

지방공항의 소유와 운영 : 경제학적 근거와 판단¹⁾

Ownership and Operation of Local Airports

김종석 교수 (prof. kim, Jong Seok)

한국해양대학교 국제무역경제학부 교수

Division of International Trade and Economics

1. 문제제기
2. 공항의 소유주체에 대한 경제학적 근거
3. 지방공항의 소유와 운영
4. 민영화와 각급 정부의 역할
5. 결론

1) 본 논문은 2001년 11월 개최된 항공우주법학회의 추계학술대회에서 발표한 '지방공항의 소유와 운영' 을 수정보완한 것임을 밝혀둔다.

1. 문제제기

본 논문은 시장의 실패와 정부의 실패라는 경제학적 개념을 공항서비스 시장에 적용하여, 과연 지방공항을 민영화할 수 있는 타당한 근거가 존재하는지의 여부를 살펴보고, 또한 민영화의 방식과 그때의 중앙정부와 지방정부의 역할 등을 현재의 항공산업에 대한 각종 규제정책과 국제항공운송권의 교환방식, 고속철도서비스의 개시 등을 전제로 고찰한다. 논문의 주요결론은 다음과 같다. 첫째, 공항서비스와 관련하여 시장의 실패는 주로 소음 등 환경오염과 관련된 부분에서 기인하며, 오히려 정부의 실패가 시장의 실패를 그 크기에서 넘어서고 있으므로 정부의 공항소유와 운영방식은 타당성이 결여되어 있다. 둘째, 정부의 역할은 요금이나 영업상의 규제가 아니라 환경오염에 대한 규제에 집중되어야 한다. 셋째, 항공운송 및 자본시장의 현실을 보았을 때 공항의 매각은 개별공항별로 이루어져야 한다.

공항서비스는 항공운송 서비스의 창출과정에서 필수적으로 이용되는 투입물이다. 공항 서비스에 대한 수요는 바로 항공운송에 대한 수요에 의해 직접적으로 영향을 받는다. 한편 공항의 경영주체에게 주어진 목표에 따라 공항의 상업적 활용도와 각종 공항 이용요금의 수준이 결정된다. 이는 다시금 항공운송 서비스의 수요에 영향을 미치므로 공항의 수입과 비용 등 공항의 수익성은 공항의 목표에 따라 달라질 수밖에 없다.

공항의 목표가 비경제적인 경우, 즉 공항운영에 따른 사회 전체적인 경제성이나 공항 자체의 수익성에 놓여 있지 않을 경우, 일반적으로 공항의 비용 상승에 따른 부담은 해당 공항을 이용하는 개인들에게 지워지지 않는다. 만약 공항의 소유자가 중앙정부라면 그 부담이 대부분 세금 부담자에게 돌아갈 수밖에 없다. 또한 공항의 목표가 비경제적인 것에 놓여 있을 경우에는 공항의 경영에 따른 성과를 평가하기가 힘들어진다. 예를 들면, 공항의 목표가 공군에 의한 군사적 전략의 극대화에 놓여 있다고 했을 때, 전시가 아닌 평화시에 공항의 목표가 얼마나 달성되고 있는지를 확인하기란 쉽지 않은 작업이다.

사회 내에 잉여가 충분히 존재한다면 정부가 비수익적 목표를 설정하고 공항이나 기타 전형적인 사회기반시설에 대해서 비경제적인 목표를 세워 운영하더라도 아무런 문제가 없다. 사회 내의 다른 부문으로부터 정부가 필요로 하는 재원을 얼마든지 쉽게 마련할 수 있기 때문이다. 그러나 최근 국민 연금이나 건강보험의 운영에 따른 적자나 공적자금의 회수불가능으로 인한 차세대 부담의 가중을 목격하다 보면 좋은 시기는 영원히 계속되지는 않는다는 사실을 깨닫게 된다. 궁극적으로, 수익성을 배경으로 하지 않는 목표의 추구는 모든 경제상의 부담을 다른 개인이나 다른 세대, 다른 지역, 또는 다른 국가에 옮겨 놓을 수밖에 없다.

한국의 모든 공항도 지금 이와 같은 문제점에 노출되어 있다. 지금까지 공항운영의 목표가 분명치 않았음에도 불구하고 문제의 심각성이 유별나게 부각되지 않았던 것은 지난 40년 가까운 세월 동안 경제의 규모가 상당히 빠른 속도로 증대함으로써 공항 목표의 불확실성이나 경영의 불투명성, 방만한 공항운영 등이 커다란 문제로 드러나지 않았기 때문이다. 현실적으로 지방공항의 건설재원이나 시설확충재원은 거의 중앙정부에 의해 조달되었고, 한 지방의 공항건설은 곧바로 다른 지방의 공항 건설을 유도하는 등 지방의 공항들은 정부와 정치인들간의 로그롤링(logrolling)으로 이루어지고 있는 듯하다. 그러나 이와 같은 현상도 경제의 규모확대가 과거와 같지 않고 심지어 경제규모가 축소될 수도 있다는 사실을 경험하게 되면서 그것을 보는 시각도 점차 달라질 수밖에 없다.

본 논문은 이와 같은 시각에서 공항의 소유와 운영주체에 관한 경제학적 근거를 모색하고, 그 과정에서 한국의 지방공항에 대한 시사점을 도출한다.

2. 공항의 소유 주체에 대한 경제학적 근거

일반적으로 자동차 제작과 전자제품의 생산 주체는 정부가 아니다. 그러나 공항, 항만, 철도, 도로 등과 같은 기반시설은 일반적으로 정부가 소유하고 운영한다. 이는 한국뿐 아니라 다른 선진국의 역사적이나 현실적 경험으로 보

더라도 마찬가지이다. 그렇다면 이러한 현상이 정당하다고 볼 수 있는가?

경제학에서는 일반적으로 민간인의 사적 계약에 의해 거래 당사자의 행보가 보장되는 경우와, 그것으로 충분하지 않은 경우의 두 가지로 나누어 후자의 경우에 대하여 민간인의 사적 계약에 대한 정부의 규제와 간섭을 이론적으로 정당하게 여긴다. 시장은 민간인들간의 사적 계약에 의해 상품의 구매와 판매가 이루어지는 곳이다. 그러나 이와 같은 장소에 개인 재산에 대한 훼손이 심각한 문제가 되거나, 사기거래가 횡행하여 민간 당사자들이 상대방을 불신하게 됨으로써 거래를 할 수 없는 지경에 이른다면 그로 인해 시장은 위축될 수밖에 없다.

