

항공종사자 신체검사증명 제도에 대한 고찰

Review for Flight Crew Medical Licensing

이원근*, 이강석, 한경근(한서대학교 항공우주의학안전연구소)

I. 서론

항공종사자 신체검사증명 제도는 1944년 12월 7일 시카고에서 개최되었던 국제민간항공연차회의에서 항행시스템의 개선과 통일된 규칙 및 시설에 관한 국제협약을 채택하여 참가 국가들이 서명하였고, 이때 조종불능 상태를 방지하기 위한 최소한의 의학적 기준을 협약 부속서에 삽입하였다. 이를 근거로 하여 국제 민간항공기구는 1974년 1차로 민간항공 의학지침서를 만들었고, 의학의 발달에 따라 개정 및 보완하며 오늘에 이르고 있다.

항공의학분야는 주로 부속서 1(항공종사자 면허)에 표준 및 권고사항으로 포함되어 있다. 표준이란 비행 안전 혹은 국제 항공 항행의 규칙을 위하여 필수적인 것으로 체약국은 통일되게 적용하여야 하는 것을 말한다. 이 표준에 부합되지 아니할 경우에는 부속서 협약 38조에 의거 의무적으로 국제민간항공기구 이사회에 통보하여야 한다. 권고사항은 비행 안전에 관한 국제 항공 항행의 규칙과 효율을 위하여 적용하여야 하는 것을 말한다. 국제 민간항공기구 체약국은 동 기구의 1985년 2차 개정판인 민간항공 의학지침서 DOC-8984-AN-895 을 참조하여 해당 국가 상황에 맞게 신체검사증명 제도를 운영하여 왔지만, 현재 비행 환경과 의학의 발달 상황을 제대로 반영하지 못한 관계로 전 세계 신체검사증명 제도는 미국 FAR 또는 유럽 JAR에 따른 운영체제로 양분되어 있다.

신체검사증명과 관련된 의학적 기준은 의학의 발달에 따라 체계적이고 효율적으로 변화하지 않으면, 의학적 기준에 제한을 받고 있는 항공종사자와 갈등 양상을 보이게 된다. 따라서 현행 신체검사증명 제도를 알아봄으로써 문제점을 파악하여 개선할 수 있는 기초자료를 제공하고자 한다.

II. 관련법의 고찰

1. 신체검사증명서 발급에 대한 법적 근거

현재 항공종사자 신체검사는 항공신체검사전문 의사(AME)가 신체검사증명서 발급의 권한과 책임을 가지고 있다. AME의 지정 권한은 건설교통부장관에게 있으며, AME의 자격관리 및 감독을 위한 방법은 시행규칙에서 정하도록 하고 있으나, 별도의 상위 감독기관을 언급하고 있지는 않다.

현행 항공법 제31조는 1997. 12. 13 법률 제 5454호에 "건설교통부장관으로부터... 신체검사증명을 받아야 한다"고 제정된 후, 1999. 2. 5 법률 제5794호에 "항공의학에 관한 전문교육을 받은 의사로서 건설교통부장관이 지정한 자로부터... 신체검사증명을 받아야 한다"로 개정되어, 최종 2003. 12.30 법률 제07024호로 "건설교통부령이 정하는 바에 따라 항공의학에 관한 전문교육을 받은 의사로서 건설교통부장관이 지정한 자"로 개정 되었다.

현행 항공법 시행규칙 제96조제2항은 AME의 지정 기준은 "항공안전본부장이 지정하는 전문기관에서 행하는 교육과정" 이수자 및 인정을 받은 자로 하고 있다. 규칙 제96조는 1999.1.19 건설교통부령 162호로 "종합병원 또는 항공기 승무원 신체검사를 전문으로 하는 의료기관 중 건설교통부장관이 지정한... 전문의료기관"으로 제정된 후, 1999. 12.17 건설교통부령 224호로 상기 문구와 유사한 "신체검사증명에 관하여 건설교통부장관이 지정하는 전문기관에서 행하는 교육과정을 이수하거나" 인정받은 자로 개정되어, 최종 2002.9.30 건설교통부령 333호에 의해 전문기관의 지정권한을 항공안전본부장에 부여했다. 항공안전본부장은 운항기술 기준 2.5.1.4 한국항공우주의학협회의 권한에서 협회를 AME의 교육기관으로 지정함과 함께, AME의 전문교육 계획수립 및 교육실시, AME

의 항공신체검사업무에 대한 지도 감독, 그리고 AME의 발급 및 갱신의 보류 또는 거부에 대한 자문 업무 등을 협회에 위임하였다.

