



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

제주국제공항 민영화의
공공성과 효율성 연구



제주대학교 대학원

정치외교학과

강기주

2011년 2월

제주국제공항 민영화의 공공성과 효율성 연구

지도교수 김진호

강기주

이 논문을 정치학 석사학위 논문으로 제출함

2011년 2월

강기주의 정치학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 장원석 인

위원 강경희 인

위원 김진호 인

제주대학교 대학원

2011년 2월

**A Study on the Public Performance and
Efficiency of the Privatization of Jeju
International Airport**

Ki-Joo Kang

(Supervised by Professor Jin-Ho Kim)

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF MASTER
OF POLITICAL SCIENCE

2011. 2.

JEJU
1952

This thesis has been examined and approved.

Department of Political Science & Diplomacy

GRADUATE SCHOOL

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구범위와 방법	2
제3절 기존연구의 개관	3
제2장 민영화의 이론적 이해	7
제1절 민영화의 정의와 유형	7
제2절. 민영화에 대한 시각	21
제3절 민영화의 세계적 추세	26
제3장 제주 국제공항 민영화에 대한 논의	32
제1절 제주 국제공항의 개요	32
제2절 정부의 민영화방안	36
제3절 찬반논쟁	48
제4장 사례연구: 해외공항의 운영 및 시사점	57
제1절 미 국	57
제2절 영 국	60
제3절 일 본	62
제4절 중 국	63
제5절 해외공항 운영사례의 시사점	65

제5장 제주 국제공항 민영화 방안의 비판적 검토.....	68
제1절 공공성과 효율성의 조화.....	68
제2절 대안모색	82
제6장 결 론	86
참고문헌	88
ABSTRACT	90

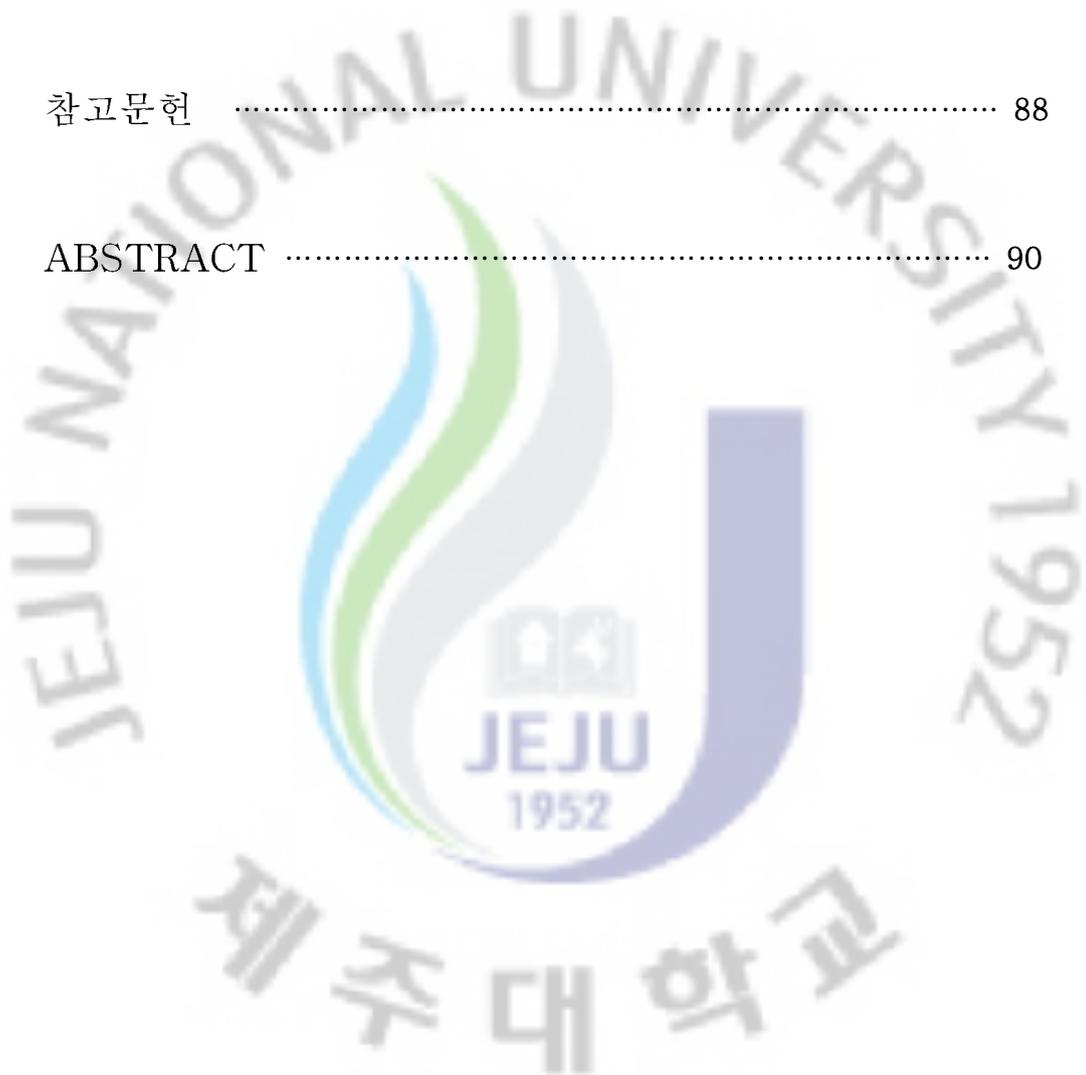


표 목 차

<표-1>	주요선행연구의 검토	5
<표-2>	경영실적	33
<표-3>	교통수단별 분담율	34
<표-4>	관광수입 추이	34
<표-5>	제주국제공항 항공수요 전망	35
<표-6>	공항부지면적	36
<표-7>	한국공항공사 산하 지방공항 운영수지(2007년)	37
<표-8>	공항의 에어사이드, 랜드사이드별 수익 및 원가분석(2007) ...	39
<표-9>	운영권 매각 범위별 장·단점	40
<표-10>	운영권 매각 대상공항 선정기준 제시	41
<표-11>	공항선진화를 위한 대상공항 선정기준과 성공전략	42
<표-12>	2008년 제주신공항건설 추진과 제주공항민영화 쟁점과정 ...	46
<표-13>	공공성과효율성의 충돌-1	55
<표-14>	공공성과효율성의 충돌-2	55
<표-15>	공공성과효율성의 충돌-3	56
<표-16>	중국공항 네트워크 구분	64
<표-17>	투자비 등을 포함한 제주공항 추정손익	69
<표-18>	세 가지 패러다임 비교 분석	80

그림 목 차

<그림-1>	미국의 공항체계	57
<그림-2>	영국의 공항체계	60
<그림-3>	일본의 공항체계	62
<그림-4>	전국공항 권역구분 현황도	72

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

취임한 후 얼마 되지 않아, 이명박 대통령은 공기업 선진화 방안을 구체적으로 발표했다. 그 중에는 제주 국제공항 민영화논의가 있다. 이러한 논의가 구체적으로 드러나면서 제주도민들의 우려가 갈수록 커지고 있다. 그것은 2차 공공기관 선진화 추진계획을 발표하면서 민영화 대상이 한국공항공사 1곳으로 공사가 운영 중인 14개 국내 공항 중 일부의 경영권을 매각한다는 정부의 발표이다. 이에 따라 부분적인 민영화가 거의 확정된 인천공항은 물론, 다른 지방공항과 제주공항의 반발이 거세지는 추세이다. 특히나 제주도는 연륙교통수단으로 90%이상이 항공에 의지하는 실정이기 때문에 그 반발이 더 심해지고 있으며 그 당시 김태환 전 도지사도 이러한 점을 감안하여 반대 입장을 내비쳤다.¹⁾

인천공항처럼 아직 제주공항이 민영화 대상이라고 확정된 것은 아니다. 그러나 기획재정부 장관·제2차관 면담 등 진의 확인결과 확정된 사안은 아니지만, 제주관광 발전을 위해 제주 국제공항 민영화 검토단계에 있음을 확인하였다.²⁾

이런 가운데 정부가 추진하고 있는 전국 1~2개 공항 민영화의 대상으로 청주공항 1순위, 제주공항이 2순위로 꼽히는 분위기가 형성되고, 청주와 함께 민영화 대상으로 꼽히는 제주공항에 대하여 제주특별자치도가 1개 민영화시 청주공항, 2개 민영화시 청주·제주공항, 3개 민영화시 청주·제주·무안 등으로 거론하며³⁾ 대대적인 반대움직임도 보이고 있다, 이에 대하여 국토해

1) 제주특별자치도, 제주국제공항 민영화 재검토 건의, 2008.

2) 제주특별자치도 교통항공정책과, 제주 국제공항 민영화 관련 검토보고자료.

양부 항공정책과장은 현재까지 확정된 것은 인천공항 지분 49%를 매각하는 것이고 나머지 공항 민영화에 관한 각종 소문에 대하여 확정된 것이 없다는 반응을 보였다.

이에 대하여 제주도의회와 한국공항공사 제주지역본부 노동조합은 흑시 모를 사태에 대비해 철야농성 및 정부가 추진하고 있는 공항 민영화의 부당함을 도민에게 알리고 있다.⁴⁾ 또한 정부가 정책을 추진함에 있어 의회와의 협의를 거치지 않고 독단적으로 일 처리를 하는 경향이 있다며 제주도민 삶 전체에 막대한 영향을 미치는 사안인 만큼 앞으로 집행부가 의회와 사전 협의를 충분히 하면서 공동 대응할 필요가 있다고 하는 등 이번 사안에 대하여 강하게 비판하고 있다.

이렇게 정부의 중점사업인 공기업 선진화, 즉 민영화에 대한 의지가 강하고 이에 맞서는 도민과 노조의 갈등이 깊어지는 가운데 이를 국제정치경제학의 세 가지 패러다임(국가 중심적, 시장 중심적, 구조 중심적)으로 분석하고 민영화 그리고 민영화 반대 입장에 대한 절충점, 그리고 대안을 모색하고 제안 해보고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

연구범위로 제주국제공항을 중심으로 하되, 다른 지방 공항과 부분 민영화의 대상으로 선정되어 있는 인천공항 민영화에 대한 목적과 효과 등을 살펴볼 것이다. 이미 선정된 인천공항의 반대 입장 및 다른 지방 공항의 민영화 반대에 대한 의견수렴과 이를 실시하려는 정부 간의 갈등을 살펴봄으로써 제주공항의 민영화 사안을 보다 정확하게 파악하게 될 것이다. 해외 공항민영화의 성공과 실패의 사례를 조사하여 민영화의 타당성 혹은 부당성을 살펴보고자 한다. 이를 통하여 제주공항 민영화의 대안모색에 영향을 주어

3) 조상필, “무안국제공항 민영화 신중한 검토 필요,” 『리전인포』, 제155호(2009), p. 9.

4) 제주특별자치도·제주신공항 건설 범도민 추진협의회, 『회의자료』, 2008.

근거 있고 타당한 의견도출을 기대한다. 연구방법으로는 신문기사와 인터넷 홈페이지, 그리고 문헌 등을 이용하여 보다 정확하게 현 사안에 대하여 조사하고 올바른 대안을 모색, 제안하는 것을 목표로 한다.

제3절 기존연구의 개관

공항의 효율성 분석을 통한 지방공항운영구조 개선이나 활성화 방안을 수립한 선행연구는 쉽게 찾아 볼 수 있다. 동시에 각 지방공항공사가 소재한 지역의 진로를 모색한 논문들도 접근이 비교적 용이하다. 사회적 잉여의 개념을 도입해 시스템 차원에서 공항의 경제적 가치를 산출하여 공항운영의 정책방향을 제시하거나 시사점을 도출한 선행연구도 있다.

대표적인 논문을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 『우리나라 공항운영의 구조개혁 방안』이다.⁵⁾

이 연구는 우리나라 공항들의 운영 현황 및 구조를 분석하고 외국의 공항운영 사례와 비교 분석을 통해 공항운영의 구조를 개혁할 수 있는 방안을 모색하였다. 연구방법은 우리나라 공항들의 운영실적을 이용하여 성과를 분석하고 이를 외국공항 및 다른 산업과 비교하는 방법을 이용했다. 주요 연구 내용으로 국내공항의 운영구조 및 현황을 검토하여 공항의 운영성과를 분석하고 이를 바탕으로 우리나라의 공항운영 구조개혁 방안을 제시하였다. 결론적으로 중·장기적인 목표로 공항부분에 시장기능을 도입하여 운영의 효율성을 높이면서 공사화를 실행해야 하며 공항의 경쟁력이 확보되면 중·장기적으로 채산성이 확보되는 공항별로 민영화를 실행해야 한다고 제시하였다.

두 번째로는 『공항운영체계의 효율적인 개선방안』이다.⁶⁾ 여기에서는 국내 항공 산업의 발전을 지원하고 선진국 수준의 항공서비스를 제공하기 위

5) 김연명·박진서, 지방공항 운영체계 개선방안 연구: 공항의 경제적 가치산정과 공항운영정책, 교양: 한국교통연구원, 2005. p. 4에서 재인용.

6) Ibid., pp. 4-5.

하여 한국공항공단과 인천국제공항공사의 분리 또는 통합 운영하는 문제를 포함하여 공항운영체계 전반에 대한 합리적인 개선방안을 도출하였다. 연구 방법으로 당시의 공항체계를 개괄적으로 분석하고 해외 선진공항의 운영체계를 벤치마킹하였으며 지방공항의 현황 및 문제점을 분석하여 해결 방안을 모색하였다. 특히 세부적인 재무 분석이 수행되었으며 대안별로 전제조건이나 실행계획을 수립하였다. 연구결과 향후 공항운영체계의 대안을 인력감축, 세급효과, 조직 신설에 따른 홍보비용 등 대안간 차이가 발생할 수 있는 요소를 중심으로 검토하였으며, 대안별 재무구조의 건전성 및 수익성 측면과 민영화 가능성을 제시하였다.

세 번째로는 『자료포락분석(DEA, Data Envelopment Analysis)에 의한 아시아 공항 운영 효율성 분석』이다.⁷⁾ DEA를 이용하여 아시아 주요 공항들의 여객 터미널 운영 효율성을 분석하였다. 분석변수는 전문가 설문을 통해 5개의 투입변수와 1개의 산출변수가 선정되었다. 주요 연구내용은 효율성과 DEA 분석방법의 이론적 고찰을 시행하였으며 DEA의 CCR 모델과 BCC 모델을 이용하여 1997년부터 2001년까지의 상대적 효율성을 분석하였다. 이를 통해 상대적으로 비효율적인 공항은 효율적인 공항 중 비슷한 구조를 지닌 공항을 선정하여 벤치마킹함으로써 효율적인 운영방안을 모색할 수 있음을 시사했다.

네 번째로는 본 논문과 관련해서, 제주지역에 대한 문제를 적시한 논문은 “제주신공항과 민영화에 대한 이슈”이다.⁸⁾ 이 논문은 제주국제공항민영화에 대한 최초의 논문이라고 할 수 있다. 그는 2020년 이후의 공항 수요에 대비해야 하며, 공항의 민영화 이전 단계로 건설과 관리 운영권의 지방정부 이양을 통해 지방화가 선행되어야 한다는 것이다. 이를 통해 공항 산업의 전문성에 대한 저변을 확대 할 수 있음을 적시하고 있다.

이러한 공항운영구조 개선방안과 효율성 증대방안에 관한 선행연구는 <표1-1>와 같이 소수가 있으나, 대부분 외국의 선행연구결과에 의존하여 정책방향을 제시하거나 단순한 성과 비교를 통해 대안을 제시하는 수준에

7) Ibid.,

8) 홍석진, “제주 신공항과 민영화에 대한 이슈,” 『제주발전연구』 (제주: 제주발전연구, 2008)

그쳤다. 선행연구로는 공항의 효율성을 판단하는 연구가 수행된 바 있으나⁹⁾ 이는 인천국제공항의 개항 이전에 수행되었으며 이후 지속적인 항공 운송환경 변화에 따른 공항의 운영 효율성에 관한 후속연구는 없었다. 따라서 본 연구는 이를 재조명하는 점에서 선행연구와 차별성이 있다고 사료된다.

<표-1> 주요 선행연구의 검토

연구 제목	연구의 목적	연구의 방법	주요 연구내용
『우리나라 공항운영의 구조개혁 방안』	- 공항운영구조 개혁방안과 운영 효율성 증진과 관련한 대안 마련	- 우리나라 공항의 운영현황을 운영주체 및 구조에 따라 살펴보고 선진국 공항운영구조와 비교·검토	- 공항의 운영구조 및 현황 분석 - 공항운영 성과분석 및 구조개혁의 필요성 - 공항운영의 구조개혁 방안
『공항운영 체계의 효율적인 개선방안』	- 우리나라 공항운영체계 전반에 대한 합리적인 개선방안을 도출	- 지방공항의 현황 및 문제점을 분석 - 공항체계를 개괄적으로 분석하고 해외 선진공항의 운영체계 벤치마킹	- 공항운영체계 현황 및 문제점 분석 - 공항운영체계 개선 대안의 제시 - 지방공항의 문제점 및 운영방안 - 공항운영방안의 대안 제시
『DEA 분석에 의한 아시아 공항 운영 효율성 분석』	- 아시아 주요 공항들의 여객 터미널 운영 효율성을 분석	- DEA 분석을 통한 상대적 효율성 분석	- 효율성과 DEA의 이론적 고찰 - DEA를 통한 공항의 효율성 분석 - 공항운영개선의 시사점 제시
“제주 신공항과 민영화에 대한 이슈”	제주국제공항의 투자할 시점, 미래 지향적인 공항의 경영모색	- 사례비교연구	- 제주국제공항의 현황과 신공항 건설의 필요성 - 공항민영화에 대한 의견
본 연구	- 운송환경변화에 따른 지방공항 운영체계 개선을 위한 기초 자료와 정책적 시사점 제시	- 지방공항의 효율성과 공공적인 가치 산출을 위한 이론적 방법론 개발과 자료 구축.	- 국내외 공항의 운송환경 변화 및 운영사례 - 지방공항의 경제적 가치 추정 - 다양한 운송환경 및 운영방안에 따른 공항의 경제적 가치를 검토 - 공항운영 정책방향 및 시사점 제시

자료: 김연명·박진서, 지방공항 운영체계 개선방안 연구: 공항의 경제적 가치산정과 공항운영정책 (고양: 한국교통연구원, 2005), p. 6에서 재인용해서 정리.

한편 인천국제공항의 개항 전 『공항운영체계의 효율성 개선방안(교통개발

연구원, 2000)』 연구가 수행되어 인천국제공항의 개항에 대비하여 우리나라 공항의 운영체계의 역할분담방안에 대하여 대안을 제시하였다. “제주신공항과 민영화에 대한 이슈”(홍석진, 2008)는 지방정부와 지역 상공인에 운영권을 넘기거나 자치권을 부여한 후 민영화를 고려해야 한다고 주장하고 있다. 본 연구에서는 단순히 외국의 사례를 모방하는 것이 아니라 최초로 제주 국제공항의 구조적인 문제와 전망을 통해서 지방공항의 가치를 산정하여 공항의 지속적인 운영여부를 판단하는 자료로 활용할 뿐만 아니라 더 나아가 운송환경 변화에 따른 공항의 정치경제적 가치 변화를 검토하여 지방공항 운영체계 개선을 위한 기초 자료와 정책적 시사점을 제시하는 데 그 차별성이 있다고 하겠다.



제2장 민영화에 대한 이해¹⁾

제1절 민영화의 정의와 유형

민영화(privatization)란 무엇인가? 대체적으로 사람들은 민영화란 정부의 주요한 권한과 기능을 민간에게 대폭 이전시키는 것이라고 생각한다. 그렇지만 민영화의 개념은 역사적으로 다양한 형태로 변화되어 왔다. 예로 영국의 경우 버스, 주택, 가스공급 등과 같은 서비스는 중앙정부가 아닌 지방자치단체에 의해 소유되고 관리되었다가 이후 민영화되었으며, 또한 민영화된 지역버스회사는 민간이 소유한 사기업이라기보다는 지방자치단체의 소유로 볼 수 있다. 따라서 민영화는 정부와 민간 사이의 영역 구분에 따라 혹은 시행 주체에 따라 다양한 범위에 걸쳐 정의할 수 있다. 정부의 간섭이 매우 적은 것에서부터 정부와 민간 서비스 공급자 간의 협력관계를 통한 파트너십을 이루면서도 여전히 정부가 지배적인 영향을 미치는 경우까지도 모두 포함한다.²⁾

정부와 민간의 영역적 관점에서 민영화를 정의해 보면, 정부소유의 기업이나 자산을 완전 혹은 일부 매각하거나 혹은 민간 조직에게 공공서비스를 이전 계약하는 것 등 다양한 방법을 통해 산업체에 적용하는 정부의 기능을 민간의 기능으로 대체하는 것이라 할 수 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 좁은 의미에서의 민영화는 국가와 공공단체 등이 특정한 공기업에 대하여 갖는 법적 소유권을 주식매각 등의 방법을 통하여 민간부분으로 이전시키는 민자화(혹은 민유화)의 과정이라고 볼 수 있다. 예를 들어 영국, 일본, 한국의 사례에서 보듯이 공사형태의 공기업을 주식회사로 전환하여 그 주식의

1) 민영화를 다룬 대다수의 논문과 단행본들은 본 연구의 제3장에서 적시하고 있는 틀을 이루고 있다. 따라서 본 연구는 이상호, *민영화와 사회후생*, 아산재단 연구총서 제294집 (서울: 집문당, 2010), pp. 25-60를 주로 인용하였음을 밝혀 둔다.

2) 왕재선, “신자유주의 정부개혁의 조건: 구조, 이념 및 문화,” *정부학연구*, 제15권 제1호(2009), pp. 15-18.

일부 혹은 전부를 민간에 매각하는 것이다. 그러나 넓은 의미에서의 민영화는 공기업이 누리고 있던 법적인 독점권을 완화하거나 폐지하는 자율화와 규제완화까지도 포함시킬 수 있으며, 여기에는 공공서비스 기능 및 행정서비스의 민간위탁계약까지를 포함하여 광범위하게 정의할 수 있다. 예를 들어 영국의 경우 규제완화를 통해 공기업과 민간 기업이 경쟁하도록 자율화 정책을 시행했으며, 미국에서는 의료 및 사회보장서비스 등에 대해서 민간위탁을 통해 공공서비스를 공급하였다. 물론 민간위탁계약의 대상이 민간사기업인가 혹은 비영리 기구인가에 따라 그들의 의무와 동기가 다르기 때문에 민영화는 성격과 범위가 다양하고 시행방법에 따라 서로 다른 장단점을 지니고 있다.

민영화의 시행 주체인 정부의 산업정책적 관점에서 민영화를 정의해 보면 정부의 기능을 축소 혹은 철회하는 행정적 행위로 설명할 수 있다. 여기에는 공공산업에 대한 정부재원의 축소, 공공서비스 공급에 대한 정부생산의 축소, 공공시장에 대한 정부규제의 축소 등으로 구분할 수 있다. 이를 위해 정부는 공기업에 대한 정부의 소유형태를 변화시키고, 경영통제권을 줄여나가며, 아울러 공기업의 독점적인 시장지위를 해소하고자 시장에 경쟁원리를 도입하는 규제완화정책까지도 시행하게 된다.

민영화는 1980년대 사회주의 붕괴 이후 자본주의 경제체제가 자원을 배분하는 데 더 효과적인 방법이라는 경제 철학의 변화에서 출발하고 있다. 이후 전 세계적으로 글로벌화가 진전되면서 국제무역과 국제 투자가 확대되어 민영화가 가속도를 받게 되었다. 이제 오늘날에 있어서 민영화는 시장의 기능을 통해 자원을 효율적으로 배분하고자 하는 전 지구적인 산업정책의 대표적인 현상으로 자리 잡고 있다.

그렇다면 ‘민영화의 동기와 배경은 무엇인지? 민영화는 어떠한 방식으로 이루어지고 있는지?’ 등을 알아볼 필요가 있다. 이를 위해서는 정부가 제공하던 공공서비스가 민영화 정책을 통해 민간으로 넘어가는 이유와 과정에 대해 살펴보아야 할 것이다. 민영화의 이유로는 경제적 관점에서 정부 기능의 축소를 통한 (생산 비용 및 서비스 품질) 효율성의 증대, 노동시장의 유연성 증대, 정부의 조세수입 증대, 주식소유의 증가와 투자자본의 증대를 통

한 자본시장의 확대 등을 논의할 수 있으며, 이외에 정치적 효과 등도 지적할 수 있다.³⁾

첫째, 시장 기능의 확대를 통해 효율성을 증대시킴으로써 공공서비스를 제공하는 비용을 절감시키는 효과를 노릴 수 있다. 시장경제이론의 기본적인 아이디어는 경쟁시장이 낮은 가격에 좋은 상품을 시장에 공급할 수 있다는 것이다. 왜냐하면 소비자는 최적의 시장거래를 하기 위해 지속적으로 상품을 탐색할 것이며, 생산자는 그러한 소비자를 유인하기 위해 최소의 비용을 통해 상품을 공급하려고 할 것이기 때문이다. 따라서 완전경쟁시장에서는 기업들이 좀더 효율적으로 생산 활동에 참여하도록 경쟁압력이 존재하여 비용이 절감될 것이다. 이러한 사실에서 사기업이 이윤 극대화를 추구하는 것과는 대조적으로 공기업은 사기업과 다른 조직운영의 원리에 뿌리를 두고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 공기업은 공공서비스를 최소한의 비용으로 제공하는 데 필요한 효율적인 조직운영의 원리를 갖고 있지 못해 방만한 경영과 낭비적인 비용을 지출할 수 있다.

그러나 시장계약의 과정에서는 일정한 거래비용 또한 존재하는 것이 사실이다. 거래비용은 소비자의 탐색비용과 공급자와의 계약(협상 및 준수)비용을 모두 포함하는 것이다.⁴⁾ 따라서 시장거래에서 발생하는 다양한 계약협상과 계약에 따른 감시비용이 적절히 감안되지 않는다면 완전경쟁의 논리는 한계에 직면하게 된다. 아울러 공기업과 사기업의 비용조건을 비교하는 데 있어서 공익의 목적으로 보호해야 하는 특정 소비자 그룹에 대한 고려가 반영되지 않는다는 점에서 공공 서비스 제공에 대한 비용절감효과가 부분적으로만 발생할 수 있다.

