

공항시설법 제정(안)의 내용과 쟁점

김 태 한*

목 차

- I. 들어가는 말
- II. 항공관련법령의 체계
- III. 입법예고된 공항시설법 제정(안) 내용
- IV. 공항시설법 제정(안)과 관련한 쟁점
- V. 맺는 말

* 법학박사/한국공항공사 실장

I. 들어가는 말

「항공법」이 제정된 1961년의 항공여건은 안전, 기술, 규모의 측면에서 오늘날과는 비교할 수 없을 정도로 미미한 상황이었으나 오늘날 우리가 맞이하고 있는 항공산업은 우리의 경제규모에 걸맞게 비약적으로 발전하였다.¹⁾ 그러나 우리 「항공법」은 50년 전 제정된 당시의 틀을 그대로 유지하여 왔다. 즉, 「항공법」에서 항공교통안전, 항공운송사업, 공항의 건설운영 등의 분야를 모두 포괄하여 하나의 법으로 규정하고 있다. 그러나 각 분야는 규범의 목적이 같을 수 없다. 이를테면 항공교통안전은 국제규범을 국내 입법화하여 항공교통의 안전 확보에 필요한 안전 기준을 제시하고 이를 규제하는 방향에서 규범되어야 한다.²⁾ 또한 항공운송사업은 오늘날의 항공산업의 여건에 맞게 항공운송사업의 공정경쟁을 통한 사회편익을 극대화하기 위하여 진입, 조성, 축진을 유도하는 방향으로 규범되어야 할 것이다. 마찬가지로 공항관련법도 관련기술의 발달, 운송수요, 항공기의 발달 등 경제적 여건 등에 따라 국내외 항공운송시장에서 항공운송사업을 효율적으로 지원하고 국민들에게 항공교통서비스를 효과적으로 제공할 수 있는 경쟁력 있는 공항으로 육성하기 위한 목적으로 관련법이 규범되어야 한다고 생각한다. 즉, 이러한 3개 분야는 수범자, 공정경쟁, 안전규제, 효율성, 경쟁력 제고 등의 관점이 각각 다르게 포섭되고 규범되어야 한다는 것이다.

이러한 시점에 정부에서 「항공법」을 운송사업, 항공안전 및 공항관련법으로 분법을 추진하는 것은 시의적절한 것으로 본다. 다만 여기서는 공항관련법에 대한 법제를 타 교통수단 관련 법제와 비교하여 시사점을 도출하여 법제적 관점을 견지하고, 입법예고된 주요 제정 내용을 살펴 우리나라의 각급 공항이 효율적으로 건설·운영·관리되어 작게는 항공운송사업을 효과적으로 지원하고 크게는 국민편익을 제고할 수 있도록 몇 가지 사항에 대하여 의견을 제시해 보고자 한다.

1) 「항공법」은 1961년 제정되었지만, 공식통계로 확인되는 1971년과 2009년을 비교해 보면, 연간기준으로 국내항공여객은 18,061,073명으로 16.3배, 국제항공여객은 33,513,556명으로 65배, 국제화물운송은 2,872,466톤으로 100.5배 이상 증가하였다. 항공운항실적은 1980년과 2009년을 비교해 보면, 연간(국내+국제)기준으로 379,865회로 8.6배로 증가하였다. 물론 공항의 숫자도 늘었지만, 항공사도 세계유수의 대형 항공사 2개와 저비용항공사도 현재 4개 이상이 운영되고 있다(한국항공진흥협회, www.airportal.co.kr/ 공통계 참조).

2) 문준조, 「민간항공 안전을 위한 법제연구」, 한국법제연구원, 2007, pp.26~29. 참조..

II. 항공관련법령의 체계

1. 국내 타 교통관련 법제

국내 타 운송수단의 규범체계를 살펴보면, 항만의 경우에는 “항만의 지정·개발·관리·사용 및 재개발에 관한 사항을 정함으로써 항만과 그 주변지역 개발을 촉진하고 효율적으로 관리·운영하여 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로” 「항만법」이, “항만운송에 관한 질서를 확립하고, 항만운송사업의 건전한 발전을 도모하여 공공의 복리를 증진함을 목적으로” 「항만운송사업법」이, “선박의 안전운항을 위한 안전관리체제를 확립하고 해상에서 일어나는 선박항행과 관련된 모든 위험과 장애를 제거하여 해상에서의 안전과 원활한 교통을 확보하는 것을 목적으로” 「해상교통안전법」이, “선박의 감항성(감항성) 유지 및 안전운항에 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 생명과 재산을 보호함을 목적으로” 「선박안전법」이 제정되어 항만과 해상교통관련 법령으로 편제되어 있다.³⁾

도로교통의 경우에는 “도로망의 정비와 적절한 도로관리를 위하여 도로에 관한 계획을 수립하고 노선을 지정하거나 인정하는 데에 필요한 사항과 도로의 관리·시설기준·보전 및 비용에 관한 사항을 규정하여 교통의 발달과 공공복리의 향상에 기여하는 것을 목적으로” 「도로법」이, “도로에서 일어나는 교통상의 모든 위험과 장애를 방지하고 제거하여 안전하고 원활한 교통을 확보함을 목적으로” 「도로교통법」이, “여객자동차 운수사업에 관한 질서를 확립하고 여객의 원활한 운송과 여객자동차 운수사업의 종합적인 발달을 도모하여 공공복리를 증진하는 것을 목적으로” 「여객자동차운수사업법」이, “화물자동차 운수사업을 효율적으로 관리하고 건전하게 육성하여 화물의 원활한 운송을 도모함으로써 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로” 「화물자동차운수사업법」이 제정되어 도로교통 관련 법제를 구성하고 있다.

철도교통의 경우에는 “국유철도사업의 운영·조직 및 예산 등에 관한 특례를 규정함으로써 자율적이고 효율적인 경영을 도모하여 국민의 교통편의를 증진하고 국민

3) 해상교통안전법은 2011. 6. 15일 공포된 해상안전법(법률 제10801호)으로 대체되고 동법은 공포된 날로부터 6개월 이후인 2011. 12. 16일 발효된다.

경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로” 「국유철도의 운영에 관한 특례법」이, “철도망의 신속한 확충과 역세권개발사업의 활성화를 위하여 철도망구축계획의 수립, 철도건설, 역세권개발에 관한 사항을 규정함으로써 철도교통망의 효율적인 확충과 공공복리의 발전에 이바지함을 목적으로” 「철도건설법」이, “철도안전성을 확보하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 철도안전관리체계를 확립함으로써 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로” 「철도안전법」이, “철도사업에 관한 질서를 확립하고 효율적인 운영 여건을 조성함으로써 철도사업의 건전한 발전과 철도이용자의 편의를 도모하여 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로” 「철도사업법」이 제정되어 철도교통 관련 법제를 구성되어 있다. 아울러 “도시교통권역의 원활한 교통 소통을 위하여 도시철도의 건설을 촉진하고 그 운영을 합리화하며 도시철도차량 등을 효율적으로 관리함으로써 도시교통의 발전과 도시교통이용자의 안전 및 편의 증진에 이바지함을 목적으로” 「도시철도법」을 별도로 제정하고 있다.

