

Original Article

<https://doi.org/10.12985/ksaa.2021.29.4.052>
ISSN 1225-9705(print) ISSN 2466-1791(online)

항공종사자에 대한 처분제도 개선방안에 관한 연구

안희복*, 허진**, 황호원***

A Study on the Improvement of the Administrative Disposition System for Airmans

Hee-bok Ahn*, Jin Heo**, Ho-won Hwang***

ABSTRACT

In the aviation, airmans play a key role in aviation safety and perform tasks within a given range based on professional knowledge. If they fail to properly fulfill their obligations under the Aviation Safety Act, the Ministry of Land, Infrastructure and Transport(MOLIT) will dispose of them in accordance with the purpose of the Aviation Safety Act. However, in the case of this disposition, it does not specifically consider the circumstances of the violation, and has a limitation in that the evidence regulations are too limited, and the contents of the disposition are uniform. Therefore, this study attempted to present a plan to improve the disposition in order to improve the problem of administrative disposition for airman. To this end, we conducted a comparative analysis of the disposition of airmans through overseas cases, and Specifically, the three-stage disposition model and effectiveness were conducted in the direction of specific judgment on violations and predictability of disposition. We would like to propose a safety improvement order to increase the level of safety and proposed amendments to the law for the method of imposing a fine for negligence.

Key Words : Administrative Disposition(처분), Airman(항공종사자), Violation(위반) Aviation Safety(항공 안전), Ministry of Land, Infrastructure and Transport(국토교통부)

1. 서 론

1.1 연구 배경

현대 사회에서 항공산업이 시사하는 바는 매우 크다. 육상교통을 넘어 항공교통은 공간의 제약을 뛰어넘은

이동을 가능하게 하였고, 먼 지역을 빠르게 이동할 수 있는 유일무이한 수단으로 자리 잡게 된 것이다. 단기간 내에 빠르게 성장한 항공산업은 현재 글로벌 산업을 이끌어나갈 핵심적인 역할을 담당하며 삶의 질을 높여주었다. 특히 2021년은 항공산업에 있어서 그 패러다임을 전환해야 하는 핵심적인 시기로 볼 수 있다. 2020년 전 세계를 강타한 코로나 19로 입은 피해를 극복하고, 이를 기반으로 미래 항공운송을 재정비해야 할 중요한 시기를 마주하였기 때문이다.

이러한 점에서 항공 안전은 항공산업의 발전을 위하여 최우선으로 고려되어야 할 요소이며, 이미 국내적 차원뿐만 아니라 국제적인 차원에서도 항공 안전을 추

Received: 24. Nov. 2021, Revised: 27. Dec. 2021,

Accepted: 28. Dec. 2021

* 한국항공대학교 항공우주법학전공 박사과정

연락처 E-mail : ahns001@hanmail.net

연락처 주소 : 서울 마포구 월드컵북로 43길 11 삼암동

휴먼시아, 103동 1001호

** 한국항공대학교 항공우주법학전공 석사과정

*** 한국항공대학교 항공교통물류학과 교수

구하기 위한 다양한 정책과 방안이 실행되고 있다. 우리나라의 경우 「항공안전법」을 중심으로 항공 안전과 규정을 준수하고 있으며, 이를 위반하는 경우 국토교통부는 처분¹⁾을 부과하고 있다.

한편, 항공종사자는 「항공안전법」에 따라 자격증명을 부여받았으며, 항공산업의 최전선에서 항공 안전의 책임 담당을 수행하는 자를 의미한다. 항공종사자는 항공 안전사고를 막고, 승객을 목적지까지 안전하도록 운송하기 위한 제반 의무를 수행하고자 하는 임무를 부여받았으며, 이러한 임무를 수행하기 위하여 교육 훈련 및 관련 과정을 이수하는 등의 노력을 수행한다. 즉, 항공종사자는 「항공안전법」에 따라 항공 안전을 준수해야 할 의무를 지니며, 이것을 위반하였을 경우 원칙적으로 금전적 및 비금전적 처분을 받을 수 있다.

1.2 연구 목적

항공 분야에서는 「항공안전법」을 중심으로 항공 안전을 추구하기 위한 다양한 규정을 두고 있으며, 항공종사자가 이를 위반하였을 경우 다양한 처분을 통하여 그 의무를 다할 수 있도록 규정하고 있다. 다만 우리나라에서 이루어지는 항공종사자에 대한 처분제도가 현실적으로 실효성 있게 이루어지고 있는지에 대해서는 의문이 존재한다.

항공종사자의 경우 고도화된 전문지식 및 경험을 바탕으로 업무에 종사하는 사람을 의미하며, 이들의 업무가 항공 안전과 밀접한 연관이 있다는 것은 분명하다. 그럼에도 불구하고 항공종사자에게 내려지는 대부분의 처분이 획일적인 효력 정지 등의 내용으로 이루어진다는 점에서 한계가 있다. 이러한 종사자자격의 효력 정지로 인한 항공종사자의 장기간 항공업무 공백은 오히려 항공 안전의 저해 요소가 될 수 있으며, 코로나 19로 인해 조종사의 불규칙한 스케줄과 장기간의 비행 공백으로 기량 유지가 어려운 문제가 제기되어 온 바가 있다(조윤현 외, 2021). 또한, 항공종사자에 대한 처분에 있어 지나치게 일률적이고 단순화된 처분은 오히려 항공 안전에 위협요인이 될 수 있다.

본 연구는 항공 안전의 추구라는 차원에서 현행 항공종사자를 대상으로 하는 처분의 개선안에 대하여 살펴보고자 한다. 이를 위하여 다음과 같은 연구의 목적을 세울 수 있다.

첫째, 국내 항공종사자 처분현황을 분석하고, 처분체계의 문제점을 파악한다.

둘째, 해외 항공종사자 처분사례 현황을 분석하고 그 시사점을 밝힌다.

셋째, 우리나라의 항공종사자에 대한 처분제도의 개선안을 제시한다.

1.3 연구 방법

앞선 목적에 따라서, 본 연구는 다음과 같은 방법으로 진행되었다.

첫째, 항공종사자에 대한 처분제도 현황을 분석하고 현행 우리나라의 처분제도의 일반론과 「항공안전법」상 처분제도를 개략적으로 살펴본다. 이러한 이론을 바탕으로 2015년부터 2020년까지 실제로 발생하였던 항공종사자의 처분사례를 선정하고, 이러한 사례들에 대한 심층적인 분석은 처분 대상자, 처분 유형 분석 등을 기준으로 하였다. 이때 사례의 분석에 따라 항공종사자 처분에 대한 구체적 기준의 부재, 자격증명 등 효력 정지 처분의 문제점, 근거 규정 범위의 불명확성을 국내 항공종사자 처분체계 문제점을 제기하고자 하였다.

둘째, 해외 항공종사자 처분사례 분석은 우리나라 항공종사자에 대한 처분제도 개선안을 제시하기에 앞서 항공 안전과 관련된 해외 행정제도의 사례를 살펴보고 그것을 분석하기 위한 목적을 가진다. 구체적으로 미국 FAA의 사례, 일본의 「항공법」, 그리고 영국 CAA의 사례를 항공종사자에 대한 처분제도를 중심으로 분석하였다.

마지막으로, 현행 항공종사자에 대한 처분제도는 그 처분이 지나치게 단순화되어 있으며, 위반행위자의 인적 요소 등을 검토할 수 있는 제도적 뒷받침이 마련되어 있지 않다. 이러한 문제점을 인식하고 3단계로 구성된 항공종사자의 실효적인 처분제도 및 법적 개선안을 제시하고자 한다.

II. 항공종사자 처분 이론적 배경 및 현황

2.1 국내 항공종사자 처분 이론적 배경

2.1.1 처분제도의 개념

처분제도는 공법상의 법률관계에 있어서 행정주체가

1) '처분'이란 국토교통부훈령 "항공분야 행정처분 업무처리절차에 관한 규정" 제2조의2 제1호에 '행정처분'으로 명시하고 있으나 행정절차법 제2조 제2호에 '처분'으로 상위법에 규정하고 있어 본 논문에서는 '처분'으로 명시함.

공익 목적의 달성을 위하여 국가 등의 행정 주체에게 법률상의 의무이행을 강제하거나 의무위반행위에 대하여 제재할 수 있도록 하는 다양한 의무이행 확보 수단 중 하나이다.