현재 운항기술기준 2.5.1.4에 의해 AME의 항공신체검사 업무에 대한 지도 감독과 AME의 발급 및 갱신의 보류 또는 거부에 대한 자문 업무에 대한 협회에 위임된 권한은 시행규칙 제97조 제4, 5항에 근거하고 있다.

시행규칙 제97조 "④ 항공신체검사전문의사는 별표 14의 검사항목 중 일부 항목의 기준에 적합하지 아니한 항공기승무원이 그의 비행 경험 및 능력을 고려하여 항공기에 탑승하여 그 운항업무를 행함에 있어 지장이 없다고 판단되는 때에는 별표 14의 신체검사 기준에 적합한 것으로 인정할 수 있다. ⑤ 항공신체검사 전문의사는 제4항의 규정에 의한 판단을 함에 있어서 필요하다고 인정하는 때에는 항공안전본부장이 신체검사 자문위원으로 위촉한 자의 자문을 받을 수 있다." 이 시행규칙 제97조 제4, 5항의 내용은 원래 1977.9.1 교통부령 579호에 "교통부장관이 별표... 항목에 적합하지 아니한 자에 대하여...지장이 없다고 인정될 때에는...적합한 것으로 본다... 지장이없다고 판단하기 위하여 전문지식이 있는 자를 위촉하여 자문을 받을 수 있다"로 제정되어, 1995.7.14 건설교통부령 21호에 의해 "항공의학에 관한 전문지식이 있는 자를 항공기승무원신체검사 자문위원으로 위촉하여 자문을..." 1999.12.17 건설교통부령 224호에 의해 AME가 "장관이 신체검사자문위원으로 위촉한 자의 자문을 받을 수" 있도록 했으며, 2002.9.30 령333호는 항공안전본부장이 신체검사자문위원으로 위촉한 자로 개정하였다.

2. 외국 신체검사증명서 인정에 대한 법적 근거

1999.12.17 령 224호로 개정된 규칙 제95조 제3항은 "외국정부 또는 외국정부가 인정한 민간의료기관이 발행한 신체검사증명서를 소지한 자가 신체검사증명서의 교부신청을 한 때에는 당해 신체검사증명서의 잔여유효기간에 한하여 이를 인정할 수 있다"고 정하면서 1993.2.13 령 999호에 의한 "외국정부가 발행한 신체검사증명서"에 비해 발행기관의 범위를 증대시켰으며, 1991.12.27 령 962호에 의한, 당시 제70조 제3항에 항공운송사업 분야에 종사하는 자의 잔여유효기간이 3월 이상인 경우에 한하여 인정하던 기한 또한 늘린 것이다. 제97조 제1항은 "외국에 6월 이상 체류하는 자의 경우에는 당해 외국정부 또는 외국정부가 인정한 민간의료기관

이 발행한 신체검사증명서를 첨부하여 신청할 수 있다"고 정하고 있다.

3. 신체검사증명서 갱신 발급에 관한 법적 근거

1999.12.17령224호로 개정된 규칙 제95조 제4항에 "신체검사증명서의 유효기간은... 교부 받은 날부터... 유효기간이 끝나는 날이 속하는 달의 말일까지로 한다"로 하는데, 원래 1988.6.7령 884호에 의한 제정 당시에는 "신체검사증명서의 유효기간은 월 단위로 산정하되, 신체검사 완료일의 다음달로부터 기산한다"고 했으며, 이는 FAR 61.23의 기준과 동일하다.

