

國際航空運送人の 責任制限에 관한 協商*

吳守根**

< 目 次 >

1. 序 言
2. 利害當事者들과 그들의 목표
3. 利害當事者들의 行動
4. 分 析
5. 結 語

1. 序 言

와르소體制는 어떤 基準으로도 지금까지 가장 成功的인 私的 국제규범임에 틀림이 없다.¹⁾ 그러나 와르소체제 중 航空運送人の 責任制限에 대한 논란은 와르소협정의 제정 직후부터 제기되었고 와르소체제 70년의 역사는 바로 책임제한을 둘러싼 논란의 역사였다.

그러다가 1992년 이른바 Japanese Initiative에서 시작된 와르소 체제하의 책임제한 제도의 붕괴는 國際航空運送協會(IATA)가 주도한 일련의 항공사간의 협정과²⁾ 國際民間航空機構(ICAO)가 주도하는 새로운 條約에 의해서 마무리되고 있다.

* 이 논문은 1997년도 인하대학교 교내연구비의 지원으로 수행한 연구 결과입니다.

** 인하대학교 법과대학 부교수

1) Doo Hwan Kim, "Some Considerations of the Draft for the Convention on an Intergrated System of Aviation Liability", 53 *Journal of Air Law & Commerce* 765, 772(1988).

2) 국제항공운송인의 책임제한에 관한 1997년 1월까지의 변화는 오수근, "항공운송인의 책임제한의 철폐", 「航空宇宙法學會誌」 제9호 278~288쪽(1997) 참조.

국제항공운송의 규범 설정은 크게 세 주체를 중심으로 이루어진다. 첫째는 國家이다. 항공운송은 각국의 주권과 관련된 부분이 있으므로 관련 당사국이 협상을 통해 국제항공운송에 관한 조약을 체결하는 것이 자연스럽다. 둘째는 國際機構로서 國際民間航空機構나 國際航空運送協會가 중심적인 기구이다. 셋째는 航空社들인데 항공사는 영업허가에서 세부적인 운항방법에 이르기까지 여러 규범설정에 참여하게 된다.

이들 각 주체가 구체적인 규범을 형성하는 방식도 다양하다. 첫째는 國家間 條約이다. 조약은 참여하는 국가의 수에 따라 양자조약과 다자조약으로 나누어진다.³⁾ 또 각국의 국내법과 조약의 내용에 따라 조약이 직접 효력을 발휘하기도 하고 국내법으로 제정된 후 효력을 갖기도 한다.

둘째는 各國 政府가 各 航空社에 航空運送과 關聯된 許可를 내주면서 規範을 設定하는 方式이다. 조약에서 규정된 내용도 이 과정에서 구체화되기도 한다.

셋째는 航空社間의 協約이다. 크게는 몬트리얼협약 같이 범세계적인 협약도 있고 작게는 업무협약같이 개별 항공사간 협약도 있다.

國際航空運送人의 責任制限은 와르소협정에서 규정된 이래 각 항공사가 항공운송약관에 이를 반영하고 이 약관은 운항허가를 받을 때 함께 승인을 받게 된다.

이 연구에서는 국제항공운송인의 책임제한에 관한 규범의 형성 과정을 협상이라는 측면에서 살펴보고자 한다. 즉 이 문제에 관해 각 당사자들은 어떤 이해관계를 갖고 있고 그 문제를 해결하기 위하여 어떤 방법을 이용했고 그러한 협상전략이 규범형성에 어떤 영향을 미쳤는지를 규명하고자 한다.

이 연구가 협상 자체에 대해 살펴보는 데 목적이 있으므로 어떤 결과가 규범적으로 옳은지에 대해서는 일차적으로 관심을 두지 않는다.⁴⁾ 따라서 누구의 의견이나 접근 방법이 옳고 그르고를 규범적으로 평가하는 것이 아니다. 또 유럽연합처럼 지역적으로 별도의 규제가 있을 수 있으나 이 논문에서는

3) 양자조약과 다자조약 사이에 여러 가지 변형을 생각할 수 있다. 지역적 또는 이해관련국가 사이의 조약이 가능하고 실제로 이루어 지고 있다. 이 논문에서는 개념 설정이 필요하므로 더 이상 깊이 다루지는 않는다.

4) 국제항공운송인의 책임제한이 필요한가에 대해 국내외에 많은 논문이 발표된 바 있다. 필자 자신은 이 문제에 대해서 이론적으로는 정답이 있다고 본다. 오수근, “운송인의 손해배상책임에 관한 역사적 고찰”, 『航空法學會誌』 제5호 171~205쪽(1993) 참조.

다루지 않는다.

國內外的으로 지금까지의 연구는 대부분 책임제한의 타당성이나 立法方向을 논한 것이었고 協商에 대한 研究는 거의 찾아볼 수 없다. 그런데 실제 입법은 이론적인 담론이나 힘에 의한 강요만으로 이루어지는 것은 아니다. 따라서 국제적인 입법을 제대로 이해하기 위해서는 우선 협상과정에 대한 명확한 이해와 각 당사자들간의 협상전략을 정확히 파악하는 것이 필요하다. 또 실무상으로도 국제적인 규범설정을 협상이라는 관점에서 인식할 수 있어야 보다 능동적인 대응을 할 수 있다.

