

軍 航空法의 眺望

(Prospect of the Military Aviation Law)

서영득(Suh, Young-Duk)

공군본부(충남 계룡대) 법무감, 대령

(The Judge Advocate General(Colonel), Air Force)

I. 머리말

II. 군용항공기의 特徵

III. 군용항공기에 대한 法的 規律 - 軍用航空基地法을 중심으로

IV. 군 항공법의 發展方案

V. 맺음말

I. 머릿말

남북이 대치하고 있는 세계 최고의 긴장된 안보환경, 최근 북한의 핵 관련 갈등 상황, 주한미군의 재배치 문제 및 자주 국방 강조에 따른 한·미 동맹체제의 발전적 재정립 문제 등의 일련의 상황과 국가경쟁력의 향상을 통한 선진국 대열에 진입하고 나아가 국가번영을 지속적으로 추구하기 위하여 기본적으로 전제되어야 할 것은 국가안보라고 할 것이다. 이에 우리 군은 헌법 제5조에서 지적하듯이 국가의 안전보장과 국토방위를 그 사명으로 육·해·공군이 각자의 임무를 충실히 수행하고 있다. 특히 현대 항공기의 성능과 무기체계가 급속도로 첨단화·정밀화 되면서, 항공력이 국가방위의 핵심전력으로서 역할을 하게 되었고 이는 최근의 이라크나 아프카니스탄 전쟁에서 충분히 입증되었다고 할 수 있다.

따라서 항공전력 운용의 수단인 군용항공기가 국가영공방위 및 공중전투력의 핵심으로써 국가안전보장의 필수 불가결한 요소라고 할 수 있다. 특히 세계유일의 분단국가로서 협소한 국토와 주변에 초강대국이 대치하고 있는 지정학적 요인 등의 우리 현실을 고려할 때, 신속함과 첨단을 상징하는 공군력의 발전은 당연하다 할 것이다.

그러나 이러한 필요성에도 불구하고 대내외적으로 몇 가지 문제가 지적될 수 있다. 우선, 국가안전보장을 위한 군용항공기의 운용이라는 공익성에도 불구하고 항공산업의 발달에 따른 민간 항공법 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 제도 하에서 군의 임무수행이 이루어지도록 요구되고 있다.

또 대외적으로는 그동안 영공이나 방공식별구역 등에서의 국가방위를 위한 필요 조치의 근거규정이 군 내부규정이나 정전규칙 등에 산재해 있어 독립된 주권국가로서의 영공방위를 위한 통일되고 체계적인 법률적 근거가 미흡하다는 문제점이 지적되고 있다.

이러한 현실에서 발제자는 항공작전의 수단인 군용항공기의 운용과 관련된 제반 법적 문제를 중심으로 군용항공기의 특징, 군용 항공기를 규율하는 법규의 현실

태와 문제점을 조명하고, 법적 쟁점 사항에 대한 합리적 해결방안의 모색을 통하여, 현행 군용항공기법이가 어떻게 발전적으로 개정되어야 하는가를 제시해 보고자 한다.

II. 군용항공기의 특징

1. 序言

군항공법의 개선방향을 모색하기 위해서는 군 항공기가 민간항공기에 대해 어떠한 특징을 갖는가를 먼저 살펴봄이 순서일 것이다.

무엇보다도 군용항공기는 민간항공기에 비해 그 존재목적부터 다르다. 민간항공기가 여객 및 화물의 운송에 초점이 맞추어져 있고 운송사업과의 관련성이 중요시되는 반면, 군용항공기는 무기의 사용을 수반한 공격과 방어에 초점이 맞추어져 있다. 이러한 존재목적의 차이는 항공기의 제원(諸元), 비행방식, 비행장 운영 등의 각 방면에서의 차이로 이어져 군용항공기와 민간항공기의 전반적인 차이점으로 드러난다. 또한 군용항공기는 영공방위라는 국가안보 차원에서 운용되는 것이므로 해당 사항에 대한 비밀유지의 필요성도 적지 않다는 특징도 갖고 있다.

한편, 군용항공기에 대한 특성을 반영하여 최근에 개정된 항공법(2003. 7. 25. 법률 제06944호로 개정)은 군용항공기에 대한 특칙¹⁾을 몇 가지 두게 되었다. 이로

1) 항공법 제2조의3(군용비행기등의 적용특례)

- ① 공중충돌예방을 위하여 군에서 사용하는 비행기·비행선·활공기 또는 회전익항공기(이하 "비행기등"이라 한다)와 이에 탑승하여 비행업무에 종사하는 자가 준수하여야 할 사항에 관하여는 군용항공기법이 정하는 바에 따른다.

제25조(자격증명등)

- ③ 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 군용항공기법의 적용을 받는 비행장에서 항공기를 관제하는 군인은 국방부장관으로부터 자격인정을 받아 관제업무를 수행할 수 있다.

제38조의4(항공교통안전에 관한 관계행정기관의 장의 협조)

건설교통부장관은 항공교통의 안전을 확보하기 위하여 관계행정기관의 장과

써 군용항공기에 대한 법률적 규율의 필요성은 지금까지 선택의 문제에서 이제는 법률적으로 요구되어지는 당위의 문제로 발전되었다고 할 것이다.

2. 개념상의 특징

항공법상의 항공기의 개념은 “민간항공에 사용하는 비행기·비행선·활공기·회전익항공기 기타 대통령령이 정하는 것으로서 항공에 사용할 수 있는 기기”²⁾를 말한다. 이에 반하여 군용항공기지법상의 항공기의 개념은 “군이 사용하는 비행기, 비행선, 활공기, 회전익 비행기 그 밖의 항공기구”³⁾라고 정의하고 있다.

이와 같이 현재 우리나라에는 항공기를 항공법과 군용항공기지법에서 각각 규정하였기 때문에 항공법상의 항공기(Civil aircraft)와 군용항공기지법상의 항공기(Military aircraft)는 서로 다른 것으로서, 법적 규율을 달리하는 이원적인 개념을 형성하고 있다.

그리고, 민간항공기(Civil aircraft)와 대비되는 개념으로 국가항공기(State aircraft)가 있다⁴⁾. 국가항공기의 법적 정의는 항공법에 명시적으로 나와 있지는 않고, 다만 동법 제144조 외국항공기와 관련하여 “국제민간항공협약의 체약국인 외국의 국적을 가진 항공기로서 외국, 외국의 공공단체 또는 이에 준하는 자가 사용하는 항공기”⁵⁾ 또는 “외국의 군·세관 또는 경찰의 업무에 사용되는 항공기는 제1항 및 제2항 규정의 적용에 있어서는 이를 국가가 사용하는 항공기로 본다”⁶⁾라고 규정하고 있다.

다음 각호의 사항에 관하여 상호 협조하여야 한다. 이 경우 국가안전보장을 고려하여야 한다.

1. 항공교통관제에 관한 사항
2. 효율적인 공역관리에 관한 사항
3. 그밖에 항공교통의 안전을 위하여 필요한 사항

제38조의5(전시 등 공역관리)

전시 및 통합방위법에 의한 통합방위사태 선포시의 공역관리에 관하여는 전시 관계법 및 통합방위법에서 정하는 바에 따른다.

2) 항공법 제1조 1.

3) 군용항공기지법 제2조(정의) 2.

4) 이러한 구분은 항공기가 사용되는 목적 또는 항공기의 역할을 기준으로 구별한 것으로 현재의 일반적 구별기준이다. 최완식, 개정 최신항공법강의, 한국항공대학교출판부, 1993.p66

5) 항공법 제144조 제1항

또한 국제민간항공협약 즉, ICAO협약 제3조 민간항공기 및 국가의 항공기에서 “본 협약은 민간항공기에 한하여 적용하고 국가의 항공기에 적용하지 않는다”⁷⁾ “군·세관과 경찰업무에 사용하는 항공기는 국가의 항공기로 간주한다”⁸⁾라고 정의하고 있다.

이를 종합해 보면, 국가항공기라 함은 소유여부와 관계없이 “군·세관과 경찰업무에 사용하는 항공기를 포함하여 국가가 사용하는 항공기”라고 정의할 수 있다. 이는 항공법이 국제민간항공협약의 규정과 동조약의 부속서로서 채택된 표준과 방식에 따라⁹⁾ 국내 법으로 제정된 것으로 위 ICAO협약의 내용이 일반적인 국가항공기의 정의에도 적용될 수 있기 때문이다.

이러한 국가항공기 중에서 군이 사용하는 항공기를 군용항공기(Military aircraft)라 하고 이에 육군·해군 및 공군이 국토 방위라는 군의 목적을 위하여 사용하는 모든 항공기를 포함한다.

3. 운용 목적상의 특징

민간항공기의 운용 목적은 여객 및 화물의 안전한 수송이다. 따라서 민간항공기의 경우는 비행안전과 경제성이 운용상 가장 중요한 요소가 된다. 비행의 안전과 함께 경제성은 민간항공기 운용의 근간을 이루기 때문에 항공시설의 설치, 항공기의 운항체계, 공역의 설계¹⁰⁾에서 경제성이 고려된다. 민간항공기를 규제하는 항공법이 동법의 목적을 “항공기 항행의 안전을 도모하기 위한 방법을 정하고 항공시설설치·관리의 효율화를 기하며 항공운송사업의 질서를 확립함으로써 항공의

6) 항공법 제144조 제2항

7) 국제민간항공협약(Convention On International Civil Aviation) 제3조 (a)

8) 위 협약 제3조 (b)

9) 항공법 제1조 (목적) 이 법은 국제민간항공협약의 규정과 동조약의 부속서로서 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.

10) 항공법 시행규칙 제116조의2 제2항

법 제38조 제4항의 규정에 의한 공역의 설정기준은 다음과 같다.

1. 공역의 세분이 이용자의 편의에 적합할 것
2. 공역의 활용에 효율성과 경제성이 있을 것
3. 공역의 지정과 이용이 건설교통부장관이 고시하는 기준에 적합할 것

발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다”¹¹⁾고 규정하는 것도 이와 같은 민간항공기의 운용 목적 때문이다.

이에 반하여 군용항공기의 운용목적은 영공방위를 통한 국가방위(National Defense)에 있다. 따라서, 비행의 안전과 함께 군작전 수행이라는 전술적 목적이 가장 중요한 운용요소가 된다. 군용항공기는 부여된 군작전을 효과적으로 수행할 수 있도록 운용된다. 또한 군용항공시설의 설치, 군용항공기의 운항, 항공교통 등은 군항공작전수행에 적합하여야 한다. 군용항공기의 속도, 기동성, 무장능력 등이 중시되는 것도 이 때문이다. 민간항공기에서 가장 중요한 경제성은 군용항공기의 운용에서는 부차적인 것이라고 할 수 있다.

