

# 공항민영화의 효과와 공항수익에 관한 연구

- 세계 주요공항의 운영 유형 변화를 중심으로 -

이 강 석\*

A study on the Effect of Airport Privatization and Airport Revenue

Kang-Seok Lee

## 목 차

- I. 서 론
- II. 공항민영화 배경
- III. 공항민영화 추세
- IV. 공항민영화 유형
- V. 공항민영화 효과
- VI. 결 어

## ABSTRACTS

The term "Privatization" has a different meaning in different contexts and cultures. In this paper, the term "Privatization" in the context of airports is defined as the movement of an entity from the government sector to the private sector. This is the definition that is commonly employed in the U.S.

Airport revenue can be divided into two sub-categories of aeronautical revenue and non-aeronautical revenue. At many of the major international airports, however, non-aeronautical revenue has been growing faster than the aeronautical revenue, contributing an increasingly larger share of the total revenue. And the best way to enhance simultaneously the airport operations.

With the remarkable growth in the air traffic volume of passengers and cargo, more and more mega-international airports have been built or are under construction. As the air transport demand is expected to increase at an even greater rate in the 21st century, new types of airports which will be free of current major problems, such as airport congestion and flight delays are badly needed.

### I. 서론

최근 민영화에 대한 논의가 활발히 진행되고 있는 가운데 공항부문도 운영의 효율화와 경쟁력제고를 위하여 민영화는 거스를 수 없는 시대적 조류가 되었다. 일반적으로 민영화라함은 두가지 축으로 개념이 정의 되는데 그 중 하나는 소유권이 정부 소유에서 민간소유로 이전되는 것을 말하고, 다른 하나는 시장구조가 독점에서 경쟁으로 전환함으로 공기업 혹은 정부소유 기업이 민간기업으로 변화하는 것을 의미한다.

공항의 소유와 운영이 공공부문에서 민간부문에 의해 소유되거나 운용하게 된 것은 획기적인 변화 추세로서 공항의 소유와 운영문제가 주요 이슈로 부각되었다. 공항의 소유와 운영 패턴은 전세계적으로 전환기를 맞고 있는데 그 주요원인은 민간부문이 공항운영에 관여하기 시작한 것이며 민간기업의 참여로 인한 운영의 성공여부에 따라 여러 유형의 민영화 환경이 조성될 수 있다. 민영화에 대한 지속적인 연구로는 공항민영화에 대한 개선방안을 효과적으로 발전시킬 수 있으며, 민영화를 통하여 발생하고 있는 제반문제는 공항이나 민영화를 고려하는 정부에 의해서 재평가되고 있다.

또한, 공항을 관리하는 목적은 항공사와 항공여행사업자에 대한 각종 재화와 서비스를 제공하기 위함이며, 공항은 여객과 화물터미널, 항공연료, 수리·정비시설, 항공기 취급시설 등과 같은 승객과 화물 취급을 위한 시설을 제공한다. 공항은 주차, 판매사업, 자동차입대, 호텔, 레크레이션시설은 물론 다양한 운송수단과 연결하여 줌으로써 승객들에게 서비스를 제공하기도 한다.

이러한 서비스는 공항수익의 원천이 되거나 비용을 발생시키기도 한다. 공항관리의 목적은 가능한 한 효율적인 서비스를 정부의 후원없이 운용하기 위함이다. 공항은 이용자들에게 공항을 사용케 함으로써 초과수입이 발생하게 되며, 공항이 정부소유인 경우 정부의 보조를 받을 수 있는데 미국의 대부분 공항이 연방정부로부터 재정 승인을 받는다

공항에서 이익창출의 원동력은 첫째, 공항의 상대적인 항공교통량의 증가이다. 최근 항공사에 대한 규제철폐 정책으로 엄청난 성장속도를 보이고 있는 곳은 북미항공사들이며 그보다 더욱 빠른 성장세를 나타내고 있는 곳은 동북아시아에 위치한 공항들이며 항공사와는 다르게 공항은 규모의 경제(Economy of Scale)로부터 현저한 수익을 올리고 있다.

둘째, 공항운영과 관련하여 정부의 공항관리·운영에 대한 시각변화라 할 수 있다. 다시 말하면 공항이 준정부기관으로서 도로나 운송처럼 중앙정부 또는 지방정부로부터 운영되거나 재정지원의 필요성이 역설되었으나 현재는 공항이 영리주체로서 운영될 수 있고 민영화 되어야 한다는 견해가 지배적이다.

셋째, 쌍무협정에 의해 지정된 국제관문공항(International Gateways)은 공항당국이 공항수익이나 독점적인 위치를 활용하면서 면세 구내영업이나 다른 비항공관련수익원으로부터 상당한 수입을 올리고 있으며 대다수 공항들이 재정성과를 현저히 개선할 수 있는 요소가 된다.

본고에서 논의되어지는 공항민영화(Airport Privatization)는 공항을 운영하는데 있어서 공항소유 및 운영의 형태가 정부소유와 운영, 정부소유와 일부서비스 관련 민간운영, 정부소유와 민간관리, 민간소유와 운영의 형태로 구분하고 있고, 이러한 구분은 공항의 소유와 운영이 공공부문에서 민간으로의 전환됨에 따라 가능할 수 있는 것이다. 이러한 논의를 바탕으로 공항민영화에 대한 배경, 추세, 유형, 효과를 고찰해 보고 공항운영의 변화와 공항수익구조 변화에 대한 연구를 하고자 한다.

## II. 공항민영화 배경

'80년대 이후 민영화 흐름의 실질적인 선두주자이자 대표적인 예로 영국을 들 수 있는데 마가렛 대처 여사가 장관으로 선출된 이후 민영화는 1979년부터 본격적으로 시작되었으며 비국유화의 물결은 계속되어 영국의 민영화는 정부주도하의 경제에 잔잔한 파문을 일으켰으며 민영화 이념이 일관성 있게 추진되고 있다. 이러한 기반하에 공항민영화의 대표적 사례는 영국의 경우인데 '85년 6월 공항정책에 대한 백서와 '86년 공항법으로 인해 영국공항공단(BAA)이 영국공항회사(BAA plc)로의 전환이다.

'96년 영국공항공단은 초기에 히드로, 게트윅, 스텐스테드, 프레스트윅 공항을 소유하면서 운영을 시작하였으며 이후 프레스트윅공항이 매각되었으나 에브딘, 에딘버러, 글라스고우공항 취득·운영후 영국공항회사는 '87년 주식시장에 주식을 상장했으며, 7개 공항을 각각 자회사 형태로 소유하는 공항회사로 발족하였다. 민영화된 이후 약 10년간 영국공항회사는 영국회사법(UK Companies Act)에 의해 공항운영을 하고 있다. 영국이외에 공항민영화는 '88년 4월 뉴질랜드의 대형공항 3개를 중앙정부와 지방정부로 구성된 컨소시엄이 각 공항별로 회사를 설립하여 운영하며 중앙정부의 소유지분은 민간매각을 통해 민영화를 이루려고 한다.

공항 매각에 대한 논쟁은 영국공항공단(BAA)의 지속적인 공항사용료 인상에 대한 논쟁이 계속되었으며 정부가 이를 통제하고 있다. 영국공항공단의 민영화에 대한 주변환경은 미국의 공항과는 차이점이 있다.

### 1. 영국의 공항민영화 전략의 영향

민영화에 대한 일반적인 특징 및 성공요인은 소유권 이전이라는 좁은 의미에서의 민영화(Privatization), 경쟁도입(Liberalization), 새로운 규제제도(Regulation)의 적절한 조화와 보장이 영국민영

화의 성공적인 결과를 창출하였다.

영국정부가 민영화를 실행하기 전에 취한 3가지 전략은 첫째, 민간기업에 정부소유의 기업을 매각하거나 장기임대 둘째, 정부에 의해 수행되거나 정부 감시·감독하에 수행되는 새로운 시설의 민간기업 개발 셋째, 정부 공무원의 업무를 지원하기 위하여 업무의 유지·관리·운영부문을 민간기업과 계약 체결이었다.

영국공항공단 민영화의 쟁점 사항으로는 단일회사로 매각할 것인가? 또는 별도 7개 공항으로 나누어 매각할 것인가? 였는데 정부의 입장은 대부분의 항공사가 여객에게 편리한 환승을 제공하기 위해서 어떤 지역에서든지 가장 큰 공항에 입지가 정해지기를 희망한다. 따라서 단일회사로의 매각과 분리매각중 단일회사로의 매각을 지지하였다.

영국공항공단은 1987년 민영화이후 직원을 800명에서 100명으로 감축하는 대대적인 비용 절감을 단행하였고 상업활동개발을 통해 수입을 향상시켰다. 공항민영화로 인해 확장된분야는 해외공항마케팅을 위한 수단으로 국제운영부의 신설, 동산 및 부동산의 개발, 호텔개발 및 운영, 공항관련 운송활동을 활발하게 추구하였다.

