

연구보고 2009-10

# 항공관련 국제협약과 항공법제 개선방안 연구

문 준 조

# 항공관련 국제협약과 항공법제 개선방안 연구

International Aviation-Related Treaties and  
Improvement of Korea's Aviation-Related Laws

연구자 : 문준조(선임연구위원)

Moon Joon-Jo

2009. 10. 31.

## 국문 요약

SMS(Safety Management System)는 정부 주도의 안전감독, 규제방식에서 운영자 중심의 자율 안전관리방식으로 전환을 의미한다. 그러나 국내에서 비처벌 정책의 도입에 관하여 논의도 되어있지 않은 상태다. 아직도 관주도의 처벌 집행정책이 주류를 이루고 있다. 그러나 이제는 국제민간항공기구(ICAO)가 정부부문에 적용할 안전프로그램을 19번째 부속서로 채택을 준비하고 있음에 따라서, 미국과 유로콘트롤의 사례에서와 같이 정부와 민간부문간에 정보의 공유를 위한 프로그램의 수립이 요구되고 있다. 이것은 법에 근거한 프로그램에 따라서 정부와 업계간의 MOU를 체결, 이를 바탕으로 이행되어야 하며, 고의적인 위반사항을 제외하고는 비처벌을 원칙으로 하여야 한다.

우리나라의 항공법 제49조와 시행규칙 143조5 등의 규정과 SMS 웹 사이트의 내용을 살펴보면, 우리나라가 염두에 두고 있는 항공안전관리시스템은 즉, 미국의 자발적 보고시스템인 ASAP 또는 QOQA과는 성격을 달리하고 있는 것으로 보인다. ASRS와 다소 유사한 프로그램이 되지 않을까 생각한다. 향후 단계적으로 ASAP 또는 QOQA 등과 같은 프로그램의 입법화가 필요하다고 본다. 이와 더불어 미국에서와 같이 집행조치와 징계조치의 면제 규정 및 비공개 특권에 관하여 보다 구체적인 기준을 정하여 입법화하는 것도 필요할 것이다.

사건분류체계 표준화 및 처리 프로세스 전산프로그램 개발에 이어서 미국, 유로콘트롤 등이 개발, 소유하고 있는 정보은행을 통하여 정보의 수요자들에게 직접적으로 다가가야 한다. 이는 세계적인 추세로서 최종적인 목표이다. 이를 통하여 실질적으로 국가와 서비스제공자간에 안전정보를 공유할 수 있으며, 한 단계 더 나아가 서비스제공자가 직접 정보은행에 접속하여 자사의 정보를 스스로 시스템에 입력, 공유하는 형태로 발전된 새로운 모델로 거듭날 수 있을 것이다.

항공철도사고조사위원회를 독립된 기관이 아니라 국토해양부 산하에 두게 함으로써 영향력을 벗어나기 어렵게 하고 있다. 또한 국토해양부장관이 항공사고조사에 대해서는 관여하지 못하도록 명문의 규정을 두고 있지만, 국토해양부장관이 위원장을 비롯한 위원을 임명하도록 하고 있으며 항공행정업무를 담당하는 공무원에 대해서는 아무런 규정이 없다. 항공기사고조사와 관련하여 항공사고조사위원회가 있지만 실제조사업무는 항공행정업무를 담당하는 공무원들이 수행하고 있으며 따라서 객관성이 보장되지 않고 사고조사의 종료시까지 행정공백으로 인하여 업무를 수행할 수 없고, 사고결과에 대한 예방대책이 수립시, 집행자로 관련되어 있다는 사실을 고려해볼 때 한계가 있으며, 사고의 결과에 대한 지도·감독 등 책임 문제가 발생하는 때에 적극적인 원인규명에 소홀할 소지가 있다.

※ 키워드: 항공보안, 항공안전, 항공기사고, 테러리즘, 1929바르샤바 협약체제, 1999 몬트리올협약

## Abstract

With its decision in *Tseng v. El Al Airlines*, the Second Circuit has settled an issue that should have fundamental consequences for international air transportation litigation. In arriving at its holding that the Warsaw Convention does not provide the exclusive remedy in personal injury cases, the court used the title and purpose of the Warsaw Convention, the Convention's express language, legal precedent, traditional law and economics concepts, and recent industry developments. In holding that a plaintiff has a state law cause of action when an incident causing personal injury does not fall under the express provisions of the Warsaw Convention, the Second Circuit followed persuasive precedent and correctly considered the importance of recent industry agreements that render the limited liability provisions of the Convention inapplicable for a large number of international air carriers. The holding that the Warsaw Convention does not provide the exclusive remedy for personal injuries will rightly provide future plaintiffs with access to state courts to litigate personal injury claims that otherwise would be left without remedy. When the case comes before the Supreme Court later this year, the Court should affirm the Second Circuit's decision.

The original intent of placing CVRs aboard commercial airplanes is clear. They are to be used strictly for accident investigations. It is well-documented that CVRs have served the purpose of helping to find the cause of aircraft accidents and, thereby, helping to prevent reoccurrences. In addition, it has been well-documented that CVR tapes have been misused on occasion. These abuses have brought inexcusable grief to victims and their families. It also has forced Congress to further

restrict access to tapes by invoking a bright line rule of acceptable usage. The content of the cockpit conversations is not "privileged" from communication outside government accident investigations, but the playing of actual CVR tapes is, and must remain so. What was said, and what happened are readily ascertainable from transcripts and other publicly available data. It is not clear, then, that the narrow window currently available for discovery of CVR audio is of any justifiable use. As the Cali accident demonstrated, content of CVR tapes still make their way to the public, and the situation will likely worsen if cockpit videotapes become the norm. Without stringent restrictions, the public inevitably will see, as well as hear pilots' dying moments - to the glee of some, and the horror of others, including the families of the pilots left behind. To prevent what is otherwise inevitable, Congress and the courts must continue to guard pilots' rights to privacy and their privileged communications in their offices, the cockpits of the aircraft they fly.

The earliest safety data programs, the FDR and CVR, were electronic reporting systems that generate data "automatically." The FDR program, originally instituted in 1958, had no publicly available restrictions for protections against sanctions by the FAA or an airline, although there are agreements and union contracts forbidding the use of FDR data for FAA enforcement actions. This FDR program still has the least formalized protections. With the advent of the CVR program in 1966, the precursor to the current FAR 91.25 was already in place, having been promulgated in 1964. It stated that the FAA would not use CVR data for enforcement actions. In 1982, Congress began restricting the disclosure of the CVR tape and transcripts. Congress added further clarification of the availability of discovery in civil litigation in 1994. Thus, the CVR data

have more definitive protections in place than do FDR data.

The ASRS was the first non-automatic reporting system; and built into its original design in 1975 was a promise of limited protection from enforcement sanctions. That promise was further codified in an FAR in 1979. As with the CVR, from its inception, the ASRS had some protections built in for the person who might have had a safety problem. However, the program did not (and to this day does not) explicitly deal with issues of use by airlines, litigants, or the public media, although it appears that airlines will either take a non-punitive stance if an ASRS report is filed, or the airline may ignore the fact that it has been filed at all. The FAA worked with several U.S. airlines in the early 1990s on developing ASAP programs, and the FAA issued an Advisory Circular about the program in 1997. From its inception, the ASAP program contained some FAA enforcement protections and company discipline protections, although some protection against litigation disclosure and public disclosure was not added until 2003, when FAA Order 8000.82 was promulgated, placing the program under the protections of FAR 193, which had been added in 2001. The FOQA program, when it was first instituted through a demonstration program in 1995, did not contain protections against sanctions. Now, however, the FAA cannot take enforcement action based on FOQA safety data, and an airline is limited to "corrective action" under the program. Union contracts can exclude FOQA from the realm of disciplinary action, although airline practice may be for airlines to require retraining if there is no contract in place forbidding it. The data is protected against disclosure for litigation and public media purposes by FAA Order 8000.81, issued in 2003, which placed FOQA under the protections of FAR 193. The figure on the next

page shows when each program began, and when each statute, regulation, or order became effective for that program.

※ Key Words : aviation security, aviation safety, aircraft accident, terrorism, Warsaw Convention System of 1929, Montreal Convention of 1999



# 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	13
제 1 절 연구의 목적 .....	13
제 2 절 연구의 범위와 방법 .....	16
제 2 장 국제항공규범의 발전과 최근 세계항공시장의 동향 .....	19
제 1 절 국제항공규범의 발전 .....	19
1. 다자간 국제항공협약의 발전 .....	19
2. 쌍무적 항공협정 .....	23
제 2 절 세계항공시장의 동향 .....	27
1. 의 의 .....	27
2. 규제완화와 항공자유화 .....	28
3. 항공자유화 협정 .....	46
4. 전 망 .....	53
제 3 장 ICAO와 국제민간항공협약 .....	55
제 1 절 의 의 .....	55
제 2 절 국제민간항공협약과 부속서 .....	58

1. 협약의 주요 내용 .....	58
2. “표준 및 권고관행” .....	61
제 4 장 다자간 국제항공형법 분야 .....	87
제 1 절 의 의 .....	87
제 2 절 국제민간항공안전범죄에 관한 입법의 배경 .....	89
제 3 절 국제민간항공안전범죄외의 판정과 분류 .....	91
1. 항공기납치죄의 구성특성 .....	93
2. 항공기비행안전위해죄의 구성특성 .....	94
3. 국제민간항공안전범죄의 형사관할권 및 그 제재 .....	95
4. 최근의 항공기테러방지를 위한 동향 .....	97
제 5 장 운송인의 책임에 관한 다자간 국제항공사법 ...	105
제 1 절 국제항공사법의 발전 .....	105
제 2 절 여객과 물건의 운송과 운송인의 책임에 관한 국제협약 .....	107
1. 바르샤바협약체제 .....	107
2. 바르샤바협약체제에서의 여객에 대한 운송인의 승객에 대한 책임 - 관례를 중심으로 .....	111
3. 바르샤바협약체제에서의 운송인의 수하물 및 화물에 대한 책임 관련 관례 .....	160
4. 1999년 몬트리올협약 .....	180
제 3 절 제3자에 대한 손해배상에 관한 로마협약과 그 현대화 ...	192
1. 의 의 .....	192
2. 운항자의 책임에 관한 국제협약 .....	193

제 6 장 미국과 EU의 항공안전·보안에 관련법 .....	201
제 1 절 미 국 .....	201
1. 의 의 .....	201
2. 항공규칙의 역사와 연방항공법의 출범 .....	203
3. NTSB와 항공사고조사 .....	207
4. 항공 문제에 대한 주법의 대응 .....	215
5. 외국의 공항 및 항공사에 대한 보안 및 안전 평가 프로그램 .....	216
6. 미국 항공안전데이터 프로그램 및 비공개 특권과 제재 면제 .....	217
제 2 절 EU의 항공법 .....	247
1. EU의 항공안전관리법체계 .....	247
2. 항공안전평가 프로그램 .....	254
3. EU의 항공기사고조사제도 .....	256
4. EU의 배출권거래제도의 항공분야에의 적용 .....	261
제 7 장 우리나라의 항공관련법과 그 개선방안 .....	285
제 1 절 우리나라 항공산업의 현황과 정책적 과제 .....	285
1. 부문별 현황 .....	285
2. 항공안전 및 보안 분야 .....	286
제 2 절 항공공법 분야 .....	288
1. 항공안전제도의 개선방향 .....	288
2. 항공기사고조사제도 .....	296
제 3 절 항공사법 분야 .....	300
1. 몬트리올협약의 국내입법화 .....	300

2. 2009년 5월 채택된 제3자에 손해 배상에 관한 두 개의  
협약과 국내법 개선 문제 ..... 310

참 고 문 헌 ..... 313

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

최근의 최근 세계항공시장은 항공의 자유화(liberalization of aviation), 항공사의 초국적화(trans-nationalism of airlines), 항공산업의 민영화(privatization of the aeronautic industry), 항공사간의 제휴(alliance among airlines), 항공우주기술의 개발(technology advance of aerospace)이라는 동향이 발생하고 있다. 이를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 항공자유화의 경우, 1978년 이후 미국은 항공산업의 진입규제를 완화하는 수단으로 한 나라에서 한 항공사주의를 포기함과 동시에 항공자유화(Open-Skies) 등 다자간 시장경쟁원리를 채택하는 추세에 있다. 우리나라의 경우에도 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization)에 가입하고 있음은 물론이고 시카고협약을 비롯한 항공 관련 다자조약외에도 항공자유화의 세계적인 추세에 따라 쌍무적인 항공협정의 망을 확대하여 2009년 10월 현재 87개국과 항공협정을 체결하고 있다.

둘째, 항공사의 초국적화의 경우, 국가별로 국적항공사의 요건에 따른 제약은 있지만, 권역내의 단일항공시장(regional unique air market)의 형성으로 항공사의 사업영역은 국적을 초월하여 확대되어 가는 경향이 있다. 예컨대, EU(European Union)는 1997년 역내항공의 자유화를 완성하였고 역내의 항공시장에 대하여 국경을 폐지하였다. 이에 따라 그 회원국으로부터 항공운항인 사업면허(Air Operator's Certificate)와 운영허가(Operating Licensing)를 받은 항공사는 이사회규칙(Council Regulation)에 기초하여 다른 회원국의 국내에서도 자유롭게 운항할 수 있게 되었다.

셋째, 항공산업의 민영화의 경우, 민간의 경영·운영상 효율성을 도입하기 위하여 항공사 및 공항운영을 민영화하는 추세에 있다. 다만,

항공산업이 갖는 특성상 많은 국가에서도 특히 여전히 국가에 의해 공항의 운영이 이루어지고 있다.

넷째, 항공사간의 제휴의 경우, 항공기의 편명공동사용(code-sharing) 등 항공사간의 제휴·상호지분참여·주식취득(acquisition of share)·합병(merger) 등을 통하여 경쟁에 이길 수 있는 규모의 경제를 추구하는 경향이 있다.

다섯째, 항공우주기술의 개발의 경우, 초음속기, 초대형항공기, 수직착륙기(VTOL: VTOL vertical take-off and landing),<sup>1)</sup> 미래항행시스템(FANS: Future Air Navigation System) 위성항행시스템(CNS/ATM)<sup>2)</sup> 위성지구항법시스템(GNSS)<sup>3)</sup> 등 새로운 항공우주기술의 개발이 국내 및 세계항공시장의 재편에 주요한 변수로 작용하고 있다.

한편, 최근 국제적인 항공운송의 증대로 항공 안전(safety)과 보안(security) 문제는 국제항공업계의 중요한 관심사항이 되고 있으며, 미국과 EU는 자체적인 항공안전심사프로그램을 운영하여 외국 및 외국 항공사들에 대한 평가를 진행하고 있다. ICAO도 이러한 국가들의 영향을 받아, 자체적인 안전감사프로그램과 보안감사프로그램을 도입하여 확대 실시하고 있다.

---

1) 비행기 날개 양끝에 장치한 엔진과 프로펠라를 위아래로 회전시켜 수직이착륙이나 고속 전진 비행이 가능한 비행기를 VTOL(Vertical Take-Off and Landing) Tiltrotor Aircraft 이라 한다.

2) CNS/ATM: Communication Navigation Surveillance/Air Traffic Management: 인공위성을 이용하여 통신, 항법 및 운항감시를 할 수 있도록 하여 현재의 항행안전시설의 단점인 통달거리, 항공기처리능력을 획기적으로 개선한 시스템)

3) GNSS: Global Navigation Satellite System: 다수의 인공위성에서 발사하는 무선신호를 이용한 고정 및 이동체의 3차원 測地위치, 속도 및 시간을 제공하는 전세계적인 무선허법시스템이다. 한편, 지금까지의 비행구간별로 각각 구성된 전파항법시스템을 완전히 대체하여 하나의 시스템으로 항공기의 이륙에서 착륙에까지 모든 비행 단계를 지원할 수 있다. 위성지구항법시스템은 미국과 구소련이 군사용으로 개발하였으나 후에 민간항공용으로 사용할 수 있도록 개발하였다. 그러나 이들 시스템이 제공하는 성능이 민간항공용으로 사용하기에는 충분하지 아니하여 지상에 이들 시스템의 특성을 보강하는 시스템이 필요하다.

한편, 민간항공은 특히 1990년대 후반이후 폭발적인 성장을 보이고 있다. 1982년, 민간여객기가 미국내 공항에서 5백만회 이상 이륙하였으나 1999년에는 1천 1백만회를 초과하였다.<sup>4)</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>5)</sup> 21세기에 들어서도 상업적 항공의 성장 추세는 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 연평균 성장률이 5.6%에 이를 것으로 예상한 바 있다.<sup>6)</sup>

오늘날 전 세계적으로 항공에 의한 여객운송은 일상화·보편화되어 가고 있다고 할 수 있다. 화물운송도 산업의 고도화·첨단화로 그 비중이 나날이 커져가고 있다. 이는 우리나라도 예외는 아니다. 오히려 우리나라는 다른 나라에 비해 항공운송의 발전의 속도가 훨씬 더 빠르고 비중도 커지고 있다.<sup>7)</sup> 화물운송에 있어서 대한항공이 지난 3년

4) NTSB, Table 6 Accidents, Fatalities, and Rates, 1982-2000, for U.S. Air Carriers Operating Under CFR 121, Scheduled Service (Airlines), <http://www.Ntsb.gov/aviation/Table6.htm> (listing 5,162,346 airline departures in 1982).

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

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

7) 우리나라 항공수요는 최근 10년 동안 10.8%의 증가추세를 보여 전 세계 평균 5% 보다 훨씬 빠르게 성장하고 있다.

연속 세계 1위의 수송실적을 나타냈고 여객도 출·입국자수가 2007년 기준 3,000만 명을 넘어서는 등 괄목할 만한 성장을 보이고 있다. 운항 기준으로도 국제선이 37개국 115개 도시, 176개 노선으로 주 1,241회이고 국내선이 15개 도시, 23개 노선으로 주 1,146회 운항하고 있다.<sup>8)</sup>

이 보고서는 이러한 항공분야의 국제적인 동향을 살펴보고 우리의 대응방안을 모색하기 위하여 작성되었다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

이 연구는 항공공법과 사법을 망라하여 다루고 있으며, 항공공법 분야에서는 특히 ICAO의 경제적 측면에서의 규제내용과 최근의 발전방향을 포함하여 여러 가지 문제들을 다루었으며, 무엇보다도 최근 200년 9월 11일 미국에서 발생한 항공테러사건을 계기로 다시 한번 세계적인 주목을 끌고 있는 항공의 안전과 보안과 관련된 문제에 대해서도 많은 지면을 할애하였다.

이를 위하여 제2장에서는 국제항공규범의 발전과 최근 세계항공시장의 동향에 대하여 살펴보았다. 특히 규제완화와 항공자유화 경향 그리고 우리나라 항공산업의 현황과 정책적 과제에 대하여 집중적으로 논의를 전개하였다. 제3장에서는 ICAO와 국제민간항공협약의 주요 내용에 대해 다루고 있는 바, 특히 국제민간항공협약과 그 부속서의 성격과 그 실효성 제고를 위한 국제적인 노력에 대하여 소개하였다. 국제항공분야는 국가주권과 국가간의 항공을 통한 왕래의 필요성이라는 두가지 요소들이 충돌하면서도 합리적인 조화점을 찾고 있으며 상기의 부속서가 그러한 역할을 하는데 어느 정도 기여하고 있다고 보인다. 제4장에서는 다자간 국제항공형법 분야를 다루고 있다. 여기에서는 국제민간항공안전범죄에 관한 입법의 배경과 최근의 동향을 소개하고 있

8) 국적사의 국제선 및 국내선 운항현황(2006.12 기준), 『포켓 항공현황』, 항공진흥협회, 2007, p.7.



다. 9.11테러사건은 실로 영공에서의 국가주권의 강화 경향을 다시 불러일으킨 동시에 국제적인 협력의 필요성을 일깨워주었으며 이와 관련된 많은 국제법적 문제들에 대한 인식을 새롭게 하고 있다. 제4장에서는 이러한 문제들을 살펴보았다. 제5장에서는 다자간 국제항공사법분야를 다루고 있는 바, 주로 국제항공업무에 종사하는 운송인의 책임을 중심으로 바르샤바협약체제와 1999년 몬트리올협약의 내용을 주요 쟁점별로 분석하였다. 아울러 그 동안 항공선진국들이 가입을 꺼려온 지상의 제3자의 손해에 대한 운항자의 책임에 관한 로마협약의 발전과 내용 및 최근의 동향을 살펴보았다. 제 6 장에서는 미국과 EU의 항공안전과 보안과 관련된 최근의 입법동향을 중심으로 우리나라의 항공관련 법에 대한 시사점을 찾아보고자 하였다. 마지막으로 우리나라의 항공관련법과 그 개선방안을 모색하였는 바, 공법분야에서도 항공안전과 보안 분야를 중점적으로 다루었으며, 사법분야에서는 몬트리올협약을 국내입법화한 현재 국회에 계류중인 상법 개정내용을 중심으로 분석하여 개선방안을 제시하였다. 또한 현재 우리나라에서는 입법화되지 아니한 지상 제3자의 손해에 대한 운항자의 책임 문제를 다루었다.

## 제 2 장 국제항공규범의 발전과 최근 세계항공시장의 동향

### 제 1 절 국제항공규범의 발전

#### 1. 다자간 국제항공협약의 발전

##### (1) 파리협약

1919년 파리평화회의에서 체결된 국제항공의 기본질서를 확립하는 최초의 국제적 합의인 항공규칙에 관한 협약(Convention on the Regulation of Aerial Navigation: 파리협약) 제1조는 “체약국은 각국이 자국의 영역상의 공간에서 완전하고도 배타적인 주권을 보유하는 것을 인정한다”라고 천명함으로써 영공주권의 원칙을 최초로 명문화하였다. 당시에 이미 각국의 영토상공은 해당 국가의 천연자원으로 인식하게 되었고, 영공은 해당국가의 통제 하에 운영되게 되어야 한다는 인식, 즉 영공에 대한 절대성이 인정되었던 것이다. 이에 따라 다른 나라의 영공을 통과는 양국간이나 다자간의 국제항공협정에 의해서만 가능하게 되었다.

제1차 세계대전이후 국제항공에 관한 질서를 세우기 위한 초기의 국제협약으로서는 파리협약 이외에도 1926년의 이베로 아메리칸 상업항공조약, 1928년의 팬아메리카 상업항공에 관한 아바나 조약, 1933년의 국제항공위생조약, 1934년의 국제항공연료조약 등이 있고, 국제항공법률문제위원회(CITEJA)가 설립되어 이 기구에 의해 여러 가지 중요한 국제항공에 관한 조약으로서 1929년 Warsaw협약, 1933년 로마협약, 1938년 브뤼셀 협약 등이 성립을 보게 되었다. 1944년 시카고 협약이 이루어지기 이전 단계에도 산발적이지만 상당히 많은 기초질서가 형성되는 단계를 거쳤다.

## (2) 시카고협약

1939년 발발한 제2차 세계대전은 항공기의 발달은 물론 국제항공에 관한 항공질서에도 비약적인 발전을 가져 왔다. 물론 전쟁 중에 개발된 것은 군용항공기였지만, 이들 항공기는 종전 후에 민간상업용으로 전환되면서 민간항공에도 비약적인 발전을 가져왔다. 제2차 세계대전 이후 항공기술의 발전과 더불어 항공기 대형화·상업화가 진전되고 제항공노선의 확대되었다. 국제항공노선의 확대에 따른 국제민간항공에 관한 새로운 법질서의 필요성이 제기되었다. 이러한 변화는 파리조약을 비롯한 종전의 다자간항공관련 조약으로는 전후의 국제민간항공업무를 규율하는데 부적합하다는 인식이 확산되었으며 이를 바탕으로 미국이 1944년 11월 1일 54개국을 초청하여 시카고에서 국제민간항공회의(International Civil Aviation Conference)를 개최하였다. 이 회의는 항공운송에 관한 국제적 규율체계를 수립했다는 점에서, 국제항공사회에서 중요하게 평가를 받고 있다.

이 회의에서 채택된 국제민간항공협약(Convention on International Civil Aviation: “시카고협약”이라고도 부름)과 더불어 나머지 네 개의 조약들, 즉 국제항공업무통과협정, 국제항공운송협정, 국제민간항공에 관한 잠정협정, 양자간 협정의 표준문안(standard text of bilateralism) 등이다. 이와 같이 형성된 시카고 협약은 대표적인 국가간 다자협정(multilateralism)으로, 국제항공규칙의 대헌장(Magna Charta) 격으로 현재까지 국제항공질서의 기준이 되고 있다.

시카고협약은 4부 22개장으로 구성되어 있으며, 1부 항공, 2부 국제민간항공기구(the International Civil Aviation Organization: ICAO), 제3부 국제항공운송, 제4부 최종규정이다. 제2부의 규정에 따라 1947년 4월 4일 ICAO가 창설되었던 것이다. 시카고협약 제5조에 규정에 따라 부정기비행에 대한 부분적인 자유화가 이루어졌으며, 제6조에 따라 상

업적인 정기비행은 상대국이 특별한 허가 필요하였다. 이에 따라 현재까지 많은 지역적 협정(Regional Agreement) 또는 양자협정(Bilateral Agreement)에 체결되고 있다. 시카고협약은 그 밖에 항공기의 국적과 등록, 영공주권의 원칙, 무해통항권 및 항공운항안전 등과 관한 내용을 담고 있다.

시카고협약의 전문에는 국제민간항공이 안전하고 질서 정연하게 발달할 수 있도록, 그리고 국제항공운송업무가 기회균등주의를 기초로 확립되고, 건전한 발달과 경제적인 운영을 기하기 위해, 체결국이 일정한 규칙과 원칙에 합의할 것을 그 목적으로 한다고 명시되어 있다.

제1부에서 체결국의 영공주권의 원칙, 체결국의 영공비행, 항공기의 국적, 항공운항을 용이하게 하기 위한 필요한 조치, 항공기가 구비해야 할 요건, 국제표준 및 권고방식 등에 대해 규정하고 있다. 그리고 이러한 규정 모두가 국가간에 지켜야 할 질서의 기본적인 원칙을 설정하고 있다.

특히 이 협약에서 규정하고 있는 영공주권의 원칙은 자국의 영공을 외국의 항공기가 운항하는 것에 대해서 안보의 차원에 있어서 당연히 통제되어야 한다는 것으로, 그 필요성이 미국과 유럽국가에 의해 이미 인정된 바 있다. 그러한 인식을 바탕으로 영공주권의 원칙은 국제관습법으로서 지위를 가지는 것이나 다름이 없었다. 여기에서 인정되는 영공통과도 반드시 국제표준과 권고방식에 의한 인정이라는 면에서 볼 때, 매우 엄격한 영공에 대한 제한주의를 채택하고 있었음을 알 수 있다.

이에 따라, 어떠한 국가의 영공의 비행은 그 국가의 개별적 또는 포괄적 허가 필요하다. 국제정기항공에 대해 개별적 허가를 받도록 한다면 국제항공의 발전은 저해를 받게 되며, 따라서 포괄적 허가시스템의 정착이 필요하게 되었다. 이러한 포괄적 허가를 얻기 위한 수단으로 일반적으로 쌍무적인 항공협정이 체결되고 있는 것이다. 시카고 회의에서의 미국과 영국의 입장차이를 살펴보면 미국의 자유경쟁을

위한 다자간 협정을 선호하였고, 영국은 항공기업의 자주성을 존중하면서 과도한 경쟁을 배제하기 위하여 운송력의 할당을 할 수 있도록 하는 협정을 선호하였다. 이는 제2차 세계대전 전후의 양국의 경제사정을 반영한 것이라 할 수 있다. 따라서 무제한의 경쟁능력을 가진 미국은 다국간에 제한 없는 국제항공운송협정을 성립시키는 데에 실패했으며, 영공통과와 기술착륙의 자유만을 교환하는 국제항공업무통과협정만을 다자간 협약(multilateral agreement)으로 체결하게 되었다.

따라서, 오늘날 하늘의 자유는 그러한 포괄적 허가에 의거한 운항권의 범위와 내용에 따라 달라지게 된다. 먼저 하늘의 자유를 확립하기 위한 다자간 협약에서 합의된 영공주권에 대한 다섯 가지 유형의 하늘의 자유는 국제항공질서의 가장 대표적인 규범이다. 시카고 협약 부속 협정인 국제항공운송협정과 국제항공업무통과협정은 상업항공권 또는 운수권에 관하여 다섯 가지의 자유를 규정하고 있다. 그 구체적인 내용은 하늘을 다섯 가지 유형의 자유로 구분하는 것이다. 국제항공질서의 기본원칙에 대해서 기 논의한 하늘에 대한 다섯 가지 유형의 자유가 시카고 협약에 의해 기존에 산재되어 있던 것을 종합한 영공주권 규범이다.

국제민간항공운송질서 형성을 위한 시카고회의의 주요 의제(agenda)는 하늘의 자유확립, 국제민간항공협약 체결, 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: ICAO)의 설립이었다. 이 기구의 회원국은 당연히 시카고협약의 체약국으로 구성되며, 그 회원국은 세 부류의 국가로 구분된다. 하나는 시카고조약 서명국으로서 비준서에 동의한 국가, 두 번째는, 시카고 조약 서명국 이외에 연합국 또는 중립국으로서 시카고 조약에 가입을 수속한 국가, 세 번째가, 일본, 독일, 한국과 같은 제2차 대전의 패전국이나 제2차 대전 이후에 독립한 국가들이다. 한국은 제2차 대전이 끝나고 한국전쟁이 휴전이 성립된 이후 1953년 12월 13일에 가입을 하였다.

ICAO의 목적으로는 국제민간항공의 발달과 안전의 확립, 능률적이고 경제적인 항공운송의 실현, 항공기술의 증진, 체약국의 권리존중, 국제항공기업의 기회균등 보장 등이다(시카고협약 제44조). 이 기구의 조직은 총회, 이사회, 운항위원회, 운송위원회, 법률위원회, 재정위원회, 공동유지 위원회, 지역항공회의, 사무국(본부, 지역) 등으로 구성되어 있다. 이 중에서 운송위원회가 세계무역기구의 개방화 요구에 대응하는 중요한 항공서비스에 관한 기준을 설정하는 역할을 하고 있다. 이와 같은 성격의 국제민간항공기구는 국제연합의 전문기관으로서 그 특권을 갖는다. 따라서 국가간에 결성된 기구의 특유의 성격을 갖고 있다. 최근에는 운송회의에서도 국가 이외의 많은 비정부 기구나 국제 전문기구로서 세계무역기구(WTO), 세계은행(world bank), 경제협력개발기구(OECD), 각종 이익 단체들이 참여하여 서면을 통한 비공식적 의견을 제출하면서 자기 소속단체의 의사를 반영하고 있다.<sup>9)</sup>

## 2. 쌍무적 항공협정

### (1) 버뮤다 협정

제2차 세계대전 이후의 국제항공질서를 형성하기 위해 시카고에서 체결한 시카고 협약에서는 영공에 대한 국가 주권주의를 분명하게 표방하고 있다. 영미 간에는 국가간 협정의 표본으로서 오랜 동안 국제항공사회의 질서형성에 근간이 되어 왔던 버뮤다 협정이 그것이다. 국가간 수송력을 결정할 국제항공운송협정이 다자간 협정으로 합의를 보지 못하였기 때문에, 정기항공업무를 담당하는 항공사는 그 수와 운항하는 특정노선, 수송력(capacity), 운임에 대한 원칙을 정하는 항공협정을 양 당사국 간에 개별적으로 체결할 수밖에 없었다. 1946년 미국과 영국이 체결한 버뮤다협정이 그 대표적인 예이다. 이 협정에서

9) 2003년 항공운송회의 결과보고서(ATC 2003) 참조.

미국은 그들이 원하는 만큼의 항공개방정책(open sky policy)과 자유로운 경쟁주의 원리를 도입하지는 못 하였지만, 수송력(capacity)만은 사후심사주의(ex post facto review)를 채택하고 취항 항공사 수를 복수로 하는 등 어느 정도 뜻을 달성하였다.

그 후 영국은 30년 뒤인 1976년 동 양국간의 항공협정을 폐지할 것을 통고하고, 공급력과 항공사수도 사전에 협의할 것과 노선권도 영국측에 일부 양보할 것을 강력하게 요구하여, 1977년 6월 23일 일년간의 교섭 끝에 영국측의 뜻을 어느 정도 반영한 제2 버뮤다(Bermuda II)라는 새로운 항공협정을 체결하는데 성공하였다. 이러한 과정을 거치면서 쌍무적 항공협정은 기반을 구축하게 되었으며, 시카고협약과 더불어 국제항공운송질서의 근간을 이루고 있다.

버뮤다 I (Bermuda I)과 버뮤다 II (Bermuda II)의 내용 비교 10)

	버뮤다 I	버뮤다 II
1. 체결일자	1946년 2월 11일	1977년 6월 23일
2. 지정항공사 (designation)	복수항공사제	1노선 1항공사 원칙하에 항공사 수를 특정노선별 제한 1) 수요가 많은 대서양노선에 2개 항공사 2) 화물전용노선에 3개 항공사 3) 일방의 체약국이 3년 이상 항공사 미지정 또는 지정 항공사가 연간 100회 미만 운항할 경우 2개 항공사 지정 가능
3. 수송력 (capacity)	사후심사주의 (ex post facto)	노선별 운항회수 규제의 사전심사주의(이용률 개념을 도입한 시장의

10) 이종식, “국제항공레짐의 변화유형과 전망”, 한국정치학회보 제40집 제2호(2006. 6), p.243.

	버뮤다 I	버뮤다 II
	review)	혼란방지 목적) 1) 북대서양 노선은 사전심사주의 2) 기타노선은 사후심사주의 혼합
4. 운임 (fare)	1) IATA 운임결정기구 를 통해 설정한 운임과 항공사에 의한 특별운임 인정 2) 운임시행 30일 전 신청과 항공당국의 승인 필요	1) 좌동 2) 운임에 관한 합의 사항은 여행 개시 105일 전 신청과 항공사에 의 한 양국간 운임은 75일 전 신청 의 무(항공기업간 효율 협의를 명시) 3) 저운임 개발원칙 명시 4) 운임전문가 그룹 구성을 규정
5. 노선권 (routes)	1) 노선확정을 보류 (영국: 7개 노선, 미 국: 13개 노선) 2) 제5자유 운수권 제 한 사항 없음	1) 노선의 구체적 명시 ① 추가 노선권 교환 영국: 시애틀, 휴스턴, 달라스, 아틀란타, 뉴올리언즈 미국: 맨체스타 ② 미국 내 5개 지점 신규 지정(앵 커리지, 아틀란타, 달라스, 휴스턴, 추후 결정할 1개 지점) 2) 제5자유 운수권 축소 영국: 로스엔젤레스에서 파나마, 휴스턴에서 페루 운수권 삭제 3) 화물전용노선 신설 4) 블라인드 구간(blind sector)개 념 <sup>11)</sup> 도입
6. 부정기운항	--	부정기 운항에 대한 원칙 천명(부 정기 운항 관련한 다자간 협약 추 진하되 양국간 협정 우선 체결)
7. 수수료	--	커미션(commission) 규제 방법 규정



## (2) 최근의 쌍무적 항공협정의 확대와 Open Skies 협정

최근, 국제항공법 분야에서 쌍무적 항공업무협정의 확대현상이 두드러지게 나타나고 있다.<sup>12)</sup> 항공교통권을 교환하는 내용을 골자로 하는 1946년 미국·영국간 항공협정은 쌍무적 항공업무협정의 효시가 되었으며<sup>13)</sup> 그 후 이러한 쌍무적 협정은 ICAO 회원국간에 확산되어 광범위한 항공협정의 네트워크를 형성하고 있다.<sup>14)</sup> 오늘날의 쌍무적 항공협정은 전형적으로 운송인과 항로, 운송능력, 항공요금, 차별과 공정경쟁, 보안 및 분쟁해결 등에 관하여 규정하며 <sup>15)</sup> 최근에는 ICAO 회원국들이 항공운송서비스에 대한 정부 규제를 완화하는 약속을 하는 항공자유화협정, 이른 바 Open Skies Agreement를 체결하는 경향을 보이고 있다. 미국과 EU은 미국과 개별 EU 회원국간에 체결된 쌍무적 항공업무협정을 대체하기 위한 미국-EU 항공자유화협정에 합의하여 2008년 3월 30일 발효하였다. 이 협정은 항공산업의 성장을 촉진하고 요금을 인하하기 위하여 EU-미국간 항공시장을 개방하여 경쟁을 확대하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 항공업무협정들은 당사자간의 교섭 이외의 다른 분쟁해결 방법도 규정하고 있다.<sup>16)</sup> 예컨대, 미국이

---

11) 블라인드 구간(blind sector)란 운수권 행사를 제한하는 구간을 말한다. 예를 들어 항공자유화 협정 이전(1998년) 한미항공협정에서 앵커리지와 미국 본토간(뉴욕, 로스앤젤레스 등)에는 한국측 항공사에게 운수권을 제한하였다. 이와 같이 자국의 본토와 거리상으로 멀리 떨어져 있는 지점간의 구간에 외국 항공사에게 운수권을 제한하는 현상을 말한다. *ibid.*

12) Heather L. Miller, "Civil Aircraft Emissions and International Treaty Law", *J. Air L. & Com.*, Vol.63(1998), p.707.

13) Paul S. Dempsey, "Flights of Fancy and Fights of Fury: Arbitration and Adjudication of Commercial and Political Disputes in International Aviation", *op.cit.*, p.238.

14) *Ibid.*

15) U.S. Dept. of State, Current Model Open Skies Agreement Text(Apr. 13, 2004), <http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/2008/19514.htm>(이하 "U.S. Model Open Skies ASA"라 한다).

16) Dempsey, *op.cit.*, pp.240-41.

체결하는 항공업무협정은 분쟁당사자들이 상호 협의가 실패할 경우 분쟁을 구속력 있는 수시 중재(ad hoc arbitration)에 회부할 수 있도록 하고 있다.<sup>17)</sup>

## 제 2 절 세계항공시장의 동향

### 1. 의 의

최근 세계항공시장은 항공의 자유화(liberalization of aviation), 항공사의 초국적화(trans-nationalism of airlines), 항공산업의 민영화(privatization of the aeronautic industry), 항공사간의 제휴(alliance among airlines), 항공우주기술의 개발(technology advance of aerospace)이라는 동향이 발생하고 있다. 이를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 1978년 이후 미국은 항공산업의 진입규제를 완화하는 수단으로 한 나라에서 한 항공사주의를 포하함과 동시에 항공자유화(Open-Skies) 등 다자간 시장 경쟁원리를 채택하는 추세에 있다. 국가별로 국적항공사의 요건에 따른 제약은 있지만, 권역내의 단일항공시장(regional unique air market)의 형성으로 항공사의 사업영역은 국적을 초월하여 확대되어 가는 경향이 있다. 민간의 경영·운영상 효율성을 도입하기 위하여 항공사 및 공항운영을 민영화하는 추세에 있다. 항공기의 편명공동사용(code-sharing) 등 항공사간의 제휴·상호지분참여·주식취득·합병 등을 통하여 경쟁에 이길 수 있는 규모의 경제를 추구하는 경향이 있다. 아래에서는 이 문제에 대하여 집중적으로 논의하기로 한다.

---

17) U.S. Model Open Skies ASA, op.cit., art. 14.

## 2. 규제완화와 항공자유화

### (1) 미국의 규제완화정책의 시행

종래, 미국 국내항공시장은 그 초기부터 외국항공사와의 경쟁이 철저히 봉쇄되어왔던<sup>18)</sup> 극히 드문 미국산업중의 하나이다. 그러한 문호봉쇄정책의 이유는 주로 지정학적인 것이기는 하지만, 가장 큰 결정요인으로 경제적 보호주의가 도사리고 있었음은 의심의 여지가 없다. 외국항공사와의 경쟁을 배제하는 이유로서 자주 인용되는 것은 당해 외국이 미국의 운송인이 당해 외국의 국내운송인과의 경쟁을 허용하고 있지 않다는 것이었다. 한편, 미국은 1978년 항공산업의 규제완화이후 지금까지 많은 예상밖의 변화를 겪어왔다. 규제완화 직후에는 예상대로 시장진입이 용이해져 많은 새로운 항공사들이 설립되고 경쟁이 증가하고 항공요금이 낮아졌으나, hub and spoke시스템의 도입에 따른 공항에서의 슬롯과 게이트의 특정 항공사에의 집중현상으로 발생하여 다시 항공사간의 경쟁이 사실상 제한을 받는 현상이 생겨나고 다시 비효율성과 항공요금인상의 결과를 초래하였다. 이로 인하여 대부분의 항공사들은 파산상태에 있으며 이를 파산법 제11장의 적용으로 보호하고 있는 현상이 전개되었으며 그들간의 인수합병 및 얼라이언스를 통한 생존전략을 시행하고 있다. 특히 미국은 그 동안 항공사에 대한 외국인 의결권 지분을 철저히 제한하고 있다.

미국은 1995년에는 새로운 국제항공정책을 발표하고 소비자이익의 증진을 목적으로 한 글로벌 네트워크의 형성과 시장원리에 의한 항공기업간의 경쟁을 촉진하기 위하여 항공시스템의 개혁을 목적으로 하는 방침을 선언하였다. 다자간 항공자유화협정을 지향하면서도 잠정적으로 쌍무적 협정을 체결하고자 하는 것이다. 그 후 이 정책에 따

18) U.S. Gen. Accounting Office, GAO-04-34R, Foreign Investment in U.S. Airlines 1-4 (2003).

라 미국은 계속하여 항공자유화협정을 체결하고 있으며 이러한 쌍무적 협정의 틀이 확대됨에 따라 점점 세계는 항공자유화의 조류가 휩쓸고 있다. 특히 2008년 미국과 EU간의 항공자유화협정이 발효함에 따라 미국의 항공사들은 국제적인 무한경쟁의 틀속으로 뛰어들게 되었다. 아래에서는 미국의 항공산업의 규제에 따른 변화와 문제점을 국내경쟁의 측면에서 살펴보고 항공자유화의 정책에 따른 국제경쟁에 어떻게 대처하고자 하는가에 대하여 살펴보기로 한다.

## (2) 미국의 항공산업에 대한 규제 완화와 그 영향

### 1) 규제로부터 완화로의 정책전환

미국을 비롯한 많은 국가들은 최근까지도 국내항공운송산업의 보호를 위하여 외국항공운송인의 국내항공시장의 진입을 허용하지 아니함으로써 경쟁을 허용하지 아니하여왔다. The Civil Aeronautics Act of 1938은 가격을 fixing 하는 외에도 경쟁자의 시장진입에 대한 사실상의 절대적인 장벽을 설정함으로써<sup>19)</sup> 종전의 운송규제법보다 훨씬 강화된 내용을 담고 있었다.<sup>20)</sup> 새로운 시장진입자가 이론상으로는 the Civil Aeronautics Board (CAB)로 하여금 “공공의 편의 또는 필요”에 의한 면허증을 발급해주도록 신청함으로써 기존의 운송인과 경쟁하는 것을 허용받을 수 있었지만, 실제로는 1938년부터 1975년까지의 기간 동안 어떠한 경쟁자가 항공산업에 진입하는 것을 방지하여왔다.<sup>21)</sup>

19) 이에 대해서는 Michael E. Levine, “Airline Competition in Deregulated Markets: Theory, Firm Strategy, & Public Policy”, Yale J. On Reg., Vol.4(1987), p.425.

20) Paul Stephen Dempsey, “The Rise and Fall of the Civil Aeronautics Board - Opening Wide the Floodgates of Entry”, Transp. L.J., Vol.11(1979), p.181. 여기에서는 항공규제완화가 소규모 운송인과 항공기업의 시장진입에 미칠 영향에 대하여 논의하고 있다.

21) 1938년 설치된 Civil Aeronautics Board (CAB)는 이제 막 발전하기 시작한 항공사를 과도한 경쟁 “excessive competition”으로 부터 보호하기 위해서는 엄격한 규제가 필요하다는 이론에 따라 사적 기업에 의해 행하여지는 경우에는 범죄행위가 되지

CAB가 이 기간동안 시행한 이러한 지나치게 엄격한 규제제도는 항공 산업 자체는 그 기간중 23,800퍼센트 확대되었음에도 불구하고 5개의 대형항공사들간의 독과점을 형성하는 결과를 가져왔다. 22)

한편, 1962년 당시 케네디 대통령은 규제가 아닌 경쟁을 항공시장에 도입하도록 요구하였으며, 1975년 의회의 청문회에서는 만약 정부가 항공사들을 비호하기 위하여 가격고정(price-fixing)을 하지 아니한 것보다 항공요금이 40% 내지 100% 높다는 것이 밝혀졌으며<sup>23)</sup> 결국, 미국정부는 가격고정과 경쟁배제 정책을 폐지하고 Airline Deregulation Act of 1978)을 제정하였다.<sup>24)</sup> 이 법은 항공시장에서의 경쟁을 도입함으로써 소비자들에게 보다 저렴한 항공요금을 향유할 수 있도록 하고 노동자들에게는 항공산업의 확대로 더 많은 고용의 기회를 얻을 수 있도록 하는데 그 제정목적이 있었다. 이와 같이 규제완화한 지 불과 3년만에 11개의 새로운 제트엔진항공기 항공사들이 설립되어 미국 항공시장에 진입하였으며 항공요금도 크게 인하되었다. 25)

1983년까지 5년동안 새로운 참여자들의 시장점유율은 3배로 증가하였으며 이에 따라 메이저 항공운송인들의 점유율은 감소하였다. 1984년에는 항공사들의 생산성은 폭발적으로 높아져서 여객 운송량이 ADA법 제정전에 비해 거의 두배에 달하였고 규제완화 최초 2년동안 항공산업의 종업원 수는 3만명이 증가하고 업계의 이윤도 크게 증가하였다.<sup>26)</sup> 그러나 규제완화의 가장 큰 수혜자는 소비자들이었다. 사실

---

만 정부는 강제로 시행할 수는 있는 price-fixing 관행을 유지하였다. CAB는 또한 요금 및 노선 특히 시장진입을 엄격히 규제하였다. Ibid., p.93.

22) Robert M. Hardaway, "The FAA "Buy-Sell" Slot Rule: Airline Deregulation at the Crossroads", J. Air L. & Comm., Vol.52(1986), p.11.

23) Robert M. Hardaway, "Of Cabbages and Cabotage: The Case for Opening up the U.S. Airline Industry to International Competition", Transp. L. J., Vol.34(2007), p.4.

24) Airline Deregulation Act of 1978, Pub. L. No. 95-504, 92 Stat. 1705 (1978).

25) Hardaway, "Of Cabbages and Cabotage: The Case for Opening up the U.S. Airline Industry to International Competition", op.cit., p.9.

26) Robert M. Hardaway, "Transportation Deregulation (1976-1984): Turning the Tide",

규제완화의 결과, 어느 노선의 적자를 다른 노선의 흑자로 메우는 비효율적인 cross-subsidization 관행을 폐지함으로써 항공사들이 소규모 도시로의 운항에는 적절한 규모의 항공기를 투입할 수 있었으며 이와 동시에 그러한 도시로의 항공기운항도 증가하였다.<sup>27)</sup> 합병, 얼라이언스 및 파산법규의 완화에 따른 경쟁의 증가로 인해 legacy airlines들이<sup>28)</sup> 압박을 받기 시작하자, 레이건 행정부는 결합된 항공사들이 파산하는 경우 초래될 정치적 파장을 회피하고자 하였으며 경영부실하고 비효율적인 항공사들이 합병을 것을 허용하였다. 그러나 그러한 합병은 항공산업이 소수의 비효율적이고 자본이 부족한 항공사들이 지배하고 대부분의 미국 공항을 독과점하는 오늘날의 고도로 집중된 산업이 되도록 하는 원인이 되었다.

## 2) 규제완화이후의 항공산업의 집중화

### 가. 집중화의 배경

#### 가) Hub-and-Spoke System의 출현

미국에서 항공산업의 통합이 이루어진 가장 중요한 이유는 공항자원(airport resources)의 꾸준한 지속적인 寡占化였다. 항공요금책정과 가장 효율적인 노선과 스케줄 선택의 자유라는 형태에 의한 항공분야의 규제완화는 지상에서의 규제완화 즉, 공항에서의 탑승구(gate)와 슬롯(slot)의 자유로운 이용이 뒤따르지 못하였다. 대규모 항공사들이 공

Transp. L.J., Vol.14(1985), p.143.

27) 규제완화 직전 17년동안 소규모 도시로의 운항에 보조금을 지급하고 항공사들로 하여금 그러한 노선에서 손실을 보도록 한 CAB의 정책은 항공사들로 하여금 많은 소규모 도시로의 운항편을 폐지하도록 하였으며 이로 인하여 그 지역사회는 큰 불편을 감수하여야 하였다. 1970년과 1975년 사이에 항공사들은 소도시 운항편을 25%이상 줄였던 것이다. Ibid., pp.146-7.

28) “Legacy Carrier”라 함은 hub & spoke network를 운항하는 법인구조(corporate structure)의 항공사를 말하며 미국에서는 특히 1978년 Airline Deregulation Act 이전에 州間의 항로를 비행하던 항공사들 말한다. [http://en.wikipedia.org/wiki/Legacy\\_carrier](http://en.wikipedia.org/wiki/Legacy_carrier).

항 당국과 장기 리스함으로써 부족한 게이트를 차지할 수 있었으며 1938년-1975년의 규제기간동안 특전이 부여된 일부 운송인들에게 비용없이 부여된 착륙권과 슬롯은 지상에서의 권리독점과 새로운 진입에 대한 장벽이 되고 있었다.<sup>29)</sup> 이는 hub-and-spoke system의 출현으로 인한 것이라 할 수 있다. 물류에서 허브라 함은 해상운송의 hub-and-spoke의 개념으로, 물건을 출발지에서 허브라고 불리는 중심축으로 보내면 같은 시간대에 다른 곳에서 온 물건과 합류되고, 합류된 화물을 현대적 장비와 인력에 의해 목적지별로 재분류하여 물건을 싣고 온 비행기 편에 다시 실어서 개별 목적지로 출발하는 시스템이다. 오늘날 국제 물류체계는 주요 거점 공항을 중심으로 hub-and-spoke 시스템이 구축되고 있으며, 항공기의 대형화로 국제물류업체들에게 비용절감과 수송시간 단축을 가능하게 함에 따라 소수의 거점 공항으로만 운항하는 추세에 있다. 즉, 거점 공항을 중심으로 다른 주변지역까지 지선운항서비스 또는 내륙 수송 서비스를 실시하고 있다. 이러한 hub-and-spoke시스템 규제완화이후 항공분야에서도 등장하게 된다. <sup>30)</sup>

규제완화 전에는 미국의 항공산업이 선형노선(linear route) 시스템을 채택하고 있었다. 이 시스템하에서는 여객이 주로 어느 목적지에서 다른 최종목적지로 직접 비행하였으며 이로 인하여 비효율성문제가 발생하여 운송용량의 과잉현상이 초래되었다.<sup>31)</sup> 규제완화와 더불어 항공사들에게 노선선택의 자율성을 부여되자 항공사들은 이러한 선형노선시스템을 hub-and-spoke시스템으로 전환시키는 반응을 보였다.<sup>32)</sup> 허브 공

---

29) Robert M. Hardaway & Paul S. Dempsey, "Airlines, Airports and Antitrust: A Proposed Strategy for Enhanced Competition", J Air Law & Com., Vol.58(1993), pp. 479-80.

30) Hardaway, "Of Cabbages and Cabotage: The Case for Opening up the U.S. Airline Industry to International Competition", op.cit.p.14.

31) George Williams, The Airline Industry and the Impact of Deregulation, (Ashgate Publishing Limited, 1996), p.19.

32) Hardaway & Dempsey, op.cit., pp. 465-71.

항은 1970년대 말 미국이 항공운송 산업에 대한 규제를 완화하면서, 규모의 경제를 추구하는 대규모 항공사들이 채택한 hub-and-spoke시스템에 의해 탄생한 공항체제이다. 허브 공항은 3개 이상의 공항과 연결되어 있으면서 여객 및 화물의 운송에 있어 기·종점 수요(origin-destination)에 비하여 환승 수요가 높은 공항을 의미한다. 따라서 허브 공항은 항공사들이 특정 공항 즉, 허브공항을 중심으로 승객이나 화물을 집결시키고 분산시키는 방식으로 방사선 개념의 운송구조를 형성할 때 그 중계지 역할을 담당하는 공항이다.

항공사가 허브공항으로 승객을 집결시킨 후 목적지로 이들을 다시 연계 수송함으로써 다양한 항공 스케줄을 확보하여 여객 수요를 증가시켜 단위당 비용을 절감할 수 있게 된다. 다시 말해서 중앙 허브공항으로 통하는 지역 스포크(spokes)를 통하여 지선교통(feeder traffic)이 이루어지는 것이다. 이러한 네트워크는 도시간 연결을 더욱 용이하게 하였으며 hub-and-spoke시스템하에서 항공사들은 그들의 자원을 집중하고 항공기와 승무원의 활용 효율성을 높임으로써 규모의 경제가 가능하도록 할 것으로 예상되었다. 33) 더 나아가 각기 다른 출발지와 목적지를 가진 여객들을 같은 항공기에 탑승시켜 운송함으로써 허브 공항으로부터 뺏어나가는 노선 탑승율을 높임으로써 여객의 과잉운송 능력 문제를 해결하게 될 것으로 예상되었다. 이러한 명백한 장점에 도 불구하고 hub-and-spoke시스템이 선형노선시스템보다 보다 효율성이 있는 것임이 입증되지 못하고 있다. 한 연구 결과에 따르면 선형노선시스템보다 hub-and-spoke시스템하에서 같은 여객을 A지점에서 B지점으로 환승시키는데 연료, 승무원 근무시간, 항공기 정비 등이 더욱 증가하는 것으로 드러났다. 34)

33) Michael E. Levine, "Airline Competition in Deregulated Markets: Theory, Firm Strategy, & Public Policy", Yale J. on Reg., Vol.4(1987), p.425.

34) Paul S. Dempsey, "Airlines in Turbulence: Strategies for Survival", Transp. L.J., Vol.23(1995), pp.33-8.



그러나, 메이저 운송인들은 hub-and-spoke시스템의 효율성 유무에 관계없이 그 밖의 고유한 장점이 있다고 판단하였다. 규제완화 이전에는 어떠한 운송인도 어느 주요 공항에서 게이트, 탑승 또는 이륙과 착륙의 50%이상을 떠맡지 못하였다.<sup>35)</sup> 그러나 hub-and-spoke시스템하에서는 수많은 동시 이착륙이 종일 이루어짐으로써 단일의 대규모 항공사가 여러 게이트를 지배하고 심지어 터미널에 대한 배타적 사용을 할 수 있도록 하였다. 기존 항공사들은 허브 공항에서 장기리스, 과반수지분조항 및 반경쟁적 공항스케줄위원회 등과 같은 전략을 채택하여 새로운 항공사의 시장접근을 가혹할 정도로 제한하였다. 이러한 진입장벽은 미국에서 항공산업의 성장과 경쟁을 지속적으로 방해하여 왔다. 또한, hub-and-spoke시스템에 의한 기업통합 역시 소비자에게는 부정적인 효과를 가진다. 규제완료가 소비자에게 가격적인 혜택을 가져오지만, 그러한 혜택을 누릴 수 있는 기간은 단기이다.<sup>36)</sup> 예컨대, 허브 공항의 도시에 살면서 그곳에서 비행을 시작한 여객은 더 많은 요금을 지불하게 되며 어떤 경우는 규제를 완화하지 않았더라면 발생하지 아니하였을 50%이상의 요금인상이 있었다.<sup>37)</sup>

항공사가 자신의 허브를 폐쇄하게 되면, 여객과 할인항공사 및 legacy 항공사들은 큰 영향을 받을 수 있는 것으로 드러났다. 예컨대, US Airways가 2004년 Pittsburgh국제공항을 허브로 사용하는 것을 중지할 것이라고 발표하자 현지 여행(local travel)이 현저하게 늘어났다. 다섯 개의 할인 항공사들은 곧바로 항공편을 제공하기 시작하였으며 기존의 legacy운송인들도 서비스를 늘렸다. 이러한 변화가 그 공항에서의 환승 여객의 감소를 의미하는 것이었음도 불구하고 피츠버그에서 여행을 시작하는 여객의 수는 크게 증가하였다. 항공료가 전체적

35) Hardaway & Dempsey, op.cit., p.471.

36) Paul S. Dempsey, "Predation, Competition, & Antitrust Law: Turbulence in the Airline Industry", J. Air L. & Com., Vol.52(2002), p.697.

37) Hardaway, "Of Cabbages and Cabotage: The Case for Opening up the U.S. Airline Industry to International Competition", op.cit., p.15.

으로 저렴해진 이유는 바로 항공수요에 반응하는 항공자유시장시스템 때문이었다. 38)

피츠버그에서의 전체적인 공항교통량은 줄어들고 공항에서의 인력 고용율도 낮아진 반면에 승용차 렌트는 10% 증가하였으며 공항은 주차시설을 늘이고 공항 쇼핑센터의 입주비율은 100%에 달하게 되었다. Delta Air Lines와 American Airlines는 할인항공사가 새로운 시장에 진입하자 각각의 허브 공항인 Cincinnati와 Miami에서 항공요금을 인하하였으며, US Airways는 필라델피아에서 Southwest와 동일한 요금을 책정하였다. 그러나, 시장은 항상 이와 같이 신속하게 반응하는 것은 아니며 때로는 공항을 떠나지 않을 수 없는 운송인들은 경영축소를 하지 않을 수 없다.

#### 나) 진입장벽으로서의 슬롯과 게이트

항공산업의 집중은 지배적인 메이저항공사들이 슬롯과 게이트에 대하여 영향을 미친다. 예컨대, 시카고 O'Hare공항에서는 두 항공사의 지배가 이륙과 착륙 슬롯의 거의 80%를 차지하고 있으며 일부 소수 항공사들이 워싱턴 레이건국내선공항, 뉴욕의 LaGuardia공항 및 Kennedy국제공항의 대부분의 슬롯을 장악하고 있으며 지속적으로 슬롯에 대한 지배를 확대하고 있다. 이로 인하여 새로운 항공사들은 대부분 슬롯을 이용할 수 없어 업무에 큰 지장을 받고 있다. 1986년 연방항공청(FAA)은 거래를 통하여 슬롯을 매입, 매각 또는 리스하는 것을 허용하는 규칙을 채택하였는 바 흔히 “buy/sell”규칙이라고 부른다. 슬롯의 수가 제한되어 있어 시장은 매각인(seller)이 주도권을 장악하고 있다. 항공사들은 슬롯을 거래할 수 있는 사적인 재산으로 간주할 뿐만 아니라 대출을 얻는데 담보로 이용하기도 한다.39)

38) Ibid.,p.17.

39) Ibid.,p.18.

새로운 시장진입자들은 기존의 운송인들이 매각하는 경우가 드물기 때문에 슬롯을 구입하는데 막대한 어려움을 겪고 있다. 새로운 시장진입자들은 경쟁력을 갖추기 위해서는 성수기에 필요한 3개를 포함하여 약 6개의 슬롯을 필요로 한다. 그들은 슬롯을 리스할 수 있지만 기존 운송인들이 아무런 댓가 없이 FAA로부터 슬롯의 대부분을 획득하였기 때문에 불리한 위치에 있다. 새로운 시장진입자들은 기존의 운송인은 지불할 필요가 없는 비용을 부담하여야 하는 것이다. 또한 리스기간이 단기에 불과하여 불리한 위치에 있다. “buy/sell”규칙은 항공사가 슬롯을 최소한 80퍼센트 사용하지 않으면 몰수하는 사용의 권리를 상실하도록 하는 “use or lose”조항을 포함한다. 운송인이 이 요건을 충족시킴으로써 자신의 슬롯을 보호하려면 비사용 슬롯은 단기간 다른 항공사에게 리스할 수 있을 뿐이다. 신규진입자의 공항접근을 위한 슬롯의 리스는 짧은 기간의 통지를 통하여 종료될 수 있기 때문에 불안정한 위치에 있기 마련이다.<sup>40)</sup>

교통부(Department of Transportation: DOT)는 일부 항공사가 슬롯 지배권을 장악한 공항에서의 경쟁을 촉진하기 할 필요성이 있음을 인정하고 시카고 O'Hare공항, 뉴욕의 LaGuardia공항 및 Kennedy공항에서 공항진입(entry)에 필요한 슬롯 추가를 허용하였다.<sup>41)</sup> 이에 따라, Frontier 및 AirTran Airlines가 LaGuardia 공항 진입 슬롯을, 그리고 Reno Air와 Trans States Airlines가 O'Hare공항 진입슬롯을 획득하였다. DOT는 그러한 조치가 공공이익을 위한 것이고 예외적인 상황이라고 판단하여 슬롯 추가의 한을 행사하였던 것이다. 이처럼 새로운 슬롯이 배정되었음에도 불구하고 항공사들은 게이트와 다른 지상시설 없이는 공항을 이용할 수 없기 때문에 여전히 진입장벽이 존재하고 있다.<sup>42)</sup> 이러

---

40) Ibid.

41) Ibid.,p.19.

42) Robert M. Hardaway, “Economics of Airport Regulation”, *Transp. L.J.*, Vol.20(1991), pp.53-6.

한 시설을 개발하는 것은 재정적인 측면에서 대단히 복잡하다. 허브에서의 집중은 실질적인 투자요건을 조성하는 경향이 있다. 투자자본은 일반보증채권(*general obligation bonds*)와(또는) 수익채권(*revenue bonds*)을 통하여 조달될 수 있다.<sup>43)</sup> 대부분의 투자자본은 현재 일반보증채권을 통해 조달되고 있으며 항공사의 공항이용협정의 조건에 영향을 줄 수 있다. 공항이용협정은 공항운영자와 항공사간에 체결되는 권리와 특권을 확인하는 계약이며 양당사자간의 재정 및 운영관계를 명시하고 공항운영의 리스크와 책임을 어떻게 배분할 것인가를 정하게 된다.

기존 취항항공사와 장기리스협정을 체결하는 공항의 관행은 이들 항공사들이 기존의 공항의 자원을 장기간 독점하고 경쟁을 배제할 수 있도록 해준다.<sup>44)</sup> 메이저항공사들은 자신들의 게이트를 轉賃하는데 그 대상은 흔히 자신과 직접 경쟁하지 않는 다른 메이저운송인이며 그렇지 않으면 대개는 코드쉐어링(*code-sharing*) 파트너인 지역운송인들이다. 이러한 전대는 흔히 게이트 사용을 비수기로 한정하고 있으며 기존 취항항공사보다 높은 비용을 지불하도록 한다. 이러한 배타적 사용협정은 또한 항공사들이 현재 예정된 운항에 필요한 이상으로 게이트를 보유하도록 하는 요인이 된다. 이러한 협정의 성격으로 인

43) 일반보증채권은 어떤 특정한 사업으로부터의 수익을 담보로 발행되는 것이 아니고 채권발행자의 전반적인 신용과 신의(*full faith and credit*)를 근거로 발행되는 채권을 말하며, 일반적으로 미국의 지방채, 공공기관이 발행하는 *municipal bond*의 한 종류이다. 미연방소득세의 과세대상이 면제되는 것이 특징인 *municipal bond*에 대한 원리금 상환능력은 발행자인 지방정부 등의 조세수입을 주로 한 채무자의 모든 수입원에 의존하기 때문에 일반적으로 발행자의 조세능력 및 관할지역의 담세능력 그리고 당해 지방정부의 예산내용이 채무평가의 중요한 기준이 된다. 이 채권은 다시 발행지방정부의 가능한 모든 조세력이 보증하는 *unlimited tax general obligation bond*와 특정세액이나 특정세율로 한정된 조세수입을 담보로 보증하는 *limited general obligation bond*로 구분되는 바, 후자에 투자할 경우에는 담보능력이 충분한지의 여부를 감안해야 한다. 따라서 후자는 전자에 비해 위험부담이 크기 때문에 수익률은 더 높다. 한편, 발행자의 전반적인 신용과 신의가 아닌 특정사업으로부터의 수입을 담보로 발행되는 채권을 수익채(*revenue bond*)라고 한다.

44) Hardaway, "Economics of Airport Regulation", *op.cit.*, p.54.

해 공항운영자는 사용율이 저조한 또는 사용되지 않는 게이트마저도 다른 항공사에게 제공할 수 없다.

이러한 문제를 시정하기 위하여 일부 공항은 임차인에게 시설을 사용할 수 있는 최초의 권리를 허용하는 우선적사용 조항을 포함시킨다. 그러나 운항스케줄이 없는 경우 공항은 다른 항공사들이 스케줄이 없는 동안 시설을 사용하도록 할 수 있다. 이러한 약정은 여전히 게이트 임대인이 나중에라도 그 시간에 운항 스케줄을 잡는다는 결정을 하면 그들이 그 공간을 차지할 수 있도록 허용하고 있다. 또 다른 해결책은 공항운영자가 기존 취항운항인에게 사용하지 않는 게이트를 회수하거나 함께 사용하도록 요구할 수 있는 환원조항(recapture provisions)이지만 집중화된 공항의 7퍼센트만이 협정상 그러한 규정을 가지고 있다. 1996년에는 6개 공항의 대부분의 게이트가 한 항공사에 배타적으로 리스되었다. 66개의 최대 공항에 대한 조사에 따르면 이들 공항의 게이트 85퍼센트가 장기간, 배타적 사용을 위한 리스를 통하여 기존운송인에 의하여 지배되고 있었다. 심지어 일부 공항에서는 모든 게이트가 배타적 사용리스에 의하여 지배되고 있었다. 예컨대, Northwest는 Minneapolis공항과 Detroit 공항의 게이트 대부분을 장기·배타적 사용협정에 의하여 차지하고 있다. 또한 Cincinnati공항, Charlotte공항 and Pittsburgh 공항에서는 배타적 사용리스계약(exclusive use leases)에 의하여 게이트의 거의 대부분을 한 항공사가 독점사용하고 있다.<sup>45)</sup>협정에 의하여 리스되는 게이트의 점유율이 높을수록 항공요금은 비쌌다. 이러한 협정은 공항의 사업과 가격정책에 대한 중대한 권한을 항공사에 부여하기도 한다. 과반수지분(majority-in-interest)조항으로 이러한 약정은 기존 항공사에 공항의 주요 자본개발사업에 대한 승인권을 부여하고 있다.<sup>46)</sup>

45) Hardaway, "The FAA "Buy-Sell" Slot Rule: Airline Deregulation at the Crossroads", op.cit., p.20.

46) Ibid.,19-20.

## 나. 경쟁제한적 관행

## 가) 합병과 얼라이언스

이러한 규제완화의 효과는 그리 오래가지 못하였다. 대부분의 중추(hub) 공항에서 한 두개의 항공사들이 경쟁에서 우위를 점하여 대부분의 항공편을 차지하고 있다.<sup>47)</sup> 예컨대, 사카고 O'Hare 공항에서는 United Airlines와 American Airlines가 각기 약 40%의 항공편을 운항하였으며 Atlanta 공항에서는 Delta Airlines가 70%이상의 항공편을 운항하였다.<sup>48)</sup> 1990년대 후반에는 미국의 50대 공항의 3분의 2에서 집중 현상을 보였다. 그러한 집중화는 새로운 항공사의 진입과 그들이 제공하는 저렴한 항공료 혜택에도 영향을 미쳤으며, 이러한 집중은 요금의 인상을 초래하게 되어<sup>49)</sup> 소비자들에게도 부정적인 영향을 주었다.<sup>50)</sup> 항공산업에서의 이러한 새로운 집중 현상은 미국 정부가 반독점적인 합병·통합(mergers and consolidations)을 허용한 완화된 독점금지정책과 항공사 특히 대규모 항공사를 파산으로부터 보호하려는 정치적 의도에 의해 가속화된 것으로, 요컨대, 비효율성의 결과라고 할 수 있다. 미국의 느슨한 파산법은 비효율적인 항공운송인들이 생존가능성이 없음에도 계속하여 영업활동을 하도록 하였던 것이다.

합병, 제휴(alliances) 및 파산은 항공사 산업 집중을 초래하게 된다. 최근의 합병사례로는 US Airways와 America West, Air France와 KLM Royal Dutch Airlines (KLM), United Airlines와 Mesa Air. United 합병이

47) Rob O'Dell, Hub Airports Stifle Competition, Panel Told, Atlanta J. Const. June 15, 2000, <http://archives.californiaaviation.org/airport/msg08824.html>.

48) Jan K. Brueckner, "Reducing Airport Congestion: A partially self-correcting problem?", U. Ill. Inst. of Gov't & Pub. Aff. Pol'y F., Vol.25(2002), p.5.

49) Paul S. Dempsey, "Antitrust Law and Policy in Transportation: Monopoly is the Name of the Game", Ga. L. Rev., Vol.21(1987), p.512.

50) Paul S. Dempsey, "Predation, Competition & Antitrust Law: Turbulence in the Airline Industry", J. Air L. & Com., Vol.70(2002), pp.685-90.

있다. United Airlines는 자신의 이전의 저가low-cost 파트너중 하나인 Atlantic Coast Airlines (ACA)로 인한 경쟁을 없애기 위하여 합병을 하였는바, ACA는 워싱턴의 Dulles국제공항에 근거를 두고 United Airlines의 로고와 코드로 운항하고 있었다. United Airlines의 또 다른 파트너인 Mesa Air가 ACA 구매에 입찰을 하자 United Airlines는 이 문제를 해결하기 위하여 Mesa Air와 합병을 하였다. 2003년 Air France와 KLM는 유럽위원회(European Commission)로부터 두 항공사가 합병되는 경우 14개 노선에서 경쟁을 없애버리거나 심각하게 축소시키게 될 것이라는 이유로 반대하였음에도 불구하고 합병하였으며 현재 그 합병 항공사가 유럽최대의 항공사이자 세계 최대항공사의 하나가 되었다. US Airways와 America West는 2005년 9월 합병함으로써 미국의 최대의 풀서비스(full-service), 저가(low-cost), 저운임(low-fare) 항공사를 설립하였다. America West는 항공산업규제완화이후 1990년 최초로 메이저 항공사의 지위에 까지 오를 정도로 급성장한 항공사였다. 51)

이상의 사례를 포함한 많은 합병외에도 현재 항공산업의 항공사간의 경쟁을 감소시키는 효과가 있는 Oneworld,<sup>52)</sup> SkyTeam<sup>53)</sup> 및 Star Alliance<sup>54)</sup> 등 3개의 범세계적 얼라이언스(alliance)가 존재하고 있다. Oneworld는 1998년, SkyTeam은 1999년, Star Alliance는 1992년 시작되었다. 이들 얼라이언스들은 전세계 항공운송인들로 구성되어 있으며 매표소, 체크인 시설, 마일리지(frequent flyer miles)와 라운지의 공유, 정보통합 및 회원항공운송인간의 연결편(connecting flights) 환승의 원

---

51) US Airways, America West Complete Merger, Consumer Affairs, Sept. 27, 2005, [http://www.consumeraffairs.com/news04/2005/usair\\_americawest6.html](http://www.consumeraffairs.com/news04/2005/usair_americawest6.html).

52) Oneworld.com, Oneworld Fact Sheets, <http://www.oneworld.com/ow/news-and-information/fact-sheets/details?objectID=21&tempURLParam>.

53) SkyTeam.com, About SkyTeam: History, <http://www.skyteam.com/EN/aboutSkyteam/history.jsp#2000>.

54) StarAlliance.com, Media Room: History, [http://www.staralliance.com/staralliance/star/frame/main\\_10.html](http://www.staralliance.com/staralliance/star/frame/main_10.html).

활화 및 고객만족도 제고를 통하여 회원사와 고객에게 혜택을 주게 된다. 신규 경쟁자의 항공산업 진입은 주요 공항에서 존재하는 각종 장벽으로 인하여 이미 어려운 상황이며 때로는 얼라이언스가 집중을 강화시킬 수 있다. 슬롯과 게이트(탑승구)가 수적으로 제한되어 있어 이미 집중이 가장 심각한 LaGuardia 및 Reagan National 등의 공항에서는 시장진입장벽은 얼라이언스에 의하여 더욱 공고해지고 있다. 경쟁을 위축시킬 가능성은 합병된 또는 제휴한 운송인들이 운항하는 노선에서 가장 크다 할 수 있다. 이들 노선에서는 운송인들이 경쟁할 필요가 없기 때문에 항공운송료가 증가하게 된다.

#### 나) 파산

파산은 항공산업내의 경쟁에 보다 큰 영향을 줄 수 있다. 미국 정부는 전통적으로 항공사가 파산하도록 허용하는 것을 주저하여왔다. 그 결과 미국의 항공사가 파산하는 경우는 드물었다.<sup>55)</sup> 많은 미국의 항공사들이 미국 파산법 제7장의 지위와는 반대되는 제11장의 지위로 파산신청을 하고 있으며 파산법 제 제11장은 다시 수익성을 회복할 수 있다는 기대로 회사의 구조조정(reorganization)을 허용하고 있으며<sup>56)</sup> 반면에 제7장은 회사의 청산을 요구하고 있다. 1978년 규제완화 이후 미국의 항공업계에서는 162건의 파산신청이 있었으나 그중 148건은 제11장의 지위에 의하여 보호를 받았다. 현재 Delta와 Northwest는 파산법 제11장의 지위에 있으며 American은 파산을 신청하겠다고 위협하여왔으며 United는 최근 파산상태로부터 회복중이고 US Airways도 합병을 통하여 갱생되었다. US Airways와 America West 합병이전

55) Subcomm. on Aviation, Hearing on Current Situation and Future Outlook of U.S. Commercial Airline Industry, Sept. 28, 2005, at 2, <http://www.house.gov/transportation/aviation/09-28-05/09-28-05memo.html>.

56) Daniel p. Rollman, "Flying Low: Chapter 11's Contribution to the Self-Destructive Nature of Airline Industry Economics", Emory Bankr. Dev. J. 381, 404 Vol.21(2004), p.404.



에는 미국 항공업계의 거의 과반수가 파산상태에서 운항하고 있었다. 경영이 악화된 항공사들을 파산법 제11장에 의하여 보호하게 되면 다른 경쟁자들에 악영향을 미친다는 지적도 제기되고 있다. 이들 항공사들에게 비교적 완화된 구조조정계획을 요구함으로써 이들 항공사들은 장기간 비효율적으로 운영됨과 동시에 구조조정을 통하여 채무비율을 낮추면서 건전한 경영상태에 있는 경쟁 항공사보다 낮은 항공요금을 적용하게되면 경쟁 항공사의 재정상태까지 악화시킬 수 있다는 것이다.<sup>57)</sup>

항공사들의 재정적 압박은 경제불황, 가격압력, 연료비 증가, 항공여행 감소, 9.11테러, SARS 등 여러가지 요인들로 인한 것이다. 대부분의 legacy운송인들은 운항감축을 하였으며 개혁을 성취하기 위해서도 때로는 파산이 필요하다. 많은 운송인들이 Chapter 11상의 파산상태에 있는 동안 경비와 부채를 줄이기 위하여 연금급부 등 노동비용을 축소하고 있다. 일부 논평자들은 항공산업의 문제는 과잉운송능력 over-capacity로부터 비롯된 것이며 파산이 이 문제의 해결이 도움이 될 것이라고 판단하고 있다. 그러나, 항공역사를 살펴보면, 저가 운송인은 대부분은 메이저 항공사의 파산으로부터 자신의 운송능력의 공간을 채우는 혜택을 얻고 있다.<sup>58)</sup> 이로 인하여 메이저 항공사들은 그들이 국내항공시장에서 소규모 운송인과 경쟁할 수 없기 때문에 보다 큰 이익을 얻을 수 있는 국제운송으로 눈을 돌이지 않을 수 없을 것이다. 대형 운송인들은 이러한 미국내의 경제적 현실에 대하여 보상을 얻기 위하여 국내운항을 국제운항으로 전환시켜 외국의 새로운 지

---

57) Daniel Rollman는 제11장의 파산절차가 경영악화된 항공사가 시장에서 도태되지 아니하도록 함으로써 극단적인 요금인하 경쟁과 불건전한 지속불가능한 경제환경을 조성하여 항공시장의 효율성을 떨어뜨리게 된다고 주장한다. 그러나 최근의 경험적 연구결과에 따르면 이들 파산상태의 운송인들이 항공요금을 실제로 인하한 것으로는 드러나지 않았다.

58) Mary Schlangenhein, Low-cost carriers poised to reap benefits from Delta bankruptcy, deseretnews.com, Sept. 19, 2005, <http://deseretnews.com/dn/view/0,1249,610152136,00.html>.

역으로의 운항편을 획득하는데 적극적이다. 예컨대, Delta 항공사는 국내운송을 15-20% 축소하는 대신 국제운송을 25% 증가시키려는 계획을 가지고 있다.

#### 다. 최근의 동향

최근에도, 미국의 항공사들은 합종연횡을 계속하고 있다. 미국의 항공사들은 2001년 9·11사태 후 수입 감소와 이에 따른 경영난으로 대부분 파산보호(일종의 법정관리)를 거쳐던 미국 항공사들은 고유가로 인해 또 한 차례 위기에 직면해 있다.<sup>59)</sup> 미국항공운송협회(ATA)는 주요 항공사들의 2008년 손실액이 9·11 테러 여파로 최악이던 2002년과 비슷한 100억달러(10조4200억원)에 달할 것으로 예상하고 있다. 최근에도 미국 항공사들은 미 항공사들은 생존을 위해 합병이나 제휴 등에 나서고 있다. 중복 노선을 없애고 고객 수를 늘려 수익을 내겠다는 것이다. 항공업계 2위인 UAL그룹의 자회사 유나이티드항공과 5위 항공사인 컨티넨탈항공은 노선과 마일리지 서비스 등을 공유하는 포괄적 제휴를 공식 선언하였다. 두 항공사는 당초 합병을 추진했지만 유가 급등에 따른 막대한 손실 등으로 여건이 여의치 않자 전략적인 제휴 수준에서 손을 잡기로 했다.

컨티넨탈항공은 이번 제휴로 기존 항공사 연합체인 ‘스카이팀’을 탈퇴, 유나이티드항공이 속한 경쟁 연합체인 ‘스타 얼라이언스’에 합류하기로 하였다. 이에 따라 글로벌 항공업계의 제휴 구도에도 변화가 생겼다. 4월에는 미 3위의 델타항공과 6위의 노스웨스트 항공이 합병을 발표하였으며 양사가 합쳐지면 800여대의 항공기를 보유하고 전 세계 67개국을 연결하는 세계 최대 항공사가 탄생하게 된다. 양사는 합병을 발표하면서 “비용 절감과 수익 확대로 연간 10억달러의 이득이 있

59) Lufthansa, Lufthansa Lifts Nine-Month Operating Result to 471 Million Euros, Lufthansa, Nov. 11, 2005, <http://konzern.lufthansa.com/en/html/presse/pressemeldungen/index.html?c=nachrichten/app/show/en/2005/11/514/HOM&s=0>.

을 것”으로 기대하였다. 또한 인력·노선 감축 등 자체 구조조정을 통한 생존 전략을 시행하고 있다. 유나이티드항공과의 합병을 모색하였던 US에어웨이스는 그 계획이 무산된 후 전체 직원의 5%에 해당하는 1700여명을 감축하겠다고 밝혔다. 유나이티드항공 계열사인 저가 항공사 테드는 아예 문을 닫았다. 전 좌석 비즈니스 클래스화를 선언했던 영국의 실버제트도 수지가 맞지 않아 운항을 중단키로 했다. 한편, 고유가로 항공업계 전반이 어려움을 겪고 있지만 일각에선 국제 항공노선 자유화 등에 따른 새로운 기회를 선점하기 위한 움직임도 나타나고 있다. 2008년 3월 미국과 EU 간 항공자유화협정이 발효된 것을 계기로 독일의 루프트한자가 미국 저가 항공사인 제트블루에 19% 지분 투자를 하였으며, 영국의 브리티시어웨이스(BA)는 최근 자회사인 오픈스카이스를 설립, 프랑스 파리의 오를리 공항과 뉴욕의 존 F 케네디 공항을 연결하는 노선을 개설하였다. 항공자유화 협정 발효전에는 EU 항공사들이 자국 이외의 도시에선 미국으로 취항할 수 없었다.<sup>60)</sup>

### (3) 국내구간운송(Cabotage)과 항공자유화 정책

#### 1) 의 의

캐보티지(cabotage)라 함은 “다른 국가의 운송인에 의하여 자국 국경 내에서 출발하여 종료하는 하는 항공교통운송”이라고 말 할 수 있다.<sup>61)</sup> 상대국이 특정 노선에 둘 이상의 자국내 지점이 특정되어 있어도 그들 지점간의 운송권을 상대국의 항공기업에게 인정하지 않는 것이 일반적인 원칙이며 이는 캐보티지에 해당되기 때문이다. 국제민간

60) <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2008062979261&sid=01052201.&nid=005&ltype=1>.

61) U.S. Dep't of Transp., Office of the General Counsel, Airline Cabotage, U.S. Dep't of Transp., <http://www.dot.gov/ost/ogc/subject/faqs/international/airlineCabotage.html>.

항공협약(Convention on International Civil Aviation) 제7조는 항공주권의 효력으로서 캐보티지를 유보하는 권리를 확인함과 동시에 다른 국가에 대하여 배타적인 기초하에 특히 부여하는 것을 금지하고 있다.<sup>62)</sup> 이 후단의 규정은 캐보티지의 특권을 어떤 국제민간항공협약 당사국 또는 당사국의 항공기업에 부여하는 경우 모든 당사국 또는 모든 당사국의 항공기업에게 부여하도록 의무화한 것이라고 해석할 수 있다. 사실 이와 관련하여 EU의 항공자유화 규정은 회원국에 대한 캐보티지의 권리를 EU 항공기업들에게 부여하고 있다. 바로 이러한 이유때문에 국제민간항공협약 제7조에 위배되는 것이 아닌지에 대한 논란이 제기된 바 있다. 교환을 여러 국가간에 집합적으로 하는 경우 또는 캐보티지의 권리허용을 특히 배타적인 것을 하지 않는 경우에도 모두 동 협약의 위반이 되지 않는다는 학설은 해석상으로 무리가 있다. 미국은 그 동안 외국항공기업에 대하여 캐보티지를 금지하는 정책을 견지하여왔다. 최근 항공자유화협정에서도 그 정책에는 변함이 없었다. 한편으로 미국은 외국을 기점으로 하는 통과와 온라인 접속 운송을 국제항공으로 하고 있으며 그 한도내에서 국내의 지점간 운송을 외국의 항공기업에게도 인정하고 있다. 이것은 국제운송이지 캐보티지가 아니라는 것이 미국의 입장이다.

현재 미국의 캐보티지 규칙은 1920년대의 Jones Act에서 유래하는 바,<sup>63)</sup> 동법은 미국의 항구(ports)간에 선적되는 물품은 미국인이 소유하고 미국인으로 인력이 배치된 선박에 의하여 이동하도록 요구하고 있었다. Jones Act의 이러한 제한들은 항공기를 포함한 모든 형태의 운송을 포함하도록 확대되었다.<sup>64)</sup> 일반적으로 캐보티지의 권리는 이

62) Chicago Convention on International Civil Aviation, Dec. 7, 1944, 61 Stat. 1180, T.I.A.S. 1591, 15 U.N.T.S. 295.

63) 46 U.S.C.S. §83.

64) Eric V. Hull, "Through the Looking Glass: Judicial Interpretation of Vessel Status Leaves Injured Workers Adrift in Unchanged Territory", U.S.F. Mar. L.J., Vol.16

를 요구하는 국가가 미국 운송인에 유사한 특권을 부여하고 CAB가 그러한 권리 부여가 공공이익에 부합되고 국제협정과 양립되는 경우에만 부여될 수 있다.

미국에서 외국 항공운송인은 CAB로부터 캐보티지 허가를 얻어야 하지만 CAB는 이러한 요건을 면제하는 것이 공공이익에 부합된다고 판단하는 경우 면제할 수 있다. 법원은 그러한 요건의 면제가 극히 예외적으로 행하여져야 한다고 판시하여왔다. 그러므로 국제운송인이 보수를 받고 미국내이 어떤 장소에서 미국의 다른 장소를 목적지로 하는 여객 또는 화물을 실을 수 있도록 허용하는 소위 국내 캐보티지는 통상적으로 전적으로 부인되거나 엄격하게 제한을 받는다. 그러한 허가는 공공의 이익에 부합되어야 한다. 통상적인 영업과정에서는 발생하지 아니하는 비정상적인 상황에서 조성된 긴급사태로 인하여 면허를 보유한 미국 운송인이 그 운송량은 수용할 수 없고, 미국운송인이 그 운송을 담당하도록 모든 노력을 하였고 그러한 운송이 당해 운송에 대한 극심한 어려움을 피하기 위해서 필요하다는 것이다.

### 3. 항공자유화 협정

#### (1) 의 의

미국의 현행법은 국내 캐보티지의 개념에 대해 호의적이지 아니하지만, 국제적인 캐보티지와 관련된 자유화노력들 특히 항공자유화(Open Skies)협정이 체결되어 왔다. 항공자유화협정 항공분야의 자유무역협정(Free Trade Agreement)에 해당한다고 할 수 있으며 협정 당사국간에 취항 항공사 수와 노선, 횡수 등에 제한 없이 자유로운 항공운송을 보장하는 협정을 말한다. 이러한 협정의 기본개념은 운송인이 중간에 출발지국으로 복귀함이 없이 어느 외국으로부터 다른 외국으

---

(2003-2004), p.341.

로 비행하는 것을 허용하는 것이다. 예컨대, 이러한 협정에 의하여 미국에 등록된 항공기가 미국으로 돌아오지 않고 직접 파리에서 벨지움으로 비행할 수 있다. 반면에 이러한 협정은 진정한 의미의 국내캐보티지에는 허용하지 아니한다.

