

- 서울특별시 김포공항 활성화 지원 조례 일부개정조례안 -

검 토 보 고

1. 제안경위

가. 제 출 자 : 우형찬 의원 외 11명

나. 의안번호 : 제502호

다. 제출일자 : 2019. 3. 27.

라. 회부일자 : 2019. 3. 29.

2. 제안사유

- 동 조례의 경우 강서·양천·구로·금천 등 서울서남권 시민들의 항공기 소음피해를 가중시킬 수 있을 뿐만 아니라 서울시민들이 아닌 항공사업자 등 일부사업자들만 경제적 이익을 볼 수 있음
- 따라서, 김포공항 항공기 운항에 따라 고도제한이나 소음피해를 겪고 있는 김포공항 주변 지역 주민들에 대한 친환경 생활환경 조성 및 경제 활성화 등을 위한 실질적인 지원이 될 수 방향으로 동 조례를 일부 개정코자 하는 것임

3. 주요내용

가. 제명을 “서울특별시 김포공항 주변 지역 활성화 지원 조례”로 함

(안 제명)

- 나. 김포공항 항공기 운항에 따른 '고도제한지역'과 '소음대책지역'을 정의함(안 제2조)
- 다. 고도제한지역과 소음대책지역의 경제 활성화 및 친환경 생활환경 조성을 위한 재정지원 범위를 규정함(안 제4조)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방재정법」 및 같은 법 시행령·시행규칙, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 같은 법 시행령·시행규칙, 「공항시설법」 및 같은 법 시행령·시행규칙, 「공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률」 및 같은 법 시행령·시행규칙

나. 예산조치 : 비용추계서 참고

다. 입법예고

- 기 간 : 2019. 4. 3 ~ 10

- 제출의견 : 없음

라. 관련부서 의견조회 결과

- 서울시장(도시교통실 교통정책과) : 보류

- ▶ 항공 수송 관련 인가·변경 등은 국토교통부 소관 사항으로 우리시가 국가 계획을 결정·변경할 권한은 없으나, 김포공항의

효율적인 시설 운영, 서울시 도시경쟁력 확보 차원에서 도심공항으로서의 국제선 기능에 대한 적정 수준 및 바람직한 운영방안이 선 검토될 필요는 있는 것으로 판단됨

- 현재 김포공항의 항공 운영시설 규모가 인천국제공항 개항('01) 전과 크게 다르지 않아 시설 규모 기준으로 국제선 수송 용량을 늘릴 경우, 현재 수준에서 4.2배(429만명→1,790만명)까지 확대 가능할 것으로 유추됨

< 연간 김포공항 여객 수송실적 > (출·도착 합계, 단위 : 만명)

	<2000년>	<2005년>	<2010년>	<2015년>	<2018년>
국제선	1,790	94	316	403	429
전체(국제+국내)	3,664	1,345	1,757	2,316	2,460

- ▶ 또한 양천구 등 주변지역의 소음 및 고도제한에 따른 개발 한계 등 지역 주민 피해에 대해 적정한 보상대책도 병행 마련되어야 하나, 김포공항 인근 지역 주민의 지원 근거 법·조례가 있고 기 지원 중인 바 중복·과잉의 소지가 있어 조례안은 보류함이 타당할 것으로 판단됨

5. 검토의견(수석전문위원 김동수)

가. 개요

- 동 개정조례안은 김포공항을 운항하는 항공사업자 및 공항활성화사업자에 대한 재정지원 근거를 삭제하고, 김포공항 주변 고도제한 및 소음피해 지역의 경제활성화와 친환경 생활환경 지원 등을 위해 국제항공 노선의 타공항 이전 및 주민 일자리 창출 사업 등에 대해 시장의 예산지원 근거를 마련하고자 하는 것임

나. 검토 의견

■ 개정 배경 관련

- 동 조례는 「항공사업법」 제65조에 따라 항공사업자 등에 대한 재정지원 근거를 마련함으로써 항공운송사업 진흥, 이용자 편의 증진 및 지역경제 활성화를 도모하기 위해 지난 2018년 12월 제284회 정례회 당시 제정·시행되었음¹⁾

※ 참고 : 「항공사업법」 상 지방자치단체의 항공사업자 재정지원 근거

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.

