

● 제285회 ●

서울특별시의회(임시회)

제1차 운영위원회

서울특별시의회 김포공항 활성화 특별위원회 구성 결의안
검 토 보 고 서

2019. 3. 7.

운 영 위 원 회

수 석 전 문 위 원

【서울특별시의회 김포공항 활성화 특별위원회 구성 결의안】

의안번호 319

I. 결의안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 경만선 의원 외 19명 공동발의
- 나. 제안일 : 2019. 1. 15.
- 다. 회부일 : 2019. 1. 23.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 과거 김포공항이 국제공항으로써의 역할을 담당했던 당시만 해도 김포공항과 공항 주변지역 경제가 활성화 되었었지만, 현재와 같이 김포공항의 국제선 기능을 제약하는 상황에서는 김포공항 및 주변 지역 경제 활성화를 저해하는 주된 요인이 되고 있음.
- 특히 강서구의 경우 토지의 97.3%가 고도제한 규제를 받고 있어 시민들이 체감하는 경제적인 상대적 박탈감은 극에 달할 수밖에 없는 실정임.
- 이에 김포공항 국제선 기능의 강화, 항공사업자 또는 공항활성화 사업자에 대한 재정지원, 고도제한 규제 개선 등 종합적이고 적극적인 대책을 마련하고 시행함으로써 김포공항 및 주변지역 경제 활성화를 도모하기 위해 서울특별시의회 차원의 김포공항 활성화 특별위원회 구성을 제안함.

2. 참고사항

- 관련 법령 : 「지방자치법」 제56조 및 같은 법 시행령 제56조, 「서울 특별시의회 기본조례」 제37조
- 예산 조치 : 별도조치 필요 없음.
- 기 타 : 없음.

II. 검토의견 (수석전문위원 박노수)

1 특별위원회 구성 결의안의 취지

- 본 결의안은 김포공항의 국제선 기능이 약화된 상황에서 김포공항 국제선 기능 강화 및 고도제한 규제 개선 등을 통해 주변지역의 경제를 활성화하기 위한 종합적이고 적극적인 대책을 마련하고자 제안되었음.

2 특별위원회 구성의 타당성 검토

- 서울시 강서구 하늘길에 위치한 김포공항은 1958년 4월 정식 국제공항으로 지정된 이후 국내 대표 관문 역할을 해오다가 2001년 3월 인천국제공항이 개항하면서 국제선 기능을 모두 인천국제공항으로 이전하였음.
- 그러나 도심과의 접근성 문제와 운항 가능 용량에 비하여 취항수가 지나치게 적은 문제점이 지적되면서 김포국제공항의 운영 기관인 한국공항공사는 당시 건설교통부와 협의하여 2003년에 도쿄 하네다 국제공항과의 셔틀형 국제선 취항을 시작으로 일본, 중국, 대만을 연결하는 국제선을 차츰 확충하였음.¹⁾
- 김포공항의 항공기 운항 및 여객 실적 현황(1998년~2018년)을 살펴보면 2001년 국제선을 인천국제공항으로 일괄 이관하여 2002년 김포공항 이용객이 1,700만 명대로 감소하였으며, 2003년부터 국제선 일부노선 취항²⁾과 저비용 항공사의 취항에도 불구하고 2016년부터 운항편수와 이용객이 감소하고 있는 추세임.³⁾

1) 한국공항공사 자료에 따르면 김포공항은 2007년에는 중국 상하이, 2008년에는 일본 오사카, 2010년에는 일본 나고야, 2011년에는 중국 베이징, 2012년에 대만 타이베이 노선을 취항시키면서 동아시아 셔틀 노선을 전부 갖춰 수도권 제 2의 국제공항이 되었다.

2) 한국공항공사 항공통계(2019)

3) 한국공항공사 항공통계(2019)

<표-1> 김포공항 운영실적

연도	운항(편수)	여객(명)	화물(ton)
1998	210,011	29,296,342	1,682,445
2000	233,243	36,637,067	2,197,678
2002	128,428	17,092,095	302,240
2004	105,923	14,841,953	297,267
2006	94,943	13,766,523	274,367
2008	108,015	14,264,693	203,977
2010	118,514	17,565,901	226,492
2012	130,269	19,429,224	254,563
2014	138,706	21,566,946	271,990
2015	142,863	23,163,778	271,066
2016	146,266	25,043,088	274,706
2017	145,507	25,101,147	266,427
2018	141,080	24,602,588	267,266.1

