

국제민간항공협약 및 항공안전법 적용 기준 차이에 따른 해양경찰 항공기의 한·중 잠정조치수역 비행시 제한사항 및 해결방안

Restrictions and Solutions on the Operation of Coast Guard Aircraft in the Provisional Measures Zone between Republic of Korea and China

김기연¹ · 이장룡^{2*}

¹한국항공대학교 항공경영대학원

²한국항공대학교 항공운항학과

Ki Yeon Kim¹ · Jang Ryong Lee^{2*}

¹Graduate School of Aviation and Management, Korea Aerospace University, Gyeonggi-do, 10540, Korea

²Department of Aeronautical Science & Flight Operations, Korea Aerospace University, Gyeonggi-do, 10540, Korea

[요 약]

국가항공기는 국제민간항공협약의 적용 예외 대상이지만 각 국가는 타당한 고려 (due regard)를 통해 민간항공기의 안전을 확보해야 한다. 이에 따라 우리나라 항공안전법도 국가항공기는 법의 적용을 예외로 하고 있으나 해양경찰 항공기는 5개 조항에 대하여 법의 적용을 받도록 입법되었다. 해양경찰 항공기가 국제법과 국내법의 일부 조항의 적용하에 운용됨에 따라 서해상 공해인 잠정조치수역 상공 비행시 중국 민간항공관제기구로부터 비행절차에 대한 통제를 요구받게 된다. 중국의 이러한 요구는 해양경찰 항공기 본연의 임무인 국민의 안전을 보호하는 역할을 수행하는데 커다란 제한요소가 되고 있기에, 본 연구를 통해 범 국가적 차원에서 이러한 문제점을 해결할 수 있는 대안을 제시하였다.

[Abstract]

National aircraft are subject to exceptions under the International Civil Aviation Convention. Each country must ensure the safety of civil aircraft through reasonable consideration (due regard). Accordingly, the Aviation Safety Act of Korea also includes an exception for national aircraft. However, Korea Coast Guard aircraft are legislated to be subject to the law on five provisions. As Korea Coast Guard aircraft operate under the application of these provisions of international and domestic laws, they will be required to control flight procedures from China's civil air traffic control when flying over provisional action zone, which is international waters in the West Sea. China's demand is a major limiting factor in protecting the safety of the people of Korea, which is the original mission of Korea Coast Guard aircraft, and through this study, countermeasures to solving these problems at the national level were suggested.

Key word : Aviation Safety Act, Due regard, ICAO, Korea Coast Guard, State aircraft.

<http://dx.doi.org/10.12673/jant.2024.28.1.37>



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Received 23 November 2023; Revised 27 February 2024

Accepted (Publication) 28 February 2024 (29 February 2024)

*Corresponding Author; Jang Ryong Lee

Tel: +82-2-300-0088

E-mail: jrherky@kau.ac.kr

I. 서론

국제민간항공협약은 1944년 시카고 국제회의에서 채택된 민간항공의 운영을 위한 기본 조약으로서 세계적으로 민간항공이 발달하면서 국가 간 발생 할 수 있는 마찰을 방지하고 협력을 촉진하기 위해 체결된 조약이다. 동 조약은 국제 민간항공이 안전하고 정연하게 발달하고, 국제항공운송업체가 기회를 균등하게 보장받아 건전하고 경제적으로 운영되도록 원칙과 기준을 제시하였다.

우리나라 항공안전법 제1조(목적)는 국제민간항공협약 및 같은 협약의 부속서에서 채택한 표준과 권고되는 방식에 따라 항공기의 안전하고 효율적인 항행을 위한 방법과 국가, 항공사업자 및 항공종사자의 의무 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

국제민간항공협약은 민간항공 영역을 다루는 태생적 한계로 인하여 민간항공기만을 규율 대상으로 하고 회원국의 국가항공기에 대하여는 동 협약이 적용되지 않음을 명문화하고 있다. 군(軍), 세관, 경찰업무에 사용되는 항공기가 국가항공기에 포함된다.

또한 국제민간항공협약은 체결국이 자국의 국가항공기에 관한 규칙을 제정할 때에 민간항공기의 항행의 안전을 위하여 타당한 고려(Due regard)를 하도록 지시하고 있다.