즉, 해당 교통영역에 대하여 기본적으로 사업법이 분리되어 있고, 이에 대한 안전규제는 별도의 법으로 제정하고 있다. 해당 교통시설의 건설과 운영·관리에 대하여는 시설운영의 역사적 배경과 특성에 따라 분리 또는 통합되어 규정하고 있는 입법례를 살펴볼 수 있다.

2. 일본 법령

일본의 경우 항공관련법령은 크게 「항공법」, 「공항법」, 「항공기소음방지법」, 「항공기강취 또는 항공위험을 발생시키는 행위 등 처벌법」 등으로 구분할 수 있다.⁴⁾

우선 「항공법」은 제1장(총칙)에서 목적, 정의, 제2장(등록)에서 항공기의 등록에 관한 제반사항을 규정하고, 제3장(항공기의 안전성)에서 항공기 감항증명, 형식 증명, 항공기 정비에 대하여 규정하고, 제4장(항공종사자)에서 항공종사자기능 증명, 자격, 증명의 취소, 항공신체검사증명, 항공영어능력증명, 계기비행증명 및 조종 교육증명을 규정하고, 제5장(항로, 공항 및 항공보안시설)에서 항로지정, 공항 및

4) 일본 국토교통성 홈페이지(<http://www.mlit.go.jp>) 항공관계법령일람 참조.

항공보안시설의 설치, 공항 등의 공사, 완성검사, 공용의 휴지와 폐지, 공항 및 항공보안시설의 관리, 공항보안관리규정 제정, (각종 표면상)물건의 제한, 항공장애등, 유사등화의 제한, 금지행위, 항공보안시설의 사용료, 공항 등 설치자의 지위 승계, 공공용시설의 지정, 공항법과의 관계, 제6장(항공기의 운항)에는 국적 등의 표시, 항공일지, 항공기의 연료, 항공기의 등화, 항공운송사업용 항공기의 기장의 요건 등, 운항고도, 항공교통의 관리 등 항공기운항과 관련된 사항을 규정하고, 제7장(항공운송사업 등)에서는 항공운송사업의 허가, 요건, 운임, 정비, 약관 등 제반사항을 규정하고, 제8장(외국항공기)에서 외국항공기의 국내사용에 대하여 규정하고 있으며, 제9장(잡칙)에서는 항공운송대리점, 수수료, 권한의 위임에 대하여 규정하고, 제10장(벌칙)에서는 각종 규정에 위반하는 경우 벌칙을 규정하고 있다.

다음 「공항법」에서는 제1장(총칙)에서 목적, 정의, 공항의 설치 및 관리에 관한 기본방침을 규정하고, 제2장(공항관리자)에서는 항공수송망의 거점공항의 설치 및 관리, 항공수송망상의 중요역할 공항의 설치 및 관리에 대하여 규정하고, 제3장(공사비용의 부담 등)에서는 공항의 등급에 따른 공사비부담 등, 화재복구공사의 비용 부담, 겸용공작물의 공사 시행 등을 간단히 규정하고, 제4장(공항의 관리 등)에서는 제1절(총칙)에서 공항관리자의 공항공용규정 제정, 공항운영협의회 구성에 대하여 규정하고 제2절(공항기능시설사업)에서는 공항시설의 건설 및 관리자(공항시설사업자)의 지정, 여객편의시설 이용료, 공항시설사업자의 합병 및 분할, 사업의 휴지 및 폐지, 공항시설사업자의 취소, 지방관리공항의 공항시설사업에 대하여 규정하고, 제5장(잡칙)에서 허가의 조건, 토지의 귀속, 국유재산 무상대부 및 양여, 지도 및 권한의 위임 등을 규정하고 있으며, 제6장(벌칙)에서는 각 규정의 위반에 대한 벌칙을 정하고 있다.

3. 미국 법령

미국 연방헌법은 우리나라처럼 법률·대통령령(시행령)·부령(시행규칙)과 같은 구분을 하고 있지는 않다. 일반적으로 의회가 제정한 법률(USC), 대통령행정명령(Executive Order), 규정(Regulation) 등의 위계질서를 가지고 있다. 항공법령을 살펴보면 USC 49-Transportation이 있고, 그 아래 14CFR-Aeronautics and Space가

있으며, 그 아래 Advisory Circular, Handbook 등이 있다.⁵⁾ USC 49-Transportation에는 subtitle I (Department of Transportation)에서 X (Miscellaneous)까지 있으며 항공법은 subtitle VII에 규정되어 있다. subtitle VII에는 5개의 part로 구분되어 있는데 Part A(Air Commerce and Safety), Part B(Airport Development and Noise), Part C (Financing), Part D(Public Airports), Part E(Miscellaneous)로 되어 있다.

아울러 연방규정인 14CFR-Aeronautics and Space은 규제주체를 구분기준으로 하여 5개의 Chapter로 구성되어 있는데, Chapter I 은 연방항공청이 규제주체로 되어 있으며 주로 항공기, 항공종사자, 공역, 항공교통과 일반규칙, 공항, 항행시설에 대하여 규정하고 있다. Chapter II는 Office of the Secretary이 규제주체로서 항공사고보험, 외국항공사, 항공사의 명칭, 운임, 리스, 회계검사 등과 같은 경제적 규제에 대한 규정이며, Chapter III은 연방항공청 Commercial Space Transportation이 규제주체로 되어 있으며 Safety Approvals, Launch License, Launch Safety, Experimental Permits, Financial Responsibility 등 Licensing을 규정하고 있다. 기타 Chapter V, VI은 각각 National Aeronautics and Space Administration 과 Air Transportation System Stabilization에서 규제하는 사항을 정하고 있다.

미국법령은 기본적으로 대륙법을 계수한 우리나라 법령과는 다른 체계를 가지고 있다고 보아야 하나, 현행 우리나라 항공법과 같이 연방항공법과 연방 항공규정내에 항공기, 항공사, 공항, 항행시설, 항공종사자, 공역 등을 망라하여 규정하는 체계로 되어 있는 것으로 보인다.

4. 소결

물론 국가마다 각자의 여건이 상이하기 때문에 법령의 체계도 그에 따라 다르다고 할 수 있을 것이다. 그러나 우리나라의 법체계가 전통적인 대륙법계를 계수하였던 배경과 우리 「항공법」이 일본의 항공법령을 모태로 하였던 역사적 배경을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 분법 입법예고되기 전의 우리나라 「항공법」은 일본 항공법령의 체계와 상당히 흡사한 체계를 가지고 있는 것으로 판단된다.⁶⁾

5) 미국 연방항공법은 1925년 Kelly Act로 제정된 이래 1926년 Air Commerce Act로, 1938년 Civil Aeronautics Act로 1958년 Federal Aviation Act로 개정되었다가 1994년 49USC(United States of Code-Transportation)으로 명명되었다.

즉, 우리 「항공법」도 항공운송사업, 항공기, 항공기의 운항, 공항개발 및 공항의 관리, 운영을 모두 포함하여 규정하고 있고, 일본 역시 공항법에서 정하는 공항관리자, 공항시설사업을 제외하고는 모두 「항공법」에서 규정하고 있다. 그러나 오늘날 항공운송사업의 비약적인 발전에 따라 시장여건과 경쟁환경 조성을 위한 법령정비, 공항역시 글로벌 경쟁력 강화를 위한 안전과 서비스 제고의 시대적 요구에 걸맞는 법령체계 정비가 필요하다고 하겠다.