JAR기준 또한 신검 만료일 45일 전 내의 재입증(REVALIDATION)신검 개념을 허용하며, 그 기간을 벗어난 경우 갱신(RENEWAL)하는 유통성 있는 제도로 운영되고 있는데, 이는 1993.2.13 령999호의 개정에 의한 시행규칙 제95조 제4항 내지 6항으로 6년 간 운영된 다음의 기준과 유사하다: "④ ... 유효기간은 신체검사를 한 날이 속하는 달의 다음 달부터 기산하되, 월 단위로 계산한다... 유효기간 개시 전에 ... 항공업무에 종사할 수 있다. ⑤ ... 제1항의 유효기간이 만료되는 달에 신체검사를 받아야 한다. ⑥유효기간을 경과한 후 1월 이내에 신체검사를 받은 자는 유효기간 내에 신체검사를 받은 것으로 본다. 이 경우 유효기간 만료일 후 신체검사증명서 교부일까지의 기간 동안에는 ... 업무에 종사할 수 없다."

III. 현행 신체검사증명서제도의 문제점 및 개선방안

우리나라의 신체검사증명 업무는 과거부터 항공사에 소속된 의료실 및 AME 위주로 진행되어 왔다. 항공안전본부는 2001년 FAA에 의한 "항공안전 2등급"에서 회복하려는 과정에서 FAR을 기초로 운항기술기준을 제정, 적용하는 방법으로 정부의 신체검사 업무를 보다 체계적으로 지도 감독할 수 있는 제도를 수립하였으며, 기능을 한국항공우주의학협회에 위임하는 방식을 채택하였다. 과거 항공사 의료실 AME 위주로 운영되던 신검 업무는 건교부 자격관리과의 행정 지도 및 협회의 신체검사 관리위원회회를 통한 신검업무 운영으로 외형상으로는 지도 감독기관과 항공의학 전문기관으로 구성된 체계적이고 객관적인 업무구조로 발전한 듯 보인다.

그러나 협회가 독립된 공간과 상주 인원의 확보 없이 과거와 마찬가지로 집행부가 소속된 항공사의 사무실을 사용함으로써 기존의 항공사 중심의 신검 업무의 틀을 벗어나지 못 하였다. 즉, 법적인 신체검사증명서 발급 업무와 항공사 소속 조종사의 건강관리 업무가 혼재된 변형된 기존 틀을 유지하고 있다.

신체검사증명서 발급 업무의 체계적이고 효율적인 운영을 위해서는 미국 FAA처럼 정부 내 항공의학 관리 조직을 구축하여 정부가 총괄 운영하거나 유럽 JAA처럼 신체검사증명서 발급에 대한 전문의료기관을 지정하여 정부의 업무를 분산시켜 제1종, 최초의 신체검사와 매4회 차 신체검사를 지정, 전문의료기관에서 받도록 규정하는 것이 바람직하다.

독립된 운영 관리 구조의 확보 없이는 항공종사자들의 신체검사증명서 발급 업무와 관련된 불만을 해소할 수 없다고 사료된다. AME는 자신의 교육기관으로 지정되어, 자신의 신체검사 업무에 대한 지도 감독권과, 자신의 발급 및 갱신의 보류 또는 거부에 대한 자문 및 판정 업무를 위임 받은 협회를 의식할 수밖에 없다. 신체검사 기준에 미달된 경우에는 시행규칙 제 97조 4항 “항공신체검사전문 의사는 별표 14의 검사항목 중 일부 항목의 기준에 적합하지 아니한 항공기승무원이 그의 비행 경험 및 능력을 고려하여 항공기에 탑승하여 그 운항업무를 행함에 있어 지장이 없다고 판단되는 때에는 별표 14의 신체검사 기준에 적합한 것으로 인정할 수 있다.”라는 규정에 근거하여 비행 업무를 수행하면서 의학적 관찰이 필요한 조건부 적합으로 판정하여야 함에도 부적합으로 판정하는 경우가 많다.

ICAO Annex 1 및 Manual, Model Regulation, FAR 67과 JAR FCL 및 Singapore 등의 법 규정을 살펴보면 자격을 부여하는 면허 발급의 권한(또는 기관 Licensing Authority)은 정부 소유의 기능이며, 제정된 신체검사 기준에 의한 평가업무(Medical Assessment)에 한하여 AME에게 판정을 위임할 수 있도록 규정하고 있다.

정부가 항공안전본부에 의해 신체검사증명 제도의 고유 감독 기능을 보유해야 함에도 최소한의 항공의학 전문지식을 가진 정부 내 항공의학담당관이 없기 때문에 전적으로 한국항공우주의학협회에 위임함으로써 정부가 사실상 권한을 포기하는 것과 다름이 없게 되었다.

