

전·평시 항공분야 임무전환에 따른 법적관계 고찰

- 전·평시 미국 연방항공청의 역할을 중심으로

Legal Review on Conversion of Aviation Task during War/Peacetime

공군 항공작전법 연구위원회

연구법무관 홍상범(Hong, Sang-Beom)¹⁾,

연구법무관 정욱(Chung, Wook)²⁾

Judge Advocate(Captain Selected)

A Member of the Aviation & Space Law Research Committee

Air Force

I. 서론

II. 항공정책과 관련된 현행법과 운영체제

III. 국가 긴급시 항공행정기관의 법률적 지위와 역할

IV. 결론

1) 공군 군사법원 국선번호담당 / 항공작전법 연구위원회 연구위원(미 변호사)

2) 군사법원 행정과장 / 항공작전법 연구위원회 연구위원(미 변호사)

I. 서론

항공 산업 및 정책은 민·군 구별 할 것 없이 국가의 핵심 요소로서 그 중요성이 날로 증대되고 있다. 이라크 전에서도 알 수 있듯이, 신속성과 정확성이라는 특성으로서 공중 작전의 파괴력은 매우 크고 또한 지상군의 작전 시에도 공군력의 지원이 필수적이므로 유사시 제공권의 장악이 전쟁의 승패를 가름 짓게 된다. 그러므로 국가 방위 전력의 중추적인 역할을 하기 때문에 향상된 공군 전력은 평시에 전쟁을 억지 하는 핵심 전력이 된다.³⁾ 한편 국가의 미래 산업으로서 항공의 중요성은 날로 증대하고 민간 항공기의 수요도 앞으로 더욱 증가 할 것으로 예측된다. 지금도 동북아시아 허브 공항으로서의 주도권을 놓고 중국·일본과 치열한 경쟁을 벌이고 있다.

이러한 군사적 중요성과 국가 산업의 중요성 때문에 국가 항공 정책은 항공 산업 진흥과 국가 안보라는 목표를 동시에 추구해야 한다. 또한 최첨단 기술과 많은 예산이 소요되는 항공정책을 추진할 시에 제한된 항공 자원과 시설 내에서 민의 수요와 국가 안보를 동시에 고려하여 추진하는 것이 국가 경쟁력의 제고에 도움이 된다. 그리고 군 공항에 많은 민간항공기가 취항하는 현실 속에서 민간 항공 산업의 증진과 작전의 보장이라는 목표를 상호 조정하기 위하여 민·군의 상호 협조의 필요성이 요구된다.

본 논문에서는 우선 미국 민간항공정책을 총괄하는 연방항공청과 국가안보를 책임지는 국방부간의 관계를 제도적인 측면에서 고찰하여 국가 안보와 관련한 연방항공청의 역할과 미국방부와의 관계를 고찰하겠다. 이에 대한 시사점을 바탕으로, 국가안보와 관련하여 건교부의 기능과 국방부와의 관계에 대해 법적인 측면에서 논의 후, 이에 대한 개선점을 제시하고자 한다.

II. 항공정책과 관련된 현행법과 운영체제

항공 정책과 관련하여 건설교통부는 민간 항공 행정을 책임지고 국방부는 영공을 방위함으로써 국가 안보를 담당하고 있다. 우선 항공 정책과 관련하여 건교부와 국방

3) 신동아 2004년 2월호, p.357(이한호 공군참모총장과의 인터뷰)

부의 역할과 운영 상황에 대해서 고찰하기로 하겠다.

1. 항공과 관련 된 건교부의 역할

가. 법률적 근거

정부조직법에 의하면 건교부는 국토종합개발계획의 수립·조정, 국토 및 수자원의 보전·이용 및 개발, 도시·도로 및 주택의 건설, 해안·하천 및 우탁, 육운 및 "항공"에 관한 사무를 장리하도록 되어 있다⁴⁾. 따라서 항공에 관한 사안은 건교부의 역할로 규정되어 있다. 이에 따라 건교부는 항공법을 근거로 하여 항공기⁵⁾의 항행 안전, 항공시설설치와 관리의 효율화, 그리고 항공운송사업의 질서 확립을 목적으로 항공에 관한 제반사항(비행절차, 구역, 공항 등)을 담당한다.

나. 운영체계

건교부 산하의 항공 행정 업무는 항공안전본부와 항공정책심의관이 수행한다. 항공안전본부는 이전의 항공국이 가지고 있던 안전과 정책에 대한 권한을 2002년에 항공안전본부와 항공정책 심의관으로 분리하여 생겨났다. 항공안전부 산하에 운항기술국, 공항시설국 그리고 항공교통관제소로 나뉘어 있다. 항공안전본부의 주요 기능은 항공기 운항, 정비, 관제·통신 등 항공기술업무와 항공안전 및 보안에 관한 업무 그리고 인천공항건설 그리고 기존공항의 개량·확충 등을 담당하고 있다. 이외는 별도로 건설교통부 본부에는 항공정책심의관 산하에 항공정책과, 국제항공과, 공항계획과를 존치하여 국내항공운송 정책과 국제항공정책, 공항건설 중장기 기본계획수립 등 정책업무를 담당토록 하고 있다⁶⁾.

2. 항공과 관련 된 국방부의 역할

4) 정부조직법 43조 제1항

5) 항공법에서 정의하는 항공기는 "민간항공에 사용하는 비행기·비행선·활공기·회전익항공기 기타 대통령령이 정하는 것으로서 항공에 사용할 수 있는 기기를 말한다." 항공법 제2조 1항.