따라서 「항공법」도 규범대상의 특성에 맞도록 규범을 분화하고 체계화시켜 규범이 현실을 효과적으로 규제하고 조종하여 항공교통의 안전을 확보하고 나아가 항공산업의 발전을 도모하여야 할 것이다. 이를 위해서는 현재의 「항공법」을 항공사업, 항공안전, 공항의 세 분야로 분리하여 각각의 규범목적에 합당하게 규제와 조성 또는 촉진기능이 적절하게 작동하도록 하여 국가의 조종적 기능이 효과적으로 발휘되도록 하는 것은 반드시 필요한 현대국가의 권한인 동시에 의무라 할 수 있을 것이다.⁷⁾

Ⅲ. 입법예고된 공항시설법 제정(안) 내용

1. 공항시설법 제정(안)의 배경

공항시설법(안)은 현행 「항공법」 중 제5장 항공시설 즉 제1절의 비행장과 항행 안전시설, 제2절의 공항, 제3절의 공항운영증명 분야와 「수도권신공항건설촉진법」을 통합, 일원화하여 공항 및 비행장의 개발과 관리운영에 대한 개별법을 제정함으로써 공항개발과 관리운영 및 공항시설에 대한 체계적이고 효과적인 규제와 조종을 도모하고 있다. 사실 「수도권신공항건설촉진법」은 수도권지역에 새로이 건설되는 공항의 신속한 건설에 필요한 사항을 규정하기 위한 것으로서 구 「항공

6) 신동훈, 「항공운송정책론」, 선학사, 2001, 104-106면 참조.

7) 공법상의 리스크조종의 핵심적 바탕은 예방적 금지 및 위험 지향적이고 지속적인 시설 및 제품의 감시를 내용으로 하는 질서법적 감시기법인데, 이는 국민경제의 생활근거를 보호하는데 현저한 공헌을 하였음에도 불구하고 비판에 처하고 있다. 자세한 내용은 Fabio, Udo Di/김중권(역), “Risikosteuerung im öffentlichen Recht“, 「중앙법학」 제6권 제3호, 중앙법학회, 2004, pp.472~475. 참조..

법」 제5장 제2절(공항)의 규정과 대부분이 중복적으로 규정되어 있다. 따라서 「수도권신공항건설촉진법」에서 공항시설법(안)으로 이전되는 내용은 극히 일부를 제외하고는 거의 없다고 할 수 있다. 따라서 현행 「항공법」에서 공항개발, 공항의 관리·운영, 항행안전시설의 설치·운영에 관련되는 내용이 모두 공항시설법(안)으로 이관되었고, 여기에 공항 및 비행장 개발관련 정책 심의조정 기능과 기술심의 일원화 등이 추가되어 개별법화 되는 것으로 볼 수 있다.

2. 공항시설법 제정(안)의 편제

현행 「항공법」은 총 10개의 장으로 편성되어 있고, 그중 제5장이 항공시설로 그 안에 제1절이 비행장과 항행안전시설(16개 조문), 제2절이 공항(28개 조문), 제3절이 공항운영증명(5개 조문)으로 구성되어 있다.

이에 대하여 공항시설법(안)은 제1장 총칙, 제2장 공항 및 비행장 개발, 제3장 공항, 비행장 관리 및 운영, 제4장 항행안전시설, 제5장 보칙, 제6장 벌칙으로 구성되며 총 69개 조문으로 규정되고 있다. 장의 편성은 공항시설법(안) 제정의 목적에 적절하게 편성되어 있으며, 항행안전시설은 공항이나 비행장을 구성하는 공항시설에 해당하나, 이 부분은 특히 항공안전에 중요한 부분으로 인정되어 별도의 장으로 편성한 것으로 보인다.

3. 공항시설법 제정(안)의 주요 신설 내용

(1) 비행장 설치와 공항개발 규정 일원화

현행 「항공법」에서는 비행장과 공항에 대하여 상이한 차원에서 접근하고 있다. 비행장은 항행안전시설과 함께 설치의 대상으로 규정하고, 공항은 공항개발계획에 의거 개발사업의 대상으로 규정하고 있었다. 즉 비행장 설치기준은 현행 「항공법」 제75조 제3항의 규정에 따라 대통령령으로 정하도록 하고, 공항개발은 공항개발 기본계획과 실시계획을 수립하여 추진하도록 규정하고 있다.

그러나 공항시설법(안)에서는 비행장과 공항에 대하여 원칙적으로 동일한 차원에서 규정하려는 것으로 보인다. 비행장과 공항은 정의 규정에서 보듯이 완벽한

구별이 어려운 것이 사실이다. 공항은 공공용비행장이란 필요조건을 제시하고 있지만, 공항이 어느 정도의 공항시설을 갖추어야 하는지에 대하여 법령상 구분하여 제시하지 않고 있다. 다만 공공용비행장으로서 국토해양부장관이 그 명칭 및 구역을 지정, 공항으로 고시하도록 하고 있다. 따라서 비행장과 공항은 기능면에서는 별 차이가 없다고 할 수 있다.⁸⁾

이러한 차원에서 공항시설법(안)은 비행장과 공항을 동일한 차원에서 종합개발 계획, 개발기본계획, 정책심의위원회 및 기술심의위원회 심의 대상, 개발사업의 시행, 실시계획 등이 적용되도록 하였다. 이와 같이 비행장과 공항을 동일한 차원에서 규정함으로써 비행장 설치와 공항개발의 본질을 동일하게 파악하고 규정하여 향후 이를 효과적으로 추진할 수 있게 되었다고 본다.

(2) 비행장 및 공항개발사업 관련 심의위원회 도입

공항시설법(안)은 비행장 또는 공항개발에 관한 기본계획 및 주요정책 등을 심의·조정하기 위하여 공항정책심의위원회를 도입하며, 「수도권신공항건설촉진법」 제7조의3에 규정하고 있는 신공항건설심의위원회의 규정을 공항개발기술심의위원회로 그대로 가져오고 있다.⁹⁾ 비행장 또는 공항개발에 관련하여 입지, 규모, 자원 조달, 개발방안 등 주요정책 결정사항에 대하여 외부전문가가 포함되는 심의위원회를 구성하여 이를 사전에 심의·조정하는 것은 정책결정의 타당성과 집행의 효과성을 제고하기 위해서라도 필요한 제도이며 이의 도입은 관련법을 제정하는 차제에 적절하게 도입된 것으로 보인다.¹⁰⁾

8) 공항설계에 관한 기본적인 국제기준은 ICAO 부속서 14(비행장:Aerodrome) 제1권 비행장 설계 및 운용이라고 할 수 있다. 이 부속서에는 비행장에 설치해야 할 물리적 특성과 통상 비행장에 설치되어 있는 일정시설과 기술적인 업무를 규정하는 국제표준과 권고가 규정되어 있을 뿐이고 특별히 공항과 비행장을 구분하지 않는다.(ICAO Annex 14. Chapter 1. 참조)

9) 정남철, “2003년 5월 춘계학술발표회 : 행정계획과 법치국가원리”, 『한독법학』 Vol. 14. (한독법률학회, 2003), 176면에서 계획의 형성자유에 대한 한계를 강조하고 두 가지 측면에서 법적 제한을 파악하는데, 우선 형식적 측면에서는 행정절차의 규정에서, 실제적 측면에서는 계획법상의 목적설정 상충하는 계획정당성의 필요, 실제적인 강행법규 내지 형량명령에 관한 요건에서 찾을 수 있다고 한다.

