

變換期에 있어서의 國際民間航空機構 (ICAO)와 航空法 發展의 最近 動向

崔 完 植*

■—————》 차 레 《—————■

- | | |
|-------------------------------|----------------------------------|
| I. 序 論 | V. 國際民間航空機構(ICAO)와
航空의 經濟的 環境 |
| II. 최근 航空技術의 發展이 미
치는 影響 | VI. 國際民間航空機構에 의한 최
근의 航空法發展動向 |
| III. 空域의 過密化現象과 航空
法規制의 動向 | VII. 結 論 |
| IV. 航空技術의 發展展望 | |

I. 序 論

이미 널리 소개된 대로 국제민간항공기구(ICAO)야말로 현대 국제민간항공의 발전을 통한 인류사회의 평화와 복지의 증진에 이바지하는 것 이상으로 삼고 있는 유엔의 전문기구이다. 이미 우리나라가 1952년 11월에 이 機構에 가입한 이래 세계적인 항공의 나라가 되기까지는 바로 국제민간항공기구에서의 활동을 통하여 여러 크고 작은 세계의 많은 나라들과 국제항공교섭을 행할 기회를 가질 수 있었던 덕분이다. 더욱이 최근 비록 남한과 북한이 별개의 분리된 자격이기는 하지만 동시에 유엔의 회원국이되어 국제분쟁을 평화적으로 해결해야할 유엔의 기본원칙을 존중하지 않을 수 없게 되었다. 1944년의 시카고 국제민간항공기구(ICAO)의 헌장에 의해서 1947년에 이 기구가 발족된 이래 오랜동안 사회주의 여러나라들이 이 기구에의 참여를 기피하거나 소극적인 태도를 취하였으나 소련은 1971년에, 중공은 1974년에, 북한은 1977년에 국제민

* 韓國航空大學教授 · 法學博士, 韓國航空法學會 副會長.

8 航空法學會誌

간항공기구의 회원국이 되어 매우 적극적인 활동을 벌이고 있다.

이번에 새로 마련한 우리나라 항공법초안 제 1 조나(新航空法은 1992년 7월 시행) 現行航空法 제 1 조도 다 같이 「이 법은 국제민간항공조약과 그 부속서에 준거하여 제정한다」고 하였는데 이와 동일한 규정들은 영국항공법(제 8 조), 일본항공법(제 1 조), 독일항공법(제 32조 제 3 항), 대만항공법(제 1 조), 싱가포르항공법(제 3 조 제 1 항), 기타 여러나라들의 항공법전에 그대로 규정되어 있다.

이만큼 각 나라의 항공법은 불가피한 경우 이외에는 국제항공관련업무를 최고도로 통일하여줄 國際的 基準을 정하고 있는 국제민간항공조약(一名, 시카고 협약)과 그 부속서에 일치시키는 것을 목적으로 하고 있는 것이다. 시카고 협약 제 37 조는 국제표준과 권고방식에 관한 규정으로서 즉 이같은 내용의 부속서를 채택제정하여 각 나라 항공법의 기술적인 국제기준이 될 수 있도록 하는데 관한 국제민간항공기구의 立法機能을 언급하고 있다. 이번에 유엔에 동시 가입한 남·북한이 앞으로의 南北關係의 改善과 발전을 내다보면서 南北間民間航空交通을 개설한다거나 우리나라도 국제민간항공기구(ICAO)의 理事國이 될 수 있다는 등의 論議가 분분한 이때 急變하는 세계환경속에서의 국제민간항공기구(ICAO)와 항공법의 발전을 眺望하여 對備한다는 것은 매우 가치있는 일로 생각한다.

II. 최근 航空技術의 發展이 미치는 영향

오늘날의 民間航空은 21세기로 접어드는 문턱에 서서 여러 정치기구들이 통상 흡수하여 해결할 수 있는 이상의 복잡한 航空政治上的 문제들을 재빨리 해결하기 위한 새로운 대처방안이 강구되지 아니하는 한 매우 심각한 국면에 처하여 있다. 이같은 문제들이란 항공기술의 발전, 소비자수요, 항공산업에 큰 영향을 미친 規制緩和政策등이다. 이러한 새로운 排戰들은 비록 새로운 것들은 아니지만 예측하지 못한 규모로 항공기업에 큰 영향을 미치고 있고 국제항공기업이나 각 정부들이 전통적

으로 잘 보호받아온 항공산업을 규제하는 문제에 있어서 무언가 再考하도록 강요하고 있다. 그러한 발전이 국제제도에 미치는 영향이 불투명하기는 하지만 각 나라의 정부, 항공회사, 국제민간항공기구, 국제항공운송협회(IATA)에 종사하는 사람들이 共感하는 부분이라는 점이다.¹⁾ 旅客과 荷物の 항공편 국제운송은 모든 나라들의 협력과 好意를 필요로하는 복잡한 技術에 의존하는 복잡한 절차이다. 1947년에 국제민간항공기구가 발족된 이래 국제정기항공편여객의 수송실적은 계속 증가하여 1988년에 이미 10억명을 초과한 바 있다.

약 50년전에는 그다지 활발하지 못했던 항공화물운송은 오늘날 세계 무역의 본질적인 주요 구성부분이 되었다. 항공운송을 운영하는 방식을 지배하는 기본문서는 1944년에 시카고회의에서 서명된 국제민간항공조약이다.²⁾ 이 조약은 96개조를 포함하고 있는바 이 조항들은 사실상 민간항공의 모든 국면을 규제하고 있다.³⁾ 이 조항들은 국제민간항공기구 회원국들이 享有할 特權과 감수해야 할 制約을 동시에 설정하고 있다. 또한 시카고 협약의 조항중에는 국제항공운송의 혼란상태를 방지해 줄 수 있는 하나의 방안으로 국제 표준과 권고방식의 채택을 규정하고 있다.⁴⁾

이와같은 規制機能에 대한 相互合意에 있어 시카고 항공회의(1944)에서 각 나라 대표들은 각 회원국이 자기나라 領空에 대한 「完全하고도 排他的인 主權」을 행사할 것에 합의하였다.⁵⁾

- 1) 국제항공운송협회(IATA)의 會員에는 正會員(Active Member)과 準會員(Associate member)이라고 하는 두가지 자격으로 분류된다. 定期國際航空業務를 行하는 航空企業만이 完全한 會員資格을 갖는 것이 正會員으로서 投票權을 갖는다. 정기국제항공업무에 종사하지 않는 기업으로서 다만 항공기업사이의 운임청산이나 기술적인 서비스의 이익을 누리고자 하는 것이 準會員인데 投票權이 없다. IATA는 ICAO와 밀접한 연관이 있음으로 옵서버自格으로 ICAO의 모든 회의에 참석한다. International Air Transport Assoriation, 1989 Annual Report 14.
- 2) International Air Transport : Law, Organization and Policies for The Future, Nicolas mateesco Matte, 1976, p. 47 이하.
- 3) 國際航空法, 崔完植著, 航空大出版部, 1990年 6月, p. 739이하.
- 4) 시카고협약 제37조.
- 5) 시카고협약 제 6 조 : 「회원국상호간에는 상대방회원국의 허가없이는 정기 국제항공업무의 수행을 위해서 상대방의 영공을 통과, 운항할 수 없다.」

10 航空法學會誌

이 시카고 協約은 당초에 두가지 목적을 달성하기 위한 수단으로서 초안되었다. 첫째는 이 문서가 국제민간항공에 관련되는 국제항공법의 기본문서라는 점이다. 다음으로 이 조약문서는 국제민간항공기구의 기본 문서(現代民間航空의 大憲章, Magna Carta)로의 이 기구의 근본목적과 組織에 대해서 규정하고 있다는 점이다.

當初부터 국제민간항공기구의 주요임무는 지금까지 채택되어 온 시카고 協約 18개 부속서에 포함될 국제표준과 권고방식(International Standards and Recommended Practices)을 제정하는 작업이었다. 부속서(Annex)의 그같은 규정들은 항공기술의 새로운 발전과 변화가 항공기 운항, 감항성, 항공규칙, 위험물건의 안전수송, 항공종사자의 면허, 공항, 항공통신 및 환경보호에 엄청난 영향을 미치기 때문에 여기에 지속적으로 대응하기 위한 것이었다.