4. 비행절차상의 특징

운용 목적의 특수성으로 인해 군용항공기에는 민간 항공기에 비해 다양한 비행 절차방식이 있다. 달리 표현한다면, 민간항공기의 비행이 직선의 비행이라면 군용항공기의 비행은 입체적인 곡선의 비행이라고 표현할 수 있다. 이는 민항기의 비행은 비행로를 표준화(Air Route)해서 계기비행하는 것이 일반적이라면 군용항공기는 임무를 수행하기 위하여 입체적 형태로 훈련이 이루어지고 있으며, 군용항공기의 이러한 입체적 비행을 원활히 하기 위해서 사격장 공역 및 군작전공역의 형태는 볼륨을 갖게 되고, 군용항공기의 입체적인 기동을 위해서는 별도의 특수공역을 확보해야 할 필요성에 도달하게 된다. 또한 비상시 착륙절차인 장주비행 및 긴급출동절차와 전술 입·출항 절차를 수행하고 있으며 다양한 조건에서 군용항공기를 운영하고 있다. 그 밖에 기동을 하는 경우 민간항공기의 선회반경보다 훨씬 적은 범위에서 비행을 하고 착륙시 시제비행을 하는 경우가 많으며, 장주비행 등으로 급회전이 많고 기동성이 크게 증가된다. 그밖에 터치 앤 고우(Touch and Go)¹²⁾나 고우 어라운드(Go around) 등 훈련시 사용되는 변형된 이·착륙 방식이 있다.

11) 항공법 제1조

12) 항공기가 착륙을 시도하여 활주로에 일시적으로 착륙을 하지만 곧 바로 이륙을 하는 것으로, 항공기가 착륙절차를 수행하는 중에 활주로가 긴급히 폐쇄되는 등의 비상상태에 대비하기 위한 비행절차를 말한다. 공군교범5-151 일반비행 제5장 일반비행규칙 13.

5. 군용항공기의 구조적 특징

군용항공기는 전투라는 극한 상황에서 운용을 목표로 하기 때문에 탑승자의 편의보다는 전술조치를 위해 적합한 구조로 되어 있다. 보통 전투기에서는 1명 내지 2명으로 탑승자가 제한되어 있고, 비행속도도 필요시에는 마하를 넘나들게 되며, 각종 전술조치를 위해 초저공비행임무를 수행할 때는 지상 장애물에 대한 영향도 민간항공기에 비하여 더 많이 받게 된다.

또한 민간항공기는 최소 쌍발 이상 엔진 항공기로 운영되며 급기동을 배제하고 있는데 반하여 군용항공기는 단발엔진으로도 운영되며 급기동의 필요성도 있다. 앞에서 본바와 같이 군용항공기는 다양한 방식의 비행절차가 이루어지고 있음이 그 예이다.

그리고 일반화물 및 여객만 수송하는 민간 항공기에 비하여 군용항공기의 경우는 많은 전투무기들을 탑재하고 있다. 기관총은 물론이고 공대공미사일, 공대지미사일, 고성능 폭탄, Hydrogen 등 위험물을 장착하고 있다.

III. 군용항공기에 대한 법적 규율

- 군용항공기지법을 중심으로 -

1. 군용항공기지법의 현황과 연혁

현행 군 관련 항공법으로는 군용항공기지법이 유일하다고 할 수 있다¹³⁾. 이 법은 국가안전보장의 필수 불가결한 요소인 영공방위를 위하여 공중전투력의 핵심인 군용항공기의 비행안전과 그 기지의 보호¹⁴⁾를 중심으로 군작전의 원활한 수행을 위하여 비행안전구역의 설치, 비행장애요소에 대한 규제, 기지보호 및 관계행

13) 다만, 군용항공기지에 관하여는 군용항공기지법 이외에도 군사시설 일반을 규율하는 군사시설보호법, 한미행정협정 등 다른 법이 적용될 수 있다.

14) 군용항공기지법 제1조

정청의 허가사항에 대한 제한을 정하고 있다.

군용항공기지법은 1960년대 중반 이후부터 그 필요성이 인정되어 군용항공기지에 관한 입법활동이 진행되었고, 그 결과 현재의 군용항공기지법의 모체인 「공군기지법」¹⁵⁾이 제정되었고 총 6차에 걸쳐 개정이 이루어져 현재에 이르고 있다. 이 법은 군용항공기의 비행안전과 군용항공기지의 보호를 목적으로 제정된 법으로 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 비행안전구역 안에서는 그 구역의 표면높이 이상인 건축물 등과 같은 비행장애물의 설치 등을 금지 내지 제한하고 있다. 따라서, 군용항공기지법은 불가결하게 국민의 권리를 제한하는 법률로서, 헌법이 보장한 국민의 기본권인 재산권에 있어서 공공복리에 적합하게 행사할 의무를 구제화한 법률¹⁶⁾이고, 국방목적에 위하여 국가가 국민에게 부과하는 군사부담(또는 행정법상의 군사제한)의 성격을 띠고 있다고 할 것이다. 또한 기본권 제한시 필요 최소한의 원칙¹⁷⁾을 적용하는 점을 종합적으로 고려하면, 군용항공기지법은 국가 안전보장 내지 국가방위라는 공익적 측면과 국민의 기본권 보장이라는 사익적 측면을 합리적으로 조화시킨 법¹⁸⁾이라고 할 수 있다.

1960년대 후반까지는 공군작전의 근거지인 공군기지에서 항공기의 이·착륙시 비행안전, 기지의 보위 및 기지에 대한 군사기밀의 보호에 관한 사항을 규율하는 법률은 없었다. 그 결과 군용항공기지의 기능에 장애를 초래할만한 일련의 행위에 대하여 아무런 법적 대처를 할 수 없는 문제가 발생하였다.

기지주변에 설치되는 고층건물·탑·연통 등의 비행장애물이나 기지주변에서의 철도·수도 등의 개통, 하천의 매립, 토사 및 광물의 채취 행위 등은 비행안전과 기지의 보위 및 군사기밀의 보호에 중대한 장애요소가 된다. 이러한 장애요소를

15) 이 법은 1967년 7월 21일 정부입법으로 국회에 상정되어 1970년 8월 7일 법률 제2225호로 공포되었다.

16) 대한민국 헌법 제23조

① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.

② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.

③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

17) 군용항공기지법은 비행안전구역의 범위를 최소한으로 설정하였고, 건축물의 설치한도에 관한 고도제한에도 적극 반영하고 있다.

18) 이법에 대한 수차에 걸친 개정과정을 살펴보면, 영공방위를 통한 국가방위라는 공익적 측면에 대하여 국민의 재산권 보장이라는 사익적 측면이 점차 강화 내지 부각되어 각종규제가 완화되는 경향을 볼 수 있다.

제거하고 공군작전의 원활한 수행을 확보하기 위하여 법적 근거마련의 필요성이 제기되었는바, 이에 대한 최초 결실이 공군기지법이었다.

공군기지법은 1967년 7월 21일 정부안으로 국회에 상정되어, 1970년 8월 7일 법률 제2225호로 공포되었다. 그 후 공군기지법은 1981년 11월 23일 1차 개정되었고, 1992년 12월 2일 군용항공기지법으로 명칭이 변경된 이후 4차례의 개정절차가 진행되는 등 총 6차에 걸쳐 개정되었다. 다음에서는 동법의 개정절차별로 변경된 내용을 간략히 살펴보기로 한다.

① 공군기지법 제정(1970. 8. 7. 법률 제2225호)

공군기지법의 내용은 현행 군용항공기지법의 내용과 유사하였다. 공군비행장을 중심으로 하여 비행안전구역과 기지보호구역을 설정하고 그 구역 내에서는 비행장애물 등의 설치를 제한함과 아울러 기지에 대한 군사기밀을 보호할 수 있는 조치를 규율하여 공군작전의 원활한 수행을 확보할 수 있도록 하였다. 다만, 당시 법률에서는 기지를 공군항공기의 이·착륙을 위한 비행장을 중심으로 일정한 구역이라고 규정하여, 그 적용범위를 공군기지만으로 한정하였다는 점이 현행법과 다른 특징이다. 또한 비행안전구역이 4개 구역으로 구분되었다는 것도 현 군용항공기지법과 다른 점이다.

② 제1차 개정(1981. 11. 23. 법률 제3454호)

제1차 개정의 주요 내용은 비행의 안전을 도모하기 위한 비행안전구역의 합리적 조정이다. 종래 4개 구역으로 나뉘어 있던 비행안전구역을 6개 구역으로 확대 조정하고(제4조), 각 구역별로 장애물의 설치·재배에 관한 제한 기준(고도·경사도)을 설정하여 비행의 안전을 도모하였다.

③ 제2차 개정(1992. 12. 2. 법률 제4508호)

공군기지에 한정하고 있던 법의 적용범위를 모든 군용항공기지로 확대하여 군용비행장의 효율적인 관리를 도모하고자 한 것이 제2차 개정의 중심 내용이다. 따라서 법의 명칭도 “공군기지법”에서 “군용항공기지법”으로 바뀌었고, 법의 적용범위도 공군기지에서 군용항공기지로 확대하였다. 작전기지를 제트작전기지와 비제트작전기지로 세분하고 비제트작전기지와 예비기지의 비행안전구역 설정기준을

항공법에 의한 설정기준과 동일하게 하였다. 특히, 비행안전구역 중 제3구역·제5구역 또는 제6구역안에 그 구역의 표면높이 이상의 자연장애물이 있는 경우 비행안전에 직접지장이 없는 범위안에서 그 자연장애물에 건축물 및 구조물을 설치할 수 있도록 일부 규제를 완화한 것이 주목할 만한 내용이다.

④ 제3차 개정(1997. 1. 13. 법률 제5269호)

비행안전구역 중 일부구역 안에서는 고도제한을 완화하여 국민의 재산권을 보호하고자 한 것이 제3차 개정의 주요 내용이다. 도시계획구역 안에 있는 비행안전구역 중 일부구역에서는 자연상태의 지표면으로부터 12미터이내까지 그 구역의 제한고도를 초과하는 경우에도 건축물을 설치할 수 있도록 하였다. 한편, 국방부장관 또는 관할부대장은 비행안전구역 안에서의 건축허가 등에 관한 협의업무를 관계행정청에 위탁할 수 있도록 개정하였다.

⑤ 제4차 개정(1997. 12. 27. 법률 제5466호)

제4차 개정의 주요 내용은 작전기지의 구분을 현실에 맞도록 조정하고, 지원항공작전기지의 기지보호구역 범위를 축소하는 등 규제를 완화하였다는 점이다. 제트작전기지와 비제트작전기지로 구분하던 작전기지를 전술항공작전기지와 지원항공작전기지로 구분하였고, 지원항공작전기지의 비행안전구역에 관한 세부기준을 국방부령으로 명확히 확정하였다. 또한 지원항공작전기지의 기지보호구역 범위를 비행장의 경계선으로부터 5천미터까지에서 2천미터까지로 축소하여 주민들의 불편을 최소화하였다.