## 2. 공항 수익원의 구조변화의 영향

공항의 수익원은 항공운송관련 활동외에도 비항공 또는 상업활동으로 이루어진다. <표 1>은 공항수익을 기준으로 분류하였는데 공항수익원중 항공관련수익(Aeronautical Revenue, Traffic Revenue)은 항공기, 승객 또는 화물운영과 관련하여 직접 발생하는 수익이며 여기에는 항공기착륙료, 항공교통관제사용료, 항공기 주기 및 격납고 사용료, 여객공항사용료, 항공기의 지상조업과 청소와 관련한 비용을 포함한다. 비항공관련수익(Non-Aeronautical Revenue, Commercial Revenue)은 청사 또는 공항토지상에서 이루어지는 항공기와 관련이 없는 상업활동으로부터 창출되는 수입을 일컫는다. 이 수익은 일반적으로 사무실 임대료와 같은 임대수입, 입주업체 부과사용료(전기, 청소, 수도 등), 컨세션수익(상점, 케이터링, 면세점, 은행, 자동차 주차), 공항직영판매와 비공항관련 활동(부동산, 호텔개발) 구내영업에서의 수익, 주차료·전기 급수의 시설사용료, 케이터링에서의 수익 등을 포함한다.

<표1> 공항수익의 분류

총수익(Total Revenue)	
항공관련수익 (Aeronautical Revenue)	비항공관련수익 (Non-Aeronautical Revenue)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항공기착륙료</li> <li>• 공항 항공교통관제 사용료</li> <li>• 항공기 주기, 격납고사용료</li> <li>• 여객공항사용료</li> <li>• 화물공항사용료</li> <li>• 공항당국의 에이프런서비스 및 항공기처리료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임대수익(항공사 또는 기타세입자)</li> <li>• 입주업체 부과사용료 (전기, 청소, 수도 등)</li> <li>• 컨세션 수익(상점, 케이터링, 면세점, 은행, 자동차주차 등)</li> <li>• 공항직영 판매</li> <li>• 공항당국에 의한 주차수익</li> <li>• 기타(이자수익)</li> <li>• 비공항관련 활동(부동산 개발, 호텔 등)</li> </ul>
연료부과료*	
여객, 화물, 수하물 처리*	

주) \* : 공항운영의 형태에 따라 비항공수익으로 포함시키기도 함.

자료 : Rigas Doganis, "The Airport Business", 1992. p54.

### 3. 장·단기 항공교통 성장률 수요예측에 따른 공항수익의 변화

1998년 국제공항협회(ACI)에 의해 예측된 <표 2>의 장단기 항공교통 성장률 수요예측은 1997년부터 2010년까지의 성장율을 전세계지역별로 나타내었다. 아시아지역의 경우 1997년-2000년 사이의 성장율은 3.11%로 나타났는데 전세계 지역평균이 4.72%로 나타난 것에 비해 낮은 수치로 예측되었는데 이는 아·태지역의 경제위기를 그대로 반영한 것이라고 볼 수 있다. 동기간중에 가장 높은 성장율이 예측되는 지역은 유럽지역로서 7.19%를 기록할 것으로 예상하였으며 예상외로 북아메리카지역이 가장 낮은 2.78%의 항공교통성장율이 예측되었다. 그후 아·태지역의 경우 1997년-2005년에는 4.36%의 성장률로 회복세를 보이고 있으며 2010년에는 4.70%의 성장률로 유럽지역 다음으로 높은 성장율을 예상하였다.

<표 2> 장단기 항공교통 성장률 수요예측

지역별	성장율(%)		
	1997-2000	1997-2005	1997-2010
아프리카	5.41	4.52	4.29
아시아 / 태평양	3.11	4.36	4.70
유럽	7.19	5.25	4.78
라틴아메리카 / 카리비안	6.23	5.24	4.42
중 동	6.41	5.47	5.24
북아메리카	2.78	2.96	2.88
전세계 지역평균	4.72	4.14	3.95

자료 : ACI : Airport Council International World Report, August 1998

세계 지역별 공항수익원 비중은 <표 3>에서 보는 바와 같이 전세계지역 평균은 항공관련수익의 비중이 54%이고 비항공관련수익의 비중은 46%로 나타나고 있다. 항공관련수익의 비중이 가장 큰 지역은 아시아지역으로서 공항수익원의 67%를 항공기착륙료나 공항시설사용료에 의한 항공관련수익에 의존하고 있으므로 이에 대한 비항공관련수익은 상대적으로 33%에 머무르고 있는 실정이다. 반면에 비항공관련수익의 비중이 높은 지역순은 라틴아메리카/카리브해(57%), 태평양(51%), 북아메리카(46%), 유럽(45%)으로서 공항의 상업활동에 역점을 두고 공항운영의 변화를 다각도로 모색하는 지역의 경우 비항공관련수익의 비중이 높게 나타나는 것으로 나타났다.

공항별 항공관련수익과 비항공관련수익 분석은 수입의 일정한 패턴을 규명하기는 힘들으나 여객처리수에 따라 비항공수익이 향상되는 것은 아니다. 미국공항의 경우 중·대형규모의 공항은 비항공관련수익의 비중이 여타지역에 비해 높는데 이는 아웃소싱을 통한 수익이 증대하였기 때문이며 한편, 유럽의 특급 우편물 허브공항과 같은 화물처리량이 높은 공항과 영국의 히드로공항처럼 첨두시간대(Peak Period)에 운항하는 항공기에 추가요금을 적용하는 공항이 항공관련수익이 상대적으로 높다고 볼 수 있으나 영국의 7개공항을 소유하고 있는 영국공항공단(BAA)은 1987년 이후 영국공항회사(BAA plc)로의 공항운영의 변화로 비항공관련수익이 증대되었다.<표 7> 참조

영국의 경우 세계지역별 공항수익원 비중과 1996년 비항공관련수익의 비중을 비교해 본 결과 유럽에서 비항공관련수익의 비중이 평균이 45%(<표 3> 참조)이고 영국공항회사의 경우 비항공관련수익 비중이 64.5%(<표 7> 참조)로 상당히 높은 수치가 나타나고 있다. 이러한 비항공관련수익의 수치상 차이는 유럽전체의 비항공관련수익의 평균과 단일 영국공항회사의 성과치가 다르기 때문이라고 해석된다.

<표 3> 세계 지역별 공항수익원 비중

지 역	항공관련수익	비항공관련수익
아프리카	56%	44%
아시아	67%	33%
태평양	49%	51%
유 럽	55%	45%
라틴아메리카/카리브	43%	57%
북아메리카	54%	46%
전세계 지역평균	54%	46%

자료 : 한국공항공단 “해외정보”, '98. 8.

### Ⅲ. 공항민영화 추세

#### 1. 민영화 성공을 위한 전략

##### 가. 민영화 절차의 분류

###### <제 1단계>

정치적으로 최고 지도자의 민영화 실시에 대한 결단과 의지가 표명되고, 행정적으로는 민영화 가능성에 대한 예비검토작업이 시작된다. 대통령의 정책의지가 공표된 이후 국회나 언론, 전문가 집단을 중심으로 정치적 공론화가 시작되고 각 이해관련자 사이의 이해관계가 표출되기 시작한다. 관료나 전문가들에 의하여 가능한 대안이나 선결조건이 검토된 후 주무부서는 민영화의 방향과 기본원칙에 대한 결정을 내린다.

###### <제 2단계>

관민합동의 제 3의 조직으로서 민영화 위원회가 구성된다. 민영화 위원회에서는 전반적인 경제의 규제완화, 민영화 관련 법률적 조치, 매각대상인 공기업의 경영개선 조치를 동시에 진행시킨다. 또한 민영화특별법을 제정하고 후속제도 준비를 추진해야 한다.

###### <제 3단계>

예비작업 완료, 공기업은 경영상태가 개선되고 법적으로나 경제적으로 매각가능한 형태의 기업으로 전환된다.

###### <제 4단계>

민영화실무반(변호사, 회계사, 증권사의 기업공개 또는 인수팀)이 구성되어 구체적인 매각 절차를 밟게 된다. 또 한편으로 자산재평가 등을 통해 기업공개절차가 본격화 되고 이해조정을 거쳐 매각규모나 방식, 인수자 등이 정해진다.

###### <제 5단계>

민영화 방식의 구체적인 매뉴얼과 시나리오가 결정된다. 정해진 기간내에 정부지분이 100% 매각되면 완전민영화가 완료된다.

###### <제 6단계>

재규제 제도가 보완되고 재규제 기구의 감시가 강화된다.