둘째, 독점력에 의해 기인한 공공서비스 품질에 대한 불만이 증가됨에 따라 민영화와 경쟁을 통해 품질의 제고가 가능할 것이라는 믿음이 있다.

3) Ibid.,

4) Coase(1937)는 시장을 이용하는 데에는 탐색비용(search cost), 협상비용(negotiation cost), 강제비용(enforcement cost)과 같은 일정한 거래비용이 발생한다고 했다. R. Coase, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics* 1, 1960, pp. 1-44; 시장의 거래비용이 높은 경우 조직화를 통해 거래비용이 내부화되는데, Williamson(1979)은 계약거래는 계약거래의 빈도, 계약의 불완전성, 자산전속성의 요소에 의해 영향을 받는다고 지적하고 있다. O. Williamson, "Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations," *Journal of Law and Economics* 22, 1979, pp. 233-61.

이러한 시장경쟁에 대한 믿음은 품질이 낮은 서비스를 제공하는 민간 기업은 시장에서 도태될 것이라는 점에 근거하고 있다. 예로 정부에 의해 제공되는 서비스는 관료적인 거래행태를 지니고 있어서 신속성이 떨어지고, 경직적이며, 과정과 형식에 얽매어 결과중심으로 성과를 측정하지 않는다는 특성이 있다.

반면 민간영역에서 제공되는 서비스는 조직운영의 원리가 달라서 더 나은 품질의 서비스가 제공될 것으로 기대할 수 있다. 예를 들어 비영리조직의 경우 강한 의무감에 의한 자발적인 참여로 인해 더 나은 서비스를 제공할 것으로 예상할 수 있다. 또한 영리를 목적으로 하는 민간기업의 경우에는 조직운영의 효율성이 존재하고 성과위주의 임금체계와 작업환경이 구축되어 있어서 생산성의 향상이 발생한다. 특히 민간 대기업의 경우 자본조달이 쉬워 새로운 서비스 기술이 비교적 빠르게 도입되고 시설이 확장되어 서비스 품질의 개선이 쉽게 이루어진다.

그러나 이러한 서비스 품질향상을 옹호하는 주장에 대해서 여러 가지 반대 의견도 만만치 않다. 실증적인 연구에 따르면 비영리기구의 경영성과는 더 나은 품질을 제공하였다고 평가하기 어렵고, 영리기구의 경우에는 비용절감과 이윤극대화의 과정에서 서비스 품질이 오히려 저하될 수 있다는 점을 지적하고 있다. 특히 민영화의 과정에서는 공공서비스에 대한 회계상의 책무가 떨어질 수 있기 때문에 서비스 품질에 관해서는 추가적인 연구가 필요하다는 지적도 만만찮다. 따라서 서비스 품질개선에 대한 효과는 민영화 프로그램의 설계와 운영에 따라 면밀히 재고되어야 할 부분으로 평가된다.

셋째, 정부가 민간영역에 소유권이나 경영방식을 이전하는 또 다른 이유로 노동시장의 유연성에 대한 필요성을 들 수 있다. 예를 들어 민간조직의 운영 원리 하에서는 신규 서비스 제공을 위해 새로운 인력을 고용하거나 조직개편이 원활히 이루어질 수 있다. 특히 정보기술 원활히 특정기술에 대한 인력을 필요로 할 때 민간영역과의 계약을 통해 정부 노동인력의 제한성을 해결할 수 있다. 즉 빠르게 변화하는 기술발전에 대응하여 복지패널의 확보 및 관리와 같은 새로운 복지정책이 설계되고 있고 이에 따라 공공서비스가 복지대상기구에 적절히 공급되도록 정보관리시스템 등을 개발하는 것이 필

요하다.

반면 공기업의 형태에서는 집행 규칙, 집단 협상과 합의, 민원 처리절차 등에 대한 공익 규제가 존재하므로 업무처리의 유연성이 크게 떨어져서 적절한 효율성을 발휘하기 힘들다. 따라서 민영화의 또 다른 동기는 민간조직이 가지고 있는 최대의 장점인 유연성을 활용할 수 있다는 점에서 찾을 수 있다.

그러나 이러한 노동인력의 유연성은 오히려 부정적인 효과도 동반한다는 지적도 많이 있다. 특히 공익적인 목적의 서비스를 제공하는 공공 노동자의 신분이 변화됨으로써 노동시장의 불안정성을 가중시킬 수 있다. 따라서 노동인력의 수급차원에서 민영화 대상산업과 관련 산업 간의 노동이동성도 민영화의 과정에 중요한 시사점이 될 수 있다.

넷째, 지속적으로 증가되고 있는 정부의 부채를 줄이고 국가재정의 건전성을 확보하기 위한 정책으로 민영화를 통해 조세 수입을 증대시키는 것도 민영화 정책의 중요한 목적이 된다. 정부 운영자의 입장에서 보면 민영화는 민간기업의 매각을 통해 정부의 재원을 확충시키는 반면 공기업에 대한 예산지원을 줄여 재정적자의 문제를 해결할 수 있게 해준다. 또한 민간기업의 형태로 공공서비스를 제공하는 경우 공무원의 해고방식이 아닌 계약의 종결 방식을 통해 공공서비스 제공의 문제를 쉽게 해결할 수 있고 계약에 따라 경직성 예산을 경감시킬 수 있다는 장점도 있다. 그리고 민영화 정책을 주식발행을 통해 실시하는 경우 국민들이 주식을 소유하는 비율이 증가되는 동시에 외국인의 투자를 확대할 수 있어서 자본시장의 활성화와 투자자본의 증대를 꾀하는 데 효과적인 방안이 될 수 있다.

마지막으로 민영화의 동기에 있어서 경제적 요인 이외에 정치적 효과도 지적할 수 있다. 이는 사회 변화에 따른 국민들의 사회 문화적 성향의 변화와 관련이 있다. 즉 정부의 역할과 가치에 대한 부정적인 시각, 그리고 공공서비스의 개선에 대한 시민의 요구 등이 증가함에 따라 정부는 시장 기구에 근거한 공공정책을 실현하려는 이념적 성향이 강해지고 있다. 정치가의 입장에서 이러한 시민들의 사회정치적 요구를 잘 읽고 이를 적절히 정책에 반영하는 일이 중요하기 때문이다. 따라서 민영화는 정부정책과 관련된 정

치적 책무로부터 벗어나지 않으려는 정책입안자의 소산으로 이해할 수 있다.

민영화에 대한 정치적 지지는 정부의 고위관료 및 지자체 장뿐만 아니라 입법부의 국회의원과 민영화와 관련된 이해집단으로부터 폭넓게 발생하고 있다. 만약 민영화와 관련된 이해집단으로부터 지지를 받지 못하였다면 민영화의 실현은 많은 어려움에 직면하게 된다. 대체로 민영화의 대상이 되는 공기업의 노동자는 직업의 불안정성 등으로 인해 민영화에 대한 반대를 하지만, 공기업을 대체하여 공공서비스를 제공할 민간 기업은 긍정적이다. 특히 찬성하는 이해집단으로부터 정치적 지원을 받는다면 이는 정부기능을 효과적으로 수행하는 데 활용가능한 자원이 된다. 예로 민간 기업은 대정부 로비의 원천이 될 수 있으며 정부 공직자가 사회로 진출하는 데 출구로 사용될 수 있기 때문이다.

다음은 민영화의 유형을 보자. 국가마다 가지고 있는 자산이 다양하고 경제 환경이 다르기 때문에 서로 다른 자산을 민영화하는 방법은 시기별로 그리고 국가별로 다양하다. 공기업 전체를 일시적으로 매각하기도 하고 혹은 어떤 경우에는 점진적인 민영화 방법으로 일부만을 매각하기도 하였다. 경매나 주식발행을 통해 공기업 자산을 민간에게 매각하기도 하고 혹은 국내외 다른 기업에게 직접 매각하기도 하였다. 전이 경제체제에서 보는 것처럼 자본 시장이 발전되지 않은 경우에는 바우처를 국민에게 분배하기도 하였다. 또한 직접적인 매각 대신에 규제완화 및 경쟁도입을 통해 정부의 기능을 줄이거나 아니면 투자처를 전환시켜 정부의 보조금 지원액을 줄이는 방법을 이용하기도 하였다.

이처럼 서로 다른 형태의 민영화가 각국별로 전개되면서 금융경제학자들에 의해 자산을 평가하고 그것을 발달된 자본시장에서 매매하는 방법도 다양하게 개발되고 있지만, 아직까지도 국가소유의 자산을 민영화하는 방법에 대해서는 이해가 부족한 실정이다. 물론 많은 경제이론 전문가들은 민영화의 과정을 모형화하고 있고, 실증분석 전문가들은 민영화의 결정요인을 분석하고 있지만, 아직까지는 민영화 과정의 복잡성으로 인해 분석의 제한성이 있는 것도 사실이다.

이하에서는 브라다(Brada)가 제시한 일반론적인 민영화의 방법으로 (i) 상환을 통한 매각, (ii) 자산매각을 통한 민영화, (iii) 바우처를 통한 민영화, 그리고 (iv) 신규 민간사업의 개시를 통한 민영화 등 네 가지 유형을 살펴보기로 한다.⁵⁾

첫 번째 유형은 상환을 통한 민영화이다. 이 방법은 땅과 같이 과거에 국가에 의해 수용되었던 사유재산권이었던 것을 쉽게 증명할 수 있어서 원 소유주나 상속인에게 다시 되돌려줄 수 있는 자산에 적용할 수 있다. 특히 이 방법은 동유럽에서 많이 관찰할 수 있는 방법으로 체코의 경우 국가소유 가치의 10%에 해당할 만큼 중요한 민영화의 방법이다. 그러나 소유주 증명에 대한 기록이 부정확하거나 갈등이 있는 경우에는 이 방법이 적절하지 못하다.

두 번째 민영화의 방법은 국가소유의 자산을 매각하는 것으로 직접적인 현금을 획득할 수 있는 장점이 있다. 자산매각의 경우 자산의 직접매각방식과 주식발행방식의 두 가지의 중요한 형태가 있다. 자산의 직접매각방식(direct sales)은 국가소유 자산의 전부 혹은 일부를 개인이나 기존 사업자, 혹은 일단의 투자자들에게 직접 매각하는 것을 말한다. 또한 주식발행 방식(share issue privatizations; SIPs)을 통한 민영화는 국가소유 자산의 전부 혹은 일부를 공모주 발행(public share offering) 형태를 통해 투자자에게 판매하는 것을 말한다. 이들은 민간 부분에서 발행되는 초기공모주 제도(initial public offerings; IPOs)와 유사하지만, 민간기업은 초기공모주를 통해 기업의 수익을 증대시키기 위한 전략적 동기에서 발행되지만, 민영화 공모주발행은 국가수입을 증대하기 위한 동기뿐만 아니라 정치적 요인에 의한 정책적 동기에 의해서도 발행된다는 점에서 차이가 있다.

세 번째 민영화의 유형은 바우처를 통한 집단 민영화(voucher privatization) 방법이다. 바우처를 발행함으로써 일정한 자격이 있는 시민들은 국가자산에 대해 최소가격으로 입찰할 수 있게 된다. 이 방법은 동유럽

5) Adam Smith 연구소장인 Pirie(1988)는 이해집단에 대응하는 민영화 기법으로 21가지의 민영화 방법을 제시하였다. 여기에는 자산의 완전매각 혹은 부분매각, 노동력이나 부품의 매각, 계약이나 규제완화, 대안의 발굴, 권리의 대체, 소규모 실험, 바우처 기법, 공공서비스의 배제나 퇴출, 공권력의 치유 등이 있다. M. Pirie, *Privatization in Theory and Practice* (Minnesota: Wildwood House, 1988)

과 같이 사회주의에서 자본주의로 전이하는 전이 경제체제에서 주로 사용되고 있다. 이들 국가는 재산권의 형성이라는 자산의 소유구조에 있어서 근본적인 변화가 있는 곳으로, 바우처 민영화가 실질적인 정책효과를 얻기 위해서는 효과적인 통제시스템에 대한 민영화 계획이 중요한 이슈가 된다.

마지막 형태의 민영화는 과거 사회주의 국가에서 새로운 민간 비즈니스를 개시하도록 허가함으로써 민영화를 추진하는 방법이다. 특히 전에 경제체제에서는 신규 민간사업을 다양하게 개시함으로써 경제성장에 중요한 영향을 미치고 있다.

이외에도 민간영역의 참여를 유도하기 위한 다양한 민영화 방법이 존재할 수 있다. 예를 들어 미국의 민영화는 국가에 의해 제공되던 공공서비스를 민간기업에 위탁하는 외주계약을 통해 서비스를 공급하도록 하는 방식을 사용하고 있다.

한편 구체적인 민영화의 방법에 대한 실증연구는 실라네스(Lopez-de-Silanes), 쉘리퍼(Shleifer)와 비시니(Vishny) 등에서 찾을 수 있다. 그들의 실증분석에 따르면, 정부의 재정적 예산제약이 강하게 작용할수록 그리고 공공부분 노조의 힘이 약할수록 민영화의 가능성이 높은 것을 보고하고 있다. 따라서 정부가 민영화 방법을 개발하는데 있어서 단계별로 취해야 하는 전략이 다양할 수 있음을 시사하고 있다.⁶⁾

예를 들어 법제화를 포함한 민영화의 구조를 설계하는 것을 시작으로 하여, 국가자산의 매각에 있어서 적절한 회계성과 정보를 제공하는 방법, 새로운 규제대안의 개발, 민영화 이후 정부와 민영화된 기업 간의 적절한 관계에 이르기까지 다각도로 검토되어야 한다.

메진손(Meggison), 내시(Nash), 네터(Netter), 폴센(Poulsen) 등은 민영화 방법의 선택에 있어서 직접매각방식과 공모주 발행방식을 비교하여 분석하였다.⁷⁾ 이들은 92개 국가를 대상으로 1,992건의 민영화 사례를 분석하여 이 중 767개의 기업들은 공개자본시장에서 공모주방식으로 민영화가 추진된 반면, 1,225개의 기업들은 민간시장에서 직접매각방식을 통해 민영화가 추진

6) 이상호, op. cit., pp. 50-57에서 재인용.

7) Ibid.,

된 배경을 파악하였다. 그들의 분석에 따르면,⁸⁾ 민영화 방법의 선택은 자본 시장, 정치적 요인 및 기업이 처한 특수적 요인에 의해 영향을 받고 있었다. 대체로 자본시장이 덜 발달된 나라일수록 그리고 소득분배의 불균형이 큰 나라일수록 국가소유의 공기업 형태를 통해 자본을 조달하고 있었다. 그리고 주식발행을 통한 공기업 공개매각의 규모가 클수록 수익성이 높은 것으로 분석되었다. 또한 정부가 재산권 매각방식을 통해 민영화를 수행하려는 공약 능력이 클수록 직접매각방식의 방법이 더욱 많이 활용되었다. 결국 주식발행 등의 공개매각을 통해 정부가 더 많은 수익을 얻을 수 있는 방법으로 민영화를 선택한다는 결과를 얻을 수 있었다.⁹⁾ 보르토로티(Bortolotti), 판티니(Fantini), 시니스칼코(Siniscalco) 등은 49개국의 민영화 과정에서 공개매각에 따른 민영화 수익의 결정요인을 분석하였다.¹⁰⁾ 이들에 따르면 정부부채의 매각이 클수록 그리고 공기업 직접매각에 보수적일수록 공개매각이 선호되었으나, 프랑스와 같은 대륙법 체계에서는 공개매각방식이 선호되지 않았다.

이외에 민영화의 방법에 있어서 어느 시점에서 그리고 어떠한 속도로 혹은 어떠한 순서로 민영화를 추진해야 하는지에 대한 다소 연관되고 복잡한 문제도 존재한다. 민영화를 일시에 한꺼번에 실시해야 하는지, 순서대로 해야 할 것인지, 매각 이전에 공기업의 구조조정을 단행해야 하는 것인지, 민영화 과정에서 거시경제의 역할은 어떠한 것이 있는지에 대한 것도 중요한 질문이다.¹¹⁾

대체로 이론분석의 결과에 따르면 순차적인 민영화가 필요하며, 단계별 민영화에 있어서 자본투자자에 대한 평판의 획득, 민영화 프로그램에 대한 대국민지지, 기업의 효율성을 극대화할 수 있는 입찰자의 파악 등이 중요하였다.¹²⁾

민영화 이전에 구조조정을 단행해야 할 것인지의 문제에 있어서, 이는 불

8) Ibid.,

9) Ibid.,

10) Ibid.,

11) Ibid.,

12) Ibid.,

필요한 노동자의 해고를 전제로 하는 것이기 때문에 공기업 구조조정의 속도나 방법과 연관되어 중요한 문제가 된다. 세계은행(World Bank)(1999)에 따르면,¹³⁾ 정부는 민간 기업에 비해 실업보험이나 연금 등을 통해 해고된 노동자에 대한 금전적인 문제를 원만히 해결할 수 있기 때문에 민영화 이전에 구조조정을 먼저 단행하는 것이 바람직하다고 권고한다. 정부주도의 구조조정이 이루어진 공기업 민영화는 민간 투자자의 입장에서 보면 매력적인 대상이 될 수 있다. 이 점에 관해서는 1980년대에 있었던 영국의 민영화 실제에서 노조와의 관계를 부드럽게 전이시켰던 표준적인 예를 참고할 수 있다.

그러나 키켈(Kikeri), 넬리스(Nellis), 시르레이 등에 따르면, 중소기업의 민영화를 하는 경우에는 현재의 상태대로 그대로 그리고 전부를 즉각 매각하는 것이 최적의 전략이라고 하였다. 또한 신규투자자는 민영화가 된 이후 민간 소유자에 의해 단행되어야 한다고 지적하였다. 실라네스도 공기업에 대한 사전 구조조정이 기업으로부터 얻을 수 있는 순 가격을 항상 극대화할 수 없다는 실증적 결과를 제시했다.¹⁴⁾

그의 결과 따르면 구조조정의 과정에서 속도를 늦추게 되는 경우 과도한 자원이 민영화의 과정에서 소요되고 이로 인한 사회적 불안이 가중될 수 있다는 점을 지적하였다.¹⁵⁾ 이는 민영화 이전의 구조조정이 성과향상에 도움이 된다는 두웬터(Dewenter)와 말라테스타(Malatesta) 등의 주장과는 상치된 결과이다.

한편 동유럽에서 실시한 바우처를 통한 민영화 방법은 정치적인 영향력을 가장 많이 받은 민영화 프로그램이기 때문에 논란이 많다. 자본주의 체제인 서유럽에서 실시했던 매각형태의 민영화 방안은 대체로 동유럽이나 전이 경제체제의 국가에서 실행하기에는 어려운 점이 많다. 따라서 동유럽의 경우 자유시장을 양성하여 효율적인 자원 배분을 달성하고, 효과적인 기업 지배구조를 증진시키기 위한 방안으로서 바우처 프로그램은 매우 효과적인 제도로 평가할 수 있다. 실제 헝가리, 에스토니아, 폴란드와 같은 나라에서

13) Ibid.,

14) Ibid.,

15) Ibid.,

는 거시경제적 측면에서 바우처 프로그램을 통해 어느 정도 민영화를 성공시켰다.

사실 학술적인 차원에서 보면 바우처 프로그램을 통한 민영화는 매력적인 주제가 되고 있다. 카츠(Katz)와 오웬(Own) 등은 바우처 판매 이후 소유주의 지분을 파악하지 못함으로써 발생하는 바우처 포트폴리오 문제가 있다고 지적하였다. 즉 민영화 이후의 성과는 대주주의 경영기법과 그들의 소유권에 대한 인식에 의해 크게 좌우되는데, 사기업의 소유권이 명확히 파악되지 않음으로써 기업 운영의 책임성과 효율적인 운영성과가 떨어질 수 있게 된다는 것이다. 이들은 또한 체코 방식과 러시아 방식을 비교하여 상대적인 성과를 분석하고 있다. 즉 체코 방식은 대규모의 바우처 발행과 주식의 사후거래 금지를 규정한 반면, 러시아 방식은 30% 미만의 적은 양의 바우처 발행과 주식의 사후거래를 승인하고 있다. 이러한 주식의 사후거래 가능성은 바우처 프로그램을 통한 민영화의 성과에 영향을 미쳤다고 분석하였다.

비록 대부분의 나라에서 겪고 있는 실제적인 바우처 프로그램에 대한 경험이 적은 것은 사실이지만, 러시아 방식에 대한 문제점은 많이 지적되고 있다. 초기 러시아 정부는 바우처 민영화 펀드를 기획하여 집단 민영화 방식에서 발생할 수 있는 집단행위를 극복하는 데 사용할 수 있을 것으로 기대하였다. 즉 바우처 민영화 기금을 통해 민간 소유권의 집중력에 대응하여 그들을 구조조정으로 유인하는 데 활용할 수 있을 것이라 기대했다. 그러나 내부 소유주들은 정부의 이러한 노력을 봉쇄하고 오히려 재판매를 통한 탈출 옵션으로 활용하였다. 결국 체코 방식이나 러시아 방식에서 보듯이 민간인들은 성과가 부진한 민영화 기업의 소유주로만 남게 되고, 알짜의 민영화 기업은 내부 통제 하에 있는 소수의 소유주의 수중에 돌아가게 되었다. 이러한 점에서 재산권의 설정은 명목적인 이름에 비해 매우 길고도 복잡한 과정이라고 평가할 수 있다.

대부분의 실제적인 민영화 프로그램은 자산매각이나 공개매각의 방식으로 이루어졌으며, 자산매각은 대부분 경매방식으로 이루어졌다.¹⁶⁾

16) 자산매각의 방법으로는 현찰매각, 할부제매각, 융자매각, 분리매각, 경매(입찰경매 및 공매), 수의계약, 주식 공모, 전환사채 등의 다양한 방법이 있다. 구체적인 구분에 대해서는 백평선(2001) 참조.

경매 이론가인 부로우(Bulow)와 클렘페레레(Klemperer) 등의 연구에 따르면,¹⁷⁾ 자산매각의 수익을 극대화하는 방안으로 공개매각시장에서 경매형태를 통해 많은 입찰자들이 자유롭게 입찰하는 형태를 띠는 경우이다. 이를 바탕으로 실라네스는 멕시코의 경매과정을,¹⁸⁾ 론디넬리(Rondinelli)와 라코노(Iacono)는 동유럽과 라틴아메리카의 경매 과정을 각각 실증분석하여 수익 극대화를 위한 경매이론을 지지하였다. 이외에 힝고라니(Hingorani), 렌(Lehn), 마크리자(Makhija) 등은 체코의 바우처 프로그램의 경매 과정을 실증분석하여 주식에 대한 수요력은 내부 주식 소유주와 외국 소유주의 수준에 직접적인 영향을 받는 것으로 검증하였다.¹⁹⁾

공모주 방식을 통한 공기업 민영화 방식에 있어서 정부는 세 가지의 서로 연관된 의사결정에 직면하게 된다. 즉 통제권의 이양방법, 공모주 가격의 책정방법, 그리고 주식의 할당방법이다. 먼저 통제권 이양에 대한 결정은 공기업 자산을 일시에 매각할 것인지 아니면 순차적으로 일부분씩 매각할 것인지를 결정에 관한 것이다. 만약 정부가 순차적인 부분 민영화의 방식을 선택한다면 최초 공모 시 얼마나 많은 양의 주식을 매각하고 이후에 또 얼마나 많은 양의 주식을 매각해야 하는지의 결정이 뒤따른다. 이와 아울러 주식매각 이후 기업지배를 위한 정부의 규제를 어떻게 설계해야 할 것인지는 포함된다. 여기에는 외국투기자의 취득을 견제하기 위해 특정 행위에 대한 거부권을 행사하는 황금주(golden share)와 같은 정부권한도 고려될 수 있다.

다음으로 공모주 가격설정에 대한 결정은 얼마나 많은 양을 저가로 가격할(underpricing)해서 판매할 것인지, 그리고 공모가격을 입찰가격(tender offer)으로 설정해야 할 것인지, 혹은 불변가격(fixed price)으로 설정할 것인지 등을 포함한다. 만약 불변가격으로 가격을 설정한다면 가격설정기간을 공모 후 즉시 결정할 것인지 혹은 미리 사전에 공표할 것인지 등도 결정해

17) 이상호, op. cit., pp. 50-57.

18) Ibid.,

19) 주식매각의 경우 매수자 집단별로 분류하면 국민주 방식, 황금주 방식, 종업원 지주제, 국내기업 및 외국기업 매각, 내부경영자나 노동자 혹은 외부경영자 인수 등으로 나뉘며, 매각절차별로 분류하면 일반공모와 지분분할매각으로 나뉜다. 백평선(2001) 및 유장희(2008) 참조.

야 한다.

마지막으로 주식의 할당방법에 대한 결정은 정부가 국내 투자자나 공기업의 피고용자에게 유리하도록 할당할 것인지, 아니면 외국 투자자에게 유리하도록 할당할 것인지를 포함한다. 이와 아울러 계약 보증을 위해 국내 대표은행을 이용할 것인지 아니면 최대로 유리한 조건을 제시하는 투자은행을 이용할 것인지도 결정해야 한다. 따라서 공모주발행과 관련하여 실증적인 역사적 사례와 성과를 구체적으로 살펴보는 것이 중요하다.

민영화 정책은 1970년대 이후 전 세계적으로 유행하고 있다. 대체로 민영화에 따른 효율성 효과가 단기적으로 존재하는 것으로 기대되지만, 장기적으로는 공공성이나 환경문제 등과 같은 외부효과의 문제가 상존해 있는 것도 사실이다. 이러한 의미에서 민영화는 효율성 증진을 위한 만병통치약은 아니며 절대적 경제원리가 있는 것도 아니다.²⁰⁾

또한 현실적으로 민영화의 성과는 다양한 정치경제적 요소에 의해 영향을 받는 복잡한 양상을 띠고 있다. 예를 들어 민영화 목적의 선명성, 민영화 수행에 대한 평가기준의 신뢰성, 민영화의 손익비용 평가에 대한 효과성, 민영화의 방법에 대한 적절성, 사회적 인프라 공급에 대한 안정성, 정치적 지지의 정도, 사후 시정에 대한 존재 등이 민영화의 성과에 영향을 미친다.

정부가 사용하는 민영화의 방법에는 공모주 발행방법을 통한 민영화, 자산매각을 통한 민영화, 바우처 프로그램을 통한 민영화 등으로 구분할 수 있다. 이들의 특성이나 결정요인에 대해서는 특정한 경제 환경과 관련지어 앞으로도 지속적으로 분석하고 파악해야 할 필요성이 있다. 민영화의 과정은 정치적이고 경제적인 요인에 의해 복잡하고 다양하게 전개되고 있지만, 대체로 바우처 프로그램이 가장 비효율적인 방법으로 알려져 있다.