시카고協約의 草案者들은 이같은 부속서 규정들을 시카고協約의 기본 조항과는 분리하여 국제민간항공기구 이사회가 독자적으로 채택하도록 함으로서 회원국의 부담스런 비준절차로부터 벗어나도록하는 효과를 기대하였다.⁶⁾ 시카고協約의 개정은 총회에서 3분의 2 이상의 회원국찬성투표로 채택이 된다.⁷⁾

국제민간항공기구에 의한 規制活動分野에서의 전성기는 이 기구가 창설된 최초 10년 동안이었는데 이 기간동안에 이 기구는 그 다음 35년간 보다도 더욱더 실질적이고 중요한 부속서를 채택하였다. 처음에 완수한 국제민간항공기구의 주요업적은 비행가능한 세계 모든 공간에서의 원활한 운영을 위한 항행원조시설과 서비스의 제공에 대한 책임을 지는 일이었다.

그러나 이러한 임무를 수행하는데는 각 나라 영공에서의 主權問題, 특히 公海上에서의 國際空域부분을 포함하는 매우 민감하고 복잡한 문제들이 없는 것이 아니었다.⁸⁾ 그런데 그동안 국제민간항공기구의 야심에

6) 시카고協約 제90조.

7) 시카고協約 제94조.

8) T. Buergetal, Law-making in The International Civil Aviation Organiza-

찬 가장 눈부신 업적은 북대서양에서의 항행원조시설을 사용하는 항공사들이 共同으로 出資하여 운영하는 北大西洋氣象局과 遭難救助團을 창설한 일이었다.⁹⁾ 그러므로 국제민간항공기구는 근본적인 규범을 마련하는 일 이외에도 국제협력에 있어서 새로운 돌파구를 마련하는 역할을 수행한 셈이었다.

우리가 이미 宇宙時代에 突入해 있는 것을 생각해볼 때 인공위성의 기술이 領空의 過密化를 해결하는 데 충분히 이용되고 있지 못하다는 것은 매우 부자연스런 일로 평가되고 있다. 1968년에 이미 국제민간항공기구(ICAO)는 오직 민간항공의 이용을 위한 위성을 계획하고자 국제위성기구인 항공위성기구(AEROSAT)를 창설하였다.¹⁰⁾ 미국과 캐나다, 구라파 우주연구기구의 9개회원국을 포함한 여러나라들의 연합체가 1979년과 1980년 사이에 실험위성의 발사를 계획하였다.¹¹⁾ 1989년 4월에 미국과 소련이 航空界에서 共同으로 사용할 항공위성체제에 관하여 매우 好意的으로 협조할 의사표명이 있는 이후 국제민간항공기구의 역할은 매우 고무적이었고 희망적이었다.

국제민간항공기구 이사회는 未來航空體制 特別委員會(Special Committee on Future Air Navigation System-FANS)의 임무를 실현할 새로운 위원회를 결성하고 1990년대 중반까지 운영될 것으로 기대되는 地球的 次元의 衛星體制의 使用과 운영을 위한 기술적 요건을 발전시킬 계획을 신속히 결정한 바 있다.

tion 80-82(1969)(ICAO理事會에 의해서 채택된 제 2 부속서와 시카고 협약 제12조에 의한 영공주권에 관한 규정에 대한 토론 참조).

9) Memorandum on ICAO 1987 and Work Programme of ICAO(1990-1991-1992).

10) Eydaleine, Navigation by Satellite, The Next Step for Civil Aviation, ICAO Bull, Mar. 1988, p. 16a-18.

11) Shaw, Satellite Technology and Civil Aviation, IATA Rev., Apr.-June 1984, p. 8.

Ⅲ. 空域의 過密化現象과 航空法規制의 動向

오늘날 航空運送産業이 직면하는 최대의 압박요인은 空域의 혼잡과 空港의 혼잡인데 이러한 要因들은 가장 분주한 航空路線에 심각한 영향을 미치고 있다. 무엇보다도 가장 문제가되는 지역은 북아메리카와 구라파, 아시아·태평양지역이다. 미국연방항공청(FAA)의 연구보고에 의하면 미국내에서의 18개주요공항이 年間 20,000時間이상의 항공기출발지연을 경험한 것으로 발표되었다.¹²⁾

空港의 건설이 현재 미국에서는 부진한 상태인데 1974년에 開設된 Dallas/Fort Worth 國際空港이 마즈락주요공항으로 건설된 공항이었다. 뿐만 아니라 Denver新空港건설이 심각한 소음과 비용때문에 지연되었다.

구라파에서도 최근 건설된 主要空港은 Munich공항뿐으로 春季節初부터 秋季節末까지 구라파에서의 空港混雜은 항공사와 항공여객의 엄청난 費用의 출발지연을 초래하였고, 1991년에 開設된 Munich공항도 이미 그 收容能力을 넘어서고 있는 실정이었다.

무엇보다도 구라파대륙에서는 空域의 큰 부분이 軍用으로 사용되고 있고 航空交通管制士의 빈번한 파업등은 더욱 첨예한 문제로 등장하였다.¹³⁾ 그런데 가장 큰 成長地域은 아시아·太平洋地域이었는데 이 지역에서는 세계의 평균수준을 넘어 매년 약 9%의 항공여객수송실적의 증가를 나타내었다.

국제민간항공기구(ICAO)는 아시아·太平洋지역의 이같은 成長이 꾸준히 계속되어 西紀 2,000년에는 세계항공여객의 39%를 점할 것으로 국제민간항공기구(ICAO)가 예상하고 있다.¹⁴⁾

12) Malcolm, Aviation Experts Warn of Gridlock at U.S.A. airports, N.Y. Times, June 19, 1988, § 1, p. 22, Col. 5.

13) Oudin, Air Traffic Congestion in Europe-ICAO's Initiatives for Remedial Actions, ICAO Bull., Jan. 1989, p. 15-18.

14) The Economic Situation of Air Transport-1978 to the year 2000, ICAO

空域의 過密化現象에서 발생하는 문제가 쉽게 해결되지 않고 있어서 既存의 解決策으로서는 감당하기 어려운 새로운 規制問題를 대두시키고 있다. 국제민간항공기구는 地球的인 次元의 必要性에서 觀察하고 있으나 보다 구체적인 要件은 地域的인 항공운항계획 즉 지역국가자신의 優先事項을 고려한 그같은 계획에 의해서 규정되고 있다. 가령 미국은 현재 空港의 항행원조시설을 개선하기 위한 압력을 받고 있는 실정이다.¹⁵⁾

국제민간항공기구의 最大의 難點은 오랜동안 이 기구가 制定한 紙上의 規범을 실제면에 現實化하는 것이었다. 항공운항업무의 표준과 절차를 定하는 일만으로 이러한 표준과 절차가 自動的으로 실제면에 그대로 具現됨을 의미하지 않는데 문제가 있는 것이다. 이같은 현상은 국제민간항공기구(ICAO)의 지역사무소의 지역항공계획에도 적용되는 일로서 그러한 지역항공계획이 現實化하기까지에는 資金의 결핍, 훈련받은 기술자와 設備의 부족등으로 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다.

국제항공운송협회(IATA)와 회원 항공회사들은 각 나라 政府에 대해서 결함을 是正하라는 압력을 가해온 것이 常例인데 반하여 국제민간항공기구(ICAO)는 비교적 각 나라 정책에 방관하는 경향에 있어 왔다. 그러나 국제민간항공기구는 항행원조시설의 결함에 의해서 발생한 나이지리아(Nigeria) 非常事態에 介入하여 해결을 본 實例대로 기술원조등을 제공하거나 당사국과 협의하여 국제항공의 비상사태문제를 해결함에 있어 매우 적극적인 조치를 취하여 왔다.¹⁶⁾

航空의 國際的 性格은 각 나라 主權의 限界를 넘어스고 既存의 構造를 넘어스는 경영상의 새로운 문제를 提起하는 地球的 次元의 해결책을 요청하고 있다. 시카고 協約의 여러 條項들은 지역적인 기초위에서의 항공운송을 조직하기위한 상당한 영역을 여러나라들에게 제공하고 있다¹⁷⁾

Circular 200-AT/90, p. 42(1989).

15) FAA Seeks More Airports to Lessen Congestion, But its Chances Amount to a Wing and a prayer, Wall St. J., Aug. 26, 1987, p. 42, Col.