정부의 기본기능이 사적 재산권의 보호와 그것을 효율적으로 실천하기 위한 법과 제도, 기구의 완비에 두어지는 것은 당연하다. 그러나 정부의 일차적 기능이 성공적으로 이루어진다 하더라도 개인 당사자간의 시장을 통한 거래는 각 개인들이 달성할 수 있는 수준에서 이루어지지 않는 경우가 발생한다. 이와 같은 경우를 시장의 실패가 발생한다고 일컫는다. 시장의 실패가 발생하는 경우는 흔히 다음과 같은 범주로 이론화된다.

- 외부효과의 존재
- 공공재의 존재
- 시장내 독과점의 존재
- 계약 당사자간의 필요 정보에 대한 문제: 도덕적 해이²⁾와 정보의 비대칭성³⁾
- 자연독점의 존재

각 범주가 어떤 방식으로 민간인간의 사적 계약을 통한 시장 거래를 훼손시

2) 도덕적 해이란, 시장거래 당사자의 쌍방이나 일방이 취하는 행동이 계약내용에 의해 왜곡되는 현상을 나타낸다. 그 예로서, 모든 피보험자에게 무조건적으로 사고로 인한 전체비용을 보상해주는 보험계약은 피보험자의 운전이 따른 집중도를 크게 떨어뜨릴 것이다.

3) 정보의 비대칭성이란, 계약당사자중 한편이 다른편의 특성이나 성질 등에 대해 상대방만큼 잘 알고 있지 못한 것을 의미하는 것으로, 정보가 비대칭적일 경우 부적절한 계약관계가 형성된다. 예를 들어, 보험계약에 있어서 보험회사는 피보험자의 사고성향이나 건강상태에 대해 피보험자 자신보다 더 많은 것을 알고 있지 못하다. 이때 피보험자는 자신의 성향이나 상태에 대해 그릇된 정보를 보험회사에 제공하고 값싼 보험료를 얻어내려 한다. 이로 인해 보험시장이 왜곡될 것임은 명약관화하다.

키는지에 대한 설명은 이미 많은 저자들이 논하고 있으므로⁴⁾ 설명을 생략한다. 여기에서는 다만 공항운영에 대한 정부 간여의 타당성 차원에서 필요할 경우 설명을 하기로 한다.

2.1 공항과 시장실패

공항은 기술적으로 보았을 때 이용 항공기의 대수가 증가함에 따라 이를 처리하는 데 드는 단위비용이 감소하며, 그로 인해 한 지역에 여러 개의 공항이 존재하여 서로 경쟁을 벌이다 보면 단 하나의 공항밖에 생존할 수 없는가? 공항이 항공사나 여객, 또는 화주 등과 거래를 하는 데 있어 이용자는 갖고 있지만 공항이 갖고 있지 못해 공항정책집행에 애로가 발생하게 되는 비대칭적인 정보가 존재하는가? 서로 경쟁하는 공항의 수가 부족하여 공항간의 담합, 독과점 이용요금의 설정과 집행에 초래하게 되고, 이에 따라 공항서비스의 수요자가 턱없이 높은 요금에 시달리는가? 공항은 일단 한번 완공되면 서비스 이용자가 무상으로 이용할 수 있고, 이러한 무임승차를 방지하기 위해 막대한 액수의 감시 비용이 드는가? 공항 서비스 이용에 따라 혼잡이나 환경오염 등이 큰 문제로 등장하는가?

상기 질문은 시장실패라고 설정된 범주의 역순으로서, 공항 서비스의 제공이 시장실패를 일으키며 그 크기가 민간인이 소유하고 운영하되 정부가 여러 가지 규제를 통하여 제어할 수 있을 정도인지, 또는 문제가 너무 심각하여 정부가 직접 소유와 운영을 책임져야 하는지, 아니면 민간 개인에게 소유와 운영을 맡기고 정부의 규제도 최소화해야 할 지를 결정하는 데 있어서 중요한 척도로 사용된다.

항공기 소음 등 환경오염의 문제

항공기가 공항을 이용할 때 발생하는 소음의 문제는 심각하다. 이 문제의 심각성은 새로 건설되는 거의 모든 공항이 도심으로부터 상당히 먼 거리에 위치하고 있는 사실을 보더라도 충분히 짐작할 수 있다. 또한 현재 주변에 주

4) 예를 들어, 김종석·이성원의 「교통환경론」을 참조하기 바란다.

거지나 상업지가 가까이 위치하고 있는 공항조차 처음에는 원래의 주거지에서 상당한 거리를 두고 위치하였으나 점차 공항주변으로 사람들이 이전하여 옴으로써 주변의 인구밀도가 높아졌을 가능성을 지닌다. 그러나 공항이 건설되어 운영된 이후에 발생한 공항주변으로의 주거지 형성은 이미 부동산 가격에 소음 피해가 반영되어 있다고 보아야 하므로 소음으로 인한 외부효과는 사실상 작다고 할 수 있다.⁵⁾

오염물질의 배출에 의한 환경오염의 외부효과 피해는 소음에 비해 크게 부각되지는 않는다. 분명 그 양적인 부작용의 측면에서 소음 피해보다는 적을 것으로 보인다.

공공재적 속성의 문제

공항 서비스가 공공재인가? 공공재는 그 소비에 있어 사용상 혼잡의 문제는 존재할 수 있지만 여러 이용자가 동시에 이용할 수 있고 각 개인의 이용을 싼 비용으로 감시하고 통제할 수 있는 방법이 존재하지 않는 재화나 서비스를 의미한다. 이와 같은 공공재의 정의로 보았을 때 공항 서비스는 여러 항공기가 거의 동시에 이용할 수 있지만 각 이용자에 대한 감시와 통제가 쉽게 이루어 질 수 있다는 점에서 결코 공공재적 속성을 지니고 있지 않다.

독과점성의 문제

공항은 일단 건설되어 운영되면 시장 내에서 쉽사리 독과점적 지위를 확보하는가? 예를 들어 특정지역에 하나의 공항시설이 설치되어 가동되면 그 공항이 독점적 지위를 누리기 위해 다음의 몇 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 주변지역에 다른 경쟁 공항이 없어야 하며 다른 공항이 입지하여 기존의 공항과 유사한 서비스를 제공하더라도 신규 공항은 적자에 노출되어 수익성이 맞지 않아야 한다. 둘째, 항공운송 이외의 다른 경쟁수단의 존재가 미미해야 한다.

두 번째 조건은 도서지역의 공항에 성립하며, 공수 이외의 다른 방법에 의

5) 사실 공항이 도심에서 멀리 위치함으로써 소음에 따른 피해는 통행인들이 대신 치르고 있다.

