run entry)」에 취약하다는 점이다. 다시 말해서, 이러한 進入이 市場을 效率의 으로 作用하게 하는 最大의 要因이 되므로 競争可能性的의 指標로서 가장 分명한 것은 빈번한 進入과 退出이다.⁴¹⁾

이 點은 Davies가 「Pricing in the Liner Shipping Industry-A Survey of Conceptual Model」의 附錄⁴²⁾에 있는 캐나다 運輸委員會 調查部의 資料에 의해서 確實히 밝혔다. 그러나 이 資料에서 나타난 빈번한 進入과 退出은 競争可能성을 판단하는 하나의 情報일 뿐이며,⁴³⁾ 競争可能性的의 中心思想은 實際的인 進入이 아니라 進入의 威脅 즉 潛在的인 進入이다.⁴⁴⁾ 이러한 潛在的인 進入은 다음과 같이 定期船市場의 進入條件을 分析해 봄으로써 판단할 수 있다.

2) 定期船市場의 進入條件 分析⁴⁵⁾

첫째, 生産의 側面에서 進入者와 既存企業은 對等한 位置에 있는가 즉,

- 41) W. J. Bamumol, J. C. Panzar and R. D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, 1982, p. 466.
- 42) J. E. Davies, *Pricing in the Liner Shipping Industry : A Survey of Conceptual Models*, Canadian Transport Commission, Report No. 1983/04E, 1984, pp. 105~118.
- 43) J. A. Zerby, "Clarifying some issues relating to contestability in liner shipping(and perhaps also eliminating some doubts)", *Maritime Policy and Management*, Vol. 15, No. 1, 1988, p. 10.
- 44) W. B. Jankowski, "Competition, Contestability and the Liner Shipping Industry : A Comment", *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. XXIII, No. 2, 1989, pp. 202.
- 45) J. E. Davis, "Competition, Contestability and the Liner Shipping Industry", *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol XX, No.3, 1986, pp. 302 ~ 304.

同一한 形態의 技術에 接하고 同一한 規制의 對象이며, 그리고 類似한 質의 製品을 生産하는가를 分析해야 한다.

定期船海運産業에서는 進入船社와 既存船社 모두 同一한 技術에 接近한다. 즉 新造船이나 中古船 그리고 設備施設 등의 市場은 모든 船社들이 差別없이 買入할 수 있는 世界的인 市場이다.

그리고 物品運送法下에서 모든 船社들은 똑같이 平等하게 취급받는다. 定期船市場에서의 差別待遇는 進入의 統制(貨物保有), 國旗差別, 國營船社, 差額補助金 등이 存在할 때인데 이러한 差別待遇는 실제로 一部 航路에서, 특히 社會主義國家와 第3世界國家들에게서 存在하고 있다. 그러나 世界定期船貨物의 移動量이 가장 많은 先進工業國間에는 OECD의 自由憲章에 위배되기 때문에 差別的 措置는 實行되지 않고 補助金도 最小限의 規模로 단지 商業的 競爭을 유지하기 위한 것에 불과하다. 따라서 同一한 規制의 對象이라는 條件은 모든 定期船市場에 適用되기 보다는 先進國間的 航路市場에 보다 適合할 것이다.

또한 消費財市場에서는 製品을 包裝이나 形態 등으로 差別化하여 廣告함으로써 消費者選好度を 높일려고 하고 있다. 이러한 製品의 有名도가 潛在的인 生産者에게 進入障壁이 된다. 그러나 産業財市場의 경우 購買者는 그 분야에서 供給者와 對等한 技術的 知識을 가지고 있으므로 廣告에 의존하기 보다는 技術的·經濟的 基準에 따라 購買하게 된다. 國際運送도 專門性을 요구하는 技術的 分野이며 많은 會社들이 運送全擔部署를 두거나 專門代理人을 통하여 서비스를 購買하므로 運送서비스의 購買가 專門化되어 있다. 따라서 定期船市場에서는 廣告에 의한 서비스의 差別化는 有效하지 못하며,

46) 특히 컨테이너海運에서는 生産物이 매우 同質的이어서 서비스의 差別化가 거의 나타나지 않기 때문에 進入船社나 既存船社 모두 서비스의 質的인 면에서 對等한 位置에 있다고 볼 수 있다.

둘째, 서비스의 生産에서 埋沒費用이 發生하는가를 分析해야 한다.