※ 자료 : 항공정보 포털시스템

- 이와 같이 국제노선의 인천국제공항 이전 당시와 비교하여, 김포공항의 국제선 기능은 현저히 약화⁴⁾되어 있으며, 국제노선 증설한계로 인해 김포공항 주변 지역경제 활성화에 한계를 보이고 있음.
- 정부는 ‘김포공항개발 기본계획’(2017)(참고자료 1), 「항공사업법」에 따른 ‘제2차 항공정책기본계획’(2014), 「공항시설법」에 따른 ‘제5차 공항개발 중장기 종합계획’(2016)을 통해 김포공항을 비즈니스 중심 공항으로 육성하고, 공항 시설 전반에 대한 활용방안 모색 및 중장기 공항개발 방안을 마련하고 있음 (참고자료 2).
- 그러나 이러한 정부계획은 공항단일기능의 개발과 여객지원시설 확충위주사업에 치중되어 공항주변지역에 대한 영향이 제한적 일 수밖에 없어, 김포공항 기능 재정립과 공항주변지역 육성을 위한 실질적인 방안이 부족함.

4) 한국공항공사에 따르면 2018년 국제선 노선 운행 편수는 인천공항 건설 이전 2000년 국제선 운항 편수인 98,033편의 24%인 20,371편의 운항이 이뤄졌음.

- 또한 김포공항 주변지역은 고도제한 및 인근지역과의 물리적 단절로 인해 김포공항 주변지역 주민의 재산권 행사가 어려운 상황임.
- 현재 김포공항주변 고도지구⁵⁾는 서울시 고도지구 전체면적의 89.5%(80,193,000 m²)를 차지하고 있으며, 「공항시설법」에 따라 건축물 높이를 규제하고 있고, 장애물제한표면⁶⁾의 높이제한은 다음과 같음(참고자료. 3).

<표-2> 「공항시설법」에 따른 장애물제한표면

구분	면적(m ²)	관리대상	규제내용
기본표면	1,869,000	활주로 이.착륙시 안전도모	활주로 높이미만 -
전이표면	3,097,000	활주로 및 이륙시 경사면	해발 10.50~57.86m 미만 -
진입표면	33,204,000	이.착륙시 비행기의 진입을 위해 설정	해발 12.50~372.86m 미만 (3층 ~ 93층)
수평표면	29,129,000	착륙시 지상의 이상유무 확인을 위한 공중선회 구역	해발 57.86m 미만 (14층 미만)
원추표면	12,804,000	수평표면을 보호하고 항공기의 안전이동을 위해 설정	해발 57.86~112.86m 미만 (14층 ~ 28층)

- 고도제한은 주민의 재산권 행사의 어려움은 물론 공항 주변지역 건축물과 기반 시설의 노후화를 촉진하여 경제적 손실과 함께 주민들의 상대적 박탈감을 심화시키고 있는 것으로 보여짐.
- 한편 강서구 자료에 따르면 해당지역 토지의 97. 3%가 고도제한 규제를 받고 있으며(참고자료. 4), 이로 인한 지역의 재산상 피해액은 약 59조로 추정되며, 강서구 지역의 공항 고도제한 완화 시 예상되는 경제적 파급효과는 생산 100조원,

5) 김포공항주변 고도지구는 공항시설 보호와 비행기 이착륙시 안전을 위해 지난 '77년 4월 당시 서울지방항공청의 요청으로 최초 지정되었으며, 국토계획법상 고도지구와 공항시설법이 규제한 높이를 준용해 운영되고 있어 현재 중복규제에 해당하여 2019년 상반기 용도지구 폐지를 추진 중에 있음.