한 수송은 시간비용이나 편안함, 안전성의 측면에서 항공운송과 비교가 되지 않는 지역에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 일반적으로 공항 이외의 다른 운송수단이 잘 발달된 내륙의 단거리 운송시장에서 공항은 독점적 지위를 누리기 힘들다. 철도와 자가용 승용차, 고속버스는 상당한 경쟁자라고 볼 수 있다. 서울-청주간 운송시장에서 각 공항은 전혀 독과점적 지위를 누릴 수 없다. 다만 내륙구간이더라도 다른 교통운송수단에 의한 연결이 시간적으로 크게 불리한 원거리 노선시장의 경우 노선 양끝의 공항은 그 시장에서 독점적 지위를 누릴 수 있다. 그러나 다른 운송수단의 속도가 상승하면 고속철도가 일본이나 프랑스에서 보였던 바와 같이 원거리 노선시장에서의 독점성도 크게 위협을 받게 된다.

국제운송의 경우 해상운송이 최소한 여객시장에서는 항공운송의 경쟁상대가 되지 못하기 때문에 국내 내륙시장에 비해 보다 독점성이 강한 것처럼 보인다. 그러나 특정 대륙 내에서 한 공항이 지역내 허브로서의 기능을 수행할 여러 가지 능력을 갖추고 있지 않다면 국제선 단거리 운송구간에서만 약간의 독점적 지위를 가질 뿐이다. 더욱이 현재는 양자간 항공협정에 있어 상당한 자유화가 이루어지고 있는 상황이기 때문에 대륙간 간선구간에 있어서의 지위 확보를 위한 각국 공항간 경쟁은 점점 더 치열해질 수밖에 없다. 따라서 수송밀도가 높은 단거리 국제항공운송시장을 제외한 다른 국제운송시장에서의 독과점적 지위의 향수는 힘들다고 할 수 있다. 또한 일단 독과점적 지위를 확보했다더라도 다른 공항으로부터의 지위 쟁탈을 위한 도전은 치열할 것이다.⁶⁾

앞의 논의는 한 공항이 독과점적 지위를 확보하여 가격이나 서비스 등에 있어서 지배적 위치에 서는 것은 소수 몇몇 시장을 제외하고는 상당히 힘들다는 사실을 알려준다. 오히려 한 공항이 시장 내에서 독과점적 지배력을 행사하는 것은 지금까지 논의한 경제적 이유 때문이 아니라 법적, 제도적 장치 때문이다. 그 중 가장 큰 예는 국제운송권을 양자간 협상에 의해 결정하는 제도적 과정이다. 일반적으로 항공협정은 항공사의 다양한 공항이용을 제한한다.

한국의 김포공항은 거의 30년 가까운 기간동안 한국의 관문공항으로서의 독점적 지위를 누려왔다. 이중 경제적 이유에 의한 설명이 큰 몫을 차지하지

6) 항공운송 자유화시대에 있어서 공항간 경쟁에 대한 논의는 김종석의 「국제항공운송여건의 변화와 국제항공운송정책(교통개발연구원, 1995)」을 참조하기 바란다.

만 제도적 제약도 김포공항의 과도한 역할의 일부를 설명할 수 있을 것이다. 한편 국내공항간의 연계운송수단이 제약되어 있는 측면도 김포공항의 독점적 지위를 보다 강화해 주는 역할을 한다. 예를 들어 김포공항이 포화상태이고 김해공항이 여유가 있다면 항공사는 부산을 관문으로 하여 국제선을 운항하는 것이 바람직할 수도 있다. 이런 상황에서 소형 항공기에 의한 국내구간운송이 법적으로 제약되어 있다면 국내 각 지점에서 여객이나 화물을 모아 김해공항을 관문으로 하여 해외 다른 지점과 연결하는 방식은 채택이 되지 못할 것이다. 이와 같은 현상이 공항간 경쟁을 약화시키는 분명하다.⁷⁾

자연독점의 문제

정의된 바와 같이 자연독점은 공항이 처리하는 서비스의 양이 증가함에 따라 단위비용이 감소하는 경우에 발생한다.⁸⁾ 이 때는 다수의 공항이 특정 항공운송시장에서 경쟁을 벌이게 되면 모든 공항이 적자를 경험하게 되며 궁극적으로 하나의 공항 이외에는 시장 내에서 생존할 수 없다.

공항의 자연독점성과 관련하여 두 가지의 질문을 제기할 수 있다. 진정으로 공항 서비스의 생산이 규모의 경제를 띄는가? 또한 공항이 그와 같은 생산기술을 단기적으로 보유한다고 했을 때 과연 장기적으로 두 개 이상의 공항이 동시에 살아남을 수는 없는가?

우선 공항의 단기 비용구조는 고정비용이 충분히 크기 때문에 혼잡이 발생하지 않는 여건 하에서 자연독점적 지위를 가질 가능성이 크다. 그러나 일단 공항이용에 있어서 혼잡현상이 발생하기 시작하고 그 공항을 이용하는 항공사가 혼잡에 따른 비용을 부담하게 되면⁹⁾ 그 비용까지 포함한 공항이용에 따른 비용이 여전히 규모의 경제를 보일 지는 의문이다.¹⁰⁾

만일 공항이 혼잡문제를 해결하기 위해 활주로나 터미널 등의 확장 투자를

7) 공항간 역할분담의 개념은 시장 경쟁의 결과로서 나온 결론이 아닌 경우 항상 문제를 지닐 가능성이 높다.

8) 단기적으로는 시설투자의 과적성(lumpiness)이 규모의 경제를 일으키는 원인이 된다. 즉 과도한 고정비용이 그 결과이다.

9) 물론 항공운송 서비스에 대한 수요의 탄력성의 크기에 따라 여객이나 화주에게 요금 상승의 형식으로 혼잡비용의 일부가 전가된다.

10) K. Small을 참조하기 바란다.

할 경우라면 공항의 장기 비용구조에 대해 검토해야 한다. 그러나 공항의 장기 생산기술이 규모의 경제를 보인다는 실증적 결과는 저자가 알고 있는 범위 내에는 없다. 일반적으로 공항의 장기 비용구조는 규모의 경제나 불경제가 없는, 생산규모에 대해 단위비용이 일정한 것으로 판단된다. 철도의 경우, 고정비용이 단기적으로 총비용 가운데 차지하는 비중이 공항에 비해 훨씬 높은 듯하지만 많은 실증분석의 결과가 장기적으로 규모의 경제가 존재하지 않는다고 결론 내리고 있음을 상기할 필요가 있다.¹¹⁾

따라서 공항의 자연독점성은 주어진 시설규모에서 혼잡이 심해져 항공기의 공항이용비용이 급격히 상승하기 전까지의 시기에 발생한다고 결론지을 수 있다.