항공산업에서의 자유무역의 경제적 효과는 다른 어떠한 산업에 못지 않다. 시카고 협약에서 ICAO가 채택한 캐보티지의 정의는 “각체약국은 자국 영역내의 어떠한 지점을 목적지로 하는 여객, 우편 및 화물에 대한 다른 체약국 항공기의 착륙의 허용을 거부할 권리를 가진다”라고하고 있다. 소위 “open skies”협정은 당사국간의 국제노선을 공유하는 상호주의적인 권리만을 규정하고 있다. 그러한 협정에서 운송인은 당사국 A에서 당사국 B의 첫번째 도착 지점까지 여객을 운송하고 그 첫번째 도착지점에서 당사국 B의 다른 지점으로 그 승객의 일부를 운송하는 것이 허용될 뿐이며 그 첫번째 지점에서 B국의 다른 지점으로 여행하는 여객을 탑승시킬 수 없다.<sup>65)</sup> 한편, 항공자유화는 쌍무적으로 그 관계를 교섭하는 참여국간의 상호주의적 협정에 근거하여 이루어진다. 현재 미국은 70개국 이상의 국가와 항공자유화협정을 협정을 체결하였다.<sup>66)</sup> 우리나라와도 1998년 체결하였다.

## (2) 추진배경과 쟁점

미국과 EU가 그들간의 무한 경쟁을 불러일으킬 수 있을 것으로 예상되는 항공자유화 협정에 대한 협상을 시작한 기본적인 목적은 개개의 EU 회원국들과 미국간의 기존의 쌍무적 항공서비스 협정들을 폐지하고 미국과 EU간의 쌍무적 항공서비스협정을 체결함으로써 단일의 시스템을 구축하는 것이었다.<sup>67)</sup> 여기에서 쟁점사항중의 하나는 캐

65) U.S. Dep't of State, Bureau of Economic and Business Affairs, Open Skies Agreements, Aug. 29, 2006, <http://www.state.gov/e/eb/tra/c661.htm>.

66) U.S. Dep't of State, Open Skies Partners, Bureau of Economic and Business Affairs, Oct. 19, 2006, <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/2006/22281.htm>.

보타지의 권리였다. 미국의 한 가지 제안은 EU운송인이 EU내의 어느 지점에서 미국내의 다른 지점으로 운항할 수있는 권리를 인정한다는 것이다. 그러나, 미국은 이에 대한 반대급부로 제5자유의 권리를 얻고자 하며(바꾸어 말해서 미국 운송인이 EU내의 어느 지점으로부터 EU 밖의 다른 지점으로 여객을 운송할 권리) 그 반대급부로 유럽운송인에게는 미국내의 지점에서 미국밖의 다른 지점으로 비행할 권리를 제안하였다.

또 다른 핵심쟁점은 운송인에 대한 소유와 지배이다. 미국은 미국 항공사에 대한 외국인 의결권을 25%이하로 제한하고 있는 반면에 EU는 49% 상한을 정하고 있다. EU는 미국 항공사에 대한 외국인의 소유권과 지배권을 25%이하로 제한한 현행법상의 규제를 완화할 것을 제안하였다. 미국은 타협안으로 투자자들에게 마케팅, 노선설정 및 항공기團구성에서 보다 탄력성을 부여하는 반면에 미국 항공사에 대한 외국인투자에 대한 25% 상한은 유지하는 것을 제안하였다. 이러한 제안은 현재 파산절차에 있는 Delta, United, and Northwest Airlines 등의 적자 항공사들에 이한 외국자본 유입을 용이하게 하는 것은 허용하겠다는 것이었다. 주요 항공사들의 저항에도 불구하고 미국은 항공규제 완화는 계속되어야 하며 미국과 유럽간의 항공운송의 자유화가 미국 운송인의 시장점유율을 높여줄 것이라는 믿음하에 자유화 조치를 취하여왔다. 미국은 미국과 EU 운송인들에 대한 항공자유화와 항공시장 개방이 7억 7천만명을 하나로 묶을 것이며 다른 지역들에 대해서도 이에 따르게 될 본보기가 될 것이라고 판단하였다.

미국과 EU간의 항공자유화협상이 진행될 당시 그 유·불리를 둘러싼 상반되는 주장이 제기된 바 있다. 이러한 상반되는 견해의 대립은 대체적으로 미국 항공사에 대한 국가통제를 보장하는 입법부와 적자

---

67) The Journal of Commerce Online, EU Urged to Accept Partial Air Pact, Air Cargo World, 2003, [http://www.aircargoworld.com/break\\_news/04122004a.htm](http://www.aircargoworld.com/break_news/04122004a.htm).

에 시달리고 있으면서 다시 새로운 돌파구를 찾으려는 항공업계의 이익간의 해묵은 입장차이에서 비롯된 것이다. 68)미국의 항공기제조회사들과 항공사들은 외국자본이 미국항공사에 유입되는 것이 국내항공운송인이 재정적인 불안정상태에서 벗어나는데 도움을 줄 수 있을 것이라고 주장하였다. 그러나 미국의 의회는 미국과 EU간의 항공자유화협정이 중대한 효과를 가져올 수 있으며 외국인의 지분이 미국 항공산업을 재편성할 수 있도록 할 것이라고 주장하였다.

미국 교통부장관은 미국·EU간 항공자유화협정이 미국에게 항공여행을 증가시키고 요금을 인하하고 상업을 확대해주는 역사적인 기회를 제공할 것이라고 판단하였으며 그러한 협정은 미국과 EU 모두에게 성장하고 있는 항공여행시장에 보다 건전한 경쟁의 기회 및 미국과 유럽 대륙간의 모든 도시간의 연계성 확대를 가져다 줄 것이라고 지적하였다. 또한 이러한 효과를 지속적인 것으로 하기 위해서는 미국의 항공운송인들이 시설, 기술 및 여러 상업설비(commercial arrangements)에 상당한 자본투자를 할 필요가 있을 것이라고 지적하였다.<sup>69)</sup>이러한 노력과정에서 미국 항공사들은 법이 허용하는 바에 따라 범세계적 자본시장에 접근하여야 한다. 미국인에 의한 75%이상의 의결주 보유를 요구하고 있는 현행법상의 소유권제한규정을 개정하지 아니하더라도, 미국·EU간 항공자유화협정이 미국항공사들의 경쟁력과 고용기회의 창출잠재력을 제고시켜줄 것이라는 주장도 제기되었다.<sup>70)</sup> 요컨대, 동협정이 체결되더라도 여전히 미국항공사는 미국시민이 지배권을 보유하게 될 것이라는 것이다. 특히 상호주의원칙에 따라 미국투자자들 역시 외국투자자의 본국에서 동일한 투자기회를 얻게 되며 자본의 자유로운 이동을 통하여 항공시장의 경쟁을 더욱 확대되고 이는 소비자

68) Ruwantissa Abeyratne, "Article: US/EU Open Skies Agreement -- Some Issues", J. Air L. & Com., Vol.72(2007), p.22.

69) Ibid., 22.

70) Ibid.



의 요구에도 부합되는 것이라는 것이다. EU와의 항공자유화협정에 의하여 미국시민의 미국항공사 지배권 상실에 대한 미국의회의 우려는 협상과정에서 유일한 현안은 아니다. 소유권과 지배권외에도 중요한 다른 문제들도 잠재해있는 것이다. 국제항공운송협회(International Air Transport Association: IATA)의 2006년 발표에 따르면 항공업계가 2006년 60억불의 손실을 입었음에도 불구하고 세계 최대항공기제조업자인 Airbus와 Boeing의 2000대 이상의 주문을 받았다. 이러한 대량주문에 대한 주된 우려는 항공용량의 증대로 수년내에 가격경쟁력에 불리한 영향을 줄 수 있다는 것이다.<sup>71)</sup>

한편, EU내의 반대론자들은 미국 운송인들이 EU내의 도시간 운항을 허용받는다면 EU 운송인들 역시 미국내의 도시간 운항을 허용받아야 한다고 주장하며 EU 전체를 포함하는 다자간 협정을 교섭하려는 노력에 반대하였다. 바꾸어 말해서 EU 비판론자들은 미국내에서의 국내 캐보티지를 원하고 있는 것이다. 이들은 또한 미국 항공사에 대한 외국인소유 25%상한을 폐지하여야 함을 지적하였다.<sup>72)</sup> 협상과정에서 미국은 외국인 소유상한을 49%로 높이겠다는 제안을 하면서도 의회가 반대할 것이라는 이유로 국내 캐보티지는 허용할 수 없다는 입장을 고수하였다. 미국 의회가 우려하는 근거중의 하나는 항공사 캐보티지에 관한 합의가 해상분야에도 바람직하지 아니한 전례를 남게 될 것이라는 것이었다. 반대로 EU내의 많은 국가들은 미국이 EU 시장에 제약받지 않는 접근을 할 수 있다면 자국의 운송인들이 급속히 도산할 것이라고 우려하였다.<sup>73)</sup>

2004년 한해만해도 미국의회는 2001년 9.11테러사건의 여파로부터 다시 일어설 수 있도록 하기 위하여 국내항공산업에 150억 달러의 대

---

71) Ibid., p.23.

72) Josh Cavinato, "Note: Turbulence in the Airline Industry: Rethinking America's Foreign Ownership Restrictions", S. Cal. L. Rev., Vol.81(2008), p.315.

73) Abeyratne, p.24.

출금과 무상지원금(grants)을 배정하였다. 사실, 많은 경우에 미국은 외국항공사에 대한 제한을 완화시키기 보다는 오히려 그러한 제한을 엄격하게 집행하고 있다. 2004년 미국은 우리나라의 Asiana Airlines에 괄과 사이판간의 무허가 취항에 대해 기록적인 750,000달러의 벌금을 부과하였다. 또 다른 유명한 사건으로 Virgin Atlantic Airways는 JFK공항에서 Virgin Atlantic사 항공기에 탑승시켜 런던으로 운송하는 미국 항공기를 사용하고 미국 노동자를 고용하는 미국에 기반을 둔 항공사인 Virgin America를 출범시키려는 계획을 U.S. 캐보티지 관련법들 때문에 취소할 수 밖에 없었다.<sup>74)</sup>

### (3) 효과에 대한 전망

한편, 2007년 4년 이상의 협상끝에 체결된 미국과 EU간의 항공자유화협정이 금년 3월 30일 발효하게 됨에 따라, 미국과 유럽 항공사들은 원하는 도시에 원하는 기종을 자유롭게 취항할 수 있는 대서양 양안 간 항공시장의 자유경쟁 시대가 열렸다. 현재 대서양 노선의 승객은 연간 5000만명에 육박하고 있으며, 세계 항공노선의 60%를 차지하고 있다. 이 협정은 EU 회원국들이 미국과 개별적으로 맺은 항공협정을 EU와 미국 사이 단일협정으로 대체하였으며, 항공요금이 인하되고 소비자 선택권이 강화되는 등 항공사 간 치열한 운임경쟁의 시대 역시 도래할 전망이다. 종전까지는 EU 회원국들이 개별적으로 미국과 항공협정을 맺어 항공운항에 제약이 많은 편이었다. 영국 히드로 공항에서 미국으로 운항하는 노선의 경우 브리티시·버진 애틀랜틱·유나이티드·아메리칸 등 4개 항공사만이 취항할 수 있었다.

그러나 EU 회원 27개국과 미국간의 단일 협정을 통해 양측은 취항횟수와 운항 기종에 관계없이 서로 원하는 도시를 자유롭게 운항할

74) Edward Hasbrouck, Airline Subsidies, Alliances, and Code-sharing, The Practical Nomad, Jan. 30, 2006, <http://www.hasbrouck.org/articles/alliances.html>.

수 있게 되었다. 프랑스 국적의 항공사가 런던 히드로공항에서 뉴욕으로 가는 비행기를 운항할 수 있게 되었다. 유럽과 미국을 잇는 대서양 항로가 사실상 무한경쟁체제에 돌입한 셈이다. 그러나 현재까지는 여전히 EU 항공기들은 미국 국내 구간을 운항할 수는 없으며, 미국 항공기들도 유럽의 한 국가내 도시 사이의 운행이 불허된다. 다시 말해서 자유화협정이라고는 하지만 여전히 국내캐보티지는 허용되지 않고 있으며, EU 항공업체들의 미국 항공사에 대해 투자하는 경우 주식 의결권도 종전과 마찬가지로 최고 25%로 제한되어 있지만, 그 주식을 50% 이상 매수할 수 있게 되었다. EU는 의결권 주식의 49%까지 확대하라고 요구하고 있으며, 양측은 2010년까지 투자문제까지 해소된 완전한 항공자유화를 실현하기 위한 추가 협상을 하고 있다.

미국과 유럽의 항공정책 관련자들은 각기 다른 철학에 입각하여 정책을 다루고 있다. 유럽은 기업(및 고용원)의 복지에 우선순위를 두는 반면에 미국은 소비자의 이익에 관심을 기울인다. 따라서 미국 항공사의 종업원들은 캐보티지를 조심스럽게 지켜보고 있다. 그러나 유럽 항공사들의 종업원과 경영진도 악의의 캐보티지 프로그램이 시행될까 두려워하고 있다.<sup>75)</sup> 캐보티지가 인정된다면 외국운송인은 자국의 안전과 보안, 노동 및 환경관련 규칙하에서 운항하면서도 미국의 어느 공항에서 승객을 탑승시킨 후 미국의 다른 공항에 내리도록 할 수 있다. 만약 외국 항공사가 미국내에 자회사를 설립한다면 이민, 노동, 조세 등에 관한 미국의 연방과 주법을 준수하여야 한다. 요컨대, 미국내에서 운항하는 EU 항공사들의 자회사는 미국 운송인이 되는 것이다. 그러므로 미국내에서의 EU의 자회사들은 미국시장에서의 혜택과 더불어 부담도 발생하게 된다. 미국 항공사 역시 EU 국가에서의 운항과 관련하여 동일한 문제에 직면하게 될 것이다. EU는 기업의 설립, 캐보티지와 노동이민(labor migration)과 관련하여서는 국경을 허물었지

---

75) p.32.

만, 각 회원국들은 조세, 노동 및 사회보장법을 개별적으로 시행하고 있다.<sup>76)</sup>

#### 4. 전 망

미국 국내항공시장은 외국인과의 경쟁이 철저히 봉쇄되어왔다. 미국은 1978년 항공산업의 규제완화이후 지금까지 많은 예상밖의 변화를 겪어왔다. 규제완화 직후에는 새로운 항공사들이 설립되고 경쟁이 증가하고 항공요금이 낮아졌으나, hub and spoke시스템의 도입에 따른 공항에서의 슬롯과 게이트의 특정 항공사への 집중현상으로 발생하였다. 이로 인하여 대부분의 항공사들은 파산상태에 있으며 이를 파산법 제11장의 적용으로 보호하고 있는 현상이 전개되었으며 그들간의 인수합병 및 얼라이언스를 통한 생존전략을 시행하고 있다.

1995년에는 새로운 국제항공정책을 발표하고 소비자이익의 증진을 목적으로 한 글로벌 네트워크의 형성과 시장원리에 의한 항공기업간의 경쟁을 촉진하기 위하여 항공시스템의 개혁을 목적으로 하는 방침을 선언하였다. 이러한 쌍무적 협정의 틀이 확대됨에 따라 점점 세계는 항공자유화의 조류가 휩쓸고 있다. 특히 2008년 미국과 EU간의 항공자유화협정이 발효함에 따라 미국의 항공사들은 국제적인 무한경쟁의 틀속으로 뛰어들게 되었다. 그러나, 자유화협정이라고는 하지만 여전히 국내케보티지는 허용되지 않고 있으며, EU 항공업체들의 미국 항공사에 대해 투자하는 경우 주식 의결권도 종전과 마찬가지로 최고 25%로 제한되어 있지만, 그 주식을 50% 이상 매수할 수 있게 되었다. EU는 의결권 주식의 49%까지 확대하도록 요구하고 있으며, 양측은 2010년까지 투자문제까지 해소된 완전한 항공자유화를 실현하기 위한 추가 협상을 하고 있다.

---

76) Ibid.

한편, 전세계 항공사들은 9.11테러의 여파로 많은 도전에 직면해왔다. 수많은 파산과 변화에 직면하여온 항공산업에서 여객감소, 규제강화, 연료비인상은 미국과 외국항공사들에게 영향을 주고 있다. 미국의 저가항공사들은 이러한 장애에서도 성공을 거두고 이익을 얻을 수 있었다. 최근 세계항공업계는 경쟁의 심화와 더불어 국제유가의 폭발적인 인상 등으로 경영 효율화를 위해 합병과 전략적 제휴에 나서는 한편 대대적인 노선과 인원 감축 등 생존전략 마련에 고심하고 있다.<sup>77)</sup>

---

77) <http://news.airportal.co.kr/newshome/mtnmain.php?eda=&sda=&sid=&stext=&mtnkey=articleview&mkey=todaylist&mkey2=3>.

## 제 3 장 ICAO와 국제민간항공협약

### 제 1 절 의 의

국제민간항공법분야는 분권화된 국제사회의 특성이<sup>78)</sup> 잘 반영되어 있는 바, 국제사회가 어떻게 국가들의 관련 법의 조화를 확보함으로써 공통의 이익을 달성하고자 노력하고 있는가에 관한 실증적 사례연구가<sup>79)</sup> 필요한 대표적인 분야이다.<sup>80)</sup> 1944년 국제민간항공협약(Convention on International Civil Aviation)(이하 “협약”이라 한다)에 의하여 설립된 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: 이하 “ICAO”라 한다)는 그 동안 1999년 몬트리올협약 등 항공운송인의 민사책임 분야,<sup>81)</sup> 및 헤이그협약 등 국제항공형법 분야에서도 규범의 형성에

78) 오늘날, 국제사회는 그 조직화 현상이 종전에 비해 크게 두드러지게 나타나고 있지만 여전히 분권적인 특성을 유지하고 있는 바, 고유한 국가주권의 관념, 국가간의 재정능력과 정책순위의 차이 등을 고려해 볼 때, 거의 모든 국가들에 의한 국제적 의무의 이행을 확보한다는 것은 사실상 불가능한 일이다. John Norton Moore, “Enhancing Compliance With International Law: A Neglected Remedy”, Va. J. Int'l L., Vol.39(1999), p.881.

79) 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. 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.

80) 국제민간항공분야에서의 ‘국제조약’, ‘국제기구에 의해 공표된 準법적 기준’, 및 ‘국가의 법·규칙·절차’간의 상호호호작용과 국내적 수용·실시 현황을 살펴보면 현재의 국제사회의 발전정도를 이해하는데도 큰 도움이 될 것이다. 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.

81) 국제항공법상의 운송인의 책임문제를 둘러싼 논쟁과 판례의 불일치는 국제사회가 어떠한 규칙을 적용할 것인가에 관한 컨센서스를 완전하게 달성하지 못한 현실에서 비롯된 것이며 이러한 상황을 파악하기 위해서는 소위 국제항공법의 체계에 대한 이해가 필요할 것이다. 먼저 국제항공화물·수하물과 관련된 분쟁에 적용될 수 있는 법은 다음과 같다: ①1929년의 원래의 바르사바협약(현재 가입국 151개국,

큰 노력을 기울여왔지만 그 임무 중심은 항공안전·운항·보안분야에 있다고 할 수 있다.<sup>82)</sup>

1947년 발효한 국제민간항공협약은<sup>83)</sup> 오늘날의 국제민간항공에 관한 기본적인 법적 기틀을 제공하고 있으며,<sup>84)</sup> 현재 190개국이 가입하고 있다.<sup>85)</sup> 이 협약의 목적은 항공운송서비스의 기회 균등과 건전하고 경제적인 운영이라는 원칙에 입각하여 국제민간항공이 안전하고 질서있게 발전하는 것을 도모하는 것이다. 가입국의 권리, 특권 및 행동제약에 대해서는 본문 96개조에서 상세히 규정하고 있으며, 기술에 관한 국제표준 및 권고관행(international standards and recommended practices)은 18개의 부속서(Annex)에서 정하고 있다.<sup>86)</sup> UN의 전문기구

---

<http://www.icao.int/icao/en/leb/wc-hp.pdf>), ②1955년 헤이그의정서(현재 가입국 136개국)에 의하여 수정된 바르샤바협약, ③1961년 과달라하라 협약(Guadalajara Convention) (현재 가입국 84개국, <http://www.icao.int/icao/en/leb/guadalajara.pdf>)에 의하여 수정한 바르샤바협약, ④1975년 몬트리올 제1추가정의정서(<http://www.icao.int/icao/en/leb/Guatemala.pdf>), 제2추가정의정서(현재 가입국 49개국Ibid.), 제3추가정의정서(현재 서명국은 32개국, 비준국은 21개국으로 32개국에 미달하여 미발효, Ibid.) 및 제4의정서(현재 가입국 53개국, Ibid.) 의하여 수정된 바르샤바협약, ⑤1999년 몬트리올협약(Montreal Convention: 정식명칭은 “Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air”)(현재 가입국 80개국, <http://www.icao.int/icao/en/leb/mtl99.pdf>) 및 ⑥ 운송이 바르샤바협약체제밖에 있는 경우 또는 관련국 쌍방이 동일한 상기의 항공 운송책임 관련 국제조약에 가입하지 아니한 경우에는 국내법 등이다.

82) 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 처벌을 통하여 억제하고자 한다. 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.

83) Convention on International Civil Aviation pmbl., Apr. 4, 1947, T.I.A.S. No. 1591, 15 U.N.T.S. 295(이하 “국제민간항공협약”이라 한다).

84) R.I.R. Abeyratne, Legal and Regulatory Issues in International Aviation, (Transnational Publishers, 1996), p.9.

85) Int'l Civil Aviation Org., Contracting States, [http://www.icao.int/cgi/goto\\_m.pl?cgi/statesDB4.pl?en](http://www.icao.int/cgi/goto_m.pl?cgi/statesDB4.pl?en).

(specialized agency)인 ICAO의 주요 목적은 범세계적인 항공산업의 안전한 발전을 도모하고, 범세계적인 항공 수요를 충족하며, 불합리한 경쟁으로 인한 경제적 낭비를 방지하고, 회원국간의 차별을 폐지하는 것이다.<sup>87)</sup> ICAO는 총회, 이사회, 사무국 및 기타 보조기관으로 구성되어 있다. 총회는 ICAO의 업무를 검토하고 이사회를 선출하고, 이사회 또는 보조기관에 어떤 문제들을 위임하고, 협약을 개정하고, 이사회에 명시적으로 위임되지 아니한 사안들을 다루게 된다.<sup>88)</sup> 이사회는 3년 임기의 36인의 대표로 구성되며 전세계 주요 지역을 대표하도록 하고 있다. 협약은 이사회에 국제표준과 권고관행을 채택하여 협약 부속서로 편입시킬 수 있는 입법적인 권한을 부여하고 있다.<sup>89)</sup>

그러나, 개별국가들간의 쌍무적인 항공협정도 크게 증가하고 있다. 특히, 미국이 1978년...open-skies협정이 증가하고 있다.

‘-- 이에 대한 설명 보충 필요

---

86) Int'l Civil Aviation Org. The Convention on International Civil Aviation: Annexes 1 to 18, [http://www.icao.int/icao/net/anx/info/annexes\\_booklet\\_en.pdf](http://www.icao.int/icao/net/anx/info/annexes_booklet_en.pdf)(이하 “Booklet on the Annexes to the Chicago Convention”이라 한다).

87) 국제민간항공협약 제44조.

88) Miller, *op.cit.*, p.697.

89) ICAO에 국제항공안전을 규율하는 기준을 제정하도록 준-입법권을 부여하고 회원국들로 하여금 국내법을 통해 이러한 기준을 이행할 의무를 부과함으로써(Michael Milde, “Enforcement of Aviation Safety Standards - Problems of Safety Oversight”, *Ger. J. Air & Space L.*, Vol.45(1996), pp.3-5.) 법의 통일화를 통한 국제민간항공의 안전이라는 목표를 달성하도록 하고 있다(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.).



## 제 2 절 국제민간항공협약과 부속서

### 1. 협약의 주요 내용

#### (1) 영공주권의 원칙

국가가 그 영역 상공에 대한 영유권을 갖는다는 것은 국제법 원칙을 말한다. 국가의 空域主權에 대해서는 20세기 초부터 10년간은 자유설 대 주권설간의 학설 대립이 있었으나 항공비행이 영토국의 안전 및 기타 이해관계에 미치는 영향이 증시되어 주권설이 차츰 정착되었음, 또한 제1차, 제2차 세계대전중에 중립국이 교전국의 군용기의 침입을 받고 그 상공에서의 공중전이나 誤爆 등으로 인하여 피해를 입게 되자 중립국은 일치하여 자국 영공에 대한 영유권을 주장하고 外國機의 침입에 항의하게 되었다. 이리하여 교전국도 중립국의 주장을 인정하고 그 상공침입 사건에 대하여 유감을 표시하게 되었다. 이러한 두 번에 걸친 대전의 국가관행을 토대로 1919년 파리 국제항공조약 제1조 및 1944년 시카고 국제민간항공조약 제1조는 영공권을 다음과 같이 규정하고 있다. 「체약국은 모든 국가가 그 영역상공에서 완전하고 배타적(complete and exclusive) 주권을 가짐을 승인한다」.

이와 같이 20세기 초부터 학설과 국가의 관행으로 서서히 형성되기 시작한 공역주권의 원칙은 이상의 2가지 조약에 의하여 국가의 영공권을 확립되기에 이르렀다. 그러나 국가의 영공에서는 영해에서의 외국선박의 무해통항권과 같은 외국기의 무해통항권을 인정되지 않는다. 자국의 영공에서 외국기의 비행을 허용할 것인지의 여부는 개개의 국가가 자유로 결정할 문제이다. 외국 비행기는 영역국의 허가를 받아 그 국가의 영공을 비행하고 또한 그 영역에 착륙할 수 있다. 그러나 허가를 받지 아니한 외국비행기가 영공을 침범하는 경우 영공침범이라는 국제적 불법행위를 범한 것으로 취급된다.

이와 관련하여 시카고 조약 제3조는 軍·稅關 및 경찰의 업무에 종사하는 이른바 『국가 항공기』에 대하여 『특별협정 또는 기타의 방법에 의한 허가를 받고 또한 그 조건에 따르지 아니하고는 타국의 상공을 비행하거나 또는 그 영역에 착륙하여서는 아니된다』라고 규정하고 있다.

한편 민간항공기에 대해서는 부정기 항공기의 국제상업기의 비행에 대해서는 당초, 대폭적인 비행의 자유가 인정되었으나(시카고 협약 제 5조)그 후 상업비행이 비약적으로 증가하게 되었고 주로 경제적인 이유로 인하여 오늘날에는 정기·부정기를 막론하고 국제항공운수에 종사하는 국제항공기의 타국 영역 비행 및 착륙은 영역국의 허가를 요하게 되었다.

국가의 항공기와 민간항공기의 구분없이 허가받지 아니한 타국의 영공을 침범한 외국기는 그 국가의 지배하에 있게 되고 국가안전의 견지에서 여러가지 대응조치를 받지 않을 수 없다. 그러므로 이러한 영공 침범과 이에 대한 대응조치와 관련하여 가장 중요한 것은 외국비행기가 실제로 영공을 침범하였는가에 관한 사실관계이며 영공침범을 행하지 아니하는 한, 외국비행기가 공해상공에서 어떠한 목적으로 비행하든지 연안국이 이를 국제법 위반으로 간주할 수 없다. 이와 같이 항공기의 비행에 있어서는 그 비행목적이 아니라 비행위치가 문제가 된다.

## (2) 기타 주요 내용

- . Article 5 - 특정 조건에 따라 다른 가맹국 국가의 영토에서 교통의 목적으로 다른 가맹국 또는 지역을 예정되지 아니한 항공기가 비행할 권리
- . Article 8 - 무인 조종 항공기가 다른 국가의 허락 없이 다른 국가의 영토를 비행하지 아니한다

- . Article 15 - 공항은 모든 가맹국의 항공기에 동일한 차별 없는 조건, 비용, 요금을 제공한다
- . Article 16 - 가맹국들은 착륙 또는 이륙시 항공기를 자유롭게 수색할 수 있으며 시카고협정이 요구하는 대로 인증서 및 기타 문서를 조사할 수 있다
- . Article 20 - 모든 항공기는 적절한 국적 및 등록 표시를 부착한다
- . Article 24 - 연료, 오일, 여유 부품, 정기 장비, 그리고 aNTSB 항공기는 관세 면제이다
- . Article 29 - 구체적인 문서가 있어야 한다 aNTSB 항공기
- . Article 32 - 조종사와 운항 승무원들은 자격증이 있어야 한다
- . Article 33 - 시카고협정의 요건을 충족하는 내공성 인증서는 다른 가맹국에 의해 유효한 것으로 인정되어야 한다.
- Article 12 - 각 가맹국은 항공기의 비행 및 기동을 지배하는 규칙 및 법규를 공포해야 하며 그러한 법규는 시카고협정에 따라 수립된 것과 최대한 동일해야 한다
- . Article 14 - 각 국가는 전염병의 확산을 방지하기 위해 효과적인 대책을 취해야 한다
- . Article 22 - 각 국가는 특히 이민, 방역, 세관 및 통관 절차에서의 불필요한 지연을 막기 위한 운항 촉진 및 가속화 대책을 채택해야 한다
- . Article 23 - 각국은 시카고협정에서 수립 또는 제안된 관행과 일관된 세관 및 이민 절차를 수립해야 한다
- . Article 28 - 각국은 항공 운항 시설, 운항 관행 및 규칙, 항공 지도 및 도표를 제공해야 한다

## 2. “표준 및 권고관행”

### (1) 의 의

시카고협정의 Article 12는 모든 가맹국들이 가능한 한 최대한 시카고협정에 의해 수립된 것들과 동일하게 법규를 유지하도록 요구한다. Article 37은 모든 가맹국들이 “통일성이 항공 운항을 촉진 및 개선시키는 모든 사안에 있어서 항공기, 인사, 항공로 및 부차적인 서비스에 관련된 법규, 기준, 절차 그리고 조직에서 가장 높은 실질적인 정도의 동일성”을 달성하기 위해 공조할 것을 요구함으로써, 항공 운항의 동일성을 성취하고자 한다. 다음의 문장은 제공한다, 이를 위해 [ICAO]는 때때로 항공 운항의 다양한 측면을 해결하는 국제 기준 및 제안된 관행 및 절차를 채택 및 수정한다. 따라서, ICAO의 190개 회원국들은 자국 법, 규칙 그리고 법규를 ICAO가 채택하는 국제 기준에 부합하도록 해야 하는 의무를 가진다.

1948년, ICAO Council은 가맹국들로 하여금 ICAO기준만큼 실용적이고, 정확한 언어를 채택하도록 권장하는 결의안을 채택하였다. ICAO는 주요한 원문 변경 없이 국가 법규에 적용하기 위한 방식으로 Annex초안을 준비하였다. Annex 1 (Personnel Licensing), Annex 6 (Operation of Aircraft), 그리고 Annex 8 (항공기 감항성)은 ICAO 회원국들로 하여금 비행사, 항공기, 항공기 조종사가 국제 항공에서 항공에 알맞으며, 안전한 운항을 수행할 수 있을 만큼 능력이 있는가를 인증하기 위한 국내 법 및 법규를 제정하도록 요구한다. 차이의 고시에 따라 다르겠지만, 이 법 제도는 사실상 국가가 이러한 안전 명령을 준수한다고 가정한다. 따라서, 회원국들이 특정한 항공기를 자국의 상공에서 제한할 권리가 있지만, 각국은 국제기구인 ICAO의 안전 명령은 무시할 권리가 없다. 보편적인 준수에 대한 가정은 한 회원국이

발급한 비행사 또는 조종사 자격증 또는 감항성이 다른 국가에서도 유효한 것으로 인정된다는 시카고협정의 요건에까지 이른다.

Article 33에 따라, 국가들은 증명서 또는 자격증의 기준이 시카고협정에 따라 수립된 기준만큼 엄격하다면, 항공기가 등록된 국가가 발급하는 내공성 증명서 및 개인 자격증의 유효성을 인정해야 한다. 그러나 상호 인정의 이 원칙은 모든 국가들이 동일한 노력으로 SARP를 이행할 때에만 유효하다. 많은 경우, 이것은 알기 어렵거나 불가능하다. Article 33의 부정적인 시사점은 만약 한 국가가 이 컨벤션에 따라 때때로 수립되는 최소한 기준을 준수하지 않으면, 다른 국가들은 비준수 국가가 발급한 내공성 인증서의 유효성을 인정하지 아니하여도 되며, 따라서 그러한 항공기를 자국 상공에 금지할 수 있다는 것이다. 이는 ICAO가 수립한 국제 의무에 대한 준수에 중요한 인센티브이다.

ICAO가 그 동안 Annex(이하 “부속서”라 한다)의 형식으로 채택·개정하여온 “표준과 권고관행”(Standards and Recommended Practices: 이하 “SARPs”라 함)은 안전하고 질서있는 국제항공의 확립에 중대한 기여를 하였으며, ICAO의 가장 가치적이고 기념비적인 업적으로 평가되고 있다.<sup>90)</sup> ICAO가 SARPs를 부속서 형식으로 채택하고 있는 이유는 대부분이 기술적(technical) 성격의 것이므로 수시 개정이 필요하며 협약 본문에 편입시키는 경우 ICAO로서도 그 작성과정이 번거로운 측면도 있고 개정의정서(protocol relating to an amendment)는 회원국의 비준이 필요하므로 신속한 시행에 큰 지장을 초래할 수 있기 때문이라고 할 수 있다. 91)

---

90) 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(Michael Milde, “Enforcement of Aviation Safety Standards - Problems of Safety Oversight”, op.cit., pp.3-5.) 법의 통일화를 통한 국제민간항공의 안전이라는 목표를 달성하여야 할 필요성을 인식하였다(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.).

대부분의 조약의 경우와 달리 협약 부속서는 법적으로는 당사국으로 법적으로 구속한다고 말할 수는 없지만, 국제민간항공의 안전을 위하여 부속서상의 SARPs 특히, “표준”은 반드시 회원국에 의하여 이행되어야 하며, 그 불이행이 만연된다면 ICAO의 가장 중요한 설립목적인 국제민간항공의 안전과 보안 확보에 막대한 지장을 초래하게 될 것이다. 이러한 상황을 고려하여 최근 ICAO는 국제항공 안전(safety)과 보안(security) 관련 부속서의 실효성 제고를 위한 프로그램을 수립하여 시행중에 있으며 일부 ICAO 회원국은 쌍무적인 항공협정에서 부속서상의 “표준과 절차”에 대한 상호보장과 감시체제를 규정하고 있다. 더 나아가, 미국 및 EU 등도 일방적으로 자체적으로 수립한 안전평가프로그램에 따라 블랙리스트를 작성하여 제재를 가하고 있으며 국제항공운송협회(IATA)와 같은 비정부간기구도 안전평가프로그램을 운영하고 있는 등 SARPs상의 “표준”의 실효성은 크게 제고되고 있는 상황이다. 이러한 맥락에서 이 보고서는 SARPs 특히 “표준”의 법적 성격을 재조명해보고 현재 그 실효성 제고를 위한 국제적 동향과 그 전망에 대하여 논하고자 한다.

## (2) 국제민간항공협약 부속서상의 SARPs의 법적 성격

### 1) 협약의 SARPs 관련 조문과 분석

협약은 현재 18개의 부속서가<sup>92)</sup> 있는 바, 특히, 부속서Annex 1(Personnel Licensing), Annex 6(Operation of Aircraft, 및 Annex 8(airworthiness)은

91) 본문의 개정안 채택과 발효 및 각국의 비준서 기탁은 큰 시차를 두고 이루어지는 경우가 대부분이다. 예컨대, 1983년 소련의 KAL 007기 격추후 민간항공기에 대한 무력행사 금지·제한 규정의 미비점을 개선을 위해 1984년 05월 10일 채택된 제3조의 2는 1998년 10월 1일에야 발효하였으며, 1947년 5월 채택된 제93조의 2가 1961년 3월 20일 발효하였음에도 우리나라는 2004년 3월 23일에야 개정의정서를 기탁함으로써 효력이 발생하였다. 따라서 현행 협약의 개정된 내용이 모든 국가에 구속력을 갖는 것은 아니다.

92) 이에 대한 핵심적인 내용에 대해서는 Ludwig Weber, International Civil Aviation Organization, (Kluwer International Law, 2007), pp.55-67.

ICAO 회원국들로 하여금 항공종사자 및 항공기 운항 및 감항성 등을 인증하기 위한 국내법과 규칙을 제정하도록 요구되고 있다. 아래에서는 SARPs의 구성요소와 법적 성격에 대하여 살펴본다. 협약 제12조는 모든 회원국들로 하여금 .....“가능한 최대한의 범위”(to the greatest possible extent)까지 협약에 의하여 “수시로(from time to time) 설정하는 규칙”과 동일하게 국내규칙을 유지하도록 요구하고 있다. 협약 제1조가 회원국의 완전하고 배타적 주권을 인정하고 있지만, 회원국은 국제법상 자기구속성 원칙에 의하여 협약상의 의무를 이행하여야 한다.<sup>93)</sup> 여기에서 “수시”로 설정한다는 의미는 주로 부속서 형식에 의한 것을 의미하는 것으로 판단되지만, 아래에서 언급하는 PANS의 포함 여부를 검토할 필요가 있을 것이다.

협약 제33조는 항공기가 등록된 회원국이 발급하거나 부여된 감항성증명 및 기능증명(certificates of competence)과 면허(licenses)에 대해서는 그 발급 또는 부여의 요건이 이 협약에 따라 수시로 설정된 “최소 표준”(minimum standards)과 동등하거나 높은 경우에는 다른 회원국들이 유효한 것으로 승인하도록 요구하고 있는 바, “최소표준”이라는 함은 ICAO가 설정하는 표준이 회원국이 지켜할 최소한의 것이며 그 이상의 표준을 국내규칙으로 정할 수 있음을 의미한다.<sup>94)</sup> 최소표준이상의 요건을 시행하는 국가가 발급한 증명 등에 대해 다른 회원국이 유효한 것으로 승인하도록 한 것은 ICAO가 수립한 국제적 표준의 이행에 대한 중요한 인센티브라고 할 것이다. 이는 미국이 협약의 위반을 이유로 법원에 제소된 유일한 사건인 *British Caledonian Airways Ltd. v. Bond* 판결에서도 확인된 바 있다.<sup>95)</sup>

93) 예컨대, 중국 민용항공법은 제1조에서 완전하고 배타적인 주권을 강조하고 있지만, 관련 법령에서 협약상의 표준을 많이 반영하고 있음을 보아도 알 수 있다. Wu Jianduan, “International Essay: A Milestone of Air Legislation of Air Legislation in China -Some Thoughts on the Civil Aviation Act of the People's Republic of China”, *J. Air L. & Com.*, Vol.62(1997), p.824.

94) 제33조의 규정에 대한 해석에 대해서는 M. B. Jennison, “The Chicago Convention and Safety after 50 years”, *Ann. ASL*, Vol.20(1995), p.283 참조.

제37조는 모든 회원국들로 하여금 통일성이 항공운항을 촉진하고 개선시키는 모든 문제에서 항공기, 항공종사자, 항공로 및 보조적 업무와 관련된 법령, 표준, 절차 및 조직에 관한 “실행할 수 있는 최고의 통일성”(the highest practicable degree of uniformity)을 확보하는데 협력(undertakes to collaborate)하도록 하고, 이를 위하여 ICAO는 필요에 따라 수시로(from time to time as may be necessary).....“국제 표준과 권고사항 및 절차”(international standards and recommended practices and procedures)를 채택하고 개정한다고 규정하고 있다.<sup>96)</sup> 여기에서 “undertake to collaborate”의 의미는 “the highest practicable degree of uniformity”라는 구절과 결부시켜 해석해 볼 때, 또한, 다른 조약의 사례를 보더라도 “법적 의무”를 부과하는 성격의 규정으로 볼 수 없다.<sup>97)</sup> 한편 제37조에서는 통상적인 의미의 SARPs 외에 “절차”도 포함되어 있는 바, 절차가 뜻하는 바를 살펴볼 필요가 있다.

제38조의 첫번째 문장은 “국제표준 또는 절차”(international standard or procedure)를 .....준수하거나 또는 개정된 후의 국제표준 또는 절차에 자국의 규칙과 관행(practices)을 완조화시키기는 어렵다고 판단하는 회원국 또는 “국제표준”(international standard)에 의하여 확립된 것(‘규

95) 1979년 5월 25일, DC-10기 American Airlines 191편의 엔진이 시카고 O'Hare 국제공항 이륙직후 날개로부터 이탈하여, 추락하여 승객·승무원 모두 사망하였는 바, FAA는 DC-10기에 대한 모든 감항성 증명에 관한 긴급중지명령(Emergency Order of Suspension: SFAR 40)을 공포하고 외국에 등록된 DC-10기의 미국 영공내 비행을 금지시켰다. 컬럼비아특별구 순회항소법원(D.C. Circuit Court of Appeals)은 외국 항공기가 협약 Annex 8의 감항성 표준에 부합된 경우 미국에서도 존중되어야 한다고 판시하였다. *British Caledonian Airways v. Bond*, 665 F.2d 1153, 1164 (D.C. Cir. 1981) 참조.

96) 협약 제54조는 이사회에 국제표준과 권고관행을 채택할 수 있도록 하고 편의상 부속서 형식을 취하도록 하고 있으며 그러한 채택이 있으면 모든 체약국에게 통보하도록 하고 있다. 따라서, 제54조는 협약 제37조 및 제38조와 결부시켜 해석되어야 하며 총회 결의 A35-14에 의하여 보완되었다. 또한 협약 제90조는 부속서의 채택과 개정에 대하여 규정하고 있다.

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



칙 또는 관행'을 의미하는 것이라 할 것임)과 어떤 특정한 점에서 다른 규칙 또는 관행을 채택할 필요가 있다는 판단하는 회원국으로 하여금 그 차이점에 대하여 ICAO에 즉각적인 통지를 하도록 요구하고 있다. 여기에서는 SARPs중 권고관행이 누락되고 절차가 표준과 병렬적으로 규정하고 있다. 한편, 전단에서는 “국제표준 또는 절차”, 후단에서는 “국제표준”만을 규정하고 있는 바 그렇게 달리 취급한 법적 효과는 무엇인지에 대해 살펴볼 필요가 있을 것이다.

한편 제38조의 두번째 문장은 “국제표준”의 개정과 관련하여서는 자국의 규칙 또는 관행에 대하여 적절한 개정을 하지 아니하는 회원국으로 하여금 그 개정안이 채택 후 60일내에 이사회에 통지하거나 자국이 취하고자 하는 조치를 적시하도록 요구하고 있는 바, 여기에서는 “국제표준”만을 규정하고 있다. 동조 세 번째 문장은 이사회로 하여금 어떤 국가로부터 제38조 두 번째 문장의 규정에 따라 통지를 받으면 “국제표준”의 어떠한 내용과 이에 관련된 당해 회원국 관행간에 존재하는 차이를 모든 국가에 즉시 통지하도록 하고 있는 바, 이는 부속서의 supplement 형식으로 공표된다.

## 2) 국제표준, 권고관행 및 절차의 의의

통상적으로 SARPs라는 용어는 국제표준과 권고관행을 의미하지만 일부 문헌에서는 절차까지 포함시키고 있는 바, 앞서 언급한 조항들에서 이 세 가지 용어의 사용이 일치되어 있지 아니하다는 점에서 이들 용어에 대한 정확한 의미를 파악할 필요가 있을 것이다. 98) 권고관행은 표준 및 절차와 달리 제38조에 의한 통지할 의무가 없으며, 이러한 면에서 “표준”에 비해 회원국에 대한 이행 요구의 수준이 훨씬 낮다고

---

98) 국제표준과 권고관행은 ICAO 실무상으로도 명확히 구별되고 있다. 부속서의 主文(main body)은 전형적으로 국제표준으로 구성되며 보통 활자(normal print)로 된 연속적 문장으로 되어 있다. 한편, 권고관행에 해당하는 내용은 paragraph 형식을 취하며 권고관행이라고 명기되고 이탤릭체로 되어 있다. Weber, op.cit., p.35.

할 수 있다. 예컨대, 2005년 3월 ICAO는 전자여권의 발급 및 생체정보(biometric data)의 권고안을 채택하였는 바, 부속서 9(Standards and Recommended Practices on Facilitation) 3.9 Recommended Practice가<sup>99)</sup> 그것이다. 어느 회원국이 전자여권제도를 도입하지 않더라도 제38조에 의하여 ICAO에 통지할 필요는 없다. 다만, 쌍무적인 합의에 따라 적용될 수는 있을 것이다. 예컨대 한국과 미국은 2008년 4월 19일 Visa Waiver Program에 관한 양해각서를 체결하여 전자여권의 발급에 대하여 합의한 바 있다.<sup>100)</sup>

우리나라 항공법 제1조는 “『국제민간항공조약』의 規定과 同條約의 附屬書로서 採擇된 標準과 方式에 따라 航空機 航行의 安全을 도모하기 위한 방법을 정하고.....”라고 규정하고 있는 바, 명확하지는 않지만, “방식”은 권고관행을 의미하는 것으로 보인다. 이에 반해, 대만의 民用航空法 제1조는 “為保障飛航安全, 健全民航制度, 符合國際民用航空標準法則, 促進民用航空之發展, 特制定本法”라고 함으로써 국제표준만을 규정하고 있다.

한편, 절차(procedure)가 “권고되는 관행·절차” 즉 권고되는 절차(recommended procedure)인가 아니면 국제표준 및 권고관행과는 구분되는 개념인가, 그 지위가 국제표준에 준하는 것인가 아니면 권고관행에 준하는가 또한 형식면에서도 부속서상의 것을 의미하는 것인지 아니면 다른 형식의 문서를 의미하는 것인가 등의 문제가 있다. 협약

99) 체약국은 Doc. 9303에 명시되어 있는 방법으로 기계관독 여권, 비자 및 여행증명서상에 생체정보를 포함시켜야 한다(should)라고 규정하고 있다. Doc. 9303는 “기계관독식여행증명서”(Machine Readable Travel Documents)에 관한 것이다.

100) 2007. 8. 3. 부시 대통령은 비자면제프로그램(VWP: Visa Waiver Program)이 포함된 ‘2007년 9/11 위원회법의 권고이행법안’(Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007)에 서명하였다. 이에 따라 미국 정부는 전자여행허가제(ETA: Electronic Travel Authorization) 및 출국통제시스템을 구축해야 하고, 비자면제프로그램 가입 희망국은 전자여권 발급 등 강화된 보안 요건을 충족해야 하며, 비자면제프로그램 가입 희망국과 미국은 여행자정보 공유협정 및 도난·분실여권 통보협정 등을 체결하게 되었다.

제38조 규정의 내용에 대한 법적 의미를 확인하기 위해서는 상기의 개념들의 관계와 구분에 대한 정확한 이해가 필요하지만 이에 대한 견해가 불일치할 정도로 제38조의 규정은 명확하지 아니하다.

먼저 “절차”의 의미와 관련하여 Ludwig Weber는 다음과 같이 Procedures for Air Navigation Services(이하 “PANS”라 한다)라고 해석하고 PANS는 제38조의 적용대상이 된다고 보고 있다. 그는 “국제절차”(international procedures)는 특별히 항공운항서비스(air navigation service)와 관련하여 작성되고 있는 바, PANS가 그것이다. 이것들은 SARPs와는 다른 방식으로 공표되지만, 실제로는 표준과 대등하게 취급된다(treated on the same footing as standards). PANS는 ICAO가 SARPs와 절차를 채택하고 개정할 수 있도록 한 제37조 및 제38조에 근거하여 채택되고 공표되며, Annex에 포함시키는데는 부적합한 규칙성 자료(regulatory material)를 포함하고 있다. PANS는 본질적으로 범세계적으로 적용할 수 있는 운영절차(operating procedures)이며 SARPs로 채택하기에는 아직 충분한 정도로 성숙하지 아니하였으며, Annex에 편입시키기에는 너무 상세하고 빈번하게 개정될 수 있다는 특징을 가지고 있다<sup>101)</sup> 지적하고 있다. PANS는 그 동안, 4건이 채택되었으나 현재 사용중인 것으로는 ICAO Abbreviations and Code (PANS-ABC), Air Traffic Management(PANS-ATM), Air Operations (PANS-OPS) 등이다. 특히, PANS-ATM과 PANS-OPS는 부속서 6과 부속서11을 보완하고 있다.<sup>102)</sup>

반면에 Michel Bourbonniere와 Louis Haeck은 PANS는 단순히 권고적 성격만을 갖는 것이며 제38조의 적용대상이 아니라고 판단하고 있다. 즉, “PANS는 이사회가 승인을 하여 범세계적인 적용을 위하여 권고(recommended for worldwide application)되고 있다. 그러나, 이행하지

---

101) Weber, op.cit., p.67.

102) Ibid., pp.67-68.

아니할 경우에도 협약 제38조의 적용대상이 아니라는 점을 주목하는 것이 중요하다”라고 설명한다.<sup>103)</sup> 한편, 절차의 형식과 관련하여서는 Paul Stephen Dempsey는 절차의 형식은 부속서라고 지적하고 있다. 즉, “회원국은 부속서에 명시된 표준과 절차(the standards and procedures set forth in the Annexes)와 자국 국내법간의 차이를 ICAO에 통지할 의무가 있다.....”라고 지적하고 있다.<sup>104)</sup> 한편, 일본 항공법 제1조는 “この法律は、国際民間航空条約の規定並びに同条約の附属書として採択された標準、方式及び手続に準拠して、.....”라고 규정하고 있는 바, 넓은 의미의 SARPs, 즉 international standards and recommended practices and procedures를 옹기 것으로 보이며 “附属書として採択された”이 手続 즉 절차(procedures)까지 꾸며주는 것으로 해석되어야 할 것이다. 따라서 이에 따르면 절차는 부속서상의 것으로 보인다. 제38조에서는 표준과 더불어 ICAO에 통지하도록 요구되는 것이라는 점에서는 권고관행과는 다른 성격을 가진다고 보이지만, 부속서의 것으로 보이며, “표준”과 대등한 지위에 있는 것으로 판단된다. 한편, PANS는 권고적 성질을 갖는다는 점에서 권고관행에 가까우면서도 아직 부속서로 편입시키기에는 충분히 성숙되지 아니한 것이라는 점에서<sup>105)</sup> 제38조에 의하여 통지가 요구되는 절차는 아니라고 판단된다.

### 3) 우리나라의 관행과 판례

우리나라에서 새로 체결되거나 개정된 조약은 관보규정(대통령령) 제3조 제1항 제3호에 의하여 관보에 게재되어야 하지만, 협약 및 개정의정서와 달리 채택 또는 개정되는 부속서는 관보에 게재되지 아니

103) Michel Bourbonniere & Louis Haeck, “Military Aircraft and International Law: Chicago OPUS 3”, J. Air L. & Com., Vol.66(2001), p.925.

104) Dempsey, “Compliance & Enforcement in International Law: Achieving Global Uniformity in Aviation Safety”, op.cit., p.16.

105) Weber, op.cit., p.67.

한다. 그런데, 우리나라의 부속서와 그에 규정된 표준의 효력 관련 판결을 살펴보면, 다소 애매한 점이 없지 않다. 1990년의 서울형사지방법원 판결은<sup>106)</sup> “국제민간항공조약의 부속서는 동 조약의 본 규정과는 달리 회원국이 부속서의 내용에 따를 것을 강제하는 법률상의 효력은 없고, 다만 권고적인 효력을 갖는데 불과하다 할 것임”이라고 함으로써 부속서의 표준과 권고관행 모두에 대해서 권고적 효력만을 인정하고 있다. 반면에 1993년의 대법원 판결은<sup>107)</sup> “국제민간항공조약 제54조에 의한 부속서 13 항공기사고조사(Annex 13 Aircraft Accident Investigation) 5.12조의 취지 및 위 부속서 부록 D의 효력과 관련된 것으로 부속서 13 항공기사고조사(Annex 13 Aircraft Accident Investigation)의 5.12조는..... 항공기사고 조사실시국에 대하여 일정한 의무를 부담시키는 규정일 뿐..... 위 부속서의 부록(Attachment) D는 위 부속서 내용의 일부를 구성하는 것이 아니라 위 부속서의 적용에 관한 참고사항에 불과할 뿐이어서 부록 D에 기재된 내용은 국제표준(International Standards)으로서의 효력이 있는 것이 아님”이라고 함으로써 최소한 부속서상의 국제표준에 대해서는 회원국에 일정한 의무를 부과하는 것으로 판단하는 것으로 보인다. 그러나 대법원이 그러한 의무를 법적인 것으로 인정하는 입장을 취한 것으로 해석하기는 어렵다고 생각된다.

#### 4) 소 결

협약 제12조, 제37조(규칙의 동일성을 확보하기 위하여 노력할 의무) 및 제38조 요건을 종합해보면, 회원국은 SARPs와 국내법을 조화시킬 의무가 있다. 다만 SARPs중에서 권고관행은 그 준수를 요구하는 정도는 표준에 비해 크게 낮다고 할 수 있다. ICAO가 이미 채택한 기

106) 서울형사지방법원 1990. 12. 20. 선고 90고합645 판결.

107) 대법원 1993.10.12. 선고 92도373 판결.

존의 표준과 절차에 대해서는 회원국에게 이에 따르거나 아니면 그 이행이 불가능하다고 판단되는 경우 국내표준 등과의 차이점을 즉시 통지하여야 하는 양자택일이 있을 뿐이다.<sup>108)</sup> 반면에 새롭게 개정된 “표준”의 경우에는 회원국은 국내표준 등과의 차이를 개정안 채택후 60일내에 통지할 의무가 있다. 그런데, 기존의 “국제표준 및 절차”에 대해서는 시행불가능을 통지할 수 있는 기간을 ‘즉시로’(immediately) 정하고 있고, 개정된 “표준”에 대해서는 60일이라는 통지시한을 설정한 것은 모순이라 할 수 있다. 또한 즉시 그 차이를 통지해야할 대상으로는 “기존의 절차”가 포함되어 있으나 60일내의 통지시한의 대상이 되는 것은 “개정된 절차”는 누락되고 “개정된 표준”일 뿐이다. 이러한 차이를 둔 근거는 명확하지 아니한 것으로 보인다.

한편, 최소한 그와 같이 각각 즉시 또는 60일내에 통지하지 아니한 회원국에 대해서는 시행의 의사를 가진 것으로 간주되어 당해 회원국에 대해 구속력을 갖게 된다. 이러한 규정은 통지만하면 그 이행을 거부할 수 있는 회원국의 권리를 인정함으로써 국제표준과 절차의 불이행을 정당화시켜주고 있다. 뿐만 아니라, 즉시 또는 60일 시한이라는 요건은 대부분의 국가들이 이를 무시함으로써<sup>109)</sup> 사실상 무의미해져 버렸다. 통지하지 아니하거나 국제표준 등이 발효된 후 수년 또는 수십 년이 경과한 후에 통지하는 경우도 적지 아니하다.

결국은 이로 인하여 제38조에 의하여 이사회로 하여금 회원국이 통지한 그 차이점을 모든 계약국에게 통지하도록 한 규정 역시 사문화되어버렸다고 평가할 수 있다. 이와 같이 이사회에 통지하지 아니하는 경우, ICAO는 당해 회원국이 국제표준 등에 부합되는 국내법과 규칙을 시행하고 있는지를 확인할 방법이 없게 되는 바, 항공안전과 같

108) Weber, *op.cit.*, p.35.

109) Paul Stephen Dempsey, “Law and Foreign Policy in International Aviation”, *Colum. J. Transnat'l L.*, Vol41(2003), p.387.

은 분야에서 대단히 큰 잠재적인 위험을 초래하고 있다.<sup>110)</sup> ICAO가 사실상 그러한 제38조의 불이행을 수십년 동안 묵인하여온 측면도 부인할 수 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 국제민간항공협약에 명시적 규정이 없어 다른 유엔 전문기구들처럼 ICAO는 통지 불이행과 통지하지 아니하고 표준 등에 대한 비준수에 대한 제재권한이 없다는 점은 문제를 더욱 악화시켜왔다.<sup>111)</sup>

그러나, 국제표준과 절차를 준수하지 않는 회원국들은 다른 회원국들로부터 중대한 불이익을 받을 가능성은 잠재해 있다. 즉, 준수를 하지 않는 국가는 자국의 항공기종사자, 항공기 및 공항 인증 및 기타 증명이 다른 국가 정부에 의해 유효한 것으로 인정되지 않아 외국 영역으로 운항을 할 수 없어 국제항공업계에서 고립될 수 있으며, 항공사 및 공항의 보험가입이 불가능해질 수도 있고, 관련 표준과 절차를 준수하지 아니함으로써 항공기 충돌 또는 다른 항공 사고가 발생한 때에는 당해 회원국이 이에 대한 책임을 지는 결과를 초래할 수 있을 것이다.<sup>112)</sup>

요컨대, 법형식논리에 의하면 부속서상의 SARPs 즉, 표준과 권고관행은 모두 법적 구속력이 없는 것이지만 양자간에는 분명히 차이가 있으며 전자의 경우에는 제38조의 규정에 의한다면 “soft law” 또는 “準입법”(quasi-law, quasi-legislation)에 속한다고 할 수 있다.<sup>113)</sup> 이러한

---

110) Abeyratne, op.cit., p.131.

111) 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.

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

113) 따라서, 법률상으로 SARPs가 “soft law”특성을 갖는다(Milde, “Enforcement of Aviation Safety Standards - Problems of Safety Oversight”, op.cit., p.5.) 하더라도, 사실상 “hard law” 특성을 가지는 것으로 보인다. Herbert V. Morais, “The Quest for International Standards: Global Governance vs. Sovereignty”, Kan. L. Rev., Vol.50 (2002), pp.779-81.

성격은 협약 제84조 분쟁해결조항을 보면 쉽게 드러난다. 또한 제84조는 이 협약 및 그 부속서에 대한 해석 또는 적용에 관한 계약국간의 의견불일치가 있는 경우, 교섭에 의하여 해결되지 못한 경우 일방이 신청한 경우 이사회가 결정하도록 하고 있으며 이 결정에 대하여는 일방이 당사자간에 합의한 임시(*ad hoc*) 중재위원회 또는 국제사법재판소에 항소할 수 있도록 하고 있다. 이러한 절차도 부속서상의 SARPs의 효력을 당사국들이 무시해서는 아니된다는 것을 의미하는 것이라 할 것이다.

### (3) 표준과 권고의 실효성 제고

#### 1) 쌍무적 항공운송협정에 의한 실효성 제고

1946년 미국과 영국의 항공운송협정(Bermuda I)은 많은 국가들에게도 모델로서 이용되고 있는 바,<sup>114)</sup> 일방 당사국의 항공기 감항증명 및 기타 증명은 다른 국가에 의해 유효한 것으로 승인된다고 규정하고 있다. 그후 “항공자유화(open skies)”의 추세에 따라, 미국-싱가포르 항공운송협정을<sup>115)</sup> 비롯한 미국 등이 체결한 많은 쌍무적인 항공운송협정에서 항공안전표준에 관한 감시규정을 두고 있다. 1998년 우리나라가 미국과 체결한 항공운송협정도 상호승인조항을 답습하면서도 그러한 승인은 최소한 국제민간항공협약과 그 부속서에서 정한 바에 따라 증명 및 면허의 부여가 엄격해야 한다는 요건을 전제로 하고 있다(제 6조). 이에 관한 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다: 일방은 타방이 시행하고 있는 항공안전표준에 대한 협의를 요청할 수 있다. 조사결과, 일방 당사국이 타방이 협약과 그 부속서에 따라 요구되는 최소한의 엄격한 안전표준을 유지하고 있지 않다고 판단하는 경우, 그러한

114) Paul Stephen Dempsey, “Turbulence in the “Open Skies”: The Deregulation of International Air Transport”, *Transp. L.J.*, Vol.15(1987), pp.314-18.

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



결함 및 이를 시정하기 위해 필요한 조치를 타방 국가에 통지할 수 있으며 타방은 통지를 받은 후 적절한 시정 조치를 취하여야 한다. 타방이 합리적인 기간내에 시정조치를 하지 않을 경우, 일방 당사국이 타방 국가의 항공사의 지국 영공으로의 운항권 등을 보류, 철회, 일시 중지 또는 제한할 수 있다.

## 2) ICAO의 안전 및 보안 감독 프로그램과 SARPs의 실효성제고

IATA는<sup>116)</sup> “블랙리스트” 방식은 항공안전의 개선에 도움이 되지 않는 징벌적인 것에 불과하다는 이유로 반대하고, 2003년 항공사들로 하여금 보다 높은 안전 표준을 이행하도록 촉진하기 위한 목적으로 “화이트리스트”라는 상향식(bottom-up) 개념을 도입하여 IATA 운항안전감사프로그램(IATA Operational Safety Audit: “IOSA”)을 수립하였다.<sup>117)</sup> 2006년부터는 회원사 자격의 부대 요건으로서 IOSA의 인증을 요구하고 있다.<sup>118)</sup> ICAO는 IOSA가 출범할 때부터 관여하였고 지속적으로 지원을 하고 있으며 협약 회원국을 대상으로 하는 USOAP의 대한 효과적인 보완기능을 하는 것으로 판단하고 있다. IOSA는 운항, 정비, 운항관리, 객실, 운송 및 지상조업 관리, 조직관리, 화물, 항공보안 등 8개 분야에 대해 포괄적인 안전 점검을 실시해 전 분야에서 국제 수준을 통과하는 경우에만 인증을 발행하고 있으며, 우리나라의 대한항공과 아시아나항공 모두 이 인증을 받았다.

SARPs를 기초하기 위한 ICAO 이사회의 방대한 입법작업은 ICAO 설립이후의 가장 가시적이고 기념비적인 업적인 바, 안전하고 질서있

---

116) 이에 대해서는 I. H. Diederiks-Verschoor, An Introduction to Air Law, (Kluwer Law International, 2006), pp.92-3 참조.

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

118) IOSA는 IATA의 주관 하에 세계 최고 권위의 항공안전 전문 평가기관인 United-PROS(Partners & Resources for Operational Safety)가 실시하고 있다. <http://www.iata.org/ps/certification/iosa/index.htm>.

는 비행에 큰 기여를 하였다고 평가되고 있는 바, 많은 회원국의 SARP의 이행수준은 크게 우려되는 상황이다.<sup>119)</sup> 그 이유는 주로 국가재정이 빈약하여 종합적인 비행·안전기구를 설치할 수 없거나 설령 설치되었다 하더라도 그러한 기구가 그 임무를 적절하게 수행할 수 있도록 재정을 지원할 수 없기 때문이다. 심지어 SARP의 국내적 시행을 위한 규칙도 제정하지 아니한 국가도 있다. ICAO는<sup>120)</sup> 회원국들에게 어떻게 준수하여야 할 것인지에 관하여 회원국들에게 안내하는 많은 책자들을 발간함으로써 그 준수를 촉진하고자 하였으나, 많은 회원국들은 국제법상의 항공안전 의무를 이행할 수 없었거나 그러할 의지가 없었다.<sup>121)</sup> ICAO는 90년대 각종 항공사고 빈발의 주원인이 회원국 정부들이 SARP를 불이행하는데 있다고 판단하고 적극적으로 실효성을 제고하기 위한 프로그램을 개발·시행하고 있으며 더욱 확대되는 추세이다. 협약 제55조는 ICAO 이사회에 국제항공운항의 발전에 장애가 된다고 판단되는 상황을 조사할 권한을 부여하고 있다.<sup>122)</sup>

#### 가. 안전분야 평가프로그램(Universal Safety Oversight Audit Programme)

1994년 ICAO 총회 결의에 따라 회원국의 SARP 특히 국제표준의 준수에 관하여 평가하고 그 준수가 불충분한 국가를 지원하기 위하여

119) Milde, "The Chicago Convention - Are Major Amendments Necessary Or Desirable 50 Years Later?", op.cit., p.426.

120) 1992년 ICAO 총회는 국가들로 하여금 안전상의 의무, 특히 시카고협약 Annex 1과 6상의 의무를 재확인하도록 명확히 요구하였으며, 그러한 의무의 효과적인 이행을 보장하기 위하여 국내 안전감독절차를 검토하여 주도록 촉구한 바 있다. ICAO는 회원국들에게 SARP의 이행에 관한 국내규칙의 범세계적인 조화를 촉진시키고 ICAO상의 표준을 적용함에 있어서 가능한 한, 그러한 표준의 정확한 의미를 국내법에 반영하고 아울러 현재 시행중이거나 도입하고자 하는 보다 높은 표준과 관련하여 자국의 국내규칙을 다른 국가의 국내규칙을 조화시켜주도록 권고하였다. ICAO Assembly. Res. 29-13.

121) John Saba, "Worldwide Safe Flight: Will the International Financial Facility for Aviation Safety Help It Happen?", J. Air L. & Com., Vol.68(2003), p.545.

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

안전감독프로그램(Safety Oversight Programme:이하 “SOP”라 한다)이 수립됨에 따라, ICAO는 회원국의 항공안전규칙과 감독제도에 대한 평가를 개시하였다.<sup>123)</sup> SOP의 문제점으로는 회원국의 자발적 참여 의사가 있어야 실시될 수 있었으며 그 시행을 위한 재원이 부족하였고, 그 결과를 비공개하는 것이었다.<sup>124)</sup> 그런데 이러한 비공개는 협약에 배치된다고 할 수 있다. 협약 제38조는 이사회로 하여금 모든 회원국에 통지하도록 요구하고 있으며 제54조는 이사회로 하여금 동 협약의 위반행위 및 이사회 권고와 결정에 대한 불이행 행위를 통지하도록 회원국들에게 요구하고 있기 때문이다.

이러한 이유때문에 1999년 SOP는 의무적인(mandatory) “종합안전감독평가프로그램”(Universal Safety Oversight Audit Programme:이하 “USOAP”이라 한다)으로 대체되었는 바,<sup>125)</sup> 이 새로운 프로그램은 사무국의 전문가 및 피평가국이 아닌 다른 회원국 전문가로 구성된 평가단에 의하여 수행되며, 평가결과에 따른 제재조치는 없으나, 각국에서 항공 안전을 위한 참고자료로 활용되도록 하고 있다.<sup>126)</sup> 이 프로그램은 다음과 같은 사항을 포함하고 있다: 즉, 모든 회원국을 대상으로 정기적·의무적·체계적인 안전평가를 시행, 평가결과 공표의 투명성과 공개성 제고, 보안관련 표준 및 권고사항의 이행에 관한 체계적인 보고와 모니터링 메커니즘을 포함 등이다. 1999년부터 2004년까지 진행된 평가에서는 회원국의 국제표준 이행실태를 부속서 1(Personnel Licensing), 부속서 6(Operations of Aircraft) 및 부속서 8(Airworthiness)

---

123) 1997년 SOP 평가 결과를 살펴보면 다음과 같다. ① 민간항공 전담기관을 설치하는 법률: 회원국의 75%, ② 민간항공 전담기관에 적절한 법적 지위를 부여: 51%, ③ 민간항공 전담기관에 충분한 재정지원: 29%, ④ 민간항공 전담기관에 충분한 직원과 자격있는 검사관 배치: 22%, ⑤ 검사관에 충분한 훈련 실시: 13% 등이다.

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

125) 이에 대해서는 Michael Milde, “Aviation Safety Oversight Audit Programme and the Law”, Ann. ASL, Vol.26(2001), p.165이하 참조.

126) Weber, op.cit., p.p.90-91.

과 관련된 항공종사자 자격관리·운항·감항(항공기 안전성 유지) 등 3개 분야를 대상으로 하였다.<sup>127)</sup>

이 평가에서 찾아낸 주된 결함은 첫째, 기본적인 항공법의 부재 둘째, 민간항공당국의 안전 법령의 비집행, 셋째, 국내법의 협약 부속서상의 표준 미준수 등이었다.<sup>128)</sup> 한편, ICAO 2004년 제35차 총회에서 중요한 의미를 갖는 결의를 하였는 바, 평가결과의 공개가 그것이다.<sup>129)</sup> 이러한 공개 결의는 SARPs상의 표준과 국내법규상의 표준간의 차이에 대한 통지(협약 제38조) 문제에 중대한 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 즉, 평가후 드러난 SARPs상의 표준과 국내법규상 표준간의 모든 차이는 ICAO에 통보된 것으로 간주되도록 하였기 때문이다. 이로써 모든 회원국은 평가에 의해 확인된 사실, 권고사항, 피평가국의 행동계획 및 논평을 포함하는 모든 최종평가보고서를 입수할 수 있도록 하였다. ICAO는 이러한 차이를 Annex의 Supplements로 편입시킴으로써 모든 회원국에게 통보하게 된다.<sup>130)</sup> 한편, 2005년부터 2007년(2010

127) 제1단계(1999-2001년)에서는 거의 180개국을 방문·평가하였으며 제2단계(2001-2004년)에서는 많은 후속(follow-up)평가가 수행되었는 바, 그 중점이 USOAP에 의하여 확인된 결함을 어떻게 시정할 것인가 그리고 어떻게 그와 관련된 기술협력에 대한 보다 확실한 보장을 촉진할 것인가라는 문제로 전환되었다. 2004년까지 188개국에 대한 평가가 완료되었고, 공개된 평가결과에 따르면, 우리나라에 취항하는 9개국의 국가별 이행율(%)은 미국(97.09), 중국(89.93), 프랑스(94.48), 일본(85.33), 싱가포르(91.73), 마카오(79.45), 인도(91.21), 네덜란드(63.06), 아랍에미레이트(78.98) 등이다. 2001년 8월 우리나라 국제기준 이행율은 79.79%이었다. [http://www.casa.go.kr/kr2/gen/open\\_5.asp](http://www.casa.go.kr/kr2/gen/open_5.asp).

128) 보다 구체적으로 설명하면, ① 항공운항인의 인가에 앞선 국가의 주무 기관의 부적절하고 불충분한 검사, ② 정비조직 및 항공훈련학교의 운영 미흡, ③ 정당한 절차 없이 부적절하게 발급되고, 효력이 인정되고 갱신되는 면허증과 자격증명, ④ 부적절하게 승인되는 절차와 문서, ⑤ 안전우려사항의 미확인, ⑥ 확인된 안전결함에 대한 후속조치 및 그러한 우려사항을 해결하기 위한 구조조치의 미실행 등이다. Saba, op.cit., p.544.

129) ICAO Assemb. Res. 16.2/1 (2004) (Assemb. Res. 33-8을 대체함).

130) 그 결과는 ICAO 웹사이트에 게시하여 공개하게 되는 바, 현재 Audit Findings and Differences Database(AFDD)를 개발운영중에 있다. ICAO는 현재 Annex 1, 6 및 8에의 부합성 및 준수 여부와 관련된 거의 모든 회원국에 대한 데이터베이스를 보유하고 있으며, 2005년 USOAP를 다른 안전 관련 Annex들까지 확대함으로써 그

년 종료: 6년 주기)까지 시행되는 세번째 단계에서는 부속서 1, 6 및 8외에도 부속서 11(Air Traffic Services), 부속서 13(Accident Investigation) 및 부속서 14(Aerodromes) 등 안전관련 전 분야(항공관련 법령·조직·자격·운항·감항·항행·공항시설·사고조사 등 8개)에 대한 종합평가방식으로 확대되었으며, 190개 전회원국을 대상으로 하고 있다.

우리나라도 이에 대비하여 왔는바, 2005년 11월 8일의 항공법 일부개정사유로 “최근 국제적인 항공안전의 강화추세에 맞추어 빈번히 개정되고 있는 『국제민간항공조약』 및 동 부속서의 표준 및 권고사항에 신속하게 대처할 수 있도록 항공종사자·비행규칙·항공교통업무 등의 관련 규정을 정비하는 것”을 밝히고 있다. 또한, 2007년 12월 21일의 항공법 일부개정사유 역시 “국제적인 항공안전의 강화추세에 맞추어 국가적 차원의 항공안전관리체계를 구축하고 항공정책에 관한 사항을 심의하기 위하여 국토해양부장관 소속의 항공정책위원회를 두는 것”이 포함되어 있다. 2008년 5월 13일부터 22일까지 평가관 6명이 우리나라를 방문, 평가를 실시(90일내 중간보고서를 우리나라에 송부하고 우리의 검토의견이 제출된 후 2009년 2월 최종보고서 확정·공개) 하였으며 총 9,608개에 달하는 국제표준의 국내 법규화, 조직·전문인력 확충, 안전감독 등 국제기준 이행실태를 976개 평가항목 중심으로 정부당국·유관기관·항공사 등을 대상으로 진행하였다.

#### 나. 보안분야 평가프로그램(Universal Security Audit Programme)

2001년 9월 11일의 비극적 사건의 여파로 제33차 ICAO 총회는 항공기를 대략과괴의 무기로 사용하는 행위를 강력하게 비난하는 몇 가지 결의를<sup>131)</sup> 하였는 바, 상기 USOAP를 모델로 한 보안평가프로그램의 수립이 포함되었다.<sup>132)</sup> 2002년 6월 출범한 종합보안평가프로그램

러한 데이터베이스는 더욱 확대될 것으로 전망된다. Weber, op.cit., p.91.

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

132) Michael Milde, “Aviation Safety Oversight: Audits and the Law”, op.cit., Vol.26

(Universal Security Audit Programme: 이하 “USAP”라 한다)은 부속서 17상의 표준의 시행상황을 판단하기 위하여 정기적으로 회원국에 대한 평가를 통하여 범세계적 항공보안을 증진시키기 위한 목적을 가지고 있다.<sup>133)</sup> USAP의 평가방법은 USOAP와 유사한 바, 평가방문, 예비보고서 작성, 피평가국이 수립한 행동계획을 포함하는 최종보고서 작성 등이다. 2007년말까지 모든 회원국에 대한 보안평가가 행하여졌으며 향후에도 5년 단위로 시행되며<sup>134)</sup> ICAO는 평가에 기초하여 결함을 시정하는데 도움이 될 평가결과의 확인내용을 담은 데이터베이스를 개발중에 있다.

평가방법은 모든 회원국을 대상으로 정기적, 의무적 체계적인 보안평가를 수행하며 평가는 국가별 및 공항별로 행하여진다. 국가에 대해서는 항공보안감시능력을 평가하고 선정된 핵심공항에 대해서는 실제로 시행중인 보안조치를 평가대상으로 한다. ICAO가 이러한 평가업무를 수행함에 있어서는 각 회원국과 ICAO간에 체결되는 쌍무적인 양해각서를 근거로 하되,<sup>135)</sup> 지역 또는 소지역 차원의 보안관련 평가 프로그램과 협력하게 된다. 또한, 향후의 USAP 감사에는 부속서 9(Facilitation)의 보안 관련 규정도 포함하도록 확대될 것이다.

---

(2001), p.175.

133) USAP는 회원국의 보안감시시스템상의 잠재적인 결함을 확인하고 그러한 결함을 해소하기 위한 조치를 촉구함으로써 보안수준을 제고하는데 도움을 주게 될 것이며, 체계적인 보안관련 문제들에 대한 이해증진을 촉진하고 세계적인 항공보안에 대한 신뢰를 구축하는데 기여할 것으로 전망된다. <http://www.tc.gc.ca/mediaroom/backgrounders/b05-a009e.htm>.

134) [http://www.un.org/sc/ctc/pdf/International\\_Civil\\_Aviation\\_Organization.pdf](http://www.un.org/sc/ctc/pdf/International_Civil_Aviation_Organization.pdf).

135) ICAO와 우리나라간에 2004년 8월 2일 체결된 항공보안평가에 관한 양해각서(Memorandum of Understanding between the International Civil Aviation Organization and the Republic of Korea regarding an Aviation Security Audit)의 19는 ICAO 평가보고서의 외부 비공개 및 다른 모든 회원국에 제공되는 일반평가보고서(평가대상국명, 평가대상 공항, 평가 종료일자만 수록) 작성을 규정하고 있다. <http://www.mofat.go.kr/state/treatylaw/treatyinformation/index.jsp>.

다. ICAO 등의 항공안전관련 개발도상국지원 프로그램

1995년 ICAO 제31차 총회는 금융시장을 통상적으로 이용할 수 있는 것보다 더욱 유연하고 덜 까다로운 조건으로 공항 및 항공비행서비스 인프라 투자자금을 조달하기 위한 국제적인 항공 통화기금(monetary fund) 설치의 필요성, 적합성 및 유용성 연구에 대한 일부 국가들의 제안을 검토하였다. 그 후 3년간의 예비작업 끝에 1997년 제32차 총회는 기금에 대한 추가적인 작업계획을 승인하였다. 2001년 제33차 총회 결의(Establishment of an International Financial Facility for Aviation Safety)는 International Financial Facility for Aviation Safety(이하 “IFFAS”라 한다)의 개념을 승인하고 이사회에 다음과 같이 요청하였다. 즉, 첫째, 2002년- 2004년까지의 3년의 기간중 시기적으로 먼저 우선순위를 갖는 사안으로서 회원국들의 적용가능한 법들을 정당하게 고려한 IFFAS의 설치를 모색하여 줄 것, 둘째, 2002년-2004년의 기간중 IFFAS의 최초시행에 대한 적절한 관리 및 행정적·법적 전략을 수립하여줄 것 등이다.

IFFAS의 목적은 항공안전 분야에서의 국제법적 의무 이행 특히 USOAP 평가에서 확인된 결함의 시정하고 필요한 조치의 시행을 위한 (다른 방법으로는 필요한 재원을 제공하거나 획득할 수 없는 항공안전개선 사업)에 대한 재정적 지원을 개발도상국에게 제공하는 것이다.<sup>136)</sup> 현재까지, 기금 참여는 완전히 자발적인 차원에서 이루어지며, 어떠한 국가의 통제로부터도 독립적이다. IFFAS의 성공여부는 자금조달이 관건이라고 평가되고 있다.<sup>137)</sup> 일부 국가들도 안전을 감시하기 위하여 자체적으로 재원을 모아 - 예컨대 중미에서의 the Central

136) <http://www.icao.int/iffas/>.

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

American Corporation for Air Navigation Services 등- 국제단체를 창설하기 시작하였다.<sup>138)</sup>

한편, 항공안전의 풍토를 조성하기 위해, 많은 국가와 국제항공단체도 개도국에 지원을 제공하기 시작하였다.<sup>139)</sup> 국제항공운송협회(International Air Transport Association, 이하 “IATA”라 한다)는 시행중인 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 미국 교통부의 아프리카를 위한 Safe Skies for Africa Initiative이다.<sup>140)</sup> 1998년부터 시행된 이 프로그램은 아프리카에서 항공안전 및 보안의 지속적인 개선을 도모하고 아프리카와 미국간의 항공 서비스 성장을 촉진하기 위해 필요한 환경을 조성하기 위한 목적으로 실시되고 있다.<sup>141)</sup> 항공안전시스템 개선능력과 이 프로그램의 참여에 대한 전반적인 관심을 기준으로 이 프로그램에 참여할 아홉 개의 아프리카 국가가 선정되었다.<sup>142)</sup>

---

138) 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.

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

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

141) 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 통합비행정보구역 형성을 모색하여야 한다는 ICAO의 권고를 뒷받침하였다.

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



### 3) 국가 및 민간기구에 의한 SARPs 실효성 제고

국가와 국제항공사들의 안전개선의 노력을 확보하기 위한 방법으로 “블랙리스트”와 “화이트리스트” 작성도 행하여지고 있다. 블랙리스트는 어느 항공사가 특정 국가에서 운항하는 것을 금지함으로써, 당해 항공사의 영업에 손실을 가져다주고 안전을 개선하도록 압력을 가하는 방식이며, 미국과 EU가 그러한 방식을 사용하고 있다. 미국의 IASA 프로그램과 EU의 접근방법은 모두 동일한 목적을 가지고 유사한 수단을 채택하고 있으나, 전자는 국가별 평가, 후자는 항공사별 평가를 하고 있는 점이 다르다. 한편, 외국에 대한 국제적 의무의 일방적인 이행감시는 그 의무에 수반되는 절차상의 요건을 따라야 한다.<sup>143)</sup> 이는 미국이 시카고협약의 위반을 이유로 법원에 제소된 유일한 사건인 *British Caledonian Airways Ltd. v. Bond* 판결에서도<sup>144)</sup> 확인된 바 있다. 이 사건을 간략하게 소개하면 다음과 같다. 1979년 5월 25일, DC-10기 American Airlines flight 191편의 엔진이 시카고 O'Hare 국제공항을 이륙한 직후 날개로부터 이탈하였다.<sup>145)</sup> 항공기에 탑승한 모든 사람들이 비행기 추락으로 사망하였다. 3일 후 미국 연방항공청(FAA)은 모든 미국의 DC-10기 운항자(operator)로 하여금 엔진, 파일론(pylons)을 점검하도록 요구하는 긴급감항성지침(Emergency Airworthiness Directive: EAD)을 발하였다. 그 다음 날 연방항공청은 모든 DC-10기의 비행을 금지하는 또 다른 긴급감항성지침을 발하였다.

---

143) 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.

144) *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.

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

일부 외국항공사들의 이의 제기에도 불구하고 1979년 6월 5일 연방항공청장은 국내 DC-10기에 대한 모든 감항성 증명에 관한 긴급중지명령(Emergency Order of Suspension: SFAR 40)을 발하고 외국에 등록된 DC-10기의 미국 영공내 비행을 금지하였다.<sup>146)</sup> 이로 인하여 발생한 British Caledonian Airways사건에서는 컬럼비아특별구 순회항소법원(D.C. Circuit Court of Appeals)은 관련된 감항성 기준은 ICAO가 공표한 것이며 국제민간항공협약 부속서 8에서 정하고 있는 것이라고 판시하였다.<sup>147)</sup> 법원은 또한 시카고협약 제33조가 어떤 항공기가 감항성이 있다는 항공기 등록국의 증명은 등록국이 “부속서 8의 최소한의 표준”을 준수하고 있지 아니한 경우가 아니면 존중되어야 한다고 판시하였다.

법원은 다음과 같은 결론을 내렸다. 연방항공청장은 외국정부가 ICAO가 정한 최소 안전기준을 충족시켰는지의 여부를 전혀 의심해본 적이 없었기 때문에 청장이 외국정부가 자국 등록 항공기에 대한 감항성 인증을 재확인하여 SFAR 40을 공표하고 및 그 명령의 취소를 거부한 것은 협약 제33조를 위반한 것으로 판단되며 따라서 상기 제1102조를 위반한 것이다.<sup>148)</sup> 이와 같이 어떤 국가의 민간항공당국이 외국국적 항공기의 감항성에 근거하여 외국국적 항공기에 제한을 부과할 수 있는 유일한 합당한 방법이 있다. 즉, 감항성이 의심되는 경우, 어떠한 국가는 감항성을 인증한 국가가 제33조에 의거하여 협약 부속서 8에서 확립한 감항성 최소기준을 준수하지 아니한 경우에 한하여 다른 국가의 감항성 인증에 대한 승인을 거부할 수 있다. 미국의 연방항공청은 그러한 승인거부를 한 바 없었으며 최근에는 부속서 8의 표준을 준수하지 아니하는 국가들을 확인해 내는 프로그램을 시행하고 있다.<sup>149)</sup>

146) Ibid. at 1156.

147) Ibid. at 1160.

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

149) 49 U.S.C. 44907(e) (2004).

#### (4) 평 가

ICAO는 그 출범이후 특히 1990년대 이후 USOAP, USAP 등 안전 및 보안 등의 표준의 실효성을 높이기 위한 노력을 기울이고 있으며 그 대상을 더욱 확대하고 공개하는 방향으로 나아가고 있는 바, 이러한 활동은 국제민간항공협약 제12조와 제33조, 제37조 및 제38조의 규범력을 더욱 제고시키고 있다고 평가될 수 있을 것이다. 특히 평가 결과를 공개함으로써 회원국의 통지 불이행으로 인한 제38조의 사문화 시도를 사실상 무력화하고 협약 제38조의 흠결을 치유하는 효과가 있을 것이다. 한편, 쌍무적 항공자유화(Open Skies) 협정의 확대, 미국, EU 등에 의한 일방적인 평가와 그에 따른 제재조치 및 IATA의 인증 제도도 협약 부속서의 SARPs 특히 표준의 실효성을 높이는데 일정한 정도 큰 기여를 할 것이다. 미국과 EU는 국제정치적인 면은 물론이고 국제항공교통에서 차지하는 비중이 대단히 높다는 점에서 그들의 일방적인 조치에 대해서는 여러 가지 비난에도 불구하고 그 평가와 제재조치의 기여도 과소평가될 수 없을 것이다.

따라서, 형식논리에 의해, SARPs가 법적 구속력이 없고 따라서 준수하지 않더라도 어떠한 법적 효과도 초래하지 않는다고 단정하는 것은 타당하지 않다.<sup>150)</sup> SARPs중 “권고관행”은 그 준수의 정도가 약하고 어디까지나 권고적인 것에 불과하지만, 적어도 “표준”의 경우에는 현재까지는 “*de jure soft law*” 성격을 갖고 있으며, 국제적인 실효성 제고의 노력에 따라 “*de facto hard law*”로서의 지위를<sup>151)</sup> 얻어갈 것으로 전망된다. 다만, 협약 84조에 의하여 협약 본문과 마찬가지로 부속

---

150) 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.

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

서 관련 해석 분쟁은 교섭을 통하여 해결되지 못한 경우, 일방 당사국은 이사회에 제소할 수 있는 바, 이러한 분쟁은 SARPs중 “표준”과 관련된 것일 것이며, SARPs가 기술적 성격의 내용이 많은 관계로 해석을 둘러싼 분쟁은 회피하기 어렵다고 판단된다. 예컨대, 부속서 16상의 소음관련 표준을 둘러싼 미국·EU간 해석분쟁에서 미국은 2000년 3월 15일 이사회에 제소한 바 있듯이 선진국간에도 그 해석에 대한 입장차이가 있을 수 있다는<sup>152)</sup> 점에서 부속서상의 표준의 완전한 국제적 시행은 여전히 한계가 있을 것으로 예상된다.