##### 나. 민영화에 영향을 미치는 주요 요소

정부가 민영화를 고려할때 영향을 미친 주요요소는 다음과 같다.

- 1) 조성된 공공자금이 부족할 경우

- 2) 세금을 확장하기 위해 정부의 요구가 있을 경우
- 3) 정부가 새로운 시설에 대한 개발이 저하될 경우
- 4) 새로운 하부구조를 지원하기 위한 세금에 대한 공공지원이 불가할 경우

다. 공항민영화시 예상되는 경제적 문제점

1) 공항민영화의 개념은 공영·민간 기업들간 공항운영에 대한 효율성 증진을 위하여 이용 가능한 특징들을 혼합한 공항운영을 하고 있다. 특히 미국에서는 정부소유로 운영하던 공항을 민간부문 운영·관리의 전환을 정부차원에서 강력하게 지원하는 추세에 있으나 민간부문에 정부자산을 매각할 경우, 법적인 측면이나, 규제 측면, 공공이익의 부문에 관련한 수많은 문제점들이 도출되게 된다.

2) 공항 매각결정을 위해서는 두가지 측면을 고려해야 하는데, 첫째는 매각의 최종비용이고 둘째는 필수 공공자산 통제에 대한 정책이다. 매각비용부문에 대해서는 현재의 수익성으로 구입비용을 유지할 수 있는지의 결정을 위해서 운용상태에 대한 재정건적분석이 필요하다.

3) 세금을 포함한 새로운 비용, 판매가격에 대한 기본적인 문제점을 제시하는 등 공공자산의 총판매수익에 대한 상세한 연구가 선행되어야 한다. 민영화 전환 자체의 실행능력과 전환효과에 대해서도 연구되어야 한다.

4) 공항운영관리 측면의 공항민영화 부문은 제 3그룹의 특정 공항시설 개발, 즉 항공화물개발 민영화, 공항관리 계약, 공항 구내영업 협약, 공항업무에 민간계약자 참여 즉, 주차관리 계약과 세차 관리계약 등이 있다.

5) 공항시설의 민영화는 공항에 대한 통제와 운용부분에 공영·민간을 혼용함으로써 공항의 새로운 가치를 창출할 수 있다. 공항의 지속적인 공공소유는 연방법에 의한 법적, 조세측면의 이익을 가져올 수 있으며, 민간기업의 투자회수에 대한 감시·감독 의 기능을 수행할 수 있다. 공항시설을 민간기업에 매각한 후에도 경우에 따라서는 공항 운영에 대한 규제권을 행사할 수 있다.

라. 민영화의 일반적인 예

1990년대 초반 미국의 민영화는 화재예방업무로 시작되었으며 미국의 지방정부정책으로 채택되고, 1980년대에는 하부구조(Infrastructure)의 완전민영화가 나타났다. 특히 폐기물 처리시설, 위험물 관리시설 등이 좋은 예로서 전세계의 수많은 공항들이 민간기업처럼 운용되기는 하였으나 대부분 지분은 중앙정부, 지방정부, 정부기관 소유의 형태였다. 법적으로는 민영화 되었지만 공항운영 측면에서는 민간기업의 자유를 누리지는 못하였다.

미국의 경우 캘리포니아, 버지니아와 같은 주에서 나타나고 있는 미국의 새로운 연방정책은 토지징수세에 대하여 민영화와 구조를 인정하는 법을 시행하였고 여러 주에서 고속철도시설의 개발을 민영화하려는 법이 실행되었다. 캘리포니아와 버지니아는 거의 30억달러에 달하는 5개의 새로운 도로요금징수시스템 민영화 관련 프로젝트를 수주하였으며, 지난 2년에 걸쳐, 플로리다, 애리조나, 미주리, 텍사스, 오키오, 펜실바니아, 뉴욕주는 고속철도와 도로요금징수시스템의 민영화에 대한 법률을 통과시켰다.

2. 공항민영화를 통해 얻는 장점

가. 자금조달 용이

영국의 경우 1987년 이전까지는 자금 지출에 대하여 정부의 재정정책에 의해 통제를 받았고 공공부문 차입한도에 의해 제한을 받았으나 민영화는 공항의 대규모 투자에 대한 재정적인 부담요소로부터 자유로울 수 있으며 영국공항공단은 민간기업과 동일하게 자원을 조달을 용이하게 할 수 있게

되었다.

#### 나. 사업영역 확대

대부분의 공항운영자들이 상업활동의 범위가 한정되어 있으므로 영국공항공단의 경우도 마찬가지로 업무영역이 공항운영에만 한정되어 있었으나 민영화가 된 이후부터 사업영역을 확대할 수 있게 되었다. 또한 부동산 개발 및 호텔업에도 사업영역이 확대되었으며 외국공항의 비항공관련수익 부분의 운영에도 참여하여 국제적인 신인도를 높게 되었다. 그 예로 영국철도와 히드로공항과 3억파운드가 소요되는 도심과 공항을연결하는 철로의 공동건설에 합의 하였으며 '88년 영국공항공단은 2억2천만 파운드에 달하는 Lynton Property and Reversionary Plc를 매입하였다. 이듬해 2월에는 육상 및 항공운송업체인 스코틀랜드 익스프레스회사를 매입하였고, 게트워 및 히드로공항에서 보세화물업체를 인수하였으며 민영화 3년만에 국내·국의 공항의 관리계약까지 체결하게 되었다.

#### 다. 효율성향상과 비용절감

일반적으로 공익사업은 공공부문이 하는 것보다 민간이 소유하여 운영하는 것이 효율성이 높다고 인식되어지고 있으며 실제적으로도 행정요원 등의 감축을 통해 비용이 절감되며 공항의 재정에 대하여 민간에게 책임이 맡겨지면 소유권의 형태에 관계없이 경영에 보다 많은 관심을 둘 것이다.

### 3. 공항민영화가 가져다 주는 위험요소

공항민영화에 대한 궁극적인 목적은 수익 증대와 자유로운 공항운영이다. 공항이 이러한 목적을 달성하기 위해서는 항공사, 승객 및 기타공항 이용자들이 공항을 수익지향적인 민간기업으로 인식하지 못하고 공공시설로 인식하고 있는 상황에서 공항이용자들과 다소간 불편한 관계가 도출될 수도 있는데 이는 영국의 영국공항공단이 모든 사업분야에서 수익증대를 도모하는 단계에서 이러한 현상이 나타났다.

#### 가. 독점적 위치 남용

공항민영화에는 위험부담 요소가 내포되어 있는데 대부분의 공항들이 항공교통 수요의 증가와 새로운 공항시설의 확충을 통해서 공항의 확고한 위치를 선점할 수 있는데 공항 시설 투자에 대하여 정부는 민영화를 통해 민간기업이 우월한 지위 남용에 관한 방지 권한을 갖지 못한 상태에서 공항을 완전 민영화한다는 것은 위험요소가 존재할 수 있다는 것을 반영한다. 공항은 여객 또는 수하물 처리, 면세점, 화물처리, 렌터카 등의 공항 구내업을 특정업체에 독점적인 위치에 영업계약을 함으로서 공항 이용객으로 하여금 독점적인 이득을 취하게 할 수도 있을 뿐 만아니라 영업권에 관한 계약을 구내영업자와 공항이 분배하는 경우도 있을 수 있다.

#### 나. 주식가격 변동에 대한 민감도 증가

민영화 이전에는 공항에 대한 자료를 외부에 개방적으로 공개하였으나 민영화 이후에는 주식가격의 영향을 우려하여 외부에 비공개하는 자료가 많아지게 된다. 이는 공항의 경영진들이 주식가격의 변동에 매우 민감한 반응을 나타내기 때문이라고 할 수 있다.

#### 다. 사업의 다각화로 인한 위험 수반

공항의 사업다각화는 많은 위험이 내포되어 있는데 민영화 이후 공항의 가격정책에 대한 제한으로 공항에서 상업활동의 다각화가 가속될 수 있는데 공항은 가격통제가 없는 구내영업이나 상업활동에서 수익창출에 대한 압력을 받는다. 예를들어 BAAPlc는 '90-'91년 항공교통량의 감소에도 불구하고 사업



의 다각화로 부동산을 확장하였는데 이로 인한 손실은 수익창출에 영향을 받은 비공항사업으로 부동산에 대한 손실을 상쇄하였다. 공항사업으로 인한 사업영역의 다각화는 여러개의 자회사가 있기 때문에 공항의 상업활동에 대한 적응성을 떨어뜨리고 공항수익에 대응하는 시간이 늦어진다.

