항공안전관리 강화 및 보고제도 활성화를 위한 행정처분 처리절차 개선방안 고찰

A Study on the Improvement of Enforcement Procedures for Strengthening Aviation Safety Management and Enhancing Aviation Reporting Systems

소대섭* · 김수정** · 이근영***

So, Daeseop*, Kim, Soojung**, and Lee, Gunyoung***

Abstract

In order to secure aviation safety data, it is essential that safety measures are established through the analysis of data obtained from voluntary safety reports in parallel with mandatory reporting data generated from aircraft accidents and incidents. The penalty system is not precise, and its upper limit is unreasonable; thus, it does not promote voluntary safety reporting but rather operates in a way that interferes with safety reporting. This study compared the administrative enforcement of advanced countries (the US and the UK) and confirmed that there is a problem with the current aviation administrative enforcement system and that a more precise administrative enforcement system is needed to secure aviation safety; further, the cap amount needs to be adjusted.

Key words : Safety Management System, Penalty, Safety Reporting System, Aviation Safety, Aviation Administration

요 지

안전관리시스템에 있어 항공안전 데이터 및 항공안전 정보는 위험의 확인 및 경감을 위해 필수적인 요소이다. 현행 항공안전 과징금 제도는 정밀하지 못하고 그 상한액도 합리적이지 못하여 자율보고를 진흥하지 못하고 오히려 자율보고를 방해하는 방식으로 운영되고 있다. 본 연구는 미국, 영국 등 항공선진국의 행정처분 제도를 비교하였으며 현행 항공행정처분제도에 문제가 있으며 항공안전 확보를 위해서는 보다 정밀한 행정처분 제도를 마련하고 상한액도 합리적으로 조정할 필요가 있음을 확인하였다. 또한 과징금에 대한 부과현황과 청문내용 등을 국토교통부 홈페이지에 게재하여 항공종사자 등 항공일선에서 안전문제에 직접 접촉하는 전문 인력들이 관련 정보를 용이하게 접할 수 있도록 할 필요가 있음을 확인하였다.

핵심용어 : 안전관리시스템, 과징금, 안전보고체계, 항공안전, 행정처분제도

1. 서 론

항공운송산업은 전 세계 국가들에 대한 항공 연결을 지원하고 시장에서 경쟁력 있는 비즈니스 기회를 제공하며, 소비자의 선택과 편익을 증대시킨다(Lee, 2019). 항공운송은 재

화, 고용 및 사회적 에너지를 창출하며 특히 무역 및 관광과 같은 관련된 경제활동의 광범위한 스펙트럼을 지원하며 이렇게 확대된 항공분야에 대한 재투자로서 이어져 지속가능한 항공과 경제의 건전한 사이클을 형성한다(Gesell, 1991). 최초의 상업운송은 34킬로미터의 짧은 운항에서 시작되었지만

*정회원, 한서대학교 항공융합학부 항공보안시스템전공 교수(E-mail: avsec365@hanmail.net)

Member, Associate Professor, Department of Aviation Security System, Hanseo University

**정회원, 한국교통대학교 교통대학원 교통정책시스템공학과 박사과정(E-mail: jewelry@korea.kr)

Member, Ph.D. Course, Department of Transportation Policy & System, Korea National University of Transportation

***교신저자, 정회원, 한국교통대학교 항공운항학과 교수(Tel: +82-43-849-1527, Fax: +82-43-849-1520, E-mail: leegy@ut.ac.kr)

Corresponding Author, Member, Associate Professor, Department of Flight Operation, Korea National University of Transportation

현대의 항공운송은 괄목하게 증가하여 승객과 화물은 지구에서 해양상까지 10배 거리인 520억 킬로미터가 운송되고 있다. 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization, ICAO)에 따르면 2017년 전 세계 항공사는 약 7.7조 여객 킬로미터를 비행하여 41억 명을 운송하였으며, 5천6백만 톤의 화물을 운송하였다. ICAO 장기교통예측에 따르면 여객수송 및 항공화물운송은 2035년까지 두 배 이상 증가할 것으로 예상되고 있으며, 여객은 연평균 4.3%, 화물은 3.9% 증가하는 것으로 예측되어 1억 명 이상의 일자리와 6조 달러 이상의 GDP를 창출할 것으로 예상되고 있다.