---

152) K.E. Brown, “The International Civil Aviation Organization is the Appropriate Jurisdiction to Settle Hushkit Dispute Between The United States and the European Union”, Penn St. Int'l LRev., Vol.20(2002), pp.475-6.

## 제 4 장 다자간 국제항공형법 분야

### 제 1 절 의 의

국제법상 이른바 항공기불법납치행위는 단순히 항공기 자체를 납치하기 위한 것은 아니며 대부분의 테러주의자들이 그러한 행위를 통하여 어떠한 요구조건을 성취하고자 한다. 2001년의 911년 테러공격은 국제민간항공운송의 안전이 테러조직이 중대한 도전을 받고 있음을 보여주고 있다. 돌이켜 보면, 1960년대 이후의 테러행위와 민간항공안전사건은 일반적인 테러행위가 항공기를 대상으로 한 것에 불과하였지만, 1960년대 중반에는 팔레스타인해방기구(PLO)의 구성원이 항공기 납치를 정치적 수단으로 삼기 시작하였으며 1970년에는 PLO는 미국의 TWA Airlines의 707기, 스위스 항공(Swiss Air) DV-8기, 영국의 BOAC(The British Overseas Airways Corporation) VC-10기를 팔레스타인이 점령하고 있는 공항으로 납치한 후 항공기를 폭파하고 여객을 인질로 삼아 체포된 자신들의 동료를 석방하도록 요구하였다. 1986년에는 중동의 이슬람국가들의 테러주의자들이 미국 TWA Airlines와 Pan Am(Pan American World Airways)의 민간항공기를 납치하였으며 그 중 TWA Airlines는 727기는 그리스 아테네 공항으로 비행하던 중 폭탄의 폭발로 4명의 여객이 사망하였으며 Pan Am 747기는 납치된 후 테러주의자들이 카라치 공항에서 탑승한 21명을 살해하였다. 2년 후 Pam Am 103기가 스코틀랜드 록커비(Lockerbie) 상공에서 테러분자에 의하여 폭파되어 259명이 모두 사망하였다. 1994년부터 1995년의 5년 동안 국제적으로 정치적 목적으로 또는 어떠한 요구의 목적으로 항공기를 납치한 사건이 점차 감소하는 추세를 보였으나, 1999년 12월 인도항공사의 A300기가 테러주의자에 의하여 납치되어 1인의 탑

승객을 살해하고 인도 당국에 수감중인 캐시미르 이슬람유격대원의 석방을 요구하였다. 153)

항공기 납치가 조성하는 엄중한 결과를 고려하여 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization, ICAO)는 항공기 납치범죄를 억제하기 위하여 국제입법을 통하여 항공안전을 위태롭게 하는 범죄를 억제하기 위하여 수차례의 회의를 개최하였으며, 현재, 다음 4개의 조약이 채택되어 많은 국가들이 가입하고 있다. 1963년 9월 14일의 항공기내에서 행하여진 범죄 및 기타 일정한 행위에 관한 협약(Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft, 이하 “동경협약”이라 한다), 1970년 12월 16일의 항공기불법 납치의 억제를 위한 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, 이하 “헤이그협약”이라 한다), 1971년 9월 23일의 민간항공의 안전에 대한 불법행위 억제를 위한 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, 이하 “몬트리올협약”이라 한다) 그밖에 1988년 2월 24일의 「1971년 몬트리올협약을 보충하는 국제민간항공에 서비스를 제공하는 공항에서의 불법적인 폭력행위의 억제를 위한 의정서」(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, 이하 “몬트리올협약 보충의정서”라 한다)는 몬트리올협약의 부족한 부분을 보완하여 국제공항내의 인원, 설비 및 비사용되고 있는 항공기에 대한 위해도 마찬가지로 범죄에 해당한다고 규정하고 있다. 그 후 1991년 몬트리올에서 채택된 검색목적을 위한 플라스틱폭발물표시에 관한 협약(Montreal Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection(이하

---

153) Paul Wilkinson and Brian M. Jenkins, Aviation Terrorism and Security (Portland, OR: Frank Cass, 1999): Ch. 1

“플라스틱폭발물표시협약”이라 한다)이 채택되었는 바, 비행중 공중폭발하는 경우가 적지 아니하지만 탐지가 어려운 플라스틱 폭발물에 대하여 탐지가 가능하도록 플라스틱 폭발물에 대하여 표시를 하도록 하였다.

이상의 국제협약과 의정서에 따르면 국제적으로 민간항공을 위태롭게 하는 범죄행위에 관한 기초적인 공통인식이 이미 형성되어 있음을 인정하고 있는 바, 다음 세 가지 요건에 부합되는 경우 항공기 납치에 해당한다.

1. 행위가 위법성을 구비하여야 한다.
2. 행위가 항공기내에 또는 항공기 비행중에 발생한 것이어야 한다.
3. 행위자가 주관적으로 고의가 있어야 한다.

범죄행위의 유형에 대해서는 대체적으로 다음 3가지로 분류할 수 있을 것이다.

1. 도망을 목적으로 하는 항공기 납치행위
2. 항공기 자체의 납치하거나 재물을 요구하거나 승객을 붙잡고 정치적 요구를 하는 행위
3. 공항을 파괴하거나 비행 또는 비행의 안전을 방해하는 행위

## 제 2 절 국제민간항공안전범죄에 관한 입법의 배경

1969년 국제연합은 이미 항공기납치문제를 총회의 의사일정에 상정하였으며 동년 국제민간항공기구(이하 ICAO)는 특별위원회를 조직하여<sup>154)</sup> 민간항공기납치 문제를 전문적으로 검토하도록 하였다. 이 위원회의 주도하에 각각 상기의 조약문을 채택하였다. 1963년 채택된 동경조약은 항공기납치에 관한 규정을 둔 최초의 국제조약이었다. 그러나 동경조약

154) <[http://www.thenti.com/e\\_research/official\\_docs/inventory/pdfs/airseiz.pdf](http://www.thenti.com/e_research/official_docs/inventory/pdfs/airseiz.pdf)>

의 원래의 목적은 항공기납치를 규율하는 것은 아니었다. 당시 항공기 납치사건은 일부 지역에서 발행하는 우발적인 사건이었으며 테러주의 범죄와는 밀접한 관련을 갖고 있지 않았기 때문에 아직 국제사회의 커다란 관심의 대상은 아니었다고 할 수 있다. 그리하여 동경협약은 항공기내의 범죄에 대한 형사관할권, 기장의 책임 및 각 체약국 상호협력의 책임 등의 문제를 다루고 있다. 초기의 안들은 항공기납치문제를 다루는 규정을 두고 있지 않았다. 그 후 미국 등의 요구에 따라 협약에서 제3장을 두어 불법적인 항공기납치의 불법성을 명확히 하였던 것이다. 그렇지만 동경협약에 규정된 범죄행위는 대단히 불명확한 개념이었으며 협약적용의 구체적인 조건을 제시하거나 항공기납치범죄에 대하여 규범적인 정의를 두지 못하였다.

동경조약이 국제사회의 가입에 개방된 이후 특히 1960년대말 항공기납치사건이 크게 증가하게 되었는데, 1968년 한해에만 30회 발생하였다. 1969년에는 91건이 발생하였으며, 그 중에서 테러주의와 관련 있는 사건이 3분의 1에 해당하였으며 이에 따라 국제사회의 관심을 끌게 되었다. 세계 각국은 모두 동경협약으로는 이에 대처할 수 없음을 인식하였으며 국제연합의 촉구에 따라 1970년 12월 1일 국제민간항공기구가 77개국 대표가 모인 가운데 회를 개최하여 12월 16일 헤이그협약을 채택하였다. 이 협약은 정식으로 항공기납치를 규정하고 있다.

협약 제1조에서는 구체적으로 항공기납치의 행위방식을 규정함과 동시에 제2조에서는 각 체약국이 형사체재로 이러한 범죄행위를 처벌하도록 하고 있다. 헤이그협약이 처벌하도록 한 범죄는 주로 비행중인 항공기를 불법납치하거나 통제하는 국제항공안전을 위태롭게 하는 범죄이다. 여기에 그치지 않고 세계 각국에서 항공기를 직접 파괴하는 범죄가 자주 발생하였으며 심지어 공항을 목표로 하여 그 지상에서 사용중인 항공기 및 항행시설을 파괴하기도 하였다. 민간항공안전



범죄행위의 다양성을 감안해볼 때, 헤이그협약은 국제민간항공운송의 안전을 효과적으로 확보하기에는 역부족이었다. 1970년 2월 초 국제민간항공기구 법률위원회(Legal Committee)는 제17차 회의를 개최하여 헤이그협약 초안에 대하여 토론을 하고 있을 때, 동월 21일 항공기상에서 몰래 폭발물을 장치하여 공중폭파를 한 테러공격사건이 연이어 두 번이나 발생하여 국제사회에 충격을 주었다. 이리하여 국제민간항공기구는 국제민간항공(불법항공기납치 외에)을 불법적으로 간섭하는 법률초안을 작성하였으며 이것이 후에 몬트리올협약이 되었다.

몬트리올협약의 목적은 국제협력을 통하여 지상에서의 항공기 안전을 파괴하는 범죄행위에 대해서도 처벌함으로써 헤이그 협약의 흠결을 치유하는 것이었다. 이 협약은 제1조에서 상세하고 구체적으로 범죄의 행위방식을 규정함으로써, 동경협약과 헤이그협약의 불충분한 점을 보충하고 있다. 이 협약은 최초로 비행중인 항공기를 직접 파괴하는 범죄 및 공항지상에서 사용중인 항공기와 그 항행시설 등을 파괴하는 범죄를 다루었다. 몬트리올협약은 지상 공항내 근무하는 요원과 시설에 대한 범죄행위 및 공항에서 미사용중인 항공기를 파괴하는 범죄에 대해서 다루고 있지 않았다. 이러한 점을 보완하고 그러한 범죄행위를 방지·억제 및 처벌하기 위하여 국제사회는 1988년 2월 24일 몬트리올에서 몬트리올협약 보충의정서를 채택하였는바, 제2조에서 그러한 범죄의 행위양식에 대하여 규정하여 국제민간항공 공항내에 근무하는 요원 및 미사용중인 항공기의 안전을 국제법의 보장아래에 두게 되었다.

### 제 3 절 국제민간항공안전범죄외의 판정과 분류

상기 4개의 조약은 결코 국제항공안전을 위해하는 범죄행위에 대하여 죄명을 확정하고 있지 않고 고작해야 그러한 행위를 범죄행위로

규정하고 있을 뿐이며 체결국이 마땅히 그러한 범죄행위를 국내법상의 범죄로 처벌하여야 한다고 규정하고 있다. 그러므로 각국은 국내입법시 국제항공안전을 위태롭게 하는 범죄행위의 구체적인 판정과 분류도 서로 다르다.

어떤 학자는 동경협약과 헤이그협약이 규정한 것은 항공기납치범이고 몬트리올협약에서 규정한 것은 국제항공의 왕래를 침해하는 죄라고 지적하고 있다.<sup>155)</sup> 또 다른 학자는 항공안전을 위태롭게 하는 범죄를 공중납치죄와 민간항공안전에 위태롭게 하는 죄 두 가지로 구분하고 있다.<sup>156)</sup> 판단컨대 이러한 구분 또는 분류방식은 사실상 국제항공안전을 위태롭게 하는 범죄의 유형을 두 가지 구분하고 있지만 그 범죄명칭에서는 몬트리올협약 보충의정서가 규정한 범죄행위를 포함하고 있지 않아서 치밀한 구분방식으로 보기는 어려울 것 같다. 사실상, 어떠한 학자는 민간항공안전을 위태롭게 하는 범죄를 3가지로 분류하고 있다.<sup>157)</sup> 즉 첫째는 동경협약과 헤이그협약이 규정한 범죄를 항공기납치죄로, 둘째는 몬트리올협약과 몬트리올협약보충의정서가 규정한 범죄는 국제민간항공안전을 위태롭게 하는 죄로, 셋째는 항공기의 안전을 직접 위태롭게 하지는 아니한 기타의 국제항공질서를 파괴하는 범죄를 국제항공위해죄라고 구분한다. 그러나, 이러한 분류에 근거하여 현행 국제협약의 규정을 대비해보면, 국제항공을 방해하는 죄의 범죄행위와 국제민간항공안전을 위태롭게 하는 죄의 범죄행위는 분명히 중첩되는 부분이 있는 것으로 보인다.

---

155) 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", *Denver Transportation Law Journal*, Vol.25(1998), pp.149-52.

156) Eric Rosand, "Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against Terrorism", *American Journal of International Law*, Vol.97(2003), pp.338-41.

157) Sean D. Murphy, "International Law, the United States, and the Non-military 'War' Against Terrorism", *European Journal of International Law*, Vol.14, No.2(2003), pp.355-59.

필자들의 견해는 협약이 규정한 범죄행위에 따라 분류를 한다면 죄명을 확정하기는 것이 비교적 타당한 방법이라고 보인다. 이러한 표준, 즉 동경협약과 헤이그협약에 규정된 범죄행위는 폭력 행사 또는 폭력행사 위협의 방법으로 비행중인 항공기를 납치하거나 통제하는 것으로 그 죄명을 “항공기납치죄”로 죄명을 정할 수 있을 것이다. 또한 몬트리올협약이 규정한 범죄행위는 주로 비행중인 항공기상의 인원에 대하여 폭력을 사용하여 항공기 자체의 안전을 위협하거나(예컨대 사용중인 항공기를 파괴하거나 항행시설을 파괴하는 행위), 허위정보를 전파하는(항공안전을 위태롭게 하는 행위)로 구분되어야 한다고 본다. 이러한 범죄행위들은 총괄적으로 국제민간항공기의 비행안전을 위태롭게 하는 행위인 것이다. 이에 따르면 이러한 행위들을 “항공기비행안전위해죄”로 죄명을 붙일 수 있을 것이다. 마지막으로 몬트리올협약 보충의정서가 규정한 범죄행위는 지상의 공항에서 어떠한 자에 대하여 엄중한 중상해 또는 사망을 초래하거나 그러할 가능성이 있는 폭력행위이다. 즉, 국제공항시설이나 공항에 정박해있는 항공기(사용중이 아닌 항공기를 포함)를 파괴 또는 엄중한 손상을 주거나 공항의 운영을 방해하는 행위이다. 이러한 범죄는 “국제항공공항안전파괴죄”로 정할 수 있을 것이다. 아래에서는 이러한 분류에 따라 그러한 범죄의 구성요건을 설명하고자 한다.

### 1. 항공기납치죄의 구성특성

본죄로 침해되는 법익은 비행중인 항공기의 안전이다. 따라서 범죄의 직접적인 객체는 비행중인 항공기이다. 소위 “비행중인”이란 용어는 동경협약 제1조3항의 규정에 근거하면 비행중이라 함은 항공기가 이륙의 목적을 위하여 동력이 시동을 건 때로부터 착륙을 위한 활주가 끝난 때까지의 기간을 말한다. 한편, 기장이 기내 범죄행위에 대하

여 권한을 행사할 수 있는 시간적 범위는 “승객이 탑승한 후 외부로 통하는 모든 문이 폐쇄된 때로부터 승객이 내리기 위하여 문이 열릴 때까지로 하고, 불시착은 경우에는 주관당국이 당해 항공기 및 기상의 인원과 재물을 접수, 관할하기 전까지는 여전히 비행중인 것으로 본다. 本罪에 해당하는 행위는 무력 또는 무력의 위협을 사용하여 불법적으로 간섭, 납치 또는 기타의 방법(정신적 협박을 포함)으로 비행 중인 항공기를 통제하거나 그 예비 또는 未遂 행위이다.

## 2. 항공기비행안전위해죄의 구성특성

본죄로 침해되는 법익은 비행중인 항공기와 사용중인 항공기의 안전이다. 본죄의 범죄객체는 비행중인 항공기이다. “비행중”인지의 여부에 대한 판단기준은 원칙상 항공기납치죄와 동일하며, 다만 몬트리올협약 제2조의 규정에 근거하여 항공기가 지상인원 또는 승무원이 비행을 위하여 항공기비행 전 준비를 하는 때부터 하강후 24시간까지이다. 그 사용기간은 어떠한 상황하에서도 항공기가 비행중인 모든 기간까지 연장된다. 몬트리올협약은 비행중인 항공기에 위협을 가하는 범죄외에도 공항 지상에서 사용중인 항공기에 위협을 가하는 범죄에 대하여도 규정하고 있다.

본죄에 해당하는 행위는 비행중인 항공기상의 인원에 대하여 폭력 행위(그 업무를 간섭하는 행위를 포함)를 행사하거나 사용중인 항공기를 파괴하거나, 또는 손괴를 초래함으로써, 항공기가 비행할 수 없도록 하거나 그 비행안전을 위태롭게 하는 행위이다. 그 밖에도 사용중인 항공기에 항공기를 파괴하는 성질을 가진 장치 또는 물질을 설치하거나 그러한 행위를 教唆하거나 그러한 손괴를 초래하여 항공기가 비행할 수 없도록 하거나 항공기를 파괴를 하여 비행안전에 위태롭게 하거나, 또는 허위 정보를 전송하여 항공기의 비행에 안전상의 우려

가 있도록 하는 행위이다. 이러한 행위의 미수범과 공범은 모두 본죄에 해당한다.

본죄가 침해하는 법익은 국제공항에서 근무하는 요원, 시설 및 그 미사용중인 항공기의 안전이다. 본죄의 범죄의 직접적인 객체는 국제공항에서 근무하는 요원과 공항의 설비(공항에 주어진 미사용중인 항공기를 포함한다)이다. 본죄의 범죄행위는 어떠한 장치, 물질 또는 무기를 불법적으로 사용하여 국제민간항공서비스가 제공되는 공항에서 어떠한 자에 대하여 엄중한 상해 또는 사망을 초래하거나 초래할 가능성이 있는 폭력행위를 행사하는 것이다. 본죄가 성질상 결과범에 속하므로 반드시 그 행위가 공항의 안전을 위태롭게 하는 것이어야 처벌할 수 있다.

### 3. 국제민간항공안전범죄의 형사관할권 및 그 제재

#### (1) 형사관할권

국제항공안전을 위태롭게 하는 범죄에 대하여 국제조약은 관할권 부분에서 보편적 관할원칙을 채택하고 있다. 동시에 각 협약에서는 각국의 국내법에 의거하여 형사재판권을 행사하는 가능성을 배제하지 않고 있다. 동경협약 제3조 및 제4조는 항공기 등록국, 항공기비등록국 모두에게 관할권을 행사할 수 있도록 하고 있지만, 그러한 관할권 행사는 범죄결과발생지국, 범죄인이나 피해자의 국적국이나 영구거주국 등에 한정하고 있다. 헤이그협약 제4조가 규정한 관할권은 항공기 등록국, 항공기착륙국, 항공기 임차인의 주영업지국 또는 영구거주국 및 범죄인소재국이다. 그러나, 몬트리올협약 제5조가 규정한 관할권은 범죄발생지국, 항공기등록국, 항공기착륙국, 항공기 임차인의 주영업지국 및 범죄인소재지국이다. 158)

158) 몬트리올협약은 범죄발생지국이 관할권을 향유하도록 한 것은 당해 협약이 지

그 밖에 3개의 협약은 인도와 기소의 방법을 규정하고 있다. 그러나, 동경협약은 제16조에서 범죄인 인도문제를 규정하고 있으며 이 규정을 통하여 항공기등록국이 우선 관할할 수 있도록 할 수 있을 것이다. 그러나, 동경협약에서는 구체적인 인도 또는 기소원칙을 제시하지 않고 있으며, 이러한 결함을 헤이그협약과 몬트리올협약에서는 시정하고 있다.

소위 인도 또는 기소의 원칙은 기본적으로 각 체약국간에 범죄인인도조약이 존재하고 있는 때에는 당연히 협약이 열거한 범죄행위를 인도대상 범죄로 포함시켜야 한다. 만약 범죄인인도조약이 없을 경우에는 공약은 인도의 법률적인 근거가 된다고 볼 수 있다. 다음으로 인도의 편이를 위하여 각각의 범죄행위는 실제범죄지에서는 물론이고 범죄에 대하여 관할권을 가진 국가의 영토내에서 발생한 것으로 간주하여야 한다. 체약국은 혐의범죄인이 자국 영토내에 있는 경우 만약 인도하지 아니하는 경우에는 예외없이 또한 지체 없이 사법당국에 사건을 회부하여 당해국의 법률이 규정한 절차에 따라 형사소송을 제기하여 심리를 진행하여야 한다.

## (2) 제 재

헤이그협약 제2조 및 몬트리올협약 제3조는 모두 각체약국이 상기의 범죄행위에 대하여 처벌하는 것을 허용하여야 한다고 규정하고 있다. 민간항공안전범죄와 테러행위가 결합되는 때에는 테러주의자가 흔히 정치범이라고 주장하여 처벌을 면하고자 하기 때문에 협약에서는 명시적으로 민간항공안전과 관련도니 범죄는 정치범불인도의 원칙이 적용될 수 없다고 규정하고 있다. 정치범불인도의 원칙이 국제관습법이라고 하더라도 헤이그협약과 몬트리올협약의 규정에 따르면 이 원칙의 적용이 배제된다. 헤이그협약과 몬트리올협약은 모두 제7조에

---

상의 항공안전범죄를 규정하고 있기 때문이다.

서 체약국영역내에서 체약국의 국적을 가진 범죄행위자를 발견한 체약국은 인도하지 아니하는 경우 반드시 예외 없이 그 사건을 주관기관에 회부하도록 하고 있다. 당해 기관은 자국의 법률중의 동일한 성격의 범죄에 관한 규정에 따라 사법절차를 진해하여 판결을 내려야 한다. 협약은 특별히 정치범죄가 아닌 보통범죄로서 심리하도록 하고 있다.

#### 4. 최근의 항공기테러방지를 위한 동향

테러주의와 민간항공안전위해가 결합된 객관은 때로는 테러주의자가 자살방식의 공격행위임을 보여주고 있다. 그러므로 사람들은 행위자가 순교의 정신으로 항공기납치를 수행하였다는 연상을 갖게 한다. 국제적인 민간항공테러사건은 빈번하게 발생하고 있으며 결코 테러주의자들이 자신들이 사망한 후 천당으로 가는 여권을 얻는 것으로 생각하기 때문만은 아니다. Samuel Huntington은 테러사건의 배후에는 더욱 엄중한 문제의 반응이며, 세계문명간의 충돌이라고 지적하였다.<sup>159)</sup>

민간항공안전을 보장하는 반테러주의 대책은 단순히 테러주의자의 행동을 억제하고 제재를 가하는 것만은 아니다. 테러주의에 대한 국제적 협력을 살펴보면, 국제연합 안전보장이사회의 제1373호 결의중에서 특별히 금융자산에 대한 통제문제, 국가국경통제문제, 신분증명 및 여행문서관리 문제 등을 강조하고 있는 바, 이는 각국의 국내 및 국제적인 테러주의분자 또는 테러조직의 활동의 방지·억제에 착안한 것이다. 이 결의는 동시에 테러조직구성원의 모집을 억제하고 무기와 위험물질을 테러분자에 제공하는 것을 금지하는 제안을 포함하고 있다. 또한 테러행위의 자금, 계획, 준비집행에 참여 또는 지원하는 행위 또는 테러활동의 지지하는 행위는 모두 국내법 또는 國際司法의 제재를 받아야 함을 강조하고 있다. 그 밖에도 안전보장이사회는 각국

159) Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996).

이 국제법 및 국내법에 의하여 정보교환, 사법·행정상의 협력을 함으로써 테러활동의 진행을 방지하고 테러주의자의 인도와 처벌에 편의를 제공하여야 한다고 호소하였다. 그 밖에 국제연합 총회는 1999년 12월 테러주의의 억제를 위한 국제협약을 채택하고 모든 체약국에게 테러주의자의 자금제공에 참여한 자를 인도하도록 요구하였다.

입법과 그 집행이 관점에서 볼 때, 이미 제정된 반테러관련 법을 유효하게 시행하는 것도 대단히 중요하다. 한편으로 법령중의 테러주의의 구성요건은 지나치게 협소해서는 아니 된다. 그렇지 않으면 테러조직 또는 테러주의자들의 활동을 억제하기 어려울 것이다. 또 다른 한편으로는 테러행위의 범위설정과 관정도 지나치게 가혹해서는 아니 될 것이다. 그렇지 않으면 합법적인 민주 또는 항쟁운동을 억제하는 부작용을 초래하게 것이다. 그러므로 반테러조치는 당연히 테러행위 자체가 위협 또는 침해하는 법인간과 합당한 비례원칙(proportionality)에 부합되어도록 하여야 할 것이다. 반테러의 법률은 국가와 그 치안정보기관의 협조를 통하여 그 실효성이 담보되는 것이지 언론과 결사의 자유를 억제해서 얻어지거나 합법적인 정치적 이의 또는 변혁요구를 억제하여 얻어질 수 있는 것은 아니다. 테러행위와 테러주의는 인민인의 안전을 보장하여야 할 국가와 국제안전을 유지할 국제사회에 대하여 막대한 위협이 된다. 각국은 인민과 세계의 평화를 보호할 권리와 책임을 가지고 있지만, 각국은 반테러조치 및 관련 입법작업을 해야한다.

국제테러행위가 2001년 9.11사건으로 인하여 세계 대다수 국가들의 관심을 끌었으나, 그 후에도 국제사회에서의 테러주의는 감소하지 않고 증가하는 현상을 보이고 있다. 2005년 8월 10일 영국 지하철 폭발 사건 후 영국정보기관은 휴대용 물건, 액체용액을 이용하여 폭탄을 제작할 수 있는 폭발장치를 휴대하고 미국-영국간 항공기를 폭파시키려는 테러행위를 기도한 테러분자를 체포하였다고 발표하였다.<sup>160)</sup> 이

160) "Delays at SW airports after alert," BBC News, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/England/>



와 같이 항공기 폭파는 테러행위의 중요한 표적이 되고 있으며 이에 따라 민간항공기의 비행안전 문제가 큰 관심을 끌고 있는 실정이다.

2001년 9월 11일 및 2004년 각각 미국과 러시아에서 발생한 민간항공기를 대상으로 한 테러 공격사건들은 모두 무고한 민간인의 생명을 빼앗아갔다.<sup>161)</sup> 이러한 테러주의 행동은 현행 국제법(동경협약, 헤이그 협약, 몬트리올협약 및 그 보충의정서규정 등)의 위반한 것일 뿐만 아니라 개별국가와 국제사회의 민간항공기운송과 그 안전의 대한 믿음을 중대하게 손상시킨 것이다.

항공기상의 테러행위의 본질에 대해서 살펴본다면, 행위 자체가 가지는 폭력성으로 사람에게 대한 死傷을 초래할 뿐만 아니라 동시에 국제적인 요소(예컨대, 항공기의 등록국적, 기장과 승무원의 국적, 범죄행위자의 국적 등 세 가지가 다른 상황)를 가지게 되므로 이로 인하여 어떻게 국제테러행위를 효과적으로 방지하고 제재할 것인가는 국제법상의 핵심문제가 되었다. 항공기 테러행위의 국제법상의 관련 문제를 다루는 때에는 테러분자가 항공기상에서 행하는 폭력과 파괴행위의 위법성과 처벌외에도 그러한 유형의 행위의 관할권 귀속문제도 중요한 분석대상중의 하나라 할 수 있다. 전자는 일반적으로 국제항공법의 범주에 속하며 후자는 국가관할권행사와 인도 등의 문제와 관련되어 있다.

국제법상 테러행위라는 용어에<sup>162)</sup> 대해서서는 아직 통일된 법적 정

---

devon/ 4779141.stm.

161) "Search for Russia crash clues," CNN International News, <http://edition.cnn.com/2004/WORLD/europe/08/25/russia.planecrash/index.html>.

162) 테러주의 (terrorism)라는 용어는 일찍이 18세기 프랑스 혁명시기에 출현하였다. 1793년 프랑스 대혁명후 당시 귀족계급은 구질서의 회복을 위하여 반공화정활동을 하였으며 많은 혁명가를 암살하였다. 이와 동시에 불법투기상인들은 매점매석으로 물가를 올렸다, 당시 정권을 장악한 자코뱅(Jacobin)은 정권을 보위하기 위하여 강압적인 폭력수단을 사용하여 반란자들에 대처한다는 결정을 하였다. 이리하여 프랑스 국민공회는 의결을 하여 모든 반란음모분자들에 대하여 공포수단을 사용하고 아울러 봉건귀족들을 체포하여 처벌한다는 의결을 하였다. 그런데, 당시 봉건귀족

의가 없음은 주지의 사실이다. 일찍이 1930년대 제3차 국제형법통일 회의(The 3rd Conference for the Unification of the Criminal Law, in Brussels, 1930)에서 국제테러행위에 대하여 언급하고 당시의 국제연맹에 테러행위방지 및 처벌 협약(the Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism)을 기초하도록 촉구하였으나, 이 협약은 테러행위를 일종의 「공포를 조성하는 범죄행위」로 규정하는 외에 「국가는 다른 국가를 반대하는 테러활동을 조장하는 어떠한 사실을 행하는 것을 회피하여야 하며 이러한 활동의 행위를 방지할 의무를 진다」는 국제법 원칙을 천명하였다.<sup>163)</sup> 그러나 그 후 제2차세계대전이 발발하였고 각국의 테러주의의 정의에 대하여 중대한 시각차이가 있었기 때문에, 이 협약은 결국 발효되지 못하였다. 제2차세계대전후 국제연합도 마찬가지로 테러주의를 진압하는 문제를 중시하였는 바, 1965년 총회에서 그 결의 제2131호에서 테러주의에 대한 관심과 비난을 표명하였으며<sup>164)</sup> 그 후 수차의 결의에서도 모두 국제연합의 테러주의를 비난하는 기본입장을 천명하였는 바, 그중에는 총회 제2625호 결의는 이를 가장 명확히 표현하고 있다. 즉 동 결의는 “모든 국가는 다른 국가에서의 내부투쟁(civil strife)의 행위 또는 테러주의 행위를 조직, 사주, 방조하거나 또는 이에 참여하는 것 또는 자국의 영토에서 그러한 행위의 수행을 목적으로 하는 조직적 활동을 묵인하는 것을 삼가하여야 할 의무가 있다”라고 하고 있다. <sup>165)</sup>

---

들은 이러한 자코뱅의 고압적인 수단을 테러리즘이라고 칭하였다. 당연히 자코뱅시대의 테러주의와 오늘날 국제사회가 지칭하는 테러주의는 내용면에서 완전히 동등한 것은 아니다. John F. Murphy, *State Support of International Terrorism* (Westview Press, 1989), p. 4; Arthur H. Garrison, “Terrorism: The Nature of Its History,” *Criminal Justice Studies*, Vol. 16 (Spring 2003), pp.43-44.

163) <http://www.unodc.org/unodc/terrorism.html>.

164) G.A.Res. 2131, (1965).

165) G.A.Res. 2625, (1970).

한편, 국제적으로 일찌기 1977년에 유럽국가들은 테러주의방지협약을 채택한 바 있으며<sup>166)</sup> 그 밖에도 1949년 제네바협약 및 동 협약의 추가의정서 모두 테러주의의 방지에 대한 명문의 규정을 두고 있다 (예컨대, 1977년제네바협약 제1추가의정서 제51조 제2항). 특히, 1973년의 항공기불법납치의 방지에 관한 헤이그협약중에는 항공기를 불법 점령하는 행위등에 대해서도 이를 국제법상의 형사범죄로 인정하고 있다. 국제연합 안전보장이사회의 이 문제에 대한 처리관행을 살펴보면 테러행위를 국제안전과 평화에 대한 위협으로 보고 있으며 따라서 헌장 제7장에 의하여 안전보장이사회가 다룰 수 있는 권한이 있음을 인정하고 있다. 또 다른 한편으로 안전보장이사회는 과거에도 각 회원국들에게 혐의가 있는 테러주의자를 기소하도록 촉구한 바 있다.<sup>167)</sup> 그 동안 안전보장이사회는 테러주의의 방지 및 처벌에 관한 수많은 결의를 한 바 있다.<sup>168)</sup>

1994년부터 국제연합 총회는 계속하여 국제테러행위에 대하여 일련의 결의와 선언을 하였는바, 먼저 1994년 총회는 「국제테러주의의 제거를 위한 조치에 관한 선언」(Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism)에서 테러주의의 모든 행위와 방법은 국제연합 헌장의 목적과 원칙을 중대하게 위반한 것이며 국제평화와 안전을 위협하고 국가간의 우호관계를 손상시키며 국제협력을 방해하고 아울러 인권을 침해하는 범죄행위임을 강조하고, 테러행위는 정치적 목적에 입각하여 일반 공중과 특정한 사회집단 또는 단체에 공포상태를 야기하려고 기도하고자 모의를 하는 범죄행위라고 지적하였다.<sup>169)</sup>

166) [http://ue.eu.int/ejn/data/vol\\_b/4b\\_convention\\_protocole\\_accords/terrorisme/090TEXTen.html](http://ue.eu.int/ejn/data/vol_b/4b_convention_protocole_accords/terrorisme/090TEXTen.html).

167) Frederic L. Kirgis, "Terrorist Attacks on the World Trade Center and the Pentagon," ASIL Insight, September 2001, <http://www.asil.org/insights/insigt77.htm>.

168) 각각 731, 748, 1214, 1267, 1333, 1368, 1373, 1377, 1438, 1440, 1450, 1456 및 1465호 결의.

169) UN action against terrorism, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/768/19/PDF/N9576819.pdf?OpenElement>.

1996년에는 국제연합은 국제테러주의를 제거하기 위한 조치에 관한 선언의 규정을 보충하여 테러주의에 대하여 자금지원하거나 획책 또는 선동하는 것도 국제연합 헌장의 목적과 원칙에 위반되는 불법행위임을 추가하고 동시에 테러주의자와 난민대우문제에 대하여 「국제인권표준에 근거하여 적당한 조치를 위하고 난민의 지위를 부여하기 전에 비호를 구하는 자가 테러주의활동에 참여한 적이 없도록 보장하기 위하여 그러한 자가 테러주의와 관련된 죄로 조사를 받거나 기소되었거나 처벌을 받은 적이 있는지를 고려하여야 하며 아울러 난민의 지위를 부여한 후에 난민의 지위가 다른 국가 또는 인민에 대하여 테러행위의 수행을 준비하거나 조직하려는 의도로 이용당하지 아니하도록 확보하여야 함」을 요구하였다. 1999년 10월 안전보장이사회는 제1269호 결의를 통하여 국제테러행위는 「세계인민의 생명과 복지 및 모든 국가의 평화와 안전을 위태롭게 하는 범죄행위」라고 인정하고<sup>170)</sup> 국제적으로 가능한 신속하게 관련조약을 통하여 상호 협력하여 국제테러행위를 소멸시키기를 의망하였다.

2001년 9.11사건의 발생은 국제사회의 테러행위방지에 대한 중대한 전환점이 되었다. 동년 9월 28일 국제연합 안전보장이사회는 제1373호 결의를 통하여 테러행위 자체와 테러행위에 대한 자금지원, 계획 및 선동행위는 모두 국제연합 헌장의 목적과 원칙에 위반되는 범죄행위임을 지적하였다. 2003년 1월 안전보장이사회는 제1456호 결의에 첨부된 「테러와 투쟁하는 문제에 관한 선언」(Declaration on the Issue of Combating Terrorism)을 통하여 국제연합헌장과 국제법의 관련 규정에 따라 모든 국가, 국제조직 및 지역적 국제조직이 적극적으로 참여하고 협력하여 테러주의와 공동으로 투쟁할 것을 선언하고,<sup>171)</sup> 국제사

170) 국제연합 안전보장이사회 1999년 10월 19일 제1269호 결의 서문, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/303/92/PDF/N9930392.pdf?OpenElement>.

171) 국제연합 안전보장이사회 2003년 1월 20일 제1456호 결의의 《반테러주의선언》 <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/216/05/PDF/N0321605.pdf?OpenElement>.

회는 서로 다른 종교와 문화를 테러의 대상으로 삼는 것을 방지하기 위하여 다른 문명간의 대화를 강화하고 이해를 증진시킴과 동시에 더욱 더 반테러행위 운동을 강화하고 아직 해결되지 못한 지역간 충돌을 처리할 것을 강조하였다.

이상의 과정을 보았듯이 국제형법통일회의가 테러행위를 처음으로 연구한 이래 국제사회는 그 동안 국제테러주의와 그 행위의 정의에 대하여 일치된 견해를 보여주지 못하고 있고 테러주의를 방지하고 그러한 행위에 대한 제재를 규정한 관련 조약, 선언 또는 안전보장이 사회 결의 등을 통해 살펴보았을 때, 아직까지는 이를 실질적으로 처벌하는 기능은 취약하고 비교적 많은 것들이 국제여론의 형성과 비난의 수준을 벗어나지 못하고 있다. 국가의 실천이라는 면에서 보았을 때, 미국은 테러주의의 정의를 「국가 또는 그 대리인이 비전투요원에 대하여 정치적인 동기에 기초하여 대중에 영향을 미칠 의도로 사전모의된 폭력 범죄를 수행하는 것」이라고<sup>172)</sup> 하고 있다. 그러나 미국 국방부는 테러주의행위의 정의를 「어느 특정한 조직이 정치적 또는 의식적인 형태의 목적을 위하여 위협 또는 불법적인 무력을 빌어 개인 또는 비군사적 목표를 공격하여 공포를 조성하거나 사회불안을 조성하는 것」으로 보고 있다.<sup>173)</sup> 한편 영국은 테러행위의 정의를 「정치적인 목적에 근거하여 폭력을 사용하는 것으로서 공중 또는 그 일부를 공포에 빠르기 위하여 폭력을 사용하는 모든 행위를 포함한다」라고 하고 있다.<sup>174)</sup> 프랑스는 또한 개인 또는 조직이 공포 또는 위협을 사용하는 방식으로 법률질서를 파괴하려고 의도하는 것」으로 정의하고 있다.<sup>175)</sup>

172) U.S.C. Title 22, §2656f(d).

173) 미국 국무원. <http://usinfo.state.gov/mena/Archive/2006/Apr/28-604340.html>.

174) 영국테러방지법. <http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/00011--b.htm>.

175) 프랑스의 2005년 개정된 테러방지법, [http://www.lloyds.com/Lloyds\\_Worldwide/Country\\_guides/France+\(inc.+Monaco\)/French\\_Terrorism\\_Act.htm](http://www.lloyds.com/Lloyds_Worldwide/Country_guides/France+(inc.+Monaco)/French_Terrorism_Act.htm).

이상의 국제입법 및 각국의 실천으로 보았을 때, 테러행위는 “치밀한 계획을 통하여 일반 대중에 대한 폭력위협 또는 폭력사용의 방식으로 정부가 얻고자 하는 것을 성취하거나 정부에 대항하는 행동이며 성질상 정치적 동기를 가지고 있으며 객관적으로 강박적인 위협을 통하여 개인, 또는 대중, 또는 단체 또는 정치단위로 하여금 당해 행위자가 요구하는 것을 받아들이거나 양보하도록 하는 행위”라고 정의할 수 있을 것이다. 간단히 말해서 테러주의는 정치적 목적하에서 행위자 개인 또는 단체가 직접 개인이나 그 재산에 대하여 행하는 일종의 계획적인 폭력행위로서 그 결과 사회대중의 불안과 공포의 심리상태를 조성하는 것이다. 그러나 이러한 테러주의 행위는 어느 한 국가의 국경을 뛰어넘는 국제적 성질의 범죄행위가 될 수도 있고 단지 어느 한 국가의 영역내에서의 범죄행위에 그칠 수도 있을 것이다. 후자는 국내테러행위라고 할 수 있으며 전자는 국제테러행위에 해당한다.

## 제 5 장 운송인의 책임에 관한 다자간 국제항공사법

### 제 1 절 국제항공사법의 발전

오늘날 국제항공운송업계에 있어서 항공운송인의 책임관계를 규율하는 법체계는 1999년의 몬트리올협약이 제정되기 전까지의 소위 바르샤바체제(Warsaw Regime)와 몬트리올협약이 제정·시행된 이후 몬트리올협약체제(Montreal Regime)로 나누어 볼 수 있을 것이다. 원래 몬트리올협약<sup>176)</sup>은 바르샤바체제 하의 일련의 조약들 즉, 1929년 10월 12일 폴란드의 바르샤바에서 열린 제2회 국제항공사법회의에서 채택된 바르샤바협약(Warsaw Convention)<sup>177)</sup>을 위시하여 1955년의 헤이그의정서<sup>178)</sup>(Hague Protocol : 발효), 1961년의 과달라하라협약<sup>179)</sup>(Guadalajara Convention : 발효), 1966년의 몬트리올협정(Montreal Agreement), 1971년의 과테말라의정서<sup>180)</sup>(Guatemala Protocol : 미발효), 1975년의 몬트리올 추가의정서(Montreal Additional Protocol Nos 1<sup>181)</sup>, 2<sup>182)</sup> : 발효, 3<sup>183)</sup>

176) 조약의 정식명칭은 Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air, Signed at Montreal on 28 May 1999.

177) 조약의 정식명칭은 Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air Signed at Warsaw on 12 October 1929.

178) 조약의 정식명칭은 Protocol to Amend the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air Signed at Warsaw on 12 October 1929, Signed at The Hague on 28 September 1955.

179) 조약의 정식명칭은 Convention, Supplementary to the Warsaw Convention, for the Unification of Certain Rules to International Carriage by Air Performed by a Person Other than the Contracting Carrier, signed at Guadalajara on 18 September 1961.

180) 조약의 정식명칭은 Protocol to Amend the Convention for the Unification of Certain of Certain Rules Relating to International Carriage by Air signed at Warsaw on 12 October 1929 as Amended by the Protocol Donve at the Hague on 28th September 1955.

181) 조약의 정식명칭은 Additional Protocol No. 1 to Amend the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air Signed at

: 미발효) 및 의정서(Montreal Protocol No. 4<sup>184</sup>) : 발효), 1996년의 IATA Inter-carrier Agreement(IIA 및 MIA)와 1998 EU가 제정한 EC Regulation 2027/97 등에서 규정하고 있는 내용들이 복잡한 구조를 띄고 있고 또한 이들 협약에서 정하고 있는 책임한도액 등이 시대적 상황의 변화에 따른 수요에 부응하지 못한다는 이유와 조약의 현대화 필요성 및 복잡한 구조를 가지고 있는 이들 여러 조약을 통합하고 단순화하여 하나의 조약으로 만들어야 한다는 시대적 요청을 배경으로 탄생한 것이다.

몬트리올협약은 상기와 같은 시대적 요청을 배경으로 탄생한 것이어서 그 협약의 내용에 있어서도 상당히 획기적인 내용을 담고 있다. 우선 협약에 전문을 두어 소비자 이익의 보호와 원상회복에 기초한 형평한 배상의 원칙을 천명하고 있는 바 이는 협약의 보호대상이 종전의 항공운송인 보호중심에서 소비자/승객 보호중심으로 바뀐 것을 의미한다. 나아가 책임관계도 항공운송인의 유한·과실책임주의가 무한·무과실책임주의로 바뀌었다. 구체적으로는 여객운송인의 책임에 관해 2단계 책임주의(two-tier liability system)를 채택하여 10만 SDR까지는 항공운송인에게 엄격책임을 10만 SDR 이상에 대해서는 항공운

---

Warsaw on 12 October 1929, Signed at Montreal on 25 September 1975.

182) 조약의 정식명칭은 Additional Protocol No. 2 to Amend the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air Signed at Warsaw on 12 October 1929 as Amended by the Protocol Done at The Hague on 28 September 1955, Signed at Montreal on 25 September 1975.

183) 조약의 정식명칭은 Additional Protocol No. 3 to Amend the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air Signed at Warsaw on 12 October 1929 as Amended by the Protocol Done at The Hague on 28 September 1955 and at Guatemala City on 8 March 1971, Signed at Montreal on 25 September 1975.

184) 조약의 정식명칭은 Protocol No. 4 to Amend the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air Signed at Warsaw on 12 October 1929 as Amended by the Protocol Done at The Hague on 28 September 1955, Signed at Montreal on 25 September 1975.



송인이 과실없음을 입증하지 못하면 무한책임을 지도록 하고 있다. 또한 제5재판관할권(fifth jurisdiction)을 도입하여 승객의 주소지에서 소송제기가 가능하도록 하는 등 승객보호를 위한 획기적인 규정들을 담고 있다.

## 제 2 절 여객과 물건의 운송과 운송인의 책임에 관한 국제협약

### 1. 바르샤바협약체제

#### (1) 의 의

바르샤바협약체제라 함은 1929년 10월 12일 폴란드의 바르샤바에서 열린 제2차 국제항공사법회의에서 채택된 바르샤바협약(Warsaw Convention : 국제항공운송에 관한 일정한 규칙의 통일을 위한 협약)<sup>185)</sup> 중심으로 하는, 1999년의 몬트리올협약이 제정되기 전의 일련의 조약들을 일컫는다. 즉, 앞서 언급한, 헤이그의정서,<sup>186)</sup> 과달라하라협약, 몬트리올협정, 과테말라의정서, 몬트리올 1,2,3추가정서 및 몬트리올 제4의정서로 구성된다.<sup>187)</sup> 1929년 바르샤바협약은 국제항공운송인의 책임제도의

185) 이 협약은 당시 막 태동하기 시작한 국제항공의 발전을 촉진하기 위하여 국제항공운송인의 책임을 제한하고 있다. 바르샤바협약회의의 당사국들은 두 가지 특정한 목적을 설정하였는 바, (1) 국제항공으로부터 발생하는 손해배상청구의 취급에 대한 통일적 제도 마련, (2) 사고로부터 손해가 발생한 경우 항공운송인의 책임을 제한하는 것이 그것들이다. Andreas F. Lowenfeld & Allan I. Mendelsohn, "The United States and the Warsaw Convention", Harvard L. Rev., Vol.80(1967), pp.498-99.

186) 우리나라는 1967년 7월 가입서를 기탁하였으며 동년 10월 11일 발효하였다.

187) 2009년 10월 현재의 바르샤바협약체제 가입국 현황은 다음과 같다. 원래의 바르샤바협약(151개국), 1955년 헤이그의정서에 의하여 수정된 바르샤바협약(136개국), 1961년 과달라하라 협약에 의하여 수정된 바르샤바협약(84개국), 1975년 몬트리올 제1, 제2, 제3 및 제4의정서에 의하여 수정된 바르샤바협약(각각 48개국, 49개국, 비준국 21개국으로 미발효 및 53개국)이다(<http://www.icao.int/icao/en/leb>). 한편, 1999년 몬트리올협약은 현재 각각 80개국(<http://www.icao.int/icao/en/leb/mtl99.pdf>)이 가입

통일화를 그 목적의 하나로 하고 있었으며<sup>188)</sup> 후 수십년동안 동 협약 자체에 대한 개정형식이 아니라 그 내용을 수정하는 새로운 조약들이 채택되었고 바르샤바협약과는 별개로 그 가입이 허용되었다. 이로 인하여 적지 아니한 국가들이 바르샤바협약과 각기 다른 개정내용을 포함하는 새로운 바르샤바협약 버전에 선택적으로 가입함으로써 국제항공관련 국가간의 조약관계가 복잡하게 뒤얽혀 있어, 항공여객 및 화물·수하물의 피해를 둘러싼 분쟁에 적용할 국제법이 통일화되기 보다는 오히려 단편화가 초래되어 혼란이 가중되어 왔다.<sup>189)</sup> 미국의 판례들을 살펴 보아도 알 수 있듯이 바르샤바협약과 그 후속조약들의 규정에 대한 해석의 불일치 등도 그러한 혼란을 더욱 부채질하여 왔다. 또한, 이에 근거한 1996년의 IATA Intercarrier Agreement와 1998년 EU가 제정한 EC Regulation 2027/97 등도 이 체제를 따르고 있다고 할 수 있다.

이들 조약은 책임원칙으로 원칙적으로 과실책임원칙과 유한책임원칙을 채택하고 있으며 그후 헤이그의정서에서도 책임한도액의 인상 이외에는(승객 1인당 125,000프랑에서 250,000프랑으로 인상) 그대로 유지되었고 몬트리올협정에서 여객운송에 관해 절대책임주의가 선을 보인다. 이 절대책임주의는 과테말라의정서에서 구체화 되었고 이는 몬트리올 제3추가의정서와 제4의정서에 그대로 채택되었다. 유한책임

---

하고 있다. 앞으로 거의 모든 국가들이 몬트리올협약에 가입하기 전까지의 과도기에는 관련 국가들의 법원은 상기 조약들의 가입상황에 따라 각기 다른 규정을 적용하지 않을 수 없을 것이다. M. R. Franks, "Airline Liability for Loss, Damage, or Delay of Passenger Baggage", *Fordham J. Corp. & Fin. L.*, Vol.12(2007), p.47. 다만, 몬트리올협약상의 제17조의 "사고"에 관한 규정은 바르샤바협약의 그것과 본질적으로 차이가 없다.

188) 바르샤바협약은 당시 막 출범한 항공산업의 발전을 위하여 재정적으로 취약한 국제항공운송인의 통일적인 책임기준을 확립하기 위한 목적으로 채택된 것이다. Kelly Compton Grems, "Punitive Damages under the Warsaw Convention: Revisiting the Drafters' Intent", *Am. U.L. Rev.*, Vol.41(1991), p.141.

189) Paul Stephen Dempsey, "International Air Cargo & Baggage Liability and the Tower of Babel", *Geo.Wash. Int'l L. Rev.*, Vol.26(2004), p.240.

원칙은 협약이 개정 또는 제정될 때마다 한도액이 인상되었는데(최종적으로는 10만 SDR선까지) 책임한도액의 현실과의 괴리로 인해 미국을 위시한 선진국들의 불만을 야기시켰다. 그 결과 소위 「일본의 선도적 조치(Japanese Initiative)」로 불리는 일본의 항공사들이 자국 내에서 책임한도액을 철폐하는 사태까지 이르렀고 급기야는 항공사들이 기업간 협정(IATA Intercarrier Agreement)으로 책임한도액을 철폐하는 결의를 하게 된다.

## (2) 바르샤바협약과 그 후속 조약 당사국간의 효력관계

관련 국가들이 원래의 바르샤바협약이나 그 후의 많은 수정 조약들 중 일부에 선택적으로 가입하고 있는 경우 적용될 수 있는 법은 통상적으로 최소공통분모(lowest common denominator)에 기초하여 결정되어 왔다.<sup>190)</sup> 만약 A국이 1929년 바르샤바협약에 가입하였고 B국이 동협약의 첫번째 수정인 1955년 헤이그의정서에만 가입하였다면 양국은 1929년 바르샤바협약만이 적용된다<sup>191)</sup>.

그러나, 2000년 미국의 제2순회법원은 *Chubb & Son v. Asiana Airlines* 사건에 대하여 미국은 1929년의 원래의 바르샤바협약에 가입하였고 대한민국은 헤이그의정서에는 가입하였으나 그 바르샤바협약에 가입하지 아니하였으므로 조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties)상<sup>192)</sup> 양국은 항공화물운송과 관련하여 공통적으로 가입한 조약이 없다는 이유로 본안에 대한 재판관할권을 부

---

190) Ibid., p.269.

191) 바르샤바협약과 헤이그의정서의 관계에 있어서 양자는 의정서 체결국간에 있어서 단일의 문서로 간주되어 왔고 이 의정서는 Warsaw Convention as Amended at the Hague, 1955로 호칭하기도 한다.

192) 미국은 이 협약에 비준한 적이 없으나 많은 미국법원들이 국제법의 관습원칙과 관련하여 원용하여 왔다(Sean D. Murphy, "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law", Am. J. Int'l L., Vol.96(2002), pp.706-09).

인하였다.<sup>193)</sup> 법원은 헤이그의정서 당사국들이 원래의 바르샤바협약에 구속받지 아니한다는 의도를 표명한 점을 들어 訴因이 발생할 당시 미국과 한국은 각기 다른 조약의 당사국이라고 판단하였다.<sup>194)</sup>

그런데, 대부분의 다른 법원들은 제2순회법원과 달리, 헤이그의정서는 바르샤바협약의 개정이며 그 함축된 의미로 보아(by implication) 어떤 국가가 헤이그 의정서에 비준함으로써 바르샤바협약의 구속을 받게 된다고 판시하였다. 예컨대, 미국의 한 지방법원은 어느 사건판결에서 “싱가폴은 헤이그의정서의 비준을 통하여 바르샤바협약에 가입한 것이므로 미국, 오스트리아 및 싱가포르 모두 바르샤바협약의 당사국이며 따라서 동 협약이 이 사건에 적용된다”는 점을 지적하였다.<sup>195)</sup>

Chubb & Son v. Asiana Airlines사건에 대한 제2순회법원은 판결은 당시 바르샤바협약과 헤이그의정서 모두의 당사국인 78개국가 또는 헤이그의정서만의 당사국인 6개의 국가(엘살바도르, 그레나다, 리투아니아, 모나코, 대한민국 및 스위스)와 미국간에 이동하는 항공화물의 분실, 손괴의 청구사건에 어떠한 법이 적용될 것인가에 대한 불확실성을 초래하였다. 2002년 7월 31일 이러한 불확실성을 제거하기 위하여 부시대통령도 공식적으로 상원에 헤이그의정서의 비준을 촉구한

---

193) 그 결정에서 “헤이그의정서에 가입한 국가들은 원래의 바르샤바협약에 가입한 것이 아니란 개정된 바르샤바협약에 가입한 것이다. 그러므로 대한민국이 헤이그의정서에 가입한 때 원래의 바르샤바협약에 구속받지 않겠다는 의도를 암시한 것이다. 대한민국이 원래의 바르샤바협약에 별도로 가입할 수 있었음에도 불구하고 그러한 선택을 하지 아니하였다. 그러므로 대한민국은 원래의 바르샤바협약과 관련하여 미국과 조약관계에 있지 아니하다”라고 관할권 부인의 법적 근거를 제시하였다 (Dempsey, “International Air Cargo & Baggage Liability and the Tower of Babel”, op.cit., p.237에서 재인용).

194) 미국의 학자 Christensen은 Chubb사건에서의 바르샤바협약체제상의 당사국관계를 잘못 이해하였다고 비판하고 있다(Dana L. Christensen, “The Elusive Exercise of Jurisdiction Over Air Transportation Between The United States and South Korea”, Pac. Ri. L & Pol’y J., Vol.10(2001), pp.688-89).

195) Nissan Fire & Marine Ins. Co. v. Sing. Airlines 사건판결(Dempsey, “International Air Cargo & Baggage Liability and the Tower of Babel”, op.cit. p.271에서 재인용); Christensen 역시 이러한 점을 지적하였다(Christensen, op.cit., p.689).

바 있다<sup>196)</sup>. 한편으로 제2순회법원은 미국이 몬트리올 제4의정서에 가입함으로써 헤이그의정서가 미국에 효력이 발생하였다는 점을 지적하였다<sup>197)</sup>.

## 2. 바르샤바협약체제에서의 여객에 대한 운송인의 승객에 대한 책임 - 판례를 중심으로

### (1) 바르샤바협약과 몬트리올협약의 관련 규정

바르샤바협약<sup>198)</sup> 제17조 제1항은 “운송인은 여객의 사망, 부상 또는 기타 신체적 상해의 경우에 입은 손해를 초래한 사고가 항공기내에서 또는 항공기에 탑승 또는 내리는 작동과정에서 발생한 경우, 운송인은 그러한 손해에 대하여 책임을 져야 한다”라고 규정하고 있다.<sup>199)</sup> 이러한 바르샤바협약체제의 규정과 마찬가지로<sup>200)</sup> 1999년 몬트리올협약<sup>201)</sup> 제17조 제1항은 여전히 사고의 개념을 구체화하고 있

196) Dempsey, “International Air Cargo & Baggage Liability and the Tower of Babel”, op.cit., p.272.

197) Ibid.

198) Ibid.

199) 바르샤바협약은 원래 프랑스어로 작성되었으며 일부 조항의 프랑스어는 많은 모호한 점을 남겨놓았다. Robert Coleman, “I Saw Her Duck: Does Article 17 of the Warsaw Convention “Cover” Injuries or Accidents?”, Geo. Mason L. Rev., Vol.7 (1998), p.191.

200) Judith R. Karp, “Mile High Assaults: Air Carrier Liability under the Warsaw Convention”, J. Air L. & Com., Vol.66(2001), p.1551.

201) 몬트리올협약은 바르샤바협약의 개정조약이 아니라 완전히 새로운 조약이며 제55조에서 바르샤바협약과 그 의정서들 및 운송인간의 특별약정(agreement)을 대체할 것이라고 명시하고 있다(Blanca, I. Rodriguez, “Recent Developments in Aviation Law” J. Air L. Com., Vol.66(2000), p.26). 그러나 조약은 체결국에 대해서만 구속력을 갖기 때문에 설령 몬트리올 협약이 발효한 후에도 바르샤바협약체제의 모든 문건이 폐지되는 것을 의미하지 아니한다. 바르샤바 협약체제에 참여한 모든 국가가 몬트리올협약에 비준·가입하지 아니하는 한, 기존의 협약 문건들은 여전히 병존하면서 국제항공운송 관련분야에 계속 적용될 것이다. 우리나라의 경우, 앞서 언급한 1955년 헤이그협약에 의하여 수정된 바르샤바협약 당사국이면서(1967년 10월 11일 발효), 동시에 1999년 몬트리올협약의 당사국이기도 하다(2007년 12월 29일 발효).

지 않다.<sup>202)</sup> 운송인은 여객의 사망 또는 상해를 초래한 원인이 사고를 구성하지 못하는 “사건”(incident)에 대하여는 배상책임을 지지 아니한다. 바르샤바협약과 몬트리올협약 모두 수하물과 화물의 경우에는 그 손실이 사고로 인한 것이 아닌 경우가 적지 아니하므로 “사고”(accident)라는 용어를 사용하고 있으며, 이러한 점에서 볼 때, 적어도 여객의 사망 또는 상해와 관련된 항공운송인의 책임과 관련하여서는 사건은 사고보다 대단히 넓은 범주를 갖는 개념으로 보아야 함은 분명하다.<sup>203)</sup>

## (2) 항공사고의 개념과 범주

### 1) 의 의

바르샤바협약상의 사고의 개념과 1944년 시카고협약상의 항공기사고의 개념 차이에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 미국과는<sup>204)</sup> 달리 영국 및 네덜란드 등 다른 국가에서는 바르샤바협약상의 항공사고의 규정을 시행하기 위한 국내법을 제정하여 시행하고 있다.<sup>205)</sup> 네덜란드의 관련법은 바르샤바협약 제17조의 조문에 “in connection with the carriage

202) 그 동안 제17조와 관련하여서는 대부분의 국가의 법원들이 “사건”(occurrence or event)이라는 용어와 구분되는 “사고”(accident)의 개념과 그 적용에 대해서만 논의를 집중하여 왔다. Tory A. Weigand, “Accident, Exclusivity, and Passenger Disturbances Under the Warsaw Convention”, Am. U. Int'l Rev., Vol.16(2001), pp.914-19.

203) 바르샤바협약 제17조가 “incident” 또는 “event”가 아닌 “accident”라는 용어를 사용한 것은 “incident” 또는 “event”가 아니라 “accident”로부터 발생하는 과도한 책임으로부터 항공운송인을 보호하고자 하는 협약의 목적에 부합되는 것이다. 무엇이 협약상의 사고인가라는 문제에 관한 소송을 살펴보면 법원들이 협약 제17조의 사고에 같음하여 “incident”나 “event”라는 용어를 사용하는 것을 삼가 왔음을 알 수 있다. John P. Martin, “Tseng v. El Al Israel Airlines, Ltd.: The Second Circuit Further Weakens the Warsaw Convention”, Conn. L. Rev., Vol.31(1998), p.329.

204) Trans World Airlines v. Franklin Mint Corp., 466 U.S. 243, 252 (1984)(이 사건에서 법원은 바르샤바협약은 미국에서 입법을 요하지 아니하는 자동집행적(self-executing)인 것이라고 하였다).

205) Reply Brief for Plaintiff-Appellant at 5 n.4, Wallace v. Korean Air, 214 F.3d 293 (2d Cir. 2000) (No. 99-7597).

by air”만을 추가하였을 뿐이지만 이러한 정의는 항공여행과 관련이 없는 항공기내에서 발생할 수 있는 많은 사고는 항공운송인이 배상하여야 할 대상이 아님을 암시하고 있다. 한편, 영국의 1982년 민간항공법 (the Civil Aviation Act of 1982) 제75조는 사고를 “항공기 또는 사람의 안전이 위협받는 우발적인 또는 예상밖의 사건”(any fortuitous or unexpected event by which the safety of an aircraft or any person is threatened)으로 정의하고 있다.<sup>206)</sup>

이 정의는 그 후 제정된 1996년 민간항공(항공기사고 및 조사) 규칙에서<sup>207)</sup> 보다 명확해졌다. 이 규칙은 사고에 대하여 어떠한 자가 항공기에 탑승한 때부터 그러한 사람들이 모두 내린 때까지 발생한 항공기의 조작과 관련된 사건(occurrence)으로 정의하고 있다. 그러나 민간항공법 제75조나 1996년 규칙은 영국에 등록된 민간항공기가 영국내에서 또는 그 영공에서 발생한 또는 그 밖의 장소에서 비행중이 아닌 때 또는 비행과정에서 발생한 사고의 조사를 위한 입법이라는 점에서 과연 바르샤바협약 제17조와 관련지어 생각할 수 있는지는 의문이다.<sup>208)</sup> 다만, 이러한 항공기사고와 관련된 정의에서도 사고를 “항공기

206) Civil Aviation Act, 1982, ch. 16, 75.

207) Civil Aviation(Investigation of Air Accidents or Incidents) Regulation of 1996.

208) 예컨대, 우리나라 『항공법』 제2조제11호는 항공기사고를 “사람이 항공기에 비행을 목적으로 탑승한 때부터 탑승한 모든 사람이 항공기에서 내릴 때까지 항공기의 운항과 관련하여 발생한 가. 사람의 사망·중상 또는 행방불명, 나. 항공기의 중대한 손상·파손 또는 구조상의 고장, 다. 항공기의 위치를 확인할 수 없거나 항공기에 접근이 불가능한 경우 중 어느 하나에 해당하는 것”으로 정의하고 있으며, 『항공·철도 사고조사에 관한 법률』 제2조제1항제1호는 항공사고를 “『항공법』 제2조제11호의 항공기사고 및 동법 제2조제25호의2의 규정에 의한 초경량비행장치사고”로 정의하고 있다. 여기에서 언뜻 보기에 마치 바르샤바협약상의 사고의 개념을 포함하는 것으로 해석될 소지가 있다. 그러나, 항공법 제1조의 목적조항이 항공법은 “『국제민간항공조약』(Chicago Convention)의 규정과 동 조약의 부속서로서 채택된 표준과 방식에 따라 항공기 항행의 안전을 도모하기 위한 방법을 정하고 항공시설설치·관리의 효율화를 기하며 항공운송사업의 질서를 확립함으로써 항공의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함”을 목적으로 함을 명확히 하고 있다. 따라서, 국제항공운송에 관련된 운송인의 책임을 주로 정하고 있는 바르샤바협약 체제 또는 몬트리올협약상의 사고의 개념은 국제민간항공조약과 그 부속서에 따른

의 작동과 연관된 사건”(an occurrence associated with the operation of the aircraft)으로 보고 있다는 점은 바르샤바협약 제17조의 사고의 개념과 부분적으로 공통된 요소가 있음을 보여주는 것이라 할 것이다.<sup>209)</sup>

한편, V. H. Saks v. Air France에서 미국의 제9순회법원은 사고에 대하여 1944년 국제민간항공조약(Chicago Convention) 부속서 13(Annex 13: Aircraft Accident Investigation)상의 “항공기사고조사”의 정의에 따라 “사고”를 “비행하고자 하는 사람이 탑승한 때부터 모든 항공기내의 인원이 항공기에서 내릴 때까지의 기간 동안, 항공기 작동과 관련된 모든 사건”으로 해석을 한 바 있다.<sup>210)</sup> 그러나, 연방대법원은 국제민간항공조약 부속서 13의 정의는 항공기사고 조사에 적용되는 것이지 바르샤바협약상의 여객에 대한 책임원칙에 적용되는 것이 아니라고 보았다. 사실, 미국 제9순회법원의 사고에 대한 정의는 항공기 자체의 운항과 관련된 사고외에 항공운송인의 여객운송과 관련된 책임을 포함하는 것으로 지나치게 광범위한 것이다. 이러한 면에서 볼 때, 연방대법원이 바르샤바협약상의 사고를 항공운송인의 여객운송과 관련된 것으로 국한한 것은 지극히 타당하다고 판단된다. 이 보고서에

---

항공기 항행의 안전 등과 관련된 항공기사고 또는 항공사고와 기본적으로 구분되어야 할 것이다.

209) Civil Aviation(Investigation of Air Accidents or Incidents) Regulation of 1996, §2(1): 우리나라에서도 2002년 김해공항 인근에서 발생한 중국국제항공공사의 항공기 추락사고로 인한 손해배상책임에 대하여 ‘개정된 국제항공운송에 있어서의 일부 규칙의 통일에 관한 협약(개정 바르샤바협약)’이 적용된다고 한 관례가 있다. 다만, 이 사건 관례에서 동 항공기 추락사고에 있어서, 당시 항공기 기장 등의 행위를 ‘무모하게 그리고 손해가 아마 발생할 것이라는 인식으로써 행하여진 것’으로 판단하여 ‘개정된 국제항공운송에 있어서의 일부 규칙의 통일에 관한 협약(개정 바르샤바협약)’ 제22조 제1항의 항공운송인의 책임제한규정이 적용되지 않는다고 보았다(서울중앙지법 2006.6.23. 선고 2003가합58978 판결 【손해배상(기)】: 항소[각공2006.8.10.(36),1694]). 이는 항공기 기장의 행위가 항공운송인의 책임제한규정의 적용배제를 규정한 동 협약 제25조의 미필적 고의(willful misconduct)에 해당하는 것으로 판단한 것이다.

210) 이에 대해서는 김종복, 김종복 “항공판례의 연구- 여객운송인의 책임을 중심으로-”, 항공우주법학회지, 제22권 제2호(2007), p.64 참조할 것.



서도 이러한 입장에 따라 미국의 판례를 분석하고자 한다.

후술하는 Saks사건에서 미국의<sup>211)</sup> 연방대법원이 사고에 대한 정의를 내린 이후에도 미국의 하급심 법원들은 그 정의에 따른 사고의 범주를 정하는데 상당한 혼란을 겪고 있다.<sup>212)</sup> 특히 21세기로의 전환시점에서 법원들은 여객의 고의적인 폭력행위에 의하여 야기된 사고에 대한 책임을 확대하여 폭력사건의 증가에 대응하는 새로운 경향을 보이고 있다. 즉, 여객의 권리와 운송인의 권리의 적절한 균형이라는 측면에서 접근하여 항공사에 다른 여객에 위험을 초래하는 환경과 조건을 제거할 부담을 항공사에 지우고자 하고 있는 것이다. 특히, Wallace사건 판결은 바르샤바협약상의 사고의 범주를 지나치게 확대한 것은 아닌가라는 우려를 가중시키고 있다.<sup>213)</sup> 그 동안 우리나라의 항공관련 판례들을 살펴보면 아직까지 바르샤바협약체제상의 항공사고와 사건이 개념과 범주에 관한 내용은 극히 드물며, 현재 우리나라의 항공수요가 비약적으로 증가하고 있는 점을 고려해 볼 때, 미국 법원의 관련 판례와 최근의 동향에 대한 분석은 큰 시사점을 줄 것으로 판단된다.

## 2) 바르샤바협약상 사고의 구성요소와 구제배타성

### 가. 바르샤바협약 제17조상의 “사고” 구성요소

#### ① 항공여행의 특성적 리스크가 존재할 것

여객의 사망, 부상 또는 기타 신체적 상해와 사고는 별개의 개념이며 사고의 결과로서 그러한 상해가 발생하는 것이므로 양자는 엄연히

---

211) 미국에서 국제항공화물책임은 미국이 가입한 헤이그의정서에 의하여 또한 몬트리올 제4의정서에 의하여 수정된 바르샤바협약 및 1999년 몬트리올협약이 적용된다. M. R. Franks, *op.cit.*, p.47. 참조.

212) Ann Cornett, “Air Carrier Liability under Warsaw: The Ninth Circuit Holds That an Aircraft Personnel’s Failure to Act in the Face of a Known Risk Is an “Accident” When Determining Warsaw Liability-Husain v. Olympic Airways”, *J. Air L. & Com.*, Vol.68(2003), p.163.

213) Robert Coleman, *op.cit.*, p.193.

구별되어야 한다.<sup>214)</sup> 따라서, 단순히 사망, 부상 등 신체적 상해가 발생하였다는 사실이 사고가 있었다는 증거가 되는 것은 아니다.<sup>215)</sup> 흔히 항공여행의<sup>216)</sup> 특성적 리스크(risk characteristic of air travel)가 있는지의 여부에 따라, 사고인지의 여부를 판단한다.<sup>217)</sup> 이러한 사고에는 하이제킹,<sup>218)</sup> 폭탄위협으로 인한 기내체류연장,<sup>219)</sup> 공포를 불러일으킨 긴급착륙<sup>220)</sup> 등이 포함된다.

② 항공기내에서 또는 탑승이나 내리는 과정에서 발생할 것

사고는 항공기내에서 또는 항공기의 탑승(embarking)이나<sup>221)</sup> 내리는 과정(disembarking)에서 일어난 것이어야 한다. 제1순회법원은 1976년 *Martinez Hernandez v. Air France* 사건판결에서 수하물 찾는 곳에서의 테러공격에 대한 항공사의 책임을 부인하였다.<sup>222)</sup> 법원은 어떠한 리스

---

214) 바르샤바협약상의 사고에 해당하기 위한 조건은 *Saks V. Air France* 사건에서의 미국연방대법원 판결은 예기치 못하였거나 비정상적인 외부적 사건일 것, 둘째, 항공여행 고유의 위험일 것, 셋째, 이러한 사건이 사고의 원인으로 작용할 것이다. 이에 대해서는 김종복, op.cit., p.62 참조.

215) Davis L. Wright, "Flying Over Friendly Skies: Expanding the Definition of an "Accident" under the Warsaw Convention to Include Co-passenger Sexual Assaults", *Vill. L. Rev.*, Vol.46(2001), p.453.

216) 물론 여기에서의 항공은 국제적인 비행(international flight)을 말한다. 국내적 비행은 바르샤바협약이나 몬트리올협약의 적용대상이 아니다. Rodriguez, op.cit., p.39.

217) Wright, op.cit., p.462 참조.

218) *Krystal v. British Airways Corp.*, 403 F. Supp. 1322(D. Cal. 1975); *Husserl v. Swiss Air*, 351 F. Supp.702(S.D.N.Y. 1972).

219) *Margrave v. British Airways*, 645 F. 510(S.D.N.Y. 1986).

220) *Kalish v. Trans. World Airlines*, 89 Misc. 2d. 153(N.Y. Ct. 1977).

221) 승객이 항공기에 탑승하기 위하여 계단을 오르다가 계단에 있는 물에 의하여 넘어진 경우는 사고에 해당한다는 판례(*Gezzi v. British Airways*, PCL, 991F, 2d. 9th Cir., 1993)가 있다. 여기에서 물은 비행기의 운항과는 관계가 없지만, 예기치 못한 비정상적인 외부적인 것이라는 것이다(김종복, 앞의 논문, 61면). 뿐 만 아니라 탑승하는 과정에서 발생한 것이다. 공항터미널에서 넘어진 사건(*Barratt v. Tobago Airways, Corp.*, No. CV88-3945, 1990WL, 27590(E.D.N.Y.))은 탑승이나 내리는 과정에서 발생한 것이 아니므로 사고로 인정하지 아니하였다(위의 논문).

222) *Martinez Hernandez*, 545 F.2d 279 (1st Cir. 1976).

크가 항공여행의 특징이 되려면 그 리스크가 항공기내에서 또는 항공 여행중에서 존재하여야 한다고 판시하였다. 법원은 원고가 수화물회수구역에서 대기중이었다는 사실은 항공여행과 상해간의 밀접한 논리적 연계(close logical nexus)에 해당되지 않는다고 보았던 것이다.

2000년 *Marotte v. American Airlines, Inc.*에서<sup>223)</sup> 법원이 결정할 문제는 Marotte씨가 American Airline의 게이트 직원에게 폭행을 당할 당시 바르샤바협약의 의미내에서 항공기에 탑승하는 과정에 있었는지의 여부였다.<sup>224)</sup> 법원은 제17조상의 탑승의 정의와 관련하여 다른 법원이 *Turturro v. Continental Airlines* 사건에서<sup>225)</sup> “disembarking”(항공기에서 내림)을 정의하면서 채택한 세 가지 요소를 원용하였다. 즉, 첫째, 사고 당시의 여객의 행동, 둘째, 사고 당시의 여객의 주변, 및 셋째, 상해 당시 운송인에 행사한 통제의 정도였다. *Turturro v. Continental Airlines* 사건에서는 항공기가 더 이상 승객의 이동을 제한하지 아니하는 때부터 disembarking이 끝나는 것으로 보았던 것이다.<sup>226)</sup>

#### 나. 사고에 대한 바르샤바협약상의 구제의 배타성 문제

바르샤바협약 제17조 제1항의 해당되는 사고에 대해서 국내법상의 배상청구도 가능한가에 대한 문제도 대단히 중요하다. 그러나 미국의 연방법원들은 바르샤바협약상의 소송원인(cause of action)의 배타성에 대하여 상충되는 판결을 내려왔다.<sup>227)</sup> 그러나, 최근의 1999년 *EI AI Israel Airlines Ltd., v. Tseng* 사건에서 연방대법원은 협약의 기초과정 및 다른 계약국의 관례를 검토한 후 “바르샤바협약은 여객의 인신상

223) *Marotte v. American Airlines, Inc.*, 159 F. Supp. 2d 1374 (S.D. Fla. 2001).

224) David T. Norton, “Recent Developments in Aviation Law”, *J. Air L. & Com.*, Vol.67(2000), p.1131.

225) *Turturro v. Continental Airlines*, 128 F. Supp. 2d 170(S.D.N.Y. 2001).

226) Norton., *op.cit.*, pp.1130-31.

227) 이러한 구제배타성에 대한 미국법원 관례들의 상충된 내용들에 대해서는 Martin, *op.cit.*, pp.313-16 참조.

해 배상청구가 동 협약상의 책임조건을 충족시키지 못한 때에는 그 여객이 주법에 의하여 배상청구를 제기하는 것을 배척한다”라고 판시하였다.<sup>228)</sup> 물론 협약의 국내법에 대한 우선적 효력은 제17조의 적용 범위밖의 문제에 대해서는 미치지 아니하며,<sup>229)</sup> 예컨대, 여객은 항공기 탑승 전에 또는 내린 후에 입은 상해에 대해 국내법상의 배상청구를 할 수 있다.<sup>230)</sup>

한편, 바르샤바협약 제17조는 여객이 “피해”와 “사고”간의 인과관계를 입증한 경우의 항공운송인에 대한 책임을 규정한 것인 바, 협약은 여객으로 하여금 그 원인을 입증하도록 하고 있다.<sup>231)</sup> 항공사는 여객의 안전에 대한 보증인은 아니며 여객을 보호하기 위하여 다른 항공사가 취하였을 정도로 조치를 취하는 것만으로 충분하다. 바르샤바협약 기초자에 의하면 제17조는 사고가 항공여행과 관련되어 있고 여객이 사고와 항공기 작동간의 연계를 입증할 수 있는 경우에 한하여 배상을 얻을 수 있는 것으로 해석되어야 한다.

---

228) 이와 관련하여 미국 연방대법원은 만약 원고가 제17조상의 사고 또는 신체적 상해를 입증하지 못한 때에 국내법상의 청구를 허용한다면 바르샤바협약의 국제항공운송으로부터 발생한 배상청구를 지배하는 책임규칙의 통일성 달성이라는 목표를 위축시키게 된다고 판단하였다(Rodriguez, *op.cit.*, p.45. 참조). Rodriguez는 이 사건판결을 통하여 연방대법원이 바르샤바협약이 제17조상의 사고에 대하여 협약의 배타적 구제가 인정되며 따라서 국내법원에 의한 구제는 금지된다고 함으로써 오랫동안 미국 법원에서 상충되는 판결을 해왔던 “사고”에 대한 협약의 배타적 구제성 문제가 해결되었다고 지적하고 있다(*Ibid.*, p.44).

229) Martin, *op.cit.*, p.313.

230) Howard Sokol, “Comment: Final Boarding Call - The Warsaw Convention's Exclusivity and Preemption of State Law Claims in International Air Travel : El Al Israel Airlines, Ltd. v. Tseng”, *St. John's L. Rev.*, Vol.74(2000), pp.247-48 참조.

231) Price v. British Airways, No. 91 CIV. 4947, 1992 WL 170679, at 3 (S.D.N.Y. July 7, 1992); Wallace v. Korean Air, 214 F.3d 293 (2d Cir. 2000) (No. 99-7597).

### 3) 사고의 정의와 범주에 관한 미국의 판례 분석

#### 가. 사고의 정의와 판단기준

바르샤바협약 제17조의 사고의 정의와 범주에 관한 최근의 미국의 판례 동향을 살펴보기에 앞서, 일반적으로 사고의 범주에 해당되지 아니하는 사건이라고 판단한 미국의 과거의 판례들을 살펴볼 필요가 있을 것이다. 이 보고서에서 다루고자 하는 사고의 정의와 범주의 문제는 사건에 정의와 범주의 문제와 동전의 양면에 해당한다고 할 수 있기 때문이다. 그 동안, 미국의 법원들이 바르샤바협약 제17조상의 사고로 인정되지 아니하였던 사건(incident)의 예로는 여객의 청각 피해를 초래한 착륙시의 정상적인 기내기압의 변화<sup>232)</sup>, 국제여행중 여객 자신의 신체적 조건의 악화<sup>233)</sup>, 당사자의 체질에 의해서가 아니라 사고에 의한 것임을 증명하지 못한 수화물 대기중 여성이 넘어져 입은 상해<sup>234)</sup> 등이 있다.

이러한 경우들은 항공여행중 정상적인 사건에 대한 당해 여객 자신이 신체적 반응으로 초래된 것들이며 그 외에도 여객이 공항터미널에서 에스컬레이터를 타던 중 입은 상해<sup>235)</sup> 등이 있다. 그러나 법원들이 정의한 사고에는 여객이 입은 원래의 상해에만 국한되는 것이 아니라 예컨대, 항공운송인의 대리인이 의료적 지원을 제공하지 못한 경우 등 원래의 상해 이후 발생한 사실(event)에 대해서까지 확장된 경우도 있었다.<sup>236)</sup>

---

232) *Air France v. Saks*, 470 U.S. 392(1985).

233) *Abramson v. Japan Air Lines*, 587 F. Supp. 1099(D.N.J. 1983).

234) *MacDonald v. Air Canana*, 439 F. 2d. 1402(1st Cir. 1971).

235) *Rolnick v. El Al Israel Airlines Ltd.*, 551 F. Supp. 261, 264(E.D. N.Y. 1982). 이 사건에서는 여객이 에스컬레이터에서 미끌어진 것은 바르샤바협약 제17조의 사고가 아니라는 판결후 미국의 州법상의 청구를 제기하는 것은 허용하였다.

236) 이에 대해서는 Bill Cotterall, "Note Comment: Economy Class Syndrome: A First Class Liability", *ILSA J Int'l & Comp L.*, Vol.8((2001), p.231 참조.

그 동안, 미국의 판례는 “장소기준”(local test), “행위기준”(activity test)으로 대별된다. 우선 장소기준에 따르면<sup>237)</sup> 앞서 언급한 “여객의 항공기 탑승시부터 내려서 공항터미널의 안전한 곳에 도착할 때까지 발생한 것인지의 기준으로 하며,<sup>238)</sup> 여객으로서의 자격을 갖추고 있는지의 여부”와는 관계없다. 한편, 행위기준에 의하면 여객이 항공기에 탑승하기 위하여 통상적으로 요구되는 수속을 밟고 있는 과정에서는 탑승에 해당하는 것으로 본다. 이에 따르면 예컨대, 공항청사내의 탑승을 위한 수속과정에서의 테러행위는 사고로 보게 되는 것이지만, 이는 바르샤바협약의 입법취지에도 반하며 항공운송에 고유한 위험이 존재하여야 한다는 점에서 “장소기준”에 의하여 판단하여야 한다는 반대설이 오히려 설득력이 있어 보인다. 행위기준에 의하면 적용범위가 확대되어 피해자에 대한 보호는 강화되겠지만, 운송인의 책임은 가중된다.

이와 같이 미국 법원들의 판례에 통일성이 있었다고 보기는 어렵다.<sup>239)</sup> 아래에서는 사고에 관한 연방대법원의 최초의 판결이라고 할 수 있는 *Air France v. Saks* 사건 판결 이후 미국 법원들이 내린 사고의 정의와 범주에 관한 판례동향을 살펴보고, IV에서는 최근 *Wallace* 사건에서 보여준 사고 개념의 확대 경향에 대한 비판의 논거를 제시하고자 한다.

#### 나. *Air France v. Saks* 사건에서의 사고의 정의

##### ① 연방대법원의 판결의 주요 내용

바르샤바협약은 항공사에 대하여 사고에 대해서만 책임을 지도록 하고 있으므로 항공기내에서의 여객에 대한 모든 손해가 동 협약의

237) *MacDonald v. Air Canada*, 11 Avi 18, 029 (1st Cir, m 1971).

238) 예컨대, 항공기내에서 내려 공항건물로 걸어가던 중 발생한 사고 및 항공기에서 내려 공항내 버스로 청사로 가던 중 버스에서 지상에 추락한 사고도 항공인의 책임이 귀속되는 사고로 보았던 것이다. U.S. District Court, Eastern District of New York, *Ricotta v. Iberia Lines de Espana*, 30 Nov. 1979:15 Avi 17, 829(김종복, 앞의 논문, 72면에서 재인용).

239) *Sokol*, op.cit., p.327.

위반을 초래하는 것은 아니다.<sup>240)</sup> *Air France v. Saks*의<sup>241)</sup> 항소법원은 “사고는 항공여행중의 위험”이며 “기내의 정상압력의 변화는 사고를 구성한다”라고 판시하였다. 더 나아가 당해 법원은 몬트리올약정에 의하여 개정된 바르샤바협약에 의거하여 항공운송인으로 하여금 항공여행중의 고유한 위험이 近因이 되어 조성된 손해에 대하여 완전한 책임을 져야한다는 결론을 내렸다. 그러나 연방대법원은 바르샤바협약 제7조의 사고에 대한 책임은 여객의 손해가 여객 외부로부터의(external to the passenger) 예상하지 못한(unexpected) 또는 비일상적인(unusual) 일(event) 또는 해프닝(happening)으로 야기된 경우에만 발생한다고 판시하였다.<sup>242)</sup>

연방대법원은 “어떠한 손해가 일반적, 정상적이고 예측할 수 있었던 항공기운항에 대한 여객의 자신의 내부적 반응으로 초래된 것이면 그 손해는 사고로 인한 것이 아니며 따라서 바르샤바협약 제17조는 적용되지 아니 한다”라고 보았다. 또한 연방대법원은 1966년 몬트리올약정(Agreement Relating to Liability Limitation of the Warsaw Convention and The Hague Protocol)과 관련하여<sup>243)</sup> 항소법원이 동 약정의 법적 성

---

240) *Wallace v. Korean Air*, 214 F.3d 293, 299 (2d Cir. 2000); *Langadinos v. Am. Airlines, Inc.*, 199 F.3d 68, 70 (1st Cir. 2000).

241) Valerie Saks는 파리에서 로스앤젤레스까지 가는 *Air France*를 탔다. 이륙당시 그녀의 왼쪽 귀에 강한 통증을 느꼈다. 5일후 Saks는 의사의 검진을 받은 후 왼쪽 귀가 완전히 난청상태가 되었음 알게 되었다. 그녀는 그러한 난청은 항공기내의 기압 유지 장치의 고장으로 초래된 것이라고 주장하고 손해배상청구 소송을 제기하였다.

242) *Wright*, op.cit., p.461.

243) 1966년 몬트리올에서 개최된 국제회의에서 바르샤바협약상의 책임한도의 인상을 둘러싸고 국가간의 합의가 이루어지지 못하자 개개의 항공사들간의 체결된 몬트리올약정은 국제항공운송인간의 사적인 합의에 불과하지만 미국은 미국내에서 서비스를 제공하는 모든 국내외 운송인에 대한 인가권의 행사를 통하여 사실상 법적 구속력을 갖도록 하였다. 현재, 미국의 국내법에 의하여 미국내에서 출발, 도착 또는 기항하는 모든 항공기에 이 약정의 내용이 적용되고 있다. 이 약정은 여객의 사망이나 인신상해뿐만 아니라 수하물 또는 화물의 멸실이나 손괴에 대한 규정도 포함하고 있다. *Dempsey*, op.cit., “International Air Cargo & Baggage Liability and the Tower of Babel”, p. 256.