10) 공항건설에 있어서의 중요한 문제는 두 가지라고 할 수 있는데, 첫째는 종합계획의 적절성에 대한 담보 여부로서 항공수요 예측의 적절성과 공항개발사업에 대한 경제적 타당성 분석이라고 할 수 있다. 둘째는 종합계획에 대한 안전성 확보차원에서 내부 또는 외부의 통제를 여하히 효과적으로 할 것인가 하는 문제이다.(Dempsey, P. S. , Airport Planning and Development Handbook, McGraw-Hill, 2000, pp. 224-225).

아울러 기술심의위원회는 (안)제8조 제2항의 규정에서 보듯이 일정한 경우 국토해양부장관이 (안)제10조 규정의 실시계획을 승인하고자 하는 경우 기술심의위원회의 심의를 거치도록 하고 있다. 공항정책심의위원회의 경우에도 기술심의위원회와 같이 이를 (안)제6조의 규정에서 말하는 비행장 또는 공항개발기본계획의 수립을 심의 대상으로 규정하고 이러한 심의를 거치도록 운용하게 된 것은 참으로 바람직하다고 본다.¹¹⁾

(3) 비행장 및 공항개발사업의 효과적 추진

1) 개발사업관련 의제규정 확대 및 실시계획 승인기간 단축

인허가 의제제도는 하나의 사업을 시행하기 위하여 여러 법률에서 규정하는 인허가 등을 받아야 하는 경우에 주된 행위의 인허가를 받으면 다른 법률에서 규정하는 인허가 등을 받은 것과 같은 효력이 있는 것으로 하는 것이다. 이는 개발사업의 효율적인 시행을 위하여 행정절차를 간소화하고 행정의 능률 제고를 위하여 많은 법률에서 이를 도입하고 있다.¹²⁾

현행 「항공법」에서도 공항개발사업 추진을 효율적으로 하기 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 도시관리계획 결정, 개발행위의 허가 등 여러 법률에서 규정하고 있는 결정, 허가, 지정, 인가, 신고, 면허, 고시, 협의, 해제 등의 행위에 대하여 의제규정을 두고 있었다. 그러나 공항시설법(안)에서는 이러한 의제규정의 대상을 확대하여 비행장 또는 공항개발사업의 추진 절차를 간소화하고 행정능률의 제고를 도모하고 있다.¹³⁾ 즉 건설기술심의위원회의 심의, 배출시설 설치의 허가, 골재채취의 허가 등 11개의 행위허가 등의 의제규정을 추가하고 있다.

아울러 비행장 또는 공항개발사업 기본계획에 따른 실시설계에 대하여 소관 행정기관의 장과 협의기간을 대폭 단축하여 신속하고 효율적인 사업추진을 담보하고 있다.

11) 줄고, 「공항안전관리제도에 관한 법적 연구」, 중앙대 박사학위논문, 2011, pp.120~121. 참조.

12) 김중권, 「행정법기본연구 I」, 법문사, 2008, 340-343면 참조. 다만, 의제는 통상의 명시적 행정행위보다 나은 법적 지위를 획득하지는 않아야 된다고 본다. 왜냐하면 법치국가적 원리에 따라 법외관적 성립요건이 의제 자체에 의하여 실제적 적합성에 까지 확대될 수는 없는 것으로 보아야 하기 때문이다.

13) 한귀현, “독일 행정법상 집중효에 관한 연구”, 「법제연구」 통권 제26호, 2004.6, pp.272~275. 참조.

2) 공항개발예정지역 내의 행위 제한 신설

현행 「항공법」에는 공항개발기본계획이 수립·고시되고 실시계획이 수립되기 까지 개발예정지역 내의 행위제한 규정이 없어 개발예정지역 내에서 보상비를 노리는 각종 시설물의 설치, 토지 형질변경 및 축목의 식재 행위 등에 대한 법적 조치가 미비하였다. 그러나 공항시설법(안) 제13조에서 위 개발예정지역 내에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아두는 행위 등의 행위를 하고자 할 때에는 국토해양부장관의 허가를 받도록 하고 있다. 아울러 이를 위반하고 원상회복 의무를 이행하지 않는 경우 행정대집행을 통하여 결과를 제거할 수 있다. 동 규정을 신설하여 개발예정지에 대한 불필요한 보상을 방지하고 신속한 공항개발사업을 추진할 수 있을 것으로 보인다.

3) 주변개발 예정지역의 지정

「수도권신공항건설촉진법」이 적용되는 공항 이외의 공항개발의 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의거 공항의 확장 및 신설을 목적으로 공항개발예정지역으로 고시하는 공항구역 경계 밖의 지역에 대하여는 별도의 규제가 없었다. 따라서 고시이후 공항이 확장되거나 공항과 관련한 부대시설이나 편의시설의 개발이 공항의 효율성이나 경쟁력을 제고할 수 있음에도 이러한 상황에 탄력적으로 대처하지 못해 온 것이 사실이다. 그러나 공항시설법(안) 제23조에서는 공항개발사업을 효과적으로 추진하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우 개발예정지역 경계로부터 일정지역을 주변개발 예정지역으로 지정하여 공항사업으로 개발할 수 있는 근거를 마련하고 있다.¹⁴⁾

4) 개발사업에 대한 재정지원 대상 확대 근거 마련

현행 「항공법」 제153조의2에서 지방자치단체가 공항개발사업을 시행하는 경우 재정지원이 가능토록 규정하고 있었으나, 공항시설법(안) 제 24조에서는 국토해양부장관의 허가를 받아 공항개발사업을 하는 경우에는 누구에게나 국가에서 재정 지원이 가능토록 근거를 마련하여 국가가 비행장 또는 공항을 건설하는 경우 이외에 공공기관 또는 민간에서 비행장 또는 공항건설 등 항공인프라를 구축하는데

14) 신동춘, 전계서, p.425. 참조.

투자를 촉진하는 계기가 마련될 수 있을 것으로 보인다.¹⁵⁾

(4) 비행장의 관리·운영권 위임 근거 마련

현재 국내공항의 운영과 관련하여 한국공항공사와 인천국제공항공사를 「공기업 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」에 의거 공사로 전환하면서 공항의 Landside 지역은 현물로 출자하고, Airside 지역은 소위 공항시설관리권이란 물권을 창설하여 이를 공사에 출자하였던 것이다.¹⁶⁾ 그러나 비행장에 대하여는 국토해양부장관이나 비행장을 설치한 자가 이를 관리하는 것으로 규정하여 왔다. 따라서 국토해양부장관이 관리하는 비행장에 대하여 관리권을 위임하고자 하여도 이에 대한 근거규정이 존재하지 않았다.

그러나 공항시설법(안) 제39조에서는 국토해양부장관이 관리·운영하는 비행장에 대하여 동법(안) 제34조(공항시설관리권)¹⁷⁾, 제35조(공항시설관리권의 법적 성격과 준용 규정), 제36조(공항시설관리권 관련 저당권 설정의 특례), 제37조(공항시설관리권 등의 권리 변동), 제38조(공항시설 관리대장의 작성·비치)의 4개 조문을 준용하여 비행장시설에 대하여도 비행장시설관리권을 설정할 수 있는 근거를 마련하고 있다.

