

일본 국제공항 건설이 지역사회에 미친 영향: 간사이공항의 사례를 중심으로

The Effect of International Airport Construction on the Local Community in Japan:
The Case of Kansai Airport

이 호 상

인천대학교 일본지역문화학과 교수,
일본연구소 소장

leehosang@inu.ac.kr



1.1 지역의 관점에서 국제공항을 어떻게 바라보는가

1) 세계도시 성장전략 및 경쟁력 확보

- 공항과 모도시와의 접근성 강화를 통한 경쟁력 확보 방안
- 공항 주변지역 또는 모도시의 주변지역 개발 및 기능강화 방안
- 모도시와 공항을 포함한 대도시권 또는 국토 전체의 개발 및 경쟁력 강화 방안
- 주변 국가들과의 역내경제권에서 국제경쟁력 강화 방안

2) 국제물류경쟁력 강화를 위한 공항과 주변지역 개발

- 공항 화물터미널의 물류시스템보다는 물류단지 조성이나 물류서비스 강화를 위한 개발
- 항공교통과 타 운송수단과의 연계성을 위해 교통시스템이나 물류시스템을 재정비하는 방안

3) 지역경제 활성화 및 지역개발 차원

- 공항도시 건설, 인접한 지역과의 기능적 연계 강화, 항공교통 관련 산업, 물류, 위락·관광시설 등의 입지를 통한 공항 지원기능 강화 및 공항이용객 편의 제공, 공항의 재무구조 개선, 주변지역의 고도제한·환경문제 등에 관한 논의
- 제조업, 물류·유통, 가공산업 외에도 비즈니스, 금융, 레저, 호텔, 컨설팅, 부동산, 금융, 의료 등 지역의 다른 산업도 함께 발전시켜 다양한 산업분야로의 파급효과를 창출시킬 수 있는 방안

1.2 국제공항이 지역에 미치는 직접효과

1) 공항터미널 자체의 경제적 파급효과

- 공항 운영, 항공기 정비, 기내식 제공, 터미널 내부의 상업시설, 공항서비스 등과 관련된 막대한 고용창출효과와 지역경제 활성화에 기여
- 지방재정의 증대로 이어져 지역 성장에 기여, 공항과 지역과의 관계에서 가장 밀접하고 중요한 부분

2) 지역의 접근성을 획기적으로 향상

- 항공노선을 통한 국내·국제항공교통의 접근성이 향상되는 1차적인 효과
- 국제공항과 다른 지역들을 연결시켜주는 교통망과 대중교통수단이 공항을 거점으로 새롭게 정비됨으로써 공항 주변지역은 새로운 교통중심지로 성장
- 이러한 접근성의 향상은 기업의 유치와 활동에 긍정적인 영향

3) 물류산업 성장에 기여

- 공항단지 내에 화물터미널, 유통업무단지, 물류센터 등의 건설을 통해 물류비용 절감, 배송시간 단축, 타 교통수단과의 연계를 통한 수송의 효율성 증대 등의 효과를 통해 주변 산업단지의 경쟁력 강화
- 항공교통은 기존의 상품시장의 공간적 한계를 극복할 수 있는 수송수단으로서 재화의 이동성을 증대시켜 상권의 공간적 범위를 전 세계로 확대

1.3 국제공항이 지역에 미치는 간접효과

1) 관광산업과 지역 상권 발달에 기여

- 항공교통과 가장 밀접한 분야가 **관광산업**이지만, 대부분의 경우 관광객에게 공항이 위치한 지역은 관광지로 가기 위한 **단순한 경유지**로서의 의미에 불과한 경우가 많음
- 외국인 관광객을 공항 주변지역에 유치하기 위해 테마파크, 리조트, 골프장, 카지노, 숙박시설, 경기장 등을 건설하여 지역 관광산업을 육성하고, 쇼핑물 등의 유치를 통해 **지역의 상권 활성화**에 기여

2) 공항 의존형 서비스업 성장

- 렌터카, 호텔, 장기주차장, 주차대행업, 공항버스, 공항택시, 항공택배, 쇼핑센터 등 공항 터미널 외부에서 공항 이용객들을 대상으로 서비스를 제공하는 **공항 의존형 서비스업 발달**에 기여
- 공항 의존형 서비스업이 발달할수록 **공항 주변의 토지이용과 지역산업구조가 다양화**되고 지역경제 성장을 촉진

