

공항운영에 지방자치단체 참여방안 연구



연구진

김지수(한국지방행정연구원 수석연구원)

최지민(한국지방행정연구원 수석연구원)

연구 요약

1. 연구배경 및 목적

□ 연구배경 및 필요성

- 민선7기 출범과 함께 대한민국은 과연 지방분권 시대의 지방정부의 역할이 어디까지인지에 대한 시험과 논쟁이 활발히 진행될 것으로 예견됨
 - 전통적으로 국가의 영역으로 인식되어온 영역 중 다양한 지방자치단체에서 참여요구가 높아지고 있는 ‘항공’ 분야를 중심으로 지방자치단체의 공항운영 참여 가능성과 장단점분석, 실현방안 등을 논의해 볼 필요가 있음
 - 대한민국에서 공항의 계획·집행·관리하는 것은 국가의 사무이며, ① 군 공항을 겸하는 국영 공항이 대부분인 대한민국의 상황과 ② 국토의 면적 등을 고려할 때 지방분권의 필요성이 낮은 것으로 인식되어 왔음. 이에 비해 지방자치단체는 공항운영에 대한 그 어떤 권한도 가지고 있지 않음
- 공항이 위치한 지방자치단체는 국가주도 공항운영의 한계 경험을 바탕으로 공항운영에 왜 지방자치단체가 참여할 수 없는지에 대한 의문을 제기함. 그러나 현행법에 근거한 기존의 선행연구는 이와 같은 수요에 대응하지 못함

□ 연구목적 및 원칙

- 본 연구의 목적은 지방분권 시대를 맞이하여 공항운영에 대한 지방자치단체 참여 방안을 검토이며, 4가지 원칙하에 연구를 진행함
 - 첫째, 공항은 국가의 관문이자 지역의 관문으로 이중적 역할 수행을 위한 지역 상생방안 모색이 필요함

- 둘째, 공항운영의 모든 업무를 지방으로 이양하는 것이 아니라, 국가-지방 간 협업을 통해 시너지효과를 낼 수 있는 영역에 한해 지방자치단체의 공항 참여를 고려할 필요가 있음
- 셋째, 지방자치단체의 다양한 공항운영 참여가능성을 열어두고 적절한 방안을 탐색하는 것이 필요함
- 넷째, 지방자치단체 공항운영 참여의 장·단점을 균형 있게 분석하는 것이 필요함

2. 주요연구내용 및 정책제언

□ 연구내용1: 이론적 논의 및 선행연구 분석 결과

- 공항운영은 ① 항공운항 및 관제, 안전 등과 관련된 고도의 전문성, ② 공항 이용객으로서의 국민의 일상 속 교통수단으로서의 공익성, ③ 공항운영의 순이익 개선을 통한 생산성 등 3가지 속성이 혼합됨
- 최근 공항운영의 효율성에 대한 논의는 이와 같이 사회적 요구에 맞는 공익성-생산성 간의 균형점을 찾기 위한 관점에서 진행되며, 국가기반시설 운영에 대한 민영화 논의와 연결됨
- 정부에 의한 운영은 공익성 보장은 상대적으로 우수하지만 생산성은 상대적으로 미흡할 수 있고, 민간에 의한 운영은 생산성이 우수한 반면 공익성 보장에 한계가 있음
- 민-관이 어떻게 역할을 배분하는지에 따라 공익성-생산성 간 균형점이 달라지며, 국가별 맥락에 따른 차이도 큼. 공항운영의 경우, 공익성·생산성·전문성 보장을 위해 국가소유-민관협력방식의 운영이 적절함
- 그 중에서도 국가-지방자치단체 공동운영방식의 경우, 국가주도의 운영이 가지는 장점과 ① 지역경제와의 연계를 통한 공항 활성화 가능성 제고, ② 재난 등의 상황에 대한 공동대응 가능성 제고, ③ 공항 신설 및 운영과정에서 발생하는 부정적 기능(소음 등 민원) 해소를 위한 공동대응 가능성 제고 등 지방자치단체 운영참여의 장점을 결합한다는 장점을 지님

□ 연구내용2: 공항운영 현황 및 법·제도 분석 결과

- 「공항시설법」에서 공항건설 및 운영은 기본적으로 국가의 사무로 규정되어 있으며, 공항설립 시 지방정부의 출자참여라는 간접적 참여방식은 인정하고 있으나, 실질적으로 참여가 허락된 사례가 없음
 - 공항이 위치한 지방자치단체의 도시계획 및 관광·일자리 등의 정책과 밀접한 관련을 맺고 있지만, 제도적으로 도시계획과 공항사업계획은 상호 연계되고 있지는 않음. 다만 상생협력협약 등을 통해서 ‘느슨한 연계성’만을 가짐
 - 국토부의 계획수립과정에서 지방자치단체의 의견수렴 절차는 법적으로 규정되어 있으나, 실질적으로 의견수렴을 반영할지 여부는 국토교통부의 의지에 달려있기 때문에 지방자치단체의 실효성 있는 참여에 한계가 있음
 - 「공항소음방지법」 상 지방자치단체는 주민지원사업이나 소음피해지역권개발사업, 세제지원 등에 있어서 지방자치단체장은 정부와 함께 주민지원을 할 수 있으나, 이와 같은 기여에도 불구하고 공항운영에 대한 업무를 함께 수행하거나 공항운영에 대한 영향력을 미치는 것은 아님
 - 지방자치단체-공항공사 간 상생협력협약 등 법적 구속력은 없으나, 지방자치단체의 요구가 수용될 수 있는 여지가 있는 시스템은 있음. 그러나 실질적으로 지방자치단체가 참여하고 싶어 하는 ① 공항계획-지역개발계획 간 연계를 위한 공동계획수립, ② 취항 등 이용객의 수와 직결되는 주요 정책의 결정, ③ 공항운영 관련 수익사업 등에 대해 구속력 있는 의견제시를 하는데 한계가 있음
- 이에 비해 지방자치단체의 공항운영 참여에 대한 요구는 높아지고 있으며, 법제도와와의 불일치 상황이 발생되고 있어 조화로운 대안의 모색이 필요
 - 항공기 이동지역(Air side) 업무는 고도의 전문성과 전국적 통일성, 안전성 등의 확보가 필요한 영역이라고 볼 수 있어 지방자치단체의 개입 가능성이 낮음
 - 이에 비해 일반업무 관리지역(Land side)의 업무는 고도의 자격 증명이 필요한 분야는 아니며, 지방자치단체의 개입 가능성이 높음

- 공동운영이 인정될 경우, 권한과 책임을 공유하고 지방자치단체가 어떤 수준에서 참여하는 것이 적절한 것인지에 대한 논의가 필요함

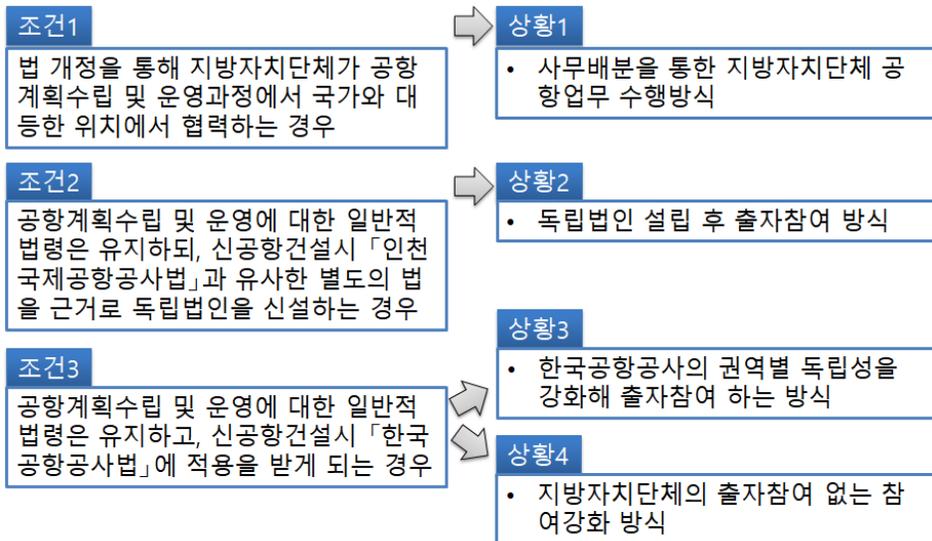
□ 연구내용3: 민관협력시도 성공·실패 사례분석 결과

- 해외사례 분석결과, 공항운영은 전반적으로 민영화·지방화되고 있음. 그러나 질적 개선을 성취하여 지역경제 성장의 동력이 될 수 있으나 완전 민영화의 경우에는 조심스러운 접근이 필요함
 - ‘완전한 지방자치단체 또는 민간기업의 공항운영방식 vs. 완전한 국가차원의 공항운영방식’ 등의 이분법적인 대안의 모색 보다는 ① 지분참여방식, ② 국가-지방의 공동계획수립 및 운영분담방식, ③ 규모별 소유권 구분방식 등과 같은 다양한 대안을 모색할 필요가 있음
- 국내의 인천국제공항사례에서는 지방화에 대한 논의는 민영화에 대한 논의에 비해 미흡하고, 민영화에 대해서도 공익성 저하 문제에 대한 사회적 우려의 분위기가 존재함
 - 공항이용료 인상, 외국자본 유입, 공항보안 위협 등 민영화 과정에서 발생할 수 있는 문제에 대한 공공성 확보를 위한 다각적인 조치 마련될 필요가 있음
 - 지방자치단체는 민영화를 위해 공항운영권이 매각될 경우, 이에 지분참여가 가능해 지고, 만약 지분참여가 어렵다면 공항활성화추진협의회 등을 통해 운영권자와의 긴밀한 교류를 하는 현재의 역할에 머물게 됨
- 국내의 청주공항사례에서는 민영화를 통해 적자를 극복하려 하였으나, 민간 자본 투입에 대한 비판적 논의가 있었고, 지방자치단체 참여도 소극적이었음
 - 지방자치단체의 재정적 여건 등을 고려할 때, 지방자치단체가 독자적으로 공항을 운영하는 방식은 국내에서는 적용에 한계가 있을 것으로 보임

- 호주의 경우, 민영화 과정에 대한 문제점을 예방하기 위해 ① 소유권은 정부가 유지하고, 공항운영권을 장기임대하는 방식, ② 이 때 외국인 지분 및 항공사 지분규모를 일정 수준으로 제한하고, ③ 일정 기간 내 고용승계보장, ④ 요금상한선에 대한 규제를 실시하는 등 최소한의 공익성 보호 장치를 마련함

□ 정책제언

- 공항운영 참여방안: 법률적 선행조건별로 4가지 방식의 참여방안을 제시(상황)



- 상황1의 경우, 공항운영에 대한 사무배분에 있어서 지방자치단체는 일반업무 관리지역(Land side) 관련 업무 중 일부를 배분받을 수 있는 가능성이 있으며, 이 때 권한과 책임을 함께 나눔

- 공항운영과정에서의 지방자치단체 참여를 통해 지방자치단체와 공항공사 간 갈등을 해소할 수 있는 가능성을 가지지만, 여전히 지방자치단체가 취항 등의 과정에서 영향력을 미치지 못하는 것
- 상황2의 경우, 신공항 건설시 독립법인을 설립하는 법을 제정하고, 지방자치단체가 출자하여 간접참여 하는 방식임
 - 이 경우 공익성 보호를 위한 제도적 설계를 사전에 규정하는 것이 필요하며, 지방자치단체의 출자참여를 인정할지 여부를 결정할 때, 지방자치단체 참여의 타당성 분석을 거치도록 함
- 상황3의 경우, 국공항공사를 현재의 권역별 지방항공청 단위로 독립성을 강화하고, 이 때 권역별로 지방자치단체의 지분참여를 허락하는 방안임
 - 이 경우 권역별 이사회 구성원은 일반업무 관리지역(Land side) 운영에 대한 의견을 제시할 수 있는 반면, 항공기 이동지역(Air side)의 경우 총괄이사회에서만 논의할 수 있도록 함으로써 전문성과 공익성을 강화할 수 있음
- 상황4의 경우, 지방자치단체 출자 없이 지방자치단체 참여를 강화하기 위해서는 「공항시설법」 개정을 통해 지방자치단체 의견수렴을 강화하는 것이 필요함
 - 공항개발기본계획 수립시 공항입지 지방자치단체와의 상생협력계획을 수립하고, ‘(가칭) 국토부-지방자치단체-공항공사 간 상생협력위원회’ 운영을 통해 정기적으로 만나 공항운영에 관한 지역현안을 협의할 수 있도록 하는 것도 필요함

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구 배경	3
1. 지방분권시대, 지방정부의 역할은 어디까지인가?	3
2. 공항운영과 지방정부의 역할에 대한 문제제기	5
제2절 연구 필요성 및 목적	8
1. 연구 필요성	8
2. 연구 목적	12
제3절 연구 방법 및 절차	14
1. 분석대상 및 방법	14
2. 연구절차	15
제2장 이론적 논의 및 선행연구 분석:	
공항운영 효율화와 지방자치단체 참여	17
제1절 공항운영 효율화와 공항운영 주체	19
1. 공항운영 효율화와 민영화	19
2. 공항운영 주체 유형별 장·단점 분석	26
제2절 국내 선행연구 분석 및 한계	32
1. 공항운영 효율화 방안에 관한 선행연구 ..	32
2. 선행연구의 한계와 지방자치단체 참여에 대한 실무적 논의	42



제3장 공항운영 현황 및 법·제도 분석:

공항운영 구조와 지방자치단체의 역할 49

제1절 공항운영 구조 및 사무 51

1. 공항운영의 변천 51
2. 국내 공항운영의 구조 및 사무 53

제2절 지방자치단체의 공항운영 참여에 관한 법·제도 62

1. 공항운영에 관한 법령 개괄 62
2. 지방자치단체의 공항설립 참여에 관한 법령과 실제 64
3. 지방자치단체의 공항운영 참여에 관한 법·제도와 한계 65

제3절 소결론:
지방자치단체 참여의 현실과 문제점 69

제4장 사례분석: 민관협력시도의 성공과 실패 73

제1절 해외사례: 민관협력시도의 성공사례 75

1. 해외 공항운영의 민영화·지방화 경향 75
2. 민관협력방식의 공항운영사례:
지방자치단체 참여사례를 중심으로 79

제2절 국내사례: 민관협력시도 실패사례 83

1. 인천국제공항 사례 83
2. 청주공항 사례 91





제3절 소결론: 지방자치단체 참여방안
 개발에 대한 시사점 97

1. 해외사례 분석결과로부터의 시사점 97
2. 인천공항사례 분석결과로부터의 시사점 ... 98
3. 청주공항사례 분석결과로부터의 시사점 .. 100

제5장 공항운영에 대한 지방자치단체 참여 방안 .. 103

제1절 지방자치단체 참여 조건 및 유형 105

1. 지방자치단체 참여의 법률적 선행 조건 .. 105
2. 공항운영에 대한 지방자치단체 참여방안 유형 105
3. 지방자치단체 참여 타당성 판단기준 108

제2절 공항운영에 대한 상황별 지방자치단체 참여방안 109

1. (상황1) 사무배분을 통한 지방자치단체 공항업무 수행방식 109
2. (상황2) 독립법인 설립 후 출자참여 방식 113
3. (상황3) 한국공항공사의 권역별 독립성 강화해 출자참여 하는 방식 115
4. (상황4) 출자 없는 지방자치단체 참여강화 방식 116

제3절 결론 및 함의 120

【참고문헌】 123

표 차례

한국지방행정연구원

<표 1-1> 연구 흐름도	15
<표 2-1> 공항의 고유기능 및 파생기능	20
<표 2-2> 국내 공항의 기능 및 사용주체별 분포	22
<표 2-3> 국내 공항의 위계별 분포	23
<표 2-4> 운영주체별 공항유형	27
<표 2-5> 공항운영 유형별 특성 및 장단점	31
<표 2-6> 소음대책 대상지역(2018)	34
<표 2-7> 소음대책사업 기관별 업무 구분	36
<표 2-8> 롯데월드타워(당시 제2롯데월드빌딩) 건설 사례	38
<표 2-9> 인천국제공항 건설 사례	38
<표 2-10> 지방공기업평가원(2012)에서의 지방자치단체 공항운영 참여 관련 논의	43
<표 2-11> 교통부문의 중앙-지방 간 기능배분 기본원칙	44
<표 2-12> 국토교통부의 지방공항 활성화 방안 주요내용(2015)	46
<표 3-1> 공항시설의 종류	57
<표 3-2> 공항에서 수행되는 기관별 업무	60
<표 3-3> 항공 관련 법률 중 지방자치단체 출자 관련 법조문	64
<표 3-4> 항공 관련 법률 중 지방자치단체 의견수렴 관련 법조문	66
<표 3-5> 지방자치단체 공항운영 참여에 대한 사회적 요구의 근거: 현행 공항운영의 문제점 (관계 공무원 간담회 결과 요약)	70
<표 4-1> 30대 글로벌 공항 소유·운영별 현황(2016)	76
<표 4-2> 30대 글로벌 공항 소유·운영별 구분(2016)	78



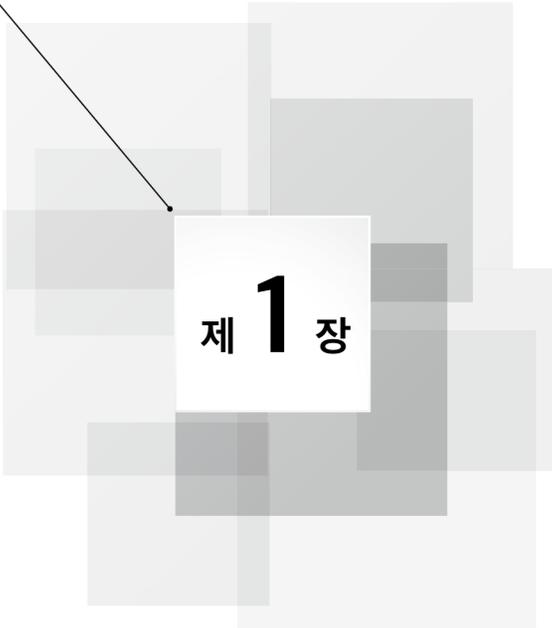
<표 4-3> 국가별 공항운영환경 및 공항운영방식	81
<표 4-4> 이사회를 통한 지자체 운영참여 해외사례	82
<표 4-5> 인천공항 운항현황(2017)	83
<표 4-6> 인천공항 건설 추진 경위	84
<표 4-7> 공항 간 교차보조에 따른 자원배분의 비효율	85
<표 4-8> 청주공항 운항현황(2016)	92
<표 4-9> 청주공항 시설현황 및 수용능력(2017)	92
<표 4-10> 청주공항 민영화시도 전개과정	94
<표 5-1> 「공항시설법」 개정안 1	110
<표 5-2> 공항운영에 대한 사무배분 현황 및 방안 ..	112
<표 5-3> 「공항시설법」 개정안 2	117

그림 차례

한국지방행정연구원

<그림 1-1> 본 연구 수행의 4가지 원칙	6
<그림 1-2> 지방자치단체 공항운영 참여에 대한 사회적 요구(공무원 간담회 결과 요약) ..	11
<그림 1-3> 분석내용 및 방법론적 다각화	14
<그림 2-1> 국내 공항의 권역별 분포	23
<그림 2-2> 공항운영의 이익형량: 생산성 vs. 공익성 ..	24
<그림 2-3> 공항운영 적자에 관한 현황	32
<그림 3-1> 국내 공항운영 관련 기관 조직도	54
<그림 3-2> 국제민간항공기구(ICAO) 기준에 따른 항공업무 유형	56
<그림 3-3> 공항의 구성요소 간 항공기와 승객의 흐름도	59
<그림 3-4> 인천시-인천국제공항공사 상생협력 협약식(2016)	68
<그림 4-1> 공항별 단위처리량당 운영비용	86
<그림 4-2> 공항별 단위처리량당 영업이익	86
<그림 5-1> 지방자치단체 참여방식의 스펙트럼	106
<그림 5-2> 지방자치단체 공항운영 참여의 법률적 선행조건에 따른 4가지 상황	107
<그림 5-2> 총괄 이사회와 권역별 이사회의 논의영역	116





제 1 장

서 론

제1절 연구 배경

제2절 연구 필요성 및 목적

제3절 연구 방법 및 절차

KRILA

제1장

서론

제1절 연구 배경

1. 지방분권시대, 지방정부의 역할은 어디까지인가?

- 2017년 말 문재인 정부는 지방분권 로드맵을 발표하면서 “지방분권 국가로의 전환”을 선언하였음
 - ‘지방분권’은 단순히 수많은 정부의 정책 중 하나가 아니라, 국가 시스템 전체에 대한 개혁이라고 볼 수 있음(행안부 자치분권 로드맵 발표, 2017.10.26.)
- 이후 2018년 전반기까지 대한민국의 가장 큰 이슈는 ‘지방분권’에 대한 개념 정립 및 방향의 설정과 같은 기본구상(정치권)과 이를 구현하기 위한 구체적 설계(행정부)에 집중됨
 - 대한민국의 현주소와 미래를 가장 잘 반영할 수 있는 ‘지방분권’의 형태와 비전이 무엇인지에 대하여 정부와 학계, 그리고 정치권의 활발한 토론과 연구가 이루어짐
 - 기존의 지방분권 논의가 제한된 제도적 한계 안에서의 소극적인 변화 요구였다면, 현재의 지방분권 논의는 백지 위에 새롭게 구상하는 지방분권의 모습을 제시하는 것이라는 점에서 ‘개혁’이라는 표현과 가장 잘 맞는 모습으로 진행되고 있음
 - * 개혁: 급진적이거나 본질적인 변화가 아닌, 사회의 특정한 면의 점증적 변화를 이끌어내고 고쳐나가는 과정 또는 사회운동의 하나를 말함(위키백과, 검색일: 2018.08.19.)
- 그 과정에서 각 지방자치단체는 지방분권 이후 ‘지방정부’로 전환한 스스로의 역할을 그리며, ‘지방분권형 개헌안’을 제시

- 그동안 정부는 특별법 제정 등을 통해 지방분권을 위한 제도적 기반 마련을 시도하였으나, 지방자치단체가 체감할 수 있는 수준의 지방분권은 이루어지지 못함
 - * 대한민국의 지방분권 현주소: World Bank의 종합분권화지수에 따르면, 대한민국은 182개 국가 중 10위로 상위권에 속하지만 실질적 지방분권을 구현하는데 필수적인 재정분권(22위)과 행정분권(48위)은 상대적으로 순위가 낮아 개선이 필요한 상황(박해육 외, 2018; 안영훈 외, 2018)
- 지방자치단체는 지방분권시대를 맞이하여 그동안의 경험을 토대로 ① 그간 국가의 역할로 분류되었던 사무를 지방사무로 이양하고, ② 그에 따른 재정을 배분받음으로써 완성된 형태의 지방분권을 구현하기 위한 방안을 제시하고 있음
 - * 지방분권에 대한 기존의 경험: 김대중 정부 이후 국가사무의 지방이양 수준은 각 정부별로 5% 미만이며, 국세:지방세의 비율은 8:2 수준에 머물러 있음(박해육 외, 2018; 안영훈 외, 2018)
- 2018년 민선7기 지방선거의 핵심 화두 중 하나는 ‘지방분권시대’에 따라 각 지방자치단체가 나름의 비전을 제시하는 것임
 - 서울시와 경기도 등 수도권은 탄탄한 재정력을 바탕으로 높은 수준의 지방분권을 추구하고 있으며, 제주와 세종 등 특별자치(시)도는 일반 지방자치단체와 차별화되는 한 단계 더 높은 지방분권을 요구하고 있음
 - 특히 주목할 만 한 점은 전통적으로 국가의 영역이라고 인식되어 온 외교, 통일, 항공 등의 영역에서도 지방자치단체의 역할이 필요하다는 목소리가 높아지고 있음
 - * 항공영역에 대한 지방자치단체 참여를 주장하는 지방자치단체: 부산, 인천, 제주 등
- 민선7기 출범과 함께 대한민국은 과연 지방분권 시대의 지방정부의 역할이 어디까지인지에 대한 시험과 논쟁이 활발히 진행될 것으로 예견됨

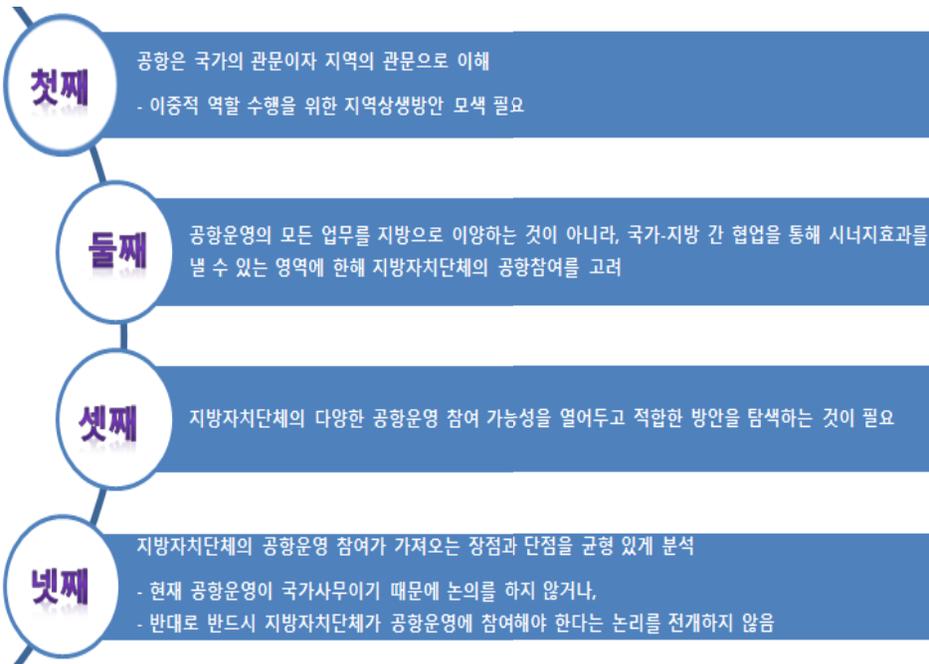
- 전통적으로 국가의 영역으로 인식되어온 영역 중 다양한 지방자치단체에서 참여요구가 높아지고 있는 ‘항공’ 분야를 중심으로 지방자치단체의 공항운영 참여 가능성과 장단점분석, 실현방안 등을 논의해 볼 필요가 있음

2. 공항운영과 지방정부의 역할에 대한 문제제기

- 대한민국에서 공항운영은 국가가 전적으로 계획·집행·관리하는 대표적인 국가사무의 영역
 - 대한민국에서 공항의 계획·집행·관리하는 것은 국가의 사무이며, ① 군 공항을 겸하는 국영 공항이 대부분인 대한민국의 상황과 ② 국토의 면적 등을 고려할 때 지방분권의 필요성이 낮은 것으로 인식되어 왔음
 - 공항에 대한 정책, 규제, 관리·감독은 국토교통부 내 항공정책실의 업무이며, 항공교통본부 및 3개 지방항공청(서울, 부산, 제주), 2개 공항공사(한국공항공사, 인천공항공사)가 실질적인 업무를 담당하고 있음
 - 이에 비해 지방자치단체는 공항운영에 대한 그 어떤 권한도 가지고 있지 않음
- 그러나 공항이 위치한 지방자치단체는 국가주도 공항운영의 한계를 경험하면서 공항운영에 왜 지방자치단체가 참여할 수 없는지에 대한 의문을 제기함. 이와 같은 의문은 지방분권시대로의 전환이 사회적으로 논의되면서 보다 강하게 제기됨
 - 첫째, 공항은 국가의 관문임과 동시에 지방자치단체의 관문으로, 해당 지방자치단체의 관광·산업·도로·교통·도시정책 등에 직접적인 영향을 미침
 - 둘째, 공항 소음에 대한 인근지역 주민의 민원이나 공항이용객의 민원은 해당 지방자치단체에 제기되는 반면, 해당 지방자치단체는 그 어떤 권한도 없어 단지 민원을 이첩하는 역할에 그쳐 해결을 촉구하는 주민들의 요구에 적극적으로 대응하기 어려움. 그 결과 갈등이 심화되는 과정을 보면서도 대응하기 어려움

- 셋째, 신규공항의 건설과정에서 발생하는 민원대응 및 공항계획-도시계획 간의 연계 등을 위해 공항을 둘러싼 중앙-지방간의 협력이 필수적임에도 지방자치단체는 여전히 국가의 계획수립 과정에서 필요한 ‘의견수렴’의 대상에 머물고 있음
 - 이와 같은 사유로 인천, 부산, 제주 등 경제성 있는 국제공항을 보유한 지방자치단체가 동시다발적으로 공항운영에 대한 지방자치단체 참여 필요성을 공론화 하고 있음
- 이와 같은 문제의식을 전제로, 지방자치단체의 공항운영 참여 필요성에 대한 논의는 새로운 관점에서 접근될 필요가 있음

<그림 1-1> 본 연구 수행의 4가지 원칙



- 첫째, 공항운영에 대한 지방자치단체 참여 요구는 공항을 국가가 아닌 해당 지역의 시설물로 인식하는 편협한 사고로부터 발생되었다고 보기 어려움. 대한민국의 국민이 동시에 거주하는 지방자치단체의 주민이듯이, 공항 역시 대한민국의 관문이자 지역의 관문으로서의 이중적 역할을 수행함으로써 지역과 상생할 수 있는 방향을 모색해야 한다는 관점임
 - 둘째, 지방자치단체의 공항운영 참여필요성은 공항운영의 모든 업무에 해당되는 것이 아니라, 지방자치단체와의 협업을 통해 좋은 시너지효과를 낼 수 있는 영역에 한한다는 관점임. 따라서 현행 공항운영 업무에 대한 면밀한 분석이 필요함
 - 셋째, 지방자치단체의 공항운영 참여는 다양한 방식으로 고려될 수 있음. 따라서 그간 상생협력 또는 의견수렴을 목적으로 지방자치단체가 공항운영에 대한 목소리를 낼 수 있었던 제도가 있었음에도 왜 지방자치단체는 실질적인 공항운영 참여를 요구하게 되었는지에 대한 분석이 필요함
 - 넷째, 본 연구는 지방자치단체의 공항운영 참여가 가져오는 장점과 단점을 균형 있게 분석하고자 하며, 국내 지방자치단체와 공항이 경험하고 있는 환경적 맥락에 맞는 대안을 제시하는 것을 목표로 함. 따라서 현재 공항운영이 국가사무이기 때문에 본 논의가 무의미하다거나, 반대로 반드시 지방자치단체가 공항운영에 참여해야 한다는 논리를 전개하지는 않음
- 이러한 인식을 전제로, 지방분권시대를 맞이하여 국가와 지방정부가 공항운영에 대한 책임과 권한을 공유함으로써 국민(주민)행복에 기여할 수 있는 방안이 있는지에 대한 고민을 한번쯤 시도해 보아야 할 시기라고 판단함

제2절 연구 필요성 및 목적

1. 연구 필요성

1) 지방자치단체 공항운영 참여에 대한 사회적 요구

- 부산·인천·제주를 중심으로 지방자치단체 공항운영 참여 필요성이 공론화되고 있음
 - 국가주도의 공항운영이 지나는 문제점을 경험을 토대로 문제제기하고, 개선방안으로서 지방자치단체의 공항운영 참여 필요성을 제시하고 있음¹⁾
- (배경) 지방자치단체 공항운영 참여에 대한 요구의 등장
 - 인천국제공항을 시작으로 1990년대 이후 새로운 공항건설이 시작됨. 지방자치의 발전과 지역경제성장을 위한 목적으로 공항유치경쟁 등이 발생되면서 그동안 국가사무로 인식되어 온 공항의 건설 및 운영에 대한 지방자치단체의 관심이 높아짐
- (문제점) 국가주도 공항건설계획 수립 및 운영의 문제점
 - 첫째, 국가주도의 공항건설계획 수립으로 인하여 공항의 설립과 연계된 연결교통망의 건설과정에서 지역의 목소리가 반영되지 못함. 이로 인한 국가-지방 간 갈등 발생되고, 공항유치의 실익을 찾기 어려움
 - * 인천공항에 진입하는 톨게이트가 서울방향으로 설계되어, 인천시민은 오히려 서울시민보다 인천공항 진입에 시간이 더 소요된다거나 하는 등의 사례를 경험(인천광역시 공무원 인터뷰, 2018)
 - 둘째, 신공항 건설단계 또는 공항운영단계에서 발생하는 지역의 민원해소를 위한 지방자치단체의 역할이 부재함. 이로 인해 지방자치단체에 대한 주민의 불신이 높아지고, 국가는 민원해소의 책임을 홀로 부담함으로써 선택 가능한 대안이 축소됨

1) 본 연구를 위해 실시된 부산·인천·제주 관계공무원 간담회 내용 및 언론보도자료 등을 종합하여 작성함

- * 공항의 건설 및 운영 전반이 국가에 의해 주도되며, 지방자치단체의 사무는 거의 부재함. 따라서 공항 건설과정에서 발생하는 민원이 지방자치단체에 제기되지만 지방자치단체는 단지 민원의 전달창구 역할만을 수행할 수 있을 뿐임(제주특별자치도 공무원 인터뷰, 2018). 또한 공항 건설 이후에도 지방자치단체와 국가 간의 협력은 느슨한 협력관계에 불과함(인천광역시 공무원 인터뷰, 2018)
- 셋째, 공항공사와 지방자치단체 간 상생협력협약은 형식적 수준의 역할만을 수행함
- 넷째, 국가주도의 공항운영 시 지방공항의 적자문제 해결 방안이 부재함. 한국공항공사가 관리하는 전체 공항이 제한된 총 수익의 파이(pie)를 나누어 갖는 구조로, 협력을 통해 파이(pie)를 확대하여 나누어 가질 수익을 키울 수 있는 가능성을 제한함
- * 부산광역시는 김해공항 이용객이 국제선 항공노선의 다양성에 대한 수요가 있음을 파악하고, 이를 위해 적극적으로 항공노선에 대한 협상을 진행한 바 있으나, 국가 간 협상 과정에서 최종 항공노선 유치가 이루어지지 못한 경험이 있음(부산광역시 공무원 인터뷰, 2018)
- * 전국적으로 일원화된 관리가 이루어지기 때문에 특정 지역공항에서 흑자가 발생되더라도 전국적 차원의 관점에서 투자가 이루어지게 되면서, 지방공항 여객터미널의 낙후가 개선되는데 한계가 있음(부산광역시 공무원 인터뷰, 2018). 부산광역시가 한국공항공사에 김해공항의 리모델링을 수차례 요청하였으나 수용되지 않았으며, 여객 및 항공편 수가 많은 김포공항의 리모델링이 사업 우선순위를 부여받음. 즉, 김해공항의 흑자가 타 지역공항의 개발에 우선 적용되거나 적자공항의 보전에 사용되는 데 대한 박탈감 호소(부산광역시 공무원 인터뷰, 2018)
- 다섯째, 재난 등의 상황에서 공항-지방자치단체 간 협력 필요성은 필연적으로 존재함. 그러나 지방자치단체는 공항운영에 관해 어떤 요구도 할 수 없는 상황이 있음

- * 항공편 결항 및 지연 시 이용객의 편의를 위한 모포제공, 숙박연계 등의 전 과정에서 지방자치단체와의 긴밀한 협조가 필요(제주특별자치도 공무원 인터뷰, 2018)
- * 공항 내 소방시설의 경우 주로 항공기 이동지역(Air side)의 소방·방재를 목적으로 하기 때문에 여객터미널에 대한 소방시설 확충을 위해서는 지방자치단체 소방본부와의 협력이 필수적(인천광역시 공무원 인터뷰, 2018)
- (공항운영 참여에 대한 사회적 요구) 국가주도 공항건설계획 수립 및 운영에서 벗어나 국가-지방이 함께 공항건설계획 수립 및 운영을 함으로써 권한과 책임을 공유하는 것이 필요. 이를 통해 현행 국가주도 공항건설계획 수립 및 운영의 한계를 극복할 수 있음. 즉, 지방자치단체는 공항운영에 대한 사회적·경제적 책임을 국가가 모두 부담하기 보다는 지역과 함께 공유함으로써 지역경제 활성화의 동력이 될 수 있다는 기대감을 가지고 있음(간담회, 2018.05.11.).