하지만, 항공분야와 달리 해양에서 일어나는 선박 운항의 안전을 확보하고 산업발전을 증흥하기 위한 국제기구인 국제해사기구(IMO; International Maritime Organization)는 해상교통 안전 관련 규정의 적용을 민간이라는 영역으로 한정하지 않고 바다라는 공간적 영역을 사용하는 모든 주체를 대상으로 한다. 특히 해상충돌예방규칙(COLREG 1972; Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea 1972)과 같이 안전문제에 직접적으로 관계되는 조항은 국가선박에도 예외 없이 적용된다[1].

우리나라와 중국은 2000년 한-중 어업협정 체결시 서해상 해양경계를 확정하며 배타적 경제수역 (EEZ; exclusive economic zone) 제도의 적용을 유보하고 양국의 주장이 중첩되는 수역은 과도기적인 한-중 잠정조치수역으로 설정함으로써 아직까지 서해상에서 우리나라와 중국은 해양 경계는 확정되어 있지 않은 상태이다.

하지만 서해 해역은 중국의 비행정보구역 (FIR; flight information region)에 해당하여 우리나라 국가항공기 중 서해상에서의 국민과 국민의 활동을 보호해야 할 해양경찰 항공기의 임무 수행에 제한요소로 작용하고 있다.

이에 본 연구는 ①국가항공기의 국제조약상 지위와 공해상 비행시에 적용되는 타당한 고려의 정도, ②국내법상 국가항공기에 대한 규정의 특이점, ③해양경찰 항공기의 서해 공해상 비행시 발생할 수 있는 중국과의 문제점을 파악하여 대안을 제시하고자 수행되었다.

II. 국가항공기에 대한 국내외 규정

2-1 국가항공기에 대한 국제민간항공협약의 적용 기준

국가항공기에 관한 정의는 1944년 12월 7일 시카고에서 서명된 국제민간항공협약 제3조에 규정되었으며, 현재는 당시 합의된 전문이 ICAO Doc 7300 (Convention on International Civil Aviation)에 수록되어 있다[2]. 국가항공기에는 군(軍) 항공기가 포함되지만 세관 및 경찰 활동에 사용하는 항공기도 이 범주에 포함된다. ICAO Circular 330 (Civil/Military Cooperation in Air Traffic Management)은 국가항공기라는 명칭으로 군용 및 비군용 항공기가 수행하는 역할을 자세히 설명하며 국가항공기의 임무 중 전적으로 민간항법을 준수해야 할 상황 (airlift, VIP aircraft 비행 등)과 부분적으로 준수해야 할 상황 (aeromedical evacuation, surveillance reconnaissance, UAV, police and customs 등)을 정의하고 있다[3].

국제민간항공협약은 제3조(a)에서 “본 협약은 민간항공기에 한하여 적용하고 국가항공기에는 적용하지 아니한다(This convention shall be applicable only to civil aircraft, and shall not be applicable to state aircraft)”라고 규정하였다. 국제민간항공협약이 민간항공기의 자유로운 비행과 항공산업의 진흥을 도모하기 위한 국제적 필요에 의해 제정되었기 때문에 위 목적과 관련성이 적은 국가항공기에 대하여는 본 조약의 적용을 제외하고 있는 것으로 해석되는 부분이다.

한편, 동 협약의 제3조 (b)는 “군(軍), 세관과 경찰 업무에 사용하는 항공기는 국가항공기로 간주한다(Aircraft used in military, customs and police services shall be deemed to be state aircraft.)”라고 하였는데, 이는 국가의 절대적 주권이 미치는 영역에 대한 관리를 목적으로 운영하는 항공기를 국가항공기로 규율하여 그 범위를 명확히 하기 위함으로 해석된다. 이중 해양경찰을 포함하는 경찰 항공기는 군(軍) 항공기와 조약상 동등한 지위로 판단되는데 후술되는 국내 항공안전법 내용과는 차이가 있다.

또한 동 협약의 제3조 (c)는 “어떠한 체결국의 국가항공기도 특별협정 또는 기타 방법에 의한 허가를 받고 또한 그 조건에 따르지 아니하고는 타국의 영역의 상공을 비행하거나 또는 그 영역에 착륙하여서는 아니 된다(No state aircraft of a contracting State shall fly over the territory of another State or land thereon without authorization by special agreement or otherwise, and in accordance with the terms thereof.)”라고 규정하며 국가항공기에게도 타국 영공에 대한 침범을 엄격히 제한하고 있다.

