

航空管制機關(ATCA)의 責任에 관한 論點

—國際機構(ICAO, ILA)의 討議內容을 中心으로—

金 斗 煥*

《 目 次 》

- | | |
|----------------------------|-------------------------------|
| I. 머릿말 | VI. 航空管制機關의 其他 法律問題 |
| II. 國際民間航空機關 法律委員會의 討議內容 | VII. 第62次 世界國際法 서울大會의 討議內容 |
| III. 航空管制機關의 責任制度 | VIII. 第63次 世界國際法 바르샤바大會의 討議內容 |
| IV. 航空管制機關의 責任制限 | IX. 맺는 말 |
| V. 航空管制機關의 補償基金確保와 ILO의 見解 | |

I. 머릿말

航空交通管制의 主된 目的은 航空管制區域內의 空中에서 航空機의 運航秩序維持, 迅速한 移動, 衝突豫防, 運航安全을 增進시키는 데 큰 目的이 있다. 따라서 航空交通管制機關은 航空機의 運航秩序維持, 迅速한 移動, 運航安全을 確保하는데 擔保責任을 지게 된다. 오늘날 世界到處에서 航空管制機關의 過失로 인하여 航空機事故가 發生하고 있는데 이는 空港內의 地上에서 管制塔 또는 管制事務室內에서 勤務하고 있는 航空交通管制機關의 過失(人的 要因)과 管制計器의 故障(物的 要因) 등으로 인하여 大型航空機事故도 發生할 수가 있다.

특히 自國의 航空機가 他國의 空港內에서 離着陸하는 경우, 他國의 航空交通管制機關의 故意 또는 過失로 인하여 또는 他國의 航空機가 自國의 空港內에서 離着陸하는 경우, 自國의 航空交通管制機關의 故意 또는 過失로 인하여 航空機事故가 發生될 수 있는 것이므로 이와 같은 航空機事故는 地上從屬性·國際性·全損性을 갖는다고 볼 수 있다.

* 崇實大學校 教授·法學研究所長·法學博士, 韓國航空法學會首席副會長

大部分의 國家들이 航空交通管制機關의 故意 또는 過失로 인하여 航空機事故가 發生되어 人的 또는 物的 損害가 발생되었을 경우 損害賠償의 責任限界 와 賠償價額을 규정한 特別法이 없기때문에 國家賠償法 또는 民商法의 基本原理에 의거 處理되므로 加害者(航空交通管制機關 등)와 被害者(乘客, 荷主, 操縱士 및 乘務員, 航空社 등)間에 紛爭의 要因이 深化되어 가고 있는 경향이 있다.

특히 國家間에 國籍이 相異한 航空交通管制機關의 故意 또는 過失로 인하여 航空機事故가 發生되었을 경우 各國마다 損害賠償에 관한 責任制度, 責任制限, 擔保責任, 求償權行使, 責任主體, 履行補助者의 責任, 裁判管轄權, 除斥期間 등에 관한 特別規定이 없으며 賠償에 관한 法規도 差異가 나고 있다. 이와 같은 差異를 극복하고 ATCA의 責任制度를 世界的으로 統一시키고자 1964년에 國際民間航空機關(ICAO)의 法律委員會 內部에 航空交通管制機關의 民事責任에 관한 小委員會를 構成하여 活動을 開始한지 여러 차례의 會晤를 가진 바 있으나(20餘年間討議) 아직도 이에 관한 國際條約草案을 國家間에 合意된 單一案으로서 作成하지는 못하고 있다. 단지 1983年 4月 12일부터 27日까지의 몬트리얼에서 開催된 國際民間航空機關의 法律委員會 第25次 會議時에 아르헨티나 共和國이 提出한 바 있는 航空交通管制機關의 民事責任에 관한 國際條約豫備草案이 있을 뿐이다(43個條文으로 編制되어 있음). 筆者는 UN傘下 國際民間航空機關法律委員會에서 航空交通管制機關의 責任問題에 대하여 20餘年間 討議되었던 內容, 1986年 第62次 世界國際法 서울大會航空法委員會의 討議內容 및 1988年 第63次 世界國際法 바르샤바大會에서 筆者가 ‘航空交通管制機關의 責任에 관한 약간의 論點’이라는 題目으로 發表하였던 內容과 他委員들의 發言內容 등을 차례로 紹介하고 結論으로 筆者의 意見을 提示코자 한다.

II. 國際民間航空機關(ICAO) 法律委員會의 討議內容

航空交通管制機關(Air Traffic Control Agencies)의 國際民事責任問題를 UN傘下 國際民間航空機關(International Civil Aeronautics Organiz-

ation; 以下 ICAO 라고 略稱함)의 法律委員會(Legal Committee)에서 論議하게 된 것은 同委員會의 一般檢討作業計劃(General Work Program)에 삽입되었기 때문이며, 이는 지금으로부터 四半世紀前 1960年頃의 일이었다.¹⁾ ICAO 法律委員會는 이 問題의 檢討에 관하여 1960年代의 中半期로부터 본격적인 討議에 들어가 활발한 움직임을 보였던 것이며, 마침내 同委員會의 部에서 航空交通管制機關의 民事責任에 관한 小委員會(Subcommittee on the Liability of the Air Traffic Control Agencies)를 設置하기에 이르렀다.²⁾ 이 小委員會는 1964年과 1965年에 두번에 걸쳐 몬트리얼에서 會晤을 갖인 바 있어 상당한 예비적인 검토가 이뤄진바 있다.³⁾

이 成果를 고려하여 ICAO 法律委員會는 1967年에 이 問題를 小委員會에서 계속 검토하여야만 된다는 趣旨의 決定을 한 바 있다.⁴⁾ 그러나 약 10年間 이 問題는 적극적인 검토가 이루어지지 않은 채 放置되고 있었다. 당시 이 問題에 관한 各國의 對應은 신통치 않았으며 적극적인 행동은 시기상조라고 생각하고 있었기 때문에 그 사이에 바르샤바 시스템의 改正問題 및 空中衝突條約의 整理問題가 긴급하게 提起되어 이 問題의 處理에 쫓기다 보니 자연히 放置하게 된 主要原因이 되었다고 볼 수가 있다.

그 후의 動向을 살펴어 볼 것 같으면 다음과 같이 要約할 수가 있다. 즉, 國際民間航空機關(ICAO)의 總會는 1977年の 第22次會期에서 이 問題를 法律委員會의 一般檢討作業計劃의 '現在의 檢討課題' 第三順位로 決定한 바 있으나,⁵⁾ 1979年 5月の 法律委員會의 第24次會期에서는 이 問題를 '現在의 檢討課題'의 第2順位로 昇格시키었고 이 昇格은 同年 6月の 理事會에 의하여 承認된 바 있다.⁶⁾

1980年은 法律委員會의 活動方針에 하나의 轉換期가 되었다. 즉, 1980年에 開催된 第3次 總會는 80年代의 國際民間航空의 運航安全面に 副應

1) Report of the 25th Session of Legal Committee(Montreal, 12~15 April 1983), (Doc 9397-LC/185), pp.5~1.

2) *Ibid.*, pp.5~1.

3) Report of the Subcommittee on the Liability of Air Traffic Control Agencies(Montreal, April 1965), (IC/SC/LATC No.32. 14/4/65) 참조.

4) Report of the 16th Session of Legal Committee(Paris, 5~22 Sept, 1967) (Doc 8787-LC/156~2), pp.359~360.

5) Annual Report of the Council-1977(Doc 9233), p.99.

6) Annual Report of the Council-1979(Doc 9285), p.115.

하기 위하여 法律委員會의 一般檢討作業計劃의 策定方法에 있어 전면적인 修正을 加하게 되었다.⁷⁾

따라서 總會는 충분히 審議를 한 後 法律委員會에서 航空交通管制機關의 責任에 관한 一般檢討作業計劃의 檢討課題는 充分한 規模를 갖추고 있고 또한 緊急한 國際的 行爲를 要求하는 實務上의 重要性을 가지고 있는 問題 (sufficient magnitude and practical importance requiring an urgent international action)에 限定하여야만 된다는 취지의 見解를 表明하였다.

總會의 指示에 따라 理事會는 그후 ICAO 事務局長을 통하여 法律委員會의 一般檢討作業計劃에 포함되어 있는 現行의 檢討課題의 妥當性 如否를 各 締約國 및 關係國際機構에 질의기로 하였다.⁸⁾

各 締約國 및 關係國際機構의 意向은 理事會의 指示에 기초하여 1981年 6月에 開催되고 있는 專門部會에서 檢討하게 되었다.⁹⁾ 1983年 4月에 몬트리얼에서 開催된 法律委員會의 第25次總會의 重要한 議事日程(Agenda)은 同委員會의 一般檢討作業計劃의 再檢討에 있었다. 따라서 1981年의 專門部會의 檢討結果 事務局에 의한 分析的 研究 및 各國의 코멘트가 提出되어 철저하게 論議된 후 새로운 一般檢討作業計劃의 檢討課題가 確定되었다. 航空交通管制機關의 國際民事責任問題는 第2順位の 檢討課題로 決定되었을 뿐만 아니라, 이 問題는 國際民間航空機關(ICAO)의 機構가운데 80年代의 實務上의 重要性을 가지고 있는 研究課題로 認識하게 되었다.

1983年의 第25次 法律委員會에서는 지극히 限定的인 일이지만 이 問題에 관하여 今後의 檢討順序에 대하여 다음과 같이 決定되었음을 留意할 필요가 있다고 본다.

이 問題에 관하여, ① 條約 또는 模範法(model law)으로서 Guidance Material을 作成할 必要가 있느냐 없느냐, ② 條約 또는 模範法으로서 Guidance Material에 대하여 各國間에 충분한 意見一致(Consensus)를 볼 수 있느냐 없느냐 하는 點에 관하여 再檢討를 하지 않으면 안되게 되었다. 이 再檢討 範圍內에서 우선 事務局은 分析的으로 檢討作業을 시

7) C.M. Milde, ICAO. V Annals of Air and Space Law, p. 505.

8) Annual Report of the Council-1980(Doc 9327), p. 161.

9) Annual Report of the Council-1981(Doc. 9356), pp. 146~147.