6) www.moct.go.kr (2004년 8월 11일 방문)

헌법 제5조에서 국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 그 사명으로 한다고 규정하고 있고, 국방부는 국방에 관련된 군정 및 군령과 기타 군사 에 관한 사무를 관리한다⁷⁾. 항공에 관한 사무는 건교부의 소관이나, 위임과 위탁에 관한 정부조직법 제6조 제1항에 근거하여⁸⁾ 건교부 장관이 장리하는 항공법 권한 중 국방부장관이 관할하는 공역의 시계비행의 허가(68조 단서), 항공교통의 지시(70조) 비행계획의 승인 및 통지의 수리(71조1항, 2항), 그리고 항공정보의 제공(73조)를 국방부 장관에게 위탁하여⁹⁾, 영공방위와 KADIZ내의 적성 항공기 식별 그리고 금지 구역 등 다수의 특수공역을 통제하고 있다.

군 항공에 관련하여서는 군용 항공기의 비행안전 및 군용항공기지의 건설 및 보호를 위한 "군용항공기지법"을 근거로 국방부에서 관할하고 있다. 그리고 건교부와 의 협의하에, 원활한 항공작전 임무 수행을 위해서 군항공기를 규율하는 특별법, "군용 항공기 운용 및 기지 등에 관한 법률"을 제정하는 단계에 있다.

3. 건교부와 국방부의 업무 협조

항공과 관련 된 사안에 대해서 건교부와 국방부는 여러 분야에서 업무 협조를 하여 왔다. 항공기가 운항하는 공간인 공역(Airspace)은 항공법상 건설교통부장관이 지정/공고하도록 규정되어 있고, 이러한 공역설정을 위하여 공역위원회를 두어서 국방부, 미군 등의 관련기관과의 협의를 통하여 공역의 설정/관리에 필요한 사항을 심의하게 하고 있으며¹⁰⁾, 군이 사용하는 공역을 위 공역위원회를 통하여 지정 받아 사용하고

7) 정부조직법 32조 제1항.

8) 정부조직법 제6조 제1항에 의하면 행정기관은 법령이 정하는 바에 의하여 그 소관사무의 일부를 다른 행정기관에 위탁 또는 위임 할 수 있다. 이 경우 위임 또는 위탁을 받은 기관은 특히 법령이 정하는 바에 의하여 위임 또는 위탁을 받은 사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 재위임할 수 있다.

9) 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 38조 8항

10) 항공법 시행규칙 제116조의 2(공역의 구분 등)

① 법 제38조 제3항의 규정에 의하여 항공안전본부장이 세분하여 지정·공고하는 공역의 종류는 별표16과 같다.

② 법 제38조 제4항의 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)

있다¹¹⁾. 업무협조의 필요성에 부합하기 위하여 건교부와 국방부는 여러 합의서들을 체결함으로써 상호업무협력을 하고 있다. 합의서의 예로서는 건교부·국방부 비행장 사용협정서¹²⁾, 건설교통부항공교통관제소와 공군 제30방공관제단 및 제700항공관제대대간의 비행정보통보 등에 관한 합의서¹³⁾, 건교부 항공교통관제소와 공군 제3731부대간의 접근관제권한 위임에 관한 합의서¹⁴⁾ 등 여러 분야에서 합의서를 체결하고 있다.

III. 국가 긴급시 항공행정기관의 법률적 지위와 역할

평상시의 입헌주의적 통치기구로서 대처 할 수 없는 국가 긴급사태시에는 국가의 존립을 보전하기 위해서 국가 긴급권(emergency power)¹⁵⁾하에서 전시관계법¹⁶⁾에

11) 서영득, 군항공법의 조망, 공군법률논집 통권 23호, p.42

12) 국방부와 건교부 사이에 1998년 7월 31일에 체결된 비행장 사용협정서에 의하면, 다음의 15개 비행장에는 군항공기와 민간기가 모두 취항 할 수 있다고 합의 하였다. 김해, 속초, 강릉, 광주, 대구, 사천, 포항, 예천, 원주, 청주, 목포, 김포, 제주, 울산, 여수 공항이 이에 해당한다. 본 협정서에 의하면 국방부장관과 건교부장관은 항공기의 이·착륙을 위하여 관할 비행장에 있어서 상호의 시설 이용과 이를 위한 업무를 제공하는데, "군사상 필요한 건물 및 용지"와 항공기 운항에 필요한 제반업무 등이 이에 포함된다.

13) 위 합의서는 1995년 3월 1일에 체결되었고 비행정보통보 및 군작전 관련업무의 원활한 수행을 위한 협조절차 및 책임한계를 명시함을 목적으로 한다.

14) 위 합의서는 건교부 항공교통관제소와 공군 제3731부대간의 접근관제구역 위임 및 접근관제구역내의 계기비행항공기 관제권 위임에 관한 사항과 관련 관제기관간 협조절차 및 책임한계를 명시함을 그 목적으로 한다.

15) 국가긴급권(emergency power)은 전시, 내란 경제공황, 대규모의 자연재해 등 평상시의 입헌주의적 통치기구로서는 대처할 수 없는 긴급사태에 있어서 국가의 존립을 보전하기 위하여 특정한 국가 기관에 인정되는 긴급조치를 취할 수 있는 비상예외적이 권한이라고 할 수 있다. 헌법상의 규정으로는 국가긴급권에 관하여는 헌법 제76조에서 긴급명령권과 긴급 재정·경제 처분 및 그 명령권을 규정하고 있고, 제77조에서 계엄선포권을 규정하고 있다. 이러한 권한에 따라 전시 또는 긴급 시에 항공 행정과 항공 자원의 군사적 이용의 근거를 마련하였다. "긴급명령"이란 대통령이 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 발할 수 있는 법률의 효력을 가지는 명령이다. 군사에 관한 사항이 긴급명령의 형태로 규정되면 긴급명령의 효력이 유지되는 한 법률과 동일한 효력이 있으므로 이에 따라서 군사활동이 이루어져야 함은 물론이다.