대한민국의 경우에도 2017년 기준 항공교통서비스를 이용한 사람은 전년대비 5.2% 증가한 1억 936만 명으로 항공운송 1억 명 시대가 도래 하였다(Moon, 2019). 민간 항공기는 3차원 공간에서 최대 시속 850km로 고속으로 운항하기 때문에 사고위험은 다른 운송수단보다 높게 노출되어 있지만 항공운송분야 사고율은 다른 교통수단인 철도나 도로, 선박운송에 비해 현저하게 낮게 나타나고 있으며, ICAO 통계에 따르면 5,700 kg이 넘는 중량을 가진 정기상업운송용 항공기의 백만 비행 횟수 당 사고율은 2008년 4.7건에서 2018년 2.14건으로 감소되었다. Table 1과 같이 대한민국에서도 2013년 3건, 2015년 1건의 항공사고가 발생하였으나 2017년 이후에는 사고가 발생하지 않고 있다.

Table 1. Aircraft Accident and Serious Incident

Ministry of land, infrastructure & transport	2013	2014	2015	2016	2017
Accident	3	0	1	0	0
Serious incident	3	1	8	2	0
Total	6	1	9	2	0

그럼에도 불구하고 항공사고가 미치는 영향은 철도나 육상교통에 비해 대단히 크기 때문에 ICAO는 각 부속서에 분산되어 추진해오던 안전관리시스템(Safety Management System, SMS)을 신규부속서 19권 ‘Safety Management’로 종합하여 192개 회원국이 자국의 항공법령에 반영하여 이행할 것을 요구하고 있다.

부속서 19권의 주요 내용은 국가의 안전관리 책임을 정의하면서 국가안전프로그램을 개발할 것과 국가안전위협관리 실시를 언급하였다. 아울러 국가안전보증, 국가안전진흥을 시행할 것을 권고하였다. 서비스제공자에 대한 안전관리시스템 이행과 안전데이터 및 안전정보의 수집, 분석, 보호, 공유 및 교환의 중요성을 강조하였다. 따라서 본 연구는 항공사의 비행안전을 담보하는 항공안전관리시스템의 핵심이라고 할 수 있는 국내 항공안전보고제도의 운영근거와 실태를 확인하고 직접적인 연관이 있는 항공분야 행정처분 제도에 대하여 대한민국과 미국 등 주요 항공선진국들과의

차이점을 분석하여 국내에서 현재 시행중인 항공안전 행정 처분제도의 개선방안을 제시하고자 하였다.

2. 항공안전시스템 현황

항공안전법 제58조에 따라 국토교통부장관은 국가의 항공안전 목표를 설정하고 항공기사고, 항공기준사고 및 항공안전장애 등에 대한 보고체계 등을 포함하는 항공안전프로그램을 마련하여야 한다. 아울러 항공운송사업자 등은 사업을 시작하기 전까지 항공기사고 등의 예방 및 비행안전의 확보를 위한 항공안전관리시스템을 마련하고 국토교통부장관의 승인을 받아 운영하도록 규정되어 있다. 여기서 한 가지 유의할 점은 안전관리시스템은 데이터에 기반을 둔 위험관리가 기본이 되는데 사업을 시작하기 이전에 어떻게 안전관리시스템을 구축할 수 있는냐는 것이다. 따라서 사업 개시 이전에 제출하여 승인받은 항공안전관리 시스템의 이행계획에 대하여 정부는 지속적인 항공안전 모니터링을 통하여 동 시스템이 건강하게 유지될 있도록 유지하고 감독하는 것이 중요하다. ICAO는 물론이고 미국과 영국 등 항공 선진국들도 안전관리시스템은 아직도 정착 초기단계이며 지속적으로 보완해 나갈 필요성이 있음을 강조하고 있다.

항공안전법에 따르면 항공기사고, 항공기준사고 또는 항공안전장애를 발생시켰거나 항공기사고, 항공기준사고 또는 항공안전장애가 발생한 것을 알게 된 항공종사자 등 관계인은 국토교통부장관에게 그 사실을 보고하여야 한다(항공안전법 제59조 항공안전 의무보고). 이때 항공종사자 등 관계인의 범위, 보고에 포함되어야 할 사항, 시기, 보고 방법 및 절차 등은 항공안전법 시행규칙에 정하도록 되어있다.

