

항공운송 및 물류관련 법령체계정비에 관한 연구*

신홍균**
김채형***

■ 목차 ■

1. 서 론
2. 항공운송을 위한 공역 자원의 성격
3. 현행 제도 검토
4. 공역 이용권의 재산권적 성격의 수용 방향
5. 항공운송 물류개선을 위한 법령 개선 방안
6. 결 론

서 론

물류산업의 국가 경제적 비중은 커지는 현 상황에서 항공운송을 통한 물류의 개선에 대한 관심이 높아지고 있다. 또한 영종도 신공항의 개항을 앞두고, 공항의 효율적 이용을 위한 공역 이용 방안이 꾸준히 모색되고 있다. 한편으로는 여러 지방 자치체는 물류 시스템의 개선을 도모하기 위해서 항공운송 이용의 증대 및 공항 개발 계획을 별도로 추진하고 있기도 하다.

이러한 움직임은 공역의 이용 형태, 더 나아가서는 공역을 이용할 수 있는 권리의 성격에 대한 검토의 필요성을 제기시키고 있다. 이는 곧, 그 동안 국가의 고유한 관리 영역으로서 속해 있던 공역에 대해서 물류 산업이라는 경제적

* 이 연구는 1998년도 한국학술진흥재단의 대학부설연구소 연구비 지원에 의하여 연구되었음

** 한국항공대학교 항공우주법학과 교수, 본학회 상임이사

*** 부경대학교 국제지역학부 교수

이익에 바탕을 둔 관심이 지향되고 있음을 의미한다.

본 연구는 그러한 견지에서 항공운송을 위한 공역 자원이 어떻게 관리되는 것이 물류 개선을 위해서 효율적인가를 법, 제도의 개선 측면에서 살펴보고자 한다. 이에 먼저, 제1장에서는 항공운송을 위한 공역 자원의 성격을 분석하면서, 아울러, 적절한 접근 방법을 모색하여 보고, 제2장에서는 현행 제도의 실태와 문제점을 1장에서 살펴 본 방법론에 따라서 검토해 보도록 하겠다. 그러한 분석과 검토에 기초해서 제3장과 4장에서는 관련 법, 제도의 개선 방향 및 구체적인 방안에 대해서 논의하도록 하겠다.

제 1 장 항공운송을 위한 공역 자원의 성격

항공운송을 위한 항공기의 항행은 공역에서 이루어지는 것이기 때문에, 항공운송을 위한 자원은 바로 공역이기도 하다. 또한 우리나라와 같이 영공이 그다지 크지 않은 지역에서 공역의 희소성이 발생하는 만큼, 이를 자원으로써 파악하고 이론적인 접근을 시도하는 것이 적절하다. 본 장에서는 그러한 차원에서 자원으로써의 공역에 대한 이론적 검토를 시도하고자 한다.

제 1 절 자원으로써의 공역의 성격과 효율적 관리

사회의 경제주체들은 그 수익 활동을 위해서 특정 자원을 이용하게 되며, 항공운송 및 물류에 있어서 그 자원 중의 하나가 공역이다. 최근, 항공운송사업자 및 물류 관련 사업자, 뿐만 아니라, 공항의 운용을 통해서 경제적 이익을 확보하려는 각종 경제 주체들은 공역의 이용 제도가 자신들의 수익성에 영향을 미치고 있다고 파악하고 있다. 이에 자원으로써의 공역의 성격을 분석하는 것이 필요하다.

1. 공역 이용에서의 차감성과 의의

가. 차감성의 존재

누구나 사용할 수 있는 자원이라는 의미에서의 공유자원은 자연, 또는 인위적으로 만들어진 자원의 한 체계로서 그 특성상 타인이 그 자원을 사용하여 수익을 얻는 행위를 억제하기 매우 힘든 상태를 의미하기도 한다. 이에 그것

을 어떻게 관리하고 조직할 것인가의 논의 차원에서 자원체계(resource system)와 자원단위(resource unit)로 구분하기도 한다.¹⁾ 자원체계라 함은 어장, 지하수층, 목초지, 교량, 주차장, 하천, 호수, 바다 등과 같이 그것을 사용하여 부가가치를 생산해내려는 활동의 대상이 되는 것이고, 그러한 부가가치의 생산활동에 의해서 생산되는 것을 자원단위라고 분류한다. 예컨대, 어장으로부터 획득되는 어류의 양, 교량을 통과하는 차량의 수 등이 자원단위에 해당하는 것이다. 달리 말하면, 공유자원을 사용하여 어떤 혜택을 얻게 되는 행위를, 자원체계로부터 자원단위를 획득하는 행위라고 부르는 것이다.

여기서 그러한 자원단위를 여러명이 공유할 수 있는가에 따라서, 공유자원과 공공재(public goods)가 구분된다. 예컨대, 일단 어장에서 잡아들인 물고기는 특정 어부가 소유권을 갖고 있는 것으로서, 잡아들인 물고기라는 자원 단위는 여러명이 공유할 수 없는 것이다. 이 경우, 자원체계는 공유되지만 자원단위는 공유되지 않는 것이다. 자원단위가 공유가 안되므로, 자원단위가 생산되면, 자원체계에서 생산될 수 있는 자원단위의 양이 감소하게 되는데, 이 때, 자원의 과다사용 문제가 발생하게 된다. 따라서, 자원단위의 비공유성은 이른바 자원단위의 “차감성”(subtractability) 문제를 낳는 것이다.²⁾

공역의 이용은 이러한 의미에서의 차감성을 보여준다. 즉, 운항 중인 항공기간의 적정 분리(종적인 고도상의 분리, 또는 횡적인 항공기간 거리상의 분리)는 자원 단위의 차감성을 발생시키는 것이다.

