

미국 항공안전데이터 프로그램의 비공개 특권과 제재 면제에 관한 연구

문준조*

목 차

- I. 서론
- II. 미국에서의 자기비판적 분석 특권면제 법리의 발전
- III. 미국의 항공안전데이터 프로그램과 특권 및 면제
- IV. ICAO의 항공안전데이터 특권 및 면제에 관한 최근 논의 동향
- V. 우리나라의 항공안전데이터 관련 법규정 및 시사점
- VI. 결론

* 한국법제연구원 선임연구위원

I. 서론

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 인정하여왔다. 이러한 법리는 법원의 판결을 통하여 형성되기 시작하였으며, 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.¹⁾ 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. ²⁾ 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 글은 이러한 맥락에서 미국에서의 자기비판적 분석의 법리가 항공분야에 어떻게 투영되어 있

1) 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.

2) 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 (2008.11.1 방문).

며, FAA와 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 분석하였다.

II. 미국에서의 자기비판적 분석 특권면제 법리의 발전

1. 의의

미국에서는 규제완화경향과 더불어 기업감독의 책임을 공공부문에서 민간 부문으로 전환시킴에 따라,³⁾ 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 안전 관련정보에 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.⁴⁾ 또한 이러한 특권과 면제의 허용 여부는 개개의 사건의 상황에 따라 큰 차이를 보이고 있는 바, 미국법원의 최근 경향을 살펴보면 특권과 면제가 적용될 수 있는 상황이 감소하고 있는 것으로 보인다.⁵⁾ 한편, 자기비판적 분석 특권은 의료진 평가

3) 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.

4) *Cloud v. Litton Indus., Inc.*, 58 Cal. Rptr. 2d 365, 366 (Cal. Ct. App. 1996); *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).

(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.* 사건은⁶⁾ 자기비판적 분석의 특권이 항공관련 사건에서도 사라지지 아니하였음을 보여주고 있다. 60세가 되자 퇴직을 강요받은 조종실에서 기관사(flight engineer)로서의 역할을 수행하고 있던 조종사들은 American Airlines의 조종사 정년 정책에⁷⁾ 대하여 연령차별 소송을 제기하고 American Airlines의 의뢰를 받아 컨설팅 회사가 수행한 안전보고서의 개시를 청구했다. 그 안전보고서는 American Airlines가 안전을 이유로 한 조종사 60세 퇴직정책을 뒷받침하는 논거로서 사용하였던 것이며 American Airlines는 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 작성되었고 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.⁸⁾ 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* 사건에서⁹⁾ 연방 법원이 병원과 의료시설 내부의 자체 조사·평가와 관련하여 처음으로 인정하였

5) James F. Flanagan, “Rejecting a General Privilege for Self-Critical Analyses”, *Geo. Wash. L. Rev.*, Vol.51(1983), pp.551-3.

6) 192 F.R.D. 270, 272 (N.D. Ill. 2000).

7) 연방규정은 항공사 조종사들에게 60세 되는 생일에 은퇴하도록 하고 있다(14 C.F.R. 121.383(c) (1978)). 그러나 많은 조종사들이 조종사가 아닌 Flight Engineer의 역할을 수행하며 조종실에 남아 있다. 따라서, 소위 “Age-60 rule.”은 그들에게 적용되지 아니한다.

8) *Tice v. Am. Airlines*, 192 F.R.D. 270 (N.D. Ill.2000).

9) 50 F.R.D. 249 (D.D.C. 1970), *aff'd*, 479 F.2d 920 (D.C. Cir. 1973).

다. 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.* 사건에서¹⁰⁾ 이러한 특권을 고용관행에 대한 기업내부평가에 대하여도 인정한 바 있다. *Hickman v. Whirlpool Corp.* 사건에서는¹¹⁾ 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.* 사건에서¹²⁾ 다음과 같은 특권의 인정기준을 제시하였다. 첫째, 문제의 정보가 자체평가적 분석 또는 주관적 분석에 대해서만 특권을 적용받을 수 있으며, 사실관계(facts) 및 객관적 데이터는 이에 포함되지 않는다.¹³⁾ 둘째, 정보의 자유로운 흐름의 보장에 강한 공공이익이 있어야 한다.¹⁴⁾ 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.¹⁵⁾ 그러나, 다른 일

10) 53 F.R.D. 283, 285 (N.D. Ga. 1971).

11) *Hickman v. Whirlpool Corp.*, 186 F.R.D. 362, 363 (N.D. Ohio 1999).

12) 971 F.2d 423, 425-426 (9th Cir. 1992); *Union Pac. R.R. v. Mower*, 219 F.3d 1069, 1076 (9th Cir. 2000).

13) *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).

14) *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).

15) *Roberts*, 107 F.R.D. at 684.

부 법원들은 자발적인 내부 검토는 정부기관이 이를 의무화하지 않았더라도 특권을 인정받을 수 있다고 판시하였다. 16) 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. 17) 이러한 접근방법은 특권에 내재된 한계를 인정하는 것으로 “조건부”(qualified) 또는 “제한적”(limited) 특권이라고 부르는 이유를 설명해주고 있다.

Ⅲ. 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 자격중지와¹⁸⁾ 벌금(monetary fines)을 부과하는 민사벌(civil penalty)¹⁹⁾ 조치이다. 그 대체조치로는 경고(Warning Notice)나 시정장(Letter of correction)에 한정되는 행정조치²⁰⁾ 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),²¹⁾ 항공안전조치프로그램(Aviation Safety Action Program: 이

16) Trezza v. Hartford Co., No. 98 CIV. 2205, 1999 WL 511673, at 3 (S.D.N.Y. July 20, 1999).

17) Gatewood v. Stone Container Corp., 170 F.R.D. 455, 459 (S.D. Iowa 1996).

18) 14 C.F.R. 13.19(b) (2005).

19) 14 C.F.R. 13.16 (2005)

20) 14 C.F.R. 13.11 (2005).

하 “ASAP”라 한다), 비행운항품질보증프로그램(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. 22) FDRs와 CVRs는 항공안전 개선에 어느 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. 23) 이 논문에서는 항공관련 종사자들이 국가의 안전관리프로그램에 따라 승인을 얻어 구축하여 시행하는 안전관리시스템(Safety Management System)에 의거, 회사의 경영진에 보고를 하도록 하는 회사 내부의 자체 안전보고시스템에 대해서는 논하지 아니하기로 한다.

2. 프로그램과 특권 및 면제

(1) FDRs

1958년 민간항공위원회(Civil Aeronautics Board)가 1958년 정한 중량과 운항 거리이상의 항공운송인의 항공기에 대해 FDRs 설치를 요구하는 규칙을 최초로 제정하였으며, 1972, 1987, 1988 및 1997년에 개정되었다. 24) 기록되어야 할 때 개변수단위(parameter units)가 처음에는 5개에 불과하였으나, 2002년 8월 18일 이후 제작되는 운송용 항공기에 대해서는 88개로 증가되었다. 25) 그런데, 아직도 FDRs의 비공개 특권이 인정되는 범위는 완전히 명확한 것 같지는 않다. FDRs는 사고(incident) 조사에 이용될 수 있고 26) NTSB에 제출하는 보고서의 일부가 되고 있다는 점은 분명하지만, 사건(incident) 조사를 위한 이용, FAA의 집행조치를 위한 이용, 항공사의 징계조치에의 이용 및 소송당사자 또는 대중매체에의 공개가

21) 이를 Aviation Safety Reporting Program(ASRP)라고 부르기도 한다.