항공안전을 해치거나 해칠 우려가 있는 사건·상황·상태 등을 발생시켰거나 항공안전위해요인이 발생한 것을 안 사람 또는 항공안전위해요인이 발생될 것이 예상된다고 판단하는 사람은 국토교통부장관에게 그 사실을 보고할 수 있는데 이를 항공안전 자율보고 제도라고 한다(항공안전법 제61조, 항공안전 자율보고). 항공안전 확보를 위해서는 자율보고가 매우 중요하며 이를 장려하기 위하여 정부는 자율보고에 대하여 보호 장치를 마련하고 있다. 우선 자율보고를 한 사람의 의사에 반하여 보고자의 신분을 공개하지 않고, 항공안전 자율보고를 사고예방 및 항공안전 확보 목적 외의 다른 목적으로 사용하지 않도록 규정하고 있다. 아울러 항공안전 자율보고를 사고예방 및 항공안전 확보 목적 외의 다른 목적으로 사용할 수 없도록 규정하고 있다. 가장 강력한 보호제도는 항공안전 자율보고를 한 사람에 대하여 이를 이유로 해고·전보·징계·부당한 대우 또는 그 밖에 신분이나 처우와 관련하여 불이익한 조치를 할 수 없도록 규정하고 있다는 것이다.

국토교통부장관은 항공안전위해요인을 발생시킨 사람이 그 항공안전위해요인이 발생한 날부터 10일 이내에 항공안

전 자율보고를 한 경우에는 항공안전법 제43조제1항에 따른 처벌을 하지 아니할 수 있도록 규정하고 있어 10일 이내에 보고할 것을 요구하고 있으며, 고의 또는 중대한 과실로 항공안전위해요인을 발생시킨 경우와 항공기사고 및 항공기 준사고에 해당하는 경우에는 처벌 면제대상에서 제외된다. 자율보고제도는 항공안전법 시행령 제26조(권한의 위임·위탁)에 따라 항공안전법 제61조에 따른 항공안전 자율보고의 접수·분석 및 전파에 관한 업무를 한국교통안전공단에 위임하였다. 이는 미국이 항공안전보고시스템(Aviation Safety Reporting System, ASRS)의 운영을 National Aeronautics and Space Administration (NASA) 산하 Glen Research Center에서 시행하고 있는 것을 벤치마킹한 것이라고 볼 수 있다. 다만 NASA의 ASRS는 1993년 1월부터 2011년 1월까지 159,583 개의 보고가 접수되는 성과를 거두었다. 다음의 Fig. 1은 비행 단계별로 인적요소와 관련된 준사고의 현황을 나타낸다(Withrow and Reveley, 2014).

Fig. 1. Human Factor Related Incidents by Phase of Flight from NASA/TM-2014-217900

전반적으로 현재 국내에서는 항공안전 자율보고가 활성화되지 않고 있다. 조종사와 관제사와 같은 항공 종사자 집단에서는 어느 한쪽이 자율보고를 하고 어느 한쪽은 자율보고를 하지 않는 경우 행정처분이 우려되어 일단 자율보고를 하는 편이 좋다는 인식이 형성되어 있어 비교적 활성화되고 있는 반면, 항공정비사 집단 등은 자율보고 제도에 대한 참여가 현저하게 낮은 것으로 분석되고 있다.

한국교통안전공단은 항공안전자율보고제도 정보지인 GYRO를 매 분기별로 발행하고 있지만 2018년 12월 26일 발행된 GYRO 제196호의 경우 조회 수가 141건으로 항공종사자들로부터 호응이 적극적이지 않아 활성화 방안이 필요한 것으로 확인되었다. Gill and Shergill (2004)는 항공 산업에서

안전문화에 대한 자신들의 연구에서 직원들이 자신의 실수 또는 실수할 뻔했던 사실을 보고할 준비가 되어있는 보고문화(Reporting culture), 중요한 정보를 공유하고자 하는 정보제공 문화(Informed culture)와 보고한 자신들이 공정하게 대우받을 것이라는 확신을 갖는 공정문화(Just culture) 분위기를 만드는 것이 중요함을 강조하였다.

안전문화를 무력화시키는 접근방법은 항공사고의 형태로 극명하게 그 폐해가 나타난다. 이러한 접근방법은 궁극적으로는 편향을 조장함은 물론 조직 내에서 보고 문화의 진흥을 방해하는 잠재적인 요소가 된다(Reason, 1998).