“처분”이라는 용어는 광의와 협의의 의미로 사용된다. 광의의 의미로는 행정절차법이나 행정심판법 등에서 사용되는 개념으로 “국토교통부가 행하는 구체적 사실에 관한 법 집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부, 그리고 그 밖에 이에 준하는 행정작용”을 말한다(행정절차법 제2조 제2호). 이러한 행위에는 각종 영업이나 자격 등에 대한 인허가를 모두 포함하며, 공기업 특허, 조세 부과, 위반자에 대한 제재 등 국토교통부가 공권력으로 행하는 대부분 행위가 여기에 포함된다(한국법제연구원, 2017).

한편, 협의의 처분은 앞선 광의의 처분 중 영업정지 등의 불이익 처분에만 국한하여 사용하는 것을 의미한다. 이에 따르면 처분은 “행정상의 각 개별법에서 영업의 인허가 및 자격을 부여받은 자가 각 개별법에서 정하고 있는 위반행위를 하였을 경우, 해당 영업이나 자격을 취소하는 것을 의미한다. 즉, 협의의 처분은 행정제재 처분에 한정된다(김재광, 강문수, 2007).

2.1.2 자격증명 취소 및 효력정지 명령

항공종사자를 처분대상으로 하는 처분제도의 경우 「항공안전법」 제43조(자격증명·항공신체검사증명의 취소 등) 제1항과 제2항에 따라 자격증명 및 자격증명의 한정을 취소하거나 1년 이내의 기간의 정함을 통하여 그 효력을 정지하는 명령 등을 규정하고 있다. 이러한 상위법을 기준으로 같은 법 시행규칙 제97조 제1항에 의거 법 제43조(법 제44조 제4항, 제46조 제4항 및 제47조 제4항에서 준용하고 있는 경우를 포함)에 해당하는 위반행위에 대한 처분을 같은 법 시행규칙 [별표10]에 규정하고 있다. 이 규정에는 항공종사자 등에 대한 처분의 경우 제1호 일반기준과 제2호 개별기준으로 나누어진다.

구체적으로 “자격증명등의 취소”는 법 제43조 제1항 제1호, 제6호의 2, 제6호의 3 또는 제31호에 해당하는 경우이며, “항공신체검사증명의 취소”는 법 제43조 제2항 제1호에 해당한다. 한편, 효력의 정지는 “일정 기간 항공업무(항공안전법 제2조 제5호)에 종사할 수 있는 자격을 정지하는 것”을 의미한다.

항공종사자의 자격증명에 대한 취소 등은 행정행위의 취소에 대한 일반 법리가 적용된다. 또한 효력정지

명령은 강화상 하명에 해당한다. 이때 하명은 국토교통부가 국민으로 하여금 작위나 부작위, 급부 또는 수인의 의무를 명하는 행위이다(한국법제연구원, 2019).

2.1.3 과태료

과태료는 “국가 또는 지방자치단체가 일정한 행정상의 질서위반행위에 대하여 부과하는 금전적 제재”이다. 이는 강화적 정의이며, 과태료의 개념을 정의하는 법적 규정은 없다(김현희 외, 2017). 특히 행정법령에 따른 제재를 형벌로 할 것인지, 「행정질서법」상 과태료로 볼 것인지에 대해서는 논의의 여지가 존재하지만, 판례(대법원 1969.7.29.자69마400)에서는 직접적으로 행정목적이나 사회 공익을 침해하는 데까지 이르지 않더라도 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 수 있는 정도의 단순한 의무 태만이라고 판시하였다.

「항공안전법」 제12장 제166조에서 규정하고 있는 벌칙 항목에 해당하는 경우, 500만원 이하(제166조 제1항), 300만원 이하(제166조 제2항), 200만원 이하(제166조 제3항), 100만원 이하(제166조 제4항), 50만원 이하(제166조 제5항), 30만원 이하(제166조 제6항)의 과태료가 부과될 수 있다. 이러한 과태료 처분은 같은 법 제165조 “벌칙 적용의 특례”에 따라 과징금이 이중으로 부과될 수 없으며, 제167조(과태료의 부과·징수 절차)에 따라 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관이 징수한다.

다만, 과태료 처분의 경우 그 처분의 대상을 항공종사자만으로 한정하고 있지는 않지만, 항공종사자가 법 제166조에 규정한 행위에 해당하는 경우 과태료 처분을 받을 수 있다. 그럼에도 불구하고 항공종사자를 대상으로 하는 과태료 규정이 적용된 사례는 거의 없으며 처분제도의 실효적인 측면의 고려가 필요하다.

2.2 항공종사자 처분현황

2.2.1 항공종사자의 개념 및 범위

「항공안전법」 제2조 제14호에 따르면 “항공종사자”는 같은 법 제34조 제1항에 따른 항공종사자 자격증명을 받은 사람을 의미한다. 또한 같은 법 제34조 제1항에 따르면 항공업무에 종사하고자 하는 사람은 국토교통부령으로 정하는 바에 따라서 항공종사자 자격증명을 취득해야 하는데, 이러한 종류는 동법 제35조 자격증명의 종류에서 규정하고 있다. 이들은 구체적으로 i) 운송용 조종사, ii) 사업용 조종사, iii) 자가용 조종

사, iv) 부조종사, v) 항공사, vi) 항공기관사, vii) 항공교통관제사, viii) 항공정비사, ix) 운항관리사로 한정되어 있다. 「항공안전법」에 따른 자격증명을 발급받은 자는 같은 법 제36조 제2항에 따라 해당 법에서 명시하고 있는 업무 범위를 종사해야 하며, 그러한 업무 범위 외의 업무에 종사해서는 아니 된다.

2.2.2 항공종사자 처분 분석 방법

본 연구에서 항공종사자를 대상으로 하는 처분실태 분석은 다음과 같은 범위를 가진다. 첫째, 2015년부터 2020년까지 국토교통부에서 배포한 보도자료 중 행정처분심의위원회 처분 결과를 대상으로 검토하였다. 둘째, 대상 사례로는 중복 처분과 미처분 사례 또한 포함되었다. 이는 위반행위에 대한 분석 및 처분에 대한 형평성 조사를 위한 목적에 근거한다. 이상의 범위에 따라 대상 사례로 총 62건이 검토·분석하였다. 이를 바탕으로 선정된 처분은 처분 대상자의 항공종사자 유형 및 위반행위의 발생단계와 해당 규정을 중심으로 분석하였다. 다만 본 사례의 검토 내용은 국토교통부의 공개범위 내에서 이루어졌기 때문에 처분현황을 제한적 범위에서 분석하였다.

2.2.3 처분 대상자 분석

처분에 대한 항공종사자 대상자의 구분은 크게 조종사와 항공정비사, 운항관리사, 항공교통관제사로 구분하였다. 이때 조종사는 「항공안전법」 제35조에서 규정하고 있는 운송용 조종사와 사업용 조종사, 자가용 조종사, 부조종사를 전부 포함한다. 이 분석은 처분의 대상자가 「항공안전법」 제35조 중 어떠한 항공종사자(단, 기장과 부기장의 중복 처분은 1건으로 분석)를 대상으로 하는지의 분석을 통하여 그 빈도를 분석하고자 실시하였다. 이러한 분류에 따른 항공종사자 처분의 대상자별 분석은 다음 Table 1과 같다.

항공종사자 처분현황을 검토한 결과, 「항공안전법」에서 분류하는 규정별 건수는 운항 42건, 정비 11건, 관

제 2건, 기타 4건 등으로 파악되었다. 항공종사자 처분 대상자는 조종사 33건, 정비사 8건, 운항관리사 1건, 항공교통관제사 2건 등이며 참고로 항공운송사업자 43건(처분 35건, 미처분 8건), 항공종사자 이외 관계자 8건(처분 6건, 미처분 2건)은 이번 연구에서는 제외하였다.

이와 함께 미처분 사례의 경우 휴식 시간 및 최대 근무시간 위반, 자율 보고 미처분, 시험비행 위반, 이륙 활주 중 비상절차 미흡 사례 등의 이유로 처분이 이루어지지 않았다.

2.2.4 처분 유형 분석

항공종사자 대상 처분의 위반행위별 세부 유형의 분석은 첫째, 처분 내용과 둘째, 처분의 근거가 되는 규정의 분석으로 나누어 실시하였다. 가장 먼저, 항공종사자 처분 내용에 대하여 일반적으로 30일을 기준으로 30일 이하, 30일 초과, 자격증명 취소의 정도로 구분하였다. 그에 따른 처분 내용의 검토 결과는 다음 Table 2와 같다.

항공종사자를 대상으로 한 처분의 총 56건 중 총 51건(약 91%)은 30일 이하의 자격정지 명령을 받았다. 이는 경미한 위반행위로 해석할 수 있다. 한편, 중대한 위반행위는 총 5건(약 9%)이다. 위반행위는 활주로 이탈한 사례 건으로 기장은 자격증명 취소, 부기장 180일 효력정지 명령, 정비사의 경우, 자격증명 미충족으로 자격 취소되었으며 정비이월 절차, 외부 점검 절차 미흡 등으로 60일 효력정지 명령이 부과되었다.

