

교통포럼

지방공항과 지역 이기주의

취지 및 목적

최근 새만금 잼버리 행사 준비부실 및 파행을 계기로 국민들은 새만금 국제공항의 존재를 알게 되었습니다. 지역 정치권이 항공수요도 없는 새만금국제 공항 건설을 위해 잼버리 행사를 동원했음이 드러났습니다. 이는 극단적 지역이기주의가 빚은 참사라고 할수있습니다. 이번 포럼에서 지난 30여년간 누적된 지방공항 난립 실상을 알려 국가적 손실을 방지하고, 향후 바람직 한 항공인프라 구축방향을 제시합니다.

- | 일 시 : 2023년 10월 24일 (화) 15:00 ~17:30
- | 장 소 : 광화문 변호사회관 10층 2호 (광화문역 8번출구)
- | 주 제 : "지방공항, 이대로 괜찮은가? - 지역이기주의가 빚은 참사"
- | 주 관 : 자유통일을 위한 국가대개조 네트워크(NRNet) 국가경제분과 교통포럼
- | 주 최 : 정교모 (경제분과위원회), 바른사회시민회의

14:50~15:00

등록

15:00~15:30
개회식

국민의례

개회사: 김학성 (자유통일을 위한 국가대개조 대표)

축사: 박은숙 (사회정의를 바라는 전국교수모임 공동대표, 강서대학교 교수)

축사: 이문호 (바른사회시민회의 사무총장)

사진촬영

15:30~16:30
주제발표

사회: 김승욱 (중앙대 경제학과 명예교수)

제목: "지방공항, 이대로 괜찮은가? - 지역 이기주의가 빚은 참사"

발표자: 신동춘 글로벌항공우주산업학회 회장, 자유통일국민연합대표

16:30~17:30
토론

토론자: 1. 황용식 세종대 경영경제대학 교수

2. 최병암 전 충북대 교수

교통포럼: 지방공항과 지역 이기주의

■ 취지 및 목적 : 최근 새만금 잼버리 행사 준비부실 및 파행을 계기로 국민들은 새만금 국제공항의 존재를 알게 되었습니다. 지역 정치권이 항공수요도 없는 새만금국제 공항 건설을 위해 잼버리 행사를 동원했음이 드러났습니다. 이는 극단적 지역이기주의가 빚은 참사라고 할수있습니다. 이번 포럼에서 지난 30여년간 누적된 지방공항 난립 실상을 알려 국가적 손실을 방지하고, 향후 바람직한 항공인프라 구축방향을 제시합니다.

- 일시 : 2023년 10월 24일(화), 15:00-17:30
- 장소 : 광화문 변호사회관 10층 2호 (광화문역 8번출구)
- 주제 : “지방공항, 이대로 괜찮은가? - 지역이기주의가 빚은 참사”
- 주관 : 자유통일을 위한 국가대개조네트워크(NRNet) 국가경제분과
교통포럼
- 주최: 사회정의를 바라는 전국교수모임(경제분과), 바른사회시민회의

14:50~15:00 등록	
개 회 식	
15:00~15:30	국민의례 개회사 : 김학성 (자유통일을 위한 국가대개조 대표, 강원대학교 명예교수)
	축 사 : 박은숙 (사회정의를 바라는 전국교수모임 공동대표, 강서대학교 교수)
	축 사 : 이문호 (바른사회시민회의 사무총장) 사진촬영
사회 : 김승욱 (중앙대 명예교수, 자유통일네트워크 부대표)	
15:30~16:30 주제발표	제목: “지방공항, 이대로 괜찮은가? - 지역 이기주의가 빚은 참사” 발표자: 신동춘 (글로벌항공우주산업학회 회장, 자유통일국민연합 대표)
16:30~17:30 토론	토론자: 1. 황용식 (세종대 경영경제대학 교수) 2. 최병암 (전 충북대 교수)

주제발표

제목: “지방공항, 이대로 괜찮은가? - 지역 이기주의가 빛은 참사”

발표자: 신동춘 (글로벌항공우주산업학회 회장, 자유통일국민연합 대표)

지방공항의 정치경제학 : 악순환의 고리를 끊어야

2023.10.24.

광화문 변호사회관 10층 2호

발표자 : 신동춘

글로벌항공우주산업학회 회장, 자유통일국민연합대표

(전)국토해양부 고위공무원 (서울지방항공청장)

(전)전국대 초빙교수, 성신여대 겸임교수, PhD, LLM

목 차

I. 지방공항의 정의 및 현황

II. 지방공항 건설, 운영의 문제점

III. 수요가 부족한 지방공항 건설의 결과 : ‘혈세 먹는 하마’

IV. 향후 가능한 대안 모색

V. 공항별 경위

지방공항의 정치경제학 : 악순환의 고리를 끊어야

I. 지방공항의 정의 및 현황

1. 지방공항의 정의

- "공항"이란 공항시설을 갖춘 공공용 비행장으로서 국토교통부장관이 그 명칭, 위치 및 구역을 지정·고시한 것을 말한다.
- 수도권에 위치한 공항 (인천국제공항, 김포국제공항)을 제외한 공항

분석 대상 공항

운영 중/폐지/중단

예천비행장 울진공항 양양국제공항
원주공항 청주국제공항 제주국제공항
울산 포항경주공항 김해국제공항
군산공항 김제공항 무안국제공항
광주공항 목포공항 여수공항
사천공항 대구국제공항

건설 구상/계획

영남권신공항 대구경북통합신공항 가덕도신공항
제주제2공항 경기북부(포천)공항 경기국제공항(경기남부)
서산공항 새만금공항 울릉공항
흑산공항 백령공항

2. 현황



최근 5년간 ('13~'17) 지방공항의 활주로 활용률

구 분	'13	'14	'15	'16	'17
김포	59.6%	61.4%	63.2%	64.7%	64.4%
김해(민항)	69.3%	70.2%	78.3%	84.2%	91.0%
제주	75.8%	84.6%	92.3%	100.4%	97.3%
대구	6.3%	8.5%	10.3%	12.2%	16.6%
울산	8.3%	8.1%	8.4%	8.2%	8.9%
청주(민항)	15.9%	19.4%	23.6%	29.0%	26.4%
무안	0.9%	1.1%	1.7%	1.7%	1.5%
광주	7.7%	8.3%	8.8%	7.7%	9.1%
여수	9.7%	9.4%	9.1%	8.0%	8.4%
양양	0.7%	3.4%	2.1%	1.4%	0.4%
포항	3.1%	1.5%	-	0.9%	1.4%
사천	1.2%	1.3%	1.3%	1.3%	1.3%
군산	1.0%	0.9%	1.0%	1.0%	1.0%
원주	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%

※ 김해, 청주공항은 군공항이기 때문에, 연간수용능력(회)을 민항기준으로 계산함.

- 전국 14개의 지방공항 중 김포, 김해, 제주공항을 제외한 11개 공항의 활주로 활용률이 30%에도 미치지 못하는 것으로 나타남 : 대구, 울산, 청주, 무안, 광주, 여수, 양양, 포항, 사천, 군산, 원주공항

* 활주로 활용률이 2%에도 미치지 못하는 공항도 무려 6개임.

* 무안(1.5%), 양양(0.4%), 포항(1.4%), 사천(1.3%), 군산(1.0%), 원주(0.6%)

- 한국공항공사에 따르면 코로나 19 이전인 2019년 기준으로 봤을 때

▲포항·경주공항의 경우 매출액 9억 원, 영업이익 -155억 원, 영업이익률 -1809.3%

▲양양(매출·14억 원/영업이익·-168억 원/영업이익률 -1239.9%)

▲원주(5억 원/-47억 원/-1037.3%)

▲사천(8억 원/-77억 원/-1025%) 등 3곳은 모두 영업이익률이 -1000% 이상

▲여수(27억 원/-185억 원/-693.8%)

▲울산(32억 원/-162억 원/-506.6%)

▲군산(15억 원/-46억 원/-307.2%)

▲무안(118억 원/-154억 원/-131.3%)

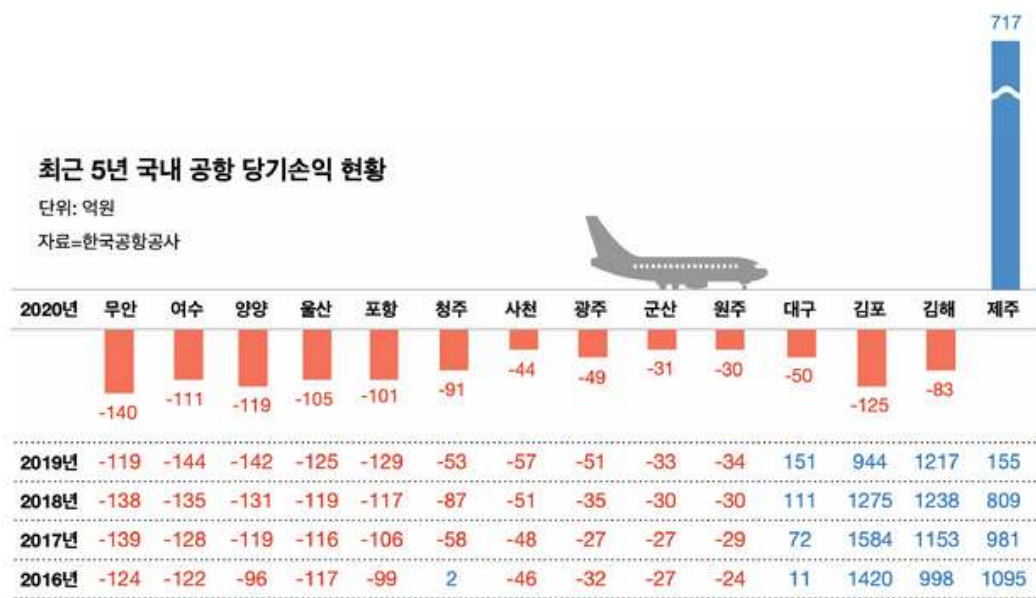
▲광주(88억 원/-77억 원/-88.1%)

▲청주(210억 원/-99억 원/-47.1%) 등 6개 공항도 두 자릿수 이상 규모의 적자를 기록

- 정상적으로 운영했을 때 흑자를 낼 수 있는 곳은 인천과 김포, 김해, 제주, 대구 등 5개에 불과하고, 대구는 유일하게 저비용항공사 (티웨이항공)의 취항 증가로 2017년부터 흑자 전환에 성공

'17년 공항별 수익 및 비용 현황

공항명	수익	비용	
		전체	인건비
대구	262	190	44
광주	75	102	34
청주	182	240	62
무안	44	183	34
양양	10	128	20
여수	26	155	54
울산	23	139	54
사천	6	54	29
포항	6	113	36
군산	11	38	18
원주	3	33	18
계	648	1,375	404



한국공항공사 2022년도 경영성과

(단위 : 백만원)