작할 것을 法律委員會는 總會로부터 依賴받았다. 한편 이와 같은 檢討作業을 위하여 小委員會의 設置如否에 관한 各國 및 關係機關의 意見을 기초로 하여 法律委員會의 議長이 小委員會의 設置如否를 決定하게끔 되어 있었다. 法律委員會의 第25次 總會에서 決定된 새로운 一般檢討作業計劃 및 이 問題를 포함한 그 이후의 作業順序는 1983年 6月에 開催되는 理事會의 第109次 會期에서 承認하도록 定하였다.¹⁰⁾

法律委員會의 第25次總會에서는 航空交通管制機關의 國際的 民事責任에 관한 一般檢討作業計劃의 檢討課題에 대한 討議過程에서 各國의 代表로부터 이 課題를 立法化하는 데 있어 各種의 問題點이 指摘된 바 있다. 이 問題點을 要約하여 본다는 것은 史的 資料價値가 충분히 있다고 보아 다음과 같이 그 內容을 紹介하여 보기로 한다.

① 航空交通管制官의 責任制度의 適用에 있어 어떠한 國際的 要素를 求하여야만 되느냐

② 航空機가 ① 國際空域에서, ② 公海 또는 主權의 未決定領域上의 하나의 情報區域(FIR ; Flight Information Zone), ③ 委任空域(Delegated Airspace)에 存在하는 경우에 각각 適用하는 制度에 差異가 있느냐 없느냐의 그 與否.

③ 適用航空機의 定義를 어떻게 규정할 것인가 또한 ① 軍用航空機, ② 稅關用航空機, ③ 警察用航空機도 포함시킬 것인가 포함시키지 않을 것인가의 與否.

④ 航空交通管制의 定義는 어떻게 내릴 것인가, 情報業務(information services)와 空港에서의 操縱 등도 포함시킬 것인가 포함시키지 않을 것인가.

⑤ ① 公的 管制機關, ② 私的 管制機關, ③ 多國間管制機關의 特權 및 國家免除는 어떻게 處理할 것인가.

⑥ 外國人請求者에 의하여 法院에 提訴되는 경우 ① 互惠主義 또는 ② 기타 制限을 둘 것인가 두지 않을 것인가.

⑦ 訴訟에 있어서 事故調查資料의 利用은 어떻게 利用하여만 되느냐, 報

10) C.M. Milde, ICAO, VIII. Annals of Air and Space Law, p.447.

告書는 證據가 될 수 있느냐 될 수 없느냐

⑧ 責任制度의 原則을 過失責任主義로 할 것인가 또는 無過失責任主義로 할 것인가.

⑨ ① 行政機關의 行爲와 기타人의 行爲間에, ② 航空交通管制機關의 行爲와 個個人의 管制官의 行爲間에 差異가 存在하는가 또는 個個人의 管制官의 行爲에 대하여 代位責任을 인정할 것인가 하지 않을 것인가.

⑩ 設備(컴퓨터)의 故障은 抗辯할 수 있느냐 없느냐

⑪ 機長의 自由裁量에 기초한 決定 또는 機長의 交通管制의 指示를 無視하였을 때 因果關係가 絶단될 것인가 絶단되지 않을 것인가.

⑫ ① 公的 管制機關, ② 私的 管制機關, ③ 個人의 管制機關에 대하여 責任制限을 設定할 수 있는가 없는가, 한편 有限責任을 採擇할 때에 ‘깨뜨릴 수 있는 限度’(breakable limit)까지 定하느냐 그렇지 않으면 ‘깨뜨릴 수 없는 限度’(unbreakable limit)까지로 定하느냐.

⑬ 保險費用의 處理問題

⑭ 民事責任의 消滅 또는 訴權의 時效

이상과 같은 資料로부터 어떠한 나라의 代表의 提案도 決定할 수 없지만 무엇보다도 아르헨티나의 代表와 몇나라 代表의 提案을 議長이 綜合하여 整理한 바 다음과 같은 問題點도 追加로 넣어 고려하여야만 된다고 意見を 提示한 바 있다.¹¹⁾

① 航空機의 不法拉致의 경우의 責任, ② 賠償하여야만 되는 損害의 種類, ③ 過失責任의 免責 및 競合의 問題, ④ 航空機旅客, 貨物, 郵便物, 地上第三者에게 發生된 損害에 관한 個別的 特殊問題, ⑤ 둘 이상의 航空機가 衝突에 起因되는 損害에 관한 特殊問題, ⑥ 訴訟을 받는 機關 및 訴權者의 決定, ⑦ 表示通貨, ⑧ 償還請求權, ⑨ 法院의 競合과 管轄權問題, ⑩ 償還請求權의 消滅 또는 時效, ⑪ 期間의 時效停止 및 中斷, ⑫ 損害의 支給에 관한 保險 이외의 保證制度, ⑬ 無效인 當事者와 有效인 當事者間의 規定, ⑭ 條約의 解釋에 있어 國家間의 意見相違點에 관한 解決 등이 있다. 특히 注目할 만한 일은 아르헨티나 代表가 「航空交通管制機關에 관

11) *Ibid.*, pp.5~5 and 6.

한 國際條約豫備草案」(Preliminary Draft International Convention on the Liability of the Air Traffic Control Agencies)이라는 題目으로 前文 및 43個 條文으로 된 하나의 條約草案을 ICAO 事務局에 提出한 바 있다.¹²⁾

이 豫備條約草案의 責任制度의 骨子は ① 國家免責을 否定하고 있고, ② 過失責任의 原則, ③ ‘깨뜨릴 수 있는 責任原則’ 등을 採擇하고 있다. 아르헨티나는 中南美에 있어서 航空法의 研究에 지도적 역할을 다하고 있다는 점을 고려하여 볼 때 同草案에 규정하고 있는 責任制度의 內容은 그 나라의 法理論을 反映하였을 뿐만 아니라 南美法系諸國의 一般的 法理論도 도입되었다고 간주되므로 今後의 立法化過程에서 무시할 수 없는 影響을 줄 것이라고 사료된다.

航空交通管制機關의 國際的 民事責任에 관한 立法化問題는 아직 各國間의 統一된 合意가 이루어지지 않고 있어 豫備的 檢討의 作業段階에 불과하지만 이상과 같은 資料를 기초로 하여 앞으로 條約草案을 成案할 때에 다음과 같은 基本的인 問題點을 檢討對象으로 삼아야만 한다고 본다.

① 基本問題：① 條約의 適用範圍, ② 責任의 制度, ③ 責任의 制限, ④ 擔保責任, ⑤ 直接의 訴 및 求償의 訴에 관한 問題.

② 기타 問題：① 責任主體, ② 履行補助者의 責任, ③ 請求權者, ④ 抗辯, ⑤ 管轄權, ⑥ 請求의 通知, ⑦ 時效 등이 있다.¹³⁾

ICAO의 第26次 法律委員會가 1987年 4月 28日부터 5月 30日까지 캐나다의 몬트리얼에서 開催되었는데 航空交通管制機關의 責任에 관한 條約草案制定與否에 대하여 參席國家間에 활발한 討議가 있었으나 結論을 내리지 못하고 더욱 研究·檢討기로 하였다.¹⁴⁾

12) *Ibid.*, pp. 5~6; LC/25~WP/875-39(1/11/1982); 關口雅夫, 「マルゼンチン共和國가 提出した 航空交通管制機關의 民事責任에 關する 國際條約豫備草案」, 1985年 3月 30日 發行, 駒澤大學法學部政治學論集, 第21號, 73~106面 참조.

13) 關口雅夫, 「航空交通管制機關의 國際的 民事責任에 關する 條約의 立法化의 動向 及びその 問題點」, 空法, 第27號(1986), 67面.

14) Report of the 26th Session of Legal Committee, (Montreal, 28 April~13 May, 1987), LC/26~WP6~142.

Ⅲ. 航空管制機關의 責任制度

ICAO 第15次 法律委員會에서 航空管制機關의 責任制度에 관한 各國의 動向을 調査한 바 있는데 1984년부터 1985年 사이에 있었던 40個國에 대한 ICAO의 調査結果를 살펴어 보기로 한다.¹⁵⁾ 먼저 留意하여야 할 點은 現行法上 航空管制機關을 상대로 起訴할 수 있다고 적극적으로 解答한 國家는 24個國에 불과하다. 그 중 폴란드는 外國의 法院에 訴追하는 것은 認定을 하지 않는다고 답변하였다.

殘餘 16個國中 6個國은 國內法の 改正을 포함하는 어떤 필요한 措置를 취함으로써 管制官에 대한 訴追가 可能하다는 취지의 解答을 한바 있다.

이와 같은 狀況下에서 各國은 여하한 責任制度를 指向하고 있는가를 살펴어 보기로 한다. ICAO 事務局에서 준비한 質問書는 複數回答을 인정한 바 있고, 回答總計는 回答國數와 일치하지 않는 점이 다소 있었다.

(1) 政府機關으로서의 管制機關의 責任制度에 관한 各國의 意向을 살펴어 보면 이 경우에 ① 過失責任의 原則을 贊成하는 國家는 35個國, 즉 유럽의 主要國家들과 韓國·中國·日本·美國·캐나다 등을 포함하고 있다. 아르헨티나는 이 原則을 第2順位로 贊成하고 있다. 칠레는 유일한 적극적인 反對國家이었다. ② 推定過失責任의 原則을 贊成한 國家는 아르헨티나(第1順位), 남아프리카(條件附), 네덜란드(條件附), 스위스(第1順位), 四個國 뿐이었다. 적극적인 反對國은 없었다. ③ 絕對責任의 原則을 贊成하고 있는 國家는 獨逸(設備의 결함이 있을 때만), 스페인, 스위스(第2順位) 등 3個國뿐이었다. 西獨은 基本的으로 過失責任의 原則을 贊成하고 있었다. 積極的인 反對國은 스웨덴 一個國 뿐이었다.

(2) 다음으로 政府機關으로 되어 있지 않은 私的 管制機關의 責任制度에 관한 各國의 意向을 살펴어 보기로 한다. 質問은 政府機關과 同種의 責任制度의 採擇可否의 方法을 擇하고 있었다. ① 同種의 責任制度로서 좋다고 하는 國家는 32個國이었다. ② 別種의 責任制度를 肯定하는 國家

¹⁵⁾ LC/SC/LATC No.32(14/4/65) Appendix A.; Doc 8444 LC/151.

