

공항의 정비와 운영 효율화를 위한 민영화방안

이 영 혁*

김 병 중**

〈 목 차 〉

- | | |
|--------------------------|----------------------|
| I. 서 론 | III. 공항정비를 위한 재원조달방안 |
| II. 우리나라 공항의 현황과
계층구조 | IV. 공항의 민자유치와 민영화방안 |
| | V. 결 론 |

I. 서 론

세계적으로 항공은 20세기 후반에 가장 빠른 속도로 발전한 고속의 교통수단이다. 우리나라에서도 항공에 대한 수요가 급속히 증가하여 1970-80년대의 공항이용객 증가율은 연평균 13%를 넘었다. 앞으로도 항공은 2010년까지 연평균 10%에 가까운 고속의 성장세를 보일 것으로 예상된다.

이러한 항공수요의 증가에 부응하기 위하여 세계각국은 공항의 정비에 박차를 가하고 있다. 우리나라에서도 영종도 수도권신국제공항의 건설을 비롯하여 김포, 김해, 제주 등 각 지방공항의 확충과 시설현대화에 많은 투자를 하고 있다. 현재 공항정비에 있어서 각국이 직면하고 있는 가장 큰 문제점은 투자재원의 원활한 조달이다. 많은 나라가 공항을 비롯한 사회간접자본의 원활한 건설을 위해 민간자본의 유치에 힘을 쏟고 있는 가운데 우리나라에서는 1994년 民資誘致促進法을 제정하여 민간자본의 유치에 큰 전기를 마련하였다.

* 한국항공대학교 항공교통학과 교수, 경제학 박사

** 한국항공대학교 항공교통학과 교수, 공학 박사

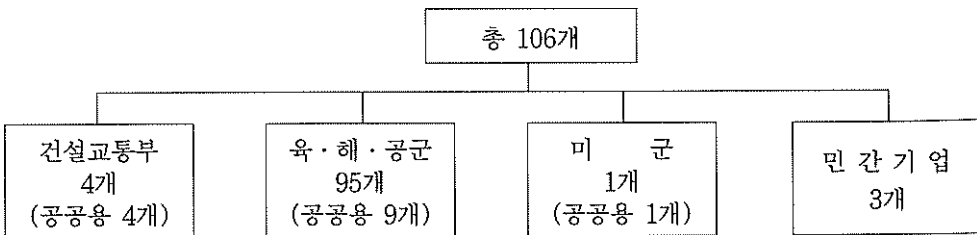
공항시설의 확충과 함께 소비자의 욕구에 맞는 효율적인 공항운영과 공항운영의 경제성 확보도 크게 중요하다. 이를 위해 최근 세계각국에서는 공항운영에 민간기업식 경영방식을 활발히 도입하고 있다. 이러한 견지에서 우리나라에서도 본격적인 지방자치시대가 시작되고 민자유치가 가속화됨에 따라 공항의 민영화 방안이 논의될 시점에 이르렀다. 따라서 이 글에서는 우리나라 공항의 현황을 살펴본 후, 선진국들과 같은 공항의 階層構造를 확립하여 체계적인 공항정비의 기틀을 다지고, 재원조달방안으로서의 민자유치의 구체적인 金融技法을 조사하는 한편, 민자유치와 관련하여 효율적인 공항운영을 위한 공항의 민영화방안에 대해 논의하기로 한다.

II. 우리나라 공항의 현황과 계층구조

가. 공항의 현황과 관리주체

우리나라에는 현재 전국적으로 총 106개의 비행장이 있으나¹⁾ 이 가운데 순수 민간 항공운송용으로 건설교통부가 관리하고 있는 비행장은 김포, 제주, 여수, 울산 등 4개 공항뿐이다. 나머지는 대부분 국방부의 관할로서 육군, 해군, 공군이 관리하는 비행장이 95개, 미군이 관리하는 공항이 4개로 군이 관리·운영하는 軍事用 飛行場이다. 민간기업 소유 비행장이 3개 있으나 규모가 작고 자체 수요를 위한 비행장일 뿐이며 민간항공 운송사업용으로는 사용되지 않는다. 현재 군에서 관리하는 비행장 가운데 김해국제공항을 비롯한 10개가 부분적으로 민간항공운송용으로 사용되고 있어 전체 민간항공운송용 공항은 합계 14개

〈그림 1〉 전국비행장 수, 관리주체 및 공공이용 현황



1. 교통개발연구원·한국항공대학교 부설 항공산업정책연구소, 『우리나라 부정기 항공운송산업의 발전방안』, 1994. 9. p. 161. 부록2

이다. 민간용으로 개방되지 않은 나머지 군비행장의 활주로 길이는 민항기가 취항하기에 부적합한 1000m이하가 대부분이다. 일부 소수의 공군비행장만이 길이 2000m이상의 활주로를 가지고 있으나, 활주로의 강도가 약해 민항기가 취항하기에는 부적합한 실정이다.

14개 민간항공운송용 공항의 시설 현황은 <표 1>에 요약되어 있다.

<표 1> 민간항공운송용 공항의 주요 시설 현황

명칭	활주로 (m x m)	계류장 (㎡)	주차장 (㎡)	여객 터미널 (국제, 국내) (㎡)	화물 터미널 (국제, 국내) (㎡)	부지면적 (㎡)	관리주체
김포	3,200×60 3,600×45	1,047,976	199,983	165,801 35,189	75,649 4,034	7,317,640	건교부
김해	2,740×45	210,000	68,666	19,292 34,224	7,047 8,472	561,102	군
제주	3,000×45 2,000×45	123,850	19,470	16,000 30,650	- 3,980	2,666,783	건교부
광주	2,740×45	16,000	13,711	3,821	-	116,920	군
대구	2,740×45	15,132	14,600	7,809	264	94,184	군
사천	2,740×45 2,740×45	10,388	1,800	1,024	-	16,333	군
여수	1,550×30	8,870	5,500	1,500	-	378,607	건교부
포항	2,100×45	11,000	4,282	1,765	-	61,937	군
울산	1,500×30	14,391	4,965	983	-	411,760	건교부
예천	2,740×45	13,000	2,600	1,318	-	3,576	군
강릉	2,740×45	12,558	3,333	2,048	-	70,527	군
속초	1,560×30	8,101	3,272	1,497	-	126,749	군
목포	1,500×30	6,275	3,500	1,584	-	72,527	군
군산	2,740×45 2,440×23	4,968	4,621	2,033	-	94,488	미군

자료: 교통부, 『공항개발 중장기 기본계획』, 1994. 4. pp.22~24

나. 공항의 분류 및 계층구조

1. 한국의 공항 분류 및 계층 구조

우리나라의 현행 항공법에서는 공항의 階層構造(Hierarchy)에 대한 언급이 없이 '비행장'과 '空港'으로만 구분하고 있다. 정의에 의하면 비행장은 항공기의 이착륙에 사용되는 육지 또는 수면을 말하고, 공항은 공항시설을 갖춘 공공용 비행장을 말한다. 법적 용어는 아니지만 공항은 다시 '국제(선)공항과 국내(선)공항' 및 '수도권공항과 지방공항' 등으로 분류된다.