이 연구에서는 먼저 책임제한과 관련된 이해당사자들의 목표를 살펴보고(제2장) 1992년에서 1998년까지 각 이해당사자들이 어떻게 행동했는지를 정리한다(제3장). 이를 바탕으로 제4장에서 각 이해당사자들의 목표와 행동을 협상 전략이라는 차원에서 분석한다. 제5장은 결론으로 국제항공규범 형성의 구조를 규명한다.

2. 利害當事者들과 그들의 목표

1) 美國

國際航空運送에서 美國은 특별한 의미를 지닌다. 그것은 美國이 全世界 航空市場의 50% 이상을 점유하고 있기 때문이다. 그래서 미국의 목표와 행동은 규범설정에서 중요한 요소로 작용한다.

國際航空運送의 責任制限과 관련하여 미국의 목표는 분명한데 다음 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 내용상 미국의 시민이나 거주자가 구입한 장소, 구입한 방법, 탑승지, 경유지, 도착지, 탑승한 항공기의 항공사를 불문하고 사고가 발생하여 손해를 당한 경우에 자신이 원하는 장소의 미국 법원에서 재판하여 미국법에 따라 손해배상을 받게 하는 것이다.⁵⁾ 다른 하나는 수단상

5) 이른바 'wandering American principle'이다. Dan Gardner, "The High Price of Liability" *Herald*(1997. 1. 8) p.18(Lynne Rubin, "The Warsaw Convention : Capping the Value of Life?", 12 *Temple International and Comparative Law Journal* 189, 234(1998)에서 재인용).

이러한 목표가 안정적인 규범에 의해 전세계적으로 적용되는 것이다.

그런데 이러한 미국의 목표는 와르소체제 하에서 실현된 부분도 있지만 실현되기 어려운 부분도 있다. 전세계적인 공통 규범의 설정이라는 목표는 와르소체제에서 충분히 달성되었고 그 때문에 내용상 많은 불만에도 불구하고 미국이 와르소체제를 완전히 떠나지 않았다.

그러나 다른 목표들은 와르소체제로 인해 본질적인 제약을 받아 왔는데 구체적으로는 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 責任制限으로 賠償額이 국내 항공운송의 경우와 크게 차이가 나는 점이다. 국내 항공운송에서 사고가 발생한 경우에는 다른 일반 불법행위 사건처럼 원고의 주소지 관할법원에서 배심재판에 의해 손해액이 결정되는데 국제항공운송에서 사고가 발생하면 와르소협정에 따른 금액의 제한이 있어 배상액이 크게 줄어들게 된다.⁶⁾

둘째는 美國法에서 認定되는 懲罰的 損害賠償(punitive damage)이 認定되지 않는 점이다. 와르소체제가 適用되는 國際航空運送上의 損害賠償 事件에서는 懲罰的 損害賠償이 認定되지 않는다는 것이 미국 연방 법원의 일관된 판례이기 때문에 설사 중대한 과실을 입증하여도 징벌적 손해배상까지는 받을 수 없게 된다.

셋째는 管轄權의 制限이다. 와르소협정이 국제항공운송인에 대한 책임을 묻는 사건의 재판관할권을 네 곳 즉 운송인의 주소지, 운송인의 주된 영업소 소재지, 운송인과 계약을 체결한 영업소 소재지 그리고 도착지를 관할하는 법원에 인정하고 있다. 따라서 미국인이 항공사고를 당한 경우에도 미국법원이 관할권을 행사할 수 없는 경우가 있게 되고, 다른 나라 법원은 손해배상의 인정을 미국 법원보다 제한적으로 인정하는 경우가 많아 미국인이 제대로 손해배상을 받지 못한다는 불만이 계속되었다. 그래서 승객의 주소지 또는 영구거소지(이른바 제5 관할권)의 법원에 관할권을 인정해야 한다고 주장했다.

미국이 지향하는 목표가 모두 실현되기 어려운 것은 목표 자체가 서로 상

6) 책임제한이 인정되지 않는 중대한 과실(willful misconduct case)이 있는 사건에서 배상액이 보통 1백만달러를 넘는 것과 와르소협정과 몬트리얼협약에 따른 손해배상액이 7만 5천달러인 것을 비교하면 명백해진다. 미국 법원은 와르소체제 하의 책임제한에 불만을 나타냈지만 그 효력을 부인하지는 않았다. 미국 판례의 동향은 다음을 참조. R. Jeffery, "The Growth of American Judicial Hostility to the Liability Limitation of the Warsaw Convention", 48 *Journal of Air Law & Commerce* 805(1983).

충하기 때문이다. 즉 전세계적인 안정된 규범을 원한다면 각국이 받아들일 수 있는 원칙에 입각하여야 하는데 사고의 다양한 요소를 불문하고 미국 법원이 미국민의 손해배상 사건에서 관할권을 갖는 것은 일반적으로 인정되기 어렵다. 더욱이 관할권에 관계없이 미국법이 준거법으로 채택되어야 한다는 주장은 설득력이 없다.

2) 各國 政府

국제적인 규범 형성에서 각국 정부는 주권국으로서의 권리를 행사하게 된다. 미국의 목표를 항목별로 각국의 이해관계에 비추어 보자. 우선 國際的으로 安定的인 規範이 形成되어 있는 것은 모두에게 도움이 된다. 그만큼 개별 협상의 수고를 덜 수 있기 때문이다.

國際航空運送 事件에서 責任賠償額이 國內航空運送 事件과 같아지는 것은 모두에게 바람직하다. 따라서 이 점에 반대할 국가는 없다. 그러나 동일한 사고에서 손해배상액이 모두 같아야 한다는 주장이 있다면 이는 문제가 될 수 있다. 손해배상액이 나라마다 차이가 나므로 이를 전세계적으로 통일하는 것은 매우 복잡한 문제이다.

