

현안분석 2007-

# 민간항공 안전을 위한 법제 연구

- ICAO협약 및 미국국내법 동향을 중심으로 -

문 준 조

# 민간항공 안전을 위한 법제 연구

- ICAO협약 및 미국국내법 동향을 중심으로 -  
Research on the Legal System of Civil  
Aviation Safety

연구자 : 문준조(연구위원)  
Moon, Joon-Jo

2007. 12. 15.

## 국문 요약

시카고협약 제1조는 모든 회원국들이 자국 영토상의 영공에 대해 완전하고 배타적인 주권을 보장한다고 인정하고 있으나, 모든 회원국들로 하여금 가능한 한 동협약에 의하여 확립된 내용을 국내법으로 시행하도록 요구하고 있다. ICAO의 188개 회원국들은 자국 법, 규칙 그리고 법규를 ICAO가 채택하는 국제 기준에 부합하도록 해야 하는 의무를 가진다.

ICAO 이사회는 항공운항의 안전 및 효율성에 영향을 미치는 사안에 대해 회원국들로 하여금 ICAO의 기준 및 권고관행(International Standards and Recommended Practices: 이하 “SARPs”라 한다)을 채택하도록 하고 있으며 편의상 이를 시카고협약의 부속서로 정한다. 다만, SARPs는 사실상 시카고협약의 일부가 되지 아니한다. 법률상으로 SARPs가 “soft law”의 특성을 갖는다 하더라도, 사실상으로는 “hard law”의 특성을 가지는 것으로 보인다.

ICAO이사회의 SARPs 기초를 위한 방대한 입법작업은 ICAO의 가장 가치적이고 기념비적인 업적이고 실제로도 안전하고 질서있는 비행에 큰 기여를 하였다. 그러나 범세계적인 차원에서의 체약국에 의한 SARPs의 진정한 효과적인 이행수준은 크게 우려되고 의심스럽다. SARPs와 관련된 결함은 다음을 포함한다; 1) 항공운항인의 인가에 앞선 국가의 주무 기관에 부적절하고 불충분한 검사(inspections); 2) 정비조직 및 항공훈련학교, 3) 정당한 절차없이 부적절하게 발급되고, 효력이 인정되고 갱신되는 면허증과 인가증, 4) 부적절하게 승인되는 절차와 문서, 5) 안전우려사항의 미확인 및 6) 확인된 안전결함에 대한 후속조치 및 그러한 우려사항을 해결하기 위한 구제조치의 미실행 등이다.

시카고협약 제32조는 회원국들로 하여금 자국에 등록되어 국제비행을 하는 모든 항공기의 조종사와 승무원들에 대하여 업무수행인가증

과 면허를 발급하도록 요구하고 있다. 자국의 영토 상공의 비행과 관련하여 개개의 국가는 다른 국가가 자국민에게 발급한 그러한 인가증과 면허의 승인을 거부할 수 있다. 제33조는 업무인가증과 면허에 대해서는 발급요건이 ICAO가 설정한 최소기준과 동등하거나 높은 경우에는 다른 체약국들이 유효한 것으로 승인하도록 규정하고 있다.

미국에는 FAA라는 항공지침을 제정하는 중앙기관 및 보충적인 법규를 제정하는 연방 및 주 차원의 단체들이 있다. 의회는 FAA를 설치하여 미국 전역에서 항공 관련 규칙을 제정할 수 있는 권한을 부여하였고 주에서는 FAA가 규제하지 아니하거나 규제할 권한이 없는 분야에서의 항공에 영향을 미치는 문제에 대해서만 통제를 하도록 하였다. NTSB와 주항공 당국의 지원하에, FAA는 미국에서 체계적이고 안전한 항공 시스템을 제공한다는 목적을 수행한다.

2001년 9월 11일 테러 공격이후 국가안보는 중요한 사안이 되었다. 이에 대한 대응으로, 의회는 2001 Aviation and Transportation Security Act에서 Transportation Security Administration(“TSA”)를 신설하고 1960년대 FAA에게 위임하였던 일부 안보 책임을 이관하였다.

※ 키워드 : 국제민간항공기구, 민간항공안전, 미국국가운송안전위원회, 범세계적항공정보네트워크, 항공안전조치협력, 안전감시프로그램

## Abstract

It will then turn to a substantive review of the international and domestic aviation safety requirements, focusing on the requirements as set forth in the Chicago Convention and its Annexes, the U.S. model Civil Aviation Safety Act (CASA), and U.S. domestic law. Annex 1 (Personnel Licensing), Annex 6 (Operation of Aircraft), and Annex 8 (Airworthiness of Aircraft) require ICAO's 188 member states to promulgate domestic laws and regulations to certify airmen, aircraft, and aircraft operators as airworthy and competent to carry out safe operations in international aviation. Domestic Compliance with International Aviation Safety Requirements.

In response, in 1994, the ICAO General Assembly passed Resolution A32-11, which established ICAO's Safety Oversight Programme(SOP) to assess member state compliance with SARPs and to assist states whose compliance was deficient. In order to assist states in achieving compliance, the FAA drafted a model Civil Aviation Safety Act(CASA) and model aviation regulations, based in part on U.S. aviation statutes and regulations. They may not employ an air operator who does not have a proper airman certificate, nor may they operate aircraft in contravention of any rule, regulation, or certificate.

Like a constitution, the Chicago Convention created a quasi-legislative body, ICAO. The Convention gave ICAO the power to fill in the details by promulgating requirements, and giving contracting states, the responsibility to implement them. For decades, ICAO successfully promulgated standards, fulfilling the first part of the mandate. But many contracting states ignored their responsibilities to fulfill the second part of that mandate, and promulgate domestic laws implementing their international obligations. For

many years ICAO blithely turned a blind eye to such delinquency. The fundamental objective of achieving uniformity in international aviation safety and navigation - an area where uniformity is manifestly desirable - was thwarted for many years.

The story of the development of uniform international rules governing aviation safety by the relevant international organization and the means by which they were initially ignored, and then gradually implemented, can serve as a useful case study of how compliance is pragmatically achieved in international law: through encouragement, persuasion, assistance, investigation, publicity, and, if all else fails, reprisals.

The interplay between recalcitrant states and economically powerful states determined to investigate, expose, and sanction delinquency, is the classic conflict between a powerful state determined to exert its will over a weaker state. Here, that dynamic prompted target states to ask the relevant international organization (ICAO) to exert its authority in monitoring and facilitating compliance - in effect, to fulfill its constitutional mandate under the Chicago Convention to achieve safety in international aviation by creating uniform standards adopted universally.

Consensus was achieved that ICAO oversight was needed, and highly preferable to the unilateral monitoring and sanctions imposed by a single powerful nation like the United States. Global compliance with international regulations is more universally accepted when mandates are a product of an international organization, rather than products of a single, albeit powerful, nation.

As a consequence, ICAO, today, is a much more effective organization than it was a decade or two ago, and the Chicago Convention's goal of achieving uniformity in international aviation safety and navigation is becoming more universally achieved. This is a development in the traveling

public's best interest. The interplay between unilateral and multilateral enforcement roles revealed here offers useful lessons which can help facilitate the success of global governance in other contexts.

In response, the aviation industry has attempted to reduce the fatal accident rate by developing new safety programs that focus on the collection, analysis and dissemination of aviation safety data. In the United States, the National Transportation Safety Board(NTSB) has begun a crusade for mandatory installation of cockpit-view video recorders while airlines and the FAA attempt to devise two major programs designed to increase the availability and analysis of voluntarily-submitted aviation safety data: the Airline Safety Action Partnership Program(ASAP) and the Flight Operations Quality Assurance Program(FOQA).

And finally, this Comment examines the three remaining proposals that rely primarily on voluntarily-submitted aviation safety data: the Airline Safety Action Partnership(ASAP), the Flight Operations Quality Assurance program (FOQA) and the Global Aviation Information Network(GAIN). Secondly, the NTSB advanced its “glass cockpit” argument to keep pace with the technological improvements of flight deck avionics: the installation of controller-pilot data link(CPDL) communications.

United Airlines believes FOQA can improve its total system performance by enabling the airline to monitor the “full flight” (i.e., flight crew, aircraft and air traffic control) instead of isolated incidents. In the NPRM, the FAA proposed to add Part 193 to the Code of Federal Regulations, designed specifically to protect voluntarily submitted safety data.

※ Key Words : ICAO, Civil Aviation Safety, U.S. NTBS, Global Aviation Information Network(GAIN), Airline Safety Action Partnership(ASAP), Safety Oversight Programme(SOP)

# 목 차

국문 요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서론 .....	13
제 1 절 문제의 소재 .....	13
1. 국제사회의 특성과 민간항공안전 .....	13
2. 민간항공의 안전과 보안 문제 .....	14
제 2 절 연구의 범위와 방법 .....	16
제 2 장 국제기구 및 국제단체에 의한 민간항공안전 .....	19
제 1 절 민간항공안전의 촉진을 위한 국제기구 및 단체의 노력 .....	19
1. 의의 .....	19
2. 국제민간항공기구(ICAO) .....	19
3. 국제항공교통기구(The International Air Transport Authority) .....	21
4. 비행안전재단 .....	22
제 2 절 시카고협약과 ICAO 국제항공안전기준 .....	23
1. 시카고협약과 그 국내적 시행 .....	23
2. ICAO 항공안전기준의 국내적 이행 .....	26
3. 인가 및 면허 등을 통한 항공안전 .....	31
4. ICAO의 안전감시프로그램 .....	33
제 3 절 국가간 항공안전감시체제 .....	38



1. 일방적인 항공안전기준 감시 .....	38
2. 쌍무적 차원의 항공안전기준 감시 .....	45
제 4 절 국제항공안전을 위한 개도국 지원과 규제 .....	46
1. 개도국의 항공사고 경향 .....	46
2. 개도국 지원 프로그램 .....	50
3. 블랙리스트와 화이트리스트 .....	51
4. 안전기준인증서 발급 .....	53
제 5 절 미국의 민간항공안전모델법안(a model Civil Aviation Safety Act(CASA)) .....	53
1. 배 경 .....	53
2. 민간항공청의 설치와 관리 .....	54
3. CAA의 절차 .....	55
4. 인가 및 면허 등을 통한 안전관리 .....	57
제 6 절 국제법의 준수와 집행의 이론적 패러다임 .....	63
제 3 장 미국과 EU의 항공안전관리기관 및 관련 법 .....	67
제 1 절 미국의 항공안전관리법체계 .....	67
1. 의 의 .....	67
2. 미국의 접근방식 개요 .....	68
3. 항공규칙의 역사와 연방항공법의 출범 .....	70
4. NTSB와 항공사고조사 .....	74
5. 항공 문제에 대한 주법의 대응 .....	76
제 2 절 EU의 항공안전관리법체계 .....	77
1. 의 의 .....	77

2. 항공기관의 설치: 유럽항공안전청(European Aviation Safety Agency) .....	78
3. EU 회원국의 국내 민간항공당국 .....	81
4. 유럽민간항공회의 .....	82
제 4 장 미국의 항공기내 안전관리를 위한 최근의 동향 .....	85
제 1 절 의 의 .....	85
제 2 절 통계적 배경 .....	87
1. 최근의 상업적항공의 성장 및 그 전망 .....	87
2. 치명적 사고율 .....	88
제 3 절 조종실음성기록장치 .....	88
1. 조종실비디오기록장치 개발 .....	88
2. 미국 법률상 조종실음성기록장치 보호 .....	89
3. 국제적 보호 .....	91
제 4 절 조종실비디오기록장치 설치의무화에 관한 제안 .....	92
1. 기술적 타당성 .....	92
2. 최초의 제안: USAir 427편 .....	93
3. 기술발전에 의한 새로운 요청 .....	95
4. Egypt Air 990편의 사고에 관한 청문회 .....	97
5. Egypt Air사건 이후 .....	99
제 5 절 조종실비디오모니터링에 대한 반응과 법적 보호 .....	99
1. FAA .....	99
2. 항공사의 반응 .....	99
3. 조종사 노조 .....	101
4. 법적 보호와 한계 .....	104

5. 새로운 법령 .....	106
6. 사전적 보호 .....	106
제 6 절 항공안전조치프로그램(ASAP) .....	109
1. 개 요 .....	109
2. ASAP에 대한 FAA의 입장 .....	110
3. 법원의 관련 판례 .....	110
제 7 절 항공기운항품질보증(FOQA) .....	112
1. 의 의 .....	112
2. 발전과정 .....	113
3. FOQA의 문제점 .....	115
제 8 절 범세계적항공정보네트워크 .....	118
1. 의 의 .....	118
2. 범세계항공정보네트워크에 대한 개요 .....	119
제 5 장 결 론 .....	123
참 고 문 헌 .....	131

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 문제의 소재

### 1. 국제사회의 특성과 민간항공안전

국제규범의 통일성 및 국제법적 의무의 이행을 확보하기 위한 다양한 국제적인 시도의 성과에 관한 실증적인 연구에 따르면, 그러한 필요성에 대한 광범위한 국제적 컨센서스가 형성되어 있는 분야라 하더라도 그 목적의 달성을 가로막는 여러 가지 장애요소들을 존재하고 있음을 알 수 있다.<sup>1)</sup>

오늘날, 국제사회의 조직화 현상이 종전에 비해 크게 두드러지게 나타나고 있지만 국제사회는 여전히 분권적인 특성을 유지하고 있으며, 고유한 국가주권의 관념, 국가간의 경제적 능력의 차이, 국가마다 다른 정책상의 우선순위 설정 등을 고려해 볼 때, 대부분의 국가에 의한 국제적 의무의 이행을 확보하는 것은 대단히 어려운 일이다.<sup>2)</sup>

국제민간항공분야는 국제사회가 어떻게 관련 분야에 대한 법의 조화를 확보함으로써 공통의 이익을 달성하고자 노력하고 있는가에 관한 실증적 사례연구가 필요한 대표적인 분야이다. 국제민간항공분야에서의 ‘국제조약’, ‘국제기구에 의해 공표된 準법적 기준’, 및 ‘국가의 법·규칙·절차’간의 상호교호작용과 국내적 수용·실시 현황을 살펴보면 현재의 국제사회의 발전정도를 이해하는데도 큰 도움이 될 것이다.<sup>3)</sup>

---

1) R.I.R. Abeyratne, “Some Recommendations for a New Legal and Regulatory Structure for the Management of the Offense of Unlawful Interference with Civil Aviation, Transp”. L.J., Vol.25(1998), p.115.

2) John Norton Moore, “Enhancing Compliance With International Law: A Neglected Remedy”, Va. J. Int'l L., Vol.39(1999), p.881.

3) Paul Stephen Dempsey, “Compliance and Enforcement in International Law - Oil Pollution of the Marine Environment by Ocean Vessels”, Nw. J. Int'l L. & Bus., Vol.6(1984), p.459.

1944년 국제사회는 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: ICAO)를 창설하고, 이 기구에 국제항공안전을 규율하는 기준을 제정하도록 준-입법권을 부여하고 회원국들로 하여금 국내법을 통해 이러한 기준을 이행할 의무를 부과함으로써<sup>4)</sup> 법의 통일화를 통한 국제민간항공의 안전이라는 목표를 달성하여야 할 필요성을 인식하였다.<sup>5)</sup>

그럼에도 불구하고 이러한 목표의 달성은 대단히 완만한 속도로 진행되고 있는 실정이며 이러한 측면에서 볼 때, 민간항공의 안전에 관한 법적·제도적 연구는 한편으로 ‘국가의 국제적 의무의 이행에 대한 의지와 능력’ 및 ‘그러한 의무 이행을 촉진하거나 강제하는 수단’이라는 두 가지 요소에 유념하여 이론적인 측면보다는 실제적인 측면에 초점을 맞추어 진행되어야 할 것이다.

## 2. 민간항공의 안전과 보안 문제

1980년대 초 이후, 민간항공의 치명적 사고율은 비교적 큰 변화가 없었으며, 21세기 민간항공의 성장이 더욱 가속화될 것으로 예상되는 상황에서 치명적 사고율이 크게 증가하지 않았다는 점은 대단히 큰 의미를 갖는다. 실제로, 미연방항공국(Federal Aviation Administration: 이하 “FAA”라 한다)의 조사에 따르면, 민간항공운송의 성장추정치를 치명적 사고율에 적용하여 계산해 볼 때 2015년 무렵에는 전세계 어디에서인가 1주일 내지 10일마다 항공기 동체 한대씩 손실이 발생한다는 결과를 얻을 수 있다고 한다.<sup>6)</sup>

---

4) Michael Milde, “Enforcement of Aviation Safety Standards - Problems of Safety Oversight”, Ger. J. Air & Space L., Vol.45(1996), pp.3-5.

5) Paul Stephen Dempsey, “The Role of the International Civil Aviation Organization on Deregulation, Discrimination & Dispute Resolution”, J. Air L. & Com., Vol.52(1987), pp.529-533.

6) See Office of System Safety, U.S. FAA, The Global Aviation Information Network

물론, 국제민간항공관련기구들은 이러한 추정치를 전혀 믿을 수 없는 단순한 예측이라고 지적하고<sup>7)</sup> 있기는 하지만, 항공기 안전사고의 결과는 재산손실외에도 인명손실을 초래한다는 점을 고려하여 주요 선진국들은 항공안전을 위한 다양한 프로그램을 개발하고 있는 상황이다. 미국에서 발생한 2001년 9월 11일의 비극적 사건이후로, 한동안 보안(security)문제는 국제항공분야에서 최대관심사항이 되었지만<sup>8)</sup> 항공여객은 항공테러사건보다 항공안전사고로 목숨을 잃을 가능성이 10배 더 높다.<sup>9)</sup> 이러한 측면에서 안전은 민간항공에서 가장 높은 우선순위가 부여되어야 하며,<sup>10)</sup> 항공 안전에 관한 연구는 항공보안에 관한 연구보다 비해 훨씬 더 실제적인 중요성을 갖는다.

항공의 안전 및 보안은 동전의 양면이며 두 가지에 대한 규제는 인간 및 재산에 대한 피해 그리고 인간의 가장 큰 가치 - 생명의 파괴를 피하기 위해 형성되었다. 그러나 이 두 가지는 서로 상당히 다른 측면을 가지고 있기도 하다. 안전규칙은 사고로 인한 피해를 방지하는 데 중점을 두는 반면에 보안규칙은 인간에 의하여 의도된 피해를 방지하는 데 중점을 둔다. 과실에 의한 부주의와 고의적인 불법행위(tort)가 관습법에서 차이가 있듯이, 보안규칙의 위반행위는 안전법규의 위반행위에 비해 더욱 죄질이 무거우며, 이에 대하여 보다 중한

---

(GAIN): Using Information Proactively to Improve Aviation Safety (May 2000), available at [http://www.asy.faa.gov/gain/What Is GAIN/GAIN Using%20Info Proactively.htm](http://www.asy.faa.gov/gain/What%20Is%20GAIN/GAIN%20Using%20Info%20Proactively.htm) [hereinafter GAIN Overview]. See also U.S. FAA, 1999 Annual Report, Aviation Safety Statistical Handbook (1999).

7) National Civil Aviation Review Commission Public Hearing, Oct. 8, 1997 (opening remarks of Chairman Norman Mineta), available at [www.faa.gov/ncarc/safetestimony/transcript.doc](http://www.faa.gov/ncarc/safetestimony/transcript.doc).

8) Paul Stephen Dempsey, "Aviation Security: The Role of Law in the War Against Terrorism", Colum. J. Transnat'l L., Vol.41(2003), p.649.

9) John Saba, "Worldwide Safe Flight: Will the International Financial Facility for Aviation Safety Help It Happen?", J. Air L. & Com., Vol.68(2003), pp. 537-38.

10) L. Welch Pogue, "Personal Recollections from the Chicago Conference: ICAO, Then, Now, and in the Future", Annals of Air & Space L., Vol.20(1995), p.35.

처벌을 통하여 억제하고자 한다.<sup>11)</sup>

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

모든 통계상으로 드러난 증거는 민간항공이 최근 수십 년간 확실히 안전해졌음을 시사해주고 있다.<sup>12)</sup> 이런 긍정적인 결과의 대부분이 기술의 개선 때문이지만, 많은 부분이 법의 개선 덕분이기도 하다. 이 글은 후자에 관련하여 먼저 국제항공안전을 규율하는 법규범과 국가에 의한 그러한 국제법적 의무 이행을 확보하기 위한 양자간 및 다자간 차원의 시도 등을 먼저 살펴본 후, 미국과 EU를 중심으로 민간항공의 안전을 위한 국내법과 이에 따른 프로그램 등을 살펴보기로 한다.

국제법에 의한 또는 국제적 차원에서 시행되고 있는 민간항공 안전의 확보 노력에 대한 연구 부분에서는 항공안전에 관한 국제법상의 의무 이행을 촉진하기 위한 양자 및 다자간 노력을 살펴보고, 국제적·국내적 항공안전 요건에 대한 실체적인 분석을 한다. 이를 위하여 시카고협약(Chicago Convention)과 그 부속서, 미국의 모델민간항공안전법(U.S. model Civil Aviation Safety Act: CASA) 및 미국 국내법에서 정하고 있는 요건들에 초점을 맞추게 될 것이다. 그리고, 국제관계 및 국제법상의 원칙에 대한 일반적인 이론에 따라 이러한 활동들의 속성 및 효과에 대해 살펴보기로 한다. 이를 위하여 다음과 같은 문제들을 집중적으로 분석한다.

즉 첫째, 항공안전 분야에서 법적 의무사항들이 국가에 구속력을 갖게 하는 수단에는 어떤 것들이 있는가, 둘째, 국제항공안전을 지배하는 구체적인 국제조약 및 기준은 무엇인가, 셋째, 그러한 국제법 및 기준에 대한 국가의 준수 및 이행의 수준은 어느 정도인가, 넷째, 양

---

11) Paul Stephen Dempsey, "Compliance & Enforcement in International Law: Achieving Global Uniformity in Aviation Safety", N.C.J. Int'l L. & Com. Reg., Vol.30(2004), p.4.

12) Saba, op.cit., p.655.

자 또는 다자간 준수를 감독 및 장려하고 비준수행위에 대하여 제재를 가하기 위해 어떤 수단이 사용되어 왔는가 등이다. 이러한 국제민간항공안전에 관한 국제법 및 기준에 관한 문제외에도 미국과 EU에서의 민간항공안전을 위한 다양한 제도와 기관 및 프로그램에 대해서도 살펴보기로 한다.

한편, 이 보고서는 연구기간이 1개월정도에 불과하였기 때문에 항공안전에 관한 모든 문제를 망라하여 소개하지 못한 한계가 있음을 지적하고자 한다. 우선 우리나라의 항공안전관련 법제도와 프로그램에 대한 소개가 전혀 되어있지 않다는 점, 그리고 국제적인 동향과의 연계를 통한 입법론적 평석이 이루어지지 못하였다. 또한 국제민간항공협회(IATA) 항공안전 프로그램도 비록 회원항공사만을 주대상으로 하는 순수한 민간차원의 것이기는 하지만, 이 보고서에서 소개하지 못하였다. 뿐만 아니라 우리나라의 실무 분야에서의 관련 자료에 대한 분석도 누락되어 있다.

이 보고서는 연구기간이 한정되어 있어서 주로 ICAO와 미국의 항공안전관련법제에 대한 부분만을 중점적으로 다루었다는 점에서 미진한 부분이 많다. 누락된 부분들에 대해서는 향후 별도의 계획을 세워 다시금 연구하고자 한다.



## 제 2 장 국제기구 및 국제단체에 의한 민간항공안전

### 제 1 절 민간항공안전의 촉진을 위한 국제기구 및 단체의 노력

#### 1. 의 의

몇몇 국제기구 및 국제단체들은 안전 및 운영에 관한 항공 조건을 개선하기 위해 항공업계의 정보를 분석하고 항공사들과 협력하고 있다. 이러한 기구와 단체들은 회원자격 및 기구들이 제정한 규칙의 준수에 자발적 성격이 강하지만, 이들이 국제항공에 미치는 영향은 대단히 크다고 할 수 있다. 특히 국제항공법의 발전에 대한 모든 연대기적 논의는 국제민간항공에 관한 “헌법”이라 할 수 있는, 1944년 시카고협약(Chicago Convention)에서 시작되어야 한다. 이 다자간 합의에 의하여 ICAO가 설립되었으며 ICAO에 시카고협약 부속서(Annex)로서 ‘기준 및 권고된 관행’(standards and recommended practices: 이하 “SARPs”라 한다)을 시행할 수 있는 준-입법 권한이 부여되었다. 이 기준은 자국 국내법상의 상이점을 ICAO에 통지하지 않는 회원국에게도 분명히 구속력을 갖는다.<sup>13)</sup>

#### 2. 국제민간항공기구(ICAO)

2차 세계대전 말, 국제사회의 일부 국가들은 국제민간항공의 전후 발전에 대한 관심을 표명하였다. 이들 국가는 전후의 세계가 점차 증가하는 정치적, 경제적 그리고 기술적 문제들에 대한 다자간 협상 해결책을 필요로 할 것임을 깨달았다. 이러한 우려에 대해서, 미국은 이 산업의 미래를 위한 기반을 닦을 수 있을 것이라는 희망으로 국제회

---

13) Dempsey, “The Role of the International Civil Aviation Organization” op.cit., p.561.

의를 주관하였다.

즉, 1944년 11월, 미국 정부는 55개 국가 또는 당국을 시카고에서 개최된 국제민간항공회의(international Civil Aviation Conference)에 초청하였다.<sup>14)</sup> 참석국 중 52개국이 국제적 협력과 규칙의 통일을 보장하기 위한 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization) 창설에 서명하였다.<sup>15)</sup> ICAO는 UN의 특별기구로서 “안전하고, 효율적이고 질서있는 국제민간항공 발전”을 보장한다는 광범위한 목적을 가지고 있다.<sup>16)</sup>

ICAO의 구성은 총회, 이사회 및 사무국으로 구성된 UN의 구성과 동일하다.<sup>17)</sup> 이사회 의장 그리고 사무총장이 이 기구를 이끈다. 총회는 모든 체약국의 대표들로 구성된 최고기관이다. 현재 체약국은 189개국이다.<sup>18)</sup> 이사회는 총회에서 선출된 하나의 관리기관과 36개 국가로 구성된. 사무국은 사무총장이 수장이 되며 Air Navigation Bureau, Air Transport Bureau, Technical Co-operation Bureau, Legal Bureau, 그리고 Bureau of Administration and Services의 5개 부문으로 나누어져 있다.

ICAO는 국제 항공의 운영 및 기술 측면을 포함하는 기준관행과 권고된 관행 또는 SARPs의 형성에 관한 책임을 진다. ICAO가 SARPs를 의결한 경우, 회원국들의 별도의 비준없이 시카고협약에 추가된다. SARPs는 ICAO회원국이 아닌 국가들에 의해서도 흔히 추락조사시에 참고되고 있다. 예컨대, 2000년 10월 ICAO의 회원국이 아닌 대만에서 당시 유도도로로 전환되어 있었던 활주로에서 이륙한 비행기가 추락한

---

14) International Civil Aviation Organization [ICAO], Foundation of the International Civil Aviation Organization (ICAO), available at <http://www.icao.int/icao/en/hist/history02.htm>.

15) 경제 및 기술을 포함한 항공의 모든 면을 포함하는 포괄적인 합의가 생성될 것이라는 초기의 낙관론은 특히 미국, 영국과 등의 국가들간에 경제 및 정치적인 라이벌 의식이 등장하자 곧 사라졌다.

16) ICAO, Making an ICAO Standard, available at <http://www.icao.int/icao/en/anb/mais/>

17) ICAO, How It Works, [http://www.icao.int/cgi/goto\\_m.pl?icao/en/howworks.htm](http://www.icao.int/cgi/goto_m.pl?icao/en/howworks.htm).

18) ICAO, Contracting States, available at <http://www.icao.int/> (follow “About ICAO” hyperlink; then follow “Contracting States” hyperlink).

사고가 발생하였다. 이 사과의 조사에 따르면 그 사과는 ICAO에서 정하는 대로 단순히 흰색 십자기호가 활주로에 페인트칠해져 있었다면 예방이 가능하였다. 이와 같이 ICAO의 안전기준은 세계 각국에 의하여 가장 유권적인 것으로 받아들여지고 있다.

### 3. 국제항공교통기구(The International Air Transport Authority)

국제항공교통기구(The International Air Transport Authority: 이하 “IATA”라 한다)는 31개 국가의 대표들에 의해 1945년 설립되었고, 캐나다에서 법인으로 등록되어 있다. 그 초기 업무는 항공기운항규칙 및 관련 입법을 개발하기 위하여 ICAO와의 협조하에 수행되었다. 그 후 영국과 미국간에 양자협정이 체결된 후, IATA는 각각의 정부의 승인을 얻어야 하는 운송료 및 요금에 관한 안을 개발하는 업무를 수행하게 되었다. IATA는 2003년에도 보다 높은 인증기준을 요구함으로써 항공사들로 하여금 보다 높은 안전기준을 이행하도록 촉진하기 위한 목적으로 IATA운항안전감사제도(IATA Operational Safety Audit: “IOSA”)를 수립하였다.<sup>19)</sup> 미국의 FAA도 2004년 미국항공사들로 하여금 코드를 공유하는 파트너 항공사의 안전기준 감사를 위해 IOSA를 사용할 수 있는 권한을 부여함으로써 IOSA기준을 승인한 바 있다.

2006년 IATA는 회원국 자격의 부수적 요건으로서 IOSA의 시행을 요구함으로써 회원국과 회원국이 되고자 하는 국가에게 새로운 요구를 하였다. IATA는 여러 가지 사안과 관련하여 항공사 및 공항의 권익을 대변하고 있다. 2004년, IATA는 승객들에게 항공사를 상대로 소송을 제기할 수 있는 보다 많은 수단을 제공하는 EC의 새로운 항공관련 규칙에 대하여 유럽재판소에 소송을 제기한 바 있다.<sup>20)</sup>

19) International Air Transport Authority [IATA], IATA Operational Safety Audit (IOSA), available at <http://www.iata.org/ps/services/iosa/index.htm>.

20) IATA는 이 규칙이 항공사들로 하여금 자신들이 전혀 통제할 수 없는 사건들과

그러나, 유럽재판소는 그러한 새로운 규칙 시행을 지지함으로써 결국 EC의 손을 들어주었다. 유럽재판소의 판결은 법적 구속력을 가지며 항소 절차가 없기 때문에, IATA와 항공사들은 호소할 다른 절차를 찾을 수 없다. 이 판결이 내려진 후, IATA는 EC에 다시 해당 법안의 철저한 검토를 할 것이라고 밝힌바 있다.

#### 4. 비행안전재단

미국에 본부를 둔 비행안전재단(Flight Safety Foundation: 이하 FSF라 한다)은 “항공안전개선을 위한 연구, 검사, 교육, 옹호 및 공표를 수행하는 독립적·비영리 국제단체”이다.<sup>21)</sup> 이 단체의 목적은 “범세계적 항공안전의 개선 및 사고 예방을 지속적으로 추구”하는 것이다.<sup>22)</sup> IATA와 마찬가지로, FSF는 항공사, 공항 및 수리창(repair station)에 안전감사 서비스를 제공한다.<sup>23)</sup> FSF 회원자격은 국가가 아닌 개개 항공사이며 현재 회원으로는 American Airlines, British Airways, Continental Airlines와 같은 주요 항공사들이 포함되어 있다.<sup>24)</sup> FSF를 국제적 사회가 인정하고 있음을 더욱 잘 증명하고 있는 것은 영국의 민간항공청(Civil Aviation Authority)가 FSF에 기금 기부에 참여하고 있고, 미국의 연방항공청(Federal Aviation Authority: 이하 FAA라 한다)가 후원하고 있다는 것이다.<sup>25)</sup> FSF는 또한 항공 사고의 원인에 대한 통계 및 이러한

---

관련된 소송에서 취약한 위치에 놓이게 함으로써 항공사들에게 부당한 부담을 지우고 있고 불필요한 비용을 추가적으로 지불하도록 하고 있다고 주장하였다.

21) Flightsafety.org, Welcome to the Flight Safety Foundation, available at <http://www.flightsafety.org/home.html>.

22) Flightsafety.org, About Flight Safety Foundation, available at <http://www.flightsafety.org/about/fsf.html>.

23) Flightsafety.org, Flight Safety Foundation Membership, available at <http://www.flightsafety.org/membership.html>.

24) Flightsafety.org, Flight Safety Foundation Safety Services, available at [http://www.flightsafety.org/safety\\_services.html](http://www.flightsafety.org/safety_services.html).

25) Flightsafety.org, Flight Safety Foundation Member List, available at [http://www.flightsafety.org/member\\_list.cfm](http://www.flightsafety.org/member_list.cfm).

사고를 억제하기 위해 사용될 수 있는 예방조치들 등 다양한 문제들에 대한 연구를 수행하고 있다. 이러한 통계는 제정된 규칙의 효과를 확인하는데 도움이 되며 향후의 법규 제정에 대한 지침이 된다.

## 제 2 절 시카고협약과 ICAO 국제항공안전기준

### 1. 시카고협약과 그 국내적 시행

비록 시카고협약이 국제민간항공을 위한 포괄적인 경제정책을 형성하려는 시도 또는 교통권의 교환을 달성하는 데는 실패하였지만,<sup>26)</sup> 이 회의는 Montreal에 본사를 둔 ICAO의 전후 수립을 위한 기초를 마련하였으며 ICAO에 국제민간항공의 많은 기술적인 측면에 대한 관할권을 부여하였다.<sup>27)</sup> 비록 ICAO가 민간항공분야의 책임 및 기타 사법상의 제도를 근대화를 하기 위한 포럼이기도 하였지만, 대부분의 ICAO 업무는 항공안전, 비행, 보안에 중점을 두어왔다.<sup>28)</sup> 실제로, ICAO의 주요 목표는 “전세계에서 국제민간항공의 안전을 보장”하는 것이다.

시카고협약의 일부 조항들은 회원국에 직접적인 의무를 부과하고 있다. 이러한 의무의 이행을 위하여 국내법화하는 방식을 채택하는 국가도 있지만, 미국의 경우에는 자동집행조약(Self-Executing Treaties)으로 보아 그 이행을 위한 국내 입법이 필요하지 않다.<sup>29)</sup> 미국의 Columbia지구항소법원에 따르면, 그러한 조항으로는 다음을 포함한다<sup>30)</sup>:

26) Andras Vamos-Goldman, “The Stagnation of Economic Regulation Under Public International Air Law: Examining Its Contribution to the Woeful State of the Airline Industry”, *Transp. L.J.*, Vol.23(1996), p.423.

27) Michael Milde, “The Chicago Convention - After Forty Years”, *Annals of Air & Space L.*, Vol.9(1984), pp.119-21.

28) Paul Stephen Dempsey, “Aerial Terrorism: Unilateral and Multilateral Responses to Aircraft Hijacking”, *Conn. J. Int'l L.*, Vol.2(1987), p.427.

29) Jordan J. Paust, “Self-Executing Treaties”, *Am. J. Int'l L.*, Vol.82(1988), p.760.