22) Simmons and Forrest, *op.cit.*, pp.87-8.

23) 이에 대해서는 Alexander T. Wells & Clarence C. Rodrigues, *Commercial Aviation Safety*, (McGraw-Hill Professional, 2004), p.5.

24) Dennis R. Grossi, *Aviation Recorder Overview*, <http://www.ntsb.gov/events/symp/%5Frec/proceedings/authors/grossihtm> (2008.10.20 방문).

25) Simmons and Forrest, *op.cit.*, p.93.

26) *Ibid.*

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. 다만 법령집의 규정을 인용할 경우에는 14 C.F.R.이라 한다) 27) Part 13.7에 의하여 FAA가 수행하는 어떠한 조사에 FDRs 데이터를 이용할 수 있으며 특별히 제한 또는 금지하고 있고 있는 경우를 제외하고 민사별조치, 자격중조치 기타 법적 소송에서 이용될 수 있다.²⁸⁾ NTBS도 이 규정에 따라, 1999년 FAA가 FDRs 데이터를 제1차적 증거로 채택하여 조종사 자격증을 취소한 조치는 정당하다는 결정을 내린 바 있다. 29) 그에 앞서, 1977년 제10 순회항소법원은 당시 유효하던 14 C.F.R. Part121.34는 FAA가 사고나 사건이 발생하지 아니한 경우에도 자격중조치 또는 민사별 조치를 위하여 항공사에 FDRs 데이터를 제출하도록 할 수 있는 권한을 명시하지 아니하고 있다는 이유로 지방법원의 판결을 번복하고 FAA 패소 판결을 내린 바 있다. 30)

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.³¹⁾ 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. 32) 사고 또는 사건이 없는 경우에는 FDRs 데이터를 비

27) 연방항공규칙은 미국에서 모든 항공활동에 대하여 규율하는 것으로 FAA가 제정한다. 연방항공규칙은 미국 연방행정규정집(Code of Federal Regulations : C.F.R.) 제14편(Title 14)의 일부이며 “part”라고 부르는 조(section)로 구성되어 있다. 따라서 이에 대해서는 <http://enc.daum.net/dic100/contents.do?query1=20XX59740> 참조(2008.10.1 방문).

28) C.F.R. 13.7 (2004).

29) Garvey v. Carter, NTSB Order No. EA-4765 (1999), <http://www.nts.gov/alj/OnO/docs/AVIATION/4765.PDF> (2008년 10월 29일 방문).

30) United States v. Frontier Airlines, Inc., 563 F.2d 1008, 1009 (10th Cir. 1977).

31) 예컨대, Alaska Airlines와 Southwest Airlines의 경우이다. 이에 대해서는 Simmons and Forrest, *op.cit.*, pp.87-8.

행승무원에 대한 인사조치에 이용하지 아니하는 것이 항공사들의 비공식적인 정책으로 보인다. 최근의 한 사건에서는 법원은 FDRs 데이터가 재판을 위하여 開示된 바 있다.³³⁾ 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.³⁴⁾

(2) 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 원인파 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.³⁵⁾ 즉, 미국연방법전 제49편(이하 "49 U.S.C."라 한다) 제114(c)조는 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

32) Van Stewart, "Privileged Communications"? The Bright Line Rule in the Use of Cockpit Voice Recorder Tapes", *Comm. Law Conspetus*, Vol.11(2003), p.389.

33) *Bobian v. CSA Czech Airlines*, 232 F. Supp. 2d 319, 321 (D.N.J. 2002).

34) *Simmons and Forrest*, *op.cit.*, p.96.

35) Pub. L. No. 97-309, 96 Stat. 1453 (1982).

585편이 추락한 사건에서 법원은 원고의 정보자유화법에 근거한 CVRs 기록의 개시요구를 거부한 NTSB의 결정을 지지하였다. 49 U.S.C. 제1114(c)가 "FOIA 적용의 세 번째 예외조항 (A)"에 해당한다는 것이다.³⁶⁾ 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. ³⁷⁾ 그런데, 법원들은 이 규정을 적용하면서 CVR 기록의 개시가능성에 대하여 상반되는 결론을 내리고 있다 2000년 대만 타이페이 장개석 국제공항에 Singapore Airlines 보잉 747기가 이륙과정에서 추락한 사건 소송에서 미국 연방 치안판사는 원고의 CVRs 테이프 복사본(copy)의 신청에 대하여 원고가 이미 공개되어 있는 CVRs의 사본(transcript)만으로는 공정한 재판을 받는데 불충분하다는 점을 입증하지 못하였다는 이유로 기각하였다. ³⁸⁾ 그러나, 동일한 치안판사는 반면에 2000년 3월 5일 캘리포니아 버뱅크에서 Southwest Airlines 보잉 737기의 착륙 오버런(overrun)과 관련된 소송사건에서 이와는 다른 결론을 내렸다. 즉, CVRs 테이프의 사본은 여러 사람이 NTSB의 요청에 따라 CVRs 테이프를 들으면서 작성한 것이기 때문에 오류가 있을 수 있다는 원고의 주장을 충분한 설득력이 있다는 이유로 받아들였다. ³⁹⁾

상기의 49 U.S.C. 제1114(c) 및 제1154조는 FAA와 NTSB이외의 다른 정부기관이나 항공사(CVRs 테이프의 소유주)가 타인에게 그 테이프를 청구하도록 하는 것을 명시적으로 제한하고 있지 않다. 예컨대, 2001년 9월 11일 펜실베이니아에서 추락한 United Airlines 93편 사건의 조사를 담당한 FBI는 비공개회의에서 두 번에 걸쳐 CVRs 테이프를 각각 승무원의 친지와 승객의 친지에게 보여주었다. ⁴⁰⁾

36) *McGilvra v. Nat'l Transp. Safety Bd.*, 840 F. Supp. 100, 102 (D. Colo. 1993).

37) 이에 대한 해설은 *Simmons and Forrest, op.cit.*, p.99-100 참조할 것.

38) *In re Air Crash at Taipei, Taiwan on October 31, 2000*, 211 F.R.D. 374 (C.D. Cal. 2002).

39) *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.