구 분	수 익			비 용			당기손익
	항공수익	비항공수익	계	인건비	경 비 (기타포함)	계	
본 사	0	28,541	28,541	44,979	78,451	123,430	△94,889
항공기술훈련원	0	478	478	4,277	3,405	7,682	△7,204
항로시설본부	0	10,093	10,093	18,739	14,604	33,343	△23,250
김 포	60,025	206,341	266,366	33,294	227,933	261,227	5,139
김 해	29,014	47,880	76,894	20,779	90,230	111,009	△34,115
제 주	67,558	156,993	224,551	21,783	136,966	158,749	65,803
청 주	6,465	16,522	22,987	6,964	26,102	33,066	△10,079
대 구	4,924	8,270	13,194	5,427	17,857	23,284	△10,090
무 안	366	1,709	2,075	6,480	15,776	22,256	△20,180
양 양	834	2,392	3,226	5,237	12,247	17,484	△14,258
광 주	4,335	5,322	9,657	4,149	10,531	14,680	△5,023
울 산	1,932	1,551	3,483	6,244	9,131	15,375	△11,892
여 수	2,030	2,024	4,054	6,012	9,742	15,754	△11,700
포 향	655	619	1,274	4,510	7,335	11,845	△10,571
사 천	432	279	711	3,044	2,636	5,680	△4,970
군 산	1,330	772	2,102	2,198	3,078	5,276	△3,174
원 주	336	303	639	2,280	1,739	4,019	△3,380
계	180,236	490,089	670,325	196,396	667,763	864,159	△193,834

최근 5년간(2017~2022년 6월 기준) 지방 공항 누적 손실

- ▲ 무안국제공항 839억원 ▲ 양양공항 732억원,
 ▲ 여수공항 703억원 ▲ 울산공항 641억원
 ▲ 포항경주공항 621억원 ▲ 청주공항 416억원
 ▲ 사천공항 280억원 ▲ 원주공항 176억원 ▲ 합계 4,408억원

- KTX가 운행하는 지역 공항의 운송 실적이 감소

KTX 영향권 노선 운송 실적							
2009년 11월~2010년 2월(2단계 개통 전)				2010년 11월~2011년 2월(2단계 개통 후)			
노선	운항	여객	탑승률	운항	여객	증감률	탑승률
김포~울산	2,931	331,862	70.0%	2,565	208,300	-37.2%	51.1%
김포~포항	1,110	94,130	53.0%	974	74,125	-21.3%	47.1%
김포~김해	6,965	780,412	67.2%	6,683	776,400	-0.5%	67.7%

인구의 변화 추세

총인구 추세

2000년	47,732,558	2001년	48,021,543	2002년	48,229,948
2003년	48,386,823	2004년	48,583,805	2005년	48,782,274
2006년	48,991,779	2007년	49,268,928	2008년	49,540,367
2009년	49,773,145	2010년	50,515,666	2011년	50,734,284
2012년	50,948,272	2013년	51,141,463	2014년	51,327,916
2015년	51,529,338	2016년	51,696,216	2017년	51,778,544
2018년	51,826,059	2019년	51,849,861	2020년	51,829,023
2021년	51,638,809	2022년	51,439,038	2023.8월	51,377,213

- * 2019년 11월에 인구가 정점에 달함

광역자치단체별 인구 (2023.8월 현재)

순위	광역자치단체	인구	비율
1위	경기도	13,624,964명	26.52%
2위	서울특별시	9,409,466명	18.31%
3위	부산광역시	3,302,740명	6.43%
4위	경상남도	3,258,309명	6.34%
5위	인천광역시	2,985,152명	5.81%
6위	경상북도	2,561,623명	4.99%
7위	대구광역시	2,378,464명	4.63%
8위	충청남도	2,127,077명	4.14%
9위	전라남도	1,808,339명	3.52%
10위	전라북도	1,759,815명	3.43%
11위	충청북도	1,594,337명	3.10%
12위	강원특별자치도	1,531,390명	2.98%

13위	대전광역시	1,444,837명	2.81%
14위	광주광역시	1,423,810명	2.77%
15위	울산광역시	1,104,448명	2.15%
16위	제주특별자치도	676,489명	1.32%
17위	세종특별자치시	385,953명	0.75%
총합		51,377,213명	100%

7대 권역별 인구 (2023.8월 현재)

순위	지역	인구	비율
1위	수도권	26,019,582명	50.64%
2위	부울경	7,665,497명	14.92%
3위	충청권	5,552,204명	10.81%
4위	호남권	4,991,964명	9.72%
5위	대경권	4,940,087명	9.62%
6위	강원권	1,531,390명	2.98%
7위	제주권	676,489명	1.32%
총합		51,377,213명	100%

2022년도 재정자립도

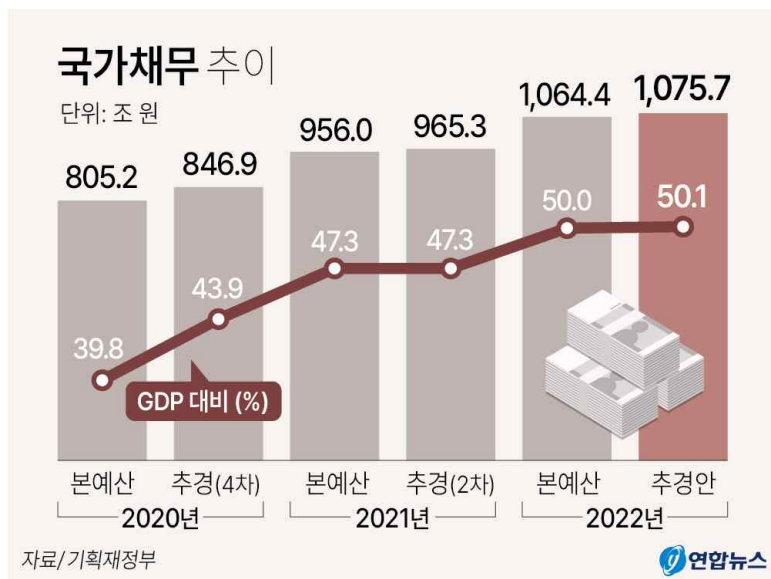


2023년 전국 평균인 46.2%보다 자립도가 높은 지자체는 서울(76.9%), 세종(57.2%), 경기(51.9%), 인천(50.3%) 등 4곳에 불과했다. 전북(24.6%)과 전남(26.1%), 경북(27.3%), 강원(29.4%)은 30%대에도 못 미쳤다.

“지방정부의 낮은 재정자립도는 부모에게 의존하는 철부지 자식과 흡사하다”.

대한민국 국가채무 추이

계속 확대되고 있어 이자 지급도 버거우며 우리 후대가 막대한 부담을 지게 됩니다.



김영은 기자 20220121

제5차 공항개발 종합계획('16~'20)

<위계별 공항 분포>

	중부권	동남권	서남권	제주권
 중추공항	인천공항			
 거점공항	김포공항 청주공항	김해공항 대구공항	무안공항	제주공항 및 제주 제2공항*
 일반공항	원주공항 양양공항	울산공항 포항공항 사천공항 울릉공항	광주공항 여수공항 군산공항 흑산공항	

* 제주공항과 제주 제2공항은 향후 역할 분담방안에 대한 검토를 거쳐 위계를 결정

* 사전타당성용역 이후 단계의 사업까지만 포함됨

□ 김포공항은 현재의 기능을 유지하면서 비즈니스 중심 공항으로 육성

* 비즈니스 항공기 지원센터 건립 등

○ 장래 수요를 감안하여 터미널 등 노후 시설을 체계적으로 개량

○ 국립항공박물관 건립을 통해 전시·교육·체험 등 특화 기능을 개발

□ 청주공항은 항공수요 증가 추세에 맞추어 활주로 시설 보강(평행유도로 건설, 계류장 확충 등) 및 여객터미널 확장 등 활성화를 지원

○ 천안~청주 복선전철 사업 등을 통해 공항 접근체계를 개선

□ **양양공항**은 평창 동계올림픽 지원을 위한 시설 확충을 차질 없이 추진

* 탑승교 및 주기장 추가설치, 국제선대합실 개선, 수화물 환승시설 설치 등

□ 주변 산업단지 및 배후도시 성장 등 지역여건 변화를 감안하여 **서산비행장** 민항시설 설치 타당성(수요·사업비 등)을 검토

* 비행장시설 활용에 대해 군과 협의 필요

□ 국민의 도서지역 접근 교통 서비스 향상 등을 위해 **백령도 소형공항** 건설 타당성을 검토

○ 울릉·흑산공항과 연계하여 소형항공운송사업 시장 활성화 도모

* 비행금지구역 비행방안, 시설설치방안 등에 대해 군과 협의 필요

(2) 동남권

□ **영남권신공항** 사전타당성검토 연구용역 결과('16)에 따라 김해 및 대구공항의 장래 활용방안을 검토하되, 현재의 수요증가에 대응하여 필요 시설은 지속 확충

○ **김해공항**은 현재의 시설혼잡 해소를 위해 터미널·계류장 확장 및 기존시설 정비 등을 지속 시행

- 관계기관 협의를 통해 슬롯 추가 증대 등 공역 수용능력을 확대

* 슬롯 : 현 평일 16회, 주말 24회 → 평일 20회, 주말 32회('16), 이후에도 추가증대 추진

- **대구공항**은 대경권 내 제주 및 단거리 국제 노선 항공수요 등을 원활히 처리하는 기능을 수행

□ **울산·포항·사천공항**은 현재와 같이 지역내 항공수요 처리 역할 수행

- * 포항공항은 활주로 재포장을 위해 민항운영 중단 중으로 추후 재개 예정

□ **울릉공항**은 설계, 공사 등 사업을 본격 진행하여 '21년경 개항 추진

- 소형항공운송사업 시장 활성화를 도모하고 노선 운항계획에 따라 상대공항에 소형항공기 주기장 등을 확보

(3) 서남권

□ **무안공항**을 서남권의 중심 공항으로 활용하고, **광주공항**은 무안공항으로 통합 추진

- 지자체간 합의 여부 등에 따라 통합 시기를 검토

- * 광주공항은 무안공항으로 이전 전까지 현재의 운영형태로 사용

□ **흑산공항**은 설계, 공사 등 사업을 본격 진행하여 '20년경 개항 추진

- 소형항공운송사업 시장 활성화를 도모하고 노선 운항계획에 따라 상대공항에 소형항공기 주기장 등을 확보

□ 장래 새만금 개발 활성화 추이 등을 감안하여 **새만금 지역 공항** 개발을 위한 수요·입지·규모·사업시기 등 타당성을 검토

- 새만금 지역 공항개발 추진과 연계하여 기존 **김제공항** 개발 사업은 부지 활용방안을 별도로 검토
- **군산공항**은 현재의 운영형태로 계속 사용하되 새만금 지역 공항 개발 추진 상황에 따라 장래 활용계획을 검토

(4) 제주권

□ 제2공항 건설을 조속히 추진하여 '25년경 개항

- 제2공항 개항 이전까지는 제주공항에 대한 효율적 투자를 통해 기존 시설을 최대한 활용하고 수요 증가에 대처
- * 단기인프라 확충사업('15~'18.상, 2,640억원)을 통해 '20년까지 수요에 대처,
향후 추가사업 계획을 통해 그 이후 수요에 대처

제6차 공항개발 종합계획('21~'25)

공항별 개발방향

- (가덕도 신공항) 국토 균형발전과 지역발전에 기여할 수 있도록 여객·화물 수요를 24시간 충분히 처리할 수 있는 공항으로 계획한다.
- (대구공항 이전) 사전타당성 조사 등을 통해 민군 공항의 조화로운 운영방안을 강구하고, 민간 항공수요가 적기 처리되도록 계획한다.
- (제주지역 공항 인프라 사업) 공항 혼잡도 개선, 안전성 확보 및 이용객 편의제고를 지속 추진하되, 제주제2공항에 대해서는 환경적 요인을 종합적으로 고려하면서 항공안전 확보, 시설용량 확충 등도 감안하여 추진방향을 검토한다.