⑥ 제5차 개정(1999. 2. 5. 법률 제5794호)

제5차 개정은 군용항공기지법 제2조 제11호, 제8조 제1항 및 제13조 제1호 중 “항공보안시설”을 “항행안전시설”로 고치는 등 용어를 변경하는데 그쳤다.

⑦ 제6차 개정(2002. 8. 26. 법률 제6720호)

제6차 개정은 고도제한 완화 등 국민의 재산권 보장증진이 그 주요내용을 구성하고 있다. 비행안전구역 중 전술항공작전기지의 제3구역·제5구역 또는 제6구역과 지원항공작전기지의 제4구역 또는 제5구역안에서는 각 구역별로 최고장애물의

지표면 높이를 초과하지 아니하는 범위내에서 지표면으로부터 45미터 높이까지 그 구역의 표면높이 이상인 건축물 또는 구조물을 설치할 수 있도록 하였다. 종래의 제한 기준이 12미터였다는 점에서 이는 크게 완화된 내용이라 할 수 있다. 또한 비상활주로의 비행안전구역 제1구역에서는 식물재배 및 이와 관련되는 임시 시설물의 설치에 관하여 비행안전에 지장을 초래하지 아니하는 범위안에서 관할 부대장이 이를 허용할 수 있도록 하여 규제를 완화하였다. 제6차 개정은 국민의 편의 증진에 기여했다는 평가를 받고 있으나 한편으로는 규제완화에 급급한 나머지 비행안전에 대한 고려가 미흡했다는 지적도 아울러 받고 있다.

2. 입법 연혁상 특징

우리 군용항공기지법은 미 FAA 규정을 거의 그대로 따르고 있다. 특히 이 법의 핵심인 비행안전구역의 범위는 마일(Mile)을 미터(M)로 환산한 것과 정확히 일치한다. 이것은 수많은 실험을 통해 안전성이 검증된 미 FAA 규정을 우리 법에 도입한 것으로 보인다. 그러나, 미 FAA 규정은 제7구역을 설정하여 기지특성에 맞는 비행절차를 운용하고 있으나, 우리는 제7구역을 설정하지 않아 후술하는 바와 같이 계기비행절차의 수행에 어려움을 야기하고 계기비행절차의 수행을 보호하기 위한 비행안전구역 밖에서의 고도제한의 필요성이라는 새로운 문제를 발생시키게 된다.

3. 입법의 미비점

현재 시행되고 있는 군용항공기지법은 군용항공기의 비행안전을 위한 군용항공기지의 보호를 목적으로 하여 제정되어, 그 내용으로는 비행안전과 기지보호구역을 중심으로 일정한 행위의 제한 등만을 주요한 내용으로 하고 있다. 따라서 그 이외의 군용항공기에 관한 사항은 군수품관리법 및 동법 시행령에 의하여 군용항공기를 전투장비인 전비품으로 구분하여 관리하고 있을 뿐이다. 그리고 그 나머지 사항들은 그때그때 관련 군내부 규정에 의해서만 규율되고 있는 실정이다.

군용항공기지만 국한하여 규율하는 이러한 입법상황은 법률형식의 차원에서 보면 규율대상은 있으나 규율의 내용은 없는 이른바 입법의 흠결상태라고 할 수 있

을 것이다. 항공법과의 비교를 통하여 보면 군용항공기에 관하여는 항공기등록과 관리, 항공관제사 자격, 영공 등 공역관리, 항공기 사고조사 등에 대한 법규정이 존재하지 않는 상태인 것이다. 또한, 군용항공기의 주요임무인 영공방위 목적의 항공작전에 관련된 사항이 반영되어 있지 않다는 점도 문제점으로 지적된다.

요컨대, 군용항공기 운용에 관한 제반사항을 규율하는 법률이 없다고 할 수 있어 군용항공기의 특징에 부합하는 전반적인 차원에서의 법률 제정 필요성이 제기된다고 하겠다.

IV. 군 항공법의 발전방안

1. 서언

위에서 본바와 같이, 현행 군 관련 항공법은 군용항공기지법이 유일하고, 이 법마저도 군용항공기지를 중심으로 비행안전을 위한 구역설정, 각 구역에서의 제한 사항, 제한사항 위반시 제재조치만을 규율하고 있어 군용항공기에 관한 규율의 현저한 입법공백 상태를 해소할 필요성이 제기되며, 이러한 점은 개정된 항공법에 의하여 법률적으로 강제되는 상태가 되었다.

따라서, 공중충돌예방과 항공교통관제사에 대한 자격증명에 관한 사항뿐만 아니라 군용항공기의 운용에 관한 전반적인 사항을 규율하기 위하여 군용항공기지법의 개정이 필요하다. 이러한 개정에 있어서 항공법을 개정하여 군용항공기도 함께 규율할 것인지 아니면, 기존의 군용항공기지법을 개정하여 군용항공기에 대한 전반적인 사항을 다룰 수 있는 이른바 가칭 '군 항공법'을 제정할 것인지가 문제가 된다.

다음에서는 외국의 입법례를 간략히 살펴보고 이어 현행항공법의 적용이 배제되는 군용항공기를 어떻게 규율하여야 할 것인가를 검토하여 이에 따라 우리 군용항공기의 규율체제에 관한 체계적 기준과 입법방안을 모색해 보고자 한다.

2. 외국의 입법례 개관

군용항공기에 관한 전반적인 규율을 어떠한 형태로 할 것인지를 결정하는 데 있어서 국제민간항공협약, 미국, 일본, 중국 등 외국의 입법례를 통하여 살펴보기로 한다.

가. 국제민간항공협약(ICA0)¹⁹⁾

일명 시카고 협약이라고 일컫는 국제민간항공협약은 국가간의 항공기 운항에 관한 국제적인 기준을 설정하여 안전한 국제운항과 항공산업의 발달을 촉진하기 위하여 체결되었다.²⁰⁾

국제민간항공협약은 제3조에서 국가항공기에 대하여는 적용을 하지 않는다는 규정을 두고 있고, 다만 군·세관·경찰업무에 사용하는 항공기는 국가 항공기로 간주하고 있으며, 계약국의 국가항공기도 특별협정 또는 기타방법에 의한 허가를 받고 또한 그 조건에 따르지 아니하고는 타국의 영역의 상공을 비행하거나 그 영역에 착륙할 수 없고, 자국의 항공기에 관한 규칙을 제정하는 데에는 민간항공기의 항행 안전을 위하여 타당한 고려를 하여야 한다는 규정²¹⁾을 두고 있다.

19) 국제민간항공협약은 1944년 12월 7일에 시카고에서 체결되어 1947년 4월 4일에 국제적으로 발효되었고, 우리나라에서는 1952년 2월 4일에 국회의 동의를 얻고 같은 해 11월 11일에 조약 제38호로 발효되었다.

20) Convention on International Civil Aviation

Preamble

WHEREAS the future development of international civil aviation can greatly help to create and preserve friendship and understanding among the nations and peoples of the world, yet its abuse can become a threat to the general security; and.

WHEREAS it is desirable to avoid friction and to promote that cooperation between nations and peoples upon which the peace of the world depends;

THEREFORE, the undersigned Governments having agreed on certain principles and

arrangements in order that international civil aviation may be developed in a safe and orderly manner and that international air transport services may be established on the basis of equality of opportunity and operated soundly and economically;

Have accordingly concluded this Convention to that end.

21) Article 3 Civil and State aircraft

(a) This Convention shall be applicable only to civil aircraft, and shall not

국제민간항공협약의 규정들은 민간항공기에 대한 기준들을 제시하기는 하지만 국제적인 표준으로써 국가항공기에도 대체로 수용이 가능한 부분들에 대하여는 각 계약국들은 이를 따르고 있는 실정이다.

그러나, 군용항공기는 그 운용자체의 특성으로 인하여 이러한 기준을 직접적으로 적용하기에는 부적당하고 적용한다고 하더라도 이를 수정하여 적용하고 있다.

나. 미국

미국 최초의 연방항공법인 항공상업법은 1926년에 제정되었고 그 이후에 미국 항공산업의 요람기를 거친 후 1935년 발생한 항공기사고(TWA DC-2 추락사고²²⁾)를 계기로 민간항공법이 1938년에 제정되었다. 이 법을 통하여 민간항공청이 설립되었다. 그 후 2차 세계대전 동안 항공기의 급격한 발달로 항공분야에 대한 종합적인 법률제정의 필요성이 제기되어 현재 시행되고 있는 연방항공법(Federal Aviation Act)이 제정되고 연방항공기구(Federal Aviation Agency)가 설립되어 연방규모의 종합적인 항공정책을 시행하게 되었다. 연방항공법은 이를 시행하기 위해 1958년에 연방항공규칙(Code of Federal Regulation)을 제정하여 세부항목별로 제·개정되고 있다²³⁾.

미국의 연방항공법은 항공기의 개념²⁴⁾에 민간항공기(Civil aircraft)²⁵⁾와 공공항

be applicable to state aircraft.

(b) Aircraft used in military, customs and police services shall be deemed to be state aircraft.

(c) No state aircraft of a contracting State shall fly over the territory of another State or land thereon without authorization by special agreement or otherwise, and in accordance with the terms thereof.

(d) The contracting States undertake, when issuing regulations for their state aircraft, that they will have due regard for the safety of navigation of civil aircraft.

22) 1935년 5월 6일 발생한 이 사건은 미국내 항공제도의 중요성과 사고조사에서 정치적 영향에서 탈피한 엄정한 사고조사의 필요성을 각인시키는 계기가 되었다.

23) 허종·김제철·정진규, 각국 항공법 비교 연구, 1990.

24) 49 U.S.C §40102(a)

(6) 'aircraft' means any contrivance invented, used, or designed to navigate, or fly in, the air

25) 49 U.S.C §40102(a)

(16) 'civil aircraft' means an aircraft except a public aircraft.

공기(Public aircraft)²⁶⁾를 포함하여 규정하고 있어 모든 항공기는 원칙적으로 연방항공법의 적용을 받는다. 그리고, 항공관련 주관부서인 연방항공청의 조직에 있어서 연방항공청장은 반드시 민간인이어야 하지만, 연방항공부청장은 현직 군인이 임명될 수 있다는 조항²⁷⁾을 두고 있다. 그리고, 교통부의 정책결정에 있어서 국가방위요소가 고려되어야 함을 명시²⁸⁾하고 있으며, 이를 위해 항공교통, 항공운항시설, 공역설정에 관한 업무를 실행할 때는 군 인사의 참여를 의무화²⁹⁾시키고 있다.