16) 전시관계법은 전시특례법과 전시대비법을 합쳐서 부르는 법체계를 말한다. 전시특례법

따라 국가 조직과 운영의 체계가 바뀌게 된다. 이에 따라 항공과 관계된 행정도 이러한 체계에 따라 운영되게 된다. 전시의 항공 행정 기관의 지위와 운영에 대해서 분석해 보면, 국가 긴급 시에는 통합방위법에 따라 통합방위사태가 선포되고 계엄법에 근거하여 비상계엄이 선포되게 된다. 이를 근거로 각 행정 부처는 계엄사령관의 지휘·감독을 받게 되고 건교부 산하의 모든 항공 행정 기관도 군 작전을 위해서 그 역할을 하게 된다¹⁷⁾. 그리고 전시관계법 및 통합방위법에 의하여 공역 관리가 이루어지고, 통합방위사태의 경우 공역관리는 공군작전사령관에 의하여 이루어진다¹⁸⁾. 그리고 각 민간 항공 자원도 동원되어 국가 방위를 위하여 사용 되게 된다¹⁹⁾. 또한 대통령령 제28호에 의해 통합방위사태 발생 시 대비 항공교통 및 항법시설보안통제 계획(SCATANA)²⁰⁾ 시행 근거를 마련하여, 이에 따라 공중작전 사령관은 민·관·군

이란 전시에는 평시와는 달리 특별한 상황이 발생하고 이러한 상황에 능동적으로 대처하기 위하여 평시와 달리 적용되는 특별한 법규를 말하고, 전시대비법이란 평시에 전쟁에 대비하여 예비군을 훈련시키거나 전시동원에 대비한 자원관리를 정하는 법규를 말한다. "비상대비자원법"이 대표적인 법률이다. 또한 전시에 공포/시행될 법령을 미리 마련하여 평시에는 비밀로 분류해 두기도 한다.

- 17) 계엄법에 의하면 전시/사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 적과 교전상태에 있을 경우 군사상의 필요에 응하기 위하여 비상계엄을 선포하여 비상계엄의 선포와 동시에 계엄사령관은 계엄지역안의 모든 행정사무와 사법사무를 관장하게 된다. 계엄법시행령에 의하여 계엄사령관은 계엄지역안의 행정기관을 지휘/감독함에 있어서 소속 직원을 파견할 수 있는 근거가 마련되어 있다. 이를 근거로 행정사무의 범위 안에 포함되는 항공관제와 공역관리 기관은 계엄사령관의 통제하에 놓일 수 있고 전시에 군이 민간 항공 시설에 요원을 파견하여 접수/관리 할 수 있는 근거가 생긴 것이다.
- 18) 항공법 제38조의 5항에 의하면 통합방위사태 선포 시에는 항공법이 아닌 통합방위법에 의하여 공역관리가 이루어지고, 통합방위법 제13조 2항에 의해 공역관리는 공군작전사령관에 의하여 이루어 진다. 이는 효율적인 국가공역관리와 안전하고 신속한 항공교통 관제 관리를 통해서 완벽한 항공작전 수행 여건을 만들기 위한 취지이다. 통합방위법에 의하여 통합방위사태가 선포되면 통합방위본부장 또는 지역군사령관이 "국가방위요소" 를 통합하여 지휘/통제하게 된다. "국가방위요소" 는 국가기관을 포함하기 때문에 모든 국가기관은 통합방위본부장 또는 지역군사령관의 지휘체계하 놓이게 된다. 이를 근거로 국가 기관인 건교부 산하의 서울지방항공청 및 안전본부도 군의 지휘체계하에 놓일 수 있게 된다. 이에 따라 평시에 서울지방항공청 또는 건교부 안전본부에 의해 관리되어온 민간 항공 시설도 전시에는 군에 의해 관리 될 수 있다.
- 19) 비상대비자원관리법은 전시/사변 또는 이에 준 하는 비상시에 있어서 국가의 인력/물자 등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 이에 대비한 계획의 수립/자원조사 및 훈련 등에 관하여 필요한 사항을 명시하였고, 항공기와 항공기에 종사하는 인력자원에 대해서 훈련을 실시 할 수 있다고 규정하였다. 또한 징발법에 따르면 전시/사변 또는 이에 준 하는 비상사태 하에서 군 작전 수행을 위하여 필요로 하는 토지/물자와 시설을 징발 할 수 있고, 항공기 및 부속품은 징발 대상이 된다.
- 20) 유사시 적 항공기의 우리 항법시설(방송시설 포함) 이용을 거부하고, 불요불급한 항공활

의 항공교통 및 항법시설보안통제 계획을 시행한다.

1. 문제점

위에서 알아본 바와 같이 평시에는 민간항공행정과 군항공행정의 이원적 체제로 운영되나, 유사시에는 현대 국가총력전의 특성에 비추어 모든 항공 행정은 군의 지휘 체계 아래 일원적 체제로 운영되어 모든 민간 항공 시설은 국가 방위 목적에 따라 이용되게 된다²¹⁾. 그러나 유사시에 평시 민간항공 행정체제를 전시 체제로 효과적이고 신속하게 전환하기 위해서는 다음의 두 가지 사항이 충족되어야 한다. 첫째, 사전에 항공 시설과 운영을 포함한 민간항공정책 추진 시에 이러한 국가 안보 요소가 고려되어야 한다. 둘째, 평시에 평시 체제에서 전시 체제로 전환을 위한 계획과 훈련이 필요하다.