- (무안·광주공항 통합이전) 무안공항을 서남권 중심공항으로 활용할 수 있도록 무안공항 시설확충, 접근교통 개선 등 과제를 추진한다.
- (새만금 신공항) 새만금 개발계획과 연계하여 지역발전에 기여하고 권역 내 항공수요 처리가 가능한 시설규모·배치계획 등을 마련한다.
- (일반공항) 도서지역 등 소형공항(흑산·백령·서산·울릉공항) 개발은 지역 접근성 개선 등을 고려하여 관련 절차에 따라 추진한다.
- (기타) 지방 공항시설 추가개발·이전*은 장래 항공수요 추이, 주변 개발계획 변경 등 여건변화를 감안하면서 필요한 시설확충 방안을 중장기적으로 강구한다.

* 경기남부 민간공항 건설, 원주공항 시설개선, 포천 비행장 내 민항시설 설치 등

II. 지방공항 건설, 운영의 문제점

- 경제성있는 공항의 운영을 위한 수요가 전반적으로 부족한 상황 : 인구의 정체/ 감소 내지 인근 공항과 수요의 중첩된 상황에서 무리한 공항 개발 사업이 많음
 - 대구, 청주, 광주, 울산을 제외한 나머지 공항은 도시의 인구가 100만명 미만으로 적고, 외국의 관광객을 유치할 만한 여건도 마련되어 있지 않아 항공의 수요가 한정적
- 최근 코로나로 인한 수요 격감으로 지방공항을 포함해 모든 공항이 대규모 적자 발생
- 수요 부풀리기: 대부분의 용역기관은 타당성 조사 시 발주처의 요구에 맞추어 수요 부풀리기, B/C 분석 합리화

- 해당 지방공항 추진위원회 위원 및 자문위원은 대부분 타당성 및 수요를 정당화, 합리화하며 (부풀리기 등) 찬성 입장 표명 (용역 수주 등 이해 관계 작용)

- 지역균형 개발을 명분으로 내세움 : 공항 건설이 지역균형을 위한 해결책인지에 대하여는 회의적인 시각이 지배적

- 교통여건의 획기적인 개선: 전국 주요 도시를 KTX가 2-3시간 이내 연결, 고속도로 및 국도, 지방도 확충으로 주요 공항과 용이하게 연결되고, 내륙노선의 항공수요가 대폭 감소. 국내선의 여객수송은 '02년(76만9,311명) 대비 '17년(62만7명) 19.4%(14만9,304명)가 감소

PIMFY (Please I my front yard)

- 국회(의원) 및 선출직 지자체장의 정치권력이 타당성, 경제성, 합리성, 전문성을 압도하여 대규모 국가 재정 (국민 혈세)이 소요되는 정책 결정이 비정상적, 파행적으로 이루어지고 있음

- 지역 이기주의와 해당 지역 국회의원의 포퓰리즘이 결합 : 국회의원은 전국적인 이해를 대변하기보다 출신 지역구의 이해만을 대변하는 “지역출장소장”이라는 오명

- 정치권에서 경제적 재정적으로 제대로 검토가 안된 지방공항 개발이 당대표 등을 비롯한 지역구 정치인의 입맛에 따라 좌우되는 경우가 많고, 국회의원 및 대선 공약으로 내세우면 공약 이행을 위해 타당성이 없는 사업도 진행하게 됨 : 자신의 지역구가 아닌 타지역의 공항 건설에 대하여 적극적으로 반대하는 정치인은 거의 없음 (자신의 지역구에서 다른 SOC 사업을 추진할 경우 대비)

- 지자체장과 국회의원은 해당 지방공항 건설을 자신들의 치적으로 홍보 : 거대하고 화려한 공항 건설은 자신들의 업적? (고대 이집트의 피라미드?)

- 정치권의 힘이 압도적인 현실에서 공항 건설 결정 과정에서 수동적으로 받아들일 수 밖에 없는 관계부처 (국토교통부, 국방부, 기획재정부, 환경부 등) 공무원들은 전문적인 견해를 반영하기 어려운 상황

- 소지역 단위로 쪼개진 지방자치제로 인하여 인근 공항은 외면/무시하고 해당 지자체 입장만 내세워 수요가 과다하게 추정 : 지역구민에 영합하여 결과적

으로 수요의 중첩 (가덕도신공항과 김해공항, 대구경북통합신공항과 청주국제공항 등)

- 권역 내의 소지역 지자체공항을 유지, 발전시킨다는 명분하에 타 지자체 공항의 확장 및 국제선 유치를 반대 : 전남 무안국제공항과 광주공항은 군산공항의 국제선 취항을 반대

- 도시 내에서 군공항을 이용하여 민간공항을 함께 사용하다가 소음 등을 이유로 군공항을 타지역으로 이전하면서 소지역간 이해상충 및 이기주의로 복잡한 문제 발생: 수원, 대구, 광주공항 등

- 지역 상호간 공항 건설 밀어주기: 대구 군공항 이전과 광주 군공항 이전

- 국토교통부 공항개발중장기계획에 정치권이 해당 지자체 공항을 삽입하도록 정치권에서 압력 : 위 제5차 공항개발중장기계획과 제6차 공항개발중장기계획 사이에 일관성이 부족하고 수정이 많음 (5년 단임인 대통령제의 한계)

- 특별법으로 예비타당성조사 면제

※ 예비타당성 제도가 도입된 1999년부터 2022년까지 진행된 767개 사업 중 207개 사업이 타당성이 낮아 중단됐고 170조원의 예산을 절감할 수 있었다. 예타 제도는 총사업비가 500억 원을 넘으면서 300억 원 이상 정부 재정 지원이 투입되는 사업에 대한 검증하는 위해 도입됐다.

새만금 국제공항 사업은 2019년 문재인 정부에서 예타를 면제했고, 국토교통부의 사전타당성 검토에선 비용 대비 편익이 0.479로 드러났다. 공항을 비롯해 새만금 지역에서 잼버리와 연계해 추진한 SOC 사업은 7개다. “간접 사업까지 포함하면 잼버리 소요예산은 11조원”으로 새만금 신항만(3조2476억원), 새만금~전주간 고속도로(1조9241억원) 등이 대표적이다. 새만금 공항 건설엔 8077억원이 든다.

2022년 4월 대구경북(TK) 통합신공항 건설을 위한 특별법이 국회와 국무회의를 통과했다. 신공항 건설과 개발을 신속 추진한다는 목적으로 정부 재정 지원과 예타 면제를 법으로 규정했다. 대구시가 추정한 예상 사업비는 11조4000억원이다. 지난해엔 13조7000억원 규모의 가덕도 신공항 사업이 예타를 면제받았다.

‘지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업’이라는 면제 기준은 해석에 따라 사실상 모든 사업에 적용 가능하다. 대규모 재정이 투입되는 일인 만큼 예타 면제는 극히 예외적으로만 해야 한다. 지역 간 나눠먹기 행태도 문제이다

- 국내 항공 시장이 포화상태로 대한항공, 아시아나항공을 비롯하여 국내 LCC 및 소형항공사는 현재 10개(제주항공, 티웨이, 진에어, 에어부산, 에어서울, 에어프레미아, 에어로케이, 플라이강원, 이스타항공, 하이에어로 이 중 플라이강원, 하이에어는 회생 신청)이다. 이전 한성항공과 에어포항도 수요부족으로 인한 적자 운영으로 운항을 중단한 바 있다.

※ 인구가 6배 많은 미국도 LCC 9개, 일본과 독일은 각각 6개와 5개

NIMBY (Never in my back yard)

- 환경 단체는 지방공항 건설에 있어 대부분 환경문제를 제기하여 반대하는 입장으로 일면 타당한 면도 있으나, 수요가 충분한 지역에서의 건설 또는 기존 공항에서 포화가 되어 새로운 공항을 건설하려고 할 때도 반대를 하여 공항건설이 장기간 표류하는 사례가 있어 실제로 필요한 사회간접자본의 확충을 방해하는 결과 초래 : 제주 제2공항 등

III. 수요가 부족한 지방공항 건설의 결과 : ‘혈세 먹는 하마’

- 좁은 국토에 운영 중인 공항이 15개나 있음에도 불구하고 신설을 추진하는 공항이 7개나 있음

- 정치권의 압력 및 지역 이기주의로 공항 건설을 추진하게 하는 특별법 제정

- 막대한 공항 건설비를 국비에서 부담 : 지방비 투입은 없었음

- 공항 개항 후 계속적인 적자 운영 : 한국공항공사의 운영 적자를 결국은 국민 세금으로 메꾸는 결과 발생

- 결과적으로 공항 건설과 운영 모두 국고에서 부담하고 한국공항공사는 적자 운영을 지속

■ 일단 공항이 운영을 개시하면 하루 운항 편수가 1-2회에 불과한 공항도 이용객이나 지자체에서 IT, 스마트공항 등 첨단 설비나 소프트웨어를 요구하면 공사에서 전액 부담해서 설치를 하고, 일정 기간이 지나면 유지, 보수 비용이 발생하며 적자가 가중

■ 해당 지자체는 공항의 수요가 적을 경우 항공사를 유치하며 항공사도 적자 운영이 불가피하기 때문에 일부 지자체에서 항공사에 일정 부분을 보조하는 경우가 있었으나, 성공하는 경우는 거의 없음

■ 지역항공사의 설립을 추진하면서 공항 건설을 합리화 하려고 노력하는 경우도 있으나, 지방공항에 근거지를 둔 저비용항공사 내지 소형항공사는 많은 경우 파산하거나 운항 중단 (소형항공사는 50석 제한으로 흑자 내기가 거의 불가능한 현실)

- 한성항공 : 운항 중단 이후 티웨이항공 명칭으로 운항 재개
- 이스타항공 : 적자로 운항 중단 이후 신규 자본 투입으로 운항 재개
- 티웨이항공 : 대구공항을 기점으로 국제선 운항을 확충하고 모기지를 이전하면서 공항 활성화 및 운영 흑자 전환에 기여
- 에어필립 : 운항 중단
- 에어포항: 파산
- 플라이강원 : 회생 신청
- 하이에어 : 회생 신청