- 그러나 올해 2월부터 김포공항 항공기 운항에 따른 소음대책지역 주민들을 중심으로 동 조례안을 반대해왔고, 이후 소음대책지역에 포함되어 있는 서울·경기·인천 지역²⁾ 주민들까지 확대되어 동 조례안뿐만 아니라 서울시가 수행하고 있는 김포공항 관련 용역까지³⁾

1) 의결일 : 2018.12.20. / 제정·시행일 : 2019.1.3.

2) 서울시 강서구·구로구·금천구·양천구, 경기도 부천시·김포시, 인천시 계양구 등

반대하는 상황에 이르게 되었음

- 이에 당초 제정안 중 “「항공사업법」에 따라 항공사업자 및 공항활성화사업자에 대한 시장의 재정지원 근거를 담고 있는” 내용 등을 삭제하고, 김포공항 주변의 고도제한이나 소음피해를 겪고 있는 지역 경제활성화 및 거주주민에 대한 일자리 창출 등의 사업에 시장의 예산 지원 근거를 마련하는 동 조례개정안으로 발의되었음

■ 제명 변경 관련(안 조례명 관련)

- 동 조례개정안은 조례 제명을 “김포공항 활성화 지원”에서 “김포공항 주변 지역 활성화 지원”으로 변경하고자 하는 것으로 제명은 조례의 규율 내용을 함축적으로 나타내도록 되어 있다는 점을 고려할 때 개정된 조문 내용을 적절히 반영한다고 볼 수 있음

다만, 동 조례개정안에 대한 서울시의회 입법법률 자문결과 “개정 조례안이 기존 조례를 ‘개정’하는 차원을 넘어서는 것으로 ‘폐기’하는 것에 가깝다는 점에서 별도 조례 제정이 적절”하다는 일부 의견이 제출되었음

■ 조례 정의 관련(안 제2조 관련)

- 동 개정조례안은 김포공항 활성화를 위해 서울시장의 예산지원 대상이 되는 『항공사업법』 제2조제10호 등에 따른 국내·국제·소형항공운송사업자 및 공항활성화사업자 등에 대한 정의를 삭제하고,

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제2호4) 및 「공

3) 신성장거점 김포공항 육성·관리방안 마련 용역(262백만원 / 2018.4월~2019.6월)

4) 제37조(용도지구의 지정) ① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정한다.

2. 고도지구 : 쾌적한 환경 조성 및 토지의 효율적 이용을 위하여 건축물 높이의 최고한도를 규제

향소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률」 제5조제1항5)에 따른 김포공항 주변의 고도제한지역과 소음대책지역에 대한 용어 정의를 신설하는 것임

- 고도제한지역과 소음대책지역은 관련 법령 등에 따라 국토교통부 장관 등이 지정·고시하고 있다는 점에서 용어 정의 자체에 대해서는 별도 문제가 없다 할 것임

■ 시장의 책무 및 예산 지원 범위 관련(안 제3조 및 제4조 관련)

- 동 개정조례안은 시장이 “김포공항 이용편의성 증진과 김포공항 인근지역의 경제활성화를 위해 노력”하고, “국제항공노선 신규개설 등의 경우 항공사업자 등에게 예산의 범위에서 재정지원 할 수 있도록 하는” 사항을 전부 삭제하고,

“고도제한지역과 소음대책지역의 경제활성화 및 쾌적한 생활환경 조성”을 시장의 책무로 새로이 규정하는 한편, “국제항공 노선의 타 공항 이전 및 고도제한지역 및 소음대책지역 거주 주민에 대한 일 자리 창출 등”에 대한 예산지원 근거를 새로이 규정하는 것임

- 강서구·양천구·구로구·금천구 등 일부지역은 항공기 소음 및 고도제한으로 인해 오랜 시간 동안 경제적·정신적 피해를 감내해 왔고, 해당 지역 주민들은 소음 피해 지원 대책이 재산상 손실 등에 비해 미흡하여 실질적인 지원 대책 마련을 지속적으로 요구하고 있다는 점에서 조례 개정의 필요성이 이해되는 측면이 있음

할 필요가 있는 지구

- 5) 제5조(소음대책지역의 지정·고시 등) ① 국토교통부장관은 장래의 항공수요를 감안한 예상 소음영향도를 기준으로 공항주변의 소음대책지역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1종 구역, 제2종 구역 및 제3종 구역으로 지정·고시하여야 한다.