격을 오해하고 있음을 지적하였다. 즉, 그 약정이 완전한 책임의 개념을 채택하였다는 항소법원의 견해는 결코 완전히 정확한 것은 아니며 몬트리올약정을 통하여 수정된 바르샤바협약이 항공운송인이 어떠한 상해의 방지를 위하여 자신이 이미 모든 필요한 조치를 취하였다는 점을 자신의 면책사유로 원용할 수 없도록 하고 있다는 의미내에서만 그러한 책임을 완전한 것으로 볼 수 있는 것이라고 하였다. 한편 연방대법원은 Saks사건 판결에서의 “예상하지 못한”(unexpected)의 의미는 항공사에 의하여 행하여진 불법행위 및 항공사의 고용인이 기여한 여객 상호간의 불법행위를 포함한다고 판시하였다.<sup>244)</sup>

## ② 연방대법원의 Saks사건판결의 의의

하급법원들은 흔히 사건이라는 용어에 대해 직접 정의를 내리기 보다는 문제된 사실이 바르샤바 협약 제17조의 사고에 해당하는지의 유무 판단에 매달리는 경우가 많았다.<sup>245)</sup> 이러한 맥락에서 볼 때, Saks사건 판결은 연방대법원에 의하여 사고에 대한 최초의 정의가 내려졌다는 점에서 항공운송인의 사고에 대한 책임의 문제와 관련하여 대단히 중요한 의미를 갖는다. 또한 동 법원은 사고의 정의를 내리는 외에 하급법원의 사고 정의의 적용에 대한 다음과 같은 가이드라인을 제공하였다.<sup>246)</sup>

---

244) Wright, op.cit., p.461.

245) 국제비행이 이륙지연(Chendrimada v. Air-India, 802 F. Supp. 1089, 1092 (S.D.N.Y. 1992), 다른 여객의 뒤로 기울어진 좌석으로 인하여 무릎부상을 당하였으나 승무원이 돕지 아니한 행위(Schneider v. Swiss Air Transp. Co., 686 F. Supp. 15, 17 (D. Me. 1988), 다른 여객이 갑자기 원고에 자빠진 것(Oliver v. Scandinavian Airlines Sys., No. M-82-3057, 1983 U.S. Dist. LEXIS 17951, at 6 (D. Md. Apr. 5, 1983)은 바르샤바협약 제17조의 사고에 해당된다고 보았으나. 그러나 승무원이 심장마비를 일으킨 자에 대한 치료를 제공하지 못한 행위(Tandon v. United Air Lines, 926 F. Supp. 366, 369 (S.D.N.Y. 1996)) 다른 여객에 의한 이유없는 구타(Stone v. Cont'l Airlines, Inc., 905 F. Supp. 823, 827 (D. Haw. 1995)) 및 비행지연(Margrave v. British Airways, 643 F. Supp. 510, 515 (S.D.N.Y. 1986))은 바르샤바협약 제17조의 사고가 아니라고 판시하였다.

246) Wright, op.cit., p.460.



첫째, 그러한 사고의 정의는 법원이 그 관련 상황을 평가한 후 “탄력적으로 적용”되어야 한다고 판시하였다. 이 가이드라인은 협약 제17조가 배타적인 소송원인(exclusive cause of action)이라는 점에서 더욱 중요한 의미를 갖는다.<sup>247)</sup> 둘째, 사고는 상해의 원인이어야 한다고 언급하였다. 즉, 사고가 상해 자체는 아니라는 것이다.<sup>248)</sup> 결과적으로 항공기의 정상적인 운항에 대한 여객 자신의 신체적·정신적 반응은 바르샤바협약상의 항공운송인의 책임을 발생시키지 아니한다. 셋째, 연방대법원은 바르샤바협약과 몬트리올약정(Montreal Agreement)<sup>249)</sup> 여객의 상해에 대하여 항공사에게 절대적 책임(absolute liability)을 부과하지 않았음을 지적하였다. 일부 법원들은 여객의 다른 여객간의 폭행으로 인한 상해가 제17조의 사고인지를 결정함에 있어서 주로 그러한 상해의 원인이 항공여행의 특성적 리스크(a characteristic risk of air travel)인지의 여부 또는 항공기 작동과 관련성이 있는지의 여부에 대하여 초점을 맞추어왔다.<sup>250)</sup> 일부 법원은 Air France v. Saks 사건 판결의 “사고의 정의”를 해석하면서 그러한 폭행을 초래한 사실에 항공운송인이 연루되지 아니하였다면 그러한 폭행은 사고가 아니라고 보았다. 그러나 항공사 직원의 작위 또는 부작위가 어떠한 여객에 대한

247) Rodriguez, op.cit., p.46.

248) Air Fr. v. Saks, 470 U.S. 392, 399-400 (1985).

249) 1966년 몬트리올에서 개최된 국제회의에서 바르샤바협약상의 책임한도의 인상을 둘러싸고 국가간의 합의가 이루어지지 못하자 개개의 항공사들간의 사적인 합의인 몬트리올약정(Agreement Relating to Liability Limitation of the Warsaw Convention and The Hague Protocol)이 채택되었는 바, 인신상해(personal injury)에 대한 바르샤바협약상의 책임한도를 삭제하였다. 이 약정은 국제항공운송인간의 합의에 불과하지만 미국은 미국내에서 항공서비스를 제공하는 모든 국내의 운송인에 대한 인가권의 행사를 통하여 사실상 법적 구속력을 갖도록 하였다. 현재, 미국의 국내법에 의하여 미국내에서 출발, 도착 또는 기항하는 모든 항공기에 대하여 이 약정의 내용이 적용되고 있다. 이 약정은 여객의 사망이나 인신상해뿐만 아니라 수하물 또는 화물의 멸실이나 손괴에 대한 규정도 포함하고 있다(Dempsey, op.cit., “International Air Cargo & Baggage Liability and the Tower of Babel”, p. 256).

250) Rodriguez, op.cit., p.48.

상해에 도움이 되거나 촉진한 경우에는 제17조의 사고라고 판시한 판례도 있다. 아래에서 이러한 판례들을 검토하기로 한다.

다. Saks사건 판결이후의 사고의 개념과 범주에 관한 하급심판례 경향

① 보안검열구역에서의 지나친 보안검열

El Al Israel Airlines, Ltd., Tsui Yuan Tseng 사건은<sup>251)</sup> 감금과 안전검사가 탑승 전단계에서 발생하였는데 지방법원은 동 항공사의 Tseng에 대한 수색은 협약 제17조의 “사고”에 해당하므로 협약이 적용된다고 보고 El Al Israel은 협약 제18조에 의거하여 Tseng의 수하물의 분실 및 손실에 대하여 1,034달러를 지급할 책임이 있다고 판시하였다.<sup>252)</sup> Tseng은 El Al Israel의 행위는 “사고”가 아니며 협약 제25조상의 “미필적 고의(willful misconduct)”에 해당하므로 협약의 적용대상이 아니라고 주장하였으나 받아들여지지 않았으며 자신이 주장한 인신상해에 대하여 아무런 구제도 얻지 못하고 주법에 의한 배상청구도 인용되지 못하자 제2순회법원에 항소하게 되었다.

제2순회항소법원은 제1심판결과 달리 항공사의 보안수색은 바르샤바협약상의 “사고”에 해당하지 않는다는 판결을 내렸다. 즉, 제17조는

---

251) Tsui Yuan Tseng은 1993년 5월 22일 탑승하기 전 뉴욕 공항에서 보안검열(security check)을 받았다. El Al Israel 보안요원은 신체수색을 하면서 청바지를 엉덩이까지 내리도록 하고 여성보안요원은 가슴과 사타구니 부위 등을 손과 전자보안봉(electronic security wand)으로 수색하였다. 뿐만 아니라 수하물도 철저한 수색을 하였다. 비행중 Tseng은 구역질이 나고 신경이 날카로워졌으며 휴대수하물도 뒤죽박죽되어 꼼꼼히 보지 못한 채, 도착 후 호텔에서 의복중 상당수가 얼룩지고 손상되었고 볼렉스시계와 일부 의복 그리고 현금 1,000달러가 사라진 것을 발견하였다. 1994년 6월 20일 뉴욕에 돌아와 검열을 받은 후 시달려온 두통, 위장장애,耳鳴현상, 신경과민의 치료를 위하여 의사의 진료를 받았으며 소송을 제기하였다. 그녀는 미국의 국내법에 의거하여 폭행(assault)과 불법감금으로부터 입은 인신상해(personal injury)에 대한 배상청구 및 분실되고 손상된 물건에 대한 배상청구를 하였다(Martin, op.cit., pp.318-19).

252) 지방법원은 Tseng의 인신상해(personal injury)에 대한 청구에 대해서는 그녀가 동 제17조에 의하여 요구되는 신체적 상해(bodily injury)를 입증하지 못하였다는 이유로 기각하였다(ibid., p.320).

사고는 여객이 사망, 부상 또는 기타의 신체적 상해를 입은 사고가 항공기내에서 또는 항공기에 탑승 또는 내리는 과정에서 발생한 것임을 요구하고 있음을 지적하고 Air France v. Saks사건에서의 연방대법원 판결에서의 “여객 외부의 예상할 수 없었던 또는 비상례적인 일(event) 또는 해프닝(happening)”이라는 정의를 채택하였다.<sup>253)</sup>

그러나, 연방대법원은 상고심에서 사고를 제2순회법원에서 사용한 정의보다 훨씬 넓게 해석되어야 한다고 보고 설령 여객에게 질병을 초래하였다 하더라도 항공의 정상적인 운항과 관련된 사건은 사고가 아니라고 판시하였다. 그 판결문에서 손해가 반박할 여지없이 항공기의 일상적이고 정상적이고 예상되는(usual, normal or expected) 조작에 대한 여객 자신의 내부적인 반응으로부터 발생한 경우 그러한 손해는 사고에 의한 것이 아니라고 하였다. 이러한 전제에 따라 연방대법원은 항공사의 보안절차는 국제항행의 일상적이고, 정상적이고 예상되는 행위이고 Tseng이 주장하는 손해는 보안절차에 대한 그녀 자신의 내부적 반응으로부터 비롯된 것이므로 그녀는 바르샤바협약상의 사고를 당했다고 말할 수 없다고 보았다.

## ② 여객의 자신의 요인에 의한 손해

Abramson v. Japan Airlines Co.에서<sup>254)</sup> 미국의 제3순회법원은 탈장 증세를 겪어 왔던 원고가 항공기 이륙직후 증세가 발작을 하여 누울 장소를 요청하였으나 빈 좌석이 없다는 대답을 들었다. 그러나 일등석에 9개의 빈 좌석이 있었다. 원고는 비행중 상태가 악화되어 도착 후 병원으로 후송되었으나 그 후 폐렴에 걸렸다고 주장하고 소송을 제기하였다. 법원은 원고의 고질적인 질병의 악화는 협약 제17조상의 사고가 아니라고 판시하였다.<sup>255)</sup>

253) Ibid., pp.321-323.

254) Abramson v. Japan Airlines Co., 739 F.2d 130, 133 (3d Cir. 1984).

255) Martin, op.cit., p.332.

제11순회법원도 *Krys v. Lufthanja German Airlines*에서<sup>256)</sup> Tseng사건의 판결을 인용하였다. 원고는 자신의 기내에서의 심장마비<sup>257)</sup> 발작에도 불구하고 목적지 프랑크푸르트까지 비행을 계속하였다는 이유로 *Lufthanja*를 상대로 소송을 제기하였으나 법원은 예정되지 아니한 착륙을 하지 아니한 것은 협약 제17조의 사고가 아니라고 판시하였다. 출발지로부터 예정된 목적지로의 비행의 계속으로 인하여 병세를 악화시킨 사건(event)은, “예상하지 못한 또는 비상례적인 일”(unexpected or unusual happening)이 아니라 항공기의 상례적·정상적이고 예상되는 조작에 대한 여객 자신의 내부적인 반응으로부터 발생한 것이라는 판단을 하였던 것이다.<sup>258)</sup> *Dias v. Transbrasil Airlines* 사건에서는 법원은 기내의 불결한 공기의 존재는 예측할 수 없고 흔치 아니한 여객의 신체박의 사건이며 따라서 바르샤바협약 제17조의 사고에 해당하지 아니한다고 판단하였다.<sup>259)</sup> 여객의 신체가 좋지 아니한 공기에 노출되는 것은 항공산업의 보편적인 현상이며 이미 항공기 정상운상의 일부가 되었다고 보았던 것이다.<sup>260)</sup>

### ③ 항공기내의 상황에 대한 항공사의 과실

*Waxman v. Mexicana de Aviation S.A. de C.V.* 사건에서는 원고가 자신의 앞좌석의 돌출된 주사기에 찢려 무릎부위에 刺傷을 입었는

---

256) *Krys v. Lufthansa German Airlines*, 119 F.3d 1515, 1522 (11th Cir. 1997), cert. denied, 118 S. Ct. 1042 (1998).

257) 국제비행중의 심장마비 발작에 관련된 사건판결은 *Tandon v. United Air Lines*, 926 F. Supp. 366, 369-70 (S.D.N.Y. 1996) 참조.

258) *Martin*, op.cit., p.332.

259) *Dias v. Transbrasil Airlines, Inc.*, 26 Av. Cas. (CCH) 16,048 (S.D.N.Y. 1998).

260) 1977년의 *De Marines v. KLM*. CCH 및 *War Show v. TWA*. CCH 두 사건에서 법원은 모두 여객이 비행기내에서의 加壓 또는 減壓으로 인하여 귀가 먹은 사실과 관련하여 공기내의 정상적인 상황하에서 일상적으로 발생하는 모든 일은 사고가 아니라고 판시하였다(*DeMarines v. KLM Royal Dutch Airlines*, 580 F.2d 1193, 1197-98 (3d Cir. 1978) 및 *War Show v. TWA*. CCH avi, vol. 14, p.18, 297(1977)).

바, (바르샤바협약 제22조의 책임한도가 적용되는 것을 피하기 위한 시도로서) 운송인의 정상적인 절차와 작동, 특히 항공기 청소업무에서 발생한 것이므로 “사고”가 아니라고 주장하였다. 법원은 문제의 손해가 운송인의 일상적 업무과정중에 발생한 것이고 그 수행과정에서 과실이 존재하였다는 원고의 주장을 반박하고 상해를 초래한 사건(event)은 사고(accident)로 인정된다고 보았다.<sup>261)</sup> 이러한 논지에 따르면 운송인의 항공기에 대한 과실 있는 청소업무는 그것이 정상적인 절차이기는 하지만 사고에 해당하는 것이다. 한편, *Bouso v. Iberia Lineas Aereas De Espana* 사건에서는 원고가 기내에서 제공된 식사에 끼어 들어온 이물질로 자신의 치아를 부러뜨렸으나 법원은 여객이 식사를 할 때 이물질을 씹는 경우는 예측할 수 없고 혼치 아닌 사건일 뿐만 아니라 이 사건은 여객 자신이 있던 장소에서 발생하였기 때문에 “사고”라고 판단하였다.<sup>262)</sup> 그 밖에도 승무원이 좌석을 놓히는데 승무원이 협조를 거절하여 부상을 당하거나, 부러진 기내장비에 의한 접촉사고, 뜨거운 커피에 의한 부상, 기내압력장치의 고장 등은 항공기내이 상황에 대한 항공사의 과실이 있는 경우로서 사고로 인정되었다.<sup>263)</sup>

#### ④ 항공기내에서의 다른 여객의 행위

- 다른 여객의 불법행위가 없는 경우

*Gotz v. Delta Airlines, Inc.* 사건에서는 원고는 승무원의 지시에 따라 휴대용가방을 수하물칸에 넣던 중 다른 여객이 갑자기 수하물칸으로 손을 뻗었는데 부딪치는 것을 피하기 위하여 부득이 심하게 자신의

261) *Waxman v. C.I.S. Mexicana de Aviacion, S.A. de C.V.*, 13 F.Supp. 2d 508, 515 (S.D.N.Y. 1998).

262) *Bouso v. Iberia Lineas Aereas De Espana*, No. 96- CV-9094, 1998 U.S. Dist. LEXIS 3939, at 1 (S.D.N.Y. Mar. 7, 1998).

263) 이에 관한 판례에 대해서는 김종복, *op.cit.*, p.61.

팔을 무리하게 뻗다가 어깨 부위에 상처를 입었다고 주장하였다. 법원은 사건이 흔치 아니하고 예측할 수 없는(unusual and unexpected) 것이었는지의 여부 및 사건 발생이 비행기 조작중의 고장(malfunction) 및 비정상(abnormality)의 결과였는지를 검토하였다. 첫 번째의 문제에 대하여는 원고의 주관적인 예측으로는 사고발생의 여부를 통제할 수 없었으며 상해를 야기한 사건(incident)은 객관적으로 예측할 수 없는 것이라는 점을 인정하였다. 두 번째 문제에 대하여 미국 연방법규가 휴대수하물은 머리쪽 수하물칸에 넣어 두도록 하고 있으며 이 사건은 완전히 원고 개인의 행위로 초래된 것이며 운송인의 업무범위내에 있지 아니하며 그 통제능력을 벗어나는 것이라고 판시하였다. 원고의 상해는 법률이 요구하는 (수화물을 넣을 때의) 항공기의 정상적인 조작으로부터 발생한 것이지 “사고”로 초래된 것이 아니라고 보았던 것이다. 264)

- 다른 여객의 불법행위에 대한 항공사의 일부 책임이 있는 경우

항공사가 다른 여객에 의한 어느 여객에 대한 폭행에 대하여 책임을 져야 하는지의 여부를 결정하는 때에는 여객간의 싸움으로부터 초래된 상해에 대하여 항공운송인의 책임을 묻는 것은 그러한 피해를 야기한 사고가 항공기의 조작과 아무런 관계가 없기 때문에 부적절하다. 한편, *Tsevas v. Delta Air Lines, Inc.*사건의<sup>265)</sup> 사실관계를 살펴보면, 술 취한 남자여객으로부터 성희롱을 당한 Tsevas로부터 도움을 요청받은 승무원은 오히려 계속 그 남자여객에게 제공하였으며 그 여객은 그녀를 계속하여 성적으로 괴롭혔다. 그녀는 좌석을 바꾸어주도록 요청하였으나, 거절당한 후 나중에 바꾸어주었다. 일리노리 지방법원은 그녀의 상해가 부분적으로 다음과 같은 승무원의 행위에 의하여

264) *Gotz v. Delta Airlines, Inc.*, 12 F. Supp. 2d 199, 204 (D. Mass. 1998).

265) *Karp*, op.cit., p.1563.

초래된 것임을 인정하였다. 첫째, 승무원이 명백히 술 취한 여객에게 술을 계속 제공함으로써 항공여행의 통상적인 성격이 퇴색되었음을 유의하였다. 둘째, 승무원이 그녀를 문제의 상황으로부터 벗어나게 하려는 시도를 하지 않고 그녀의 불평을 무시하였다. 법원은 승무원의 알콜 음료의 제공 및 개입거부와 연결되어 있는 문제의 성희롱은 여승객 외부의 “예상하지 못한 또는 비상례적인 사실”을 구성하며 이는 항공기의 상례적이고 정상적인 작동 범위를 벗어난 것이라는 이유로 그녀의 상해는 사고로부터 초래된 것이라고 판시하였다.<sup>266)</sup>

또한, *Langadinos v. American Airlines, Inc.*에서 원고는 화장실 사용을 기다리던 중 다른 여객으로부터 폭행을 당한 사실을 승무원에게 말하였으나, 그 다른 여객이 해롭지 않다(harmless)라는 말을 들었다. 제1순회법원은 여객간에 일어난 모든 불법행위는 사고로 볼 수 없다고 판시하였다.<sup>267)</sup> 항공기 승무원 또는 항공기 자체가 불법행위의 수행에 원인이 된(causal) 역할을 하지 아니한 경우에는 사고는 존재하지 아니하는 것이라는 입장을 채택하였던 것이다. 제1순회법원은 상해가 승무원의 행위를 근인으로 하여 초래된(proximately caused) 경우인데도 하급법원이 소송원인을 밝히지 못하였다는 이유로 기각한 사건을 환송하였다.<sup>268)</sup> *Husain v. Olympic Airways*사건에서도 지방법원은 어느 여성이 비흡연구역으로 남편의 좌석을 옮겨주도록 요청하였으나 승무원이 불응하였고 남편이 치명적인 천식으로 사망하였는 바, 승무원이 좌석을 옮겨 주지 아니한 것은 제17조의 사고에 해당한다고 판단하였으며 제9순회법원도 이 판결을 인용하였다.<sup>269)</sup>

---

266) *Tsevas v. Delta Air Lines, Inc.*, 1997 WL 767278 (N.D. Ill. 1997).

267) *Langadinos v. Am. Airlines, Inc.* 199 F.3d 70-71(1st Cir. 2000).

268) *Rodriguez*, op.cit., p.49.

269) *Domenica DiGiacomo*, “The End of an Evolution: From *Air France v. Saks* to *Olympic Airways v. Husain* - The Term “Accident” Under Article 17 of the Warsaw Convention Has Come Full Circle”, *Pace Int'l L. Rev.*, Vol.16(2004), p. 414.

라. Wallace v. Korean Air 사건판결의 사고개념 확대와 그 비판

① 지방법원과 항소법원의 판결

Brandi Wallace는 1997년 8월 17일 KAL 61편의 이코노미 클래스의 좌석을 배정받았는바, 기내식을 마친 후 기내등의 광도가 낮추어진 후 잠에서 깨어보니 박광용씨가 손을 속 옷 안으로 집어넣고 있었다. 그녀는 그 행위를 저지시키고자 하였으나 박씨의 행위는 계속되었고 승무원에게 그 사실을 알려 다른 좌석으로 옮겨 앉았다.<sup>270)</sup> 그녀는 1998년 2월 뉴욕남부지방법원에 KAL에 배상청구소송을 제기하였다. 지방법원은 성적 괴롭힘은 항공여행의 특성적 리스크도 아니고 항공기의 조작과 관련이 없다는 청구를 기각하였다. 성적 폭행은 예측할 수 있는 것이 아니라는 이유로 사고가 아니라고 판단하였던 것이다. 지방법원은 Saks사건에서의 연방대법원의 판결이 항공사는 비정상적인 또는 예상치 못한 항공기 조작 또는 비정상적인 또는 예상치 못한 항공사 직원의 행위를 근인이 하는 불법행위에 대하여 책임을 져야한다는 입장을 채택하고 있는 것으로 판단하였던 것이다. 윌리스는 이에 불복하여 항소하였다.

제2순회법원은 승무원이 그 불법행위에 기여하지 아니하였음에도 불구하고 여객이 다른 여객에게 행한 불법행위를 사고의 정의를 확대하여 포함시켰다. 항공운송인에게 부과되는 실제적 엄격책임 및 사고의 정의에 대한 탄력적이고 광범위한 해석이라는 Saks사건에서의 연방대법원의 가이드라인에 의거하였던 것이다.<sup>271)</sup> 더 나아가 법원은 항공여행의 다음 세 가지 특징을 고려하였다: 첫째, 이코노미 클래스의 좁은 공간이 그러한 성적 공격에 기여하였다. 둘째, 기내등이 어두워서 박씨가 다른 여객이 눈치 채지 못한 상태에서 그러한 행위를 하였

270) Wright, op.cit., pp.469-70.

271) Wallace v. Korean Air, 214 F.3d 293, 299-300 (2d Cir. 2000) ·



다. 셋째, 항공사직원은 박씨의 행위를 알아차리지 못하였기 때문에 그러한 성적 공격에 대한 책임이 있다.<sup>272)</sup> 한편, 소수의견은 지방법원의 판결이 연방대법원의 Saks사건 판결에 배치되기 때문에 사건을 환송하여야 한다는 의견을 제시하고<sup>273)</sup> 여객간의 불법행위는 단순히 그것이 예상하지 못했고 비상례적인 일이기 때문에 사고에 해당한다고 지적하였다. 소수의견을 낸 법관은 Saks사건에서의 연방대법원의 판결이 “항공여행에 고유한 리스크”(risk inherent in air travel)를 고려하지 못하였기 때문에 이 사건 판결에서 지방법원이 부적절하게 추가적인 기준들을 만들어내었다고 판단하였던 것이다. 또한 다수의견이 지방법원이 정확한 사고의 정의를 채택하였다고 판단한 것은 타당하지 않으며 법원은 어떠한 리스크가 항공여행에 고유한 것인지를 정의내리는 복잡하고 부적절한 문제까지 다룰 필요는 없다고 지적하였다. 더 나아가 어떠한 자로 하여금 생면부지의 사람의 옆자리에 앉도록 하는 것은 항공여행의 특성은 아니라고 판단하였다.<sup>274)</sup>

## ② 비판적 분석

### · 엄격책임론에 대한 오해

Wallace사건에서 제2순회법원이 주로 관심을 가진 것은 항공운송인의 책임을 결정하는데 있어 “실제적 엄격책임”(virtual strict liability) 기준을 고수하는 것이었다.<sup>275)</sup> Saks사건에서 연방대법원은 일부 학자들이 몬트리올약정에 의하여 수정된 바르샤바협약이 엄격책임기준을 부과하는 것이라고 특징지운 점에 대해 주목하였으나, 이러한 해석이 완전히 정확한 것은 아니라고 보았다. 몬트리올약정은 항공운송인의

---

272) Wright, op.cit., p.472.

273) Wallace v. Korean Air, 214 F.3d 293, 300 n.1 (2d Cir. 2000).

274) Wright, op.cit., p.473.

275) Ibid.

책임을 계속하여 제한하는 대신 제20조 제1항의 “상당한 주의”(due care) 항변의 원용을 포기하도록 요구하고 있다.

또 다른 한편으로는 항공운송인은 제17조의 사고요건을 포함하여 다른 조항에 의거한 다양한 항변을 할 수 있기 때문에 엄격책임을 적용 받지 않았다. 그럼에도 불구하고 Wallace사건의 제2순회법원 판결에서 다수의견은 윌리시에 대한 성폭력 반복을 방지하기 위하여 승무원이 취한 조치와 관계없이 책임을 져야한다고 판단하였다. 몬트리올약정에 의하여 수정된 바르샤바협약이 엄격책임제도를 설정하는 것으로 잘못 해석하였던 것이다. 제2순회법원의 판결에 의한다면, 항공사는 사고의 발생을 방지할 수 있는 자신의 능력범위내에서 모든 것을 다하였다는 항변을 할 수 없을 것이다. 원고가 사고가 있었다는 점 그리고 그 사고가 상해를 초래하였다는 점을 입증할 수 없으면 항공사는 그 사고에 대하여 책임을 지지 아니한다는 점도 간과한 것으로 보인다.

· 항공여행의 특성에 대한 지나친 확대해석

제2순회법원 판결에서 다수의견은 “항공여행의 특성”이 박씨의 성폭력에 기여하였다고 판단하였다. 또한, 그의 성폭력에 대하여 KAL에 책임이 있다는 판결을 내리면서, “사고”의 개념에 혼란을 가중시켰다. 소수의견이 지적한 바와 같이 다수의견은 법원으로 하여금 무엇이 항공여행의 특성인가에 관한 사실 분석을 하도록 함으로써 새로운 문제를 제기하였다.<sup>276)</sup> 다수의견은 Wallace의 (성폭력) 취약성을 증대시킨 (항공여행의) 특성들 중에는 낫선 두 남자 여객의 옆에 배정된 이코노미 클래스의 좌석 배정도 포함된다고 판단하였던 것이다.

그러나 제2순회법원의 “항공여행의 특성적 리스크”에 대한 분석은 많은 결함을 내포하고 있다. 항공여행의 특성적 리스크는 한 때는 항

276) Wallace v. Korean Air, 214 F.3d 293, 300 n.1 (2d Cir. 2000), cert. denied, 69 U.S.L.W 3281 (U.S. Feb. 20, 2001).

공기추락 등과 같은 항공재난에만 국한되었으나<sup>277)</sup> 바르샤바협약의 시행이후에는 하이재킹, 테러공격을 포함하게 되었다.<sup>278)</sup> Martinez Hernandez사건에서 제1순회법원은 광신자에 의한 폭력적 공격을 사고에 포함시켜 항공운송인의 책임을 확대하는 것을 거부하고 항공여행의 리스크는 상해와 항공여행 자체 간에 밀접한 논리적 연결고리(close logical nexus)를 가져야 한다고 판시하였다.<sup>279)</sup> 더 나아가 분별 없는(senseless) 폭력행위는 항공여행의 특성이 아니며 단순히 우리 사회내의 일상생활의 특성일 뿐이라고 판시하였다.

Wallace사건판결에서의 제2순회법원의 항공여행 특성에 대한 정의는 제1순회법원의 Martinez Hernandez v. Air Fr. 사건판결에서의 항공여행의 특성적 리스크에 대한 정의와도 부합되지 아니하며, 소수의견의 “좁은 공간에 낯선 사람들의 옆에 앉는 것은 단순히 항공여행에서만만 아니라 모든 대중교통에서 일상적인 일”<sup>280)</sup>이라는 지적을 보면 그 결합이 쉽게 드러난다. 끝으로 제2순회법원은 이코노미 클래스의 좌석배정에 대한 비정상적이거나 비상례적인 그 어떤 것이 있음을 언급하지 아니하였다. 그러나 Wallace사건에서는 항공기의 이코노미 클래스에의 좌석배치 또는 기내등의 저광도 모두 비정상적이거나 비상례적인 것이 아니었다. 저녁 비행이었으며 많은 사람들이 잠을 타고 싶어 했을 것으로 추정할 수 있으므로 승무원이 기내 등의 광도를 낮춘 것은 완전히 정상적인 것이다. 그러한 기내의 어두움은 항공여행의 특성적 리스크로 보아서는 아니 될 것이다. 이와 같이 항공여행의 특징적 리스크는 확대한다면 항공운송인의 책임은 가중되고 여객의 보호는 강화되는 측면은 있지만, 사고의 성격과 그에 대한 항공운송인

277) Day v. Trans World Airlines, Inc., 528 F.2d 31, 37-38 (2d Cir. 1975).

278) Air Fr. v. Saks, 470 U.S. 392, 405 (1985) (하이재킹과 테러공격은 바르샤바협약의 사고의 범주에 포함됨을 지적하고 있다); Husserl v. Swiss Air Transp. Co., 351 F. Supp.702, 706 (S.D.N.Y. 1972).

279) Martinez Hernandez v. Air Fr., 545 F.2d 279, 284 (1st Cir. 1976).

280) Wallace v. Korean Air, 214 F.3d 293 (2d Cir. 2000) (No. 99-7597).

의 고의 또는 과실 여부를 신중하게 고려되어 항공운송인과 여객의 이익간의 균형의 유지가 필요할 것이다.

협약 제17조의 규정이 원고로 하여금 항공기가 자신이 상해를 초래하게 된 가까운 원인이었음을 입증하도록 요구한다는 입장에 대한 지지는 연방대법원의 Saks사건 판결에서도 찾아 볼 수 있다. 연방대법원은 사고의 정확한 분석은 사고 자체가 사고인지의 여부보다는 “상해를 초래한 사건의 성격”을 보는 것이라고 판시하였던 것이다.<sup>281)</sup> 이에 따라 상례적이고 정상적인 항공기 조작에 대한 여객의 자신의 내부적 반응이 상해를 초래한 경우를 배제함으로써 사고에 대한 제한적 정의를 채택하였다. 이러한 판결내용을 해석함에 있어서 하급법원들은 연방대법원이 모든 여객간의 불법행위는 사고로 간주될 수 있는지에 대해서는 결정하지 아니하였다고 보았다. 제2순회법원도 Wallace사건에서 이 점에 주목하였으나 여객간의 모든 불법행위가 항공운송사를 상대로 소송을 제기할 수 있는가에 대하여는 결정할 필요가 없다고 판시함으로써 이 문제에 대한 결정을 회피하였다.

#### 마. 평 가

사고가 대한 보다 명확한 정의는 바르샤바협약 제17조의 여객간의 항공기내의 불법행위예의 적용에 관한 혼란을 회피하기 위해서도 필요하다.<sup>282)</sup> 그러나, 이 문제를 다룬 미국의 많은 법원들이 내린 사고에 대한 해석은 적지 아니한 혼란을 초래하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 사고의 판단기준과 관련하여서도 장소와 행위라는 구별되는 두 가지 기준중 어느 것을 중시여기느냐에 따라 그 법원의 입장은 달라져 왔다.

미국의 많은 판례는 그 동안 사고를 “여객의 외부의 예상하지 못한 또는 비상례적인 사실(event)이나 해프닝(happening)”으로<sup>283)</sup> 정의하여

281) Air Fr. v. Saks., 470 U.S. 407(1985).

282) Wallace v. Korean Air., 214 F.3d 301(2d Cir. 2000).

283) Air France v. Saks, 470 U.S. 392, 405(1985). 연방대법원은 제2순회법원의 “사고

왔다. 따라서 여객의 자신에게 있는 상해의 잠재요인이 항공여행 과정에서 표출된 것은 사고가 아니라는 점을 분명하다. 그런데 21세기의 전환시점에서 법원들은 다시 여객의 고의적인 폭력행위에 의하여 야기된 사고에 대한 책임을 확대하여 폭력사건의 증가에 대응하고 있다. Wallace, Tsevas 및 Langadinos 사건 판결들을 살펴보면 여객의 권리와 운송인의 권리의 적절한 균형이라는 측면에서 접근하여 항공사에 다른 여객에 위험을 초래하는 환경과 조건을 제거할 부담을 항공사에 지우고 있다.

한편, Wallace사건의 제2순회법원 판결에서 다수의견은 상해가 사고에 의하여 초래되었는지의 여부가 아니라 사고가 KAL 61편의 기내에 발생하였는지의 여부에만 초점을 맞추는 오류를 범하였다. 또한 몬트리올협약에 의하여 수정된 바르샤바협약이 엄격책임제도를 확립하고자 하는 것으로 잘못 해석하였다. 그 결과, 항공사 책임을 확대하여 바르샤바협약의 위반에 해당하는 사고 그 이상을 포함하는 책임을 부과하였던 것이다. 그러나, 명백히 상례적이고 일상적인 일에 대해 항공운송인의 책임을 묻는다는 것은 현재의 혼란만 가중시킬 뿐이다. 항공여행의 특성적 리스크와 무관하거나 항공사나 그 승무원의 작위 또는 부작위를 근인으로 하지 아니하는 사고에 대해서는 사고에 대한 바르샤바협약상의 항공운송인 책임을 원용하여서는 아니 될 것이다.

이와 관련하여 우리나라에서도 장소와 행위 양자 모두를 구체적 상황에 따라 적용하자는 견해도<sup>284)</sup> 제시되었고, 보다 진취적인 입장에서 1999년 몬트리올협약이 여객의 보호를 중시하고 있고 책임보험의 발달로 항공사의 입장에서는 담보범위를 확대하더라도 현실적으로 부담이 그다지 크지 않다는 점 그리고 미국에서 발생한 2001년 9월 11일

에 대한 좁은 해석”을 비판하고 Saks사건에서의 정의는 탄력적으로 적용되어야 한다고 하였다. El Al Israel Airlines, Ltd. v. Tseng 525 U.S. 155, 165 no.9(1999).  
284) 최준선, 『국제항공운송법론』, (삼영사, 1987), p.178.

항공기테러사건에서 보듯이 테러행위로부터 피해자 보호 및 보상에 상당히 많은 문제점이 있음을 고려하여 “행위기준”에 의하여 보다 넓게 해석하자는 견해도 있다.<sup>285)</sup> 우리나라에서는 국제민간항공조약 부속서 13의 항공기사고조사 대상이 되는 항공기사고와 관련된 판례외에, 이 보고서에서 다루고 있는 국제항공운송인의 배상책임과 관련된 사고의 개념과 범주에 관한 판례는 극히 드물다는 점에서 볼 때, 미국 등 선진국의 판례는 우리나라에도 많은 시사점을 주고 있다. 다만, 항공여행의 특징적 리스크를 지나치게 확대해석한다면 항공운송인의 책임은 가중되고 여객의 보호는 강화되는 측면은 있지만, 사고의 성격과 그에 대한 항공운송인의 고의 또는 과실 여부를 신중하게 고려하여 항공운송인과 여객의 이익간의 균형의 유지가 필요할 것이다.

### (3) 여객이 입은 상해의 개념과 범주

#### 1) 문제의 소재

국제항공법상 화물·수하물외에도 여객이 입은 상해에 대한 운송인의 책임범위는 대단히 논쟁거리가 되고 있는 문제이다. 오랫동안, 운송인의 책임과 관련하여 정신적 상해를 포함하는지의 여부, 특히 순수한 정신적 상해를 둘러싸고 논쟁도 그 중의 하나이다. 국제항공운송사고는 다음과 같은 3가지의 정신적 손해를 초래할 수 있다. 첫 번째가 신체적 상해가 수반되지 아니한 순수한 정신적 상해 (pure mental injury: mental injury unaccompanied by physical injury), 두 번째는 항공사고로 인한, 신체적 상해로부터 초래된 정신적 상해 (mental injury caused by physical injury), 세 번째는 항공사고로 인한 정신적 상해로 초래된 신체적 상해(physical injury caused by mental injury)이다.

---

<sup>285)</sup> 김종복, op.cit., p.73.

이 중 두번째와 세번째 유형은 정신적 상해가 신체적 손해를 수반하고 있다는 점이 특징인바, 이른 바 PTSD(posttraumatic stress disorder)가 정신적 상해인가 또는 신체적 상해인가, 어떠한 PTSD가 바르샤바협약 제17조에 의거한 손해배상의 대상이 될 수 있는가의 문제와 관련되어 있다. 현재, 미국의 관련 판례들을 살펴보면 그 논지가 대단히 혼란스럽다. 이 보고서는 항공여행중에 입은 여객의 정신적 상해에 관한 미국과 영국의 대표적인 판례들을 살펴보고 이 분야에 관한 국제항공법의 향후 발전방향을 모색하기 위한 목적으로 작성되었다.

## 2) 바르샤바협약체제와 관련 규정

바르샤바협약 제17조는 항공운송인의 배상책임(엄격제한책임)에 관한 핵심적인 조항인 바, “여객의 사망이나 부상 또는 다른 신체적 상해(death or wounding of a passenger or any other bodily injury)를 입었고 이러한 손실을 초래한 사고가 항공기내에서 또는 탑승하거나 내리는 과정에서 발생한 경우 운송인은 책임을 부담한다”라고 규정하고 있다.<sup>286)</sup> 이 조항의 death, wounding, bodily injury 등의 어휘 표현에서 살펴본다면 운송인의 책임은 엄격히 여객의 신체에 대한 상해의 범위 내로 한정되어 있는 것처럼 보인다. 이 협약의 프랑스어본은 유일한 정본인바 여기에서 사용된 표현은 “en cas de mort, de blessure on tout autre lesion corporelle subie”으로 되어 있다.

헤이그의정서와 1971년 과테말라의정서(Guatemala City Protocol)의<sup>287)</sup> 영문본(정식문본)은 모두 “인신상해”(personl injury)라는 표현을 사용함으로써 “신체적 상해”(bodily injury)에 같음하고 있다. 이러한

286) 상기의 영어 표현은 1934년 미국 상원이 비준한 영어 번역본에 따른 것이다 (Don G. Rushing and William D. Janicki, “Treatment of Posttraumatic Stress Disorder Claims Under the Warsaw Convention”, J. Air L. & Com., Vol.70(2005), p.436.

287) 이 의정서는 현재 7개국의 비준서를 기탁하였고 5개국이 가입서를 제출하였을 뿐이며 발효에는 30개국의 비준이 필요하다(<http://www.icao.int/icao/en/leb/Guatemala.pdf>).

인신상해의 개념은 신체적 상해보다 범위가 광범위하고 정신적 상해를 포함하는 보아야 할 것인가 단순히 **bodily**라는 용어와 동일한 의미를 가지는 것인가에 대해서도 논란의 소지가 있다. 사전적인 의미에서 **personal injury**는 결코 신체적인 상해만을 의미하는 것으로 보기 어렵기 때문이다.<sup>288)</sup>

바르샤바협약체제에서 사용된 용어의 혼란과 각국의 관련법의 발전은 이러한 논쟁을 더욱 치열하게 만들었으며 각국의 사법실천에 혼란을 가져다 주었다. 한편 1999년 몬트리올협약(The Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air)은 바르샤바협약 제17조의 화물운송인 책임에 관한 규정을 내용면에서 거의 변경시키지 않고 있다. 그러나, 바르샤바협약 제17조에 해당하는 몬트리올 협약 첫번째 초안의 규정(이 당시에는 제16조)은 “여객의 사망 또는 신체적 상해(**bodily injury**) 또는 정신적 상해(**mental injury**)”를 규정하고 다만, 그러한 사망이나 상해가 여객의 오직 건강상태로 비롯된 경우에는 운송인의 책임을 배제하고 있었다.<sup>289)</sup> 이와 같이 정신적 상해에 대한 책임을 명시적으로 포함하고 있었고<sup>290)</sup> 그 후의 초안들 역시 신체

---

288) “personal injury”는 “신체, 심리 또는 감정에 대한 상해”(an injury to one's body, mind, or emotions를 의미하며 대체적으로 재산에 대한 것은 아니다(broadly, an injury that is not to one's property). <http://dictionary.lp.findlaw.com/scripts/results.pl?co=lawcrawler.findlaw.com&topic=e5/e58b30f7a5bb4bef84a70178878658d9>.: 예컨대, 어떤 식품가게에서 바나나 껍질을 밟아 넘어져서 입었다고 한다면 신체적 상해는 실제의 신체적 상해(다리 골절 및 타박상) 및 공중 앞에서 넘어진 수치심을 포함하지만, 깨뜨린 시계에 대한 피해는 포함하지 아니한다(For example, if you slip and fall on a banana peel in the grocery store, personal injury covers any actual physical harm (broken leg and bruises) you suffered in the fall as well as the humiliation of falling in public, but not the harm of shattering your watch). <http://www.adopting.org/uni/frame.php?url=http://nolo.com/lawcenter/ency/index.cfm/catID/21216A3D-29D5-41CD-A6E214E3E265D942>.

289) Ruwantissa I. R. Abeyratne, “Mental Distress in Aviation Claims- Emergent Trends”, *J. Air L. & Com.*, Vol.65(2000), p.226-27(바르샤바체제의 현대화와 통합에 관한 보고자의 보고서를 인용하고 있다).

290) 비행기 탑승 전 또는 내린 후에 입은 상해에 대해서만 국내법에 의한 배상을



적 상해와 정신적 상해 모두를 포함하려는 의도의 인신상해(personal injury)의 개념을 도입하기까지 하였다. 그러나, ICAO (International Civil Aviation Organization)는 숙고끝에 이러한 새로운 시도를 포기하고 말았다.<sup>291)</sup>

한편, 그 동안 바르샤바협약 제17조상의 “신체적 상해”에 대하여는 배상청구를 심리하는 법원들이 협약시행 초기부터 보수적으로 해석하여 순수한 신체적 상해 또는 신체적 상해가 수반하는 정신적 고통(신체적 상해가 정신적 고통을 초래하는데 있어서 원인적 요소인 경우)으로 판단하여 왔다.<sup>292)</sup> 대부분의 법원들이 이러한 기준을 적용하였으며 바르샤바협약상의 신체적 상해에 대한 항공사를 상대로 한 손해배상청구를 인용하기에 앞서 여객이 사망, 신체적 상해 또는 상해의 신체적 표출을 당해야 한다는 요건을 벗어나는 모험을 하지 아니하고자 하였다. 최근에는 비로소 일부 법원들이 상해의 신체적 표출이 수반되는 정신적 상해가 동 제17조의 범주에 해당하는지의 문제에 답하려는 시도를 하였을 뿐이다. 그러한 어려움은 부분적으로 법원들이 바르샤바협약 기초자들의 의도 및 동 협약의 정식어본인 프랑스어본의 용어 *lesion corporelle*(영어로 번역하면 *bodily injury*)의 의미를 결정하려는 경향에서 비롯된다.<sup>293)</sup>

---

청구할 수 있다고 판시하였다(Blanca I. Rodriguez. “Recent Development in Aviation Liability Law”, *J. Air L. & Com.*, Vol.66(2000), p.27.

291) John F. Eastern, Jennifer E. Trock and Kent A. Radford, “Post Traumatic “Lesion Corporelle”: A Continuum of Bodily Injury Under the Warsaw Convention, *J. Air L. & Com.*, Vol.68(2003), p.672.

292) Abeyratne, “Mental Distress in Aviation Claims- Emergent Trends”, *op.cit.*,p.225.

293) Gregory C. Fisk, “Recovery for Emotional Distress Under the Warsaw Convention: the Elusive Search for the French Legal Meaning of *Leision Corporelle*”, *Tex. Int'l L. J.*, Vol.25(1990), p.12.

### 3) 미국의 정신적 상해에 대한 판례 분석

#### 가. 의 의

미국은 세계적으로 항공운송업이 가장 발달한 국가의 하나이며 바르샤바협약의 체약국이기도 하다.<sup>294)</sup> 미국의 사법실천을 살펴보면 국제항공여객의 정신적 상해에 대한 손해배상과 관련된 많은 사건을 다룬 바 있다. 미국의 법원은 국제항공여행중 발생할 수 있는 상기의 세 가지 유형의 정신적 상해에 대한 판례를 모두 가지고 있다. 특히 여객의 순수한 정신적 상해에 대한 손해배상에 대하여 풍부한 판례를 가지고 있다.

Eastern Airlines Inc. v. Floyd 사건 판결이전에는 순수한 정신적 상해에 대하여 손해배상을 받을 수 있을 것인지에 대하여 미국의 판례는 두 가지로 나누어져 있었다. 이와 같이 견해가 엇갈린 것은 “lesion corporelle”이라는 용어의 함의 그리고 바르샤바협약의 기초과정을 둘러싼 견해 차이 때문이었다. 즉, 바르샤바협약의 기초자의 의도, 협약의 입법취지를 보다 원활히 실현할 수 있을 것인가의 등에 관한 입장을 달리 하고 있었다. 뿐만 아니라 동일한 결론을 내린 판결이라 하더라도 판결이유(reasoning)가 완전히 일치하는 것은 아니었다. 정신적 상해에 대한 배상 문제는 바르샤바협약 제17조의 해석과 관련되어 전개되어 왔다. 한편, Eastern Airlines Inc. v. Floyd 사건 판결이후 미국의 하급법원에서는 사고가 여객에게 신체적 상해를 초래하지 아니한 경우에는 일관되게 정신적 상해에 대한 제17조의 책임을 인정하지 아니하였으나, 신체적 사고에 수반된 정신적 상해 또는 정신적 상해가 신체적 상해로부터 표출된 경우에 대해서는 일관성을 보여주지 못하

294) 예컨대, 미국의 경우 국제항공화물책임은 헤이그의정서에 의하여 또한 몬트리올 제4의정서에 의하여 수정된 바르샤바협약 및 1999년 몬트리올협약의 지배를 받고 있다. M. R. Franks, op.cit., p.47.

고 있다.<sup>295)</sup> 아래에서는 상해의 유형별로 대표적인 판례만을 분석하기로 한다.

나. 순수한 정신적 상해에 대한 배상

① 배상을 부인한 하급심 판결

- Burnett v. Trans World Airlines, Inc.

1970년 9월 6일, 미국의 4대의 대형여객기가 납치되었는바 이로 인하여 미국에서 몇 가지 유명한 민사소송이 제기되었다. 이들 사건의 원고들은 대부분 유대인 부녀자와 아동들이었으며 항공기 납치과정에서 공포 등 극심한 정신적인 충격을 입어 신경질환, 정서불안, 수면불능, 악몽 등을 질환을 얻게 되었다. Burnett v. Trans World Airlines, Inc. 사건이 그 중 하나이다. 소송의 초점은 바르샤바협약 제17조의 “신체적 상해”에 정신적 상해가 포함되는지의 여부였다. 법원은 동 협약 제17조는 순수한 정신적 상해에 대해서는 적용되지 아니한다는 취지의 판결을 내렸으며 그 논거로서 동 협약의 정본인 프랑스어본상의 “lesion corporelle”이 제17조의 해석을 지배한다는 것이었다. 법원은 프랑스 학자들도 명확히 신체적 상해와 정신적 상해를 구분하고 있으며 신체적 상해와 정신적 손해는 서로 배타적인 것이며 동 협약에서 사용하는 신체적 상해는 정신적 상해를 배척하는 것이라는 전제하에 바르샤바협약은 배상의 범위를 신체적 상해로 엄격히 제한하고 있으며 정신적 상해를 배제하고 있다고 판단하였던 것이다.<sup>296)</sup>

- Rosman v. Trans World Airlines, Inc.

Rosman v. TWA 사건 역시 앞에서 언급한 여객기 납치사건중의 하나이다. 이 사건에서 법원은 정신적 상해에 대해서는 손해배상을

295) Easton, Trock and Radfordet, op.cit., p.665.

296) Burnett v. Trans World Airlines, Inc. 368 F. Supp.1152, (D. N. 1973).

지급할 수 없다고 판단하였다. 다만, *Burnett v. Trans World Airlines, Inc.* 사건과는 판결이유(reasoning)를 달리하였다. 즉 법원은 바르샤바협약 정본상의 “*lesion corporelle*”라는 표현의 법적 함의와 이 사건은 무관하며 설령 동 협약이 프랑스본을 정본으로 하고 있다 하더라도 법원은 번역문제에 대해서는 전혀 고려할 필요가 없기 때문에 제17조의 번역을 둘러싼 논쟁은 있을 수 없다는 입장이었다.<sup>297)</sup> 사건의 초점은 “신체적 상해”라는 용어의 통상적인 함의에 집중되었다. 법원은 “신체적 상해”의 함의는 명백하게 드러난 신체적 상해만을 의미하는 것으로 보았으며 정신적인 상해의 신체적 표출은 이에 포함되지 아니한다고 판시하였는 바, 이와 같이 “신체적 상해”를 좁게 해석하는 것이 체약국의 국제항공운송법 통일이라는 바르샤바협약의 목적을 실현하는데 도움이 될 것이라고 판시하였다.<sup>298)</sup>

② 배상을 인정한 하급심 판결

- *Husserl v. Swiss Air Transport Co.*

*Husserl v. Swiss Air Transport Co.* 사건은 순수한 정신적 상해에 대한 기준을 부여한 판례이다<sup>299)</sup>. 법원은 미국은 바르샤바협약의 다른 모든 체약국과 마찬가지로 동 협약의 프랑스어 정본을 준수하여야 한다는 점은 인정하였으나, 또 다른 한편으로 이러한 사실이 법원이 반드시 “*bodily injury*”가 “*lesion comorelle*”의 정확한 번역이라고 판단하

297) *Rosman v. Tran. World Airlines, Inc.*, 34 N.Y. 2d 385 (N. Y. A.1974).

298) *Air France v. Saks* 사건에서 법원은 국제조약으로서의 바르샤바협약의 규정들을 올바르게 해석하는 기준을 설정하였다. 사고의 정의는 법원이 그 관련 상황을 평가한 후 “탄력적으로 적용”(flexibly applied)되어야 한다고 판시하였다. 이 가이드라인은 협약 제17조가 배타적인 소송원인(exclusive cause of action)이라는 점에서 더욱 중요한 의미를 갖는다. Davis L. Wright, “Flying Over Friendly Skies: Expanding the Definition of an “Accident” under the Warsaw Convention to Include Co-passenger Sexual Assaults”, *Vill. L. Rev.*, Vol.46(2001), p.460.

299) *Husserl v. Swiss Air Transport Co.*, 351 F. Supp.702 (S. D. N.Y. 1972): 그 밖에 *Abeyratne*, op.cit., p.227. 참조.

여야 하는 것은 아니라고 판시하였다. Rosman 사건과 달리 판단한 부분은 법원이 “사망, 상해 및 다른 어떠한 신체적 상해”의 통상적인 함의와 정신적 상해가 관련되어 있다는 것이었다.

법원은 이러한 해석을 토대로 하여 의존하여야 할 전제중의 하나는 정신적인 반응과 기능은 신체의 일부분이라는 점을 적시하였다. 법원은 바르샤바협약에서 정신적 상해를 언급하지 아니한 것은 일종의 공백이며 이에 대해서는 광의의 해석을 하여 순수한 신체적 상해외의 다른 손해를 포함시키는 것이 타당하다고 판시하였다. 다시 말해서 “신체적 상해”라는 표현에는 “정신적 상해”를 포함하는 것으로 보아야 한다고 판단하였던 것이다.

- Floyd v. Eastern Airlines, Inc.

정신적 상해에 대하여 배상을 인정한 또 다른 사건은 Floyd v. Eastern Airlines, Inc.<sup>300)</sup>의 항소법원 판결이다. 이 사건에서 항소법원은 Husserl 사건에서의 판결 취지와 달리 법원은 바르샤바협약이 반영하고 있는 것은 일종의 민사책임제도이며 “lesion corporelle”이라는 법률용어의 함의에 의거하여 판결을 내려야 하는 바, “lesion corporelle”을 “bodily injury”로 직역하는 것은 당해 용어의 프랑스어상의 법적 함의를 완전히 파악하지 못한 것이며 오히려 “personal injury”라고 번역하는 것이 오히려 그 프랑스어상의 법적 함의를 보다 훌륭하게 전달하는 것이라고 판단하였다.<sup>301)</sup>

300) Floyd v. Eastern Airlines, Inc., 872 F. 2d 1462(11th Cir. 1989).

301) 이 사건에서 제1심 법원은 다른 연방법원의 바르샤바협약의 원문과 교섭과정에 관한 분석(Burnett v. Trans World Airlines, Inc)에 의존하여 순수한 정신적 상해는 협약 제17조의 적용대상이 아니라는 판결을 내렸다(In re Eastern Airlines, Inc., Engine Failure, Miami Int'l Airport, 629 F. Supp.307, 314 (S. D. Fla. 1986)). 그러나, 이 판결은 항소법원에 의하여 번복되었는 바, 동 항소법원은 조약 용어의 프랑스어 법적의미, 동 협약이후의 입법역사와 당사국의 행동, 관례와 바르샤바협약에 내재된 정책 등을 조심스럽게 검토한 후, 제17조는 순수한 정신적 상해를 적용 대상으로 한다고 판시하였다. Floyd v. Eastern Airlines, Inc, 872 F. 2d 1467(11th

그 밖에도 법원은 프랑스 법률이 결코 정신적 상해를 포함하는 특정한 유형의 상해에 대하여 손해배상을 지급하는 것을 금지하지 아니하고 있음을 인정하였다. 바르샤바협약 기초자의 입법의도에 관하여 법원은 제17조의 용어가 입법자가 어떤 특정한 유형의 손해를 배제하려는 의도를 가지고 있지 아니하였다고 판단하였는 바, 그 논거로서 그 기초자들이 정신적 손해를 배제하려는 의도를 가지고 있었다면 “부상”(wounding)라는 특정한 유형의 신체적 상해를 별도로 열거하지 아니하였을 것이라는 점을 지적하였다.

- Eastern Airlines, Inc. v. Floyd의 연방최고법원의 판결과 그 영향

앞서 언급한 Floyd v. Eastern Airlines, Inc. 사건의 항소법원 판결에<sup>302)</sup> 대하여 Eastern Airlines, Inc은 상고를 하였다. 미국 연방최고법원은 1991년 4월 17일 바르샤바협약 제17조는 순수한 정신적 상해에 대한 배상에 대해서는 적용될 수 없다고 판시하였다. 이로써 바르샤바협약 제17조의 순수한 정신적 상해에 대한 적용가능성 여부를 둘러싼 오랜 논쟁에 종지부를 찍게 되었다. 미국연방최고법원은 바르샤바조약의 정본인 프랑스어본에서의 “lesion corporelle”의 법적인 함의가 가장 중요한 기준이 되며 “lesion corporelle”의 함의와 “bodily injury”의 함의는 서로 일치한다고 보았던 것이다.<sup>303)</sup> 법원은 법원판결과 학자들의 저작물에 근거하여 볼 때 lesion corporelle의 법적 함의에 정신적 고통을 포함하는 것으로 보이지 않는다는 점을 적시하였다.<sup>304)</sup>

---

Cir. 1989).

302) Eastern Airlines, Inc. v Floyd, 499 U. S. 530 (1991).

303) 법원은 신체적 상해라 함은 프랑스어의 lesion corporelle의 정확한 번역이며 따라서 순수한 정신적 상해는 바르샤바협약 제17조의 요건을 충족시키지 못한다고 판시하였다. *ibid.*, at 533.

304) 그러나 일부 학자들은 연방최고법원의 판지에 대하여 비판을 제기한 바 있다. 즉 연방최고법원의 판지는 “lesion corporelle”라는 프랑스어의 법률적 함의를 완전히 도외시한 것이라고 보았다. lesion corporelle의 개념이 정신적 상해를 특별히 포함하고 있는 것은 아니라고 할지라도 그 용어가 특별히 정신적 상해를 배제한다고

뿐만 아니라, 법원은 “*lesion corporelle*”를 “*bodily injury*”로 번역하였던 협약안 작성과정에 유의하였다. 즉 바르샤바협약안을 마련할 당시 많은 대륙법계와 컴먼로계 국가들은 순수한 정신적 상해에 대한 손해배상 지급을 인정하지 아니하고 있었으며 이 때문에 체약국들은 정신적 상해는 바르샤바협약의 명확한 의도와는 무관한 것이라고 판단하였다. 그 논거로서 입법자가 정신적 상해에 대한 배상을 염두에 두었음이 분명하였더라면 입법과정에서 명확히 정신적 상해배상을 협약에 명문화했을 것이라는 점을 지적하였다.<sup>305)</sup>

미국연방최고법원은 바르샤바협약의 목적을 분석하였는 바, *Husserl* 사건의 판결이유와 다른 점은 법원이 동 협약의 주요 목적을 보다 충분히 실현할 수 있도록 제17조에 대하여 협의의 해석을 하였다는 것이다. 즉, 법원은 운송인의 책임을 당시 아직 취약하였던 상업적 항공의 발전을 촉진시키기 위하여 운송인의 책임을 제한시키고자 하였던 동 협약의 주요 목적을 중시하였다.<sup>306)</sup>

마지막으로 법원은 바르샤바협약과 1929년 이후의 협약체약국의 행동을 언급하였다. 법원은 몬트리올약정이 동 제17조를 수정한다는 취지를 갖고 있다고 볼 만한 어떠한 증거도 없을 뿐만 아니라 그것이

---

보아야 할 특별한 증거도 없다는 것이다. 이 판결은 많은 컴먼로계 국가들이 1929년 정신적 상해에 대하여 손해배상을 지급할 수 있음을 승인하지 아니하고 있음을 지나치게 강조하였다. 연방최고법원은 법원은 한 가지 사실, 즉 컴먼로계 국가들이 신체상의 피해와 정신적 상해를 구분하고 있었지만, 프랑스법은 이에 상응하는 개념이 없어서, 정신적 상해와 신체적 상해를 구분하지 아니하고 물질적인(*material*) 것이든 아니면 정신적인 것이든 간에 어떠한 피해에 대해서도 손해배상을 인정하였다는 점을 간과하였다는 것이다. 다시 말해서 컴먼로계의 관점을 빌어서 협약의 프랑스어 정본의 규정을 분석하는 것은 타당하지 않다고 비판하였던 것이다. 사실 연방최고법원이 주로 우려하였던 점은 바르샤바협약이 운송인의 책임을 제한함으로써 상업적 항공운송의 발전을 촉진하고자 하였던 목적이 영향을 받을 수 있다는 사실이었다. *Alldredge, op.cit., pp.1360-1362.*

305) 이에 대해 *lesion corporelle*의 개념에 이미 정신적 상해가 포함되기 때문에 협약 기초자들이 굳이 정신적 상해를 특별히 명시할 필요가 없었다는 비판도 제기되었다(Lisa M. Fromm, “*Eastern Airlines v. Flyod: Airlines Passengers Denied Recovery for Emotional Distress Under Warsaw Convention*”, *Akron L. Rev.*, Vol.25(1991), p.434.

306) *Alldredge, op.cit., p.1359.*

하나의 약정일뿐 협정(국제조약)이 아니라는 점을 들어, 동 약정에 의거하여 제17조의 해석을 확대하여서는 아니 된다고 판단하였다. 과테말라의정서와 관련하여서는 법원이 동 의정서가 바르샤바협약 제17조의 범위를 명확하고자 한 것은 아니었으며 더구나 극히 일부 국가만이 동 의정서에 비준하였다는 점을 지적하였다.

Eastern Airlines, Inc v. Floyd의 판결은 그 후의 Terrafranca v. Virgin Atlantic Airways, Ltd 사건<sup>307)</sup>에서도 그 논지가 유지되었으며, Turturro v. Continental Airlines사건에서 법원은 어떠한 신체적 부상(wounds), 영향(impacts)이나 박탈(deprivations) 또는 내부기관 구조의 어떠한 변화(any alteration in the structure of an internal organ)가 없다면 사건발생후의 호흡 장애, 불면증 또는 집중불능 등이 정신신체증(psychosomatic)으로 특징지을 수 있으며 따라서 손해배상을 받을 수 없다고 판시하였다.<sup>308)</sup>

이와 같이 Eastern airlines, Inc v. Floyd 사건 판결은 신체적 상해에 수반되는 정신적 상해의 경우 손해배상이 인정될 수 있을 것인가와는 무관한 것이었다. 아무튼 그 판결이후 순수한 정신적 상해를 이유로 한 손해배상청구사건은 거의 사라지게 되었으며 이제 초점은 어떠한 유형의 정신 피해가 신체에 흔적을 남기게 되어 신체상의 상해를 구성하게 되는가로 옮겨지게 되었으며 몇 가지 사건에서 다루어지게 되었다.

다. 신체적 상해를 수반하는 정신적 상해(PTSD)에 대한 배상

① 정신적 고통으로 인한 신체적 상해와 손해배상: Rosman v. Trans World Airlines

Eastern Airlines, Inc. v. Floyd사건 판결에서 최고법원은 순수한 정신적 상해에 대한 배상을 배척하였을 뿐 아니라 여객이 사망, 인신상해

307) 제3순회법원은 원고의 상해를 바르샤바협약상의 신체적 상해에 해당하지 아니하는 순수하게 심리적인(purely psychic) 상해라고 판단하였다(Terrafrance v. Virgin Atlantic Airways, Ltd, 151 F. 3d 108, 112 (3d Cir. 1998)).

308) Turturro v. Continental Airlines, 128 F. Supp. 2d 170, 178 (S.D. N. Y. 2001).



(personal injury) 또는 상해의 신체적 표출(physical manifestation of injury)을 당하지 아니하였다면 운송인은 책임을 지지 아니한다는 결론을 내렸다. 그러나, 상해의 신체적 표출이 수반된 정신적 상해에 대하여 여객이 배상을 받을 수 있는지에 관한 자신의 입장을 표명하는 것을 명백하게 거부하였다.

정신적 고통으로 초래된 신체적 상해에 대한 배상 문제와 관련된 판례는 극히 드물다. Rosman v. Trans World Airlines 사건에서 법원은 만약 원고의 皮疹이 자신이 항행중에 경험한 공포로부터 조성되고 악화된 것이라면 皮疹에 대하여 손해배상을 얻을 수 있다고 판시하였다. 그러나, 원인(사고)과 결과(신체적 상해)간에 인과관계사이에 연결고리(정신적 고통)가 존재하지만 그 인과관계의 연결고리인 정신적 고통에 대해서는 손해배상을 인정할 수 없다는 것이었다. 법원은 바로 이러한 논거로 항공사로 하여금 항공기 납치로 인하여 초래된 심리적 상처로 인하여 초래된 신체적 상해를 포함하여 원고가 입은 명백한 객관적인 신체적 상해에 대하여 손해배상 책임이 있다고 판시하였다.<sup>309)</sup>

상해의 신체적 표출이 수반된 정신적 상해에 대하여 여객이 배상을 받을 수 있는지 문제에 대해서는 Carey v. United Airlines에서 제9순회 항소법원이 그 대답을 시도하였다. 동 법원은 정서적 고통(emotional distress)의 신체적 표출은 협약 제17조의 “신체적 상해 요건”을 충족시키지 아니한다고 판시하였다.<sup>310)</sup> 동 법원은 『원고의 정서적 고통의 신체적 표출』과 『원고가 자신의 배상청구원인이 신체적 상해로부터 비롯된 것임을 입증할 수는 없지만 신체적 상해의 요건을 충족시킬 수 있는 다른 경우』에 대한 합리적인 구분을 제시하지 못하였다. 결과적으로 동 법원은 이 문제를 해결하려고 시도하였지만 오히려 혼란만을 가중시켰다.<sup>311)</sup>

309) Rosman v. Trans World Airlines, 314 N.E. 2d 385, 396 (N.Y 1974).

310) Carey v. United Airlines, 255 F.3rd 1044, 1052 (9th Cir.2001).

311) Alldredge, op.cit., p.1346.

② 신체적 상해로 인한 정신적 고통과 손해배상: *Alvarez v. American Airlines, Inc.*

극히 소수의 미국판례만이 이 문제를 다루고 있다. 이러한 판례들이 모두 바르샤바협약 제17조를 협의로 해석하여야 함을 주장하고 있으나 모두 신체적 상해로 인한 정신적 고통에 대하여 손해배상을 인정하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 미국연방최고법원이 *Floyd*사건판결에서 순수한 정신적 상해에 대한 손해배상 청구를 기각한 이유중의 하나가 순수한 정신적 상해에 대하여 손해배상을 인정하는 것은 바르샤바협약이 항공운송인 보호라는 주요 목적에 위배되는 점이었다.

앞서 언급한 *Rosman*판결은 한 동안 커다란 도전을 받지 아니하였으나 *Alvarez v. American Airlines, Inc.* 사건에서 뉴욕남부지방법원은 *Rosman*사건의 판지에 동의하지 않고 심리적 요소가 중간의 연결고리 역할을 하고 있는 신체적 상해에 대해 손해배상을 인정하지 아니하였다.<sup>312)</sup> 법원은 “원고는 자신이 입은 신체적 상해로 近因하여 초래된 (proximately caused) 정신적 상해에 대해서만 손해배상을 받을 수 있으며 단순히 신체적 상해에 수반되는 정신적 상해에 대해서는 손해배상을 받을 수 없다”라고 판시하였다.<sup>313)</sup> 이러한 결론은 신체적 상해와 정신적 상해의 인과관계를 강조한 것이다.<sup>314)</sup>

---

312) *Alvarez v. American Airlines, Inc.*, No. 98 Civ. 1027, 1999 WL 69129922, at 5 (S. D. N. Y. Sept. 7, 1999).

313) Sheila A. Sundvall and Michael C. Andolina, “The Status of Pending Air Carrier Litigation”, *J. Air L. & Com.*, Vol.66(2000), pp. 195-96.

314) 이는 *In re Air crash Disaster Near Roselawn, Indiana on October 31, 1994* 사건 판결에서 정신적 상해가 신체적 상해를 수반한 경우 손해배상을 인정한 경우와는 크게 구분된다. 이 사건에서 법원은 “*Floyd*사건은 구체적인 상해가 책임의 전제조건이어야 함을 요구하는 것일 뿐이고 일단 이러한 전제조건이 충족되면 *Floyd*사건은 명확히 정신적 피해에 대한 손해배상을 부인하는 것은 아니라는 점을 인정하고 있다. 그 밖에 법원은 바르샤바협약 제17조가 피해와 사고간의 인과관계가 존재할 것을 요구하고 있으며 결코 정신적 피해가 신체적 피해로부터 초래되어야 손해배상을 받을 수 있음을 시사하고 있지 않다”라고 판시하였다. 당해 사건에서의 정신

항소심에서 원고는 의학전문가의 증언을 인용하여 PTSD(posttraumatic stress disorder)는 단순한 심리적 상해가 아니라 신체적 상해라고 주장하였다. 법원은 원고의 전문가증언이 원고의 뇌 또는 신경계통상의 신체적 변화가 緊急疏開(emergency evacuation) 중에 겪은 정신적 외상(physical trauma)으로부터 초래되었다는 점을 언급하고 있지 않다고 지적하고 만약 심장박동수 증가, 혈압상승 등 심리적 고통의 신체적 표출이 바르샤바협약에 의한 손해배상의 근거가 될 수 있다면 난기류에 놀란 여객도 손해배상을 받을 수 있을 것이며 심리적 상해와 신체적 상해간의 구분이 없어져 버린다는 논리를 전개하였다.<sup>315)</sup> 이상의 두 가지 사건판결은 거의 일치하지 하지 아니하지만 그 핵심문제는 무엇이 신체적 상해인가, 어떠한 신체상의 변화에 대해서 손해배상을 받을 수 있는가에 관한 것이었다.<sup>316)</sup>

### ③ Weaver v. Delta Airlines, Inc. 사건판결과 우회전략

1999년의 Weaver v. Delta Airlines, Inc. 사건<sup>317)</sup>에서 원고는 제17조에는 정신적 상해가 포함된다고 주장하지 아니하고 자신이 받은 PTSD는 일종의 신체적 상해라고 주장하였다. 몬테나州지방법원은 그녀의 주장을 인용하여 비행중에 발생한 사고가 그녀에게 생리적 화학 반응을 포함하여 심각한 영향을 미쳤으며 이것이 원고의 대뇌와 신경에 신체적인 영향을 미쳤음을 인정하였다.<sup>318)</sup>

---

적 상해는 신체적 피해로부터 야기된 것이 아니었으나 법원은 여객이 입은 공포에 대하여 손해배상을 지급하여야 한다고 판단하였던 것이다.

315) Alvarez v. AM. Airlines Inc., No. 98-Civ-1027 (MBM), 2000 WL 145746, at 1 (S. D. Ny. Feb. 9, 2000).

316) Larsen, Regime of Liability in Private International Air Law-with Focus on the Warsaw system and the Montreal Convention of 28 May 1999, [http : //www.rettid.dk/artikler/speciale-20020002.pdf](http://www.rettid.dk/artikler/speciale-20020002.pdf), p.33.

317) Weaver v. Delta Airlines, Inc, 56 F. Supp. 2d. 1190 (D. Mont. 1999).

318) Sundvall and Andolina, op.cit., pp.194-95.

동 지방법원은 바르샤바협약이 순수한 정신적 상해에 대한 손해배상을 인정하고 있지 아니하고 또한 Weaver가 입은 상해의 표출(manifestation)과 종전의 다른 사건에서 손해배상이 지급되지 아니한 상해의 표출간에는 유사성이 있기는 하지만, 본안의 중심요소는 법률이 아니라 의학이라는 점을 인정하였다. 본안의 법률적 문제는 바르샤바협약이 이러한 특정한 유형의 신체적 상해 - 뇌에 대한 상해(비록 경미한 신체적 영향이 있을 뿐이지만)에 손해배상을 인정할 것인가의 여부일 뿐이었다.

법원은 이 판결이 Weaver가 제기한 청구로 인하여 이와 유사한 사건에 대해 소송의 길을 열어 준 것은 아니라고 판시하였다. 그 논거로 Weaver의 청구는 명확한 의료 진단에 기초한 사실을 들었다. 공포심만으로는 손해배상을 인정할 수 없지만, 공포로 야기된 뇌손상에 대해서는 손해배상을 인정할 수 있다는 것이다. 법원의 이러한 판결은 중요한 의의를 가진다. 오랜 기간동안 法曹에서 정신적 상해와 신체적 상해는 완전히 다른 것이라고 인정하고 있었으나 동 판결은 양자간에 연계가 존재할 수 있음을 명확히 인정한 것이며 정신적 상해와 신체적 상해를 서로 구분하려는 관점을 정면으로 부인한 것이라 할 수 있다.<sup>319)</sup>

이 판결은 Floyd사건판결 등<sup>320)</sup> 최고법원판결을 얼마든지 우회해 버릴 수 있는 한 가지 방법을 인정하고 있는 것이다. 그후 이 판결은 당사자의 합의에 의하여 집행되지는 아니하였으나,<sup>321)</sup> 몬테나주 지방

---

319) Alldredge, op.cit., p.1366.

320) Floyd 사건에 대한 연방최고법원 판결이후 두 항소법원은 정서적 및 정신적 고통(emotional and mental distress)은 그것이 신체적 표출현상(physical manifestations)이 수반되었는지의 여부에 관계없이 바르샤바협약상의 배상을 받을 수 없다고 판시하였으나 구체적 또는 가시적 신체적 상해가 없는 때에도 고의적 과실(intentional misconduct)에 의하여 터무니없이 부대적으로 발생한 사고(egregious incident)에 대해서는 배상이 인정될 수 있다는 판단하였다. Carey v. United Airlines, 255 F.3d 1053 (9th Cir. 2001).

321) Weaver v. Delta Airlines, Inc, 211 F Supp. 2d1252(D. Mont. 2002).

법원의 창조적인 분석은 여전히 중요한 의의를 가지며 향후의 이와 유사한 사건의 소송전략에 대해서도 영향을 미칠 것으로 판단된다.

라. 정신적 상해에 대한 배상문제에 대한 기타의 시각

앞에서 언급한 판례들은 모두 바르샤바협약 제17조의 의의와 입법 의도라는 각도에서 운송인의 책임에 정신적 상해에 대한 배상책임이 포함되는지를 다루었으나 다른 견지를 채택한 판례도 있다. 바르샤바협약 제24조<sup>322)</sup>는 “제18조 및 제19조를 적용하여야 하는 모든 사건은 그 근거의 여하에 막론하고 어떠한 손해배상 소송도 이 협약에 규정된 조건과 제한에 따라 제기될 수 있을 뿐이다. 제17조를 적용하여야 하는 사건도, 누가 소송을 제기할 권리를 갖는가 및 그들 각자는 어떠한 권리를 갖는가의 문제에 대한 확정을 방해함이 없이, 앞의 조항이 적용된다”라고 규정하고 있다. 명백히 협약 제17조가 제24조의 제한을 받고 협약 제24조가 협약이 누가 소송을 제기할 권리를 갖는가와 어떠한 손해가 배상을 받을 수 있는가에 대하여 영향을 미치지 아니하지만 그러한 사건은 당해 사건을 수리한 법원이 소재지국의 국내법에 따라 해결하도록 넘기고 있는 것이다.

1996년 미국 연방최고법원은 *Zicherman v. Korean Airlines Co.* 사건 판결에서 바르샤바협약 제24조가 국제사법 규칙에 따라 적용되는 국내법에 의거하여 정신적 상해에 포함하여 어떠한 피해에 대하여 손해배상을 인정할 것인가를 허용하고 있다는 점을 적시하였다.<sup>323)</sup> 이에 따르면 만약 사건에 적용되는 국내법이 정신적 상해에 대한 배상을

322) 제24조의 원문은 다음과 같다: “In the case covered by Article 18 and 19 any action for damages, however, founded, can only be brought subject to the conditions and limits set out in this convention. 2 in the case covered by Article 17 the provisions of the preceding paragraph also apply, without prejudice to questions as to who are the persons who have the right to bring suit and what are their respective rights.”

323) *Zicherman v. Korean Air Lines* ; 516 U. S.217(1996), revg in part, 43 F. 3d 18 (2d Cir. 1994).

인정한다면 원고는 항공사에 대하여 정신적 상해에 대한 손해배상을 요구할 있을 것이다. 이 판결은 바르샤바협약 제24조에 근거한 것으로서 국제사법적인 방법을 끌어 들여 정신적 상해에 대한 손해배상을 인용할 것인지를 국내법에 따라 결정할 수 있음을 밝힌 것이다.<sup>324)</sup>

#### 4) 영국의 사법적 실천

영국의 귀족원은 최근 두건의 항공여행객의 정신적 상해 배상에 관한 사고사건을 병합하여 심리하였는 바, *Morris v. KLM Dutch Airlines* 사건<sup>325)</sup>과 *King v. Bristow Helicopters Ltd.* 사건<sup>326)</sup>이 그것이다. 이 두 사건의 소송에서에서의 초점은 모두 항공여행객이 항공사고로 인하여 정신적 상해를 받았을 때 손해배상을 청구할 수 있는지에 관한 문제였다. 여기에서 가장 기본적 문제는 “신체적 상해”의 해석에 관한 것이었다. 바르샤바협약의 해석방법에 대하여 귀족원은 동 협약이 국제적 차원에서 통일적인 책임제도를 확립한다는 취지를 가지고 있기 때문에 이러한 목표의 실현을 위하여 영국 법원의 해석은 반드시 다른 법분야의 해석과 서로 일치되어야 할 뿐만 아니라 바르샤바협약은 동 협약의 채택당시의 이해에 근거하여 해석을 하여야 한다고 판시하였다.<sup>327)</sup>

---

324) 이와 유사한 판결로서는 *Tseng v. El Al Israel Airlines* 사건판결이 있다. 이 사건에서 법원은 바르샤바협약과 국내법간의 관계에 대하여 법원은 바르샤바협약상 배상을 청구할 수 없다면 방향을 바꾸어 국내법에 의한 배상도 청구할 수 없다는 점을 인정하였다. 또한 원고는 바르샤바협약 제17조에서 말하는 사고 또는 신체적 상해를 증명할 수 없음에도 국내법상의 청구를 제출하는 것을 허용한다면 이는 바르샤바협약의 기본원칙의 하나인 국제항공운송관련 책임규칙의 통일성 확보 및 동 협약의 보충적 목적의 하나인 여객과 운송인간의 이익의 조화와 균형을 저해하는 것임을 분명히 하였다. 여객이 국내법에 의거하여 바르샤바협약 제17조의 적용범위 내에 있는 사건에 대하여 배상청구를 하게 된다면 그러한 균형을 깨뜨리는 것이며 여객이 바르샤바협약 제17조가 적용되지 아니하는 비행기 탑승 전 또는 내린 후에 입은 상해에 대해서만 국내법에 의한 배상을 청구할 수 있다고 판시하였다. Rodriguez. *op.cit.*, pp.44-45.

325) *Morris v. KLM Dutch Airlines* EWCA Civ. 790(2001).

326) *King v Bristow Helicopters Ltd.*, 1 Lloyd's Rep, 745, 746 (H.L. 2002).

327) *Aviation, International Law, Update Vol.8(2002)*, pp.852-55참조.

귀족원은 바르샤바협약의 준비 문헌 및 영국, 프랑스, 독일, 오스트레일리아, 이스라엘 각국의 법원의 동 협약 제17조의 해석을 살펴보고 특히 미국법원의 *Eastern Airlines Inc v. Floyd* 사건판결을 참고하였다. 귀족원은 신체적 상해와 정신적 상해는 완전히 다른 것이며 이들 판례도 모두 동 제17조에 의하여 배상을 인용하여야 할 범위는 “사망, 신체적 상해 및 신체상으로 나타난 상해”로 제한하였으며 순수한 정신적 상해에 대한 손해배상을 배제하고 있음을 인정하였다. 귀족원은 설령 이러한 판례를 고려하지 아니한다 할지라도 다음과 같은 논거를 들어 순수한 정신적 상해에 대해서는 손해배상이 인정되지 아니한다고 보았다.<sup>328)</sup>

즉, 바르샤바협약은 1929년 체결되었는데, 그 당시 사고중에 입은 정식적 피해에 대해 배상을 인정하는 법률제도는 거의 존재하지 아니하였으며 공약의 목적중의 하나는 당시 새롭게 출현한 항공운송에 대하여 일정한 정도의 보호를 부여하는 것이었는 바, 만약 정신적 상해에 대한 손해배상을 인정한다면 수많은 의외의 소송이 제기될 수 있는 길을 열어두게 될 것이며 이는 항공운송인의 보호라는 목적과 불일치한다고 판단하였던 것이다.

귀족원은 항공운송중에 여객에게 놀라움과 초조함, 낙담, 고통, 공포 등의 정신적 반응을 야기할 수 있는 수많은 요인들이 존재한다는 사실을 감안하여 엄격책임원칙을 채택한 바르샤바협약이 이러한 항목을 포함하는 것을 의도하지 않고 있다고 주장하였다. 그 밖에도 “신체적 상해”의 통상적인 의미는 신체구조에 대하여 조성된 생리적 상해를 말하며 정신적 상해와는 선명하게 대비가 되는 것이라고 보았다.<sup>329)</sup>

바르샤바협약이 채택된 1929년 이후 의학의 발전이 손해배상분야에 미친 영향을 고려하여 귀족원은 판결중에서 “만약 원고가 대뇌가 손

328) Andrew Field, “Air Travel, Accidents and Injuries: Why the New Montreal Convention is Already Outdated?”, *Dalhousie L. J.*, Vol.28(2005), p.83.

329) *Eastern, Trock and Radford*, op.cit., pp.692-693.

상을 입었다는 점을 입증하고 제17조 규정의 다른 손해배상조건을 충족시키고 있다면 이를 인용하겠지만, 1929년 당시, 정신적 상해는 증명할 수 없었기 때문에 배상을 인정하지 아니한 점은 부정확한 것이었다”는 점을 인정하였다.<sup>330)</sup>

이 두 사건에 대한 판결은 영국 귀족원의 항공여객의 정신적 상해의 배상에 관한 태도를 명확하게 보여주고 있으며 순수한 정신적 상해에 대한 구제는 거부하였으나 신체적 상해를 수반하는 정신적 상해에 대해서는 배상을 인정할 수 있음을 인정한 것이었다. 귀족원은 “정신적 상해와 신체적 상해는 서로 연계될 수 있으며, 신체적 상해는 바르샤바협약 제17조의 가장 기본적인 요건(threshold requirement)이며 사고로 인한 정신적 상해가 신체적 상해 예컨대, 중풍, 유산, 위궤양 등을 유발하였든 아니면 항공사고중에 초래된 신체적 상해로 인하여 유발된 정신적 고통이든간에 이러한 기본적인 요건을 충족시켜야 한다”라고 판시하였다.

#### 5) 1999년 몬트리올협약과 정신적 상해

국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: 이하 “ICAO”라 한다)의 틀내에서 바르샤바 체계의 현대화와 통일화를 가속화할 수 있는 일련의 메커니즘을 발전시키기 위하여 ICAO는 바르샤바협약 등 11개의 항공운송관련 국제문건을 종합하여 1999년 5월 28일 국제항공운송의 일정한 규칙의 통일화를 위한 협약(Convention For the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage By Air: 이하 “몬트리올 협약”이라 한다)을 채택하였다.<sup>331)</sup> 몬트리올 협약은 ICAO의

330) Field, *op.cit.*, p.84.

331) 몬트리올협약은 바르샤바협약의 개정조약이 아니라 완전히 새로운 조약이며 제 55조에서 바르샤바협약과 그 의정서들을 및 운송인간의 특별약정(*agreement*)을 대체할 것이라고 명시하고 있다(Rodriguez, *op.cit.*, p.26). 그러나 조약은 체결국에 대해서만 구속력을 갖기 때문에 실령 몬트리올 협약이 발효한 후에도 바르샤바협약체제의 모든 문건이 폐지되는 것을 의미하지 아니한다. 바르샤바 협약체제에 참



교회의에서<sup>332)</sup> 통과되었으며 2003년 11월 4일 발효하였다.<sup>333)</sup>

운송인의 책임에 정신적 상해에 대한 배상을 포함시킬 것인가는 몬트리올 협약의 기초과정에서도 논쟁의 초점이 된 문제중의 하나였다.<sup>334)</sup> 협약 제1초안 제16조는 명문으로 정신적 상해를 배상범위에 포함시켰으며 그 후 연구반 토론과정에서 진일보한 수정을 거쳐 “인신상해”(personal injury)의 개념에 신체적 상해와 정신적 상해 모두를 포함시켰다. 그러나, 몬트리올외교회의에서 많은 반대에 부딪치게 되었다. ICAO 법률위원회는 연구반의 보고를 심사한 후 정신적 상해를 배상대상으로 남겨두었으나<sup>335)</sup> 특히 개발도상국들의 강력한 반대에 부딪쳤으며 1999년 5월 외교회의에 회부한 최종초안에서는 “인신상해”와 “정신적 상해” 모두를 삭제하고 “신체적 상해(bodily injury)”만을 남겨두었다.<sup>336)</sup>

---

여한 모든 국가가 몬트리올협약에 비준·가입하지 아니하는 한, 기존의 협약 문건들은 여전히 병존하면서 국제항공운송 관련분야에 계속 적용될 것이다.

332) 순수한 정신적 상해(mental injury)에 까지 배상대상으로 확대할 것인가에 대하여는 외교회의에서 크게 격론이 벌어졌지만 여객의 사항에 있어 손해배상액이 칠페 또는 10만 SDR까지의 무과실책임의 채택이 세계 각국의 중소항공사에 미치는 영향을 고려하여 최종적으로 바르샤바협약의 “bodily injury”라는 문구를 그대로 유지하는 것으로 정하여졌다.

333) 이 협약은 체결국에 대해서만 구속력을 갖기 때문에 설령 몬트리올 협약이 발효한 후에도 바르샤바협약체계의 모든 문건이 폐지되는 것을 의미하지 아니한다. 바르샤바협약체계에 참여한 모든 국가가 몬트리올 협약을 비준·가입하지 아니하는 한, 기존의 협약 문건들은 여전히 병존하면서 국제항공운송 관련분야에 계속 적용될 것이다.

334) 일부 대표들은 1991년의 Eastern Airlines, Inc. v. Floyd 사건판결을 인용하여 인신상해에는 순수한 정신적 상해가 포함되지 아니한다고 주장하였다. Thomas J. Whalen, “The New Warsaw Convention: The Montreal Convention”, Air and Space Law, Vol.25(2000), p.17.

335) 1997년 법률위원회 제30차회의에서 통과된 초안에는 “bodily or mental injury”라는 표현이 사용되었다(Draft Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air [Test A][approved by the Legal Committee] Article 16-1, ICAO Legal Committee 30th Session(Montreal, 28 April - 9 May, 1997)Report 1997, ICAO Doc.9693-LC/190. Attachment D. D-6.

336) 關口雅夫, “『國際航空運送についてある規則の統一についての條約案』の立法上の問題點とその檢討”, 法學論集(日本: 駒澤大學法學部), 第59號(1999年 3月), pp.20-21.