정보의 왜곡 문제

보험시장이나 금융시장 등은 서비스 구매자의 신용정보나 기타 사고를 일으킬 잠재성에 대한 평가에 있어서 공급자와 구매자간의 필요정보에 대한 격차가 커 민간에 의한 자유로운 시장거래가 위축될 가능성을 지닌다. 그러나 공항의 이용자와 서비스 공급자간의 정보의 비대칭성에 의한 정보의 왜곡과 그로 인한 시장거래의 위축은 거의 발생할 소지가 없다. 유일한 정보의 문제는 공항을 이용하는 항공사의 안전성과 관련된 문제일 것이다. 예를 들어 안전도가 떨어지는 항공사가 그 사실을 속이고 공항을 이용하여 사고를 일으킬 경우 그 여파는 다른 이용항공사뿐 아니라 공항에도 미치게 된다. 그로 인해 그 공항을 통한 항공운송서비스의 제공이 위축될 수 밖에 없다. 그러나 이와 같은 안전과 관련한 정보는 항공사의 입장에서 숨길 유인이 없다. 왜냐하면 안전도가 떨어지는 항공사는 시장에서 생존할 가능성이 없기 때문이다. 보험료의 상승과 승객의 기피로 시장에서 도태될 수 밖에 없다.

오히려 다음 절에서 보는 바와 같이 정부의 각종 규제와 보조금 정책등이 공항의 유인구조를 바꾸어 동일한 공항서비스를 제공하면서 좀 더 높은 비용이 들게 만들 가능성이 발생한다. 즉 시장에서 정부가 배제된 채 공항서비스가 제공되더라도 정보의 문제로 인해 시장거래가 위축될 가능성은 적어도 공

11) Oum et al, 『Transport Economics』, Culture Foundation for 21st Century, 1997.

항 서비스시장에서는 존재하지 않는다.

지금까지의 논의를 다시 한번 요약하면 다음과 같다. 공항 서비스와 관련하여 정부가 직접 생산이나 직접 생산은 하지 않더라도 규제를 통해 공항 서비스 시장에 개입할 여지는 그다지 Z지 않다. 일부 노선시장에서 독과점의 문제가 발생하며 소음과 환경오염의 문제는 여전히 존재한다. 이와 같은 시장실패의 요인은 정부의 규제정책을 요구하는 것이지 특별히 정부가 공항서비스 공급의 주체가 되어야 함을 의미하지는 않는다. 더구나 다음 소절에서 다룰 정부의 실패와 관련시켜 볼 때 그와 같은 규제마저 정부가 수행해야 할지 의심스러운 측면이 존재한다. 지금부터 정부의 실패문제를 다룬다.

2.2 공항과 정부실패

지금까지의 논의는 민간이 공항을 소유·운영하더라도 커다란 시장실패를 일으킬 가능성이 없다는 사실을 보여준다. 본 소절에서는 정부가 공항을 소유하고 운영함에 있어 특별히 민간에 비해 열등한 성과를 보일 소지가 없다면 정부가 계속 공항을 소유하고 운영하더라도 큰 문제가 없지 않은가라는 질문에 대해 검토한다. 주된 논의는 시장실패에 대응하는 개념으로서의 “정부의 실패”에 대한 문제에 모아진다.

정부의 실패란 정부의 시장 간여로 인해 그렇지 않았으면 달성될 수 있었을 사회적 후생¹²⁾의 일부가 상실되는 현상을 일컫는다. 다시 말해 정부가 규제를 하여 시장의 성과를 떨어뜨리거나 정부가 직접 소유·생산에 참가함으로써 그렇지 않은 경우보다 사회적 성과가 떨어지는 상황을 모두 정부의 실패가 발생한다고 말한다.

정부의 실패가 발생하는 이유는 정부가 선의를 갖고 있느냐 그렇지 않느냐에 따라 두 종류로 나누어 검토할 수 있다. 먼저 정부의 선의성이란 정부가 어떤 정책을 수립하고 시행하는 데 있어서 정책의 실질적 목표가 국민복지의

12) “사회적 후생”이란, 소비를 통해 각 국민이 얻은 만족감(효용)의 크기를 나타내는 사회적 지표라고 생각하면 된다. 뒤의 “사회적 성과”, “시장의 성과” 등도 같은 의미로 쓰이고 있다.

극대화되어 있는 경우에 사용한다. 만일 정부정책의 숨은, 혹은 드러난 의도나 집행방식이 국민의 복지에 놓여 있지 않고, 정책의 수립주체나 집행주체의 개인적 이익추구에 놓여 있는 경우 정부는 선의를 지니고 있지 않다고 말한다. 후자의 경우, 정부를 악의의 정부라고 지칭한다.

선의를 정부가 정책의 시행에서 실패하는 이유는 주로 정보문제와 관련되어 있다. 선의의 사회주의 정부가 실패한 이유를 자본주의 시장경제에 비해 국민후생을 극대화하는 데 엄청나게 많은 정보를 필요로 하기 때문이라는 명제는 여러 서구 경제학자들이 주장한 내용이다. 선의의 정부가 국민의 욕구와 필요에 대한 정확한 정보를 갖고 있고 또한 한 나라의 생산과 관련된 기술적 가능성을 모두 정확하게 알고 있다면 사회주의든 자본주의든 체제에 관계없이 달성할 수 있는 국민의 후생수준은 동일하다. 그러나 양 체제사이의 결정적인 차이는 국민의 욕구와 필요, 이를 뒷받침하는 생산구조 등 필요한 모든 정보를 중앙정부가 소유할 필요성이 있느냐 그렇지 않느냐에 있다.

정보는 정보제공자의 필요에 의해 왜곡될 가능성이 크고, 그렇지 않다 하더라도 정보를 취합하여 분석하는 과정에서 중요한 정보가 누락되거나 왜곡될 소지가 있다. 따라서 중앙정부는 정부가 필요로 하는 모든 정보를 갖추기가 불가능하며 이러한 불완전한 정보를 통해 국민경제내의 자원배분이 제대로 이루어지기는 쉽지 않다. 선의의 정부라 해도 정보의 수집, 취급, 분류, 분석의 과정에서 결과적으로 왜곡된 정보 하에서 정책을 수행하게 될 가능성은 대단히 높다. 예를 들어 공항의 확장과 관련한 투자 계획과 집행에 있어서 필수적인 정보중 하나는 항공사가 겪는 혼잡비용이 혼잡도에 따라 어떻게 변하느냐 하는 정보인데, 항공사의 입장에서는 혼잡비용이 과다하다고 하는 것이 보다 유리할 가능성이 있으므로 왜곡된 정보를 정부에게 전달할 가능성이 크다. 그에 따른 조기의 공항 투자나 공항 용량의 확대는 정부의 재원사용의 왜곡을 초래한다.