3) 국제적인 인적교류와 국제비즈니스 활성화

- 국제공항은 산업, 학술, 문화, 예술, 스포츠 등 사회 전 분야에 걸쳐 국제적인 인적교류를 가능케 하며, 특히 고부가가치 산업으로 최근 주목받고 있는 **컨벤션 산업의 발달**에 핵심적인 요소
- 인적교류는 정보의 이동을 동반하게 되며, 공항은 매스미디어, 인터넷 등과 함께 **정보의 이동**에서 중요한 기능 담당
- 세계화가 진행되면서 국제공항은 국제적 이동성을 확보하고 **국제적인 경제활동을 촉진**시키는 핵심인프라로 인식

1.4 공항만 건설하면 지역은 성장하는가?

- ✓ **공항 건설을 통해 지역의 실질적인 성장을 유도하는 전략**을 수립·추진하는 것이 관건
 - 공항 건설이 반드시 **지역경제 활성화**를 담보해주는 것은 아니며, 모든 공항에서 지역 파급효과가 나타나는 것도 아님
 - 공항의 건설·계획 단계에서부터 공항과 지역이 동반 성장할 수 있는 종합적인 지역개발전략이 수립되어야 하며, **국가 차원의 국토개발전략과 항공시장 상황도 함께 고려**될 때 비로소 파급효과를 기대
 - 공항 주변 지역의 개발 전략이 지나치게 대외 의존도가 높은 국제비즈니스에 치중하고 대규모 개발프로젝트 중심으로 추진될 경우, **대내외 경제 여건에 따라** 사업추진 결과가 크게 달라질 수 있다는 **리스크**에 주의
- ✓ **공항도시 개발은 인구감소와 저성장시대를 상정하여 면밀한 수요분석을 토대로 추진해야 하며, 항공수요 변화에 유연하게 대응할 수 있도록 다양한 도시기능과 고도화된 산업기능이 함께 입지**
 - **공항이 있는 주변 지역은 단순히 '통과지점'에 불과한** 경우가 많으므로 공항을 통해 이동하는 여객과 화물을 주변 지역이 얼마나 흡수하거나 이용하느냐 관건
- ✓ **공항 건설의 최종 목적은 공항의 흑자 운영이 아니라 지역의 성장**이며, 이를 위해 **지역과 공항이 연계된 "실행 가능한" 지역활성화 방안**을 수립·추진하는 것이 최우선 과제
 - 지역경제의 활성화, 지역 인프라 확충, 국가적 메가이벤트 개최 등의 명분으로 **저성장시대**에 대형 공항의 과잉 건설이나 대규모 건설사업 중심의 공공사업 추진은 장기적으로 **지역 쇠퇴의 악순환을 심화**하는 요인이 될 수 있음