(5) 사용료 승인(민간운영) 및 시설검사 중복 해소

동법(안) 제28조 제2항 단서규정에서는 공항운영권 민영화에 따라 민간이 공항을 운영하게 되는 경우 공항시설의 사용료 또는 이용료가 과도하게 인상될 것을 우려하여 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조의 규정에 의한 공공기관 이외의 자가 운영하는 공항의 사용료에 대하여는 국토해양부장관의 승인을 받도록 하는 규정을 삽입하여 사용료를 효과적으로 통제할 수 있도록 하고 있다.

아울러 동법(안) 제27조 제2항에서 공항운영증명을 수검하는 공항에 대하여는 관리검사 등을 면제하여 공항운영증명제도 도입과 관련하여 기존의 각종 검사제도

15) Raymond C. Speciale, Esq., C.P.A., 『Fundamentals of Aviation Law』, McGraw-Hill, 2006, pp.223~224.

16) 인천국제공항공사의 경우에는 대상지역에 대한 구분없이 모든 지역의 자산을 현물로 출자한 것으로 파악되고 있다.

17) 동법(안) 제34조 제1항에서 “국토해양부장관은 공항시설을 유지·관리하고 그 공항시설을 사용하거나 이용하는 자로부터 사용료를 징수할 수 있는 권리를 설정할 수 있다.”고 규정하고 있다.

를 일원화되도록 정리하여 중복적인 검사체도를 효율적으로 정비하였다.¹⁸⁾

4. 소결

공항시설법(안)은 비행장과 공항을 동일한 차원에서 개발의 대상으로 일원화하고 이를 효율적으로 추진하기 위하여 공항정책심의위원회 및 공항개발기술심의위원회를 사업추진 각 단계에서 사전에 심의하여 개발사업이 시행착오없이 효과적으로 추진될 수 있도록 규정하고 있는 것으로 보인다.

아울러 비행장이나 공항개발사업 추진과 관련하여서도 개발사업의 각종 인허가에 대한 의제규정을 확대하고 실시계획과 관련한 관계 행정기관의 협의 기간을 단축하는 등 사업추진의 절차 간소화와 효율적 추진이 가능하도록 하였다. 또한 공항개발예정지역 내에 행위제한 규정을 도입하여 부지보상과 관련한 예산절감 및 신속한 사업 추진을 도모하였고, 개발예정지역 부근의 주변개발 예정지역 지정 및 재정지원 근거를 마련하여 비행장 또는 공항개발사업 추진에 대한 관련법령을 효과적으로 정비한 것으로 보인다.

그 동안 비행장과는 달리 공항의 휴지·폐지·재개에 대하여 규정하지 않고 있던 입법적 불비에 대하여도 공항시설법(안) 제30조에서 공항을 포함하여 비행장과 같은 차원에서 휴지·폐지·재개가 가능하도록 하고, 관리검사와 공항운영증명 검사의 중복을 조정하고, 비행장의 운영 및 관리권 위임의 근거를 마련하는 등 공항 및 비행장 관리·운영에 대하여도 효율성을 제고하게 될 것으로 본다.

IV. 공항시설법 제정(안)과 관련한 쟁점

1. 공항시설법 제정(안)의 명칭

공항시설법(안) 제2조 제8호에서 “공항시설이란 항공기의 이륙, 착륙, 항행 및

18) 홍석진, 「국가차원의 항공안전 사후관리체계구축 방안연구」, 교통개발연구원, 2003, p.149. 참조.

여객, 화물의 운송을 위한 시설과 그 부대시설 및 지원시설로서 공항구역에 있는 시설과 공항구역 밖에 있는 시설 중 대통령령으로 정하는 시설로서 국토해양부장관이 지정하는 시설을 말한다.”라고 규정하고 있으며, 공항이란 동조 제5호에서 “공항이란 공항시설을 갖춘 공공용 비행장으로서 국토해양부장관이 그 명칭, 위치 및 구역을 지정, 고시한 것을 말한다”라고 규정하고 있다.

이러한 정의 규정을 바탕으로 추론하면 공항은 공항시설이란 단위시설이 집적되어 공공의 이용에 제공될 수 있는 여건을 갖추어 국토해양부장관이 지정하게 되는 경우 그 의의를 가지는 것이다. 더구나 공항시설법(안)의 내용을 다시 살펴보면 제1장 총칙, 제2장 공항 및 비행장 개발, 제3장 공항, 비행장 관리 및 운영, 제4장 항행안전시설, 제5장 보칙, 제6장 벌칙으로 구성되어 개별 공항시설에 대한 설치, 운영 및 관리에 대한 규정이라고 보기보다는 공항 및 비행장의 개발, 관리, 운영에 대한 규정으로 보는 것이 타당할 것으로 판단되어 공항시설법을 공항법으로 하는 것이 균형적이라 사료된다. 또한 「한국공항공사법」 또는 「인천국제공항공사법」의 사업에 관련되는 규정을 살펴보아도 “공항의 관리·운영”이 핵심적인 사업으로 되어 있는 바 이를 고려하더라도 그러하다고 할 수 있을 것이다.¹⁹⁾

2. 공항의 운영·관리자 지정에 대한 문제

현재 국내의 공항은 김포, 김해, 제주국제공항을 비롯하여 국내 14개 공항은 「한국공항공사법」에 의하여 설립된 한국공항공사가 관리·운영하고 있으며, 인천국제공항은 「인천국제공항공사법」에 의하여 설립된 인천국제공항공사가 관리·운영을 맡고 있다.

현재 한국공항공사와 인천국제공항공사가 해당공항을 관리·운영하는 근거는 「한국공항공사법」과 「인천국제공항공사법」이다. 즉 「한국공항공사법」 제9조(사업) 제1항에서 공사는 다음 각 호의 사업을 한다고 규정하고 제1호에는 “공항(인천국제공항은 제외한다)의 관리·운영 및 이에 필요한 주변지역의 개발사업”이라고 규정하고 있으며, 「인천국제공항공사법」 제10조(사업) 제1항에서 공사는

19) 일본의 경우도 그 내용은 제1장(총칙), 제2장(공항관리자), 제3장(공사비용의 부담), 제4장(공항의 관리 등), 제5장(잡칙), 제6장(벌칙)으로 편제하여 공항법으로 하고 있으며, 국내에서는 도로의 경우에는 도로법으로, 항만의 경우에는 항만법으로 명명하고 있다.

제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다고 규정하고 제2호에서 “인천국제공항의 관리·운영 및 유지·보수”를 규정하고 있다. 이 규정들은 해당 공사가 수행하여야 하는 사업의 범주를 설정하는 것으로서 이를 근거로 양 공항공사는 해당공항을 관리·운영하고 있다.²⁰⁾

아울러 현행 「항공법」 또는 공항시설법(안)에서 규정하고 있는 공항시설관리권의 설정에 관한 규정은 “국토해양부장관은 공항시설을 유지·관리하고 그 공항시설을 사용하거나 이용하는 자로부터 사용료를 징수할 수 있는 권리를 설정할 수 있다.”이다. 이 규정 역시 새로운 물권을 창설할 수 있는 법률상의 근거 규정을 마련한 것이지만 양 공항공사가 당해 공항을 관리·운영할 수 있는 지위와 권한을 부여하는 규정으로 볼 수는 없어 보인다.²¹⁾

이에 공항에 관련되는 개별법을 제정하는 차제에 일본의 공항법의 입법례를 차용하여 공항의 관리·운영자를 명확하게 지정하는 조문을 삽입하여 공항의 관리·운영자를 법률에서 규정하는 것을 제안하고자 한다.