공역에 관하여 연방항공청은 국가공역체계의 단일관리자로서 민간 및 군용항공기에 대한 관제체제를 운영 발전시키고, 공역 설정시 국가안보에 부합하는 민간항공기의 공역사용을 최대화하기 위해 국방부장관과 협의하도록 규정³⁰⁾하고 있다. 군훈련을 위해 900여 개의 특별공역을 지정운영하고 군사적 소요를 충분히 고려하며 미 국방성과 긴밀한 관계를 유지하면서 국가공역체제를 운영하고 있다. 또한 연방항공청의 명령 중에는 군작전의 원활한 수행과 작전시 항공교통관제의 계획, 협조 그리고 업무에 대한 절차를 규정한 특수군사작전³¹⁾이 있다³²⁾. 그 밖에도 국지계기절차에 관한 명령에서도 군에 관련된 사항에 대하여 군이 정한 지침과 지시를 따르도록 예외조항³³⁾을 두고 있다.

결론적으로 미국의 경우 군용항공기의 특성을 감안하여 연방항공법 자체에 국가안보(National Defence)라는 개념을 통하여 군과 연방항공청이 긴밀한 상호 협조체제를 구축하게 하고 연방항공법과 그 밖의 연방항공규칙 내지 연방항공청명령 등에서 군에 대한 많은 예외조항을 두어 군의 작전수행을 보장하고 있다.

26) 49 U.S.C §40102(a)

(37) 'public aircraft'

(A) means an aircraft

(i) used only for the United States Government; or

(ii) owned and operated(except for commercial purposes), or exclusively leased for at least 90 continuous days, by a government(except the United States Government), including a State, the District of Columbia, or a territory or possession of the United States, or political subdivision of that government; but(이하 생략)

27) 49 U.S.C §106(c), (d)

28) 49 U.S.C §101(d)(6)

29) 49 U.S.C §324(a)(1)

30) 49 U.S.C §40103(b)(3)

31) FAA order 7610.4J Special Military Operations

32) 건설교통부·교통개발연구원, 항공안전체계구축을위한연구, 2002

33) FAA order 8260/3B, Ch 1, Sec 2.

다. 일본

일본의 항공법은 1921년 항공법이 공포되었으나 그 시행이 어려워 잠정 유효하였다가 1927년 비로소 시행되었고 항공기 검사 및 등록, 승무원, 비행장, 항공운송 규정 등의 내용을 보완하여 항공관련 기본법으로 큰 역할을 담당하였다. 2차 대전 이후 1952년 항공법³⁴⁾이 제정되었고, 항공기저당법, 공항정비법 및 항공기사고 조사위원회설치법 등의 개별적인 단행법을 제정하여 현재의 항공법체제를 구축하게 되었다³⁵⁾.

일본항공법상의 항공기의 개념은 민간항공기 뿐만 아니라 국가항공기를 모두 포함하는 개념으로 규정³⁶⁾되어 있다. 이는 미국의 경우와 같다. 그러나, 일본은 자위대법에서 자위대가 사용하는 항공기에 대하여는 항공법의 규정에 대한 예외조항³⁷⁾을 두고 있다. 이는 군용항공기의 특수성을 고려하여 민간항공기의 운용규정

34) 昭和 27년 7월 15일 법률 제231호.

35) 허중·김제철·정진규, 전거서, 1990.

36) 제 2조(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.

37) 자위대법 제107조(항공법 등의 적용제외)

1. 항공법 중 제11조, 제28조, 제1항 및 제2항, 제34조제2항, 제38조제1항, 제57조로부터 제59조까지, 제65조, 제66조, 제86조, 제89조, 제90조, 및 제134조제1항 및 제2항의 규정은 자위대가 사용한 항공기 및 그 항공기에 승무하고 운항에 종사한 자 및 자위대가 설치한 비행장 및 항공보안시설에 관해서는 적용하지 않는다.
2. 항공법 제49조부터 제51조까지의 규정은 자위대가 설치한 비행장에 준용한다. 이 경우에 동법 제49조제1항의 '제40조(제43조제2항에 있어 준용한 경우를 포함한다)의 고시'는 '방위청장관의 고시'라고 동법 제50조의 '해당 비행장의 설치 또는 제43조제1항의 시설의 변경'은 '해당 비행장의 설치 또는 변경'이라고 바꾸어 읽는다.
3. 자위대가 사용한 항공기 및 그 항공기에 승무하고 운항에 종사한 자에 관한 항공법 제6장(제1항의 규정에 의하여 적용이 제외된 규정은 제외한다)의 규정의 적용에 관해서는 정령으로 특례를 정할 수 있다.
4. 항공법 제60조부터 제64조까지, 제76조, 제76조의2, 제79조로부터 제81조까지, 제82조제2항, 제82조의2, 제84조제2항, 제88조, 제91조, 제92조(제1항제3호에 관련된 부분에 한한다) 및 제99조의2제1항의 규정은 제76조제1항의 규정에 의하여 출동 명령을 받은 경우 또는 제83조제2항의 규정에 의하여 파견명령을 받은 경우에는 각각 정령으로 정한 바에 의하여 자위대의 항공기 및 항공기에 승무하고 운항에 종사한 자 및 자위대가 행한 동법 제99조의2제1항에 규정된 행위에 관하여는 적용하지 않는다.
5. 장관은 제1항 및 전항의 규정에 관계없이 자위대가 사용한 항공기의 안전성 및 운항에 관한 기준, 그 항공기에 승무하고 운항에 종사한 자의 기능에 관한 기준 및 자위대가 설치한 비행장 및 항공보안시설의 설치 및 관리에 관한 기준을 정하고

들을 배제하여 군작전의 법적 보호를 도모하고 있다.

라. 기타 국가의 경우

중국은 민간항공기에 대해서는 중화인민공화국 민간항공법³⁸⁾을 적용하고 있고 군사·세관·경찰분야에 있어서는 이의 적용 받지 아니하며³⁹⁾ 군용항공기의 비행 관리는 공군에서 제정한 비행조령과 비행관제업무조령을 적용하고 있는 것으로 알려져 있다. 중국의 특징은 공역관리는 공군에서 총괄적으로 실시하며, 민간부분에 위임한 항로와 공역에 대해서만 국무원 민간항공관리기관에서 관리하고 공역관리의 구체적인 방법을 국무원과 중앙군사위원회에서 정하고 있다.⁴⁰⁾

독일의 경우 항공법에서 민간 및 국가항공기 모두를 규율하고 있으나 제30조에 예외조항을 두어 군의 교육, 훈련 및 작전을 위한 특수군사비행에 대해 예외규정을 두고 있고 연방군은 자체적으로 마련한 비행규칙을 적용하고 있다.

캐나다의 경우에는 항공법에서 민간 및 국가항공기를 모두 규율하고 있고 항공법 제4조 제2항에서 교통부장관은 방위에 관계된 문제에 대해서는 관련기관과 협조하도록 규정⁴¹⁾하고 있으며 이에 따라 국방부장관의 문서로 된 협조 및 승인절

그 밖에 항공기에 의한 재해를 방지하고 공공의 안전을 확보하기 위해서 필요한 조치를 강구하여야 한다.

- 6. 장관은 전항의 규정에 의한 기준을 정하는 경우에 미리 국토교통장관과 협의한다.
- 7. 항공·철도사고조사위원회설치법(昭和48년 법률 제113호) 제3조의 규정은 자위대가 사용한 항공기에 관하여 발생한 동법 제2조의2제3항의 항공사고등(자위대가 사용한 항공기의 자위대이외의 자가 사용한 항공기와의 사이에 발생한 것을 제외한다)에 관해서는 적용하지 않는다.
- 8. 장관은 항공사고방지를 위해 유의하다고 인정한 전항의 항공사고 등에 관계된 정보를 항공·철도사고조사위원회에 제공한다.

- 38) 1995년 10월 30일 제8기 전국인민대표대회 상무위원회 제16차 회의를 통과함.
- 39) 제5조 본 법률에서 말하는 민용 비행기구란 군사·세관·경찰분야에서 비행업무 수행을 제외한 항공기구를 말한다.
- 40) 제70조 국가 공역에 대해 통일적으로 관리한다.
제71조 공역을 구분할 때 민용과 국방안전의 수요 및 공공의 이익을 모두 고려하여 공역이 합리적이고 충분하면서도 효과적으로 사용되도록 해야 한다.
제72조 공역관리의 구체적 방법은 국무원과 중앙군사위에서 제정한다.
- 41) Canada Federal Statutes, Aeronautics Act, Part I, Aeronautics, Responsibilities of Minister
4.2 Minister's responsibilities respecting aeronautics
The minister is responsible for the development and, in the discharge of those responsibilities, the minister may(중략)
(i) cooperate with officers of Her Majesty in right of Canada on all matters

차를 거치도록 하고 있다.

마. 소 결

위에서 살펴본 바와 같이, 국제민간항공협약에서는 국가항공기에 대하여 자국에서 그에 관한 규칙을 제정할 수 있고, 다만 민간항공기의 안전 확보를 고려해야 한다는 규정을 두고 있다.⁴²⁾

미국이나 일본의 경우에 군용항공기에 대하여 단일한 항공법에서 규율을 하고 있으나 군용항공기의 특성을 고려하여 항공법상 예외규정을 두거나 다른 법에서 적용제외규정을 두기도 한다. 그 외의 국가에서도 형태는 다를지라도 국가항공기 특히 군용항공기에 대하여는 특별히 정한 규칙들을 적용토록 하고 있다.

결론적으로, 현재의 외국 입법례는 군용항공기에 대하여 특별한 규정을 둠으로써 그 운용상의 특성을 고려한다는 점이다.

3. 현행 항공법과의 관계

군용항공기는 원칙적으로 항공법의 적용을 받지 않는다. 그러나 만약 건교부가 주관부서인 항공법을 국방부가 운영하고 있는 군용항공기에 그대로 적용할 경우 구체적으로 어떤 문제점이 도출될 것인지⁴³⁾를 살펴보면 독자적 입법의 필요성여부가 거론될 수 있을 것이다.

가. 조직법상 체계

항공작전을 주요임무로 하는 군용항공기 운용에 대하여 항공법의 적용을 받는다면 항공법의 주무부서장인 건교부장관이 국방부장관의 관할사항인 군 항공작전에 관여하는 결과가 되어 정부조직법 및 국군조직법상의 정부기관간 업무분장에

relating to defence;

42) 위 협약을 보완하기 위하여 부속서 및 문헌에 국가항공기에 관한 규정이 산재하여 있다. 예를 들면, 부속서 2 항공규칙 부록 민간항공기 요격, 첨부 A 민간항공기 요격, 기술매뉴얼 중 DOC 9426 Air Traffic Services Planning Manual 등이 있다.

43) 물론 이러한 가정은 항공법이 군용항공기에 적용되는 경우 필요한 정부조직체계의 조정, 군용항공기의 특성 등을 반영하지 않은 순수한 상태의 현행 항공법을 대상임을 미리 밝혀 둔다.

배치되어 조직법 체계상 문제44)가 있다고 할 것이다.