가. 항공정책 추진 시 국가 안보 요소 고려

앞에서 설명한 바와 같이, 현대 국가총력전의 특성에 비추어 유사시에 모든 민간 항공 자원이 동원 될 수 있도록 제도적으로 뒷받침되어 있다. 또한 현재 건설교통부에서 운영하는 항공 관련 시설과 조직도 전시 체제로 전환되게 된다.

현재 우리의 민간 항공 정책은 군항공 정책과 분리되어 "이원화된 체계"로 운영하고 있다. 민간 항공기의 운항과 항공시설설치·관리에 관한 제반 사항은 항공법에서 규율하고 건교부가 이에 대한 업무를 수행한다. 그러나 항공법에는 항공 시설의 설치와 운영 시에 국가 안보 요소를 반영해야 한다는 규정이 미비하다. 항공교통관제와 효율적인 공역관리에 관한 사항에 관하여 국가 안보 요소를 고려해야 한다고 2003년 7월 25일에 신설된 항공법 제38조 4항에서 언급하고 있으나, 국가 안보 요소가 실질적으로 반영 될 수 있는 운영 체계는 수립되어 있지 않는 상태이다²²⁾. 일례로 항공교

동을 적절히 통제하여 민항기를 포함한 우리 항공기를 보호하고 전술기의 작전자유성을 확보하기 위한 계획이다.

21) 사적인 측면에서 민간 항공 자원의 중요성에 대한 예로서 민간 공항의 사용을 들 수 있다. 민간 공항은 유사시에 전략적으로 매우 중요한 역할을 하는데, 전시에 북쪽에 위치한 공항들은 후방전력의 전개 작전기지로 사용 될 수 있고, 후방에 위치한 민간 공항은 군수 보급 물품의 수송과 추가 병력/장비/물자 수송 공항으로 이용 될 것이다. 참고로 김포 공항에서 휴전선까지는 2분 비행거리이다. 또한 인천 ACC의 경우 항로비행 담당 기관으로서 인천 FIR을 담당하고 있으므로 해외에서 항공으로 들어오는 모든 수송을 담당하게 된다.

통관제 및 항법보조시설에 대한 사업 시, 건교부와 국방부간 사전 협의나 조정을 거치지 않고 별도의 사업계획을 추진하기 때문에²³⁾ 민간항공시설의 군사적 호환성이 보장되어 있지 않다. 그리고 비행정보에 있어서도 민간항공사, 항공교통관제시설, 방공관제기구 등 항공관련 시설간 유기적인 비행정보의 교환도 미비한 상태이므로 항공기 운항상의 안전, 탐색구조 활동은 물론 방공부대의 항공기 식별을 용이하게 해 줄 수 있는 비행자료 수집 및 교환체계가 구축되어 있지 않다²⁴⁾. 또한 국가 안보 요소를 반영하기 위해서는 군전문가의 의견이 필수적인데, 상호 부처간의 인력교류는 미비한 상태이다.

나. 전시 체제 전환을 위한 계획과 훈련

항공전력의 중요성 때문에 전시에 각 민간 항공 시설은 군 작전의 필요성에 따라 그 임무가 변경된다²⁵⁾. 그러나 현대전은 단기 속전속결 전이므로 시간적, 공간적 완충대가 존재하지 않은 상황하에서 신속한 전시 체제로의 전환을 위해서 평시에 고도의 준비태세가 필요하다²⁶⁾. 또한 완벽한 전쟁준비태세는 국가방위 전력을 향상시킴

22) 통령 훈령 제117호 “국가전시지도 지침”에 의하면, 전략적으로 중요한 국가기간산업의 계획시에 방위적 요소를 고려해야 한다고 의무화 하고 있다.

23) 김영권, 효과적인 공역 운영방안에 관한 연구, p.62

24) 김영권, 위 논문, p.63

25) 이러한 계획과 훈련을 위해서는 평시에 군이 이러한 민간 항공 시설의 사용과 절차에 대해서 숙지하고 있어야 하며 이에 대해서 운용할 수 있는 훈련이 되어 있어야 한다. 그리고 민간 항공기와 군항공기의 특성이 상이하기 때문에 정비시설, 활주로, 보급, 통신, 관제 등 민간 항공 시설의 군 작전으로의 호환이 가능하지 않을 수 있다. 이러한 경우 전시의 호환성을 보장 할 수 있는 계획과 훈련이 필수적이다. 구체적으로 활주로 관장, 관제 절차, 전시에 적의 폭격에 의해 파괴 된 장비 교체 체계, 공항 장비 사용 숙지, 통신망 관계 파악 숙지 등 민간 공항의 사용을 전투기 사용 목적에 부합하도록 평시에 계획을 수립하고 훈련해야 한다. 이러한 계획을 수립하기 위해서는 평시에 민간 공항의 운영상태를 파악하여야만 유사시에 군 인원과 장비의 소요를 예측하여 평시에 계획을 만들 수 있다.

