



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](#)

공기업정책학 석사 학위논문

공항 출국장면세점 운영에 관한 연구

2018년 5월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

김 현 규

공항 출국장면세점 운영에 관한 연구

지도교수 김 동 욱

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함

2018년 5월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

김 현 규

김현규의 석사 학위논문을 인준함

2018년 6월

위 원 장 김 순 은 (인)

부위원장 이 석 원 (인)

위 원 김 동 욱 (인)

국문초록

면세점 산업은 외화획득, 관광진흥, 수출촉진, 고용증대, 지역경제 활성화 등 국민경제 발전에 기여하는 파급효과가 크고 다양하게 발생하는 산업이다. 한국의 면세점은 1962년 최초로 운영을 시작한 후 지속적으로 성장하여 2017년 기준 약 14조 원의 매출을 기록하였다. 2017년 기준 약 3조원의 매출을 기록한 출국장면세점은 공항공사의 임대수익 중 차지하는 비중이 가장 크고, 공항 편의시설 중 가장 대표적인 시설이자 공항의 이미지를 좌우하는 중요한 상업시설이다.

2013년 이후 면세점에 대한 정부정책의 변화는 출국장면세점에 큰 영향을 미치고 있다. 아울러, 공항 운영주체인 공항공사와 출국장면세점 간의 임대료 갈등 등 운영방식에 따른 문제점도 중요한 사회적 이슈가 되고 있다.

본 연구는 출국장면세점에 영향을 미치고 있는 면세점 정책의 문제점과 개선방안을 모색하고 아울러, 공항공사의 면세점 운영방식의 문제점을 분석하고 바람직한 개선방안을 찾는 데 목적이 있다.

면세점 특허제도는 공공복리 증진을 위한 목적으로 시행되고 있지만, 출국장면세점은 국가로부터 운영권을 위임받은 공기업이 운영하고 있으며, 면세점 임대수익이 다시 공항으로 재투자되어 국민 복리증진을 위해 사용되고 있어 굳이 특허제도를 통해서만 공공복리 증진이 달성 가능한 것은 아니다. 오히려, 특허제도에 따른 불필요한 행정절차와 정부 개입으로 인해 공항 운영 효율성이 저해되고 있다. 따라서, 출국장면세점에 대한 특허제도를 폐지하고 신고제로 전환하는 것이 바람직하다.

중소중견기업에 총 특허수의 30% 이상을 부여하는 정책은 출국장면세점의 특성을 고려할 경우 바람직하지 않다. 출국장면세점은 강한 규모의 경제가 존재하는 산업으로 중소기업에는 적합하지 않다. 따라서, 정책의 대상에서 사실상 실효성이 없는 중소기업은 제외하고 중견기업은 포함하

되, 김포, 김해 등 대규모 공항을 제외한 지방공항에만 중견기업면세점 유치를 적용하는 방안이 바람직할 것으로 판단된다. 다만, 인천공항은 특허권이 많이 배정되어 있는 점을 고려하여 기존 정책을 유지하되 판매품목을 적절히 배분하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 아울러, 중소중견기업 지원정책은 중소중견기업의 면세점 산업 진출 지원이 아니라 출국장면세점에서 중소중견기업 제품을 의무적으로 판매하도록 하는 방법이 더 바람직할 것이다.

공항공사의 면세점 운영과 관련해서는 우선 제안서 평가항목과 배점을 일부 개선하여 평가기준의 타당성을 높여야 한다. 한편, 공항공사에서 복수의 사업자를 선정하고 관세청에서 특허심사를 통해 최종 결정하는 사업자 선정방식은 정부의 지나친 시장개입으로 시장을 왜곡시키고 공항공사의 임대수익을 감소시키는 한편 외국 기업과의 통상마찰 우려도 있어 바람직하지 않다. 따라서, 출국장면세점 사업자 선정권한은 다시 공항공사로 돌아가는 것이 바람직하다.

면세점 운영의 공정성을 높이고 임대수익을 향상시킬 수 있는 공항공사의 운영방식 개선도 필요하다. 관광산업과 밀접한 연관이 있으며 외부여건에 민감하게 반응하는 면세점 산업의 특성을 고려하여 현저하게 여객이 감소하는 경우 임대료 조정이 가능하도록 개선하여 공정성을 높여야 한다. 또한, 초기투자금액이 많고 투자금 회수에 장기간이 소요되는 면세점 산업 특성을 고려하여 현재 5년인 임대기간을 운영실적 평가 등을 통해 3년 정도 연장이 가능하도록 하는 방안도 필요하다.

운영방식의 공정성 확보와 더불어 글로벌 경쟁력을 확보하여 제안서 평가가 사실상 큰 의미를 갖기 힘든 대기업면세점에 대해서는 2단계 입찰방식을 도입하고, 지방공항 면세점은 패키지 입찰로 사업자를 선정하여 안정적 경영여건을 마련해 주는 등 수익성을 개선할 수 있는 방안 마련도 필요하다.

지속적으로 증가하고 있는 국민소득과 경제활동의 글로벌화에 따라 면세점 산업에 영향을 미치는 해외여행객은 앞으로도 꾸준히 증가할 것으

로 보인다. 그에 따라, 오늘날 세계 면세점들은 M&A 등을 실시하여 규모의 경제를 통한 성장을 모색하고 있으며, 세계 각국 정부도 면세점 수를 늘리고 면세점의 대형화를 정책적으로 지원하고 있다. 이와 같이 치열해지는 면세점 시장에서 출국장면세점의 국민경제적 가치를 높일 수 있는 정책 개선이 필요하며 아울러, 출국장면세점의 경쟁력을 높이고 공항공사와 면세점이 상생할 수 있는 운영방안 개선도 필요할 것이다.

주요어 : 출국장면세점, 중소중견기업면세점, 면세점 제도개선, 공항공사, 면세점 특허제도, 면세점 임대료

학 번 : 2017-29458

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구배경 및 필요성	1
1. 연구배경	1
2. 연구필요성	5
제 2 절 연구범위 및 연구방법	7
1. 연구범위	7
2. 연구방법	9
제 2 장 이론적 논의와 분석의 틀	10
제 1 절 면세점의 의의와 특허제도	10
1. 면세점의 경제적 의의와 경영특성	10
2. 면세점 특허제도	15
제 2 절 면세점산업 정부정책	20
1. 2013년 면세점 규제정책	20
2. 2016년 이후 면세점 제도개선	23
제 3 절 면세점 시장 현황 및 외국의 면세점 운영사례 ...	26
1. 국내외 면세점 시장 현황	25
2. 외국의 면세점 운영사례	30
제 4 절 선행연구와 분석의 틀	31
1. 면세점 정책에 관한 선행연구	31
2. 면세점 운영에 관한 선행연구	33
3. 분석의 틀	35
제 3 장 공항 출국장면세점 정책의 문제점과 개선방안 ...	38
제 1 절 공항 출국장면세점 특허제도의 목적과 문제점 ...	38
1. 면세점 특허제도의 목적	38
2. 공항 출국장면세점 특허제도의 문제점	40
1) 정책의 공익성 측면	40

2) 정책의 효율성 측면	43
제 2 절 중소기업면세점 지원정책의 목적과 문제점	45
1. 중소기업면세점 지원정책의 목적	45
2. 중소기업면세점 지원정책의 문제점	47
1) 정책의 공익성 측면	47
2) 정책의 효율성 측면	51
제 3 절 공항 출국장면세점 정책 개선방안	55
1. 공항 출국장면세점 특허제도 개선방안	55
2. 공항 출국장면세점 중소기업 지원정책 개선방안 ...	56
제 4 장 공항 출국장면세점 운영의 문제점과 개선방안 ...	59
제 1 절 공항 출국장면세점 사업자 선정	59
1. 공항 출국장면세점 사업자 선정방식	59
2. 공항 출국장면세점 사업자 선정방식의 문제점	64
1) 선정기준의 타당성 측면	64
2) 선정방식의 타당성 측면	67
제 2 절 공항 출국장면세점 운영방식	70
1. 공항 출국장면세점 운영방식	70
2. 공항 출국장면세점 운영방식의 문제점	74
1) 운영방식의 공공성 측면	74
2) 운영방식의 수익성 측면	78
제 3 절 공항 출국장면세점 운영 개선방안	80
1. 사업자 선정방식 개선방안	80
2. 공항 출국장면세점 운영방식 개선방안	84
제 5 장 결론	89
제 1 절 연구의 요약	89
제 2 절 연구의 한계	92
참고문헌	93
Abstract	96

표 목 차

[표 1] 국내 면세점 시장 매출 현황	2
[표 2] 국내 면세점 운영 현황	3
[표 3] 한국 관광수입과 면세점 매출의 GDP 비중 추이 ...	11
[표 4] 방한 중국인 및 일본인의 쇼핑장소별 만족도	12
[표 5] 한국 면세점 내·외국인 매출현황	15
[표 6] 특허와 허가의 비교	16
[표 7] 면세점 종류별 특허절차 비교	18
[표 8] 2013년 면세점 제도 개선내용	21
[표 9] 2016년 면세점 제도 개선내용	23
[표 10] 2017년 면세점 제도 개선내용	25
[표 11] 전 세계 면세점 시장 규모 추이	26
[표 12] 국가별 면세점 매출현황	27
[표 13] 연도별·종류별 면세점 현황	28
[표 14] 면세점 형태별 매출현황	29
[표 15] 특허보세구역의 설치·운영 목적	39
[표 16] 인천공항 대기업면세점과 중소중견기업면세점 m당 임대료 차이·	42
[표 17] 김포공항 면세점 계약기간 연장에 따른 임대료 감소·	44
[표 18] 전국공항 중소중견기업 면세점 현황	46
[표 19] 면세점 형태별 매출액 현황	49
[표 20] 중소중견기업면세점 운영중단 사례	50
[표 21] 한국 면세점 내 브랜드별 매출순위	52
[표 22] 인천공항 면세점 명품 브랜드 입점현황	52
[표 23] 기업 규모별 면세점 특허수, 면적, 매출액	60
[표 24] 한국공항공사 및 인천공항공사 종합평가 배점 비율·	60
[표 25] 한국공항공사 제안평가 세부항목	61

[표 26] 인천공항공사 제안평가 세부항목	61
[표 27] 관세청 특허심사 평가항목	63
[표 28] 가격입찰점수 산정 예시	66
[표 29] 양 공항공사 임대료 산정방식	69
[표 30] 양 공항공사 면세점 품목별 영업요율 현황	71
[표 31] 청주공항 국제선 여객수 및 면세점 매출액	74
[표 32] 면세점 시설투자비 내역	76
[표 33] 지방공항 면세점 임대료 및 매출수준	78
[표 34] 한국공항공사 임대료 감면 내역	78
[표 35] 평가항목 배점 조정	80
[표 36] 면세점 법인별 2017년 매출액 현황	80
[표 37] 한국공항공사 패키지 입찰 사례	87

그 립 목 차

[그림 1] 연구의 분석 틀	37
-----------------------	----

제 1 장 서 론

제 1 절 연구배경 및 필요성

1. 연구배경

면세점이란 외국인 여행자와 출국하는 내국인 여행자들에게 저렴한 가격으로 수입품과 국산품을 보세판매장이라는 특정장소에서 판매하는 곳을 말한다. 면세점이란 단어가 의미하는 것처럼 이곳에서 판매되는 상품에는 관세, 내국세(부가가치세 및 각종 목적세), 지방세 등이 붙지 않는다.¹⁾ 이처럼 상품에 판매되는 일체의 세금 면제는 Duty Free라 불린다.

면세점 산업은 외화획득, 관광진흥, 수출촉진, 고용증대, 지역경제 활성화 등 국민경제 발전에 기여하는 파급효과가 크고 다양하게 발생하는 산업이다. 면세점은 유통업의 한 분야이기는 하지만 관광이나 문화 등 관련산업에 미치는 영향이 매우 크고 광범위하다. 특히, 2000년 이후 한류 마케팅을 주도하며 한국 관광의 핵심적인 위치를 차지하며 관광산업의 발전을 이끌고 있다.

한국의 면세점은 1962년 김포공항 출국장에 한국관광공사가 면세점을 개장²⁾하면서 최초로 운영을 시작한 이후 1972년 시내면세점 제도가 도입되었고, 1988년 서울올림픽을 계기로 대통령의 ‘외국인 관광객 쇼핑활성화 추진’ 지시에 따라 신규 시내면세점이 다수 등장하였다. 그 후 해외

1) 면세점에서 판매되는 물품은 관세, 부가가치세, 주세, 교통·에너지·환경세, 개별소비세, 농어촌특별세, 교육세 등이 면제된다.

2) 면세점의 법적 근거가 확립된 것은 1978년 관세법이 개정되면서 보세구역의 종류에 보세판매장을 추가하면서부터이고, 그 이전에는 면세점의 법적 근거는 없었다.

여행 자유화와 인천국제공항 개항 등의 계기를 통해 면세점 산업은 발전을 지속하였으며, 2010년 이후 흔히 요우커(游客)³⁾라 불리는 중국인 단체관광객이 수년간 폭발적으로 증가하면서 크게 성장하였다. <표 1>에서 보듯 최근 10년간 면세점 매출은 연평균 15%씩 성장하여 2011년 기준 5.4조 원에서 2017년 기준 13.6조 원으로 크게 증가하였다.

<표 1> 국내 면세점시장 매출 현황 (단위: 조 원)

연 도	‘11년	‘12년	‘13년	‘14년	‘15년	‘16년	‘17년
매출액	5.4	6.3	6.8	8.3	9.2	12.3	13.6

자료 : 한국면세점협회

면세점의 법률상 용어는 관세법에 규정된 보세판매장이나 일반적으로 면세점으로 불리고 있다. 면세점은 크게 보면 사전면세점(Duty free shop)과 사후면세점(Tax refund shop)으로 구분할 수 있다. 사전면세점은 사전에 세금을 공제해주는 반면에, 사후면세점은 세금을 사후에 환급해주는 차이가 있다.⁴⁾ 사후면세점은 신고제로 운영되고 있으며, 여행객들이 면세점 매장에서 면세품을 구입한 후 출국시 구매한 물품과 영수증 등을 확인한 후에 세금을 환급해주고 있다. 이처럼 사후에 별도로 세금 환급을 받아야 하는 이용상의 불편으로 인해 사후면세점은 소규모 점포에서 단체관광객 등을 대상으로 운영하고 있는 수준이다. 반면에, 사전면세점은 시내와 출국장에 대규모 매장을 설치하여 운영하고 있으며, 다양한 법과 규칙을 근거로 사업자 수를 엄격하게 제한하며 특허제로 운영되고 있다. 앞으로 본 연구에서 지칭하는 면세점은 사전면세점을 말한다.

현행 관세법상 면세점은 시내면세점, 출국장면세점, 지정면세점, 외교관

3) 중국인 개별관광객은 썬커(散客)라 부른다.

4) 내국인의 면세점 구매한도는 3000달러이며, 내국인이 다시 입국할 때 구매물품을 휴대 반입하는 경우 면세한도액은 600달러이다. 이를 초과하는 물품에 대해서는 관세와 부가가치세를 내야 한다.

면세점⁵⁾으로 구분할 수 있으며, 한국은 입국장면세점은 허용하고 있지 않다.⁶⁾ 시내면세점은 대부분 이용객의 접근이 편리한 도심지에 위치하고 있으며, 출국장면세점은 공항, 항만의 출국장 내에 위치하고 있다. 지정면세점은 제주특별자치도 여행객에 대한 면세점 특례규정에 따라 제주국제공항 국내선 청사 등 제주도 내에 4개소가 운영중이다.

<표 2> 국내 면세점 운영 현황(2018. 5월 기준)

구 분	운영 현황
시내면세점(24)	서울(10), 제주(3), 부산(3), 울산(1), 강원(1), 대전(1), 대구(1), 경기(1), 충북(1), 인천(1), 경남(1)
출국장 면세점(27)	공항(23) : 인천(13), 김포(2), 김해(2), 제주(1), 청주(2), 대구(1), 무안(1), 양양(1) 항만(4) : 인천(2), 부산(1), 군산(1)
외교관 면세점(1)	서울(1)
지정면세점(4)	제주공항(1), 제주항(2), 중문(1)

자료 : 한국면세점협회

이처럼 출국하는 내국인과 한국을 방문하는 외국인 관광객을 상대로 면세품을 판매하는 면세점이 2010년 이후 수년간 높은 사회적 관심의 대상이 되고 있다. 관세청에서는 1990년대 말 이후 시내면세점에 대한 신규특허를 내주지 않았으나, 외국인 관광객 증가에 따라 시내면세점 추가

5) 한국에 있는 외국의 대사와 직계가족, 영사관 및 대사관 직원 등이 이용가능하며, 주류와 담배는 구입한도가 정해져있고, 명품시계 등 사치품은 구매 불가능하다. 현재 외교관면세점은 서울 동화외교관면세점 한 곳만 운영중이다.

6) 현재 세계 71개국 132개 공항에서 입국장 면세점을 운영중이다. 한국은 입국장면세점 허용시 입국수속 시간 증가, 테러와 밀수 위험 증가 등의 이유로 설치하고 있지 않지만, 여행객 편의와 외화유출 최소화를 위해 설치를 찬성하는 여론도 많다.

필요성이 제기되어 시내면세점 추가 특허를 결정하였고 2015년 7월 3개 신규 시내면세점 특허를 위해 20여개 기업이 경쟁을 벌이면서 세간의 관심이 집중되었다. 그 해 11월에는 특허가 만료된 면세점의 재특허 과정에서 롯데 잠실면세점, SK 워커힐면세점 등 기존 면세점이 특허권을 상실하는 전례 없는 일이 발생하였고, 사업권 상실에 따른 면세점 직원 고용 불안, 협력업체 피해문제 등이 사회적 문제로 이슈화되기도 하였다. 또한, 특허권 재선정 과정에서 면세점 사업자로 선정된 기업과 국정농단 사태와의 관련성이 드러나면서 특허권 취소 논란이 일기도 하였다.

시내면세점 뿐 아니라 공항 출국장면세점에 대한 관심과 논란도 뜨겁다. 공항 출국장면세점 입점을 위한 고액 임대료 경쟁은 날로 치열해지고 있으며,⁷⁾ 인천공항 제2터미널 면세점 사업자 선정을 둘러싼 관세청과 인천공항공사 간의 사업자 선정 권한을 둘러싼 힘겨루기도 사회적 이슈가 되기도 하였다.

또한, 중국의 사드(THAAD, 고고도미사일방어체계) 보복 여파 및 인천공항 제2터미널 개장에 따른 여객감소로 매출이 대폭 하락하자 면세점 측에서 이러한 상황이 예기치 못한 특수한 상황임을 고려하여 고정임대료를 인하할 것을 요구하며 인천공항공사와 갈등을 빚었으나, 인천공항공사와의 협의가 이루어지지 않아 결국 롯데면세점이 4개 사업권 중 주류·담배 사업권을 제외한 나머지 3개 사업권을 반납하고 철수하는 사태가 벌어지기도 하였다.⁸⁾

7) 면세점 간 경쟁이 심화되면서 수익성은 악화되고 있다. 2016년 기준 매출액은 12.3조에 달하지만, 업체수가 32곳에서 49곳으로 늘고 특허면적도 10만㎡에서 22만㎡로 늘어남에 따라 단위면적(㎡) 매출액은 2011년 5,289만원에서 5,417만원으로 2.4%증가하는데 그쳐 수익성 증가는 미미한 수준이다.

8) 롯데면세점은 2018년 2월 DF3(주류, 담배)를 제외한 DF1(화장품, 향수), DF8(전 품목), DF5(피혁, 패션) 사업장을 반납하고 철수하였으며, 인천공항공사는 현재 해당 사업장 신규 사업자 선정을 진행하고 있다.

2. 연구 필요성

면세점에 대한 사회적 논란과 관심이 커지면서 면세점에 대한 정부 정책의 중요성이 커지고 있다. 2000년 이후 한류 등의 영향으로 해외관광객이 급증하면서 면세점을 운영하고 있는 소수의 대기업이 막대한 수익을 거두게 되자 면세점 사업자 특혜 논란이 일었고 그에 따라 정부는 2013년 관세법 등을 대대적으로 개정하여 면세점시장 규제를 강화하였다. 상생협력 및 경제민주화라는 정부 정책기조에 따라 면세점 총 특혜의 일정비율을 중소중견기업면세점에 부여하고 특허수수료율을 인상하였으며, 특허기간을 기존 10년에서 5년으로 줄이는 등 기존 면세점 시장을 뒤흔드는 정책이었다.

면세점 관련 정책변화는 시내면세점 뿐만 아니라 공항 내 출국장면세점에도 많은 영향을 미치고 있다. 출국장면세점 운영자 선정시 관세청에서 일부 사업자를 중소중견기업으로 선정할 것을 사실상 강제하여 인천공항, 김해공항, 청주공항, 양양공항 등에 중소중견기업 면세점이 입점하였다. 하지만, 이러한 중소중견기업 면세점은 고급 브랜드 유치 실패, 운영경험 부족, 재무구조 부실 등으로 많은 어려움을 겪고 있으며, 일부 업체는 운영을 포기하고 매장을 철수한 사례도 발생하였다.

또한, 2017년부터 진행된 공항 출국장면세점 사업자 선정에서는 그동안 공항공사가 직접 사업자를 선정하고 관세청에서 특허승인시 추인해 온 관례를 깨고 관세청이 사업자를 직접 선정할 것을 주장하면서 공항공사와 갈등을 빚기도 하였다.

공항의 시설관리권자인 공항공사와 출국장면세점 사업자간 갈등도 점점 심화되고 있다. 공항공사는 경쟁입찰을 실시하여 공항 내 면세점 운영자를 선정하고 있으며, 업체들은 막대한 임대료를 지불해가며 영업을 하고 있다. 연간 총 매출액 대비 평균 임대료 비율은 30% 내외로 면세점 사업자에게 많은 부담이 되고 있다. 공항공사 또한 면세점 소비패턴의 변화와 중소중견기업면세점 다수 입점으로 면세점 임대수익이 점차 감소하

고 있어 어려움을 겪고 있다.

이러한 갈등의 배경에는 공항 면세점의 짧은 운영기간도 영향을 주고 있다. 시내면세점의 경우 일단 특허권을 취득하면 특별한 사유가 없는 한 재특허가 가능하여 장기적 운영을 통해 수익을 추구할 수 있었으나,⁹⁾ 공항 출국장면세점의 임대기간은 5년으로 정하고 있어 초기 투자비가 많이 소요되고 투자비 회수에 장기간이 소요되는 면세점 사업의 특성상 적정 사업기간에 미치지 못한다는 지적이 있다.

공항공사의 수익은 크게 항공수익과 비항공수익으로¹⁰⁾ 구분할 수 있으며 이 중 항공수익 분야는 정부의 가격규제를 받고 있고, 외국의 주요 공항과의 경쟁력 확보를 위해 항공료 감면 등의 전략적 인센티브를 제공하고 있어 증가폭이 제한적이다. 반면에 공항 복합도시 개발 등으로 양 공항공사의 수익 중 임대수익이 차지하는 비중은 점점 높아지고 있으며, 그중에서도 출국장 면세점 수익은 임대수익의 대부분을 차지하고 있어 그 중요성이 매우 크다.¹¹⁾ 또한, 공항은 국내외 여행객들이 출입국을 위해 필수적으로 이용하는 시설로 그 나라의 첫인상을 좌우하는 중요한 사회기반시설이며, 출국장면세점은 여러 공항 시설 중 핵심 편의시설이다.

공항 출국장면세점의 중요성에도 불구하고 최근의 면세점 관련 연구에서는 시내면세점에 대한 정부정책이나 제도개선에 대한 논의는 많았으나 공항 출국장면세점에 대한 논의는 거의 없었다. 따라서 본 연구에서는 공항 출국장면세점에 영향을 주는 정부정책과 공항공사의 면세점 운영방식의 문제점과 개선방안에 대해 살펴보고자 한다.

면세점 관련 최근의 정부정책이 출국장면세점에 미치는 영향과 문제점

9) 면세점의 특허기간은 5년으로 줄었으나, 2018년 5월 발표한 면세점 제도개선 TF의 개선안에 따르면 대기업은 1회, 중소기업은 2회 특허연장이 가능하도록 제도개선을 추진중이다.

10) 항공수익은 착륙료, 조명료, 계류장사용료 등 공항 관련 고유의 수익을 말하며, 비항공수익은 임대료, 주차장 사용료 등을 말한다.

11) 인천공항의 경우 2016년 총 수익 중 항공수익은 35.2%, 비항공수익은 64.8%였으며, 비항공 수익 중 면세점 임대수익이 61.2%를 차지하였다.

은 무엇인지 특허제도의 필요성과 중소중견기업 지원제도를 중심으로 살펴보고자 한다. 또한, 공항 운영자인 공항공사의 면세점 운영정책상 문제점은 무엇인지 사업자 선정방식과 임대료 산정방식 등의 측면에서 살펴보고 공항 출국장 면세점의 합리적 발전방안을 모색해보고자 한다.

제 2 절 연구범위 및 연구방법

1. 연구범위

본 연구의 범위는 공항 출국장면세점으로 한다. 우선, 면세점 제도에 대한 정부정책 중 공항 출국장면세점에 영향을 미치는 정책과 그에 따른 문제점을 분석하고 출국장면세점에 대한 바람직한 정책방향을 모색해보고자 한다.

면세점은 관세법상 특허보세구역으로서 관세법 제174조의 규정에 의한 세관장의 ‘특허’를 받아야 설치·운영할 수 있는 관허 사업이다. 하지만, 2000년 이후 면세점의 사업화, 시장화가 가속화됨에 따라 면세점에 대한 특허제도의 필요성에 의문이 제기되고 있는 경우가 많으며, 특히 공항 출국장면세점은 시내면세점과 운영상의 차이가 존재하고, 그동안 특허제도가 형식적으로 운영되어 온 측면이 강하다.

2013년 정부의 면세점 규제정책은 면세점 산업에 많은 변화를 가져왔다. 정부는 2013년 규제정책 발표 후 업계와 학계 등의 비판 및 개선의견을 받아들여 2016년과 2017년 소폭의 개선방안을 다시 내놓았지만 면세점 제도의 근본적인 문제점에 대한 대책은 미비한 수준이다.

2015년 정부의 면세점 정책에서 공항 출국장면세점에 가장 큰 영향을 미치는 정책은 중소중견기업에 대해 총 특허수의 일정비율을 부여하는 관세법 조항이다. 정부 규제정책 발표 후 실시된 공항 출국장면세점 운

영자 선정에서 관세청은 관세법시행령 제192조의2(보세판매장의 특허비용 등)에 명시된 중소중견기업면세점 특허비용 준수를 위해 공항 출국장면세점에 중소중견기업면세점을 별도로 선정할 것을 주장하였으며, 그에 따라 인천공항, 김해공항, 청주공항 등에 중소중견기업면세점이 입점해 있다. 하지만 많은 중소중견기업면세점이 명품 브랜드 유치 실패, 운영경험 부족, 자금력 부족 등으로 운영상 어려움을 겪고 있으며, 그에 따라 계약기간 중 영업을 중단하고 철수하거나 임대료 체납으로 계약을 해지당하는 사례까지 발생하였다.