이와 더불어 동 협약의 제3조 (d)는 “체약국은 자국의 국가항공기에 관한 규칙을 제정하는 때에는 민간항공기의 항행 안전을 위하여 타당한 고려(Due regard)를 할 것을 약속한다(The contracting States undertake, when issuing regulations for their state aircraft, that they will have due regard for the safety of navigation of civil aircraft.)”라고 규정하였는데, 이 조항은 국

가항공기가 자국 내에서 운항하기 위한 규정이 민간항공기의 안전을 해치지 않도록 적절하게 배려하라는 조항으로 해석되며, 여기에는 요격을 해야 할 상황에서도 민간항공기의 안전을 확보하는 조치를 우선적으로 고려하는 것이 포함될 수 있다. 하지만 ‘타당한 고려(Due regard)’라는 명확하지 않은 표현으로 인하여 국가항공기가 자국의 영역을 벗어난 공역에서 비행 시 공중항법과 같은 민간항공협약 부속서에 규정된 규칙을 적용해야 하는지에 대한 논쟁이 지속 발생하고 있다.

2-2 국가 항공기 운영에 관한 타당한 고려의 국제적 기준

국가항공기 운용시 적용되는 ‘타당한 고려’에 대한 국제법적 규정은 국제민간항공협약 뿐만 아니라 국제해양법협약(UNCLOS; UN conventions on the Law of Sea) 제39조에도 규정되어 있다. UNCLOS는 아래와 같이 국가항공기는 통과통항권(Transit Passage)을 사용할 때 ICAO가 규정하는 공중항법을 준수하고 항행의 안전을 위한 타당한 고려하에서 운항하도록 한다[4].

“ Aircraft in transit passage shall: (a) observe the Rules of the Air established by the International Civil Aviation Organization as they apply to civil aircraft; state aircraft will normally comply with such safety measures and will at all times operate with due regard for the safety of navigation.”

국제민간항공기구(ICAO)는 국제공역에서 타당한 고려가 적용된 국가항공기의 작전범위를 어디까지로 할 것인지에 관하여 2018년 홍콩에서 개최된 ICAO sixth meeting of the APANPIRG ATM sub-group과 같은 회의에서 논의해 왔다[5].

이러한 논의 결과, 현재까지 해안에서 12마일이 넘어가는 수역 상공의 공역은 어떠한 국가에도 속하지 않으며, 이 공역에서의 항공교통관제서비스(ATS; air traffic service)는 지역협약에 따라 해당 국가가 제공한다[6]. 따라서 공해상 국제공역에서 운항하는 국가항공기는 민간항공기에 제공되는 항법규칙을 준수할 의무가 없다고 말할 수 있다.



그림 1. 공역구분과 국가항공기 고려사항
Fig. 1. Sovereign and International airspace.

비행정보구역(FIR; flight information region)에 포함되지만 공해 상공으로 확장되어 설정된 공역의 등급 및 관련 규칙은 국제민간항공협약에 의해 규정된 것으로 민간항공에만 적용된다. 하지만 항공 항법의 안전은 민간항공 뿐 아니라 모든 공역 사용자에게 매우 중요하기 때문에 공역 사용자는 국가항공기 역시 공해상 공역 접근이 가능하고, 국가항공기가 공해상공에서 비행시 ‘타당한 고려’하에 운항할 수 있음을 인지하고 있어야 할 것이다. 국가항공기는 실행 가능한 최대 범위까지 ICAO의 국제표준 및 권고 (SARPs; standard and recommended practices)를 준수하여 운항해야 하지만 이를 강제할 수는 없기 때문이다.

모든 공역사용자는 국제공역에서 운항하는 국가항공기가 ‘타당한 고려’하에서 공해 상공에 선언된 공역 등급에 관계없이 항공교통관제(ATC; air traffic control)의 적용을 받지 않고, 비행 계획을 제출하지 않을 수 있으며, 반드시 무선 통신을 설정하지 않았거나 감시 수단을 통해 식별되지 않을 수 있다는 것을 기억할 필요가 있다.

국제법적 논의와 별도로 미국의 국가항공기에 대한 ‘타당한 고려’ 입법 사례는 다음과 같다.

미연방항공청(FAA)은 훈령 air traffic control/ 7110.65AA를 통해 국가항공기의 타당한 고려에 대하여 정의에 대하여 그림 2와 같이 언급하고 있다[7]. 여기에는 국가항공기 운영기관 책임자의 의무사항으로 항공교통 분리 및 수색구조 활동 책임이 있는 기관이 적절한 감시를 할 수 있도록 보장하는 것과 최소한의 운영조건 등(G공역에서 운영 등)이 명시되어 있다.