<그림 1-2> 지방자치단체 공항운영 참여에 대한 사회적 요구(공무원 간담회 결과 요약)

구분	내용
배경	<ul style="list-style-type: none"> · 인천국제공항을 시작으로 1990년대 이후 새로운 공항건설이 시작됨 · 지방자치의 발전과 지역경제성장을 위한 목적으로 공항유치경쟁 등이 발생함
문제점	<ul style="list-style-type: none"> · 국가주도의 공항건설계획 수립으로 인하여 공항의 설립과 연계된 연결교통망의 건설과정에서 지역의 목소리가 반영되지 못함. 이로 인한 국가-지방 간 갈등 발생되고, 공항유치의 실익을 찾기 어려움 · 신공항 건설단계 또는 공항운영단계에서 발생하는 지역의 민원해소를 위한 지방자치단체의 역할이 부재함. 이로 인한 지방자치단체에 대한 주민의 불신이 높아지고, 국가는 민원해소의 책임을 홀로 부담함으로써 선택 가능한 대안이 축소됨 · 공항공사와 지방자치단체 간 상생협력협약은 형식적 수준의 역할만을 수행함 · 국가주도의 공항운영시 지방공항의 적자문제 해결 방안이 부재함. 한국공항공사가 관리하는 전체 공항이 제한된 총 수익의 파이(pie)를 나누어 갖는 구조로, 협력을 통해 파이(pie)를 확대하여 나누어 가질 수익을 키울 수 있는 가능성을 제한함 · 재난 등의 상황에서 공항-지방자치단체 간 협력 필요성은 필연적으로 존재함. 그러나 지방자치단체는 공항운영에 관해 어떤 요구도 할 수 없는 상황이 있음
사회적 요구	<ul style="list-style-type: none"> · 국가주도 공항건설계획 수립 및 운영에서 벗어나 국가-지방이 함께 공항건설 계획 수립 및 운영을 함으로써 권한과 책임을 공유하는 것이 필요함 · 지방자치단체는 공항운영에 대한 사회적·경제적 책임을 국가가 모두 부담하기 보다는 지역과 함께 공유함으로써 지역경제 활성화의 동력이 될 수 있다는 기대감을 가진

출처: 인천·제주·부산 공무원 간담회 결과를 정리(2018.04.)

2) 지방자치단체의 공항운영 참여에 대한 학술적 연구 부재

- 앞서 살펴본 바와 같이 사회적으로 지방자치단체 공항운영 참여의 필요성에 대한 논의가 발생되고 있지만, 이와 관련된 학술적 연구는 부족함. 따라서 사회적 요구를 반영해 지방자치단체의 공항운영 참여에 대한 초기 연구가 필요하다고 판단됨

- 지방분권 시대를 맞이하여 부산, 인천, 제주 등의 지방자치단체는 지방자치단체의 공항운영 참여 필요성에 대한 문제의식을 공유하고 그 방안을 모색하고자 하고 있음
- 그러나 현재의 선행연구는 국가주도의 공항운영을 전제로 설계된 현행 공항운영제도의 범위 내에서 진행됨(제2장 내용 참고). 즉, 지방자치단체의 공항운영 참여방안에 대한 연구는 물론, 그 가능성에 대한 학술적 연구도 부재하는 상황임
- * 현행법상 공항운영은 한국공항공사와 인천국제공항공사의 업무이며, 지방자치단체의 공항운영 참여는 현재 전무한 상황임
- 따라서 본 연구는 변화된 사회적 맥락을 반영하여 지방자치단체의 공항운영 참여에 대한 사회적 요구를 분석하고, 이를 제도화하였을 경우 발생할 수 있는 장·단점을 분석하는 탐색적 연구가 필요하다고 보았음
- 이를 통해 국가와 지방정부가 함께 공항의 공익성과 생산성을 개선할 수 있는 방안을 모색함으로써, 국민과 공항입지지역 주민 행복에 기여하기 위한 공항운영의 새로운 방향을 제시해 볼 필요가 있기 때문임

2. 연구 목적

- 본 연구의 목적은 지방분권 시대를 맞이하여 공항운영에 대한 지방자치단체 참여 방안을 검토하는 것임(탐색적 연구)
- 따라서 본 연구는 다음과 같은 세부적 목표를 달성하고자 함
 - 첫째, 공항운영에 대한 이론적 논의를 통해 국가기반시설 중 하나인 공항운영 효율화 방안으로서 해외에서는 생산성 강화를 위해 국가주도의 운영에서 민간 및 지방자치단체의 참여가 제시되고 있음을 살펴봄. 이와 비교적으로 한국의 공항운영 효율화 방안에 관한 선행연구를 분석함으로써, 국내의 경우 공익성 보호를 위해 민영화에 대한 제한적인 논의가 있을 뿐이며, 지방자치단체 참여 논의는 부재함을 밝힘

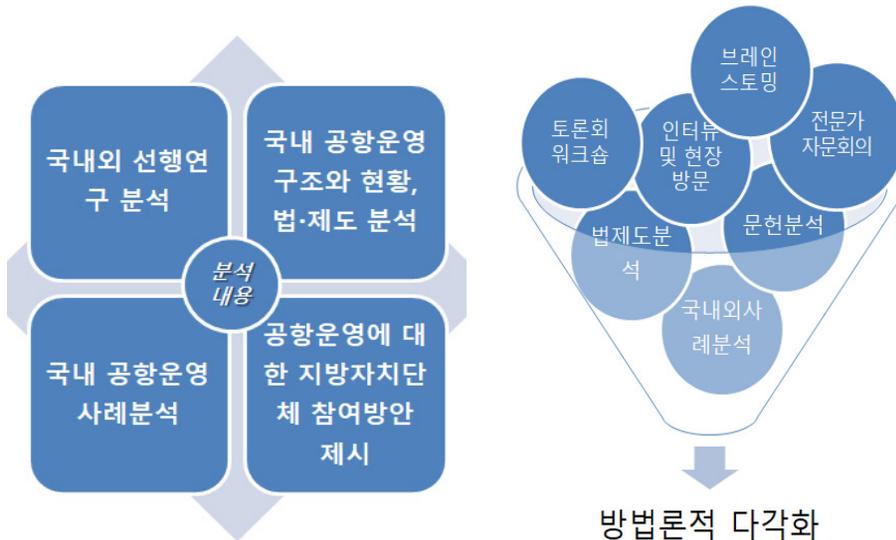
- 둘째, 공항운영 현황 및 법·제도 분석을 통해 국내의 선행연구가 왜 국가주도의 운영을 전제로 논의되는지 살펴봄. 먼저 공항운영의 구조와 사무배분 분석한 결과와 부산·인천·제주 관계공무원 간담회 자료 및 언론보도를 교차 분석함으로써 현행 국가주도의 공항운영의 문제점을 도출함. 다음으로 공항건설계획수립·변경 및 공항운영단계의 지방자치단체 참여 관련 법·제도를 분석함. 이를 통해 지방자치단체 참여의 현실적 한계와 법 개정 필요성을 제시함
- 셋째, 국내외 사례분석을 실시함. 해외의 공항운영 현황분석을 통해 민영화·지방화 경향을 확인하고, 호주와 일본의 민관협력방식 공항운영 사례분석을 통해 생산성과 공익성을 모두 충족하는 지방자치단체 참여방안을 도출함. 또한 국내의 국가주도 공항운영 한계 및 민관협력 운영시도 실패 경험에 대한 분석을 통해 지방자치단체 참여의 조건을 탐색함(인천국제공항 및 청주공항 사례).
- 넷째, 분석결과를 종합하여 지방자치단체의 공항운영 참여 조건과 유형을 도출함. 먼저 지방자치단체 참여의 법률적 선행조건, 참여타당성 판단기준, 참여시기 및 방법, 참여수준별 유형을 제시함. 이를 토대로 공항운영 참여 조건 및 유형을 중심으로 상황별 지방자치단체의 참여방안을 제시함

제3절 연구 방법 및 절차

1. 분석대상 및 방법

- 본 연구는 공항운영에 대한 지방자치단체 참여가능성에 대한 검토 및 방안의 구상을 위한 탐색적 연구임
- 본 연구는 사실상 선행연구가 매우 부족한 초기 연구라 할 수 있는 공항운영에 대한 지방자치단체 참여 가능성 분석을 위해 방법론적 다각화(triangulation) 필요
 - ① 선행연구에 대한 문헌분석, ② 법·제도 분석, ③ 국내외 사례분석, ④ 인천·부산·제주 지방자치단체, 국토교통부 산하 지방 항공청, 기타 관계 중앙행정기관의 관련자 인터뷰 및 현장방문, ⑤ 전문가 자문회의 및 토론회, 워크숍, ⑥ 브레인스토밍 등을 종합적으로 실시함

<그림 1-3> 분석내용 및 방법론적 다각화



2. 연구절차

- 본 연구는 크게 6개의 장으로 구성되며, 각 장의 내용과 연구방법을 요약하면 <표 1-1>과 같음

<표 1-1> 연구 흐름도

단계	세부내용	연구방법
제1장 서론	<ul style="list-style-type: none"> · 연구 배경 · 연구 필요성 및 목적 · 연구 방법 및 절차 	
▽		
제2장 이론적 논의 및 선행연구 분석	<ul style="list-style-type: none"> · 공항운영 효율화와 공항운영 주체 · 국내 선행연구 분석 및 한계 	문헌연구 전문가자문회의
▽		
제3장 공항운영 현황 및 법·제도 분석	<ul style="list-style-type: none"> · 공항운영 구조와 사무 · 지방자치단체의 공항운영 참여에 관한 법·제도 · 소결론: 지방자치단체 참여의 현실과 문제점 	문헌연구 전문가자문회의 토론회, 워크숍
▽		
제4장 사례분석	<ul style="list-style-type: none"> · 해외사례: 민관협력시도 성공사례 · 국내사례: 민관협력시도 실패사례 · 소결론: 지방자치단체 참여방안 개발에 대한 시사점 	문헌연구 인터뷰, 현장방문 전문가자문회의 토론회, 워크숍 사례분석
▽		
제5장 공항운영에 대한 지방자치단체 참여 방안	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체 참여의 조건 및 유형 · 공항운영에 대한 상황별 지방자치단체 참여방안 · 결론 및 함의 	전문가자문회의 토론회, 워크숍 브레인스토밍

제 2 장

이론적 논의 및 선행연구 분석: 공항운영 효율화와 지방자치단체 참여

제1절 공항운영 효율화와 공항운영 주체

제2절 국내 선행연구 분석 및 한계

KRILA

제 2 장

이론적 논의 및 선행연구 분석: 공항운영 효율화와 지방자치단체 참여

제1절 | 공항운영 효율화와 공항운영 주체

1. 공항운영 효율화와 민영화

1) 공항의 개념 및 유형

- 공항운영 효율화 및 민영화에 대한 논의에 앞서, 분석의 대상이 되는 공항의 정의와 유형, 공항운영의 기능 및 특징에 대한 기본개념의 이해가 필요함
- 공항의 정의는 다음과 같이 다양하지만, 국내의 경우 「항공법」에 의거 개념 정의 됨
 - (국제민간항공기구)²⁾ 공항(Aerodrome)은 ‘항공기의 도착, 출발이나 지상 이동을 위해 일부 또는 전체가 사용되는 건물, 시설물, 장비 등이 포함된 육지나 수상의 일정 구역’을 말함(ICAO, 1951)
 - (미국 연방항공청)³⁾ 공항(Airport)은 ‘여객이나 화물을 항공기에 싣거나 내리기 위해 정기적으로 이용되는 착륙지역’을 말함(유광의, 2004)
 - (항공법 제2조 5, 6항) 공항은 ‘항공기의 이륙, 착륙 및 여객, 화물의 운송을 위한 시설과 그 부대시설 및 지원시설 등 공항시설을 갖춘 공공용 비행장으로서 건설교통부장관이 그 명칭, 위치, 구역을 지정 및 고시한 지역’을 말함
- 공항의 기능은 고유기능과 파생기능으로 분류할 수 있음(배기형, 2005)
 - (공항의 고유기능) ① 항공기의 운항기지, ② 여객운송기지, ③ 화물운송기지로서의 기능

2) 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization, ICAO): 국제 항공운항의 원칙과 기술을 체계화하고 안정된 성장을 보장하기 위한 국제항공운송 계획 및 개발을 촉진하고자 하는 UN산하 항공 전문기구(ICAO 홈페이지, <https://www.icao.int/> 참조)

3) 미국연방항공청(Federal Aviation Administration, FAA): 미국 교통부 산하 정부기관으로 워싱턴 소재 본부 및 지역 사무소로 구성

- (공항의 파생기능) ① 사회간접자본시설(편리한 교통수단 및 지역경제효과), ② 고용창출기능, ③ 국가와 지역의 관문이자 문화교류의 중심, ④ 기술과 경영이 복합된 종합산업으로 R&D 기능, ⑤ 국가 간·지역 간 교류 증진, ⑥ 타 운송수단의 기술개발 촉진 등의 기능
- 그러나 공항의 기능은 긍정적인 것 외에도 소음, 대기오염 등 지역주민에게 부정적인 기능으로 작용할 수 있음(유광의, 2004)

<표 2-1> 공항의 고유기능 및 파생기능

구분	항공기 운항기지	여객 및 화물의 운송기지	항공산업 발전기지
고유 기능	<ul style="list-style-type: none"> · 항공기의 이착륙에 직접적으로 필요한 기능 · 항공기의 안전운항을 위하여 필요한 기능 · 운항보조 및 지원기능 	<ul style="list-style-type: none"> · 여객터미널 기능 · 화물터미널 기능 · 단체 교통기지 	<ul style="list-style-type: none"> · 교통시설 이용자 편의 제공과 제고의 선도적 기능 · 항공기술발전을 위한 기능
파생 기능	<ul style="list-style-type: none"> · 사회간접자본시설을 통한 편리한 교통수단 · 고용창출 및 지역경제효과 · 국가와 지역의 관문이자 문화교류의 중심, 국가간·지역간 교류증진 · 기술과 경영이 복합된 종합산업으로서 R&D 및 타 운송수단 기술개발 촉진 기능 · 소음, 대기오염 등 부정적 기능 		

자료: 배기형(2005), 송중홍(2014), 유광의(2004) 참조

○ 공항의 특성은 크게 4가지로 요약됨

- (지점과 지점을 잇는 개념(Point to Point)의 사회기반시설) 선(線)의 개념이 강한 도로·철도 등과 구별된다는 점에서, 공항은 상대적으로 저렴한 비용에 최소한의 면적으로 건설이 가능한 친환경적인 교통 인프라라고 볼 수 있음(국토해양부, 2011). 고속교통수단이라는 항공교통의 특성과 결합하여 육상 교통수단으로는 극복할 수 없는 1천km 이상의 거리에서는 선택의 여지가 없는 필수 인프라로, 공항이 늘어날수록 다양한 노선의 개발이 가능하여 추가적인 시설투자를 최소화하면서 효용을 극대화할 수 있음(국토해양부, 2011)

- (가장 빠른 속도의 항공교통 제공) 앞서 언급한 바와 같이 일반적인 운송용 항공기는 시속 500km 내외, 제트기의 경우 시속 800km 이상의 고속 운항이 이루어지므로 국가 간 여객 이동에 있어서 공항은 독보적인 위치를 점하고 있음(국토해양부, 2011)
 - (수요 의존성이 강한 인프라) 일단 건설되면 운행 수요가 일정 부문 확보되는 도로, 노선 설치가 이루어지면 열차가 운행되는 철도와 달리 공항이 제 기능을 하기 위해서는 항공사가 취항을 해야만 하는데, 민간항공사는 철저히 항공수요를 근거로 취항여부를 결정하기 때문에 잠재 항공수요의 크기가 공항의 항공 노선망을 결정짓는 핵심 요소가 됨(국토해양부, 2011)
 - (주변지역에 미치는 영향이 큰 인프라) 공항은 개발면적은 작지만 건설 및 운영에 있어서 매우 광범위한 면적에 영향을 주고 받음(국토해양부, 2011). 공항 건설 시에는 장애물제한표면을 확보해야 하기 때문에 실제 공항 건설 부지보다 최소 20~30배 이상 면적의 건설 후보지가 필요로 됨(국토해양부, 2011). 또한 공항 운영 시 항공기의 이착륙 발생 소음으로 인해 공항 주변 지역에 소음피해가 발생할 수 있어, 심야 운항제한(Curfew Time)을 두거나 해상건설을 추진하기도 함(국토해양부, 2011)
- 공항의 유형은 공항의 기능, 사용목적, 소유 및 운영주체, 권역 및 위계 등에 따라 구분할 수 있으며, 세계적으로 통일된 기준 없이 각 국가마다 다양한 기준으로 공항을 분류하고 있음(송종홍, 2014). 우리나라의 경우 ‘공항개발 중장기 종합계획’을 통해 공항의 기능, 소유주체, 권역, 위계별로 공항의 유형을 구분하고 있음(국토교통부, 2016)
- (기능별 유형) 공항의 기능은 국제선 공항과 국내선 공항으로 구분함
 - * 국제선: 인천, 김포, 김해, 제주, 대구, 청주, 무안, 양양 등 8개 국제공항이 해당함
 - * 국내선: 광주, 울산, 여수, 포항, 군산, 사천, 원주 등 7개 국내공항이 해당함
 - (사용목적별 유형)⁴⁾ 공항 사용목적에 따라 민간항공용 공항·군용공항으로 구분함

4) 국토교통부(2016)에 따르면 소유주체에 대한 기준을 민간항공용 및 민·군 겸용으로 분류하고 있으나, 하단에 운영·소유주체별 분류와의 혼동을 피하기 위하여 사용목적별로 표기함

- * 민간항공용공항: 민간항공기만 운송이 가능
- * 군용공항: 군용항공기가 이용하되 경우에 따라서는 국가기반시설을 활용하거나 지역주민의 편의를 위해 민간·군 공용으로 사용하기도 함

<표 2-2> 국내 공항의 기능 및 사용주체별 분포

구분	국제공항(8개)	국내공항(7개)
민간공항(7개)	· 인천, 김포, 제주, 무안, 양양	· 울산, 여수
군공항(8개)	· 김해, 대구, 청주	· 광주, 포항, 군산, 사천, 원주

주: 울진비행장은 공항이 아닌 비행장으로 대상에서 제외(국토교통부, 2016)
출처: 국토교통부(2017b), 항공정책 업무편람 참조.

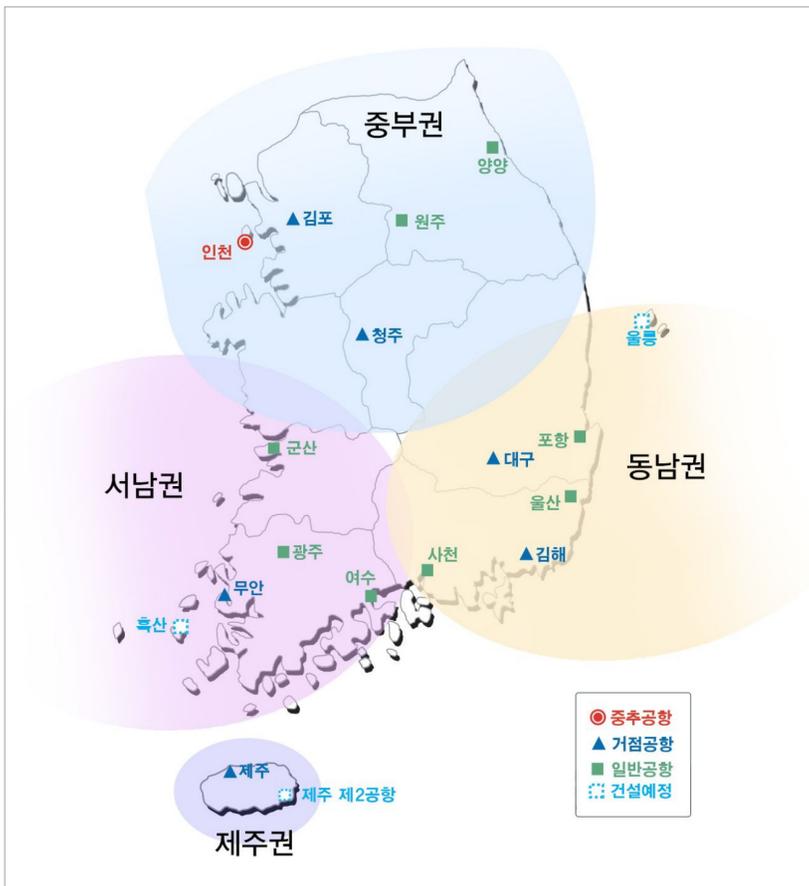
- (소유·운영주체별 유형) 공항의 소유권이 어디에 있느냐에 따라 중앙정부·지방정부·공기업·민간 소유 공항으로 구분하며, 소유와 운영주체가 다를 수 있음
 - * 대한민국: 모든 공항의 소유권이 중앙정부에 있으며, 운영은 인천국제공항공사와 한국공항공사 2개 공기업에 의해 이루어짐
 - * 해외: 소유와 운영 관계가 다양한데, 세계 30대 글로벌 공항은 ‘중앙정부 소유 + 공기업 운영’, ‘지방정부 소유 및 운영’, ‘지방정부 소유 + 공기업 운영’, ‘공기업 소유 및 운영’ 등 형태로 구분할 수 있음(최정철, 2017)
- (권역·위계별 유형) 전국을 4개 권역(중부권, 동남권, 서남권, 제주권)으로 구분하여 각 권역에 거점공항과 일반공항을 두고, 국가를 대표하는 중추공항을 둬(국토교통부, 2016)
 - * 중추공항: 글로벌 항공시장에서 국가를 대표하는 성격으로, 전 세계 항공 시장을 대상으로 하며 동북아시아의 허브 기능을 함
 - * 거점공항: 권역 내 거점 역할을 하며, 권역의 국내선 수요 및 중단거리 국제선 수요를 처리함
 - * 일반공항: 주변지역의 수요를 담당하며 주로 국내선 수요를 위주로 처리함

<표 2-3> 국내 공항의 위계별 분포

구분	중부권	동남권	서남권	제주권
중추공항	인천			
거점공항	김포, 청주	김해, 대구	무안	제주
일반공항	원주, 양양	울산, 포항, 사천, 울릉	광주, 여수, 군산, 흑산	

주: 사전타당성용역 이후 단계의 사업까지만 포함됨
 출처: 국토교통부(2016). 제5차 공항개발 중장기 종합계획 참조

<그림 2-1> 국내 공항의 권역별 분포

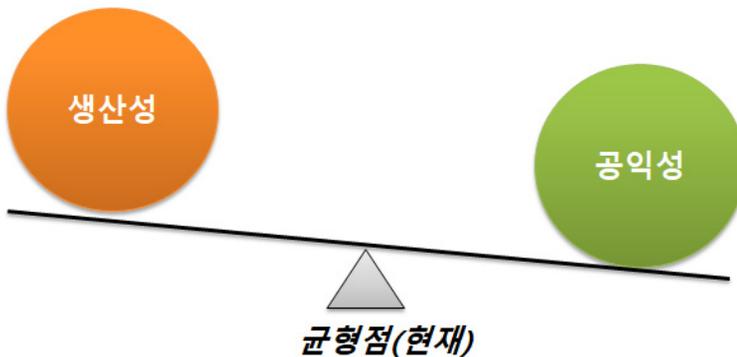


출처: 국토교통부(2016). 제5차 공항개발 중장기 종합계획 참조.

2) 공항운영 효율화와 민영화

- 앞서 공항의 특징에서 살펴본 바와 같이 공항운영은 다음과 같은 3가지 속성이 혼합되어 있으며, 이 중 공익성과 생산성은 반비례하는 구조를 지님
 - ① 항공운항 및 관제, 안전 등과 관련된 고도의 전문성, ② 공항 이용객으로서의 국민의 일상 속 교통수단으로서의 공익성, ③ 공항운영의 순이익 개선을 통한 생산성
 - 이 중 전문성의 영역은 이용객의 안전 등을 위해 다른 2가지 속성과 구분되는 필수적 조건임
 - 그러나 공익성과 생산성은 공항운영자의 이익형량에 따라 어떤 속성을 더 강조할지의 판단이 필요한 영역임. 공익성을 강조하기 위해서는 생산성이 약화되는 반면, 생산성을 강조하기 위해서는 공익성을 일부 약화해야 함. 공익성과 생산성의 균형점은 사회적 요구와 판단에 따라 적절한 수준이 서로 다르다고 볼 수 있음
- 현재의 경우 <그림 2-2>와 같이 상대적으로 공익성을 강조하기 위해 적자의 발생가능성을 감수하는 상황임. 그러나 국가기반시설 운영의 적자구조 개선 필요성에 대한 사회적 논의가 강화되면서 생산성과 공익성 간의 새로운 균형점을 찾는 과정을 경험하고 있음

<그림 2-2> 공항운영의 이익형량: 생산성 vs. 공익성



- 최근 공항운영의 효율성에 대한 논의는 이와 같이 사회적 요구에 맞는 공익성-생산성 간의 균형점을 찾기 위한 관점에서 진행되며, 국가기반시설 운영에 대한 민영화 논의와 연결됨
 - 민영화(privatization)는 정부의 주요 권한 및 기능을 민간에 이전하는 것으로 포괄적으로 정의될 수 있지만(위키백과, 검색일: 2018.08.01.), 구체적인 방법 면에서는 상당 수준의 다양성을 내포하고 있음
 - 민영화는 정부의 주요 권한이나 기능을 민간(기업)으로 완전히 이전하는 것부터 정부와 민간이 공동운영하는 것, 정부 내에서도 국가(및 산하 공기업)와 지방자치단체가 공동운영하는 것, 국가가 운영하되 지방자치단체 및 민간이 주주로 참여하는 방식 등으로 다양함
 - 그러나 민영화의 방법론적 다양성에도 불구하고, 민영화로의 전환 배경은 ‘신공공관리론’이라는 이론적 뿌리 아래 ‘공공부문의 비효율성 문제 해결을 위해, 그 운영을 시장에 맡기는 것’이이며, 이를 통해 공공부문은 재정적 부담을 경감하고 지역주민의 편익을 증대하는 것으로 일치함(Savas, 1987; 주경태·윤성식, 2006; 신열·박충훈, 2008). 즉 정부에 의한 독점적 운영이 가지는 비효율성을 극복하고, 변화에 민감한 유연한 조직운영과 경영적 마인드를 토대로 시장적 매커니즘 하에서 생산성을 증대하는 것이라고 볼 수 있음
- 그러나 민영화는 필연적으로 정부주도의 운영 시와 비교했을 때 공익성이 저해되는 한계를 가지게 됨
 - 민영화 이후 생산성위주의 정책판단으로 인해 ① 안전사고발생 가능성 증대, ② 고용자의 고용안전성 저하, ③ 이용객의 사용료부담 증대 등의 문제가 발생될 수 있음
 - * 영국의 철도민영화의 경우, 대표적인 민영화 사례로 소개되어 왔으나, 철도시설을 소유하게 된 Railtrack은 선로독점으로 큰 순이익을 낸데 반해 비용절감을 위한 민간기업의 판단이 안전규제의 약화로 이어져 사고가 발생됨. 그 결과 2002년 철도시설을 다시 공공부문에서 관리하기 위한 결정을 하였고, 그 후 사고가 대폭 감소함(민영화 기간인 1994-2002년 사망사

고 6회, 56명 사망, 민영화 철회 이후 현재까지 사망사고 2회, 7명 사망). 또한 유지·보수 업무를 국가가 직접 거래하면서 오히려 비용이 절감됨(시사인, 2011)

- 이런 측면에서 정부의 독점적 운영의 한계를 극복하기 위한 방편으로서 다양한 지방자치단체의 개입 방식을 통해 공익성과 생산성을 동시에 해소하기 위한 방안도 제시된 바 있음. 그러나 지방자치단체 역시 정부의 한 영역이라고 볼 수 있기 때문에 실질적 민영화보다는 지방화 방식으로 볼 수도 있음
- 이와 같은 민영화의 양면성은 국가의 기반시설 운영에 대한 민영화에 일반론적으로 적용되며, 이는 국가기반시설 중 하나인 공항운영에도 동일하게 적용됨
- 다만, 민영화의 방식이 다양한 만큼 어떤 방식의 민영화를 하는지에 따라 그 장·단점이 서로 다를 것으로 예견됨. 따라서 이하에서는 해외의 공항운영 사례에 대한 종합검토를 통해 공항운영 주체 유형별 장·단점 분석함

2. 공항운영 주체 유형별 장·단점 분석

1) 공항운영 주체에 따른 유형화

- 앞서 살펴본 바와 같이 공항의 유형은 다양하지만, 그 중 공항운영 주체 유형은 공항운영의 민영화와 직접적으로 연결되며, 각국의 여건에 따라 다양한 형태를 지님
- 동일한 국가 내에서도 공항 간 서로 다른 공항 운영주체를 가진 경우가 많고, 운영주체와 소유주체가 다른 경우도 많음(국토해양부, 2008)
- 우리나라의 경우 국가소유 및 국가 산하 공기업 운영방식을 취하고 있기 때문에 사실상 국가에 의해 소유·운영된다고 볼수 있음. 그러나 해외의 경우 운영방식이 다양함. 따라서 현 제도의 범위를 넘어 공항운영에 대한 지방자치단체 참여를 연구하는 본 연구의 목적을 고려할 때, 공항 운영주체에 따른 유형을 보다 상세히 논의할 필요가 있음

- 해외의 공항운영현황자료를 토대로 공항운영방식을 비교해 보면 다음과 같음
 - 해외에서 공항의 운영주체는 다음과 같이 크게 ① 정부, ② 공기업, ③ 민간으로 분류할 수 있음. 세부적으로 살펴보면 정부의 경우 중앙정부와 지방정부로 나눌 수 있으며, 정부와 민간, 공기업과 민간이 혼합된 형태의 운영구조도 존재함
 - 따라서 ① 중앙정부(국가), ② 지방정부(지방자치단체), ③ 공기업, ④ 공공-민간 혼합, ⑤ 민간 등 5가지 유형별로 살펴보면 다음의 <표 2-4>와 같음
- (중앙정부 운영) 정부가 공항을 소유 및 관리함
 - 주로 중앙정부의 교통정책을 담당하는 부처의 민간항공국 또는 국방 담당 부처에서 공항을 운영함(유광의·유문기, 2004)
 - 공항 건설 및 운영에 있어서 대규모의 자본투자가 필요하므로 공항의 기능과 역할에 공익성을 강조하게 됨(국토해양부, 2008). 독점적 운영으로 인해 공항운영의 효율성 및 생산성은 저하될 수 있음