- 국제항공노선 타공항 이전시 시장의 재정지원 가능 여부에 대한 서울시의회 입법법률 자문결과 “항공노선 이전은 자치사무는 아니지만 이전을 전제로 재정지원을 하는 취지이고, 보조금 지원 없이는 사업을 수행할 수 없다는 점”에서 조례 개정이 가능하다는 의견이⁶⁾ 제출되었음

또한 소음대책지역 등의 거주 주민에 대한 일자리 창출에 대한 시장의 예산 지원은 자치사무에 해당되고, 보조금이 지급되지 않으면 사업진행이 어렵다는 점에서 조례 개정이 가능하다는 의견이 제출되었음(별첨 참고)

- 다만, 항공 수송 관련 인가 등은 국토교통부 소관 사항으로 김포공항 시설의 효율적 운영, 도심공항으로서의 기능에 대한 바람직한 운영방향 정립 그리고 주변 지역에 대한 적절한 지원 대책 등이 종합적으로 선행 검토되어야 할 필요성도 있을 것으로 판단됨

■ 사업자의 의무 및 지원금의 반환 등 관련(안 제9조 ~ 제10조 관련)

- 동 개정조례안은 예산을 지원받은 사업자가 재정지원금의 목적 외 사용금지, 지원금 반환, 관련 법령 준수 및 시장의 관리감독 의무를 규정하는 것으로

서울시 지원금의 투명하고 효율적 사용을 강제하고, 재정지원 사업이 예산지원 목적에 맞게 사용되도록 할 수 있다는 점에서 필요성이 인정됨

6) 국내선과 국제선의 소음 영향이 비슷하고, 국제선 이전이 소음대책지역의 친환경 생활조성에 필요한 것이라고 인정되기 어려워 조례 개정이 불가능하다는 의견도 1건이 제출됨

[별첨] 서울시의회 입법·법률고문 자문결과 요약

- 서울특별시 김포공항 활성화 지원 조례 일부개정조례안 중 일부조항의
위법성 여부에 대한 자문 -

○ 주요 관련 조문 : 지방재정법 제17조제1항 및 제4호 등

제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.

1. 법률에 규정이 있는 경우

4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

구분	입법법률 자문결과		
	국제항공노선 타공항 이전시 시장의 재정지원 관련	김포공항 내 고도제한 지역 및 소음대책지역 거주 주민에 대한 일자리 창출 관련	비 고
의견 1	○ 가능 항공노선 이전은 자치사무는 아니나 이전을 전제로 재정지원하는 취지이고, 이는 보조금 지원이 없으면 사업을 수행할 수 없으므로 개정 가능	○ 가능 일자리 창출 사업은 자치사무로 볼 수 있으며, 보조금 지출이 없으면 사업추진이 어려움	개정안의 일자리 창출사업은 내용 자체가 불명확하므로 보다 구체적 규정 필요
의견 2	○ 불가능 국내선과 국제선의 소음 영향이 비슷하고, 국제선 이전이 소음대책지역의 친환경 생활 조성에 필요한 것이라고 인정되기 어려워 법 제17조제1항 제4호에 해당하지 않음	○ 가능 일자리 창출은 경제활성 사업으로 보조금을 지출하지 않으면 사업수행이 어려움	-
의견 3	○ 가능 보조금이 지급되지 않으면 사업진행이 어려운 사정이 인정되고, 주민복리에 대한 사업은 지방자치단체의 고유사업이므로 조례 개정 가능		개정안은 기존 조례를 '개정'하는 차원을 넘어서는 것으로 '폐기'하는 것에 가깝다는 점에서 별도 조례 제정이 적절