더욱이 미 국방부 (DoD; Department of Defense)는 국제수역에서의 국가항공기 운영절차 (DOD 4540.01 Use of international airspace by U.S. military aircraft and for missile and projectile Firings) 제정을 통해 구체적으로 군용항공기에 대한 ‘타당한 고려’를 제도화하였다[8].

o. Flight operations in accordance with the options of “due regard” or “operational” have the following requirements:

1. Obligates the authorized state aircraft commander to:
 - (a) Separate his/her aircraft from all other air traffic; and
 - (b) Assure that an appropriate monitoring agency assumes responsibility for search and rescue actions; and
 - (c) Operate under at least one of the following conditions:
 - (1) In visual meteorological conditions (VMC); or
 - (2) Within an area that is covered by an ATC surveillance source and in communications with ATC, or within surveillance source service volume and radio communications range of a facility, Department of Homeland Security or DoD unit capable of providing the pilot assistance to operate with due regard to other aircraft; or
 - (3) Be equipped with airborne radar that is sufficient to provide separation between his/her aircraft and any other aircraft he/she may be controlling and other aircraft; or
 - (4) Operate within Class G airspace.

그림 2. 미 연방항공청 훈령의 Due Regard 정의
Fig. 2. FAA 7110.65AA “Due Regard”.

동 지침에 따르면 “DoD는 ICAO가 지역항공협정을 통해 연안국들이 민간항공 교통관리에 대한 책임을 지도록 하였고, 그들이 운영하는 규칙과 절차를 존중하지만, 그러한 규칙과 절차가 미국 FIR 내에서 미국 군용항공기를 포함한 국가 항공기에게는 국제법적으로 적용되지 않는다는 점을 인지하고 있다”라고 하며 미국 국가항공기가 ICAO의 규정을 적용받지 않는다는 것을 분명히 하고 있다.

2-3 국가항공기에 대한 국내 항공안전법의 적용 기준

우리나라 항공안전법 제3조(군용항공기 등의 적용 특례)는 “① 군용항공기와 이에 관련된 항공업무에 종사하는 사람에 대해서는 이 법을 적용하지 아니한다. ② 세관업무 또는 경찰업무에 사용하는 항공기와 이에 관련된 항공업무에 종사하는 사람에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다. 다만 공중충돌 등 항공기 사고의 예방을 위하여 제51조, 제67조, 제68조제5호, 제79조 및 제84조제1항을 적용한다”라고 명시하고 있다 [9]. 이는 우리나라 항공안전법이 국제민간항공협약의 내용을 국내법으로 수용한다는 의미를 담고 있는 것이며, 국제협약이 규율 대상에서 제외하고 있는 국가항공기에 관한 내용도 동일하게 적용한다는 것을 적시하고 있는 부분이다.

하지만 항공안전법이 국가항공기로 군(軍) 항공기와 세관·경찰용 항공기를 구분하여 입법하였다는 것에 주목할 필요가 있다. 항공안전법 제3조는 적용 특례의 대상으로 세관업무 및 경찰업무 항공기를 지정하였지만, 제3조 제2항의 단서조항에 항공기 사고 예방을 위하여 몇 가지 사항은 법의 적용을 받도록 하고 있다. 세관 및 경찰 항공기에 대한 법 적용이 필요한 사항에는 무선 설비의 설치·운영 의무, 비행기의 비행규칙, 항공기의 비행 중 금지행위, 무인항공기의 비행, 항공기의 비행제한, 항공교통관제 업무지시의 준수 등이 포함된다.

특히 동법 제67조 1항에서는 “항공기를 운항하려는 사람은 국제민간항공협약 및 같은 협약 부속서에 따라 국토교통부령으로 정하는 비행에 관한 기준·절차·방식 등에 따라 비행하여야 한다.”라고 명시적으로 국제민간항공협약에 따라 제정된 비행규칙을 준수하도록 규정하고 있어, 국가항공기 또한 비행계획서 제출 및 항법준수에 대한 의무를 적용받게 된다.