본 연구에서는 면세점 경영특성 및 공항공사의 면세점 운영 분석 등을 통해 공항 출국장면세점 특허제도의 필요성과 중소중견기업면세점의 공항 출국장면세점으로서의 적합성 등을 검토한 후 합리적 개선방향을 모색해보고자 한다.

면세점 정책에 대한 바람직한 개선방향과 더불어 공항 출국장면세점의 합리적인 운영방안도 모색해보고자 한다. 2017년 사드사태에 따라 공항 출국장면세점은 심각한 매출하락을 겪었으며, 그에 따라 천문학적인 임대료를 감당하지 못하고 많은 적자를 기록하고 있다. 그 결과 인천공항, 김포공항 등에 입점해 있는 면세점 업체들은 양 공항공사에 임대료 인하를 요청하며 공항공사 측과 갈등을 빚었다. 이러한 갈등은 사업자 선정방식, 임대료 산정기준, 임대기간 등과 관련하여 공항공사의 출국장면세점 운영방식에 근본적인 문제가 있기 때문이다.

과거에 입찰가를 기준으로 최고가 입찰로 운영자를 선정하던 방식에서 2010년 이후 입찰가격과 제안서평가를 혼합하여 평가하는 종합평가방식으로 전환하였고, 공항공사에서 복수의 사업자를 선정한 후 관세청에서 최종 선정하는 2단계 방식까지 도입하고 있지만 지금의 사업자 선정방식은 여전히 많은 문제점을 내포하고 있다. 또한, 공항공사는 기존 고정임대료 방식을 벗어나 매출액과 연동되는 임대료 산정방식을 운영중이지만, 면세점과의 임대료 갈등은 지속되고 있으며, 공항공사의 임대수익 또한 감소하고 있다. 본 연구에서는 공항 출국장면세점 운영자와 공항 운

영자간 갈등을 최소화하고 양자 모두 상생할 수 있는 합리적 운영방안은 무엇인지 제시해보고자 한다.

2. 연구방법

본 연구에서는 기본적으로 면세점 관련 논문, 언론기사 등 문헌검토와 관세법, 보세판매장 특허에 관한 고시, 보세판매장 운영에 관한 고시 등 관련법 및 규정 검토를 통해 면세점 관련 정책의 문제점을 분석하고 개선방향을 모색하고자 한다. 2010년 이후 관세법 개정은 면세점 산업에 많은 영향을 주었으며, 그에 따라 면세점 제도개선에 대한 많은 연구와 논의가 있어왔다. 또한, 면세점 제도에 대한 사회적 비판이 거세어지자 현재도 정부 주도하에 면세점 제도개선작업이 이루어지고 있어, 관련 내용을 분석하고자 한다.

또한, 실제 공항 출국장면세점 운영 사례 파악을 위해 담당자 인터뷰, 유관기관의 공개자료와 내부자료, 보도자료 등 관련 문헌 검토 등을 실시하여 현 공항 출국장 면세점 운영방식의 문제점은 무엇인지 찾아보고 면세점 운영자와 공항 운영자간 갈등을 최소화할 수 있는 합리적인 운영방안을 모색해보고자 한다. 또한, 실제 공항 출국장면세점의 매출현황, 임대차계약 사례 등을 참고하여 출국장면세점 운영의 적정성을 실증적으로 분석해보고자 한다.

아울러, 외국의 공항 면세점 정책 사례를 비교분석하여 한국의 면세점 특허제도의 문제점은 무엇인지 살펴보고 면세점 산업 발전방안 도출에 참고하고자 한다.

제 2 장 이론적 논의와 분석의 틀

제 1 절 면세점의 의의와 특허제도

1. 면세점의 경제적 의의와 산업 특성

관광산업은 흔히 굴뚝 없는 산업이라고 부르고 있으며, 각국은 관광산업 활성화를 통해 외화획득을 통한 국제수지 개선, 경제활성화를 달성하기 위해 노력하고 있다. 관광산업은 여행업을 중심으로 발전하고 있으며, 그 외에도 숙박업, 식음업, 호텔업, 항공 및 해상 교통업, 제조업, 판매유통업 등과 폭넓게 연계되어 있다. 이 중 판매유통업의 중심인 면세점은 급증하고 있는 일본인과 중국인 관광객의 중요한 방문 목적이 되고 있다. 특히, 중국인 여행객의 방한 목적의 50% 이상을 쇼핑이 차지하고 있을 정도이다. 면세점 수요 증대는 관련 산업인 여행사, 항공사, 호텔 등의 수요 증대로 이어지면서 파급효과를 일으킨다.

정재완(2012년)의 연구¹²⁾에 따르면 면세점의 경제적 의의는 크게 관광수입 증가효과, 고용효과, 방한효과로 구분할 수 있다.

첫째, 면세점은 관광수입 증가를 통한 국제수지 개선에 큰 역할을 하고 있다. 2016년 기준 한국을 방문한 외국인 관광객은 1,724만 명으로 전년 대비 30.3% 증가한 수치이며,¹³⁾ 외국인관광객에 의한 관광수입은 172억 달러에 달하고 있다. 전 세계 관광객 수와 관광수입은 2013년 대비 2016년 각각 13.2%, 1.7% 증가하였으나, 한국의 경우에는 41.6%, 18.4%로 전 세계 수치 대비 큰 폭으로 증가하였다. 관광수입이 국내총생산에서 차지

12) 수출산업으로서 보세판매장의 국민경제적 효과에 관한 연구(2012)

13) 2017년 기준으로는 1,333만 명으로 감소하였는데 사드사태에 따라 중국인관광객이 48% 감소한 영향이 크다.

하는 비중은 2010년 0.94%에서 2016년 1.08%로 증가하였으며, 한국의 경제성장률이 점차 하락하고 있기 때문에 관광산업의 중요성은 더욱 커지고 있다. 한편, <표 3>에서 보듯 면세점 매출이 국내총생산에서 차지하는 비중은 2010년 0.36%에서 2016년 0.75%로 큰 폭으로 증가하고 있으며, 2015년 메르스로 인한 관광산업 위축에도 불구하고 2016년 면세점 매출의 GDP비중은 2014년 대비 0.19% 포인트 증가하였다.

<표 3> 한국 관광수입과 면세점 매출의 GDP 비중 추이

구 분	2010년	2012년	2014년	2016년
면세점 매출(십억원)	4,519	6,329	8,308	12,276
명목 GDP(조원)	1,265	1,377	1,427	1,641
면세점매출/GDP(%)	0.36	0.46	0.56	0.75
관광수입(백만달러)	10,291	13,357	17,712	17,199
관광수입/GDP(%)	0.94	1.09	1.26	1.08

자료 : 한국은행 경제통계시스템, 관광지식정보시스템, 관세청

2000년 이후 한국의 수출정세를 살펴보면 원유와 원자재 가격 하락, 사드사태 등 중국 관련 불확실성 증가 등에 따라 성장률이 둔화되고 있기 때문에 관광, 서비스 산업을 육성할 필요성이 강조되고 있으며, 그 중에서도 면세점의 중요성이 조명받고 있다.

둘째, 면세점 운영을 통해 외국인들의 한국 방문을 촉진시킬 수 있다. 외국인 관광객들의 한국 면세점에 대한 만족도는 매우 높은 것으로 알려져 있으며, 한국의 면세점 또한 세계 면세점 시장에서 높은 점유율과 영향력을 가지고 있어 면세점 산업의 높은 경쟁력이 외국인 여행객 증가로 이어지고 있다. 대한상공회의소에서 조사한 <표 4> 방한 중일 관광객의 쇼핑장소별 만족도를 살펴보면 중국인 관광객의 면세점 이용률과 만족도가 매우 높은 수준임을 확인할 수 있다.¹⁴⁾

<표 4> 방한 중국인 및 일본인의 쇼핑장소별 만족도

(복수응답, 단위 : %, 5점 척도)

구 분	전 체		중국인 관광객		일본인 관광객	
	이용율	만족도	이용율	만족도	이용율	만족도
공항면세점	52.2	3.75	55.5	4.13	46.8	3.03
시내면세점	94.2	3.94	93.0	4.34	96.2	3.33
명 동	70.0	3.91	68.0	4.15	73.4	3.55
백화점	61.8	3.63	68.0	4.15	59.5	3.02
동대문	61.4	3.81	70.3	4.08	46.8	3.16
남대문	49.3	3.64	37.5	3.94	68.4	3.37
인사동	44.0	3.70	39.8	4.10	50.6	3.20
이태원	35.7	3.64	33.6	4.00	39.2	3.13
대형마트	43.5	3.80	49.2	4.10	34.2	3.11

자료 : 대한상공회의소(2011. 9 보도자료)

한편, 면세점들은 외국인 관광객 유치에 위해 일본, 중국 등지에 현지사무소를 운영하며 한류를 활용한 한국방문 이벤트 개최, 해외 현지 여행사의 한국여행 지원 등의 활동을 통해 외국인 관광객 유치를 위해 노력하고 있다.

한국면세점협회의 자료에 따르면 면세점 업계에서 외국인 관광객 유치를 위해 투자한 금액은 연평균 400억 원 내외로 나타났으며, 정부의 외국인 관광객 투자노력과는 별개로 민간기업들이 관광촉진을 위해 투자한 부분으로 의미를 갖는다. 이 외에도 면세점측이 단체관광객 유치를 위해 여행사측에 제공하는 수수료도 관광촉진에 도움이 되고 있다. 한국을 방문하는 외국인여행객의 대부분을 차지하는 중국인 단체여행객 비율은 약

14) ‘2014 외래관광객 실태조사, 문화체육관광부’에 따르면 시내면세점은 방한 외래관광객의 쇼핑장소 중 2위(41.4%), 공항면세점은 7위(18.9%)를 차지했다.

40% 수준이며, 시내면세점 외국인 매출의 상당부분이 중국인 단체여행객을 통해 이루어지고 있다. 면세점은 여행사와 계약관계를 맺고 여행사를 통한 단체여행객 구입물품가액의 일정률을 수수료로 지급하고 있다. 민간을 통해 지급되는 이러한 수수료는 해외여행객 방문에 상당한 도움이 되고 있다.

끝으로, 면세점 산업은 유통판매업의 최고점에 있는 산업으로 상품의 구매와 관리, 판매, 유통 등과 관련하여 고용을 촉진한다. 면세점 취급물품의 특성상 상품의 구매와 관리 인력은 국산품 이외에도 외국상품의 구매와 관리와 관련된 고급인력이 상당수이며, 판매 인력은 면세점 매장에서 판매에 종사하는 인력이다. 면세상품 유통과 관련한 인력은 외국에서 수입된 물품을 시내면세점으로 보세운송하는 인력, 시내면세점에서 판매된 상품을 출국장으로 보세운송하는 인력, 그리고 국산품을 보세판매장으로 운송하는 인력 등을 포함한다. 정재완의 2012년 연구에 따르면 2010년 기준 면세점산업으로 인한 직간접 고용효과는 26,000명 정도인 것으로 파악되며, 면세점 사업자와 면세점 매장이 크게 증가한 현재는 면세점 인력도 큰 폭으로 증가하였을 것으로 추정된다.

한편, 면세점 산업은 상품을 판매하는 유통업에 속하지만 일반적인 유통업과는 여러 면에서 차이를 보인다. 면세점 산업의 특성은 아래와 같다.

첫째, 면세점 사업은 장기간에 걸친 대규모 투자가 필요하고, 투자금 회수에 장기간이 소요되는 등 규모의 경제가 존재한다. 면세점은 재고매입, 판매, 관리 등 Merchandising이 중심이 되는 유통 모델로, 기본적으로 직매입 시스템에 기초하며, 수수료 기반의 기존 백화점 모델과 차별화된다. 직매입 시스템으로 운영되기 때문에 높은 재고 부담을 안고 있으며, 넓은 매장과 보세창고가 필수적이다. 면세점을 개장하기 위해서는 막대한 금액의 초기 직접투자가 필요하며, 투자된 자금을 회수하기 위해서는 장기간이 소요된다. 초기 투자는 대부분 면세점 시설 확보, 매장 인테리어, 물류시스템 구축, 판매를 위한 IT 인프라 구축, 명품 업체 유통망 확보 등에 소요되며, 공항 출국장 면세점의 경우에는 시내면세점과 비교하

여 추가로 높은 임대료를 납부하여야 한다. 이처럼 면세점 산업은 규모의 경제가 존재하는 시장으로 운영 시스템이 규모의 경제에 기반할 경우 대기업 중심의 과점구도가 형성되는 것은 시장 논리의 측면에서 지극히 당연하다.¹⁵⁾

둘째, 외국인 관광객에 대한 축적된 노하우가 중요한 성공요인으로 작용한다. 면세사업에서 안정적 수익성은 수십 년 간의 노력과 역량이 뒷받침 되어 나타난다. 면세점 산업의 주요 고객은 외국인 관광객이고 세계 각국의 고객들의 사회·문화적 배경과 차이점 등은 구매패턴의 차이로 나타난다. 방한 외국인 관광객의 대부분은 일본과 중국인 관광객이고, 이들의 쇼핑 구매패턴이 상이하다는 사실은 잘 알려져 있다. 시내면세점의 상품 운송 및 관리 노하우 또한 중요하다. 고객이 출국 전 시내면세점에서 상품을 구입할 경우 빠른 시간내에 공항으로 상품을 운송하여야 하며, 공항 내 면세품 인도장의 상품 진열 및 반출 등의 노하우도 매우 중요하다. 2015년 일본이 시내면세점을 허용함에 따라 공항 면세품 인도장 운영 노하우를 배우기 위해 일본 면세점 업체들이 한국 면세점 업체를 벤치마킹한 사실도 있다.

또한, 면세점 내 명품 업체 입점도 매우 중요한 성공요인이다. 면세점 시장은 고가 명품 시장과 매우 밀접하게 연관되어 있으며, 명품이 입점되어 있지 않으면 고객들은 해당 면세점을 외면하게 된다. 따라서, 면세점 업체들은 자사의 매장에 고가의 명품을 입점시키기 위해 인테리어 비용 지원, 판매 인력 지원 등의 노력을 아끼지 않으며, 글로벌 명품 트렌드에 정통한 MD의 역할은 면세점 수익에 직결된다. 면세점 산업에 신규로 진출한 중소중견기업 면세점의 경우 이러한 명품업체 유치에 실패하여 경영상 어려움을 겪는 경우가 많다. 명품 업체들이 자사의 브랜드 이미지 등을 고려하여 대기업이 운영하는 대형 매장에 입점하려는 경우가 많고 명품의 희소가치를 고려하여 철저한 전략에 따라 면세점에 입점하

15) 2017년 기준 한국 면세점 시장은 롯데, 신라, 신세계면세점이 주도하고 있으며, 각사의 시장점유율은 각각 41.9%, 29.7%, 12.7%로 3개사가 84.3%를 차지하고 있다.

기 때문이다.

셋째, 외부환경에 대한 민감도가 높은 고위험 사업에 속한다. 면세점 산업은 관광산업과 밀접한 연관을 가지고 있고 외국인 관광객이 중요한 고객이기 때문에 경기변동, 질병, 테러 등의 환경변화가 발생할 경우 매출이 급락할 수밖에 없다. 2010년 이후의 사례만 보더라도 메르스 사태가 발생한 2015년과 정치적 사건인 사드사태가 발생한 2016년 외국인 관광객이 급감하면서 면세점 매출은 큰 폭으로 하락하였다. 이러한 환경요인은 예측가능한 변수가 아니기 때문에 면세점 산업은 기본적으로 높은 경영위험을 감수할 수밖에 없다.

넷째, 세계 각국의 면세점과 경쟁해야 한다. 면세점의 구매자는 해당 국가를 방문한 외국인 여행객들과 외국으로 출국하는 자국의 여행객들이다. 이 가운데 비중이 높은 것은 외국인 여행객이다. <표 5>에서 보는 바와 같이 2017년 기준 외국인여행객은 면세점 이용자의 32.8%를 차지하고 있지만, 매출액은 73.6%를 차지하고 있어 내국인에 비해 1인당 구매액이 훨씬 큰 것을 알 수 있다.

<표 5> 한국 면세점 내·외국인 매출현황 (단위: 백만 달러)

구 분	'15년		'16년		'17년	
	외국인	내국인	외국인	내국인	외국인	내국인
인원(천명)	16,081	24,586	20,631	27,925	15,110	30,876
매출액	5,417	2,725	7,618	2,991	9,427	3,376

자료 : 한국면세점협회

또한, 면세점의 상품은 주로 수입상품인 경우가 많기 때문에 면세점 구매자들은 자국 또는 외국의 면세점을 선택적으로 이용할 수 있다. 따라서, 면세점 산업은 작게는 인근 국가의 면세점과 넓게는 전 세계 면세점이 하나의 큰 시장을 형성하고 있다고 할 수 있고 치열한 글로벌 경쟁을 피할 수 없는 산업이다.

2. 면세점 특허제도

특허란 상대방에게 권리나 능력 또는 포괄적 법률관계를 설정하는 행위로서 형성적 행정행위에 속하며 명령적 행위인 허가와 구분된다. 형성적 행정행위란 특정한 상대방에게 권리, 능력 또는 포괄적 법률관계 기타 법률상의 힘이나 법률상의 지위를 발생·변경·소멸시키는 행정행위를 말한다. 형성적 행정행위는 개인이 원래 보유하고 있는 자연적 자유나 기본권을 공익적 이유에서 금지하거나 이를 해제하여 주는 명령적 행위와 아니고, 특정한 권리나 법률관계를 새로이 창설한다는 점에서 명령적 행위와 구별된다.(이병철, 행정법)

<표 6>에서 보는 바와 같이 특허와 허가의 가장 큰 차이는 목적의 공공성이다. 허가는 소극적 목적을 위해서 행해지나 특허는 적극적으로 공공복리를 증진시킬 목적으로 행해진다.

<표 6> 특허와 허가의 비교

항 목	특 허	허 가
목 적	적극적 공공복리 증진	소극적 위험방지(경찰목적)
성 질	형성적 행위(재량 행위)	명령적 행위(기속행위)
행위요건	신청을 전제로 함	신청 없이 행해지기도 함
국가의 감독	적극적	소극적
예 시	운전면허	버스운송사업면허

자료 : 행정법(이병철)

면세점 사업도 내국을 여행하는 외국인 관광객의 외화 소비나, 외국 물품을 수입하여 다시 외국에 반입하는 과정에서의 차익 등으로 외화획득을 가능하게 하는 등 운영과정에서 자연스럽게 공익 달성이 가능하며,

그러한 이유로 면세점은 품목에 따라 소비세와 관세가 면세되는 ‘국가에 의한 독점적 법적 지위’, 즉 특허를 부여받아야 한다. 특허를 취득하기 위해서는 인적, 자본, 시설 등의 요건을 갖춘 사업자가 주무관청의 심사를 거쳐야 한다. 과거 한국의 보세판매장 특허는 미성년자, 피성년후견인과 피한정후견인 등 관세법 제175조에서 정한 결격사유가 있는 자가 아니라면 시설 및 자본금 등의 요건을 갖추어 누구든지 신청할 수가 있었으며 보세구역의 넓이에 따라 특허수수료를 납부하도록 되어 있었다. 또한 특허의 기간도 보세창고나 보세공장과 마찬가지로 10년의 범위 내에서 사업자가 원하는 기간으로 신청이 가능했다.

그러나, 2008년 1월 관세청의 관련 고시의 개정으로 인하여 시내면세점 신규특허가 크게 강화되었고, 이로 인해 시내면세점의 총 매출액 및 총 이용자 수에 있어 외국인이 일정 비율 이상일 경우에만 신규 특허의 공고가 가능하게 되었다.

면세점의 신규 특허의 결정에 있어 대기업면세점과 중소중견기업면세점의 차이가 있다. 대기업 시내면세점은 전년도 전체 시내면세점의 이용자 수와 매출액에 있어 외국인에 대한 비율이 각각 50% 이상이어야 한다는 요건과 광역지자체별 외국인 관광객 방문자 수가 전년대비 30만명 이상 증가해야 한다는 요건을 모두 충족하고 시내면세점의 추가 설치가 필요하다고 관세청장이 인정하는 경우에 한하여 신규특허가 결정된다.¹⁶⁾

특허의 공고는 관세청장의 특허신청 공고에 의하며, 신청요건은 자본금, 시설, 인적 요건을 모두 갖추 것을 요구한다. 보세판매장 설치·운영 특허를 받으려는 자는 특허신청 공고에서 정한 기간 내에 보세판매장 특허신청서 및 관련 첨부서류와 특허신청 공고문에서 요구한 서류 등을 구비하여 관할세관장에게 신청하여야 한다. 특허기간은 5년의 범위 안에서

16) 면세점 제도개선 TF에서 2018년 5월 발표한 내용에 따르면 외국인 50% 이상 비율을 없애는 대신 광역지자체별 시내면세점 매출액이 3년 연속 10% 이상 증가해야 한다는 기준을 넣었다. 면세점 이용자 수는 내국인이 외국인보다 많아 신규 특허를 내기가 쉽지 않다는 지적에 따른 것이다.

신청할 수 있으며 대기업 시내면세점은 특허 갱신이 불가능하고 중소중견기업면세점은 1회 갱신이 가능하다.

중소중견기업면세점은 중소기업 및 중견기업이 지역경제 활성화와 관광진흥 등에 기여할 수 있다고 관세청장이 인정하는 경우에 신규특허의 결정이 이루어진다. 특허신청의 공고나 신청요건, 특허 결정과정은 대기업 시내면세점과 동일하다

지정면세점은 내국인이나 국내선을 이용한 외국인을 대상으로 하는 면세점으로 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’에 따라 제주도에 설치된 면세점을 말하는 것으로 일반면세점과는 성격이 다르다. 이상의 특허절차를 정리하면 아래 <표7>과 같다.

<표 7> 면세점 종류별 특허절차 비교

구 분		내 용
신규특허 결정	시내면세점	<p>-대기업면세점</p> <p>다음 각 호의 요건이 모두 충족되고, 시내면세점의 추가 설치가 필요하다고 관세청장이 인정하는 경우</p> <p>① 전년도 전체 시내면세점의 이용자 수 및 매출액(판매액) 중 외국인 비율이 각각 50% 이상인 경우</p> <p>② 광역지자체별 외국인 관광객 방문자 수가 전년대비 30만명 이상 증가한 경우</p> <p>-중소중견기업면세점</p> <p>중소기업 및 중견기업이 지역경제 활성화와 관광진흥 등에 기여할 수 있다고 관세청장이 인정하는 경우</p>
	출국장면세점	출국장 시설관리자의 희망과 관할세관장의 동의(관세청장과 사전협의 필요)
공고	동 일	관세청장의 특허신청 공고에 의함

구 분		내 용
신청요건	동 일	자본금요건, 인적요건, 시설요건을 모두 갖추어야 함 단, 출국장면세점 특허 신청자는 시설관리권자와 체결한 매장 등 임대차계약서 제출 필요
특허절차	시내면세점	특허신청 공고→관할세관장에게 신청서 제출→세관장 검토→관세청장에게 사전승인 신청(검토의견서 첨부)→관세청 특허심사위원회 심의→사전승인→특허장교부(관할세관장)
	출국장면세점	특허신청 공고→출국장 시설관리권자의 입찰공고→낙찰자 결정 및 임대차계약서 작성→임대계약자가 관할세관장에게 특허신청서 제출→본부세관 특허심사위원회 심의→관세청장에게 사전승인 신청(심의결과 첨부)→사전승인→특허장교부(관할세관장)
특허기간	동 일	5년의 범위내에서 해당 보세구역의 설치·운영 특허신청 기간(임차시설의 경우 임차기간)
특허갱신	출국장면세점과 대기업 시내면세점은 불허, 중소중견기업 시내면세점만 갱신 가능 ¹⁷⁾	
효력상실	동 일	관세법 제179조제1항 각호 해당시

자료 : 관세법

17) 특허기간 연장과 일반 면세점의 특허갱신을 허용하는 법안이 2016년 국회에 상정되었으나 국정농단 사태와 관련하여 면세점 특허비리가 드러나면서 처리되지 못하였고, 2018년 5월 발표한 면세점제도개선 TF의 개선안에 따르면 특허기간 1회 연장이 논의되고 있다,

제 2 절 면세점 산업 정부정책

1. 2013년 면세점 규제정책

2013년 관세법 개정배경을 먼저 살펴보면 1978년 관세법 개정을 통해 보세판매장 제도를 도입한 이후 2007년까지 30년 동안 특허기간의 연장, 반입허가제도의 폐지, 판매물품 관리내용의 구체화, 보세판매 정지기간의 제한, 내국인 판매한도 상향조정 등 제도운영의 효율화 등을 제외한 큰 틀의 정책변화는 없었다. 따라서, 특허절차나 특허수수료 등에 있어 보세창고 등 다른 보세구역과 보세판매장에 주목할 만한 차이는 두지 않았다. 보세판매장에 대한 정책변화는 2004년경부터 내국인의 국외여행자수가 증가하면서 보세판매장을 이용하는 내국인들도 크게 늘어나는 환경변화가 발생하였고, 이들에 의한 보세판매장, 그 가운데 시내면세점의 매출액도 급증하면서 시작되었다.

이와 같은 변화에 따라 시내면세점 특허를 원하는 기업들이 늘어나고 다른 한편에서는 내국인 중심의 면세점 활황세에 대한 여론의 비판이 높아지게 되었는데, 이에 주무부서인 관세청은 2008년 1월 보세판매장 운영에 관한 고시를 개정해 시내면세점의 신규특허 요건 및 특허갱신 요건을 대폭 강화함으로써 내국인 중심의 면세점 운영을 제지하는 것으로 대응하였다. 그 결과 2012년까지 시내면세점의 신규특허가 불허되었는데 공교롭게도 2008년 이후 중국인 방한관광객들이 급증하면서 이러한 시내면세점 신규특허 불허가 기존 면세점들에게 상당한 반사적 이익을 주는 결과를 초래하였다. 2012년 11월에 홍종학 의원을 대표발의자로 하여 국회의원 14인이 발의한 관세법 중 일부개정안(의안번호 제2396호)¹⁸⁾은 이

18) 제안이유 : 최근 인천공항 등에 입점하고 있는 보세판매장은 대기업 독점으로 운영되면서 외국제품 위주로 판매를 하고 있고, 이들 대기업이 지난 4년간 보세판매장 운영으로 벌어들인 매출액은 2008년도 약 5천억원에서 2011년 약 1

러한 배경에서 시작되었으며, 2013년 이후 면세점제도 규제정책의 시발점이 되었다.