ALPA(Air Line Pilots Association)는 FBI의 그러한 공개행위는 관련 입법의 취지에도 어긋나며, CVRs 프로그램을 정당화하는 법원칙에도 반하는 것이라고 강한 이의를 제기하였다. 41) 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 안전 운항에 실질적으로 도움이 되지 아니하고 운항 승무원의 사생활을 침해할 가능성이 있다는 반대에 부딪쳐 이를 입법화하지 못하였다. 42)

3. 사전적(proactive) 안전보고 프로그램

(1) ASRS

ASRS 1976년부터⁴³⁾ 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. 44) FAA도 현행 시스템을 개선하고 향후 계획을 수립하기 위하여 이 프로그램으로부터 얻은 정보를 이용한다. 비공개를 보장하기 위하여 보고서를 미국항공우주국(National Aeronautics and Space Administration: NASA)으로⁴⁵⁾ 직접 제출하도록 하고 적시에 제출하는

40) FBI Plays UAL Flight 93 CVR Tapes Over ALPA Objections,

<http://www.alpa.org/alpa/DesktopModules/ViewDocument.aspx?DocumentId=337> (2008년 10월 30일 방문).

41) *Ibid.*, 그러나, CVR 기록이 NTBS나 법원이 아닌 다른 출처를 통하여 공개된 경우가 무수히 많으며 심지어 인터넷 사이트에 올라와 있기도 하다.

42) P. Singer, "Recent Developments in Aviation Safety: Proposals to Reduce the Fatal Accident Rate and the Debate Over Data Protection", *J. Air. L. & Com.*, Vol.67(2002), p.514 이하 참조.

43) Airport Development Aid Program, 44 Fed. Reg. 18,128 (Mar. 23, 1979); 14 C.F.R. 91.25 (2004).

44) FAA Advisory Circular 00-46D (1997) (여기에서는 이 프로그램을 "Aviation Safety Reporting System"(ASRS)이라고 언급하고 있다).

45) 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

경우(사건 발생후 10일 이내) 처벌을 면제하도록 하였으며,⁴⁶⁾ 고의적 행위의 경우는 제외하고 보고서와는 별개로 발견된 위반행위인 경우에도 일정한 요건이 충족되면 FAA의 집행조치로부터의 면제하도록 하였다.⁴⁷⁾ 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 또는 권한이 없음이 발견된 경우 또는 당해 사건발생전 5년내에 다른 위반행위가 있었음이 확인된 경우에는 처벌이 면제되지 아니한다.⁴⁸⁾ 이러한 면제는 1979년 14. C.F.R. Part 91.57로 최초로 입법화되었으며,⁴⁹⁾ 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 현행의 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.⁵⁰⁾ 이 사건에서 조종사는 부주의로 통보에 대한 사실 여부를 확인하지 못하였기 때문에 엉뚱한 공항에 착륙하였으며 적시에 NASA에 보고서를 제출하였다. FAA는 해당 조종사의 행동이 Advisory Circular 00-46B (현행 Advisory Circular 00-46D의 전신)의⁵¹⁾ 요건을 충족시키지 않았기 때문에

효과적인 평가에 필요한 정보의 흐름을 증가시켜줄 것이라는 것이다. *Simmons and Forrest, op.cit.*, p.102.

46) FAA Advisory Circular 00-46A (1976).

47) FAA Advisory Circular 00-46B(1979).

48) Aviation Safety Reporting System Program Overview 8 (2003),
<http://asrs.arc.nasa.gov/briefing/PDFFiles/programbriefing.pdf>, (2008년 10월 30일 방문).

49) 14 C.F.R. 91.57 (2000).

50) *Ferguson v. NTSB*, 678 F.2d 821, 826 (9th Cir. 1982).

51) FAA Advisory Circular 00-46D (1997),
[http://www.airweb.faa.gov/RegulatoryandGuidanceLibrary/rgAdvisoryCircular.nsf/0/64358057433fe192862569c7006da716/\\$FILE/AC00-46D.pdf](http://www.airweb.faa.gov/RegulatoryandGuidanceLibrary/rgAdvisoryCircular.nsf/0/64358057433fe192862569c7006da716/$FILE/AC00-46D.pdf) (2008년 10월 30일 방문).

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 FAA 규칙을 위반하였다고 판시하였다. 즉, 모든 비행정보를 숙지하지 아니하였고 항법시설(navigational aids)도 이용하지 아니하는 “선택”을 하였기 때문에 부주의한 것이 아니라는 것이었다.⁵²⁾ 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,⁵³⁾ 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 안전을 완전히 무시하였다는 것이 입증되지 않는 한 처벌을 면제받을 자격이 있다는 논거에 입각한 것이며 제9순회법원의 *Ferguson v. NTSB* 사건 판결과 모순되는 것으로 보인다.

52) 법원은 다음과 같은 유용한 논리를 제시하였다. 따라서, 갑자기 돌아서다가 커피 컵을 얼지른 사람은 부주의하게 행동한 것이다. 반면, 위험하게 커피 컵을 테이블 끝에 둔 사람은 의도적인 행동을 한 것이다. 그 사람이 의도적으로 커피를 얼지르려는 것은 아니었다 하더라도, 그런 행동은 컵을 테이블 끝에 두는 것 또는 얼질러 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.

53) *Adm'r v. Ferguson*, No. EA-4457, 1996 WL 306261, at 1 (N.T.S.B. May 15, 1996).

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,⁵⁴⁾ 활주로에서 짧게 운항하라는 관제승인지시를 따르지 않은 조종사는 면제를 인정받았다.⁵⁵⁾ 조종사가 항공교통관제사의 이륙승인없이 이륙을 하였다고 판정이 내려진 사건에서 조차, ASRS의 면책이 적용되었다.⁵⁶⁾ 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. ⁵⁷⁾

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.⁵⁸⁾ NASA가 보유하는 정보는 이미 신원확인이 불가능하도록 하고 있기 때문에 NASA가 개인 데이터를 소송이나 언론매체의 이용을 위하여 제공할 수 없다.⁵⁹⁾

(2) ASAP

1) 제도적 특징

FAA는 항공사 및 수리창(repair station) 직원들이 사고에 잠재적인 징후의 확인에 결정적일 수 있는 안전정보를 자발적으로 보고하도록 촉진하기 위하여

54) 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)).

55) Adm'r v. Farley, No. SE-13830, 1995 WL 623860, at 2, 5 (N.T.S.B. Jan. 18, 1995).

56) Adm'r v. Tinsley, No. SE-12131, 1992 WL 436535 (N.T.S.B. Oct. 20, 1992).

57) Adm'r v. Whicker, No. EA-4959, 2002 WL 406984 (N.T.S.B. Mar. 11, 2002).

58) Simmons and Forrest, *op.cit.*, p.103.

59) 이 프로그램의 웹사이트에서는 NASA가 이 프로그램을 관리한 20여년 동안 데이터가 공개된 적이 없었다고 언급하고 있다 Aviation Safety Reporting System Program Overview, *op.cit.*

ASAP를 개발하였다.⁶⁰⁾ ASAP는 원래 American Airlines와 Allied Pilots Association^{의61)} 공동프로그램으로 개발되었으며, FAA와 항공기운송인이나 수리창(및 노동조합과 같은 제3자도 참여가능)간의 제휴관계라고 설명할 수 있는 정보 프로그램이다.⁶²⁾ 그 목적은 "특정한 자격증 보유자인 항공요원들이 안전문제 및 사건을 자발적으로 경영진 및 FAA에 보고하도록" 장려함으로써, 처벌이나 징계보다 시정조치를 통해 안전문제를 해결하는 것이다.⁶³⁾ 1990년대 항공사들과 FAA간에 시범프로그램이 시작되었고,⁶⁴⁾ FAA는 1997년 1월 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.⁶⁵⁾ Part1 121이 적용되는 항공사와 Part 145의 수리장은 ASAP 프로그램의 시행대상이 되지 아니한다.⁶⁶⁾

60) 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).