나. 항공종사자

항공종사자에 관하여는 항공법에 항공업무를 행하는 자에 대한 일정한 자질의 확보와 그 유지를 위하여 일정한 자격을 구비케 하는 자격증명제도가 있다. 물론 자격증명제도의 운영은 군에서도 마찬가지로 일정한 자격을 인정받은 자에 한하여 군용항공기의 운영을 담당케 하여 안전성을 확보할 필요가 있다. 더욱이 민간항공기가 취항하고 있는 군용항공기지의 경우에는 민간항공기에 대한 관제를 군요원이 담당하고 있어 일정한 자격을 확보할 필요가 있다.⁴⁵⁾

현행 군용항공기지법에는 군용항공기 운용과 관련된 종사자의 자격증명제도를 두고 있지 아니하나 이점에 대해서는 군용항공기지법을 개정하는 방향으로 문제를 해결해야 할 것이다. 왜냐하면, 군의 항공종사자 모두에 대하여 항공법의 증명제도를 실시하거나 그와 유사한 수준의 증명제도를 운용하는 것이 이상적이기는 하나 군요원의 수급 및 현실적인 운영에 있어서 전시 및 비상시를 대비하고 군용항공기라는 특수한 항공기를 관제하는 등 민간항공기와의 차이가 분명히 존재하므로, 우선적으로 민간항공기의 운용에 관련하여 임무를 담당하는 자들에 대하여 법률상의 자격증명제도를 두고 그 외 군요원들은 군내부의 규정을 통하여 두는 것이 군용항공기의 운영에 있어서 현실적이고 경제적인 면이 있기 때문이다.

44) 항공법의 적용범위와 관련하여 2003년 항공법 개정안에서 군용항공기를 항공법상의 항공기에 개념에 포함하는 안이 있었다. 그런데, 이러한 개정안은 항공법의 목적에 국가안보의 개념이 추가되지 아니한 상태에서 그리고 국제민간항공협약의 이념에 비추어 볼 때 문제가 있고 정부조직법상 항공에 관한 사무에서 건설교통부장관 뿐만아니라 국방부장관도 항공작전의 임무에 관한 권한이 있어 이러한 조직법상의 체계확립이 되지 아니한 상태에서 항공법상의 항공기에 군용항공기를 포함시키는 것은 문제가 있다는 지적이 있었다.(공군법무감실 법제과, 항공법 개정안에 대한 법무 검토의견, 법무제39155-373, 2003. 3. 5.)

45) 일본의 경우에는 항공관제사라는 항공종사자가 없으며 그에 대한 자격증명제도가 없다(일본항공법 제24조). 이에 관하여 일부국가에서 항공종사자에 대한 자격증명제도를 운영하지 않는 것은 항공관제업무가 국가가 행하는 것이기 때문에 일정자격의 확보를 신뢰할 수 있고 자격증명제도 자체가 중요한 것이 아니라 교육과 경협이 중요하다라는 견해가 있기는 하지만 국가가 행하는 업무라는 것만으로 그러한 자격제도를 두지 않는 것은 설득력이 떨어진다 할 것이다.

다. 항공기 운항

우선 항공기가 비행하는 공간인 공역(Air Space)은 항공법상 건설교통부장관이 지정·공고하도록 규정되어 있고, 이러한 공역설정을 위하여 공역위원회를 두어서 국방부, 미군 등의 관련기관과의 협의를 통하여 공역의 설정·관리에 필요한 사항을 심의케 하고 있으며, 군이 사용하는 공역을 위 공역위원회를 통하여 지정받아 사용하고 있다. 현재 국가적인 자원인 공역에 대하여 여러 가지 합리적인 체계를 세우기 위한 군, 건설교통부 및 민의 노력이 진행되고 있다. 다만, 공역관련 규정에 있어서 공역을 설정하는 기준으로 이용자의 편의, 효율성, 경제성 등을 고려하도록 규정⁴⁶⁾하고 있으나, 국가안보를 공역설정기준으로 법률에 명문화하지 않음은 문제가 있다.

항공기의 등불은 야간에 항공기의 공중충돌을 방지하기 위한 기준을 규정한 것이지만 야간에도 작전수행을 하거나 훈련을 하는 군용항공기의 경우에는 항공법의 규정대로 점등을 하게 되면, 적에게 자신의 위치를 노출시키는 결과가 되므로 원칙적으로는 적용할 수 없다.

고도제한 중 최저안전고도⁴⁷⁾는 비행중의 항공기가 사고나 고장을 일으킬 경우 비교적 피해가 발생할 염려가 적은 지점에 불시착하는 등의 응급조치가 취해질 수 있는 여유를 위한 규제이다. 군용항공기는 전술적인 조치를 위하여 전투기의 경우에는 초고속 저공비행이나 헬기의 경우 저공비행을 필요로 하고 이를 위한 훈련이 필요하므로 최저안전고도에 대한 항공법상의 규율을 적용하기 힘들다.

그 외의 충돌예방을 위하여 건설교통부령이 정하는 항로 및 속도에 따라 비행하도록 규정⁴⁸⁾하고 있고 저공비행이나 고소음, 급강하 등을 금지⁴⁹⁾하고 있다. 충돌

46) 항공법 시행규칙(공역의 구분 등)

- ① 법 제38조 제3항의 규정에 의하여 항공작전본부장이 세분하여 지정공고하는 공역의 종류는 별표16과 같다.
- ② 법 제38조제4항의 규정에 의한 공역의 설정기준은 다음 각호와 같다.
 1. 공역의 세분이 이용자의 편의에 적합할 것
 2. 공역의 활용에 효율성과 경제성이 있을 것
 3. 공역의 지정과 이용이 항공안전본부장이 고시하는 기준에 적합할 것(이하 생략)

47) 제55조 (최저안전고도) 항공기는 리륙 또는 착륙하는 경우를 제외하고는 건설교통부령이 정한 고도아래에서 비행하여서는 아니된다. 다만, 건설교통부장관의 허가를 받은 때에는 그러하지 아니하다.<개정 1993.12.27, 1997.12.13>

48) 제58조 (충돌예방) 항공기는 다른 항공기 또는 선박등과의 충돌을 예방하기 위하여 건설교통부령이 정하는 항로 및 속도에 따라 항행하여야 한다.<개정

예방의 특징은 항공기의 종류에 따라 속도와 조종성이 동일하지 않으므로 기종이 다른 항공기 상호간에 있어서는 속도와 조종성이 열등한 것이 진로우선권을 갖도록 정하고 있다. 군용항공기의 경우에도 기본적으로 공중에서의 충돌예방을 위해서는 동일한 기준을 적용해야 할 필요성은 있다. 그러나, 군용항공기는 민간항공기보다 그 속도와 성능이 월등하므로 이러한 특성을 반영한 규칙을 적용해야 할 것이다. 또한 저공비행, 고소음, 급강하의 금지 등은 군용항공기의 운용과 제원의 특성상 훈련 내지 전술조치를 취하기 위하여 부득이하게 발생하기 때문에 이러한 규정은 적용하기 힘들다.

현재 군용항공기의 항공교통업무는 건설교통부 산하의 항공관제소가 아닌 군내부의 기관인 항공관제기관 및 방공통제본부에서 행하고 있다. 이는 항공관련 업무가 역사적으로 군에서 민간으로 이양되면서, 우리나라가 처한 남북분단이라는 국가 안보적인 측면에서 군용항공기에 대한 관제업무는 여전히 군에서 담당하고 있는 점, 근작전수행의 특성을 고려할 때 군용항공기의 관제에 관한 기술은 군용항공기의 제원, 운용절차 등에 관하여 더 많은 지식을 보유한 군요원이 실시하는 것이 더욱 효과적이라는 점 및 군용항공기는 영공방위를 수행해야하는 무기체계라는 특성에서 신속하게 대응하여야 하고 이를 위해 단일한 기관에서 할 필요가 있고, 이처럼 단일 기관에서 수행할 경우 각 관제기관에 따르는 주파수변경이 필요 없다는 점 등이 그 이유로 거론된다.

하나의 영역에 하나의 관제기관이 관제업무를 수행하는 것이 공중충돌예방에는 합리적인 것으로 판단되지만, 군용항공기에 대해서는 민간부분을 담당하는 건교부와 군 부분을 담당하는 국방부 특히 공군과의 원만한 항공교통정보업무에 대한 협조체제를 구축하여 그러한 문제점을 해결하는 것이 현실적인 대안이라 생각된다.⁵⁰⁾

1997.12.13>

- 49) 제60조 (난폭한 조종의 금지) 항공기의 조종사는 저공으로 비행하거나 고조음을 발하거나 급강하하는 등 다른 사람에게 해를 미칠 우려가 있는 방법으로 항공기를 조종하여서는 아니된다. 다만, 운항상 부득이한 경우에는 그러하지 아니하다.
- 50) 이와 관련하여 건설교통부와 군과의 협조체제의 하나로 현재 '건설교통부항공교통관제소와 공군 제30방공관제단 및 제700항공관제대간의 비행정보통보 등에 관한 합의서'를 체결하여 비행정보통보 및 근작전관련업무의 원활한 수행을 위한 협조절차 등을 구축하고 있다.(1995.3.1.)

라. 항공시설

항공시설은 비행장, 항행안전시설 및 공항으로 구성되어 있다. 항공법에서는 비행장 및 항행안전시설의 설치에 관하여 건설교통부장관의 허가를 받도록 하고 그 설치기준을 시행령에 규정하고 있다.

그러나, 비행장의 경우에는 민간항공기와 군용항공기의 운용상의 차이로 인하여 그 설치기준이 다를 수 밖에 없으므로 항공법상의 규정을 적용할 수 없는 것은 당연할 것이다.

다음으로 공항에 관련하여 항공법이 규정하고 있는 것은 공항의 설치와 관련한 계획의 수립 및 승인, 준공검사 및 소음방지대책⁵¹⁾ 등이다. 군용항공기지의 경우에는 그 설치에 있어서 군용항공기지가 민간이 이용하는 공공시설이 아니고 군사시설이라는 점 및 군사기밀의 보호를 위하여 특별한 규제가 필요하다는 점에서 국방·군사시설사업에 관한 법률 및 토지수용법이 적용되므로 항공법에서 정한 건설교통부장관의 승인 및 감독을 받을 필요가 없다.

마. 항공사고조사

항공기사고조사의 특징은 항공기 사고가 다른 교통수단의 사고보다도 그 원인을 밝히기가 어렵고, 또한 사고의 규모가 크다는 데 있다. 그래서 항공법에서 항공기 사고조사를 위하여 항공기사고조사위원회를 설치하고 사고조사의 객관성을 위하여 건설교통부장관이 일반적인 행정사항을 제외하고는 지휘·감독할 수 없도록 하고 있다.⁵²⁾

군용항공기의 사고의 경우에는 사고원인을 밝히기 어렵다는 점에서는 같으나 군작전을 위해 제작된 군용항공기라는 점 및 군사기밀과 관련된 점 등에서 차이가 난다. 따라서, 항공법상의 항공기사고조사위원회가 이를 조사하기에는 부적합하다. 만약 이를 조사하고자 한다면, 군관련 요원이 그 조사에 참가하여야 하고 군

51) 군용항공기의 소음대책에 관해서는 3.바에서 후술하기로 한다.

