



제428회 국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

공항시설법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 조류충돌 방지 〉

- 정일영의원 대표발의(의안번호 제2208295호)
- 송옥주의원 대표발의(의안번호 제2209965호)

2025. 8.

국 토 교 통 위 원 회

전 문 위 원 임 종 수

목 차

I. 정일영의원 대표발의(2208295)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
II. 송옥주의원 대표발의(2209965)	2
1. 제안경위	2
2. 제안이유 및 주요내용	2
III. 제안배경	3
IV. 검토의견	5
1. 공항개발 기본계획 수립 시 조류충돌 위험성 평가 실시 의무화 및 조류충돌 방지계획 포함(송옥주의원안 제4조 등)	5
가. 검토의견	8
나. 국토교통부 의견	11
2. 조류 진입 유발행위 금지(정일영의원안 제56조제5항)	12
가. 검토의견	12
나. 국토교통부 의견	13

I. 정일영의원 대표발의(2208295)

1. 제안경위

가. 제 안 자 : 정일영의원 등 21인

나. 제 안 일 : 2025. 2. 20.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 21.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법령은 항공기와 조류의 충돌을 예방하기 위하여 공항 주변의 일정 범위에서 새들을 유인할 수 있는 오수처리시설이나 음식물쓰레기처리장 등의 환경을 만들거나 시설을 설치하는 것을 금지하도록 규정하고 있음.

그런데 조류를 유인할 수 있는 환경·시설이 아니더라도 음식물 쓰레기를 폐기하거나 조명 구조물을 설치하거나 소음을 발생시키는 등의 행위를 하는 경우 새들이 공항이나 비행장으로 진입하여 조류충돌을 유발할 수 있음에도, 현행법에는 이러한 행위를 명시적으로 금지하거나 제지할 수 있는 근거가 없는 실정임.

이에 공항이나 비행장 내 조류의 진입을 유발할 수 있는 행위를 금지하는 근거를 마련함으로써 조류충돌로 인한 항공기 안전사고 예방을 강화하려는 것임(안 제56조제5항).

II. 송옥주의원 대표발의(2209965)

1. 제안경위

가. 제 안 자 : 송옥주의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2025. 4. 18.

다. 회 부 일 : 2025. 4. 21.

2. 제안이유 및 주요내용

최근 무안국제공항에서 발생한 12·29여객기참사의 주요 원인으로 조류충돌이 지목되는 가운데, 2024년 기준 무안국제공항의 조류충돌 발생 건수가 인천국제공항의 10배에 달하는 것으로 확인됨.

한편 현행법은 공항이나 비행장을 개발하려는 경우, 공항 또는 비행장의 개발에 관한 기본계획(이하 “기본계획”)을 수립하도록 규정하고 있는데, 기본계획이 수립되기까지 절차적으로 공항 또는 비행장을 설치하려는 지역에 대한 조류충돌 위험을 평가하여 반영하도록 하는 근거는 없는 실정임.

이에 국토교통부장관이 기본계획을 수립하려는 경우, 조류충돌 위험을 평가하도록 하고, 그 평가결과를 반영한 조류충돌 대책을 기본계획에 의무적으로 포함하도록 함으로써 공항 또는 비행장 개발을 위한 계획수립 이전 단계에서부터 조류충돌 위험성이 주요사항으로 검토되도록 하려는 것임(안 제4조제2항 및 제4항제8호 신설 등).

Ⅲ. 제안배경

지난 2024년 12월 29일 방콕발 제주항공 2216편은 무안공항에 착륙기
어 장치가 내려지지 않은 상태로 동체 착륙하였고, 활주 중 활주로를 초
과하였으며, 방위각(Localizer) 시설물과 충돌하여 화재가 발생하였음.
이로 인해 탑승객 181명 중 179명이 사망하고 항공기가 전소하는 등 사
고가 발생하였음.

항공·철도사고조사위원회의 예비보고서에 따르면 해당 비행기의 양
쪽 엔진에서 ‘가창오리’ 종으로 추정되는 조류의 깃털이 발견되었으며,
이에 따라 이 사고는 착륙 과정에서 조류 충돌이 발생한 것으로 추정되
어 사고의 원인 중 일부라는 지적이 제기되고 있음.