3. 국가이외의 자에 의한 공항개발사업의 국가귀속 문제

공항시설법(안) 제9조(개발사업의 시행자) 제2항의 본문 규정은 “국토해양부장관 외의 자가 공항개발사업을 시행하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토해양부장관의 허가를 받아야 한다.”라고 되어 있으며, 동조 제4항에서는 “이를 허가할 때 해당 개발사업과 관계된 토지 및 시설을 국가에 귀속시킬 것을 조건으로 허가할 수 있다.”라고 규정하고 있고, 동법(안) 제21조 제2항에서는 “제9조 제4항에 따른 조건이 붙은 허가를 받아 조성되거나 설치된 토지 및 시설은 해당 공사의 준공과 동시에 국가에 귀속된다.”고 규정하고 있다. 아울러 동조 제3항에서는 “사업자가 「인천국제공항공사법」에 따른 인천국제공항공사, 「한국공항공사법」에 따른 한국공항공사 또는 사회기반시설에 대한 민간투자법에 의한 민자 유치사업의 시행자인 경우 개발사업으로 조성 또는 설치되는 토지 및 시설의 귀속은 제1항과 제2항

20) 이는 소위 직무규정에 불과한 것으로서 엄격한 의미에서 행위규정으로서의 근거가 필요하다고 할 것이다.

21) 민법 제185조(물권의 종류)에서는 “물권은 법률 또는 관습법에 의하는 외에는 임의로 창설하지 못한다.”고 규정하고 있어 이 조항은 물권 창설을 위한 규정으로 보아야 함.

의 규정에 불구하고 「인천국제공항공사법」, 「한국공항공사법」 또는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」이 정하는 바에 따른다.”고 규정하고 있다.²²⁾

현행 「항공법」의 규정에 따른다면 한국공항공사에서 공항개발사업을 허가받아 사업을 추진하고 준공이 되면 해당 공항시설은 국가에 귀속하게 된다. 이 경우 공항공사는 자체 재원으로(이는 이미 국가에서 공사에 출자한 자산임) 투자하여 설치한 시설을 국가에 귀속하게 하고 국가는 이를 다시 공사에 출자하여 출자지분이 증가되는 비현실적인 회계처리가 이루어진다.²³⁾

이제 양 공항공사는 공공기관의 운영에 관한 법률에 의거 분류된 시장형 공기업으로서 국가에서 출자하고 국가가 1인주주로서 권한을 행사하고 있는 공기업이다. 따라서 국가의 주주권 행사나 국가의 출자지분에 전혀 변동이 없음에도 불구하고 우회적인 회계처리를 통하여 공항공사의 경영상태를 왜곡할 수 있는 현행 항공법 규정을 동법(안) 제21조 제3항에서 규정하듯이 이번 분법을 통하여 이를 바로 잡을 수 있게 된 것은 참으로 다행스러운 일이라 하겠다.

다만, 동법(안) 제21조 제3항과 관련하여 공항개발사업자가 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의한 민자 유치사업의 시행자인 경우에는 동법 제4조의 규정에서 민간투자사업의 추진방식, 동법 제24조에서 실시협약에 다른 사회기반시설의 관리운영, 동법 제25에서 추진방식에 따른 시설사용내역이 정해져 있으므로 특별한 문제는 없다고 할 수 있다. 그러나 양 공항공사에 대하여는 별도로 양 공항공사법을 개정하여야 한다. 따라서 양 공항공사의 재원으로 공항개발사업을 허가받아 준공하는 경우에는 동 시설을 양 공항공사에 각각 귀속시킨다는 내용으로 규정하게 되면 불필요한 공사법 개정을 피할 수 있을 것으로 본다.

이와 유사한 개발사업은 항만의 경우에도 이루어지고 있다. 그러나 「항만법」에서는 「항공법」과는 다르게 규정하고 있다. 즉, 「항만법」 제15조 제3항에서는 “「항만공사법」에 따라 설립된 항만공사가 그 재원으로 같은 법 제22조제1항에

22) 김제철·김연명·김민정·박진서, 「항공부문 중장기 발전전략 수립연구」, 항공교통연구원, 2006, p.198. 참조.

23) 현행 항공법에 의거 공항시설의 국가귀속으로 공항개발사업에 투자한 공항공사의 재원(국가 1인주주)은 사라지게 된다. 물론 준공된 공항시설의 국가귀속은 기술적으로 기부채납의 형식을 거치게 되지만, 이후 국가는 출자를 통하여 또 다른 지분을 얻게 되는 반면, 공항공사는 공항시설의 국가 귀속시 재화의 공급에 대한 거래로 보아 부가가치세를 부담하게 될 뿐만 아니라(부가가치세법 제6조 및 동법시행령 제14조 참조) 공항공사는 투자비를 일시에 상각하여야 하므로 거액의 특별손실이 발생하게 되어 경영손익을 악화시키게 되는 문제가 내재되어 있다.

따라 실시계획의 승인을 받아 항만시설공사를 시행하여 조성한 토지 및 설치한 항만시설이 준공된 경우 그 토지 및 항만시설은 항만공사에 귀속된다.”고 규정하고 있어 공항개발사업의 경우에 준용해 볼 여지가 있을 것으로 보인다.

4. 권한의 위임 및 위탁 근거 마련 등 기타사항

(1) 권한의 위임 및 위탁에 관한 사항

공항시설법(안) 제31조 제2항에서는 장애물 제한표면에 저축되는 건축물 등 장애물의 제거에 대하여 실질적인 이행력을 담보하기 위하여 제거요구를 받은 자가 그 의무를 이행하지 아니하는 때에는 사업시행자 등이 「행정대집행법」에 따라 장애물을 제거할 수 있도록 규정을 신설하고 있다.²⁴⁾

아울러 동법(안) 제31조 제1항 단서 규정에서 공항에서의 항공기 안전운항을 확보하기 위하여 비행장 제한표면에 대한 장애물 설치 등은 일반적으로 금지되어 있다.²⁵⁾ 그렇지만 개인의 경제생활이나 재산권 행사 또는 해당지역의 상업적 개발 등을 위하여 일정한 경우 기관간의 협의를 통하여 일반적 금지를 해제하여 건축물의 신·개축을 허가하게 된다.²⁶⁾ 물론 이런 협의 절차는 「토지이용규제기본법」 제5조에 의거하여 장애물 제한표면구역이 토지이용규제를 받는 지역으로 규제되어 있기 때문이다. 따라서 장애물 제한표면구역에 해당하는 지역내에서 장애물 제한표면의 높이를 초과할 우려가 있는 건축물 또는 구조물의 설치나 변경을 신청하는 경우 관계 행정기관의 장은 허가처분을 하기 전에 비행장설치자와 협의하도록 하여 공항주변지역에서의 항공기 지상이동은 물론 항공기 안전한 운항을 확보하기 위한 사전예방의 제도를 구축하고 있다.

24) 출고, 전계논문, pp.182~184. 참조.