2.1 일본 간사이국제공항의 건설 배경

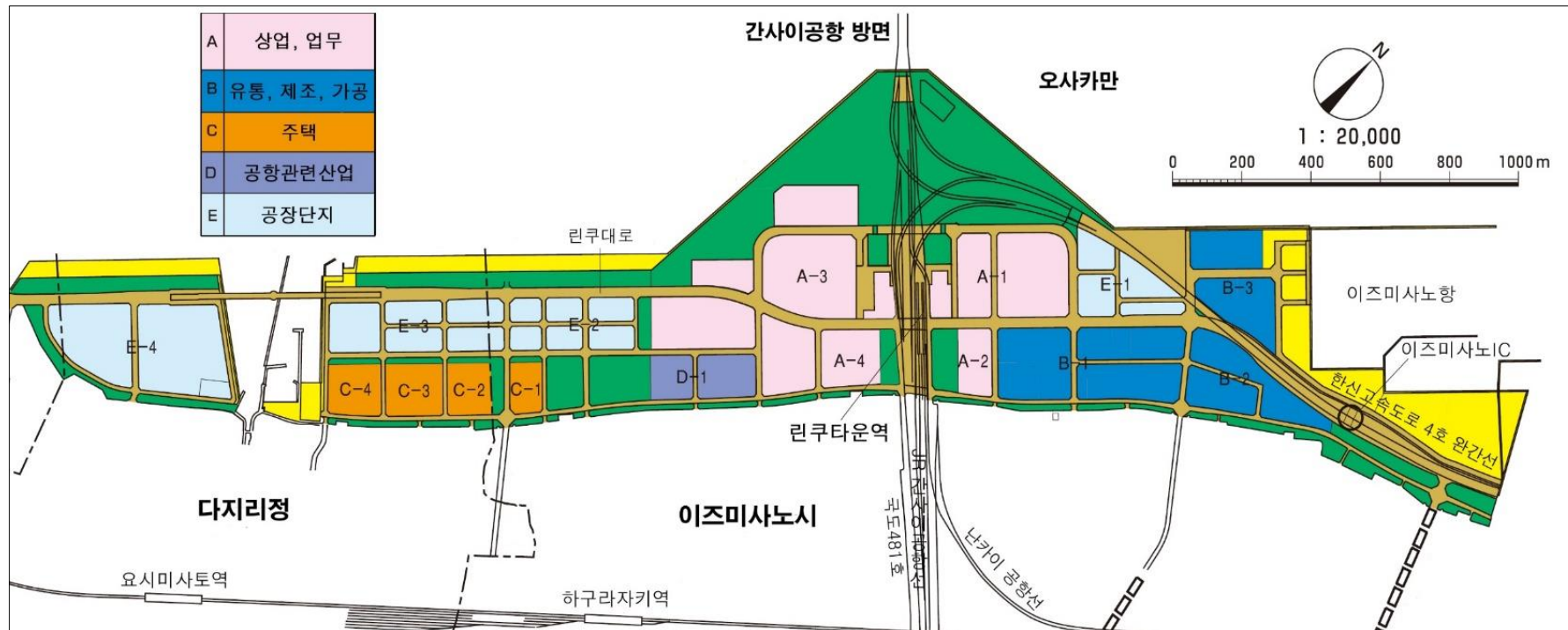
- 1) 1960년대 일본 경제의 고도성장과 함께 간사이(関西) 지방의 **항공수요가 급격히 증가**
 - 2) 고도성장기에 오사카시의 도시확장으로 인해 **오사카국제공항 주변지역의 택지 개발**
 - 3) 오사카국제공항(이타미공항)의 소음과 배기가스 등 **환경문제로 인한 지역갈등 심화**
 - 1964년부터 제트기가 운항되면서 소음문제가 심각해지고 야간 비행을 금지하는 소송 제기, 공항 반대 운동 전개
- ✓ 서일본의 관문으로서 개발된 간사이공항은 **공항 건설 외에도 낙후된 오사카부의 남부지역 개발**을 위해 대규모 공공사업들이 함께 추진되었는데, 대표적인 것이 **링크타운(りんくうタウン)**
- 링크타운은 공항과 육지를 연결하는 연안부를 매립하여 조성되었으며, 간사이공항이 해상공항이라는 점을 감안하여 **공항 기능의 지원과 지역발전을 도모**하기 위하여 개발(나리타공항 건설 반대운동의 영향)