우리나라에서는 특정공항의 항공교통체계상의 지위나 국토 공간구조상의 역할 등을 고려한 공항의 계층구조는 법에 의해 정의되지 않고 있으며, 단지 항공법 시행규칙에 의해 공항내의 한 시설인 着陸帶가 길이에 따라 <표 2>와 같이 등급이 정해져 있다. 이와 같은 공항의 분류로는 해당 공항에 취항할 수 있는 항공기의 크기만을 짐작할 수 있을 뿐이며, 공항의 전체 규모, 공항의 관리주체, 노선의 특성 등은 전혀 알 수 없다.

2. 미국의 공항분류 및 계층구조

미국 내에는 총 16,291개의 비행장이 있으며 이중 공공용은 36%인 5,842개 소이다. 공공용 공항은 소유형태에 따라 민간소유와 정부소유(연방정부, 주정

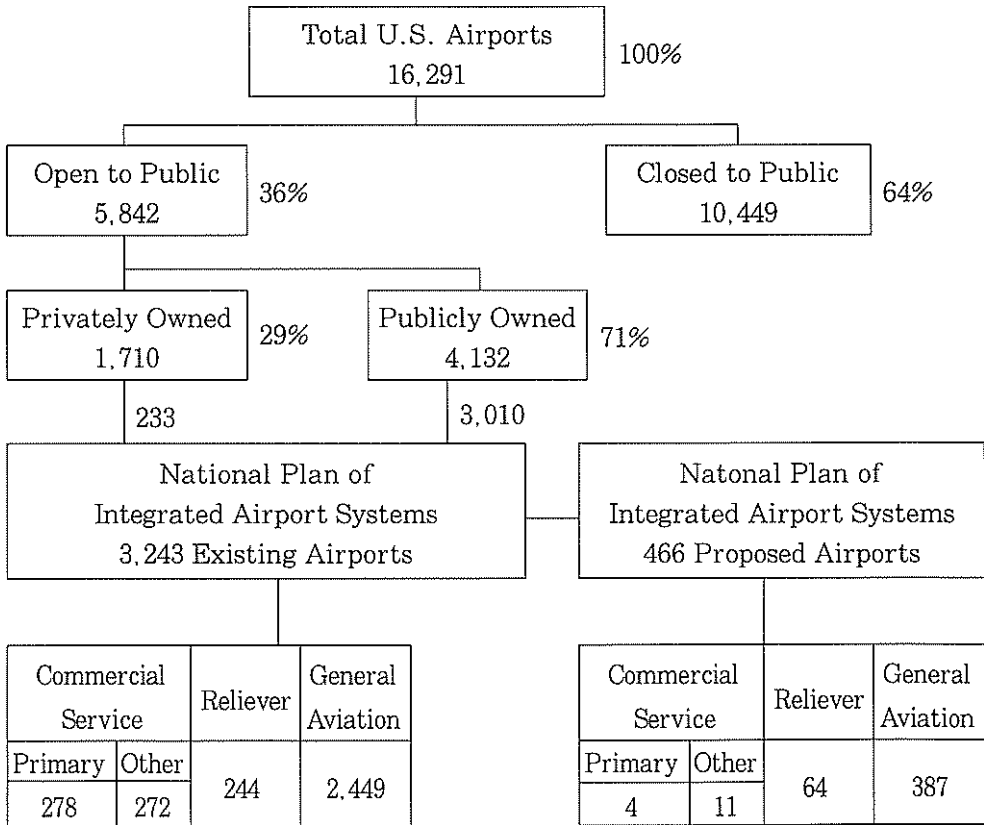
〈표 2〉 육상 비행장 착륙대 등급 분류

등급별	활주로 길이	비고
A	2,550m 이상	
B	2,150m 이상 — 2,550m미만	
C	1,800m 이상 — 2,150m미만	
D	1,500m 이상 — 1,800m미만	
E	1,280m 이상 — 1,500m미만	
F	1,080m 이상 — 1,280m미만	
G	900m 이상 — 1,080m미만	
H	500m 이상 — 900m미만	
J	100m 이상 — 500m미만	

자료 : 항공법 시행규칙 별표 20

부, 시정부 포함)로 나누어지며 이 중 3,243개소가 현재 NPIAS(National Plan of Integrated Airport System)에 포함되어 있다. NPIAS는 1982년에 제정된 AAI(The Airport and Airway Improvement Act)에 의해 만들어진 체계로, 이 법안은 연방정부로부터 공항개발 지원자금을 받기 위해서는 해당공항이 NPIAS에 포함되어 있어야 함을 명시하고 있다. 이들 공항들은 다시 그 공항의 중요도(연간 탑승객수로 판단)와 기능에 따라 Primary Commercial Service Airport, Other Commercial Service Airport, Reliever Airport, General Aviation Airport 등으로 구분된다.²⁾

〈그림 2〉 미국의 공항분류와 계층구조



자료 : N. Ashford and P. Wright. *Airport Engineering*, 1992. p. 20

2. 각 공항의 분류기준, 정의 및 AAI법안의 요약은 R.Horonjeff and F.X. McKelvey, 「Planning & Design of Airports」, 1994. 제4판 pp. 54~59 참조

3. 영국의 공항 분류와 계층 구조

영국의 공항도 미국과 유사한 계층구조를 가지고 있는데, 공항의 기능에 따라 Gateway International Airport, Regional Airport, Local Airport, General Aviation Airport 등으로 분류된다. 이러한 공항의 계층별로 재정지원이나 시설 허가기준이 별도로 적용된다.

〈표 3〉 영국의 공항 계층구조

공항분류	기 준
Gateway International Airport	국제항공노선, '장거리국내 노선
Regional Airport	단거리 국제노선, 국내 노선 Charter운항, Feeder운항
Local Airport	중소형기(25인승이하) 정기운항 Feeder 및 Charter 운항을 위한 General Aviation
General Aviation Airport	General Aviation

자료 : 교통개발연구원, 한국항공대학교 부설 항공산업정책연구소, 전개서, 1994. p. 18

4. 일본의 공항분류 및 계층구조

일본도 미국, 영국과 마찬가지로 기능에 따라 공항을 분류하고 별도의 투자 및 운영지침을 적용하고 있다.

〈표 4〉 일본의 공항 계층구조

종 별	설치, 관리자	수	사용목적
제1종 공항 (국제노선)	운수대신	2	공공용
	공항공단	1	
	기업	1	
제2종 공항 (주요 국내노선 및 일부 국제노선)	운수대신	22	공공용
	지방공공단체	5	
제3종 공항 (지방항공운송)	지방공공단체	50	공공용
공공비행장	방위청장관	5	공공용 지정
	미군	1	
기타	운수대신	1	공공용
	지방공공단체	3	
	민간	8	
계		99	

자료 : 상계서, 1994. p. 18

5. 우리나라 공항의 계층구조 확립방안

미국, 영국, 일본을 비롯한 외국에서는 각기 공항의 역할에 따라 계층구조를 가지고 있고, 계층별로 정부재정 지원방식이나 예산배정 비율을 달리하고 있으며, 운영·관리 주체도 달리하고 있다. 우리나라에서는 수도권 신공항건설 촉진법에 의해 영종도 신공항만 다른 공항과 법적으로 구분되고 있을 뿐이며, 공항의 역할에 따른 계층구조가 없다.