25) Raymond C. Speciale, Esq., C.P.A., *Fundamentals of Aviation Law*, McGraw-Hill, 2006, 218-221 pp.

26) 김철용, 「행정법Ⅱ」, 박영사, 2009, 42면 이하에서는 일반적으로 협의라 함은 대등한 행정관청 간에 업무를 상호협력적으로 처리하는 것을 말한다. 즉, 하나의 사안이 둘 이상의 행정청의 권한에 속하거나 권한과 관련이 있을 때에는 관련있는 행정관청의 의사를 통일하여 처리하는 형태를 협의라고 한다. 협의의 형태는 보통 첫째, 둘 이상의 행정청이 공동주관기관으로 대등하게 협의하는 경우가 있고 둘째, 주관청이 있고 다른 행정청은 부차적 지위에서 협의하는 경우가 있다 그 외에 행정청이 행정권한을 행사하기 전에 관계 행정청에 자문을 구하는 경우와 행정청이 일정한 사업을 함에 있어서 사인과 마찬가지로 허가 등을 받아야 하나 특례를 두어 주관청에 협의 또는 승인을 받게 한 경우가 있다고 소개하고 있다.

위와 같이 공항운영관리자 등에게 공무수탁사인으로서 행정대집행권 또는 건축 행정기관과의 협의 등의 행정권한을 행사하게 하려는 경우 관련법령상 권한의 위임 및 위탁규정에 이를 반영하여 해당 사인에게 그에 합당한 행정청의 권한을 대행할 수 있도록 제도를 보완하는 것이 바람직 할 것이다.²⁷⁾

(2) 공항구역개발과 수도권정비계획법과 관계

공항시설법(안) 제23조에 의거 주변지역의 개발이 가능해지고 아울러 공항과 항만의 경쟁력 강화를 위하여 공항 및 항만 구역에서 화물의 운송·보관·하역 및 이에 부가되어 가치를 창출하는 가공·조립·분류·수리·포장·제조 등을 위한 시설의 신설 또는 증설을 할 수 있도록 함으로써 고부가가치 경제활동이 가능하도록 하려는 취지로 2011. 8. 4자로 「수도권정비계획법」이 발의되어 현재 소관상임 위 법안심사소위원회에 부의되어 입법의 귀추가 주목되고 있다. 사실 국토의 균형 발전과 공항 및 항만시설의 효율적인 건설·운용의 상충 가능성은 존재하나, 이는 법률상의 문제가 아니라 정책상의 문제로 보아야 할 것이다.

(3) 공항시설법(안) 제26조

공항시설법(안) 제26조(공항 및 비행장의 시설 기준)는 그 내용상 공항과 비행장의 시설 관리기준이 아니라 공항, 비행장의 시설의 설치기준 또는 경량항공기에 대한 이착륙 시설기준에 관한 사항으로서 제2장의 공항 및 비행장의 개발로 편제하여, 비행장 뜯 공항개발계획을 수립하고 실시계획을 수립하는 단계에서 준거가 되어야 할 것으로 보인다. 따라서 이 조문을 제3장(공항·비행장 관리 및 운영)이 아니라 제2장(공항 및 비행장의 개발)으로 위치를 옮겨 규정하는 것이 바람직할 것으로 생각한다.

(4) 공항시설법(안) 제10조 및 제27조 제1항

공항시설법(안) 제10조(실시계획의 수립·승인 등) 제1항에서 “제9조에 따른 개발사업의 시행자(이하 ‘사업시행자’라 한다)라고 규정하고, 동법(안) 제27조(시설의 관리기준) 제1항에서 ”사업시행자, 공항운영자 및 비행장을 관리하는 자(이하 이

27) 참고, 전계논문, pp.191~193. 참조.

장에서 ‘사업시행자 등’이라 한다)라고 규정하고 있어 이후 법조문에서 나타나는 사업시행자를 어떻게 새겨야 하는지 혼동될 우려가 있다고 보인다. 실제로 동법(안)에서는 “사업시행자”와 “사업시행자 등”이란 표현이 상당수 규정에 나타나고 있다.

아울러 동법(안) 제10조 제1항의 사업시행자의 개념에는 제9조 제1항의 규정에 의거 국토해양부장관이 포함되어 있다. 또한 동법(안) 제31조(장애물의 제한 등) 제1항은 물론, 제5항에서도 손실보상에 대한 협의 불발로 장애물을 제거할 수 없는 경우 국토해양부장관이 “사업시행자 등”에게 그 장애물의 제거를 명할 수 있도록 규정하고 있어 국토해양부장관이 자신에게 명하는 경우도 발생할 수 있게 된다.

그러함에 규정을 자세히 살펴보면 동법(안) 제27조(시설의 관리기준)는 공항·비행장 관리 및 운영이라는 제3장에 편성되어 있으며, 동조는 기본적으로 공항 및 비행장을 관리하는 자에 대하여 국토해양부령이 정하는 시설관리기준에 따라 관리할 의무를 부여하는 조항으로서 공항시설을 개발하는 사업자인 사업시행자를 그 의무대상에 포함하는 것은 적절하지 않은 것으로 보인다. 따라서 동법(안) 제27조 제1항의 규정에서 사업시행자를 제외하고 “사업시행자 등”이 아닌 “공항운영자 등”으로 표현하는 방안을 제시하고 한다.

V. 맺는 말

현행 「항공법」을 운송사업에 관한 법, 공항에 관한 법, 항공안전에 관한 법으로 분법하는 것은 각각의 산업을 효과적으로 규제, 촉진 및 조성하기 위하여 반드시 필요할 것으로 생각한다. 따라서 공항에 관한 법도 개별법화를 하여 공항 및 비행장의 개발사업, 공항 및 비행장의 관리 및 운영에 대한 절차적 간소화와 신속하고 효과적인 사업 추진이 가능한 방향으로 제정되어야 할 것이다.

이러한 차원에서 공항시설법(안)은 그 명칭을 공항법(안)으로 수정하여 공항의 개발, 관리, 운영을 모두 포섭할 수 있고 규정내용을 온전히 담아낼 수 있는 법안의 명칭을 도출하여야 하고, 아울러 공항의 관리·운영자의 법적 지위와 권한을 부여하는 근거 규정을 마련하여 공항의 관리·운영자가 명확한 법적 권한과 책임을 갖고 부여된 임무를 효과적으로 집행할 수 있도록 하여야 할 것이다.

