

한·미 항공 과징금 제도의 비교*

이창재**

목 차

- I. 시작하는 말
- II. 미국 항공 과징금제도의 특징
 - 1. 미국 FAA의 항공분야 행정제재
 - 2. 미국 항공 과징금 제도의 개관
 - 3. 항공안전 자율보고 제도
 - 4. 과징금 부과에 관한 정형적 절차
- III. 우리나라 항공 과징금제도의 개선방향
 - 1. 항공안전 보고제도의 개정
 - 2. 과징금액 산정절차의 개정
- IV. 맺음말

* 이 논문은 조선대학교 학술연구비의 지원을 받아 연구되었음 (2019년도).

** 조선대학교 조교수, 법학박사 (E-Mail : cjaelaw@daum.net).

I. 시작하는 말

과징금 제도는 태생적으로 효율성을 DNA로 가지고 있다. 법령을 위반한 사업자로부터 부당한 수익을 회수하거나, 사업면허를 박탈하거나 영업중지를 명하는 행정처분이 오히려 일반 소비자의 권익을 침해하게 되는 경우 금전적인 제재수단을 통해 동일한 효과를 거둘 수 있는 제도가 바로 과징금이다.¹⁾ 근대 사법 원리 중 하나인 금전배상 원칙과도 통하는 면이 있다. 게다가 위법을 입증하기 위해 긴 시간과 막대한 비용이 소요되는 재판절차에 비해 행정관청의 일방적인 부과명령만으로 효력을 발휘하므로 행정부 입장에서 여간 편한 것이 아니다.

이런 과징금 제도에서도 위반행위의 위험성에 비해 국가의 제재 정도가 적정하여야 한다는 과잉금지나 비례의 원칙은 여전히 적용되어야 한다. 또한 부과과정에서의 절차적 타당성도 지켜져야 한다. 그렇지 않으면 법치국가의 원칙이 훼손되기 때문이다. 그런데 우리나라 항공분야 과징금 부과제도에 있어서 절차적 정당성이 잘 갖춰져 있는지는 의문이다. 외국의 입법례와 비교할 때, 우리나라의 항공분야 과징금 제도는 부과금액의 규모나 부과절차에서 몇 가지 아쉬운 점들을 발견할 수 있기 때문이다.

우선 과징금 규모면에서 지나치게 고액 과징금을 부과함으로써 제재 일변도로 운영되는 듯하다. 최근 리튬이온 배터리가 장착된 스마트위치(위험화물)를 화물실로 운송하여 법령을 위반한 항공사에게 90억 원의 과징금을 부과한 사례는 그 과징금의 액수만큼이나 큰 화제거리가 되었다. 해당 항공사가 법령을 위반하면서 벌어들인 수익은 고작 280만원에 지나지 않기 때문이다.²⁾ 그 밖에도 우리나라 항공관련 과징금은 대부분이 수억 원대의 규모를 자랑하고 있다.³⁾

항공관련 과징금은 그 절차적인 측면에서도 적정성 문제가 제기될 수 있다.

-
- 1) 조성규, “과징금의 법적 성격에 대한 시론적 고찰”, 행정법연구 제55권(2018), 61면 ; 신봉기, 경제규제입법에 있어서 과징금제도의 내용과 문제점, 단국대 법학논총 제18집(1992. 10), 173면 ; 채우석, 과징금제도에 관한 일고찰, 토지공법연구 제22집(2004) 등.
 - 2) 해당 항공사가 관련 물품의 운송으로 얻은 매출은 280만원이다. 국토부가 부과한 과징금은 이 매출의 3214배에 달하는 금액이다. 조선비즈 신문기사, “제주항공에 과징금 90억원 잘못매긴 국토부, 9월에 재심의” (2020년 5월 28일자).
 - 3) 이창재, “항공 과징금 제도의 비교법적 검토”, 항공우주정책법학회지 제34권 1호(2019), 11면.

미국은 항공 과징금 부과단계에서 위반행위의 유형, 위반 사업자의 영업 규모, 위험성의 정도 등을 기준으로 과징금을 산정하는 공식을 법령으로 명시하여 절차적 합리성을 보장하고 있다. 반면, 그러한 체계가 확립되지 않은 우리나라는 과징금의 최고한도만을 규정하고, 정성적 요소의 가중감경 기준에 의존하고 있어서 행정관청의 주관에 개입될 여지가 다분하다.

그 밖에도 과징금 부과금액의 산정절차에서 당사자의 방어권을 충분히 보장하지 않는 점, 항공안전에 관하여 부과되어 징수된 과징금이 항공분야로 환원되지 못하는 징수 과징금의 사용문제 등이 우리나라 항공과징금과 관련된 쟁점이라 하겠다.⁴⁾

본 논문은 우리나라 항공분야에서 처분되는 과징금 제도의 개선방향을 연구할 목적으로 집필되었다. 다만 고액 과징금의 문제점이나 당사자의 방어권 보장 등에 관한 여러 쟁점은 선행연구에서 다루고 있는 바, 본 연구는 항공안전 분야 과징금제도에 있어서 항공선진국이라 할 수 있는 미국의 제도를 깊이 있게 살펴봄으로써 우리나라 제도의 개선방향을 탐구하려는 의도에서 연구를 진행하였다.

우선 미국 연방항공청(Federal Aviation Administration, FAA)의 항공분야 행정체제의 특성과 미국 항공 과징금 제도를 개괄적으로 살펴보기로 하였다. 나아가 최근 항공안전 관리에 대한 패러다임의 변화로 종래의 사후적인 항공사고 관리행정에서 사전적이고 예방적 조치로서 항공안전 자율보고를 중시하는 새로운 경향을 ASAP⁵⁾를 비롯한 각종 제도를 중심으로 살피고자 하였다. 또한 미국 FAA가 채택하고 있는 과징금 부과에 관한 정형적 절차에 대해서도 고찰하였다.

위와 같은 검토를 바탕으로 본 논문은 우리나라 항공안전에 관한 보고제도의 개선방향도 살펴보았다. 현재 우리나라는 항공안전에 관한 보고제도가 의무보고 중심으로 되어 있어서 사전 예방적 안전관리제도인 자율보고와의 비교검토가 필요하다고 생각하였다. 또한 항공안전에 관한 법령위반행위에 대한 위험도 측정과 위반행위자의 행위원인, 행위자가 소속된 조직의 관행과 안전관리 실태 등을 감안한 과징금액 산정절차의 개정 방향을 제시함으로써 합리적인 항공과징금 산출을 위한 분석 틀을 마련하고자 하였다.

4) 이에 관한 항공과징금 제도에 관한 선행연구로는 이창재, 앞의 논문 21면 이하 참고.

5) 항공안전조치 프로그램(Aviation Safety Action Program, ASAP). 이에 관해서는 후술함.

II. 미국 항공 과징금제도의 특징

1. 미국 FAA의 항공분야 행정제재

미국 연방 법률⁶⁾에 따라 FAA가 조치할 수 있는 행정제재(Compliance and Enforcement)의 유형은 다음과 같다.

첫째, 행정지도(Compliance Action)가 있다. 이는 행정제재 대상자가 의무이행에 대한 의지와 능력이 있다고 판단되는 경우, 교육훈련 및 상담 또는 적절한 프로그램의 보급 등의 방법을 통해 해당 불이행 사항을 스스로 개선할 수 있도록 조치하는 것을 말한다.

둘째, 행정조치(Administrative Action)이다. 이것은 아래의 ‘법적 집행’ 이전 단계에서 이루어지는 것으로, 경고통지(Warning Notice)와 개선지시(Letter of Correction)와 같은 수단을 동반한다. 경고통지는 해당 위반사항으로 인해 야기될 수 있는 상황을 위반행위자에게 주지시키고 이로 인해 법령위반이 될 수 있었음을 확인하는 조치이다. 그리고 개선지시는 당해 행위를 FAA가 법령위반으로 판단하고 개선이 이행되지 않을 경우 법적 조치가 강제될 수 있음을 확인하는 수단이다.

셋째, 법적 집행 조치(Legal Enforcement Action)이다. 법적 집행은 다시 ‘필수(Required) 집행 조치’와 ‘재량(Discretionary) 집행 조치’로 구별된다.

필수집행조치는 반드시 법적 집행이 이루어져야 하는 경우로서, 항공안전 규정 위반자의 행위가 고의적 행동, 무모한 행동(Reckless Conduct), 시정조치 불이행, 안전 관련 위험을 야기하는 행동, 그 밖에 법률 규정에서 요구되는 집행조치(Legal Enforcement Required by Law) 등이 그것이다.

이에 반해 재량집행조치는 법령의 반복적 불이행, 자격증 소지자의 능력이나 자격과 관련된 문제 등과 같이 행정권자의 재량에 따라 조치여부가 결정될 수 있는 경우를 말한다. 예컨대 자격증 소지자가 음주나 약물복용 후 운항을 한 경

6) 미국 FAA가 규정하는 민간항공 주체의 의무위반 또는 불이행에 대한 행정제재는 U.S. Code(미국 연방법률) Title 49. TRANSPORTATION 이하 항공 관련 내용 및 14 CFR(Code of Federal Regulation, 연방규칙) Part 13 이하 등에 근거하고 있다.

우, 혹은 비행기가 범죄에 사용될 때 운항을 한 경우가 그 대표적인 예이다.

2. 미국 항공 과징금 제도의 개관

미국은 연방 법률에 따라 항공 분야 과징금(civil penalty)에 관한 상한선을 규정하고 있다. 49 U.S. Code § 46301에 따른 과징금의 금액은, ① 통상의 항공사에 대해서는 25,000 달러 미만,⁷⁾ ② 개인이나 중소기업(small business concerns)에 대해서는 위반행위의 유형에 따라 10,000달러 (중소기업) 혹은 1,100달러(개인) 미만⁸⁾의 과징금이 부과되는 것으로 규정하고 있다. 하지만 위 과징금 금액은 추후 인플레이션을 반영하여 별도의 법률(Federal Civil Penalties Inflation Adjustment Act Improvements Act of 2015)에 따라 지속적으로 증액되어 2019년 7월 31일을 기준으로 일반 항공사가 25,000 달러에서 34,174 달러로, 개인이나 중소기업은 각각 10,000 달러에서 13,669 달러로 그리고 1,100달러에서 1,503 달러 미만으로 조정되었다. 다만, 위험물질의 항공운송과 관련된 위반행위에 대해서는 특별법⁹⁾에 따라 별도의 규정을 두고 있다.

