

차세대 모빌리티 UAM 육성 위해 '원포인트' 항공 관련 규제특례 적용

- UAM과는 성격 다른 기존 항공 관련 규제 환경에서는 산업 육성 어려워... 이른바 '항공4법' 한번에 건너내
- '버티포트' 관련 인허가 절차도 특별법 통해서 일거에 의제, 사업자-지자체 모두 행정부담 대폭 완화
- 신산업 육성 목적 특별법의 모범 입법 선례로 평가, 네거티브 방식 규제 도입 마중물 역할도 기대

자유기업원은 매주 주요 경제 관련 법안을 선정하여 그 내용과 처리 과정, 관련된 주요 인물의 정보와 발언, 법안의 내용에 대한 시장경제 관점에서의 평가를 담은 분석 보고서를 발행하고 있습니다.

들어가며

차세대 모빌리티 산업의 대표 주자로 꼽히는 UAM(Urban Air Mobility, 도심항공교통)은 기존 항공 운송 수단과는 전혀 다른 비행 경로와 운영 여건, 시설 인프라를 필요로 한다. 기존 비행기·헬리콥터 대비 소형인 UAM은 상대적으로 단거리 운행을 하기 때문에 도심과 거주지와 가까운 거리에서 비행을 해야 하며, 이착륙 지점 또한 기존 공항과는 성격이 전혀 다른 곳에 위치해야 한다. 따라서 기존 항공 관련 법체계 상으로는 UAM 도입에 근본적인 한계가 있을 수밖에 없다.

이러한 문제 의식에서 출발해 국회는 2023년 정기국회에서 UAM 시범사업 운영과 본격적인 도입에 필요한 법적 기반을 제공하는 「도심항공교통 활용 촉진 및 지원에 관한 법률안」(이하 'UAM 특별법')을 제정했다. 이 법안은 UAM 관련 여러 기술 및 시설의 정의부터 실증사업 승인에 관한 사항, 정부 차원의 UAM 산업 증진 대책, 신속한 규제 확인 의무 조항 등을 담고 있다. 사실상 UAM 도입을 위한 전체적인 밑그림이 담긴 법이라고 할 수 있다.

주요 내용

법안 필요성 등장 배경

UAM을 둘러싼 기대와 관심은 뜨겁다. 차량과 기존 대중교통으로는 1시간 넘게 소요되는 이동 거리를 단 십여 분 만에 이동할 수 있는 '꿈의 이동 수단' UAM은 가장 대표적인 차세대 모빌리티 분야라고 할 수 있다.

글로벌 UAM 시장은 2040년 기준 1조 달러로 커질 전망이다. 미국과 EU 국가들은 UAM 도입에 필요한 제도 환경 정비에 이미 박차를 가하고 있다. 미국은 연방항공국(FAA)과 미국항공우주국(NASA)을 중심으로 UAM 발전 단계를 정립해 목표를 제시하고 국방부(DOD)가 앞장서서 민간 UAM 기술을 군 전력 증강에 접목시키는 시도를 하고 있다. EU는 단일 권역 내 UAM 항공교통체계를 구축해 향후 나라 간 이동에도 활용될 수 있는 체계를 수립 중이다.

이런 상황에서 국내의 UAM 기술 수준이 아직 최고기술국 대비 60~70% 정도에 불과하며 일반 국민 및 지자체 차원의 안전성 논란, 충분한 부지 확보 제약 등에 따른 어려움으로 기술개발 및 도입 발전이 더더 지고 있다는 지적이 잇따랐다.

특히, UAM 고유 특성이 기존 항공 관련 법제와 충돌한다는 점이 근본적인 한계 요인으로 꼽혔다. UAM 특별법의

법안 제안이유에서도 이 점에 대해 “현행 「항공안전법」, 「항공보안법」, 「항공사업법」 및 「공항시설법」 등 항공 관계 법령은 기존의 고정익 비행기와 활주로가 있는 공항시설을 중심으로 관련 사항을 규정하고 있어, 도심항공교통에 관한 안전관리, 도심형항공기의 이착륙을 위한 버티포트(vertiport, 수직이착륙장)의 설치 및 관리 등을 모두 포괄하기에는 한계가 있는 실정”이라면서 “최근 비약적인 기술 발전으로 UAM의 실현가능성이 높아지고 시장의 급격한 팽창이 전망되면서 미래 경쟁력있는 성장산업으로 적극적인 육성이 필요함에 반해 이에 대한 정책적 지원을 위한 법적 근거가 미비하다”고 지적하고 있다.