定期船海運産業은 必要資本量이 대체로 높으며 總費用에서 차지하는 固定費用의 比率이 상당히 높다. 그러나 固定費用이 반드시 埋沒費用으로 되는 것은 아니다.⁴⁷⁾ 즉, 船舶의 本質的인 移動性은 航路間 移動을 가능케 하며 활발한 中古船市場의 存在로 인하여 비교적 쉽게 船舶을 處分할 수 있으므로 費用의 埋沒可能性을 감소시키고 있다. 또한 在來船서비스時代에는 船舶의 物理的 特性(예를 들면 速力, 冷凍面積 등)이 特定航路의 요구에만 適合하게 되어 있어서 轉配, 再販賣 및 賃貸가 매우 곤란하였다. 그러나 컨테이너革命과 더불어 裝備의 거의 全世界的인 標準化를 現在 市場에 있는 裝備들은 사실상 모든 航路에서 使用可能하게 되었고, 船舶과 裝備를 통해 備船과 리스(lease)에 의해서 市場에 進入할 경우 事前 買入이 不必要하고 埋沒費用 없이 市場을 退出할 수 있게 되었다.

한편, Peason에 의하면 定期船産業에서 goodwill(信用, 傳統 등에 의한 無形의 利益)을 形成하는데 필요한 費用과 廣告費, 代理店費用 등은 埋沒費用이 될 것이므로 定期船海運業에서 埋沒費用은 零이라고 할 수 없다는 것이다.⁴⁸⁾ 그러나 goodwill은 無形이며 事業의 名聲으로부터 발생하는 販賣可

46) G. K. Sletmo, et al., op. cit, pp. 205~206.

47) W. J. Baumol, op. cit., p. 281.

48) R. Pearson, "Some doubts on the contestability of liner shipping markets", *Maritime Policy and Management*, Vol. 14, No. 1, 1987, p. 76.

能한 資産이며 그것을 중요시하는 고객과 關係가 있을 뿐이다. 또한 일단 획득된 goodwill도 최소한 一部는 他航路市場에서도 使用할 수 있으며 회복될 수 없는 부분은 埋沒費用이라기 보다는 損失이다. 왜냐하면 埋沒費用은 生産이 시작되기 前에 필요한 支出이고 生産이 완전히 중단된 後에도 제거될 수 없는 支出이기 때문이다.⁴⁹⁾ 그리고 goodwill은 生産이 시작된 以後부터 획득할 수 있기 때문에 新規船社의 定期船運營에 반드시 필요한 것은 아니다. 따라서 그것은 技術開發 등과 같은 長期投資形態와 비슷하며 그러한 長期投資는 수익이 目的이므로 投資部分의 損失이 예상되면 언제라도 중단될 수 있기 때문에 進入投資危險이 아닌 運營投資危險이다. 따라서 goodwill은 定期船海運産業에서 新規進入을 방해하는 進入障壁으로서의 埋沒費用이라 할 수 없고, 설령 그것이 定期船海運에 適用된다고 해도 競争可能性을 감소시킬 만큼 充分하지는 않다.⁵⁰⁾

셋째, 既存企業의 價格報復이 느리거나 進入者의 契約締結可能性이 存在하는가를 分析해야 한다.

定期船海運産業에서 同盟運賃의 變化는 대개 同盟會員船社들의 合意가 必要하기 때문에 海運同盟은 盟外船社에 대처하기 위한 신속한 運賃決定을 할 수가 없고, 실제로 상당수의 定期船航路에서 安定的인 運賃率의 歷史를 기록한 文獻도 많다.⁵¹⁾ 이러한 同盟運賃決定의 硬直성은 進入船社에 대한 報復的 措置를 느리게 하므로 進入과 退出의 장애요인이 되지 않는다.

49) W. J. Baumol, et al., op. cit., p. 280.

50) J. A. Zerby, op. cit., pp. 9~10.

51) J. E. Davies, "Competition, Contestability and the Liner Shipping Industry : A Rejoinder", *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. XXIII, No. 2, 1989, p. 204.