라. 공항이용자와 공항경영자와의 괴리 발생

항공사, 승객 및 기타공항 이용자들은 공항을 수익지향적인 민간회사로 인지하기 보다는 공공의 시설로 인식하고 있는 상황에서 공항민영화 이후의 공항수익 증대를 위한 과도한 노력이 자칫 공항이용자와 마찰을 빚을 수 있는 소지가 다분하다. 더구나 공항운용자의 생각은 공항의 쾌적한 서비스가 공항수익에 역효과가 나타난다는 왜곡된 판단으로 인해 공항은 항공사와 여객과의 마찰이 일어날 소지를 안고 있다. 한편, 공항의 혼잡(congestion)은 불편하고 국가전체적으로 해결해야하는 공동의 과제임에도 불구하고 공항은 혼잡해야 이익이고 안락하고 편안하면 적자라는 시각의 오류를 범할 수 있다.

마. 공항민영화 위험요소의 최소화를 위한 노력

1) 회계처리의 상세 요구와 수익지출에 대한 상세한 보고 선행

영국의 경우 1986년 공항법에 의해 BAA plc는 신규공항기업을 확실히 통제할 수 있도록 하기 위하여 일반기업보다 상세한 회계처리를 요구하였으며 수익과 지출에 대해 상세하고 명확한 보고가 선행되도록 하였다.

2) 공항사용료의 규제 강화

대형공항인 히드로, 게트윅, 맨체스터공항의 공항사용료는 민항공국(Civil Aviation Authority)에 의해 직접 규제를 받도록 하였다. 영국정부는 영국공항회사에 대한 관리·감독이라는 특정한 조정역할을 수행하고 있고 버뮤다 II 국제항공협정 체재하에서 공항 시설사용료를 규제할 수 있었는데 이는 항공운송량을 제한할 수 있기 때문에 공항의 잠재적인 수입에 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

또한 영국정부는 5%이상의 지분을 갖는 주주는 영국공항회사에 통보할 뿐만 아니라 한 주주가 15% 이상의 지분을 보유할 수 없도록 제한하고 있으며 영국공항회사의 독점적 지위의 폐단을 없애기 위하여 운항업무지역(Airside)의 사용료를 연간 물가지수(Retail Price Index : RPI) 1%이상을 인상하지 못하도록 기준을 설정하였다. 현재 영국의 히드로, 게트윅 공항에서는 연간 공항사용료 인상을 RPI-3%로 제한하고 있으며 스텐스 테드공항은 RPI-1%로 유지하도록 하였다. 이외공항은 자율적으로 결정토록 하고 있다.

영국정부는 영국공항회사의 성장 및 퇴보에 결정적인 영향을 미치고 있으며, 외국공항에 대한 관리계약은 영국공항회사의 입지를 강화시킴과 동시에 이윤창출의 원동력이 되고 있지만 실제 성공여부는 공항의 항공관련수익 부분인 공항사용료의 적절한 규제를 통해 항공관련수입과 비항공관련수익의 비중을 효율적으로 분산시킴으로써 공항수익원의 최대한 창출이 중요하다고 할 수 있다.

4. 공항민영화의 예

가. 영국

1996년 영국공항공단은 초기에 히드로, 게트윅, 스텐스테드, 프레스트윅 공항의 소유·운영을 시작으로 프레스트윅 공항을 매각하였으나 에브딘, 에딘버러, 글라스고우공항 취득 후 영국공항회사는 '87년 주식시장에 주식을 상장했으며, 7개 공항을 각각 자회사 형태로 소유하는 공항회사로 발족하였다. 현재 영국공항회사는 영국회사법(UK Companies Act)에 의해 공항운영을 하고 있다. 영국의 버밍햄국

제공항의 경우 민간투자자로 터미널을 건설하였으며 250,000ft<sup>2</sup>의 터미널빌딩은 콘소시엄의 21%지분을 소유하고 있는 브리티쉬에어웨이즈가 운영하고 있다. 영국공항회사(BAA plc)는 1998년 현재 미국 인디애나 폴리스공항 및 헤리스버그공항을 10년간 위탁관리하며 피츠버그공항, 뉴왁공항의 청사에 대한 컨세션계약을 15년간 체결하였다. 또한 이태리의 나폴리공항회사의 지분을 70% 소유하고 있고 호주 멜버른공항과 루스톤공항운영회사의 지분을 15% 소유하고 있다.

#### 나. 프랑스

프랑스 ADP 파리공항공단은 파리지역의 14개 공항을 소유 및 운영하고 있고 캄보디아의 프놈펜공항에 60%의 지분참여를 하고 있으며 아프리카 카메룬공항공단(7개 공항운영)의 지분 35%와 마다가스카르공항공단(12개 공항운영)의 지분 34%를 소유하고 있다.

#### 다. 네덜란드

네덜란드의 암스테르담, 쉐리스타드, 로테르담공항의 소유 및 운영을 하고 있으며 아인트호벤공항의 지분을 51% 취득하고 있고 스키폴공항의 국제마케팅업무 부서를 통해 호주의 브리스베인 공항과 콜롬비아의 캐타레나공항의 운영파트너이며 인도네시아의 앙카사프라(9개 공항운영) 및 아프리카 감비아의 반줄공항과 운영계약을 체결하였다. 또한 자회사인 스키폴 USA를 통하여 케네디공항의 국제선 청사를 관리하게 된다.

#### 라. 독일

프랑크푸르트공항은 독일 Hahn 화물공항의 지분을 64.9% 소유하고 있으며 Saarbrucken공항의 지분 51%를 소유하고 있다. 아랍에미레이트와 그리스 아테네공항 및 건설중인 스파타신공항의 자문을 담당하고 있으며 6개의 스페인공항에 대한 지상조업운영권을 보유하고 있다.

#### 마. 아일랜드

국내 3개공항(더블린, 셰논, 코르크공항)의 소유 및 운영을 하고 있으며 영국 버밍햄 공항의 40% 지분을 소유하고 있고 독일의 뒤셀도르프공항을 위한 사업에 합작을 하게 되며 바르샤바, 바레인, 러시아 및 중국의 일부공항에 면세점 운영계약을 체결하였다.

#### 바. 미국

미국에서는 신공항 건설에 대하여 동기부여, 공항의 자본투자 증대 방안, 운송측면에서 비용절감 방안, 서비스의 시장가격 구조변화, 자본비용 감소 방안, 소음감소 절차 유지 및 승객 서비스 향상과 관련한 주제들이 논의되었다. 미국은 공공업무와 시설에 대한 민영화 계획수립을 착수중인데 1990년대 초반의 민영화는 화재예방업무에서 시작하여 미국의 지방 정부정책으로 채택되었고, 1980년대에는 기간산업(Infrastructure)의 완전민영화가 나타났으며, 폐기물처리시설, 위험물관리시설 등이 민영화의 좋은 예라 하겠다.

Airport Group International Inc는 21개 공항을 운영하며 주요 공항으로는 캐나다 토론토의 피어슨 공항 제3청사, 중국의 Haikou-Meilan, 미국의 애틀랜타 하츠필드, 호주의 퍼스(16% 지분 소유), 다윈 엘리스 스프링스, 테넌트공항 모두 49%이 지분을 소유하고 있다.

#### 사. 캐나다

캐나다에서는 민간 콘소시엄이 형성되어 공항민영화 계획에 참가하고 있는데 토론토의 피어슨국제공항의 제3터미널 운영이 그 좋은 예이다. 이것은 BTO(Build-Transfer-Operate)와 Wraparound Addition 모

델의 결합형으로 캐나다 정부는 직접적으로 연방정부 소유 중 모든 시소유 공항에 대한 공항운영전략을 지속적으로 발전시켜 왔다. 비록 캐나다 정부가 시소유 공항 전부를 변화시키지는 못하였지만, 시소유 공항은 지방기업과 정부의 대표를 포함한 지방공항공단에서 리스로 운영하였다. 소규모 공항을 리스 또는 민간부문에 매각하였으며, 토론토 공항도 민영화 준비에 만전을 기하고 있다

아. 중국

Shenzhen 신공항은 홍콩 다음으로 국외에서 파트너를 모색하고 있는 중이며, 영국석유회사는 공항관리와 조인트벤처를 함으로써 수익의 3분의 1을 차지한다. 공항건설에 소요된 비용은 20억불이었으며 1991년에 개항하였다. 또한 베이징국제공항을 포함하여 8개공항 개발·운영에 민간주체와 계약 예정이며 하이코우에 신공항 건설 및 운영에 민간주체가 공동 협정 실행중이다.

자. 싱가포르

'89년 싱가포르의 경우는 정부가 공항건설턴트를 고용하여 창이공항의 민영화에 대한 타당성을 검토하였으며 오스트리아 재무부는 비엔나공항의 정부지분 50%를 매각할 경우 법적 및 경제적인 결과에 대한 검토를 하였다.