대형공항은 일반적으로 국내 타 지역과의 교류를 용이하게 할 뿐만 아니라 외국과의 인적·물적 교류에 필수적인 교통시설이다. 따라서 국토의 균형발전과 지역주민의 편의를 위해 대전을 중심으로 한 중부권, 광주를 중심으로 한 호남권, 부산을 중심으로 한 부산권, 대구를 중심으로 한 대구권, 관광지 공항으로서 제주권과 영동권 등 6개 권역에 큰 규모의 권역별 거점공항을 개발하는 것이 바람직하다. 한편으로는 인구밀도가 낮거나 지형상의 이유로 고속도로나 철도가 통과하지 않는 중소 도시와 도서·벽지를 대도시와 연결하기 위해 소형항공기가 취항할 수 있는 소형 공항의 개발이 필요하다.

따라서 우리나라 공항의 계층구조를 關門空港(김포공항과 영종도 신공항), 권역거점공항, 지역공항 등 세 단계로 나누고, 각 계층의 특수성을 고려하여 계층별로 개발방안, 재원확충방안, 운영주체, 운영효율화 방안을 논의하는 것이 타당하다.

Ⅲ. 공항정비를 위한 재원조달방안

가. 공항투자를 위한 재원조달방법의 종류

공항과 같은 사회간접자본은 정부(중앙정부 또는 지방정부)가 건설하는 것이 일반적이거나, 최근 민간자본을 유치하여 재원조달을 용이하게 하고 민간의 효율적인 기업경영방식을 도입하는 사례가 늘고 있다. 민간자본의 도입방법은 민간참여의 형태에 따라 직접참여방법, 간접참여방법, 민간에 사업을 위탁하는 방법, 공공·민간 합동참여방법 등 4가지로 크게 구분할 수 있다.

공항의 소유권·운영권이 정부나 정부기관에 속할 경우는 공항개발에 필요한 자금은 주로 공항운영 잉여금, 정부지원금, 채권발행, 상업차관 등에 의존하게 되며, 소유권 및 운영권의 전부 또는 일부가 민간에게 이전되는 민영화의 경우에는

〈표 5〉 민간자본 도입의 유형

유형	사업주체	참여가능사업	비고
직접참여	민간부문	우편·전화·상수도	민간공급형
간접참여	민간부문(자금공급) 공공부문(사업주체)	병원·복지시설 등	자금공급형
위탁참여	민간부문	쓰레기수거·검사업무 등	업무위탁형
합동참여	공공+민간	공항·항만·도로 등	민관합동형

민간자본을 유치하게 된다. 우리나라에서 시도된 공항시설 건설을 위한 민자유치 방법은 지금까지 주로 寄附價納(BOT: Build, Operate, and Transfer)방식이다(예:김포공항 화물터미널 등). 이외에 공항 운영자나 이용자가 아닌 제3자가 공항시설의 일부를 건설한 후 운영자에게 소유권·운영권을 넘겨주고 건설비를 일정기간에 걸쳐 후납하게 하는 '제3자 개발(Third Party Development)'³⁾과 전술한 여러 가지 방식의 민영화 또는 민자유치가 있을 수 있다.

공항운영잉여금은 그 규모가 공항개발 투자비를 감당할 만큼 크지 않으므로 재원조달은 주로 채권발행에 많이 의존하게 된다. 공항의 운영 수입은 크게 항공관련 수입과 비항공관련 수입으로 구분된다.⁴⁾ 항공관련 수입의 대부분은 항공기의 이·착륙료, 항공교통관계 서비스료, 승객의 공항이용료로 이루어지고, 비항공관련 수입의 대부분은 항공사 등에게 빌려주는 사무실 임대료와 면세점, 식료품점, 호텔 등의 편의시설 운영수입 또는 임대료수입(이른바 concession수입)으로 이루어진다. 비용에서는 인건비, 건물운영유지비, 자본비의 비중이 높다.

전통적으로 공항은 공공의 편의를 제공하는 시설로 간주되었다. 따라서 공항 개발비용은 정부에서 부담하고 가능한 한 모든 사람이 차별을 받지 않고 이용해야 하며 운영상의 손실은 정부가 보조해야 한다는 견해가 일반적이었다. 그리고 이러한 보조금 지불은 공항이 제공하는 공공편의에 의해 상쇄된다고 보았으며 공항운영상의 손실은 당연시되었다. 이러한 개념에 입각하여 사용료는 평균비용 개념으로 책정되어 각 이용자는 자신의 공항이용에 따라 초래된 비용에 관계없이 동일한 사용료를 지불하는 요금체제가 성립되었다. 그러나 경제적 효율성의

3. N. Ashford & C. A. Moore, *Airport Finance*, 1992. pp. 35-36

4. R. Doganis, *The Airport Business*, 1992. pp. 54-55

극대화를 위해서는 평균비용에 의한 요율 책정보다는 한계비용에 의한 요율 책정을 통하여 발생비용을 요금에 적절히 반영할 수 있는 새로운 요율 책정 시스템이 필요하다.

공항에 대한 전통적 개념에 입각한 잘못된 요율체계는 우리나라에서도 관찰된다. 1991년 교통개발연구원의 연구⁵⁾에 의하면 한국공항공단은 국유자산(활주로 등)을 무상으로 사용하기 때문에 시설의 감가상각비를 비용에 포함시키지 않아, 실제로는 적자이면서도 회계상 흑자로 기록되었다. 이는 실질적으로 차액에 대하여 정부가 보조금을 지불하였다고 볼 수 있다.

공항수익의 또 하나의 지주인 상업업무시설 임대료 등 비항공관련 수익의 증대를 피하는 것은 최근의 세계적인 추세이다. 공항의 수익중 비항공관련 수익의 비중이 커지고 있는 이유는 IATA를 중심으로 한 항공사들이 항공관련 시설사용료의 인상에 극력 반대하고 있으며 공항운영에 대한 정부의 지원도 줄어드는 추세이므로, 공항운영상의 수지균형을 이루기 위해서는 상업시설 운영을 통한 수입의 증대가 불가피해졌기 때문이다.

공항개발에 필요한 재원의 확보를 위해서는 민자유치의 한 방법인 BOT의 적극적인 활용이 필요하다. 공항의 기본시설이나 지원시설 중에는 항공사가 배타적으로 사용하는 시설이 많이 포함되어 있다. 이런 시설들에 대해 항공사가 건설비를 부담하면 일정기간 동안 무상으로 사용하게 함으로써 건설비를 상쇄시킬 수 있으며, 이는 공항당국의 초기 투자비 부담을 덜어준다.

우리나라에서는 아직 시행되고 있지 않은 채권 발행도 적극 검토할 필요가 있다. 미국에서는 General Obligation Bonds, Airport Revenue Bonds, Special-Facility Revenue Bonds, "Double-Barrel" Bonds 등 공항당국의 책임범위가 다른 세 종류의 채권을 각 공항이 발행하고 있다.⁶⁾ 이 가운데 각종의 Revenue Bond는 미래에 발생할 공항의 운영수입으로 원리금의 상환을 약속하는 채권으로서 미국의 각 공항당국(airport authority)이 주로 발행하고 있다. Revenue Bond의 발행에 의한 민자유치는 貸主가 당해사업 그 자체를 담보로 대출받거나 또는 채권을 발행하는 금융기법을 의미하는 프로젝트 파이낸싱(Project Financing)의 한 종류이다. 이러한 채권의 발행을 원활히 하기 위

5. 교통개발연구원, 『항공시설사용료 징수제도 개선방안』, 1991. pp. 133-134

6. N. Ashford & C. A. Moore, 전게서, 1992. pp. 33-35

해서는 공항의 운영수지의 개선이 따라야 한다.