다만 위와 같은 과징금 금액은 항공안전 관련 법률 규정을 위반한 행위에 관한 사건 당 적용되는 것이 아니라 위반행위 건당, 그리고 위반 일수 당 적용되는 것(per day, per violation)이다. 따라서 위반행위가 일정 기간 지속되는 경우에는 매일 발생하는 위반행위 개수 마다 과징금액이 누적 합산된다.¹⁰⁾¹¹⁾

7) 49 U.S. Code § 46301. (a)(1) A person is liable to the United States Government for a civil penalty of not more than \$25,000 (or \$1,100 if the person is an individual or small business concern) for violating.

8) 49 U.S. Code § 46301. (a)(5) An individual (except an airman serving as an airman) or small business concern is liable to the Government for a civil penalty of not more than \$10,000 for violating.

9) Hazardous Materials Transportation Safety Act 혹은 Hazardous Materials Transportation Regulations.

10) 49 U.S. Code § 46301. (a)(2) A separate violation occurs under this subsection for each day the violation (other than a violation of section 41719) continues or, if applicable, for each flight involving the violation.

11) 실제로 지난 2018년 FAA는 Hinman 사건에서 사상 최고액인 3백3십만 달러에 달하는 항공 과징금을 부과하였다.

https://www.faa.gov/news/press_releases/news_story.cfm?newsId=22874 (2020.5.26. 방문)

한편, 연방법률 규정에 따르면 FAA가 위반행위를 한 자에 대해 독자적으로 부과할 수 있는 최대 과징금은 항공사나 정비공장, 각종 비행교육기관 등 일반적인 회사인 경우에는 미화 40만 달러로 제한되고, 개인이나 중소기업인 경우에는 5만 달러로 제한된다.¹²⁾ 다만 이러한 제한액은 다음과 같은 예외가 존재한다.

첫째, 항공 과징금의 부과에 있어서 FAA는 위반행위자와 합의를 통한 사안종결 권한을 행사할 수 있다. 즉, 양자 간 합의가 성립되면 FAA는 위반사실에 관한 구체적인 조사절차를 진행하지 않고, 위반행위자는 합의된 금액을 FAA에 납부함으로써 사안이 종결된다. 이때 합의 금액은 법률상 최고한도액(40만 달러 혹은 5만 달러)을 초과할 수 있다.

둘째, 최고 한도액을 넘는 과징금액에 대해 FAA와 위반 당사자 사이에 합의가 결렬될 경우 FAA는 당해 사안을 연방검찰로 이송할 수 있고, 결국 연방법원에서 과징금 부과여부가 다투어지게 된다.¹³⁾ 이때부터는 항공안전 과징금 사안이 행정사건이 아닌 사법사건이 되는 것이다.

이와 같은 미국 항공 과징금 부과제도에서 특이한 점으로는 항공안전에 관한 자율보고제도와 과징금 부과금액의 결정에서 적용되는 matrix method라고 할 수 있다. 이에 관해서는 다음 항에서 자세히 살펴보기로 한다.

3. 항공안전 자율보고 제도¹⁴⁾

3.1. 의의

국제민간항공기구(ICAO)는 부속서 13에서 항공사고 예방조치의 일환으로 체약국에게 의무보고(mandatory reporting)와 자율보고(voluntary reporting) 제도의 수립의무를 부과하고 있다. 의무보고가 주로 항공기의 기술적 결함과 같은 하드웨어에 관한 것임에 반해, 자율보고는 의무보고로 부터 수집하기 어려운 인적요소(human factor)에 관한 내용을 다루는 시스템이다.¹⁵⁾

12) 49 U.S.C. § 46301(d)(4). See also 14 C.F.R. § 13.15; FAA Order 2150.3A, § 1204.

13) 14 C.F.R. § 13.15(b).

14) 이하의 내용은 FAA 웹사이트에 게재된 내용과 FAA 발간문서 Order 2150.3c의 내용을 참고하여 기술되었다.

15) 자율보고시스템은 조종사, 관제사, 기타 항공종사자 등이 의무보고시스템을 통해서

미국 연방항공청(FAA)은 의무보고를 ‘항공기 사고 및 준사고 보고(Aircraft Accident and Incident Reporting)’로, 자율보고는 ‘항공안전보고 프로그램(Aviation Safety Reporting Program)’으로 지칭한다. 단순히 사용된 용어에서 짐작되는 바와 같이, FAA는 항공안전에 관하여 의무보고 보다는 자율보고 쪽에 무게를 두고 있다.

일반적으로 자발적인 공개 프로그램(Voluntary Disclosure Programs, VDPs)은 과거 전통적인 규제 중심의 행정관리에 보충적으로 채택된 제도로 오늘날 미국을 비롯한 각국 정부들이 채택하고 있다. 이 제도는 법령 위반자에 대한 비처벌 혹은 처벌수준의 감경과 같은 일종의 인센티브를 제공하는 대신 산업계에 존재하는 위험과 법령 위반 행태에 관한 중요한 정보를 행정당국이 손쉽게 취득할 수 있도록 해준다는 점에서 의의를 갖는다.

항공분야에서도 마찬가지이다. 항공정책 당국이 운영하는 자발적인 항공안전 자율보고 프로그램(Voluntary Safety Reporting Program, VSRP)은 항공 산업의 일선에 있는 조종사, 정비사, 승무원 등 항공 종사자들로부터 항공안전 시스템에 관한 정보를 제한 없이 자유롭고 활발하게 취합하기 위한 목적에서 운영되는 제도이다. 이는 항공사고 발생이라는 결과로 이어지지 않도록 음지에 있는 안전저해 요소들을 명확히 특정하여 수정하고, 안전을 담보할 수 있는 최적의 환경을 조성하는 데에 자율보고 프로그램이 주효적인 역할을 담당하고 있다는 인식의 결과라고 할 수 있다.¹⁶⁾

3.2. 제도별 연혁과 주요 내용

3.2.1. 배경

항공안전에 관한 FAA의 전통적인 접근방식은 미국 연방 항공 규정(Federal

수집할 수 없는 운영상의 결함, 인적요소 등 위험요소와 관련된 안전정보를 대상으로 한다. 신옥식, “우리나라 항공안전보고시스템 발전과제 연구”, 항공진흥 제52호 한국항공진흥협회(2009), 132면.

16) FAA 웹사이트 참고.

https://www.faa.gov/air_traffic/publications/atpubs/aim_html/chap7_section_6.html
(2020년 5월 16일 방문)

Aviation Regulations, FAR)의 집행에 있어서 일방적인 명령과 통제(command & control)를 중시하는 방식이었다. 예컨대 운항승무원의 자격증명이나 교육훈련 실시내역, 정비교범(maintenance manuals)의 유지관리 등을 실제로 감독관이 일일이 점검하고 적절하지 못한 부분에 관하여 시정을 명령하면서 각종 행정처분을 내리는 결과로 이어졌다. 하지만 1970년대 중반 이후 FAA는 항공안전을 담보하기 위한 방안으로 기존의 사후적인 명령과 통제방식 보다는 사전적인 자율 보고 프로그램이 더욱 효과적이라는 판단 하에 여러 가지 다양한 프로그램을 도입하였다.

3.2.2. ASRS

가장 먼저 도입된 프로그램은 1975년의 항공안전보고시스템(Aviation Safety Reporting System, ASRS)이다. 1974년 12월 미국 TWA사 소속 항공기가 운항승무원의 활주로 접근을 위한 차트(approach chart) 해석 오류에 따라 인근 야산에 충돌하는 사고가 발생하였다. 그런데 사고조사를 하던 중 사고발생 6주 전에 동일한 실수로 인한 사고 가능성이 다른 항공사 내부에서 보고되었음이 확인되었다. 만약 그러한 사고 가능성에 관한 자료가 FAA를 통하여 다른 항공사들과 공유되었다라면 해당 사고는 방지할 수 있었다는 것이 사고조사를 담당하는 NTSB (National Transportation Safety Board)의 판단이었다. 이에 FAA는 민간 항공사들과의 항공안전에 관한 데이터 공유의 필요성을 인지하게 되었고, NASA (national Aeronautics and Space Administration)와 함께 ASRS를 도입하기에 이르렀다.¹⁷⁾

ASRS는 제보자의 정보에 관한 철저한 비밀유지를 골조로 하는 자발적인 보고 시스템이다. 조종사, 관제사, 운항관리사, 승무원, 정비사 등 항공업 종사자들이 항공안전에 위협하는 상황이나 사건을 자발적으로 보고하면, FAA는 그러한 안전위협 정보를 수집하는 대가로 제보자 및 그 소속회사의 익명성을 보장하고 행정상 징계에 관한 면책을 약속하였다. 하지만 이 제도는 지나치게 익명성을 보장하기 위하여 문제된 사안의 보고자 성명, 소속 항공사, 해당 항공기, 공항

17) ASRS Program Briefing 2009.

https://asrs.arc.nasa.gov/docs/ASRS_ProgramBriefing.pdf (2020년 5월 16일 방문)

위치 등의 사항마저도 공개하지 않아서, 실질적인 항공안전 사고 예방에 구체적인 도움을 기대하기는 어려웠다.

3.2.3. VDRP

1980년대 후반으로 접어들면서 FAA는 항공사들이 항공안전 위해요인에 대한 자발적인 검사를 통한 사안의 특정과 개도에 주도적인 역할을 담당할 수 있는 방안을 고려하였다. 그런데 항공사들이 자체검사를 통해 자발적으로 항공안전 규정 위반사실을 비롯한 각종 위협요인을 보고한데 대해, FAA가 과징금을 부과하는 등 엄격한 제재를 시행하면서 그에 관한 반작용으로 자체검사와 자율보고가 위축될 수밖에 없었다.

이러한 문제점을 시정하기 위하여 FAA는 1990년에 항공안전에 관한 자율공개보고 프로그램(Voluntary Disclosure Reporting Program, VDRP)을 도입하였다. VDRP는 항공안전 규정의 위반사실을 항공사가 FAA에 자발적으로 신고하고, 그 대신 위반에 따른 처벌을 경감시켜 주는 것이 주요 내용이었다. 특히 이 프로그램은 항공사들에 대한 전문적인 기술자문, 교육훈련 업무를 담당하는 FAA 공인 지역사무소(FAA Certificate Holding District Office, CHDO)를 운영하여 항공사들로부터 보고되어 취합된 안전 위해요소를 해결하는데 중점을 두었다. 그리고 ASRS나 뒤에서 살펴볼 ASAP와 달리 VDRP는 항공종사자 개인이 아닌 항공사에 초점을 맞춘 제도로서, 항공위험을 자발적으로 보고한 회사에 대해 처벌 면제와 같은 각종 인센티브를 제공하는 점에 특징이 있다.

