

항공안전에 관한 공법적 고찰

- 군항공법과 민간항공법의 비교를 중심으로 -

연세대학교 대학원

법 학 과

소 우 섭

항공안전에 관한 공법적 고찰

- 군항공법과 민간항공법의 비교를 중심으로 -

지도 홍 정 선 교수

이 논문을 석사 학위논문으로 제출함

2011년 12월 일

연세대학교 대학원

법 학 과

소 우 섭

소우섭의 석사 학위논문을 인준함

심사위원_____인

심사위원_____인

심사위원_____인

연세대학교 대학원

2011년 12월 일

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	2
II. 항공안전 일반론	4
1. 항공안전과 공법적 규제	4
가. 항공안전 개념	4
나. 항공안전의 목적	6
다. 항공안전을 위한 법제화의 노력	8
1) 민간항공분야	8
2) 군항공분야	10
라. 민간항공분야의 항공안전 구축을 위한 평가 제도	11
1) 국제민간항공기구(ICAO)의 항공안전평가(USOAP)	11
가) 도입배경	11
나) 발전과정	13
(1) 안전 감독 프로그램(SOP)의 도입	14
(2) 의무적 감사 프로그램(USOAP)의 도입	15
(3) 종합적 시스템 접근 방식의 도입	16
2) 미국 연방항공청(FAA)의 국제항공안전평가프로그램(IASA)	16
가) 미국 연방항공청(FAA)	16
나) 도입배경	18
다) 발전과정	19

(1) 3개의 안전등급과 제재 방식(IASA 1단계)	19
(2) 항공 안전등급 제도의 수정(IASA 2단계)	20
3) 우리나라의 평가 수검 결과	21
마. 항공법의 종류(항공공법과 항공사법의 구분)	24
1) 학설에 따른 공법과 사법의 구별기준	24
가) 이익설	24
나) 성질설	24
다) 구주체설	25
라) 신주체설(귀속설)	25
마) 구별부인설	26
바) 종합설	26
사) 소결	26
2) 항공법의 구분	27
가) 항공공법	27
나) 항공사법	28
3) 항공법의 발달	28
가) 항공공법의 발달	28
(1) 역사적 배경	28
(2) 파리 회의(1910년)	30
(3) 파리 협약(1919년)	30
(4) 마드리드 협약(1926년)	32
(5) 하나바 협약(1928년)	32
(6) 국제민간항공 협약-시카고 협약(1944년)과 국제민간항공기구(ICAO) ·	33
(가) 국제민간항공 협약(1944년)	33
(나) 국제민간항공기구(ICAO)의 설립, 목적 및 조직	34

나) 항공사법의 발달	36
(1) 바르샤바 협약(1929년)	37
(2) 헤이그 의정서(1955년)	37
(3) 과달라하라 협약(1961년)	37
(4) 몬트리올 협정(1966년)	38
(5) 과테말라 의정서(1971년)	39
(6) 몬트리올 추가 의정서 4개(1975년)	40
(7) 몬트리올 협약(1999년)	40
2. 항공안전과 타법과의 관계	41
가. 민간항공분야의 항공안전과 경찰법의 관계	41
나. 군항공분야의 항공안전과 헌법의 관계	43
 Ⅲ. 항공안전에 관한 국내·외 법제 현황	45
1. 항공안전에 관한 국내법제(공법) 현황	45
가. 민간항공법	45
1) 『항공법』	45
가) 『항공법』 제정배경 및 연혁	45
나) 『항공법』 주요내용	46
(1) 제1장 총칙	47
(2) 제2장 항공기	47
(3) 제3장 항공종사자	47
(4) 제4장 항공기의 운항	48
(5) 제5장 항공시설	48
(6) 제6장 항공운송사업 등	49

(7) 제7장 항공기취급업 등	49
(8) 제8장 외국항공기	49
(9) 제9장 보칙	50
(10) 제10장 벌칙	50
2) 『항공안전 및 보안에 관한 법률』 연혁 및 주요내용	51
3) 『항공·철도 사고조사에 관한 법률』 연혁 및 주요내용	52
나. 군항공법	53
1) 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』	53
가) 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』 제정배경 및 연혁	53
나) 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』 각 조항별 제정사유 및 주요내용 ...	54
(1) 제1조(목적)	54
(2) 제2조(정의)	54
(3) 제3조(비행기준의 준수 등), 제4조(비행제한 등)	55
(4) 제5조(비상 군용항공기의 조치)	55
(5) 제6조(군 항공교통관제사 자격증명 등)	55
(6) 제7조(자격증명의 취소 등)	56
(7) 제8조(항공영어구술능력증명)	56
(8) 제9조(방공식별구역의 관리)	57
(9) 제10조(영공을 침범함 항공기 등에 대한 조치)	57
(10) 제11조(전시 공역관리의 특례)	57
(11) 제12조(항공운항 및 항행안전시설의 통제 등)	58
2) 『군사기지 및 군사시설 보호법』 연혁 및 주요내용	58
3) 『군용항공기 비행안전성 인증에 관한 법률』 연혁 및 주요내용	60
다. 국내 항공법의 특징	61
1) 민간항공법	61

가) 항행안전의 강조	61
나) 필수적인 항공사의 규제	61
다) 항공기내 안전과 질서유지를 위한 기장의 권한과 책임 부여	62
라) 국제적 성질	62
마) 국가의 영공주권에 대한 배타적 권리	63
바) 전문성과 계속적인 기술적 변화	63
2) 군항공법	64
가) 민간항공법과 대비되는 2원적 체계(특별법 관계)	64
나) 항공작전 수행과 비행안전 간의 조화	65
다) 국민의 기본권 제한	66
2. 항공안전에 관한 외국 항공법 개관	67
가. 미국 항공법	67
1) 미국 항공법 제정배경 및 연혁	67
2) 미국 항공법 체계 및 주요내용	68
나. 일본 항공법의 연혁 및 주요내용	71
 IV. 항공안전에 관한 비교법적 고찰	73
1. 항공안전에 관한 민간항공법, 외국항공법과 군항공법의 공법적 비교	73
가. 민간항공법과 군항공법 비교	73
1) 민간과 군 항공관련 행정기관	73
가) 국토해양부	73
나) 국방부	74
다) 항공업무에 있어서 국토해양부와 국방부의 관계	75
2) 민간항공법과 군항공법의 법원(연원)	77

3) 민간항공법과 군항공법의 주요내용	78
가) 항공기	80
나) 항공종사자	81
다) 항공기의 운항	82
라) 항공시설	83
마) 항공보안	84
바) 항공기 사고조사	85
나. 외국항공법과 군항공법 체계 비교	87
2. 군항공법 문제점 및 정비방안	89
가. 군항공법상 법률적합성 원칙의 강화	89
나. 통합 항공법의 제정	94
다. 사인의 권리보호와의 조화	99
 V. 요약 및 결론	 102
 [참고문헌]	 108

항공안전에 관한 공법적 고찰

- 군항공법과 민간항공법의 비교를 중심으로 -

군항공분야 최초의 법률은 1970년 8월 7일에 제정된 『공군기지법(현재 군사기지 및 군사시설 보호법)』이었다. 하지만 동 법률에서는 군용항공기의 기지와 관련시설에 관한 사항만을 규율했고, 실질적으로 군용항공기 운용에 관한 사항들을 포함하고 있지 않았다. 하지만 점차 민간 항공산업이 발달하고, 국민의 재산권 보장 요구가 커짐에 따라 법률이라는 제도하에서 군의 임무수행이 이러한 것들과 조화를 이룰 것이 요구되었고, 그러한 결과로 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』과 『군용항공기 비행안전성 인증에 관한 법률』이 각각 제정되어 2008년 7월 28일과 2009년 8월 1일 시행되었다. 민간항공분야의 대표적인 법률인 『항공법』이 1961년 3월 7일 제정되어 동년 6월 8일 시행된 이래 50여 차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다는 것을 감안한다면, 군항공법이 앞으로 보완 발전하여 정착되기까지 많은 연구와 노력이 필요할 것으로 보인다.

따라서 본 논문에서는 군항공법의 보완 발전을 위한 연구를 진행하였다. 본 글의 전체적인 구성은 항공안전이라는 개념을 중심으로 하였다. 먼저 항공안전 개념을 용어의 사전적 의미와 연역적 배경을 종합하여 정의하였고, 이를 바탕으로 항공안전과 공법적 규제에 대해서 민간항공분야와 군항공분야를 구분하여 비교하는 형식을 취하였다.

세부적으로 민간항공법과 군항공법에 해당하는 각각의 법률의 제정배경, 연혁, 주요내용을 살펴보고, 외국 항공법으로 미국과 일본의 항공법에 대해서 간

략하게 살펴보았다. 이를 바탕으로 민간항공법과 군항공법간의 발전과정, 존재 목적의 차이를 감안하여 관련 행정기관, 법원(연원), 주요내용에 대해 민간항공법과 군항공법을 비교해 보았으며, 외국 항공법과 우리나라 항공법 체계를 비교해 보았다.

마지막으로 여기서 도출된 문제점에 대하여 군항공법의 본질적인 목적인 국가안전보장을 이루어 내는 가운데, 군항공법상 법률적합성 원칙을 강화 할 수 있는 정비방안을 제시하고자 노력하였다.

.....
핵심되는 말 : 항공안전, 군항공법, 민간항공법, 국가안전보장, 법률적합성 원칙

I. 서론

1. 연구의 목적

군항공분야 최초의 법률은 1970년 8월 7일에 제정된 『공군기지법』이었다. 동 법률은 이후 『군용항공기지법』을 거쳐 현재의 『군사기지 및 군사시설 보호법』에 이르고 있다. 다만 『군사기지 및 군사시설 보호법』은 법률의 명칭에서도 알 수 있듯이 군용항공기의 기지 및 주변시설에 관한 사항만을 규정할 뿐 실질적으로 군용항공기가 운용되고, 항공작전을 수행하면서 발생하는 사항에 대해서는 규정하고 있지 않다. 하지만 사회가 점차 발전해 나가면서 군 항공작전의 수행에 있어 민간 항공산업 및 국민의 재산권 보장과 합리적인 조화를 도모하기 위해 법률이라는 제도 하에 군의 임무수행이 이루어지도록 요구 되고 있고, 이에 대한 응답으로 군용항공기 운용에 관한 전반적인 사항과 독립된 주권국가로서의 영공방위를 위한 방공식별구역 등에 대하여 규율하고 있는 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』이 제정되어 2008년 7월 28일 시행되었다. 여기에 더해 군용항공기가 안전하게 비행할 수 있는 성능을 가지고 있는지 인증하도록 함으로써 군용항공기의 안전성을 확보하고, 이를 통해서 군용항공기 수출을 지원하여 국내 항공산업 발전에 기여하기 위한 목적으로 『군용항공기 비행안전성 인증에 관한 법률』이 제정되어 2009년 8월 1일 시행되었다. 두 법률의 시행 일자를 보면 알 수 있듯이 군항공법 분야에 있어서 군사기지와 관련된 내용이 아닌 실질적인 군항공업무 관련 법률이라고 할 수 있는 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』과 『군용항공기 비행안전성 인증에 관한 법률』은 제정되어 시행된 지가 얼마 되지 않았으며, 이와 관련된 군항공법 분야에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 또한 이 법률들은 현재도

계속적으로 보완 발전하고 있으며, 완벽하게 정착된 법률이라고 할 수 없다. 따라서 군문에 몸을 담고 있으며, 관련 분야에 종사하는 한 사람으로서 군항공법의 발전을 위해 항공안전이라는 개념을 바탕으로 전체적인 군항공법에 대해서 고찰해 보고자 한다. 본 논문의 목적은 군항공법에 해당하는 각각의 법률의 입법목적, 취지, 주요내용, 관련 사항들을 살펴보고, 민간항공법, 외국항공법과의 비교를 통해 발견된 문제점을 정비하는 것이다.

2. 연구의 범위와 방법

본 논문은 우리나라 군항공법과 민간항공법의 비교를 위해 국내·외 문헌과 법령을 분석하는 것을 원칙으로 한다. 군항공법 분야는 민간항공법 분야와는 다른 발전과정을 거쳤고, 이에 대한 연구도 매우 미진한 상황이다. 따라서 관련 자료 또한 많지 않다. 그렇기 때문에 군항공법 분야 자체적인 분석보다는 민간항공법과의 비교를 통해서 발전적인 정비방안을 도출하는 것이 적절할 것이라 판단된다. 다만 군항공법과 민간항공법이 존재 목적의 차이를 가지기 때문에 단순 비교는 무리일 수 있겠지만, 두 법령의 비교를 통해서 조금이나마 군항공법의 발전방향을 찾아 낼 수 있다면 그것으로 큰 수확일 것이라 생각한다. 이전까지 군항공법 전체에 대한 연구는 없었기 때문에, 연구 대상은 군항공법 중 하나의 법률에 국한하지 않고 군항공법 전체로 한다.

제Ⅱ장에서는 '항공안전' 개념을 바탕으로 이 개념의 목적과 법제화 과정을 살펴보겠다. 그리고 민간항공분야에서 항공안전 구축을 위한 평가 제도로써, 대표적인 국제민간항공기구(ICAO)의 항공안전평가(USOAP), 미국 연방항공청(FAA)의 국제항공안전평가프로그램(IASA)에 대해서 알아보고, 항공공법과

항공사법으로 나뉘는 항공법의 종류에 대해서 살펴보겠다.

제Ⅲ장에서는 항공안전에 관한 국내·외 법제 현황을 살펴보겠다. 먼저 항공안전에 관한 국내 법제를 민간항공법과 군항공법으로 나누고, 각각에 해당하는 법률의 제정배경, 연혁, 주요내용을 살펴보겠다. 그리고 이러한 민간항공법과 군항공법은 어떠한 특징을 가지고 있는지 알아보겠다. 다음으로 항공안전에 관한 외국 항공법 중 미국과 일본 항공법의 제정배경, 연혁, 주요내용을 살펴보겠다.

제Ⅳ장에서는 항공안전에 관한 비교법적 고찰을 실시하겠다. 제Ⅲ에서 정리된 내용을 가지고 민간과 군 항공관련 행정기관, 민간항공법과 군항공법의 법원(연원), 주요내용에 대해서 민간항공법과 군항공법을 비교해 보고, 외국항공법과 군항공법의 체계를 비교해 보겠다. 여기에서 도출된 문제점을 정비할 수 있는 방안을 찾아보고 이에 대한 의견을 제시해 보겠다.

II. 항공안전 일반론

1. 항공안전과 공법적 규제

가. 항공안전 개념

항공관련분야에서는 '항공안전'이라는 용어를 흔하게 사용하지만, 그 의미와 필요성에 대해서는 의문을 가져 본적이 없는 것 같다. 너무나도 당연하고, 자연스럽게, 일상적으로 사용하다보니 이 용어에 대해서 고민을 해 볼 필요성을 느끼지 못한 것이라 생각된다. 그런 상황이다 보니 '항공안전'이라는 용어를 정의해 놓은 국내 문헌은 찾아보기 힘들다. 따라서 본 논문에서는 먼저 '항공안전'이라는 용어의 개념을 정의해 보고, 이 개념의 목적과 관련된 내용을 살펴보고자 한다.

'항공안전'은 항공과 안전이라는 실질적인 두 단어가 결합하여 만들어진 합성어이다. 국립국어원 표준국어대사전¹⁾에 '항공안전'이라는 용어는 존재하지 않는다. 다만 '항공'은 '비행기로 공중을 날아다님'이라고 정의하고 있으며, '안전'은 '위험이 생기거나 사고가 날 염려가 없음'이라고 정의하고 있다. 그렇다면 단순히 둘을 결합한다면 '항공안전'은 '비행기로 공중을 날아다님에 있어 위험이 생기거나 사고가 날 염려가 없음'으로 정의할 수 있을 것이다. 물론 이는 항공수송, 항공교통, 항공정비 등의 항공관련 총괄적인 모든 분야에 해당하는 큰 개념이다. 하지만 말이라는 것이 원래부터 있었던 것이 아니며, 사회가 생겨나고 변화하면서 필요에 의해서 만들어지기도 없어지기도 한다는 것을 생각한다면, '항공안전'이라는 용어가 만들어진 배경과 내용을 검토해 보

1) 표준국어대사전 <<http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp>> (2010.08.08)

고, 이를 종합하여 '항공안전'이라는 개념을 정의하는 것이 옳은 방향일 것이다.

'항공안전'을 영어로 표현하면 'aviation safety'가 된다. 외국문헌에서는 'aviation safety'에 대해서 다음과 같이 설명하고 있다.²⁾

"모든 사람들이 항공안전이 중요하다는 것에는 동의를 하지만, '안전'이라는 용어의 정의를 내리기 위한 시도를 할 때, 그 의미가 다양하게 나타난다.³⁾ Oxford Dictionary에서 '안전'은 '위험이 없음'로 정의된다. 또한 '손상이나 손해로부터 지켜지거나 보호되는 상태'를 의미 한다⁴⁾. 분명히 항공에 있어 위험 으로부터 절대적으로 위험이 없는 상태는 존재할 수 없다. 비행은 숙명적으로 타고난 위험한 모험이며, 엄청난 속도의 적대적인 환경에서 수행되기 때문이다. 위험으로부터 안전을 보장할 수 있는 유일한 방법은 항공기의 비행을 허가하지 않는 것 뿐이다. 따라서 몇몇 학자들은 안전의 개념을 사고의 예방과 관련짓는 경향이 있다. 그들은 '안전'을 '(회피할 수 있는) 사고의 미발생', 또는 더욱 현실적으로, '가능한 사고가 거의 없는 상태'라고 정의한다.⁵⁾

'사고 예방'은 '항공안전'에 포함되지만 '항공안전'이 운영상의 비행안전에 국한되지는 않는다. 2001년 9월 11일의 비극적인 사건은 '항공안전'에 모든 중대한 위험뿐만 아니라, 선례가 없는 (미증유의) 피해들까지도 '항공안전'의 구성요소로 포함시켰다. 그리고 이 사건은 '항공안전'이 기술적인 관점의 사고

2) Jiefang Huang, Aviation Safety through the Rule of Law(ICAO's Mechanisms and Practices), Wolters Kluwer, 2009, 6면.

3) C.O. Miller, State of the Art in Air Safety, JALC 34, 1957, 343~347면. Some of them are :
- The Public : Safety is restrictive : Don't do this, don't do that..
- Federal Aviation Administration : Standards have been issued. It is the FAA's duty to enforce those standards. All FAA work pertains to safety.
- National Transportation Safety Board : Senator Magnuson called NTSB the 'Supreme Court of transportation safety'.
- Airline Pilot Association : Pilot's opinion must be followed.
- American Bar Association : Punishment or threats thereof represent deterrents to accidents.

4) The Concise Oxford Dictionary, 9th edn (Oxford : Oxford University Press, 1995).

5) H. Wassenbergh, Safety in Air Transportation and Market Entry, Air and Space Law 28, no. 2, 1998, 74면.

예방을 넘어 더욱 넓게 정치적, 전략적 그리고 법적인 차원까지 확장된다는 것을 확실하게 설명하였다. 그것은 예방적이며, 교정적인 그리고 징벌적인 수단들을 포함한다. 따라서 안전은 사고예방에 한정되는 것이 아니라, 위험 관리로서의 폭넓은 용어로 고찰되어야 한다.⁶⁾ 연구 끝에, 국제민간항공기구(ICAO)의 항공항행위원회(ANC)는 '항공안전'을 '용납할 수 없는 인적 손해(손상) 또는 항공기 및 재산 피해의 위험이 없는 상태'라고 정의하였다."⁷⁾

이러한 '항공안전'의 사전적인 의미와 용어의 연역적 배경을 종합해 본다면, '항공안전'의 정의에는 '항공안전'이라는 용어의 사전적 의미와 기술적인 관점의 사고 예방을 넘어 더욱 넓게 정치적, 전략적 그리고 법적인 차원까지 확장된 설명 모두를 포함해야 할 것이다. 이러한 점들을 종합하면 '항공안전'이란 '비행기로 공중을 날아다님에 있어 인적 손해 또는 항공기 및 재산 피해의 위험이 없는 상태'라고 정의할 수 있다.

나. 항공안전의 목적

항공안전은 '비행기로 공중을 날아다님에 있어 인적 손해 또는 항공기 및 재산 피해의 위험이 없는 상태'이다. 항공관련 분야에서 항공안전 그 자체를 목적으로 모든 사항을 정의 할 수 있겠지만, 항공안전 자체가 근본적인 목적이 될 수는 없다. 항공안전을 통해서 더욱 큰 목적을 이루도록 방향을 설정할 수 있는 것이다.

항공안전에 있어서 항공분야를 민간항공분야와 군항공분야로 구분할 수 있

6) R.J. Lofaro & K.M. Smith, Rising Risk? Rising Safety? The Millennium of Air Travel, Transportation Law Journal 28, 1998, 205~216면.

7) ICAO Working Paper AN-WP/7699, Determination of a Definition of Aviation Safety, 2011.12, para. 2.2.

는데, 그 이유는 둘 사이에 존재 목적의 차이가 있기 때문이다. 이에 따라 접근 방식에도 차이가 발생한다.

민간항공분야는 여객 및 화물의 운송에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 민간항공분야의 경우 항공안전을 이름으로써 지향하고자 하는 궁극적 목적은 항공안전을 통한 항공의 발전과 국가 질서 유지 및 공공복리를 증진시키는 것이다.

이러한 궁극적인 목적을 이루기 위해서는 먼저 민간항공분야와 군항공분야 모두 공통적으로 항공안전이 이루어져야 한다. 그런데 항공안전을 이루기 위한 요소는 매우 다양하다. 민간항공분야의 경우 항공안전의 확보를 위하여 표준을 설정하고 권고를 하는 제도를 두고 있다. 국제민간항공기구(ICAO)의 주요 활동 중 하나로 항공종사자 자격, 항공법규, 항공기상, 항공지도, 측정단위, 항공기운항, 항공기 등록, 항공기 감항성, 항공시설, 항공통신, 항공교통업무, 수색 및 구조 업무, 항공사고조사, 비행장, 항공정보업무, 환경, 항공보안, 위험물의 항공운송 등에서 국제적인 표준과 권고를 설정고 있다. 이러한 다양한 요소가 복합적으로 작용하여 항공안전이 이루어지는 것이다.

반면에 군용항공기 운용은 무기의 사용을 수반한 공격과 방어에 초점이 맞추어져 있다. 존재 목적의 차이는 항공기의 제원, 비행방식, 비행장 운영 등의 각 방면에서의 차이로 이어져 군용항공기와 민간항공기의 전반적인 차이점으로 드러난다.⁸⁾ 군항공분야의 경우는 항공안전을 통해서 군용항공기의 원활한 임무수행을 도모하고 이를 통해 궁극적으로 국가안전보장을 이루어 내는데 그 목적이 있다고 하겠다.

이러한 궁극적인 목적을 이루기 위해서는 군항공분야 또한 항공안전의 선결이 필요하다. 이 부분에 있어서는 군항공분야의 경우도 민간항공분야와 크게 다르지 않다.

8) 서영득, 군항공법의 조망, 항공우주법학회지 제18권, 항공우주법학회, 2003, 213면.

다. 항공안전을 위한 법제화의 노력

항공안전을 위한 법제화의 필요성은 민간항공분야와 군항공분야 모두 동일하다. 그렇기에 법제화 과정에서 민간항공분야와 군항공분야를 모두 포함하는 일원적인 항공법령체계가 구성될 수도 있고, 민간항공분야와 군항공분야가 분리된 이원적인 항공법령체계가 구성될 수도 있다. 이것은 항공법령이 구성될 당시의 배경과 역사적인 과정에 의해서 결정지어질 수 있는데, 우리나라의 경우는 민간항공분야와 군항공분야가 구분되는 이원적인 항공법령체계를 구성하게 되었으며, 법제화 과정에서 민간항공분야와 군항공분야의 차이가 존재한다.

1) 민간항공분야

민간항공분야의 경우, 1944년 국제사회는 비행의 안전 확보, 항공로나 공항 및 항공시설 발달의 촉진, 부당경쟁에 의한 경제적 손실의 방지 등을 목적으로 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization : ICAO)를 창설하고, 이 기구에 국제항공안전을 규율하는 기준을 제정하도록 준-입법권을 부여하고 회원국들로 하여금 국내법을 통해 이러한 기준을 이행할 의무를 부과함으로써 법의 통일화를 통한 국제민간항공의 안전이라는 목표를 달성하여야 할 필요성을 인식하였다. 1947년 발효한 국제민간항공협약은⁹⁾ 오늘날의 국제민간항공에 관한 기본적인 법적 기틀을 제공하고 있으며,¹⁰⁾ 현재 190개국이 가입하고 있다. 이 협약의 목적은 항공운송서비스의 기회 균등과 건전하고 경

9) Convention on International Civil Aviation pmbl., Apr. 4, 1947, T.I.A.S. No. 1591, 15 U.N.T.S. 295.

10) R.I.R. Abeyrante, Legal and Regulatory Issues in International Aviation, Transnational Publishers, 1996, 9면.

제적인 운영이라는 원칙에 입각하여 국제민간항공이 안전하고 질서있게 발전하는 것을 도모하는 것이다. 가입국의 권리, 특권 및 행동제약에 대해서는 본문 96개조에서 상세하게 규정하고 있으며, 기술에 관한 국제표준 및 권고관행(International Standards and Recommended Practices)은 18개의 부속서(Annex)에서 정하고 있다. UN의 전문기구(Specialized Agency)인 ICAO의 주요 목적은 범세계적인 항공산업의 안전한 발전을 도모하고, 범세계적인 항공수요를 충족하며, 불합리한 경쟁으로 인한 경제적 낭비를 방지하고, 회원국 간의 차별을 폐지하는 것이다. ICAO는 총회, 이사회, 사무국 및 기타 보조기관으로 구성되어 있다. 총회는 ICAO의 업무를 검토하고 이사회를 선출하고, 이사회 또는 보조기관에 어떤 문제들을 위임하고, 협약을 개정하고, 이사회는 명시적으로 위임되지 아니한 사안들을 다루게 된다. 이사회는 3년 임기의 36인의 대표로 구성되며 전세계 주요 지역을 대표하도록 하고 있다. 협약은 이사회에 국제표준과 권고관행을 채택하여 협약 부속서로 편입시킬 수 있는 입법적인 권한을 부여하고 있다.¹¹⁾

우리나라는 1952년 국제민간항공협약에 가입하여 국제민간항공기구의 회원이 되었으며, 그 후 정부차원의 노력으로 현재 항공법의 모체라고 할 수 있는 『항공법』을 1961년 제정·공포하였다. 이러한 민간항공법의 목적은 항공기가 안전하게 항행하기 위한 방법을 정하고, 항공시설을 효율적으로 설치·관리하도록 하며, 항공운송사업의 질서를 확립함으로써 항공의 발전과 공공복리의 증진에 이바지하는데 있다.

11) Michael Milde, Enforcement of Aviation Safety Standards - Problems of Safety Oversight, Ger. J. Air & Space L., Vol.45, 1996, 3~5면.; Paul Stephen Dempsey, The Role of the international Civil Aviation Organization on Deregulation, Discrimination & Dispute Resolution, J. Air L. & Com., Vol.52, 529~533면.

2) 군항공분야

군항공분야의 경우 민간항공분야와 법제화가 동시에 이루어지지 않는 않았다. 군용항공기를 운용하는 목적은 민간항공법을 통해 이루고자 하는 목적과 상이하여 군용항공기 운용은 민간항공법 적용을 직접적으로 받고 있지는 않다. (『항공법』 제2조의3 제1항) 하지만 군용항공기 운용에도 또한 국내법적인 규율체계가 필요하다고 할 수 있다. 1960년대 후반까지는 공군작전의 근거지인 공군기지에서 항공기의 이·착륙시 비행안전, 기지의 보위 및 기지에 대한 군시기밀의 보호에 관한 사항을 규율하는 법률은 없었다. 그 결과 군용항공기 기지의 기능에 장애를 초래할만한 일련의 행위에 대하여 아무런 법적 대처를 할 수 없는 문제가 발생하였다. 『군용항공기지법』은 1960년대 중반 이 후부터 그 필요성이 인정되어 군용항공기지에 관한 입법활동이 진행되었고, 그 결과 『군용항공기지법』의 모체인 『공군기지법』이 제정되었다. 하지만 『군용항공기지법』은 군용항공기의 기지 및 주변시설에 관한 사항만을 규정할 뿐 실질적으로 군용항공기가 운용되고, 항공작전을 수행하는데 가운데 발생하는 사항에 대해서는 규정하고 있지 않았다.