進入者에 대한 既存企業의 반응은 치고 빠지는 進入을 막는 범위에서만 競爭可能性과 관련이 있고, 그러한 進入은 既存企業의 報復的 反應이 신속하게 이루어질 때 발생할 것이다. 따라서 同盟이 낮은 進入價格에 대처하기 위하여 긴급운영위원회를 개최하여 나머지 同盟會員船社의 승인을 얻지 않고도 運賃率을 조정할 수 있다는 事實은 그 市場이 競爭可能하다는 것을 의미하며, 閉鎖同盟이 存在하는 定期船市場과 海運同盟의 對策委員會(action committee)의 存在도 그 市場의 競爭可能性을 나타낸다고 볼 수 있다.⁵²⁾

한편, 定期船市場에서 서비스契約(S/C) 등 契約의 締結可能性은 그 市場의 競爭可能性을 增大시킨다.⁵³⁾ 그러나 貨主는 낮은 進入價格을 利用하여 既存船社의 價格을 變更시키려고 하며 실제로 運賃再協商은 매우 一般의이므로 契約이 既存船社의 報復措置를 막을 수 있는 手段이 되지 못할 때도 있다.⁵⁴⁾ 그렇지만 반대로 貨主들은 海運同盟의 제안을 進入可能者에게 통지하여 進入을 유도할 수 있으며 실제로 이러한 慣行은 美國 新海運法의 S/C 規定에 의거 특히 美國 關聯航路에서 一般的이다. 그리고 進入者도 마찬가지로 契約을 成功的으로 사용하고 있다.

以上에서 살펴본 바와 같이, 定期船市場은 競爭可能市場의 諸條件에 거의 符合되므로 完全하지는 않지만⁵⁵⁾ 상당히 競爭可能한 市場임을 알 수 있다.

52) J. A. Zerby, *op. cit.*, p. 8.

53) J. E. Davies, "Contestability theory and liner shipping-some doubts on Pearson's doubts", *Maritime Policy and Management*, Vol. 15, No. 1, 1988, p. 16.

54) W. B. Jankowski, *op. cit.*, p. 201.

55) V. Wei는 定期船市場이 相當히 競爭可能하나 完全競爭可能하지는 않다고 보는 理由로 첫째, 定期船市場의 需要가 同盟의 誠實契約으로 制限되

3. 競爭可能市場理論의 新海運法에의 影響

競爭可能市場理論에서 가장 중요한 條件은 埋沒費用이 零이라는 것인데, 新海運法에서는 定期船業에서 埋沒費用을 零에 가깝다고 보는 點이 있다. I/A의 義務化에 따른 自由로운 價格決定의 채택은 埋沒費用 問題가 解決되고 進入과 退出의 自由가 保障되고 있는 경우에는 整合的이기 때문이다. 이는 ① 價格이 規制되고 있는 市場에서 進入의 自由가 인정되고 있다면 進入者가 높은 價格을 취하여 低價品の 供給을 감소하게 되고, ② 進入이 規制되어 있는 市場에서 價格이 自由롭게 決定되고 있다면 價格은 올라가기 때문에 어느 것도 公共福利의 增進에는 관계가 없기 때문이다. 그러나 新海運法이 적용되는 開放同盟의 경우에 해당되는 문제①의 發生을 저지하고 公共의 福利增進을 피하는 데는 價格決定의 自由는 進入의 自由와 함께 退出의 自由도 동반되어야 한다는 것이다. 이런 의미에서 I/A의 도입은 埋沒費用 零을 前提로 하여 처음으로 政策的인 整合性을 가진다.⁵⁶⁾

埋沒費用을 零으로 假定하면 價格決定의 自由가 促進되도록 하는 政策이 可能한 限 채택될 必要가 있다. 前述한 바와 같이 新海運法에서 S/C, TVR制度의 導入, I/A의 義務化, 複合運賃設定을 위한 協定の 認可, 複合一貫輸送

고 있고 둘째, 잠재적 非同盟船社는 既存同盟船社에 의한 價格報復의 두려움을 完全히 버릴 수 없고 셋째, 同盟이 모든 航路에 계속해서 종사할 義務가 없다는 것이다[V. Wei, *Economic Analysis of the Liner Market and Freight Rates in Canadian International Trade*, Canadian Transport Commission, Report No. 1985/05E, 1986, p. 56].

56) 宮下國生(1986), 前掲論文, p. 84.

이 指向하는 NVOCC의 育成 등 새로운 政策項目은 모두 價格決定自由의 促進이라는 方向과 一致하고 있다.

이와 같이 新海運法下에서의 開放同盟은 獨占禁止法의 適用免除에 의해 人爲的으로 獨占狀態가 인정되는 한편 競爭을 促進하기 위한 規制緩和政策이 導入되어 埋沒費用이 零인 것을 前提로 한 競爭可能市場의 育成을 目標로 하고 있다.