아울러 동법(안) 각 조문의 내용에 따른 체계적인 위치 정립, 사업시행자와 공항 운영자의 명확한 구분 등 세부적인 사항에 대하여도 면밀히 의견을 수렴하여 할 것이다. 이러한 검토와 분석을 바탕으로 공항의 건설, 운영 및 관리에 관한 개별법을 제정하는 것이 법률의 현실적 규범력을 제고하고 나아가 공항 및 항공산업 발전을 이끄는 견인차 역할을 할 수 있는 계기가 되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김두환, 「국제항공법학론」, 한국학술정보(주), 2005.
- 김제철·김연명·김민정·박진서, 「항공부문 중장기 발전전략 수립연구」, 항공교통연구원, 2006.
- 김종복, 「신국제항공법」, 한국학술정보, 2009.
- 김중권, 「행정법기본연구 I」, 법문사, 2008.
- 김철용, 「행정법Ⅱ」, 박영사, 2009.
- 문준조, 「민간항공 안전을 위한 법제연구」, 한국법제연구원, 2007.
- 석종현, 「일반행정법(상)」, 삼영사, 2003.
- 신동춘, 「항공운송정책론」, 선학사, 2001.
- 양한모/김도현/신현삼, 「항공교통개론」, 항공대출판부, 2006.
- 유광의, 「21C 항공운송산업과 항공사」, 백산출판사, 2003.
- 홍석진, 「국가차원의 항공안전 사후관리체계구축 방안연구」, 교통개발연구원, 2003.
- 홍순길 외 공저, 「항공법 이론과 실무」, 한국항공대학교 출판부, 2007.
- 홍정선, 「행정법특강」, 박영사, 2007.
- 권영설, “국가경제와 법:진단과 전망”, 「공법연구」 제29집 제2호, 한국공법학회, 2001.
- 김남철, “건축허가의 법적 성질에 관한 소고”, 「공법학연구」 제5권 제2호, 한국비교공법학회, 2004.
- 김동건, “공용제한의 법리와 손실보상”, 「공법학연구」 제7권 제3호, 한국비교공법학회, 2006.
- 김병기, “입법적 불법에 대한 국가배상책임 소고:적극적 입법행위의 경우를 중심으로”, 「행정법연구」 통권 제11호, 행정법이론실무학회, 2004.
- 김중권, “의제적 행정행위에 관한 소고”, 「법제」 제520호, 법제처, 2001.4.
- 김태한, “국제항공운송의 규제변화에 관한 연구”, 연세대 석사학위논문, 1995.
- _____, “항공법상 공항운영증명에 관한 연구”, 「중앙법학」 제12집 제2호, 중앙법학회, 2010.

- 김해룡, “경제성원리의 행정법에의 수용”, 「공법연구」 제32집 제4호, 한국공법학회, 2004.
- 배영길, “공법의 규범체계”, 「공법연구」 제37집 제1-1호, 한국공법학회, 2008.
- 변해철, “프랑스 공항 관리행정의 분권화”, 「토지공법연구」 제48집, 한국토지공법학회, 2010.
- 이강석, “공항운영증명제도에 따른 안전관리체계의 소고(I)”, 「건설교통」 통권 제248호, 대한건설진흥회, 2005.
- 이종영, “시설물의 안전성확보를 위한 정기·수시검사제도”, 「토지공법연구」 제16집 제1호, 한국토지공법학회, 2002.9.
- 정남철, “2003년 5월 춘계학술발표회 : 행정계획과 법치국가원리”, 「한독법학」 Vol. 14. 한독법률학회, 2003.
- 조태제, “행정법상의 효율성원칙”, 「공법학연구」 제5권 제1호, 한국비교공법학회, 2004.
- Udo Di Fabio/김중권(역), “Risikosteuerung im öffentlichen Recht”, 「중앙법학」 제6권 제3호, 2004.10.
- Craig, P. P. , Administrative Law, Sweet&Maxwell, 1994.
- Dempsey, P. S. , European Aviation Law, Kluwer Law International, 2007.
- Diederiks-Verschoor, I. H. Ph., An Introduction to Air Law, Kluwer Law International, 2006.
- Hardaway, Robert M., Airport Regulation, Law and public policy, Quorum Books, 1991.
- Loughlin, Martin, The idea of Public Law, Oxford University, 2003.
- Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, C. H. Beck München, 2006.
- Raymond C. Speciale, Esq., C.P.A., Fundamentals of Aviation Law, McGraw-Hill, 2006.
- Weber, Ludwig, International Civil Aviation Organization An Introduction, Kluwer Law International, 2007.
- Yardley, David, Constitutional and Administrative Law, Butterworths·London, 1995.

초 록

항공법은 1961년 이래 항공운송사업과 항공안전 및 공항에 관련되는 모든 사항을 규제해 왔다. 그러나 글로벌 경쟁이 필요한 오늘날의 항공운송산업의 여건에서는 국제항공운송시장에서 항공운송사업을 효율적으로 지원하고 국민들에게 안전한 항공교통서비스를 효과적으로 제공하여야 하는 새로운 도전에 직면해 있다. 이러한 때에 시의적절하게 정부에서 「항공법」을 분법하여 항공사업법, 항공안전법, 공항시설법으로 입법예고를 하였다.

여기에서는 우선 입법예고되어 있는 공항시설법(안) 즉 공항관련법령에 대하여 국내의 교통관련 법제 및 일본의 항공관련법령의 체계를 살펴보고 공항시설법(안)의 편제 등에 대한 시사점을 찾아 보고자 한다. 아울러 동법(안)의 배경과 편제, 주요 내용을 신설하는 사항을 중심으로 주요내용을 소개하고자 한다. 이어서 동법(안)이 제정되기 전에 논의할 필요가 있는 사항에 대하여 쟁점사항을 도출하여 문제를 제기하고 이에 대한 대안을 제시하고자 한다.

특히 공항시설법(안)의 명칭, 공항운영·관리자 지정에 관한 문제, 공항개발사업의 공항시설 국가귀속에 관련되는 회계처리 문제, 행정청의 권한을 위임할 필요가 있는 경우 이를 명문으로 위임하여 권한 행사의 근거를 명확히 하는 문제 등에 대하여 논의의 단초를 제공하고자 한다.

결론적으로 현행 「항공법」을 운송사업에 관한 법, 공항에 관한 법, 항공안전에 관한 법으로 분법하는 것은 각각의 산업을 효과적으로 규제, 촉진 및 조성하기 위하여 반드시 필요할 것으로 생각한다. 즉 항공관련 법령도 수범자, 공정경쟁, 안전규제, 효율성 등의 관점에서 분법이 이루어져 항공산업의 총합적인 발전은 물론 항공안전의 확보 및 공항운영의 글로벌 경쟁력을 제고할 수 있는 방향으로 개별법화의 과정이 진행되는 것이 바람직하다고 할 것이다.

주제어 : 공항의 운영·관리, 공항개발사업, 항공법, 공항시설법(안), 공항법

Abstract

A Study on the Legal Issues of Proposed Korean Airport Facility Act

Kim, Tae-Han*

Since 1961, Aviation Act has regulated all aspects related to air transport business, aviation safety and airport. However, we are to face the new challenges that have to support air transport business more efficiently and air transportation services to the people effectively in condition of the globally competitive air transport industry. In this sense, the government proposed to divide "Aviation Act" into 'Air Transport Business Act', 'Aviation Safety Act', 'Airport Facility Act' in a timely manner.

At first I am to take a look about the laws of traffic-related legislation and national laws of Japanese aviation system, and to evaluate implications. In addition, the background, the organization and the main information of the Act (Draft) will be introduced. And I would like to discuss the issues raised and suggest an alternative.

In particular, the name of the Act (Draft), the specifying of airport manager · operator, accounting method of airport development projects belong to the nation, the delegation of the authority and other issues are discussed to provide a starting point.

In conclusion, the division of current "Aviation Act" is considered absolutely necessary. To stimulate fair competition, safety regulations and efficiency, the legislation process would be desirable in the direction of the total development of the aviation industry as well as ensuring aviation safety.

Key Words : airport operating, airport management, airport development projects, Aviation Act, Airport Facility Act

* Ph. D., Director in Korea Airports Corporation