61) APA는 1963년 ALPA를 탈퇴한 일단의 American Airlines 조종사들이 설립한 것으로 11,500명 이상의 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> (2008.10.30 방문).

62) Federal Aviation Administration, Advisory Circular No. 120-66B (Nov. 15, 2002), <http://www.airweb.faa.gov/RegulatoryandGuidanceLibrary/rgAdvisoryCircular.nsf/0/61C319D7A04907A886256C7900648358?OpenDocument> (2008년 10월 30일 방문).

63) FAA Advisory Circular 120-66B (2002).

64) 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. American의 ASAP는 "비행중의 항로 이탈, 지상운항중의 유도로(taxiway) 또는 활주로 침입(incursions) 및 항법상의 문제 또는 지형 회피(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.

65) <http://www.airweb.faa.gov/RegulatoryandGuidanceLibrary> (2008년 11월 20일 방문).

66) Simmons and Forrest, *op.cit.*, p.104.

2) 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.⁶⁷⁾ 각각의 항공운송인 또는 수리장은 FAA와 협력하여 자신의 계획을 수립하되, FAA가 정한 지침에 따라야 하며 FAA로부터 그 프로그램에 대해 승인을 얻어야 한다.⁶⁸⁾ 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.⁶⁹⁾ 그 보고서가 안전문제에 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.⁷⁰⁾ 고용원이 ASAP 프로그램에 의하여 집행조치로부터 면제받으려면 규칙의 위반이 부주의한 것이어야 하며 안전에 대한 고의적인 무시, 범죄활동, 약물남용, 규제물질, 알코올 또는 기록의 고의적인 조작과 관련되지 아니하여야 한다.⁷¹⁾ “부주의한”(inadvertent)이라는 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.⁷²⁾ ASAP 프로그램을 시행하는 항공운송인이 고용한 조종사는 자신의 고용범위 밖에서 비행중에 알게 된 ASAP 프로그램의 위반행위를 보고하여서는 아니되기 때문에 이러한 점은 중요한 의미를 갖는다. 어떠한 보고서가

67) <http://www.asy.faa.gov/proactive/FOOA&ASAP/ASAPPolicyChgs.pdf> (2008년 10월 22일).

68) FAA Advisory Circular 120-66B at 7.

69) 보고서가 적시에 제출되었는지의 여부는 ERC가 개개의 상황을 고려하여 결정할 것이기 때문에 24시간이라는 요건은 절대적인 규칙은 아니다.

70) 이에 대한 자세한 내용은 Stout, *op.cit.*, pp.592-593.

71) Notice of Order Designating ASAP Information as Protected from Public Disclosure Under 14 C.F.R. Part 193, 68 Fed. Reg. 54767, 54769 (Sept. 18, 2003).

72) Aviation Safety Reporting System, 44 Fed. Reg. 18128 (Mar. 23, 1979).

ASAP에 포함되기 위한 기준에 부합되는가에 대한 것은 ERC이 이를 결정하게 된다.⁷³⁾

3) 비공개 특권

공개로부터 보호되는 정보에는 ASAP 보고서, 보고서의 내용, ASAP보고서에 관련된 자격증 소지자의 신분, 보고서를 제출한 직원의 이름, 보고서에 대한 “ERC 조사로 부터 얻은 정보, ERC가 조사에서 수집한 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* 사건에서⁷⁴⁾ 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 받지는 못하였지만, 변호사의 업무성과물 특권에 의하여 American Airlines 사고조사 팀의 판단과 견해는 보호를 받는다는 점, 즉 비공개의 특권을 가진다고 판시하였다.⁷⁵⁾ 법원이 문

73) FAA Advisory Circular 120-66B at 6.

74) *In re Air Crash Near Cali, Colombia* on Dec. 20, 1995, 959 F. Supp. 1529 (S.D. Fla. 1997).

75) *Combined Comm. Corp., Inc. v. Pub. Serv. Co.* 사건에서도 법원은 사고전의 안전심사자료는 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 제기하였다. PSC는 사고전의 안전심사자료를 토대로 증거

서를 요청하는 당사자가 그 공개의 필요성에 대한 “상당히 구체적인” 입증을 한다면 그러한 특권을 인정하지 아니할 수 있음을 강조하였다는 점에서 ASAP 데이터에 대한 제한적 조건부 특권(limited qualified privilege)을 인정함으로써 해석된다.⁷⁶⁾ 다만, 이 사건의 판결은 사고전의 내부안전심사 내용(pre-accident internal safety reviews)에 대한 자기비판적 분석의 비공개 특권의 인정 여부의 문제는 다루지 아니한 것이다. 사건이후 ASAP 보고서에 관한 소송은 없었다.⁷⁷⁾

FAA는 2003년 9월 3일 FAA Order 8000.82를 공포하였으며,⁷⁸⁾ 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 직무 수행에 도움이 된다.

(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.⁷⁹⁾ FAA와 이해당사자

를 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 있으며, 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).

76) *Simmons and Forrest, op.cit.*, p.106.

77) *Singer, op.cit.*, p.527.

78) FAA Order No. 8000.82 (Sept. 3, 2003).

79) 14 C.F.R. 193.7(b) (2005).

모두가 동의하지 아니하거나 관할법원이 FAA에 공개를 명하지 아니하는 한, 이를 공개하지 아니한다.⁸⁰⁾

(3) FOQA

FAA는 1995년 교통부가 후원한 항공안전회의(Aviation Safety Conference)의 제안에 따라 FOQA 시범사업을 시작하였다. 항공기운항인들(14 C.F.R. Part 121 또는 Part 135의 항공사들에게만 국한되는 것은 아님)은 디지털비행데이터기록장치(Digital Flight Data Recorder)⁸¹⁾ 또는 신속접근기록장치(Quick Access Recorder) 등 다양한 기내기록장치에 의한 전자정보를 이용하기 위한 자발적인 FOQA 프로그램을 개발하여 시행할 수 있다.⁸²⁾ 이러한 정보의 일상적인 수집·분석을 통하여 항공교통관제절차 및 공항과 항공기의 설계 및 정비를 개선하기 위한 목적을 가지는 사전예방적 안전조치라고 할 수 있다.⁸³⁾ 항공사는 이 데이터를 분석하여 잠재적인 문제를 예측하고 항공기와 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.⁸⁴⁾ 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, FOQA 프로그램에 따라 행한 모든 시정조치는 FAA에 통지하여야 한다. 그런데, 2001년

80) 14 C.F.R. 193.7(f).