나. “공유의 비극”

이와 같이 차감성이 존재하는 공유자원의 경우, 그 이용의 외부효과는 공유자원의 관리 문제를 일으키게 된다. 즉, 한 경제 주체의 행동은 다른 경제 주체에게 영향을 주게 되는데, 그것은 바로 타인의 공유 자원 이용을 불편하게 하거나, 전체 자원의 효율적 이용을 저해할 수 있기 때문이다. 예컨대, 한강 대교에 소수의 차가 통행하면 별문제 없겠지만, 수백대의 차가 동시에 통과할 때에는 교통체증이 발생하게 된다. 이 경우, 공유자원의 각 사용자가 특정 공

1) 김일중, “규제와 재산권”, 제 1장 및 2장, 한국경제연구원, 1995

2) 반면에, 그러한 자원단위의 차감성이 존재하지 않는 재화를 공공재라고 분류하기도 한다. 예컨대, 경찰에 의한 치안이나 일기예보의 경우가 그것이다. 경찰이 동네에서 방범활동을 할 때, 감이 안전함을 느낀다고 해서 같은 동네의 읍이 치안 서비스를 받지 못하는 것은 아니라는 점에서 공공재의 경우 자원단위의 차감성은 존재하지 않는 것이다

유자원체계에서 획득할 수 있는 마지막 자원단위까지 사용하게 되는 결과가 초래될 수 있다. 달리 말하면, 이는 특정 자원이 다수에 의하여 공유될 경우에는 언제나 바람직한 수준 이상으로 과도하게 사용된다는 것이다. 이는 이른바 “공유자원의 비극”이라고 불리기도 한다.

제 2 절 공역의 효율적 관리 논의의 제기

이러한 공유의 비극이 발생하는 주된 이유는 자신의 행위의 외부효과가 내부화되지 않았기 때문이다라는 점에 착안하고 있는 것이 재산권 이론이다. 재산권론자들은 자신의 행위에 의해 공유자원이 더 많이 사용되었고, 궁극적으로는 타인에게 피해가 끼쳐지는 것이지만, 그 피해가 자신에게는 발생하지 않기 때문에 그러한 비효율성이 발생하는 것이고, 피해가 발생하게 함으로써 문제를 해결하게 하는 방법론을 제시하고 있다.

1. 일반 재산권 이론

이를 위해 재산권 법경제학자들은 희소성이 있는 경제적 재화에 대한 배타적, 독점적 권리가 누구에게 귀속되는가를 확정함으로써, 개인의 자유로운 활동영역의 범위를 결정하고, 동시에 그 경제적 재화의 사용, 수익, 처분을 둘러싸고 일어날 수 있는 각종의 분쟁을 사전에 해결함으로써 전반적인 효율성을 제고시킬 수 있음을 주장한다.³⁾ 공유자원의 경우에 재산권 법경제학은 사회구성원들이 공유자원을 이용함으로써 입을 수 있는 피해를 각자의 수익에 포함시키도록 한다는 것이다. 즉, 외부효과의 내부화이다. 자원을 과다하게 사용하였을 때 생길 수 있는 피해를 서로가 수익상의 피해로 인식하도록 하여서 자발적으로 최적의 자원 이용을 추구하도록 한다는 것이다.

외부효과의 내부화 방식은 크게 두가지로 나누어 볼 수 있다. 자원을 사유화하는 것과 국유화하는 것이 그것이다. 자원을 사유화하면, 자원의 소유자들은 자신들의 자원이 황폐해지지 않으면서도 현재의 생산 증대에 맞도록 관리한다는 것이다. 자원을 국유화하는 것은, 자원을 이용하는 이용자들에게 이용에 따른 비용을 부담하게 하여서 자신의 생산 활동에서 자원 이용량을 적절하게 조절하도록 하는 것이다.

3) 박세일, “법경제학”, 제 2편의 각 장, 박영사, 1994

2. 공역을 둘러싼 재산권 논의의 등장

현재의 우리나라의 공역 이용에 관한 논의는 일단 재산권 이론에 기초한 체계적인 접근이라기 보다는 각종 이용자들이 자신들의 재산권을 주장하는 과정에 있는 것이라고 판단된다.

그 몇가지 예를 들어보면 다음과 같다.

먼저, 건설교통부는 공역관리 개선 방안으로서 민, 군의 이용량을 조절하는 방안을 추진하고 있다. 예컨대, 공항 이착륙 비행경로상에 있는 군작전구역을 조정하기 위해서, 그 구역내에 있는 이착륙비행경로를 회랑화하고, 항로 주변의 군작전구역을 필요시 민간항공기 채공이 가능하도록 탄력적으로 운영하는 방안이다. 즉, 군작전구역을 실제로 사용하는 시간대에만 통제하고, 실제 사용하지 않는 시간대에는 민항공기가 비행할 수 있도록 하여 단축운항하는 방안이다.

두 번째로는 그 동안 군 당국이 주체가 되어 왔던 공역 관리 정책의 결정에 민간 부문을 참여시키는 것이다. 항공법은 1999년도 개정을 통해서 공역관리 위원회의 임무와 구성을 법제화하였다.

세 번째로는 공항 주변의 공역의 이용이 주변 지역에 미치는 영향에 대한 이의 제기 사례이다.

3. 공역의 재산권적 성격의 수립 요소의 등장

일반 재산권 접근방법론에 따르면, 재산권 제도는 역사적으로 볼 때, 그 성립에 따른 비용이 그 효용보다 작은 경우에 성립하고 있다. 전형적인 예는 사회의 경제 주체간에 서로의 재산권을 인정해주고서 상호의 권리를 존중한다는 합의에 도달하는데에 소요되는 노력과 비용이 감소하는 경우이다. 예컨대, 관련 이해 당사자의 수가 많지 않은 경우가 그럴 것이며, 또는 기술의 발달 등에 의해서 서로가 서로의 권리를 존중하여주는 질서의 수립이 용이하고 그러한 질서의 유지를 감시하는 비용이 점차 줄어드는 경우가 그것이다.