공기업 민영화에 있어서 정부의 자산을 매각하는 방안에 대한 결정이 가장 중요한 과제로 부각된다. 이 과정은 자산평가와 같은 경제적 요인뿐만 아니라 정치적인 이해관계가 얽혀있기 때문에 매우 어려운 결정과정이다. 대체로 민영화 과정에 영향을 미치는 요소로는 다음과 같이 크게 세 가지

20) 사이토 준이치 (저), *민주적 공공성*, 윤대석·류수연·윤미란 (옮김) (서울: 이음, 2009), pp. 23-40.

측면으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 매각대상인 공기업의 자산적 특성으로 자산소유의 역사성, 공기업의 재무적 특성, 공기업의 경쟁력과 시장여건이 영향을 미친다. 다음으로 정부의 시행주체적 특성으로서 시장과 규제에 대한 정부의 시각과 의지, 국가의 전반적인 규제정책의 구조와 민영화 대상의 기준, 민영화에 따른 이해집단에 대한 보상체계 등을 들 수 있다. 마지막으로 투자자와의 관계적 특성으로서 민영화 이후 투자자들의 재산권 보호, 자본시장의 상황과 기업지배구조에 대한 제도적 환경, 외국투자자들의 주식소유에 대한 정부의 규제 등이 중요한 요인으로 작용한다.

마지막으로 민영화를 실천하기 위한 경제성 평가에 있어서 다음과 같은 요소가 중요하다. 첫째, 민영화 정책을 내리는 데 있어서 사전적으로 민영화의 목적과 예상되는 비용과 편익을 충분히 검토해야 한다. 둘째, 민영화 성공의 판단여부를 평가할 수 있는 평가기준을 명확히 함으로써 수행 상에 발생할 수 있는 예측 불가능한 어려움을 최소화해야 한다. 이때 민영화 추진을 위한 독립적 기구를 통해 객관적인 평가기준을 결정할 수 있는 합의된 방법을 고안할 필요도 있다. 마지막으로 민영화 이후 산업의 결과가 더 나은 성과를 내지 못한 경우를 대비하여 상황을 교정할 수 있는 상황에 대한 설계가 사전에 기획되어야 한다. 예를 들어 평가기준에 근거한 조기경보체제의 도입 등을 통해 교정에 따른 비용을 최소화해야 한다.

결국 민영화란 효율성 증진을 위한 경제학적 이론을 현실적인 정책으로 설계하는 실천적인 과정으로 이해할 수 있다. 즉 경쟁과 자유, 그리고 선택이라는 철학적 사유를 바탕으로 사회후생과 국민복지의 향상을 추구하면서 아직 실현되지 않는 정치적 공약에 대한 불만을 해소하고, 예상치 못한 사회적 비용을 인내하고, 부정부패나 스캔들과 같은 도덕적인 문제를 해결하며, 가난한 자들에 대한 소득 재분배의 이슈를 국가적 차원에서 치유하는 과정을 밟아 나가는 공공정책의 실천과정인 것이다.

제2절 민영화에 대한 시각

민영화는 어떠한 환경에서 실현되어야 할 것인가? 그리고 어떠한 서비스를 대상으로 해야 할 것인가? 혹은 반대로 어떠한 서비스가 정부에 의해 공급되어야 할 것인가? 이에 대한 답변은 서로 다른 학문적 사유에 기반을 두고 있기 때문에, 이하에서는 시장경제학의 시각, 행정경영학의 시각, 그리고 정치경제학의 시각으로 나누어 설명하기로 한다. 이들은 서로 다른 시각을 가지고 민영화를 평가함으로써 여러 가지 다양한 규범 논쟁을 제공하고 있다.

1) 시장경제학의 시각

시장경제학에서는 어떤 상품을 민간에서 제공해야 할 것인가의 질문에 대한 답변의 출발점으로 시장실패(market failure)를 기준으로 삼는다. 이들은 시장실패가 존재하지 않는 상황에서는 자유로운 시장경쟁에 맡김으로써 효율적인 상품이 거래된다고 본다. 따라서 시장경제학적 관점에서는 효율적인 자원배분이 학문적 사유의 근거가 되며, 시장경쟁이 제대로 작용하지 못하는 시장실패의 경제적 조건을 확인 하는 것이 중요하다. 즉 공공서비스가 제공되는 데 있어서 시장실패가 발생한다면 민영화를 제한하거나 혹은 민영화에 따른 보완조치가 필요하다고 주장한다.

일반적으로 경제학에서 지적하는 시장실패의 주요 원인으로는 외부효과(external effect), 불완전 정보(incomplete information), 그리고 불완전 경쟁시장(imperfect competition)이 있다. 먼저 외부효과란 거래의 당사자 이외의 다른 경쟁주체들에게 대가를 지불하지 않거나 지불받지 않고 편익이나 비용을 발생시키는 것을 의미한다. 따라서 외부성이 있는 경우 민간에 의한 개인적인 시장거래는 거래 당사자 이외의 경제주체에게 미치는 편익이나 비용

을 반영하지 않고 발생하므로 비효율적인 자원배분을 유발시키게 된다.²¹⁾

예를 들어 아름다운 음악이나 미술작품과 같이 타인에게 편익을 창출하는 외부효과를 외부경제라 부르는데, 시장거래는 외부경제가 있는 서비스를 사회적으로 과소하게 발생시킬 수 있다. 또한 이와 반대로 환경오염과 같이 타인에게 비용을 유발시키는 외부불경제는 오히려 사회적으로 과대한 자원 배분을 발생시키게 된다.

또한 일반적으로 시장에서 거래되는 사유재(private goods)와 달리 공공재(public goods)의 경우도 외부효과를 지니고 있어서 시장실패의 원인이 된다. 공공재란 비배제성과 비경합성을 지닌 상품으로 정의된다. 비배제성이란 자신이 제공하는 서비스를 다른 사람이 사용하지 못하도록 배제하지 못하는 성질이며, 비경합성이란 타인이 사용하더라도 자신의 소비가 줄어들지 않는 성질이다. 대표적인 공공재는 국방이나 치안, 소방 등과 같은 국가사회의 안전을 지탱하는 하부구조뿐만 아니라 철로, 도로, 항만, 공항, 공원, 다리, 등대 등과 같은 지역 서비스도 포함한다. 이러한 공공재는 외부경제효과를 가지고 있기 때문에 시장거래에서는 무임승차의 문제(free rider problem)를 유발시켜서 사회적으로 과소하게 서비스가 제공되거나 혹은 공공재가 제공되지 못하는 비효율성이 발생할 수 있다.

이와 같이 외부효과가 존재하는 경우에 개인적인 차원의 민간 조직이 생산이나 소비를 담당한다면 타인의 생산이나 소비를 염두에 두지 않기 때문에 사회 최적인 자원배분을 이루지 못하게 된다.

다음으로 효율적인 시장거래의 전제조건 중에 하나는 거래 당사자가 완전한 정보를 가지고 있다는 것이다. 그러나 소비자는 정보획득에 필요한 탐색비용(search cost)을 지불해야 하거나, 경험재(experience goods)와 같이 소비를 함으로써 상품에 대한 특성을 파악하게 되는 경우가 많다. 또한 생산자의 경우도 원자재 구입에서부터 노동인력의 고용, 자본의 조달, 경쟁기업의 파악, 소비자의 행동조사에 이르기까지 다양한 정보를 필요로 하고 있으며 어떤 정보는 알기 어려운 경우도 많다.

21) 하이너 헤켈러·루돌프 히켈(저), “경제위기, 경제민주주의 그리고 사회화,” 김성구(역), *사회화와 공공부문의 정치경제학*, 김성구(편) (서울: 문화과학사, 2003), pp. 115-149.

따라서 현실적인 시장거래는 불완전하고 비대칭적인 정보하에서 발생하고 있다. 경제이론에서는 정보의 비대칭성(asymmetric information)을 감추어진 유형과 감추어진 행동으로 구분하여 파악하고 있다. 예로 소득 수준이나 품질 수준과 같이 외생적으로 주어진 특성이더라도 한 경제주체는 다른 경제주체가 갖고 있는 정보(감추어진 유형)를 파악하지 못하는 경우 역선택(adverse selection)의 문제가 발생할 수 있다. 또한 노동자의 노력 정도와 같이 한 경제주체가 능동적으로 선택할 수 있는 정보(감추어진 행동)를 관찰할 수 없는 경우 도덕적 해이(moral hazard)의 문제 혹은 대리인의 문제(agency problem)가 발생할 수 있다. 이러한 역선택의 문제와 대리인의 문제는 비대칭 정보에 의해 발생하는 시장실패로서 자원의 효율적인 배분을 이루지 못하게 한다.²²⁾

마지막으로 중요한 시장실패의 하나는 불완전 경쟁에 의한 자원의 비효율적인 배분이다. 시장진입에 대한 진입장벽이 높거나 공정경쟁을 침해하는 담합과 같은 독과점 기업들의 전략적인 행위들이 존재한다면 시장에서 상품을 효율적으로 거래하는 데 제약이 발생한다. 예를 들어 독과점적인 시장구조에서는 시장거래에서 결정되는 가격이 상품의 한계비용보다 높게 책정됨으로써 시장거래가 축소되는 문제점을 유발시킨다. 또한 이들은 독과점 시장의 초과이윤을 유지하고자 진입장벽을 강화할 수 있는 대정부 로비를 하거나 과도하게 광고비를 지출하는 등 다양한 지대추구행위(rent-seeking behavior)를 실시함으로써 사회적으로 비효율적인 낭비를 유발시킬 수 있다.

이러한 시장실패로 인해 시장거래에 제약이 발생하는 상품은 정부로 하여금 일정부분 보완하여 공급해야 하는 논리를 제공하게 된다. 하지만 동일한 관점에서 정부실패(government failure)가 발생할 수 있는 것도 사실이다. 예로 정부가 독점적으로 서비스를 제공하는 경우도 비대칭 정보의 상황에 놓여 있으며 불완전 경쟁체제하에서 상품을 공급하게 되므로 시장실패와 유사한 문제가 발생하게 된다. 따라서 시장실패의 논리는 불완전한 경쟁시장의 결과에 대비한 완전한 정부의 개입을 의미하기보다는 시장과 정부의 역할을 파악하는 논의의 출발점으로 인식할 수 있다. 결국 경제학의 관점에

22) Ibid.,

서는 시장실패를 해결하기 위해서 불완전한 시장과 불완전한 정부와 같은 불완전한 선택대안을 놓고 적절한 민영화의 방안을 강구하는 것이 중요하다.

2) 행정경영학의 시각

두 번째 시각은 행정경영학의 관점에서 어떤 서비스를 어떠한 방법을 통해 민영화해야 하는지에 대한 방법론적 접근('how-to' approach)이다. 즉 민영화의 실질적인 효과성에 근거하여 민영화의 방법론을 논의하고 있다. 실용적인 관점에서 잠재적인 민영화 비용의 절감문제, 효과적인 민영화를 수행하기 위한 필요한 행정구조, 서비스 통합을 위한 경영의 목표설정, 공기업에서 사기업으로 전환에 따른 전략설계, 민영화에 대한 정치적 지지의 확장방법 등을 광범위하게 논의한다. 특히 이들은 민영화의 효과적인 수행을 위해 공개입찰 방식이나 경쟁적 선택과정의 필요성을 집중적으로 분석하며 민영화 과정의 감시 및 적절한 관리감독이 필요하다는 것을 강조한다.

따라서 행정경영학의 관점은 민영화 과정의 행정기능상의 조화에 논의의 관심을 두고 민영화를 실현하는 데 있어서 특정 대상서비스나 서비스를 제공하는 시장 및 경영환경에 대한 분석에 집중한다. 구체적인 예를 들어본다면 다음과 같은 것을 들 수 있다. 위탁계약에 있어서 영리기구 혹은 비영리기구의 선택문제와 이에 따른 정치적 혹은 사회적 제약들, 민영화 담당기구의 인력구성문제와 민영화 목표설정의 문제, 민영화 프로그램의 목표와 저소득층 보조와 같은 다른 정책 대안과의 조화 혹은 갈등해결방안, 공기업의 서비스 제공현황분석과 민간기업의 효과적인 대체가능성, 시장경쟁의 확장 정도 및 민영화 이후 지역시장의 변화가능성, 민영화 정책 소요비용 추정 및 재원의 조달문제, 민영화 정책에 따른 잠재적 효과성 분석, 민영화의 효과성 측정방법 및 데이터 검증방법, 민영화의 위협요소와 민영화 정책의 비가역성 문제, 민영화 프로그램의 실패에 따른 잠재적인 정치적·사회적·경제적 파장 등이 주요한 논의의 대상이 된다.²³⁾

23) 조인성, *지방자치와 과학기술의 이해: 최근 독일에서의 법적 논의를 중심으로* (서울: 한국학술정보, 2010).

3) 정치경제학의 시각

민영화를 정치경제학적 관점에서 보는 입장에서는 효율성의 관점보다는 형평(fairness), 소비자 주권(consumer sovereignty), 혹은 사회적 정의(social justice)의 관점에서 다차원적으로 민영화의 과정을 바라보고, 특정 서비스에 대해 민영화를 실현하는 데 있어서 발생하는 정치적이고 법제도적인 부분을 다루는 접근방식이다. 예로 위탁 계약이나 경쟁도입 등의 민영화 정책이 가져올 수 있는 시스템 변화의 가능성을 지적하고 이에 따른 소득분배구조의 변화와 형평성의 감소, 과정의 정당성(due process) 손상문제, 그리고 공공적 책무성(public accountability)의 제한성 등을 주로 강조한다.²⁴⁾

일반적으로 정치경제학의 시각에서 강조하고 있는 민영화에 대한 논점을 살펴보면 다음과 같다. 공공 체제적 구조에서는 규칙과 과정에 대해 강조함으로써 수단기반의 시스템(means-based systems)이 작용되고 있으나, 민영화의 과정에서는 특정결과와 성과를 위주로 평가함으로써 목적기반의 시스템(ends-based systems)으로 이전된다. 또한 민영화 과정에서 공공기능을 민간기능으로 대체함으로써 이해 당사자들이 어떠한 정보를 취득하였고, 어떠한 의사결정을 내리게 되는가를 파악하게 됨에 따라 민간의 재량권이 증가한다. 이 경우 공공의 책무성이 감소함으로써 민간의 재량권이 시민의 권리를 보호하는 데 사용되지 못하고 위임된 재량권을 남용하는 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어 정부의 재원에 의해 지불되는 공공서비스가 민영화를 통해 제공됨으로써 정부가 직접적인 권한 행사를 하지 못하게 된다. 즉 민간기업은 시민의 요구에 부응하기보다는 민영화 이후 자신의 이익을 최대화하는 원리에 의해 반응하기 때문에 복지적 지원이 필요한 결손가정 등을 복지재원으로 구제하는 것을 강제하는 기능이 손상될 수 있다.

따라서 정치경제학적 시각에서는 민영화란 정부의 고유한 잠재기능을 민간조직에게 양도하는 과정으로 해석되고, 이 과정에서 발생하는 소득 재분

pp. 77-104.

24) 소병희, *한국 경제와 정치: 공공선택론적 분석* (서울: 국민대학교 출판부, 2006), pp. 50-58.

배 문제를 정치적 이해관계자들의 다양하고 복잡한 갈등 속에서 해결하며 사회적 복지와 개인적 자유가 조화될 수 있는 방안을 논의한다.

제3절 민영화의 세계적 추세

세계 역사의 관점에서 보면 경제공황과 두 차례의 세계전쟁 이후 정부의 역할이 점차 강조되어 왔다. 특히 서유럽의 경우 정부가 경제 전체에서 어느 정도를 규제해야 하며 어떤 산업을 정부가 소유해야 하는지에 대해 많은 논란이 있어 왔다. 예로 영국은 1979년 마가렛 대처(Margaret Thatcher) 수상의 보수당 정권이 집권하기 전까지 대체로 통신과 우편서비스, 전기와 가스 항공이나 철로 등의 교통서비스 등이 대표적인 정부규제산업으로 인식되어 있었다. 이에 더해 많은 정치인들은 강철이나 방위산업과 같은 제조업, 그리고 은행산업은 전략적으로 정부의 규제를 받아야 한다고 믿었다. 반면 아시아, 아프리카, 라틴아메리카 등 개발도상국의 경우는 경제성장을 목적으로 생산설비에 집중적으로 투자함으로써 정부가 전체 산업을 주도하기도 했다. 이외에도 식민지 경험이 있는 국가들은 외국인에 의해 지배되고 소유되었던 역사적 원한 때문에 대기업을 국가의 소유로 운영하기도 했다. 이로 인해 이들 국가들은 민영화가 시행되기 전까지 공기업형태로 급속한 경제성장을 이룰 수 있었다.

대부분의 사람들은 1980년대 민영화의 시작을 대처정부가 착수한 대규모의 민영화 프로그램에서부터 생각한다. 비록 민영화는 1979년 캠페인 당시에 주요 공약은 아니었지만, 보수당이 민영화 정책을 용인하고 있었으며 후에 대처정부가 이를 수용하여 '탈국유화'를 시작하였다는 점에서 역사적으로 매우 중요한 변화였음에는 의심의 여지가 없다. 대처정부가 추구했던 민영화 정책에 대한 명확한 목표가 설정된 적이 없었고 또 시간이 지남에 따라 제약조건이 달려졌지만, 대체로 다음과 같은 7가지의 목표로 규정할 수 있다.²⁵⁾ 그것은 (i) 효율성의 증진, (ii) 공공부문에 의한 차관요구의 감소,

25) 영국의 민영화 프로그램은 20여 년 전 독일통일 이전 서독의 초대수상인 아테나워(Konrad Adenauer)정부

(iii) 기업가적 결정에 대한 정부간섭의 축소, (iv) 공공부문의 임금결정문제 해결, (v) 주식보유의 확대, (vi) 고용자의 주식소유 장려, (vii) 정치적 이익의 획득 등으로 볼 수 있다.

영국의 민영화는 초기에 노동당의 강력한 비판을 받았으며, 노동당은 재집권한다면 '재국유화'를 실시할 것을 공약하기도 했다. 그러나 1984년 11월 영국통신(British Telecom)이 최초 공모에 성공한 이후 민영화는 영국의 주요 경제정책으로 자리 잡게 되었다. 이후 1980년대와 1990년대에 걸쳐 연속적으로 이루어진 대대적인 주식발행을 통해 영국 공기업의 역할은 전체 GDP의 10% 이상의 수준에서 거의 미미한 수준으로 줄어들게 되었다.¹⁾

영국이 민영화 프로그램에 성공함으로써 많은 다른 나라들은 공모주 발행 등을 통해 자국의 공기업을 분할하기 시작했다. 프랑스의 시라크(Jacques Chirac) 정부는 1986년 집권 이후 1988년 추방되기 전까지 \$120억 가치에 해당하는 22개의 기업을 민영화시켰으며, 이후 등장한 사회당 정부는 추가적으로 공기업을 매각하지 않았지만 분할 기업을 재국유화하지도 않았다. 또한 1993년 이후 집권한 정부들은 더욱 큰 대규모의 민영화 정책을 단행하기도 했는데, 예로 1997년 10월 프랑스통신(France Telecom)은 \$71억에 최초 공모를 하였으며, 1998년 11월에는 추가적으로 \$105억에 공모되었다. 이외에 이탈리아, 독일, 스페인 등은 1990년대에 대규모 민영화 정책을 단행하였는데, 이는 명백히 사회주의 정부에 의해 주도되었으며 민영화의 형태는 대부분 공모주발행의 방법을 선택했다.

이후 1980년대 후반부터 세계적인 민영화의 조류는 환태평양 국가에도 영향을 미쳤다. 일본의 경우 지난 20년간 공모주 발행의 형태를 통해 몇 개의 공기업을 매각했는데, 그 규모는 엄청난 숫자였다. 예로 1987년 2월부터 1988년 10월까지 3번에 걸쳐 일본전신전화(Nippon Telegraph and

의 운영목적과 많은 부분에서 동일하다. 이들이 추구한 민영화 정책의 목적은 국가 재정의 확충, 경제적효율성의 증진, 정부의 경제관여 축소, 광범위한 주식소유의 장려, 경쟁도입의 기회 제공, 공기업에 대해 시장원리의 적용, 국가 자산시장의 개발 등이었다. J. Vickers and G. Yarrow, "Economic Perspective on Privatization," *Journal of Economic Perspective* 5, 1991, pp. 111-32; W. Megginson and J. Netter, From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization," *Journal of Economic Literature* 39, 2001, pp. 321-89 참조.

Telephone)의 주식이 공모되어 \$800억을 획득했으며, 특히 1987년 11월 공모는 \$400억에 달해 단일 자산규모로 최대의 금액을 기록하였다. 이외에 한국, 중국, 인도 등을 포함한 아시아의 여러 국가는 경제사정이 좋은 경우 대기업의 일부를 매각하거나 정부의 재정적자를 충당하기 위해 매각하는 등 전략적으로 공기업을 매각하였다.

한국의 공기업은 해방 이후 1960년대부터 시작된 경제개발정책에 의해 전력, 철강, 전화, 통신, 가스 등 국가기간산업을 중심으로 독점적 시장을 형성하고 있었으며, 1980년대에 이르러서는 공기업의 부가가치 총액은 GDP의 10% 정도에 이르렀다. 그동안 민영화에 대한 논의는 지속적으로 있어 왔으나, 실질적으로 한국의 민영화는 1987년 <공기업 민영화 추진위원회>가 구성된 이후 제기되었고, 1993년 12월 정부투자기관 경영평가위원회에서 <공기업 민영화 및 기능조정 방안>을 의결하면서 구체적으로 추진되었다. 이후 1997년 외환위기를 맞아 <공기업 경영혁신 및 민영화 특별법>이 국회에서 입법화되면서 한국통신공사, 한국전력공사, 한국가스공사, 담배인삼공사, 한국중공업, 포항제철, 국민은행 등의 우량공기업에 대한 민영화가 1998년부터 단계적으로 추진되었다.

대표적인 예로 포항제철은 1998년 부분 민영화가 시작되어 2000년 포스코로 완전 민영화되었다. 또한 한국통신공사는 1999년 해외 매각을 시작으로 2001년 2월 국내에서 공개경쟁 입찰방식을 통해 매각을 추진하였으며, 이후 2002년 최종적으로 정부 잔여지분인 28.37%(\$40억)를 전량 매각함으로써 민영화가 완료되어 사기업인 한국통신이 되었다. 이외에 담배인삼공사는 2002년 6월 정부 출자은행(기업은행, 산업은행, 수출입은행) 보유지분인 19.37%를 국내 매각하였고, 10월에 해외발행을 통해 전량 매각함으로써 KT&G로 완전 민영화가 이루어졌다. 그러나 2003년 이후 민영화는 정부의 정책적 의지가 변화되고 이해당사자들의 반발로 인해 다분히 정체상태에 놓여 있는 실정이다.

한편 중국과 인도는 그들의 경제규모가 차지하는 세계적인 비중이 각각 2위와 5위로 증대함에 따라 점차 세계적인 관심이 쏠리고 있다. 먼저 중국의 경우 1970년대 후반부터 중국 경제의 생산성을 향상시키기 위해 대대적

인 경제개혁과 자유화 정책을 실시하였다. 그동안 작은 규모의 민영화는 실시되었으나, 공기업 매각은 크게 눈에 띄지 않기 때문에 민영화의 영향은 미미한 상태이다. 2000년대에 들어와 대규모 국영기업을 제외하고 여전히 민영화를 실시하고 있지만, 사회주의 특성상 사회복지에 대한 정부의 부담이 막중하다는 점에서 민영화를 통해 정부의 역할을 줄일 만큼 그 범위가 광범위하진 않을 것으로 보인다. 또한 인도는 정부주도로 경제발전을 추진해 오던 정책방향을 선회하여 1991년 대규모의 경제개혁과 자유화 정책을 수용하였다. 그러나 인도의 개혁프로그램은 공기업의 실망스러운 성과를 개선하는 데 집중하고 있어서 민영화를 충분히 고려하지 않고 있다.

이와 달리 라틴아메리카는 민영화를 적극적으로 수용하고 있다. 칠레의 1990년 민영화 프로그램은 라틴아메리카 최초의 프로그램이었다. 이들은 미국 투자자들을 대상으로 하여 미국예탁증권(ADR; American depository receipt)을 대량으로 활용했다는 점에서 개발도상국이 외국자본시장의 문을 두드린 매우 중요한 시도였다. 또한 멕시코는 그 규모가 방대하고 정부의 역할을 대폭적으로 줄이는 데 성공했다. 1982년 멕시코 공기업은 전체 GDP의 14%를 차지했으며 이외에 12.7%에 해당하는 보조금과 재원이전을 받았고 고정자산투자가 38%에 이르렀다. 그러나 1992년 6월까지 1,200개의 공기업 중 30%인 360여 개를 민영화시킴으로써 보조금 지원의 요구를 줄였다. 이러한 점에서 멕시코의 민영화는 관여경제의 축소에 중요한 영향을 미쳤다. 이외에 브라질의 카르도스(Cardoso) 정부는 상당한 정치적 반대를 무릅쓰고 대규모의 공기업 민영화를 단행했다는 점에서 다른 나라에 미치는 영향력이 지대하다.²⁾

아프리카지역에서는 민영화라는 용어를 금기하다시피 하여 공개적으로 공기업을 민영화하는 정책을 수용하기보다는 비밀리에 정책적으로 수행되고 있다. 예로 나이지리아는 대표적인 공기업 매각국가로 소규모 형태의 공모주 발행을 실시하고 있다. 또한 남아프리카공화국의 경우 국유화와 소득 재분배 등이 중요한 정책적 이데올로기로 자리 잡고 있으나, 만델라와 엠베키(Mandela and Mbeki) 정부는 몇 개의 공기업을 매각하였다.