기존 공항을 자산평가 후 주식시장에서 매각하여 민간기업화하는 경우도 고려해 볼 수 있다. 이는 공항의 소유 및 운영권을 주주와 주주에 의해 선출된 경영책임자에게 귀속되게 하고, 신규투자를 위한 재원은 경영책임자와 이사회가 판단에 따라 채권발행, 대출 또는 증자에 의해 마련하는 제도이다. 단 이런 경우는 공항의 공공편익 창출에 대한 정부지원금이 지출되어야 하는가의 여부와, 공항의 중요한 특성인 독점구조에 의한 폐해는 어떻게 규제할 것인가 하는 문제가 함께 논의되어야 한다.

나. 공항의 재원조달 사례

1. Revenue Bond에 의한 재원조달

이는 미국의 대부분의 공항당국이 사용하는 재원조달 방법으로서 미래의 공항수익을 담보로 하는 채권(Revenue Bond)을 발행하여 매각한다. 현재 大韓航空이 뉴욕 케네디공항내에 건설하고 있는 전용 여객터미널의 투자비용도 이 방법으로 조달하고 있다. Revenue Bond에 의한 재원조달방법을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 특정시설을 민간항공사가 장기간(예: 25년간) 독점 사용하고자 할 경우 해당 지방자치단체 또는 airport authority와 시설건설 및 사용계약을 체결한다. 그리고 그 해당시설(예: 터미널)의 운영은 민간항공사가 별도의 현지법인을 설립하여 맡는다. 건설에 필요한 재원은 해당 지방자치단체 또는 공항당국이 Revenue Bond를 발행하여 미국 금융시장에서 일반투자자에게 매각하여 충당한다. 따라서 토지 및 터미널시설은 해당 지방자치단체 또는 공항당국이 소유한다. 이 Bond(채권)의 원리금은 터미널운영 현지법인이 참여항공사의 시설임차료와 부대시설운영 수입금 등으로 상환한다. 상환불능시에도 참여항공사의 상환책임은 없으며 채권상환의 위험부담은 이를 구입한 투자자에게 있다. 민간투자자가 Revenue Bond를 매입하는 중요한 이유가운데 하나는, 이 채권은 다른 채권과 달리 이자수입에 대한 세금이 면제된다는 점이다. 참여항공사의 권익은 시설 독점사용권 및 운영권, 제 3자 임대권, 저당권 등이다. 이 방법의 주요한 특징은 초기투자비용을 민간항공사가 부담하는 것이 아니라 해당 지방자치단체가 부담한다는 점이다.

2. BOT 또는 기부채납

BOT방식은 항공사가 자기자금을 투자하여 장기간의 독점사용권을 인정받고 재산권행사를 보장받는 방식이다. 이는 우리나라의 寄附價納과 유사하나 BOT 방식이 Build, Operate, and Transfer의 순서로 소유권 이전이 나중에 이루어지는 데 반해, 기부채납은 Build, Transfer, and Operate의 순서로 건설 후 바로 소유권 이전이 이루어진다.

이 방식에 의한 민자유치의 전형적인 예는 大韓航空이 건설하고 운영중인 미국 로스앤젤레스 공항의 전용화물터미널을 들 수 있다. 이 경우 토지는 해당 지방자치단체(LA시) 소유이나 터미널시설은 항공사가 자기자금으로 건설하였다. 즉 financing은 항공사 책임이므로 당연히 건설비용중 차입금의 상환도 항공사의 책임이다. 그러나 항공사가 터미널을 자기 돈으로 지었음에도 불구하고 건물 소유권은 LA시가 보유하며, 항공사의 권익은 30년간 독점사용권을 인정하고 재산권행사를 보장받는 것이다. 이 방법의 주요한 특징은 초기투자비용을 민간 항공사가 부담한다는 점이다.

우리나라의 경우 공항에 대한 민자유치방법으로서의 기부채납은 국유재산법에 근거하고 있다. 이는 민간이 시설을 건설하여 국가에게 기부하고 국가가 소유하며, 국가는 그 댓가로 건설자가 일정기간(통상 20년) 무상으로 사용할 수 있게 해 주는 것이다. 그러나 우리나라의 기부채납은 BOT방식과 달리 시설물의 담보 또는 저당권 설정 등 물권을 인정하지 않으며, 제 3자에게 임차할 수도 없도록 하고 있다. 지금까지의 투자실적은 총 412억원에 달하며, 기부채납에 의해 건설된 주요시설로는 김포공항의 경우 급유시설, 신화물청사, 기내식공장, 정비공장 등이 있으며, 지방공항의 경우 김해공항의 maintenance빌딩, 제주공항의 항공유 탱크, 강릉공항의 여객청사, 대구공항의 화물청사, 사천공항의 계류장 및 여객청사 등이 있다.

3. 先投資

기부채납 방식과 유사하나 건설의 주체가 국가라는 점에서 기부채납과 크게 다른 민자유치의 한 방식으로 先投資가 있다. 이는 항공법에 근거한 것으로서 국가가 건설하고 국가가 소유하는 사업에 민간이 건설비의 일부를 부담하는 것이다. 그리고 건설비 부담에 대한 댓가로 민간의 부담액에 달할 때까지 해당 시

설의 사용료와 상계하는 방식이다. 선투자 방식에 따른 민간투자자에 대한 다른 혜택은 시공업체 선정권을 부여받는 것과 사업비에 대한 건설이자를 인정받는 점 등이다.

지금까지의 투자실적은 총 331억원에 이르며, 이 방식에 의해 건설된 주요시설로는 김포공항의 신여객청사(국제선 2청사)가 대표적이다. 이밖에 일부 지방공항의 비행장 확장과 여객·화물청사 건설, 수로 이설 등에도 선투자방식이 사용되었다.

4. 순수 민간투자

민간이 자기 돈으로 건설하고 민간이 소유하는 순수 민간투자 방식은 항공법에 근거하고 있다. 대표적인 사례는 大韓航空이 김포공항 공항지역내의 私有地에 건설한 operation center(대단위 정비행거)를 들 수 있다.

IV. 공항의 민자유치와 민영화방안

가. 외국공항의 소유 및 운영형태

세계 각국의 공항시설은 과거에는 대체로 정부(중앙정부 또는 지방정부)가 전액투자하여 국유국영의 형태로 운영되었다. 그러나 최근에는 자치적 운영권을 가지는 공항공단(Airport Authority), 여러 계층의 정부(중앙정부, 州政府, 시정부 등)가 공동출자한 공기업, 그리고 완전 민간기업 등 다양한 형태로 소유와 운영형태가 나누어져 있으며, 국가별로, 또 공항별로 위상과 특성에 따라 다른 소유 및 운영 형태를 취하고 있다.