두 번째로는, 비용의 감소 측면 이외에, 효용의 증대 경우도 있을 수 있다. 자원의 상대적 희소성의 변화가 그것이다. 예컨대, 토지의 희소성이 점차 커지면서, 그 상대적 효용 가치가 커진 것이고, 결국에는 그 효용보다 비용이 커지게 되자, 토지에 대한 소유 관념이 자리잡았으며, 이는 재산권 제도로 발전하였다는 것은 매우 전형적인 예인 것이다.⁴⁾

4) 김일중, 전계서 : 박세일, 전계서

먼저, 비용의 감소의 경우가 공역 이용에서 발견된다. 즉, 통신이라던가 관제용 장비의 발달로 인해서, 재산권 질서의 감시 비용이 점차 감소하고 있다는 측면이다. 위성항행시스템에 의한 항공기의 위치 정보의 파악, 통신 수단의 발달로 인해서, 항공교통관제 업무가 수용할 수 있는 교통량이 증대하고 있다는 점이 유럽연합의 경우, 탄력적인 공역 사용 제도를 가능하게 하고 있다.⁵⁾ 즉, 이러한 기술의 발달과 비용 감소로 인해서, 특정 공역을 사전에 민간용 또는 군용으로 지정하는 것이 효율성을 잃게 되었다. 유럽연합의 공동 관제기구인 Eurocontrol이 중앙통제식으로 전 유럽 공역의 실시간 정보를 공유, 관리하며, 이를 통합 공역 관리반이 통제, 운용하여서 비행 공역을 탄력적으로 이용하게 하고 있다.

두 번째로는 공역 이용의 효율성의 증대 사례가 발견된다는 점이다. 그러한 측면에서 보면, 우리나라의 경우와 같이, 공역의 이용 수요가 늘어가는 반면에, 특수 공역은 상존하고 있어서, 공역의 희소성이 증대할 수밖에 없는 상황도 이에 해당된다.

이를 종합하여 보면, 공역이라는 공유 자원에 대해서, 재산권 제도가 성립하기 위해서 소요되는 노력과 비용이 과거보다 많이 줄어들었을 뿐만 아니라, 그 수립을 통해서 사회의 경제 주체들이 얻을 수 있는 효용은 커진 것이다. 따라서, 공역은 재산권의 대상으로서, 즉, 경제적 재화로서 인식되어야 할 필요가 있는 것이다.

제 2 장 현행 제도 검토

본장에서는 항공운송을 위한 기본적 자원과 인프라에 해당하는 공역의 관리와 공항의 개발 및 운용에 관한 현행 법 제도를 검토하고자 한다.

제 1 절 공역 개념의 도입

1. 공역 현황

국제민간항공조약 및 부속서에서 정하고 있는 공역 관리 제도는 공역의 이

5) "항공교통관리기법의 적용 사례 연구", 신현삼, 한국항공대학교 산업대학원 이학석사 학위논문, 1998년8월, 70쪽

용을 도모함에 있어서 항공기간의 충돌 등의 안전 문제에 기초하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 공역 이용의 활성화는 항공기가 안전하게 비행함으로써 이루어진다고 보는 것이다. 구체적으로는 다음과 같은 방식으로 안전 비행을 도모하고 있다.

- 비행중인 항공기간의 적정 분리 간격을 확보하게 하여 주는 관제서비스의 제공
- 비행중인 항공기의 운항 방식(시계비행 또는 계기비행)에 따라서 공역의 성격을 구분하고, 그 공역내에서의 비행은 특정 비행방식에 따르도록 하는 규정의 시행
- 특정 목적의 공역을 설정하고, 그 공역내에서의 항공기 비행에 대한 제한

특히, 공역의 목적에 따라서 정해지는 공역의 구분이 공유 자원으로서의 공역의 이용 효율화에 있어서 검토되어야 할 필요가 크다.

공역의 종류는 구분하는 방법에는 공역의 특성에 따라 범주로 구분하는 방법과 그 공역내에서 제공되는 업무를 중심으로 등급으로 구분하는 방법이 있다. 공역의 특성에 따라 공역 범주로 구분하면, 여기에는 관제공역, 비관제공역, 특수공역, 및 기타 공역 등이 있으며, 각각의 공역 범주에는 다양한 특성의 세부 공역들이 있다. 관제공역은 그 공역내의 모든 항공기에게 항공교통분리업무를 포함한 항공교통관제업무가 제공되는 공역으로서, 여기에는 항로, 관제구, 관제권, 공항관제구역 등 여러 공역이 포함된다. 비관제공역은 항공교통관제업무와 항공기분리업무를 항공교통관제기구로부터 제공되지 않으며 조종사가 스스로 분리해야 할 책임을 진다. 대개 공항으로부터 멀리 떨어진 지역의 지표면으로부터 1,200 피트까지의 공간이나 공해상의 항로나 특정 공역이 설정되어 있지 않는 대부분의 공간이 비관제공역이다.

특수 공역은 정치, 경제, 사회, 국가 안보등의 목적으로 일정 공역을 특수 목적에 사용토록 설정한 공역으로서 이 공역내에서는 설정된 제한 조건에 따라 비행을 금지하거나 제한하는 공역이다. 이 공역에는 비행금지공역, 비행제한구역, 경고구역, 군작전구역, 경계구역, 및 통제된 사격구역 등이 있다.