마지막으로 과거 소비에트 연방에 있던 동유럽 국가의 민영화 정책은 중요한 부분이다. 이들 국가는 계획경제체제에서 시장경제체제로 이전하는 과정에서 다양한 노력과 시도의 일환으로서 민영화를 실험하여 왔다. 즉 1990년도 공산주의의 몰락 이후 새로 집권한 정권들은 가능하면 빠른 시일 내에 시장경제를 흉내 내도록 압력을 받았다. 이와 동시에 이들의 정치적 환경은 외국인이 매각된 자산을 구입하는 것을 상당히 제한하도록 강제하였다. 따라서 그들의 정책은 제한된 정책수단에 의해 여러 가지 어려운 문제에 직면하였다. 더구나 이들 국가의 정부는 재정적 능력이 적어서 바우처를 민간에게 분배하는 방식을 통한 집단적 민영화를 추진하였다. 바우처를 지급받은 시민은 민영화되는 기업의 주식을 입찰할 수 있었기 때문에 처음에는 이러한 방식이 정치적으로 선호되었다. 그러나 국가 소유의 자산이 급속하게 줄어들고, 특히 러시아의 경우 구 정치 관료나 신흥 과두 집정자(oligarchs)에 의해 자산이 귀속되는 결과가 초래됨으로써 실망적인 성과를 나타내게 되었다.

한편 미국의 민영화는 세계 다른 나라의 민영화와는 기본적으로 출발점이 달랐다. 초창기부터 미국의 공공서비스는 정부가 직접 제공하지 않고 주로 정부의 재정적 지원을 받는 민간조직에 의해 제공되어 왔다. 1930년대 경제공황에 직면하여 정부의 대대적인 New Deal 정책에 의해 민간조직에 대한 정부의 재정지원은 급격히 증가하여 1970년대 말에 이르러서는 공공서비스에 대한 정부지원이 정부지출액의 50%에 다다르게 되었다. 이에 대한 0년대부터 레이건(Ronald Reagan) 행정부가 들어서면서 정부주도의 지원이 가져오는 저조한 성과를 개선하고자 공공서비스를 위탁계약의 형태로 민간조직이 제공하도록 하는 민영화를 추진하게 되었다. 그러나 사회복지에 대한 근본적인 민영화는 1997년 성“개인 책임과 일자리 기회 조정법(Private Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)”이 입법화되면서 부터라고 할 수 있다. 이로써 정부의 위탁계약방식은 특정한 서비스를 결정하는 것이 아니라 민간조직이 제시하는 의 적인 프로그램을 선택하는 것으로 바뀌게 되었다. 이들 민간조직은 영리를 추구하는 민간기업 뿐만 아니라, 대규모의 비영리 기구, 그리고 작은 지역공동체 비영리 기구 등도 포함된다.

또한 이들 민간조직들은 상호간의 위탁계약을 통해 공공서비스를 제공함으로써 다양하고 복잡하게 구성되어 있다. 예로 대규모의 조직은 자본과 금융, 관리에 대한 부분을 담당하고 지역 공동체 조직은 지역 특화된 수요에 대한 지식과 자원을 제공하고 있다.



제3장 제주국제공항 민영화에 대한 논의

제1절 제주국제공항 개요

제주 국제공항은 1948년 5월 민간 항공기가 취항되면서 공항이 설립 운영되어 오고 있다. 1968년 4월 국제공항으로 승격되었다. 1985년 9월 한국공항공사¹⁾

제주지사가 설립되어 제주공항을 인수 운영해 오고 있다. 운항 상황을 인가 기준으로 살펴보면, 국내선 11개 노선 1일 270편, 국제선 12개 노선 1일 38편 운항하고 있다. 주요시설 및 수용능력으로는 부지 3,500천㎡(106만평)이다. 활주로가 3000m×45m, 1910m×45m (143천회/년)이며, 계류장은 261,916㎡ (22대), 여객터미널 60,572㎡ (1,127만명/년) 등이다.²⁾

이러한 제주 국제공항은 1990년대 이후 세계화 개방화에 따른 관광객의 급속한 증가를 가져오고 있다. 더불어 제주국제자유도시, 세계평화의 섬, 특별자치도 추진 등과 관련된 여러 국책사업을 원활하게 추진하기 위해서도 공항의 확대와 관심은 절실하다 하겠다.

1) 한국공항공사는 1980년 5월 국제공항관리공단법에 의거 설립되었고, 2002년 2월 한국공항공사법에 의거 한국공항공사 변경되었다. 2006년 12월말 총 1,913명이고 제주에는 227명이다. 운영공항으로는 김포·김해·제주대구·광주·청주·양양·무안·여수·울산·포항·사천·군산·원주 등 14개 이다.

2) 제주특별자치도 교통항공정책과, 제주국제공항 민영화관련 검토.

<표-2> 경영실적

(단위:억원)

구 분		'05	'06	'07
수익	항공수익	304	330	348
	비항공수익	291	339	407
	소계	595	669	755
비용	인건비	124	128	130
	경비	277	305	344
	소계	401	433	474
당기순이익		194	236	280

자료:제주신공항 건설 범도민 추진협의회•제주특별자치도, 회의자료, pp. 5-6.

- 운영실적에는 공항시설(건설)투자 등은 자본투자액으로 제외됨
- 항공수익 : 시설사용료 및 이용료 등, 비항공수익 : 영업시설 임대료 등
- ※ '07기준 흑자공항 : 김포(574억원), 김해(444억원), 대구(8억원)

제주지역에 있어 항공교통의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다고 할 수 있다. 제주특별자치도는 '섬'이라는 지리적 특성과 관광중심의 산업 구조로 인하여 2007년 기준 제주 내왕객 1,349만 명 중 항공교통 이용객은 1,229만 명으로 항공교통 의존도는 91%이상이다. 2006년도 기준 제주도의 관광수입은 1조 8,468억원으로 지역내 총생산 7조 5,961억원 대비 24.3%를 차지하고 있다.³⁾

3) 제주신공항 건설 범도민 추진협의회•제주특별자치도, 회의자료, pp. 5-6.

<표-3> 교통수단별 분담율

(단위 : 만명)

구 분	계		항 공		선 박	
	수송객	분담율(%)	수송객	분담율(%)	수송객	분담율(%)
2005	1,245	100	1,136	91.2	110	8.8
2006	1,328	100	1,211	91.2	117	8.8
2007	1,349	100	1,229	91.1	120	8.9

자료: 08년 5월 7일 제주신공항 건설범도민 추진협의회 신공항건설 관련참고자료

<표-4> 관광수입 추이

(단위 : 억원)

구 분	관광수입	지역내총생산	비율(%)
2004	16,789	73,431	22.9
2005	17,202	76,639	21.7
2006	18,468	75,961	24.3

자료: 08년 5월 7일 제주신공항 건설범도민 추진협의회 신공항건설 관련참고자료

이와 같이 제주에 있어서의 항공교통은 내륙지방의 고속버스, 기차 등과

같은 필수 대중교통 수단이며, 지역경제의 중요한 기간 인프라이다. 항공수요는 지속적인 증가세이다. 국내선 항공수요는 감소 추세에 있으나, 제주노선인 경우 '섬'이라는 지리적 여건과 국내 제1의 국제적 관광지 등으로 매년 꾸준한 증가추세이다.⁴⁾

정부(국토해양부)의 제3차 공항개발 중장기 종합계획('06~'11)에 의하면, 제주공항 장래 여객수요는 2020년 2,067만 명으로 현재보다 1.7배, 운항회수는 2020년 155천회로 현재보다 2배로 증가될 전망이다.

<표-5> 제주국제공항 항공수요 전망

(단위:천명)

구분	계		국내선		국제선	
	여객	운항회수	여객	운항회수	여객	운항회수
2010	14,664	109,522	13,887	102,751	777	6,771
2015	17,380	130,228	16,147	119,482	1,233	10,476
2020	20,666	155,390	18,787	139,015	1,879	16,375
2025	24,261	182,656	21,872	161,833	2,389	20,823

자료: 08년 5월 7일 제주신공항 건설범도민 추진협의회 신공항건설 관련참고자료

2020년까지 수요에 대비하여 제주공항 확장사업('06~2010, 2611억원)을 진행 중에 있다. 이처럼 제주지역은 현재 진행 중인 영어교육도시, 혁신도시, 세계자연유산 등재 등 신규 수요 미반영 된 상태이다. 그리고 저가항공사들의 등장이다. 제주항공('06운항), 한성항공('05운항), 에어코리아('08.7예정), 에어부산('08.10예정) 등 저비용 (소형)항공사 운항에 따른 운항횟수의 급격한 증가를 상정하지 못하여 2020년 이전에 활주로 포화상태가 예상되고

4) 여객(만명) : 581('90) → 913('00) → 1,080('03) → 1,230('07)
 - 관광객(만명) : 367('99) → 411('00) → 502('05) → 543('07)

있다.⁵⁾

기존 공항의 한계성으로 인한 신공항 건설에 대한 고려이다. 도심권에 위치함에 따른 부지확보의 어려움 및 소음피해 등으로 인한 집단민원으로 확장 한계를 노정시키고 있다. ⁶⁾ 대구·광주·청주공항에 비하여 여객 수는 8~12배 많지만, 공항 부지면적은 1/2정도로 절대면적 부족으로 체계적 확장에 한계가 있다.

<표-6> 공항부지면적

구 분	제주	김포	김해	대구	광주	청주
'07 이용객(만명)	1,230	1,381	740	118	154	103
면적(천㎡) (평)	3,500 (106)	8,459 (256)	6,519 (198)	6,617 (201)	5,855 (177)	6,740 (204)

제2절 정부의 민영화방안

정부의 공항선진화 구상의 우선 순위에는 공항공사 선진화방안이다.⁷⁾ 추진 필요성으로는 전체적으로 흑자상태이나, 14개 지방공항 중 김포·김해·제주·광주·대구공항을 제외한 9개 공항이 적자 운영이어서, 적자공항의 결손분이 김포·제주 등 흑자공항 수익으로 충당됨에 따라 적자 축소 등 경영개선 노력 유도에 한계를 노정하고 있다.

5) 운항실적 : 42천회('90) → 77천회('03) → 79천회('06) → 93천회('07). 2000년 이후 운항횟수는 연평균 7.6% 증가로 제3차공항개발 중장기 종합계획 예측치 연간 155천회 보다 55% 증가한 241천회가 될 전망이다.

6) 제주도 중심부(광양·중앙·신제주R)에서 1.8~3.2km지점에 위치하고 있다. 소음피해 지역은 4개동 · 1개읍, 8.2km, 2,719가구(7,897명)이다.

7) 국토해양부, “공항분야 공공기관 선진화를 위한 공개토론회 개최 보도자료”, 2008. 8. 28

<표-7> 한국공항공사 산하 지방공항 운영수지(2007년)

(단위 : 억원)

공 항	김포	김해	제주	광주	대구	청주	양양
당기손익	563	443	278	3	8	-43	-106
공 항	울산	여수	무안 (목포)	사천	포항	군산	원주
당기손익	-44	-58	-13	-26	-50	-19	-12

자료 : 이강석, 『지방공항 활성화 및 동북아 허브 공항 도약을 위한 공항운영체계 개선방안』 공청회자료, 2008. 8, p.14.

이를 위한 선진화방안으로는 14개 공항 중 우선적으로 일부 공항의 운영권 매각 → 성과 평가 → 여타 공항 선진화 방안 결정 등의 수순을 거친다는 것이다.⁸⁾ 더 구체적인 향후계획은 운영권 매각의 구체적인 방안은 전문기관의 컨설팅, 외국사례 등을 충분히 검토한 후 마련한다.

이러한 선진화 방안의 대표적인 시금석이 인천공항공사 선진화 방안으로 1차 선진화방안 발표시 포함시킨다는 것이다. 주요내용으로는 인천공항공사 지분 중 최대 49%까지 단계적 매각이다. 국가관문공항으로서의 공공성을 유지한다는 기본적 토대 하에 민간경영기법, 공기업 감시 등 효율성 추구를 병행하는 것이다. 향후계획은 현재 기본방향만 정해졌을 뿐 구체적 방식, 절차, 시기 등은 향후 전문기관 컨설팅 등을 거쳐 구체화 될 계획이다.

공항운영권 매각 대상공항 선정기준이다. 공항 운영권 매각 개념은 소유권은 국가에 있으면서 현재 공항공사가 관리·운영하는 공항시설의 운영 권한을 계약을 통해 민간에 매각하는 것을 의미하는 것이다. 에어사이드는 항공기 운항에 직접 관련되는 기술적 업무기능이 이루어지는 지역으로써 활주

8) 대상 공항 선정은 공개토론회·전문가 실사 등을 거쳐 추후 결정한다는 것이다.

로, 유도로, 계류장 등 항공기 이동지역 전체가 이에 속하며 운항업무지역으로 분류된다. 랜드사이드는 청사운영을 중심으로 하는 공항의 영업 관계와 지역사회에 대한 기여의 기능으로 이루어지는 지역으로서 일반업무지역, 주차장, 여객 및 화물청사, 접근교통시설, 공항이용객의 편의시설, 기타 부대시설 등이 이에 속한다. 운영권 매각의 범위에 따라 공항 시설 중 랜드사이드 지역 운영권만을 민간에 매각하거나, 현재 공항공사가 관리하고 있는 에어사이드와 랜드사이드 운영권을 모두 민간에 매각하는 방안으로 나눌 수 있다.

이에 대한 수익 및 원가 분석으로 접근해 보면, 운영권 매각 범위 검토를 위해 에어사이드와 랜드사이드를 구별하여 수익 항목 분석을 수행해야 한다. 에어사이드 수익 중 대부분은 공항수익이며 대부분의 공항에서 착륙료 수익의 비중이 50% 이상으로 가장 높은 편이다. 랜드사이드 수익은 김포, 김해, 제주공항의 경우 대부분은 임대수익이며 그 비중이 50% 이상으로 나타나고 있다. 그 외 대부분 공항에서는 공항이용료 수익이 가장 높게 나타나고 있다.

<표-8> 공항의 에어사이드, 랜드사이드별 수익 및 원가분석(2007)

(단위 : 억원)

공 항	에어사이드			랜드사이드		
	수익	원가	수익률(%)	수익	원가	수익률(%)
김 포	238	372	64	1,282	762	168
김 해	136	162	84	714	315	226
제 주	128	189	67	606	327	185
광 주	12	25	59	57	58	98
대 구	18	31	56	79	85	93
울 산	10	48	20	37	70	53
청 주	8	30	27	53	107	49
여 수	4	44	8	22	57	38
포 항	3	24	11	12	62	19
사 천	2	18	12	7	25	28
군 산	2	13	14	4	18	21
양 양	0.4	27	1	4	97	4
원 주	0.5	8	7	2	11	22
무 안	0.3	16	2	2	28	8

주 : 1) 에어사이드 수익=공항수익+시설이용수익(탑승교시설사용료, 컨베이어 사용료 등)
 2) 랜드사이드 수익=임대수익+시설이용수익(주차장사용료, 유료대합실사용료등)+여객 이용료+기타수익
 3) 원가는 공항공사 자료 참조

자료 : 한국교통연구원, 「공항선진화를 위한 대상공항 선정기준과 성공전략」, 2009. 2, p.10.

비용 면에서는 랜드사이드가 에어사이드보다 높고, 수익 역시 더 높아 모든 공항에서 에어사이드 수익률이 랜드사이드 수익률보다 낮다. 모든 공항에서 에어사이드 운영은 손실이 발생하며, 랜드사이드 역시 김포, 김해, 제주공항에서만 이익이 발생하고 있다.

항행안전시설 설치사업이다. 대규모 항행안전시설의 설치는 주로 정부가 하며, 공항공사는 개량 사업을 주로 수행하고 있다. 향후 공항공사가 항행안전시설 설치를 시행 예정인 공항은 김포, 제주, 여수공항이다.

<표-9> 운영권 매각 범위별 장·단점

구분	랜드사이드	랜드사이드+에어사이드
장점	<ul style="list-style-type: none"> · 공항 운영의 수익성을 높여 운영권 매각 공항의 매각 확률을 높임 · 에어사이드에 비해 비교적 운영이 어렵지 않아 민간 운영에 어려움 적음 	<ul style="list-style-type: none"> · 공항운영에 시너지 효과와 연결성 등을 유도할 수 있음 · 민간의 운영효율성뿐만 아니라 기존 공항공사가 운영하는 공항과의 경쟁구도 형성
단점	<ul style="list-style-type: none"> · 에어사이드와 랜드사이드 동시에 투입되던 인력이 별개로 운영됨에 따른 비효율성 초래 · 한 공항에 두 개의 운영체가 존재하여 공항의 유기적인 운영에 어려움 존재 	<ul style="list-style-type: none"> · 기존 공사의 항행안전시설 투자를 민간이 투자해야 하는 부담 · 공항 운영의 수익성이 낮아져 운영권 매각 확률 떨어뜨림

자료 : 한국교통연구원, 『공항선진화를 위한 대상공항 선정기준과 성공전략』, 2009. 2, p.11.

공항 운영권을 매각하는 목적은 공항 운영에 새로운 운영주체의 도입으로 경쟁을 유도함으로써 효율성을 향상시키는 것으로서 현재 에어사이드의 수익성이 낮지만, 이러한 목적을 고려해 볼 때 에어사이드를 포함한 공항 운영권을 매각하여 기존 공항과의 공정한 경쟁을 통한 효율성 향상 등의 결과를 확인할 필요가 있다. 또한 현재 랜드사이드와 에어사이드에서 공통으로 요구되는 인력이 많이 존재함으로 운영권 매각시 랜드사이드와 에어사이드를 같이 포함하는 것이 적절하다. 따라서 공항 운영권 매각 범위는 현재 공항공사가 관리·운영하는 모든 기능을 포함시킨다.

<표-10> 운영권 매각 대상공항 선정기준 제시

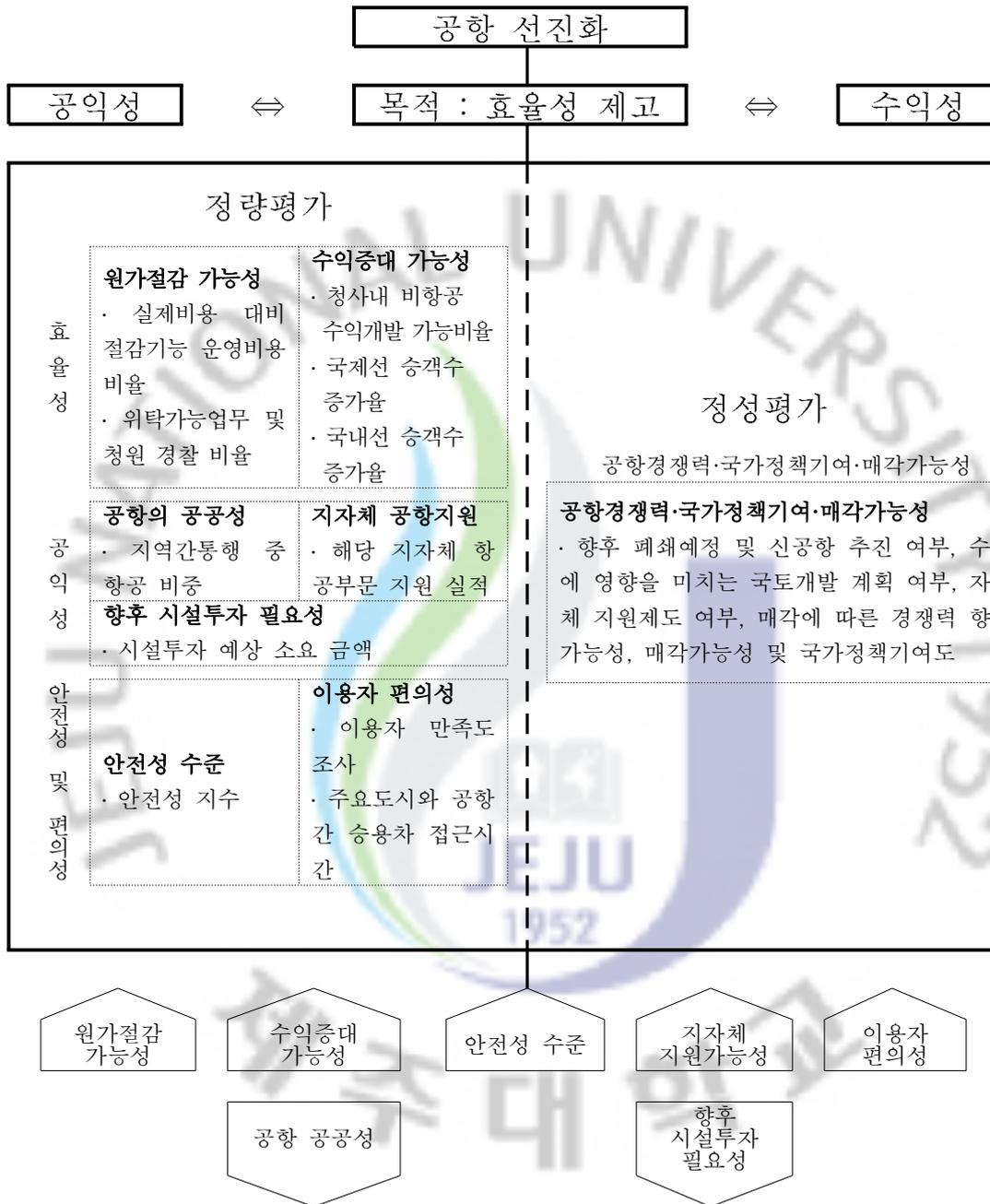
평가 기준		평가 요소	평가 지표	배점
정량평가 (80)	효율성 (50)	원가절감 가능성	· 실제 비용 대비 절감가능 운영비용 비율 · 위탁가능업무 및 청원경찰 비율	10 10
		수익증대 가능성	· 청사내 비항공수익 개발 가능 비율 · 국제선 승객수 증가율 · 국내선 승객수 증가율	10 10 10
	공익성 (15)	지역주민에 대한 공항의 공공성	· 지역간 통행에서 항공이 차지하는 비중	5
		지자체 공항 지원	· 해당 지자체 항공부문 지원 실적	5
		향후 시설투자 필요성	· 시설투자 예상 소요 금액	5
	안전성 및 편의성 (15)	공항의 안전성 수준	· 안전성 지수	5
이용자 편의성		· 이용자 만족도 조사 결과 · 주요 도시와 공항간 승용차 접근시간	5 5	
정성평가 (20)	공항경쟁력 국가정책기여 매각가능성 (20)	국가경쟁력·국가정책기여·매각가능성	· 정성평가지 착안사항(향후 폐쇄예정 및 신공항 추진 여부, 수요에 미치는 국토 개발 계획 여부, 지자체 지원제도 여부, 운영권 매각에 따른 경쟁력 향상 가능성, 매각가능성 및 국가정책기여도)	20

자료 : 한국교통연구원, 『공항선진화를 위한 대상공항 선정기준과 성공전략』, 2009. 2. p.12.

제시된 기준들의 선정 방향은 원가절감 가능성, 수익증대 가능성, 지자체 공항지원 가능성, 안전성 및 편의성은 높은 공항, 공항의 공공성과 시설 투자 필요성은 낮은 공항들이다.

이러한 맥락에서, 정부 공항선진화 구상은 신중한 검토가 필요하다. 인천 국제공항처럼 제주국제공항을 계획할 당시에 민간 기업이 스스로 사업의 타당성 등을 검토하여 적정규모의 공항건설을 계획하는 경우에는 민간참여가 가능할 것으로 보이나, 이미 정부 주도로 공항을 건설하여 완공된 상태에서 민영화 수준과 민영화의 가능성에 대한 신중한 검토 없이 민영화정책을 추진하는 것은 적절하지 못하다. 민영화가 된 이후에 공항건설과 운영에 미치는 영향에 대하여 충분한 검토가 이루어지지 않았다. 제주국제공항이 민영화 된 이후에 제주국제공항이 자체적으로 건설사업비를 조달할 수 있는지와 국가에서 지속적으로 확장에 따른 건설 사업비를 지원할 수 있는지에 대하여 충분한 검토 없이 민영화를 추진하고 있다는 것이다.

<표-11> 공항선진화를 위한 대상공항 선정기준과 성공전략



자료 : 한국교통연구원, 『공항선진화를 위한 대상공항 선정기준과 성공전략』, 2009. 2, p.12.

정부에서는 단순히 공기업의 민영화가 필요하다는 인식만을 가지고 다른 공기업의 경영여건과 공항공사의 경영여건을 비교 검토하지 아니하고 다른 공기업과 동일한 방법으로 민영화 계획을 수립하여 추진하는 것은 문제가 있다고 본다. 공항산업의 특징은 초기자본금이 대규모로 투입되지만 한번 완공된 후부터는 대규모 시설투자 없이 수익이 창출되고 있다. 공항은 국가 보안시설이며, 미국에서 최초로 민영화 대상에 오른 시카고 미드웨이 공항도 10년 동안 치열한 찬반 논란을 거쳐 막바지 단계에 왔지만, 공항 보안문제가 제기되어 최종결정이 미루어졌다. 이윤 극대화를 추구하는 민간기업에게 국가 보안을 맡길 수 없다는 여론 때문이었다.⁹⁾

공항운영권 매각대상 선정기준으로 정량평가는 80점(효율성 50, 공익성 15, 안정성 15), 정성평가 20점(공항경쟁력, 국가정책 기여, 매각가능성)으로 제시하고 있으나 평가기준과 배점의 객관성 확보가 필요한 실정이다. 대상 공항 선정기준은 적자공항 경영개선이라는 정부의 선진화 취지와 맞지 않고, 정량평가 지표 중 수익성 증대가능성 측정에 여객수요 뿐만 아니라 국제수요화물 예측자료, 공항주변지역 개발 및 성장가능성, 공항주변 항공기 소음 발생 등 환경관리지표 및 국내 관광 상품개발 여부 등 반영이 필요하고, 공공성과 효율성을 동시에 고려하기 위해 정성평가 배점을 30점 이상으로 상향조정하는 방안도 검토가 필요하다.¹⁰⁾ 또한 공항운영권 매각 이후에도 민간운영자에 대한 보조금 지급과 정부, 지자체 등의 제도적 지원, 적자공항의 경우 공항주변 개발권을 주는 것은 특혜 위험성이 있어서 신중한 검토가 필요한 것이다.

이에 대해서 제주특별자치도는 제주공항의 포화상태에 대비해 신공항 건설계획을 국제자유도시종합계획 등에 반영하는 핵심과제로 추진해 왔다. 그런 와중에 2007년 12월 정부의 제주지원위원회로부터 '항공수요 예측 재검토를 위한 연구용역을 시행한 뒤 제4차 공항개발중장기종합계획(2011~2015) 수립시 반영한다'는 의결을 유도한 바 있다. 그리고 이명박 대통령은 대선

9) 김연명·박진서, 『지방공항 운영체계 개선방안연구』, 한국교통연구원, 2005.