16) Report of the President of the Council, ICAO Doc. WP/7960(Feb/8, 1985).

17) Chicago Convention, articles 77, 78, 79.

국제민간항공기구(ICAO)는 구라파국가들로하여금 이와같은 多邊의 國家 施設과 業務에 關해서 速고하고 加일층 協력을 要망하고 있다.

국제민간항공기구가 발표하고 있는 紹介資料는 개별국가들이 현재 수 행하고 있는 일정한 항공업무가 多數國家들이 공동운영하는 單一主體에 의해서 더욱 효과적으로 그리고 더욱 저렴한 費用으로 제공될 수 있음 을 提示하고 있다. 이와같은 結果를 성취시키기 위하여 技術계획의 입안 자들은 각 國家가 지역적인 계획을 엄격히 실천하는데 중점을 두기보다 는 어떤 특별한 접근방식을 적용하거나 보다 광범한 재정적 또는 경영 상의 문제에 중점을 두고자 하였다. 시카고 協약 제28조에서 언급되고 있는 바대로 각 國家의 責任事項으로 되어 있는 항공보안시설과 항행원 조 업무의 제공에 關해서는 그러한 임무를 어떤 특수한 公的 또는 私的 主體에게 위임할 수도 있게 되어 있다.¹⁸⁾

이러한 경우는 이미 아프리카의 중앙아메리카에서 적용된 事例인바 이러한 地域에서는 개별국가들이 그들 자신의 능력으로는 이러한 임무 를 수행하기에는 부적합한 경우이다. 국제민간항공기구 자신의 제도적인 構造內에서 북대서양에서의 항공보안업무에 대한 共同投資協定들은 國 제적 규모에서의 업무를 운영하는데 있어서의 상당한 경험을 국제민간 항공기구(ICAO)에 축적하도록 하였다.¹⁹⁾

IV. 未來航空技術의 發展展望

지난 約 38년간의 세월은 항공기와 엔진設計의 技術의 발전이 상업항 공운송분야의 一大革命을 초래케 하였고 저렴한 항공운임을 가능하게 하 였으며 수백만달러에 해당하는 지상항행원조시설의 확대를 보게하였다. 국제민간항공기구 이사회 의장인 Assad Kotaite氏는 국제항공운송협회 (IATA) 技術회의에서의 연설을 통하여 항공운송에 있어서의 신속한 變

18) Chicago Convention, art. 28.

19) C. RHYNE, A Mutuc & R. Sands, Law Making Activities of THE International Civil Aviation Organization 16-17(1978).

化를 다음과 같이 力說한 일이 있다：「세계항공운송산업을 통하여 본 技術革命은 참으로 획기적인 것이다. 이와같은 사실은 보잉 757 및 보잉 767 쌍발엔진항공기와 같은 새로운 항공기의 발전에서 국제항공여객들이 직접 탑승한 체험을 통해서도 입증되고 있다.

이러한 대형항공기의 발전이 초래한 기술혁명은 사실상 산업의 모든 분야에 파급효과를 갖어 왔으며 空港의 混雜한 환경속에서 항공관제업무의 自動化의 능력을 촉진시키는 自動着陸장치(MLS)등 광범한 技術의 발전을 초래하게 하였다.²⁰⁾

적어도 21世紀初까지는 천명의 여객을 실어나르는 超大型, 超音速航空機가 운항할 것으로 예측되고 있다.²¹⁾ 그러나 현재 항공기제작자들은 경제적인 사정과 이유로 보잉 747을 先頭로한 既存의 航空技術을 통해서 最大의 利益을 확보하고자 하는 것으로 생각된다. 이같은 새로운 항공기의 制作費用이 실로 莫大하기 때문이다. 항공기제작회사들은 새로운 상업항공기 제작비용이 2005年 5000億弗이 所要될 것으로 推算하고 있다.²²⁾

未來의 航空機는 단순히 國家成身에 의해서 결정되지 않고 경제적인 현실에 의해서 결정될 것으로 보는 의견이 많다. 특히 1980년과 1985년 사이에 세계시장에서의 에어버스의 占有比率이 17퍼센트이던 것이 1987년 1/4분기동안 44%로 확대되었다.²³⁾ 더욱 충격적인 것은 구라과 항공기제작사가 破格的인 條件으로 이스턴 航空社(Eastern Airlines)에게 23대의 에어버스 A-300을 판매함으로써 구라과사람들이 美國航空市場에 침투하였다는 사실이다. 뿐만 아니라 에어버스 판매와 시장수요에 대한 국제적인 협력의 방안으로 에어버스콘소시엄을 구성하여 영국, 프랑스, 독

20) 國際航空運送協會(IATA) 제21차 技術會議 연설(1987년 9월, 몬트리올 연설).

21) La Fond, The Shape of Things to come, ICAO Public Information Office.

22) Fleet Renewal and Investment in Airport Infrastructure, ICAO Doc. A 27 -wp 148, at 2(July 7, 1989).

23) Milner & Yoffie, Between Free Trade and protectionism : Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands, 43(2) INT. L Org. 239, 257(1989)(미국 상무성 Dow Jones News Service로부터 統計引用).

일, 스페인등이 새로운 항공사마케팅戰略을수행하였다는 사실이다.²⁴⁾ 최근 미국의 보잉社와 유럽의 에어버스社는 6백석을 갖춘 슈퍼점보기의 연구개발에 착수하여 아시아 태평양지역 항공사들이 주요고객으로 등장하고 있다는 소식이다.²⁵⁾

미국은 이같은 문제에 대처하기 위해서 關稅 및 貿易에 관한 一般協定(GATT)에 의거 政府次元의 교섭을 시도했으나 별다른 성공을 보지 못하였다.²⁶⁾ 다만 앞으로 개발될 極超音速航空機의 研究프로젝트는 NASA와 보잉社 그리고 맥도넬더글라스社에 의해서 財政支援되고 있다. 한 研究報告書에 의하면, 이러한 프로젝트의 成功은 국제적인 콘소시엄을 구성하여, 비용문제, 공항과 환경문제에 관한 복잡한 문제를 처리하도록 요청할 필요가 있음을 지적하고 있다.²⁷⁾

또한 이 연구보고서는 極超音速航空機의 연구개발을 위해서는 어느 한 나라나 하나의 기업만으로는 경제적으로나 기술적으로도 불가능하다는 결론을 재확인하였다. 日本, 美國, 구라파에서는 가급적 조속한 시일 안에 정부로부터의 적절한 재정정, 정책적인 지원약속이 뒷받침된 국제적인 콘소시엄의 조직이 요구된다는 점이 지적되고 있다.²⁸⁾

국제민간항공기구(ICAO)의 평가에 의하면 「앞으로 개발되는 새로운 초음속항공기는 경제적으로 감당할 수 있는 운영경비를 생각해야 하고 항공기소음발생구역에서의 환경보호요건을 구비할 필요가 있다」²⁹⁾고 하였다.

24) Fink, Airbus Industrie's Competitive Gambit, AVI, WK. & Space TECHNO, Aug. 3, 1987, p. 15.

25) 1992년 3월 9일자 한구경제신문 7면.

26) Market Studies Indicate Demand For High-Speed Civil transports, AVI, WK. & SPACE TECH. Nov. 21, 1988, p. 54.

27) Ibid.

28) 高度의 조직으로 운영되는 국제콘소시엄이 選好하게 되는 이유는 高價의 經費切感, 多數國家들과 空港의 聯關性, 太平洋地域航空運送比率의 눈부신 伸張, 환경문제에 관한 國際的인 合意의 必要性, 技術 및 研究의 必要性등을 들 수 있음: 前揭書 參照.

29) Annual Report of the Council—1988, 1 ICAO Doc. p. 530, p. 38.