■ 정부는 꾸준히 지방공항 활성화 대책을 내놔지만 기대한 성과를 내지 못함

▲2001년 지방공항 활성화 대책 ▲2013년 지방공항 활성화 협의회 구성 ▲2015년 지방공항 활성화 방안 ▲2017년 지방공항 활성화 TF 구성 ▲2019년 지방 시범공항 지정·지원 등

■ 적자가 계속되었던 일부 공항은 공항 폐지(목포, 예천), 운영 중단 (양양), 용도 전환 (울진공항은 조종사 훈련용으로 전환) 등의 결과 초래

■ 결과적으로 지방공항의 과잉투자, 중복투자

■ 전체 국민이 낸 세금으로 경제적으로 합리화되지 않는 일부 지역의 지방공항을 건설하는 것은 세금의 낭비

- 국가 부채의 증가에 일조 : 작금 국가부채가 1,100조를 돌파하여 재정건정성에 심각한 위협이 되고 있음

- 대부분 조기 완공을 서두르게 되고, 또한 국제 행사, 이벤트에 맞추어 개항 시기를 결정하는 경우 공사의 졸속, 부실 초래 (우려)로 안전에도 부정적 영향 가능 ; 가덕도신공항은 사전타당성조사에서 제시된 2035년 6월 개항과는 다르게 2030년 엑스포 일정에 맞추어 2029.12월 완공 추진

IV. 향후 가능한 대안 모색

- 수요가 부족하여 적자가 누적되고 있음에도 계속하여 새로운 공항 건설을 추진하는 악순환의 고리를 끊어야 할 필요

- 특별법에 의한 예비타당성조사 면제를 일반적으로 불허용: 관련 법 규정을 보완 조치

- 지방정부만이 해당 지방공항 건설을 요구할 경우 지방정부가 민간자본 유치, 항공사 유치 등 다양한 방법으로 지자체 책임으로 건설 및 운영 : 대구공항, 청주공항이 모범사례에 속함

- 자원 조달 방법의 다양화 : 건설과 운영을 모두 중앙정부가 책임지는 우리나라의 공항개발은 후진적으로, 자원의 민간 조달, BOT 방식의 건설과 지자체 주도의 건설과 운영, 공항 운영권의 민영화 등 다양한 방안을 강구 (세계 공항 산업의 새로운 조류)

- ※ 영국의 히드로공항, 맨체스터공항 등 대부분 공항이 민영화되어 지자체가 운영중, 호주의 시드니공항이 민간이 운영

- ※ 우리나라의 경우 청주공항의 민영화 시도가 있었고, 많은 민자 고속도로 및 터널, SRT, 공항철도는 민간에 의해서 운영

- 특정 의원 또는 지자체장의 주도로 공항 건설을 추진하고 건설하는 경우 해당 의원 또는 지자체장의 이름으로 공항 명칭을 사용하면 정책결정에 신중을 기하게 될 것으로 기대 : 실패 사례 (예천공항, 울진공항 등)

■ 국회가 전문성, 능률성, 경제성, 합리성에 입각하여 결정할 수 있도록 개혁 필요 : 국회 예산정책처 등 중립적인 전문 연구기관의 자문

■ 국토교통부는 이미 확정된 공항개발중장기계획에 반하는 지방공항 건설을 추진할 경우 지자체의 책임 (재원, 운영 등)으로 한다고 방침을 설정함이 바람직

■ 지자체 단독으로 건설을 강행한 공항이 대규모 적자가 날 경우 향후 지역 내 도로, 항만 등 다른 사회간접자본 건설 불허/제한

■ 가칭 권역별 “지방자치단체협의회”를 구성하여 공항의 구상/계획 단계부터 협의/조정하고 소지역주의에서 이미 탄생한 지방공항은 상생 발전을 모색, 지자체 단위가 아닌 권역별로 사고의 전환이 필요

■ 저비용항공사의 취항 증가로 적자에서 흑자로 전환한 대구공항의 사례와 같이 기존 지방공항에 저비용항공사 설립을 지원하고 국내선 전용공항에도 국제선 취항이 가능토록 하여 지방공항 활성화를 추진하고, 저비용항공사가 단거리 국제노선 취항을 늘리는 등 다각적인 방안을 강구하여 지역주민 편의 증진, 외국인 관광객 증가로 지역경제 활성화 도모

■ 주요 거점공항(인천, 김포, 영남, 호남)에 탄소 중립적인 KTX, 고속도로망을 완비하여 지방공항 건설 필요성을 줄일 필요

■ 수요에 상응한 중소규모 건설은 합리화되며, 수요 증가가 예상될 경우 확장이 바람직 : 울릉도, 흑산도, 백령도 등

■ 지방의 소규모 여객, 화물 수요는 UAM, 드론 등으로 처리 : 현재 거의 모든 지자체가 미래항공교통 수단으로서 UAM, 드론을 사업화하는 방안을 강구하고 있음

V. 공항별 경위

1. 운영 중/폐지/중단 공항

예천비행장

1989년 개항하여 예천-서울, 예천-제주 등의 노선을 운항하였다. 주로 아시아 나항공과 대한항공이 운항하였고 한때 연 이용객이 40만 명에 달했으나, 1997년을 기점으로 이용객이 감소하기 시작했다. 중앙고속도로 개통 이후 이용객이 급감하여 386억 원을 들여 청사를 확장했음에도 불구하고 2004년에 운항이 중단되었다. 2005년 말 공항 지정을 해제하고 건물 및 시설물들이 교통부(현 국토교통부)에서 국방부에 이관됨으로써, 목포공항처럼 민간인 출입이 통제되는 군사 시설이 되었다.

울진공항

원래 이곳은 2003년에 개항할 것을 목표로 일반 공항으로 건설되었다. 그러나 항공 수요가 없어 공항 개항을 포기하고, 2010년에 비행교육 훈련 시설 (울진 비행교육훈련원)로 개장하였다.

양양국제공항

코로나19 팬데믹으로 인하여 국제선 운항이 잠정 중단되었다. 2023년 5월 20일, 플라이강원의 기업회생 진행에 따라 전 노선의 운항이 잠정 중단되었다가 2023년 8월초 재개

원주공항

수요 부족으로 만성적인 적자 공항, 원주와 춘천을 연결하기로 계획되어 있는 철도 노선의 경유지로 설정되어 있다.

청주국제공항

민군 공용 공항으로 연간 250만 명이 이용할 수 있는 규모. 저비용항공사 에어로케이가 운항 중

지역사회가 협의체를 구성해 수요 진작과 항공사 유치에 노력해 이용객의 대

폭 증가, 한 때 흑자 전환

제주국제공항

2009년에는 이용객수가 1,300만명을 돌파하여 1,280만명이 이용하는 김포국제공항을 제치고 한국에서 가장 이용객이 많은 공항이 되었다.

제주 ~ 김포 노선은 세계에서 가장 붐비는 노선 가운데 하나다. 2013년에는 세계 여행산업 관련 IT업체인 '아마데우스 IT 그룹'이 2012년 세계 1위 구간(환승 승객 제외한 여객 수 기준, 1,015만명)으로 선정하였다

제주국제공항은 인천국제공항을 빼면 여객 수와 운항 편수 모두 대한민국에서 가장 많은 공항이지만 사실상 1개의 활주로(07/25)로 운영되고 있어서 시설 운영에 제약이 많으며, 폭설 등 비상 상황에 대처하는데 구조적인 한계가 있다. 이 때문에 2010년대에 들어서 공항의 확장(07L/25R 활주로 증설)과 신공항 건설 여부를 두고 논의가 본격화되었다.

울산공항

2010년 11월 1일에 KTX 울산역이 개통되면서 고속열차 쪽으로 수요가 크게 분산되어 이용률이 갈 수록 하락하고 있다. 울산역이 외곽지인 울주군 삼남면에 있음에도 인기가 높아, 울산공항으로 운항하는 김포행 여객기 편성이 대거 감축되는 등 큰 타격을 입었다.

포항경주공항

2004년 4월 경부고속철도의 개통, 2010년 11월 경부고속철도 2단계 구간의 개통에 이어 2015년 4월에 KTX 포항역이 정식 개통함에 따라 공항 이용객수가 급격하게 감소하였다.

2018년 2월 7일에 에어포항이 포항공항을 허브로 신규취항하였으나, 같은 해 12월에 운항을 중단하고 2019년에 운항증명 효력을 상실하였다.

2022년 7월 14일부터 포항경주공항으로 명칭이 변경되었다.

김해국제공항

영남권의 국제선 항공수요를 담당할 신공항 건설이 검토되었다. 이에 부산광역시

시는 24시간 운영이 용이한 해상 공항으로서 가덕도 남쪽 해상을 신공항 부지로 주장하였으나, 대구광역시, 경상북도, 경상남도, 울산광역시가 영남권 각 지역과의 접근성이 좋은 경상남도 밀양시 하남읍을 신공항 부지로 주장하며 대립하였다. 2011년 3월 30일 국토해양부는 과도한 건설 비용에 비해 경제성이 낮다는 이유로 사업 검토를 백지화하였다. 그럼에도 또 한 차례 건설 요구가 있었고 박근혜 정부에서 프랑스의 파리공항공단엔지니어링(ADPi)에 용역을 시행한 결과 여전히 "경제성 없음"으로 나와서 2016년 6월 21일 국토교통부는 신 공항 대신 김해국제공항을 확장하기로 결정했다.

군산공항

전라북도는 2010년대 초 새만금지구를 둘러본 해외투자기업들이 인근에 국제공항이 없어서 새만금지구에 대한 투자에 난색을 표한다는 이유로 군산공항의 국제선을 추진하였다. 그러나, 무안국제공항의 수요가 감소하고 발전을 저해한다는 이유로 전라남도과 광주광역시가 반발하고 주한 미군이 미온적 태도로 일관해 국제선 취항은 이루어지지 않고 있다. 2009년부터 이스타항공 취항을 시작하였다.

김제공항

1998년에 건설교통부는 김제시 공덕면 공덕리와 백산면 조종리 일대에 길이 1800m×폭 45m의 활주로 1개와 보잉 737급 여객기 3대가 이용할 수 있는 계류장을 갖춘 공항을 2007년까지 완공한다는 계획을 수립하였다. 이에 따라 2002년부터 부지 매입이 시작되고 건설사가 선정되었고, 1999년부터 2005년까지 전체 사업비 1,474억 원 중 부지매입비 396억 원을 포함한 총 480억 원이 투입되었다.

그러나 전라북도 내 시민단체들과 지역 주민들은 '지역민의 의사를 묻지 않고 정치권의 이해에 따라 추진된 혈세 낭비 공항'이라는 비판을 제기하며 공항 건설 반대 운동을 벌였고, 감사원이 2003년 9월에 "수요가 과다 예측됐다"며 공사 중단을 요구하여 2005년 이후로 공사가 중단되고 결국 2008년 7월에 공항 건설 계획은 취소되었다.