6) 공항시설법 제2조제14호에 따라 항공기의 안전운행을 방해하는 지형·지물 등의 장애물 설치를 제한하는 표면

소득 21조원, 일자리 창출 84만명, 세입 증대 5조원이며 아파트 가치 상승액은 약 1.6조원에 달할 것으로 주장하고 있음.⁷⁾

- 서울시도 김포공항의 국제선 기능약화를 인식하고, 김포공항이 국제교류축의 중요관문임에도 불구하고 공항 위주 개발에만 치중해 경쟁력이 떨어진다고 판단하여, 김포공항의 국제선기능 강화와 지역경제 활성화를 위한 복합용도 시설건립을 위한 연구용역(2018. 4월 ~ 2019. 6월)을 실시하고 있음.
- 아울러 서울시는 금년부터 「공항시설법」⁸⁾에 따라 김포공항을 운항하는 항공사업자 및 공항활성화 사업자에 대한 재정지원의 근거⁹⁾를 마련하는 등 김포공항 활성화를 위한 제도적 정비를 하였으나, 김포공항 활성화를 위한 실질적이고 구체적인 사업계획 및 재정지원은 현재 이뤄지지 않고 있음.
- 따라서 김포공항기능의 국제선 기능의 강화, 항공사업자 또는 공항활성화 사업자에 대한 재정지원, 고도제한 규제 개선 등 종합적이고 적극적인 대책을 마련하기 위해 서울특별시의회 차원의 특별위원회를 구성·운영하는 것은 타당한 것으로 판단됨.
- 다만, 지난 12월 14일 항공기 소음에 따른 인근지역 주민 피해 구제를 위한 「서울특별시의회 항공기 소음 특별위원회」가 구성되어 운영 중인 상황을 고려할 때 국제선 증편 등 김포공항 활성화 대책으로 인한 부작용 등을 종합적으로 고려해야 할 것임.

7) 「2018년 고도제한 완화 추진계획」, 서울특별시 강서구청 도시계획과.

8) 제65조(항공사업자에 대한 재정지원) ② 지방자치단체는 항공사업의 지원이 지역경제 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 항공사업자에게 재정지원을 할 수 있다.

9) 「서울특별시 김포공항 활성화 지원 조례」(시행 2019.1.3.)

- 본 구성 결의안에 대한 관련 상임위 의견조회 결과, 교통위원회와 기획경제위원회는 별도의견 없으므로 회신하였으며, 도시계획관리위원회는 고도제한 규제가 「공항시설법」에 따라 관리되고 있고, 그 규제의 타당성 여부 등 정책 관리는 국토교통부(공항정책과)에서 담당하고 있는 점을 감안할 때 도시계획관리위원회 소관부서의 역할이 제한적이라는 의견을 회신함(참고자료5).

3 종합의견

- 이와 같은 사정을 종합적으로 고려해 볼 때 고도제한 및 항공정책(교통위원회), 김포공항 주변 도시관리계획 및 김포공항시설복합화(도시계획관리위원회), 지역경제 활성화 방안(기획경제위원회)등 여러 상임위원회의 소관과 관련 되어 있어 다각적인 의견 수렴과 정책 방안을 토대로 서울시의회 차원의 지원 방안 등을 모색할 필요가 있으므로 특별위원회 구성요건에는 무리가 없는 것으로 판단됨.¹⁰⁾

10) 제37조(특별위원회) ① 의회는 여러 상임위원회의 소관과 관련되거나 특히 필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 의회의 의결로 특별위원회를 둘 수 있다.

② 제1항에 따라 운영위원회가 특별위원회 구성안을 심사할 경우 관련된 상임위원회와 사전에 협의하여야 한다.

참고자료 1 김포공항개발 기본계획(국토교통부 고시 제2017-187호)

김포공항개발 기본계획 변경

1. 공항개발예정지역

기 정	변 경
<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울특별시 강서구 하늘길 112 일원 * 부지면적 : 8,440,923.6㎡ 	변경없음

2. 공항의 규모 및 배치

○ 시설규모 및 처리능력

구 분	기 정	변 경
부 지	8,441천 ㎡	변경없음
활주로	3,600m×45m, 3,200m×60m (226천회/년)	변경없음
유도로	18본	24본(고속탈출 4본, 직각 2본 신설)
계류장	1,215천 ㎡	1,201천 ㎡
국제선터미널	79천 ㎡	변경없음
국내선터미널	89천 ㎡	변경없음
국내선제2터미널	-	55천 ㎡
교통센터 (광역복합환승기능)	-	16천 ㎡
주차장	335천 ㎡(주차대수 9,452대)	257천 ㎡(주차대수 13,700대)
항행안전시설	ILS, VOR, RADAR, ALS, PAPI 등	변경없음