10) 운영권 매각 대상공항 선정기준을 마련하기 위해 11인의 전문가가 참여하여 자문회의 5번, 공청회 1회로 선정 기준을 결정하여 다양한 계층의 의견수렴을 하고 있지만 미흡한 편이다.

당시 “공항건설이 10년 이상 장기간 소요되는 점을 감안해 시급히 타당성 분석 및 입지선정을 실시한 뒤 공항개발기본계획을 수립, 2010년에 착수하고 2017년에는 완공 하겠다”고 공약했었다.¹¹⁾

이에 따라 제주신공항건설범도민추진협의회는 제주도는 ‘섬’이라는 지리적 특성과 관광중심의 산업구조로 인해 항공교통 의존도가 91% 이상으로 매우 높다는 이유를 들어 항공교통은 제주의 필수 대중교통수단임을 내세우며 앞으로 제주도의 국제자유도시 추진에 따른 혁신도시 및 영어교육도시 건설 등으로 2020년 이후까지 항공교통 수요가 계속적으로 증가할 것을 전망하며 세계 유수의 공항들과 어깨를 나란히 할 수 있는 24시간 운영체제의 국제수준 신공항 개발이 반드시 필요함을 강조하고 제주의 신공항 건설추진을 촉구하였다. 제주 신공항 건설추진협의회는 이어 신공항을 건설하는 데 최소 8~10년의 오랜 기간이 소요되기 때문에 지금부터 착실히 준비를 하지 않으면 신공항 건설에 많은 어려움이 있다며 한국공항공사에서 시행하는 ‘제주공항 마스터플랜 용역’시 국토해양부에서 용역의 기본방향으로 제시한 신공항 건설 방안을 과업 지시서에 명문화해 심도 있게 검토하도록 해달라고 당부했다.

그러나 ‘08.03.24 부산항만공사에서 “국토해양부” 대통령 업무 보고시 이명박 대통령이 제2공항 건설 시기상조라는 대선공약과 상충하는 발언을 하였다. 대통령 발언 요지는 “제주에 가면 제2공항을 만들어 달라고 하는데 제주공항을 쓰는 시간만 효율적으로 활용하면 공항 하나 더 만드는 효과가 있다. 최대한 쓰고도 모자라면 그때 가서 공항을 만드는 방안을 검토해도 늦지 않다”는 것이었다.¹²⁾

기획재정부는 ‘08년 8월 11일 제1차 공공기관 선진화 추진계획(41개 대상)에 이어 8월 26일 제2차 추진계획을 발표하고, 29개 공공기관을 13개로 축소하는 한편, 3개 기관을 폐지, 7개 기관은 기능조정, 1개 기관은 민영화하기로 했다고 밝혔다.¹³⁾ 여기에 국내지방공항의 민영화가 거론되면서 제주

11) 제주신공항 건설 범도민 추진협의회·제주특별자치도, 회의자료.

12) Ibid.,

13) Ibid.,

공항의 민영화 여부에 관심이 쏠리고 있다. 제주특별자치도는 제주공항이 민영화 대상에 포함될 가능성을 낮게 보고 있지만 강원도와 충청권 언론에서는 제주와 청주, 무안 공항이 내부적으로 결정되었다고 보도하여 제주공항의 민영화 여부에 대해 논란이 되고 있다. 강원 충청권 언론들은 정부가 적자공항을 인수하는 기업에 주변 개발권을 부여하지만 막대한 공항 매입비용과 주변개발투자비용을 단기간에 회수하기 어려워 마땅한 인수기업이 있을지 의문을 제기하고 있는 상황에서 제주공항은 안정되고 높은 수익성을 보장받는 지방공항이라는 이점 때문에 거론되고 있다는 것이다. 정치권에서 제주공항 같은 흑자 공항과 적자공항을 묶어서 패키지로 매각할 가능성을 내비치고 있기 때문이다.¹⁴⁾

제주 국제공항은 국내 11개 노선에 하루 270편, 국제 12개 노선에 하루 38편 등 모두 318편이 운항되는 제주국제공항은 당기순이익이 2005년 194억, 2006년 236억, 2007년에는 280억원에 이를 정도로 알짜 공항이다. 팔려고 하는 정부나, 또 민영화시장에 나올 경우 입찰에 나설 대기업 입장에서 본다면 제주공항은 높은 수익성을 가진 매각하고 싶은 공항이다.

그런데 이러한 민영화 논의가 신공항 건설과 연결되면서 문제를 한층 복잡하게 만들고 있다. 민영화논의를 중지한 후, 정부의 적극적인 개입을 통해서 신공항건설을 하는 것이다. 그렇지 않으면, 제주국제공항의 민영화를 적극적으로 수용하고, 신공항건설을 받아들이는 것이다. 이러한 모든 것이, 제주지역의 경제규모의 약화로 인해서, 정부의 개입을 요구하고 있는 것이다. 시장경제에만 맡겨둘 수 없는 것이다. 그래서 이러한 과정이 도표처럼 되어 있다.

14)제민일보, 2008년 8월 28일(검색일: 09/10/2010)

<표-12> 2008년 제주신공항건설 추진과 제주공항민영화 쟁점과정

'08.01.15	대통령직 인수위원회 방문 신공항 건설 추진 건의
'08.01.16	대통령직 인수위원회 방문 신공항 건설 등 추진 건의(도지사)
'08.01.22	대통령 당선인 초청 시도지사 간담회 시 신공항 건설 건의
'08.01.31	중앙·지방간 상생 협력을 위한 시도 부시장, 부지사 회의시 건의
'08.02.13	제17대 대통령 제주지역 공약실천협의회 간담회 개최
'08.02.19	건설교통부 방문 제주 신공항 건설 예비타당성 조사 조기 추진 건의
'08.02.22	제주지역 신공항 건설 타당성 등 조사 연구용역
'08.03.19	관광수지 개선대책 실무 T/F 회의시 건의(문화관광교통국장)
'08.03.19	건설교통부 방문 제주 신공항 건설 예비타당성 조사, 조기 추진 건의
'08.03.21	JDC 제주국제자유도시개발센터 방문 신공항 건설 추진 협조 당부
'08.03.24	부산항만공사에서 “국토해양부” 대통령 업무보고시 대통령-제2공항 건설 시기상조라는 대선공약과 상충하는 발언을 함

<대통령 발언요지>

“제주에 가면 제2공항을 만들어 달라고 하는데 제주공항을 쓰는 시간만 효율적으로 활용하면 공항 하나 더 만드는 효과가 있다. 최대한 쓰고도 모자라면 그때 가서 공항을 만드는 방안을 검토해도 늦지 않다”

'08.03.25	국토해양부 방문 신공항 건설관련 대통령 지시(발언)경위 파악 및 신공항 건설 타당성 조사연구용역 조기 실시 건의
'08.03.26	총리실 등 방문 신공항 건설 건의(도지사)
'08.04. 3	한승수 국무총리 제주4. 3행사 참석 제2공항 필요성 강조

'08.04.11	국토해양부(항공철도국장 주재)주관 “지방공항 운영 활성화 방안협의 회의”에 참석하여 제주지역 신공항 건설 타당성조사 연구용역 조기 실시 건의
'08.04.16	제주상공회의소 주관으로 “제주신공항 건설 범도민 추진협의회” 출범에 따른 기자회견 실시
'08.04.25	제주지역 신공항 건설 타당성조사 연구용역 조기 실시 건의 대중양 질충
'08.04.30	국토해양부주관 “지방공항 운영 및 활성화 관련 2차회의”에 참석하여 제주지역 신공항 건설 타당성조사 연구용역 조기 실시 건의
'08.05.07	「신공항건설 범도민추진협의회」 발족
'08.05.09	국회 건교위 전체회의때 강창일 국회의원 서면 질의에 대한 국토해양부 서면답변 회신 - 회신내용 : 국토해양부 주관으로 「제주공항 마스터플랜 수립 용역」 추진하겠다고 통보
'08.05.13	「신공항건설 범도민추진협의회」 공동대표와 조찬간담회 개최
'08.05.15	신공항 건설방안 등 제주공항 마스터플랜 수립용역 실시 발표 ◆ 과 업 명 제주공항 마스터플랜 수립용역 ◆ 과업기간 15개월(2008. 6 ~ 2009. 9) ◆ 용 역 비 2억원 ◆ 주요과업내용 - 제주공항 시설 등 관련현황 기초조사 - 제주지역 항공수요 예측 - 제주공항 운영 효율성 극대화 방안연구 - 제주지역 공항시설 확충방안 등 추진방향 제시
'08.05.16	신공항 건설방안 등 제주공항 마스터플랜 수립용역 추진계획 협의 - 국토해양부(항공계획과) 방문
'08.05.22	「제주공항 마스터플랜 수립」 용역 발주와 관련하여 한국공항공사 본사방문
'08.05.28	신공항범도민추진협의회 1차회의 개최 - 회의내용 ◀ 신공항 추진관련 정부동향 보고 ◀ 실무위원회 구성

	◀ 추진협의회 향후 활동계획(안) 논의 등 - 대중앙 홍보활동 전개, 정책토론회 개최 등
'08.06. 2	신공항범도민추진협의회 연구전문위원 구성
'08.06. 3	신공항 추진 공감대 형성을 위한 중앙부처 방문
'08.08.26	정부의 제 2차 공공기관 선진화 추진계획 발표 - 공공기관 선진화 추진계획에 따라 국내 일부 공항의 경영권을 매각하는 방식으로 민영화를 추진하겠다고 발표함
'08.08.29	김태환 제주도지사는 “제주도민들의 유일한 (연륙)교통수단이란 점을 내세워 제주도의 입장(제주공항 민영화 불가)을 반드시 관철 시키도록 하겠다”고 강조
'08.09.10	제주공항매각저지 제주도민 대책위원회 출범
'08.09.20	제주공항민영화 반대 결의 대회 개최
'08.10.26	제주공항민영화 추진관련 도의회 건의서 채택 - 정부에 제주공항민영화논의 중단 요청

자료: 제주특별자치도 교통항공정책과, 제주 신공항 건설추진 일자를 근거로 필자가 정리

제3절 찬반논쟁

공기업의 민영화는 1980년대 이후 OECD 국가들을 중심으로 진행되어 온 세계적인 추세이다. 민영화는 창의성을 발휘할 인센티브를 제공하며 따라서 국민총생산(GDP)과 경제성장률을 높이는 데 기여하는 것으로 입증되고 있다. 우리나라에서도 글로벌 기업으로 거듭난 포스코와 담수화사업부문 세계 1위로 도약한 두산중공업 사례에서 민영화의 긍정적 효과를 확인할 수 있다.

그러나 지금의 이 시점에서 공공부문 개혁을 위한 최우선적인 선택이 꼭 민영화에어야 하는가에 대한 신중한 검토가 요구되고 있다. 더욱이 현 정부는 전반적으로 준비가 부족한 상태에서 민영화를 서두르는 듯한 인상을 주

고 있으며 체계적이고 제도적인 시스템 구축을 위해 좀 더 철저한 사전 준비 작업이 필요할 것이라는 느낌을 주고 있다.

아마도 2007년에 마무리된 일본 우정공사 민영화가 좋은 사례가 될 것이다. 2002년 일본 우정성이 우정공사로 재편된 후 완전 민영화하는 데 5년이 소요되었다. 개혁 과정에서 공기업 임원 등 이해관계자들과 대립을 극복하기 위해 우정 민영화담당 장관직을 신설하여 총리 직할체제로 민영화를 주도하였다. 무엇보다도 국민의 이해와 적극적인 지원을 얻기 위해 국민들과 상시적인 의견교환의 장을 마련하였고, 관련사항을 결정하기 전에 반드시 이해관계자에게 이를 통보하고 공개함으로써 투명한 의사결정 시스템이 확보되도록 하였다.

우리에게도 정부의 민영화 추진이 계획대로 진행되는 데에는 국민적 공감대 형성이 관건이다. 민영화에 대한 당위성은 이미 전 세계적으로 공통된 인식 중의 하나가 되었다고 하나, 우리 내부에서는 아직도 민영화가 서민생활의 안정에 도움이 되지 않으며 공공서비스의 질 하락과 요금 인상으로 귀착된다고 걱정하는 분위기가 존재하고 있다. 또한 공공기관의 사유화로 인해 발생할 이윤은 몇몇 특권층의 몫일 뿐 국민 전체의 혜택으로 돌아가는 것이 아니라고 믿고 있는 계층도 있다. 앞으로 일어날 노동계와의 충돌은 불 보듯 뻔하다.

그러기에 정부는 민영화 공약을 빨리 구체화해야 한다는 성과주의에 빠져 강성노조가 포진하고 있는 공기업 민영화에 입체적 대응을 소홀히해서는 안된다. 최근의 쇠고기 파문에서 보듯이 국민들과의 '소통 부재'가 얼마나 큰 문제를 야기하는가를 교훈삼아 여론을 충분히 듣고 조율작업을 충분히 하는 것이 중요하다.

작은 정부의 실현을 위한 공공부문 개혁에는 민영화만이 능사가 아니며 만병통치약은 결코 아니다. 공공부문의 효율성을 높이는 데에는 다양한 정책수단이 존재하고 있으며 시장테스트 등 관민협동에 의한 공공서비스의 민간 개방을 확대함으로써 소기의 목적을 달성할 수 있다.

공공기관 모두가 민영화 대상이 되는 것은 아니다. 민영화 대상이 될 수 없는 공기업에 대해서는 내부적 경영혁신이 일어나야 하겠다. 그런데 공공

의 이익보다는 기관구성원의 이익이 우선시되는 기업환경에서 자생적 변화를 기대하기 어렵다. 정부의 관리·감독이 중층적으로 구축되어 있으나 이것도 별 효능이 없다. 따라서 공공부문 개혁의 진정한 해법은 공기업 사장에 어떤 사람이 임명되느냐에서 찾을 수밖에 없다. 사장의 개혁 리더십과 CEO로서의 관리능력을 통해 공기업을 변화시키는 것이 가장는 기적의 방법이라 하겠다. 이러한 점에서 사장 임명권을 가진 정부의 책임이 막중하다.

사장을 임명하는 과정에서 철저한 객관적 검증절차가 요구된다. 현재처럼 표면적으로는 사장추천위원회를 통해 능력이 입증된 후보를 추천하도록 하면서 실제 내면적으로는 코드 인사를 내려 보내는 식이 되어서는 안된다. 정부의 의지가 무엇보다 중요하다.

정부의 변화와 개혁에 능동적으로 대응할 수 있는 능력 있는 인사가 선임되도록 노력해야 한다. 선임된 사장은 내부의 구조 개혁을 단행하고 공정한 인사혁신을 통해 열심히 일하지 않으면 자리를 보전할 수 없다는 인식을 심어줘야 한다. 이것이 바로 공기업이 '주인의식'을 갖는 길이다.

1) 찬성입장: 정부

공기업의 민영화라는 것은 기존 공기업의 비효율적이고 능동적이지 못한 서비스를 개선시키기 위하여 민간 CEO와 민간 자본의 힘을 빌려서 그것을 고친다는 목적을 두고 있다. 이러한 맥락에 의해 정부는 한국공항공사가 지방의 14개 공항을 일괄 독점운영하면서 운영의 효율성 및 서비스 개선이 미흡해 적자공항의 결손분이 김포·제주 등 흑자공항 수익으로 충당됨에 따라 경영개선이 이뤄지지 않고 운영 면에서 비효율적이라고 판단함에 따라 민간 경영방식 도입을 통한 지방공항의 경쟁체제를 유도하겠다는 입장으로 경쟁을 통한 공항운영의 효율성 및 서비스 개선을 위하여 2차 공기업 선진화 방안 중 하나로 일부 국내 공항 중 1~2개 공항의 경영권을 민간에 매각하겠다고 발표했다.¹⁵⁾

현재 정부의 2단계 공기업 선진화 추진계획 발표에 인천국제공항이 포함

15) 기획재정부 보도자료, "2차 선진화 계획".

됨이 알려짐에 따라 그에 대한 찬반 논란이 뜨겁다. 인천국제공항의 지분 일부를 외국에 매각하는 것을 주 내용으로 하는 정부의 '인천국제공항선진화방안'에 대해 일부에서는 경영효율화와 세금낭비를 막기 위해서 반드시 필요한 조치라는 찬성의견을 펼치고 있다.

'지방공항 활성화 및 동북아 허브공항 도약을 위한 공항운영체계 개선방안'을 주제로 개최한 공개 토론회에서 정부 측을 대변한 입장에서는 인천공항 민영화 추진이유로 세계적으로 공항에 민간자본의 참여가 확대되고 있는 추세에 있다는 점과 함께 인천공항의 낮은 환승률·비항공부문 수익, 적은 항공 노선수를 개선하고 3단계 시설 재원 마련 등을 위해 지분 49% 매각 및 위탁 경영을 통한 인천공항 민영화를 추진 중이라고 설명했다.

국회 국토해양위의 인천국제공항공사와 한국공항공사에 대한 국정감사에서도 인천국제공항 민영화 문제에 대해 한나라당 운영 의원은 인천국제공항공사는 개항 이전부터 민영화를 약속해온 만큼 조속한 민영화를 통해 효율적인 경영으로 기업 가치를 극대화해야 한다고 발언함에 따라 민영화 찬성입장을 밝히기도 했다.¹⁶⁾

운영 의원은 특히 인천국제공항공사법도 공사 출범 시 국내외 민간자본을 적극 유치하고 공항의 관리와 운영에 있어 민간 경영기법을 도입해 효율적인 경영을 도모한다고 규정하고 있다는 근거를 들기도 하였다.

이를 통하여 정부는 보다 나은 서비스와 그동안 가깝 공항이나 항공사에서 일어나는 불편 사항 등을 효율적으로 처리할 수 있도록 하는 것은 물론 항공사가 직접적으로 끼어들기 때문에 민영화의 여파로 가격이 비싸지겠지만 비싸진 만큼 좋은 서비스를 보장받을 수 있다는 장점을 들고 있다. 많은 선진국에서는 오래 전부터 공기업의 비효율성과 방만한 운영을 해결하기 위하여 민영화를 추진하여 왔다. 공기업이 민영화되면 공익성이 저해될 것이라는 우려가 있지만 정부의 감시기능만 잘 작동되면 공익성은 충분히 보호될 수 있다. 즉, 공기업의 경우엔 정부가 보호막이 되었지만 민영화가 이루어질 경우 정부는 더 이상 보호막이 아닌 감시의 주체가 될 것이다.¹⁷⁾

16) Ibid.,

17) 박영희 외, *공기업론* (서울: 다산출판사, 2008), pp. 261-262

제주도는 기획재정부 장관과 제2차관 면담 등을 통해 확인한 결과, 확정된 사안은 아니지만 제주관광발전을 위해 제주국제공항 민영화 검토단계에 있다는 것을 확인하였으나, 제주관광발전을 위해 제주국제공항이 왜 민영화가 필요한지에 대한 구체적인 내용은 공개되지 않았다.¹⁸⁾

2) 반대 입장

제주도는 섬이라는 지리적 특수성으로 인해 다른 지역과는 달리 연륙교통수단으로 항공교통에 절대적으로 의존(91%이상, 2007년 1230만명)해야 하는 상황으로 내륙의 고속도로나 철도 등과 같은 대중교통시설처럼 운영의 효율성보다 고도의 공공성 유지가 더욱 중요하다. 그리고 제주의 항공 교통 분담율은 제주가 섬이라는 특수성 때문에 91%이상이다. 이런 현실에서 제주공항을 민간에게 넘긴다는 것은 결국 제주의 발을 민간 기업이 독점할 수 있도록 정부가 허용하겠다는 것과 마찬가지로 제주도민 입장에서는 헌법에 보장된 기본권인 '이동권'을 제한할 수 있는 조치로 도민의 거주이전의 자유까지도 침해한다고 본다.

제주도도 '제주국제공항 민영화 관련 검토'란 긴급 자료를 통해 제주에서 공항은 육지부의 고속도로, 철도 등과 같은 대중교통시설을 넘어 선택의 여지가 없는 유일한 연륙교통수단이자, 주민 생계와 직결돼 있는 지역 핵심기간산업이며, 이동권 보장 등 고도의 공동성이 요구되는 시설이라며 제주공항을 민영화 할 경우 헌법에 보장된 기본권 침해에서부터 소외의식까지 포함해 주민저항이 일어날 수 있다고 즉각적인 반대 입장을 밝혔다.¹⁾

이처럼 공항 민영화로 가장 우려되는 부문은 공항이용료(승객부담)인상, 공항사용료(항공사부담)인상 및 서비스 품질저하, 안전성 문제다. 대표적인 민영화 공항인 시드니 공항은 1년 주차료가 1600만원에 달하고, 민영화를 도입하자 항공사의 시설사용료 250%인상을 추진했다. 또 공항수익의 75%를 경영진 이익으로 귀속하면서 시설 재투자에도 소홀한 실정이다. 아테네 공항

18) 제주특별자치도, 제주국제공항 민영화 재검토 건의.

1) 제주특별자치도, 신공항건설 관련 참고자료, pp.3-6.

은 민영화 후 시설사용료를 500% 인상했고, 인도 뭍바이 공항은 운영적자가 지속되면서 여객증가율이 2006년 23.4%, 지난해 19.4% 감소하는 등의 역효과를 낳고 있다.

제주공항이 민영화되면 이용료와 사용료가 민간공항 수준으로 급등할 가능성이 높다. 항공부담율이 91%를 차지하는 제주공항이 민영화되면 도민과 관광객의 항공이용 부담이 증가할 수밖에 없다. 또 제주여행비용 상승에 따른 관광객 감소와 항공물류비 증가 등으로 제주경제가 막대한 피해를 입을 것으로 우려된다.

항공운영시스템 이원화에 따른 안전성과 보안성 문제, 수익을 위한 영업에 다른 이용객 서비스 품질 저하와 안정부문 투자 뒷전 등의 공공기능 저하의 우려도 제기되고 있다.

2008년 9월 24일 한나라당 제주도당 주최 열린 '공항 민영화관련 정책 토론회'에서 제주도 고경실 문화관광교통국장은 제주공항이 민영화 될 경우 이윤추구 논리에 의해 공항시설의 사용료 및 임대료 등 각종 물류비용의 상승으로 도민과 관광객 등에게 부담으로 작용해 지역경제에 부정적 영향을 발생시킨다고 지적했다. 이어 제주공항 순이익이 지난해 280억원에 이르고 있다²⁾며 현재 8% 임대료에서 국제수준인 20~30%로 인상된다면 관광경쟁력은 더욱 취약할 뿐만 아니라 수익성에 치중한다면 결국 국제공항이 동네슈퍼로 전락할 것이라고 우려했다. 그리고 순수 수익비용만을 고려할 때 지난 3년간 평균 236억원의 흑자가 발생되고 있으나 공항확장 등 시설투자비 등을 고려 할 경우 향후 3년간 연평균 683억원의 손실이 발생한다며 국가에서 공항개발중장기종합계획에 의거 국비 투자분 2600억원에 달하는 비용 조달이 불투명하므로 공항발전이 정체될 수 있다고 주장했다. 이날 한국항공정책연구회 허 중 박사도 공항이 민영화되면 대규모 투자는 정부가 한다지만 시설투자가 잘 될지 의문이라며 특히 제주의 개발을 위해 써야 할 정부의 돈이 공항으로 빠져나가는 결과를 초래할 것이라고 강조했다.³⁾

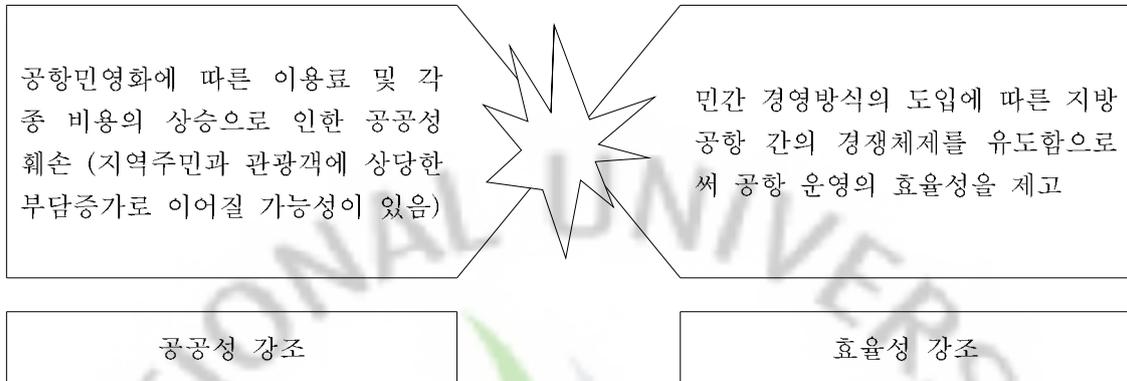
2) Ibid.,

3) Ibid.,

뿐만 아니라 제주도 입장에서 제주국제공항이 민영화 된다는 것은, 현재 제주가 꿈꾸고 있는 제2공항(또는 신공항)이 물거품 된다는 이야기나 마찬가지로 받아들여진다. 제주공항을 민영화하려면 제주공항을 매입하려는 기업에게 장사가 될 수 있도록, 즉 제주공항을 통해 돈을 벌 수 있도록 해야 하는데, 그렇게 하기 위해서는 제주공항을 독점적으로 이용할 수 있도록 해야 한다. 즉 정부가 제주공항을 ‘민영화’대상으로 검토하는 자체부터가 제2공항(신공항)을 건설하지 않기로 내부 결정을 했다는 것과 마찬가지로 말이다. 이명박 대통령이 제주 산남지역에 제2공항을 건설하겠다는 공약을 뒤집어 ‘24시간운항’ 후 그 때가서 제2공항을 검토해보자는 이른바 ‘유보론’도 결국은 제주공항을 민영화하기 위한 명석 깔기가 아니냐는 의혹도 제기되고 있다. ‘제주공항 24시간운항’은 실효성 논란과 함께 소음 등의 엄청난 문제도 산재해 있다. 여기에 특정 공항만 민간 기업이 운영할 경우 항공 산업 특성에 따라 기술교류가 부족해 공항 안전성에도 영향을 줄 것이라는 우려도 제기되고 있다. 즉 공항을 인수한 사기업의 이윤추구는 공항이용료와 시설이용료의 인상을 가져올 것이고 이는 곧 항공요금 인상과 물류비 증가로 이어지며 각각 제주관광산업 발전에 걸림돌로 작용함과 동시에 수출 농·어업인에 막대한 피해로 이어져 제주경제를 파탄시키는 원인으로 작용할 것 이란 분석을 내놓고 있는 것이다. 뿐만 아니라 최대한의 수익성을 위해서 공항을 인수한 민간 기업은 시설투자를 기피 할 것이고 제주공항확장공사를 중단하거나 축소하여 공항을 이용하는 승객의 안전에 위협요소로 작용할 것 이라는 전망이다.