는 一國, 즉 트리나드·토바코國 뿐이었다. 航空管制官이 政府機關으로 있을 때의 責任原則은 無答責이 原則이지만 私的 機關으로 있을 때에는 推定的 過失責任의 原則을 주장하고 있다. 이상과 같은 사실을 비추어 볼 때 第2回 小委員會는 過失責任의 原則에 입각한 責任制度의 採擇에 贊意를 表示하고 있었다.¹⁶⁾ 第16回 法律委員會도 이와 같은 結論을 追認하였다. 더욱이 同法律委員會는 다음의 네가지 問題에 대하여 다시 檢討하기 위하여 小委員會에 依頼하였다. 즉, ① 自動設備에 결함이 있을 경우에 舉證 責任의 問題, ② 당초 絶對責任의 原則이 肯定되고 있는 訴訟에 있어서 被告이었던 者가 求償請求訴訟을 제기하는 경우에도 絶對責任의 原則이 계속 肯定되느냐 되지 않느냐의 問題, ③ 管制機關이 포함된 訴訟에 있어서 國家當局의 記錄提出義務의 範圍에 관한 問題, ④ 關係記錄의 保管期間의 問題 등이 있었다. 20餘年 前의 調査로는 40%에 해당하는 國家가 ATC에 公的 管制機關에 대한 外國私人의 訴追에 대하여 소극적인 解答을 한 바 있다. 20餘年 前의 調査로는 現行法上 즉각 실시하기 어려운 國家를 포함하여 多數國家가 ATC의 公的 管制機關에 대한 責任制度를 過失責任의 原則을 適用하여야만 된다는 主張이었다.

오늘날 世界의 航空企業의 半以上은 政府所有 또는 政府支配의 公的 또는 準公的 企業으로 되어 있다. 따라서 責任制度는 이미 過失責任의 原則을 止揚하고 과테말라 議定書, 로마條約, 몬트리얼 第四追加議定書 등에서 무거운 責任制度를 採擇하고 있는 경향이 있다(無過失責任主義). 한편 各國은 公的 航空交通管制機關의 責任制度에 있어 上述한 바 있는 基本的 傾向의 意見을 收斂·同化하지 않고 過失責任의 原則을 固執하고 있었다.¹⁷⁾

航空企業은 그 자체가 政府所有이거나 政府支配下에 있거나 또는 私的 所有의 企業이나를 막론하고, 原則적으로 營利性和 公共性의 性格을 지니고 있다. 한편 航空交通管制機關은 公的 機關이나 私的 機關이나를 區別하지 않고 다같이 航空交通의 安全과 效率性의 維持·促進을 직접 目的으로 하고 있다. 換言하면 公益을 目的으로 하는 非營利事業을 행하는 機關

16) Doc 8787-LC/156~1, p.139.

17) 關口雅夫, 前掲論文, 76面 참조.

으로 서서히 변모되어 가고 있다고 볼 수가 있다. 이 航空企業이 政府 또는 國營企業의 所有나 私企業의 所有나에 따라 그 性格面에 差異가 나고 있고, 또한 各國의 法制度의 相違로 인하여 航空管制機關의 責任에 관한 國際條約草案을 立案하는 데 있어 過失責任主義를 할 것인가 또는 無過失責任主義로 할 것인가에 대하여 意見一致를 보지 못하고 있다.

地域적으로 限定은 되어 있지만 하나의 多國家間管制機關條約이 存在하고 있는데 이것은 1960年의 유러콘트롤 國際條約을 意味하고 있다. 이 條約의 責任制度를 分析해 보면 過失責任의 原則을 採擇하고 있다.

各國은 航空交通管制機關의 責任制度가 公的이나 私的이나로 區別하지 않고, 그 事業目的이 公益性이라는 側面을 고려하여 原則적으로 國際法上 또는 國家行政法上的 國家責任制度에 對應시키고 있다. 이와 같은 것은 管制機關에 관한 責任制度의 變更에 그 기초가 되는 國際法 및 國家行政法上的 國家責任制度의 變更이 되는 것을 條件으로 한다면 可能하게 된다는 것을 暗示하는 見解도 있다.¹⁸⁾ 그 동안 1920年代부터 1960年代 말엽까지 關聯 航空責任條約의 責任制度(例: 바르샤바條約 및 헤이그議定書 등)는 過失責任의 原則을 採擇하고 있다지만 1970年代부터의 航空關係責任條約의 責任制度(例: 과테말라議定書 및 改正된 로마條約 등)는 無過失責任原則을 採擇하고 있어 加害者보다는 被害者保護에 力點을 두고 있다. 그러나 이와 같은 狀況變化는 原則적으로 管制機關의 責任制度의 變更에 직접적인 要因이 되지 못하였다고 볼 수가 있다.

IV. 航空管制機關의 責任制限

어떠한 責任制度가 定立된 경우에 그 責任의 限度額을 얼마로 設定할 것인가, 設定하지 않을 것인가에 대하여 1964年에 ICAO 法律委員會에서 調査한 內容을 中心으로 하여 各國의 動向을 살피어 보기로 한다. 回答이 있었던 40個國 가운데 責任制限이 필요하다는 國家는 30個國에 達한 바 있다. 그 가운데 韓國·아르헨티나·中國·체코슬로바키아·네덜란드·폴란

18) 關口雅夫, 前掲論文, 77面 참조.

드·南아프리카·스웨덴·英國 및 美國 등을 포함하고 있다. 아르헨티나는 推定過失責任의 경우에 限하여, 南아프리카는 推定過失責任 및 嚴格責任의 경우에 限定시키어 責任制限을 認定하고 있다. 美國은 一定律의 金額을 責任限度額으로 定하는 것은 反對한다고 그 見解를 表示하였고, 各國이 採擇할 수 있는 ‘最低限度額’ 이상의 設定을 主張한 바 있다.

장차 美國은 無限責任의 原則을 採擇하지 않을까 推定된다.¹⁹⁾ 한편 責任制限을 不必要로 하는 國家는 오스트리아·캐나다·몽고·독일·日本·케냐·스위스 등 7個國 뿐이었으나, 責任制度와 責任限度額의 設定問題에 關하여서는 상호간에 밀접한 關係가 있다고 본다.

첫째, 責任制度를 달리함에 따라 責任限度額도 달리하여야만 된다고 主張하는 國家가 3個國이며, 둘째, 달리하지 않아도 된다고 主張하는 國家는 14個國이 있다. 이상과 같은 異見이 提示됨에 따라 ICAO 法律委員會의 第2回 委員會에서는 상당한 期間 討議가 進行된 바 있었다. 國際條約이 責任制度로서 過失責任의 原則을 採擇할 때에 責任의 制限을 두지 않아도 된다는 主張에 대하여 無限責任의 原則을 採擇한다면 航空交通 管制機關이 충분히 발달하지 않은 國家에서는 당해 機關의 改善 및 設置에 소극적으로 對處하게 됨으로 이 點에 관한 反論이 제기된 바 있다.²⁰⁾ 無限責任의 原則에 贊意를 表明한 國家일지라도 國際條約에 加入시키고, 國際的 統一性을 確保시키기 위하여서는 有限責任의 原則을 採擇하는 것이 불가피하다는 意見을 提示한 國家도 있다.²¹⁾

한편, 어떤 國家에서는 航空運送契約을 原因으로 하는 運送責任에 關하여서는 有限責任의 原則을, 地上 第三者에 대한 損害賠償責任에 關하여서는 無限責任의 原則을 採擇하여야만 된다고 主張하는 國家도 있다.²²⁾ 최종적으로 第2回 小委員會에서는 ① 有限責任의 原則을 採擇하였지만, ② 希望하는 國家가 있다면 自國의 裁量으로 責任限度額을 引上시킬 수 있다는 結論을 導出시키었다.

19) Doc 8787-LC/156~1, p.140, Para. 50.

20) LC/SC/LATC N°32(14/4/65) Para 31(2).

21) *Ibid.*, Para. 31(b).

22) *Ibid.*, Para. 32(b).

第2回小委員會에서는 各國에다가 特定限度額의 勸告를 하는 것은 時期尙早라고 보았으므로 各種 責任限度額의 決定方法은 더욱 檢討키로 하였다. 이 委員會에서 論議된 바 있는 責任限度額의 決定方法을 分類하여 본다면 다음과 같이 다섯가지로 集約할 수가 있다.

第一의 決定方法은 새로운 條約案의 責任限度額을 既存의 다른 航空關係責任條約에다 新條約案과 연관시키어 既存條約의 責任限度額과 同額으로 定하자는 意見도 있었다. 各國은 이와 같은 既存航空關係責任條約에 익숙되어 있으므로 同額으로 定한다면 받아들이기 쉬운 것이다. 더욱이 同額을 限度額으로 定한다면 直接請求節次와 求償節次가 簡素化되어 當事者의 權利保護面에 確實性을 增大시키게 된다는 意見도 提示된 바 있다.

第二의 決定方法은 新條約案의 責任限度額을 獨自的으로 決定하여야만 된다는 見解이다. 이 見解는 이 時點에 있어서 特定の 限度額을 提示하지 않고 있으며, 특히 新條約案의 限度額을 다른 既存의 航空關係責任條約 또는 다른 條約案의 限度額과 同額으로 하자는데 있어 不當性과 不必要性을 力說하고 있다.²³⁾ 그 理由를 살펴어 볼 것 같으면 ① 다른 航空關係責任條約에 있어서 責任主體는 私的 運送人 또는 運航者임에 比하여 이 條約의 責任主體는 주로 損失을 吸收하기 쉬운 政府 또는 公企業이기 때문이다. ② 航空關係責任條約은 이 條約案과는 相異한 責任制度를 採擇하고 있음을 그 理由로 들고 있다. 앞에서 言及한 바 있는 첫째 理由에 대하여 根據를 살펴어 본다면, ① 政府의 資金은 無限이라고 볼 수가 없으며, ② 管制機關의 責任은 대체로 私的 機關 그 自體로 볼 수 있는 것이고, ③ 人命의 價値는 加害者 被告의 支給能力에 依存할 필요가 없다는 反論도 提起된 바 있다.²⁴⁾

第三의 決定方法은 二元論的 構成을 認定하는 것으로서 ① 最低限度額의 設定과 ② 條約의 當事國에 의한 高額の 限度額의 決定 또는 無限責任의 原則의 採擇에 대하여 裁量權을 認定하고 있다. 이 경우에 ① 다른 航空責任條約에서 定하는 限度額을 新條約案의 最低限度額으로 利用하고, ②

23) *Ibid.*, Para. 32(b).

24) *Ibid.*, Para. 32(b)(i)

高額の 限度額을 定하거나 또는 無限責任을 認定하는 國家는 이 條約의 適用面에 있어 高額の 限度額 또는 無限責任原則의 適用을 航空機 및 그 機内の 人命 및 財産의 損害에 대하여 航空機登錄國의 法律에 기초한 適用限度額을 따르게 하였으며, 地上損害에 관하여서는 損害發生國의 法律에 기초한 適用限度額을 制限하는 權利를 갖게 하였다. 이것은 國家間에 相互互惠主義의 原則을 導入한 것이라고 사료된다.