하지만 여타의 VSRP제도들과 달리 VDRP에서는 항공사들의 자발적 보고에도 불구하고 FAA가 일체의 처벌권한을 내려놓지 않고 있다. 사안에 따라 미화 25,000달러 미만의 과징금 부과도 가능하도록 규정되어 있기 때문이다(FAA Order 2150.3b 참고). 여타의 VSRP제도가 항공종사자 개인에 관한 것임에 반해 VDRP는 항공사를 대상으로 하는 점에서 조금 더 까다롭게 면책제도를 운영하는 것으로 보인다. 그런데 이점은 VDRP의 활용도를 떨어뜨리는 요인이 되었다. 그 결과 자발적 보고에 대해 면책을 규정한 ASAP제도가 출현한 이후, 항공사와 항공 종사자들은 VDRP 보다는 ASAP제도를 선호하고 있다. 또한 항공안전을 위한 기능적 측면에서도 양 제도가 서로 병존적으로 중복되는 면도 존재한다.

3.2.4. ASAP

1997년에 도입된 항공안전조치 프로그램(Aviation Safety Action Program, ASAP)은 항공안전 위해요인을 자발적으로 보고한 항공 종사자 개인에 대해 FAA 혹은 항공사가 그 보고자에 대해 징벌적 조치를 취하지 않는 것을 내용으로 하는 제도이다. 1996년 Valujet 항공사 소속 592편 항공기의 추락사고¹⁸⁾가 계기가 되어 당시 백악관 항공안전보안 위원회의 제안으로 설립되었다.

다른 제도들과 달리 ASAP는 파트너십(partnership)으로 구성되는 특징이 있다. 정부(FAA), 항공사(air carrier), 그리고 노동조합(employee union) 이렇게 3자가 서로 양해각서(memorandum of understanding, MOU)를 체결하여 운영된다. 이들은 사건조사위원회(Event Review Committee, ERC)에 멤버로 참석하여 당해 사안에 관한 ASAP 보고서를 검토하고, 안전상 필요한 조치에 관하여 서로 협의하게 된다.¹⁹⁾

ASAP제도는 항공운송 현장에서 발생하는 항공안전에 관한 자료를 항공 당국에 제공하여, 정부가 항공안전에 관한 방대한 데이터를 축적할 수 있는 수단으로 기능한다. 이렇게 취합된 데이터는 항공 운항 및 정비에 있어서 위험요소를 특정하고 잠재적인 위험요인에 대한 예방수단을 고려할 수 있도록 함으로써 항공안전 관리에 중요한 역할을 하게 된다.

ASAP보고서는 항공산업 일선의 근로자(employee)로부터 직접 제공되는 정보로 이루어지는 단일보고서(Sole-Source ASAP reports)²⁰⁾와 그 밖의 여러 다른 경로로 수집된 정보에 따른 비단일 보고서(Non-Sole-Source ASAP reports)가 있다. 항공안전 사건 인지로부터 24시간 내에 단일보고서를 제출한 개인에 대해

18) 당시 항공기는 활주로를 이륙한지 몇 분 후에 기장실과 여객실에 연기가 가득차게 되었고 기장의 질식으로 갑자기 항공기가 급강하였다. 결국 조종사 2명, 객실 승무원 3명, 승객 105명이 사망하는 결과로 이어졌다.

<https://www.ntsb.gov/investigations/AccidentReports/Pages/AAR9706.aspx> (2020년 5월 26일 방문)

19) ASAP에 관한 자세한 사항은 FAA 웹사이트에 게시된 문서 참고. 8900.542 - AC 120-66C, Aviation Safety Action Program, Rollout and Implementation Plan.https://www.faa.gov/regulations_policies/orders_notices/index.cfm/go/document.information/documentID/1037356

20) ASAP 보고서의 90% 이상이 직접 항공 근로자에 의해 보고되는 단일보고서의 형태라고 한다. Kelley, Kevin. 2010. "ASAP 101," Presentation at Shared Vision of Aviation Safety Conference, June 1, 2010, San Diego, CA.

ASAP는 일체의 행정처벌을 부과하지 아니한다. 다만, 보고자의 행위가 의도적으로 안전규정을 무시한 행위이거나 범죄행위, 약물 오남용, 음주, 허위보고 등에 해당되는 경우에는 예외적으로 처벌대상이 된다.

보고내용에 대해 ERC는 ① 보고자에게 사건 종결 서신(pre-generated closure letters)을 송부하는 일반적인 사안 종결 (Routine Closure of Event), ② 특정 사항에 관하여 ASAP의 보고서와 지시사항을 담은 서신을 송부하는 관례적인 사안 종결(Custom Closure of Event), ③ 추가적인 교육훈련이나 시정조치를 보고자에게 명하는 개도(ERC Letter of Corrective Action) 와 같은 다양한 조치를 취할 수 있다.

4. 과징금 부과에 관한 정형적 절차

4.1. 단계별 분업화

FAA는 항공안전 위반사항의 조사 및 확인에서부터 과징금 부과 결정과 집행에 이르는 업무를 단계별로 분업화하고 단계별로 과징금 부과금액의 적정성을 거듭하여 검토하는 체계를 갖추고 있다. 또한 FAA는 항공안전 규정을 위반한 것으로 판정된 사안에 대해 과징금 부과, 소송 진행, 합의종결 등 광범위한 재량권을 행사할 수 있다.²¹⁾ 위반행위에 대해 징벌적 제재를 가할지 아니면 개선지시만 조치할 것인지 여부에 관한 결정도 FAA의 재량권 행사범위 내에 있다. 물론 개선지시로 충분한 것으로 판단되는 경우라면 징벌적인 제재는 행사되지 아니하고, 필요에 따라 징벌적 제재와 개선지시가 함께 부과되기도 한다.

4.1.1. 조사국 (Investigating Offices)

항공안전에 관하여 FAA 조사국은 당해사안에서 항공안전 규정의 위반 여부를 조사한다. 위반사실을 뒷받침할 만한 증거를 수집 및 분석하고, 제재가 필요하다는 판단에 이르게 되는 경우 수집된 증거(Items of Proof, IOPs)를 바탕으로 조사보고서(Enforcement Investigative Report, EIR)를 작성한다. 이 보고서에는

21) 그러한 재량권은 Heckler v. Cheney, 470 U.S. 821, 831 (1985) 판례로 재확인되었다.

IOPs에 관한 면밀한 분석을 통하여 필요한 행정제재의 수준과 종류에 관한 기본적인 논의를 포함하게 된다. 또한 조사관이 조사과정에서 느낀 의견이나 받았던 인상도 기술하도록 하고 있다. 조사결과 항공안전과 공공이익을 위하여 행정제재가 필요하다고 판단된 경우에는 작성된 EIR을 재심국(Reviewing offices)과 집행관(Enforcement counsel)과 공유하면서 긴밀히 협조를 하게 된다. 만약 행정제재가 필요하지 않다는 판단에 이르게 되면 행정지도나 경고장 발송을 비롯한 별도의 행정조치를 취하게 된다.²²⁾

4.1.2. 심사국 (Reviewing Offices)

심사국은 당해 사안에서 조사국에서 작성된 EIR을 재검토한다. 특히 IOPs를 분석하여 행정제재의 종류와 적정성을 다시 심사하게 된다. 심사결과 EIR상 조사결과에 미흡한 점이나 행정제재 판단에 부당함을 발견한 경우에는 EIR을 조사국으로 반송한다. 심사결과 별다른 오류가 없는 것으로 판정된 경우에는 EIR에 추가 의견이나 정보를 보완하여 행정제재 담당 부서(Office of the Chief Counsel, Enforcement Division)로 사건을 이송한다.²³⁾

4.1.3. FAA 집행관 (Enforcement Counsel)²⁴⁾

FAA 소속 집행관은 항공안전에 관한 FAA의 존재의의와 공공이익을 고려한다는 전제에서 행정제재 부과에 광범위한 기소재량권(Prosecutorial Discretion)을 행사한다. 심사국으로부터 이송된 EIR를 토대로 조사국 및 심사국과 협의하여 EIR에서 제시된 과징금 부과와 같은 행정제재를 실제로 조치하거나, 시정명령과 같은 별도의 다른 행정조치를 내리거나, 아니면 아무런 조치를 취하지 않고 사안을 종결할 수도 있다.

항공안전에 관한 행정제재를 최종적으로 결정하는 지위에 있는 만큼, 집행관은 당해 사안에 있어서 관련 규정의 확인, 위반 여부에 관한 사실관계 조사, 조사국에서 선택한 행정제재의 종류와 정도의 적절성을 최종적으로 재심사하게 된다. 그런 재심사 과정에서 집행관은 각종 청문절차를 통해 위반행위 당사자로

22) FAA Order 2150.3C (effective date 09/18/2018) 7-1

23) id, 7-2

24) id, 8-1

부터 새로운 정보를 취득할 수도 있는데, 이러한 정보가 행정제재의 양형에 영향을 준다고 판단되는 때에는 그 내용을 조사국이나 심사국과 협의하여 결정한다.

과징금 부과를 결정함에 있어서 집행관은 EIR에 나타난 위반행위자(항공사)의 재정 상태를 점검함으로써 위반행위자의 과징금 납부능력을 검토한다. 이때 위반행위자는 자신의 재정상황에 관한 정보를 자발적으로 제공할 수 있다.

사안의 검토 결과, 증거부족이나 기한 도과와 같은 결함이 발견된 경우 집행관은 사안을 조사국으로 반송하여 자료를 보완하거나 사안을 종결시킬 것을 요청하게 된다. 행정제재를 위한 심리개시(initiation of case) 이후에도 동일한 이유로 집행관이 사안을 진행하기 곤란하다고 판단한 경우에는 심리개시를 철회하고 사안을 조사국으로 반송하게 된다. 심리개시 이후에 행정제재 대신 행정지도나 이행명령 등의 가벼운 조치가 적절하다고 판단된 경우(down grading)에도 사건을 반송할 수 있다.