26) 비상대비는 여러 가지 특성이 있는데, 비상대비는 미래 지향적이다. 이는 미래에 일어날 사태를 염두에 두고 현재 준비를 하는 것이다. 따라서 현재의 상황과 운영을 철저히 파악하는 것이 미래에 일어날 사태를 대비하는데 있어 필수적이다. 또한 비상대비는 정상적으로 예측되는 상태가 아닌 비일상적인 상태를 전제로 한다. 따라서 비상사태시의 상황을 현재의 안정된 체제나 운영에 기초를 두고 대비하기 보다는 매우 혼란스럽고 상황을 상정하여 계획을 세워야 한다. 그리고 비상대비는 신속반응체계를 필요로 한다. 주로 일상적인 상태에 놓여 있는 국민들로서는 일상적인 상태에서 비일상적인 상태로 전환하는 것이 생각처럼 쉽지 않다. 따라서 신속하게 대응할 수 있는 체제와 이에 의한 훈련된 학습

으로 전쟁 억제 역할을 한다. 이러한 임무를 효과적이고 신속하게 수행하기 위해서는 평시에 작전에 필요한 제반 항공 시설의 설치와 계획·훈련이 필수적이다. 그러나 현재는 평시에 비상사태와 전시를 대비한 작전 계획과 훈련을 위한 구체적이고 실질적인 근거와 체계가 미흡한 상태이다. 이로 인해 실무적인 차원에서 업무협조를 위한 상호 근거 합의서 내지 법률의 미비로 상당한 제약을 받아온 것이 사실이다. 또한 이러한 계획의 수립과 시행에 있어 이원적인 체계로 구성되어 있는 점도 문제점으로 지적된다. 현행체제에서 국방부는 국방 전시 기획을 위한 업무 체계를 수립하고, 행정 각 부처는 각 기관의 전쟁 수행·지원 계획과 전시대비 계획을 수립하도록 되어 있다²⁷⁾. 그러므로 전시 대비 계획 수립에 있어 건교부와 국방부는 자체 총무계획을 작성하여 시행하도록 되어 있다. 그러나 민간 항공 시설은 단순한 군 작전 지원의 의미보다는 군 작전의 필수적인 요소로 작용하기 때문에 전쟁 임무에 주요 자원으로 기능을 한다. 이러한 특성으로 민간 항공 시설에 대해서 국방부와 건교부의 합동 계획의 필요성이 부각되나, 현재는 통합적인 작전 계획 운영 체제를 유지하지 않고 있다. 이에 따라 평시 민간 항공 행정 체계와 전시 항공 행정의 연계성이 보장되지 않고 있다²⁸⁾.

2. 개선점

항공의 특성상 민간항공정책과 군항공정책은 공유하는 부분을 갖게 된다. 우선 민간항공기와 군항공기는 공역을 함께 사용함으로써, 공역의 효율적 사용이라는 사안과 항공 운항 안전이라는 사안이 생기게 된다. 또한 민항공기가 군공항에 취항하는 사실과 전시에 민간항공자원은 군사적 목적으로 사용 될 있는 점 등은 민간항공정책과 군항

이 필요한 것이다. 마지막으로, 비상대비는 권력적 행정행위를 수반함으로써 법률에 의거하여 비상대비에 관한 행위를 하여야 한다.

(비상대비(emergency preparedness)란 '즉각적인 조치를 요하는 상태에 대처하기 위하여 미리 준비하는 행위나 작용'이라고 정의 할 수 있다)

27) 대통령 훈령 제43호는 비상대비업무에 대한 대통령의 종합지침을 훈령으로 시달한 것으로서 이 훈령에는 법령으로 규정하기 곤란한 국가비상대응조치 등 국가 위기 관리에 관한 사항을 포함하여 비상대비업무에 대한 기본적인 지침을 부여하고 있다. 이 훈령을 근거로 하여 총무 계획을 세워 국가비상사태를 대비하고 있다. 총무계획의 기본계획지침은 국무총리가 작성하고 집행계획은 각 부 장관이 작성하도록 되어 있다. 이에 따라 건교부는 비상 사태를 위한 민간 항공 시설의 이용에 대한 계획을 수립한다.

28) 대통령 훈령 제117호에 따르면 전시 대비 계획은 전환에 따른 혼란을 최소화 할 수 있도록 전/평시 업무를 연계시켜야 한다고 규정한다.

공정책의 교집합적인 면을 보여 준다. 이러한 사안들은 민항공과 군항공과 상충 할 수 있는 여지가 있는 사안이다. 그러나 이러한 사안들은 갈등과 상충이 아닌 유기적이고 통합적인 방향으로 서로에게 Win-Win이 될 수 있는 방향으로 개선되어야 한다.

통합적이고 유기적인 개선책을 위해서 두 가지 개선 방향을 제시하겠다. 첫째는 국가 안보와 관련한 항공 행정의 시스템의 개선을 위한 실무적인 차원의 논의와 둘째로는 시스템의 구조이자 시스템의 투영인 법 제도에 관한 개선안을 제안함으로써 현 제도의 개선방향을 제시하겠다.

가. 실무적 개선 방향

1) 전시 대비 계획과 훈련에 관한 합의서 체결

앞에서 언급한 바와 같이 민간 항공 시설의 전시 이용에 대한 계획과 평시 훈련에 관한 상위근거 부재로 인하여 실무적인 업무 추진에 어려움이 있는 상태이다. 따라서 건교부와 국방부간의 민간 항공 시설에 대한 전시 계획 수립과 평시 훈련을 보장 할 수 있는 내용의 합의서가 체결되면 이에 대한 문제점이 해결될 수 있으므로 합의서 체결이 요구되어지는 바이다. 전시를 대비한 민간 항공 시설의 이용에 대한 치밀한 계획을 세우기 위하여 건교부측 인원의 작전 계획 수립에 적극적으로 참여시키는 방안이 바람직하다. 국가 안보에 관한 사안은 군사 비밀이 관련됨으로, 협정서에 비밀 인가 취급에 대하여서 명확하게 규정 할 필요가 있다²⁹⁾. 또한 전시를 대비한 평시의 건교부와 국방부와의 역할과 권한, 임무를 명문화시킬 필요가 있다. 이러한 권한과 임무를 명확히 명시하지 않을 경우, 부처간의 정책 방향에 따라 효과적인 운영이 힘들어 질 수 있다.