일부 국가들은 정신적 상해에 대한 배상에 대한 인정을 시도하여 “신체적 상해”에 대한 해석성 성명을 하자는 제안을 한 바 있다. 이 성명에 근거하여 각각의 법역이 국내법의 발전상황에 따라 항공여객의 정신적 상해에 대한 배상여부를 결정할 수 있도록 하자는 것이었다. 이러한 건의는 미국연방최고법원이 *Zicherman v. Korean Airlines Co.* 사건에서 내린 판결의 취지와 대단히 유사하다. 그러나 일부 대표들이 이와 같이 국내법의 발전에 따라 협약상의 용어의 의의와 범위를 변경하는 방법은 부적절하다고 판단하여 이 건의는 결국 채택되지 못하였다.<sup>337)</sup>

이와 같이 몬트리올 협약에서 여전히 “신체적 상해”라는 용어를 사용하고 있다는 사실은 사실상 계약국의 국내법원에 “몬트리올 협약은 그 입법의도를 보아 정신적 상해는 배상범주에서 배제시켰음”을 명확히 지적하고 있는 것이라고 보는 견해도 있지만, 정신적 상해와 유형적인 신체적 상해가 상호 관련되는 추세를 고려하여 의학적인 관점에서 볼 때 정신적 상해를 신체적인 피해와 분리하기 어렵고 양자는 흔히 같이 뒤섞여 있으며 정신적 상해도 일종의 신체적 상해이므로 정신적 상해는 신체의 상해에 포함되는 것이라는 견해 등도 있다. 후자의 입장에 의하면 정신적 상해를 몬트리올협약에서 배제하였다는 사실 자체만으로 정신적 상해에 대해 배상을 인정하지 아니한다는 것으로 보기는 어렵다는 것이다.<sup>338)</sup> 바로 이러한 입장의 차이로 인하여 몬트리

---

337) Field, *op.cit.*, pp.78-70 참조.

338) 이와 관련된 중국의 판례는 상당히 흥미를 끈다. 중국의 법원도 바르샤바협약 제17조와 관련된 정신적 상해에 대한 배상청구 사건을 다룬 적이 있다. 미국의 중국인 陆红이 United Airline사를 상대로 중국의 한 인민법원에 소송을 제기한 사건(陆红诉美国联合航空公司国际航空旅客运输损害赔偿纠纷案)이다. 원고는 피고인 United Airlines의 미국의 하와이를 출발, 일본을 경유하여 홍콩에 도착하는 801편에 탑승하였는 바, 일본 나리다(成田) 공항을 이륙하던 중 항공기의 좌측 날개의 엔진에 고장이 발생하여 원고는 긴급하게 탈출하는 과정에서 다리에 상처를 입었다. 원고를 소송을 제기하여 상처후유증 손실비, 간호비용외에도 정신적 상해에 대한 배상을 요구하였다. 중국과 미국 모두 바르샤바협약과 헤이그의정서의 가입국이기에 때문에

을 협약이 발효한 후에도 운송인의 책임에 정신적 상해에 대한 배상이 포함되는 것인가에 관한 논쟁은 여전히 지속될 것으로 보인다.

## 6) 평 가

미국 법원과 영국 법원의 관행을 비교해보면 양국 법원이 모두 법률 제도의 통일성을 강조하고 있음을 알 수 있으며, 특히 영국 법원은 판결시에 다른 국가의 법원의 판례를 참고하고 있다. 양국의 최고사법기관은 세 가지 정신적 상해 유형 각각에 대한 배상 인정여부에 대하여 기본적으로 동일한 시각을 가지고 있다. 다만 주목할 점은 미국법원의 이 분야에서의 관행과 사고가 더욱 적극적이라는 점이다. 앞서 언급한 *Zicherman v. Korean Airlines Co* 및 *Weaver v. Delta Airlines* 사건판결을 살펴보면 대단히 독창적인 논지를 펼치고 있으며 유사한 사건을 다루는 각국의 법원들이 향후 정신적 상해에 대한 배상청구 소송에서 많은 시사점을 던져두고 영향을 미칠 것으로 판단된다.

국제항공사고는 여객에게 일상생활을 영위할 수 있는 능력에 중대한 손실을 가져다주는 등 대단히 심각한 정신적 고통을 줄 수 있으며

---

이 사건에는 바르샤바협약과 헤이그의정서가 적용되었다. 상해시 静安区 인민법원은 피고로 하여금 원고에게 정신적 위로금으로 인민폐 5만원을 지급하도록 명하는 판결을 내렸다(《陆红诉美国联合航空公司国际航空旅客运输损害赔偿纠纷案》, 『中华人民共和国最高人民法院公报』 2002年 第4期, p.15). 이 판결은 분명히 원고가 주장하는 정신적 상해는 신체적 상해로부터 초래된 것이라고 판단하여 이러한 상황에서의 정신적 상해에 대한 배상을 인정하는 입장을 채택한 것이라 할 수 있다. 그러나, 법원이 바르샤바협약 제17조의 적용범위에 정신적 상해가 포함된다고 보아 원고의 정신적 상해 배상청구를 인용한 것인지는 분명하지 않다. 사실 이 판례에서는 바르샤바협약 제17조를 인용하지 아니하였기 때문이다. 이 점은 이 판결의 중대한 결함으로 보인다. 사실 항공사고로 인한 정신적 상해에 대한 보상과 관련된 중국 최초의 판례임에도 그 선도적(leading) 의미가 다소 반감된 듯한 느낌을 준다. 그러나, 이 판결은 국제항공여객운송 손해배상분쟁을 다루면서 정신적 상해에 대한 배상에 관한 가능성을 열어 두었다는 점에서 대담한 새로운 시도라고 보인다. 다만, 이 사건에서 원고의 정신적 상해는 신체적 상해로부터 조성된 것이며 순수한 정신적 상해와 사고로 인한 정신적 상해로부터 야기된 신체적 상해에 대하여 중국 법원이 배상을 인정할 것인지에 대해서는 현재로서는 정확히 확인하기 어렵다 할 것이다.

이러한 상황하에서는 외부적인 신체적 상해가 존재하는지는 이미 중요하지 아니 하게 된다. 법률은 발생한 피해에 대해서는 구제를 하는 것이 그 임무라고 볼 때, 피해와 사고간에 인과관계가 존재한다면 의심할 바 없이 이러한 피해에 대해서는 당연히 배상을 인정하여야 한다. 현재 많은 국가의 국내법이 모두 정신적 상해에 대한 배상을 인정하고 있으며<sup>339)</sup> 이러한 점에서 볼 때도 바르샤바협약체제내에서도 정신적 상해의 배상에 대해서는 합당한 위치를 부여하여야 할 것이다.<sup>340)</sup> 피해자보호를 위하여 앞으로 몬트리올협약을 개정할 기회가 있을 때 제17조의 “bodily injury”를 1971년 과테말라의정서 제4조에 규정되어 있는 정신적 상해까지도 포함될 수 있는 ‘personal injury’로 수정하던지 아니면 “mental injury”라는 문구를 삽입하는 것이 타당하다는 견해도<sup>341)</sup> 주목할 필요가 있다.

---

339) 예컨대, 우리 민법 제751조에서도 불법행위로 인하여 타인에게 정신적 고통을 가한 자는 그 손해에 대하여 피해자에게 배상할 책임이 있다고 규정함으로써 피해자의 정신적 손해를 구제하여 주는 길을 열어 놓고 있다. 또한, 중국의 최고인민법원은 2001년 2월 26일 《关于确定民事侵权精神损害赔偿若干问题的解释》을 공포함으로써 타인의 인신의 권리를 침해하여 중대한 결과를 초래한 경우 당연히 정신적 상해에 대한 책임을 부담하여야 함을 확인하였다(最高人民法院：《关于确定民事侵权精神损害赔偿若干问题的解释》法释[2001] 7号, 2001年2月26日). 다만, 이러한 일반법상의 규정만으로 항공사고로 인한 정신적 상해에 대한 배상을 인정할 수 있을 것인가는 회의적이다. 무엇보다도 관련 조항에 대한 유보를 하지 아니한 이상, 국제조약상의 규정을 국내법 규정을 원용하여 무효화시킬 수는 없기 때문이다. 중국도 바르샤바협약의 체약국이며 민법통칙 제142조에 의하여 중국이 가입한 국제조약이 민사분야에서도 국내법보다 우선적으로 적용된다.

340) 특히, 독일의 2004년 개정항공운송법 제45조 제1항에서 기타 건강상의 상해(sonst gesundheitlich geschädigt)에 대해서까지 항공운송인의 손해배상범위에 포함시켰는 바, 특히 제2항의 여객의 건강상해(Gesundheitsbeschädigung eines Fluggastes)에는 정신적 손해를 포함시키고 있으므로 법해석론의 입장에서 볼 때 과테말라의 의정서 제17조에 규정하고 있는 여객의 신체적 상해의 내용과 대체적으로 같은 의미이므로 정신상의 손해의 포함여부를 둘러싼 학설상의 논쟁을 입법론적으로 해결하였다는 지적은(金斗煥, 『최신국제항공법학론』, (서울: 한국학술정보, 2005), p.329) 타당하다고 본다.

341) Ibid.

뿐만 아니라 현대의학의 발달과 더불어 정신적 상해의 본질은 법률적인 각도에서 뿐만 아니라 의학적인 각도에서도 고려되어야 할 것이다. 법률적인 각도에서 보면 법관은 우선 정신적 상해와 신체적 상해는 엄격히 구분된다는 선입견에 사로잡혀 프랑스어 “*lesion corporelle*”를 엄격히 해석하여 신체적 상해만을 의미하는 것으로 보아서는 아니 될 것이다.<sup>342)</sup> 의학적인 각도에서 볼 때 정신적 상해의 근원은 공포 및 초조함이며 그러한 공포 및 초조함이 신체에 변화를 초래할 수 있다. 정신상해는 본질적으로 일종의 신체적 상해이며 바르샤바협약이 정신상해를 염두에 두었는지의 여부를 두고 논쟁을 지속할 필요는 없을 것이다. 국제항공여행중 발생할 수 있는 3가지 유형의 정신상해 특히 순수한 정신상해에 대해서까지 배상하는 것은 국제항공법의 발전추세에 부합하는 것이라고 본다.

한편으로 미국과 영국외에는 국제항공여객의 정신적 상해에 대한 배상과 관련된 소송은 거의 찾아보기 어렵다. 이러한 면에서 볼 때 바르샤바협약 제17조의 해석은 아직 공백상태에 있다고 보인다.<sup>343)</sup> 더구나 항공사고로 인한 정신적 상해에 대한 배상에 대하여 유형별 연구도 진행되고 있지 않다. 그러나 국제항공운송의 발전에 따라 향후 이러한 종류의 사건은 불가피하게 발생하게 될 것이므로 그러한 연구는 절실히 요구된다고 하겠다.

---

342) 바르샤바협약은 원래 프랑스어로 작성되어 있었기 때문에 일부 조항의 프랑스어는 많은 모호한 점을 남겨놓았다. Robert Coleman, “I Saw Her Duck: Does Article 17 of the Warsaw Convention “Cover” Injuries or Accidents?”, *Geo. Mason L. Rev.*, Vol.7(1998), p.191.

343) J. Stanley McQuade, “The Eggshell Skull Rule and Related Problems in Recovery for Mental Harm in the Law of Torts”, *Campbell L. Rev.*, Vol.24(2001), pp.2-3.

### 3. 바르샤바협약체제에서의 운송인의 수하물 및 화물에 대한 책임 관련 판례

#### (1) 의 의

1999년 몬트리올협약이 향후 바르샤바협약이 추구하였던 국제적인 항공운송법제도의 통일화를 어느 정도 실현할 수 있을 것으로 예상되지만, 앞으로 거의 모든 국가들이 몬트리올협약에 가입하기 전까지의 과도기에는 관련 국가들의 법원이 상기 조약들의 가입상황에 따라 각기 다른 제도를 적용하지 않을 수 없을 것이며<sup>344)</sup> 이러한 면에서 그동안의 혼란도 여전히 지속될 것으로 예상된다.

몬트리올협약은 시대에 뒤떨어지고 복잡하게 구성되어 있는 바르샤바협약체제를 한데 통합하고 현대화시키기 위하여 채택되었음은 앞서 설명한 바와 같다. 조약은 체결국에 대해서서만 구속력을 갖기 때문에 설령 몬트리올 협약이 발효한 후에도 바르샤바협약체제의 모든 문건이 폐지되는 것을 의미하지 아니한다. 바르샤바 협약체제에 참여한 모든 국가가 몬트리올 협약을 비준·가입하지 아니하는 한, 기존의 협약 문건들은 여전히 병존하면서 국제항공운송 관련분야에 계속 적용될 것이다. 이 보고서는 미국의 판례를 주된 분석대상으로 하여 바르샤바협약체제하에서의 국제항공화물·수하물과 관련된 항공운송인의 책임상한과 관련된 문제들을 다루고자 한다.

---

344) 예컨대, 미국의 경우 국제항공화물책임은 헤이그의정서에 의하여 또한 몬트리올 제4의정서에 의하여 수정된 바르샤바협약 및 1999년 몬트리올협약의 지배를 받고 있다(M. R. Franks, "Airline Liability for Loss, Damage, or Delay of Passenger Baggage", Fordham J. Corp. & Fin. L., Vol.12(2007), p.47.

## (2) 바르샤바협약체제의 내용

### 1) 바르샤바협약의 엄격책임제도

바르샤바협약은 대부분의 조약과는 달리 국가보다는 개인에게 영향을 미치는 제도를 확립하였다는 특징을 가지고 있으며 동 협약이 통일화를 도모한 주요 분야는 국제항공운송의 정의, 항공운송의 서류, 배상책임제도, 재판관할 등이다<sup>345)</sup>. 동 협약은 여객 또는 항공운송인의 주소지, 피해지 또는 법정지에 관계없이 국제운송 관련 손해배상 청구에 적용될 수 있는 통일된 절차, 서류 기타 실체법상의 제도를 확립하고자 하였다.<sup>346)</sup>

협약의 기초자들은 당시 유아기에 있었던 항공산업의 발전에 유리한 환경을 조성할 필요성을 인식하여 화물 및 수하물 또는 물품의 손괴, 멸실 또는 파괴에 대하여 항공운송인의 엄격(절대적)책임제도를 도입하여 책임한도를 1킬로그램당 250프랑으로 제한하였다. 운송인이 이러한 책임을 축소하거나 배제하는 계약을 체결하는 것은 허용되지 아니하며 피해가 운송인의 미필적 고의(willful misconduct)에 의하여 초래된 경우 책임은 무제한이다(협약 제25조). 또한, 운송인은 그러한 손괴, 멸실 또는 파괴를 회피하기 위한 “모든 필요한 조치”를 취하였음 또는 그러한 조치를 취하는 것이 불가능하였음을 입증하는 경우 그 책임으로 면제될 수 있도록 규정하였다(협약 제20조 제1항). 그 후의 바르샤바협약의 수정을 위한 국제적인 노력들은 시간의 경과에 따라 인플레이션으로 그 가치가 하락된 항공운송인의 책임한도의 문제에 초점이 맞추어져 있었다.<sup>347)</sup>

345) Michael, Milde, “Warsaw System and Limited Liability - Yet Another Crossroad?”, *Annals Air & Space L.*, Vol. 18(1993), p.201.

346) Dempsey, “International Air Cargo & Baggage Liability and the Tower of Babel”, *op.cit.*, p.246.

347) Milde, “Warsaw System and Limited Liability - Yet Another Crossroad?”, *op.cit.*, p.207.

## 2) 바르샤바협약이후의 수하물·화물에 대한 운송인의 책임

### 가. 헤이그의정서

헤이그의정서는 제2차세계대전이후의 항공기의 발달로 인하여 국제항공운송에 커다란 변화가 발생하여 바르샤바협약을 이러한 현실에 맞도록 개정한 것이다. 이 의정서는 바르샤바협약을 최소한 개정한 것이며 항공운송인의 여객책임한도액은 2배로 증액하였으나, 탁송수하물 및 화물에 대한 운송인의 책임은 그대로 유지하였다. 그 밖에도 의정서는 운송증권에 관한 규정을 수정하고 바르샤바협약의 문언을 명확히 하였다.

한편, 항공화물 적하인에 대한 무한책임의 예외사유<sup>348)</sup> 대부분을 삭제하였는 바, 특히 “모든 필요한 조치” 및 “항공기조종(piloting)상의 실수”의 항변을 폐지가 그것이다. 의정서는 어떠한 화물·수하물 일부의 손괴, 멸실 또는 연착이 동일한 항공운송장 또는 항공수하물증이 발급된 다른 화물·수하물의 가액에 영향을 주는 경우 - 이 때는 화물의 총중량이 운송인의 책임을 결정하는 데 사용된다 - 가 아니라면 통상적으로 당해 화물·수하물의 총중량만을 책임한도를 정하는데 사용할 수 있음을 명확히 하였다(제11조).

의정서는 운송인이 화물의 손괴, 멸실 또는 파괴가 그 화물의 고유한 하자, 품질 또는 결함으로부터 초래된 것임을 입증할 수 있으면 책임을 면제할 수 있도록 하고<sup>349)</sup> 미필적 고의(willful misconduct)의 개념을 명확히 하여 다음과 같이 입증되는 경우 책임은 제한된다고 규정하였다. 즉, 그 손괴, 멸실 또는 파괴가 1) 피해를 입힐 의도를 가진 또는 2) 무모한 또한 그 작위 또는 부작위가 피해를 초래될 수 있을 할 것임을 충분히 알고 있는 운송인 또는 자신의 직무범위내에서

348) 바르샤바협약 제20조 및 헤이그의정서 제10조 참조.

349) 바르샤바협약 제23조 및 헤이그의정서 제12조 참조.



행동하는 그의 사용인이나 대리인에 의한 작위 또는 부작위에 의하여 초래된 경우이다(제13조).

#### 나. 과달라하라협약

과달라하라협약은 항공운송계약에 기재된 항공운송인외의 자까지 바르샤바협약의 적용대상을 확대하였다. 협약은 “실제운송인”의 개념을 인정하고 있는 바, 제1조(c)에서 계약상운송인이 아닌 자로서 계약상의 운송인과 여객간에 체결된 운송계약이 정한 운송의 전부 또는 일부를 실제로 수행하는 자로 정의하고 있다(제1조 (b)). 이 협약은 실제운송인에게도 그가 수행하는 운송과 관련하여 바르샤바협약 또는 헤이그의정서에 의하여 수정된 바르샤바협약상의 권리와 의무를 부여하고 있다.<sup>350)</sup>

#### 다. 몬트리올약정

1966년 몬트리올에서 개최된 국제회의에서 바르샤바협약상의 책임한도의 인상을 둘러싸고 국가간의 합의가 이루어지지 못하자 개개의 항공사들간의 사적인 합의인<sup>351)</sup> 몬트리올약정(Agreement Relating to Liability Limitation of the Warsaw Convention and The Hague Protocol)이 채택되었는 바, 인신상해(personal injury)에 대한 바르샤바협약상의 책임한도를 삭제하였다. 이 협약은 수하물 또는 화물의 멸실, 손괴 등에 대해서는 적용되지 아니한다.

---

350) 이에 대하여는 Trevor Atherton, “Unlimited Liability for Air Passengers: The Position of Carriers, Passengers, Travel Agents, and Tour Operators Under the IATA Passenger Liability Agreement Scheme”, J. Air L. & Com., Vol.63(1997), pp.405-09.; 그 밖에도 金斗煥, op.cit., p.212 참조.

351) 이 약정은 국제항공운송인간의 합의에 불과하지만 미국은 미국내에서 서비스를 제공하는 모든 국내의 운송인에 대한 인가권의 행사를 통하여 사실상 법적 구속력을 갖도록 하였다. 현재, 미국의 국내법에 의하여 미국내에서 출발, 도착 또는 기항하는 모든 항공기에 이 약정의 내용이 적용되고 있다. 이 약정은 여객의 사망이나 인신상해뿐만 아니라 수하물 또는 화물의 멸실이나 손괴에 대한 규정도 포함하고 있다(Dempsey, “International Air Cargo & Baggage Liability and the Tower of Babel”, op.cit., p. 256).

라. 과테말라의정서

이 의정서는 여객 1인당 손해배상의 책임한도를 인상하였으며 인신 상해를 초래한 사건(event: 보다 좁은 개념인 바르샤바협약상의 accident에 갈음한 것임)에 대해서는 항공인의 무과실책임개념을 채택하였다.<sup>352)</sup> 항공물건운송에 있어서는 수하물을 탁송수하물과 휴대수하물로 구분하여 여객운송의 책임원칙에 따라 개정하였다.<sup>353)</sup>

마. 몬트리올 제1, 제2, 제3추가정서 및 제4의정서

몬트리올의정서는 바르샤바협약, 헤이그의정서 및 과테말라의정서의 개정을 내용으로 하고 있으며 특히 몬트리올제4의정서는 여객의 사망 또는 상해에 대한 책임한도를 100,000SDR로 인상하였다. 바르샤바협약 제22조제2항 및 과테말라의정서 제8조에 의하면 탁송수하물 화물에 대한 운송인의 책임을 1킬로그램당 250프랑으로 규정하고 있으나 몬트리올제1, 제2, 제3추가정서 및 제4의정서는 각각, 1킬로그램당 17SDR로 경감하였다. 몬트리올제4의정서에서 송화인과 운송인의 책임 및 배상한도액에 관한 주요 조문은 제10조(송하인의 책임), 제12조(송하인의 권리), 제16조(송하인의 협조의무와 책임), 제18조(항공물품 운송인의 책임), 제20조(화물의 연착에 대한 항공운송인의 책임), 제22조(항공물품 운송인의 배상책임한도) 등이다.

3) 바르샤바협약과 책임상한 적용배제

가. 여객 및 적하인의 운송인책임상한 배제를 위한 원용사유

바르샤바협약이 적용되는 경우, 항공운송인 또는 항공화물계약운송인(forwarder)의 화물 또는 수하물의 멸실, 손괴 또는 파괴 또는 연착에

352) 이에 대해서는 Kimberlee S. Cagle, "The Role of Choice of Law In Determining Damages for International Aviation Accident", J. Air L. & Co., Vol.51(1986), p.953.

353) 金斗煥, op.cit., p.192.

대한 책임상한은 일정금액이하로 제한된다. 여객이나 적하인은 그러한 책임상한을 회피하기 위하여 화물 등을 운송인에게 인도하기 전에 보험에 가입하거나 보다 높은 가액을 신고하는 방안을 모색할 수도 있을 것이다(제22조 제2항). 적하인은 별도로 보험에 가입한 경우 그 청구를 보험회사에 제출할 것이며 보험회사는 항공운송인에 대한 청구를 대위하여 지급할 것이다. 이러한 경우라면 현실적으로 이러한 소송중 상당수가 보험회사에 의하여 항공운송인을 상대로 제기될 것이다.

여객 또는 적하인은 협약에 가입한 국가의 영역내의 4가지 장소중의 하나에서 소송을 제기하게 된다. 즉, 1) 운송인의 주소지 - 협약을 국내법으로 편입한 국가, 2) 운송인의 주된 영업장 소재지, 3) 계약체결지- 즉 운송장 또는 여객항공권의 발급지 또는 4) 목적지- 운송장이나 여객항공권에 표시된 최종목적지이다.<sup>354)</sup>

사망 또는 인신상해의 경우 이용할 수 있는 제5재판관할 - 원고의 주소지- 은 화물이나 수하물관련 배상청구에는 이용할 수 없다. 역설적으로 상해 또는 사망에 관한 소송은 그 피해자의 본국의 법원에서 제기할 수 있으나 그에 동반된 수하물의 분실의 경우에는 해외에서 제기되어야 한다.<sup>355)</sup> 아래에서는 미국의 판례를 중심으로 손실 또는 연착한 화물 또는 수하물에 관한 소송을 제기한 적하인과 승객이 바르샤바협약체제의 책임상한을 배제하기 위하여 원용한 근거를 살펴보기로 한다.

나. 미국의 판례를 통하여 본 운송인 책임상한배제의 근거

가) 이동의 비국제적 운송적 성격

바르샤바협약 제1조제1항에 의하면 동 협약은 이동(movement)이 성격상 국제적 항공운송과 관련된 경우에만 적용된다. 국제항공운송이

354) 바르샤바협약 제28조; 이에 대해서는 Franks, *op.cit.*, p.48 참조.

355) Dempsey, "International Air Cargo & Baggage Liability and the Tower of Babel", *op.cit.*, p.279.

라 함은 동 협약 제1조(2)에 의하면 운송 또는 환적에 중단(break)이 있는지의 여부에 관계없이 두 계약국의 영역간의 운송을 주로 의미한다. 또한, 복수의 연속적인 운송인(several successive carriers)이 수행하는 국제운송은 운송계약들 중 어느 하나가 국내적으로 수행된다는 이유로 국제적 성격을 상실하는 것은 아니다(제1조 제3항). 제30조 제1항에 의하면 화물 또는 수하물을 수령한 제1조에 해당하는 각각의 연속적인 운송인은 바르샤바협약의 적용을 받으며 항공운송계약의 당사자의 하나로 간주된다.

예컨대, Republic National Bank v. Eastern Airlines 사건에서 미국 제2순회법원은 여객의 항공권이 뉴욕을 출발지로 부에노스아이레스를 목적지로 하고 있고 중간기항지인 페루가 바르샤바협약에 가입하지 아니하였다 하더라도 미국과 아르헨티나는 모두 동 협약 당사국이므로 바르샤바협약이 적용된다고 판시하였다.<sup>356)</sup>

#### 나) 이동의 비항공운송적 성격

바르샤바협약 제18조는 “항공운송(transportation by air)에 대해서는 확대적용되지만 항공기밖에서 행하여진 지상운송”에 대해서는 동 협약이 적용되지 아니한다. 단일의 항공운송장에 의거한 운송의 경우 “항공운송”의 추정책임기간은 지상운송인에 의한 수하인의 영업장까지의 적하, 인도 또는 환적에 까지 확대될 수 있다. 특히, 제18조 제3항은 다음과 같이 규정하고 있다; 항공운송기간은 항공기 밖에서 행하여지는 육지, 해상 또는 하천 운송까지 연장되지 아니한다. 다만, 그러한 운송이 항공운송계약의 수행과정에서 적하, 인도 또는 환적을 목적으로 행하여진 경우에는 어떠한 피해(damage)도, 반대의 증거의 없는 한, 항공운송중에 발생한 사건(event)의 결과로 추정된다.

---

356) Ibid., p.281.

그런데 제18조 제3항의 첫 번째 및 두 번째 문장은 외견상으로 상호 모순되는 것처럼 보인다. 제18조 제3항이 항공이동(air movement)중 특히 감추어진 피해상황(concealed damage situation)에서 발생한 피해의 추정을 위한 규정으로 해석해야한다는 주장이<sup>357)</sup> 있으나 미국의 판례는 일치하지 아니한 것 같다. 예컨대, 미국의 제2순회법원은 Victoria Sales Corp. v. Emery Air Freight, Inc. 사건에서 공항밖의 육상에서 화물이 분실되었다는 증거가 있다는 이유로 협약 제18조의 두 번째 문장의 취지를 받아들이지 않고 첫 번째 문장을 적용하였다. 그러나, 다른 판결에서는 제18조 첫 번째 문장을 적용하여 “항공운송”의 책임을 추정하였다. 즉, Patou v. Pier Air International Ltd. 사건에서 법원은 운송이 단일의 항공운송장에 의하여 행하여졌다는 이유로 피해가 항공운송기간중에 발생하였다고 추정되며 따라서 바르샤바협약이 적용된다고 판단하였다.<sup>358)</sup>

한편, 몬트리올제4의정서는 항공운송(carriage by air)을 “공항에서이든 항공기내에서이든, 공항밖에서 착륙한 경우 다른 장소이든 관계없이 수하물 또는 화물이 운송인이 관리하에 있는 상태”로 정의하였다(제4조). 즉, 화물의 위치보다는 운송인의 관리(control)를 바르샤바협약의 적용여부를 결정짓는 요소를 정하였다.

바르샤바협약이 그 적용범위내에 있는 항공운송인을 정의하지 않고 있으나 미국의 여러 법원들은 항공화물계약운송인은 동 협약의 적용 대상이 된다고 판단하였다.<sup>359)</sup> 1999년 몬트리올협약도 바르샤바협약상의 “transportation by air”라는 원래의 용어에 대비되는 “carriage by air”는 “화물이 운송인의 관리하에 있는 동안의 항공운송”으로 정의하고

357) Saul Sorkin, “Limited Liability in Multimodal Transport and the Effect of Deregulation”, Tul. Mar. L. J., Vol.13(1989), p.304.

358) Jaycees Patou, Inc. v. Oier Air Int'l, Ltd., 714 F. Supp.81,83(S.D. N.Y. 1989).

359) 이에 관하여는 Dempsey, “International Air Cargo & Baggage Liability and the Tower of Babel”, op.cit., p.287 참조.

있다(제18조 제3항). 이는 몬트리올협약이 바르샤바협약의 적용범위를 물품이 세관창고 또는 공항밖에 있으나 운송인의 관리하에 있는 상태까지 확대하였다는 볼 수 있다.<sup>360)</sup> 이는 앞에서 언급한 *Victorial Sales* 사건에서 언급한 규칙을 명백히 뒤집는 것이다.

몬트리올협약은 “항공운송인이 적하인의 동의없이 운송의 전부 또는 일부에 대하여 다른 형태의 운반으로 대체한 경우 그 다른 형태의 운반에 의한 운송은 항공운송중에 있는 것으로 본다”는 단서가 있기는 하지만 적하, 인도 또는 환적은 항공에 의한 이동이라는 반증가능한(*rebuttable*) 추정을 계속하여 인정하고 있다(몬트리올협약 제18조 제4항). 따라서, 항공운송을 대체한 자동차 운송에 이동은 몬트리올협약의 적용대상이 된다.<sup>361)</sup> 물론, 항공운송이 종료된 후 또는 실제로 개시되기 전의 화물이동에 대해서는 바르샤바협약체제는 적용되지 아니할 것이다.

#### 다) 수하물인도요구증의 하자

항공물품은 탁송수하물 또는 비탁송수하물로서 이동되기도 한다. 바르샤바협약체제하에서 승객의 수하물은 그것이 탁송되었는지의 여부 또는 운송인의 관리하에 있는가 아니면 여객의 관리하에 있는지의 여부에 따라 달리 취급된다. 운송인이 수령한 수하물의 경우 수하물인도요구증이 발급된다.<sup>362)</sup> 바르샤바협약 제4조는 수하물인도요구증에 기재되어야 할 명세에 대하여 규정하고 있다. 여기에는 발급지, 발급일자, 출발지, 목적지, 운송인의 이름과 주소, 티켓번호, 그 수하물이 수

---

360) Thomas Whalen, “The New Warsaw Convention: the Montreal Convention”, *Air & Space L.* Vol.25(2000), p.18.

361) Whalen, *op.cit.*, p.18.

362) 몬트리올협약 제3조 제3항도 탁송수하물에 대해서는 바르샤바협약과 마찬가지로 수하물인도요구증을 발급하도록 하고 있으나 이러한 요건을 불이행한 경우에도 아무런 제재를 가하고 있지 않다. 반면에 바르샤바 협약에서는 수하물인도요구증을 발급하지 아니한 경우 항공운송인은 무한책임을 져야한다.

하물인도요구증 소지자에게 인계된다는 설명, 짐의 숫자와 중량, 신고된 가치의 금액 및 바르샤바협약이 적용된다는 설명 등이 포함된다.

그러나 일부 법원은 수하물인도요구증이 아닌 여객항공권에서 그러한 통지를 하는 것을 인용하고 있다.<sup>363)</sup> 바르샤바협약 제4조도 수하물인도요구증의 부재, 부실 또는 분실은 운송계약의 유효성에 영향을 미치지 아니한다고 규정하고 있다. 그러나, 운송인은 수하물인도요구증에 티켓번호, 짐의 숫자와 중량 또는 책임한도 통지를 기재하지 아니한 경우에는 제22조의 책임한도를 이용할 수 없다고 규정하고 있다. 물론, 수하물인도요구증을 발급하지 아니한 때에 마찬가지이다.

예컨대, *Hexter v. Air France* 사건에서 법원은 바르샤바협약이 여객이 자신의 가방을 관리하도록 두었는지(이 경우 책임한도가 적용됨) 아니면 운송인이 수하물인도요구증을 발급하지 않고 수하물을 수령하였는지(이 경우에는 책임한도가 적용되지 아니함)에 따라 책임을 달리 취급하고 있음을 지적하였다. 이 사건에서 항공기의 승무원이 일방적으로 수하물을 여객의 관리로 부터 이탈시켰기 때문에 이는 바르샤바협약 제4조 제4항에 해당하는 수하물을 수령한 것이며 동 협약상의 책임한도를 인정받기 위해서는 수하물인도요구증을 발급하였어야 했다고 판시하였다.<sup>364)</sup>

한편, 수하물인도요구증의 요건을 둘러싸고 미국 법원간에도 상반되는 판결을 내려왔다. 일부 관례는 수하물인도요구증의 요건을 엄격히 적용하였다. 예컨대, *Cruz v. American Airlines* 사건에서 미국의 U.S. Court of Appeal of District Circuit는 운송인이 그 중량을 기록하지 아니하였다는 이유로 바르샤바협약상의 책임한도를 인정하지 아니하였다.<sup>365)</sup>

---

363) 이에 대해서는 Dempsey, "International Air Cargo & Baggage Liability and the Tower of Babel", op.cit., p.291.

364) *Hexter v. Air France* 563 F. Supp. 932, 936(S.D.N.Y. 1982)

365) *Cruz v. Am. Airlines*, 193 F. 3rd 526(D.C. Cir. 1999).

그러나 다른 일부 관례는 “바르샤바협약을 기술적으로 준수할 수 없었다하더라도 그것이 배상청구인에게 불리한 작용을 하는 것이 아닌 때에는 협약상의 책임한도의 적용을 배제하지 아니한다”이라고 판시함으로써 특히 상업적 적하인(commercial shippers)과 관련하여 운송인의 수하물운송요구증의 발급시의 부주의를 묵인하였다.<sup>366)</sup> 전형적으로, 운송인이 수하물의 중량을 기재하지 못한 경우에도 그 중량을 달리 얻을 수 있거나 그에 대하여 합의한 한, 책임한도를 부인하지 않는다.<sup>367)</sup>

Republic National Bank v. Eastern Airlines 사건에서 제2순회법원은 분실된 탁송현금가과 관련하여 탁송인이 그 가액에 대한 특별신고를 하거나 달리 그 내용물을 구체적으로 밝히지 아니한 채 수하물인도요구증 발급을 요구하였으나 항공사측이 리마표준수하물인도요구증(standard Lima claim check)을 찾지 못하여 항로코드(routing codes)와 바르샤바협약 통지를 기재하지 아니한 제한적화물인도증(a limited release form)을 발급하였다. 법원은 탁송인이 일반적인 항공기 여객이 아니라 상업적 적하인(commercial shipper)의 성격이 강하기 때문에 여객에게 불리하지 아니한 수하물인도요구증 양식을 사용하지 아니한 점은 무시될 수 있는 것으로 판단하였다.

즉, 탁송인이 약 250차례의 현금수송을 위한 항공여행을 하였으며 자신의 여객항공권에도 인쇄되어 있는 바르샤바협약 책임한도를 몰랐다고 볼 수 없으며 수하물인도요구증상에 가방의 중량이 기재되어 있지 않다는 것이 적하인에게 불리한 것은 아니라고 판시하였다. 더욱

366) 예컨대, Abbaa v. Pan A. World Airlines, Inc., 673 F. Supp.991, 993(D. Minn. 1987)(이 사건에서 수하물인도요구증에 물품의 중량을 기재하지 아니하였다).

367) 많은 항공사들은 “탁송수하물 각각의 중량은 실제중량이 수하물인도요구증에 기재되어 있지 아니하는 한 허용된 최대중량으로 간주한다”라는 표준규정을 여객항공권에 기재하고 있다(Frederick M. Myers & Tracy R. Barrus, A Practitioner's Guide to the Law Governing Airline Baggage and Cargo Cases, Def. Couns. J., Vol.54(1987), pp.338-39).



이 원고인 Republic 은행은 그와 같이 현금을 운송하는 경우 분실된다 하더라도 바르샤바협약 제22조 제3항에 의거하여 그 분실현금에 해당하는 배상을 얻을 수 없다는 점을 알았어야 했다고 지적하였다.<sup>368)</sup>

이와 유사하게 *Abbaa v. Pan American World Airways, Inc.* 사건에서 *Ovix Corporation*의 영업마케팅 이사인 *Abbaa*는 탁송한 물품의 수하물 인도요구증에 그 중량을 기재하지 아니하였다는 이유로 바르샤바협약 체제상의 책임한도가 적용되지 아니한다고 주장하였으나 법원은 바르샤바협약 준수의 기술적인 실패는 그 부작위 행위가 배상청구를 불리하게 하는 것인 아닌 때에는 책임한도의 적용이 배제되지 아니한다고 판시하였다.<sup>369)</sup> 팬암사가 수하물 중량을 기록하지 않았다는 점으로 원고가 실제로 불리하게 된 것은 아니라는 이유로 바르샤바협약이 적용된다고 판시하였던 것이다. 원고가 적하되는 물품의 대략적인 중량을 알았을 것이고 그의 고용주는 상품수출업에 종사하고 있었다는 점에 주목한 것이다.

헤이그의정서 제4조 제1항은 수하물인도요구증의 요건을 단순화하였다. 즉, 수하물인도요구증은 그것이 다음과 같은 수하물인도요구증 요건을 준수한 여객항공권과 결합되어 있는 경우에는 제공할 필요가 없다고 규정하고 있다: (1) 출발지와 목적지의 기재, (2) 출발지와 목적지가 비준국내에 있고 제3국에 1 또는 그 이상의 예정된 기항지가 있는 경우 이들 중간기항지중 최소한 1개국을 기재, (3) 최종목적지가 출발지국이 아닌 국가에 있는 경우 바르샤바협약과 동 협약의 책임규정이 지배한다는 사실의 기재. 헤이그의정서는 수하물인도요구증은 수하물의 등록 및 운송계약의 추정적(*prima facie*) 증거를 구성한다는 점을 명시하고 있다. 수하물인도요구증의 하자는 운송인의 바르샤바

368) *Republic Nat'l Bank v. E. Airlines, Inc.* 815 F. 2d 232, 234-235(2d Cir. 1987).

369) *Abbaa v. Pan American World Airways, In.,* 673 F. Supp. 991, 992(D. Minn. 1987).

협약 제22조(2)상의 책임한도를 박탈한다 할지라도 그러한 운송계약의 존재에는 영향을 미치지 아니한다(제4조 제2항).

라) 항공운송장의 하자

항공운송장은 당사자간의 계약의 존재, 물품의 수령, 운송의 조건 및 물품의 외견상 조건에 대한 추정적인(*prima facie*) 증거가 된다. 바르샤바협약 제8조는 운송장에 기재되어야 할 정보 17건의 구분되는 범주를 정하고 있다. 이러한 요건을 불이행한 경우 운송인은 협약상의 책임한도를 인정받지 못한다. 많은 미국의 법원 특히 제2순회법원은 항공운송장의 요건을 엄격히 해석하여 “기재가 요구되는 항목이 항공운송장에서 누락된 경우 그러한 누락의 상업적 중요성과 관계없이 책임한도를 인정받지 못하는 결과를 초래할 것이다”라는 입장을 취하여 왔다.<sup>370)</sup>

수하인에 의하여 인도가 거부된 반송화물에 대하여 운송인이 새로운 항공운송장을 작성하지 아니한 경우에도 바르샤바협약 제22조의 책임상한의 적용이 배제된다. *Fujitsu Ltd. v. Federal Express Corp.* 사건에서 제2순회법원은 운송인이 텍사스 오스틴에서 일본 나리다로 운송되는 인수거부된 반송화물에 새로운 항공운송장을 작성하지 아니한 경우, 그 화물은 바르샤바협약 제12조의 반송화물에 해당하지 아니한다고 판시하였다.<sup>371)</sup> 즉, 그 화물은 수하인이 의뢰하였기 때문에 새로운 운송계약에 근거한 것이라는 별개의 화물로 보았던 것이다. 바로

---

370) *Fujitsu Ltd. v. Fed. Express Corp.*, 247 F.3d 423, 429 (2d Cir. 2001); see also *Intercargo Ins. Co. v. China Airlines, Ltd.*, 208 F.3d 64, 67 (2d Cir. 2000); *Brink's Ltd. v. S. African Airways*, 93 F.3d 1022, 1033-34 (2d Cir. 1996); *Tai Ping Ins. Co. v. Northwest Airlines, Inc.*, 94 F.3d 29, 31 (2d Cir. 1996); *Da Rosa v. Tap Air Port.*, 796 F. Supp. 1508, 1509-10 (S.D. Fla. 1992); *Vekris v. Peoples Express Airlines, Inc.*, 707 F. Supp. 675, 676 (S.D.N.Y. 1988).

371) 바르샤바협약 제12조는 송하인이 새로운 항공운송장없이 물품을 반송해주도록 의뢰하는 것을 허용할 수 있도록 하고 있다.

이러한 해석에 따라 훼손된 상태로 일본에 도착하한 화물에 대하여 피고 Federal Express는 협약 제22조의 책임상한을 적용받지 못하고 실제 피해에 대하여 완전히 책임을 져야 했다.<sup>372)</sup> 이와 유사하게 Republic National Bank v. Delta Airlines에서 연방지방법원은 항공운송장이 그것이 어디에서 작성되었는지 표시하지 않았다는 이유로 뉴욕에서 모스크바로 운송된 1백만달러 현금화물의 분실에 대하여 바르샤바협약상의 책임한도를 적용할 수 없다고 판시한 바 있다.<sup>373)</sup>

한편, 바르샤바협약 제8조 (c)는 운송인이 긴급한 경우에 예정기항지를 변경할 권리를 보유한다는 전제하에 항공운송장에 모든 예정기항지를 열거하도록 하고 있다. 사실 그러한 요건이 상업적 의미는 없지만, 미국의 법원들은 대단히 그 요건을 엄격하게 해석하여왔다. Brink's Ltd. v. South African Airways에서 제2순회법원은 중간기항지를 보여주는 일정표(timetable)를 참고문(by reference) 형식으로 기재함으로써 운송장이 동 제8조 (c)의 요건을 충족한 것으로 보았다.<sup>374)</sup> 반면에 Tai Ping Insurance Co. v. Northwest Airlines, Inc.사건에서 법원은 참고문으로 운송장에 일정표를 기재한 후 실제 항로가 그 일정표로부터 벗어난 경우 그 운송장은 하자가 있는 것이며 따라서, 바르샤바협약의 운송인 책임상한에 관한 제22조 규정은 적용될 수 없다고 판시하였다.<sup>375)</sup>

이와 유사하게 Intercargo Insurance Co. v. Chian Airlines, Ltd. 사건에서 제2순회법원은 국제적 성격의 이동을 통지하는 것이 제8조(c)에 의거하여 예정기항지를 열거하도록 요구한 목적은 아니지만, 송하인이 기재사실이 불완전하거나 부정확한 비행목록(listing of flights)으로부터

---

372) Fujitsu Ltd. v. Fed Express Corp., 247 F. 3d 423, 426(2d Cir. 2001).

373) Dempsey, "International Air Cargo & Baggage Liability and the Tower of Babel", op.cit., p.299에서 재인용.

374) Brink's Ltd. v. S African Airways, 93 F. 3d 1022, 1035(2d Cir. 1996).

375) Tai Ping Insurance Co. v. Northwest Airlines, Inc., 94 F. 3rd 29, 32(2d Cir. 1996).

기항지를 추론하지 않을 수 없게 할 정도로 운송인의 고지(notice) 내용이 모호하여서는 아니된다는 점을 지적하였다.<sup>376)</sup> 이에 따르면 운송인은 모든 중간기항지를 운송장에 명시적으로 또는 참고문으로 열거하여야 하며 그렇지 아니한 경우에는 운송인이 불이익의 위험을 감수하여야 한다.

그러나 제9순회법원은 Insurance Co. of North America c. Federal Express Corp. 사건 바르샤바협약 제8조 (c)의 규정은 오직 “예정된 기항지”를 열거하도록 한 것이며 이 사건에서 예정된 기항지가 없다는 점을 명확히 하였기 때문에 FedEx는 자신이 적합하다고 판단하는 항로에 따라 그 화물을 운송할 권리를 분명히 보유한 것이라고 지적하고 예정된 중간기항지를 기재하지 못한 것이 바르샤바협약상의 책임한도의 적용배제를 초래하는 것은 아니라고 판시하였다.<sup>377)</sup> 즉, 미예정의 기항지는 열거할 필요가 없다고 보았다.

몬트리올제4의정서는 “원본 3부의 항공운송장이 인도되어야 함을 규정함으로써<sup>378)</sup> 바르샤바협약상의 제도를 수정하였다. 또한 서류의 전자적 전송(electronic transmission)이 허용됨을 보다 명확히 하기 위하여 운송계약 기록을 보존하는 다른 수단으로 서면 형식의 운송장을 대체할 수 있음을 규정하였다.<sup>379)</sup> 이와 같이 다른 수단이 사용되는 경우 운송장 또는 화물수령장에는 3가지 항목만 명시하면 된다. 즉, 1) 출발지와 목적지, 2) 이들 장소가 단일의 몬트리올제4의정서의 비준국 내에 있고 기항지가 제3국에 있는 경우에는 그러한 기항지 하나 이상, 3) 화물의 중량이다. 이러한 요건을 불이행하였던 하더라도 당사

376) Intercargo Ins. Co. v. China Airlines, Ltd., 208 F.3d 64 (2d Cir. 2000).

377) Ins. Co. of N. Am. v. Fed. Express Corp., 189 F.3d 914, 919 (9th Cir. 1999); Nissan Fire & Marine Ins. Co. v. KLM Royal Dutch Airlines, 27 Av. Cas. (CCH) P 18,170, at 18,173 (N.D. Cal. 2000); see also Mitsui Marine & Fire Ins. Co. v. Japan Airlines, 27 Av. Cas. (CCH) P 17,191 (S.D.N.Y. 1999).

378) 운송인, 수하인 및 송하인에게 각각 1부씩 인도하여야 한다(바르샤바협약 제6조를 개정한 몬트리올제4의정서 제3조).

379) 몬트리올제4의정서 제3조(바르샤바협약 제5조 및 제7조 개정).

자간의 운송계약의 존재와는 관계가 없다. 더 나아가 몬트리올제4의 정서 및 몬트리올협약에 의하면 그러한 불이행은 바르샤바협약 제22조 제2항의 책임한도를 부인할 정도의 하자가 되지 아니한다.<sup>380)</sup>

마) 운송인이 미필적 고의(willful misconduct)에 관여된 경우

바르샤바협약은 운송인의 willful misconduct에 의하여 화물이나 수하물에 피해가 발생한 경우에는 동 협약상의 책임한도를 주장할 수 없다고 규정하고 있다(제25조). willful misconduct에 대해서 법원의 여러 판결에서 다음과 같이 정의한 바 있다. 1) 상해 또는 피해를 초래할 수 있음을 알면서도 어떠한 행위(부작위 포함)를 고의(intentionally)로 행하는 것 2) 그 결과를 무모하게(recklessly) 무시하면서 어떠한 행위를 한 경우이다.<sup>381)</sup> willful misconduct는 일반적인 과실이나 중과실이 아니면 그 이상의 것이다.<sup>382)</sup> 제4순회법원은 “과실에서 고의까지의 범위의 스펙트럼에 있는 것으로 보고 있다.<sup>383)</sup> 제25조의 기준은 고의쪽

---

380) 몬트리올협약 제4조 제1항 및 제5조(몬트리올협약은 화물의 운송과 관련하여 주로 몬트리올제4의정서의 규정들을 채택하였다).

381) *Ospina v. Trans World Airlines, Inc.*, 975 F.2d 35, 37 (2d Cir 1992) (“willful misconduct는 항공사가 (1) 어떠한 부작위가 피해 또는 상해를 초래할 수도 있음을 알면서도 또는 (2) 발생할 수도 있는 결과를 무모하게 무시하였음을 시사하는 방법으로 그러한 부작위를 행한 경우에만 발생한다”); *In re Korean Air Lines Disaster*, 932 F.2d 1475, 1479 (D.C. Cir. 1983) (“willful misconduct는 어떠한 행위가 상대 또는 피해를 초래할 수 있음을 알면서 또는 그 수행의 결과에 대한 무모하게 무시하였음을 시사하는 방법으로 그러한 행위를 의도적으로 행하는 것이다”); 그 밖에도 *Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. v. KLM Royal Dutch Airlines Holland*, 292 F.2d 775, 778 (D.C. Cir. 1961), *Pekelis v. Transcon. & W. Air, Inc.*, 187 F.2d 122, 124 (2d Cir. 1951)에서도 거의 유사한 정의를 내리고 있다. *Butler v Aeromexico*, 774 F.2d 429, 432 (11th Cir. 1985)에서는 일기가 불순함에도 레이더를 꺼서 충돌을 초래한 경우를 willful misconduct의 예로 들고 있다.

382) *Perera Co. v. Varig Brazilian Airlines, Inc.*, 775 F.2d 21, 23-24 (2d Cir. 1985); *Berner v. British Commonwealth Pac. Airlines, Ltd.*, 346 F.2d 532, 536-37 (2d Cir. 1965); *Pasinato v. American Airlines, Inc.*, No. 93 C 1510, 1994 WL 171522, at 3 (N.D. Ill. May 2, 1994).

383) *Bayer Corp. v. British Airways, Plc*, 210 F.3d 236, 238 (4th Cir. 2000).

에 아주 가깝다. 일부 법원은 ‘그 작위 또는 부작위가 불법적인 것임에 대한 마음속의 인지’라고 판시한 바 있다.<sup>384)</sup>

#### 4) 책임상한배제에 대한 항공운송인의 항변사유

##### 가. 의 의

바르샤바협약체제상의 책임상한을 부인하는 주장에 대하여 미국의 판례상 항공운송인은 다음과 같은 경우에 항변을 제기한다. 첫째, 원고가 적시에 배상청구나 소송을 제기하지 아니한 경우, 둘째, 원고가 기여과실행위를 한 경우, 셋째, 항공운송인이 여객에 대한 피해를 피하기 위한 모든 필요한 조치를 취한 경우, 넷째, 멸실 또는 손괴 등이 컴먼로상의 책임배제사유로부터 발생한 경우이다. 이 중에서 세번째 항변은 수하물이나 화물의 연착과 수하물인도요구의 경우를 제외하고는 몬트리올의정서와 몬트리올협약에 의하여 폐지되었다. 마지막 네번째 항변은 바르샤바협약에서는 포함되지 아니하였으나 몬트리올제4의정서에 반영되었으며 몬트리올협약은 이를 확대하였다. 아래에서는 이들 각각의 항변에 대하여 검토하기로 한다.

##### 나. 항공운송인의 항변의 유형

###### ① 원고가 적시에 청구 또는 소송을 제기하지 못한 경우

수하물배상청구통보는 인도일로부터 3일이내에 서면으로 제출하여야 한다(바르샤바협약 제26조 제2항). 연착된 수하물 또는 화물에 대한 배상청구는 운송인의 관리로부터 벗어난 날로부터 14일이내에 서면으로 제기되어야 한다.<sup>385)</sup> 그 기간을 경과한 경우 운송인측의 기망

384) *Saba v. Compagnie Nationale Air Fr.*, 78 F.3d 664, 667 (D.C. Cir. 1996).

385) 바르샤바협약 제26조 제2항(1999년 몬트리올협약 제31조는 그 기간은 21일로 연장하였다). 연착에 의하여 초래된 피해(damage)에 대하여 바르샤바협약은 “연착”이나 “그러한 연착의 합리성”에 대하여 아무런 정의를 내리고 있지 않다. 그러한 연착에 대해서는 운송계약상의 조건에 따라 입증되어야 하지만 대부분의 경우에

이 없는 한 배상청구권은 소멸된다. 그러나 바르샤바협약은 멸실된 물품이나 수하물에 대한 통지 요건을 규정하지 아니하였으며 파괴된 물품에 대하여 그러한 통지가 필요한 지에 대해 침묵을 지키고 있다. 영국의 House of Lords는 *Fotherfill v. Manarch Airlines*에서 바르샤바협약 제26조의 “damage”라는 용어는 부분적인 멸실도 포함된다고 판시하였는 바, 미국 제2순회법원도 이러한 입장을 같이 하고 있다.<sup>386)</sup> 또한, 항공운송인이 운송장을 발급하지 아니하였다고 하더라도 적하인은 일정한 기간내에 클레임의 통지를 제출하여야 한다. 운송인의 willful misconduct이 있었다 하더라도 마찬가지이다.<sup>387)</sup> 바르샤바협약은 물품이 목적지에 도착하였거나 도착하였어야 할 일자 또는 운송이 중단된 일자로부터 2년의 소송시효를 정하고 있다(제29조 제2항).

② 원고의 기여과실(contributory negligence)이 있는 경우

바르샤바협약 제21조에 의하면 적하인의 과실이 있는 경우 손해배상청구가 제한되거나 배제될 수 있다. 과실상계원칙(comparative negligence principles)이 일정한 경우에 적용된다. 수하물의 경우 여객의 기여과실이 있으며 운송인의 책임이 국내법에 따라 완전히 또는 부분적으로 면제될 수 있다. 화물의 경우에는 積荷人の 기여과실이 있으면 그러한 과실 또는 불법적인 작위 또는 부작위가 화물 또는 수하물에 대한 피해를 초래하거나 기여한 정도까지 운송인의 책임이 면제될 수 있다(몬트리올제4의정서 제6조). 몬트리올제4의정서는 적하인

---

운송계약의 표준조건들이 ticket상 또는 일정표상에 표시된 시간은 그 준수가 보장되는 것은 아니고 운송계약의 일부를 구성하지도 아니한다. 그러나 그러한 계약규정은 운송인의 책임을 경감시키는 규정을 금지한 바르샤바협약 제23조를 위반한 것이라는 지적(Dempsey, “International Air Cargo & Baggage Liability and the Tower of Babel”, op.cit., p.309)은 타당하다고 생각된다.

386) Ibid., p.310.

387) *Highlands Ins. Co.*, 739 F.2d at 539; *Nwachuwu v. KLM Royal Dutch Airlines*, 166 F. Supp. 2d 1136, 1141-42 (E.D. Mich. 2001).

의 포장결함(defective packing)이 있는 경우 운송인의 책임이 면제될 수 있도록 하고 있으며 몬트리올협약도 기여과실의 항변에 관한 규정을 존치하고 있다(몬트리올협약 제20조).

③ 운송인이 손실을 회피하기 위하여 모든 필요한 조치를 취한 경우

바르샤바협약 제20조에 의하면 운송인은 손실(loss)을 회피하기 위하여 모든 필요한 조치를 취하였음 또는 그렇게 하는 것이 불가능하였음을 입증한 경우에는 면책될 수 있다고 규정하고 있다. “모든 필요한 조치”라 함은 운송인이 그러한 리스크를 방지하는데 적합한 모든 예방조치(precaution) 즉 그 손실을 방지하기 위하여 합리적으로 이용할 수 있는 의도된 조치로 정의되고 있다.<sup>388)</sup> 또한, 동 협약은 항공기조정상의 실수, 항공기 조작상의 실수 또는 항행상의 실수에 의하여 초래된 경우에는 운송인의 책임을 면제하고 있다(제20조 제2항).

그 후, 헤이그의정서에서는 이러한 항변을 “모든 필요한 조치” 항변과 더불어 폐지하였으나 몬트리올제4의정서는 수하물과 관련하여서는 “모든 필요한 조치”항변을 다시 부활시켰다. 이에 따르면 운송인은 문제의 피해를 회피하기 위하여 모든 필요한 조치를 취하였음 또는 그러한 조치를 취하는 것이 불가능하였음을 입증하는 경우 그에 대한 책임을 지지 아니하다(몬트리올제4의정서 제5조). 다만, 화물(cargo)의 경우에는 피해가 연착에 의한 것인 경우를 제외하고는 “모든 필요한 조치”항변을 폐지하였다. 마찬가지로 1999년 몬트리올협약도 연착 및 화물인도요구(baggage claim)의 경우외에는 “모든 필요한 조치”항변을 폐지하였다. 비탁송수하물의 손괴 또는 분실과 관련하여서는 운송인 또는 그 사용자나 대리인의 과실에 대해서만 책임을 진다(몬트리올협약 제17조 제2항).

---

388) Mfrs. Hanover Trust Co. v. Alitalia Airlines, 429 F. Supp. 964, 967 (D.C.N.Y. 1977).



④ 멸실 또는 손괴에 킴먼로상의 책임면제사유에 의하여 초래된 경우

몬트리올제4의정서 및 몬트리올협약에 의하면 “모든 필요한 조치” 항변에 갈음하여 운송인이 화물의 멸실, 손괴 또는 파괴가 1) 화물의 고유한 결함, 성질, 또는 하자, 2) 운송인외의 자에 의한 포장결함, 3) 전쟁 또는 무려충돌의 행위, 또는 화물의 운송과 관련된 공공기관의 행위에 의하여 비롯된 것임을 입증한 때에는 면책된다(몬트리올제4의 정서 제4조 및 몬트리올협약 제18조). 이러한 항변들은 전체적으로 킴먼로상의 면책사유로 흔히 더 알려져 있다. 한편, 몬트리올협약이 불가항력(act of God)의 항변을 포함시키지 아니한 것을 제외하고는 몬트리올협약상의 항변들은 항공운송법을 다른 운송 형태의 운송과 관련한 운송인책임법과 더욱 조화되도록 하고 있다.<sup>389)</sup>

몬트리올제4의정서에 의하면 지상운송의 경우와 마찬가지로 운송인이 어떠한 방식으로든 피해에 대하여 부분적으로 책임을 지는 경우 상기의 항변은 원용할 수 없다. 즉, 멸실이나 손괴는 상기 네 가지 항변사유에 해당하는 경우에 의하여 초래된 것이어야 한다.

그러나 몬트리올협약에 의하면 킴먼로상의 항변은 그것이 멸실 또는 손괴의 유일한 원인이 아니어서 과실상계원칙이 적용된 경우에도 운송인이 이를 원용할 수 있다. 몬트리올제4의정서 1999년 몬트리올협약으로 제18조가 진화되는 과정에서 “유일하게(solely)”라는 단어가 삭제된 것은 운송인 항변사유의 확대로 보아야 한다.

5) 평 가

바르샤바협약 체결이후 항공책임 문제들을 수차례 반복하여 수정하였으나, 바르샤바협약 자체의 개정이 아니라 조약안을 채택하면서 바

389) Dempsey, “International Air Cargo & Baggage Liability and the Tower of Babel”, op.cit., p.313.

르샤바협약의 내용을 수정하는 방식을 채택하였기 때문에 오히려 국가간의 조약 관계가 더욱 복잡해지게 되었다. 뿐만 아니라 항공책임에 관한 국제사법의 통일이라는 원래의 목표도 퇴색되어 버렸다. 책임배상원칙의 단순성과 확실성을 확보하려는 국가간의 노력은 실제로는 두 가지 측면에서 모두 성과가 없었다. 어떠한 구체적인 사례에서 어떠한 국제조약, 항공운송인간 약정 또는 국내법을 적용할 것인가의 문제는 관련 국가들의 항공관련 조약의 가입상황에 따라 달라질 수밖에 없다.

미국의 제2순회법원은 Chubb & Son v. Asiana Airlines사건의 관련 당사국이 상기의 항공관련 조약중 동일한 조약에 가입한 경우가 아니면 적용할 조약이 없다는 이유로 재판관할권을 부인한 바 있다. 뿐만 아니라, 동일한 사건에 대한 미국의 판례도 통일되어 있지 아니하다. 이러한 국제항공법체제의 혼란은 바르샤바협약과 그에 대한 다양한 후속적인 수정 조약들을 대체하게 된 1999년 몬트리올협약에 세계 거의 모든 국가가 참여하여야 할 필요성을 보여주고 있다. 그런데 몬트리올협약의 6개의 공식언어본이 모두 동등하게 유권적(authentic)이기 때문에 구체적인 경우에 개개의 국가들이 관련 조문을 달리 해석함으로써 혼란이 가중될 우려도 없지 않다.

#### 4. 1999년 몬트리올협약

##### (1) 의 의

1999년에 제정된 몬트리올협약(Montreal Convention 1999)을 일컫는다. 동 협약은 ICAO 주도로 만들어졌다. ICAO는 1994년에 IATA와 공동으로 책임한도액의 사회경제적 분석을 행하였는데 그 결과 많은 국가들이 책임한도액의 현상에 불만을 가지고 있는 것으로 확인되었다. 이에 ICAO는 1995년 10월 바르샤바체제의 현대화를 서두를 것을

이사회에 명하였고 ICAO 법무국은 신협약의 초안을 작성하였는데 이 초안은 크게 두가지 관점에서 작성되었다. 첫째는 운송인의 여객에 대한 책임제도를 전면적으로 고치고 둘째는 바르샤바협약과 각종 의정서(미발효 협약·의정서 포함)를 형식에 있어서 하나의 협약으로 만드는 것이었다. 이후 ICAO는 바르샤바체제의 현대화 및 통합화에 관한 특별그룹(Special Group on the Modernization and Consolidation of the Warsaw system)을 발족시켜 이 작업을 담당케 하였는데 이 ICAO 특별그룹에서 작성한 협약안을 1999년 5월 10일부터 28일까지 몬트리올에서 개최된 국제항공법회의의 최종외교회의에서 채택함으로써 정식으로 조약으로 성립되게 되었다. 이 몬트리올협약은 그 책임원칙으로 무과실책임원칙과 무한책임원칙을 채택하고 있다.

## (2) 기본이념과 특징

### 1) 협약의 기본이념

몬트리올협약은 협약에 전문(Preamble)을 두어 협약의 기본이념을 밝히고 있기 때문에 협약 상의 여객운송인의 책임을 파악하기 위해서는 이를 알아둘 필요가 있다. 우선 본 몬트리올협약은 Warsaw Convention 및 관련 협약을 현대화하고 하나로 통합할 필요성에서 탄생한 것임을 언급하고 있으며, 소비자보호의 입장에서 두 가지 기본원칙<sup>390)</sup>을 밝히고 있다. 즉, 첫째 ‘소비자 이익의 보호(Protection of the interests of consumers)’를, 둘째 ‘원상회복원칙에 기초한 형평한 배상

---

390) 김두환 교수는 협약의 전문이 ① 소비자 이익의 보호, ② 원상회복에 기초한 형평한 배상, ③ 여러 이익의 하나의 형평한 균형의 세 가지 기본원칙을 밝힌 것이라고 한다. 김두환, “1999년 몬트리올협약의 국제여객운송인의 손해배상책임”, 『항공우주법학회지 제18권 제1호』, p.19 참조. 關口雅夫 교수는 소위 제3의 기본원칙(여러 이익의 하나의 형평한 균형의 원칙)은 제2원칙에 포함되어 있는 내용이므로 삭제되어야 할 것이라고 주장한다. 關口雅夫, “The Montreal Convention : A First Impression” 『항공우주법학회지 제12호』, 2000, p.54 참조.

(equitable compensation based on the principle of restitution)’을 언급하고 있고 새로운 협약을 통해 국제항공운송을 규율 하는 일부 규칙의 일치 및 성문화를 위해 각 국가의 공동행동이 적절한 이익균형을 이룩하는데 가장 적합한 방법임을 확신한다고 기술되어 있다. 이는 종래 바르샤바협약의 기본원칙이라고 할 수 있는 ‘운송인 이익의 보호원칙’ 및 ‘유한책임의 원칙’이 ‘소비자 이익의 보호원칙’ 및 ‘실 손해 배상의 원칙’<sup>391)</sup>으로 변경 되었으며 이는 기본적으로 협약의 성격이 변화하였음을 의미하는 것이라 하겠다. 이에 따라 심지어는 새로운 몬트리올 협약을 더 이상 「항공사를 위한 협약」이 아니라 「소비자/승객을 위한 협약」이라고 말하기도 한다.<sup>392)</sup> 본 전문은 법적인 강제력을 가지는 것은 아니지만 본 협약의 제정목적과 기본정신을 밝히고 있다는 점에서 본 협약을 해석하는데 하나의 지침이 될 것으로 본다.<sup>393)</sup>

## 2) 화물·수하물 관련 특징

화물·수하물과 관련된 이 협약의 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 화물에 관한 몬트리올제4의정서의 관련규정을 상당수 편입하였다. 둘째, 100,000SDR을 상한으로 하는 엄격(strict)책임 및 무제한 금액의 추정(presumptive)책임으로 구성되는 2단계책임제도(two-tier liability system)

391) 무한책임(Unlimited Liability)이 도입되었으나, 정확히는 ‘실 손해배상’이다. 그러나 화물에 대해서는 여전히 책임제한이 적용되는 점에서 승객의 사망과 상해의 경우에 한정된다 하겠다.

392) Thomas J. Whalen. “The New Warsaw Convention: The Montreal Convention”, Air & Space Law No.1, 2000 p.14 참조. 이에 대해서는 소비자(승객)보호측면에서 여전히 부족하다는 비판적인 견해가 있다. 즉 새 협약은 ① 여전히 주요부분에 있어 항공운송인의 책임을 제한하는 규정을 두고 있고, ② 주요한 제정목적의 하나라고 할 수 있는 소송 건수를 줄이는데 실패하였고, ③ 장래의 국제항공운송을 규율하는 청사진을 제시하는데 미흡하다는 지적이다. Julian Hermida, “The Montreal Convention : The International Passenger’s Perspective”, Air & Space Law No.3, 2001, p150-155 참조.

393) 같은 의견, Thomas J. Whalen, op.cit., p.14 Preamble 설명참조. 김두환 교수는 동 전문이 선언적 법적효력이 있다고 한다. 김두환, “1999년 몬트리올협약의 국제여객운송인의 손해배상책임”, op.cit., p.19 참조.

를 확립하였다. 셋째, 가액을 특별히 신고하지 아니하는 한 멸실, 손괴 또는 연착과 관련하여 수하물의 경우에는 1,000SDR, 화물의 경우에는 17SDR을 책임상한액으로 한다. 넷째, 운송인은 자신의 책임을 담보하는데 적당한 보험에 가입하여야 한다. 다섯째, 협약상 책임한도는 5년마다 심사한다. 여섯째, 중재조항을 항공운송장에 포함시킬 수 있다.<sup>394)</sup> 이에 대한 설명은 후술한다.

### (3) 책임원칙

#### 1) 무과실 책임원칙

1999년 몬트리올협약에서는 항공사고로 인한 여객의 사상의 경우 항공운송인의 책임에 대하여 소위 동 협약의 특징인 『2단계 책임제도』(two-tier liability system)를 도입하였는데 이를 동 협약 제21조에서 규정하고 있다. 동 조항에 의하면 1단계로 항공사고로 인하여 여객이 부상을 입었거나 또는 사망하였을 경우 국제항공운송인의 책임은 100,000 SDR까지 책임을 배제하거나 제한할 수 없는 무과실책임 또는 엄격책임(Strict Liability)을 부담하게 되며(동 협약 제21조 제1항), 2단계로 이를 초과하는 부분에 대하여는 운송인은 ① 손해가 운송인, 그의 사용인 또는 대리인의 과실 또는 불법한 작위 또는 부작위에 의하여 발생하지 않았을 것과, ② 손해가 오로지 제3자의 과실, 불법한 작위 또는 부작위 중 어느 하나에 기인하여 발생하였다는 것을 입증하는 경우에는 책임을 면할 수 있는 과실추정책임주의를 취하고 있다(동 협약 제21조 제2항).

이러한 『2단계 책임제도』의 도입배경은 당초 인적손해에 대한 국제항공운송인의 손해배상책임에 관하여 100,000 SDR까지는 무과실책임

---

394) Pablo Mendes De Leon & Werner Eyskens, “The Montreal Convention: Analysis of Some Aspects of the Attempted Modernization and Consolidation of The Warsaw System”, J. Air L. & Com., Vol.66(2001), pp.1155-62.

의 원칙을 채택하자는 주장에 각국들 간에 의견일치는 보았지만 이를 초과하는 부분의 책임원칙을 어떻게 구성하느냐에 대하여 의견들이 나누어졌는데 배상수준이 낮은 개발도상 국가들은 과실책임주의를, 선진국들은 과실추정책임주의를 주장하였다<sup>395</sup>). 이를 외교회의에서 항공여객측이 실질상 항공운송인의 과실을 입증하기가 지극히 어려운 점을 감안, 과실책임주의를 채택하지 않고 과실의 입증이 피해자로부터 가해자로 넘어가게 되어 항공운송인에게 책임이 무거운 과실추정책임주의를 채택하게 된 것이다. 여기서 하나 주의할 것은 1단계의 엄격책임에 있어서도 운송인이 배상을 청구하는 자 또는 그의 승계인의 과실 또는 불법한 작위나 부작위로부터 손해가 발생하였다는 것을 입증한 때에는 그 기여한 정도만큼 책임이 감면된다는 점이다(동 협약 제20조 후단).

## 2) 무한책임원칙

위에서 언급한 바와 같이 몬트리올협약에서 채택하고 있는 2단계 책임원칙은 국제항공운송인에 대하여 1단계로 100,000 SDR까지는 엄격책임, 2단계는 이를 초과하는 부분에 대하여는 동 협약 제21조 제2항에서 규정하고 있는 입증을 못하는 경우는 무한책임을 지도록 하고 있다. 이는 인적손해에 대한 국제항공운송인의 손해배상책임원칙이 바르샤바체제 하에서의 대부분의 국제협약이 항공사를 보호하기 위해 채택하였던 유한책임원칙이 1999년 몬트리올협약에서 항공사 보다는 소비자를 보호하기 위한 무한책임원칙을 정식으로 채택한 것을 의미한다.

---

395) 외교회의에서 채택되지는 않았지만 아프리카 53개국으로부터 ① 10만SDR까지 무과실책임, ② 10만 SDR을 초과하고 50만 SDR까지의 부분에 대해서는 과실추정주의, ③ 50만SDR을 초과하는 부분에 대해서는 과실책임주의를 채택하자는 3단계(three tier)책임원칙이 제시되기도 했다. 이 경우는 50만 SDR을 초과하는 청구에 대해 운송인의 과실을 입증하지 못하는 경우 10만 SDR 초과 50만SDR까지의 과실추정책임의 성립도 부정될 우려가 있다. 坂本昭雄, 三好晉, 新國際航空法 (有信堂,1999), p.280.

### 3) 책임원인

몬트리올협약은 계약법이기 때문에 운송인의 책임은 협약의 적용을 받는 것을 전제로 한다. 그런데 협약은 협약이 정한 바의 사고, 즉 협약 제17조에서 규정하고 있는 항공기상 또는 승·강을 위한 작업 중에 발생한 사고에만 적용되고 운송계약자체가 취소된 경우에는 적용되지 않는다. 예컨대, 실무상에서 흔히 볼 수 있는 예약재확인 절차를 불이행함으로써 예약이 취소된 경우 및 예약초과로 탑승 거절된 경우는 협약이 적용되지 않고 국내법이 적용된다. 여객운송의 경우에 있어서 협약상 항공운송인이 책임을 지는 경우는 ① 여객의 사망 및 신체상해의 경우와, ② 연착의 경우가 그 전형적인 경우에 해당한다.

### 4) 기타 주요내용

#### 가. 제5재판관할권

제5재판관할권 인정은 대부분의 항공사들이 여객의 사망 또는 상해의 경우 각국의 입법 또는 IIA를 통하여 무한책임배상을 선언한 현실에서, 몬트리올협약 중 가장 중요한 개정 중 하나에 해당된다고 판단된다. 본 조항은 미국이 자국민 보호의 취지에서 강력히 주장하였던 것인데, 프랑스를 비롯한 상당수 국가들의 강력한 반대가 있었다. 본 조항은 기존 협약에서 인정한 4개의 관할지 즉 ① 운송인의 주소지, ② 운송인의 주된 영업소 소재지, ③ 운송계약을 체결한 영업소의 소재지를 관할하는 법원, ④ 도착지를 관할하는 법원에 추가하여, ⑤ 승객의 ‘주요한 영구적인 주(거)소지’(principal and permanent residence)를 제5의 재판관할지로 채택하였다. 이는 오직 승객의 사망 또는 상해에 관한 손해배상에만 적용되는데 승객 또는 생존자들이 그의 주요하고 영구적인 거소가 있는 국가에서 소송을 제기할 수 있는 길을 열어 주었다고 할 것이다.

다만 항공운송인이 예상하지 않은 재판관할지에서 피소 당할 가능성이 있는 불이익과의 균형을 고려하여 주요하고 영구적인 거소가 있는 국가는 운송인이 ① 직접 또는 「상업상의 협정」(Commercial Agreement)에 기초한 다른 운송인이 소유하는 항공운송업을 영위하고 있어야 하며, ② 위 국가 영역 안에 항공운송업을 영위하는 「시설」(Premises: 상업상의 협정에 기한 다른 운송인 소유 또는 임차의 것을 포함함)을 소유하거나 임차하고 있는 곳이어야 한다고 규정하고 있다. 몬트리올 협약은 이 판단의 핵심 사항인 「상업상의 협정」과 「주요한 영구적 거소」에 관한 정의를 다음과 같이 규정하고 있다.

첫째, “상업상 협정”(Commercial Agreement)이란, 대리점계약 이외의 운송인간에 체결된 협정으로서 운송인간의 공동항공여객운송업무의 제공에 관한 것을 의미 한다고 정의하고 있다<sup>396</sup>. 이는 공동운항항공사(Code Share Airline)에 대한 관할권을 인정하려는 의도로 파악되고 있다.

둘째, “주요하고 영구적 거소”(Principal and Permanent residence)란 사고당시 승객의 고정적이고 영구적인 거주장소를 의미한다. 그 장소를 결정함에 있어서 승객의 국적은 결정적인 요소가 되지 아니한다.<sup>397</sup> 이는 승객의 국적은 결정적 요소는 되지 않지만 승객의 주요하고 영구적인 거소를 결정하는 몇 가지 요소 중 하나라는 고려되어 진다는 의미이다.

---

396) 몬트리올협약 제33조 제3항 (a). 원문은 다음과 같다. “Commercial Agreement” means an agreement, other than an agency agreement, made between carriers and relating to the provision of their joint services for carriage of passenger by air” 김두환 교수는 “Commercial Agreement”란 표현에 대해 항공기 편명 공동사용(Code-sharing)등의 구체적인 명칭을 사용하지 않은 것은 이와 같은 공동운송업무는 금후 변화 되어 갈 가능성이 높아 항공사간 제휴(Alliance) 등을 포함한 새로운 형태가 출현 될 수 있다는 점과 장래에 발생될 수 있는 새로운 형태까지도 포함 시킬 수 있도록 하기 위하여 Commercial Agreement라는 추상적·일반적 표현을 둔 것이라고 한다. 김두환 교수 “1999년 몬트리올협약의 국제여객운송인의 손해배상책임”, op.cit., p.28 참조.

397) 몬트리올협약 제33조 제3항 (b). 원문은 다음과 같다. “Principal and Permanent residence” means the one fixed and permanent abode of the passenger at the time of the accident. The nationality of the passenger shall not be the determining factor in this regard.



### 나. 선급금 지급

항공기사고(aircraft accidents)로 부터 여객의 사망이나 상해의 결과가 발생한 경우, 항공사는 각국 국내법에 그에 관한 규정이 있는 경우 그 규정에 따라 유족 또는 부상승객의 “당장에 닥친 경제적 곤란”(Immediate Economic Needs)을 해소하기 위하여 지체 없이 선급금(Advance Payments)을 지급할 의무가 있다고 규정하고 있다.

본 조항은 바르샤바협약에는 없었던 규정으로 여객의 사상의 경우 본인 및 가족들의 경제적인 궁핍을 구제해주기 위한 것이다. 항공기 사고에 있어서 손해배상에 관해 원만한 합의가 이루어 지지 않아 소송으로 가는 경우 보통 최종판결까지는 수년이 걸려 그 동안 본인 및 유족들이 겪는 경제적 고통은 매우 심각하다. 이러한 문제점은 현실적으로 지적되어 온 것인데 금번 본 조항의 삽입으로 어느 정도는 해결 되었다고 할 수 있다.<sup>398)</sup>

본 조에서 협약은 ‘항공기사고’의 정의를 제17조 제1항과 마찬가지로 명확히 하고 있지 않다. 생각건대 선급금의 지급을 각국의 국내법에 위임한 본 규정의 취지를 볼 때, 선급금을 지급하여야 할 항공기 사고의 범위도 각국의 실정에 맞게 국내법이 자체적으로 정할 수 있도록 여지를 남겨둔 것으로 해석된다.

또한 본 조는 “긴급한 경제적 수요를 충족시키는 지급”에 대하여 언급하고 있지만 그 개념상 위와 같은 지급은 각국의 국내법(자국법)의 요건에 따르게 되며 자국법의 지급기준을 변경하는 것은 아니다.<sup>399)</sup>

398) The Conference Final Act에 포함된 Resolution No.2는 운송인들로 하여금, 자국법이 이를 요구하고 있는지 여부에 상관없이 자발적으로 위와 같은 선급금을 지급하도록 요청하고 있으며 아울러 당사국들로 하여금 운송인에 대한 선급금 지급을 추진하기위한 국내법상 적절한 조치들을 채택하도록 독려하고 있다.

399) EC Regulation 2027/97은 사망 또는 부상의 경우 최소 선급금 지급 금액으로 승객 당 15,000SDR을 사고발생 후 15일 이내에 지급하도록 규정하였다. 그러나 이를 개정한 EC Regulation 889/2002는 선급금 지급금액을 승객 당 16,000SDR로 약간

우리나라의 경우 아직까지 배상금의 선급금에 대한 국내법 규정을 가지고 있지는 않으나, 항공기사고의 관행으로서 유가족 혹은 부상승객에게 배상금의 일부에 대한 선급금 지급이 이루어지고 있으므로 본 조항의 신설이 크게 문제되지는 않을 것으로 사료된다. 이러한 선급금의 지급은 항공사의 책임을 인정하는 것은 아니며 또한 나중에 손해배상금 총액에서 상계(offset)할 수 있다.

#### 다. 조약의 배타성과 징벌적 손해배상의 명시적 배제

몬트리올협약은 소의 청구원인 여하를 묻지 아니하고 동 협약에서 정하여진 조건과 책임의 한도에 따라 소를 제기할 수 있다고 규정하여, 동 협약의 배타적 적용을 명확히 하였다. 또한 영미법상 인정되는 징벌적 손해배상(punitive damage)과 기타의 비배상적 손해(non-compensatory damage)의 배상을 인정하지 않는다는 취지를 명시적으로 규정하여 이의 인정 여부에 대한 논란의 여지를 없앴다.

다만 non-compensatory damage라는 용어에 대해 아무런 정의 규정을 두고 있지 않으므로 그 개념 및 범위에 대한 논란이 있을 수 있다.

징벌적 손해배상을 배제하는 명시적 규정을 둔 것은 제5재판관할권에 반대하는 의견에 대한 완충제로서 두었다는 의견이 있다. 제5재판관할권이 인정되면 여객의 사상에 대해서는 배상액이 높은 미국에서 소송이 제기될 가능성이 증가하므로 미국에서의 고액의 징벌적 손해배상에 대한 염려를 명문으로 불식시킬 필요가 있었다는 것이다.<sup>400)</sup> 미국에서는 바르샤바협약 제17조는 징벌적 손해를 배제하는 것이라는 판례가 확립되어 있다.

관련문제로서 징벌적 손해의 배제가 항공운송인의 사용자 또는 대리인에게도 적용되는가 하는 문제가 있다. 판례는 이를 긍정하고 있다.<sup>401)</sup>

---

상향조정하였다.

400) 坂本昭雄, 三好晉, op.cit., p.286.

401) In re Air Crash Disaster Near Peggy's Cove, Nova Scotia, 2002 U.S. Dist.

### 라. 보험가입의무

협약 당사국은 항공사가 본 협약상의 손해배상책임을 담보하는 보험을 가입할 것을 요구할 수 있고, 해당 항공사가 취항하는 국가의 정부는 항공사에 대하여 이러한 보험의 가입을 증명하는 서류를 요구할 수 있다고 규정하였다. 당사국이 자국의 항공운송인에 대하여 적절한 보험의 가입을 유지하도록 요구함과 동시에 해당 항공사가 취항하는 나라에서도 그 항공사가 적절한 보험을 유지하고 있는가를 판단할 수 있도록 규정을 두고 있는 것이다.

그러나 적절한 보험을 유지하지 않았다고 제재를 가할 수 있는 규정은 없다. 이 경우는 취항을 거부함으로써 강제할 수 있을 것이다. 그리고 원문에서 규정하고 있는 ‘적절한 보험(adequate insurance)’이 구체적으로 어느 정도의 수준을 일컫는지에 대하여 명확한 설명이 없으므로 논의의 문제를 남기고 있다.<sup>402)</sup>

본 협약 상의 보험규정은 오직 협약 상 운송인이 부담하는 책임에 대해서만 적용될 뿐 전쟁보험을 포함한 제3자에 대한 책임은 대상이 아니므로 당사국은 별도로 이에 대한 부보를 요구하여야 한다.

---

LEXIS3308 (E.D.Pa.2002), Nova Scotia에서 발생한 Swissair추락사고 관련소송에서 원고는 추락사고의 주된 원인이 In-Flight Entertainment의 오작동이며, 공동피고인 정비조업사에게 동System의 장착 및 정비에 관한 책임이 있다고 주장하면서 Swissair 및 SR Technics등 피고들에게 Punitive Damage를 청구하였다. 이에 대해 재판부는 Swissair뿐만 아니라 Warsaw Convention및 동 협약의 책임관련 조항이 SR Technics에도 적용된다고 판결하였다. 그 이유로 Warsaw Convention상의 ‘carrier’는 carrier를 대신하여 항공기운항에 필수적인 서비스를 제공하는 employee나 agent를 포함하는 개념이며, 조업사의 조치는 운항을 위한 필수적인 업무로 보았다.

402) 통상 중형기의 경우는 5억불, 대형기의 경우는 10억불 이상을 부보하는 것으로 알려져 있다. EU의 경우는 EC Regulation No.785/2004에서 EU취항항공사는 승객 250,000SDR, 수하물 1,000SDR, 화물 17SDR을 담보하는 책임보험을 부보하도록 하고 있고 제3자 배상책임으로 최대이륙중량에 따라 중형기 1억 5천SDR, 대형기 5억 SDR까지의 책임보험을 강제하고 있다.

마. 책임한도액의 자동조정

본 협약은 물가상승률을 감안하여 매 5년마다 책임한도액의 적정성 여부를 검토할 수 있는 장치를 마련하였다. 즉 5년마다 SDR을 구성하는 5개국(미국, 영국, 독일, 프랑스 및 일본)의 소비자 물가 지수의 inflation factor가 10%를 넘을 때에는 배상한도액을 자동적으로 상향조정할 수 있도록 하는 규정을 두었다. 그러나 협약 당사국의 과반수가 상향조정에 동의하지 않는 경우에는 당해 수정은 효력이 발생되지 않는다.

본 규정은 앞으로 있을지도 모를 세계경제의 극심한 인플레이션으로 인한 책임한도액의 실질적인 감소를 피하기 위한 의도로서, 그 동안 Warsaw system하에서의 몇 차례의 책임한도액의 개정이 있었지만 실효를 거두지 못한 점에 대한 반성에서 마련한 규정이라 하겠다.

바. 전자여객항공권의 도입

항공운송증권과 관련하여 몬트리올협약의 가장 큰 특징은 그 기재사항을 대폭 간소화하고 현대화하였다는 점이다. 그리고 그 일환으로 전자여객항공권과 전자항공화물운송장을 도입하였다. 협약 제3조 제1항에서는 여객항공권의 필요적 기재사항을 Electric Ticketing이 가능하도록 최소한으로 줄였고 동조 제2항에서는 제1항에서 표시하는 정보를 보존하는 어떠한 다른 수단도 제1항에 규정되고 있는 증권의 교부를 대체할 수 있다고 하여 전자항공권에 대하여 규정하고 있다.

사. 계약운송인과 실제운송인<sup>403)</sup>

오늘날 운송업의 발달과 치열한 경쟁에 따른 작업의 분화와 효율성의 극대화는 운송기업의 존망이 걸린 문제로 대두되고 있다. 이에 따라 계약운송인이 실제 운송인을 활용하여 그 사업영역을 확대하는 것

---

403) 몬트리올협약 제39-48조.

은 필수불가결의 생활전략이 되었다. 이는 항공운송업계에 있어서도 마찬가지이며 이에 현실적으로 존재하면서 많은 법적 문제점을 야기하고 있는 실제운송인에 대한 규율이 필수불가결하게 되었다. 이에 따라 몬트리올협약은 1961년 과다라하라협약이 채택한 바 있는 계약운송인과 실제운송인에 관한 규정을 도입하였다. 이것은 바르샤바체제에서의 단편적이었던 규정을 하나의 법체제로 입법화한 것으로 몬트리올협약의 긍정적 업적의 하나로 볼 수 있다. 하나의 법체제로서 성립되었으므로 몬트리올협약에 가입한 국가는 별도로 과다라하라협약에 가입하지 않아도 된다. 이에 대한 규정은 몬트리올협약은 제5장에 계약운송인 이외의 자가 행하는 운송이라는 타이틀 하에 계약운송인과 실제운송인에 관한 별도의 장을 두고 제39조(계약운송인, 실제운송인), 제40조(계약운송인과 실제운송인의 각각의 책임), 제41조(상호책임), 제42조(이의제기 및 지시의 상대방), 제43조(사용인 및 대리인), 제44조(손해배상총액), 제45조(클레임의 피청구자), 제46조(추가재판관할), 제47조(계약조항의 무효), 제48조(계약운송인과 실제운송인의 상호관계)에 이르는 총 10개의 조문을 규정하고 있었는데 약간의 문구수정을 제외하고는 대부분 과다라하라협약과 내용이 동일하다. 여객의 항공기 Code-Sharing에 있어 계약운송인(Contracting Carrier, Marketing Carrier) 및 실제운송인(Actual Carrier, Operating Carrier)의 쌍방에 본 협약이 적용된다는 취지가 명확하게 되었다.