위와 같은 사유에 해당하지 않는 사안에 대해서는 집행관의 주도로 심리(hearing)절차를 진행하여 구체적인 행정제재를 선택하고, 사안의 경중에 따라 제재의 수위를 결정하게 된다. 심리절차로 진행되는 사안에 대해서 집행관은 이전 단계에서 취합된 모든 정보자료의 보존을 조사국 담당자에게 요청하고, 조사국은 관련된 모든 정보를 보관할 의무를 부담한다.

심리결과 집행관이 조치할 수 있는 행정제재는 크게 49 U.S.C. § 44709(b) 규정에 따른 각종 자격증명에 관한 조치(Certificate Actions)와 49 U.S.C. § 46301에 규정된 과징금 조치(Civil Penalty Actions)로 분류될 수 있다.²⁵⁾

25) 연방법률상 FAA가 조치할 수 있는 법적 집행의 유형(Types of Legal Enforcement Action)은 다음과 같다.

- 자격 조치 (Certificate Actions Under 49 U.S.C. § 44709)
- 필수적인 자격증 취소 (Mandatory Certificate Revocation for Violating 49 U.S.C. §§ 44710, 44106, or 44724, 44726)
- 비행기 등록허가 및 인증 조치 (Mandatory Certificate Revocation for Violating 49 U.S.C. § 44724) 등.
- 위험물질에 관한 긴급 명령 (Hazardous Material Emergency Orders)
- 정지명령, 준수명령 등 명령(Cease and Desist Orders, Orders of Compliance, and Other Orders)
- 명령/가처분/경고 (Injunctions)
- 민사상 벌금 조치 (Civil Penalty Actions)

4.2. 과징금액의 확정절차

항공안전에 관한 과징금 부과에 있어서 미국 FAA의 특성 중 하나는 항공안전에 위해가 되는 당해 위반사항의 심각성의 정도를 체계적으로 분류하여 공식화(strict mathematical formula)하였다는 점이다. 다만 이러한 공식의 적용이 과징금 부과에 대한 집행관의 재량권을 제약하는 것으로 해석되지는 아니한다.²⁶⁾ 공식의 따른 과징금액 결정에 있어서도 항공안전과 공공의 이익이라는 과징금제도의 본질은 준수되어야 함은 물론이다.²⁷⁾

항공안전 규정 위반에 따른 행정제재에 있어서 그 대상은 위반행위 자체이다. FAA는 하나의 행위가 수건의 규정을 위반하더라도, 각각의 위반건을 병합하여 심리하지 않고 개별적인 위반행위로 각각 행정제재를 처분한다.²⁸⁾ 집행관에 의한 항공과징금액 결정절차는 다음과 같다.²⁹⁾

4.2.1. 위반행위의 심각성 정도 확인 (Severity level of the violation)

FAA는 항공안전 위해정도에 따라 법령 위반행위 유형을 나열하여 가장 심각성이 낮은 1 단계에서부터 가장 높은 3단계까지 분류하고 있다(Figure 9-9). 예컨대 조종사 자격증명을 발급받지 않고 항공기를 운항한 경우는 위험성이 가장 높은 3단계(severity 3)에 해당하고, 3개월 내에 기한이 만료된 건강증명서를 갱신하지 않고 항공기를 운항한 경우는 위험성이 가장 낮은 1단계(severity 1)에 해당한다.³⁰⁾

4.2.2. 위반행위자의 책임 결정 (Culpability)

다음으로 위반행위자의 내면적 심리상태를 유추하여 위반행위를 발생시킨 행

-
- 항공기 우선특권 (Liens on Aircraft)
 - 비행기 가압류 (Seizures of Aircraft) 등.

26) FAA Order 2150.3C, supra, 9-2.

27) id.

28) 49 U.S.C. § 46301(a)(2).

29) 아래 절차를 이용한 구체적인 적용예시는 한국항공우주정책·법학회가 주최한 항공안전 행정제재 선진화를 위한 토론회(2019년 3월 21일, 국회의원회관)의 발표자료 허희영, “항공안전관리를 위한 과징금제도의 점검” 참고.

30) FAA Order 2150.3C Fig. 9-9-b. Violations of Generally Applicable Operational Requirements 내용 참고.

위에 대한 책임을 결정한다. FAA가 규정하고 있는 책임원인으로는 고의적인(intentional) 위반행위, 무모한(reckless) 위반행위, 그리고 과실에 의한 주의의무 위반(careless)이 있다.

과실에 의한 주의의무 위반(Careless)이란, 합리적인 사고를 가진 평균인이나 자격증 소지자가 동일 혹은 유사한 상황에서 조치하였을 것으로 예상되는 표준적인 주의의무 보다 낮은 수준의 주위를 위반행위자가 기울인 것으로 그 행위가 아래에서 살펴보는 무모하거나 고의적인 것으로 판단되지 않는 것을 말한다.³¹⁾ FAA 규정에서 가장 낮은 단계의 비난가능성을 가진 책임원인으로 볼 수 있다.

무모한(reckless) 위반행위란, 위반행위자가 안전기준을 심각하게 무시하였거나 의도적으로 회피한 결과 안전규정을 위반하게 되는 경우를 말한다.³²⁾

고의적인(intentional) 위반행위는 위반행위자가 의도적으로 행동하면서 그러한 자신의 행동이 법규정을 위반하거나 또는 법률상 금지되어 있다는 사실을 알았던 경우를 지칭한다.³³⁾

그 밖에 FAA는 회사와 같은 조직의 책임(Entity Culpability)에 대해서도 이 단계에서 경중을 결정한다. 일반적으로 항공사는 그 직원이나 대리인, 협력사(contractor) 등의 위반행위에 대해서도 책임을 부담한다. 다만 직접적인 위반행위를 실행한 개인과 달리 해당 위반행위에 대한 조직의 참여도, 관리감독 책임, 개인의 위반행위에 대한 인지여부와 정도 등을 종합하여 그 책임의 경중을 판단하게 된다.³⁴⁾

4.2.3. 제재 등급 결정 (Sanction Matrix)

위에서 결정된 요소들을 바탕으로 아래의 표를 이용하여 일반적인 제재 범위를 위반의 심각성과 위반자의 책임정도에 따라 3가지 수준(Low, Moderate, High, or Maximum)으로 판단하게 된다.

31) id at 9-3.

32) id.

33) id.

34) id at 9-4.

구분	부주의	무모함 혹은 고의
심각도 1 (Severity Level 1)	낮음 (Low)	중간 (Moderate)
심각도 2 (Severity Level 2)	중간 (Moderate)	높음 (High)
심각도 3 (Severity Level 3)	높음 (High)	매우 높음 (Maximum)

4.2.4. 제재 범위 결정 (Sanction Ranges Table)

위와 같은 sanction matrix를 이용하여 제재등급이 결정되면 FAA 집행관은 Sanction Ranges Table (Figure 9-2)에 따라 위반행위자에게 부과할 구체적인 과징금액을 정하거나 자각증명의 회수와 같은 제재의 범위를 결정하게 된다.

4.2.5. 가중감경 요인의 반영 (Mitigating and Aggravating Factors)

마지막으로 위 절차에 따라 정해진 행정제재에 대해 영향을 주는 가중 혹은 감경요소를 반영하여 제재수위를 조절하게 된다. FAA가 제시하고 있는 요소는 예시적인 내용이며, 반드시 그러한 가중감경 요소에 국한될 필요 없이 행정처분권자의 재량으로 가중감경 요인이 반영될 수 있다. 감경요인에 관한 증명책임은 위반행위자가 부담한다.

Ⅲ. 우리나라 항공 과징금제도의 개선방향

1. 항공안전 보고제도의 개정

1.1. 현행 법령의 내용

우리 「항공안전법」상 항공안전 관련 보고는 의무보고(항공안전법 제59조)와 자율보고(동법 제61조)로 나뉜다.

의무보고는 항공기사고, 항공기준사고 또는 항공안전장애 중 국토교통부령으

로 정하는 사항(의무보고 대상 항공안전장애)을 발생시켰거나 항공기사고, 항공기준사고 또는 의무보고 대상 항공안전장애가 발생한 것을 알게 된 항공종사자 등 관계인이 국토교통부장관에게 그 사실을 보고하는 제도이다(제59조 제1항). 다만, 항공안전법 제33조에 따라 고장, 결함 또는 기능장애가 발생한 사실을 국토교통부장관에게 보고한 경우에는 별도의 보고의무가 존재하지 아니한다(제1항 단서). 국토교통부장관은 이와 같은 ‘항공안전 의무보고’를 통하여 접수한 내용을 원칙적으로 법률에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 제3자에게 제공하거나 일반에게 공개해서는 아니 된다(동조 제2항). 그리고 누구든지 항공안전 의무보고를 한 사람에 대하여 이를 이유로 해고·전보·징계·부당한 대우 또는 그 밖에 신분이나 처우와 관련하여 불이익한 조치를 취해서는 아니 된다(동조 제3항). 그 밖에 의무보고와 관련한 항공종사자 등 관계인의 범위, 보고에 포함되어야 할 사항, 시기, 보고 방법 및 절차 등은 국토교통부령에 상세한 규정을 두고 있다.

위와 같은 의무보고 대상 항공안전장애에 해당하지 아니하는 경미한 항공안전장애는 자율보고대상이 된다.³⁵⁾ 누구든지 자율보고 대상 항공안전장애를 발생시켰거나 발생한 것을 알게 된 경우 또는 항공안전위해요인이 발생한 것을 알게 되거나 발생이 의심되는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 사실을 국토교통부장관에게 보고할 수 있다(법 제61조 제1항). 국토교통부장관은 자율보고대상 항공안전장애 또는 항공안전위해요인을 발생시킨 사람이 그 발생일부터 10일 이내에 항공안전 자율보고를 한 경우에는 고의 또는 중대한 과실로 발생시킨 경우에 해당하지 않는 한 「항공안전법」 및 「공항시설법」에 따른 처분을 하여서는 아니 된다(동조 제4항). 그 밖에 국토교통부장관이 "항공안전 자율보고"를 통하여 접수한 내용을 법률에 따른 경우를 제외하고는 제3자에게 제공하거나 일반에게 공개하는 것이 금지되는 점(동조 제2항), 누구든지 항공안전 자율보고를 한 사람에 대하여 이를 이유로 해고·전보·징계·부당한 대우 또는 그 밖에 신분이나 처우와 관련하여 불이익한 조치를 해서는 아니 되는 점(동조

35) 2019년 8월 개정 전 규정에는 “항공안전을 해치거나 해칠 우려가 있는 사건·상황·상태 등(항공안전위해요인)을 발생시켰거나 항공안전위해요인이 발생한 것을 안 사람 또는 항공안전위해요인이 발생될 것이 예상된다고 판단하는 사람”으로 자율보고의 주체를 정하였다.