아울러 동법 제84조제1항은 세관·경찰 항공기가 비행장, 공항, 관제권 또는 관제구에서 항공기를 이동·이륙·착륙시키거나 비행하려면 항공교통관제 기관이 지정하는 시간과 방법에 따라 수행하도록 의무를 부가하고 있다. 이는 국제민간항공협약이 언급하였던 ‘타당한 고려’가 반영된 군(軍) 항공기와 달리 세관·경찰 항공기는 관제구역에서의 자율적인 임무 수행 보다 항공교통 안전의 확보를 우선적으로 적용한다는 의도를 내포하고 있는 것으로 판단되는 대목이고, 민간항공기의 안전을 고려할 때 세관·경찰 항공기의 비행업무는 민간항공 규정 범위 내에서 운항하여도 그 목적을 달성 가능하다고 보고 ‘타당한 고려’ 차원에서 군(軍) 항공기보다 강하게 규율하는 것으로 추정된다.

2-4 중국의 공역 운영방식이 국가항공기 임무수행에 미치는 영향

우리나라 서해상 쪽으로는 중국의 상해 FIR이 존재하지만, 중국측 FIR이 시작하는 동경 124° 선상으로는 중국의 방공식별구역이 존재하지 않고 있다. 즉, 어떤 항공기가 우리나라 서해상에서 상해 FIR 방향으로 진입하더라도 중국의 방공식별구역을 침범하는 것이 아닌 중국 측 FIR의 공해상으로 들어가게 되는 것이다.

ICAO 부속서(Annex) 11 (air traffic service) 2.6 classification of airspaces에 따르면 공역은 A~G 공역으로 구분되고, 회원국은 그들의 요구에 맞게 공역을 선택하도록 권고하고 있다. 또한 부속서 11의 Appendix 4 (ATS airspace classes-services provided and flight requirements)는 각 공역의 비행방식, 항공분리, 제공되는 항공서비스, 공역 내에서 항공기 속도의 제한, 통신기 설정 필요성, ATC의 진입 허가 등에 관한 구체적 방식들을 제시하고 있다 [10].

우리나라도 이에 따라 공역을 관제공역(A~E 공역)과 비관제 공역(G 공역)으로 구분하여 항공교통관제를 수행하고 있으며, 5,500피트 미만의 공해상은 비관제 공역으로 지정하였다 [11]. 이에 따라 서해상의 인천 FIR 내 공해상 일정 부분은 ATC의 진입 허가를 요하지 않는다.

하지만, 중국은 ICAO의 권고와 달리 자국의 공역을 설정함에 있어 비관제공역을 지정하지 않고 모든 공역을 관제공역화 하였다. 중국은 우리나라 항공안전법과 같은 중국민용항공총국령 제122호 (Order of the civil aviation administration of China No.122(2004.6.26.))에 따라 A~D등급 공역만 존재하며 모든 공역 진입시 ATC의 허가를 요구하고 있다 [12].

표 1. 중국의 공역 구분

Table 1. China's airspace classification.

Class	Type of flight	Separation provided	Service provided	Speed limitaiton	ATC Clearance
A	IFR only	All aircraft	ATC service	Not applicable	Need
	IFR	All aircraft	ATC service	Not applicable	Need
B	VFR	All aircraft	ATC service	Not applicable	Need
	IFR	IFR from IFR IFR from VFR	ATC service	Not applicable	Need
C	VFR	VFR from IFR	Separation from IFR VFR TR information	463km/h below 3000m AMSL	Need
	IFR	IFR from IFR	ATC service VFR TR information	463km/h below 3000m AMSL	Need
D	VFR	NIL	IFR/VFR and VFR/VFR information	463km/h below 3000m AMSL	Need

1.3 General regulations
 1.3.1 All aircraft shall be subject to approval in accordance with the relevant provisions of the People's Republic of China for entry into or exit from the FIRs of the People's Republic of China.

그림 3. 중국 비행정보간행물(AIP)의 진입허가 규정
 Fig. 3. China's entry permit regulations.

중국은 자국이 운영하는 공역이 ICAO 표준과 다름을 국제 항공정보간행물 (AIP; aeronautical information publication)에 국제적으로 알리는 행위도 하고 있다. 예를 들어 중국은 AIP GEN 1.7 (Difference from ICAO standards, recommended practices and procedures)에 공역운영 관련 ICAO 부속서 (Annex 11의 국제표준과 차이점이라는 조항에서 “공역 구분은 시행하지 않는다. 모든 공역은 관제공역이다.”라고 명시하고 있다. 하지만 중국이 담당하는 FIR은 영공을 넘어서는 공해상까지 존재하므로 이와 같은 중국의 모든 공역 관제권화 정책은 명백히 공해상에서 타 국가의 비행 자유를 침해하는 것으로 해석할 수 있다.