第四의 決定方法은 人命價値의 最低値와 最高値의 平均値를 가지고 限度額으로 固定하자는 意見을 提示한 바 있다.

第五의 決定方法은 管制機關의 規模와 構造에 기초하여 限度額을 設定하자는 主張이 있다. 第2回 小委員會에서는 이 責任의 限度額을 ‘깨뜨릴 수 있는(breakable) 限度額’으로 定할 것이냐 定하지 않을 것이냐에 관한 問題가 심각하게 論議된 바 있다. 이 問題에 관하여서는 최종적으로 1929年の 바르샤바條約 第25條가 1955年の 헤이그議定書에 의하여 改正된 바 있는데 이 條約에서 定하고 있는 立法趣旨(背景)를 감안하여 볼 때에 ‘깨뜨릴 수 있는 限度額’이라고 小委員會에서는 意見一致로 結論을 내리었다.²⁵⁾

地上第三者의 損害에 관하여서는 有限責任의 原則이 導入되었으므로 포괄적인 責任制限의 경우에 補償額의 割當에 관한 節次規定의 삽입을 필요로 하게 된다고 본다. ICAO 第16回 法律委員會는 같이 있는 討議를 한 後 上記 第2回 小委員會의 結論을 肯定하였고 다음과 같이 그 結論을 要約할 수가 있다.

委員會는 條約이 하나의 合理的인 高額の 責任制度를 定할 것을 認定하고 있다. 그 金額은 장애에 檢討를 더 한 후 定할 수가 있다. 條約案에 의한 限度額이 다른 責任條約의 對應限度額과 관계된다는 見解가 表明된 바 있다.

이 條約案의 여하한 規定도 한 나라가 條約에서 定하고 있는 限度額을 超過하는 高額の 責任을 引受하는 것에 대하여 妨害하지 않는다고 이 委員會에서 合意하였다.

25) *Ibid.*, Para, 36.

第15回 法律委員會가 質問書를 作成함에 있어 責任限度의 可否를 묻는 質問事項의 插入을 容認한 事實과 그 回答에 있어 40個國中 30個國이 責任의 限度를 肯定한 事實 등은 앞으로 條約案을 成立시키는 데 있어 示唆되는 바가 크다고 볼 수가 있다.

第15回 法律委員會가 質問書를 作成할 때에 상당수의 國家가 責任의 制限에 贊意를 表示할 것이라는 것을 事前에 짐작을 하였는데 이 예측은 적중한 셈이 되었다. 원래, 航空管制機關의 責任制度에 관하여 有限責任의 原則(民事責任)을 導入코져 하는 생각은 그 責任制度의 理論構成에 있어 國際法上的의 國家責任制度 및 行政法上的의 國家責任制度(公法上的의 責任)의 그 자체에 基礎的으로 對應케 하고져 하는 立場을 취하는 限 原則的으로 생각해 낼 수 없다는 見解도 있다.²⁶⁾

國際法上的의 國家責任制度의 基本的인 骨格構成面이나 行政法上的의 國家責任制度의 理論構成面에서 볼 때에 첫째, 過失責任의 原則을, 둘째, 無限責任의 原則으로 理論構成을 하게 되므로 航空交通管制機關의 責任에 있어 基本的으로 過失責任의 原則을 採擇하고 한편 有限責任의 原則을 採擇하는 것은 理論上 모순이 된다는 見解도 있다.²⁷⁾

그러나 20餘年前 ICAO 法律委員會의 調查結果 70%를 넘는 압도적인 多數의 國家가 有限責任의 原則의 導入에 적극적인 贊意를 표시하였다는 점에 대하여 우리는 留意하여야만 된다고 본다. 이와 같은 原則에 따르겠다고 主張한 國家는 西獨, 오스트랄리아, 스위스, 日本 등 大陸法系의 國家들과 美國, 캐나다, 南아프리카 등의 英美法系의 여러 國家, 약간의 아프리카諸國과 南美的 아르헨티나 등이 있다. 더욱이 앞에서 言及한 바 있는 1960年의 유러-콘트럴國際條約에서는 過失責任의 原則과 無限責任의 原則을 採擇하고 있어 內容面에서 볼 때에 原理에 알맞는 理論構成을 하고 있다는 見解도 있다. ICAO의 第16回 法律委員會와 第2回 小委員會의 審議過程을 구체적으로 검토하여 볼 때 이 責任問題를 分析하는 過程에서 두 개의 意見이 表明되고 있음을 알 수가 있다.

26) 關口雅夫, 前掲論文, 82面 참조.

27) 關口雅夫, 前掲論文, 82面 참조.

그 첫째 意見은 國家無答責의 原則을 採擇하는 國家일지라도 이 條約의 加盟國으로 끌어들여야만 한다는 意見이 있다.²⁸⁾

둘째 意見은 國家의 財源이라는 것은 無限이 아니다라는 意見이 있다. 우선 둘째 意見에 대하여 다음과 같이 異論이 提起되고 있다. 世界는 오늘날 國家無答責의 原則을 採擇하는 國家도 있으므로 이에 관한 拒否反應은 적지만 各國은 國家免責을 主張할 可能性이 있다. 한편 어떤 國家는 國外에서 管轄權原因을 찾는데 강한 拒否反應을 表明하는 國家도 있다.

有限責任의 原則의 導入은 이와 같은 國家들로 하여금 一層 容易하게 條約에 加入시키기 위한 有力한 對價가 될 수 있다고 推論할 수가 있다. 둘째의 意見에 관하여서는 고려되어야 할 점이 많이 있다고 본다. 航空管制官의 目的은 公益에 奉仕한다는 面이 있다. 受益主體는 반드시 自國民에 限定되지 않는다. 물론 이것은 自國人 뿐만 아니라 外國인이 포함된 世界의 航空旅行大衆에게 있다고 보는 것이 妥當하다. 따라서 한 나라의 國際航空管制官의 過失에 基因된 事故의 費用은 原則적으로 當該國의 國民에게만 最終적으로 부담시켜서는 아니되고 受益者全體 가운데, 즉 世界의 航空旅行大衆에게도 負擔·吸收시켜야만 된다는 見解도 있다.²⁹⁾

航空管制機關에 대한 國家의 保險制度가 存在하지 않는다고 하더라도 最終的 負擔者를 一般旅行大衆에게 求할 수 없는 오늘날의 制度的인 制約을 고려하여 볼 때에 人口가 적은 國家, 國民總生産額이 적은 國家, 非觀光立地國, 國際交通의 要衝地에 있고 더욱이 自國民의 利用面에 制限이 되어 있는 國家와 같은 特定國에 있어서는 그 부담을 全面的으로 當該國에게만 強要한다는 것은 合理的인 일이라고 볼 수가 없다. 이와 같은 點을 고려할 때에 原則적으로 有限責任의 原則을 採擇하는 合理的인 根據를 認定할 수가 있다.

第2回 小委員會의 結論은 이와 같은 意味에서 合理的인 骨格을 짜서 提示하였다고 評價할 수가 있다. 따라서 앞에서 言及한 바 있는 問題點을 解消시키기 위하여는 航空交通管制機關의 民事責任에 관한 統一된 國際條

28) LC/SC/LATC N°32(14/4/65) Para. 31(b).

29) 關口雅夫, 前掲論文, 83面 참조.

約의 成立이 필요하다고 보며, 責任原則은 現在의 國際航運實情을 고려할 때에 初期段階에는 過失責任主義와 有限責任의 原則을 擇하는 것이 妥當하다고 본다. 그러나 全世界的으로 볼 때에 이와 같은 새로운 條約을 制定하여 施行해 본 연후에 問題點과 改善할 事項이 생긴다면 被害者保護에 보다 力點을 두어 無過失責任主義(嚴格責任)와 無限責任을 舉論함이 妥當하며, 장치 이와 같은 方向으로 나가야만 되리라고 사료된다. 우선 航空管制機關의 責任에 관한 國際條約이 制定施行된 然後에 서서히 全世界的으로 뿌리를 내리어 定着되고, 어느 程度 時日이 經過된 後에 責任原則의 變更問題가 필연적으로 재거론되리라고 본다.

우선은 大部分의 國家가 航空管制機關의 責任에 관하여 過失責任主義와 有限責任原則을 多數國이 希望하고 있기 때문에 새로운 國際條約案의 制定을 쉽게 成立시키기 위하여서는 各國家間에 合意가 필요로 하기 때문에 이와 같은 責任原則을 採擇하는 것은 불가피한 現象이라고 볼 수가 있다.

V. 航空管制機關의 補償基金確保와 ILO의 見解

世界各國의 航空交通管制機關의 責務는 自國航空機의 管制業務 뿐만 아니라 他國航空機의 管制業務까지도 自國의 空港內에서 管制用役(서비스)을 하게 되므로 만일 自國航空管制機關의 故意 또는 過失로 인하여 航空機事故가 發生되어 막대한 人的(死傷者) 또는 物的(貨物 또는 其他 財産) 損害가 發生하였을 때에 航空管制機關은 被害者에 대하여 損害賠償責任을 부담하게 된다. 航空管制機關의 過失로 인한 航空機事故의 被害者는 自國民과 自國航空機의 所有權者 뿐만 아니라, 他國民과 他航空機의 所有權者까지 포함되므로 損害賠償責任面에 있어 國際性を 지니게 되고 航空管制機關의 加害行爲는 不法行爲에 해당되므로 契約責任이 아니더라도 不法行爲(tort)로 인한 損害賠償責任을 부담하게 됨은 世界的으로 共通事項이라고 볼 수가 있다. 航空管制機關의 身分이 國家機關일 경우도 있고 私的 機關일 경우도 있어 各國마다 그 地位가 相異하기 때문에 公的 機關의 경우에는 被害者가 加害者인 管制機關의 不法行爲에 基因된 損害賠償請求權을 國家를

相對로 訴訟을 提起할 수 있는 것이므로 國家는 이에 對備하여 責任保險에 加入하여야만 된다는 事項도 檢討하여야만 된다.

한편, 國家는 損害賠償財源이 無限하지 못하므로 航空管制機關의 事故가 國際性을 지니고 있다는 점을 고려하여 볼 때 ICAO 加盟國은 國家마다 補償基金을 마련하여 航空機事故가 發生되면 各自 補償할 수 있도록 하여야만 되며, 이와 같은 基金(Fund)마련에 관한 法的 根據를 부여하기 위하여 新條約案에 條文을 삽입하는 것이 妥當하다고 보아 提言하는 바이다.