V. 國際民間航空機構(ICAO)와 航空의 經濟的 環境

항공회사는 처음부터 변천과정에 있어 왔지만 그 변천은 신속히 변천하는 기술의 발전에 의해서 쉽게 확인할 수 있다. 경제환경에서의 급진적인 발전에 의하여 초래된 변화는 전혀 별개의 문제이었다. 주목할 점은 시카고 협약에 의하여 확립된 規制體制의 근본구조에 이같은 경제적인 발전이 미친 영향이 실로 막중하였다는 점이다. 이러한 발전은 시카고 협약의 前文에도 포함될 정도로 「機會均等」의 原則이 국제민간항공기구의 중대관심사이었다.³⁰⁾

기본적으로 이러한 規制體制는 회원국의 각 정부들이 별달리 큰 異議를 제기하지 않고 이렇다할 큰 마찰이 없었기 때문에 그대로 유지되어 왔다고 볼 수 있다. 그런데 二國間航空協定은 보다 충분한 伸縮性을 부여하여 왔으며 특히 국제항공운송협회(IATA)운임회의에서 채택된 항공운임요율은 각 정부들이 별달리 異議를 제기하지 아니하였다.³¹⁾

그러나 이러한 사정은 1970年代의 연료위기와 세계인플레이션이 극심한 기간동안 변화를 보게하였으며 항공회사들은 1970年代 중반기 경제적인 어려움에 봉착하게 된 것이다.

經濟的인 環境의 變化는 世界的인 交易패턴의 再考를 통해서 나타나게 된다. 미국과 영국이 실어나른 定期運送總輸送量의 比率은 1946년에서 1976년까지의 30년동안 3분의 2에서 4분의 1 조금 넘는 수준으로 줄어들었다. 같은 기간동안 國際定期航空運送企業의 數는 40개에서 180개로 증가하였으며 평균수송실적도 7倍로 늘어났다.³²⁾

30) 시카고協約(1944)의 前文.

31) 국제항공운송협회(IATA)운임회의는 오랜동안, 특히 미국에서 論爭의 대상이었다. 航空規制緩和政策의 結果로 국제항공운송협회(IATA)는 운임회의의 참가를 任意的인 것으로 方針을 정하였다.

Feldman, IATA Moves from Controversy Toward Trade Association Model, Air Transport World, Doc. 1987.

32) Special Air Transport Conference, Information Paper No. 3, (1977).

그러나 1975년 한해동안만해도 북대서양상에서 이용되지 아니한 수송력만해도 보잉 747의 왕복운항에서 1500개의空席이 있었다.³³⁾

최초의 石油危機는 航空規制體系에서 광범한 變化를 초래하도록 만들었으며 뉴욕大學의 國際法教授이며, 航空法研究教授인 Andreas Lowenfeld박사도 「機會均等の 原則이 중심이된 버뮤다基本構造가 심각한 압박을 받았고, 또한 國際航空産業이 病든 産業이 되었다」고 말할 만큼 연료 위기에서 받은 충격은 엄청난 것이었다. 그리하여 미국의 카터行政府는 미국항공정책의 全面的인 재조정을 시도하게 되었는데 Christen Jonsson氏도 지적한 대로 「미국의 새로운 항공정책은 국제적인 規制緩和를 강력히 요청했으며, 競争을 強化하고 부정기차타운송 업무를 自由化하며 최소한의 政府介入에 의하여, 어떠한 輸送力規制나 市場의 價格策定문제도 보다 自律的으로 다루는 일」이라고 분석하였던 것이다.³⁴⁾

당초 미국의 規制緩和論者들은 既存 構造內에서의 國際制度를 개편할 계획을 세웠고 항공운임과 요율을 정하는 국제항공운송협회(IATA)의 기능에 대한 確信을 재확인하는데는 상당한 苦痛을 느끼지 않을 수 없었다.³⁵⁾ 政策의 變化는 1946년의 버뮤다航空協定을 終結짓고 제2 버뮤다協定으로 알려진 新協定이 成立된 1977년 약 1년간의 英·美間 항공교섭이 계기가 되었다.³⁶⁾

그런데 미국과 항공의 자유화정책에 反旗를 든 대부분의 다른 국가들 사이에 균열이 깊어졌기 때문에 국제민간항공기구(ICAO)는 1977年 4월에 특별항공운송회의를 소집하였는데 이 회의는 1944년의 시카고 국제민간항공회의 이래 가장 중요한 회의이었다.³⁷⁾

33) K. Hammarskjold, Address to Freight Seminar, in Gothenburg(Mar. 1977).

34) C. Jonsson, International Aviation and THE Politics of Regime Change 36 (1987).

35) Brindley, U.S.A is Transport Policy : International Reactions to Deregulation, INTERAVIA, May 1979, p. 427.

36) Id. p. 428.

37) See Special Air Transport Conference, Montreal, April 13-26, 1977, ICAO Doc. 9199 SATC(1977).

국제민간항공기구(ICAO)는 항공운송의 경제적규제문제에 관한 多邊의 制度를 추구할 계획을 포기하였고 1946년의 제 1 차 임시 ICAO총회 이래 이 문제가 활발히 재론된 일이 없었다. 1977년 4월에 소집된 特別航空運送會議은 4개 議題로 나누어져 상정되었다. ① 公開運賃料率과 국제항공 운송협회(IATA)가 승인한 항공운임요율의 광범한 위반사항 ② 부정기차 타항공운송에 관한 정책의 수립 ③ 국제항공운송에서의 수송력 규제 ④ 항공운임 및 요금의 책정을 위한 국제기구의 창설

이 최초 회의에서의 토론에서는 출석한 97개 정부가 문제의 가능한 해결책에 관해서 각각 별개의 인식을 하고 있었다. 차타 부정기항공운송 업무의 문제에 관하여는 상당수의 대표들이 하나의 統合된 國際制度를 지지하였는데 이 국제통합제도에 의해서 不定期航空産業의 관리와 감독을 실시하자는 것이었다. 그러나 상당수의 일부 다른 대표들은 그러한 항공업무가 별도의 특별한 규제를 받아야 함을 力說하였다.

航空輸送力超過 즉 많은 空席이 있었던 현상에 관하여 많은 대표들은 北大西洋航空路線上의 그러한 사태가 세계적인 경제불황에 다시 대형점보제트機의 投入에 따르는 短期間의 현상이었음을 示唆하였다. 그러나 다수의 다른 代表들은 그같은 수송력초과문제는 規制體系에 있어서의 결함으로 인한 長期間의 문제이었다고 생각하였다.³⁸⁾

광범한 토의결과는 결국 대표들간의 광범한 견해차이를 보였을 뿐이고 별다른 합의점을 찾지 못하였다. 自由市場政策을 옹호했던 美國은 대단히 고립되었었다. 合意된 내용이 있었다면 그러한 統合된 國際機構에 의한 規制는 많은 결함이 있었기 때문에 해결책은 兩者 航空協定에서 찾아야 한다는 점이였다.

그러나 제 2 차 항공운송회의가 1980년에 개최되었는데³⁹⁾ 航空規制緩和政策에 대한 완강한 반대가 허물어지고 있었는데 이때는 이미 美國이 15個國과 兩者航空協定을 체결하였을 때이다. 모든 이러한 兩者航空協定

38) See First International Air Transport Meeting in Three Decades Sought Multilateral Solutions for Critical Areas, ICAO Bull., July 1977.

39) See Second Air Transport Conference, montreal, Feb. 12-28, 1980, ICAO Doc. 9297 AT Conf 12(1980).

은 특수지역 가령 구라과와 같은 지역에서의 항공기업이 相互間團합을 하여 共同戰線을 구축하지 못하도록 하는 단계적인 처방책으로 교섭되었던 것이다.⁴⁰⁾

「회유와 협박」(a carrot-and stick approach)으로 Jonsson氏가 記述한 바 있는 美國의 交渉戰略은 競爭價格에 대한 美國인의 需要를 충족시키고 차타부정기운송규정과 수송력을 自由化하였으며 外國航空運送人이 추구한 가치있는 美國의 航空市場에의 新規航空路線開設方案이 제시되기도 하였다.

국제민간항공기구(ICAO) 제 3 차 항공운송특별회의가 1985년에 개최되었는데 이 국제회의는 어느 한 나라의 一方的인 조치들이 國際制度에 有害한 것으로 생각하였다. 考察된 바 있는 가장 시급한 項目은 競爭法과 航空社 마케팅과 販賣, 항공사 通貨移贊, 제트항공기에 대한 騒音規制의 適用을 취급하는 조치들이었다.