V. 結論

지금까지 美國 新海運法の 理論的 背景에 대해 살펴본 바, 그 結論은 다음과 같다.

첫째, 定期船市場은 완전하지는 않지만 相當히 競爭可能한 市場으로 나타났다. 그러나 定期船市場의 競爭可能性 여부는 쉽게 判定될 수 있는 問題가 아니므로 現實的으로 관찰되는 現象과 더불어 앞으로 더욱 면밀히 檢討되어야 할 것이다. 그리고 競爭可能市場理論은 國際海運과 같이 競爭條件이 복잡하고 각각의 航路事情이 相異한 市場에서 一律的으로 適用된다고 생각하지 않는다.

둘째, 競爭可能市場理論에서 가장 중요한 條件이 埋沒費用이 零이라는 것인데, 新海運法에서도 定期船業의 埋沒費用을 零으로 假定하여 價格決定의 自由가 促進되도록 하는 政策項目, 예를 들면 I/A의 義務化, S/C, TRV制度

의 導入 등을 많이 新設하였다. 이런 면에서 보면 競爭可能市場理論은 美國 新海運法에 많은 影響을 미친 것으로 볼 수 있다. 그러나 일반적으로 定期 船海運에서 埋沒費用을 경감시킬 수는 있어도 그것을 完全히 除去하는 것은 不可能한 것이 現實이기 때문에 埋沒費用이 除去되지 않은 상태에서 運賃決定의 自由만이 實行될 可能性이 크다.

셋째, 競爭可能市場理論이 定期船市場의 分析에 새로운 接近方法을 제공해 주는 것은 明確하나, 同 理論의 「實證的 檢證(empirical test)」에는 限界가 있다. 왜냐하면 同 理論의 假定에서 사용되는 주요 개념들이 現實적으로 測定 不可能 내지는 測定이 매우 어렵기 때문이다.

參 考 文 獻

- 閔星奎, 「海運經濟學」, 韓國海洋大學 出版部, 1973.
- 秦炯仁·白種實·朴厚吉, 「美國海運政策의 變化와 對應方案」, 海運産業研究所, 政策資料 013, 1989.
- 崔廷杓, 「産業組織經濟學」, 螢雪出版社, 1990.
- 宮本清四郎, “米國新海運法의 問題點”, 「海運經濟研究所」, 第19號, 1985.
- 宮下國生, “定期船業의 規制緩和と市場への作用”, 「海運經濟研究」, 第20號, 1986.
- ———, “海運同盟政策의 轉換とコンテナ定期船業 - 規制と競爭-”, 海運

産業研究所報, No. 265, 1988.

- ・川上博夫, “米國新海運法制定の意義”, 「海運經濟研究」第18號, 1984.
- ・海運産業研究所, 「米國海運政策概觀」, 1976.
- ・—————, 「1984年 米國海運法の解説」, 成山堂, 1984.
- ・Baumol, W. J., “Contestable Market : An Uprising in the Theory of Industry Structure”, *American Economic Review*, Vol. 72, No. 1, 1982.
- ・Baumol, W. J., Panzar, J. C., and Willig R. D., *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, 1982.
- ・Davies, J. E., *Pricing in the Liner Shipping Industry : A Survey of Conceptual Models*, Canadian Transport Commission , Report No. 1983/04E, 1984.
- ・—————, “Competition, Contestability and the Liner Shipping Industry”, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol XX, No.3, 1986.
- ・—————, “Contestability theory and liner shipping-some doubts on Pearson's doubt” *Maritime Policy and Management*, Vol. 15, No. 1, 1988.
- ・—————, “Competition, Contestability and the Liner Shipping Industry : A Rejoinder”, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. XXIII, No. 2, 1989.

- Jankowski, W. B., "Competition, contestability and the liner shipping Industry : A Comment", *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. XXIII, No. 2, 1989.
- Pearson, R., "Some doubts on the Contestability of Liner Shipping markets", *Maritime Policy and Management*, Vol. 14, No. 1, 1987.
- Sletmo, G. K. and Williams, Jr., E. W., *Liner Conferences in the Container Age*, MacMillan, 1981.
- Wei, V., *Economic Analysis of the Liner Market and Freight Rates in Canadian International Trade*, Canadian Transport Commission, Report No. 1985/05E, 1986.
- Zerby, J. A., "Clarifying some issues relating to contestability in liner shipping(and perhaps also eliminating some doubts)", *Maritime Policy and Management*, Vol. 15, No. 1, 1988.