

한국공항공사법 일부개정법률안 심 사 보 고 서

2025. 8.

국토교통위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2024년 12월 5일, 윤재옥의원 등 10인

나. 회부일자 : 2024년 12월 6일

다. 상정 및 의결일자:

제422회 국회(임시회)

제1차 국토교통위원회(2025. 2. 18.)

상정·제안설명·검토보고·대체토론·소위원회부

제427회 국회(임시회)

제1차 교통법안심사소위(2025. 7. 16.)

상정·축조심사·의결(수정가결)

제1차 국토교통위원회(2025. 7. 21.)

상정·소위심사보고·대체토론·의결(수정가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명자 : 국회의원 윤재옥)

한국공항공사는 공항을 효율적으로 건설·관리·운영하기 위해 설립되었으나, 국유재산에 개발사업이 시행되었다는 이유로 그 건설비용을 공사가 부담한 시설로서 공사의 공항운영을 위해 설치한 시설이라 하더라도 국가에 소유권을 귀속시키고 국유재산 사용·수익허가를 받아 사용하고 있음.

이와 같은 시설의 국가귀속으로 인하여, 사용수익허가, 전대승인 절차 등 각종 행정상의 제약이 발생하게 되어 공사의 공항운영 자율성이 제한되고 있으며, 시설개선·확충 등에 있어 복잡한 행정절차를 거쳐야 하여 여객, 항공사, 시설임차인 등 공항이용자들의 불편을 초래할 수 있는 등 결과적으로 공항운영 효율성 저해를 야기함.

또한 공사의 재원투입에도 불구하고 공항시설 등이 국가로 귀속되어 공사의 재무건전성을 저해하는 등 공항산업의 경쟁력을 악화시키는 문제가 있음.

이에 관련 규정을 보완·정비함으로써 한국공항공사가 공항을 운영함에 있어서 효율성 강화에 기여하려는 것임.

3. 전문위원 검토보고 요지

(전문위원 : 임종수)

Ⅲ. 검토의견

1. 공사의 재원으로 공항개발사업 등을 시행하여 조성·설치한 토지 · 시설의 공사 귀속 근거 마련(안 제11조의2 신설)

가. 개정안의 내용

개정안은 ①한국공항공사(이하 “공사”라 함)가 공사의 재원으로 공항개발사업 또는 비행장개발사업(이하 “개발사업”이라 한다)을 시행한 경우 공사가 부담한 재원에 상당하는 토지 및 시설, ②공사와 국가 등이 공동으로 개발사업을 시행하거나 공사가 직접 개발사업을 시행하지 않아도 재원을 부담한 경우 공사가 부담한 재원에 상당하는 토지와 시설을 공사에 귀속하도록 하는 내용임.

결국 공사의 재원 부담 여부에 따라 개발사업에 따른 토지·시설의 공사 귀속이 결정되도록 하되, 국가나 지방자치단체가 직접 관리할 토지와 시설은 귀속대상에서 제외하는 것임.

현행	개정안
<신설>	제11조의2(토지와 시설등의 귀속 등) 「공항시설법」 제21조제2항에도 불구하고, 공사가 「공항시설법」 제7조의 실시계획 승인을 받아 사업

현행	개정안
	을 시행한 경우 총 사업비 중 공사가 부담한 재원에 상당하는 토지와 시설은 준공 시 공사에 귀속한다. 다만, 국가나 지방자치단체가 직접 관리할 토지와 시설은 그러하지 아니하며 공사가 국가나 제3자와 공동으로 시행하거나 공사가 직접 시행하지 않더라도 재원을 부담한 경우에는 공사가 부담한 재원에 상당하는 토지와 시설에 한하여 공사에 귀속된다. 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(토지와 시설등의 귀속에 관한 적용례) 제11조의2의 개정규정은 이 법 시행 이후 공항개발사업 또는 비행장개발사업이 준공되는 경우부터 적용한다.

나. 검토의견

「공항시설법」 제21조1)에 따르면 공사의 재원으로 개발사업을 시행하

1) 「공항시설법」

제21조(투자허가·시설물의 귀속 등) ① 국토교통부장관이 시행하는 개발사업에 투자하려는 자는 국토교통부장관의 허가를 받아야 한다. 이 경우 국토교통부장관은 그 개발사업과 관련된 토지 및 그 밖의 시설(공항의 유지·보수를 위한 시설, 공항이용객 편의시설 등 대통령령으로 정하는 시설은 제외한다)을 국가에 귀속시킬 것을 조건으로 허가할 수 있다.