또한, 중국은 아래와 같이 항공정보간행물(AIP)에 모든 항공기는 중국의 FIR 진입 시 허가를 받아야 하며 FIR 진입시점부터 FIR을 벗어날 때까지 중국 법령을 따라야 한다고 명시하였다[13].

이는 중국 FIR 내 모든 항공기에게 중국이 제정한 항공법 준수 의무를 부여한다는 것을 천명하고 있는 것이다.

한편, 우리나라는 중국과 달리 국제표준에 따라 항공정보간행물(AIP)에 외국항공기의 국내 공역 진입 규정(GEN 1.2)으로 “대한민국 영토 내의 공항에 이착륙 및 영공을 통과하는 모든 항공기의 비행은 대한민국 항공안전법 및 관계 규정에 따라야 한다.”라고 명시하고 있다. 미국 역시 타국가 항공기가 미국의 영공 (flight into or over U.S. territorial airspace)을 통항하거나 미국내에 착륙 할 경우에만 미국의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있다.

FIR 진입은 특정 국가의 허가 필요사항이 아닌에도, 영공을 비행하기 위해서만 허가를 요구하는 타국가와 달리 중국은 FIR을 영공 수준에서 관리하고 있다는 것을 알 수 있는 부분이다.

표 2. 국제표준 공역운영 방식과 중국의 차이점
 Table 2. Differences between ICAO SARPs and China in airspace operations.

	China	ICAO
Entry Permit of FIR	Required	Unnecessary (Required when entering territorial airspace)
Operations of Non-controlled Airspace	None	Recommended

III. 해양경찰 항공기의 한중 잠정조치수역 비행시 문제점 및 해결방안

우리나라와 중국은 2000년 한·중 어업협정 체결 시 서해상 해양경계를 획정하며 배타적 경제수역(EEZ)을 결정할 때까지 일정 기간 EEZ 제도의 적용을 유보하고 양국의 주장이 중첩되는 수역은 과도기적인 한·중 잠정조치수역으로 설정하였다[14]. 이에 따라 아직까지 서해상에서 우리나라와 중국은 해양 경계는 확정되어 있지 않은 상태이고, 두 국가의 이해관계가 대립되는 상황에서 잠정조치수역이라는 이름으로 임시적인 경계가 설정되어 있지만 이 수역은 어느 국가의 관할권도 인정되지 않고 있다.

한·중어업협정은 서해의 중간, 우리나라와 중국의 200해리가 겹치는 수역의 일부를 좌표로 지정하여 ‘잠정조치수역’으로 규정하고, 이 수역에서는 양국의 어선이 함께 조업을 하되 양국정부가 수산자원을 공동관리하고 있다.

하지만 현재 해양경찰 항공기는 중국 측 FIR이 시작되는 동경 124도선 이서(以西) 잠정조치수역에 대한 해상순찰 비행이 제한되고 있다. 이 수역의 상공은 중국 방공식별구역에서 제외되어 있어 방공식별구역 침범 등의 국제 문제가 아닌에도 중국은 자신들이 관할하는 공역의 진입 문제로 몰아가며 AIP에 공시한 것처럼 자국 FIR 진입시 허가를 필요하다고 요구하고 있기 때문이다.

이 수역의 상공은 공해 (high seas)이며 아래와 같이 국제해양법 협약에서 규정하고 있는 연안국 및 내륙국의 모든 항공기에게 항행의 자유를 보장해야 하는 영역이다[15].

이 공역은 중국 측이 관할하는 FIR이므로 중국이 설정한 공역운영방식 역시 존중되어야 한다는 시각도 일부 존재하지만 여기에는 국제민간항공협약의 적용 제외 대상인 국가항공기가 민간항공협약이 설정하는 관제공역을 따라야 할 필요성이 있는가? 라는 앞선 문제 제기도 종합적으로 판단되어야 할 것이다.