정부에서 매입한 김제공항 부지는 공사 중단 후 17년간 별다른 활용 방안이나

대책 없이 방치되어 주민들에게 여러 환경 피해를 입히다가 2022년 11월 30일에 공항부지 용도 폐지가 확정되어 새로운 활용 방안이 논의되고 있다.

무안국제공항

광주공항과 자동차로 30분 거리에 있다. 2007년 11월 8일 개항과 함께 폐쇄된 목포공항을 대체하고 광주공항의 국제선을 이관받았지만, 광주공항이 유지되어 여객 유치에 한계가 있었고, 개항 초기에 2008년 세계 금융 위기와 2009년 신종플루 사태로 인해 국제적 이용객 수(2008년 10만4천 명, 2009년 3만8천 명)가 개항 전 광주공항의 국제선 이용객(2006년 12만4천 명)보다 저조하였다.

무안국제공항의 활성화는 광주공항을 전부 이전하는 것이지만 광주시, 전남도, 무안군 입장이 서로 달라 난항을 겪고 있다.

광주공항

2007년 11월에 무안국제공항이 완공된 다음 무안광주고속도로가 개통되면서 2008년 5월에 국제선 노선이 모두 이관되었다.

무안국제공항이 개항하기 전만 해도 200만명이 넘었고 김포국제공항을 비롯해 제주국제공항, 김해국제공항, 인천국제공항과 함께 흑자 공항에 속했다. 하지만 국제선이 모두 무안국제공항으로 이전되면서 이용객 수가 감소하였다.

국토부가 "광주공항과 무안국제공항 모두를 운영하는 것은 국가적 낭비"라고 지적한데 대해, 강운태 전 광주광역시장은 "광주공항이 적자공항으로 전락한 이유는 광주공항의 국제선을 무안국제공항으로 이전했기 때문"이라며 무안공항보다 적자가 적은 광주공항의 폐쇄에 반대한다고 주장하였다.

전라남도과 무안군은 광주공항 국내선을 이전해야 무안국제공항이 활성화가 된다고 주장하면서도, 무안군은 군공항 통합 이전을 반대하고 전라남도는 미온적 입장을 보여왔다. **NIMBY (Never in my back yard)**

2021년까지 광주공항을 폐쇄하고 공항 기능을 모두 무안국제공항으로 이전하기로 2018년에 전라남도지사와 광주시장이 합의하였으나, 국토교통부가 군공항 이전과 연계해 추진하기로 공항개발 종합계획을 확정함으로써 이전이 미뤄지고 있다.

목포공항

해군의 군 비행장이자 과거에 존재했던 민간공항. 해군 해군항공사령부 609교육훈련전대가 주둔하고 있다. 2007년 11월 무안국제공항의 개항으로 민간공항 기능을 모두 상실하였다. 아시아나항공 여객기가 추락하는 사고가 있었다.

여수공항

2011년 4월 29일 순천완주고속도로가 완전 개통되고 같은 해 10월 5일 전라선에도 KTX가 운행함에 따라 여수~서울 노선의 항공수요가 감소해, 2005년부터 2012년까지 60만명 대를 유지하던 연간 이용객수가 2012년 여수 엑스포 다음해인 2013년에 40만명 대로 감소했다.

제주국제공항 노선이 증편되면서 이용객수가 2016년에 50만명을, 2019년에 60만명을 각각 넘었고, 코로나19 범유행 상황에 따른 국내관광여객 증가로 2021년에 100만명을 넘었다.

사천공항

2000년 이용객 수가 88만명에 이르렀으나, 2001년 11월 29일통영대전고속도로가 개통되면서 이용객이 급감하여 2009년에 연간 이용객 수 20만명이 무너졌고 2012년에는 13만8천명으로 줄었다.

최근 공항 활성화를 위해 국제선 취항이 검토되고 있으며, 경상남도의회에서는 사천공항을 경남서부권/남부권 특화공항으로 육성해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

대구국제공항

2023년을 기준으로, 6개 항공사를 통해서 6개 국가, 8개 도시와 연결되고 있다. 야간운행통제 시간(커피 타임)의 단축과 국내 저비용 항공사의 국제선 취항 등의 영향으로 2014년부터 이용객 수가 해마다 크게 늘어 2015년에 이용객 수가 200만 명을 회복하였고, 2018년에는 400만명을 돌파하였다.

같은 기간 국제선 여객의 수와 비중도 크게 증가하여 2014년에 22만 명, 2015년에 33만 명, 2016년에 68만 명, 2017년에 150만 명, 2018년에 200만 명, 2019년에 257만 명에 이르렀다.

티웨이항공이 주 운항기지로 대구공항을 선택하여 다수의 국제선 운항을 한 결과 대구공항의 운영 수지가 크게 개선되어 성공사례로 꼽힐 만하다.

2020년 대구국제공항의 군공항 기능과 민항 기능을 경상북도 군위군과 의성군으로 이전하여 대구경북 통합신공항을 건설하고, 군위군을 대구광역시로 편입하기로 합의하였다.

민·군 겸용 공항 (8)

- 김해 (공군), 광주(공군), 청주(공군), 대구(공군), 포항경주(해군), 군산(주한미공군), 사천(공군), 원주(사천)
- 군공항이 먼저 건설, 운영되다가 시가지가 개발, 확장되며 소음 등의 민원이 발생
- 민간공항이 기존 군공항의 활주로를 함께 사용하며 수요가 증가하면 활주로 확간을 요구
- 군공항이 있는 지자체는 대부분 군공항의 타지역으로 이전을 요구 (대구, 광주, 수원)
- 국가 안보와 국민의 항공교통 편의 사이의 갈등이 지속되고, 군공항의 이전은 쉽지 않은 문제
- 성남공항(서울공항) 인근에 롯데타워 건설 문제로 지자체와 군이 오랫동안 갈등을 겪음

2. 건설 구상/계획 중인 공항

영남권신공항

가덕도와 경남 밀양이 유치를 주장하다가 이명박정부 때 백지화가 되었고, 박근혜정부는 김해공항 확장으로 결정을 하였다. 이후 문재인정부가 가덕도공항을 제의하자 여야가 합의로 추진하기로 결정하였다.

대구경북통합신공항

대구 시가지가 확장되면서 시내에 자리하게 된 대구국제공항과 대구공군기지를 대체할 용도로 건설이 추진되고 있다. 위치는 대구시 군위군과 경북 의성군 일대로 정해졌고, 추정사업비는 12조 8000억 원이다. 내년 정부 예산안에 설계비로 100억 원이 편성되었다.

가덕도신공항

추정 총사업비만 13조 7000억 원에 달하는 초대형 사업으로, 2023년 말 기본계획이 확정되면 토지보상에 들어가는 등 본궤도에 오르게 된다.

정부는 “2030부산세계박람회 개최에 맞춰 가덕도 신공항을 안전하게 개항하겠다”며 당초 계획보다 5년 6개월이나 개항 일정을 급히 당긴 것이 2030년 부산세계박람회 유치 지원 때문임을 밝혔지만, 이 과정에서 '무리한 일정'이라는 지적과 함께 안전성에 대한 우려가 커지고 있다.

국수봉에 이어 연대봉을 절취하고, 육지와 바다에 걸쳐 공항을 지을 경우 매립지가 불균등하게 내려 앉는 ‘부등침하’ 가능성에 대한 우려가 있으며, 평행할 주로 건설로 공사비가 추가 소요되는 문제점을 극복하여야 한다. 또한 김해국제공항은 원래대로 존치할 계획이다.

제주 제2공항

2015년 11월 10일에 박근혜 정부와 당시 원희룡 제주특별자치도지사는 제주도의 동부에 위치한 성산을 온평리와 신산리 일대에 제2공항을 짓겠다고 발표하였다.

기존 제주국제공항의 심각한 포화상태를 해결할 용도로 추진되는 사업이다. 제주 서귀포시 성산을 일대 6조 6700여억 원을 투입해 건설할 계획이지만 사업 추진 여부를 놓고 제주도민의 의견이 엇갈리는 상황으로 상당 기간 표류를 거듭하고 있다. 정부는 내년 예산안에 기본설계비로 173억 원을 배정하였다.

경기북부(포천)공항

포천공항은 포천시가 자작동에 위치한 육군비행장에 소형 민간항공기가 사용할 시설물을 설치하는 사업인데 초기 단계이다.

경기국제공항 (경기남부)

경기도가 추진하는 경기 남부지역의 새로운 국제공항으로 구체적인 사업계획이 확정되지 않은 상태이다. 경기국제공항 예정지와 청주공항에서 30분, 인천공항은 불과 70km 1시간 소요 거리, 건설될 경우 청주공항의 수요 잠식 우려, 환경단체는 탄소중립에 역행되는 사업이라고 비판하고 인천국제공항이 2024년 완공을 목표로 1.6억명의 이용객 수요가 가능하도록 제4단계 건설 사업을 진행중으로 중복 투자 문제 제기, 수원 군공항 이전과 관련하여 지자체간 협의 필요한 상황이다.

서산공항

충남 서산시 고북면과 해미면 일대에 위치한 공군 제20 전투비행단의 활주로를 활용해 민간항공기가 이용할 시설들을 조성하는 사업으로, 추정 사업비 532억원의 이 사업은 지난 5월 정부의 예비 타당성 조사에서 탈락하면서 추진에 어려움이 예상되었으나, 당정 협의를 통해 부활하였다.

정부는 2024년 예산안에 설계비 명목으로 10억 원을 편성하였으나, 대다수 지방공항이 저조한 이용률 탓에 애물단지로 전락하는 상황에서 예타에서 떨어진 사업을 재추진하는 것은 내년 총선을 의식한 포퓰리즘이라는 지적이 있다.

새만금공항

새만금 국제공항 부지는 민간과 군(軍)이 함께 사용하는 전북 군산공항으로부터 불과 1.3km 떨어져 있는 데다가 차로 1시간 반 거리(143km)인 전남 무안공항과 수요가 겹쳐 사업 추진 초기부터 비효율적이라는 지적이 많았다. 항공 수요는 조사를 거칠 때마다 줄어들었다. (전북도, 한서대, 외부기관) 국토부의 사전 타당성 조사에서도 비용 대비 편익이 0.479로 1(손익분기점)에 한참 못 미쳐 사업성이 없는 것으로 나왔다. 갯벌과 멸종위기 생물 등 환경단체의 맹렬한 반대가 있다.

한덕수 국무총리가 “기존 계획을 뛰어넘어 전북 경제에 실질적인 활력소가 될 수 있는 ‘새만금 빅 픽처’를 세우라”고 지시한 가운데, 국토부가 이에 호응해 “기존 새만금 SOC 사업 가운데 새만금공항 사업 등의 적정성과 경제성을 내년 6월까지 재검토하겠다”고 하는 등, 정부의 새만금 사업 전반에 대한 재검토 방

침에 따라 계속 추진 여부는 불투명한 상태이다.