한편 UN 산하 國際勞動機構(International Labour Organization ; ILO 略稱)에서는 ICAO 法律委員會에서 論議된 바 있는 ATC의 責任問題에 관한 見解를 表明하기 위하여 1979年 5月 8日부터 16日까지 이 問題에 관한 專門家會議을 召集한 바 있다. ILO의 調査에 의하면 各國은 ATC의 事件, 觀察, 提言에 관한 報告制度가 設定되어 있는데 ATC가 職務를 怠만히 하거나 重大한 過失로 인하여 法을 違反한 경우 이외에는 刑事處罰 또는 制裁를 加하지 못한다는 見解를 피력한 바 있다. ILO는 航空管制機關을 保護하기 위하여 雇傭主와 雇傭人과의 關係가 定立되어야만 하며 責任制限에 관한 新條約案을 作成할 때에도 被雇傭人이 不利함이 없도록 적절한 法的 措置를 講究하여야만 된다는 見解도 있다.

VI. 航空管制機關의 其他 法律問題

航空管制機關의 其他 法律問題로서 더욱 檢討를 要하는 事項은 ① 責任主體, ② 履行補助者의 責任, ③ 請求權者, ④ 抗辯, ⑤ 管轄權, ⑥ 請求의 通知, ⑦ 時效問題 등을 ICAO 法律委員會의 小委員會에서 檢討를 한 바 있다. 第2回 小委員會에서 責任主體의 範圍에 관하여 檢討된 內容을 要約하여 본다면 公私區別없이 各 航空交通管制機關은 直接 責任의 主體로서 位置가 確立되어야 된다는 主張이 많이 있다.³⁰⁾

30) LC/SC/LATC, Na32(14/4/65), Para. 48.

Ⅶ. 第62次 世界國際法 서울大會의 討議內容

第62次 世界國際法(International Law Association ; ILA 라고 略稱함) 서울大會가 1986年 8月 24日부터 30日까지 新羅호텔大會議室에서 開催된 바 있다. 이 大會內의 航空法委員會는 當初 公式的으로 會議를 開催할 豫定이 없었으나 同委員會의 委員長이 N.M. Matte 教授(캐나다의 McGill 大學校附設 航空宇宙法研究所 所長)의 提案에 따라 ‘航空管制的 法的 側面’에 관한 이탈리아의 G.R. Baccelli 辯護士의 暫定的인 報告書가 준비되고 있어 次期 ILA 大會時 이 論題를 正式테마로 擇하는 準備作業으로서 委員들 間에 意見을 交換할 目的으로 非公式的으로 航空法委員會가 開催된 바 있다. 日本의 國際法外交雜誌에 掲載된 바 있는(1987年 2月號, 第85卷 第6號, 100~101面 참조) 이 委員會의 參席者 名單은 F. Colas 辯護士(캐나다) K.H. Böckstiegel 教授(西獨의 Köln 大學校附設 航空宇宙法研究所 所長), 筆者, V.M. Metsälampi 局長(핀란드, 國立航空廳行政局), 藤田勝利教授(日本, 大阪市立大學校法學部) 등 11名이 參席하였다. 委員會의 會議에서 報告者는 Baccelli 辯護士이며 ‘航空管制的 法的側面’이라는 題目으로 發表를 하였다. 이 航空法委員會에서 航空管制的 問題가 討議하게 된 것은 1985年 1월에 N.M. Matte 委員長이 Baccelli 辯護士에게 이 問題에 관하여 綜合하여 整理報告할 것을 요청하였고, 이를 받아들여 Baccelli 辯護士는 航空法委員會의 委員들에게 개별적으로 다음과 같은 여러 問題點에 관한 意見照會를 한 바 있다. 이와 같은 意見照會事項은 ① 航空管制機關에 관한 國際的인 法的 措置를 강구할 필요성유무, ② 航空管制機關의 責任制度, ③ 行政當局이 航空管制를 行한 경우에 損害賠償의 限度, ④ 航空管制機關의 責任과 航空運送人, 空港 및 航空機製造業者의 責任關係 등을 포함시키고 있다. 이에 관하여 數名의 委員들로부터 回答을 보내 왔기 때문에 이것들을 要約·整理한 結果를 Baccelli 辯護士는 다음과 같이 結論을 내리어 發表를 하였다.

첫째, 航空管制에 대한 法的 措置로서 柔軟性이 있는 勸告보다도 強制

력이 있는 正式의 條約을 採擇하여야만 된다는 것.

둘째, 責任制度에 관하여 民事責任制度의 世界的 傾向으로 볼 때 個人의인 立場에서는 責任制限이 있는 客觀的 責任이 바람직하지만 보다 광범위하게 支持를 얻기 위하여서는 責任制限이 있는 過失責任의 併用을 認定하고 이것을 署名國의 選擇에 맡기자는 것.

셋째, 行政當局이 行하는 航空管制에 관하여 被害者의 損害賠償請求權을 阻害하지 않는다면 航空管制業務의 公的 管理에 대하여 行政裁判管轄權을 認定하는 것이 좋겠다는 것.

넷째, 다른 國際條約과의 調整에 관하여 航空運送人 또는 航空機運航者 등 다른 責任있는 當事者가 被害者에게 損害賠償을 行한 限度內에서 더욱 航空管制機關의 責任分擔이 立證되는 것을 條件으로 하여 訴訟에 의한 航空管制機關에게 求償權을 行使할 수 있도록 認定하는 것이 좋겠다는 것 등이다.

上述한 바와 같이 Baccelli 辯護士의 報告가 있는 後 Matte 委員長의 탁월한 司會습씨에 의하여 더욱 非公式(informal)이라는 분위기도 있고 해서 參席者의 거의 대부분이 솔직한 意見을 피력하였다. 이 가운데서도 최대의 論點이 되었던 것은 航空管制에 대한 法的 措置를 어떠한 形式으로 定하느냐 하는 것이 큰 問題로 부각된 바 있다. 筆者를 포함해서 Matte 委員長과 Baccelli 報告者 등은 統一된 國際的 基準을 設定하기 위하여서는 國際條約의 制定이 필요하다는 것을 이 會議에서 意見으로 提示하였다.

특히 筆者는 航空管制機關이 空港에서 航空管制業務의 過失로 인하여 自國의 航空旅客 및 貨物機가 他國의 領域內에서, 他國의 航空旅客 및 貨物機가 自國의 領域內에 航空機事故가 發生하는 것이 오늘날의 實情이므로 各國마다 法律制度가 相異하여 被害者의 損害賠償請求權의 行使와 賠償한 者의 求償權行使, 責任主體, 責任限界(責任制限), 責任本質(過失責任主義나 또는 無過失責任主義), 責任限度額, 裁判管轄權, 除斥期間 등이 相異하여 被害者의 權利行使面에 막대한 不便이 있으므로 加害者와 被害者間에 紛爭(訴訟 등)을 어느 程度 輕減시키고 訴訟遂行의 圓滑性과 迅速性を 확보하기 위하여서는 當事者間에 衡平의 原則에 立脚한 權益調整을 도모

하는데 필요한 統一된 國際條約이 새롭게 만들어져야만 된다고 이 會議에서 筆者는 意見を 提示하였다.

한편 法技術의인 側面에서 볼 때 非倫理的, 非傳統的, 非因習의이고 無色透明한 國際性과 技術의 色彩가 濃후한 商法分野의 世界法統一運動과 航空管制機關의 責任에 관한 國際條約의 創設은 일맥상통 하는 點이 있으며, 이와 같은 條約이 시급히 制定되어야만 된다고 筆者는 力說하였다.

日本の 藤田勝利教授를 비롯하여 一部論者は 國際條約의 制定에 대하여 消極的인 立場을 취한 바 있고, 模範法(Model Law)으로서 가이드라인을 作成하던가 勸告(Recommendation)事項으로 定하여야만 된다는 見解도 있었다. ICAO(國際民間航空機關) 事務局의 最近調査에서 밝혀진 바와 같이 航空管制는 大部分이 國家에 의하여 運營되고 있으며, 그 責任에 관하여 이것을 規制하는 特別法은 各國의 國內法 水準으로 볼 때 存在하지 않고 있으며, 不法行爲責任도 一般의 問題보다도 오히려 國家責任의 問題로 處理되고 있다. 航空管制의 責任制度 그 자체는 責任制限이 없는 過失責任의 原則에 의거하는 것이 일반적이지만 行政裁制管轄權과의 競合問題 또는 主權免除의 問題 등 條約化를 阻害하는 要因 등이 多數가 있다는 것은 否認할 수가 없다. 이 問題에 관하여 航空法委員會에서는 어떻게 處理하여야만 되느냐에 관하여 再檢討하여야만 된다는 意見도 있었지만 最終적으로 Matte 委員長의 提案에 의하여 이 非公式會合에서 論議되었던 事項들을 근거로 삼아 Baccelli 辯護士가 報告書를 作成하는 方向으로 結論을 내리었으며 앞으로 이 問題의 檢討作業은 계속하는 方向으로 양해한 후 散會하였다. 한편 다음 第63次 ILA, 바르샤바大會時에는 이 問題를 討議하기 위하여 航空法委員會에서 正式으로 會議를 開催키로 하였다.

VIII. 第63次 世界國際法 바르샤바大會의 討議內容

1988年 8月 21일부터 27일까지 世界國際法協會(International Law Association)의 第63次 大會가 폴란드 首都인 바르샤바에서 開催되었는데 美國, 英國 등 自由陣營國家 뿐만 아니라, 소련 및 루마니아 등 共產陣營國

家 등 全世界로부터 辯護士, 判·檢事 등의 法曹人, 法學教授, 一部國家의 法務部長官, 大法院長, 國際司法裁所 및 유럽裁判所의 裁判官 등 約 800餘名이 參席하였다. 이 國際法協會는 1873년에 Brüssel 에서 創設되었으며, 그동안 많은 國際條約을 起草한 바 있으며(例: 어음·手票統一條約 등), 條約成立에 크게 功獻한 바 있는 世界的으로 權威 있는 學術研究團體로서 約 110餘年이라는 歷史와 傳統을 지니고 있다. ILA 總會의 심포지움은 2年마다 六大州를 돌아가면서 會議를 開催하고 있는데 本部는 現在 런던에 있으며 韓國, 美國, 소련 등 約 50餘國에 支部가 設置되어 있으며 現在 會員數는 約 4,500餘名에 達하고 있다. 1982年の 60次大會는 몬트리얼에서, 1984年の 61次大會는 파리에서(筆者參席), 1986年の 62次大會는 서울에서(筆者參席), 1988年の 63次大會는 바르샤바에서(筆者參席) 각각 開催된 바 있으며, 1990年の 64次大會는 오스트랄리아의 Queensland洲의 Gold Coast 에서 開催될 豫定이다.