주) 기본 및 실시설계 결과에 따라 해당 시설의 규모 및 면적이 변경될 수 있음

○ 공항개발사업

구 분	기 정	변 경
사업기간	2005년 ~ 2017년	2005년 ~ 2027년
사업비	8,834억원	13,766억원(증 4,932억원)
사업내용	국내선여객터미널 개선(리모델링) * 사업기간 : '12~'17, 사업비 : 2,500억원	국내선여객터미널 개선(리모델링) * 사업기간 : '12~'18, 사업비 : 2,500억원
	김포공항 대중골프장 조성 * 사업기간 : '09~'16, 사업비 : 1,400억원	김포공항 대중골프장 조성 * 사업기간 : '09~'18, 사업비 : 1,400억원
	국제선 여객터미널 개선 * 사업기간 : '15~'17, 사업비 : 450억원	변경없음
	국립항공 박물관 * 사업기간 : '15~'18, 사업비 : 934억원	국립항공 박물관 * 사업기간 : '15~'19, 사업비 : 891억원
	기타 김포공항 SKY PARK 사업 등 * 사업기간 : '05~'15, 사업비 : 3,550억원	변경없음
	-	김포공항 터미널 확충 및 교통체계 개선 등 * 사업기간 : '17~'27, 사업비 : 4,932억원 (화물청사 및 배후지원단지 개발, 올림픽대로 방면 연결도로 사업비 미포함) * 사업내용 : 국내선 제2터미널 신축, 교통센터, 주차장 확충, 교통체계 개선, 고속탈출 유도 로 신설, 화물청사 및 배후지 원단지 개발, 기타 노후 시설 개선 등

3. 운영계획 및 재원조달 방안

구 분	기 정	변 경
공항운영주체	<p>한국공항공사</p> <ul style="list-style-type: none"> • 에어사이드 : 국가소유, 공사 운영 • 랜드사이드 : 공사소유, 공사 운영 	변경없음
재원조달계획	한국공항공사 자체조달 + 국가지원 + 민자(시설)유치	변경없음

4. 환경관리계획

구 분	기 정	변 경
공항개발사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경관련법령에 의거 사전에 환경 저해요인을 검토, 예방대책 마련·시행 ○ 사업시행으로 인한 분진, 수질, 토사 유출, 소음·진동, 건설폐기물 등과 관련된 환경오염 피해 최소화 대책을 강구하여 실시계획 수립 및 시행 	변경없음

참고문헌2 국토교통부 제2차 항공정책기본계획(김포국제공항부분 발체)

제2차 항공정책기본계획

(2015 ~ 2019)

2014. 12.

국 토 교 통 부

② 김포공항 비즈니스항공 중심공항 등 역할 확대

- 비즈니스 제트기 등 소형 항공시장 성장 지원을 위해 김포공항을 비즈니스항공 중심 공항으로 육성('15~'16)
 - 김포공항에 비즈니스 제트기 운영 시설인 **비즈니스항공지원센터** (BASC, Business Aviation Service Center) 신설('15~'16)
 - * 출입국관리(C.I.Q), 급유, 조업, 정비 등 서비스 일체 제공
 - 김포공항 비즈니스 항공 활성화를 위해 김포공항 국제선 자가용 전세항공기 운항규정을 현행 19인승에서 **50인승으로 완화**('15)
 - * 「김포공항 국제선 자가용전세편 운영규정(국토부 훈령)」 개정
- 노후화된 여객터미널 및 부족한 주차장 시설 등을 단계적으로 개량·확충하여 여객의 편의성 제고
- 김포공항 배후단지 개발 및 공항 주변지역에 문화 시설, 비즈니스 관광 산업* 등을 유치하여 복합융합공간으로 조성
 - * 국제회의등과 관광이 결합된 복합산업(MICE, Meeting-Incentives-Convention-Events)
- 항공산업의 위상과 발전상을 제시하고 항공교통이용자의 안전확보와 항공산업 저변확대를 위해 김포공항내 '**국립항공박물관**' 건립 추진
 - 항공안전훈련 및 조종사·승무원 등 항공업무 체험기회를 제공하여 국민의 생명과 안전을 확보하고 자라나는 항공꿈나무 육성

참고자료3 장애물 제한표면(고도제한) 제도

□ 목 적

- 항공기의 안전운항을 위해 비행장 주변에 장애물(항공기의 안전운항을 방해하는 지형·지물 등을 말한다)의 설치 등이 제한되는 표면

□ 근거법령

- 공항시설법 제34조~제35조, 같은법 제36조~제44조, 같은법 제22조~제27조
- * 민간공항(인천, 김포, 제주, 무안, 양양, 여수, 울산)과 국토교통부장관의 허가를 받은 민간비행장(울진, 정석 등)은 공항시설법을 적용
- ** 군 비행장(김해, 청주, 대구, 광주, 사천, 원주, 포항 등)은 군사기지 및 시설보호법을 적용