또한 국가안전보장을 위한 군용항공기의 운용이라는 공익성에도 불구하고 항공산업의 발달에 따른 민간항공법 체계의 발달과 국민의 권리의식 신장 등 법치주의 의식 향상과 사회의 다원화에 따른 이익집단의 출현 등에 의한 민원이 증가함에 따라 군의 입장에서 민간에 대하여 일방적 희생을 강요할 수 없게 되었고, 군 항공작전수행에 있어서도 민간 항공산업 및 국민의 재산권 보장과의 합리적인 조화를 도모하기 위하여 법률이라는 제도하에서 군의 임무수행이 이루어지도록 요구되었다. 또한 대외적으로 그동안 영공이나 방공식별구역 등에서의 국가방위를 위한 필요 조치의 근거규정이 군 내부규정이나 정전규칙 등에 산재해 있어 독립된 주권국가로서의 영공방위를 위한 통일되고 체

계적인 법률적 근거가 미흡하다는 문제점이 지적되었다.¹²⁾ 이러한 문제점들에 대한 결과물로 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』이 제정되어 2008년 7월 28일 시행되었다. 이러한 군항공법의 목적은 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』의 경우 군용항공기 및 기타 필요한 사항에 대하여 정함으로써 항공작전이 원활하게 수행되고 항공안전이 확보될 수 있도록 하는 것이며, 『군사기지 및 군사시설 보호법(구 군용항공기지법)』의 경우 군용항공기지를 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국가안전보장에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

라. 민간항공분야의 항공안전 구축을 위한 평가 제도

앞에서 보았듯 항공안전은 어느 한 가지 요소에 의해서 이루어지지 않는다. 항공종사자의 자격, 항공법규, 항공기상 등 많은 분야가 복합적으로 정립되고 어우러져 유기체적으로 돌아갈 때 항공안전이 이루어지는 것이다. 민간항공분야의 경우 이러한 항공안전을 구축하기 위한 평가 제도가 몇 가지가 있는데, 국제적으로 대표적인 항공안전평가 제도로 국제민간항공기구(ICAO)의 '세계항공 안전감독평가 감사프로그램(USOAP)'과 미연방항공청(FAA)의 '국제항공안전평가(IASA)'가 있다.

1) 국제민간항공기구(ICAO)의 항공안전평가(USOAP)

가) 도입배경

12) 서영득, 군항공법의 조망, 항공우주법학회지 제18권, 항공우주법학회, 2003, 212면.

ICAO가 USOAP을 도입하게 된 배경으로 1980년대와 1990년대 초의 다수의 항공사고를 주원인으로 들고 있으나 이러한 피상적으로 나타나는 현상 외에도 여러 가지 국제정세가 이 프로그램을 ICAO가 채택하도록 하게 되는 환경을 만들었다. 그 중에서도 미국과 유럽의 항공자유화를 국제정세의 중요한 변화를 들 수 있다. 2차 세계 대전 종전 이후 세계 항공운송 체계는 소위 말하는 시카고-버뮤다 체제로 진행되어 왔다. 시카고 조약은 개별 국가의 완전하고도 배타적인 영공주권의 원칙을 확립하는 데는 성공하였으나 항공운송에 있어서의 완전한 자유화를 확보하는 데는 실패하였다. 국제적인 민간항공이 있기 위해서는 운송권을 갖고 있는 나라가 모두 합의하도록 해야 하는 양자조약 방식이 도입되었다. 양자조약 방식은 엄격한 주권 개념을 바탕으로 당사국이 협상을 하여 운송권을 교환하는 방식을 말하며 이 경우 항공운송 서비스의 질과 양이 국가에 의해 결정되며 이때 소비자의 관점보다는 공급자의 의도가 우선하게 마련된다. 또 당사자 모두 최소한의 이득을 확보할 수 있는 점이 있어 보호주의적 정책에 적합했다. 이러한 양자조약 방식은 2차 세계 대전을 전후로 하여 탄생된 수많은 신생 독립국의 주권의식에도 부합하였고 미국과 같이 방대한 자국 시장에 외국의 항공사가 진입하는 것을 원하지 않았던 경우나 항공산업을 유치산업(infant industry)으로 보호하기를 원했던 많은 저개발국의 지지로 국제민간항공 운송의 규제의 기본 축이 되어 왔다.¹³⁾

또 한편으로 항공기 사고가 인명·재산상의 치명적인 결과를 초래한다는 점을 인식하고 이를 방지하기 위하여 각종의 안전규제를 가하였으며 특히 국가간의 항공운송은 외국의 영공을 비행하게 됨으로써 국가의 안보와 직결되는 것으로 인식하였다.¹⁴⁾

13) 오수근, 국제항공운송의 규제의 새로운 경향, 항공우주법학회지 제8호, 1996, 134~135면.

14) 신동춘, 세계 항공운송산업의 규제완화, 항공우주법학회지 제6호, 1994, 221~222면.

세계 항공운송산업이 버뮤다 방식의 양자간 협정을 중심으로 하는 규제체제로 이어지면서 각국 간의 항공력의 격차, 즉 항공수요와 공급력의 격차 및 자국 항공사의 낮은 경쟁력을 우려하는 어느 일방이 시장개방의 제한조치를 가능하게 하여 완전한 자유경쟁을 저해하는 경우가 많았으며 이러한 현상에 대한 대응으로 1980년대 후반부터 국제항공시장의 동향은 우회적인 수단으로서 및 항공사들의 국제경쟁력 강화 수단으로서 좌석공유나 지분교환과 같은 항공사들 간의 제휴와 협력이 성행하게 되었다. 이에 따라 ICAO는 다자간 국제항공질서를 유지하는 주체로서 이러한 경제적 측면의 자유시장 경쟁을 촉진하고 국제항공업계의 변화에 대응하기 위하여 주도적으로 국제적인 다자간 항공자유화를 추진하는데 적극 나서게 되었다.¹⁵⁾

세계적인 규제완화, 민영화, 자유화 등의 방법으로 운송사업의 효율성 향상에 의한 경쟁력 증대를 위한 항공운송산업 구조개선을 진행해 가고 있는 상황에서 간과해서는 안 될 중요한 또 다른 일면이 바로 '안전성 확보'였다. 자유경쟁을 위한 효율성 개선 노력이 안전을 저해하는 결과를 초래한다면 문제가 아닐 수 없었던 것이고 안전성 확보는 민간보다는 국민의 생명과 재산을 책임지는 정부 또는 공공부문에서 더욱 비중 있게 책임을 맡아야 할 것이다.¹⁶⁾ 그러므로 개별 국가에 대한 대책마련을 촉구하기 위해서는 ICAO 차원에서의 대책이 필요했던 것으로 판단할 수 있다.¹⁷⁾

나) 발전과정

15) 이영혁, 주요국의 항공정책과 다자간 항공자유화의 향후 전망, 항공우주법학회지 제8호, 1996, 17~18면.
16) 유광의, 김웅이, 항공안전규제를 위한 제도개선 방안에 관한 연구, 항공우주법학회지 제12호, 2000, 211면.
17) 정하걸, 국제 항공안전확보 제도에 대한 연구, 한국항공대학교석사학위논문, 2008, 13면.

(1) 안전 감독 프로그램(SOP)의 도입

ICAO를 통한 국제 항공안전감독 프로그램의 필요성을 공식적으로 제기한 나라는 미국이었다. 1990년 1월의 콜롬비아 국적 에비앙카 항공사의 사고를 경험하면서 미국은 자국 내에서의 외국 국적 항공기의 사고가 재발되지 않도록 하기 위하여 미국을 취항하는 항공사의 소속 국가의 항공당국에 대한 자체적인 평가 프로그램인 IASA 프로그램을 1992년에 제정함과 동시에 ICAO를 통한 전 세계적인 안전 개선책을 마련하기 위하여 1992년 29차 ICAO 정기총회에서 모든 체약국이 자국의 국적 항공사의 안전에 대한 책임이 있으나 많은 체약국들이 시카고조약과 그 부속서상의 최소한의 조건들을 이행하기 위한 법규 또는 재정적, 기술적 재원이 부족하여 국제법에 따라서 국적 항공사의 운영에 대한 안전감독 책임을 제대로 감당하지 못하고 있다고 지적하고 미국이 제안한 결의한 초안에 주목해 줄 것을 촉구하였다.¹⁸⁾

이에 대하여 ICAO는 결의안 A29-13을 통하여 국가의 안전감독 책임에 대한 ICAO 차원의 기본적인 입장을 정하게 되었다. 이 결의안은 안전 감독에 대하여 개별 국가가 책임지는 것은 ICAO 조약의 정신의 하나임을 재확인하고, 회원국들의 안전감독 의무를 재확인 할 것을 요청하며 회원국들은 그들의 안전감독 의무를 이행하는 국가법규를 재고할 것과 안전감독 기능의 효과적인 이행을 위한 절차에 대하여 재고할 것을 촉구하며, 모든 회원국들은 안전 감독의 책임을 이행하기 위한 재정적, 기술적 지원을 요청하는 국가에 대하여 기술적인 협조를 제공할 것을 요청한다고 정했다.

1992년의 총회 결의안 A29-13에 따라서 ICAO는 항공안전감독 분야의 개선을 위하여 자발적으로 감사를 받고자 하는 국가를 위하여 ICAO 조약 부속서 1(항공종사자 자격), 6(항공기 운항), 8(항공기 감항성)을 평가하는 안전 감독

18) ICAO 29차 총회, Improvement of Safety Oversight, A29-WP 107, 1992.

프로그램(SOP)을 개발하였고, 이 프로그램은 1995년 5월 ICAO 이사회의 승인을 받고 그해 10월 제31차 ICAO 정기총회에서 채택 되었다.

(2) 의무적 감사 프로그램(USOAP)의 도입

자발적인 감사 프로그램이 진행 중이던 1997년 8월 6일 대한항공 보잉 747-300 항공기가 김포공항을 출발하여 괌 아가나 공항에 착륙 중 조종사 과실로 추락하여 승객 231명중 206명이 사망하고, 승무원 23명중 22명이 사망, 총 228명이 사망하는 참사가 발생했다. 또한 그 해 9월 26일 인도네시아 가루다항공의 에어버스 A300B4 항공기가 국내선을 운항하던 중 착륙 공항인 Medan-Polonia 공항 인근의 산림 화재로 인한 연기로 나빠진 시정 속에 접근 비행 중 숲속에 추락하면서 승객 222명, 승무원 12명, 총 234명 전원이 사망하는 참사가 발생하였다.

이와 같은 대형 사고를 경험한 후 1997년 11월 ICAO 본부에서는 세계 항공 국장회의가 개최되어 147개 회원국가 대표들이 참석하여 항공 안전 확보를 위한 방안으로 이전에 자발적으로 시행해 왔던 '안전감사프로그램(SOP)'을 의무적으로 수검을 받도록 하는 프로그램으로 바꾸고 그 명칭 또한 '세계 항공 안전감독평가 감사프로그램(Universal Safety Oversight Assessment Audit Program)'으로 개칭하는데 대한 권고안을 채택하게 되었다.

위 권고안에 근거하여 1998년의 ICAO 제32차 총회는 결의한 A32-11을 통하여 의무적 안전감사프로그램인 오늘날의 USOAP을 탄생시켰다. 감사의 성격을 정기적이고 의무적인 것으로 바꾸면서 ICAO의 안전 확보 노력은 보다 강제성을 띄게 되었다. 그러나 의무적으로 수검을 받아서 문제점을 지적받는다 하더라도 이를 개선하기 위한 아무런 조치를 하지 않을 경우에 대한 제재

방법은 구체적으로 정하지 않고 다만 그 결과를 요약보고서 형식으로 공개하는 정도로 하였는데, 이는 국제기구로써 ICAO가 실질적으로 개별 국가를 제재할 수 있는 수단이 없기 때문이었고 이와 같은 문제는 미국과 유럽과 같은 강대국들을 중심으로 하는 개별 안전프로그램(FAA의 IASA 및 ECAC의 SAFA)에 따른 강제적인 제재조치에 의존하는 방식으로 이루어지도록 하였다.¹⁹⁾

(3) 종합적 시스템 접근 방식의 도입

2004년 11월 ICAO 35차 정기총회에서는 USOAP 프로그램을 종합적 시스템 접근 방식으로 전환시켰다. 종합적 시스템 접근방식(comprehensive system approach)이란 종전의 감사 대상 분야가 ICAO 조약 부속서 1(항공종사자 자격), 6(항공기 운항), 8(항공기 감항성)의 3가지 분야로 국한되어 있던 것을 부속서 9(출입국 간소화)와 17(항공보안)을 제외한 전체 부속서로 확대하는 것을 의미한다. 즉 항공안전은 단지 3가지 부속서에만 국한된 것이 아니라 전체적으로 시스템들이 상호 연결되어 있기 때문에 종합적으로 평가하는 것이 마땅하다는 결론에 따라 취해진 결정이었다. 이에 따라 2005년부터는 종합적 시스템 접근 방식에 따른 평가가 시작되었다.

2) 미국 연방항공청(FAA)의 국제항공안전평가프로그램(IASA)

가) 미국 연방항공청(FAA)²⁰⁾

19) 정하걸, 국제 항공안전확보 제도에 대한 연구, 한국항공대학교석사학위논문, 2008, 21면.

미국은 전 세계 항공 산업의 발전에 선도적인 역할을 해 왔으며, 전 세계적인 영향력은 무시할 수 없다. 미국 연방항공청은 미국 행정부의 한 부서에 불과하지만 그 역할은 단순히 거기에 그치지 않는다. 이러한 미국 연방항공청의 역사와 현황을 살펴봄으로써 미국 항공안전정책의 일면을 살펴 볼 수 있을 것이다.

미국 연방항공청은 미국의 유일한 항공행정기관으로 교통부(Department of Transportation)에 소속되어 있으며, 미국 국가의 보전(保全)과 미국항공수송의 발전은 물론, 효율적이고 안전한 항공 산업 체계의 육성을 사명으로 한다. 미국 연방항공청의 발전과정을 보면 1926년 항공통상법(Air Commerce Act)이 제정되어 상무부가 항공로의 설정, 상업항공의 진흥, 항공교통규칙의 제정·시행, 조종사 면허, 항공기의 증명, 항공교통서비스 시스템의 운용을 담당하게 된다. 1938년 민간항공법(Civil Aeronautics Act)을 제정하여 민간항공청(Civil Aeronautics Authority : CAA)이 상무부의 민간항공업무를 승계하여, Air Carrier Route Certificate 및 운임 규칙 등을 담당하게 된다. 1940년 CAA가 민간항공위원회(Civil Aeronautics Board : CAB) 및 민간항공청(Civil Aeronautics Administration : CAA)으로 분할되고, CAB는 법률·규칙의 제정, 사고조사 등을 수행하고 CAA는 항공교통서비스, 증명 등의 실무를 수행하였다.(양기관은 상무부에 소속됨) 1950년대의 제트 항공시대의 도래와 함께 1956년 6월의 그랜드캐년 상공에서의 공중 충돌로 승객과 승무원 128명 전원이 사망하는 사고로 인하여 미국 의회는 항공안전 문제의 심각성을 깨닫게 되었고 이를 계기로 미국 현대 항공법의 모법인 연방항공법(Federal Aviation Act)을 1958년 제정하였다. 그리고 대통령 직할의 독립 기관으로써 민간항공의 안전을 담당하는 연방항공국(Federal Aviation Agency : FAA)을 창설하고 CAA의 업무를 승계하고, CAB의 항공안전관련 규칙제정업무를 담당하게 된다.

20) 이광희, 미국 연방항공청의 소개, 항공진흥 제11호, 한국항공진흥협회, 1996, 108~122면.

1967년 연방항공국(Federal Aviation Agency)이 지금의 연방항공청(Federal Aviation Administration : FAA)으로 개칭되고, 신설된 교통부(DOT)로 소속이 변경된다. 미국은 일련의 안전사고를 통한 경험을 바탕으로 안전의 중요성을 깨닫고 항공안전업무만을 전문으로 하는 FAA와 같은 기관을 설립하게 된다.

FAA의 2006년도 인력 구성을 보면 항공관제 분야에 32,800여명, 항공안전 분야(운항, 감항, 관제감독 및 본부 기능)에 6,600여명, 공항분야에 470여명, 스텝 부서 3,400여명 등 총 4만 7천여명이 근무하고 있다. FAA는 또한 2007년도 기준 137억불(약 12조 8천억원)이라는 방대한 예산으로 하루 20만회 이상의 항공기 이착륙을 관제하고 연간 7억여명의 항공여객을 실어 나르고 있다. 이에 비해서 ICAO가 2006년말 기준 702명의 직원수와 2007년 예산이 6,651만불(약 625억)에 불과하다는 것을 보면 FAA가 얼마나 방대한 조직인지 알 수 있다.²¹⁾

나) 도입배경

1990년 1월 25일 콜롬비아 국적 애비앙카(Avianca) 항공의 보잉 707 항공기가 미국 뉴욕 공항(JFK) 일대의 악기상으로 인하여 77분 동안 공중에서 대기 비행을 한 후 3차 착륙을 시도하다 연료 부족으로 JFK 공항에서 북동쪽으로 24Km 떨어진 뉴욕주 롱아일랜드의 Cove Neck이라는 마을에 추락하여 승무원 8명 전원과 승객 150명중 65명 등 총 73명이 사망하고, 81명이 중상, 4명의 경상자가 발생한 사고가 일어났다. 이 사고를 조사한 미국 교통안전위원회(NTSB)는 추정되는 사고원인으로 조종사의 연료량 관리 실패, 연료 고갈 전 항공교통관제사와의 커뮤니케이션 실패, 조종사가 악기상 속에서 교통량이 많은 국제선 비행중에 항공사의 운항통제 시스템 이용 실패, FAA의 부적절한

21) ICAO 이사회 2006년도 연간보고서, 15~24면.

항공교통흐름 관리, 조종사와 관제사간에 연료 부족과 연료 응급상황에 대하여 표준화되어 이해 할 수 있는 용어의 부족 등을 들었다.

이 사고를 계기로 미국은 미국을 취항하는 외국항공사의 안전 관리 능력에 의구심을 가지게 되었고, 이와 같은 우려에 따라 1차적으로 1991년 중반 IASA 프로그램의 기본안을 마련하였는데 여기에는 미국을 취항하고자 하는 12개 국가에 대한 시범적인 방문도 포함되었다. 이 시험적인 기간을 거치면서 FAA는 공식적으로 IASA 프로그램을 제정할 필요성을 확신하게 되어 1992년 8월 연방항공청(FAA)은 연방관보(Federal Register)를 통해 외국항공사의 미국취항과 관련한 새로운 안전정책을 정책통보서(Policy Notice)로 발표하게 되었다.²²⁾ 이 새로운 정책의 핵심적인 내용은 항공안전 확보를 위하여 미국을 취항하는 외국 항공사들에 대하여 FAA가 평가하고 모니터링 하는데 있어서 "그 항공사가 속한 국가의 항공당국의 안전감독 능력"을 FAA가 평가할 것이라는 것이었다. FAA는 국제항공안전을 관장하는 기준은 ICAO 조약과 그 부속서이고 이러한 기준들을 각 ICAO 체약국들은 준수하여야 한다고 확인하고 ICAO 기준 준수 여부가 FAA의 평가 대상임을 명시하였다.

다) 발전과정

(1) 3개의 안전등급과 제재 방식(IASA 1단계)

1992년 외국 항공당국에 대한 평가 정책을 선언한 이후 미국은 시범적으로 미국을 취항하는 30개 국가의 항공당국에 대한 평가를 실시하였으며 그 결과 평가를 받은 2/3정도의 항공당국이 ICAO 조약에 따른 자신들의 의무 수행에

22) 미국 연방관보(Federal Register) Vol.57, No.164, 1992.8.24, 38342~38343면.

있어서 부족함이 있는 것으로 평가하였다. FAA는 문제가 있는 것으로 평가된 국가의 항공당국과 직접적인 협의를 함과 아울러 이들의 ICAO 조약에 따른 의무를 완전히 충족하기 위하여 안전감독 자원과 인프라를 업데이트하고 강화하도록 요구하였다. 하지만 당초 문제가 있는 것으로 확인된 다수의 항공당국은 국제 항공안전 의무를 준수하지 않으려 하거나 할 수 없는 국가들이 있는 것을 확인하였고 그 심각성에 따라서 이러한 국가에 대하여 즉각적인 조치가 필요하게 되었다. 이에 대한 대응 방안으로 나온 정책이 1994년 9월의 안전등급제와 평가결과를 일반 대중에게 공개하는 정책이었다.

미국의 평가 결과 공개의 목적은 일반 시민들이 자신이 이용할 항공사의 소속 국가의 항공안전 수준을 알아서 항공사를 취사선택 할 수 있도록 하기 위해서였으며, 외국 항공당국이 ICAO 안전 기준을 준수하였는지 여부에 따라서 해당 국가의 안전등급을 합격(acceptable), 조건부 합격(conditional), 불합격(unacceptable) 3개의 등급으로 분류하였다. FAA는 자신들에게 주어진 관할권과 재량권 이내에서 모든 적합하고도 필요한 행동을 실시하고 그 평가 결과 밝혀진 문제점들을 일반인들에게 공개하고 필요한 경우 미국 교통부에 해당 외국 항공사의 취항허가서를 취소하거나 정지시킬 것을 권고할 수 있다고 밝혔다.²³⁾ 이러한 항공등급제와 정보의 공개제도 도입과 더불어 끝까지 실질적인 개선이 없는 국가에 대해서는 국적항공사의 운항취소나 정지와 같은 실질적인 제재를 가하겠다고 선언한 것은, 같은 시기의 ICAO의 자발적 안전감사 프로그램(SOP)이 경제적 제한을 가하는 구속력을 가지지 못하는 것과는 상당한 차이가 있는 것이었다.

(2) 항공 안전등급 제도의 수정(IASA 2단계)

23) 미국 연방관보(Federal Register) Vol.59, No.173, 1994.9.8.

2000년 5월 FAA는 연방관보를 통하여 3개의 안전등급을 2개의 안전등급으로 조정하는 IASA 프로그램에 대한 수정정책을 발표하였다. FAA는 자신들이 미국 취항 국가의 항공당국이 안전 감독에 대한 최소한의 국제 기준을 따르고 있는지를 확인하는데 대한 책임이 있고, 이러한 확인 책임을 이행하기 위한 정보 수집을 위하여 항공당국과 항공사 간부와 회의록을 하고 관련 서류들을 검토할 것이며, 신뢰할 수 있는 기관(ICAO 등)의 정보를 FAA에서 사용할 수 있다고 밝혔다. 항공당국의 안전등급을 1등과 2등급으로만 분류하여 이전의 3개 등급으로 구분함으로써 발생하였던 2, 3등급 간의 해석의 혼란을 방지하도록 하였다. 과거 2등급과 3등급을 하나로 묶어서 ICAO 기준을 충족하지 못하는 국가로 정의를 단일화 시켰고, 2등급 국가의 경우 평가 당시의 수준에서만 계속 운항을 할 수 있고 증편이나 변경이 불가함을 확인하였다. 평가 당시 미국 취항을 하지 않고 있는 국가로서 2등급 국가에 대해서는 소속 항공사의 취항을 불허하고 이전에 2, 3등급을 받은 국가에 대해서는 2등급으로 모두 전환시켰다. FAA는 계속해서 이러한 안전등급을 일반 시민들에게 공개할 것임을 확인하였고 한편으로는 2등급 국가에 대해서는 국가 항공안전 감독능력의 개선을 위하여 지속적으로 협력할 것임을 밝혔다.²⁴⁾

3) 우리나라의 항공안전평가 수검 결과²⁵⁾

1994년 9월 FAA는 국제항공안전평가프로그램(IASA) 1단계 정책을 우리나라

24) 미국 연방관보(Federal Register) Vol.65, No.102, 2000.5.25, 33751~33753면.

25) 정하걸, 국제 항공안전확보 제도에 대한 연구, 한국항공대학교석사학위논문, 2008, 75~84면.

라에 공식적으로 통보하고, 1996년 6월에는 FAA 평가단을 9월(1996년 9월 17일~19일)에 한국으로 보낼 것을 통보하면서 사전 평가질의서를 함께 송부하였다. 이에 우리나라는 미국이 IASA 프로그램으로 우리나라를 평가하는데 대한 국제법적인 근거와 IASA 평가 면제 국가에서 제외된 사유를 문의하는 등 문제를 삼았으며, 수검일정을 얼마 남기지 않고 수검 연기를 요청하였다. 하지만 결국 계획된 일정에 따라서 평가에 응하게 되었고, 평가 결과 안전 1등급이 나왔다.²⁶⁾

하지만 1997년 8월 6일 괄사고(사망 228명, 항공기 전소)를 시작으로 1999년 12월 23일 영국 스텐스테드공항의 화물기 추락사고(사망 4명, 항공기 전소) 등 대한항공 5대 사고는 우리나라의 항공안전감독 능력에 대한 불신을 불러일으키기에 충분 하였다. 2000년 1월 13일에 발표된 대한항공 괄사고 대한 미국연방교통안전위원회(NTSB : The National Transportation Safety Board)의 최종보고서에 의하면 우리나라에 대한 FAA의 1996년 안전등급 판정은 잘못된 것임을 지적하고 있다.

FAA는 2001년 3월에 1996년 기발부한 IASA 등급을 재평가 하기로 결정했음을 통보하고, FAA 평가단을 5월(2001년 5월 22일~24일)에 한국으로 보내어 재평가를 실시할 예정이라고 밝혔다. 여기에는 2000년 6월에 우리나라에 대하여 실시된 ICAO USOAP의 결과(국제기준 이행률 79.79%로 전체 162개국 중 53위)에 근거하여 우리나라가 항공안전감독 능력이 국제 기준을 충족시키지 못하는 것으로 보인다고 지적하였다.²⁷⁾

우리나라에 대한 IASA 2차 평가는 FAA본부와 국제업무사무소(International Field Office : IFO) 소속 안전감독관 등 6명으로 구성된 평가팀에 의해서 5월에(2001년 5월 22일~24일) 실시되었다. 3일간의 평가 결과는 "

26) Information : Executive Summary/Republic of Korea Safety Assessment, FAA Memorandum, 1996.10.8.

27) Nicholas Lavey, Director of Flight Standards Service, FAA서신, 2001.3.30.

한국정부(항공당국)는 항공안전과 관련된 최소한의 국제기준에 부합하지 않는다”는 것이었고,²⁸⁾ 2001년 5월의 평가 후 약 3개월이 지난 8월 17일 FAA는 우리나라 항공안전 등급을 2등급으로 하향 조정한다고 발표하였다.

FAA의 항공안전 2등급 판정은 우리나라에 엄청난 불이익을 가져왔다. 이에 따라 건설교통부장관이 물러나게 되었고, “대한항공과 아시아나항공은 미국 신규노선 취항이나 노선변경이 금지되고, 미국 항공사들과의 좌석공유도 금지되었다. 두 항공사의 경제적 피해만 한해 2300억원에 이를 것으로 추산되며, 특히 ‘비행기 타기 겁나는 나라’라는 이미지는 2002년 월드컵에도 적지 않은 악영향을 끼칠 것이라는 우려를 낳고 있다.”는 보도가 나오기도 했다.²⁹⁾

1등급 회복을 위하여 정부는 1등급 조기회복 대책반을 구성하여 분야별(운항, 정비, 자격관리)로 법규와 제도를 재정비하고 전문인력을 확충하고 운항증명과 같은 안정증명을 실시하는 등 신속한 조취를 취하였다. 세부적으로 항공법령 분야, 항공운송사업자에 대한 운항증명, 항공국 조직 및 감독기능분야, 기술지침서 분야, 항공전문인력 분야, 자격 및 증명 분야, 지속적인 감독 분야, 항공안전 이슈에 대한 처리 분야, 항공안전본부 설립 등 분야별 긴급 조치를 취하였다. 이에 대한 결과로 2001년 12월 6일 항공안전 2등급을 받은지 3개월 20일 만에 항공안전 1등급을 회복하게 되었다.