② 제1항 후단 및 제6조제4항에 따른 조건이 붙은 허가를 받아 조성되거나 설치된 토지 및 시설은 해당 공사의 준공과 동시에 국가에 귀속된다. 다만, 조건이 붙지 아니한 허가를 받은 경우에는 그 토지 및 공항시설은 해당 사업시행자의 소유로 한다.

제6조(개발사업의 시행자) ② 국토교통부장관 외의 자가 개발사업을 시행하려면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 허가를 받아야 한다. 다만, 시설의 개량 등에 관한 개발사업 중 일상적인 유지·보수사업 등 국토교통부령으로 정하는 경미한 개발사업은 국토교통부장관의 허가 없이 시행할 수 있다.

④ 국토교통부장관은 제2항에 따른 허가를 할 때 해당 개발사업과 관계된 토지 및 시설(공항의 유지·보수를 위한 시

여 토지를 조성하거나 시설을 설치한 경우에도 국가에 귀속시킬 것을 조건으로 사업시행허가 또는 투자허가를 받은 경우 당해 토지 또는 시설은 공항 또는 비행장의 준공과 동시에 국가에 귀속됨.

이에 따라 진행 중인 신공항 개발사업에 대한 공사는 다음과 같이 재원을 분담할 예정이나, 국가 귀속 조건으로 허가가 이루어지는 경우 전부 국가에 귀속될 것임.

【 신공항 개발사업 공사 분담액 】

구분	총사업비	국가	공사	비고
울릉공항	8,067억원	6,249억원(77.5%)*	1,818억원(22.5%)	*해양수산부 분담액 (170억원) 국가분에 포함
흑산공항	1,833억원	1,379억원(75.2%)	454억원(24.8%)	
새만금 신공항	8,077억원	5,435억원(67.3%)	2,642억원(32.7%)	
합 계	17,977억원	13,063억원(72.7%)	4,914억원(27.3%)	

※ 사업시행자로 公社가 지정되어 있지 않은 제주 제2공항(총사업비 5.45조원), 대구경북통합 신공항(사타기준 총사업비 2.58조원)은 국가-公社간 사업비 분담 협의 중으로, 공사 분담액 미정
자료 : 한국공항공사

이에 공사는 공사가 투입한 재원에 상응하는 보상 및 권리보장이 이뤄지지 않음에 따라 경영 여건에 악영향을 끼쳐 재원 조달 여건이 악화될 우려가 증가하고 있다는 설명으로, 동 개정안에 따라 공사의 투자재원에 해당하는 재산을 공사에 귀속할 경우, 자본 확충에 따라 증가하는 자본금의 4배만큼 공사채 발행 가능 금액이 증가될 수 있고²⁾, 한국공항공사

설, 공항이용객 편의시설 등 대통령령으로 정하는 시설은 제외한다)을 국가에 귀속시킬 것을 조건으로 하거나 그 개발사업으로 인하여 부수적으로 필요하게 되는 도로 및 상하수도 등의 기반시설 설치에 드는 비용을 그 개발사업의 시행자가 부담할 것을 조건으로 허가할 수 있다.

사는 부채비율이 감소함에 따라 재무건전성이 개선되어, 공사 민평금리³⁾ 하락에 따른 조달금리 감소가 가능하다는 설명임.

【공사채 발행 가능금액 증가치 및 부채비율 감소 추정】

(단위 : 백만원)

구 분	'24.12.기준	미 래	증 감	비 고
납입자본 (자본금)	2,357,766	2,849,166	+21%	공항개발사업 부담예정액 반영*
공사채 발행액	1,070,000	-	-	공채 및 공사채 총액
공사채 발행 가능액	9,431,064	11,396,664	+21%	한국공항공사법 제13조 제2항**
부채비율	44.3%	38.6%	△13%	(부채/자본) X 100

* 공사의 신공항 건설사업(울릉 1,818억원 / 흑산 454억원 / 새만금 2,642억원) 투자금액만큼 출자되어 자본금이 일괄 증가하는 경우로 가정(제주 및 TK 신공항의 경우 사업비 부담협의 중으로 금액 미정)

** 공사채 발행가능액 : 납입자본과 임의적립금을 합한 금액의 4배

자료 : 한국공항공사

아울러, 국유재산 사용료를 납부하고 있는 상황에서 국유재산특례 일몰제 시행으로 '27년 이후 사용료 감면 폐지에 따라 그 부담이 증가⁴⁾될 예정이라는 점을 고려할 때, 이러한 재정적 부담은 지방공항 시설개선 투자 감소 및 서비스 질 저하 등 이용자 불편을 초래할 수 있다는 의견을 제시하였음.