30) Dempsey, “Compliance & Enforcement in International Law: Achieving Global Uniformity in Aviation Safety”, *op.cit.*, pp.9-10.

- . 제5조 - 다른 회원국 또는 지역을 예정되지 아니한 항공기는 일정한 조건에 따라 다른 회원국의 영토에서 교통외의 목적으로 비행할 권리를 가진다;
- . 제8조 - 무인 조종 항공기는 다른 국가의 허락 없이 다른 국가의 영토를 비행하지 할 수 없다;
- . 제15조 - 공항은 모든 회원국의 항공기에 차별없이 동일한 조건, 비용·요금을 부과한다;
- . 제16조 - 회원국들은 착륙 또는 이륙시 항공기를 자유롭게 조사할 수 있으며 시카고협약이 요구하는 대로 인증서 및 기타 문서를 조사할 수 있다;
- . 제20조 - 모든 항공기는 적합한 국적 및 등록 표시를 부착한다;
- . 제24조 - 항공기내의 연료, 오일, 여유 부품, 정상적인 장비 및 기내상품은 관세면제이다;
- . 제29조 - 항공기내에 일정한 문서를 구비하여야 한다;
- . 제32조 - 조종사와 운항 승무원들은 자격증이 있어야 한다;
- . 제33조 - 시카고협약의 요건을 충족하는 내공성인증서는 다른 회원국에 의해 유효한 것으로 인정되어야 한다. 다만, 기타 조항들은 법 또는 규칙의 이행을 요구한다:
- . 제12조 - 각 회원국은 항공기의 비행 및 기동을 지배하는 규칙 및 법규를 공포해야 하며 그러한 법규는 시카고협약에 따라 수립된 것과 최대한 동일해야 한다
- . 제14조 - 각 국가는 전염병의 확산을 방지하기 위해 효과적인 대책을 취해야 한다
- . 제22조 - 각 국가는 특히 이민, 방역, 세관 및 통관 절차에서의 불필요한 지연을 막기 위한 운항 촉진 및 가속화 대책을 채택해야 한다

- . 제23조 - 각국은 시카고협약에서 수립 또는 제안된 관행과 일관된 세관 및 이민 절차를 확립해야 한다
- . 제28조 - 각국은 항공 운항 시설, 운항 관행 및 규칙, 항공 지도 및 도표를 제공해야 한다

따라서, 국가들은 시카고협약에 따라 약속을 이행하기 위해 하여야 할 일이 많다.

시카고협약의 제12조는 모든 회원국들이 가능한 한 최대한 시카고협약에 의해 확립된 것들과 동일하게 법규를 유지하도록 요구하고 있다. 제37조는 모든 회원국들이 “통일성이 항공운항을 촉진 및 개선시키는 모든 문제에 있어서 항공기, 항공요원, 항공로 및 부차적인 서비스에 관련된 법규, 기준, 절차 및 조직에서 가장 높은 실질적인 정도의 동일성”을 달성하기 위해 협력할 것을 요구함으로써, 항공 운항의 동일성을 성취하고자 한다. 이를 위해 ICAO는 흔히 항공운항의 다양한 측면을 해결하는 국제기준 및 제안된 관행 및 절차를 채택하고 개정할 수 있다. ICAO 회원국들은 자국의 국내법과 규칙을 ICAO가 채택한 국제기준에 부합하도록 해야 하는 의무를 가진다.

1948년, ICAO 이사회는 회원국로 하여금 ICAO기준에 부합되는 실용적이고 정확한 표현을 채택하도록 권고하는 결의안을 채택한 바 있다.<sup>31)</sup> ICAO는 주요한 시카고협약의 원문의 개정없이 개개의 국가들이 자국의 국내법과 규칙제정시에 참고할 수 있도록 하기 위하여 여러 부속서(Annexes)들을 작성하였다. Annex 1(Personnel Licensing), Annex6 (Operation of Aircraft)<sup>32)</sup>, 및 Annex8(항공기 내공성)<sup>33)</sup>은 ICAO 회원국

---

31) International Standards and Recommended Practices: Personnel Licensing, International Civil Aviation Organization, Convention on International Civil Aviation, Annex 1 (7th ed. 1982).

32) International Standards and Recommended Practices: Operation of Aircraft, International Civil Aviation Organization, Convention on International Civil Aviation, Annex 6 (4th ed. 1983).

33) International Standards: Airworthiness of Aircraft, International Civil Aviation Organi-

들로 하여금 비행인, 항공기, 조정사 등이 안전운항을 할 수 있는 능력이 있는 지를 입증하기 위한 국내법과 규칙을 제정하도록 요구하고 있다. 회원국들은 특정한 항공기를 자국의 상공에서 비행하는 것을 제한할 권리가 있지만, 어느 회원국이 발급한 비행사 또는 조종사 자격증 또는 내공성인증서는 다른 회원국에서도 유효한 것으로 인정된다.<sup>34)</sup>

## 2. ICAO 항공안전기준의 국내적 이행

### (1) ICAO의 항공안전기준 및 권고의 법적 성격

ICAO 이사회는 항공운항의 안전 및 효율성에 영향을 미치는 사안에 대해 회원국들로 하여금 ICAO의 기준 및 권고관행(International Standards and Recommended Practices: 이하 “SARPs”라 한다)을 채택하도록 하고 있으며 편의상 이를 시카고협약의 부속서로 정한다. 편의상 부속서로 구분되지만, SARPs는 사실상 시카고협약의 일부가 되지 아니한다. 따라서, SARPs가 “연성법”(soft law)인가 “경성법”(hard law)인가라는 문제가 제기된다.<sup>35)</sup> 시카고협약 제37조에 따라 법의 동일성을 확보하기 위한 노력이 의무이지만, 제38조는 SARPs를 준수하는 것이 현실적으로 불가능하여 이와 다른 국내규칙을 시행하는 경우 이러

---

zation, Convention on International Civil Aviation, Annex 8 (7th ed. 1983) [hereinafter Chicago Convention Annex 8].

34) 시카고협약 제33조에 의하여 회원국은 증명서 또는 자격증의 기준이 시카고협약에 따라 수립된 기준만큼 엄격하다면, 항공기가 등록된 국가가 발급하는 내공성인증서 및 개인자격증의 유효성을 승인하여야 한다. 그러나 상호주의적 승인의 원칙은 모든 회원국들이 SARPs를 이행할 때에만 유효하다. 어느 회원국이 시카고협약에 의거하여 확립된 최소한의 기준을 준수하지 아니하는 경우, 다른 회원국들은 그 회원국이 발급한 내공성인증서의 유효성을 인정할 수 있으며, 따라서 그러한 항공기를 자국 상공으로 비행하는 것을 금지할 수 있다는 것이다. 이는 ICAO가 수립한 국제 의무에 대한 준수에 중요한 인센티브이다.

35) 이에 대해서는 “Peter Ateh-Afac Fossungu, The ICAO Assembly: The Most Un-supreme of Supreme Organs in the United Nations System: A Critical Analysis of Assembly Sessions”, *Transp. L.J.*, Vol.26(1998), pp1-2.



한 차이점을 ICAO에 즉각 통지하도록 규정하고 있다. 그 후 ICAO 이사회는 이러한 불이행을 다른 회원국에게 즉각 통지하여야 한다. 다만, 이에 대한 명시적인 제재는 시카고협약에는 규정되어 있지 않다. 이로 인하여 SARPs는 “soft law”로서의 성격을 가진다고 판단될 수 있다.<sup>36)</sup>

SARPs는 이사회에서 3분의 2가 찬성한 후 3개월 내에 ICAO 총회의 회원국 대다수가 불승인하지 않는 한 3개월 후에 시카고협약의 부속서로서 발효된다. 보통, SARPs는 회원국들과 협의한 후 합의가 이루어질 때까지 공표되지 않으며 이러한 과정은 때로는 수년이 걸리기도 한다. 실제로, 회원국들은 시카고협약의 제37조에 의해 SARPs의 채택에 있어서 “최대한 실용적인 정도의 동일성”을 성취하기 위해 협력하여야 한다.

SARPs가 발효된 후에는 어느 회원국이 자국의 안전기준과의 차이에 대해 즉시 ICAO에 통지하지 않는 한 그 회원국에 구속력을 갖는다. 만약 SARPs를 이행하는 것이 현실적으로 불가능하다고 판단하는 경우 당해 회원국은 언제든지 이에 대하여 통지할 수 있다. 실제로 SARPs가 발효된 지 수년 또는 수십 년이 경과한 후에도 국가들은 SARPs 이행불가능을 ICAO에 언제든지 통지할 수 있다.

제38조는 어느 회원국의 국내법상의 규칙과 개정 SARPs간에 차이점의 통지는 개정안 채택 후 60일 이내에 통지되어야 한다고 규정한다. 60일 기간 내에 ICAO에 통지하지 않으면 이행의 의사를 가진 것으로 간주되며, 따라서 구속력이 갖게 된다. 이와 같이 기존의 SARPs 이행 거부를 통지할 수 있는 기간은 제한이 없는데 개정 SARPs에 대해서는 60일이라는 통지시한이 있다는 점에서 모순을 발견할 수 있다.<sup>37)</sup>

36) Milde, “Enforcement of Aviation Safety Standards - Problems of Safety Oversight”, op.cit., p.5.

37) 제37조와 제38조의 요건을 종합해보면, 회원국은 SARPs와 국내법을 조화시킬 분명한 의무가 있다. 그러나 이러한 의무는 만약 회원국이 이행이 불가능하다고 여겨지면 이를 거부할 수 있는 권능을 가짐으로써 무력해진다. 만약 이행의 비현실성이 발견되면, 회원국은 즉시 이를 ICAO에 통지할 의무가 있으며 (회원국이 SARPs의

한편, 시카고협약 제1조는 모든 회원국들이 자국 영토상의 영공에 대해 완전하고 배타적인 주권을 보장한다고 인정하고 있다.<sup>38)</sup> 제37조는 ICAO에게 시카고협약 부속서를 시행할 권한을 부여하고 있고, 모든 회원국들은 제38조에 의해 즉각 거부하지 아니하는 부속서의 기준과 절차를 따라야 한다. 대부분의 회원국은 자국에 부여된 기준에 동의하기 때문에 또는 자국의 교통부 또는 외무부가 자국에 부여된 의무 또는 ICAO에 고지해야 하는 의무에 대한 이해가 부족하기 때문에 이의제기의 권리를 행사하고 있지 않다. 사실상, 회원국들이 부속서가 정하는 기준 및 절차와<sup>39)</sup> 자국의 관련 법규상에 차이를 ICAO에 통지해야 하는 의무가 있고 차이가 없더라도 ICAO에 하도록 권고되고 있지만 대다수의 국가들은 대부분 이를 이행하고 있지 아니한다.<sup>40)</sup>

아래에서 볼 수 있듯이, ICAO의 안전검사프로그램은 어느 부속서에 대한 회원국들의 준수의 정도를 매우 자세하게 설명하게 된다. 그러나, 회원국이 국내법 및 규제 관행과 SARPs와의 차이를 ICAO에 통지하지 않게 되면 당해 회원국이 SARPs에 부합되는 국내법과 규칙을 시행하고 있는가를 확인할 방법이 없게 되는 바,<sup>41)</sup> 이러한 현상은 잠재적으로 항공안전과 같은 부문에서 대단히 잠재적인 위험을 초래하게 된다.<sup>42)</sup> 그럼에도 불구하고 시카고협약은 통지의 불이행에 대한

---

시행 후 즉시 고지해야 하는 것인지 아니면 비현실성을 발견한 수 즉시 고지해야 하는지가 분명하지 아니하지만), 개정 SARPs의 경우에는 60일 이내에 ICAO에 고지해야 한다. 실제로, 이러한 고지 요건은 대부분의 회원국들이 무시해 왔기 때문에 무의미해지고 말았다.

38) Abeyratne, *op.cit.*, p.136.

39) Dempsey, “Law and Foreign Policy in International Aviation”, *op.cit.*, p.387.

40) International Standards and Recommended Practices: Aeronautical Information Services, International Civil Aviation Organization, Convention on International Civil Aviation, Annex 15 (7th ed. 1987) [hereinafter Chicago Convention Annex 15].

41) Abeyratne, *op.cit.*, p.131.

42) Michael B. Jennison, “The Chicago Convention and Safety After 50 Years”, *Annals of Air & Space L.*, Vol.20(1995), p.283.

명확한 제재에 관한 규정을 두고 있지 않다.<sup>43)</sup>

그러나 SARP를 준수하지 않는 경우 다른 회원국들로부터의 심각한 제재가 잠재하고 있다고 할 수 있다. 즉, 준수를 하지 않는 국가는 자국의 비행사, 항공기, 수송기 및 공항 인증 및 기타 자격증이 다른 국가 정부에 의해 유효한 것으로 인정되지 않아 외국 영토에서 운항이 종료되어 국제항공업계에서 고립될 수 있다. 또한, 항공사 및 공항의 보험가입이 불가능해질 수도 있다. 더욱이, 관련 SARP를 준수하지 아니함으로써 항공기 충돌 또는 다른 항공 사고가 발생한 때에는 당해 회원국이 이에 대한 책임을 지게 된다.<sup>44)</sup> 따라서, 법률상으로 SARP가 “soft law” 특성을 갖는다 하더라도, SARP는 이에 상응하는 사실상 “hard law” 특성을 가지는 것으로 보인다.<sup>45)</sup>

## (2) ICAO 항공안전기준의 실효성

Michael Milde교수는 다음과 같이 자신의 의견을 제시한 바 있다: SARP를 기초하기 위한 ICAO 이사회의 방대한 입법작업은 ICAO의 그 설립이후의 가장 가시적이고 기념비적인 업적인 바, 안전하고 질서있는 비행에 중대한 기여를 하였다. 그러나 범세계적인 차원에서의 체약국에 의한 SARP의 진정한 효과적인 이행수준은 크게 우려되고 의심스럽다.<sup>46)</sup> 시카고협약에 의하여 확립된 보편적인 신뢰와 상호승인 시스템은 많은 국가들이 SARP를 준수하고 있지 않다는 사실로 인하여 위협을 받고 있다.

43) Chicago Convention 제15조 참조.

44) Michael Milde, “The Chicago Convention - Are Major Amendments Necessary Or Desirable 50 Years Later?”, *Annals of Air & Space L.*, Vol.19(1994), p.401.

45) Herbert V. Morais, “The Quest for International Standards: Global Governance vs. Sovereignty”, *Kan. L. Rev.*, Vol.50(2002), pp.779-81.

46) Michael Milde, “The Chicago Convention - Are Major Amendments Necessary Or Desirable 50 Years Later?”, *Annals of Air & Space L.*, Vol.19(1994), p.426.

일부 국가들은 너무 국가재정이 빈약하여 종합적인 비행·안전기구를 설치할 수 없거나 설령 설치되었다 하더라도 그러한 기구가 자신의 임무를 적절하게 수행할 수 있도록 재원을 제공할 수 없다. 또한, 일부 국가들은 SARP상의 의무 이행을 위한 법령을 제정하지도 아니하였다. 일부 국가에서는 상업적 항공은 정부의 관심을 받지 못하고 있다.<sup>47)</sup> 많은 유엔 전문기구들과 마찬가지로 ICAO는 그러한 위반 국가들을 제재할 수 있는 집행권을 갖고 있지 못하다.<sup>48)</sup>

1992년 ICAO 총회는 국가들로 하여금 안전상의 의무, 특히 시카고 협약 Annex 1과 6상의 의무를 재확인하도록 명시적으로 요구하였으며, 효과적인 이행을 보장하기 위하여 국내 안전감독절차를 검토하여 주도하도록 촉구한 바 있다.<sup>49)</sup> ICAO는 회원국들에게 SARP의 이행에 관한 국내규칙의 세계적인 조화를 촉진시키고 실현가능한 범위내에서 ICAO 기준의 적용시의 ICAO 규정상의 기준의 정확한 표현을 국내법에 반영하고 아울러 현재 시행중이거나 도입하고자 하는 보다 높은 기준과 관련하여 자국의 국내규칙을 다른 국가의 국내규칙을 조화시켜주도록 권고하였다.<sup>50)</sup>

그 3년 후 ICAO 사무국은 대다수의 체약국들이 그 동안 협정 부속서상의 기준을 준수할 것인지의 여부 또는 그 기준에 대한 이의 등에 대하여 ICAO에 통보하지 않았기 때문에 규제적 성격의 부속서의 시행상황을 정확하고 확실하게 파악하기 어렵다는 결론을 내렸다. ICAO가 회원국들에게 어떻게 준수하여야 할 것인지에 관하여 회원국들에게 안내하는 많은 책자들을 출간함으로써 그 준수를 촉진하고자 하였

---

47) Saba, op.cit., p545.

48) Mark Lee Morrison, "Navigating the Tumultuous Skies of International Aviation: The Federal Aviation Administration's Response to Non-Compliance With International Safety Standards", SW. J.L. & Trade Am., Vol.2(1995), p.642.

49) Milde, "The Chicago Convention - Are Major Amendments Necessary Or Desirable 50 Years Later?", op.cit., p.54.

50) ICAO Assemb. Res. 29-13.

으나, 많은 회원국들은 국제법적인 항공안전 의무를 이행할 수 없었거나 그러한 의지가 없었다.

### 3. 인가 및 면허 등을 통한 항공안전

#### (1) 항공요원에 대한 면허

시카고협약 제32조는 회원국들로 하여금 자국에 등록되어 국제비행을 하는 모든 항공기의 조종사와 승무원들에 대하여 업무수행인가증과 면허를 발급하도록 요구하고 있다. 자국의 영토 상공의 비행과 관련하여 개개의 국가는 다른 국가가 자국민에게 발급한 그러한 인가증과 면허의 승인을 거부할 수 있다.

제33조는 업무인가증과 면허에 대해서는 발급요건이 ICAO가 설정한 최소기준과 동등하거나 높은 경우에는 다른 체약국들이 유효한 것으로 승인하도록 규정하고 있다. 시카고협약 부속서 1은 1948년 처음 채택되었으며 요원의 면허에 대하여 다루고 있다. 누구든지 동 부속서에 부합되는 유효한 면허 없이는 비행 승무원으로 행동할 수 없다. 신청인은 면허의 유형과 등급을 얻기 위하여는 연령, 지식, 경험, 비행교육 및 숙련도 등 제반 요건을 충족시켜야 한다. 면허부여 절차는 의학적 적합성 평가가 포함된다. 이와 유사한 요건이 비행사, 비행엔지니어 및 항공기정비요원에 대하여 설정되어 있다.

#### (2) 항공기 내공성인증

시카고협약 제31조는 국제적으로 비행하는 모든 항공기는 등록국의 내공성인증서를 발급받아야 함을 요구하고 있다. 제33조는 그러한 내공성증명서는 그 발급요건이 SARPs를 충족시키거나 그 이상인 경우 다른 국가는 이를 승인하여야 한다. 시카고협약 제12조는 모든 체약국에게 자국 영공을 비행하는 항공기와 자국 국적표시를 부착한 항공

기가 당해 국가에서 시행중인 항공기 비행·조정을 규율하는 법률을 준수하도록 보장하기 위한 규칙을 채택하도록 요구하고 있다.

시카고협약 제83조 이하는 1997년 6월 20일 발효하였으며 리스된, 또는 전세연은(chartered) 또는 상호교환된(interchange) 항공기의 소유주가 다른 국가에 주된 영업장 또는 항구적 주소를 가지고 있는 때에는 등록국은 운항인의 국가가 그 위임에 동의한 경우 등록국이 더욱 적절하게 수행할 수 있는 기능(functions)을 운항인의 국가에 위임할 수 있다.<sup>51)</sup>

부속서 6 및 8은 항공기운항과 내공성에 대하여 다루고 있는 바, 1948년 채택되었다. 부속서 6은 “항공기운항”과 관련된 것으로 그 규정은 비행운항(flight operation)을 외에도 항공기 기기 및 장비(aircraft instruments and equipment) 정비 및 보안에 대해서도 규정하고 있다.

부속서 8은 항공기 내공성을 상세하고 다루고 있으며, “부속서 8의 요건은 국가의 국내규칙을 대체하는 것은 아니며 개개의 국가가 필요하다고 간주하는 완전한 범위와 정도의 세부적 내용을 포함하고 있는 국내 내공성 규칙(code)가 개개의 항공기의 인증을 위한 기초로서 필요하다”는 점을 인정하고 있다. 또한, 각국이 자국의 종합적이고 세부적인 내공성 규약을 설정하거나 다른 체약국이 설정한 종합적이고 세부적인 규약을 선택하는 것을 인정하고 있다.

부속서 8은 또한 비행업무수행(flight performance), 항공기의 구조, 설계, 디자인 및 제작, 엔진, 프로펠러, 발전시설, 기기와 장비, 운항상의 제한(operating limitations) 및 지속적인 내공성요건(continuing airworthiness requirements)을 다루고 있다. 동 부속서는 내공성인증서는 국가가 항공기가 해당 내공성요건을 충족하고 있다는 충분한 증거에 근거하여 발급하도록 하고 있다. 내공성을 증명하기 위해서는 설계, 명세,

---

51) Protocol Relating to an Amendment to the Convention on International Civil Aviation [Art. 83bis] (Oct. 6, 1980), ICAO Doc. 1318.

보고, 검사 및 비행테스트로 구성된 “승인된 설계(approved design)”이 있어야 한다. 특별한 유형(type)의 항공기가 처음 등록되는 경우 인증서를 발급한 국가는 항공기가 설계된 된 국가에 그 사실을 통지하여야 하며 그 국가는 당해 유형의 항공기의 지속적인 내공성 및 안전을 보장하기 위하여 필요하다고 판단되는 정보를 등록국에게 제공하여야 한다. 손상을 입거나, 파손되거나 또는 기타의 원인으로 내공성이 떨어지게 된 항공기는 다시 내공성을 갖게 될 때까지 비행을 하여서는 아니된다.

### (3) 국적, 소유 및 등록요건

항공기의 국적은 시카고협약 제17조 내지 제21조에 규정되어 있다. 항공기는 등록된 국가의 국적을 가지며 하나의 국가에서만 등록될 수 있다. 항공기는 적절한 등록 및 국적의 마크를 부착하여야 한다. 항공기의 국적 및 등록 마크는 ICAO가 1949년 최초로 채택한 부속서 7에 규정되어 있다. 부속서 7은 국적 또는 공동 및 등록 마크는 항공기의 항공기 동체(fuselage)에 부착하여 언제든지 식별할 수 있도록 하고 있다. 국적 또는 공동 마크는 등록마크 전면에 표시되어야 하며 글자는 대문자 Roman type이어야 하고 숫자는 동일한 높이의 장식(ornamentation) 없는 아라비아 숫자이어야 한다.

## 4. ICAO의 안전감시프로그램

SARPs는 존중되어야 한다는 컨센스가 이루어져 있기는 하지만, 일방주의보다는 다자간 협력이 우선시되어야 한다는 점에서 어떤 국가(미국)도 다른 국가에 대한 경찰 역할을 자임해서는 아니된다는 것이다. 시카고협약 제55조는 ICAO 이사회에 국제항공운행의 발전을 무력화시킬 수 있는 장애물이 되고 있다고 판단되는 상황을 조사할 권한

을 부여하고 있다. 이에 부응하여<sup>52)</sup> 1994년 ICAO 총회는 회원국의 SARPs 준수에 관하여 평가하고 그 준수가 불충분한 국가를 지원하기 위하여 ICAO's Safety Oversight Programme(SOP)를 수립한다는 결의(Resolution) A32-11를 의결하였다.<sup>53)</sup> SOP에 의거하여 ICAO는 회원국의 항공안전규칙과 감시제도를 검토하기 시작하였다.

1997년에 SOP 평가서에서는 회원국의 75%가 CAA를 설치하는 법률을 가지고 있지만, 51%만이 CAA에 적절한 법적 지위를 부여하고 있고 29%만이 충분한 재정지원을 하고 있으며 22%만이 충분한 직원과 자격있는 검사관을 배치하고 있으며 13%만이 충분한 검사관 훈련을 실시하고 있는 것으로 나타나 있다.

그러나, 동시에 SOP는 그 자발적이고, 재원부족하고 및 비공개 성격(its voluntary, under-funded, and confidential nature) 때문에 비판을 받았다.<sup>54)</sup> ICAO는 회원국들이 자발적 감사제도에 저항하는 것을 두려워하여 의무불이행을 공개하는 것을 꺼렸다.<sup>55)</sup> 그러나 이러한 기밀유지는 시카고 협약의 각 조항들에 배치되는 것이다. 시카고 협약 제38조는 회원국의 비준수에 대한 이사회에의 통지와 그러한 비준수에 대한 이사회에의 회원국에의 통지 모두를 요구하고 있다.

뿐만 아니라 제54조는 이사회로 하여금 동 협약의 위반행위 및 이사회에의 권고와 결정에 대한 불이행 행위를 통지하도록 회원국들에게 요구하고 있다. 그러므로 SARPs 위반행위에 대한 비공개는 이러한 명시적인 요구를 명백히 위반한 것이다. 더구나, 1999년에는 IASA는 평가를 받은 국가의 40%가 불충분한 안전감시제도를 가지고 있다는 결론을 내렸다.

---

52) Milde, "Enforcement of Aviation Safety Standards - Problems of Safety Oversight", op.cit., p.12.

53) Jacques Ducrest, "Legislative and Quasi-Legislative Functions of ICAO: Towards Improved Efficiency", Annals of Air & Space L., Vol.20(1995), pp.357-58.

54) Saba, op.cit., p.544.

55) Chicago Convention, 제38조.



이에 대한 대책으로서 ICAO는 SOP를 더욱 의미있는 의무적부과적인 Universal Safety Oversight Audit Programme (U.S.OAP)으로 대체하였다. U.S.OAP 안전감사는 회원국들의 Annex 1, 6 및 8의 준수여부를 평가함으로써 개시되었다.<sup>56)</sup> 예컨대, 미국 정부의 ICAO 안전감사는 다음과 같은 문제에 초점이 맞추어졌으며 SARPs상의 의무와 비교해볼 때 미국법령과 절차에서 실질적인 결함을 발견하였다:

- 내공성, 운항 및 항공요원 면허(personnel licensing)을 규율하는 명확한 정책이 있는지의 여부
- 상업항공기 운항자의 인가 및 정비조직의 승인을 위한 적절한 시스템이 구비되었는지의 여부
- ICAO 문서를 포함하는 적절한 참고자료를 이용할 수 있는지의 여부
- 불안정한 상황이 확인된 경우의 면허와 인가 취소 규정이 존재하는지의 여부

CAA로 하여금 가장 효율적이고 효과적으로 방법으로 자신의 의무와 책임을 다할 수 있도록 하는 충분한 예산상의 배려가 존재하는지의 여부<sup>57)</sup> 등이다.

2000년 FAA는 CAA의 안전감시에 관한 최소한의 국제적 기준 준수에 관한 다른 정보 자료원(sources of information)을 활용하기 위하여 IASA를 개정하였다. 이러한 다른 자료원에는 특히 ICAO 및 유럽공동항공청(European Joint Aviation Authorities :JAA)이 포함된다. 그러므로 일단 ICAO가 최종적으로 의무적이고 투명한 안전감사를 모색하기 시작한 이상 미국도 그러한 감사를 존중할 의사를 가졌다.

---

56) Safety Oversight Audit Manual, ICAO Doc. 9735 (2000).

57) ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme: Confidential Final Audit Report of the Federal Aviation Administration of the United States, available at <http://www.faa.gov/avr/iasa/finrep.doc>.

2004년까지 ICAO는 181개국에 대하여 안전기준 준수에 관한 감사를 하였으며 120개의 감사이후의 임무를 수행하였다. U.S. OAP는 그 차이에 대한 문서제출 문제에 중대한 영향을 미쳤다. ICAO 이사회가 승인한 피감사국과 ICAO간에 쌍무적 양해각서(Memorandum of Understandings)에서는 모든 감사를 받은 상기의 차이에 대해서는 ICAO에 통보된 것으로 간주되며 ICAO는 이러한 차이를 부속서(Annex)의 별첨자료(Supplements)로 편입시킴으로써 모든 ICAO회원국에게 통보하게 된다.

ICAO는 현재 Annex 1 (Personnel Licensing), Annex 6 (Operations) 및 Annex 8 (Airworthiness)에의 적합성 및 준수에 관한 거의 모든 계약국에 대한 정보자료 베이스를 갖고 있다. 이 데이터베이스는 2005년 U.S.OAP를 다른 안전 관련 부속서들에까지 확대함으로써 증가하게 될 것이다. 특히 두번째 U.S.OAP 감사는 Annex 1 (Personnel Licensing), Annex 6(Operation Of Aircraft), Annex 8(Airworthiness of Aircraft), Annex 11(Air Traffic Services),<sup>58)</sup> Annex 13(Accident Investigation)<sup>59)</sup> 및 Annex 14 (Aerodromes)<sup>60)</sup>상의 안전관련 규정의 이행에 중점을 두고 있다.

더구나, ICAO 제35차 총회는 사무국으로 하여금 감사결과를 모든 회원국들이 이용할 수 있도록 하고 그러한 결과를 ICAO 웹사이트에 게시하도록 하는 결의를 채택하였다.<sup>61)</sup> FAA와 ICAO의 최초의 안전감사프로그램에 의하여 찾아낸 주된 결함은 다음과 같다. 첫째, 기본적

---

58) International Standards and Recommended Practices: Air Traffic Services, International Civil Aviation Organization, Convention on International Civil Aviation, Annex 11 (8th ed. 1987).

59) International Standards and Recommended Practices: Aircraft Accident Investigation, International Civil Aviation Organization, Convention on International Civil Aviation, Annex 13 (6th ed. 1981).

60) International Standards and Recommended Practices: Aerodromes, International Civil Aviation Organization, Convention on International Civil Aviation, Annex 14 (8th ed. 1983).

61) ICAO Assemb. Res. 16.2/1 (2004) (Assemb. Res. 33-8를 대체함).

인 항공법의 부재 둘째, CAA의 안전 법령의 불집행, 셋째, 국내법의 시카고협약 각종 부속서에 규정된 기준 미준수이다.

SARPs와 관련된 결함은 다음을 포함한다; 1) 항공운항인의 인가에 앞선 국가의 주무 기관에 부적절하고 불충분한 검사(inspections); 2) 정비조직 및 항공훈련학교, 3) 정당한 절차없이 부적절하게 발급되고, 효력이 인정되고 갱신되는 면허증과 인가증, 4) 부적절하게 승인되는 절차와 문서, 5) 안전우려사항의 미확인 및 6) 확인된 안전결함에 대한 후속조치 및 그러한 우려사항을 해결하기 위한 구제조치의 미실행<sup>62)</sup>

예상할 수 있는 바와 같이, 흔히 비극적인 항공사건이 발생하면 신속하게 규범을 제정하거나 개정한다. 2001년 9월 11일의 비극적 사건의 여파로 제33차 ICAO 총회는 항공기를 대략파괴의 무기로 사용하는 행위를 강력하게 비난하는 몇 가지 결의를 통과시켰다.<sup>63)</sup>

그중 한 결의는 ICAO로 하여금 U.S.OAP를 모델로 한 안전감사프로그램을 수립하도록 하였다.<sup>64)</sup> 그 결과, ICAO는 2001년 9월 11일 비극적 사건 후 국가의 부속서 17(Security)의<sup>65)</sup> 준수를 평가하기 위한 Universal Security Audit Programme (U.S.AP)을 출범시켰다.<sup>66)</sup>

ICAO는 많은 국가들이 여러 가지 경제적 이유로 인하여 비행시설과 장비 개선을 위한 중요한 기술적 경제적 지원, 훈련과 요원 및 법령 없이는 Annex 17(Security)을 준수할 수 없다는 점을 인식하여 왔으며 the International Financial Facility for Aviation Safety(IFFAS)을 마련함으로써 안전상의 개선을 촉진하고자 하여왔다.<sup>67)</sup> IFFAS는 항공안전 분야에서의 국제법적 의무 이행 특히 U.S.OAP 감사에서 확인된 결함

---

62) Saba, op.cit., p.544.

63) IACO Assemb. Res. A33-1, A33-2, A33-3 and A33-4, ICAO, 33rd Sess., at 1-13.

64) Michael Milde, "Aviation Safety Oversight: Audits and the Law", Annals of Air & Space L., Vol.26(2001), p.175.

65) Chicago Convention 제17조.

66) Dempsey, "The Role of the International Civil Aviation Organization", op.cit., p.649.

67) Saba, op.cit., pp.549-51.

의 시정을 위한 재정적 지원을 개발도상국에게 제공한다는 목적을 가지고 있다.<sup>68)</sup> 그러나, 주된 문제는 IFFAS를 위한 적절한 자금조달이다.<sup>69)</sup> 일부 국가들도 안전을 감시하기 위하여 자체적으로 재원을 모아 the Central American Corporation for Air Navigation Services (CO CESNA) 등과 같은 국제적 기구를 창설하기 시작하였다.<sup>70)</sup>

### 제 3 절 국가간 항공안전감시체제

#### 1. 일방적인 항공안전기준 감시

##### (1) 의 의

국제적 의무의 일방적인 이행은 그 의무에 수반되는 절차상의 요건을 따라야 한다.<sup>71)</sup> 이것은 미국이 시카고협약의 위반을 이유로 법원에 제소된 유일한 사건인 *British Caledonian Airways Ltd. v. Bond*에서의<sup>72)</sup> 교훈이다. 1979년 5월 25일, DC-10기 American Airlines flight 191편의 엔진이 시카고 O'Hare 국제공항을 이륙한 직후 날개로부터 이탈하였다.<sup>73)</sup> 항공기에 탑승한 모든 사람들이 비행기 추락으로 사망하였다. 3일 후 FAA는 모든 미국의 DC-10기 운전자(operator)로 하여금 엔

68) R.I.R. Abeyratne, "Funding an International Financial Facility for International Safety", *Annals of Air & Space L.*, Vol.28(2002), p.5.

69) Saba, *op.cit.*, p.73.

70) Abeyratne, "Some Recommendations for a New Legal and Regulatory Structure for the Management of the Offense of Unlawful Interference with Civil Aviation", *op.cit.*, p.133.

71) Mattias Kumm, "International Law in National Courts: The International Rule of Law and the Limits of the Internationalist Model", *Va. J. Int'l L.*, Vol.44(2003), p.23; Detlev F. Vagts, "The United States and Its Treaties: Observance and Breach", *Am. J. Int. L.*, Vol.95(2001), pp.324-29.

72) *British Caledonian Airways v. Bond*, 665 F.2d 1153 (D.C. Cir. 1981)(이 사건에 대한 논의에 대해서는 Troy A. Rolf, "International Aircraft Noise Certification", *J. Air L. & Com.*, Vol.65(2000), pp.400-02 참조.

73) *British Caledonian*, 665 F.2d at 1155.