울릉도(울릉공항)와 흑산도(흑산공항), 백령도(백령공항)

이들 신공항은 모두 섬 지역의 불편한 교통난 해소와 관광 활성화를 통한 국토의 균형발전을 목적으로 추진되는 사업이며, 모두 50인 승 이하 소형 항공기가 이착륙할 수 있는 소규모로 조성된다.

울릉공항

2026년 하반기 개항을 목표로 건설공사가 한창이다.

흑산공항

2026년 개항을 목표로 하여 연내 착공을 위한 준비 작업이 진행 중에 있다.

백령공항

2022년 정부의 예비타당성 조사를 통과했으며, 2027년 개항 목표로 정부는 2024년에 백령공항 설계비로 40억원을 책정하였다.

지방공항의 정치경제학 :
악순환의 고리를 끊어야

2023.10.24.

신 동 춘

글로벌항공우주산업학회 회장

목 차

I. 지방공항의 정의 및 현황

II. 지방공항 건설, 운영의 문제점

III. 수요가 부족한 지방공항 건설의 결과 :

‘혈세 먹는 하마’

IV. 향후 가능한 대안 모색

V. 공항별 경위

1. 지방공항의 정의

- "공항"이란 공항시설을 갖춘 공공용 비행장으로서 국토교통부장관이 그 명칭 · 위치 및 구역을 지정 · 고시한 것을 말한다.
- 지방공항은 수도권에 위치한 공항 (인천국제공항, 김포국제공항)을 제외한 공항

•분석 대상 공항

•운영 중/폐지/중단

- 예천비행장 울진공항 양양국제공항 원주공항 청주국제공항 제주국제공항 울산공항
- 포항경주공항 김해국제공항 군산공항 김제공항 무안국제공항 광주공항 목포공항
- 여수공항 사천공항 대구국제공항

•건설 구상/계획/진행

- 영남권신공항 대구경북통합신공항 가덕도신공항
- 제주제2공항 경기북부(포천)공항 경기국제공항(경기남부)
- 서산공항 새만금공항 울릉공항 흑산공항 백령공항

지방공항 현황 발표자료 PP.4-10 참고

- 활주로 활용율
 - 공항별 운영 수지
 - 한국공항공사 경영성과
 - KTX 운행지역 운항실적 추이
 - 인구추이 : 총인구, 지자체별, 권역별
 - 재정자립도
 - 국가채무 추이
-
- 제5차 공항개발 종합계획('16~'20)
 - 제6차 공항개발 종합계획('21~'25)

II. 지방공항 건설, 운영의 문제점

■ 경제성있는 공항의 운영을 위한 수요가 전반적으로 부족한 상황 : 인구의 정체/감소 내지 인근 공항과 수요가 중첩된 상황에서 무리한 공항 개발 사업이 많음

- 대구, 청주, 광주, 울산을 제외한 나머지 공항은 도시의 인구가 100만명 미만으로 적고, 외국의 관광객을 유치할 만한 여건도 마련되어 있지 않아 항공의 수요가 한정적

■ 최근 코로나로 인한 수요 격감으로 지방공항을 포함해 모든 공항이 대규모 적자 발생

■ 수요 부풀리기: 대부분의 용역기관은 타당성 조사 시 발주처의 요구에 맞추어 수요 부풀리기, B/C 분석 합리화

■ 해당 지방공항 추진위원회 위원 및 자문위원은 대부분 **타당성 및 수요를 정당화, 합리화하며 (부풀리기 등) 찬성 입장 표명** (용역 수주 등 이해 관계 작용)

■ 지역균형 개발을 명분으로 내세움 : 공항 건설이 지역균형을 위한 해결책인지에 대하여는 회의적인 시각이 지배적

■ 교통여건의 획기적인 개선: **전국 주요 도시를 KTX가 2-3시간 이내 연결, 고속도로 및 국도, 지방도 확충**으로 주요 공항과 용이하게 연결되고, 내륙노선의 항공수요가 대폭 감소.

국내선의 여객수송은 '02년(76만9,311명) 대비 '17년(62만7명) 19.4%(14만9,304명) 감소

PIMFY (Please In my front yard)

■ 국회(의원) 및 선출직 지자체장의 정치권력이 타당성, 경제성, 합리성, 전문성을 압도하여 대규모 국가 재정 (국민 혈세)이 소요되는 정책 결정이 비정상적, 파행적으로 이루어지고 있음

■ 지역 이기주의와 해당 지역 국회의원의 포퓰리즘이 결합 : 국회의원들은 전국적인 이해를 대변하기보다 출신 지역구의 이해만을 대변하는 “지역출장소장” 이라는 오명

■ 정치권에서 경제적 재정적으로 제대로 검토가 안된 지방공항 개발이 당대표 등을 비롯한 지역구 정치인의 입맛에 따라 좌우되는 경우가 많고, **국회의원 및 대선 공약으로 내세우면 공약 이행을 위해 타당성이 없는 사업도 진행하게 됨** : 자신의 지역구가 아닌 타지역의 공항 건설에 대하여 적극적으로 반대하는 정치인은 거의 없음 (자신의 지역구에서 다른 SOC 사업을 추진할 경우 대비)

■ **지자체장과 국회의원은 해당 지방공항 건설을 자신들의 치적으로 홍보** : 거대하고 화려한 공항 건설은 자신들의 업적? (고대 이집트의 피라미드?)

■ **정치권의 힘이 압도적인 현실**에서 공항 건설 결정 과정에서 수동적으로 받아들일 수 밖에 없는 관계부처 (국토교통부, 국방부, 기획재정부, 환경부 등) **공무원**들은 국가차원에서 중립적이고 전문적인 견해를 반영하기 어려운 상황

■ 소지역 단위로 쪼개진 지방자치제로 인하여 인근 공항은 외면/무시하고 해당 지자체 입장만 내세워 **수요가 과다하게 추정 : 지역구민에 영합하여 결과적으로 수요의 중첩** (가덕도신공항과 김해공항, 대구경북통합신공항과 청주국제공항 등)

■ 권역 내의 소지역 지자체공항을 유지, 발전시킨다는 명분하에 **타 지자체 공항의 확장 및 국제선 유치**를 반대 : 전남 무안국제공항과 광주공항은 군산공항의 국제선 취항을 반대

■ 도시 내에서 군공항을 이용하여 민간공항을 함께 사용하다가 소음 등을 이유로 군공항을 타지역으로 이전하면서 소지역간 이해상충 및 이기주의로 복잡한 문제 발생: 수원, 대구, 광주공항 등

■ 지역 상호간 공항 건설 밀어주기: 대구 군공항 이전과 광주 군공항 이전

■ 국토교통부 공항개발중장기계획에 정치권이 해당 지자체 공항을 삽입하도록 정치권에서 압력 : 위 제5차 공항개발중장기계획과 제6차 공항개발중장기계획 사이에 일관성이 부족하고 수정이 많음 (5년 단임인 대통령제의 한계)

■ 특별법으로 예비타당성조사 면제

※ 예비타당성 제도가 도입된 1999년부터 2022년까지 진행된 767개 사업 중 207개 사업이 타당성이 낮아 중단됐고 170조원의 예산을 절감할 수 있었다. 예타 제도는 총사업비가 500억 원을 넘으면서 300억 원 이상 정부 재정 지원이 투입되는 사업에 대한 검증하는 위해 도입됐다.

• 새만금 국제공항 사업은 2019년 문재인 정부에서 예타를 면제했고, 국토교통부의 사전 타당성 검토에선 비용 대비 편익이 0.479로 드러났다. 공항을 비롯해 새만금 지역에서 잼버리와 연계해 추진한 SOC 사업은 7개다. “간접 사업까지 포함하면 잼버리 소요예산은 11조원”으로 새만금 신항만(3조2476억원), 새만금~전주간 고속도로(1조9241억원) 등이 대표적이다. 새만금공항 건설엔 8077억원이 든다.

• 2022년 4월 대구경북(TK) 통합신공항 건설을 위한 특별법이 국회와 국무회의를 통과했다. 신공항 건설과 개발을 신속 추진한다는 목적으로 정부 재정 지원과 예타 면제를 법으로 규정했다. 대구시가 추정한 예상 사업비는 11조4000억원이다. 지난해엔 13조7000억원 규모의 가덕도 신공항 사업이 예타를 면제받았다.

• ‘지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업’이라는 면제 기준은 해석에 따라 사실상 모든 사업에 적용 가능하다. 대규모 재정이 투입되는 일인 만큼 예타 면제는 극히 예외적으로만 해야 한다. 지역 간 나눠 먹기 행태도 문제이다

■ 국내 항공 시장이 포화상태로 대한항공, 아시아나항공을 비롯하여 국내 LCC 및 소형항공사는 현재 10개 (제주항공, 티웨이, 진에어, 에어부산, 에어서울, 에어프레미아, 에어로케이, 플라이강원, 이스타항공, 하이에어로 이 중 **플라이강원, 하이에어는 회생 신청**)이다. 이 전 **한성항공과 에어포항도 수요부족으로 인한 적자 운영으로 운항을 중단한** 바 있다.

※ 인구가 6배 많은 미국도 LCC 9개, 일본과 독일은 각각 6개와 5개

NIMBY (Never in my back yard)

■ **환경 단체**는 지방공항 건설에 있어 대부분 환경문제를 제기하여 반대하는 입장으로 일면 타당한 면도 있으나, 수요가 충분한 지역에서 건설 또는 기존 공항에서 포화가 되어 새로운 공항을 건설하려고 할 때도 반대를 하여 **공항건설이 장기간 표류**하는 사례가 있어 **실제로 필요한 사회간접자본의 확충을 방해하는 결과 초래** :
제주 제2공항 등

III. 수요가 부족한 지방공항 건설의 결과 :

‘혈세 먹는 하마’

- 좁은 국토에 운영 중인 공항이 15개나 있음에도 불구하고 신설을 추진하는 공항이 7개나 있음
- 정치권의 압력 및 지역 이기주의로 공항 건설을 추진하게 하는 특별법 제정
- 막대한 공항 건설비를 국비에서 부담 : 지방비 투입은 없었음
- 공항 개항 후 계속적인 적자 운영 : 한국공항공사의 운영 적자를 결국은 국민 세금으로 메꾸는 결과 발생

■ 결과적으로 공항 건설과 운영 모두 국고에서 부담하고 한국공항 공사는 적자 운영을 지속

■ 일단 공항이 운영을 개시하면 하루 운항 편수가 1-2회에 불과한 공항도 이용객이나 지자체에서 IT, 스마트공항 등 첨단 설비나 소프트웨어를 요구하면 공사에서 전액 부담해서 설치를 하고, 일정 기간이 지나면 유지, 보수 비용이 발생하며 적자가 가중

■ 해당 지자체는 공항의 수요가 적을 경우 항공사를 유치하며 항공사도 적자 운영이 불가피하기 때문에 일부 지자체에서 항공사에 일정 부분을 보조하는 경우가 있었으나, 성공하는 경우는 거의 없음