제 3 차 ICAO항공운송특별회의는 몇가지 주목할 권고안을 채택하였는데, 이 권고안은 여러 회원국들로 하여금 다른 相關국가들과 양자 항공 교섭을 행함으로써 이들의 國內 경쟁입법의 一方的 適用을 回避할 것을 내용으로 한 것이다.⁴¹⁾

이러한 제 3 차 항공운송특별회의는 국제민간항공기구 이사회로 하여금 國內立法의 適用에 대한 충돌을 피하도록 여러 회원국들을 지원하는 권고안과 指針을 발전시키도록 촉구하기도 하였다. 그런데 국제민간항공기구(ICAO)의 기본방침에 대해서 강력히 異議를 제기했던 것은 미국대표이었는데, 미국대표의 견해에 의하면 여러 회원국에 대한 국제민간항공기구(ICAO)의 권고안이 競爭法에 관한 각 나라 국가정책에 문제를 제기하는 것은 국제민간항공기구의 적당한 역할을 벗어나는 일이라고 비판하였다.⁴²⁾

40) Brindley, U.S.A. Air Transport Policy : International Reactions to Deregulation, INTERAVIA, May 1979, p. 428.

41) See ICAO Doc. AT-Conf/3-WP/71, p. 3-11(1985).

42) Third Air Transport Conference, Montreal, Oct. 22-Nov. 7, 1985, ICAO Doc. 9470 AT Conf/3(1985).

1985년의 ICAO특별회의에서 제기된 중대한 관심사항은 국제수준에서 航空市場을 관리하는 방안으로 주요항공사들이 컴퓨터예약시스템(CRS)을 잘못 남용하는 일이라고 지적하였다.⁴³⁾ 그 결과로서 국제민간항공기구 이사회는 이같은 문제를 연구할 임무를 위임받았으며 항공사 상호간에 영향을 줄 수 있는 지나친 편견을 방지하기 위한 권고를 행할 임무를 부여받았었다. 그러나 국제민간항공기구(ICAO)의 연구결과에 의하면 국제민간항공기구 그 자신이 항공운송을 規制할 권한을 가지고 있지 못하다는 점이 재 확인되었다. 국제민간항공기구(ICAO)의 항공운임부장 Chris Lyle氏의 의견에 의하면 항공운송정책분야에서의 국제민간항공기구의 방침은 일반적으로는 회원국에 대한 권고형식으로 시행되었고 어떠한 拘束力도 없는 도덕적 신념에 대한 효과적인 수단으로 작용했을 뿐이라고 하였다.⁴⁴⁾ 1986년 국제민간항공기구총회 제26차 회의는 회원국들에게 관세 및 무역의 일반협정(GATT)의 교섭당사자들이 국제항공운송의 규제를 위한 既存의 法體系와의 충돌 가능성을 충분히 인식하고 있었음을 권고하였다.⁴⁵⁾

한편 국제민간항공기구(ICAO)총회가 1989년에 다시 소집되었었다. 이 회의에서는 GATT와 ICAO사이의 의견차이의 문제는 관할권문제가 아니라 무역과 항공정책입안자측에서의 항공운송의 성격에 관한 접근방식의 차이에서 나오는 문제임을 재확인하였다.

국제민간항공기구의 高位官吏가 지적한 바대로 항공운송에서의 국제민간항공기구의 역할은 민간항공의 경제문제에 관한 좀더 질서정연하고 주기적인 그리고 세련된 지구적 차원의 국제회의장을 마련하는 역할에 불과한 것이고 그 이상도 그 이하도 아니라고 하였다.⁴⁶⁾

43) See Developments on Trade in Services, ICAO Doc. At-WP/1543(June 1988).

44) Lyle, Computer-Age Vulnerability in the International Airline Industry, J. Air Law & Com. 161, 177(1988)(Lyle is the Chief of Air Carrier Tariffs for ICAO).

45) See ICAO Doc. At-WP/1543.

46) A. Lowenfeld, Aviation Law §5-1, p. 5-111(2ded. 1981).

VI. 國際民間航空機構(ICAO)의 國際航空法發展事業과 최근 動向

(1) 法律委員會(Legal Committee)의 업적

국제민간항공기구의 국제항공법 발전계획과 그 내용에 관해서는 1990年-1992年 사이의 3個年間の 발전사업에 관한 것으로서 1989年 10월 캐나다 Montreal에서 개최된 국제민간항공기구 제27차 총회에서 논의되어 확정된 公式文書⁴⁷⁾에 의하여 소개하고자 한다.

이와같은 주요사업계획의 목적은 國際法과 國際航空法의 문제에 관하여 조직상의 행정상의 절차문제에 관하여 국제민간항공기구의 각종하부기구와 회원국들에게(주로 사무총장을 통하여) 법률적 권고와 지원을 제공하는데 있다. 이 사업계획에는 국제민간항공기구 법률위원회의 작업계획에 의한 항목에 관한 국제항공공법과 사법분야에서의 연구와 ICAO법률위원회의, 外交會議, ICAO理事會議, ICAO下部機構와 總會를 위한 회의자료의 준비등에 관한 항목에 관련한 국제항공공법과 사법분야의 연구를 포함하고 있다.

이러한 목적은 국제연합과 그밖의 국제기구와의 법률적 활동에서의 협력과 조정을 포함하고 있다. 이러한 사업을 추진하는데 所要되는 예산은 1990년에 553,000弗, 1991년에 583,000弗, 1992년에 566,000弗이 책정되었다.

특히 法律委員會의 主要事業中에는 ① 地球的 次元의 空地間 通信의 法的局面 ② 未來航空運航體制의 조직적 및 법률적 상황 ③ 유엔海洋法協約-시카고 국제민간항공협약과 그 부속서 및 기타 항공법 문서적용의 의미

- ④ 항공운송관계기관의 책임
- ⑤ 왈소우條約文書(항공운송인의 책임에 관한)에 관한 연구
- ⑥ 민간항공기의 요격에 관한 文書 草案의 준비

47) Work programme of The Organization(1990-1991-1992), ICAO Doc 532, Montreal, September-October 1989.

⑦ 국제민간항공기구에 각회원국 항공협정을 등록하도록 하고 국내항공입법의 발전을 조사하며, 각 회원국들의 국제항공협정의 이행상태를 조사하는 작업계획⁴⁸⁾

⑧ 국내입법과 주요항공정책결정에 관한 자료수집

⑨ 국제기구들과의 협력과 조정

대체로 국제민간항공에 관한 법은 주로 국제조약과 국제민간항공기구의 기관을 통해서 각 나라 정부 사이에 합의된 그 밖의 규제방식에 기초를 두고 있다.

항공운항을 촉진하고 개선하는 광범한 범위의 기술적 문제들을 취급하는 국제민간항공기구의 국제표준 및 권고방식과 절차(Annex)의 중요성과 역할은 결코 과소평가될 수 없다고 생각한다. 항공운송의 신속한 발전과 변화추세에 끊임없이 대응하기 위해서는 이와같은 국제표준과 절차를 발전시키기 위한 국제민간항공기구(ICAO)의 기능은 특별히 강화되어야 한다고 본다.

國際航空法에 관한 多者協定の 발전분야에서의 국제민간항공기구의 역할은 매우 성공적이었으나 그와같은 발전은 일정한 수준에 머무르고 있었다. 넓게 말해서 국제민간항공기구(ICAO)의 관장하에서 초안되고 제정 발전된 국제항공협약에는 두가지 주요 범주가 있다. 첫째는 국제항공운송법에 관한 협약이고 둘째는 민간항공활동에 연관있는 國際刑事問題에 관련된 협약이다. 특히 민간항공기에 대한 武力攻擊문제를 비롯한 국제항공운송과 연관된 刑事問題 즉 現代國際法의 새로운 분야에서의 국제민간항공기구의 업적을 높이 평가해야 할 것으로 본다.

航空機上 犯罪의 재판관할문제를 다루고 있는 1963년의 東京條約을 비롯하여 민간항공기의 不法拉致의 억제를 위한 1970년의 헤그協約, 民間航空의 安全에 대한 不法妨害行爲 억제를 위한 1971년의 몬트리올協約등의 주요업적을 들 수 있다.

그러나 1973년에 로마에서 개최된 바 있는 헤그협약 및 몬트리올협약

48) 시카고협약 제83조.