2) 「한국공항공사법」

제13조(사채의 발행 등) ② 사채의 발행액은 공사의 자본금과 적립금을 합한 금액의 4배를 초과하지 못한다.

3) 기관이 발행하는 채권에 대해 민간 금융기관이 평가한 금리를 평균 낸 값

4) 국유재산 사용료 : 현행(1%) 24억원 → '27년 이후(2.5%) 60억원 예상 (한국공항공사)

참고로, 한국공항공사의 최근 재무현황은 다음과 같음.

【 한국공항공사의 최근 재무현황 】

(단위 : 억원)

구 분	19년	20년	21년	22년	23년	24년 (가결산)
매출액	9,710	5,808	5,802	6,570	8,508	9,346
영업이익 (영업이익률, %)	1,284 (13.2)	△2,598 (△44.7)	△2,781 (△48.0)	△2,126 (△32.4)	△547 (△6.4)	△124 (△1.3)
당기순이익 (순이익률, %)	190 (2.0)	△1,481 (△25.5)	△2,345 (△40.4)	△1,938 (△29.5)	△1,295 (△15.2)	△1,352 (△14.5)
자 산	46,520	47,570	48,993	50,563	49,637	48,094
부 채	4,072	7,176	10,930	14,220	14,656	14,761
자 본	42,448	40,394	38,063	36,343	34,981	33,333
부채비율	9.6%	17.8%	28.7%	39.1%	41.9%	44.3%

자료 : 국토교통부

또한, 공사에 따르면 토지·시설 등이 국가에 귀속됨에 따라 행정절차가 지나치게 복잡하며, 사용수익허가·전대승인·용도폐지·원상회복 등이 매년 3천 건 이상에 달하고 있는 등 각종 행정처리 부담이 큰 상황으로, 개정안에 따라 토지·시설이 공사에 귀속되면 다음과 같이 필요한 행정절차가 축소될 것이라는 설명임.

[공항개발사업 완료 이후 소유 관계에 따른 소요 행정절차 비교]

영구시설물 축조	공항개발사업 준공확인서 교부	국가귀속내역 송부 - 국유재산등재	국가귀속 절차 - 무상사용수익허가 - 세금계산서 발행	소유권 보존등기	추후 전대발생시 전대신청	매년 연말 사용수익허가
공사	항공청 (시설과)	공사↔항공청 (관리국)	공사↔항공청	항공청 (관리국)	공사↔항공청 (관리국)	공사↔항공청 (관리국)

* : 국가 귀속 시 추가 소요 행정절차

자료 : 한국공항공사

한편, 「인천국제공항공사법」, 「항만공사법」 등 유사입법례는 각 공사의 재원으로 시행한 사업에 따른 토지·시설은 해당 공사에 귀속시키고 있음을 알 수 있음.

※ 국유재산을 전대받은 자의 영구시설물 축조 유사입법례	
「인천국제공항공사법」	
부 칙 <법률 제5689호, 1999. 1. 26.>	
제8조 (토지와 시설등의 출자등) ①공사가 인천국제공항건설사업의 시행으로 조성하는 토지와 설치하는 시설(第2項 및 第3項의 規定에 의하여 公社에 出資하는 것으로 보는 出捐金·補助金등에 상당하는 價額의 土地와 施設은 이를 제외한다)은 당해 사업의 준공과 동시에 국가가 공사에 현물출자한 것으로 본다. 다만, 국가 또는 지방자치단체가 관리할 토지와 시설은 그러하지 아니하며, <u>공사가 조달한 차입금에 상당하는 토지와 시설은 「공항시설법」 제21조 제2항의 규정에 불구하고 준공과 동시에 공사에 귀속한다.</u>	
「항만공사법」	
제25조(항만시설의 귀속 등) ① 공사가 <u>공사의 재원으로</u> 제22조 제1항에 따라 실시계획의 승인을 받아 항만시설공사 또는 신항만건설사업을 시행하여 <u>조성한 토지 및 설치한 항만시설이 준공된 경우 그 토지 및 항만시설은 공사에 귀속된다.</u>	

결국 개정안에 따른 경우 공사의 행정적·재정적 부담을 완화하여 공사가 제공하는 서비스의 질을 향상시키고 시설 개선을 위한 투자의욕을 제고함으로써 공항이용자의 편익을 향상시킬 수 있을 것이라는 측면과 유사입법례, 여타 공사와의 형평성 등을 고려할 때, 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

한편, 개정안을 수용하는 경우 단서 중 국가나 지방자치단체가 관리할 토지와 시설을 공사 귀속대상에서 제외하는 부분은 단서 뒷부분의 개발 사업을 공동시행한 경우 또는 직접 시행하지 아니하고 재원만 부담한 경우에도 적용되어야 할 것이나, 단서는 일반적으로 본문에 대한 예외를 규정하는 것으로, 해석상 모호할 수 있는 부분이 있으므로 이를 명확히 할 필요가 있는 것으로 보임.