81) QAR에 대해서는 http://www.atmavio.pl/uk/html/1_company_profile.html (2008년 10월 30일 방문) 참조

82) Flight Operational Quality Assurance Program Final Rule, 66 Fed. Reg. 55042 (Oct. 31, 2001), <http://www.asy.faa.gov/gain/FOQA&ASAP/FOQAFinalRule.pdf> (2008년 10월 11일 방문).

83) FOQA 데이터의 이용에 관한 보다 구체적인 내용은 Simmons and Forrest, *op.cit.*, p.107.

84) 14 C.F.R.13.401.

10월 14 C.F.R. Part 193은 항공사가 FOQA 데이터에 근거하여 조종사를 징계할 수 있는지의 여부에 대해서는 아무런 언급이 없다.⁸⁵⁾ 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. ⁸⁶⁾

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 “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.⁸⁷⁾ 그러나, FAA는 다양한 분야에서의 감독활동을 수행할 수 있는 재량권을 가지고 있으며, 그 과정에서 발견된 위반행위는 제재로부터 면제되지 아니한다는 점을 밝히고 있다. ⁸⁸⁾ 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 193의 보호를 FOQA 데이터에까지 확대하고 있다.⁸⁹⁾ ASAP의 경우와 마찬가지로 정보는 그 정보를 제공한 당사자가 동의에 의한 경우 또는 법원의 명령에 의한 경우가 아니면, 공개되지 아니한다.

85) Flight Operational Quality Assurance Program Final Rule, *op.cit.*

86) Simmons and Forrest, *op.cit.*, p.108.

87) 14 C.F.R. 13.401(e) (2004).

88) Flight Operational Quality Assurance Program Final Rule, *op.cit.*

89) 68 Fed. Reg. 38594 (June 30, 2003).

IV. 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.⁹⁰⁾ ICAO는 항공사고율의 감소를 위해서는 새로운 접근방법, 특히 사전적(proactive)이며 위험분석에 기반을 둔 접근방법이 요구됨을 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 징벌조치로부터의 보호간의 관련성에 관한 국제사회의 컨센서스 형성을 잘 보여주어주고 있다. 2003년 ICAO의 제11차 항공운항회의(Air Navigation Conference)는 항공안전정보 제공자의 보호를 지지하는 정책과 국내법의 개발에 관한 권고(Recommendation) 2/4를 공표하였다.⁹¹⁾ 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.⁹²⁾ 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 사실을 다룸에 있어서 그러한 시스템에서 얻어진 내용을 토대로 처벌 목적으로 이용

90) http://www.icao.int/icao/en/res/a33_16.htm.

91) 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.

92) 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 (2008.11.1 방문)

되고 재판과정에서 증거로 채택되는 경향을 보이고 있음을 우려하였던 것이다.⁹³⁾

그 후 2004년 제35차 ICAO 총회⁹⁴⁾ 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, 안전 이외의 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·처리 시스템(Safety Data Collection and Processing Systems: SDCPS)으로부터 얻은 정보의 보호에 관한 관련 법률과 규칙들을 제공해주도록 요청하였다. 이러한 SDCPS에는 사고·사건에 관한 기록, 의무적인 안전보고시스템, 자발적 안전보고 시스템 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 SDCPS로 부터 얻은 정보 보호에 관한 법적 지침(Legal Guidance for the Protection of Information from Safety Data Collection and Processing Systems)을 승인하였다. 이사회가 제36차 총회에 어젠다 의제 28로 제출한 보고서는 총

93) 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 대해 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.

94) 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.

95) http://www.icao.int/icao/en/dgca/Annex13attE_cn.pdf (2008년 11월 1일 방문).

회로 하여금 일정한 사건 및 사고기록의 비공개에 관한 결의 및 항공안전을 개선하기 위한 SDCPS로 부터 얻어진 정보의 보호에 관한 결의를 채택하도록 건의하고 있다.⁹⁶⁾

2. 2006년 Annex 13. Attachment E의 주요 내용

(1) 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 국내 법상의 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) 시스템 및 수동데이터수집시스템을 포함하는 자동노출보고시스템(self-disclosure reporting system)을 포함한다.

(2) 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 SDCPS마다 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

96) 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 참조(2008.11.1. 방문).

수집된 목적과 다르게 사용되어서는 아니된다(3.4). 안전정보의 징계절차, 민사, 행정 및 형사 소송에서의 사용은 국내법에 규정된 적당한 보호장치하에서만 행하여질 수 있다(3.5).

(3) 보호원칙의 예외

원칙에 대한 예외는 다음과 같은 경우 당해 국가의 법령에 의해서만 허용될 수 있다. 즉, a) 사건이나 사고가 「피해를 초래할 의도가 있던 행위」 또는 「무모한 행위, 중대한 과실 또는 미필적 고의(wilful misconduct)에 해당하는 피해가 발생할 수 있음을 인지한 행위」 이라고 법률상 판단되는 행위로 인하여 초래되었다는 증거가 있는 경우, b) 정황으로 보아 사건이나 사고가 「피해를 초래할 의도가 있던 행위」 또는 「무모한 행위, 중대한 과실 또는 미필적 고의(wilful misconduct)에 해당하는 피해가 발생할 수 있음을 인지한 행위」에 의하여 초래되었을 수 있음을 보여주고 있다고 보는 것이 합리적인 경우 및 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 등이 다(4.1). 일반인에의 공개의 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. 평가

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 국제민간항공협약 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 관례도 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.⁹⁷⁾ 따라서 이러한 면에서 Annex의 Attachment 형식을 통한 ICAO의 이러한 노력은 관련 국가 특히 회원국들의 협력이 있어야 실효성이 확보될 수 있을 것이다.

V. 우리나라의 항공안전데이터 관련 법규정 및 시사점

제1절 비행자료기록장치 및 조종실음성기록장치

항공법 시행규칙 제135조의2는 일정한 범주의 항공기에 대해(제3호) 「국제민간항공조약 부속서」 6에서 정한 디지털방식으로 자료를 기록할 수 있는 비행자료기록장치(Flight Data Recorder) 및 조종실음성기록장치(Cockpit Voice Recorder)를 장착하도록 하고 있다. 항공·철도 사고조사에 관한 법률⁹⁸⁾ 시행령 제 8조에 따르면, 항공기 운항과 관계된 자들 사이에 행하여진 통신기록, 조종실·항공관제 등의 “음성자료 및 기록물과 그 번역물” 및 “비행기록장치 등의 정보”와 그 분석 및 제시된 의견 등은 그 보호의 범위에 포함된다. 따라서 CVRs 및 FDRs에 의한 데이터와 정보는 비공개 특권을 향유한다고 할 수 있다. 또한, 사고조사위원회의 사고조사는 민·형사상 책임과 관련된 사법절차, 행정처분절차 또는 행정쟁송절차와 분리·수행되어야 한다고 함으로써(동 법률 제30조) 사고조사절차가 처벌 등을 목적으로 하는 조사가 아님을 분명히 나타내고 있다. 사고조사위원회운영규정은 사고조사보고서는 소송이나 행정처분의 증거로서 사용하거나 인정하여서는 아니 되며, 항공사고와 관련하여 확인된 사실 이외의 위원회 직원의 의견은 소송이나 행정처분의 증거로 채택되지 아니한다고 명시함으로써(제47조), 사고조사보고

97) 대법원 1993.10.12. 선고 92도373 판결.