체제의 強化를 目的으로 했던 로마外交會議은 부적당한 준비때문에 실패했음을 주목할 필요가 있을 것이다. 뿐만 아니라 정치적인 동기이었던, 순수범죄행위로서의 동기이었던 간에 항공운송의 안전에 관한 고질적인 위협으로서의 국제항공범죄의 발생을 박멸하지는 못하고 있는 실정이다.

이같은 문제에 관해서는 앞으로도 그동안의 업적 못지 않게, 국제민간항공기구가 좀더 心血을 기울여야 되리라고 보고 각 나라 정부들도 위에서 인용한 국제항공범죄협약들에 더욱 많은 나라가 가입하여 준수하도록 노력하며 이에 필요한 국내입법조치들을 통해서 航空旅行의 安全에 威脅을 주는 要因을 除去해야 하리라고 본다.

다음으로는 그동안 國際航空運送分野의 統一의인 法體系를 발전시키기 위한 국제민간항공기구의 업적을 잠시 살펴보기로 하자.

국제항공운송사법분야에서의 국제민간항공기구의 업적은 國際航空刑事法分野보다 오히려 높이 평가할만한 업적이 못되었다. 이같은 문제의 法體制는 1929년의 국제항공운송에 관한 일정한 규칙의 통일에 관한 왈소우條約에 의해서 확립되었다.

이 條約은 1955년의 헤그議定書에 의해서 약간 修正된 바 있었다. 그러나 왈소우 條約의 사실상의 變化는 1966년에 이른바 「몬트리올협정」이란 것을 서명함으로써 가능하게 되었다. 統一의인 왈소우 體制를 회복하기 위해서 국제민간항공기구가 취한 그 다음의 조치는 1971년의 과테말라議定書의 성립을 보게하였다는 점이다. 그러나 그 하나의 결과로서 統一의인 國際航空運送法은 다음과 같은 세가지 기본체제로 분류되었다. ① 1929년의 왈소우條約 ② 1955년의 헤그議定書에 의해서 修正된 왈소우條約 ③ 헤그議定書에 의해서 修正된 왈소우條約과 1971년의 과테말라議定書 航空運送의 國際法制度의 多樣性은 1975년의 몬트리올 국제항공법외교회의에 의해서 크게 확대되었는데 이 외교회의는 왈소우條約을 수정하는 4개의 새로운 의정서가 既存조약문서에 첨가하였다.

몬트리올 追加議定書(제 1 번에서 제 3 번까지)의 채택은 대단히 조급하고 충분히 준비가 안된 방법으로 하였다는 점이 지적되고 있다. 왈소우

회의 당시에는 航空法分野의 훌륭한 전문가들이 다수 참가하였으나 1975년의 몬트리올회의에는 각 나라 정부의 운송기관의 대표들이 주로 참석하였다. 과테말라나 몬트리올 외교회의에 의해서 왈소우條約體制에 미친 영향은 통일된 航空運送國際法律制度의 결함을 더욱 노출만 시키는 결과를 초래하였다.

그러나 現代世界에 있어서 국제항공운송량의 엄청난 증가와 중요성은 필연적으로 국제적인 법적규제의 다양성과 복잡성을 수반하기 마련인 것이다. 이같은 국제적인 법적규제의 統一을 유지하고 발전시키는 문제는 단순히 정부 운송기관의 권한과 이해관계의 범위를 넘어서게 된 것이다. 세계적인 규모에서의 경제적, 정치적, 사회적 관계의 발전은 국제항공운송의 균형있는 발전과 어느정도 밀접한 연관을 맺고 있다.

항공운송이야말로 세계인류모두의 생활에 크나큰 영향을 미치고 있고 항공편을 이용하는 사람들의 수는 계속 늘어나고 있다. 민간항공운송에 대한 인류의 기대가 너무나 크기때문에 가일층의 成長을 위한 적절한 條件을 마련할 국제항공운송의 統一된 法體系를 성취시키기위한 努力을 포기한 것으로 평가하는 사람들도 많다. 그러므로 오늘의 국제민간항공기구(ICAO)는 이러한 責務를 수행할 좋은 기회를 맞이하고 있는 것으로 생각된다.

그동안 국제민간항공기구는 주요 항공기술적인 문제의 해결책을 제시하는데 노력해왔다. 그러나 앞으로의 국제민간항공기구는 기술적인 국제협력에 노력을 기울이는 한편으로 國際立法에의 참여에 관한 국제민간항공기구의 정책을 강화할 필요가 있을 것이다.

뿐만 아니라 국제민간항공기구의 條約案의 성급한 준비는 바람직한 일이 못되기 때문에 모든 예비조약초안은 모든 회원국정부들에게 사전 심의를 위하여 송부되어야 한다고 보고 이런 충분하고도 신중한 대처방안을 통해서 각 회원국들이 보다 철저히 조약규정을 준수할 수 있도록 하는 방안이다. 뿐만 아니라 국제민간항공기구 밖으로부터의 별도의 전문가들과 회원국대표들이 항공관계 국제조약 초안을 마련하는 과정에 더욱 적극적으로 참여해야 된다는 점을 강조하고 싶다. 또한 이러한 방

법으로 마련된 모든 관계자료들은 회원국들에게 제출되기 위한 최초의 국제항공법조약초안을 작성하기 위해서 주의깊게 검토되어야 한다.

국제민간항공기구의 작업영역에서 더욱 많은 효율성을 높이기 위하여는 가령 항공교통관계기관의 책임문제를 비롯 항공기공중충돌문제, 항공기의 교환과 차타운송, 그리고 地上 第3者에 대해서 외국항공기가 발생시킨 손해에 관한 로마條約의 개정문제에 관한 국제민간항공기구의 계속적인 연구작업이 필요하다고 생각한다. 이와같은 관점에서 국제민간항공기구의 條約草案의 작성절차는 개선되어야 한다고 본다.

여러 운송분야(육상·해상·항공)의 統合과 統一된 국제운송법을 발전시킬 그에 상응할 必要性은 국제민간항공기구 안에서 충분히 강조되어야 한다. 국제적인 統一航空運送法을 여타분야의 國際運送法과 조화시키는 문제에 관해서는 좀더 주목할 필요가 있을 것이다. 무엇보다도 국제운송분야에서 활동하는 여타의 기구들과 국제민간항공기구(ICAO)와의 협력문제는 더욱 강화되어야 한다. 뿐만 아니라 국제민간항공기구는 다양한 분야의 인간활동에 공통된 많은 문제들에 직면하고 있고 복잡한 해결책을 요청하고 있기 때문에 이같은 문제가 더욱 중요해지는 것이다. 가령 하공운송의 발전과 기술적인 진보에 의해서 초래되는 인간환경의 보호문제라던지 核에너지의 사용에 관련된 문제들과 같은 것들을 例로 들 수 있을 것이다.

(2) 國際民間航空機構의 航空紛爭解決機能

시카고협약 제18장은 시카고협약이나 그 부속서의 해석문제에 관한 회원국사이의 분쟁에 관해서 이것을 해결할 수 있는 司法的 機能을 확립하고 있다.⁴⁹⁾ 만약 정부간의 분쟁해결 교섭이 실패할 경우, 그 분쟁사

49) 시카고협약 제84조-88조: "시카고협약의 母體이었던 잠정국제민간항공조약은 임시국제민간항공기구가사회로 하여금 항공분쟁 해결의 광범한 기능을 부여 하였다. 특히 제8조 제9항은 임시국제민간항공기구로 하여금 공항사용료를 심의하고 보고하며, 권고할 권한을 인정하였다."

Fitzgerald, The Judgment of the International Court of Justice in the Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council, 1974 Can. Y.B. INT. L. 153, 154-55.