이처럼 조류충돌은 항공안전을 위협하고 있음. 특히, 최근 5년간 공항
별 조류 충돌 현황을 살펴보면 코로나19로 인하여 운항편수가 적었던
최근 5년간에도 조류 충돌건수가 1,100여 건에 이르고, 조류 충돌 건수
가 증가 추세인 것으로 보임.

【 공항별 조류 충돌 현황 】

(단위 : 건)

공항	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년	계
인천	25	19	35	57	102	238
김포	40	59	57	52	43	251
김해	18	43	47	51	53	212
제주	38	52	33	54	49	226
대구	6	11	9	9	11	46
울산	6	6	4	2	1	19
포항경주	0	3	2	0	0	5
광주	13	7	8	8	7	43
여수	5	3	4	3	2	17
사천	0	1	0	3	3	7
청주	1	10	13	14	11	49
원주	0	0	0	0	0	0
군산	0	1	2	2	2	7
무안	1	0	1	2	6	10
양양	1	4	1	0	0	6
계	154	219	216	257	290	1,136

자료 : 국토교통부

이에 각 개정안은 ① 새들의 공항 또는 비행장 내 진입을 유발할 수 있는 행위를 금지하거나, ② 공항개발 기본계획 수립 시 조류충돌 위험성 평가 수행 및 그 결과를 반영한 조류충돌 방지계획을 공항개발 기본계획에 포함하는 등의 방안을 통해 조류충돌을 방지함으로써 국민의 안전을 도모하기 위해 제안된 것으로 보임.

IV. 검토의견

1. 공항개발 기본계획 수립 시 조류충돌 위험성 평가 실시 의무화 및 조류충돌 방지계획 포함(송옥주의원안 제4조 등)

현행	송옥주의원안
제4조(공항개발 기본계획의 수립) ① (생략) <u><신설></u> ② (생략) ③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. ~ 7. (생략) <u><신설></u> 8. (생략) ④ ~ ⑦ (생략)	제4조(공항개발 기본계획의 수립) ① (현행과 같음) ② 국토교통부장관은 기본계획을 수립하려는 경우에는 공항 또는 비행장으로 개발하려는 후보지 및 그 주변지역에 대하여 항공기와 조류의 충돌 위험성을 평가하여야 한다. ③ (현행 제2항과 같음) ④ ----- -----. 1. ~ 7. (현행과 같음) 8. 조류충돌 방지계획. 이 경우 제2항에 따른 조류충돌 위험성 평가를 반영하여야 한다. 9. (현행 제8호와 같음) ⑤ ~ ⑧ (현행 제4항부터 제7항까지와 같음)
제9조(국공유지의 처분제한 등) ① 제4조제6항에 따라 공항·비행장개발예정지역으로 지정·고시된 지역 또는 제7조제6항에 따라 실시계획이 고시된 지역에 있는 국가 또는 지방자치단체 소유의 토지로서 개발사업에 필요한 토지는 그 개발사업 외의 목적으로 매각하거나 양도할 수 없다.	제9조(국공유지의 처분제한 등) ① 제4조제7항----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.

현행	송옥주의원안
호에서 정하는 기간 동안은 제1항을 위반하지 아니한 것으로 본다. 1.·2. (생략) ③·④ (생략) 제34조의2(장애물의 제거 요구 및 손실보상 등) ① 국토교통부장관 및 사업시행자등은 제4조제6항에 따른 기본계획의 고시 전에 장애물 제한 표면의 높이를 넘어서 장애물 중 존치장애물 외의 장애물에 대하여 장애물소유자등(장애물의 소유권이나 그 밖의 권리를 가진 자를 말한다. 이하 같다)에게 제한이나 제거를 요구할 수 있다. ② ~ ⑩ (생략) 제36조(항공장애 표시등의 설치 등) ① 국토교통부장관 또는 사업시행자등은 장애물 제한표면에서 수직으로 지상까지 투영한 구역에 있는 구조물로서 국토교통부령으로 정하는 구조물에는 국토교통부령으로 정하는 항공장애 표시등(이하 “표시등”이라 한다) 및 항공장애 주간(晝間)표지(이하 “표지”라 한다)의 설치 위치 및 방법 등에 따라 표시등 및 표지를 설치하여야 한다. 다만, 제4조제6항에 따른 기본계획의 고시, 제7조제6항에 따른 실시계획의 고시 또는 변경 고시를 한 후에 설치되는 구조물의 경우에는 그 구조물의 소유자가 표시등 및 표지를 설치하여야 한다.	----- -----. 1.·2. (현행과 같음) ③·④ (현행과 같음) 제34조의2(장애물의 제거 요구 및 손실보상 등) ① ----- -----제4조제7항----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. ② ~ ⑩ (현행과 같음) 제36조(항공장애 표시등의 설치 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----제4조제7항----- ----- ----- -----.