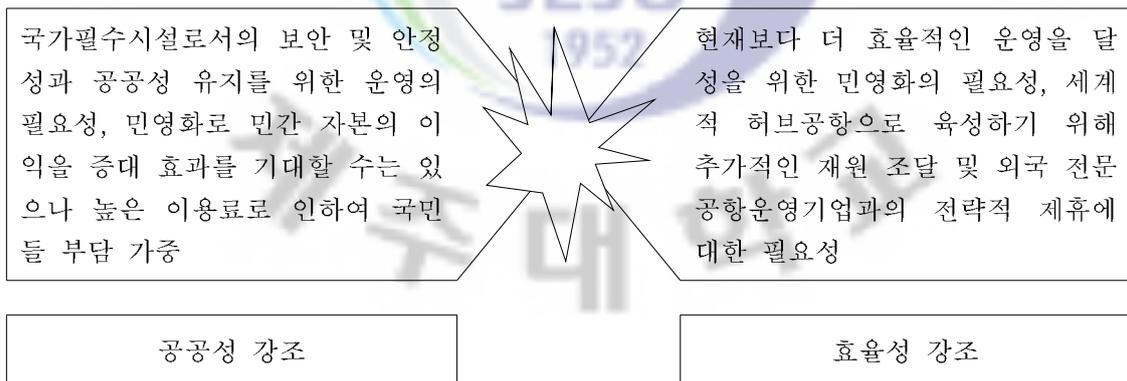
이러한 찬반논리의 기저에는 공공성과 효율성이 있다. 이러한 두가지의 이념은 한국 사회의 분쟁과 갈등을 관통하는 것이다. 대부분의 국립공항의 민영화에 대한 갈등은 한국공항공사의 전국 공항 일괄독점으로 인하여 운영의 효율성 및 서비스 개선이 미흡하다는 것이다. 이를 도식하면 아래와 같다.

<표-13> 공공성과 효율성의 충돌-1



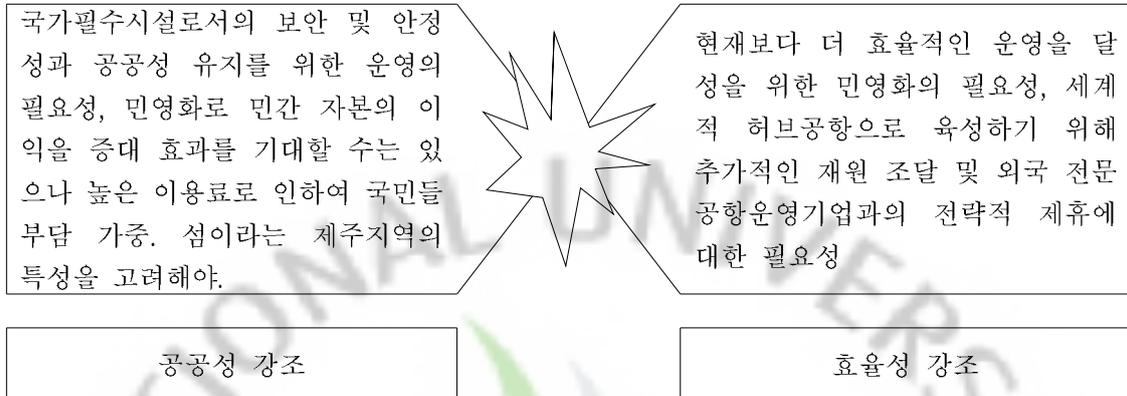
이러한 도식을 민영화의 대표적인 사례로 지적되고 있는 인천국제공항의 적용시켜 보면, 갈등 발생 배경은 경영 효율성의 제고 및 산업발전의 측면에서의 긍정적 효과를 강조하는 입장과 공공서비스 질의 저하 및 이용료 증가 등에 따른 공공성 훼손 측면에서의 부정적 효과를 강조하는 입장의 대치하고 있는 것이다.

<표-14> 공공성과 효율성의 충돌-2



마찬가지로 제주 국제공항에 적용해보면, 공공성을 강조해야 한다는 것이다.

<표-15> 공공성과 효율성의 충돌-3



공공성과 효율성 간의 갈등 해결 방안 모색으로는 두 가지가 있을 수 있다. 첫 번째로는 상충된 가치라고 할 수 있는 형평·정의로서의 공공성과 수익성(효율성)이다. 이를 위해서 비항공 부문에 대한 수익성 강화와 항공 부문에 대한 공공성 강화의 분리, 부분적 민영화, 공항이용자의 특성에 따른 차별적 운영 관리(단순 관광객-상시 이용주민) 등이다. 두 번째로는 다수의 이익 및 공익과 개별 공항의 기업성 제고로서, 공항 시설 투자 확대를 위한 사전적 기금의 조성, 인근 공항 이용 가능성 확대를 통한 대체 공항 이용의 신뢰성 확대 등이다.

제4장 사례연구: 해외공항의 운영 및 시사점

제1절 미국

공항 분류체계를 보면, 미국은 1982년 공항 및 항로 개선법(AAIA, Airport and Airway Improvement Act)에 따라 국가통합공항계획(NPIAS, National Plan of Integrated Airport System)¹⁾을 수립하여 공항을 시스템으로 계획·관리하고 있다.

NPIAS에서는 <그림1>과 같이 상용공항(commercial service airport), 지원공항(reliever airport), 일반공항(general aviation airport)으로 분류하고 있으며, NPIAS에 속하는 공항은 연방재원을 지원받을 수 있다. NPIAS에 속하지 않는 공항은 주로 개인소유의 소규모 공항이 대부분이다.

<그림-1> 미국의 공항체계



이와 관련된 공항 개발체계이다.²⁾

1) FAA, *National Plan of Integrated Airport Systems*, 2001~2005.

2) AAAE(2004)

미국의 공항개발 및 운영계획은 국가정책 목표에 부합하도록 연방정부, 주 정부, 지방정부가 수립한다. 연방정부(federal government)는 안전하고 효율적인 공항 육성을 목적으로 NPIAS를 수립하고, 이를 기본 틀로 해서 국가의 전체적인 공항개발을 계획한다. 일반적으로 국가의 이익을 위해 일반 대중에게 개방되는 공항이 NPIAS에 포함되며, NPIAS에 포함된 공항만이 연방정부로부터 AIP(Airport Improvement Program) 재정 지원을 받을 수 있다. 주정부(state government) 차원에서의 공항개발계획은 기존공항의 위치나 특성에 맞게 확장이나 신설을 계획하며, 주 교통국(State Department of Transportation)이나 SPO(State Planning Organization)에서 이루어진다. 주 공항개발계획은 현재와 미래의 공항개발에 대한 세부적인 추진계획과 재원 조달방안에 관한 계획이며, 주의 경제성장, 운송산업, 토지이용계획 및 환경영향 등의 포괄적인 내용을 포함한다.

지역/광역 정부(metropolitan government)이다. 지역 및 광역 공항계획은 대도시 차원에서의 발전 가능한 공항을 지정하여 통합네트워크 구축에 필요한 항공정책이나 공항계획을 포함한다. 이 계획은 주로 항공운항이 복잡한 대도시 지역의 항공수요를 감당하기 위해 주정부의 계획과 연관되어지며 주로 MPO(Metropolitan Planning Organization)에서 이루어진다.

공항별 기본계획(AMP, Airport Master Plans)이다. AMP는 공항개발계획에 있어 가장 실제적이며 기본이 되는 계획이다. AMP는 각 공항의 운영자가 계획하며, 장기적이고 자세한 공항개발계획이 서술되어져 있다. AMP는 지역 계획 및 주정부 계획과 상호 유기적인 관계를 가진다. AMP 수립절차는 공항조사(airport requirement), 부지선정, 공항계획, 재정계획 등으로 이루어진다.

공항 운영체제이다. 2004년 현재 미국의 공항³⁾은 총 19,306개인데, 이 중에서 13,992개 정도가 개인과 회사에 의해 건설되어 대중에게 개방되지 않는 사유공항(private airports)이며, 나머지 5,314개 공항이 대중에게 개방되는 공용공항(public airports)이다.

공용공항들은 대부분 시와 군(city and county), 반독립 공단

3) 여기서 공항은 airports, heliports, stolports, seaplane bases를 포함한 개념임.

(semi-independent authority)에 의해 소유되며, 소수의 공항만이 주정부(state government)에 의해서 소유·운영되고 있다. 즉 연방정부가 아닌 시 또는 자치단체, 주정부가 소유하며, 전문적인 운영을 위해 공단 형태를 설립하여 운영을 실시하고 있는 추세이다.

중·대규모의 미국 공항들은 공공소유이지만 실제 운영에 있어서는 공항이용협정(airport use agreement)이라는 명목하에 항공사가 공항운영에 참여하고 있다. 즉 공항이용협정에 따라 교통처리 업무뿐만 아니라, 시설이용 및 재무에 대한 책임까지 항공사가 공동 부담하는 형태이다. 그러나 이러한 항공사의 공항운영 참여는 효율성 향상에는 도움을 줄 수 있으나, 안전성 확보의 문제가 대두되어 미국연방항공청은 공항의 건설과 운영에 공항운영 면허제도와 안전점검제도 등을 도입하여 상업적 목적 달성이 유발할 수 있는 안전 소홀을 예방하고 있다.

민영화 현황이다. 미국 주요 공항들은 주로 지방정부가 소유하고 운영하기 때문에 공항의 민영화는 연방정부보다는 지방정부로부터 시작되었다고 할 수 있다. 1980년대 후반 알바니 공항(Albany county airport)은 주와 연방정부의 보조금 감소로 인해 재정적 어려움에 처하면서 공항의 매각 또는 임대를 통해 재정적 수입을 올리고 시설의 확장과 현대화를 꾀하고자 처음으로 민영화를 시도하였다.

미국의 경우 '연방보조금의 수혜를 받는 공항들은 공항 사용자에게 공항수입을 공항의 운영과 발전을 위해서만 사용하여야 한다'는 FAA의 보조금수혜조건이 있다. 연방정부는 공항이 민영화가 되면 보조금이 이러한 목적 이외의 곳에 사용되어질 것이라는 이유와 공항이 갖는 공공성과 교통시스템의 국가적 체계성 유지 등을 이유로 민영화를 반대하였다.

그러나 1992년 연방정부 보조금의 환불을 통해 보조금 수혜조건에서 자유로울 수 있게 함으로써 주와 지방정부의 기반시설 민영화를 촉진하기 위한 움직임이 시작되었다. 미 의회는 민영화의 장단점을 분석한 후, 1996년 연방항공재승인법안(Federal Aviation Reauthorization Act)의 한 부분으로서 공항민영화 시범사업을 실시하였다. 이에 따라 1996년 10월 미 교통부는 다섯 개 공항에 대하여 민영화를 추진하는 근거를 마련하였으며 시범사업의

전제조건으로 공항이 민영화가 되어도 공항안전 및 보안이 최고 수준으로 유지될 수 있어야 한다는 방침을 제정하였다.⁴⁾

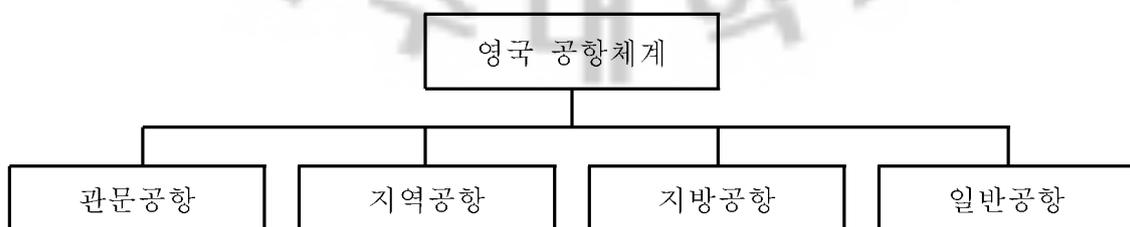
미국에서 준민간(quasi-private) 프로젝트로 새로운 민영공항이 건설된 사례는 1989년 Perot 그룹과 Forth Worth 시에 의해 개발된 Alliance 공항으로, 격납고, 유류 배급 시스템, 호텔 등과 같은 설비는 민간 재원에 의해 조달되었다. 이러한 재원의 장점은 자치단체의 자본 지출에 대한 부담을 경감시켜 주는 것이다.

또한 공항운영의 효율화와 상업활동 강화를 통한 수익증대를 위하여 터미널 운영을 공항운영 전문회사에 위탁하는 사례도 있다. 예를 들어 Indianapolis airport와 Pittsburgh airport는 터미널 운영을 영국의 BAA에게 위탁하였다.

제2절 영국

공항 분류체계이다. 영국은 2004년 기준으로 약 145개의 공항이 있으며, 이들 중 약 40개의 주요공항이 런던과 주요 대도시 지역에 있다. 1978년 국가적 차원에서 공항 시스템 개선에 투자하기로 결정하고 공항시스템을 관문국제공항(gateway international airports), 지역공항(regional airports), 지방공항(local airports), 일반공항(general aviation airports) 등 네 가지로 분류하였다. 영국 공항들의 분류체계는 <그림-2>와 같다.

<그림-2> 영국의 공항체계



4) 건설교통부, 주요국의 항공교통체계 비교연구, 2004, pp. 107 - 108.

공항 개발체계이다. 영국에는 소수의 관문국제공항과 매우 많은 소규모 공항들이 곳곳에 산재해 있는데, 소규모 지방공항들이 대규모 관문공항으로의 교통흐름을 효과적으로 연결할 수 있도록 공항시스템을 개발해 가고 있다. 영국은 주요 공항들이 이미 민영화가 되었기 때문에 공항개발계획은 정부단위가 아닌 민간사업자가 경제성 분석을 통해 수립하고 정부는 이를 심의하는 형태로 되어 있다.

공항 운영체계이다. 1966년 BAA(British Airports Authority)가 설립되면서 대부분의 중·대규모 공항들을 지방정부 또는 중앙정부 산하의 공단인 BAA가 소유·운영하였다. 1987년에는 BAA가 BAA plc.로 민영화됨에 따라 Heathrow, Gatwick, Stansted, Southampton, Glasgow, Edinburgh 그리고 Aberdeen의 7개 공항을 소유·운영하고 있다. 또한 BAA plc.는 미국의 Pittsburgh 공항과 Indianapolis 공항의 민영화에도 참가하여 양 공항을 성공적으로 운영하고 있다.

BAA plc.가 소유하는 공항 외에 다른 공항들은 주로 지방정부가 소유·운영하는데, 최근에는 Birmingham, Bristol 공항 등 지방정부가 운영하였던 다수의 공항이 민영화되면서 지방정부의 역할이 감소되는 추세이다. 하지만 아직도 Newcastle, Leeds/Bradford 공항 등의 경우 지방정부가 소유·운영하고 있다.

영국은 이러한 민영화를 통해 공항개발과 운영의 효율성 극대화를 유도하고 있으며, 정부는 이러한 효과가 극대화될 수 있도록 최소한의 가격 및 안전규제를 실시하고 있다. 실제로, 영국 공항들은 민영화 이후 비항공수입이 높아지면서 새로운 수입원을 발굴하기가 쉬워졌고 효율성도 높아졌기 때문에 런던공항의 공항이용료는 유럽의 다른 국가들에 비해 매우 낮은 편이다.

민영화 현황이다. 영국은 세계에서 공항의 민영화가 가장 먼저 이루어진 국가이며, 현재도 계속 추진되고 있다. 영국의 경우 민영화의 기본적인 정의에 가장 가까운 방식인 주식 매각을 통한 민영화를 추진하고 있다.

1986년 대처 정부는 생산성 향상을 위한 탈국가화라는 정치적 목적을 실

행하기 위해 백만 파운드 이상의 수입을 달성하는 공항들을 민간회사 소유 형태로 전환하는 정책을 추진하였다. 또한 1987년에는 급증하는 항공수요에 효과적으로 대처하기 위해 영국의 7개 국제공항을 소유하고 있던 중앙정부 산하 공단인 BAA를 런던 주식시장을 통해 민간에 완전히 매각함으로써 민영화를 실현하였다.

공항의 민영화는 운영 효율성 달성과 정부의 재정부담 완화를 목적으로 단행되었는데, 교통시설로서 공항이 갖는 공공성과 독점적 지위 남용에 의한 폐해 방지를 위해 정부 차원에서 대책을 수립하여 실행하고 있다.

제3절 일 본

공항 분류체계이다. 일본은 공항의 기능과 설치·관리자에 따라 제1종 공항, 제2종 공항, 제3종 공항, 공용비행장, 기타비행장 등으로 분류하여 관리하며, 이들 공항의 분류체계는 <그림-4>와 같다.

<그림-3> 일본의 공항체계



공항 개발체계이다. 일본의 공항개발계획은 크게 중앙정부와 지방정부에 의해 수행되고, 중앙정부는 공항정비 5개년 계획에 의거하여 전체적인 공항 개발을 시행하며, 지방정부는 이 계획의 정비대상이 되도록 지방정부 차원의 공항계획을 수립하여 중앙정부에 제출한다. 지방정부의 계획이 공항정비 5개년 계획에 포함되면 공항정비특별회계로부터 공항정비사업비를 지원받을 수 있다.

공항 운영체계이다. 중앙정부는 공항을 크게 수도권 거점공항, 간사이권

거점공항, 중부권 거점공항, 일반 공항 등으로 구분하여 운영하고 있다.

최근 설립된 일본의 주요 공항들은 민관합작투자형태의 주식회사이며, 이외의 공항들 중 대규모 공항들은 국토교통성 소속이고 소규모 지방공항들은 지방이 소유·운영하고 있다. 공항 소유주체가 다양하기 때문에 공항건설 및 운영에 있어 지방자치단체 외에도 민간의 개입을 원활히 유도하고 있다.

제1종 공항 중 하네다국제공항과 오사카국제공항은 국토교통성이 소유 및 운영을 담당하고, 최근에 개항된 공항 중 나리타국제공항은 국토교통성 산하의 독립적인 공단이 운영하고, 간사이국제공항과 중부국제공항은 민간 자본과 합작 투자된 주식회사 형태로 운영되고 있다. 제2종 공항은 주요 국내 노선을 운항하는 공항을 의미하는데, 궁극적인 소유주체는 국토교통성이며, 운영은 국토교통성과 지방공공단체가 공동으로 담당한다. 제3종 공항은 지방의 항공운송수요에 대응하기 위해 필요한 공항을 의미하는 일본 전역에 산재해 있고 소유 및 운영주체 대부분이 지방공공단체이다.

기타공항은 방위청장관, 미군, 지방공공단체, 민간 등이 설치·관리하는 소규모 공항으로 공용으로 사용될 수 있는 공항도 있고, 공용 사용이 제한되는 공항도 있다.

민영화 현황이다. 2002년 9월 교통정책심의회 항공분과에서는 공항정비와 운영의 효율화 및 투명성 향상에 관한 대책으로 공항민영화가 효과적인 수단이며 향후 나아갈 방향이라고 결론지었다. 이 회의에서 “국제거점공항에 대해서는 경영을 보다 합리화, 효율화하고 이용자 편리향상 등을 도모하기 위해서 공항경영의 완전민영화를 목표로 한다”는 방안을 제시하였다. 이에 따라 일본도 공항민영화를 지속적으로 추진하고 있으며, 민관합작투자형태의 반(semi)민영화 공항들의 경우도 장기적으로 완전민영화를 목표로 진행 중에 있다.

제4절 중 국

공항 분류체계이다. 제10차 공항개발 계획에서 공항 네트워크 규모에 의한 공항위계는 4종류로 구분된다. 대규모 허브공항으로는 북경, 상해, 광주

공항 등이 있으며, 그 외 중규모 허브공항, 간성공항, 지선공항 등의 구성은 <표-16>와 같다.

<표 -16> 중국공항 네트워크 구분

구분	공항 규모	대상공항
Category1	대규모 허브공항 (3개 아시아-태평양 허브)	북경, 상해, 광주
Category2	중규모 허브공항 (6개 지역허브)	심양, 무한, 청도, 곤명, 시안, 우루무치
Category3	간선공항 (주요 대형 항공사 취항 공항)	지역허브와 지선공항을 연결하는 공항
Category4	지선공항 (약 101개 대체공항)	중국 서역개발에 포함되는 서부지역 공항

자료: China airport development tenth Five-year plan(2001~2005)

공항 개발체계이다. 중국의 공항 개발체계는 1978년 이후부터 군사부문에 있어서 관리하던 민항을 국무원 관리 체계로 바꾸면서 기업화, 현대화의 궤도를 걷기 시작하였다. 공항 개발단계는 크게 제1기간(1978~1987년), 제2기간(1987~1997년), 제3기간(1997~현재)으로 나뉜다.

제1기간에는 군사적 필요에 따른 지휘체계를 개혁하여 경제적 개념을 도입하기 시작하였다. 이 시기에는 생산력 발전에 주력하여 총 수송량이 1978년의 2.9억 톤·km에서 1987년의 20억 톤·km로 증가하였고, 전 세계 제37위에서 17위로 상승하였지만 계획경제의 시기여서 정부와 기업의 합일체제와 시장경제가 제대로 조화를 이루지는 못했다.

제2기간에는 1987년 정부와 기업의 분리 및 정부기구의 간소화와 권한 축소 원칙에 따라 정부 규제기관과 공항 및 항공사의 분리를 시작하였다.

제3기간에는 중국경제가 발전기로부터 성숙기로 들어서고 경제발전의 형태도 속도형에서 효율형으로 바뀔에 따라 공항체계도 중대한 개혁 및 형태 변화에 직면하게 되었다.

공항 운영체계이다. 1987년 이전까지 중국의 공항들은 CAAC(Civil Aviation Administration of China)에 의해 운영되었다. 1987년부터 2단계 항공개혁이 시작되면서 공항운영을 항공사 경영으로부터 분리하고 이를 지방화 하여 공항 당국에게 의사결정권을 주고 스스로 경영에 대한 책임을 지도록 하였다. 1988년 CAAC는 하문경제특구의 공항을 지방정부에게 이전하고 운영을 맡겼으며, 이후 수년 동안 다른 공항들도 점차 지방화 되어 새로 개항하는 공항들은 처음부터 지방정부가 운영을 담당하는 추세이다.

민영화 현황이다.⁵⁾ 상해의 홍차오공항, 푸둥공항, 베이징의 수도공항, 광주의 백운공항을 포함한 중국의 14개 공항은 공사화되었다. 또한 지우장공항은 중국에서 최초로 민간에 임대된 공항으로 2001년 6월 새롭게 설립된 지우장루산 공항회사에 20년간 임대 계약되었다. 2001년 말부터 상동항공사는 20년 계약으로 웨이광공항과 린이공항을 운영하고 있다. 뿐만 아니라 우이산공항도 2002년 3월부터 샤먼항공개발회사와 우이산 민간항공회사간의 결합벤처에 의해 운영되고 있다.

중국은 이와 같이 공항의 지방화를 통해 공항건설 및 운영에 대한 지방정부의 참여 비중을 높임으로써 중앙정부의 부담을 줄이고 공항운영 재정을 개선하고 있다. 나아가 외국자본과 민간자본을 유도함으로써 민영화를 시도하고 있는 단계이다.

제5절 해외공항 운영사례의 시사점

앞서 살펴본 바와 같이 해외공항들은 전반적으로 공항개발계획 및 운영에 있어 중앙정부에 의한 투자와 지방정부에 의한 공항투자가 상호협조·보완적인 관계이다.

미국의 경우는 시나 지방자치단체에서 공항을 운영하는 것이 대부분이다. 즉, 공항을 중앙정부가 통제하는 경우는 거의 없으며 지방자치단체에 의한 소유 및 관리가 이루어지거나, 또는 다양한 방법으로 민간 참여를 시도하여 공익성을 유지하는 범위 내에서 이용자들에게 다양한 서비스를 적정

5) Ibid., pp. 151-154.

가격에 제공하여 수익을 올리는 기업경영의 개념을 도입하고 있다.

영국의 경우는 대부분의 대형 공항이 BAA plc.에 의해 소유·운영되고 나머지 공항들은 지방자치단체에서 관리·운영하며, 지방자치단체가 공항 운영에 대한 책임을 지고 있다. 일본의 경우도 소규모 공항은 지방자치단체가 운영하고 있으며, 재원조달은 지방자치단체와 중앙정부가 분담하는 형태이다. 아직 민영화의 큰 움직임은 보이지 않으나 신설되는 공항의 경우 민간 자본을 도입해서 운영의 효율성을 높이고 있다. 중국도 지방자치단체가 공항운영에 참여하고 있으며, 항공사와 협동벤처형식의 공항운영형태가 존재한다.

이와 같이 지방정부가 공항의 소유권을 갖거나 관리를 책임지는 이유로는 공항의 발전이 공항이 속한 지역의 발전과 밀접한 관계를 갖고 있고, 중앙정부의 재정적 부담을 완화할 수 있기 때문이라고 해석된다. 또한 공항운영에 민간을 참여시키거나 지분의 일부 또는 전부를 민간에 매각하는 공항 민영화는 공항 개발에 소요되는 자본을 민간에서 조달함으로써 공공자본의 한계성을 극복하고 운영에 있어서 경제적 효율성을 달성하고자 하는 데 있다.

그러나 효율성 향상을 위한 민영화에는 여러 가지 위험이 따를 수 있으므로 민영화 이전에 다음과 같은 문제들이 선행 검토되어야 한다.

첫째, 안전에 관한 문제이다. 민간기업은 비용절감에 의한 이윤 획득이 주요 목표이기 때문에 비용절감에 치우치다 보면 안전성 확보 문제를 소홀히 다룰 수 있다는 것이다. 국민의 생명과 재산의 보호를 책임진 정부는 안전 확보를 해치지 않는 범위에서 공항민영화를 수행해야 할 것이다.

둘째, 공공성의 문제이다. 공항은 공공시설로 건설된 경우가 대부분이므로 사적 이윤 추구보다는 공공의 편익을 위해 사용되어야 한다. 특히, 시설 사용을 요구하는 수요가 공급을 초과하는 경우 공항시설 이용허가는 공공의 목적이 무시되지 않는 범주 내에서 이루어져야 할 것이다.