미국의 경우 <그림 2>에서 보았듯이 민간소유와 공공소유로 나누어지는데, 실제로 항공사들이 운영하는 운송용 항공기가 취항하는 대부분의 공항은 해당 지방자치단체, 즉 시정부가 소유·운영하고 있다.⁷⁾

영국의 경우 1986년까지는 7개의 대규모 또는 중규모 공항을 정부투자 공항공단인 BAA(British Airport Authority)가 소유·운영했으나,⁸⁾ 1987년

7. R. Horonjeff & F. X. McKelvey, 전게서, 1994, p. 36

8. BAA는 40개가 넘는 운송용 공항 중 7개를 소유·운영하였고, 이 7개 공항이 처리한 여객수는 전체 여객수의 75%에 달했음.

Airport Act에 의해 설립된 공항주식회사(BAA plc)가 이들 공항에 대한 소유·운영을 담당하여 민영화되었다. 나머지 지방공항도 민간기업화하였으나 주식의 대부분은 지방정부가 소유하고 있다.⁹⁾

그 밖에 중앙정부와 시정부가 공동출자한 공기업이 소유·운영하는 공항의 예는 암스테르담의 스키폴 공항, 독일의 뮌헨 공항과 프랑크푸르트 공항 등이 있고, 프랑스의 경우는 중앙정부가 100% 출자한 공기업인 Airport de Paris 가 Charles de Gaulle 공항과 Orly 공항, Le Broget 공항을 소유·운영하고 있다. 정부기관으로서의 공항공단에 의해 운영되는 방식은 Nigeria, Saudi Arabia, Australia 등 세계적으로 가장 많이 채택되고 있다.

한국의 경우는 한국공항공단법에 의해 설립된 특수법인인 한국공항공단이 동 시행령에 따라 김포국제공항, 제주국제공항, 울산공항 및 여수공항 등 건설교통부 산하 4개 민간 공항시설의 건설, 유지·보수, 관리, 운영을 담당하고 있다. 또한 신공항건설의 완료시에는 운영권을 승계하도록 예정되어 있다. 단 시설의 소유권은 중앙정부에 귀속되며 필요할 경우 무상으로 대여, 양여받거나 사용할 수 있다.¹⁰⁾

이와 같이 공항의 소유권 및 운영권 귀속 방식은 다양하지만, 항공교통수요의 증가는 각국의 공통적인 상황이므로 새로운 투자수요가 초래하는 국가 일반재정의 압박을 해결하고 또 공기업 또는 공공기관의 약점인 경영상의 비효율을 극복하기 위하여 다양한 형태의 민영화가 추진 또는 검토되고 있다.

공항민영화(Airport Privatization)의 정의는 국가에 따라 여러가지로 달라진다. 미국에서는 이 말이 어떤 기관(Entity)이 정부소속(Government Sector)에서 민간(Private Sector)으로 이양되는 것을 의미한다. 캐나다에서는 어떤 기관(Entity)이 연방정부 산하로부터 지방정부(Local Government) 또는 준정부기관(Quasi-governmental Entity)으로 이양되는 것을 의미하는데, 준정부기관이란 부분적으로 민간분야가 참여하는 정부기관을 뜻한다. 영국에서는 민영화를 국가의 정치적 정책 표방의 일환으로 추진하였고, 일본에서는 정부기관이 부분적으로 민간에 의해 소유되는 것을 의미하는 데 사용하였다.

이와 같이 민영화의 정의는 국가마다 달라 혼란스러운 듯하지만, 대체적으로

9. N. Ashford & C. A. Moore, 전계서, 1992, pp. 2-3

10. 한국공항공단법 및 시행령

정부 소유의 자산이 민간 또는 준 정부기관으로 이양됨을 의미한다. 그리고 민영화는 주로 민간 기업이 달성하고 있는 효율성 및 이윤(Profit)을 취득하고자 하는 목적으로 추진되고 있다.¹¹⁾

이러한 공항의 민영화는 일반적으로 기존공항의 매각, 장기임대, 계약자에 의한 운영, 기부채납(BOT: Build-Operate-Transfer), 신공항개발의 다섯 가지 형태 중 하나로 이루어진다.¹²⁾

나. 공항 민영화의 사례

1. 영국의 BAA(British Airport Authority)

영국의 BAA(British Airport Authority)는 1966년에 설립된 국가기관으로서 처음에는 4개의 주요 공항을 운영해 오다가 후에는 3개의 공항을 추가하여 7개의 공항을 운영해 오고 있었다. 영국 운수성(Department of Transport)은 증가하는 항공교통수요에 대처하기 위해 공항의 소유 및 조직 개혁안을 공항 정책에 관한 백서(White Paper on Airport Acts)의 형태로 제안하였고, 이는 1986년에 공항법(Airport Acts)으로 법률화되었다. 이 법에 따라 영국 정부는 1987년 7월에 BAA를 런던 증권시장을 통하여 민간에 매각하였다. 이로써 민간인들이 BAA의 주식을 보유하게 되었고 BAA는 BAA plc로 민간 기업화하였다. 따라서 BAA는 영국 정부라는 하나의 소유자로부터 백만명이 넘는 민간 주주의 소유로 넘어갔다. 주식의 73%는 기관투자자가 매입하고 나머지 27%는 100-200주를 소유하는 개인투자자가 매입하였다.

BAA 민영화의 결과는 효율성 및 이윤발생의 측면에서 대단한 성과를 보여주었다. 특히 BAA의 임직원 중 98%가 BAA주식을 매입하였는데, 이는 사기진작과 효율성 제고, 이윤추구 활동의 동기를 부여하는 계기가 되었다. 이와 같은 직원들의 주식매입은 본사(Head Office)의 직원을 800명에서 100명으로 감축하는 등 효율성 향상을 위한 조직개편을 가능하게 했고, 공항운영과 연계하여 이윤 추구를 위한 기업활동의 영역을 넓히는 데 도움을 주었다.

11. 박오화·유광의, 『공항 민영화 추세에 관한 고찰』, 항공산업정책 제 2집, 한국항공대학교 항공산업정책연구소, 1995. pp. 55-61

12. N. Ashford & C. A. Moore, 전거서, 1994. pp. 87-91

2. 미국의 공항 민영화

미국의 민항사업용 공항들은 모두 공공기관의 형태로 소유·운영되고 있으나, 최근들어 항공교통량의 급격한 증가에 부응하고 공항의 독자운영을 위해 공항의 민영화가 자주 논의되고 있다. 특히 뉴욕(New York)주의 알바니(Albany) 카운티가 카운티 소유 공항의 민영화를 미국 연방항공국(FAA)에 제의했다가 거부당한 일이 발생한 후 공항민영화에 대해 더욱 활발한 찬반 논쟁이 일고 있다. 미 연방항공국은 공공적인 필요성에 의해 건설된 공항이 공익을 외면하고 사적 이윤추구를 위해 이용될 위험성과 공항에서 얻어진 수입이 다른 곳으로 유출될 위험성, 안전성의 문제 등을 지적하면서 민영화 제의를 거절했다. 미국에서 일고 있는 空港民營化의 찬반 논쟁의 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

－ 민영화의 장점

- 민영화를 통하여 공항시설에 소요되는 자금을 쉽게 융통할 수 있다. 공항은 이미 상당한 수입을 올리고 있으며, 독자 운영이 실현하면 사채발행, 금융기관을 통한 대부, 주식 발행 등으로 공항 시설의 증·개축에 소요되는 대규모 자금을 융통할 수 있다.
- 민영화를 통한 이윤 추구 동기는 자원의 효율적 배분을 가능하게 한다. 이는 민영화가 정치적 이유에 의한 통제 및 운영 방침을 배제하고 기업적 논리에 의해 공항이 운영될 수 있게 함으로써 가능해진다.
- 공항에 투입되던 국가 재정이 타 부문에 전용될 수 있다.
- 민영화를 통하여 사기업화하면 공항은 상당한 세금을 납부하는 세원이 될 수 있다.