징벌적 손해배상의 문제는 준거법의 선택과 관련이 된다. 사실상 미국법을 제외하고는 징벌적 손해배상을 인정하는 나라가 별로 없기 때문에 미국법이 준거법으로 선택되지 않는 한 이를 인정하기란 어렵다. 불법행위의 준거법이 일반적으로 사고발생지이므로 미국에서 사고가 발생한 경우를 제외하고는 미국법을 준거법으로 선택하는 것은 국제사법상 또 다른 문제를 가져올 수 있다.

관할권의 문제는 아직 전세계적으로 보편적인 원칙이 확립되어 있지 않다. 승객의 국적이나 거소지를 기준으로 관할권을 인정하는 것은 주권과의 충돌이 있는 문제가 아니므로 반대할 이유는 없다. 그런데 준거법으로 미국법의 선택을 강제하는 것은 각국의 사법질서와 충돌하게 되어 이를 받아들이기 어려울 것이다.

3) 航空社와 國際航空運送協會

航空社의 水準이 다르다. 재정, 서비스, 안전, 영업능력 등에서 항공사 별로

차이가 많이 난다. 그러나 航空事故로 인한 損害賠償은 基本的으로 모두 航空保險에 의해서 처리된다. 航空保險料는 중국적으로는 항공운송요금에 포함되기 때문에 항공사에게 직접적인 재정부담이 되지는 않는다. 물론 여러 면에서 취약한 항공사에게는 보험료의 증가로 항공요금이 상승하는 것이 영업에 장애가 될 수 있다.

그러나 지금까지 보고된 바에 의하면 책임제한의 철폐로 인해 예상되는 보험료의 증가는 승객 1인당 2달러를 넘지 않고 있다. 더욱이 航空保險料는 保險金에 算術的으로 比例하여 算定되는 것이 아니고 國際航空保險市場의 자금사정에 따라 결정되므로 責任制限의 有無와 保險料가 직접적으로 비례관계에 있다고 보기도 어렵다.

또 안전에 대해 국제 기준을 맞추지 못하는 항공사는 손해배상액이 증가할 가능성이 있으므로 책임제한이 유리할 수 있다. 그러나 국제항공운송에 참여하는 항공사의 경우는 국제민간항공기구가 중심이 되어 설정한 안전기준에 맞추어야 하고 동시에 취항하는 나라의 국내 기준을 맞추어야 한다. 따라서 실제로는 국제노선에 취항하는 항공사에게는 큰 문제가 되지 않는다.

오히려 각 항공사로서는 책임제한으로 인해 발생하는 손실을 우려할 수 있다. 국내 항공사고처럼 사고발생시 곧바로 과실 유무의 판정이나 손해배상액 산정으로 들어가지 못하고 불필요한 협상을 해야 하거나 책임제한을 깨기 위한 소송에 대응해야 하는 것이 그 예이다.⁷⁾

이러한 상황에서 국제노선에 취항하는 항공사들의 단체인 국제항공운송협회는 회원 항공사들의 부담이 적게 하는 것이 목표이므로 책임제한이 주는 이익과 손실을 저울질하게 된다. 책임제한이 주는 이익은 대부분의 항공사에게는 약소하던지 구체적이지 않은 반면에 손실은 분명하기 때문에 책임제한을 철폐하고 항공사고로 인한 손해를 국내항공사고의 경우와 기본적으로 동일하게 하는 목표를 갖게 되었다.

4) 國際民間航空機構

와르소협정은 국제민간항공기구가 설립되기 훨씬 전에 체결되었지만 이를

7) Lynne Rubin, "The Warsaw Convention : Capping the Value of Life?", 12 *Temple International and Comparative Law Journal* 189, 207(1998).

보완하기 위한 여러 협정과 의정서는 국제민간항공기구가 중심이 되어 만들어졌다. 그래서 와르소체제는 사실상 국제민간항공기구의 작품이라고 할 수 있다.

국제민간항공기구가 유엔산하의 단체이므로 185개 회원국은 주권국가로서 각기 동일한 권한을 행사한다. 따라서 국제항공시장에서의 영향력 보다는 회원의 숫자가 의사결정의 첫 번째 관건이 된다.

이러한 국제민간항공기구는 회원국들에 공통적으로 적용되는 새로운 규범을 계속 창출하는 것에 관심이 있다. 새로운 규범 창출이 없으면 그만큼 역할이 줄어들기 때문이다. 또 그런 규범의 내용은 다수의 국가가 찬성할 수 있는 것이어야 한다.

5) 利益集團

책임제한 원칙과 관련된 이익집단이 여럿 있다. 미국 송무변호사회(Association of Trial Lawyers of America), 희생자가족회(Victims Families' Associations), 항공우주산업협회(Aerospace Industries Association), 국제상공회의소 등이 그 예이다. 그러데 이익집단 중에는 그 실체가 드러나지 않은 이들도 있다. 바로 국제적 입법 과정을 주도하는 '꾼'들이다. 이들은 과테말라 의정서에서부터 최근의 와르소협정 개정안의 성안에 이르기까지 끊임없이 새로운 조약안의 형성을 추진하고 이를 위한 회의의 회의를 개최하고 또 참여한다.