<표 2-4> 운영주체별 공항유형

유형	개념	강조하는 공항의 역할	대표국가	비고
중앙정부 (국가)	중앙정부가 공항을 소유 및 관리	공익성 강조	그리스, 스웨덴, 노르웨이	
지방정부	지방정부가 공항을 소유 및 관리하거나 관리만을 담당	공익성 강조	영국, 미국, 독일	30대 글로벌 공항 중 5개 해당
공기업	중앙정부 및 지방정부 산하 공사·공단이 관리	공익성, 생산성 강조	유럽	30대 글로벌 공항 중 25개 해당
공공-민간 혼합	공공과 민간이 공동 투자한 기업이 관리	공익성, 생산성 강조	이탈리아	대규모 공항이 해당
민간	민간 기업이 소유 및 관리	생산성 강조	미국, 영국	미국:소규모 영국:국가차원 민영화 시도

출처: 유광의·유문기(2009) 공항운영론, pp. 88-91 참조

- (지방정부 운영) 공항 소유권을 지방정부에 넘기거나 운영권만을 지방정부에게 주어 각 공항별 또는 몇 개의 공항을 묶어 운영함
 - 실질적으로는 주로 중앙정부가 공항을 소유하되, 운영을 지방정부에서 운영하는 경우가 많으며, 공항 건설 및 운영에 있어서 대규모의 자본투자가 필요하므로 공항의 기능과 역할에 공익성을 강조하게 됨(국토해양부, 2008)
 - 이렇게 지방정부가 운영하는 경우 결국 시의회가 감독 및 책임을 지는 형태가 되는 경우가 대부분임(유광의·유문기, 2004)
 - 그러나 어떤 영역까지를 지방정부가 운영할 것인지의 문제에 대해서는 차이가 큼. 항공기 이동지역(Air side)까지 지방정부가 운영할 경우, 전문성 저하 및 국가차원의 통일된 항공정책수립 가능성이 저하될 수 있음. 또한 유지·보수 등과 관련된 각종 계약의 단위가 작아지면서, 비용이 증대되거나, 지역의 경제적 상황이 악화될 경우 공항운영에도 직접적인 영향이 미칠 수 있음
- (공기업 운영) 공사 및 공단을 설립하여 운영
 - 공사 및 공단의 소유권은 중앙정부가 가지며, 공항 운영은 전문성을 갖춘 법인을 통해 운영하는 방식임
 - 다시 말해 공항운영에 있어서 기업적인 마인드를 가지고 효과적이고 능률적인 개념을 갖고 운영을 하며, 국가 또는 지방 공공단체에서 분리된 독립단체에 공항을 관리시키고 공공의 수요를 충족시킴(국토해양부, 2008). 즉, 생산성과 공익성을 모두 확보할 수 있는 방안으로 알려짐
 - 많은 경우 공항별로 개별공항공단을 가지기 보다는 동일지역 내 몇 개 공항을 묶어서 운영하는 지역공항공단의 형태를 띠(유광의·유문기, 2004). 공항공단은 유럽에서 오랫동안 택해온 공항관리의 일반적인 형태였으며, 대표적으로 민영화 이전의 영국공항공단(BAA)이 롤 모델이 되었음(유광의·유문기, 2004). 다소 복잡한 소유구조로 각 개별공항공단이 다른 정부기관들의 컨소시엄에 의해 소유되고 있는 형태도 존재함(유광의·유문기, 2004)
- (공공·민간 혼합운영) 공공부문과 민간부문이 공동 투자한 기업에 의해 공항을 운영하는 형태

- 경우에 따라서는 터미널 일부 또는 탑승교 등 일부 시설물만 개별기업이 소유권을 가지고 운영하는 형태도 있고, 지분참여를 통한 혼합운영도 있음
- 많은 수의 공항들이 공항소유자의 자본조달부담을 경감할 목적으로 공항청사에 대한 민간투자실험을 실시하면서, 앞으로 공항개발사업에 항공사와 민간기업의 참여가 크게 확산될 것으로 예측되고 있음(유광의·유문기, 2004)
- 완전한 민간운영이 공익성을 저해할 가능성이 있기 때문에 차선책으로 선택되며, 현재까지 민간운영이 대체로 소규모 공항에 한하고 있다는 점을 고려할 때 사실상 가장 생산성이 높은 운영방식으로 볼 수 있음

○ (민간 운영) 민간 기업이 소유권과 운영권까지 가지는 형태

- 민간 기업이 완전 민영화를 통해 민간이 소유 및 운영하는 형태의 공항
- 이 경우 사기업의 주식회사 운영관리체제에 의해 운영을 하게 되며(국토해양부, 2008), 그 수나 규모에 있어 제한적이고 규모가 작은 공항에 한정됨(유광의·유문기, 2004)
- * 경비행장이나 항공스포츠, 레저용 비행장 등은 민간이 소유 및 운영하는 경우가 훨씬 더 널리 퍼져있음(유광의·유문기, 2004)
- 공익성 확보가 어렵고, 적용이 제한적임

2) 공항운영 주체별 운영상의 장·단점

- 공항의 운영주체를 크게 ① 정부, ② 공기업, ③ 민간으로 구분할 때, 공항 운영 유형별 장점을 살펴보면 다음과 같음
- (정부 운영) 국가의 기간산업으로서 공익성 확보와 더불어 세제와 제세공과금에 대한 이점이 있고 자금조달과 투자가 수월함(국토해양부, 2008)
- (공기업 운영) 공항관련 전문경영진 및 기술진에 의한 공항운영 및 관리가 수월하며 고객에게 양질의 서비스를 제공할 수 있음(국토해양부, 2008)

- (민간 운영) 민간투자를 유치함으로써 정부재정에 대한 부담을 경감시킬 수 있고 공항의 전문화를 기할 수 있으며, 주식발행을 통해 민간자본 동원을 유리하게 조성할 수 있으며, 공항의 소유와 경영의 분리로 인해 경영 능률을 확보하기 용이함(국토해양부, 2008)
- 공항운영 유형별 단점을 살펴보면 다음과 같음
 - (정부 운영) 상황대처 능력이 약하며 공항의 전문경영이 부족하고 정부조직, 임금, 정원 등이 법령에 의해 제한을 받고 서비스가 부족함(국토해양부, 2008)
 - (공기업 운영) 정부와 마찬가지로 상황대처 능력 측면에서 약한 편이며, 사기업보다는 관료적이고 타성적인 면이 존재함
 - (민간 운영) 공익보다는 수익적인 면에 치중하기가 쉬움
- 공항의 운영주체에 따른 유형별 특성과 장단점을 요약하면 <표 2-5>와 같음
 - 그러나 정부 운영 중에서도 국가 독점운영방식과 국가-지방자치단체 공동 운영방식, 지방자치단체 독점운영방식의 장단점에 대해서는 선행연구가 부재한 상황임
- 그러나 이와 같은 공항운영의 민영화와 관련된 해외의 선행연구만으로는 지방자치단체가 공항의 운영에 참여하는 것이 적절한지에 대한 논의를 도출하는데 한계가 있음
 - 이는 공항을 국가가 소유·운영하는 국내의 공항운영구조로 인한 독특한 특성 때문이며, 국가-지방자치단체 간의 분권이 상당 수준 발전된 유럽 및 북미 국가들의 예를 국내에 그대로 적용하는데 한계가 있기 때문임
- 따라서 제2절에서는 공항운영 효율화 방안에 대한 국내의 선행연구를 별도로 분석하도록 하겠음

<표 2-5> 공항운영 유형별 특성 및 장단점

구 분	정부에 의한 운영 (국가 및 지방자치단체)	공기업에 의한 운영	민간에 의한 운영
특 성	<ul style="list-style-type: none"> · 공항 운영은 국가나 중앙 정부, 주정부, 시에서 함 · 공항건설과 공항운영·관리는 중·장기적으로 대규모 자본의 투자가 필요하므로 공항의 기능 및 역할부문에서 공익을 강조 	<ul style="list-style-type: none"> · 공항운영에 있어서는 획일적인 공항운영보다는 기업마인드를 기초로 효과적이고 능률적으로 공항을 운영 · 국가 또는 지방 공공단체에서 분리된 독립단체에 게 공항을 운영·관리시키고 공공수요에 대한 욕구를 충족 	<ul style="list-style-type: none"> · 사기업의 주식회사 운영 체제를 도입하여 공항을 운영·관리
장 점	<ul style="list-style-type: none"> · 국가의 인프라스트럭처로서 대국민 공익성을 확보 · 공항과 관련한 세제와 제세공과금에 대한 혜택 · 정부가 주도하여 공항 운영을 위한 자금조달과 투자용이 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가의 인프라스트럭처로서 대국민 공공성, 공익성 효과 달성 · 공항 관련 전문경영진 및 기술진에 의한 공항운영 및 관리용이 · 공항을 이용하는 여객들에게 서비스 질에 대한 고품격과 다양화 추구 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 민간투자를 통하여 정부 재정에 대한 부담을 경감시킬 수 있음 · 공항운영·관리에 대한 전문경영화 추구 가능 · 투자하고자하는 사업에 주식발행을 통하여 민간자본 동원 유리 · 공항의 소유와 경영의 분리로 인해 경영능률을 확보 용이
단 점	<ul style="list-style-type: none"> · 공항관련 사업의 계획에 대한 지속성과 일관성 있는 업무추진이 곤란하며 급변하는 상황에 능동적으로 대비하는 능력 부족 · 정부 공무원들에 의한 공항 운영이기 때문에 공항관련 전문경영, 기술력을 가진 공항운영, 관리가 부족 · 정부조직, 임금, 정원 등에 있어 관계법령에 의한 제한 · 정부의 경직된 관료적 성향으로 인해 높은 질의 대여객 서비스가 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> · 능동적이고 적극적인 사기업보다는 관료적이고 타성적인 조직화가 우려 · 정부의 법령과 제한된 예산 범위 내에서 공항을 경영하므로 상황변화에 대한 능동적이고 신속한 대응이 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> · 공항운영수익을 지나치게 증가시키려 할 때나 공항이 적자로 운영 시 공항서비스가 질적으로 저하될 가능성 존재 · 공항에서의 공익보다는 수익성 위주의 운영으로 공공성을 보장하기는 힘들 · 수익성이 낮은 부문에 대한 낮은 투자로 인해 공항의 균형적인 발전을 저해할 우려 · 대규모 공항에 투입되는 사업비를 조달하기 힘들며 투자수익이 불확실

자료: 국토해양부(2008) 참조

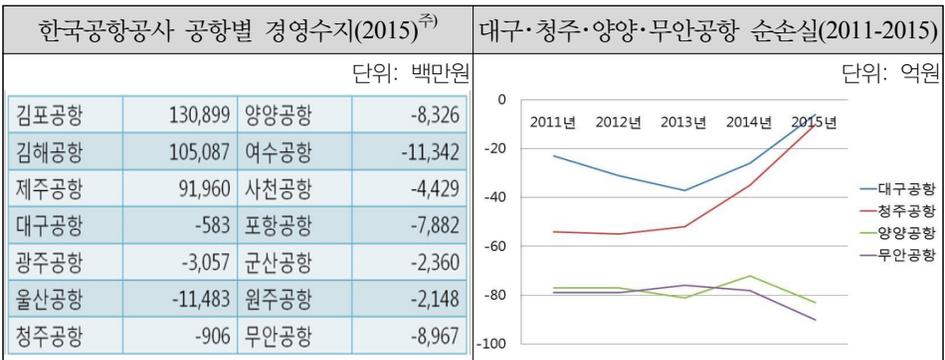
제2절 국내 선행연구 분석 및 한계

1. 공항운영 효율화 방안에 관한 선행연구

1) 공항운영의 3가지 문제점

- 공항운영의 효율화 방안에 대한 국내의 선행연구는 크게 다음과 같은 3가지 문제점을 극복하기 위한 방안을 모색하고 있음
 - ① 지방공항 운영상의 적자 문제, ② 공항운영 시 소음피해 등 민원문제, ③ 지방자치단체 도시계획과 공항 건설계획의 부조화 문제 등으로 요약됨
- (지방공항 운영 상 적자문제) 김포, 김해, 제주, 대구공항을 제외한 10개 공항이 개항 이래 지속적으로 적자 운영 중에 있다는 점은 국내의 연구에서 공통적으로 지적되는 사안임

<그림 2-3> 공항운영 적자에 관한 현황



주: 한국공항공사가 밝힌 2015년 공항별 경영수지. 공사가 운영하는 14개 지방공항 중 11개가 적자를 기록하였으며, 11개 지방공항의 적자를 모두 합하면 617억원에 이르고 있음

출처: 오마이뉴스(2016) '적자 허덕이는 지방공항, 부담은 국민이 진다' 참조

- 2016년 기준 대표적인 지방공항 적자 규모는 무안공항 124억 원, 여수공항 122억 원, 양양공항 96억 원에 달함(이투데이, 2018)

- 이러한 적자의 가장 큰 원인으로 대체로 고속철도의 개통이나 국제 이슈에 따른 저가항공사(LCC)의 운항횟수 감소 등에 기인하는 것으로 봄(중앙일보, 2016)
- 그러나 이러한 심각한 운영적자에도 불구하고 지방자치단체가 공항을 무리하게 유치 및 유지하려 하거나, 관련 SOC에 중복투자가 일어나는 현상이 일어남
 - 이는 시설의 건설 및 운영을 중앙정부가 담당하기 때문인데, SOC 투자는 적재·적소·적시에 이루어지지 않으면 향후 상당한 사회적 비용을 초래하고 막대한 세금낭비가 발생할 수 있다는 점에서 개선이 필요하다는 논의가 제기됨(중앙일보, 2016)
 - 다시 말해, 지방자치단체의 공항운영에 관한 권한과 책임이 보장되지 않으므로써 보다 심화되는 추가적인 문제점이라고 볼 수 있음
- (공항운영 시 소음피해 민원문제) 공항 운영 시 이착륙 소음으로 인해 인근 지역 주민들이 피해를 받아 사회적 갈등으로 치닫는 사례가 많이 존재하나, 이러한 민원 처리에 있어서 운영에 대한 참여권한이 없는 지방자치단체로 민원이 제기되는 경우가 많음
 - 항공기 소음은 비행 시 엔진작동 및 항공기 동체와 공기의 충돌·마찰에 의한 소음이 주를 이루며, 일반적으로 고주파음이 많이 포함되어 있고 음향출력이 크고 지향성이 매우 강하며, 운항경로에 따라 영향지역이 광범위하게 분포되어 소음저감대책 수립이 쉽지 않음(이호락, 2009)
 - 우리나라는 1987년 처음으로 심야시간(23:00~06:00)에 대한 운항규제를 시작하였으며, 1988년 고소음 항공기에 대한 운항규제(B707, DC-8), 1991년에는 항공법에 소음피해방지대책 수립에 대한 법적근거를 마련, 2010년에는 「공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률」 제정 및 ‘제1차 공항소음방지 및 주민지원 중기계획(’11~’15)’을 수립하는 등 소음피해대책을 지속적으로 추진해왔음(이호락, 2009; 국토교통부, 2017b)

- * 현재 항공기 소음피해(예상)지역 지정고시(항공법 제107조 제2항), 방음창 설치 등 소음대책사업(항공법시행규칙 제271조), 소음피해(예상)지역 내 시설물의 설치 및 용도제한(항공법 제107조 제2항) 등에 따라 소음피해 확산을 방지하고자 시행 중에 있음
- 공항소음대책사업은 크게 ‘소음대책 및 주민지원사업’과 ‘공항소음발생원 저감대책’으로 나뉘며, 소음영향도가 75웨클 이상인 6개 민간공항에 대하여 국토교통부장관(지방항공청장)이 소음대책지역으로 지정·고시하여 공항주변 항공기 소음영향지역 주민들의 생활환경을 개선하고자 함(국토교통부, 2017b)
- * 소음영향도(WECNPL): 국제민간항공기구에서 항공기 소음 평가단위로 권장하는 단위
- * 6개 공항은 김포, 김해, 제주, 울산, 여수, 인천이 해당함

<표 2-6> 소음대책 대상지역(2018)

공항		고시현황 (75WECPNL) (면적: km ²)	지정 고시일	소음대책지역 및 인근지역(70WECPNL) 현황	
김 포	제1종구역	0.9	2017. 07.01.	서울	· 양천구(신월1,2,3,4,5,6,7동, 신정1,3,4,7동), 강서구(공항동, 발산1동, 방화2동, 화곡1동), 구로구(가리봉동, 개봉1,2동, 고척1,2동, 구로1,2,3,4동), 금천구(가산동, 독산동) 일부지역
	제2종구역	1.4			경기
	제3종구역	23.4		인천	
	소계	25.7			

5) 추가고시: 0.47km², 2014.02.07.

공항		고시현황 (75WECPNL) (면적: km ²)	지정 고시일	소음대책지역 및 인근지역(70WECPNL) 현황	
김해	제1종구역	1.2	2004. 10.25. ⁵⁾	부산	· 강서구(대저1,2동, 강동동, 식만동) 일부지역
	제2종구역	0.6			
	제3종구역	14.67		김해	· 어방동, 불암동 일부지역
	소계	16.47			
제주	제1종구역	0.85	2018. 05.29.	제주	· 도두일동, 도두이동, 이호일동, 이호이동, 내도동, 도평동, 삼도이동, 외도일동, 용담일동, 용담이동, 용담삼동, 애월읍 일부지역
	제2종구역	0.84			
	제3종구역	13.75			
	소계	15.44			
울산	제1종구역	0.02	2006. 12.05.	중구	· 병영1,2동 일부지역
	제2종구역	0.17			
	제3종구역	1.66		북구	· 송정동, 농소1,3동, 효문동 일부지역
	소계	1.85			
여수	제1종구역	0.01	2006. 12.05.	여수	· 울촌면, 소라면 일부지역
	제2종구역	0.14			
	제3종구역	1.38			
	소계	1.53			
인천	제1종구역	5.943	2016. 01.06.	옹진	· 북도면 장봉리, 모도리
	제2종구역	4.002			
	제3종구역	24.187		중구	· 운서동, 덕교동, 남북동
	소계	34.132			

출처: 공항소음포털 참조. <https://www.airportnoise.kr/noise/subIndex/725>

- 소음대책사업에 대한 업무는 크게 국토교통부, 지방항공청, 공항공사, 지방자치단체가 나누어 수행하고 있으며, 기관별 업무 구분은 다음과 같음(국토교통부, 2017b)

* 국토교통부: 소음대책사업에 대한 법령 제·개정, 소음대책 기준수립 업무를 담당함

- * 지방항공청: 소음대책지역의 지정·고시, 연차별 소음대책 및 주민지원사업 계획의 승인, 소음부담금의 부과·징수, 저소음운항절차 수립 및 고시, 소음영향도 조사를 담당함
 - * 공항공사: 연차별 소음대책사업 계획의 수립·시행, 연차별 주민지원사업 계획의 수립·시행, 소음대책위원회 구성·운영, 자동소음측정망 설치·운영, 저소음운항절차에 따른 지점별 소음기준 위반항공기 감시 및 통보를 담당함
 - * 지방자치단체: 소음대책지역의 시설물 설치 제한 및 용도제한, 주민지원사업의 시행을 담당함
- 그러나 공항 소음대책사업이 시행된 지 상당한 시간이 지났음에도 불구하고, 주민들의 집단민원이 증가하고 소송이 지속적으로 제기되는 등 문제 해결이 요원함(이호락, 2009)

<표 2-7> 소음대책사업 기관별 업무 구분

구분	주요업무
국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> · 소음대책사업에 대한 법령 제·개정 · 소음대책 기준수립 업무
지방항공청	<ul style="list-style-type: none"> · 소음대책지역의 지정·고시 · 연차별 소음대책 및 주민지원사업 계획의 승인 · 소음부담금의 부과·징수 · 저소음운항절차 수립 및 고시 · 소음영향도 조사
공항공사	<ul style="list-style-type: none"> · 연차별 소음대책사업 계획의 수립·시행 · 연차별 주민지원사업 계획의 수립·시행 · 소음대책위원회 구성·운영 · 자동소음측정망 설치·운영 · 저소음운항절차에 따른 지점별 소음기준 위반항공기 감시 및 통보
지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> · 소음대책지역의 시설물 설치 제한 및 용도제한 · 주민지원사업의 시행

출처: 국토교통부(2017b). 항공정책 업무편람, p. 484 참조

- 지역민들의 이러한 요구에 지방자치단체는 대응을 해야 하나, 권한 부재로 어떠한 역할이나 관여를 할 수 없는 상황이어서 갈등관리에 어려움이 있음

- (김해공항 사례) 김해공항의 경우, 항공 교통량 증가로 인해 안전한 비행을 하기 위하여 항공기 간 거리를 넓히는 공간 분리를 시행한 결과, 김해시 내 외동 측면으로 운항하던 기존 항로가 울하신도시(장유) 쪽으로 조기선회 하도록 변경되면서 주민 간 갈등이 나타난 사례가 있음(김해뉴스, 2017). 이에 울하신도시(장유) 지역 주민들은 항공기 소음피해에 대해 항의하였고 공군 측은 항공기 조기선회 경로를 조정하겠다고 밝혔으나 지금까지 피해를 보아왔던 내외동·추촌면 지역 주민들의 소음피해가 늘어나 양측이 민원을 제기하는 상황이 초래됨(김해뉴스, 2017). 이처럼 소음피해와 관련한 주민 간 갈등과 반목이 극심해지는 데 반해 지방자치단체의 권한과 역할이 제한적이기 때문에 실질적인 해결책을 제시하기 어려워 지역사회 공동체의 훼손과 사회적 비용의 증가가 나타남
 - 언급한 공항 소음피해 외에도 개발기대에 따른 지역주민 간 갈등, 공항개발로 인한 환경오염 우려와 같은 환경권 침해 등 다양한 측면에서 갈등 촉발의 소지가 있음
 - 그러나 공항 운영주체는 이러한 주민 민원에 공공성 측면에서 시의적절하고 종합적인 대응을 하기 어려운 측면이 있음
 - 이러한 민-민, 민-관 갈등관리는 해당 지역의 맥락과 실정을 잘 알고 그 지역 갈등관리에 대한 전문성을 가질 수 있는 전담 공무원(팀)을 통해 지자체 차원에서 종합적인 갈등관리를 시행하는 것이 적절할 수 있음
- (지방자치단체 도시계획과 공항건설계획의 부조화 문제) 앞서 언급한 문제점들과 관련하여 신규공항 건설계획과 지방자치단체의 도시계획 간의 연계를 통해 종합적이고 효율적인 인프라 구축이 이루어져야 하나, 현재 공항에 대한 개발에 대한 사항은 모두 중앙정부 주도적으로 결정되고 있음
- 현재 공항에 대한 개발은 국토교통부에서 결정하나, 지방자치단체도 그 지역의 수요에 대응하기 위한 자체적인 도시계획을 지자체 내 도시개발부 등 부서를 통해 결정하기 때문에 업무 간 이격이 있을 수 있음
 - 따라서 이를 일정부분 일치 및 협력을 위한 장이나 절차 등이 필요하며, 관련한 대표적인 사례를 살펴보면 다음과 같음

<표 2-8> 롯데월드타워(당시 제2롯데월드빌딩) 건설 사례

민간기업 롯데가 초고층빌딩을 건설하고자 하였으나 부지가 공항활주로 진행방향에 있어 공군 및 국방부의 반대에 의해 좌초되다가 활주로 조정 및 건축허가를 받아 허가되었음 (비행 안전상 이유로 건설계획이 불허되었음)

본격적으로 건축을 추진한 1994년, 제2롯데월드 건축 계획을 놓고 공군과 대립하였는데 롯데가 새로운 제2롯데월드 건설을 추진하면서 선정된 부지가 서울공항(성남비행장) 활주로 진행방향과 마주보고 있는 지역이었음. 서울공항은 민간항공기가 사용할 수 없으며, 수도권 공군 전력의 핵심으로 유사시 즉시 대응과 대북정보 수집 업무를 하며, 대통령 전용기 및 국민방문 시 사용되는 비행장임

따라서 해당 지역에 초고층 빌딩을 건설할 시 활주로 주변 상공의 절반은 안전 상 사용이 불가하였으며, 중요 안보시설인 서울공항이 건물 내 전망대에서 보이는데 등 안보상 문제 역시 예측되므로 공군과 국방부의 강력한 반대를 받음. 2002년 디자인 변경 등 재추진이 이루어졌고, 2007년 노무현 정부에 와 제2롯데월드 건설 사업이 다시 추진되었으나, 당시 서울시 이OO 시장의 찬성 입장에도 불구하고 반대여론에 따라 진행되지 못함 반면 2009년 서울시 이OO 시장은 ‘비즈니스 프렌들리’ 정책을 표방하면서 555m를 조건으로 허가하였고, 대신 활주로 각도를 변경하되 그 공사비용을 롯데그룹이 부담하도록 함

이러한 과정에서 롯데의 방안과 공군의 방안이 각각 1천억, 3천억으로 큰 차이가 있었고 허가 과정에서 반대하던 공군참모총장이 경질되는 등 큰 갈등과 사회적 비용이 소모되어 문제가 됨

출처: 웹자료 참조 (<http://bitly.kr/gSAU>)

<표 2-9> 인천국제공항 건설 사례

인천국제공항의 설립과 연계된 연결교통망의 건설과정에서 지역민의 편익이 제대로 반영되지 않아 여러 차례 비판의 대상이 됨

2004년 개통된 인천공항 고속도로는 공항 전용도로로 설계되어 서울방향으로의 진입로가 없는 기형적 구조를 가졌으며, 이로 인해 운전자들이 통행료를 반복해서 내고 U턴하거나 역주행하는 일이 많아 민원의 대상이 되어 추가적인 행정비용이 발생함(경향신문, 2005) 즉, 운전자는 인천공항을 출발하여 영종대교를 건넌 다음에는 복인천이나 외곽순환고속도로 등으로 빠져나갈 수만 있을 뿐 중간에서 서울 방면으로 진입할 수 없었으며, 서울에서 출발하면 영종대교 이전까지만 진입이 가능하고 진출은 차단되어 있었음(중앙일보, 2008). 이러한 설계는 공항이나 영종도 방문 목적 이외의 차량이 많이 이용하면 교통혼잡으로 공항접근로 기능이 떨어질 수 있다는 판단이었으나, 결과적으로는 인천시민의 편익이 전혀 고려되지 않아 거센 비판을 받게 됨

비판이 거세지자 2008년 국토해양부는 그 당시 개발 중이었던 청라지구의 교통 대책 중 하나로 청라지구에서 인천공항고속도로를 통해 서울까지 갈 수 있도록 톨게이트를 신설하겠다고 밝힘(중앙일보, 2008)



출처: 중앙일보(2008), '인천공항도로 서울 방향 진입로 두 곳 만든다' 참조

그러나 이후에도 인천시민은 오히려 서울시민보다 인천공항 진입에 시간이 더 소요되거나 하는 등의 사례를 경험하였으며, 지속적인 논란에 따라 인천시와 시민들은 공항운영에 대한 지방자치단체 참여 방안의 필요성을 적극적으로 제기하고 있음(인천광역시 공무원 인터뷰, 2018)

반면 이를 두고 국토교통부와 인천공항공사는 이와 같은 인천시의 시도에 대해 공항운영에 지방자치단체가 개입하는 것은 적절하지 않으므로, 정부 지분이 100%인 공항의 지분 일부를 인천시에 넘기는 것에 반대 입장을 유지하고 있음(연합뉴스, 2017)

출처: 인천·제주·부산 공무원 간담회 결과(2018.04.) 및 본문 내 인용 자료 참조

- 이렇게 공항은 국가의 관문임과 동시에 해당 지방자치단체의 관문으로, 해당 지방자치단체의 관광·산업과 도로·교통·도시정책 등에 직접적인 영향을 미치고 있음
 - 따라서 공항을 둘러싼 중앙-지방간의 협력이 필수적이며, 이를 통해 지역과 공항이 상생할 수 있는 방안을 찾을 필요가 있음

2) 공항운영의 문제점 개선방안에 관한 논의

- 앞서 살펴본 바와 같은 국내 공항운영의 문제점을 개선하기 위한 방안으로 선행연구는 크게 다음과 같은 3가지 측면에서 살펴볼 수 있음
 - 첫째, 공항운영 효율화를 위한 인프라 개선 측면의 연구
 - 둘째, 공항운영 효율화를 위한 운영주체 민영화 측면의 연구
 - 셋째, 지방공항 활성화 측면에서 지방자치단체 참여 측면의 연구

- (공항운영 효율화를 위한 인프라 개선) 운영주체 측면이 아닌 운영상의 효율성 측면을 대상으로 하는 연구들은 일반적으로 비용, 편의시설, 입지, 활주로 수, 터미널 면적 등과 같은 인프라 관련 변수를 활용하여 공항의 효율성 및 성과를 측정하고 개선방안을 제시하는 연구들임(김용정 외, 2013; 안우철·정태원, 2011; 하봉찬·문상영, 2015; 홍석진·문형진, 2005)
 - 이 때 주요 관심은 공항의 비용구조, 노동생산성, 수익성 등의 측면이며 주로 DEA(Data Envelopment Analysis) 분석이나 TOPSIS 방법 등을 시행함
 - 이러한 연구들은 공항 운영을 대상으로 하는 선행연구 중 상당수를 차지하고 있으나, 효율성 개선방향을 내·외부적인 인프라 개선 측면에서 찾는다는 점에서, 운영주체 측면을 논의하는 본 연구와는 큰 관련을 갖지 않음
- (공항운영 효율화를 위한 운영주체 민영화) 경영 효율성을 개선방안을 논의하면서, 운영주체 민영화에 대해 초점을 둔 연구들임(최경규, 2009; 김용복, 2011; 김종석, 2002)
 - 주로 인천국제공항의 민영화 필요성에 관하여 논의하거나, 반대로 민영화 반대 이유에 대해 초점을 두고 연구되며, 사례분석을 통해 이루어지는 경우가 많음
 - * 우리나라의 경우, 인천공항에 대하여 2008년 공기업 선진화 방안에 따른 민영화 시도가 있었으나 외국자본의 잠식을 우려한 국민적 반대로 좌초되었음
 - * 이후 2011년 국민주 매각 방식의 민영화가 새롭게 제안되었으나 2012년 여야의원의 반대로 법안소위에 상정되지 못하여 무산된 바 있음
 - 최경규(2009)는 중국공항들의 성장전략과 민영화를 분석하여 인천국제공항에 대한 시사점을 도출하는 연구에서, 민영화 관련 선행연구를 통해 공기업의 경우 주인-대리인 문제가 보다 복잡하게 나타난다는 점을 지적하면서 효율성이 저하될 수 있다는 점을 밝힘. 이때 형식상의 소유자는 정부이나 납세자-정치권력-행정부-공기업에 이르기까지 주인-대리인 관계가 다단계로 발생하며, 공기업은 대부분 독점적 상황에서 경쟁이 없거나 미흡한 여건 하

에 독점적 이윤을 향유하게 되므로 효율성이 저하될 수밖에 없다고 보고 있음(Berglof & Roland, 1998; Kornai, 2000; 최경규, 2009 재인용). 또한 민영화를 통해 공기업 능률 및 효율 증진이 일어났다는 다수의 실증분석을 제시하여 민영화로의 소유구조 변화가 생산성 증가 및 비용 감소에 긍정적인 영향을 가져오며, 나아가 민영화 정도가 높을수록 더 높은 생산성 증가를 가져온다고 보았음(Boardman & Vining, 1989; Vining & Boardman, 1992; Ehrlich et. al, 1994; 이순호, 2008; 최경규, 2009 재인용)

- 그러나 이러한 민영화가 실제로 공항운영 효율성 개선에 효과적인가에 대한 의문 역시 존재함. 김용복(2011)은 인천공항 민영화의 문제점과 국민주매각 방식의 허구성 연구에서, 민영화 추진 논리로 대표되는 ‘효율성 향상’, ‘경쟁력 강화’, ‘재정자립’, ‘재원조달’ 등에 대해 반드시 민간의 경영기법이 효율성이 커진다는 보장은 없으며 인천공항 자체도 이미 효율성이 높은 편이라고 반박하였음. 또한 효율성의 내용 측면에서도, 효율성 자체는 올라가더라도 서비스의 질 하락이 일어날 수 있다는 점을 지적하면서 선부른 민영화를 경계해야 함을 드러냈음(김용복, 2011). 경쟁력 강화의 측면도 인천공항은 이미 벤치마킹 대상이 되고 있으며, 재정자립 및 재원조달의 경우도 개항 3년만인 2004년 이후 당기순익 흑자를 기록하고 있어 반대 논의를 전개함(김용복, 2011)

* 그러나 인천공항의 경우와 본 연구에서 논의하는 전국 14개 공항의 상황이 다르기 때문에 이 논리를 모두 적용하기는 곤란함

- 지금까지 살펴본 바와 같이, 지방공항 적자 문제와 더불어 공항운영 효율화 등 관련된 논의들이 한계에 부딪힘. 즉, 그 한계를 모색하는 과정에서 정부 내에서 다각화하는 방법이 없을지에 대한 탐색적 차원으로 지방자치단체의 참여 논의가 나타남

- (공항운영에 지방자치단체 참여) 지방자치단체의 공항 참여에 관한 연구는 그 자체가 주요 주제라기보다는 각 연구에서 공항 개선방안의 일환으로 가능성을 알아보는 탐색적 수준에서 나타나고 있음(김종석, 2002)