또한, 개정안은 「공항시설법」 제21조제2항에 대한 예외를 규정하는 것으로, 같은 조 제3항5)에서 인천국제공항공사에 대한 예외를 명시하고 있는 것과 같이 법 체계의 정합성을 위하여 한국공항공사에 대해서도 「공항시설법」에서 이와 같은 예외를 함께 명시하는 것을 고려할 수 있을 것으로 보임.⁶⁾

다. 국토교통부 의견

5) 「공항시설법」

제21조(투자허가·시설물의 귀속 등) ③ 제2항에도 불구하고 「인천국제공항공사법」에 따른 인천국제공항공사가 인천국제공항 개발사업으로 조성 또는 설치한 토지 및 시설의 귀속에 관하여는 같은 법에서 정하는 바에 따른다.

6) 「항만법」

제15조(항만시설의 귀속 등) ① 제9조제2항 본문에 따른 비관리청의 항만개발사업으로 조성되거나 설치된 토지 및 항만시설은 준공과 동시에 국가 또는 시·도에 귀속된다. 다만, 대통령령으로 정하는 토지 및 항만시설은 그러하지 아니하다. <개정 2020. 2. 18.>

② 「항만공사법」에 따라 설립된 항만공사가 그 재원으로 같은 법 제22조제1항에 따라 실시계획의 승인을 받아 항만시설공사를 시행하여 조성한 토지 및 설치한 항만시설이 준공된 경우 그 토지 및 항만시설은 제1항 본문에도 불구하고 항만공사에 귀속된다.

「항만공사법」

제21조(항만시설공사의 시행) 공사는 「항만법」 제9조제1항 및 제2항 본문에도 불구하고 제8조제1항제1호, 제2호의3 및 제4호에 따른 항만시설의 신설·개축·유지·보수 및 준설 등에 관한 공사(이하 “항만시설공사”라 한다)를 시행할 수 있다. 이 경우 공사는 「항만법」 제5조에 따른 항만기본계획, 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 제4조에 따른 마리나항만에 관한 기본계획에 따라야 한다.

제25조(항만시설의 귀속 등) ① 공사가 공사의 재원으로 제22조제1항에 따라 실시계획의 승인을 받아 항만시설공사 또는 신항만건설사업을 시행하여 조성한 토지 및 설치한 항만시설이 준공된 경우 그 토지 및 항만시설은 공사에 귀속된다.

공항공사의 재원으로 개발사업의 결과물인 재산을 준공과 동시에 공사에 귀속함으로써, 신공항 건설 등 국가 정책사업에 공사 자체 재원 투자 역량 강화를 위한 공사 재무건전성 제고가 요구되고 공사 재무상황 (5년 연속 적자) 등을 감안하여, 공사가 투자한 재원을 공사에 귀속시키는 것이 필요하므로 개정안에 동의함.

다만, 「공항시설법」 제21조에서 공항개발사업 허가 시 해당 시설을 국가에 귀속시킬 수 있도록 정하고 있어 동 법과 연계하여 개정이 요구됨.

4. 대체토론의 요지

생략

5. 소위원회 심사내용

(교통법안심사소위원장 복기왕)

한국공항공사가 공항개발사업을 시행하거나 투자를 하는 경우 부담한 재원에 상당하는 토지와 시설을 공사에 귀속하도록 하는 것으로, 「공항시설법」에 따른 절차에 맞추어 자구를 일부 수정하여 의결함.

6. 찬반토론의 요지

없음

7. 심사결과

수정가결

8. 법제사법위원회 체계·자구심사 내용

개정안의 체계와 자구에 대하여 검토한 결과, 경미한 자구 수정 이외에는 별다른 문제점이 없는 것으로 보았음

※ 심사보고서 불입서류 :

한국공항공사법 일부개정법률안에 대한 수정안 1부

한국공항공사법 일부개정법률안 1부

한국공항공사법 일부개정법률안에 대한 수정안

제안연월일 : 2025. 7.

제 안 자 : 국토교통위원장

수정이유 및 수정주요내용

가. 「공항시설법」 상 절차에 맞추어 자구를 수정함(안 제11조의2).