98) 현재 마련된 개정안 제2조는 “항공기사고”, “경량항공기·초경량항공기사고”, 의 용어 정의를 신설하고, “항공사고”, “항공기준사고” 등의 용어 정의를 명확하게 규정하고 있다. 개정안 제 17조는 국제민간항공기구(ICAO)에서는 사고발생시 사고조사기관(위원회)에 직접 통보하는 기준을 국제표준으로 채택하고 있으나 우리나라는 이를 이행치 아니하여 평가시 지적됨에 따라, (2) 항공사고 발생시 위원회에 직접통보하도록 함으로써 국제표준과 부합하도록 하였다.

서를 포함한 사고조사결과 얻어진 정보들이 항공안전을 위한 목적 이외의 다른 용도로 사용되지 못하도록 규정하고 있다. 이처럼 집행조치로부터의 면제 및 소송에서의 비공개 특권도 강하게 보장되고 있다. 다만, 회사 내부에서의 징계조치로부터의 면제에 대해서는 아무런 규정이 없다. 이러한 태도는 미국의 입법례와 크게 다를 바 없다.

제2절 항공안전장애보고(항공법 개정안: 항공안전자율보고)

미국의 ASRS제도에 해당하는 프로그램을 이미 시행하고 있다. 항공법 제50조의2(항공안전장애보고)이 바로 그것이다. 99)동 제50조의2 제1항은 “항공기사고·항공기준사고 및 항공기고장등 외에 항공안전을 저해하거나 저해할 우려가 있는 경우로서 국토해양부령이 정하는 상태(이하 “항공안전장애”라 한다)를 발생시키거나 발생한 것을 안 자 또는 발생될 것이 예상된다고 판단되는 자는 국토해양부령으로100) 정하는 바에 따라보고할 수 있다”라고 규정하고 있는 바, 이는 항공안전장애 또는 잠재적인 문제에 대한 자발적 보고를 규정한 것이라 할 수 있으며, 제3항은 보고자의 의사에 반하는 그 신분 공개의 금지를 규정하고 있다. 또한 제4항은 “제33조 제1항 제5호부터 제19호까지 또는 제21호부터 제30호까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위로 항공안전장애를 발생시킨 자가 그 발생일부터 10일 이내에 제1항에 따른 보고를 한 때에는 제33조제1항에 따른 처분을 하지 아니할 수 있다. 다만, 고의 또는 중대한 과실로 항공안전장애를 발생시킨 때에는 그러하지 아니하다”라고 규정하고 있다. 보고자는 조종사, 관제사, 정비사, 객실승무원 등 항공분야 종사자들이 될 것이다. 한 가지 주목할 만한 점은 여기에서 “.....처분

99) 현재의 항공법 개정안에 따르면 제50조의2는 다음과 같이 개정된다. 제49조의4(항공안전자율보고) ①항공기사고·항공기준사고 및 항공안전장애 외에 항공안전을 저해하거나 저해할 우려가 있는 경우로서 국토해양부령이 정하는 상태(이하 “경미한 항공안전장애”라 한다)를 발생시키거나 발생한 것을 안 자 또는 발생될 것이 예상된다고 판단되는 자는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 국토해양부장관에게 그 사실을 보고할 수 있다. ② 제1항에 따른 경미한 항공안전장애보고에 포함되어야 할 사항·보고방법 및 보고절차 등은 국토해양부령으로 정한다. ③국토해양부장관은 第1項의 規定에 의하여 경미한 항공안전장애를 보고한 者의 의사에 반하여 보고자의 身分을 公開하여서는 아니된다. ④ 제33조제1항제5호부터 제19호까지 또는 제21호부터 제30호까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위로 경미한 항공안전장애를 발생시킨 자가 그 발생일부터 10일 이내에 제1항에 따른 보고를 한 때에는 제33조제1항에 따른 처분을 하지 아니할 수 있다. 다만, 고의 또는 중대한 과실로 항공안전장애를 발생시킨 때에는 그러하지 아니하다.

100) 항공법시행규칙 제148조는 보고할 수 있는 범위를 정하고 있다.

을 하지 아니할 수 있다”라는 표현은 처분가능성의 여지를 남기고 있다는 것이다. 그러나, 앞서 언급한 철도 사고조사에 관한 법률 제30조의 규정이나 사고조사위원회의 운영규정 제47조의 규정을 살펴보건대, “.....처분하지 아니한다”로 개정하는 것이 형평에 맞다고 생각된다. 항공기사고나 항공기준사고에 비해 항공장해상태의 초래는 훨씬 가볍다고 판단되기 때문이다. 이 점은 미국의 14. C.F.R. Part 91.25가 “.... 집행조치에서 이용하지 아니한다”라고 명확히 규정하고 있는 것과 대비가 된다.

미국 ASRS에서의 집행조치 면제요건의 구성요소인 “inadvertent”와 우리나라 항공안전장애보고의 “중대한 과실이 없을 것”간의 어떠한 차이가 있을 것인가도 연구의 대상이 될 수 있을 것이다. 사실, 집행조치의 면제요건에 대한 해석과 관련하여 미국의 FAA와 NTSB의 결정 및 법원 판례의 비일관성에서 볼 수 있듯이 우리나라에서도 “중대한 과실”의 구체적인 적용과 관련하여서는 논란이 제기될 수도 있을 것이다. 한편, 비공개 특권에 대해서는 상당히 엄격하게 관리하고 있는 것으로 보이며, 미국의 ASRS와 큰 차이가 없다고 보여진다. 현재, 이 제도는 항공법 제154조 제5항 제3호의 규정에 의거하여 위탁에 따라 교통안전공단이 수행하고 있으며, 항공종사자들의 신뢰 확보와 규제 당국이나 항공사로부터 독립성이 관건이라 할 수 있다. 항공안전장애보고제도운영요령(항공안전본부 고시 제2006-43호) 제5조 제1항은 보고자의 신분보호를 위해 인적사항 기입부분을 절취하여 반송하도록 하고 복사 등 어떠한 방법으로도 보관할 수 없도록 하고 있다. 제7조 제1항은 보고서 및 그 정보의 행정처분 등 다른 목적으로의 사용을 금지(고의로 허위의 사실을 보고한 경우는 예외)하고 있으며, 제8조는 보고자 본인의 의사에 반하여 인적사항 노출될 수 있는 정보공개 금지(제1항), 누설 금지기간의 영구화(제2항), 관련정보 유출을 방지할 수 있는 제반 보안조치의 요구(제3항) 등을 규정하고 있다.