－ 민영화의 단점

- 민영화 절차에 따른 법률적 논쟁이 예상되며 상당한 법률소송문제들이 야기될 것으로 예상된다.
- 공항에 대한 연방 및 주정부의 통제가 불가능해 공공시설로서의 기능이 약화된다.
- 공항이 정부 기관에 소속되는 경우 공항 운영에 대한 평가는 궁극적으로 선거에 의해 나타난다고 볼 수 있으며, 이는 주민전체의 의견이 반영되

는 효과가 있다. 그러나 공항이 민간기업의 형태로 존재하면 공항운영의 평가는 소유주(즉 주주)에 대한 책임으로 끝나게 된다. 이것은 공항이 공공을 위한 시설로서 건설되었으며 기능상 공공성을 띠고 있음을 고려한다면 상당히 중요한 손실 및 위험을 초래할 수 있다는 것이다.

- 공항이 민영화되면 공항운영이 이윤추구를 목적으로 하게 되고 국가 전체의 항공운송시스템이 불협화음을 일으킬 위험이 있다.

상기와 같은 장단점이 주요 쟁점으로 노출된 미국의 공항민영화 논쟁은 미 연방항공국(FAA)이 공항민영화 전담반(Airport Privatization Task Force)을 편성하여 최적대안을 모색하고 있으므로 조만간 결론이 내려질 것으로 보인다. 그러나 미국의 공항들은 재원조달측면에서 일반투자자에 대한 채권매각을 통해 이미 민간자본에 크게 의존하고 있으며, 공항당국과 취항하는 항공사간에 공항 운영에 관한 공동채무책임 협정을 체결하고 있으므로, 재정적인 측면에서 이미 상당부분 민영화가 진행되어 온 상태라고 볼 수 있다. 미국에서 공항당국과 취항항공사들이 체결하는 공동채무책임 협정은 크게 두 가지 형태가 있다.

○ 잔여 비용 방식(The residual cost approach)

이 방식은 공항 운영비용을 항공사외의 기타 수입원(예: 면세점 등 상점들로부터의 concession수입, 주차장 수입 등)으로 먼저 충당하고, 모자라는 부분에 대해서는 항공사가 전액 보조한다는 계약이다. 이 방식으로 공항은 항상 수지균형을 이루게 되고, 공항이 시설투자 등을 위해 채권을 발행하는 경우 채권 매입자들은 공항뿐 아니라 관련 항공사까지 포함하여 해당 채권에 대한 신용평가를 하게 된다.

○ 상호 보충 방식 (The compensatory approach)

이는 공항당국이 공항 운영비 중 일정 비율을 항공사 분담금으로 미리 정한 후 항공사의 공항시설 사용료 수준을 산정하는 방식이다.

공항의 운영에 있어서도 미국의 공항들은 업무의 상당 부분을 민간업자에게 계약에 의한 하청형태로 위임함으로써 민간 기업의 운영 원리 및 시장 경제의 개념을 부분적으로 도입하고 있다. 공항 여객터미널내의 상점의 운영이나 유료

주차장의 운영에 민간업자들이 경쟁적으로 참여하고 있으며, 항공기의 연료공급 및 기내식 등 공항에서의 항공기 지원업무도 민간업자들이 수행하는 경우가 많다. 그리하여 수천 명의 인력이 소요되는 미국의 많은 공항들에서 실제 공항소속 직원은 수백명에 불과한 경우가 많다.

3. 캐나다의 공항 민영화

미국의 경우와는 달리 캐나다 운수성(Transport Canada)은 공항 소유의 분권화를 시도하였다. 이에 대한 계기는 공항 운영의 막대한 적자를 해결하려는 의도였다. 즉, 공항을 지방 정부로 이양하여 효율을 높이고, 연방정부의 재정 적자를 줄이자는 목적인 것이다. 1987년에 운수성장관은 다음과 같은 세 가지 목적을 내세워 공항의 지방 정부로의 이양을 추진할 것을 발표하였다.

첫째, 공항들이 공항이 있는 지역의 특성에 맞게 운영되어 지방의 이익에 부합되도록 한다.

둘째, 지방 경제의 잠재력 개발에 이용되도록 한다.

셋째, 공항이 보다 비용을 줄일 수 있는 민간기업의 운영원칙을 도입하도록 한다.

즉 캐나다는 공항을 민간기업화하기보다는 일단은 지방정부로의 이양을 통하여 공항 운영에 있어서 민간기업의 운영논리를 점진적으로 도입한다는 것이다. 지방정부의 항공청(Local Airport Authority)은 보다 자유롭게 공항의 사업영역을 넓힐 수 있도록 했으며 채권의 발행, 공항 이용세의 부과 등을 자율화하였다.

다. 공항민영화의 기준과 최적대안

공항의 민영화(소유권 및 운영권이 중앙정부로부터 지방정부 또는 민간기업으로 전환됨)는 공항 시설투자로 인한 일반재정의 압박을 피할 뿐 아니라 재투자 재원을 마련할 수 있다. 또 효율적인 민간기업의 경영방식을 공항경영에 도입함으로써 공항운영상의 낭비요소를 줄일 수 있다는 장점과 해당 지역사정에 적합한 공항개발을 추진할 수 있다는 장점이 있다. 반면 공항이 공공서비스 증진보다는 이윤창출에만 열중하여 항공기 소음피해지역의 확대, 이용객 불편 증가 등 국가 항공교통체계의 발전에 반할 수 있다는 단점이 있다. 또한 공항운영의 민영화(완전기업화)와 관련하여 반드시 고려해야 할 점은 공항 운영 관리 및 증설

에 필요한 비용을 공항의 서비스 생산 및 판매 활동을 통한 수익으로 충분히 감당할 수 있어야 한다는 점이다. 공항서비스산업도 초기투자와 고정비가 큰 반면 변동비 증가율은 미미한 '규모의 경제'가 크게 적용되는 사업이므로, 일정 규모 이상의 판매량(이용객수)이 확보되어야 수지균형이 이루어질 수 있다는 점을 감안해야 한다.