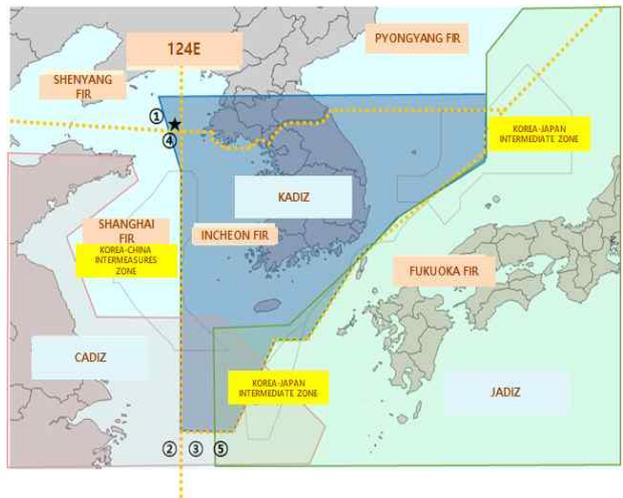


그림 4. 우리나라 주변 비행정보구역(FIR)
 Fig. 4. FIRs around Republic of Korea.

ICAO는 국가항공기의 ‘타당한 고려’에 타국가의 관제권을 가능한 존중하는 개념으로 해석한다. 이는 법적인 제약이 아니라 협약이라는 용어가 표현하는 것과 같이 민간항공기의 안전을 배려하는 차원에서 최선을 다하라는 수준의 국제적인 요구이다. 하지만 우리나라는 국제협약상의 ‘타당한 고려’를 국내법으로 수용하면서 세관·경찰업무 항공기는 군(軍) 항공기와 달리 민간항공협약의 항법규칙을 기반으로 하는 비행규칙 준수 의무를 규율하고 있다.

이와 같은 입법 판단에 따를 시 해양경찰 항공기가 우리나라 국민의 안전을 위해 한·중 잠정조치수역 공해 상공을 비행해야 할 경우, 중국이 주장하는 관제 절차 준수 요구를 수용할 수밖에 없다. 하지만, 이를 ‘타당한 고려’로 판단하지 않는다면, 해양경찰 항공기가 한·중 잠정조치수역 공해 상공으로 비행시 중국이 요구하는 공역 진입 인가와 비행규칙 준수가 필요 없다는 주장도 가능하다고 판단한다.

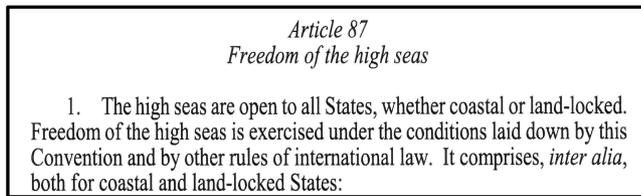


그림 5. 국제해양법 협약에서 공해상 항행의 자유 조항
Fig. 5. Freedom of the high seas in UNCLOS.

IV. 결 론

우리나라 국가항공기는 국제민간항공협약 및 항공안전법의 적용 제외 대상이다. 하지만 국제민간항공협약은 계약국이 민간항공기의 안전을 위해 국가항공기를 ‘타당한 고려’에 따라 운영할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 ICAO 회원국은 자국의 법령을 통해 관련 제도를 규정하고 있다.

미국은 국내법에 국가항공기 중 군(軍) 항공기와 세관·경찰항공기에 차이를 두지 않고 국제 수역에서 국가항공기는 민간항법을 준수할 의무가 없음을 명시하고 있다. 하지만 우리나라는 항공안전법에 군(軍) 항공기는 동법의 적용을 제외하였으나, 해양경찰 항공기는 공중항법 등 일부 조항을 준수하도록 명문화 하였다.

중국은 일반적인 국제표준과 달리 자국 FIR 내 모든 공역을 관제공역으로 지정·운영하고 있는데, 잠정조치수역이라는 이름으로 한·중 어느 국가의 관할권도 인정되지 않는 서해상 공해까지 이를 적용하고 있다.

우리나라 해양경찰 항공기가 잠정조치수역에 위치한 중국 FIR 관할 구역으로 순찰 범위를 확대하기 위해서는 중국이 자체 설정한 관제공역에 진입할 수밖에 없는데, 이런 경우 우리나라 국가항공기가 중국 민간관제기구에 비행 허가 및 관제 지시 등을 받아야 하는 현실이다.

ICAO에 의해 각 국가에게 지정된 FIR 내에서의 공역 운영 방식은 해당 국가에게 권한이 있기는 하지만, 한국, 중국 어느 국가의 관할권도 인정되고 있지 않은 서해 잠정조치수역 공해 상공까지도 중국이 일방적으로 관제공역으로 지정하여 운영하는 것은 우리나라 국가항공기 중 서해상에서의 국민의 생명과 재산을 보호해야 할 해양경찰 항공기의 임무 수행에 커다란 제한요소가 되고 있다.