건을 이사회에 제출하여 결정을 부탁할 수 있다.⁵⁰⁾ 어떤 理事會員國도 그 會員國이 紛爭當事者인 當該事件의 判決에서 투표권을 행사할 수 없다.⁵¹⁾ 理事會의 判決에 대한 上訴는 常設國際司法法院이나 임시 仲裁法院에 提訴할 수 있는데⁵²⁾ 이러한 法院에서의 判決은 최종적인 拘束력이 있다.⁵³⁾

시카고協約 제18장은 관계조항에 의해서 내려진 判決을 준수하지 아니하는데 대하여 상당히 엄중한 仲裁方案을 제사하고 있다. 가령 국제민간항공기구 이사회가 어느 항공회사가 이사회에 최종결정을 준수하지 않는다는 결정을 내렸을 경우 會員國들은 당해 항공사의 항공기가 자기 나라 領空을 通過하는 것을 허용해서는 아니된다.⁵⁴⁾ 또한 시카고協約 제18장의 규정을 위한 한 어떤 會員國은 국제민간항공기구 총회에서 投票權이 停止될 수 있다.⁵⁵⁾

시카고 국제민간항공회의는 그밖에 航空運送權의 交換을 규정하는 2개의 多者協定을 체결하였는데 즉 국제항공업무통과협정과 항공운송협정을 통해서 航空運送權의 交換을 규정하는 2개의 多邊의인 追加協定을 체결하였다.⁵⁶⁾ 이같은 협정들도 항공분쟁해결에 관한 규정을 포함하고 있는바 만약 어떤 나라가 이러한 협정의 위반으로 被害를 입는다면 피

50) Hingorani, Dispute Settlement in International Civil Aviation, 14 ARB. J. 14, 16(1959).

51) 시카고협약 제84조.

52) 시카고협약 제85조.

53) 시카고협약 제86조.

54) 시카고협약 제87조.

55) 시카고협약 제88조.

56) 국제항공업무통과협정, 1944. 12. 7, 59 Stat. 1693, E.A.S. No. 487(1945년 1월 30일자 발효; 국제항공운송협정, 1944. 12. 7, 59 Stat. 1701, E.A.S. No. 488.

국제항공운송협정은 항공운송의 자유와 권리의 교환을 위한 보충협정으로 성립되었으나 가입한 회원국의 수가 적어 실효를 거두지 못하였다. 그러나 상공통과의 권리(무해통과의 권리)와 기술착륙의 권리 즉 항공업무통과의 권리를 규정한 국제항공업무통과협정은 1984년 현재만 해도 96개국이 가입하였으며 그 이후는 더욱 증가하였다.

M. Bowman and D. Harris, Multilateral Treaties Index and Current Status 111-12(1984).

해를 입은 당사국은 국제민간항공기구 이사회의에 사건을 조사해줄 것을 요청할 수 있다. 이때 이사회는 분쟁당사국사이의 협의와 직접교섭을 요청할 수 있다. 만약 직접교섭이 분쟁해결의 수단으로서 실패로 끝난다면 국제민간항공기구 이사회는 적당한 사실조사와 권고조치를 취할 수 있다.⁵⁷⁾

이 협정들은 또한 협정의 조항의 해석이나 적용에 관한 항공분쟁의 해결에 간해서 규정하고 있다. 만약 분쟁당사국 사이의 직접교섭이 실패할 경우 시카고 협약 제18장에 의한 분쟁해결 규정을 적용하여 해결할 수 있다.⁵⁸⁾ 初期의 兩者航空運送協定の 대부분은 국제민간항공기구를 분쟁해결의 仲裁機構로 指定하였다.⁵⁹⁾

그런데 그후 兩者航空協定들은 국제민간항공기구(ICAO)를 분쟁해결의 仲裁機構로 指定하는 경우가 드물게 되었는데 1957년에 국제민간항공기구 이사회는 紛爭해결을 위한 규칙을 제정하였는데 이 규칙에 의해서 분쟁해결의 司法節次(시카고協約 제18장)가 마련된 것이다.⁶⁰⁾

뿐만 아니라 국제민간항공기구 이사회는 분쟁 仲裁者의 指名을 포함한 직접교섭의 성공적인 해결을 촉진시키는 支援을 할 수 있다. 1957년에 제정한 항공분쟁해결규칙은 紛爭解決의 수단으로서 국제민간항공기구의 중개와 주선을 강조하여 司法的인 해결방식을 기피하고 있다. Buergenthal教授도 지적한 바대로 「이러한 규정은 국제민간항공기구 이사회가 시카고協約 제84조에 의한 국제민간항공기구(ICAO)의 주요임무는 紛爭의 司法的判決보다는 중개(Mediation)와 같은 방식의 분쟁해결을

57) 국제항공업무통과협정 제11조 1항.

58) 前揭협정 제11조 2항 : 만약 분쟁당사국사이의 직접교섭에 의하여 협정의 해석이나 적용에 관한 분쟁이 해결될 수 없을 경우에는 시카고협약에 의한 분쟁해결 방식과 동일한 방식으로 시카고 협약 제18장을 적용하여 해결할 수 있다고 규정하였다.

59) Milde, Dispute Settlement in the Framework of the International Civil Aviation Organization(ICAO), in Settlement of Space Disputes 87, 88 (1980).

60) Rules for the Settlement of Differences, ICAO Doc. 7782/2(2d ed. 1975) ; Hingorani, Dispute Settlement in International Civil Aviation, 14 ARB. J. 14, 16(1959).

지원하는 것임을 지적하고 있다.⁶¹⁾ 그러나 국제민간항공기구의 사법적 해결방식을 강대국일수록 기피해온 경향이 많은 것은 사실이나 인도와 파키스탄사이의 領空侵犯紛爭에 대한 判例⁶²⁾와 같이 국제민간항공기구의 司法的 機能이 強化되는 것이 所望스러운 일이다. 뿐만 아니라 국제항공 분쟁해결에 관한 國際航空法の 發展의 重要성을 강조하고자 한다.

VII. 結 論

前章에서 考察하여 알 수 있는 바대로 航空産業의 未來를 眺望해볼때 21世紀를 지향하는 航空運送이야말로 加一層 技術적 經濟적 영역에서의 새로운 형태의 國際協力이 강력히 요망되는 분야라고 생각한다. 그러므로 많은 論者들은 앞으로 국제민간항공기구(ICAO)의 會員國들이 민간항공의 발전을 위한 새로운 挑戰에 어떻게 대응할 것인가의 여부문제는 그들 각 나라가 가장 神聖視하는 主權의 상당부분을 얼마만큼 국제협력 차원에서 양보하고 희생할 각오와 의지가 있는가에 달려있다고 평가하는 의견이 많다.

하나의 例로서 空港의 혼잡과 航空交通의 過密化現狀은, 地球的 次元에서 새로운 多邊的 機構를 통해서 해결되어야 할 과제로 등장하고 있다. 이러한 문제의 해결을 위하여는 심지어 人工衛星의 技術을 援用하는 航空衛星體制(Aerosatellite System)의 확립을 위해서 현재 국제민간항공기구(ICAO)가 연구개발중에 있다는 소식이 전하여진다.

좀더 장기간에 있어서는 여러나라들이 자신의 領空의 管理와 운영에 있어서 主權作用의 調整을 포함하는 보다 중요한 정치적 의미를 내포한 책임을 지게 될 것으로 보인다. 항공운송 그 자체의 國際的인 特性으로 보아 航空運送은 國家主義와는 相反된 方向에 있어 온게 사실이었다.

그러나 民間航空 運送의 規制體制는 여전히 國家主權原則에 강력한

61) T. BUERGENTHAL, Law-Making In The International Civil Aviation Organization 4(1969) p. 136.

62) 1972년 8월 18일자 국제사법법원 보고서의 요지.

뿌리를 두고 있다. 이 國家主權原則이 최초로 宣言된 것은 1919년의 파리 國際航空協약에서 이었고 그후 1944년의 시카고協約(國際民間항공조약)에서 再確認되었다.⁶³⁾ 그러므로 領空主權은 항공운송의 모든 분야에서 國家間關係의 礎石으로 남아 있는 셈이다.

또한 시카고協約 제 1 조에 규정된 領空主權의 중요성은 政府間 規制機關으로서의 國際民間항공기구(ICAO)의 권한을 制約하는 역할과 책임을 지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 그동안 國際民間항공기구가 계속 그 역할과 기능이 확대되어 왔음에도 불구하고 상당히 制限된 權限을 가지고 있을 뿐이었다.

國際民間항공기구(ICAO)는 國際표준을 제정할 권한을 규정하고 있으나 強行하기 어렵다. 또 어떤 항공문제의 결의안을 낼 수는 있으나 이 결의안을 시행하도록 강제할 수 없다. 그러므로 國際民間항공기구의 어떤 규칙을 시행하기 위해서는 각 회원국의 好意에 의해서 施行여부가 결정되기 마련이고 법률적 요소에 의해서 좌우되지 않는 약점을 지니고 있다. 왜냐하면 각 회원국들은 그 나라의 경제분야를 그들의 유일한 特權으로 취급하고 있기 때문에 國際民間항공기구가 각 나라 경제문제에 관해서 어떤 권한을 행사하도록 용납되어 있지 못하기 때문이다.