진, 피일론(pylons)을 점검하도록 요구하는 긴급내공성침(Emergency Airworthiness Directive (EAD))을 발하였다. 그 다음 날 FAA는 모든 DC-10기의 비행을 금지하는 또 다른 긴급내공성지침을 발하였다. 일부 외국적 항공사들은 이에 이의를 제기에도 불구하고 1979년 6월 5일 FAA청장은 국내 DC-10기에 대한 모든 내공성인증에 관한 긴급중지명령(Emergency Order of Suspension: SFAR 40)을 발하고 외국에 등록된 DC-10기의 미국 영공내 비행을 금지하였다.<sup>74)</sup>

British Caledonian Airways사건에서는 D.C. Circuit Court of Appeals은 관련된 내공성기준은 ICAO가 공포한 것이며 시카고협약 부속서 8에서 정하고 있는 것이라고 판시하였다.<sup>75)</sup> 동 법원은 또한 시카고협약 제33조가 어떤 항공기가 내공성이 있다는 항공기 등록국 법원의 판결은 등록국이 “부속서 8의 최소기준”을 준수하고 있지 아니한 경우가 아니라면 존중되어야 한다고 판시하였다.

또한, 시카고협약 제33조의 요건은 자동집행적(self-executing)이므로 미국의회에 의한 별도의 이행법률을 제정할 필요가 없음을 지적하였다. 그러나, 의회는 1958년 연방항공법(Federal Aviation Act of 1958) 종전 제1102조에 의거하여 FAA가 그 권한과 의무를 행사, 수행함에 있어서 미국과 다른 외국(들)간에 시행중인 어떠한 조약, 협약 또는 협정에서 미국이 부담하고 있는 의무와 양립되도록 하도록 한 바 있다.<sup>76)</sup>

법원은 다음과 같은 결론을 내렸다; FAA청장은 외국정부가 ICAO가 정한 최소 안전기준을 충족시켰는지의 여부를 전혀 의심해본 적이 없었기 때문에 청장이 외국정부가 자국 등록 항공기에 대한 내공성인증을 재확인하여 SFAR 40을 공표하고 및 그 명령의 취소를 거부한 것은 시카고협약 제33조를 위반한 것으로 판단되며 따라서 상기 제1102

---

74) Ibid. at 1156.

75) Ibid. at 1160.

76) Ibid. at 1162, citing 1102 of the Federal Aviation Act of 1958, 49 U.S.C. 1502-1102, 49 U.S.C. 40105(b) (2004).

조를 위반한 것이다.<sup>77)</sup>

FAA가 외국국적 항공사의 내공성에 근거하여 외국국적 항공사에 제한을 부과할 수 있는 유일한 합당한 방법이 있다. 즉, 만약 내공성이 의심되는 경우, 어떠한 국가는 내공성을 인증한 국가가 제33조에 의거하여 Annex 8에서 확립한 내공성 최소기준을 준수하지 아니한 경우에 한하여 다른 국가의 내공성 인증에 대한 승인을 거부할 수 있다. 그러나 FAA청장은 그러한 승인거부를 한 바 없었다. 10년이 경과한 후에야 미국은 Annex 8을 준수하지 아니하는 국가들을 확인해 내는 프로그램을 시행하였다.<sup>78)</sup>

## (2) 미국의 항공안전감사

미국은 외국의 Annex 17 안전(Security)에<sup>79)</sup> 대한 준수여부 검토와 더불어 ICAO SARPs의 준수에 대한 외국의 입장을 조사하기 시작하였다. 1985년 의회는 FAA로 하여금 미국에 항공서비스를 하는 외국공항과 외국항공사의 안전절차를 평가하도록 요구하였다.<sup>80)</sup> 이 법은 FAA로 하여금 외국공항에 대한 안전조사를 실시하고 만약 어떤 공항이 Annex 17을 준수하지 아니하는 것으로 판단되는 경우 FAA의 확인사항을 관할 당국(the appropriate authorities)에 통보하고 그 준수를 확보하기 위한 조치를 취하도록 하고 있다.<sup>81)</sup> 이에 따라 그 공항이 그 결함을 시정하지 아니한 경우 FAA는 당해 공항이 그 안전조사에서 불합격하였음을 연방관보(Federal Register)에 게재하고 그 명단을 주요

---

77) Ibid. at 1162-63; 그밖에 *British Caledonian Airways v. Bond*, 665 F.2d 1153, 1164 (D.C. Cir. 1981) 참조.

78) 49 U.S.C. 44907(e) (2004).

79) International Standards and Recommended Practices: Security, International Civil Aviation Organization, Convention on International Civil Aviation, Annex 17 (3d ed. 1986).

80) Foreign Airport Security Act of 1985, Pub. L. No. 99-83(49 U.S.C. 44906 (2004)).

81) 49 U.S.C. 44907 (2004).

미국공항에 잘 보이도록 부착하고 언론매체에도 통보한다.

FAA는 또한 그러한 공항으로 비행하는 항공기의 운항허가를 철회, 또는 취소하거나 조건을 부과할 수 있으며 미국 대통령은 어떠한 항공기가 그러한 공항과 미국의 어떠한 지점을 왕래하는 것을 금지할 수 있다. 미국 운송부장관(the U.S. Secretary of Transportation)은 미국 공항에서 그러한 공항으로 또는 그 공항으로부터 미국으로 여행하는 여객, 항공기 또는 승무원의 안전과 보안을 위협하는 상황이 존재하고 공공이익상 미국과 그 공항간 운송의 즉시정지가 필요하다고 판단 되는 경우, 미국과 외국의 항공기가 미국과 그 공항간의 항공서비스를 제공하는 것을 정지시킬 수 있다.<sup>82)</sup>

FAA의 상급기관(parent agency)인 운송부(the Department of Transportation: DOT)는, 안전여건미비라는 감사결과 및 다른 안전상의 우려에 근거하여 1985년 베이루트, 1992년 라로스, 1995년 마닐라와 보고타, 1996년 아테네 그리고 1998년 Port-au-Prince와 미국간의 항공서비스를 중지시키겠다는 의사를 공표한 적이 있다.<sup>83)</sup> DOT는 또한 DOT의 테러지원국가리스트에 포함된 국가내의 목적지에 대한 code-sharing approval을 거부한 바 있다.<sup>84)</sup> 이러한 항공서비스 일시정지는 외국 정부와 공항 당국으로 하여금 안전요건 준수를 확보하도록 촉진하는데 큰 효과를 거두어왔다. 2001년 9월 11일의 비극적인 사건이후, 미국 의회는 미국 대외평가프로그램(the U.S. Foreign Assessment Program)을 새로 설치된 운수보안청(the Transportation Security Administration: TSA)에 이관하였으며 그 후 그 기관을 DOT로부터 TSA로 이동시켰다.

일부 개발도상국의 항공사들은 선진국들에게 비해 높은 사고율을 보이고 있다. 미국은 1991년 국제항공안전평가프로그램(International Avi-

82) DOT Order 94-12-22 (1994).

83) Paul Stephen Dempsey, "Carving the World into Fiefdoms: The Anticompetitive Future of Commercial Aviation", *Annals of Air & Space L.*, Vol.27(2002), p.253.

84) DOT Order 94-4-43 (1994) (Damascus, Syria).

ation Safety Assessment Program: IASA)을 마련할 정도로 국제항공분야의 보편적인 규범이 없다는 점에 대하여 우려하여 왔다.<sup>85)</sup> DOT Federico Pena 장관은 IASA 프로그램이 외국의 상업항공기와 관련하여 미국에서 일련의 사고 및 사건이 발생한 후 개시되었음을 공표한 바 있다.<sup>86)</sup> IASA는 1990년 1월 25일 Cove Neck에 추락하여 뉴욕의 연료가 떨어져 탑승한 73인의 승객이 사망한 Avianca Airlines 52편 사건에 대응하여 개시되었음은 분명하다.<sup>87)</sup>

그러나 Tompkins 변호사는 그 사건을 조금 더 자세히 관찰하면 미국의 FAA 항공교통통제국(Air Traffic Control: ATC)이 항공기 추락을 초래한 통신상의 오류에 대하여 그 항공기를 조종한 조종사만 큼이나 책임이 컸을 것임을 보여주고 있다고 지적하고 있다.<sup>88)</sup> Tompkins은 이러한 결론을 내리면서 항공기가 뉴욕케네디 공항으로의 예정된 착륙이 최초의 착륙 관제승인(clearance)후 2시간 지연된 후에 연료가 떨어졌다는 사실에 주목하였다.

그러므로 그 항공기가 SARPs 요건에 따라 정비되지 아니한 낡은 항공기였을지도 모르지만, 이러한 결함이 추락사고의 近因(proximate cause)은 아니었다. 따라서 Pena 장관이 미국에서 발생한 외국상업항공기의 일련의 사고와 사건을 the IASA program을 시행하는 근거로서 지적하였으나 오히려 미국정부는 FAA ATC의 과실에 더 큰 초점을 맞추었어야 하였다. 사실, IASA가 개시되기 전에 이미 미국 국적의 일부 운송인들이 DOT에 “외국의 국적을 가지고 운항하는 항공기들은

---

85) hadrach Stanleigh, ““Excess Baggage” at the F.A.A.: Analyzing the Tension Between “Open Skies” and Safety Policing in U.S. International Civil Aviation Policy”, Brook. J. Int'l L., Vol.23(1998), p.965.

86) George N. Tompkins, Jr., “Enforcement of Aviation Safety Standards”, Annals of Air & Space L., Vol.20(1995), p.324.

87) Anthony Broderick & James Loos, “Government Aviation Safety Oversight - Trust, But Verify”, J. Air L. & Com., Vol.67(2002), p.1039.

88) Paul Stephen Dempsey, “Compliance & Enforcement in International Law: Achieving Global Uniformity in Aviation Safety”, op.cit., p.27.



외국의 불충분한 안전법규가 실질적으로 비용을 경감시켜주기 때문에 미국의 항공사들보다 경쟁력을 가지고 있다는 불만을 제기한 바 있었다. 이러한 사실은 그러한 정책이 항공기의 안전보다는 경제적인 측면에 의하여 추진된 것임을 시사해주고 있다.

사실관계의 근거가 빈약하기는 하지만, FAA는 관련기록들을 검토하기 위하여 그 직원들을 파견하여 외국의 민간항공당국(Civil Aviation Authorities: CAAs)과 항공사의 고위직들과 회합을 갖도록 하였다. 그들은 외국의 민간항공당국 및 항공사들이 SARPs를 준수하고 있는지의 여부를 결정하기 위한 증거를 수집하였다.<sup>89)</sup> 특히, IASA는 외국의 상업적 항공당국의 다음 사항에 대하여 초점을 맞추고 있었다:

1. ICAO 기준에 따라 법률 또는 그 하위법을 발전시키고 시행하였는지의 여부
2. 상업적 항공을 인가하거나 감독하기 위한 기술적인 전문지식 또는 자원이 결여되어 있는지의 여부
3. 항공운송인이 운항요건을 인증, 감독 및 집행할 수 있는 능력이 결여되어 있는지의 여부
4. 항공기정비요건이 결여되어 있는지의 여부
5. ICAO기준이 요구하는 적절하게 훈련된 검사요원이 결여되어 있는지의 여부<sup>90)</sup> 등이다.

1994년 FAA는 IASA를 현실에 맞도록 개편하였고<sup>91)</sup> IASA는 자신의 감사의 결과를 공개하고 국가들을 다음과 같이 3부류로 분류하여 기준 미준수 국가에 등록된 항공기의 운항을 제한시키겠다고 발표하였다:

Category I (허용: Acceptable) - SARPs를 충실하게 준수하는 국가;

89) 57 Fed. Reg. 38,342 (Aug. 24, 1992).

90) Morrison, op.cit., p.626.

91) 59 Fed. Reg. 46, 332 (Sept. 8, 1994) (to be codified at 14 C.F.R. pt. 129).

Category II (조건부 허용: Conditional) - SARPs를 준수하고 있지 아니하며 그들의 기존 의 국적 항공사의 미국운항이 그들이 SARPs를 준수한 후에야 행하여질 수 있는 국가

Category III (불허: Unacceptable): SARPs를 준수하고 있지 아니하지만 현재 국적 항공사의 미국으로의 운항서비스가 행하여지고 있지 아니하고 그들이 SARPs를 준수하기 전에는 그러한 서비스를 개시할 수 없는 국가<sup>92)</sup>

최초로 감사를 시행한 30개국중 FAA는 대부분 라틴아메리카 국가들인 9개국이 불충분한 감시체제를 갖추고 있다고 결정하였다.<sup>93)</sup> 미국 운수부 장관은 이들 국가로의 항공여행을 하는 미국인들이 미국 국적 항공기를 이용하거나 또는 IASA 감사를 통과한 충분한 안전감시체제를 갖춘 국가로부터 출발하는 항공기 또는 IASA감사에는 불합격하였으나 미국의 항공사로부터 항공기와 승무원을 완전히 대여받은 외국 국적 항공기를 이용하도록 권고하였다.<sup>94)</sup>

이와 같이 어떠한 국가가 불충분한 안전감시체제를 갖추고 있는가를 공개적으로 발표하는 것은 그들 국가의 항공사들과 관광산업에게 심각한 경제적 악영향을 미치게 되며 이를 통하여 그들 국가로 하여금 SARPs하의 법적 의무의 준수를 강화시킬 수 있을 것이라는 것이 그 근거로 작용하였다.

FAA는 그 후 상기 3가지 부류를 다음과 같이 2가지로 축소하였다:

- . Category I - SARPs 준수국가
- . Category II - 상업적 항공당국이 다음의 하나에 해당하는 이유로 SARPs를 준수하고 있지 아니한 국가

---

92) Ibid.

93) Shirleyce Manning, "The United States' Response to International Air Safety", J. Air L. & Com., Vol.61(1996), p.534.

94) Morrison, op.cit., p.624.

- ① 항공운송인의 운항을 적절하게 인가하거나 감시할 수 있는 기술적 전문지식, 자원 및 조직을 갖고 있지 아니하다.
- ② 충분한 자격을 갖추고 훈련받은 기술요원을 갖고 있지 아니하다.
- ③ SARPs의 준수를 보장하기 위한 충분한 검사관 지침(Inspector guidance)을 제공하지 아니하다.
- ④ 항공운송인의 운항에 관한 충분한 문서 또는 기록 기타 충분한 감시체제를 갖지 아니하다.<sup>95)</sup>

한편, 미국의 일방주의는 다시 한번 세계에 반항을 일으켰다.<sup>96)</sup> 일부 국가들이 미국의 일방적인 조치에 대하여 반감을 갖고 미국의 그러한 조치들은 경제적인 이득을 겨냥한 동기에서 비롯된 것으로<sup>97)</sup> 불공정 무역관행이라고<sup>98)</sup> 주장하였다. 일부는 미국이 러시아나 중국과 같은 정치적으로 더욱 중요한 국가들에 대해서는 그 입장을 유보하고 힘없는 라틴아메리카의 모든 항공사의 명예를 부당하게 훼손시켰다고 비판하였다. 또 다른 일부는 정책의 일관성 없는 적용, 투명성의 결여, ICAO와의 조정의 결여 및 검사관(Inspectors)과 평가대상(those subject to assessment)에 대한 문서화된 운용지침의 결여 등에 대하여 이의를 제기하였다.

## 2. 쌍무적 차원의 항공안전기준 감시

1946년 미국과 영국은 항공기 운항의 권리를 상호 인정하고 공통의 규제의 메커니즘을 확립한 Bermuda I으로 잘 알려져 있는 항공교통 협정을 체결하였다. 40년간, Bermuda I은 다른 많은 국가들에게도 모델로서 이용되었다.<sup>99)</sup>

---

95) 59 Fed. Reg. 46,332 (Sept. 8, 1994) (to be codified at 14 C.F.R. pt. 129).

96) Jennison, op.cit., pp.291-97.

97) Ibid., p.297.

98) Morrison, op.cit., p.638.

99) Paul Stephen Dempsey, "Turbulence in the "Open Skies": The Deregulation of Inter-

Bermuda I은 또한 다양한 문제에 대한 해결방안도 제시하고 있다.<sup>100)</sup> 그 중 하나가 안전 문제였다. Bermuda I은 한 회원국가의 항공기 내공성 인증 및 기타 인가는 다른 국가에 의해 유효한 것으로 승인된다고 규정하고 있으며,<sup>101)</sup> 그 후의 합의에 의하여 이 간결한 조항을 반복하고 보다 상세하게 규정하게 되었다.

전형적이고 현대적인 “공역개방(open sky)” 양자간 협정은 미국-싱가포르 항공교통협정이다.<sup>102)</sup> 이 협정은 Bermuda I의 상호승인조항을 답습하고 있지만, 그러한 승인은 최소한 시카고협약과 부속서에서 정하는 바에 따라 인증 및 인가의 부여가 엄격해야 한다는 요건을 조건으로 하고 있다.<sup>103)</sup> 또한 당사국 쌍방또는 어느 일방이 타방이 시행하고 있는 항공안전기준에 대한 조사를 할 수 있다고 규정하고 있다. 그러한 조사에 따라 일방 국가가 타방이 시카고협약과 그 부속서에 따라 요구되는 최소한의 엄격한 안전기준을 유지하고 있지 않다고 판단하는 경우, 그러한 결함 및 이를 시정하기 위해 필요한 조치를 타방 국가에 통지할 수 있으며, 타방국가는 통지를 받은 후 적절한 시정 조치를 취해야 한다. 타방 국가가 합리적인 기간내에 시정조치를 하지 않을 경우, 일방 국가는 타방 국가의 항공사의 지국 영공으로의 운항권 등을 보류, 철회, 일시 중지 또는 제한할 수 있다.<sup>104)</sup>

## 제 4 절 국제항공안전을 위한 개도국 지원과 규제

### 1. 개도국의 항공사고 경향

국제사회가 나날이 확대되어 감에 따라 항공안전절차 및 일반적인

---

national Air Transport”, *Transp. L.J.*, Vol.15(1987), pp.314-18.

100) Air Services Agreement, Feb. 11, 1946, U.S.-U.K., 60 Stat. 1499, T.I.A.S. No. 1507.

101) Air Services Agreement, 제4조.

102) Air Transport Agreement, Apr. 8, 1997, U.S.-Singapore, 3 CCH Avi. P 26,495a.

103) *Id.* arts. 1(d), 6(1).

104) *Id.* at art. 6(2).

항행규칙은 더욱 강화되어야 할 것이다. 지난 수년간, 항공사고가 현저하게 줄어들었지만, 2005년에는 이전의 항공사고 통계로 되돌아갔다. 이러한 변화의 원인제공자는 다름 아닌 자국에 운항하는 항공사들에게 불충분한 안전기준을 허용하는 국가들이었다.

과거 수년간, 항공 산업은 치명적 사고 건수가 대체적으로 감소하였으나 2005년에는 다시 증가하였는 바, 사망자수는 2002년 1,022명, 2003년 702명, 그리고 2004년 466명으로 감소하였지만 2005년 1,050명으로 급격히 증가해 거의 2003년과 2004년 사망자수를 합친 것에 가까웠다. 이러한 추락 사고는 전세계 평균에 못 미치는 부족한 안전 기록을 보이고 있는 국가에서 운영하는 항공기에서 주로 발생하였다.

2001년 만약 전세계 모든 국가들이 미국, 캐나다 및 서유럽과 동일한 운항품질을 확보하였더라면, 전세계 항공사고 건수는 6% 감소하였을 것이라고 한다. ICAO에 따르면, 아프리카 그리고 남미 및 아시아 일부 지역에서 운항하는 항공사들이 전세계 항공 교통에서 이들의 운항회수에 비해 심각한 사고에 있어서 훨씬 많은 건수를 차지한다.

중국의 항공문제는 여러 가지 면에서 흥미를 끈다. 첫째, 항공안전 전문가들은 책임성의 문제를 지적하고 있다. 항공 전문가인 David Learmount는 중국의 비행승무원들이 책임을 인정하지 않으려는 경향을 문화적 배경이 결부시켜 설명하고 있다. 전세계 다른 지역에서처럼, 아시아에서는 사람들이 강등 및 공개적 굴욕에 대한 두려움으로 잘못을 인정하려 하지 아니한다. 항공 부문에서 이러한 경향은 치명적일 수 있다. 예컨대, 2005년 3월 31일, 중국의 Eastern Airlines 항공기가 이륙시 문제가 생겨 몇 분 동안 지상 5피트로 비행하다가 불꽃을 튀기며 경착륙한 후, 다시 정상적으로 이륙하였다. 표준운항 절차에 따르면 그 항공기는 기체 검사를 위해 공항으로 돌아왔어야 한다.

그러나, 승무원들이 항공교통관제사들이 비행기에 자초지종을 확인하기 위하여 교신을 시도하였으나, 승무원들은 그 사고에 대해 아무

런 우려도 표명하지 않았고 계속하여 상하이로 13시간 동안 비행을 하였다. 비행상의 장애가 있었음이 알려지는 것에 대한 두려움을 해소하고 사고 보고의 정확성을 유지하기 위해, 영국과 미국은 모두 승무원들이 질책 또는 징계에 대하여 우려하지 않고 불안정한 행위의 과실을 보고할 수 있는 시스템을 개발하였다.

문제를 공개적으로 해결하는 것을 기피하는 경향은 중국에서 사용되는 높은 기술 수준과도 관련이 있다. Air China는 항공기 비행관제 시스템의 운영을 돕는 위성운항정보를 활용하는 시스템인 필수항행기능(Required Navigation Performance)을 보잉 757기에 장착시키도록 하였다. 평균적으로, 중국의 항공기들은 대부분의 미국항공기의 운항 연수의 절반 정도이며, 중국의 승무원들은 미국 승무원들과 마찬가지로 제작사인 보잉 및 에어버스에 의해 교육을 받는다.

2004년, 아프리카는 북미에 비해 사고율이 17배나 높았다. 전세계 항공 사고의 25%가 전세계 항공교통의 4.5%밖에 차지하지 않는 대륙에서 발생한다. 아프리카의 높은 사고율은 운항 관제 결함 및 사람의 과실 또는 무능에 기인한다. 남아프리카공화국의 교통장관 Jeff Radebe 은 어느 항공회의에서의 전세계 항공의 변화에 관한 연설에서 미국이 테러에 대한 전쟁의 결과 항공보안에 치중하였고, 전세계도 미국의 입장을 고려하여 이에 대응하여 그들의 보안을 강화하지 않을 수 없었다는 점을 지적하였다. 안전 문제를 넘어, 미국 공군은 많은 지역에서 정부 통제가 결여되어 있다는 이유로 아프리카를 잠재적인 테러위험지역으로 규정할 바 있다. 따라서, 아프리카는 국제항공에 참여하기 위해서는 더욱 항공안전기준을 준수해야 하는 부담을 지지 않을 수 없을 것이다.

나이지리아는 아프리카 항공 산업의 내부적 어려움을 보여주는 좋은 예이다.<sup>105)</sup> 나이지리아의 인구는 약 1억3천2백만 명으로 아프리카

---

105) Ethiopian Airlines Is Africa's First Carrier, This Day, July 15, 2005, available at <http://www.thisdayonline.com/nview.php?id=22641>.

국가 중 가장 많은데 이는 나이지리아가 아프리카에서 가장 큰 항공 부문을 가지고 있을 뿐 아니라 안전하고 효과적인 항공운송에 대한 가장 큰 필요성도 가지고 있음을 의미한다.<sup>106)</sup> 항공 관리들의 부패, 재정적 제약, 열악한 수색 및 구조 활동 그리고 노후한 장비 및 정비 시스템은 나이지리아의 항공산업 발전을 저해하고 있다. 선진국과 유사하게, 나이지리아에는 항공 부문을 담당하는 정부기관으로 Nigerian Civil Aviation Authority (“NCAA”)가 설치되어 있으며, NCAA는 정비 기록의 불량 등 포함한 여러 가지 근거에 의하여 항공사를 폐쇄할 권한을 갖고 있다.

그러나 나이지리아 항공부가 NCAA 운영의 통제권을 행사해왔으며, NCAA의 항공 안전 업무에 대한 배타적 권한을 방해하고, 항공 전문인들의 해외교육 기회를 항공부 장관의 이익을 위해 이용함으로써 NCAA의 원활한 업무 수행에 지장을 초래하고 있다. 나이지리아에서의 수색 및 구조 작업은 특히 취약하여 다른 국제기관들이 사고에 대한 지원을 요청받고 있다. 예컨대, 2005년 10월, Lisa의 어느 마을에 추락한 비행기는 시신발굴에 거의 2주가 걸렸다. 이러한 시간 지체는 발굴에 필요한 중장비 부족에 기인하였으며 이 사고로 사망한 117명의 승무원 및 승객의 시신의 급속한 부패로 인한 악취 때문에 전염병의 발생 가능성에 대한 우려가 있었다.

NTSB는 나이지리아 정부의 요청에 따라 사고 조사관들을 사고 지점으로 파견하였으나, 많은 탑승객들이 그들의 이름을 확인할 수 있는 항공권을 가지고 있지 않았기 때문에 추락 사고의 희생자들의 신원 파악을 위해 가족들은 사진을 제출해야 하였다. 또한 NCAA는 나이지리아에서 운항하는 53대의 민간 항공기 중 29대가 항공부에서 정하는 22년 항공기 사용연한을 넘었다는 사실을 발견하였다. 항공안전

106) Central Intelligence Agency [CIA], CIA - The World Factbook - Nigeria, available at <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ni.html>.

개선에 대한 중요한 또 다른 방해요소는 대부분의 나이지리아 공항에 공항울타리가 없다는 점이다.

과리에서 도착하던 Air France A330-300편은 Port Harcourt 국제공항의 활주로에서 배회하던 소떼와 충돌하였는데, 조종사는 정전으로 인한 視界불량으로 이를 보지 못하였다. 항공부의 임시 조치는 활주로에서 발견되는 소나 기타 가축은 사살될 것이라는 새로운 금지령과 한 시간 단위로 운영하던 활주로 점검을 30분 단위로 늘일 것, 또는 야간 비행시에는 착륙 5분전에 점검한다는 것이었다. 이 문제에 대한 인식 및 대응으로, 나이지리아 정부는 ICAO에서도 요구한 바에 따라 모든 공항의 울타리를 설치하고 있다. ICAO 협정 회원국인 나이지리아는 현재 국제항공에 대한 기여도 및 공항의 인프라 때문에 카테고리 II에 속하는 아프리카의 4개밖에 안 되는 국가 중 한 국가이다.

## 2. 개도국 지원 프로그램

항공안전의 풍토를 조성하기 위해, 많은 국가와 국제기구들은 개도국에 지원을 제공하기 시작하였다.<sup>107)</sup> IATA는 현재의 항공시스템을 평가하고 항공안전 지침에 대해 직원들을 교육하는 프로그램을 시작하기 위해 나섰다. IATA는 CFM International과 파트너십을 통해 아프리카에서 운항 교육을 시작하기 위한 기금을 지원하기 시작하였다. 또 다른 아프리카 항공프로젝트는 미국의 교통부의 “아프리카를 위한 안전항공발의안(Safe Skies for Africa Initiative)”이다.<sup>108)</sup> 1998년, 이 프로그램은 “아프리카에서 항공안전 및 보안의 지속적인 개선을 도모하고 아프리카와 미국간의 항공 서비스 성장을 촉진하기 위해 필요한 환경을 조성하기 위한 목적으로 실시되고 있다.”

107) IATA, IATA Africa, [http://www.iata.org/world\\_wide/africa/](http://www.iata.org/world_wide/africa/)

108) Federal Aviation Administration [FAA], Safe Skies for Africa, available at <http://www.faa.gov/asd/international.safeskies.cfm>.



항공안전시스템 개선능력과 이 프로그램의 참여에 대한 전반적인 관심을 기준으로 이 프로그램에 참여할 아홉 개의 아프리카 국가가 선정되었다.<sup>109)</sup> 선정된 국가들은 Angola, Cameroon, Cape Verde, Cote d'Ivoire, Kenya, Mali, Namibia, Tanzania, Zimbabwe이다. 이 프로그램에 대한 최초의 계획은 미국 정부가 국가들의 항공 필요를 조사하고 이들 국가의 항공인프라 강화를 지원하는 것이었다. 2005년 7월, 이 구상은 케냐, 탄자니아 그리고 우간다의 공역을 통합하기 위한 노력의 일환으로 단일항공정보구역을 설정하기 위한 연구에 자금을 지원하였다. 이 계획은 아프리카 국가들이 통합항공정보구역 형성을 모색하여야 한다는 ICAO의 권고를 뒷받침하였다.

### 3. 블랙리스트와 화이트리스트

국제항공사들의 변화를 확보하는 한 가지 방법은 “블랙리스트”와 “화이트리스트”의 작성이다. FAA는 미국으로 운행하는 모든 외국 항공사들이 적절한 운항허가를 받고 ICAO의 기준에 따라 업무를 수행하고 있는 권한 있는 민간항공청(Civil Aviation Authority)의 안전감독하에 운항하는 것을 보장하는 국제항공안전평가(International Aviation Safety Assessment: “IASA”) 프로그램을 개발하였다.<sup>110)</sup> 외국 항공사가 미국에서 운항허가를 얻고자 하는 경우, FAA는 해당 항공사 소속국가가 (1) 안전 증명서를 제공할 수 있는지의 여부 및 (2) 자국의 국제 항공사에 대한 감독을 계속할 수 있는지의 여부를 조사한다. FAA는 모든 국가의 항공프로그램에 대해 ICAO 안전 기준의 준수 여부를 공표한다.<sup>111)</sup>

---

109) Press Release, U.S. Dep't of Transp., Secretary Slater Invites Countries to Participate in “Safe Skies for Africa” Initiative (Oct. 30, 1998), available at <http://www.dot.gov/affairs/1998/dot19698.htm>.

110) FAA, International Aviation Safety Assessments (IASA) Program, available at [http://www.faa.gov/safety/programs\\_initiatives/oversight/iasa/more/](http://www.faa.gov/safety/programs_initiatives/oversight/iasa/more/)

111) FAA, FAA Flight Standards Service: International Aviation Safety Assessment (IASA)

많은 국가들이 항공사 “블랙리스트”를 공표하는 반면에, IATA는 이러한 관행이 실제로 항공 안전을 촉진하는데 아무런 효과가 없다고 주장하고 있다. 이러한 조치는 전적으로 징벌적인 것에 불과하다. 다만, 블랙리스트는 어느 항공사가 특정 국가에서 운행하는 것을 금지함으로써, 당해 항공사의 영업에 손실을 가져다 주고 안전을 개선하도록 압력을 가한다. IATA는 “화이트리스트”의 개념을 지지하고 있다. 화이트리스트는 기대되는 안전운항 요건에 부합되도록 운항하는 항공사들의 목록을 작성함으로써 다소 고전적인 적극적으로 안전을 강화하는 방식이라 할 수 있다.

2005년 12월, EU는 EU 회원국에서 운항이 금지된 항공사명을 공표하기로 결정하였다. 포괄적 목록을 만들기 위해, 회원국들은 자국 영토에서 운항이 금지된 모든 항공사들을 밝히도록 요구받았다.<sup>112)</sup> 그 후 EC집행위원회는 제공된 정보를 검토하고 이를 공통 기준과 대비시킨 후 해당 항공사의 운항을 금지시킬 것인지를 결정하게 될 것이다.

목록은 최소한 3개월에 한 번씩 업데이트되어 항공사를 추가하거나 또는 안전상의 결함을 개선한 항공사를 목록에서 삭제하게 된다. 2006년 3월 발표된 최초의 목록은 92개 항공사의 운항을 금지하였으며, 대부분이 아프리카 항공사들이었다.<sup>113)</sup>

FAA의 IASA 프로그램과 EC의 접근방법은 모두 동일한 목적을 가지고 있으며 유사한 수단을 채택하고 있다. 양자간의 주된 차이는 FAA가 ICAO의 비행안전기준 및 각국 민간항공당국(CAA)의 이러한 정책

---

Program (2006), available at <http://www.faa.gov/safety/programsinitiatives/oversight/iasa/media/iasaws.pdf>.

112) Press Release, European Commission, The Council Approves the Creation of a Common Blacklist of Unsafe Air Carriers (Dec. 5, 2005), available at <http://europa.eu.int/rapid/pressReleaseAction.do?reference=PRES/05/343>.

113) EU Issues ‘Unsafe’ Airlines Ban, BBC News, Mar. 22, 2006, available at <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4832648.stm>; Edward Harris, EU Ban Highlights Trouble in African Skies, ABC News Int'l, Mar. 18, 2006, available at <http://abcnews.go.com/international/wirestory?id=1770230&CMP=RSSFeeds0312>.

## 제 5 절 미국의 민간항공안전모델법안(a model Civil Aviation Safety Act(CASA))

의 준수에 대한 자체적 분석에 더 많은 비중을 두는 반면, EC는 각각의 항공사를 더욱 심도있게 분석하고 각국 CAA에 대해서는 평가하지 아니한다. EC의 접근방식은 EC의 각국 CAA에 대한 신뢰의 결여 및 통합유럽공역의 모색이라는 임무를 반영하고 있다. EU 전역에서 동일한 기준을 가지고 각 항공사를 개별적으로 분석하고 회원국들이 안전에 대한 적절한 기준을 결정하도록 맡겨두지 아니함으로써 품질과 안전이 보장될 수 있으며 궁극적으로, 두 가지 방식 모두 승객 안전이라는 동일한 목적을 달성하게 될 것이다.

### 4. 안전기준인증서 발급

항공안전 개선에 대한 한 가지 접근법은 상향식(bottom-up) 방법이다. 항공 고객들이 안전을 요구하는 때, 항공사들은 시장 점유율을 획득하고 유지하기 위해 안전기준의 준수를 강화하고 안전에 관한 해결 방안을 찾기 위한 새로운 노력을 보일 가능성이 크다. 한편, 많은 국제기구들은 항공사들이 획득하고자 하는 안전에 대한 감사 또는 승인 필증을 발급하고 있다. 비행안전재단(Flight Safety Foundation), ECAC, 그리고 IATA는 기준에 합격한 항공사들에게 궁극적으로 인증 등급을 부여하는 감사를 하는 대표적인 기구들이다. 최근, IATA는 회원자격의 조건으로 IATA Operational Safety Audit를 요구함으로써 항공 산업에 영향력과 통제권을 행사하고 있다.

## 제 5 절 미국의 민간항공안전모델법안(a model Civil Aviation Safety Act(CASA))

### 1. 배 경

앞서 언급한 바와 같이 미국과 ICAO가 국가별 항공안전의무 이행에 관한 감사를 시작한 후 곧바로 일부 국가들은 민간항공규약과 규

제기관을 확립하지 않고 있거나 SARPs에 미달하는 법령상의 요구조건을 공표하였음이 발견되었다.<sup>114)</sup> ICAO는 국가들이 SARPs를 시행하기 위한 종합적인 입법과 규칙을 발전시키거나 또는 다른 체약국이 확립한 종합적이고 세부적인 규약을 선택하여야 한다고 언급한 바 있다.