한편, 위반행위에 대한 법적 근거 규정은 항공종사자의 경우 「항공안전법」 제43조 제1항 제25호에 따른 “제77조 제2항의 운항기술기준 위반”과 같은 조 제1항 제30호 “제93조 제7항의 운항규정 위반”으로 인한 처분이며, 항공정비사의 경우 같은 법 제43조 제1항 제30호 “제93조 제7항의 정비규정 위반”에 근거한 것으로 검토되었다. 기타, 위반행위의 경우 항공교통관제 규정 위반과 일반 규정 위반 등이다.

Table 1. Analysis by subject of disposition of airmans

구분	조종사	정비사	운항관리사	교통관제사
처분	25건	7건	1건	1건
미처분	8건	1건		1건
계	33건	8건	1건	2건

Table 2. Disposition analysis for airmans

구분	기장	부기장	정비사	운항관리사	교통관제사
30일 이하	24건	21건	4건	1건	1건
30일 초과		1건	2건		
자격증명 취소	1건		1건		
계	25건	22건	7건	1건	1건

2.2.5 시사점

항공종사자의 경우, 「항공안전법」에서 규정하고 있는 바에 따라 항공 안전을 추구하고 항공기 사고를 예방하기 위하여 매년 반복적으로 훈련과 평가를 실시하고 있다. 먼저, 처분행위에 대한 대상자를 분석한 결과, 대부분 조종사와 정비사에 집중되었다는 점, 처분 내용은 효력정지 30일 이하라는 점에서 항공종사자 처분제도를 검토해볼 필요성이 발견되었다. 물론 대부분의 항공 안전과 관련된 직접적인 원인이 조종사와 정비사의 업무 특성상 높은 빈도로 발생할 수 있는 점을 고려하여 이들을 대상으로 하는 처분에 대한 보다 실효적인 처분제도가 필요할 것으로 보인다.

III. 국내 항공종사자 처분체계 상 문제점

3.1 처분에 대한 구체적 기준 부재

3.1.1 일률적인 처분 내용

항공종사자를 대상으로 부과된 처분의 경우, 대부분의 처분 내용이 “30일 효력정지”에 집중된 것을 확인할 수 있었다. 대표적인 예시로 활주로 관제 미허가 이착륙 사례와 관련된 처분사례를 분석할 수 있다.

Table 3에 따르면, 동일 내용의 위반 사례에서 기장에게 부과된 처분 내용은 대체로 기준에 따라 “30일 효력정지”였으나, 일부 사례의 경우 관제 지시 불명확

Table 3. Cases of take-off and landing without ATC Clearance

내용	대상자	처분 내용
JJA 147편 김포공항에서 관제 허가 없이 이륙	기장	30일 효력정지
	부기장	
TWB 903편 지상 이동 중 허가받지 않은 활주로 진입	기장	15일 효력정지
	부기장	
AAR 8708편 허가받지 않은 활주로 착륙	기장	30일 효력정지
	부기장	
TWB 9902편 광주공항에서 관제사가 착륙을 지시한 활주로(22L)가 아닌 다른 활주로(22R)에 착륙	기장	30일 효력정지
	부기장	
AAR 171편 일본 나하공항에서 이륙 시 관제사의 활주로 대기선 정지 지시를 어기고 활주로에 무단 진입	기장	30일 효력정지

등이 복합적으로 작용하여 그 내용이 1/2 감경되어 부과되었다. 그러나 부기장의 경우 기장과 동일 처분을 받은 것에 있어서는 논란의 여지가 있다. 같은 법 시행규칙 [별표10] 제1항 나목 4)에 따르면 기장을 보조하는 운항승무원의 잘못으로 위반행위가 발생하였을 경우 기장에 대한 처분 기준의 2분의 1의 범위에서 처분 내용을 줄일 수 있다. 하지만, 국토교통부의 입장은 책임을 동등한 수준으로 간주한 것이라고 해석할 수 있다.

3.1.2 위반행위의 가중·감경 사유 판단의 모호성

본 장에서는 위반행위에 관한 처분 과정에 있어 구체적인 제반 사정에 대한 고려가 충분히 이루어졌는지에 대해 분석해 보았다. 처분의 경우 단순히 위반사항에만 근거하여 이루어지는 것이 아니라 위반사항에 대한 가중·감경 사유에 해당하는지 판단해야 하기 때문이다. 이와 관련하여 같은 법 시행규칙 [별표10] 제1호 다목에서 처분의 가중·감경 사유를 규정하고 있다. 구체적으로 첫째, 항공 안전에 대한 위험을 피하기 위한 부득이한 사유가 있는 경우 둘째, 경미한 위반행위를 한 행위자가 항공 안전 향상에 기여한 공로로 정부로부터 표창을 받은 경우 셋째, 경미한 위반행위를 한 위반행위를 한 항공사가 과거에 법을 위반한 이력이 없는 경우 넷째, 「공항시설법」 제2조 제7호와 제8호, 그리고 같은 법 시행령 제3조에 따른 공항시설 및 비행장시설의 미비 및 장애, 항공기에 사용한 부품의 결함 및 항공기 정비 등을 위하여 사용한 장비 등이 오작동 등 의 부적인 상황으로 인하여 위반행위가 발생한 경우, 다섯째, 그 밖에 위반행위의 정도 및 그 동기와 결과 등을 고려하였을 때 처분을 줄일 필요가 있다고 인정되었을 때 처분 기준의 2분의 1의 범위에서 줄일 수 있다.

다만 앞서 살펴본 위반행위의 감경 사유는 일반적인 논의로 한정되어 있으며, 위반행위에 대한 세부적인 적용 요건은 규정하고 있지 않아 국토교통부의 재량적 판단이 이루어지고 있다. 그러나 항공종사자의 경우 발생할 수 있는 개별 위반행위의 상황적 특성이 매우 다양한 양상으로 이루어질 수 있으며, 항공 안전에 대한 의무 보고와 자율 보고 여부 등에 대한 검토가 함께 이루어졌는지에 대한 고찰이 필요하다.

Table 4에서 서술하고 있는 감경 사례 사유로 위반행위의 정도, 기상 악화의 상황에서 관제 업무 미흡, 조종사의 운항 준비 촉박, 신생 항공사 고려 등이 있었다. 이러한 감경 사유는 같은 법 시행규칙 [별표10]에 따른 감경 사유에 따른 것이라고 보기에는 지나치게

Table 4. Mitigation case analysis(2015~2020)

내용	대상	처분 내용
ESR항공, 비행 전 후 점검 정비규정 미준수	정비사	30일 효력정지 * 위반행위의 정도를 감안 1/2 감경(6천만 원 → 3천만 원)
ESR 581/582편, 화재 경고등 점등 관련 의무 보고 지연	기장, 부기장	15일 효력정지 * 위반행위의 정도를 감안 1/2 감경(30일 → 15일)
TWB 903편, 지상 이동 중 허가받지 않은 활주로 진입	기장	15일 효력정지 * 관제지시 불명확 등이 복합적 상황 인정 1/2감경
JJA 506편, 주기장에서 후진 중 항공기 정지	기장	15일 효력정지 * 조종사의 과실이 비의도적 감안 1/2감경(30일→15일)
AAR 8147편, 뒤로 밀기 중 부적절한 운항절차 수행	조종사	15일 효력정지 * 위반행위의 정도 등을 감안 하여 감경
ESR 631편, 항공기 탑재서류를 탑재하지 않고 운항	조종사	15일 효력정지 * 항공사의 관리책임이 크고, 조종사의 운항 준비 시간 촉박 등을 감안 1/2감경(30일→15일)
AIH 322편, 정비 적절성 및 확인정비사 자격 기준 위반	정비사	15일 효력정지 * 신생항공 초기 단계에서 법령 해석상의 오류 및 위반 사실 인정 고려 1/2감경(30일→15일)
KAL 798편, 후쿠오카 공항 유도도 등화 파손	기장, 부기장	* 의무보고 아닌데 자율적으로 보고한 점을 감안 미처분
관제사 인적오류로 항공기 근접 비행 발생	관제사	* 악기상, 관제 여건 등을 고려 관제 업무 중 주의의무를 현저히 소홀히 했다고 보기 어려워 미처분
JJA 207편, 자동항법장치 고장 관련 운항규정 미준수	조종사	* 비상착륙절차에 관한 기장의 재량행위를 인정 미처분
JNA, 유효기간 초과 구급 의약품 탑재	정비사	* 안전에 미치는 영향이 없는 경미사항 위반 건으로 자율 보고를 한 사실 등을 고려 미처분

모호한 부분이 있다. 특히 감경 사유 결정에 있어 인적 요소를 객관적으로 평가한 것이 아니라, 국토교통부의 재량이 일률적으로 적용되었다는 점에 대해서는 처분 대상자의 행정작용에 대한 공정성 및 예측 가능성이 떨어질 수 있다. 처분에 있어서 국토교통부의 재량이

개입되는 것은 당연하지만, 그러한 재량의 기준이 과도하게 모호하거나 재량권 남용의 소지가 있다면 개선되어야 할 것이다.