□ 장애물 제한표면 종류

- 공항 및 비행장(헬기장 제외)은 수평표면, 원추표면, 진입표면, 내부진입표면, 전이표면, 내부전이표면, 착륙복행표면으로 구분
- 헬기장(선상 및 해상구조물헬기장 제외)은 수평표면, 진입표면, 전이표면으로 구분
- * 선상 및 해상구조물헬기장은 국토교통부장관이 정하여 고시

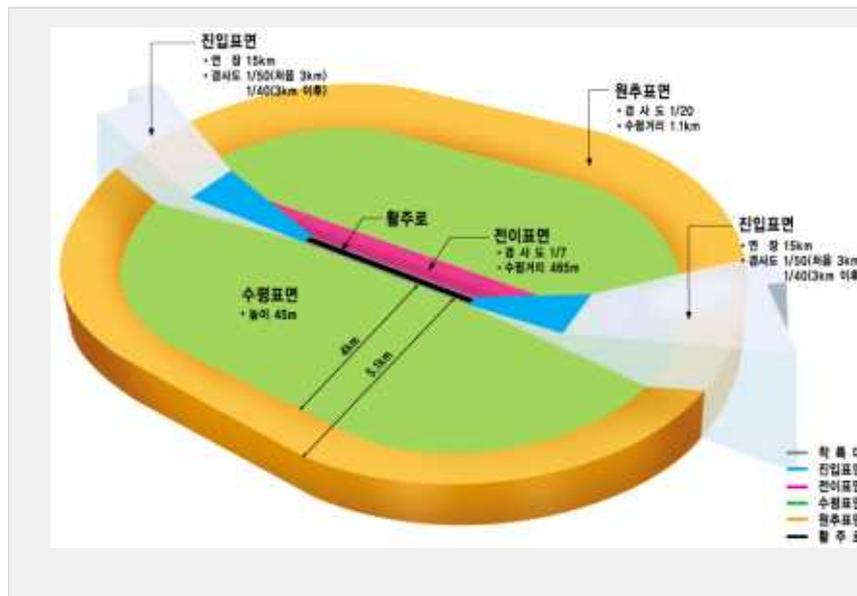
□ 지정절차

- 국토교통부장관(지방항공청장) 고시 → 시·도지사(시·군 구청장)에게 통지 → 시·도지사(시·군 구청장)가 토지이용계획 확인서에 등재 후 공고
- * 공항시설법 제4조에 따라 공항 또는 비행장을 개발하려면 기본계획(장애물제한표면 등)을 고시하여야 함

□ 제한내용

- 누구든지 공항시설법 제34조에 따른 비행장의 설치 또는 변경이 고시된 후에는 그 고시에 표시된 장애물 제한표면의 높이 이상인 건축물·구조물(고시 당시에 건설 중인 건축물 또는 구조물은 제외한다)·식물 및 그 밖의 장애물을 설치·재배하거나 방치하여서는 아니 됨
- 다만, 가설물이나 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 장애물로서 관계 행정기관의 장이 공항시설법 시행규칙 제22조에서 정한 장애물은 비행장 설치자와 협의하여 설치 또는 방치를 허가하거나 그 비행장의 사용개시 예정일 전에 제거할 예정인 장애물은 그러하지 아니함