홍종학 의원 등 14인이 발의한 ‘관세법 중 일부개정안’을 중심으로 논의가 진행되어 2013년 1월 개정·시행된 관세법에 반영된 면세점 관련 주요 규제정책의 내용은 아래 <표 8>과 같다.

<표 8> 2013년 개정된 관세법 주요 내용

종전 규정	개정된 규정
없음	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제14조제1항에 따른 상호출자제한기업집단에 속한 기업에 대해서는 총 특허 수의 100분의 60이상의 특허를 부여할 수 없음
없음	중소중견기업에 총 특허 수의 100분의 30이상의 특허를 부여해야 함
없음	보세판매장 특허심사시 중소기업제품의 판매실적 등 경제·사회발전을 위한 공헌도, 기업이익의 사회환원정도, 상호출자제한기업집단 소속 기업과 중소기업간의 상생협력을 위한 노력 정도 등을 평가하여 심사에 반영

조 300억원 가까이 증가했지만, 낮은 특허수수료 규정으로 매출액의 30만분의 1 수준만 납부하고 있어 소수의 기업에 국가 징세권을 포기한 특혜를 주고 있는 상황임. 이에 보세판매장에 대한 특례규정을 신설하여 중소기업 등이 보세판매장을 운영할 수 있도록 제도적 장치를 마련하고, 특허수수료를 현실화하며, 부세판매장에서 중소기업 등의 제품을 일정 비율 이상 판매할 수 있도록 하려는 것임.

종전 규정	개정된 규정
보세판매장 특허수수료는 다른 특허보세구역과 동일하게 특허면적을 기준으로 부과	보세판매장 특허수수료는 다른 특허보세구역과 달리 해당 연도 매출액을 기준으로 그 매출액의 1만분의 5 (중소중견기업면세점은 1만분의 1로 부과)
보세판매장 특허기간은 10년 이내로 하되 갱신가능	보세판매장 특허기간은 5년으로 제한, 다만 중소 중견기업면세점은 갱신 가능
없음	기획재정부장관은 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 보세판매장별 매출액을 국회 소관상임위원회에 보고해야 함

자료 : 관세청

위 표의 상호출자제한기업집단 소속 기업 즉, 대기업에 대해 보세판매장 총 특허수의 60% 이상 특허를 부여할 수 없게 한 것과, 보세판매장 특허를 5년으로 단축한 것, 그리고 특허수수료를 인상한 것은 ‘면세점의 독과점 완화’라는 목표에 ‘경제민주화’라는 정치이념을 더한 것으로 동법안 개정당시 면세점 시장에서 주도적인 위치를 확보하고 있던 롯데면세점과 신라면세점 등 대기업면세점¹⁹⁾을 규제하는데 초점을 둔 것이다.

19) 면세점을 운영하고 있는 기업의 규모에 따라 통상 대기업면세점과 중소중견기업면세점으로 구분하고 있으나, 흔히 말하는 대기업은 법률상 용어는 아니며 법률상 용어는 ‘대기업집단’이다. 공정거래위원회는 매년 ‘상호출자제한집단’을 지정하는데 이 때 계열사 자산의 합계가 10조원이 넘으면 대기업집단으로 본다. 대기업이 아닌 기업은 기업규모에 따라 중소기업과 중견기업으로 나뉜다. 중소기업은 해당 기업이 영위하고 있는 주된 업종과 평균매출액이 법에서 정한 기준에 맞아야 하고 자산총액이 5천억원 미만이어야 한다. 대기업집단과 중소기업에 속하지 않는 기업은 중견기업으로 본다. 본 연구에서는 편의상 대기업집단이 운영하는 면세점을 대기업면세점으로 부른다.

2. 2016년 이후 면세점 제도개선

2013년 관세법 개정 이후 2015년 기존 특허만료에 따른 신규특허 부여시 개정된 내용을 적용한 결과 여러 가지 문제점이 나타남에 따라 업계에서는 규제정책의 문제점을 꾸준히 제기하였다. 특히 특허갱신제도의 폐지와 특허기간을 기존 10년에서 5년으로 단축함에 따른 경영환경의 불확실성 증가로 면세산업의 경쟁력을 약화시키고 구조적 고용불안을 야기할 수 있음을 꾸준히 주장해왔다. 그에 따라 정부에서는 2016년과 2017년 두 차례에 걸쳐 면세점 제도개선안을 발표하였다. 하지만, 면세점 제도의 근본적인 문제점 해결에는 부족한 것으로 여겨지고 있다. <표 9>에서 보듯 2016년 면세점 제도개선안은 특허기간 연장과 특허갱신 허용에 초점이 맞춰져 있다.

<표 9> 2016년 개정된 관세법 주요 내용

기본 방향	개선 내용
면세산업 경쟁력 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 특허기간 연장 : 5년 → 10년 - 특허갱신 허용
면세점 시장 질서확립	<ul style="list-style-type: none"> - 시장 지배적 추정 사업자에 대해 신규 특허심사 때 총 평가점수의 일부를 감점 - 시장 지배적 사업자가 공정거래법에 따른 부당한 지위남용 행위를 하는 경우 5년간 신규 추가특허에 대한 신청 배제
면세점의 사회적 역할 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 특허수수료 인상 : 0.05%→매출 구간별 0.1%~1.0% - 전체 특허수수료의 50%를 관광진흥개발기금에 출연해 면세점 관련 관광진흥사업 재원으로 활용 - 특허 갱신 심사때 중소기업 제품 면적 비중 준수 여부, 중소기업 제품 판매 비중 등 반영

자료 : 관세청

위 개선안에 따라 2013년 규제강화에 따른 운영의 불확실성은 다소 완화되었다. 하지만, 시장지배적 사업자에 대해 신규 특허심사 때 평가점수의 일부를 감점하는 내용은 롯데면세점, 신라면세점이 한국 면세점 시장에서 압도적인 점유율을 유지하고 있는 상황에서 많은 논란을 가져왔다.²⁰⁾ 한편, 2016년 발표된 제도개선안 내용 중 핵심인 특허기간 연장과 특허갱신 허용에 관한 관세법 개정안²¹⁾은 처리되지 못하고 2016년 말 폐기되었다.²²⁾

2016년 면세점 제도개선 이후에도 면세점 제도에 대한 논란이 계속되자 정부는 기획재정부와 관세청을 중심으로 ‘면세점 제도개선 TF’를 발족하고 2017년 9월 면세점 제도개선 방안을 재차 발표하게 된다. 정부 위원들이 참여하던 특허심사위원회를 민간 주도형 위원회로 전환하기로 하였으며, 심사위원 명단과 평가결과의 전면 공개, 평가제도 개선, 외부통제 강화 등 투명성 제고를 위한 방안을 마련하기로 했다. 이러한 내용은 지난 감사원 감사결과를 반영한 것으로 감사원은 2016년 이후 신규 시내면

20) 공정거래법에서는 상위 1개 기업의 점유율이 50%를 넘거나 상위 3개 기업의 점유율이 75%를 넘는 경우 시장지배적 사업자로 추정한다. 그에 따라, 롯데면세점과 신라면세점은 시장지배적 사업자로 추정될 수 있다.

21) 제안이유 및 주요내용 : 최근 한시적인 보세판매장 운영기간으로 고용불안정 및 투자위축 등에 대한 우려의 목소리가 지속적으로 제기되고 있음. 이는 2012년 말 보세판매장 특허기간을 10년에서 5년으로 단축하고 갱신제도를 폐지한 ‘관세법’개정에 따른 것으로 2015년 말 특허가 만료된 4곳의 시내면세점 중 2곳의 면세점 사업자가 심사에서 탈락하면서 약 2,000명의 일자리가 없어질 위기에 처해있는 시급한 상황임. 또한, 외국인관광객 유치의 측면에서 관광 명소로 기능하고 있는 보세판매장이 일시에 폐쇄됨으로써 우리나라의 관광경쟁력 위축 우려도 발생하고 있는 상황임. 현행 법률 하에서는 이와 같은 문제점이 반복적으로 발생할 것으로 예상되므로, 현행 특허기간을 5년에서 10년으로 연장하고, 특허갱신을 허용함으로써 보세판매장의 글로벌 경쟁력약화를 방지하고 국내 관광산업의 진흥을 도모하려는 것임.

22) 정부 제도개선(안)에 따라 관련 개정 법안이 정부에 의해 국회에 상정되었으나 이른바 최순실 사태에 면세점 사업자 선정과정이 연관된 것으로 드러나 시기가 적절치 못하다는 의견이 많아 국회통과가 무산되었다

세점 선정과정에서 일부 사업자가 특혜를 받았음을 발표한 바 있다. 그에 따라 정부 개선안은 특허심사시 공정성 및 투명성 강화에 목적을 두고 있다. 하지만, <표 10>에서 보는 바와 같이 정부의 개선방안은 지나친 정부규제와 사드사태에 따른 경영난을 겪고 있는 면세점 산업에 대한 근본적인 해결책은 제시하지 않고 특허심사 과정의 공정성 향상에만 초점을 맞추고 있다.

<표 10> 2017년 개정된 관세법 주요 내용

기본 방향	개선 내용
특허심사위원회 공정성, 독립성 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 특허심사위원회 100명 내외로 대거 확대 - 전원 민간위원으로 구성 - 기존 특허심사 3일전 특허심사위원회 구성에서 임기 1년의 상설위원회로 전환 - 각 회의마다 전체 위원 중 25명 내외의 무작위 추출로 진행 - 특허심사위원 명단과 평가지침, 평가결과 공개 - 특허심사과정 및 결과 감시를 위한 시민단체, 외부인으로 구성된 ‘청렴 옴부즈만 제도’도입

자료 : 관세청

제 3 절 면세점 시장현황 및 외국의 면세점 운영사례

1. 국·내외 면세점 시장현황

2014년 기준 세계 면세점 시장 규모는 <표 11>에서 보듯 66조 8천억원 수준으로 2010년 대비 34.4% 증가하였다. 2010년 세계 면세점 시장 규모는 49조 7천억원 이었는데 2013년 이후 세계 경기침체와 맞물려 성장세가 다소 둔화되고 있으며, 2015년은 메르스 사태로 여행객이 감소하면서 소폭 하락하였다.

<표 11> 전 세계 면세점 시장 규모 추이 (단위 : 억 달러, %)

구 분	‘10년	‘11년	‘12년	‘13년	‘14년	‘15년	‘16년
매출액	432	510	558	600	635	620	635
증감율		18.1	9.4	7.5	5.8	-2.7	2.4

자료 : Global duty free & travel retail sales 2016

Generation Research사는 세계 면세점 시장이 향후 10년간 연평균 7.3% 성장하여 2025년에는 1,250억 달러에 달할 것으로 전망하였다.²³⁾ 지역별로는 아시아-태평양 지역이 저가여행, 면세점 매장 증가, 판매제품의 확대 등에 따라 면세점 시장의 성장을 주도할 것으로 예상되는 반면 유럽의 성장세는 둔화되고 있다. 판매제품 중에서는 화장품 등 개인용품과 주류가 높은 비중을 차지할 것으로 예상되고 있다.

오늘날 세계 주요 면세점들은 M&A 등 실시로 규모의 경제를 통한 성장을 모색하고 있다. 대형화를 통해 시장지배력을 높여 상품 구매력을 키우고 급증하는 중국인 관광객(요우커)에게 나은 서비스를 제공하기 위

23) 다른 시장조사기관인 Market Research사는 세계 면세점 시장이 2019년까지 연평균 8.9% 성장할 것으로 전망하였다.

해 노력하고 있다. 스위스 기업인 듀프리(Dufry)는 대규모 M&A를 통해 2014년 업계 1위로 올라섰으며 2015년 이탈리아 업체인 World Duty Free까지 인수하였다. 세계 각국 정부도 면세점 수를 늘리고 대형화를 정책적으로 지원하고 있다.

<표 12> 국가별 면세점 매출현황을 살펴보면 한국이 매출액 기준 14.4%의 비중을 기록하며 타 국가에 비해 현저한 차이로 1위를 차지하고 있으며 중국(7.3%), 미국(6.2%), 영국(5.5%) 순으로 매출을 기록하고 있다. 그 밖의 아시아 국가들 중 매출액 기준 상위권 국가로는 홍콩(3.7%), 태국(3.1%), 싱가포르(2.9%), 일본(2.8%)이 있다. 개별 기업의 2015년 기준 시장점유율에서도 스위스 듀프리(1위, 7.2%)에 이어 롯데면세점(2위, 6.4%), 신라면세점(6위, 4.2%)이 선두권에 위치해 있다.

<표 12> 국가별 면세점 매출현황(2015년, 단위 : 백만 달러, %)

구분	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
국가	한국	중국	미국	영국	독일	UAE	홍콩	태국	싱가폴	일본
매출	8,948	4,537	3,825	3,396	2,864	2,772	2,290	1,980	1,782	1,762
비중	14.4	7.3	6.2	5.5	4.6	4.5	3.7	3.1	2.9	2.8

자료 : Generation research 2015

한편, 중국은 자국을 방문하는 외국인 관광객 뿐 아니라 외국을 방문하는 자국민들이 중국에서 구매하도록 유도하기 위해 입국장 면세점을 설치하는 등 면세점 확대 정책을 실시하고 있다. 다수의 한국기업도 중국 면세점들과 합작하여 중국 현지에서 한국 상품의 판매를 위해 노력하고 있다.

일본은 2010년 이후 사후면세점²⁴⁾의 적극적 확대정책을 실시하여 2014

24) 한국의 사후면세점은 2012년 3,296개에서 2017년 8월 현재 17,759개로 급증하였으나 주무부처 부재로 인한 감독 소홀, 주차시설 미비 등 열악한 시설로 인해 많은 문제가 나타나고 있다.

년 9,361개에서 2015년 18,779개로 2배 이상 증가하였으며, 각종 거래편의를 위한 정책을 펴고 있다. 또한, 기존에는 출국장면세점만 운영하였으나 동경시내에 시내면세점을 설치하는 등 향후 시내면세점이 상당수 늘어날 것으로 보인다.

2016년 기준 한국 면세점 시장의 총 매출액은 12.3조원이며 매년 높은 성장률을 보이고 있다. 2011년부터 2016년까지 면세점 시장은 연평균 약 18% 증가하였으나, 2015년은 메르스 사태의 영향으로 증가율이 소폭 하락하였다. <표 13>에서 보듯 면세점 점포수는 1989년 34개였으나 1999년 20개로 감소한 이후 다시 증가하여 2018년 5월 현재 56개의 면세점이 운영되고 있다. 유형별로는 출국장면세점 27개, 시내면세점 24개, 지정면세점 4개, 외교관면세점 1개가 운영중이다.

<표 13> 연도별·종류별 면세점 현황

구 분	‘89	‘99	‘09	‘11	‘13	‘16	‘18
외교관	1	1	1	1	1	1	1
출국장	4	8	15	17	17	22	27
시 내	29	11	10	10	17	21	24
지 정	-	-	4	4	5	5	4
합 계	34	20	30	32	40	49	56

자료 : 관세청

출국장 면세점은 해외여행객의 지속적 증가로 증가하고 있는 추세이며, 시내면세점은 10여 년간 변화가 없다가 2013년 이후 정부정책 변화로 급격하게 증가하고 있다. 2013년부터 지역경제 활성화와 관광 진흥 지원을 위해 중소중견기업면세점의 신규 특허가 확대됨에 따라 향후 면세점 수는 더욱 증가할 것으로 보인다.

2015년 기준 면세점 전체 매출액 중 국산품의 판매는 3.4조 원으로 전체 매출액 9.2조 원의 37%를 차지하고 있으며, 국산품의 판매비중은 ‘12

년 19.8%, '13년 22.6%, '14년 31%, '15년 37%로 매년 비중이 늘어나고 있다. 중소중견기업 제품의 경우 2012년에 판매액이 5,570억 원으로 비중이 8.8%에 그쳤으나 2015년에는 1조 1,802억 원으로 비중이 12.8%로 증가하여 정부의 정책이 어느 정도 효과를 보고 있는 것으로 판단된다.

면세점 이용자 수는 2003년 1,026만 명에서 2014년 3,107만 명으로 크게 늘어났으며 2015년에는 3,498만 명을 기록하였다. 내국인과 외국인 관광객의 이용자 수 비중은 2014년에는 49.6 : 50.4였으나 2015년에는 메르스 사태의 영향으로 외국인 관광객이 감소하여 54.4 : 45.6으로 변화하였다.

<표 14>에서 보는 바와 같이 면세점 매출의 대부분은 대부분 출국장 면세점과 시내면세점에서 발생하고 있다. 특히, 도심에 위치한 시내면세점의 특성상 쇼핑의 편리성으로 인해 시내면세점 매출이 전체의 72%를 차지하고 있다.

<표 14> 면세점 형태별 매출현황(2016년 1월~9월, 단위: 억 원, %)

외교관면세점		출국장면세점		시내면세점		지정면세점		합 계	
금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
6	0.0	20,767	23.2	64,095	71.8	4,463	5.0	89,331	100

자료 : 김태희(2016.10.20.), “면세점매출 10조원 돌파 전망...”,서울파이낸스

외국인 관광객과 내국인의 판매 비중은 내국인의 경우 출국장 면세점의 매출이 시내면세점과 비슷한데 반해 외국인 관광객의 경우 시내면세점의 매출이 출국장 면세점보다 4배 이상 많은 것으로 나타났다. 이는 외국인 관광객의 경우 단체여행객 비율이 높고 여행사에서 여행코스를 구성할 때 여행기간 중 쇼핑일정을 포함하기 때문인 것으로 보인다.

시장구조는 2017년 현재 대기업은 특허수 기준 38%, 면적 기준 80%, 매출액 기준 88%를 차지하고 있어 대형 면세점이 시장을 주도하고 있다. 수익구조의 경우 공항 출국장면세점은 높은 임대료로 인해 적자를

보고 있는 것으로 알려져 있으며 시내면세점의 경우 여행사 및 가이드 수수료 등 높은 마케팅 비용을 지불하고 있다. 이에 따라 면세점 산업의 영업이익률은 2~9% 수준으로 백화점(9~13%), 대형마트(3~7%) 등 다른 유통사업의 영업이익률보다 낮은 것으로 알려져 있다.

2. 외국의 면세점 운영 사례

한국은 면세점 제도를 활성화하여 외국인 관광객 유치에 큰 기여를 하고 있으나, 해외에서는 관리·감독상의 문제로 시내면세점 제도를 운영하고 있는 국가가 많지 않다. 특히, WTO에서는 공항이나 항만 등 출국장 이외의 장소에 별도의 시내면세점 설치하는 권고하지 않고 있다. 그에 따라 대부분의 국가에서는 공항이나 항만 등에 출국장 면세점을 위주로 운영하고 있는 실정이다.

중국의 면세점은 대부분 국가에서 관리하고 있어 면허 부여 조건에 대한 구체적 내용이 공개되지 않고 있으며, 2010년 이후에서야 면세점 운영, 특허부여, 특허 쿼터 등에 대한 관련 규정을 만들고 있는 것으로 알려져 있다. 알려진 바에 따르면 중국재정부가 면세정책을 시행, 공고하면 사업을 희망하는 자가 주관부처의 승인을 얻어 관세청에 등록하는 방식을 채택할 것으로 알려져 있다.

싱가포르의 면세점은 법규 준수, 과세품의 보안과 관리에 대한 책임 여부 등을 고려하고 무역원활화 관련 심사를 거쳐 운영 허가권을 발급하고 있다. 신청절차는 무역원활화와 관련한 점검표를 작성하고, 과거 3년간 회계감사를 완료한 재정상태표, 사업장 계획과 배치계획, 부동산 권리증서와 임대계약서 등의 서류를 준비하여 온라인으로 신청하면 된다.

말레이시아의 면세점은 공항면세점, 항구면세점, 시내면세점, 국경면세점 등이 있는데 공항면세점은 공항 당국으로부터 면세점을 설치할 공간에 대한 사전승인을 받은 후에 관세청의 사업 승인을 받아야 한다. 면세

점은 상장회사나 국영기업만이 운영할 수 있으며, 면세점 특허는 면세점이 운영될 주의 관세청에서 발행하며 관세청장이 특허권 부여 및 취소, 철회 등에 대한 절대적인 재량을 가지고 있다.

대만의 면세점은 운영하려는 회사가 세관에 등록신청을 하여야 한다. 그 후 재정부가 자격, 시설 요건, 자본 요건, 신청절차 등을 검토하여 허가를 결정하고 있다.

제 4 절 선행연구와 분석의 틀

1. 면세점 정책에 관한 선행연구

면세점에 정책에 대한 연구는 다양한 방면에서 이루어져 왔으며, 대부분 시내면세점과 관련되어 면세점의 산업특성과 국민경제적 효과 분석, 면세점 제도에 대한 개선방향 등의 연구가 이루어져 왔다.

곽은경(2016)은 면세점 시장의 현황 및 제도 개선 방향에 대해 연구하였다. 국내 면세점 사업자의 매출이 높은 것은 노력의 결과이지 특권이냐 특혜가 아니라고 주장하며, 기준에 따라 달라질 수 있는 시장점유율을 기준으로 독과점을 판단하는 것은 지나친 규제라고 지적하였다. 그리고 면세점 시장의 특허제를 폐지하고 누구나 자유롭게 시장에 진입하고 퇴출할 수 있도록 신고제로 바뀌어야 한다고 주장하며, 독과점을 이유로 인위적으로 시장점유율을 제한하거나 기업의 규모에 따라 수수료를 차등 지급하는 등의 규제는 면세점 산업을 위축시킬 수 있다고 지적하였다.

정재완(2016)은 2013년 이후 면세점 규제정책의 문제점과 제도적 발전방안에 대해 연구하였다. 현 시점에서 바람직한 면세점 정책은 시장 진입장벽의 완화와 면세점에 대한 자율 경영 보장, 그리고 대기업면세점과 지역특화형 중소중견기업면세점이 상생할 수 있도록 제도를 개선하여 국

민경제적 효과를 최대화시키는 것이라고 주장하였다. 구체적으로, 특허를 보다 쉽게 받을 수 있도록 하고, 특허갱신제도 도입 등을 통해 일정기간 안정적 사업권을 보장하고 특허나 영업과 관련한 자율성을 보장하고, 면세물품의 불법적인 시장유통의 차단 등이 필요하다고 분석하였다.

박기범, 박상범(2014)은 면세산업의 발전을 위한 관세법의 개정 방향에 대해 연구하였다. 관세법이 특허 보세구역인 보세판매장의 설치, 운영, 반·출입 절차, 판매한도와 여행객의 면세한도 등을 정하여 면세산업 전반을 관리하고 있지만 부정수출입 방지의 소극적 관리를 위한 규정이 대부분임을 지적하였다. 동북아 허브공항으로서의 입지를 강화하기 위한 치열한 경쟁에서 살아남기 위해서는 여행객에 대한 면세한도액 추가 인상, 출국장면세점의 해외 반출 조건 완화, 입국장면세점 신설, 과점체제의 면세점 시장구조 개선, 해외명품 위주의 판매물품을 브랜드가 높은 국산품으로 대체하는 등의 적극적인 조치가 필요함을 주장하였다.

문상일, 김혜림(2016)은 면세점 사업규제 현황과 개선방안에 관해 연구하였다. 2015년 실시된 면세점 사업자에 대한 특허제도 규제강화가 국내 경제 전체 이익에 부합되는 합리적이고 타당한 규제인지에 대해 주요 선진국들의 면세점 관련 정책과 법제를 비교분석함으로써 현재 국내법의 문제점과 글로벌 면세점 시장에 미치는 부작용들을 밝히고 개선방안을 연구하였다. 현재 면세점 산업에 대한 정부규제는 강력한 국제경쟁력을 갖고 있던 국내 사업자들에 대한 국제 경쟁력을 저하시키고 있으며 국민 경제 전체 측면에서도 바람직하지 않음을 주장하고 있다. 또한, 5년 단기 특허제도는 지나친 규제로 특허제도의 폐지, 사업기간 연장, 합리적 수수료 부과기준 마련 등 전반적인 규제완화가 필요하다고 제시하였다.

정재완(2012)은 4개 시내면세점에 대한 방문조사와 각종 통계자료의 분석을 통해 보세판매장의 현황을 파악하고 국민경제적 효과가 무엇인지를 실증분석함으로써 면세점 정책 및 면세점산업 발전방안을 연구하였다.

면세점 정책과 관련한 연구는 2013년 관세법 개정 이후 특허기간 단축, 중소중견기업 지원확대 등과 관련된 문제점 분석과 개선방안에 대한 내

용이 대부분이며 시내면세점을 중심으로 연구가 진행되어 왔다. 면세점 정책과 관련하여 대부분의 선행연구에서 제시하고 있는 특허기간 연장, 특허 갱신 허용 등 규제 완화 주장에 대해 별다른 이견이 없지만, 면세점에 대한 정부정책이 출국장면세점에 미치는 영향에 대한 연구는 전무한 상황이다. 본 연구는 출국장면세점에 초점을 맞추고 있다. 2013년 이후 이루어진 면세점에 대한 정부 정책 변화가 출국장면세점에 미치는 영향과 문제점은 무엇이고, 개선방안은 무엇인지 살펴봄으로써 출국장면세점 정책의 발전방안을 찾는데 그 의의가 있다.

2. 면세점 운영에 관한 선행연구

면세점 운영에 관한 연구는 대부분 면세점 산업의 경영학적 측면에 초점을 맞춘 연구가 대부분이다.

이상학, 조정란, 진혜영(2017)은 면세점 사업에 대한 최적 경쟁정책에 대해 연구하였다. 일반적인 수요와 공급함수 측면에서 사회후생이 극대화되도록 면세점 특허의 수를 결정하는 최적 경쟁정책을 분석하였다. 분석결과 수요와 공급조건의 변화 및 내국인 지분의 변화가 최적 면세점 사업자 수에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 국내 소비자에 대한 판매 비중의 증가, 국내생산 비중의 증가 및 내국인 지분의 감소는 최적 특허의 수를 증가시키는 것으로 나타났다.

하헌국, 조문식, 김재익(1994)는 2년간의 재무분석을 통해 얻어진 자료를 중심으로 새로운 투자를 위한 조사가 아니라 기존의 제도 아래서 하나의 지점이나 그 이상의 지점설치로 인해 생겨나는 투자 가치의 타당성에 중심을 둔 연구로 D면세점 사례를 통해 유동비율, 활동성비율, 수익성비율 등의 분석을 통해 지점설치의 타당성을 연구하였다.