정부는 정보의 왜곡을 방지하기 위해 여러 가지 수단을 동원할 수 있다. 그러나 어떤 수단을 동원하건 일정량의 자원이 낭비될 수밖에 없다.¹³⁾ 만일 이 비용이 시장의 실패로 인한 비용보다 크다면 정부의 입장에서는 선의의 정

13) 이는 흔히 진실된 정보를 유도해 내기 위하여 선의의 정부가 지불해야 하는 “정보지대 (Informational Rent)” 라고 불린다.

부의 실패를 보이는 셈이 된다.

선의의 정부가 주로 정보문제에 의해 실패를 초래할 가능성이 큰 반면에 악의의 정부는 보다 근본적 이유로 실패할 가능성은 지닌다. 특히 정보를 정부 스스로 왜곡하거나 선의가 아닌 정책, 즉 국민의 후생을 극대화할 것으로 보이지도 않는 정책을 시행하거나 시행된 정책에 대한 성과 판단을 왜곡하는 등 악의의 정부에 의한 실패 가능성은 대단히 높으며 실패의 크기도 무시 못할 것으로 사료된다.

공항 서비스와 관련된 정부 실패의 가능성

앞에서 정의한 바와 같이 공항부문에서 정말로 정부 실패가 발생하고 있는지의 여부는 민간주도의 공항운영이 전무하기 때문에 양 부분을 비교 평가할 수 있는 방법은 존재하지 않는다. 다만 다음의 몇 가지 예들은 정부 실패의 징후로서 살펴볼 수 있을 듯하다.

- 가. 정부의 공항과 관련한 목표가 분명치 않기 때문에 그에 맞춘 투자정책이나 요금정책 등은 전혀 활용되지 않고 있다.
- 나. 정부는 지역별 1개 거점공항이라는 전혀 무의미한 전국 공항배치계획을 갖고 있으며, 지방공항의 활용도를 극대화하는 항공운송부문에 대한 규제 완화에는 인색해 왔다. 즉 지방거주민의 욕구가 공항의 보유나 각종 기반시설의 구축에 있다고 착각하여 공항 건설후의 이용도나 수익성은 전혀 염두에 두고 있지 않아 최소한 투자재원이 낭비되고, 해당지방과는 전혀 관련없는 타 지방거주민으로부터 시설투자 및 운영비용을 보조받는 결과를 빚는다.
- 다. 근거리 지역 내에 존재하는 다수의 공항은 여객, 화주나 항공사 등의 실제 이용자가 치를 비용과는 관계없이 역할분담차원에서 공항기능을 분할함으로써 보다 효율적인 공항의 활용을 저해한다. 또한 전체 공항 시스템의 유기적 연결과 극대활용을 위한 전략적 목표가 존재하지 않기 때문에 공항 시스템 전체로 보았을 때 유희화의 정도가 높다.
- 라. 항공사가 안전이나 수익성을 이유로 취항을 기피하는 공항을 유지하는 것은 공항유지 비용과 항공사의 비용만 증가시킬 뿐 그 비용에 맞는 사

회후생증진의 역할을 전혀 하지 못한다.

마. 공항의 토지이용에 대한 비용이나 감가상각 등 기회비용의 개념이 중요한 장면에서 경제적 회계정리를 하고 있지 않기 때문에 공항의 수익이나 비용이 실제적으로 어떠한 지 제대로 알 수가 없다. 다만 공항의 정부소유와 관리에 따라 비용이 과소계상되는 것만은 분명하다. 따라서 공항의 경영자료가 공항운영의 각종 전술을 개발하기 위한 주요 자료로 활용되기 힘들다.

바. 최근에는 조금씩 바뀌고 있으나 항공운송권을 교환하는 양자간 협정에서 각 지방공항의 욕구를 적극적으로 반영하지 않아 국제운송측면에서 공항의 활용이 수도권 공항에 집중된다. 그러다 보니 수도권공항에 대한 혼잡이 가중되어 확충투자의 필요성만 강화되고 있으며 사실 국제협상에서 지방공항을 적극적으로 활용할 목표나 의지도 지니고 있지 않다. 이는 대부분의 공항이 국가의 전략적 목표나 국민의 욕구를 반영하지 않은 채 활용되고 있다는 사실을 보여준다.

이와 같은 내용들은 정부의 실패를 충분히 뒷받침할 것으로 보인다. 각 경우에 대하여 만일 민간이 소유·운영했다면 어떠했을까 하는 점을 상상해보는 것으로 그 사실성을 짐작할 수 있다.

2.3 공항의 소유 주체에 관한 경제학적 근거

지금까지의 논의는 공항은 민간에 의해 소유되고 운영되더라도 전혀 문제가 되지 않는다는 점과 그 동안 정부의 공항에 대한 소유와 운영에 따라 정부 실패를 경험하고 있다는 사실을 지적하고 있다. 앞에서도 언급한 바와 같이 공항 서비스의 거래가 시장의 기능을 활용하는 방식으로 이루어진 적이 없기 때문에 시장실패와 정부실패의 크기에 관한 비교자료는 존재하지 않는다. 여하튼 공항의 시장실패 가능성을 경제학적 이론을 통해 판단해 볼 때, 정부의 개입이 필요할 정도로 대단하지는 않을 것으로 보인다. 따라서 민간인에 의한 공항의 소유와 운영에 대해 탐구하는 것도 신선한 작업이라고 생각된다.

3. 지방공항의 소유와 운영

현재처럼 정부의 실패가 현저한 상태에서, 지방공항을 민영화하고 수익성의 원리에 따라 운영시켰을 때 별도의 지원없이 지방공항을 인수할 민간은 없을 것으로 판단된다. 물론 현재의 상태에서도 소수의 공항은 당장 민영화가 가능하다. 그러나 그 공항들도 포함하여 민영화 작업이 성공을 거두기는 쉽지 않다. 본 절에서는 지방공항 민영화의 난점들을 지적한 후 이를 극복하고 지방공항을 활성화할 수 있는 대안을 모색한다.

3.1 지방공항 소유 및 운영제도 변화의 난점

한국의 지방공항의 소유와 운영방식이 변화하는 데는 여러 가지 난관들이 존재한다. 고속철도의 개통, 항공운송부문에 대한 정부의 규제, 규제적 운송권의 교환방식, 인구의 수도권 밀집과 이를 뒷받침하는 정부의 공간정책, 지방공항의 기능 및 공역 사용 등은 지방공항의 수익성을 저해하는 장애요인으로 지적된다.