공항의 운영효율화 방안을 논하는 데는 앞서 기술한 소유·운영권의 귀속형태가 먼저 정해져야 한다. 한국의 실정에서 적용가능한 공항의 소유·운영의 형태를 다시 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 공항의 소유·운영 형태의 분류

유 형	소유권	내부의사결정권자	외부의사결정권자
정 부	정부 100%	정 부	행정·시장규제
공 사	정부 100%	정부임명자	행정·시장규제
정부투자기관	정부 50%이상	민간경영자 또는 정부임명자	시장규제
정부출자기관	정부 50%이상	민간경영자 또는 정부임명자	시장규제
직접규제민간기업	민간 100%	민간경영자 또는 정부임명자	시장간접규제
간접규제민간기업	민간 100%	민간경영자	시장간접규제
순수민간기업	민간 100%	민간경영자	순수시장

자료 : 이현석, 『한국의 교통부문 민영화 현황과 계획』, 교통부문 민영화에 관한 영국의 경험과 그 교훈에 관한 한·영 공동세미나, 교통개발연구원·주영대사관, 1995. p. 25

물론 이 분류는 지방자치 단체가 참여하지 않는다는 것을 가정하여 만들어진 것이므로 이를 고려하면 더 다양한 소유·운영 형태를 생각할 수 있다. 이렇게 다양한 소유·운영 형태 중에서 우리나라에서는 어떤 형태를 취할 것인가를 결정하는 데에는 우선 무엇을 성취하고자 하는가에 대한 해답을 찾아야 한다.¹³⁾ 즉

- 민영화가 이루어지면 공항의 교통량 처리능력 증대를 위한 시설투자가 촉진되는가?

13. N. Ashford & C. A. Moore, 전게서, 1992. p. 87

- 민간인에 의한 소유·운영이 비용절감과 효율성 증대를 가져온다는 증거가 있는가?
- 사용료는 어떻게 변하겠는가?
- 세급면제 채권 발행이 불가능하게 되는데, 그러면 자본비용의 증가는 어느 정도가 되나?
- 민영화된 공항은 소음피해 축소문제를 적극적으로 고려하겠는가?
- 민영화된 공항을 이용하는 승객에 대한 서비스수준은 개선되었는가?
- 독점규모의 폐해를 방지하기 위한 규제대책은 무엇인가?

의 일곱가지 질문에서 ‘민영화’를 ‘소유·운영의 형태’로 변경하여 최적의 형태를 선정하면 바로 우리나라에 적용할 수 있다. 만약 지방공항의 신·증설이 시급한 사정을 고려하면 다음 질문이 추가될 수 있다.

- 소유·운영 형태의 변경이 지방공항 신·증설을 위한 재원 확충에 도움이 되는가?

이러한 질문에 대한 실증적 증거는 주식 매각을 통하여 완전 민간기업화된 영국의 공항주식회사(BAA plc)의 예 밖에 없다. BAA는 1987년 완전 민영화가 된 후 시설투자 확대, 비용절감 및 생산성 향상, 상업시설 증대를 통한 수입확대, 건설기간 단축으로 인한 자본비용 절감, 소음피해의 감소 등 거의 모든 면에서 긍정적인 결과를 가져왔고 이용객의 만족도는 현상유지를 하였다.¹⁴⁾

영국의 성공적인 공항민영화(민간기업화) 경험이 한국에서도 그대로 적용될 수는 없지만 이 예에서 얻을 수 있는 교훈은

- 복잡한 행정절차를 통하여 일을 추진하기보다는 단순화된 결재과정을 통하여 신속한 업무추진이 이루어져야 하고,
- 경영혁신에 필요한 인사권, 예산권, 부대사업개발권 등 가능한 한 많은 권한이 공항운영 책임자에게 주어져야 하며,
- 독점적 지위를 이용한 부당한 요금징수를 막을 제도적 장치가 마련되어야 하고,

14. N. Ashford & C. A. Moore, 전게서, 1992. pp. 91~107

- 무상으로 사용하던 시설에 대한 사용비를 원가에 반영해야 하므로 초기의 사용료인상이 불가피할 것이며,
- 경영성과 지표를 통한 경영혁신 유도과 이용객 서비스수준 지표를 통한 서비스향상을 유도하여야 한다는 것 등이다.

라. 우리나라의 민자유치법과 공항민영화 방안

1. 민자유치법의 내용

1994년 제정된 우리나라의 民資誘致促進法은 과거 국유재산법과 교통수단별 개별법의 약점을 보완하고 종합하여 공항을 비롯한 사회간접자본 시설의 건설에 대한 민간의 투자를 촉진시키기 위해 만들어졌다. 민자유치촉진법에서는 대상시설을 공공성 확보여부와 재산의 귀속정도에 따라 1종 시설과 2종 시설로 구분한다.

1종 시설은 도로·철도·공항·항만의 기본시설을 중심으로 공공성이 강하여 국가에 귀속시킬 필요가 있는 시설로 한정하고, 2종 시설은 창고·화물터미널·노외주차장 등 비교적 공공성이 약한 시설로서 민간투자자 소유를 원칙으로 하였다. 이와 같이 구분한 이유는 투자대상시설의 증별 분류에 따라 지원조건과 운영관리방법 및 재산권 행사의 내용이 크게 달라지기 때문이다.¹⁵⁾

1종 시설은 국가에 귀속후 민간투자자에게 총투자비의 범위내에서 무상으로 사용수익을 얻을 수 있도록 하였으며, 투자비의 보전을 위해 택지개발, 재개발 사업 등 부대사업을 허용하고 있다. 또한 정부의 보조금 및 융자 지원은 물론 외자도입법이 정하는 바에 따라 해외차관의 도입도 허용된다. 각종 세금 및 부담금의 감면은 물론 국·공유 재산의 무상사용권도 부여된다.

공항시설은 항공법과 그 시행령에서 기본시설, 지원시설, 도심공항터미널, 헬기장 및 기타 교통부장관 인정시설의 5가지로 나누어진다. 이 가운데 기본시설은 활주로, 유도로, 계류장, 여객 및 화물터미널, 항공보안시설, 관제탑, 주차장 등이며, 지원시설은 정비시설, 기내식시설, 급유시설, 창고시설 등이다. 민자유치촉진법에서는 이러한 5가지 종류의 시설들을 모두 1종 시설로 분류하고

15. 여형구, 『사회간접자본에 대한 민자유치사업의 성공전략에 대한 연구』, 1995. p. 30

있으며, 따라서 이 법에 의해 이러한 시설들에 투자할 경우 그 소유권은 국가에 귀속된다. 그러나 항공법 105조 2항과 항공법 시행령 36조에서는 공항구역안의 지원시설과 도심공항터미널 및 공항밖의 공항시설은 민간보유가 가능하다고 규정하고 있다. 이 규정에 따라 현재 삼성동의 都心空港터미널은 무역협회와 금호그룹이 대주주인 주식회사가 소유하고 있으며, 대한항공이 공항지역내에 순수 민간투자자로 정비행거를 건설하였다. 즉 민자유치촉진법이 아닌 항공법에 입각하여 이러한 시설들에 투자할 경우 민간의 소유가 가능한 것이다.

2종 시설에 대해서는 민간의 소유와 운영체제를 확립하기 위해 공공부문의 출자비율을 50%미만으로 하고 있으며, 의결권의 행사를 금지하고 있다.

2. 우리나라의 공항민영화 방안

현재 우리나라에서 민간항공용으로 사용되고 있는 14개 공항중 순수한 민용 공항은 4개에 불과하며 나머지 10개는 군용공항을 민간이 빌려쓰고 있는 형편이다. 따라서 현재로서는 공항민영화의 논의대상이 될 수 있는 공항은 韓國空港公團(Korea Airport Authority)이 관리·운영하고 있는 김포·제주·여수·울산의 4개 공항에 국한된다.