자유로운 항공안전정보 보고 문화의 정착과 관련하여 큰 사고나 재해가 발생하기 전에는 반드시 그와 관련한 경미한 사고와 징후들이 나타나는데, 이러한 징후들과 관련한 안전정보를 수집하는 것은 쉽지 않게 된다. ‘하인리히 사고의 법칙’에 의하면, 일반적으로 사소한 준사고 300여 회 중 30회의 중대한 준사고가 발생하며, 이 중 1회는 사고로 이어질 수 있다고 한다. 관련분야 종사자들이 안전정보를 자율적으로 보고하지 않는 경우에는 사고나 준사고가 발생한 이후에만 이러한 정보를 수집할 수 있으며, 경험적으로 사고 또는 사고로 이어지지 않은 사건 등의 당사자 및 관련자들은 사법당국에 의한 형사소추, 항공당국의 행정적 징계, 항공사의 자체적 징계 등으로 인해 사고나 사건, 또는 안전과 관련된 정보에 대해 솔직히 말하지 않는 경향이 있다. ICAO와 여러 항공선진국들은 과거의 경험을 통해 항공사고가 발생했을 때, 조종사나 관제사 등 항공분야 종사자의 책임 소재를 조사하여 처벌하는 것만으로는 정확한 사고의 원인을 규명할 수 없으며, 오히려 안전상 위험에 대해서 숨기거나 규칙에 대한 위반이나 불복종으로 이어질 수 있어 항공안전 증진에 도움이 되지 않음을 강조한 바 있다.

국내법에서도 항공안전 의무보고 제도와 자율보고 제도를 도입하였고, 자율보고 제도는 보고자의 신상 보호 등을 위해교통안전공단에서 관리 하고 있다. 하지만, 보고 숫자가 적고, 정보의 역추적 등이 가능하여, 징계에 대한 두려움으로 인해 제도가 활성화되지 못하고 있다. 사고 및 비극이 일어나기 전에 미리 위험을 제거하고자 고의가 아닌 실수나 준사고, 시스템 이상을 보고하는 자율 보고제도의 정착과 결과만을 보고 처벌하지 않는 문화의 정착이 요구된다. EU 회원국의 통합항공교통관제국인 EUROCONTROL은 조종사 및 항공교통관제사가 자발적으로 안전정보를 제공하는 경우, 이 정보를 제공하는 사람들과 그 정보를 보호함으로써 처벌을 지양하도록 독려하고 있으며 EU 회원국들 중 일부는 이에 대한 입법화를 추진 중에 있다.

3. 항공행정처분 현황

3.1 항공행정처분

행정처분은 실정법에서 광의와 협의 각각 상이한 의미로

사용되고 있으며, 공의로는 행정절차법, 행정심판법 등에 사용하는 개념으로서 “처분이란 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법 집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용”을 말하는 것(행정절차법 제2조 제2호)으로 각종 영업이나 자격 등에 대한 인허가 등과 공기업 특허, 조세부과, 위반자에 대하여 제재하는 행정제재 등 행정청이 공적으로 행하는 모든 행위를 말한다(Lee, 2019). 협의의 행정처분은 광의 행정처분 중 영업정지 등의 불이익 처분에 국한하여 사용하는 것으로 행정상의 각 개별법에 의하여 영업의 인허가 등이나 자격을 부여받은 자가 각 개별법에서 정한 위반행위를 한 경우 해당 영업이나 자격을 취소하는 것으로 행정제재 처분에 한정된다(Lawrenson and Braithwaite, 2018).

Kim (2014)는 Table 2와 같이 사전규제를 대체하는 대안으로서 시정명령, 형벌, 과태료, 과징금 기타 행정제재 등 사후규제에 대하여 설명하면서 시장진입이 자유로운 자유업이지만 준수해야 할 행위기준에 위반한 정도 및 형태에 따라서 시정명령, 형벌과 과태료 부과대상 및 기준을 정할 필요가 있다고 주장하였다. 과태료는 행정상 의무의 위반에 대하여 국가가 일반 통치권에 기하여 과하는 제재로서 형벌과 목적·기능이 중복되는 면이 없지 않으므로 동일한 행위를 대상으로 하여 형벌을 부과하면서 아울러 행정질서법로서의 과태료까지 부과한다면 이중처벌금지의 기본정신에 배치되어 국가 입법권의 남용으로 인정될 여기가 있음을 부정할 수 없다는 것이 헌법재판소의 태도이다(Kim and Kang, 2007; Kim, 2018)

과징금이 주로 부당이득금의 환수 목적으로 부과되는 경우에는 이중처벌의 논란이 크지 않으나, 부당이득의 환수보다는 금전상의 제재수단으로 주요 사용되기 시작하면서 이중처벌 여부에 대한 논란이 높아질 수 있다.