FAA 자료에 의하면 2002년 이후 4년간 재평가 대상국 100개 국가 중 67개국은 재평가를 실시하지 않았는데 이는 FAA가 활용할 수 있는 자료를 근거로 안전등급이 유효하다는 것을 판단할 수 있었기 때문으로 설명하였다. FAA는 자신들이 평가한 미국 취항 국가의 안전등급을 웹사이트(http://www.faa.gov/passengers/international_travel/)를 통해 공개하고 있다. 이에 따르면 한국은 2011. 4. 1. 기준으로 항공안전 1등급으로 명시되어 있다.

28) Nicholas Lavey, Director of Flight Standards Service, FAA 1차 평가 결과보고서, 2001.6.8.

29) 안영춘, 세계의 날개는 미국 손 안에, 한겨레 21 제374호, 2001.8.28.

가장 최근에 우리나라는 2008년 5월에(13일~22일) ICAO로부터 항공안전평가(USOAP)를 받았으며, 현장방문평가 종료일인 22일 ICAO 평가팀은 우리나라에 대해 "매우 훌륭하다(exceptionally excellent)"고 평가하였고, 2008년말에는 ICAO로부터 항공안전 국제기준 이행률 98.82%를 받았다. 이전 세계 1위 수준이 96%였기 때문에, 우리나라는 세계최고 수준의 이행률을 받게 되었다.

마. 항공법의 종류(항공공법과 항공사법의 구분)

1) 학설에 따른 공법과 사법의 구별기준³⁰⁾

가) 이익설

공익의 실현에 봉사하는 법이 공법이고, 사익의 실현에 봉사하는 법이 사법이라는 견해이다. 이익설에 대해서는 공익이 사익으로부터 완전하게 분리되지 아니하여 공익개념이 불분명하다는 점, 공익과 사익은 상호의존적이라는 점, 모든 법규는 궁극적으로 공익에 봉사하는 것이라는 문제점이 지적된다.

나) 성질설

상·하질서관계를 규율하는 법이 공법이고, 대등질서관계를 규율하는 법이 사법이라는 견해이다. 성질설에 대해서는 사법에도 상하관계를 규율하는 경우가 있다는 점, 대등한 관계도 공법적 규율의 대상이 되는 경우가 있다는 점,

30) 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2010, 16~17면.

이 견해로는 급부행정에서의 법률관계를 설명하기 곤란하다는 점 등이 문제점으로 지적된다.

다) 구주체설

국가나 국가기관이 법률관계의 일방당사자인 경우를 규율하는 법이 공법이고, 사인간의 관계를 규율하는 법이 사법이라는 견해이다. 구주체설에 대해서는 국고로서의 국가행위는 사법의 적용을 받고 있다는 점, 사인도 경우에 따라서는 공법의 적용을 받는 경우가 있다는 점이 문제점으로 지적된다.

라) 신주체설(귀속설)

신주체설은 권리와 의무가 귀속되는 주체의 상이성에 따라, 사법은 모든 자연인과 법인이 권리와 의무의 귀속주체가 될 수 있는 법을 말하고, 공법은 오로지 공권력주체만이 권리와 의무의 귀속주체가 될 수 있는 법을 말하는바 공법은 공권력주체와 그 기관의 직무법이라는 견해이다. Wolff가 주장한 신주체설이 현재 독일의 지배적인 견해인 것으로 보인다. 이러한 신주체설에 대해서는 신주체설이 법규를 단지 특정법 영역에 귀속시키지만, 개별적인 사건에 어떠한 법규범이 적용되어야 하는가에 대한 문제에는 분명한 답을 주지 못한다는 점, 신주체설은 특별법 또는 특별한 법적 근거가 없는 국가 활동을 부인하는 결과를 초래할 수 있다는 점, 신주체설은 실질적인 내용에 관한 설명은 없다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다.

마) 구별부인설

법실증주의에 입각한 Wien학파는 법의 형식·구조에 따라 법을 공법과 사법으로 구분하는 것은 법학적 방법론으로 가능하나, 양자는 모두 본질적으로 동일한 것이기 때문에 구별할 필요가 없다고 하여 양자의 구별을 부인한다.

바) 종합설

일반적 견해는 위의 기준을 모두 고려하는 입장이다. 특정법규범이 공법과 사법 중 어디에 속하는 가는 통상 문제되지 아니한다. 오히려 구체적인 경우가 어떤 규범, 어떤 영역에 놓이는가가 문제된다. 따라서 공법과 사법의 구분은 실재상 성질의 문제라기보다 귀속의 문제가 된다. 특정의 법적 문제에 있어서 그에 적용될 법규범이 없거나, 공법과 사법이 모두 있는 경우에는 앞에서 본 여러 견해들을 종합적으로 고려하여 기본적으로 행정의 목표·목적에 따라 결정되어야 한다. 대체로 말해 법률관계의 일방당사자가 행정청이면서 행정청에 우월적 지위를 인정하고 있거나 또는 우월적 지위를 인정하지 않는다고 하여도 공익실현을 직접적인 목적으로 하고 있는 경우에는 공법관계로 볼 수 있으며, 법규에서 행정상 강제집행, 행정벌, 손실보상이나 국가배상, 행정상 징송제도가 규정되어 있다면 것은 공법이 적용되는 관계로 보아도 무방할 것이다.

사) 소결

종합설이 타당하다. 오늘날 공법과 사법의 구별이 상대화되고 양자의 중간 영역에 속하는 공사법 혼합형태가 출현함에 따라서 공법과 사법의 구별이 더욱 복잡하다. 따라서 공익, 국가, 공권력 등 모든 실체적인 요소를 종합적으로 고려하여서 문제가 된 법규범과 법률관계를 검토하는 것이 타당할 것이라고 생각한다.

2) 항공법의 구분

가) 항공공법

위 기준에 따라 구별하면, 항공공법은 민간항공분야의 경우 항공기 및 운항과 관련된 법률 분야 중 공법상의 법률관계를 정한 법규의 총체를 말하는 것으로서, 항공안전 및 항공기업의 감독에 관한 각종의 행정적 규제, 예컨대 『항공법』, 『항공운송사업진흥법』, 『항공안전 및 보안에 관한 법률』, 『항공기저당법』 및 각 시행령, 시행규칙 등의 행정법과 타국의 영공을 통과함에 따라 발생하는 영공주권문제 등을 규율하는 국제법 및 항공기 운항상의 안전을 위하여 체결된 형사법적 성격을 띤 협약들이 이에 속한다.³¹⁾

군항공분야의 경우 군용항공기 운용에 있어서 비행기준 및 비행 제한, 방공식별구역 관리, 전시 공역관리 특례, 항공운항 및 항해안전시설의 통제에 대한 내용을 담고 있는 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』 군사기지 및 군사시설의 보호구역등의 지정 및 행위의 제한 등을 담고 있는 『군사기지 및 군사시설 보호법』 과, 『군용항공기 비행안전성 인증에 관한 법률』 을 들 수 있다.

31) 김종복, 신국제항공법, 한국학술정보, 2009, 24면.

나) 항공사법

항공사법이란 항공기 및 그 운항과 관련된 법률분야 중 사법상의 법률관계를 정한 법규의 총체로서, 군항공분야의 경우는 존재하지 않으며,

민간항공분야의 경우 특정한 법률이 아닌 법률내용 중 법률대상은 대체로 항공기의 사법상 지위, 항공운송계약, 항공기에 의한 지상 제3자의 손해, 항공기에 의한 구원구조와 조난항공기의 구원구조, 공중충돌, 항공보험, 항공기제조업자의 책임 등을 들 수 있다.³²⁾

3) 항공법의 발달

가) 항공공법의 발달³³⁾

(1) 역사적 배경

1783년 몽골피에 발룬(ballon)의 비행 후 유럽 각국에서는 발룬의 제작과 비행이 보급되었다. 발룬의 비행은 국내뿐만 아니라 국제적으로 규제의 필요성을 인식시키기에 충분한 소란을 야기하였다. 몽골피에 발룬의 비행이 있기 몇 달 전 프랑스 물리학자 Charles가 수소로 채운 발룬을 사람을 태우지 않은채

32) 김종복, 신국제항공법, 한국학술정보, 2009, 24면.

33) 박원화, 국제항공법, 명지출판사, 2011, 37~47면.

띄워 올렸는데, 이 발룬이 상승 후 구름 밑으로 하강하여 Gonesse라는 조그마한 농촌 근처에 착륙한 것을 본 주민들은 하늘에서 괴물이 내려온 것으로 알고 농기구를 동원하여 발룬을 공격하여 갈기갈기 찢은 후 말에 묶어 끌고 다니면서 산산조각을 낸 사건이 있었다. 아무런 제어도 없이 방기된 발룬은 1974년에 영국, 이태리, 스페인, 미국에서도 나타난 현상이 되었다. 다음 해에는 사람을 실은 발룬의 비행이 벨기에, 독일, 네덜란드에서도 시행되었으며 이러한 비행은 유럽의 경우 특히 국경을 초월하여 이루어지기 십상이었다. 이에 따라 발룬의 출발 시는 물론 점차 발룬의 비행 목적에 대해서 의구심을 품는 정부지도자가 많아지게 되었다. 섬이라는 지리적 여건상 대륙의 모든 동요에 영향을 받지 않는 것으로 생각하고 있던 영국인들은 1795년 Blanchard와 Jeffries가 발룬을 타고 순풍의 방향으로 영국의 Dover에서 프랑스의 Calais로 비행 영·불 해협을 건너간데 대하여 경악하였다.

이러한 상황에서 유럽의 각국 법률가들은 무분별하게 이루어지고 있는 발룬의 비행에 대한 규제의 필요성을 느꼈으며 당시 저명한 사립단체인 국제법 협회(Institut du Droit International)는 1880년 영국 Oxford에서 개최된 모임에서 항공에 관한 문제를 의제로 채택하였다.³⁴⁾ 또한 정부 간 차원에서 1889년 프랑스 정부가 만국박람회 개최와 때를 맞추어서 최초의 국제항공회의를 파리에서 소집하였으며 동 회의에 브라질, 프랑스, 영국, 멕시코, 러시아, 미국 등이 참석하였다.

항공기의 등장은 무엇보다도 군사적 목적에서 큰 관심의 대상이 되기에 충분하였다. 정찰, 군인 및 군용물품의 수송, 기상관측, 통신, 수색 및 구조를 위한 항공기의 역할은 경이적이었다. 1870년~1871년 프러시아·프랑스 전쟁 시 양국 모두 발룬을 이용한 것으로 나타난다. 이 때 프러시아 군대가 파리를 포위하고 있던 중 Bismarck는 1870. 11. 19.자 프랑스정부에 대한 외교서한을 통

34) D.W.Freer, The roots of internationalism-1783 to 1903, ICAO Bulletin, 1986, 32면.

하여 프랑스 군대가 발룬을 타고 프러시아 점령지역(원 프랑스 영토)으로 비행할 경우 동군대가 전선 배후에서 군사작전을 하는 것으로 간주하겠다는 경고를 전달하였다.³⁵⁾ 이 경고는 공역에 대한 주권을 처음 주장한 것으로서 당시 법인식으로는 납득하기 어려운 것이었다.

(2) 파리 회의(1910년)

러시아를 포함한 19개 유럽국가가 모인 파리 회의는 공 비행기와 사 비행기의 구분, 비행기 국적, 항행증명서, 등록, 승무원 자격, 이착륙 규칙 등을 토의하였으나 핵심의 문제인 타국 영토 위에서의 비행권리와 특권에 대해서 시원한 해답을 찾을 수 없었다. 5월 18일부터 6월 29일까지 계속된 동 파리회의는 독일이 기초한 협약안을 중심으로 토의하였으나 영국이 국가 보안상 외국항공기를 자국 민간 항공기와 동일하게 취급할 수 없다는 입장을 고수함으로써 실패로 끝났지만 동 문제 조항만을 제외하고는 훌륭한 협약안을 성안하였으며 이는 후일 1919년의 파리 협약, 그리고 1944년 시카고 협약의 중요한 바탕을 제공하는 계기가 된 회의였다. 한편 각국은 이때까지 민간 항공기의 자유비행을 허용하는 입장이었으나 양차대전을 겪으면서 이러한 입장은 폐쇄적인 방향으로 정립되고 운영되기 시작하였다.

(3) 파리 협약(1919년)³⁶⁾

35) P. H. Sand, G. N. Pratt, J. T. Lyon, A Historical Survey of the Law of Flight, 1961, 4면.

36) 정식명칭은 International Convention Relating to Regulation of Aerial Navigation 임.

제1차 대전 중 많은 항공구간이 군사작전을 이유로 폐쇄되었다. 종전과 함께 민간항공계는 폐쇄된 항공이 조속히 개방되기를 희망하였다. 한편 전쟁 중에 눈부신 항공 산업의 발전이 있었으며 비행기 숫자가 엄청나게 증가함과 동시에 다목적으로 사용되었다. 예를 들어 1914년 전쟁 발발시 12대의 군용기만을 보유하고 있던 영국이 1918년 11월 종전에는 22,000대의 비행기를 보유하고 있었다. 전쟁 중 영공주권에 대한 인식이 절대적으로 제고된 데다가 전승국과 패전국 간의 상호불신은 전 후 항행의 개방을 어렵게 하는 요소로 작용하였다. 이러한 분위기에서 영공의 절대적 주권을 파리협약 제1조로 규정하는데 아무런 이론이 있을 수 없었다.

전쟁 중인 1917년 4대국(미, 영, 프, 이)의 각 2명으로 구성된 '연합국 항공위원회'(Inter-Allied Aviation Committee)는 각국 항공 산업 간의 교류, 항공기 종류, 엔진 및 기타 항공장비의 표준화 등 항공기 제작 문제를 다루었다. 동 위원회는 곧 이어 주요 국제 경제 문제를 다루는 상설기관으로서의 '평화회담 항공위원회(Aeronautical Commission of the Peace Conference)'로 변경되면서 일본 대표 2명과 벨기에, 브라질, 쿠바, 그리스, 포르투갈, 루마니아, 슬로베니아-세르보-크로아티아로부터 각 1명씩의 대표를 받아들여 위원회를 확대하였다. 동 위원회는 프랑스 제안에 따라 항공에 관련한 협약안을 기초하였으며 동 협약안은 추후 평화회담의 최고 위원회에 의하여 승인된 후 32개 전승연합국에 의하여 1919. 10. 13. 서명 및 채택되고, 1922. 7. 11. 발효되었다.³⁷⁾

파리협약에 의하여 국가 간 항공문제가 처음으로 상설기구에서 취급되게 되었다. 동 협약은 추후 여타 지역의 항공에 관한 협약 체결을 촉진하면서 항공 문제에 대한 세계의 관심을 고조시키는 역할을 하였다. 평등의 원칙에 입각한 국가대표제도는 중, 소 국가의 활발한 참여를 가능하게 하였으며, 동 협약은 제2차 세계대전 종료를 앞두고 체결된 1944년 국제민간항공협약의 모델이 되었

37) N. M. Matte, treatise on Air-Aeronautical Law, 1981, 17면.

다는데 그 의의가 크다. 파리 협약은 협약체결 후 여러 차례 개정이 되었다.

(4) 마드리드 협약(1926년)

스페인은 제1차 대전 중 중립국으로서 1919년 파리 협약이 중립국에 불리한 규정을 한 것에 대하여 여타 중립국과 함께 반발하였다. 스페인 조종사 Franco가 1926년 남대서양 횡단 비행에 성공한데 대하여 큰 자부심을 가지고 있던 스페인은 전 식민국인 중남미와의 보다 긴밀한 관계 형성을 염두에 두고, 다른 한편으로는 자국이 국제연맹으로부터 탈퇴한 이상 새로운 국제항공 협약을 체결하여 당시 국제무대에서 독자세력을 형성하고자 하였다. 이러한 배경에서 1926년 10월 마드리드에서 스페인과 중남미 제국 등 도합 21개국 대표가 참석한 가운데 '항행에 관한 스페인·미주 협약'을 체결하였다. 협약 당사국이 기존 항공 협약(파리 협약 등) 당사국을 겸하여도 무방하도록 한 마드리드 협약은 대부분 파리협약 규정을 모방한 것이었다. 마드리드 협약은 아르헨티나, 코스타리카, 도미니카 공화국, 엘살바도르, 멕시코, 파라과이, 스페인 등 7개국에 의해서만 비준이 되었다. 그런데 파리 협약 제34조에 의해 설치된 국제항행위원회-ICAN(International Commission for Air Navigation)에서의 동등한 투표권을 허용한 1929년의 파리협약 개정이 1933년에 발효한 다음 스페인과 아르헨티나가 파리 협약에 가입함으로써 마드리드 협약은 발효도 되지 않은 채 사장되었다.

(5) 하나바 협약(1928년)

파리와 마드리드 협약은 상업항행의 구성에 대하여서는 규율하지 않은 체 제15조 말미에서 국제 항로 설치를 당사국간 쌍무 또는 다자 조약으로 해결하도록 하였다. 파리 협약에 참가하지 않은 미국과 중남미 국가는 워싱턴 D.C.에서 1927년 5월 범미주 위원회를 소집하여 상업항공에 관한 협약안을 준비하였다. 이 협약안은 1928. 1. 20. 쿠바 하바나에서 21개국에 의하여 채택되었는데, 동 하바나 협약은 파리협약을 모방하였지만 중요한 새 규정을 상당수 포함하고 있었다. 부속서를 가지지 않은 하바나 협약은 16개국(볼리비아, 브라질, 칠레, 코스타리카, 쿠바, 도미니카 공화국, 에콰도르, 과테말라, 하이티, 온두라스, 멕시코, 니카라과, 파나마, 미국, 우루과이, 베네수엘라)이 당사국으로 발효되었으나 1944년 시카고 협약(국제민간항공 협약의 별칭)의 채택으로 적용이 중단되었다. 상기 16개 당사국 중 우루과이를 제외하고 파리협약의 기존 당사국으로서 하바나 협약 당사국이 된 국가는 없다.

(6) 국제민간항공 협약-시카고 협약(1944년)과 국제민간항공기구(ICAO)³⁸⁾

(가) 국제민간항공 협약(1944년)

제2차 세계대전 중 항공기는 군사무기로서 그 효용이 크게 증가하였다. 항공기의 발전은 동시에 전후 평화유지를 위한 교통수단의 관점에서 당연히 주목을 받게 되었다. 자유로운 이동에 바탕을 둔 국제교류의 자유는 제2차 세계대전 연합국의 일반적인 견해였다. 이러한 배경 하에서 1944년 미국이 국제민간항공에 관한 회의를 미국 시카고에서 소집하였다. 1919년 파리 협약을 비준하지 않은 미국은 새로운 항공질서를 규율할 상설기구 설치를 희망하였는데,

38) 박원화, 국제항공법, 명지출판사, 2011, 55~57면.

이는 세계 제1의 대국으로 부상한 미국이 더 이상 과거와 같이 고립적인 태도를 취할 수 없었기 때문이다. 항공법전을 제정하기 위한 동회의는 53개국이 초청되어 52개국이 참가하였다. 1944. 11. 1.부터 12. 7.까지 계속된 시카고 회의는 회의 개최지명을 딴 통칭 시카고 협약 또는 국제민간항공협약을 채택하였다. 시카고 협약은 원래 예정하였던 한 개의 총괄적인 협약이 되지 못하고, 회의 중 상반된 2개의 견해가 대립된 결과로 한 개의 협약 대신 4개의 협약을 채택하였다.

과거 파리 협약은 채택된 지 3년 후인 1922년에야 발효한 시간적 지연을 방지하기 위하여 시카고 협약 채택 시에는 위의 4개 협약 중 하나인 '국제민간항공에 관한 임시 협정'을 동시에 채택하였다. 이 임시협정은 1945. 6. 6. 발효하여 ICAO의 임시기구인 PICAO(Provisional International Civil Aviation Organization)를 가동시켰다. PICAO는 1946년 5월~6월 캐나다 몬트리올에서 PICAO 총회를 한 번 개최하였으며 이때 몬트리올을 ICAO의 본부로 결정하였다. 시카고 협약은 협약서명국 중 28개국이 비준한 연후인 1947. 4. 4.부터 발효하였으며 이에 따라 PICAO는 ICAO로 명칭을 바꾸어 가동하기 시작하고, 협약 제80조에 따라 이전의 파리 협약과 하바나 협약은 시카고 협약에 의하여 대체됨으로써 더 이상이 존재가치를 상실하였다.

(나) 국제민간항공기구(ICAO)의 설립, 목적 및 조직³⁹⁾

시카고 협약은 4개의 Part로 나누어져 있으며 Part II는 국제민간항공기구(ICAO)를 설치·운영하는 문제를 규율한다. 시카고 협약은 ICAO를 설립한 현장이기 때문에 시카고 협약에 가입하면 ICAO회원국이 된다. 총 94조의 시카고

39) 박원화, 국제항공법, 명지출판사, 2011, 59면.

협약 중 제43조부터 제66조까지(Part II)가 ICAO의 기구, 총회, 이사회, 항공위원회, 인원, 재정, 기타 국제문제를 규율하고 있다. 동 협약 제44조는 ICAO의 목적을 다음과 같이 규정한다.

이 기구의 목적은 국제 공중항행의 원칙과 기술을 발전시키며 국제항공운송의 계획과 발달을 진작시킴으로써

- ① 전 세계에 걸쳐 국제민간항공의 안전하고 질서 있는 성장을 보장하며
- ② 평화적 목적을 위한 비행기 디자인과 운항의 기술을 권장하며
- ③ 국제민간항공을 위한 항로, 비행장, 항공시설의 발달을 권장하며
- ④ 안전하고, 정기적이며, 효율적임과 동시에 경제적인 항공 운송을 위한 세계 모든 사람의 욕구를 충족하며
- ⑤ 불합리한 경쟁에서 오는 경제적 낭비를 방지하며
- ⑥ 체약국의 권리가 완전 존중되고 각 체약국이 국제민간항공을 운항하는 공평한 기회를 갖도록 보장하며
- ⑦ 체약국간 차별을 피하며
- ⑧ 국가 공중항행에 있어서 비행의 안전을 증진하며
- ⑨ 국제민간항공의 제반 분야의 발전을 일반적으로 증진한다.

ICAO는 위의 목적을 충족하기 위하여 준 입법 기능을 가지고 시카고 협약 부속서를 제정 또는 개정하며 또한 체약국간 협약 해석·적용에 관련한 분쟁을 해결하는 준 사법적 기능도 부여받았다. 시카고 협약은 ICAO의 목적을 수행하기 위하여 동 기구 내에 총회, 이사회, 사무국의 세 기관을 구성하였다. 2010년 12월 현재 36개국으로 구성된 이사회의 산하기관으로 협약은 항행위원회(Air Navigation Commission), 항공운송위원회(Air Transport Committee) 등의 설치를 명시하고 있다.

나) 항공사법의 발달⁴⁰⁾

제1차 세계대전 후 각국은 상이한 국내법이 국제항공의 사법 분야에 적용될 경우 야기되는 혼란을 제거하기 위하여 통일된 법의 제정 필요성을 인식하고 있었다. 프랑스 정부는 이 문제에 큰 관심을 갖고 1923. 8. 17. 타국 정부에 서한을 발송하여 항공 운송자의 책임에 관한 협약을 기초하고 항공분야의 사법에 관한 통일된 국제법을 계속 연구하는 것이 필요할지 여부를 결정하기 위한 목적으로 개최하는 국제회의에 참석할 것을 초청하였다.⁴¹⁾ 프랑스 초청에 응하여 43개국 대표 70명이 1925. 10. 26. ~ 11. 4. 파리에서 개최된 제1차 항공사법 국제회의에 참석하였다. 회의 참석자들은 추후 외교 회의에서 조약으로 채택할 전반적인 국제 항공사법을 기초하기 위한 목적으로 국제항공법전문위원회-CITEJA(Comité International Technique d'Experts Juridiques Aériens)를 설치하였다. 상업적인 항공운송이 성공하기 위하여서는 항공운송에 적용할 사법(私法)의 통일이 절대적임을 인식한 국제항공법전문위원회-CITEJA(Comité International Technique d'Experts Juridiques Aériens)는 1926년부터 협약안을 연구한 결과 1929년 폴란드 바르샤바에서 동 협약 채택을 위한 외교 회의를 개최하였다. 이 외교회의는 끝이 아니고 국제 항공운송법을 제정하는 일련의 여러 조치 중 시작에 불과하였으며, 1999년 캐나다 몬트리올에서 외교회의를 개최하여 바르샤바에서 채택하였던 협약을 대폭 수정

40) 박원화, 국제항공법, 명지출판사, 2011, 211~270면.

41) G. F. FitzGerald, The International Civil Aviation Organization and Development of Conventions on the International Air Law(1947~1978), III Annals of Air & Space Law, 1978. 53면.

하고 현대화한 또 하나의 협약을 채택하는 것으로 일단락되었다.

(1) 바르샤바 협약(1929년)

바르샤바 회의는 프랑스, 독일, 소련, 영국 등 30개국이 참가한 가운데 1929. 10. 4. ~ 10. 12. 간 개최되었다. 상이한 법 제도와 규범을 가진 여러 나라가 통일된 규범을 만든다는 것은 쉬운 일이 아니었다. 그러나 이러한 어려움을 극복하여 1929. 10. 12. '국제 항공 운송에 있어서의 일부 규칙의 통일에 관한 협약(Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air, Warsaw 1929)'을 채택하였다. 동 협약은 1933. 2. 13. 발효함으로써 국제사법통일에 획기적인 전기를 마련하였다.

(2) 헤이그 의정서(1955년)⁴²⁾

1951년 ICAO 법률 위원회가 바르샤바 협약 개정 작업을 시작한 후 1955. 9. 28. 헤이그에서 개최된 외교 회의가 협약의 개정의정서를 채택함으로써 첫 번째의 협약개정을 단행하였다.

(3) 과달라하라 협약(1961년)⁴³⁾

42) 정식명칭은 Protocol to Amend the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air, Signed at Warsaw on 12 October 1929.

43) 정식명칭은 Convention, Supplementary to the Warsaw Convention, for the Unification of Certain Rules to International Carriage by Air Performed by a Person Other than the Contracting Carrier,

바르샤바 협약의 의미상 누가 정확히 항공 운송업자(carrier)인가에 관하여 상당한 논란이 있었다. 혹자는 항공운송을 이행할 것을 대표로 계약한 자라고 해석하였으며 혹자는 계약에 관계없이 실제로 항공운송을 한 자라고도 해석하였다. 이에 대한 문제는 1957년 제11차 ICAO 법률 위원회에서 토의된 후 1961년 멕시코의 과달라하라에서 국제사법 항공회의를 개최하여 과달라하라 협약을 채택함으로써 해결되었다. 동 협약은 1964. 5. 1.부터 발효 중이다. 과달라하라 협약은 계약 항공사에 부여하는 바르샤바 조약 체제상의 권리와 의무를 '실제 항공사'에게도 동일하게 부여하기 위하여 채택된 것이다.