차. 뉴질랜드

오클랜드국제공항이 약10억 뉴질랜드달러(미화 5억2천5백만달러)의 가치로 주식시장에 상장예정이며 공항지분은 정부 51.6%, 지방의회 47.4%, Infratil NZ 1%로 구성되어 있으며 웰링턴국제공항은 약 2억 뉴질랜드달러로 매각될 예정이다.

카. 기타국가

<표 4>에서는 위에서 설명한 국가외에 기타 20개국의 공항민영화 계획 및 실행현황을 나타내었다.

< 표 4 > 세계 20개국의 공항민영화 계획 및 실행

국가	공항민영화를 위한 계획 및 실행
알제리	Houari Boumediene 공항의 신국제터미널 운용과 건설 완료로 민간주체와 계약 예정
아르헨티나	59개 공항운영을 장기간 관리계약 체결로 민간주체가 운영 고려, 국회인준 통과후 실행 예정
오스트레일리아	22개 주요 공항운영에 민간주체와 함께 50년간 리스로 운영 실행중
오스트리아	비엔나국제공항 부분적인 매각, : 민영부분이 전체 47% 차지하고 있음
볼리비아	주요 3개 공항의 운영을 위해 민간주체와 장기간 협정 예정
브라질	Guararapes 국제공항 터미널 복구를 위해 민간주체와 계약 체결 예정
불가리아	소피아 국제공항의 현대화를 위해 30년간 BOT(Build Operate Transfer)계약
캄보디아	프놈펜 포첸통공항 프로젝트로 민간주체와 20년간 BOT계약 체결
카메룬	시하누크 공항 프로젝트로 민간주체와 15년간 BOT계약 체결
카메룬	Yaounde의 공항에 터미널 건설과 운영을 민간 주체와 장기간 리스 계획
칠레	산티아고의 아투로 메리노 베니테즈국제공항의 제 2터미널을 민간주체와 15년간 BOT 계약 계획과 여객터미널 운영에 민간주체와 계약
콜롬비아	엘도라도국제공항 운영을 위해 민간주체와 계약, 활주로 건설을 민간주체에게 계약 인정
코스타리카	산호세 신공항에 민간주체와 BOT 계약 예정
덴마크	코펜하겐 국제공항 매각
도미니카공화국	폰타카나국제공항 운영을 민간주체에게 이관
에콰도르	Quito와 Guayaquil에 위치한 두 공항의 운영을 민간주체와 계약 계획과 두 신공항 건설을 동일한 민간주체와 BOT로 계약 예정
이집트	카이로 부근 신공항에 민간주체와 BOT 계약 예정
그리스	아테네 부근 신공항에 민간주체와 30년간 BOT 계약 실행중
홍콩	란타우 섬의 첵렙콕 신공항에 민간주체와 공동개발 협정 실행중
헝가리	부다페스트의 페리헤지 공항의 신국제터미널을 민간주체와 공동개발 협정 실행
인디아	방갈로에 신공항 건설·운영에 민간주체와 계약 고려

자료 : World Bank and Public Works Financing

### 5. 재정건적에 대한 분석(Pro-Forma Financial Analysis)

공영 공항운영에서 민간공항운영으로의 전환을 위해서는 재정건적에 대한 분석이 필요한데 공항에서 잠재적인 민영화 부문 증가에 대한 평가로 재정건적에 대한 분석은 유용한 정보를 제공할 수 있다. 정부에서 민간으로의 공항 매각, 공공-민간 결합에 의한 파트너십을 평가 하는데 중요한 요소이다. 재정건적에 대한 분석을 명확하게하여 수많은 이슈를 신중히 고려해야만 한다.

<표 5>는 재정건적에 대한 분석으로 목적은 정확한 비교가 아니라 각 단체의 민간투자자에 대한 영향을 평가하기 위함이며 민간부문은 정부, 여객, 화주, 비행장사용업자, 항공관련 서비스제공자, 여객 서비스 제공자, 공항직원이나 잠재고용인원 등이며 공항에 제공되는 지역인구와 경제가 가장 중요하다. 공공, 민간 후원의 비교는 재정적으로 예외가 될 수 없으며 공항시설과 서비스의 개발 확대는 정부의 재정적인 혜택을 최대화하고 저비용을 가능한 유지하는 것보다 정부나 이용자들에게 우선권을 주어야 한다.

<표 5> 재정건적에 대한 분석(Pro-Forma Financial Analysis)

항목	공항운영자	현 공영공항운영자	장래 민간영공항 운영자
<수익> 항공사 운항비 임대료 사용료 연료비 승객 주차 구내영업 서비스 제공자 지상취업 기내식 기타 민간재산개발 순수익	\$		\$
<비용> 운영비 원료와 서비스 종업원 인건비 일반, 행정비	\$		\$
시당국에 지불 공항부지 리스 지불 세금 지불 시당국 업무지불 재산세 판매세 소득세			
부동산양도와 이자지불 채무업무 채무업무 요소비용 비용	\$		\$
공항합병 가능순수익	\$		\$
자본비용		%	%

자료 : AAAE/ARDF 「Airport Privatization an Update, January」, 1997  
 An Airport Executive's Guide To Privatization.

## IV. 공항민영화 유형

### 1. 정부소유와 운영

정부가 공항을 소유하고 운영하는 것은 정부가 공항운영에 관한 모든 책임을 진다는 것이다. 이러한 결과 공항이나 정부에서는 그들이 효율적으로 운영할 수 없는 업무인 구내영업, 기내식영업 등의 서비스 업무를 수행한다. 공항의 정부소유와 운영의 장점은 국가의 기간산업으로서 공익성 확보와 더불어 세제와 재세공과금에 대한 잇점이 있고 자금조달과 투자가 수월하며 공기업에 의한 관리 측면에서는 공항관련 전문경영진 및 기술진에 의한 공항운영 및 관리가 수월하며 여객에게 양질의 서비스를 제공할 수 있다. 단점으로는 상황대처 능력이 약하며 공항의 전문경영인이 부족하고 정부조직, 임금, 정원 등이 법령에 의해 제한을 받음으로 서비스가 부족하며 운영부실로 정부보조금을 필요로 하거나 구조적으로 민간부문 역량을 효과적으로 활용할 수 없는 체제를 갖추었다는 것이다. 이러한 공항운영의 형태를 갖춘 공항은 일본 하네다공항, 대만 장개석공항, 미국 워싱턴공항 로스엔젤레스공항 등이라 할 수 있다.

<표 6>

#### 공항민영화 정책대안의 범주

( A Spectrum of Policy Options )

정부소유와 운영 (Full Government Ownership and Operation	정부소유와 일부 서비스 관련 민간운영 (Government Ownership with Privatization of Selected Service)	정부소유와 민간관리 (Government Ownership, Management)	민간소유와 운영 (Private Ownership Private and Operation)
--	--	---	--


### 2. 정부소유와 일부 서비스 관련 민간운영

공항은 민영화된 부문이 정부에서 운영하는 것보다 더욱 효과적이고 효율적으로 수행될 것이라고 인식하고 있다. 정부는 공항의 운영방향을 설정하기 위하여 지역사회의 요구를 충족시키는 반면, 부분적인 민영화로 수익을 증가시키고 비용을 감소시킬 수 있을 것으로 보고 있다.

공항도 민간부문이 독점적으로 수익사업을 하거나 공항시설을 운영하는 민간부문에 계약으로 임대하기도 한다. 민간부문은 자본의 유입을 통해 수익을 얻을 수 있으며, 특별시설에 대하여 공항운영비용에 대한 손실을 입지는 않는다. 수익활동을 위하여 민간부문의 계약은 중요하며 터미널 빌딩, 주차시설, 상업시설 설치, 항공유, 화물취급 등이 포함된다. 공항은 호텔이나 기타 부동산 개발을 위해 부지를 임대하거나 렌트카를 위한 공간을 임대하기도 하며 사무실 공간과 레크리에이션 시설(골프 코스 등) 기타 활

동과 같은 벤처도 마찬가지이다. 정부소유와 일부서비스관련 민간운영의 형태의 한가지 예는 미국의 애틀란타시의 Hartsfield International Airport를 들 수 있는데 이곳의 화물시설은 민간자본으로 건설되었다.

민영화 방안에 대한 주요 착안점은 공항이용자들에게 필요한 각종서비스가 합리적인 가격 범위내에서 제공될 수 있도록 하고 민간 독점자의 발생을 막기 위해 민간업자들이 시설들을 임대하거나 리스할 수 있는 공정한 기회를 갖도록 해야 한다는 것이다. 대부분 국가에서 공항은 계약이나 리스를 통해서 민영화에 대한 수많은 방안을 개발, 발전시켜 왔다.