제3항)은 의무보고와 동일하다. 항공안전 자율보고에 포함되어야 할 사항, 보고 방법 및 절차 등은 국토교통부령으로 정하고 있다.

한편, 우리나라는 항공안전장애에 관한 자율보고와 관련하여 항공안전을 저해하거나, 저해할 우려가 있는 사건이나 상태 또는 상황을 자율신고를 통해 보고하여 개선방안을 마련함으로써 항공안전 사고를 사전에 예방하기 위한 제도로 항공안전자율보고제도(Korea Aviation Vlnuntary Incident Reporting System: KAIRS)를 두고 있다. 이 제도의 운영은 한국교통안전공단에서 담당한다.³⁶⁾

1.2. 개정 방향

1.2.1. 자율보고의 비중 확대

현행 우리나라 「항공안전법」 제59조에 따르면, 항공기 사고, 항공기 준사고, 항공안전장애 중 심각한 장애³⁷⁾가 의무보고 대상이다. 그리고 제33조에서 정한 항공기 고장, 결함, 기능장애 결함 보고가 있었던 경우에는 의무보고가 불필요한 것으로 규정되어 있으므로, 이 또한 의무보고 사항에 포함된다. 이에 반해 제61조에 따른 자율보고 사항은 의무보고 사항에서 제외되는 비교적 경미한 항공안전장애 또는 항공안전위해요인이 그 대상이다.³⁸⁾ 법률 및 부속법령의 내용과 형식에서 의무보고 사항은 상세히 규정되어 있음에 반해, 자율보고 사항은 의무보고 사항이 아닌 항공안전장애와 항공안전위해요인으로 간략히 규정되어 있는 점에서, 우리나라는 미국과 달리 자율보고가 아닌 의무보고 중심주의를 채택하고 있음을 알 수 있다.

그런데 항공안전 행정에 있어서 의무보고가 자율보고 보다 효과적인지는 의문이다. 앞서 살펴본 바와 같이 미국은 의무보고가 아닌 자율보고 중심으로 항공안전 행정체계를 전환하였고, 사전예방적인 항공안전제도를 확립하고 있다.

ICAO 문서에도 언급된 바와 같이, 항공안전을 위한 최고의 자료 출처는 항공

36) <http://www.airsafety.or.kr/> (2020년 6월 2일 방문). 이는 우리 「항공안전법」 제135조에 규정된 권한위임 조항에 따라, ‘항공안전 자율보고의 접수·분석 및 전파에 관한 업무’를 「한국교통안전공단법」에 따른 한국교통안전공단에 위임한 것이다.

37) 자세한 사항은 항공안전법 시행규칙 별표 20의2에 열거되어 있다.

38) 2019년 개정 전에는 자율보고 대상이 항공안전위해요인만을 대상으로 하였고, 항공안전장애 중 일부는 2019년 개정으로 편입된 내용이다.

산업 일선에서 근무하는 종사자들의 보고이다.³⁹⁾ 왜냐하면 그들은 항공안전위협 요인을 매일 업무상 관찰할 수 있기 때문이다. 항공안전 행정의 궁극적인 목적은 항공안전사고의 사후적 관리 보다는 항공안전 위해요인의 제거와 사고방지라는 사전예방관리에 있을 것이다. 이를 위해서는 항공산업 종사자들로부터 항공안전에 관한 다량의 데이터를 축적할 필요가 있다. 자율보고는 보고자의 자율적 의지를 고취하기 위하여 규정 미준수에 대한 비처벌을 천명하는 제도이다.⁴⁰⁾ 앞서 살펴본 바와 같이 미국의 경우 항공안전에 관한 자발적 보고제도를 확립함으로써 항공안전 위해요인을 제거하고 사고발생을 방지하는 효과를 거두고 있다. 우리나라도 항공안전에 관한 사전적 예방의 중요성을 인식하여 지난 2019년에 「항공안전법」 제61조의2 이하에서 항공안전의 증진을 위하여 항공안전데이터와 항공안전정보의 관리를 위한 근거규정을 마련하기에 이르렀다.

결론적으로 기존에 항공안전 규정 위반행위의 적발과 처벌 위주의 사후적인 항공안전정책에서 벗어나서 사전 예방적 성격의 항공안전에 관한 자율보고제도를 확대하는 방향으로의 정책전환이 고려되어야 할 것으로 본다.⁴¹⁾ “안전 운항의 핵심은 위험과 맞서 싸우는 게 아니라 통제할 수 없는 수준의 위험을 인지해 사전에 회피하는 것”이기 때문이다.⁴²⁾

또한 우리나라는 항공기 사고, 항공기 준사고, 심각한 항공안전장애, 일반적인 항공안전장애와 같이 4단계로 항공안전의 위험도를 분류하고 보고의무를 규정하고 있다. 그런데 이와 같은 우리나라의 항공안전 분류는 ICAO의 규정과 차이가 있다.⁴³⁾ ICAO는 항공안전 위협요인으로 크게 accident와 incident로 대별하고 incident 내에 한 종류로 serious incident를 두고 있다. 반면 우리나라는 항공사고와 준사고에 해당하지 않는 사항을 항공안전장애로 정의하면서 항공안전장애를 다시 2단계로 구분하고 있다. 또한 항공안전장애에 준사고가 포함되지 않는 것으로 규정하고 있다.⁴⁴⁾ 그 결과 ICAO나 미국 FAA의 기준에 따라 자율보고 사

39) ICAO Safety Management Manual (SMM) Doc. 9859, 2-16.

40) 장만희, “항공안전보고제도 개선방안에 대한 연구”, 항공우주정책법학회지 제30권 제2호(2015), 344면.

41) 이에 대해 항공안전보고제도를 의무보고제도로 일원화하자는 주장도 존재한다. 장만희, 위 논문, 360면 참고.

42) 김동현, [내 책을 말한다] 플레인 센스, 조선일보 2020년 6월 6일자 신문기사.

43) 이구희, 국내외 항공안전관련 기준에 관한 비교 연구, 한국항공대학교 대학원 박사학위 논문, 2015, 109면 표 4-7.

항에 포함될 수 있는 항공안전장애포도 우리나라에서는 대부분 의무보고 사항으로 규정되어 있다. 따라서 자율보고의 범위 확대와 함께 항공안전에 관한 기준을 국제적 표준으로 변경하는 절차도 논의될 필요가 있다.

1.2.2. 보고주체의 명확화

전술한 바와 같이 '사전예방' 위주의 항공안전 관리 패러다임의 전환을 위해서는 항공사 및 항공종사자의 자발적인 안전보고를 통한 데이터 수집이 필수적이다. 그리고 항공안전 데이터 수집을 원활하게 하고, 자발적인 보고를 활성화하기 위해서는 법령상 자율보고의 주체를 명확히 규정하는 것이 출발점이 된다.

현행 「항공안전법」은 제59조의 의무보고 주체를 '항공종사자 등 관계인'으로 규정하고, 제60조에서 '의무보고 대상 항공안전장애에 대한 보고가 이루어진 경우'라고 명시하고 있어서 보고주체에 위반행위자 뿐만 아니라 그 행위자가 소속된 조직(예컨대 항공사)도 포함하고 있는 것으로 해석된다.

이와 달리 자율보고와 관련하여서는 제61조 제1항에서 '누구든지'라고 규정하고 있지만, 동조 제4항에서 '자율보고대상 항공안전장애 또는 항공안전위해요인을 발생시킨 사람'으로 규정하고 있어서 보고주체를 위반행위자 자신 혹은 그와 관련된 자연인에 국한되는 것으로 해석될 여지가 있다.

미국에서 시행하고 있는 ASAP제도의 경우, 정부(FAA)와 항공사 그리고 항공종사자를 대표하는 노동조합 간의 협력관계를 유지하면서 항공안전에 관한 데이터를 수집함으로써 사전예방이라는 항공안전 과제를 수행하고 있다. 이점에서 보고의 주체를 위반행위자를 비롯한 자연인으로 한정하는 의미로 좁게 해석될 여지가 있는 우리 법률은 명확히 위반행위자가 소속된 조직(예컨대 항공사)에 대해서도 보고주체로 포함하는 내용으로 개정될 필요가 있을 것으로 생각된다.

1.2.3. 처분내용의 조정

현행 「항공안전법」에 따르면, 의무보고의 경우 보고자에 대해 행정처분을 아니할 수 있는 것으로 (재량적 감면, 법 제60조 제2항) 규정하고 있는 반면, 자율

44) 김은정, “항공안전데이터 보호제도 도입 방안 연구”, 항공우주정책법학회지 제33권 제1호(2018), 85면.

보고에 관해서는 보고자에 대한 처분을 하지 않는 것으로 (필요적 면제, 법 제61조 제4항) 되어 있다.

앞서 살핀 바와 같이 ICAO를 비롯한 국제기준과의 조화를 위해서라도 현행 법상 의무보고 대상으로 규정되어 있는 내용 중 일부는 자율보고로 조정할 필요가 있다. 나아가 항공안전 의무보고와 자율보고에 따른 면책 기준을 동일하게 유지하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 즉, 의무보고와 자율보고에 차이를 두지 않고 일률적으로 행정제재 수단을 이용한 처벌을 면제함으로써 항공안전에 관한 보고를 활성화하는 방안도 고려될 수 있을 것이다. 현행 법률상 ‘고의 또는 중대한 과실’이 있었던 경우에는 처벌을 할 수 있도록 하는 예외규정을 유지한다면, 보고제도를 활성화하기 위한 제도적 환경을 조성하기 위한 차원에서 양 제도의 효과를 동일하게 운영하는 것도 불가능하지는 않을 것으로 본다.