셋째, 독점에 의한 폐해 문제이다. 공항은 자연적으로 독점의 지위에 있는 경우가 대부분이므로 민간이 공항을 운영할 경우, 공항사용료 결정 등에 독점적 지위를 악용할 우려가 있어, 이에 대한 대책 마련이 필요하다.

마지막으로 항공교통망이 국가 전체적인 측면에서 상호 보완적인 역할과 균형을 이루어야 하는데 개별 공항의 민영화는 이를 저해할 우려가 있다.

우리나라도 공항의 기능적, 지역적 상황을 고려하여 공항위계를 재정립해 안전하고 미래 항공수요를 충족시키는 경쟁력 있는 공항을 운영할 필요가 있다. 또한 운영적 측면에서 공항의 재정상태 및 지방자치단체의 의향에 기초를 둔 부분적인 지방자치단체의 공항운영 참여가 필요하며, 장기적으로는 공항을 민영화하는 방안을 고려할 필요가 있는 것으로 판단된다.

수익을 중시하는 민영화 공항은 인상이 어려운 항공료보다는 여객이용료를 대폭 인상하고 있다. 영국과 호주의 민영화 공항은 독점성을 활용하여 높은 여객이용료를 통한 이윤 확보에만 치중하고 있는 실정이다. 이에 대해서 각 정부는 별도기구를 설립하여 항공요금에 대한 규제 장치를 마련했음에도 불구하고 민간독점 피해 발생하고 있다. 예를 들면, 여객이용료가 영국의 히드로 공항은 공공부문 공항대비 약 6~7배이고, 호주의 시드니공항은 약 4~5배 높은 수준이다. 영국 정부는 히드로 공항 제5터미널 건설재원(86억불) 조달을 위해 여객 이용료 인상 한도인 5.5% 초과 인상을 허용함으로써 여객에게 시설투자비 전가하는 양상을 보이기도 했다. 공항서비스 면에서 민영화된 공항은 민영화되기 전에 비해 평가하락 하는 결과를 보인다. 이것은 민영화된 이후, 공항 효율성 제고 측면보다는 이윤추구에만 집착하여 서비스 부분에서의 투자를 축소하기 때문으로 판단된다.⁶⁾

6) 영국의 히드로 공항은 45위에서 민영화 이후 103위로 하락했고, 덴마크의 코펜하겐 공항은 1위에서 30위로 하락했다.

제5장 민영화 방안의 비판적 검토

제1절 공공성과 효율성의 조화

공항은 정치경제적 특성을 지닌다.¹⁾ 공항산업은 강한 성장 잠재력을 가지고 있다. 많은 주요 공항들은 다른 지역에 위치한 공항과 타 운송수단과는 다르게 제한된 경쟁을 하게 되어, 반 독점적으로 운영될 수 있어 투자자들에게는 공항만이 가질 수 있는 매력을 주는 경향이 있다. 공항 산업 내에 진입하는 데 매우 높은 장벽이 존재하며 공항 건설 시 대규모의 자금 투자가 요구되고 공항의 입지조건을 만족하기 위한 지정학적 어려움도 존재한다. 이런 요구 조건은 공항의 투자가치를 저하시키는 요인으로 작용되기도 한다. 공항 개발 및 운영에는 여러 형태의 정치적 논리와 같은 위험이 분명히 존재한다. 즉, 공항운영 및 개발에 대한 통제, 그리고 항공자유화나 전략적 제휴를 통한 광범위한 국가적 협조가 절실하다. 이러한 공항운영이 정치적으로 분리될 수 없음을 단면적으로 보여준다. 따라서 공항 운영이나 민영화의 추진에는 정부의 정치적인 또는 정책적인 방침이 필수적이다.²⁾

이러한 맥락에서 정부의 민영화 추진에 대한 고려는 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 공공적인 측면이다. ‘섬’이라는 지리적 특수성과 다른 지역과 달리 연륙교통수단으로 항공교통에 절대적으로 의존(91%이상, '07년 1,230만명)하고 있는 실정이다. 다른 육지지역의 내륙 고속도로·철도 등과 같은 지역의 대중교통시설과 동일한 것이다. 관광산업의 기본 인프라로서 주민생계와도 밀접한 지역의 핵심 기간시설로 고도의 공공성이 요구되고 있다. 소음피해지역 주민들에 대한 공공적 대책에 따른 주민저항 대응능력 상실이다.

1) 김연명·박진서, *지방공항 운영체계 개선방안 연구* (서울: 한국교통연구원, 2005), pp. 94-95.

2) Ibid.,

헌법에 보장된 국민의 자유로운 이동권을 제약할 수 있다는 것이다.

두 번째로는 경제적 측면을 고려해 볼 수 있다. 제주국제공항 순이익이 2007년도 280억원에 이르고 있다고 하나 내국인면세점 임대료 160억원 등 비행공 수익이 407억원에 이르고 있다. 현재 8% 임대료에서 국제수준인 20-30%로 인상된다면 관광 경쟁력은 더욱 취약할 뿐만 아니라 이렇게 수익성에 치중한다면 결국 국제공항이 동네슈퍼로 전락할 수 있다. 순수 수익비용만을 고려할 때 지난 3년간 평균 236억원의 흑자가 발생되고 있으나, 공항확장 등 시설 투자비 등을 고려할 경우 향후 3년간 연평균 683억원의 손실이 발생할 가능성이 높다. 오히려 이것은 국가에서 공항개발중장기종합계획에 의거 국비 투자분 2,600억원에 달하는 비용 조달이 불투명하므로 공항발전이 정체될 수 있다.

<표-17> 투자비 등을 포함한 제주공항 추정손익

(단위:억원)

구 분	'07	'08	'09	'10
당기손익전망	280	291	327	356
- 건설투자비	388	1,088	1,075	393
- 추가경비	-	156	156	156
민영화(분리)운영시 추정손익	△108	△953	△904	△193

- 투자비: 확장사업, 소음대책비, 정보화시스템 신설 등
- 추가경비: 항로시설관제비용, 정보시스템운영비, 교육훈련비 등

세 번째로는 도민정서적 측면이다. 투자 매각대금이 국가에서 환수됨으로써 수익성에 치중함에 따른 투자 소홀로 공항 이용객 불편은 물론 서비스 질 저하를 초래하고, - 투자업체 이익 환수에 치중한 나머지 공공성을 크게 훼손함으로써 도민들은 국가에서 작은 섬이기 때문에 버림받았다는 소외 의

식 팽배 우려된다. 이와 관련되어 노사갈등을 고려해 볼 수 있다. 이용객 또는 항공사 등 공항시설 이용회사들과 분쟁, 천재지변 등으로 인한 운항중단 문제 발생 시 정부 또는 지방자치단체 역할 한계이다. 민영화 시 사업비 부족 등으로 제주공항 확장사업 중단 및 신 공항 건설에도 악영향을 초래할 도민사회의 사기저하이다.

네번째로 공항의 독점성 문제이다. 제주 국제공항을 민영화할 경우 대규모 공기업을 인수할 수 있는 자본은 소수의 민간대기업으로 한정됨에 따라 소유의 집중화 현상으로 자연스러운 독점으로 연결되어 독점의 폐해가 우려된다. 정부통제 약화로 독점적 지위남용, 사용료인상 등 부작용을 낳은 영국의 경우를 교훈으로 삼을 필요가 있다. 제주 국제공항은 국가의 중요한 사회기반시설(SOC)로서 경제성보다 지역 균형발전과 주민편의 등 공익차원에서 운영되어야 하기 때문에 공항 민영화 이전에 제주국제공항 활성화 정책을 구체적이고, 실질적으로 추진하는 것이 바람직 할 것이다. 특히 제주국제공항은 국가발전과 지역발전의 거점공항으로 대형 국책 사업 성공을 위한 필수시설이므로 공공성 확보차원에서 민영화 추진은 신중하게 검토되어야 할 것이다.

마지막으로 지역 균형발전 차원의 국가 지원이다. 제주인 경우 도서지역이라는 지역적 특수성으로 내륙과의 연계 교통은 항공에 의존하는 실정이며, 국가적 프로젝트인 국제자유도시의 성공적 추진과 제주특별자치도의 완성을 위하여 내륙과 차별화 된 특별한 배려가 요구 된다. 내륙인 경우 국가에서 막대한 예산을 투입하여 고속도로, 고속철도 등을 시설하여 국민의 교통편의 및 국토의 효율적 이용과 지역 간 균형발전을 도모하고 있으나, 제주인 경우 '섬'이라는 지역적 특수성으로 인하여 민간 사업자인 항공사에 의존토록 방임하고 있는 실정이다. 제3차 공항개발 중장기 종합 계획상 제주공항은 거점(대형) 공항으로 우선 투자가 필요하다.

이에 대한 우려를 김연명과 허종은 다음과 같이 적고 있다. 기업의 속성상 이윤추구에 집중하게 되며, 독점적 지위를 이용한(경쟁이 없는 시장) 각종 공항시설사용료 및 영업장 임대료 인상, 공공시설 투자기피 및 지연 등으로 장기적으로 서비스 수준 저하이다.³⁾ 인도 뭄바이 공항사례를 보면, 인도

3) 영국 히드로 국제공항은 '90년대 초반 민영화이후 국제적으로 서비스가 최악이라는 평가를 받고 있다. 공항

동항공단('95설립, 126개 공항운영)에서 '06.3 공항운영 및 개발권을 민간에 매각했다. 지분구조는 민간(GVK회사컨소시엄) 74%, 인도동항공단 26%, 공항규모(07실적) : 여객 25백만명(인도전체에서 1위) 최근 현지 언론은 개발투자 지연과 업체선정의 문제점 부각(법정 소송가능성) 언급되고 있다. 지속적인 적자로 Duty Free Outlet 등 신규 투자지연이다. 적자보전과 투자비용 증당을 이유로 공항이용료 인상 요구를 하고 있다. 민영화 이후 운영적자 지속 및 여객증가율 감소 등인데, 효율성과 경쟁력 측면 모두 기대이하의 결과를 초래했다.⁴⁾

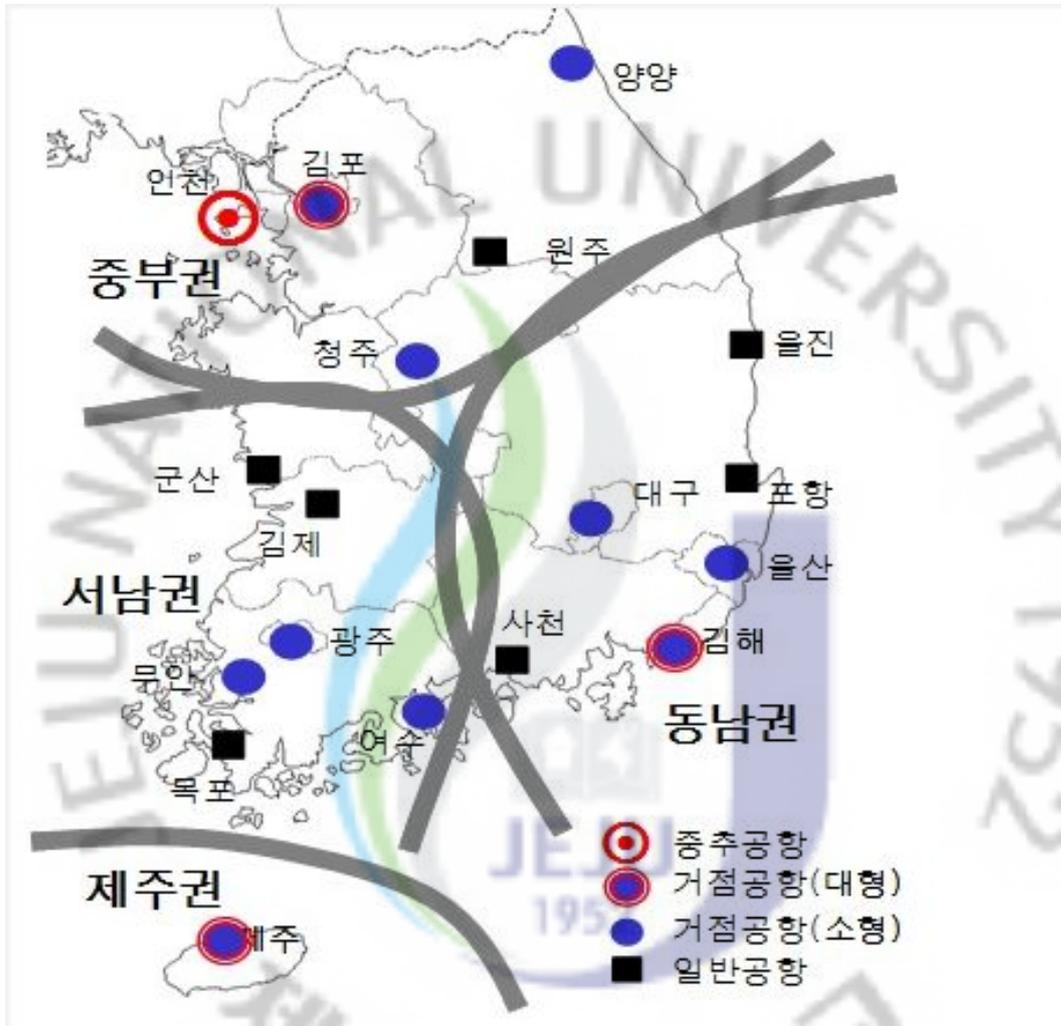
이러한 제주지역에서 벌어지고 있는 찬반논리는 국제정치경제학 시각으로 접근을 해 보면 다음과 같다. 먼저 시장 중심적 시각이다. 자유주의에 바탕을 둔 시장 중심적 패러다임은 아담스미스의 '보이지 않는 손'에 기반을 둔 정치경제학적 이론으로 국가의 개입 없는 자유로운 시장이 자본가들로 하여금 가능한 한 자신의 자본을 가장 이윤율이 높은 산업에 투자하게 만들고 이러한 자원의 최적배분을 통하여 국가의 부는 가장 크게 증진된다는 것이다. 이는 시장 메커니즘의 원리에 의해 경제가 운영되는 것을 최상의 원리로 파악하는 특징을 지닌다. 시장 중심적 패러다임으로 제주공항 민영화를 바라보고 분석해볼 것이다.

공항민영화라는 정책에 앞서 국가기업인 공기업을 민영화 시켜야 하는 이유는 가장 먼저 자원배분의 효율성 개선에서 찾아볼 수 있다. 공기업은 대부분 정부의 보호와 규제 하에서 생산 활동을 하기 때문에 경쟁적 환경에서 기업 활동을 하지 않으므로 관료적이고 비 혁신적인 경영을 하며, 기업성과를 개선시키려는 인센티브도 부족하다. 공기업은 경영이 부실한 경우에도 파산하지 않으며 이는 결국 국민경제 전체에 자원배분의 왜곡을 가져오게 된다. 공기업은 생산규모를 비효율적으로 확대하여 과잉생산시설을 보유하

시설 등 공공(공익)시설 투자기피 현상이 발생, 정부 또는 지자체 역할 한계로 지역발전에 지장을 주고 있다. 공항시설의 공공성 등을 고려, 완전 민영화는 바람직하지 않으며, 민영화를 할 경우에도 제주도 이익이 극대화 되도록 하기 위하여 제주도가 주도 민간기업과 협약하는 등의 조치가 필요하다. 일본의 경우 완전 민영화 공항은 없으며, 제3섹터(민관합작) 형태로 운영하는 것이 일반적이라는 것이다.

4) 여객 증가율은 2006년 23.4% → 2007년 19.4%로 4% 감소이다. 공항투자 및 개발사업 지연 등 공공편익 저하도 초래를 하고 있다.

<그림-4> 전국공항 권역구분 현황도



게 되며, 적정규모보다도 많은 자본을 사용하는 결과를 가져와 민간부문의 자금을 경색시키는 효과를 가져오기도 한다.⁵⁾

정부가 공기업 선진화를 통하여 공항공사를 민영화 대상에 포함시키고 그 중 몇 개 항공사를 민영화시키려는 시도는 이러한 점에서 환영할 만하다.

5) 정갑영 외, *민영화와 기업구조* (서울: 나남출판, 1996), p.42

지금 한국공항공사가 운영중인 14개의 공항 중 9개의 공항이 적자이고 이 공항의 적자를 흑자공항의 이익을 통하여 충당하고 있다. 이는 공기업을 운영하는 주체인 정부가 경영의 책임을 져야 하고 이를 해결하기 위하여 민간에 위임하여 맡기는 방안이 요구된다. 민간으로 공항 운영권을 넘김으로써 보다 효율적인 경영이 이루어질 것이고 경쟁을 통한 서비스 질의 향상으로 흑자공항은 더욱 흑자를 내고 적자공항은 흑자공항으로의 전환이 가능할 것이다.

정부는 인천공항에 대하여 49%의 지분을 매각하고 51%는 정부가 갖는다는 민영화 방안을 내놓았다. 이것은 민영화 생색에 그칠 우려가 있다. 정부는 민영화라는 명분을 내세워서 지원은 줄이고 공익성만을 요구하게 될 것이다. 외부의 투자나 지원도 정부의 규제정책 때문에 저조할 가능성까지 있으므로, 정부는 민영화의 목적과 그 효과가 극대화되기 위하여 적극적으로 규제를 풀고 경영에서 물러나야 한다.

공기업의 민영화가 국민경제에 미치는 영향을 각 국의 경제 환경에 따라 다르게 나타나지만 대부분의 실증적 경험은 민영화가 생산성을 향상시키고 소비자의 후생도 향상시킨다. 적자가 지속되는 공기업은 국가가 계속 운영하는 것보다 민영화 시키는 것이 국민경제의 효율성 증대에 기여하게 된다. 앞서 언급했듯이 정부의 지속적인 공기업 보조는 공기업의 효율을 증대시키는 인센티브가 적으며 오히려 사회적 비용만 증대시킬 뿐이다.

민영화는 일반적으로 기업의 내부효율을 제고시켜 이윤을 증대시키고 급속한 성장과 비용절감 효과를 가져왔다. 그 요인으로서의 기업의 경영혁신과 정치적 불간섭으로 인한 자율권의 신장, 자본 시장을 통한 효율적인 금융조달이 가장 주요한 것으로 지적되었다.

민영화로 인하여 가장 우려하는 바는 사용료의 증가라고 볼 수 있는데 서비스의 가격을 시장경쟁과 효과적인 규제로 민영화 이후에 오히려 안정적인 경우가 많이 나타났다. 가격 인상이 이루어진 분야에서도 서비스의 형태가 크게 향상된 것으로 회소성을 반영하는 가격기능이 회복되는 결과를 가져왔다. 또한 소비자의 후생에 직접적으로 영향을 미치는 것은 시장의 경쟁기능과 효과적인 규제 장치이다. 따라서 시장경쟁이 가능한 분야는 경쟁을 확대

하는 것이 당연하며, 경쟁이 불가능한 산업에서는 규제 장치의 확립과 함께 경쟁기능의 보완이 필요하다.

현재의 한국 전력이나 포항제철과 같이 부분 민영화만 하고 경영권을 정부가 유지한다면 구태여 민영화를 할 필요가 없다. 완전 민영화를 통해서 정부가 경영에서 완전히 손을 떼고, 기업이 자율적으로 경영을 하도록 하여야 할 것이다. 또한 공기업이든 사기업이든 독점사업인 경우에는 정부의 개입이 정당화 될 수 있다. 국민의 생활과 직결되는 상품의 가격에 대해서는 정부의 규제가 없을 수 없겠으나 이때에도 가격의 기본책정방식이 사전에 책정되어서 정부에 의한 자의적 개입이 축소되어야 한다. 공정거래법상에 시장 지배적 사업자와 기타 기업결합 등에 적용되는 규제가 공기업에도 적용되어야 하지만 그 외의 규제는 철폐되어야 할 것이다.

두 번째로는 국가중심적 시각이다. 국가 중심적 패러다임은 가장 오래되고 중요한 국제정치경제의 분석법이다. 이는 국가를 경제적 안보와 경제적 독립을 포함한 국가안보를 최우선적으로 여기며 국가가 권력과 부를 유지하고 증대하는 책임을 가져야 한다는 것이다. 세계는 지금 신자유주의의 물결로 인하여 국가의 역할이 축소되는 듯 보이지만 초국가적 세계정부가 부재한 상태에서 국가는 여전히 전 지구적 변화에 대응하는 가장 강력한 도구이다.

이러한 관점에서 제주공항 민영화에 대한 분석을 하자면 제주공항 민영화에 앞서 민영화 대상으로 선정된 인천공항 지분 매각 추진과 관련, 매각 예정 지분인 49%는 공항운영 부문 등이며 토지, 활주로 등 공항 필수시설은 여전히 국가가 소유하고 동일인 지분 한도도 15%이내로 제한하겠다는 방침이다. 정부의 이러한 입장에도 공항 민영화 반대 목소리는 수그러들지 않고 있다.

민영화란 수익이 낮고 비대한 유희인력을 보유해 경쟁력이 떨어지는 공기업들을 대상으로 하는 게 통례다. 그러나 인천공항의 경우 세계 다른 공항의 벤치마킹 대상이기도 하다. 지난해에만 전 세계 500여명의 공항관계자들이 48차례에 걸쳐 인천공항을 방문해 벤치마킹을 시도했다. 개항이후 세계적 공항으로서 탄탄한 기반에 올라선 것이 오늘날 인천공항의 위상이다. 제

주공항의 경우에도 4년 여간 흑자액이 1천억원을 넘어선 것으로 알려지고 있고 단순히 흑자공항이라는 이유만으로 적자공항과 함께 민영화의 대상이 된다는 것이 도저히 납득이 가지 않는 부분이다.

포브스⁶⁾가 발표한 세계 1~5위 공항인 홍콩의 첵랍콕공항, 싱가포르의 창이공항, 한국의 인천공항, 말레이시아의 쿠알라룸푸르공항, 독일의 뮌헨공항은 100% 정부 소유다. 물론 국가가 기업을 운영했기 때문에 이처럼 좋은 결과가 나타났다고 단정지을 수는 없지만 국가 소유 하에서도 잘 운영되고 있는 기업을 굳이 민영화 할 필요가 없다.

정부는 전문공항운영사와 전략적 제휴를 통하여 공항 서비스의 질을 높일겠다는 입장을 내세우고 있다. 그러나 한국에는 전문공항운영사가 없고 이는 곧 국가소유의 재산을 외국인의 손에 맡기겠다는 것인데 그것은 국부유출로 이어질 위험이 크다. 예를 들어 인천공항 민영화 시 전문운영기업으로서 거론되는 맥쿼리는 정부가 민영화 모델로 삼는 영국 히드로 공항과 오스트레일리아 시드니 공항의 대 지분을 보유하고 있다.

그렇다면 시드니 공항과 히드로 공항의 실상을 살펴볼 필요가 있는데 시드니는 2002년, 히드로는 2006년에 민영화됐다. 민영화 전후를 대비해 두 공항은 여객 이용료가 각각 6~7배, 4~5배나 올랐다. 특히 히드로 공항은 민영화 이후 노조 파업, 비싼 요금, 서비스 부실문제가 불거지고 있다. 히드로는 민영화 이듬해인 2007년 영국의 항공 관련 컨설팅 기관 스카이트랙스 서비스 평가에서 기존 45위에서 103위로 추락한 사실이 있다.

시드니와 히드로 공항 등 민영화 된 공항들의 사용료 체계를 보면 맥쿼리가 전문공항운영사가 될 경우 인천공항 역시 같은 전철을 밟을 공산이 크다.⁷⁾

정부가 대주주 지위를 유지한다 해도 외국 투기자본들의 무리한 요구 등에 무작정 규제할 수 있는 입장도 아니며 민영화 부문에 대한 공익성 보다는 이익 내기에 급급해 이용료가 크게 증가하게 되어 국부유출은 불가피할 것이기 때문에 제대로 된 규제 장치도 없이 선불리 국가소유의 재산을 민간

6) 미국의 경제잡지로, CEO, 금융, 증권, 경영 등의 기사를 제공한다.

7) 세계일보, 2008년 9월 26일자(검색일자: 28/10/2010)

으로 이양해서는 안된다.

특히 제주도는 항공이 많은 교통수단 중에 하나가 아니라 없어서는 안 될 중요한 재산이다. 즉, 도민의 교통수단이 될 뿐 아니라 제주의 핵심사업이라고 할 수 있는 관광산업의 큰 주축이라고 할 수 있기 때문이다. 만일 민영화로 인하여 공항 사용료와 이용료가 증가할 경우 비행기 이용이 잦은 도민들에게 큰 피해를 주게 될 것이고 나아가 제주를 찾던 관광객의 발길을 다른 곳으로 돌리는 부정적인 영향을 줄 수 있다. 제주도민, 생존사업을 민영화로 인하여 황폐화 시킨다면 제주경제를 활성화시키고 도민들의 정부불신을 회복하여 신뢰로 이끌기 위해서 얼마나 많은 시간과 재화를 쏟아 부어야 할지는 말하지 않아도 짐작이 가는 부분이다. 최악의 경우 정부에 대한 신뢰를 회복하지 못한다면 100만 도민을 잃어버리게 되는 것으로 이것은 그 어떤 국가위기보다 중차대한 사안으로 부각되게 될 것이고 이는 국민통합을 저해하여 결국에는 국가발전 저해로 귀결될 것이다.

이명박 정부는 이러한 부작용을 감수하면서 까지 지방 공항 민영화 정책을 유지해야 할까 의구심이 든다. 그만큼 자신이 있는 것인지 아니면 이미 잃어버린 국민신뢰를 하루빨리 되찾기 위한 최선책일지는 모르겠지만 더 큰 위험이 따를 수 있다는 사실을 명심해야 할 것이며 국민신뢰를 얻는 방법은 무조건적인 정책주진이 아닌 국민통합을 위한 노력과 국민적 합의를 이끌어내는 것이다. 더불어 국가가 국민을 위하고 신뢰를 얻는 일은 정부가 해야 할 일이 무엇인지 확실히 인지하고 그것의 주체로서 정치적, 경제적, 사회적으로 올바른 정책을 추진하고 지도해야 하는 역할임을 잊지 말아야 할 것이고 자신의 임무를 다른 곳으로 이양했다고 해서 그 책임까지 전가 할 수 없다는 사실을 항상 인지하고 있어야 한다.

세 번째 마지막으로 구조중심적 시각이다. 구조 중심적 패러다임은 국가 중심적 패러다임과 시장 중심적 패러다임에 대한 상호 모순을 비판하며 등장한 이론으로, 사회의 생산력과 생산관계 사이의 모순 혹은 갈등을 통해 한 국가에서 계급간의 착취관계를 형성한다는 마르크스주의를 중심으로 정치경제질서를 바라보았고 이를 토대로 제주공항 민영화를 분석해 보겠다.