현행	송옥주의원안
② ~ ⑬ (생략)	② ~ ⑬ (현행과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(공항개발 기본계획의 수립에 관한 적용례) 제4조제2항 및 제4항의 개정규정은 이 법 시행 이후 기본계획을 수립하는 경우부터 적용한다.

가. 검토의견

송옥주의원안은 공항개발 기본계획 수립 시 조류충돌 위험성 평가를 수행하고, 그 결과를 반영한 조류충돌 방지계획을 공항개발 기본계획에 포함하도록 하여 조류충돌을 방지하려는 것으로 보임.

현재는 「조류 등 야생동물 충돌위험 감소에 관한 기준(국토교통부 고시)」¹⁾에 근거하여 기존 공항에 대해 조류충돌 위험관리 계획을 수립

1) 「조류 등 야생동물 충돌위험 감소에 관한 기준(국토교통부 고시)」

제8조(조류충돌 위험관리 계획의 수립 시행) ① 각 공항의 운영자는 공항과 공항주변지역에서의 조류충돌을 방지하기 위해서 조류충돌 위험관리 계획을 수립·시행하여야 하며, 전년도 실적과 해당 연도 계획을 매년 1월말까지 관할 지방항공청장에게 보고하고, 관할 지방항공청장은 이를 검토한 후 국토교통부장관에게 보고하여야 한다.

② 제1항에 따른 조류충돌 위험관리계획에는 다음 각 호와 별표2의 사항을 포함하여야 한다.

1. 조류충돌 위험관리계획의 수립, 분석, 예방활동 감독, 이해관계자와 의견조정, 위험평가업무 수행 책임자의 지정
2. 조류와 야생동물에 대한 자료의 보고와 수집·기록 절차
3. 조류충돌 위험관리계획을 실행하기 위해 공항이 제공하는 인적·물적 자원
4. 공항과 공항주변의 조류와 야생동물 서식지, 개체종류 식별, 수, 위치, 이동상태 및 습성 등 관찰된 야생동물의 계절별 추이
5. 항공기 이착륙 횟수와 항공기의 종류, 운항시간대 등의 항공기의 운항사항
6. 공항과 공항주변지역의 조류와 야생동물 유인요소와 이에 대한 관리계획
7. 항공기 운항에 영향을 미치는 조류와 야생동물의 위험요소
8. 다음 사항을 포함한 항공기 운항 시 준수절차

하도록 하고 조류충돌 위험 평가를 시행하고 있으나, 개정안은 공항개발 기본계획과 연계하여 공항 개발 단계부터 더 실효성 있는 조류충돌 방지를 도모하려는 취지로 보임.

다만, 공항개발 기본계획 수립 시 「환경영향평가법」²⁾에 따라 전략 환경영향평가를 거쳐야 하고, 이때 이미 조류 충돌 위험성 평가 등을 포함하여 평가하고 있음에 따라 공항개발 기본계획 수립 시 별도의 조류 충돌 위험성 평가를 수행하도록 하는 것은 중복의 소지가 있을 수 있는 점을 고려할 필요가 있는 것으로 보임.