(4) 몬트리올 협정(1966년)

미국은 오늘날 중국과 신흥 시장국가들의 급속한 경제성장으로 그 비중이 줄어들었지만 아직 전 세계 민간항공 운송실적의 약 28%를 점하는 최대 항공 국가로서 미국의 향방이 세계 민간항공법 질서를 좌우하는 형편이다. 미국이 1956년에 헤이그 의정서를 서명한 후 미 상원의 비준을 기다리던 중 헤이그 의정서로 배증된 배상액 한도가 미국민의 생활수준, 그리고 특히 미국에서 발생한 육상교통사로로 받을 수 있는 배상금액과는 더욱 동떨어지게 작은 금액이라는 것이 주된 이유가 되어 미국 입장은 헤이그 의정서를 비준하지 않았을 뿐 아니라, 1965. 11. 15. 모범인 바르샤바 협약으로부터의 탈퇴를 통보하는 것으로 변화하였다.

ICAO가 개입하여 1966년 2월 몬트리올에서 특별 회의를 소집하였다. 이 회의에서 미국 측은 법률비용을 포함한 배상 한도액을 US\$ 100,000으로 할 것

signed at Guadalajara on 18th September 1961.

을 주장하였으며 반대 측은 배상 한도액을 미국 주장대로 인상할 경우 혜택을 받는 쪽은 항공사고로 인한 손실을 충분히 감당할 수 있는 미국이지, 아직도 항공산업이 정부의 보호 육성단계에 있는 다수 국가가 감당할 수 없으며 다수 국가는 배상금 인상으로 인한 보험료 인상분만을 추가부담 하여야 한다는 논리를 전개하였다. 법률 비용에 대한 여러 가지 안을 논의하였으나 미국의 기대에 미흡하여 실패로 끝났다. 하지만 이러한 실패에도 불구하고 미국의 바르샤바 협약 탈퇴를 번복하기 위한 노력이 계속된 결과 국제항공수송협회(IATA)가 마련한 안을 관련 항공사가 1966. 5. 4. 동의하고 1966. 5. 13. 미국항공당국(CAB)도 동의하여 미국의 탈퇴는 마지막 순간에 저지되었다. 이렇게 탄생한 몬트리올 협정은 정부간 협정이 아니고 항공사간의 협정으로서 정식 국제법의 지위를 부여받지 못하고 엄격히 말하여 바르샤바 조약 체제의 일부 분도 아니지만 사실상 바르샤바 협약의 개정으로 간주되고 있다.

(5) 과테말라 의정서(1971년)⁴⁴⁾

몬트리올 협정 체결 시까지의 상황전개는 바르샤바 협약의 개정 필요성을 널리 인식시키는 계기가 되었다. 그 결과 ICAO 법률 위원회가 준비한 조약안을 가지고 1971년 과테말라시티에서 국제항공법회의를 개최한 결과 헤이그 의정서로 개정한 바르샤바 협약을 또 한 번 개정하는 내용으로 과테말라 의정서를 채택하였다. 동 의정서는 미국을 포함한 21개국이 1971. 3. 8. 서명하였으나 사실상 그 발효를 미국의 비준에 의존하고 있었는데 미국이 비준하지 않는 바

44) 정식명칭은 Protocol to Amend the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air, Signed at Warsaw on 12 October 1929 as Amended by Protocol Done at the Hague on 28 September 1955.

람에 사장되었다. 동 의정서의 당사국 사이에는 동 의정서가 동 의정서에 앞서 채택된 조양(바르샤바 협약과 헤이그 의정서)과 함께 하나의 조약을 구성한다(과테말라 의정서 제17조)

(6) 몬트리올 추가 의정서 4개(1975년)

ICAO 주관 하에 1975년 9월 몬트리올에서 항공법 회의가 개최되어 추가 의정서 1, 2, 3, 4 등 모두 4개의 추가 의정서를 채택하였다. 제1 추가 의정서는 1929년 바르샤바 협약의 승객 및 화물 등의 배상금액표시를 SDR(Special Drawing Right)로 변경 표시하고, 제2 추가 의정서는 1955년 헤이그 의정서를 같은 방법으로, 제3 추가 의정서는 1971년 과테말라 의정서를 같은 방법으로 규정한 것이다. 제4 추가 의정서는 1955년 헤이그 의정서의 배상금액을 SDR로 표기함은 물론, 항공화물의 문서와 책임문제에 관한 본질적인 내용의 개정을 포함하였다. 몬트리올 추가 의정서는 과테말라 의정서를 개정한 제3 추가 의정서를 제외하고 모두 발효 중이다.

(7) 몬트리올 협약(1999년)⁴⁵⁾

1929년에 제정된 바르샤바 협약은 현재까지 전 세계적으로 150개국 이상이 가입하였고, 지난 70여 년간 국제항공운송업계를 지배해온 협약이었다. 이러한 바르샤바 협약 체계는 1955년 헤이그 의정서, 1961년 과달라하라 협약, 1971년 과테말라 의정서, 1975년 몬트리올 추가 의정서 등을 포함하고 있다. 이들 다

45) 정식명칭은 Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air.

수의 국제협약 및 항공사 간 협정은 내용이 상이하고 수차의 수정에도 불구하고 현 상태에서는 국제항공운송인의 책임원칙을 통일하기 위하여 제정된 본래 목적을 달성하기 곤란하다는 인식하에 각국 대표부 간의 국제회의가 소집되었다.

이러한 목적으로 작성된 조약안은 1999. 5. 11. ~ 5. 22. 캐나다 몬트리올 개최 외교회의에 채택을 위하여 상정되었고, 1999. 5. 28. 채택되었다. 동 조약은 미국과 주요 항공 대국의 순조로운 비준과 가입으로 조만간 바르샤바 체제를 완전 대체할 것으로 기대된다. 우리나라는 2007. 12. 29. 몬트리올 협약의 82번째 비준국이 되었다.

2. 항공안전과 타법과의 관계

가. 민간항공분야의 항공안전과 경찰법의 관계

항공안전을 '비행기로 공중을 날아다님에 있어 인적 손해 또는 항공기 및 재산 피해의 위험이 없는 상태'로 보았을 때, 경찰법이 항공안전을 이루는데 있어서 하나의 법적 근거가 될 수 있다. 실질적 의미의 경찰작용을 통해 이루고자 하는 것이 민간항공분야의 경우 항공안전을 통해 이루고자 하는 목적에 포함되기 때문인데, 민간항공분야의 경우 항공안전을 이룸으로써 지향하고자 하는 궁극적 목적은 항공안전을 통한 항공의 발전과 국가 질서 유지 및 공공복리를 증진시키는 것이다.

둘 사이의 관계를 알아보기 위해서는 먼저 경찰작용에 대한 이해가 필요하다. 경찰개념은 실질적 의미, 조직상의 제도적 의미, 그리고 형식적 의미로 사용된다. 우리나라의 지배적인 견해에 따르면, 경찰이란 "공공의 안녕과 공공의

질서를 위협하는 위험으로부터 개인이나 공중을 보호하거나, 공공의 안녕이나 공공의 질서에 대한 장애의 제거를 목적으로 하는 국가적 활동”으로 이해된다.⁴⁶⁾ 경찰작용이 필요한 이유는 국민 개인에게 자신의 삶을 자신이 원하는 바대로 영위 할 수 있는 권리를 헌법상 기본권에서 인정하지만, 무제한의 기본권 행사는 타인의 기본권과의 관계에서 충돌을 가져오게 되므로, 이러한 충돌을 방지하기 위해서 국가가 개인의 생활에 구체적으로 개입하지 않을 수 없는바, 이러한 작용이 경찰작용이 되는 것이다. 실질적 의미의 경찰은 제도적 의미의 경찰에 의해서만 수행되는 것은 아니고, 그 밖의 다른 행정기관에 의해서도 수행된다. 여기서 제도적 의미의 경찰개념은 행정조직법상 경찰행정기관의 조직과 관련된다. 말하자면 제도적 의미의 경찰이란 조직법상 경찰이라 불리는 조직에 속하는 행정기관의 전체 체계를 말한다.⁴⁷⁾ 실질적 경찰개념은 경찰법 제3조와 경찰관직무집행법 제2조 제5호에서 “공공의 안녕과 질서유지”라는 용어로 표현되고 있다. 실질적 의미의 경찰의 동의어로 위험방지라는 용어가 사용되기도 한다.⁴⁸⁾

경찰법의 개념은 경찰개념에 좌우된다. 경찰의 개념을 위험방지에 기여하는 국가활동으로 이해한다면,⁴⁹⁾ 경찰법은 당연히 위험방지법, 즉 위험방지에 타당한 법원칙과 법규범의 총체로 정의될 수 있다.⁵⁰⁾ 경찰법과 경찰관직무집행법이 일반경찰법의 기본적인 법이다. 위험방지의 목적에 기여하는 법규는 일반경찰법 외에 특별경찰법에서 규정되기도 한다. 이를 특별경찰법에 의한 특별수권이라 부른다. 특별경찰법에 따른 위험방지는 반드시 제도적 의미의 경찰에 의해서만 수행되는 것은 아니다. 그것은 관련 주무부장관 등에 의해 수행

46) 홍정선, 경찰행정법, 박영사, 2010, 4면.

47) Knemeyer, Polizei - und Ordnungsrecht, Rn. 26.

48) Ipsen, Niedersächsisches Gefahrenabwehrrecht, Rn. 8.

49) Knemeyer, Polizei - und Ordnungsrecht, Rn. 1.

50) Schoch, Friedrich, in : Schmidt - Abmann(Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht(13. Aufl.) Rn. 1.

되기도 한다. 특별경찰법이 적용되는 한, 일반경찰법의 적용은 배제된다. 말하자면 특별경찰법은 일반경찰법에 우선한다.⁵¹⁾ 특별경찰법은 개별 행정의 목적을 달성하기 위한 부수적인 것이라는 점에서 위험방지 자체가 목적인 일반경찰법과 구별된다.

항공의 발전과 공공복리의 증진이라는 헌법적 목적 외에도 항공안전을 통해서 이루고자 하는 것에는 국가 질서유지가 포함되는데, 이것이 바로 경찰작용의 궁극적 목적과 일치한다. 사인이 비행기로 공중을 날아다님에 있어서 무제한적인 자유를 줄 수 없으며, 질서유지를 위한 규칙과 제제가 필요한 것과 같이, 교통경찰작용(도로교통/해상교통/항공교통)중 항공교통분야 위험의 방지에 해당 한다고 할 수 있다. 항공법은 교통경찰작용으로서 민간항공분야의 위험방지에 관한 조항을 가지고 있다.⁵²⁾

나. 군항공분야의 항공안전과 헌법의 관계

군항공분야의 경우는 항공안전을 통해서 군용항공기의 원활한 임무수행을 도모하고 이를 통해 궁극적으로 국가의 안전보장을 이루어 내는데 그 목적이 있다. 국가의 안전보장은 군항공분야의 경우 항공안전을 통해 이루고자 하는 목적이 될 수 있으며, 또한 항공안전을 이루는 법적 근거가 될 수 있다. 군의 존재 목적은 국가의 안전보장이다. 즉 국가안보를 위협하는 세력과 국가들로부터 자국의 영토와 국민, 주권을 지키는 것이다. 우리나라 헌법 제5조 제2항은 "국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 임무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다."라고 하여 군이 수행해야 할 임무와 좌표

51) Schenke, Polizei - und Ordnungsrecht, Rn. 38.

52) 홍정선, 경찰행정법, 박영사, 2010, 238면.

를 제시하고 있다. 헌법 제37조 제2항에서 정하고 있는 국가안전보장은 "국가의 존립·헌법의 기본질서의 유지 등을 포함하는 개념으로서 국가의 독립, 영토의 보전, 헌법과 법률의 기능, 헌법에 의하여 설치된 국가기관의 유지"⁵³⁾ 등 국가의 안전을 확보하는 것과 동시에 사회영역도 포함하는 공동체의 안전을 확보하는 것을 말한다. 헌법은 국민의 기본권을 보장하는 동시에 공동체의 존속과 유지도 보호하고 있으므로 국가의 안전(national security)을 보장하는 것은 헌법의 본질적 보장사항에 속한다. 국민의 기본권도 공동체의 안전이 보장될 때 비로소 충분히 보장되고 실현할 수 있으므로 기본권의 보장과 국가안전보장은 서로 충돌하는 가치가 아니다. 다만, 개인의 기본권을 최대한으로 보장하려고 하는 경우나 현실에서 특별한 사정이 발생하여 기본권의 보장이 일정한 부분에서 국가안전보장이라는 가치와 충돌하는 경우에는 국가의 안전을 보호하기 위하여 국민의 기본권을 제한할 수 있는 것이다.⁵⁴⁾

53) 헌재결 1992.2.25, 89헌가104, 4, 90면.

54) 정종섭, 헌법과 기본권, 박영사, 2010, 93~94면.

Ⅲ. 항공안전에 관한 국내·외 법제 현황

1. 항공안전에 관한 국내법제(공법) 현황

가. 민간항공법

1) 『항공법』

가) 『항공법』 제정배경 및 연혁

『항공법』의 연원에 대한 설명에 앞서, 우리나라에서 비행기가 첫 선을 보인 것은 1903년 라이트형제의 동력비행이 성공한 뒤 10년이 지난 1913년 일본 해군 기술장교인 나라하라가 용산의 연병장에서 공개 비행행사를 가진 것이 처음이며, 우리나라 조종사가 최초의 비행을 한 것은 1922년 12월 10일 안창남씨가 단발쌍엽 1인승 비행기인 금강호로 여의도에서 5만 여명의 관중이 지켜보는 가운데 역사적인 모국방문 비행행사를 가진 것이 처음이었다.⁵⁵⁾

우리나라의 항공법은 1961년 3월 7일 제정되었으나, 그 이전까지는 일본의 식민통치하에 종속되어 있었는데, 일본의 식민통치 기간 중에는 조선총독부령 제56호(1927.6.1.)에 의거 일본의 각종 항공관련 법규, 절차 등이 한국에 적용되었으므로 해방시까지 우리나라의 항공역사는 일본의 항공역사이며, 실제 한국인에 의한 항공역사는 미미한 수준에 그쳤다. 1945년 8.15 해방 이후에는 3년간의 미군정통치 체제하에서 일본시대에 사용하던 각종 항공법규를 계속 사용하게 되었는데, 이는 미군정에서 미군정청령 제21호(1945.11.2.)로 「제법령

55) 홍순길 외 4명, 항공법, 한국항공대학교출판부, 2007, 9면.

존속령」을 공포하여, 기존의 법률을 계속 사용토록 함으로써 일본의 항공법과 시행령 및 시행규칙을 사용하였고, 1948년 8월 15일에는 대한민국 정부가 수립되자 대한민국 제정헌법 제100조(1948.7.12.)에 의거 「이 헌법 시행 당시의 제반 법률은 이 헌법과 상치되지 않는 한 계속 유효하다」는 헌법에 따라 계속 사용하고 있었으나, 1950년 6.25 한국전쟁이 발발하고, 9.28 수복으로 전쟁이 종료되자 1952년 12월 11일 우리나라는 국제민간항공기구(ICAO)에 회원국으로 가입하면서 독자적인 국내항공법의 제정 필요성이 대두되어 1958년에 미국연방항공청(FAA)의 항공법 전문가를 초청하여 항공법의 초안을 작성해 하였으나, 초안이 한국 실정에 맞지 않아 우리나라의 법률전문가에 의하여 정부가 제정한 현행 항공법 초안을 별도로 작성한 후 1959년 8월 21일 법제처 협의를 마치고, 1960년 11월 11일에는 국무회의에 상정 및 의결을 마친 후, 1961년 1월 11일 민의원 제38차, 1961년 2월 22일 참의원 제17차 회의를 통과 후 1961년 3월 7일 법률 제591호로 공포되었다. 당시의 『항공법』은 전문 10장 143조로 되어 있었으나, 개정을 하고 보완되어 현재 전문 10장 184조로 구성되어 있다. 또한 하위법령으로 1961년 8월 10일에는 항공법 시행령(대통령령 제96호)이 제정 공포되고, 1962년 9월 7일에는 항공법 시행규칙(교통부령 제135호)이 제정 공포되어 항공관련 기본법규가 체제를 갖추게 되었다.⁵⁶⁾

나) 『항공법』 주요내용⁵⁷⁾

『항공법』은 1961년 3월 7일 법률 제591호로 제정되어 2010년까지 53회의 개정을 거쳐 현재 법률 제10331호(2010.5.31.)에 이르고 있으며, 총칙, 항공기,

56) 김맹선, 항공법의 연원과 미비점에 관한 제언, 항공우주법학회지 제13권, 항공우주법학회, 2001, 118~119면.

57) 염인순, 군용항공기 운용에 관한 비교법적 고찰, 연세대학교석사학위논문, 2007, 44~48면.

항공종사자, 항공기의 운항, 벌칙 등 총 10장 184조로 이루어져 있다. 장별 주요내용은 다음과 같다.

(1) 제1장 총칙

『항공법』 제1장 제1조에서는 "국제민간항공조약의 규정과 동조약의 부속서로 채택된 표준과 방식에 따라 항공기 항행의 안전을 도모하기 위한 방법을 정하고 항공시설설치·관리의 효율화를 기하며 항공운송사업의 질서를 확립함으로써 항공의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다."고 『항공법』의 목적을 규정하고 있으며, 제2조에서는 항공용어의 정의 및 군용항공기와 국가기관 항공기 등에 대해서는 항공법을 적용하지 않는다는 적용특례를 두고 있다.

(2) 제2장 항공기

『항공법』 제2장에서는 항공기의 등록, 국적의 취득, 감항증명, 소음기준 적합증명, 형식증명, 제작증명, 수리·개조승인, 기술표준품에 대한 형식승인, 부품등 제작자 증명, 항공기의 정비 또는 수리·개조 등과 초경량 비행장치에 관해 규정하고 있다.

(3) 제3장 항공종사자

『항공법』 제3장에서는 항공기와 더불어 항공법의 중요한 주체인 항공종사자에 관해 규정하고 있는데, 항공종사자의 종류를 분류하고 그들의 자격증명 및 자격증명의 한정, 자격증명별 업무범위, 시험의 실시 및 면제, 항공신체검사증명 등에 관해 설명하고 있으며, 두 나라 이상의 영공을 운항하는 항공기의 조종사나 그런 항공기에 대한 관제를 하는 관제사에 대해서는 항공영어구술능력증명을 행하도록 규정하고 있다.

(4) 제4장 항공기의 운항

『항공법』 제4장은 항공안전기술의 발전을 위하여 항공안전기술개발계획의 수립·시행, 공역 등의 지정, 비행제한, 공역위원회의 설치, 국적의 표시, 승무시간 기준, 기장의 권한, 항공안전장애보고, 조종사의 운항자격, 이륙·착륙 장소의 지정, 최저 안전고도, 폭발물의 운송, 휴대금지, 계기비행 방식, 항공교통의 지시, 비행계획의 승인, 운항기술기준의 준수 등에 관해 규정하고 있으며, 국가 영공방위를 위하여 항공교통안전에 관한 관계행정기관의 장의 협조와 전시 등 공역관리 조항을 두고 있다.

(5) 제5장 항공시설

『항공법』 제5장은 제1절 비행장 및 항행안전시설, 제2절 공항, 제3절 공항 운영증명으로 구분되어 있다. 제1절에서는 비행장 및 항행안전시설의 설치 및 고시, 비행장 및 항행안전시설의 완성검사, 비행장 및 항행안전시설의 변경, 사용의 휴지·폐지 그리고 관리, 항행안전시설의 성능적합증명, 허가의 취소,

장애물의 제한, 금지행위, 사용료, 비행장설치자등의 지위승계 등에 대해 기술하고 있으며, 제2절에서는 공항개발중 장기 종합계획의 수립, 공항개발사업 시행에 관련된 각종 지원사항, 공항개발 사업 시행자 및 공항시설 관리자의 소음방지 대책, 저소음운항절차, 소음부담금의 부과징수, 항공기 소음피해방지 대책위원회 등에 관해서 규정하고 있으며, 제3절에서는 공항을 안전하게 운영할 수 있는 체계에 대한 공항운영증명관련 사항을 신설하고 있다.

(6) 제6장 항공운송사업 등

『항공법』 제6장에서는 정기항공운송사업, 부정기항공운송사업, 항공기사용사업 등의 면허·등록기준·운항규정·정비규정의 인가, 운임 및 요금의 인가, 신고 운송약관의 인가, 사업계획, 사업개선 명령, 사업의 양도·양수, 면허·등록·인가·허가시의 부관규정 등을 설정하고 있다.

(7) 제7장 항공기취급업 등

『항공법』 제7장에서는 항공기취급업, 정비조직 인증 및 취소, 과징금의 부과, 상업서류송달업을 규정하고 있으며, 항공운송사업의 발전 및 항공운송사업자의 권익보호, 공항운영개선 및 항공안전에 관한 연구 등을 위해 한국항공진흥협회의 설립에 관한 규정을 두고 있다.

(8) 제8장 외국항공기

국제민간항공조약에 의해서 체약국은 영공에서 완전하고 배타적인 주권을 행사할 수 있기 때문에 외국항공기에 대해 국내항공법에 규제 조항을 둘 수 있는데, 이때 국제항공업무통과협정과 이국간 항공협정을 고려해야 한다.

『항공법』 제8장에서는 외국항공기의 항행, 군수품 운송의 금지, 외국인국제항공운송사업, 외국항공기의 유상운송, 외국항공기의 국내운송금지, 증명서 등의 인정, 외국인국제항공운송사업자에 대한 준용 등에 관해 규정하고 있다.

(9) 제9장 보칙

『항공법』 제9장에서는 항공기 또는 장비품의 제작·개선·수리 또는 정비를 하는자, 공상시설·비행장 또는 비행안전시설의 설치자 및 관리자, 항공종사자, 항공운송사업자 등에 대한 보고의 요구, 건설교통부장관의 권한의 위임·위탁, 규정에 의한 자격증명등의 취소시 청문, 수수료 등에 관해 규정하고 있다.

(10) 제10장 벌칙

『항공법』 제10장에서는 항공안전과 항공질서의 유지를 위해 각종의 벌칙을 규정하고 있는데, 주요벌칙으로는 항공상 위험발생의 죄, 항행중 항공기위험발생의 죄, 항공운송사업자의 업무등에 관한 죄, 벌칙적용의 특례, 과태료 및 그의 부과·징수절차 등이 있다.

2) 『항공안전 및 보안에 관한 법률』 연혁 및 주요내용

『항공안전 및 보안에 관한 법률』은 1974년 12월 26일 『항공기안전운항법』으로 최초 제정되었다. 신규 제정시 항공기에 대한 범죄 특히 운항 중 납치사건이 빈번하게 발생됨을 감안하여 국제적 노력의 결과 각국은 국제협약을 받아들여 국내입법하고 있는 추세에 비추어 우리나라에서도 이를 입법화함으로써 항공기의 안전운항기준과 대형화하는 항공기의 발달에 따른 범죄양태 구성요건과 형량을 규정하려는 목적으로 제정되었다. 이후 2002년 8월 26일 민간항공기의 운항안전을 증진시키기 위하여 보안검색, 항공안전 및 보안에 관한 기본계획의 수립, 항공안전보안지시·조사 및 점검 등에 대한 법적 근거를 마련함으로써 법 적용의 실효성을 확보하고 민간항공의 안전성·정시성 및 효율성을 유지하여 항공기와 탑승객의 안전한 운항이 가능하도록 하는 등 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 목적으로 일부 개정되면서 법률 제명을 현재의 『항공안전 및 보안에 관한 법률』으로 변경하였다.⁵⁸⁾

『항공안전 및 보안에 관한 법률』은 1974년 12월 26일 법률 제2742호로 제정되어 2010년까지 15회의 개정을 거쳐 현재 법률 제10160호(2010.3.22.)에 이르고 있으며 총 8장 50조로 이루어져 있다.

이 법은 "국제민간항공협약 등 국제협약에 따라 공항시설, 항행안전시설 및 항공기내에서의 불법행위를 방지하고 민간항공의 안전 및 보안을 확보하기 위한 기준·절차 및 의무사항 등을 규정함을 목적"으로 하며, 주요내용으로 항공안전 및 보안에 관련되는 사항을 협의하기 위한 항공안전협회의의 구성, 항공안전 및 보안에 관한 기본계획 및 시행계획의 수립 및 시행에 관한 사항, 공항·항공기 등에 관한 보안사항, 항공기내 안전 및 보안사항, 항공안전보안장비

58) 국가법령정보센터 홈페이지 <<http://www.law.go.kr>> (2011.12.1.)

등에 관한 사항, 항공안전 위협에 대한 대응, 보칙 및 벌칙 등으로 이루어져 있다.

3) 『항공·철도 사고조사에 관한 법률』 연혁 및 주요내용

『항공·철도 사고조사에 관한 법률』은 2005년 11월 8일 최초로 제정되었다. 이전까지는 항공사고의 조사는 『항공법』에 의한 항공사고조사위원회가, 철도사고의 조사는 『철도안전법』에 의한 철도사고조사위원회가 각각 그 기능을 수행하고 있었는데, 이 두개의 사고조사위원회를 하나의 위원회로 통합하여 사고조사의 효율성과 전문성을 제고하려는 목적으로 『항공·철도 사고조사에 관한 법률』이 제정되었다.⁵⁹⁾

『항공·철도 사고조사에 관한 법률』은 2005년 11월 8일 법률 제7692호로 제정되어 2009년까지 3회의 개정을 거쳐 현재 법률 제9781호(2009.6.9.)에 이르고 있으며 총 5장 38조로 이루어져 있다.

이 법은 "항공·철도사고조사위원회를 설치하여 항공사고 및 철도사고 등에 대한 독립적이고 공정한 조사를 통하여 사고 원인을 정확하게 규명함으로써 항공사고 및 철도사고 등의 예방과 안전 확보에 이바지함을 목적"으로 하며, 주요내용으로 이 법 『항공·철도 사고조사에 관한 법률』에 해당하는 사고조사의 범위, 항공·철도 사고조사위원회의 설치, 임무, 구성 및 자격요건 등에 관한 사항, 사고조사의 내용 및 보고서 작성에 관한 사항과 정보의 공개금지, 보칙, 벌칙 등으로 이루어져 있다.

59) 국가법령정보센터 홈페이지 <<http://www.law.go.kr>> (2011.12.1.)

나. 군항공법

1) 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』

가) 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』 제정배경 및 연혁

우리나라는 2000년 6월 국제민간항공기구(ICAO)로부터 당시 건설교통부 항공국에 대한 점검 결과 세계 각국에 적용되는 ICAO기준에 부적격이라는 통보를 받았고, 2001년 8월에는 미국연방항공청(FAA)의 IASA 평가에서 항공안전 '2등급'을 받고, '항공안전 위험국'으로 분류되었다. 이때 ICAO와 FAA로부터 미비점으로 지적된 사항 중 바로 '항공법 규정 미비'가 있었고, 이로 인해 건설교통부에서는 항공법을 전면 재검토하게 되었으며, 이 과정에서 군용항공기를 규율하는 국내 법령체제가 미비하며, 또한 각 군에서 운용하는 자체 규정이 법과의 연계성이 없다는 사실이 도출되었다. 이에 따라 합동참모본부의 주도로 군용항공법 제정을 위한 특별대책반을 구성하여 법률 제정 작업을 벌여 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』안을 수립하여 국방부 내부협의, 정부부처 협의 등을 거쳐 2007년 1월 22일부로 국회에 제출되어, 2007년 7월 27일 법이 제정되었다.⁶⁰⁾ 본 법률은 항공작전의 원활한 수행과 군용항공기의 안전한 비행을 위하여 대한민국의 영공을 침범한 항공기 등에 대한 강제퇴거 등 조치의 근거를 마련하고, 군용항공기의 비행안전을 위한 준수사항과 군 항공교통관제사의 자격증명 등에 관한 사항을 정하는 것을 목적으로 제정되었다. ⁶¹⁾

『군용항공기 운용 등에 관한 법률』은 2007년 7월 27일 법률 제8547호로 제정되어 2011년까지 4회의 개정을 거쳐 현재 법률 제10801호(2011.6.15.)에 이르

60) 염인순, 군용항공기 운용에 관한 비교법적 고찰, 연세대학교석사학위논문, 2007, 59~60면.