3.2 항공종사자 처분의 문제점

3.2.1 항공종사자 항공업무 공백의 문제점

항공 안전에 있어서 항공종사자는 자격증명을 통하여 전문적인 지식과 일정 기간 이상의 경험을 바탕으로 항공업무를 수행하기 때문에, 인적 요인이 중요하게 여겨진다. 따라서 항공 안전을 추구하기 위해서는 정책 및 규정에 대한 점검도 필요하지만, 항공종사자의 역할을 유지하기 위한 다양한 노력을 수행해야 한다.

특히 조종사의 경우, 역량 유지와 관련하여 불규칙한 비행 형태 또는 장기업무 공백을 경험하였을 경우 스스로 실수에 대한 빈도가 높아졌음을 경험하였으며, 이러한 상황이 안전 운항에 영향을 미칠 수 있다는 점에 대하여 우려를 표한 바 있다. 특히 30일 이상 장기 간 항공기를 조종할 기회가 없는 경우 비행 기술의 능숙함을 유지하기 어렵다. 이러한 우려는 항공종사자의 업무 수행에 대한 부담과 정서적 스트레스와도 연관되기 때문에 평소보다 비상 상황에 능숙하게 대처할 수 없는 가능성이 증가하여 항공 안전 저해 요인과도 이어질 수 있다(조울현, 2021).

3.2.2 금전적 제재(과태료)의 미활용

항공종사자를 대상으로 이루어지는 대부분의 처분이 효력정지 처분으로, 금전적인 제재 처분이 극히 드물다는 점에 주목할 수 있다. 항공종사자에 대한 대표적인 금전적 행정제재 수단 중 하나인 과태료 처분의 경우 법에서도 규정되어 있으며, 그에 따라 일부 사례의 경우 과태료 처분을 받았다.

Table 5에 따르면 2015년부터 2020년까지 과태료 처분을 받은 사례는 총 5건으로 일반항공사업자 3건, 일반종사자 2건, 항공종사자 1건(관제사)이다. 이러한 결과는 항공종사자에 대한 금전적 처분이 거의 이루어지지 않고 있으며, 이와 함께 처분의 상당한 비율을 차지하는 조종사의 경우 과태료 처분을 부과한 사례가 없으며, 대부분 효력정지 처분만이 이루어진다는 점을 관찰하였다. 항공종사자의 항공업무 공백이 항공 안전에 치명적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려하였을 때, 금전적 제재에 대한 활용 방안을 모색해 보아야 할 것이다.

Table 5. Cases of disposition of fines for negligence

내용	대상	처분 내용
KAL 011편이 인천공항에서 뒤로 밀기(push back) 도중 주기 되어 있는 항공기와 접촉	일반 종사자	과태료 각각 50만원 ·일반종사자(토잉카 운전자, 인턴폰 통화자, 날개 주변 감시자)*
울산 관제탑의 무선 교신 일시 중단 및 항공 안전 의무 보고 누락	관제사	15만원 과태료 ·이미 징계처분을 받은 점을 감안하여 1/2 감경

* 일반 종사자는 항공안전법 제35조에 따른 자격증명을 받은 항공종사자가 아님.

3.2.3 처분 규정 범위의 불명확성

또한 처분에 대한 일부 근거 규정이 상당히 포괄적인 범위를 포함한다는 점이 문제가 된다. 앞선 검토에서 살펴볼 수 있듯이, 항공종사자의 경우 대부분의 처분이 「항공안전법」 제43조 제1항 제25호에 따른 “제77조 제2항의 운항기술기준 위반”과 같은 조 제1항 제30호 “제93조 제7항에 따른 운항규정 및 정비규정 위반”을 근거로 하고 있다. 이는 사실상 대부분의 처분이 해당 조항에 따라 이루어지고 있으며, 그에 따라 포괄적인 범위를 포함하는 운항기술기준에 대한 적절한 처분 기준이 존재하는지 검토해볼 필요가 있음을 의미한다. 특히 처분행위에 대한 근거 규정이 불명확하고, 특정 규정에 따라서 처분이 확실히 적용되면 국토교통부의 재량권 남용으로 이어질 여지가 있다.

현행 운항기술기준은 「항공안전법」 제77조 제1항에 따라 i) 자격증명, ii) 항공훈련기관, iii) 항공기 등록 및 등록부호 표시, iv) 항공기 감항성, v) 정비조직인 증기준, vi) 항공기 계기 및 장비, vii) 항공기 운항, viii) 항공운송사업의 운항증명 및 관리, ix) 그 밖에 안전운항을 위하여 필요한 사항으로서 국토교통부령으로 정하는 사항 등을 규정하고 있어 범위가 상당히 넓다. 이를 위반하는 경우 「항공안전법」 제43조 제1항에 따라 자격증명등의 취소나 1년 이내 자격증명의 효력 정지 처분을 받을 수 있다.

그 외에 운항기술기준 위반행위 처분에 대한 구체적인 기준은 마련되어 있지 않으며, 운항기술기준의 많은 규정을 고려하였을 때 일률적인 처분의 기준은 처분 대상자의 예측 가능성 저하와 운항기술기준의 일부 내용은 「항공안전법」에 이미 규정하고 있어 중복 규정 또는 상위법 우선 원칙에 위배 소지도 있다.

3.3 시사점

항공종사자를 대상으로 이루어질 수 있는 처분은 금전적 처분과 비금전적 처분제도로 규정되고 있지만, 실질적으로 이루어지는 대부분의 처분은 비금전적 처분이며, 이를 기반으로 검토한 사례의 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 처분 내용의 결정이 지나치게 일률적으로 이루어진다는 점이다. 이는 개별 위반행위가 다양한 범주로 이루어지고 있음에도 불구하고 분석 대상 처분 중 대다수 이상의 처분 내용이 효력 정지 처분 30일로 고정되어 있었다.

둘째, 효력 정지 처분만이 이루어지고 있는 현재의 행정작용이 실질적인 활용인지의 검토가 필요하다. 이는 항공종사자의 업무 특성상 최초의 자격증명 취득과 함께 주기적인 교육 및 평가 과정을 통하여 전문화된 지식 및 기술을 기반으로 업무에 종사하는 자가 효력 정지 처분으로 인한 항공업무 공백의 장기화는 그것이 오히려 업무에 복귀하는 데에 위험요인이 될 수 있다는 점에 근거한다.

셋째, 처분의 근거 규정이 확실히 적용되는 문제를 제기할 수 있었다. 현재 대부분의 항공종사자 대상 처분이 「항공안전법」 제77조 제2항에 따른 ‘운항기술기준 위반행위’와 제93조 제1항에 따른 ‘운항규정 및 정비규정 위반’으로 인하여 이루어지는데, 이는 처분 근거 규정의 범위가 지나치게 넓어 국토교통부의 재량권 남용의 가능성 및 처분에 대한 예측 가능성이 떨어질 수 있다.

마지막으로 국내 법상 항공종사자에 대한 과태료 처분이 거의 없다는 점이다. 항공운송사업자에 대한 처분으로 운항정지 처분을 갈음하는 과징금제도를 운영하듯이 항공종사자에게는 효력정지 처분 대신에 합리적인 과태료를 부과하는 것이 실질적인 처분의 효과를 얻을 수 있다.

IV. 해외 항공종사자 처분사례 검토

4.1 미국 FAA 처분제도 검토

4.1.1 처분제도 개요

미국의 항공 분야에 대한 처분의 세부 지침은 FAA Order 2150(Compliance and Enforcement Program)에서 규정하고 있다. 이 규정은 FAA의 규정 준수 및 집행 프로그램과 관련하여 당국과 책임, 정책,

지침, 절차 및 목표에 대하여 논의하고 있다. 이와 함께 규정 준수 및 적용 프로그램의 표준화와 통일성을 촉진하는 것을 목적으로 한다.

FAA Order 2150에 따른 처분은 총 4단계로 이루어져 있으며, 이러한 단계를 통하여 구체적 처분의 내용 범위가 결정된다. 이하에서는 FAA Order 2150에 따른 처분 결정 4단계에 대한 검토를 기반으로 항공종사자를 대상으로 하는 처분제도에 대하여 살펴보았다 (FAA, 2018).