시카고협약 제 44조에 의한 國際民間항공기구의 목적은 전세계 國際民間항공의 안전하고 질서정연한 그리고 효과적이고 경제적인 항공운송에 대한 세계인류의 요구에 대응하고 불합리한 경쟁에 의해서 발생하는 경

63) Paris Convention, Oct. 13, 1919, 11 L. N.T.S. 173 : 1919년의 파리국제항공협약은 국제공법분야에서 항공운항을 규제하기 위한 최초의 협약으로 중요한 역사적 의미를 지니고 있다. 파리국제항공협약(1919) 제 1 조는 다음과 같이 규정하고 있다. 즉 「제약국은 자기나라 영토상공의 영공에 대해서 완전하고도 배타적인 주권을 갖는다는 것을 인정한다」. 이 파리조약은 1944년의 시카고협약으로 대체될 때까지 有效하였다. 미국이 파리협약의 당사국이기 는 하였으나 상원은 공식적으로 이 협약을 비준하지 아니하였다.

See Cooper, United States participation in Drafting Paris Convention 1919, 18 J. AIR L. & COM. 226(1951).

제적 낭비를 방지하는 일이라고 규정되어 있다.⁶⁴⁾ 이러한 목적을 보다 넓게 해석하는 입장에서 보면 국제민간항공기구(ICAO)는 항공운송을 효과적이고 경제적으로 사용하는 것을 목적으로 하는 경제 및 규제문제를 적절히 조정하지 아니하고서는 그의 사명을 완수할 수는 없는 것이다.

국제공동체사회가 민간항공활동에 있어서 국제제도의 기반을 확립한 이래 약 半世紀가까운 세월이 지났다. 그동안 심각한 정치적, 경제적, 기술적인 변화가 항공운송분야에서 발생하였다.

지나간 세월을 회고하여볼 때 국제항공의 발전이 항공노선과 항공보안시설의 국제적인 네트워크를 건설하는데 대한 여러나라들의 강력한 約束에 의해서 가능하였다고 볼 수 있다. 시카고 국제민간항공협약이야말로 오늘날 여러 회원국들이 航空運送을 가장 完全한 旅行方便으로 만들기 위해서 함께 협조하면서 일할 수 있다는 살아 있는 증거인 셈이다.

前章에서 고찰한바대로 국제민간항공기구(ICAO)가 국제항공범죄대책과 국제항공운송법의 발전에 크게 공헌해온 것은 사실이지만 國際航空運送私法分野에서의 업적은 國際航空刑事法分野보다 높이 평가할만한 것이 못되었다. 오늘날 민간항공운송에 대한 인류의 기대가 너무나 크기 때문에 가일층의 成長을 위한 적절한 條件을 마련할 국제항공운송의 統一된 法體系를 성취시키기 위한 노력이 미흡한 것인지도 모른다. 그러므로 오늘의 국제민간항공기구(ICAO)는 이같은 責務를 수행할 좋은 기회를 맞이하고 있는 것으로 생각된다. 그동안 국제민간항공기구는 주로 航空技術的인 問題의 해결책을 提示하는데 노력해 왔다. 그러나 앞으로의 국제민간항공기구는 기술적인 국제협력 못지 않게 國際航空立法참여에 관한 국제민간항공기구의 정책을 強化할 필요가 있는 것이다. 국제민간항공기구(ICAO)에 의한 航空關係條約草案 준비과정에서는 모든 회원국들에게 事前協議를 위한 豫備草案이 송부되어 보다 충분히 연구 검토하도록 하는 신중한 대처방안이 중요하다고 본다.

뿐만 아니라 국제민간항공기구(ICAO)와 여타의 국제운송분야에서 활

64) 시카고협약 제44조.

동하는 기구들과의 협력문제는 더욱 강화되어야 한다. 국제민간항공기구는 또한 다양한 분야의 인간활동내 공통된 많은 문제들에 직면하여 복잡한 해결책이 요청되고 있다. 이를테면 航空運送의 發展과 技術的인 進歩에 의해서 초래되는 人間環境의 보호문제라던지 核에너지의 使用에 관련된 문제들과 같은 것들을 例로 들 수 있을 것이다.

모름지기, 政治, 經濟, 社會, 科學, 技術, 文化的인 次元에 집중하는 국제 협력에 자극받아 발전하는 국제관계에 처해 있는 現代世界의 轉換은 국제민간항공기구(ICAO)에도 새로운 과제를 안겨 주고 있다.

결국 국제민간항공기구(ICAO)는 회원국 사이의 利害關係의 충돌을 조정하는 조정자로서 국제민간항공의 발달과 전 인류의 행복과 평화에 봉사할 영원한 민간항공의 세계평화기구로 발전하여야 할 것이다.

»Résumé«

The International Civil Aviation Organization and Recent Developments of Air Law in a Changing Environment

Wan Sik Choi*

The expansion of air transport on a global scale with ever increasing traffic densities has brought about problems that must be solved through new multilateral mechanisms. Looking to the immediate future, air transport will require new forms of international cooperation in technical and economic areas.

Air transport by its very nature should have been a counterforce to nationalism. Yet, the regulatory system in civil aviation is still as firmly rooted in the principle of national sovereignty as when it was first proclaimed at the Paris Convention of 1919 and reaffirmed in the Chicago Convention. Sovereignty over the airspace has remained the cornerstone of relations between states in all respects of air transport.

The importance of sovereignty over air space embodied in article 1 of the Chicago Convention also is responsible for restricting the authority of ICAO as an intergovernmental regulatory agency. The Organization, for all its extensive efforts, has only limited authority.

ICAO sets standards but cannot enforce them ; it devises solutions but

*Professor of AVIATION LAW, Korea Aviation University, Vice President of Korean Association of Air Law.

cannot impose them. To implement its rules ICAO most rely not so much on legal requirements as on the goodwill of states.

It has been forty-eight years since international community set the foundations of the international system in civil aviation action. Profound political, economic and technological changes have taken place in air transport.

The Chicago Convention is living proof that states can work together to make air transport a safe mode of travel. The law governing international civil aviation is principally based on international treaties and on other regulation agreed to by governments, for the most part through the mechanism of ICAO. The role of ICAO international standards and recommended practices and procedures dealing with a broad range of technical matters could hardly be overestimated. The organization's ability to develop these standards and procedures, to adapt them continuously to the rapid rate of change and development of air transport, should be particularly stressed.

The role of ICAO in the area of the development of multilateral conventions on international air law has been successful but to a certain degree.

From the modest starting-point of the Tokyo Convention, we have seen more adequate international instruments prepared within the scope of ICAO activities, adopted : the Hague Convention of 1970 for the suppression of Unlawful Seizure of Aircraft and the Montreal Convention of 1971 for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation. The work of ICAO in the new domain of international law conventions concerning what has been loosely termed above as the criminal problems connected with international air transport, in particular the problem of armed aggression against aircraft, should be positively appreciated. But ICAO records in the domain of developing a uniform legal system of international carriage by air are rather disappointing.

The problem of maintaining and developing the uniformity of this regu-

lation exceeds the scope of interest and competence of governmental transport agencies. The expectations of mankind linked to it are too great to give up trying to restore the uniform legal system of international air carriage that would create proper conditions for its further growth. It appears that ICAO has, at present, a good opportunity for doing this.

The hasty preparation of ICAO draft conventions should be definitely excluded. Every Preliminary draft convention ought to be sent to Governments of all member-States for consideration, So that they could in form ICAO in due time of their observation.

The problem of harmonizing a uniform law of international air carriage with that of other branches of international transport should demand more and more of its attention. ICAO cooperation with other international organization, especially these working in the field of international transport, should be strengthened.

ICAO is supposed to act as a link and a mediator among, at times the conflicting interests of member States, serving the happiness and peace of all of the world. The transformation of the contemporary world of developing international relations, stimulated by steadily growing international cooperation in its various dimensions, political, economic, scientific, technological, social and cultural, continuously confronts ICAO with new task.