Table 2. Classification of Regulation

Classification		Restriction of right	Imposing duty
Point of regulation	pre	Authorization Submit document Requirement Qualification	Report responsibility of aviation training/education Submit document
	post	Cancellation Abort Supervision	Reporting duty Submit evidence Charge, fine and penalty

그동안 정부는 항공안전을 위하여 다양한 정책을 수립하고 이를 법제화 하는 노력을 해왔으나 안전사고는 지속적으로 발생하였으며 과징금의 금액이 낮아 실질적인 처분효과가 미미하거나 실효성이 없다는 비판이 제기되어 왔다. 국토교통부는 안전보다는 영업을 우선시하는 항공사에 대하여 안전의식 고취가 필요하다고 판단하고 지속적으로 항공위

반 행위에 대한 과징금 금액을 확대 개정하여 현행 항공법령에는 다른 어느 나라보다도 큰 과징금 금액이 부과되도록 규정되어 있다. 국토교통부장관이 운항증명을 받은 항공운송사업자가 항공안전법 제91조제1항제2호부터 제38호까지 또는 제40호부터 제48호까지의 어느 하나에 해당하여 항공기 운항의 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 운항을 정지하면 항공기이용자들에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 경우에는 항공기의 운항정지 처분을 갈음하여, Table 3과 같이 100억 원 이하의 과징금 부과를 규정하고 있다(MOLIT, 2017).

Table 3. Revised Penalty System

Days	180	150	120	90	60	30	20	15	10	7	5
Old penalty	50	40	30	20	10	1	0.5	0.3	0.2	0.1	0.05
New penalty	100	90	72	54	36	18	12	9	6	4.2	3
Percent (%)	2	2.3	2.4	2.9	3.6	13	24	30	30	42	60

3.2 항공행정처분 주요 사례

3.2.1 미국

미국의 항공행정처분 제도의 근거는 Federal Aviation Administration Order 2150.3C (FAA, 2018)로 비교적 최근인 2018년 9월 18일 개정되었다. 2150.3B가 2007년에 개정된 것으로 보아 오랜 연구를 통해 개정된 절차로서 총 251페이지로 행정처분의 세밀한 부분을 모두 담고 있다. 과징금은 Table 4와 같이 4단계로 결정된다. 1단계는 ‘Identify the severity level of the violation’이고 2단계는 ‘Identify the culpability of the violator’이며 3단계는 ‘Use the Sanction Matrix to identify a general sanction range’이고 마지막 4단계는 ‘Use the sanction ranges table’이다.

Table 4. Sanction Matrix (FAA, 2018)

	Careless	Reckless or intentional
Severity Level 1	Low	Moderate
Severity Level 2	Moderate	High
Severity Level 3	High	Maximum

미국항공행정처분의 특징은 Table 5와 같이 time table을 설정하여 행정처분이 마냥 지연되는 것을 방지하고 있으며, 과징금 상한선은 대한민국에 비해 상당히 낮음을 알 수 있다. 그러나 미국의 경우에는 위반 횟수를 과징금에 곱하게 되어있어 장시간 위반이 반복된 경우 어마어마한 과징금이 부과되는 경우도 발생할 수 있다.