박경열(2013)은 면세점과 관광산업의 동반 성장 전략에 대해 연구하였다. 2013년 발표된 면세점 제도개선방안의 한계에 대해 분석하고 관광산

업과 연계한 면세점 발전 방안에 대해 연구하였다. 도시관광 활성화 차원에서 다양한 한국문화를 쇼핑과 연계하는 전략, 쇼핑 이외 다양한 관광체험이 가능한 복합기능으로의 발전, 주요 국가별 고객에 대한 차별화 운영 전략, 면세점 서비스 품질에 대한 평가와 인증제도 등의 필요성을 주장하였다.

김찬석, 이현선(2012)은 인천국제공항 면세점의 브랜드 관리 실태에 관해 이용현황과 브랜드 인지 및 태도 분석을 중심으로 연구하였다. 분석 결과 인천국제공항에 입점해 있는 면세점 브랜드들이 일반 소비자들을 대상으로 한 마케팅에 소극적이었다. 전체적인 면세점에 대한 태도를 분석한 결과 면세점 이용 경험이 있는 이용자가 이용 경험이 없는 이용자보다 면세점에 대해 긍정적 태도를 보이는 것으로 나타났다. 또한, 소비자들의 면세점 브랜드에 대한 인지도와 태도가 특정 브랜드에 편중되어 있는 것으로 나타났다.

이원준, 정상수(2018) 공항 면세점을 이용하는 중국 관광객의 명품 브랜드 태도에 관한 연구를 통해 중국 시장 내 명품 브랜드에 대한 중국인 소비자의 인식을 확인하고, 면세점이나 명품 브랜드 등과 같은 관련 기업들의 경쟁력을 강화할 수 있는 방안에 대해 연구하였다.

정필주(2017)는 인천 공항 면세점을 중심으로 체류여객 밀집도와 공항 면세점 매출간의 관계가 선형적인지 또는 비선형적인지 연구하였다. 국내 관광산업과 면세점산업의 핵심 고객인 중국인의 경우 혼잡상황에서 구매를 줄인 점을 확인하였으며, 중국인 여행객을 위한 쇼핑환경 개선이 필요함을 확인하였다.

면세점 운영과 관련된 선행연구는 면세점의 경영학적 측면의 발전방향에 관한 연구가 대부분으로, 출국장면세점에 대한 공항공사의 면세점 운영 측면에 대한 연구는 전무하다. 본 연구는 출국장면세점이 운영되고 있는 공항의 관리주체의 입장에서 사업자 선정, 임대료 산정방식 등 면세점 운영의 문제점은 무엇인지 살펴보고 개선방안을 제시함으로써 출국장면세점의 발전방향을 모색해보고자 한다.

3. 분석의 틀

공항 출국장면세점의 발전방향 모색을 위해 정부의 출국장면세점 관련 정책측면과 공항 시설관리권자인 공항공사의 출국장면세점 운영측면으로 나누어 분석하고자 한다.

정부 정책측면에서는 현재의 면세점 특허제도가 공항 출국장면세점에 반드시 필요한 것인지에 관해 정책의 공공성과 효율성 측면에서 분석하고, 관세법 개정에 따라 중소중견기업에 총 특허수의 30% 이상을 부여하도록 하고 있는 지원정책에 관해서도 출국장면세점 관점에서 역시 정책의 공공성과 효율성 측면에서 분석하기로 한다.

공익이란 공공의 이익을 말하며, 국어사전에는 사회전체의 이익으로 명시되어 있다. Bodenheimer(1962)와 Lippman(1955)은 사회 전체에서 올바르게 추구되는 가치의 실현을 공익이라 하였다. 공리주의자나 후생경제학자들은 공익을 사회 구성원 전체의 효용을 극대화하는 것으로 본다(Bentham, 1962). 공익의 개념은 이처럼 다양하지만 대체로 사회구성원의 이익이나 효용이 증가하는 것으로 볼 수 있으며, 오늘날 정부 정책결정의 기준으로 공익이라는 용어는 빈번하게 사용되고 있다.

특허제도의 가장 근본적인 목적은 공공복리 증진이며, 면세점 특허제도 또한 마찬가지이다. 관세청에서 출국장면세점 사업자를 직접 선정하겠다고 주장하며 강조한 것도 관광산업 발전, 기업이익 사회환원 등 공익적 가치를 기준으로 사업자를 선정해야 한다는 것이며, 중소중견기업면세점 지원정책 또한 대기업의 면세점산업 독과점을 막고 중소중견기업 진출을 활성화시켜 면세점산업의 균형있는 성장을 도모한다는 공익적 목적이 강조되고 있다. 따라서, 과연 공항 출국장면세점에 대한 특허제도나 중소중견기업면세점 지원 정책이 공익적 가치에 부합하는 정책인지 살펴보고자 한다.

한편, 정부 정책이 공익적 목적 달성을 위해 시행된다 하더라도 공항 운영 효율성에 해를 준다면 정책의 효율성이 높다고 할 수 없다. 정책

을 통해 공익이 달성되기 위해서는 넓게는 사회 구성원, 좁게는 정책에 영향을 받는 사람들의 이익이나 효용을 증가시켜야 하는데 공항 운영 효율성을 저해한다면 국민 편익을 감소시키는 결과를 가져오기 때문이다. 따라서, 출국장면세점과 관련한 정부정책을 공익성과 효율성의 관점에서 문제점을 분석해보기로 한다.

공항의 시설관리권자인 공항공사의 면세점 운영측면에서는 현재의 면세점 사업자 선정방식의 타당성을 평가기준의 타당성과 선정방식의 타당성 측면으로 나누어서 분석하고, 공항공사의 면세점 운영방식에 관해서는 임대방식의 공정성과 임대방식의 수익성 측면으로 나누어서 발전방향을 찾아보고자 한다.

공항공사에서 제안서평가점수와 가격입찰점수를 합산하여 복수의 사업자를 선정하면, 관세청에서는 특허보세구역 관리능력이나 경제발전 공헌도 등의 기준으로 특허심사를 실시하여 최종 사업자를 선정하고 있다. 공항공사와 관세청의 사업자 평가기준이 타당한 것인지를 분석해보고, 공항공사에서 복수 사업자를 선정하고 관세청에서 최종 결정하는 현재의 방식이 타당한 것인지도 함께 분석해보고자 한다. 즉, 평가기준의 타당성과 사업자 선정방식의 타당성으로 나누어 문제점을 찾아보고자 한다.

또한, 공항공사의 면세점 운영과 관련하여 가장 중요한 것은 공정성과 수익성이다. 공항공사는 국가로부터 공항 운영권을 위임받아 공항을 운영하는 공기업으로서 공정한 운영을 통해 수익을 달성해야 하는 책임이 있다. 오늘날 사회적 이슈가 되고 있는 이른바 ‘대기업 갑질논란’, ‘미투운동’ 등은 모두 공정성이 결여되어 나타나는 현상이다.

공정성에 대한 개념은 고대 그리스 철학자들로부터 출발하였으며, 아리스토텔레스는 ‘정의’를 ‘공정한 것’과 ‘법의 준수’로, ‘부정의’를 ‘공정하지 않은 것’과 ‘법을 어기는 것’으로 구분하면서 공정성을 정의를 구성하는 개념으로 사용하였고, 특히 공정성을 비례적 분배의 관점에서 ‘올바른 분배’로 규정하였다(이창우 외, 2006).²⁵⁾ 공항 출국장면세점 또한 분배 또

25) 학계에서 ‘공정성’으로 번역되어 사용되는 용어로는 equity, justice, fairness

는 거래로 볼 수 있다. 공항공사에서 면세점에 특정기간 동안 시설을 빌려주고 임대료를 받고 있기 때문이다. 따라서, 공항공사의 면세점 운영방식상 공정성 측면의 문제점은 무엇인지 살펴보고자 한다.

한편, 공항공사는 공항을 관리하는 공기업으로서 국가에서 위임받은 시설을 적정하게 관리하여 수익을 내고, 그 수익을 다시 공항시설에 재투자하여 국민 편익을 증진해야 하는 책임이 있다. 즉, 공정한 거래를 통해 최대한의 수익을 창출해야 한다. 따라서, 현재 공항공사의 면세점 운영방식상 수익성 측면에서 문제점은 무엇인지 분석하고자 한다.

이상의 분석기준을 적용하여 도식화한 분석의 틀은 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 분석 틀



등이 있다. 이중 equity는 형평, 공평 또는 공정성으로, justice는 정의 또는 공정성으로, fairness는 공정성 또는 공평으로 주로 사용되고 있다. 학계의 이러한 공정성 관련 용어의 차이는 공정성에 대한 학문 분야(경제학, 행정학, 심리학 등)의 관심의 차이에서 비롯되는 것이다(황호영·최영균, 2003)

제 3 장 공항 출국장면세점 정책의 문제점과 개선방안

제 1 절 공항 출국장면세점 특허제도의 목적과 문제점

1. 공항 출국장면세점 특허제도의 목적

특허제도의 본질적 성격이 적극적으로 공공복리를 증진하는 것이라고 볼 때 면세점을 포함한 보세구역 특허제도가 어떻게 공공복리를 증진시킬 수 있는지에 대해서는 다양한 의견이 제시될 수 있다. 현재 한국에서 정하고 있는 보세구역은 지정보세구역과 특허보세구역, 종합보세구역의 3가지 형태가 있다. 지정보세구역은 세관장이 지정하고, 종합보세구역은 관세청장이 지정하는데 반해, 특허보세구역은 개인이나 법인이 관세법 제174조에 의한 세관장의 ‘특허’를 받아야 설치, 운영할 수 있다.

관세법 제 174조는 5가지 특허보세구역을 명시하고 있다. 세관장의 특허를 받아 설치·운영되는 특허보세구역으로는 보세창고, 보세공장, 보세전시장, 보세건설장, 보세판매장 5가지가 있다. 종합보세구역은 이들 5개 특허보세구역의 기능 중 둘 이상의 기능을 수행할 수 있는 구역을 말한다.²⁶⁾ 이들 특허보세구역의 공통적인 특징은 외국으로부터 물품이 수입될 때 부과되는 관세 및 내국세와 지방세인 담배소비세와 지방소비세가 부과되지 않는 물품이 취급된다는 점이다. 관세법에서는 특허보세구역별 설치·운영 목적을 아래 <표 15>와 같이 명시하고 있다.

26) 종합보세구역은 관세법 제197조에 의해 관세청장이 직권으로 또는 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장, 그 밖에 종합보세구역을 운영하려는 자의 요청에 따라 관세청장이 지정한다.

<표 15> 특허보세구역의 설치·운영 목적

종 류	근거조항	운영 목적
보세창고	제183조	외국물품이나 통관하려는 물품을 장치하기 위함
보세공장	제185조	외국물품(또는 외국물품과 내국물품)을 원료 또는 재료로 하여 제조·가공하거나 그 밖에 이와 비슷한 작업을 하기 위함
보세전시장	제190조	박람회·전시회 등의 운영을 위함
보세건설장	제191조	산업시설의 건설에 사용되는 외국물품인 기계류 설비품이나 공사용 장비를 장치·사용하여 건설공사를 하기 위함
보세판매장	제196조	외국으로 반출하거나 외교관이 사용하는 것을 조건으로 외국물품을 판매하기 위함

자료 : 관세법

각각의 특허보세구역의 운영목적이 상이하긴 하지만 모두 특허라는 관허에 의해 설치·운영되고 보세상태의 물품이 취급된다는 점이 동일하다. 또한, 특허보세구역의 설치운영목적은 살펴보면 각각의 특허보세구역의 설치와 운영을 통해 그 운영인이 사익을 추구하면서 이를 통해 궁극적으로는 국민경제 발전과 국민편익 증진에 기여한다는 것을 알 수 있다. 공공시설이나 장소 등 일정 구역을 세관장이 보세구역으로 지정하는 지정보세구역은 통관절차의 효율성이라는 공익적 목적이 강조되지만, 특허보세구역은 관세법이 정한 법적 테두리 안에서 운영인에게 특정한 법률적 지위와 능력을 부여함으로써 최대한의 경제적 이익 추구를 보장하고 있으며, 그와 같은 운영인의 사익 추구가 긍정적 외부효과²⁷⁾를 일으킴으로

27) 외부효과란 개인이나 기업 등 어떤 경제주체의 행위가 다른 경제주체들에게 기대되지 않은 혜택(긍정적 외부효과)이나 손해(부정적 외부효과)를 발생시키는 효과를 의미한다.

써 국민경제 발전과 편익 증진에 기여하고 있는 것이다.

즉, 출국장면세점 특허제도 또한 공공복리 증진이라는 근본적인 목적을 지니고 있는 것이다. 그런데, 출국장면세점을 통한 공공복리 증진이 특허제도를 통해서만 달성가능한 것인지는 의문이다. 오히려, 출국장면세점 특허제도가 출국장면세점의 효율적인 운영을 저해한다는 지적도 있다. 따라서, 출국장면세점의 문제점과 개선방안을 검토하기 위해 공공복리 증진이 특허제도를 통해서 적절하게 달성되고 있는지와 출국장면세점 운영과 관련하여 특허제도가 효율적으로 운영되고 있는지를 공익성과 효율성의 측면에서 살펴보고자 한다.

2. 공항 출국장면세점 특허제도의 문제점

1) 정책의 공익성 측면

면세점 특허제도의 목적은 관세법에서 정한 기준 안에서 면세점 운영인에게 법적 지위와 능력을 부여함으로써 운영인의 사적이익 뿐 아니라 공공복리를 증진하는데 있다. 구체적으로 살펴보면 지금까지 국가에서 면세점의 특허제도를 운영하는 목적은 면세점 과당경쟁을 방지하고, 자본력과 마케팅력을 앞세운 대기업이 면세점 시장을 독점하여 소비자에게 피해가 미치는 것을 막고, 저가상품과 위조품 판매를 억제하는데 있다.

하지만, 현재의 특허제도는 업체들이 중장기 투자와 고용노력 등 공공복리 증진보다는 특허권 획득을 위한 지대추구²⁸⁾경쟁을 부추길 뿐이다. 2015년 국정농단 사태와 관련하여 면세점을 운영중인 국내 대기업이 국

28) 지대추구(Rent seeking) : 경제주체들이 자신의 이익을 위해 비생산적인 활동에 경쟁적으로 자원을 낭비하여, 차액지대와 같은 초과소득을 달성하고자 하는 것을 말하며, 면허취득 등을 통한 독과점적 지위 확보를 위한 정보 로비 등을 말한다.

정농단 관련 재단으로부터 수십억 원의 출연 요청을 받았다는 것이 확인되었다. 그리고 그 후 관세청에서는 계획에 없던 서울시내 면세점에 대한 추가 특허를 허용하면서 사실상 대기업에 특허를 내준 것으로 드러났다. 허가제 사업의 폐해가 적나라하게 드러난 사건이라고 할 수 있다.

특허제도와 관련한 비리사건 이후 관세청에서는 특허심사제도의 투명성을 높이는 등 개선방안을 내놓고 있으나, 현재와 같은 특허제도 하에서는 5년마다 관세청으로부터 특허를 받아야하기 때문에 과거와 같은 문제가 언제든지 재발할 수 있다. 외국인 관광객 증가에 따라 기업들의 시장 진입 수요가 매우 커지고 있음에도 특허심사는 관세청 단독으로 진행하고 있어 공정성 담보가 어렵기 때문이다. 따라서, 특허제도가 굳이 면세점 산업에 필요한지에 대한 근본적 검토가 필요하다.

현재 한국과 치열한 면세점 경쟁을 펼치고 있는 싱가포르나 홍콩, 태국은 법에서 정한 최소 요건만 갖추면 누구든 면세점을 운영할 수 있다. 이제 한국도 신고제를 도입하여 자연스러운 시장 경쟁에 맡겨야 한다. 시장성이 없거나 수익이 나지 않는 사업자는 자연스럽게 시장에서 이탈하고 경쟁력 있는 사업자가 살아남는 자연스러운 시장경쟁 원리에 맡겨야 한다. 사업자간 시장경쟁을 통하여 경쟁력 있는 사업자를 육성해야 치열한 글로벌 경쟁에서 살아남을 수 있다. 과거 면세점이 신청제로 운영되던 1980년대 말에는 시내면세점 수가 29개까지 늘어났었지만, 자연스러운 시장 경쟁을 통해 경쟁력 있는 사업자만 살아남는 구조조정이 이루어졌고, 1999년에는 시내면세점 수가 11개로 줄어든 사례가 있다.

공항이라는 시설의 특수성과 관련해서 보더라도 현재의 특허제도를 통해서만 공공복리 증진이 달성될 수 있다고 보기는 어렵다. 2016년 기준 인천공항의 총 매출은 2조 1,869억 원인데 그 중 면세점 임대료는 8,656억 원으로 총 매출의 40%를 담당하고 있다. 그러한 수익은 결국 인천공항 제2터미널과 같은 기존 시설의 확장이나 개선에 투자되었다. 한국공항공사의 경우에도 면세점 등 임대수익은 울릉도나 흑산도 신공항과 같은 교통 소외지역 주민들의 교통편의 증진과 국내 관광산업 발전을 위해

투자되고 있는 등 넓게 보면 국민 복리증진을 위해 사용되고 있다. 실제로 인천공항 건설은 3단계 이후부터 세금 등 정부지원 없이 면세점 임대 수익 등 자체수익을 바탕으로 총 8조 9천억 원이 투자되고 있다.²⁹⁾ 상업 시설 등 임대수익이 인천공항 개항 이후 한국 항공산업이 연 7%대 고성장을 할 수 있는 밑바탕이 된 것이다.

만일 면세점 임대수익 감소로 공항공사의 수익성이 악화된다면 결국 국민의 세금이 투입되어야 한다. 그럼에도, 정부는 관세법 개정을 통해 출국장 면세점 입찰참가자격을 중소기업으로 제한하는 등 사업자 선정에 관여하여 시장구조에 개입함으로써 공항공사의 임대수익이 감소되는 부작용이 발생하고 있다. 그리고, 그러한 부작용이 공항의 시설개선 및 신공항 개발 등으로의 선순환적인 자본 투입을 어렵게 하고 있다. 출국장 면세점 특허제도가 국민 복리증진을 감소시키는 효과를 가져 오고 있는 것이다. <표 16>의 인천공항에 입점해 있는 중소기업면세점과 일반 대기업면세점의 m²당 임대료를 살펴보면 임대수익 차이가 매우 크다는 것을 알 수 있다.

<표 16> 인천공항(T1) 대기업면세점과 중소기업면세점 m²당 3기 임대료 차이

구 분	대기업	중소중견기업	차 이
총 면적	16,766m ²	2,188m ²	14,578m ²
5년 총 임대료	약 6조 원	약 8천억 원	약 5조 2천억 원
m ² 임대료	3.6억 원/m ²	1.6억 원/m ²	2억 원/m ²

자료 : 공항공사 내부자료를 바탕으로 작성

한국공항공사의 경우도 공사에서 추진하고 있는 울릉공항과 흑산공항 추진과 관련한 투자계획을 살펴보면 한국공항공사에서 1,779억 원, 정부

29) 인천공항 단계별 투자금액은 1단계(1터미널, 5조 6천억 원), 2단계(탑승동, 2조 9천억 원), 3단계(2터미널, 4조 9천억 원), 4단계(2터미널 최종, 4조 원)이다. 인천공항공사는 정부로부터 1단계에 40%, 2단계는 35%의 투자지원을 받았다.

에서 5,809억 원을 투입할 계획이나, 한국공항공사의 주 수익원이었던 면세점 수익이 감소하면서 투자금 확보에 어려움을 겪고 있다. 한국공항공사에서 앞으로 추진할 김해 신공항과 제주 제2공항의 경우 총 사업비가 약 11조 원에 달하며 한국공항공사에서 약 25%를 부담한다고 가정할 경우 총 2.7조 원을 부담하여야 한다.³⁰⁾ 부채 없는 건설한 공기업이었던 한국공항공사가 대규모 부채를 떠안을 수도 있는 상황이다.

2) 정책의 효율성 측면

현재의 면세점 특허제도는 공항 운영 효율성에도 많은 제약을 주고 있다. ‘보세판매장 특허에 관한 고시’에 따르면 공항 시설관리권자는 면세점 사업자를 선정하기 전에 관세청과 ‘면세점의 위치와 면적, 계약기간, 면세점 수, 대기업 및 중소기업의 수와 위치, 판매물품, 입찰자격, 특허사업자 후보 선정방식 등’에 관해 협의하여야 한다.

하지만, 고시에 명시된 협의사항이 대부분 공항공사 수익에 막대한 영향을 미치는 경영상 중요한 사항이고, 수익을 우선시하는 공항공사와 공익성을 중요시하는 관세청의 입장차로 인해 협의에 상당한 기간이 소요되고 있으며, 때로는 공항 운영에 지장을 초래하는 사례도 발생하고 있다. 2016년 김포국제공항 면세점 신규 사업자 선정의 경우 면세점 사업자 수와 중소기업면세점 포함에 관한 관세청과의 협의가 지연되어 사업자 선정이 적기에 이루어지지 못하였고, 그에 따라 기존 면세점의 계약기간이 종료되어 신규 사업자 선정기간 동안 부득이하게 <표 17>과 같이 기존 면세점과 임대료를 인하하는 조건으로 연장계약을 체결할 수밖에 없었다.³¹⁾

30) 한국공항공사는 총 4개의 신공항 건설을 추진하고 있으며, 울릉공항과 흑산공항은 건설이 확정되어 설계가 진행중으로 각 2022년, 2021년 개항 예정이다. 반면, 김해 신공항과 제주 제2공항은 당초 26년경 개항 예정이었으나, 입지 등과 관련하여 여전히 논란이 많은 상황이다.

31) 당초 계약조건은 고정임대료를 납부하고 매출액에 연동된 변동임대료를 산

<표 17> 김포공항 면세점 계약기간연장에 따른 임대료 감소

구 분	기존 임대료	변경 임대료	임대료 감소액
롯데면세점	5,537백만 원	3,836백만 원	1,700백만 원
신라면세점	8,735백만 원	4,471백만 원	4,264백만 원
합 계	14,271백만 원	8,307백만 원	5,964백만 원

자료 : 한국공항공사 내부자료를 바탕으로 연구자가 작성

2017년 인천공항 제2터미널 면세점 사업자 선정의 경우에는 사업자 선정 방식에 대한 관세청과의 갈등이 상당기간 계속되었고, 그 결과 제2터미널 면세점 적기 개장에 영향을 미치기도 하였다. 또한, 관세청은 하나의 기업이 여러 구역에 입찰하는 중복입찰을 금지하면서 여러 차례 유찰이 되었고, 그 결과 임대수익이 크게 낮아지는 결과를 초래하였다.³²⁾

또한 ‘보세판매장 특허에 관한 고시’에 특허 중도 반납에 대한 내용이 미비하여 공항 운영에 차질을 빚은 사례도 있다. 2017년 사드사태가 발생하여 청주공항에 입점해 있던 중소중견기업면세점인 MTAT면세점이 경영악화로 임대료를 체납하자 한국공항공사는 임대차계약을 중도해지하였으나, MTAT면세점 측에서 특허권을 반납하지 않아 신규 운영자 선정에 차질을 빚은 바 있다. 2016년 9월 말 임대료 체납에 따라 계약이 종료되었으나, MTAT면세점 측에서 특허권을 반납하지 않다가 2018년 3월에야 특허권을 반납하여 신규 사업자 선정이 지연된 것이다. ‘보세판매장 특허에 관한 고시’에 따르면 특허 신청, 심사, 갱신 등에 대한 절차

정하여 고정임대료보다 클 경우 추가분을 납부하는 방식이었으나, 연장계약시 면세점 사업자의 요청에 따라 고정임대료 없이 변동임대료만 납부하는 방식으로 변경하여 연장기간 동안 임대료가 40% 이상 감소되었다.

32) 인천공항 제2터미널 DF3 면세점 입찰은 중복낙찰이 허용되지 않아 DF1과 DF3 사업권을 획득한 롯데와 신라가 입찰에 참여할 수 없었고, 그에 따라 5차례 유찰이 되었으며, 최종적으로 신세계와 수의계약을 체결하였다. 그 과정에서 최소보장금액이 당초의 70%로 떨어졌다.

는 명시되어 있으나, 공항 출국장과 같이 시설을 임대받아 면세점을 운영하는 사업자의 특허 중도반납에 대한 절차는 명시되어 있지 않아 공항 운영에 지장을 초래한 것이다.

전 세계 공항과의 경쟁에서 살아남기 위해서는 나날이 증가하고 있는 여객에 대응하여 공항 시설개선이나 터미널 내 신규 상업시설 유치 등이 적시에 이루어져야 함에도 불구하고 특허제도로 인해 공항 운영 효율성이 떨어져 불필요한 행정력이 낭비되고 사업이 지연되는 사례가 빈번하게 발생하고 있다.

제 2 절 중소중견기업면세점 지원정책의 목적과 문제점

1. 중소중견기업면세점 지원정책의 목적

정부의 면세점 규제정책 내용 중 중소중견기업에 면세점 총 특허수의 30% 이상 부여하는 것을 의무화한 것은 특허심사 기준에 중소기업제품의 판매실적이나 중소중견기업간의 상생협력을 위한 노력 정도 등을 평가기준에 넣은 것과 같은 정책적 맥락으로 볼 수 있으며, 면세점 전체 시장의 매출액이 크게 증가하면서 대기업 집단이 면세점 사업을 사실상 지배하고 있는 것이 일종의 ‘특혜’에 해당한다는 판단아래 중소중견기업의 면세점 산업 진입을 지원하기 위한 법적 장치이다. 특허수수료를 매출액 구간별로 상향 조정한 것도 대기업의 특혜 이익을 환수하려는 의도로 볼 수 있다.

특히, 중소중견기업에 면세점 총 특허수의 일정비율 이상을 의무적으로 부여하는 정책은 대기업이 면세점 시장의 지배적 위치에 있는 것을 특혜로 보고 면세점 시장의 독과점을 완화하기 위한 조치이다. 이러한 정책

은 면세점의 국가적 존재가치가 성공적 운영을 통해 여기에서 파생되는 국민경제 발전의 효과를 얻는데 있음에도 불구하고 면세점 이익을 특혜성 이익으로 판단하고 그 이익을 재분배하는데 목적이 있다.

중소중견기업에 대한 특허 수 할당 정책을 세부적으로 살펴보면 관세청에서 관리하고 있는 전국의 면세점에 대한 총 특허 수의 100분의 30 이상을³³⁾ 관세법에서 정한 요건을 갖춘 중소기업에 부여하도록 하고 있으며, 시내면세점과 출국장면세점에 대한 별도의 기준은 없다.