우리나라에 설정되어 있는 공역 제도는 앞에서 설명한 모든 종류를 포함하고 있다고 할 수 있다.⁶⁾ 대구비행정보구역내의 일부 해상을 제외하고는 육상

6) 대한민국, AIP(aeronautical information publication), 건설교통부, 1995

과 연안에 한치의 공간도 남지 않을 정도로 공역이 밀집되어 있는 상황이다. 특히, 우리나라 공역 제도의 특징은 안보적 특성에 따라 특수 공역이 상당히 많다는 점이다. 예컨대, 비행금지구역, 비행제한구역, 위험구역 등이 68개나 설정되어 있다. 이외에도 군 작전 구역이 넓은 공간을 차지하고 있어서, 사실상 우리나라의 공역 중 거의 대부분이 특수 공역에 해당한다고 보아도 무방할 정도이며, 그 공역에서의 비행이 허용되는 특수 목적의 항공기 (대부분의 경우, 군용기)를 제외한 민간 항공기가 이용할 수 있는 공역은 사실상, 항로뿐이라고 보아야 한다.⁷⁾

2. 항공법 개정에 따른 공역 지정 제도

1999년도에 건설교통부는 공역의 이용에 관한 제도 개선을 위해서 매우 중요한 개념을 도입하였다. 즉, 과거에는 건설교통부가 항공기의 항행에 적합한 통로의 개념으로서 항공로를 지정하던 방식에서 공역을 지정하는 방식으로 바뀐 것이다. 또한 그러한 공역을 설정함에 있어서 민간 부문의 참여가 가능하도록 하기 위해서 공역위원회가 설치되었다.

동 위원회의 기능은 다음과 같다.

- 관제공역, 비관제공역, 통제공역 및 주의공역의 설정·조정 및 관리에 관한 사항의 심의
- 항공기의 비행 및 항공교통관제에 관한 중요한 절차와 규정의 제정 및 개정에 관한 사항의 심의
- 공역의 구조 및 관리에 중대한 영향을 미칠 수 있는 공항시설·항공교통관제시설 및 항행안전시설의 신설·변경 및 폐쇄에 관한 사항의 심의
- 기타 항공기가 공역 및 항공시설을 안전하고 효율적으로 이용하는 방안
에 관한 사항의 심의

2. 공역 이용의 규제

군용항공기지법 관련 사례

7) 홍순길, 양한모, 이영혁, 허희영, “남북한 민간항공 협력”, 69면, 한국항공대학교 출판부, 1997

제 2 절 공항의 개발과 이용 제도

1. 공항의 개발

항공산업의 발달로 개인 또는 민간기관이 私의 목적을 위해 일반대중의 사용을 배제한 비행장을 설립할 필요성이 증대하고 있다. 특히, 항공사의 사내 조종사 연습용 비행장이나 조종교육 기관의 교육전용 비행장의 필요성이 가시화되고 있다.

그러나, 현행 항공법 제2조, 4호에 비행장에 대한 정의는 되어 있으나 비행장의 등급이나 이에 따른 시설물에 대한 정의는 없다. 또한, 공항의 시설구분에 대해서는 항공법 시행령 제10조에서 규정하고 있으나 이를 그대로 사설 비행장 시설 기준으로 적용하는 것은 불합리하다. 즉, 현행, 항공법 제5장 및 이에 부수되는 시행령, 시행규칙 등은 비행장 및 항공보안시설의 설치, 관리 등에 관해 규정하고 있으며, 건설교통부장관 이외의 者도 건교부장관의 허가를 받아 비행장 또는 항공보안시설을 설치할 수 있도록 허락하고 있으나 항공교통관제 서비스를 제공할 수 있는 민간관제기관(관제탑) 운용을 할수 있도록 하는 근거는 없다.

2. 공항의 관리와 확충

국내 공항은 한국공항공단이 관리 책임을 맡고 있다. 동 공단의 사업범위는 여객청사 및 화물청사와 그 부대시설 및 지원시설의 관리, 활주로와 기타 통신 및 보안 시설 등 관련 시설 일체의 관리 및 유지 보수업무다. 공단은 한국공항공단법에 따라서, 국유재산인 공항시설을 무상 대부 받아 사용하고 있다.

공단은 그 설립 근거와 사업 범위를 규정하고 있는 공단법 이외에도 다른 법령등에 의해서 규율받고 있다. 항공법, 공항공단법, 국유재산법, 공단지도감독 업무지침 등이 그것이며, 이외에도 공항내의 운영과 관련하여 건설교통부, 재정경제원 등으로부터 통제와 감독을 받고 있다. 또한 공항공단의 업무와 건설교통부 및 그 산하 기관이 수행하는 업무가 공항의 관리와 운영을 둘러싸고 중복되고 있는 것이 문제점으로 지적되고 있다.⁸⁾

특히, 흥미로운 것은 공항의 시설 확충과 관련된 사안이다. 공항시설의 확

8) "공항운영의 효율성 저해요인과 개선방안", 이재훈, 한국항공대학교 항공산업대학원, 이학 석사학위 논문, 1999년

장은 그 사안에 따라서, 건설교통부에서 또는 공단이 투자 주체가 되어 왔으며, 실제적으로 양자간의 업무 범위와 한계가 명확하지 않다. 이는 대규모 예산을 소요하는 사업의 경우, 투자 의지와 사업 추진 효율성을 저해하는 요인으로 지적되고 있다.

또한, 지방공항의 경우에는, 군과 민간이 공동으로 사용하고 있다.⁹⁾ 이에, 지방공항 개발을 위한 계획이나 시설 개량 및 확충은 공항공단이 자체적으로 추진하기에 용이하지 않다. 예컨대 상호 허용된 구역내에 민간 항공 또는 군 항공을 위한 항공안전시설 및 이를 위한 건물 및 인프라 시설의 설치 또는 개수의 경우, 건설교통부장관과 국방부 장관은 사전 협의해야 한다.

제 3 장 공역이용권의 재산권적 성격의 수용 방향

전장에서 살펴 본 바와 같이, 공역의 관리를 위한 현행제도는 공역을 항공을 위한 통로의 개념으로부터 출발하여 최근의 법 개정을 통해서 하나의 영역으로서 개념화하고 있다. 이는 공역의 법적 지위라던가, 이용자의 권리와 의무에 대한 특정한 설정이나 변동없이 이루어져 왔다.