이들은 국제민간항공기구의 법무국, 캐나다 맥길대학의 항공우주법연구소, 벨기에 라이덴대학의 국제항공우주법연구소 등에 소속되어 있거나 그 주위를 맴돌면서 모임을 주도한다. 이들 꾀들은 책임제한에 관한 국제적 규범형성을 하나의 산업으로 성장시켰고 사실상 이면에서 국제민간항공기구를 조정하며 이 조직의 이름으로 활동하고 있다.

3. 利害當事者들의 行動

1) 日本 航空社

1992년 일본 항공사들은⁸⁾ 와르소체제에서 인정되는 책임한도액을 주장하지 않기로 스스로 결정하고 이를 발표했다(이른바 Japanese Initiative). 그 이유에 대해서는 여러 문헌에서 언급되고 있으나 한꺼번에 많은 이유가 나열되어 있어 진정한 이유를 찾기가 쉽지 않다.⁹⁾

관련 인사들과의 면담을 통해 확인해 본 결과로는 책임한도액 포기의 진정한 이유는 일본 국내 사정이다. 즉 항공사고시 책임한도액이 항공사의 배상액을 줄여주는 것이 아니고 오히려 별도의 배상액 협상을 야기하는 요인이 된다는 판단이다. 아울러 이 조치가 소비자 보호에 보다 적극적인 인상을 줄 수 있으므로 득이 있다고 판단한 것이다.¹⁰⁾

이 조치로 와르소체제라는 확립된 국제규범에서 이탈하는데 따른 부작용이 있을 수도 있는데 일본은 정부가 아닌 항공사의 결정으로 이를 시행함으로써 그 부작용을 최소화하였다. 일본의 조치를 의외로 생각하는 견해도 있었으나 사실 일본은 정부 주도로 민간 연구회를 구성하여 이 문제에 대해 다각도로 검토를 한 후 그 권고안을 일본 항공사가 받아들인 것이다.

2) 美國과 國際航空運送協會

일본 항공사의 책임제한 인용 포기는 다른 항공사에 영향을 즉각 주었다. 현실적으로 책임제한 규정을 붙잡고 있을 아무 실익이 없는 상황에서 항공사들은 이 문제를 개별적으로 처리하기 보다는 國際航空運送協會를 통하여 집

8) Japan Airlines, All Nippon Airways, Japan Air System.

9) Koich Abe, "The so-called 'Japanese Initiative' - Japanese airlines' abolition of the liability limits for personal injury or death in international carriage by air", 「항공법학회지」 제6호 146~164쪽(1994); M. Sekiguchi, "Why Japan was compelled to opt for unlimited liability", XX:II *Annals of Air & Space Law* p.345f.(1995); Naneen K. Baden, "The Japanese initiative on the Warsaw Convention", 61 *Journal of Air Law & Commerce* 437, 453~455(1995/1996). 이 중 Baden의 분석이 도움이 된다.

10) 이 문제에 대한 상세한 논의는 오수근, "항공운송인의 책임제한의 철폐", 280~282쪽 참조.

단적으로 해결하기를 원했다. 그래서 1993년 9월 24일 미 연방 교통부에 몬트리얼 협약의 책임한도액을 현실화하기 위한 항공사간 회의의 소집에 대한 승인신청을 제출했다.

이 상황에서 미국은 두가지 협상 전략 중 하나를 선택해야 했다. 하나는 개별 항공사 또는 항공사 단체와의 협상을 통해 목표를 달성하는 것이다. 이 방법은 성사의 가능성은 높으나 내재적인 한계가 있다. 왜냐하면 기존의 몬트리얼협약처럼 항공사간의 합의를 바탕으로 하는 것이기 때문에 국제법적 규범으로서 효력을 가질 수는 없다.¹¹⁾

따라서 미국이 지난 30여년 간 시도했던 안정적인 국제 규범의 형성은 더 멀어져 가게 된다. 또 사인간의 합의이므로 관할권의 문제나 준거법의 선택과 같은 국가 주권이 관련된 문제에는 결론 도출에 한계가 있을 수 밖에 없다.

다른 한 방법은 또 다시 새로운 국제 항공규범의 형성을 시도하는 것이다. 사실 와르소체제는 어느 면으로 보나 가장 성공적인 국제규범임에 틀림없다. 그리고 그런 법질서의 최대의 수혜자는 미국이다. 왜냐하면 미국이 국제항공 시장에 가장 많이 관련되어 있기 때문이다.

그러나 이 방법은 國內外的인 障碍가 있다. 과거 미 교통부는 자신이 수용할 수 있는 정도로 책임제한액이 상향 조정된 조약안을 만들어 의회에 제출했지만 두 차례나 비준이 거부된 바 있다. 이 점에서 미국은 국제사회에서 신뢰를 상실한 부분이 있다. 그렇다고 해서 미 교통부가 의회의 반대론자들이 주장하는 대로 責任制限이 완전히 철폐된 條約案을 만들 가능성도 희박하다.

이런 와중에 미국은 1994년 11월 國際民間航空機構가 주관한 世界航空會議(Worldwide Air Conference)에서 自國의 航空自由化 政策(open sky policy)이 회원국의 다수를 점하고 있는 개발도상국가의 강한 반발에 부딪히는 상황에 직면하게 되었다. 결국 미국으로서는 유엔방식의 해결이 무망함을 절감했고 형식보다는 내용을 택하게 되었다. 그 결과 미 교통부는 1995년 2월 22일 국제항공운송협회의 신청을 승인하였다.¹²⁾

11) Francis Lyall, "The Warsaw Convention - Cutting the Gordian Knot and the 1995 Intercarrier Agreement", 22 *Syracus Journal of International Law and Commerce* 67, 77(1996).