2.2 간사이공항의 국제업무지구 개발

✓ 일본은 공항 주변에 공업단지를 조성하는 것이 전형적인 개발 방식이었는데, **국제비즈니스 중심의 개발**은 당시로서는 획기적인 개발전략

- 일본 국토균형발전과 간사이지방 산업 및 문화의 활성화를 목표로 야심차게 진행
- 인천공항 건설 당시 송도, 청라지구 개발에 참조



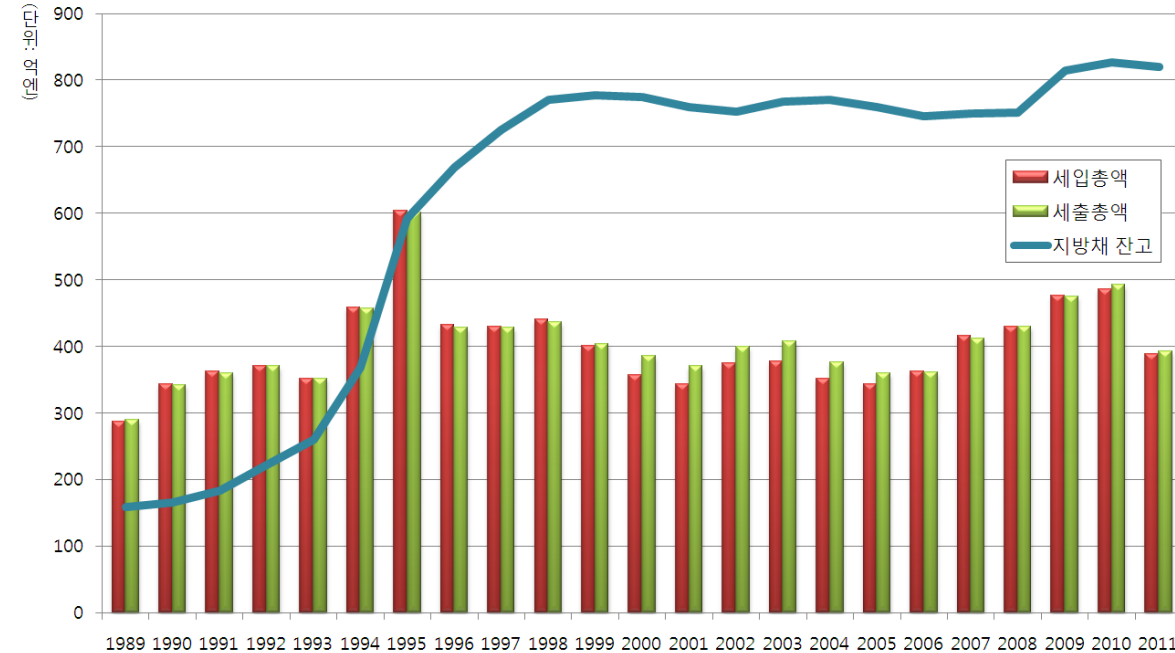
이즈미시노시의 린쿠타운 토지이용도

2.3 린쿠타운 개발사업의 위기

- ✓ 일본의 거품경제기에 추진된 린쿠타운 개발사업은 1990년대 **거품경제가 붕괴**하면서 직접적 타격
 - 사업예산도 당초 1,700억엔에서 1995년 7,400억엔까지 증액되었다가 몇 차례 수정과정을 통해 2009년 5,672억엔으로 조정
 - 계획 당시 예상했던 **당초 사업비보다 3배 이상 증가했고 개발기간도 20년 이상 연장**되었는데, 거품경제 붕괴로 인한 부동산시장 침체가 사업실적 부진으로 이어진 것이 주요 요인
 - 린쿠타운을 참고해서 개발된 **인천의 송도, 청라지구도 유사한 어려움을 경험**
- ✓ **간사이공항의 개발을 계기**로 지방채를 적극적으로 발행하며 대규모 공공사업을 다수 추진했던 오사카부 이즈미사노시(泉佐野市)가 **2009년에 재정파탄 위기**
 - 올림픽 유치 등의 명분을 내세워 1984년 간사이공항 계획안이 승인되면서 일본 정부와 오사카부는 이즈미사노시를 비롯한 공항 인근 지역의 교통체계 정비, 도시기반 및 산업시설 정비 등 **공항 건설을 계기로 주변 지역 정비 사업**에 착수
 - 국제도시 린쿠타운을 건설해서 민간에 분양하겠다는 계획이 발표되자 기업들은 전담부서까지 만들어가며 부지확보에 나섰고 고층빌딩 건설계획들도 연이어 발표되었는데, **거품경제가 절정에 달했던 시기에 일어난 일들**
 - 이즈미사노시는 린쿠타운의 하수도 정비, 시립병원 및 시민회관 건립 등 지역의 기반시설들을 정비하는 다양한 공공사업들을 연이어 추진했고, **부족한 재원은 지방채 발행**을 통해 충당

2.3 지방정부의 재정 비상사태

- ✓ 이즈미사노시의 재정 상황은 1990년에 고정자산세가 44억엔에 불과했던 것이 간사이공항 개항 이듬해인 1995년에 120억엔으로 3배 정도 급증
 - 공항 관련 고정자산세만 연간 약 100억엔 가까이 들어왔기 때문에 재정지출의 급속한 확대를 우려하지 않음
 - 공항 개항을 계기로 다수의 지역활성화 관련 공공사업을 적극적으로 추진
- ✓ 거품경제 붕괴로 링크타운 건설 중에 대기업을 철수하고, 공항 관련 세수도 약 70억엔으로 감소
 - 간사이공항의 건설과 더불어 지역 정비를 위하여 추진하던 각종 공공사업을 중단할 수 없었음
 - 세출항목에서 투자적 경비가 1990년 109억엔에서 간사이공항이 개항한 1994년에 209억엔, 1995년에 315억엔으로 급격히 확대
 - 지방채 잔고가 급격히 증가하면서 결국 2004년 지방재정 비상사태를 선언함. 간사이공항 개항 10년 만에 발생