그런데, 시내면세점은 면세점 신설이 제한적인 반면 공항면세점은 다수의 면세점을 일시에 선정할 수 있고, 관련법에 따라 사업자 선정시 공항공사측에서 입찰 참가자격 등 입찰관련 사항을 관세청과 협의해야 하는 특수성이 있다. 그에 따라 관세청에서는 중소기업 면세점에 대한 특허비율을 단기간에 충족하기 위하여 인천공항 3기 사업자 선정, 인천공항 제2터미널 사업자 선정 등 일시에 면세점 사업자를 다수 선정하는 공항 출국장 면세점의 운영자 선정에 관여하여 상당수 면세점 입찰의 입찰 참가자격을 중소기업으로 제한하였고, 그 결과 출국장 내 다수의 중소기업 면세점을 입점시킴으로써 법률상 기준을 충족할 수 있었으며, 오히려 아래 <표 18>에서 보는 바와 같이 법률에서 정한 기준을 훨씬 상회하고 있다. 또한, 시내면세점에 비해서도 출국장에 진출한 중소기업면세점 비율이 훨씬 높은 것을 알 수 있다.

<표 18> 전국공항 중소기업 면세점 현황

구 분		총 면세점 수	중소중견면세점 수	중소중견 비율
출국장	인천공항	15	9	60%
	기타공항	12	9	75%
시 내		24	12	50%
합 계		51	30	59%

자료 : 한국면세점협회

33) 2017년 12월 31일까지는 총 특허수의 100분의 20 이상을 부여

2. 중소중견기업면세점 지원정책의 문제점

1) 정책의 공익성 측면

중소중견기업면세점에 특허수의 30% 이상을 부여하는 정책은 중소중견기업의 면세점 산업 진입을 통한 대기업과 중소중견기업의 동반성장과 그를 통한 면세점산업 성장이라는 공익적 목적에 따라 도입되었다. 하지만, 면세점 산업과 중소중견기업의 특성, 그리고 공항 출국장면세점의 특성을 이해하지 못하고 성급하게 도입된 측면이 강하며 중소중견기업의 면세점산업 진입지원이라는 목적을 제대로 달성하고 있지 못하다.

공항 출국장면세점은 시내면세점과 비교하여 중소중견기업면세점에 적합하지 않은 몇 가지 특수성을 가지고 있다.

첫 번째, 공항 출국장면세점은 공항공사에 막대한 임대료를 지불해야 한다. 시내면세점은 대부분 해당 기업이 보유하고 있는 판매시설에 면세점을 설치하기 때문에 일단 관세청으로부터 특허를 부여받으면 특허수수료를 제외하고 임대료가 발생하는 경우가 극히 드물다. 하지만, 공항 출국장면세점은 공항 시설관리권자가 별도로 존재하기 때문에 경쟁입찰을 통해 면세점을 임대하여 사용할 수밖에 없고, 치열한 입찰에서 승리하기 위해서는 막대한 임대료를 제시해야만 한다.

공항 출국장면세점의 임대료 수준은 매출액 대비 30% 수준으로 알려져 있으며 일부 면세점은 매출의 50% 이상을 임대료로 납부하고 있는 경우도 있다. 대부분의 중소중견기업면세점은 면세점 사업이나 유통 분야 경험 많지 않고, 대기업면세점에 비해 면세점 매장 수 또한 적기 때문에 높은 임대료는 경영상 불안 요인이 될 수 있으며, 사드사태와 같은 예기치 못한 상황에 대한 대처가 대기업면세점에 비해 취약할 수밖에 없다.

두 번째, 시내면세점에 비해 운영기간이 5년으로 짧다. 현재는 보세판매장 특허가 5년으로 줄어들었고, 특허갱신도 불가능한 구조로 규제가 강

화되었으나, 과거에는 특허기간이 10년으로 운영되었으며 특허갱신도 가능하였다. 2018년 5월 특허갱신에 대한 제도개선 방안이 발표되었으며, 대기업은 1회, 중소중견기업은 2회 특허갱신이 가능해질 것으로 보인다. 따라서, 시내면세점의 경우에는 특별한 사정이 없는 한 사업의 연속성이 일정기간 확보되는데 반해 공항 출국장면세점은 공항 시설관리권자가 임대기간으로 정하고 있는 5년의 기간 동안만 영업이 가능하다. 계약기간이 종료되면 또다시 경쟁입찰을 통해 재입점할 수밖에 없다. 면세점 산업이 시설물 설치 및 인테리어 등 사업 초기에 막대한 비용이 소요되며, 경기변동에 민감한 산업이라는 점을 고려하면 이러한 짧은 영업기간은 사업자에게 엄청난 부담이 될 수 있다.

마지막으로, 시내면세점은 여러 곳에 분산되어 위치하여 경쟁의 정도가 덜한 반면 공항 출국장면세점은 공항 내에 여러 사업자가 함께 운영되는 사례가 많아 타 사업자와 치열한 경쟁을 벌여야 하는 경우가 많다. 실제로 인천공항, 김포공항, 김해공항 등에는 일반 대기업 면세점과 중소중견기업면세점이 함께 운영되고 있으며, 대기업면세점에 비해 운영노하우, 고급 브랜드 유치능력, 자본력 등이 떨어지는 중소중견기업면세점은 열세에 놓일 수밖에 없다. 또한 면세점은 일반 소비자에게 자유롭게 개방된 시장이 아니며, 한국인 출국객과 한국을 방문하는 외국인 관광객만 이용할 수 있는 제한된 장소이며, 특히, 출국장면세점은 공항이라는 제한적 위치로 인해 시내면세점에 비해 고객을 적극적으로 유인할 수 없는 단점도 존재하며, 이러한 단점 극복을 위해 축적된 영업노하우가 필수적이다.

관세청에서 중소중견기업 매출 확보 지원을 위해 사업자간 품목을 구분하여 판매하도록 하고 있으나, 방대한 품목을 판매하고 있는 면세점의 특성상 판매품목 구분은 한계가 있고, 일부 중소중견기업면세점은 판매가 허용된 품목임에도 불구하고 고급 브랜드 유치에 실패하여 상품 구성이 빈약한 경우가 발생하고 있다.

실제로 대기업면세점과 중소중견기업면세점의 2017년 매출 현황을 살펴

보면 이러한 차이가 분명히 발생하고 있음을 알 수 있다. <표 19>에서 보듯 총 매출액 뿐 아니라 1건당 매출액도 대기업면세점은 99,597원인데 반해 중소중견기업면세점은 72,565원으로 면세점 브랜드의 네임밸류, 상품구성 등에서 중소중견기업면세점이 열세에 놓여 있음을 알 수 있다.

<표 19> 면세점 형태별 매출액 현황(2017년 기준, 단위: 건, 백만 원)

구 분	면세점명	매출건수	매출액	건당 매출(원)
대기업	김포 롯데	637,924	64,542	101,174
	김해 롯데	1,167,806	120,288	103,004
	제주 한화	299,121	28,300	94,614
	대기업 평균			99,597
중소중견 기업	김포시티	656,322	49,670	75,679
	청주시티	28,129	2,207	78,446
	김해듀프리	1,244,020	85,734	68,917
	대구그랜드	242,786	16,320	67,219
	중소중견기업 평균			72,565

자료 : 한국공항공사 자료를 바탕으로 연구자가 작성

이처럼 출국장면세점은 중소중견기업에 불리한 시내면세점과의 여러 가지 차이점이 존재함에도 불구하고 현재 정부의 정책에 따라 다수의 중소중견기업이 공항으로 진출하긴 하였으나, 안정적 운영을 통해 수익을 내고 있는 기업은 소수에 불과하며, 다수의 기업이 경영 악화로 사업을 중단하거나 임대료 체납 등의 사유로 계약이 해지되는 등 어려움을 겪고 있다. 중소중견기업 면세점 중 계약기간을 채우지 못하고 중도에 영업을 중단하고 철수하거나 임대료 체납 등으로 공항공사에 의해 계약이 해지된 사례는 아래 <표 20>와 같다.³⁴⁾

<표 20> 중소중견기업 면세점 영업중단 사례

구 분	업체명	중단 시기	중단 사유
인천공항	삼익면세점	2018년 4월	경영악화
김포공항	시티면세점	2018년 4월	임대료 체납에 따른 중도해지
청주공항	MTAT면세점	2016년 7월	임대료 체납에 따른 중도해지
양양공항	주신면세점	2016년 10월	임대료 체납에 따른 중도해지
평택항	하나면세점	2017년 9월	경영 악화

자료 : 연구자가 작성

특히 인천공항에 입점한 중소중견기업 면세점의 경우 최소임대료 수준이 대기업면세점보다 낮아 임대료 부담이 비교적 적음에도 불구하고 중도반납하는 사례가 발생하고 있다.

이처럼 다수의 중소중견기업면세점이 공항 면세점으로 진출하였으나, 영업을 중단하거나 계약이 해지된 것은 위에서 언급한 출국장면세점의 특성에 기인한 특면도 있지만 보다 근본적인 이유는 면세점 산업이 규모의 경제가 작용하여 중소중견기업에 적합하지 않다는데 있다. 같은 유통분야인 백화점은 임대사업에 가까워 재고관리 리스크가 거의 없는 반면 면세점은 직매입 구조이기 때문에 재고관리 리스크가 매우 크다. 일정 규모를 유지하지 못하면 재고 부담과 관리비의 비중이 커져 적자를 면치 못한다. 또한, 규모가 클수록 글로벌 명품 브랜드 유치나 조달 가격 협상에서도 우위를 점할 수 있다. 루이비통, 샤넬 등 명품 브랜드는 나라별로 매장 수를 제한하는 경우가 많아 면세점의 입지, 면적, 매출 규모 등에서

34) 청주공항 시티면세점 또한 보증금 대비 체납액이 높아 한국공항공사 측에서 계약해지를 검토중이다.

경쟁력을 갖춰야 명품 브랜드 유치가 가능하다.

정부에서는 동반성장위원회의 권고에 의해 대기업 진출이 금지되어 있는 중소기업 적합업종을 운영하고 있는데 그 업종을 살펴보면 김치, 도시락 등 식품 제조업, 자전거 소매업, 자동판매기 운영업, 제과점업, 중고자동차판매업, 음식업 등 대부분 시장 규모나 생산방식 등을 고려할 때 중소기업에 적합한 업종이다. 이에 반해 면세점업은 규모의 경제가 강하게 작용하는 산업으로 대기업에 적합한 업종임에도 불구하고 정부의 잘못된 정책 적용과 경험이 없는 중소중견기업의 무분별한 시장 진입으로 인해 다수의 기업이 시장에서 실패를 경험하게 된 것이다. 정부가 산업의 특성을 제대로 파악하지 못하고 보여주기식 정책을 밀어붙인 결과라고 볼 수 있다.

2) 정책의 효율성 측면

공항 출국장면세점의 특수성에 대한 이해 없이 관세법상 정해놓은 특허 비율을 맞추기 위해 공항에 중소중견기업면세점을 무리하게 진출시키는 것은 공항 운영 효율성 측면에서도 공항공사와 중소중견기업 모두에게 좋은 결과를 가져오기 힘들다. 출국장면세점은 공항의 대표적 편의시설로 공항의 이미지를 좌우하며, 공항 이용객이 가장 많이 이용하는 시설이다. 하지만, 정부 정책에 따라 중소중견기업면세점이 무리하게 진출하여 공항 운영 저해 및 공항 이미지에 손실을 미치고 있다.

면세점의 주요 판매 품목은 화장품류와 패션잡화류이며 주로 럭셔리 브랜드이다. 아래 <표 21>의 2011년부터 2015년까지 5년간 면세점 내 매출 상위 품목을 살펴보면 대부분 명품 브랜드가 차지했음을 알 수 있다. 이처럼 면세점의 명품 브랜드 유치는 면세점 성공을 좌우하기도 하지만 공항 이미지를 높이는 역할을 하기도 한다.

<표 21> 한국 면세점 내 브랜드별 매출순위

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
1위	루이비통	루이비통	루이비통	루이비통	후
2위	샤넬	샤넬	샤넬	설화수	설화수
3위	까르띠에	까르띠에	까르띠에	까르띠에	루이비통
4위	SK2	SK2	롤렉스	샤넬	헤라
5위	에스티로더	롤렉스	프라다	후	롤렉스

자료 : 기획재정부 보도자료(2016.3.31.)

명품 브랜드 유치에 성공적 면세점 운영에 필수적임에도 불구하고³⁵⁾ 프리미엄 이미지를 유지하기 위한 명품 브랜드의 까다로운 입점조건으로 인해 중소중견기업 면세점은 많은 어려움을 겪고 있다. 실제로 인천공항과 김포공항 출국장에 입점해 있는 면세점의 명품 브랜드 입점현황을 살펴보면 중소중견기업이 명품 브랜드 입점에 많은 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다. <표 22>에서 보듯 인천공항에서 패션, 부티끄를 판매중인 SM면세점과 엔타스면세점은 명품 브랜드를 유치하지 못하고 있다.

<표 22> 인천공항 면세점 명품 브랜드 입점현황

면세점 유형	면세점명	명품 브랜드
대기업	롯데면세점, 신라면세점, 신세계면세점	구찌, 까르띠에, 롤렉스, 루이비통, 버버리, 보테가베네타, 불가리, 생로랑, 오메가, 에트로, 티파니, 페라가모, 프라다, 헤르메스, 발리, 코치, 펜디, 샤넬, 셀린 등
중소중견기업	시티면세점	베르사체

자료 : 인천공항 홈페이지를 참고하여 작성(잡화류 취급 면세점 기준)

35) 세계 3대 명품 브랜드인 루이비통, 헤르메스, 샤넬의 통합 매출이 한국 면세점 연간 매출액의 10~20%를 차지하는 것으로 알려져 있다.

중소중견기업면세점이 명품 브랜드 유치 등에 실패하여 경쟁력을 확보하고 있지 못하다는 것은 특허면적 대비 매출액 자료에서도 드러난다. <표 23>은 대외경제정책연구원에서 2015년 발표한 자료로 2015년 말 기준 중소중견기업면세점 특허수는 25개로 총 특허수의 53.2%를 차지하고 있지만 매출은 전체의 6.2%에 불과하다. 반면에 대기업은 총 특허수의 38.3%인 18개의 특허를 보유하고 있지만, 총 매출의 87.3%를 차지하고 있다. 정부의 의도와 중소중견기업이 면세점 산업에서 경쟁력을 확보하고 있지 못함을 뜻하며, 정부 정책이 효율적으로 작동하지 못하고 있음을 나타낸다.

<표 23> 기업 규모별 면세점 특허수, 면적, 매출액
(단위: m², 억 원)

구 분	특허 수	특허면적	매출액
대기업	18 (38.3%)	131,368 (78.8%)	80,297 (87.3%)
중소중견기업	25 (53.2%)	28,971 (17.4%)	5,695 (6.2%)
공기업	4 (8.5%)	6,421 (3.8%)	5,992 (6.5%)
합 계	47 (100.0%)	166,760 (100.0%)	91,984 (100.0%)

자료 : 대외경제정책연구원(2015년)

한편, 출국장면세점은 불확실성에 취약한 사업이다. 메르스 사태와 같이 여행업에 직접적인 영향을 미치는 악재가 발생할 경우 출국장면세점은 즉각적인 영향을 입게 된다. 그럼에도 불구하고 면세점 임대료는 현재 공항공사의 운영방식에서는 매출하락을 이유로 감면이나 인하가 불가능하기 때문에 사업 포트폴리오가 취약한 중소중견기업면세점은 예상하지 못한 리스크에 대한 부담이 매우 크다.

실제로 영업 노하우 등 부족과 사드사태 등에 따른 돌발변수 발생으로 영업이 악화되자 양양 공항 면세점은 수개월간 임대료를 체납한 후 계약

을 중도해지하고 철수('16.10월)하였고, 극심한 경영난에 시달리던 인천공항 삼익면세점은 인천공항을 상대로 임대료 인하를 위한 행정소송을 제기하였고, 결국 사업을 철수한 바 있다. 이처럼 공항 내 면세점이 중도해지하거나 소송을 제기하는 것은 임대료 체납에 따른 수익 감소, 공항 이미지 저하, 면세점 공백 발생, 운영자 재선정에 따른 불필요한 행정력 낭비 등 공항공사측에도 많은 손실을 끼치며 운영 효율성을 저해한다.

한편으로 중소중견기업에 대한 특허비용 의무부여는 정책의도와는 반대되는 결과를 가져오기도 하였다. 김해공항 출국장면세점 입찰에서 관세청은 면세점 2개소 중 중소중견기업을 1개소 선정할 것을 요구하였으나, 국내 중소중견기업의 면세점 산업 진출을 지원하기 위한 관세청의 의도와는 달리 세계 면세점 시장 1위 기업인 듀프리면세점이 김해공항에 입점하는 결과를 초래하였다.³⁶⁾ 한국관광공사에서 운영해 오던 평택항 출국장면세점의 경우에도 신규입찰을 실시하면서 중소중견기업 활성화 차원에서 대기업과 공기업을 배제하고 입찰을 실시하였으나, 화교가 대주주 및 대표로 있는 중국 교흥면세점이 낙찰된 바 있다. 이처럼 외형상 중소중견기업이라고 하더라도 사실상 외국계 대형면세점이 입점하거나 자금력만 앞세운 운영경험이 전혀 없는 외국계 면세점이 입점하는 등 정책 취지에 반하는 결과가 나타나고 있다.

36) 인천공항 롯데면세점 사업권 반납에 따라 진행중인 신규 사업자 선정 입찰에 세계 1위 면세점 기업인 듀프리도 참여할 것으로 알려져 있다. 듀프리는 2013년 김해공항 입찰에 성공한 이후 인천공항 제2터미널 입찰, 제주공항 입찰 등 국내공항 면세점 진출을 꾸준히 시도하고 있다.

제 3 절 공항 출국장면세점 정책 개선방안

1. 공항 출국장면세점 특허제도 개선방안

정부에 의한 면세점 특허제도는 자유로운 시장진입을 방해하고 있으며, 사업을 희망하는 기존 사업자를 강제 퇴출시키는 문제를 발생시키고 있다. 따라서, 장기적으로는 면세점 산업의 특허제를 폐지하고 신고제로 변경하거나, 최소한의 요건만 갖추면 허가가 가능한 형식적 허가제로의 변경이 바람직할 것으로 보인다. 이미 신고제나 형식적 허가제를 운영하고 있는 다른 나라의 사례를 보더라도 불가능한 일은 아니다. 일부 연구에서는 경매제로의 전환을 주장하고 있기도 하다.³⁷⁾ 하지만, 면세점 제도는 수십년동안 지속되어 온 제도이고 특허제 또한 20여년 이상의 역사가 이어져오고 있음을 감안하면 허가제나 경매제도로의 급격한 변화는 쉽지 않을 것으로 판단된다.

따라서, 단기적으로 공항 출국장면세점에 한해서라도 특허제를 폐지하고 신고제로 전환하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 공항 출국장면세점에 대한 특허제도는 과거 형식적인 추인제로 운영되었을 정도로 그 의미를 찾기 어려우며, 출국장면세점은 시내면세점에 비해서도 강한 규모의 경제가 작용하는 곳으로 관세청의 우려대로 업체 난립에 따른 시장 질서 혼란이 발생할 가능성도 크지 않다. 또한, 2017년 인천공항에서 롯데면세점이 철수한 사례를 보더라도 면세점은 더 이상 독점적 이익이 보장되는 사업이 아닌 만큼 시설관리권자가 별도로 있는 공항의 사업자를 정부가 결정하는 특허방식은 적합하지 않다.

경쟁력있는 사업자를 선정하는 문제는 양 공사 모두 현재 엄격한 제안서 평가를 통해 업체의 재무상태나, 사업계획 등을 검토하여 우수한 사

37) 윤상호(2016)는 면세판매 특허의 기간제한을 폐지하는 한편, 신규 면세판매 특허제도를 폐지하고 가격입찰식 경매제도를 도입할 것을 주장하였다.

업자를 선정하도록 노력하고 있으며, 그러한 방향은 관세법의 특허심사와도 일맥상통하고 있기 때문에 큰 무리가 없다. 오히려, 현재의 방식은 공항공사의 제안서 평가와 관세청의 특허심사가 중복적 성격을 갖고 있어 사업자가 시장에 진입하는데 불필요한 낭비요소를 발생시킬 뿐이다.

관세청 특허심사시 면세점 운영 능력 외에 평가요소로 삼고 있는 관광 인프라 등 주변 환경요소, 대기업과 중소기업간 상생협력 정도 등은 주로 시내면세점에 해당하는 사항으로 공항 출국장면세점 사업자 선정시에는 큰 의미가 없으므로 현재 공항공사의 면세점 사업자 제안서 평가항목을 일부 조정하는 것으로 충분할 것이다. 따라서, 현재의 출국장면세점에 대한 특허제도를 폐지하고, 특허신청시 엄격한 자격요건을 갖추고 공항공사의 제안서 평가를 강화한다면 큰 문제가 없을 것으로 판단된다.

2. 공항 출국장면세점 중소중견기업 지원정책 개선방안

관세법에 따라 중소중견기업에 총 특허수의 30% 이상을 할당하여 부여하고 있으나, 공항 출국장면세점은 사업특성상 중소중견기업보다는 대기업에 적합한 사업이다. 2013년 이후 관세법의 개정방향은 대기업면세점에 대한 특혜성 규제 차원에서 이루어졌으나 대기업면세점이 시장지배적 위치에 올라선 것은 1990년대 말 이후 2012년까지 약 15년간 시내면세점 신규 특허가 부여되지 않은 이유가 가장 크다. 따라서, 지나치게 시장에 개입하기보다는 자유로운 시장경쟁에 맡겨야 한다.

다만, 대기업에 속하지 않지만 견실한 재무구조를 바탕으로 안정적으로 면세점을 운영하고 있는 중견기업이 존재하는 점을 고려하여 정책적 지원 대상에서 사실상 면세점 사업에 적합하지 않은 중소기업은 제외하고 중견기업은 포함하되 두 가지 정도의 개선방안을 고려해 볼 수 있다.

① 중견기업에 총 특허수의 일정 비율 이상을 부여하는 조항을 공항 출국장면세점은 그 대상에서 제외하고 시내면세점에 한해 적용하는 방안이

다. 시내면세점과 비교하여 대기업면세점에 더욱 적합한 출국장면세점에 중견기업을 강제적으로 진출시키는 것은 여러 역효과를 불러올 수 있기 때문에 바람직하지 않다. 중견기업에 대한 특허비용은 출국장면세점을 제외한 시내면세점이 24개이며 서울과 경기권을 제외하면 지방에 14개가 입점해 있는 현실을 고려할 때 40% 수준으로 상향 조정하여 10개 내외의 중견기업 면세점을 운영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

② 총 특허수의 30% 비율은 그대로 두되, 공항 출국장면세점의 특성을 고려하여 김포, 김해 등 한국공항공사가 운영중인 대규모 공항에는 중견기업면세점에 대한 특허 할당을 적용하고 않고, 면세점 사업자간 자유로운 시장경쟁을 통해 적합한 사업자가 선정되도록 하는 것이다. 그리고 제주공항, 대구공항, 청주공항, 양양공항, 무안공항 등 지방 중소규모의 공항에는 중견기업면세점을 유치하는 방안이다.

대기업면세점은 규모의 경제 달성이 어려운 지방공항 입점을 꺼리고 있기 때문에 중소규모 공항 출국장면세점은 중견기업이 입점할 수 있는 가능성이 높다. 한편, 지방공항의 경우 대기업면세점에 비해 중견기업면세점이 유리한 측면은 지역밀착형 특화 가능성이 높다는 점이다. 실제로 각 지자체에서는 외국인 관광객 모집을 통한 지역경제 활성화를 위해 지방공항과 다양한 마케팅 활동을 펼치고 있다. 따라서, 각 지자체 등과 협력하여 공항 출국장면세점에 전략적으로 중견기업면세점을 입점시키고 지역 특산품 등을 판매한다면 지역경제 활성화 및 공공복리 측면에서도 높은 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

다만, 인천공항의 경우에는 현재 15개의 특허권이 배정되어 있는 고려하여 대기업에 모든 사업권을 주기보다는 30% 기준을 그대로 적용하고 입찰참가자격과 평가를 강화하여 건실한 중견기업을 선정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 그리고 중견기업에 대해서는 명품 브랜드 유치가 필수적인 화장품, 향수, 부띠끄 등의 품목보다는 주류, 담배 등의 품목 배정이 바람직할 것이다.

한편, 면세점 산업을 통해 중소중견기업을 지원하는 방안은 출국장면세

점에 중소중견기업 제품의 판매를 의무화하여 중소중견기업의 매출을 확대하는 것이 현실적일 수 있다. 보세판매장 특허에 관한 고시 제4조(시설요건)에 따르면 시내면세점은 중소중견기업 제품 매장을 매장 면적의 100분의 20이상 또는 864㎡ 이상 선택하여 설치하여야 하지만 공항 출국장면세점에는 별도의 규정이 없다. 따라서, 시내면세점에만 규정되어 있는 중소중견기업 제품 매장 의무설치 조항을 공항 출국장면세점에도 적용하여 중소중견기업 제품의 판매활성화를 도모한다면 굳이 중소중견기업의 면세점 산업 진출 지원이 아니더라도 중소중견기업 제품 판매 활성화를 통해 중소기업지원 목적을 달성할 수 있다.

각각의 방안은 장단점이 있으나 지금까지 논의한 면세점 시장의 특성을 고려하면 장기적으로는 ①안이 바람직할 것으로 판단된다. 다만, 현재의 관세법 규정과 현재 면세점 시장 상황을 고려하여 단기적으로 ②안을 실시하고 향후 시장구조와 면세점 경영여건을 검토하여 장기적으로 ①안을 검토하는 것이 바람직할 것으로 판단다.

제 4 장 공항 출국장면세점 운영의 문제점과 개선방안

제 1 절 공항 출국장면세점 사업자 선정

1. 공항 출국장면세점 사업자 선정방식

인천국제공항이 개항하기 전인 2000년 전까지는 한국공항공단에서 수의 계약 방식으로 공항 출국장면세점 사업자를 선정하였으며, 한국관광공사에서 사실상 독점 운영해왔다. 경쟁입찰방식은 2000년 이후 도입되었다. 경쟁입찰방식이 도입된 이후 낙찰자 결정방법은 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’에 따라 최고가낙찰제를 적용하여 왔으며, 공항공사에서 최고가방식으로 낙찰자를 결정하면 관세청에서 특허를 승인하여 왔다.³⁸⁾

관세청에서 2016년까지 출국장면세점의 특허를 승인해 왔던 것은 출국장면세점의 특수성 때문이다. 시내면세점은 관세청 단독으로 사업자를 선정하는 반면, 출국장면세점은 사업자 선정을 공항공사와 관세청 모두 진행할 수밖에 없다. 출국장면세점은 공항공사로부터 시설을 임대하여 운영하여야 하므로 공항공사의 면세점 입찰을 통해 사업자가 선정되어야 하고, 관세청으로부터 특허를 부여받아야 면세점 사업을 영위할 수 있기 때문에 관세청의 특허공고에 따라 특허신청을 해야 하기 때문이다. 그에 따라 2016년까지는 공항공사의 입찰을 통해 선정된 사업자가 관세청에 특허신청을 하면 형식적 수준의 특허심사를 거쳐 특허를 부여해왔다. 공항공사에서 면세점 사업자로 결정한 업체의 특허신청을 허가하지 않을

38) ‘국가를당사자로하는계약에관한법률 제10조(경쟁방법)’ 및 ‘공기업·준정부기관 계약사무규칙 제6조(계약의 방법)’에 따르면 계약은 경쟁입찰의 방법으로 하여야 한다.