#### 아. 제소기한<sup>404)</sup>

손해에 관한 권리는 도착지에 도착하는 날, 또는 항공기가 도착하여야만 되었던 날, 운송이 중지되었던 날부터 계산하여 2년의 기간 내에 소송을 제기하지 않으면 소멸한다고 종전과 같이 규정하고 있다. 이 2년의 기간은 제척기간이다.<sup>405)</sup> 제35조 제1항의 2년의 기간은 소의

404) 몬트리올협약 제35조 제1항.

405) 우리나라의 통설이다. 손주찬, “국제항공운송인의 손해배상책임의 소멸시기”, 중

원인이 무엇이든 불문하고 적용된다. 또 운송인에게 고의가 있는 경우에도 적용되며 사기가 있는 경우에도 적용된다. 이 기간은 운송증권에 고지할 필요가 없다. 운송인의 이행보조자도 본조를 원용할 수 있다고 본다.

### 제 3 절 제3자에 대한 손해배상에 관한 로마협약과 그 현대화

#### 1. 의 의

항공기사고로 인한 인적·물적 손해에 대하여 운항자의 손해배상책임은 항공기의 추락 및 물건의 낙하로 인하여 지상 제3자에 대하여 손해가 발생한 경우 운항자와 지상 제3자간에는 계약관계에 있지 아니하기 때문에 국제협약에 가입되지 아니하거나 국내법에 이에 대한 법적 규제가 없는 나라에서는 운항자가 불법행위로 인한 손해배상책임을 지게 된다. 예컨대, 도시 한복판에 있는 상가 또는 거주지역, 공장지대에 항공기가 추락하거나 물건이 낙하되어 사상자가 발생하거나 건물 등이 파손되는 경우가 간혹 발생한다. 미국의 경우, 항공기의 소독, 농약살포, 파종, 消火, 지적측량 등을 위한 비행중에 또는 저공비행으로 인하여 사람이나 가축이 놀라게 하거나 흥분시킴으로써 손해가 발생하여 운항자의 법적책임을 둘러싸고 법원에서 다툼 사례가 많다.

국내항공운송사건의 경우에는 국내관련법, 항공사의 약관 등을 기준으로 처리하게 되지만, 국제항공운송에는 운항인의 책임에 관한 각국법의 통일을 위하여 로마조약이 체결되었으며 그후 두 차례에 걸쳐 개정된 바 있기 때문에 계약국 상호간에는 이 조약에 의거하여 법적

---

재』, 1981.7. 5면, 김두환, “항공운송인의 책임과 그 입법화에 관한 연구”(박사학위논문, 경희대학교 대학원, 1983.12), p.35, 송상현, “국제항공운송인의 손해배상책임에 관한 몇 가지 문제점”, 『법률실무연구 제3집』, 1982, p.99, 최준선교수는 제척기간이라고 하면서 이 기간에 대한 연장합의는 가능한 것으로 해석하고 있다. 최준선 op.cit., p.271.

문제를 처리하게 된다. 최근에는 항공기의 대형화 현상과 더불어 항공기소음 또는 초음속충격파음이 손해의 원인이 되는 경우의 규제문제를 놓고 어려움에 직면하게 되었다. 선진국의 사례를 살펴보면 항공기가 지상의 제3자에 입힌 손해에 대해서는 국내법에 의하여 규율하는 경우가 일반적이다. 그러나, 국제법적으로 이를 규제하기 위한 노력이 계속되어 왔다.

## 2. 운항자의 책임에 관한 국제협약

### (1) 1933년 및 1952년 로마협약

지상의 제3자에 대한 손해에 대하여 운송인과 지상 제3자의 관계를 규율하는 법률은 유럽의 여러 나라에서는 일찍부터 발달되어왔다. 그러나, 반드시 사고발생지의 법률을 적용하도록 하고 있지도 아니하며, 국가별로 법적 규제가 상이하였다. 이러한 이유로 국제협약을 통한 통일적인 규제가 요청되었다.

1933년 로마에서 각국의 대표들이 「항공기에 의한 지상 제3자에 대한 손해에 관한 규칙의 통일을 위한 협약」(1933년 로마협약)을 채택하였으며 1942년 발효하였다. 그 후 이 협약을 대신할 새로운 협약 즉 외국항공기가 지상 제3자에 입힌 손해에 관한 협약(Convention on Damage Caused by Foreign Aircraft to Third Parties on the Surface) (1952년 로마협약)이 채택되어 1958년 발효하였다. 이 협약은 현재까지 49개국이 가입하였으며 항공선진국들 대부분이 비준하지 않고 있다. 협약의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 운항자의 절대책임과 예외

운항자에게 절대책임(absolute liability)을 부과하고 있기 때문에 비행 중인 항공기 또는 항공기로부터 낙하한 사람이나 물건으로부터 발생하였다는 사실만을 입증하면 된다(제1조 제1항). 다만, 몇가지 예외를

두고 있는 바, 첫째, 손해가 사고와 직접적인 인과관계가 없거나 항공기가 현행 항공규칙을 준수하여 단순히 통과하기 위한 비행을 한 경우(제1조 제1항 단서), 둘째, 손해가 무력분쟁이나 내란의 직접적인 결과이거나 정부 당국의 행위에 따른 항공기의 사용에 방해가 된 경우(제5조), 셋째, 피해자가 손해발생에 대한 과실이나 불법의 작위 또는 부작위가 있는 경우(제6조, 이 경우, 운항자는 사정에 따라 책임의 전부 또는 일부가 면제된다), 넷째, 항공기를 부정사용하여 손해를 가한 자에 대하여 운항자가 상당한 주의를 한 것이 입증된 경우(제4조, 입증하지 못하는 경우에는 부정사용자와 연대하여 책임을 진다), 다섯째, 운항자와 피해자간에 지상손해에 관한 계약이 존재하는 경우(제25조)이다. 예컨대 고용계약에서 배상조항이 있는 경우이다. 그러나, 통상적으로 운항자와 제3자간에는 계약관계가 없으며 따라서 운항자의 제3자에 대한 불법행위 책임이 성립한다.

## 2) 운항자의 유한책임

1952년 로마협약은 1933년 로마협약의 유한책임제도를 계승하면서도 책임제한 방식에서 항공기의 중량을 기준으로 책임액을 정하고, 1사고당 책임총액을 정하고 사고에 있어서 손해보다는 인적 손해를 우선하여 손해배상액의 1/2을 할당하는 등의 특색을 보이고 있다(제11조, 제14조).

다음과 같은 경우에는 무한책임을 진다. 첫째, 피해자가 운항자 또는 그 사용인이나 대리인의 고의에 의한 작위 또는 부작위에 의하여 사고가 발생한 것을 증명한 경우 운항자는 무한책임을 진다. 다만, 운항자의 사용이나 대리인의 행위로 인하여 사고가 발생한 경우에는 그 자의 직무범위내에서의 행위였음을 입증하여야 한다(제12조 제1항 단서). 둘째, 항공기를 사용할 수 있는 권리를 가진 자의 승인을 얻지 않고 항공기를 탈취하여 사용하는 자는 무한책임을 진다(제12조 제2항).



### 3) 공중충돌에 의한 지상손해

한편, 2대 이상의 항공기가 공중충돌이나 접촉으로 손해를 발생시킨 경우 각 항공기 운항자는 협약이 정하는 조건 및 책임한도내에서 책임을 진다. 이 경우 피해자는 각 항공기에 적용되는 최고한도액의 합산액까지 배상받을 수 있다(제12조).

### 4) 손해배상의무자

지상사고가 발생하면 항공기를 사용한 운항자(operator)가 손해배상 책임을 진다(제2조 제1항 및 제2항). 운항자라 함은 사고 당시 항공기를 사용한 자를 말한다. 직·간접적으로 항공기의 사용권을 타인에게 양도한 경우라도 항공기운항에 지배권을 가지고 있다면 그를 운항자로 본다(제2조 제2항 (a) 단서). 운항자가 용기자로서 14일 이상 배타적으로 항공기를 하용하는 경우에는 피해자 보호를 위하여 원소유자도 운항자와 연대하여 책임을 진다(제3조). 항공기의 운항지배권자의 동의없이 항공기를 사용하는 부정사용자도 손해배상의무자이다. 이 경우 운항지배권자가 항공기의 부정사용을 저지하기 위한 상당한 주의를 하였다는 것을 입증하지 못하면 운항지배권자는 그 부정사용자와 연대하여 책임을 진다(제26조). 이 협약은 군용, 세관용, 경찰용 항공기에는 적용되지 아니하며 그 밖의 항공기는 국가의 소유라 할지라도 협약이 적용되기 때문에 국가가 손해배상의무자가 된다.

### 5) 재판관할권과 제소기한

1933년 로마협약이 피고의 주소지와 사고발생지의 선택적 관할을 인정하였으나 어느 체약국에 의한 법원 판결이 다른 체약국에서 집행되지 못할 수도 있다. 따라서 52년 협약은 사고발생지의 재판관할권을 원칙으로 하고 외국판결의 승인 및 집행에 대해서도 규정하고 있다. 또한 당사자간의 합의에 의한 합의관할 및 중재에 의한 해결도

인정하고 있다(제20조). 제소기간은 손해의 원인이 된 사고일로부터 2년이며 어떠한 경우에도 3년을 초과할 수 없다. 피해자가 손해발생일로부터 6개월 이내에 운항자에게 손해배상의 소를 제기하지 아니하거나 배상청구의 통고를 하지 아니하는 경우 동 피해자는 이 기간에 배상청구를 한 자가 전부 변제를 수령한 후 책임한도액에 여유가 있는 경우에 한하여 변제를 수령할 수 있다(제9조). 이는 운항자에게 책임한도액을 설정하였기 때문에 청구 제출의 신속화를 도모하고 다른 청구자에 대한 변제의 지연을 막기 위한 것이다.

#### 6) 손해배상의 지불담보

운항자가 자기의 책임을 다하는데 충분한 금액의 담보를 준비할 의무를 부과하고 있다. 담보의 종류는 책임보험이 보통이지만 협약은 이에 한하지 않고 운항자의 책임을 보전할 수 있는 신뢰성이 있는 것이면 문제없다. 예컨대, 국가보증 등이다. 각 당사국은 자국의 영공을 비행하는 항공기의 운항자에 대하여 담보를 요구할 수 있고 운항자는 해당 국가로부터 요구가 있는 경우 담보가 있다는 증거를 제출하여야 한다(제15조 내지 제17조).

### (2) 1978년 개정 로마협약과 현대화 작업

#### 1) 배경

그 후 많은 국가들의 협약비준을 촉진하고 조약자체의 현대화를 위하여 ICAO 법률위원회에서 수차례의 심의를 거쳐 그 개정을 위한 의정서가 채택되었으며 이를 1978년 개정로마협약(또는 몬트리올의정서)이라고 부른다. 그러나, 이 협약 역시 발효는 하였으나, 내용적으로 다수의 문제가 있어서 현재까지 고작 12개국이 비준하였을 뿐, 대부분의 선진국이 비준하지 아니함으로써 적용의 보편성을 확보하지 못하였다.<sup>406)</sup>

406) 1978년 개정로마협약의 당사국에 대해서는 1952년 로마협약과 개정로마협약은

또한, 1999년에는 몬트리올협약에 의하여 항공운송인의 책임제도가 근본적으로 개혁되었으며 항공기로 인한 지상의 환경적인 손해와 유한책임주의를 포함한 최근의 발전을 반영하기 위하여 로마협약의 현대화작업이 필요하였다. 특히, 2001년 9.11의 세계무역센터에 대한 테러공격으로 이 협약의 존재가 크게 인식되게 이르렀다. 이에 따라 2002년 ICAO 제33차 총회에서 본격적으로 논의되기 시작하여 현재 ICAO 법률위원회에서 그 개정작업을 추진하고 있다.

## 2) 개정로마협약의 주요 내용

개정로마협약은 1952년 로마협약 제11조에서 규정한 책임한도액을 인상하였으며 항공기의 중량을 5분류하였던 것을 4분류로 변경하였다. 또한 1952년 로마협약이 다른 체약국에 등록된 외국 항공기에 의한 손해에 대해서만 적용되는 것으로 규정하고 있었으나, 항공기의 리스, 전세, 교환에 의하여 다른 체약국의 운항자에 의하여 운항되는 자국의 항공기에 의한 지상 제3자에 대한 손해에 대해서도 적용되는 것으로 규정하였다(제23조 제1항). 한편, 1952년 로마협약 제3장에서 규정하고 있는 운항자의 책임보증에 관한 규정이 너무 복잡하여 이를 삭제하여 간략화하고 담보(security)라는 용어를 보증(guarantee)으로 변경하였다. 또한 원자력 손해에 대해서는 적용되지 아니한다는 규정을 신설하였다(제27조).

소음 및 초음속충격파음으로 인한 손해에 대해서는 협약 검토단계에서 많은 논의가 이루어졌다. 이와 관련된 여러 가지 주장이 제기되었으나 어느 것도 채택되지 못하였다. 1974년 ICAO 제21차 법률위원회에서 이러한 손해에 대해서는 로마협약과는 별도의 협약으로 하고 하였으나 아직 별다른 작업이 이루어지고 있지 않다.

---

단일의 문서로 취급된다. 따라서 1952년 로마협약이 체약국 전부가 개정로마협약의 당사국이 된다면 개정로마협약으로 단일화되지만 그렇지 않다면 이 두 개의 협약이 병존하게 된다.

### 3) 로마협약의 현대화와 협약의 이원화

앞서 언급한 바와 같이 그 동안 그 역할을 다하지 못하였던 로마협약은 9.11 테러를 보고 다시 그 존재가 부각되었다. 9.11테러로 전세계 항공보험시장이 마비되어 항공보험이 전쟁특약(AVN52C)이 해약되고 신탁약(AVN52D)에 의한 담보범위의 축소, 지불한도의 감소, 추가보험료의 부담과 보험부보 불능사태에 대한 정부의 보증문제로 항공업계는 극심한 혼란을 겪게 되었다. 이와 더불어 특히 1999년 제정된 몬트리올협약의 발효로 국제항공운송인의 책임제도가 근본적으로 개혁되었기 때문에 기존 로마협약의 현대화 필요성을 공감하게 되었다. 2002년 ICAO 제33차 총회에서 본격적으로 이 문제가 논의되기 시작하였으며 2004년 5월 로마협약의 현대화를 위한 특별연구그룹이 결성되고 ICAO 법률위원회 주도로 개정작업에 착수하게 되었다. 이 연구그룹은 수차례 회의를 개최하여 첫 번째 회의에서 ① 지상 제3자는 적어도 몬트리올협약 수준으로 보호되어야 한다는 것 ② 대재앙적 손해가 발생한 경우 항공운송산업을 보호하기 위하여 적절한 조치가 취해져야 한다는 것 ③ 시장이나 기타 메커니즘을 통한 보험부보의 관점에서 피해자 및 항공운송산업보호를 동시에 뒷받침하는 시스템 확립이 필요하다는 것, ④ 현재의 손해배상시스템에서는 피해자 보호와 항공운송산업 보호라는 두가지 목표를 충족시키는 것이 불가능하다는 것, ⑤ 따라서 그 간격을 줄이기 위해 손해배상을 위한 보충적 배상 메커니즘(Supplementary Compensation Mechanism: SCM)이 필요하다는 데 합의를 도출하였다. 제2차 회의에서는 불법방해행위에 기인한 손해에 대한 기금문제가 주로 논의되었다.

그 후 2009년 5월 2일에는 종래 하나의 협약 형태로서 지상 제3자 손해에 대해 책임을 규정하던 것을 일반위험을 다루는 협약과 테러관련 위험으로 다루는 협약으로 이분하여 Convention on Compensation

for Damage to Third Parties와 Convention on Compensation for Damage to Third Parties, Resulting from Acts of Unlawful interference involving Aircraft가 채택되었으며 두 협약은 선택적으로 가입할 수도 있다. 한편, 기존의 로마협약과는 달리 “지상”이라는 용어가 삭제됨으로써 지상외에 공중에서 제3자가 입은 손해에 대해서도 다루고 있다는 점이 특징이다.

전자는 일반위험협약이라 부를 수 있는 바, 협약 당사국 총회가 결정할 경우 당사국 소속 항공기가 비당사국 영역에서 제3자에게 입힌 손해에 대해서도 배상을 하여야 할 수 있다(제2조 제1항). 더 나아가 사망, 신체적 상해 외에 정신적 상해까지도 배상원인으로 명시함으로써 1929년 바르샤바협약체제나 1999년 몬트리올협약에서도 누락되었던 정신적 상해를 포함시키는 것은 주목을 요한다. 다만 협약은 모든 정신적 상해가 아닌 신체적 상해로부터 또는 급박한 사망 가능성이나 신체적 상해 가능성로 초래된 정신적 인정할 수 있는 정신질환으로 초래된 경우만을 배상할 수 있는 것으로 하였다(이상, 제3조 제3항).

또한 환경적인 피해는 배상범위에 포함시키고 원자력 사건(nuclear incident)은 제외하였다(제3조 제5항 및 제6항). 제4조는 운항자의 책임 한도를 정하고 있다.

후자에서 주목할 만한 것은 국제민간항공보상기금의 설치를 상정하고 승객도 피해자의 범주에 포함시키고 지상 제3자보다 낮지 아니한 배상을 하도록 하고 있다. 이러한 문제는 자국민이 많이 항공기를 이용하고 주로 테러대상국이 되는 선진국과 그러하지 아니한 개발도상국간의 이해관계가 상충된다. 결국, 로마협약이나 개정로마협약과 마찬가지로 주요 국가들이 비준하지 아니함으로써 협약 자체가 무의미해질 가능성도 배제할 수 없다. 현재까지 일반위험협약에 서명한 국가는 Chile(29/9/2009), Congo(2/5/2009), Côte d'Ivoire(2/5/2009), Ghana(2/5/2009), Nigeria(8/10/2009), Panama(15/6/2009), Serbia(2/5/2009), Uganda

(2/5/2009) 및 Zambia(2/5/2009) 등 9개국, 불법행위협약에 서명한 국가는 Congo(02/05/2009), Côte d'Ivoire(02/05/2009), Ghana(02/05/2009), Serbia(02/05/2009), Uganda(02/05/2009), Zambia(02/05/2009) 및 Panama(15/06/2009) 등 7개국이며 두 협약 모두 비준서 기탁국은 없다. 현재까지의 상황을 살펴보면, 두 협약 모두 주로 아프리카 등 개발도상국이 서명하였을 뿐 선진국은 서명조차 하지 아니하였다. 흥미로운 것은 콩고, 가나, 우간다 및 잠비아 등 아프리카의 4개 개발도상국이 두 협약 모두에 서명하였다는 점이다.

## 제 6 장 미국과 EU의 항공안전 · 보안에 관련법

### 제 1 절 미 국

#### 1. 의 의

미국은 유럽연합(“EU”)과 더불어 전세계에서 가장 강력하고 진보적인 항공안전통제 프로그램을 가지고 있다.<sup>407)</sup> 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.<sup>408)</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>409)</sup> 국가운송안전위원회(The National Transportation Safety Board: 이하 “NTSB”라 한다)와 주 항공당국의 지원하에, FAA는 미국에서 체계적이고 안전한 항공시스템을 제공한다는 목적을 수행한다.<sup>410)</sup>

미국의 항공시장은 네 개의 기관들이 여러 항공관련 업무를 수행하도록 할 정도로 넓다. NTSB는<sup>411)</sup> ICAO협약 부속서 6에 의하여 수행

407) 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. 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).

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

409) 49 U.S.C. § 1713.

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

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

되는 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 조언과 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>412)</sup> FAA는 항공교통통제와 항공서비스 제공뿐만 아니라 조종사, 항공기, 공항 및 항공기안전에 관한 모든 업무를 수행한다. 미국 법에 의하여 운송부장관과 FAA 청장의 모든 조치는 시카고협약이 부과한 국제적 의무에 부합되어야 한다.<sup>413)</sup>

FAA는 조사를 수행할 광범위한 권한을 가지고 있다. FAA 청장은 적절한 명령, 지침 및 지시를 발할 수 있는 권한을 위임할 수 있

412) 49 U.S.C. 44706 (2004); 14 C.F.R Parts 71-109.

413) 49 U.S.C. 40105(b) (2004).



다.414) 미국에서의 상업적·일반적 항공의 규모를 고려하여, 많은 조사 및 감시기능이 위임 하급기관과 사인에게 위임되어왔다. FAA 청장은 또한 광범위한 규칙제정 권한을 보유하고 있다.

## 2. 항공규칙의 역사와 연방항공법의 출범

1925년 2월 7일, 미국은 Air Mail Act of 1925 또는 Kelly법이라고 부르는 항공에 관한 첫 법안을 통과시켰다.415) 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.416) 법 제정시, 상업적 항공은 상대적으로 안전이 취약한 새로운 산업이었다. 1926년 법은 상무부장관으로 하여금 “항공산업의 육성, 항로의지정·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.

상무부는 처음에는 안전가이드라인을 확립하고 및 조종사 및 항공기를 인가하는데 중점을 두었으며 활주로등화시스템 운영 및 항공무선통신개선을 위한 프로젝트를 수행하였다.417) 1936년, 상무부는 당시

414) 49 U.S.C. 106(f)(2)(c) (2004); 14 C.F.R Part 11-B Procedural Rules.

415) Fed. Aviation Admin., FAA Historical Chronology, 1926 - 1996 (1998), [http://www.faa.gov/about/history/chronolog history/](http://www.faa.gov/about/history/chronolog%20history/)

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

417) Edmund Preston, U.S. Centennial of Flight Comm'n, The Federal Aviation Administration and Its Predecessor Agencies (2005), <http://www.centennialofflight.gov/>

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>418)</sup>

1958년, 미국의회는 일련의 공중충돌에 대한 대응으로 그리고 정기여객기를 상업적 항공으로 도입하기 위한 준비로서 Federal Aviation Act(이하 “연방항공법”이라 한다)를 통과시켰다.<sup>419)</sup> 이 법은 1926년 Air Commerce Act 및 1938년 Civil Aeronautics Act, 및 이전에 제정된 다른 민간항공 관련법들을 폐지시켰다.<sup>420)</sup> 이 법의 제정과 관련된 정책 고려사항들은 종전 법령의 입법취지외에 추가적인 사항들을 모두 반영하였는 바, “경제적 규율”, “화물항공운송에 대한 고려”, “일반적 안전에 대한 고려”, “공공이익을 위한 안전에 대한 고려”, “국제항공 운송행위” 및 “경쟁강화” 등을 다루었다.<sup>421)</sup>

---

essay/Government Role/FAA History/POL8.htm.

418) Asif Siddiqi, U.S. Centennial of Flight Comm'n, Air Transportation: Deregulation and Its Consequences (2005), <http://www.centennialofflight.gov/essay/CommercialAviation/Dereg/Tran8.htm>.

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

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

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 안전규칙 제정의 권한을 상실하였으며 Federal Aviation Agency가 CAA의 민간-군 공통의 항공운항·항공교통관제시스템의 개발 및 유지의 업무를 인수받는 외에 항공안전을 규정하는 규칙 제정의 업무를 위임받게 되었다.

1966년, 미국 의회는 모든 주요 교통에 대한 업무를 담당할 교통부(Department of Transportation)를 신설 하였는바, 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>422)</sup> FAA는 규칙을 위반하는 항공사의 운항을 중지시키는 권한을 가지고 있으며 청장이 “상업항공상의 안전 및 국가안보에 필요하다고 생각하는 다른 관행, 방식 및 절차에 관한 규칙 및 최소한 기준”을 제정할 수 있다.<sup>423)</sup>

421) 49 U.S.C. §0101 (2000).

422) 14 C.F.R. §3 (2006).

423) 49 U.S.C. §4701(a)(5) (2000).

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, 형평법상의 중간(interim) 구제 및 징벌적 손해배상을 포함하는 - 필요하거나 적절한 구제를 위하여 소송을 제기하여 주도록 요청할 수 있다.<sup>424)</sup>

그 정을 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, 압류명령 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>425)</sup> 이 법안이 일부 책임을 이관하기는 하였지만, FAA의 안전 및 안보 권한이 이관하거나 박탈된 것은 아니었다.<sup>426)</sup> TSA는 그러한 목적 달성을 위

---

424) 14 C.F.R. §3.25.

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

426) 49 U.S.C. §14(g) (2006); Robert A. Sturgell, Deputy Adm'r, Fed. Aviation Admin., Testimony before the Committee on Government Reform and Oversight, on Controlling Restricted Airspace on Management and Coordination of Air Defense (July 21, 2005), [http://www.faa.gov/news/news\\_story.cfm?contentKey=3187](http://www.faa.gov/news/news_story.cfm?contentKey=3187).

하여 항공안보 촉진 및 법안의 통과를 위해 FAA와 함께 노력하여왔다.<sup>427)</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.

### 3. NTSB와 항공사고조사

항공기사고조사에 관하여 미국은 시간이 걸리더라도 철저하게 과학적인 방법으로 원인규명을 해오고 있으며 사고재발을 방지하기 위한 여러 가지 대책을 세우고 있다. 그러나 이러한 미국의 항공기사고조사제도는 과거의 반성과 사고착오에 대한 시정조치가 있었기 때문이다. 1926년 미국의 항공상업법(Air Commerce Act)에서는 항공상업장관이 항공기사고조사에 관한 업무 관장하고 있었다. 1935년 missouri주에서 발생한 TWA 항공기사고 발생(미국 상원의원 1명 사망)한 것을 계기로 사고조사에 대한 독립된 전문사고조사관들의 조직화 필요성을 인식하였으며, 1938년 연방항공법(Federal Aviation Act)을 제정하게 되었다. 이 법은 항공행정을 담당하는 민간항공청(CAA) 산하에 설치된 독립된 항공안전위원회(ASB)에 사고조사업무를 위임하였다.

1956년 Grand Canyon 상공에서 UAL기와 TWA기간이 공중충돌로 128명 사망하는 사건이 발생하자 1958년 새로운 연방항공법의 제정과 더불어 연방항공청(FAA)은 항공의 기술면에 관한 규제와 감독을 담당하고, 대통령이 임명하는 5인의 위원으로 구성되는 민간항공위원회(CAB)로 하여금 항공운송에 대한 경제적 측면과 항공기사고조사업무를 담당하게 하였다. 1958년 연방항공법은 제7절에 항공기사고 조사에 관한 규정을 두고 있는데 제701조에서 민간항공기의 조사, 제702조에

427) TSA Transportation Security Administration, <http://www.tsa.gov/index.shtm>.

민간항공기와 군용항공기간의 조사 또는 군용항공기의 단독조사, 제 703조에는 특별청문위원회의 설치에 관한 내용을 규정하고 있다.

1966년에는 운송행정을 일원화하기 위한 운수부(Department of Transportation: DOT)법을 제정하여 항공기사고조사는 다른 교통기관의 사고조사기관과 합병되어 신설된 국가운송안전위원회(National Transportation Safety Board: NTSB)에 이관되었다. 이 당시, NTSB는 대통령이 임명하는 5인의 위원으로 구성된 독립된 기관으로 사무조사를 담당(DOT 내에 설치)하도록 하였다. 1974년에는 그 후의 항공기 대형화 및 항공기술의 첨단화로 항공기사고는 복잡하여지고 대형화되어 감에 따라 사고조사의 중립성과 사고조사기관의 독립성이 요청되어 독립안전위원회법(Independent Safety Board Act, 1974)을 제정하여 NTSB를 DOT로부터 분리시키게 되었다. NTSB를 독립적 기관으로 보장하지 않으면 사고조사의 임무를 정당하게 수행할 수 없다는 인식이 생겼던 것이다. 그 후 NTSB는 사고조사기관으로서 오랜 역사를 가지게 되었으며, 해상, 육상 및 항공운송업무의 감독기관인 운수부로부터 독립되어 있다.

법률의 제정이전에는 운수부내 간부직원들로부터 위원회에 대한 간섭으로 업무에 지장이 있었기 때문이다. NTSB 위원의 임기는 5년이며 그중 한명이 위원장이 된다. 가장 중요한 임무는 사고를 조사하고 원인 또는 추정원인을 확정하여 이 사고에 관한 보고서를 작성하는 것이다. 그러나, 사고조사의 실시를 운수부장관에게 요청하여야 하고 운수부장관의 보고에 기초하여 그 원인 또는 추정원인을 확정할 수 있게 되어 있다. 이러한 것들은 사고의 종류가 다양하므로 동위원회의 한정된 인원 등을 고려하여 위원회에 선택적 기능을 부여한 것이다. 한편, 동위원회는 사고의 재발방지를 위하여 의회 또는 정부에 정기적으로 보고하여야 하고 운송의 안전에 관한 권고 또는 해결방안을 제출하여야 한다.

위원회의 권한으로 위원 및 관계직원은 사고현장에서 조사하고 공청회를 개최하며 증인의 출두와 증언을 요구할 수 있고 증거의 제출도 명할 수 있으며 관계서류도 열람할 수 있다. 위원장은 소환장을 발급할 수 있으며 소환에 응하지 아니하는 경우 법원에 제소함으로써 형벌이 부과될 수 있다. 필요한 경우 다른 관청의 협력을 요구할 수 있고 시설도 이용할 수 있으며 용역도 제공받을 수 있다. 사고조사에 필요한 檢屍에 관한 보고서 사본도 요구할 수 있으며 필요한 경우 검시의 실시를 명할 수도 있다. 동 위원회는 항공기운항안전에 관한 권고를 발할 수 있는 권한이 있으며 위원회가 운수부장관에게 그러한 권고를 보낸 경우 운수부장관은 수령후 90일 이내에 문서로 시행여부 결과를 회신하여야 한다.

미국의 항공기사고조사의 저류에는 일관하여 항공기사고의 재발방지를 위한 사상이 흐르고 있다. 특히, NTSB는 민간항공기사고에 관하여 사고조사를 할 때에 적용되는 사실, 현황조건, 개개의 사고에 관련된 상황, 추정적 원인 등을 주사할 의무가 있다(investigate such accidents and report the facts, conditions and circumstances relating to each accident and the probable cause thereof). NTSB의 조직, 권한 등에 관해서는 운수성법 제5조에 규정하고 있다. 이에 따르면 NTSB가 운수부로부터 독립된 기관(Independent Agency)으로서의 기능, 권한 및 의무의 행사에 있어서 독립성을 강조하고 있다. 또한 규칙제정권과 직원의 임명권도 가지고 있다(제5조 (k)항 및 (n)항). NTSB는 크게 두 가지 임무가 있다. 첫째 항공기사고조사업무를 수행하고 사고의 추정 원인을 결정하며, 운수부장관 또는 운수부소속의 각청(연방도로청, 연방철도청, 연방항공청)에 의하여 발생한 면허 또는 허가에 관하여 행한 불이익처분에 대한 소를 심사한다는 것이다(동법 제5조(b)항 (1)(2)). NTSB 내부조직중 최대의 것은 항공안전국(Bureau of Aviation Safety)이며 시카고, 앵커리지, 덴버, Fort Worth, 캔사스시티, 워싱턴,

달라스 등 공항의 11개소의 지방관서에 기술조사관을 배치하고 있다. 공보실(Office of Public Affairs)에서는 사고조사의 결과 작성된 조사보고서, 통계자료, 기술연구, 항공안전에 관한 권고, 보고관계자에 대한 발표 내지 설명을 업무로 한다. 청문관실(Office of Hearing Examiners): 사고조사후 조사결과에 기초하여 공청회를 개최함에 동시에 조종사, 정비사, 운항관리사, 항공교통관제관, 항공사에 관한 면허정지, 취소에 대한 소를 심리한다.

NTSB는 1967년 4월1일 독립적인 연방 기관으로 설립되었지만 자금 조달 및 행정지원을 DOT(교통부)에 의존하고 있었다.<sup>428)</sup> 1975년 Independent Safety Board Act의 제정으로 비로소 그러한 종속성이 제거되었으며 현재 NTSB는 DOT 또는 DOT의 어떤 기관과도 연계되어 있지 않다.<sup>429)</sup>

NTSB는 종합적인 사고보고서를 통해 미국에서 항공안전에 지대한 기여를 하고 있다.<sup>430)</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>431)</sup> NTSB는 또한 민간항공사고에 대한 정부 기록보관 및 국제 조약에 따라 해외에서 발생한 항공사고를 위한 조사관을 파견하는 업무를 담당하고 있다.<sup>432)</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.

---

428) Ntsb.gov, About the NTSB: History and Mission, [http://www.nts.gov/Abt NTSB/history.htm](http://www.nts.gov/Abt%20NTSB/history.htm).

429) 49 U.S.C. §111 (2000).

430) 49 U.S.C. §111.

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

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



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>433)</sup> 예컨대, “항공기의 활주로 이탈 및 지상충돌을 막기 위한” 권고는 1990년부터 NTSB의 “가장 필요한” 목록에 포함되어 있었다. NTSB는 또한 조종실의 승무원에게 직접 지상충돌/활주로의탈 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.

NTSB는 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 관

433) List of NTSB ‘Most Wanted’ Safety Improvements Languish, Air Safety Wk., Nov. 21, 2005, <http://www.findarticles.com/p/articles/mimOUBT/is 2005 Nov 21/ain15868249>.

여하였다. 국제적으로 사고조사관들의 교육을 지원하기 위해, NTSB는 “NTSB Academy”를 설치하였다.<sup>434)</sup> 항공교육 부문에서, NTSB Academy는 항공기사고조사, 사고조사오리엔테이션 및 항공사고시의 생존 요인들에 대한 정보를 제공한다.<sup>435)</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>436)</sup>

NTSB 보고서는 해당 사고에 관하여 중요성을 가질 뿐아니라 미국의 항공산업 발전에도 크게 기여하고 있다. 이론적인 면에서 볼 때, NTSB의 조사는 특정한 사고의 추정원인을 규명하는데 있어 기술적이고 시험적이고 이 절차는 소송도 아닐 뿐만 아니라 이 건에 있어 원고·피고 또는 심문인·피심문인이라고 하는 대립하는 당사자는 존재할 수 없게 된다. 특히 연방항공법 제701조(e)항(증거로서의 기록서와 보고서의 이용)는 다음과 같이 규정하고 있다: 「사고 및 그 조사보고서의 전부 또는 일부는 보고서에 기재된 사항으로부터 일어나는 손해 배상의 소송에 있어 증거로서 인정하거나 또는 사용할 수 없다.」. 그러나, 이러한 청문 및 보고서는 장래에 손해배상청구소송을 제기하고자 하는 자 도는 신문보도 관계자들에게는 대단히 중요한 관심사항이 되고 있다. 따라서, 동법 제701조(e)항의 규정에도 불구하고 NTSB의 조사 및 청문서상의 증언, 보고, 증거의 형식으로 제출된 자료는 실제로 민사소송에서 종종 입증방법으로 이용되고 있다.

---

434) ntsb.gov, NTSB Training Center, <http://www.ntsbt.gov/academy/>

435) Ntsb.gov, NTSB Training Center: Scheduled Courses, [http://www.ntsbt.gov/Academy/sched\\_courses.htm](http://www.ntsbt.gov/Academy/sched_courses.htm).

436) NTSB Training Center - Aircraft Accident Investigation(AS101), [http://www.ntsbt.gov/Academy/CourseInfo/AS101\\_2006.htm](http://www.ntsbt.gov/Academy/CourseInfo/AS101_2006.htm).

항공기사고조사와 관련된 중요한 사항은 소송법상의 민사소송절차와 형사소송절차와 밀접한 관련이 있다. 민사소송절차와의 관계에서는 객관성을 유지하기 위하여 희생자, 유족, 보험회사 및 그 대리인은 사고조사에 참여할 수 없으며, 사고조사의 목적은 사고의 재발을 방지하는데 있으므로 책임문제와 분리시키고 있다. 독립안전위원회법도 이러한 취지를 가지고 있기 때문에 동위원회가 작성한 보고서에 대해서는 이용제한에 관한 규정이 있다. 동위원회법 제1903조(c)항은 “사고 또는 사고조사에 관한 위원회의 보고서는 이 보고서에 기재된 사고에 기인하는 손해배상을 위한 소송에서 그 전부 또는 일부를 불문하고 증거로서 인정되거나 사용되어서는 아니된다”라고 규정하고 있다. 그러나 이 규정은 현실적으로 판례에 의하여 완화되어 가고 있으며 많은 법원들이 위원회가 확정시킨 원인부분을 제외하고는 사고보고서의 부분적인 사용을 인정하고 있다. 한편 위원회는 직원의 증언에 관하여 형식상 증언녹취와 질문서에 국한시키고 있다.

형사소송절차와의 관계에 있어서는 *Miranda Rule*(정부소속의 질문자가 용의자에 대하여 질문에 앞서 묵비권 등이 용의자의 권리라는 것을 고지하는 의미이지만 사고조사에 있어서는 정부소속 질문자일지라도 조사당시 용의자가 불구속상태에 있기 때문에 이 Rule은 적용되지 않는다)과 *自己負罪*의 문제가 있다. 자기부죄라 함은 누구든지 형사사건에서 자기에 불리한 진술이 된다는 것을 강요하지 않는다는 것을 의미하는데 조사과정에서 이 조항의 적용가능성에 대하여 논란이 되고 있다. 사고조사관의 질문을 받는 경우 장래에 소추받을 가능성도 있는 자도 있고 자기부죄에 회귀될 가능성도 있기 때문에 사조조사관이 질문에 묵비할 수 있다고 해석된다. 더욱이 미국판례에서는 그러한 자가 반드시 용의자일 필요는 없으며 자기부죄의 가능성이 있다는 것을 심하게 요구하지도 않는다. 사고조사관이 사고조사의 업무수행상 그 자의 증언이 여하한 경우에도 필요한 경우 그 자가 형사면책의

문제가 논란이 되고 있다. 형사면책은 법무성에서 관련자에게 부여할 수 있으며 그 이외의 자에게는 부여하더라도 무효이다. 이상은 미국에서 발생한 민간항공기사고에 관하여 살펴보았다.

다음으로 미국에서 발생한 외국항공기의 사고 또는 외국에서 발생한 미국항공기의 사고에 대해서는 시카고협약 제26조에 의하여 체결국은 ICAO가 권고하는 절차에 따라 사고의 원인 및 상황을 파악하기 위하여 조사단을 설치하여야 한다. 사고를 일으킨 항공기의 등록국은 그 조사단에 옵서버를 파견할 수 있다. 만약 미국에 등록된 항공기가 다른 체결국의 영역에서 사고를 일으킨 경우 그 국가에서 사고조사를 하게 되는데, 미국은 그 곳에 옵서버를 파견할 수 있다. 만일, 미국에 등록되지 아니한 항공기가 외국에서 사고를 일으킨 경우에는 예컨대, 이 항공기에 미국국민이 탑승하고 있을지라도 또는 미국의 항공기제조회사에 의하여 생산되었다 할지라도 미국은 사고조사에 옵서버를 파견할 권리가 없다.

미국의 NTSB는 위원회의 의견으로 장래에 있어서 유사한 사고를 방지하는데 도움이 될 수 있다는 점을 FAA에 권고할 수 있다고 연방항공법 제701(e)항(2)에서 규정하고 있기 때문에 일반적으로 NTSB는 직접적인 사고원인이 아닐지라도 개선할 만한 점이 발견되면 권고하는 것이 통례이다. 한편 동조 (a)(4)는 「NTSB는 공공이익에 반하지 않는다고 간주되는 형식과 방법으로 보고서를 작성·공포한다」라고 규정하고 있어 항공기사고 발생의 원인에 관한 조사보고서에 대하여 公示主義를 채택하고 있다. 이러한 점은 우리가 정확히 사고발생원인을 알아야 사고재발을 방지할 수 있다는 점에서 본받을 만하다. 한편 동조 (a) (5)에서 「NTSB는 항공기의 항행의 안전, 사고에 대한 재발을 감소시키거나 제거하는데 최선의 방법을 확립하여야 한다」라고 규정하고 있다. 오늘날 미국에서는 항공기사고의 원인을 규명하는데 항공기후미에 부착되어 있는 블랙박스안에 Flight Data Recorder(자동비행

자료기록기)가 장치되어 있으므로 NTSB는 이 FDR를 이용하여 대부분의 원인을 규명하는 경우도 있지만, FDR의 증거능력에 대해서는 간혹 법원에서 문제가 될 때도 있다.

#### 4. 항공 문제에 대한 주법의 대응

주는 두 가지 조건하에서 항공에 관련된 법령을 제정할 수 있다.<sup>437)</sup> 첫째, 주법은 FAA 또는 의회가 공포하는 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>438)</sup> 연방항공법의 주법에 대한 우선적 효력에 대한 해석은 그 동안 구체적인 사건의 권할법원에 따라 달랐다.<sup>439)</sup> 제3순회법원은 연방항공법은 항공 안전에 대한 모든 주법에는 우선한다고 판결하였다.<sup>440)</sup> 제6순회법원 연방항공법이 침묵을 지키고 있고 있거나 일반적인 규정만을 두고 있는 경우에는, 지방정부가 이 문제에 대해 법을 제정할 권한을 갖는다고 판결하였다.<sup>441)</sup>

항공에 관한 주의 입법권한의 제한에도 불구하고, 주는 여전히 주내에의 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>442)</sup> 이 위원회는 또한 항공 문제에 관하여 주 입법부의 의원들과 함께 협력한다.

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

438) 49 U.S.C. §1713.

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

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

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

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

## 5. 외국의 공항 및 항공사에 대한 보안 및 안전 평가 프로그램

### (1) 공항보안감사(Airport Security Audits) 프로그램

1985년 외국공항보안법(Foreign Airport Security Act)에 의하여 미국 연방항공청(Federal Aviation Agency: FAA)은 미국에 항공서비스를 하는 외국공항과 외국항공사의 보안절차를 평가하며 공항에 대해서는 그 확인사항을 외국의 당국에 통보하고 그 준수를 확보하기 위한 조치를 요구하고 있다. 결함을 시정하지 아니한 경우 FAA는 당해 공항이 그 보안평가서 불합격 사실을 연방관보(Federal Register)에 게재하고 그 명단을 주요 미국공항에 잘 보이도록 부착하고 언론매체에도 통보하며, 그 공항으로 운항하는 항공기의 운항허가를 철회 또는 취소하거나 조건을 부과할 수 있으며 미국 항공기가 그 공항과 미국의 어떤 지점을 왕래하는 것을 금지 또는 정지시킬 수 있다.<sup>443)</sup> 또한, 테러지원 국가 리스트에 포함된 국가내의 목적지에 대한 코드쉐어링(code-sharing) 승인을 거부한 바 있다. 이러한 항공서비스 일시정지는 외국 정부와 공항 당국으로 하여금 협약 부속서 17의 표준 준수 확보를 촉진하는데 큰 효과를 거둔 것으로 평가되고 있다.<sup>444)</sup>

### (2) 국제항공안전평가(International Aviation Safety Assessment) 프로그램

FAA는 1991년부터 국제항공안전평가(International Aviation Safety Assessment) 프로그램을<sup>445)</sup> 통하여 미국 내에서 운항하는 외국항공사의

443) 예컨대, 1985년 베이루트, 1992년 라로스, 1995년 마닐라와 보고타, 1996년 아테네 그리고 1998년 Port-au-Prince와 미국간의 항공서비스를 중지한 바 있다.

444) 2001년 9월 11일 테러사건이후, 미국 의회는 미국대외평가프로그램(the U.S. Foreign Assessment Program)의 시행을 새로 설치된 교통보안청(the Transportation Security Administration: TSA)에 이관하였다.

항공당국을 협약 부속서상의 표준에 의거하여 항공당국의 조직 및 감독 기능, 기술 지침, 기술직 공무원의 자격, 항공사 등에 대한 증명발급 및 안전감독체계에 대하여 평가하고 있다.<sup>446)</sup> 이 프로그램은 1990년 1월 25일 Cove Neck에 추락하여 뉴욕의 연료가 떨어져 탑승한 73인의 승객이 사망한 콜롬비아의 Avianca Airlines 52편 사건에 대응하여 개시된 것이다. 1992년 FAA가 국제항공안전평가계획 공표, 각 국가간 항공협정에 ICAO 표준 미달시 운항허가의 보류·취소·제한할 수 있도록 하는 조항을 신설하였으며, 현재, 이 프로그램에 따라 ICAO 표준 이행국은 1등급, 미이행국은 2등급으로 평가하고 2등급 국가에 대하여 미국 항공사와 코드쉐어링(code-sharing) 금지 등 제한조치가 취해진다.<sup>447)</sup>

## 6. 미국 항공안전데이터 프로그램 및 비공개 특권과 제재 면제

### (1) 개념

미국에서는 오랫동안 의료 등 다양한 분야에서 안전기준을 개선하고 유지하기 위해 필요한 정확하고 완전한 정보의 확보를 통하여 사고의 발생을 사전에 예방하기 위하여 이른바 “자기비판적 분석”(self-critical analysis) 데이터에 대한 비공개 특권(privilege: 이하 “특권”이라 한다)과 제재 면제(immunity: 이하 “면제”라 한다)를 인정하여 왔다. 이러한 법리는 법원의 판결을 통하여 형성되기 시작하였으며,

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

446) FAA, FAA Flight Standards Service: International Aviation Safety Assessment(IASA) Program (2006), <http://www.faa.gov/safety/programsinitiatives/oversight/iasa/media/iasaws.pdf>.

447) 2008년 1월 발표된 국가별항공안전평가결과: 1등급 79개국, 2등급 21개국(이중 인도네시아는 한국취항국). [http://www.casa.go.kr/kr2/gen/open\\_6.asp](http://www.casa.go.kr/kr2/gen/open_6.asp).

그 후 연방법 또는 주법에 특정한 분야와 관련하여 명시적인 규정을 두게 되었다. 항공안전의 확보는 공공정책적인 이익이 대단히 크다는 점에서 이 분야에서도 특권과 면제가 적용되어야 할 것임을 두말할 여지가 없다. 항공기사고의 지속적 감소를 위한 핵심적인 전략은 인간의 실수를 초래할 수 있는 요인들을 분석하는 것이다.<sup>448)</sup> 바로 이러한 이유 때문에 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: 이하 “ICAO”라 한다)에서도 항공안전 데이터의 공유와 특권·면제 문제에 대하여 지속적인 관심을 보여 왔던 것이다.

미국에서 초기의 항공안전데이터 프로그램들은 법령에 의하여 일정한 범주의 항공기에 자동적으로 비행데이터가 생성되는 기록장치를 설치하도록 의무화하는 것이었다. 그 후, 점차, 자발적인 프로그램으로 발전하고 있으며, 현재 5가지의 프로그램이 시행되고 있다.<sup>449)</sup> 이러한 프로그램에 따라 조종사 등 항공업계의 종사자들은 전자적 모니터링 또는 직접관찰을 통하여 수집된 항공운항안전정보를 분석할 수 있는 것이다. 또한, 미국 연방항공청(Federal Aviation Administration: 이하 “FAA”라 한다)이나 국가교통안전위원회(National Transportation Safety Board: 이하 “NTSB”라고 한다)는 업무에 활용할 수 있다. 이러한 시스템은 정보의 비밀성 유지가 관건이며 그러한 정보의 공개로 인하여 제재조치, 영업비밀 노출 또는 민·형사적 책임을 초래한다면 그 효과는 크게 줄어들 것이다. 이 보고서는 이러한 맥락에서 미국에서의 자기비판적 분석의 법리가 항공분야에 어떻게 투영되어 있으며, FAA

---

448) James L. Simmons and Jeffrey S. Forrest, “Article: United States Aviation Safety Data: Uses and Issues Related to Sanctions and Confidentiality,” J. Air L. & Com., Vol.70(2005), p.84.

449) 미국에서는 1997년 국가민간항공심사위원회(U.S. National Civil Aviation Review Commission: 이하 “NCARC”라 한다)가 항공사의 자발적 항공안전정보 공유시스템의 개발을 장려한 바 있다. Nat'l Civil Aviation Review Comm'n, Avoiding Aviation Gridlock & Reducing the Accident Rate (Dec. 1997), [http://www.faa.gov/library/reports/aviation/final/media/NCARC\\_Rpt\\_PartIII\\_SectIII.pdf](http://www.faa.gov/library/reports/aviation/final/media/NCARC_Rpt_PartIII_SectIII.pdf).



와 NTSB의 관련 관행 및 법원 판결을 분석하기 위하여 작성되었다. 다음으로 이러한 특권과 면제에 관한 최근 ICAO에서의 논의 동향 및 국제민간항공협약(Convention on International Civil Aviation) Annex 13 Attachment E에의 반영상황과 그 실효성 문제도 살펴보았다. 미국의 항공안전데이터 프로그램과 ICAO의 최근의 동향이 우리 나라에 주는 시사점도 아울러 살펴보았다.

## (2) 미국에서의 자기비판적 분석 특권·면제 법리의 발전

### 1) 의 의

미국에서는 규제완화경향과 더불어 기업감독의 책임을 공공부문에서 민간 부문으로 전환시킴에 따라,<sup>450)</sup> 기업들은 점점 자신들의 행위에 대한 자체적인 감시·평가 프로그램을 수립·시행하고 있다. 이러한 프로그램은 윤리적·사회적 기대에 대하여 부응하기 위해서도 필요하지만, 기업의 입장에서는 민사소송에서의 자신에게 불리한 증거를 제시하는 것을 거부할 수 있는 특권과 면제를 향유할 수 있도록 하기 위해서도 중요한 의미를 갖는다. 이와 반대로 원고의 입장에서는 자신이 제기한 소송사건과 관련된 정보를 얻어 증거로서 채택될 수 있도록 하고자 함은 물론이다. 이와 같은 정확하고 완전한 안전관련정보에 대한 공공정책적인 필요성에 따라 자기비판적 분석에 대해서는 특권과 면제를 부여하여야 한다는 법리는 미국에서 지난 30여년 동안 점차 발전되어 왔으나 법원 판례의 불일치가 드러나고 있으며 심지어 적지 아니한 법원들이 이러한 특권의 인정을 거부하고 있다.<sup>451)</sup> 또한 이러한 특권과 면제의 허용 여부는 개개의 사건의 상황에

450) Robert J. Bush, "Stimulating Corporate Self-Regulation - The Corporate Self-Evaluative Privilege: Paradigmatic Preferentialism or Pragmatic Panacea", Nw. U. L. Rev., Vol.87(1993), p.597.

451) Cloud v. Litton Indus., Inc., 58 Cal. Rptr. 2d 365, 366 (Cal. Ct. App. 1996);

따라 큰 차이를 보이고 있는 바, 미국법원의 최근 경향을 살펴보면 특권과 면제가 적용될 수 있는 상황이 감소하고 있는 것으로 보인다.<sup>452)</sup> 한편, 자기비판적 분석 특권은 의료진 평가(*medical peer review*)나 고용차별 분야에서와는 달리 그 동안, 항공부문에서는 크게 확산되고 있지 않았다. 또한, 판결의 논리적 근거가 사건마다 일관되지 못하고 있다. 그러나, 특히 1990년대 이후 법령을 통하여 항공분야에서의 특권과 면제를 다루기 시작하면서 어느 정도 그 기본적인 윤곽이 드러나고 있다.

2000년의 *Tice v. American Airlines, Inc.* 사건은<sup>453)</sup> 자기비판적 분석의 특권이 항공관련 사건에서도 사라지지 아니하였음을 보여주고 있다. 60세가 되자 퇴직을 강요받은 조종실에서 기관사(*flight engineer*)로서의 역할을 수행하고 있던 조종사들은 *American Airlines*의 조종사 정년 정책에<sup>454)</sup> 대하여 연령차별 소송을 제기하고 *American Airlines*의 의뢰를 받아 컨설팅 회사가 수행한 안전보고서의 개시를 청구했다. 그 안전보고서는 *American Airlines*가 안전을 이유로 한 조종사 60세 퇴직정책을 뒷받침하는 논거로서 사용하였던 것이며 *American Airlines*는 자기비판적 분석 특권을 근거로 그 제출요구를 거부하였다. 법원은 자기비판적 분석 특권의 적용여부는 이 사건이 개인적인 상해와 관련이 있는지 아니면 고용차별과 관련이 있는지에 따라 달라지게 된다고 지적하였다. 법원은 이 사건은 원고가 FAA의 명령에 따라 작성

---

*Combined Communications Corp. v. Public Serv. Co. of Colo.*, 865 P.2d 893, 897 (Col. Ct. App. 1993); *Siskonen v. Stanadyne, Inc.*, 124 F.R.D. 610, 612 (W.D. Mich. 1989).

452) James F. Flanagan, "Rejecting a General Privilege for Self-Critical Analyses", *Geo. Wash. L. Rev.*, Vol.51(1983), pp.551-3.

453) 192 F.R.D. 270, 272 (N.D. Ill. 2000).

454) 연방규정은 항공사 조종사들에게 60세 되는 생일에 은퇴하도록 하고 있다(14 C.F.R. 121.383(c) (1978)). 그러나 많은 조종사들이 조종사가 아닌 *Flight Engineer*의 역할을 수행하며 조종실에 남아 있다. 따라서, 소위 "Age-60 rule."은 그들에게 적용되지 아니한다.

되었고 안전강화를 목적으로 하는 안전보고서의 개시를 요구하고 있는 고용차별사건이기 때문에 “혼합적”(hybrid) 성격을 갖기는 하지만, 안전강화라는 측면과 가깝다고 판단하고 안전보고서는 자기비판적 분석의 특권에 의해 보호되어야 한다고 판결했다.<sup>455)</sup> 특히, 법원은 만일 이 문서들의 개시가 허용된다면 항공사 내부의 안전정보의 흐름이 위축될 것이라는 점을 언급하였다.

## 2) 자기비판적 분석 특권과 면제 등의 인정기준과 성격

자기비판적 분석에 대한 특권은 *Bredice v. Doctor's Hospital* 사건에서<sup>456)</sup> 연방 법원이 병원과 의료시설 내부의 자체 조사·평가와 관련하여 처음으로 인정하였다. 그 후 미국의 많은 주가 이러한 특권을 위한 특권을 입법화하였으며 일부 법원들은 그 적용대상을 연방법이나 주법에 그 특권적용대상으로 명시한 문서로 한정시켰다. 그 후 연방법원은 *Banks v. Lockheed-Georgia, Co.* 사건에서<sup>457)</sup> 이러한 특권을 고용관행에 대한 기업내부평가에 대하여도 인정한 바 있다. *Hickman v. Whirlpool Corp.* 사건에서는<sup>458)</sup> 산업재해를 입은 원고의 Whirlpool의 사전안전팀의 회의록과 공장안전보고서의 제출을 요구에 대하여 그러한 문서가 자기 비판적 분석을 포함하고 있으며, 그 공개가 Whirlpool의 안전개선의 노력 및 산업 전체에 “큰 피해” 즉 안전 감독 및 개선에 대한 “위축효과”(chilling effect)를 초래하게 될 것임을 이유로 특권을 인정하였다.

한편, 제9순회법원은 *Dowling v. American Hawaii Cruises, Inc.* 사건에서<sup>459)</sup> 다음과 같은 특권의 인정기준을 제시하였다. 첫째, 문제의 정

455) *Tice v. Am. Airlines*, 192 F.R.D. 270 (N.D. Ill.2000).

456) 50 F.R.D. 249 (D.D.C. 1970), *aff'd*, 479 F.2d 920 (D.C. Cir. 1973).

457) 53 F.R.D. 283, 285 (N.D. Ga. 1971).

458) *Hickman v. Whirlpool Corp.*, 186 F.R.D. 362, 363 (N.D. Ohio 1999).

459) 971 F.2d 423, 425-426 (9th Cir. 1992); *Union Pac. R.R. v. Mower*, 219 F.3d 1069, 1076 (9th Cir. 2000).

보가 자체평가적 분석 또는 주관적 분석에 대해서만 특권을 적용받을 수 있으며, 사실관계(facts) 및 객관적 데이터는 이에 포함되지 않는다.<sup>460)</sup> 둘째, 정보의 자유로운 흐름의 보장에 강한 공공이익이 있어야 한다.<sup>461)</sup> 셋째, 만약 특권이 인정되지 아니한다면 자유로운 흐름이 중지될 우려가 있는 유형의 정보이어야 한다. 넷째, 자기비판적 분석의 결과로 생성되는 모든 문서는 비밀유지성을 염두에 두고 생성되어야 하고 반드시 실제로 비밀유지가 되고 있어야 한다. 예컨대, 보호받고자 하는 평가 또는 보고서가 외부컨설팅 회사에 의하여 작성된 것이라면 이미 비밀유지가 되지 아니한 것으로 보아야 할 것이다. 따라서, 일반인이 또 다른 형태로 입수할 수 있는 정보를 포함하는 문서는 보호되지 않는다.

그런데, 많은 법원들은 자기비판적 분석에 대한 특권이 인정되는 근거는 국가가 그러한 분석을 의무화하였기 때문이라고 판시하여왔다. 어느 법원은 “특권은 법의 요구에 따라 작성된 평가만을 보호한다”라고 판시한 바 있다.<sup>462)</sup> 그러나, 다른 일부 법원들은 자발적인 내부 검토는 정부기관이 이를 의무화하지 않았더라도 특권을 인정받을 수 있다고 판시하였다.<sup>463)</sup> 이와 같이 이 요건에 관한 미국 법원의 판례는 일치되어 있지 않다. Dowling사건 판결의 기준이 충족된 경우라 할지라도, 연방법원들은 균형적 접근방식을 채택하고 있다. 즉, 특권이 적용되기 위해서는, 공개의 필요성이 그것을 금지하는 경우보다 더 커야 한다는 것이다.<sup>464)</sup> 이러한 접근방법은 특권에 내재된 한계를 인정

---

460) *Steinle v. Boeing Co.*, No. 90-1377, 1992 WL 53752, at 7 (D. Kan. Feb. 4, 1992); *Freiermuth v. PPG Indus., Inc.*, 218 F.R.D. 694, 698 (N.D. Al. 2003).

461) *Warren v. Legg Mason Wood Walker, Inc.*, 896 F. Supp. 540, 543 (E.D.N.C. 1995); *Ludwig v. Pilkington N.A., Inc.*, No. 03C1086, 2004 WL 1898238, 1 (N.D. Ill. Aug. 13, 2004).

462) *Roberts*, 107 F.R.D. at 684.

463) *Trezza v. Hartford Co.*, No. 98 CIV. 2205, 1999 WL 511673, at 3 (S.D.N.Y. July 20, 1999).

464) *Gatewood v. Stone Container Corp.*, 170 F.R.D. 455, 459 (S.D. Iowa 1996).

하는 것으로 “조건부”(qualified) 또는 “제한적”(limited) 특권이라고 부르는 이유를 설명해주고 있다.

### (3) 미국의 항공안전데이터 프로그램과 특권 및 면제

#### 1) 제재조치와 프로그램의 유형

FAA가 항공안전과 관련하여 개인 또는 기업에 대하여 취할 수 있는 조치는 FAA가 발급하는 각종 증명(certificate)이나 등급(rating)을 정지 또는 취소하는 자격증조치와<sup>465)</sup> 벌금(monetary fines)을 부과하는 민사벌(civil penalty)<sup>466)</sup> 조치이다. 그 대체조치로는 경고(Warning Notice)나 시정장(Letter of correction)에 한정되는 행정조치가<sup>467)</sup> 있다. 이러한 조치들을 총괄적으로 집행조치(enforcement actions)라 부르고 있다. 또한, 항공사 등이 안전을 위태롭게 한 개인에 대하여 제재를 가할 수 있는 바 이는 “징계조치”(disciplinary action) 또는 “인사조치”(personnel action)라고 부를 수 있다. 미국에서 현재 시행중인 항공안전데이터 프로그램은 대략 5개로 분류할 수 있다. 비행데이터기록장치(flight data recorders: 이하 “FDRs”라 한다), 조종실음성기록장치(cockpit voice recorders: 이하 “CVRs”라 한다), 항공안전보고시스템(Aviation Safety Reporting System: 이하 “ASRS”라 한다),<sup>468)</sup> 항공안전조치프로그램(Aviation Safety Action Program: 이하 “ASAP”라 한다), 비행업무품질보증프로그램(Flight Operational Quality Assurance Program: 이하 “FOQA”라 한다) 등이 그것들이다. 이 중에서 법령에 의한 의무적인 프로그램은 FDRs와 CVRs이며 자발적인 프로그램은 ASRS, ASAP 및 FOQA이다.<sup>469)</sup> FDRs와 CVRs는 항공안전 개선에 어

465) 14 C.F.R. 13.19(b) (2005).

466) 14 C.F.R. 13.16 (2005)

467) 14 C.F.R. 13.11 (2005).

468) 이를 Aviation Safety Reporting Program(ASRP)라고 부르기도 한다.

469) Simmons and Forrest, op.cit., pp..87-8.

는 정도 역할을 하지만, 항공기사고가 발생한 후 유용하다는 점에서 소극적인 안전대책이라 할 수 있다. ASRS, ASAP 및 FOQA 등 같은 항공기사고 자체를 미연에 방지하기 위한 적극적인 안전프로그램이 더욱 실효성이 있음은 두 말할 여지가 없다.<sup>470)</sup>

## 2) 프로그램과 특권 및 면제

### 가. FDRs

1958년 민간항공위원회(Civil Aeronautics Board)가 1958년 정한 중량과 운항거리이상의 항공운송인의 항공기에 대해 FDRs 설치를 요구하는 규칙을 최초로 제정하였으며, 1972, 1987, 1988 및 1997년에 개정되었다.<sup>471)</sup> 기록되어야 할 매개변수단위(parameter units)가 처음에는 5개에 불과하였으나, 2002년 8월 18일 이후 제작되는 운송용 항공기에 대해서는 88개로 증가되었다.<sup>472)</sup> 그런데, 아직도 FDRs의 비공개 특권이 인정되는 범위는 완전히 명확한 것 같지는 않다. FDRs는 사고(accident) 조사에 이용될 수 있고<sup>473)</sup> NTSB에 제출하는 보고서의 일부가 되고 있다는 점은 분명하지만, 사건(incident) 조사를 위한 이용, FAA의 집행조치를 위한 이용, 항공사의 징계조치에의 이용 및 소송 당사자 또는 대중매체에의 공개가 허용되는지는 분명하지 않다.

FDRs의 소유자라고 할 수 있는 항공사는 사고 또는 사건의 검토를 위하여 FDRs 데이터를 이용할 수 있을 것이다. FAA도 연방항공규정(Federal Aviation Regulations: 이하 “FAR”이라 한다)<sup>474)</sup> Part 13.7에 의

---

470) 이에 대해서는 Alexander T. Wells & Clarence C. Rodrigues, Commercial Aviation Safety, (McGraw-Hill Professional, 2004), p.5.

471) Dennis R. Grossi, Aviation Recorder Overview, <http://www.nts.gov/events/symp%5Frec/proceedings/authors/grossihtm>.

472) Simmons and Forrest, op.cit., p.93.

473) Ibid.

474) 연방항공규칙은 미국에서 모든 항공활동에 대하여 규율하는 것으로 FAA가 제정한다. 연방항공규칙은 미국 연방행정규정집(Code of Federal Regulations : CFR)

하여 FAA가 수행하는 어떠한 조사에 FDRs 데이터를 이용할 수 있으며 특별히 제한 또는 금지하고 있고 있는 경우를 제외하고 민사벌조치, 자격증조치 기타 법적 소송에서 이용될 수 있다.<sup>475)</sup> NTBS도 이 규정에 따라, 1999년 FAA가 FDRs 데이터를 제1차적 증거로 채택하여 조종사 자격증을 취소한 조치는 정당하다는 결정을 내린 바 있다.<sup>476)</sup> 그에 앞서, 1977년 제10순회항소법원은 당시 유효하던 FAR Part121.34는 FAA가 사고나 사건이 발생하지 아니한 경우에도 자격증조치 또는 민사벌 조치를 위하여 항공사에 FDRs 데이터를 제출하도록 할 수 있는 권한을 명시하지 아니하고 있다는 이유로 지방법원의 판결을 번복하고 FAA 패소 판결을 내린 바 있다.<sup>477)</sup>

그런데, FDRs 데이터의 경우에는 CVRs 데이터의 경우와 달리 회사의 인사조치나 민사소송에서의 공개 또는 대중에의 공개 등에 관하여 법률과 규칙에 명확한 규정을 두고 있지 않다. 바로 이러한 이유 때문에 일부 항공사의 조종사노동협약에서는 징계조치에서의 FDR 데이터를 사용하지 아니한다는 규정을 두고 있다.<sup>478)</sup> 이 문제에 대해서는 항공사의 조종사노동협약마다 다소 다른 내용을 담고 있다. Southwest Airlines와 조종사간의 노동협약은 “CVRs와 FDRs의 데이터는 사고 및 사건의 조사에서만 이용되며 그 내용은 특권이 있는(즉, 비공개) 정보로 간주된다. FAA 또는 NTSB의 규정에 의하여 그 보존이 요구되고 있고 특정한 사고 또는 사건과 직접적으로 관련된 CVRs와 FDRs 데이터만이 징계절차에 이용될 수 있다”라고 규정하고 있다.<sup>479)</sup> 사고 또

---

제14편(Title 14)의 일부이며 “part”라고 부르는 조(section)로 구성되어 있다. 따라서 이에 대해서는 <http://enc.daum.net/dic100/contents.do?query1=20XXX59740>.

475) C.F.R. 13.7 (2004).

476) Garvey v. Carter, NTSB Order No. EA-4765 (1999), <http://www.nts.gov/alj/OnO/docs/AVIATION/4765.PDF>.

477) United States v. Frontier Airlines, Inc., 563 F.2d 1008, 1009 (10th Cir. 1977).

478) 예컨대, Alaska Airlines와 Southwest Airlines의 경우이다. 이에 대해서는 Simmons and Forrest, op.cit., pp.87-8.

479) Van Stewart, “Privileged Communications”? The Bright Line Rule in the Use of

는 사건이 없는 경우에는 FDRs 데이터를 비행승무원에 대한 인사조치에 이용하지 아니하는 것이 항공사들의 비공식적인 정책으로 보인다. 최근의 한 사건에서는 법원은 FDR 데이터가 재판을 위하여 開示된 바 있다.<sup>480)</sup> 또한 항공사들은 일반적으로 FDRs 데이터를 소송과정에서 또는 대중매체에 공개하지 아니한다. 그러나, FDRs 데이터는 NTSB의 모든 사고 또는 사건의 보고서의 일부로 포함되어 되고 있으며 이 경우에는 공중에게 공개된다고 보아야 할 것이다.<sup>481)</sup>

#### 나. CVRs

1966년부터, FAA는 승객용 항공기에 CVRs의 설치를 의무화하기 시작하였으며. CVRs 데이터는 FAA와 NTBS의 사건과 사고 조사에 이용되고 있다. 그 설치가 의무화되기 전인 1964년 7월 3일의 14 C.R.R. Part 41.212(e)는 FAA 청장은 그 기록을 민사벌 또는 자격증조치에 이용하지 아니한다고 규정하고 있었으며 현행 Part 91.609(g)도 이와 동일한 내용을 담고 있다. 회사의 징계조치 또는 민사소송에서 CVRs 데이터를 이용하거나 공개할 수 있는가, 또한 대중에게 공개할 수 있는가에 대해서는 이 프로그램 도입당시부터 논쟁의 대상이 되었다. CVRs 프로그램 초기단계에서는 흔히 CVRs 데이터가 항공기 사고의 원인과 무관한 때에도 자주 뉴스에 등장함으로써 비행승무원들이 부당한 비난을 받는 이유가 되었다. 1966년 정보자유법(Freedom of Information Act: “이하 FOIA”라 한다)은 9개 비공개 사유를 열거하고 있는 바, CVRs는 흔히 세 번째 예외사유(법률에 특히 비공개를 규정한 경우)에 해당한다고 판단되고 있다.

1982년에는 CVRs 기록과 사본의 공개를 제한하는 법률을 제정하였다.<sup>482)</sup> 즉, 미국연방법전 제49편(이하 “49 U.S.C.”라 한다) 제114(c)조

Cockpit Voice Recorder Tapes“, Comm. Law Conspectus, Vol.11(2003), p.389.

480) Bobian v. CSA Czech Airlines, 232 F. Supp. 2d 319, 321 (D.N.J. 2002).

481) Simmons and Forrest, op.cit.,p.96.



는 NTSB가 비행승무원과 지상국간의 대화 교신을 공중에게 공개할 수 없도록 하였다. 다만, 사건 또는 사고와 관련된다고 판단되는 경우 그 대화 교신의 일부 사본(transcript) 또는 시각적 정보의 묘사는 허용하였다. 또한, NTSB가 해당 사고 또는 사건에 관계없다고 판단하는 경우 공중에게 공개할 수 없으며, 소송당사자도 재판과정에서 그 정보의 개시를 요구할 수 없다. 1991년 3월 콜로라도주 스프링스에서 United Airlines 585편이 추락한 사건에서 법원은 원고의 정보자유화법에 근거한 CVR 기록의 개시요구를 거부한 NTSB의 결정을 지지하였다. 49 U.S.C. 제1114(c)가 “FOIA 적용의 세 번째 예외조항 (A)”에 해당한다는 것이다.<sup>483)</sup> 또 다른 법원도 CVRs 기록에 대한 접근을 허용하지 아니하였으며, NTSB의 사고보고서의 어떠한 부분도 증거로 채택하지 아니하였다. 이러한 극단적인 보호주의는 소수의견일 뿐이며, 미국의 대부분의 법원은 NTSB의 사고보고서의 사실관계에 관한 부분에 대해서는 증거로 채택하고 있다.

1994년 제정된 49 U.S.C. 제1154조는 특히 NTSB로 하여금 CVRs로부터 얻은 모든 기록을 외부에 비공개하도록 하고, 법원은 해당 정보가 매우 결정적이어서 공정한 재판의 보장을 위하여 필요하다고 판단할 경우에만, 공개할 수 있도록 하고 있다.<sup>484)</sup> 그런데, 법원들이 규정을 적용하면서 CVR 기록의 개시가능성에 대하여 상반되는 결론을 내리고 있다 2000년 대만 타이페이 장개석 국제공항에 Singapore Airlines 보잉 747기가 이륙과정에서 추락한 사건 소송에서 미국 연방치안판사는 원고의 CVRs 테이프 복사본(copy)의 신청에 대하여 원고가 이미 공개되어 있는 CVR의 사본(transcript)만으로는 공정한 재판을 받는데 불충분하다는 점을 입증하지 못하였다는 이유로

482) Pub. L. No. 97-309, 96 Stat. 1453 (1982).

483) *McGilvra v. Nat'l Transp. Safety Bd.*, 840 F. Supp. 100, 102 (D. Colo. 1993).

484) 이에 대한 해설은 *Simmons and Forrest*, op.cit., p.99-100 참조할 것.

기각하였다.<sup>485)</sup> 그러나, 동일한 치안판사는 반면에 2000년 3월 5일 캘리포니아 버뱅크에서 Southwest Airlines 보잉 737기의 착륙 오버런(overrun)과 관련된 소송사건에서 이와는 다른 결론을 내렸다. 즉, CVR 테이프의 사본은 여러 사람이 NTSB의 요청에 따라 CVR 테이프를 들으면서 작성한 것이기 때문에 오류가 있을 수 있다는 원고의 주장을 충분한 설득력이 있다는 이유로 받아들였다.<sup>486)</sup>

상기의 49 U.S.C. 제1114(c) 및 제1154조는 FAA와 NTSB이외의 다른 정부기관이나 항공사(CVR 테이프의 소유주)가 타인에게 그 테이프를 청취하도록 하는 것을 명시적으로 제한하고 있지 않다. 예컨대, 2001년 9월 11일 펜실베이니아에서 추락한 United Airlines 93편 사건의 조사를 담당한 FBI는 비공개회의에서 두 번에 걸쳐 CVR 테이프를 각각 승무원의 친지와 승객의 친지에게 보여주었다.<sup>487)</sup> ALPA(Air Line Pilots Association)는 FBI의 그러한 공개행위는 관련 입법의 취지에도 어긋나며, CVR 프로그램을 정당화하는 법원칙에도 반하는 것이라고 강한 이의를 제기하였다.<sup>488)</sup> 최근에는 NTSB는 음성기록장치보다는 비디오기록장치가 항공기내의 상황 특히 승무원들의 행동을 확인하는데 도움이 된다는 이유로 14 C.F.R. Part 135의 적용대상이 되는 일부 항공기에 대하여 조종실비디오기록장치의 설치를 의무화하자는 제안을 하였다. 그러나, FAA는 그러한 장치가 안전운항에 실질적으로 도움이 되지 아니하고 운항 승무원의 사생활을 침해할 가능성이 있다는 반대에 부딪쳐 이를 입법화하지 못하였다.<sup>489)</sup>

---

485) In re Air Crash at Taipei, Taiwan on October 31, 2000, 211 F.R.D. 374 (C.D. Cal. 2002).

486) McCoy v. S.W. Airlines Co., 208 F.R.D. 617, 618 (C.D. Cal. 2002); 치안판사는 사본은 51개 단어가 누락되어 있으며, 목소리의 어조, 속도, 크기 및 억양 등의 변화를 반영하지 못하고 있다는 지적하였다.

487) FBI Plays UAL Flight 93 CVR Tapes Over ALPA Objections, <http://www.alpa.org/alpa/DesktopModules/ViewDocument.aspx?DocumentId=337>.

488) Ibid; 그러나, CVR 기록이 NTBS나 법원이 아닌 다른 출처를 통하여 공개된 경우가 무수히 많으며 심지어 인터넷 사이트에 올라와 있기도 하다.

489) P. Singer, "Recent Developments in Aviation Safety: Proposals to Reduce the Fatal

다. 사전적(proactive) 안전보고 프로그램

### 가) ASRS

ASRS 1976년부터<sup>490)</sup> 시행되고 있으며 운항관리사(dispatchers), 공항요원, 조종사, 항공교통관제사, 객실승무원, 및 정비요원들로 하여금 FAR의 위반과 관련되었을 수도 있는 사건 보고서를 적시에 제출하고 모든 보고요건을 충족시킬 경우 그 사건에 대한 제재를 면제받을 수 있도록 하고 있다.<sup>491)</sup> FAA도 현행 시스템을 개선하고 향후 계획을 수립하기 위하여 이 프로그램으로부터 얻은 정보를 이용한다. 비공개를 보장하기 위하여 보고서를 미국항공우주국(National Aeronautics and Space Administration: NASA)으로<sup>492)</sup> 직접 제출하도록 하고 적시에 제출하는 경우(사건 발생후 10일 이내) 처벌을 면제하도록 하였으며,<sup>493)</sup> 고의적 행위의 경우는 제외하고 보고서와는 별개로 발견된 위반행위인 경우에도 일정한 요건이 충족되면 FAA의 집행조치로부터의 면제하도록 하였다.<sup>494)</sup> FAA는 규칙위반에 대하여 조사하여 확정할 수 있지만, 사건발생후 10일내에 NASA에 보고서가 제출된 경우에는 처벌을 위한 집행조치를 취하지 아니한다. 다만, 그러한 위반이 고의적인 경우, 범죄행위가 행하여진 경우, 사고(accident)가 있는 경우, 자격 또

---

Accident Rate and the Debate Over Data Protection”, J. Air. L. & Com., Vol.67(2002), p.514 이하 참조.

490) Airport Development Aid Program, 44 Fed. Reg. 18,128 (Mar. 23, 1979); 14 C.F.R. 91.25 (2004).

491) FAA Advisory Circular 00-46D (1997) (여기에서는 이 프로그램을 “Aviation Safety Reporting System”(ASRS)이라고 언급하고 있다).

492) FAA는 FAA보다는 NASA가 데이터의 접수, 처리 및 분석을 수행하는 것이 ASRS의 효율성을 높일 수 있을 것이라고 판단하였다. 이렇게 함으로써 보고자 및 그 보고된 사건에 연루된 모든 당사자의 익명성을 보장하게 될 것이며 결과적으로 ASRS의 안전성과 효율성에 대한 효과적인 평가에 필요한 정보의 흐름을 증가시켜 줄 것이라는 것이다. Simmons and Forrest, op.cit., p.102.

493) FAA Advisory Circular 00-46A (1976).

494) FAA Advisory Circular 00-46B(1979).

는 권한이 없음이 발견된 경우 또는 당해 사건발생전 5년내에 다른 위반행위가 있었음이 확인된 경우에는 처벌이 면제되지 아니한다.<sup>495)</sup> 이러한 면제는 1979년 14. C.F.R. Part 91.57로 최초로 입법화되었으며,<sup>496)</sup> 이 규정은 “청장은 ASRS에 의거하여 NASA에 제출될 보고서(또는 그로부터 얻은 정보)를 그 프로그램의 적용으로부터 완전히 배제되는 사고 또는 범죄에 관한 정보외에는 집행조치에서 이용하지 아니한다”라고 규정하고 있는 현재의 Part 91.25와 거의 동일하다. 그러나, FAA는 보고서에 포함되지 아니한 정보에 근거하여 보고자에 대한 집행조치(enforcement action)를 취할 수 있다.

FAA의 집행조치 면제요건중의 하나는 그 위반이 “부주의에 의한 것이고 고의적이 아닐 것”(inadvertent and not deliberate)이다. NTSB는 이 요건에 대한 많은 행정법적 견해와 결정을 공표하였다. 이와 관련하여 가장 자주 인용되는 것은 *Ferguson v. NTSB* 사건이다.<sup>497)</sup> 이 사건에서 조종사는 부주의로 통보에 대한 사실여부를 확인하지 못하였기 때문에 엉뚱한 공항에 착륙하였으며 적시에 NASA에 보고서를 제출하였다. FAA는 해당 조종사의 행동이 Advisory Circular 00-46B(현행 Advisory Circular 00-46D의 전신)의<sup>498)</sup> 요건을 충족시키지 않았기 때문에 ASRS에 따라 위반에 대한 처벌을 면제할 수 없다고 주장하였다.

제9순회법원은 처벌의 면제가 적용되기 위해서는 그 위반행위가 “부주의에 의한 것”이며 “고의적인 것이 아닌 것” 양자 모두에 해당되어야 한다는 NTSB의 결정을 확인하였다. 법원은 조종사가 “의도적 선택”(purposeful choice)의 결과로서 FAA규정을 위반하였다고 판시하

---

495) Aviation Safety Reporting System Program Overview 8 (2003), <http://asrs.arc.nasa.gov/briefing/PDFFiles/programbriefing.pdf>.

496) 14 C.F.R. 91.57 (2000).

497) *Ferguson v. NTSB*, 678 F.2d 821, 826 (9th Cir. 1982).

498) FAA Advisory Circular 00-46D (1997), [http://www.airweb.faa.gov/RegulatoryandGuidanceLibrary/rgAdvisoryCircular.nsf/0/64358057433fe192862569e7006da716/\\$FILE/AC00-46D.pdf](http://www.airweb.faa.gov/RegulatoryandGuidanceLibrary/rgAdvisoryCircular.nsf/0/64358057433fe192862569e7006da716/$FILE/AC00-46D.pdf).

였다. 즉, 모든 비행정보를 숙지하지 아니하였고 항법시설(navigational aids)도 이용하지 아니하는 “선택”을 하였기 때문에 부주의한 것이 아니라는 것이었다.<sup>499)</sup> 상당히 난해한 이러한 법리는 부주의한 비의도적 과실(inadvertent, unintentional mistake)과 의도적이고 고의적인 위반(purposeful, intentional violation)에 대한 미세한 구분에 입각한 것이며 그 후에도 많은 법원들이 NTSB의 이러한 결정을 인용하는데 이러한 법리를 채택하였다. 그러나, NTSB와 FAA의 결정이 항상 이러한 법리에 따르고 있는 것으로 보이지는 않는다.

예컨대, 1996년 *Administrator v. Ferguson* 사건에서,<sup>500)</sup> FAA 청장은 Cessna 208의 승강타 통제시스템(elevator control system)에 얼음과 고드름이 있는 채로 출발하였다는 이유로 조종사의 자격을 45일간 정지시키고자 하였다. 조종사는 적시에 ASRS 보고서를 제출했고 자신이 운항전 얼음이 있는지 확인하였다고 주장하였다. NTSB의 행정법 판사는 “피고가 필요한 만큼 주의 깊게 얼음을 찾아보지 아니한 선택을 함으로써 사실상, 의도적(purposeful)이었다는 FAA 청장의 주장은 ASRS의 목적을 고려하지 아니한 것이다. ASRS의 목적은 고의적인 또는 의도적 행위에 대하여 ‘타인의 안전에 대한 철저한 무시’ 또는 ‘안전에 대한 중대한 무시’를 근거로 처벌면제를 배제하는 것이다”라고 판시하였다. 그러므로 몇몇 NTSB 결정은 정황으로 보아 위반자가

499) 법원은 다음과 같은 유용한 논리를 제시하였다: 따라서, 갑자기 돌아서다가 커피 컵을 었지른 사람은 부주의하게 행동한 것이다. 반면, 위험하게 커피 컵을 테이블 끝에 둔 사람은 의도적인 행동을 한 것이다. 그 사람이 의도적으로 커피를 었지르려는 것은 아니었다 하더라도, 그런 행동은 컵을 테이블 끝에 두는 것 또는 었질러 지지 않도록 균형을 잡는 것 두 가지 중 하나에서 의도적인 선택을 한 것이기 때문에 부주의한 행동이 아니다. 마찬가지로, 조종사가 계기판을 잘못 읽었기 때문에 잘못된 고도로 비행한 경우에는 부주의하게 행동한 것이다. 그러나 자신의 고도를 확인하기 위해 기계를 보지 아니하는 선택을 함으로써 그러한 행동을 하였다면 그 행동은 부주의한 것이 아니다. “Article: Privileges and Immunities Available for Self-critical Analysis and Reporting: Legal, Practical and Ethical Considerations,” J. Air L. & Com., Vol.69(2004), p.590.

500) *Adm'r v. Ferguson*, No. EA-4457, 1996 WL 306261, at 1 (N.T.S.B. May 15, 1996).

안전을 완전히 무시하였다는 것이 입증되지 않는 한 처벌을 면제받을 자격이 있다는 논거에 입각한 것이며 제9순회법원의 *Ferguson v. NTSB* 사건 판결과 모순되는 것으로 보인다.

그 밖에도 동일한 또는 유형의 위반행위에 대한 ASRS상의 면책의 적용과 관련하여 법원의 판결이나 NTSB의 결정은 일관성을 결여하고 있는 것으로 보인다. 예컨대, 비행승인고도(flight clearance) 보다 낮게 비행한 조종사에 대해 ASRS상의 면제가 거부되었지만,<sup>501)</sup> 활주로에서 짧게 운항하라는 관제승인지시를 따르지 않은 조종사는 면제를 인정받았다.<sup>502)</sup> 조종사가 항공교통관제사의 이륙승인없이 이륙을 하였다고 판정이 내려진 사건에서 조차, ASRS의 면책이 적용되었다.<sup>503)</sup> *Administrator v. Whicker* 사건에서 NTSB는 조종사가 안정적인 접근을 하지 못하는 경우 당해 항공사의 FAA가 승인한 비행절차(cockpit procedures)에 따라 복행(go-around)을 하지 않았기 때문에 사건이 발생하였는 바, 이는 “의식적이며 고의적인 결정”이었기 때문에 ASRS상의 책임을 면제를 받을 자격이 없다는 결정을 내렸다.<sup>504)</sup>

한편으로 ASRS 프로그램에서는 회사의 비행승무원에 대한 징계조치 문제에 대해서는 아무런 언급이 없다. 그러나, 항공업계의 관행을 살펴보면, 항공사들이 발견된 안전문제를 어떻게 완화할 것인가에 목적을 둔 (징계목적이 아닌)검토절차를 가지고 있는 것으로 보인다. 더욱이 회사가 징계조치가 필요하다고 판단하는 경우 다른 데이터 출처를 얼마든지 활용할 수 있다.<sup>505)</sup> NASA가 보유하는 정보는 이미 신원

---

501) *Adm'r v. Kennedy*, No. SE-13399, 1994 WL 804030, at 1, 10 (N.T.S.B. Oct. 2, 1994); *Adm'r v. Cardozo*, 7 N.T.S.B. 1186, at #1 (1991); *Adm'r v. Mann*, No. SE-11162, 1990 WL 339564; at 2, 5 (N.T.S.B. Nov. 1, 1990)).

502) *Adm'r v. Farley*, No. SE-13830, 1995 WL 623860, at 2, 5 (N.T.S.B. Jan. 18, 1995).

503) *Adm'r v. Tinsley*, No. SE-12131, 1992 WL 436535 (N.T.S.B. Oct. 20, 1992).

504) *Adm'r v. Whicker*, No. EA-4959, 2002 WL 406984 (N.T.S.B. Mar. 11, 2002).

505) *Simmons and Forrest*, op.cit., p.103.

확인이 불가능하도록 하고 있기 때문에 NASA가 개인 데이터를 소송이나 언론매체의 이용을 위하여 제공할 수 없다.<sup>506)</sup>

## 나) ASAP

### - 제도적 특징

FAA는 항공기운송인 및 수리창(repair station) 직원들이 사고에 잠재적인 징후의 확인에 결정적일 수 있는 안전정보를 자발적으로 보고하도록 촉진하기 위하여 ASAP를 개발하였다.<sup>507)</sup> ASAP는 원래 American Airlines와 Allied Pilots Association의<sup>508)</sup> 공동프로그램으로 개발되었으며, FAA와 항공기운송인이나 수리창(및 노동조합과 같은 제3자도 참여가능)간의 제휴관계라고 설명할 수 있는 정보 프로그램이다.<sup>509)</sup> 그 목적은 “특정한 자격증 보유자인 항공요원들이 안전문제 및 사건을 자발적으로 경영진 및 FAA에 보고하도록” 장려함으로써, 처벌이나 징계보다 시정조치를 통해 안전문제를 해결하는 것이다.<sup>510)</sup> 1990년대 항공사들과 FAA간에 시범프로그램이 시작되었고,<sup>511)</sup> FAA는 1997년 1월

506) 이 프로그램의 웹사이트에서는 NASA가 이 프로그램을 관리한 20여년 동안 데이터가 공개된 적이 없었다고 언급하고 있다 Aviation Safety Reporting System Program Overview, op.cit.