또한, 민간부문 운영책임에 대한 효과적인 방안은 계약인데 이는 민간부문이 공공부문보다 적은 비용으로 목적을 달성할 수 있다는 개념에서 비롯된다. 이러한 계약의 형태로는 제반 차량시설의 정비, 제설작업 시설, 보관업무, 주차관리업무 및 기타 유사한 업무 등이다. 이러한 부문의 계약은 일반적으로 공개 입찰을 통하여 이루어진다.

### 3. 정부소유와 민간관리

정부소유와 민간관리에 대한 공항운영의 형태는 일부공항 업무의 민영화는 정부의 구매, 획득에 대한 제한을 받기 쉬운데 이러한 경우 정부는 공항시설의 전체적인 관리에 대하여 민간기업과 계약하여 민영화하는 방안을 선택한다.

민간기업은 공항운영에 대하여 모든 책임을 지게 되고, 이에 따라 이익창출을 위한 다양한 방법을 적용할 수 있으며, 가격구조나 교통패턴의 변화와 같은 시장변화에 신속하게 적용할 수 있는데 미국에서는 정부소유, 민간관리 조건의 예는 거의 없다.

### 4. 민간소유와 운영

정책대안의 마지막 부분은 민간부문이 공항을 소유하고 운영하는 것이다. 이러한 민영화 모델과 같은 소규모 일반항공(General Aviation) 공항은 미국에서는 현재 존재하지 않으나 완전 민영화의 가장 좋은 예는 영국의 공항민영화라 할 수 있다. 공항의 민간소유화 구조는 미국과 그외의 국가에서는 이미 실행되고 있는 모델인데 공항의 민간소유와 운영에 따른 민영화 계획에 명확하게 정의되어 할 부분은 공공·민간부문이 공항운영에 대한 책임감 부문이나 보상부문을 어떻게 공유하느냐 하는 것이다. 다음에 열거되는 모델들은 민간부문의 책임범위가 높은 순서대로 나열한 것이다.

한편, 민간소유와 운영에 대한 공항의 장점은 민간투자를 통하여 정부재정에 대한 부담을 경감시킬 수 있고, 공항운영·관리에 대한 전문경영화를 추구할 수 있으며 투자 하고자하는 사업에 주식발행을 통하여 민간자본 동원을 하는 것이 유리할 뿐아니라 공항의 소유와 경영의 분리로 인해 경영능률을 확보하기가 용이하다. 반면에 단점으로 지적되는 것은 공항운영 수익을 지나치게 증가 시키려 할 때나 공항이 적자로 운영시 공항서비스가 질적으로 저하 될 가능성이 있으며 공항에서의 공익보다는 수익성 위주의 운영으로 공공성을 보장하기는 힘들고 수익성이 낮은 부문에 대한 낮은 투자로 인해 공항의 균형적인 발전을 저해할 우려가 있음은 물론 대규모 공항에 투입되는 사업비를 조달하기 힘들며 투자수익이 불확실하다는 것이다.

(가) Perpetual Franchise(영구적인 특권)

공항명, 프랜차이즈, 공항운영부문을 공항을 개발하는 민간기업의 책임이므로, 대중교통으로의 전환(즉, 일반적인 정부보조)을 제외한 운송프로젝트의 여러 유형이 이 모델에서 수용할 수 있다. 재원조달 및 운영권이 공항을 개발하는 민간회사의 영구적인 책임으로 돌아가고 정부는 안전, 서비스의 질, 가격이나 운영자의 수익에 대해 규제하고 있다. 페리(Ferries)와 항만시설이 영구적인 특권 모델의 좋은 예라 할 수 있다.

(나) Buy-Build-Operate(BBO : 매입-건설-운영)

민간기업은 지방정부로부터 공항을 매입하여, 수익을 위한 공항시설을 건설하고 공항을 운영한다. 낙후된 시설이나 혼잡 공항시설을 가진 공항이 Buy-Build-Operate 모델의 좋은 예이다. 알바니 카운티에서는 최초로 BBO 모델을 적용하여 록히드 항공터미널을 개발할 것을 제안하였으며 후에 Lease-Develop-Operate (LDO)로 전환하였다. 알바니 프로젝트나 기타 프로젝트의 가장 중요한 요소는 구매자나 운영자는 막대한 자금을 정부에 지불해야 한다는 것이다.

(다) Build-Operate-Transfer(BOT : 건설-운영-양도)

민간기업은 20년에서 40년동안 공항시설을 건설하고 운영하며, 일정기간 시설을 이용한 후에는 무상으로 정부에 반납한다. 런던 카운티와 버지니아 달라스 도로확장 프로젝트는 Build-Operate-Transfer(BOT)모델의 한 예인데 일정기간 후 최종적으로 정부소유가 확정되면 정부공무원은 BOT모델에 대한 매력을 느끼게 될 것이다. 세계적으로 BOT모델은 교통기반시설 건설과 에너지 시설 및 환경시설의 민영화에 가장 보편화된 모델이 되었다.

(라) Build-Transfer-Operate(BTO : 건설-양도-운영)

민간기업이 재정을 담당하여 공항시설을 설계하고 건설한 후, 정부에 공항시설을 이관한다. 민간기업은 공항시설 이관후에 정부로부터 시설을 리스하여 운용하고 20~40년후에는 공항을 운영, 수익을 보전한다. 프로젝트의 재정적 의무와 책임은 민간기업에 있으며, 개발을 위한 정부는 프로젝트에 대한 재정적인 책임은 없다. 다만 정부는 민간기업과 협정을 통해서 일정한 금액의 개발비용을 부담할 수도 있다. 캘리포니아의 도로정수민영화프로젝트 AB680은 Build-Transfer-Operate(BTO) 미국 모델의 예이며, 부동산용어로는 매각차용이라고 불리워지며 세계상의 편의를 위해 자주 이용되는 시스템이다.

(마) Wraparound Addition(시설확장)

민간기업이 정부소유 핵심시설을 개발 확장하는 모델로서 해당기업은 개발·확장 하고자 하는 시설명에 민간기업명을 사용함으로써 민간기업은 정부소유시설의 운영에 대한 계약을 포함하여 공항 전체시설을 운용한다. 캘리포니아의 혼잡한 고속도로에 SR 91 민간운영 프로젝트가 Wraparound Addition모델을 평가할 수 있는 주요 운송프로젝트중의 하나인데 이 모델은 폐기물처리시스템에 적용되며, 공영공항의 주차시설과 터미널에도 적용된다.

(바) Lease-Develop-Operate(LDO : 임차-개발-운영)

민간기업은 20년에서 40년 또는 그 이상의 기간동안 정부로부터 주변부지와 시설을 임차하고 시설을 개발, 확장, 운영하며 정부와 수익을 공유한다. 이 모델은 알바니, 뉴욕, 페오리아, 일리노이주 각각의 주 정부에서 제안하였으며 알바니카운티 공항과 페오리아 공항확장에 이용되었다. LDO모델의 가장 큰 잇점은 민간기업의 공항확장 비용에 대한 채무상환과 승인 또는 소유의 이관에 대한 정부의 제한을 풀 수 있다는 것이다. Buy-Build-Operate(BBO)와 Perpetual Franchise 모델의 결합형도 사용되는데, 영국정부는 1987년 민영화의 장점을 이용하기 위하여 영국공항공단(BAA)을 매각하였다. 영국공항회사(BAA plc)는 히드로공항과 게트윅공항을 포함하여 영국에서 가장 큰 공항들을 운영하고 있고, 민영화 이후 영국

공항공단의 수익과 고용 및 자본투자가 증가하였으며, 영국정부는 공항운영에 대하여 민간부문과 공공부문을 병행함으로써 공항운영의 변화를 촉진하고 있다.

#### (사) Full or Partial Share Floation(완전 또는 부분적 주식상장)

1987년 영국공항공단(BAA)는 완전민영화로 정부는 BAA주식의 100%를 런던 증권시장에 상장하였다. 부분적인 주식상장의 예로는 오스트리아 정부가 1992년에 비엔나공항 주식의 27%를 상장한 것이라 할 수 있고 1995년에는 22%를 추가 상장하였다. 덴마크정부는 1993년에 코펜하겐 공항의 지분 25%를 상장하였으며 1995년에는 24%를 상장하였다. 이러한 유형의 변형된 방법중 한가지는 벨파스트국제공항은 1993년에 경영진과 직원에게 모든 주식을 매각한 것이 좋은 예라 할 수 있다.