61) 국가법령정보센터 홈페이지 <<http://www.law.go.kr>> (2011.12.1.)

고 있으며 총 16조로 이루어져 있다.

나) 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』 각 조항별 제정사유⁶²⁾ 및 주요내용⁶³⁾

(1) 제1조(목적)

『군용항공기 운용 등에 관한 법률』은 제1조에서 "이 법은 군용항공기의 운용 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 항공작전의 원활한 수행을 도모하고 군용항공기의 비행 안전에 이바지함을 목적으로 한다."고 본 법률의 목적을 규정하고 있다. 제1조는 국가안보차원에서의 군용항공기의 제반 행위에 대한 법적 근거를 마련하고, 군용항공기 운용시 비행안전을 보장하기 위한 법적 기준을 마련하는 법임을 밝히고 있다.

(2) 제2조(정의)

제2조는 본 법에서 사용하는 용어를 명확하고 통일되게 정의함으로써 본 법의 적용에 있어서 발생할 수 있는 해석상의 이견, 혼란 또는 오류를 방지하기 위해서 제정되었으며, 군용항공기, 군용비행장, 방공식별구역, 전시의 의미에 대해서 정의하고 있다.

62) 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』안, 의안번호 5978, 2007.1.22.; 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』안 국방위원회 심사보고서, 2007.6.;제268회 제1차, 제4차 국회 국방위원회 회의록.

63) 염인순, 군용항공기 운용에 관한 비교법적 고찰, 연세대학교석사학위논문, 2007, 60~66면.

(3) 제3조(비행기준의 준수 등), 제4조(비행제한 등)

제3조와 제4조는 공중충돌방지를 위해 군용항공기의 제반 준수사항을 규정하고, 긴급출동 항공기와 민간항공기간 안전을 위한 상호 협조의무를 법으로 규정하며, 비행안전을 위하여 항공법 제38조 제2항에서 규정한 '주의구역' 및 '통제구역'에 대한 군용항공기의 통일된 비행제한 기준을 법으로 규정하기 위해 제정되었다. 또한 제3조와 제4조에 대한 제정은 국제민간항공조약 제3조 (d)항에서 규정하고 있는 바와도 부합하는 것이다.⁶⁴⁾

(4) 제5조(비상 군용항공기의 조치)

제5조는 비상항공기에 대한 신속한 조치를 위해 민·군 관련기관 간 협조의무를 법으로 규정하기 위해 제정되었다.

(5) 제6조(군 항공교통관제사 자격증명 등)

제6조는 군 항공교통관제사의 자격증명 제도를 규정하기 위하여 제정되었다. 기존에는 항공법 제25조(자격증명 등)에서 군항공교통관제사에 대해서는 국방부장관으로부터 자격인정을 받을 수 있는 것으로만 규정되어 있었고, 기존 군항공법이라 할 수 있는 군용기지법에는 명시된 바 없이, 공군 규정에만 명시되어 있

64) 국제민간항공조약 제3조 (d)항에서는 "체약국은 자국의 국가항공기에 관한 규칙을 제정하는 때에는 민간항공기의 항행의 안전을 위하여 타당한 고려를 할 것을 약속한다."고 규정하고 있다.

었으나, 본 조를 제정하여 입법 불비에 대한 논란을 해소할 수 있었다. 또한 국내 일부 군 공항은 민·군이 합동으로 사용하는 공항으로서 군 항공교통관제사가 민간항공기에 대한 항공교통관제업무를 제공하는데, 본조의 제정에 의해 법이 인정한 자격을 구비한 군 항공교통관제사가 항공교통관제업무를 수행함으로써 비행안전에 대한 대외적 신뢰를 확보 할 수 있게 되었다.

(6) 제7조(자격증명의 취소 등)

제7조는 위법한 방법으로 자격증명을 받은 자와 관제업무 수행 중 과실, 업무능력의 한계, 건강상의 이유 등으로 원활한 관제업무를 수행할 수 없는 자의 자격증명을 취소 또는 정지할 수 있도록 하기 위하여 제정되었다.

(7) 제8조(항공영어구술능력증명)

제8조는 항공영어구술능력증명에 관한 규정으로 2008년 3월 5일부터 국제항공업무에 종사하려면 ICAO협약에 따라 시행되는 항공영어구술능력평가⁶⁵⁾에서 4등급 이상을 획득해야하기 때문에 국제선 항공기를 관제하는 군 항공교통관제사는 국제기준의 항공영어구술능력증명을 구비토록 함으로써 비행안전에 대한 대외적 신뢰를 확보하기 위해서 제정되었다.

65) 국제민간항공기구(ICAO)가 수년 동안 항공 사건, 사고를 정밀 분석 연구한 결과 영어구술능력 부족, 즉 항공 종사자(조종사, 관제사 등)의 의사소통능력 부족이 항공사고의 주요한 원인으로 조사 분석되었습니다. 따라서 모든 조종사와 관제사들은 국제항공업무에 종사하기 위해서는 ICAO 규정에 명시된 언어등급 중 4등급(Level 4) 이상을 받도록 하고 있으며 이시험이 항공영어구술능력증명시험(EPTA)이다. 항공영어구술능력증명시험 G-TELP 홈페이지 <<http://air.gtelp.co.kr>> (2011.12.1.)

(8) 제9조(방공식별구역의 관리)

제9조는 국가안보 차원에서 설정하여 운영해 오고 있는 한국방공식별구역(KADIZ)에 대한 법적 근거를 마련하고, 국가안보 차원의 군사상 위협에 대한 사전 조치의 성격으로 법적영역을 설정함으로써 원활한 항공작전 수행에 기여하기 위하여 제정되었다.

(9) 제10조(영공을 침범함 항공기 등에 대한 조치)

제10조는 국가안보에 위협이 되는 항공기에 대한 조치 근거를 마련하기 위한 조항으로써 국제기구 및 주변 국가들의 경우 이미 영공침범에 대해 조치를 자위권 차원에서 자국 법에 규정하고 있으며, 이에 우리나라도 주권국가로서 영공의 주권을 보호하기 위해 취해지는 제반 조치에 대한 법적 근거를 마련하기 위해서 제정되었다.

(10) 제11조(전시 공역관리의 특례)

제11조는 항공법 제38조의 5에서 전시 및 통합방위법에 의한 통합방위사태 선포시의 공역관리에 관하여는 전시관계법 및 통합방위법에서 정하는 바를 따르도록 규정하고 있으나 공역관리에 관한 전시관계법이 없으므로 본 법에 전시 공역관리에 관한 특례조항을 규정하여 전시, 사변 등 국가안보 차원에서 필요한 때에

는 국방부장관이 한반도 전 공역을 통제할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위해서 제정되었다.

(11) 제12조(항공운항 및 항행안전시설의 통제 등)

제12조는 그동안 별도의 법적 근거 없이 공군구성군사령부 규정으로 수행해오던 '항공교통 및 항행안전시설 보안통제(SCATANA) 계획'에 대한 법적 근거를 마련하기 위해 제정되었다.

2) 『군사기지 및 군사시설 보호법』 연혁 및 주요내용

군사기지와 관련된 최초의 법은 1970년 8월 7일 제정된 『공군기지법』이다. 1960년대 후반까지 공군작전의 근거지인 공군기지에서 항공기의 이·착륙시 비행안전, 기지의 보위, 군사기밀의 안전보호에 관해 규율하는 법률이 없었다. 이러한 법규미비는 기지주변에 고층건물·탑·연통 등의 비행장애물을 설치하거나 또는 기지주변에서 철도·수도·수로 등의 개통, 하천의 매립, 하상의 변경, 토사 및 광물의 채취 등 군용항공기지의 기능에 장애를 일으킬 수 있는 일련의 행위에 대하여 아무런 대처를 할 수가 없었다. 이러한 행위들은 공군항공기의 비행안전과 기지의 보위 및 군사기밀의 보호에 중대한 장애요소가 되었으며, 공군작전의 원활한 수행을 확보하기 위하여 공군비행장을 중심으로 비행안전구역과 기지보호구역을 설정하고 그 구역 내에서는 비행장애물과 기지보전에 대한 위험시설물 등의 설치를 제한하고 기지에 대한 군사기밀을 보호

할 수 있는 법적 근거가 필요하게 되었다. 이러한 필요성에 따라 『공군기지법』은 1967년 7월 21일 정부에 의하여 국회에 제한되었으며, 그 후 1967년 11월 14일 국회 국방위원회에 상정되었고, 1970년 6월 1일 국회 국방위원회에서 의결되어 1970년 7월 16일 본회의에 상정·의결되어, 1970년 8월 7일 법률 제2225호로 제정되었다. 이후 1992년 12월 2일 『군용항공기지법』으로 명칭이 변경되었다.⁶⁶⁾

이후 현재의 『군사기지 및 군사시설 보호법』은 2007년 12월 21일 제정되었는데, 당시 국민의 재산권 행사와 관련하여 군사시설보호구역의 축소와 토지이용규제의 완화를 요구하는 민원이 증가되고 있고, 군사시설보호와 관련된 규제사항이 『군사시설보호법』, 『해군기지법』, 『군용항공기지법』 등 여러 법률에 분산되어 있어 국민의 토지이용에 불편을 초래하고 있는 실정을 고려하여, 군사작전에 지장이 없는 범위 안에서 각종 군사시설 보호와 관련된 구역의 지정범위와 행위규제 등을 정비하고, 그 성격이 유사한 『군사시설보호법』, 『해군기지법』 및 『군용항공기지법』 등을 하나의 법률로 통합하여 국민의 재산권 보장과 토지이용의 불편을 해소하도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 전반적으로 개선·보완하기 위해 『군사기지 및 군사시설 보호법』이 제정되었다.⁶⁷⁾

이 법은 "및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국가안전보장에 이바지함을 목적"으로 하며, 군항공분야 관련된 주요내용으로 보호구역 등의 지정 중 비행안전구역의 지정범위, 비행안전구역에서의 금지 또는 제한, 장애물 등에 대한 조치 등에 대한 내용, 보칙 및 별칙 등으로 이루어져 있다.

66) 정확진, 군용항공기지법 개론, 법률서원, 2002, 47~48면.

67) 국가법령정보센터 홈페이지 <<http://www.law.go.kr>> (2011.12.1.)

3) 『군용항공기 비행안전성 인증에 관한 법률』 연혁 및 주요내용

민간항공기는 그 운용 목적상 승객을 안전하게 수송하여야 하기 때문에 국제적으로 통용되는 기준에 근거한 국내법을 통하여 엄격하게 항공기의 개발 및 운영을 통제하고 있다. 그러나 최근 전 세계적인 추세를 보면 군용항공기도 비행안전성 향상을 위하여 민간항공기와 같이 감항인증 체계를 갖춰가고 있다. 북미에서는 캐나다, 오세아니아에서는 호주, 아시아에서는 인도네시아, 싱가포르 유럽에서는 영국, 프랑스 등 많은 나라들이 군용항공기 감항인증 체계를 갖추고 있다. 이러한 국제적인 환경의 변화로 터키, 싱가포르 등 우리나라로부터 군용항공기를 수입하고자 하는 나라들이 수입전제 조건으로 국제적으로 통용되는 감항인증을 요구하고 있는 실정이다. 따라서 비행안전성 보장뿐만 아니라 국내개발 군용항공기(KT-1, T-50, KUH)의 수출을 지원하기 위하여 국제적으로 신뢰성 있는 감항인증 시스템 구축이 필요하게 되었다. 이에 따라 감항인증 업무 수행의 근거가 되는 법, 감항인증 업무를 수행하는 조직, 감항인증 기술기준과 감항인증 업무 프로세스 등을 구성하기 위하여 우선적으로 법령을 제정할 필요하게 되었다. 이러한 필요성에 따라 『군용항공기 비행안전성 인증에 관한 법률』은 2008년 11월 13일 정부에 의하여 국회에 제정되었으며, 그 후 2009년 2월 24일 국회 국방위원회에 상정되었고, 2009년 3월 3일 국회 국방위원회에서 의결되어, 2009년 3월 3일 본회의에 상정·의결되어, 2009년 4월 1일 법률 제9560호로 제정되었다.⁶⁸⁾

이 법은 "군용항공기 감항인증 제도를 도입하여 군용항공기가 안전하게 비행할 수 있는 성능이 있는지를 인증하도록 함으로써 군용항공기의 안전성을

68) 국가법령정보센터 홈페이지 <<http://www.law.go.kr>> (2011.12.1.)

확보하고, 이를 통하여 군용항공기 수출을 지원하여 국내 항공산업 발전에 기여하려는 것을 목적”으로 하며, 주요내용으로 군용항공기에 대한 감항인증 제도 도입, 표준감항인증 기준 및 사업별·기종별 감항인증 기준, 감항인증의 절차, 감항인증 심의위원회 등의 설치, 군용항공기 감항인증 전문기관의 지정 등으로 이루어져 있다.

다. 국내 항공법의 특징

1) 민간항공법⁶⁹⁾

가) 항행안전의 강조

항공은 항공기라고 하는 특수한 기기에 의하여 공중이라고 하는 특별한 구역을 항행하는 것이기 때문에 그와 같은 항행을 위하여 고도의 기술 집적을 필요로 하고 또한 사고 발생시는 막대한 인명과 재산피해가 발생할 수 있다. 따라서 항공법은 항공기내 및 지상의 사람이나 물체의 안전을 도모하기 위해서 항공기, 지상의 시설, 항공기의 운항에 종사하는 자와 비행방법 등에 관하여 특별한 공법적 규제가 필요한 항공공법으로서의 규제법이라고 할 수 있다.

나) 필수적인 항공사의 규제

69) 홍순길 외 4명, 항공법, 한국항공대학교출판부, 2007, 20~25면.

항공사업 중에도 항공운송사업이 제공하는 운송서비스는 일반국민의 생활에 많은 편리를 제공하는 효과가 있을 뿐만 아니라 그 사업의 이용자인 국민의 이익을 보호하기 위해서 국가는 운송조건 등에 관하여 필요한 규제를 가하는 한편, 국민생활에 많은 편리를 제공하는 효과를 확보하고, 사업자의 건전한 발전과 적정 이익을 보장하는 범위 내에서 사업을 유지하고 발전시키기 위해서 면허제를 통한 일정 규제를 가하고 있다.

다) 항공기내 안전과 질서유지를 위한 기장의 권한과 책임 부여

항공기는 육지를 떠나 공중을 항행하는 것이며, 특히 공해상 또는 외국의 영역을 항행할 경우에는 사실상 자국의 직접적인 감독과 보호의 손이 미치지 아니한다. 그러므로 항공기 내에서 발생되거나 예상되는 각종의 위험과 질서유지에 대하여는 자력을 갖고 대처할 수밖에 없으며, 그 안전성을 확보하기 위해서는 위험공동체의 통솔자로서 기장의 지휘권 등에 관하여 규제를 필요로 한다. 또한 항행중의 항공기는 하나의 생활공동체를 형성하고 있기 때문에 그 질서유지를 위해서는 항공기내 안전 확보와 위난시의 대처 요령 등 일정한 범위 내에서 기장의 지시에 따르는 규제를 필요로 한다.

라) 국제적 성질

항공기는 속도가 빠르고 항공거리가 길기 때문에 국가의 영역을 넘어 비행하는 일이 빈번하다. 그래서 자국의 항공기가 타국의 영역이나 타국에서 비행하는 일이 많이 되는데 그 결과 항공기의 항행이나 항공운송사업에 관해서 복

잡한 국제적인 법률관계를 발생시킨다. 이러한 법률관계에 있어서 한편으로는 국제적인 항공교통의 발달을 배려하고 다른 한편으로는 자국의 경제적·정치적인 권익 등을 보호할 필요가 있다. 그리하여 항공에 관하여 국제법이 발달하고 국내법에 있어서도 국제법의 근간인 국제민간항공협약 및 부속서에 의하여 각국이 통일되게 적용하도록 의무지워 진다.

마) 국가의 영공주권에 대한 배타적 권리

항공기는 공중을 비행하는 것이기 때문에 국가는 자국의 영공방위와 자국항공기의 보호 육성이라는 측면에서 항공기의 항행에 강한 관심을 표명하게 되고 항공법규에 있어서도 이와 같은 취지에서 규제가 실시되고 있다. 국가의 영공주권은 국제항공에 대해 결정적인 작용을 하며 자국 항공의 권익을 보호하기 위한 법적 수단이 된다.

바) 전문성과 계속적인 기술적 변화

항공기 자체가 고도의 과학 발달에 의한 산물이고 기술적이므로, 이를 다루는 항공법의 내용도 자연히 전문적이고 기술적일 수밖에 없다. 민간항공기 신항공기의 개발, 지상시설의 발달 등에 의하여 복잡 다양화됨에 따라 새로운 규제를 가할 필요성을 물론 항공법의 적용 범위도 확대되고 있다.

2) 군항공법

가) 민간항공법과 대비되는 2원적 체계(특별법 관계)

일반법과 특별법의 구별은 법의 효력범위를 표준으로 한 분류다. 법규정은 보편적·추상적 원칙이지만 그 보편성·추상성에는 정도의 차이가 존재하는 것이며, 그 중 어떤 것은 다른 것보다 일층 보편적·추상적이고 어떤 것은 특정의 사람 물건 또는 행위에 관한 것이라는 점에서 다른 것보다 일층 특수적이고 구체적이다. 이렇게 볼 때 법규정 중에서 보편적 추상적인 것과 특수적·구체적인 것과의 대립이 생긴다. 이것이 보통법(일반법) 및 특별법이다.⁷⁰⁾

이러한 법의 분류에 따르면 체계상 우리나라 항공법 분야에서 일반법이라고 할 수 있는 것은 『항공법』이며, 『항공법』 제2조의3(군용항공기 등의 적용특례) 제1항에는 "군용항공기와 이에 관련된 항공업무에 종사하는 사람에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다."라고 되어 있고, 이에 대해서 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』 제1조에는 "이 법은 군용항공기의 운용 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 항공작전의 원활한 수행을 도모하고 군용항공기의 비행 안전에 이바지함을 목적으로 한다."라고 하여 『항공법』에서 예외로 하였던 군용항공기에 대해서 규율을 하고 있다. 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』은 『항공법』에 대비되는 내용 들을 담고 있으며, 『항공법』에 대하여 특별법의 성격을 가지고 있다. 이러한 관계는 다른 군항공법에서도 살펴 볼 수 있다.

『항공법』 제2장은 제3조~제24조까지 항공기와 관련된 사항들을 규정하고 있고, 그 내용들 중 감항증명, 항공기 등의 수출감항승인, 수입 항공기등의 형식증명승인, 제작증명, 감항증명 검사기준의 변경 등이 규정되어 있는데 이러한 사항들은 앞서와 같이 군용항공기에는 적용되지 않으며, 군용항공기에 관련

70) 김향기, 법학개론, 대명출판사, 2011, 54면.

된 사항들은 『군용항공기 비행안전성 인증에 관한 법률』에 제3조(표준감항 인증기준의 고시), 제5조(감항인증의 절차 등), 제7조(감항인증심의위원회의 설치 등) 제10조(군용항공기 감항인증 전문기관의 지정 등) 등으로 규정되어 있다. 이렇듯 법의 효력범위를 기준으로 했을 때 민간항공법과 군항공법은 대비되는 2원적 체계를 가지고 있으며, 일반법과 특별법 관계의 성격을 가지고 있다.

나) 항공작전 수행과 비행안전 간의 조화

군용항공기의 운용 목적은 영공방위를 통한 국가방위이다 그렇기 때문에 비행의 안전과 항공작전 수행이 가장 중요한 운용 요소가 된다. 군용항공기는 부여된 군작전을 효과적으로 수행할 수 있도록 운용되어야 한다.⁷¹⁾

대표적인 군용항공기라 할 수 있는 전투기는 그 운용 특성상 때로는 비행안전성 보다 임무 성능 향상을 위한 최신기술 적용을 우선시하는 경우가 있으며, 따라서 군용항공기의 비행안전성은 여객기와 같은 민간항공기보다는 상대적으로 취약하다. 따라서 항공작전 수행에 있어서 이러한 임무 성능 향상을 우선시하여 최신기술을 군용항공기에 도입하여 적용하는 경우에는 비행안전성을 다소 희생하는 경우가 발생한다. 영공방위를 통한 국가방위라는 군용항공기의 운용 목적 달성을 위해서는 이러한 항공작전 수행과 비행안전 간에 적절한 조화를 이루는 것이 필요하다. 어느 하나를 완전하게 희생하여 다른 하나를 극대화 시키는 것 보다는 항공작전의 수행과 비행안전 상호간의 조화를 통한 최종 목적 달성이 필요하다고 하겠다. 군항공법의 규율은 이러한 특성을 반영하고 있으며, 이에 대한 표현으로 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』 제1조에는 "이 법은 군용항공기의 운용 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 항공

71) 서영득, 군항공법의 조망, 항공우주법학회지 제18권, 항공우주법학회, 2003, 216면.

작전의 원활한 수행을 도모하고 군용항공기의 비행 안전에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 명시하고 있다.

다) 국민의 기본권 제한

군항공법의 목적은 항공안전을 통해서 군용항공기의 원활한 임무수행을 도모하고 이를 통해 궁극적으로 국가안전보장을 이루어 내는데 있다. 헌법 제37조 제2항에서 정하고 있는 국가안전보장은 “국가의 존립·헌법의 기본질서의 유지 등을 포함하는 개념으로서 국가의 독립, 영토의 보전, 헌법과 법률의 기능, 헌법에 의하여 설치된 국가기관의 유지”⁷²⁾ 등 국가의 안전을 확보하는 것과 동시에 사회영역도 포함하는 공동체의 안전을 확보하는 것을 말한다. 국민의 기본권도 공동체의 안전이 보장될 때 비로소 충분히 보장되고 실현할 수 있으므로 기본권의 보장과 국가안전보장은 서로 충돌하는 가치가 아니다. 다만, 개인의 기본권을 최대한으로 보장하려고 하는 경우나 현실에서 특별한 사정이 발생하여 기본권의 보장이 일정한 부분에서 국가안전보장이라는 가치와 충돌하는 경우에는 국가의 안전을 보호하기 위하여 국민의 기본권을 제한할 수 있는 것이다. 이러한 맥락에서 군용항공기를 운용하는 중에 국민의 기본권을 제한하는 경우가 발생할 수 있다. 다만 이러한 경우에도 당연히 기본권의 본질적인 사항을 침해해서는 안된다.

『군사기지 및 군사시설 보호법』에서는 항공작전기지 및 비행안전구역을 설정하고, 그 구역범위 내에서의 비행장애물의 설치 등의 일정한 행위를 제한하는 것은 국민의 기본권을 제한하는 행위가 될 수 있다. 이것은 일종의 군사제한으로, 군사제한이란 국방상의 목적을 위하여 개인에게 일정한 작위·부작

72) 헌재결 1992.2.25, 89헌가104, 4, 90면.

위 또는 수인의 의무를 명하는 것을 말하며, 이때 반드시 국방을 목적으로 하여야 하고, 법률의 근거를 필요로 한다. 국민의 기본권에 대한 제한이 가능하더라도 그 제한은 필요 최소한에 그쳐야 한다. 즉, 토지재산권은 강한 사회성, 공공성을 지니고 있어 이에 대하여는 다른 재산권에 비하여 보다 강한 제한과 의무를 부과할 수 있으나, 그렇다고 하더라도 다른 기본권을 제한하는 입법과 마찬가지로 비례원칙을 준수하여야 하고, 재산권의 본질적 내용인 사용, 수익권과 처분권을 부인하여서는 아니 된다.⁷³⁾

2. 항공안전에 관한 외국 항공법 개관

가. 미국 항공법

1) 미국 항공법 제정배경 및 연혁⁷⁴⁾

미국 항공법은 1925년 미국의회에서 민간업자의 항공우편 취급을 골자로 하는 항공법(Kelly Act)이 통과된 이래, 미국 최초의 연방항공법인 상업항공법이 1926년에 제정(Air Commerce Act)되어 상무성 아래 항공산업국장이 항공의 안전과 민간항공의 사고원인조사 기록 등에 관한 재량권을 부여받았다.

1926년부터 민간항공법이 제정되기 전인 1938년까지는 미국 항공산업의 태동기로서 항공산업을 보호육성하기 위한 법제가 중심을 이루고 있었다. 이 시기에 사고조사과정을 보강하고자 항공산업법의 개정이 1934년과 1937년에 있

73) 정확진, 군용항공기지법 개론, 법률서원, 2002, 43~46면.

74) 김제철 등 2인, 각국 항공법 비교 연구, 한국교통연구원, 1990, 80~83면.

었고 특히 1935년 발생한 항공기사고(TWADC-2기 추락사고)는 미국내 항공 제도의 중요성과 사고조사에서 정치적 경향에서 탈피한 엄정한 사고조사의 필요성을 인식시켰고, 이에 따른 결과물로 민간항공의 안전, 규제 발전을 위한 민간항공법(Civil Aeronautics Act)이 1938년에 제정되었다.

민간항공업무 수행을 원활히 하기 위해 민간항공청(Civil Aeronautics Authority)을 설립하였다. 그 후 2차 세계대전 동안 항공기의 급격한 발달로 항공분야에 대한 종합적인 법률 제정의 필요성이 대두되어 현재 시행되고 있는 연방항공법(Federal Aviation Act)이 제정되었다. 동법은 미합중국의 기관으로서 민간항공위원회를 존속시키고 연방항공청(Federal Aviation Agency)을 창설하였으며, 민간 항공의 발전과 안전을 보호하기 위한 규칙과 촉진책을 정하고 민간, 군용 및 기타 목적을 위한 공역의 안전하고도 효율적인 사용법을 정하기 위한 법률로 그 동안의 1926년 항공상업법, 1938년 민간항공법을 통합 흡수한 미국 항공법의 모체라 할 수 있다. 1958년의 연방항공법(Federal Aviation Act)은 이를 시행하기 위한 연방항공규칙(Code of Federal Regulation)이 제정되어 현재까지 세부목적별로 필요에 따라 제정·개정되어 오고 있다.

2) 미국 항공법 체계 및 주요내용

미국 항공법의 체계는 크게 4가지로 나누어 볼 수 있다. 제일 상위에 미국 헌법(U.S. Consitution)이 있고, 그 아래 의회에서 의결을 하고 대통령이 서명 및 공포를 하는 제정법(Statues)인 연방법률(U.S. Code)이 있다. 항공파트에 해당하는 법률은 49 USC : United States of Code - Transportation 이다. 그 아래 행정입법으로 제정규칙(Regulations)인 연방규칙(Code of Federal Regulation)이 있다. 해당하는 행정규칙은 14 CFR : Code of Federal

Regulations - Aeronautics and Space 이다. 그 외에 기타(Order, Regulatory Materials)가 있다.

49 USC : United States of Code - Transportation 중 항공법의 내용은 다음과 같다.⁷⁵⁾

Title 49 - Transportation(교통)

Subtitle I Department of Transportation(연방교통부)

Subtitle II Other Government Agencies(기타 정부기관)

Subtitle III General and Intermodal Programs(일반 및 각종 교통기간을 통합한 프로그램)

Subtitle IV Interstate Transportation(각 주간 교통)

Subtitle V Rail Programs(철도 프로그램)

Subtitle VI Motor vehicle and Driver Programs(자동차 및 운전자 프로그램)

Subtitle VII Aviation Programs(항공 프로그램)

Subtitle VIII Pipelines(관로)

Subtitle IX Commercial Space Transportation(상업우주교통)

Subtitle X Miscellaneous(잡칙)

Subtitle VII Aviation Programs(항공 프로그램)

Part A Air commerce and Safety(상업항공 및 안전)

Subpart I General(총칙)

Chapter 401. General Provision(총괄 규정)

Subpart II Economic Regulation(경제 규정)

Chapter 411. Air Carrier Certificates(항공운송사업자의 사업면허)

75) 미국하원 법률개정위원회 홈페이지 <<http://uscode.house.gov>> (2011.12.1.)