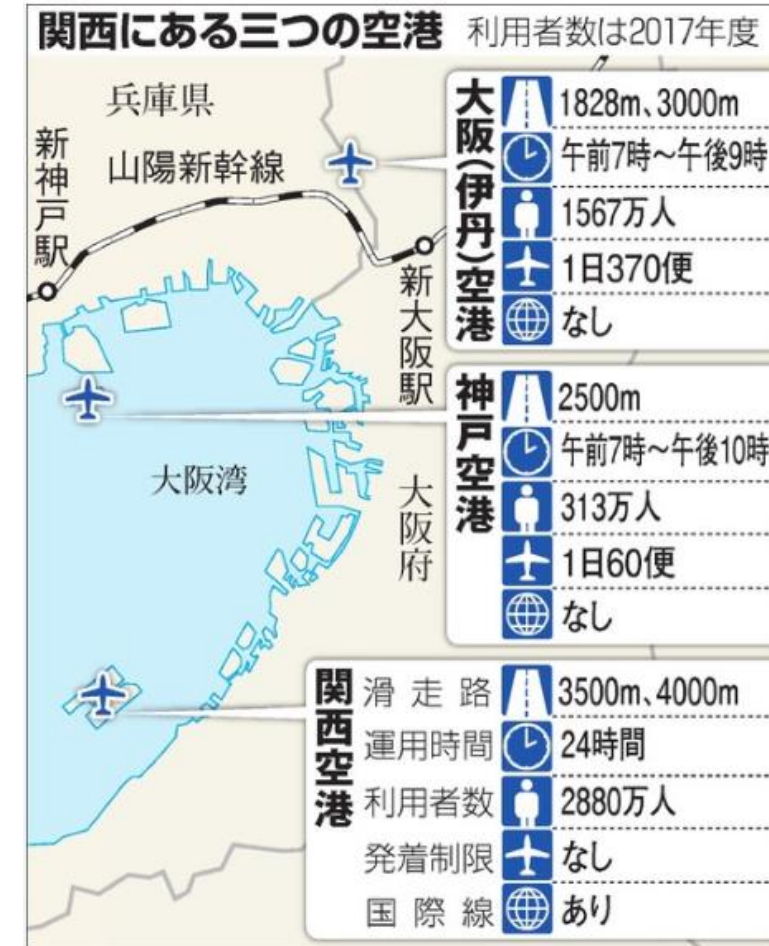


이즈미사노시의 재정 현황

자료: 泉佐野市行財政管理課, <http://www.city.izumisano.lg.jp>

2.4 간사이국제공항주식회사의 경영위기

- ✓ 2012년 이타미공항과 통합하여 신간사이국제공항주식회사로 변경되었고, 2016년에는 **운영권을 민간회사에 매각**(운영사의 지분 40%는 프랑스의 컨소시엄이 소유, 지역의 기업은 20% 소유)
- ✓ 1994년 개항 이후 지속된 **일본의 장기불황**과 오사카국제공항(이타미공항), 고베공항 등 **인근 지역의 공항 난립**으로 인해 경영 부진이 이어짐
 - 간사이공항을 처음 기획했던 1969년에는 고베시 앞바다에 공항을 건설할 계획이었으나, 지역의 반대로 무산되었다가 1980년대에 고베에서 공항 건설을 다시 추진하자 중앙정부가 거부
 - 결국 1990년대에 정부 재정 사업으로 고베공항을 추가로 건설되었는데, **일본의 대표적인 과잉 중복 사업**으로 지금까지 비판
- ✓ 국제선의 실적은 양호했으나, 국내선의 실적이 매우 저조
 - **간사이지방 주요 지역에서 거리가 멀어서** 교통비가 비싸고, 천문학적인 공항 건설비용으로 인해 공항이용료도 다른 공항에 비해서 높아서 **간사이 주민이 외면**
- ✓ 공항건설비용 약 1조엔의 부채로 인해 **년간 약 200억엔 이자**가 경영 부담
 - 간사이공항의 부채 수준은 나리타공항의 2배, 주부공항의 약 4배 수준(2007년 결산 기준)
 - 지반침하로 인해 1기 사업(3,500m 활주로 1개) 공사비가 당초 1조엔에서 1조 4,500엔으로 증가, 공항건설 총사업비 3조엔