구분		의무보고 (제60조 2항)	자율보고 (제61조 4항)
현행	면책대상	항공사 및 종사자 (~보고가 이루어진 경우...)	종사자 (~발생시킨 사람이...)
	면책여부	재량적 감면 (~행정처분을 아니할 수 있다)	필요적 면제 (~처분을 하여서는 아니 된다)
개정안	면책대상	항공사 및 종사자 (~보고가 이루어진 경우...)	
	면책여부	필요적 면제 (~처분을 하여서는 아니 된다)	

1.2.4. 자율보고 면책기한 산정기준 변경

「항공안전법」 제61조는 ‘자율보고대상 항공안전장애 또는 항공안전위해인인을 발생시킨 사람이 그 발생일 부터 10일 이내에 항공안전 자율보고를 한 경우에는 고의 또는 중대한 과실에 해당하지 않는 한’ 행정처분을 면제하고 있다. 그런데 앞서 살핀 바와 같이 위반행위자 뿐만 아니라 그 소속 조직으로 보고주체를 확장한다면, 위 규정도 개정이 필요하다. 즉, ‘발생일로부터 10일 이내에 항공안전 자율보고가 이루어진 경우’로 수정하여 보고주체를 확장하는 것이 타당하리라고 본다. 또한 위반사실을 기한 내 확인하지 못한 경우에 자율보고 실시가 위축될 가능성도 있기 때문에, 자율보고에 따른 사전예방형 항공안전관리

체계의 정착을 위해서라도 ‘위반행위발생 시점’ 보다 ‘위반 사실 인지시점’에 보고하더라도 면책이 될 수 있도록 유연적인 대처가 필요하다고 생각된다.⁴⁵⁾ 다만 행위자가 위반사실을 알았거나 알 수 있었던 때까지 면책하는 것은 부당하므로 그에 따른 예외사유는 명시할 필요가 있겠다.

2. 과징금액 산정절차의 개정

2.1. 한국과 미국의 과징금 산정절차 비교

미국 FAA의 경우 항공안전에 관한 과징금액 산정에 있어서 위반행위의 유형과 위험성의 정도를 분석하기 위한 세분화된 절차를 두고 있고, 그러한 분석을 조사국(Investigating Offices), 심사국(Reviewing Offices), 집행관(Enforcement Counsel) 등의 부서가 역할을 나누어 여러 번에 걸쳐 신중히 검토하고 있다. 특히 위반행위의 위험도(Severity Level)를 결정하고, 그 행위에 대한 책임정도(Culpability)를 동시에 고려하는 점에서 과징금액 산정에 절차적 합리성을 추구하고 있다고 판단된다.

반면, 우리나라의 경우 「항공안전법」 시행령 별표 3과 같이 위반행위의 종류별 과징금액을 규정하면서 일정한 사유에 해당하는 경우 그 금액을 가중하거나 감경하고 있다. 그런데 그러한 사유를 적용함에 있어서 객관적인 기준 보다는 정성적인 요소에 의존하는 부분이 있어서 주관적인 처분결과로 이어질 위험성도 내포하고 있다. 이러한 주관적인 판단요소는 2020년 5월에 공개된 시행령 입법예고에서도 볼 수 있다. 예컨대 감경사유로서 “안전을 위해 부득이 하게 위반할 수밖에 없었다고 인정된 경우”나 “위반행위 발생 후 재발방지를 위한 적극적인 노력이 있었고, 그 노력에 의한 개선성과가 있었다고 인정되는 경우”는 행정관청의 판단에 있어서 폭 넓은 재량권 행사를 허용하고 있다. 미국 FAA 규정이 과징금 산출에서 객관적인 절차를 적용하고 최종 판단에 있어서 재량권을 행사

45) 미국 FAA의 ASAP 규정(AC120-66B)도 안전위해 행위의 발생시점으로부터 24시간 이내 보고를 원칙으로 규정하면서도 ERC(Event Review Committee) 조사에 따라 작업자가 위반사실을 알지 못하였거나 알 수 없었다는 것이 확인되면 인지시점을 기준으로 24시간 이내 보고해도 예외적으로 유효한 자율보고로 인정하여 면책을 보장해 주고 있다.

하는 것과 달리 우리나라는 항공안전규정 위반행위 자체의 판단에 있어서 재량권 행사가 예정되어 있는 것이다. 또한 “위반직후 적절한 후속조치로 위험을 감소시킨 경우” 와 같이 명확한 기준이 제시되어 있지 않는 것도 문제이다.

가중사유도 문제이다. “위반행위 후 재발방지 및 위험을 감소시키기 위한 적극적인 노력을 하지 않은 경우”와 같이 적극적인 노력을 판단하는 기준은 행정관청의 주관적인 판단에 의존하고 있다. 나아가 “위반사실을 숨기거나 축소·조작·변조한(하려고 한) 경우”도 가중사유로 규정하고 있는데, 실제 변조행위가 이루어지지 않은 미수행위까지 가중사유에 포함하는 것은 지나친 측면이 있다. “위반의 내용·정도가 중대하고, 공중에 미치는 영향이 크다고 인정되는 경우”도 가중사유인데, 영향이 큰 정도의 판단은 역시 주관적 요소이며 객관적인 기준은 찾아보기 어렵다.

무엇보다 가중감경 사유 모두에 적용되는 사유로 “그 밖에 과징금 금액을 (줄일) 늘릴 필요가 있다고 인정되는 경우”가 제시되어 있는데, 이는 과징금처분이 그야말로 사변적(思辨的)으로 행사될 수도 있다는 점을 공언한 것으로 보인다.

이처럼 지나치게 주관적인 요소가 개입된 결과 행정처분이 행정소송과 같은 사후적 분쟁으로 이어지는 것은 충분히 예상될 수 있는 일이다. 결론적으로 절차적 합리성과 위반행위에 따른 행정제재의 예측가능성을 담보하기 위하여 항공안전 규정위반행위의 위험도를 측정하고, 행위자의 책임유형에 따른 가중감경기준을 마련하여 사례별로 적용할 필요가 있다고 본다.

2.2. 과징금 산정절차의 도입 방향

2.2.1. 위반횟수와 기간에 따른 가중 감경 기준안 도입

과징금제도의 존재이유가 항공안전의 위협에 대한 사후적 처벌이 아닌 사전적 예방이라는 점이 강조된다면, 복수의 위반횟수와 기간을 1개의 행위로 처벌하는 것이 타당하리라고 본다. 즉, 규정위반을 인지하지 못한 상태에서 항공기 운항 등의 행위가 계속 되었다면 1회의 위반행위로 인정할 필요 있다.⁴⁶⁾

46) 이와 관련하여 2020년 5월 입법 예고된 <항공안전법 시행령> 개정안에서 “단일행위로 인해 둘 이상의 위반행위가 발생하였거나, 하나의 비행 편에서 둘 이상의 위반행위가 발생한 경우 그 중 무거운 처벌의 기준에 따르되 3분의 2 범위에서 가중하여 처벌한다”는 규정을 두고 있다. 또한 “같은 위반행위가 2회 이상 반복하여 발생한

2.2.2. 개선노력에 따른 가중 감경 기준안 도입 필요

현재 입법예고된 「항공안전법」시행령 별표3에 의하면 '위반행위 발생 후 재발 방지를 위한 적극적인 노력이 있었고, 그 노력에 의한 개선성과가 있었다고 인정되는 경우' 3분의 2 범위 내에서 과징금을 감경할 수 있도록 명시되어 있으나 '적극적인 노력' 혹은 '개선성과'에 대한 객관적인 판단 기준과 판단 주체가 명시되어 있지 않다. 이러한 추상적인 문구로 인하여 과징금액 산정에 있어서 행정기관의 주관이 개입될 여지가 크며, 항공사업자는 개선대책으로 인하여 위험성이 충분히 감소되었음을 검증받기 어려워 유사사례 방지라는 과징금의 최종목표를 달성하기 어렵다. 이에 대한 개선을 위하여 위반사례에 대한 위험도 평가와 개선대책에 대한 위험도 감소결과를 최종판단하는 주체와 기준을 구체화하여 항공사업자의 적극적인 개선대책을 유도할 필요성이 있다.

2.2.3. 자율보고에 따른 감면 절차 기준안 마련 필요

경미한 항공안전장애 또는 항공안전위해요인을 자율적으로 보고한 경우에 현행 「항공안전법」은 비처벌 원칙을 명시하고 있다. 하지만 자율보고의 범위 확대와 보고제도의 활성화, 그리고 원활한 감면처분이 적용되기 위하여 보고제도나 감면기준에 관한 정비가 필요하다. 항공 안전의 증진을 위한 행정수단이 징벌적이고 천문학적인 과징금 부과에 중점을 두는 정책에서는 자발적 보고 활동이 위축될 수밖에 없고, 항공안전에 관한 데이터 축적을 통한 사전예방적 안전활동은 요원할 수밖에 없다. 또한 이러한 처벌위주의 과징금제도 운영은 ICAO가 강조하는⁴⁷⁾ '공정문화(Just Culture)'를 통한 자율적인 보고 제도 취지를 심각하게 훼손할 수 있다. 따라서 자율보고에 대한 명확한 정의 및 방법을 명시하고, 자율보고에 대한 비처벌원칙을 명시하여 보고제도의 활성화를 위한 환경조성이 필요하다.

경우 1회 위반행위로 처분하되, 위반횟수 등을 고려하여 100분의 100범위에서 가중하여 처분”하도록 하고, 다만, 위반사실을 인지하고도 같은 행위를 반복한 경우에는 위반횟수 별로 합산하여 처분하는 것이 예고된 시행령의 내용이다.

47) ICAO GASP (Global Aviation Safety Plan)의 단계별 적용 사항인 'SSP (State Safety Program) Implementation', 'Predictive Risk Management'에 규정되어 있다.