특히, ILA 의 航空法委員會는 世界的으로 저명한 航空法學者, 辯護士, 國際航空機構의 專門家, 航空法研究所所長 등이 參加하고 있어 航空法學의 發展 및 實務解決에 크게 功獻을 하고 있다.

第63次 ILA 바르샤바大會의 航空法委員會는 이번 會議의 主議題를 ‘航空管制’로 定하였기 때문에 委員會의 名稱도 ‘航空管制의 法的 側面에 관한 國際委員會’(International Committee on Legal Aspects of Air Traffic Control)라고 改稱하여 使用하였다. 筆者 뿐만 아니라 여러 委員들이 이 委員會에 參席하여 意見을 提示하였는데 發言者 및 發言時間은 다음 表로 說明코져 한다.

第63次 世界國際法 바르샤바大會의 開催期間中 航空交通管制의 法的 規制에 관한 R. Baccelli 辯護士의 報告書를 論議하기 위하여 1988年 8月 24日 航空管制委員會가 바르샤바에서 會合을 가진 바 있는데 이 會合은 航空法委員會의 議長인 Maureen Williams 教授(아르헨티나)에 의하여 司會를 보게 되었다. 이 航空法委員會의 永久的 委員長(Permanant Chairman)인 Nicolas Matteesco Matte 教授(캐나다)는 1962年 이후 유엔산하 國際民間 航空機關(ICAO)所屬 法律分科委員會에 의하여 오랫동안 ‘航空交通管制機

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION
63rd CONFERENCE-WARSAW 1988

Session: Legal Aspects of Air Traffic Control, Date, August, 24, 1988.

Chairman: Prof. Maureen Williams Argentina, Time, 15 : 00

Secretary-Assistants: Dr. Jentry Rzymarek

.....

LIST OF INTERVENTIONS

Serial No.	Name and Branch of Speaker	Time spoken	Text collected	Text typed	Proof-read by Speaker
1	Prof. M. Williams(Argentina)	6			
2	Prof. N.M. Matte(Canada)	3			
3	Prof. M. Williams(Argentina)	2			
4	Avv. G. Rinaldi Baccelli(Italy)	16			
5	Dr. Kim Woo Hwan(Rep. of Korea)	10	×	√	
6	Michael Bogdan(Sweden)	6	×		
7	Maitre E. Colas(Canada)	7			
8	V.M. Metsalampi(Finland)	7	×		
9	Alfred P. Rubin(USA)	7	×		
10	K.H. Böckstiegel(FRG)	7			
11	Dr. G. Guerreri(Italy)	6			
12	Michael Bogdan(Sweden)	2			
13	Maitre E. Colas(Can)	1			
14	Avv. Rinaldi Baccelli(Italy)	10			
15	N.M. Matte(Canada)	2			
16	M. Williams(Argentina)	2			
17	Metsälampi(Finland)	1			
18	M. Williams(Argentina)	1			
19	K.H. Böckstiegel (FRG)	1			

RESOLUTION ADOPTED: YES . . . NO . . .

關의 責任에 관한 問題'를 研究·檢討하여 왔다고 그 經緯를 說明하였다. Matte 教授는 本會議에서 1983年과 1987年에 이탈리아의 首都인 로마에서 주재한 바 있는 航空交通管制分野의 會議에서 이루어진 바 있는 結果內容을 概괄적으로 說明하였다. 1986年 서울에서 開催된 바 있는 第62次 世界國際法大會期間中 航空法委員會의 非公式的 會合(Informal Workshop)에서 ATC의 法的 規制에 관한 討議內容과 코멘트 뿐만 아니라 1987年 世界國際法協會아르헨티나 支部의 地域會議期間中 이 問題에 관하여 討議된 內容을 Matte 教授는 要約하여 說明하였다.

이 바르샤바會議의 報告者인 Guido Rinaldi Baccelli 辯護士(이탈리아)는 ICAO 加盟國들과 世界國際法協會所屬航空法委員會의 委員들에게 차례로 質問書를 再次 發送한 바 있는데 應答內容은 “航空交通管制의 責任問題를 主管하는 國際文書가 必要하다는 것에 대한 國家間에 合意가 있어야만 한다”는 것인데 이를 기초로 하여 發表를 하였다.

이 國際文書는 條約이나 또는 各國들이 國內立法에 받아들일 수 있도록 하기 위한 指針書(基準: guidelines)로 만들 수가 있다. 航空旅客들과 또는 運送人(航空社)들에게 航空交通管制機關의 行爲가 損害의 原因이 되었을 때에 責任을 질 필요가 있다는 것에 관하여 ICAO 會員國들간에 대체로 意見一致를 보았다.

世界國際法所屬 航空法委員會의 會員들 間의 意見差異는 있을 수 있으며, 採擇되어야만 하는 責任制度의 形態에 관하여, 즉 無限責任으로 할 것인가 또는 有限責任으로 할 것인가, 無過失責任 또는 過失責任으로 採擇할 것인가에 대하여 明白하게 立場을 밝히게 되었다.

航空運送人들과 航空交通管制機關들 間에 適用될 수 있는 責任制度에 관하여 지나친 意見差異를 解消시키기 위하여 同 바르샤바會議場에서 Baccelli 辯護士는 다음과 같은 일곱가지 勸告事項을 發表하였다.

첫째, 航空交通管制서비스에 관한 責任을 다룰 수 있는 國際文書가 採擇되어야만 한다는 것.

둘째, 이 文書는 國際條約 또는 國內立法에 受容될 수 있는 指針書(guidelines)의 形態로 되어야만 한다는 것.

셋째, 航空交通管制機關이 私的 또는 公的 機關(關係當局), 多國籍會社에 屬하였던간에 關係없이 責任은 이 모든 機關들이 遂行하는 모든 航空管制서 비스에 커버하여야만 된다는 것.

넷째, 아무리 航空交通管制機關의 身分이 私的 또는 公的 機關에 屬하여 있을지라도 여하한 種類의 特權이나 免責을 航空運航서비스면에 許容할 수가 없다는 것.

다섯째, 裁判管轄權의 選擇 뿐만 아니라 責任制度의 選擇은 航空機事故가 發生된 國家에 맡겨 놓아야만 된다. 따라서 이와 같은 國家가 損害賠償請求權에 대한 裁判管轄權을 가지게 된다.

여섯째, 1971년의 과테말라議定書와 1975년의 몬트리얼追加議定書들이 採擇된 바와 같이 航空運航서비스(航空交通管制機關; ATCA)의 責任도 航空運送人의 責任과 똑같이 同一한 基礎下에 마련되어야만 한다는 것(참고: 과테말라議定書와 몬트리얼追加議定書에서는 無過失責任主義와 有限責任主義를 採擇한 바 있음).

일곱째, 이와 같은 損害賠償請求權의 行使는 事故發生日字로부터 2年內에 行使하여야만 된다는 것.

이 會議에서 筆者는 航空交通管制機關의 責任에 관한 國際條約草案內에 두가지의 責任制度(過失責任主義와 有限責任主義)를 採擇하자는 內容의 提案을 要約하여 發表하였다. Emile Colas 辯護士(캐나다)는 航空運送人(航空社), 空港들과 航空交通管制機關의 責任制度에 관하여 絕對責任(無過失責任)의 原則에 입각하여 統一하여야만 된다는 意見을 提示하였다 Veli-Martti Metsalampi 國立航空廳行政局長(핀란드)은 이 ILA 航空法委員會의 會議에서 報告者인 Baccelli 教授가 發表한 바 있는 일곱가지의 勸告事項(recommendations)에 대하여 대체적으로 同意를 表示하였으나 國際的인 討議가 필요로 하는 다른 航空法問題도 이 航空法委員會에서 討議를 하자는 意見이 提示되었다. Alfred P. Rubin 教授(美國)와 Karl Heinz Böckstiegel 教授(西獨)는 이와 같은 責任問題를 航空運送管制機關이 行使(運營)하는 國家에게 맡기는 것이 쉽게 解決될 수 있다는 意見을 提示하였다. 이와 같은 側面에서 볼 때에 航空交通管制가 한 國家內에서 행사된 경우에

그 행사의 結果로서 다른 國家內에서 航空機事故가 發生되었을 때에 事故 發生場所를 確認하는 어려움이 있다는 點에 關하여 Böckstiegel 教授(西獨)는 指摘하였다. Giuseppe Gurreri 辯護士(이탈리아)는 航空管制機關이 航空 運送人의 代理人으로 推定한다는 것은 疑問點이 있다고 言及하였다. 왜냐 하면 運送契約과 航空管制機關에게 手數料를 支給한다는 것은 그 범주내에 있어 다르기 때문이다. 더욱이 航空運送人의 代理人으로서 乘客들에게 支 援業務를 遂行함으로써 空港의 運營者로 推定된다는 法體系는 더욱 論難 의 對象이 될 素地가 많이 있다는 見解를 皮력하였다. 이와 같은 法體系 의 適用은 航空運送人和 航空管制機關에게 適用될 수 있는 責任間에 差異 를 避할 수 있는 가능한 方法이 있다는 것을 報告者(Baccelli 辯護士)는 說 明하였다. 여하간 航空管制機關에게 法體系面에서 責任關係를 適用시키는 擴張의 어려움은 國家가 事實上 機關으로서 航空管制業務를 管掌하여 일을 보고 있고 用役에 대한 代價를 支給하고 있다는 事實에 原則적으로 基礎 하고 있기 때문이다. 더욱이 이와 같은 訴訟節次에 있어서는 航空運送人 의 責任關係를 航空管制機關에게도 擴張하여 適用시킬 수가 있다.

結果적으로 第63次 世界國際法(ILA) 바르샤바大會의 航空法委員會에서 는 Baccelli 辯護士의 報告에 대하여 환영하였으며, 航空管制機關의 責任 에 關한 條約草案이나 또는 基準書(guidelines)들은 報告者의 結論과 委 員會의 討議過程에서 提起된 論評과 意見들을 수렴하여 作成할 것을 권고 하였다. 이 새로운 條約草案은 1990年 오스트랄리아에서 開催되는 다음 世界國際法大會時에 提出키로 하였다.³¹⁾ 특히 이 바르샤바會議에서는 Matte 教授(캐나다의 McGill 大學校 附設 航空宇宙法研究所所長; Montreal 所在) 의 弟子인 G. Rinaldi Baccelli 辯護士가 準備한 바 있는 報告書를 發表하 였는데, 특히 上述한 바 있는 일곱가지의 勤告事項에 대하여 다음과 같이 同會議席上에 筆者의 意見을 提示함과 同時에 論評을 加하였다.