오사카만 일대의 3개 공항

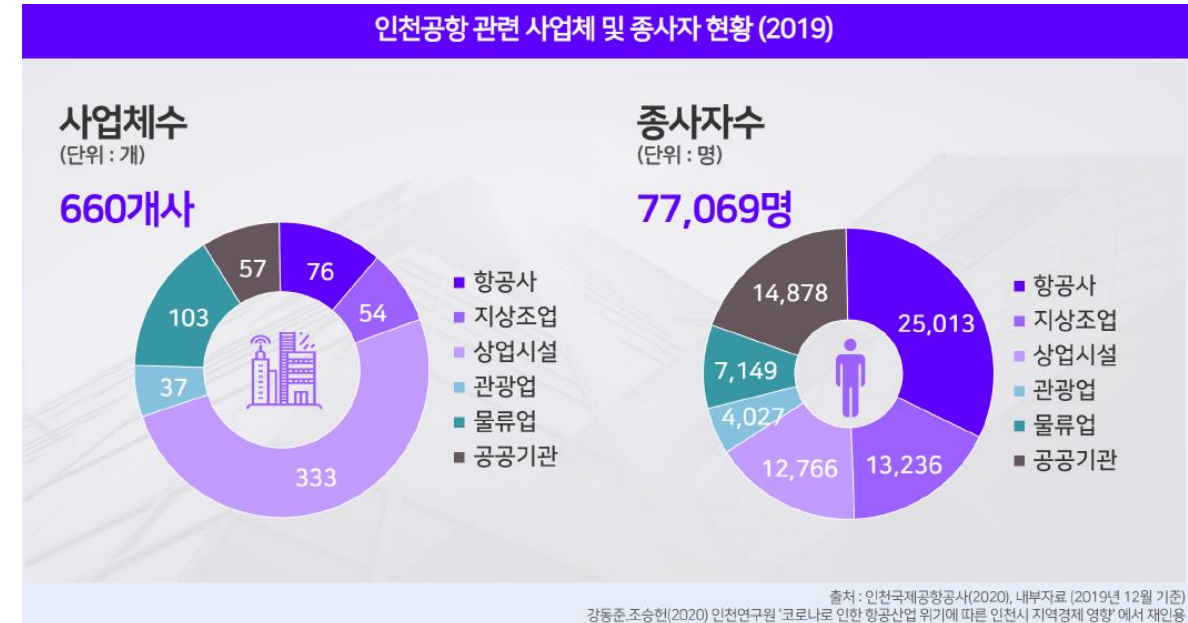
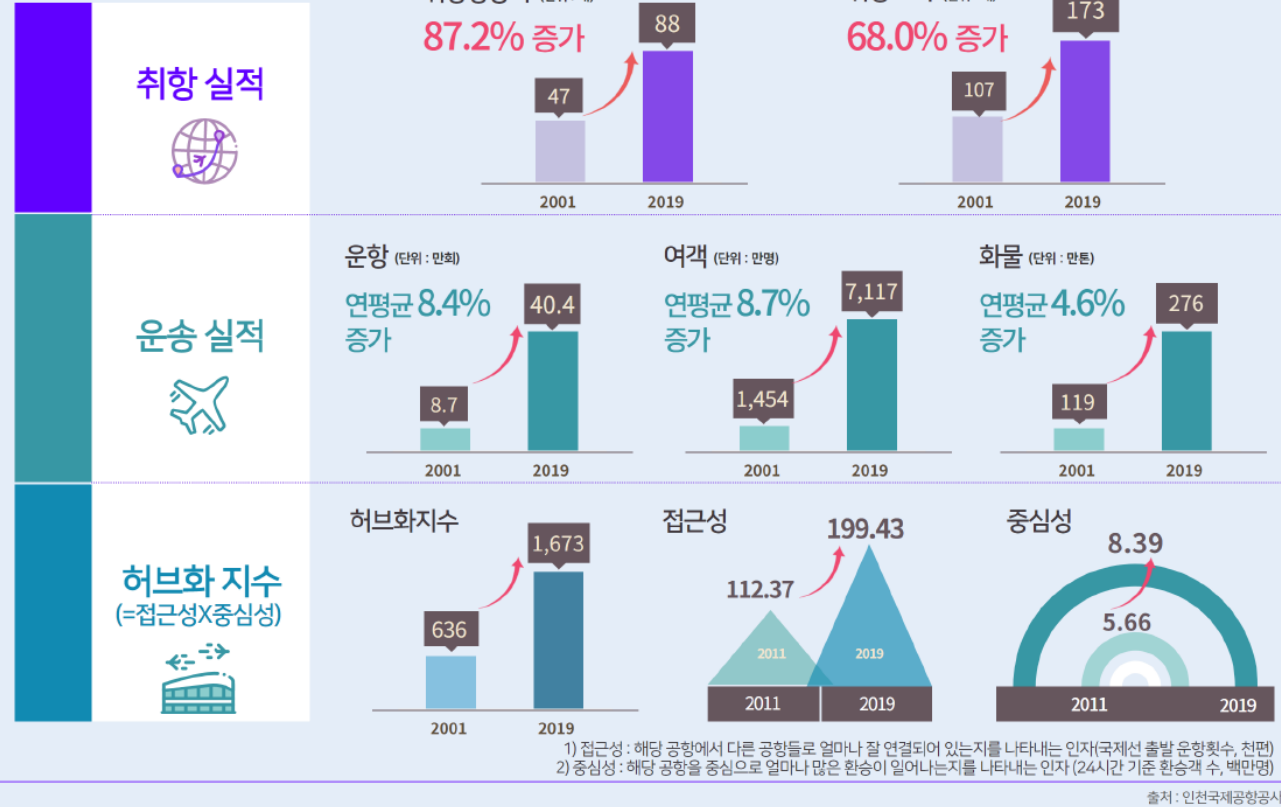
자료: 朝日新聞, www.asahi.com/articles/