고속철도 서비스와의 경쟁

경부와 호남축의 고속철도 서비스의 시작은 거의 대부분의 국내 항공노선 시장에 악영향을 주게 된다. 만일 고속철도 서비스와 역주변의 지역을 연결하는 연계 운송서비스가 잘 발달하기 시작하면 거의 대부분의 공항은 이용자가 크게 줄어들 것이다. 항공서비스의 이용자가 줄어든다는 것은 항공사가 이윤을 남기면서 운항을 할 수 있는 가능성이 작아진다는 것을 의미하므로 실제로는 항공노선 자체가 폐쇄되는 현상으로 나타난다. 이는 요행히 고속철도 서비스가 영향을 주지 않는 노선의 끝에 위치한 공항이나 도서지역과 연결된 노선, 또한 국제선이 빈번하게 운항되는 공항만 생존가능성이 있다는 사실을 의미한다.

항공운송부문에 대한 정부의 규제

공항이용 노선의 면허권과 서비스 종류의 구분에 따른 규제 등은 항공운송 시장의 탄력적 변신을 저해한다. 사실상 이와 같은 규제들은 목표가 불투명하기 때문에 정부의 실패를 낳는 요인이 된다. 또한 국내 항공운송은 대규모 간선시장을 제외한다면 제트기나 대형 항공기에 의해 운송될 이유가 전혀 없다. 특히 운송밀도가 낮은 노선에 대해 소형 터보프롭항공기에 의한 저요금 수송방식의 도입도 적극 추진되어야 한다. 혹은 고밀도 운송구간에 대해서는 500석 이상의 항공기도 등장하여야 한다. 즉 노선시장의 요구에 맞게 다양한 항공운송 서비스가 다양한 요금으로 시장에 출품되어야 한다. 그러나 지금까지 운송상의 기득권을 보호해 주려는 규제정책은 고속철도의 도전에 대하여 대부분의 지방공항을 고사시킬 가능성을 지닌다.

운송권 교환방식에 있어서의 규제성

현행의 양자간 항공협상은 타국 항공사가 우리 공항을 자신이 원하는 방식으로 이용할 수 있도록 국내 공항에의 접근을 쉽게 허락하지 않는다. 항상 일대일의 관점에서 운송권을 교환하면 수송밀도가 높은 구간만 계속 운송권이 증가할 가능성이 높다. 따라서 지방군소공항에 대해서는 외국항공사가 원하는 때 원하는 수송량을 원하는 서비스 형태로 이용할 수 있도록 허락해 주는 것도 바람직하다. 또한 항공협상에 있어서 중앙정부가 아니라 지방공항의 담당자가 실질적 옵서버의 역할을 할 수 있도록 제도적 장치를 마련해 주어야 한다.

인구의 수도권 밀집과 이를 뒷받침하는 공간정책

수도권 밀집형 주거와 생산체제는 지방공항의 수익적 운영을 힘들게 만드는 가장 근본적인 원인이라고 할 수 있다. 서울을 중심으로한 위성도시체제와 고층 아파트 주거방식의 도입으로 도시의 대지 가격을 인위적으로 저렴하게 유도한 정책 등은 수도권내 사회기반시설투자에 따른 시설물의 경제성을

더욱 유리하게 만드는 역할을 한다.¹⁴⁾ 또한 위성도시와 도심을 연결하는 교통망의 확충으로 하루에 2시간 이상의 출퇴근시간이라는 값비싼 생산구조를 가지게 만든다.

현재 지방분권의 재정적 가능성은 취약하고 지방정부가 자치능력을 갖기 위해서는 앞으로도 상당한 노력이 필요하다. 수도권 인구의 집중률은 전국의 40% 이상수준이라고 하지만 김포공항의 국내선 시장의 여객점유율은 80%를 상회한다. 동일한 비용이 들 경우 공항의 경제적 타당성은 지방공항의 경우 수도권의 1/4 미만일 수밖에 없다.

공항의 기능 중복의 비효율성

지방공항은 대부분의 공항이 군공항이다. 군공항은 기본적으로 부정기 항공기의 이용을 위해서만 부수적으로 활용되는 것이 적당하다. 공역문제, 공군기 동원 훈련시간과 민간기 운항시간대와의 충돌은 항상 발생하는 문제이다. 항공운송의 안전도 영향을 받는다. 더욱이 공역이 제한되어 소형 항공기에 의한 빈번한 운송도 그다지 쉬운 일은 아니다. 지방공항의 활성화를 진지하게 고려한다면 우선 군공항으로서의 지방민간공항이라는 개념이 국가 전략적인 시각에서 타당한 지 우선적으로 검토되어야 한다.

3.2 지방공항의 소유와 운영에 관한 구상

본 소절에서는 지방공항에 대한 수요진작이 이루어질 수 있는 모든 단기대책, 특히 국내지점간 운송서비스와 종류, 운송요금의 자유화, 외국항공사에 의한 지방공항에 대한 무제한의 접근을 전제로 하여 논의를 전개한다. 또한 공항이 군사적 기능까지 갖추고 있는 경우에는 민간항공기의 운송이 우선적으로 이루어지고 그 외의 시간이나 용량을 활용하여 공군이 비행장을 이용한다고 가정한다.

해상여객운송이 거의 소멸하였듯이 국내항공운송시장도 고속철도의 도전에

14) 물론 이 주장이 타당하기 위해서는 시설물이 위치하고 있는 대지의 구입비용이 전체시설물 건축비용에서 차지하는 비중이 대단히 높지 않다는 것을 전제로 한다.

의해 열악한 운송서비스의 위치로 전락할 가능성이 크다. 이로 인해 악영향을 받는 지방공항의 폐쇄는 당연한 것이다. 현재의 200석 이상의 제트 항공기에 의한 국내항공운송 서비스는 고속철도의 도전을 받았을 때 얼마만큼 요금을 낮추면서 수익성 있게 대응할 수 있는 지 지금으로서는 알 수 없다. 다만 현재 거의 80%를 상회하는 좌석점유율은 아직도 정기 항공사들이 요금을 낮출 여력이 있음을 알려준다. 정기항공사가 그 정도의 좌석점유율에도 불구하고 영업성이 없다면 이윤 증대측면에서 볼 때 국내항공운송을 포기하는 편이 낫다.