507) FAA Order No. 1110.129 (July 3, 2003)(이에 의거하여 FAA 항공업계 고용원집단들, 항공사 및 수리창간에 ASAP의 목표, 쟁점 및 관심사항에 관한 의견교환의 장으로서의 역할을 하는 ASAP Aviation Rulemaking Committee를 설치하였다.

508) APA는 1963년 ALPA를 탈퇴한 일단의 American Airlines 조종사들이 설립한 것으로 11,500명이상의 회원을 가진 세계에서 가장 큰 독립된 조종사노동조합이며 모든 American Airlines 조종사들의 공인된 단체교섭기관으로서의 역할을 하고 있다. <http://enc.daum.net/dic100/contents.do?query1=20X3868236>.

509) Federal Aviation Administration, Advisory Circular No. 120-66B (Nov. 15, 2002), <http://www.airweb.faa.gov/RegulatoryandGuidanceLibrary/rgAdvisoryCircular.nsf/0/61C319D7A04907A886256C7900648358?OpenDocument>.

510) FAA Advisory Circular 120-66B (2002).

511) 1994년, American Airlines와 조종사협회는 항공안전에 관한 우려사항을 확인하여 감소 또는 제거하고 FAR의 위반을 최소화하기 위해 FAA와 협력하여 American Airlines Safety Action Partnership이라는 자체적인 ASAP 버전을 수립하였다. American

이에 관한 Advisory Circular를 공표하였으며 2000년 3월 ASAP 프로그램의 승인을 얻기 위한 요건을 제시한 Advisory Circular No. 120-66A를 공표하였다. 2008년 11월 현재, 50개의 항공사들이 ASAP 프로그램에 참여하고 있다.<sup>512)</sup> Part1 121이 적용되는 항공사와 Part 145의 수리장은 ASAP 프로그램의 시행대상이 되지 아니한다.<sup>513)</sup>

- 제재의 면제

FAA 지침에 의하면 ASAP 보고서의 요건이 충족되고 어느 연방법원이 ASAP 보고자들이 민사소송에서 조건부 면책의 자격을 가진다고 판시하고 있는 한, ASAP보고서 작성자에 대해 집행조치를 취하지 아니하게 된다.<sup>514)</sup> 각각의 항공운송인 또는 수리장은 FAA와 협력하여 자신의 계획을 수립하되, FAA가 정한 지침에 따라야 하며 FAA로부터 그 프로그램에 대해 승인을 얻어야 한다.<sup>515)</sup> ASAP상의 보호를 받기 위해서는, 항공운송인 또는 수리장의 종업원이 그 보고를 적시(사건발생후 또는 보고자가 사건을 알게 된 후 24시간 이내)에 ASAP 협정의 각 당사자들의 대표로 구성되는 사건검토위원회(Event Review Committee: 이하 “ERC”라 한다)제출하여야 한다.<sup>516)</sup> 그 보고서가 안전

---

의 ASAP는 “비행중의 항로이탈, 지상운항중의 유도로(taxiway) 또는 활주로 침입(incursions) 및 항법상의 문제 또는 지형회피(terrain-avoidance)문제를 포함하여 사건 및 위반행위에 관한 자발적인 자체보고 프로그램이다. 이 프로그램의 운영은 조종사들에게 FAR를 위반하였을 수도 있는 문제들을 보고할 수 있도록 한 점에서 ASRS와 유사하다. 이 보고서도 당사자의 신분을 노출하지 아니하며, American, 조종사협회 및 FAA가 주 단위로 검토하게 된다. 그 밖에도 US Air의 고도확인프로그램(Altitude Awareness Program), 및 Alaska Airlines의 고도확인프로그램(Altitude Awareness Program)등과 같은 시범프로그램들이 시행되었다. Singer, op.cit., p.499.

512) <http://www.airweb.faa.gov/RegulatoryandGuidanceLibrary>.

513) Simmons and Forrest, op.cit., p.104.

514) <http://www.asy.faa.gov/proactive/FOOA&ASAP/ASAPPolicyChgs.pdf>.

515) FAA Advisory Circular 120-66B at 7.

516) 보고서가 적시에 제출되었는지의 여부는 ERC가 개개의 상황을 고려하여 결정할 것이기 때문에 24시간이라는 요건은 절대적인 규칙은 아니다.



문제에 대한 데이터의 유일한 출처인 경우에는 FAA는 어떠한 집행조치도 취할 수 없다. 유일한 출처가 아닌 경우에는 FAR를 위반한 자에 대하여 시정장(Letter of Correction)이나 경고(Warning Notice)와 같은 행정적 조치를 취할 수 있다. 다만, 보고서가 데이터의 유일한 출처인지의 여부에 관계없이 ASAP 보고서 또는 그로부터 얻은 내용은 회사의 징계조치를 개시하는데 이용될 수 없다.<sup>517)</sup> 고용원이 ASAP 프로그램에 의하여 집행조치로부터 면제받으려면 규칙의 위반이 부주의한 것이어야 하며 안전에 대한 고의적인 무시, 범죄활동, 약물남용, 규제 물질, 알코올 또는 기록의 고의적인 조작과 관련되지 아니하여야 한다.<sup>518)</sup> 부주의(inadvertent)라는 용어는 Advisory Circular에는 정의되어 있지는 않으나, 그 의미는 ASRS에서 마찬가지로 각각의 상황에 따라 FAA의 해석을 통해 정의될 것이다. 보고자가 사건이 자격증 소지자의 고용원으로 행동하지 아니한 때 발생한 경우에는 집행조치의 면제가 인정되지 아니한다.<sup>519)</sup> ASAP 프로그램을 시행하는 항공운송인이 고용한 조종사는 자신의 고용범위 밖에서 비행중에 알게 된 ASAP프로그램의 위반행위를 보고하여서는 아니되기 때문에 이러한 점은 중요한 의미를 갖는다. 어떠한 보고서가 ASAP에 포함되기 위한 기준에 부합되는가에 대한 것은 ERC이 이를 결정하게 된다.<sup>520)</sup>

#### - 비공개 특권

공개로부터 보호되는 정보에는 ASAP 보고서, 보고서의 내용, ASAP 보고서에 관련된 자격증 소지자의 신분, 보고서를 제출한 직원의 이름, 보고서에 대한 “ERC 조사로 부터 얻은 정보, ERC가 조사에서 수

517) 이에 대한 자세한 내용은 Stout, *op.cit.*, pp.592-593.

518) Notice of Order Designating ASAP Information as Protected from Public Disclosure Under 14 CFR Part 193, 68 Fed. Reg. 54767, 54769 (Sept. 18, 2003).

519) Aviation Safety Reporting System, 44 Fed. Reg. 18128 (Mar. 23, 1979).

520) FAA Advisory Circular 120-66B at 6.

집한 증거, 자격증 소지자의 ASAP에 따라 보고된 사건에 근거한 통계적 분석 및 경향 정보”, “보고서 및 사건에 관한 자격증 소지자의 데이터베이스” 및 “개개의 보고서에 대한 수정조치의 내용”이 포함된다. “범죄행위, 약물남용, 금지물질, 알코올, 또는 의도적인 위조”와 관련된 ASAP 보고서들은 공개될 수 있다. 한편, 아직까지 많은 미국 법원들이 ASAP 프로그램상의 공개로부터 보호문제를 다루고 있지는 아니하지만, 후술하는 Part 193의 제정이전에도 ASAP 보고서에 대한 보호주의적 태도를 취한 바 있다. 1995년 *In re Air Crash Near Cali, Colombia* 사건에서<sup>521)</sup> American Airlines는 원고측의 ASAP에 따라 작성된 문서의 공개 요청에 대하여 자기비판적 분석의 특권 및 변호사의 업무성과물 특권(work product privilege) 및 변호사의 의뢰인정보 비공개특권(attorney-client privilege)을 이유로 그 요청을 거부하였다. 법원은 요청된 문서가 자기비판적 분석 특권을 근거로 비공개될 수는 없다는 이유로 그 제출을 명하였으며, American Airlines는 이에 대한 재심신청(motion for reconsideration)을 하였다. 법원은 그 문서들이 대외비밀성이 유지되지 않았기 때문에 특권을 인정받을 수 없다는 점은 명시적으로 밝히지는 아니하였지만, 보고서에 포함된 정보가 이미 연방항공청과 조종사협회에 이미 배포되었다는 점을 지적하였다. 비록 이 사건에서는 ASAP 보고서 자체는 자기비판적 분석 특권에 의한 보호를 받지 못하는 못하였지만, 변호사의 업무성과물 특권에 의하여 American Airlines 사고조사 팀의 판단과 견해는 보호를 받는다는 점, 즉 비공개의 특권을 가진다고 판시하였다.<sup>522)</sup> 법원이 문서를 요청하는

521) *In re Air Crash Near Cali, Colombia* on Dec. 20, 1995, 959 F. Supp. 1529 (S.D. Fla. 1997).

522) *Combined Comm. Corp., Inc. v. Pub. Serv. Co.* 사건에서도 법원은 사고전의 안전 심사자료는 비공개 특권의 대상이 되지 아니하지만 사고후의 조사내용은 특권이 인정된다고 판시한 바 있다. 이 사건에서 원고들은 자신의 헬리콥터가 Pub. Serv. Co.(이하 “PSC”라 한다)가 소유한 송전선(transmission line)과 충돌함으로써 탑승자들이 사망한 것은 PSC의 불법행위에 의한 것이라는 이유로 손해배상소송을 제기하

당사자가 그 공개의 필요성에 대한 “상당히히 구체적인” 입증을 한다면 그러한 특권을 인정하지 아니할 수 있음을 강조하였다는 점에서 ASAP 데이터에 대한 제한적 조건부 특권(limited qualified privilege)을 인정한 것으로 해석된다.<sup>523)</sup> 다만, 이 사건의 판결은 사고전의 내부안전심사 내용(pre-accident internal safety reviews)에 대한 자기비판적 분석의 비공개 특권의 인정 여부의 문제는 다루지 아니한 것이다. 사건 이후 ASAP 보고서에 관한 소송은 없었다.<sup>524)</sup>

FAA는 2003년 9월 3일 FAA Order 8000.82를 공표하였으며,<sup>525)</sup> 이에 따르면 승인받은 ASAP와 FOQA의 정보는 14 C.F.R. Part 193에 의하여 공개로부터 보호된다. 정보자유법에 따른 요청이라도 공개가 금지된다. 다만, 관할 법원이 공개를 명하거나 제출자가 공개에 동의한 경우는 예외이다. Par 193의 기원은 1996년 연방항공 권한재부여법(Federal Aviation Reauthorization Act)에서 그 기원을 찾을 수 있다. 이 법은 새로운 조항인 49 U.S.C. 제40213조를 신설하였으며, 이 조항은 다음과 같이 규정하고 있다: (a) 총칙: FAA 청장이나 또는 청장으로 부터 정보를 받은 어떠한 기관도 청장이 다음과 같이 판단하는 경우 자발적으로 제공된 안전 또는 보안 관련 정보를 공개하여서는 아니된다.

(1) 그 정보의 공개가 그러한 유형의 정보의 자발적인 제공을 억제시킬 것이며 그러한 유형의 정보가 청장의 안전 및 보안에 관한 직무수행에 도움이 된다.

---

였다. PSC는 사고전의 안전심사자료를 토대로 증거를 채택할 수는 없다고 주장하였다. 그러나, 법원은 그러한 회사내부심사를 통하여 얻어진 정보는 자신에게 유리한 판결을 얻기 위하여 제시할 수도 있으며, 소송과정에서 개시(discovery)의 대상이 될 수 없으며, 증거로서도 채택될 수 있다고 판시하였다. 따라서, 사고를 예방하기 위하여 필요한 정직한 평가가 혹시 있을지도 모를 소송에서 무기로 사용될 수 있을까 두려워 그러한 평가에 소극적일 수 있다고 가정하는 것은 부당하다는 지적을 하였다. Combined Comm. Corp., Inc. v. Pub. Serv. Co. of Col., 865 P.2d 893 (Colo. Ct. App. 1993).

523) Simmons and Forrest, op.cit., p.106.

524) Singer, op.cit., p.527.

525) FAA Order No. 8000.82 (Sept. 3, 2003).

(2) 그러한 정보의 비공개가 청장의 안전 및 보안에 관한 직무와 양립가능하다.

(b) 규정: 청장은 이 조를 시행하기 위하여 규정을 제정하여야 한다.

1999년 7월 26일, FAA는 이 조항을 시행하기 위하여 Part 193을 제안하였으며, 이 규칙은 2001년 6월 25일 발효하였다. Part 193은 “자발적으로 제출된 정보의 보호”라는 명칭을 가지고 있으며, FAA는 안전 또는 보안과 관련되어 있고 자발적으로 제공된 정보를 공개하지 아니한다고 규정하고 있다.<sup>526)</sup> FAA와 이해당사자 모두가 동의하지 아니하거나 관할법원이 FAA에 공개를 명하지 아니하는 한, 이를 공개하지 아니한다.<sup>527)</sup>

#### 다) FOQA

FAA는 1995년 교통부가 후원한 항공안전회의(Aviation Safety Conference)의 제안에 따라 FOQA 시범사업을 시작하였다. 항공기운항인들(연방항공규칙 Part 121 또는 Part 135의 항공사들에게만 국한되는 것은 아님)은 디지털비행데이터기록장치(Digital Flight Data Recorder)<sup>528)</sup> 또는 신속접근기록장치(Quick Access Recorder) 등 다양한 기내기록장치에 의한 전자정보를 이용하기 위한 자발적인 FOQA 프로그램을 개발하여 시행할 수 있다.<sup>529)</sup> 이러한 정보의 일상적인 수집·분석을 통하여 항공교통관제절차 및 공항과 항공기의 설계 및 정비를 개선하기 위한 목적을 가지는 사전예방적 안전조치라고 할 수 있다.<sup>530)</sup> 항공사는 이 데이터를 분석하여 잠재적인 문제를 예측하고 항공기와

---

526) 14 C.F.R. 193.7(b) (2005).

527) 14 C.F.R. 193.7(f).

528) QAR에 대해서는 [http://www.atmavio.pl/uk/html/1\\_company\\_profile.html](http://www.atmavio.pl/uk/html/1_company_profile.html) 참조.

529) Flight Operational Quality Assurance Program Final Rule, 66 Fed. Reg. 55042 (Oct. 31, 2001), <http://www.asy.faa.gov/gain/FOQA&ASAP/FOQAFinalRule.pdf>.

530) FOQA 데이터의 이용에 관한 보다 구체적인 내용은 Simmons and Forrest, op.cit., p.107.

운항승무원 성과 및 훈련을 개선할 수 있을 것이다. 현재까지는 미국에서 데이터가 안전·운항 개선 이외의 목적으로 사용될 수 있다는 우려 때문에 일부 항공사만이 이용하고 있다. 1998년 12월 FAA는 FAA 청장의 통지(notice)로써, Advisory Circular 00-46D 제99(c)조에 명시된 조건에 부합하지 아니하는 한 집행조치를 위해 FOQA 정보를 이용하지 아니할 것임을 밝혔다.

그 후, FAA는 2001년 FAA가 승인한 FOQA 프로그램에 따라 항공기 운항인과 그 고용원에 대해서는 FAA에 제출한 일정한 안전 및 보안 정보의 비공개 특권과 집행조치의 면제를 입법화하였다.<sup>531)</sup> 다만, 이러한 특권과 면제는 FAA에 모든 비행데이터를 제출하는 것을 조건으로 한다. 어떠한 안전데이터를 수집하고 분석할 것인가는 운항인이 결정하게 되며, 그 데이터로부터 어떠한 안전상의 문제를 발견한 경우 그 시정조치를 행할 책임도 FAA가 아닌 운항인에게 있다. 다만, FOQA프로그램에 따라 행한 모든 시정조치는 FAA에 통지하여야 한다. 그런데, 2001년 10월 14 C.F.R. Part 193은 항공사가 FOQA 데이터에 근거하여 조종사를 징계할 수 있는지의 여부에 대해서는 아무런 언급이 없다.<sup>532)</sup> Advisory Circular에서 이를 규정하고 있는 ASAP과는 대비된다고 할 수 있다. Dela 항공사의 예에서 볼 수 있듯이 그러한 징계조치를 노조협약(union contract)을 통하여 허용하지 아니할 수도 있겠지만, 항공업계의 관행을 살펴보면, 금지를 규정한 노조협약이 없으면 FOQA 데이터가 징계조치의 근거로 이용될 수도 있을 것이다.<sup>533)</sup>

FAA는 운항인이 FAA가 통보한 안전문제에 대하여 시정조치를 취하지 아니하였다고 판단하는 경우 또는 미필적 고의(willful misconduct)나 규칙에 대한 고의적인 위반 등이 있는 경우, FOQA 프로그램의 승인을 취소할 수 있다. 집행조치와 관련하여 14 C.F.R. Part 13.401(e)는

531) 14 C.F.R.13.401.

532) Flight Operational Quality Assurance Program Final Rule, op.cit.

533) Simmons and Forrest, op.cit., p.108.

“범죄행위 또는 고의적인 행위를 제외하고는 연방항공청장은 운항인의 FOQA 데이터가 청장이 승인한 FOQA 프로그램으로부터 얻어진 경우, 그러한 데이터를 운항인 또는 그 고용원에 대한 집행조치에 이용하지 아니한다”라고 규정하고 있다.<sup>534)</sup> 그러나, FAA는 다양한 분야에서 감독활동을 수행할 수 있는 재량권을 가지고 있으며, 그 과정에서 발견된 위반행위는 제재로부터 면제되지 아니한다는 점을 밝히고 있다.<sup>535)</sup> 14 C.F.R. Part 13.401(f)는 FOQA 데이터가 Part 193에 의하여 보호되는 정보를 지정한 명령(order)에 따라 제출된 경우 Part 193상의 비공개가 부여된다고 규정하고 있다. 2003년 4월 14일 발효한 FAA Order 8000.81은 14 C.F.R. Part 13의 보호를 FOQA 데이터에 까지 확대하고 있다.<sup>536)</sup> ASAP의 경우와 마찬가지로 정보는 그 정보를 제공한 당사자가 동의에 의한 경우 또는 법원의 명령에 의한 경우가 아니면, 공개되지 아니한다.

#### (4) ICAO의 항공안전데이터 특권 및 면제에 관한 최근 논의 동향

##### 1) 최근의 논의 동향

국제민간항공협약 Annex 6(Operation of Aircraft)은 항공사의 사고방지 및 비행안전 프로그램의 일환으로 비행데이터분석 프로그램의 수립을 의무화하고 있으며, ICAO는 제32차 총회에 이어 2001년 제33차 총회에서도 항공안전정보의 수집과 공유를 촉진하는 세계항공안전계획(Global Aviation Safety Plan: GASP)에 관한 결의(A33-16)를 채택하였다.<sup>537)</sup> ICAO는 항공사고율의 감소를 위해서는 새로운 접근방법, 특히 사전적(proactive)이며 위험분석에 기반을 둔 접근방법이 요구됨을

534) 14 C.F.R. 13.401(e) (2004).

535) Flight Operational Quality Assurance Program Final Rule, op.cit.

536) 68 Fed. Reg. 38594 (June 30, 2003).

537) [http://www.icao.int/icao/en/res/a33\\_16.htm](http://www.icao.int/icao/en/res/a33_16.htm).

강조하고 있으며, 이러한 활동에는 ICAO를 비롯한 모든 국가와 제작업자 및 항공사가 포함되는 전세계 모든 항공계의 참여가 요청됨을 지적하고 있다.

한편, ICAO에서의 최근의 논의는 유용한 안전데이터의 수집과 징벌 조치로부터의 보호간의 관련성에 관한 국제사회의 컨센서스 형성을 잘 보여주고 있다. 2003년 ICAO의 제11차 항공운항회의(Air Navigation Conference)는 항공안전정보 제공자의 보호를 지지하는 정책과 국내법의 개발에 관한 권고(Recommendation) 2/4를 공표하였다.<sup>538)</sup> 이 권고에서 ICAO는 회원국들에게 司法의 적절한 시행에 대한 공공의 이익을 고려하면서도 항공안전정보 제공자의 보호와 정보의 자유로운 흐름을 목적으로 하는 적절한 국내법 조치를 채택하는 것을 지지하는 가이드라인을 제정하도록 하였다.<sup>539)</sup> 그 동안 ICAO는 직접적인 관찰에 의존하는 항공안전정보 데이터시스템에서 신원확인된 정보 제공자에 대한 징벌조치의 증가에 주목하였다. 즉, 최근 적지 아니한 국가에서 사건 또는 사고를 초래한 항공기운항의 과실을 다름에 있어서 그러한 시스템에서 얻어진 내용을 토대로 처벌 목적으로 이용되고 재판과정에서 증거로 채택되는 경향을 보이고 있음을 우려하였던 것이다.<sup>540)</sup>

538) 그에 앞서 1999년, ICAO Accident Investigation and Prevention (AIG) Divisional Meeting (1999)은 민감한 사고 후 안전 데이터의 보호에 대한 국제표준의 현대화를 시도하였으며 국제민간항공협약 Annex 13의 표현을 보다 보호주의적인 것으로 강화하고자 하였다. 그러나, AIG는 만족할 만한 합의를 도출하지 못했고, 각 회원국의 국내법을 대체할 수 있는 국제표준을 확립할 수 있는 권한에 대해 의구심을 가졌다.

539) Int'l Civil Aviation Org., Protection of Information from Safety Data Collection Systems, [http://www.icao.int/icao/en/assembl/a35/wp/wp052\\_en.pdf](http://www.icao.int/icao/en/assembl/a35/wp/wp052_en.pdf).

540) 미국에서도 조종사에 대한 형사기소는 극히 드물지만, 최근 항공사고에 대한 형사처벌 경향이 나타나고 있다. 예컨대, Florida의 Miami에서 이륙 후 추락하여 탑승자 전원이 사망한 Valujet 592편 사고와 관련하여 NTSB는 화물칸에서 산소발전기가 잘못 적재되어 화재가 발생하였다는 결론을 내리자, 1999년 7월 검찰은 기록을 위조하고 유해물질 규정을 위반하였다는 이유로 발전기를 적재한 담당자들을 기소한 바 있다. 또한, 뉴욕 라파디아 공항의 활주로에서 미끄러졌던 USAir항공편에 대

그 후 2004년 제35차 ICAO총회는<sup>541)</sup> 항공안전정보제공자에 대한 회원국들의 制裁 경향을 반전시키기 위하여 결의 A35-17을 의결하였다. 여기에서는 안전정보의 자유로운 교환의 중요성, 정보의 부적절한 이용으로부터의 보호 필요성, 징벌 및 집행조치를 위한 이용 또는 재판과정에서의 증거채택 경향에 대한 우려, 안전이외의 목적을 위한 데이터 사용에 대한 우려, 정보 보호의 필요성과 정의의 적절한 시행 필요성간의 균형유지, 부적절한 이용으로부터 정보를 보호함에 있어서의 현행 국제법과 국내법의 불충분성 등을 지적하였다. 또한, 이사회(council)로 하여금 적절한 입법지침을 개발하도록 지시하고 체약국으로 하여금 현행 국내법을 검토하여 필요한 경우 이를 조정하도록 촉구하고 이사회로 하여금 이 문제에 대하여 차기 총회에 진척보고서를 제출하도록 하였다. 아울러, ICAO는 A35-17 결의에서 요구한 법적 가이드라인을 개발하기 위하여 회원국들에게 안전데이터수집·처리시스템(Safety Data Collection and Processing Systems: SDCPS)으로부터 얻은 정보의 보호에 관한 관련 법률과 규칙들을 제공해줄도록 요청하였다. 이러한 SDCPS에는 사고·사건에 관한 기록, 의무적인 안전보고시스템, 자발적 안전보고시스템 및 자동적 정보노출(self-disclosure) 보고시스템이 포함된다. 국가로부터 받은 관련 자료를 분석한 후 법적 가이드를 개발하였는 바, 개별국가들의 필요성을 충족시키기 위하여 채택될 수 있는 일련의 원칙으로 구성되어 있다. 이사회는 2006년 3월 Attachment E로서 Annex 13(Aircraft Accident Investigation)에 편입되는

---

해 현지의 검사가 관련 승무원을 기소하려 하였다. 또한, 미국밖에서도 항공기 사고와 관련하여 기록데이터에 근거하여 조종사를 기소하는 경향이 증가하고 있으며 기록 데이터가 이러한 기소를 위해 사용되고 있다고 한다.

541) 이에 앞서 2002년 제33차 총회에서도 결의 A33-17 (Non-disclosure of certain accident and incident records)로 이사회에 이 문제에 대한 법적 측면을 더욱 숙고하도록 하고 또한 사고 및 사건조사기간 동안에서 수집된 특권이 인정되는 정보의 보호에 관한 규정을 강화하기 위하여 Annex 13(Aircraft Accident and Incidental Investigation)을 검토하도록 하였다.



SDCPS로 부터 얻은 정보 보호에 관한 법적 지침(Legal guidance for the protection of information from Safety Data Collection and Processing Systems를<sup>542)</sup> 승인하였다. 이사회가 제36차 총회에 어젠다 의제28로 제출한 보고서는 총회로 하여금 일정한 사건 및 사고기록의 비공개에 관한 결의 및 항공안전을 개선하기 위한 SDCPS로 부터 얻어진 정보의 보호에 관한 결의를 채택하도록 건의하고 있다.<sup>543)</sup>

## 2) 2006년 Annex 13 Attachment E의 주요 내용

### 가. 서론의 내용

안전정보의 부적절한 사용으로부터 보호는 정보의 지속적인 이용에 필수적이다(1.1). 지침은 정의의 적절한 시행을 보장하면서 관련 국내법 제정시 도움이 되도록 하는데 목적이 있다(1/2). 국가는 상이한 법체계를 가지고 있으므로 국가정책과 관행에 따라 관련 법령을 제정하는 탄력성을 갖는다(1/3). 지침은 회원국들의 국내법상의 일련의 원칙을 반영한 것이며 각국은 실정에 따라 이러한 원칙상의 개념들은 수정 또는 변경할 수 있다(1/4). 운항요원(operational personnel)이라 함은 SDCPS에 안전정보를 보고하는 지위에 있는 항공운항과 관련된 자로서 비행승무원, 항공교통관제사, 항공국 요원(aeronautical station operator), 정비기술요원, 객실승무원, 항공운항관리사, 계류장요원(apron personnel) 등에 국한하지 아니한다(1.5.b.). SDCPS라 함은 1) Annex 13 Chapter 5의 사고 및 사건에 관한 기록, 2) Annex 13 Chapter 8의 의무적 사건보고시스템과 3) 자발적 사고보고시스템, 4) Annex 6, Part 1, Chapter 3의 자동데이터수집(automatic data capture) 시

542) [http://www.icao.int/icao/en/dgca/Annex13attE\\_en.pdf](http://www.icao.int/icao/en/dgca/Annex13attE_en.pdf).

543) 한편 2007년 4월에도 멕시코에서 개최된 ICAO/ASPA의 지역세미나 “ICAO Legal guidance for the protection and information from Safety Data Collection and Processing Systems(SDCPS)”에서 다양한 문제들을 다루었다. 자세한 내용은 [http://www.icao.int/anb/SafetyManagement/Seminario2007/Benoit\\_Verhaegen\\_ICAO.ppt#518,2,1](http://www.icao.int/anb/SafetyManagement/Seminario2007/Benoit_Verhaegen_ICAO.ppt#518,2,1) 참조.

시스템 및 수동데이터수집시스템을 포함하는 자동공개보고시스템(self-disclosure reporting system)을 포함한다.

#### 나. 보호의 원칙

정보의 수집이 명백히 안전 목적을 위한 것이고 정보의 공개가 그 지속적인 획득가능성을 방해하게 될 수 있을 것 등을 비롯한 명시된 조건에 따라 안전정보는 부적절한 사용으로부터 보호를 받아야 한다(3.1). 개개의 SCDPS마다 그것이 포함하고 있는 안전정보의 성격에 따라 보호가 다를 수 있으며 특정한 조건에 따라 해당 안전정보의 보호를 위한 공식적인 절차가 확립되어야 한다(3.2 및 3.3). 정보는 수집된 목적과 다르게 사용되어서는 아니된다(3.4). 안전정보의 징계절차, 민사, 행정 및 형사 소송에서의 사용은 국내법에 규정된 적당한 보호 장치하에서만 행하여질 수 있다(3.5).

#### 다. 보호원칙의 예외

원칙에 대한 예외는 다음과 같은 경우 당해 국가의 법령에 의해서만 허용될 수 있다. 즉, a) 사건이나 사고가 「피해를 초래할 의도가 있던 행동」 또는 「무모한 행위, 중대한 과실 또는 미필적 고의(wilful misconduct)에 해당하는 피해가 발생할 수 있음을 인지한 행동」이라고 법률상 판단되는 행위로 인하여 초래되었다는 증거가 있는 경우, b) 정황으로 보아 사건이나 사고가 「피해를 초래할 의도가 있던 행동」 또는 「무모한 행위, 중대한 과실 또는 미필적 고의(wilful misconduct)에 해당하는 피해가 발생할 수 있음을 인지한 행동」에 의하여 초래되었을 수 있음을 보여주고 있다고 보는 것이 합리적인 경우, c) 안전정보의 공개가 정의 적절한 시행을 위하여 필요하고 그러한 정보 공개가 그로 인하여 장래의 안전정보의 획득가능성에 미칠 수 있는 국내 및 국제적인 불리한 영향보다 중요한 경우 등이다(4.1). 일반인에의 공개

의 기준은 다음을 포함한다. 즉, a) 안전정보의 공개가 안전 및/또는 정책과 규칙을 조화시키는데 필요할 것, b) 그 공개가 안전의 개선을 위한 향후의 정보 획득을 방해하지 아니할 것, c) 안전정보에 포함되어 있는 관련자 정보의 공개는 적용가능한 私法에 따를 것. d) 공개는 신원을 삭제되고 요약되고 집합적인 형태로 행할 것(이상, 5.2) 등이다.

### 3) 평 가

이러한 ICAO의 지침은 어느 국가에 등록된 항공기가 다른 국가 영역에서 추락했을 경우, 이 항공기로부터 입수된 데이터는 모두 당해 국가의 법이 정하는 바에 따라 보호여부가 결정된다. 설령 ICAO가 국제표준을 제정한다 하더라도 다른 국가에서 그 표준을 준수할 것이라는 보장이 없다. 특히 모든 국가가 ICAO 회원국인 것은 아니며 회원국도 협약 제38조에 의하여 차이의 통지(notification of difference)에 의하여 Annex의 국제표준 준수에서 벗어날 수 있다는 점에서 남용의 가능성을 열어놓았다. 뉴질랜드 법원은 Annex 13상의 국제표준이 구속력이 없다는 이유로 CVR 오디오테이프에 대한 경찰의 접근을 허용한 바 있다. 우리나라의 판례도 Annex13 5.12 부록(Attachment) D는 위 부속서 내용의 일부를 구성하는 것이 아니라 위 부속서의 적용에 관한 참고사항에 불과할 뿐이어서 부록 D에 기재된 내용은 국제표준(International Standards)으로서의 효력이 있는 것이 아니라고 판시한 바 있다.<sup>544)</sup> 따라서 이러한 면에서 Annex의 Attachment 형식을 통한 ICAO의 이러한 노력은 관련 국가의 협력이 없으면 그다지 실효성이 없을 것이다.

### (5) 소 결

자기비판적 분석의 법리에 의한 특권과 면제 이미 항공분야에서도 도입되고 있으며, 그 근거는 연방법, 규칙, 판례법, 행정기관의 정책,

544) 대법원 1993.10.12. 선고 92도373 판결.

약정 또는 비공식적 관행 등 다양하다. 이러한 면에서 일관성이 결여되어 있다 할 수 있다. 초기의 항공안전데이터 프로그램인 FDRs와 CVRs는 데이터를 자동적으로 생성하는 전자적 보고시스템이다. FDRs 프로그램은 FAA 또는 항공사에 의한 제제로부터 공식적으로 보호되는 아니한다. CVRs 프로그램의 경우 14 CFR Part 91.25에 의하여 FAA는 집행조치를 위하여 CVRs 데이터를 이용할 수 없다. 49 U.S.C 제114(c)조 및 제1154조에 의하여 CVRs 테이프와 그 사본의 공개와 민사소송에서의 개시를 제한하고 있다. 이러한 면에서 CVRs 데이터는 FDR 데이터보다 높은 보호를 받고 있다. ASRS는 최초의 비자동적(non-self-disclosure) 보고시스템이며, 14 CFR Part 91.27에서는 이 프로그램의 적용이 완전히 배제되는 사고 또는 범죄에 관한 정보 이외에는 FAA가 집행조치를 취할 수 없도록 하고 있다. 다만, 비처벌 요건으로 규정하고 있는 “inadvertent and not deliberate)의 해석을 둘러싸고 FAA, NTSB 및 법원은 일관된 해석 기준이 없는 것으로 보인다. 다만, 14 CFR Part 91.27은 데이터의 항공사의 징계조치에의 이용, 소송 당사자 또는 대중매체에의 공개 문제를 명확하게 다루고 있지 않다.

FAA는 1990년대초 ASAP을 시범적으로 개시하였으며 1997년 공표된 Advisory Circular는 FAA 집행조치 및 회사 징계조치로부터의 면제를 규정하고 있다. FOQA 프로그램은 1995년 시범프로그램을 통하여 최초로 시행되었으며 14 C.F.R. Part 13.401에 의하여 FAA 집행조치로 부터 면제되지만, 회사의 징계조치로부터의 면제에 대해서는 아무런 규정이 없다. 이러한 점은 ASAP와는 대비된다 할 수 있으며 노조협약에 의하여 FOQA 데이터에 근거한 회사의 징계조치를 배제시킬 수 있을 것이다. ASAP 및 FOQA의 데이터는 2003년 FAA Order 8000.81에 의하여 Part 194의 보호를 받고 있으며, 원칙적으로 소송 또는 대중매체의 목적을 위하여 공개되지 아니한다. 현재, ICAO의 움직임을 보더라도 국제사회에는 항공안전데이터를 보고한 자에 대한 보호의 강화에 대한

컨센서스가 형성되고 있으며 많은 국가들이 관련법을 시행하고 있다. 이러한 특권 및 면제는 자기비판적 성격으로 제공 및 발견된 정보가 차후에 주무기관의 집행조치 또는 민사소송에서 항공요원들이나, 항공사 등에게 불리하게 사용되지 않도록 보호하는 기능을 할 것이다.

## 제 2 절 EU의 항공법

### 1. EU의 항공안전관리법체계

#### (1) 의 의

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.<sup>545)</sup> EU는 25개 회원국의 운영을 효과적으로 관리할 수 있고 각국의 민간항공당국과 협력할 수 있는 항공기관을 설치하기 위하여 노력하여왔다.

EU는 1950년대에 유럽의 통합 그리고 궁극적으로는 주요 국제문제에 대한 통일된 규칙하에 시장 및 회원국들을 묶어두기 위한 노력으로 시작되었다.<sup>546)</sup> 여러 사안에 대한 법률 및 접근 방식은 달랐지만, 공동의 주제는 통합이었다.<sup>547)</sup> EU는 유럽항공산업을 “단일유럽공역” 하에 두기 묶어두기 위한 노력으로서 여러 항공관련 기관들을 설치하

545) 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).

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

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

고 폐지하였다.<sup>548)</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>549)</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: 이하 “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

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

549) 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>550)</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

<sup>550)</sup> Commission Regulation 1592/2002, 2002, O.J. (L 240) 1,2 (EC).

EU회원국에서 인증받은 항공기는 다른 회원국에서도 반드시 인증받도록 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 규2으로 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>551)</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 개정을 위하여 안건을 제출할 수 있을 뿐이며, 결국은 EC가 이를 규칙으로 제정하여야 한다.

---

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



### (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 유럽항공운송 시스템의 지속적인 발전을 촉진을 위해” 설치되었다.<sup>552)</sup> ECAC의 회원국은 42개로 다른 어떤 유럽항공기구보다도 광범위하다.<sup>553)</sup> ECAC는 3년에 한 번씩 개최되어 유럽 전체의 항공에 대한 정책 사안을 논의한다.<sup>554)</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>555)</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)의 관여로 이어지는 상향식(bottom-up) 접근방식을 채택하고 있다. SAFA는 또한 회원국들이 자국 국경내에서 어떤 항공사들의 운

---

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

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

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

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

항이 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 11월 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)”가 생겨났다.<sup>556)</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 매꾸는 특별 명령을 발하였다.<sup>557)</sup>

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

557) U.K. Flights Sidestep Security Row, BBC News, Oct. 1, 2006, <http://news.bbc.co.U.K./2/hi/U.K. news/5396018.stm>.

EU는 또한 유럽 항공사들이 EU 회원국과 비회원국 사이를 비행하도록 허용하는 협정에 서명할 책임이 있다.<sup>558)</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>559)</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.

## 2. 항공안전평가 프로그램

2005년 12월, EU는 그 회원국에서 운항이 금지된 항공사명을 공표하기로 결정(유럽공동위원회 및 유럽의회 규정 EC 2111/2005)하고 개개의 회원국들로 하여금 자국 영토에서 운항이 금지된 모든 항공사들을 밝히도록 요구하였다.<sup>560)</sup> EC집행위원회는 제공된 정보를 검토하고 이를 공통 표준과 대비시킨 후 해당 항공사의 운항을 금지시킬 것인지를 결정하게 된다. 즉, EU 역내에 입항하는 외국항공사를 점검, 정비 수행능력 미흡·해당 정부의 무능력한 안전감독 등의 표준으로 항

---

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

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

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

공사의 EU 지역내 운항을 제한하는 블랙리스트 항공사를 분기별 작성·공포(항공사를 추가하거나 또는 안전상의 결함을 개선한 항공사를 목록에서 삭제)하고 있다.<sup>561)</sup> 한편, 42개 회원국이 참여하고 있는 국제기구인 유럽민간항공회의(the European Civil Aviation Conference: 이하 “CAC”라 함)는<sup>562)</sup> ICAO가 “USOAP”프로그램에 부응하여 외국 항공기안전평가프로그램(the Safety Assessment of Foreign Aircraft Programs: “SAFA”)을<sup>563)</sup> 개발·시행하고 있는 바, SAFA는 항공기의 주기장(駐機場: ramp) 검사부터 시작하여 항공기 등록국 또는 운항인 국적국(State of Operator)에 대한 평가까지 진행하는 상향식(bottom-up) 접근방식 채택하고 있다. SAFA는 회원국들이 자국 국경내에서 어떤 항공사들의 운항이 금지되는지를 공유할 수 있도록 하고 있다는 점이 큰 특징이다.<sup>564)</sup>

2005년 12월, EU는 그 회원국에서 운항이 금지된 항공사명을 공포하기로 결정하였다. 포괄적 목록을 만들기 위해, 회원국들은 자국 영토에서 운항이 금지된 모든 항공사들을 밝히도록 요구받았다.<sup>565)</sup> 그 후 EC집행위원회는 제공된 정보를 검토하고 이를 공통 기준과 대비

561) 운항제한 정도에 따라 리스트 A(항공사에 대한 전면 운항금지) 및 리스트 B(항공기별 제한적 운항금지) 2종류로 분류된다. 2006년 3월 발표된 최초의 평가결과, 92개 항공사의 운항을 금지하였으며, 대부분이 아프리카 항공사들이었다. EU Issues ‘Unsafe’ Airlines Ban, BBC News, Mar. 22, 2006, <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, <http://abcnews.go.com/international/wirestory?id=1770230&CMP=RSSFeeds0312.>; 2007년 11월 발표된 블랙리스트에는 15개국 152개 항공사가 포함되었다. 이중, 리스트 A(항공사별 운항금지)에는 13개국 149개 항공사(북한 인도네시아 등)가 포함되어 있었다. [http://www.casa.go.kr/kr2/gen/open\\_3.asp](http://www.casa.go.kr/kr2/gen/open_3.asp).

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

563) [http://www.easa.europa.eu/ws\\_prod/s/s\\_safa.php](http://www.easa.europa.eu/ws_prod/s/s_safa.php).

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

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

시킨 후 해당 항공사의 운행을 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>566)</sup>

미국의 연방항공청의 IASA 프로그램과 EU의 접근방법은 모두 동일한 목적을 가지고 있으며 유사한 수단을 채택하고 있다. 양자간의 주된 차이는 연방항공청이 ICAO의 비행안전기준 및 각국 민간항공당국의 이러한 정책의 준수에 대한 자체적 분석에 더 많은 비중을 두는 반면, EU는 각각의 항공사를 더욱 심도있게 분석하고 각국 민간항공당국에 대해서는 평가하지 아니한다. EU의 접근방식은 EU의 각국 민간항공당국에 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.

### 3. EU의 항공기사고조사제도

1976년 10월 유럽지역의 정책, 계획 및 운송위원회(Committee on Regional Policy, Regional Planning and Transport)는 항공교통관제(Air Traffic Control)에 대한 안전을 증진시킬 것을 목적으로 조사보고서를 작성할 것을 결정하였다. 이 결정은 1976년 Zagreb 상공에서 발생한 항공기의 공중충돌사건이 계기가 되었으며, “항공기사고 또는 사건조사 실시국은 사고조사에 관한 기록사항에 대한 공개가 해당 조사 또

566) EU Issues ‘Unsafe’ Airlines Ban, BBC News, Mar. 22, 2006, <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, <http://abcnews.go.com/international/wirestory?id=1770230&CMP=RSSFeeds0312>.

는 장래의 조사에 있어서 정보수집에 불리한 영향을 줄 수 있다고 판단될 경우 그 기록이 항공기사고, 사건 조사이외의 목적으로 이용되어서는 아니된다”라고 규정하고 있다.

이 위원회는 수차례의 토의를 거쳤으며 보고서에서는 당시 항공기 사고에 대한 유럽 여러 국가들의 보고체도가 부적절하게 되어 있다고 지적한 바 있다. 이에 따르면, 유럽 여러 나라들의 항공운송인들은 법적 제재조치의 가능성과 과도한 보상청구액의 두려움 때문에 항공기 사고조사에 대한 발생원인의 정보를 IATA의 안전정보교환처에 정확하게 제공하는 것을 싫어하고 있다고 한다.

또한, 항공기사고에 있어서 사고발생원인에 대한 체계적인 자료 수집과 분석에 역점을 두어야 하며, 항공기의 추락, 항공기 상호간의 충돌과 근접실수(near-miss) 비행, 인간의 과오, 항공기의 기술적인 결함, 통제기기의 고장 등으로 사고가 발생하였을 때에 이에 대한 정밀한 정보를 우선적으로 조사하고 분석하여야 한다고 지적하고 있다.

이와 같은 정보의 공개는 일반국민이 참고할 수 있는 것이므로 이와 유사한 항공기사고사건의 재발을 방지하는데 크게 도움을 주게 된다. 유럽연합의 회원국들은 항공기사고에 관한 보고절차에 관한 규정과 근접실수 비행에 기인된 항공기사고조사에 대한 분석체계, 항공교통관제제도의 일부 결함등에 대하여 개선하여야 한다고 유럽연합 의회에서 결의된 바 있었다. 한편 항공기사고에 관한 정보교환은 항공 안전에 대하여 많은 관심을 가지고 있는 국가들에게 사고재발을 방지하는데 대단히 중요한 참고자료가 된다.

그럼에도 불구하고 많은 항공운송인들은 IATA의 안전정보교환처에 보고서를 제출하는 것을 기피하고 있다. 그 피기사유는 항공사가 사건개요를 기술한 문서를 법원에 제출하게 되면 유일한 입증자료가 노출되어 소송면에서 불리하게 되므로 법원에서 무거운 책임과 손해배상가액이 과다하게 책정될 증거자료가 될 우려가 있기 때문이다. 그

후 유럽연합 의회에서는 여러차례 항공기사고의 조사의 보고제도에 관하여 논의한 끝에 1979년 5월 8일 다음과 같은 내용의 결의안을 채택하였다: 대체적으로 유럽의 많은 국가들의 항공기사고의 발생원인에 대한 조사보고제도가 부적절하게 되어 있기 때문에 항공교통관제관과 조종사가 강요당하고 있을 뿐 만 아니라 솔직한 보고제도가 징계조치를 받는 요인이 될 수 있기 때문에 조종사들은 이에 대하여 두려워하여 제대로 보고하지 않는다. 따라서, 유럽연합 의회는 다음과 같은 사항을 회원국들에게 권고하였다.

1) 회원국들의 법률은 용서할 수 있는 인간의 과오가 있을 때 이 과오가 자동적으로 형사소추로 인하여 조종사가 책임을 지지 않도록 책임보장에 관한 규정을 잘 조화시켜 입법하여야 한다.

2) 항공운항의 안전면에서 영향을 미치는 사건은 익명으로 보고할 수 있도록 하고 책임조장이 되지 않는 징계조치는 가급적 회피하여야 한다.

3) 항공기사고의 관한 사건보고와 근접실수 비행사고사건의 보고는 가능한 신속하게 모든 관련 단체에 이용될 수 있도록 보고되어야 한다.

아래에서는 EU국가중 영국과 독일의 입법례를 살펴보기로 한다. 영국은 미국과 더불어 항공기사고조사로 정평이 나 있는 국가이다. 영국의 항공기사고조사는 1983년 민간항공규칙과 1986년 항공교통규칙에 따라 시행되고 있다. 이 민간항공규칙에서는 사고조사의 목적을 인명의 보호와 장래에 있어 사고의 방지를 목적으로 하였고 사고의 상황과 원인을 확정하는데 있어서 죄책을 분담시키는 것은 아니라고 규정하고 있다. 현재 영국의 항공기사고조사에 관한 법적 근거는 1949년 민간항공법(Civil Aviation Act) 제10절(사고조사)에서 찾아 볼 수 있다. 이에 따르면 통상부장관은 민간항공기의 사고조사에 관하여 규칙을 제정하는 권한을 가지고 있으며 민간항공기외의 항공기를 포



함한 사고에 대해서도 관계 당국과 협의하여 규칙제정권이 있다.

이 법에 기초하여 1951년 민간항공(사고조사)규칙이 제정되었으며 1969년 개정된 바 있다. 민간항공기와 군용항공기간의 충돌에 관한 사고조사에 대해서는 1959년 민간항공명령(국가소유항공기의 적용에 관한 것)에 의하여 1959년 항공규칙(민간항공기와 군용항공기를 포함한 사고조사)이 제정되었다.

한편, 1976년 항공항행명령(Air Navigation Order 1976)과 항공항행(총)규칙(Air Navigation(General)Regulations)이 제정, 개정된 바 있다. 영국에서의 민간항공기 사고조사방법은 비공개사고조사(Private Investigation)와 공개사고조사(public inquiry)가 있다. 비공개사고조사는 사고조사관(inspector of accidents)이 수행하며, 통상부에서 임명한다. 그 중 1인은 수석사고조사관이 된다.

공개사고조사는 심판관(commissioner)가 tngood하며 대법관에 의하여 임명된 10년이상의 경험이 있는 1인의 법정변호사(barrister)로 하고 이 명은 배석심판관(assessors)에 의하여 보좌된다. 배석심판관은 항공학 기타 기술·지식을 가진 자중에서 대법관이 임명한다.

1969년 민간항공(사고조사)규칙은 영국상공에서 민간항공기 또는 그 외 지역에서는 영국에 등록된 민간항공기의 사고만을 조사한다고 규정하고 있다(동 규칙 제3조). 항공기사고라 함은 어떠한 사람이 비행의 의도를 가지고 탑승한 때로부터 내릴 때까지 발생하는 것으로서 사상자 또는 기체에 중대한 손해를 입힌 사고가 발생한 경우에 기장 또는 사용자는 통상부 뿐만 아니라 경찰에 신고하여야 한다(제5조, 제6조 1항). 공개심사조사는 통상부가 공익을 위하여 사고의 현황, 원인 및 특정한 사항을 조사하기 위하여 공개심판을 하는 것이 당연하다고 판단하는 때에 수행한다. 통상부가 공개심판을 명한 경우 사건을 법무부장관(Attorney General)에게 송달하고 법무부장관의 지시에 따라 수행된다.

공개심판을 할 경우 법무부장관은 그 취지의 통지를 사고항공기의 소유자, 운항자, 임차인, 기장 등 사고에 관련된자 또는 적당하다고 판단되는 자에게 통지하여야 한다(동 규칙 제16조 4항). 1969년 규칙은 비공개조사 및 공개조사의 목적을 사고의 발생현황 및 원인을 확정하게 하여 장래의 사고를 방지하는데 그 의의가 있는 것이며 사고관계자의 책임을 추궁하는 것은 아니라고 규정하고 있다(제4조). 이 규정은 1969년 규칙에서 처음으로 도입되었으며 1951년 규칙에는 없었다. 이 규정은 미국 연방항공법 제701조(a) (5)와 유사한 내용이다. 다만 그러한 조사결과와 보고서가 소송의 자료에 이용되고 있는지의 여부 및 사고관계자에게 어느 정도까지 영향을 미치고 있는지에 대한 연구는 찾아 보기 어렵다.

다만, 예컨대, 조사결과 및 보고서 당사자에게 불이익한 결과를 실제로 초래한다며 비공개사고조사에서는 이로 인하여 책임이 돌아간 자는 재심사를 신청할 수 있다(동 규칙 제11조- 제13조).

한편, 독일에서 항공기사고조사는 연방정부가 전속적 권한을 가지고 있다. 연방운수부의 항공국과는 별도의 기관인 연방항공청(Luftfahrt Bundesamt)이며 사고조사의 방법 및 절차에 관하여는 항공기사고조사규칙(Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministers für Verkehr die fachliche Untersuchung von Unfällen bei dem Betrieb von Luftfahrzeugen)에서 상세하게 규정하고 있다.

사고조사에 대해서는 연방항공청이 직할로 조사하는 것이 당연하지만 사고의 내용 또는 결과가 중대한 것에 한하여 연방운수부장관이 사고조사위원회에서 조사할 것을 명할 수 있다. 사고조사위원회는 특정 사고에 국한하여 개별적으로 설치될 수 있다. 항공기사고조사규칙 제1조에 의하면 항공기사고는 공공의 이익을 고려하여 조사하게 되면 공공의 이익이라 함은 항공기 자체에 손해가 발생한 경우 또는 인명

의 사상자가 발생한 경우에 해당한다. 한편, 항공기사고조사보고서의 작성 및 공표는 행정처분은 아니기 때문에 그 내용에 불복하는 자가 그 처분의 취소 또는 변경을 청구하여 관할법원에 소송을 제기할 수는 없지만 사고조사보고서가 완결된 후 새로운 사실 또는 증거가 발견되어 이로 인하여 추정적 사고원인이 변경된 경우 사고조사가 재개될 수 있다(제11조).

2004년 개정된 항공운송법(Luftverkehrsgesetz) 제36조제1항제6호에 의하면 연방운수장관은 연방참의원(Bundesrat: Bundestag는 하원에 해당)의 동의를 얻어 항공기사고 및 항공기조난의 통지, 해당사고 및 조난에 관한 전문가의 조사와 함께 조난운송기의 수색 및 구조에 관하여 이 법의 시행에 필요한 명령을 할 수 있다고 규정하고 있으므로 항공기사고조사규칙은 이 법에 근거하여 제정된 것으로 볼 수 있다. 동법 제32조제3항의 내용을 보면 ICAO가 정하는 정책 및 권고를 시행하기 위한 명령은 연방참의원의 동의를 필요없다고 규정하고 있어 국제우선주의를 채택하고 있다.

#### 4. EU의 배출권거래제도의 항공분야에의 적용

##### (1) 국제민간항공협약과 ICAO의 규칙제정 및 지침

ICAO가 작성한 지침들(guidances)은 국제민간항공에 관한 거의 모든 문제를 다루고 있는 바, 회원국들의 항공규칙과 관행의 통일성은 협약 전반에 걸쳐 나타나는 핵심적이고 일관된 주제라 할 수 있다. 협약 제38조에 의거하여 개정된 국제표준은 이사회의 2/3 과반수 찬성 표결 후, 60일 이내에 이사회에 이의를 통지하지 않는 모든 회원국들에 대하여 구속력을 갖게 된다.<sup>567)</sup> 어느 회원국이 합리적인 사유로 특정의 표준을 준수하지 못할 경우, ICAO에 이를 통지하여야 하고,

<sup>567)</sup> Miller, op.cit., p.707.

ICAO는 다시 이를 모든 회원국들에게 통지하여야 한다.<sup>568)</sup> 이러한 탄력적인 입법절차는 회원국간의 다양한 경제발전수준과 경제력 격차를 반영하기 위한 것이다.<sup>569)</sup>

한편, ICAO는 협약의 일부 조항을 보다 구체화하여 국제항공에 대한 경제적 장벽의 설정을 방지하기 위한 지침을 제시하였다.<sup>570)</sup> 협약 제15조는 회원국의 항공시설 및 서비스 공급자들이 자신들의 비용회수 목적으로 요금을 부과하되, 단순히 통과 또는 입·출입을 근거로 요금을 부과할 수 없다고 규정하고 있다. 제15조의 후속적인 지침은 부과되는 요금은 제공된 시설 및 서비스 비용을 회수하기 위한 목적으로 계산되어야 하며, 그 금액을 비용을 초과할 수 없다고 규정하고 있다.<sup>571)</sup> 협약 제24조는 항공편으로 도착하는 연료 및 기타 보급품은 “관세” 및 기타 부담금으로부터 면제를 받는다고 규정하고 있으며<sup>572)</sup> 그 후속 지침에 따르면, 이러한 면제조항은 “수입세, 수출세, 물품세(excise), 판매세, 소비세 및 내국세 등 연료에 부과되는 모든 종류의 조세와 관세”에 적용된다.<sup>573)</sup> 한편, 많은 회원국들은 쌍무적 항공업무협정에서 교섭을 통하여 과세제도와 관련된 규정을 두는 것이 일반적이다.<sup>574)</sup> ICAO는 회원국간에 쌍무적인 과세제도가 확산되는 것을 우려하여 국제항공의 비과세원칙에 대한 강력한 지지를 반복적으로 천명하여왔다.<sup>575)</sup>

---

568) 국제민간항공협약 제38조.

569) Miller, op.cit., pp.728-29.

570) Int'l Civil Aviation Org., ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services(ICAO Doc. 9082/7: 7th ed. 2004), p.3. [http://www.icao.int/icaoet/dcs/9082/9082\\_7ed\\_en.pdf](http://www.icao.int/icaoet/dcs/9082/9082_7ed_en.pdf)(이하 “ICAO Policies on Charges”라고 한다); Int'l Civil Aviation Org., ICAO's Policies on Taxation in the Field of International Air Transport(ICAO Doc. 8632-C/968: 2d ed. 1994), p.1., [http://www.icao.int/icaoet/dcs/8632/8632\\_2ed\\_en.pdf](http://www.icao.int/icaoet/dcs/8632/8632_2ed_en.pdf) (이하 “ICAO Policies on Taxation”이라 한다).

571) ICAO Policies on Charges, op.cit., p.12.

572) Miller, op.cit., p.712.

573) ICAO Policies on Taxation, op.cit., p.4.

574) Miller, op.cit., p.708.

575) ICAO Policies on Taxation, op.cit., p.1.

## (2) ICAO와 환경적 문제

ICAO는 그 동안 환경문제에 지속적으로 대응하여 왔다.<sup>576)</sup> 1972년 유엔인간환경회의 이후, 총회는 항공기 운항이 환경에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 인정하였으며 1983년에는 민간항공과 관련된 환경문제에 관하여 총회 및 이사회에 권고하게 될 항공환경보호위원회(the Committee on Aviation Environmental Protection: 이하 “CAEP”라 한다)를<sup>577)</sup> 설치하였는 바, 동 위원회는 ICAO의 환경보호를 위한 대부분의 작업에 대하여 제1차적 책임을 지고 있다. “환경보호”(Environmental Protection)라는 제목의 협약 부속서 16은 환경의 질에 관한 국제항공 표준 및 권고관행을 상세히 규정하고 있으며 동 부속서의 제2권(second volume)은 엔진배출물에 대하여 다루고 있으며, 스모크, 탄화수소, 일산화탄소, 일산화질소 배출에 대한 세부내용을 규정하고 있다.

1998년, 교토에서 개최된 UN기후변화협약(the United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) 제3차 당사국회의는 국제항공 분야에서의 온실가스배출량감축 활동을 위한 ICAO의 역할을 인정하였다. 도쿄의정서 제2.2조는 서명국들로 하여금 ICAO를 통하여 국제항공기의 온실가스 배출량감축목표를 달성하도록 규정하고 있다.<sup>578)</sup> ICAO의 요청에 따라, UN 정부간기후변화패널(the United Nation's Intergovernmental Panel on Climate Change: UNIPCC)은 1999년 기후 변화에 있어 항공이 차지하는 역할에 초점을 맞춘 보고서를 공표한 바 있다.<sup>579)</sup> ICAO는 또한 국가별 온실가스 배출량에 대한 데이터의 수

576) Miller, op.cit., p.712.

577) Ibid., p.714.

578) Annex1에 포함된 당사국들은 몬트리올의정서에 의하여 규제받지 아니하는 항공 및 해상명커 연료로부터 배출되는 온실가스의 제한 또는 감축을 각각 ICAO와 IMO(International Maritime Organization)를 통하여 모색하도록 하고 있다.

579) Int'l Civil Aviation Org., Consolidated Statement of Continuing ICAO Policies and Practices Related to Environmental Protection, Assemb. Res. A35-5 (2004),(이하 “ICAO

집·보고 방법에 관하여 UN기후변화협약 관련 과학·기술자문기기관의 자문을 얻기도 하였다.<sup>580)</sup>

ICAO의 환경보호 노력은 소음과 온실가스 배출량에 대한 기술적 표준을 제정하는 것에서부터 시장기능적 메커니즘을 고려하는 것으로까지 확대되었다.<sup>581)</sup> 2004년 총회는 온실가스 배출에 대한 시장기능에 기초한 규제에 관한 지침을 개괄한 결의안을 채택하였다.<sup>582)</sup> 이 결의안은 회원국의 자발적인 온실가스 배출감축 노력, 배출량에 따른 조세·부담금 및 배출권거래에 초점을 맞춘 것으로 회원국들이 자발적인 온실가스배출량 감축조치를 개발·시행하고 ICAO에 보고하도록 촉구하였으며 온실가스 배출에 대하여 일방적으로 조세와 부담금을 부과하지 아니하도록 회원국에 권고하였다. 총회는 두 가지의 국제적 배출권거래제를 검토하였는 바, 하나는 ICAO이 직접 개발·운영하는 국제적 제도이며 또 다른 하나는 회원국들이 국제항공을 배출권거래제에 편입시키는 것을 감독하는 제도이다.<sup>583)</sup>

ICAO는 국제항공의 배출권거래제에 대한 지침을 개발하는 데 노력을 기울이고 있다.<sup>584)</sup> CAEP는 2007년 2월 회의를 개최하고 ICAO회원국간 배출권거래제도에 국제항공을 포함시키는 권고안을 공포하였다.<sup>585)</sup> CAEP의 제안에는 다음 사항이 포함되어 있다; 첫째, 항공기 운항인들

---

Assemb. Res. A35-5”라 한다).

580) Reagan, op.cit., p.356.

581) Louise Mailllett & Carl Burleson, “Aviation and the Environment: Finding a Balance”, Air & Space L., Vol.18(2003), pp.4-5.

582) ICAO Assemb. Res. A35-5, op.cit.

583) Reagan, op.cit., p.357.

584) Int'l Civil Aviation Org., ICAO Commits to Aggressive Action on Aircraft Emissions (Sept. 28, 2007), [http://www.icao.int/icao/en/nr/2007/pio200710\\_e.pdf](http://www.icao.int/icao/en/nr/2007/pio200710_e.pdf) (이하 “ICAO Commits to Aggressive Action on Aircraft Emissions”라 한다). 2007년 9월 총회에서 국제항공과 기후변화에 관한 새로운 그룹을 설치하도록 하였다.

585) Int'l Civil Aviation Org., Participants of ICAO Environmental Meeting Agree on Guidance for Aviation Emissions Trading (Feb. 16, 2007), [http://www.icao.int/cgi/goto\\_m.pl?icao/en/nr/2007/pio200701\\_e.pdf](http://www.icao.int/cgi/goto_m.pl?icao/en/nr/2007/pio200701_e.pdf).

을 규제의 핵심대상으로 한다. 둘째, 운항인의 의무는 규제 대상이 되는 운항으로부터 배출된 온실가스 배출총량을 기준으로 한다. 셋째, 초기에는 이산화탄소만을 적용 대상으로 한다. 넷째, 외국의 운항인은 ICAO회원국들이 다른 방안들을 지속적으로 검토하는 동안에는 상호 합의하에서만 그 규제적용 대상에 포함시킬 수 있다. 즉, 외국운항인에 대해서는 당사국간의 합의 없이는 배출권거래제도를 적용하지 아니하도록 하였다.<sup>586)</sup>

한편, ICAO는 2007년 5월 총회 회의에서 CAEP의 최근의 활동에 대해 검토하고 회원국들의 항공 배출물 감소조치에 관한 논의를 위하여 제2차 항공배출에 관한 전문가회의(Colloquium on Aviation Emissions)를 개최하였으며<sup>587)</sup> 2007년 9월 총회회의에서는 “국제항공과 기후변화에 관한 그룹”(Group on International Aviation and Climate Change)의 설치에 합의하였다.<sup>588)</sup> 국제민간항공협약 제84조는 “이 협약 및 이 협약 부속서의 해석 또는 적용에 관한 회원국간의 의견불일치가 교섭에 의하여 해결될 수 없을 경우, 그 의견불일치와 관련된 어느 일방의 신청에 따라 이사회가 이를 결정한다”라고 규정하고 있다. 분쟁 당사국은 이사회에 결정에 대해 임시 중재재판소 또는 국제사법재판소에 항소할 수 있다. 그러나, 그 동안 이사회에 회부된 분쟁은 5건에 불과하며, 이사회는 어떠한 분쟁의 본안에 대해서 결정을 내린 바는 아직 없다.<sup>589)</sup>

ICAO가 심리한 미국과 EU회원국들간 환경규제분쟁은 ICAO의 분쟁 해결의 특징을 잘 보여주고 있다.<sup>590)</sup> EU가 항공기엔진 소음이 공항 주변의 인구밀도가 높은 지역에 미칠 영향에 대해 우려하여, 협약 부

586) Reagan, *op.cit.*, p.358.

587) Int'l Civil Aviation Org., Colloquium on Aviation Emissions with Exhibition Programme, <http://www.icao.int/env/clq/clq07/ClqProgramme.pdf>.

588) ICAO 2007 Assembly Meeting Climate Change Group Press Release, *op.cit.*

589) Dempsey, “Flights of Fancy and Fights of Fury: Arbitration and Adjudication of Commercial and Political Disputes in International Aviation”, *op.cit.*, pp.270-71.

590) *Ibid.*, pp.277-86(미국과 EU간의 hushkit분쟁의 개요를 소개하고 있다).

속서 16에 규정된 기준보다 더 엄격한 엔진소음기준을 채택하자, 많은 역외 항공사들이 엔진 소음을 없애는 “허쉬킷(Hushkits)”을 장착하여 엔진을 개조하여 기준은 충족시켰으나 노후된 비행기들은 그다지 소음이 개선되지 않았다. 이에 대응하여, EU는 절대적인 데시벨(Decibel)수치가 아닌 엔진 성능의 특정 파라미터(parameter)를 반영하도록 1999년 소음규칙을 개정하였다.<sup>591)</sup> 항공기에 허쉬킷을 장착하는데 투자하였던 항공사들은, 이 기준으로 인해 훨씬 더 큰 손실을 겪게 될 위험에 처하였으며<sup>592)</sup> 미국 정부는 협약 제84조에 의거하여 2000년 3월 14일 EU 15개 국가를 상대로 ICAO 이사회에 제소하였다. 당사자들은 분쟁 해결을 위한 교섭을 하도록 한 이사회 결정에 받아들였으며, 그 결과 미국은 ICAO에 제기한 소송을 철회하고, EU는 엔진 파라미터 소음규칙을 폐지하기로 함으로써 2003년 12월 6일 분쟁을 최종적으로 해결하였다.<sup>593)</sup>

### (3) 2006년 12월 EU 지침(directive)안과 항공배출권거래제

#### 1) EU의 배출권거래제도

항공분야를 EU배출권거래제도에 편입시켜야 한다는 EU의 집행기관인 EU집행위원회의 제안은 UN기후변화협약 교토 회의가 촉매제가 된 일련의 사건으로부터 등장하였다.<sup>594)</sup> 교토의정서 가입 당사자로서 EU와 그 회원국들은 상당한 규모의 온실가스 감축의무를 자발적으로 부담하였다. EU의 환경법은 전통적으로 “명령-통제”형태를 취하고 있었으나<sup>595)</sup> 1990년대 초 이후, 시장기반의 규제 메커니즘으로의 전환에

---

591) Ibid., pp.279-80.

592) Ibid., p.280.

593) Ibid., p.285.

594) Proposed Directive, op.cit.

595) 명령-통제(Command-and-control)시스템은 일반적으로 환경목표를 이행하기 위하여 어떠한 관할국 전역에서 오염물배출자에 대단히 상세한 내용의 허가증을 발급하는



대한 관심이 증대됨에 EU 회원국들은 교토의정서가 의무화한 온실가스 배출량 감축 목표를 달성하기 위한 저비용의 수단에 대하여 논의하였으며 그 결과 배출권거래제를 도입하게 되었다.<sup>596)</sup> EU집행위원회는 단계별 이행방식을 채택하였다. 제1단계는 2005년 1월 1일부터 개시되었으며, 그 대상은 EU의 이산화탄소 배출량의 약 45%를 차지하는 에너지·금속생산·광물·제지산업에서 배출되는 이산화탄소 배출량으로 국한되었다.<sup>597)</sup> 후속 단계들에서는 제도를 확대하여 훨씬 더 많은 온실 가스와 산업을 포함하면서, 점진적으로 배출량 상한선을 강화하게 된다. 제2단계는 2008년부터 2012년인 교토의정서 제1차 의무(commitment) 기간과 일치하도록 정하여졌다.<sup>598)</sup> EU 회원국들은 배출권거래제가 적용되는 단위(units)에 온실가스 배출권을 배분하기 위하여 국내할당계획(National Allocation Plans)을 수립한다. 제1단계의 기간 동안, EU집행위원회는 각 회원국의 할당계획이 교토의정서상의 의무에 근접하도록 요구하였으며 제2차 단계에서는 EU집행위원회가 각 국가의 할당계획이 교토의정서의 의무사항을 엄격하게 준수할 것을 요구하게 된다.

---

중앙집중화된 규제명령프로그램을 말한다. 예컨대, 미국의 Clean Air and Clean Water상의 주의 기관과 환경보호청(EPA)이 발급하는 허가증은 일반적인 그리고 대단히 세부적인조건의 오염기준을 정하고 있으며 오염물을 배출할 때 마다 적용되는 전형적인 command-and-control메커니즘이다. Zygmunt J.B. Plater et al., *Environmental Law and Policy: Nature, Law, and Society*, (2d ed.), (Aspen Pub., 2008), p.587.

596) Peter Zapfel, "Greenhouse Gas Emissions Trading in the EU: Building the World's Largest Cap-and-Trade Scheme", *Emissions Trading for Climate Policy: US and European Perspectives*, ed., by Bernd Hansjurgens, (Cambridge University Press, 2005), pp.162-4.

597) 이에 대해서는 Cinnamon Carlarne, "Climate Change Policies an Ocean Apart: United States and European Union Climate Change Policies Compared", *Penn St. Env'tl. L. Rev.*, Vol.14(2006), p.435.

598) *Ibid.*, p.2.

2) 2006년 12월 지침안의 EU 역외항공운송인에 대한 적용

EU집행위원회는 2006년 12월 20일 지침안이 EU배출권거래제에 항공산업에 대해서 까지 적용될 것임을 공표하였다.<sup>599)</sup> EU역내 공항간의 모든 비행은 2011년에는 EU배출권거래제의 적용대상이 될 것이다. EU배출권거래제는 2012년까지는 EU역외로부터 EU공항에 도착하는 또는 EU역내 공항에서 출발하여 EU역외를 도착지로 하는 모든 비행(이하 “국제적” 비행이라 한다)으로 확대된다.<sup>600)</sup> 지침안은 개별 항공사를 규제 대상으로 설정하고 있다. 배출할당분 배분은, 현행 EU배출권거래제가 회원국 차원에서 이행되는 것과는 달리, 전EU 차원에서 행하여진다. EU집행위원회는 2004년부터 2006년까지의 평균항공배출량 데이터에 기초하여, 배출할당분 총량이 배분되도록 결정하게 된다. 지침안은 EU에서 면허를 취득한 운항인에 대해서는 면허를 부여한 개별 회원국에게 감독 및 준수의 책임을 부과하고 있으며<sup>601)</sup> EU역외 항공운항인에 대해서는 그 운항중 이산화탄소 배출량을 가장 많은 한 EU회원국에 그 책임을 부과한다.<sup>602)</sup> 지침안이 시행되면 항공사들은 기존의 EU배출권거래제 시장에 통합되어 항공산업 이외의 다른 산업과도 배출할당분을 거래할 수 있게 될 것이다. 항공부문이 EU의 온실가스 배출량에서 차지하는 부분은 3%에 불과하지만, EU집행위원회는 2012년까지 국제비행에서 발생하는 온실가스가 1990년 수준보다 150%까지 증가할 것으로 예상하고 있다. 항공산업에 대한 규제를 지지하는 자들은 EU배출권거래제가 항공사로 하여금 더욱 효율적 기술을 개발하는데 투자하도록 유도하는 더욱 강한 인센티브를 제공할 것으로 판단한다.<sup>603)</sup>

---

599) Proposed Directive, op.cit.

600) Reagan, op.cit., p.364.

601) 제18a(1)(a)조,

602) 제18a(1)(b)조.

603) Reagan, op.cit., p.365.

## 3) 지침안에 대한 정치적·기술적 측면에서의 반대론

## 가. 정치적인 측면: 규제주체의 문제

EU역외, 특히 미국의 항공 이익관계자들은 지침안이 여러 가지 이유때문에 다자간 해결방식이 필수적인 범세계적인 문제에 대하여 일방적인 조치를 취하는 것이라고 우려하고 있다.<sup>604)</sup> 정치적인 주요쟁점은 국제항공 배출감축조치를 모색하는 임무를 수행하는 적절한 규제주체가 누구인가이다.<sup>605)</sup> EU역외의 항공사, 무역단체 및 각국 정부는 EU집행위원회가 국제항공에서 온실가스 배출량 감축 조치를 마련하는 적절한 기구가 될 수 없다고 지적하고,<sup>606)</sup> EU가 선호하는 특정한 기후변화 정책을 전세계 여타 지역에 강요하는 것은 부적절하며<sup>607)</sup> 국제항공의 온실가스 배출규제는 범세계적 해결방안을 필요로 하는 문제이고 ICAO가 그 임무를 수행하는데 가장 적절하다고 주장한다.<sup>608)</sup> 특히, 개발도상국은 EU배출권거래제의 적용이 국제항공에까지 확대되는 것은 자국의 규제방안에 보다 부합되는 다른 온실가스 배출량감축조치를 수행하는 것을 방해하는 것이라고 주장하고 있다.<sup>609)</sup>

604) U.S.-EU Mission Open Skies Press Release, op.cit.

605) Air Transp. Association[ATA], ATA Statement Regarding EC Decision on Emissions Trading (Dec. 20, 2006), [http://www.airlines.org/news/releases/2006/statement\\_12-20-06.htm](http://www.airlines.org/news/releases/2006/statement_12-20-06.htm)(이하 “ATA Statement Regarding EC Emissions Trading”라 한다).

606) Kim Rahn, Korea Faces EU Emissions Rule, Korea Times, Feb. 8, 2007,(우리나라 정부가 EU의 항공분야에 대한 배출권거래제 도입에 관한 지침안이 우리나라의 항공사에 미칠 영향에 대하여 검토하기 위하여 태스크 포스를 구성하였으며 미국, 중국, 러시아 및 호주 등 EU역외의 반대국들과 협력할 것임을 언급하고 있다); ATA Statement Regarding EC Emissions Trading, op.cit.,(미국 화물과 여객 운송의 90% 이상을 담당하는 미국 항공운송인들을 대변하는 ATA 역시 지침안에 반대하고 있다.

607) U.S. Dept. of State, United States Questions European Aviation Emission Trading Scheme (Dec. 2, 2005), <http://usinfo.state.gov/gi/Archive/2005/Dec/05-48743.html>(이하 “FAA/EC Roundtable Press Release”라 한다).

608) Ibid.

609) Reagan, op.cit., p.366.

나. 기술적 측면

지침안의 기술적 측면에 대한 우려에는 규제수단의 선택, 배출권 할당, 법규준수 및 집행조치 및 적용범위 등과 관련되어 있다. 반대론자들은 국제항공의 온실가스 배출감축을 위하여 배출권거래제를 해결방안으로 선택하는 것에 대해서도 의문을 제기하여왔다. 미국 항공산업 대표들은 낮은 비용으로 보다 신속하게 배출량감축을 달성하기 위해서는 국제항공업계가 우선적으로 항공교통관리(air traffic management: ATM)시스템을 개편하여야 한다고 생각한다.<sup>610)</sup> 지침안에서 사용된 배출권할당방안에 대해서도 많은 우려가 제기되어왔다. 지침안은 처음에는 일부 소규모의 배출권만을 경매방식으로 매각하고 대부분의 배출권은 그 동안의 배출량을 기준으로 계산하여 무료로 항공서비스 제공자들에게 배분하는 것을 염두에 두고 있다. 비판론자들은 무료의 배출권을 획득한 항공사들이 그 비용부담을 직접 소비자에게 전가하여 불로소득을 실현함으로써 결국은 배출권거래제의 신뢰도를 저하시키게 될 것이라고 주장하고 있다. 항공산업 대표들은 신생 항공회사들을 위하여 따로 책정하는 배출량이 부족하게 되면 현행 항공사들에게는 유리하면서도 신생 항공사들의 시장진입을 가로막는 결과를 낳을 수 있다고 우려를 표명하고 있다.<sup>611)</sup>

---

610) 그들은 항공교통관리시스템 관련자들은 국제항공에서 항공기의 육상이동 및 비행의 형태를 변경함으로써 온실가스 배출량 감축목표를 달성할 수 있을 것이라고 판단하고 있으며 배출권거래제를 국제항공에까지 확대하는 것은 각국 정부가 항공교통관리의 효율성 향상시키려는 노력을 저해하는 것이라고 주장한다. 지침안에 대한 비판자들은 또한 배출권거래제는 EU집행위원회가 기대하는 연비향상을 위한 인센티브를 제공할 수 없을 것이라고 주장해왔다. 이들은 경기둔화와 보안상 문제를 포함한 여러 가지 우려 요인이 국제항공산업을 모든 비용- 특히 연료에 기인한 비용-을 꼼꼼하게 계산하는 효율성 높은 산업으로 변모시켰다고 주장하고 있다. Ibid.

611) EU 지침안이 국제항공시장의 경쟁에 미치는 영향에 대해서는 Veno, "Comment: Flying the Unfriendly Skies: the European Union's New Proposal to Include Aviation in Their Emissions Trading Scheme", J. Air L. & Com, Vol.72(2007), p.680.

지침안에 의하면, EU 역외항공사들에 대한 모니터링 및 범규준수 책임을 각각의 역외 항공사가 이산화탄소를 가장 많이 배출하는 EU 회원국에 부담시키고 있다. 이와 관련하여 EU역외 항공 관계자들은 EU 회원국들이 결국은 그러한 책임을 자국의 항공사와 가장 강력한 경쟁관계에 있는 역외항공사에 대한 규제수단으로 활용함으로써 공정성에 문제가 발생할 수 있다고 비난하고 있다.<sup>612)</sup> 한편, EU의 일부 항공사는 지침안이 오히려 EU역내운항 항공사들에게 더 큰 부담을 부과하여 결과적으로 EU역외 항공운송인들에게 유리할 것이라는 우려를 표명하고 EU배출권거래제의 적용 범위에서 벗어나기 위하여 노선 개편도 고려할 수 있다고 경고하여왔다. 독일의 Lufthansa는 지침안이 발효할 경우, EU배출권거래제를 피하기 위해서 비EU국가인 스위스의 취리히로 이전하겠다고 위협하고 있다. 아시아 등 EU역외의 항공사들도 과거에 EU를 경유하였던 운항에 대해 EU역외의 다른 허브(hub)를 이용할 수도 있을 것이다.<sup>613)</sup>

#### 4) 국제민간항공협약에의 부합성 여부

##### 가. 지침안 지지론의 논거

국제민간항공협약 제1조는 회원국은 자국의 영토의 상부공역에 대하여 배타적인 주권을 갖는다고 규정하고 있다. 제6조는 부정기 항공기는 사전승인 없이 회원국의 상공을 비행할 수 없으며, 회원국이 부과하는 조건에 따르도록 하고 있다. 제11조에 의하면, 회원국은 국적에 차별 없이 적용되고 국제민간항공협약의 규정에 부합되는 한, 자국에 입국 또는 출국하는 국제항공기에 대하여 그에 관한 조건을 적용할 수 있다고 규정하고 있다. EU의 항공산업대표들은 출발지 또는

612) Brett Frischmann, "Using the Multi-Layered Nature of International Emissions Trading and of International-Domestic Legal Systems to Escape a Multi-State Compliance Dilemma", *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.*, Vol.13(2000), pp.475-80.

613) Reagan, *op.cit.*, p.369.

도착지를 기준으로 국제항공에 대하여 EU배출권거래제를 적용하는 지침안은 협약의 이러한 규정들에 부합되며<sup>614)</sup> 온실가스 배출량 감소 조치에 대한 ICAO의 지침에 합치되는 것이라고 주장한다. 교토의정서는 EU회원국을 포함한 모든 ICAO회원국들에게 ICAO를 통하여 국제항공편의 온실가스 배출량을 감축하도록 의무화하고 있다. EU집행위원회는 ICAO의 CAEP(항공환경보호위원회)가 2004년 9월 회의에서 ICAO를 통한 배출권거래에 관한 문서를 작성하지 못하였다는 사실에 주목하고 있다.

2004년 10월 공포된 ICAO 총회 결의 35-5는 국제항공에 대한 산업 부문간 배출권거래를 허용하는 이른 바, open emissions trading system 을 부분적으로 승인하였으며, ‘ICAO가 지원하는 회원국들의 자발적인 거래제’를 채택할 것인가 아니면 ‘ICAO 회원국 배출권거래제의 국제항공에의 확대 적용제도’를 채택할 것인가를 검토하고 있다.<sup>615)</sup> 2007년 9월 ICAO 총회에서 회원국 과반수가 회원국은 상호 합의한 경우를 제외하고 다른 국가의 항공사들에 대하여 배출권거래제를 적용하지 아니한다는데 동의하였지만, EU국가들은 이에 대해 공식적으로 유보하는 입장을 표명하고, 국제민간항공협약의 어떠한 규정도 국가가 시장기능적 조치의 적용에 앞서 상호 동의를 얻도록 요구하고 있지 않다고 주장하고 있다.<sup>616)</sup>

#### 나. 지침안 반대론의 논거

##### 가) 국제민간항공협약 제12조에 위배되는 운항조건

국제민간항공협약 제12조는 회원국의 항공기로 하여금 운항하는 국가의 “비행 및 조종”(flight and maneuver)에 관한 규칙을 준수하도록

614) Ibid., p.370.

615) ICAO Assemb. Res. A35-5, op.cit.

616) Reagan, op.cit., p.371.

요구할 수 있지만 “공해상공에서 시행되는 규칙은 이 협약에 의거하여 제정된 것이어야 한다”라고 규정하고 있다. 미국의 모델오픈스카이협정(Model Open Skies Agreement) 제11조는 어느 일방 당사국도 국제민간항공협약 제15조에 합치하는 조건하에는 세관·기술·운항·환경상 이유로 달리 요구되지 아니하는 한, 운항의 규모, 운항회수, 定期性 또는 타방 당사자의 지정 항공사가 운항시키는 항공기 유형(들)을 일방적으로 제한할 수 없다고 규정하고 있다.<sup>617)</sup> 반대론자들은 지침안이 공해상공의 국제운항 항공기에 대하여 운항조건을 부과하는 것이기 때문에 국제민간항공협약 제12조 또는 국제운항 항공기에 일방적으로 운항 요건을 부과하는 것을 금지하는 쌍무적 항공업무협정(당사국간에 이러한 조약에 체결되어 있는 경우에 한함)의 조항을 위반하는 것이라고 주장한다. 이에 반하여 EU항공산업 대표들은 국제항공에 대한 배출권거래제 적용은 항공기 운항규제(aircraft operation regulation)에 해당하는 것이 아니라 국제민간항공협약 및 쌍무적 항공업무협정에 따라 허용되는 출입국 요건을 부과하는 것일 뿐이라고 반박한다.<sup>618)</sup>

#### 나) 민간항공협약 제15조에 위배되는 조세 또는 부담금

EU의 항공산업 대표들은 배출권거래제가 국제민간항공협약이나 쌍무적 항공업무협정이 전혀 다루고 있지 아니한 것이며 부담금 또는 조세와는 구별되는 것이라고 주장하지만, EU역외 반대론자들은 항공사측에 일방적으로 비용을 부담시키는 것이므로 앞서 설명한 국제민간항공협약 제15조나 쌍무적 항공업무협정상 의 허용될 수 없는 부담금 또는 조세에 해당한다고 지적한다.<sup>619)</sup> 즉, 동 협약 제15조상의 또

617) U.S. Model Open Skies ASA 제11조.

618) EU 항공사들간에도 EU 지침안에 대해 자신들의 입장에 따라 견해 차이를 보이고 있다. Air France는 “항공운송이 기후변화에 미치는 영향을 줄이는데 가장 건전한 방법이라는 이유로 찬성하지만, Lufthansa는 EU로의 도착 및 출발에 대해서만 적용하기 때문에 경쟁의 왜곡을 초래할 것이라는 이유로 반대하고 있다. Veno, op.cit., p.684.

619) James L. Connaughton, Chairman of the White House Council on Envntl. Quality,

는 협정상의 확인가능한 비용을 초과한다고 주장하거나 동 협약 제15조에 의거한 영공 출입에 따른 부담금이나 조세에 해당된다고 주장한다. 그 밖에도 국제항공에 EU배출권거래제를 확대 적용하는 것은 연료소비를 이유로 항공사들에게 비용을 부과하는 것이기 때문에, 상기의 협약 또는 협정상의 국제항공에 사용된 연료에 허용될 수 없는 조세를 부과하는 것이나 다름없다고 주장하기도 한다.

다) 제37조에 의한 항공관련 규칙의 통일성 확보노력 조항의 위반

국제민간항공협약 제37조는 모든 회원국들로 하여금 통일성이 항공운항을 촉진하고 개선시키는 모든 문제에서 항공기, 항공종사자, 항공로 및 보조적 업무와 관련된 법령, 표준, 절차 및 조직에 관한 실행할 수 있는 최고의 통일성“(the highest practicable degree of uniformity)을 확보하는데 협력(undertakes to collaborate)하도록 하고, 이를 위하여 ICAO는 필요에 따라 수시로(from time to time as may be necessary).....“국제 표준과 권고사항 및 절차”(international standards and recommended practices and procedures)를 채택하고 개정한다고 규정하고 있다. EU의 지침안은 바로 ICAO 회원국의 이러한 항공관련 규칙의 통일성 확보의 노력을 규정한 제37조에 위배된다는 지적도 제기되고 있다.<sup>620)</sup> 한편, 여기에서 “undertake to collaborate”의 의미는 “the highest practicable degree of uniformity”라는 구절과 결부시켜 해석해 볼 때, 또한, 다른 조약의 사례를 보더라도 “법적 의무”를 부과하는 성격의 규정으로 볼 수 없을 것이다.<sup>621)</sup> 다만, 준수하지 않더라도 어떠한 법적 효과도 초래하지 않는다고 단정하는 것은 타

---

The President's Comprehensive Climate Strategy and the Clean Coal Initiative(Nov. 30, 2006), <http://fpc.state.gov/fpc/77170.htm> (이하 “Connaughton Press Release”라 한다).

620) Veno, op.cit., p.685.

621) “Enforcement of Aviation Safety Standards - Problems of Safety Oversight”, Ger. J. Air & Space L., Vol.45(1996), op.cit., p.5.



당하지 않다.<sup>622)</sup> “권고관행”은 그 준수의 정도가 약하고 어디까지나 권고적인 것에 불과하지만, 적어도 “표준”의 경우에는 현재까지는 “de jure soft law” 성격을 갖고 있으며, 국제적인 실효성 제고의 노력에 따라 “de facto hard law”로서의 지위를<sup>623)</sup> 얻어갈 것으로 전망된다.