■ 지역항공사의 설립을 추진하면서 공항 건설을 합리화 하려고 노력하는 경우도 있으나, 지방공항에 근거지를 둔 저비용항공사 내지 소형항공사는 많은 경우 파산하거나 운항 중단
(소형항공사는 50석 제한으로 흑자 내기가 거의 불가능한 현실)

- 한성항공 : 운항 중단 이후 티웨이항공 명칭으로 운항 재개
- 이스타항공 : 적자로 운항 중단 이후 신규 자본 투입으로 운항 재개
- 티웨이항공 : 대구공항을 기점으로 국제선 운항을 확충하고 모기지를 이전하면서 공항 활성화 및 운영 흑자 전환에 기여
- 에어필립 : 운항 중단
- 에어포항: 파산
- 플라이강원 : 회생 신청
- 하이에어 : 회생 신청

■ 정부는 꾸준히 지방공항 활성화 대책을 내놔지만 기대한 성과를 내지 못함

▲2001년 지방공항 활성화 대책 ▲2013년 지방공항 활성화 협의회 구성

▲2015년 지방공항 활성화 방안 ▲2017년 지방공항 활성화 TF 구성

▲2019년 지방 시범공항 지정 · 지원 등

■ 적자가 계속되었던 일부 공항은 공항 폐지(목포, 예천), 운영 중단 (양양), 용도 전환 (울진공항은 조종사 훈련용으로 전환) 등의 결과 초래

■ 결과적으로 지방공항의 과잉투자, 중복투자

■ 전체 국민이 낸 세금으로 경제적으로 합리화되지 않는 일부 지역의 지방공항을 건설하는 것은 세금의 낭비

■ 국가 부채의 증가에 일조 : 작금 국가부채가 1,100조를 돌파하여 재정건전성에 심각한 위협이 되고 있음

■ 대부분 조기 완공을 서두르게 되고, 또한 국제 행사, 이벤트에 맞추어 개항시기를 결정하는 경우 공사의 졸속, 부실 초래 (우려)로 안전에도 부정적 영향 가능 ;

가덕도신공항은 사전타당성조사에서 제시된 2035년 6월 개항과는 다르게 2030년 엑스포 일정에 맞추어 2029.12월 완공 추진

IV. 향후 가능한 대안 모색

- 수요가 부족하여 적자가 누적되고 있음에도 계속하여 새로운 공항 건설을 추진하는 **악순환의 고리를 끊어야 할 필요**
- 특별법에 의한 예비타당성조사 면제를 일반적으로 불허용: 관련 법 규정 보완 조치
- 지방정부만이 해당 지방공항 건설을 요구할 경우 지방정부가 민간자본 유치, 항공사 유치 등 다양한 방법으로 **지자체 책임으로 건설 및 운영** : 대구공항, 청주공항이 모범사례에 속함

■ **재원 조달 방법의 다양화** : 건설과 운영을 모두 중앙정부가 책임지는 우리나라의 공항개발은 후진적으로, **재원의 민간 조달, BOT 방식의 건설과 지자체 주도의 건설과 운영, 공항 운영권의 민영화 등 다양한 방안을 강구** (세계 공항산업의 새로운 조류)

※ 영국의 히드로공항, 맨체스터공항 등 대부분 공항이 민영화되어 지자체가 운영중, 호주의 시드니공항이 민간이 운영

※ 우리나라의 경우 청주공항의 민영화 시도가 있었고, 많은 민자 고속도로 및 터널, SRT, 공항철도는 민간에 의해서 운영

■ 특정 의원 또는 지자체장의 주도로 공항 건설을 추진하고 건설하는 경우 해당 의원 또는 지자체장의 이름으로 공항 명칭을 사용하면 정책결정에 신중을 기하게 될 것으로 기대 : 실패 사례 (예천공항, 울진공항 등)

■ 국회가 전문성, 능률성, 경제성, 합리성에 입각하여 결정할 수 있도록 개혁 필요 : 국회 예산정책처 등 중립적인 전문 연구기관의 자문

■ 국토교통부는 이미 확정된 공항개발중장기계획에 반하는 지방공항 건설을 추진할 경우 지자체의 책임 (재원, 운영 등)으로 한다고 방침을 설정함이 바람직

■ 지자체 단독으로 건설을 강행한 공항이 대규모 적자가 날 경우 향후 지역내 도로, 항만 등 다른 사회간접자본 건설 불허/제한

Ⅰ 가칭 권역별 “지방자치단체협의회”를 구성하여 공항의 구상/계획 단계부터 협의/조정하고 소지역주의에서 이미 탄생한 지방공항은 상생 발전을 모색, 지자체 단위가 아닌 권역별로 사고의 전환이 필요

Ⅰ 저비용항공사의 취항 증가로 적자에서 흑자로 전환한 대구공항의 사례와 같이 기존 지방공항에 저비용항공사 설립을 지원하고 국내선 전용공항에도 국제선 취항이 가능토록 하여 지방공항 활성화를 추진하고, 저비용 항공사가 단거리 국제노선 취항을 늘리는 등 다각적인 방안을 강구하여 지역주민 편의 증진, 외국인 관광객 증가로 지역경제 활성화 도모

■ 주요 거점공항(인천, 김포, 영남, 호남)에 탄소 중립적인 KTX, 고속도로망을 완비하여 지방공항 건설 필요성을 줄일 필요

■ 수요에 상응한 중소규모 건설은 합리화되며, 수요 증가가 예상될 경우 확장이 바람직 : 울릉도, 흑산도, 백령도 등

■ 지방의 소규모 여객, 화물 수요는 UAM, 드론 등으로 처리 : 현재 거의 모든 지자체가 미래항공교통 수단으로서 UAM, 드론을 사업화하는 방안을 강구하고 있음

V. 공항별 경위 발표자료 PP.22-30 참고

1. 운영 중/폐지/중단 공항

- 예천비행장 울진공항 양양국제공항 원주공항 청주국제공항 제주국제공항
- 울산공항
- 포항경주공항 김해국제공항 군산공항 김제공항 무안국제공항 광주공항
- 목포공항 여수공항 사천공항 대구국제공항
- **민 · 군 겸용 공항 (8)**
 - 김해 (공군), 광주(공군), 청주(공군), 대구(공군), 포항경주(해군),
군산(주한 미공군), 사천(공군), 원주(공군)

2. 건설 구상/계획 중인 공항

- 영남권신공항 대구경북통합신공항 가덕도신공항
- 제주제2공항 경기북부(포천)공항 경기국제공항(경기남부)
- 서산공항 새만금공항 울릉공항 흑산공항 백령공항

Q & A

- 토론
- Q & A
- 감사합니다.
- 신동춘 dcshinsf@gmail.com 010-3345-5509

토론

1. 황용식 (세종대 경영경제대학 교수)
2. 최병암 (전 충북대 교수)

‘지방공항의 정치경제학: 악순환의 고리를 끊어야’ 발표에 대한 토론문

황용식

세종대학교 경영학부 교수

민간항공경영연구소 소장

내용 요약:

발제자는 지방공항 건설, 운영의 문제점을 지적하면서 경제성 있는 공항의 운영을 위한 수요가 전반적으로 부족하며, 최근 지방공항의 실적(적자)과 현황을 언급했다. 아울러 용역기관은 타당성 조사 시 발주처의 니즈에 맞춰 수요를 부풀리고 B/C 분석을 합리화 하는 등 지자체가 공항 유치를 위한 정치경제학적이면서 비합리적인 의사 결정 과정에 대한 심각한 행태를 부각시켰다. 이는 궁극적으로 유령공항 양산과 중앙정부 및 지자체의 부채를 증가시킬 수 있는 매우 위험한 발상이며 지역균형 개발을 명분으로 하여 모든 검증과정을 무력화시킴과 동시에 (예타 면제), 지자체의 오랜 관행인 PIMFY(Please I My Front Yard) 현상의 일환으로 해석된다. 결론적으로 이 좁은 국토에 운영 중인 공항이 15개, 신설 추진 공항이 7개나 있다는 점은 매우 놀라운 점이며, 공항 개항 후 지속적인 적자운영이 지속됨에도 불구하고 가장 중요한 예비타당성조사를 면제했다는 점은 얼마나 우리 국민의 세금과 국비에 대한 정부와 지자체의 안일한 인식이 있다는 것을 엿볼 수 있다. 발제자는 이에 대한 향후 가능한 대안을 모색했으며 예비타당성조사 면제와 관련된 법 개정을 요구함과 동시에 재원조달 방법의 다양화(재원의 민간 조달, BOT 방식 건설 등)를 제안하고 있다.

토론 요지:

지방 공항과 관련된 여러 문제점은 비단 우리나라만의 문제점은 아닐 것이다. 해외의 많은 나라들도 지방 공항의 적자 운영 등의 문제점이 있는데 우리와 유사한 인구통계학적 구조와 경제 시스템을 갖고 있는 이웃나라 일본의 지방공항 성공사례를 통해 향후 우리 지방공항의 발전방안을 모색해 본다.

일본 아이치현 나고야 지역에 위치한 중부국제공항(중부국제공항)은 2005년 2월 개항 이후 꾸준히 성장해 왔는데, 코로나19 사태 이전인 2019년 중부국제공항을 이용한 국제·국내 여행 수요는 무려 1260만 명으로, 역대 최고치를 찍었다. 아울러 1주일에 500편 가까이 운항이 되는 성공한 지방공항의 한 사례다. 무엇보다도 중부국제공항은 '2022년 세계 최고 지방공항' 1위를 달성했고 이는 8년 연속 1위 기록이다. 지방공항 순위는 영국 전문 평가업체인 '스카이 트랙스(Skytrax)'가 이용객 설문조사, 이용 빈도, 파급력 등을 종합적으로 분석해 매년 선정하는 항공분야 최고 권위의 상(賞)이다.

이는 중부국제공항이 지역 관광과 연계하는 다양한 노력을 추진한 결과로 평가되는데, 공항에서 바로 연결된 전철 등을 타고 다른 도시로 가는 다양한 관광코스를 공항이 중심이 돼서 개발했다고 한다. 또한 가장 핵심적인 부분은 산업시설을 기반으로 하는 공항수요다. 아이치현과 나고야 지역은 자동차 산업이 발달된 지역이며 토요타 이외에 다양한 자동차 부품 클러스터가 위치하고 있다. 과거 중부국제공항이 없을 때는 공장 물건을 트럭에 싣고, 탄 지역 공항으로 이동해 수출하는 까다로움이 있었는데 이제는 중부국제공항이 자동차 부품 수출의 거점 공항으로 자리 잡게 됐다.

무엇보다도 중부국제공항 자체가 관광 상품화 되어 지역 주민들뿐만이 아니라 해외 관광객들에게도 어필하고 있다. 4층 옥상에 만든 '스카이덱'이 대표적인데, 이는 비행기 이·착륙장을 직접 관람할 수 있도록 만든 공간이다. 여기서 소위 말하는 '항공 덕후(매니아)'들이 국가별, 항공사별 여객·화물 비행기 기종은 물론, 기체가 뜨고 내리는 모습을 생생하게 보려고 모여들고 있다.