본장에서는 그러한 공역을 이용하는 자가 어떠한 권리를 갖고 있는 경우에 그 효율적 이용이 도모되는가를 분석하는 차원에서 재산권적 성격을 공역 이용권에 부여, 수용하는 방안에 대해 검토하고자 한다.

제 1 절 공역에 관한 법경제학 이론적 접근

1. 외부효과의 내부화를 통한 수용

첫째로는 경제 주체들의 활동을 사회적으로 바람직한 쪽으로 유도하는 것이 1차적 목표라는 전제에서 볼 때, 현재의 집단적 소유자에 의한 사적 수익률과 사회 전체가 기대하는 수익률인 사회적 수익률을 일치시키거나 아니면, 최소화시키는 것이 필요하다. 사적 수익률과 사회적 수익률간에 격차가 있다는 것은 현재의 소유자에 의한 외부효과가 발생하고 있음을 의미한다. 공역의 경우, 집단적 소유자인 정부가 공역을 배타적으로 지배하고 있는데, 그 집단

9) "교통부 장관과 국방부 장관간의 군비행장 사용협정" : 1959년 군항공기지 이용에 관한 협정

내부에서 공유의 비극이 발생하고 있으며, 또한 그 공역을 다른 개인이나 항공운송사가 이용하지 않음으로써 그들이 상실하게 되는 이익이 존재한다. 따라서, 정부가 공역을 배타적으로 지배하는 것은 개인이나 항공운송사에게는 외부효과로서 작용하는 것이다. 이를 억지하기 위해서는 그러한 외부효과를 내부화하는 것이 이론적 보완책이다. 예컨대, 정부가 항공운송사에게 일으킨 손실에 대해서 책임을 부담하는 것이다.

2. 관리 기능의 수정

두 번째 방안은 공역이라는 자원의 경우에 현재의 그 소유자가 정부라는데에서 출발한다. 위에서 살펴 본 외부효과의 내부화는 정부라는 공공 집단의 경우에 적당하지 않다는 지적이 타당하기 때문이다. 달리 말하면, 정부는 국방이라는 서비스를 담당하고, 그에 따른 재화를 이미 제공하고 있는 것이기 때문에 사회적 수익률과 사적 수익률간의 격차를 조절하는 방안은 적당하지 않다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 선협적으로 볼 때, 국방이라는 서비스의 사회적 수익률은 측정하기가 어렵고, 또는 측정을 논의하는 것조차 타당하지 않다고 볼 수 있기 때문이다.

그러한 시각에서의 논의는 재산권 수용에 관한 방법론을 효율성과 수익률에서 출발하는 것이 아니라, 국가의 본질적 기능에 대한 검토를 수반하게 된다. 즉, 국가를 항공운송사와 같은 경제 주체로 보는 논의가 아닌 것이다.

그러나 공역이라는 자원을 사용하는 국방 서비스는 그 자원 자체가 순수 공공재로서 비배타성과 비차감성을 갖고 있지 않기 때문에, 재화의 생산 차원에서 논의가 가능하다고 보는 시각을 적용하여 볼 수 있다.

이는 먼저 국가가 국방 서비스를 담당하는 원론적 논의로부터 출발한다. 국방서비스를 국가가 담당하는 이유는 공공재의 성격에서 찾아져 왔다. 국방의 혜택을 국민들의 일부에게만 한정하기는 대단히 어려운 일이기 때문에 생산자가 댓가를 지불한 자에게만 공급하는 것이 어려워져서, 일반 경제 주체가 아닌 정부가 생산을 담당하는 것이 타당하다는 논리였다. 그러나, 그 소요되는 자원이 차감성을 갖는 것이고, 그렇기 때문에 공유의 비극이 발생하며, 이는 국가와 국민간의 외부효과의 발생 관계로 나오기 때문에, 궁극적으로는 왜 국가가 그러한 자원을 이용하여 국방서비스를 제공하여야만 하는가에 대한 검토로 이어지게 된다.

이는 국가란 사회 구성원들이 판단하기에 자신들이 생산하기에 비효율적인 재화나 서비스를 공동으로 생산하기로 합의하고 그 기능을 위임한 것이라고 보는 법경제학적 시각이다. 그리고 그 논의의 귀결점은 국가가 생산하는 서비스가 차감성을 갖는 자원을 이용하는 것이고, 그 결과 사회 구성원들에게 피해가 가는 것이라면, 왜 국가에게 그러한 기능을 위임하여야 하는가의 필요성부터, 즉 원초적인 문제부터 짚어 나가는 것이다.

제 2 절 재산권적 권리의 수용 필요성과 범위

1. 국방상 공역관리 기능과 방법의 문제점

공법을 국가와 개인간의 법률 관계를 다루는 법이라고 정리하고, 출발하여 볼 때, 공법적 질서는 사법적 질서를 우선한다. 개인의 권리는 그가 속해 있는 국가 사회에서 인정을 받아야 한다는 점에서 그렇게 판단하는 것이 가능하다. 그러나, 앞서 살펴 본 바와 같은, 국가의 국방 기능에 대한 그 원론적인 재검토는 법과 질서의 차원 이외의 것으로 논의를 이끌어 나갈 것이다. 오히려 현실적 법 제도 현안을 다룸에 있어서는, 그러한 논의는 공법적 질서와 사법적 질서 각각에 속해 있는 법 제도의 차원에서 계속되는 것이 필요하다.

공역에 대한 배타적 지배권을 이용하는 국방 기능은 국민에게 의무를 부과하는 것이 특징이다. 똑같은 공공재적 성격의 서비스이지만, 경찰이나 소방 서비스를 제공하기 위해서 국가는 지원자를 모집하지만, 즉, 설득과 자발적 협조에 의존하지만, 국방의 경우는 그렇지 않다. 강제에 의존한다.