12) US DOT ORDER 95-2-44. 여기에는 두가지 조건이 부과되었다. 하나는 미국에서 항공권을 구입한 승객은 국내항공사고와 유사한 액수로 책임제한 없이 엄격책임원칙에 따라 배상받아야 한다는 것이고, 다른 하나는 미국외에서 항공권을 구입한 미국 시민 또

이미 새로운 방향에 대해 충분한 논의와 준비가 있었던 국제항공운송협회는 1995년 5월 3일의 법률자문단의 예비회의, 6월 19~23일의 항공사 책임에 관한 전체 회의, 7월과 8월의 실무회의에 이어 10월 30~31일의 제51차 연례 총회에서 최종안을 확정하였다.¹³⁾ 중간의 논의 단계에서는 책임한도액을 인상하는 방안도 검토되었지만 최종안은 책임제한 자체를 없애므로써 일본항공사의 방식을 따랐다. 또 손해배상액은 승객의 주소지법에 따라 결정하도록 했다.

IIA가 앞으로 항공운송약관에 포함될 내용의 원칙을 천명한 협약이기 때문에 이를 시행하기 위한 시행협약이 추가로 체결되었다.¹⁴⁾ MIA에서는 IIA의 내용 중 두가지를 변경했다. 하나는 손해배상액의 결정을 주소지법으로 하는 문제는 항공사가 선택할 수 있도록 했고 다른 하나는 절대책임의 인정범위를 IIA에서는 100,000SDR로 고정했는데 MIA에서는 항공사가 노선별로 정하도록 했다.

IIA와 MIA가 체결되자 國際航空運送協會는 이를 승인하는 요청을 1996년 7월 31일 미 교통부에 제출하였다.¹⁵⁾ 이 청원에 대해 미 교통부는 1996년 10월 3일 두 협약을 공람에 회부하고 관계당사자들의 의견을 구했다.¹⁶⁾ 중요한 것은 미 교통부가 여기에 자신의 의견을 부가한 점이다. 이 중 중요한 것을 요약하면 ① 이 협약은 일정한 틀 속에서(on a system wide basis) 적용되어야 한다, ② 이 협약은 미국을 출발지로 하거나 도착지로 하는 노선의 연계 운항(interline operation)에도 적용되어야 한다, ③ 미국을 출발지로 하거나 도착지로 하는 운항에는 항공사의 선택권이 배제되어야 한다 등이다.

여기서 주목할 것은 미국이 규범의 방식에 대해 불만이 있다는 점이다. 'on a system wide basis'가 무엇을 의미하는지 미 교통부가 스스로 밝히고 있지

는 영주권자에게도 미국에서 항공권을 구입한 것과 유사한 배상이 이루어져야 한다는 것이다.

13) IATA Inter-carrier Agreement on Passenger Liability(IIA).

14) Agreement on Measures to Implement the IATA Inter-carrier Agreement(MIA). 이 협약의 체결을 위한 논의는 1996. 1. 23. US DOT ORDER 96-1-25에 의해 승인되었고 1996년 4월 3일 처음 서명되었다.

15) 구체적으로는 이 협약에 참여하는 항공사에게 독점금지법상의 면책특권을 부여하는 것과 몬트리얼 협약에 따라야 한다는 미 교통부 규정을 적용하지 말라는 청원이다.

16) Order to Show Cause.

는 않지만 개별 항공사와의 관계가 아닌 국제적 조약과 같은 체계를 원하는 것임은 분명하다. 결국 앞서 방식보다는 내용을 선택한 미국이 어느 정도 내용이 충족되면서 방식에 힘을 신기 시작한 것이다.

물론 내용에서도 他 航空社가 운항하는 중간지점에서의 사고에도 신 협약의 서명 항공사의 책임을 요구한 것이나 미국 승객의 주소지가 관할권을 갖도록 요구하는 것은 책임한도 철폐 이후의 미국의 목표를 보인 것이다.

입법예고 종료 후인 1996년 11월 6일 미 교통부는 IIA, MIA, PIA의¹⁷⁾ 세 협약을 몇 가지 조건을 부가하여 승인하였다.¹⁸⁾ 그중 문제가 된 것은 다음의 두 가지이다. 하나는 MIA에서 주소지법을 선택적으로 적용하도록 한 것을 미국을 출발지, 도착지, 연결지 또는 중간기착지로 하는 모든 운항에 적용해야 한다. 다른 하나는 몬트리얼 협약에서 탈퇴하는 조항은 이 시점에서 발효되지 않는다.

住所地主義의 필요적 적용은 곧바로 강한 반발에 부딪혔다. 국제항공운송협회는 1996년 12월 16일 법률회의를 갖고 이에 대한 대책을 논의한 후 12월 20일 미 교통부에 이들 조건의 부가를 재고할 것을 요청하였고 이 조건이 새로운 협약의 성립 자체를 무산시킬 수 있음을 지적했다.

미국이 협약을 최종 승인하면서 이런 조건을 부가한 이유는 무엇인가? 두 가지를 생각할 수 있다. 하나는 앞으로의 논의의 발판을 마련하고자 하는 의도이다. 승객의 주소지법을 준거법으로 정하는 것은 각국의 사법기관이 할 일이므로 항공사가 정할 수는 없다. 이점을 미국 정부가 몰랐을리는 없다. 만의 하나 이 조건이 수용된다면 좋고 설사 반대에 부딪혀서 유보하게 되더라도 장차 다시 이를 주장할 수 있는 근거가 된다. 또 국내용으로 즉 의회나 이익단체에 대해 교통부가 최선을 다했다는 증거로 삼을 수 있다.