4.1.2 처분 결정 4단계

FAA의 고시에 따라서 규정되는 처분의 경우 다음과 같은 4개의 단계로 이루어져 부과된다.

Table 6에 따른 처분 결정 4단계의 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 1단계(STEP 1)에서는 위반 표에 따라서 위반행위에 대한 심각도를 구별한다. 둘째, 2단계(STEP 2)에서는 위반자의 과실에 대하여 식별한다. 셋째, 3단계(STEP 3)에서는 제재 매트릭스를 활용하여 위반의 심각도와 위반자의 책임성을 확인하고 일반적인 제재 범위(낮음, 중간, 높음 또는 최대)를 식별한다. 마지막으로, 4단계(STEP 4)에서는 제재 범위표를 활용하여 일반 제재 범위와 위반자 유형을 사용하여 구체적인 제재 범위를 결정한다.

이와 함께 FAA Order에 따른 처분의 경우 별도의 시간표를 설정하고 있다. 이는 처분이 지연되는 것을 방지하고자 하는 목적을 지니고 있으며, 위반행위가 반복되는 경우 처분에 대한 금액이 가중된다는 특징을 가진다.

4.1.2.1 FAA 심각도(Severity Levels)

FAA 위반행위 심각도(FAA severity levels)는 처분의 대상이 되는 위반행위의 처벌에 있어 구분의 기준

이 되는 분류 체계이다. 이는 FAA에 의하여 시행된 법령과 규정이 허용 가능한 최소 행동 수준을 정하고 있으며, 이 행위가 안전 및 안전 표준에서 더욱 심각한 정도로 이탈할수록 심각도가 높은 것으로 구분하고 있다.

이 위반행위 심각도는 총 3단계 체계로 구성되어 있으며, 심각도 1(Severity Level 1)은 가장 심각하지 않은 수준을, 심각도 3(Severity Level 3)은 가장 심각한 위반을 나타낸다.

처분집행인은 FAA 2150.3C의 <Figure 9-9>에 규정되어 있는 위반행위 표(Tables of Violations)의 기준을 활용하여 심각도를 확인한다. 그리고 이러한 위반에 대한 심각도 수준의 결정은 FAA 처분집행인의 경험 및 전문지식에 기초한다.

한편, FAA 2150.3C의 <Figure 9-9>의 경우, 그 위반사항을 단순히 나열한 것이 아니라, 관련 카테고리의 설정과 함께 위반사항을 관련 항목별로 분류하고 있다. 총 15개의 카테고리로 분류되어 있으며, 구체적으로 제1장 일반 위반(General Violation)부터 제15장 상업 공간(Commercial Space)까지 구성된다.

4.1.2.2 위반자 과실 식별 정도

앞선 단계에서 위반행위에 대한 심각도가 결정될 경우, 이후 단계에서는 위반자의 과실을 식별하여 구체적인 처분 범위를 한다.

FAA에 따르면 위반자의 과실을 경과실(careless), 중과실(reckless), 고의(intentional)의 세 단계로 분류하고 있으며, 우리나라 처분체계에 있어 위반자의 경과실, 중과실, 고의와 유사한 개념이라고 볼 수 있다. FAA에서 명시하고 있는 구체적인 정의는 다음과 같다.

첫째, 경과실(careless)은 위반자의 행위가 같거나 유사한 상황에서 합리적인 개인 또는 자격증 보유자가 기대하는 관리 기준 미만이지만 그 행위가 무모하거나 고의적이지 않은 경우를 의미한다. 이와 함께 FAA에 의하여 시행된 법령 및 규정이 정한 허용 가능한 최소 행동 기준의 수준에 미치지 못한 경우, 혹은 위반행위가 최소한의 부주의에 따라 이루어진 경우를 포함한다.

둘째, 중과실(reckless)의 경우 위반자의 행위가 안전 또는 안전 표준에 대한 심각한 무시 혹은 고의적인 무관심에 따라 이루어진 경우를 의미한다. 마지막으로 고의(intentional)의 경우 위반에 대한 위반자의 행위가 고의적인 경우, 그리고 위반자의 행위가 법령이나 규정에 위배거나 금지된다는 것을 알고 있는 경우를 의미한다.

Table 6. Step 4 of the FAA disposition decision

단계	내용
STEP 1	Identify the severity level of the violation (심각도 식별)
STEP 2	Identify the culpability of the violator (위반자 과실 식별)
STEP 3	Use the Sanction Matrix to identify a general sanction (제재 범위 매트릭스)
STEP 4	Use the Sanction Ranges Table (구체적 제재 범위 결정)

4.1.2.3 제재 매트릭스(Sanction Matrix)

제재 매트릭스는 위반행위에 대한 심각도와 위반자의 과실 정도를 식별한 뒤, Table 7과 같은 제재 매트릭스를 활용하여 위반의 심각도와 위반자의 책임성을 함께 고려하는 단계에서 사용되는 기준을 의미한다. 이러한 매트릭스에 따라서 분류된 제재 범위는 낮음(Low), 보통(Moderate), 높음(High), 최대(Maximum)로 식별된다.

4.1.2.4 위반자 유형 탐구

위반행위에 대한 제재의 범위를 확정된 이후, 제재 범위 Table 8과 위반자의 유형을 고려하여 구체적인 제재가 결정된다. 이때 FAA에서 규정하고 있는 위반자의 유형은 다음과 같다.

- 위험도(Degree of Hazard)
- 위반 이력(Violation History)
- 자격증 및 경력 수준(Level of Certificate and Experience)
- 위반자의 규정 준수 처분(Compliance Disposition of Violator)
- 체계적/ 격리적 위반(Systemic/ Isolated Violation)
- 시정 조치(Corrective Action)
- 부주의(Inadvertence)
- 위반사항의 자발적 보고(Voluntary Reporting of Violation)
- 형사 유죄판결(Criminal Conviction)

4.1.2.5 위반 범위

위반자 유형에 따라 최종적으로 결정되는 구체적인 제재 결정 범위는 FAA Order 2150.3C 위반 범위표 (Sanction Ranges Table)에 근거한다. Table 8과 같다.

Table 7. FAA sanctions matrix

	경과실	중과실 및 고의
심각도 1	낮음(Low)	중간(Moderate)
심각도 2	중간(Moderate)	높음(High)
심각도 3	높음(High)	최대(Maximum)

Table 8. FAA order 2150.3C violation scope

	낮음 (Low)	중간 (Moderate)	높음 (High)	최대 (Maximum)
Individual certificate holder	20~60 days	60~120 days	90~150 days	150~270 days
Individual acting as an airman	\$100~400	\$400~700	\$700~1,100	\$1,100~1,501

4.2 일본 항공법 처분제도 검토

4.2.1 일본 항공 안전관리 법적 현황

일본의 항공법은 공법 체계의 항공법으로, 한국에서 시행되고 있는 항공법과 유사하다. 일본 항공법에서는 항공기 운항의 안전 및 항공기 운항사업에 대한 질서도모를 위한 감독규제를 정한 공법적인 규정이 주를 이루고 있으며, 국내 항공 운송인의 민사책임 등의 사법적인 내용은 규정하고 있지 않다.

일본 항공법은 국제민간항공협약과 함께 동 협약에 대한 부속서를 근거로 수립되었으며, 우리나라와 유사한 법, 시행령, 시행규칙의 하위관계를 구성하고 있다. 가장 상위법인 항공법의 경우 총칙, 등록, 항공기 안전성, 항공종사자, 항공로, 비행장 및 항공보안시설, 항공기의 운항, 항공운송사업, 외국 항공기, 잡칙, 벌칙으로 총 11개 장 162개 조로 구성되어 있다. 한편, 항공법 시행령은 9개 조로 구성되어 있으며, 시행규칙은 총 9개 장 243개 조로 구성되어 있다(한국법제연구원, 2017).

우리나라와 달리, 일본에서 규정하는 항공종사자는 항공업무의 실제 수행 여부와 관계없이 항공법 제22조에 따른 항공종사자 기능증명을 받은 자를 의미한다. 즉, 객실승무원, 항공관제사, 운항관리자 등은 항공종사자에 포함되지 않는다. 이와 함께 항공종사자와 관련된 조종기능증명과 항공 정비 기능증명의 두 가지를 시행하고 있다(한국법제연구원, 2017).