중부국제공항은 설계부터 운영까지 '시민 친화형'을 지향해왔는데, 다른 건물에 마련한 '플라이트파크'는 퇴역한 항공기들을 전시한 테마파크다. 한 예로 미국의 보잉사는 전체 기종 생산의 35%를 차지하는 중부국제공항에 마지막 비행을 끝으로 보잉787 1호기를 기부했다. 이 공간에는 항공기 작동 원리·구조와 항공 관련 직무 등을 설명하는 전시장을 비롯해 유아 놀이터, 레스토랑·카페시설이 함께 있다. 이 밖에 체크인 카운터 등이 있는 3층을 가면 곳곳에 일본 자객인 '닌자' 캐릭터 작품이 자리한다. 그 자체로 '관광지'인 공항의 풍경이다.

아울러 중부국제공항은 이용 편의를 높이는 데도 신경을 썼다. 높낮이 차이가 있는 장소는 완만한 경사로를 설치, 단차를 없앴고, 터미널 출발(3층), 도착(2층)에서 버스터미널·전철 등으로 바로 연결된다. 이 밖에 발달·지적 장애 심리 안정 시설 마련, 여행객들을 위한 반려동물 호텔 운영 등으로 큰 호응을 얻고 있다.

결론적으로 중부국제공항의 성공 비결에는 '정치공학'에 기반을 한 공항이 아닌, 산업수요, 관광수요를 기반으로 한 '타당성'있는 공항이기에 가능했다. 일본 중부권(아이치·미에·기후·후쿠이 등 9개 현)은 토요타 자동차 본사를 비롯해 자동차·소니·샤프·아사히맥주 등이 위치한 제조업 중심지로 날이 다르게 산업 경쟁력을 키웠다. 핵심 부품 등을 수출하는 아이치현 지역의 산업 특성이 항공보다는 항공으로 더 적합했고 '수요 포화'에 의한 공항 건설이었지, '공항을 위한 공항'은 아닌 것으로 판단된다. 이에 지방자치단체와 시민·경제단체들이 연대해 신공항 건설에 나섰는데, 이들은 타당성 및 입지 등을 담은 공동연구를 실시, 출자금에 필요한 약 1000억 엔의 사업비 가운데 50% 이상을 일본 중부지역 소재 대기업이 투자하는 등 국가 예산 비중을 줄이기도 했다.

마지막으로 지금까지 우리 정부와 지자체의 지방공항에 대한 접근법은 '걸출'한 공항이 있어야 지역경제가 살고 지방이 살 수 있다는 접근법이었지만, 이제는 공항이 제대로 운영될 수 있고 공항이 살 수 있는 지역에만 그럴듯한 공항이 들어와야 한다는 인식과 발상의 전환이 필요하다. 선거철만 되면 도지는 '공항병(病)'으로 인해 우리 국가경제에 해(害)가 되는, 더 이상의 '유령공항', '좀비공항'은 앞으로 지양하고 없어져야 할 것이다.

토론문 2 : 30여년간 거듭된 지방공항 정책의 실패를 목도하며

최병암 충북대 교수

1. 핵심 문제점

지방공항 정책관련 문제 요인들은 발제에서 다양한 각도에서 풍부하게 제기되었다. 다수의 문제요인 중에서 핵심 문제점을 다음 몇가지로 정리할수 있다.

첫째, 수요 부풀리기 등을 비롯한 왜곡된 B/C 분석과 같은 부당한 경제적 타당성 부여 기제가 실패한 정책에 공통적으로 작동하였다. Feasibility가 크게 결여된 대다수 지방공항 건설 프로젝트로 인해 그야말로 “태어나지 않았어야 할” 지방공항들이 국토의 이곳 저곳에 나타나게 되었다. 지속적 경제 성장에 따른 예산 팽창에 기댄 우후죽순 건설은 어느정부에서도 통제되지 않았다. 경제적 재정적 대실패이다.

둘째, 김영삼 정부때 부터 중앙정부는 지역균형발전이라는 국가적 명분을 부여해 전국민과 지역주민들의 집단이성적 판단을 마비시켜왔고, 이같은 현상은 이후 좌파 우파 정부를 가리지 않고 더욱 강화되어 왔다. 지역균형발전으로 포장된 지역이기주의는 통제되지 않은채 지방공항들이 난립하게 된 근원 요인이 된 것이다. 또한 중앙정부 권위가 약화된 상태에서 국토교통부, 기획재정부 등 유관 부처들의 공직자들은 100% 실패가 눈앞에 보이는 쓸모없는 지방공항 건설을 저지하지 못했다. 주변 다지역에 영향을 미치는 공항 인프라의 특성상, 확보와 운영에 긴밀하게 협의 협력해야 할 이해관계 지자체들도 최소한의 책임과 의무를 다하지 않았다. 중앙행정과 지방행정을 포괄하는 국가행정의 대실패이다.

셋째, 첫째와 둘째 요인에도 불구하고, 지방공항들이 난립하게 된 직접적 요인은

정치권의 압박이다. 쓸모없는 지방공항들의 탄생은 주로 선거를 치르는 횡수와 비례한다. 주는 지자체 선거이고, 총선, 대선도 영향을 주어왔다. 오늘 발제에서 제외했으나 심각한 문제공항인 가덕도신공항 건설은 오거돈 시장 성추행 낙마에 따른 부산시장 보궐선거용이다. 국내전문가 집단, 세계최고 권위기관의 반대결론 및 권고에도 불구하고 법을 제정해 가덕도 신공항 건설을 못박았다. 여야가 상관없고, 행정과 정치가 구분없고(당시 대통령의 현장 방문을 상기하라), 찬성과 반대가 의미가 없다. 압도적인 정치권력은 행정적 방파제인 예산 당국은 물론 최후 방파제인 싱크탱크의 예타 허들도 면제라는 카드로 가볍게 넘는다. 이런 상황에서 행정가 집단, 전문가 집단에게 책임을 묻기도 어려운 것이 현실이다.

마지막으로, 시민세력의 미발달 혹은 파당화 문제를 들고 싶다. 행정가와 전문가집단이 지역이기주의, 정치 만능주의를 막지 못할 때 시민사회세력이 최후의 보루가 될수 있다. 무모하고 무분별한 지방공항 건립에 대해 막대한 국민세금 낭비, 환경문제 등을 강력하게 제기함으로써 국민여론과 지역여론을 바꿔 정치세력을 막아서는 시민단체 들이 있어야 한다. 우리에게는 시민단체, 특히 환경오염과 세금낭비를 막겠다는 시민단체들이 넘쳐난다. 그러나 수십년간 반복되는 지방공항 건설에 대해 의미있는 시민단체 활동을 본 기억이 없다. 대다수 단체들이 파당화 되어 지역이기주의에 눈감거나 가세하였다. 환경단체들은 자신들이 싫어하는 정부가 추진한 글로벌거점 국가공항인 인천공항 건설에만 마치 목숨걸 듯 반대했을 뿐이다. 그런 반대활동 역량의 1/10, 1/100만 투입했어도 우리는 상당수 만성적자 지방공항들을 보지 않았을 것이다. 꼭 필요한 공항은 결사적으로 반대하고, 반대해야할 공항은 눈감은 것이다.

2. 참사는 현재 진행형, 어떻게 막을 것인가 ?

참사는 현재 진행형이다. 올 여름 세계잼보리 사태로 국민을 환기시킨 새만금공항 건설은 계속 추진될 것이다. 또한 무분별하게 지어놓은 지방공항은 건

설비를 매몰비용으로 간주해도 매년 막대한 운영비를 청구한다. 발제에서 밝혔
바같이 거의 모든 공항이 막대한 적자를 기록한 Covid-19 사태 이전 2019년
을 기준으로 해도 13개 지방공항중 10개 공항이 총887억원 적자를 기록했다
(2022년 12개공항 총 1,392억원 적자). 이같은 적자는 앞으로 계속 증가하게
될 것이다. 또 새만금공항이 지역이기주의에 빠진 마지막 공항이라 할수도 없
다. 1990년대에 추진, 건설된 다수의 “세금먹는 하마” 공항을 보면서도 정치
인들은 지역이기주의에 함몰된 주민들을 이용하여 정치적 잇속을 챙겨왔으며,
앞으로도 이 문제는 쉽게 사라지지 않을 것으로 보인다.

어떻게 제어하여 국익손실을 최소화할 것인가 ? 일단 타당성이 없는 지방공
항 추가건설을 막기위해 SOC 예타 면제는 제도적으로 폐지하는 것이 최소한
의 조치이다. 법규로 예타를 면제하자는 발상이 발도 못 붙이는 분위기를 조성
해야 한다. 전문가 집단과 언론은 지역 이기주의에 편승하여 쓸모없는 공항을
지으려는 정치꾼들을 공론의 장에서 제압하는 것이 긴요하다. 중앙정부는 선거
등 정치이벤트를 앞두고 정치권과 지자체의 불합리한 공항건설 요구를 수용하
지 않아야 한다. 과잉공항 건설시 추진 정치인의 이름을 공식적으로 붙여 부실
공항의 책임의 상징적으로 묻는 것도 검토해야 한다 (예천공항은 유학성공항).
쓸모없는 지방공항은 유치한 지자체에게도 두고두고 짐이 됨을 주민들이 피부
에 와닿게 인식하도록 지역홍보에도 나서야 한다. 타당성 없는 공항건설은 막
는 것이 최선이며 시급하다.

이미 건설된 지방공항들의 적자운영 문제는 어떻게 해결해야 할 것인가? 몇
가지 방안을 생각해볼수 있다. 첫째, 공항민영화이다. 만성적자 공항을 인수하
려는 기업은 찾기 힘들 것이나 항공 유관기업, 예컨대 항공사, 항공 정비업체,
항공 물류업체 등은 다소간의 제도적 혜택 등을 부여시 유치할 가능성도 있다.
둘째, LCC 허브공항화를 통한 공항운영의 활성화를 꾀해볼 수 있다. 유럽 각
지역은 2차대전때에 군용 등으로 다수 건설했다가 전후 방치해온 많은 지방
공항들을 1990년대부터 태동한 LCC 업계에 허브공항으로 제공(또는 매각)하
여 죽은 공항들을 살리고, 지역경제에 실질적 도움을 주는 효과를 거두고 있

다. 우리나라에서는 대구공항이 티웨이항공과 허브공항 운영계약을 맺어 성과를 거둔 사례가 있다. 지방공항 활성화를 위해 LCC 유치에 나설 경우 외국 LCC 등 항공사들에게도 과감하게 개방을 검토해야 하며, 이를 위해 한일중 정상회담 등을 통해 동북아/아시아 open sky 기조 논의 등 국제협력이 선결되어야 할 것이다. 국민세금이 기약도 없이 적자공항 운영보전에 투입되는 “밑 빠진 독에 물붓기”는 막아야 한다.