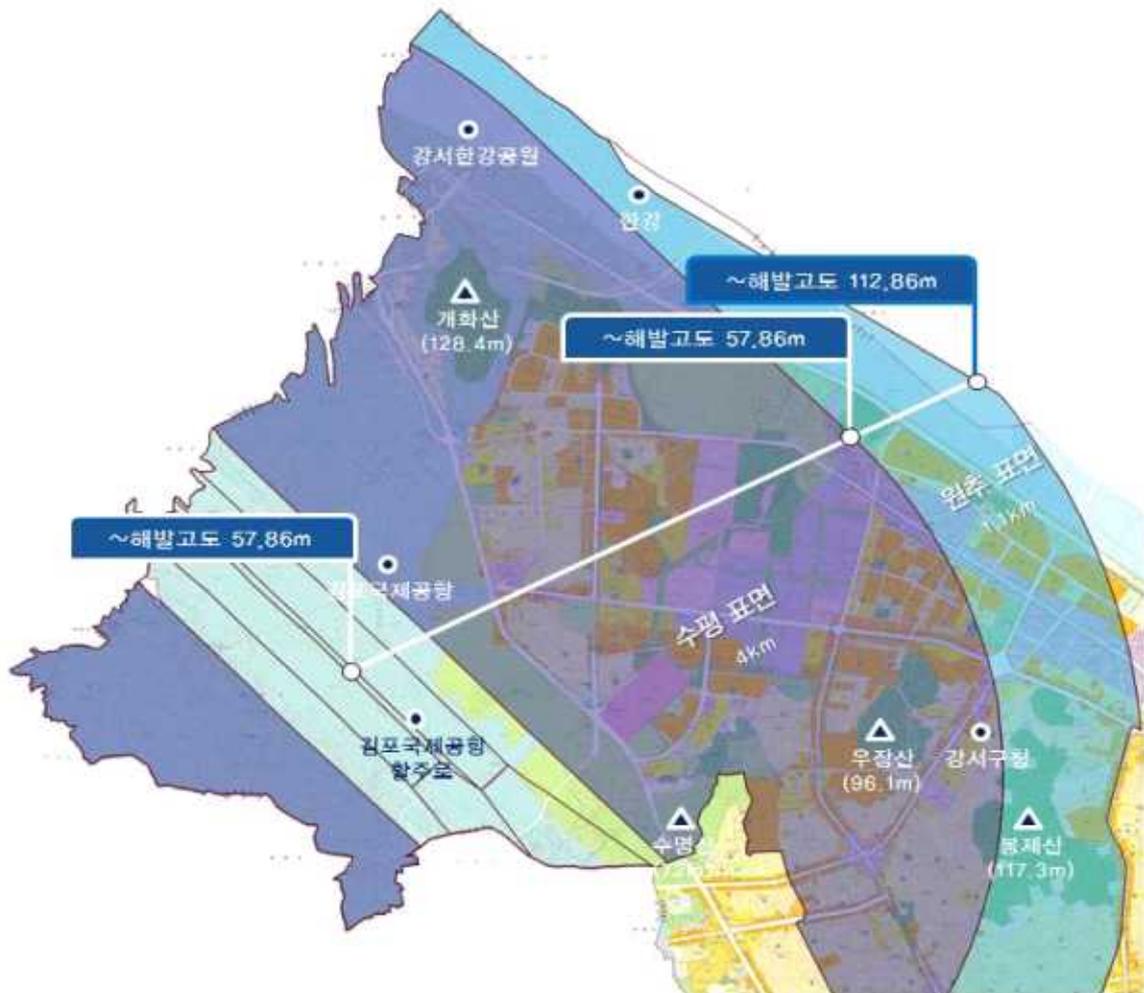
□ 장애물 제한표면 평면도



참고자료4 강서구 공항 고도제한 현황

□ 강서구 공항 고도제한 현황

- 고시면적: 40.3km² (전체 면적의 97.3%)
- 제한사항: 건축물의 높이와 용도의 제한(김포공항 활주로 표고: 12.86m)
 - 수평표면: 26.1km² (높이 57.86m미만, 전체 면적의 63.04%)
 - 원추표면: 8.5km² (높이 57.86~112.86m, 전체 면적의 20.53%)
 - 기타제한: 5.7km² (기본표면, 전이표면, 진입표면, 전체 면적의 13.76%)



<도시계획관리위원회> 의견

- 서남권의 고도제한 규제 개선과 김포공항 국제선 기능 강화 등을 통해 김포공항과 주변지역의 경제 활성화를 도모하겠다는 취지로 이해됨
- 특히, 우리 위원회 소관 부서인 도시계획국(시설계획과)에서는 현재 김포공항 기능 복합화를 위한 용역('18.4~'19.6)이 진행중에 있어 시설복합화 방안의 논의는 가능함
- 다만, 현행법상 고도제한 관련 규제는 서울시 도시관리계획을 통해 결정되지 않고 「공항시설법」에 따른 높이제한규제(장애물제한표면 규제)에 따라 관리되고 있으며, 그 규제의 타당성 여부 등 정책관리는 국토교통부(공항정책과)에서 담당하고 있음을 감안할 때 도시계획관리위원회 소관 부서의 역할은 제한적으로 보임.