4.2.2 항공 분야 처분제도

일본에서 규정하는 처분 기준은 법령을 위반한 자에 대한 제재적 처분의 기준이 될 수 있는 재량준칙을 의미한다. 이는 쉽게 말하면 재량권을 행사하기 위한 기준을 정하는 행정규칙으로, 국토교통부의 자의적인 행사를 방지하고, 상하 국토교통부의 재량처분에 대한 통

일성 및 예측 가능성을 고려하고 재량권에 대한 공무원의 법 집행상 어려움을 경감시켜줄 수 있다는 긍정적인 측면을 가지고 있다(한국법제연구원, 2017).

현행 일본 항공법에서는 크게 다섯 가지의 분류에 따라 처분제도를 규정하고 있다. 첫째, 항공종사자에 관한 처분, 둘째, 항공 운송사업자에 대한 처분, 셋째, 항공기 사용사업자에 대한 처분, 넷째, 항공기정비업자에 대한 처분, 다섯째, 외국 항공기 관련 처분이다. 그리고 관련 조문 체계는 다음 Table 9와 같다.

항공종사자의 경우 항공법 제30조에 따라 기능증명의 취소 등의 처분을 받을 수 있는데, 이는 항공종사자가 항공 법령을 위반하였거나 그것에 기초한 처분을 위반하였을 경우, 혹은 항공종사자로서의 직무 등에 있어서 비난받아야 할 행위를 저지르거나 중대한 과실을 한 경우이다. 이때 자격증명의 취소는 행정행위의 취소이기 때문에 그에 따른 일반 법리가 적용된다.

둘째, 효력 정지 명령은 강학상 하명에 해당한다. 한편, 과태료 규정은 일본 항공법 제160조와 161조, 162조에 따라서 규정되어 있다. 각각의 과태료는 50만 엔 이하(제160조), 30만엔 이하(제161조), 10만엔 이하(제162조)라는 최고 금액 한도가 분리되어 있다.

4.2.3 일본 항공법상 처분사례

일본 항공법 제30조의 규정에 근거하여 항공법을 위반하였던 항공종사자에 관한 자격정지 처분사례는 Table 10과 같다.

Table 9. Composition of disposition under the aviation act of Japan

법 조문	내 용
항공법 제14조의2	정비개선 명령, 내공증명의 효력정지 등
항공법 제30조	기능증명의 취소 등
항공법 제48조	허가의 취소 등
항공법 제111조의2	협정의 변경명령 및 인가의 취소
항공법 제112조	사업개선명령
항공법 제119조	사업정지 및 허가의 취소
항공법 제129조의4	사업계획 등의 변경명령
항공법 제129조의5	사업정지 및 허가의 취소

4.3 영국 CAA 처분제도 검토

4.3.1 영국 항공법 체계

영국은 항공에 관련하여 미국과 유사한 CAA(Civil Aviation Authority)를 운영하고 있다. 이들은 항공 사업, 안전, 소비자 보호 등을 담당하고 있는 독립기구이다. 영국의 민간항공법인 Civil Aviation Authority 2012(CAA)에서는 항공 사업 및 안전 규정을 정하고 있으며, 이러한 규정을 위반하였을 경우 제44조에 따라서 위반행위가 이루어진 공항을 이용하면서 발생한 매출액의 10% 이내에서 과징금을 부과하게 된다. 영국의 항공 안전에 대한 세부 이행기준은 Civil Aviation Act와 The Air Navigation Order 2016에 따라 시행되고 있으며, 처분은 제10장(Part 10)에서 다루고 있다(한국법제연구원, 2019).

4.3.2 CAA Safety Level

CAA에서 규정하고 있는 [Safety and Airspace

Table 10. Cases of disposition under the aviation act of Japan(한국법제연구원, 2017)

처분 내용	사례 내용
자격정지 10일	활주로를 오버런한 경우(정기운송용 조종사) 미사용의 활주로에 착륙함(정기운송용 조종사, 사업용 조종사)
자격정지 20일	객실승무원을 기장석에 착석시키고 사진 촬영을 함(정기운송용 조종사) 항공 신체검사 기준에 부적합한 기항력 및 복약을 신고하지 않은 채 항공 신체검사증을 취득하고 운항을 함(정기운송용 조종사, 사업용 조종사)
자격정지 30일	관제로부터 이륙허가를 받지 않은 채 이륙 활주를 개시하여 관제사가 긴급정지 지시를 함(정기운송용 조종사) 기재상의 오류에 대한 부적절한 조치로 인해 관제지시 고도와 크게 다른 고도를 비행함(정기운송용 조종사)
자격정지 60일	규정에 위반한 음주로 다음 날 승무에 지장을 초래하여 정기편의 출발이 몇 시간 지연됨(정기운송용 조종사)
자격정지 1년	여러 개의 법령위반(항공 신체검사증명의 부적절한 취득, 항공기의 운용한계를 넘는 운항)을 가져오는 운항으로 항공사고를 일으킴(자가용 조종사)
자격취소	조종교원의 지위를 이용하여 여러 명에게 조종 훈련 비행시간에 대한 허위증명을 함(조종교원)

Regulation Enforcement Guidance)은 영국의 항공 안전 및 공역 규제 활동을 위하여 적용되고 있는 규정이다. 이 규정은 영국 항공안전 및 공역 규제에 대한 규칙 위반 또는 의심되는 모든 잠재적 위반을 효과적으로 시정하기 위한 목적을 가지며, 이를 통하여 CAA가 안전을 확보할 수 있도록 다양한 조치를 할 수 있다.

CAA의 경우 <Safety Level>에 따라 위반행위의 심각도를 구분하고 있다. 이는 우리나라 「항공안전법」 시행규칙 [별표35] 제2호에서 규정하고 있는 “중대한 위반행위”와 “경미한 위반행위”의 두 단계 체제로 구분하고 있다는 점에서 유사점을 보인다. 구체적인 심각도의 기준은 Table 11과 같다(CAA, 2015).

4.4 시사점

4.4.1 항공 분야 처분의 과정 마련의 필요성

FAA의 항공종사자 관련 처분을 통해 항공 분야에서 처분의 과정을 설정하는 것이 유의미한 결과를 얻을 수 있다는 점을 확인할 수 있다. FAA에서 처분에 대한 4단계 처분과정을 제시한 바와 같이 처분이 내려지기 전 구체적이고 세부적으로 제반 사항을 검토할 수 있는 과정이 마련된다면 예측 가능하며 실효성 있는 처분이 가능할 것이다.

FAA의 경우, 처분의 결정에 있어서 위반행위에 대한 심각도 분류를 시작으로 처분 대상자의 인적 요소를 고려하는 등 다양한 매트릭스를 활용하여 구체적인 제재 범위를 결정한다. 이를 통하여 대상자는 처분대상 행위에 대하여 세부적인 처분 범위가 설정될 수 있으며, 처분에 대한 예측 가능성도 할 수 있다는 점에서

Table 11. CAA safety level

심각도	내용
Level 2 (경미)	<ul style="list-style-type: none"> - 규정 미준수를 식별할 경우 - 위험의 본질과 호환되지 않는다고 판단될 경우 - 안전에 대한 즉각적인 위협을 복구할 수 있도록 조직 및 개인이 규정 준수 요구
Level 1 (심각)	<ul style="list-style-type: none"> - 조직 또는 개인의 규정 준수 및 안전 성능 수준의 결정이 비행안전에 중대한 위협에 잠재적으로 영향을 미칠 수 있을 정도까지 추락한 경우 - 관련 규정에 따라 실질적인 승인 중단 혹은 변동, 취소 제안 가능 - 기소 가능성 존재 - 시정 조치가 해제되기 전 활동 전 조치의 필요

※ CAA, CAP1074, Safety and Airspace Regulation Enforcement Guidance.

의미를 지닌다.

한편, 처분에 대하여 4단계 체제가 이루어질 경우, 처분과정이 상당히 지연될 수 있다는 우려가 존재할 수 있다. 이에 대하여 FAA는 별도의 시간표(time table)를 마련하여 처분이 지연되는 경우를 방지하고 있어 행정의 빠른 처리가 가능할 수 있다는 것도 장점으로 볼 수 있을 것이다.

4.4.2 처분의 구체적 기준 마련

일본의 처분사례를 통하여 처분에 있어 구체적인 기준이 마련될 수 있는지 가능성을 검토할 수 있다. 우리나라 처분사례의 경우 대부분의 자격증명 취소 및 효력 정지 결과가 1차 위반을 기준으로 자격증명 취소, 혹은 효력 정지 30일, 효력 정지 15일로 정해져 있다는 점을 고려하였을 때 일률적인 처분 내용을 가진다는 한계를 가지고 있다.

다만 일본의 경우, 구체적인 위반행위에 대한 심각도에 따라서 자격정지가 10일부터 10일 단위로 20일, 30일, 60일, 1년, 취소까지 다양한 범위로 이루어지고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이는 처분에 있어 위반행위에 대한 제반 사정을 고려하여 형평성 있는 처분이 가능할 수 있도록 하는 시도로 파악할 수 있을 것이다.