2.5 링크타운 개발 부진의 원인

- ✓ 링크타운 사업계획 수정안에서 지적하고 있는 링크타운 개발 부진의 원인
 - **공항 파급효과의 과도한 기대, 거품경제의 영향, 산업정책의 결여, 현실성이 부족한 이상적인 도시계획** 등
 - 간사이공항 개항 당시 간사이 지방은 제조업의 해외 이전, 신산업 성장동력 부재, 한신·아와지대지진 등의 여파로 지역경기가 매우 불안정했던 시기
- ✓ 거품경제기에 **경제의 양적팽창을 전제로 개발**된 간사이공항과 주변 지역개발은 사회경제환경의 변화로 인해 **극심한 경기침체와 부동산시장의 침체** 등으로 인해 주변 지역에 미친 파급효과는 매우 제한적
 - 나리타공항에 비해 지역경제와 시너지효과를 높일 수 있는 연계성이 부족했던 것도 문제점
- ✓ 오사카부가 2001년 「링크타운 활용방침과 사업계획 수정안」을 발표
 - 상업업무지구, 공업단지, 공항 관련 산업지구, 공원, 주택지구 등의 기존 토지개발계획을 산업성장·고도화지구, 교류·문화지구, 공공·생활지구로 재조정
 - 분양 예상수입도 당초 6,187억엔에서 3,707억엔으로 대폭 하향조정(**분양단가 하락**)
- ✓ 이즈미사노시 **인구는 2009년 10만 3천명을 정점으로 2023년 8월 9만 8천명**(2000년의 인구규모) **수준으로 감소**
 - 1980년에서 1995년까지 15년간 약 2천명 증가했는데, 간사이공항 개항 이후 1995년부터 2010년까지 15년간 약 8천명 증가에 그침. **막대한 재정지출 대비 파급효과는 제한적**이었다는 평가