ICAO Annex 1의 용어정의 중 “인증된 의학적 결론” (Accredited medical conclusion)을 “The conclusion reached by one or more medical experts acceptable to the Licensing Authority for the purposes of the case concerned...”로 정의하고 있는데, “발급 기관에서 용납할 수 있는”이라는 문항을 보아도 의학 전문가와 정부 두 개체는 서로 분리되어 있음을 알 수 있다. ICAO Annex 1의 1.2.4 Medical fitness 아래 3 조항을 보면, 정부와 AME가 분리 되어 있으며, (1.2.4.4, 1.2.4.6) AME의 결론을 검토하기 위해 정부가 위촉할 수 있는 자문 위원도 정부와 분리되어 있음을 전제로 한다. (1.2.4.7) 삼자간의 독립적 관계가 무시되면 정부가 중립적인 입장에서 객관적으로 심판할 수 있는 기능을 상실하게 되며, ICAO 기준에도 미달 되는데, 우리의 현행 법 하에서는 정부/항의 협 및 항의협/AME 간의 구분이 사실상 어려운 것이 현실이다.

독립된 정부권한의 원칙은 매우 중요하기 때문에 **Manual of Civil Aviation Medicine** 제2장, The Licensing Authority and accredited medical conclusion에 다음과 같이 명시되어 있다.

“The final decision must be left with the Licensing Authority which is ultimately responsible for flight safety. This authority either has permanent medical advisers or an administrative machinery for obtaining expert aviation medical advice on individual cases. Either method provides the “accredited medical conclusion” as defined in Annex 1.”

위의 확대 해석은 자문기능에 있어서 최종 권한이 정부에 있어야 하며, 그 방법에 있어서는 상설 자문단을 두거나, 행정 기능만을 갖추는 두 가지 방법 다 무난하다.

Model Regulation 2.5.1.4(b) 항을 보면, “The Authority may delegate to authorized representatives of the Authority, the authority . . . to issue, renew, and deny medical certificates.”

위 문항에 있어서 The Authority란 정부를 대표하는 정부 내의 항공감독기관을 의미하며, “권한을 위임 받을 수 있는 인가된 정부의 대표”는 정부 내외의 여부를 떠나서, 제3의 단체가 아닌 개인임을 알 수 있다. FAR에는 연방

정부 내에 공무원이며 의사인 "Federal Air Surgeon"에게 책임의 권한이 1차 위임되며, 그 산하 2국 9개과로 운영되며, 지역항공의무과는 10개 지역분소를 두고, 4990명의 AME를 관리하고 있다.

FAR 67.407 Delegation of authority를 보면,
"(a) The authority of the Administrator... to issue or deny medical certificates is delegated to the Federal Air Surgeon to the extent necessary to --

(1) Examine applicants for and holders of medical certificates to determine whether they meet applicable medical standards...

"(b) Subject to limitations in this chapter, the delegated functions of the Federal Air Surgeon to examine applicants for and holders of medical certificates for compliance with applicable medical standards and to issue, renew, and deny medical certificates are also delegated to aviation medical examiners..."라고 명시되어 있으며,

JAR FCL은 각 회원국의 항공 감독 기관 (Authority) 내에 의사를 두도록 규정하고 있다.

"JAR FCL 3.080 Aeromedical Section (AMS)
(a) *Establishment.* Each JAA Member State will include within its Authority one or more physicians experienced in the practice of aviation medicine. Such physicians shall either form part of the Authority, or be duly empowered to act on behalf of the Authority. In either case they shall be known as the Aeromedical Section (AMS)."

IV. 결론

현재 우리나라 조종사의 신체검사증명 발급 제도에 대하여 제기되고 있는 다양한 불만을 해소하고 ICAO 체약국으로써 기타 체약국과의 균형을 위해서도 정부는 항공안전본부 자격관리과 내에 항공의학담당관을 두고 정부가 독립적으로 신체검사증명 발급 업무의 주체가 되어 운영하는 것이 바람직하다고 생각한다. 항공의학담당관이 관련 법체계를 정립하고 관련 분야 지도 감독 적절히 수행하는 것이 선진국형 항공종사자 신체검사증명 제도의 정착에 많은 도움을 줄 수 있을 것이라고 본다.