Chapter 413. Foreign Air Transportation(외국 항공 운송)

Chapter 415. Pricing(요금)

Chapter 417. Operations of Carriers(항공운송사업자의 사업운영)

Chapter 419. Transportation of Mail(우편물 운송)

Chapter 421. Labor-Management Provisions(노동관리 규정)

Subpart III Safety(안전)

Chapter 441. Registration and Recordation of Aircraft(항공기 등록 및 등기)

Chapter 443. Insurance(보험)

Chapter 445. Facilities, Personnel, and Research(시설, 인력 및 연구)

Chapter 447. Safety Regulation(안전 규정)

Chapter 449. Security(보안)

Chapter 451. Alcohol and Controlled Substances Testing(알콜 및 향정
신성물질 검사)

Chapter 453. Fees(수수료)

Subpart IV Enforcement and Penalties(집행 및 벌칙)

Chapter 461. Investigations and Proceedings(조사 및 처리)

Chapter 463. Penalties(벌칙)

Chapter 465. Special Aircraft Jurisdiction of the United States(미국의
특별항공기 재판권)

Part B Airport Development and Noise(공항개발 및 소음)

Chapter 471. Airport Development(공항개발)

Chapter 473. International Airport Facilities(국제공항시설)

Chapter 475. Noise(소음)

Part C Financing(재정)

Chapter 481. Aiport and Airway Trust Fund Authorizations(공항 및

항로위탁자금 인가)

Chapter 482. Advance Appropriations for Airport and Airway Trust
Facilities(공항 및 항로위탁시설에 대한 선불비)

Chapter 483. Aviation Security Funding(항공보안자금)

Part D Public Airports(공공공항)

Chapter 491. METROPOLITAN WASHINGTON AIRPORTS(수도 워싱턴 공항)

Part E Miscellaneous(잡칙)

Chapter 501. Auy-American Preferences(구매-미국의 특혜·차등)

나. 일본 항공법의 연혁 및 주요내용⁷⁶⁾

1919년 파리조약이 체결되고 일본도 여기에 가맹 및 조인함에 따라 국내적으로 민간항공을 지도·감독할 행정기관설치의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 1919년 11월 육군성 산하에 임시항공위원회를 설치하여 국내법 제정 작업을 추진하였다. 그 결과 1921년 4월 제국회의의 승인을 거쳐 항공법이 공시되었다. 동법은 항공기조사 및 등록, 승무원, 비행장, 항공운송규정 등의 내용을 포함하고 있으며 1945년 전까지 일본 항공법의 기본법으로 큰 역할을 담당하였다.

2차 세계대전 이후 1952년 항공법이 제정되었고, 항공기 저장법, 공항정비법 및 항공기사고조사위원회 설치법 등의 개별적인 단행법을 제정하여 현재의 항공법 체계를 구축하게 되었다. 일본 항공법은 1952년 7월 15일 법률 제231호로 제정·공포 되었으며, 제1장 총칙, 제2장 등록, 제3장 항공기안전성, 제4장 항공종사자, 제5장 항공로, 비행장 및 보안시설, 제6장 항공기 운항, 제7장 항

76) 염인순, 군용항공기 운용에 관한 비교법적 고찰, 연세대학교석사학위논문, 2007, 93~95면.

공운송사업 등, 제8장 외국항공기, 제9장 잡칙, 제10장 벌칙 등 초 10장 162조
로 구성되어 있다.

IV. 항공안전에 관한 비교법적 고찰

1. 항공안전에 관한 민간항공법, 외국항공법과 군항공법의 공법적 비교

가. 민간항공법과 군항공법 비교

1) 민간과 군 항공관련 행정기관

가) 국토해양부

민간의 항공관련 업무를 총괄하는 조직은 국토해양부이다. 국토해양부가 민간항공업무를 담당하는 법적 근거는 『정부조직법』 제37조 제1항으로, "국토해양부장관은 국토종합계획의 수립·조정, 국토 및 수자원의 보전·이용 및 개발, 도시·도로 및 주택의 건설, 해안·하천·항만 및 간척, 육운·해운·철도 및 항공, 해양환경, 해양조사, 해양자원개발, 해양과학기술연구·개발 및 해양안전심판에 관한 사무를 관장한다."라고 명시하고 있다. 이에 따라 민간항공에 관련된 사항은 국토해양부의 역할로 규정되어 있다. 국토해양부 산하의 항공행정 업무는 항공정책실에서 업무를 담당하고 있다. 과거 민간항공 행정 업무는 항공안전본부와 항공기획관에 의해서 수행되었다. 하지만 2001년 FAA 항공안전 평가에서 2등급을 받으며 신설되었던 조직인 항공안전본부는 2009년 4월 28일 국무회의에서 국토해양부 조직개편방안이 심의·의결되어, 항공정책실을 신설하고 이원화되어 있던 항공정책 기능을 통합 일원화 하게 되었다. 항공정책실은 항공정책관, 항공안전정책관, 공항항행정책관 예하에 13개과로 이루어져 있으며, 편리하고 안전한 항공 인프라 구축, 인천국제공항 2단계 건설, 인천공항

연계교통망 구축, 지방공항 활용 극대화, 세계일류 수준의 항공안전도 확보를 위한 기반구축, 세계 최고수준의 항공산업 경쟁력 제고, 항공자유화를 통한 5대양 6대주 직항서비스망 구축, 동북아 통합항공시장 구축, 공항 배후지를 고부가가치 물류 중심기지로 육성, 항공운송산업 활성화 및 이용자중심 공항서비스 개선 등을 주요업무로 하고 있다. 또한 소속기관으로 산하에 서울지방항공청, 부산지방항공청과 항공교통센터를 두고 있으며, 별도로 항공철도사고조사위원회를 가지고 있다.⁷⁷⁾

『항공법』은 국토해양부 항공정책실 항공정책과에서 담당을 하고 있으며, 『항공안전 및 보안에 관한 법률』은 국토해양부 항공정책실 항공보안과에서, 『항공·철도 사고조사에 관한 법률』은 항공철도사고조사위원회 사무국에서 관리하고 있다.

나) 국방부

군의 항공관련 업무를 총괄하는 조직은 국방부이다. 국방부가 군항공업무를 담당하는 법적 근거는 『정부조직법』 제28조 제1항으로, "국방부장관은 국방에 관련된 군정 및 군령과 그 밖에 군사에 관한 사무를 관장한다."라고 명시되어 있다. 이에 따라 국방부는 군의 항공정책을 총괄하고 있으며, 이와 관련된 군항공법을 관리하고 있다. 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』은 국방부장관을 보좌하는 합동참모본부의 작전본부 공중작전과에서 담당을 하고 있으며, 군의 공중작전과 공역관리임무를 수행하고 있다. 『군사기지 및 군사시설보호법』은 국방부 전력자원 관리실 군사시설재배치과에서 담당을 하고 있으며, 군사시설과 군사기지 보호 관련 법령의 제·개정 및 관리 기본계획의 수

77) 국토해양부 홈페이지 <<http://www.mltm.go.kr/portal.do>> (2011.12.1.)

립·시행, 군사시설보호구역 등의 설정·변경·해제에 관한 업무, 군사시설보호구역 등의 피해보상에 관한 업무 조치 및 협조업무 등을 수행하고 있다. 『군용항공기 비행안전성 인증에 관한 법률』은 국방부 전력자원관리실 전력정책과에서 법률을 관리하고 있다.

다) 항공업무에 있어서 국토해양부와 국방부의 관계

항공업무에 있어서 국토해양부와 국방부는 매우 밀접한 관계를 가지고 있으며, 긴밀한 협조를 필요로 한다. 이러한 관계는 법조문에도 명시되어 있는데, 그 예로 먼저 『항공법』의 경우를 보면, 제38조의 3 제1항에서 "제38조(공역 등의 지정)에 따른 공역의 설정 및 관리에 필요한 사항을 심의하기 위하여 국토해양부장관 소속으로 공역위원회를 둔다."라고 되어 있으며, 공역위원회의 구성은 동법 시행령 제13조 제3항 제1호에서 "외교통상부·국방부·지식경제부 및 국토해양부의 3급 국가공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원(외교통상부의 경우에는 「외무공무원임용령」 제3조제2항제2호 및 제3호에 따른 직위에 재직 중인 외무공무원)이나 이에 상응하는 계급의 장교 중 해당 기관의 장이 지명하는 사람 각 1명" 제2호에서 "「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약」 제4조에 따라 대한민국에 주둔하고 있는 미합중국 군대의 장교 중 제1호에 따른 장교에 상응하는 계급의 장교로서 주한미군사령관이 지명하는 사람 1명"으로 명시하여 국가공역을 설정하고 관리하는데 있어 민간과 군간의 협의를 통해서 국가안전보장과 항공안전을 고려하고, 공역이 효율적이고 경제적으로 활용될 수 있도록 하고 있다. 또 다른 예로 제38조의4(항공교통안전에 관한 관계 행정기관의 장의 협조)을 보면 "국토해양부장관은 항공교통의 안전을 확보하기 위하여 관계 행정기관의 장과 다음 각 호의 사항에 관하

여 상호 협조하여야 한다. 이 경우 국가안전보장을 고려하여야 한다.”라고 명시하여 업무수행 중 민간 항공교통 행정기관과 군 항공교통 행정기관의 협력을 강조하고 있으며, 이 때 국가안전보장을 고려할 것을 명시하고 있다.

이러한 긴밀한 협조 관계는 군항공법에도 나와 있다. 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』 제5조(비상 군용항공기의 조치)에는 “국방부장관은 운항 중인 군용항공기가 구조상의 고장 등으로 비행이 제한되거나 불가능하게 된 경우에는 그 항공기의 비상착륙 등의 필요한 조치를 위하여 국토해양부장관에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 국토해양부장관은 특별한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.”라고 명시하여 군용 항공기의 비상상황에 대한 조치와 민간 항공기관의 협조를 표현하고 있으며, 제10조 (영공을 침범한 항공기 등에 대한 조치) 제2항에서 “국방부장관과 국토해양부장관은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 항공기에 관한 다음 각 호의 사항을 확인하기 위하여 서로 긴밀히 협조하여야 한다.”라고 표현하여 영공을 침범한 항공기 등에 대하여 조치를 취하는 경우 국가안전보장을 위해 국방부와 국토해양부가 서로 긴밀히 협조할 것을 명시하고 있다.

국토해양부와 국방부와의 긴밀한 협조 관계는 법조문 외의 실무에서도 드러난다. 우리나라의 서북부에는 인천국제공항을 비롯하여, 김포공항, 서울공항(공군 제15혼성비행단), 수원기지, 오산기지 등 민간시설과 군사시설이 협소한 지역에 운집하여 위치하고 있다. 따라서 군용항공기가 군 훈련공역에 진입하기 위해 민간항공기가 운항하는 항로를 통과하여 공역에 진·출입을 하고 있는 실정이며, 군과 민간이 함께 사용하는 공항의 경우에 접근관제소의 관제 하에서 계기 이착륙 비행을 하게 되는 모든 민간 항공기들은 군의 작전공역 내에서 임무 수행 중인 군용 항공기들과 공역을 함께 사용하는 개념으로 비행하고 있다. 또한 청주공항, 대구공항, 사천공항 등과 같이 군사시설에 민간공항이 같이 운영되고 있는 지역에서는 민간항공기의 이·착륙 업무를 군관제사가 맡는 경우도 있다. 이러한 관계에서 민간항공기와 군용항공기와의 공중충돌을 방지하기 위하여 국토

해양부와 국방부는 공중충돌방지 실무자 회의, 민·관·군 합동 항공관제 관계관 회의, 민·군 관제시설 교환방문, 관제 시설간 통신 핫라인 설치 등을 통해 업무 협력을 하고 있으며, 관련된 내용을 위한 합의서를 체결하고 있다.

2) 민간항공법과 군항공법의 법원(연원)

법의 연원 또는 법원이라는 말은 넓게는 법의 원천, 법을 형성하는 원동력 또는 법규범의 타당근거를 말하고, 좁게는 법의 객관적 존재형식 즉 법질서를 조성하는 법이 어떠한 형식으로 존재하는가를 가리키는 뜻으로 사용된다.⁷⁸⁾ 민간항공법과 군항공법은 각각의 발전과정과 연혁에서 볼 수 있듯이 전혀 다른 법적 토대를 가지고 있는데, 여기서는 넓은 의미의 법원으로서 민간항공법과 군항공법의 법의 원천에 대해서 살펴보겠다.

민간항공법은 『항공법』 제1장 총칙의 제1조(목적)에서 “「국제민간항공조약」 및 같은 조약의 부속서(附屬書)에서 채택된 표준과 방식에 따라 항공기가 안전하게 항행(航行)하기 위한 방법을 정하고, 항공시설을 효율적으로 설치·관리 하도록 하며, 항공운송사업의 질서를 확립함으로써 항공의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 명시하고 있는데 여기서 알 수 있듯이 “「국제민간항공조약」 및 같은 조약의 부속서(附屬書)에서 채택된 표준과 방식에 따라”라고 규정함으로써 국제민간항공조약을 법적토대, 즉 모법으로 하고 있음을 밝히고 있다. 우리나라는 1952년 국제민간항공기구(ICAO)에 가입하였으며, 동 가입에 대한 국회비준이 1999년 이루어짐으로서 국제민간항공조약은 국내법과 동일한 법적효과가 발생⁷⁹⁾하여 우리 민간항공법의 모법이 되었다.

78) 김향기, 법학개론, 대명출판사, 2011, 31면.

반면에 군항공법을 살펴보면, 민간항공법과는 달리 국제법적 토대를 갖추고 있지 못하고, 미국 연방법(USC) 및 연방항공법령(CFR)을 준용하여 『군용항공기지법』을 거쳐 『군사기지 및 군사시설 보호법』과 각 군의 규정·교범을 제정하여 사용하여 왔다. 이는 6.25전쟁 이후 한미 군사동맹체제하에서 미공군 주도하에 한국군 항공안전체계가 구축되었고, 그런 과정 속에서 미공군과 같은 무기체계를 사용하고, 함께 연합 훈련을 해오면서 자연스럽게 군 항공법령 체계도 미국의 연방법을 모태로 삼게 되었던 것이다. 여기에는 문제가 있는데, 군에서 준용하여 사용한 미국 연방법과 연방항공법령은 국제조약도 아닌 타국의 국내법으로, 이를 적절한 절차도 없이 국제조약 또는 국내법인양 군항공법령의 모범으로 삼아 군항공법 체계를 구축해 사용해 왔다는 것이다.

다시 말해 민간항공법에서는 국제민간항공조약 및 부속서를 근간으로 법령 체계를 형성하였고, 군항공법에서는 미국연방항공법, 미국방부(공군) 규정과 교범을 근간으로 법령체계를 형성하였다. 또한 운항기술 사항도 민간분야에서는 국제민간항공기구 회원국 간 총회 의결절차에 의거하여 채택한 부속서(Annex), 기술규정(Document, Advisory-Circular)을 근거로 하여 항공법에 명시된 위임근거에 따라 국토해양부 훈령, 고시, 지침으로 명시하고 있으며, 군에서는 각 군 모두 미국방부(공군) 관리 규정과 교범을 준용하여 각 군의 규정과 교범을 제정하고 있다.⁸⁰⁾

3) 민간항공법과 군항공법의 주요내용

79) 대한민국헌법[전문개정 1987.10.29 헌법 10호] 제6조 제1항에서 "헌법에 의하여 체결·공시된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다."라고 규정하고 있다.

80) 염인순, 군용항공기 운용에 관한 비교법적 고찰, 연세대학교석사학위논문, 2007, 70~71면.

앞서 항공안전에 있어서 항공분야를 민간항공분야와 군항공분야로 구분할 수 있고, 그 이유는 둘 사이에 존재 목적의 차이가 있기 때문이며, 이에 따라 접근방식에도 차이가 발생한다고 하였다. 민간항공분야의 경우는 항공안전을 이룸으로써 궁극적으로 항공의 발전과 국가 질서 유지 및 공공복리를 증진시키는 것을 목적으로 하며, 반면에 군용항공기 운용은 무기의 사용을 수반한 공격과 방어에 초점이 맞추어져 있고, 군항공분야의 경우는 항공안전을 통해서 군용항공기의 원활한 임무수행을 도모하고 이를 통해 궁극적으로 국가안전 보장을 이루어 내는데 그 목적이 있다고 하였다. 이러한 궁극적인 존재 목적의 차이는 항공기의 제원, 비행방식, 비행장 운영 등의 각 방면에서의 차이로 이어져 군용항공기와 민간항공기의 전반적인 차이점으로 드러난다는 것을 알 수 있었다.

또한 민간항공법과 군항공법의 특성에서도 본 것과 같이 민간항공법은 항행 안전을 최우선 과제로 삼고 있지만, 군항공법은 비행안전은 일정부분 감수하더라도 항공작전 수행과 비행안전 간의 조화를 이룰 것을 요청하고 있다. 그렇기 때문에 민간항공분야와 군항공분야를 비교하여 얻은 차이점이 반드시 문제점이 되는 것은 아니며, 민간항공법과 군항공법을 어떤 단편적인 기준으로 비교하려는 시도는 무리일 수 있다. 하지만 두 법령의 비교를 통해서 조금이나마 군항공법의 발전방향을 찾아 낼 수 있다면 그것으로 큰 수확일 것이다.

따라서 여기서는 앞서 언급했던 항공안전 구축을 위한 평가 제도인 국제민간항공기구(ICAO)의 항공안전평가(USOAP)와 미국 연방항공청(FAA)의 국제항공안전평가프로그램(IASA)의 핵심요소들 중 군항공법과 비교가 가능한 항공기, 항공종사자, 항공기의 운항, 항공시설, 항공보안, 항공사고조사 분야로 기준을 나누어 내용적인 측면을 비교해 보겠다.

가) 항공기

민간항공법 중 항공기에 관련된 사항이 규정되어 있는 것은 『항공법』이다. 『항공법』 제2장은 제3조~제24조까지 항공기와 관련된 사항들을 규정하고 있다. 그 내용들로는 항공기의 등록, 국적의 취득, 소유권 등의 등록, 항공기 등록의 제한, 등록 사항, 등록증명서의 발급, 변경등록, 이전등록, 말소등록, 등로 등본 등의 발급청구 등, 등록기호표의 부착, 감항증명, 항공기 등의 수출 감항승인, 소음기준적합증명, 형식증명, 수입 항공기등의 형식증명승인, 제작증명, 감항증명 검사기준의 변경, 수리·개조승인, 기술표준품에 대한 형식승인, 부품등 제작자 증명, 항공기 등의 정비등의 확인, 초경량비행장치 등, 초경량비행장치의 변경신고 등, 경량항공기 등이 규정되어 있다. 주로 민간항공기의 등록과 감항증명 관련사항, 초경량비행장치에 대한 사항 등으로 이루어져 있다.

군항공법 중 항공기와 관련된 사항을 규정하고 있는 법률은 『군용항공기 비행안전성 인증에 관한 법률』이다. 본 법률에서는 주로 군용항공기의 비행 안전성을 확보하기 위한 군용항공기의 감항인증에 관한 사항을 다루고 있다. 주요내용으로 제3조(표준감항인증기준의 고시), 제5조(감항인증의 절차 등), 제7조(감항인증심의위원회의 설치 등) 제10조(군용항공기 감항인증 전문기관의 지정 등) 등으로 구성되어 있으며, 제14조(『항공법』에 따른 형식증명과의 관계)에서는 "『항공법』 제17조에 따라 형식증명을 받았거나 같은 법 제17조2에 따라 형식증명 승인을 받은 항공기를 군용항공기로 사용하는 경우 이 법에 따라 감항인증을 받은 것으로 본다."라고 하여 『항공법』의 형식증명과 군용항공기의 감항인증의 관계를 보여주고 있다.

군용항공법에서는 항공기의 등록, 초경량비행장치 관련사항을 규정하고 있지 않은데, 이는 군용항공기의 경우 민간항공분야에서와 같이 항공기나 초경

량비행장치를 소유하거나 임차하여 항공기를 사용할 수 있는 권리를 개인이 가지는 것이 아니며, 필요 불가결하게 국가의 소유이기 때문에 항공기를 등록하거나 국적을 취득하는 것, 변경과 수리 등 관련된 사항을 규정할 필요가 없기 때문인 것으로 보인다.

나) 항공종사자

민간항공법 중 항공종사자에 관련된 사항이 규정되어 있는 것은 『항공법』이다. 『항공법』 제3장은 제25조~제36조까지 항공종사자와 관련된 사항들을 규정하고 있다. 그 내용들로는 항공종사자 자격증명 등, 자격증명의 종류, 업무 범위, 자격증명의 한정, 시험의 실시 및 면제, 모의비행장치를 이용한 자격증명 실기시험의 실시 등, 전문교육기관의 지정·육성, 항공신체검사증명, 항공전문의사의 지정 등, 항공전문의사의 취소 등 항공신체검사명령, 자격증명·항공신체검사증명의 취소 등, 계기비행증명 칩 조종교육증명, 항공영어구술능력증명, 항공기의 조종연습, 조종연습허가서 등의 휴대가 규정되어 있다. 주로 항공종사자 자격증명과 그 종류, 항공신체검사, 항공영어구술능력증명에 대한 사항 등으로 이루어져 있다.

군항공법 중 항공종사자와 관련된 사항을 규정하고 있는 법률은 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』이다. 본 법률에서는 군의 항공종사자 중 항공교통관제사에 관한 사항을 다루고 있다. 주요내용으로 제6조(군 항공교통관제사 자격증명 등), 제7조(자격증명의 취소 등), 제8조(항공영어구술능력증명), 제16조(벌칙) 등으로 구성되어 있다.

군용항공법에서는 민간항공법과 비교해 볼 때 자격증명의 경우 민간항공법에서는 조종사, 항공교통관제사, 항공기관사, 항공정비사, 운항관리사 등 모든

항공종사자를 대상으로 내용을 규정하고 있지만, 군항공법에서는 이 중 항공교통관제사에 관련된 사항만을 규정하고 있다. 군항공법에서 항공교통관제사 이외의 항공종사자의 자격증명에 대해 규정하는 것이 필요한지에 대해서는 뒤에서 좀더 자세하게 검토해 보도록 하겠다.

다) 항공기의 운항

민간항공법 중 항공기의 운항에 관련된 사항이 규정되어 있는 것은 『항공법』이다. 『항공법』 제4장은 제37조~제74조까지 항공기의 운항과 관련된 사항들을 규정하고 있다. 그 내용들로는 항공안전기술개발계획의 수립·시행, 공역 등의 지정, 비행제한 등, 공역위원회의 설치, 항공교통안전에 관한 관계행정기관의 장의 협조, 전시 상황 등에서의 공역관리, 국적 등의 표시, 무선설비의 설치·운용 의무, 경량항공기의 무선설비 설치·운용 의무, 항공계기 등의 설치·탑재 및 운용 등, 항공기의 연료 등, 항공기의 등불, 운항승무원의 조건, 승무시간 기준 등, 주정유료 등, 신체장애, 항공안전프로그램 등, 항공기사고 지원계획서, 항공안전 의무보고, 항공안전 자율보고, 기장의 권한 등, 조종사의 운항자격, 모의비행장치에 따른 조종사의 운항자격 심사 등의 실시, 운항관리사, 이착륙의 장소, 비행규칙 등, 비행 중 금지행위 등, 긴급항공기의 지정 등, 위험물 운송 등, 위험물 포장 및 용기의 검사 등, 위험물취급에 관한 교육 등, 전자기기의 사용제한, 쌍발비행기의 운항승인, 수직분리축소공역 등에서의 항공기 운항, 항공교통업무 등, 수색·구조 지원계획의 수립·시행, 항공정보의 제공 등, 승무원 등의 탑승 등, 항공기 안전운항을 위한 운항기술기준, 운항기술기준의 준수가 규정되어 있다. 항공기의 운항과 관련된 다양한 내용으로 이루어져 있다.

군항공법 중 항공기의 운항과 관련된 사항을 규정하고 있는 법률은 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』이다. 본 법률에서는 군용항공기의 운항 중 필요한 사항, 전시 공역관리, 항공운항 및 항행안전시설의 통제에 대해서 다루고 있다. 주요내용으로 제3조(비행기준의 준수 등), 제4조(비행제한 등), 제5조(비상 군용항공기의 조치), 제11조(전시 공역관리의 특례), 제12조(항공운항 및 항행안전시설의 통제 등)가 있다.

민간항공법에 규정되어 있는 사항 중 항공기 운항과 관련된 사항은 주로 민간항공기에 국한되어 적용되는 부분이며, 군항공법에 이와 관련된 사항을 규정할 필요는 없을 것으로 보인다.

라) 항공시설

민간항공법 중 항공시설에 관련된 사항이 규정되어 있는 것은 『항공법』이다. 『항공법』 제5장 중 제1절에서 제2절에 걸쳐 제75조~제111조까지 항공시설과 관련된 사항들을 규정하고 있다. 그 내용들로는 비행장 및 항행안전시설의 설치, 고시 등, 비행장 및 항행안전시설의 완성검사, 비행장 및 항행안전시설의 변경, 비행장 및 항행안전시설의 휴지·폐지·재개, 비행장 및 항행안전시설의 관리, 항행안전시설의 성능적합증명, 항공통신업무 등, 허가의 취소, 장애물의 제한 등, 항공장애 표시등의 설치 등, 유사등화의 제한, 금지행위, 사용료, 비행장설치자 등의 지위승계, 명령에의 위임, 공항개발 중장기 종합계획의 수립 등, 종합계획 등의 변경 등, 종합계획 등의 고시, 공항개발사업의 시행자, 실시계획의 수립·승인 등, 다른 법률과의 관계, 토지에 출입 및 사용 등, 국유지의 처분제한 등, 토지매수업무 등의 위탁, 부대공사의 시행, 공항개발사업의 대행, 파손자 부담금, 준공확인, 공항시설의 귀속 및 사용료의 면제, 공상시설

관리권, 공항시설관리권의 성질, 저당권 설정의 특례, 권리의 변동, 공항시설 관리대장, 공항시설에서의 금지행위, 소음피해방지대책의 수립 등, 소음기준의 설정, 저소음운항절차 등, 소음부담금의 부과·징수, 항공기소음피해방지 대책 위원회, 감독, 준용 규정이 있다. 주로 민간비행장과 항행안전시설의 설치, 공 항개발계획 및 그에 따른 토지의 수용, 소음관련 조항들로 이루어져 있다.

군항공법 중 항공시설과 관련된 사항을 규정하고 있는 법률은 『군사기지 및 군사시설 보호법』이다. 본 법률에는 군의 항공시설 중 민간항공법의 장애 물 제한 규정과 대별될 수 있는 비행안전구역에서의 제한사항과 군사기지와 군사시설의 설치에 관한 사항이 포함되어 있다. 주요내용으로 제6조(비행안전 구역의 지정범위 등), 제10조(비행안전구역에서의 금지 또는 제한), 제11조(장애물 등에 대한 조치 등), 제15조(군사기지 및 군사시설 보호 심의위원회), 제 16조(보호구역등 관리기본계획의 수립 등), 제17조(토지의 매수청구 등), 제18 조(비용의 부담), 제19조(협약에 따른 토지등의 매수), 제20조(손실보상) 등으로 구성되어 있다.