그러한 강제가 인정받는 이유를 법경제학적 차원에서 설명하자면, 먼저, 설득에 의해서 그 서비스의 공급이 불가능하거나, 또는 부족하다는데에서 출발한다. 예컨대, 국민 각자는 자기 집과 가족만을 지킬려고 할 것이기 때문에 그것만을 위한 정도의 비용과 노력을 제공하려고 할 것이고, 그렇다면 전체 국가의 국방을 위해서는 과소 공급이 일어난다고 보는 것이다. 또 다른 하나는 무임승차 문제가 발생하는 공공재 서비스의 공급시에 거래비용을 줄이는데에 있다. 즉, 징집된 한 병사는 이로온 외부효과를 발생시키고 있다. 그가 먼저 징집되어 있기에 같은 나이의 다른 청년은 면제 혜택을 받거나 적어도 더 늦게 입대한다. 만약에 징집제가 아니라면, 갑자기 우송되는 영장을 반드시 따라야만 하는 것이 아니라면, 두 청년의 계산은 복잡해진다. 각자가 입대를 기피한

다는 가정하에서, 각자는 상대방이 노력을 제공하고 자신은 혜택 받기만을 원할 것이다. 즉 무임승차의 유혹이 생긴다. 국가는 입대한 청년에게만, 또 그 가족에게만 국방 서비스를 제공하는 것이 불가능하다. 거래 비용이 과다할 수 있다. 징집제는 이를 최소화하는 기능을 갖는다.¹⁰⁾ 모두에게 군복무 의무를 부과하는 것이다. 앞서 살펴 본 바와 같은 군용항공기지법에 의한 고도제한이 이 예에 속한다.

요컨대, 이와 같이 강제와 긍정적 기능은 전체가 필요한 서비스의 과소 공급을 막고, 서비스의 제공에 필요한 거래비용을 줄이는데에 있다면, 이를 수행하는 법규범은 확실성과 보편성에 의존하는 것이 당연하다. 무임승차자를 없애기 위해서, 모두에게 특정한 의무를 부과하는 방식이 그것이다. 그러다 보니, 이는 형평성 문제의 발생을 억지시켜주기도 한다.

여기서 문제는 항공운송을 위한 공역의 이용과 같이 고려하여야 할 요소가 복잡한 경우에 그러한 강제와 긍정적 기능이 제대로 작용되고 있는가이다. 예컨대, 공역은 공법적 권리와 사법적 권리가 동시에 작용하는 곳이다. 국가가 강제에 의해서 공역의 이용을 통제하면, 그 밑의 공항과 운송시설의 이용 효율성이 저하된다. 또한 사법적 권리의 양태도 다양하다. 일정 고도 이상의 건물을 지으려는 사례, 공항 소음으로부터의 보호 청구 사례 등이 그 예이다.

다른 한편으로는, 무임승차를 막고 과소 공급을 막기 위한 강제와 확실정법 규범의 적용 방식으로 얻은 효용이 공역 이용 기회를 막는데에서 오는 손실에 비해 과연 큰가의 문제다. 왜냐하면, 필요 서비스의 과소 공급을 막기 위해서 강제로 모두에게 의무를 부담시킨 것이지만, 필요 서비스에 상응하는 서비스를 다른 방식으로 제공하거나 또는 일정한 댓가를 지불하겠다는 경우에는, 확실정 강제 방식의 상대적 효용은 재고의 여지가 분명히 있다.

이러한 견지에서, 공법 차원에서 뿐만 아니라 사법 차원에서도 그러한 개별 심사의 방식이 더 효율적일 수도 있다.

2. 재산권적 권리의 수용 방향

먼저, 확실적인 방식에 의해서 공역의 이용 규제를 강제하는 제도는 다음과 같은 다양한 각도에서 검토되어야 할 필요가 있다.

첫째, 국방을 위해서 공역의 이용권을 정부가 배타적으로 장악하고 있고,

10) "경제학적 사고방식", 폴 헤인 저, 주만수, 한홍렬 역, 자유기업센터, 1999 제14장 참조

그 1차적 이유는 무임승차 성격이 강한 공공재로서의 국방서비스의 제공을 위해서 필요한 공역의 충분한 활용이라면, 과연 그렇게 하여야만 공역의 충분한 활용이 보장되는 것인지가 검토되어야 한다. 즉, 이미 국방 서비스를 위해 필요한 공역 자원이 과소 공급되는 상황은 아니며, 어찌면 과잉 공급의 상황일런지도 모른다.

둘째, 획일적인 방식이 반드시 필요한지에 대한 검토가 필요하다. 강제 기능에 의한 공공재 서비스 자원의 확보가 타당한 경우는 거래 비용을 줄일 필요가 있는 경우다. 무임승차를 원하는 사회 구성원들을 설득시켜서 필요한 자원을 얻어내는 것보다는 강제하는 것이 더 효율적인 경우인 것이다. 그러나, 항공운송의 경우, 사실상 공역을 이용하려는 자는 그 이용 가치를 나름대로 정하고 있으며, 그렇기 때문에 교환 조건이 맞는 경우, 댓가를 지불하고 공역을 이용할 의사를 갖고 있다고 보아야 한다.

달리 말하면, 국방 서비스의 혜택 향유면에서 무임승차할 의사가 있을 수는 있겠으나, 공역을 이용하지 못하면 자신의 경제적 손해가 발생하는 입장이기 때문에 강제가 아니라 설득의 대상이 될 수 있기 때문이다. 예컨대 운송산업자는 공항 이용권을 확보하기 위해서 노력하여야 하며, 직선 항로가 아닌 우회 항로를 택해야만 하는 경우도 발생하고 있다. 이는 곧 기업의 선택의 문제로 나타난다. 강제가 아닌 협력의 단계로 나아가는 것이다. 즉, 기업으로서는 일정 댓가를 지불하고 공역을 이용할 의사가 있다고 볼 때¹¹⁾ 그러한 경제 주체와의 개별 협의를 통한 해결이 보다 효율적일 가능성이 크다. 또한 항공 운항편수는 많더라도, 그 주체는 즉, 운송사업자의 수는 수개에 불과하기 때문에 그들을 각각 설득시키는 것보다는 강제하는 것이 효율적이라고 볼 수는 없다. 따라서, 공역을 정부가 배타적으로 지배하는 영역으로서 그 법적인 지위를 정해서 일단 공역의 과소 공급을 억지할 수 있다면, 그 각 지역별 공역의 이용에 있어서는 유연하게 취급하는 것이 더 효율적일 수 있다.