다른 하나는 이 협약을 승인함으로써 시행 중인 1966년 몬트리얼협약과의 충돌이 있거나 승객의 처지에서 생길 수 있는 혼란을 우려한 것이다. 그만큼 사적 합의에 의한 규범체계의 변화를 싫어했다.

미국으로서는 스스로 조건을 삭제하고 責任制限撤廢를 받아들이거나 조건 부과를 계속 고수하는 것 중에 하나를 선택해야 하는 상황이었다. 후자를 택

17) Provisions Implementing the IATA Inter-carrier Agreement(IPA)는 항공운송협회(Air Transport Association)가 작성한 시행규정이다.

18) US DOT ORDER 96-11-6.

한다면 와르소체제에서 탈퇴할 수 밖에 없고 그렇게 되면 미국은 힘든 싸움을 해야 했다. 결국 미 교통부는 1997년 1월 10일 부가한 조건을 삭제하고 IIA/MIA의 내용을 포함하고 있는 항공사의 약관을 수용하고 이들 협약이 몬트리얼협약을 대체한다는 내용의 잠정적인 승인을 하였다.¹⁹⁾ 동시에 남은 쟁점에 대해서 1998년 6월 30일까지 관련기관과 개인이 논의할 권한을 부여하였다.

이로서 항공운송인의 책임제한을 둘러싼 줄다리기는 끝났다. 몬트리얼협약 이후 32년 동안 고대했던 책임제한의 撤廢는 미국으로서는 놓칠 수 없는 미끼였고 이를 잘 알고 있는 국제항공운송협회는 다른 조건의 부과를 용납하지 않았다. 국제항공운송협회는 아무 도움이 안되었던 책임제한을 내어 주는 대신 와르소체제가 주는 안정적 법질서는 그대로 향유하게 된 것이다.²⁰⁾ 또 미국으로서는 잠정적인 승인을 함으로서 논의가 계속될 여지를 남겨 놓은 셈이다.

3) 國際民間航空機構의 對應²¹⁾

일본항공사의 책임제한 철폐와 이에 이은 국제항공운송협회를 중심으로 하는 새로운 합의안의 도출은 국제민간항공기구를 자극하기에 충분하였다. 이에 따라 국제민간항공기구는 1994년 6월 1일 개최된 이사회에서 와르소체제의 책임한도액에 관한 사회적 경제적 분석을 하도록 항공운송국(Air Transport Bureau/ATB)에 지시하였다. 또한 1995년 11월 15일에는 법률위원회로 하여금 “와르소체제의 근대화화 국제항공법의 재문서의 비준 문제(The modernization of ‘Warsaw System’ and review of the question of ratification

19) US DOT ORDER 97-1-2.

20) Katherine A. Staton, “The Warsaw Convention’s Facelift: Will It Meet the Needs of 21st Century Air Travel?”, 62 *Journal of Air Law & Commerce* 1083, 1113(1997).

21) 국제민간항공기구의 신 조약안 작성과정과 그 내용에 대해서는 다음을 참조. L. Weber & A. Jacobs, “Activities of the International Civil Organization” 21:2 *Annals of Air & Space Law* 303(1996), 22:2 *Annals of Air & Space Law* 409(1997); M. Sekiguchi, “Passenger Liability of the New Deal: But new wine must be put into fresh wineskins”, 22:2 *Annals of Air & Space Law* 249(1997); M. Milde, ““Warsaw System”- from Requiem to Resurrection?”, *Lloyd’s Aviation Quarterly*, vol. p.9(1998); 關口雅夫, “國際民間航空機關に於けるワルソ・システムの改革の動向”, 「空法」 제39호, 4375쪽(1998); Doo Hwan Kim, “The Fundamental Reform of the Warsaw System and IATA Intercarrier Agreement”, 「박길준교수화갑기념논문집」(도서출판정문, 1998).

of international air law instruments)”를 검토하도록 했다. 아울러 와르소체제의 근대화를 촉진하기 위해 법무국을 지원할 사무처연구회(Secretariat Study Group/SSG)를 설치하게 하였다.²²⁾

법무국은 8명의 전문가로 구성된 사무처연구회를 구성하고 이 연구회로 하여금 기초안(clean text)를 작성하게 하였다. 법무국은 사무처연구회의 기초안과 이에 대한 논평 그리고 보고자(모리셔스의 V. Poonoosamy)의 보고서를 법률위원회에 제출하였다.

법률위원회는 1997년 4월 28일부터 5월 9일까지 제30회 회기를 개최하여 기초반(drafting group)이 작성한 “國際航空運送의 一部 規則의 統一을 위한 條約案(Draft Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air)”이라는 제목의 조약안을 승인하였다.

이 조약안은 이사회에 회부되어 제151회 회기에서 그대로 확정되었다. 사무처는 이 조약안을 각국과 관련 기구에 송부하여 1997년 10월 말까지 의견을 제출하도록 했다. 원래 최종안을 결정하기 위한 외교회의는 1998년 상반기 중 개최될 예정이었으나 연기되어 1999년 5월로 예정되어 있다.