52) 제152조의2 (항공기사고조사위원회의 설치)

- ① 제50조제5항 각호의 규정예외한 사고(이하 "항공사고"라 한다)의 원인규명 및 예방을 위하여 건설교통부에 항공기사고조사위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.
- ② 건설교통부장관은 일반적인 행정사항에 대하여는 위원회를 지휘·감독하되 항공기사고조사에 대하여는 관여하지 못한다.

사기밀에 관련한 사항의 경우에는 그 조사방법에 있어서도 특별한 예외를 두어야 할 것이다. 따라서 현재의 항공법 규정을 그대로 적용하기에는 문제가 있다⁵³⁾.

바. 항공기 소음대책

최근에 항공기와 관련하여 가장 문제가 되는 것은 항공기의 운항에 있어서 공항주변의 막대한 소음피해와 그 보상이다.⁵⁴⁾⁵⁵⁾ 현재 이와 관련된 항공법의 조항은 소음기준적합증명제도⁵⁶⁾와 소음방지대책의 수립⁵⁷⁾ 및 소음기준의 설정⁵⁸⁾이다.

-
- 53) 현재 항공사고조사위원회는 항공사고의 조사를 수행하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 건설교통부장관에게 관련 공무원의 파견 등 필요한 지원을 요청할 수 있으나(항공법 제152조의13), 군관련 사고에 있어서는 그 운용의 주체인 군요원이 적극적으로 참여할 수 있는 방법이 모색되어야 할 것이다.
 - 54) 2000. 1. 김포공항 주변 거주 주민 115명이 국가와 한국공항공단을 상대로 1인당 500만원씩, 합계 5억 7천만원의 소송을 서울지법에 제기하였고, 이에 대하여 법원은 원고들이 85웨클(72dB)에서 95웨클의 소음에 노출된 것을 인정하고 이는 수인한도를 초과한 것으로 판단하고 주택방음공사를 완료한 이후부터는 손해액의 50%를 감액하고 위험예의 접근이론을 과실상계(30%)의 사유로 적용하여 감액하였다. 그리고, 이 소송은 현재 2심에 계류중이다.
 - 55) 군소음피해관련 민원은 1997년 이후 1997년에 20건, 99년에 99건, 2000에 77건으로 총 161건이 접수되어 있는 상태이다. 이러한 과도한 민원은 영공방위라는 본연의 업무를 수행하여야할 정예 공군요원이 민원업무의 해결에 전력을 소비함으로써 인하여 항공작전업무에 전념을 할 수 없게 만들게 된다는 문제가 있어 이를 해결하기 위한 법제도의 구비가 절실히 필요하다.
 - 56) 제16조 (소음기준적합증명)
 - ① 건설교통부령이 정하는 항공기의 소유자들은 건설교통부령이 정하는 바에 따라 제15조의 규정에 의한 감항증명을 받는 때에 소음기준적합증명을 받아야 한다.<개정 1997.12.13>
 - ② 제1항의 규정에 의한 소음기준적합증명을 받지 아니한 항공기는 이를 항공에 사용하여서는 아니된다.
 - ③ 제1항의 규정에 의한 소음기준적합증명에 관하여 필요한 사항은 건설교통부령으로 정한다.<개정 1997.12.13>
 - 57) 제107조 (소음방지대책의 수립)
 - ① 건설교통부장관은 항공기에 의한 소음의 피해를 방지 또는 저감시킬 필요가 있는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업시행자 및 공항시설의 관리자로 하여금 소음의 피해를 방지하기 위한 대책을 수립·시행하도록 할 수 있다.<개정 1997.12.13>
 - ② 건설교통부장관은 제1항의 규정에 의한 소음의 피해를 방지하기 위한 대책을 수립하여야 할 공항소음피해지역 또는 공항소음피해예상지역을 미리 지정·고시하여야 한다.<개정 1997.12.13>
 - ③ 제2항의 규정에 의하여 지정·고시된 지역안에서는 대통령령이 정하는 바에 따라 시설물의 설치를 제한할 수 있다.
 - 58) 제108조 (소음기준의 설정)

군용항공기의 경우 소음기준적합 증명제도자체를 운영하고 있지 아니하고 군용항공기의 특성이 군작전을 고려하여 특수하게 제작된 항공기이기 때문에 민간항공기와는 달리 그 소음을 규제하기 위한 기준이 다를 수밖에 없다.

이와 관련하여 최근에 군용항공기소음에 관한 연구 보고서⁵⁹⁾의 내용은 다음과 같이 그 차이점을 지적하고 있다. “항공기 소음은 평균 최고소음도에 의하여 좌우됨을 고려할 때 활주로 남서쪽 1.8Km지점이나 전 지점에서의 측정된 소음도는 군용항공기가 민용항공기보다 높게 나타났다. 또한 군용항공기는 짧은 시간 내에 출격, 고출력, 급상승, 편대비행 등으로 소음곡선이 거칠고 변화가 심하며, 대부분 이착륙만 주로 하는 민용항공기에 대하여 선회비행 및 잦은 이착륙 등 훈련비행과 작전비행을 주임무로 하는 군용항공기는 그 소음 영향지역이 보다 장시간 동안 비행장 주변에 넓게 분포되고 있음을 확인할 수 있다.”

위와 같은 군용항공기의 특성을 무시하고 군용항공기의 제작시 소음에 관한 민간항공기의 기준을 적용할 수 없고, 그 군용항공기지의 소음대책 수립에 있어서도 이를 고려하지 않고 항공법이 정한 소음의 기준을 적용할 수 없다.

다만, 국민에 대한 소음피해는 마땅히 배상 내지 보상이 필요하고 민간항공기와 동일하게 배상을 한다면 가장 이상적이기는 하지만 이는 국가예산과 직결되고 그러한 국가예산이 국민의 세금으로 구성된다고 볼 때 이에 대한 현실적 대안⁶⁰⁾⁶¹⁾을 마련해야 할 것이다.

① 건설교통부장관은 공항에 취항하는 항공기에 의하여 발생하는 소음의 정도에 따라 그 기준을 설정하여야 한다.<개정 1997.12.13>

② 제1항의 규정에 의한 소음의 기준은 대통령령으로 정한다.

59) 군용항공기 소음기준(안)설정에 관한 연구, 한국환경정책평가연구원, 2002.9, p57

60) 현재 국방부는 앞에서 본 바와 같이 이러한 문제를 해결하기 위해 한국환경정책평가연구원에 군용항공기 소음기준설정에 관한 연구를 의뢰하였고, 군사시설 주변에 관한 환경보호를 고려하여 한국법제연구원에 의뢰하여 가칭 ‘군용비행장등소음방지및주변지역지원에관한법령’의 제정 작업을 추진하고 있다.

61) 이와 관련한 공군의 대책으로는 하계 심야비행운행 시간조정, 저고도 사격훈련 절차보완, 야간사격 절차보완 등이 있으며, 필요한 입법 이전에 관련 종합대책을 세워 운영하고 있다.

4. 독자적 군항공법 구축을 위한 제언

가. 입법 필요성 및 바람직한 방향 모색

위에서 살펴본 바와 같이 군용항공기는 그 개념상 특징에서 출발하여 운용목적이나 비행절차 및 구조적 특수성을 갖고 있다. 이에 따라 그 법적 규율 방식에 있어서 외국의 입법례는 군용항공기의 특징에 부합하도록 항공법상 예외규정을 두는 등 특별히 규정하고 있다. 한편, 우리 법 현실에서 군용항공기에 현행 항공법을 그대로 적용한다면 군 작전수행 및 평시 군 훈련에 막대한 지장을 줄 수밖에 없을 것이다.

따라서, 이를 해결하기 위해서는 앞에서 언급한 외국입법 중 모범으로 삼을 수 있는 두 가지 경우는 다음과 같이 i) 항공법상의 항공기의 개념에 군용항공기를 포함시키고 이에 따라 목적조항에 국가안보의 개념을 삽입시키고 항공관련 각종 정책을 결정하는 데 군관련 인사가 참여하여 국가안보라는 요소를 고려할 수 있는 제도적인 장치를 마련하며 군용항공기에 대하여 각각의 개별조항 상의 예외규정을 두는 방법(미국의 입법례)과 ii) 항공법상의 항공기의 개념에 군용항공기를 포함시키지만 다른 특별법에 그 적용제외조항을 두는 방법(일본의 입법례)이 있다.

위 방법 중 우리나라의 법현실과 군용항공기의 운용현실을 고려할 때, 전자는 주변 안보상황에서 현실적인 군사적 위험이 존재하지 않지만 우리나라의 경우는 주변 강대국에 둘러싸인 반도라는 지정학적 위치와 남북한이 첨예하게 군사적으로 대치하고 있는 상황에서 군용항공기에 관한 특성을 고려한 특별법의 형태로 군 항공법을 제정하는 것이 다른 것은 다르게 규율한다는 일반적인 법 상식에 부합하고, 후자는 일본처럼 자위대법이 군기본법의 성격을 띠고 무기사용에 관한 기본적인 법적 근거를 갖는 군관련 법체계가 정비되어 있는 상태에서 고려해 볼 사항이나, 우리나라의 경우에는 국군조직법이 군의 조직만을 규율할 뿐 그 활동에 대한 구체적인 법적 근거를 제공하지 못하는 법현실 속에서 체계적인 입법이 불가능하다는 점에서 문제가 있다.

따라서, 현행 군용항공기지법에 규정된 비행안전구역·기지보호구역 및 그에 대한 고도제한과 행위제한의 문제를 포함하여 앞서 언급한 공역관리, 관제업무 종사자의 자격, 항공기 사고조사 등의 문제가 포괄적으로 규율되어야 한다. 또한 관

리의 효율성이라는 측면을 보았을 때 단일법 체계로 규율하는 것이 바람직할 것이다.

한편 군용항공기와 민간항공기의 주요한 차이점인 영공방위 측면에서의 특성을 고려하여, 영공·KADIZ 기타 국가안전보장을 위하여 관리되는 공역에 대한 특수한 사항들이 포함되어야 한다. 위 공역들은 국가의 자위권 혹은 일반적인 국가안보적인 고려에 의하여 무력사용 등이 이루어질 가능성이 크므로 국제간의 분쟁 및 개인의 인권침해 문제의 해결, 영공방위에 주역인 공군요원에 대한 법적 확신 부여 등의 법률적 정당성을 확보하는 것이 필요하다.

요컨대 새로운 군 항공법은 군용항공기의 관리의 측면과 영공방위의 측면이 모두 포함되어 군용항공기의 운영에 대한 내용을 포괄하는 단일법으로 제정되는 것이 바람직한 입법방향이라고 생각된다.