- 지방공항의 소유와 운영에 관해 경제학적으로 분석 및 논의한 김종석(2002)의 연구는 민영화에 대한 시장실패와 정부실패의 가능성 각각을 살펴보면서, 민영화와 관련한 지방정부의 역할로 특히 ‘규제와 투자’에 관한 사항을 강조하였음. 중앙정부는 복잡 다원화되어가는 현대 사회에서 완벽한 해결사 역할을 기대하기 점점 힘들어지고 있으며, 저성장 시대에는 특히 비효율성 및 각종 재원낭비, 도덕적 해이의 조장 등이 큰 실패요인으로 두드러질 수 있으므로 지방정부에 대한 역할분담이 필요로 됨(김종석, 2002)

* 예를 들어 소음이나 공해 등과 같은 외부효과가 발생하는 경우 시장논리에 의해 문제가 해결될 수 없으므로 지방정부가 세금이나 그와 유사한 정책을 통해 해당 공항에 대한 규제를 가해야 한다고 봄(김종석, 2002)

2. 선행연구의 한계와 지방자치단체 참여에 대한 실무적 논의

- 선행연구는 대체로 현행법을 기본으로 공항운영의 문제점을 극복하는 대안을 제시하고 있기 때문에 지방자치단체의 공항운영 참여에 대해서는 소극적임. 국가소유·국가운영의 기본을 유지함
- 그러나 다음과 같이 실무적 차원에서 지방자치단체의 참여에 관한 논의는 계속되고 있음
 - 첫째, 청주국제공항 운영권 지분참여 타당성을 조사한 지방공기업평가원(2012)은 지방자치단체의 공항운영사업 참여에 대하여 다음과 같이 현물출자 형태의 간접적 경영권을 통한 가능성이 법적으로 인정되어 있으며, 단지 현재 실무적 차원에서 이를 허용하지 않았을 뿐임을 명시함(관계 전문가 인터뷰, 2018.06.)
 - 이처럼 간접적 경영권을 통한 참여만을 인정한 배경에는 다음과 같이 국가-지방자치단체 간의 관계 측면에서는 ① 전국적 통일성 확보, ② Air side 운영의 전문성 확보, ③ 재정적 안정성 확보 등에 대해 국가주도의 운영방식이 더 유리하다는 사회적 공감대가 있음(제4장 및 관계공무원 간담회 결과)

<표 2-10> 지방공기업평가원(2012)에서의 지방자치단체 공항운영 참여 관련 논의

- 「항공법」상 공항개발사업의 시행주체가 국토해양부장관 또는 국가 공기업이므로 일반적으로는 공항운영사업이 지방자치단체의 사무로 보지 않았지만, 항공법에서 국토해양부 장관의 허가를 받으면 지방자치단체는 물론 민간부문도 공항개발사업의 시행은 가능함
 - 다만 대규모 자본이 소요되는 공항개발사업의 특성상 지방자치단체가 단독으로 이를 수행하는 것은 현실적으로 불가능하며, 항공법 체계상 공항개발사업으로 건설된 공항시설이 국가에 귀속되는 것으로 전제되어 있으므로 지방자치단체가 이를 시행할 유인도 거의 없었다고 볼 수 있음
- 그런데 민간부문과 달리 지방자치단체는 실제로 공항운영사업을 전담하는 국가 공기업인 한국공항공사 또는 인천국제공항공사에 현물출자 형태로 간접경영이 가능하였다는 점에서 민간부문과 차별성이 있음
 - 「한국공항공사법」 제4조 제2항에 따라 지방자치단체는 지방재정법에도 불구하고 공사의 사업에 필요한 동산(動産) 또는 부동산을 공사에 현물(現物)로 출자(出資)할 수 있으며, 제3항에 따라 대통령령으로 정하는 바에 따라 「항공법」 제105조의2에 따른 공항시설관리권을 공사에 출자할 수 있음
 - 또한 「인천국제공항공사법」 제4조 제2항에 따라 지방자치단체는 공사의 사업에 필요한 동산 또는 부동산을 공사에 현물로 출자할 수 있음
 - 「한국공항공사법」 또는 「인천국제공항공사법」 규정에도 불구하고 실제 양 공사의 주주는 10% 국가인데, 지방자치단체의 재정부담은 물론 현물 출자 참여시 소수 주주의 지위를 가지므로 지방자치단체와 이해관계가 있는 인접 공항의 운영에 직접적 영향력을 행사하는 데에는 한계가 있다는 점이 작용하였을 것으로 판단됨
 - 이와 같이 현실적으로는 출자사례가 없지만, 지방자치단체가 공항운영을 담당하는 국가 공기업에 출자할 수 있는 기회가 이미 열려있었다는 점을 토대로 판단할 때 공항운영사업은 지방자치단체의 참여는 당위성을 가짐

출처: 지방공기업평가원(2012), pp.35-36 참조

- 둘째, 한국교통연구원(2005)은 공항운영을 직접적으로 논하고 있지는 않으나, 공항을 포함한 교통부문의 중앙정부와 지방자치단체 간 기능배분 기본 원칙을 다음과 같이 크게 3가지 방향으로 제시하고 있으며, 이에 따라 지방자치단체의 참여가 왜 필요한지에 대해 다음과 같이 정리할 수 있음(한국교통연구원, 2005)

<표 2-11> 교통부문의 중앙-지방 간 기능배분 기본원칙

<p>① 경제 및 사회적인 파급효과가 전국적으로 영향을 미치는 사업은 중앙정부의 직접 책임 하에 국가재원으로 관리한다.</p> <p>② 편익이 해당 지역에 한정되는 부분이 클 경우, 업무 기능은 지방정부의 자체 책임 하에 자체재원으로 조달한다.</p> <p>③ 여러 지방정부에 동시에 영향을 미치는 사업은 지역실정에 밝은 지방정부가 담당하고, 소요 비용은 국가와 지방정부가 공동으로 담당한다.</p>

출처: 한국교통연구원(2005). 참조

- (지역에 맞는 교통서비스 제공) 보다 나은 공공서비스 제공의 측면에서 해당 지역의 특성에 맞는 교통정책을 추진하는 것이 필수적임. 각 지역별로 규모 및 여건에 따라 다양한 정책 환경이 존재할 수 있음. 따라서 중앙정부 보다는 지방정부가 더 이러한 지역실정에 밝으며, 지역민의 수요를 보다 잘 반영할 수 있음(한국교통연구원, 2005). 중앙정부가 주도하는 역할과 기능을 완화함으로써 지방자치단체가 자율적으로 정책 수립 및 집행기능을 강화할 필요가 있음(한국교통연구원, 2005)
- (국가-지방의 투자재원 책임성 확보) 국가와 지방교통시설에 대한 시설구분을 명확히 함으로써 교통에 대한 투자재원의 책임 확보를 용이하게 해야 함(한국교통연구원, 2005). 현재까지는 중앙정부가 이를 주도적으로 관리하고 있기 때문에, 사업을 유치하고자 하는 지자체의 SOC 중복투자로 인한 문제점이 발생함(중앙일보, 2016). 그러나 공항과 같은 교통시설은 해당 지역에 직접적인 영향을 미치는 SOC라는 점에서, 이에 관한 운영과 재원에 대한 지방의 책임과 기능을 강화할 필요가 있음

- (국가-지방이 공항운영의 책임과 권한을 공유하여 지역민의 수요를 반영) 지방공항의 활성화를 위해서도 지방자치단체 운영의 참여 방안 검토가 필요로 됨(교통개발연구원, 2003). 실질적으로 지역공항은 대부분 만성적인 적자로 운영되고 있으나 지역의 항공서비스 제공 차원에서 운영되고 있음. 따라서 이에 대한 부담을 국가 일방에 맡기기 보다는 책임과 권한을 지방자치단체가 나누어 지역주민의 수요를 보다 적극 반영하여 참여토록 할 필요가 있음. 특히 항공과 고속철도 등 교통 SOC는 경쟁적이면서 보완관계에 있으므로, 이러한 연계 방안과 관련하여서도 지역 교통시설 현황을 반영한 종합적인 지역교통계획을 세우는 데 지방자치단체의 참여가 기여할 수 있음
- 셋째, 국가의 공항운영에 대한 지방참여 유도는 본질적으로 국가주도의 운영방식을 유지하는 전제로 이루어짐
- 국토교통부는 지방공항 활성화에 대한 방안을 다각도로 검토하고 있으나, 지금까지 지방공항 적자 폭을 줄이기 위한 대책들이 실질적인 효과를 거두지 못했다고 판단하고 있음(이투데이, 2018)
 - * (2002년) 건설교통부는 지방공항 활성화 방안으로 ① 국내선 수요 감소에 대응하여 국제선 운항을 확대하고자 일본, 중국, 동남아 등 중단거리 국제 노선 유치노력을 강화하고, ② 개항장으로 미지정된 공항에 대한 조속한 개항장 지정⁶⁾을 추진하며, ③ 지방공항의 항공수요 유지 및 창출을 위해 지자체별 특성에 맞는 문화관광상품 개발 및 홍보 강화, ④ 수요가 부족한 지방공항에 신규 항공사 유치를 위하여 공항시설사용료 감면 검토 및 지방자치단체의 항공사에 대한 재정지원방안 강구 등을 발표함(국토교통부 보도자료, 2002)
 - * (2009년) 한국교통연구원 주관·국토해양부 후원으로 ‘지방공항 선진화 대상공항 선정기준 및 성공전략’ 공청회를 개최하였으며, 공항 선진화 방안으로 공항운영에 대한 민간참여 시 시스템의 성공적인 정착을 위해 ① 항공사 취항확대 지원, ② 항공시설 확충을 위한 계획수립 및 지원, ③ 운영

6) 개항장 지정효과: 불개항장 출입허가(세관장) 생략, 항공기 입출항허가 수수료 면제

권 매각 대상 공항 선정 후 이해당사자의 충분한 의견수렴 등과 같은 제안 의견들을 수렴함(국토교통부 보도자료, 2009)

- * (2015년) 지방공항 활성화 방안에서 국제선 신규취항 노선에 3년간 공항 시설사용료 100% 면제 등을 발표하였으며, 지방공항 취항 항공사에 대한 국제선 운수권 우대, 항공회담을 통한 중단거리 노선 확충, 신규취항 및 증편운항 시 공항시설사용료 감면, 이용객 편의를 위한 주차료 감면 등을 추진한 바 있음(국토교통부 보도자료, 2015)
- * 이러한 종합적인 고려 외에도 그동안의 지원 중심 대안에서 벗어나 지방 공항을 중심으로 한 산업단지나 관광단지 등을 개발하고 관련 어메니티를 증설하는 등의 노력을 꾀하고 있음(국토교통부 보도자료, 2015)

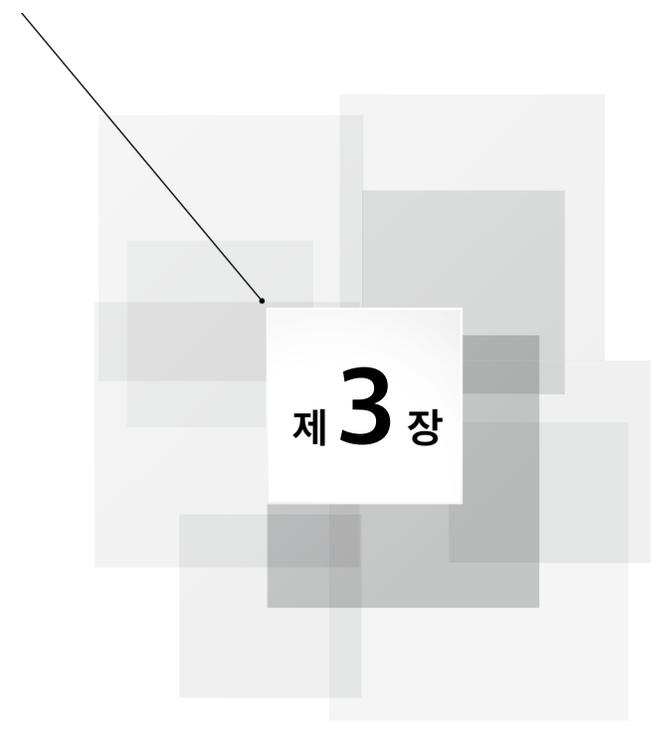
<표 2-12> 국토교통부의 지방공항 활성화 방안 주요내용(2015)

구분	세부내용
지방공항 공항시설사용료 감면혜택 확대	· 제선 노선신설·신규취항 시 공항시설사용료를 2016년부터는 3년간 100% 면제하며, 국제선 노선의 증편 운항 시 감면혜택도 10-50%까지 확대
지방공항 운항항공사에 대한 지상조업 서비스 제공	· 1-2개 시범대상공항 선정, 한국공항공사의 지상조업 서비스 지원 · 항공기 출발·도착 시 승객 승하기, 수하물 하역, 급유 등의 지상조업 서비스 지원을 통해 보다 안정적이고 고품질 서비스를 제공
항공-관광연계 사이버 포털 구축 등 추진	· 통합 사이버 포털에서는 모든 국적 항공사의 실시간 항공권과 할인·특가 항공권의 예매·발권 서비스를 비롯하여 Door-to-Door 경로검색 서비스, 항공권과 연계한 특화여행 상품, 지역관광정보 등을 통합 제공
환승 관광 무비자 입국제도 적용대상 확대	· 지방공항 활성화를 위해 일본단체비자 소지 중국 관광객에 대해 15일 이내 환승 항공권을 가진 경우 비자 없이 국내 입국이 허용되며, 환승 관광객의 지방체류 확대를 위한 항공-관광 연계프로그램 개발

출처: 국토교통부 기지단 공식 블로그 참조(<http://korealand.tistory.com/5423>)

- 정부주도의 공항운영을 바탕으로 지방자치단체의 공조를 요구하는 이와 같은 정책적 시도는 결국 지방공항의 활성화가 지역사정에 밝은 지방자치단체와의 긴밀한 공조가 없이는 이루어지기 힘든 목표라는 점을 확인해 주고 있음
- * 실제 지방자치단체에서 공항 활성화를 위해 저비용 항공사(LCC)를 유치하고, 야간운항 통제시간을 단축하거나(대구공항), 운항손실을 보전하고 해외여행객을 유치하는 여행사에 인센티브를 주는 등(청주공항)의 적극적인 공조가 실적 개선에 긍정적인 영향을 준 사례가 있음(조선일보, 2016)
- 그러나 진정한 의미의 지방공항 활성화가 이루어지려면 기존과 같은 정부주도의 운영방식으로는 한계가 있음. 지역이 가진 수요에 대한 부분이나 민원 등의 문제, 지자체가 독자적으로 수행하고 있는 관련 사업들 등 전반적인 지역 현안들에 맞추어 유기적으로 운영되려면 지방자치단체가 공항 운영설계 및 기획과정 등에서 국토부와 긴밀하게 연계할 수 있어야 함
- 민원관리 차원에서도 다음과 같은 한계가 있으나, 이에 대해서는 아직 정책적 고려가 이루어지지 않고 있음. 따라서 지역 특성에 대한 이해가 깊은 지방자치단체가 정부와 그 책임과 권한을 분담하는 것이 개선방안으로 제시될 수 있음. 그러나 이 대안은 지방자치단체가 공항운영에 대한 권한을 국가와 공유했을 때 논의될 수 있는 문제라고 볼 수 있음
- 따라서 이와 같은 지방자치단체의 참여에 대한 장·단점을 선행연구를 통해 분석한 결과를 토대로 국내의 경우 해외의 선행연구에서 제시한 지방자치단체 주도의 공항운영 등에는 한계가 있으며, 사회적 공감대 형성에도 어려움이 있을 것으로 판단됨
- 국가주도의 공항운영을 유지하되, 지방자치단체에게 권한배분을 하지 않고 참여를 요구하는 형태로 운영될 경우 공항운영에 대한 개선은 근본적인 문제를 건드리지 못한 채, 현재의 제도권 범위 내에서의 논의에 그칠 뿐임
- 정부는 지방자치단체가 책임은 회피한 채 권한만을 가지려 한다고 비판하였고, 동시에 지방자치단체는 정부가 모든 권한을 움켜쥔 채 지방공항의 효율화를 위한 협업을 하지 않는다고 비판하는 현상이 나타남. 따라서 근본적인 변화 필요성이 제시됨

- 국가-지방자치단체 공동운영방식의 경우 국가주도의 운영이 가지는 장점과
① 지역경제와의 연계를 통한 공항 활성화 가능성 제고, ② 재난 등의 상황에 대한 공동대응 가능성 제고, ③ 공항 신설 및 운영과정에서 발생하는 부정적 기능(소음 등 민원) 해소를 위한 공동대응 가능성 제고 등 지방자치단체 운영참여의 장점을 결합한다는 장점을 지님
- 따라서 이와 같은 형태의 대안 논의가 필요할 것으로 보임
- 그러나 이와 같은 논의는 공항운영에 대한 법·제도적 근거가 뒷받침 되었을 때 실현가능하기 때문에 제3장에서는 공항운영 현황 및 법·제도 분석을 실시함으로써 보다 현실성 있는 제언을 할 수 있을 것으로 기대됨



제 3 장

공항운영 현황 및 법·제도 분석: 공항운영 구조와 지방자치단체의 역할

제1절 공항운영 구조 및 사무

제2절 지방자치단체의 공항운영 참여에 관한 법·제도

제3절 소결론: 지방자치단체 참여의 현실과 문제점

KRILA

제 3 장

공항운영 현황 및 법·제도 분석:
공항운영 구조와 지방자치단체의 역할

제1절 공항운영 구조 및 사무

1. 공항운영의 변천

- 1980년대 이전에는 전국의 공항을 그 당시 국가기관인 교통부에서 직접 관리·운영하였으나, 1980년 5월 ‘국제공항관리공단법’의 제정으로 ‘국제공항관리공단’을 설립하여 김포, 김해, 제주공항 등 국제공항을 공기업 형태의 공항공단이 관리 및 운영하기 시작하였음(유광의·유문기, 2004; 국토해양부, 2011)
 - 즉, 1999년 이전에는 공기업형태의 공항공단이 정부의 공항운영업무를 수탁 받아 공항을 운영함(유광의·유문기, 2004)
- 1990년 6월 국제공항관리공단을 ‘한국공항관리공단’으로 명칭을 변경하면서 국내선 공항을 포함한 전국의 모든 공항을 공단이 관리·운영하게 되었으며, 1992년 1월에는 법인 명칭을 ‘한국공항공단’으로 변경하여 인천국제공항의 건설업무도 담당하게 됨(국토해양부, 2011; 유광의·유문기, 2004)
 - 그러나 1994년 6월 ‘수도권신국제공항건설공단’의 설립으로 인천국제공항의 건설 업무를 이관하였으며, 이는 인천국제공항공사의 전신이 됨(국토해양부, 2011)
- 이렇게 민영화 기반이 정착되어가면서 공항관리운영이 선진국 수준에 진입이 가까워지고, 인천국제공항 개항을 앞두자 한국공항공단은 인천과 김포에 대한 역할분담에 따라 유사기능 부서의 통폐합 등을 거쳐 인원 감축, 본부장제 도입 및 업무 전문화로 민간위탁 등 조직개편을 시행하여 전문화와 효율성을 제고하고자 하였음(국토해양부, 2011)

- 이후 1999년 1월 인천국제공항공사가, 2002년 3월에는 한국공항공사가 주식회사형 공기업으로 전환됨(국토해양부, 2011; 유광의·유문기, 2004)
 - ‘공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법’에 적용을 받으면서 이로써 공항의 소유 및 관리형태가 크게 변화하게 됨
 - 두 공항공사의 주식은 정부가 100% 소유하고 있었으나, 기본적으로 민영화 체제 가능성을 전제한 변화임(유광의·유문기, 2004)
- 주식회사형 공기업으로 전환하면서 다음과 같이 변화함
 - 공단형태일 때 공항에 대한 소유권은 정부소유의 국유재산이며, 공단은 이 국유재산을 국유재산법 규정에 의해 국가로부터 3년 단위로 대부받아 재산을 관리 및 운영하는 형태였음(유광의·유문기, 2004)
 - 그러나 전환 이후에는 일반업무지역(Land side)의 토지와 건물, 공작물 등을 공사의 자본금으로 현물출자하고, 운항업무지역(Air side)의 국유재산은 관리권으로 출자함으로써 공사가 자신의 명의로 운영할 수 있게 됨(유광의·유문기, 2004)
- 또한 한국의 공항 중 민간공항과 군용비행장이 함께 사용되는 경우 이들 공항의 운항업무지역(Air side)에 있는 활주로, 유도로 등은 군용시설로서 공사에 관리권 출자를 하지 않았음(유광의·유문기, 2004)
 - 따라서 이들 시설은 군 당국에서 관리하고, 공항공사는 관리비를 운항비용에 따라 부담하고 있으며, 국방부 장관과 건설교통부 장관 사이에 체결된 군용비행장사용협정에 따라 민간항공기를 운항하고 있음(유광의·유문기, 2004)
 - 이러한 공항들의 운항업무지역 중 계류장 지역은 대부분 건설교통부 소관 재산으로서 공사에 관리권으로 출자된 상태임(유광의·유문기, 2004)
- 이러한 정부의 권한 배분 시도는 국토의 균형발전과 지역사회 개발에 기여하며 지방공항 관리운영의 활성화 및 현대화 계획에 따른 항공계 육성방안으로 획기적인 조치로 평가됨(국토해양부, 2011)
 - 비행장시설의 효율적인 관리운영과 공항수의 재투자로 인한 실질적인 전 공항의 균형적 발전을 꾀할 수 있는 국가적 방침에 따른 것이었으며, 민영화 이후 우리나라 민간항공계가 빠르게 성장하는 계기가 됨(국토해양부, 2011)

2. 국내 공항운영의 구조 및 사무

1) 공항의 소유 및 운영체계

○ 국내 공항소유: 국토교통부

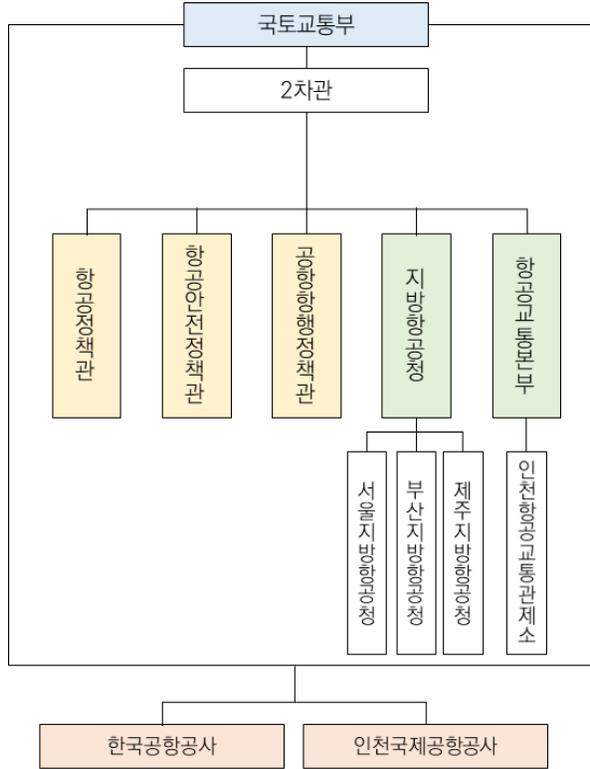
○ 국내 공항운영구조

- 첫째, 다음의 <그림 3-1>과 같이 국토교통부는 제2차관 하 항공정책실에 항공정책관, 항공안전정책관, 공항행정정책관 등 3개 관이 있음. 항공정책실의 주요 업무는 주로 항공정책총괄 및 지원 업무로, 국가차원의 계획수립, 법령정비, 공항운영 총괄, 항공관련 사업활성화, 인력양성 및 안전관리 총괄 등을 담당함⁷⁾
- 둘째, 국토교통부의 산하기관은 지방항공청(서울, 부산, 제주)과 항공교통본부⁸⁾가 있음. 지방항공청은 ① 안전감독업무⁸⁾, ② 항공사 운항증명⁹⁾, ③ 항공기 인증업무¹⁰⁾, ④ 항공행정서비스 및 기타 안전활동¹¹⁾ 업무를 수행함. 각

-
- 7) 항공정책실의 업무는 ① 항공 관련 법령 및 제도 개선, 공항운영 및 활성화, ② 무인비행장치 관련 안전 관리 운영 등 총괄, ③ 항공협정 체결, 개정 및 운수권 배분, 항공자유화, ④ 항공사업, 항공물류 및 항공보안 등, ⑤ 항공사고예방 정책 수립 및 항공사 안전 지도, ⑥ 형식 승인, 감항 증명 등 항공기 안전성 확보, ⑦ 국가공역관리, 항공관제운영 및 항공전문 인력 양성 등, ⑧ 공항, 비행장 개발 계획 수립, 시설확충 및 주변지역 개발, ⑨ 공항 소음대책, 환경관리 및 공항인증, 안전관리, 점검, ⑩ 항행안전시설의 확충, 현대화 및 해외수출 지원 등이 있음(국토교통부 홈페이지)
- 8) 안전감독 업무는 공항운영 주체, 항공사, 항공기 운항관련 업체에 대한 안전체계 유지를 위해 시행되는 광범위한 감독체계로, 공항안전감독, 교통지도점검, 항공안전감독 등이 있음(서울지방항공청 홈페이지)
- 9) 항공사 운항증명은 항공사에 대한 운송사업 요건 심사 및 서류·현장검사 후 증명서 교부 등의 운항증명 업무와, 모의비행훈련장치 검사 및 지정서 교부 등 업무가 있음(서울지방항공청 홈페이지)
- 10) 항공기 인증업무는 안전하게 비행할 수 있는 성능에 대한 감항 증명 업무와, 대수리 또는 대개조 작업을 수행하는 작업범위 및 절차 등에 대한 수리개조 승인을 수행함(서울지방항공청 홈페이지)
- 11) 항공행정서비스 및 기타 안전 활동은 항공 산업 활성화와 승객 여행편의를 위한 항공행정서비스(특별교통대책, 운항시간조정, 항공민원업무)와 기타 안전 활동(조경량비행장치 신고, 공항 소방구조, 조류충돌 등)을 수행함(서울지방항공청 홈페이지)

지방항공청별로 구성에는 약간씩의 차이가 있으나,¹²⁾ 기본적인 업무는 동일함

<그림 3-1> 국내 공항운영 관련 기관 조직도



출처: 국토교통부(2017b). 항공정책 업무편람, p. 44 참조

12) 지방항공청별 구성

- 서울지방항공청: ① 관리국, ② 안전운항국, ② 관제통신국, ③ 공항시설국, ④ 김포공항관리사무소, ⑤ 비행점검센터, ⑥ 지방공항출장소(청주, 양양, 원주, 군산)로 구성됨(서울지방항공청 홈페이지)
- 부산지방항공청: ① 관리국, ② 안전운항국, ② 공항시설국, ③ 항공관제국, ④ 지방공항출장소(여수, 울산, 무안, 대구, 포항, 광주, 사천, 울진)로 구성됨(부산지방항공청 홈페이지)
- 제주지방항공청: ① 운영지원과, ② 안전운항과, ② 항공관제과, ③ 항공시설과로 구성됨(제주지방항공청 홈페이지)

- 이에 비해 항공교통본부는 ① 항공교통안전¹³⁾, ② 항공교통조정¹⁴⁾, ③ 항공관제¹⁵⁾, ④ 공역정보¹⁶⁾, ⑤ 시설운영¹⁷⁾ 등의 업무를 수행함
- 셋째, 집행기관으로서 공기업은 한국공항공사와 인천국제공항공사가 있음. 한국공항공사는 김포, 김해, 제주, 대구, 광주, 청주, 양양, 무안, 울산, 여수, 사천, 포항, 군산, 원주까지 14개의 지방공항을 통합 관리하는 공기업으로 각 공항을 효율적으로 건설·관리·운영, 항공산업의 육성·지원함¹⁸⁾(한국공항공사 홈페이지). 인천국제공항공사는 한국공항공사와 같은 업무를 인천국제공항을 대상으로만 수행함(인천국제공항공사 홈페이지)

○ 이와 같은 국내 공항운영 관련 조직 간의 기능배분에 대해서, 국제민간항공기구(ICAO) 기준에 따른 업무재편방안이 논의된 바 있음(국토교통부, 2017a)

-
- 13) 항공교통안전 업무는 사고나 장애를 유발할 수 있는 잠재적 안전위험요소를 찾아 개선 및 예방하는 사전적 안전관리인 안전관리시스템(Safety Management system)을 운영함(항공교통본부 홈페이지)
 - 14) 항공교통조정은 공항 및 공역의 수용량과 수요량 간의 균형 유지와 ATM시스템의 안전성 향상 및 항공기 전 단계의 항공교통 흐름을 최적화하는 항공교통흐름관리 업무와, 관련 이해관계자의 의견을 교환하고 의사결정에 참여하는 절차 및 협의체인 협력적 의사결정(Collaborative decision making)을 운영함(항공교통본부 홈페이지)
 - 15) 항공관제는 항공기간 충돌방지, 장애물에 대한 충돌방지, 항공교통흐름의 질서 유지 등의 항공교통업무와, 관제구역 내 관제비행을 하는 항공기에 대해 제공하는 항공교통관제업무로서, 접근관제업무 및 비행관제업무를 제외한 항공교통관제업무를 말함(항공교통본부 홈페이지)
 - * 접근관제업무 : 접근관제구역 안에서 이륙이나 착륙으로 연결되는 관제비행을 하는 항공기에 대하여 제공하는 항공교통관제업무
 - * 비행장관제업무 : 비행장교통에 대하여 제공하는 항공교통관제업무로 접근 관제업무를 제외한 계류장관제업무를 포함한 항공교통관제업무
 - 16) 공역정보 업무는 국가 공역관리, 항공정보, 비행정보, 항공통신 등 업무임(항공교통본부 홈페이지)
 - 17) 시설운영 업무는 항행안전시설운영, 항공교통관제시설운영 및 관리, 항공교통흐름관리시스템 운영 및 관리 등의 업무임(항공교통본부 홈페이지)
 - 18) 구체적으로 공항의 관리·운영 및 주변지역 개발사업, 공항시설 및 비행장시설의 관리·운영사업, 공항운영상 필요한 시설 등의 신설·증설·개량사업, 공항시설 건설·관리·운영 관련 조사·연구 및 기술개발, 항공중사자 양성 교육훈련 및 훈련시설 설치·운영, 개발 장비 제작·판매 및 수출, 해외공항사업 시행·투자, 공항 소음대책사업 및 주민 지원사업 시행, 항공기 취급업 및 정비업 등을 말함(한국공항공사 홈페이지)

- 국제민간항공기구(ICAO) 기준에 따르면, 항공조직의 업무는 다음의 <그림 3-2>와 같이 4가지 유형으로 분류될 것을 권고하고 있음
 - 그러나 앞서 살펴본 국내의 공항운영 관련 조직 간 기능배분은 <그림 3-2>와 불일치함
 - 따라서 <그림 3-2>의 권고안과 일치되기 위해서는 ① 국토교통부 산하 지방항공청 내의 항공교통관제(S/W) 기능(A유형 → C유형)과 공항공사 내 항행안전시설관리(H/W)기능(D유형 → C유형) 기능을 항공교통본부 기능(C유형)과 통합하여 항공안전관리기능을 강화하고, ② 국토교통부 기능 중 국가정책기능과 항공안전정책기능(RB)을 분리하여 전문성을 강화하는 것이 필요하다는 의견이 있음
- * 2019년 하반기 ICAO 수검 예정

<그림 3-2> 국제민간항공기구(ICAO) 기준에 따른 항공업무 유형

A유형: 정부 및 규제기관 (Government / Regulator Body, RB)	B유형 : 항공사 (Carriers/ Airlines)
C유형: 서비스제공자 (Service Providers, SP) * Air Navigation Service Providers =S/W(항공교통관제)+H/W(항행안전시설관리)	D유형: 공항운영자 (Aerodromes)

출처: 국토교통부(2017a). 참조

2) 공항 내 시설 및 지역과 사무

- 앞서 살펴본 내용이 공항운영의 구조라고 본다면, 본 세션에서는 공항 내의 시설구분과 이를 바탕으로 한 업무의 구조를 분석함
- 공항의 운영구조는 일반적인 공공기관 조직과는 차별화되기 때문에 공항 내 시설 및 지역에 따라 다음과 같이 유형화 할 수 있음

- 공항 내 시설은 크게 기본시설, 지원시설, 기타시설로 구분할 수 있음(<표 3-1> 참조)
- 기본시설은 항공기 이착륙시설, 여객터미널 및 화물터미널 등 공항의 기본적인적이고 핵심적인 시설들을 말함
 - 지원시설은 항공 및 지상조업장비 점검·정비시설, 운영 및 유지·보수를 위한 운영·관리시설 등 주로 공항운영과 관련한 지원을 담당하는 시설들을 말함
 - 기타시설은 기본시설과 지원시설 외 공항의 운영 및 관리에 필요하다고 인정되는 시설들을 말함