2) 건교부·국방부 합동 항공 운영 위원회 설치

29) 보안업무규정 제7조 1항 4호에 따르면 건설교통부 장관은 1,2,3급 비밀취급인가권자로 지정되어 있고, 제8조 1항에 따르면 비밀취급인가권자는 비밀을 취급 또는 비밀에 접근 할 직원에 대하여 해당등급의 비밀취급을 인가 할 수 있다. 그러므로 건설교통부 장관은 건설교통부 직원의 비밀취급을 인가할 수 있다. 따라서, 비밀로 유지되는 전시 계획과 훈련에 건교부 요원의 적극적인 참여가 가능하다.

국가 안보와 관련하여 민간항공자원의 효율적인 사용을 위해서 국방부의 입장에서는 건교부의 협조가 필수적인 현실이다. 또한 미연방항공청과 ICAO의 항공안전에 대한 압력이 거세지는 현실 속에서, 민간 국제선과 국내선이 전국 각지의 여러 군 공항에 취항하기 때문에 민간항공의 안전에 대한 사안에 관하여 군은 중요한 역할을 한다. 이렇듯 상호협조가 요구되어 지나 현 체제에서는 상호 협조를 원활하고 효과적이게 할 수 있는 체제가 수립되어 있지 않다. 따라서 건교부와 국방부간에 유기적이고 협조적인 관계를 성립하기 위해서 건교부·국방부 합동 항공 운영 위원회의 구성을 제안한다. 본 위원회를 통하여 양 부처의 필요한 사안과 협조 가능한 사안을 논의하여, 건교부와 국방부간의 현안을 발전적으로 해결하고, 또한 양 부처간의 장기적인 발전방향을 모색할 수 있는 계기가 될 것이다.

미국의 예를 보더라도 상업 항공기가 보편화되기 시작하면서부터 민간항공행정기관은 군과 밀접한 관계를 유지하여 왔다. 항공 정책에 관하여 민간항공 행정 기구와 국방부간의 긴밀한 협조 관계의 필요성을 의회 또는 대통령이 인식하여 합동위원회를 설치하기도 하고, 두 부처간의 합의로 위원회를 설치하기도 하였다³⁰⁾. 이러한 위원회의 역할은 민항공 정책과 군항공 정책에 대한 상호 이해를 증진시키고 상호 필요성을 충족시키면서 개선할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

3) 국방부내에 군용항공기 운용 담당 부서 설립

현재 군내부, 특히 국방부(합참)에서 군용항공기의 운항 및 국방부에서 관할하는 공역의 관리에 관한 전반적인 업무를 관장하는 기구가 없다. 현재 군용항공기지법의 업무를 담당하는 기구는 국방부 획득실(군수관리관) 군수협력수송담당관이 있고, 그 업무는 군용항공 및 항만 운영에 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 군사시설

- 30) - 1945년 항공조정위원회 구성(전쟁부, 해군부, 상무부, 국무부)
 - 1948년 Radio Technical Commission for Aeronautics 민/군 공동항공교통시스템 개발
 - 1948년 항공운항개발위원회(국방부, 상무부): 항공방위시스템 개발
 - 1957년 항로현대화위원회(Airway Modernization Board) 설립 (위원은 국방부와 상무부 추천하여 상원의 동의를 얻어 대통령 임명)
 - 1958년 합동사용협정서(상무부, 국방부): 시설 중복 지양, 군 목적으로 호환될 수 있는 시스템 개발

보호과에서는 군용항공기지법 및 군사시설보호법에 관련된 업무를 담당하고 있다³¹⁾.

이러한 부서는 현재의 군용항공기지법상의 기지관련 업무를 수행할 뿐 국방부 관할의 전체적인 공역관리나 항공기 사고조사에 관한 분석 및 안전을 위한 연구, 각 군이 운용하는 항공기에 대한 통합적인 정책 및 안전시스템에 관한 연구 등을 수행하지는 못하고 있다³²⁾. 국방부내에 항공과 관련된 전문 부서의 부재는 민항공정책과 통합적이고 협조적인 관계를 유지하는 데에도 많은 문제점을 내포한다. 이는 각 군의 군항공기와 작전의 특성을 반영하기가 힘들뿐만 아니라, 장기적인 군항공 발전의 체계적인 연구와 기획의 수립이 어려울 수 있다.

앞에서 언급한 바와 같이, 미국에서도 국방부 연방항공정책위원회를 구성하여 대장급을 위원장으로 하고, 각 군의 소·준장급을 위원으로 하고 있으며, 산하에 4개의 실무그룹을 두어 운영하고 있다.

나. 입법론적 개선 방향

1) 항공법에 국가 안보 요소 포함

1995년 공역권이 국방부에서 건교부로 이전 된 것처럼 국가 항공 정책에 관하여 건교부의 역할은 앞으로도 더욱 커질 것이다. 특히 민간항공 산업이 연간 7%이상 발전하는 사실에 비추어 볼 때 이는 더욱 명확하여 진다. 따라서 민간항공의 규모가 더욱 증대되면 건교부의 역할이 더욱 커지게 될 것이다. 그러나 현재 항공에 관한 사안을 규정하는 항공법은 국가 안보를 실질적으로 반영하도록 개선 할 여지가 남아 있다. 민항공의 수요가 증대하는 현실 속에서 국가 안보를 고려하는 항공 정책 시스템을 구축하지 않을 경우 민항공 경제 논리에 국가 안보가 우선 순위에서 뒤 처지게 될 가능성이 매우 크기 때문에 국가 방위의 중추적 역할을 하는 공중 전력이 약화될 소지가 있다. 따라서 항공 정책과 관련하여 방향과 임무를 규정하는 항공법에 민간 항공 시설의 설치와 운영에 있어 국가 안보를 반영할 수 있는 구체적이고 체계적인 근거의 마련이 시급하다.