미국 운송부(Department of Transportation)는 외국의 항공안전개선을 지원할 수 있는 권한을 가지고 있다.<sup>115)</sup> 그 준수가 확보되도록 국가들을 돕기 위하여 FAA는 일부 미국의 항공관련 법령에 토대를 둔 민간항공안전모델법안(a model Civil Aviation Safety Act: 이하 “CASA”라 한다) 및 모델 규칙안을 마련하였다.<sup>116)</sup> 그러한 모델항공안전모델법과 모델 규칙은 모두 FAA 웹사이트에 게재되어 있다.<sup>117)</sup> 모델 법은 흔히 통일성(uniformity) 확보의 수단이 된다. 국제적 민간항공분야만큼 통일성의 확보가 중요한 분야도 없다. 두 가지 각기 다른 기준과 절차 및 규칙에 따라 동일한 공역(airspace)을 운항하는 두대의 항공기는 충돌하여 탑승한 승객과 승무원이 사망할 수도 있다.

## 2. 민간항공청의 설치와 관리

CASA는 자주적인 민간항공청(Civil Aviation Authority: 이하 “CAA”라 한다)을 설치를 규정하고 있다. 이에 따르면 CAA는 최대한으로 안전을 제고하기 위하여 상업적 항공의 촉진, 장려, 발전 및 규율”로서

---

114) Chicago Convention 부속서 8(Annex 8).

115) 49 U.S.C. 40113(e) (2004).

116) 49 U.S.C. 101-727 (1994); 49 U.S.C. 1101-1155 (2004) (Subtitle II - Other Government Agencies, Chapter 11 - National Transportation Safety Board [NTSB]); 49 U.S.C. 5101-5127 (Subtitle III - General and Intermodal Programs, Chapter 51 - Transportation of Hazardous Material); 49 U.S.C. 40101-46507 (2004) (Subtitle VII - Aviation Programs (Part A - Air Commerce and Safety)).

117) Civil Aviation Safety Act of 2002, version 2.3 (Oct. 2002), available at <http://www.faa.gov/avr/iasa/CAL.doc>; Model Aviation Regulatory Document, version 2.3, <http://www.faa.gov/avr/iasa/calr.htm>.

정의된 공공이익(public interest)에 부합되는 책임을 수행한다. CAA는 국가원수가 입법기구의 자문과 동의를 얻어 국가원수가 임명하는 소정의 임기를 갖고 기소된 경우에만 면직되는 민간항공청장(a Director of Civil Aviation)을 그 장으로 한다. 민간항공청장의 자격은 다음과 같다: (1) 당해 기관의 책임을 수행하는데 적합할 것, (2) 항공비행과 직접적으로 관련된 분야에서 중요한 관리 경험 또는 이에 준하는 기술적 경험을 가지고 있을 것, (3) 항공우주기업과 금전적인 이해관계 또는 기타 고용관계에 있지 아니할 것 등이다.

CAA 직원은 청장이 금전적 이해관계를 가진 어떠한 행동에 참여하여서는 아니된다. 청장의 주된 책임은 민간항공의 안전한 발전을 장려하고 촉진하는 것이며 다음과 같은 권한을 가진다: 비행할 수 있는 공역의 사용에 관한 정책을 개발하고 계획을 수립하고 정책을 수립하는 권한, 항공비행시설을 획득, 설치, 운영 및 개선하는 권한, 항공교통 규칙과 규정을 제정하는 권한, 항공보안을 규율하는 권한, 훈련학교를 설치하는 권한, 사고를 조사하고 장래에 유사한 사고를 방지하기 위하여 필요한 시정조치를 취하는 권한, 항공기, 조종사, 항공운항인을 인가하고 조사하는 권한, 다른 국가의 인가증 및 조사조치의 효력을 인정하는 권한, 내공성없는 항공시 또는 무자격 조종사의 비행을 금지하는 권한, 위험물질의 운송을 규제하는 권한 및 상업적 항공기의 국내등록제도를 유지하는 권한 등이다.

청장은 CAA를 대신한 재산의 취득, 서비스계약의 체결, 외국정부와의 정보교환 및 권한의 하급자에의 위임 등에 관한 행정적 권한도 부여받는다.

### 3. CAA의 절차

CASA에 의하여, 민간항공청장(the Director of Civil Aviation)은 광범위한 법적 권한을 부여받고 있다. 행정절차법에서 정하고 있는 요건

을 준수하는 것을 조건으로 청장은 조사를 수행하고 증언 기타 증거들을 채택하고 소환장을 발부하는 권한을 가진다. 청장은 시카고협약 부속서의 요건에 부합되는 합리적인 기간내에 효력이 발생하는 명령, 규칙 및 규정을 발할 수 있다. 청장은 어떠한 인가증(certificates)을 변경, 수정, 정지 또는 취소하기 전에 그 보유자에게 통지하고 그 보유자로 하여금 그에 관하여 들을 수 있는 기회를 부여하여야 한다. 변호사로 하여금 대리하게 할 수 있는 권한도 부여되어 있다. 인가증보유자는 불리한 결정에 대하여 항소할 수 있다.

청장은 긴급한 상황에 대처하기 위하여 안전을 위하여 필요한 경우에는 적정절차(due process)의 요건에 일시적으로 구애받지 아니하고 처리할 수 있는 광범위한 권한을 가지고 있다. 청장은 한 공공이익에 부합되는 경우 CAA의 규칙과 규정의 적용배제를 인정할 수 있는 권한을 가지고 있다. 청장은 인가증 발급요건 또는 운항제한조치를 어떤 외국의 항공사와 조종사에게 적용하지 아니할 수도 있다.

청장은 CASA에 의거하여 발행한 모든 보고서 및 발한 모든 명령, 결정, 규칙과 규정을 포함하여 일정한 투명성 요건을 가져야 한다. 모든 공식적인 행위는 기록을 남겨야 하며 청장이 공개하는 것이 국익에 반한다고 결정하지 아니하는 한, 절차는 일반인에게 공개되어야 한다.

한편, 미국에서 연방의 기관들은 자유와 재산의 박탈에 앞서 적법절차를 진행하여야 하는 헌법상의 요구에 구속을 받는다. 행정절차법(Administrative Procedure Act)은 어떠한 자가 운항면허(operating license) 등 정부가 부여한 자격(governmental entitlement)이 취소되기 되기 전에 앞서 대부분의 경우 청문회를 개최하도록 하고 있다. 몇 가지 예외가 있지만, FAA 등 연방기관들은 일정한 투명성 보장에 관한 법률들의 적용을 받는다. 여기에는 이들 연방기관이 회의를 공개하도록 통상적으로 요구하는 the Government in the Sunshine Act, 그리고 요구된 경

우 내부문서를 일반인들이 이용할 수 있도록 요구하는 정보자유법(the Freedom of Information Act)이 포함된다. 다만, 국가안보 등 다양한 이유로 인한 예외가 존재한다.

FAA는 운항과 내공성 관련 다양한 면허와 인가를 정지하거나 취소할 수 있는 광범위한 비상 권한을 가지고 있다. 여러 시기에 FAA는 일정한 항공기유형의 운항 정지, 어떠한 항공사의 운항 정지<sup>118)</sup> 및 전 항공산업의 가동 정지 등에 관한 비상권한을 행사한 적이 있다. FAA 청장이 미국에서 내린 결정 또는 부과한 제재 등은 NTSB에 항소될 수 있다.<sup>119)</sup> 예컨대, FAA 청장의 조종사 인가증 발급을 거부하는 결정은 NTSB에 항소될 수 있다.<sup>120)</sup> 또한 NTSB의 결정은 미국 항소법원에 항소될 수 있다.<sup>121)</sup> FAA 청장은 규칙을 제정하거나 그러한 규칙의 적용배제를 허용할 수 있다.<sup>122)</sup>

#### 4. 인가 및 면허 등을 통한 안전관리

##### (1) 항공요원에 대한 면허

CASA에서는 비행인(airman)을 항공기승무원(항공기를 지배하는 자, 조종사 및 항법사(navigator), 기술요원(항공기 또는 항공기엔진, 프로펠러 또는 장비를 검사, 정비, 분해 또는 수리하는 업무를 수행하는 자) 및 비행운항직원(flight operations officer)으로 정의하고 있다. 누구든지 비행인인가증(airman certificate)을 보유하지 아니하고는 비행인으로서의 업무에 종사할 수 없으며 일단 인가증이 발급된 후에도 보유자는 그 조건을 위배해서는 아니된다.

---

118) Paul Stephen Dempsey, "Predation, Competition & Antitrust Law: Turbulence in the Airline Industry", J. Air L. & Com., Vol.67(2002), p.685.

119) 49 U.S.C. 1133 (2004).

120) 49 U.S.C. 44703 (2004).

121) 49 U.S.C. 1153 (2004).

122) 49 U.S.C. 44701(a)(2) (2004).

비행인인가증은 CAA청장이 검토한 후 신청인이 비행인인가증을 발급받을 격이 있고 신체적으로도 그 인가에 따른 업무를 수행할 수 있다고 판단하는 경우에 발급된다. 비행인 인가증에는 민간항공안전을 보장하는데 필요한 조건 및 신체적 적합성이 포함되어야 하며 외국에 계는 발급할 필요가 없다. 비행인은 CASA 및 이에 따라 제정된 규칙과 규정상의 요건을 적극적으로 준수하여야 할 의무가 있다.

FAA는 시카고협약 Annex 1에 명시된 모든 면허를 발급하며 외국의 면허의 효력을 판단한다. 조사후 신청인이 신체적으로 비행인 인가에 요구되는 의무를 수행할 수 있고 적절한 자격을 구비한 것으로 판단되는 경우, 운수부장관은 신청인이 운항할 수 있는 능력, 및 당해 인가가 유효한 등급(class), 제한(restrictions) 및 항공기유형을 지정하는 인가증을 발급하게 된다.<sup>123)</sup> 인가증에서는 조건, 유효기간, 물리적 적합성 테스트 및 기타 안전을 위하여 필요하다고 판단되는 기타 제한조건을 명시한다.<sup>124)</sup>

## (2) 항공기 내공성 인증

CASA에 의하면 누구든지 내공성인증서를 갖지 아니한 항공기를 운항하여서는 아니되며 인증된 항공기를 그 인증서상의 조건에 위반하여 운항하여서는 아니된다. 내공성인증서는 항공기에 적합한 유형별 인증서를 발급받는데 부합되고 검사결과 안전한 상태에 있다고 판단되는 경우에 발급될 수 있다. 민간항공청장은 항공기, 엔진, 프로펠러, 기구를 검사하고 그러한 것들이 내공성이 없다고 판단되는 경우 상업적 항공에 사용되는 것을 금지시킬 책임이 있다.

FAA는 재료, 제작, 항공기·엔진·프로펠러의 조립 및 성능의 품질에 대한 최소기준을 정할 수 있는 광범위한 권한을 가지고 있으며 또

---

123) 49 U.S.C. 44703 (2004).

124) 49 U.S.C. 44703 (2004).



한, 유형, 생산, 내공성에 관한 인증서를 발급할 수 있다. FAA는 또한 항공기의 내공성을 인증하고 항공기와 항공운행인에 대한 종합적인 검사를 수행한다.

### (3) 국적, 소유 및 등록요건

CASA는 민간항공청장으로 하여금 항공기등록제도를 수립하고 유지하도록 요구하고 있다. 항공기는 등록하고자 하는 국가의 국민 또는 정부가 소유하고 있고 다른 국가에 등록되지 아니한 경우에 등록될 수 있다. 민간항공청장은 또한 항공기 및 항공기 부품에 대한 명칭을 기록하는 제도를 확립하여야 한다.<sup>125)</sup>

### (4) 항공운행인 인가

CASA에 따라 민간항공청장은 기준, 규칙 및 제정을 제정하는 때 및 항공운행인(air operator)을 인가하는 때에는 공공이익을 위하여 가능한 최고의 안전도에 부합되는 항공운송을 수행할 운송인의 책임을 고려하여야 한다. 누구든지 항공운행인 인가없이 항공기를 운항할 수 없다. 그러한 인가는 신청인이 적절하고 충분한 장비를 구비하였고 CASA에 의거하여 확립한 절차, 규칙 및 규정에 부합되는 안전한 운항을 수행할 수 있는 능력을 갖춘 경우에 발급되어야 한다.

항공기운행인은 CASA와 그에 따라 제정된 규칙과 규정에 부합되는 방식으로 자신들의 장비를 정비, 검사 및 수리할 의무를 진다. 그들은 그러한 규정상의 요건 및 공공이익에 부합되는 운항을 유지할 의무가 있으며 적절한 비행인 인가증을 갖지 아니한 항공운행인을 고용하거나 어떠한 규칙, 규정 또는 인가조건에 위반하여 항공기를 운항하여

---

125) 미국에서는 항공기는 FAA의 Aeronautical Center in Oklahoma City에 등록되어야 운항할 수 있다. 등록자격은 다른 국가에 등록되어 있지 아니한 항공기 및 미국의 시민, 영주권자 및 미국의 회사가 소유하는 항공기에 한한다.

서는 아니된다. FAA는 항공운송인 운행인가증(air carrier operating certificate)을 발급할 수 있으며 민간항공기의 인가를 위한 인가, 기준 및 평가 팀(Certification, Standardization, and Evaluation Team: CSET)을 설치하고 있다. 항공운송인 운행인(air carrier operator)는 모든 항공기를 점검, 정비, 검사 및 수리할 중요한 책임을 진다.

#### (5) 항공운송인에 대한 경제적 규제(Air Carrier Economic Regulation)

1944년 시카고회의에서 미국은 국제기구에 경제적 규제권한을 부여 하는데 대하여 강하게 반대하였다. 그러나 시카고협약 제44조는 ICAO의 목적의 하나로 “불합리한 경쟁으로 초래되는 경제적 낭비를 방지”할 책임을 규정하고 있다. 그 동안 이러한 규정은冬眠상태였으며 ICAO는 그 노력을 비행, 안전 및 보안의 기술적 문제들에 집중하여왔다. The SARPs는 경제적 규제문제를 다루고 있지 아니하다. CASA는 경제적 규제에 대하여 애매한 표현을 하고 있다. CASA는 항공운송인에게 시장참여의 조건으로서의 적합성을 입증하도록 요구하는 규정을 포함하고 있을 뿐 국가들로 하여금 그러한 책임을 CAA와 별개의 기관에 부과하도록 장려하고 있다.<sup>126)</sup>

---

126) 미국에서 the Airline Deregulation Act of 1978 (ADA)가 국내운행권한(operating authority) 신청인이 자신의 제안한 운행(operations)이 “공공의 편리와 필요”(public convenience and necessity)에 부합됨을 입증하도록 한 요건을 폐지하기는 하였지만, ADA는 신청인이 자신이 그러한 운송을 적절하게 수행하고 이 장의 규정 및 DOT의 규칙, 규정 및 요건을 준수하는데 적합하고 그러한 의지도 있고 능력도 있음을 입증할 법령상의 부담을 결코 없애지는 아니하였다. 새로운 신청인이 적합한지의 여부를 결정함에 있어서 DOT는 신청인의 다음 사항을 평가한다. (1) 제안된 운항을 수행할 수 있는 경영상·운항상의 능력을 가지고 있는지의 여부 (2) 부당한 리스크없이 운항을 개시하는데 이용할 수 있는 충분한 재원을 가지고 있는지의 여부 (3) 법률에 의거하여 법률상 또는 규칙상의 의무를 준수할 것인지의 여부((또는 흔히 사용되는 규칙에 정해진 방식으로 만족할 만 “준수의 의향”을 보여주었는지의 여부) 최초의 항공기 인가증 발급시 운수부장관은 신청인에게 “공공의 편의 및 필요”에 관한 인가증을 발급할 것인지를 결정함에 있어서 신청인의 재정상, 경영상 및 운항상의 적합성을 평가한다. 외국 항공기도 미국내의 지점으로 항공서비스를 하는데 대한 인가하기 앞서 당해 외국항공기의 적합성에 대하여 평가를 받게 된다.

## (6) 항공비행시설 Air Navigation Facilities

항공교통통제 및 비행정보서비스는 시카고협약 부속서 11(항공교통서비스)의 규율을 받는다. CASA에 의하여 민간항공청장은 항공비행시설의 운영에 대한 최소안전기준을 정할 수 있다. CAA 청장은 공항에 대한 인증서를 발급하고 공항의 운영에 대한 최소안전기준을 설정할 수 있는 권한을 가진다. 공항인증서는 조사의 결과 신청인이 CASA 및 그에 의거하여 제정된 규칙, 규정 및 기준에 따라 적절하고 충분하게 안전운행을 실시하기 위한 장비를 구비하였고 그와 같이 실시할 수 있는 능력이 있다고 결정한 때에 발급된다.<sup>127)</sup>

## (7) 위험물질의 운송

시카고협약 부속서 18은 위험물질의 안전한 항공운송(“The Safe Transport of Dangerous Goods by Air”)의 요건을 상세히 규정하고 있다. CASA에 의하면 위험물질의 운송은 부속서 18의 요건을 따라야 한다. 이것은 CASA에서 특정한 부속서를 명시적으로 언급한 유일한 부분이다. 그 위반행위에 대해서는 민사벌 및 형사벌이 부과될 수 있다. 미국에서 위험물의 운송은 종합적인 규제를 받는다.<sup>128)</sup>

---

연방항공법(the Federal Aviation Act) 제402조에 의하여 공통적으로 언급된 것에 의하여 외국의 항공운송인은 미국에 항공서비스를 제공하기 위해서는 허가를 얻어야 한다. 신청인은 허가를 얻기 위하여는 자신이 제안한 서비스를 수행하는데 적합하고 그러한 의지와 능력이 있다는 점, 쌍무적 적용될 수 있는 항공운송협정에 의하여(만약 그러한 쌍무적 협정에 의한 권리가 없는 경우에는 예약이나 상호주의에 근거하여) 신청인이 등록된 국가로부터 문제의 항로를 운항하도록 지정을 받았다는 점 및 허가의 발급이 공공의 이익이 될 것이라는 점을 입증하여야 한다. DOT는 그러한 일단 발급된 허가중에 대하여 합리적인 조건을 부과하거나 변경 또는 수정을 할 수 있으며 단순히 허가를 정지 또는 취소할 수 있다. 일단 인가증이 부여되면, FAA 청장은 상업항공사의 기술적·재정적 능력을 평가할 권한을 가진다.

127) 미국에서 FAA는 항공비행 및 항공교통통제서비스를 제공한다.

128) DOT의 Research and Special Programs Administration의 Associate Administrator for Hazardous Material Safety는 위험물질 항공운송에 대한 관할권을 가진다. 그 규정에

### (8) 비준수에 대한 처벌

CASA에 의거하여 발한 명령 및 CASA에 의거하여 제정한 규칙과 규정과 더불어 CASA에서 확립되어 있는 요건은 국내법원에서 집행될 수 있다. CAA청장은 CAA 및 그에 의거하여 제정된 규칙, 규정 또는 명령의 위반에 대하여 과태료를 확정하여 부과할 수 있다. 어떠한 경우에 부과되는 과태료의 금액은 위반의 성격, 정황, 범위 및 엄중성 및 위법행위의 정도, 전과, 금전지불능력, 사업을 계속할 수 있는 능력에 미치는 영향 및正義에 의하여 요구되는 등 기타 문제들에 좌우된다. 항공기는 과태료 지불을 위한 유치의 대상이 되거나 필요한 경우 압류의 대상이 된다.

CASA에 의거하여 징역 등 형사벌이 고의로 인가증을 위변조하거나 허위의 인증서를 사용하는 자에 대하여 부과될 수 있다. 보고서, 기록 및 회계를 작성·보존하지 아니하거나 또는 훼손·변경한 자 또는 소정의 방식으로 보고서, 기록 및 회계를 작성·기록하지 아니한 자에 대해서는 벌금이 부과될 수 있다. 여기에는 허위의 보고서 또는 기록의 파일정리(filing)이 포함된다. 민간항공청장이가 발급한 소환장에 응하여 증언하거나 또는 기록을 제출하는 것을 거부한 자 및 사고가 발생한 상업적 항공기의 일부 또는 그러한 항공기내의 재산을 제거한 자에 대해서는 벌금과 징역이 부과될 수 있다.

또한 등화 또는 신호를 방해하거나 허위의 등화 또는 신호를 설치함으로써 항공비행을 고의로 방해한 자 및 허위의 정보를 전달한 자에 대해서도 벌금 및 징역이 부과될 수 있다. 비행중인 동안 항공기 승무원이 자신의 책무를 수행하는 것을 방해하거나 또는 항공기 운항을 방해한 자에게는 벌금이 부과될 수 있다. 스텔러스를 포함한 비행승무원을 폭행, 협박 또는 위협하는 자에게는 벌금과 징역이 부과

---

는 ICAO의 Technical Instruction이 구체적으로 언급하는 방식으로 편입되어 있다.

될 수 있다. 치명적 또는 위험한 무기를 사용하는 행위에 대해서는 보다 엄중한 처벌이 규정되어 있다.

항공기에 탑승하여 치명적 또는 위험한 무기를 은닉·보유하는 행위, 폭탄 기타 폭발 또는 인화 장치를 설치하는 행위 또는 그러한 행위의 미수행위는 벌금과 징역이 부과될 수 있다.항공기를 납치하거나 미수에 그친 자에 대해서는 그 행위가 타인의 사망을 초래한 경우 중신형에 처해질 수 있다.<sup>129)</sup>

## 제 6 절 국제법의 준수와 집행의 이론적 패러다임

국가들은 상업적 영역에서의 국제적인 의무를 비교적 잘 준수하는 편이다. 어떤 국가는 상호주의의 혜택을 향유하기 위한 바램으로 준수를 하기도 한다. 국제조약은 합의에 근거하여 체결되는 것이기 때문에 대부분의 국가는 자신의 이익을 위하여 준수를 한다. 국가들이 국제적인 입법 과정에서 역할을 하여온 경우 및 국가들이 절차가 공정하였다고 인식하는 경우, 국제적인 의무를 더욱 잘 준수하게 된다. 국제법상 의무의 자발적 준수는 때로는 당해 규칙의 도덕적인 힘에 의하여 얻어지기도 한다.

만약 실체법이 공정하고 정당하며 널리 수락된 행위규범을 반영한 것이라고 판단되는 경우, 그러한 실체법은 보다 보편적으로 받아들여지게 될 것이다. 미국외의 다른 국가들도 상호의존성이 증대되고 있는 세계경제속에서 안정성, 질서 및 예측가능성을 유지하지는 것이 국가이익에 부합된다는 인식하에 그러한 실체법을 준수하고 있다. 그러나 여전히 일부 국가들은 다른 국가의 보복적 행위를 포함한 그러한 실체법을 준수하지 않음으로써 초래되는 희생과 준수함으로써 얻

129) 미국에서는 FAA 청장에게 광범위한 면허 발급 및 법집행의 업무를 담당하게 하고 있다. 인증서는 안전을 위하여 수정, 변경, 정지 또는 취소될 수 있다.

어지는 이익을 비교형량하여 행동하기도 한다.

시카고협약하에서 SARPs는 36개 회원국만으로 구성되는 ICAO 이사회의 3분의 2 찬성으로 채택될 수 있다. 그러므로 ICAO 전체회원국의 13%에 못미치는 24개국만으로도 SARPs를 제정할 수 있다. 다른 국가들도 - 현실적으로는 비교적 소수 국가만이 참여하지만 - 이사회의 심의과정에 참여할 권리가 부여되고 있다. 그러나, ICAO의 과정은 SARPs案을 모든 회원국들에게 제공하고, 그들의 논평과 반대의견을 청취하고 컨센서스를 달성하려는 시도를 포함하고 있다. 실제로는 SARPs가 이사회에서 만장일치로 채택되었다.

일부 국가들은 ICAO 이사회의 입법과정에 직접 참여하지 못하는 점에 대하여 불안감을 갖고 있다. 그러나, 시카고협약은 자신들이 시행할 수 없다고 판단되는 부속서에 대해서는 채택을 거부할 수 있는 절차를 포함하고 있다는 점에서 실제로는 큰 문제가 되지 아니한다. 아직까지 SARPs가 형성되지 않았지만 이론적으로는 국가의 과반수가 SARPs를 효과적으로 거부할 수는 있다. 총회는 시카고 협약을 개정하고 이사회 구성원을 선출할 수 있는 권한을 가지고 있다. 그러므로 대표민주주의가 적용되고 있다고 할 수 있다. 더구나 제안된 SARPs는 이사회에서 공식적으로 표결하기 전에 컨센서스를 얻으려는 시도로서 다양한 논평을 얻기 위하여 회원국뿐만 아니라 지역·산업조직들에도 회람되고 있다.

그러한 과정은 시간을 걸리고 이사회가 의견 수렴과 컨센서스 형성 없이 일방적으로 SARPs를 제정하는 것보다는 덜 엄격한 의무를 설정하는 결과를 낳을 수도 있을 것이다. ICAO와 같은 기구는 국가의 행동을 지배하는 기준을 공표할 뿐만 아니라 회원국들에게 당시의 관련 문제들에 대하여 논의할 수 있는 기회를 부여하는 참여적인 기구이다. 그 ICAO는 회원국들은 어떻게 준수할 것인가에 대하여 교육을 하고 준수하도록 정규적으로 촉구하고 있다.

미국의 모델 CASA 및 항공규칙案은 SARPs와는 다른 토대에 입각하고 있다. CASA가 본질적으로는 SARPs가 설정한 가장 중요한 요건들을 반영하고 있지만 미국외의 어떠한 국가도 모델 성문법의 작성에 참여하고 있지 않다. 일부 국가는 순수하게 행정적 효율성을 위하여 CASA를 채택하고 있다. 그러한 모델 법령을 개발도상국의 항공법령에 대한 기본자료로서 이용하는 것이 아무 것도 참고하지 않고 그러한 법령안을 마련하는 것보다는 더 간단하고 빠르고 용이하다.

경제학자들은 그러나 모델 법령을 거래비용(transactions costs)을 줄이는 노력으로 특징짓고 있다. 다른 국가들은 정치적으로 반응하여 CASA를 작성한 자가 누구인가만을 문제삼아 CASA 모델을 노골적으로 거부할 수도 있으리 것이다. CASA는 주로 미국의 1958년 연방항공법(the Federal Aviation Act of 1958)을 그 전거로 하고 있다. 그러나, 미국법을 직접적으로 채택하기 보다는 CASA를 통하여 미국법을 간접적으로 채택하는 것이 오히려 덜 부담스러울 수 있을 것이다.

그러나, 시카고협약 부속서들은 상대적으로 객관적이고 중립적으로 항공비행과 안전의 기술적인 문제들을 다루고 있음이 분명하다. 이러한 기술적인 문제들은 정치적으로는 논쟁의 대상이 되지 않는 경향이 있다. 항공안전의 달성은 모든 국가에 이익이 되기 때문이다. 시카고협약 부속서들은 그것들을 채택하여 국내법화하도록 장려하는 방식으로 작성되고 있다. 그러므로 이러한 이유 때문에 개개의 체약국들이 부속서를 일단 채택한 후에는 높은 준수율을 보이게 되는 것이다. 또한 비협력국가가 받게 된 국제사회의 부정적인 여론 등과 같이 준수하지 않음으로써 받게 될 불이익 때문에 시카고협약 부속서를 준수하는 경우도 있다. 합리적인 판단은 하는 국가들은 자국에 대한 불리한 평판이 주는 영향과 비준수로 인한 직접적인 제재에 대한 우려 때문에 국제적 의무를 준수할 것이다.

준수를 하지 않는 국가들의 항공사와 관광산업은 그러한 경제적인 영향을 직접적으로 느끼게 될 것이다. 그러나, 국제법상의 의무를 이행하지 않는 경우에도 국제사회에는 국내법원 및 경찰집행메커니즘에 견줄만한 제도가 마련되어 있지 않다. 그러나 이러한 사실이 국제법이 집행될 수 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 다른 국가로 하여금 국제법상의 의무를 준수하도록 강제하고자 하는 국가는 다양한 자력구제의 방식에 의존하게 될 것이다.

the *British Caledonian case*에서 법원은 미국은 외국 국적의 항공기를 그 등록국이 시카고협약과 그 부속서를 준수하지 않고 있는 경우가 아니라면, 일방적으로 항공서비스를 중지시킬 수 없다고 판시하였다. 미국은 그 국가의 내공성인증을 인정할 의무가 있는 것이다. 대체적인 구제수단의 완료에 관련하여 개방공역에 관한 쌍무적항공운송협정은 항공서비스를 정지시키기에 앞서 양국간의 통지와 협의(notification and consultation)의 과정을 거치도록 한다. 협상에 의한 해결이 실패한 경우, 미국은 시카고협약 제84조에 의거한 평결을 받기 위하여 ICAO 이사회에 공식적인 소를 제기할 수 있다. 시카고협약은 준입법(quasi-legislative)기구를 창설하였다. 시카고협약은 ICAO에 요건을 제정하고 체약국에게 그러한 요건을 시행할 책임을 부과함으로써 협약의 세부적인 사항을 정하는 권한을 부여하고 있다. 수십년동안 ICAO는 성공적으로 많은 기준들을 마련하였지만, 많은 국가들이 국내적인 의무를 시행하기 위한 국내법을 제정할 책임을 소홀히 하였다. 사실 오랫동안 ICAO는 그러한 의무태만에 대하여 눈감아왔으며 국제항공안전과 비행상의 통일성확보라는 기본적인 목표는 크게 위축되어버렸다.



## 제 3 장 미국과 EU의 항공안전관리기관 및 관련 법

### 제 1 절 미국의 항공안전관리법체계

#### 1. 의 의

2005년 8월 6일, ATR 72-200편이 연료가 바닥이나 Sicily의 Palermo 해에 추락하여 17명이 사망하였으며, 2005년 8월 14일, 보잉 737-300 편이 기압을 일정하게 유지하는데 실패해 Athens 동북쪽 언덕에 추락하였다. 탑승 승무원6명과 115명의 승객 중 생존자는 없었다. 2005년 8월 16일, 보잉 MD-82편이 엔진 고장으로 Venezuela의 Machiques 근처에 추락하였다. 탑승 인원160명 모두 사망하였다. 이들 사고와 그 외에 2005년에 발생한 다른 수십 건의 사고는 대부분 안전 통제가 제한적인 국가에서 운영하는 소규모 항공사들이다.<sup>130)</sup> 이러한 추락 사고들은 유럽 공동체 및 다른 정부들은 항공 안전을 강화하기 위한 지속적인 노력의 필요성을 실감하였다.<sup>131)</sup>

유럽연합(“EU”)과 미국은 전세계에서 가장 강력하고 진보적인 항공 안전통제 프로그램을 가지고 있다. 이들 접근방식의 주요한 차이점은 두 정부가 자국 국경내에서 항공산업 운영에 대해 행사하는 통제에 있다. 미국의 자국내의 항공사 운영에 대한 통제는 EU가 자국 국경내에서 행사하는 것 보다 강하다.<sup>132)</sup> EU는 25개 회원국의 운영을 효과

---

130) Miranda Anger, “International aviation safety: An examination of the U.S., EU, and the developing world”, 72 J. Air L. & Com., Vo.72(2007), p.141.

131) Commission of the European Communities, Extending the Tasks of the European Aviation Safety Agency: An Agenda for 2010, at 2, COM (2005) 578 final (Nov. 15, 2005).

132) 49 U.S.C. § 1713 (2000); Commission Regulation 1592/2002, Common Rules In The Field Of Civil Aviation And Establishing A European Aviation Safety Agency, 2002 O.J. (L240/1) (EC).

적으로 관리할 수 있고 각국의 민간항공당국과 협력할 수 있는 항공기관을 설치하기 위하여 노력하여왔다.

아래에서는 EU와 미국의 법안, 각각의 행정기관을 통한 항공기운항 문제에 대한 접근 방식 및 가장 중요한 문제에 해당하겠지만 향후의 항공시장의 성장 및 항공여행의 증가에 어떻게 대응하고자 하는가에 대하여 살펴본다. Section I 은 연방법률, 행정기관이 제정하는 규칙과 규정 및 주법을 통한 미국의 항공문제의 규율에 대하여 살펴보기로 한다. Section II에서는 유럽항공안전국(European Aviation Safety Agency)을 통해 회원국들간의 항공을 규율하는 EU의 접근방식 및 영국의 민간항공당국을 예로 들어 개별 회원국의 민간 항공 당국의 업무를 살펴본다. Section III는 전세계적인 항공안전기준 개선을 시도하는 독립적인 국제조직에 대하여 검토하기로 한다. 마지막으로, section IV에서는 가까운 장래에 항공여행이 직면하게 될 각종 문제를 다루고, 현재 가장 많은 문제를 겪고 있는 국가들을 살펴보고 미국, EU, 그리고 국제단체들이 개도국들이 강력한 항공 안전을 발전시키는 것을 지원하기 위한 노력에 대해 논의한다.

## 2. 미국의 접근방식 개요

미국에는 FAA라는 항공지침을 제정하는 중앙기관 및 보충적인 법규를 제정하는 연방 및 주 차원의 단체들이 있다.<sup>133)</sup> 의회는 FAA를 설치하여 미국 전역에서 항공 관련 규칙을 제정할 수 있는 권한을 부여하였고 주에서는 FAA가 규제하지 아니하거나 규제할 권한이 없는 분야에서의 항공에 영향을 미치는 문제에 대해서만 통제를 하도록 하였다.<sup>134)</sup> 국가운송안전위원회(The National Transportation Safety Board: 이하 “NTSB”라 한다)와 주 항공당국의 지원하에, FAA는 미국에서 체

133) Federal Aviation Act of 1958, Pub. L. No. 85-726, 72 Stat. 731 (1958).

134) 49 U.S.C. § 1713.

계적이고 안전한 항공 시스템을 제공한다는 목적을 수행한다.<sup>135)</sup>

미국의 항공시장은 네 개의 기관들이 여러 항공관련 업무를 수행하도록 할 정도로 넓다. NTSB는<sup>136)</sup> ICAO협약 부속서 6에 의하여 수행되는 항공기사고조사를 수행하며 FAA청장의 결정에 대하여 항소할 수 있다. NTSB는 규칙을 제정할 권한을 갖고 있지 아니하지만 장래의 사고를 방지하기 위하여 FAA에 규칙제정 권고를 하는 책임을 지고 있다. 미국본토안전부(the U.S. Department of Homeland Security)의 운송보안청장(The Transportation Security Administration)은 항공보안을 규율하는 업무를 수행한다. 운송부는 항공사 재정적합성(airline financial fitness), 경쟁정책 및 소비자보호 등과 같은 경제적 규제문제에 대하여 관할권을 갖고 있다. 운송부장관은 법령에 의하여 상업항공에 최상위의 우선순위로 안전을 설정하고 관리하는 업무를 수행한다.