이러한 문제의식에서 국회와 정부는 “도심항공교통의 도입·확산과 도심형항공기의 안전하고 효율적인 항행을 위한 운항기반 조성 및 행정적·재정적 지원 등에 필요한 사항”을 총망라하는 제정법을 마련하였다.

주요 내용

총 4장, 31개 조항으로 구성된 UAM 특별법은 산업에 관련된 기본적인 개념의 정의부터 최종 UAM 사용 환경에 대한 조성 사항까지 순차적으로 다루고 있다. 각 장 별로 주요 조항들을 살펴보면 다음과 같다.

장	항목	내용
1장 총칙	개념 정의 (2조)	<ul style="list-style-type: none"> 도심항공교통, 도심형항공기, 버티포트(이착륙 시설), 회랑 등 산업 필수 시설 및 기기에 대한 개념 정의
2장 도심항공교통 활용 촉진	계획 수립 및 현황 조사 (4~5조)	<ul style="list-style-type: none"> 도심항공교통기본계획 5년마다 수립 의무 명시 도심항공교통산업에 대한 현황조사 매년 실시 가능
	실증사업 시범구역 (6~8조)	<ul style="list-style-type: none"> 국가교통위원회의 심의를 거쳐 실증사업구역 지정 가능하며 국토교통부는 도심항공교통실증사업자를 지정할 수 있음 시·도지사 또는 공공기관의 장의 신청을 받은 경우 국가교통위원회의 심의를 거쳐 시범운용구역을 지정
	버티포트 개발 (9~10조)	<ul style="list-style-type: none"> 국토교통부 허가를 받아 버티포트 개발 사업 가능 도심항공교통기본계획과의 조화, 이착륙 가능 환경, 충분한 재무능력 및 기술능력 구비 등 버티포트 개발 사업 요건 구체화
	인가 의제 (11조)	<ul style="list-style-type: none"> 건설기술진흥법, 건축법, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법, 골재채취법, 농지법, 군사기지 및 군사시설 보호법, 위험물안전관리법 등 총 33개 법의 관련 조항 및 호에 대해서, 국토교통부장관이 개발사업시행계획을 수립·변경하거나 인가·변경인가를 하였을 때 승인·허가·인가·결정·지정·면허·협의·동의·심의 또는 해제 등을 받은 것으로 봄
	회랑·사업자 지정 (13~14조)	<ul style="list-style-type: none"> 국가교통위원회의 심의를 거쳐 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 도심항공교통회랑 지정 시범운용구역에서 도심항공교통사업을 하려는 자를 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 도심항공교통사업자로 지정 가능
	규제특례 (15~16조)	<ul style="list-style-type: none"> 실증사업구역에서 실증사업을 하는 실증사업자, 시범운용구역에서 시범사업을 하는 도심항공교통사업자에 대해서는 일부 예외 조항을 제외하고는, 「항공안전법」, 「항공사업법」, 「공항시설법」, 「항공보안법」을 미적용
	규제 신속확인 (19조)	<ul style="list-style-type: none"> 시범운용구역에서 도심항공교통 시범운용을 하려는 자는 규제 법령의 적용 여부 및 해석 등의 확인을 국토교통부장관에게 요청할 수 있음 요청을 받은 날부터 30일 이내에 회신 의무
3장 도심항공교통 이용환경 조성	지원·육성 (22~24조)	<ul style="list-style-type: none"> 국가와 지방자치단체는 도심형항공기의 도입·확산과 도심항공교통산업의 발전을 위하여 필요한 행정적·재정적·기술적 지원이나 금융 관련 법률에 따른 자금 융자 등의 지원을 할 수 있음 전문인력 양성을 위한 국내외 교육훈련 실행 및 프로그램 개발 가능

법률안 개정 과정과 처리 현황

UAM 특별법은, 국민의힘 소속 서일준 의원에 이어 더불어민주당 소속 허종식 의원이 법률안을 발의하여 최종 2023년 10월 6일 본회의를 통과했다. 이날 본회의에서는 재석 250인 중 250인이 찬성표를 던졌다. UAM 산업 육성의 필요성, 시급성에 대해서 여야가 이견 없이 뜻을 모은 것으로 풀이된다. 앞서 소관 상임위원회인 국토교통위원회와 체계자구 심사를 맡는 법제사법위원회에서도 역시 이 법은 별다른 반대와 토론 없이 일사천리로 통과됐다. 시범사업 실시 지역을 두고 수도권-비수도권 지역 간 이견 차이 정도가 있었다.