여하튼 국내 항공운송 서비스의 종류가 다양화될 수 있도록 시장진입규제를 철저히 없애고 나면 시장 내에 다양한 요금, 다양한 기종의 운송서비스가 전개될 것이다. 이 부문에 있어서 반드시 국내출자기업만 그 사업을 할 필요는 없다. 고속철도 서비스의 예상요금과 용량을 고려해 볼 때 다양한 요금의 다양한 항공운송 서비스의 제공기회가 전혀 말살될 것으로 보이지는 않는다.¹⁵⁾

3.3 지방공항의 소유와 운영에 대한 구상

지방공항의 소유는 앞에 소개한 각종 규제완화조치가 시행되고 고속철도 서비스가 본격화되는 시기까지는 현재의 상태를 유지하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 만일 각종 보조금 등을 주고 지방공항을 정부 이외의 다른 경제주체에게 이양할 경우 도덕적 해이에 의한 시장의 실패(결국은 정부의 보조금 정책의 실패)가 과다해져 공항의 폐쇄라는 경제적 조치를 취하지 못할 수도 있기 때문이다.

이와 같은 실험을 통해 살아남는 공항은 민간에게 매각한다. 살아날 가능성이 보이지 않는 공항은 낭비적인 교차보조나 국고지원을 통해 유지해서는 안된다. 매각 이후의 공항이용요금이나 공항터미널시설의 활용은 공항소유주체에게 맡겨놓아야 한다. 특히 현재의 공항건설이나 투자계획은 분명한 목표 아래 그 경제성이 충분히 검토된 상태에서 만들어진 것이 아니기 때문에, 운

15) 항공운송의 입장에서 더욱 가공할 도전은 현재의 새마을 등 재래철도 서비스의 속도개선이다.

송 자유화 노력에도 불구하고 수익성 회복이 불가능한 공항도 존재한다. 더욱이 앞으로의 한국 경제가 지난 40년 가까운 기간 누려왔던 고성장과 그로 인한 각종 운송수요의 폭발적 증대를 더 이상 향수할 수 없기 때문에 항공운송이나 공항이용요금의 변화에 따른 수요의 민감성이 과거에 비해 높아질 것으로 보인다. 과거에는 소득증대에 의한 소득효과가 요금의 상승으로 인한 요금효과의 크기를 압도했던 것으로 판단된다.¹⁶⁾ 그러나 앞으로의 저성장경제는 항공운송이용객의 운송요금에 대한 반응을 더욱 크게 만들 것이다. 공항이나 항공사, 그리고 이용자에 대한 수요분석에 훨씬 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

3.4 민간에의 매각방식

정부가 일단 항공운송상의 규제를 완화하고 공항에 대한 각종 사업상의 장애요인을 제거하여 고속철도의 도전에 어떻게 살아 남는 지를 살펴본 이후에 생존한 공항들은 민간에게 매각한다. 매각방식은 자본시장이 아직 독과점적 왜곡과 일반 상장기업의 회계적 불투명성이 지속되는 동안에는 시장 스스로 공항에 대한 최선의 소유방식을 알려줄 수 없다는 점을 인식한 이후 행해질 필요가 있다. 자본시장이 효율적이라면 자본시장 스스로가 한 공항을 한 민간에게 매각하는 것이 좋은 지 혹은 여러 공항을 한 덩어리로 묶어 매각하는 것이 좋은 지를 판단할 수 있다. 그러나 현재 우리의 자본시장 성과에 의해 판단해 보면 그와 같은 기능의 수행을 기대할 수는 없다. 따라서 우선은 정부에서 매각방식을 결정해 주는 것이 차선으로 짐작된다.

허브-스포크 체계처럼 공항간의 연계가 활발한 경우 공항의 시스템으로서의 운영이 강조되고 그와 같은 유기적 체계의 유지를 위해서는 공항 하나씩을 따로 매각하는 것보다 여러 공항을 한 묶음으로 하여 매각하는 것이 매각된 공항의 상업적 가치를 높이는 역할을 한다는 주장이 있다.¹⁷⁾ 다시 말해, 소규모의 공항에서는 낮은 공항이용료를 부과하여 수요를 유발하고 이를 중심공항

16) 이 말은 요금을 높여 요금효과에 의해 수요가 줄어드는 양이 소득의 증대에 따른 수요의 증가량보다 작아 전체적으로 수요가 증가하는 현상으로 연결된다는 뜻이다.

17) Oum(1992)을 참조하기 바란다.

으로 연결하되 중심공항에서는 비용 이상의 이용료를 부과하게 하는 요금체계는 각 공항이 별도의 민간기업에 의해 운영되는 상황에서는 불가능하다. 그러나 중심공항에서는 대형 항공기에 의한 항공기 사이즈의 경제와 운항회수의 경제¹⁸⁾로 인해 항공사는 그렇지 않은 경우보다 전체적으로는 보다 낮은 비용과 보다 낮은 요금으로 운항이 가능하므로 공항의 그와 같은 요금차별이 결과적으로 항공사와 공항은 물론 이용자에게도 유리하게 작용될 수 있다.

그러나 유감스럽게도 국내항공운송시장은 허브와 스포크의 운항체계에 의해 움직이기에는 국토가 너무 좁다. 그와 같은 연계운송이 각 이용자에게 치르게 하는 시간비용이 너무 높기 때문에 한국의 현실에서는 타당치 않다. 다만 국제선의 경우에는 공항간 유기성을 활용해 볼 수 있다. 그러나 현실적으로 한국의 국제선은 국내선과 거의 연관관계를 갖지 않는 방식으로 짜여져 있으므로 국제선에서의 그와 같은 공항간 유기성도 발휘하기 힘들다. 이와 같은 측면에서는 공항의 개별적 매각이 타당한 것으로 보인다.

공항의 개별적 매각이 지니는 한가지 단점은 항공사와의 이용요금협상에서 공항에게 불리할 가능성이 있다는 점이다. 그러나 이것은 현재의 대형 항공사를 전제로 할 경우에 그럴 뿐이고 다른 형태의 소규모 항공사들이 시장에 진입하면 그와 같은 문제는 어느 정도 해결될 것으로 기대된다.

4. 민영화와 각급 정부의 역할

민영화와 관련하여 지방정부의 역할에 대해 검토해 보자. 한 지역의 공항은 해당 지방정부의 규제를 받아야 한다. 단, 이 때의 규제는 그 동안 공항에 대해 중앙정부가 행사한 감독과 통제, 영업행위에 대한 제한, 이용요금의 승인과 같은 것이 아니어야 한다. 기본적으로 소음이나 공해 등과 같은 외부효과가 발생하는 경우 시장논리에 의해 그 문제가 해결될 수 없으므로 지방정부가

18) 허브-스포크 운항체계를 채택하는 항공사의 비용우위를 설명하는 개념들이다. 항공기 크기의 경제는 항공기의 크기가 늘수록 1인 수송비용이 낮아진다는 것을, 항공기 운항회수의 경제는 운항회수를 늘릴수록 여객 1인당 단위비용이 낮아진다는 것을 각기 의미한다.