<표 3-1> 공항시설의 종류

구분	내용
기본 시설	<ul style="list-style-type: none"> · 항공기의 이착륙시설: 활주로, 유도로, 계류장, 착륙대 등 · 여객 및 화물처리시설: 여객터미널, 화물터미널 등 · 항행안전시설 · 통신시설: 관제소, 송·수신소, 통신소 등 · 기상관측시설 · 공항이용객 주차시설 및 경비·보안시설 · 이용객에 대한 홍보 및 안내시설
지원 시설	<ul style="list-style-type: none"> · 항공 및 지상조업장비 점검·정비 등을 위한 시설 · 운항관리, 의료, 교육훈련, 소방시설 및 기내식 제조·공급 등을 위한 시설 · 공항의 운영 및 유지·보수를 위한 공항 운영·관리시설 · 공항 이용객 편의시설 및 공항 근무자 후생복지시설 · 공항 이용객을 위한 업무·숙박·판매·위락·운동·전시 및 관람집회시설 · 공항교통시설 및 조경시설, 방음벽, 공해배출 방지시설 등 환경보호시설 · 상·하수도시설 및 전력·통신·냉난방시설 · 항공기 급유시설 및 유류의 저장·관리시설 · 항공화물을 보관하기 위한 창고시설 · 공항의 운영·관리와 항공운송사업 및 이와 관련 사업에 필요한 건축물 부속시설
기타 시설	<ul style="list-style-type: none"> · 도심공항터미널(City Air Terminal) · 헬기장에 있는 여객·화물 처리시설 및 운항지원시설 · 공항구역 내에 있는 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 지정된 자유무역지역에 설치하려는 시설로서 해당 공항의 원활한 운영을 위하여 필요하다고 인정하여 국토해양부장관이 지정·고시하는 시설 · 기타 공항의 운영 및 관리에 필요하다고 인정되는 시설

출처: 국토해양부(2011) 항공정책론, pp. 386-387 참조

- 공항 내 지역은 ‘항공기 이동지역(Air side)’, ‘일반업무 관리지역(Land side)’ 등 크게 2개 지역으로 구분할 수 있음(국토교통부, 2017b)
 - 첫째, 항공기 이동지역(Air side)은 항공기 이·착륙 및 주기 지역을 말하며, 활주로(Runways), 유도로(Taxiways), 계류장(Apon), 공역(Airspace), 항공보안시설(Air Navigation Facilities), 항공관제시스템(Are Traffic Control System), 격납고(Hanger) 등으로 구성됨(국토해양부, 2011)
 - 항공기 이동지역(Air side) 지역에서는 항공기의 공항 접근 및 이륙·착륙 등에 필요한 정보의 제공과 운항을 통제하는 항공교통 관제업무, 항공기의 공항접근이나 착륙에 도움을 주는 항공등화시설과 전방향무선표지시설(VO R)·계기착륙시설(ILS)·Radar 등 항행안전시설의 운영·유지·보수업무, 활주로·유도로·계류장 등 항공기 이·착륙시설의 유지·보수업무, 항공기의 사고가 발생할 경우에 대비하는 소방구조업무, 항공기 정비와 급유 및 하역 등 항공기의 운항에 필수적으로 수반되는 지상조업 등의 업무가 복합적으로 이루어지고 있음(유광의·유문기, 2009)
 - 둘째, 일반업무 관리지역(Land side)은 터미널, 공항접근도로 및 주차장 지역 등을 말하며, 여객(화물)터미널¹⁹⁾, 주차장, 공항 내 각종 인적·물적 이동체계²⁰⁾ 등으로 구성됨(국토해양부, 2011)
 - 일반업무 관리지역(Land side)에서는 승객의 항공권 구입·탑승수속·수하물 탁송·보안검색·출입국관리업무가 수행되는 여객청사, 항공화물의 접수·분류·포장·보관 등의 업무가 이루어지는 화물청사, 공항에 도착한 자동차의 주차를 위한 주차장 관리·운영업무, 항공기와 공항의 안전을 위하여 행해지는 경비·보안업무, 항공여객의 편의도모를 위한 면세점·상업시설 등의 관리업무가 있으며, 특히 국제공항에서는 출입국과 관련된 세관업무와 출입국 관리 및 검역 등 소위 CIQ 업무와 동·식물 검역업무, 마약단속업무, 문화재 재반출관련업무, 의무실운영업무 등이 추가적으로 발생함(유광의·유문기, 2009)

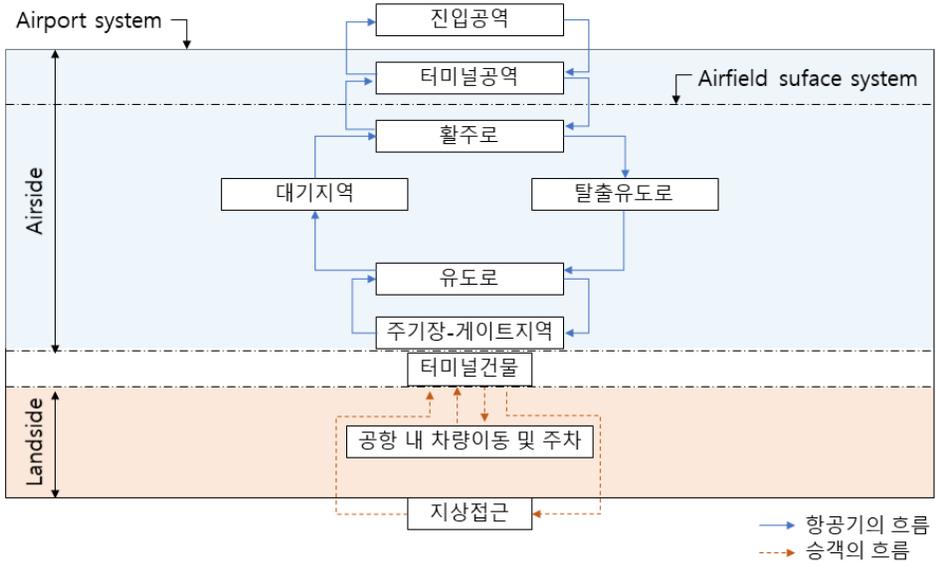
주) 본문에서 CIQ 업무란, '관세청(C), 법무 부(I), 검역소(Q)'의 업무를 말함

19) 여객(화물)터미널은 여객처리시설, 대기시설, 이동·환승시설을 포함함(국토해양부, 2011)

20) 공항 내 각종 인적·물적 이동체계는 서비스 도로, 휴식 공간 등을 포함함(국토해양부, 2011)

- 이러한 분류에 따라 공항의 구성요소들 사이에서 항공기와 승객의 흐름 방향을 시각화하여 살펴보면 다음 <그림 3-3>과 같음

<그림 3-3> 공항의 구성요소 간 항공기와 승객의 흐름도



출처: 국토교통부(2017b), 항공정책업무편람, p. 414 참조

- 그러나 위 사무의 내용을 살펴보면, 세부적으로 다양한 기관의 업무가 복합적으로 수행된다는 점을 확인할 수 있음. 기관의 유형에 따라 ① 정부, ② 공기업, ③ 민간으로 구분하여 요약해 살펴보면 다음의 <표 3-2>와 같음
- 공항에서 정부기관이 수행하는 업무는 세관업무(관세청), 출입국관리업무(법무부), 검역업무(보건복지부) 등 소위 CIQ 업무를 포함하여, 동물·식물의 검역업무(농림부), 마약단속업무(검찰청), 문화재반출심사업무(문화재관리청) 등이 있으며, 항공기 안전운항을 지원하고 항공기 공항 이착륙을 관제하는 운항·관제업무(국토부), 경비·보안업무(경찰청, 국정원) 등이 있음 (유광의·유문기, 2009)

- 공항에서 공기업이 담당하는 업무는 공항시설의 관리운영업무(공항운영자)와 면세점운영업무(한국관광공사) 등이 있음(유광의·유문기, 2009)
- 공항에서 민간이 담당하는 업무는 여객 및 화물수송업무(항공사), 항공기 운항을 지상에서 지원하는 지상조업업무(항공사의 외주기관), 공항의무실(공항당국) 등과 공항 내 음식점·판매점·면세점·광고 및 각종 용역업(민간기업) 등이 있음(유광의·유문기, 2009)

<표 3-2> 공항에서 수행되는 기관별 업무

(중앙)정부		공기업		민간기업	
기관명	담당업무	기관명	담당업무	기관명	담당업무
관세청(C)	세관업무	공항공사	공항운영·시설관리	항공사	항공기 운항
법무부(I)	출입국관리	관광공사	면세점 운영	지상조업체	항공기 지원
검역소(Q)	검역	-	-	관광협회	관광안내
농림부	동·식물 검역			구내업체	음식점·면세점·판매점·광고 및 각종 용역업
검찰청	마약단속				
국토부	운항·관제				
문화재청	문화재반출심사				
경찰청	경비·보안				
국정원	안전·대공				
국군기무사	군인정보관리				
지식경제부	우체국업무				
				-	-

출처: 유광의·유문기(2009). 공항운영론, p.83 참조

- 따라서 지방분권의 관점에서 이후 공항운영에 대한 지방자치단체 참여가 가능하게 된다면, 지방자치단체가 만약 공항에서 수행되는 업무 자체를 배분하고 그에 따른 정책결정권을 가지는 방식하기 위해서는 이와 같은 다양한 업무 중 어떤 부분을 지방자치단체가 담당할 것인지에 대한 논의가 필요할 것임

- 지방자치단체는 각 중앙정부의 업무의 경우 실질적으로 ① 고도의 전문성, ② 국민안전과의 직결성, ③ 국가적 통일성 등을 필요로 하기 때문에 수행이 어려움. 이에 비해 공항운영, 시설관리, 면세점운영 등 공기업이 수행하는 업무의 경우는 지방자치단체도 참여 가능한 측면이 있을 것으로 판단됨
- 이에 비해 지방자치단체가 단지 지분참여를 통한 간접적 참여만을 한다면, 이와 같은 세부적 업무수행에 대해서는 배분되지 않은 채, 이사로서의 권한만을 행사할 수 있을 것임

제2절 지방자치단체의 공항운영 참여에 관한 법·제도

1. 공항운영에 관한 법령 개괄

- 국내 항공 관련 법률은 ① 항공운송사업, 항공사업의 진흥 등 항공사업에 관한 사항을 규율하고 있는 「항공사업법」, ② 항공 안전 및 항공교통업무 등에 관한 사항을 규율하는 「항공안전법」, ③ 공항 개발 및 운영 등에 관한 사항을 규율하는 「공항시설법」으로 구성됨
 - 항공사업법: 총칙(제1장), 항공운송사업(제2장), 항공기사용사업 등(제3장), 외국인 국제항공운송사업(제4장), 항공교통이용자 보호 등(제5장), 항공사업의 진흥(제6장), 보칙(제7장), 벌칙(제8장)
 - 항공안전법: 총칙(제1장), 항공기 등록(제2장), 항공기기술기준 및 형식증명 등(제3장), 항공종사자 등(제4장), 항공기의 운항 등(제5장), 공역 및 안전운항을 위한 운항기술기준(제6장), 항공운송사업자 등에 관한 안전관리(제7장), 외국항공기(제8장), 경량항공기(제9장), 초경량비행장치(제10장), 보칙(제11장), 벌칙(제12장)
 - 공항시설법: 총칙(제1장), 공항 및 비행장의 개발(제2장), 공항 및 비행장의 관리·운영(제3장), 항행안전시설(제4장), 보칙(제5장), 벌칙(제6장), 범칙행위와 관한 처리의 특례(제7장)
- 그밖에 국내 공항 관련 법률은 ① 공항시설, 항공기 내 불법행위 방지 및 민간항공 안전과 보안 등에 관한 사항을 규율하고 있는 「항공보안법」, ② 공항소음방지 및 지원에 관한 사항을 규율하는 「공항소음방지법」, ③ 그 밖에 한국공항공사와 인천국제공항공사의 운영을 담은 「한국공항공사법」과 「인천국제공항공사법」으로 구성됨
 - 항공보안법: 총칙(제1장), 항공보안협의회 등(제2장), 공항·항공기 등의 보안(제3장), 항공기 내의 보안(제4장), 항공보안장비 등(제5장), 항공보안 위협에 대한 대응(제6장), 보칙(제7장), 벌칙(제8장)

- 공항소음방지법: 목적(제1조), 정의(제2조), 다른 법률과의 관계(제3조), 국가와 지방자치단체 등의 책무(제4조), 소음대책지역의 지정·고시 등(제5조), 소음대책지역에서의 시설물의 설치 제한 등(제6조), 공항소음방지 및 주민 지원에 관한 중기계획의 수립(제7조), 공항소음대책사업의 계획수립 등(제8조), 소음저감운항의 의무 등(제9조), 자동소음측정망의 설치(제10조), 손실 보상(제11조), 토지매수의 청구(제12조), 토지매수의 절차 등(제13조), 비용의 부담(제14조), 기부채납된 토지의 관리(제15조), 항공기 소음등급의 설정(제16조), 부담금의 부과 징수(제17조), 지원사업계획의 수립 등(제18조), 주민지원사업의 종류 등(제19조), 소음피해지역권 개발구역의 지정(제20조), 소음피해지역권 개발사업의 시행 등(제21조), 공항소음대책위원회의 설치 및 기능(제22조), 자금(제23조), 공항소음대책사업 등의 본인 부담 시행(제24조), 각종 부담금의 면제(제25조), 세제 지원(제26조), 보고·검사 등(제26조), 권한의 위임(제28조), 과태료(제29조)
- 한국공항공사법: 목적(제1조), 법인격(제2조), 사무소(제3조), 자본 및 출자(제4조), 등기(제5조), 삭제(제6조), 대리인의 선임(제7조), 비밀누설의 금지 등(제8조), 사업(제9조), 국유재산의 무상대부 등(제10조), 국유재산의 전대 등(제11조), 보조금 등(제12조), 사채의 발행 등(제13조), 자금의 차입 등(제14조), 국내여객 공항이용료의 귀속(제15조), 지도·감독(제16조), 국회보고(제17조), 삭제(제18조), 다른 법률과의 관계(제19조), 벌칙(제20조), 과태료(제21조)
- 인천국제공항공사법: 목적(제1조), 법인격(제2조), 사무소(제3조), 주식(제4조), 등기(제5조), 유사명칭의 사용금지(제6조), 삭제(제7조), 대리인의 선임(제8조), 비밀누설의 금지 등(제9조), 사업(제10조), 국유재산의 무상대부 등(제11조), 국유재산의 전대 등(제12조), 보조금 등(제13조), 사채의 발행 등(제14조), 자금의 차입 등(제15조), 지도·감독(제16조), 국회보고(제17조), 다른 법률과의 관계(제18조), 벌칙(제19조), 과태료(제20조)

2. 지방자치단체의 공항설립 참여에 관한 법령과 실제

- 지방자치단체는 항공 및 공항운영관련 주요 정책결정과정에 참여할 수는 없지만, 이 중 「한국공항공사법」과 「인천국제공항공사법」을 통해 공항 설립 시 자본출자가 가능하다는 점을 명시하고 있음
- 그러나 실제 한국공항공사의 경우, 지방자치단체의 자본출자를 허락한 예가 없고, 인천국제공항공사의 경우 인천의 자본출자의사표시에도 불구하고 허락되지 않았음
 - 즉, 법적으로 지방자치단체의 공항설립 시 자본출자가 보장되어 있으나, 실질적으로 그와 같은 사례는 없는 상황이라 할 수 있음
 - 따라서 지방자치단체가 공항설립 시 자본을 출자하고, 공사의 이사로서 목소리를 낼 수 있는 방안(제5장 유형 2·3)은 현행 법제도상 가능하나 실질적으로 허락되지 않은 것임. 즉, 국토부의 입장변화가 없는 법제도 개선을 통해 문제를 해결할 수 있는 것은 아님

<표 3-3> 항공 관련 법률 중 지방자치단체 출자 관련 법조문

법령	조문	내용	세부내용
한국공항공사법	제4조 2-4항	자본 및 출자	<ul style="list-style-type: none"> · ② 국가 또는 지방자치단체는 「국유재산법」 및 「지방재정법」에도 불구하고 공사의 사업에 필요한 동산(動産) 또는 부동산을 공사에 현물(現物)로 출자(出資)할 수 있다. · ③ 국가 또는 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 「공항시설법」 제26조제1항에 따른 공항시설관리권을 공사에 출자할 수 있다. <개정 2016. 3. 29.> · ④ 국가 또는 지방자치단체가 제2항 또는 제3항에 따라 공사에 출자를 할 때에는 「국유재산법」에 따른다.
인천국제공항공사법	제4조 2항	주식	<ul style="list-style-type: none"> · ② 국가 또는 지방자치단체는 공사의 사업에 필요한 동산(動産) 또는 부동산을 공사에 현물(現物)로 출자할 수 있다.

출처: 한국공항공사법, 인천국제공항공사법 참조

3. 지방자치단체의 공항운영 참여에 관한 법·제도와 한계

1) 이사회·위원회 형태의 참여제도

- 국내법 상 공항 설립 시 출자하지 않은 지방자치단체가 공항의 운영에 대한 공항공사의 이사회에 참여할 수 있는 가능성은 없음
 - 즉, 우리나라의 경우, 공항 설립 시 지방자치단체가 출자한 예가 없기 때문에 이사회로서의 역할을 수행할 수 없음

2) 의견수렴 형태의 참여제도

- 현재 지방자치단체는 앞서 살펴본 바와 같이 공항운영과 관련된 어떤 정책 결정에서 공식적 권한을 행사할 수 없으나, 다음의 <표 3-3>과 같이 법령을 근거로 정부의 정책결정에 대한 의견을 제시할 수 있음
 - 먼저 「항공사업법」 상 지방자치단체는 항공사업 등에 대한 지원 또는 사업 비용 일부를 보조할 수 있음. 그러나 이는 공항운영과 직접적 연계성을 가지지 않음
 - 다음으로 「공항시설법」 상 지방자치단체는 ① 국토부장관이 종합계획 수립 또는 변경 시 의견을 수렴하는 대상이지만, 국토부장관이 그 의견에 구속되는 것은 아님. ② 그밖에 공항시설개발을 위한 토지매수 등의 업무를 위탁 받을 수 있지만, 이는 집행에 대한 국가사무를 대행하는 것에 불과함. ③ 준 공확인의 경우도 운영상에 영향을 미치는 것은 아님
 - 마지막으로 「공항소음방지법」 상 지방자치단체는 주민지원사업이나 소음피해지역권개발사업, 세제지원 등에 있어서 지방자치단체장은 정부와 함께 주민지원을 할 수 있으나, 이와 같은 기여에도 불구하고 공항운영에 대한 업무를 함께 수행하거나 공항운영에 대한 영향력을 미치는 것은 아님
 - 즉, 공항시설과 관련하여 지방자치단체가 미칠 수 있는 영향력은 매우 미미하며, 국가의 사무를 대행하거나, 정책결정기관을 구속할 수 없는 의견제시를 하는 정도에 머무름

<표 3-4> 항공 관련 법률 중 지방자치단체 의견수렴 관련 법조문

법령	조문	내용	세부내용
항공사업법	제65조 2항	항공사업자에 대한 재정지원	<ul style="list-style-type: none"> · ① 국가는 항공사업을 진흥하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 항공사업을 영위하는 자(이하 “항공사업자”라 한다)에게 그 소요 자금의 일부를 보조하거나 재정자금으로 융자하여 줄 수 있다. 1. 전쟁·내란·테러 등으로 항공사업자에게 손실이 발생한 경우 2. 항공사업의 육성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 · ② 지방자치단체는 항공사업의 지원이 지역경제 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 항공사업자에게 재정지원을 할 수 있다.
	제69조 3항	항공 관련 기관·단체 및 항공산업의 육성	<ul style="list-style-type: none"> · ③ 국가는 항공산업과 관련된 기술 및 기술의 개발, 인력 양성 등을 위하여 필요한 사업을 직접 시행하거나 지방자치단체 및 관계 기관 등이 시행하는 사업에 드는 비용의 일부를 보조할 수 있다.
공항시설법	제3조 4항	공항개발 종합계획의 수립	<ul style="list-style-type: none"> · ④ 국토교통부장관은 종합계획을 수립하거나 제3항에 따라 종합계획을 변경하려는 경우에는 관할 지방자치단체의 장의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.
	제9조 2항	국공유지의 처분제한 등	<ul style="list-style-type: none"> · ② 제1항에 따른 공항·비행장개발예정지역으로 고시된 지역 또는 실시계획이 고시된 지역에 있는 국가 또는 지방자치단체 소유의 재산은 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」 및 그 밖의 다른 법령에도 불구하고 사업시행자에게 수의계약으로 매각하거나 양도할 수 있다. 이 경우 행정재산의 용도폐지 및 「국유재산법」 제40조제2항제1호에 따른 일반재산의 처분에 관하여는 국토교통부장관이 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.
	제13조 1항	토지매수업무 등의 위탁	<ul style="list-style-type: none"> · ① 사업시행자는 개발사업을 위한 토지매수업무, 손실보상업무 및 이주대책사업 등을 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 지방자치단체의 장에게 위탁할 수 있다.
	제20조 3항	준공확인	<ul style="list-style-type: none"> · ① 국토교통부장관은 제1항에 따라 준공확인을 하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단

법령	조문	내용	세부내용
			체의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 장 또는 관계 전문기관 등에 준 공학인에 필요한 검사를 의뢰할 수 있다.
공항소음방지법	제4조 1-2항	국가와 지방자치단체 등의 책무	<ul style="list-style-type: none"> · ① 국가, 지방자치단체, 공항시설관리자(이하 “시설관리자”라 한다) 및 공항개발사업시행자(이하 “사업시행자”라 한다)는 소음대책지역에 거주하는 주민의 쾌적하고 건강한 생활환경을 조성하기 위하여 필요한 대책을 수립·시행하여야 한다. · ② 국가, 지방자치단체, 시설관리자 및 사업시행자는 제1항에 따른 대책에 드는 재원을 우선적으로 확보하여야 한다.
	제19조 1항	주민지원사업의 종류 등	<ul style="list-style-type: none"> · ① 주민지원사업의 종류는 다음 각 호와 같다. 1. 주민복지사업, 2. 소득증대사업, 3. 지역주민의 복지향상 및 소득증대에 기여할 수 있는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사업 (생략)
	제21조 1항	소음피해 지역권 개발사업의 시행 등	<ul style="list-style-type: none"> · ① 소음피해지역권 개발구역에 대한 개발사업은 다음 각 호의 자 중에서 지정권자가 지정하는 자가 시행한다. 다만, 제6호에 해당하는 자는 제1호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 자와 공동으로 시행하는 경우만 해당한다. 1. 국가 또는 지방자치단체 (생략)
	제26조 1항	세제 지원	<ul style="list-style-type: none"> · ① 지방자치단체의 장은 소음대책지역의 주민에 대하여 「지방세법」이나 그 밖의 관계 법률에서 정하는 바에 따라 재산세·취득세 및 등록세를 감면할 수 있다.

출처: 항공사업법, 공항시설법, 공항소음방지법 참조

3) 상생협력협약 형태의 참여제도

- 이와 같은 지방자치단체의 공항운영 참여 한계를 극복하기 위해 공항소재 지방자치단체와 공항공사는 지방자치단체와의 상생협력협약을 하는 등 비법적인 차원의 협력을 모색하고자 함
- 예를 들어 인천시와 인천공항공사는 2008년부터 2016년까지 3차례 상생협력협약을 체결함

- 가장 최근(2016.11) 협약의 주요 내용은 인천공항의 허브경쟁력 강화를 위한 항공관련 산업의 육성 및 지원, 유관기관 간 시너지 확산을 위한 창조적 협력과 융합 환경 조성, 공항과 주변지역의 개발과 발전에 대한 지원, 양질의 일자리 창출과 인재양성, 정주여건 및 삶의 질 향상을 위한 지원 등에 관한 상호 협력임(미디어스, 2016)
- 또한 중구와 옹진군 등 공항 주변지역 관계자와 지역주민들이 참여하는 상생협력 협의회를 구성하여 연간 2회 회의를 개최하고, 현안별 실현과제를 선정하여 해결하기 위한 방안을 모색하도록 함(미디어스, 2016)
- 그러나 공항공사에 대한 지방세 감면 폐지 등 현안과 관련하여 갈등이 발생하는 등 협약이 실질적인 역할을 하지 못한다는 비판이 있음(경인방송, 2017)
- <그림 1-2>에서도 언급한 바와 같이 지방자치단체와 공항공사 간의 상생협력협약은 실질적으로 지방자치단체가 참여하고 싶어 하는 ① 공항계획-지역개발계획 간 연계를 위한 공동계획수립, ② 취항 등 이용객의 수와 직결되는 주요 정책의 결정, ③ 공항운영 관련 수익사업 등에 대해 구속력 있는 의견제시를 하는 데 한계가 있음
- 또한 각 기관장의 의지에 따라 쉽게 개최여부가 결정되는 등 실효성 있는 꾸준한 협의를 하는 데 한계가 있음

<그림 3-4> 인천시-인천국제공항공사 상생협력 협약식(2016)



출처: 경기신문(2016). 市-인천국제공항공사, '상생협력' 손 맞잡았다 참조

제3절 소결론: 지방자치단체 참여의 현실과 문제점

- 제3장의 분석결과 첫째, 「공항시설법」에서 공항건설 및 운영은 기본적으로 국가의 사무로 규정되어 있어 업무가 배분되지 않음
 - 앞서 언급한 바와 같이 「공항시설법」에서는 공항개발계획수립(제3조, 제4조) 및 인허가(제8조) 등 공항건설에 대한 모든 권한이 국토교통부장관에게 부여되어 있으며, 그밖에 공항시설관리권(제26조)과 운영(제33조 등)에 대해서도 국토교통부장관(또는 승인)에게 그 권한을 부여함
- 둘째, 법령에 대한 분석결과 현행법은 공항설립 시 지방정부의 출자참여라는 간접적 참여방식은 인정하고 있으나, 실질적으로 참여가 허락된 사례가 없음. 그 결과 이사회 운영참여를 통한 직접적인 지방자치단체의 공항운영 참여는 제한되어 있음
 - 이에 비해 공항의 관리, 운영 및 이에 필요한 주변지역의 개발사업, 항공-육상-해상 교통 연계를 위한 터미널 등 복합교통시설의 설치 및 운영, 공항소음대책사업 및 주민지원사업 등은 한국공항공사의 역할로 규정(한국공항공사법 제9조)
 - 따라서 공항이 위치한 지방자치단체의 도시계획 및 관광·일자리 등의 정책과 밀접한 관련을 맺고 있지만, 제도적으로 도시계획과 공항사업계획은 상호 연계되고 있지는 않음. 다만 상생협력협약 등을 통해서 ‘느슨한 연계성’만을 가짐
- 셋째, 이에 반해 국토부의 계획수립과정에서 지방자치단체의 의견수렴 절차는 법적으로 규정되어 있으나, 실질적으로 의견수렴을 반영할지 여부는 국토교통부의 의지에 달려있음. 그 결과 지방자치단체는 공항계획수립 과정에서 실효성 있는 참여를 하기 어려움

- 넷째, 마지막으로 「공항소음방지법」상 지방자치단체는 주민지원사업이나 소음피해지역권개발사업, 세제지원 등에 있어서 지방자치단체장은 정부와 함께 주민지원을 할 수 있으나, 이와 같은 기여에도 불구하고 공항운영에 대한 업무를 함께 수행하거나 공항운영에 대한 영향력을 미치는 것은 아님
- 다섯째, 지방자치단체-공항공사 간 상생협력협약 등 법적 구속력은 없으나, 지방자치단체의 요구가 수용될 수 있는 여지가 있는 시스템은 있음. 그러나 실질적으로 지방자치단체가 참여하고 싶어 하는 ① 공항계획-지역개발계획 간 연계를 위한 공동계획수립, ② 취항 등 이용객의 수와 직결되는 주요 정책의 결정, ③ 공항운영 관련 수익사업 등에 대해 구속력 있는 의견제시를 하는 데 한계가 있음
- 결과적으로 공항설립계획수립 및 운영단계 전반에 걸쳐 지방자치단체의 실질적인 참여는 제한되어 있다고 볼 수 있음
 - 즉, 현행 법 내에서 지방자치단체는 공항설립계획 수립단계에서 출자를 통해 공항운영에 간접 참여할 수 있으나, 실질적으로 허락되지 않은 상황임
 - 그 결과 공항설립 및 운영의 전 과정에서 중앙정부와 지방자치단체의 업무 분담은 없으며, 공항의 건설, 운영, 유지 및 관리에 대한 제반의 행정업무는 국토해양부가 전적으로 담당하고 있음. 즉, 지방자치단체의 역할과 기능은 거의 전무함(홍석진 외, 2008)
- 이에 비해 지방자치단체의 공항운영 참여에 대한 사회적 요구는 높아지고 있음

<표 3-5> 지방자치단체 공항운영 참여에 대한 사회적 요구의 근거: 현행 공항운영의 문제점 (관계 공무원 간담회 결과 요약)

번호	문제점과 경험
1	<ul style="list-style-type: none"> · 공항건설 및 운영 과정에서 발생하는 주민의 민원은 지방자치단체에 제기되지만, 지방자치단체는 단지 민원을 중앙부처에 전달하는 일 외에는 법적인 권한과 업무영역이 부재 · 제주: 제2공항 건설 과정에서 발생하는 주민의 입지반대를 설득하기 위한 개입

번호	문제점과 경험
	<p>에 한계를 경험</p> <ul style="list-style-type: none"> 지역공통: 소음민원 해소를 위한 다양한 지방자치단체 차원의 대책 방안(예산투입) 모색 가능성이 사전에 차단
2	<ul style="list-style-type: none"> 공항구역과 공항을 둘러싼 지방자치단체 전역 간 관리주체의 분리로, 상호 협력에 어려움 발생 지역공통: 공항구역에 대한 모든 행위에 지방자치단체는 개입이 불가능. 그러나 종합계획수립, 관제, 안전 및 보안, 노선 운수권 관련 분야 등 항공기 이동지역(Air side)의 정책영역 외에 인허가, 여객터미널 관리, 주변지역 주민지원 등의 분야는 반드시 국가 차원에서 관리해야 하는 부분인지에 대해 의문을 제기할 수 있음 인천: 공항 내 화재 대비에 지역 인근 소방서와의 연계/협력 필요(공항 내 소방서는 활주로 화재관리만 수행). 또한 공항부지 내 시설건축 등에 대한 자체 인허가로 안전성 문제에 대한 문제제기 가능
3	<ul style="list-style-type: none"> 공항과 연계되는 도로, 다리 건설 등 기반시설 입지에 대한 국가-지방자치단체 간 논의 부재로 도시계획과 공항 관련 인프라 구축 계획 간의 불일치 발생 인천: 인천공항 출입 통제이트가 서울 방향에만 건설(사업 보이콧을 통해 청라에서 진입하는 TG 건설)
4	<ul style="list-style-type: none"> 정치적 맥락에 따른 공항-지역 간의 상생협력 한계 인천: 단체장과 대통령의 소속 정당 불일치 시, 지역과 공사의 상생협력은 형식적
5	<ul style="list-style-type: none"> 공항(항공노선)과 연계한 지역 관광산업 개발의 엇박자 지역공통: 지역의 관광 관련 계획이 공항(항공노선 등) 운영계획과 불일치하여, 활발한 관광 마케팅에 한계를 경험 부산: 지방자치단체 차원에서 해외 항공사와 노선 유치 협약 체결에도 불구하고 정부의 미온적 대응으로 실패
6	<ul style="list-style-type: none"> 국가 차원의 개입을 통한 적자공항-흑자공항 간 격차 재분배로 인해 지역 단위의 자생력 약화 지역공통: 흑자공항에서 창출한 수익을 적자공항에 메우는 방식으로 운영함에 따라 지방공항 자생력 약화, 지역(권역) 단위의 자생적 공항운영 대신 수도권 진입의 관문 역할만을 수행하는데 그침. 지역(권역) 단위의 관광 마케팅에 한계, 영구적인 의존적 상황 발생
7	<ul style="list-style-type: none"> 중앙-주민 간 협의체에 지방자치단체는 명확한 역할을 수행하기 어려움 지역공통: 민원해결 및 갈등관리를 위한 중앙-주민 간 협의체에서 지방자치단체는 명확한 역할을 수행하기 어려움. (권한 부재에 따른 결과임에도) 미온적 대응에 대한 비판을 면하기 어려움

출처: 인천·제주·부산 공무원 간담회 결과를 정리(2018.04.)