이러한 견지에서, 그러한 항공운송사업자, 말하자면 공역의 실수요자들이 그 이용을 둘러싸고 갖고 있는 경제적 이익은 곧 그들의 재산권적 권리와 불가분임이 인정되어야 한다.

11) 공역 이용시 제반 규정을 준수하고, 항공교통관제지시의 충실한 이행을 위해서 관련 통신 장비를 확충하는 것도 이에 속한다고 볼 수 있다.

제 4 장 항공운송 물류개선을 위한 법령 개선 방안

제 1 절 개선 기본 방향

항공운송을 통한 물류의 개선에 기여할 수 있는 법령 개정은 다양한 각도에서 시도되고 있으며, 또한 검토되고 있기도 하다. 먼저, 개정 항공법 제38조의 3 및 동법 시행령 제15조의 2는, 공항시설의 설치에 관해서 공역위원회의 심의 기능을 규정하고 있다. 공역 위원회의 심의 권한이 주어지는 논리적 명분은 제15조의 2에서 명시하고 있듯이, 공항 시설등이 “공역의 구조 및 관리에 중대한 영향을 미칠 수 있는” 가능성이 있다는 점에서 찾아진다.

동 조항은 공항의 개발과 운용에 있어서 정부 당국이 공역의 관리를 이유로 개입할 수 있음을 명문화하고 있다. 그 동안 법령상 근거가 미약함을 보완하였다는 점에서 동 조항을 신설한 개정 작업은 나름대로의 의의를 갖고 있다. 그러나, 앞서 살펴 본 바와 같은 시각에서 살펴 볼 때, 개선 여지는 다음과 같이 남아 있다.

첫째, 공항시설의 신설 및 변경에 관해서 공역 관리를 이유로 정부 기관이 그 타당성을 심의한다면, 그 심의 과정이 앞서 살펴본 바와 같은 재산권적 요구를 어떤 방식으로 수용하는가의 검토가 필요하다. 심의 과정이 명확하게 규정되어 있지 않기 때문에, 공역의 이용에 관한 공항 개발자 또는 항공운송사업자의 권리에 처우가 설득과 협조에 의한 방식이 아니라, 강제적 규제의 방식을 펼 가능성이 있다.

둘째, 공항 시설의 신설 및 변경에 대한 규제가 다른 법령에서의 처리 방식을 고려하여 효율적인 체계하에서 이루어지는 것이 바람직하다. 예컨대, 공항 시설에 대한 다른 법령에서의 규제와 감독이 설득과 협조의 방식을 취하고 있다면, 그러한 방식을 항공법이나 공항공단의 관리에 관한 법령에서도 동등 수준의 방식을 취하는 것이 타당하다. 왜냐하면, 현재와 같이 구체적 절차가 명시되어 있지 않는 경우에, 수범자인 공항 공단, 또는 민간 공항시설 개발사업자에게 법적 안정성을 제공할 수 있도록 하여야 하기 때문이다.

제 2 절 법령 개선안

현행 항공법은 제5장 항공시설편에서 비행장 및 기타 시설을 포함한 항공

관련 시설의 개발과 관리에 관해서 규정하고 있다. 동법 제2조의 6호는 공항 시설을 “항공기의 이륙·착륙 및 여객·화물의 운송을 위한 시설과 그 부대 시설 및 지원시설로서 공항구역안에 있는 시설과 공항구역밖에 있는 시설중 대통령령이 정하는 시설로서 건설교통부장관이 지정한 시설”로서 규정하고 있다. 이러한 공항 시설을 신설, 증설 또는 개량에 관한 사업은 공항개발사업에 포함되어 있어 건설교통부 장관의 허가 대상에 속한다. 동법 시행령 제10조는 여객 및 화물처리시설을 공항 기본시설로서 규정하고 있다. 이에 동법 제 105조 및 시행령 36조가 규정하는 시설로서 공항개발 허가시의 조건에 따라서 국가에 귀속될 수 있다. 또한 여기서 공항시설에는 공항구역내의 화물운송시설만이 아니라 구역 외의 것도 포함되어 있다.

따라서, 화물운송시설을 설치하려는 사업은 공항개발사업의 하나로서 건설교통부장관의 허가를 받아야 하고, 준공 후 국가에 귀속되며, 다만 도로 및 상하수도 시설 등의 부대비용을 사업자가 부담하는 것을 조건으로 허가가 부여되는 경우 이외에는 준공 후 국가에 귀속된다.

한편, 유통단지개발촉진법은 제2조에서 공항시설을 유통시설에 포함시키고 있으며, 공항건설 사업을 유통단지개발사업에 포함시키고 있다. 항공법상의 제반 허가 규제는 이 경우에도 그대로 유효하다. 즉, 유통단지개발촉진법 제31조는 동 사업의 활성화를 위해서 각종 인,허가의 의제제를 규정하고 있으나, 항공법에 따른 허가는 여기서 제외되어 있다.

또한 화물유통촉진법은 화물터미널 사업의 활성화를 위해서 사업자의 사업권 규제는 등록제로 운용하고 있으며, 다만 그 시설사업인 터미널의 건설에 대해서는 완성 검사 및 허가 규제를 규정하고 있다. 여기서, 그러한 등록제 및 완성검사 규제가 적용되는 화물터미널은 항공법에서 규정하고 있는 공항시설 중에서 공항구역 외에 설치되는 시설이다. 그러나, 이 경우에도 역시, 공항구역 외의 화물처리시설은 공항개발사업으로서 항공법에 따른 허가 대상이다.