새로운 條約案은 전문에서 乘客에 대한 責任과 關聯하여 세 가지 原則을 천명하고 있다. 소비자 이익의 보호(protection of the interests of consumers), 원상회복의 원칙에 근거한 형평에 맞는 배상(equitable compensation based on the principle of restitution), 이해관계의 형평에 맞는 조화(an equitable balance of interests)가 그것이다. 이 가운데서 소비자보호의 원칙은 종래의 와르소체제가 직접적 또는 간접적으로 항공운송인의 보호를 도모하였던 것에 비하면 엄청난 변화임을 알 수 있다.

새 조약안의 내용은 검토 단계 별로 조금씩 변화가 있었다. 먼저 사무처연구반이 성안한 기초안은 항공운송인의 책임을 이원적으로 규정하고 있다. 우선 100,000SDR까지는 절대책임을 지고 그 이상은 과실책임 원칙에 따르며 책임액의 제한은 없다.

22) 국제민간항공기구의 조약안 준비절차(Procedure for Preparation of Draft Convention)에 따르면 조약이 체결되기 위해서는 ① 사무처(Secretariat)의 검토, ② 보고자(Rapporteur)의 보고서 작성, ③ 법률위원회(Legal Committee)의 특별소위원회(Special Sub-Committee/SSC)의 검토, ④ 법률위원회의 심의, ④ 각국 및 관계기관 의견 조회, ⑤ 외교회의(Diplomatic Conference)에서 심의, ⑥ 조약 체결의 절차를 밟게 된다.

法律委員會가 承認한 條約案은 基本的으로는 사무처연구반의 기초안과 틀을 같이 한다. 그러나 2단계에서 과실의 입증책임이 누구에게 있는지에 대해 합의에 이르지 못하고 3개의 대안을 제시하였다. 제1안은 운송인이 자신의 과실 없음을 증명하도록 했다. 제2안은 운송인이 과실없음을 입증해야 하나 각국은 자국의 법원에 제기된 소송에서 운송인의 과실없음이 입증된 때는 위 금액을 한도로 한다는 선언을 할 수 있도록 했다. 제3안은 100,000SDR까지는 엄격책임, 그 이상 일정 액수까지는 과실추정주의, 그 이상의 액수에 대해서는 과실주의를 채택했다.

한편 재판관할권에 대해서는 제한된 범위에서 제5관할을 인정하고 있다. 즉 단순한 대리점이 아닌 運送人의 營業店(commercial and/or operational presence)이 있는 나라는 관할권을 갖도록 했다.

4. 分 析

1992년부터 1998년까지의 7년간의 과정은 시장 상황에 충실한 국제항공운송협회와 국제공법적 규범 창설을 즐기는 국제민간항공기구간의 더 정확히는 주요 항공사와 끈들 사이의 경쟁에서 전자가 승리했음을 의미한다.

國際民間航空機構나 끈들은 와르소체제라는 확립된 국제규범과 국가의 수가 힘을 갖는 유엔방식 속에서 안주해 오다가 국제항공분야에서 얼마간의 영향력을 잃었음을 알 수 있다. 반면에 항공사간의 단체인 국제항공운수협회는 변화에 보다 빨리 대응함으로써 이 분야에서 주도적인 역할을 하게 되었다.²³⁾

WTO체제이후 항공시장에 대한 특수성이 감소되고 항공서비스도 일반적인 서비스 산업의 하나로 인식되면서 국제항공 분야에서 국제민간항공기구의 독점적 영향력은 감소하는 상황에 있다. 또 동업자 단체의 자율규제는 동서고금을 막론하고 그 효용이 입증된 것인데 국제민간항공기구는 항공산업을 주권행사의 차원에서밖에 생각하지 못하고 시장 상황에 능동적으로 대응하지 못하였다.

23) James Fincher, "Watching Liability Limits Under the Warsaw Convention Fly Away, and the IATA Initiative", 10 *Transnational Lawyer* 309, 318(1997).

반면에 국제항공운송협회와 주요 항공사들은 시장 상황과 당사자들의 이해 관계에 보다 충실했다. 항공산업이 더 이상 유치산업도 아니고 항공보험산업도 무제한의 손해배상을 감당할만큼 충실해 졌다. 또 항공기술의 발전으로 항공운송은 현재 전세계적으로 가장 안전한 운송수단이다. 더구나 와르소체제의 구조적인 복잡성 때문에 일관성이 유지되는 것도 아니고 와르소체제로 소송이 줄어들 것도 아니다. 또 책임제한 규정으로 항공사가 소비자 보호에 소극적인 것으로 인식될 우려도 있다. 이렇게 와르소체제의 책임제한은 항공사들에게 아무 도움이 안된다.²⁴⁾

한편 항공사들이 가장 두려워하는 것은 미국이 와르소체제에서 탈퇴하는 것이다.²⁵⁾ 미국이 와르소체제에서 탈퇴하게 되면 미 교통부는 국내법에만 의거하여 개별 항공사들의 운항면허를 규제할 것이고 그렇게 되면 항공사들은 지금까지 누려온 통일된 규범에 의한 안정적 활동이 위협받게 된다. 이렇게 되면 항공사들은 미 교통부와 협상에서 훨씬 불리한 위치에 놓이게 된다.