4.4.3 심각도 분류 체계 검토

CAA의 Safety Level 검토를 통하여 구체적으로 위반행위에 대한 심각도를 분류할 수 있는 기준 마련에 대한 필요성을 제시할 수 있다. CAA Safety Level은 그것이 항공 안전에 미칠 수 있는 위험도를 기준으로 그 심각도를 분류한 것으로, 보다 구체적으로 위반행위에 대한 위해도를 구분할 수 있다는 장점이 있다.

우리나라의 유사한 사례로 「항공안전법」 시행규칙 [별표35] 제2호에서 명시하고 있는 운항기술기준 위반행위에 대한 심각도 분류를 들 수 있다. 다만 우리나라의 경우 위반행위에 대한 심각도 분류기준의 정의는 따로 존재하지 않고, 개별적인 행위가 “중대한 위반행위”와 “경미한 위반행위”로 분류되어 있다는 특성이 있다. 이와 함께 구체적인 위반사항에 대하여 행정주체가 분류할 수 있는 정의 기준이 존재한다면 공정한 처분이 가능할 수 있도록 한다는 점에서 의미를 지닌다.

V. 항공종사자에 관한 처분 개선방안

5.1 현행 항공종사자 처분과정

Fig. 1에서 검토할 수 있듯이 현행 항공종사자 처분

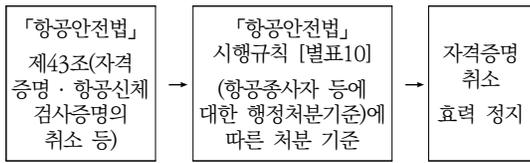


Fig. 1. Current airman disposition process

과정은 다음과 같은 단계로 이루어진다. 먼저 처분의 대상이 되는 행위가 발생하였을 경우, 그 행위가 「항공안전법」 제43조를 근거 규정으로 두고 있는 시행규칙 [별표10]에 따라 구체적인 처분 기준이 결정된다. 이때 구체적인 처분 기준이 결정되기 전, 가중·감경 사유가 있는 경우 그에 따라 최종 처분 내용이 결정되는 것이다.

항공종사자를 대상으로 하는 처분은 항공 분야의 안전관리라는 차원에서 수행되는 것이지만, 일률적이고 과도한 양형의 처분은 오히려 항공 안전을 저해하는 결과를 가져올 수 있다는 한계를 가진다. 특히 조종사의 경우 항공업무 공백이 길어지는 경우, 다시 업무에 복귀하였을 때 심리적 부담감과 실수에 대한 빈도가 높아지는 결과로 초래할 수 있기에 치명적이다.

5.2 항공종사자 처분과정 모델 제시

본 연구에서는 항공종사자를 대상으로 하는 처분이 형평성을 갖추고 공정할 수 있도록 하는 처분 4단계 모델을 제시하고자 한다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

5.2.1 1단계: 위반 행위에 대한 심각도 식별

Table 12에서 설명하고 있는 바와 같이, 위반 행위에 대하여 구체적인 처분 내용이 정해지는 것이 아닌 해당 위반 행위에 대한 심각도를 구분하는 것을 목적으로 한다. 이는 항공종사자의 위반 행위에 따라서 바로 처분 내용이 결정되는 것이 아니라, 이후 단계를 통

Table 12. Improving disposition for airmans

위반 행위	법 조문	개정 전	개정 후
7) 법 제37조 제2항을 위반하여 자격증명의 한정을 받은 항공종사자가 한정된 항공기의 종류·등급 또는 형식의 항공기나 한정된 정비업무 외의 항공업무에 종사한 경우	법 제43조 제1항 제6호	1차 위반: 효력 정지 30일 2차 위반: 효력 정지 60일 3차 이상 위반: 효력 정지 180일	심각도 3

한 구체적인 범위 결정을 통하여 처분 내용을 도출해 내고자 함을 목적으로 한다.

이때 위반행위 심각도 단계 구분은 이하의 Table 13과 같다. 이 심각도는 항공 안전 데이터 처리 및 활용에 관한 규정 제55조의 근거를 활용하였으며, 실제로 이러한 구분기준이 도입될 경우, 항공 전문가의 위반행위에 관한 심각도의 객관적인 판단과 적용 기준을 마련하여 항공종사자가 예측 가능한 처분의 효과를 얻을 수 있다.

5.2.2 2단계: 위반자의 인적 요소 판단

2단계에서는 위반행위에 대한 처분 대상자의 인적 요소를 판단하고자 하였다. 인적요류에 관한 분류는 항공 안전 데이터 처리 및 활용에 관한 규정을 참고하였다(국토교통부, 2020). 이에 위반자의 인적 요소는 위반자의 과실 식별 정도에 따라 확정적 고의, 미필적 고의, 인식 있는 과실, 인식 없는 과실에 따라 4단계로 나눈 Table 14와 같다. 이를 다음 3단계에서 처분 기준 매트릭스에 적용된다. 일반적으로 고의는 일정한 결과가 발생한다는 것을 알고 있음에도 불구하고 그것을 행하는 심리상태를 의미하고, 과실은 일정한 결과가 발생한다는 것을 알고 있음에도 불구하고 부주의로 그것을 알지 못하는 것을 의미 한다(하명호, 2019).

5.2.3 3단계: 처분 내용 및 면책 여부 결정

항공종사자를 대상으로 하는 처분은 처분 대상자가 예측 가능성을 제고하고 실효성 있는 처분을 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 처분 개선안의 마지막 단계인 3 단계에서는 위반행위의 심각도와 위반 주체의 과실 정도를 도식화한 매트릭스를 활용하고자 한다. 이는 (심각도) × (과실)의 5 × 4 매트릭스로 구성(Table 15)되어 있으며, 이를 통하여 행정행위의 주체와 상대방 모두 구체적 제재 범위를 예상할 수 있다는 장점을 지닌다. 이 모델을 적용하였을 경우 기존의 「항공안전법」 시행규칙 [별표10]에 따른 행정처분 가중·감경 사유를 적용할 수 있으며, 이와 함께 사고에 대한 의무 보고 및 자율 보고 수행 여부에 따라서 처분 감경 기준을 별도로 적용할 수 있을 것이다. 또한, 30일 미만의 경미한 효력 정지 처분을 과태료 또는 안전 개선 명령 등으로 처분을 한다면 항공종사자의 항공업무 공백에 관한 항공 안전 저해 요소를 해소할 수 있는 실효적인 방안으로 바람직할 수 있을 것이다.

Table 13. Classification of violation severity

심각도	인명피해	항공기 파손	운영상에 끼친 영향	위해 요인 평가 결과
매우 심각 (5)	·[별표3]에 따른 사망자 발생	·[별표3]에 따른 항공기 전파	·안전한계를 초과하여 종사자가 업무를 수행할 수 없는 경우	·항공기 사망사고 ·해당 사건(이벤트)으로 인해 사망사고 또는 항공기 전파 사고에 준하는 것으로 판단되는 경우로 운항 상의 막대한 영향을 미칠 수 있거나, 항공기 탑승자의 위협으로 발전될 수 있는 것으로 판단되는 경우 ·같은 위반 행위가 최소 3회 이상
위험 (4)	·[별표3]에 따른 중상자 발생	·[별표3]에 따른 항공기 전파 ·항공기에 장착된 주요 장비, 구성품의 손상	·안전한계를 크게 축소된 경우 ·종사자가 업무를 정확하게 또는 완전히 수행할 수 없도록 만드는 신체적 고통이나 업무량 부하	·항공기 사고(사망자 없음) ·해당 사건으로 사망자 없는 사고 또는 항공기 대파사고에 준하는 것으로 판단되는 경우로 운항 상의 심각한 영향을 미칠 수 있거나 관련 구체적인 위협정보에 따라 즉각적 안전 조치를 요하는 것으로 판단되는 경우
중요 (3)	·[별표3]에 따른 경상자 발생 ·항공기파손, 운항영향, 위해요인 평가 등을 고려	·[별표3]에 따른 항공기 전파 ·단, 항공기 장착된 주요 장비, 구성품의 손상 제외	·안전한계가 축소되어 정상적인 업무 수행이 불가능한 경우	·항공기 준사고 ·항공안전장애이나 항공기 준사고에 준하게 운항 상에 영향이 상당하다고 판단되는 경우
경미 (2)	·[별표3]에 따른 경상자 발생	·감항성에 영향을 주지 않는 손상이 발생한 경우	·원인 미상 또는 불필요할 수 있는 운영 제한 발생 ·비상절차의 사용	·항공안전장애에는 해당되나 운항 상의 영향이 미미한 것으로 판단되는 경우
매우 경미 (1)	·해당 없음	·항공기 또는 장비에 손상이 발생되지 않은 경우	·거의 없음	·항공안전장애에는 해당되나 운항상의 영향 또는 탑승자에 대한 위협으로 발전되지 않는다고 판단되는 경우