한국공항공단은 건설교통부가 건설한 민용공항의 관리·운영을 위해 특별법에 의해 설립된 기관이다. 한국공항공단이 정부가 설립한 기관이며, 현재의 공항부지 및 시설은 모두 국가소유라는 점, 그리고 건설교통부가 한국공항공단의 상위직급에 대한 인사권을 행사하고 업무에 대한 강력한 감독권한을 가지고 있다는 점에서 현재의 우리나라 민용공항은 국유국영의 형태이다.

우리나라의 공항을 민영화하는 방법은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 소유는 국가이나 운영을 민간기업에게 맡기는 國有民營의 방법과 둘째, 소유와 경영을 모두 민간기업에게 맡기는 民有民營의 방식이다. 국유민영방식은 한국공항공단의 독점적인 공항운영권을 배제하고, 한국공항공단과 민간기업을 대상으로 공항운영권을 경매에 의해 매각하는 것이다. 민유민영방식은 국가가 공항의 자산을 민간기업에게 매각하는 것이다. 이때 최소한의 공공성 유지를 위해서는 해당 공항의 일부는 자산 또는 주식지분의 형태로 정부가 보유하는 방안이 있을 수 있다.

공항민영화의 중간단계로서 지방공항은 해당 지방자치단체가 소유·운영하도록 하는 방안이 있다. 그러나 김포를 제외한 나머지 지방공항은 운영수익이 투

자비와 운영경비에 미치지 못하므로 정부의 공항시설에 대한 지원금이 보장되지 않을 경우 현재로서는 지방자치단체가 이를 떠맡기는 어려울 것이다. 다만 민영화에 앞서 본격적인 지방자치시대에 부응하고 지역의 특성과 지역주민의 항공에 대한 수요 충족이 필수적이므로, 기본적으로 지방자치단체가 공항의 소유 및 운영을 맡도록 정책을 펴야 한다는 측면에서 이에 대한 중앙정부의 지원이 있어야 할 것이다.

IV. 요약 및 결론

현재 우리나라 민간항공운송사업용 공항이 안고 있는 가장 큰 문제점은, 민항용 공항이 부족하여 군이 관리하고 사용하는 군용공항을 빌려쓰고 있기 때문에 사용시간대의 확보와 시설의 정비에 많은 애로가 있다는 것이다. 따라서 민항용 공항의 효율적인 건설과 운영을 위해 민자유치가 활발하게 추진되고 있으며, 이와 관련하여 공항의 민영화방안도 논의되고 있다.

공항의 효율적인 정비를 위해서는 선진국과 같은 공항의 계층구조가 확립되어야 하며, 이 계층구조에 입각하여 개별공항의 정비방안이 달리 강구되어야 한다. 각 공항의 정비계획에 따른 사업의 원활한 추진을 위해서는 민간자본의 유치를 비롯한 재원의 조달방안이 수립되어야 한다. 미국에서는 Revenue Bond라는 免稅債券을 공항당국이 발행하여 민간에 매각하는 방법이 주로 사용되지만, 우리나라에서는 민자유치촉진법을 통하여 민간사업자가 자기자본 또는 타인자본을 동원하여 투자하는 방향으로 나가고 있다. 이때 정부는 민간투자자에 대하여 금융과 조세 등의 측면에서 많은 지원을 하게 된다.

민자유치는 원활한 공항건설을 위한 재원조달측면 뿐만 아니라 효율적인 공항 운영을 위한 민간기업의 경영방식을 도입하는 데에도 그 목적이 있다. 따라서 민간항공용 공항의 건설과 운영을 중앙정부가 맡고 있는 현재의 시스템에서 벗어나, 공항별로 지방정부 또는 민간기업에게 소유·운영을 이관하는 민영화의 가능성이 서서히 논의되고 있다. 이러한 민영화의 논의는 지방자치단체장의 선출로 시작된 지방자치시대의 도래와 민간자본의 유치가 심화되면서 더욱 활발히 논의될 것으로 예상된다.

현재 세계적으로 공항운영주체가 완전한 민간기업인 경우는 영국의 BAA plc가 유일하다. 영국의 경험에 의하면 민영화이후 투자확대와 생산성 향상, 비용

절감, 수익증대 등 모든 측면에서 긍정적인 성과를 거둔 것으로 나타나고 있다. 미국의 경우에는 대부분의 공항이 지방자치단체의 소유 및 운영체제이나, 좋은 조건의 채권매각을 위해 공항의 효율적인 운영이 불가피하다는 측면과 공항-항공사간 공동재무책임협정의 체결, 민간업자의 공항시설 운영 등의 측면에서 사실상 민영화가 이미 상당부분 진행되어 온 것으로 간주할 수 있다.

우리나라의 공항민영화는 세단계로 추진될 수 있다. 첫 단계로 현재 건설교통부와 한국공항공단이 건설 및 관리·운영을 맡고 있는 지방공항을 해당 지방자치단체에게 이관하는 것이다. 이는 지역특성에 맞는 공항의 정비·운영 및 지역주민의 욕구에 부응하기 위해 반드시 필요하다. 두번째 단계는 공항의 소유자는 국가이나 운영을 민간업자에게 맡기는 국유민영의 단계이다. 이를 위해 공항공단을 포함한 민간업체를 대상으로 공개경쟁으로 사업자를 선정하며, 필요할 경우 선정된 사업자가 공항공단을 일부 흡수하는 것도 고려할 수 있다. 세번째 단계는 소유와 운영을 모두 민간업자에게 이관하는 민유민영의 단계이다. 이는 현재의 공항자산을 모두 민간에게 매각하고 공항의 운영권을 부여하는 방안으로서, 필요시에는 정부도 일정 지분을 매입하여 최소한의 공공성 확보를 위해 경영에 참여할 수 있다.

공항의 효율적인 정비·운영 및 경제성 확보를 위해서는 재원조달과 운영에 대한 민간의 참여가 필연적이다. 재원조달 측면에서는 민자유치촉진법을 통해 어느 정도 제도적인 지원방안이 마련되었으나, 운영에 대한 민간참여 측면에서는 아직 뚜렷한 대책이 없다. 기존의 지방공항은 물론 영종도 신국제공항의 효율적인 운영을 위해서도 공항의 민영화에 대한 다각적인 검토가 있어야 할 것으로 판단된다.

[참 고 문 헌]

- 교통개발연구원, 『항공시설사용료 징수제도 개선방안』, 1991.
 교통개발연구원·주영대서관, 『한국의 교통부분 민영화 현황과 계획』, 교통부문 민영화에 관한 영국의 경험과 그 교훈에 관한 한·영 공동세미나, 1995.
 교통개발연구원·한국항공대학교 부설 항공산업정책연구소, 『우리나라 부정기 항공운송산업의 발전방안』, 1994. 9.
 교통부, 『공항개발 중장기 기본계획』, 1994. 4.

- 박오화·유광의, 『공항 민영화 추세에 관한 고찰』, 항공산업정책 제 2집, 한국항공대학교 항공산업정책연구소, 1995.
- 여형구, 『사회간접자본에 대한 민자유치사업의 성공전략에 대한 연구』, 인하대학교 석사학위 논문, 1995.
- Ashford N. & C. A. Moore. *Airport Finance*, 1992.
- Ashford, N. and P. Wright, *Airport Engineering*, 1992.
- Doganis, R., *The Airport Business*, 1992.
- Horonjeff, R. and F.X. McKelvey, *Planning & Design of Airports*, 1994, 제4판.