- 따라서 현행 법률 개정을 통해 제2장의 분석결과와 마찬가지로 국가-지방자치단체 간의 공동운영을 하는 대안을 활용할 수 있음. 이 때 공항운영과 관련된 사무 전반 중에서 다음과 같은 사안에 대한 제한적인 공동운영이 바람직해 보임
 - 공항에서 수행되는 업무는 다양한 기관의 업무가 복합적으로 존재하고, 특히 항공기 이동지역(Air side) 업무는 고도의 전문성과 전국적 통일성, 안전성 등의 확보가 필요한 영역이라고 볼 수 있어 지방자치단체의 개입 가능성이 낮음
 - 이에 비해 일반업무 관리지역(Land side)의 업무는 고도의 자격 증명이 필요한 분야는 아니며, 지방자치단체의 개입 가능성이 높음
- 그러나 누가 어떻게 수행하는 것이 보다 합리적인지에 대해서는 정무적 판단이 필요한 영역이라고 볼 수 있음. 따라서 공동운영이 인정될 경우, 권한과 책임을 공유하고 지방자치단체가 어떤 수준에서 참여하는 것이 적절한 것인지에 대한 논의가 필요함
 - 이를 위해 국내·외의 민관협력 방식의 공항운영에 대한 사례분석(제4장)을 통해 국가-지방자치단체 공동운영을 위한 대안 모색을 구체화할 필요가 있음.
 - 이를 위해 해외 사례의 경우 공항운영의 민영화·지방화경향을 살펴보고, 호주와 일본, 기타 유럽국가에서의 공항운영 사례분석을 통해 국내로의 시사점을 도출함
 - 국내사례의 경우 지방자치단체의 공항운영 참여에 대한 사례가 없기 때문에 국가주도 운영의 한계와 민관협력을 통한 공항운영 시도의 실패원인을 분석할 수 있는 인천국제공항과 청주공항의 사례를 분석함

제 4 장

사례분석: 민관협력시도의 성과와 실패

제1절 해외사례: 민관협력시도의 성공사례

제2절 국내사례: 민관협력시도 실패사례

제3절 소결론:

지방자치단체 참여방안 개발에 대한 시사점

KRILA

제 4 장

사례분석: 민관협력시도의 성공과 실패

제1절 해외사례: 민관협력시도의 성공사례

1. 해외 공항운영의 민영화·지방화 경향

- 해외사례를 살펴보면, 지방분권이 발달할수록 공항 소유와 운영에 지방정부의 참여가 보장되어 있는 경우가 많음(최정철, 2017)
 - 그 예로 2016년 세계 여객처리 규모 세계 30위권 공항의 소유와 운영형태를 살펴보면 크게 네 가지 형태로 구분할 수 있음(<표 4-1>, <표 4-2> 참조)
 - 중앙정부가 소유하고 공기업이 운영하는 형태(15개), 지방정부가 소유와 운영을 겸하는 형태(미국 5개), 지방정부가 소유하고 공기업이 운영하는 형태(미국 5개), 공기업이 소유와 운영을 겸하는 형태(5개)임(<표 4-2> 참조)
 - 특히 우리나라를 포함한 아시아권은 중앙정부 소유, 공기업 운영 방식이 일반적임

<표 4-1> 30대 글로벌 공항 소유·운영별 현황(2016)

순위	공항명	국가	총 여객수	소유	운영
1.	Hartsfield-Jackson Atlanta International Airport	USA Georgia	104,171,935	아틀란타시	아틀란타시 공항국
2.	Beijing Capital International Airport	China Beijing	94,393,454	중앙정부	북경수도국제공항공사
3.	Dubai International Airport	UAE Dubai	83,654,250	정부	두바이공항공사
4.	Los Angeles International Airport	USA California	80,921,527	LA시	LA세계공항공사
5.	Tokyo Haneda Airport	Japan Tokyo	79,520,000	중앙정부	민간항공국, 터미널운영사, 국제터미널운영사
6.	O'Hare International Airport	USA Illinois	77,960,588	시카고시	시카고시 공항국
7.	London Heathrow Airport	UK London	75,711,130	Heathrow Airport Holdings	Heathrow Airport Limited
8.	Hong Kong International Airport	Hong Kong	70,516,000	Airport Authority Hong Kong	Airport Authority Hong Kong
9.	Shanghai Pudong International Airport	China Shanghai	66,002,414	중앙정부	상하이공항공사
10.	Paris-Charles de Gaulle Airport	France	65,933,145	Paris Aéroport	Paris Aéroport
11.	Dallas/Fort Worth International Airport	USA Texas	65,670,697	Dallas/Fort Worth시	DFW Airport Board
12.	Amsterdam Airport Schiphol	The Netherlands	63,625,664	Schiphol Group	Schiphol Group
13.	Frankfurt Airport	Germany Hesse	60,786,937	Fraport	Fraport
14.	Istanbul Atatürk Airport	Turkey Istanbul	60,119,215	General Directorate of State Airports	TAV Airports
15.	Guangzhou Baiyun International Airport	China Guangdong	59,732,147	중앙정부	광저우바위인 국제공항공사
16.	John F. Kennedy International Airport	USA New York	58,956,288	뉴욕시	Port Authority of New York and New Jersey

순위	공항명	국가	총 여객수	소유	운영
17.	Singapore Changi Airport	Singapore	58,698,039	정부	CAG, CAAS
18.	Denver International Airport	USA Colorado	58,266,515	덴버시/군	덴버시/군 공항국
19.	Incheon International Airport	R.O.K.	57,765,397	중앙정부	인천국제공항공사
20.	Suvarnabhumi Airport	Thailand	55,892,428	중앙정부	Airports of Thailand PCL (AOT)
21.	Indira Gandhi International Airport	India Delhi	55,631,385	Airports Authority of India	Delhi International Airport Private Limited (DIAL)
22.	Soekarno-Hatta International Airport	Indonesia	54,145,000	중앙정부	PT Angkasa Pura II
23.	San Francisco International Airport	USA California	53,106,505	샌프란시스코 시/군	San Francisco Airport Commission
24.	Kuala Lumpur International Airport	Malaysia	52,624,000	중앙정부	Malaysia Airports
25.	Madrid Barajas Airport	Spain Madrid	50,420,583	중앙정부	ENAIRES
26.	McCarran International Airport	USA Nevada	47,435,640	Clark County	크라크군 공항국
27.	Chengdu Shuangliu International Airport	China Sichuan	46,039,037	중앙정부	쓰촨성공항그룹
28.	Seattle-Tacoma International Airport	USA Washington	45,736,700	시애틀공항만 공사	Port of Seattle
29.	Chhatrapati Shivaji International Airport	India Maharashtra Mumbai	44,680,555	Airports Authority of India	Mumbai International Airport Limited (MIAL)
30.	Miami International Airport	USA Florida	44,584,603	Miami-Dade군	Miami-Dade 공항국

출처: 최정철(2017) 재인용

<표 4-2> 30대 글로벌 공항 소유·운영별 구분(2016)

구분		소유		
		중앙정부	지방정부	공기업
요역	정부		<ul style="list-style-type: none"> · Hartsfield-Jackson Atlanta International Airport · O'Hare International Airport · Denver International Airport · McCarran International Airport · Miami International Airport 	
	공기업	<ul style="list-style-type: none"> · Beijing Capital International Airport · Dubai International Airport · Tokyo Haneda Airport · Shanghai Pudong International Airport · Istanbul Atatürk Airport · Guangzhou Baiyun International Airport · Singapore Changi Airport · Incheon International Airport^{주)} · Suvarnabhumi Airport · Indira Gandhi International Airport · Soekarno-Hatta International Airport · Kuala Lumpur International Airport · Madrid Barajas Airport · Chengdu Shuangliu International Airport · Chhatrapati Shivaji International Airport 	<ul style="list-style-type: none"> · Los Angeles International Airport · Dallas/Fort Worth International Airport · John F. Kennedy International Airport · San Francisco International Airport · Seattle-Tacoma International Airport 	<ul style="list-style-type: none"> · London Heathrow Airport · Hong Kong International Airport · Paris-Charles de Gaulle Airport · Amsterdam Airport Schiphol · Frankfurt Airport

주: 국내 공항의 경우 인천국제공항을 포함한 모든 공항(비행장 제외)은 이 유형에 속함
출처: 최정철(2017) 재인용

- 그러나 최근에는 세계적으로 민간부문이 공항운영에 참여·관리·소유하는 사례가 증가되고 있음(국토해양부, 2011; 박생기·유광의, 2001)
 - 1987년 영국 런던 히드로공항을 시작으로, 최근에는 공항운영의 효율화와 경쟁력 확보를 목적으로 각국의 공항민영화가 지속적으로 확대되고 있음. 세계 다수의 공항들이 현재 용량포화상태에 이르렀기 때문에, 2001년 이후 지속적인 확장을 추진하고 있고, 그 과정에서 공항의 민영화 등 개편이 가속화됨
- 이와 같은 변화를 고려할 때, 공항의 지방화 및 민영화에 따라 공항운영에서 정부지원 비율이 낮아지고, 지방과 민간의 참여비중이 크게 증가하는 추세가 지속될 것으로 예측되고 있음(국토해양부, 2011; 박생기·유광의, 2001)
 - 지방화·민영화의 주요 목적은 첫째, 공항운영의 효율성을 높이고, 둘째, 서비스의 질을 개선하여 공항 이용자의 만족 및 국제 경쟁력을 높이고자 함이며, 셋째, 공항의 재정적자 축소와 이익창출의 필요성에 기인함²¹⁾
 - 대표적으로 미국의 경우 5,000여 개 공항 중 약 4,000개 이상의 공항이 정부 또는 준정부(시, 자치단체) 소유인 것으로 분석되고 있으며, 영국도 민영화를 통해 신기술과 상업적 접근법을 도입함으로써 공항 운영의 효율성을 향상시키려는 노력을 지속하고 있음(국토해양부, 2011)

2. 민관협력방식의 공항운영사례: 지방자치단체 참여사례를 중심으로

- 앞서 살펴본 바와 같이 공항운영은 한 국가 내에서도 다양한 형태로 이루어지고 있으며, 이와 같은 특징들은 각국의 공항운영환경과 정부시스템 등을 반영한 결과임
- (미국의 공항운영) 미국은 지방분권이 높은 수준으로 발달한 대표적인 나라로, 주요 공항을 주로 지방정부가 소유·운영하고 있다는 특징이 있음(한국교통연구원, 2005)

21) 항공정보포털시스템. <http://bitly.kr/vBkf>

- 따라서 지방정부가 공항운영을 직접 담당하거나 공항운영에 대한 정부 관여도가 높은 편이며, 여객청사의 일부를 항공사 또는 전문적인 업체에 위탁하여 관리하는 형태의 공항운영조직을 가지고 있음(유광의·유문기, 2009)
- 그러나 미국의 주정부(state government)는 규모 측면에서 중앙정부인 연방정부(federal government)보다는 작고, 지방정부(local government)보다는 큰 개념이라는 점에서 단순히 지방정부로 치환하여 적용하기에는 무리가 있다는 점을 고려하여 반영해야 함
- (유럽의 공항운영) 유럽은 공항 민영화가 진행되면서 공항의 일부 또는 전부를 민간에 매각하고, 지방자치단체가 일부 주식을 보유하며 공항운영의 사결정에 참여하는 경우가 많음
 - 따라서 중앙정부가 공항운영에 관여하는 정도가 비교적 적고, 대부분 공항이 공항 내의 상업수익을 극대화하기 위한 조직형태를 가짐(유광의·유문기, 2009)
 - * 독일프랑크푸르트공항은 헤세 주정부 31.5%, 프랑크푸르트시정부가 20.12%의 소유권을 확보하여 공항의 운영 및 관리에 관한 의사 결정에도 참여함
- (일본의 공항운영) 일본은 공항개발계획을 중앙정부와 지방정부가 모두 수행한다는 특징이 있으며, 운영형태로는 정부가 공항운영주체의 주주이거나, 민간기업 및 정부가 함께 공동출자하여 법인을 설립하는 등의 사례가 있음(한국교통연구원, 2005)
 - 중앙정부가 공항정비 5개년계획에 의한 전국적 차원의 공항개발을 수립하면, 지방정부는 이에 따라 지방정부차원의 공항계획을 수립해 제출함
 - 이후 지방정부의 계획이 공항정비 5개년계획에 포함되면, 공항정비 사업비를 지원받음
 - 주로 소규모 공항은 지방정부가 운영하면서 재원조달은 지방정부와 중앙정부가 분담하는 형태임(한국교통연구원, 2005)
 - 공항은 권역별 거점공항과 일반공항으로 구분되며, 대규모 공항은 국토교통성이 운영하거나 민영화하였고, 소규모 지방공항은 지방이 소유·운영함

- * 제1종공항(국제선): 국토교통성 산하 공단이 운영하거나 민간자본투입 주식회사로 운영
 - * 제2종공항(국내선): 국토교통성 소유, 지방자치단체와 함께 운영
 - * 제3종공항(국내선): 지방의 항공운송수요 대응을 위한 소규모 공항으로 소유와 운영주체가 대부분 지방공공단체
- (중국의 공항운영) 중국의 경우도 1988년 이후 하문경제특구의 공항을 지방 정부에 이전해 운영하였으며, 수년간 점차 지방화 되면서 새로 개항하는 공항의 대부분은 처음부터 지방정부가 운영을 담당함(건설교통부, 2004)
- 최근에는 아시아의 허브공항으로 성장하기 위해 민간자본 및 민간의 운영 기법을 도입하여 성장전략을 실행하는 경우가 많음(최경규, 2009)

<표 4-3> 국가별 공항운영환경 및 공항운영방식

국가	공항운영환경	공항운영방식
미국	<ul style="list-style-type: none"> · 지방분권 수준이 높음 · 지리적으로 넓은 면적을 가짐 	<ul style="list-style-type: none"> · 주요공항을 지방정부(주)가 소유 · 여객청사관리 등의 업무를 민간업체에 위탁
유럽	<ul style="list-style-type: none"> · 지방분권 수준이 높음 · 경제위기 경험 · 지리적으로 상대적으로 좁은 면적을 가짐 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방정부(주)가 일정비율의 소유권을 가지는 경우가 대부분임 · 중앙정부의 개입이 적고, 상업성 측면의 운영효율성 강조
일본	<ul style="list-style-type: none"> · 지방분권 수준이 비교적 높지 않음 · 경제위기 경험 · 지리적으로 상대적으로 좁은 면적을 가짐 	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙-지방이 함께 계획수립 · 지방정부 공동출자방식 활용 · 공항규모에 따라 대규모 공항은 국가가 운영하거나 민영화 하고, 소규모 지방공항은 지방이 소유
중국	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙집권국가 · 사회주의국가 · 지리적으로 넓은 면적을 가짐 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가주도의 운영방식을 기본으로 하였으나, · 지방화과정을 거쳐, 최근 개항하는 공항은 대부분 지방정부가 운영을 담당(민간자본유치도 발견)

- 그밖에 미국과 캐나다의 경우, 지방자치단체가 출자를 하여 이사회 구성원이 되거나, 지방공항에 대해 지방자치단체가 이사회 의원 선정권을 가지

는 예가 있음

- 따라서 만일 지방자치단체가 출자를 통해 공항설립에 참여한다면, 해외의 예를 참고하여 참여의 방안을 모색할 수 있음

<표 4-4> 이사회를 통한 지자체 운영참여 해외사례

운영형태	공항	내용
지자체가 이사회에 직접 참여	올랜드 공항	<ul style="list-style-type: none"> • 공항운영 주체인 Greater Orlando Aviation Authority의 이사회는 7명의 의원으로 구성 • 올랜드 시장과 카운티 회장은 이사회의 의원 자격을 가짐 • 나머지 5명은 플로리다 주지사에 의해 선정
지자체가 이사회 의원 선정권만 가짐	미국 미네아폴리스-세인트폴 국제공항	<ul style="list-style-type: none"> • 공항운영 주체인 Metropolitan Airport Commission의 위원회는 14명으로 구성 • 이 중 의원장과 12명 의원은 미네소타 주정부가 선정 • 2명은 미네아폴리스시와 세인트폴시 시장들이 각 1명씩 선정
투자를 통해 이사회 일부에 참여	캐나다토론토 국제공항	<ul style="list-style-type: none"> • 공항운영 주체인 Greater Toronto Airport Authority는 캐나다 운수성으로부터 시설을 60년간 임대받아 사용료를 지불하고 공항을 운영 • 공단관리는 이사회에 의해 이루어지며, 이사회 의원들은 5개 지방자치도시, 온타리오주와 연방정부에서 선임

출처: 한국공항공사(2010). 세계 주요공항 참조

제2절 국내사례: 민관협력시도 실패사례

1. 인천국제공항 사례

1) 공항운영 현황

- 인천국제공항은 현재 세계 30대 공항에 포함되어 있는 국내 유일의 공항으로, 한국공항공사에 의해 총괄 운영되는 다른 공항운영과 구분되어 독자적인 기업형 공기업으로 운영되고 있음
- 국제여객 세계 7위, 국제화물 세계 2위, 12년 연속 세계 최고의 서비스공항으로 선정(인천국제공항공사 홈페이지)
- 인천국제공항의 건설·관리·운영, 주변지역개발, 부대사업, 기타 국가위탁사업 및 공항건설·관리·운영에 대한 연구조사 등의 업무를 수행(인천국제공항공사법)

<표 4-5> 인천공항 운항현황(2017)

구분	공항명	인천	
		국내	국제
운항실적(편/년)		360,295	
		5,133	355,162
여객(명/년)		62,082,032	
		561,460	61,520,572
화물(톤/년)		2,921,691	
		56	2,921,635

출처: 인천국제공항공사(2018). 2017인천공항 항공통계 분석 보고서 참조

<표 4-6> 인천공항 건설 추진 경위

'90. 06. 14 : 신공항 건설입지 선정(영종도)	'05. 03. 23 : 탑승교 제작설치사업 착수
'91. 12. 24 : 기본설계 완료	'05. 09. 01 : 제3활주로 시설공사 착수
'92. 06. 16 : 신공항기본계획 고시	'05. 10. 14 : 누적 여객1억명 달성
'92. 11. 12 : 부지조성공사 착공	'05. 11. 27 : 정부 주관 역벤치마킹 최우수기관 선정
'95. 08. 25 : 영종도 신공항 1단계 공사 수정안 확정, 발표	'06. 03. 07 : AETRA 공항서비스평가 1위 달성
'96. 03. 19 : 신공항 명칭 확정(인천국제공항)	'06. 03. 29 : 인천국제공항 자유무역지역 개장
'96. 05. 23 : 여객터미널 착공	'06. 05. 27 : ATRS 아태지역 공항운영 효율성 1위 달성
'97. 01. 12 : 활주로공사 착공	'06. 06. 15 : 화물 1천만톤 돌파
'97. 12. 26 : 항공보안시설공사 착수	'06. 08. : 하루 이용객 10만명 달성
'97. 12. 31 : 교통센터 착공	'06. 10. 12 : TIME지 다시찾고 싶은 아시아공항 선정
'99. 02. 01 : 인천국제공항공사 설립	'06. 11. 09 : CAPA 우수공항상 수상
'99. 07. 21 : 개별시운전 착수	'06. 11. 27 : 인적자원개발 우수기관 인증(Best HRD) 획득
'00. 02. 26 : 시험비행 착수	'06. 12. 11 : 항행안전시설 5만시간 무중단 운영 달성
'00. 06. 30 : 주요기본시설 준공	'07. 01. 23 : Global Traveller지 선정 세계최우수공항상 수상
'00. 07. 11 : 종합시운전 시행	'07. 03. 14 : ACI 공항서비스평가 2년 연속 1위 달성
'00. 11. 20 : 인천국제공항 고속도로 개통	'07. 04. 17 : OAG 선정 세계최고공항상 수상
'01. 13. 29 : 인천국제공항 개항	'07. 04. 19 : Aircargo World 주관 아시아/중동지역 우수공항
'01. 10. 17 : 항공교통관제소 인천공항 이전	'07. 05. 21 : ACI 아태지역 총회 개최
'01. 10. 30 : 교통센터 준공	'07. 06. : 2007 친환경경영대상 수상
'01. 12. 31 : 2단계 기본계획 고시	'08. 06. 20 : 2단계사업 운영개시
'02. 12. 28 : 2단계 건설 사업 착수	'09. 06. 30 : 3단계 기본계획고시
'02. 11. 26 : 여객계류장 부지조성공사 착수	
'03. 12. 13 : 제3활주로 부지조성공사 착수	
'04. 16. 28 : 탑승동 건설공사(굴토 및 파일) 착수	
'04. 18. 31 : 탑승동 계류장 시설공사 착수	
'04. 19. 20 : 항공등화 시설공사 착수	
'04. 12. 20 : 수하물처리시설사업(BHS) 착수	
'05. 01. 19 : 전력공급시설공사 착수	

출처: 국토교통부(2017b), 항공정책 업무편람, pp. 347-348 참조

2) 인천국제공항 운영의 문제점

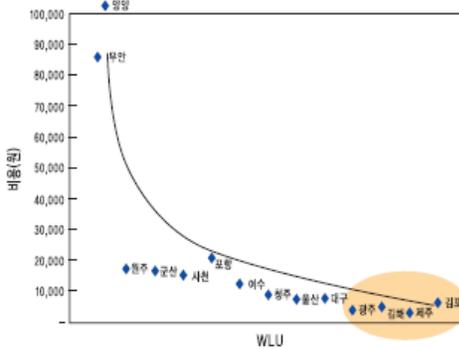
- 인천국제공항 운영의 문제점은 크게 2가지로 구분될 수 있음
- 1단계, 인천국제공항공사의 설립시점에서 가장 큰 화두는 한국공항공사에 의한 독점적 공항운영구조에 의해 발생될 수 있는 한계로 요약됨
 - 첫째, <그림 4-1>과 <그림 4-2>와 같이 공공부문의 비효율성 문제가 제기됨
 - * 독점적 시장구조 하에서는 서비스의 향상을 가져와야 하는 유인이 적어 승객 및 항공사에 적절한 서비스의 제공이 어려움. 즉, 공항 운영에 있어서 적자가 예상되면 사용료 수준을 인상하거나 정부의 보조금을 지원 받아 해결이 가능한 체제 속에 있어왔기 때문에 비용구조를 축소하기 위한 노력이 부족이 부족하다는 의견이 있음(한국교통연구원, 2009)
 - 둘째, 한국공항공사는 인사, 운영 등에 있어 정부의 규제를 받고 있어 공항 운영 조직의 자율성과 창의성을 발휘하기가 곤란한 측면이 있으며, 경직적인 조직으로 인한 비효율적인 경영을 초래한다는 의견이 있음(한국교통연구원, 2009)
 - 셋째, <표 4-7>과 같이 교차보조에 따른 자원배분의 비효율성이 발생됨

<표 4-7> 공항 간 교차보조에 따른 자원배분의 비효율

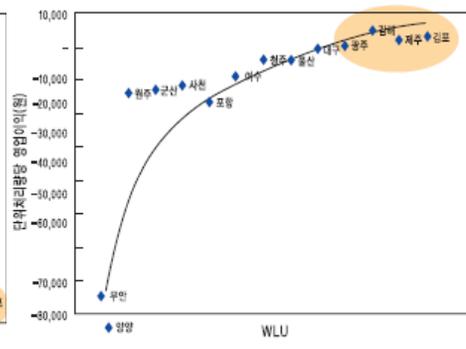
한국공항공사의 본사 및 지방공항은 수익성이 높은 공항들이 적자가 나는 공항들을 교차보조해주는 형태로 운영하고 있음. 재무구조로 보면 김포, 김해, 제주공항의 높은 흑자수익으로 대다수의 지방공항의 적자를 교차보조(cross subsidy)한 관계로 한국공항공사 전체적으로는 흑자를 기록하고 있음. 국내 및 국제선 터미널 활용률은 포화상태인 제주공항을 제외하고 대부분 50% 미만에 그치고 있으며, 인력 또한 흑자공항인 서울, 부산, 제주 지사에 한국공항공사의 65% 인원이 배치되어 있음. 공항 운영 효율성인 단위처리량당 운영비용은 <그림 4-1>과 같이 포항, 군산, 원주공항이 상대적으로 높고, 제주, 김해, 광주, 김포공항이 상대적으로 낮게 나타남. 단위처리량 당 영업이익은 <그림 4-2>와 같이 김포, 김해공항이 높게 나타남. 지방공항은 항공수요 부족과 타수입원 발굴에 한계가 있는 반면 시설개선 투자와 공항기능유지를 위한 기본적인 운영경비 지출이 불가피하여 적자가 발생하고 있음. 교차보조 체제는 투자가 필요한 공항은 적기에 투자되지 못하고 축소 운영되어야 할 공항은 운영이 유지됨으로써 자원배분의 비효율성을 유발함

출처: 한국교통연구원(2009) 참조

<그림 4-1> 공항별 단위처리량당 운영비용



<그림 4-2> 공항별 단위처리량당 영업이익



출처: 한국교통연구원(2009) 참조

- 2단계, 공항설립 및 운영이 진행되는 과정에서 발생된 두 번째 쟁점은 공항 입지지역과 공항공사 사이의 갈등 발생문제 해결을 위한 구조적 변화 필요성임
 - 인천국제공항공사와 인천광역시 간의 갈등관계는 건설 이후 계속적으로 진행되어 음. 대표적으로 ① 인근주민의 항공기 소음피해 민원해소를 위한 지역지원, ② 인천공항 연계 지역개발사업에 대한 지원 등 두 쟁점이 핵심이며, 이를 둘러싸고 적정한 지원의 수준에 대한 관점의 차이가 존재
 - 특히 인천국제공항의 설립과 연계된 연결교통망의 건설과정에서 인천국제공항을 서울진입의 관문으로만 설계하였고, 인천시민의 편익은 고려되지 않았다는 비판이 강도 높게 제기되면서 공항운영에 대한 지방자치단체 참여방안의 필요성을 적극적으로 제기하게 됨
 - * 인천공항에 진입하는 톨게이트가 서울방향으로 설계되어, 인천시민은 오히려 서울시민보다 인천공항 진입에 시간이 더 소요된다거나 하는 등의 사례를 경험(인천광역시 공무원 인터뷰, 2018)

- 인천시는 인천국제공항 지분을 확보하여 공항 운영에 영향력을 키우고자 하는 방안을 제시하고 있으며²²⁾, 공항 지분 확보가 인천 도시경쟁력 강화와 인천공항의 사회공헌 확대, 공항 주변 개발사업의 원활한 추진에도 도움이 될 것으로 보고 있음(연합뉴스, 2017). 이에 따라 지분 확보를 위해 인천국제공항공사의 납입 자본금 3조6천억원의 3%인 1천85억원을 출자하는 방식을 검토하고 있으나, 재정난으로 현금 출자가 어려워 영종하늘도시 유보지 60만7천㎡를 현물 출자하는 방식을 제안함²³⁾(연합뉴스, 2017)
 - * 인천시는 지역시민사회²⁴⁾와 함께 인천시의 공항 지분 참여가 지역주권을 찾는 것이라고 보고, 이를 위해 적극적인 목소리를 내고 있음(아시아경제, 2017)
 - 그러나 국토교통부와 인천공항공사는 이와 같은 인천시의 시도에 대해 공항운영에 지방자치단체가 개입하는 것은 적절하지 않으므로 정부 지분이 100%인 공항의 지분 일부를 인천시에 넘기는 것에 반대 입장을 유지하고 있음(연합뉴스, 2017)
- 따라서 이와 같은 두 가지 문제해결을 위해서 인천국제공항공사의 민영화 및 지방자치단체 참여 필요성 논의가 발생된 것임

22) 논의는 송영길 전 시장이 재임한 민선5기 때 인천국제공항 지분참여에 대한 필요성이 제기된 후, 2014년 유정복 시장 취임 이후 더욱 구체화되고 있음(아시아경제, 2017). 인천공항 지분을 3% 이상 확보하면 인천공항 이사회 참여, 임시총회 소집 등 의결권을 행사할 수 있다고 판단함(인천국제공항공사법 참조)

23) 그러나 이 땅은 정확히는 인천시 소유 땅이 아닌, 한국토지주택공사와 인천도시공사가 7:3 비율로 소유한 땅이기 때문에 출자가 어렵다는 문제제기가 있기도 함(연합뉴스, 2017)

24) 최정철 인하대 교수는 “인천공항공사에 인천시가 참여하는 방안이 매우 제한적이지만 단계적으로 시가 참여하는 방법이 필요하다”며 “인천공항공사가 필요로 하는 공항배후물류단지를 시가 출자해 최소한의 지분을 갖는 방안을 우선 추진하고, 인천항만공사에 항만위원 3명을 시가 추천하듯이 인천공항공사에도 비슷한 형식으로 참여하는 방안이 마련돼야 한다”고 주장함. 최 교수는 또 “국내 광역 경제권별로 국제화가 급속히 진행되면서 인천 뿐 아니라 제주도, 부산시 등의 신공항 건설과정에서 지방정부의 지역공항 참여방안에 대한 문제제기가 이뤄지고 있다”며 “인천시가 이 문제를 제주·부산과 함께 공론화하는 작업이 필요하다”고 강조함(상기 내용은 아시아경제(2017)의 인터뷰 내용을 정리한 것임)

3) 대안으로서 민간 및 지방자치단체 참여방안에 대한 논의

- 인천국제공항은 국내 최초로 한국공항공사가 아닌 공기업에 의한 공항운영을 시도한 것이었기 때문에 이를 둘러싸고 설립당시부터 현재까지 완전한 민영화에 대한 논의, 지방자치단체의 운영참여에 대한 논의 등이 활발하게 이루어져 왔음
- 현재 인천국제공항공사, 한국공항공사는 전국 공항의 건설, 관리, 운영 등을 위해 정부 지분 100%의 공기업으로 설립됨(국토해양부, 2008). 그러나 다음 3가지 관점에서 민영화 필요성이 대두됨
- 첫째, 전 세계적인 공항수익 극대화를 위한 민영화 흐름을 반영하여 인천국제공항을 민영화하는 시도가 계속됨에 따라 국내 공항운영 역시 변화되어야 한다는 관점
 - 국내의 경우, 공항운영의 공공복리와 공익성을 강조하고 있는 것과 달리, 세계의 공항들은 공익성 보다 효율성(efficiency)을 강조함
 - 공항의 수익성을 확보할 수 있는 영역으로 항공 관련 수익(Aeronautical Revenue)보다는 비항공 관련 수익(Non-Aeronautical Revenue) 향상에 역점을 두며 공항운영의 수익구조가 변화되는 추세임(국토해양부, 2008). 즉, 공항시설 사용료 위주의 수익에서 상업 활동의 활성화를 통한 공항수익을 증진함으로써 공항사용료에 대한 유연성으로 주변 경쟁공항보다 우위를 점하려는 전략이 내포(국토해양부, 2008)
- 둘째, 고속철도, 고속도로 확충 등 경쟁교통수단의 발전에 따른 지방공항의 위기감 대응방안 모색 필요성이 증가됨
 - 고속철도, 고속도로 등 경쟁교통수단이 발전함에 따라 항공수요가 상대적으로 감소하면서 지방공항 운영에 대한 위기감과 다변화 필요가 나타남
 - 이에 비해 국가주도의 경직적인 공항 운영이 계속됨으로 인해 지방공항의 경영악화가 심화되는 악순환이 거듭되고 있음

- 지방공항을 이용하는 항공이용자의 수요 감소에 따른 유틸 인력 및 공항의 새로운 시설을 건설함으로써 생산성이 증가하지 못하고 누적되는 경영악화로 인해 공항의 운영상 비효율성이 지속적으로 노정됨(국토해양부, 2008)
- 셋째, 공기업 선진화 방안에 따른 지방공항 지분매각 추진방식 등에 대한 실효성 문제 제기가 발생되어 근본적인 민영화 방안의 모색이 필요하다는 의견이 대두됨
- 인천국제공항공사는 공항운영에 대한 민간참여나 자본유치를 통한 공항시설의 지속적인 확장 및 공항과의 전략적 제휴나 주식시장에 상장 등을 통한 지분매각의 추진 등에 실효성 여부 검토가 구체적으로 논의된 바 있음(국토해양부, 2008)
- 그 이유는 외형적인 성장에도 불구하고 환승율이나 비항공수익의 비중 등 공항운영자의 자체 노력이 경쟁공항에 비해 미흡하기 때문임(환승수요 창출 노력 부족으로 개항 이래 12% 수준에서 머무는 것이라는 의견)(국토해양부, 2008)
 - * 환 승 율 : 인천('02) 12% → ('07) 12.3%, 일본 나리타공항 20%, 싱가포르 창이공항 25%, 홍콩첵랍콕공항 30%(국토해양부, 2008)
 - * 항공수익 : 착륙료, 공항시설사용료 등 / 비항공수익 : 면세점 임대수익, 주차료 등
 - * 비항공수익: 상업시설 수익 등 수익성 향상 노력이 미흡하여 주요 경쟁공항보다 비항공 수익 비중이 낮음('07, 50.6%)(국토해양부, 2008)
 - * 주요공항의 비항공수익의 비율 : 인천공항(50%), 홍콩(53%), 간사이(56%), 창이(58%), 시드니(60%), 프랑크푸르트(67%)(국토해양부, 2008)
 - * 항공노선: 주변공항 및 프랑크푸르트 등 세계적 공항에 비해 취항항공사, 취항도시 등 항공노선이 부족함

- 이와 같은 한계를 극복하기 위해 주변국가와의 치열한 허브화 경쟁 속에서 우위를 확보하기 위한 공항시설 확충을 위해 막대한 투자재원이 소요예정이나 최근 정부의 SOC부분 예산이 감소 추세에 있는 등 정부예산 제약으로 인해 일정부분 민간투자 재원을 확보할 필요가 있다는 의견이 있음(국토해양부, 2008)
 - * 동북아시아의 우리나라 주변공항의 확장 현황: 중국, 홍콩, 싱가포르 등 동북아시아에서 우리나라와 경쟁 국가는 국가경제 발전을 위한 미래전략 산업으로 허브공항을 집중적으로 육성하는 중(국토해양부, 2008)
- 이에 대해 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률²⁵⁾」상의 민영화 대상기업으로 설립 당시부터 민영화에 대한 검토가 있었음(국토해양부, 2008)
 - * 수도권신공항건설공단을 주식회사형 공사인 인천국제공항공사로 전환함으로써 국내외 민간자본의 유치를 통한 공항건설과 이후 공항의 관리·운영에 경영기법을 도입하여 효율적인 운영이 가능하도록 설계됨
 - * 이에 국민의 정부 시절 전체지분의 51% 이상을 민간매각 하는 단계별 민영화를 추진하였으나 주간사의 협상 결렬, 열악한 재무구조로 인해 2단계 완료 후 정당한 기업 가치를 평가받을 때까지 민영화가 연기됨(2002년 11월)(국토해양부, 2008)
 - * 당시 구상안은 공항공단과 인천공항의 분리운영을 전제로 각각 공사로 전환하고 각 공항별로 독립채산제 도입 후 장기적으로 민영화 또는 지자체 이관하는 방식임(국토해양부, 2008)
- 그 결과 민영화 및 민영화 과정에서 공항입지 지방자치단체의 참여여부 등에 대한 사회적 논쟁이 발생되기도 하였음