#### (아) Joint Venture(합작사업)

호주의 민간소유-민간운영에 적용된 방식으로 공항관리 경험이 있는 공항이나 회사가 소수지분을 가지고 장기관리계약을 체결하는 반면 지방 또는 국제금융기관이 다수지분을 갖는 형태이다. 또는 공항당국이 건설 또는 엔지니어링회사와 제휴하여 신공항의 건설과 관리를 하거나 공항의 개량을 위한 제휴이다. 공공/민간부문 합작사업의 예는 1994년 개항한 미화 200만불 규모의 일본 간사이국제공항 종합계획을 들 수 있다. 주식의 2/3는 일본정부가 갖고 나머지는 12개의 지방정부와 803개의 민간회사와 개인이 보유하고 있다.

## V. 공항민영화 효과

### 1. 공항재정의 향상

민영화의 주요소는 수익증가에 대한 잠재력과 비용감소에 관한 것이다. 공항이 민영화로 전환하면서 수익증가 뿐만 아니라 비용절감이라는 최상의 기회를 제공할 수도 있고 공항의 효율성 향상이라는 측면으로 인해 민영화를 선택할 수 있는데 다음과 같은 공항재정의 향상을 기대할 수 있다.

가. 민영화된 기업은 수익의 극대화를 기할 수 있고 시간과 비용을 동시에 절감할 수 있다. 즉, 민간투자자는 공항 프로젝트의 신속한 종결이 개인에게 직접 이해관계가 있기 때문에 공항건설 관련 스케줄 관리에 적극적일 것이며 공항운영을 전환하는 과정에서 문제가 발생할 경우에도 혁신적인 해결방안을 제시하게 된다. 예를들어 캐나다 토론토의 피어슨 국제공항의 제3터미널도 마찬가지로 민간부문 참여로 말미암아 캐나다 정부에서 평가한 공사기간의 절반만에 건설을 완료하였다.

나. 공항에 대한 프로젝트가 종결되면 민간부문이 시행한 프로젝트는 동일하게 공영부문 이 실행한 프로젝트보다 높은 성과를 나타낸다.

다. 공항의 민간부문 소유자는 변화하는 시대적 요구와 환경변화에 공공부문보다 계획적이며 신속하게 변화를 수용할 수 있다.

라. 공항운영에 있어서 민간부문은 규모의 경제(Economy of Scale)를 이용할 수 있고, 도심 공항의 소유자는 과거의 공항시설 건설에 따른 축적된 운영경험을 바탕으로 또다른 공항건설에 적용할 수 있다.

마. 민간부문은 공항을 운영하는데 효과적인 비용배분을 할 수 있다. 공항민영화는 공항의 침투시간대 공항사용료 결정(Peak Period Pricing)에 대하여 탄력적인 공항사용료 가격 구조를 갖출 수 있으며, 공항은 민간기업에게 수익증대의 기회를 제공할 수 있다.

바. 민간부문은 공항관련 부동산으로부터 이익을 창출할 수도 있다. 따라서 민영화에 대한 제약은 수익이 증가하고, 비용은 절감할 수 있다는 것이며 공항을 민영화한다면 민간기업은 공항의 효



울성을 향상시킬 뿐 아니라, 현수준 이상으로 공항을 발전시킬 수 있다는 것이다.

1. 영국공항공단의 민영화 이후 재정향상의 사례

공항의 민영화 이후 공항재정의 향상에 대한 사례로 영국공항회사(BAA plc)를 살펴보면 다음과 같다.

가. 영국공항공단(BAA)의 민영화 전후 항공관련수익 대 비항공관련수익의 비교

<표 7>은 영국공항공단이 민영화를 실시한 1987년을 기준으로 영국공항공단의 총수익에 대한 운영 수익의 변화를 나타내었으며 민영화 이후에 지속적인 증가를 통해 운영수익이 상당히 증가하였다는 것을 보여주고 있으며 총수익중 항공관련수익과 비항공관련수익의 비중에서 민영화 이후 비항공관련 수익의 비율이 상대적으로 높아지고 있다. 이는 영국공항공단이 민영화 이후 상업활동에 기울이는 노력이 상당하다는 것을 영국공항공단을 통해 알 수 있다.

<표 7> 영국공항공단 수익비중 (단위 : 억만파운드)

년도	총수익	운영 수익	수익비율 (%)	항공관련수익	비항공관련수익	총수익중 비항공수익비율(%)
1981	2.54	0.75	29.5	1.52	1.02	40.1
1982	2.77	0.79	28.5	1.60	1.17	42.2
1983	2.84	0.71	25.0	1.53	1.31	46.1
1984	3.16	0.84	26.6	1.67	1.49	47.2
1985	3.62	1.04	28.7	1.83	1.79	49.4
1986	3.96	1.22	30.8	1.98	1.98	50.0
1987	4.39	1.24	28.2	-	-	-
1988	5.23	1.66	31.7	2.29	2.94	56.2
1989	6.41	1.98	30.9	2.52	3.89	60.7
1990	7.47	2.56	34.3	2.87	4.60	61.6
1991	8.34	2.47	29.6	3.25	5.09	61.0
1992	9.03	2.44	27.0	3.62	5.41	60.0
1993	9.52	3.24	34.0	3.67	5.85	61.4
1994	10.98	3.68	33.5	3.67	7.31	66.6
1995	11.59	4.43	38.2	4.09	7.50	64.7
1996	12.53	4.91	39.2	4.34	8.19	65.4
1997	13.73	5.15	37.5	4.67	9.06	66.0

자료 : BAA Annual Report('81-'97), "Report and Accounts"

나. 공항민영화와 비항공관련수익 증가의 연관관계

비항공관련수익이 증가하는 근본적인 이유는 공항에서 항공여객의 수요가 증가함으로 공항에서는 혼잡 (congestuon)이 발생하게 되는데 공항은 안전하고 효율적이고도 원활한 공항의 흐름을 위해 혼잡을 완화시키려는 다각도의 노력을 하게 된다. 이러한 결과 공항을 확장 내지 신설하겠다는 의사결정을 하게 된다. 문제는 이러한 대규모 투자(lumpy investment)가 요구되는 사회간접자본에 선뜻 투자를 하기에는 상당히 규모가 크다 할 수 있다.

새로 건설되는 공항은 각종 문제점을 도출하게 되는데 그중에도 자원의 조달문제와 공항소음 등에 의

한 환경문제, 공항주변 주민들의 이주문제 및 공항진입(accessibility)문제등이 주요이슈로 떠오르게 된다. 선진국에서조차 기존의 공항에 활주로 1본(本)을 추가하거나 터미널을 확장하거나 하는데도 엄청난 투자이기에 선뜻 결정을 못하게 되며, 신공항을 건설하기 위해서는 정부의 투자여력이 부족하다고 보아야 한다. 공항은 공공시설로 이용자에게 인식되어져 왔고 이러한 공항은 제한된 수익을 근간으로 돈을 벌어야 된다는 강박관념속에서 수익원을 항공관련수익인 착륙료의 징수위주로 공항을 운영하여 온 것이 사실이다. 일반적으로 공항을 건설할 경우 투자재원을 정부가 마련하는 것이 상례로 되어 있으나 정부에서도 사회간접자본시설의 대규모 투자에는 우선순위의 한계가 있기 때문에 상당한 재정적 부담을 안게 된다.

이러한 연유로 공항은 민간금융을 이용해서 동원하게 되는 공항민영화 단계에 진입하게 된다. 과거에는 항공관련수익인 착륙료에만 의존하였기에 항공사에서도 착륙료의 인상시마다 불만이 있어 왔고 공항당국에서도 정부에서 지원한 재정으로 수익을 내야만 하는 중압감이 있었으나 컨세션이나 면세판매 등에 의한 수익과 외부하청(Outsourcing)을 함으로써 비항공관련수익이 증가하게 된 것이다.

## 2. 경제성의 향상

공항을 매각하여 완전민영화 실현은 정부에 다음과 같은 경제적인 효과를 가져온다.

가. 정부는 공항매각 시점에서 현금을 받을 수 있고, 공항에서 발생이익부분을 공유할 수 있다.

나. 정부에서는 공항의 새로운 영업개념 개발과 서비스증대를 통한 항공여행객의 증가를 의미한다.

다. 정부는 새로운 세금을 부과함으로써 공항의 수익을 증가시킬 수 있다.

라. 정부는 기업의 소득부분에서 세금에 대한 이익을 얻을 수 있다.

## 3. 정부의 새로운 잠재수익의 개발

정부가 민간기업에 공항매각을 통해 수익이 향상되더라도 이에 대한 많은 장애요인이 발생하게 되는데, 이는 정부가 소유하는 공항을 선호하는 측과 민간이 소유하는 정책을 통해 직접 제한하려는 양상으로 나타난다. 공공부문에서 이용가능한 대부분의 수익을 민간기업이 이용가능한 것도 아니며 보조금을 지원받았을 경우 이를 상환하는 비용으로 사용하게 된다.