#### 라) 환경규칙의 부당한 영토외적 적용

현행 국제항공법과는 별도로, 지침안의 반대론자들은 EU의 이산화탄소 배출규칙의 영토외적 적용에 대하여 위법성을 지적한다. 예컨대 미국의 Restatement(Third) of Foreign Relations Law of the United States(이하 “Restatement”라 한다)은 국제법상 영토외적 규제를 할 수 있는 국가의 관할권에 대하여 규정하고 있다. Restatement 제401(1)(c)항은 국가는 “자국 영토밖에서도 자국 영토내에 미치는 실질적인 영향력을 갖거나 갖기 위한 목적”과 관련하여 법률을 적용할 수 있는 관할권을 갖는다고 규정하고 있다.<sup>624)</sup> 미국의 EU지침안 반대론자들은 EU에 항공서비스를 제공하는 EU역외 운송인들은 주로 공해와 외국의 상공에서의 국제항공을 수행하므로 EU영역내에 실질적인 영향(substantial effect)을 초래하지 아니하며 또한, 전세계 이산화탄소 배출량의 2%를 차지하는 항공 배출량이 지침안의 궁극적인 규제목적인 기후변화에 대한 장기적 영향에 대하여 실질적인 영향을 미치지 아니하기 때문에 EU집행위원회는 이산화탄소 규제를 영토외적으로 적용할 수 있는 관할권을 갖지 못한다고 주장한다.<sup>625)</sup> 또한 설령, EU집행

622) 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.

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

624) Gerald F. Hess, “The Trail Smelter, the Columbia River, and the Extraterritorial Application of CERCLA”, Geo. Int'l Env'tl. L. Rev., Vol18(2005), p.43.

625) Reagan, op.cit., p.379.

위원회와 EU 회원국들이 국제항공의 온실가스 배출로 인하여 EU역내에 실질적인 영향을 초래한다는 사실을 입증할 수 할지라도, 관할권을 행사하는 것은 불합리하기 때문에 삼가하여야 한다고 주장한다. 사실, 국가가 기후변화에 영향을 미치는 활동들에 대하여 영토외적 규제를 할 수 있는지에 대해서는 의문이다.<sup>626)</sup>

#### (4) ICAO를 통한 다자간 규범 마련의 필요성

##### 1) ICAO의 국제항공온실가스배출규제기구로서의 적합성

EU역외 항공산업 관계자들은 EU 지침안의 시행을 위한 후속 조치를 계속 수행하는 경우, 법적 소송을 제기할 수도 있음을 지적하여왔다.<sup>627)</sup> 따라서 EU지침안의 현행 국제항공규범과 기타 국제법상의 합법성 문제는 당분간 EU과 역외 국가에서 논란거리로 남게 될 것이다.<sup>628)</sup> 물론, 그러한 조치가 때로는 궁극적으로 범세계적 다자간 방안을 마련하도록 하는 자극제가 될 수도 있을 것이다.<sup>629)</sup> 그러나, ICAO

---

626) Francesco Francioni, “Extraterritorial Application of Environmental Law”, *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, ed. Karl M. Meessen(Kluwer Law International, 1996), p.122(환경법의 영토외적 적용은 아직 전례가 없는 미답의 분야임을 지적하고 있다).

627) Venó, *op.cit.*, p.684.

628) EU의 지침안에 대한 비판은 국제항공운송협회(International Air Transport Association: IATA)가 선봉에 서고 있다. IATA는 ICAO를 통한 배출권거래제를 시행하여야 한다고 주장하고 있다. IATA는 이러한 제도는 1) 항공사 배출할당분은 다른 거래제도와 상호교환될 수 있어야 하며, 2) 항공사들로 하여금 새로운 기술에 투자할 수 있도록 자금을 확보하는 것을 지원하기 위하여 현재 수준의 배출량에 입각하여 할당분을 배분하여야 하며, 3) 이산화탄소만을 그 대상으로 하고 ICAO의 표준을 통하여 다른 온실가스의 배출을 다루도록 하여야 하며, 4) 외국항공사와 국내항공사를 대등하게 다루어야 한다는 원칙을 제시하였다. Int'l Air Transp. Ass'n, *Environment Summit - Remarks by Giovanni Bisignani* (Apr. 25, 2006)(hereinafter IATA), <http://www.iata.org/pressroom/speeches/2006-04-25-01>.

629) Robert F. Housman & Durwood J. Zaelke, “Making Trade and Environmental Policies Mutually Reinforcing: Forcing Competitive Sustainability”, *Envtl. L.*, Vol.23 (1993), p.545.

는 국제항공분야의 온실가스 감축방안을 마련하는데 정치적으로 적합한 국제기구이다.<sup>630)</sup> 국제민간항공협약은 ICAO에 국제항공규칙의 통일성을 달성하는 임무를 부여하고 있다. ICAO는 환경규제에 대한 역할을 기술표준을 제정하는 것에서부터 경제·기술·국제정책 부문의 접점에 존재하는 복잡한 시장기능에 입각한 방안을 안출하는 것으로까지 확대하여왔다.<sup>631)</sup> 따라서 ICAO는 매우 복잡한 국제항공관련 규칙에 관한 회원국들의 통일성을 달성하는 적절한 채널이라고 할 수 있다. 더구나 국제항공운송인이 있는 거의 모든 국가가 ICAO의 회원국이라는 점을 고려해볼 때, ICAO를 통한 온실가스 배출량 감축방안의 개발은 모든 주요 국제항공 이해당사자들의 참여를 용이하게 할 것이다. ICAO가 온실가스감축 지침을 개발해낸다면 EU의 지침안과 같이 광범위한 영향을 미치는 일방적인 지역적 조치로부터 제기될 수 있는 반감이나 국제법 위반이라는 주장을 없앨 수 있으며 따라서 EU가 일방적으로 시행하는 규칙을 EU역외 국제항공운송인이 준수하지 아니하거나 그 국적국들이 보복조치를 취하는 등의 리스크를 해소시켜줄 것이다.<sup>632)</sup>

ICAO는 국제항공의 온실가스배출감축제도의 기술적 방안을 마련할 수 있는 가장 적합한 위치에 있다.<sup>633)</sup> ICAO는 그 동안 자신의 항공분야규범 형성과 관한 역할 확대와 더불어 경제학, 공학 및 환경과학을 포함하는 국제항공정책에 영향을 미치는 다양한 분야의 전문가를 참여시켜 규범을 제정하여왔다.<sup>634)</sup> ICAO는 이러한 전문성을 토대로 국제항공의 온실가스배출량 감축제도의 마련과 관련된 기술적 문제들을

---

630) Reagan, *op.cit.*, p.380.

631) Maillott & Burleson, *op.cit.*, p.5.

632) Reagan, *op.cit.*, p.381.

633) Miller, *op.cit.*, pp.724-25(그는 ICAO가 국제항공배출가스에 대한 규제방안을 개발하는데 적합한 전문기술을 가지고 있다고 지적하고 있다).

634) Maillott & Burleson, *op.cit.*, p.5.

충분히 검토할 수 있는 역량을 갖추고 있으며 회원국들과 국제항공운송인들은 그 결과로서 확립된 제도를 더욱 신뢰하고 이행하고자 할 것이다.<sup>635)</sup>

또한, ICAO는 지역적으로 다양한 회원국들이 가입하고 있기 때문에 온실가스 배출감축제도를 설계하는데 회원국들의 정치·경제·기술적 환경을 고려하는데 대단히 적합하다.<sup>636)</sup> ICAO는 다양한 규제 철학과 메커니즘을 안출해냄으로써 개발도상 회원국들이 제기하는 형평성에 대한 우려를 불식시킬 수 있을 것이다. 뿐만 아니라, ICAO를 통한 국제항공의 온실가스배출감축 프로그램의 개발은 EU 지침안의 시행으로 인한 규칙 및 시장 왜곡현상을 피할 수 있게 할 것이다. ICAO가 안출하는 그러한 프로그램은 그 적용지역을 범세계적으로 확대하게 될 것이므로 회원국의 공통의 이익을 위하여 온실가스 배출기준 등 비롯한 항공관련 항공분야에 다소 완화된 기준을 정하게 되겠지만, EU의 지침안과 관련하여 제기된 법적 이의를 회피할 수 있을 것이며 지역적 분열현상을 피할 수 있는 더욱 효율적인 역할을 수행할 수 있을 것이다.<sup>637)</sup>

## 2) ICAO에 의한 다자간 메커니즘의 형식과 전망

한편, ICAO를 통한 항공 온실가스배출감축시스템에 대한 회의론자들은 ICAO가 그 동안 이 문제에 신속하게 대응하지 못하여왔음을 지적하고 있다. 이들은 항공산업 관계자들이 이산화탄소 배출 기준의 시행을 지연시키기 위하여 ICAO를 이용하여 왔다고 우려하고 있는 것이다. 물론, ICAO는 오랫동안 온실가스 배출감축 조치를 검토하여 왔지만 아직까지도 항공 배출관련 지침을 제정하지 못한 상태이다.<sup>638)</sup>

---

635) Reagan, op.cit., p.382.

636) Miller, op.cit., pp.728-29.

637) Reagan, op.cit., p.382.

638) Miller, op.cit.

그러나, ICAO는 그 동안 배출감축을 모색함에 있어서 수많은 관련 문제들을 분석하여 해결방안을 찾아 내는 능력을 개발하기 위하여 회원국 및 다른 국제기구들과의 협력함과 동시에 ICAO 이사회와 실무그룹내에서 꾸준히 작업을 하여왔다. EU는 지침안의 제1단계에서 염두에 두고 있는 바와 같이, 회원국들간에 EU역내 항공에 대하여 EU배출권거래제를 확대적용하고, ICAO에 항공분야 배출권거래제 시행의 효용성에 대한 구체적 증거를 제시함으로써 ICAO의 배출관련 지침의 개발을 촉진할 수 있을 것이다.<sup>639)</sup>

다만, 그러한 지침을 어떠한 형식으로 채택하여 시행할 것인가도 중요한 문제이다. 먼저, 민간항공협약을 개정하는 방식은 타당하지도 현실적이지도 않다. 단순히 몇 개 조문을 협약에 추가하는 것만으로는 항공 분야의 환경문제에 관한 규칙을 망라할 수 없다는 현실적인 한계가 있을 뿐만 아니라, 조문을 개정하는 경우 그러한 조문을 도출해내는 과정에서 ICAO 회원국간의 합의가 이루어지기 어려울 뿐만 아니라 설령 채택되었다 하더라도 그 개정의정서에 비준하지 아니한 국가에 대해서는 당해 조문은 법적 구속력을 갖지 못하기 때문에 자칫하면 소기의 성과를 달성하기 어려울 것이다. 그렇다고 하더라도 특히 선진국과 개도국간의 환경과 관련된 이해관계의 충돌 그리고 도쿄의정서상의 의무의 차이등을 고려해 볼 때, ICAO의 주도하에 항공관련 환경문제를 다루기 위한 별도의 조약을 채택하는 것은 더욱 어려울 것이며, 기후변화협약 체제와의 상충성도 우려된다. 설령 채택되었다 하더라도, 이러한 내용에 반대하는 국가는 가입하지 아니할 수 있기 때문에 오히려 그러한 조약의 실효성과 약화시키는 결과를 초래하게 될 것이다.

결국, 국제민간항공협약 부속서 16의 개정을 통한 방안의 제시가 가장 유력한 방안이라고 판단된다. ICAO가 1999년 출범시킨 “종합안

---

639) Reagan, *op.cit.*, p.383.

전감독평가프로그램”(Universal Safety Oversight Audit Programme<sup>640</sup>) 및 2002년 출범시킨 종합보안평가프로그램(Universal Security Audit Programme) 등과 같이 국제항공배출거래제도를 반영한 새로운 부속서 16상의 표준에 대하여 이행사항을 감시하기 위한 새로운 프로그램을 출범시킨 수도 있을 것이다. ICAO를 통하여 제정되는 항공관련 규칙이 그 기준은 다소 완화되겠지만 범세계적인 준수를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 문제는 동 협약의 부속서는 법적 구속력이 없다는 점에서 여전히 ICAO에 의한 항공관련 온실가스 배출에 대한 규칙 제정은 실효성의 측면에서 비판이 제기될 수도 있을 것이며 이로 인하여 EU의 지침안과 같이 환경관련 규칙의 역외적용이 더욱 설득력을 얻게 되고 오히려 선진국을 중심으로 확산되는 결과를 초래할지도 모른다. 바로 이러한 결점을 시정할 수 있는 해결책은 최근 국제항공분야의 추세가 되고 있는 Open Skies 협정을 통하여 쌍무적으로 그러한 지침들을 확산함으로써 간접적으로 다자간 배출권거래제도를 시행하는 것이다.

#### (5) 한국·EU와의 Open Skies 협정체결과 EU 지침안

2007년 1월 우리나라는 프랑스와의 항공회담에서 양국간 2008년 3월부터 취항회수를 주3회(현재 주 7회→주10회) 확대하고, 2010년 3월에 추가 1회를 추가함으로써 주4회(총 주11회)로 확대한다는데 합의하였다. 또한, 복수항공사 체제가 열림에 따라 항공사간 서비스경쟁이 가속화되고 항공편 이용상의 불편이 해소될 전망이다. 수차례의 논의와 비공식 협의를 거쳐 양국간 이견을 좁히고, 쟁점이 되었던 EU Clause(이하 “EU 조항”이라 한다)에 대해서도 지정항공사<sup>641</sup>) 2개 항

640) 이에 대해서는 Michael Milde, “Aviation Safety Oversight Audit Programme and the Law”, op.cit., p.165이하 참조.

641) 항공협정상의 권리와 특권은 당사국에 귀속되므로 항공기업의 이를 향유하기 위해서는 당사국의 행위가 필요하며 이러한 행위를 항공사 지정(designation)이라 부른다. 지정항공사 제도에 대해서는 金斗煥, op.cit., pp. 100-101 참조할 것.

공사로 제한하는데 의견이 접근됨에 따라 합의가 이루어지게 되었다. EU 조항이라 함은 EU 회원국 항공사(예: 에어프랑스)가 다른 EU 회원국(예: 독일)에 영업소를 설치한 경우 당해 회원국(독일)과 역외 제3국(예: 한국)간 운항이 가능한 항공사로 지정될 수 있도록 하는 제도로서 EU 회원국은 유럽사법재판소 판결에 따라 도입이 의무화되어 있다.<sup>642)</sup>

한편, 2008년 7월에도 우리나라와 EU집행위원회간에 한·EU 항공회담이 개최되었다. 우리 정부가 EU 개별 회원국이 아닌 집행위원회와 가지는 최초의 항공회담으로서 여기에서는 EU조항의 수용을 위한 수평적 협정(Horizontal Agreement) 문안협의 및 한·EU간 항공자유화를 위한 포괄적 항공협정(Comprehensive Aviation Agreement) 체결 문제가 논의되었다.<sup>643)</sup> 이 조항은 EU 전체를 하나의 국가로 보고 EU의 한 국가가 항공협정을 맺게 되면 27개 EU 회원국이 운항권을 동시에 확보하는 것이다. 쉽게 말해 한국과 프랑스가 항공협정을 체결하면 독일이나 영국 국적기가 파리-서울 노선을 운항할 수 있게 된다는 것이다. 결국 우리나라 항공업계에는 이득이 없는 불평등한 시장개방이라 할 수 있다. EU 회원국들이 미국과 개별적으로 맺은 항공협정을 대체하는 2007년 체결되어 금년 3월 30일 발효한 미국·EU간 Open Skies 협정에서도 양측은 상호간에 캐보티지(cabotage)<sup>644)</sup> 허용하지

642) EU 27개 회원국 모든 항공사가 서울/파리간 취항 가능할 수 있어 불평등하다는 일부의 지적에 대해서도 양국간 운항 항공사 수를 2개로 한정하여 해결하였다. EU 조항은 국내법 개정 이후 효력을 발생하도록 함으로써 국내법과의 충돌 논란도 해결하였다.

643) 수평적 협정이라 함은 EU집행위가 개별 회원국의 위임을 받아 역외국과 체결하는 협정으로서, 개별 회원국과 해당 역외국가간의 양자협정상에 EU clause를 일괄적으로 수용하는 효력을 지니며, 포괄적 항공협정이라 함은 EU집행위가 역외국가와 체결하는 항공자유화 협정(Open Sky Agreement)으로서, 항공시장의 자유화 이외에도 항공안전, 보안, 환경보호, 경쟁규범 등 항공관련 규제협력 강화를 목적으로 하는 협정을 말한다.

644) 캐보티지(cabotage)라 함은 “다른 국가의 운송인에 의하여 자국 국경내에서 출발하여 종료하는 항공교통운송”이라고 정의할 수 있다(U.S. Dep't of Transp., Office of

않았으나 미국이 EU Clause를 받아들여 미국과 EU 항공사들은 원하는 도시에 원하는 기종을 자유롭게 취항할 수 있게 되었다.<sup>645)</sup> 종전까지는 EU 회원국들이 개별적으로 미국과 항공협정을 맺어 항공운항에 제약이 많은 편이었다. 영국 히드로 공항에서 미국으로 운항하는 노선의 경우 브리티시·버진 애틀랜틱·유나이티드·아메리칸 등 4개 항공사만이 취항할 수 있었다. 유럽과 미국을 잇는 대서양 항로가 사실상 무한경쟁체제에 돌입한 셈이다.

만약 우리가 EU의 개별적인 회원국과의 개별적인 항공협정에 대체하는 EU와의 항공자유화협정을 체결하는 경우, EU 조항을 아무런 제한 없이 받아들인다면 우리나라의 영공으로 들어오는 EU 항공사들의 운항회수와 시간이 훨씬 많아지게 될 것이며, 이로 우리나라의 대기 오염은 더 심화될 것이다. 만약 EU의 지침안이 발효한 후, 우리나라는 우리나라에 진입하는 EU의 항공기에 대하여 온실가스배출에 대한 아무런 규제조치도 취하지 못하면서, EU에 출입하는 우리나라 항공기는 규제대상이 되는 불평등이 발생하게 될 것이다. 아마도 미국은 EU의 지침안이 발효하지 아니할 것이라는 전제하에 또는 발효되더라도 이를 무효화하기 위한 법적 조치를 취하겠다는 의도하에 EU와의 Open Skies 협정을 체결한 것으로 보인다.

## (6) 소 결

향후 EU 지침안이 시행된다면 ICAO 이사회로 하여금 이 문제에 대한 범세계적인 지침을 서둘러 마련할 수 있는 계기가 되는 긍정적인 측면도 생각해볼 수 있지만, EU역외의 ICAO 회원국들은 쌍무적 항공 업무협정 또는 국제민간항공협약 제84조에 의거하여 ICAO 이사회에

---

the General Counsel, Airline Cabotage, U.S. Dep't of Transp., <http://www.dot.gov/ost/ogc/subject/faqs/international/airlineCabotage.html>).

645) Josh Cavinato, "Note: Turbulence in the Airline Industry: Rethinking America's Foreign Ownership Restrictions", S. Cal. L. Rev., Vol.81(2008), p.310-5 참조.



이익을 제기할 수 있다. 허쉬킷 분쟁의 주요 당사자가 미국과 EU 회원국이었지만 EU 지침안은 더욱 광범위한 국제적 반대 움직임을 초래할 것으로 예측된다. ICAO 이사회에 의한 허쉬킷 분쟁 수리는 경제·환경 분쟁에까지 이사회의 관할권 행사가 확장되었음을 보여주는 사례라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 이사회는 만약 EU 지침안이 채택되어 EU역외의 회원국들로부터 국제민간항공협약 부속서 16의 해석과 관련하여 이의가 제기된다면 국제항공에 영향을 미치는 환경분야에서 자신의 권한을 행사하기 위하여 이를 수리할 것으로 예상된다. 한편으로는 분쟁당사자 간의 교섭을 통한 허쉬킷 분쟁의 해결은 이사회가 그동안 공식적인 재결(adjudication)에 이르지 아니한 해결을 선호하여온 관행과도 부합되는 것이지만, 이는 ICAO 회원국의 환경규칙과 국제민간항공협약 및 ICAO 표준간의 상호관계를 명확히 정의하지 않고 남겨두었다는 것은 아쉬운 부분이라 하겠다. 최근의 ICAO의 항공환경보호위원회 회의, 토론회 및 총회에서 드러난 바를 살펴보면 ICAO 및 그 회원국들은 국제항공에서의 온실가스 배출감축조치 특히, 배출권거래제에 대하여 충분히 인식하고 있음을 알 수 있다.

EU 지침안과 같은 지역적인 일방주의적 조치를 통한 환경규칙의 역외적용은 그 시행에 대한 역외국가로부터의 큰 저항에 부딪칠 것으로 전망되며, 이러한 점에서 ICAO로 하여금 항공분야의 환경 규범 형성에 대한 책임을 지도록 하여야 할 것이다. ICAO를 통하여 제정되는 항공관련 규칙이 그 기준은 다소 완화되겠지만 범세계적인 준수를 이끌어 낼 수 있을 것이다. 다만, 국제민간항공협약 부속서 형식에 의한 규범 즉 국제표준과 권고관행은 엄밀한 의미에서 동 협약의 본문의 규정과 달리 법적 구속력이 없다는 점에서 여전히 한계가 있다는 점도 주목하여야 한다. 바로 이러한 결점을 시정할 수 있는 해결책은 최근 국제항공분야의 추세가 되고 있는 Open Skies 협정을 통하여 쌍무적으로 그러한 지침들을 확산함으로써 간접적으로 다자간 배출권거래제도를 구축하는 것이다.

## 제 7 장 우리나라의 항공관련법과 그 개선방안

### 제 1 절 우리나라 항공산업의 현황과 정책적 과제

#### 1. 부문별 현황

##### (1) 항공운송업

우리나라 항공산업의 대부분이 대한항공과 아시아나항공에 의존하고 있지만 물리적으로 제한된 공항시설, 복잡·다양한 항공운송업종의 구분으로 항공사간에 경쟁조성이 미흡한 면이 있다. 심화된 자국 시장의 의존으로 항공로선의 취약성, 항공사간의 제휴부족으로 국제선환승객의 자국항공사 이용률이 상대적으로 저조한 점이 있다. 국적항공사의 경쟁적인 신기종 보유와 낮은 수준의 국내요금으로 공격적인 국제가격마케팅에 한계가 있으며 항공서비스의 전략이 양적인 팽창에 치우쳐 고부가가치가 있는 승객유치에 어려움이 있다. 최근에는 세계적인 경향이라고 할 수 있는 저가항공사가 출현하고 있어 새로운 변화를 맞이하고 있다.

##### (2) 공항시설

인천국제공항의 신설로 국제수준의 서비스가 가능하게 되었으나 지방항공은 대부분 군공항으로 서비스에 취약한 점이 있을 뿐만 아니라 2004년부터 개통된 고속전철로 인하여 승객유치에 비상이 걸렸고 운영면에 어려움이 가중되고 있다. 특히 공항시설 및 공항주변의 소음 문제 등 많은 민원이 발생되어 국가부담이 가중될 것으로 예상된다.

### (3) 항행안전시설

공항당국이 항공관리장비를 최첨단시설로 교체하고 있으나 숙련된 관제인력의 확보가 어려운 점이 있으며 일부 지방공항은 군공항의 지형적인 여건상 계기착륙에 필요한 시설설치 자체가 어려운 점이 있다.

### (4) 기술개발

인공위성을 이용한 항공운행시스템(CNS/ATM)은 실용화단계에 접근하고 있으나 우리는 연구단계에 불과한 실정에 있으며 항공기 부품의 일부를 제외한 민간항공기제작기술은 초기단계에서 벗어나지 못하고 있다. 기존 공항시설용량 및 공역용량을 물리적 시설 확정없이 항공교통능력을 배가시킬 수 있는 첨단항공교통관리시스템의 개발이 필요하다. 미래항행시스템은 크게 세 가지 분야로 구분된다. 즉, 지상관제 기관과 어떤 위치에 있는 항공기와도 데이터나 음성통신이 가능한 통신분야(C:Communicatiuon), 항공기가 인공위성으로부터 전파를 수신하여 항공기에 탑재된 수신기에 의하여 계산된 결과로 정해진 항로를 따라 정확하게 비행할 수 있도록 하는 항법분야(N:Navigation), 그리고 항공기가 어떤 위치에 있어도 탐지가 가능한 감시분야(S: Surveillance)가 그것이다. 위성을 이용한 통신, 항법, 감시체계(Satellite CNS System)는 현재의 체계하에서 더욱 큰 항공교통의 수용능력을 갖게 해준다.

## 2. 항공안전 및 보안 분야

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>646)</sup>

물론, 국제민간항공관련기구들은 이러한 추정치를 전혀 믿을 수 없는 단순한 예측이라고 지적하고<sup>647)</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>648)</sup> 항공여객은 항공테러사건보다 항공안전사고로 목숨을 잃을 가능성이 10배 더 높다.<sup>649)</sup> 이러한 측면에서 안전은 민간항공에서 가장 높은 우선순위가 부여되어야 하며,<sup>650)</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

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

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

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

649) 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.

650) 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.

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 처벌을 통하여 억제하고자 한다.<sup>651)</sup> 우리나라의 경우, 2008년 5월 우리나라는 ICAO로부터 항공안전 평가를 받았고 그 결과는 국제기준 이행율이 98.89%로 평가되었으며, 우리나라에 대한 ICAO USOAP (Universal Safety Oversight Audit Program) 결과보고서 발표 당시 (2009.2월) ICAO 회원국 190개국 중 수검을 받은 119개국의 평균 이행율이 59.12%점과 비교할 때 상당히 우수한 성적인 것은 분명해 보인다. 과거 2000년에 ICAO 평가와 연이은 2001년의 미국 FAA 평가 결과 항공안전 2등급 국가라는 판정을 받은 전례에 비하면 비약적인 성공이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 선진국과 비교할 때 근본적으로 개선하여야 할 점이 많은데, 특히 문화적인 면에서는 다소 시간이 걸릴 것이다.

## 제 2 절 항공공법 분야

### 1. 항공안전제도의 개선방향

#### (1) 제도의 발전단계

##### 1) 제1기(1961-1993)

1961년 6월 최초로 항공법 제57조 제6항에 항공기 기장의 항공기사고 보고 의무에 관한 근거를 마련하고, 보고하여야 할 내용 및 보고

---

651) 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.

범위를 규정한 것이 우리나라 항공안전보고제도의 효시이다. 이 사고 보고제도는 항공기사고가 발생하였을 때, 기장 또는 항공기 소유자는 사실을 교통부장관에게 지체 없이 보고하도록 규정하였다. 이때에는 항공기사고의 개념만이 존재하였으며, 시카고협약 부속서 13의 incident의 개념이 존재하지 않은 시기이다.

2) 제2기(1994~1998): 기장은 항공기사고에 추가하여 항행중 항행안전시설의 기능장애 및 기타 교통부령이 정하는 항공기의 안전에 영향을 미칠 우려가 있는 상태가 발생한 것을 추가하여 보고하도록 항공법 제50조를 개정·시행하였다. 제2기에는 일종의 항공기의 안전에 영향을 미칠 우려가 있는 상태 즉 incident의 개념은 정립되지는 않았으나 최초로 도입된 시기이다.

3) 제3기(1999~2008): 기장은 항공기사고외에 항공기의 안전을 저해하거나 저해할 우려가 있는 경우로서 준사고를 자율적인 판단에 따라서 10일 이내에 건설교통부장관에게 보고하도록 항공법 제50조의2('99년)에 근거를 마련, 시행하였다. 이 제도는 미연방항공청(FAA)의 ASRS 제도 일부를 벤치마킹하여 시행한 것으로, 보고자의 신분의 보호 및 비처벌을 제도화 한 최초의 보고제도이다. 또한 항공기 감항분야의 안전정보의 수집 및 안전관리를 위하여 항공기결함보고제도도 수립, 시행되었다. 이때는 의무보고와 자율보고제도의 기본적인 요건, 보고항목의 구성 등에는 다소 미흡하였으나, 일종의 의무보고제도와 자율보고제도의 기본 골격만이 갖추어진 시기이다.

4) 제4기(2009~): 2009년 항공법 제49조의3 및 제49조의4에 항공안전의무보고와 항공안전자율보고를 각각 신설하였다. 의무보고와 자율보고제도를 명확하게 구분하였고, 의무보고와 자율보고의 항목을 그 중요도에 따라서 정부와 항공사 등 관계자와 협의를 통하여 선정, 제도화하였다. 또한 그간 기장중심의 보고제도에서 관제사, 공항운영자,

항행시설관리자까지 그 의무보고자의 범위를 확대하였다. 용어, 사건의 분류체계의 등에 있어서는 다소 불완전 하지만 ICAO의 기준을 따름과 동시에 관제, 정비 등 분야별로 산발적으로 흩어져 운영되던 의무보고제도를 하나로 통합하여 우리나라의 의무보고제도와 자율보고제도를 한 단계 도약시킨 시기로 볼 수 있다.<sup>652)</sup>

구 분	보고제도의 명칭	의무보고자	보고의 범위
1기(1961~1993)	기장보고	기장, 소유자	항공기사고
2기(1994~1998)	기장보고	기장, 소유자	항공기사고
3기(1999~2009.8)	항공기 사고보고	기장, 소유자	항공기사고
	준사고 보고		항공기준사고
	항공기 결함등보고		항공기결함등 항행안전시설장애
	항공안전 장애보고	항공종사자	항공안전장애
4기(2009.9~현재)	항공안전 의무보고	-기장, 소유자 -정비사 - 관제사 -항행시설관리자 -경량항공기조종자 -초경량비행장치 조종사	-항공기사고 -준사고 -항공안전장애 -경량항공기사고 -초경량비행장치사고
	항공안전 자율보고	항공종사자	경미한 항공안전장애

652) 아래는 신옥식, 항공공법개선방안 9월 24일 워크샵 자료 참조.

## (2) 제도적 개선

### 1) 현단계에 대한 평가

그동안 우리나라의 항공안전보고제도는 전문성 및 인식의 부족으로 최소한의 안전정보를 수집, 개선하기 위한 하나의 틀로 이용되어 왔다. 그러나 안전관리시스템 등 국제적인 여건의 변화로 최근 우리나라의 항공안전보고제도는 자율보고제도와 의무보고제도의 외형상 틀을 적절하게 갖추게 되었다. 또한 일부 내용면에 있어서도 의무보고의 대상자 및 보고의 범위를 국제수준에 맞게 정비하였다.

ICAO는 안전프로그램(States safety programme)이 중요하다고 인식하고, 19번째 부속서로 제정을 추진 중에 있다. 이제는 정부, 민간분야에 관계없이 종합적인 접근(system approach)을 의미하는 것으로서 안전보고제도의 중요성이 더욱 더 강조될 것이다. 그간 우리나라는 국 ICAO, 미국 등의 사례를 모델로 안전보고시스템을 더디게 개선하여 왔지만, 최근 국제적인 경향을 반영하여 이를 발전시켜왔다. 그럼에도 불구하고 선진국과 비교할 때 근본적으로 개선하여야 할 점이 많은데, 특히 문화적인 면에서는 다소 시간이 걸릴 것이다.

우리나라의 항공법령의 규정을 살펴보면, 우리나라에서는 미국과 달리 CVRs 데이터를 근거로 항공운송사업자 또는 조종사 등에 대한 국토해양부 장관의 집행조치 또는 조종사 등에 대한 항공운송사업자의 징계조치가 내려질 수 있는지에 대하여 명확히 규정하고 있지 않다. 가능하다고 해석되어야 할 것이다.<sup>653)</sup> 또한 비공개 여부에 대해서도 언급이 없다. 다만, FDRs의 경우에는, 항공안전관리시스템이 수립되어 시행하게 된 때에는 범죄 등을 제외하고는 운송사업자에 의한 운항승

653) 특히 조종사 등 항공종사자가 항공법 제33조 제1항 제3호 또는 제4호에 해당하는 것으로 해석될 수 있는 상황의 경우가 특히 그러하다.



무원에 대한 처벌 등 불이익을 금지하고 공개하지 아니하도록 하고 있을 뿐이다.

항공법 제115조의3 (항공운송사업 운항증명의 취소 등) 제12호 제41조제1항을 위반하여 항공기에 항공계기등을 설치 또는 탑재하지 아니하고 항공에 사용하거나, 그 운용방법 등을 따르지 아니한 때에는 운항을 정지하거나 취소할 수 있도록 하고 있다.<sup>654)</sup> 제19호는 제49조제2항을 위반하여 사업을 시작하기 전까지 항공안전관리시스템을 수립하지 아니한 때, 승인을 받지 아니하고 항공안전관리시스템을 운용한 때, 항공안전관리시스템을 승인받은 내용과 다르게 운용한 때 또는 승인을 받지 아니하고 국토해양부령으로 정하는 중요 사항을 변경한 때에는 운항을 정지 또는 취소할 수 있도록 하고 있다.<sup>655)</sup>

한편, 항공법 시행규칙 제143조의5(항공안전관리시스템에 포함되어야 할 사항 등) 제2항은 일정한 비행기 또는 회전익항공기를 사용하여 국제항공노선을 취항하는 항공운송사업자는 항공안전관리시스템에 비행자료를 수집할 수 있는 장치의 장착 및 운영절차, 비행자료와 그 분석결과 등의 보호에 관한 사항 및 비행자료 분석결과 등의 활용에 관한 사항 등에 관한 비행자료분석프로그램(Flight data analysis program)이 포함되도록 하여야 한다고 규정하고 있다. 제3항은 항공운송사업자는

---

654) 항공법 시행규칙 제135조의2 (사고예방장치 등) 제1항은 법 제41조제2항에 따라 사고예방 및 사고조사를 위하여 항공기에 갖추어야 할 장치에 대하여 규정하고 있는 바, 제3호에서 일정한 부류의 항공기에 대하여『국제민간항공조약 부속서』 6에서 정한 디지털방식으로 자료를 기록할 수 있는 비행자료기록장치(Flight Data Recorder) 및 조종실음성기록장치(Cockpit Voice Recorder)를 장착하도록 하고 있다.

655) 항공법 제49조는 항공안전프로그램에 관하여 규정하고 있다. 제2항에서는 항행안전시설의 설치자, 항행안전시설의 관리자, 공항운영자 및 정기 또는 부정기 항공운송사업자, 항공기정비업자 등에게 항공안전프로그램에 따라 항공기사고 등의 예방 및 비행안전의 확보를 위한 항공안전관리시스템을 수립하고 국토해양부장관의 승인을 받아 운용하도록 하고 있다. 항공안전프로그램의 수립에 필요한 사항, 제2항의 항공안전관리시스템에 포함되어야 할 사항, 승인기준, 수립·운용에 필요한 사항 및 제3항의 항공교통업무 안전관리시스템의 수립·시행에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정하게 된다(제3항).

제2항에 따라 수집한 비행자료와 분석결과를 항공기사고 등을 예방하고 항공안전을 확보할 목적으로만 사용하여야 하며, 그 분석결과가 공개되지 아니하도록 하고 있으며, 제4항은 항공운송사업자는 제2항에 따라 비행자료의 분석 대상이 되는 항공기의 운항승무원에 대하여는 범죄 또는 고의적인 절차 위반행위가 확인된 경우를 제외하고는 자료의 분석을 통하여 나타난 결과를 이유로 처벌 등 신분상의 불이익을 주지 아니하도록 규정하고 있다.

현재 항공정책실인 항공안전본부는 안전관리시스템(Safety Management System)을<sup>656)</sup> 수립하기 위하여 항공사, 공항, 항행시설, 관제기관 운영자들과 태스크 포스를 구성·운영하고 있다.<sup>657)</sup> 항공법시행규칙 제260조의3제1항의 규정에 의거하여 2008년 4월 28일 항공안전본부고시 제2008-43호로 제정된 항행안전시설 및 항공통신업무 안전관리프로그램에 관한 규정 제11조(안전보고 내용 및 절차) 제2항은 “소속기관장 및 공항공사사장은 종사자의 위험요소 보고를 활성화하기 위하여 보고 내용에 대한 비밀 준수 및 보고 자체에 대한 비처벌 등을 보장하여야 한다”라고 규정하고 있다.<sup>658)</sup>

## 2) 개선 방안

### 가. 비처벌 안전보고정책 수립·시행

SMS(Safety Management System)는 정부 주도의 안전감독, 규제방식에서 운영자 중심의 자율 안전관리방식으로 전환을 의미한다. 그러나

656) 안전관리시스템은 ICAO가 Annex 6, 11 및 14상의 안전관리에 관한 것이며, Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP)과 관련이 있는 것이다.  
<http://www.icao.int/anb/safetymanagement/>.

657) <http://sms.casa.go.kr/sms/plan.asp> 참조.

658) 소속기관이라 함은 서울·부산지방항공청(이하 “지방청”이라 한다), 항공교통센터(이하 “교통센터”라 한다) 및 항행표준관리센터(이하 “항행센터”라 한다)를 말하며, “공항공사”라 함은 한국공항공사 및 인천국제공항공사를 말한다(제2조 제2호 및 제3호).

국내에서 비처벌 정책의 도입에 관하여 논의도 되어있지 않은 상태다. 아직도 관주도의 처벌 집행정책이 주류를 이루고 있다. 그러나 이제는 국제민간항공기구(ICAO)가 정부부문에 적용할 안전프로그램을 19번째 부속서로 채택을 준비하고 있음에 따라서, 미국과 유로콘트롤의 사례에서와 같이 정부와 민간부문간에 정보의 공유를 위한 프로그램의 수립이 요구되고 있다. 이것은 법에 근거한 프로그램에 따라서 정부와 업계간의 MOU를 체결, 이를 바탕으로 이행되어야 하며, 고의적인 위반사항을 제외하고는 비처벌을 원칙으로 하여야 한다.

#### 나. 미국의 ASAP 또는 QOQA와 같은 자율보고시스템도입

우리나라의 항공법 제49조와 시행규칙 143조5 등의 규정과 SMS 웹사이트の内容을 살펴보면, 우리나라가 염두에 두고 있는 항공안전관리시스템은 즉, 미국의 자발적 보고시스템인 ASAP 또는 QOQA과는 성격을 달리하고 있는 것으로 보인다. ASRS와 다소 유사한 프로그램이 되지 않을까 생각한다. 향후 단계적으로 ASAP 또는 QOQA 등과 같은 프로그램의 입법화가 필요하다고 본다. 이와 더불어 미국에서와 같이 집행조치와 징계조치의 면제 규정 및 비공개 특권에 관하여 보다 구체적인 기준을 정하여 입법화하는 것도 필요할 것이다.

#### 다. 사건분류체계 표준화 및 전산프로그램 고도화

신뢰성 있는 데이터 및 안전정보의 생산을 위하여 표준화된 사건(occurrence) 분류체계가 필수적이거나, 아직 개발되지 않고 있으며, 그 필요성에 대하여도 인식이 낮은 실정이다. 이로 인하여 통계에 대하여 신뢰성이 낮으며, 안전정보 관리프로그램의 개발 및 활용이 저조한 실정이다. 미국, 캐나다, 호주, 유로콘트롤 등에서는 이미 표준화된 사건 분류체계를 이용하여 데이터를 분류하고, 안전정보 관리프로그램을 통하여 체계적으로, 시스템적으로 관리를 하고 있다. 따라서 향

후 한국형 사건분류체계의 개발과 이를 토대로 안전데이터를 체계적으로 처리하고, 분석·통계, 기타 처리 등이 이루어질 수 있도록 향상된 전산프로그램의 개발, 활용이 요구된다.

#### 라. 웹기반의 안전정보은행 설립, 운영

사건분류체계 표준화 및 처리 프로세스 전산프로그램 개발에 이어서 미국, 유로콘트롤 등이 개발, 소유하고 있는 정보은행을 통하여 정보의 수요자들에게 직접적으로 다가가야 한다. 이는 세계적인 추세로서 최종적인 목표이다. 이를 통하여 실질적으로 국가와 서비스제공자 간에 안전정보를 공유할 수 있으며, 한 단계 더 나아가 서비스제공자가 직접 정보은행에 접속하여 자사의 정보를 스스로 시스템에 입력, 공유하는 형태로 발전된 새로운 모델로 거듭날 수 있을 것이다.<sup>659)</sup>

#### 마. 분석전문가 양성

2008년 5월 우리나라에 대해 실시한 ICAO 안전평가에서 부속서 13 분야에서 우리나라는 “보고는 있지만 제도는 없다”라는 지적을 받은 바 있다. 이는 “안전보고는 하지만 조사, 데이터베이스, 추세분석, 피드백 등의 절차가 없다”라는 의미이며, 또한 분석전문가가 없음을 의미한다. 이러한 체제로는 양질의 안전정보를 생산할 수 없다. 따라서 통계, 분석, 정보관리전문가 양성이 시급하게 요구된다. 전문 정보분석기관에 의뢰를 하는 것도 한 방법이 될 수 있다.

### 3) 기대효과

이상의 개선을 통하여 다음과 같은 성과를 얻을 수 있을 것이다. 1 첫째 신뢰성 있는 안전정보의 확보를 통하여 과학적이고 분석적인 안전관리가 제고될 것이다. 둘째 최근 먼허체계의 개편에 따른 항공시

659) 신옥식, op.cit.

장의 확대로 안전감독시스템이 한계에 도달이 예상됨에 따라서 리스크기반의 안전감독업무 수행의 기반을 제공할 것이다. 셋째 승객에 실질적인 안전정보를 제공하여 승객의 선택권을 확대시켜줌으로서 국민으로부터 사랑받는 교통수단으로 거듭날 수 있을 것이다. 넷째 이를 통하여 국제신인도가 획기적으로 향상될 것이다. 다섯째 ‘08년 국제민간항공기구의 평가에 이어서, 그 안전도가 실질적으로 평가되는 계기가 될 것이다.<sup>660)</sup>

## 2. 항공기사조조사제도

### (1) 현행 법률

2005년 항공·철도사고조사에 관한 법률은 항공·철도사고조사위원회를 설치하여 항공사고 및 철도사고 등에 대한 독립적이고 공정한 조사를 통하여 사고원인을 정확하게 규명함으로써 사고의 예방과 안전확보에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있다(제1조). 이 법이 적용되는 항공사고는 대한민국 영역안에 발생한 항공사고 등과 대한민국 영역밖에서 발생한 항공사고 등으로 시카고협약에 의하여 대한민국을 관할국으로 하는 항공사고 등에 적용된다고 하고 있다. 다만, 국가기관 등의 항공기와 군용항공기 등에 적용의 예외를 두고 있다(제3조 제2항 및 제3항).

이 법은 위원회에 대해서는 일정한 독립적 권한도 부여하고 있는 바, 그 설치목적이 독립적이고 공정한 사고조사를 수행하는 것으로 하고 있으며(제1조 및 제4조 제1항), 국토해양부 장관은 일정한 행정사항에 대해서는 위원회를 지휘·감독하되, 항공사고조사에 대해서는 관여하지 못하도록 하고 있다(제4조제2항). 아울러 위원의 신분을 보장함으로써 독립성을 보장하고 있다(제9조). 종전까지는 항공기사고조

---

660) Ibid.

사를 전담하는 독립된 기구가 없어 문제점으로 지적되어 왔으나 완전히 독립된 기구는 아니지만 이를 전담하는 위원회를 설치한 것은 바람직하다.

국토해양부장관은 항공사고를 보고받거나 발생한 사실을 알게 된 때에는 지체 없이 위원회에 그 사실을 통보하여야 하며(제17조) 위원회는 지체없이 사고조사를 개시하여야 한다. 조사와 관련하여서는 법이 규정하지 아니한 사항에 대해서는 국제민간항공협약의 규정과 동협약의 부속서로 채택된 표준과 방식에 따라 실시한다(제18조).

위원회는 필요한 경우 관계인에 대한 항공사고 등 관련 보고 또는 자료 제출을 요구하거나 관련 장부, 필요한 장소에 출입하여 서류 및 물건의 심사, 사고관계자이 출석요구 및 질문, 물건의 보존, 제출요구 또는 그 유치 등을 할 수 있다. 위원회는 사고조사가 종결된 후 사고조사결과가 변경될 만한 중요한 증거가 발견된 경우 사고조사를 다시 실시할 수 있다(제27조). 조사를 완료한 후에는 개요, 사실정보, 원인 분석, 사고조사결과, 항공안전에 관한 권고 및 건의사항이 포함된 보고서를 작성하여야 한다. 또한 조사결과 필요하다고 인정되는 경우 사고 방지를 위한 대책을 관계행정기관의 장에게 권고 또는 건의할 수 있으며 관계 행정기관의 장은 이에 대한 조치계획 및 결과를 위원회에 통보하여야 한다(제26조).

여기에서 중요한 것은 정보의 공개를 금지하고 있다는 것이다. 위원회는 항공사고조사과정에서 얻은 정보가 공개됨으로써 당해 항공사고의 조사나 장래의 항공사고 조사에 영향을 줄 수 있거나 국가의 안전보장 및 개인이 사생활이 침해될 우려가 있는 경우에는 이를 공개하지 아니할 수 있다(제38조 제1항). 공개하지 아니할 수 있는 정보의 범위는 대통령령으로 정한다(제28조 제2항).

## (2) 문제점과 개선방안

### 1) 전문조사인력의 확보

항공산업의 기술발전에 따라 항공기가 더욱 복잡해지고 첨단화되고 있으므로 자력으로 사고원인을 규명할 수 있는 전문조사인력의 충분한 확보가 필요하다.

### 2) 독립성의 문제

항공철도사고조사위원회를 독립된 기관이 아니라 국토해양부 산하에 두게 함으로써 영향력을 벗어나기 어렵게 하고 있다. 또한 국토해양부장관이 항공사고조사에 대해서는 관여하지 못하도록 명문의 규정을 두고 있지만, 국토해양부장관이 위원장을 비롯한 위원을 임명하도록 하고 있으며 항공행정업무를 담당하는 공무원에 대해서는 아무런 규정이 없다. 항공기사고조사와 관련하여 항공사고조사위원회가 있지만 실제조사업무는 항공행정업무를 담당하는 공무원들이 수행하고 있으며 따라서 객관성이 보장되지 않고 사고조사의 종료시까지 행정공백으로 인하여 업무를 수행할 수 없고, 사고결과에 대한 예방대책이 수립시, 집행자로 관련되어 있다는 사실을 고려해볼 때 한계가 있으며, 사고의 결과에 대한 지도·감독 등 책임 문제가 발생하는 때에 적극적인 원인규명에 소홀할 소지가 있다.

### 3) 사고조사보고서 기록공개문제와 대책

협약 부속서13의 5.12에서는 사고조사보고서의 기록공개를 권고하고 있고 대부분의 국가들이 이에 따르고 있다. 자국의 국내법규와 상치되어 따르지 못하는 국가들도 그 이유를 ICAO에 통보하고 있다. 일부 국가들이 기록공개를 기피하는 이유는 표면적으로는 당해 항공사고의 조사나 장애의 항공사고조사에 불리한 영향을 줄 수 있기 때문이라고

하지만, 실상은 정보가 공개되어 국가 또는 항공운송인이 비난의 대상이 되거나 소송상 불이익을 당할 우려 때문이다.

우리나라도 항공·철도사고조사에 관한 법률 제28조(정보공개의 금지)에서 항공사고조사위원회는 항공사고조사과정에서 얻은 정보가 공개됨으로써 당해 항공사고의 조사나 장래의 항공사고의 조사에 영향을 줄 수 있다고 판단되는 경우에는 이를 공개하지 않을 수 있다고 규정하면서 그 비공개 정보의 범위를 대통령령으로 정하고 있다. 그러나, 항공사고조사제도의 근본목적이 사고원인을 정확하게 규명하여 사고예방과 방지를 하는데 있으므로 이를 위해서는 전문가의 의견을 들을 필요성이 있으므로 기록은 전부 공개되어 철저한 사고예방대책을 강구하도록 하여야 할 것이다.

#### 4) 사고원인보고제공자의 신분보장과 보고서 이용에 대한 대책

항공기 사고원인을 가장 잘 아는 자는 조종사, 항공교통관제관, 항공관계업무에 종사하는 자인 바, 정확한 사고원인을 규명하기 위하여는 이들로부터의 정보가 필수적인데 만일 이들이 정보를 제공함으로써 법적 제대조치의 대상이 된다거나 민사소송에서 과도한 보상청구를 당할 우려가 있다면 정확한 정보의 제공을 기파하게 될 것이다. 따라서 정보제공자에게 형사소추를 받지 않도록 대책을 강구하여 조사관에게 정확한 사고원인을 알아낼 수 있는 길을 열어주어야 하며, 수집된 정보는 사고재발방지대책을 수립하는데 중요한 자료로 활용될 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 이와 관련하여 ICAO 법률위원회에서 기술적 사고에 대한 원인조사는 책임추궁과는 본질적으로 상이한 것이므로 정확한 사고원인을 밝히기 위해서는 안전 및 사고조사기관에 어느 정도 면책적 지위를 인정하자는 의견이 제시된 바 있다. 일본의 경우 운수안전위원회는<sup>661)</sup> 동 위원회 설치법 제18조

661) 일본의 항공기사고조사는 1974년 1월 운수성내에 설치된 항공사고만을 전담하



제5항에서 “조사(항공사고관계자로부터 보고를 받는 행위)는 범죄수사를 위하여 인정된 것으로 해석되어서는 아니된다”라고 규정하고 있는 바, 이는 범죄수사와 사고조사의 목적을 분명히 하고 있다.

우리나라도 항공·철도사고조사에 관한 법률 제30조에서 “사고조사는 민·형사상 책임과 관련된 사법절차, 행정처분절차 또는 행정쟁송절차와 분리 수행되어야 한다”라고 규정하고 있고 제32조에서 “사고조사에 응한 사람에 대한 불이익 금지”를 규정하고 있는 바, 입법론적으로 바람직한 것으로 보인다. 여기에 더 나아가 정확한 사고원인을 알아내기 위해서는 사고원인 정보 제공자에 대한 형사상의 신분보장과 사고조사보고서를 범죄수사 목적에 이용하는 것에 대한 어느 정도의 제한조치를 취하여야 할 것으로 판단된다. 즉, 범죄수사는 경찰 및 검찰 등 수사기관에서 할 일이다. 사실, 사고원인조사가 범죄수사면에서 입증자료로 활용하기 위한 목적일 때에는 정확한 자료 수집이 어렵지만 기술적이고 행정적인 측면에서 사고원인조사를 하는 경우에는 관계기관의 협조로 어느 정도 신성성을 도모할 수가 있을 것이다.

### 제 3 절 항공사법 분야

#### 1. 몬트리올협약의 국내입법화

##### (1) 국내입법의 필요성

그 동안, 항공운송계약관계를 규율하는 사법규정의 불비로 항공운송과 관련한 분쟁이 발생하는 경우에는 항공사들의 약관과 민·상법의

---

는 항공사고조사위원회가 수행하였으나 2001년 다시 항공·철도사고조사위원회가 설치되어 철도사고와 함께 수행되었고 2008년에는 운수안전위원회설치법에 따라 설치된 운수안전위원회가 항공·철도외에도 우리나라와의 항공·철도사고조사위원회와는 달리 선박사고까지도 담당(국토교통성의 외국)하고 있다. 그러나, 일본의 운수안전위원회법을 살펴보면 우리 나라와 마찬가지로 조직면에서 완전히 국토교통성으로부터 완전히 독립되어 있다고 보기 어렵다.

유사규정을 유추적용하여 왔다. 이러한 현상을 개선하기 위하여 법무부에서는 2008년 1월 28일 『상법 항공운송편 제정 특별분과위원회』를 구성하여 상법 항공운송편의 제정을 추진, 상법 일부 개정법률안 (의안 3382번)이 2008.12.31 국회에 제출되어 있다. 이 법안은 항공운송에 관한 사법을 단독의 법률로서 제정하는 것이 아니라 상법전속에 편제하여 기존의 육상운송 및 해상운송의 관련 법규정과 함께 조화를 이루도록 함으로써 육·해·공을 망라한 단일운송법제로 체계화를 시도하고 있는 점에 그 특색이 있다.

## (2) 주요 내용

금번에 제정된 상법 항공운송편은 항공여객운송인의 책임에 관한 법 규정을 법률안 제904조부터 제912조까지에 걸쳐서 규정하고 있다. 상법 운송편 제정안 중에서 항공운송인의 책임에 관한 부분은 기본적으로 몬트리올 협약을 그 근간으로 하고 있으나, 상법 안에 편제되는 점을 고려하여 상법의 육상운송, 해상운송의 원칙과 제 규정에 상치됨이 없도록 제정 목표를 두었다.

구체적으로는 제904조(운송인의 책임), 제905조(연착에 대한 책임), 제906조(선급금 지급), 제907조(연착에 대한 책임), 제908조(수하물의 멸실·훼손에 대한 책임), 제909조(수하물의 연착에 대한 책임), 제910조(수하물에 대한 책임), 제911조(수하물의 일부 멸실·훼손에 관한 통지), 제912조(준용 규정)의 9개 조문을 두고 있다. 그리고 여객운송과 관련 사항으로 제921조에 여객항공권에 관한 규정을 두고 있다.

## (3) 평가 및 개선방향

### 1) 물건운송인의 책임 원인

상법 항공 운송 법률안의 규정상 물건 운송인은 운송물의 멸실, 훼손으로 인한 손해에 대하여 그 손해를 야기한 사고가 항공 운송 중에

발생한 경우에 배상 책임을 진다(법률안 제913조 제1항).

이와 관련 법률안은 몬트리올 협약 제18조 규정을 준용하여 운송인의 무과실 책임을 규정하고 있으나, 동 협약상의 destruction, loss, damage라는 용어를 상법의 육상운송, 해상운송의 규정과 일치시키기 위하여 멸실, 훼손으로만 표기하여 규정하고 운송물의 파괴의 경우는 언급하지 않았다. 아마도 멸실의 개념속에 destruction이 내포되어 있다고 해석하여야 할 것이다.

## 2) 운송인의 면책사유

법률안 제913조 제1항 후단에는 운송물의 멸실, 훼손에 대한 책임 관련 운송인의 면책사유로서 다음의 사유를 규정하고 있다.

- ① 운송물의 고유한 결함, 특수한 성질 또는 하자
- ② 운송인 또는 그 사용인이나 대리인 이외의 자가 수행한 운송물의 부적절한 포장 또는 불완전한 기호 표시
- ③ 전쟁, 폭동, 내란 또는 무력충돌
- ④ 운송물의 출입국, 검역 또는 통관과 관련된 공공기관의 행위

상기 규정은 몬트리올 협약 제18조를 준용한 것으로 몬트리올 협약상 운송인의 책임 원칙이 무과실 책임으로 규정됨에 따라 형평성을 유지하기 위한 방편으로 운송인의 면책 사유를 별도로 열거한 것으로 운송인의 과실 추정 주의 책임 원칙을 규정한 바르샤바 협약에는 이러한 규정이 없다.

한편 이는 해상운송 관련 해상법 제796조(운송인의 면책 사유) 내용과 동일한 취지의 규정이지만, 해상법 제796조 제2호, 제7호의 사유로 기재된 불가항력 및 동맹과업이나 그 밖의 쟁의 행위가 면책사유에서 제외되어 있으나 동 제2호, 제7호의 사유도 법률안 제913조 안에 면책사유로 추가하여 해상운송인의 면책 사유와 동일하게 항공 운송인의 면책사유를 규정하는 것이 합리적이라고 생각한다.

그 이유로는 실무적으로 항공운송의 경우 천재지변, 기상 악화는 불가항력적 사유로서 인식되고 있으며, 파업 등 쟁의 행위의 경우 운송인이 실제로 파업을 유도하는 것보다는, 운송을 위한 조업에 장애를 야기할 수 있는 다른 운송 관계인의 파업 가능성이 있는 점, 소송 등에서는 파업이나 그 밖의 쟁의 행위가 있다는 이유만으로 곧바로 운송인을 면책시키는 것이 아니라 사실관계를 명확히 확정된 후 항공운송인의 책임 여부를 법리적으로 판단한다는 점을 고려할 때, 파업이나 그 밖의 쟁의 행위와 천재지변, 기상악화 등 불가항력적 사유를 운송인의 면책사유로 규정하더라도 특별히 문제될 것이 없는바, 법률안 제913조에 운송인의 면책사유로서 기존의 4개 사유 이외에 파업이나 그 밖의 쟁의 행위, 천재지변, 기상 악화 등 불가항력적 사유를 추가하여야 할 것이다.

### 3) 책임 제한의 배제

바르샤바 협약 상 운송인이 고의나 손해 발생의 염려가 있음을 인식하면서 한 무모한 행위로 인하여 손해가 발생한 경우(the damage resulted from an act or omission of the carrier, done with intent to cause damage or recklessly and with knowledge that damage would probably result)에는 운송인의 운송물에 관한 책임제한은 배제된다.(개정 바르샤바 협약, 헤이그의정서, 1955, 제 XIII조). 이와는 달리 몬트리올 협약에서는 운송인의 책임제한 배제를 인정하지 않고 있다(동 협약 제22조 제 5항).

이는 몬트리올 협약이 운송물의 멸실, 훼손의 경우 운송인의 무과실 책임을 규정한 것과 형평성을 이루기 위한 것으로서, 운송인의 무과실 책임 인정으로 피해자를 강하게 보호할 수 있는 점, 운송물 가액의 사전신고로서 책임제한의 적용을 피할 수 있는 점, 책임제한 배제 불가를 통하여 책임제한 배제 여부를 다투기 위한 분쟁을 사전 차단

하여 피해에 대한 배상 조치가 신속하게 이루어 질 수 있다는 점을 감안한 입법이라고 볼 수 있다. 실무적인 사례를 보더라도 화물의 멸실, 훼손으로 인한 손해 배상 쟁송의 대부분이 운송인의 책임 제한 적용 여부에 대한 논쟁으로, 이의 판단을 위하여 소송 진행 등 장기간의 시간을 허비하고 있는 실정이다.

법률안도 육상운송, 해상운송상의 원칙과는 배치되는 것이지만(상법 제137조 제3항) 몬트리올 협약의 내용을 수용하여 운송인의 책임 제한을 배제할 수 없는 것으로 규정하고 있다(법률안 제915조). 따라서 법률안, 몬트리올 협약이 적용되는 경우 운송인은 멸실, 훼손 및 연착으로 인한 손해에 대하여 1 킬로그램 당 17 계산단위(SDR)의 책임을 지며 그 이상의 책임은지지 아니한다(Unbreakable limit). 이와 관련, 운송인의 사용인이나 대리인은 그들의 고의나 손해 발생의 염려가 있음을 인식하면서 무모하게 한 행위로 인하여 운송물의 멸실, 훼손(연착 포함)이 발생한 경우 운송인의 책임제한을 원용할 수 있다. (몬트리올 협약 제30조 제3항)

#### 4) 운송물의 멸실, 훼손 등에 관한 통지

법률안 제916조에 따르면 수하인이 운송물의 멸실, 훼손을 발견한 경우 운송인에게 그 내용에 대한 서면 통지를 발송하여야 한다. 멸실, 훼손을 즉시 발견할 수 없는 경우에는 수령일로부터 14일 이내에, 연착의 경우에는 운송물을 처분할 수 있는 날로부터 21일 이내에 그 통지를 발송하도록 규정되어 있다. 이는 몬트리올 협약 제31조 제2항, 제3항의 내용을 반영한 것이다. 제916조 제1항은 통지의 발송, 제2항은 이의를 제기토록 규정되어 있는바, 이는 조문 내용의 통일성을 피하지 못한 입법적 불비이며 몬트리올 협약은 서면에 의한 이의 발송(delivery complain)토록 규정(협약 제31조 제2항, 제3항)되어있으나, Complain의 의미가 모호한 점을 고려할 때 제916조 제2항을 그 통지를 발송하여야 한다면 수정하는 것도 검토해볼 필요가 있다고 본다.

## 5) 운송물의 처분 청구권

송하인은 운송인에게 운송의 중지, 운송물의 반환, 기타의 처분을 청구할 수 있으며, 이 경우 운송인은 운임 채당금과 처분으로 인한 비용 지급을 청구할 수 있다(법률안 제917조 제1항). 또한 송하인은 운송인의 권리를 해하는 방법으로 처분권을 행사할 수 없으며, 운송인이 송하인의 청구에 따르지 못할 경우 지체 없이 그 뜻을 송하인에게 통지하여야 한다(법률안 제917조 제2항). 운송인이 송하인에게 교부한 항공 화물 운송장 또는 화물 수령증의 제시를 요구하지 아니하고 운송물 처분에 관한 송하인의 지시에 따른 경우, 운송인은 항공 화물 운송장 또는 화물 수령증의 소지인이 입은 손해를 배상할 책임이 있다(법률안 제917조 제3항). 수하인이 운송물의 인도를 청구할 권리를 취득한 경우 송하인의 처분 청구권은 소멸한다(법률안 제917조 제4항).

동 법률안은 몬트리올 협약 제12조를 준용하여 규정하였으나 일부 내용이 삭제되어 있는 바, 송하인 및 수하인의 권리에 관한 불필요한 분쟁을 사전에 방지하기 위하여 몬트리올 협약 제12조의 내용과 동일하게 규정할 필요가 있다. 따라서 송하인이 처분권 행사 관련하여 발생하는 모든 비용을 변제하여야 함을 명확히 삽입하여 규정하여야 할 것이다. 항공 운송 실무상 무역 거래시 발생하는 불만 등으로 인하여 송하인의 처분권 행사 사례가 빈번히 발생하고 있으나, 송하인이 동 처분권 행사와 관련된 비용 지급을 거절하여 운송인에게 손해를 입히고 있으므로 이러한 비합리적인 점을 해소하기 위하여 송하인의 처분권 행사시 발생한 비용을 송하인이 부담을 하도록 명확히 규정하여야 할 것이다. 따라서 제917조 제2항에 송하인은 처분권 행사에 의하여 발생한 어떠한 비용도 변제하여야 함을 추가로 규정할 것을 제안한다. 바르샤바 협약 제12조 제1항에서 송하인의 운송물 처분권 행사시 비용 부담을 규정하고 있다.

또한 몬트리올 협약 제12조 제3항에서 운송인이 송하인에게 교부한 항공화물 운송장 또는 화물 수령증의 제시를 요구하지 아니하고 송하인의 지시에 따라 운송물을 처분할 경우 운송인이 화물 운송장 또는 화물 수령증의 정당한 소지인에게 손해 배상을 한 경우, 운송인은 송하인을 상대로 구상할 수 있음을 명확히 규정하고 있다. 나아가 몬트리올 협약은 구상권의 일반조항(동 협약 제37조 : 제3자에 대한 구상권)을 두고 있으나, 법률안에는 구상권의 일반조항이 없어 구상권 근거 규정이 필요한 점, 실무적으로 발생할 수 있는 불필요한 분쟁 방지 필요성을 고려할 때 운송인이 운송물 처분 관련 손해 배상을 한 경우 운송인의 송하인에 대한 구상권을 제917조 제3항에 명백히 추가로 규정하여야 할 것이다.

#### 6) 운송물의 연착에 대한 책임

법률안 제914조는 운송인은 운송물 연착으로 인한 손해에 대하여 과실 추정 책임을 지는 것으로 규정하고 있다. 따라서 운송인은 자신과 그 사용인 및 대리인이 손해를 방지하기 위하여 합리적으로 요구되는 모든 조치를 취하였다는 것 또는 그러한 조치를 취하는 것이 불가능하였음을 증명하여야만 운송물의 연착으로 인한 책임을 면하게 된다. 이는 운송물의 연착은 운송계약 채무 이행의 지연으로서 이에 대한 운송인의 손해 배상 책임 부담과 피해자의 손해 배상 청구의 법적 근거를 규정할 필요성에 따라 몬트리올 조약 제19조의 내용을 그대로 준용하였다. 바르샤바 협약은 제19조, 제20조에서 운송물의 연착에 대한 운송인의 과실 추정 책임을 규정하고 있다. 법률안, 바르샤바 협약, 몬트리올 협약 어느 것도 연착에 대한 정의를 두고 있지 아니한 관계로, 그 해석에 대한 문제가 발생할 수 있으나 연착은 운송물이 운송 계약상 정해진 일자와 시간에 목적지에 도착하지 아니한 것으로, 이는 운송 당시의 항공기 운항 상황 등 사실적 요인을 고려하여 합리적으로 판단하여야 할 것으로 본다.

## 7) 운송물의 처분 청구권

송하인은 운송인에게 운송의 중지, 운송물의 반환, 기타의 처분을 청구할 수 있으며, 이 경우 운송인은 운임 체당금과 처분으로 인한 비용 지급을 청구할 수 있다(법률안 제917조 제1항).

또한 송하인은 운송인의 권리를 해하는 방법으로 처분권을 행사할 수 없으며, 운송인이 송하인의 청구에 따르지 못할 경우 지체 없이 그 뜻을 송하인에게 통지하여야 한다(법률안 제917조 제2항).

운송인이 송하인에게 교부한 항공화물 운송장 또는 화물 수령증의 제시를 요구 하지 아니하고 운송물 처분에 관한 송하인의 지시에 따른 경우, 운송인은 항공화물 운송장 또는 화물 수령증의 소지인이 입은 손해를 배상할 책임이 있다(법률안 제917조 제3항).

수하인이 운송물의 인도를 청구할 권리를 취득한 경우 송하인의 처분 청구권은 소멸한다(법률안 제917조 제4항).

법률안은 몬트리올 협약 제12조를 준용하여 규정하였으나 일부 내용이 삭제되어 있는 바, 송하인 및 수하인의 권리에 관한 불필요한 분쟁을 사전에 방지하기 위하여 몬트리올 협약 제12조의 내용과 동일하게 규정할 필요가 있다. 따라서 송하인이 처분권 행사 관련하여 발생하는 모든 비용을 변제하여야 함을 명확히 삽입하여 규정하여야 할 필요가 있을 것이다.

항공 운송 실무상 무역 거래시 발생하는 불만 등으로 인하여 송하인의 처분권 행사 사례가 빈번히 발생하고 있으나, 송하인이 동 처분권 행사와 관련된 비용 지급을 거절하여 운송인에게 손해를 입히고 있으므로 이러한 비합리적인 점을 해소하기 위하여 송하인의 처분권 행사시 발생한 비용을 송하인이 부담을 하도록 명확히 규정하여야 할 필요가 있다.



몬트리올 협약은 구상권의 일반조항(동 협약 제37조 : 제3자에 대한 구상권)을 두고 있으나, 법률안에는 구상권의 일반조항이 없어 구상권 근거 규정이 필요한 점, 실무적으로 발생할 수 있는 불필요한 분쟁 방지 필요성을 고려할 때 운송인이 운송물 처분 관련 손해 배상을 한 경우 운송인의 송하인에 대한 구상권을 제917조 제3항에 명백히 추가로 규정하여야 할 것이다.

#### 8) 운송물의 인도

운송물이 도착지에 도착한 때에는 수하인은 송하인이 법률안 제917조 제1항에 따른 운송물의 처분 청구권을 행사한 경우를 제외하고는 운송물의 인도를 청구할 수 있으며(법률안 제918조 제1항) 운송물이 도착지에 도착 시 다른 약정이 없는 한 운송인은 지체 없이 수하인에게 통지하여야 한다(법률안 제918조 제2항). 운송물의 인도와 관련된 규정은 몬트리올 협약 제13조를 준용한 것이다. 그러나 몬트리올 협약 제13조 제1항은 수하인이 운송물 인도 청구권을 행사하기 위한 두 가지 전제 요건으로 (1) 운송물이 도착지에 도착하고, (2) 수하인이 운송인에게 정당한 비용을 지급하고 운송 계약의 조건을 충족할 것을 명시적으로 규정하고 있는 점을 고려할 때 수하인의 운송물 인도 청구권과 관련된 불필요한 분쟁을 사전에 방지하기 위하여 법률안 제918조 1항을 “운송물이 도착지에 도착한 때에는 수하인은 운송인에 대하여 정당한 비용을 지급하고 운송계약의 요건을 충족하면 운송인에 대하여 운송물의 인도를 청구할 수 있다. 다만 송하인이 제917조에 따라 처분 청구권을 행사한 경우에는 그러하지 아니하다”로 수정하는 것도 검토해볼 수 있을 것이다.

한편 몬트리올 협약 제13조에서 수하인의 운송물 인도 청구권의 발생 시기와 관련하여 운송물이 도착지에 도착하였는지 여부에 따라 규정하고 있는바, (1) 몬트리올 협약 제13조 제1항에서는 운송물이 도착

지에 도착하였을 경우 운송인에게 비용 등을 지급하고 운송계약 조건을 충족하면 수하인에게 화물 인도 청구권이 발생한다고 규정하고 있고, (2) 몬트리올 협약 제13조 제3항에서는 화물이 도착하지 않은 경우 운송인이 운송물 분실을 인정하거나 또는 운송물이 도착하였어야 할 날로부터 7일이 경과해도 도착하지 않았을 경우 수하인에게 운송물 인도 청구권이 발생하는 것으로 규정되어 있다.

실제로 이와 관련하여 운송인, 송하인, 수하인 간에 빈번하게 분쟁이 발생함을 방지하기 위하여 법률안에 수하인의 운송물 인도 청구권 발생 요건과 관련하여 몬트리올 협약 제13조 제3항에 따라 운송물이 도착하지 않았을 경우에 대한 규정을 추가하는 것이 필요하다. 그리하여 법률안 제918조 제3항은 “운송인이 운송물의 분실을 인정하거나 또는 운송물이 도착하였어야 할 날로부터 7일이 경과하여도 도착되지 아니한 경우 수하인은 운송인에 대하여 계약으로부터 발생된 권리를 행사할 수 있다”라고 규정하는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

#### 9) 항공 운송 증서 등의 기재 사항에 관한 책임

법률안 제928조 제1항은 몬트리올 협약 제10조 제1항과 다르게 “송하인은 항공화물 운송장에 적었거나 운송인에게 통지한 운송물의 명세 또는 운송물에 관한 진술이 정확하고 충분함을 운송인에게 담보한 것으로 본다”라고 규정되어 있다. 실무적으로 포워더(Airfreight forwarder)가 송하인을 대신하여 항공화물 운송장을 기재하는 경우가 많으며 이때 포워더의 지위가 운송인의 대리인으로도 행위하는 것으로 해석될 여지가 있다. 이러한 경우 운송인이 책임을 물을 수 있는 상대방이 송하인인지 또는 포워더인지 여부에 대한 분쟁이 발생(송하인이 포워더가 운송인의 대리인이라고 주장할 경우)하여 법률관계가 복잡해질 가능성이 많은 점을 고려하여 운송인, 송하인, 포워더 간의 법률관계를 명확하게 하도록 운송인이 직접 송하인에게 책임을 물을 수 있도록

록 할 필요성이 있다. 따라서 법률안 제929조 제1항 후미에 “이는 송하인을 대신하여 행위하는 자가 운송인의 대리인인 경우에도 동일하다”라는 내용을 추가하여 규정하는 것이 적절하다.

## 2. 2009년 5월 채택된 제3자에 손해 배상에 관한 두 개의 협약과 국내법 개선 문제

앞서 간략히 설명한 바와 같이, 금년 5월 두 개의 제3자 손해 협약이 채택되었다. 미국은 1920년 이래 캘리포니아, 델라웨어 등 23개주가 항공통일주법(Uniform State of Law of Aeronautics)에 의하여 항공기 소유자 또는 운항자가 지상 제3자에 대하여 인적·물적 손해를 입힌 책임에 대하여 규율하고 있으며 일부 주에서는 항공통일주법을 수정하여 채택하고 있다. 항공통일주법은 여객의 사상 또는 물건의 손괴에 대한 절대책임과 항공기충돌에 기인한 손해배상책임(불법행위 책임), 지상손해에 대한 절대책임(무과실책임)의 원칙 등을 규정하고 있다.

영국은 1949년 제정되어 수차례 개정된 민간항공법(Civil Aviation Act 1949) 제40조, 제42조에서 운항자의 책임을 규정하고 있으며, 항공기가 고도를 적정하게 유지하고 항공법규를 준수하는 한 상공의 비행은 소송의 원인이 되지 아니하지만 운항자의 책임에 대하여 무과실 책임주의를 채택함과 동시에 유한책임을 인정하고 있다. 동법 제43조는 운항자의 책임보험제도를 강제하고 있으며 책임보험 없이 비행하거나 타인으로 하여금 비행하게 할 수 없다고 규정하고 있다.

독일 항공운송법 역시 무과실책임주의를 채택하고 있으며(제33조 제1항) 손해배상액은 항공기의 중량을 기준으로 금액을 제한하고 있으며(제37조) 손해배상책임과 관련하여 강제보험제도를 채택하고 있다. 이는 로마협약체제를 완전히 실현하고 있으며 1977년, 1980년, 2004년 개정되어 책임한도액을 수정하였다. 2004년 개정항공운송법에

서는 항공기 보유자의 지상 제3자에 대한 배상책임규정을 두고 있으며(제33조-제44조) 1952년 로마협약과 1978년 개정로마협약의 내용을 수용하고 있다. 다만, 손해배상액을 산정하는 항공기 중량의 구체적인 분류기준과 한도액을 독자적으로 규정하고 있다.

프랑스 민간항공법 제36조 및 제37조는 지상의 손해가 운항중인 항공기에 의하여 발생한 경우에 한하여 불가항력 또는 우발적 사고, 제3자의 행위인 경우에도 항공기운항자의 책임은 면제되지 않는다. 피해자의 과실이 입증된 경우에만 책임이 감경 또는 면제되며 그 외에는 무과실책임을 진다. 프랑스가 이 제도를 채택한 이유는 피해자인 지상 제3자의 보호에 역점을 두고 있기 때문이다 다만 로마협약이나 독일 항공운송법과 달리 항공기 중량에 의한 손해배상한도액을 정하고 있지는 않다.

중국의 1995년 민용항공법은 제12장 제157조에서 제172조까지 비교적 상세하게 지상 제3자에 대한 배상책임을 규정하고 있는 바, 대부분 로마협약의 규정을 따르고 있다. 주요 규정으로는 제157조 배상책임을 원인과 배상받을 권리자, 제158조 민간항공기 운항자의 배상책임, 운항자의 정의, 제159조 불법사용자에 관한 규정, 제162조 공중충돌에 관한 규정, 제164조 공중낙하물에 관한 규정, 제165조 구상권 규정, 제166조 운항자의 보험가입의무, 제171조 제소기한, 제172조 적용의 배제 등이 있다. 일본은 우리나라와 마찬가지로 지상 제3자의 손해에 관한 국내법을 두고 있지 아니하며, 결국 민·상법 또는 국가배상법을 준용할 수 밖에 없었다. 한편, 국회에 계류중인 상법개정안 제6편 항공운송편 제3장(지상 제3자의 손해에 대한 책임)은 제930조(항공기 운항자의 배상책임), 제931조(면책사유), 제932조(항공기 운항자의 유한책임), 제933조(유한책임의 배제), 제934조(항공기 운항자의 책임의 소멸) 및 제935조(책임제한의 절차)를 두고 있다.

한편, 지상 제3자의 손해에 대한 국내법 규정을 가진 국가들이 금년 채택된 두 개의 제3자에 대한 손해배상협약에 모두 가입할 것인지 아니면 그 하나만 가입할 것인지 또는 아예 가입하지 아니할 것인지는 철저한 국가이익을 따져서 결정하게 될 것이다. 따라서, 현재로서는 이들 국가에서 지상 제3자 손해 관련 국내법 규정을 반드시 확장하여 “지상”이라는 용어를 삭제하고 또한 상기 협약의 규정에 따라 개정할 것인지는 확실하지 않다. 이러한 상황에서는 우리나라는 입법화를 서두르기 보다는 선진국들의 추이를 관망하면서 가입 후에 입법화하여야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 金斗煥, 『최신국제항공법학론』, (서울: 한국학술정보, 2005).
- 최준선, 『국제항공운송법론』, (서울: 삼영사, 1987)
- 김중복, “항공관례의 연구- 여객운송인의 책임을 중심으로-”, 항공우주법학회지, 제22권 제2호(2007).
- 김두환, “항공기운항자의 지상제3자에 대한 손해배상책임(상)-개정 로마조약과 각국의 입법례를 중심으로-”, 사법행정 제24권 제8호, 한국사법행정학회, 1983.
- ..... “항공기운항자의 지상제3자에 대한 손해배상책임(중)-개정 로마조약과 각국의 입법례를 중심으로-”, 사법행정 제24권 제9호, 한국사법행정학회, 1983.
- ....., “항공기운항자의 지상제3자에 대한 손해배상책임(하)-개정 로마조약과 각국의 입법례를 중심으로-”, 사법행정 제24권 제10호, 한국사법행정학회, 1983.
- 김두환, “항공기사고로 인한 지상 제3자의 배상책임에 관한 ICAO 조약초안에 대한 논평과 국내입법의 방향”, 항공우주법학회지 제21권 제2호, 2006. 12.
- 김선이 · 권민희, “로마조약의 개정과 국내입법의 필요성에 관한 소고”, 항공우주법학회지 제23권 제1호, 2008. 6.
- 김중복 · 맹성규, “로마조약의 현대화와 쟁점에 관한 고찰”, 항공우주법학회지 제23권 제1호, 2008. 6.
- 이강빈, “항공기에 의하여 발생된 지상 제3자의 손해에 대한 운항자의 책임”, 항공우주법학회지 제21권 제1호, 2006. 6.

참고문헌

- 이강빈, “항공기에 의하여 발생된 제3자 손해배상에 관한 로마협약 개정안에 대한 고찰-불법방해배상협약안과 일반위험협약안을 중심으로”, 항공우주법학회지 제22권 제2호, 2007. 12.
- 이강빈, “항공기 운항자의 지상 제3자 손해에 대한 책임-로마협약개정안 및 상법 항공운송편 제정안을 중심으로”, 국제거래법학회지 제17권 제2호, 2008. 12.
- Jose Tomas Baganha, “The Utilization of the World’s Air Space and Free Outer Space in the 21st Century”, The International Conference on Air and Space Policy. Law and Industry for the 21st. (Session 3: Special Subjects of International Air Transport), 1997.
- Christopher M. Petras, “An Alternative Proposal to Modernize the Liability Regime for Surface Damage Caused by Aircraft to Address Damage Resulting from Hijackings or Other Unlawful Interference”, 10 Gonz. J. Int’l L. 315, 2006-2007.
- Katsutoshi Fujita, “Some Considerations for the Modernization of the Rome Convention in Case of Unlawful Interference”, 항공우주법학회지 제23권 제1호, 2008. 6.
- Professor Stephan Hobe, “Conference on Security and Risk Management in a New Space Era: Military, Commercial, and Tourism Dimensions”, 86 Neb. L. Rev. 439, 2007.
- Harold Caplan, “Who Should Pay for Aerial Terrorism?”, 21 NO. 3 Air & Space Law. 11, 2007.

- David Freestone & Charlotte Streck (eds), *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms*, (Oxford University Press, 2005).
- Ludwig Weber, *International Civil Aviation Organization*, (Kluwer International Law, 2007).
- I. H. Diederiks-Verschoor, *An Introduction to Air Law*, (Kluwer Law International, 2006).
- R.I.R. Abeyratne, *Legal and Regulatory Issues in International Aviation*, (Transnational Publishers, 1996).
- Zygmunt J.B. Plater et al., *Environmental Law and Policy: Nature, Law, and Society*, (2d ed.), (Aspen Pub., 2008).
- Brett Frischmann, "Using the Multi-Layered Nature of International Emissions Trading and of International-Domestic Legal Systems to Escape a Multi-State Compliance Dilemma", *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.*, Vol.13(2000).
- Cinnamon Carlarne, "Climate Change Policies an Ocean Apart: United States and European Union Climate Change Policies Compared", *Penn St. Envtl. L. Rev.*, Vol.14(2006).
- Daniel B. Reagan, "Note: Putting International Aviation into the European Union Emissions Trading Scheme: Can Europe Do It Flying Solo?", *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol.35(2008).
- Francesco Francioni, "Extraterritorial Application of Environmental Law", *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, ed. Karl M. Meessen(Kluwer Law International, 1996).



참 고 문 헌

Gerald F. Hess, "The Trail Smelter, the Columbia River, and the Extraterritorial Application of CERCLA", *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.*, Vol.18(2005).

Heather L. Miller, "Civil Aircraft Emissions and International Treaty Law", *J. Air L. & Com.*, Vol.63(1998).

Herbert V. Morais, "The Quest for International Standards: Global Governance vs. Sovereignty", *Kan. L. Rev.*, Vol.50(2002).

Janelle Veno, "Comment: Flying the Unfriendly Skies: the European Union's New Proposal to Include Aviation in Their Emissions Trading Scheme", *J. Air L. & Com.*, Vol.72(2007).

Louise Maillett & Carl Burlison, "Aviation and the Environment: Finding a Balance", *Air & Space L.*, Vol.18(2003).

Michael Milde, "Enforcement of Aviation Safety Standards - Problems of Safety Oversight", *Ger. J. Air & Space L.*, Vol.45(1996).

Michael Ilg, "Environmental Harm and Dilemmas of Self-Interest: Does International Law Exhibit Collective Learning?", *Tul. Envtl. L.J.*, Vol.18(2004).

Paul G. Harris, "The European Union and Environmental Change: Sharing the Burdens of Global Warming", *Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y.*, Vol.17(2006).

Paul Stephen Dempsey, "Flights of Fancy and Fights of Fury: Arbitration and Adjudication of Commercial and Political Disputes in International Aviation", *Ga. J. Int'l & Comp. L.*, Vol.32(2004).

Paul Stephen Dempsey, "Compliance & Enforcement in International Law:

- Achieving Global Uniformity in Aviation Safety”, N.C.J. Int'l L. & Com. Reg. 1, 5 Vol.30(2004).
- Paul Stephen Dempsey, “The Role of the International Civil Aviation Organization on Deregulation, Discrimination & Dispute Resolution”, J. Air L. & Com., Vol.52(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)
- Peter Zapfel, “Greenhouse Gas Emissions Trading in the EU: Building the World's Largest Cap-and-Trade Scheme”, Emissions Trading for Climate Policy: US and European Perspectives, ed., by Bernd Hansjurgens, (Cambridge University Press, 2005).
- Robert F. Housman & Durwood J. Zaelke, “Making Trade and Environmental Policies Mutually Reinforcing: Forcing Competitive Sustainability”, Env'tl. L., Vol.23(1993).
- Kim Rahn, Korea Faces EU Emissions Rule, Korea Times, Feb. 8, 2007.
- Intergovernmental Panel on Climate Change[IPCC], Aviation and the Global Atmosphere: Summary for Policy Makers (1999), <http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/av-en.pdf>.
- Intergovernmental Panel on Climate Change[IPCC], Climate Change 2007: The Physical Science Basis, Summary for Policy Makers (2007), <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-wgl.htm>.
- Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, art. 3, Dec. 10, 1997, I.L.M., Vol.37, p. 22, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

참 고 문 헌

Cong. Res. Service, Climate Change:The European Union's Emissions Trading System(EU-ETS) (2006), [http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/ /data/2006/upl-meta-crs-9496/RL33581\\_2006Jul31.pdf](http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/ /data/2006/upl-meta-crs-9496/RL33581_2006Jul31.pdf).

European Communities, EU Action Against Climate Change, EU Emissions Trading --An Open Scheme Promoting Global Innovation to Combat Climate Change (2005), [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/emission\\_trading3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/emission_trading3_en.pdf).

Commission of the European Communities, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2003/87/EC so as to Include Aviation Activities in the Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Within the Community, (Dec.20,2006), [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0818en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0818en01.pdf).

The United States Mission to the European Union, U.S.'s Byerly Reaffirms Commitment to Finalizing Transatlantic Air Services Accord (Jan. 11, 2007), [http://useu.usmission.gov/Dossiers/Open\\_Skies/ Jan1109\\_Byerly\\_Roundtable.asp](http://useu.usmission.gov/Dossiers/Open_Skies/ Jan1109_Byerly_Roundtable.asp).

Int'l Civil Aviation Org. [ICAO], The Convention on International Civil Aviation: Annexes 1 to 18, [http://www.icao.int/icaonet/anx/info/annexes\\_booklet\\_en.pdf](http://www.icao.int/icaonet/anx/info/annexes_booklet_en.pdf).

Int'l Civil Aviation Org., ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services(ICAO Doc. 9082/7: 7th ed. 2004), p.3. [http://www.icao.int/icaonet/dcs/9082/9082\\_7ed\\_en.pdf](http://www.icao.int/icaonet/dcs/9082/9082_7ed_en.pdf).

Int'l Civil Aviation Org., ICAO Commits to Aggressive Action on Aircraft Emissions (Sept. 28, 2007), [http://www.icao.int/icao/en/nr/2007/pio200710\\_e.pdf](http://www.icao.int/icao/en/nr/2007/pio200710_e.pdf).

- Int'l Civil Aviation Org., Participants of ICAO Environmental Meeting Agree on Guidance for Aviation Emissions Trading (Feb. 16, 2007), [http://www.icao.int/cgi/goto\\_m.pl?icao/en/nr/2007/pio200701\\_e.pdf](http://www.icao.int/cgi/goto_m.pl?icao/en/nr/2007/pio200701_e.pdf).
- Int'l Civil Aviation Org., Colloquium on Aviation Emissions with Exhibition Programme, <http://www.icao.int/envclq/clq07/ClqProgramme.pdf>.
- U.S. Dept. of State, Current Model Open Skies Agreement Text(Apr. 13, 2004), <http://www.state.gov/e/eeb/rls/othr/2008/19514.htm>.
- Air Transp. Association[ATA], ATA Statement Regarding EC Decision on Emissions Trading (Dec. 20, 2006), [http://www.airlines.org/news/releases/2006/statement\\_12-20-06.htm](http://www.airlines.org/news/releases/2006/statement_12-20-06.htm).
- U.S. Dept. of State, United States Questions European Aviation Emission Trading Scheme (Dec. 2, 2005), <http://usinfo.state.gov/gi/Archive/2005/Dec/05-48743.html>.
- Council Decision 1600/2002, Laying Down the Sixth Community Action Programme, art. 5, 2002 O.J. (L 242) 1-15, <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sgadoc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&typedoc=Decision&an doc=2002&nu doc=1600>.
- James L. Connaughton, Chairman of the White House Council on Env'tl. Quality, The President's Comprehensive Climate Strategy and the Clean Coal Initiative(Nov. 30, 2006), <http://fpc.state.gov/fpc/77170.htm>.
- Int'l Air Transp. Ass'n, Environment Summit - Remarks by Giovanni Bisignani (Apr. 25, 2006) <http://www.iata.org/pressroom/speeches/2006-04-25-01>.