① 航空交通管制서비스의 責任에 關한 國際條約을 採擇할 時에 情報 (information), 管理(control), 危急措置(emergency)를 셋다 包含시킬

31) Guido Rinaldi Baccelli, International Law Association, Committee on the Legal Aspects of Air Traffic Control, Annals of Air and Space Law, Vol. XIII, 1988.

것인가.

〈筆者의 私見〉 情報, 管理, 危急措置 세가지를 모든 條約을 採擇할 時에 包含시켜야만 된다.

② 이 條約은 國際條約으로 할 것인가 또는 國內立法으로 統合시키어 적어도 하나의 guidelines(基準)으로 만들 것인가.

〈筆者의 私見〉 이 條約案은 國際條約으로 定하여야만 되고 적어도 이 基準은 國內法에 統合시키어야만 된다.

③ 航空交通管制機關의 責任은 航空管制機關의 行政當局, 또는 私企業, 多國籍會社에 屬하여야만 된다는 것과 相關없이 航空管制用役을 遂行하는 代理(履行補助者)의 用役 뿐만 아니라 모든 用役을 다 포함시켜야만 된다는 것.

〈筆者의 私見〉 被害者保護를 위하여서는 모든 責任을 다 포함시켜야만 된다는 Baccelli 辯護士의 見解에 贊成을 한다.

④ 아무리 航空管制機關의 身分이 個人企業 또는 團體, 公法人, 多國籍企業에 屬하였던지 間에 어떠한 種類의 特權이나 免責도 航空運航管制서비스面에 許諾될 수가 없다. 外國人의 原告(被害者)가 管轄法院에 訴提起할 수 있는 自由를 부여하는 것은 本質的인 것이기 때문이다.

〈筆者의 私見〉 Baccelli 辯護士의 提案에 意見을 같이 한다고 意見을 提示하였다.

⑤ 航空管制機關의 責任制度의 選擇은 過失責任主義, 有限責任主義, 無限責任主義, 無過失責任主義(嚴格責任) 中 어느 것을 擇할 것인가? 뿐만 아니라 裁判管轄權의 選擇은 航空機事故發生地의 一般法院으로 할 것이냐 또는 行政節次로 할 것이냐의 그 如否? 航空機事故가 發生된 國家는 賠償請求權에 대한 裁判管轄權을 가져야만 한다.

〈筆者의 私見〉 새로운 航空交通管制의 責任에 관한 豫備條約草案을 기초할 때에 勸告決議案 4項은 가장 重要한 問題라고 본다. 航空交通管制機關의 責任制度의 採擇은 過失責任主義와 有限責任主義를 擇하는 것이 옳다고 본다. 裁判管轄權의 選擇은 航空機事故가 發生된 國家의 一般法院에 맡겨져야만 된다고 筆者는 上述한 바 있는 '航空交通管制의 法的 側面에

관한 國際分科委員會席上'에서 그 意見을 提示하였던 同分科委員會가 끝난 後 私席에서 世界的으로 著名한 航空宇宙法女流學者인 Diederiks-Verschoor 教授(現在 네델랜드의 航空宇宙法研究所長)와 航空交通管制機關의 事故에 대한 意見交換을 하였는데 筆者의 意見과는 달리 行政裁判所 또는 行政審判所에 管轄權이 있어야만 한다고 主張하고 있어 筆者와는 見解를 달리하였다. 이와 같은 國家가 賠償請求權에 관한 裁判管轄權을 一般法院에서 가져야만 한다는 點에서 Baccelli 辯護士와 筆者는 그 意見을 같이하였다.

⑥ 만약 航空運送人의 責任에 관하여 1971年의 과테말라議定書와 1975年의 몬트리얼追加議定書가 發效될 경우에 航空運送人의 責任은 無過失責任主義를 採擇하게 되는데 航空管制서비스의 責任도 航空運送人의 責任과 보조를 맞추어야만 된다.

〈筆者의 私見〉 1971年 과테말라議定書에 의하면 航空機事故로 인한 旅客의 人的 損害(死傷 등)에 대하여 航空旅客運送人의 責任은 旅客一人當 100,000달러의 賠償責任이 있고(同議定書 第22條), 物的 損害(亡失, 毀損, 延着)의 경우에 航空物件運送人의 損害賠償責任은 貨物킬로그램當 17달러의 賠償責任을 부담하게 된다. 1975年의 몬트리얼 第3追加議定書에서는 人的 損害에 대하여 航空旅客運送人의 責任制限金額은 旅客 1人當 10萬計算單位(1989年 3月 10日 現在, 1SDR=1.31034달러×100,000 SDR=131,034달러)이고, 몬트리얼 第4追加議定書에는 物的 損害에 대하여 貨物 1킬로그램當 17計算單位(1989年 3月 10日 現在, 1SDR=1.31034 달러×17SDR=22.27달러)로 규정하고 있다. 이 몬트리얼 第3追加議定書는 現在 大韓航空(KAL), 日本航空(JAL), 英國航空(British Airway), 프랑스航空(Air France) 등 많은 航空社들이 이 議定書에 따라 自國 航空社의 國際線航空社運送約款을 改正하여 施行해 오고 있다(1981年 以後임). 따라서 航空交通管制機關의 責任制限金額은 몬트리얼追加議定書를 따르는 것이 妥當하다고 사료되며 Baccelli 辯護士의 見解와 筆者의 意見과 같다는 것을 上記國際會議場에서 筆者의 견해를 피력하였다.

⑦ 損害賠償請求權의 行使期間은 航空機事故發生日로 2年內에 提訴하

여야만 한다.

〈筆者의 私見〉 1929년의 바르샤바條約 第29條에도 航空機事故로 인한 被害者의 損害賠償請求權의 訴提起의 除斥期間을 2年內로 규정한 바 있고 이 바르샤바體制가 全世界的으로 約 60餘年間 자리를 잡은 바(構築) 있으므로 이 點을 勘案할 때 Baccelli 辯護士가 提案한 바 있는 2年間이라는 除斥期間은 妥當하다고 사료된다.

이와 같은 內容은 筆者가 1988年 8月 24日 第63次 世界國際法 바르샤바大會의 ‘航空管制의 法的 側面에 관한 國際委員會’에서 要約하여 發表한 바 있다.³²⁾

IX. 맺는 말

나라마다 航空交通管制에 관하여 直接的이든 間接的이든간에 法的 規制를 加하고 있다. 國際的으로도 유럽國家들간에 航空機運航安全을 위한 協力에 관한 協定(Eurocontrol; The Convention Relating to Co-operation for the Safety of Air Navigation)이 締結된 바 있고,³³⁾ 中美에서도 COCESNA 協定(the Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea)이 있고, 아프리카에서도 ASECNA 協定(the Agence Pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar)이 締結된 바 있으므로 航空交通管制에 관하여 地域的으로 블럭圖을 形成하여 國家間에 相互協力を 하고 있다. 그러나 全世界的으로 볼 때 이에 관한 統一된 國際條約과 國內法이 없으므로 航空交通管制機關의 故意 또는 過失로 인하여 發生된 航空機事故에 대하여 航空交通管制官의 責任限界, 損害賠償價額, 求償權問題, 裁判管轄權問題를 둘러싸고 加害者와

32) Prof. Dr. Kim Doo Hwan, Some Consideration on the Liability of Air Traffic Control Agencies, Air Law, Vol. XIII, No. 6, December, 1988, Kluwer, Netherland, pp. 268~272. ; 이 글을 作成할 時 바르샤바會議에 參席하기 前 1988年 7月 26日 UN傘下 國際民間航空機關(ICAO)의 法務局長인 M. Milde博士로부터 직접 筆者에게 ICAO法律委員會에서 과거 10餘年間 討議되었던 最新資料를 보내왔기 때문에 50餘個國家의 發言內容을 면밀히 分析한 후 筆者나름대로의 結論과 主觀을 세워 바르샤바會議時 發表할 때에 큰 도움이 된 바 있다.

被害者間에 紛爭이 深化되고 長期化될 우려성이 있을 뿐만 아니라 國家相互間에도 이와 같은 紛爭에 휘말려들어가는 경향이 있다. 이와 같은 紛爭要因을 어느 정도 감소시키고 迅速하게 解決하기 위하여서는 衡平의 原則에 立脚한 加害者와 被害者間, 또는 國家相互間에 權益調整을 한 統一된 國際條約의 成立이 필요하다고 본다. 航空交通管制官의 民事責任에 관한 國際條約草案을 作成할 時에는 ① 航空管制機關의 責任, ② 損害賠償責任 制限價額, ③ 責任主體, ④ 立證責任, ⑤ 求償權行使, ⑥ 節次除斥期間 ⑦ 裁判管轄權, ⑧ 條約의 適用範圍를 규정한 條約草案이 作成되어야만 한다고 본다. 이와 같은 條約草案을 國際民間航空機關의 法律委員會 또는 世界國際法協會의 航空委員會에서 作成하여 國際會議에서 討議를 거쳐 國家間에 合意를 보아 統一된 國際條約이 成立된다면 國家間, 空港當局과 航空社間, 航空管制官과 被害者間의 差支要因도 減少시킬 뿐만 아니라 當事者間의 紛爭도 迅速히 解決할 수가 있다고 본다. 航空機事故의 特殊性(① 全損性, ② 地上從屬性, ③ 巨額性, ④ 國際性, ⑤ 瞬間性, ⑥ 複雜性 등)을 고려하여 볼 때 國際적으로 統一된 基準(條約 등)이 있음으로서 國際訴訟의 簡便성과 迅速성을 도모할 수 있다고 본다. 이와 같은 새로운 國際條約의 創設은 世界法統一運動의 一環이라고 볼 수가 있다.

»Summary«

Some Consideration on the Liability of Air Traffic Control Agencies

Kim, Doo-Hwan*

I. Introduction

The principal object of air traffic control is to promote safe, orderly, and rapid movement of aircraft through airspace within the control zone. Air traffic controller are responsible for assuring safe, orderly and expeditious movement of air traffic.

The liability of Air Traffic Controller is to my knowledge universally accepted to constitute a delictual liability as opposed to contractual liability. We may conclude that the liability is universally based on fault(negligence) and, besides, is unlimited.

II. Activities of ICAO

In the years between 1960 and 1967 the Assembly and two subcommittees of the Legal Committee, ICAO embarked on the subject of "Liability of Air Traffic Control Agencies", eventually leading to a recommendation that international rules should be comprised in a special Convention on Liability of Air Traffic Control Agencies. However, nothing happened between 1967 and 1980.