FAA는 1958년 연방항공법(the Federal Aviation Act of 1958)에 의하여 설립되었으며 그 후 1967년 미국운송부(the U.S. Department of Transportation)가 설치되면서 그 일부가 되었다. FAA는 상원의 조인과 동의를 얻어 대통령이 5년 임기로 임명하는 청장을 장으로 한다. FAA 청장은 공공이익을 위하여 최상위 우선순위로 안전 및 보안의 유지와 제고를 고려하여야 한다. FAA는 항공안전을 촉진하고 국가공역의 안전하고 효율적인 활용을 보장하고 아울러 미국의 공항제도를 감시할 책무를 지고 있다. FAA는 자체적인 공항을 소유·운영하는 것은 아니지만 공항운영인가증(airport operating certificates)를 발급하고 공항을 규율하고 공항에 재정적 지원을 제공한다.<sup>137)</sup> FAA는 항공교통통제와 항공서비스 제공뿐만 아니라 조종사, 항공기, 공항 및 항공기안전에 관한 모든 업무를 수행한다. 미국 법에 의하여 운송부

135) The Conundrum Of American Airlines Flight 587, Air Safety Wk., Jan. 31, 2005, available at [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_mOUBT/is\\_4\\_19/ai\\_n9476425](http://findarticles.com/p/articles/mi_mOUBT/is_4_19/ai_n9476425).

136) Federal Aviation Act 49 U.S.C. 1101, Annex VI. 49 C.F.R Parts 800-831 (2004).

137) 49 U.S.C. 44706 (2004); 14 C.F.R Parts 71-109.

장관과 FAA 청장의 모든 조치는 시카고협약이 부과한 국제적 의무에 부합되어야 한다.<sup>138)</sup>

FAA는 조사를 수행할 광범위한 권한을 가지고 있다. FAA 청장은 적절한 명령, 지침 및 지시를 발할 수 있는 권한을 위임할 수 있다.<sup>139)</sup> 미국에서의 상업적·일반적 항공의 규모를 고려하여, 많은 조사 및 감시기능이 위임 하급기관과 사인에게 위임되어왔다. FAA 청장은 또한 광범위한 규칙제정 권한을 보유하고 있다.

### 3. 항공규칙의 역사와 연방항공법의 출범

1925년 2월 7일, 미국은 Air Mail Act of 1925 또는 Kelly법이라고 부르는 항공에 관한 첫 법안을 통과시켰다.<sup>140)</sup> Kelly법은 여러 개별 항공사를 통한 우체국으로부터의 우편물 운송을 규정하였다. 1년 후 1926년 5월 20일, 미국은 항공산업의 발전을 촉진하고 비행안전을 보장하기 위하여 항공상업법(Air Commerce Act: 이하 “1926년 법”이라 한다)을 제정하였다.<sup>141)</sup> 법 제정시, 상업적 항공은 상대적으로 안전이 취약한 새로운 산업이었다. 1926년 법은 상무부장관으로 하여금 “항공산업의 육성, 항로의 지정·설정, 항공비행에 대한 지원방안의 수립·운영·유지, 그러한 지원방안의 개선을 위한 연구·개발, 조종사 면허 부여, 항공기 및 주요 항공기부품에 대한 내공성 증명서 발급 및 사고에 대한 조사”의 업무를 수행하도록 규정하였다. Kelly법과 1926년 법은 9천 4십억 달러의 규모(당시 미국 GDP의 약 9%의 규모)로 1천1백2십만 개의 일자리를 제공하게 될 산업에 대한 규율의 시작을 의미하는 것이었다.

---

138) 49 U.S.C. 40105(b) (2004).

139) 49 U.S.C. 106(f)(2)(c) (2004); 14 C.F.R Part 11-B Procedural Rules.

140) Fed. Aviation Admin., FAA Historical Chronology, 1926 - 1996 (1998), [http://www.faa.gov/about/history/chronolog\\_history/](http://www.faa.gov/about/history/chronolog_history/)

141) Air Commerce Act of 1926, Pub. L. No. 69-254, 44 Stat. 568 (1926).

상무부는 처음에는 안전가이드라인을 확립하고 및 조종사 및 항공기를 인가하는데 중점을 두었으며 활주로등화시스템 운영 및 항공무선통신개선을 위한 프로젝트를 수행하였다.<sup>142)</sup> 1936년, 상무부는 당시 항공기들이 충돌하지 않고 독립된 도시간노선을 안전하게 운항하는 것을 보장하는 것을 기본 기능으로 하였던 최초의 항공교통관제센터들에 대한 감독업무를 수행하였다. 이러한 기능들은 1938년 Civil Aeronautic Act에 의거하여 상무부에서 민간항공국(Civil Aeronautic Administration)이라는 새로운 독립기관으로 이관되었다.

이 새로운 기관은 2년 후 Civil Aeronautics Administration(CAA)과 Civil Aeronautics Board(CAB)으로 분리되었다. CAA는 항공교통관제를 확대하여 공항에서의 이착륙 운항을 포함시켰으며 또한, 재정지원을 통해 민간공항의 개발을 촉진하기 위한 목적을 갖는 연방지원공항프로그램을 시행하였다. 한편, CAB은 개개의 시장으로의 진입 및 퇴출(도시간 노선 및 운항회수 지정을 통해), 여객·화물요금, 안전, 자금조달, 수익성이 적은 노선을 운항하는 항공사에 대한 보조금, 인수합병, 항공사간협약 및 서비스 품질을 규율함으로써 항공산업 전반의 발전을 위한 조치들을 취하였다.<sup>143)</sup>

1958년, 미국의회는 일련의 공중충돌에 대한 대응으로 그리고 정기여객기를 상업적 항공으로 도입하기 위한 준비로서 Federal Aviation Act(이하 “연방항공법”이라 한다)를 통과시켰다.<sup>144)</sup> 이 법은 1926년 Air Commerce Act 및 1938년 Civil Aeronautics Act, 및 이전에 제정된 다른 민간항공 관련법들을 폐지시켰다.<sup>145)</sup> 이 법의 제정과 관련된 정책

142) Edmund Preston, U.S. Centennial of Flight Comm'n, The Federal Aviation Administration and Its Predecessor Agencies (2005), available at [http://www.centennialofflight.gov/essay/Government Role/FAA History/POL8.htm](http://www.centennialofflight.gov/essay/Government%20Role/FAA%20History/POL8.htm).

143) Asif Siddiqi, U.S. Centennial of Flight Comm'n, Air Transportation: Deregulation and Its Consequences (2005), available at [http://www.centennialofflight.gov/essay/Commercial Aviation/Dereg/Tran8.htm](http://www.centennialofflight.gov/essay/Commercial%20Aviation/Dereg/Tran8.htm).

144) Federal Aviation Act of 1958, Pub. L. No. 85-726, 72 Stat. 731 (1958).

145) Federal Aviation Act of 1958, 72 Stat. 731.

고려사항들은 종전 법령의 입법취지외에 추가적인 사항들을 모두 반영하였는 바, “경제적 규율”, “화물항공운송에 대한 고려”, “일반적 안전에 대한 고려”, “공공이익을 위한 안전에 대한 고려”, “국제항공운송행위” 및 “경쟁강화” 등을 다루었다.<sup>146)</sup>

연방항공법의 가장 중요한 점은 연방항공청(Federal Aviation Agency: FAA)의 설치라고 할 수 있다. 이 법은 종전 법령에 의하여 담당하던 기관의 업무를 두개의 독립된 기관인 CAB과 FAA에 분리이관시켜 담당하게 하였다. 이 법에 의하여 CAB은 종전에 담당하던 안전규칙제정의 권한을 상실하였으며 Federal Aviation Agency가 CAA의 민간-군공통의 항공운항·항공교통관제시스템의 개발 및 유지의 업무를 인수 받는 외에 항공안전을 규정하는 규칙 제정의 업무를 위임받게 되었다.

1966년, 미국 의회는 모든 주요 교통에 대한 업무를 담당할 교통부(Department of Transportation)를 신설하였는 바, Federal Aviation Agency가 신설된 교통부하에 편입되어 그 명칭도 Federal Aviation Administration(FAA)으로 바뀌었다. 60년대, 70년대, 그리고 80년대를 거치면서, FAA의 업무는 제정당시의 연방항공법에 규정되었던 것보다 점점 확대되었다. 수차례의 항공기 공중납치가 발생한 후, FAA는 항공보안의 업무까지 담당하게 되었으며 항공기소음기준, 공항재정지원프로그램과 항공사들이 취항하는 공항에 대한 안전인증이 모두 FAA 관할범위로 추가되었다. 이에 따라 FAA는 개선된 항공교통관제시스템을 개발하였고 항공교통의 발전에 대응하기 위한 새로운 계획을 수립하였다.

미국 정부는 FAA의 업무를 미국내에 취항하는 항공사에 대한 운항 과정에 대하여 업무수행을 통하여 실질적인 통제를 하고 있다.<sup>147)</sup> FAA는 규칙을 위반하는 항공사의 운항을 중지시키는 권한을 가지고 있으며 청장이 “상업항공상의 안전 및 국가안보에 필요하다고 생각하는

---

146) 49 U.S.C. §0101 (2000).

147) 14 C.F.R. §3 (2006).

다른 관행, 방식 및 절차에 관한 규칙 및 최소한 기준”을 제정할 수 있다.<sup>148)</sup>

미국연방규칙집(the Code of Federal Regulations)이 정하고 있는 범위 내에서, FAA가 어떠한 자가 1958년 연방항공법 또는 이에 의거한 규칙이나 명령에 대한 위반을 구성하는 - FAA의 법집행업무의 대상이 되는 - 어떠한 행위 또는 관행을 행하였거나 행하려고 하는 경우 권한을 위임받은 공무원은 미국 법무장관 또는 법무장관의 대리인으로 하여금 관할 지방법원에 - 강제적 또는 금지적 명령에 의한 구제, 형평 법상의 중간(interim) 구제 및 징벌적 손해배상을 포함하는 - 필요하거나 적절한 구제를 위하여 소송을 제기하여 주도록 요청할 수 있다.<sup>149)</sup>

그 점을 알면서도 고의로 연방항공법의 특정 조항 또는 그러한 조항에 따라 제정된 규정 또는 명령을 위반한 사람에 대하여 형사처벌이 부과될 수 있다. FAA 청장은 또한 준수명령, 중지(cease and desist)명령 및 거부(denial) 명령을 내리는 권한을 갖는다. 마지막으로, 압류 명령 권한을 갖는 주 또는 연방의 법집행공무원, 또는 FAA 안전감독관은 압류명령의 권한을 위임받아 소유주 또는 운영자에게 민사 처벌이 부과될 수 있는 위반행위에 연루된 항공기를 약식으로 압류할 수 있다.

2001년 9월 11일 테러 공격이후 국가안보는 중요한 사안이 되었다. 이에 대한 대응으로, 의회는 2001 Aviation and Transportation Security Act에서 Transportation Security Administration(“TSA”)를 신설하고 1960년대 FAA에게 위임하였던 일부 안보 책임을 이관하였다.<sup>150)</sup> 이 법안이 일부 책임을 이관하기는 하였지만, FAA의 안전 및 안보 권한이 이관하거나 박탈된 것은 아니었다.<sup>151)</sup> TSA는 그러한 목적 달성을 위

148) 49 U.S.C. §4701(a)(5) (2000).

149) 14 C.F.R. §3.25.

150) Aviation and Transportation Security Act, Pub. L. No. 107-71, §14, 115 Stat. 597, 598, 601 (2001).

151) 49 U.S.C. §14(g) (2006); Robert A. Sturgell, Deputy Adm'r, Fed. Aviation Admin.,

하여 항공안보 촉진 및 법안의 통과를 위해 FAA와 함께 노력하여왔다.<sup>152)</sup> TSA와 FAA간의 공조는 운항이 원활하게 계속되고 적합한 비행상의 제한조치들이 정착되도록 보장하기 위해 필요하다. FAA는 필요한 안보강화절차를 촉진하기 위하여 TSA의 안보 전문지식을 존중하고 TSA는 안전한 안보대책을 수립하기 위하여 FAA의 항공 및 안전 전문지식을 존중하고 있다.

#### 4. NTSB와 항공사고조사

NTSB는 1967년 4월1일 독립적인 연방 기관으로 설립되었지만 자금조달 및 행정지원을 DOT(교통부)에 의존하고 있었다.<sup>153)</sup> 1975년 Independent Safety Board Act의 제정으로 비로소 그러한 종속성이 제거되었으며 현재 NTSB는 DOT 또는 DOT의 어떤 기관과도 연계되어 있지 않다.<sup>154)</sup>

NTSB는 종합적인 사고보고서를 통해 미국에서 항공안전에 지대한 기여를 하고 있다.<sup>155)</sup> 미합중국법전(United States Code), Chapter 11의 Title 49에 따라, NTSB는 미국에서 발생하는 모든 민간항공사고 조사의 책임 및 미래의 사고 예방을 위한 안전상의 권고를 공표하는 책임을 지고 있다.<sup>156)</sup> NTSB는 또한 민간항공사고에 대한 정부 기록보관 및 국제 조약에 따라 해외에서 발생한 항공사고를 위한 조사관을 파

---

Testimony before the Committee on Government Reform and Oversight, on Controlling Restricted Airspace on Management and Coordination of Air Defense (July 21, 2005), available at [http://www.faa.gov/news/news\\_story.cfm?contentKey=3187](http://www.faa.gov/news/news_story.cfm?contentKey=3187).

152) TSA Transportation Security Administration, available at <http://www.tsa.gov/indes.shtm>.

153) Ntsb.gov, About the NTSB: History and Mission, available at <http://www.nts.gov/Abt NTSB/history.htm>.

154) 49 U.S.C. §111 (2000).

155) 49 U.S.C. §111.

156) ntsb.gov, Recommendations and Accomplishments: Most Wanted Transportation Safety Improvements, available at <http://www.nts.gov/recs/mostwanted/aviationissues.htm>.



견하는 업무를 담당하고 있다.<sup>157)</sup> 더 나아가, NTSB는 FAA로부터 처벌을 받은 당사자들에 대하여 또는 FAA나 미국 연안경비대(Coast Guard)가 인가관련 조치가 있는 경우 “항소 법원”으로서의 역할을 수행한다.

NTSB는 운송관련 권고 업무의 일환으로 항공안전관련 권고를 한다. NTSB는 FAA가 수행하여야 할 연구에 대한 권고 및 FAA가 채택할 필요가 있다고 판단하는 가이드라인을 포함하는, “가장 필요한” 운송 안전개선조치 목록 공표한다. NTSB는 모든 민간항공사고를 조사하는 책임을 지고 있기 때문에 많은 항공안전문제의 발생원인에 대하여 깊은 지식을 가지고 있다. NTSB가 권고하는 변경에 대한 FAA의 수용 및 이행은 매우 느리다.<sup>158)</sup> 예컨대, “항공기의 활주로 이탈 및 지상충돌을 막기 위한” 권고는 1990년부터 NTSB의 “가장 필요한” 목록에 포함되어 있었다. NTSB는 또한 조종실의 승무원에게 직접 지상충돌/활주로이탈 가능성에 대하여 즉각적인 경고하는 것을 권고하고 있다. 이 권고는 2005년 6개월 동안 3건의 충돌할 뻔한 사건이 있었기 때문에 2006년 목록 발표와 더불어 다시 한 번 강조된 바 있다. 이러한 형태의 충돌은 FAA의 공항이동구역 안전 시스템에 의해 예방되어야 하는 것인데, 아슬아슬하였던 사건 중 하나는 Logan 국제공항에서 두 항공기 합쳐 총 336명의 승객을 태운 Aer Lingus A330편과 U.S. Airways B737편이 불과 100피트 떨어져 운항하는 것을 이 시스템이 제대로 막지 못하였던 사건이었다. NTSB는 자신의 권고에 대한 FAA의 반응은 “이해할 수 없는 대응”이라고 판단하여왔다.

157) Ntsb.gov, About the NTSB: History and Mission, available at <http://www.nts.gov/AbtNTSB/history.htm>.

158) List of NTSB ‘Most Wanted’ Safety Improvements Languish, Air Safety Wk., Nov. 21, 2005, available at [http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_mOUBT/is\\_2005\\_Nov\\_21/ai\\_n15868249](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_mOUBT/is_2005_Nov_21/ai_n15868249).

NTSB은 또한 국제적 차원에서 항공안전에 기여한다. 첫째, NTSB는 미국 제품이 연관된 모든 사고조사에 참여한다. 둘째, NTSB의 성공은 전 세계 많은 조사기구들에게 하나의 모델이 되었으며, 사고조사의 전문성이 부족한 국가들로부터 많은 지원요청을 받고 있다. 예컨대, 2005년 8월, 수단 정부는 수단의 첫 부통령이 사망한 헬리콥터 추락 사고 조사를 위해 NTSB의 도움을 요청한 바 있다. NTSB는 또한 2005년 8월부터 아테네에서 Helios Airway 보잉 737편 추락 조사에 관여하였다. 국제적으로 사고조사관들의 교육을 지원하기 위해, NTSB는 “NTSB Academy”를 설치하였다.<sup>159)</sup> 항공교육 부문에서, NTSB Academy는 항공기사고조사, 사고조사오리엔테이션 및 항공사고시의 생존 요인들에 대한 정보를 제공한다.<sup>160)</sup> 이 교육과정은 “NTSB 조사의 항공기의 동체, 엔진 또는 부품의 제작회사, 항공사, 민간 및 군 기관 및 관련 노조가 고용하는 조사 및 안전 요원 그리고 연구 목적으로 참여하는 학계 인원과 NTSB 및 기타 전 세계 사고 조사 당국/위원회의 조사관”을 포함하여 다양한 사람들에게 개방되어 있다.<sup>161)</sup>

## 5. 항공 문제에 대한 주법의 대응

주는 두 가지 조건하에서 항공에 관련된 법령을 제정할 수 있다.<sup>162)</sup> 첫째, 주법은 FAA 또는 의회가 공표하는 어떠한 법률에도 모순되어서는 안 된다. 둘째, 주는 항공교통을 제공하는 항공사의 가격, 노선 또는 취항과 관련된 법에 영향을 미치는 법률, 규칙 또는 기타 조항을 제정하거나 집행할 수 없다.<sup>163)</sup> 연방항공법의 주법에 대한 우선적

---

159) ntsb.gov, NTSB Training Center, available at <http://www.nts.gov/academy/>

160) Ntsb.gov, NTSB Training Center: Scheduled Courses, available at [http://www.nts.gov/Academy/sched\\_courses.htm](http://www.nts.gov/Academy/sched_courses.htm).

161) NTSB Training Center - Aircraft Accident Investigation(AS101) available at [http://www.nts.gov/Academy/CourseInfo/AS101\\_2006.htm](http://www.nts.gov/Academy/CourseInfo/AS101_2006.htm).

162) *Sprietsma v. Mercury Marine*, 537 U.S. 51, 64 (2002); 49 U.S.C. §1713 (2000).

163) 49 U.S.C. §1713.

효력에 대한 해석은 그 동안 구체적인 사건의 권할법원에 따라 달랐다.<sup>164)</sup> 제3순회법원은 연방항공법은 항공 안전에 대한 모든 주법에는 우선한다고 판결하였다.<sup>165)</sup> 제6순회법원 연방항공법이 침묵을 지키고 있고 있거나 일반적인 규정만을 두고 있는 경우에는, 지방정부가 이 문제에 대해 법을 제정할 권한을 갖는다고 판결하였다.<sup>166)</sup>

항공에 관한 주의 입법권한의 제한에도 불구하고, 주는 여전히 주 내에서의 운항 문제를 다루는 항공위원회 및 법을 형성할 수 있다. 예컨대, 텍사스주에서 항공자문위원회는 텍사스 운송부의 항공부서에 자신의 항공발전 프로그램에 대한 정보를 제공하며 항공이용자들의 대표로서의 역할을 한다.<sup>167)</sup> 이 위원회는 또한 항공 문제에 관하여 주입법부의 의원들과 함께 협력한다.

## 제 2 절 EU의 항공안전관리법체계

### 1. 의 의

EU는 1950년대에 유럽의 통합 그리고 궁극적으로는 주요 국제문제에 대한 통일된 규칙하에 시장 및 회원국들을 묶어두기 위한 노력으로 시작되었다.<sup>168)</sup> 여러 사안에 대한 법률 및 접근 방식은 달랐지만, 공동의 주제는 통합이었다.<sup>169)</sup> EU는 유럽항공산업을 “단일유럽공역” 하에 두기 묶어두기 위한 노력으로서 여러 항공관련 기관들을 설치하

164) *Greene v. B.F. Goodrich Avionics Sys., Inc.*, 409 F.3d 784, 795 (6th Cir. 2005).

165) *Abdullah v. Am. Airlines, Inc.*, 181 F.3d 363, 364-65 (3d Cir. 1999).

166) *Gustafson v. City of Lake Angelus*, 76 F.3d 778, 784 (6th Cir. 1996).

167) TXDOT Aviation Division Texas Aviation Advisory Committee, available at <http://www.dot.state.tx.us/avn/aviationadvisorycommittee.htm>.

168) Europa - The EU at a Glance - The History of the European Union, available at [http://europa.eu.int/abc/history/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/abc/history/index_en.htm).

169) Europa - Key Facts and Figures About Europe and the Europeans, available at [http://europa.eu.int/abc/keyfigures/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/abc/keyfigures/index_en.htm).

고 폐지하였다.<sup>170)</sup> 현재 EU법이 정하고 있는 바에 따르면, EU 회원국들은 제한적인 항공분야만을 규율하고 있으며 다른 모든 항공문제에 대하여는 유럽항공안전청(European Aviation Safety Agency: 이하 “EASA”라 한다)이 정하는 바에 따라야 한다.<sup>171)</sup> EASA는 용이하게 준수할 수 있는 명확한 항공지침 수립을 위해 노력하고 있으며, EU의 모든 회원국들이 그러한 규칙들이 국내법화된다면, 규칙과 지침을 강화하고 개선하는 것은 보다 수월할 것이다.

## 2. 항공기관의 설치: 유럽항공안전청(European Aviation Safety Agency)

유럽공동체(“EC”)는 원래 EU의 모든 회원국들에게 항공가이드라인을 제공하기 위해 유럽항공청(Joint Aviation Authority: 이하 “JAA”라 한다)을 설치하였다. JAA는 “회원국들 구속하는 모든 유형의 항공기에 대한 운항, 정비, 라이선싱 및 인가/설계 기준”에 관한 유럽항공규칙(Joint Aviation Regulations: 이라 “JARs”라 한다)을 제정하였다. JAA는 다양한 규칙을 제정하였고 EU회원국이 아닌 국가들조차 그러한 규칙의 준수를 결정할 정도로 긍정적인 평가를 받았다. 부분적으로 성공을 거두었음에도 불구하고, JAA는 규칙 제정을 위해서는 회원국의 만장일치의 찬성을 얻어야 하였으며 그와 같이 제정된 규칙을 집행할 충분한 권한도 갖지 못하였기 때문에 주도적인 역할을 하는 데는 상대적으로 실패하였다. 개개 회원국들은 JAR을 국내법화할 책임이 있었지만, 많은 회원국들이 신속하게 국내법화하지 못하였다. 그 결과, 1998년 EC는 JAR제정에 그 의결에 회원국의 만장일치의 찬성을 요하지 않는 통합기준기구의 설치를 모색함으로써 JAA의 대안을

---

170) The European JAA: Introduction to JAA, available at <http://www.jaa.nl/introduction/introduction.html>.

171) Press Release, European Council, New Missions for the European Safety Agency (Nov. 15, 2005).

찾기 시작하였다. 2002년, EC는 제안된 통합기준기구 역시 회원국들에게 규칙을 시행하도록 강제할 권한이 필요하다는 것을 분명히 인식하게 되었다.<sup>172)</sup>

2003년 9월 28일 JAR를 EU법으로 제정하기 위한 주요 기구로서 EASA가 설치되었으며 이에 따라 그 규칙은 EU법으로서, 더 이상 개개의 회원국내에서 시행될 필요가 없었으며, 규칙이 통과되면 자동적으로 회원국의 법이 되었다. 이는 JAA가 가진 문제점 중 하나를 해결해 주었다. EASA의 권한 범위내에 있는 분야로는 (a) 항공기 제품, 부품 및 도구의 설계·생산·정비·작동과 그러한 제품, 부품 및 도구의 설계·생산·정비에 관여하는 인원 및 조직 및 (b) 항공기 운항에 관여하는 인원 및 조직 등이 포함된다.

EASA는 서서히 JAA의 업무를 인수하기 시작하였으며 조직의 역할과 권한이 보다 명확해지자 광범위한 비판을 받게 되었다. JAA는 현재 아직 운영중이지만 EASA는 2006년이 끝나기 전에 JAA의 업무를 완전히 인수하였다. EU는 2005년말 EASA 권한을 항공사 운영, 직원 자격 및 외국항공사 안전을 포함하도록 확대할 것을 제안하였다. 이러한 변화에 따라 미국에서 이미 정책으로 수립되어 시행중인 공동운영규칙을 외국 항공사들이 준수하게 되었다.

JAA와 마찬가지로, EASA의 기준 및 명성은 비EU 회원국들을 끌어 들였다. 이들 국가들이 반드시 EU 회원국들과 동일하게 구속을 받는 것은 아니하지만, EASA기준을 준수함으로써 얻는 혜택을 받을 수 있으므로, 이러한 점은 높은 평가를 받는 국내 민간항공기관이 없는 항공사 및 정부에게는 큰 호소력이 있게 된다. 그러나 EU 회원국들은 자신들의 항공산업을 효과적으로 통합하는 EASA 법의 구속을 받는다. 예컨대, EASA 기본규칙(Basic Regulations)의 제8조 제1항은 어느 EU회원국에서 인증받은 항공기는 다른 회원국에서도 반드시 인증받

172) Commission Regulation 1592/2002, 2002, O.J. (L 240) 1,2 (EC).

도록 요구하고 있다. 이 규정에 따르면 회원국은 이 규칙에 따라 행하여진 인증을 추가적인 기술적 요구 또는 평가 없이, 승인하여야 한다. 최초의 승인이 특정한 목적을 위한 것이라면, 추후의 승인도 동일한 목적만을 대상으로 한다.

FAA와 EASA는 모두 항공 사안의 관리에 관한 주도적인 정부기관을 설치한다는 유사한 목표를 가진 것이다. 미국과 EU 모두 다양한 기관들을 통하여 항공산업을 규율하기 위하여 노력하였으며 결국은 중앙의 주도적인 법정 기관을 설치함으로써 자국의 항공 프로그램을 강화하였다. 흥미롭게, EU와 미국은 모두 FAA와 EASA 통제하에서 국가의 각종 권리를 보호해야 하였으며 따라서 독립적인 지방민간항공당국의 설치의 여지를 남겨두어야 하였다. 그러나, 지방정부가 통제할 수 있는 분야는 사소한 문제로 제한되고 있다.

한편, EASA가 규칙을 집행할 수 있는 권한은 FAA만큼 크지 않다. FAA는 행정기관으로서 연방정부에서 독립되어 법준수를 강제할 권한을 가지고 있지만, EASA는 위반 국가를 조약위반으로 유럽사법재판소(European Cour of Justice)에 제소하여 주도록 EC에 요청하여야 한다. 이 과정은 결정까지 2년이 걸릴 수 있다. 만약 유럽사법재판소가 EASA가 제정한 규칙에 대해 지속적으로 인용한다면, 회원국들은 이에 저항할 수 있는 여지가 거의 없을 것이다. FAA의 규칙이 법원의 해석 및 심사의 대상이 되는 것과 마찬가지로, EASA의 규칙도 유럽사법재판소의 심사의 대상이 된다.<sup>173)</sup> 유럽사법재판소의 규칙에 대하여 긍정적인 것이라는 심사가 행하여진다면 항공사 및 각국의 준수를 강화하는데 도움이 될 것이며 이는 EASA의 성공적 운영에 필수적이다. 규칙의 이행에서도 FAA 와 EASA가 서로 다르다. FAA는 국내법에 해당하는 규칙을 제정할 수 있는 행정 기관이지만, EASA는 단순히 개정

---

173) Press Release, European Commission, Air Passengers' Rights: The European Court of Justice Confirms Legality of EU Rules (Jan. 10, 2006).

을 위하여 안전을 제출할 수 있을 뿐이며, 결국은 EC가 이를 규칙으로 제정하여야 한다.

### 3. EU 회원국의 국내 민간항공당국

EASA가 EU의 모든 회원국들에게 요구되는 기준을 설정할 수 있지만, 그 출범과 더불어 각 회원국의 항공당국의 관행을 제거한 것은 아니었다. 예컨대, 영국의 민간항공청은 여전히 EASA가 통과시킨 입법과 및 규칙을 운영하고 검토한다. 회원국의 국내항공당국들은 여전히 면허 발급의 권한을 가지고 있으며 훈련기관 및 의료센터에 대한 검열 및 감사를 행하고, EU 항공사들에게 인가증을 발급한다.

영국민간항공청은 새로운 항공당국에 적응하는데 어려움을 겪었다. EASA의 설치와 더불어, 내공성지침에 대한 국가입법이 폐지되어야 하였다. 영국민간항공청의 일부 항공기내공성지침은 EASA에 의해서도 유지되었지만, (보수적인 항공당국으로 간주되는) 영국민간항공청 100개 이상의 내공성지침은 권한이양과정에서 폐지되었다. 이에 대응하여 영국민간항공청은 EASA에 EU 회원국 전체에서 시행하기 위해 특별 지침을 채택할 것을 촉구함과 동시에 EASA운영에 대한 비판을 하였다. 2005년 4월, 영국민간항공청장 Roy McNulty는 EASA가 적합한 기획, 운영 및 지배력의 부족으로 어려움을 겪고 있다고 주장한 바 있다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위하여 그는 EU가 EASA에 적절한 예산을 제공하지 않는 점에 대해 비판하였다. 그의 주장에 따르면 EASA는 통일적인 EU 항공법의 제정계획 수립을 회원국 항공당국들과 조정할 것으로 기대되었으나, 그와 같이 하지 못하였다. EASA는 EU 모든 회원국에서 요건을 표준화하는 노력을 하는 과정에서 업계 및 국가 항공 당국들과 공조하지 못하였다는 것이다.

한편, FAA는 2005년 2월 EASA에 대하여 검토후 이와 유사한 우려를 표명한 바 있으며 비준수 회원국에 대한 제재가 결여되어 있다고

판단하였으나, EASA의 표준화 과정에 대한 우려사항에 대해서는 꼬집어 지적하지는 않았다.

#### 4. 유럽민간항공회의

1955년, 유럽민간항공회의(European Civil Aviation Conference: 이하 “ECAC”라 한다)가 “안전하고, 효율적이며, 지속가능한 유럽항공운송시스템의 지속적인 발전을 촉진을 위해” 설치되었다.<sup>174)</sup> ECAC의 회원국은 42개로 다른 어떤 유럽항공기구보다도 광범위하다.<sup>175)</sup> ECAC는 3년에 한 번씩 개최되어 유럽 전체의 항공에 대한 정책 사안을 논의한다.<sup>176)</sup> ECAC는 “회원국들간에 민간항공 정책 및 관행을 조화시키고” “회원국들과 전세계 다른 국가들간의 정책 문제에 대한 이해를 촉진”하고자 한다.

ECAC는 터키로부터 출발한 항공기가 추락하여 많은 독일 관광객들이 목숨을 잃은 사고가 발생한 후 외국항공기안전평가프로그램(the Safety Assessment of Foreign Aircraft Programs: “SAFA”)을 개발하였다. 이 프로그램은 다른 회원국의 안전감독에 대한 신뢰를 형성하기 위해, 그리고 궁극적으로 성공적이고 신뢰할 수 있는 항공운송시스템을 촉진하기 위해 구상되었다.<sup>177)</sup> ECAC는 이 프로그램을 ICAO 감사시스템인 세계안전감독감사프로그램(Universal Safety Oversight Audit Program: “USOAP”)의 발표와 더불어 출범시켰다. SAFA는 항공기의 주기장(駐機場) 검열부터 시작하여 등록국가 또는 운항인국가(State of Operator)

---

174) European Civil Aviation, Conference [ECAC], About ECAC, available at <http://www.ecac-ceac.org/index.php?content=presentation&idMenu=1>.

175) ECAC, About ECAC: ECAC Member States, available at <http://www.ecac-ceac.org/index.php?content=lstsmember&idMenu=1&idSMenu=10>.

176) ECAC, About ECAC: How ECAC Functions, available at <http://www.ecac-ceac.org/index.php?content=fonctionnement&idMenu=1&idSMenu=6>.

177) The SAFA (Safety Assessment of Foreign Aircraft) Programme, available at <http://www.ecac-ceac.org/index.php?content=static&section=page1>.



의 관여로 이어지는 상향식(bottom-up) 접근방식을 채택하고 있다. SAFA는 또한 회원국들이 자국 국경내에서 어떤 항공사들의 운항이 금지되는지를 공유할 수 있는 방법을 제공한다. 최근, 2005년 여름, 프랑스와 다른 ECAC 회원국들은 SAFA가 EU 지령(directive)으로서 모든 EU 회원국들에게 강제성을 갖도록 권고하였다.

EASA가 EU 회원국들에 관련된 안전을 규율하고 있는 한편, EU의 여러 기관들은 EU가 다른 국가들과 항공협정을 체결하는 것을 담당한다. 예컨대, EU는 미국과 여객정보자료 공유에 대해 협상을 진행하여왔다. 2001년 9월 11일 테러 공격 이후, 미국은 미국으로 운항하는 모든 항공사들이 미국 관세·국경보호국(the U.S. Bureau of Customs and Border Protection)에 자신들의 출발 모니터링 및 통제시스템에 보관된 정보자료에 대해 전자적 접근을 제공하도록 요구하는 법안을 채택하였다. 이에 관한 검토 및 미국과의 협상후, 유럽 집행위원회(Commission of the European Communities)는 미국이 관련 승객의 보호를 보장하는 한 EC가 미국이 요구하는 정보를 제공한다는 결정을 채택하였다.

유럽사법재판소는 그 후 2006년 5월 이러한 합의를 무효화시키고 EU로 하여금 2006년 9월 30일까지 기한을 주어 새로운 법적 해결책을 찾도록 하였다. 그러나 결국은 기한내에 합의가 이루어지지 못하였으며, 그 결과 합의의 부재로 인한 “법적 진공상태(legal black hole)”이 생겨났다.<sup>178)</sup> 미국에 여객정보를 제공하지 않는 항공사들은 착륙권을 상실할 수 있는 반면, 미국과 정보를 공유하는 항공사들은 EU회원국의 데이터보호법하에서 잠재적으로 법적 조치의 대상이 될 수 있다. 미국 운송부는 EU항공사들이 EU 데이터보호법하에서 기소의 위험 없이 미국과 정보를 공유하도록 허용함으로써 효과적으로 그 진공상태를 매구는 특별 명령을 발하였다.<sup>179)</sup>

178) EU-US Airline Data Talks Collapse, BBC News, Sept. 30, 2006, available at <http://news.bbc.co.U.K./2/hi/europe/5395928.stm>.