2.3. 가중감경 기준(안)

현행 「항공안전법」시행령 별표3에 마련된 ‘항공운송사업자 등에 대한 위반행위의 종류별 과징금의 금액’(제21조제1항 관련)에 따른 과징금액 결정절차에서 아래와 같이 위반행위의 횟수, 위반행위의 원인 및 위험도, 피해규모, 안전관리를 위한 노력, 회사의 재정상태, 시정조치와 개선 노력, 자율보고 여부와 같은 다양한 기준을 적용할 경우에는 다음과 같은 가중감경 기준안을 마련하여 적용할 것을 고려해 볼 수 있다.⁴⁸⁾

부과수준		비중	上 (3점)	中 (2점)	下 (1점)
위반행위의 횟수 (반복적 행위에 대한 단일 / 복수 행위 산정 기준) = 20%		0.2	동일한 위반행위가 6개월 이상 발생하였거나, 최근 1년 내 12회 이상 발생한 경우	동일한 위반행위가 3개월 이상 6개월 미만 기간 내 발생하였거나 최근 1년 내 6회 이상 12회 미만 발생	동일한 위반행위가 1개월 이상 3개월 미만 기간 내 발생하였거나 최근 1년 내 6회 미만 발생한 경우
II. 위반 유형 = 30%	1. 위반행위의 발생 원인	0.1	통제할 수 있는 기술적 결함으로 발생한 것으로, 동종업계 지위에 있는 자의 경우 방지할 수 있었던 경우	통제할 수 없는 기술적 결함이지만, 동종업계 지위에 있는 자의 경우 방지할 수 있었던 경우	통제할 수 없는 기술적 결함 및 동종업계 지위에 있는 자의 경우에도 방지하기 어려운 경우
	2. 위험도	0.1	사고 또는 준사고에 해당	심각한 항공안전장애에 해당	경미한 항공안전장애에 해당
	3. 피해규모	0.1	사상자 발생 또는 10억원 이상의 재산 피해 발생	사상자 발생이 없거나 10억 미만의 재산 피해 발생	사상자 또는 재산 피해가 발생하지 않은 경우
III. 안전관리 노력 = 20%	안전 투자 비율	0.05	위반행위 발생일 전년도 기준, 매출액 대비 안전 투자 비율 10% 미만	위반행위 발생일 전년도 기준, 매출액 대비 안전 투자 비율 10%이상~20%미만	전체 영업이익 대비 안전 투자 비율 20% 이상

48) 본 논문에 수록된 가중감경 기준(안)은 필자가 연구진으로 참여한 연구용역보고서 “국내 항공운송분야 과징금 제도개선에 대한 정책연구” (한국항공협회, 2020년 4월)의 내용을 수정 및 보완한 것이다.

	2. 위반행위자의 위반이력	0.1	위반행위 당사자의 위반행위가 위반행위 발생일 기준 1년 내 5회 이상인 경우	위반행위 당사자의 위반행위가 위반행위 발생일 기준 1년 내 2회 이상 5회 미만인 경우	위반행위 당사자의 위반행위가 위반행위 발생일 기준 최근 1년 내 1회 이하인 경우
	3. 항공사의 자진신고 비율	0.05	항공사의 전체 위반행위 발생건수 대비 신고건수의 비율이 50% 미만인 경우	항공사의 전체 위반행위 발생건수 대비 신고건수의 비율이 50% 이상 80% 미만인 경우	항공사의 전체 위반행위 발생건수 대비 신고건수의 비율이 80% 이상인 경우
IV. 항공사 재정 상황 = 10%		0.1	위반행위 발생일 기준 당해연도 前분기 영업이익 대비 전년도 동분기 영업이익의 50% 이상 증가	위반행위 발생일 기준 당해연도 前분기 영업이익 대비 전년도 동분기 영업이익의 50% 미만 증가	위반행위 발생일 기준 당해연도 前분기 영업이익 대비 전년도 동분기 영업이익 감소 또는 과징금보다 적은 경우
V. 시정조치 및 개선 노력 = 20%		0.2	예방 및 재발방지 노력의 실현 가능성이 적으며, 그 효과가 미비한 경우	예방 및 재발방지 노력의 실현 가능성은 있으나, 구체적 성과가 없는 경우	예방 및 재발방지 노력을 통하여 개선이 있었던 경우
합계 (중대성의 산정) = 100%	I~V 가중감경 기준 * 비중의 결과	1	심각한 위반행위 (2.2 이상)	일반적 위반행위 (1.4 이상 2.2 미만)	경미한 위반행위 (1.4 미만)
			50% 이하 가중	50% 이하 감경	51~100% 감경
* 자율보고의 경우			I~V에서 감경 1/3	I~V에서 감경 1/2	비처벌
			심각한 항공안전 장애 해당, 소극적 피해 발생	심각한 항공안전 장애 해당, 피해 발생 없음	경미한 항공안전 장애 해당, 피해 발생 없음

2.4. 실제 사례 적용예시

위 기준을 실제 과징금이 부과된 사안에 적용하면 다음과 같다.

2.4.1. 사례

국제항공운송사업을 영위하는 A항공사는 2018년 1월 24일부터 4월 22일 기

간 동안 약 20회에 걸쳐 리튬 배터리가 장착된 손목시계, 블루투스 스피커 등을 여객기 화물칸으로 운송하였다. 동 행위는「항공안전법」시행령 [별표 3]에 ‘허가를 받지 않고 항공기를 이용하여 위험물을 운송한 경우’에 해당하고, 국제항공 운송사업 면허를 소지한 회사에서 발생한 경우 위반행위 건당 9억 원의 과징금이 부과될 수 있는 것으로 규정되어 있었다. 이에 대해 국토교통부는 항공안전법 제92조 제1항에 따라 최대 100억원 한도 내에서 총 180억원(건당 9억원 x 20건)을 1/2 감경한 90억 원을 부과하였다.⁴⁹⁾

2.4.2. 가중감경 기준(안) 적용 예시

- (i) 위반행위의 횟수 (비중 0.2 혹은 20%)를 결정한다. 사안은 동일한 위반행위가 1개월 이상 발생하였거나 최근 1년 내 6회 미만 발생한 경우에 해당하므로 위험도가 가장 낮은 下 (1점)에 해당하므로 0.2 점이 적용된다.
- (ii) 위반행위의 발생원인 (비중 0.1 혹은 10%)을 살펴본다. 해당행위는 통제할 수 있는 기술적 결함으로 발생한 것으로, 동종업계 지위에 있는 자의 경우 방지할 수 있었던 경우에 해당하여 上 (3점)에 해당하여 0.3점이 적용된다.
- (iii) 해당행위의 위험도 (비중 0.1 혹은 10%)를 판단한다. 당해 행위를 심각한 항공안전장애에 해당하는 경우로 본다면 中 (2점)로 0.2점이 적용된다.
- (iv) 피해규모 (비중 0.1 혹은 10%)를 살펴보면, 위 행위에 따라 사상자 또는 재산 피해가 발생하지는 않았으므로 下 (1점)로 0.1점이 적용된다.
- (v) 안전 투자 비율 (비중 0.05 혹은 5%)에서 만약 해당 회사가 위반행위 발생 일 전년도 기준, 매출액 대비 안전투자 비율 20% 이상이었다면, 이는 下(1점)에 해당하여 0.05점이 적용될 수 있다.
- (vi) 위반행위자의 위반이력 (비중 0.1 혹은 10%)을 살펴보면, 만약 위반행위 당사자의 위반행위가 위반행위 발생일 기준 최근 1년 내 없는 경우에 해당한다면 下 (1점)로 0.1점이 적용될 수 있다.
- (vii) 항공사의 자진 신고비율 (비중 0.05 혹은 5%)에서, 만약 항공사의 전체 위반행위 발생건수 대비 신고건수의 비율이 80% 이상이라고 가정한다면

49) 국토교통부 보도자료 2018. 11. 14(수)자 참고.

이는 위험도 下 (1점)에 해당하고 0.05점이 적용될 수 있다.

(viii) 항공사 재정 상황 (비중 0.1 혹은 10%)에서, 만약 위반행위 발생일 기준 당해 연도 前분기 영업이익 대비 전년도 동분기 영업이익이 50% 미만 증가하였다면 中 (2점)에 해당하고 0.2점이 적용될 수 있다.

(ix) 시정조치 및 개선 노력 (비중 0.2 혹은 20%)에서, 예방 및 재발방지 노력의 실현 가능성이 적으며, 그 효과가 미비한 경우라면 上 (3점)에 해당하고 0.6점이 적용될 수 있다.

이상의 결과를 종합하면, 중대성 산정 결과 총 합계 1.8점이 된다. 이는 일반적 위반행위 (1.4 이상 2.2 미만)에 해당하므로 50% 이하 감경이 가능하다. 또한 만약 해당 위반행위가 항공사 측의 자율보고에 따라 알려진 경우이고, 위 행위는 심각한 항공안전장에 해당하지만 피해발생이 없었던 경우라 볼 수 있으므로 위 결산에 추가하여 50% 재감경도 가능할 수 있다는 결론에 이르게 된다. 또한 전술한 바와 같이, 규정위반을 인지하지 못한 상태에서 항공기 운항 등의 행위가 계속 되었다면 1회의 위반행위로 인정할 필요 있다. 따라서 위반행위 개수를 기준으로 가중처벌을 하지 않는 전제에서 위 사례에서의 위반행위에 따른 과징금액은 실제 처분된 금액과 큰 차이를 나타낼 것으로 판단된다.

IV. 맺음말

미국 FAA는 전통적인 일방적인 명령과 통제(command & control) 방식 보다 사전적인 자율보고 프로그램이 항공안전에 더욱 효과적이라는 판단 하에 여러 가지 다양한 프로그램을 도입하였다. 그 중에서 ASAP제도는 항공운송 현장에서 발생하는 항공안전에 관한 자료를 항공 당국에 제공하여, 정부가 항공안전에 관한 방대한 데이터를 축적할 수 있는 수단으로 기능한다. 이렇게 취합된 데이터는 항공 운항 및 정비에 있어서 위험요소를 특정하고 잠재적인 위험요인에 대한 예방수단을 고려할 수 있도록 함으로써 항공안전 관리에 중요한 역할을 하게 된다.

항공과징금 부과에 있어서 FAA는 항공안전 위반사항의 조사 및 확인에서부터

과징금 부과 결정과 집행에 이르는 업무를 단계별로 분업화하고 단계별로 과징금 부과금액의 적정성을 거듭하여 검토하는 체계를 갖추고 있다. 당해사안에서 항공안전 규정의 위반 여부를 조사한다. 위반사실을 뒷받침할 만한 증거를 수집 및 분석하는 조사국 (Investigating Offices), 당해 사안에서 조사국에서 작성된 보고서를 재검토하는 심사국 (Reviewing Offices), 그리고 항공안전에 관한 행정체제를 최종적으로 결정하는 지위에서 당해 사안에 있어서 관련규정의 확인, 위반 여부에 관한 사실관계 조사, 조사국에서 선택한 행정체제의 종류와 정도의 적절성을 최종적으로 재심사하는 집행관 (Enforcement Counsel) 제도가 그것이다.