마) 항공보안

민간항공법 중 항공보안에 관련된 사항이 규정되어 있는 것은 『항공안전 및 보안에 관한 법률』이다. 『항공안전 및 보안에 관한 법률』 제1장에서 8 장에 걸쳐 제1조~제50조까지 항공보안에 관련된 사항들을 규정하고 있다. 그 내용들로는 항공안전조직의 설치·운영 등, 항공안전협의회, 공항안전운영협의 회, 항공안전 및 보안의 기본계획, 항공안전 및 보안의 시행계획, 공항시설 등 의 안전 및 보안, 공항시설 보호구역의 지정, 보호구역의 출입허가, 승객의 안 전 및 항공기의 보안, 승객 등의 검색, 승객이 아닌 자 등에 대한 검색, 통과

또는 환승 승객에 대한 보안검색 등, 기내식 등의 통제, 보안검색 실패 등에 대한 대책, 비행서류의 안전 및 보안관리절차 등, 위험물품 휴대 금지, 기장의 권한, 승객의 안전유지협조 의무, 수감중인 자 등의 호송, 범인의 인도·인수, 예비조사, 항공안전보안장비, 교육훈련 등, 검색기록유지, 항공안전에 위협하는 정보의 제공, 비상계획의 수립, 안전조치, 점검 및 현장실태조사 등이 있다. 주로 항공안전협의회, 공항·항공기 등의 보안, 항공기내 안전 및 보안, 항공안전 보안장비, 항공안전 위협에 대한 대응관련 조항들로 이루어져 있다.

군항공법은 민간항공법에서 항공보안 사항으로 보호하는 공항, 항공기, 항공기내 안전 등이 이미 군사보안사항으로 보호를 받고 있다. 따라서 별도로 항공보안에 관련된 사항이 법률로 규율되어 있지는 않으며, 다만 해당사항들을 군사보안으로 보호하는 법률은 『군사기지 및 군사시설 보호법』이다. 본 법률의 제1조(목적)에는 "이 법은 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국가안전보장에 이바지함을 목적으로 한다."라고 나와 있으며, 이에 따라 군공항, 군용항공기, 군항공시설은 군사기지 및 군사시설에 포함되어 군사보안사항으로 보호를 받고 있다. 이와 관련된 법률의 주요내용으로 제3조(보호구역등의 지정 원칙), 제4조(보호구역등의 지정권자 등), 제5조(보호구역 및 민간인통제선의 지정범위 등), 제8조(보호구역등의 고시 및 표지), 제9조(보호구역에서의 금지 또는 제한), 제15조(군사기지 및 군사시설 보호 심의위원회) 등으로 구성되어 있다.

바) 항공기 사고조사

민간항공법 중 항공기 사고조사에 관련된 사항이 규정되어 있는 것은 『항공·철도 사고조사에 관한 법률』이다. 『항공·철도 사고조사에 관한 법률』 제

1장에서 5장에 걸쳐 제1조~제38조까지 항공기 사고조사에 관련된 사항들을 규정하고 있다. 그 내용들로는 항공·철도사고조사위원회의 설치, 위원회의 업무, 위원회의 구성, 위원의 자격요건, 위원의 결격사유, 위원의 신분보장, 위원장의 직무 등, 위원의 임기, 회의 및 의결, 직무중사의 제한, 자문위원, 항공·철도사고등의 발생 통보, 사고조사의 개시 등, 사고조사의 수행 등, 항공·철도사고조사단의 구성·운영, 건설교통부장관의 지원, 관계 행정기관 등의 협조, 시험 및 의학적 검사, 관계인 등의 의견청취, 사고조사보고서의 작성 등, 안전권고 등, 사고조사의 재개, 정보의 공개금지, 사고조사에 관한 연구 등이 있다. 주로 항공기 사고와 철도 사고의 조사위원회 구성과 사고조사에 관한 내용들로 이루어져 있다.

『항공·철도 사고조사에 관한 법률』의 항공기 사고조사 적용범위는 『항공법』에서 군용항공기를 제외한 것과 동일하다. 『항공·철도 사고조사에 관한 법률』 제3조(적용범위) 제3항에 “제1항의 규정에도 불구하고 『항공법』 제2조의3⁸¹⁾의 규정에 의한 항공기의 항공사고조사에 있어서는 이 법을 적용하지 아니한다.” 라고 하여 군용항공기 사고조사는 이 법의 적용을 받지 않는다. 다만 『항공·철도 사고조사에 관한 법률』 시행령 제5조(항공·철도사고조사단의 구성 등) 제3항에 “위원회는 항공사고등이 군용항공기 또는 군 항공업무[항공기에 탑승하여 행하는 항공기의 운항(항공기의 조종연습을 제외한다), 항공교통관제 및 운항관리에 한한다]와 관련되거나 군용항공기지 안에서 발생한 경우로서 이에 대한 조사를 위하여 조사단을 구성하는 경우에는 그 사고와 관련된 분야의 전문가 중에서 국방부장관이 추천하는 자를 조사단에 참여시켜야 한다.”라고 민간항공기의 사고와 군 항공업무가 관련되거나 민간항공기의 사고가 군용항공기지에서 발생하는 경우는 국방부장관이 추천하는 전문가를 사

81) 『항공법』 제2조의3(군용항공기 등의 적용 특례) 제1항 “군용항공기와 이에 관련된 항공업무에 종사하는 사람에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.”

고 조사단에 참여시키도록 하고 있다.

군항공법에는 현재 군용항공기 사고조사에 관한 사항을 규정하고 있는 법률이 존재하지 않는다. 국방부의 훈령으로 규정된 내용도 없으며 다만, 각 군별 규정에 의하여 운영하고 있다. 즉, 항공기 사고조사는 국방부 차원에서 이루어지는 것이 아니라 각 군의 책임 하에 실시되며, 그 결과만을 국방부에 보고하는 체계로 구성되어 있는 것이다. 각 군별로 사고조사가 별개로 규정되어 있어 항공기 사고조사의 보편적인 특성에도 불구하고 각 군은 사고조사에 관한 독자적인 체계를 가지고 있게 된다.⁸²⁾

공군의 경우를 보면 공군안전예규(2010.10.25.) 부록 6 [비행사고 조사 및 보고]에 항공기 사고조사 관련사항들을 다루고 있다. 여기에는 비행사고 구분, 역할 및 책임, 사고조사 및 대책기구, 사고조사단 운영, 외국군과 관련된 비행사고 조사, 공군과 관련된 민간항공기 사고조사, 비행사고 관련보고 등의 내용이 포함되어 있다. 이 중에서 공군과 관련된 민간항공기 사고조사 부분에는 앞에서 언급한 『항공·철도 사고조사에 관한 법률』 시행령 제5조(항공·철도 사고조사단의 구성 등) 제3항에 따른 군 전문가의 민간항공기 사고 조사단 참여에 관한 사항을 규정하고 있다. 군용항공기 사고조사 관련 사항을 군항공법에 법률로 명시하는 것이 필요한지에 대해서는 뒤에서 좀더 자세하게 검토해보도록 하겠다.

나. 외국항공법과 군항공법 체계 비교

위의 민간항공법과 군항공법의 비교에서는 민간과 군 항공관련 행정기관,

82) 김해마중외 2명, 군항공기사고조사에 관한 연구, 항공우주법학회지 제18권, 항공우주법학회, 2003, 327면.

민간항공법과 군항공법의 법원(연원), 민간항공법과 군항공법의 주요내용을 비교해 보았다. 이번에는 외국항공법과 군항공법을 비교해 보고자 한다. 다만 여기서는 외국항공법과 군항공법 둘 만을 비교하기 보다는 외국항공법과 우리나라의 항공법 체계 즉 민간항공법과 군항공법을 포함한 전체와 외국항공법의 전체 체계를 비교해 보는 것이 보다 비교 대상간의 격이 맞을 것이라 생각되어 외국항공법과 우리나라 항공법 체계를 비교해 보겠다.

앞서 외국항공법 개관에서 미국과 일본 항공법의 체계와 주요내용들에 대해서 알아보았다. 미국은 전 세계 항공 산업의 발전에 선도적인 역할을 해 오고 있고, 현재까지도 세계 최고의 항공선진국으로 민간항공분야와 군항공분야가 고르게 발전해 있으며, 전 세계적인 영향력은 무시할 수 없다. 그리고 우리 민간항공법령이 일본의 식민통치 기간을 거쳐 1945년 8.15 해방 이 후에도 일본 시대에 사용하던 각종 항공법규를 계속 사용하게 되었고, 이것이 실질적으로 우리 민간항공법의 과거 법령 수립의 근간이 되었다는 사실을 보았을 때, 항공선진국인 미국의 항공법 체계와 일본의 항공법 체계를 현재 우리나라의 항공법 체계와 비교해 보는 것은 군항공법을 포함하여 우리나라 항공법 체계가 보다 나은 방향으로 발전해 나가기 위해서 도움을 줄 수 있을 것이라 생각한다.

미국 및 일본 항공법 체계와 우리나라 항공법 체계를 비교해 보았을 때 가장 큰 차이점은 미국 및 일본 항공법 체계가 우리나라 항공법 체계와는 다르게 적용대상에 있어서 민간항공분야와 군항공분야를 포함하는 일원적인 체계를 가지고 있다는 것이다. 미국의 항공법 체계는 우리나라와 같이 민간항공분야와 군항공분야를 구분하지 않고 있는데, 그 적용대상에 있어서도 항공기⁸³⁾의 개념에 민간항공기⁸⁴⁾와 공공항공기⁸⁵⁾를 포함하여 규정하고 있어 모든 항공

83) 49 USC § 40102. Definitions (a) (6) "aircraft" means any contrivance invented, used, or designed to navigate, or fly in, the air.

84) 49 USC § 40102. Definitions (a) (16) "civil aircraft" means an aircraft except a public aircraft.

85) 49 USC § 40102. Definitions (a) "public aircraft" means any of the following :

기는 하나의 항공법 체계의 적용을 받는다. 다만 일본항공법의 경우 항공법 자체에서는 민간항공기 뿐만 아니라 국가항공기를 모두 포함하는 개념으로 규정⁸⁶⁾되어 있으나, 자위대법에서 자위대가 사용하는 항공기에 대하여는 항공법의 규정에 대한 예외조항⁸⁷⁾을 두고 있다. 일본의 경우는 형식적인 면에서는 항공법 체계가 일원적인 모습이지만, 실질적인 측면에서 우리나라 항공법이 민간항공분야와 군항공분야로 구분되어 있는 것과 동일한 이원적 체계라고 할 수 있다. 그렇다면 일원적인 체계와 이원적인 체계가 어떠한 차이를 가지며, 이것이 어떠한 결과를 가져오는지 생각할 필요가 있다. 하지만 단순히 일원적 체계가 낫다, 아니면 이원적 체계가 낫다 라고는 할 수 없는 것이, 그러한 체계가 발생하게 된 배경과 그간의 진행과정을 모두 감안해야 하기 때문이다. 그렇다면 우리 항공법 체계가 어떠한 과정을 거쳐 이원적 체계가 되었으며, 그 진행과정에서 군항공법과 민간항공법의 관계에서 문제점은 무엇이었는지, 그리고 그러한 문제점을 해결하고 우리 항공법 체계를 발전시킬 수 있는 방안은 무엇인지 후술하는 군항공법의 문제점과 정비방안에서 자세하게 살펴보겠다.

2. 군항공법 문제점 및 정비방안

가. 군항공법상 법률적합성 원칙의 강화

86) 제2조(정의) 이 법률에 있어 '항공기'란 사람이 타고 항공용으로 수행할 수 있는 비행기, 회전익 항공기, 활공기 및 비행선 그 밖에 정령으로 정한 항공용으로 수행할 수 있는 기기를 말한다.

87) 자위대법 제107조(항공법 등의 적용제외) 1. 항공법 중 제11조, 제28조 제1항 및 제2항, 제34조 제2항, 제38조 제1항, 제57조로부터 제59조까지, 제65조, 제66조, 제86조, 제89조, 제90조 및 제134조 제1항 및 제2항의 규정은 자위대가 사용한 항공기 및 그 항공기에 승무하고 운항에 종사한 자 및 자위대가 설치한 비행장 및 항공보안시설에 관해서는 적용하지 않는다.

군항공법은 군항공분야의 군사행정을 그 규율대상으로 한다고 할 수 있다. 그렇다면 먼저 군사행정과 군사행정법의 일반적인 내용은 무엇인지 알아보고, 군사행정법으로서 군항공법은 현재 어떠한 부분을 규율하고 있으며, 어떠한 부분까지 규율해야 하는지에 대해 살펴보겠다.

군사행정은 국가가 국방목적을 위하여 통치권에 의거하여 국민 개인에게 명령·강제하고 군대를 관리하는 작용을 말한다. 군사행정의 개념에는 협의의 개념과 광의의 개념이 있는데, 그 중 협의의 군사행정 개념은 국가가 국방의 목적을 위하여 병력을 취득하고 유지하는 작용으로 국가가 일반통치권에 의거하여 국민에게 명령하고, 강제하며, 부담을 과하는 작용 및 군대를 관리하는 모든 작용을 말한다. 이 협의의 군사행정 개념에는 군령이 포함되지 않는데, 광의의 군사행정 개념은 협의의 군사행정 개념과 군령을 포함하는 의미로, 광의의 군사행정이란 국가가 국가의 방위를 위하여 일반통치권에 의거해서 병력을 취득·유지·관리하며, 이를 사용하는 모든 작용을 의미한다. 군사행정을 넓은 의미로 볼 때는 군사행정과 군령을 모두 포함한다.⁸⁸⁾

협의의 군사행정과 군령의 통합 여부에 따라 병정통합주의와 병정분리주의로 나눌 수 있다. 병정통합주의란 군령(출동·작전연습·교련·검열 등의 용병작전작용) 기관과 협의의 군사행정기관을 모두 행정부에 소속시킴으로써 군령도 군사행정과 같이 국가 행정작용의 일부로서 정부의 책임과 의회의 통제 아래 수행하도록 하는 주의이다. 이에 대하여 병정분리주의는 군령과 협의의 군사행정을 분리하고, 군령은 이를 일반 행정부의 소관에서 제외하여 국가원수직속 아래 별도로 독립한 군령기관(직업적 군인으로 조직된 참모본부)에 관장시킴으로써 군령을 국가행정의 범위 밖에 두는 주의로서, 제정 독일이나 제정 러시아 또는 패전 전 일본과 같은 군국주의국가에서 그 예를 찾아 볼 수 있다.

우리 헌법도 병정통합주의를 채택하고 있다. 즉 행정수반인 대통령이 국구

88) 이상철외 5명, 군사법원론, 박영사, 2011, 463~464면.

통수권(헌법 제74조 제1항), 선전포고·강화권(헌법 제73조), 계엄선포권(제77조)을 가지며, 선전강화, 계엄 및 계엄해제 기타 군사에 관한 주요사항, 그리고 합동참모의장 및 각군 참모총장 등의 임명은 국무회의의 의결을 거쳐야 하고(헌법 제89조), 국가안전보장에 관련되는 군사정책의 수립에 관하여는 국무회의심의에 앞서 국가안전보장회의의 자문을 거치며(헌법 제91조), 국무총리의 통할 아래 국방부장관은 군사행정뿐만 아니라 군령에 대하여도 집행의 책임을 진다(헌법 제86조). 이와 같이 현행 헌법 하에서는 병정통합주의를 채택하고 있으므로 군령작용은 군사행정작용과 같이 일반행정작용의 일환으로 행하여지고 있다.⁸⁹⁾

따라서 일반행정작용의 일환으로 행하여지고 있는 협의의 군사행정과 군령을 포함하는 광의의 군사행정은 원칙적으로 일반행정작용의 기본원칙을 따라야 할 것이다.

일반행정작용에 대한 기본원칙 중 행정의 법률적합성의 원칙이 있다. 이것은 공권력 앞에서 개인의 보호를 위한 법치행정의 주된 내용을 구성하는 원칙으로서 전체 공행정은 합헌적 법률에 따라 수행되어야 함을 의미한다. 그 중에서도 행정의 법률적합성의 원칙으로서 법률의 유보란 국가의 행정은 법적 근거를 갖고서 이루어져야 한다는 것을 말한다. 법률의 우위의 원칙은 소극적으로 기존법률의 침해를 금지하는 것이지만, 법률의 유보의 원칙은 적극적으로 행정기관이 행위를 할 수 있게 하는 법적 근거의 문제이다. 법률의 유보의 적용범위에 대해서는 많은 견해의 대립이 있지만, 통설로 여겨지고 있는 중요사항 유보설에 의한다면, 기본적인 규범영역에서 모든 중요한 결정은 적어도 입법자 스스로가 법률로 정하여야 하며, 여기서 중요사항이라 할 수 있는 중요성의 판단은 고정적인 것이 아니라 개인과 공공에 대하여 얼마나 의미 있고, 중대하고, 기본적이고, 결정적인가에 따라 정해질 유동적인 것이라고 할

89) 이상철외 5명, 군사법원론, 박영사, 2011, 466~467면.

수 있다. 어떤 사항이 개인과 공중에 중요하면 할수록 입법자는 보다 고도로 정밀하게, 그리고 엄격하게 규정을 정립해야 한다.⁹⁰⁾

군사행정법 또한 이러한 행정의 법률적합성 원칙, 더 크게는 법치주의 이념 아래 법과 행정과의 관계에 관하여 행정권의 발동은 법률의 수권이 있어야 한다는 원칙, 집행과 행정상 입법을 포함한 행정권의 발동은 그 내용·절차·형식·범위 등에 관하여 법규가 구체적인 규정을 두어 행정을 기속해야 한다는 원칙을 확립하고 있다. 하지만 실질상에서는 군사행정작용, 특히 군령작용은 그 신속·가변성의 요구로 말미암아 법적 통제가 사실상 용이하지 않기 때문에 협의의 군사행정에 관하여만 주로 법률의 통제를 하고 있는 상황이다. 그러한 의미에서 군항공분야의 군사행정법인 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』은 이전의 협의의 군사행정 분야가 아닌 군령작용에 대한 법률로서 매우 이례적인 법령이라고 할 수 있다. 다만 이 법률이 군령작용에 대한 행정의 법률적합성 원칙, 그 중에서도 법률의 유보 요청에 의해서만 제정된 것은 아니며, 그 외의 정치적인 요인(미연방항공청의 IASA 평가 결과에 따른 후속 조치사항)에 의한 법률 제정 필요성이 있었음을 부인할 수는 없다. 하지만 장차 군항공법 분야 외의 우리 군 전체에 있어서 군령작용 부분에서도 행정의 법률적합성의 원칙으로서 법률의 유보에 요청에 의한 법률 제정 필요성을 검토하고, 필요한 사항을 법으로 규율하는 작업이 필요할 것이라 생각한다.

현재의 군항공법에서 규율하고 있는 부분 중 법률 유보의 원칙에 비추어 추가적으로 규율하는 것이 필요한지를 판단했을 때, 앞서 민간항공법과 군항공법의 주요내용을 비교하던 중 판단을 유보했던 사항에 대하여 군항공법에 규율할 것을 제안한다.

바로 군용항공기 사고조사에 관련된 사항이다. 현재는 앞서 살펴본 바와 같이 군용항공기 사고조사에 관한 사항을 규정하고 있는 법률이 존재하지 않는

90) 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2010, 25~29면.

다. 국방부의 훈령으로 규정된 내용도 없으며 다만, 각 군별 규정에 의하여 운영하고 있다. 즉, 항공기 사고조사는 국방부 차원에서 이루어지는 것이 아니라 각 군의 책임 하에 실시되며, 그 결과만을 국방부에 보고하는 체계로 구성되어 있는 것이다. 각 군별로 사고조사가 별개로 규정되어 있어 항공기 사고조사의 보편적인 특성에도 불구하고 각 군은 사고조사에 관한 독자적인 체계를 가지고 있게 된다.

민간과 군이 모두 연관되어 있는 항공사고의 경우 『항공·철도 사고조사에 관한 법률』 시행령 제5조(항공·철도사고조사단의 구성 등) 제3항에 "위원회는 항공사고등이 군용항공기 또는 군 항공업무[항공기에 탑승하여 행하는 항공기의 운항(항공기의 조종연습을 제외한다), 항공교통관제 및 운항관리에 한한다]와 관련되거나 군용항공기지 안에서 발생한 경우로서 이에 대한 조사를 위하여 조사단을 구성하는 경우에는 그 사고와 관련된 분야의 전문가 중에서 국방부장관이 추천하는 자를 조사단에 참여시켜야 한다."라고 민간항공기의 사고와 군 항공업무가 관련되거나 민간항공기의 사고가 군용항공기지에서 발생하는 경우는 국방부장관이 추천하는 전문가를 사고 조사단에 참여시키도록 하고 있다. 하지만 이러한 시행령에도 불구하고, 이에 대하여 국방부 차원의 훈령이나 지침 상에 아무런 위임규정이 없으며, 바로 공군안전예규(2010.10.25.) 부록 6 [비행사고 조사 및 보고]에 공군과 관련된 민간항공기 사고조사 항목으로 관련사항을 명시하고 있다. 이것은 법률상 위임 입법 문제에는 해당되지 않지만, 국방부 자체 내에서 권한의 위임이라는 측면에서 문제로 인식할 수는 있을 것이다.

이를 해결하기 위해서는 민간항공분야와 같이 별도의 법률을 제정하는 것 보다는 『군용 항공기 운용 등에 관한 법률』에 군용항공기 사고조사 관련사항을 규율하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다고 생각한다. 국방부 차원에서 군용항공기 사고조사 위원회를 설치하고, 위원회가 사고원인의 분석과 규명에

관하여 최종적으로 판단하여 사고방지를 위한 대책 연구, 사고예방 계획, 방침, 기준 등을 제시한다면 이를 통해 군용항공기 사고조사의 독립성과 공정성을 제고할 수 있을 것이며, 정보의 교류를 통하여 사고예방에 기여할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 군용항공기 사고조사위원회를 법적으로 규율한다면, 군용항공기 사고조사위원회의 위상도 강화 될 수 있을 것이라 생각한다.

나. 통합 항공법의 제정

앞서 우리나라 항공법 체계가 이원화 되었던 과정을 요약해보면 다음과 같다. 민간항공분야의 경우, 1944년 비행의 안전확보, 항공로나 공항 및 항공시설 발달의 촉진, 부당경쟁에 의한 경제적 손실의 방지 등을 목적으로 하는 국제민간항공기구(ICAO)가 창설되었고, 우리나라는 1952년 국제민간항공협약에 가입하여 국제민간항공기구의 회원이 되었고, 그 후 정부차원의 노력으로 현재 항공법의 모체라고 할 수 있는 법률을 제정·공포하게 된다. 이후 1974년 현재의 시행중인 법률인 『항공안전 및 보안에 관한 법률』의 모체였던 『항공기안전운항법』이 제정되었고, 2005년에는 이전까지 『항공법』에서 규정하고 있던 항공기 사고조사와 관련된 사항을 『항공·철도 사고조사에 관한 법률』을 제정하여 현재까지 시행중에 있다. 이러한 법률들은 근간을 이루고 있는 것은 결국 국제민간항공협약이라고 할 수 있는데, 이 협약의 목적은 항공운송서비스의 기회 균등과 건전하고 경제적인 운영이라는 원칙에 입각하여 국제민간항공이 안전하고 질서있게 발전하는 것을 도모하는 것이기 때문에 애초부터 군항공분야에 대한 부분을 규율하고 있지는 않았다.

따라서 군항공분야의 법령은 민간항공분야와 함께 발전하지 않았고, 그 시

대적 상황과 필요에 의해서 제정·시행되어 왔는데, 그렇다보니 민간항공분야의 『항공법』과 같은 항공관련 일반법은 제정되지 않았고, 그 필요성에 대해서도 느끼지 못했다. 현재 『항공법』에 대별된다고 볼 수 있는 특별법인 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』이 2007년 최초로 제정되었는데 그 제정배경을 살펴보면, 2001년 8월 미국연방항공청(FAA)의 IASA 평가에서 우리나라가 항공안전 '2등급'을 받고, '항공안전 위험국'으로 분류되었고, 이때 IACO와 FAA로부터 미비점으로 지적된 사항 중 바로 '항공법 규정 미비'가 있었고, 이로 인해 건설교통부에서 항공법을 재검토하게 되었으며, 이 과정에서 군용항공기를 규율하는 국내 법령체제가 미비하며, 또한 각 군에서 운용하는 자체 규정이 법과의 연계성이 없다는 사실이 도출되면서 합동참모본부의 주도로 군용항공법 제정을 위한 특별대책반이 구성되고 법률의 제정 작업이 이루어져 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』이 제정·시행되었다. 현재 『군사기지 및 군사시설 보호법』로 개정된 최초의 군항공분야 법령인 『공군기지법』은 공군비행장을 중심으로 비행안전구역과 기지보호구역을 설정하고 그 구역 내에서는 비행장애물과 기지보전에 대한 위험시설물 등의 설치를 제한하고 기지에 대한 군사기밀을 보호한다는 필요성에 의해 제정되었으며, 여기에는 공군기지와 관련된 사항만을 규제할 뿐 그 외의 사항에 대해서는 규율하고 있는 사항이 없었다. 이후 2009년 『군용항공기 비행안전성 인증에 관한 법률』이 제정·시행되고 있는데 이 법률은 목적에도 나와 있듯이 '군용항공기가 안전하게 비행할 수 있는 성능이 있는지를 인증하도록 함으로써 군용항공기의 안전성을 확보하고, 이를 통하여 군용항공기 수출을 지원하여 국내 항공산업 발전에 기여하려는 것을 목적'으로 하고 있다.

이렇듯 민간항공분야 법령과 군항공분야 법령은 발전과정이 명확하게 차이가 났고, 이러한 발전과정의 차이는 민간항공분야 법령과 군항공분야 법령이 원천으로 삼고 있는 기준의 차이도 발생시키게 된다. 민간항공법과 군항공법

의 비교에서 살펴본 바와 같이 민간항공법은 국제민간항공기구 기준을 따르고 있으며, 군항공법은 미연방항공청의 기준을 따르고 있다. 군항공법의 경우 6.25전쟁 이후 한미 군사동맹체제하에서 미공군 주도하에 한국군 항공안전체계가 구축되었고, 그런 과정 속에서 군 항공법령 체계도 미국의 연방법을 모태로 삼게 되었던 것이다.

이러한 차이는 실질적인 문제들을 발생시킨다. 1999년부터 계속되어 왔던 성남공항 고도제한 완화와 같은 요구는 민간항공법에서 고도제한과 관련해 규제하고 있는 기준과 군항공법에서 규제하고 있는 기준과 차이에 의해서 발생한 사안이다. 결국 2010년 국방부가 국제민간항공기구(ICAO)에서 권고한 이른바 '차폐이론'을 적용하여 고도제한의 기준을 낮추게 되었는데, 이러한 일들은 민간항공분야와 군항공분야가 다른 기준을 가지고 있는 한은 앞으로도 얼마든지 발생할 가능성을 가지고 있다고 할 수 있다.

또 다른 예로 민간항공법과 군항공법의 기준 차이에 따라서 비행시설 관리상 문제가 발생하기도 한다. 우리나라의 좁은 국토 상황과 경제적 이용이라는 측면 때문에 8곳의 군비행장에 민간항공기가 취항을 하고 있다. 민간항공기는 국제민간항공협약에 따른 민간항공법의 기준을 적용하고, 군용항공기는 미국 연방항공청과 미국방부 기준에 따르고 있으며, 이러한 상이한 기준은 운용의 묘를 통해서 조화롭게 해결하기도 하지만, 모든 문제가 해결되지는 않는다. 과거 대구비행장에서는 민간항공기의 활주로 이탈에 대비하기 위한 안전 공간 확보와 국제민간항공기구 항공안전점검 수검 대비의 목적으로 주활주로의 착륙대 확장공사를 요구한 적이 있었다. 당시 공군의 입장은 현재의 주활주로 착륙대가 미연방항공청 및 공군의 기준에 부합하기 때문에 공사가 불필요하며, 이러한 불필요한 공사로 인해서 군의 항공작전 운영의 중단을 원치 않는다고 밝혔던 적이 있다.⁹¹⁾

91) 염인순, 군용항공기 운용에 관한 비교법적 고찰, 연세대학교석사학위논문, 2007, 81~82면.