179) U.K. Flights Sidestep Security Row, BBC News, Oct. 1, 2006, available at <http://>

EU는 또한 유럽 항공사들이 EU 회원국과 비회원국 사이를 비행하도록 허용하는 협정에 서명할 책임이 있다.<sup>180)</sup> 이러한 협정들은 EU 회원국들과 비회원국간에 이미 존재하는 양자간 협정을 대체하지 아니하지만, EU법의 적용범위내에 있는 협정을 형성하는 효과를 가지고 있다. EU와 미국이 함께 설정하고 있는 한 가지 목표는 자유로운 항공구역협정(open aviation area agreement)의 체결이다.<sup>181)</sup> 현재의 법에 따르면, 다른 국가에서 미국으로 취항고자가 하는 항공사의 운항을 제한하는 항공기국적에 관한 협정(nationality agreement)이 존재한다. 예컨대, 영국에 있는 독일 항공기는 영국 국적이 아니기 때문에 영국에서 미국으로 비행할 수 없다. 국적에 기반한 법은 EU회원국의 권리를 제한하기 때문에 EU에서는 허용되지 아니한다.

---

news.bbc.co.U.K./2/hi/U.K. news/5396018.stm.

180) Press Release, European Commission, European Union Signs Aviation Agreement with Ukraine (Dec. 1, 2005), available at <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/051516>.

181) Press Release, European Commission, Europe and the United States Negotiating a Joint Aviation Agreement (Oct. 14, 2005), available at <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/376>.

## 제 4 장 미국의 항공기내 안전관리를 위한 최근의 동향

### 제 1 절 의 의

미국에서는 NTSB가 조종실비디오기록장치(cockpit-view recorder)의 설치를 의무화하려는 움직임을 보이기 시작하였고 항공회사와 FAA는 자발적으로 제출된 항공안전정보자료에 대한 이용가능성 및 분석을 확대하기 위한 두 가지 프로그램을 안출하고자 하고 있다.<sup>182)</sup> 항공기 안전조치협력프로그램(Airline Safety Action Partnership Program: 이하 “ASAP”라 한다)과 비행품질보장프로그램(Flight Operations Quality Assurance Program: 이하 “FOQA”라 한다)이 그것들이다. 항공업계는 치명적 사고를 방지하기 위하여 이러한 프로그램을 통하여 입수된 정보 자료를 조종실, 항공사 및 국가간에 공유되어 치명적 사고율을 감소시키려는 목적을 가진다.

유럽에서도 비슷한 프로그램들이 진행중이다. 예컨대, 미국에서 개발중인 FOQA 프로그램은 영국항공에서 수십 년간 운영되었던 비슷한 프로그램을<sup>183)</sup> 모델로 한 것이다. 보다 최근, 유럽민간항공회의(European Civil Aviation Conference)와 공동항공청(Joint Aviation Authority)는 힘을 합쳐 항공안전조치프로그램(ECAC/JAA Aviation Safety Action Program)을 출범시켰다.

한편, 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: 이하 “ICAO”라 한다)는 최근 “보고제도의 개선 및 안전관련 정보의 보다

182) Evan P. Singer, “Recent developments in Aviation Safety: Proposals to Reduce the Fatal Accident Rate and the Debate over Data Protection”, J. Air L. & Com., Vol. 67(2002), p.500.

183) Captain Mads H. Brandt, The Next Generation FOQA Programs (Apr. 1999), available at [http://www.nts.gov/events/symp\\_rec/proceedings/authors/brandt.htm](http://www.nts.gov/events/symp_rec/proceedings/authors/brandt.htm).

효율적인 공유를 통한 항공기 사고방지를 강화하기 위한 일련의 권고”를 공표한 바 있다.<sup>184)</sup> 이러한 프로그램들은 관련 업계의 전문가에게 항공사 및 정부 주무기관이 그 행동기준으로 삼을 수 있는 양질의 정보를 제공함으로써 치명적인 사고율을 감소시켜 항공안전을 제고하는 역할을 할 것으로 기대되고 있다.

다만, 이러한 프로그램 시행의 성공에는 다음과 같은 몇 가지 장애 요소들이 있다. 첫째, 대부분의 항공업계에서 NTBS의 조종실 비디오 기록장치의 의무적 설치안이 사전적인 사고예방수단으로서가 아니라 오히려 사후적인 사고조사 수단으로 기능을 발휘할 수도 있다고 믿고 있다. 그러나, 조종실 비디오 모니터링에 관한 제안에 대한 비판을 내용을 살펴보면 그 내용 자체가 ASAP와 FOQA 프로그램의 장점이라고 지적된 것들이다.

둘째, 그러한 제출된 정보자료를 근거하여 규제적인 정책이 시행된다면 자발적으로 정보자료를 제출함으로써 얻게 되는 인센티브가 없어져 버린다는 이유로 항공업계의 전문가들은 제출된 정보자료에 대한 법적인 안전장치가 있어야 한다고 주장한다. 더 나아가, 항공업계에서는 제출된 정보자료가 다른 목적이나 다른 당사자들을 위하여 오용 또는 남용되는 것을 방지하기 위한 법적 보호방안의 마련을 주장하고 있다.<sup>185)</sup>

사실, 이러한 장애요소들은 항공업계로서는 중요한 도전일 수도 있겠지만, 이러한 제안들중 상당수가 조만간 실현될 것이다. 아래에서는 최근의 4가지 제안, 즉 첫 번째 제안인 조종실 비디오 모니터링제도 외에 주로 자발적으로 제출된 항공안전자료에 의존하는 나머지 3가지 제안인 Airline Safety Action Partnership(ASAP), Flight Operations Quality

---

184) Press Release, International Civil Aviation Organization, Accident Prevention Recommendations Complement Recent Global Aviation Safety Initiatives (Oct. 1, 1999), available at <http://www.icao.int/icao/en/nr/pio9912.htm>.

185) Singer, op.cit., p.501.

Assurance program(FOQA) 및 Global Aviation Information Network(GAIN)의 내용과 그에 관한 논쟁에 대하여 개략적으로 소개·분석하기로 한다. 이를 위해, 조종실 음성기록장치에 대한 논의를 포함하여 최근의 제안들이 제시된 통계적·기술적·법규상의 환경을 먼저 살펴보기로 한다.

## 제 2 절 통계적 배경

### 1. 최근의 상업적항공의 성장 및 그 전망

민간항공은 특히 1990년대 후반이후 폭발적인 성장을 보이고 있다. 1982년, 민간여객기가 미국내 공항에서 5백만회 이상 이륙하였으나 1999년에는 1천 1백만회를 초과하였다.<sup>186)</sup> 운항시간도 1982년 7백만 시간 미만에서 1999년 1천6백만 시간 이상으로 크게 증가하였다. 또한, NTSB에 따르면, 10개의 미국에서 가장 붐비는 공항에서 지난 10년간 항공기 운항이 평균 44% 증가하였으며, 향후 10년간 27% 추가 증가할 것으로 전망된다.<sup>187)</sup> 21세기에 들어서도 상업적 항공의 성장추세는 더욱 확대될 것으로 보인다. 예컨대, 미국 교통부(the Department of Transportation: DOT)는 상업적 항공의 탑승이 1995년 5억 4천 4백 8십만건 수준에서 2008년 9억 2천 5백 6십만건으로 거의 70% 증가할 것이라고 예상한 바 있다. 국제기구들도 유사한 예측을 하고 있다. 국제항공운송협회(International Air Transportation Association: 이하 “IATA”라 한다)는 2000년 10월23일 기준으로, 향후 정기국제여객운송의 연평

186) NTSB, Table 6 Accidents, Fatalities, and Rates, 1982-2000, for U.S. Air Carriers Operating Under CFR 121, Scheduled Service (Airlines), available at <http://www.Ntsb.gov/aviation/Table6htm> (listing 5,162,346 airline departures in 1982).

187) NTSB Chairman James Hall, Remarks to the Global Airline Industry Program, Massachusetts Institute of Technology (Nov. 29, 2000), available at <http://www.nts.gov/speeches/jhc001129.htm> [hereinafter Hall Remarks].

균 성장률이 5.6%에 이를 것으로 예상한 바 있다.<sup>188)</sup>

## 2. 치명적 사고율

앞서 언급한 바와 같이 최근 들어 민간 항공 사고율은 그다지 큰 변화가 없었다. NTSB 통계에 따르면, 1982년 정기항공기의 경우 100,000회 출발당 0.058건의 치명적 사고가 있었고, 1994년에는 사고율이 100,000회 출발 당 0.051건 치명적 사고로 거의 변화가 없었다. ICAO에 따르면, 국제적으로도 큰 차이는 없다. 오히려 치명적 사고율은 감소한 것으로 보인다. 예컨대, 1999년 미국에서 치명적 항공사고의 발생빈도는 100,000회 출발당 0.018회로, 1994년의 0.051에서 감소하였다. 전세계 비율도 감소하고 있는 것으로 보이며, 1999년 20년 만에 최저 사고율을 기록하였다.<sup>189)</sup>

## 제 3 절 조종실음성기록장치

### 1. 조종실비디오기록장치 개발

정보자료수집장치 및 작업산출물의 법적 보호와 관련하여 먼저 조종실 음성기록장치 (CVR)와 같은 기존의 장치에 적용가능한 기술·법규상의 구조를 대략적으로 살펴볼 필요가 있다.

지난 수십년간 조종실음성기록장치(CVR) 등 기내녹음장치들이 항공기조종실에 설치되어 왔다.<sup>190)</sup> 미국 민간항공국(Civil Aviation Authority: 이하 “CAA”라 한다)은 1957년 최초의 비행정보자료기록장치에 관한

---

188) Press Release, International Air Transportation Association, IATA: Most Bullish Passenger/Cargo Market Outlook for Three Years (Oct. 23, 2000), available at <http://www.iata.org/pr/pr00octc.htm>.

189) Singer, op.cit., p.502.

190) For a meticulous history of aviation data recorders, see Dennis R. Grossi, Aviation Recorder Overview, available at <http://www.nts.gov/NTSB/query.asp>.

규정을 제정하여, 1958년 7월 1일까지 耐충돌 비행기록장치를<sup>191)</sup> 운송용여객기(transport category aircraft)에 설치하도록 의무화하였다. 그 후, 항공기록장치에 관한 법령은 음성대화를 포함하여 점점 더 많은 매개체(parameters)를 기록할 수 있는 기술력을 반영하여 왔는 바, 예컨대, 1966년에는 FAA가 운송 항공기에 조종실음성녹음장치의 설치를 의무화하였다.<sup>192)</sup>

최근의 기술발전에 부응하여, NTSB는 1999년 FAA로 하여금 항공기 기록장치 요건을 강화하도록 권고하였다.<sup>193)</sup> 즉, 1999년 3월 9일, NTSB는 모든 새로 제작되는 항공기에 두 개의 음성·정보자료 결합형 기록장치를 장착한 CVR과 FDR을 두 가지 모두 설치하되, 그중 하나의 기록장치는 조종석에 최대한 가까운 곳에 그리고 나머지 하나는 최대한 먼 곳에 설치하도록 권고하였다. NTSB는 또한 2005년까지 모든 기존의 항공기가 CVR에 항공기 전력이 끊기더라도 10분 동안 CVR과 마이크(area microphone)를 작동시킬 수 있는 별도 전력을 공급하는 2시간짜리 반도체 CVR(2-hour solid-state CVR)로 장비를 교체하도록 권고한 바 있다. FAA는 이론측면에서는 이러한 제안에 동의하였으며 현재 이 문제에 관한 규칙제정법예고(Notice of Proposed Rule Making)을 작성하고 있다.

## 2. 미국 법률상 조종실음성기록장치 보호

미국의 법률상 현재, 조종실음성기록장치로부터 입수한 정보의 이용에 대하여 다음과 같은 두 가지의 제약을 부과하고 있다. 즉, 첫째, 연방법은 NTBS가 당해 사고 또는 사건과 무관하다고 판단되는 “비행승무원에 의한 또는 승무원간 구두에 의한 의사소통내용에 대한 조종

191) Grossi, supra note 19; [http://www.nts.gov/aviation/CVR\\_FDR.htm](http://www.nts.gov/aviation/CVR_FDR.htm).

192) Ibid.

193) NTSB, Safety Recommendation A-99-16 through 18 (Mar. 9, 1999).

실음성기록장치상의 기록내용 또는 그 사본(transcript)의 어떠한 부분”도 공공연하게 공개하는 것을 금지하고 있다. 둘째, 소송당사자들이 조종실음성기록장치에서 얻은 정보를 공개하도록 요구하는 것도 금지하고 있다. 49 U.S.C. 제1154조가 특히 NTSB가 일반인이 입수할 수 없도록 한 CVR로부터 얻은 어떠한 기록내용 및 그 寫本의 어떠한 부분도 이를 보호하도록 하고 있다는 점은 대단히 중요한 의미가 있다. 동 조항에 의하면 법원이 당해 정보자료에 대한 비공개 검토에 근거하여, 찾고자 하는 정보가 그것이 없으면 소송제기당사자로 하여금 공정한 재판을 할 수 없다고 결정한 경우에만, 비공개 부분을 공개할 수 있다. 다만, 오디오(audio) 기록의 보호에는 그러한 예외를 두고 있지 않다.

법원은 정보공개법(Freedom of Information Act: 이하 “FOIA”이라 한다)에 의거한 요구 등, 조종음성기록의 노출로부터의 보호조치를 인용하는 경향을 보이고 있다. 예컨대, 어느 법원은 콜로라도주 콜로라도 스프링스에서 United Airlines 585편이 추락한 후 소송을 제기한 원고에게 CVR 테이프를 공개하지 아니한다는 NTSB의 결정을 인용하였다. McGilvra의 원고는 FOIA에 따라 CVR 테이프의 공개를 요구하였으나 법원은 49 U.S.C. 1114(c)가 “FOIA 적용배제 3의 (A)항”에 해당되며 따라서 NTSB가 원고의 FOIA에 의거한 공개요구를 거부한 것은 타당하다고 판시하였다.

또 다른 법원도 조종실 음성기록장치에 대한 접근을 제한하였을 뿐 아니라 NTSB의 모든 사고보고서도 열람을 불허한다는 판결을 내린 바 있다. 이러한 극단적인 보호주의적 태도는 소수의 견해이며 대부분의 법원은 NTSB의 사고보고서의 사실관계 부분은 열람이 허용되어야 한다고 판시한 바 있다.



### 3. 국제적 보호

앞서 언급한 조종실비디오기록은 법으로 보호되어야 한다는 미국 법원의 관행은 일반적인 국제적인 동향과도 부합된다. 캐나다에서도, 모든 기내(on-board) 기록은 (일반인이나 소송당사자에게 공개되지 아니할) 특권이 부여되어 있으며, 누구든지 ... 고의로 비행기록을 타인에게 전달하거나 타인에게 전달되도록 허락하여서는 아니 된다. 더 나아가 캐나다 법률이 부여하고 있는 그러한 특권에는 “법적 소송, 징계절차 기타 모든 절차”에서의 모든 기내기록(또는 그에 대한 증거)의 제출물의 미공개도 포함된다. 최근에 영국 역시 일부 예외를 제외하고, “모든 관련된 기록은 사고 또는 사건조사 이외의 목적으로 어느 누구에게도 공개하지 아니한다”라는 미국 및 캐나다와 유사한 입장을 취하였다.<sup>194)</sup>

뿐만 아니라 ICAO도 항공기사고조사에 적용되는 시카고협약 부속서 13에서 보호주적인 태도를 보이고 있다. 부속서 12의 Chapter 5. 12는 “자국 영역내에서 사고 또는 사건이 발생하여 조사를 수행하는 국가는 그 관할 관청이 다음의 기록을 공개하는 것이 그로 인하여 당해 또는 향후의 조사에 미칠 부정적인 국내적·국제적 영향보다 중요하다고 결정하는 경우외에는 그러한 기록을 사고 또는 사건 조사 이외의 목적으로 이용될 수 있도록 하여서는 아니된다”라고 규정하고 있는 바, 그러한 기록 중의 하나로서 조종실음성기록과 그 기록의 寫本을 포함시키고 있다.<sup>195)</sup>

일부 국가는 조종실음성기록의 무단사용을 법적으로 금지하고 있지 아니하지만,<sup>196)</sup> 상당수의 세계적인 항공단체 및 미국 등의 국가들이

194) Civil Aviation (Investigation of Air Accidents and Incidents) Order 2000 (SI 2000 No. 1345) (May 17, 2000).

195) International Civil Aviation Organization, Chicago Convention on International Aviation, Annex 13 Ch. 5.12, 8th Ed. 1994.

196) 오스트리아, 덴마크, 스웨덴 및 스위스가 대표적인 경우이다. Singer, op.cit.,

CVR에 의해 획득된 정보를 보호하기 위한 목적의 법령을 시행하고 있다. 이상에서 미국의 관련 법 및 국제법이 최근 조종실음성기록장치를 어떻게 다루고 있는지 살펴보았다. 아래에서는 첫 번째 항공안전에 관한 발의(initiative)인 조종실관찰(view)비디오카메라설치제도에 대해서 분석하기로 한다.

## 제 4 절 조종실비디오기록장치 설치의무화에 관한 제안

### 1. 기술적 타당성

비디오기술은 항공 분야에서의 사용이라는 측면에서 보더라도 최근의 개발기술은 아니며 그 동안 과학적인 연구뿐 아니라 승무원 교육 목적의 항공기시뮬레이터와 관련하여 사용되어 왔다.<sup>197)</sup> 예컨대, 운항 승무원의 수면부족이 그들의 업무에 미치는 영향에 관한 어느 연구는 보잉 747-400 시뮬레이터로부터 비디오정보자료를 수집하였다. 그러나 카메라의 촬영과 관련하여 시뮬레이터의 환경은 통제가 가능한 반면에 조종실은 통제불가능하다는 점에서 조종실 촬영에는 일련의 새로운 기술적·경제적 문제가 제기된다. 그렇지만, 종전의 비디오기술로서는 그러한 장애요소를 극복하지 못하였지만, 최근의 디지털기술이 비약적으로 발전함으로써 기술적·경제적 측면에서의 사용타당성은 더욱 높아지고 있다.<sup>198)</sup>

조종실비디오기록장치 설치의 주도자로서 NTSB는 이러한 개량기술의 적용을 적극 옹호하고 있다. Egypt Airline 990편 청문회 증언에서, NTSB Hall 의장은 “비디오압축기술, 반도체메모리 및 고품질 저가카메라 사용가능성”을 포함한 최근의 기술발전상황의 몇 가지를 지적한

---

p.506.

197) <http://human-factors.arc.nasa.gov/projects/ihs/methodologies.html>.

198) Singer, op.cit., p.507.

바 있다. 또 다른 전문가도 향후 모든 기내기록장치들은 결합되어 하나의 블랙박스내에서 오디오, 데이터 및 비디오 기록 등 다양한 기능을 동시에 수행하는 단일기기로 발전하게 될 것이라고 예상하고 있다. 항공기추락 후 분석에 중요한 것으로서, Hall의장은 “반도체 기술이 비디오압축기법과 결합되어 추락시에도 견디는 기록장치내에 비디오기록물을 저장할 수 있도록 해줄 것이라는 점을 지적한 바 있다. 이러한 발전에 근거하여, NTSB는 현재는 이용하여 “조종실내 상황의 영상”을 캡처하여 기록하는 것이” 기술적·경제적으로 타당하졌다고 판단하고 있다.

## 2. 최초의 제안: USAir 427편

1989년 NTSB는 USAir(지금의 US Airways) 105편 사건을 조사한 후에 조종실비디오기록장치의 설치를 처음으로 제안하였다. NTSB 보고서에 따르면, 승무원들은 계기상의 기상조건에 따라 Kansas City 국제공항으로의 계기 비행을 하던 중 성급하게 고도를 낮추었고 그 항공기는 결국 착륙활주로 끝에서 약 7천 피트 지점에 위치한 4개의 전기 송전케이블에 충돌하여 케이블이 절단되었다. 탑승자중 부상자는 없었으며, 비록 이중유압시스템의 손실이 있었지만, 안전하게 가까운 Kansas의 Salina에 착륙하였다.

그러나 이 사건의 원인에 대한 NTSB의 조사는 조종실음성기록장치의 녹음시간의 제한으로 인해 상당한 어려움을 겪었다. USAir 105편이 사건후 1시간 이상을 더 운행하였기 때문에, 그 사건 동안 있었던 대화의 CVR기록이 전혀 남아있지 않았던 것이다. 이러한 사실을 토대로 NTSB는 조종실의 소리를 2시간까지 녹음할 수 있는 더 오래 지속되는 CVR과 장시간작동하는 기록매체의 필요성을 강조하였다.<sup>199)</sup>

---

199) Ibid., p.508.

이러한 주장을 뒷받침하기 위하여 NTSB는 조종실 비디오기록장치가 있었다면 큰 도움을 받을 수 있었을 당시로서는 최근인 몇 가지 사건을 인용하였다. 그러한 사건들로서는 대표적으로 1987년 Piedmont Airlines 보잉 737편의 활주로 오버런 사고와 1988년 보조날개의 이륙을 위한 설정이 부정확하여 발생한 Delta Airlines 보잉 727편 추락사고를 들 수 있다. 두 경우 모두, NTSB는 조종실비디오기록장치가 있었다면 CVR녹음에서는 (승무원들이 보조날개를 정확하게 설정하였는가 그리고 스포일러를 적합하게 장착시켰는가 등과 관련하여) 불분명하였던 승무원들의 행동을 확실히 파악하는데 도움이 되었을 것이라고 생각하였다

둘째, NTSB의 USAir 105편 사고에 대한 조사로 부터 제기된 문제는 아니지만 NTSB는 조종실비디오모니터링이 소위 “glass cockpit(디지털 조종석)”이라 불리는 새로운 신세대 전자비행계기로부터 발생하는 문제들을 극복하도록 도움을 줄 수 있을 것이라고 주장하였다. 전통적인 원형계기(round-dial gage)는 흔히 충격시 정지되기 때문에 조사자들에게 대기속도(airspeed), 하강율(descent rate) 및 엔진추력설정상황(engine thrust settings)등 충격 이전의 정보를 제공하는 반면, 차세대의 “디지털 조종실”은 복원력(memory)이 없어서 조사자에게 사고당시의 또는 사고발생 때까지의 컴퓨터 화면 상태에 대한 증거를 거의 제공하지 못한다.

즉, 컴퓨터와 모니터들이 그대로 꺼져버리기 때문에, 운항 승무원들에게 제공되었던 충격이전의 정보에 대한 증거를 거의 남기지 아니한다. 그로 인하여 항공기추락사고에 대한 조사가 더욱 어려워진다. 이에 대한 대응으로, NTSB는 “정기노선에 전자 ‘glass’ 조종실을 갖춘 항공기의 도입이 지속됨으로써 조사자들이 비행승무원에게 제공되는 조종실 계기상의 상황을 파악하는데 도움이 될 보조장치로서 조종실 비디오기록의 가치가 증가하게 될 것”이라는 결론을 내렸다. 미국 항

공사들의 항공기 기종의 신형화 추세를 고려할 때, NTSB의 조종실 비디오기록장치에 대한 새로운 제안은 그다지 놀라운 것이 아니다.<sup>200)</sup>

### 3. 기술발전에 의한 새로운 요청

NTSB는 “glass cockpits”과 항공전자공학의 현대화에 대한 관심을 가지고 있으면서 “glass cockpit” 항공기와 관련지어 조종실 비디오기록장치의 장착을 재활성화시켰던 것은 아니다. NTSB는 USAir 105편 조사 후 11년 정도 지난 후에야, 14 C.F.R 135(이하 “Part 135”라 한다)에 따라 운항되는 일반적으로 크기가 작은 에어 택시(근거리 소형여객기) 및 전세항공기에 대한 조종실 비디오기록장치의 의무적 설치를 제안하였다.<sup>201)</sup>

일련의 항공사고 조사 후 NTSB는 다시 한번 권고안을 제시하였는 바, 그 권고는 Part 135상의 항공운항인(operator)과 관련된 것이었다. NTSB에 따르면, 그러한 일련의 항공사고에 대한 조사는 사고후의 항공기 전력공급중단으로 인한 비행기록정보자료의 손실로 인하여 어려움을 겪었다. 보다 구체적으로, NTSB는 “재래식 CVR 또는 FDR이 장착되지 아니한, 연평균 140건의 사고 또는 사건으로 연간 100명 이상의 인명사상을 초래한” 항공기의 예로서 Cessna C-208B편의 추락을 인용하였다.<sup>202)</sup> 이러한 항공기들은 기내기록장치가 없기 때문에, 사고에 대한 조사 및 분석이 어려웠던 것이다.<sup>203)</sup> 2000년 2월 8일, NTSB는 첫째, FAA로 하여금 耐충격성 비디오녹음시스템에 대한 제안된 표준을 기술표준수에 반영할 것 둘째, 현재까지 耐충격성 비행기록장

---

200) Ibid., p. 509.

201) NTSB, Safety Recommendation A-99-59 through 63 (Feb. 8, 2000).

202) NTSB, Accident Report DCA98MA002, available at <http://www.nts.gov>.

203) Plantin de Hugues, Philippe, EUROCAE WG-50 Activity: Aircraft on Board Video Recording, available at <http://www.nts.gov/events/symprec/proceedings/authors/plantindehugues.pdf>.

치의 설치가 의무화되지 아니한 14 Code of Federal Regulations Part 135상의 모든 터빈동력의, 비실험용, 비제한적(norestricted) 범주(category)에 속하는 항공기에 대해서도 기술표준령 시행후 5년이내에 耐충격성 비디오기록시스템을 설치하도록 요구할 것을 권고하였다.<sup>204)</sup>

FAA는 NTSB의 그러한 권고에 대하여 2000년 5월 3일자 서신을 통해 공식적으로 답변하였다. 그 서신에서 FAA는 “그 안전 권고의 취지에는 동의하지만, NTSB가 요청하는 기한의 준수를 약속하기는 어렵다는 점”을 밝혔다.<sup>205)</sup> NTSB는 상기의 권고내용의 시행이 긴급하다고 판단하지만 FAA는 규칙의 개정애 앞서 심도있는 연구가 있어야 한다고 판단하였던 것이다. FAA는 “耐충격성비디오기록장치의 설치 문제 ... 그리고 이러한 설치의 적절한 시기의 문제는 그 검토를 위하여 Radio Technical Commission of Aeronautics(RTCA)와 Future Flight Data Collection Committee에 회부되어야 한다는 입장”을 가지고 있었던 것이다.<sup>206)</sup>

그러나 NTSB는 RTCA가 - 다소의 도움이 되기는 하겠지만 - Part 135상의 항공운항인 문제를 논의할 포럼으로서는 부적절하다는 점에 대하여 동의하였다. FAA에 보낸 2000년 5월8일 서한에서, NTSB는 그 자신이 Part 135상의 문제는 time-critical 시간적 긴급성을 가지고 있다고 판단하고 있으며 RTCA의 10년에서 15년이라는 장기사업기간 구상은 이러한 긴급성에 배치되는 것이라는 점을 강조하였다. 현재 모든 당사자들은 RTCA의 보고서를 기다리고 있으므로, FAA는 아직, 위급하게든 아니든, Part 135상의 운항인들에게 그들의 항공기에 조종실 비디오기록장치를 설치할 것을 요구하는 어떠한 규정도 제안하지 않았다.

---

204) Safety Recommendation A-99-60.

205) FAA Response to A-99-60, available at <http://www.asy.faa.gov/lib/vtopic.exe>.

206) Singer, op.cit., p.510.

#### 4. Egypt Air 990편의 사고에 관한 청문회

Egypt Air 990편의 추락사고는<sup>207)</sup> USAir 105편 조사 이후로 조용하던 14 C.F.R 121 (“Part 121”)상의 운송용 범주(transport category)에 속하는 항공기에 대한 조종실 비디오기록장치 논쟁을 다시 불러일으켰다. 동 항공기의 조종실음성기록장치로부터 얻은 정보에 의하면, 990편의 부기장 El Batouty는 추락하던 마지막 2분 동안 “I rely on God (나는 신에게 의지한다)”라는 말을 11차례 반복하였다. 동시에, 자동조종장치(autopilot)가 인위적으로 끊겼고, 엔진이 꺼져있었고 항공기는 극도로 급격하게 추락하고 있었던 것으로 보인다. 비록 NTSB가 그 추락의 추정원인을 공식적으로는 판단하지 아니하였으나 항공업계의 많은 사람은 이러한 정보자료를 통하여 부기장 El Batouty가 자살을 한 것으로 해석하였다.<sup>208)</sup>

Egypt Air 990편 추락사고 후 약 5개월 후, 미국하원의 항공인프라·운송 소위원회(Infrastructure and Transportation's Subcommittee on Aviation)는 조종실 비디오기록장치의 가동을 포함한 Egypt Air 990편에서 발생한 문제들에 대한 청문회를 개최하였다. 2개월 전의 Part 135 관련 권고를 토대로, NTSB는 부조종사의 자살을 뒷받침하는 증거가 없음을 인정하면서도, 이 사건을 조종실비디오기록장치의 설치에 대한 지지를 얻기 내기 위한 기회로 활용하였다.

NTSB는 조종실비디오기록장치의 필요성을 보여주는 일련의 사고조사 사례를 반복적으로 거론하여 왔으며 Egypt Air 990편 추락사고후

---

207) Public Docket, Egypt Air 990, NTSB, available at <http://www.ntsb.gov/events/EA990/default.htm>.

208) Paul Mann, Lawmakers Skeptical About Cockpit Video, Psych Tests, Aviation Wk. & Space Tech., Apr. 17, 2000, available at <http://www.aviationnow.com>.

에는 NTSB의 James Hall의장은 Egypt Air 990편의 추락외에 Swissair Flight 111편과<sup>209)</sup> ValuJet 592편 사고도<sup>210)</sup> 인용하였다 Hall의장에 따르면, ValuJet 592편에 조종실비디오카메라가 설치되어 있었다면, “당시 마지막 몇 분 동안의 조종실의 정확한 연기 및 화재에 대해 중요한 정보를 제공하였을 것이다” 말하였다. Egypt Air 990편과 관련하여, Hall의장은 NTSB는 電子조종실영상이 있었다면 그 항공기 제어상의 변화를 초래한 조종실내 승무원들의 행동 및 그러한 행동을 촉발시킨 상황을 둘러싼 쟁점들을 해결하는데 도움이 되었을 것이라고 믿고 있다고 말하였다.<sup>211)</sup>

둘째, NTSB는 조종실항공전자공학(flight deck avionics)의 기술발전에 발맞추기 위한 “glass cockpit”설치 문제에 관한 논쟁을 불러일으켰다. 즉 관제사·조종사간의 정보자료연결(controller-pilot data link: 이하 “CPDL”라 한다) 통신설비가 대표적인 것이다. NTSB는 항공기와 항공교통관제소간의 非 음성정보자료연결통신(non-voice data-link communications)의 가능성이 증가함에 따라, 기존의 “조종실육성·비행정보자료 기록장치”가 이러한 전송내용을 모니터링하고 기록할 수 있는 능력은 한계가 있을 것이라고 판단하고 있다. 이러한 이유로, Hall의장은 “조종실 CPDL디스플레이 비디오 녹화는 사고후 조사자들을 위한 정보자료를 기록하는데 채택할 만하며 비용측면에서도 효과적인 수단이 될 것”이라고 증언한 바 있다.<sup>212)</sup>

---

209) <http://www.ntsb.gov/NTSB/brief.asp?evid=20001211x11037&key=1>.

210) NTSB, Aircraft Accident Report AAR-97/06, available at <http://www.ntsb.gov/Publictn/1997/aar9706.pdf>.

211) NTSB Chairman Jim Hall, Address to the ICAO Air Navigation Commission (Nov. 21, 2000), available at <http://www.ntsb.gov/speeches/jhc001121.htm>.

212) Issues Arising Out of the Egypt Air Crash, 106th Cong. 85 (2000) (statement of FAA Associate Administrator Thomas McSweeney) [hereinafter McSweeney Testimony].



## 5. Egypt Air사건 이후

NTSB는 그 동안 조종실비디오기록장치의 의무적 설치를 꾸준히 주장하여온 왔으며 예컨대, ICAO 운항위원회(Air Navigation Committee)에서, NTBS Hall의장은 조종실 비디오기록장치를 포함하여 비행 정보 자료기록장치 현대화에 대한 동 위원회의 지원에 대한 찬사를 보내고 상업용항공기 조종실에 비디오 녹음 장치의 필요성을 다시 한번 제기하였다.

### 제 5 절 조종실비디오모니터링에 대한 반응과 법적 보호

#### 1. FAA

FAA는 현재까지는 항공기에 조종실비디오기록장치 설치를 요구하고 있지 않다. FAA는 NTSB의 관련 권고에 대응하여 그러하였듯이 조종실비디오모니터링 문제를 그 검토를 위하여 RTCA에 제출하였다. FAA는 RTCA의 Future Flight Data Collection Committee에 사고조사 및 사고 및 사건 예방에 사용하기 위한 비행정보자료 수집기술에 대한 장래의 개념을 모색·발전시켜주도록 요청하였다. FAA는 “RTCA가 이러한 문제를 논의하기에 적절한 포럼”이라고 판단하여 RTCA쪽에 “새롭게 발전하는 기술을 활용하는 10년내지 15년 앞을 내다보는 정보자료 수집의 필요성과 기술”에 관한 보고서의 작성을 요청한 바 있다.

#### 2. 항공사의 반응

항공사들은 대체로 비디오기록장치가 항공사고의 조사에 도움을 줄 것이라는 점에 대해서는 동의하면서도, 조종실비디오모니터링제도에

대해서는 그다지 적극적이지 않다. 상원 소위원회에서 항공사측을 대표하여 미항공운송협회(Air Transport Association of America: 이하 “ATA” 이라 한다)는 언젠가는 조종실비디오기록장치가 법제도화될 것이라는 점은 인정하지만 항공업계가 아직 이를 적절히 사용할 준비는 되어 있지 않다고 주의를 환기하였다. ATA는 그럼에도 불구하고 비디오기술의 잠재적인 장점을 인정하고 비디오기술이 이미 잠재적인 문제들(예컨대, 항공기 조종실을 밝은 조명으로의 변경 등)을 극복하였으므로, 많은 항공사들이 “훈련 과정을 녹음하기 위하여 비디오카메라를 비행 시뮬레이터”에 장착하기 시작하였음을 지적하였다.

그러나, ATA는 아직까지는 조종실비디오기록장치 의무화에 대한 현재의 제안에 두 가지 주요한 반대이유를 제시하고 있다: 첫째, ATA는 조종실비디오모니터링은 사고 예방이 아니라 사고조사의 수단이 될 것이라고 판단한다. 따라서, 조종실 비디오기록장치는 생명을 구하는 것이 아니라 사후적으로 사망의 원인을 조사하는 역할을 할 것이다. ATA는, 항공 안전에 사고조사가 아무리 중요하다 할지라도, 항공업계는 추락원인을 조사하기 위한 의도의 사후적인 프로그램보다는 추락가능성을 최소화하기 위한 사전적인 프로그램의 개발에 집중해야 한다고 생각한다. ATA에 따르면, 예방조치만이 항공업계의 안전에 대한 도움을 극대화하게 될 것이다.