과징금액 결정에 있어서도 FAA는 객관적인 절차를 마련하여 주관적 요소의 개입을 최소화하고 있다. 항공안전에 위해가 되는 당해 위반사항의 심각성의 정도를 체계적으로 분류하여 공식화(strict mathematical formula)한 것이다. 그 절차는 ① 위반행위의 심각성 정도 확인 (Severity level of the violation), ② 위반행위자의 책임 결정 (Culpability), ③ 제재 등급 결정 (Sanction Matrix), ④ 제재 범위 결정 (Sanction Ranges Table), ⑤ 가중감경 요인의 반영 (Mitigating and Aggravating Factors)으로 이어진다.

이러한 FAA 절차와 비교할 때 우리나라 항공과징금 제도는 몇 가지 점에서 절차적 개선이 필요하다.

먼저, 항공안전에 관한 자율보고 사항의 확대이다. 우리나라는 미국과 달리 자율보고가 아닌 의무보고 중심주의를 채택하다. 그런데 미국은 의무보고가 아닌 자율보고 중심으로 항공안전 행정체계를 전환하였고, 사전예방적인 항공안전제도를 확립하고 있다. ICAO도 항공안전을 위한 최고의 자료 출처는 항공산업 일선에서 근무하는 종사자들의 보고라고 지적하고 있다. 기존에 항공안전 규정 위반행위의 적발과 처벌 위주의 사후적인 항공안전정책에서 벗어나서 사전 예방적 성격의 항공안전에 관한 자율보고제도를 확대하는 방향으로의 정책전환이 고려되어야 할 것이고, 이를 위해서는 항공산업 종사자들로부터 항공안전에 관한 다량의 데이터를 축적할 필요가 있다.

또한 우리나라는 ICAO 규정에 따른 국제표준과 달리 항공기 사고, 항공기 준사고, 심각한 항공안전장애, 일반적인 항공안전장애와 같이 4단계로 항공안전의 위험도를 분류하고 보고의무를 규정하고 있다. 그 결과 ICAO나 미국 FAA의 기

준에 따라 자율보고 사항에 포함될 수 있는 항공안전장에도 우리나라에서는 대부분 의무보고 사항으로 규정되어 있다. 따라서 자율보고의 범위 확대와 함께 항공안전에 관한 기준을 국제적 표준으로 변경하는 절차도 논의될 필요가 있다.

보고주체와 관련하여서, 미국에서 시행하고 있는 ASAP제도는 정부(FAA)와 항공사 그리고 항공종사자를 대표하는 노동조합 간의 협력관계를 유지하면서 항공안전에 관한 데이터를 수집함으로써 사전예방이라는 항공안전 과제를 수행하고 있다. 이점에서 보고의 주체를 위반행위자를 비롯한 자연인으로 한정하는 의미로 좁게 해석될 여지가 있는 우리 법률은 명확히 위반행위자가 소속된 조직(예컨대 항공사)에 대해서도 보고주체로 포함하는 것으로 개정될 필요가 있다.

보고에 따른 처분에 있어서, 의무보고와 자율보고에 차이를 두지 않고 일률적으로 행정제재 수단을 이용한 처벌을 면제함으로써 항공안전에 관한 보고를 활성화하는 방안도 고려될 수 있다. 현행 법률상 ‘고의 또는 중대한 과실’이 있었던 경우에는 처벌을 할 수 있도록 하는 예외규정을 유지한다면, 보고제도를 활성화하기 위한 제도적 환경을 조성하기 위한 차원에서 양 제도의 효과를 동일하게 운영하는 것도 불가능하지는 않을 것으로 본다.

우리나라의 경우 「항공안전법」시행령 별표3과 같이 위반행위의 종류별 과징금액을 규정하면서 가중감경 사유로 객관적인 기준 보다는 정성적인 요소에 의존하는 부분이 있어서 주관적인 처분결과로 이어질 위험성도 내포하고 있다. 따라서 절차적 합리성과 위반행위에 따른 행정제재의 예측가능성을 담보하기 위하여 항공안전 규정위반행위의 위험도를 측정하고, 행위자의 책임유형에 따른 가중감경기준을 마련하여 사례별로 적용할 필요가 있다고 본다.

항공안전의 핵심은 “위험과 맞서 싸우는 것이 아니라 통제할 수 없는 수준의 위험을 인지해 사전에 회피하는 것”이라고 한다. 현재 항공안전에 관한 행정은 사후적인 사고관리가 아닌 사전 예방적 관리의 중요성이 강조되는 방향으로 패러다임이 변화하고 있다. 이러한 전환점에 우리 항공안전 관련 법령도 전환을 모색할 필요가 있다고 생각한다.

참고문헌

[국내문헌]

- 김은정, “항공안전데이터 보호제도 도입 방안 연구”, 항공우주정책법학회지 제33권 제1호 (2018)
- 신봉기, 경제규제입법에 있어서 과징금제도의 내용과 문제점, 단국대 법학논총 제18집 (1992)
- 신옥식, “우리나라 항공안전보고시스템 발전과제 연구”, 항공진흥 제52호 한국항공진흥협회 (2009)
- 이구희, 국내외 항공안전관련 기준에 관한 비교 연구, 한국항공대학교 대학원 박사학위 논문 (2015)
- 이창재, “항공 과징금 제도의 비교법적 검토”, 항공우주정책법학회지 제34권 1호 (2019)
- 장만희, “항공안전보고제도 개선방안에 대한 연구”, 항공우주정책법학회지 제30권 제2호 (2015)
- 조성규, “과징금의 법적 성격에 대한 시론적 고찰”, 행정법연구 제55권(2018)
- 채우석, 과징금제도에 관한 일고찰, 토지공법연구 제22집(2004)
- 허희영, “항공안전관리를 위한 과징금제도의 점검”, 한국항공우주정책·법학회 주최 <항공안전 행정제재 선진화를 위한 토론회> 발표자료 (2019)
- 한국항공협회, “국내 항공운송분야 과징금 제도개선에 대한 정책연구” (2020)

[웹사이트]

<https://asrs.arc.nasa.gov>

<https://www.faa.gov/>

<http://www.airsafety.or.kr/>

초 록

과징금 제도는 태생적으로 효율성을 DNA로 가지고 있다. 법령을 위반한 사업자로부터 부당한 수익을 회수하거나, 사업면허를 박탈하거나 영업중지를 명하는 행정처분이 오히려 일반 소비자의 권익을 침해하게 되는 경우 금전적인 제재수단을 통해 동일한 효과를 거둘 수 있는 제도가 바로 과징금이다. 게다가 위법을 입증하기 위해 긴 시간과 막대한 비용이 소요되는 재판절차에 비해 행정관청의 일방적인 부과 명령만으로 효력을 발휘하므로 정부입장에서는 여간 편한 것이 아니다. 그런데 우리나라 항공분야 과징금 부과제도에 있어서 절차적 정당성이 잘 갖춰져 있는지는 의문이다. 외국의 입법례와 비교할 때, 우리나라의 항공분야 과징금 제도는 부과금액의 규모나 부과절차에서 몇 가지 아쉬운 점들을 발견할 수 있기 때문이다.

본 논문은 우리나라 항공분야에서 처분되는 과징금 제도의 개선방향을 연구할 목적으로 집필되었다. 다만 고액 과징금의 문제점이나 당사자의 방어권 보장 등에 관한 여러 쟁점은 선행연구에서 다루고 있는 바, 본 연구는 항공안전 분야 과징금제도에 있어서 항공선진국이라 할 수 있는 미국의 제도를 깊이 있게 살펴봄으로써 우리나라 제도의 개선방향을 탐구하려는 의도에서 연구를 진행하였다.

우선 미국 연방항공청(Federal Aviation Administration, FAA)의 항공분야 행정제재의 특성과 미국 항공 과징금 제도를 개괄적으로 살펴보기로 하였다. 나아가 최근 항공안전 관리에 대한 패러다임의 변화로 종래의 사후적인 항공사고 관리행정에서 사전적이고 예방적 조치로서 항공안전 자율보고를 중시하는 새로운 경향을 ASAP를 비롯한 각종 제도를 중심으로 살피고자 하였다. 또한 미국 FAA가 채택하고 있는 과징금 부과에 관한 정형적 절차에 대해서도 고찰하였다. 위와 같은 검토를 바탕으로 본 논문은 우리나라 항공안전에 관한 보고제도의 개선 방향도 살펴보았다.

주제어 : 항공안전, 과징금, 미국연방항공청(FAA), 항공안전조치 프로그램(ASAP), 항공 의무보고, 항공 자율보고, 항공안전 자율보고 프로그램(VSRP), 항공안전보고시스템(ASRS), 자율공개보고 프로그램(VDRP)

Abstract

Comparative Study on the Aviation Monetary Penalty in Korea and the United States

Chang-Jae Lee*

The monetary penalties system inherently has efficiency as DNA. In the event that administrative measures to recover unfair profits from businesses that violate the law, deprive business licenses, or order to suspend business, infringe the interests of ordinary consumers, a system that can achieve the same effect through financial sanctions. It is a monetary penalties. In addition, it is convenient for the government because it takes effect only by the administrative agency's unilateral imposition order compared to the trial process, which takes a long time and huge cost to prove the illegality. However, it is questionable whether procedural legitimacy is well established in Korea's aviation monetary penalties. Compared to foreign legislation, Korea's aviation monetary penalties system need to be improved.

This paper was for the purpose of studying the improvement direction of the monetary penalties system disposed of in the Korean aviation field. This study suggests the direction by examining the US system, which is an aviation advanced country, in the aviation safety area. The research was conducted with the intention of exploring the direction as follows:

First, the characteristics of the Federal Aviation Administration (FAA) aviation administrative sanctions and the US aviation penalty system will be outlined. Furthermore, with the recent paradigm shift in aviation safety management, this paper tried to look at new trends that focus on autonomous reporting of aviation safety as a proactive and preventive measure in conventional post-airline accident

* LL.M. & Ph.D. Professor at Chosun University.

management administration, focusing on various systems including ASAP. This article also reviewed the formal process for imposing monetary penalties adopted by the FAA. Based on the above review, this paper also looked at ways to improve the reporting system for aviation safety in Korea.

Key Words : aviation safety, monetary penalties, FAA, mandatory reporting, voluntary reporting, Voluntary Safety Reporting Program (VSRP), Aviation Safety Reporting System (ASRS), Voluntary Disclosure Reporting Program (VDRP), Aviation Safety Action Program(ASAP)