다음에서는 단일되고 통합적인 군 항공법의 입법안이 담아야 할 내용에 대하여 기존의 군용항공기법 운용시 개선하고 보완할 사항과 새로운 군 항공법 입안시 군용항공기 운용과 관련된 쟁점사항을 중심으로 발제자로서 의견을 제시하기로 한다.

나. 현행 군용항공기법상 개선·보완되어야 할 사항

(1) 고도제한 개선방안

1) 군용항공기법 제8조 제2항의 개정

현행 군용항공기법 제8조 제2항 단서는 최고장애물의 높이를 초과하지 아니하는 범위 내에서 45미터 높이까지 그 구역의 표면높이 이상의 건축물 또는 구조물을 설치할 수 있도록 하고 있다. 이러한 규정은 ICAO가 권고하는 차폐이론을 수정하여 적용하고 있는 것으로 판단된다.

그러나 ① 일률적으로 차폐기준을 설정하고 있는 외국사례가 없고, ② ICAO 역시 각 비행장별로 비행안전심사를 거쳐 차폐이론을 적용하도록 권고하고 있는 점, ③ 다각적인 연구결과, 일반적 차폐이론 적용시 i) 각 비행장의 사정에 적합한 계기비행절차에 장애를 초래하는 등 공역사용에 영향을 미치는 점, ii) 군용항공기 특수성과 관계된 문제점(구조적 특수성, 운용 목적상 일반 민간항공기에 비해 장애물의 영향에 민감), iii) 항공기 송·수신에 대한 전파방해 및 소음으로 인한 민원제기 우려 등을 고려할 때 문제점으로 지적되고 있다.

현행 군용항공기지법에 반영된 차폐이론의 문제점으로는 i) 비행안전구역 설정은 안전성이 검증된 FAA 규정을 그대로 따르면서도 유독 차폐이론에 대해서만은 구체적 근거 없이 FAA 규정과 다르게 적용하고 있으며(민원에 의한 고도제한 완화에 급급한 나머지 비행안전을 검증하지 못함), ii) 각 기지 지형의 특수성을 반영하지 못하는 점, iii) 각 지점의 구체적 차폐정도를 고려하지 않는 점, iv) 인공장애물군의 밀집형성시 비행안전에 영향을 주는 점등이 문제점으로 지적되고 있다.

결국 일률적인 차폐기준을 설정하고 있는 현행 군용항공기지법에 의할 경우 비행안전에 심각한 위협을 줄 수 있는 문제가 발생하고 있다.

따라서 입법방안으로 비행안전심사위원회(가칭)을 설치하여 비행안전심사를 받도록 하고, 아울러 국방부 장관 또는 관할부대장이 관계 행정청으로부터 협의 요청을 받은 경우 위 안전위원회의 비행안전심사결과에 저촉되지 않는 경우에 한하여 동의하도록 비행안전을 협의의 고려사항으로 규정하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 이러한 방안이 차폐이론의 취지를 적절하게 반영한 것으로 비행안전을 도모하면서도 재산권의 합리적인 행사를 가능하게 할 것으로 판단된다. 그러나, 이러한 규제의 강화는 비록 그 이유가 합리적인 이유가 있다고 하지만 입법에 있어서 주변지역의 민원증가, 시민 단체의 반발 등의 제한요소 및 군용항공기지법의 개정이 이루어진지 불과 1년밖에 안 지났다는 점 등을 고려해 보면 장기적인 과제로 좀 더 연구가 필요하다고 할 것이다.⁶²⁾

2) 비행안전구역 밖에서의 고도제한

비행안전구역밖에 위치한 지역은 군용항공기지법상의 고도제한을 받지 않으므로 비행안전구역과 바로 인접하고 있음에도 무제한 높이로 건축이 가능하여 비행안전에 위협을 미칠 정도로 고도가 높은 건축물에 대한 규제의 필요성이 제기

62) 2003.10.24. 국회 국방위원회에 김학송 의원의 20명의 의원이 발의한 군용항공기지법 개정안이 상정되었다. 이 개정안의 제안이유는 2002. 8.26. 개정한 군용항공기지법상의 고도제한 완화조치가 일부지역(진해기지)은 그 특수지형으로 인해 법 개정 전보다 건축규제가 오히려 강화되는 모순이 초래되어 이를 개선하기 위한 것이라고 표현하고 있으나, 이 개정안은 군용항공기지의 신설 및 이전시에 유사한 지역에서의 고도제한 완화라는 결론에 이르고 이러한 획일적인 고도제한의 완화가 줄 비행안전에의 영향을 구체적으로 검토하지 못하는 결과가 되어 여전히 문제가 있다고 본다.

되었다. 이는 군용항공기지법 제정시 미 FAA 규정을 그대로 답습하면서도 제7구역 설정하지 않았기 때문에 발생하는 문제이다. 외국의 입법례로는 i) ICAO에서는 비행안전구역 인접부분 건축시 비행안전심사를 받도록 하고 있고, ii) 미국은 FAA에서 계기비행절차와 비행안전구역을 일치시키기 위해 제7구역까지 설정하고 있으며, iii) 그 외에도 비행안전구역 인접지점에서의 고층건물을 장애물로 보고, 건축시 비행안전심사를 받도록 하여 비행안전을 도모하는 점과 비교하면, 우리의 경우 비행안전구역을 제6구역까지만 설정되어 계기비행절차와 불일치하고, 계기비행절차 역시 행정규칙인 공군규정만으로 규율하여 이를 근거로 비행안전구역 인접부근에 대한 고도제한을 가할 수 없는 문제점이 발생하며, 비행안전구역을 외국보다 축소하였을 뿐만 아니라 비행안전구역 인접부근에 대한 고도제한 근거조차 전혀 마련하지 않아 비행안전에 위협되고 있다.

그 해결방안으로 i) 제7구역 설정방안, ii) 국지계기비행절차를 근거로 전이표면설정 방안, iii) 군용항공기지법 제16조 개선방안 등이 제기되고 있으나, i)안은 현 비행안전구역 면적보다 10배 정도 증가한다는 점에서 협소한 국토면적상 적용이 불가능하고, ii)안은 새로 적용되는 전이표면 구역에 거주하거나 이해관계를 갖는 자들의 민원이 예상된다는 문제가 있으므로, 군용항공기지법 제16조를 수정 보완하여 비행안전구역 경계선으로부터 일정범위 내에서 고층건축물 건축허가시 국방부장관 또는 관할부대장의 협의를 거치도록 하고, 협의시 항공안전심사위원회의 비행안전심사⁶³⁾를 받도록 하되, 비행안전심사시 기지별 국지계기비행절차 등에 의한 작전성 검토를 하도록 하는 것이 비행안전이라는 공익과 국민의 재산권 보장이라는 사익의 적절한 조화 및 개정의 용이성 측면에서 가장 고려해 볼만한 방안이라고 생각한다.

(2) 군용항공기지법상 협의제도에 관한 개선방안

군용항공기지법상의 협의제도를 둘러싼 지방자치단체와 군과의 갈등 및 행정각부와 군과의 갈등은 양적·질적 변화를 거치고 있지만 이러한 행정마찰에 대한 법적 해결방안에 대한 연구가 부족한 것 또한 사실이다. 한편, 현행 협의제도가 군용항공기 안전을 위한 제한사항과 관련된 허가 기타 처분을 할 때 국방부 장관

63) 비행안전심사에 관한 구체적인 기준 및 항공안전위원회의 구성 운영 등의 문제는 장기적인 과제로 연구가 더 필요하다고 본다.

도는 관할 부대장과의 협의를 통하여 기지를 보호하는 바, 문제점으로 허가사항이 아닌 신고사항일 경우 군용항공기지법에 의한 통제가 불가능하다는 점과 관련 규정에 근거법률 없이 '작성성'을 협의시 고려사항으로 명시하고 있는 점, 군사시설보호법과 비교하여 협의대상자에 국가나 공공단체의 사업인 경우가 입법공백인 점 등이 지적되고 있다.

이에 대한 개선방안으로 신고대상 건축물에 대하여도 사전에 관할부대장 등에게 군용항공기지법상의 제반 제한규정에 위반되지 않는다는 확인⁶⁴⁾을 받도록 하며, 협의시 작성성 검토의 근거규정⁶⁵⁾ 마련하고, 제20조의 규정을 보완하여 국가나 공공단체의 사업인 경우에도 협의대상으로 추가하는 것이 타당하다.

다. 새로운 군관련 항공법에 포함되어야 할 사항

(1) 공역관리 및 항공작전 보장의 법적 근거 확보

공군에서 실행하고 있는 KADIZ, 영공 기타 공역에 대한 방위가 현재는 교전 규칙, 군내부의 규정에 의하여만 이루어지고 있고, 법체계상 위와 같은 형식의 규정으로만 공역방위가 이루어지는 것에 대하여 문제점⁶⁶⁾⁶⁷⁾이 있다고 지적되고 있다. 이러한 문제점에 대하여 무기사용을 포함한 무력의 사용이 수반되는 공역방위에 있어서 법률 및 시행령 등 상위규범에 의한 규율의 필요성과 규율의 정도를 파악하는 것이 필요하고, 궁극적으로는 위와 같은 내용이 입법과정에 반영되어 기존 법규의 개정 및 새로운 법률제정의 방안 모색되어야 할 것이다.

64) 이는 건축법령의 개정도 함께 요구해야 할 문제이다.

65) 군용항공기지법을 군 항공법으로 전문개정하면서 그 목적조항에 군항공작전의 보장을 추가하는 경우에 협의시 국방부장관이나 관할부대장은 그 목적에 따르는 협의를 할 수 있을 것으로 기대된다.

66) 이러한 입법의 필요성에 관한 의문을 제기할 수 있으나, 입법의 필요성은 일반적으로 입법의 내용으로 법규사항과 입법사항으로 나눌 수 있고, 법규사항은 국민의 권리의무와 직접관계가 있는 사항으로서 일반적으로 추상적인 법규범을 가리키며 입법사항은 법규사항은 아니지만 헌법이나 법률이 형식적 의미의 법률로써 규정하도록 하고 있는 사항을 말한다. 영공침범에 대한 방위 조치의 내용은 군사력의 발동과 군의 병기사용에 관한 문제가 필연적으로 개입되게 되어 있는 바, 이러한 사항은 군관련 기본규율사항으로서 반드시 법률로써 규율되어야 하지만, 현재 우리 국법체계 내에서는 이에 관한 명백한 규정이 없다.

67) 이와 관련하여 군사상 방어를 요하는 해면의 구역을 지정하고, 그 구역안에서 함행·어로 기타의 행위를 통제하여 해상작전의 원활한 수행을 기하기 위하여 방어해면법(1963. 3.23. 법률 제1311호)을 제정한 바 있다.