31) 서영득, 전개논문, p.54

32) 서영득, 위 논문, p.54

항공법 제38조 4항에 의하면, 공역관리에 관한 사항은 국가안전보장을 고려해야 한다고 명시하고 있으나, 공역의 설정 기준으로 이용자의 편의·효율성·경제성 등만을 고려하도록 규정되어 있는 것은 항공법내의 내부 논리의 일관성을 저해하는 것이다. 또한 민간 항공 시설 설치와 운영에 관하여 국가 안보를 고려하여 추진한다면, 약간의 추가적인 예산 부담으로 국가 방위 전력을 증대시키는 효과를 가져올 것이다. 그리고 장기적인 안목에서 통일 후의 국가 안보 전략의 변화에 대비한 계획의 수립도 필요하다. 그러므로 공항개발중장기계획 수립 시에 국가 안전 보장 요소를 고려하여 추진하는 것이 바람직 할 것이다.

미국의 경우, 연방법에 연방항공청이 항공정책을 수립할 때 반드시 국가 안보 요소를 고려하여야 한다고 명문화되어 있고, 실질적인 정책 반영을 위해서 연방항공청과 미국방부간의 활발한 인력교류와 정보공유를 의무화함으로써 항공 정책 수립 시에 국가 안보가 반영될 수 있는 제도와 시스템을 구축하였다. 그리고 미국의 “국가 통합 공항 시스템 계획("the national plan of integrated airport systems"에 관한 법 조항에서 공공 공항(public-use airport)을 개발 할 계획을 수립 할 시에 국가 방위(national defense requirement) 요소를 충족하도록 하여야 한다고 명시하고 있다³³⁾.

그리고 건교부와 국방부의 유기적인 협력 체계를 구축하기 위하여 민간항공정책 수립 시, 국가안보가 적극적으로 반영되기 위해서 군항공전문가를 참여시켜 협조해야 한다. 정책 수립 초기 단계부터의 유기적인 관계의 구축은 민간항공진흥과 국가안보를 효율적으로 증진시킬 수 있는 방안을 강구할 수 있는 계기를 마련한다. 국가공무

33) 49 U.S.C. 47103 National plan of integrated airport system

(a) General requirements and considerations.--The Secretary of Transportation shall maintain the plan for developing public-use airports in the United States, named "the national plan of integrated airport systems." The plan shall include the kind and estimated cost of eligible airport development the Secretary of Transportation considers necessary to provide a safe, efficient, and integrated system of public-use airports adequate to anticipate and meet the needs of civil aeronautics, to meet the national defense requirements of the Secretary of Defense, and to meet identified needs of the United States Postal Service. Airport development included in the plan may not be limited to meeting the needs of any particular classes or categories of public-use airports. In maintaining the plan, the Secretary of Transportation shall consider the needs of each segment of civil aviation and the relationship of each airport to

- (1) the rest of the transportation system in the particular area;
- (2) forecasted technological developments in aeronautics; and
- (3) forecasted developments in other modes of intercity transportation

원법 제32조 4항에 공무원의 파견에 대한 사항을 규정하고 있으나,³⁴⁾ 항공법에 민간 항공정책 수립 시에 군항공전문가의 참여를 보장하면 두 부처간의 유기적인 체계가 구축 될 토대가 된다.

미국의 예를 보더라도, 연방법 49 U.S.C. 324(a)항에서, “교통부 장관은 국가방위 요소를 보장하고 군의 특수한 사안과 필요성에 대해서 조인받기 위하여, 항공교통과 공역분배, 그리고 항공운항시설과 관계된 임무를 수행할 시에 군인사의 참여를 제공 해야 한다”고 명시하고 있고, 많은 수의 군인사가 연방항공청 본부에 파견되어 민항공 진흥정책과 국가 방위에 부합하는 항공 정책을 조화시키고 있다.

2) 입법례

위의 내용을 바탕으로 건교부의 공항개발중장기계획 수립 시에 국가안전보장 요소를 고려하도록 추가하고, 공역 설정 기준에 국가 안보를 추가하도록 개정안을 제의한다. 그리고 항공법 제38조 6항을 추가하여 민간항공정책 수립 시에, 군과 긴밀한 협조관계를 구축할 수 있는 체계를 만들어야 한다.

<항공법 개정>

▷ 항공법 제89조.

① 건설교통부는 공항개발사업을 체계적으로 효율적으로 추진하기 위하여 5년마다 다음의 각호의 사항이 포함된 공항개발중장기계획을 수립하여야 한다. <개정 2003.12.30>

1. 항공수요의 전망
2. 권역별 공항개발에 관한 중장기 기본계획
3. 투자요소 및 자원조달방안
4. 국가안보

34) 국가공무원법 제32조의 4항(파견근무)

① 국가기관의 장은 국가적 사업의 수행 또는 그 업무수행과 관련된 행정지원이나 연수 기타 능력개발 등을 위하여 필요할 때에는 소속 공무원을 다른 국가기관·공공단체·정부투자기관, 국내외의 교육기관·연구기관 기타 기관에 일정기간 파견근무하게 할 수 있으며, 국가적 사업의 공동수행 또는 전문성이 특히 요구되는 특수업무이 효율적 수행등을 위하여 필요한 때에는 국가기관이 기관·단체의 임직원을 근무하게 할 수 있다. <개정 1997. 12.13>

5. 그 밖에 중장기 공항개발에 관한 사항

② 건설교통부장관이 공항개발사업을 시행하고자 하는 경우에는 제1항의 규정에 의하여 수립한 종합계획에 따라 개발하고자 하는 공항의 공항개발기본계획(이하 “기본계획”)을 다음 각호의 사항을 포함하여 수립·시행하여야 한다. <신설 2003.12.30>

1. 개발예정지역
2. 공항의 규모 및 배치
3. 운영계획
4. 재원조달방안
5. 환경관리계획
6. 국가안보
7. 그 밖에 공항개발에 필요한 사항

▷ 항공법 시행규칙 제116조

② 공역의 설정기준은 다음과 같다.