3.1 인천공항의 성장

발전상



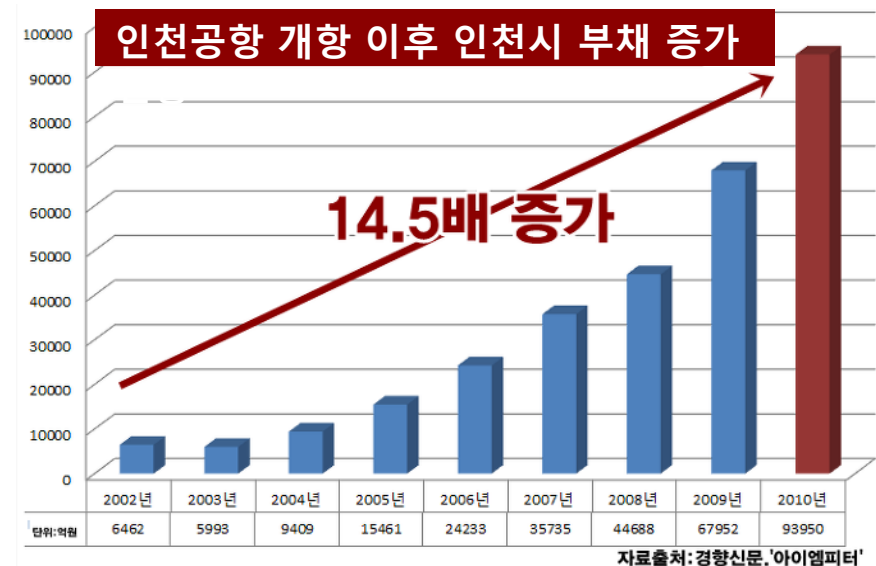
자료: 인천상공회의소, 2021, 「인천국제공항 개항 20주년 인천 경제와 인천국제공항」에서 재인용

3.2 인천공항 개항 이후 지역의 어려움

✓ 2009~2017년 인천시 재정위기 직면

- 2012년 인천시 재정 유동성 문제(공무원 수당 지급 불능 사태) 사회적 이슈
- 인천시의 총 부채는 2009년 8.4천 억원에서 2014년 13.2조 원(채무비율 37.5%)까지 증가
- 2015년 **재정위기 주의단체 지정**(채무비율 39.9%), 행정자치부에 재정건전화 3개년 계획 제출
- **주요 원인:** 인천아시아게임(2014년) 개최, 도시철도2호선 공사, **송도·청라·영종 등 인천경제자유구역 개발**, 220곳의 구도심 재생사업, 검단신도시·루원시티 건설 등 대형개발사업의 투입재원 회수 지연, 2008년 금융위기 이후 세수 감소 등
 - 주요 사업별 부채(2014년 기준): **검단신도시 2.9조 원, 영종하늘도시 1.1조 원** 등
- **해결방안:** 공공요금 인상 등 **주민 부담 증가**, 시 직원 수당 삭감, 산하 공기업 및 출연기관 예산삭감, **부동산(송도매립지 소유 자산 포함) 및 자산 매각**, 산하 공기업 및 출연기관 예산삭감 등

- ✓ 인천공항의 개항이 인천시 재정위기의 직접적 원인은 아니지만, 인천공항과 간사이공항 사례 모두, **공항 개항 이후 해당 지자체가 재정위기를 동일하게 경험**한 것은 부산의 반면교사로 검토



4.1 가덕도신공항 주변 지역 개발의 과제는?

✓ 신공항 건설의 확정 = 지역활성화의 '끝'이 아니라 '시작'

- 주민들에게 중요한 것은 '공항의 흑자'가 아니라 '지역의 성장'

✓ 공항은 '교통'의 관점이 아니라 '지역'의 관점에서 개발

✓ 가덕도공항 개항 이전에 부산의 미래성장전략에 관한 다양한

논의가 본격적으로 진행되어야 할 시점(아래는 예시)

- 공항을 활용한 주변 지역의 중장기 도시개발계획 수립
- 지역의 기존 산업(제조업, 물류, 관광, 농업 등)과 신공항의 연계 방안
- 신규 항공수요 창출(특화된 산업 육성, 새로운 산업단지 조성 등)
- 신공항과 김해공항의 기능적 연계 방안(교통, 숙박, 쇼핑, 공항지원시설, 항공교통 관련 시설 등 정비)
- 김해공항~신공항에 이르는 지역을 새로운 성장축으로 개발(부산 뿐만 아니라 부울경 차원)
- 신공항 및 배후단지의 확장성 확보
- 동아시아의 허브공항 전략, 서일본 항공수요 흡수 전략 수립 등



자료: 연합뉴스, 2023년 9월 25일자, “가덕신공항~북항 18분만에...부산 지하 40m 급행철도 민자 추진”



감사합니다.