해양경찰 항공의 존재 이유를 생각할 때 범 국가적 차원에서 이러한 문제점은 반드시 해결해야 할 과제이고, 이를 해결하기 위해서는 크게 두가지 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 국제민간항공기구(ICAO)에 누구의 관할권도 인정하고 있지 않은 서해 잠정조치수역 상공에 대한 중국의 관제공역 지정 해제 요구가 필요하다. 만약 중국이 전(全) 고도의 관제공역 해제가 곤란하다면, 우리나라가 시행하고 있는 것처럼 고도를 분리하여 저도고는 관제공역의 해제, 민간항공이 운항하는 일정 고도 이상은 관제공역으로 유지하는 방안도 상정할 수 있다.

둘째, 국내적으로 해양경찰 항공기의 경우 영토 내 치안의 문제를 담당하는 것보다 해상에서 국민의 안전을 보호하는 것이 최우선의 임무임을 기억하여 항공안전법 제3조(군용항공기 등의 적용 특례)의 단서 조항에서 해양경찰 항공기를 제외하고 군(軍) 항공기와 동일한 기준을 적용한다면 민간항공의 안전을 저해하지 않으면서도 해양경찰 항공기의 운용 목적을 달성할 수 있는 방안이 될 것으로 사료 된다.

References

- [1] IMO, Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, International Maritime Organization, Rule 1 Application(a), 1972.
- [2] ICAO, Doc 7300, Convention on International Civil Aviation, International Civil Aviation Organization, pp.2-3, 2006.
- [3] ICAO, Circular 330, Civil/Military Cooperation in Air Traffic Management, International Civil Aviation Organization, pp.17-19, 2013.
- [4] IMO, UN conventions on the Law of Sea, International Maritime Organization, Article 39-3, 1982.
- [5] ICAO, Report of the sixth meeting of the ATM sub-group, ‘Due Regard’ Military Operations in International Airspace, International Civil Aviation Organization, pp.21-22, 2018.
- [6] ICAO, Annex 11, Air Traffic Services, International Civil Aviation Organization, pp.2-1, 2018.
- [7] FAA, Order 7100.65, Air traffic control, Federal Aviation Administration, pp. 1-2-1, 2023.
- [8] DoD, Instruction 4540.01, Use of International Airspace by U.S. Military Aircraft and for Missile and Projectile Firings, Department of Defence, pp8-9, 2015.

- [9] MOLIT, Aviation Safety Act, 2023.
- [10] ICAO, Annex 11, Air Traffic Services, International Civil Aviation Organization, APP 4-1, 2018.
- [11] MOLIT, Aviation Safety Act Enforcement Rules, Article 221, 2023.
- [12] CAAC, Order of the civil Aviation Administration of China No.122, Chapter 2, 2004.
- [13] CAAC, AIP of China, ENR 1.1, 2022
- [14] MOF, Korea-China Fishery Agreement, 2000.
- [15] IMO, UN conventions on the Law of Sea, International Maritime Organization, Article 87-2, 1982.



김기연 (Ki Yeon Kim)

2003년 2월 : 한국해양대학교(해양경찰학사)
 2015년 2월 ~ 2017년 2월 : 서해지방해양경찰청 여수항공대장,
 2018년 3월 ~ 2021년 2월 : 중부지방해양경찰청 항공단장,
 ※ 관심분야 : 국가기관항공기 운용, 항공법

2017년 3월 ~ 2018년 2월 : 서해지방해양경찰청 항공단장
 2021년 3월 ~ 현재 : 해양경찰청 항공과 항공기획계장



이장룡 (Jang Ryong Lee)

1998년 8월 : 美 센트럴미주리주립대학교 (이학석사),
 2005년 12월 ~ 2011년 1월 : 공군본부 감찰실 안전과 안전계획담당,
 2015년 12월 ~ 2018년 12월 : 공군항공안전단 부단장/단장,
 ※ 관심분야 : 안전관리시스템(SMS)/안전정책, Aviation human factors

2005년 5월 : 美 Purdue대학교 (이학박사)
 2014년 12월 ~ 2015년 12월 : 공군본부 감찰실 안전과장
 2019년 3월 ~ 현재 : 한국항공대학교 항공운항학과 부교수