제3절 항공안전관리시스템과 비공개 및 처벌금지

항공안전관리시스템(Aviation Safety Management System)이라 함은 항공운송 사업자의 면허를 받은 자 및 항공기정비업의 등록을 한 자가 자체적인 안전관리를 정부의 국가 항공안전프로그램에 따라 수립하는 자체 항공안전계획을 말한다. 101) 현재 항공안전본부는 안전관리시스템¹⁰²⁾ 정착을 위하여 항공사, 공항, 항행시설,

101) 항공안전관리시스템 승인지침 제3조 2.

관계기관 운영자들과 태스크 포스를 구성·운영하고 있다.¹⁰³⁾ 또한, 앞서 언급한 바와 같이 항공법 개정안을¹⁰⁴⁾ 고시하였으며 관련 법령 및 기준 개정작업을 진행하고 있다. 이에 따라, 운영기관에서는 안전관리시스템을 수립, 그 이행여부를 정부로부터 감독받게 된다. 이 개정안에 따르면 현재 항공에 사고, 항공기 준사고, 항공기 고장 등의 보고 제도로 구분되고 사고보고가 법적인 의무사항이 아니나 보고체계가 ‘항공안전의무보고’ 제도로 통합되고 법적인 의무 사항으로 강화하고 있다.¹⁰⁵⁾

ICAO에서는 2009년 USOAP(Universal Safety Oversight Audit Program)을 통하여 우리나라의 SMS 이행여부를 점검할 계획이다. 항공법 시행규칙 제143조의5 제3항은 항공운송사업자로 하여금 비행자료와 분석결과를 항공기사고 등을 예방하고 항공안전을 확보할 목적으로만 사용하여야 하며, 그 분석결과가 공개되지 아니하도록 하고 있으며, 제4항은 비행자료의 분석 대상이 되는 항공기의 운항승무원에 대하여는 범죄 또는 고의적인 절차 위반행위가 확인된 경우가 아니면, 자료의 분석을 통하여 나타난 결과를 이유로 처벌 등 신분상의 불이익을 줄 수 없도록 하고 있다. 항공법시행규칙 제260조의3제1항의 규정에 의거하여 2008년 4월 28일 항공안전본부고시 제2008-43호로 제정된 항행안전시설 및 항공통신업무 안전관리프로그램에 관한 규정 제11조(안전보고 내용 및 절차) 제2항도 “소속기관장 및 공항공사사장은 종사자의 위험요소 보고를 활성화하기 위하여 보고 내용에 대

102) 안전관리시스템은 ICAO의 Annex 6, 11 및 14상의 안전관리에 관한 것이며, 따라서 Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP)과 관련이 있는 것이다.

<http://www.icao.int/anb/safetymanagement/>. (2008.11.30 방문);

http://www.icao.int/anb/SafetyManagement/resources/BLAL_SMS_Manual.pdf(2008.11.30 방문).

103) <http://sms.casa.go.kr/sms/plan.asp> 참조(2008. 11. 30 방문).

104) 2008년 9월 17일의 항공법 개정 공고에 나타난 개정이유중의 하나로 “국제민간항공기구의 항공안전평가에 따른 후속조치로 항공안전의무보고 및 항공안전자율보고 제도를 도입하여 항공사에 대한 안전관리를 강화”가 포함되어 있다. 이 공고의 다음과 같이 설명하고 있다. 바. 항공안전의무보고에 관한 안전규정 신설(안 제49조의3), (1) 안전정보 수집·분석의 활성화를 위하여 제도(제도의 명칭, 보고의 방법, 보고절차, 분석, 피드백 등)가 국제기준에 미흡, (2) 항공안전의무보고제도에 의한 보고의 방법, 절차 등에 관한 사항을 신설, (3) 제도 운영 취지에 부합되는 기준의 신설로 안전정보수집 기능의 혁신적인 강화 및 차기 국제 항공안전 평가에 대비.

105) 항공 개정안에 따르면, 제49조의3을 다음과 같이 신설한다: 제49조의3 (항공안전의무보고) ① 항공기사고·항공기준사고 및 항공안전장애를 발생시키거나 발생한 것을 인정한 자는 국토해양부장관에게 지체 없이 그 사실을 보고하여야 한다. ② 제1항에 따른 보고에 포함되어야 할 사항·보고방법·보고절차 등은 국토해양부령으로 정한다.

한 비밀 준수 및 보고 자체에 대한 비처벌 등을 보장하여야 한다”라고 규정하고 있다.¹⁰⁶⁾

제4절 전망과 개선방안

우리 나라 관련 법령에서도 이상에서 보듯이 상당한 정도로 비공개 특권과 제재 면제를 보장하고 있다. 다만, 예외적인 사유나 다양한 경우에 대비한 관련 규정의 정비도 필요한 것으로 보인다. 앞서 분석한 미국의 입법례와 관행들은 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 한편, 향후, 미국의 ASAP 및 FOQA에 상당하는 프로그램의 도입도 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다. 특히 이러한 프로그램의 경우 항공사의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 비공개 특권은 물론이고 집행조치로부터의 면제를 미국의 입법례에 상당할 정도로 보장하여야 할 것이다. 즉, 미국에서와 같이 집행조치와 징계조치의 면제 규정 및 비공개 특권에 관하여 보다 구체적인 기준을 정하여 입법화하는 것도 필요할 것이다. 다만, 이른 바 "just culture"의 정착을 위한 사회 전반의 분위기 조성이 전제가 된다고 할 것이다.¹⁰⁷⁾ 선진국에서도 항공안전 데이터의 자발적인 보고시스템과 관련하여 just culture의 정착의 필요성을 대단히 중요시여기고 있다. ¹⁰⁸⁾

VI. 결론

자기비판적 분석의 법리에 의한 특권과 면제 이미 항공분야에서도 도입되고 있으며, 그 근거는 연방법, 규칙, 판례법, 행정기관의 정책, 약정 또는 비공식적 관행 등 다양하다. 이러한 면에서 일관성이 결여되어 있다 할 수 있다. 초기의 항공안전 데이터 프로그램인 FDRs와 CVRs는 데이터를 자동적으로 생성하는 전자적 보고 시스템이다. FDRs 프로그램은 FAA 또는 항공사에 의한 제제로부터 공식적으로

106) 소속기관"이라 함은 서울부산지방항공청(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).

107) 2008년 12월 18일 항공안전본부 신육식 주임과 전화 면담.

108) http://www.flightsafety.org/gain/just_culture.pdf (2008.11.20 방문) 참고.

보호되지는 아니한다. CVRs 프로그램의 경우 14 C.F.R. 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 C.F.R. 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 C.F.R. Part 91.27은 데이터의 항공사의 징계조치에의 이용, 소송당사자 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 193의 보호를 받고 있으며, 원칙적으로 소송 또는 대중매체의 목적을 위하여 공개되지 아니한다. 현재, ICAO의 움직임은 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. 향후 우리나라도 항공안전을 더욱 강화하기 위하여 단계적으로 ASAP 또는 QOQA 등과 같은 프로그램의 입법화가 필요하다고 본다.