한국공항공사법 일부개정법률안에 대한 수정안

한국공항공사법 일부개정법률안 일부를 다음과 같이 수정한다.

안 제11조의2를 다음과 같이 한다.

제11조의2(토지와 시설의 귀속 등) 공사가 「공항시설법」 제6조제2항에 따른 허가를 받아 개발사업을 시행하거나 같은 법 제21조제1항에 따른 허가를 받아 개발사업에 투자한 경우 해당 개발사업으로 조성되거나 설치된 토지와 시설 중 공사가 부담한 재원에 상당하는 토지와 시설은 같은 법 제21조제2항에도 불구하고 해당 개발사업의 준공 시 공사에 귀속된다. 다만, 국가나 지방자치단체가 직접 관리할 토지와 시설은 그러하지 아니하다.

안 부칙 제2조의 제목 중 “시설등”을 “시설”로 한다.

수정안조문대비표

현행	개정안	수정안
<신설>	제11조의2(토지와 시설등의 귀속 등) 「공항시설법」 제21조제2항에도 불구하고, 공사가 「공항시설법」 제7조의 실시계획 승인을 받아 사업을 시행한 경우 총 사업비 중 공사가 부담한 재원에 상당하는 토지와 시설은 준공 시 공사에 귀속한다. 다만, 국가나 지방자치단체가 직접 관리할 토지와 시설은 그러하지 아니하며 공사가 국가나 제3자와 공동으로 시행하거나 공사가 직접 시행하지 않더라도 재원을 부담	제11조의2(토지와 시설의 귀속 등) 공사가 「공항시설법」 제6조제2항에 따른 허가를 받아 개발사업을 시행하거나 같은 법 제21조제1항에 따른 허가를 받아 개발사업에 투자한 경우 해당 개발사업으로 조성되거나 설치된 토지와 시설 중 공사가 부담한 재원에 상당하는 토지와 시설은 같은 법 제21조제2항에도 불구하고 해당 개발사업의 준공 시 공사에 귀속된다. 다만, 국가나 지방자치단체가 직접 관리할 토지와 시설

	<u>한 경우에는 공사 가 부담한 재원에 상당하는 토지와 시설에 한하여 공 사에 귀속된다.</u> 부칙 제2조(토지와 <u>시설등</u> 의 귀속에 관한 적용례) 제11조 의2의 개정규정 은 이 법 시행 이후 공항개발사 업 또는 비행장 개발사업이 준공 되는 경우부터 적용한다.	<u>은 그러하지 아니 하다.</u> 부칙 제2조(토지와 <u>시설의</u> 귀속에 관한 적 용례) 제11조의2 의 개정규정은 이 법 시행 이후 공항개발사업 또 는 비행장개발사 업이 준공되는 경우부터 적용한 다.
--	--	--

한국공항공사법 일부개정법률안

한국공항공사법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제11조의2를 다음과 같이 신설한다.

제11조의2(토지와 시설의 귀속 등) 공사가 「공항시설법」 제6조제2항에 따른 허가를 받아 개발사업을 시행하거나 같은 법 제21조제1항에 따른 허가를 받아 개발사업에 투자한 경우 해당 개발사업으로 조성되거나 설치된 토지와 시설 중 공사가 부담한 재원에 상당하는 토지와 시설은 같은 법 제21조제2항에도 불구하고 해당 개발사업의 준공 시 공사에 귀속된다. 다만, 국가나 지방자치단체가 직접 관리할 토지와 시설은 그러하지 아니하다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(토지와 시설의 귀속에 관한 적용례) 제11조의2의 개정규정은 이 법 시행 이후 공항개발사업 또는 비행장개발사업이 준공되는 경우부터 적용한다.

신 · 구조문대비표

현 행	개 정 안
<u><신 설></u>	<u>제11조의2(토지와 시설의 귀속</u> <u>등) 공사가 「공항시설법」 제</u> <u>6조제2항에 따른 허가를 받아</u> <u>개발사업을 시행하거나 같은</u> <u>법 제21조제1항에 따른 허가를</u> <u>받아 개발사업에 투자한 경우</u> <u>해당 개발사업으로 조성되거나</u> <u>설치된 토지와 시설 중 공사가</u> <u>부담한 재원에 상당하는 토지</u> <u>와 시설은 같은 법 제21조제2</u> <u>항에도 불구하고 해당 개발사</u> <u>업의 준공 시 공사에 귀속된다.</u> <u>다만, 국가나 지방자치단체가</u> <u>직접 관리할 토지와 시설은 그</u> <u>러하지 아니하다.</u>