-
- 가. 항공기 운항 개시 전 기동지역과 야생동물관리에 중요한 지역의 현장점검
 - 나. 조류와 야생동물 통제방법
 - 다. 관제탑과 조류와 야생동물 통제요원간의 통신수단
 - 9. 조류충돌 위험관리계획의 주기적인 검토와 평가
 - 10. 조류충돌 위험관리계획을 시행하기 위하여 필요한 공항종사자 교육훈련 프로그램
 - 11. 기타 조류충돌예방활동과 관련한 사항들
- 제10조(조류충돌 위험 평가) ① 각 공항의 운영자는 소속 직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자격을 갖춘 사람으로 하여금 제8조에 따라 수립한 위험관리계획을 토대로 해당 공항에 대한 조류충돌 위험평가를 지속적으로 시행하도록 하여야 한다.
- 1. 조류나 야생동물 관련 학사 학위 이상 소지자
 - 2. 「항공안전법」 제77조에 따라 정부에서 인정한 교육기관, 한국공항공사의 항공기술훈련원이나 인천국제공항공사의 인재개발원에서 20시간 이상의 조류나 야생동물 관련 교육을 수료하고 해당 분야 실무경력이 1년 이상인 사람
 - ② 조류충돌 위험평가는 연 1회 이상 정기적으로 실시하고, 제26조제2항에 따라 조류충돌로 항공기 엔진 및 기체 손상이 발생한 경우 등에는 수시로 위험평가를 시행하여야 한다.
 - ③ 수시 위험평가결과에 따라 조류충돌예방조치를 실시하여야 하며 유사사고를 예방할 수 있는 방법을 강구해야 한다.
- 2) 「환경영향평가법」
- 제9조(전략환경영향평가의 대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가를 실시하여야 한다.
- 8. 공항의 건설에 관한 계획
 - ② 제1항에 따른 전략환경영향평가 대상계획(이하 “전략환경영향평가 대상계획”이라 한다)은 그 계획의 성격 등을 고려하여 다음 각 호와 같이 구분한다.
 - 2. 개발기본계획: 국토의 일부 지역을 대상으로 하는 계획으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 계획
 - 가. 구체적인 개발구역의 지정에 관한 계획
 - 나. 개별 법령에서 실시계획 등을 수립하기 전에 수립하도록 하는 계획으로서 실시계획 등의 기준이 되는 계획

【신공항 전략환경영향평가 중 조류 충돌 위험성 평가】

<제주제2공항 전략환경영향평가>

<표 11.1.1-179> '17~'22년 현지조사 종합결과로 평가한 충돌 위험도 평가매트릭스

		Probability of strikes(충돌 가능성)				
구분		매우낮음	낮음	보통	높음	매우높음
Probability of damage (충돌 심각성(피해정도))	매우낮음	개동지빠귀 1종	쇠오리, 되새, 딱새, 흰배멧새, 넓적부리, 홍머리오리, 쇠물닭, 흰배지빠귀, 호랑지빠귀, 족새 등 총 10종	까마귀, 황눈물떼새, 갈매기류, 종다리, 알뜰가리, 흰물떼새, 알락꼬리마도요, 새호리기, 갈다리물떼새, 참새, 물닭, 귀재비 등 총 12종	한로, 애가리, 멧바들기, 까치 등 총 4종	제비 1종
	낮음			매, 황조롱이 등 총 2종		
	보통			평, 백로류 등 총 2종		
	높음		오리류, 청둥오리류 등 총 2종			
	매우높음			고아물떼새, 알락할미새, 물수리, 학도요 등 총 4종	흰뺨검둥오리 1종	

<새만금 신공항 전략환경영향평가>

<표 11.1.1.1 - 155> 계획지구 충돌 위험성 매트릭스평가 결과(159종)

		Probability of strikes(충돌 발생 가능성)				
구분		매우낮음	낮음	보통	높음	매우높음
Probability of damage (충돌 심각성(피해정도))	매우낮음		두견이, 붉은발도요	검은가슴물떼새, 검은등배꾸기, 까마귀 꼬까참새, 솔개, 수리류, 원앙, 학도요 등 총 39종	개개비, 개동지빠귀, 검은당기해오라기, 검은머리갈매기, 고방오리, 까치, 논병아리, 딱새, 물닭 등 총 100종	개펄, 검은머리물떼새, 민물가마우지, 민물도요, 쇠기러기, 큰기러기, 흑부리오리
	낮음				매, 황조롱이	
	보통				평	백로류
	높음					청둥오리
	매우높음			개리	기러기류, 학도요, 독수리, 물수리	흰뺨검둥오리

주) 「항공기·조류 충돌 위험성 매트릭스 평가」에 따라 충돌가능성 및 충돌심각성에 대한 위험도를 평가함(자료 : 국토교통부)

관련하여 국토교통부는 전략환경영향평가 시에는 환경부와 협의를 거쳐야 하므로 사업시행자 자체 평가가 아닌 제3자의 객관적 평가를 거치게 되는 반면, 개정안에 따르는 경우 사업시행자인 국토교통부장관이 조류 충돌 위험성을 평가하므로 실효성에 대한 우려가 있을 수 있다는 설명임.