경우 공항공사의 입찰결과가 효력을 잃게 되므로³⁹⁾ 출국장면세점의 특허제도는 사실상 형식적으로 운영되어 왔다고 할 수 있다.

공항공사의 최고가낙찰제와 관세청 특허 추인 방식은 공항 출국장면세점 임대료 과열경쟁에 따른 사회적 비판과 관세청의 사업자 직접 선정 방침에 따라 변화가 생겼다. 2017년부터는 공항공사에서 제안서 평가를 포함하는 종합평가방식으로 복수의 낙찰자를 선정하여 관세청에 통보하면 관세청에서 특허심사를 통해 최종적으로 낙찰자를 결정하고 있다.

공항공사의 최고가 낙찰제 방식이 변화하게 된 것은 최고가낙찰제가 사업자의 운영능력 검증은 도외시하고 과도한 임대료 경쟁만 부추겨 장기적으로 면세점 사업자의 경쟁력을 떨어뜨리는 한편 낙찰된 사업자가 임대료 만회를 위해 상품가격을 높게 책정하여 임대료를 소비자에게 전가시키는 등 부작용이 많다는 사회적 비난 때문이다.⁴⁰⁾ 그에 따라 공항공사는 2014년 최고가낙찰제의 단점 보완을 위해 기획재정부로부터의 특례승인을 통해 제안서평가점수와 가격입찰점수를 합산하여 사업자를 결정하는 종합평가방식을 도입하였다.

면세점 사업자를 관세청에서 최종적으로 결정하게 된 것은 관세청에서 기존의 방식이 특허심사 목적에 부합하지 않다고 판단하였기 때문이다. 관세청에서는 그 동안의 사업자 선정방식이 기업이익의 사회적 환원, 관광산업 발전 및 공공복리 증진 등 면세점 특허심사 목적에 부합하지 않고 공항공사의 이익을 극대화하는 것에만 집중되어 있다고 주장하며 직접 사업자를 선정하고자 하였다.

관세청의 사업자 직접 선정 방침에 따라 2017년 초 인천공항 제2여객터미널 면세점 사업자 선정을 둘러싸고 벌어진 인천공항공사와 관세청간

39) 공항공사의 입찰결과 선정된 낙찰자가 관세청 특허신청시 제출하여야 하는 필요서류에는 보세판매장을 확보하였다는 의미로 공항공사와의 임대차계약 사본을 제출하여야 했다.

40) 한국공항공사에서 실시한 최고가입찰의 경우 예정가격 이상 최고가 제시자가 낙찰되는 방식임에도 불구하고 예정가격을 공개하지 않아 면세점 업체들이 터무니없는 금액을 제시하는 사례가 발생하기도 하였다.

같은 것은 결국 인천공항공사가 복수의 사업자를 선정하면 관세청이 특허심사위원회를 통하여 최종 결정하되, 최종 결정시 공항공사의 입찰평가 결과를 50% 반영하는 것으로 결론이 났다.⁴¹⁾ 그에 따라 2017년 말 한국공항공사에서 운영중인 제주국제공항의 면세점 입찰도 동일한 방식으로 진행되었고, 향후 면세점 입찰도 이러한 방식으로 진행될 것으로 보인다.

공항공사와 관세청의 사업자 선정 방식 중에서 우선 공항공사의 사업자 선정기준에 대해 살펴보기로 하겠다. 양 공항공사는 종합평가시 제안서 평가점수와 가격입찰점수를 합산하여 복수 사업자를 선정하고 있으며, 입찰가격점수의 반영비율은 <표 24>에서 보듯 양 공항공사 간 다소 차이가 있으나 두 기관 모두 50% 미만을 반영하고 제안서 평가에 더 높은 비중을 두어 사업자를 선정함으로써 과도한 임대료 경쟁을 방지하고 사업자의 운영능력과 재무건전성 등의 평가를 중심으로 사업자를 선정하려는 노력을 기울이고 있다.

<표 24> 한국공항공사 및 인천공항공사 종합평가 배점 비율

구 분	제안평가점수	입찰가격점수	합 계
한국공항공사	80	20	100
인천공항공사	60	40	100

자료 : 공항공사 상업시설 평가지침

한국공항공사의 제안서 평가항목은 <표 25>와 같으며, 매장 및 상품 운영계획, 영업 마케팅 계획, 매장 인테리어 계획 등 정성적 평가항목과 운영경험, 경영상태 등 정량적 평가항목을 적절히 안배하여 평가항목을 구성하고 있다.

41) 관세청에서 면세점 사업자 직접 선정을 주장하는 근거는 특허권은 관세법에 따른 관세청의 고유 업무영역이며, 보세화물 관리능력, 관세의 전문성이 부족한 공항공사가 사업자를 선정하는 것은 바람직하지 않다는 것이다.

<표 25> 한국공항공사 제안평가 세부항목

평가항목	세부 평가항목	배 점
운영경험	매출액	10
	점포 운영기간	
사업계획	매장 및 상품운영계획	35
	영업 마케팅 계획	
	서비스 및 관리운영 정책	
매장 인테리어 계획		15
특별제안	문화환경 조성, 이벤트 등	5
경영상태	부채비율	15
	신용도	

자료 : 한국공항공사 상업시설 평가관련 규정

인천공항공사의 제안서 평가항목은 <표 26>와 같다. 한국공항공사에 비해 평가항목이 세분화되어 있으며, 투자 및 손익 계획을 평가항목에 포함하여 면세점의 투자계획을 검증하고 있다는 차이가 있다.

<표 26> 인천공항공사 제안평가 세부항목

평가항목	세부 평가항목	배 점
경영상태/ 운영실적	신용평가등급	15
	직전 12개월 면세 매출실적	
	최근 5년 면세점 운영경험	
상품 및 브랜드 구성계획	매장별 운영컨셉 및 구현방안	25
	매장별 상품 및 브랜드 구성	
	상품, 브랜드 구성 변경 및 신규상품 개발 프로세스	
	판매가격 정책 및 관리방안	

평가항목	세부 평가항목	배 점
고객서비스 및 마케팅, 매장운영계획	고객 서비스계획	25
	마케팅 및 프로모션 계획	
	사업조직 및 인력배치 계획	
	매장관리 계획	
	직원 교육 및 복리후생계획	
	인터넷 면세점 구축 및 운영방안	
매장구성 및 디자인/설치계획	매장 디자인컨셉 및 구현방안	20
	매장 레이아웃 계획	
	매장 인테리어 계획	
투자 및 손익계획	초기 시설투자 및 재투자계획	15
	매출/비용 추정 타당성	

자료 : 인천공항공사 상업시설 평가관련 규정

한편, 관세청의 특허심사 기준은 2015년 관세청에서 심사기준을 공개함으로써 알려졌다. <표 27>의 2018년 4월 인천공항 T2 면세점 특허공고문을 살펴보면 보세화물 관리시스템이나 시설의 적정성, 재무건정성 등 운영인의 관리능력과 경영능력 및 중소기업 지원, 지역경제 기여, 상생협력 등 경제활성화 기여 노력 등을 중점으로 평가하고 있으며, 총 1,000점 만점이다.⁴²⁾

42) 관세청은 2015.4월 특허심사평가표 공개시 기본안, 투자촉진안, 균형발전안의 3가지 유형으로 나누어 공개하였다. 투자촉진안은 신규특허때 적용되며 운영자의 경영능력과 투자능력을 집중적으로 평가하며, 기본안은 기존 사업자의 특허기간 만료시 적용한다. 균형발전안은 세부평가항목 중 ‘관광인프라 구축 노력’ 항목이 ‘지역관광 인프라 등 균형발전 기여도’ 항목으로 대체되어 지역균형발전 의지를 평가하고 있다.

<표 27> 관세청 특허심사 평가항목

평가항목	세부 평가항목	배 점
특허보세구역 관리역량	보세화물 관리체계의 적정성	250
	보세화물 관리인력 적정성	
	보세화물 관리시설 적정성	
	법규준수도	
운영인의 경영능력	사업의 지속가능성	500
	재무건전성 및 투자규모 적정성	
관광 인프라 등 주변 환경요소	관광인프라 구축을 위한 노력정도	50
사회환원 및 상생협력 등 경제·사회 발전을 위한 기업활동	중소중견기업 지원 방안의 적정성	125
	지역·경제사회 발전 기여도	
	기업이익의 사회환원 정도	75
	상생협력을 위한 노력정도	

자료 : 관세청 특허공고(2018.4.17.)

2. 공항 출국장면세점 사업자 선정방식의 문제점

1) 평가기준의 타당성 측면

출국장면세점 사업자 평가기준의 타당성에 대해 공항공사의 종합평가기준과 관세청의 특허심사 기준으로 구분하여 살펴보고자 한다.

우선, 공항공사의 종합평가방식은 사업자의 운영능력 등 정성적 항목을 평가내용에 포함하고 있어 입찰가격으로만 낙찰자를 결정하는 최고가 낙찰제와 비교하여 과도한 가격경쟁을 방지하는 효과를 기대할 수 있지만

여전히 몇 가지 문제점을 안고 있다.

첫 번째, 제안서 평가항목 배점이 적절하지 못하다. 한국공항공사 평가 지침을 살펴보면 제안서평가점수 80점과 가격입찰점수 20점을 합산하여 낙찰자를 결정하고 있는데, 1단계 제안서평가점수 배점한도인 80점의 85% 이상을 얻은 업체에 대해서만 가격개찰을 실시하고 있다. 즉, 80점의 85%인 68점 이상을 획득하여야만 가격입찰대상에 포함되는 것이다. 그 이하의 점수를 받게 된다면 입찰가격을 개봉하지도 못하고 탈락하게 된다.

그런데, 평가지침상 배점기준을 살펴보면 운영경험(매출액 7점, 점포 운영기간 3점)이 10점을 차지하고 있어 면세점 사업에 신규로 진출하는 기업이나 규모가 작은 중소중견기업의 경우 매우 낮은 점수를 얻거나 심지어 운영경험 분야의 점수를 획득하지 못하는 경우도 생길 수 있다. 운영경험 분야에서 평가하고자 하는 부분은 사업계획(35점 배점) 분야에서도 충분히 평가 가능하다는 것을 고려하면 운영경험 분야의 배점이 지나치게 높다고 판단된다. 인천공항공사의 경우에도 직전 12개월 면세점 매출 실적 및 최근 5년 면세점 운영경험을 평가하고 있으나, 배점이 10점 이상으로 매우 높아 한국공항공사와 동일한 문제점을 가지고 있다.

부채비율과 신용평가등급을 평가하고 있는 경영상태(15점 배점)의 경우에도 제안서 평가에서 68점 이상을 얻어야만 가격개찰 대상이 된다는 점을 고려하면 배점이 지나치게 높다고 판단된다.

두 번째, 일부 평가항목은 면세점 사업자 평가 항목으로서 적절하지 못한 것으로 보인다. 한국공항공사의 경우 특별제안사항을 5점으로 평가하고 있으나, 특별제안사항은 공항 내 문화환경 조성, 이벤트 계획 등으로 면세점 사업자의 운영능력을 평가하는 항목으로는 적절하지 않다. 인천공항공사의 경우 ‘고객서비스 및 마케팅, 매장운영 계획’ 평가항목 중 ‘인터넷 면세점 구축 및 운영방안’을 평가하고 있는데 인터넷 면세점의 이용방법이 인터넷 상으로 면세품을 구입하여 공항 내 면세품 인도장에서 상품을 인도받는 것으로 공항 출국장면세점 매출과 무관하다는 것을 감

안하면 출국장 면세점 평가항목으로는 적절치 못하다. 오히려 인터넷면세점은 공항 출국장면세점과 경쟁관계에 있는 것으로 보는 것이 타당하다. 면세점 업계 빅3로 불리는 롯데면세점, 신라면세점, 신세계면세점의 경우에도 출국장면세점보다 인터넷면세점 매출비율이 더 높다.⁴³⁾

또한, 인천공항공사 일부 세부 평가항목은 중복되는 것으로 판단된다. ‘상품 및 브랜드 구성계획’ 중 ‘매장별 상품 및 브랜드 구성’과 ‘상품·브랜드 구성 변경 및 신규상품 개발 프로세스’는 유사항목으로 판단되며, ‘고객서비스 및 마케팅, 매장운영 계획’ 중 ‘공항 사업조직 및 인력배치 계획’, ‘매장 관리 계획’, ‘직원 교육 및 복리후생 계획’ 또한 유사항목으로 판단된다.

세 번째, 종합평가지 가격입찰점수를 제한적으로 반영하고 있기는 하지만 종합평가지 역시 최고 가격을 제시하는 사업자가 낙찰받을 확률이 높은 구조로 결국은 가격 경쟁으로 이어질 수밖에 없다.⁴⁴⁾ 종합평가에 반영되는 가격입찰점수의 비율이 20~40% 정도로 낮다고 하더라도 양 공항공사의 가격입찰점수 산정방식이 [(해당업체 입찰금액/최고입찰금액)×배점한도]인 점을 고려하면 배점한도 내에서도 많은 차이가 벌어질 수 있다.

예를 들어, <표 28>에서 보듯이 A, B, C업체가 각 200억 원, 160억 원, 120억 원을 입찰금액으로 제시하였다면 한국공항공사의 경우 각 업체는 각 20점~12점을 받게 되고, 인천공항공사의 경우에는 각 40점~24점을 받게 되는데 100점 기준에서 매우 큰 차이라고 볼 수 있다.

43) 2011년 기준 출국장면세점 시장 점유율은 38% 였으나, 2016년 기준 22.2%나 하락하였으며, 2016년 기준 인천공항 면세점 총 매출은 2조2938억 원이나 인터넷면세점 총 매출은 2조 3642억 원이다.

44) ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’에 따르면 예정가격 이상 최고가를 낙찰자로 결정하도록 하고 있으며, 그에 따라 한국항공공사는 ‘최소영업요율’ 이상 최고요율 제시자를 낙찰자로 결정하고 있으며, 인천공항공사는 ‘최소보장금액’을 이상 최고가 제시자를 낙찰자로 결정하고 있다.

<표 28> 가격입찰점수 산정 예시

구 분	입찰가	한국공항공사	인천공항공사
A업체	200억 원	20점	40점
B업체	160억 원	16점	32점
C업체	120억 원	12점	24점

자료 : 양 공항공사 내부자료를 바탕으로 연구자가 작성

이러한 문제점은 특히 운영능력에서 큰 차이가 나지 않는 대기업면세점의 경우 더 큰 문제가 될 수 있다. 제안서 평가에서 대기업면세점 간 큰 차이가 날 것이라고 사실상 예상하기 힘들기 때문에 결국은 최대한 높은 가격을 제시할 수밖에 없기 때문이다.

다음으로, 관세청의 특허심사 기준에 대해 살펴보면 평가항목 중 ‘특허보세구역 관리역량’과 ‘운영인의 경영능력’ 평가항목을 제외한 기타 항목은 대부분이 시내면세점 평가에 적합하도록 구성되어 있으며, 출국장면세점 평가항목으로는 부적절한 것으로 판단된다. 지역별 도심지에 위치하고 있는 시내면세점의 경우 경제사회발전 기여도, 관광인프라 구축 노력 등이 중요한 평가항목으로 판단되나, 출국장면세점은 공항이라는 특수입지에 위치하므로 상기 평가항목이 미치는 영향력이 제한적이기 때문에 평가기준으로 적합하지 않다. 또한, 출국장면세점의 임대 주체는 공항공사로 면세점의 임대수익이 공항공사를 통해 사회적 공익을 위해 사용된다는 점을 고려하면 기업이익의 사회환원 항목 등도 평가항목으로 적합하지 않다고 판단된다.

2) 선정방식의 타당성 측면

관세청이 공항 출국장면세점 사업자를 직접 선정하고자 하는 것은 기존

에 공항공사에서 사업자를 선정하고 관세청에서 추인하는 방식은 기업이
익의 사회환원, 대중소기업간 상생협력, 관광산업 발전 기여 등 면세점
사업자의 사회적 책임이 강조된 관세청 특허심사 기준에 부합하지 않
다고 보기 때문이다. 하지만, 현재와 같이 공항공사에서 복수의 사업자를
선정하고 관세청에서 특허심사를 통해 최종 사업자를 결정하는 선정방식
은 몇 가지 문제점을 가져올 수 있다.

첫 번째, 관세청이 시장에 개입함으로써 시장을 왜곡시킬 수 있는 문제
가 있다. 실제로 인천공항 제2터미널 면세점 입찰의 경우 관세청에서 하
나의 대기업이 여러 구역에 중복으로 입찰하는 것을 금지하고, 시내면세
점을 가진 사업자만 입찰에 참여할 수 있도록 참가자격을 변경하면서 무
려 여섯 번이나 유찰된바 있다. 그 결과 대기업에 배정된 3개 구역에 롯
테와 신라가 입점하고 나머지 한 곳은 신세계가 수익계약으로 입점하는
결과를 가져왔으며, 그에 따라 임대료가 당초 예상보다 상당히 하락한
것으로 추정하고 있다.⁴⁵⁾

시내면세점 사업자 선정시에는 중복입찰을 금지하고 있지 않음에도 유
독 공항 출국장면세점에만 중복입찰을 금지하는 것은 지나친 시장개입이
며 규제이다.⁴⁶⁾ 외국의 사례를 보더라도 미국, 유럽의 경우는 공항 당국
이 면세점 사업자를 선정하고 관세당국은 승인만 해주는 역할을 하고 있
으며, 홍콩, 싱가포르 등은 출국장면세점 사업자 선정에 정부나 세관의
관여가 전혀 없다. 임대수익 감소는 결국 공항공사에서 추진하고 있는
각종 공항 시설개선 사업의 투자금 자체 조달을 어렵게 하고 국민 혈세
투입을 가져올 수도 있다.

두 번째 문제점은 관세청의 사업자 선정 개입이 외국계 기업을 배제시

45) 면세점 업계에서 추정하고 있는 임대수익 감소액은 1천억 원 수준으로 알
려져 있다.

46) 외국의 공항 출국장면세점 사업자 선정시 공항 출국장면세점 운영경험을
평가항목으로 정하고 있는 경우가 많기 때문에 한국 면세점 기업의 해외 진출
지원을 위해 국내 공항 출국장면세점을 운영하는 사업자 수를 최대한 늘리려는
관세청의 의도가 있는 것으로 판단된다.

키는 결과를 가져와 통상 마찰의 우려가 있다는 것이다. 관세청은 인천 공항 면세점 사업자 선정에 개입하며 입찰참가자격을 시내면세점을 운영하고 있는 법인으로 한정시키고 특허심사기준에 경제사회공헌도 등을 넣으며 사실상 외국 업체의 입찰 참여를 막았다.⁴⁷⁾ 이는 2015년 김해공항 면세점 사업자 선정시 중소중견기업에 배정된 면세점에 외국계 면세점인 듀프리(Dufry)가 국내법인을 설립하여 입점한 사례 등에 따른 사회적 비난을 의식한 것으로 보인다.

하지만, 이러한 조치는 오늘날 한국 면세점 업체들이 국외 면세시장 개척에 집중하고 있다는 사실과 배치되는 조치이다. 롯데는 지난 2012년 인도네시아 수카르노하타 공항을 시작으로 2014년 일본 간사이공항, 미국령 괌공항, 2017년 베트남 다낭공항에 면세점을 개점하였으며, 신라도 2014년 싱가포르 창이공항 및 마카오공항에 면세점을 열었으며, 2017년에는 홍콩 첵랍콕 공항에 면세점을 열었다. 관세청에서도 공항 내 특허 수 확대 등을 통해 한국 기업의 면세점 국외 진출을 지원하고 있다.⁴⁸⁾

그런데, 정작 인천공항 면세점 입찰에는 외국계 기업이 참여할 수 없어 만일 외국계 면세점이 통상 문제를 제기한다 하더라도 반박하기 어려운 상황이다. 이러한 조치는 인천공항의 허브공항 육성을 통한 항공산업 발전을 추진하고 있는 국가정책에 걸림돌이 될 수 있다. 국내 기업은 외국 공항에 면세점을 속속 개점하여 외화를 벌어들이고 있는데 반해 외국계 면세점의 국내 진출을 제한하는 것은 면세점 산업이 국경 없는 글로벌

47) 기부금 등으로 평가되는 경제사회공헌도는 2017년 감사원의 관세청 감사 결과 부정하게 점수를 주는 용도로 사용된 것으로 드러나기도 하였다. 관세청이 지난 5년 치를 적용하던 영업이익 대비 기부금 비율을 최근 2년 치만 반영하여 호텔롯데가 탈락되었다는 내용이다.

48) 2015년 김포공항 면세점 사업자 선정 시 한국공항공사 측에서는 국제선 규모 등을 고려하여 단일 사업자 선정을 원하였으나, 외국 공항 면세점 사업자 선정시 운영중인 면세점 수 등을 평가항목에 포함하고 있어 대기업의 국외 진출을 지원하기 위해 김포공항에 특허권을 2개 배정할 것을 주장하였고, 그 결과 롯데와 시티 2개 업체가 선정된 바 있다.

시장에서 경쟁하고 있음을 고려한다면 한국 기업에 대한 지나친 보호정책이라고 할 수 있다.

제 2 절 공항 출국장면세점 운영방식

1. 공항 출국장면세점 운영방식

임대차계약 체결 이후 공항공사의 면세점 운영방식은 크게 임대료 산정과 임대기간 적용으로 구분하여 볼 수 있다. 면세점 입장에서는 임대차계약에서 정하고 있는 임대기간 내에 계약조건에 따른 임대료를 납부하며 수익을 발생시켜야 하기 때문에 가장 중요한 운영조건이다.⁴⁹⁾

우선 양 공항공사의 면세점 임대료 산정방식은 <표 29>에서 보듯 약간의 차이를 보이고 있다. 양 공사 모두 매출액에 영업요율을 곱한 변동임대료와 기준임대료를 비교하여 높은 금액을 부과하고 있는 것은 동일하지만, 비교 대상이 되는 기준임대료 산정 방법이 다르다.

<표 29> 양 공항공사 임대료 산정방식

구 분	기준임대료	변동임대료	최종 임대료
한국공항공사	총 매출액 × 사업자가 제시한 영업요율(변동금액)	품목별 매출액 × 품목별 영업요율	기 준 임 대 료 와 변동임대료 중 큰 금액 부과
인천공항공사	최소보장금액 (고정금액)	품목별 매출액 × 품목별 영업요율	

자료 : 공항공사 내부자료를 바탕으로 작성

49) 임대료와 임대기간 외에 보세상품의 반입·반출을 위한 보안 절차, 보세창고 등 부대시설 계약조건 등도 면세점 운영에 중요한 요소이다.

한국공항공사의 경우 과거에는 기준임대료로 낙찰자가 제시한 고정임대료를 사용하였다. 변동임대료가 고정임대료보다 높을 경우 추가금액을 납부하는 방식이었다.⁵⁰⁾ 하지만, 사드 사태 등에 따른 예기치 못한 환경 변화로 면세점 매출이 급락하여 면세점 측에서 고정임대료 인하를 요구하는 소송을 제기하는 등 여러 문제가 발생하자 고정임대료 방식의 입찰에서 요율 입찰로 변경하였다. 요율 입찰의 경우 공사측에서 제시한 최소 영업요율⁵¹⁾ 이상을 제시한 사업자 중 최고요율을 제시한 사업자가 낙찰자가 되고, 총 매출에 사업자가 제시한 요율을 곱한 금액과 업종별 매출에 업종별 요율을 곱한 금액을 비교하여 추가 임대료를 산정하게 된다.⁵²⁾

반면에 인천공항공사의 경우에는 최소보장금액이라고 부르는 고정임대료를 기준임대료로 사용하고 있다. 입찰시 낙찰자가 제시한 최소보장금액을 기본임대료로 부과한 후 품목별 매출액에 품목별 영업요율을 곱한 변동임대료를 비교하여 추가임대료를 산정하는 것이다. 다만, 과거 한국공항공사의 고정임대료는 매년 물가상승률을 반영하여 인상하였지만, 인천공항공사의 경우 여객증감률의 50%를 가감하여 반영하고 있는 차이가 있다.

양 공사의 품목별 영업요율은 <표 30>과 같다. 양 공항공사간 품목별로 약간의 차이는 있으나 평균적으로 20~25% 수준이지만 담배, 귀금속 등 일부 품목은 양 공항공사 간 영업요율 차이가 크게 나타나고 있다.

50) 예를 들어, 사업자가 100억 원의 입찰가를 제시하여 낙찰받았다면, 첫 해 임대료는 100억 원을 납부하고, 첫 해 매출액이 확정된 후 변동임대료 산정결과 110억 원이 산정되었다면 2년차 초에 10억 원을 추가납부 하는 방식이다.

51) 각 업종별로 최저 영업요율이 정해져 있으며, 패스트푸드 15%, 푸드코트 12%, 등이다. 면세점은 판매품목의 특수성으로 인해 각 판매품목별로 영업요율이 정해져 있다. 그에 따라 면세점 입찰시 공항공사는 최소 영업요율로 품목별 영업요율의 산술평균인 20.4%를 제시하고 있다.

52) 전산시스템을 통한 매출과약이 곤란한 로밍카운터, 구두미화소, 자판기 등은 영업요율 입찰이 아닌 최고가방식으로 운영자를 선정하고 있다.