Table 14. Degree of error identification

분류	사실 인식	행위 의사	결과발생시 반응
확정적 고의	○	○	만족
미필적 고의	○	○	무덤덤
인식있는 과실	○	×	당황
인식없는 과실	×	×	당황

Table 15. Disposition improvement proposal standard table

구분	심각도 1	심각도 2	심각도 3	심각도 4	심각도 5
인식 없는 과실		·효력정지 3일 이상 5일 미만	·효력정지 15일 이상 22일 미만	·효력정지 45일 이상 63일 미만	·효력정지 120일 이상 150일 미만
인식 있는 과실		·효력정지 5일 이상 7일 미만	·효력정지 22일 이상 30일 미만	·효력정지 63일 이상 81일 미만	·효력정지 150일 이상 180일 미만
미필적 고의		·효력정지 7일 이상 10일 미만	·효력정지 30일 이상 37일 미만	·효력정지 81일 이상 99일 미만	·효력정지 180일 이상 210일 미만
확정적 고의		·효력정지 10일 이상 15일 미만	·효력정지 37일 이상 45일 미만	·효력정지 99일 이상 120일 미만	·효력정지 210일 이상 최대 1년 이하 또는 자격 취소

5.3 「항공안전법」 법률 일부 개정안

항공업무에 종사하고자 하는 자는 누구나 「항공안전법」 제34조에 따른 자격증명을 요구하며, 정기적이고 지속적인 항공업무와 관련된 교육 훈련 및 평가를 받는 등 항공업무에 종사하기 위한 제반 안전 활동을 수행하고 있다. 이러한 교육 훈련은 항공 안전과 관련된 새로운 지식을 습득하는 것과는 관련되어 있지만, 보다 근본적으로 「항공안전법」 목적에 따라 항공기를 안전하고 효율적인 항행을 하도록 하는 목표를 두고 있음을 확인할 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 항공종사자는 항공 안전과 직접적인 관계가 있으며, 이들을 대상으로 하는 처분은 단순히 위반 행위에 대한 처벌적인 성격을 가지고 있는 것이 아니라, 항공 안전의 준수를 위한 의무를 부과하기 위한 성격을 지니고 있다. 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 항공종사자에 대한 처분제도의 경우, 그 내용이 지나치게 일률적이고 효력 정지 처분만이 부과되는 점에서 실효성에서 한계점이 있다. 이러한 한계를 극복하고 보다 실효적인 처분과정의 도입을 통해 긍정적인 안전 문화의 확산을 추구해야 할 것이다.

이와 함께, 항공종사자의 장기간 항공업무 공백은 이후 항공종사자가 업무에 복귀하였을 때의 안전 저해 요인이 증가할 수 있으므로 30일 미만 처분의 경우 과태료 등의 금전적 제재 처분을 통하여 항공종사자의 항공업무 공백에 관한 항공 안전 저해 요소를 해소하기 위한 과태료에 관한 법 개정이 필요하다. 현행 「항공안전법」 제166조 제3항 제5호, 제6호, 제7호에 일부 법률 개정안을 신설하여 항공종사자의 실효적인 처분 개선방안을 Table 16과 같이 제시하고자 한다.

Table 16. New · old articles checklist

현행	개정안
제166조(과태료) (중략)	제166조(과태료) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 200만원 이하의 과태료를 부과한다.
1. ~ 4. (중략)	1. ~ 4. <현행유지>
<신 설>	5. 제66조 제1항을 위반하여 항공기를 비행장이 아닌 곳에서 이륙하거나 착륙한 자
<신 설>	6. 제67조 제1항을 위반하여 비행규칙을 준수하지 아니한 자
<신 설>	7. 제77조 제2항을 위반하여 운항기술기준을 준수하지 아니한 자
5. ~ 10.(중략)	8. ~ 13.(순연)

VI. 결론 및 제언

본 연구에서는 처분의 대상이 되는 위반 행위와 대상자를 구체적으로 고려할 수 있도록 처분제도의 개선안으로 항공종사자에 대한 행정처분의 3단계 모델을 제시하였다. 이 모델은 위반 행위에 대한 심각도 식별 검토를 시작으로, 위반행위자의 인적 요인 및 가중·감경 사유를 모두 검토할 수 있어 실효적인 처분이 이루어질 수 있을 것으로 기대한다. 이와 더불어, 처분의 대상자인 항공종사자 또한 위반 행위에 대한 처분의 예측 가능하여 국토교통부에 대한 신뢰 관계를 구축할 수 있다는 긍정적인 면도 존재한다.

이와 함께, 본 연구에서는 항공종사자에 대한 과태료 처분의 적극적인 활용을 제안하고자 한다. 앞서 다루었던, 항공종사자의 항공업무 공백은 이후 항공종사자가 업무에 복귀하였을 때의 비행 부담감 또는 스트레스가 증가하며, 이러한 기간이 길어질수록 오히려 항공 안전에 저해될 수 있다는 문제점을 가지고 있었다. 따라서 30일 이하의 경미한 효력 정지 처분은 과태료 등의 금전적 제재 처분 또는 안전 개선 명령 등으로 항공종사자의 항공업무 공백에 대한 안전 저해 요소를 해결할 수 있도록 하는 방안을 제안하며 항공종사자의 안전 재교육 및 훈련을 통해 문제점을 개선하는 것이 더 효율적이다. 또한 국토교통부의 처분 외에 별도의 사내 규정에 따라 징계가 이루어지고 있는 점은 반드시 개선될 필요가 있다. 긍정적인 안전 문화(비처벌)를 확립하기 위해서는 각종 이벤트에 대한 적극적인 자율 보고가 활성화되어야 하며, 이를 바탕으로 항공기 사고 예방의 근본적인 목표를 얻고자 하는 처분의 실효성 취지를 심도 있게 논의해볼 시점이다.

항공 안전의 개념은 처분 위주의 전통적인 안전의 관념에서 벗어나 시스템적인 형태로 변화를 요구하고 있다. 그에 따라 현대적인 안전은 단순히 사고 원인, 당사자를 처벌하는 것이 아니라, 사고를 발생시킬 수 있는 잠재적인 요소, 즉 장기간의 효력 업무정지 대신 종합적으로 연계하여 시스템적인 안전관리로 바뀌어야 한다. 현대적인 안전 개념의 방향성을 기반으로 안전관리 시스템을 구축하고, 항공기 사고의 재발 방지 및 안전 증진의 목표를 달성할 수 있도록 발전해야 할 것이다.

References

1. Cho, Y. H., Kwon, M. J., and Song, B. H.,

- “Effect of furlough caused by external factors on the pilot’s stress index”, *Journal of the Korean Society for Aviation and Aeronautics*, 29(2), 2021, pp.47-54.
2. Korea Institute of Legal Affairs, “Research on the improvement of the administrative disposition system and airlines”, Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2017, p.11.
 3. Kim, J., K., and Kang, M. S., “Research on the Improvement of Administrative Disposition Standards (II)”, Korea Research Institute of Legislation, 2007, p.29.
 4. Korea Institute of Legal Affairs, “A study to prepare detailed standards for aggravation and reduction of administrative dispositions in the aviation sector”, Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2019. p.22.
 5. Korea Institute of Legal Affairs, “Research on the legislative model for the reasonable maintenance of the penalty system”, Office of Government Policy Coordination, 2017, p.31.
 6. Cho, Y. H., “A study on the effect of work gap on the maintenance of pilot competency”, Ph.D. Thesis, Korea Aerospace University, 2021. 8., pp.18-21.
 7. FAA order 2150.3C, “Compliance and Enforcement Program”, 2018.
 8. Korea Institute of Legal Affairs, “Research on the improvement of the administrative disposition system and airlines”, Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2017, pp.62-64, p.75.
 9. Korea Institute of Legal Affairs. “A study to prepare detailed standards for aggravation and reduction of administrative dispositions in the aviation sector”, Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2019. p.128.
 10. CAA, CAP1074, “Safety and Airspace Regulation Enforcement Guidance”, 2015. p.6.
 11. Ministry of Land, Infrastructure and Transport, “The Regulations on the Processing and Utilization of Aviation Safety Data Attachment 7”, 2020.
 12. Ha, M. H., “Administrative Law”, Park Youngsa, Seoul, 2019, p.413.