1. 공역의 세분이 이용자의 편의[와] 국가안보에 적합할 것
2. 공역의 활용에 효율성과 경제성이 있을 것
3. 공역의 지정과 이용이 건설교통부장관이 고시하는 기준에 적합할 것

<항공법 추가>

▷ 항공법 제38조의 6항

건교부장관은 항공교통관제와 공역관리 사안에 관한 정책 수립시, 국방부장관이 지명하는 군항공전문가를 참여시켜야 한다.

IV. 결 론

국가 항공 정책은 민간 항공 산업의 증진이라는 목표와 국가 안보가 동시에 고려되어야 한다. 앞에서 언급한 미국의 사례의 경우에도 연방항공청과 국방부간의 유기적

인 체제를 구축하여 민간 항공 산업과 국가 방위를 동시에 증진시킬 수 있는 Win-Win 전략을 창출하고 있다. 따라서 제한된 항공 자원을 국가 이익에 최대한으로 부합시키기 위해서는 민간항공 정책 부서인 건교부와 국가 안보를 책임지는 국방부의 유기적이고 상시적인 협력관계가 필요하다. 이는 평시에 국가 방위를 저해하지 않는 범위 내에서 민간항공 산업을 증진시킬 수 있는 방안을 모색할 수 있는 계기를 마련 할 수 있고, 또한 유사시에 국가 항공 자원이 효과적으로 국가 방위 임무에 부합하도록 전환 될 수 있는 체계를 만들 수 있는 것이다. 이를 위해서 항공 행정 시스템의 기술적이고 실무적인 개선책과 제도적인 개선을 병행해야 할 것이다. 분단된 좁은 국토에서 북한과 대치를 하고 있는 우리로서 항공산업의 진흥을 통한 국가 경쟁력 강화라는 과제와 군 작전의 효율성 보장 및 전력 강화라는 두 가지 과제를 갈등과 상충이 아닌 조화와 타협을 통해 성취 할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

참 고 문 헌

- 서영득, 군항공법의 조망, 항공우주법학회지 18호, 2003
_____, 군항공법의 조망, 공군법률논집 제23호, 2004
이광희, 미국 연방항공청(FAA)의 소개, 항공정보자료(<http://www.faa.gov>)
김영권, 효과적인 공역 운영방안에 관한 연구
Janie Lynn Treanor, Privatization v. Corporation of the Federal Aviation Administration; Revamping Air Traffic Control, Journal of Air Law and Commerce, February-March 1998.
J. Scott Hamilton, Allocation of Airspace as a Scarce National Resource
Interagency Airspace Coordination Guide Draft
FAA Order 7610.4J Special Military Operations
18 U.S.C.
49 U.S.C.
U.S. Executive Order 11161
MOU between DoD and FAA implementing E.O. 11161
MOU between FAA and NORAD

초 록

홍상범 (Hong, Sang-Beom)

정욱 (Chung, Wook)

이라크 전에서도 알 수 있듯이, 현대전에서 항공력은 신속성과 정확성이라는 특성으로 매우 큰 파괴력을 지니고 군사작전의 필수요소이다. 그러므로 향상된 공군 전력은 평시에 전쟁을 억제하는 핵심 전력이 된다. 또한 항공산업은 국가의 중추 미래 산업으로서 그 중요성이 날로 증대하고 있다. 따라서 제한된 항공 자원을 국가 이익에 최대한으로 부합시키기 위해서 민간항공 정책 부서인 건교부와 국가 안보를 책임지는 국방부와의 유기적이고 상시적인 협력체계가 필요하다. 이는 평시에 국가 방위를 저해하지 않는 범위 내에서 민간항공 산업을 증진시킬 수 있는 방안을 모색할 수 있고, 또한 유사시에 국가 항공 자원이 효과적으로 국가 방위 임무에 부합하도록 전환될 수 있는 체계를 구축할 수 있다. 분단된 좁은 국토에서 북한과 대치하고 있는 우리로서 항공산업의 진흥을 통한 국가 경쟁력 강화와 군 작전의 효율성 보장 및 전력 강화라는 두가지 과제를 갈등과 상충이 아닌 조화와 태협을 통해 성취할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

Abstract

As we observed in Iraq war, air force power is integral to military operations owing to its promptness and accuracy. In this regard, strong air force power has a deterrent effect on a war. Meanwhile, as aviation industry is a key-future industry, the importance of the industry in our economy is significantly growing. Therefore, to maximize a national interest in utilizing limited aviation resources, it is necessary to establish a new system in which civil aviation and military aviation system is closely related and consolidated. Thus, our task is to find a way to enhance civil aviation industry to the extent of guaranteeing effective military operations. At the same time, civil aviation resources shall be effectively utilized for the military purposes in the event of a war. This task should be carried out in a way to further efficiency for both civil and military aviation system, rather than resulting in conflicts between two syste

주제어 : 군항공, 미 연방항공청, 미 국방부, 국가안보, 민/군 협조