이와 관련하여 입법방안으로 고려되어야 할 것은,

i) 인접국의 목시적 양해하에 인정되고 있는 KADIZ는 정의규정과 범위 및 비행절차를 법률적인 차원에서 규정할 필요가 있고, 구체적인 대응조치는 수권규정을 법률에 두고 하위규정에서 구체화시키는 것도 가능할 것으로 보인다.

ii) 영공은 영공의 범위와 영공주권을 선언하는 내용의 입법이 필요하고, 영공침범에 대한 대응조치와 관련하여서는 교전규칙에 의한 무력사용이 문제의 소지 많으므로 영공침범의 사태에 대하여 일정한 조치를 취할 수 있다는 기본적인 수권규정을 법률적 차원에서 입법하고 구체적인 실행의 내용은 하위규정에 위임하는 방법을 통한 입법이 필요하다.

iii) 위험구역 및 비행금지구역은 이 구역에 진입하는 경우 즉각 사격을 당할 수도 있는데도 이에 대한 법률적인 근거는 전혀 없이 AIP에 표시된 정도에 불과하다. 무력사용은 군의 기본사항으로서 반드시 법률적인 근거가 필요하므로 이러한 사항을 법률에 규정할 필요가 있다.

iv) 비행정보구역은 외국항공기에 대한 특례를 규정하는 항공법 부분의 개정이 필요하다. 특히 외국군용기까지 항공법에 규정되어 있는 것이 법체계상 문제되고 있어 별개의 입법이 필요한 것으로 보이고, 군수품 운송과 관련한 항공법 규정은 반드시 개정되어야 한다.

v) 접속수역은 접속수역에서 행사할 수 있는 우리나라의 관할권을 구체적으로 실행할 수 있는 내용(제재의 방법 및 절차 등)이 추가되는 방향으로 영해및접속수역법의 개정이 필요하다.

(2) 항공기 사고조사 법제화 및 제도의 개선

항공기 사고조사체계 및 제도 합리화는 사고원인 규명과 사고예방에 기여한다고 할 수 있다. 항공법에 규정된 건교부의 항공기사고조사위원회와는 달리, 군은 상설기구가 없어 사고조사에만 전념할 수 있는 인력이 부족하다.

또한, 각 군별로 사고조사를 실시하므로 통합적인 자료획득과 대책수립이 어렵고, 조사결과를 공유하지 못하므로 대안 제시에 한계가 있다. 또한 조사관은 항공 사고에 대한 정보를 수집하여 사고원인의 분석과 최종판단에 중요한 자료를 제공하고 있는바, 항공법과는 달리 각군 규정은 이에 미흡하다. 또한 민과 군이 모두

관련된 사고조사에서 외국의 입법례와는 달리 민·군 관련사고의 경우 사고조사에 관한 법률 규정이 없고, 현재 민간항공기가 군용항공기지에서 추락한 경우 건교부의 항공기 사고조사위원회에서 조사하여 군의 의견 반영이 어렵고, 군용항공기와 민간 항공기가 충돌할 경우 민과 군의 업무협조나 분담에 관한 규정이 없다. 항공기사고조사의 목적은 사고원인의 규명 및 사고예방이므로 사고조사결과가 대외적으로 공개되거나 징계나 형사절차 또는 민사소송에서 이용된다면 정확한 사고원인 규명이 어렵다. 정보의 대외적 공개는 군사기밀 및 사생활 보호를 위하여 필요한 사항에 한정하고 사고조사결과와 다른 절차에서의 이용을 규제하여야 한다.

이에 대한 입법방안으로

- i) 국방부 또는 각 군 소속의 상설기구인 항공기사고조사위원회의 설치⁶⁸⁾하고,
- ii) 사고조사는 현재와 같이 각 군별로 실시하되, 위의 위원회가 사고원인의 분석과 규명에 관하여 최종적으로 판단하여 사고방지를 위한 대책 연구, 사고예방 계획, 방침, 기준 등을 설정하고,
- iii) 민군이 모두 관련된 사고 조사시 사고조사위원회에 군의 전문가가 사고조사위원 및 사고조사관으로 참여하여 사고조사시 군 전문가의 활용 및 군의 입장 반영하게 하여야 한다.⁶⁹⁾
- iv) 조사결과와 공개범위를 규정하고 관련자들의 진술 및 증언을 징계 절차나 형사절차에 이용할 수 없음을 명문화하여야 하는바, 항공법과 같이 항공사고조사에 영향을 줄 수 있다고 판단되는 경우 공개하지 않도록 하고 장기적으로는 미국과 같이 조사절차를 이원화하는 것이 바람직하고, 자기부죄금지의 원칙과 관련하여 사고조사보고서를 형사처벌이나 징계조치를 위하여 사용할 수 없게 해야 한다고 생각된다.

68) 국방부에 상설기구를 설치하는 것이 합리적이겠으나, 경제적인 면과 현재의 운용실태를 감안한다면 법률상으로는 국방부장관의 사고조사권한 내지 의무를 규정하고 각 군이 실질적인 사고조사를 하도록 규정하는 것도 한 방안이라고 할 수 있다.

69) 법체계상 항공법에 규정해야 함이 적당하지만 군 항공법을 개정하면서 이를 규정케 함도 한 방법일 수 있다.

5. 군용항공기 운용 담당부서 법제화 필요

현재 군내부, 특히 국방부(합참)에서 군용항공기의 운항 및 국방부에서 관할하는 공역의 관리에 관한 전반적인 업무를 관장하는 기구는 없다. 현재 군용항공기지법의 업무를 담당하는 기구는 국방부 획득실(군수관리관) 군수협력수송담당관이 있고 그 업무는 군용항공 및 항만운영에 관한 사항, 군수분야 한·미 상호안보협력 및 지원에 관한 사항, 수송정책의 수립·조정·통제 및 제도발전 등을 수행하고 있고, 합동참모본부 작전본부 공중작전과에서는 공중작전 및 공역관리를, 작전기획부 군사시설보호과에서는 군용항공기지법 및 군사시설보호법에 관련된 업무를 담당하고 있다.

이러한 부서는 현재의 군용항공기지법상의 기지관련 업무를 수행할 뿐 국방부관할의 전체적인 공역관리나 항공기 사고조사에 관한 분석 및 안전을 위한 연구, 각 군이 운용하는 항공기에 대한 통합적인 정책 및 안전시스템에 관한 연구 등을 수행하지는 못하고 있다.

그러나, 앞서 본 바와 같이 군용항공기지법이 군 항공법으로 개정되어 제도화될 경우 그 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 담당부서의 설치나 담당자를 둘 필요가 있다.

V. 맺음말

이상에서 항공작전의 핵심수단인 군용항공기의 운용과 관련된 제반문제를 살펴 보았다. 다만 본 연구논문은 세부적 내용을 제시하지 못 했지만, 차후의 심도 깊은 연구를 통하여 우리의 안보환경과 법 현실의 진지한 고민 속에서 군 항공법의 과제가 해결되고 발전방향에 대한 중지가 모아지길 기대한다.

그리고, 군이 국민의 재산권을 과도하게 제약하고 국가경쟁력 향상에 발목을 잡

는 존재로 비추어지는 편향된 시각을 경계해야 한다. 국가 존재의 전제이고, 국가 발전의 최후의 보루인 국가안보를 되외시 할 수 없는 것이기 때문이다. 따라서, 국가안보를 위한 비행안전과 군작전의 원활한 수행을 위하여 최소한의 제도 및 특수성을 고려하여야 한다.

왜냐하면, 국민의 재산권보장도 국가안보가 확보될 때 그 효과를 발휘할 수 있다. 국가안보를 위한 비행안전과 군 작전의 원활한 수행을 위하여 최소한의 제도 및 특수성이 고려되어야 하고, 이 과정에서 국민에 대한 어느 정도의 재산권 제한은 필연적으로 수반된다 할 것이다. 하지만 이러한 제한을 통하여 얻을 수 있는 공익과 침해될 수 있는 사익의 적절한 조화방안을 찾아 법제화하지 않을 수 없다.

또한, 군항공기에 의한 작전이 국가안위에 영향을 미칠 수 있는 범위가 점점 넓어지는 추세에 있음에 비추어 실제 작전수행이 법률적 근거 하에 수행될 수 있도록 정비할 필요가 있음을 보았다. 주변국과의 국제법적 관계나 내국인과의 관계에서 발생할 수 있는 여러 가지 상황뿐만 아니라 실제로 작전을 수행하는 군 장병들에게 자신의 임무수행에 대한 확신을 줄 수 있다는 측면에서도 작전관련 근거법률의 정립은 시급한 과제라고 하지 않을 수 없다.

다만, 이 연구논문은 확정된 공군의 정책을 소개하는 것이 아니라 군항공법과 관련된 바람직한 안을 제시하고 이에 대한 차후 연구의 밑거름이 되고자 정리하게 것이다. 다시 한번 본 연구논문을 통하여 군 항공법의 과제와 발전방향에 대한 충분한 토론과 진지한 검토가 이루어져 향후 군항공법정비에 대한 토대가 마련될 수 있기를 기대한다.

【참고 문헌】

1. 정학진, 군용항공기지법 개론, 법률서원, 2002.
2. 박원화, 항공법(개정2판), 명지출판사, 1977.
3. 홍순길·김칠영·양한모·신흥균·김맹선 공저, 항공법(2002개정판), 한국항공대학교 출판부, 2002
4. 최완식, 개정 최신항공법 강의, 한국항공대학교출판부, 1993
5. 건설교통부·교통개발연구원, 항공안전체계구축을위한연구, 2002
6. 허종·김제철·정진규, 각국 항공법 비교연구, 교통개발연구원, 1990
7. 한국항공진흥협회, 국내 공역체계, 2003
8. 건설교통부 항공국, 대한민국 공역체계 개선 계획, 98. 9

초 록

서영득(Suh, Young-Duk)

항공법 개정에 따라 군용항공기의 운용에 관한 입법의 필요성이 제기 되어 군용항공기의 특징에 부합하는 입법 방향의 설정이 필요한 상황이다. 이에 현행 군용항공기지법의 문제점을 분석하고, 외국의 군관련 입법현황을 소개하며, 군관련 항공법의 제·개정시 필요한 내용을 제시함으로써, 군용항공기의 운용에 대한 입법적 지원과 전반적인 개선방향을 연구·검토해 보고자 한다.

Abstract

While the necessity of introduction of legislative enactment for military aircraft operation became more evident especially after the Aviation Law that has recently been revised, the prospects of such legislative action in which adopts the unique nature of aircraft need to come to life more than ever. Here lies our efforts to analyze the problems of Military Airbase Law, to introduce status of military-related legislations in other countries, and to examine legislative support system and overall direction for the legislative enhancement by presenting and discussing necessary subject matters in an endeavor to enact or revise the military-related aviation law.

주제어:

군용항공기의 특징, 군용항공기지법의 현황, 입법의 미비점, 항공법과의 관계, 군항공법