<표 30> 양 공항공사 면세점 품목별 영업요율 현황

품목명	한국공항공사 요율	인천공항공사 요율
향수&화장품	30%	30%
주류(위스키/브랜드)	35%	35%
주류(와인/샴페인)	20%	20%
주류(민속주)	25%	25%
담배(외산)	28%	35%
담배(국산)	25%	25%
담배(시가)	15%	30%
편의용품	15%	20%
기념품	20%	20%
피혁	20%	20%
의류	20%	20%
패션악세사리	20%	20%
시계	18%	20%
선글래스	20%	20%
크리스털, 차이나	20%	20%
귀금속, 실버	20%	25%
포장식품	20%	25%
기획상품	20%	20%
오락완구/유아용품	20%	20%
공예품	20%	20%
음반/전자제품	18%/8%	8%
스포츠용품	20%	20%
문구류	20%	25%

자료 : 양 공항공사 상업시설 관련 규정

한국공항공사는 영업요율에 따라 부과하는 임대료 외에 기본임대료도

부과하고 있다. 2017년 고정임대료 방식에서 영업요율 방식으로 전환하면서 임대료가 하락하는 것을 방지하기 위해 기본임대료 제도를 도입하였는데, 기본임대료란 해당 임대시설의 면적에 업무시설 단가를 적용하여 산정하는 임대료를 말한다.⁵³⁾

공항공사는 면세점을 포함하여 식음시설, 판매시설 등 모든 공항 내 상업시설의 임대기간도 내부규정으로 정하여 운영하고 있다. 양 공사의 관련 규정에 따르면 대부분의 상업시설은 5년 내외의 임대기간을 정하여 운영하고 있으며, 면세점도 5년의 임대기간을 정하고 있다. 다른 상업시설의 경우에는 5년에 더하여 1-2년의 옵션 연장계약기간을 적용하는 경우도 있으나, 면세점의 경우에는 옵션 연장계약 없이 5년의 임대기간만 인정하고 있다.⁵⁴⁾ 이러한 배경에는 관세법에서 정하고 있는 특허기간이 5년이며 특허의 연장을 따로 인정하고 있지 않기 때문이기도 하다. 단, 현재는 중소중견기업의 경우에는 특허갱신이 가능하지만, 출국장 면세점의 경우에는 중소중견기업 면세점이라 하더라도 따로 계약 연장 조항은 두고 있지 않다.

그런데, 관세법이 개정되기 전 특허기간이 10년이었을 때에도 출국장면세점의 임대기간은 5년으로 정해져 있었는데, 이는 지나치게 긴 임대기간이 공항 임대수익과 면세점 관리 측면에서 바람직하지 않기 때문이다. 2000년 이후 외국인 관광객이 지속적으로 증가하였고, 출국장 면세점 또한 막대한 매출을 기록하면서 그에 따라 면세점 임대수익 또한 입찰시마다 최고가를 갱신하였다. 그런 상황에서 임대기간을 길게 정한다면 추가적 입찰을 통한 임대수익 상승기회를 잃을 수 있기 때문이다.

또 다른 이유는 터미널 확장 등 공항 시설개선 등이 빈번하게 발생하는 상황에서 임대기간을 지나치게 길게 운영한다면 공항 운영상 장애요인이

53) 업무시설 단가는 청사별, 위치별로 상이한데 대략 m²당 연간 30만 원~50만 원 수준이다.

54) 한국도로공사가 운영하는 대형판매시설인 고속도로 휴게소의 경우 기본 임대기간은 5년이며, 평가를 통해 5년 추가 연장이 가능하다.

될 수 있기 때문이다. 양 공항공사 모두 임대차계약 체결시 공항 운영상 필요한 경우 임대시설의 이전이나 확장, 축소 등을 요구할 수 있으며 임대인은 이를 수용하여야 한다고 명시되어 있으나, 사실상 막대한 투자비가 투입된 임대시설의 이전을 요구하는 것은 법적 분쟁 발생 소지가 커서 임대 매장의 이전은 극히 제한적으로 발생하고 있다.⁵⁵⁾

2. 공항 출국장면세점 운영방식의 문제점

1) 운영방식의 공정성 측면

양 공항공사는 면세점 사업자 선정시 지나친 가격경쟁을 방지하기 위해 종합심사제를 실시하는 등 임대료 수준을 적정하게 유지하기 위해 노력하고 있으나, 운영방식의 공정성 측면에서 살펴보면 몇 가지 문제점을 가지고 있다.

첫 번째, 현재의 면세점 입찰방식은 임대료 산정을 위한 최소영업요율이나 최소보장금액을 제시하고 있지만, 환경변화에 따른 매출 급락시 임대료 조정은 허용하고 있지 않다. 공항 출국장면세점은 관광산업과 밀접한 연관이 있으며, 여행객의 증감에 많은 영향을 받을 수밖에 없다. 실제로 2015년 메르스 사태와 2017년 사드 사태 등 예상치 못한 변수 발생으로 출국장면세점은 심각한 경영악화를 경험한 바 있다. 여객수와 면세점 매출간의 상관관계는 외국인 관광객 중 중국인 비율이 90% 이상인 <표 31>의 청주공항 사례를 보면 극명하게 알 수 있다.

55) 김포공항 국내신청사 리모델링 사례를 살펴보면 항공사 사무실과 같은 업무시설의 경우에는 공항공사에서 이사비, 사무실 설치비 등 이전비용을 부담하였고, 상업시설의 경우에는 사업자 선정시 리모델링에 따른 이전필요성을 사전에 설명하고 임차인의 비용으로 시설물을 이전 및 재설치하여야 한다고 계약조건에 명시하였다.

<표 31> 청주공항 국제선 여객수 및 면세점 매출액

구 분	2015년	2017년	비 고
국제선 여객수	507,631명	185,940명	63% 감소
면세점 매출액	8,991백만 원	2,207백만 원	75% 감소

자료 : 공항공사 내부자료

따라서, 현재와 같은 임대료 부과 방식에서는 사드사태와 같은 예기치 못한 상황이 발생하여 매출이 급감하더라도 최초 임대차계약시 결정된 임대료를 계속 납부하여야 하므로 사업자에게 매우 불리한 구조이다. 특히, 인천공항공사의 경우 매출 수준과 상관없이 고정임대료를 부과하고 있기 때문에 매출이 하락하더라도 최초 정해진 최소보장금액을 계속 납부해야 한다. 2017년 인천공항공사와 롯데면세점 간 불거진 임대료 갈등을 살펴보면 롯데면세점은 사드보복 전까지 해마다 50% 이상 급증해온 방한 중국인 관광객을 겨냥해 무리하게 입찰금액을 제시한 것으로 판단된다. 그에 따라, 롯데면세점이 3기 사업기간 동안 4개 구역에서 납부해야 할 임대료는 총 4조 1,412억 원으로 역대 최고 금액이다. 하지만, 사드사태와 제2터미널 개장에 따른 항공사 이전으로 여객이 대폭 감소하면서 매출도 급감하였고, 인천공항공사와 임대료 인하 협상이 실패하자 면세점을 철수한 것이다. 그 과정에서 1,860억 원의 위약금도 발생하였다.

이처럼, 고정임대료 방식은 불가피한 경영환경 변화에 사업자가 유연하게 대처하지 못하게 하여 상호간 갈등을 일으킬 수 있다. 한국공항공사의 경우 영업요율 방식으로 임대료 산정방식을 변경하여 면세점 매출수준이 임대료에 반영되도록 하였으나, 역시 불가항력적인 경영환경 악화에 따른 임대료 조정은 허용하고 있지 않다. 하지만, 민법 제627조에 따르면 ‘임차물의 일부가 임차인의 과실없이 멸실 기타 사유로 인하여 사용, 수익할 수 없을 때에는 임차인은 그 부분의 비율에 대한 차임의 감액을 청구할 수 있다’고 명시하고 있음을 고려하면 임대료 조정이 불가

능한 현재의 운영방식은 공정성이 떨어진다고 판단된다.

임대료 조정이 불가능한 운영방식은 인천공항 롯데 면세점 반납 사태 등을 통해 사회적으로 문제가 되었으며, 그에 따라 공정거래위원회에서는 양 공항공사의 상업시설 임대차계약서 중 임대료 조정이 불가능한 조항 등에 대해서 불공정 약관으로 보고 시정을 권고한 바 있다.⁵⁶⁾ 한편, 경영악화로 인해 손실을 보고 있거나 경영실적이 매우 좋지 않은 상황에서 면세점 측의 고액의 임대료 부담은 서비스 악화, 판매가격 상승, 임대료 체납 등으로 이어져 공항공사 측에도 손실로 이어질 수 있어 바람직하지 않다.

두 번째, 공항공사의 5년 임대기간도 면세점 사업자에게 상당한 부담이 되고 있다. 관세법에서 특허기간을 5년으로 정하고 있어 양 공항공사도 면세점 임대기간을 5년으로 정하고 있지만, 면세점 산업이 지속적으로 성장하는 상황에서 임대기간을 짧게 가져감으로써 임대료 상승을 통한 추가 수익을 확보하려는 목적도 있다. 또 다른 이유는 면세점을 제외한 식음시설, 판매시설 등의 임대기간을 대체로 4~5년으로 정하고 있어 다른 상업시설과의 형평성 및 관리 효율성을 확보하려는 목적도 있다.

하지만, 이러한 짧은 임대기간은 막대한 투자비와 장기적 운영전략이 필요하고 투자비 회수에 장기간이 소요되는 면세점 사업의 특성상 사업자에게 많은 부담이 되고 있다. 면세점은 유통·판매산업의 정점에 있으며 명품과 사치품 등을 판매하기 때문에 매장 시설투자 또한 일반 판매시설에 비해 많은 금액이 소요된다. <표 32>의 출국장면세점의 초기 시설투자금액을 살펴보면 3.3㎡당 36백만 원 수준으로 매우 높다.⁵⁷⁾

56) 공정거래위원회는 임대차계약서 내용 중 “외부 요인으로 발생하는 영업환경의 변화에 그에 따른 매출감소를 사유로 임대료의 조정 등을 요구할 수 없다.”는 내용에 대해 시정권고를 내린 바 있다. 임대료 조정이 불가능한 조항 이외에도 계약변경시 부당한 면책조항, 영업환경 변화 등에 따른 임대료 조정이나 손해배상 불가 조항 등을 불공정 약관으로 보고 시정조치하였다.

57) 공항 내 식음시설의 3.3㎡당 시설투자비용은 10~20백만 원 수준이다.

<표 32> A면세점(409㎡) 시설투자비 내역 (단위: 백만 원)

구 분	내 용	금액	소 계
설계비	기획/기본/실시설계 용역	82	254
	CM/감리 용역	172	
매장 인테리어	브랜드 매장 인테리어 시공	1,645	3,315
	공용부 마감 및 전기/설비	1,670	
부대시설	안내데스크 등	74	197
	보관창고/사무실 등	123	
IT 및 기타	POS/네트워크/CCTV 등	662	662
합 계		4,428	4,428

자료 : 한국공항공사 내부자료

이처럼 면세점은 공항 내 타 업종이나 공항 외 타 상업시설에 비해 초기 투자금액이 월등히 많이 소요되는데 반해 임대기간은 5년으로 매우 짧아 짧은 기간 내에 투자금을 회수하여야 하는 부담을 안고 있다. 한편, 초기 투자비 외에도 임대기간 종료시 원상회복비용, 마케팅비용 등 또한 많은 부담이 된다.⁵⁸⁾

짧은 임대기간은 면세점 업체의 인력 운영에도 부담을 주고 있다. 각 면세점들은 규모에 따라 수십명에서 수백명의 판매인력을 운영하고 있는데, 임대기간이 종료되어 철수하게 되면 이 인력들의 고용불안이 제기될 수 있다. 2015년 롯데 잠실면세점의 경우에도 특허심사에서 탈락함에 따라 협력업체 포함 3,000명의 고용이 불안해졌던 사례가 있다. 이들 판매인력은 면세점 소속 정규직원은 소수이고 해당 브랜드에서 파견한 판매사원이 대부분이기 때문에 더욱 심각한 문제가 될 수 있다.

58) 면세점의 3.3㎡당 원상회복비용은 2백만 원 수준인 반면 일반 식음시설의 3.3㎡당 원상회복비용은 2십만 원 수준으로 면세점 원상회복비용이 일반 상업시설에 비해 높은 편이다.

2) 운영방식의 수익성 측면

공항은 중요한 국가 기반시설로 공항공사는 국가로부터 독점적 운영권을 위임받아 공항을 운영하고 있기 때문에 공공성이 우선시되지만 효율적 운영을 통한 수익성 또한 중요시된다. 공항 운영을 통해 발생한 수익이 항공산업 발전, 공항 시설확장, 소음피해지역 지원 등 공익을 위해 재투자되기 때문이다. 하지만, 현재 공항공사의 면세점 임대방식은 수익성 측면에서도 몇 가지 문제점을 가지고 있다.

우선, 과도한 임대료 경쟁 방지를 위해 도입된 종합평가방식은 사업자의 운영능력 검증이 가능하다는 장점이 있는 반면 공항공사 측에는 임대료 감소로 이어질 수 있는 부작용이 있다. 물론 가격입찰점수 반영비율이 당락을 결정할 가능성이 커서 입찰에서 낙찰받기 위해서는 입찰 참여업체에서 최대한 높은 금액을 제시할 확률이 높지만, 제안서 평가비율이 60~80%를 차지하고 있기 때문에 낮은 가격을 제시한 업체가 제안서 평가에서 높은 득점을 얻어 낙찰받을 가능성 또한 있다.⁵⁹⁾ 특히, 운영능력이 일정 수준 이상 도달하여 글로벌 경쟁력을 확보한 대기업 면세점의 경우 제안서평가가 사실상 큰 의미를 갖기 힘들다.⁶⁰⁾ 그럼에도 불구하고 제안서 평가가 포함된 종합평가방식을 통해 사업자를 선정할 경우 공항공사의 수익감소로 이어질 가능성이 있다.

두 번째 문제점은 한국공항공사에서 운영중인 지방 공항의 경우 KTX 이용 확대 등에 따라 여객 감소로 적자운영중인 공항이 많으며, 그에 따라 면세점 또한 경영악화로 어려움을 겪는 경우가 많이 발생하고 있으

59) 2018년 5월 발표된 인천공항 T2 면세점 입찰의 경우 최고가를 제시한 롯데 면세점이 탈락하고, 롯데면세점보다 낮은 금액을 제시한 신라면세점과 신세계면세점이 복수사업자로 선정된 바 있다.

60) 2013년 김포공항 내 은행 입찰시에도 과도한 임대료 경쟁 방지를 위해 제안서 평가방식으로 사업자 선정을 해야 한다는 주장이 있었지만, 국내 시중은행 간 제안서 평가를 통한 운영능력 평가가 큰 의미가 없다는 의견에 따라 기존과 같이 최고가낙찰제로 사업자를 선정한 바 있다.

며, 면세점의 경영환경 악화는 공항공사의 수익감소로 이어질 수밖에 없다. 특히, 지방공항의 경우 대부분 채무구조가 취약한 중소기업면세점이 입점해 있어 사드사태 등 여객이 급감하는 상황이 발생할 경우 매출감소는 물론 최악의 경우 사업권 중도반납이나 임대료 체납으로 이어질 수 있어 공항공사 수익에 부정적 영향을 주고 있다. 실제로 <표 33>을 보면 청주공항 시티면세점과 무안공항 국민면세점의 경우 매출액 대비 임대료 비율이 20~50% 수준으로 경영악화를 겪고 있다.

<표 33> 지방공항 면세점 임대료 및 매출 수준 (단위 : 백만 원)

구 분	2017년		2018년	
	월 임대료	월 평균매출	월 임대료	월 평균매출
청주 시티면세점	115	184	118	218
무안 국민면세점	38	142	40	230

자료 : 한국공항공사 내부자료

그에 따라, 한국공항공사에서는 면세점 매출하락에 따른 상생 차원에서 <표 34>과 같이 임대료 납부 유예제도 및 30% 임대료 감면을 실시하여 수익에 부정적 영향을 초래한 바 있다. 인천공항공사의 경우에는 제2터미널이 개장하여 항공사가 이전함에 따라 감소한 여객비율을 적용하여 제1터미널 면세점의 임대료를 27.9% 일괄 인하하였다.

<표 34> 한국공항공사 임대료 감면 내역 (단위 : 천 원)

구 분	여객 감소율 (‘17.1~8월)	매출 감소율 (‘17.1~8월)	임대료 감면(30%)	
			월 임대료	감면액
청주 시티면세점	△69%	△61%	115,049	34,515
무안 국민면세점	△25%	△29%	38,140	11,442

자료 : 한국공항공사 내부자료

제 3 절 공항 출국장면세점 운영 개선방안

1. 사업자 선정방식 개선방안

제안서평가점수와 가격입찰점수를 합산한 종합평가방식을 통해 공항공사에서 복수 사업자를 결정한 후 관세청의 특허심사를 통해 낙찰자를 최종 결정하는 현재의 사업자 선정방식은 몇 가지 면에서 개선이 필요할 것으로 판단된다.

우선, 공항공사의 종합평가방식은 사업자의 운영능력을 사전 평가할 수 있고, 공항공사의 임대수익 또한 확보할 수 있어 바람직한 방법이지만, 평가 기준과 평가 항목과 관련하여 몇 가지 개선이 필요하다.

첫 번째, 양 공항공사간 입찰가격점수의 반영 정도가 차이를 보이고 있는데, 종합평가제도의 도입취지와 현재의 가격입찰점수의 산정방식을 고려하면 인천공항공사의 가격입찰점수 반영비율은 과도하게 높은 수준으로 판단된다. 현재 입찰방식이 대기업과 중소기업업을 구분하여 면세점 입찰을 실시하고 있고, 각 카테고리 내에 속한 면세점 사업자간 운영능력 차이가 크지 않기 때문에 제안서 평가에서 업체간 큰 점수차가 나지 않는 것이 일반적이다. 특히 글로벌 경쟁력을 확보한 대기업면세점의 경우 운영능력을 평가하는 것이 큰 의미가 없을 수 있고, 평가결과에 대한 반발 등 민원발생 소지도 다분하기 때문이다. 따라서, 입찰가격점수에서 큰 격차를 내야 하는 업체들이 무리하게 입찰금액을 제시하는 부작용을 줄이기 위해서는 입찰가격점수를 한국공항공사와 같이 20% 수준으로 반영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.⁶¹⁾

두 번째, 한국공항공사의 평가지침상 ‘운영경험’이나 ‘경영상태’ 평가항

61) 다만, 운영능력간 큰 차이가 없는 대기업면세점의 경우에는 종합평가방식보다는 2단계 입찰방식이 바람직할 것으로 판단되며, 이에 대해서는 86p에서 후술 하겠다.

목 배점의 축소 조정이 필요할 것으로 보인다. 현재의 배점기준은 가격 개찰을 위한 1단계 평가기준인 68점을 얻기 매우 어려운 구조이며, 자칫하면 특정기업에 대한 특혜시비의 소지도 있다. 따라서, <표 35>와 같이 운영경험과 경영상태 평가항목의 배점을 각 5점과 10점으로 축소하고 사업계획과 매장인테리어 계획의 배점을 확대하는 것이 바람직할 것이다.

<표 35> 평가항목 배점 조정

구 분	기 준	축소 조정	비 고
운영경험	10점	5점	△5점
경영상태	15점	10점	△5점

자료 : 연구자가 작성

또한, ‘운영경험’ 평가항목 중 매출액에 대한 세부기준이 필요하다. 면세점을 운영하는 형태를 보면 호텔롯데나 호텔신라와 같이 면세점 전문 법인을 설립하여 면세점을 운영하는 경우도 있고, 2016년 중 특허를 받은 SK네트웍스 내 위커힐면세점처럼 별도 법인을 분리하지 않고 면세점 사업부를 운영하는 경우도 있다. 그런데, 이런 경우 각 법인의 총 매출액과 면세점 매출액을 비교해보면 아래 <표 36>과 같이 매우 큰 차이가 나며, 총 매출액만을 평가기준에 반영한다면 면세사업 운영 유형에 따른 공정성 시비가 발생할 수 있다. 따라서, 제안평가 항목 중 매출액은 면세사업분야의 매출액만을 포함하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

<표 36> 면세점 법인별 2017년 매출액 현황 (단위: 억 원)

법인명	면세점명	법인 매출액	면세점 매출액
호텔롯데	롯데면세점	65,243	54,539
호텔신라	시티면세점	40,115	35,762
SK네트웍스	위커힐면세점	152,023	2,632 (2014년 기준)

자료 : 금융감독원 전자공시시스템

세 번째, 평가항목의 조정도 필요하다. 중복되는 세부 평가항목을 조정하여야 한다. 유사한 항목을 명칭만 달리하여 중복평가하는 것은 평가의 실효성과 합리성을 떨어뜨릴 수 있다. 한국공항공사의 특별제안사항과 인천공항공사의 인터넷면세점 구축 관련 평가항목은 평가의 내용을 고려할 때 평가 배점에서는 제외하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 다만, 가점 등의 항목으로 운영하는 것은 가능할 것으로 판단된다.

양 공항공사간 평가항목을 일치시키는 것도 고려해볼만 하다. 현재 양 공항공사는 계량평가와 비계량평가로 구분하여 평가하는 것은 일치하지만 실제 세부평가항목은 많은 차이를 나타내고 있다. 이러한 차이는 면세점 입찰을 준비하는 면세점 업체들에게 큰 부담이 될 수 있고 사회적 낭비로 이어질 수도 있다. 면세점 업체들은 공항공사의 제안서 평가뿐 아니라 관세청의 특허심사도 준비해야 하기 때문에 실제 매우 큰 부담을 안고 입찰을 준비하고 있다. 따라서, 기획재정부나 관세청, 공항공사간의 협의를 통해 평가항목을 조정하여 일치시키려는 노력이 필요할 것이다.

다만, 각 공항별 특성을 반영할 수 있는 여지는 둘 필요도 있다. 예를 들어, 현재 지방공항은 KTX 활성화 등에 따른 내국인 여객감소 및 중국 사드사태에 따른 외국인 관광객 감소 등 이중고를 겪고 있으며, 그에 따라 적자상태인 공항이 많다.⁶²⁾ 따라서, 여행사 등과 연계한 모객 계획, 지자체 등과 연계한 프로모션 등 지방공항 활성화를 위한 면세점 업체의 제안이나 노력 등을 평가항목에 둔다면 지방공항 활성화와 지역경제 활성화에 큰 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

그 외에도 제안서 평가시 평가위원의 전문성을 높일 수 있는 방안도 필요하다. 관세청 등은 특허심사를 위해 100명 내외의 전문가 풀을 운영하고 있는데 반해 공항공사 측은 그러한 노력이 부족한 것으로 판단된다. 따라서, 관세청 등과 협력하여 전문가 풀을 공동으로 운영하는 등 평가

62) 한국공항공사에서 운영중인 14개 공항 중 김포, 김해, 제주, 대구를 제외한 10개 공항이 적자운영중이며, 적자규모는 2016년 기준 무안공항(124억 원), 여수공항(122억 원), 양양공항(96억 원) 등이다.

의 전문성을 높이기 위한 노력이 필요할 것이다.

공항공사와 관세청에서 2단계로 사업자를 선정하는 방식은 관세법에서 정하고 있는 내용을 준수하되, 면세점 사업자의 제안평가 부담을 줄이고 공항공사의 수익감소를 최소화할 수 있는 방향으로 개선되어야 한다.

현재 면세점시장은 면세점 특허 확대에 따른 시장 과밀과 중국인 여행객 감소로 경영난을 겪고 있다. 롯데면세점이 인천공항에서 철수하고 여러 중소중견기업면세점이 문을 닫는 등 경영난은 심각한 수준이다. 그런데도 정부는 현재의 면세점 업계의 경영난의 원인인 면세점 과밀과 여행객 감소에 대한 대책없이 중소기업지원, 상생협력 등의 논리를 앞세워 현실과 동떨어진 규제정책만 만들어내고 있다.

공항 출국장면세점 사업자 선정은 2016년까지 시설권자인 공항공사에서 사업자를 선정하여 왔음에도 불구하고 공익적 가치를 주장하며 관세청이 직접 사업자를 결정하겠다는 것은 과거의 사업자 결정방법이 잘못되었음을 인정하는 결과밖에 되지 않는다. 현재 관세법에서는 출국장면세점 사업자에 대해 특허심사를 통해 특허를 부여하도록 하고 있을 뿐 사업자를 직접 결정해야 한다는 내용은 없다. ‘보세판매장 특허에 관한 고시’에서도 출국장면세점 사업자 선정시 공항 시설권자는 공고의 내용, 사업자 수, 판매품목 등에 대해 관세청에 협의하도록 하고 있을 뿐이다.

2017년 관세청에서 사업자를 직접 선정하고자 한 구체적 목적은 정부가 입법을 추진하고 있는 관세법 개정(안)을 반영하여 관세청에서 시장지배적 사업자에게 특허심사시 감점을 부여하기 위함이었다. 그런데, 관세청은 특허심사시 감점 부여 기준으로 삼을 ‘시장’을 아직 정의하지 못하고 있다. 특허발급 지역이나 국내로 한정할지, 면세점이 전 세계 외국인 여행객 등을 대상으로 하는 사업임을 감안해 글로벌 시장 전체로 할지 아직 정하지 못하고 있는 것이다. 시장확정에 따라 감점 대상 및 심사결과가 뒤바뀔 수 있기 때문에 시장확정은 매우 중요하다. 듀프리(Dufry)는 2015년 매출 기준으로 세계 1위 기업이지만 국내 점유율은 1%에도 미치지 못하고 있다. 만약 국내시장을 기준으로 삼아 점유율을 산정한다면

한국 기업에 대한 역차별 논란이 있을 수 있고, 글로벌 시장을 기준으로 산정하는 것은 세계적인 공신력을 가진 시잠점유율 집계기관이 없어 조사가 공신력이 떨어지는 문제가 있다. 이처럼 관련 기준 정비도 마무리되지 못한 상황에서 사업자 직접 선정을 주장하는 것은 무리한 요구이다.

한국의 공항은 모두 국가의 위탁을 받은 공기업이 운영하고 있으며, 그 공항공사의 임대수익은 공항 시설 재투자, 신공항 건설 등 공익적 목적으로 사용되고 있다. 따라서, 면세점 사업자 결정권은 다시 공항공사로 돌아가는 것이 바람직하다. 관세청에서 주장하고 있는 특허심사 항목 중 상생협력, 중소기업 지원, 사회환원 등 필요한 부분은 공항공사 제안서 평가항목에 포함하여 평가하면 된다. 다만 시내면세점과 달리 공항 출국장면세점은 임대수익이 공항시설 확장, 소음피해지역 지원, 항공산업 발전 등에 직접적으로 재투자되고 있는 점을 고려하여 공익 부분에 대한 지나친 평가는 바람직하지 않으며, 보세화물 관리능력 등을 중심으로 평가하여야 한다. 시내면세점은 면세점 업체의 수익이 직접적으로 공익을 위해 사용되지 않기 때문에 사회환원, 상생협력 등에 대한 평가가 필요하지만 공항 출국장면세점은 공기업이 운영중이고 그 수익이 국민을 위해 직접적으로 사용되고 있기 때문이다.

2. 공항 출국장면세점 운영방식 개선방안

공항공사가 국가로부터 공항 운영권을 위임받은 공기업이라는 측면에서 운영방식의 공정성 확보가 우선시되어야 할 것으로 판단된다.