이러한 제반 관련 법령의 규정들을 종합하여 보면 그 적용 효과는 다음과 같다.

첫째, 공항구역내만이 아니라 구역 외에서도 화물운송시설을 설치하려는 자는 공항개발사업에 속하는 시설인만큼, 항공법에 따라서, 건설교통부 장관의 허가를 받아야 한다.

둘째, 공항구역외에 화물터미널을 설치하여 전용화물터미널로 이용하거나

또는 그것을 사업 목적에 이용하려 하는 자는 화물유통촉진법에 따라서 화물 터미널 사업자로 등록하여야 한다.

셋째, 유통단지개발촉진법은 공항의 건설을 유통단지개발계획에 포함시킬 것을 규정하고 있으나, 공항의 건설 및 공항 구역내 및 외에서의 화물운송시설의 건설 사업은 항공법에 따른 허가를 받아야 한다.

이에 공항을 이용하려는 화물운송시설에 대한 항공법의 규제가 유통단지개발촉진법 및 화물유통촉진법이 추구하는 물류사업 활성화 제도에도 불구하고, 그대로 유효하다. 따라서, 항공법 제5장 항공시설편의 제 규정이 공역의 이용에 관한 사항을 고려하여 건설교통부가 그러한 시설의 설치를 허가하는 것이라는 점에서, 공항을 이용하려는 사업에 대해서는 공역 이용 관리에 따른 규제가 그대로 유효하다고 할 수 있다.

이를 앞서 살펴본 바와 같은 재산권론적 시각에서 분석하여 보면, 다른 화물 유통시설이나 운송시설에 대해서는 사업 주체의 사적 재산권이 공적 재산권과의 상충없이 인정되고 향유될 수 있으나, 공항을 이용하려는 시설은 공역에 대한 공적 재산권과의 상충을 피할 수 없다는 것이다. 이에 다음과 같은 개선 필요성이 발생한다.

먼저, 공항을 이용하려는 시설이 공역에 대한 공적 재산권에 의해서 규제되고 있는 만큼, 그러한 규제가 왜 필요한 것이고, 어느 범위까지 인정되어야 할 것인지에 대한 구체적인 검토가 이루어지는 과정이 전제되어야 한다. 왜냐하면, 예컨대, 한 경제 주체가 공항의 화물운송시설을 확충하여 운송량을 증대시켜서 수익을 기대할 수 있으나, 공역의 이용 규제 때문에 그러한 확충을 할 수 없다면, 이는 결국 사적 재산권에 대한 규제가 되는 것이기 때문이다. 달리 말하면, 공역의 이용 관리 제도가 강제적인 방법이 아니라, 설득과 협력에 의한 방법으로 수행되어야 한다. 그러나, 현행 항공법은 그렇지 않다. 동법 제38조의 3이 규정하고 있는 공역위원회가 그러한 기능을 수행하는 것인지에 대해서는 불명확하다.

이에 화물유통촉진법 및 유통단지개발촉진법이 추구하는 물류산업의 활성화를 위해서는, 특히 항공운송이 동 산업에 기여하기 위해서는 공역의 관리 기능이 그러한 법령들의 체계하에서 이루어지는 것이 가장 바람직하다. 이는 또한, 공역의 이용에 관한 재산권적 권리를 수용하기 위한 기초적 작업이라 할 수 있다.

결론

항공운송산업이 국내 물류산업의 발전과 효율성 제고에 기여할 수 있다는 점에서 볼 때, 공역의 이용과 공항의 개발 및 운용에 관한 법 제도는 기존의 국방상 필요성 및 기타 안전 관리에 관한 측면 이외의 경제적 요소를 수용해야 할 필요가 있다.

이를 위해서는 공역의 이용에 관한 제도적 장치의 수립과 운용에 대한 문제를 기존의 관리권자, 즉, 공역의 관리자나, 배타적 이용권을 가진 주체들만이 아닌, 물류 사업 관련 경제적 주체들의 참여하에 고려하는 것이 바람직하다. 이에 현행 물류 관련 법령과 항공 관련 법령간에는 공역의 이용에 관한 규범이 상호 연계성이 확보되는 것이 필요하다. 그럼으로써 물류 산업에 종사하는 사업자들이 공역의 이용에 관련된 자신들의 권리를 적정한 방법으로 향유할 수 있는 기초가 마련될 것으로 기대된다.

참고문헌

◆ 외국의 항공규제제도 및 항공법 관련 문헌

Blackshaw, C., "Aviation Law & Regulation", Pitman Publishing, 1992
FAA, "United States Code, Title 49, Chapter 441, Chapter 447, Chapter 449"

----, "Federal Aviation Regulation"

Foster, V., "Aviation Law, An Introduction", Maryland Historical Press, 1989

Gesell, L.E., "Aviation and the Law", Coast Aire Publications, 1989

ICAO, "Annex 1 to the Convention on International Civil Aviation"

----, "Annex 2 to the Convention on International Civil Aviation"

----, "Annex 6 to the Convention on International Civil Aviation"

----, "Annex 7 to the Convention on International Civil Aviation"

----, "Annex 8 to the Convention on International Civil Aviation"

----, "Annex 14 to the Convention on International Civil Aviation"

◆ 항공사 운송산업의 규제 및 안전 관련 문헌

교통개발연구원, "우리나라 부정기항공운송사업 발전방안", 1994

대한항공, "운항규정", 1997

대한항공, "정비규정", 1997

한국항공진흥협회, "항공통계 1999"

한국항공진흥협회, "미국백악관 항공안전 보안 위원회 보고서", 1997

홍순길 외, "신국내 항공법", 한국항공대학교 출판부, 1996

◆ 기 타

박세일, "법경제학", 박영사, 1994

김일중, "규제와 재산권", 한국경제연구원, 1995