둘째, ATA는 조종실 비디오기록장치 의무화를 지지하기에 앞서, 카메라에 의해 기록·보존된 정보에 대한 법령상의 보호를 강화할 것을 요구한다. ATA에 따르면, 최근 American Airlines 965편의 조종실음성 기록장치에 담긴 오디오 테이프의 일부에 대한 최근의 TV 방송 등 그 제공대상이 될 수 없는 비항공 관련자들에 의하여 기내기록장치상의 정보가 불행하게도 남용된 전력이 있기 때문에 그에 대한 법령상의 보호가 강화되어야 한다는 것이다. ATA는 기록의 이용은 사고 조사를 위한 목적에 한정되어야 하며 TV시청률을 높이기 위한 목적이

되어서는 아니된다는 점을 의회를 상기시킨 바 있다. ATA는 만약 언론매체가 육성기록의 오락적 가치를 인정한다면, 비디오기록을 취득하려는 언론의 열망은 더욱 가열될 것임을 지적하였다. 이러한 언론매체의 행동은 항공 안전에 아무런 도움도 되지 않는다는 것이다.

### 3. 조종사 노조

조종실비디오기록장치 의무화에 대한 가장 격렬한 반대는 항공사조종사연합회(Air Line Pilots Association: 이하 “ALPA”라 한다) 와 항공사조종사협회연합(Coalition of Airline Pilots Association: 이하 “CAPA”라 한다) 등 조종사 노조에서 나타났다. Egypt Air 990편에 관한 공청회 증언에서, 두 조종사 노조 모두 조종실비디오모니터링 의무화에 대한 모든 제안을 거부하였으며, 의도가 아무리 좋다 하더라도, 조종실비디오기록장치는 부적절한 항공안전개선 노력이라고 단정지었다.

첫째, 두 노조 모두 사후적인 것보다는 강화된 사전적 안전방안에 찬성하는 ATA와 견해를 같이 한다. ALPA의 Woerth 의장은 백악관항공안전·보안위원회(The White House Commission on Aviation Safety and Security)와 전국민간항공검토위원회(National Civil Aviation Review Commission)와 같은 최근의 구상들을 인용하며, 다음과 같이 주장하였다: 현재 항공업계의 추진 방향은 사후적 접근방식(사건 조사)보다는 사전적 접근방식(사건 확인 및 분석)으로 나아가고 있으며 대단히 타당한 것이라 할 수 있다. 다시 말해, 항공운송 업계에 대하여 궁극적으로 사건으로 이어질 수 있는 안전하지 않고 바람직하지 아니한 경향을 찾아내고 시정하는 도구들을 제공함으로써 향후의 사고를 예방한다는 방향이다.

CAPA는 Woerth의 지적에 호응하여, FAA가 사고를 예방하거나 생명을 구하고 사고 발생시 부상을 줄이는데 도움을 주는 - 안전을 강

화하는 시스템 및 장치를 항공기에 설치하도록 의무화하여야 한다고 주장하였다. CAPA는 또한 현재 이미 FAA에 제출된 사전적 안전방안들을 책상서랍에서 잠자고 있는 현실을 고려해볼 때, FAA는 다른 새로운 사후적인 안전대책을 검토하기에 앞서 이들 사전적 안전방안들을 먼저 실행해야 한다고 주장하였다.

둘째, 두 단체 모두 조종실 비디오기록장치가 최소한 사후적인 도구로서라도 항공안전에 향상시킨다는 생각에도 동의하지 않는다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위하여 ALPA는 조종실비디오카메라가 “기술적으로 보증되지 아니한다”라는 ICAO의 사고조사그룹(International Civil Aviation Organization Accident Investigation Group: ICAO AIG)의 1999년 결론을 인용하였다. CAPA는 더 나아가 조종실 비디오 카메라가 항공안전에 대한 잠재적인 장점도 없을 뿐더러 사고조사자들에게 조차도 도움이 되지 아니한다고 판단하고 있다. CAPA는 조종실 비디오 카메라가 원인을 확인할 수 없는 사고들과 관련하여 가능한 원인을 규명하기에 충분한 추가적인 정보를 제공한다고 믿지 아니하며 최근의 비행정보자료기록장치는 수많은 매개변수들(parameters)을 기록할 수 있기 때문에, FDR은 형태만 다를 뿐 조종실비디오카메라와 동일한 정보를 사고조사자에게 제공한다고 지적하고 있다.

조종사 단체들은 제안된 조종실모니터링을 그 역할도 보장되지 않고 오히려 잠재적으로 “엄청난 사생활 침해”라고 비난하고 있는 것이다. ALPA에 따르면, “비행승무원의 사생활에 대한 개인적 권리와 항공안전이라는 집단적 이익”간에 균형이 이루어져야 한다는 점에 대해서는 동의하지만 조종실 비디오기록장치는, 항공 안전에 잠재적인 장점을 거의(또는 전혀) 제공하지 못하면서, 승무원의 사생활 권리를 침해할 것이라는 것이다. 그러나 ATA처럼, 조종사들은 사생활이라는 문제는 비디오 정보자료를 조종사에 대한 잠재적인 형사 기소 증거로 사용하는 것뿐 아니라 언론 방영으로부터의 정보자료 보호라는 측면

을 강조하고 있을 것으로 보인다.

두 단체 모두 “부적절한 목적을 위한 영상 공개”를 방지하기 위한 조치를 찬성근거로서 현재의 조종실육성기록장치(CVR)에 대한 자신들의 경험을 활용한다. ATA와 마찬가지로, 조종사들은 추락한 American Airlines 965편의 CVR에 대한 TV 방송을 Woerth 기장이 “미국의 조종사들에 대한 모욕”이라고 묘사한 데 대하여 동의하고 이러한 사건은 CVR에 대한 법령상의 보호의 필요성을 증명하고 있다고 주장하였다.<sup>213)</sup>

둘째, 조종사들은 자신들에 대한 형사 기소를 포함하여 사고후 소송을 조장하게 될 비디오기록의 사용에 대해 우려를 제기한다. ALPA와 CAPA 두 단체 모두 항공사 비행승무원들에게 소추로부터의 면책 특권이 부여되어야 한다거나 또는 “비행승무원의 실수에 대해 비난을 받게 해서는 안된다고 주장하지는 아니하지만, 기록된 정보자료가 기소를 조장하기 위하여 부적절하고 무분별하게” 사용되어 왔다는 점을 주장하여왔다.<sup>214)</sup>

비록 미국에서 조종사에 대한 형사소추는 극히 드물지만, 조종사들은 특히 항공사고에 대한 최근의 형사처벌 경향을 고려할 때, 그 가능성이 전혀 없는 것은 아니라고 주장한다. 사고 후 형사사건 조사의 가장 유명한 최근 예는 Florida의 Miami에서 이륙 후 추락하여 탑승인원 전원이 사망한 Valujet 592편이다. NTSB는 잘못 적재된 산소발생기가 화물칸에서 폭발하여 항공기를 전소시키고 태우고 비행승무원의 기능을 마비시켰다고 결론지었다.<sup>215)</sup> 1999년 7월, 미국검찰청United States Attorney's Office는 기본적으로 기록을 위조하고 유해물질 규칙을 위반하였다는 이유로 24개의 혐의로 해당 발전기 적재 담당자들을 기소하

---

213) NTSB Identification: DCA96RA020, Dec. 20, 1995, available at <http://www.nts.gov/NTSB/brief.asp?evid=20001207x4990&key=1>.

214) FedEx, United Parcel Service and Southwest Airlines. See <http://www.capapilots.org>.

215) The NTSB Transportation Safety and the Law Symposium, available at [http://www.nts.gov/events/2000/symp\\_legal/Raskin%20paper.htm](http://www.nts.gov/events/2000/symp_legal/Raskin%20paper.htm) (1999).

였다. 또한 미국 검찰청 U.S. Attorney's Office가 Valujet 592편을 운행 하였던 운항 승무원들을 기소하지는 않았지만, ALPA는 뉴욕 라과디아 공항의 활주로에서 미끄러졌던 USAir 항공편에 대해 지방 검찰청이 해당 운항 승무원을 한 때 기소하려 했던 사례를 들어 자신들의 주장을 뒷받침한다. 그러므로 현재까지는 어떤 지방 검찰청도 비행승무원을 기소한다는 결정을 한 적은 없지만 조종사들은 비디오증거를 검찰 측에 제공함으로써 그러한 기소를 부채질할 수 있다는 점을 두려워하고 있다.<sup>216)</sup>

더욱이, 조종사들은 미국 외의 지역에서 비행승무원의 기소를 포함하여 항공사고를 형사 처벌하는 경향이 강하게 나타나고 있다고 주장한다. 예컨대, ALPA는 “많은 유럽, 아프리카 그리고 아시아 국가들에서 조종사를 형사기소하는 경향이 증가하고 있으며 기록 정보자료가 이러한 기소를 위해 사용되고 있다”고 주장한다. 특히, ALPA는 뉴질랜드 법원이 ICAO Annex 13에 규정된 진술된 국제기준이 뉴질랜드 법원에는 구속력이 없다는 이유로 형사사건 조사의 일환으로 CVR 오디오테이프에 대한 경찰의 접근을 허용하였던 예를 들었다.

#### 4. 법적 보호와 한계

조종사들은 항공기가 국제적으로 이동한다는 특성으로 인하여 미국 법에 의하여 항공기록정보자료에 대한 법령상 보호가 행하여진다 하더라도 여전히 중대한 문제가 남아있다는 점에 대해서는 인정한다. Columbia의 Cali에서 발생한 American Airlines 965편 사건에서도 알 수 있듯이, 미국에 등록된 항공기가 미국 외의 지역에서 추락하였을 경우, 이 항공기로부터 입수된 정보자료는 모두 현지의 국내법이 정하

---

216) Lindsay Fenwick, Security of Recorded Information, International Symposium on Transportation Recorders, available at <http://www.nts.gov/events/symprec/proceedings/authors/Fenwick.pdf>.

는 바에 따라 보호될 뿐이다. 965편 사고에서 CVR 오디오테이프의 공개 및 방송은 Colombian법에 위배되지 아니하는 것이었다. 이와 같이 미국법이 항공기록정보자료를 보호한다할지라도 미국 외의 지역에서, CVR(그리고 더 나아가, 조종실비디오기록)의 보호된다는 말하기는 어렵다.<sup>217)</sup>

한편, 1999년, ICAO AIG 99는 사고발생후의 민감한 안전 정보자료에 대한 국제적 보기준을 현대화를 모색하였다. 특히, AIG는 그러한 국제기준의 근거가 되는 Chicago Convention의 Annex 13에 보호에 관한 규정을 강화하고자 하였으나 만족할 만한 컨센서스에 도달하지 못하였는 바, AIG 자신도 자신이 과연 회원국의 국내법을 대체할 수 있는 국제기준을 수립할 수 있는 권한을 가지고 있는지에 대하여 회의적이었다.<sup>218)</sup>

설령, ICAO가 국제기준을 확립하는데 성공한다 하더라도 그 기준의 준수를 보장할 수는 없다. 모든 국가가 ICAO 회원국인 것은 아니며, 만약 그렇다 하더라도, 어느 국가든 이의의 통지(Notification of Difference)를 통하여 ICAO의 국제기준의 준수로부터 자유로울 수 있기 때문이다.<sup>219)</sup> 따라서, 회원국들은 ICAO의 정보자료 보호기준을 쉽게 무시할 수 있으며 따라서 남용의 가능성은 열려 있는 것이다. 그러나 어떠한 단점이 있던지 간에, 조종사들은 보다 강력한 법령상의 보호는 국내 차원에서 먼저 시작되어야 하지만, ICAO의 보호기준도 국내 및 국제적 비행정보자료 보호라는 틀을 완성시키기 위해 필요하다고 주장한다.

---

217) NTSB Identification: DCA96RA020, Dec. 20, 1995, available at <http://www.nts.gov/NTSB/brief.asp?evid=20001207x4990&key=1>.

218) Singer, op.cit., p. 517.

219) Statement on International Symposium on Transportation Records (May 4, 1999) available at [http://www.nts.gov/events/symp\\_rec/proceedings/May\\_4/SessionIII/Frostell\\_transcript.htm](http://www.nts.gov/events/symp_rec/proceedings/May_4/SessionIII/Frostell_transcript.htm).

## 5. 새로운 법령

아직 국제적인 규칙과는 시간적 갭이 존재하기는 하지만, 미국은 조종실비디오모니터링 도입의 첫 단계를 시행하였다고 볼 수 있다. 2000년 4월, John McCain (애리조나주, 공화당)상원의원은 National Transportation Safety Board Amendmend Act of 2000을 상원에 상정하였다. 이 법안은 기본적으로 NTSB에 대한 연방재정지원을 재허용하는 것 제1차적 입법목적이었지만, 현재의 조종실육성기록장치에 대한 법적 보호에 비견한 할만한, 모든 형태의 운송수단에 대한 육성 및 비디오 기록 정보 비공개를 요구하기 위하여 NTSB가 요청한 규정도 포함하고 있었다. McCain 상원의원은 이 규정이 “기록장치가 하용되지 않은 공개 또는 다른 목적을 위한 사용으로부터 적절히 보호되도록 보장하는데 중요한 역할을 할 것”이라고 지적하였다. 2000년 11월 1일, Clinton 대통령은 이 법률안에 서명함으로써 음성 및 비디오기록장치를 민형사 소송에서의 사실확인을 포함하여 부적절한 사용으로부터 법적으로 보호할 수 있게 되었다.

## 6. 사전적 보호

### (1) 배경

앞서 언급한 바와 같이, 조종실비디오모니터링에 대한 주요한 반대 이유 중 하나는 이것이 사전적인 것이 아닌 사후적인 안전대책일 뿐이라는 것이었다. 본질적으로, ALPA와 ATA같은 단체들은 조종실비디오모니터링이 항공기가 추락한 이후에만 유용하기 때문에 생명을 구하는데 거의 도움이 되지 아니한다고 주장한다. 또한, 사고조사가 항공 안전 개선에 어느 정도 역할을 한다는 것을 인정하면서도, 사고 자체를 미연에 방지하기 위한 사전적인 안전프로그램을 옹호한다.



이를 위해, 항공업계는 자발적으로 제출된 안전관련 정보자료의 수집, 분석 및 보급을 촉진하기 위한 안전 프로그램을 개발 중이다. 이 정보자료의 분석을 통해 안전 담당 직원들이 생명을 잃기 전에 항공 안전에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 경향, 조건 및 절차를 식별하고 수정할 수 있을 것으로 기대된다. 항공안전조치프로그램(Airline Safety Action Program: ASAP)과 항공운항품질보장(Flight Operational Quality Assurance: FOQA) 프로그램이 가장 중요한 사례이다. 원래 American Airlines와 Allied Pilots Association의 공동프로그램으로 개발된 ASAP는 범죄 행위, 고의적 행위 또는 약물 남용에 연루된 경우를 제외하고 스스로 인정한 법령 위반에 대해 면책을 부여함으로써 American Airlines 직원들로 하여금 자발적으로 안전정보자료를 제출하도록 장려하는 것이다.<sup>220)</sup> FOQA는 ASAP와 유사하지만, 디지털비행정보자료기록장치(Digital Flight Data Recorders: DFDR)와 신속접근기록장치(Quick-Access Recorders: QAR) 등 다양한 기내기록장치를 사용하여 항공기 자체로부터 정보자료를 수집하고 항공사는 이를 분석하여 잠재적인 문제를 예측하고 항공기와 비행승무원의 업무수행과 훈련을 개선한다.<sup>221)</sup> 기본적으로, 항공사들은 ASAP와 FOQA를 통해 사전적으로 문제를 해결할 수 있기를 기대한다.

## (2) 정보자료 수집용 CVR - 항공안전보고 시스템

항공업계는 수십년동안 안전 및 운항 정보자료 수집의 면책을 강조해 왔다. 1975년, FAA는 항공안전보고시스템(Aviation Safety Reporting System: 이하 “ASRS”라 한다)를 제도화하고 미항공우주국(NASA)을 실행 및 관리를 감독하도록 지정하였다.<sup>222)</sup> ASRS의 목적은 “조종사, 관

---

220) <http://www.alliedpilots.org>.

221) [http://www.asy.faa.gov/gain/FOQA & ASAP/FOQA NPRM/NPRM FOQA.pdf](http://www.asy.faa.gov/gain/FOQA%20&%20ASAP/FOQA%20NPRM/NPRM%20FOQA.pdf) [hereinafter FOQA NPRM].

222) <http://www.asrs.arc.nasa.gov>.

제사, 승무원, 정비 인력 및 기타 National Airspace System (NAS)의 기타 사용자로 하여금 항공 운항의 안전에 관련된 실제적 또는 잠재적 모순점(discrepancies)와 부족한 점(deficiencies)을 NASA에 보고하도록 하기 위하여 “협력안전보고 프로그램”을 제공하는 것이다.” ASRS 정보를 통해 FAA가 National Airspace System 상의 결함 또는 부족한 점을 치유하기 위한 시정조치를 할 수 있게 되기를 바라는 것이다.<sup>223)</sup>

ASRS는 이 프로그램의 성공은 “자유롭고, 제약 없는 정보의 유통”에 크게 좌우된다는 점을 인식하고, 자발적 정보 제출을 장려하기 위한 법령상의 인센티브를 제공한다.<sup>224)</sup> 첫째, 제출 당사자 또는 ASRS 보고서에 명시된 다른 당사자의 신분을 알 수 있는 정보는 그 신분을 알 수 없도록 한다. 둘째, FAA가 조종사 등 항공업관련 자격증 소지자들을 상대로한 법 집행과정에서 제출 보고서를 사용하는 것에 대해 법적 제한을 부과하였다. 특히, “항공보고시스템: 집행 목적을 위한 보고서 이용을 금지”라는 제목의 14 C.F.R. 91.25은 “FAA 청장은 이 프로그램이 전적으로 적용배제 되는 사고 또는 범죄 행위 관련 정보들 외에는 항공안전보고 프로그램(또는 이 프로그램에서 획득한 정보)에 의거하여 NASA에 제출된 보고서를 어떠한 집행조치에도 사용하지 아니한다”라고 규정하고 있다.

이에 따라 연방 규칙은 ASRS 면책에 대하여 두 가지 예외만을 허용하고 있다. 즉, 사고 및 범죄수사이다. 그러나 FAA는 고의적인 행위에 대하여 ASRS 면책을 금지하는 한 가지 예외를 추가하였다. ASRA 옹호론자들은 ASRS 보고서가 비행승무원과 항공사에 중요한 정보를 제공한다고 주장한다. 정보의 유통을 돕기 위해, NASA는 ASRS 보고서를 수집하여, 항공업계의 여러 집단에 배포하며 전일 제출된 내

---

223) FAA, U.S. Dep't of Transp. Advisory Circular No. 00-46D (1987), available at <http://www.asrs.arc.nasa.gov/immunity.htm> [hereinafter A.C. No. 00-46D].

224) The January 2001 edition of Callback, available at [http://www.asrs.arc.nasa.gov/callback/issues/cb\\_257.htm](http://www.asrs.arc.nasa.gov/callback/issues/cb_257.htm).

용의 일부를 집중적으로 다룬 월간 잡지를 발행한다.<sup>225)</sup>

## 제 6 절 항공안전조치프로그램(ASAP)

### 1. 개 요

ASRS 프로그램을 토대로, 1994년 American Airlines와 Allied Pilots Association (FAA와 연계하여)는 American Airlines Safety Action Partnership( 이하 “ASAP”라 한다)를 개발하였다.<sup>226)</sup> K. Scott Griffith 기장에 따르면, ASAP는 American Airlines 직원들이 자발적으로 제출하는 정보를 전자적으로 수집·분석한다. 또한 ASRS와 마찬가지로, ASAP는 시스템상의 전반적인 업무수행을 계량화하고 사고 및 사건을 방지하기 위한 “비징벌적인” 시정조치를 제공하기 위한 목적을 가진다. American Airlines는 제출자신분이 감추어진 보고서들이 제출되면 AA, FAA 그리고 APA의 대표로 구성된 합동 위원회가 周별로 검토를 하여 비행 및 훈련 절차상의 변경 및 향후 사건을 방지하기 위한 기타 시정 조치의 시행에 유념하여 조종사 상황보고, 절차 변경 및 개인 숙련도 제고를 위한 권고 등을 공표한다. 또한, American Airlines 직원들로 하여금 ASAP보고를 제출하도록 장려하기 위해, ASAP 보고서에 대해서는 ASRS 보고와 동일한 면책이 부여된다. American Airlines 직원들간에 ASAP에 대한 지지는 강력한 것으로 보인다. 1998년 11월의 통계에 의하면, 그 동안 17,000 이상의 보고서가 ASAP하에서 제출된 바 있었다.

225) <http://www.asrs.arc.nasa.gov/callback.htm>.

226) Slides from Griffith, Captain K. Scott, American Airlines Safety Action Partnership (ASAP), Nov. 3, 1998, at <http://www.gainweb.org> [hereinafter Griffith Slides].

## 2. ASAP에 대한 FAA의 입장

ASAP에 대한 지지는 American Airlines 직원들에만 국한된 것이 아니다. 2000년 3월, FAA는 모든 항공사에게 ASAP 프로그램에 대한 승인취득에 관한 법령상의 요건을 규정한 Advisory Circular No. 120-66A를 공표함으로써 ASAP에 대한 지지를 표명하였다. Advisory Circular는 훨씬 더 자세하게 ASAP 보고서에 부여되는 보호의 수준을 설명하고 있다. 일반적으로, FAA는 “어떠한 회사내 징계조치를 초래하거나 지지하기 위하여 또는 FAA 법집행조치상의 어떠한 목적을 위한 증거로서 ASAP 보고서의 내용을 사용하는 것”을 삼가하고 있다.

비록 일반적 정책에 해당되는 것에 불과하지만, ASAP 보고는 FAA의 법집행으로부터의 면제받을 수 있는 다양한 근거를 제공한다. 첫째, ASAP는 고의적인 불안전 행위, 범죄활동, 또는 통제대상 물질(술·약물·마약 등)의 사용 또는 물질 남용의 초래되는 기타 활동에 대해서는 보호를 부여하지 아니한다. ASAP는 ASAP 보고가 범죄의 유일한 정보원천일 경우에만 완전한 보호를 제공한다. 만약 범죄에 대한 독립적인 증거가 존재할 경우, ASAP 보고서는 FAA로 하여금 자격에 대한 조치(자격 철회 또는 자격정지)보다는 행정처분으로 잠재적 위반행위를 다루도록 제한한다. 두 종류의 행정처분은 경고 통지 및 시정서한이다.

## 3. 법원의 관련 판례

대부분의 법원이 ASAP 프로그램상의 보호 문제를 다루어 본적이 없지만, 어느 법원은 최근 ASAP 보고는 “제한적 면책특권”을 가는 것이라고 판시함으로써 ASAP 보고에 대한 보호주의적 태도를 채택하였다.<sup>227)</sup>

---

227) Frederick P. Alimonti, “Recent Developments in Aviation Liability Law”, J. Air L.

American 965편 사건 후 American Airlines에 제기된 소송병합과 관련하여 ASAP프로그램에 의하여 American Airlines가 작성한 문서로부터 밝혀진 사실에 대한 원고들의 공개요청을 거부하였다. 법원은 ASAP 문서가 실질적인 필요성 및 부당한 어려움을 입증하여야 항변할 수 있는 연방컴먼로 상의 “제한적 면책특권”을 가지는 것이라고 결정하였던 것이다.<sup>228)</sup>

이에 대한 근거로, 법원은 미국 대법원이 새로운 연방 컴먼로상의 면책특권을 인정하기 위해 요구하였던 4가지 요인을 적용하였다.<sup>229)</sup> 지방법원은 먼저 그 면책특권이 “신임 및 신뢰이라는 절대적인 필요성에 근거를 둔 것인가를 검토한 후, 항공사, 조종사 그리고 FAA가 모두 ASAP상의 자료를 보호하는데 합법적인 사적인 이해를 가진다”고 판시하였다.<sup>230)</sup>

둘째, 법원은 항공안전 개선에는 “강력하고 중요한” 공익이 존재한다는 이유로 그러한 새로운 면책특권은 공공의 목적에 기여할 것이라고 결론을 내렸다.<sup>231)</sup> 셋째, 법원은 그러한 면책특권의 행사로 인한 명확한 손실이 타당한 것인지를 검토한 후 ASAP은 부주의로 인한 또는 우발적인 위반행위만을 보호하므로, 어떠한 고의적 또는 위험한 위반행위는 공개될 수 있는 것이라고 판시하였다.<sup>232)</sup> 결국, 법원은 American Airlines가 ASAP에 의한 문서가 제한적 면책특권을 향유할 자격이 있다는 거증책임을<sup>233)</sup> 다 하였다고 판시하였다.

---

& Com.. Vo.64(1998), p. 29.

228) In re Air Crash Near Cali, Colum., 959 F. Supp. at 1530.

229) Jaffee v. Redmond, 518 U.S. 1 (1996). See also Sheldone v. Penn. Tpk. Comm'n, 104 F. Supp. 2d 511, 512 (W.D. Pa. 2000).

230) In re Air Crash Near Cali, Colum., 959 F. Supp. at 1534.

231) Ibid.

232) Ibid

233) Fed. R. Civ. P. 26(b)(1)(2000).

비록 In re Air Crash, New Cali Columbia사건에서는 인용되지 않았지만, 퇴직조종사들이 비행 엔지니어로서의 일자리를 얻는 것을 금지하는 항공사 정책에 대해 제기한 고용차별소송에서, 법원은 American Airlines이 작성한 “안전 보고서”가 “자기비판적 분석”을 위한 것이므로 면책특권이 인정되어야 한다는 주장을 인용하였다.<sup>234)</sup>

## 제 7 절 항공기운항품질보증(FOQA)

### 1. 의 의

현재 개발중인 두 번째로 중요한 정보자료 수집·공유 프로그램은 Flight Operational Quality Assurance(이하 “FOQA”라 한다) 프로그램이다. 1970년대 개발되어 영국항공에서 10년 이상 운영되어 온 성공적인 프로그램에 토대를 둔, FOQA는 신속접근기록장치(quick-access recorder: QAR)와 같은 기내기록장치에서 얻어진 비행정보자료의 일상적인 수집과 분석에 관한 것이다. FOQA의 잠재적 장점에 대해서는 의심의 여지가 거의 없다. FAA도 FOQA를 “사고를 줄이는데 현실성 있는 잠재력을 가진 가장 유망한 방안중의 하나”로 판단하고 있다. 더구나, FAA가 후원한 연구에서, 비행안전재단(Flight Safety Foundation)은 FOQA가 미국에서 시행되어야 하고 시행되면 “FAA의 연구개발계획에 포함되었던 다른 어떤 프로그램보다도 상업항공기의 운항안전에 더 큰 긍정적 영향을 미칠 것이라는 결론”을 내리고 있다.

이와 같이 대단히 유용한 프로그램임에도 불구하고, FOQA는 주로 FOQA를 통하여 얻어진 정보자료를 보호하려는 항공사와 조종사에 의하여 전개된 격렬한 투쟁 때문에 큰 진전을 보이지 못하고 있다.

---

234) Morgan v. Union Pac. R.R. Co., 182 F.R.D. 261, 266 (N.D. Ill. 1998).

## 2. 발전과정

앞서 언급한 바와 같이, 유럽 항공사들은 정보자료 보유·분석 프로그램들을 수십 년간 활용하여왔다. 이와 대조적으로, 미국은 1995년 DOT가 후원한 항공안전회의에서 비로소 공식적으로 FOQA 프로그램을 제안하였고, 그 동안 항공안전을 위한 주요 수단으로 주무 기관들의 법집행에 의존하고 있었다. 그러나, 상업항공운송의 증가 예상에 직면하여 법집행만으로는 사고율을 크게 감소시키기 어렵다는 점이 분명해짐에 따라 항공업계는 FOQA와 같은 사전적·예방적 안전조치로 관심을 돌렸다.

FOQA와 같은 정보자료 보유 및 분석 프로그램들의 제안은 최소한 3가지 이유로 인해 인기를 얻었다. 첫째, 앞서 지적한 바와 같이, 유사한 프로그램들이 유럽 전역에서 광범위하게 성공하였다. 둘째, 현행 법령이 항공사들에게 항공기에 비행정보자료 기록장치를 설치하고 사고 또는 사건 후 최소한 60일 동안 그 정보자료를 보유하도록 요구하기 때문에<sup>235)</sup> FOQA는 현재의 기술 및 규제에 잘 부합된다. 셋째, 가장 중요한 것은 컴퓨터 역량, 소프트웨어, 그리고 디지털항공전자공학의 기술적 발전으로 정보자료 보유 및 수집이 훨씬 용이하고 비용상의 효율성을 갖게 되었다. 예컨대, 보잉 777은 영국 항공에 의해 기록된 2,000개를 포함해 약 60,000개의 매개변수를 지속적으로 처리할 수 있다.

FAA가 FOQA프로그램의 비용 및 장점을 조사하기 위한 3년간의 시범사업(demonstration project)을 수행한 바 있다. FAA와 함께 3개의 항공사(United Airlines, US Airways, 그리고 Continental Airlines)가 처음에 이 프로젝트에 동참하였고, 3년 후 네 번째 항공사가 동참하였다

---

235) 14 C.F.R. 121.343(a)-(d) (2001) and 14 C.F.R. 125.225(a)-(d), (g) (2001).

(Alaska Airlines.). 이들 파트너 항공사는 FAA로부터 신속접근기록장치(quick-access recorder)를 포함하여 많은 소프트웨어와 장비를 제공받았다. 다른 항공사들(Delta, Northwest, Southwest 그리고 Trans World Airlines)은 비록 완전한 파트너는 아니었고 따라서 이 시범사업에 적극적으로 참여하지는 않았지만, 이 프로젝트의 진전을 주의 깊게 지켜보았다.

FOQA 시범사업은 참여한 항공사들이 중요한 안전상의 장점을 보고함에 따라 높은 평가를 받았다. 예컨대, Continental Airlines는 “차세대” 보잉 737편으로부터 초당 1,000개 이상의 매개변수를 접수하여 그 정보자료를 어떤 공항 및 활주로에서의 있을 수 있는 불안정한 진입의 원인을 검토·확인하기 위해 사용하였다.<sup>236)</sup> 이 정보를 활용하여, Continental사는 “FOQA 정보자료로부터 불안정한 진입이 확인된 10대 공항목록”을 작성하여 그 정보를 자사의 정기교육, 항공 간행물상의 주석 및 비행승무원 잡지의 기사를 통해 전달하였다. 그 결과, “1년 만에, 가장 불안정한 진입이 발생하였던 공항이 이제는 10대 공항목록에서 빠졌다.”

Continental사의 운항 승무원들도 FOQA의 장점에 대하여 많은 언급을 한 바 있다. 예컨대, Continental Airlines의 한 조종사는 FOQA를 “우리가 가진 것 중 가장 인상 깊은 것이다. 나는 비행시 항상 이것을 사용한다. 나는 특히 다른 비행기가 진입로를 비행할 것을 알려주는 FOQA를 좋아한다. 나는 일정 지점에서 유심히 FOQA를 본다”라고 진술하였다. Coalition of Airline Pilot(CAPA)도 조종실 비디오 모니터링에 반대하는 반면 FOQA 등 사전적 안전대책에 관심을 기울여야 한다고 강하게 주장하였으며 항공 소위원회에서 CAPA의장은 다음과 같이 증언하였다: 우리는 운항의 방향을 확인하고 사고가 발생하기 전에 문제를 시정하기 위하여 비행정보자료기록장치로부터 얻어낸 결과를 활

---

236) Continental's website at <http://www.flycontinental.com>.



용하는 United Airlines가 처음 시작한 FOQA 프로그램에 대해 알고 있다. 사고 예방에 중점을 둔 이러한 사전적 프로그램은 매우 도움이 된다.

첫 번째 그리고 가장 큰 시범사업 파트너인 United Airlines 또한 성공적으로 FOQA를 채택하였다. United Airlines는 FOQA가 항공사들로 하여금 개별적인 사건이 아니라 “비행 전과정”(예컨대, 비행승무원, 항공기 그리고 항공관제탑)을 모니터링할 수 있도록 함으로써 FOQA의 전체시스템 기능수행을 개선시킬 수 있다고 판단하였다. 예컨대, United Airlines는 FOQA 정보자료를 “지상이동속도 또는 공항유도로(taxiway)의 울퉁불퉁함(roughness)”을 모니터링 하는데 사용하여, 유도도가 재포장될 필요가 있을 때 항공 관제탑에 이를 알려주고 있다.<sup>237)</sup>

### 3. FOQA의 문제점

#### (1) 문제의 소재

FOQA 참여 항공사들이 FOQA의 항공안전에 큰 도움이 된다고 지적하고 있지만, FOQA에 참여하고 있지 아니한 항공사들이 있다는 점에서 FOQA프로그램이 왜 전면적으로 시행되고 있지 아니한가에 대한 보다 면밀한 검토가 필요할 것이다. 아마도 전면적 시행에 장애가 되는 요소는 다른 모든 항공안전구상들과 마찬가지로 FOQA 정보자료에 필요한 보호의 수준과 관련되어 있을 것이다. 실제로, FOQA에 대한 1993년 비행안전재단의 연구는 “안전 및 운항개선을 위한 목적이외의 사용으로부터의 정보자료의 보호”를 FOQA의 가장 큰 장애로 판단하였다.

---

237) Edward H. Phillips, Uninhibited Data Sharing Called Key to Improving Airline Safety, Aviation Wk. & Space Tech., Oct. 23, 2000, available at <http://www.gainweb.org/GAIN/Information/avweek/article/oct00.html>.

## (2) 법적 및 규제 보호

1996년 연방항공재허가법(Federal Aviation Reauthorization Act)의<sup>238)</sup> 일부로서, 의회는 연방의 기관들이 자발적으로 제공된 안전 또는 보안과 관련된 정보를 공개하는 것을 제한하기 위한 49 U.S.C 40123을 추가하였다. 이 법률에 따르면, 자발적으로 제출된 안전 정보는 FAA가 그 정보가 법령상의 요구조건을 구비하고 있다고 결정하는 경우 미공개된다.<sup>239)</sup> 원칙적으로, 만약 FAA가 그 정보가 FAA의 안전 및 보안 직무에 기여하는 것이고, 그 정보를 비공개하는 것이 그러한 직무와 부합되며, 그 공개가 당해 유형의 정보의 “자발적 제공”을 방해하게 될 것이라고 결정할 경우 공개되지 아니한다.

이 법률의 입법연혁에서 FOQA와 같은 정보자료공유 프로그램을 특정하여 언급하고 있다는 점에서 의회가 49 U.S.C 40123을 이러한 유형의 프로그램에 적용하려는 의도를 가진 것이 분명하다. 더욱이, 의회는 법령상의 보호가 없다면, 이러한 정보는 쉽게 잘못 해석되거나 잘못 이해되고 또는 잘못 적용될 수 있기 때문에 이러한 정보가 대중에게 공개되면 이러한 정보를 공유하는 것을 꺼리게 될 것임을 인식하고 있었다. 그러나 의회는 그러한 정보에 대한 구체적인 보호를 시행하기 보다는 FAA에게 보호를 위한 프로그램을 개발하도록 요청하였다.