때문에 國際航空運送協會는 지난 30년간 미국이 반대해온 와르소체제 하의 책임제한 원칙을 변경하려고 노력했고, 미 교통부가 1997년 1월 항공사간의 협약을 승인한 것은 국제항공운송협회와 항공운송협회의 그런 노력의 결실이 었다.²⁶⁾

항공사들이 責任制限 撤廢를 승의하는데 걸림돌이 된 것은 미 교통부가 일반적으로 협약을 수정할 수 있는 권리를 포함하여 새로운 조건을 항공사간 협약의 승인 시 부과하는 것이었다.²⁷⁾ 그래서 미 교통부가 승인요청에 조건을 부과했을 때 국제항공운송협회는 교통부의 조건 부과로 회원들이 협약을 무효화할 수 있다고 경고한 것이다.

國際民間航空機構가 성안한 신 조약안이 외교회의에서 채택될지는 불투명하다. 이 조약안이 성안되는 과정에서 회원국들의 반응이 적극적이지 않음을

24) 1977년에 있었던 항공사고에서 일본항공이 지급하기로 합의한 액수가 평균 800,000달러 ["10 Airlines Drop Warsaw Limits", *Business Insurance*(1992. 11. 23) p.2]이고 1990년대 초반 우리나라 항공사가 배상한 액도 3억원이 넘는다.

25) James J. Brashear, "IATA Airline Liability Conference: Carriers Prepare to Modernize the Warsaw System", 10 *Air & Space Law* 1, 21(1995).

26) James Fincher, 앞의 글 7쪽.

27) Lynne Rubin, "The Warsaw Convention : Capping the Value of Life?", 12 *Temple International and Comparative Law Journal* 189, 235(1998).

알 수 있다. 법률위원회에는 185개 회원국 모두가 참가할 수 있으나 실제 참가한 나라는 61개국에 지나지 않는다.

외교회의에서 신조약안이 채택되려면 대표단을 파견한 국가의 2/3의 찬성이 있어야 한다. 국제민간항공기구 185개 회원국 중 신조약안에 적극적으로 찬성하는 나라는 50개국에 미치지 못할 것으로 보인다. 과연 외교회의에 몇 나라나 대표단을 파견할지 의문이나 신 조약안의 채택이 용이하지 않을 것은 분명하다.

이러한 형편에 이르자 꾀들의 하나인 밀테교수는 적극적으로 반대하지 않는 나라는 외교회의에 참석하지 말 것을 제안하고 있다.²⁸⁾ 그래서 적극적으로 찬성하는 나라들만 참석한 가운데 신조약안을 채택하고 이들 나라가 비준하면 결국 새로운 국제규범이 될 수 있다는 논리이다.

여기서 한 걸음 더 나아가 立法機構로서 국제민간항공기구를 信賴할 수 없음을 분명히 하고 국제항공규범의 立法方式을 바꾸자는 견해도 제기되고 있다.²⁹⁾ 즉 와르소협정이 프랑스 정부의 주도로, 시카고협정이 미국 정부의 주도로 이루어진 것처럼 국제민간항공기구가 아닌 다른 입법기구를 구성하여 규범을 형성하는 것이 보다 바람직하다는 것이다.

이런 정황으로 보아 책임제한 문제에 관한 한 國際民間航空機構와 꾀들은 사실상 입법능력을 상실한 것으로 생각된다. 오히려 이번 항공사간 협약을 계기로 미 교통부와의 협상력을 인정받은 국제항공운송협회가 앞으로의 규범 설정에 보다 적극적으로 나설 가능성이 높아졌다.³⁰⁾

5. 結 語

물론 막이 모두 내린 것은 아니다. 아직도 해결되지 않은 쟁점들이 있고 특히 私的 契約이 아닌 공적 국제법으로만이 해결할 수 있는 부분도 있다. 따라서 항공사간 협약으로 와르소협정의 수정이 불필요하게 된 것은 아니

28) Milde, 앞의 글 9쪽.

29) 關口雅夫, “國際航空運送についてのある規則の統一についての條約案”, 『駒澤大學法學論集』 제57호 37쪽(1998).

30) Katherine A. Staton, 앞의 글, 1114쪽.

다.³¹⁾ 形式上 暫定的인 이들 航空社間 協約이 과연 몬트리얼협약처럼 장기간 지속될지도 의문이다. 또 IIA/MIA/PIA 간의 괴리도 해결해야 할 숙제이다.

여기서 주목할 변화는 국제적 규범 형성에서 국가의 수가 중요한 의미를 갖는 유엔방식이 보다 시장에서의 힘과 논리에 바탕을 둔 방식이 더 설득력을 갖는 시대가 왔다는 점이다. 이러한 변화는 WTO체제의 도래로 전세계가 단일 시장으로 바뀌는 것과도 관련이 있고 전세계적 규범이 미국의 규범을 중심으로 재편되는 현상과도 관련이 있다고 본다.

세계 10대 항공국의 하나인 우리 나라가 'Globalization'과 'Pax Americana'로 대변되는 이 상황에서 우리의 몫을 제대로 지키기 위해서는 國際的 規範 形成에서 유엔방식 하의 한 나라로서의 의사표시가 아니고 항공시장에서 차지하는 우리의 비중에 합당한 적극적인 참여가 필요하다고 본다. 이 점에서 1990년대 이후 국제규범 형성에 참여한 일본 정부-업계-학계의 공동 노력을 타산지석으로 삼아야 한다.

31) Andrea L. Buff, "Reforming the Liability Provisions of the Warsaw Convention: Does the IATA Inter-carrier Agreement Eliminate the Need to Amend the Convention?", 20 *Fordam International Law Journal* 1768, 1834~1838(1997).