Table 5. Regulation Table (FAA, 2018)

Classification	Severity level 1	Severity level 2	Severity level 3
Individual certificate holder	30-90 days	90-120 days	120-180 days
Individual acting as an airman	\$5,000-\$10,000	\$7,500-\$15,000	\$10,000-\$20,000
Individual	\$50,000-\$100,000	\$75,000-\$150,000	\$100,000-\$200,000
Small business category I	\$50,000-\$100,000	\$75,000-\$150,000	\$100,000-\$200,000
Small business category II	\$75,000-\$150,000	\$100,000-\$200,000	\$125,000-\$250,000
Small business category III	\$100,000-\$200,000	\$150,000-\$300,000	\$200,000-\$400,000
Large business	\$200,000-\$400,000	\$300,000-\$500,000	\$400,000-\$600,000

3.2.2 일본

일본은 1952년 7월 15일 법률 제231호로 항공법을 제정하고 총 57차례 개정을 하여 현재 2009년 6월 10일 개정법률 51호가 가장 최근에 개정된 항공법이다. 일본의 경우 행정처분에 대한 구체적인 기준은 행정규칙으로 정하며 처분기준에 대하여는 공개의무가 없다. 현재 일본 항공법상 행정처분 현황은 ① 항공종사자에 관한 행정처분, ② 항공운송사업자에 대한 행정처분, ③ 항공기사용사업자에 대한 행정처분, ④ 항공기 정비업자에 대한 행정처분, ⑤ 외국항공기 관련 행정처분 등이 있다. 일본은 항공종사자에 대하여는 주로 자격정지 처분이 이루어지고 항공사에 대하여는 항공법에 따른 사업개선 명령 또는 행정지도에 해당하는 엄중주의를 발령하고 있다(Table 6 참조).

3.2.3 영국

영국의 항공안전 기준은 Civil Aviation Act 및 Navigation Order 2016에 따르며 행정처분에 대하여는 Part 10에 규정되어 있다. 그 예를 들면 다음과 같다.

비행을 금지하거나 제한하는 권한

제(1)항 주무장관이 다음의 이유로 공익상 비행을 제한하거나 금지하는 것이 필요하다고 결정한다면,

- (a) 다수의 사람들의 의도적인 집합이나 이동
- (b) 항공기 경주 또는 시합 또는 시범비행의 의도적인 개최
- (c) 국방 또는 공익에 영향을 미치는 기타의 이유

제(2)항에 명시된 항공기 및 상황에 의해 비행을 금지하거나 제한하거나 조건을 부과하는 규정을 제정할 수 있다.

- (a) 영국에 등록되어 있는지 여부를 불문하고 영국 공역 또는 해양시설 인근에 있는 항공기
- (b) 항공기에 대한 항법 서비스를 제공하기 위해 합의된 국제 협정에 따라 영국이 소유하고 다른 공역에 있는 영국에 등록되어 있는 항공기

Table 6. Regulation Penalty of Aviation Law in Japan

Aviation law	Regulation penalty
article 143	Use of aircraft without endurance flight check
article 143-2	Guilty on endurance flight check
article 144	Guilty on no sign/mark
article 145	Guilty on no lawful flight crew on board
article 145-2	Guilty on safety workplace
article 145-3	Guilty on changes of aircraft design
article 149	Guilty on duty without legitimate license
article 150	Guilty on no technical certification
article 151	Guilty on captain's duty
article 152	Guilty on captain's prevention from risk
article 154	Guilty on flight crews' duty
article 155	Guilty on air transport business license
article 156	Guilty on air transport business work
article 157	Guilty on air transport safety management
article 158	Refusal of on-sight inspection
article 159	Dual liability

(3) 본 조에 의거한 규정은 항공기 일반에 적용되거나 특정 등급의 항공기와 관련해 적용될 수 있다.

(4) 본 조에 의거한 규정을 위반하거나 위반을 허용하거나 준수하지 않는 것은 범죄이다.

(5) 항공기의 기장이 항공기가 제(1)(c)항에 기재되어 있는 이유로 제정된 규정에 위반하여 비행하고 있는 것을 알게 된 경우, 제(6)항에 달리 규정되어 있지 않으면 기장은 비행기가 그 지역 위를 가능한 적게 비행하게 함으로써 그 규정과 관련된 지역을 떠나게 해야 하고, 비행기는 그 지역 위에 있는 동안 하강을 시작해서는 안 된다.

(6) 제(1)(c)항에 기재되어 있는 이유로 규정이 제정된 지역 내 또는 위험 지역으로 통지된 공역 내에서 비행하는 항공기의 기장은 적절한 항공교통관제부에서 내리거나 해당 공역의 안전책임자가 내리거나 그를 대신하는 사람이

무선으로 내리는 지시를 즉시 준수해야 한다.