국가가 공기업을 민영화하는 이유의 하나는 시장원리를 적용해 서비스의

질을 높이려는 것이다. 그렇다면 제주공항의 민영화는 한 번 더 생각을 곱씹어 봐야 한다. 시장원리란 곧 경쟁원리이다. 그러나 제주도에 공항은 제주국제공항 하나뿐이고 제주를 오가는 항공기와 승객들은 좋은 싫든 이 공항만을 이용할 수밖에 없다. 이런 상황에서 민영화는 곧 시장 독점을 의미하고 그 결과 모든 독점의 폐단이 여기서도 나타나게 될 것이다.

또한 민간기업이 제주공항을 단독으로 운영할 경우 전국 안전관리시스템으로부터 이탈, 전문인력 및 시스템 부재로 항공안전에 대한 국제기준 충족이 불가능할 뿐만 아니라 여객 및 항공안전 확보가 곤란하다. 정부의 통제나 감독이 없어지는 완전독점적 경영환경에서 여객이용 증가 대비 및 서비스 질 향상을 위한 지속적인 시설 투자보다는 수익 향상을 위한 영업활동에 치우쳐 항공사와 여객들의 비용부담을 증가시킬 우려가 높다.

즉 더 많은 수익을 얻기 위하여 공공요금인 공항이용료를 인상할 가능성이 크고 항공사에도 항공기 이·착륙료 등 시설 사용료를 올려 받아 결국 항공요금 인상으로 이어지면서 도민부담으로 돌아오게 되는 것이다.⁸⁾

국제공항의 민영화에 따른 위험은 이미 영국과 호주 등에서 여실히 증명되었다. 수익 올리기에만 골몰하는 민간 기업이 운영을 맡게 되면 정부의 민영화 계획과는 반대로 흑자공항인 제주공항조차 후퇴시키는 결과를 낳게 될 것이다.⁹⁾

항공은 다른 교통수단에 비하여 비용이 비쌀 뿐 아니라 필수적인 교통수단이다. 특히나 제주도의 경우 91%이상을 연륙교통수단으로 이용하고 있는 실정인데다가 공항이라고는 제주국제공항 한 곳 뿐이다. 또한 제주공항은 단지 섬과 육지를 잇는 수단일 뿐 아니라 제주도의 핵심사업이자 생명사업인 관광과도 떼어놓을 수 없는 관계이다. 지금은 전 세계가 금융위기를 겪으며 신자유주의의 상징인 미국조차도 막대한 예산을 공적자금으로 쓰고 민영화의 선두주자였던 영국조차 국유화의 움직임을 보이고 있는 시점에 왜 우리나라 대통령만이 민영화에 집착하고 있을까.

공항 민영화를 시행했던 외국에서조차 그 피해가 너무도 막대해 다시 공

8) 한라일보, 2008년 8월 29일자(01/11/2010)

9) 인천국제공항공사노동조합 홈페이지 (www.iiac-union.or.kr)알림마당-자료실

기업화 하려는 마당에, 선진화란 터무니없는 명분으로 공항 민영화를 추진하는 것은 제주도민의 이동권을 재벌의 이익과 맞바꾸겠다는 선전포고와 다름없는 것이나 다름없다.

도민무시, 재벌 살찌우기에 맞서 강력한 정부투쟁을 선포, 제주공항 매각 저지 투쟁을 전개하면서 제주공항이 국민의 기본권인 이동권을 보장하고 공공성을 강화하는 공항이 될 수 있도록 민영화 방지를 위해 노력해야 할 것이다.

공항 민영화를 시행했던 외국의 항공사들도 항공료의 폭등, 공항자체 시설 이용료 폭등 등 여러 가지 이유에서 다시 공기업화 하려는 곳이 많은 것이 사실이다. 이러한 현실 실정에 제주도는 이제야 민영화를 한다는 것은 도민들 입장에서는 터무니 없는 일이 아닐수가 없는 것이 사실이다. 또한 민영화가 만약 되면 공항지분을 소유한 기업이나 투자자들에게는 막대한 이익이 예상되지만 그 외에 사람들에게는 피해와 손실만을 주는 행위가 될 것이다.

이러한 여러 가지 사례와 상황 등을 고려하였을 때 민영화는 제주 도민들을 위한 것이 아니라 말 그대로 재벌 살찌우기, 정부의 짧은 생각 이라고 밖에 생각이 들 수밖에 없다.

정부는 경쟁을 통한 효율성확보를 목표로 민영화를 추진하는 입장이고 제주공항에 대한 민영화 시도는 단지 14개 공항 중 하나의 지방공항으로써 민영화를 시험하는 성격이 크다고 할 수 있다. 이명박 정부의 정책은 서민을 위한다고는 하지만 실질적으로 서민을 위한 정책이라기보다는 보여주기 식 정책일 뿐이다. 지금까지 이명박 대통령이 실시하려는 정책들이 과연 국민적 합의에 근거하고 있는가. 지금의 정부는 민영화가 경제를 살리는 유일한 방법이고 당연히 성공할 것이라는 자신감으로 뭉쳐있는 듯하다. 이렇게 밀어붙이기식으로 정책을 추진하고 성공하면 다시 국민의 신뢰를 얻을 수 있을 것이라고 생각하는 듯하다.

정책은 성공을 목표로 계획하고 당연히 성공해야 마땅하도록 할 수 있는 조치를 다 취할 것이라고 보지만 공항민영화와 같은, 제주도민의 생명과 직결된 중대 사안을 단지 민영화의 시범으로써, 실패하면 그만인 사업으로 여

겨서는 안된다. 성공을 함부로 장담해서도 안되고 실패를 우습게 봐서도 안 될 것이다. 당선초기부터 급격한 신자유주의 정책의 추진으로 국민들을 우롱하면서도 정작 그것이 국민을 위함이라고 하니 이처럼 모순적인 상황도 있을까싶다. 진정 국민을 위하는 정부라면 지금 실시하려는 공항민영화를 당장 철폐하고 국민생존과 직결되는 사안에 대해서 절대 남에게 이양하려는 태도를 보여서는 안될 것이다.



<표-18> 세 가지 페러다임 비교 분석

	시장중심적 입장	국가중심적 입장	구조중심적 입장
시장중심적 페러다임		<p>◆공항이라는 것은 다른 일반적인 사업과는 다르다. 경쟁은커녕 독점화될 우려가 있고 이것은 국내가 아닌 해외로 자본이 유출될 가능성이 있다.</p> <p>또한 지방공항의 경우는 수익을 목적으로 하는 것이 아니라 공익 목적으로 그 가치가 있는 것인데 공기업을 개혁하는 것도 아닌 사기업화 하여 수익창출을 위해 민간에 이양하는 것은 국부유출의 부작용을 초래하고 이는 곧 국가발전 저해로 귀결될 것이다.</p>	<p>◆도민이 연륙 교통수단으로써 91%이상을 의지하는 공항을 민영화 한다는 것은 무책임하고 부적절한 정책.</p> <p>◆제주도는 제주공항이 유일한 도내공항인데 이것을 민영화하여 이용료 및 사용료가 증가하면 이를 이용하여 제주를 찾는 관광객의 발길을 돌려 관광을 통한 제주도 발전을 저해하게 될 것이다.</p> <p>◆효율적인 운영을 위한 목적으로 근무자를 최소화시켜 실업률을 증가시키게 될 것이다. 이는 곧 도민 삶의 질 저하라는 부작용을 초래하게 될 것이다.</p>
국가중심적 페러다임	<p>◆시장에 의한 경쟁만이 기업의 효율성을 높이는 방안이다. 지금의 공기업 특히 공항공사는 14개의 공항 중 10개가 적자이며 이것을 나머지 4개의 흑자공항의 수익으로 메꾸는 실정이다. 국가가 계속</p>		<p>◆국가가 공항을 기존의 방식대로 운영한다면 혹은 운영을 하되 개혁방안을 새로 내놓아 운영하게 되면, 민영화시키는 것보다 더 긍정적인 효과를 얻어낼 수 있을 것이다. 국가가 주체가 되어</p>

	<p>해서 공기업을 보호하게 되면 방만한 운영으로 인한 비효율성, 관료화가 지속되는 악효과가 발생한다. 경쟁을 통해 서로 자극이 되고 이것이 긍정적인 효과로서 적자공항은 흑자공항으로 흑자공항은 더 많은 수익을 내는 공항으로 거듭날 것이며 서비스질의 향상으로 관광객들은 제주의 첫인상인 공항에 대한 좋은 이미지를 기억하게 되어 제주도에 더 좋은 효과를 낳게 될 것이다.</p>		<p>야 사업에 대한 책임감도 더 생겨나게 될 것이며 도민의 삶도 더 나아지게 될 것이다. 도민의 생존과 직결된 공항을 정부가 직접 관리, 운영하고 공익을 제공하는 것이 정부의 역할이다. 정부는 이러한 역할을 해줌으로써 도민의 신뢰를 얻게 되고 그것이 바로 부국으로 나아가는 밑거름이 될 것이다.</p>
<p>구조중심적 페리다임</p>	<p>◆국가가 운영하던 한국공항공사 중 민영화 대상으로 제주공항이 선정된다면 서비스질 개선으로 인하여 관광객들에게 좋은 이미지를 심어주게 될 것이다. 이것은 관광객들이 제주를 다시 찾게 되는 긍정적인 요인이 될 수 있다. 기존보다 더 많은 수익을 창출하여 공항내 근무자들의 복지도 향상될 것으로 기대된다.</p>	<p>◆민영화로 인한 부작용으로 제주경제가 황폐화되고 도민의 삶의 질이 낮아진다면 그것은 국가의 한 부분인 지역의 침체이고 나아가 국가의 손실이 되는 것이다. 이는 부국으로 나아가기 위한 조건을 불충족시키는 것으로 국가가 주체가 되어 공항을 운영하여 흑자공항의 운영을 계속해나갈 것이다.</p>	

제2절 대안모색

첫 번째로는 지방공기업으로의 전환이다. 이수원 기획재정부 재정업무관리관은 한국항공공사 소유의 지방공항 매각에 대해서는 “한 개 기관에서 여러 개 공항을 관리해 경쟁력이 떨어져 효율성을 개선할 필요가 있다”라고 언급했다.¹⁰⁾ 이에 한국항공공사 관리하의 제주공항을 제주도의 지방공기업으로 전환하는 방법이 대안으로 적절하다. 지방공기업으로 전환할 경우 공기업으로서의 역할을 하되, 다른 지방공항과의 차별성을 두어 자연스럽게 경쟁할 수 있는 조건이 마련되는 것이고 이는 곧 서비스의 질을 더 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다.

제주도는 도민의 정서, 경제성, 여러 가지 현재의 상황 등을 고려할 경우 공항을 민영화 시키는 것보다는 제주도 자체에 이양을 하는 경우를 선택하여 만약 그럴 경우에는 지방공사, 공단, 민관합작 등의 운영방안을 강구하는 방법이 있다.

물론 이러한 경우 제주자체에 이 사업을 추진해야 하기 때문에 그에 따른 자금 조달 방법과 예산 및 사업계획 등에서도 도민들의 의견과 지역주민들 간의 갈등이 없게 하도록 주민 투표등과 같은 기본 사업의 틀에 대한 계획을 확실히 하여서 도민들에게 사업의 개념 및 목적 등을 설명해야 할 것이며 이에 따른 추후 과정이나 결과에 대한 내용도 신속하게 도 의회자체에서 의견집행을 빠르게 한 뒤 신속하게 정보전달을 하여서 내용을 알려야 할 것이고 만약 내용이 중간 중간 집행할 때 바뀌더라도 그에 따른 내용도 잘 알려서 도민들에게 확실하게 인식을 시켜야 할 것이다.

제주도는 섬이라는 특성상 유일한 연륙교통수단인 점, 내륙의 고속도로·철도 등과 같은 대중교통시설인 점, 관광산업의 기본 인프라로 주민 생계와도 밀접한 지역의 핵심기간 시설, 주민의 이동권 보장 등 고도의 공공성이

10) 제주특별자치도 문화관광교통국, 제주국제공항 민영화관련 검토보고자료, p. 5.

요구되는 시설인 점 등을 감안해야 한다고 강조해야 한다. 섬이라는 점에서 내륙의 교통수단인 고속도로, 철도 등을 대신하여 항공과 항만으로 대중교통시설처럼 공공성으로써의 기존의 항공 교통을 이용하는 입장인데 이러한 기존의 방식에서 민영화가 될 경우에는 기존 시스템의 가장 큰 개념인 공공성의 기본 틀을 잃어버리게 되고 그에 따른 여러 가지 시스템 자체도 바뀌는 것이 당연하기 때문에 이러한 문제 때문이라도 민영화를 선불리 해서는 안된다.

두 번째로는 공기업 효율화 방안이다.¹¹⁾ 공기업이 계속적으로 존재하기 위해서는 효율성을 높이도록 관리하는 것이 필요하다. 경쟁이 없는 기업은 혁신과 효율을 도모할 인센티브가 약하며 그 결과 시스템 전체의 효율성이 떨어지게 된다. 따라서 경쟁을 촉진하는 것이 기업을 효율적으로 움직이게 하는 최선의 대책이다. 경쟁은 하되 가능하면 사장이나 본부장에게 일정한 시간을 주고 그 기간 내에 사전에 정한 목표를 달성하느냐의 여부에 의해서 급여 등의 인센티브를 주는 것이 바람직하다. 물론 회사와 관련된 경영진의 비리나 이해 상충 요인에 대해서는 따로 감사 제도를 통하여 이를 감시해야 할 것이다. 그러나 경영의사 결정에 대해서는 공익을 해치지 않는 범위에서는 어느 정도의 자율권을 보장해 주는 것이 필요하다.

정부의 입장에서 대기업진단에 대하여 소유와 경영의 분리를 요구하면서 과연 공기업에는 어느 정도 경영의 자율권을 주며 전문경영체제를 육성해왔는지 반성해 보아야 한다. 물론 재벌의 경우 소유주는 개인이나 가족인 반면에, 공기업에서는 소유주가 정부 내지는 국민이기 때문에 양자의 소유와 경영 문제를 같은 차원에서 논의하는 것에 대한 반론이 있을 수 있으나 경영의 효율화나 전문화의 면에서는 둘 간에 차이가 없다. 공기업의 경영문제에 정부가 늘상 간섭을 하고 공기업의 사장은 정부가 정치적으로 임명하며 또한 사장이 자주 바뀐다면 그 기업이 효율적이고 책임 있게 경영되는 것을 기대하기는 어렵다. 공기업의 민영화가 어떤 이유에서든 어려울 때에는 적어도 공기업의 기업구조를 제대로 만들어서 정부의 직접적인 개입을 최소화하는 것이 필요하다.

11) 정갑영 외, *민영화와 기업구조* (서울: 나남출판, 1996) pp. 69~75

세 번째로는 경쟁의 촉진과 진입장벽의 제거이다.¹²⁾ 공기업에 대해서 최우선적으로 실시해야 할 정책은 어떤 형태로든 경쟁이 이루어지도록 유도하고, 가능하면 진입장벽을 철폐하는 일이다. 만일 독점력이 강한 공기업의 경우는 분할을 통해서 경쟁이 이루어지도록 유도할 필요가 있다. 앞서 말했듯이 한 기관이 여러 개의 사업을 동시에 추진하려면 효율성이 감소하고 방만한 운영이 이루어지기 쉽다. 이를 해결하기 위하여 국가소유 기업을 지방소유로 이전함으로써 지역끼리의 경쟁을 통한 수익창출이 이루어지도록 해야 한다.

제주공항의 경우는 다른 지역과의 경쟁도 중요하겠지만 제주국제자유도시 추진과제인 신공항을 건설함으로써 도내에서 경쟁을 통한 상호발전이 필요하다. 즉, 국가단위의 사업을 지방으로 이전함으로써 재정을 확보할 수 있고 지역에 알맞은 서비스와 경영이 이루어질 것이다. 민영화에 의한 수익창출이 사용료와 이용료 상승으로 인한 결과라면, 이것은 보다 많은 이용객과 항공사들을 확보하여 서비스 질은 향상시키고 이용료와 사용료에 대해서는 크게 변동이 없도록 하는 것이 가능할 것이라고 보여 진다.

네 번째 마지막으로 경영혁신을 위한 지원과 보상이다. 정부는 수익이 나가지고 있는 공기업에 대해서는 경영의 혁신을 목적으로 민영화를 추진하고 적자를 내고 있는 기업에 대해서는 경쟁을 통한 수익창출을 목표로 민영화를 시키는 모순적인 정책을 취하고 있다. 제주공항의 경우에는 흑자공항임에도 불구하고 민영화의 대상이 될 가능성이 있다. 흑자공항임에도 불구하고 민영화의 대상이 되는 이유에는 많은 것들이 있겠으나 경영의 혁신을 위해서라면 자율보장과 함께 그에 따른 감시, 규제제도의 확립이 필요하다.

정부 산하기관에 공통적으로 적용할 수 있는 가이드라인을 마련하여 제도 개선을 지속적으로 추진, 자율경영·책임경영, 그리고 사후평가를 골격으로 하고 있는 정부산하기관관리법의 정신이 제대로 구현될 수 있도록 적극 지원해야 한다. 분권과 자율의 국정이념에 따라 경영혁신 체계가 주무부처와 산하기관 중심으로 전환되는 것을 계기로 삼아 주무부처의 실효성 있는 경영혁신 시책 추진과 각 기관들의 열정적인 경영혁신 노력이 강화될 때 전반

12) Ibid.,

적인 혁신과 더불어 바람직한 시스템을 구축할 수 있을 것이다. 14개의 공항을 서로 경쟁하도록 유도하여 경영 혁신을 통한 공익추구와 수익창출이 우수한 공항에 대해 인센티브를 제공함으로써 14개 공항 모두 상생할 수 있는 밑거름이 될 것이다.



제6장 결론

정부가 공기업을 민영화 시키려는 것은 기존 공기업의 비효율적이고 능동적이지 못한 서비스를 개선시키기 위하여 민간 CEO와 민간 자본의 힘을 빌려 그것을 고친다는 목적을 두고 있음에는 분명한 사실이다.

또한 민영화가 되면 보다 나은 서비스와 그동안 공항이나 항공사에서 일어나는 불편사항 등을 효율적으로 처리할 수 있도록 하는 것은 물론 항공사가 직접적으로 관여하기 때문에 민영화의 여파로 공항이용 가격이 비싸지겠지 만 비싸진 만큼 좋은 서비스를 보장받을 수 있다는 장점을 들고 있다.

하지만 현재 제주도는 흑자공항이고 공항노선이 하루 318편이 운항되고 당기순이익이 200억대인 알짜 공항이다. 공항 노선 운영방법이나 공항의 수익 면, 서비스 등 지방공항임에도 불구하고 공항의 모범이 될 수 있는 대표적인 케이스라고도 볼 수 있다.

제주공항이 민영화가 되지 않을 상황에도 불구하고 현 정부는 민영화를 추진하고 있는 것이 지금의 현실인데, 이러한 현실 속에서 제주는 섬이라는 지리적 특수성으로 인해 다른 지역과는 달리 연륙교통수단으로 항공교통에 절대적으로 의존해야 하는 상황으로 내륙의 고속도로나 철도등과 같은 대중교통시설처럼 운영의 효율성보다 고도의 공공성 유지가 더욱 중요하다.

이러한 현실 상황을 감안할 때 제주공항을 수익창출의 수단으로써 민간에 게 넘긴다는 것은 결국 제주의 발을 민간 기업이 독점할 수 있도록 정부가 허용하겠다는 것과 같다. 제주도민 입장에서는 헌법에 보장된 기본권인 ‘이동권’을 제한할 수 있는 조치가 되고, 도민의 거주이전의 자유까지도 침해하는 사태까지 갈 수 있는 것이다.

제주도의 현재 상황과 제주도민들의 정서, 경제성, 여러 가지 현재 상황, 정부와 제주특별자치도 의회와의 회의 등을 통하여 제주국제공항을 민영화 시키는 방법보다는 앞서 대안모색에서 이야기 했듯이 제주공항을 현 공기업

상태에서 지방공기업 상태로 전환시키거나, 공기업 효율을 위한 방안을 마련하는 등 다른 대안을 마련하여 제주공항은 공기업 상태로 유지시키는 것이 최선의 정책일 것이다.



참고문헌

- 강민 · 김석준, 『국가와 공공정책』, 서울: 법문사, 1991.
- 김상경, 『정책분석의 정치경제』, 중판, 서울: 박영사, 2008.
- 김연명 · 박진서, 『지방공항 운영체계 개선방안연구』, 서울: 한국교통연구원, 2005.
- 김성구, 『사회화와 공공부문의 정치경제학』, 서울: 문화과학사, 2003.
- 김영화 · 신원식 · 손지아, 『한국사회복지의 정치경제학』, 파주: 양서원, 2007.
- 굿소사이어티 워움, 『2010년 대한민국 사회통합의 새로운 지평』, 서울: 영림카
- 미야모토 타로(지음), 『복지국가전략: 스웨덴 모델의 정치경제학』, 임성근(옮김), 초판 2쇄, 서울: 논형, 2004.
- 박영희 외, 『공기업론』, 서울: 다산출판, 2008.
- 엘리너 오스트롬(지음), 『공유의 비극을 넘어』, 윤홍근 · 안도경(옮김), 서울: 랜덤하우스, 2010.
- 소병희, 『한국경제와 한국정치: 공공선택론적 분석』, 서울: 국민대학교 출판부, 2006.
- 송호근, 『시장과 복지정치: 사민주의 스웨덴연구』, 2쇄, 서울: 나남출판, 1999.
- 오재학 · 권영종 · 안강기, 『지방분권화 시대의 교통정책 혁신방안에 관한 연구』, 한국교통연구원, 2005.
- 장하준, 『국가의 역할』, 초판 9쇄, 서울: 부키, 2010.
- 정갑영 외, 『민영화와 기업구조』, 서울: 나남출판, 1996.
- 조인성, 『지방자치와 과학기술의 이해: 최근 독일에서의 법적 논의를 중심으로』, 파주: 한국학술정보, 2010.
- 이강석, 『공항민영화의 효과와 공항 수익에 관한 연구: 세계 주요 공항의 운영 유형 변화를 중심으로』, 한국항공운항학회,
- 오상진, 『청주국제공항활성화 추진방안』, 충북개발연구원, 2010.
- 왕재선, “신자유주의 정부개혁의 조건: 구조, 이념 및 문화,” 『정부학연구』, 제15권 제1호(2009).
- 홍석진, “제주 신공항과 민영화에 대한 이슈,” 『제주발전포럼』, 제

27호(2008년 가을), 제주: 제주발전연구원, 2008.

조상필, 『무안국제공항 민영화 신중한 검토 필요』, 전남발전연구원, 2009.

참고자료

제주신공항건설범도민추진협의회·(사)이여도포럼, 제주국제자유도시를 위한 신공항 건설, 2010년 제주비전정책세미나.

인천대학교 동북아물류대학원, 제주도 항공자유화 도입방안, 제주도, 2006.

제주도, 신공항 건설관련 참고자료, 2008.

제주특별자치도 교통항공정책과, 《제주 국제공항 민영화 관련자료》

한국경제신문, 《영국BAA 관련》1997. 1. 27 신문기사

일본 국토교통성항공국(2002년 11월), 《외국 공항의 민영화에 관하여》

제주공항민영화추진 관련 도의회 건의서

정부의 2단계 공기업 선진화 방안

인천국제공항공사노동조합 홈페이지;알림마당-자료실

기획재정부 홈페이지;뉴스-보도자료'2차 선진화 계획'

파이낸셜 뉴스,2008.08.25,<인천공항 '민영화 뜨거운 감자' 로>

세계일보, 2008.09.26 (금) 09:11 오명문 객원기자

제민일보, 2008년 8월 28일, '제주공항 민영화 폭풍전야'

한라일보 2008.08.29, '해설/제주공항 민영화 왜 문제되나')

참고사이트

제민일보 www.jemin.com

한라일보 www.hallailbo.co.kr

세계일보 <http://www.segye.com>

인천국제공항노동조합 www.iiac-union.or.kr

기획재정부 www.mosf.go.kr

ABSTRACT

A Study on the Public Performance and Efficiency of the Privatization of Jeju International Airport

Ki-Joo Kang

Department of Political Science & Diplomacy
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

Right after the inauguration, president Lee Myung-bak spoke of the proposal for the advancement of public enterprise very concretely. The privatization of Jeju International airport's being included under the plan. This has been revealed an shape, the residents in Jeju have been becoming more and more anxious. It was announcing that as the second Implementation Plan for public organs was announced, the privatization targeting KOREA AIRPORTS CORPORATION (KAC).

It signifies that part of 14 domestic airports is going to be sold the management rights to private sectors. In relating to this, including almost performing a partial privatization of Incheon International Airport,

there's a trend uproaring a backlash in other local airports as well as Jeju International airports. Particularly, In case of Jeju, it has been depending nearly 90% on aviation as a means of outbound transportation, the extent and strength of the repulsion is being stronger than others. In this context, former governor expressed his negative views on that, considering these conditions.

Like the Incheon International airports, Jeju International airports was not the clear object of privatization. But, high ranking officials in central governments, such as a minister of Planning and Finance, were taking into consideration very seriously about for the purpose of the improvement of local tourism. Under such circumstances, there's circulating a atmospheres about the foremost target for the privatization initiated by a central government was Cheongju Airports, Jeju's next. Anyway, There is high possibility of Jeju being contained the privatization.

In confrontation with this, the organizations, such as labor unions, local authorities, were being prepared for inknown measures, to inform local peoples of injustice of it. And also, keeping on eye on the central governments policy randomly, without being discussed previously. With a uniformed voice, composing of joint committes, there's been doing a strong criticism unprecedently.

Considering these situations, this thesis is to review the background, process, and the pros and cons of privatizations. And we try to continue to find out the melting points of it, take out the solutions. For a concise study of this, the scope is to focus on Jeju International Airport, extending a comparative case study of foreign airports.

In order to do this, this thesis is divided into 6 chapters. Following chapter 1 raising problematique and review on literatures, chapter 2 will know a theoretical understanding about defintion, type, perspective and

world trend of privatization. Chapter 3 is to deal with the realities of Jeju International Airports, proposal of central government's privatization, and issues. Chapter will analyze a critical view of privatization, case studies of USA, Britain, Japan, China, and the implications. We will continue to search for a alternative solution. This thesis will end Chapter 6.