민간항공분야와 군항공분야는 위에서 살펴 본 바와 같이 발전과정에서도 차이가 나고, 각자의 기준에서도 상이한 점을 보인다. 또한 민간항공분야와 군항공분야가 추구하는 궁극적인 목적에서도 차이가 있고, 우리의 한정된 공역에서 민간과 군이 서로의 상이한 기준을 주장하며, 자신의 의견을 수용시키려다 보니, 민·군간 항공관련 현안이 생길 때마다 민과 군의 갈등이 반복되는 양상을 볼 수 있다. 그 과정에서 서로의 의견을 수렴하여 민간항공법령과 군항공법령을 각각 수정하는 경우를 볼 수 있다. 물론 법이라는 것은 시대적 요구와 그 당시의 상황에 따라서 변화하고 진화하는 것이기에 이러한 것들이 문제라고 할 수는 없겠지만, 보다 전향적이고 획기적인 방법을 통해서 이러한 문제점들을 해결할 수 있지 않을까 생각한다.

동일한 국가의 공역 내에서 운항하는 민간항공기와 군용항공기에 대해서 각각 다른 법률을 적용한다는 것은 법률을 해석하는 사람들로 하여금 오해를 불러 일으킬 소지가 있어 혼란을 초래할 수 있고, 각각의 법률의 제·개정 시에 양 법률 당사자 간의 긴밀한 협조가 없을 시에는 해석에 따라서 서로 간에 배치되는 해석이 될 수도 있기 때문에 문제가 될 수 있다. 이러한 점들을 생각한다면 지금의 우리나라 항공법 체계의 틀을 완전하게 바꾸어 민간항공기와 군용항공기 양쪽을 모두 규율할 수 있는 항공법을 제정하여 이를 적용하는 방법을 생각해 본다.

이러한 형태의 법률은 미국의 항공법령 체계와 유사한 형태를 의미한다. 여기서 간화해서는 안되는 부분은 미국의 항공법령 체계와 유사한 일원화된 체계를 가져온다는 것이지 미연방항공법률을 우리에게 그대로 적용한다는 것은 아니다. 미연방항공법률은 오랜 세월의 진통을 겪으며, 민·군 간에 협조관계를 유지하면서 서로의 특성을 이해하고, 그것을 고려하여 만들어진 법률로서, 특히, 국가안보를 최우선으로 하여 군용항공기의 작전운용 환경을 최대한 보장하려는 노력이 깃들여 있다.⁹²⁾

그 예를 미국 연방항공법에서 찾아보면, 미국의 항공관련 주관부서인 연방항공청의 조직에 있어서 연방항공청장은 반드시 민간인이어야 하지만, 연방항공부청장은 현직 군인이 임명될 수 있다는 조항⁹³⁾을 두고 있다. 그리고 교통부의 정책결정에 있어서 국가방위요소가 고려되어야 함을 명시⁹⁴⁾하고 있으며, 이를 위해 항공교통, 항공운항시설, 공역 설정에 관한 업무를 수행할 때에는 군 인사의 참여를 의무화⁹⁵⁾ 하고 있다. 그리고 공역에 관하여 연방항공청은 국가공역체계의 단일관리자로서 민간 및 군용항공기에 대한 관제체제를 운영 발전시키고, 공역 설정시 국가안보에 부합하는 민간 항공기의 공역사용을 최대화하기 위하여 국방부장관과 협의 하도록 규정⁹⁶⁾하고 있다. 미국의 경우 군용항공기의 특성을 감안하여 연방항공법 자체에 국가안보라는 개념을 통하여 군과 연방항공청이 긴밀한 상호 협조 체제를 구축하게 하고 연방항공법과 그 밖의 연방항공규칙 또는 연방항공청명령 등에서 군에 대한 많은 예외조항을 두어 군의 작전수행을 보장하고 있는 것이다.

물론 미국의 이러한 항공법령체계가 단기간에 이루어진 것은 아니다. 앞서서도 언급했듯이, 오랜 세월의 진통을 겪으며, 민·군 간에 협조관계를 유지하면서 서로의 특성을 이해하고, 그것을 고려하여 만들어진 법률인 것이다. 이러한 법률이 나올 수 있었던 배경에는 민간과 군의 항공관련 조직체계가 대등한 수준에서 상호 협력관계를 유지해 왔기 때문에 가능했다. 하지만, 우리는 아직 민간과 군의 항공 행정기관의 균형이 맞지 않고, 서로 간에 항공현안을 바라보는 시각차가 큰 상태이다. 따라서 우리가 미국과 같은 일원화 되어 있는 항공법령체계를 구축하기 위해서는 먼저 국방부 차원에서 각각의 부처로 산재되

92) 염인순, 군용항공기 운용에 관한 비교법적 고찰, 연세대학교석사학위논문, 2007, 127면.

93) 49 USC § 106. (c), (d)

94) 49 USC § 101. (b)(6)

95) 49 USC § 324. (a)(1)

96) 49 USC § 40103. (b)(3)

어 수행되고 있는 군항공업무를 총괄하는 조직체계를 구축하고, 수많은 연구와 검토를 통해 군항공법령에서 민간항공분야의 법령과 비교했을 때 부족한 부분을 보완하여, 대등한 입장에서 민간항공분야와 상호교류를 통해서 서로 간의 입장 차이를 좁혀나가는 방법이 필요할 것이다. 이러한 체제가 지금 당장 이루어 질 수는 없다. 지금 현재의 우리나라 상황과 군용항공기의 운용 현실을 고려할 때, 주변 강대국에 둘러싸인 반도라는 지정학적인 위치와 남북한이 첨예하게 군사적으로 대치하고 있는 상황에서 이러한 사항을 논의하는 것은 자칫 우리 군의 항공력 운영의 저하를 초래할 수도 있다는 우려를 낳을 것이기 때문이다. 하지만 모든 것들이 하루아침에 이루어 질 수 있는 것은 아니며, 매우 긴 시간과 노력이 필요하기 때문에 지금부터 하나씩 준비해 나가야 한다고 생각한다. 이러한 단계를 통해 민간과 군항공분야를 모두 규율하는 하나의 항공법 체계를 구축할 수 있다면 실질적인 문제들의 해결은 물론이고, 우리나라 항공분야가 보다 발전하는데 도움이 될 수 있을 것이라고 생각한다.

다. 사인의 권리보호와의 조화

군항공법은 항공안전을 통하여 군용항공기의 원활한 임무수행을 도모하고 이를 통해 궁극적으로 국가안전보장을 이루어 내는데 그 목적이 있다고 하였다. 반면에 『군사기지 및 군사시설 보호법』에서 항공작전기지 및 비행안전구역 설정하고, 그 구역범위 내에서의 비행장애물의 설치 등의 일정한 행위를 제한하는 것은 국민의 기본권을 제한하는 행위가 될 수 있다. 국가안전보장을 위해서는 국민의 기본권에 대한 제한이 가능하다. 하지만 이것은 필요 최소한에 그쳐야 한다. 즉, 토지재산권의 경우 강한 사회성, 공공성을 지니고

있어 이에 대하여는 다른 재산권에 비하여 보다 강한 제한과 의무를 부과할 수 있으나, 그렇다고 하더라도 다른 기본권을 제한하는 입법과 마찬가지로 비례원칙을 준수하여야 하고, 재산권의 본질적인 내용을 부인하여서는 아니된다. 현재 이러한 개인의 재산권에 대한 보장을 요구하는 목소리가 근래에 와서 점차 커지고 있는 상황이다.

이러한 요구는 매우 이전부터 존재해 왔다. 성남시의 고도제한 완화 요구는 1999년부터 시작되었다. 그 결과 2002년 1월 2일 국방부에서는 비행 안전 5구역의 고도 제한을 12m에서 현행 45m로 완화하는 고도제한 완화안을 발표했다. 이어 현재 『군사기지 및 군사시설 보호법』의 전신인 『군용항공기지법』 개정안이 상정되어 2002년 4월 23일 국회국방위원회 전체회의에서 만장일치로 통과했으며, 7월 26일 국회법사위원회를, 7월 31일 국회 본회의를 통과함으로써 비로소 성남시 고도제한완화운동이 성과를 거두었다. 이 후, 2009년 3월 112층, 높이 555m라는 초고층의 제2롯데월드(연면적 607,849㎡)의 건축을 허가하면서 성남시 고도 제한 문제가 다시 쟁점으로 떠올랐다. 초고층 건물로 인한 군사 시설의 안정성 논란에도 불구하고 공군성남기지의 활주로의 각도를 바꾸면서까지 555m의 롯데월드 건축 허가를 내주면서 성남시는 여전히 45m 이내로 건축 고도를 제한하는 것은 납득할 수 없다는 것이다. 이러한 운동의 결과로 2010년 국방부가 국제민간항공기구(ICAO)에서 권고한 이른바 '차폐이론'을 적용하여 성남 등 군비행장 10곳의 고도제한의 기준을 낮추게 되었다. 이러한 고도제한 완화의 연장선에서 2011년에는 군 헬기가 뜨고 내리는 지원항공작전기지 10개 지역의 고도제한을 완화하게 되었다.

이렇듯 자신의 재산권을 보장받기 위한 개인들의 요구는 계속될 전망이다. 이에 따라 국가에서도 최대한 이것을 감안하여 각종 규제와 제한의 완화를 검토하고 있는 상황이다. 여기서 생각해야 할 점은, 이러한 개인의 요청과 사회적 흐름에도 불구하고 결코 양보해서는 아니되는 것은 이러한 요청에 따라

각종 제한을 완화하면서도 이러한 제한의 본질적인 목적이라고 할 수 있는 군용항공기 운용의 안전성과 항공작전의 수행이라고 할 수 있다. 이것이 원활하게 이루어져야만 국가안전보장을 이룰 수 있기 때문이며, 이것이 밑바탕이 되어 국민의 재산권도 보장 받을 수 있는 것이기 때문이다. 따라서 개인의 재산권 보장에 대한 요구가 점차 커지고, 국가적으로도 이러한 흐름에 발맞춰 각종 규제나 제한을 완화하더라도 군항공기 운용의 본질적인 목적인 군용항공기 운용의 안전성과 항공작전 수행에는 제한이 가해져서는 안 될 것이며, 각종 사안에서도 이러한 본질적인 목적을 잊지 않고 문제를 해결해 나가야 할 것이다.

V. 요약 및 결론

본 논문의 내용을 요약하면 다음과 같다.

군항공법 분야에 있어서 실질적인 군항공업무 관련 법률이라고 할 수 있는 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』과 『군용항공기 비행안전성 인증에 관한 법률』은 제정되어 시행된 지가 얼마 되지 않았고, 이와 관련된 군항공법 분야에 대한 연구는 거의 미미한 수준이었다. 또한 이 법률들은 현재도 계속적으로 보완 발전하고 있으며, 완벽하게 정착된 법률이라고 할 수는 없기 때문에 군항공법의 발전을 위해 전체적인 군항공법에 대해서 고찰해 보았다. 본 논문의 목적은 군항공법에 해당하는 각각의 법률의 입법목적, 취지, 주요내용, 관련된 사항들을 살펴보고, 민간항공법, 외국항공법과의 비교를 통해 여기서 발견된 문제점을 정비하는 것이었는데, 이를 위해 먼저 이론적으로 항공안전의 개념에 대해서 살펴보았다.

구체적으로 각 장에서 논의된 내용을 정리하면 다음과 같다.

제Ⅱ장에서는 먼저, 항공안전의 개념을 정의하였다. 항공안전의 사전적 의미와 연역적 배경을 종합하여, 항공안전을 '비행기로 공중을 날아다님에 있어 인적 손해 또는 항공기 및 재산 피해의 위험이 없는 상태'라고 정의 하였다.

다음으로 항공안전의 목적을 살펴보았다. 항공안전 자체가 근본적인 목적이 될 수 없으며, 항공안전을 통해서 더욱 큰 목적을 이루도록 방향을 설정할 수 있다는 것을 확인하였다. 민간항공분야의 경우 항공안전을 통하여 궁극적으로 항공의 발전과 국가 질서 유지 및 공공복리를 증진시키는 것을 목적으로 하며, 군항공분야의 경우 항공안전을 통해서 군용항공기의 원활한 임무수행을 도모하고 이를 통해 궁극적으로 국가안전보장을 이루어 내는 것을 목적으로

한다고 하였다.

항공안전을 위한 법제화의 필요성은 민간항공분야와 군항공분야 모두 동일하지만, 우리나라의 경우 항공법령이 구성될 당시의 배경과 역사적인 과정에 의해서 민간항공분야와 군항공분야가 구분되는 이원적인 항공법령체계를 구성하게 되었으며, 민간항공분야와 군항공분야의 법제화 과정 차이가 발생하였다고 하였다.

민간항공분야의 항공안전 구축을 위한 평가 제도로써, 대표적인 국제민간항공기구(ICAO)의 항공안전평가(USOAP), 미국 연방항공청(FAA)의 국제항공안전평가프로그램(IASA)에 대해서 알아보았고, 항공공법과 항공사법으로 나뉘는 항공법의 종류와 각각의 발달과정을 살펴보았다. 그리고 항공안전과 타법과의 관계에서는 민간항공분야의 항공안전과 경찰법과의 관계와 군항공분야의 항공안전과 헌법과의 관계를 살펴보았다.

제Ⅲ장에서는 항공안전에 관한 국내·외 법제 현황을 살펴보았다. 먼저 항공안전에 관한 국내법제를 민간항공법과 군항공법으로 구분하여, 민간항공법에서는 『항공법』 『항공안전 및 보안에 관한 법률』 『항공·철도 사고조사에 관한 법률』에 대한 제정배경, 연혁, 주요내용에 대해서 살펴보았고, 군항공법에서는 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』 『군사기지 및 군사시설 보호법』 『군용항공기 비행안전성 인증에 관한 법률』에 대한 제정배경, 연혁, 주요내용에 대해서 알아보았다. 그리고 민간항공법은 항행안전의 강조, 필수적인 항공사의 규제, 항공기내 안전과 질서유지를 위한 기장의 권한과 책임 부여, 국제적 성질, 국가의 영공주권에 대한 배타적 권리, 전문성과 지속적인 기술적 변화라는 특징을 가지고 있으며, 군항공법은 민간항공법과 대비되는 2원적 체계로서 특별법 관계, 항공작전 수행과 비행안전 간의 조화, 국민의 기본권 제한이라는 특징을 확인하였다. 다음으로 항공안전에 관한 외국항공법 개관으로 미국 항공법과 일본 항공법의 제정배경, 연혁, 주요내용을 간략하게 살펴보았다.

제Ⅳ장에서는 항공안전에 관한 비교법적 고찰을 실시하였다. 제Ⅲ장에서 정리된 내용들을 바탕으로 항공안전에 관한 민간항공법, 외국항공법과 군항공법을 공법적으로 비교하였다. 먼저 민간항공법과 군항공법은 민간과 군 항공관련 행정기관, 민간항공법과 군항공법의 법원(연원)에 대해서 비교해 보았으며, 민간항공법과 군항공법의 주요내용은 항공기, 항공종사자, 항공기의 운항, 항공시설, 항공보안, 항공기 사고조사라는 기준을 가지고 비교해 보았다. 외국항공법과 군항공법 체계 비교 부분에서는 외국항공법과 우리나라의 항공법 체계 즉 민간항공법과 군항공법을 포함한 전체와 외국항공법 전체 체계를 비교해 보았다. 이를 통해 미국항공법의 경우 우리나라 항공법 체계와는 다르게 적용 대상에 있어서 민간항공분야와 군항공분야를 포함하는 일원적인 항공법 체계를 가지고 있으며, 일본의 경우 항공법 자체에서는 민간항공기 뿐만 아니라 국가항공기를 모두 포함하는 개념으로 규정되어 있으나, 자위대법에서 자위대가 사용하는 항공기에 대하여는 항공법의 규정에 대한 예외조항을 둬으로써 실질적인 측면에서는 우리나라 항공법이 민간항공분야와 군항공분야로 구분되어 있는 것과 동일한 이원적 체계라고 하였다.

군항공법 문제점 및 정비방안에서는 앞서의 민간항공법과 군항공법의 비교와 외국항공법과 우리나라 항공법의 비교를 통해서 도출된 문제점에 대한 정비방안을 찾아보았다.

첫 번째로 군항공법상 법률적합성 원칙의 강화를 제안하였다. 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』은 이전의 협의의 군사행정 분야가 아닌 군령작용에 대한 법률로서 매우 이례적인 법령이라고 할 수 있으며, 장차 군항공법 분야 외의 우리 군 전체에 있어서 군령작용 부분에서도 행정의 법률적합성의 원칙으로서 법률의 유보에 요청에 의한 법률 제정 필요성을 검토하고, 필요한 사항

을 법으로 규율하는 작업이 필요할 것이라 생각해 보았다. 세부적으로 현재의 군항공법에서 규율하고 있는 부분 중 법률 유보의 원칙에 비추어 추가적으로 규율하는 것이 필요한지를 판단했을 때, 군용항공기 사고조사에 관련된 사항을 법률로 규율할 것을 제안하였다. 이를 위해 민간항공분야와 같이 별도의 법률을 제정하는 것 보다는 『군용 항공기 운용 등에 관한 법률』에 군용항공기 사고조사 관련사항을 규율하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다고 생각하였다. 국방부 차원에서 군용항공기 사고조사 위원회를 설치하고, 위원회가 사고원인의 분석과 규명에 관하여 최종적으로 판단하여 사고방지를 위한 대책 연구, 사고예방 계획, 방침, 기준 등을 제시한다면 이를 통해 군용항공기 사고조사의 독립성과 공정성을 제고할 수 있을 것이며, 정보의 교류를 통하여 사고예방에 기여할 수 있을 것이라고 판단하였다.

두 번째로 통합 항공법의 제정을 제안하였다. 동일한 국가의 공역 내에서 운항하는 민간항공기와 군용항공기에 대해서 각각 다른 법률을 적용한다는 것은 법률을 해석하는 사람들로 하여금 오해를 불러일으킬 소지가 있어 혼란을 초래할 수 있기 때문에 지금의 우리나라 항공법 체계의 틀을 완전하게 바꾸어 민간항공기와 군용항공기 양쪽을 모두 규율할 수 있는 항공법을 제정하여 이를 적용하는 방법을 생각해 보았다. 그 모델은 미국의 항공법령 체계가 될 것이다. 하지만 여기서 중요한 것은 통합 항공법을 제정하는 과정이라고 할 수 있다. 미국의 항공법은 오랜 세월의 진통을 겪으며, 민·군 간에 협조관계를 유지하면서 서로의 특성을 이해하고, 그것을 고려하여 만들어진 법률로서, 특히 국가안보를 최우선으로 하여 군용항공기의 작전운용 환경을 최대한 보장하려는 노력이 깃들여 있다. 당연히 미국의 이러한 항공법령체계가 단기간에 이루어진 것은 아니며, 오랜 세월의 진통을 겪으며, 민·군 간에 협조관계를 유지하면서 서로의 특성을 이해하고, 그것을 고려하여 만들어진 법률인 것이다. 이러한 법률이 나올 수 있었던 배경에는 민간과 군의 항공관련 조직체계가 대등

한 수준에서 상호 협력관계를 유지해 왔기 때문에 가능했다. 하지만, 우리는 아직 민간과 군의 항공 행정기관의 균형이 맞지 않고, 서로 간에 항공현안을 바라보는 시각차가 큰 상태이다. 따라서 우리가 미국과 같은 일원화 되어 있는 항공법령체계를 구축하기 위해서는 먼저 국방부 차원에서 각각의 부처로 산재되어 수행되고 있는 군항공업무를 총괄하는 조직체계를 구축하고, 수많은 연구와 검토를 통해 군항공법령에서 민간항공분야의 법령과 비교했을 때 부족한 부분을 보완하여, 대등한 입장에서 민간항공분야와 상호교류를 통해서 서로 간의 입장 차이를 좁혀나가는 방법이 필요하다고 하였다.

세 번째는 군항공법의 내용에 있어서 사인의 권리보호와의 조화를 이룰 것을 요청하였다. 현재 개인의 재산권에 대한 보장을 요구하는 목소리가 근래에 와서 점차 커지고 있는 상황이고, 앞으로도 자신의 재산권을 보장받기 위한 개인들의 요구는 계속될 전망이다, 이에 따라 국가에서도 최대한 이것을 감안하여 각종 규제와 제한의 완화를 검토하고 있는 상황이다. 여기서 생각해야 할 점은, 이러한 개인의 요청과 사회적인 흐름에도 불구하고 결코 양보해서는 아니되는 것은 이러한 요청에 따라 각종 제한을 완화하면서도 이러한 제한의 본질적인 목적이라고 할 수 있는 군용항공기 운용의 안전성과 항공작전의 수행이라고 할 수 있다. 이것이 원활하게 이루어져야만 국가안전보장을 이룰 수 있기 때문이며, 이것이 밑바탕이 되어 국민의 재산권도 보장 받을 수 있는 것이기 때문이다. 따라서 개인의 재산권 보장에 대한 요구가 점차 커지고, 국가적으로도 이러한 흐름에 발맞춰 각종 규제나 제한을 완화하더라도 군항공기 운용의 본질적인 목적인 군용항공기 운용의 안전성과 항공작전 수행에는 제한이 가해져서는 안 될 것이며, 각종 사안에서도 이러한 본질적인 목적을 잊지 않아야 한다고 하였다.

지금까지 항공안전이라는 개념을 중심으로 군항공법, 민간항공법, 외국항공법의 내용을 알아보고, 군항공법과 관련사항에 대한 비교를 통해 문제점을 찾고

이에 대한 정비방안을 제안해 보았다. 앞으로도 이러한 고민을 바탕으로 군항공법 분야에 대한 더욱 많은 연구가 이루어지길 바라며, 군항공법 분야의 지속적인 발전을 기대해 본다.

[참고문헌]

1. 국내문헌

(1) 단행본

- 김종복, 신국제항공법, 한국학술정보, 2009.
- 김향기, 법학개론, 대명출판사, 2011.
- 박원화, 국제항공법, 명지출판사, 2011.
- 이상철외 5명, 군사법원론, 박영사, 2011.
- 정종섭, 헌법과 기본권, 박영사, 2010.
- 정확진, 군용항공기지법 개론, 법률서원, 2002.
- 홍순길 외 4명, 항공법, 한국항공대학교출판부, 2007.
- 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2010.
- 홍정선, 경찰행정법, 박영사, 2010.

(2) 논문, 연구보고서

- 김맹선, 항공법의 연원과 미비점에 관한 제언, 항공우주법학회지 제13권, 항공우주법학회, 2001.
- 김제철 등 2인, 각국 항공법 비교 연구, 한국교통연구원, 1990.
- 김해미중외 2명, 군항공기사고조사에 관한 연구, 항공우주법학회지 제18권, 항공우주법학회, 2003.
- 서영득, 군항공법의 조망, 항공우주법학회지 제18권, 항공우주법학회, 2003.

신동춘, 세계 항공운송산업의 규제완화, 항공우주법학회지 제6호, 1994.
 염인순, 군용항공기 운용에 관한 비교법적 고찰, 연세대학교석사학위논문, 2007.
 오수근, 국제항공운송의 규제의 새로운 경향, 항공우주법학회지 제8호, 1996.
 유광의, 김웅이, 항공안전규제를 위한 제도개선 방안에 관한 연구, 항공우주법학회지 제12호, 2000.
 이광희, 미국 연방항공청의 소개, 항공진흥 제11호, 한국항공진흥협회, 1996.
 이영혁, 주요국의 항공정책과 다자간 항공자유화의 향후 전망, 항공우주법학회지 제8호, 1996.
 정하걸, 국제 항공안전확보 제도에 대한 연구, 한국항공대학교석사학위논문, 2008.

(3) 기타자료

『군용항공기 운용 등에 관한 법률』 안, 의안번호 5978, 2007.1.22
 『군용항공기 운용 등에 관한 법률』 안 국방위원회 심사보고서, 2007.6.
 제268회 제1차, 제4차 국회 국방위원회 회의록.
 안영춘, 세계의 날개는 미국 손 안에, 한겨레 21 제374호 , 2001.8.28.

2. 외국문헌

(1) 단행본, 논문, 연구보고서

C.O. Miller, State of the Art in Air Safety, JALC 34, 1957.

- G. F. FitzGerald, The International Civil Aviation Organization and Development of Conventions on the International Air Law(1947~1978), III Annals of Air & Space Law.
- H. Wassenbergh, Safety in Air Transportation and Market Entry, Air and Space Law 28, no. 2, 1998.
- Jiefang Huang, Aviation Safety through the Rule of Law(ICA0's Mechanisms and Practices), Wolters Kluwer, 2009.
- Michael Milde, Enforcement of Aviation Safety Standards - Problems of Safety Oversight, Ger. J. Air & Space L., Vol.45, 1996.
- N. M. Matte, treatise on Air-Aeronautical Law, 1981.
- P. H. Sand, G. N. Pratt, J. T Lyon, A Historical Survey of the Law of Flight, 1961.
- Paul Stephen Dempsey, The Role of the international Civil Aviation Organization on Deregulation, Discrimination & Dispute Resolution, J. Air L. & Com., Vol.52.
- R.I.R. Abeyrante, Legal and Regulatory Issues in International Aviation, Transnational Publishers, 1996.
- R.J. Lofaro & K.M. Smith, Rising Risk? Rising Safety? The Millennium of Air Travel, Transportation Law Journal 28, 1998.

(2) 기타자료

- 미국 연방관보(Federal Register) Vol.57, No.164, 1992.8.24.
- 미국 연방관보(Federal Register) Vol.59, No.173, 1994.9.8.

미국 연방관보(Federal Register) Vol.65, No.102, 2000.5.25.
Convention on International Civil Aviation pmbl., Apr. 4, 1947, T.I.A.S. No. 1591, 15 U.N.T.S. 295.
D.W.Freer, The roots of internationalism-1783 to 1903, ICAO Bulletin, 1986.
Executive Summary/Republic of Korea Safety Assessment, FAA Memorandum, 1996.10.8.
ICAO Working Paper AN-WP/7699, Determination of a Definition of Aviation Safety, 2011.12.
Nicholas Lavey, Director of Flight Standards Service, FAA서신, 2001.3.30.
Nicholas Lavey, Director of Flight Standards Service, FAA 1차 평가 결과보고서, 2001.6.8.

3. 웹사이트

국가법령정보센터 홈페이지 <<http://www.law.go.kr>> (2011.12.1.)
국토해양부 홈페이지 <<http://www.mltm.go.kr/portal.do>> (2011.12.1.)
미국하원 법률개정위원회 홈페이지 <<http://uscode.house.gov>> (2011.12.1.)
표준국어대사전 <<http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp>> (2010.8.8.)
항공영어구술능력증명시험 G-TELP 홈페이지 <<http://air.gtelp.co.kr>> (2011.12.1.)

Abstract

A Study on Aviation Safety from the view of public law

- Focusing on the comparison between military aviation law and civil aviation law -

『Air force station law (current military station and facility protection law)』 established on August 7, 1980 was the first law in the military aviation. But, it regulated matters only with station and related facility of military planes, but no military plane operation. As the development of civil aviation industry, and the increasing demands of civil property right, the military work is required to keep in harmony with such demands. As a result, the 『Law on the operation of the military plane』 and the 『Law on the aviation safety certification of military plane』 were enacted on July 28, 2008 and August 1, 2009 respectively. Given the fact that the 『Aviation Law』, the representative law on civil aviation was enacted on March 7, 1961 and took effect from June 8 of the said year, with over 50 modification, it is obvious that a great deal of study and endeavor might be required to settle the military aviation law.

This study carried out the development of the military aviation law. The overall construction of the study was based on the concept of aviation safety. First of all, the concept of aviation safety was defined from the meaning in dictionary and inductive background, followed by the

comparison between civil aviation and military aviation as to aviation safety and regulation on the public law.

Specifically, it examined the background, history and main contents of civil aviation law and military aviation law. Based on it, the comparison between civil aviation law and military aviation law as to administration, legal origin and main contents considering the development and difference of existing purpose was done. Then, it compared the aviation law system of Korea with foreign aviation law.

Lastly, this study suggested any schemes to achieve national security, the essential objective of military aviation law, and to reinforce the principle of legal appropriateness of military aviation law against deducted problems.

.....

Key words: Aviation safety, military aviation law, civil aviation law, national security, principle of legal appropriateness