3.2.4 프랑스

프랑스 교통부장관은 확정된 위반의 유형과 심각성, 위반으로 얻어지는 수익을 고려하여 벌금을 결정하며 벌금의 총액은 자연인 1인당 1,500 유로, 법인은 1인당 7,500 유로를 초과할 수 없다. 이 상한액은 행정처분이 최종 결정된 날로부터 1년 이내에 반복하여 위반하는 경우에는 두 배로 할 수 있다. 위반이 특별하게 심각한 성격인 경우 장관은 행정적 벌금 대신 영업허가 취소 또는 영토내 착륙권 거부를 명할 수 있다. 또한 위반이 항공안전에 심각한 문제를 초래한다고 인정하는 경우에는 시행령 제160-3조에서 정하는 위원회의 자문에 따라 최대 4개월을 초과하지 않는 기간의 범위 내에서 항공기 면허를 정지시킬 수 있다.

3.2.5 독일

독일 항공법은 국제법, 유럽연합법, 연방법으로 구성된다. 독일 항공교통법은 항공운항관련 기본법으로 1922년 제정되어 2017년 개정되었다. 항공안전법은 항공교통의 안전을 규율하며 최근의 테러문제에 대응하기 위하여 제정되었다. 항공안전청은 개별 사건에서 발생하는 안전과 민간항공 교통에 대한 위해를 방지하기 위하여 필수적인 조치를 취할 수 있으며 행정강제집행법에 따른 강제수단을 시행할 수 있다. 이행강제금의 상한은 50만 유로까지이다. 항공사는 항공운항의 안전에 대한 공격으로부터 보호에 대한 의무가 부과되어 있다. 항공기에서 조종사나 그 수입인의 지시에 복종하지 않는 자는 질서위반으로 25,000 유로의 과태료에 처해질 수 있다. 질서 위반법 제36조 제1항의 행정청은 연방 항공운항청이다.

4. 항공행정처분 절차 개선방안

대한민국의 항공안전법은 안전의무를 위반한 항공사업자에게는 운항정지(또는 과징금) 처분을 하고 항공종사자에 대하여는 자격증명 효력정지 처분을 하고 있다. 그러나 현행 규정은 위반의 경중에 관계없이 모든 위반행위를 운항정지 대상으로 규정하고 있으며, 처분 사유도 매우 포괄적인 운항 규정 위반 등으로 규정하고 있어 기존에 제기되어 왔던 문제점이 여전히 존재하고 있다. 따라서 심각도 및 의도성 등은 미국의 제도를 벤치마킹하여 제도 개선이 필요하다. 또한 행정상 이행확보 수단으로 도입된 과징금 제도는 행정 법규 또는 행정법상 의무의 위반으로 막대한 경제적 이익을 얻는 경우에 있어 행정 벌만으로는 그 위반을 막을 수 없다는 전제하에 행정법규위반으로 발생하는 경제적 이득을 박탈하여 행정법규위반행위를 막는 효과를 기대하는 것이다. 이를 변형된 과징금제도로 부르며 행정법규 위반에 대하여 업무정지를 명하여야 할 경우에 그 업무정지로 인하여 초래

될 공익에 대한 침해 등의 문제를 고려하여 업무정지를 하지 않고 대신 영업으로 인한 이익을 박탈하는 과징금을 부과하는 것이다.

대부분의 항공선진국들은 과징금 상한선을 정하여 항공 운송사업자 및 항공종사자의 부담을 수용할 만한 수준으로 정함을 알 수 있다. 현재 책정된 과징금 수준은 항공운송사업자가 감내하기에는 매우 부담되는 액수로 항공안전을 진흥하기 위한 자발적 안전보고 활성화하고는 거리가 멀다고 할 수 있다. 위반행위의 의도성, 위반의 결과에 따른 손해, 위반의 반복성 등을 과학적으로 계산하는 등 합리적인 행정 처분 절차가 마련될 필요가 있다. 행정처분의 목적으로 안전 관련 법령의 이행성을 높여 안전을 확보하기 위한 것이지 불필요하게 과도한 경제적 부담을 부과하여 항공운송사업자 및 항공종사자의 안전문화 정착을 저해하려 하는 것은 아니기 때문이다. 아울러 현재는 행정처분 내용은 일부 항공 운송사업자 또는 항공종사자의 요청도 있지만 공개하지 않고 있다. 미연방항공청의 경우에는 모든 자료를 공개하여 향후 유사한 위반을 방지하기 위한 교육목적으로 활용하고 있으며 항공안전 확보에 상당한 기여를 하고 있다

5. 결 론

급격하게 발전하고 있는 항공운송산업은 그 중요성이 날이 증대되고 있다. 지속가능한 항공운송산업의 발전을 위해서는 항공안전 확보가 매우 중요하며 ICAO는 부속서를 통하여 모든 회원국들이 안전관리시스템을 적용할 것을 권고하고 있다(ICAO, 2013).