In 1980 the matter was brought up again in the 23rd Session

* Prof. Dr., The College of Law, Soong Sil University ; This paper was delivered to the "International Committee on Legal Aspects of Air Traffic Control, The 63rd Warsaw Conference of ILA, August 24, 1988 as Some Consideration on the Liability of Air Traffic Control Agencies."

of the Legal Committee, ICAO. This study will focus the attention of states and international organization to the analysis made by the Panel of Experts on the General Work Programme of the Legal Committee(8 to 16 June 1981), the questionnaire sent to States in April 1982 and the questions raised by the 25th Session of the Legal Committee in 1983.

The attachment to this study reproduces a preliminary draft for the text of an International Convention on the Liability of Air Traffic Control Agencies presented by the Delegation of Argentina to the 25th Session of the Legal Committee in 1983; it should be noted that this preliminary Draft Convention was not considered in its substance by the Legal Committee. The 26th Session of the Legal Committee was held at Montreal from 28 April, to 13 May, 1987.

The 26th Session of the Legal Committee is expected to consider the future course of action on this subject on the basis of the Secretariat Study, of the comments from States and international organizations and of the Rapporteur's Report.

III. Reasons Why the System on the Liability of Air Traffic Control Agencies should be unified.

An Aircraft engaged in an international flight, which is over the territory of another state and perhaps under the control of Air Traffic Controller in a third State(e.g. the Republic of Korean flight KAL 007 at 1 September 1983) can give rise to a serious conflict, which makes a solution of this particular question very necessary. A different case is that of on aircraft in State other than its own, but under the control of an ATC agency in its own country, which has caused damage in the other Contracting State. Here again a conflict arises which cannot be resolved by domestic law unless the legal solutions have been unified.

Although we did not see at present an urgent need for the elaboration of an international instrument, we believed that such an instrument might be desirable to achieve in that field a cer-

tain degree of uniformity which was presently lacking in view of the differences among national legislation; however, the opinion was expressed that differences among existing national legislations on the liability of air traffic control agencies and, in general, the diversity of national liability systems were already substantial enough as to create a major obstacle for reaching an international agreement.

My opinion is that the international standards should establish a system of legal actions which the victim may initiate to obtain compensation for the damage sustained from the accident of Air Traffic Controller. If a Draft for the Convention is prepared, the right of the victim to seek damages from the party a fault must be expressly recognized. The victim is equally at liberty to sue the ATC and the carrier or operator.

It is usefully for us to draft the model text that would be very beneficial to all the developing countries which need illustrative texts to organize their domestic legislation is step with current aeronautical problems in the world. However, it is our feeling that the establishment of an international convention on the subject would be desirable since it might foster the harmonization of the principles laid down in the national law system of the various States which are frequently different.

IV. Special Aspect of Liability of Governmental Agency(ATC).

An important international element is that the control function belongs to the State or to public corporations, or is directed and managed by officials of the State Administration. The chief problem arising for the activities of air traffic control agencies is that of determining the nature and conditions of their liability in the case of aircraft accidents or incidents associated with their activity or due wholly or partly State's intervention. We feel that no distinction should be drawn between acts of the agency providing air traffic services and acts of individual controllers, since our country these services are provided by States, and the con-

trollers perform these functions as agents of State which is responsible for acts carried out by its employees is the performance of their duties.

In France, for instance, it seems to be undecided issue, whether the State is responsible for all negligence acts of its servants (within the frame work of their doing duty as such) or only for acts which are seriously negligence(*faute lourde*).

In the United States of America, U.S. law, the issue of liability of Air Traffic Control Agencies is governed by the Federal Tort Claims Act(FTCA). Essentially, then, to establish the liability of the United States government under the FTCA the negligence of the air traffic controller must be shown, and such negligence must have been the proximate cause of the damage suffered. The current regulations of the United Kingdom are the Rules of the Air and Air Traffic Control Regulations of 1981.

In the Federal Republic of Germany, the state liability in accordance with Article 34 of the German Constitution in connection with paragraphy 839 of the German Civil Code provide sufficient room for the legal treatment of liability problems of air traffic control agencies so that specific legislation is not required.

The control of air traffic service in Japan, are delegated to the Director of the Regional Civil Aviation Bureau or the Director of the Air Traffic Control Center, Director-General of the Defence Agency by the Minister for Transport in accordance with the Article 137 of the Civil Aeronautics Law. The liability for damages of the States or Public Agency or Japan are regulated by the Article 17 of Constitutional Law or Article I of National Compensation Act.

In the Republic of Korea, according to the Article 75(Instruction for Air traffic) of the Aviation Act, Aircraft shall navigate, while in control or control zone, in compliance with the instructions for order and time to take off, landing, or route of flight, etc., as directed by the Minister of Transportation. The Minister of Transportation shall furnish the flight crew with all informa-

tions necessary for the navigation of an aircraft. (Article 78 of Aviation Act). According to the Article 2 of the National Compensation Act of Korea, the liability for damage of the State or Local Government are regulated as follows; When public officials inflict damages on the persons intentionally or negligently in the course of performing their official duties, in violance of the provisions of laws and regulations, the State or Local Government shall redress the damages, if such damage has been caused by bad faith or gross negligence of the public official concerned, the State or Local Government may demand from the public official reimbursement.

Especially, the Article 29 of Constitutional Law in Korea are regulated as follows; In case a person has sustained damages by unlawful acts committed by public officials in the course of their officials duties, he may make a claim against the state or public agency for just compensation in accordance with the provision of law; however, the public officials concerned shall not be immune from liability. The liability of Air Traffic Agencies in Korea relays on the article 2 of the National Compensation Act or Article 29 of Constitutional Law.

V. The Liability of Air Traffic Control Agencies

The growth of air transport in the past 40 years could not have been possible without the international co-ordinate which is necessary for the development of a unified and efficient network of international airlines and airports. The Chicago Convention provides that States must collaborate in securing the highest practical degree of uniformity in regulations.

The Preliminary Draft for the International Convention on the Liability of Air Traffic Control Agencies that was presented by the delegation of Argentina consists of eight(8) Chapters and forty-three(43) Articles. The chapters deal with the following subjects

- 1) Concept of Air Traffic Control Agencies and application of

the Convention

- 2) System of Liability
- 3) Limitation of Liability
- 4) Jurisdiction and Applicable Law
- 5) Prescription
- 6) Guarantees
- 7) Miscellaneous Clauses
- 8) Diplomatic Clauses

The great majority of States took the view the operators or air traffic controllers. The ATCA shall be liable for fault on the part of their officers, employees and agents, for damage to aircraft, persons, objects and carried by aircraft and for damage to third parties and to objects on the surface, within the system established herein. Nevertheless, the ATCA shall not liable if the damage occurred fortuitously or as a result of force majeure, through the action of a third party, through fault of victim or inaccurate information from another agency which the ATCA only transmitted, and provided that the ATCA proves that it was impossible to take such measure.

No exemption may be based on the immunity of an ATCA because it belong to a state.

The liability of ATCA shall be limited to the amount laid down for liability of the air carrier in the international conventions, e.g, Guatemala Protocol of 1971, Montreal Additional Protocol No.3, No.4, of 1975.

In many countries, the liability of air traffic control agencies is based on fault and the burden of proof is vested in the claimant; the liability is and the State is responsible for damage caused by the acts of its authority of their servants or agents since their activity are considered to be the acts of the State itself. Contributory negligence, force majeure and fault of their parties are defenced available.

A breakdown of the equipment should not constitute a defence leading to the exoneration of the provider of service in the abs-

ence of negligence on his part since the air traffic control agencies will have, in case of damage resulting from faulty equipment, a recourse action against the manufacture under general products liability rules.

VI. Conclusion

It is clear that States regulate and implement air traffic services, either directly or indirectly. There exists a very small number of private corporations and extra-territorial agencies (EUROCONTROL, COCESNA and ASECNA) providing such service, and the possibility also exists of ICAO itself doing so pursuant to Article 71 of the basic Convention. It is necessary to safeguard the situation of the air traffic controller as an employee if an the right of the victim to seek damage from the party at fault must be expressly recognized.

It would be advisable for the Legal Committee of ICAO or the Air Law Committee of the International Law Association as the principal advisory body in the air law field, the produce an international instrument that would serve as a model for domestic legislation. I propose that the Air Law Committee of ILA or Legal Committee of ICAO would make formally a new preliminary draft for the convention on the liability of air traffic control agencies as soon as possible.

It is most necessary for us to make a new preliminary draft for the convention on the liability of ATCA in order to unify the air traffic control system among States in the world.

Avv. Dr., G. Rinadi Baccelli(Itary) reported that he had spoken on the subject of "Air Traffic Control" at the International Committee on Legal Aspects of Air Traffic Control of the 63rd Warsaw.

Conference of International Law Association, on August 24, 1988. The recommendation of Dr. G. Rinaldi Baccelli's paper is as follows;

〈Recommendation〉

1. To adopt an international instrument concerning liability of air traffic control services/information, control, emergency;
2. this instrument may be an international convention or, at least guidelines to be incorporated into national legislations;
3. liability should cover all services as well as all agents performing such services, irrespective of the fact that they should belong to the public administration, or be private persons or multinational corporations;
4. no privilege or immunity of any kind may be granted to air navigation services, no matter what their nature may be/private, bodies, public or multinational.

It is essential that the foreign claimants should be given complete freedom to go to Court.

5. the choice of the liability regime(fault, limited, unlimited, strict liability) as well as the choice of jurisdiction (ordinary tribunal or administrative procedures) should be left to the State where the accident takes place. This State would have jurisdiction for compensation claims.
6. should strict liability be adopted/by the coming into force of the/1971/Guatemala Protocol and the Montreal Additional Protocols/1975/, the liability of air navigation services should be on air equal footing with the liability of the carrier.
7. Claims should be brought within two years of the date of the accident.

I would comment on the Recommendation of Rapporteur Dr. G. Rinaldi Baccelli.

1. To adopt an international instrument concerning liability of air traffic control services include information, control, emergency etc, all parts.
2. I hope that this instrument should be an international convention or, at least guidelines to be incorporated into national legislations.

3. I would agree with recommendation No. 3, No. 4, No. 6, No. 7 of Rapporteur.
4. The recommendation No. 5 is most important thing for us drafting a new preliminary convention.

My opinion is that the choice of the liability regime of Air Traffic Control Agencies should be adopts the principle of fault (negligence) and system of limited liability. The choice of jurisdiction would be adopts the ordinary tribunal and should be left to the State where the accident take place. This State would have jurisdiction for compensation claims.