나. 국토교통부 의견

항공기와 조류 충돌 위험성 평가를 통해 안전한 공항을 건설하고 운영하여야 한다는 개정 취지에는 동의하나, 현재도 신공항에 대한 기본 계획 수립 단계에서 「환경영향평가법」에 따른 전략환경영향평가 시 조류 충돌 위험성 평가 등을 포함해 공항의 입지 타당성을 검토하고 있는 상황으로, 환경부 협의를 거침으로써 사업시행자 자체 평가가 아닌 제3자의 객관적 평가를 받고 있으며, 개별법에 조류 충돌 위험성 평가 내용을 포함하는 경우 「환경영향평가법」으로 일원화된 현행법 체계의 훼손 또는 혼란 등도 우려되므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

2. 조류 진입 유발행위 금지(정일영의원안 제56조제5항)

현행	정일영의원안
제56조(금지 행위) ① ~ ④ (생략)	제56조(금지 행위) ① ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 항공기와 조류의 충돌을 예방하기 위하여 누구든지 항공기가 이륙·착륙하는 방향의 공항 또는 비행장 주변지역 등 국토교통부령으로 정하는 범위에서 공항 주변에 새들을 유인할 가능성이 있는 오물처리장 등 국토교통부령으로 정하는 환경을 만들거나 시설을 설치해서는 아니 된다.	⑤ ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>되며,</u> <u>새들의 공항 또는 비행장 내 진입을 유발할 수 있는 행위를 하여서는 아니된다.</u>
⑥ · ⑦ (생략)	⑥ · ⑦ (현행과 같음) 부칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

가. 검토의견

현행법 제56조제5항은 공항 주변에 새들을 유인할 가능성이 있는 환경의 조성 및 시설의 설치를 금지하고 있는데, 정일영의원안 제56조제5항은 이에 더해 새들의 공항 또는 비행장 내 진입을 유발할 수 있는 행위를 금지하여 조류 충돌을 예방함으로써 항공안전을 확보하려는 것으로 그 취지는 긍정적으로 보임.

이와 관련하여 현행법에는 법 제56조제5항 위반에 대한 제재가 없으나, 지난 2024년 12월 29일 발생한 여객기 참사 이후 법 제56조제5항의 실효성을 제고하고자 제재를 도입하려는 법안³⁾이 다수 발의되어 제56조제5항 위반에 대하여 과태료를 부과⁴⁾하도록 하는 「공항시설법 일부개정법률안(대안)」이 본회의 의결되어 시행 예정에 있음.

이에 따라 제재가 도입될 것임을 고려할 때 금지되는 행위는 명확히 규정될 필요가 있을 것이나, 개정안에 따라 금지되는 새들의 공항 또는 비행장 내 진입을 유발할 수 있는 행위는 무엇인지 다소 모호한 측면이 있어 이를 법률 또는 하위 법령에의 위임을 통해 구체화하는 방안을 검토할 필요성이 있어 보이며, 이 경우에도 규제의 합리성·실효성을 확보하기 위해 실질적 위험성이 인정되는 규제 대상 행위의 적정 범위를 설정할 필요가 있을 것으로 보임.

나. 국토교통부 의견

조류를 유인할 수 있는 행위(음식물 쓰레기 폐기, 조명 구조물 설치, 소음 유발 등)는 규제 범위가 모호하여 과도한 제한을 초래할 우려가 있으며, 공항개발사업 및 공항 주변 건축·토목 행위에도 영향을 미칠 수

3) 공항시설법 일부개정법률안(의안번호 제2207429호, 박용갑의원 대표발의, 25.1.10.), 공항시설법 일부개정법률안(의안번호 제2208102호, 진종오의원 대표발의, 25.2.12.), 공항시설법 일부개정법률안(의안번호 제2208535호, 송석준의원 대표발의, 25.2.27.)

4) 제69조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. ~ 6. (현행과 같음)

7. 제56조제5항을 위반하여 공항 주변에 새들을 유인할 가능성이 있는 환경을 만들거나 시설을 설치한 자

있으므로 신중한 검토가 필요함.

문 의 처
02)6788-5580