첫 번째, 불가항력적인 매출이 하락하는 상황이 발생할 경우 임대료 조정이 가능하도록 운영방식을 개선하는 것이 필요하다. 현재 임대차계약 조건에 따르면 어떠한 경우에도 임대료 조정이 가능하지 않다. 하지만, 공정거래위원회는 현재 임대차계약서 중 ‘임대료 조정 불가’ 조항이 민법

에서 보장하고 있는 차임감액청구권⁶³⁾를 침해하고 있다고 판단하고 시정조치를 내린 바와 같이 현재의 계약조건은 불공정하다. 하지만, 시정권고에 따라 한국공항공사에서 규정개정을 준비중인 내용을 살펴보면 외부환경에 따른 ‘현저한’ 여객 매출하락의 경우에 임대료 조정 등이 가능하도록 하고 있으나, ‘현저한’의 기준이 없어 또 다른 분쟁의 소지가 될 것으로 보인다. 따라서, ‘현저한’의 정확한 기준을 정하되, 임대료 조정의 기준을 매출보다는 여객하락을 기준으로 판단하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 매출하락은 각 업체별 사업역량이나 전략에 따라 여객감소와 무관하게 발생할 가능성이 있으므로 각 업체에 동일하게 적용가능한 여객감소를 기준으로 ‘현저한’의 기준을 정하는 것이 바람직하다.

2017년 인천공항공사에서 면세점 업체들에게 제시한 임대료 감액비율인 27.9%는 제2터미널 개장에 따른 여객감소비율을 반영한 비율이다. 이처럼 여객감소비율을 기준으로 여객이 특정비율 이상 감소할 경우 임대료를 여객감소비율에 따라 조정하는 기준을 마련해 두고 사업자 선정 입찰 시 사전에 충분히 설명한다면 불필요한 분쟁을 피할 수 있을 것이다. 여객감소의 기준이 되는 비율은 과거 항공여객 통계와 메르스사태나 사드 사태 등 특수한 상황에 따른 여객 감소비율 등을 종합적으로 고려하여 산정할 필요가 있다. 아울러, 대기업면세점에 비해 재무구조가 취약하고 사업능력이 떨어지는 중소중견기업면세점에 대해서는 별도의 기준을 정하여 대기업면세점보다 높은 수준의 임대료 조정기준을 마련하여 중소중견기업면세점을 보호하고 상생하는 방안도 필요하다.

다만, 면세점 사업자들도 입찰 시점에서 예견 가능한 정보는 모두 반영하여 입찰에 참여하여야 하고 공항공사측도 가능한 모든 정보를 제공하여 사업자가 확실한 의사결정을 할 수 있도록 해야 한다. 인천공항 제1터미널 입찰의 경우 입찰시점에 제2터미널 오픈이 예정되어 있었고 3기 면세점 임대차계약서에 “제2터미널 개장시 제1여객터미널의 면세점 임대료를 국제선 출발(환승여객 포함) 감소비율 등에 맞춰 감액한다.”는 내용

63) ‘차임 증감요인 발생 시 조정받을 수 있는 권리’를 말한다.

을 넣었음에도 불구하고 제2터미널로 옮겨간 항공사의 여객과 제1터미널 여객간에 구매력 차이가 있다며 면세점 측에서 임대료 추가 감액을 요구하며 문제가 불거졌다. 제2터미널 개장 예정에 따른 조정기준을 반영했음에도 불구하고 갈등이 발생한 것이다. 이러한 갈등을 방지하기 위해서는, 공항공사는 입찰가 산정에 필요한 정보를 충실히 제공하고 면세점 업체는 그러한 정보를 정확하게 반영하여 적정한 입찰가를 산정한다면 ‘예측 불가능한 상황’을 최소한으로 줄이는 동시에 불필요한 갈등 또한 줄일 수 있을 것이다.

면세점 사업특성에 비해 짧은 임대기간도 연장하는 방안이 필요할 것으로 보인다. 연장기간은 관세법의 특허기간과 공항 내 타 상업시설의 임대기간을 고려하여 두 가지 방안을 생각해볼 수 있다. ①현재 관세법에서는 특허기간을 5년으로 정하고 있지만 특허기간 단축에 대한 비판에 따라 특허기간을 다시 10년으로 연장하는 것을 검토중인 점을 고려하여 10년 내의 특허기간을 출국장면세점에도 적용하는 방안이다.⁶⁴⁾ ②기본 계약기간은 현재와 같이 5년으로 정하되, 옵션계약을 도입하여 5년+3년 등으로 계약기간을 연장하는 것이다.⁶⁵⁾ ②안의 경우 5년의 계약기간 만료 후 옵션 계약은 기존 사업자의 운영실적 등을 평가하여 공사에서 정한 기준을 넘는다면 연장계약을 실시하면 된다. 단, 면세점 측에서도 계약 연장에 동의하는 경우에 한해 연장계약을 실시하여 면세점 측에도 계약연장의 선택권을 부여하는 것이 바람직할 것이다.

면세점 사업의 특성상 장기계약이 유리하다 하더라도 현실적으로 10년의 계약기간을 적용하는 것은 면세점과 공항공사 모두에게 부담스러울 수 있다. 면세점의 경우 매출 추정 오류나 소비 트렌드 변화 등으로 실

64) 정부의 면세점 제도개선 TF는 ‘18. 5월 현재 특허기간 제도개선을 추진중이며, 특허기간을 1회 연장가능하도록 하는 ‘수정 특허제’, 일정 기준을 갖춘 사업자들이 등록만 하면 면세시장 진출이 가능한 ‘등록제 가미 특허제’, 특허수수료에 대한 경매로 사업자를 선정하는 ‘경매제’를 검토중이다.

65) 인천공항 면세점의 경우 1기(2001년 2월~2008년 1월)와 2기(2008년 2월~2015년 8월) 사업권의 임대기간은 5년+2년으로 총 7년을 적용한 바 있다.

제 영업손익이 최초의 사업계획과 차이가 있는 등 사업전략 변경 필요성이 있을 경우 10년의 장기계약은 중도 철회 등을 어렵게 하여 경영상 제약 요건으로 작용할 수 있다.⁶⁶⁾ 공항공사 입장에서는 타 상업시설에 비해 과도하게 긴 계약기간은 공항 내 타 업체의 민원제기를 불러올 수 있고, 자칫하면 면세점 업체에 대한 과도한 특혜로 비춰질 소지도 있다. 따라서, 현실적인 개선방안은 ②안이 적합할 것으로 보인다. 단, 앞서 밝혔듯이 공항 내 타 상업시설에 비교해 면세점에 대한 계약기간의 별도 적용은 특혜로 비추어질 수 있으므로 관세청이나 기획재정부 등 상위 기관과의 협의를 통한 정당성 및 근거 확보가 필요할 것이다.

공항공사가 공익성이 우선시되는 공기업이기는 하지만 효율적 운영을 통한 수익성 확보 또한 중요시되므로 수익성 확보를 위한 운영방식 개선도 필요할 것으로 판단된다.

우선, 종합평가방식의 선별적 적용이 필요할 것으로 판단된다. 종합평가방식이 임대료 경쟁 과열방지를 위해 도입되긴 하였으나, 가격입찰점수 반영비율이 적다고 하더라도 여전히 임대료 경쟁이 지속되고 있는 점과 운영능력이 일정 수준에 도달한 대기업면세점의 경우에는 제안서평가 사실상 큰 의미가 없는 점을 고려하여 종합평가방식은 사업능력과 재무구조 등의 검증이 필요한 중소중견기업면세점에만 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 대기업면세점의 경우에는 2단계 입찰이 바람직할 것으로 판단된다. 2단계 입찰이란 제안서 평가는 최소한의 사업능력 검증을 위해 실시하고, 제안서 평가에서 정해진 수준 이상의 점수를 획득한 사업자들을 대상으로 가격을 개찰하여 최고가격 제시자를 낙찰자로 결정하는 방식이다. 대기업면세점을 대상으로 2단계 입찰을 실시하면 운영능력 검증도 가능하고 공항공사의 수익 확보도 가능하다. 다만, 대기업면세점을 대상으로 2단계 입찰을 통해 사업자를 선정하기 위해서는 입찰 공고시 중소중견기업을 제외하고 매출액이나 현재 운영중인 면세점 면적

66) 양 공항공사 모두 계약기간 만료 전 임대차계약 중도해지시 일정률의 위약금을 부과하고 있다.

등을 기준으로 참가자격을 엄격히 정할 필요가 있다.

두 번째 한국공항공사에서 관리하고 있는 지방공항 면세점에 대한 패키지 입찰도 고려해 볼 필요가 있다. 지방공항 면세점에 대부분 재무구조가 취약하고 사업규모가 작은 중소중견기업면세점이 입점해 있는 점을 고려하여 몇 개의 사업권을 묶어서 입찰을 실시한다면 어느 정도 규모의 경제 실현이 가능하고 사업 포트폴리오 확장을 통한 경영위험 분산이 가능하다. 실제로, 국제선 여객 중 중국인 관광객 비율이 90%에 이르는 청주공항 면세점의 경우 타 지방공항 면세점보다 사드사태에 따른 영향을 더 크게 받은 바 있다. 2-3개의 사업권을 묶어서 사업자를 선정한다면 이러한 위험에 보다 덜 노출될 수 있다. 안정적 경영여건을 제공한다면 면세점 매출감소로 인한 임대수익 감소도 방지할 수 있고 면세점 사업권 수익성 상승에 따른 입찰가격 상승 또한 기대할 수 있다.

실제로 한국공항공사에서는 <표 37>과 같이 식음업과 판매업 사업자 선정시 김포공항, 김해공항 등 거점공항 상업시설과 지방공항 상업시설에 대해서 패키지 입찰을 실시하고 있으며, 청주공항 은행의 연 임대료가 24백만 원 상승하는 등 견실한 사업자 선정과 임대수익 상승에 긍정적 효과를 달성하고 있다.

<표 37> 한국공항공사 패키지 입찰 사례

대상 업종	패키지 입찰사례	지방공항 임대료 상승액
식음업	김포공항-원주공항 식당 입찰	1,500천 원 상승
판매업	김포공항-양양공항 편의점 입찰	13,000천 원 상승
금융업	김포공항-청주공항 은행 입찰	24,000천 원 상승

자료 : 한국공항공사 내부자료

제 5 장 결 론

제 1 절 연구의 요약

한국의 면세점 산업은 1962년 김포공항에 첫 면세점이 개장한 이래 꾸준히 성장해왔다. 1988년 서울올림픽과 2000년 이후 한류의 영향으로 외국인 관광객이 폭발적으로 증가하면서 면세점 매출도 큰 폭으로 증가하여 2017년 기준 약 14조 원에 달하고 있다.

특히, 출국장면세점 또한 외국인관광객 증가와 함께 꾸준히 성장하여 왔으며, 2017년 기준 총 매출 약 3조 원을 달성하였으며, 공항의 비행공 수익의 비중이 날이 갈수록 증가하고 있는 공항공사의 수익구조에서 출국장면세점 임대수익이 차지하는 비중은 매우 크다. 또한, 공항 이용자 입장에서든 공항 출국장면세점은 공항의 이미지를 결정하며 이용비중이 가장 높은 대표적 편의시설이다.

면세점 특허제도는 근본적으로는 공공복리 증진이라는 목적을 가지고 국가의 특허심사를 통해 특허를 부여받은 사업자만 면세점 운영이 가능하도록 하여 과당경쟁을 방지하고, 대기업이 면세점 시장을 독점하여 소비자에게 피해가 가는 것을 막고 있다. 하지만, 이러한 공공복리 증진이 특허제도를 통해서만이 달성 가능한 것은 아니다. 특히, 출국장면세점은 국가로부터 독점적 운영권을 위임받은 공기업이 운영하는 공항에 위치하고 있으며, 그 임대수익이 다시 공항으로 재투자되어 국민 복리증진을 위해 사용되고 있어 굳이 특허제도가 필요한 영역이 아니다. 오히려, 특허제도에 따른 불필요한 행정 절차와 정부 개입으로 인해 공항 운영 효율성이 저해되는 사례가 잇따라 나타나고 있다. 따라서, 출국장면세점에 대한 특허제도를 폐지하고 신고제로 전환하되, 공항공사의 사업자 평가 제도를 강화하여 공사가 견실한 사업자를 선정할 수 있도록 해야 한다.

관세법에서 정하고 있는 중소중견기업면세점 특허확대 정책 또한 출국장면세점의 특성을 고려하면 바람직하지 않다. 출국장면세점은 높은 임대료를 지불해야 하고, 임대기간이 5년으로 한정되어 있는 등 시내면세점과는 여러 가지 면에서 차이를 보이고 있다. 막대한 자본이 필요하고 투자금 회수에 장기간이 소요되며, 명품 브랜드 유치에 성패를 좌우하는 등 규모의 경제가 존재하는 산업이라는 면세점 산업 고유의 특성도 중소중견기업과는 적합하지 않다. 실제로 많은 중소중견기업면세점이 자본력 부족, 영업 노하우부족 등으로 사업권을 반납하거나 임대료 체납에 따라 계약이 중도해지되고 있음이 그러한 사실을 입증하고 있다. 따라서, 사실상 면세점 운영이 불가능한 중소기업에 대해서 제외하고 중견기업만 포함하되, 특허비율 기준을 40% 수준으로 조정하고 출국장면세점은 대상에서 제외하는 방안, 특허비율은 유지하되 대규모 공항은 특허비율을 적용하지 않고 규모면에서 적정한 지방공항에만 중견기업면세점을 유치하는 방안 등을 검토할 필요가 있다. 중소중견기업 지원은 중소중견기업의 면세점 산업 진출 지원이 아니라 시내면세점처럼 출국장면세점에서도 중소중견기업의 제품을 의무적으로 판매하도록 하는 방안이 바람직하다.

정부의 정책측면 뿐 아니라 공항의 시설권자인 공항공사의 면세점 운영 측면에서도 운영방식 개선이 필요하다. 공항공사에서 종합평가방식을 통해 복수의 사업자를 선정하고 관세청이 최종 결정하는 현재의 사업자 선정방식은 평가기준과 선정방식 모두 타당성이 떨어진다. 공항공사는 종합평가지 일부 불합리한 평가항목과 평가배점 등을 개선하여 평가기준의 타당성을 높일 필요가 있다.

또한, 현재의 공항공사와 관세청의 2단계 사업자 선정 방식은 관세청의 지나친 시장개입으로 시장을 왜곡시키고 공항공사의 수익을 감소시키며, 사업자 선정에 관여하여 외국 기업과의 통상마찰을 일으킬 우려가 있다. 따라서, 면세점 사업자 결정권은 다시 공항공사로 돌려주는 것이 바람직하다. 특허심사 항목 중 일부 반영이 필요한 부분은 공항공사의 제안서 평가에 포함하여 검증 가능하다.

공항 운영 공기업으로서 운영의 공정성을 높이고 공항공사의 수익성 또한 확보할 수 있는 운영방식 개선도 필요하다. 우선, 공항공사는 국가로부터 공항운영을 위임받은 공기업이므로 면세점 운영방식의 공정성 확보가 우선시되어야 한다. 관광산업과 밀접한 연관을 가지고 있어 외부여건에 민감하게 반응하는 면세점 산업의 특성을 고려하여 특수한 상황으로 현저하게 여객이 감소하는 경우 여객감소비율에 따라 임대료를 조정할 수 있는 기준이 필요하다. 또한, 면세점 사업자들은 예측가능한 상황을 종합적으로 고려하여 입찰가를 적정하게 산정하는 것이 필요하다.

면세점 사업특성을 고려하여 출국장면세점 임대기간을 연장하는 방안도 고려되어야 한다. 면세점은 초기투자금액이 많이 소요되고 투자금 회수에 장기간이 소요되는데 반해 현재의 임대기간은 5년으로 짧다. 따라서, 기본 임대기간 5년에 운영실적 평가를 통해 3년 옵션계약기간을 부여하는 것이 바람직할 것이다.

공항의 효율적 운영을 통한 공항공사의 수익성 확보 또한 중요하다. 현재의 종합평가방식은 글로벌 경쟁력을 보유하고 있는 대기업면세점에는 적합하지 않은 점을 고려하여 중소중견기업면세점 사업자 선정시에만 적용하고 대기업면세점은 공항공사의 수익을 증대할 수 있는 2단계 입찰을 통해 선정하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 또한, 지방공항은 대부분 중소중견기업이 입점해 있는 점을 고려하여 면세점 수익성 확보를 위해 2-3개 사업권을 패키지 입찰로 사업자를 선정하는 방식 또한 고려해볼 만 하다. 안정적 경영환경을 제공한다면 면세점 매출증가에 따라 공사의 임대수익도 증가할 수 있고, 면세점 사업권 수익성 확대에 입찰가격 또한 올라갈 수 있다.

전반적으로 증가하고 있는 국민소득과 경제활동의 글로벌화에 따라 면세점 사업에 영향을 미치는 해외여행객은 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 보인다. 한편, 외국의 면세점 사업자가 국내에 진출하는 등 국내 면세점 사업자의 글로벌 경쟁 또한 불가피하다. 이러한 상황에서 공항 출국장면세점은 글로벌 경쟁의 최전방에 위치하고 있는 중요한 시장이

다. 따라서, 출국장면세점의 국민경제적 가치를 극대화하고 대기업면세점과 중소중견기업면세점이 상생할 수 있도록 출국장면세점의 전반적인 경쟁력을 강화하는 방향으로 제도개선이 이루어지는 것이 시급할 것이다.

제 2 절 연구의 한계

본 연구는 공항 출국장면세점에 대한 정부 정책의 문제점과 공항 운영자의 면세점 운영방식에 대한 문제점을 분석하여 공항 출국장면세점의 발전방안을 제시하였으며, 그동안의 면세점에 대한 논의가 시내면세점에 치중하여 왔던 것에서 벗어나 공항 출국장면세점에 대한 정책 및 운영 분석을 통한 발전방안을 제시하였다는데 의의를 가지고 있다.

하지만, 정부의 면세점 정책이 대기업 집단에 대한 특허 부여 제한, 특허심사시 중소중견기업 제품 판매실적 반영, 특허수수료 상향, 매출액 수준 국회 보고 등 여러 방면에 걸쳐 변경되었음에도 불구하고 출국장면세점에 대한 특허제도 및 중소중견기업에 대한 특허 확대정책에 한하여 분석을 실시하고 개선방안을 제시하였기 때문에 그 외의 다양한 정부정책이 공항 출국장면세점에 미치는 영향에 대한 분석은 미비한 점을 한계로 들 수 있다. 공항 출국장면세점에 직접적으로 영향을 미치고 있는 정책은 특허제도와 중소중견기업 특허 확대 정책이지만 특허수수료, 특허갱신 등 다른 정부 정책도 여러 방면으로 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

또한, 공항 출국장면세점에 대한 실제 면세점의 내부 손익분석 자료를 기반으로 중소중견기업면세점의 경영분석 연구가 진행되지 못한 점, 공항과 함께 출국장면세점이 운영되고 있는 항만에 대한 연구가 함께 진행되지 못한 점을 한계로 들 수 있다.

마지막으로 은행, 식음시설 등 공항 내 타 대규모 상업시설과 연계하여 종합적인 측면에서 면세점 임대료 운영방식 및 임대기간 등에 대한 분석이 이루어지지 못한 점도 한계로 분석되었다.

참 고 문 헌

<단행본>

- 김준기(2014), 『공기업 정책론』, 서울 : 문우사
정재완(2016), 『관세법』, 서울 : 도서출판 청람
최영수(1994), 『면세점이야기』, 서울 : 미래의 창

<논문>

- 장인수(2015), “면세점의 특성 및 국민경제적 효과”, 「숙명여자대학교 기업경제연구」, 제40권 제1호
김대진(2015), “면세점 시장의 주요 이슈 점검과 시사점”, 「KDB 산업은행」
김영춘(2008), “시내 보세판매장 제도 개선 방안”, 「관세학회지」
김지호(2014), “면세점 최근 이슈 분석”, 「토리스 증권」
김화경(1999), “한국 면세점 산업의 실태 분석과 육성방안”, 「외식경영연구」
문상일·김혜림(2016), “면세점 사업규제 현황과 개선방안에 관한 소고”, 「유통법연구」
박상덕(2013), “면세산업을 통한 중소기업 성장방안”, 「한국관광정책」
유미년·박순애(2013), “공기업 성과관리의 딜레마: 공공성과 수익성”, 「한국행정학회 학술발표논문집」
원종학(2008), “보세판매장제도 개선 방안”, 매경포탈
전창석(2011), “서비스무역 경쟁력 강화를 위한 보세판매장(면세점)이용 만족도에 관한 실증연구”, 「관세학회지」
정재완(2016), “최근 면세점 규제정책의 문제점과 제도적 발전방안에 대

- 한 연구”, 「관세학회지」
- 정재완(2012), “국내외여행객의 시내면세점 활용과 그 시사점에 관한 연구”, 「무역학회지」
- 정재완(2016), “보세판매장 면세품판매사업의 특성에 대한 연구”, 「조세연구」
- 정재완(2012), “수출산업으로서의 보세판매장의 국민경제적 효과에 관한 연구”, 「조세연구」
- 중앙대학교 산학협력단(2013), “보세판매장 발전방안에 관한 연구”
- 제주관광공사(2015), “국내외 면세산업 현황분석”
- 채성희(2004), “공항면세점의 변화 양상 소개”, 「항공진흥」
- 최낙균(2016), “관광산업 발전을 위한 면세점 제도개선 방안”, 대외경제 정책연구원 정책세미나 발표자료
- 하현국 · 조문식 · 김재익(1994), “면세점업의 경영분석에 관한 연구”, 「관광레저연구」
- 한국문화관광연구원(2013), “보세판매장 부담금 부과방안”
- 한남대학교 산학협력단(2011), “시내면세점 제도의 합리적 운영을 위한 개선방안 연구”
- 한양대학교 산학협력단(2010), “면세산업 발전방안 연구”
- 한국관세무역개발원(2009), “대내외 환경변화에 따른 보세판매장의 발전 방안 연구”
- 함승희(2015), “면세점 : 시장논리가 지배하는 세상”, 「KDB 대우증권」
- Koichi Hamada(1974), “An economic analysis of the duty free zone”, Journal of International Economics
- Carl Hamilton, Lars E. O. Svensson(1982), “On the welfare effects of a ‘duty free zone’”, Journal of International Economics

<신문·잡지 기사>

관세청포탈, “관세법 및 동법 시행령”, “보세판매장 운영에 관한 고시”
뉴시스(2017.9.19.), “인천공항공사-롯데면세점 임대료 갈등 해결되나?”
뉴스원뉴스(2017.9.3.), “롯데-인천공항, 면세점임대료 갈등... ‘깎아달라 vs
자정노력부터’”

머니투데이(2017.11.4.), “평행선 달리는 인천공항 면세점 임대료 협상”
서울경제(2018.2.25.), “계약위반 논란으로 번지는 인천공항 면세점 임대
료 갈등”

아시아경제(2017.2.21.), “면세점 점유율 딜레마... 시장 지배적 사업자 감점
세부안 ‘오리무중’”

연합마이다스(2015.8), “면세점 관도 어떻게 바뀔까”

연합마이다스(2016.11), “면세점 한철 지났다”

조선비즈(2017.7.12.), “막오른 관세청의 ‘면세점 게이트’... 인천공항 선정
권 이관에 쏠리는 시선”

조선비즈(2018.5.15.), “4조 임대료에... 롯데면세점 ‘인천공항서 철수’”

조선비즈(2017.7.12.), “막오른 관세청의 ‘면세점 게이트’... 인천공항 선정권
이관에 쏠리는 시선”

헤럴드경제(2017.9.27.), “‘면세점 특허제도 개선안 발표’ 반쪽짜리 기재
부 개선방안... ‘면세점 업계 눈물은 누가 닦아주
나’”

Abstract

A Study on the Operations of the Airport Duty-Free Shops

Hyun kyu, Kim

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School

of Public Administration

Seoul National University

Since 2013, changes in government policy on duty-free shops have had a major impact on the airport duty-free shop. In addition, problems with the operation method such as the rent conflict between the Airport Corporations, which operates the airport, and the airport duty free shop, are also becoming important social issues.

The purpose of this study is to investigate the problem and improvement plan of the duty - free shop policy affecting the airport duty - free shop, analyze the problems of the duty - free shop operation method of the Airport Corporations, and find a desirable improvement plan.

The license system of duty-free shop is operated for the purpose of promoting public welfare. However, the airport duty-free shop is operated by a public company entrusted with operating rights from the government, and the duty-free rental income is reinvested in the airport and used for the promotion of national welfare. It means that

it is not possible to promote public welfare only through the patent system. Rather, unnecessary administrative procedures and government intervention in accordance with the license system have hampered the efficiency of airport operation. Therefore, it is desirable to abolish the license system for airport duty-free shops and to switch to the declaration system.

The policy of granting more than 30% of the total number of patents to small and medium-sized enterprises is not desirable considering the characteristics of the airport duty-free shop. Airport duty-free shops are industries with a strong economy and are not suitable for small and medium-sized enterprises. Therefore, it would be desirable to apply the inducement of midsize companies to local airports except large-scale airports such as Kimpo, and Gimhae except for small sized enterprises that are virtually ineffective in the policy target. Supporting small and medium-sized enterprises should not require small and medium-sized enterprises to directly enter into the duty-free industry, but it would be desirable to have duty-free shops to sell small and medium-sized companies' products.

As for the operation of the duty-free shop by the Airport Corporations, it is necessary to improve the evaluation item and the score of the proposal first, and to improve the validity of the evaluation standard. On the other hand, the Airport Corporations select multiple operators and the final decision by the Korea Customs Service is that the government's excessive market intervention distorts the market and reduces the rental income of airport authority. Therefore, the right to select duty-free shops should be returned to the Airport Corporations.

It is also necessary to improve the operation method of Airport Corporations to improve the fairness of duty-free operation and

improve rental income. Considering the characteristics of the duty-free industry, which is closely related to the tourism industry and sensitive to external conditions, it should be improved so that the rent can be adjusted if the passenger decreases severely. In addition, considering the characteristics of the duty-free industry, which requires a large amount of initial investment and long-term investment returns, it is also necessary to provide an additional 3-year lease period through evaluation of operational performance.

In addition, it is also necessary to introduce a second-tier bidding system for duty-free shops of large corporations, where the evaluation of proposals is virtually meaningless because of their global competitiveness. In addition, the local airport duty-free shop needs to select a company by bidding packages and provide a stable management environment to improve profitability.

keywords : Duty Free, Airport Corporations, Korea Customs Service, Small and medium-sized company duty-free shops, License for the duty-free shops

Student Number : 2017-29458