공항의 관리계약과 같이 공항민영화의 제한적인 형태를 통해서 공항사용료의 상승과 운영의 효율성을 통해 공항운영 수익증대가 이루어지는데 공항수익에는 두가지 주요원칙이 있다.

가. 효율과 요금의 형태로 항공사, 사업자, 일반항공(General Aviation) 사용자로부터 징수하는 수익이다. 여기에는 착륙료, 공역임대료, 지상임대료, 장비임대료, 기타 업무를 위한 요금이 포함된다. 이러한 수익은 공항에서 항공사의 이용에 기준을 두고 산정되는데 예를들면 항공기 착륙료는 항공기의 착륙중량에 의해 산출되는 반면 임대는 리스에 기준을 두고 산정한다.

나. 공항은 주차장, 식·음료, 선물코너, 렌트카를 포함한 구내영업(Concession) 운영으로부터 수익이 창출되는데 공원시설과 호텔의 상업적 개발도 이에 속한다. 구내영업을 통한 수익은 구내영업운영에 대한 백분율로 나타난다. 고정비용은 징수를 통해 얻을 수 있으며 구내영업 관리측면을 개발하기 위해서 공항에서는 공항이 관리하고 기타 공공업무에 대해서는 계약을 통해 민간기업으로 이관하고 있다.

#### 4. 공항수익 증대에 지대한 영향

공항의 수익증대에 영향을 주는 요인은 기본적으로 항공교통수요와 각 항공사의 운용협정의 유형, 운송형태의 특징이라 할 수 있다.

##### 가. 항공교통수요의 새로운 창출

특정공항에서 수익성을 평가하는 가장 중요한 요소중의 하나가 특정지역의 항공수요인데 그 이유는 공항의 국제업무지역의 인구통계학적 특성이 일반적으로 나타나기 때문이며 항공교통수익이 더욱 많이 창출될 수 있다라는 것이다.

공항에서 발생하는 운송유형은 공항에서 수익성의 정도를 평가하는 중요한 요소중의 하나인데 출발·목적지 공항의 교통은 항공업무지역의 수익증대노력에 의해 좌우될 것이다. 반대로 연결교통편이 많은 공항은 항공업무지역에 덜의존하게 되고 허브항공사의 스케줄 결정이나 재무관련 부문에 더 의존하게 될 것이다.

##### 나. 공항사용협정(Use Agreement)을 통한 수익 안정

항공사의 현행 공항사용협정과 항공사의 효율 및 요금산정에 사용되는 방법은 특정공항의 수익성을 평가할 때 중요한 요소가 된다. 항공사 효율과 요금을 산출하는 두가지 기본적인 접근방법은 다음과 같다.

- 보상접근(Compensatory Approach) : 항공사들이 점유하거나 사용하는 공항시설과 서비스에 할당된 비용의 보전에 근거한 합의이며 이용료와 임대료를 지불한다. 공항운영자들은 공항운영의 재정적 위험을 감수해야 하며 항공운임과 요금은 항공사에서 사용하는 공항업무와 시설의 실제 사용비용으로 회수되며, 공항운영자들은 공항운영의 잉여수익을 발생시킬것이다. 이러한 잉여수익은 공항개발에 사용되며 항공교통량이 감소하면 항공사로 부터 수입도 감소할 것이다.

- 잉여접근(Residual Approach) : 항공사는 구내영업과 항공사와 관련이 없는 다른 수입원을 감안한 후에 공항을 운영하는데 따른 순비용을 공항에 지불한다. 항공사는 공항이 항상 손익이 균등하도록 이용료와 임대료의 수준을 보장받아야 하기 때문에 상당한 재정적 위험을 감수하게 된다. 만약 항공교통량이 감소하더라도 항공사로부터 발생하는 수입금은 합의된 순비용을 보전하도록 충분해야 하며 재정의 부족액은 항공사에 의해 지불되며 공항은 교통량의 감소에도 불구하고 어떠한 손해도 보지 않을 것이다.

## VI. 결 론

본 논문에서는 공항운영의 형태와 수입구조 변화를 중심으로 살펴보았는데 특히 공항운영과 관련하여 공항민영화가 가져다주는 장점과 위험요소 및 공항민영화의 위험요소를 최소화 할 수 있는 방향과 공항운영의 형태를 정부소유와 운영, 정부소유와 일부 서비스 관련 민간운영, 정부소유와 민간관리, 민간소유와 운영으로 구분하였으며 이에 대한 실제적인 예와 장·단점을 설명하였다. 또한 공항민영화가 효과적으로 성공하기 위해서는 공항재정부문이 가장 중요한 분야라 할 수 있는데 현 공영공항운영자가 장래 민간공항운영자에게 공항을 매각할 경우 재정건적 분석을 통해 재정을 평가하는 형태 또한 도표를 통해 살펴보았다.

공항운영의 형태가 민간주도로 변화하고 있는 것은 세계적인 조류라고 할 수 있으며 이러한 공항운영

의 형태 변화는 각국의 공항이 공항수익원을 항공관련수익(Aeronautical Revenue) 측면보다는 비항공관련수익(Non Aeronautical Revenue)의 비중을 높이는 것보다도 상당한 연관관계가 있다고 사료된다. 따라서 공항운영의 형태 변화를 통해 유추할 수 있는 시사점은 공항수익 증대의 최선의 방법이 공항민영화라는 것이며 이러한 추세는 정부가 공항의 대규모투자자에 대한 여력부족으로 인한 딜레마를 비항공관련수익의 증대라는 해결책을 도출해 내었으며 비항공관련수익의 증대는 가장 현실적인 공항운영의 효율화 방안으로 공항민영화에 박차를 가하는 계기로 작용하였던 것이다. 공항이 민영화됨으로서 전개되는 중요한 영향으로는

- 첫째 공항사용자와 그 지역의 이익을 향상시키기 위한 운영의 효율성 증대
- 둘째 정부와 전문공항관리자 사이의 적절한 균형 유지
- 셋째 공항재정에 상당한 기여
- 넷째 공항사용을 위한 세금면세와 기금의 이용가능성 유지
- 다섯째 공항프로젝트에 대한 재정 도입
- 여섯째 공항민영화에 대한 위협을 최소화 하기 위한 공항소유와 공항관리구조의 개선 및 채무의 최소화
- 일곱째 적극적인 공항관리와 인력관리 유지
- 여덟째 지역주민의 투자기회 제공
- 아홉째 대주주와 주식소유자들의 적정 회수를 보장할 수 있다.

공항민영화에 대하여 우리나라도 상당한 관심이 집중되고 있는 가운데 공항시설에 대한 개발 및 확장에 민간자본의 투자를 적극 유치하도록 하여야 하는데 현재 항공법상 공항시설은 BTO(Build-Transfer-Operate) 방식, 즉, 공항건설이 완료된 후, 소유가 국가에 귀속되는 유형으로 진행되고 있으나, BTO 방식은 민간투자자에 대한 사업의 보장성이 미약하므로 해당시설의 이용에 따른 각종 규제와 절차가 복잡하다.

따라서 민간투자가 가능한 시설별로 투자 유치를 하는 것이 필요하며 현재 정부 및 공항공단이 운영하고 있는 공항시설을 민간기업에게 임대하여 생산성을 향상시킬뿐 아니라 비항공공공관련수익의 개발을 통해 이익의 극대화를 추구할 수 있으며 공항서비스 시설의 일정부분을 민간에 위탁경영시킨다든지 하는 공항운영의 형태를 효율적으로 변화시킴으로써 공항수익의 향상을 기할 수 있다.

□ 참고 문헌

1. 교통개발연구원, 「교통부문민영화에 관한 영국의 경험과 그 교훈」, 1995.
2. 삼성경제연구소, 「민영화와 한국경제」, 1997.
3. 박용화, 「우리나라 공항운영체계의 개편방향과 외국공항의 민영화 사례」, 1997. 7, 교통학회 항공분과위원회 발표자료.
4. 방연근, 「공항간 경쟁과 공항당국의 역할 변화」, 교통물류, 제4호, 1996 겨울호.
5. 한국공항공단 「해외정보」 1997. 1- 1998. 10.
6. 한국항공진흥협회 「항공통계」, 1998.
7. AAAE/ARDF 「*Airport Privatization an Update, January*」, 1997  
: An Airport Executive's Guide To Privatization.
8. *Jane's Airport Review*, July- August, 1997.
9. Norman Ashford, Clifton A. Moore 「*Airport Finance*」, 1992.
10. Norman Ashford, Clifton A. Moore, HP Martin Stanton,  
「*Airport Operation*」, 1991.
11. Rigas Doganis, 「*The Airport Business*」, 1992.
12. University of Westminster 「*Airport Economics and Finance System*」, 1998..
13. World Bank and Public Works Financing.