세금이나 그와 유사한 정책을 통해 해당공항에 대해 규제를 가하여야 한다. 그러나 이와 같은 사회적 규제를 제외한 다른 모든 규제는 정부의 실패를 가져올 가능성이 높으므로 전적으로 공항운영자의 자율성에 맡겨 놓아야 한다.

중앙정부도 마찬가지지만 현재까지 지방정부는 자치능력이 낙후한 상태다. 역사적으로 중앙정부에 의존하지 않고 자치를 연습할 기회가 전혀 없었기 때문이다. 지방정부의 목표를 지방 거주민의 욕구에 맞추고 그것을 충족시키기 위해 노력하도록 하는 각종 유인체계가 주어지지 않았다. 따라서 지금 당장 지방정부가 대단히 효율적이고 지방민의 후생수준을 높이는 역할을 할 수 있을 것으로 기대되지는 않는다.

이제 중앙정부는 정부의 유인체계나 정보능력으로 보았을 때 나날이 복잡해지고 있는 현대사회의 해결사가 될 수 있다는 환상에서 깰 필요가 있다. 지금까지는 고속의 경제성장에 힘입어 비효율성과 각종 재원의 낭비, 민간이나 공적 분야의 도덕적 해이의 조장 등의 왜곡이 현실적으로 두드러지게 나타나지 않았다. 그러나 저성장시대에는 약간의 비효율성도 커다란 실패요인이 된다는 사실을 명심해야 한다. 국민에 대한 세금 부담을 늘려 비효율성을 막으려는 노력도 이미 한계에 도달한 느낌이다. 따라서 공항에 대한 규제와 투자 등은 모두 지방정부나 공항소유자의 결정사항으로 넘겨야 한다. 한편 국제 항공운송권의 국가간 교환문제에 있어서도 지방정부와 공항의 입장을 우선적으로 앞세워야 한다. 그리고 쓸데없이 항공사와 공항간, 공항과 공항간의 갈등을 조정하려 들어서도 안된다. 국제운송권은 하나씩의 노선을 허용하는 일대일 방식으로 하지 말고 가능한 포괄적 방식, 즉 국내의 어느 공항과의 연결도 허락하는 방식으로 가야 한다. 그와 같은 포괄적 항공협정이야말로 항공사와 공항의 자생력과 경쟁력을 키워주기 위해 중앙정부가 할 수 있는 최선의 정책이 될 것이다.

중앙정부는 적자 공항의 보조자가 되어서는 안된다. 만일 한국의 자본시장이 여전히 비효율적이라면 다음과 같은 전제하에서 보조금의 부여가 가능하다. 그 조건이란 현금흐름의 일정한 순간에 공항이 유동성 부족을 경험하고 있지만 그것의 해소가 조만간 가능한 것이라는 점이 확실할 때에 한한다는 것이다. 그렇지 않은 보조 정책은 공항의 도덕적 해이만 훈련시킬 뿐으로 그 궁극적 부담은 전부 타인들이 지게 된다.

5. 결론

지방공항의 활성화를 위해서는 모든 규제와 영업제한을 철폐하여 고속철도의 도전에 맞서야 한다. 그런 이후에도 영업수지를 맞추지 못하는 공항은 폐쇄하여야 한다. 그리고 그 결과 생존한 공항은 민간에게 매각해야 한다. 매각방식은 국내선의 공항간 연계가 유효하지 않은 상황이므로 개별 공항별로 하더라도 문제는 없다. 수익성이 높을 것으로 기대되는 공항과 그렇지 않은 공항을 끼워 파는 방식은 재벌의 예에서 보듯이 누구에게도 도움이 되지 않으면서 오히려 공항의 건전 운영기반을 파괴할 수 있으므로 고려되어서는 안된다.

지방정부는 공항에 대한 사회적 규제에만 전념해야 하며 기타 경제적 규제는 오히려 정부의 실패만 유발할 가능성이 크므로 시장의 실패가 발생하도록 방치해야 한다. 중앙정부는 공항에 대한 규제에서 완전히 손을 떼야 한다. 중앙정부는 지방정부간의 사회적 규제가 지역전체의 소음이나 공해를 발생시킬 가능성이 있을 때에만 지방정부의 이해관계 조정자로서의 역할을 수행할 수 있다. 또한 불필요한 보조정책은 절대 행해서는 안된다. 다만 현금흐름상의 애로가 발생할 때만 구조자로서의 역할을 담당해야 한다. 그렇지 않으면 공항의 도덕적 해이만 유도할 뿐이기 때문이다. 공항이용과 관련된 국제항공 운송권의 교환은 포괄적인 내용이 되도록 하여 협상 한번에 외국항공사의 접근공항을 하나씩 명시하는 개별적 방식을 지양해야 한다. 공항은 그래야 보다 많은 이용자의 유치를 위해 지방정부와 더불어 노력하게 된다.

논문의 주요 논점은 이와 같이 요약될 수 있다. 그러나 지금까지의 논의는 인천공항에 대한 부분은 완전히 제외시킨 상태에서 진행된 것이기 때문에 만족스럽지 않은 측면을 지닌다. 현재 인천과 김포 사이의 역할 설정은 분명 항공사의 비용을 증가시키고 여객이나 화주의 시간이나 불편 비용 그리고 금전적 비용을 추가로 요구하는 방식이기 때문이다. 본 논문의 한계는 다만 논문의 전제에만 그치는 것이 아니다. 논문은 주로 실증적인 결과를 이용하기 위해 외국의 문헌에 의존하는 바가 크다. 즉 한국학자들에 의해 이루어진 한

국공항과 항공의 현실에 대한 진지한 실증적 연구의 축적이 요구된다. 제대로 된 정책은 그와 같은 연구성과에 바탕을 두지 않으면 자칫 말다툼으로 끝날 가능성이 높다.

참고문헌

- C. Findlay, C. L. Sien & K. Singh, 「Asia Pacific Air Transport: Challenges and Policy Reforms」, Institute of South Asian Studies, 1997.
- T. Oum et al, 「Transport Economics」, Cultural Foundation for 21st Century, 1997.
- K. Small, 「Urban Transportation economics」, Shirwood Publishing Company, 1992.
- 김종석, 「교통경제학」, 미발간된 수고, 2002.
- 김종석, 「규제완화의 경제학: 공항과 항공운송을 중심으로」, 선학사, 1998.
- 김종석, 「국제항공운송여건의 변화와 국제항공운송정책」, 교통개발연구원 연구보고서, 1995.
- 김종석·이성원, 「교통환경론」, 서울프레스, 1996.