참고 문헌

- Alexander T. Wells & Clarence C. Rodrigues, *Commercial Aviation Safety*, (McGraw-Hill Professional, 2004).
- Frederick P. Alimonti, Recent Developments in Aviation Liability Law, *J. Air L. & Com.*, Vol.64 (1998).
- James L. Simmons and Jeffrey S. Forrest, "Article: United States Aviation Safety Dada: Uses and Issues Related to Sanctions and Confidentiality", *J. Air L. & Com.*, Vol.70(2005).
- Robert J. Bush, "Stimulating Corporate Self-Regulation - The Corporate Self-Evaluative Privilege: Paradigmatic Preferentialism or Pragmatic Panacea", *Nw. U. L. Rev.*, Vol.87(1993).
- Nicole Wolfe Stout, "Article: Privileges and Immunities Available for Self-critical Analysis and Reporting: Legal, Practical and Ethical Considerations," *J. Air L. & Com.*, Vol.69(2004).
- Evan P. Singer, "Comment: Recent Developments in Aviation Safety: Proposals to Reduce the Fatal Accident Rate and the Debate Over Data Protection," *J. Air L. & Com.*, Vol.67(2002).
- Tom M. Dees, III, "Comment: They Are Trying to Take My License Away - What Do I Do Now? A Practitioner's Guide to Certificate Revocation & Suspension Defense Litigation," *J. Air L. & Com.*, Vol.66(2000).
- James F. Flanagan, "Rejecting a General Privilege for Self-Critical Analyses", *Geo. Wash. L. Rev.*, Vol.51(1983).
- Jeremy Kahn, "Article: High Technology in the Transportation Industry: Is the New Data We Gather Worth All the Costs?", "*Transp. L. J.*, Vol.28(2000).
- Chris Kilgore and Jonathan Cunningham and Hays Hettinger, "Article: Be Nice - Or I'll Sue: Is This a New Perigee For FAA/Customer Relations? Cox & Novickis V. 5-State Helicopters, Inc. a Clash of Personal and Public Rights," *J. Air L. & Com.*, Vol.70(2005).
- NTSB Bar Association, Select Committee on Aviation Public Policy, "Article: Aviation Professionals and the Threat of Criminal Liability - How Do

We Maximize Aviation Safety?," *J. Air L. & Com.*, Vol.67(2002).

Van Stewart, ""Privileged Communications"? The Bright Line Rule in the Use of Cockpit Voice Recorder Tapes", *Comm. Law Conspectus*, Vol.11(2003).

Stephen C. Kenney, "Article: Recent Developments in Aviation Law," *J. Air L. & Com.*, Vol.61(1995).

Peter R. Marksteiner, "Article: The Flying Whistleblower: It's Time For Federal Statutory Protection For Aviation Industry Workers," *Journal of Legislation*, Vol.25(1999).

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

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

http://www.icao.int/anb/SafetyManagement/Seminario2007/Benoit_Verhaegen_ICAO.ppt#518,2,1.

http://www.icao.int/icao/en/dgca/Annex13attE_en.pdf.

http://www.icao.int/icao/en/assembl/a35/wp/wp052_en.pdf.

<http://www.asy.faa.gov/gain/FOQA&ASAP/FOQAFinalRule.pdf>.

<http://www.asy.faa.gov/gain/FOQA&ASAP/FOQAFinalRule.pdf>,

www.airweb.faa.gov/RegulatoryandGuidanceLibrary

www.asy.faa.gov/proactive/FOOA&ASAP/ASAPPolicyChgs.pdf

<http://www.airweb.faa.gov/RegulatoryandGuidanceLibrary/rgAdvisoryCircular.nsf/0/61C319D7A04907A886256C7900648358?OpenDocument>

<http://enc.daum.net/dic100/contents.do?query1=20X3868236>.

[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).

<http://asrs.arc.nasa.gov/briefing/PDFfiles/programbriefing.pdf>,

<http://www.alpa.org/alpa/DesktopModules/ViewDocument.aspx?DocumentId=33>

<http://www.nts.gov/alj/OnO/docs/AVIATION/4765.PDF>.

<http://www.nts.gov/events/symp%5Frec/proceedings/authors/grossihtm>.

http://www.faa.gov/library/reports/aviation/final/media/NCARC_Rpt_PartIII_SectIII.pdf.

<http://sms.casa.go.kr/sms/plan.asp>.

<http://www.icao.int/anb/safetymanagement/>.

http://www.flightsafety.org/gain/just_culture.pdf.

초 록

미국에서 자기비판적 분석의 법리에 의한 특권과 면제 이미 항공분야에서도 도입되고 있으나 일관성이 결여되어 있다. FDRs 프로그램은 FAA 또는 항공사에 의한 제제로부터 공식적으로 보호되지는 아니한다. CVRs 프로그램의 경우 FAA는 집행조치를 위하여 그 데이터를 이용할 수 없으며 공개와 민사소송에서의 개시를 제한하고 있다. 따라서, CVRs은 FDR보다 높은 보호를 받고 있다. ASRS는 최초의 비자동적(non-self-disclosure) 보고시스템이며, 사고 또는 범죄에 관한 정보 이외에는 FAA가 집행조치를 취할 수 없다. 다만, 비처벌 요건으로 규정하고 있는 “inadvertent and not deliberate)의 해석을 둘러싸고 FAA, NTSB 및 법원은 일관된 해석 기준이 없는 것으로 보이며, 데이터의 항공사의 징계조치에의 이용, 소송 당사자 또는 대중매체에의 공개 문제를 명확하게 다루고 있지 않다.

1990년대초 ASAP을 시범적으로 개시하였으며 FAA 집행조치 및 회사 징계조치로부터의 면제를 규정하고 있다. FOQA 프로그램은 1995년 시범프로그램을 통하여 최초로 시행되었으며 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 모두 2003년 FAA Order 8000.81에 의하여 공개되지 아니한다. 현재, ICAO의 움직임은 보더라도 국제사회에는 항공안전데이터를 보고한 자에 대한 보호의 강화에 대한 컨센서스가 형성되고 있으며 많은 국가들이 관련법을 시행하고 있다. 우리나라의 경우 현재, 항공법 제49조에 의하여 항공안전관리시스템을 도입하도록 되어 있다. 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.

주제어: 자기비판적 분석의 특권과 면제, 조종실용성기록장치, 비행정보기록장치, 항공안전보고시스템, 항공안전조치프로그램, 비행운항품질보증프로그램, 항공안전관리체계

Abstract

Privilege and Immunity of Information and Data from Aviation Safety Programs in Unites States

Moon Joon-Jo¹⁰⁹⁾

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

109) Senior Research Fellow, Korea Legislation Research Institute

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 : self-critical analysis privilege and immunity, CVRs(Cockpit Voice Recorders), FDRs(Flight Data Recorders), ASAP(Aviation Safety Reporting System Program) ASAP(Aviation Safety Action Program), Flight Operational Quality Assurance, Aviation Safety Management System