25) 공기업민영화법 제2조에 의거 민영화대상기업은 공기업민영화법을 적용받던 6개 기관 중 인천국제공항공사, 한국공항공사를 제외한 한국담배인삼공사, 한국전자통신공사, 한국중공업은 민영화를 이미 달성하였음

- 그러나 지방자치단체의 참여에 대해서는 국가차원의 논의가 적극적으로 이루어지지 않으며, 지방자치단체로부터의 문제제기만이 존재함. 다만 법률을 통해 지방자치단체로 지분참여 가능성이 있다는 점을 명시하고 있을 뿐임
- 따라서 인천공항사례를 종합해 보면, 민영화에 대한 사회적 논의는 설립시부터 현재까지 지속적으로 이루어지고 있지만, 공항운영의 공익성 저하 우려로 인해 현실화되지는 못함. 또한 정부는 같은 맥락에서 지방자치단체의 참여요구를 수용하지 못한 채, 국가의 공항운영 시 지방자치단체의 의견에 좀 더 귀기울이는 수준에서 지방자치단체의 참여를 고려하고 있다고 볼 수 있음

2. 청주공항 사례

1) 공항운영 현황

- 청주공항은 충북 청주시 상당구 주중동, 청원군 내수면 입상리에 위치해 있는 중부권 유일의 국제공항으로 국가 간선철도, 고속도로 및 주요 국도가 분기되는 교통의 요충지이고, 대전, 청주 등 기존 도시와 세종시의 관문역할을 할 수 있는 위치라고 할 수 있음(오상진, 2018)
 - 김포국제공항으로부터 165km, 인천국제공항으로부터 250km, 군산공항으로부터 120km 떨어진 국토의 내륙 중심부에 위치(오상진, 2018)
 - 세종시, 오송오창단지 등 신산업단지와 인접하고, 수도권 교통 혼잡에 따른 물류기지로써 지정학 상 대단히 유리한 입지여건을 갖고 있음(오상진, 2018)
- 청주공항은 부지 전체면적은 674만㎡(여객공항 1,313,481㎡)이나, 연 수송 능력은 항공기 140천회가 운항할 수 있는 규모이나, '17년 15,825회를 운항하여 수송능력의 11%에 그침(오상진, 2018)

<표 4-8> 청주공항 운항현황(2016)

구분	공항명	청주	
		국내	국제
운항실적(편/년)		17,418	
		13,009	4,409
여객(명/년)		2,732,755	
		2,118,695	614,060
화물(톤/년)		22,263	
		14,927	7,336

출처: 국토교통부(2017b). 항공정책 업무편람, p. 363 참조

<표 4-9> 청주공항 시설현황 및 수용능력(2017)

구분	공항명	청주	
		국내	국제
주소		충북 청원군 내수읍 오창대로 980 (청주시청에서 8.1km)	
위치		북위 36°43'14", 동경 127°29'38", 해발 58m	
시설 현황	부지(m ²)	1,909,645	
	활주로(m ²)	2,744×60 / 2,744×45	
	계류장(m ²)	91,047	
	여객터미널(m ²)	22,406	
		8,000	14,406
	주차장(m ²)	41,978	
	화물터미널(m ²)	2,257	
	1,667	590	
항행안전시설		24R: ILS(CAT- I) / 06L: ILS(CAT- I)	
수용 능력	운항횟수(회/년)	140,000(민항 60,000)	
	동시주기(대)	11	
	여객(만명/년)	315	
		189	126
	동시주차(대)	1,277	
	화물(만톤/년)	3.8	
		3.3	0.5
운항항공기		B737, B747F	
최저착륙 시정		800m	
비고		'92.03.06. 취항	

출처: 국토교통부(2017b). 항공정책 업무편람, p. 362 참조

2) 공항운영 문제점

- 청주공항은 1997년 개항당시 국제선 정기운항노선이 5개였으나, IMF 외환 위기 당시 모두 폐지되었다가, 중국과 대만, 동남아 등을 중심으로 점차 노선이 증가하고 있음(오상진, 2010)
 - 2018년 현재 현재 여객노선 운항은 국내선의 경우 제주 노선만 운항(일 정기 노선 약 28회)하고 있고, 국제선의 경우 괌, 닝보, 하얼빈, 오사카, 선양, 항저우, 옌지, 베이징, 다롄, 상하이 노선을 운행함. 또한 화물노선과 화물량도 점차 증가하고 있음
- 그러나 청주공항 운영의 한계에 대해 오상진(2010)의 연구결과를 종합하면 다음과 같은 3가지 한계에 직면해 있다고 볼 수 있음
 - 첫째, 국제노선이 부족한 상황이기 때문에 이용객 확대에 한계가 있음. 현재 정부는 인천공항을 중추공항으로 규정하고, 이에 영향을 주지 않는 범위 내에서 신규 노선을 승인하고 있기 때문에 청주공항에 새로운 국제노선을 신설하는 정책은 선택되지 않았음
 - 둘째, 대형항공기 이착륙에 필요한 활주로가 없고, 화물처리시설이 미흡하여 화물운송 및 처리를 위한 기반시설이 부족함
 - * 활주로 연장 : 인천공항 4,000m, 김포공항 3,600m, 김해공항 3,200m, 제주공항 3,000m, 청주공항 2,743m(오상진, 2010)
 - * 화물터미널 : 인천공항 258,000㎡, 김포공항 126,470㎡, 김해공항 28,023㎡, 제주공항 17,574㎡, 청주공항 2,257㎡(오상진, 2010)
 - 셋째, 공항접근성(도로, 대중교통연계 등)이 미흡하여 이용객의 선호가 낮음
 - * 특히 대중교통의 경우 공항접근 교통수단이 적고, 운행 빈도가 낮음. 그러나 이와 같은 문제는 첫 번째 문제점인 국제노선 부족 등으로 중부권 주민들이 자가용 및 KTX 등을 통해 오히려 인천 및 김포공항의 사용 편의를 더 높게 인식한 결과라고도 볼 수 있음

- 그러나 청주공항은 이러한 한계에도 불구하고, 세종시 등 신도시건설 및 공공기관 지방이전 등으로 인해 항공수요가 꾸준히 증가하고 있어 공항의 성장가능성을 가지고 있음. 따라서 이에 대한 민영화 방안이 논의된 바 있음

3) 대안으로서 민간 및 지방자치단체 참여방안에 대한 논의

- 앞서 살펴본 바와 같이 청주공항은 몇 가지 한계에도 불구하고 꾸준한 항공 수요 증가로 공항의 성장가능성을 가지고 있어 이에 대한 민영화 방안을 통한 공항활성화 시도가 있었음
 - 그 전개과정을 요약해보면 다음의 <표 4-10>과 같음

<표 4-10> 청주공항 민영화시도 전개과정

'08. 08. 26 : 정부의 공기업 선진화 추진계획 발표	'10. 01. 19 : 운영권 매각 주간사로“동양증권”선정
'09. 05. 18 : 운영권 매각 컨설팅 용역 (공항공사→삼일회계)	'10. 01. 28 : 청주공항 운영권 매각 합동설명회 개최(동양증권)
'09. 12. 03 : 용역결과 발표(국토해양부)	'12. 01. 31 : 매각주체 선정(총 양도금액 255억) - 청주공항관리(주)
'09. 12. 09 : 운영권매각 주간사 선정을 위한 제안요청 설명회 : 참여업체 없음	'12. 02. 01 : 공항 운영권 매각 계약 (계약금 25억5천만원)
'09. 12. 29 : 3차 제안요청 설명회 : 2개 업체 제안서 제출	'13. 01. 16 : 공항 운영권 매각 계약 해지·해제

출처: 오상진(2010) 청주국제공항 활성화 추진방안 참조

- 그러나 최종적으로 청주공항에 대한 민영화시도는 최종적으로 실패하였음. 그 이유는 다음과 같음
- 첫째, 매각주체의 재정 불투명성 논란이 있었음
 - 먼저 ‘청주공항관리(주)’는 우선협상대상자로 선정되었고 계약금(25억5천만원) 까지 납부를 하였지만 잔금납부 기한까지 납부하지 못해 계약과기에 이룸. 국토부마저도 ‘청주공항관리(주)’는 한국에이비에이선건설링그룹, 흥국생명보험, 미국·캐나다 공항 전문기업 에이디시앤에이치에이에스(ADC&HAS)

가 주주로 참여한다고 홍보하였지만 불발됨. 청주공항관리의 최대 주주인 미국 ADC&HAS는 개발도상국에서 공항 개발·민영화를 추진했던 소규모 업체로 운영능력을 검증받지 못한 상태였음. 아울러 항공생명보험도 주주로 참여한 것인지에 대해서는 약정은 됐지만, 직접적 투자는 이루어지지 않음

- 다음으로 출처 없는 자본금과 사업실적 증빙 미비 등의 문제가 불거짐. 초기 자본금이 불과 1천만 원으로 설립되었으나, 공항 인수계약을 앞둔 2012년 1월 16일에 출처 없는 자본금이 32억 원으로 증가함. 본사를 충북 청주시 용암동 청주타워 8층, 지점을 서울시 논현동 유정빌딩 별관 2층에 두고 있지만, 지금까지 이 회사의 사업수주 실적은 전무함. 2012년 국정감사에서 몇 십만 원도 안 되는 전기료조차 내지 못한 사실이 드러나 재정 상태에 대한 심각한 우려성이 제기된 바 있음

○ 둘째, 공항이용료 인상 우려에 대한 사회적 불신이 큼

- 먼저 민간의 자율적인 사용료 책정권한 부여방침이 갈등을 불러일으킴. 청주공항 민영화 운영권 매각 컨설팅회사인 삼일회계법인은 '청주공항 운영권 매각 추진방향'에 대해 발표하면서 “현재 공항시설 사용료 등은 공항공사가 징수하고 국토부가 통제하는 구조이지만 민영화 후에는 민간에게 자율적으로 사용료 책정권한을 부여할 것”으로 밝힘. 사용료의 탄력적 이용으로 공항수익을 늘릴 가능성이 가시화됨
- 다음으로 민간 사업자가 자율 경영을 할 경우 항공기 이·착륙료, 공항이용료, 주차요금, 시설임대료, 시설사용료 등을 임의로 책정할 수 있어 인상이 불가피했음

○ 셋째, 국민의 정서적 저항감이 있었음

- 공항은 다른 공공시설 보다 공공재를 뛰어넘는 국가안보 근간시설로 인식되고 있고, 시민단체 등은 민간기업에 특혜성 매각이라는 인식이 강해 이를 불식시키기 힘든 상황이었음
- 특히 민간기업의 적자에 대해 국민의 혈세투입에 대한 강한 우려감이 있었음. 운영권 매각용역을 담당할 삼일회계법인은 “매각 후 1년 정도는 민간

사업자가 자체 운영력을 갖출 때까지 공항공사가 유상으로 인력과 기술, 각종 장비를 지원할 것”이라는 조건을 붙임

- 또한 청주공항관리(주)가 제출한 「매출액 및 비용산정 요약표」에 의하면 기존 인건비를 42%에서 29%로 절감하겠다는 계획안이 제시되어 있어 공항공사자에 대한 고용불안 부분을 해소하지 못함

○ 넷째, 이와 같은 때에 행정 처리의 공정성에 의심이 갈 수 있는 사안이 발생되면서 정부에 대한 불신이 증폭

- “청주공항관리(주) 대표는 포항 출신이고 전직 사내이사는 옛 여권에서 일한 인물로 알려졌다”는 소문에 대한 적절한 해명을 내어 놓지 못함. 국토해양부가 항행안전시설 직원들이 없는데도 공항운영증명심사를 강행하는 상황이 발생됨

- 또한 2013년 1월 청주공항관리(주)의 매각이 계약파기 되어, 사업자체에 대한 근본적인 재검토가 필요했던 상황임에도 한국공항공사가 2013년 8월 26일 나라장터에 ‘청주공항 운영권 매각 전략수립 컨설팅용역’ 입찰공고를 발주함. 특히 과업지시서를 통해 ‘매각무산 원인을 충분히 분석해 복수의 대안을 제시해야 한다’고 명시해 의혹이 증폭됨

○ 이처럼 청주공항사례를 살펴보면, 지방자치단체의 참여를 통해 공항을 활성화하려고 했던 정부의 시도가 실패한 이유는 공익성 저하에 대한 근본적인 우려가 컸기 때문임. 또한 지방자치단체 역시 공항운영의 주요정책결정에 대한 참여 가능성과 이를 통해 공항운영의 근본적인 제도가 변화되지 않은 채로, 재정적 부담이 발생될 수 있는 공항운영을 수용하는데 어려움이 있었다는 것을 알 수 있음. 즉, 공항운영에 대한 지방자치단체의 참여 및 민간참여 등은 세부적 사안에서 공익을 보호하고 동시에 수익이 발생할 수 있는 구조적 기반을 제도화한 뒤에 사회적으로 수용될 수 있을 것으로 판단됨

제3절 소결론: 지방자치단체 참여방안 개발에 대한 시사점

1. 해외사례 분석결과로부터의 시사점

- 해외사례 분석결과, 공항운영은 어느 한 가지 유형이 절대적으로 지지받기 보다는 각국의 상황과 항공 여건에 맞게 다양한 형태로 이루어지고 있지만, 전반적으로 지방자치단체에 의한 운영에 개방적으로 변화되고 있다고 볼 수 있음
 - 지방자치단체의 참여형태: (미국) 소유, (유럽) 지분참여, (일본) 공동계획수립 및 공동출자, 공항규모에 따라 소규모 지방공항은 지방이 소유, (중국) 최근 지방화 추세
- 첫째, 전반적으로 민영화 및 지방화로 전환하는 추세가 나타나고 있음
 - 공항은 나라마다 또는 공항별로 그 규모나 관리·운영체제, 정치적 여건 등에 따라 운영조직이 변화하기 때문에 정형화되어 있지 않으며 각각 독특한 운영조직을 가지는 경우가 많음
 - 최근의 세계적 동향을 살펴보면 아직까지는 정부가 직접 운영하는 형태를 취하는 곳이 많으나 이는 그 국가의 항공정책 및 국가체제에 기인하는 것임
 - 즉, 대부분 국가에서는 공항운영 효율화 및 경쟁력 확보를 위해 점진적으로 공기업형태로 전환하거나 민영화하는 추세에 있음
 - 지방분권이 발달된 국가에서는 지방정부의 참여가 일반화되어있으며, 대표적인 예로 미국을 들 수 있음
 - * 단, 미국 지방정부는 규모가 상당하다는 점에서 적용에 유의가 필요함
 - 민영화한 경우, 그 민영화 수준에 따라 운영에 차이가 존재하며, 지방정부가 소유해도 지방정부가 직접 운영을 관리하고 있지는 않고 공사나 민간에게 운영을 넘기고 있음

- 둘째, 민영화와 지방화를 통해 운영이 되는 경우, 질적 개선을 성취하여 지역경제 성장의 동력이 될 수 있으나 완전 민영화의 경우에는 조심스러운 접근이 필요함
 - 우리나라의 경우 거점공항이 아닌 일반 공항들이 현재 지방공항 대다수를 구성함을 고려할 때, 지역의 여건과 맥락을 보다 잘 반영하기 위하여 지방자치단체의 의견 반영이 적극적으로 이루어져야 하며, 그에 따른 권한과 책임이 늘어나야 할 필요가 있음
 - 따라서 지방화 과정에서 어떤 공항운영의 영역을 지방화 또는 민영화하는 것이 더 적절한지에 대한 논의가 필요함
- 셋째, ‘완전한 지방자치단체 또는 민간기업의 공항운영방식 vs. 완전한 국가차원의 공항운영방식’ 등의 이분법적인 대안의 모색 보다는 ① 지분참여방식, ② 국가-지방의 공동계획수립 및 운영분담방식, ③ 규모별 소유권 구분방식 등과 같은 다양한 대안을 모색할 필요가 있음
 - 국가주도의 공항운영과 지방차원의 공항운영, 민간차원의 공항운영은 모두 각자의 장·단점을 지니고 있음
 - 역사적으로 다른 배경과 전제를 가진 국가들이 상당수이므로 해외사례를 국내에 그대로 적용하는 데 한계가 있음
 - 따라서 해당 국가와 지역의 상황에 맞는 공항운영방식을 선택할 수 있는 가능성을 열되, 실리적 차원에서 어떻게 운영하는 것이 적절할지에 대한 논의를 하는 것이 필요함. 이 때 현재의 법제도적 구조 내에서 실질적 참여를 보장할 수 있는 방안을 모색하는 것도 하나의 대안이 될 수 있어야 함

2. 인천공항사례 분석결과로부터의 시사점

- 본 연구는 앞서 살펴본 바와 같이 인천국제공항의 수익개선 등에 대한 논의 과정에서 민영화에 대한 논의가 활발하게 이루어진 것과 달리 지방자치단체의 참여에 대한 논의는 상대적으로 심도 있게 다루어지지 않았음을 확인할 수 있었음

- 그 이유는 국가주도의 공항운영에 대한 기초와 법체계 내에서 개선의 방안을 모색했기 때문으로, 지방자치단체와의 갈등은 상생협력협의회 등 비법적인 제도를 통해 개선될 수 있다고 보고 있기 때문임
 - 즉, 지방화에 대한 논의는 민영화에 대한 논의에 비해 실질적인 논의가 이루어지지 못한 것이 사실임
- 그러나 민영화에 대한 논의과정에서도 공항운영에 대한 다양한 업무영역 중 어떤 영역을 민영화할 것인지에 대한 논의가 필요했다는 점을 주목할 필요가 있음
- 대표적으로 공항운영권의 매각의 경우, 공항의 소유권은 여전히 국가가 가지되 현재 인천국제공항공사가 관리·운영하는 공항시설의 운영권한만을 계약을 통해 민간에 매각하는 것을 의미함(한국교통연구원, 2009)
 - * 운영권 매각의 범위에 따라 공항 시설 중 Land side(일반업무지역으로 터미널, 주차장 등) 운영권만을 민간에 매각하거나, 현재 공항공사가 관리하고 있는 Air side(항공기이동지역으로 활주로, 유도로, 족장 등)와 Land side 운영권을 모두 민간에 매각하는 방안으로 나뉠 수 있음(한국교통연구원, 2009)
 - 또 다른 방법은 현행 체계를 유지하되, 주식상장이나 전략적 제휴 등을 통해 지분을 매각하는 방식이 있음
 - 그러나 이와 같은 논의 과정에서 공항이용료 인상, 외국자본 유입, 공항보안 위협 등 민영화 과정에서 발생될 수 있는 문제에 대한 공공성 확보를 위한 다각적인 조치 마련될 필요가 있음
 - * 따라서 운영권을 매각한다고 하더라도 국가의 소유권을 유지하여, ① 안전시스템 및 공항서비스 수준과 시설투자 및 안전시설 개선사업에 대한 지속적인 국가 관리하고, ② 급격한 사용료 인상 방지를 위한 규제체제 및 적자공항의 보조금 입찰제도 도입, ③ 인천공항의 국가경쟁력에 기여 등을 면밀히 검토한 후 50% 이상의 지분 매각에 대해서는 주의가 필요하다는 의견이 있음(한국교통연구원, 2009)

- * 또한 운영권 매각 이후에도 기존의 지자체와 항공사 등으로 구성된 공항 활성화 추진협의회는 지속적으로 유지하여 유관기관간의 협력관계 강화할 필요가 있다고 보고 있음(한국교통연구원, 2009)
- 따라서 지방자치단체는 민영화를 위해 공항운영권이 매각될 경우, 이에 지분참여가 가능해 지고, 만약 지분참여가 어렵다면 공항활성화추진협의회 등을 통해 운영권자와의 긴밀한 교류를 하는 현재의 역할에 머물게 됨
 - 따라서 후자의 경우, 교류 과정에서 지방자치단체의 역할을 강화할 수 있는 방안의 모색이 필요함

3. 청주공항사례 분석결과로부터의 시사점

- 앞서 살펴본 바와 같이 적자상태의 공항을 민영화를 통해 활성화하려 했던 시도는 실패하였음. 그러나 그 과정에서 발생되었던 사회적 논의를 살펴보면 반면교사하여야 할 사안이 있으며, 동시에 당시 민간뿐만 아니라 지방자치단체와의 협력을 통한 지방공항 적자문제 개선 방안 검토가 있었다는 점에 대해 주목할 필요가 있음
 - 첫째, 공항의 운영에 대한 민간자본 투입과정은 투명한 행정절차와 엄격한 타당성검토를 통해 진행될 필요가 있음
 - 둘째, 인천공항 중점화에 대한 대전제를 넘어 각 지역공항이 지역을 거점으로 활성화되기 위한 방안을 모색할 수 있어야 할 것임
 - 셋째, 자율경영과정에서 발생할 수 있는 공항이용료 증가 등의 문제에 대한 대안의 모색이 필요함
- * 근본적으로 현재 공항건설비용, 운영비용, 수익은 모두 정부에 집중되어 있기 때문에 매 선거 때마다 공항유치에 대한 지방자치단체의 공약이 반복되고, 운영 이후 소음민원에 대해서는 역시 정부가 책임지는 구조를 가지고 있음
- * 그러나 정작 이와 같은 막대한 예산을 민간 경영자나 지방자치단체가 부담하게 될 때 발생할 수 있는 위험(risk)에 대한 검토가 필요함

- 따라서 지방자치단체의 재정적 여건 등을 고려할 때, 지방자치단체가 독자적으로 공항을 운영하는 방식은 국내에서는 적용에 한계가 있을 것으로 보임(대안에서 제외)
 - 그러나 그 밖의 어떤 방식의 참여인지와 무관하게 지방자치단체 역시 근본적으로 공항운영과 지역경제를 상생시키기 위한 책무를 다해야 한다는 점을 인지할 필요가 있음
 - 이를 위해 ① 무분별한 공항건설 요구에 대한 제동이 필요함. 신중하고 정확한 예측수요 유도와 공항건설시 지방자치단체의 책무도 발생하는 구조가 필요함
 - ② 지방자치단체가 스스로 공항활성화를 위해 취항노선을 확보하고, 지역 산업 및 관광 등과 연계하기 위한 노력이 필요함
 - ③ 이와 같은 역할을 전제할 때, 이익금에 대한 지역사회 재투자를 통해 지역과 함께 성장하는 공항이 될 수 있는 것이 바람직한 구조임
 - 호주의 경우, 민영화 과정에 대한 문제점을 예방하기 위해 다음과 방식으로 추진함
 - 호주 정부는 총 23개 공항을 개인 또는 하나의 단체의 소유권 집중을 막고 경쟁을 통해 가격을 극대화 하고자 개별공항별로 매각을 추진하였으며(국토해양부, 2008), 구체적으로는 아래와 같은 전제를 두고 시행하였음
 - ① 국가기반시설을 외국자본에 넘긴다는 국민의 우려를 해소하기 위해 소유권은 정부가 유지하고 공항운영권을 장기임대료 민간에 매각함(국토해양부, 2008)
 - ② 외국인 지분(49%) 및 항공사 지분(5%)을 일정규모로 제한함(국토해양부, 2008)
 - ③ 민영화 이후 최소 1년간은 기존 종업원 고용승계를 보장함(국토해양부, 2008)
- * 입찰을 통해 민간에게 50년간 장기 임대하였으며 주요 관문공항인 브리스번, 멜버른, 펄스, 시드니에 대하여는 상호 교차소유(Cross Ownership)를

금지하였음(국토해양부, 2008)

- ④ 민영화 후에는 Australia Competition and Consumer Commission에서 서비스 품질을 모니터링하여 향후의 요금 상한선(Price Cap)을 설정함으로써 요금의 과도한 인상을 예방하였음(국토해양부, 2008)
- 즉, 권한과 책임의 공정한 배분, 이용객의 복리라는 공익성 확보를 위한 최소한의 제도적 장치 마련이 필요함



제 5 장

공항운영에 대한 지방자치단체 참여 방안

제1절 지방자치단체 참여 조건 및 유형

제2절 공항운영에 대한 상황별 지방자치단체 참여방안

제3절 결론 및 함의

KRILA

제 5 장

공항운영에 대한 지방자치단체 참여 방안

제1절 지방자치단체 참여 조건 및 유형

1. 지방자치단체 참여의 법률적 선행 조건

- 제2장~제4장의 분석결과를 살펴보면, 지방자치단체의 공항운영 참여방안은 몇 가지 법률적 선행조건에 따라 달라짐
 - 조건1: 법 개정을 통해 지방자치단체가 공항계획수립 및 운영 과정에서 국가와 대등한 위치에서 협력할 수 있는 경우
 - 조건2: 공항계획수립 및 운영에 대한 일반적 법령은 유지하되, 신공항건설 시 「인천국제공항공사법」과 유사한 별도의 법을 근거로 독립법인을 신설하는 경우
 - 조건3: 공항계획수립 및 운영에 대한 일반적 법령은 유지하고, 신공항건설 시 「한국공항공사법」에 적용을 받게 되는 경우

2. 공항운영에 대한 지방자치단체 참여방안 유형

- 공항운영에 대한 지방자치단체 참여방안은 공항의 소유 및 운영권한을 완전히 지방자치단체로 이양하는 방법부터 현재와 같이 지방자치단체의 역할을 의견수렴 및 상생협력에 한하는 것까지 다양한 스펙트럼으로 구성
 - 그러나 현재 지방자치단체의 재정상황, 우리나라의 지리적 특징, 공항운영 전문성에 대한 지방자치단체의 역량 한계 등을 고려할 때, 지방자치단체가 공항의 소유 및 운영권한을 모두 부여받는 것은 시기상조라고 여겨짐
 - 따라서 본 연구의 대안은 기본적으로 공항을 국가소유·국가운영 하되, 지방의 의견을 수렴하는 현재(②: 상황4), 국가소유·국가운영(한국공항공사)하되 권역별 독립성을 강화해 지방의 출자참여를 인정하는 방식(③: 상황3), 국가

소유·독립법인으로 민영화운영하고 지방의 출자참여를 인정하는 방식(④: 상황2), 마지막으로 국가소유·국가-지방 공동운영을 하기 위해 사무를 배분하는 방식(⑥: 상황1) 등 4가지로 구분함

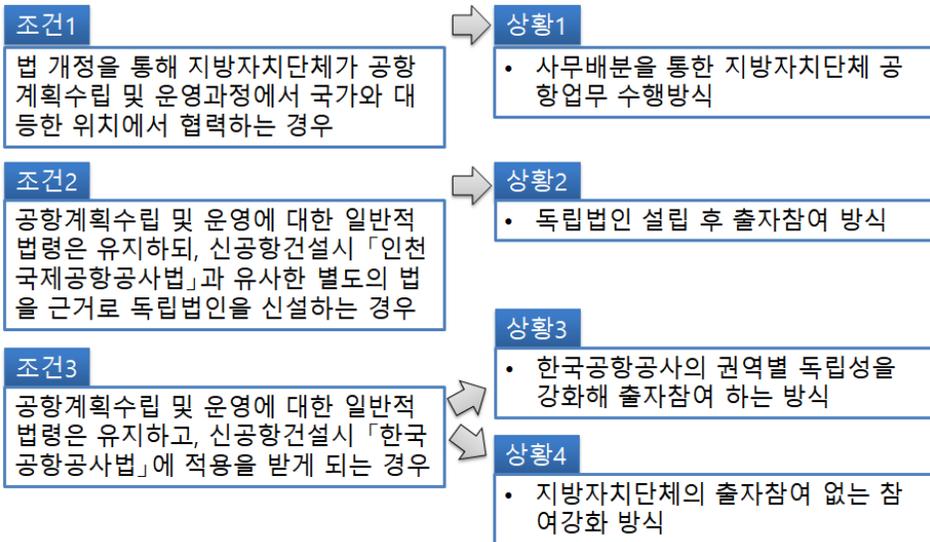
<그림 5-1> 지방자치단체 참여방식의 스펙트럼

약 <----- 지방자치단체 역할강도 -----> 강							
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
국가소유	국가소유	국가소유	국가소유	국가소유	국가소유	지방소유	지방소유
국가운영	국가운영	국가운영 (권역별 독립성강화)	독립법인 으로 민영화	국가-지방 공동운영	지방운영 (권역별)	민간운영	지방운영
-	지방 의견수렴	지방 출자참여	지방 출자참여				

- 조건1을 충족하는 경우는 제2절에서 ‘상황1’을 통해 논의함
 - 본래 본 연구는 지방자치단체가 공항운영단계에서 참여하는 방안에 대해 논하는 것을 목표로 하였으나, 제3장의 법·제도 분석결과 공항설립계획과 지역의 연결도로망 건설계획 등의 연계는 공항설립계획 수립단계에서부터 참여하여야 실효성을 발휘할 수 있음. 이를 위해서는 전면적인 법 개정이 필요함
 - 이 경우 지방자치단체는 직접 국가 및 공기업과 사무를 배분하고, 자신의 역할범위(권한)와 책임영역을 명확히 하여야 함
 - * 권한: 공항운영 관련 정책에 대한 정책결정권한, 공항운영을 통한 수익을 배분할 수 있는 권한
 - * 책무: 공항운영으로 인해 발생하는 민원해결에 대한 공동책임, 공항운영 과정에서 발생될 수 있는 손실에 대한 책임의 배분

- 조건2를 충족하는 경우 제2절에서 ‘상황2’를 통해 논의함
 - 이 경우 신공항건설시 「인천국제공항공사법」과 유사한 별도의 법을 근거로 독립법인을 신설하는 것 외에도 정책적 차원에서 국토교통부가 지방자치단체의 출자참여를 허용하는 것이 필요함
- 조건3을 충족하는 경우 제2절에서 ‘상황3’과 ‘상황4’를 통해 논의함
 - 이 조건의 충족되는 상황에서는 현행법의 범위 내에서 지방자치단체의 목소리를 강화할 수 있는 방안을 모색해야 함

<그림 5-2> 지방자치단체 공항운영 참여의 법률적 선행조건에 따른 4가지 상황



3. 지방자치단체 참여 타당성 판단기준

- 지방자치단체 참여의 타당성은 기본적으로 제2장의 논의를 토대로 도출된 공익성과 생산성, 전문성을 근거로 판단됨
- 그러나 특정한 신공항 운영에 대한 지방자치단체 참여가 타당한지에 대한 분석은 제4장의 국내외 민관협력시도 성공과 실패사례 분석결과를 토대로 생산성의 경우 ① 공항의 수요(이용객수 등)와 ② 해당 지방자치단체의 지역적 특성, 공익성의 경우 ③ 지방자치단체의 재정건전성, ④ 공익보호를 위한 제도적 장치설계여부, 전문성의 경우 ⑤ 경영전문성 확보 가능성, ⑥ 항공정책 관련 전문성 등의 세부적 기준을 추가적으로 검토하여야 할 것임

제2절 공항운영에 대한 상황별 지방자치단체 참여방안

1. (상황1) 사무배분을 통한 지방자치단체 공항업무 수행방식

1) 국가가 지방자치단체 함께 공항설립계획을 수립하도록 법 개정(대안1-1)

- 다음과 같은 법령 개정을 통해 지방자치단체의 권한을 강화하는 방안임
 - 상황1의 경우 지방분권 차원에서 항공분야에 대한 국가-지방자치단체 간 업무재배분이 전제되어야 함
 - 이와 같은 법 개정이 부재할 경우, 실질적으로 공항계획수립 및 취항 등에 대한 정책결정은 여전히 국가가 가지기 때문에 지방자치단체는 이와 같은 부분에서 여전히 의견수렴의 대상에 불과함
- 따라서 이와 같은 한계를 극복하기 위해 일본의 사례와 같이 국가와 지방자치단체가 공항계획수립을 공동으로 실시하는 방안을 법제화하거나, 취항에 대한 결정기준에 지역의견수렴지표를 추가하는 방안을 논의하는 방식임
 - <표 5-1>과 같이, 공항개발 종합계획의 수립(제3조)은 국가차원의 거시적 계획으로 국토교통부가 지방자치단체의 의견을 수렴하여 수행하는 것이 적절함. 이에 비해 공항개발 기본계획(제4조)의 수립은 계획수립 또는 변경 시 공항입지지역 지방자치단체 장과 함께 계획을 수립하도록 하는 것이 적절함
 - 또한 국토교통부장관과 지방자치단체 장이 함께 상생협력계획을 수립할 것을 명시함으로써, 지방자치단체가 대등한 공항개발기본계획 수립 주체로 재정의 되는 방식임

<표 5-1> 「공항시설법」 개정안 1

현재	개정안
<p>제4조(공항개발 기본계획의 수립) ① 국토교통부장관은 공항 또는 비행장을 개발하려면 공항 또는 비행장의 개발에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 다만, 공항시설 또는 비행장시설의 개량에 관한 사업 등 대통령령으로 정하는 경미한 개발사업의 경우에는 기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공항 또는 비행장의 현황 분석 2. 공항 또는 비행장의 수요전망 3. 공항·비행장개발예정지역 및 장애물 제한표면 4. 공항 또는 비행장의 규모 및 배치 5. 건설 및 운영계획 6. 자원조달계획 7. 환경관리계획 8. 그 밖에 공항 또는 비행장 개발 및 운영 등에 필요한 사항 <p>③ 국토교통부장관은 기본계획 내용 중 새로운 활주로의 건설 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 기본계획을 변경하여야 한다.</p> <p>④ 기본계획의 수립 또는 제3항에 따른 기본계획의 변경에 관하여는 제3조제4항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.</p> <p>⑤ 국토교통부장관은 기본계획을 수립하거나 제3항에 따라 기본계획을 변경하였을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다. 이 경우 지형도면의 고시에 관하여는 「토지이용규</p>	<p>제4조(공항개발 기본계획의 수립) ① 국토교통부장관과 지방자치단체 장은 공항 또는 비행장을 개발하려면 공항 또는 비행장의 개발에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 다만, 공항시설 또는 비행장시설의 개량에 관한 사업 등 대통령령으로 정하는 경미한 개발사업의 경우에는 기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공항 또는 비행장의 현황 분석 2. 공항 또는 비행장의 수요전망 3. 공항·비행장개발예정지역 및 장애물 제한표면 4. 공항 또는 비행장의 규모 및 배치 5. 건설 및 운영계획 6. 자원조달계획 7. 환경관리계획 8. 공항입지지방자치단체와의 상생협력계획 9. 그 밖에 공항 또는 비행장 개발 및 운영 등에 필요한 사항 <p>③ 국토교통부장관은 기본계획 내용 중 새로운 활주로의 건설 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 기본계획을 변경하여야 한다.</p> <p>④ 기본계획의 수립 또는 제3항에 따른 기본계획의 변경에 관하여는 제3조제4항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.</p> <p>⑤ 국토교통부장관은 기본계획을 수립하거나 제3항에 따라 기본계획을 변경하였을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다. 이 경우 지</p>