대한민국에서도 항공안전법에 국가안전프로그램과 안전 관리시스템이 도입되어 시행중에 있다. 안전관리시스템에 있어 항공안전 데이터 및 항공안전 정보는 위협의 확인 및 경감을 위해 필수적인 요소이다. 항공안전데이터의 확보를 위해서는 항공기 사고 및 준사고 등으로부터 만들어지는 의무보고 자료와 병행하여 자율보고로부터 얻어지는 자료의 분석을 통한 안전대책 수립이 핵심이다. 현행 과징금 제도는 정밀하지 못하고 그 상한액도 합리적이지 못하여 자율보고를 진흥하지 못하고 오히려 자율보고를 방해하는 방식으로 운영되고 있다. 이에 본 연구는 미국, 영국 등 항공선진국의 행정처분 제도를 비교하였으며 현행 항공행정처분제도에 문제가 있으며 항공안전 확보를 위해서는 보다 정밀한 행정처분 제도를 마련하고 상한액도 합리적으로 조정할 필요가 있음을 확인하였다. 또한 과징금에 대한 부과현황과 청문내용 등을 국토교통부 홈페이지에 게재하여 항공종사자 등 항공일선에서 안전문제에 직접 접촉하는 전문 인력들이 관련 정보를 용이하게 접할 수 있도록 할 필요가 있음을 확인하였다. 현행 항공행정처분 제도에 대한 이해당사자 들에 대한 설문조사를 통한 분석, 전문가 집단 의견 분석 등을 하지 못한 것은 아쉬운 부분이며 향후 추가적

인 연구에서 시도할 부분이며 이를 위해서는 항공당국의 적극적인 관심이 필요하다.

감사의 글

본 연구는 2017년 한국교통대학교의 지원을 받아 수행되었습니다.

References

- Federal Aviation Administration (FAA). (2018). *FAA Compliance and Enforcement program*. Order 2150.3C.
- Gesell, L.E. (1991). Compliance and enforcement: Aviation safety in the public interest Part I: Statutory authority and enforcement procedures. *Journal of Aviation/Aerospace Education and Research*, Vol. 2, No. 1, pp. 13-19.
- Gill, G., and Shergill, G.S. (2004). Perceptions of safety management and safety culture in the aviation industry in New Zealand. *Journal of Air Transport Management*, Vol. 10, No. 4, pp. 231-237.
- International Civil Aviation Organization. (2013). *ICAO Annex 19, Safety Management*.
- Kim C.B. (2018). Study on revision of tax law in accordance with decision on nonconformity to constitution. *Legislation*, June, pp. 223-266.
- Kim, S.J. (2014). *Issues of aircraft accident investigation practices*. National Assembly Research Service.
- Lawrenson, A.J., and Braithwaite, G.R. (2018). Regulation or criminalisation: What determines legal standards of safety culture in commercial aviation? *Safety Science*, Vol. 102, pp. 251-262.
- Lee, G.Y. (2019). *Safety management system*. Seoul: Booknet.
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (MOLIT). (2017). *A study for readjustment of administrative disposition on air transport industry*.
- Moon, S.I. (2019). The Largest Number of Passenger, 117 million Passengers in 2018. *Money Today News* (January 27, 2019). Retrieved from <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019012517093145732>
- Reason, J. (1998). Achieving a safe culture: Theory and practice. *An International Journal of Work, Health and Organization*, Vol. 12, No. 3, pp. 293-306.
- Withrow, C.A., and Reveley, M.S. (2014). *Analysis of aviation safety reporting system incident data associated with the technical challenges of the vehicle systems safety technology project*. NASA/TM-2014-217900, National Aeronautics and Space Administration.

Received	March 18, 2019
Revised	March 20, 2019
Accepted	April 5, 2019