주무 부처인 국토교통부는 통과된 UAM 특별법을 두고 ‘세계적으로도 사례가 없는 과감한 규제특례 입법’이라고 평가했다. 그러면서 “신기술·서비스를 자유롭게 기술개발하고 검증할 수 있는 법적 근거가 마련된 데 의의가 크다”고 덧붙였다. 또 “이번 법 제정으로 한국의 도심항공교통 여건은 족쇄가 되는 규제는 걷어내고, 기업이 마음껏 실제 환경·도심에서 비행할 수 있게 됨으로써 세계적으로도 경쟁력 있는 여건이 조성되었다”고 밝혔다. 원희룡 국토교통부 장관은 “법적 근거가 갖춰진 만큼, 국내외 핵심기업들이 함께하는 민관합동 실증사업(K-UAM 그랜드 챌린지)은 세계에서 가장 자유로운 환경에서 실증할 수 있게 되었다”고 강조했다.

법안 평가

1 네거티브 방식으로 ‘항공 4법’ 규제 걷어내기…업계 행정부담 대폭 완화

이 법은 대표적인 신산업에 해당되는 UAM의 보급과 확산을 가로막는 기존 항공 관련 규제, 이른바 ‘항공 4법’ 적용을 단일 법령을 통해 일거에 배제하도록 제도적 장치를 마련했다는 점에서 특별한 의미가 있다.

한국의 규제 체계는 ‘포지티브’ 방식을 택하고 있다. 법률과 정책에서 허용되는 것들을 나열하고 이외의 것들은 금지하는 방식 말한다. 그 반대인 네거티브 방식이란, 법률이나 정책으로 금지된 것이 아니면 모두 허용한다. 보통 ‘규제 개혁’ 찬성론 측에서는 포지티브 방식보다 네거티브 방식으로 법령 체계를 전환해야 한다고 주장한다.

이 법의 15조, 16조의 ‘규제특례’는 간접적으로 네거티브 방식의 규제를 택하고 있다. 기존 항공 관련해 적용하는 이른바 ‘항공 4법’ 중 여전히 적용돼야 하는 규제, 즉 ‘금지 사항’을 명시하고 그 외에는 적용하지 않도록 하고 있기 때문이다. 업계 입장에서는 반드시 준수해야 하는 법령 외에는 자유롭게 새로운 사업을 시도할 수 있게 된다.

이 법이 없으면, 관련 업계는 ‘항공 4법’은 물론, 기타 관련 규제를 회피하기 위해 일일이 규제샌드박스를 신청하는 등 행정상·비용상 부담을 짊어질 수밖에 없게 된다. UAM 특별법을 통해 실증사업, 시범구역 지정의 처리 속도가 대폭 개선될 것으로 보인다. 앞으로 UAM 특별법과 유사한 수요가 반복될 것으로 예상되는 바, UAM 특별법의 열개가 모범적인 선례로 활용될 것으로 기대된다.

2 버티포트 개발 사업 속도 높인 인·허가 ‘원포인트’ 의제

버티포트는 사실상 UAM 이착륙과 이용객 승하차가 이뤄지는 ‘도심형 공항’의 성격을 갖고 있다. 따라서 토목개발사업의 성격이 강하고 주거·교통·산림·화학·수질 등 주변 환경에 미치는 영향 또한 광범위하다. 관련해 이 법은 국토교통부 장관이 버티포트 개발 사업에 대한 시행계획을 수립·변경하거나 인가·변경하는 경우, 총 33개 법령 관련 인·허가도 받은 것으로 의제하고 있다.

여기서 포함하고 있는 33개 법령은 국토교통부 소관 법령은 물론, 국방부(군사기지법), 농림축산식품부(농지법), 환경부(대기환경보전법, 하수도법), 산림청(산지관리법, 산림자원법), 소방청(위험물관리법), 해양수산부(항만법) 등 다른 관련 부처 소관 법령까지 망라하고 있다. 앞서 살펴 본 규제특례와 마찬가지로, 인허가에 소요되는 시간을 대폭 단축시킴으로서 버티포트 개발 사업 속도를 높일 것으로 예상된다.