현재	개정안
<p>제 기본법」 제8조에 따른다.</p> <p>⑥ 국토교통부장관은 제5항에 따라 기본계획을 고시한 경우에는 그 기본계획을 관계 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)·특별자치시장·특별자치도지사에게 송부하여 14일 이상 일반인에게 공람시켜야 한다.</p>	<p>형도면의 고시에 관하여는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따른다.</p> <p>⑥ 국토교통부장관은 제5항에 따라 기본계획을 고시한 경우에는 그 기본계획을 관계 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)·특별자치시장·특별자치도지사에게 송부하여 14일 이상 일반인에게 공람시켜야 한다.</p>

출처: 공항시설법(표 좌측)

2) 국가가 지방자치단체 간 사무배분 방안(대안1-2)

- 국가가 공항개발기본계획 수립을 주도하는 것은 현행법과 동일하지만, 사무배분을 통해 공항운영에 대한 지방자치단체의 역할을 부여하는 방식임
- 사무배분을 통한 지방자치단체 공항업무 수행은 먼저 공항운영 관련 업무 유형별 업무의 배분이 선제되어야 함
 - <표 5-2>과 같이 공항운영 관련 업무는 ① 항공교통관제(Air Traffic Management), ② 항행안전시설관리(Air Navigation Maintenance), ③ 공항운영 중 항공기 이동지역(Air side), ④ 공항운영 중 보안, ⑤ 공항운영 중 일반업무 관리지역(Land side) 등 5가지로 유형화될 수 있음
 - 공항운영 관련 업무의 기관별 업무배분 상황(<표 3-2> 참조)과 ICAO 권고안 등을 고려하여, 관계전문가 자문회의를 거친 결과 다음의 <표 5-2>와 같은 사무배분의 가능성이 있음

<표 5-2> 공항운영에 대한 사무배분 현황 및 방안

개선안 구분	관제 운영	항행 안전	공항운영			비 고
			Air side	보안	Land side	
현 행	국토부	공항공사				· 국가주도의 공항운영으로 국가가 각종 민원과 재정적 부담을 모두 지게 됨
3가지 유형의 대안	국토부	지자체				· 관제운영 외의 모든 공항운영 및 항행안전을 지방자치단체가 관리 · 항행안전분야 지자체 관리는 국제기준 준수에 문제발생 가능성이 있음
	국토부	공항공사		지자체		· 공항공사는 투자요소(항행안전, Air side, 보안)만 책임 운영 가능하나 공항운영의 수익구조는 지자체가 가지는 방식으로 공항공사의 재정부담 가중
	국토부	공항공사		지자체		· 공항 일반운영 중 손익 발생이 가능한 Land side의 일정분을 지자체에 귀속 · 위 2가지 대안의 한계를 보완

자료: 전문가 자문결과를 토대로 재구성

- 대안은 국토부와 공항공사, 지방자치단체가 어떤 정도의 수준에서 업무를 배분할 것인지를 기준으로 3가지 유형으로 구분됨
 - 첫째, 고도의 전문성을 지니는 관제운영 분야를 국토부(국가)에 남기고, 나머지 기능 전체를 지방자치단체가 운영하는 방안임. 그러나 항행안전분야까지 지방자치단체가 관리하도록 하는 것은 국제기준 상에서 문제발생 가능성이 있다는 것이 전문가들의 의견이었음
 - 둘째, 현재 공항공사의 업무영역 중 일반업무 관리지역(Land side) 업무만을 지방자치단체가 수행하도록 배분하는 방안임. 그러나 이 경우 공항공사는 투자요소만을 책임지고 그 수익 등의 측면에서 혜택을 누릴 수는 없는 구조

- 가 되어 운영은 가능하나 불합리한 측면이 있다는 것이 전문가들의 의견임
- 셋째, 지방자치단체가 일반업무 관리지역(Land side) 업무 중 일부만을 수행하는 방안으로, 공항운영 손익의 일정부분만이 지방자치단체에 귀속되는 방안임. 현실적용 가능성이 상대적으로 높으나, 이 경우 지방자치단체는 어떤 영역을 배분받는지에 따라 실질적인 수익발생가능성의 편차가 클 것이고, 공항공사는 수익구조를 일부 상실하게 되는 결과를 가져옴
- 본 대안은 공항운영과정에서의 지방자치단체 참여를 통해 지방자치단체와 공항공사 간 갈등을 해소할 수 있는 가능성을 가지지만, 여전히 지방자치단체가 취항 등의 과정에서 영향력을 미치지 못하는 함
- 대체로 일반업무 관리지역(Land side) 공항운영에 대한 참여만이 이루어지기 때문에 발생하는 한계로, 공항계획 및 항공노선에 대한 취항 등의 영역에서의 참여는 현재 수준에 머무를 수밖에 없음
 - 다만, 지역에 건설된 공항에서 발생하는 수익의 일정부분을 지방자치단체도 함께 나눌 수 있는 구조라고 볼 수 있음. 따라서 이에 상응하는 책무도 함께 나누는 구조가 될 필요가 있음
 - * 권한: 공항운영 관련 정책에 대한 정책결정권한, 공항운영을 통한 수익을 배분할 수 있는 권한
 - * 책무: 공항운영으로 인해 발생하는 민원해결에 대한 공동책임, 공항운영 과정에서 발생될 수 있는 손실에 대한 책임의 배분

2. (상황2) 독립법인 설립 후 출자참여 방식

1) 신공항 건설시 독립법인을 설립하는 법 제정(대안 2-1)

- 인천국제공항의 사례에서 볼 수 있듯이 신공항건설시 독립법인을 설립하여 운영하도록 하는 법을 제정함
 - 예를 들어 신공항 건설시 「(가칭)OO국제공항공사법」을 제정하고, 한국공항공사에 의해 운영되는 기존의 공항들과 구분되는 ‘(가칭)OO국제공항공사’를 설립함.

- 「(가칭)OO국제공항공사법」은 기본적으로 「인천국제공항공사법」과 동일하며, 민간 및 지방자치단체의 출자를 가능하도록 함
 - * (조문 예시) 국가 또는 지방자치단체는 공사의 사업에 필요한 동산(動産) 또는 부동산을 공사에 현물(現物)로 출자할 수 있다.
- 이 때 현재와 달리 국토교통부는 신공항에 대한 지방자치단체의 출자를 정책적 차원에서 인정하고, 이하와 같은 공익성 보호를 위한 제도설계를 사전에 규정하는 것이 필요

2) 독립법인에 대한 출자참여의 조건을 사전에 규정(대안2-2)

- 출자한 지방자치단체는 출자에 따라 일정한 범위 내에서 공항운영에 참여할 수 있으며, 참여의 방법은 두 가지로 구분됨
 - 첫째, 지방자치단체가 이사회에 참석하여 출자 지분만큼의 영향력을 행사 (예: 캐나다 토론토국제공항 등)
 - 둘째, 지방자치단체가 추천(또는 선정)한 이사회 위원이 이사회에 참석함 (예: 미국 미니아폴리스-세인트폴 국제공항 등)
- 그러나 어떤 방식이든 공익성 보호를 위해 호주의 사례를 참고하여 다음과 같은 몇 가지 제도적 장치를 통해 운영적 차원에서 지방자치단체 참여의 부작용을 예방할 수 있음
 - 첫째, 외국인지분의 비율, 지방자치단체 및 항공사 지분의 비율을 일정규모로 제한하고, 민영화 후 최소 1년간 종업원 고용승계를 보장할 수 있음
 - 둘째, 국가가 민영화 이후 서비스품질 모니터링 및 안전규제를 통해 향후 요금 상한선을 설정하도록 함으로써 요금의 과도한 인상을 막고, 안전관리를 강화하는 것이 필요함
- 또한 지방자치단체의 출자참여를 인정할지 여부를 결정할 때, 지방자치단체 참여의 타당성 분석을 거치도록 함
 - 생산성 차원: 지방자치단체와의 상생협력계획 타당성, 공항의 이용수요와 지방자치단체 참여의 사업타당성(B/C분석) 등

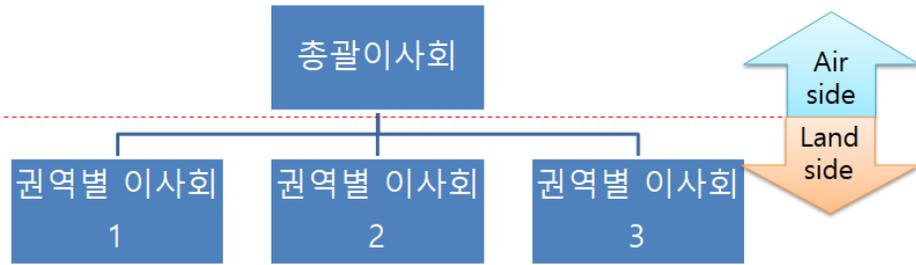
- 공익성 차원: 지방자치단체의 재정건전성, 공익보호를 위한 상기 제도적 장치설계 여부
- 전문성 차원: 경영전문성 확보 가능성, 항공정책관련 전문성 등
- 본 판단기준은 하나의 예시이며, 이와 같은 구체적인 기준 설정을 위해서는 별도의 추가적 연구가 필요함

3. (상황3) 한국공항공사의 권역별 독립성 강화해 출자참여 하는 방식

- 한국공항공사 하에서 신공항이 운영되는 현재의 방식(조건3)을 전제로 함
 - 제4장의 인천국제공항과 청주공항 사례에서 볼 수 있듯이 독립법인 설립 후 지방자치단체가 출자 참여하는 방식은 민영화를 전제로 하기 때문에 공익성 저해를 우려하여 사회적인 저항감이 있을 수 있음
 - 민영화는 국내의 환경 상 쉽지 않은 상황임. 또한 한국공항공사가 4대 흑자공항에서 발생하는 수익을 전국의 공항에 재배분하여 한국공항공사의 흑자를 유지하는 현재의 구조 상 부산지역에 위치한 신공항의 독립법인설립 후 민영화는 쉽지 않을 수 있음
- 그러나 한국공항공사를 현재의 권역별 지방항공청 단위로 독립성을 강화하고, 이 때 권역별로 지방자치단체의 지분참여를 허락하는 방안이 있음
 - 현재 사실상 제주공항의 경우, 특별자치도의 특성에 따라 상당 수준 독자적인 운영을 경험하고 있음. 또한 권역별 지방항공청은 각각 흑자공항을 포함하고 있고, 해당 공항의 순이익으로 다른 권역 내 적자공항의 손익을 보전할 수 있음
 - 또한 권역별로 지분참여를 할 수 있는 지방자치단체의 수가 증가하기 때문에(공항입지 지방자치단체 전체가 지분참여 가능) 특정 지방자치단체가 지역의 이익만을 대변하는 공항운영을 하는 행위가 제한될 수 있음
 - 이 경우 직접적으로 지방자치단체는 권역별 이사회의 위원이 되거나, 위원 일부를 추천할 수 있는 방식이 적용될 것임

- 이 경우 권역별 이사회 구성원은 일반업무 관리지역(Land side) 운영에 대한 의견을 제시할 수 있는 반면, 항공기 이동지역(Air side)의 경우 총괄이사회에서만 논의할 수 있도록 함으로써 전문성과 공익성을 강화할 수 있음

<그림 5-2> 총괄 이사회와 권역별 이사회의 논의영역



- 그러나 이와 같은 대안에 대해서 한국공항공사의 권역별 독립성 강화가 현실적으로 한계가 있으며, 이는 ICAO 권고사항에 따라 항공업무 전반에 대한 역할 재배분이 이루어진 뒤 가능할 것이라는 전문가들의 의견이 있었음
- 실제로 한국공항공사는 정책결정권한이 없으며 사실상 집행기관이고, 복합적인 공항운영 관련 업무 중 실제 지방자치단체가 참여할 수 있는 부분은 일반업무 관리지역(Land side) 운영 중 일부에 한할 것임. 따라서 지방자치단체의 참여를 통한 한국공항공사의 실익이 사실상 부재함으로 인해 채택 가능성이 낮다는 의견이 있었음(관계 전문가 인터뷰, 2018.07.)

4. (상황4) 출자 없는 지방자치단체 참여강화 방식

- 지방자치단체의 출자 없는 공항운영 참여는 현행법의 범위를 벗어나기 어려움. 따라서 법 개정을 통해 지방자치단체의 의견수렴을 강화하는 방안이 필요함

- <표 5-3>과 같이, 공항개발 종합계획(제3조)의 수립은 국가차원의 거시적 계획으로 국토교통부가 지방자치단체의 의견을 수렴하여 수행하는 것이 적절함. 이에 비해 공항개발 기본계획(제4조)의 수립은 계획수립 또는 변경 시 공항입지지역 지방자치단체 장의 의견을 수렴하도록 하는 것을 명시하고, 기본계획 내에도 ‘공항입지지방자치단체와의 상생협력계획’을 포함시키도록 하는 것이 적절함
- 권한에 동반하는 책무가 상대적으로 적으면서도 실익을 추구할 수 있는 방안으로 판단됨

<표 5-3> 「공항시설법」 개정안 2

현재	개정안
<p>제4조(공항개발 기본계획의 수립) ① 국토교통부장관은 공항 또는 비행장을 개발하려면 공항 또는 비행장의 개발에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 다만, 공항시설 또는 비행장시설의 개량에 관한 사업 등 대통령령으로 정하는 경미한 개발사업의 경우에는 기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공항 또는 비행장의 현황 분석 2. 공항 또는 비행장의 수요전망 3. 공항·비행장개발예정지역 및 장애물 제한표면 4. 공항 또는 비행장의 규모 및 배치 5. 건설 및 운영계획 6. 재원조달계획 7. 환경관리계획 8. 그 밖에 공항 또는 비행장 개발 및 운영 	<p>제4조(공항개발 기본계획의 수립) ① 국토교통부장관은 공항 또는 비행장을 개발하려면 공항 또는 비행장의 개발에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 다만, 공항시설 또는 비행장시설의 개량에 관한 사업 등 대통령령으로 정하는 경미한 개발사업의 경우에는 기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공항 또는 비행장의 현황 분석 2. 공항 또는 비행장의 수요전망 3. 공항·비행장개발예정지역 및 장애물 제한표면 4. 공항 또는 비행장의 규모 및 배치 5. 건설 및 운영계획 6. 재원조달계획 7. 환경관리계획 8. 공항입지 관계 지방자치단체와의 상생협

현재	개정안
<p>등에 필요한 사항</p> <p>③ 국토교통부장관은 기본계획 내용 중 새로운 활주로의 건설 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 기본계획을 변경하여야 한다.</p> <p>④ 기본계획의 수립 또는 제3항에 따른 기본계획의 변경에 관하여는 제3조제4항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.</p> <p>⑤ 국토교통부장관은 기본계획을 수립하거나 제3항에 따라 기본계획을 변경하였을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다. 이 경우 지형도면의 고시에 관하여는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따른다.</p> <p>⑥ 국토교통부장관은 제5항에 따라 기본계획을 고시한 경우에는 그 기본계획을 관계 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)·특별자치시장·특별자치도지사에게 송부하여 14일 이상 일반인에게 공람시켜야 한다.</p>	<p>력계획</p> <p>9. 그 밖에 공항 또는 비행장 개발 및 운영 등에 필요한 사항</p> <p>③ 국토교통부장관은 기본계획 내용 중 새로운 활주로의 건설 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 기본계획을 변경하여야 한다.</p> <p>④ 기본계획의 수립 또는 제3항에 따른 기본계획의 변경에 관하여는 제3조제4항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.</p> <p>⑤ 국토교통부장관은 기본계획을 수립하거나 제3항에 따라 기본계획을 변경하였을 때에는 공항입지 지역 지방자치단체 장의 의견을 수렴하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다. 이 경우 지형도면의 고시에 관하여는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따른다.</p> <p>⑥ 국토교통부장관은 제5항에 따라 기본계획을 고시한 경우에는 그 기본계획을 관계 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)·특별자치시장·특별자치도지사에게 송부하여 14일 이상 일반인에게 공람시켜야 한다.</p>

출처: 공항시설법(표 좌측)

- 또한 ‘(가칭) 국토부-지방자치단체-공항공사 간 상생협력위원회’ 운영을 통해 정기적으로 만나 공항운영에 관한 지역현안을 협의할 수 있도록 하는 것도 필요함

- 공항설립계획 수립단계에서는 ‘공항입지 관계 지방자치단체와의 상생협력 계획’ 수립을 함께 하고, 공항운영단계에서는 공항운영과 관련된 지역현안을 정기적으로 협의하는 역할을 수행함
- 공항운영 소음 관련 민관군협의체 운영과 연계하여 운영할 경우 시너지효과가 있을 수 있음

제3절 결론 및 함의

- 본 연구는 공항운영에 대한 지방자치단체의 참여 가능성에 대한 초기의 연구로서, 지방분권시대에 지방자치단체의 공항운영 참여 가능성과 조건 등을 검토하는 것을 목표로 함
 - 전통적으로 공항운영은 국가사무로 인식되어 왔으며, 해외와 달리 국내에서는 주로 민영화 가능성에 대한 논의와 시도는 있었으나 지방화에 대한 부분은 논의되지 않음. 단지 지방자치단체 참여를 통한 지방공항운영 활성화 방안 모색이 시도 된 바 있을 뿐임
 - 따라서 본 연구의 논의는 매우 탐색적인 연구로서 진행되었으며, 공항운영 관련 전문가와의 자문회의 등을 거쳐 대안을 개발하였으나, 여전히 대안의 개발과정에서는 보다 심층적인 연구가 필요할 것으로 판단됨
- 본 연구의 결과 국내의 공항운영체계는 지방자치단체의 개입이 상당히 적극적이고 그 방식도 다양한 해외의 사례와 달리 '국가소유+국가운영'의 구조를 유지하고 있음
 - 적자상태로 운영되는 공항이 다수 존재하며, 이를 흑자공항의 순수익으로 보전해야 하는 현실에 직면해 있음. 동시에 인천국제공항이 중점공항으로서의 위치를 유지하기 위해 항공노선의 취항 등도 인천 및 김포 등 수도권지역의 공항에 집중하고 있는 상황
 - 군 공항과 활주로를 공유하는 등의 사례도 많음
 - 따라서 신공항 건설시 해당 공항을 인천국제공항공사와 같이 독자적으로 운영되는 별도의 법인으로 출범하게 하는 것도 쉽지 않은 것이 현실임
- 그러나 최근 공항이 일상의 교통수단화 되고, 지역으로 가는 관문의 역할을 수행한다는 점을 고려할 때 공항의 활성화를 위한 방안의 모색이 필요함
 - 각 지방자치단체는 공항입지에 사활을 걸고 경쟁하고 있으나, 실제 입지한 공항에 대한 지방자치단체의 영향력은 거의 미미한 수준으로 갈등이 발생됨

- 지방자치단체는 공항과 연계한 각종 지역산업 및 관광 등의 정책연계 미미와 이용객 및 주민의 요구사항 반영 미미에 대한 문제제기를 하고, 공항공사는 지방자치단체의 책임 없는 권한 찾기에 대해 비판하는 상황임
- 따라서 지방자치단체가 권한과 책임을 함께할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요
 - 이를 위해서는 공항운영과 관련된 다양한 업무영역 중 지방자치단체가 참여할 수 있는 가능성이 있는 분야를 찾는 노력이 선제될 필요가 있음
 - 특히 일반업무 관리지역(Land side) 업무 중 일부의 경우 지방자치단체의 참여를 통해 오히려 지역과 연계된 서비스를 강화할 수 있는 측면이 있으므로, 해당 영역에 대한 제한된 참여를 검토하는 것이 필요함
 - 지방자치단체의 출자를 통한 지분참여를 오픈마인드로 검토하는 것이 필요함. 다만 이를 위해 공익성 보호를 위한 기준을 개발하여 규정하는 것이 필요하며, 지분참여시 지방자치단체가 부담하게 되는 책임에 대해서도 국토부-지방자치단체-공항공사 간 협의체 구성을 통해 정기적·적극적으로 협의를 시도해 보는 것이 필요함
 - 마지막으로 공항 설립 시 타당성분석 등을 강화하여 적자가 예상되는 형태의 공항설립을 예방하기 위한 노력도 필요함
- 실질적으로 지방자치단체는 공항을 직접 운영하고자 하는 의지 보다는 오히려 지역경제와 직결된 주요 공항관련 정책결정에서 목소리를 내고 싶다는 의도가 더 강함
 - 따라서 첫째, 현행법 하에서 이를 위한 방안을 모색할 수 있음
 - 공항계획수립과정에서 지방자치단체 대상의 의견수렴과정을 강화하여 지방자치단체의 지역개발계획수립과 연계할 수 있는 방안의 모색이 필요함. 예를 들어 공항과 같은 대규모 국책사업의 경우, 숙의에 의한 주민참여절차를 통해 공항건설과 연계된 지역개발 및 지원방안을 함께 논의할 수 있도록 제도화하는 것이 필요함. 이 과정에서 지방자치단체는 주민의 대표자로서 국토부에 권고안을 제시할 수 있을 것임

- 또한 노선취향에 대해서도 각 공항의 수요를 고려한 배분이 필요함. 예를 들어 김포·김해·제주 등 흑자공항은 대체로 나머지 공항에 비해 규모가 상당히 차별화됨. 따라서 이들 공항을 거점 공항화 하고, 육성하기 위한 방안을 논의할 필요가 있음
 - * 거점공항별 항공노선을 다양화 하고, 지역수요를 반영함으로써 각 공항이 고른 성장을 할 수 있도록 하는 것도 필요함
 - * 이와 같은 정책이 전제될 때 공항이 지역 내에 섬처럼 존재하는 것이 아니라 지역과 융화될 수 있음
 - 둘째, 법 개정을 통해 공항개발 기본계획수립 단계에서부터 지방자치단체와의 공동결정을 강조하는 방안도 있음
- 이와 같은 본 연구의 결과를 고려할 때, 신공항 건설시 공익성·생산성·전문성을 고려한 지방자치단체의 참여방안을 검토해 볼 필요가 있으며, 각 상황별 대안의 타당성 확보를 위한 추가적 연구가 필요할 것으로 판단됨

【참고문헌】

□ 국내연구

- 건설교통부. (2004). 주요국의 항공교통체계 비교연구.
- 교통개발연구원. (2003). 고속철도 개통후의 국내항공 및 지방공항 활성화방안.
- 국토교통부. (2017a). 국가 항행안전시설 운영 선진화방안 연구.
- 국토교통부. (2017b). 항공정책 업무편람.
- 국토교통부. (2016). 제5차 공항개발 중장기 종합계획.
- 국토해양부. (2011). 항공정책론. 백산출판사.
- 국토해양부. (2008). 공항운영 민간위탁방안 연구.
- 국토해양부. (2001). 제4차 공항개발 중장기 종합계획.
- 김용복. (2011). 인천공항 민영화의 문제점과 국민주 매각 방식의 허구성. 노동저널.
- 김용정·조강필·정중재. (2013). DEA 모형을 이용한 아시아 국제공항의 항공물류부문 효율성 분석. 무역학회지, 38(5), 257-289.
- 김종석. (2002). 지방공항의 소유와 운영: 경제학적 근거와 판단. 한국항공우주정책·법학회지, 15, 67-88.
- 박생기·유광의. (2001). 우리나라 공항운영주체의 법적 지위의 문제점과 공항민영화 방안 연구. 한국항공우주정책법학회지.
- 박해육·안영훈·김지수·최지민. (2018). 지방분권 개헌 관련 해외사례 연구조사(Ⅱ). 한국 지방행정연구원 정책과제.
- 배기형. (2005). 지방공항의 문제점과 활성화전략.
- 송중홍. (2014). 지방국제공항 활성화 전략에 관한 연구. 부산대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 신열·박충훈. (2008). 지방공기업 민영화의 기능성과 실제. 지방행정연구. 22(4). 3-30.
- 안영훈·박해육·김지수·최지민. (2018). 지방분권 개헌 관련 해외사례 연구조사(Ⅰ). 한국 지방행정연구원 정책과제.
- 안우철·정태원. (2011). 아시아-태평양 주요공항의 운영효율성 비교 연구. 해운물류연구, 71, 675-693.

- 오상진. (2018). 지역 대중교통 인프라의 공공성 개선 - 충청북도 사례를 중심으로 국토, 437, 21-27.
- 오상진. (2010). 청주국제공항 활성화 추진방안. 충북 Focus 8, 1-30.
- 유광의. (2004). 국제민간항공 협약의 표준과 관행을 고려한 공항보안 체계의 문제점고찰. 한국항공우주정책·법학회지, 19(1), 165-182.
- 유광의·유문기. (2009). 공항운영론. 서울:대왕사
- 유광의·유문기. (2004). 공항 운영 및 관리. 백산출판사.
- 이순호. (2008). 금융 포커스: 공기업 민영화 시 고려사항. 주간금융브리프, 17(22), 14-15.
- 이정석. (2004). 지방공항의 효율적 이용을 위한 현안연계 및 역할분담-일본 남동북지방 3현의 사례연구, 지역연구, 20(1), 3-.
- 이호락. (2009). 항공기 소음대책에 대한 향후 정책방향. 항공진흥, 52(3), 13-25.
- 인천국제공항공사. (2018). 2017인천공항 항공통계 분석 보고서
- 주경태·윤성식. (2006). 공기업 민화정책의 효과성에 한 연구. 행정논총, 44(3). 67-92.
- 지방공기업평가원. (2012). 청주국제공항 운영권 지분참여 타당성조사 연구용역. 문화체육관광국.
- 최경규. (2009). 국제경영; 중국공항들의 성장전략과 민영화: 인천국제공항에 대한 시사점. 국제지역연구, 13(3), 551-581.
- 최정철. (2017). 2016년 기준 여객처리 규모 세계 30위권 공항의 소유와 운영 형태. 토론 회자료.
- 하봉찬·문상영. (2015). TOPSIS 를 활용한 아시아 주요 공항의 효율성 평가·수입, 성장, 수익 측면에서의 비교연구. 해운물류연구, 86, 391-405.
- 한국공항공사. (2010). 세계 주요공항.
- 한국교통연구원. (2009). 공항선진화를 위한 공항별 운영실태 분석 연구. KOTI-Brief, 1(12), 1-7.
- 한국교통연구원. (2005). 지방공항 운영체계 개선방안 연구: 공항의 경제적 가치산정과 공항운영 정책.
- 홍석진·김제철·정웅기. (2008). 영남권 신국제공항 건설을 위한 지방자치단체의 참여방

안. 대구경북연구원 연구보고서.

홍석진·문형진. (2005). 국내지방공항의 운영성과 분석. *대한교통학회지*, 23(8), 39.

홍석진·정웅기, 2005. 대구국제공항 활성화 방안. 대구경북연구원 연구보고서.

국외연구

Berglof, E., & Roland, G. (1998). Soft budget constraints and banking in transition economies. *Journal of Comparative Economics*, 26(1), 18-40.

Boardman, A. E., & Vining, A. R. (1989). Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed, and state-owned enterprises. *the Journal of Law and Economics*, 32(1), 1-33.

Ehrlich, I., Gallais-Hamonno, G., Liu, Z., & Lutter, R. (1994). Productivity growth and firm ownership: An analytical and empirical investigation. *Journal of Political Economy*, 102(5), 1006-1038.

ICAO. (1951). International standard and recommended practice - AERODROMES - annex 14 to the convention on international civil aviation.

Kornai, J. (2000). Ten years after ‘the road to a free economy’: the author’s self-evaluation. In *Annual Bank Conference on Development Economics 2000* (pp. 49-66).

Savas, E. S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government* Chatham, NJ: House Publishers, Inc.

Vining, A. R., & Boardman, A. E. (1992). Ownership versus competition: Efficiency in public enterprise. *Public choice*, 73(2), 205-239.

신문기사

경기신문. (2016). 市-인천국제공항공사, ‘상생협력’ 손 맞잡았다. (게시일: 2016.11.07. 검색일: 2018.08.29.)

경인방송. (2017). 인천시와 인천공항의 ‘말’뿐인 상생협력으로 감정의 골만 깊어져. (게시일: 2017.01.18. 검색일: 2018.08.25.)

- 경향신문. (2005). 인천공항고속도로의 기형적 구조 (게시일: 2005.01.13. 검색일: 2018.08.29.)
- 김해뉴스 (2017). 지역 간 항공기 소음 갈등 우려. (게시일 2017.10.11. 검색일: 2018.08.24.)
- 미디어스 (2016). 인천시-인천공항공사, '상생협력 강화 협약' 체결. (게시일: 2016.11.07. 검색일: 2018.08.25.)
- 시사인. (2011a). 공항 민영화의 끝은 언제나 쓸쓸했다. (게시일: 2011.08.16. 검색일: 2018.08.08.)
- 시사인. (2011b). 영국 철도 민영화, 왜 실패했을까. (게시일: 2011.04.18. 검색일: 2018.07.31.)
- 아시아경제. (2017). 인천공항 지분 확보 나선 인천시...시민사회도 '주권 찾기' 힘 실어. (게시일: 2017.04.13. 검색일: 2018.02.27.)
- 연합뉴스. (2018). 프랑스 민영화 드라이브 ...샤를드골·오를리공항도 매각하기로 (게시일: 2018.03.09. 검색일: 2018.08.08.)
- 연합뉴스. (2017). '인천공항 지분 3% 확보 어렵네'... 속 타는 인천시. (게시일: 2017.02.10. 검색일: 2018.02.27.)
- 오마이뉴스 (2016). 적자 허덕이는 지방공항, 부담은 국민이 진다. (게시일: 2016. 06.20. 검색일: 2018.08.10.)
- 이투데이. (2018). p.50
- 조선일보 (2016). p.65
- 중앙일보 (2016). 지방 공항과 지방 도로, 지자체에 맡겨야. (게시일: 2016.02.29. 검색일: 2018.08.10.)
- 중앙일보 (2008). 인천공항도로 서울 방향 진입로 두 곳 만든다. (게시일: 2008.09.20. 검색일: 2018.08.29.)

웹사이트

ICAO 홈페이지, <https://www.icao.int/>

공항소음포털. <https://www.airportnoise.kr/noise>

국토교통부 기자단 공식 블로그 <http://korealand.tistory.com/>

국토교통부 홈페이지. <http://www.molit.go.kr/portal.do>
 부산지방항공청 홈페이지. <http://www.molit.go.kr/broa/intro.do>
 서울지방항공청 홈페이지. <http://www.molit.go.kr/sroa/intro.do>
 위키백과. ‘개혁’. <http://bitly.kr/whfA> (검색일: 2018.08.19.)
 위키백과. ‘민영화’. <http://bitly.kr/essA> (검색일: 2018.08.01.)
 웹자료. <http://bitly.kr/gSAU> (검색일: 2018.08.08.)
 인천국제공항공사 홈페이지. <https://www.airport.kr/co/ko/index.do>
 제주지방항공청 홈페이지. <http://www.molit.go.kr/jroa/intro.do>
 한국공항공사 홈페이지. <https://www.airport.co.kr/>
 항공교통본부 홈페이지. <http://www.molit.go.kr/atmo/intro.do>
 항공정보포털시스템. <http://bitly.kr/vBkf>

보도자료

국토교통부. (2015). 지방공항 새 활로 찾기 추진. 보도자료 (게시일: 2015.07.09.)
 국토교통부. (2009). 지방공항 선진화 대상공항 선정기준 및 성공전략 공청회 개최. 보도
 자료 (게시일: 2009.02.15.)
 국토교통부. (2002). 지방공항 활성화 대책 추진. 보도자료 (게시일: 2002.10.11.)
 행정안전부. (2017). 지방자치분권 5년 밑그림 나왔다. 보도자료 (게시일: 2017.10.26.)

법령

「공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률». 법률 제15113호 (약칭: 공항소음방
 지법)
 「항공사업법». 법률 제15325호
 「항공안전법». 법률 제15326호
 「항공보안법». 법률 제14870호
 「공기기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률». 법률 제9401호 (약칭: 공기기업구조개
 선법)

「공항시설법」. 법률 제15399호
「인천국제공항공사법」. 법률 제15117호
「한국공항공사법」. 법률 제15406호
「항공법」. 법률 제14114호

인터뷰

간담회, 2018.05.11.
관계 전문가 인터뷰, 2018.06.
관계 전문가 인터뷰, 2018.07.
부산광역시 공무원 인터뷰, 2018.
인천광역시 공무원 인터뷰, 2018.
인천·제주·부산 공무원 간담회, 2018.04.
제주특별자치도 공무원 인터뷰, 2018.