이에 대한 FAA의 첫 반응은 1998년 12월 FAA청장 Garvey의 통지(notice)의 형태로 나타났으며, 여기에서는 FOQA를 통해 획득한 정보의 공개에 대한 FAA의 정책을 담고 있다. 이 통지에서, Garvey청장은 FAA가 기본적으로 “FOQA상의 정보를 법 집행목적을 위하여 사용하는 것에 대하여 제한할 것을 약속한다”라고 설명하였다.

238) Pub. L. No. 104-264, 110 Stat. 3177 (1996),

239) 49 U.S.C. 40123 (1996).

7개월 후, FAA는 49 U.S.C. 40123에 대한 두 번째 답변을 제안된 입법예고(a Notice of Proposed Rulemaking: NPRM)의 형태로 발표하였다. 그 입법예고에서 FAA는 특별히 자발적으로 제출된 안전관련 정보자료를 보호하기 위한 목적의 규정을 연방규칙집(The Code of Federal Regulations)에 추가할 것을 제안하였다. 동 입법예고에서는 또한 FAA가 FOQA정보자료는 다음과 같은 5가지 법적 요구에 모두 부합하는 경우에만 보호될 것임을 명확히 하였다. 첫째, 반드시 자발적으로 제공된 것일 것. 둘째, 안전 또는 보안 관련정보일 것, 셋째, 공개하게 되면 당해 유형의 정보에 대한 자발적 제공이 저해받게 될 것, 넷째, 그 정보의 접수하는 것이 FAA의 안전 및 보안 직무에 도움이 될 것. 다섯째, “FAA의 안전 및 안보 직무와 부합될 것” 등이다.

그러나, 항공업계는 그 내용이 허점투성로 제안된 “정보공개의 보호”에 광범위하고 자의적인 예외를 인정함으로써 정부와 일반인이 당해 정보자료에 접근할 수 있게 함으로써 그 시행이 정반대의 의도하지 아니한 효과를 초래할 것이라는 이유로 그 입법예고에 크게 반대하였다.<sup>240)</sup> 그 입법예고의 내용은 Garvey청장의 본래의 FOQA 정책뿐 아니라 49 U.S.C. 40123의 의도에도 반하는 것이라는 것이었다.

이러한 반대의 저변에는 FAA의 정책이 정보자유법(the Freedom of Information Act“이하 “FOIA”이라 한다)를<sup>241)</sup> 통해 보호 정보자료 접근을 허용할 지도 모른다는 의구심을 가지고 있었다. FOIA는 정부 또는 사인의 합법적인 이익이 특정 유형의 정보의 공개로 인해 피해를 입지 않는 한<sup>242)</sup> 민주사회의 기능에 중요한 정부 문서를 광범위하게 공개하도록 하고 있다.<sup>243)</sup> 항공업계의 많은 사람들은 FOQA와 ASAP 정보자료가 “영업비밀 및 개인으로부터 획득한 상업상 또는 금융상 정

240) Comments of the Air Transport Association of America, Docket No. FAA - 1999-6001-18., Sept. 24, 1999, available at www.gainweb.org.

241) 5 U.S.C. 552 (1996).

242) FBI v. Abramson, 456 U.S. 615, 621 (1982).

243) NLRB v. Robbins Tire & Rubber Co., 437 U.S. 214, 242 (1978).

보이며 면책특권을 갖거나 기밀”에 해당하는 것으로 FOIA의 적용으로부터 제외되어야 한다고<sup>244)</sup> 주장하였다. 또한 항공업계는 FAA의 감독 및 법 집행을 위해 비행정보자료의 공개를 허용하는 조항에 대해서도 반대하였다.<sup>245)</sup>

### (3) 2000년 법안

2000년 4월 5일, Clinton대통령은 H.R. 1000, 즉 the Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21 Century(AIR-21)에 서명하였다.<sup>246)</sup> 이 법률은 획기적인 법안으로 사람들로부터 환영을 받았으며 특히 FOQA 정보자료에 대해서도 영향을 미친다. 특히, 제510조는 “이 법 제정일로부터 60일 내에, FAA 청장은 항공운송인과 그 직원들을 FOQA 프로그램 및 ASAP와 같은 자발적 보고프로그램들의 결과로서 보고된 또는 발견된 CFR, title 14의 (범죄 또는 의도적 행위가 아닌) 위반행위에 대한 집행조치로부터 보호하기 위한 절차를 개발하기 위한 입법예고를 발하여야 한다”라고 규정하고 있다.<sup>247)</sup> 이와 같이 제510조는 명확하게 FAA로 하여금 동 법에서 창설한 보호를 입법화하는 규칙안을 공표하도록 요구하고 있으며 FAA는 이를 이행하였다.<sup>248)</sup>

## 제 8 절 범세계적항공정보네트워크

### 1. 의 의

1996년 5월, FAA의 David Hinson 청장은 “무사고”라는 궁극적 목적을 달성하기 위해서는, 항공업계가 정보자료 수집, 분석 및 배포를 주

---

244) 5 U.S.C. 552 (b)(4) (“Exemption 4.”).

245) Singer, op.cit., p.536.

246) Comments of Continental Airlines, FAA Docket No. 1999-6001-18, 2 (1999).

247) Air-21 Sec. 510, Pub. L. No. 106-181, 114 Stat. 61 (2000).

248) Singer, op.cit., p. 539.

된 내용으로 하는 새로운 안전정보 패러다임을 채택해야 할 필요가 있음을 인식하하고 (FOQA와 ASAP와 같은) 정보 관리기술상의 주요한 발전을 반영하여, 이 새로운 패러다임은 업계가 기존 및 새롭게 출현하는 문제를 발견하고 항공업계에 이를 알려줄 수 있을 만큼 민감한 훨씬 개선된 운항조기경고역량을 개발하도록 요구하였다.<sup>249)</sup> 그러나 이 역량을 실현하는 것은 항공사들의 안전정보공유여부에 크게 달려있었다. 결국, 항공사간의 정보자료 공유를 촉진하기 위해, Hinson 청장은 범세계적 분석·정보네트워크를 제안하였다.<sup>250)</sup>

## 2. 범세계항공정보네트워크에 대한 개요

### (1) 성격

FAA에 따르면, 범세계항공정보네트워크(Global Aviation Information Network: 이하 “GAIN”이라 한다)은 전세계적으로 항공안전을 개선하기 위해 항공기 운항, 항공 교통통제 운영 및 정비에 대한 항공안전 정보를 수집 및 사용하는 자발적이고 민간이 소유·운영하는 시스템 네트워크이다. GAIN의 한 가지 면에서 다른 많은 안전프로그램들과 구별된다. 즉, GAIN은 FAA가 소유 또는 운영하지 아니하며 FAA 등 항공관련 기관들로 구성된 운영위원회의 지침을 따르는 민간 운영의 국제항공정보 네트워크이다.<sup>251)</sup>

249) Federal Aviation Administration, A Call for the Development of Prototype(s) for a Global Analysis and Information Network (GAIN), 61 Fed. Reg. 21522, 21522 (May 10, 1996).

250) Edward H. Phillips, Uninhibited Data Sharing Called Key to Improving Airline Safety, Aviation Wk. & Space Tech., Oct. 23, 2000 available at [www.gainweb.org/GAIN/Information/avweek\\_article\\_oct00.html](http://www.gainweb.org/GAIN/Information/avweek_article_oct00.html).

251) Global Aviation Information Network (Aug. 2000) at <http://www.gainweb.org>.

## (2) 정부의 지원

GAIN은 정부와 전혀 관련이 없는 것은 아니다. FAA가 GAIN 운영 위원회의 정회원은 아니지만, “직무상(ex-officio)” 회원이다. 추가적으로, 2000년 6월, GAIN 운영위원회는 “GAIN 프로그램의 목적을 지지하고 안전정보 공유에 대한 장애를 줄이기 위해 정부지원 팀(a Government Support Team: 이하 “GST”라 한다)을 구성할 것”을 제안하였다.<sup>252)</sup> 최초의 GST구성원에는 “7개국의 민간항공당국과 사고조사위원회”, ICAO 및 유럽공동항공기구(JAA)가 포함되었다. GAIN 운영위원회는 정보자료 공유에 방해가 되는 법령상의 장애요소를 줄이는데 정부의 개입이 중요하다고 생각하였으며 이 과제를 GST에 위임하였다. GST는 “안전정보의 수집 및 공유를 저해하는 법적 및 조직상의 장애를 제거하는 것”을 3가지 중점 부문의 하나로 지정하였다.

## (3) 정보자료 보호

GST가 법령상의 장애제거를 강조한 것처럼, 운영위원회도 정보자료 보호를 GAIN의 성공에 결정적 요소라고 생각하였다. 사실상, 1998년 1월, FAA 시스템안전국(Office of System Safety: 이하 “OSS”라 한다)은 정보의 무단 사용을 GAIN프로그램이 직면한 가장 큰 문제들 중 하나로 지적하였다.<sup>253)</sup> 구체적으로, OSS는 법집행을 위한 정보사용(정부 또는 고용주에 의한), 정보의 일반공개, 범죄혐의를 뒷받침하기 위한 정보 사용 및 민사소송 지원을 위한 정보사용 등 정보자료가 남용

---

252) GAIN Government Support Team, at [http://www.asy.faa.gov/gain/govt support team/govt supp team.htm](http://www.asy.faa.gov/gain/govt%20support%20team/govt%20supp%20team.htm).

253) FAA, Office of System Safety, Aviation Safety Information: Four Potential Problems; Four Proposed Solutions (Jan. 1998), available at [http://www.asy.faa.gov/gain/GAIN information/infoprob.htm](http://www.asy.faa.gov/gain/GAIN%20information/infoprob.htm).

될 수 있는 4가지 방법을 열거하였다. 이 4가지 안전 정보자료 남용은 모든 안전프로그램에 영향을 미치게 될 것이다. 이러한 장애를 극복하는 것이 - 민감한 안전정보자료 수집에 의존하는 모든 프로그램과 마찬가지로 - GAIN의 지속적인 발전에 영향을 줄 수 있는 변수이다.

## 제 5 장 결 론

오늘날, 국제사회는 조직화 현상이 종전에 비해 크게 두드러지게 나타나고 있지만 여전히 분권적인 특성을 유지하고 있으며, 고유한 국가주권의 관념, 제적능력과 정책우선순위의 국가간의 차이 등을 고려해 볼 때, 대부분의 국가에 의한 국제적 의무의 이행을 확보하는 것은 대단히 어려운 일이다. 국제민간항공분야는 국제사회가 어떻게 관련 분야에 대한 법의 조화를 확보함으로써 공통의 이익을 달성하고자 노력하고 있는가에 관한 실증적 사례연구가 필요한 대표적인 분야이다.

시카고협약은 모든 회원국들로 하여금 가능한 한 동협약에 의하여 확립된 내용을 국내법으로 시행하도록 요구하고 있다. 제37조는 모든 회원국들이 “통일성이 항공 운항을 촉진 및 개선시키는 모든 사안에 있어서 항공기, 항공요원, 항공로 및 부차적인 서비스에 관련된 법규, 기준, 절차 그리고 조직에서 가장 높은 실질적인 정도의 동일성”을 달성하기 위해 공조할 것을 요구함으로써, 민간항공운항의 동일성을 성취하고자 하고 있다. 이를 위해 ICAO는 항공운항의 다양한 측면을 해결하는 국제기준 및 제안된 관행 및 절차를 채택·수정하고 있다. ICAO의 188개 회원국들은 자국 법, 규칙 그리고 법규를 ICAO가 채택하는 국제 기준에 부합하도록 해야 하는 의무를 가진다.

ICAO 이사회는 항공운항의 안전 및 효율성에 영향을 미치는 사안에 대해 회원국들로 하여금 ICAO의 기준 및 권고관행(International Standards and Recommended Practices: 이하 “SARPs”라 한다)를 채택하도록 하고 있으며 편의상 이를 시카고협약의 부속서로 정한다. 편의상 부속서로 구분되지만, SARPs는 사실상 시카고협약의 일부가 되지 아니한다.

시카고협약 제1조는 모든 회원국들이 자국 영토상의 영공에 대해 완전하고 배타적인 주권을 보장한다고 인정한다. 제37조는 ICAO에게



시카고협약 부속서를 시행할 권한을 부여하며, 모든 회원국들은 제 38조에 의해 즉각 거부하지 않는 부속서의 기준과 절차를 따라야 한다. 제37조와 제38조의 요건을 종합해보면, 회원국은 SARPs와 국내법을 조화시킬 분명한 의무가 있다. 이 의무는 만약 어느 회원국이 자국이 이행하는 것이 불가능하다고 판단되는 경우 이를 거부할 수 있다. ICAO 감사 프로그램은 특정 부속서에 대한 국가 준수의 정도를 매우 자세하게 설명한다.

그러나, 국내법 및 규제 관행과 SARPs와의 차이를 ICAO에 고지하지 않는 것은 과연 동일성이 성취된 것인가에 관해서는 매우 불확실한 바, 이는 매우 잠재적인 불안요소이다. SARPs 불이행에 대한 명확한 제재가 시카고협약에는 없으나, 이로 인하여 엄중한 경제적 제재의 대상이 될 수도 있다. 불이행국가는 자국의 비행인, 항공기, 수송기 및 공항인증 및 기타 자격증이 다른 국가 정부에 의해 유효한 것으로 인정되지 않아 외국영토로의 운항이 정지되는 등 국제 경제에서 고립될 수 있다. 또한, 항공사 및 공항의 민간부문보험이 불가능할 수도 있다. 더욱이, 관련 SARPs를 준수하지 아니한 정부의 실패로 항공기 충돌 또는 다른 항공 비극이 발생시, 준수를 게을리한 정부가 이에 대한 책임을 안게 된다. 따라서, 법률상으로 SARPs가 “soft law”의 특성을 갖는다 하더라도, 사실상으로는 “hard law”의 특성을 가지는 것으로 보인다.

ICAO이사회의 SARPs 기초를 위한 방대한 입법작업은 ICAO의 가장 가치적이고 기념비적인 업적이고 실제로도 안전하고 질서있는 비행에 큰 기여를 하였다. 그러나 범세계적인 차원에서의 체약국에 의한 SARPs의 진정한 효과적 이행수준에 대하여 크게 우려되고 의심스럽다는 지적도 있다. 그 논거는 다음과 같다. 첫째, 일부 국가들은 국가재정이 빈약하여 종합적인 비행·안전 담당기관을 설치할 수 없거나 설령 설치되었다 하더라도 그러한 기관이 자신의 임무를 적절하게 수

행할 수 있도록 재정지원을 할 수 없다. 둘째, 일부 국가들은 SARPs상의 의무이행을 위한 국내법을 제정하지도 아니하였다.

한편, ICAO 협약상의 국제적 의무에 대한 다른 외국의 감시도 어느 정도는 국제민간항공의 안전에 기여할 수 있다. 미국은 외국의 시카고협약 부속서 17(Security)와 SARPs의 이행여부에 관한 외국의 상황을 조사하고 있으며 1985년 의회는 연방항공청(FAA)으로 하여금 미국에 항공서비스를 하는 외국공항과 외국항공사의 안전절차를 평가하도록 요구하는 법을 제정하기도 하였다. 이러한 어느 국가에 의한 외국의 국제민간항공 안전을 위한 일방적인 감시와 그에 따른 제재조치는 당해 국가에 대해서는 효과가 있을 수 있으며 이러한 효과가 확산되는 경우 국제민간항공의 안전은 더욱 향상될 수 있을 것이다.

그러나 이러한 일방적인 조치에 대해서는 다른 국가들의 반발로 큰 효과를 거두기 어려울 수 있다는 점에서 다자간 차원의 감시체제 확립이 더욱 실효적인 수단이 될 것으로 판단된다. 2004년까지 ICAO는 181개국에 대하여 안전기준 준수에 관한 감사를 수행하고 그 후속조치를 취하였다. ICAO는 현재 Annex 1(Personnel Licensing), Annex 6(Operations) 및 Annex 8(Airworthiness)에의 적합성 및 준수에 관한 거의 모든 체약국에 대한 정보자료 베이스를 갖고 있다. 이 데이터베이스는 2005년 U.S.OAP를 다른 안전 관련 부속서들에까지 확대함으로써 증가하게 되었다.

ICAO의 최초의 안전감사프로그램에 의하여 찾아낸 주된 세계 각국의 항공안전관련 결함은 기본적인 항공안전 관련법이 없는 경우, 국내의 민간항공안전당국이 항공안전관련 법령을 집행하지 않는 경우, 국내법이 시카고협약 및 각종 부속서에 규정된 기준에 미달하는 경우 등 다양하다. 한편, SARPs와 관련된 결함은 다음을 포함한다; 1) 항공운항인의 인가에 앞선 국가의 주무 기관에 부적절하고 불충분한 검사(inspections); 2) 정비조직 및 항공훈련학교, 3) 정당한 절차없이 부적

절하게 발급되고, 효력이 인정되고 갱신되는 면허증과 인가증, 4) 부적절하게 승인되는 절차와 문서, 5) 안전우려사항의 미확인 및 6) 확인된 안전결함에 대한 후속조치 및 그러한 우려사항을 해결하기 위한 구제조치의 미실행 등이다.

시카고협약 제32조는 회원국들로 하여금 자국에 등록되어 국제비행을 하는 모든 항공기의 조종사와 승무원들에 대하여 업무수행인가증과 면허를 발급하도록 요구하고 있다. 자국의 영토 상공의 비행과 관련하여 개개의 국가는 다른 국가가 자국민에게 발급한 그러한 인가와 면허의 승인을 거부할 수 있다. 제33조는 업무인가증과 면허에 대해서는 발급요건이 ICAO가 설정한 최소기준과 동등하거나 높은 경우에는 다른 체약국들이 유효한 것으로 승인하도록 규정하고 있다.

시카고협약 제31조는 국제적으로 비행하는 모든 항공기는 등록국의 내공성인증서를 발급받아야 함을 요구하고 있다. 제33조는 그러한 내공성증명서는 그 발급요건이 ICAO SARPs를 충족시키거나 그 이상인 경우 다른 국가는 이를 승인하여야 한다. 시카고협약 제12조는 모든 체약국에게 자국 영공을 비행하는 항공기와 자국 국적표시를 부착한 항공기가 당해 국가에서 시행중인 항공기 비행·조정을 규율하는 법률을 준수하도록 보장하기 위한 규칙을 채택하도록 요구하고 있다.

유럽연합("EU")과 미국은 전세계에서 가장 강력하고 진보적인 항공안전통제 프로그램을 가지고 있다. 이들 접근방식의 주요한 차이점은 두 정부가 자국 국경내에서 항공산업 운영에 대해 행사하는 통제에 있다. 미국의 자국내의 항공사 운영에 대한 통제는 EU가 자국 국경내에서 행사하는 것 보다 강하다. EU는 25개 회원국의 운영을 효과적으로 관리할 수 있고 각국의 민간항공당국과 협력할 수 있는 항공기관을 설치하기 위하여 노력하여왔다.

미국에는 FAA라는 항공지침을 제정하는 중앙기관 및 보충적인 법규를 제정하는 연방 및 주 차원의 단체들이 있다. 의회는 FAA를 설

치하여 미국 전역에서 항공 관련 규칙을 제정할 수 있는 권한을 부여하였고 주에서는 FAA가 규제하지 아니하거나 규제할 권한이 없는 분야에서의 항공에 영향을 미치는 문제에 대해서만 통제를 하도록 하였다. NTSB와 주 항공당국의 지원하에, FAA는 미국에서 체계적이고 안전한 항공 시스템을 제공한다는 목적을 수행한다.

2001년 9월 11일 테러 공격이후 국가안보는 중요한 사안이 되었다. 이에 대한 대응으로, 의회는 2001 Aviation and Transportation Security Act에서 Transportation Security Administration(“TSA”)을 신설하고 1960년대 FAA에게 위임하였던 일부 안보 책임을 이관하였다. 이 법안이 일부 책임을 이관하기는 하였지만, FAA의 안전 및 안보 권한이 이관하거나 박탈된 것은 아니었다. TSA는 그러한 목적 달성을 위하여 항공안보 촉진 및 법안의 통과를 위해 FAA와 함께 노력하여왔다. TSA와 FAA간의 공조는 운항이 원활하게 계속되고 적합한 비행상의 제한 조치들이 정착되도록 보장하기 위해 필요하다. FAA는 필요한 안보강화절차를 촉진하기 위하여 TSA의 안보 전문지식을 존중하고 TSA는 안전한 안보대책을 수립하기 위하여 FAA의 항공 및 안전 전문지식을 존중하고 있다.

한편, 우리나라도 이러한 항공안전의 강화추세에 따라 최근에도 항공법을 일부 개정한 바 있다. 2007년 12월 21일 공포된 항공법 일부개정법률의 개정이유는 다음과 같다: 최근 국제적인 항공안전의 강화추세에 맞추어 국가적 차원의 항공안전관리체계를 구축하고, 항공기 안전운항기준을 따르지 않는 자에 대한 운항증명취소제도를 도입하는 등 항공안전에 관련된 제도를 정비·강화하며, 항공기정비업을 항공기취급업에서 분리·신설함으로써 항공기 정비에 대한 전문성의 향상을 도모할 수 있도록 하고, 불명확한 행정처분의 요건 등을 명확히 하여 객관적이고 투명한 법적용이 가능하도록 재량행위를 투명화 하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·

보완하려는 것이다.

개정된 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 항공기정비업 신설(안 제2조제31호 및 제137조의2 신설)이다. 항공기정비업은 전문적인 기술과 많은 자본이 투자되고, 항공기 안전운항과 직접적인 관련성이 있는 것임에도 불구하고, 항공기에 대한 급유, 항공 화물·수하물의 하역, 지상조업 등 단순 지원적 업무 성격을 가진 항공기취급업의 하나로 규정되어 왔으나 항공기정비업을 항공기취급업에서 분리하여 항공기, 장비품 또는 부품을 정비하거나 수리·개조하는 사업으로 하고, 항공기정비업을 경영하려는 자는 건설교통부령이 정하는 자본금 및 시설기준을 갖추어 등록하도록 하였다. 이러한 항공기정비업에 대한 전문성 강화로 항공기의 정비관리 수준이 향상되고, 항공기 정비시장에 대한 투자와 기술 확보로 국제경쟁력을 높이는데 이바지할 것으로 기대된다.

둘째, 항공정책기본계획 수립·시행(안 제2조의5 신설)이다. 건설교통부장관으로 하여금 항공운송사업의 발전, 공항의 개발 및 운영, 공항이용자의 보호 및 서비스 개선 관련 사항이 포함된 항공정책기본계획을 5년마다 수립·시행하도록 하였다. 또한, 항공안전 및 공항개발 등 분야별로 시행되던 중장기 계획을 통합하여 종합적인 항공정책 및 계획을 수립함으로써 개별 분야 상호 간의 연계성을 강화하고 정책집행의 효율성을 높일 것으로 기대된다.

셋째, 항공기의 수출감항승인제도(안 제15조의2 신설)를 도입하였다. 외국으로 수출하는 항공기의 경우 감항승인을 통하여 항행의 안전성에 관한 입증의 필요함에도 불구하고 이에 대한 법적 근거 미비로 운영상 문제점이 있었다. 개정법률은 항공기를 외국으로 수출하려는 경우 건설교통부장관은 해당 항공기가 항행의 안전을 확보하기 위한 기술기준에 적합한지를 심사하여 수출감항승인을 할 수 있도록 하였다. 또한, 외국으로 수출하는 항공기에 대하여 항행의 안전성에 관한 승

인을 받도록 함으로써 수출 항공기에 대한 국제적 신뢰도를 증진시킬 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 항공안전프로그램의 수립 및 운용(안 제49조)이다. 현재 항공운송사업자 등이 개별적인 사고예방 및 비행안전프로그램을 수립·운영하고 있으나, 일관성 있는 안전관리를 위해서 국가적 차원의 항공안전관리체계를 구축할 필요성이 제기되어 왔다. 개정법률은 건설교통부장관으로 하여금 항공기사고 등의 예방 및 비행안전 확보를 위한 항공안전프로그램을 수립·시행하도록 하고, 항공운송사업자 등은 그 항공안전프로그램에 따라 자체 항공안전관리시스템을 수립하여 운용하도록 하였다. 이와 같이 국가적 차원의 체계적인 안전관리체계를 구축함으로써 항공기사고 예방과 항공기 안전운항 확보에 기여할 것으로 기대된다.

다섯째, 운항증명의 취소·정지 등 행정처분 기준(안 제115조의3 신설)을 마련하였다. 그 동안, 안전운항체계에 대한 운항증명을 받고 운항을 시작한 항공운송사업자 등이 항공기의 안전운항을 지속적으로 확보하지 못할 경우 운항과 관련된 제재가 아닌 항공운송사업 자체에 대한 면허를 취소·정지하도록 되어 있어 항공안전과 관련이 없는 사업도 경영하지 못하게 하는 불합리한 점이 있었다. 개정법률은 항공운송사업자 등이 안전운항에 관련된 조건과 제한사항이 명시된 운영기준 등을 준수하지 않거나 안전운항체계를 지속적으로 유지하지 않을 경우 운항증명을 취소하거나 항공기 운항을 정지하도록 하였다. 항공운송사업자 등이 항공기 안전운항 관련 규정을 위반한 경우에는 운항증명을 취소·정지하여 운항을 하지 못하도록 함으로써 운항증명제도의 실효성을 높이고 전반적인 항공안전의 강화에 도움이 될 것으로 기대된다.

마지막으로, 이 보고서에서는 언급되지 않았으나, 민간항공 운항안전에 관한 보다 장기적으로 철저한 연구가 필요한 부분을 지적하면

다음과 같다. 우선, 미국이외에도 주요 유럽 선진국들을 회원국으로 하고 있는 EU의 최근 항공안전관련법제외에도 우리 나라와 인접하여 있으면서 항공운항이 잦은 일본과 중국의 항공운항안전관련법제도에 대한 연구도 절실히 요구된다고 생각된다.

그 밖에도 민간항공협회(IATA)의 항공안전 프로그램에 대해서도 연구가 필요하다. 이 협회는 회원항공사만들 주대상으로 하여 순수한 민간차원의 안전감시프로그램을 제정하여 시행하고 있으며 세계 대부분의 항공사들의 안전수준을 점검하고 그 결과에 따라 IATA 회원항공사 자격을 부여하도록 함으로써 국제항공사업에 참여하는 대부분의 항공사에 대한 일종의 안전규제를 가하고 있다. 이러한 점에서 이 협회가 비록 국제기구의 성격을 갖고 있지는 않고 그 안전감시프로그램 등도 법적인 구속력을 갖는 것은 아니다 하더라도 항공안전에 미치는 영향이나 중요성은 대단히 크다고 할 것이다. 그 밖에도 항공안전에 관한 실무차원의 연구와 자료 분석도 이 보고서에 누락되어 있어 아쉽게 생각한다.

## 참 고 문 헌

- Andras Vamos-Goldman, “The Stagnation of Economic Regulation Under Public International Air Law: Examining Its Contribution to the Woeful State of the Airline Industry”, *Transp. L.J.*, Vol.23(1996).
- Anthony Broderick & James Loos, “Government Aviation Safety Oversight - Trust, But Verify”, *J. Air L. & Com.*, Vol.67(2002).
- Detlev F. Vagts, “The United States and Its Treaties: Observance and Breach”, *Am. J. Int. L.*, Vol.95(2001).
- Fhadrach Stanleigh, ““Excess Baggage” at the F.A.A.: Analyzing the Tension Between “Open Skies” and Safety Policing in U.S. International Civil Aviation Policy”, *Brook. J. Int'l L.*, Vol.23 (1998).
- Frederick P. Alimonti, “Recent Developments in Aviation Liability Law”, *J. Air L. & Com.*, Vol.64(1998).
- George N. Tompkins, Jr., “Enforcement of Aviation Safety Standards”, *Annals of Air & Space L.*, Vol.20(1995).
- Herbert V. Morais, “The Quest for International Standards: Global Governance vs. Sovereignty”, *Kan. L. Rev.*, Vol.50(2002).
- Jacques Ducrest, “Legislative and Quasi-Legislative Functions of ICAO: Towards Improved Efficiency”, *Annals of Air & Space L.*, Vol.20(1995).
- John Norton Moore, “Enhancing Compliance With International Law: A Neglected Remedy”, *Va. J. Int'l L.*, Vol.39(1999).



참 고 문 헌

- John Saba, "Worldwide Safe Flight: Will the International Financial Facility for Aviation Safety Help It Happen?", *J. Air L. & Com.*, Vol.68(2003).
- Jordan J. Paust, "Self-Executing Treaties", *Am. J. Int'l L.*, Vol.82(1988).
- L. Welch Pogue, "Personal Recollections from the Chicago Conference: ICAO, Then, Now, and in the Future", *Annals of Air & Space L.*, Vol.20(1995).
- Mark Lee Morrison, "Navigating the Tumultuous Skies of International Aviation: The Federal Aviation Administration's Response to Non-Compliance With International Safety Standards", *SW. J.L. & Trade Am.*, Vol.2(1995).
- Mattias Kumm, "International Law in National Courts: The International Rule of Law and the Limits of the Internationalist Model", *Va. J. Int'l L.*, Vol.44(2003).
- Michael B. Jennison, "The Chicago Convention and Safety After 50 Years", *Annals of Air & Space L.*, Vol.20(1995).
- Michael Milde, "Enforcement of Aviation Safety Standards - Problems of Safety Oversight", *Ger. J. Air & Space L.*, Vol.45(1996).
- \_\_\_\_\_, "Aviation Safety Oversight: Audits and the Law", *Annals of Air & Space L.*, Vol.26(2001).
- \_\_\_\_\_, "The Chicago Convention - After Forty Years", *Annals of Air & Space L.*, Vol.9(1984).
- \_\_\_\_\_, "The Chicago Convention - Are Major Amendments Necessary Or Desirable 50 Years Later?", *Annals of Air & Space L.*, Vol.19(1994).

\_\_\_\_\_, “The Chicao. Convention - Are Major Amendments Necessary Or Desirable 50 Years Later?”, *Annals of Air & Space L.*, Vo.19(1994).

Miranda Anger, “International aviation safety: An examination of the U.S., EU, and the developing world”, *72 J. Air L. & Com.*, Vo.72(2007).

Paul Stephen Dempsey, “Aerial Terrorism: Unilateral and Multilateral Responses to Aircraft Hijacking”, *Conn. J. Int'l L.*, Vol.2(1987).

\_\_\_\_\_, “Carving the World into Fiefdoms: The Anti-competitive Future of Commercial Aviation”, *Annals of Air & Space L.*, Vol.27(2002).

\_\_\_\_\_, “Aviation Security: The Role of Law in the War Against Terrorism”, *Colum. J. Transnat'l L.*, Vol41(2003).

\_\_\_\_\_, “Compliance & Enforcement in International Law: Achieving Global Uniformity in Aviation Safety”, *N.C.J. Int'l L. & Com. Reg.*, Vol.30(2004).

\_\_\_\_\_, “Compliance and Enforcement in International Law - Oil Pollution of the Marine Environment by Ocean Vessels”, *Nw. J. Int'l L. & Bus.*, Vol.6(1984).

\_\_\_\_\_, “Predation, Competition & Antitrust Law: Turbulence in the Airline Industry”, *J. Air L. & Com.*, Vol.67(2002).

\_\_\_\_\_, “The Role of the International Civil Aviation Organization on Deregulation, Discrimination & Dispute Resolution”, *J. Air L. & Com.*, Vol.52(1987).

## 참 고 문 헌

- \_\_\_\_\_, “Turbulence in the “Open Skies”: The Deregulation of International Air Transport”, *Transp. L.J.*, Vol.15(1987).
- Peter Ateh-Afac Fossungu, “The ICAO Assembly: The Most Unsupreme of Supreme Organs in the United Nations System: A Critical Analysis of Assembly Sessions”, *Transp. L.J.*, Vol.26(1998).
- R.I.R. Abeyratne, “Funding an International Financial Facility for International Safety”, *Annals of Air & Space L.*, Vol.28(2002).
- \_\_\_\_\_, “Some Recommendations for a New Legal and Regulatory Structure for the Management of the Offense of Unlawful Interference with Civil Aviation, *Transp.* L.J., Vol.25(1998).
- Troy A. Rolf, “International Aircraft Noise Certification”, *J. Air L. & Com.*, Vol.65(2000).

## 참 고 자 료

[http://www.gainweb.org/GAIN Information/avweek article oct00.html](http://www.gainweb.org/GAIN%20Information/avweek%20article%20oct00.html).

<http://www.tsa.gov/indes.shtm>.

[www.findarticles.com/p/articles/mimOUBT/is2005 Nov 21/ai n15868249](http://www.findarticles.com/p/articles/mimOUBT/is2005%20Nov%2021/ai%20n15868249).

[http://www.nts.gov/Academy/sched courses.htm](http://www.nts.gov/Academy/sched%20courses.htm).

<http://www.ecac-ceac.org/index.php?content=presentation&idMenu=1>

<http://www.centennialofflight.gov/essay/GovernmentRole/FAAHistory/POL8.htm>.

<http://www.centennialofflight.gov/essay/CommercialAviation/Dereg/Tran8.htm>.

[http://www.faa.gov/news/news\\_story.cfm?contentKey=3187](http://www.faa.gov/news/news_story.cfm?contentKey=3187).

[http://www.faa.gov/about/history/chronolog history/](http://www.faa.gov/about/history/chronolog%20history/)

<http://www.faa.gov/avr/iasa/CAL.doc>.

<http://www.asy.faa.gov/gain/WhatIsGAIN/GAINUsing%20InfoProactively.htm>.

[www.faa.gov/ncarc/safetestimony/transcript.doc](http://www.faa.gov/ncarc/safetestimony/transcript.doc).

<http://www.icao.int/icao/en/hist/history02.htm>.

[http://www.icao.int/cgi/goto\\_m.pl?/icao/en/howworks.htm](http://www.icao.int/cgi/goto_m.pl?/icao/en/howworks.htm).

<http://www.icao.int/icao/en/anb/mais/>

<http://www.iata.org/ps/services/iosa/index.htm>.

<http://www.flightsafety.org/home.html>.

[http://www.flight\\_safety.org/membership.html](http://www.flight_safety.org/membership.html).

[http://www.flight\\_safety.org/safety\\_services.html](http://www.flight_safety.org/safety_services.html).

<http://www.thisdayonline.com/nview.php?id=22641>.

<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ni.html>.

<http://www.faa.gov/asd/international.safeskies.cfm>.

available at <http://www.dot.gov/affairs/1998/dot19698.htm>.

[http://www.faa.gov/safety/programs\\_initiatives/oversight/iasa/more/](http://www.faa.gov/safety/programs_initiatives/oversight/iasa/more/)

<http://www.faa.gov/safety/programsinitiatives/oversight/iasa/media/iasaws.pdf>.

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleaseAction.do?reference=PRES/05/343>.

<http://abcnews.go.com/international/wirestory?id=1770230&CMP=RSSFeeds0312>.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4832648.stm>.